

JPI 정책포럼 시리즈

---

2024 동아시아  
평화와 번영을 위한 구상

제주평화연구원

# CONTENTS

## 제1부

중국 경제의 '뉴노멀': 내용과 특징 그리고 대응 방안 04

전가림

## 제2부

중공 20기 3중전회: 평가와 시사점 32

이지용

## 제3부

인태지역의 안정을 위한 한일중 3국 협력 64

정덕구

제4부

102

5개 기관 해양안보 공동학술회의 기조연설:  
한국의 인도-태평양 전략과 해양안보

박진

제5부

118

글로벌 해양패권경쟁시대의 한국의 전략적 방향

현인택

제6부

130

인도-태평양 해양질서 변화와 한일 해양협력

박영준







...

제1부

중국 경제의 ‘뉴노멀’:  
내용과 특징 그리고 대응 방안



## 중국 경제의 ‘뉴노멀’: 내용과 특징 그리고 대응 방안

**요약** 중국의 리오프닝 원년인 2023년 중국 경제는 여러 대내외적 요인의 영향을 받았지만 여전히 일정한 성장 동력을 유지했다. 그러나 수출과 투자 그리고 소비는 기대치에 크게 못 미쳤다. 특히 과도한 장기 방역정책과 부동산 문제, 소비 부진 및 미·중 전략 경쟁의 심화 등에 따른 영향으로 인해 중국 경제의 내재된 문제점들이 드러나면서 중국 경제의 성장 한계가 새로운 이슈가 되기도 했다. 이러한 중국 경제의 회복세에 대한 의문과 우려는 글로벌 예측 기관들의 전망에도 그대로 반영되었다.

2024년 상반기 중국 정부는 경기회복을 위한 각종 정책과 조치를 단행했고, 이로 인한 효과가 일부에서 미약하지만 가시화되고 있다. 상당수의 경기 부양책은 시장의 유동성 확대와 산업구조의 전환에 집중되어 있지만 과거에 시행했던 정책을 재차 단행하는 모습도 보이고 있어 그 실효성에 대한 의문은 여전하다. 일부 정책은 과거, 단기적으로 실효적 성과를 거두기는 했지만 중장기적 차원에서 오히려 중국 경제의 왜곡과 문제점을 가중시켰다는 점에서 관련한 정책에 대한 지속적인 관찰이 필요하다.

최근 중국 정부의 경기부양책이 연속적이고 다양하게 전개되면서 각종 경제

## 전 가 림

호서대학교 혁신융합학부 교수

지표는 호전되고 있지만, 시장 반응은 대체로 일시적 효과로 보는 견해가 지배적이다. 더욱이 중국 정부의 정책과 각종 지표에서 투명성과 신뢰성의 문제점들이 노출되면서 중국 경제에 대한 의문과 우려는 여전하다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 대중국 의존도가 높은 한국으로서는 중국 경제의 향방을 정확히 판단하고, 객관적이고 신중한 정책 수립과 대응 방안 모색이 요구되는 이유도 이 때문이다.



목 차

- I. 포스트 코로나와 중국경제의 제반 특징
- II. 유럽의 핵심 광물 공급망 정책
- III. 미국의 핵심 광물 공급망 정책
- IV. 중국의 핵심 광물 공급망 정책
- V. 결론: 한국에 주는 함의

## I. 포스트 코로나와 중국경제의 제반 특징

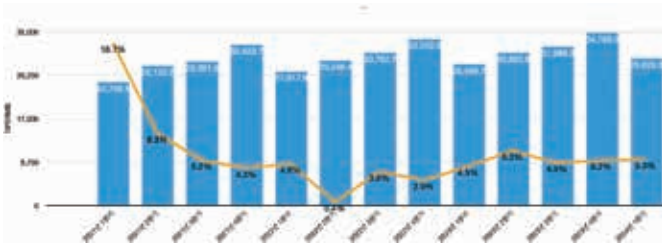
- ◆ 중국의 리오프닝 원년인 2023년, 중국 경제는 여러 대내외적 요인의 영향을 받았지만 여전히 일정한 성장 동력을 유지하였음.
  - 중국 국가통계국은 지난 2023년 10월 18일, 3분기 GDP가 2022년 동기 대비 4.9% 성장했다고 발표하였음. 이는 시장 전망치<sup>1)</sup>보다 높았지만, 2분기의 6.3%보다는 낮았음(아래 그림 1 참조). 한편, 같은 기간 소비와 투자는 각각 6.8%, 3.1% 증가하였고, 수출은 5.7% 감소하였음.
  - 2023년 수출성장률 하락은 주로 글로벌 소비 동력 약화에 기인
- ◆ 2023년 3분기까지 중국의 평균 경제성장률은 5.2%를 기록하여 중국

1) Peter Catterall, "China Saw Moderate Third-quarter Growth As Hurdles Persist: Survey," Barron's, October 16, 2023, <https://www.barrons.com/news/china-saw-moderate-third-quarter-growth-as-hurdles-persist-survey-d883883f>.

경제가 안정될 조짐 을 보였지만, 부동산 거품 위기는 여전하고 고용과 가계소득의 불확실성, 그리고 민간기업의 신뢰 부진 등 불안정 요소 또한 여전히 존재함.

→ 성장 하방 리스크의 도전에 직면한 당국은 경기부양책을 내놨지만, 금리를 몇 차례 소폭 인하했을 뿐이고 실질적인 성과는 상당히 제한적<sup>2)</sup>.

〈그림 1〉 분기별 중국 GDP 총액과 증가 추이



출처: 중국국가통계국의 자료를 필자가 연도와 분기별로 정리하여 작성.  
중국국가통계국, <https://data.stats.gov.cn/search.htm?s=GDP>.

◆ 구매자관리지수(PMI)<sup>3)</sup> 살펴볼 경우(아래 그림 2 참조), 중국의 제조업은 2022년부터 2024년 1분기까지 대부분 긴축 구간에 위치함을 확인할 수 있음. 한편, 비제조업 전체 실적은 비교적 유동적이나, 서비스업 등 일부 산업에서는 일정한 성장 동력을 보이는 것으로 나타남.

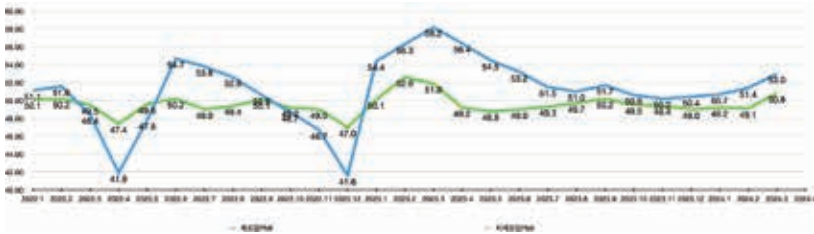
- 2022년 1월부터 2024년 3월까지 중국 제조업PMI와 비제조업PMI의 변화 추이를 볼 때, 제조업PMI는 2022년 3월과 10월부터 대략 3개월간 40선이 붕괴된 바 있음.

2) 중국 인민은행은 2024년 2월 5일 디플레이션 우려 속에 시장 유동성 공급을 위해 지급준비율(RRR, 기준율)을 0.5%p 인하했으며 같은달 20일에는 주택담보대출 기준이 되는 5년만기 대출우대금리(LPR)를 6개월 만에 연 3.95%로 전격 인하한 바 있음.

3) 구매관리자지수는 기업의 신규주문, 생산, 출하, 재고, 고용상태 등 5개 부분으로 구성된 설문조사로 지수가 50% 이상이면 업계 경기의 확장, 50% 이하는 업계 경기의 수축을 의미함.

- 비제조업PMI는 2023년 2~3월에는 반등했지만 이후 다시 50 이상으로 하락 하여 비제조업 대부분도 긴축구간에 있음을 증명.
- 2023년 제조업PMI는 대체로 50선 이상을 유지하고 있고, 특히 3월에 58.2를 기록한 후 11월 50.2로 계속 둔화되었지만 50선 하단으로 내려가지는 않았음.

〈그림 2〉 중국 구매자관리지수(PMI) 추이



출처: 중국국가통계국, <https://www.stats.gov.cn/search/s?qt=PMI>의 각년도와 각분기별 자료를 필자가 정리 및 편집함.

- ◆ 중요 경제 지표에 따르면, 내수 소비는 미약하지만 일정한 성장세를 유지하고 있으나, 투자는 업종과 대상에 따라 상당한 편차가 존재하는 것으로 나타났고, 대외무역 실적은 상대적으로 뚜렷한 쇠퇴 조짐을 보이고 있음<sup>4)</sup>.
  - 중국의 2023년 1~3분기 규모 이상의 공업<sup>5)</sup> 부가가치는 연 4.0%로 2022년 동기 대비 0.1%p 증가하였고, 사회소비재 소매는 연 6.8%로 2022년 동기 대비 6.1%p 증가하였음. 한편, 고정자산투자(농업 미포함)는 연 3.1% 증가했는데, 이는 2022년 동기 대비 2.8% 둔화한 것임.
  - 2023년 1~3분기 동안 국유기업의 투자는 연 7.2% 증가한 반면, 민간

4) “2023年, 规模以上工业增加值同比增长4.6% 工业经济运行亮点纷呈,” 2024년 1월 20일, [https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202401/content\\_6927180.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202401/content_6927180.htm).

5) 중국에서 지칭하는 ‘규모이상의 공업기업’은 영업수입이 2,000만 CNY(이하 RMB)이상의 공업기업을 의미함.

기업의 투자와 부동산 개발투자는 2022년 동기 대비 각각 연 0.6%와 9.1% 감소했음.

## II. 2023~2024 중국 경제 예측

- ◆ 주요 글로벌 예측기관들이 전망한 '2023~2024년 중국 경제 회고와 전망'을 보면, 2024년 중국 경제의 성장 전망은 모두 2023년보다 낮은 기대감(5% 이하)을 갖고 보수적으로 평가하고 있음(아래 표 1 참조).
  - 11개 주요 글로벌 예측기관들이 2023년 10월 전망한 중국의 평균 경제 성장 전망치는 4.95%로, 9월 전망치 5.0%보다 낮고, 5~8월 예상 전망치 5.18%보다도 낮은 수준임.
  - 2024년 평균 성장 전망치는 5%를 하회하고 있으며 2023년 9월과 10월에 제시된 전망치(4.45%, 4.56%)는 모두 이전에 전망되었던 4.69%보다 낮은 수준임.
  - 대부분의 글로벌 평가사들은 2023~2024년 중국 경제가 5% 이상의 성장을 실현하지 못할 것으로 전망하고 있으며, 특히 최근 예측한 데이터를 업데이트하면서 더욱 보수적으로 평가하고 있음.
- 2023년 경제 파동<sup>6)</sup>에 따라 주요 국제기구 및 글로벌 평가사들은 대체로 보수적인 태도를 취함.

6) 코로나 시기 전세계는 금리 인하(양적완화)로 경기를 부양했고, 이로 인해 인플레이션이 발생하면서 이를 잡기 위한 금리인상(양적긴축)이 단행되었다. 특히 미국은 경기 침체기 경기 회복을 위해 썼던 각종 완화정책과 과잉 공급된 유동성을 경제에 큰 부작용이 생기지 않도록 서서히 거둬들이는 고금리 전략(tapering)을 취함에 따라 세계 각국은 불황에 직면하게 됐다. 미국의 인플레이션은 팬데믹에 따른 공급망 붕괴와 함께 트럼프가 GDP의 20%를 웃도는 '물지마식(式) 현금 살포 포퓰리즘 정책'을 펼친 결과였다, 그 해법은 공급망을 회복 하려는 노력과 포퓰리즘 현금 살포 정책의 중단임에도 미국의 연방준비제도(Fed)는 가파른 금리 인상을 지속 했다. 이로 인해 다른 국가들은 고금리, 고물가, 자본유출 부담 등이 가중됐다. 개도국들의 통화가치는 폭락 했고 미국의 인플레이션 수출이 본격화된 것이다. Fed의 행보는 다른 나라의 경제를 희생시키면서 자국의 이익을 추구하는 '근린공평화정책'로 나타나면서 세계경제는 경기 침체의 위험에 크게 노출되었다.

→ 중국 경제가 성장 잠재력과 조정 능력을 갖고 있지만 여전히 많은 내외부적 도전에 직면해 있다는 시각이 지배적임. 국제신용평가사 Fitch는 최근 경제 전망에 대한 불확실성을 이유로 중국의 국가신용등급 전망을 '안정적'에서 '부정적'으로 낮춘 바 있음.

〈표 1〉 2023~2024년 글로벌 주요 기관의 중국 경제 성장 예측치(%)

기관	발표일	2023년 예측치	수정폭	2024년 예측치
S&P	2023/10/17	4.8	0	4.8
AFP	2023/10/16	4.9	-0.4	-
COMMERZ	2023/10/13	4.8	0	4.6
ING	2023/10/10	4.5	0	4.3
IMF	2023/10/10	5.0	-0.2	4.2
Bank of China	2023/10/8	5.2	-0.2	5.3
EIU	2023/10/5	5.2	0	4.8
HSBC	2023/10/4	4.9	-0.4	4.6
NOMURA	2023/10/4	4.8	0.2	3.9
Allianz	2023/10/4	5.3	0	4.7
World Bank	2023/10/1	5.1	-0.5	4.4
10월 예측치 평균		4.95	-	4.56
PIIE	2023/9/29	5.1	-0.4	4.5
BBVA	2023/9/27	4.8	-0.9	4.4
AMRO	2023/9/26	5.2	0	4.8
Standard Chartered	2023/9/21	5.4	0	4.8
ADB	2023/9/20	4.9	-0.1	4.5
OECD	2023/9/19	5.1	-0.3	4.6
ANZ	2023/9/18	5.1	0.2	4.2
IHS Markit	2023/9/15	5.0	-0.2	4.6
DBS	2023/9/8	5.0	0	4.5
Schroders	2023/9/7	4.8	-1.7	4.3
Danske	2023/9/6	4.8	-0.4	4.2
NBC	2023/9/5	4.8	-0.4	4.5
Moodys	2023/9/3	5.0	0	4.0
9월 예측치 평균		5.0	-	4.45
UBS	2023/8/21	4.8	-0.4	4.2
Morgan Stanley	2023/8/17	4.7	-0.3	4.2
KPMG	2023/8/9	5.5	-0.2	5.2
BOA	2023/7/20	5.1	-0.6	4.8
Goldman Sachs	2023/7/19	5.4	0	4.5
Natixis	2023/7/19	5.0	-0.5	4.5
UN DESA	2023/6/7	5.4	0.1	5.1
Bloomberg	2023/5/26	5.5	-0.3	5.0
9월 이전 예측치 평균		5.18	-	4.69

## ◆ 중국 경제에 대한 주요기관 별 평가:

- 국제통화기금(IMF)은 중국 경제의 주요 리스크 요인으로 부동산 시장의 취약성과 높은 부채, 글로벌 경제 환경의 불확실성을 거론하며 양질의 경제 발전을 위해 구조개혁을 더욱 강화해야 한다고 주문하였음.
- 유엔경제사회국(UN DESA)는 2023년 5월 16일에 발표한 “세계 경제 상황과 전망(업데이트)”<sup>7)</sup>에서 중국의 도시실업률은 감소했지만 여전히 코로나-19 이전 수준보다 높다고 보고하면서 2024년 GDP성장률이 4.5%로 둔화될 것으로 전망하였음.
  - 글로벌 통화정책 긴축과 지정학적 긴장, 기후변화의 영향에 따른 제약 등을 근거로 제시
  - 중국은 불충분한 소비자 수요, 낮은 투자, 부채 위험 및 에너지 전환을 포함한 구조적 도전에 직면할 것으로 전망
- 세계은행(World Bank)은 2023년 중국 경제가 5.1% 성장으로 전망했지만, 소매판매 부진과 집값 하락, 지속적인 가계부채 증가, 민간부분 투자 및 용자 감소 등 여러 경제지표의 약세를 지적하였음.
  - 부동산 시장의 취약성과 지방채무 부담이 완화되지 않은 점을 감안해 2024년 경제성장률 전망치를 기존 4.8%에서 4.4%로 하향 조정
  - 중국 경제의 장기 도전 요인으로 높은 부채 위험과 인구 고령화 지적
- OECD는 지난해 11월, 2023년 5.1%와 2024년 4.6%로 제시한 중국 경제 전망치를 6월 전망치보다 각각 0.3%p, 0.5%p 하향할 것으로 전망하였음.
  - OECD는 중국이 직면하고 있는 경제적 도전 요인으로 고용시장의 암울한 전망, 부동산 업계의 과도한 금융 레버리지, 국내 소비 수요 약화 등을 지적하면서, 글로벌 경기둔화로 인한 수출증가세 감소도 디스플레이션 우려를 키우고 있다고 평가

7) UN ECOSOC, “World Economic Situation and Prospects 2023,” January 2023, <https://desapublications.un.org/publications/world-economic-situation-and-prospects-2023>.

### III. 2024년 상반기 중국경제 현황과 경제안정화정책 및 주요 조치

- ◆ 2023년 중국경제는 내외부적 충격에도 불구하고 3분기와 4분기에 각각 4.9%, 5.2%의 GDP성장률을 기록, 중국 경제가 미미한 수준에서 전년 동기 대비 회복 전환할 수 있는 가능성을 보인 바 있음.
  - 이는 중국 정부가 2023년에 제시한 내수확대, 민간기업 지원, 부동산 시장 안정 등 ‘경제안정화 정책(조치)’ 채택에 따른 영향으로 판단됨.
  - 그러나 시장에서는 중국 정부의 경기 부양책이 일시적 효과에 그칠 것이며, 지속적인 경제성장을 담보할 수 있는 유효한 조치로 평가하고 있지 않음
  - 각종 부양책은 시장의 기대치보다 대체로 낮은 수준이며, 이로 인해 시장의 반응은 미온적이거나 일시적임을 증시가 이를 방증함
  - ‘중국 경제 정점론(Peak China)’은 아직 불식되지 않았으며 중국 경제를 회의적으로 보는 여러 근거가 상존함.
  - 중국인민은행은 최근 CNY(이하 RMB) 환율 하락을 용인하는 듯한 모습을 보이고 있으며, 역외시장에서도 RMB의 평가절하가 빠르게 진행 중.
  - 2024년 1분기 GDP성장률은 예상치(4.8%)보다 높은 5.3%를 기록했다고 발표했으나, 1분기 산업생산은 4.5% 증가해 예상치인 5.5%에 크게 못미침.
    - \*그 결과, 2024년 1분기 경제성장률(5.3%)에 대한 불신 가중
  - 소매 판매 역시 1분기 3.1%로 예상치(4.5%)보다 크게 낮아 환율절하를 통한 수출 확대 의도로 해석됨.
- ◆ 2024년 들어 중국경제는 각종 지표에서 호조를 보이며 1분기에 이어 2분기에도 비교적 안정적 흐름을 나타내며 경제 전망에 대한 기대감이 상승 중임.
  - 2024년 1~4월 중국의 수출입 규모는 동기 대비 역대 최다를 기록함.
  - 중국 해관총서에 따르면 2024년 1~4월까지 중국의 수출입 규모는 동기 대비 5.7% 증가

→ 상품 수출입 총액은 13조 8,100억RMB로 5.7% 증가, 그 중 수출과 수입은 각각 4.9%, 6.8% 증가

\*중국 정부의 강제적 수출 확대 조치로 판단하는 시각도 있음

→ 2024년 1~4월 중국의 철도부문 고정자산 투자도 대폭 증가(투자액 1,849억 RMB)하여 동기 대비 10.5% 증가

\*이는 중국 국가철도그룹(國鐵集團)이 2024년 들어 철도부문의 투자 유도 효과를 제고하기 위해 철도망 보완 및 연계를 중심으로 건설 프로젝트를 확대한 결과로 판단됨

- 소비자물가지수(CPI)는 3개월(2024년 1~3월) 연속 상승세를 보였으며, 제조업도 미약하지만 회복세를 보임.

→ 중국 국가통계국에 따르면 2024년 4월 CPI는 동기 대비 0.3% 상승해 기존 전망치를 상회했다고 발표함. 단 지속 여부는 아직 단언하기 힘들

→ 금년 4월 제조업 구매관리자지수(PMI)는 50.4로 전월보다 0.4%p하락했으나 50 이상을 유지하고 있어 확장 국면에 대한 기대감은 미약하지만 지속됨

→ 중국의 거시경제 흐름이 개선 여지를 보이자 골드만삭스, ADB, IMF, 모건 스탠리 등 글로벌 기관의 중국 경제성장률 전망도 상향 조정 가능성을 시사함

→ 지난 4월 생산자물가지수(PPI)는 동기 대비 2.5% 감소, 디플레이션 우려를 벗어나지 못한 상황이며, M1(협의통화) 잔액도 동기대비 1.4% 감소

→ 사회용자총액<sup>8)</sup>은 2024년 4월 사상 처음으로 전월 대비 하락, 2017년 사회용자총액 통계를 발표한 이후 처음으로 마이너스를 기록

◆ 이러한 상황에서, 2024년 4월부터 중국 정부는 소비와 부동산 시장을 재생하기 위한 각종 정책을 전개하고 있음.

- 예를 들어, 중국 정부는 기존에 사용하던 가전과 생산 설비를 새 것으로 교체하면 보조금을 지급하는 '이구환신(以舊換新)' 정책과 주택 매입 규제 폐지 등으로 내수 확장에 나서고 있음.

8) 사회용자총액은 은행 대출을 비롯해 채권 및 주식 발행 등을 모두 포함하는 지표로 유동성 공급 총량을 가늠할 수 있는 지표임.

- 과거에도 시행했던 '이구환신' 정책은 단기적으로는 경기부양 효과를 가져왔지만, 중장기적으로 시장 왜곡(가격, 경쟁구도, 소비주기 등)의 부작용을 낳았음
- 여러 경제 지표가 안정적인 양상을 보이고는 있지만 경제 전반의 성장 잠재력 회복 여부를 판단하기 위해서는 부동산 규제 완화 이후 시장 상황이 호전되는지 여부와 CPI가 정상적 수준(2%)으로 회복되는지 여부를 판단하는 것이 중요함

◆ 2024년 중국 경제는 여전히 부동산 거품, 부채 리스크, 미·중관계의 긴장 등 주요 불확실성으로부터 탈피하기 힘들 것으로 평가됨.

- 성장 전망은 대체로 보수적 평가가 지속될 전망이다, AI, 5G, 반도체 및 기타 과학 기술 분야에서 자주적 혁신과 발전 강화가 경제 성장을 촉진하는 중요한 원동력이 될 것으로 기대됨.
- 2023년 9월부터 '신질생산력(新質生產力)<sup>9)</sup>' 제도가 정책의 핵심 키워드로 부상
- 글로벌 지정학적 위험, 국제무역 분쟁, 인구 고령화, 부동산 문제, 높은 부채와 소비 부진 등과 같은 국내외 뉴노멀(New Normal, 新常態) 상황이 경제의 큰 도전요인으로 작용하고 있음.
- 2024년 1분기 중국의 부동산 개발 투자 규모는 동기 대비 9.5% 감소하였고, 5월 중순 발표된 월간 부동산 개발 및 판매 지수도 하락한 것으로 나타남
- IMF는 중국의 취약한 부동산 산업이 아시아경제가 직면한 주요 위험요인 중 하나라고 지적하며, 부동산 시장의 하방 국면이 계속될 경우 수요 약화에 따른 지속적인 디플레이션 가능성 증가를 지적

---

9) '신질생산력'은 시진핑이 2023년 9월 중국 동북부 흑룡강을 시찰할 때 제시한 것으로, 새로운 발전 이념에 부합하는 선진 생산력의 질적 상태라 해석함. 2024년 2월 "과학기술 혁신은 새로운 산업, 새로운 모델, 새로운 동력을 낳을 수 있고 새로운 생산력 발전의 핵심 요소"라 지적하며, 새로운 슬로건을 통해 미래성장에 주력해야 함을 강조함. 중국 경제는 현재 낮은 소비자 신뢰와 산재한 부동산 위기, 지방정부의 부채 부담 등의 문제에 직면해 있는데, 중국이 이 비전을 어떻게 실현할지는 아직 불분명한 상황임. 베이징 당국은 '신질생산력'이 미국과 서구의 '디커플링(de-coupling, 탈동조화)' 또는 '디리스크링(de-risking, 위험경감)' 조치로 인한 서방세계의 압력에 맞서 중국의 실력 강화를 전제하고 있음. 현재 중국 경제가 당면한 가장 시급한 문제는 내수확대이지만 리창(李強) 총리의 업무보고에서 내수확대와 관련한 조치의 중요성은 '신질생산력' 제고보다 상대적으로 낮게 평가되고 있음. 최근 중국은 '신질생산력'을 국방, 공안부문에도 적용하고 있는데 이는 사회 안정을 통한 정권 유지의 수단으로 평가되고 있기도 함.

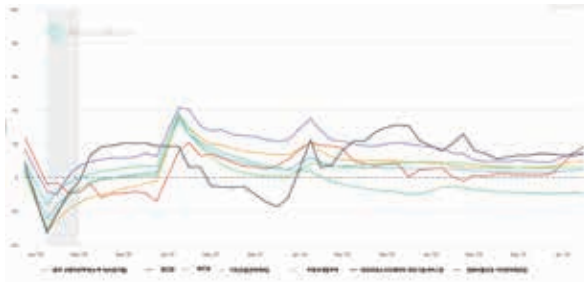
- 중국 경제는 리오프닝(re-opening)에 따른 기대감에 부합하지 못했고, 오히려 예상치 못한 위기 요인들이 표면화됨.
  - 과거 중국 경제에서 효과적으로 사용했던 부동산 정책과 인프라확충 등 조치 (부양책)들이 한계상황(한계비용체증)에 이른 것으로 평가됨
  - 기존의 경기부양책들이 무력화되면서 중국경제의 도전요인은 더욱 복잡하고 다방면에서 문제점들을 노출
  - 경제불균형, 제도적 불확실성, 고정자산 투자의 정체 등이 동시다발적으로 나타나면서 “중진국함정론(middle income trap)” 대두
  - 미·중관계 긴장 고조, 국제분쟁(전쟁) 등을 포함한 외부적 도전에 직면하면서 ‘국가안보(安全)’의 개념이 확대되기 시작함.
  - 국가정책에서 사회경제적 요인이 큰 비중을 차지하면서 국가안보의 핵심 구성 요소로 작용하기 시작했고, ‘리오프닝’ 과정에서 ‘경제(기)회복’이 국가안보의 핵심 현안으로 평가됨
- ◆ 지난 2023년 7월 24일, 중국공산당 중앙정치국회의는 상반기 경제 상황을 요약하고 2023년 하반기 경제사업의 초점을 결정하면서 ‘경제회복’을 최우선 과제로 상정함.
- 중국은 지속적인 경제회복세에도 불구하고 불충분한 내수, 기업 운영의 어려움 및 외부 환경의 변화와 같은 많은 도전에 직면해 있다고 평가함.
  - [내수와 민간기업, 부동산 부분] 중국 정부는 내수, 특히 소비와 민간투자를 확대하고 민간기업에 대한 지원을 강화함으로써, 부동산 위기와 금융 환경의 도전에 효과적으로 대처하기 위해 주택이 적기에 인도될 수 있도록 부동산 정책 조정을 결정하였음.
  - [환율-수출, 고용 부분] RMB 환율 안정(역내 환율: 수출증대를 위한 적극적 조치 병행)과 융자비용 절감 등 금융환경의 안정, 고용안정(특히 청년고용 우선 확보, 실업문제 지원) 및 외수부진 등에 대비해 대외무역 규모와 구조 안정화를 위해 관세를 추가로 낮추는 방안을 제시함.

→ 대외적으로 시장 개방 확대를 지속적으로 강조하고, 관세를 인하하며, (수출부진 타개책으로)인접국과의 무역 확대를 우선 고려함

## IV. 중국 경제의 불확실성과 대응 전략

### 1. 부동산 시장 거품의 영향

〈그림 3〉 중국의 업종별 고정자산 투자 추이(2019.12.~2024.3.)



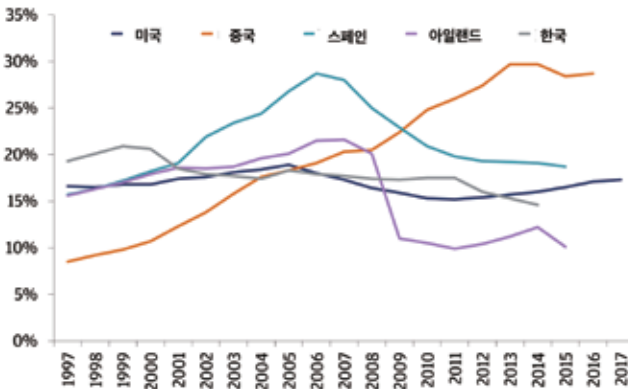
출처: MacroMicro(財政M平方),

<https://sc.macromicro.me/charts/327/cn-china-investment-actually-completed-comparison>.

- ◆ 중국의 부동산 투자는 2022년 2분기부터 역성장으로 돌아선 뒤 2023년 10월에는 -9.3%까지 기록했고, 지금까지 회복하지 못한 상태임.
  - 중국 경제에서 부동산업이 차지하는 비중은 여타 국가들보다 높으며, GDP에서 부동산업의 부가가치 비중은 2000년 4.1%에서 2020년 7.3%로 증가했고, 부동산업과 연관성이 높은 관련 산업사슬까지 포함하면 20%를 초과함.

- J.P.Morgan의 자료에<sup>10)</sup> 의하면, 중국의 GDP에서 부동산 비중은 30%에 이르며, 기타 국가들의 수준을 크게 상회하는 수준(아래 그림 4 참조)
- 중국의 부동산 시장은 거품이 심각한 상황이며 대부분의 대형 부동산 업체들이 파산 위기에 직면해 있어 중국 경제에 위기를 가중시키는 요인으로 작용하고 있음.

〈그림 4〉 중국의 GDP에서 부동산이 차지하는 비중(%)과 주요국과의 비교



출처: Kenneth Rogoff & Yuanchen Yang, “中國的住房建設見頂了嗎? (Has China’s Housing Production Peaked?)”, 「中國與世界經濟」, 第21期 第1號, 2021年, pp. 1~31.

- ◆ 중국 가계의 부(富)와 은행 자산은 대부분 부동산 시장과 밀접한 관계를 갖고 있으며, 가계 소비 및 금융시스템의 안정성에 직접적인 영향을 미치는 요인임.
- 2023년 8월 말 이후 중국은 처음으로 주택대출인 ‘주택담보대출’과 ‘주택대출 최저 계약금 비용 조정’ 등 최적화 조치(認房不認貸)를 발표해 시장

10) “了解中国房地产市场之下行走势及影响,” 2023년 8월 24일, <https://privatebank.jpmorgan.com/apac/cn/insights/markets-and-investing/understanding-chinas-property-downturn-and-its-implications>.

- 신뢰를 제고하고 부동산 기업의 경영 전망을 개선하려는 조치 단행하였음.
- 인방불인대(認房不認貸): 2023년 8월 광저우(廣州)와 선전(深圳)에서 시행한 부동산 대출완화 정책, 주택 구매자가 대출 기록 유무와 상관없이 구매자 명의의 주택이 없으면 첫 주택 구매로 간주하는 정책, 이전에는 무주택자여도 대출 기록이 있으면 첫 주택 구매로 간주하지 않았음
  - 중국 1선도시 중 광저우가 가장 먼저 부동산 대출완화 정책을 시행했는데, 이는 중국주택도시건설부, 중국인민은행, 금융관리감독총국에서 기 발표한 <개인 주택 대출 주택수 인정 기준 최적화 통지>에 대한 후속 조치로 부동산 시장의 안정적인 발전을 촉진하기 위한 조치란 설명

## 2. 채무위기

- ◆ 중국의 부채 수준은 지속적으로 상승하고 있으며, 특히 지방정부와 기업 부채는 금융시스템의 위험을 가중시키고 있음.
  - 2023년 말 현재, 중국 지방정부의 채무 잔액은 40조7,400억RMB로 일반채무 약 15조8,700억RMB, 특별채무는 약 24조8,700억RMB<sup>11)</sup>을 기록했으나, 정부의 법정부채비율은 56.1%로 신흥시장보다 낮은 수준이라 평가함.
  - 2022년 말 현재, 중국 지방정부의 채무 잔액은 일반채무 14조4,000억RMB, 특별채무 20조7,000억RMB 등 35조1,000억RMB를 기록, 2017년부터 연평균 16.3%씩 성장해 GDP성장률 7.8%를 넘어선 수준
  - 2022년 코로나-19 팬데믹(Pandemic), 부동산 시장 침체 및 토지 거래 부진으로 인해 지방 재정 수입이 감소해 지방부채의 신용 위험이 크게 증가함.
  - 2023년 1~8월 중국 지방정부의 채권 발행은 연간 4.2% 증가했으며, 지방정부 투자 수단(LGIVs. local government investment vehicles)으로 발행한 도시투자건설사채(城投債)는 1~3분기까지 연평균 15.3% 증가하는 등 지방채 증가세가 지속됨.

11) “两会中国经济问答 | 中国如何防范化解地方债务风险? ——两会中国经济问答之三,” 2024년 3월 7일, <http://www.news.cn/politics/20240307/4b80b2d56336427f807f8023094043a3/c.html>.

- 2023년 1~12월까지 중국 지방정부의 채권 발행 규모는 신규채권과 재융자채권 합산 9조3,374억RMB 수준<sup>12)</sup>
- 2024년 양회(兩會)에서 발표한 경기부양책은 △내수확대 전략 실행, △소비와 투자를 조정해 경제성장 견인, △새로운 유형의 소비(전기차, 전자제품 등) 육성을 통해 디지털·친환경 소비 촉진, △부동산 정책 최적화와 합리적인 자금 조달 요구를 차별없이 지원, △소비자물가 상승률 목표는 3%, △저출산 문제 해결을 위한 출산 지원책 개선, △구형 소비재와 설비의 신제품 교체(以舊換新) 정책 발표 등 제시<sup>13)</sup>

- ◆ 중국 당국은 부채비율이 여전히 통제 가능한 범위 내에 있다고는 하지만 지방 정부부채와 '그림자 금융(Shadow Banking)<sup>14)</sup>'의 지속적인 확장은 금융시스템의 위험을 증가시키고 있음.
  - 공식 통계에 포함되지 않은 숨은 채무는 대체로 만기가 짧고 금리가 높으며 상황 출처가 불확실한 경우가 다수(최근 악성부채회하는 경향)임.
  - 중국의 지방정부 채무불이행(default)에 이르면 금융기관의 막대한 손실, 대규모 예금인출사태(Bank run)와 금융위기, 경제성장에 미치는 영향 등 금융시스템에 큰 충격을 줄 수도 있음.

12) “财政部：2023年全国发行地方政府债券93374亿元,” 2024년 1월 30일, <https://news.cnstock.com/news/bwx-202401-5184358.htm>.

13) 2023년 12월 11~12일 진행된 중앙경제공작회의는 2024년도 경제정책의 방향에 대해 안정적인 경제 정책 추진과 고품질 경제발전을 강조. 구체적인 중점 추진 사항으로 ① 기술혁신을 통한 현대화 산업체계 구축, ② 내수 확대, ③ 핵심 분야의 개혁 심화, ④ 높은 수준의 대외개방 확대, ⑤ 경제·금융리스크 관리 및 예방, ⑥ 3농 사업의 지속 추진, ⑦ 도·농통합과 지역협력발전 추진, ⑧ 생태문명 건설과 녹색·저탄소 발전 추진, ⑨ 민생안정 및 개선 등을 언급함.

14) 은행을 제외한 금융기관이나 비금융기관을 통해 이뤄지는 금융활동으로 은행과 달리 정부의 통제와 감독에서 벗어나 있고, 고위험·고수익 상품을 판매하는 경우가 많아 금융 불안을 초래할 수 있음.

### 3. 미·중 무역과 과학기술 분야의 분쟁

- ◆ 2023년 글로벌 경제 정세는 여러 가지의 영향을 받았는데, 그 중 미·중관계가 가장 중요한 변수로 작용 중이며, 특히 미·중 간 무역과 기술전쟁에 관련한 영향은 무시할 수 없는 수준임.
  - 2018년 시작된 미·중 무역전쟁은 2019년 말 양국이 1단계 무역합의를 했지만 여전히 해결되지 않은 문제가 많은 상황임.
  - 미·중관계가 긴장됨에 따라 많은 기업들이 글로벌 공급망 재건을 위해 일부 생산 라인을 중국으로부터 이전하기 시작함(reshoring, Friend-Shoring).
  - 미국은 우방국과 연계한 탈중국 혹은 탈동조화(decoupling) 전략을 계속 추진 중이며, 2022년 도입된 ‘IRA’와 ‘반도체법’은 모두 글로벌 공급망에서 중국에 불리한 상황임.
  - 중국에 대한 미국의 기술 이전과 투자 제한, 중국 하이테크기업에 대한 제재는 양국 간의 기술 마찰을 더욱 심화시키고 있으며, 최근에는 중국의 공급과잉으로 파생된 디스플레이 수출이 새로운 이슈로 부상하고 있는 중.
  - 미국의 중국계 기업에 대한 투자 심사가 엄격해짐에 따라 중국 기업의 미국 내 투자 및 경영에 어려움이 가중되고 있는 상황임.
- ◆ 현재 중국은 AI, 5G, 반도체 및 기타 과학기술 분야에서 자주적 혁신과 발전을 강화하여 경제성장을 촉진하는 주요 원동력(신질생산력)이 될 것이라 기대하고 있음.
  - 중국은 상기 분야의 R&D투자를 확대함으로써 산업 업그레이드를 촉진하고 신에너지, 전기자동차, 바이오테크놀로지 및 클라우드 컴퓨팅과 같은 글로벌 공급망에서 중국의 경쟁력 강화를 통해 중국 경제의 새로운 성장 모멘텀을 확보하려 함.
  - 2024년 중국은 양회를 통해 ‘신삼양(新三樣: 태양광패널(전지), 이차전지, 전기차)’을 에너지안보와 신산업 육성과의 결합으로 연계하고 있음.

- 중국의 태양광패널, 이차전지, 전기차의 세계 시장 점유율은 각각 90%, 60%, 50%에 이르나, 중국의 GDP에서의 비중과 경제발전 공헌도는 아직 낮은 수준 (대략 8% 정도)
- 중국은 과거 의류, 가구, 가전 등 소위 '노삼양(老三樣)'의 대량 수출에서 태양광 패널, 이차전지, 전기차 위주의 '신삼양'으로의 수출 구조 및 비중 확대를 유도하고 있음
- 2023년 중국 수출 중 '신삼양'은 30% 증가했으나 총수출 중 비중은 4.4%로 중국 경제에서 아직 미미한 수준, 이는 내수 부진에 따른 원인이 크며 대외무역구조의 최적화와 산업 고도화의 속도가 더딘 점도 있음<sup>15)</sup>
- '구삼양'은 국제자본과 수주 등으로 많은 부분이 중국에서 해외로 이전됨에 따라 세계 공급망이 재편되고 있고, '구삼양' 분야의 대량 실적으로 아직 충분한 시장과 수요, 일자리가 형성되지 않은 상황
- '신삼양'의 생산성이 향상되면 중국 경제의 장기 발전에 매우 중요한 영향을 미칠 것으로 전망되나, 정부 투자뿐만 아니라, 민간 투자가 작용하는지의 여부가 관건, 다만 '탄소중립' 목표 달성에는 긍정적

#### 4. 중국의 경제 정책과 지표에 대한 신뢰성 문제

- ◆ 중국의 각종 경제 정책과 지표에 대한 신뢰성 문제는 꾸준히 대두되었던 문제이지만, 경기 부양을 위한 절박한 상황에서 신뢰성 문제가 더욱 두드러지고 있는 상황임.
  - 코로나 팬데믹 기간과 리오프닝 기간 중국의 고정자산투자 총액은 7조 RMB 감소했으나 국가통계국은 고정자산투자 성장률이 3% 증가 한 것으로 발표함.

15) “中国“新三样”能够救经济吗？” 2024년 6월 24일, <https://www.voachinese.com/a/china-new-trio-economy-20240319/7533579.html>.

- 해외 기관들은 고정자산투자에 있어 10% 이상, GDP의 3대 구성요소인 수출, 투자, 소비 등에서 대략 7% 정도의 왜곡과 조작이 있는 것으로 추정
- 통계에 대한 왜곡과 조작은 2020년부터 광범위하게 시행되고 있고, 최근 국가 안보 관련 계(대외관계법, 반간첩법, 국가기밀보호법 등)의 확대 적용으로 인해 통계 데이터 접근성이 차단됨에 따라 통계 신뢰성과 공신도가 크게 손상된 것으로 파악됨
- 전기생산과 소비량의 불일치로 중국 경제 및 통계에 대한 의문이 가중됨.
- 2023년 1~11월 중국의 전기사용량은 83,679억Kwh인 반면 발전량은 80,732억Kwh를 기록 약 3,000억Kwh의 차이를 보임<sup>16)</sup>
- 또한 GDP 성장에도 불구하고 식료품 가격(특히 돼지고기 가격)이 지속적으로 하락했다는 중국 당국의 설명은 쉽게 납득할 수 없는 부분이며, 리오프닝 이후 중국은 통화긴축과 디플레이션이 확산 및 심화된 것으로 추정하는 근거가 됨.
- 경제적 관점과 이론에 의하면 일반적으로 리오프닝 과정에서 심리적 만족감과 해방감으로 인해 소비증가가 나타나며, 특히 식음료 소비 증가가 일반적 현상, 이는 경제회복의 중요한 동력으로 평가됨
- 2022년 말부터 2024년 4월까지 물가의 주요 비중을 차지하고 있는 돼지고기 가격은 오히려 하락세를 보이고 있고, 동기간 CPI 역시 마이너스를 기록했음
- 인민은행의 투명성, 독립성 그리고 공신력의 문제도 도마에 오르고 있음.
- 2023년 9월 시진핑의 인민은행 방문 과정에서 각종 경제정책의 운영에 대해 공개적 지시, 또한 인민은행장의 인사 단행 등은 중앙은행에 대한 독립성 훼손 사례
- 2023년 9월 인민은행은 시장 유동성 확대를 통해 경기부양의 의지를 강조하며 기준율을 0.25%p 인하 발표(중국 금융권 평균 기준율 7.4% 유지 명시), 2024년

16) 국가통계국은 관련한 문제에 대해 전기사용량의 계상 과정에서 전기 소비 대상 및 기준의 차이로 야기된 문제라 해명했으나, 구체적인 상황은 공개하지 않음. “用电量和发电量不一致? 国家统计局回应!” 2024년 1월 17일,

1월 1조RMB의 유동성 공급과 2월 5일 경기회복 기반의 공고화를 명분으로 기준율 0.5%p 전격 인하 단행했으나 인민은행 홈페이지에는 금융권 평균 기준율을 7.0%로 명기<sup>17)</sup>

\*이는 시장불안감 증가와 경기 회복 심리 훼손 및 경제운영(정책) 실패 자인을 우려한 조치로 판단되는데, 금융권에서의 영향은 상대적으로 크게 나타나 '시장 반응의 탈동조화', '통계 자료 공개 지연' 및 '중앙-지방 정책과 통계 불일치' 등의 현상들이 나타남

- 최근 중국 정부는 경제자료 공개에 대해 빗장을 걸고 있어 투자 불확실성이 증대되고 있는데 이는 중국 정부가 경제데이터를 국가안보로 인식하고 관련한 부분에 대해 비공개, 경직적 정책을 취한 까닭임.
- 중국 시장에 투자했던 투자가와 업체에 타격이 현실화되고 있으며, 특히 외국 싱크탱크의 중국 경제 연구에 상당한 차질이 불가피한 실정
- 최근 시진핑은 공개 석상에서 중국 투자 증대를 강조하고 있으나, '안부 우선'을 이유로 시장정보의 접근성을 차단하고 있는 상황

## 5. 공세적 외교의 전개

◆ 디지털 경제의 해외 확장 전략과 경제무역 정책의 실효적 성과를 위해 중국은 '정상외교'를 적극 활용 중.

- 2022년 9월부터 2023년 10월 21일까지 시진핑은 40개 국가와 47건의 양자 <공동성명>을 발표했고, 이를 대외경제정책의 연장선상에서 이용하고 있음.
- 중국의 의도는 미·중 전략 경쟁과 코로나 팬데믹에 따른 외교적 고립감, 즉 'Cold peace' 탈피를 위해 적극적인 대외관계 개선을 시도하고 있음
- 동 기간 29건의 양자 <공동성명>에서 상대국의 농산품과 에너지 수입 확대; 34건의 양자 <공동성명>에서 '디지털 경제'를 명시하여 <글로벌 디지털 안정 선언>을

17) "中国人民银行：我国法定存款准备金率仍有下降空间," 2024년 3월 21일, <http://www.news.cn/fortune/20240321/85dffaceab7c4d82aa0dd83176bc48fb/c.html>.

통한 글로벌 디지털 거버넌스 규칙 제정의 기초 마련; 13건의 양자 <공동성명>에서 ‘금융협력’을 제의해 RMB의 초국경적 지불시스템 및 보험, 자산관리 등을 포함 시킴; 25건의 양자 <공동성명>에서 ‘동반자 관계’와 ‘운영공동체’ 언급

◆ ‘일대일로’ 전략과 ‘디지털 실크로드(digital silk road)’의 연계를 통한 정보 네트워크 플랫폼(information port, 일종의 무역 통합 디지털 플랫폼) 구축에 주력함.

- AI, 5G, Big data, 블록체인 등을 기초로 한 초국경전자상거래와 원격의료 등 디지털 협력 경제체 구축에 노력함.

→ 이를 ‘신질생산력’의 대외적 확장으로 인식함

- 이와 관련해 ‘강제적 국가표준(‘중국표준 2035’)’ 구축에도 주력 중이며, 이는 국제 디지털 경제의 표준 설정권 확보를 위한 동시에 주도권 선점을 위한 포석으로 평가됨(2023년 1분기 현재 중국은 935개의 강제적 국가표준을 설정했음).

→ 2021년 10월 중국 국무원은 <국가표준화발전강요> 발표, 국가표준 제정 주기를 18개월로 단축하고 2025년까지 과학기술표준전환비율과 국제표준전환율을 각각 50%와 85%까지 실현할 것을 공식화함

→ 국가표준을 투자유치, 해외진출과 연계하며 플랫폼 구축의 일환으로 상정하고 있음

- 2015년부터 중국 국무원은 ‘초국경적 전자상거래 종합시범구(Cross-Border Electronic Commerce)’를 지속적으로 확대 건설하고 있음.

→ 2016년 텐진(天津), 상하이(上海), 충칭(重慶) 등 12개 도시 추가; 2018~20년 92개 도시로 확대, 2022년 60개 도시 추가 지정; 2023년말 현재 165개 도시가 초국경적 전자상거래 종합시범구로 지정된 상태

◆ 제조업 생산 대국과 수출 대국(‘세계의 공장’)의 지위를 활용한 RMB 국제화에도 주력하고 있음.

- 코로나 팬데믹 상황에서도 중국 인민은행은 다양한 국가들과 <화폐청산협약

(Currency Clearing Agreement)를 적극적으로 체결(라오스, 카자흐스탄, 파키스탄, 모리셔스, 브라질, 아르헨티나 등)했으며, 식량과 철광석 및 에너지 수급에서도 RMB 결제를 적극적으로 확대 실시하고 있음(사우디아라비아, 이란, 이라크, 러시아, 브라질, 아르헨티나 등).

- RMB는 아시아, 아프리카, 중동, 유럽 및 남미 등 100개 국가에서 무역 결제로 사용
- 최근 국제은행 간 통신협회(SWIFT)에서 RMB의 비중은 4.5%로 확대되었으나 아직 USD(83.71%)에 비해 미미한 수준

## V. 결론

- ◆ 2023년 중국의 경제성장률은 5.2%(전년 대비 2.2%p 상승) 달성했으나, 2024년에는 다양한 대내외적 도전에 직면하였으며, 대부분의 예측기관은 이를 반영하여 약 4.5%로 하향 전망함.
- ◆ 중국의 경제성장은 미·중의 지정학적 긴장과 부동산 거품화에 의해 장기간 둔화할 것으로 전망되며, 세계 경제의 불확실성 특히 선진 경제체의 높은 인플레이션, 공급망 디커플링과 에너지 가격 상승, 중국의 폐쇄적 정책 등으로 인해 중국의 대외무역 및 투자에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨.
- ◆ 최근 중국 정부가 발표한 자료에 의하면, 2024년 1분기 GDP성장률은 5.3%로 2023년 3분기 4.9%, 4분기의 5.2%와 같이 시장의 예상을 상회했는데, 관계 당국은 이에 대해 내수소비와 제조업이 모두 회복세를 보이면서 소비 의지가 개선됐다고 평가하고 있음.
  - 중국 국무원은 최근 경제상황에서 내수와 국내투자 확대에 정책적 초점을 맞추고 있음. 일각에서는 중국이 달성한 1분기 경제성적표가 새해 들어 추진한 경기 부양과 소비 촉진을 위한 각종 정책의 효과라고 평가함.

- 국제신용평가사와 기관들은 1분기 경제성장은 광범위한 제조업 성과, 준절(구정) 연휴에 따른 가계 지출 증가, 투자 촉진 정책에 의해 뒷받침되었다는 시각이 다수(각종 부양책+유동성 공급 등 효과)
- 3월 수출 부진(-7.5%)에서 볼 수 있듯이 외부 수요 상황은 여전히 예측하기 힘든 상황이라 중국 경제를 낙관하기 이르다는 반응

◆ 2024년 1분기 중국의 수출입은 모두 마이너스 성장을 했지만 무역흑자는 지속해 경제성장에 긍정적 영향을 미쳤음<sup>18)</sup>.

- 중국 해관총서가 발표한 자료(2024. 1. 12.)에 따르면 2023년 중국의 수출과 수입은 각각 4.6%, 5.5% 하락했고, 교역총액은 전년 대비 5% 감소한 5조9,368억USD(수출 3조3,800억USD; 수입 2조5,568억USD) 기록함.

→ (수출) 2023년 집적회로(-10.1%), 완구(-12.2%), 의류(-7.8%), 신발(-12.6%) 등 전통 품목의 수출액이 두자릿수 감소폭을 기록한 반면 자동차(69%), 선박(28.6%) 등 고부가가치 품목은 높은 신장세를 시현해 전체 수출 하락세를 방어함

→ '신삼양' 수출규모가 1조RMB를 돌파해 수출구조 고도화 추세 반영, 향후 관련한 수출 규모는 점증할 것으로 예상(2023년 중국의 수출 총액은 23조7,7725억 RMB)

→ (수입) 농산품, 에너지 수입이 두자릿수 증가세를 보인 반면 기계전자류 수입은 마이너스 기록

\*금액기준: 식용유 16.3%, 석탄 24.1%, 정제유 42.3%, 자동데이터 처리기기 -10.7%, 집적회로 -15.4%, 액정패널 모듈 -21% 등 기록

◆ 중국의 인구 고령화는 노동력과 사회안전 시스템을 위협하고 있으며 부동산 거품, 지방정부와 기업 부채문제는 금융안정을 위협하는 요인으로 작용함.

---

18) 2024년 1분기 중국 수출은 전년 동기 대비 7.5%, 수입은 1.9%, 외국인직접투자는 19.90%를 기록했는데, 특히 외국인직접투자는 2023년 7월 이후 9개월 연속 마이너스를 기록함. 2024년 1분기 중국의 무역수지는 585억5천억USD로 흑자를 달성했지만 전월 대비 66.61% 감소했음.

→ 중국은 2010년부터 노동자들의 총소득이 급증하면서 2010~2011년 전후 시점에 '루이스 전환점(Lewisian turning point)'을 통과했다는 평가

\*2013년 11월에 열린 제18기 중앙위원회 3중전회에서 투자 중심의 경제체제를 소비 중심으로 바꾸겠다는 전략과 함께 소득분배 합리화, 사회보장제도 강화를 강조한 것이 근거

→ 중국의 '그림자 금융' 규모가 사상 최대를 기록(GDP대비 63.4%)하고 있으며 투자 대상 대부분이 부동산이란 점에서 그 심각성이 있음

\*2020년 헝다(恆達)그룹 파산과 2023년 자산관리사 중즈(中資)그룹 파산이 대표적 사례

◆ 중산층이 지속적으로 확대됨에 따라 내수 시장은 계속해서 중국 경제의 중요한 버팀목 역할을 할 것으로 판단되나, 중국 경제 회복정책이 실효화 하거나 국가의 각종 '안전' 조치들(반간첩법, 대외관계법, 국가기밀법 등)이 가속화하여 성장 지향적인 행동을 대체하거나 민간 부문의 투자 신뢰에 영향을 끼친다면 경제 동력을 크게 약화시킬 수 있음.

◆ 기후변화와 관련된 환경 보호와 '탄소 배출' 문제에 대응해 중국이 산업구조 조정에 적극 나서면서 새로운 무역 마찰이 발생할 전망이다.

- 중국은 새로운 성장 기회를 신에너지, 환경 보호 기술 및 순환 경제 분야에 서 찾고 있으며, 이를 독립적인 과학 기술 혁신에 도움이 되고 과학 기술에 대한 외부 의존도 감소에도 긍정적 역할을 할 것으로 판단하고 있음.

- 세계 경제의 패턴 변화와 함께 신흥시장의 중국에 대한 수요가 증가함에 따라 대외 수출에 새로운 기회를 제공하고 있으나, 녹색 과학 기술 산업을 발전시키기 위해 선진국들이 국내 생산 능력을 강화하고 중국과 경쟁하기 위해 대규모 보조금을 도입함에 따라 서방세계와 중국 간 긴장관계는 더욱 심화할 전망이다.

◆ 미국을 위요한 선진국들이 중국에 대해 무역장벽을 높이면 무역 갈등은 빈번해 질 것이고, 중국은 핵심 원자재 수출 제한 등과 같은 보복조치를 시행

할 가능성이 있음<sup>19)</sup>.

- ◆ 최근 중국은 대외경제정책에 대한 공세적·확장적 전략 심화(upgrade)를 집중 논의하고 있어 이를 주목할 필요가 있음<sup>20)</sup>. 특히 RMB국제화(무역결제, RMB 청산협의 등)와 초국가적 전자상무(cross-border electronic commerce), 강제적 국가표준(중국표준 2035) 적용, 디지털 실크로드(Digital Silk Road) 등을 ‘신질생산력’의 대외적 확장으로 인식하고 있어 이에 대한 분석과 대응 전략이 요구됨.
- ◆ 중국 경제가 불러 온 ‘뉴노멀’에 대한 면밀한 분석과 대응이 필요함.
  - 중국의 정책과 통계 데이터에 대한 현실과의 부합성을 면밀히 확인하기 위한 기제(다각화된 경로: 민관 트랙 교류를 통한 자료 수집과 조사 및 분석 등) 필요함.
  - 조작·왜곡된 통계 데이터를 근거로한 중국 정책 당국의 정책이 야기할 문제점 관찰과 분석 필요함.
  - 조작·왜곡된 자료에 따른 정책 오류와 실패 가능성을 분석하고 판단하는 동시에 시의적 대응 및 관련 부처와 주체(정부-기업-민간) 간 유기적 협력 필요
  - 중국의 공세적, 확장적 대외경제전략이 가져올 파급효과에 대한 추이 파악과 분석 및 대응 필요함.
  - 최근 중국의 디스플레이션 수출과 자원 무기화 및 경제, 무역보복에 대한 사전 경보 시스템과 대응 방안(제도) 마련 필요
  - 디지털 무역 패턴 변화에 따른 대응 방안 마련 필요

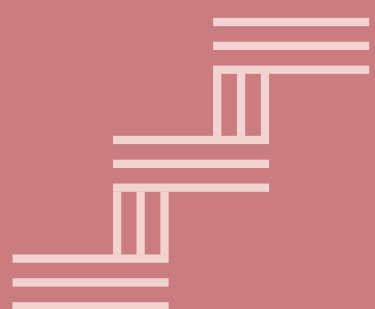
19) 관련 자료는 EIU, “Risk outlook 2024: Ten Critical Risk Scenarios facing the Global Economy,” *Economist Intelligence Unit*, 2024. <https://www.eiu.com/n/wp-content/uploads/2023/10/EIU-Risk-outlook-2024.pdf> 참조.

20) 필자가 다양한 경로(중앙정책연구소, 중국국무원, 외교부 등)로 취득한 정보임.

## 저자약력

### 전 가 립

북경대학 국제관계학원에서 정치학 박사 취득. 전공분야는 중국대외관계, 동북아 국제정치, 중국의 부패문제. 저서로는 『미·중 전략경쟁 내 중국 탄소중립 대외전략과 시사점』(2022, 공저), 『현대중국정치의 분석과 전망』(2020), 『제국의 미래: 중국의 정치·경제 및 사회·외교』(2011, 공저), 『동아시아의 문화전통과 21세기』(2004, 공저), 『21세기 동북아 질서와 한반도』(2003, 공저) 등. 현재 합동참모본부 자문위원, KBS 국제방송 <시사포커스>진행자, 홍콩<봉황위성> 전문위원 등으로 활동 중이며, 과거 <서울신문> 필진, KIEP CSF 칼럼리스트, 민주평화통일자문회의 자문위원, 국방부 국방정책 자문위원 등을 역임했음.



...

제2부

중공 20기 3중전화: 평가와 시사점



## 중공 20기 3중전화: 평가와 시사점

**요약** 2024년 7월 15일부터 18일까지 중국공산당 제20기 중앙위원회 제3차 전체회의(中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议; 이하 20기 3중전화)가 개최되었다. 20기 3중전화에 대한 주요 관심사는 시진핑 지도부의 경제 정책 전환 여부였다. 개혁개방 이후 약 40여 년간 운용해온 중국특색사회주의 시장경제 모델의 내재적 모순이 전면적으로 표출되면서 현재 중국경제가 대내외적으로 매우 심각한 난관에 봉착해 있기 때문이다. 하지만 20기 3중전 회의 결과는 시진핑 지도부가 지난 10여 년간 지속해온 정책을 지속할 뿐만 아니라 시진핑 1인지배체제를 더욱 공고히 하겠다는 의지를 표명하는 것으로 막을 내렸다. 20기 3중전화 결과는 향후 중국 정치경제 및 대외관계에 중요한 함의와 시사점을 제공한다. 첫째, 당·국가 주도의 경제정책이 더욱 심화될 것이다. 둘째, 중국사회에 대한 중공 당국의 전체주의적 통제가 한층 더 가속화될 것이다. 셋째, 그 결과 중국은 현재 직면하고 있는 ‘중진국의 함정’을 극복할 수 없을 것이다. 넷째, 국내 사회경제적 난관의 심화가 동아시아 및 전세계 경제안보 문제로 표출될 가능성을 높이고 있다. 이에 따라 중국발(發) 동아시아 경제 및 안보 위협은 더욱 증가할 것이다. 한국은 현재 중국의 사회경제 및 정치적 상황 악화가 한국의 경제와 안보에

이 지 용  
계명대학교 교수

끼칠 영향을 다각도로 분석해야 한다. 이를 바탕으로 중국발 경제 및 안보 리스크를 통제 및 관리할 수 있는 대응방안을 강구해야 한다. 또한 증가하고 있는 안보 위협을 관리하기 위해 자유우방과의 협력 및 공조 체제를 신속히 강화해야 할 것이다.



- I. 문제제기
- II. 중공 20기 3중전회: 의의 및 주요내용
- III. 중공 20기 3중전회 결과 해석 및 평가
- IV. 20기 3중전 이후 중국의 정치경제 및 대외관계 전망
- V. 한국의 고려사항

## I. 문제제기

- ◆ 2024년 7월 15일부터 18일까지 중국공산당 제20기 중앙위원회 제3차 전체 회의(中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议; 이하 20기 3중전회)가 개최.
- ◆ 20기 3중전회는 중공 최고지도부가 집권을 시작한 이후 10년간의 정치경제 노선 및 실행정책을 도출하는 회의로서의 의미가 있음. 따라서 2022년 10월 개최된 중국공산당 제20차 전국대표대회를 통해 집권 3기로 접어든 시진핑 지도부가 향후 10년간(2022년부터 2027년까지의 5년과 2027년부터 2032년까지의 5년)의 노선 및 정책을 발표하는 회의였음.
- ◆ 3중전회는 중공 지도부가 집권 1년차 가을에서 겨울 사이에 개최하는 것을 관례화 해오고 있었으므로 2023년 가을에 개최될 것으로 예상되었으나, 약 8-9개월이 지난 2024년 7월에 개최되었음.

- 3중전회 개최가 지연되는 배경을 둘러싸고 중공 지도부 내에서의 불협 화음과 정책노선 합의를 도출하지 못하는 난맥상이 전개되고 있는 것으로 분석되기도 했음.
- ◆ 20기 3중전회에 대한 핵심 관심사는 시진핑 지도부의 경제정책 전환 여부였음.
  - 현재 중국경제는 대내외적으로 매우 심각한 난관에 봉착해 있음.
  - 개혁개방 이후 약 40여 년간 운용해온 중국특색사회주의시장경제 모델의 내재적 모순이 심각하게 표출되면서 중국경제의 위기가 전면적으로 표출 되고 있기 때문임.
  - 따라서 중국경제의 지속가능한 성장을 유지하기 위해서는 전면적 경제정책 전환이 요구되고 있는 상황임.
- ◆ 하지만 20기 3중전회 결과는 중공 시진핑 지도부가 지난 10여 년간 지속해온 정책을 지속할 뿐만 아니라 시진핑 1인지배체제를 더욱 강화하겠다는 의지를 표명하는 결정을 내리고 막을 내렸음.
- ◆ 본 보고서는 20기 3중전회의 의미, 배경, 결과를 분석함으로써 현재 시진핑을 핵심으로 하는 중공 지도부의 정치경제 노선, 정책적 합의, 대내외 정책표출 방향을 해부하고 정책적 시사점을 도출하고자 함.

## II. 중공 20기 3중전회: 의의 및 주요내용

### 1. 중국공산당 중앙위원회 전체회의와 3중전회 의의 및 의의

- ◆ 중국은 중국공산당 일당독재국가로서 중국공산당은 중국의 정치, 경제, 사회, 대외관계 모든 영역의 중심임.
  - 따라서 중국공산당 지도부인 중국공산당 중앙위원회(이하 중공중앙) 전체

회의와 일정에 대한 전체적인 파악이 필요하며, 이러한 전체 구도 속에서 3중전회가 갖는 위상과 의미를 이해할 필요가 있음.

- ◆ 중공중앙 전체회의와 중국공산당 주요 회의들은 <표 1> 과 같이 정리할 수 있음.

<표 1> 중국공산당 중앙위원회 전체회의(중전회) 및 주요회의 일정표

년도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028 ~ 2032						
5개년 규획 (規劃)	12·5 규획 (2011- 2015년)		13·5 규획 (2016-2020년)				14·5 규획 (2021-2025년)				15·5 규획 (2026-2030년)									
중전회 (중공중앙 전체회의)	5중전회		6중전회	7중전회	1중전회	2중전회	3중전회	4중전회	5중전회	6중전회	7중전회	1중전회	2중전회	3중전회	4중전회	5중전회	6중전회	7중전회	1중전회	2~7 중전회
전당대회 (매5년)	18대(大)		19대(大)	19대(大)				20대(大)	20대(大)				21대(大)	21대(大)						

- ◆ 중국공산당은 전국대표대회(이하 전당대회)를 개최해 중앙지도부를 구성하며, 전국대표 대회(大會)를 통해 구성된 지도부 기간을 하나의 대(大)로 구분함.
  - 1921년 7월 23일 상하이에서 전국대표 13명이 참가한 창당대회(1차 전당대회)부터 1922년 7월 16일, 역시 상하이에서 개최된 2차 전국대표대회(2차 전당대회) 이전까지를 중공 1대(大)로 구분하며, 1923년 6월 12일 광저우에서 3차 전국대표대회(3차 전당대회)가 개최되기 전까지를 중공 2대(大)로 구분하는 것임.

- ◆ 중국공산당(이하 중공)은 1921년 창당 이후 전당대회를 통해 중앙 지도부를 선출하였으나, 선출된 중앙지도부가 모두 모여 진행되는 중앙위원 전체회의는 1928년 모스크바에서 개최된 6차 전당대회 이후야 시작되었음.
  - 따라서 중공중앙 전체회의(이하 중전회)는 중공 6대(大)부터 시작되었음.
  - 중공 6대(大)는 1928년 6월부터 1945년 4월 23일 옌안에서 7차 전당대회가 개최되기 전까지 약 17년 간 지속됨.
  - 중공 6대(大) 기간에는 17년 간 총 7차례의 중전회가 개최되었음. 이 기간 개최된 중전회를 각 차수별로 제6기(屆) 중앙위원회 제 몇 차 전체회의라고 하며, 1차 중전회를 6기 1중전회로 줄여서 부르는 것임.
- ◆ 중공은 1976년 마오쩌둥이 사망한 이후 시작된 중공 11대(大) 이후 매 5년 마다 새로운 지도부를 구성하고, 구성된 지도부가 집권하는 5년 동안 7차례의 중전회를 개최하는 것을 관례화 해오고 있음.
  - 중공 11대(大) 이후 5년 기간 내에 정례화된 7차례의 중전회를 초과하여 중전회가 개최된 사례는 1989년 ‘6·4 천안문 민주화 항쟁 및 천안문 대도살’ 사건이 발생한 상황에서 9차례의 중전회가 개최된 것이 유일한 예외였음.
- ◆ 전당대회를 통해 ‘선출’의 형식을 갖추고 구성된 중공 지도부가 5년 동안 집권 하면서 통상 7차례 개최되는 중전회는 각각의 개최 목적과 중점 논의 사항이 있음.
- ◆ 각 중전회의 개최 목적과 논의 사항은 <표 2>와 같이 정리할 수 있겠음.
  - 전당대회에서 중앙지도부(중공중앙위원)가 선출되고 폐막하면, 제1차 중전회는 전당대회 폐막 다음 날 바로 소집되어 중공중앙 정치국 위원과 상무위원 등 최고 지도부를 선출함.
  - 물론, 전당대회에서의 중공중앙위원, 1차 중전회에서의 최고 지도부는 ‘선출’의 형식만 가질 뿐이며, 중공 지도부에서 이미 정해놓은 인사들을 형식적으로 추인하는 것임.

〈표 2〉 중국공산당 중앙위원회 전체회의: 각 중전회 별 주요사안

중전회	(일반적인) 개최연도	주요사안	대표사례
1중전회	전당대회 폐막 다음날	정치지도부 선출	2022년 10월 20차 전당대회 폐막 다음 날 개최: 시진핑 3연임 및 중앙지도부 시진핑 충성파(習家軍) 장악
2중전회	1차년도 3월 양회 개최 이전	당정 인사개편과 행정조직 개편 등	2018년 1월 19기 2중전회: '중공중앙의 헌법 일부 내용 개정 건의' 통과, 시진핑 사상 국가헌법 삽입 결정 및 국가주석 연임제한 폐지 결정. 2023년 2월 20기 2중전회: <당과 국가기구 개혁 방안> 심의 통과
3중전회	1차년도 하반기 (9-12월)	당 이념 및 전략노선과 집정방향 및 주요정책(경제정책) 등에 대한 문제	1978년 12월 11기 3중전회 (개혁파 당권장악, 개혁개방으로의 노선 및 정책 대전환 계기)
4중전회	2차년도	당의 집정(執政)능력, 당내 단결 및 기율 강화방안 도출	1989년 6월 13기 4중전회: 자오쯔양 총서기 숙청 및 장쩌민을 후임 총서기로 선출. 2019년 10월 19기 4중전회 개최: 시진핑 당내 장악력 공고화.
5중전회	3차년도	차기 5년간 경제규획	19기 5중전회(2020년) '14-5규획(規劃)(2021-2025년)' 확정발표
6중전회	4차년도	당 지도사상과 사회문화에 대한 방침	19기 6중전회(2021년) 중공 '3차 역사결의'
7중전회	5차년도	차기 당대회에 대한 준비	

- 2중전회는 전당대회와 1중전회를 통해 중공 지도부가 결정되면 전당대회 이후 개최되는 중화인민공화국 전국인민대표자대회(이하 전국인대)가 열리기 전에 중공의 국가기관인 중화인민공화국 정부를 이끌어 갈 주요 직책 인사문제와 행정기구 개편을 결정하는 회의임.

- 3중전회는 전당대회를 통해 구성된 중공 지도부가 중화인민공화국 정부의 새로운 임기를 공식적으로 출범시킨 이후, 중공 최고지도부의 주요 전략 노선과 정책을 결정하는 회의로서, 3중전회를 통해 신지도부의 집정방향을 도출하는 회의임.
- 4중전회는 당의 집정(執政)능력, 당내 단결 및 기율 강화방안을 도출하는 회의임.
- 5중전회의 주요 사안은 ‘5개년 계획(規劃)’을 결정하는 것인데, 또 다른 사안으로 중공 최고지도부의 후계구도를 확정짓는 결정이 이 회의에서 결정된 사례도 있음. 예를 들어, 후진타오와 시진핑은 각각 중공 최고지도자로 선출되기 이전 개최된 5중전회에서 중공 중앙군사위원회 부주석으로 선출됨으로써 후계구도를 확정지은 바 있음.
- 6중전회는 당 지도사상과 사회문화에 대한 방침이 발표되는 회의로서 여타 중전회에 비해 정치경제적 영향이 작아 비교적 적은 관심을 받았으나, 중공의 사상과 이념 노선에서 중대한 변화가 이 회의에서 결정됨. 예를 들어, 2021년 개최된 19기 6중전회에서 중공은 ‘중공 3차 역사결의’를 발표함으로써 중공이 시진핑 사상과 이념의 정당으로 전환되었음을 선언한 바 있음.
- 7중전회는 5년간의 집정을 마무리하고 다음 전당대회를 준비하기 위해 소집되는 회의임.

## 2. 역대 3중전회와 20기 3중전회 의의

- ◆ 3중전회는 중공 지도부의 주요 전략노선 및 도출된 노선에 따른 정책을 결정하는 회의로서 1978년 12월 개최된 11기 3중전회 이전까지는 주요 사안이 시장화 경제개혁이 아니었음(〈표 3〉 참조).
- ◆ 11기 3중전회 이전 개최된 3중전회의 주요 의제는 정치권력과 이념노선 등이었으며, 경제전략 및 노선과 관련한 회의는 마오쩌둥의 ‘대약진’ 정책이 시작하기 전에 개최된 8기 3중전회였음.

◆ 마오쩌둥 사망 이후 덩샤오핑을 중심으로 한 중공 개혁파가 당권을 장악하고 전면적 개혁개방으로의 노선 전환을 선택한 11기 3중전회 이후, 개혁개방 노선에 따라 각 3중전회에서는 주요 시장화 개혁정책이 발표되었던 것임.

〈표 3〉 역대 중공 3중전회 주요 결정 사항

역대 3중전회	개최 년도 및 날짜	주요 결정사항
중공 1대(大)에서 5대(大)까지는 중앙위원 전체회의가 개최되지 않아 '중전회'가 없음.		
제6기 3중전회	1930년 9월 24-28일	리리싼(李立三)의 이른바 '좌경모험주의' 비판
제7기 3중전회	1950년 6월 6-9일	중화인민공화국 건국 후 개최. 인민민주독재를 공고화한다는 전략노선과 행동강령 채택.
제8기 3중전회	1957년 9월 20일 -10월 9일	마오쩌둥의 '대약진' 정책으로 전환하는 결정: 중공업 주도 계획경제 심화결정(《关于改进工业管理体制的规定(草案)》) <sup>1)</sup> .
제9기 3중전회		문혁으로 소집 안됨.
제10기 3중전회	1977년 7월 16-21일	마오쩌둥 사망 이후 개최. 덩샤오핑 복권 및 중공 부주석 복귀. 문혁 4인방 숙청 결의 중공 제11차 전국대표대회 조기개최 합의 <sup>2)</sup> .
제11기 3중전회	1978년 12월 18-22일	개혁파 당권 장악 사회주의현대화 건설방침 결정 경제노선 개혁 및 국제협력 강화로 정책 전환 결정 <sup>3)</sup> .
제12기 3중전회	1984년 10월 20일	사회주의 시장경제 발전 도출 계획가격에서 시장가격제로의 전환 <sup>4)</sup> .

1) David Bachman, 1991, *Bureaucracy, Economy, and Leadership in China, The Institutional Origins of the Great Leap Forward*, pp. 191 - 213; 中共第八届历次中央全会, [https://www.gov.cn/test/2007-08/28/content\\_729624.htm](https://www.gov.cn/test/2007-08/28/content_729624.htm).

2) 中国共产党第十届中央委员会第三次全体会议公报, [https://www.gov.cn/test/2008-06/20/content\\_1022119.htm](https://www.gov.cn/test/2008-06/20/content_1022119.htm).

3) 中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报, <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65371/4441902.html>.

4) 中共中央关于经济体制改革的决定, [https://www.gov.cn/test/2008-06/26/content\\_1028140.htm](https://www.gov.cn/test/2008-06/26/content_1028140.htm).

제13기 3중전회	1988년 9월 26-30일	'가격 및 임금 개혁에 관한 예비 계획' 《关于价格、工资改革的初步方案》 통과.
제14기 3중전회	1993년 11월 11-14일	'사회주의 시장경제체제 구축에 관한 중국공산당 중앙위원회의 결정' 《中共中央关于建立社会主义 市场经济体制若干问题的决定》 통과. 의미: 90년대 경제개혁 정책 지침.
제15기 3중전회	1998년 10월 12-14일	농업, 농촌 발전을 위한 신정책 발표.
제16기 3중전회	2003년 10월 11-14일	사회주의시장경제 체제구축 개선 비공유경제발전 및 재산권 제도 도입 결정
제17기 3중전회	2008년 10월 9-12일	농촌발전위반 정책
제18기 3중전회	2013년 11월 9-12일	'전면적 개혁심화와 관련한 몇 가지 중대 문제에 대한 결정' 이 통과. 경제에서 시장 메커니즘 기능 강화 및 국가 통치 시스템과 통치 능력 강화.
제19기 3중전회	2018년 2월 26-28일	당과 국가 기구 개혁심화 방안 결정 <sup>5)</sup>
제20기 3중전회	2024년 7월 15-18일	'개혁 진일보 전면심화와 중국식 현대화 추진에 관한 중공중앙 결정' 통과. 주요의미: 당·국가 주도 경제 및 국가안보와 사회통제 강화

◆ 2012년 집권한 시진핑이 이후 10년 간(2012~2022년)의 정책노선을 발표한 것이 18기 3중전회이었다면, 20기 3중전회는 시진핑 집권 3기에 개최된 회의로서 향후 시진핑의 또 다른 10년간(2022~2032년)의 집권 및 정책방향을 발표하는 회의라는 의미가 있음.

- 중공 지도부의 집권 기간을 '5년 + 5년' 10년으로 구분할 때, 첫 번째 5년 집권 기간의 3중전회 결정사항이 향후 10년간의 경제노선과 정책방향을 결정.

5) 《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》, <http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559207.html>.

6) 中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议公报, <https://news.12371.cn/2018/02/28/ART11519815447731142.shtml>.

7) 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报, <http://cpc.people.com.cn/n1/2024/0718/c64094-40280555.html>.

- 2012년부터 2017년까지의 중공 18대(大) 5년과 2017년부터 2022년까지의 중공 19대(大) 5년 기간 동안의 정책방향을 발표하는 것이 18기 3중전회였음.
- 2022년 중공 20차 전당대회에서 그동안의 관례를 깨고 3연임 및 장기집권 체제로 돌입한 시진핑이 또 다른 10년(20大·5년·2022~2027년+21大·5년·2027~2032년) 간의 정책노선을 발표하는 회의가 이번 개최된 20기 3중전회라는 의미가 있음.

◆ 이번에 개최된 20기 3중전회의 결과는 시진핑이 집권하는 동안에는 3중전회가 ‘시장화와 개방 가속화를 위한 주요 경제개혁 정책을 도출하는 회의’로서의 의미를 상실했다는 것을 보여주고 있음.

- 시진핑 집권 2기에 개최된 19기 3중전회부터 당·국가 권한과 역할 강화와 시진핑 1인 지배체제 공고화가 3중전회의 주요 결정사항이 됨으로써 3중전회는 시장화 가속화를 위한 주요 경제개혁 정책을 도출하는 회의로서의 의미를 상실하였음.

◆ 3중전회가 시장화와 개혁 가속화 정책의 주요 경제정책을 도출하는 의미를 상실한 주된 이유는 시진핑의 집권 및 전략노선이 시장화 개혁개방이 아닌 당·국가 권력 강화와 개인 권력 강화로 설정되었기 때문임.

- 즉, 개혁개방 이래 3중전회의 성격은 19기 3중전(시진핑 집권 2기)을 정점으로 경제노선과 중장기 경제정책의 도출에서 시진핑 1인 지배체제와 당·국가 집정력 강화로 전환되었음을 의미.
- 이는 향후 시진핑 1인지배체제 하에서 중공의 경제노선과 정책은 당·국가 주도과 통제를 더욱 강화하는 방향으로 전개될 것임을 함의.

### 3. 20기 3중전회 개최 배경 및 주요 내용

◆ 20기 3중전회는 시진핑이 2022년 10월 개최된 중공 20차 전당대회에서 장기

집권 체제로 돌입한지 1년 9개월여 만에 개최되었음. 3중전회가 통상 집권 1년차 가을에 개최된 관례를 감안할 때, 장기집권 체제에서의 정책노선 수립을 둘러싸고 상당한 내부진통이 있었음을 추정할 수 있게 함.

- 중전회 일정 상, 2024년 가을에 개최되어야 하는 4중전회를 앞두고 더 이상 지연할 수 없는 시점에 개최된 것임.

- 20대(大) 중공 지도부가 출범한 지 1년도 안 되는 시점인 2023년부터 시진핑은 자신이 임명한 중앙지도부 인사들에 대한 대규모 숙청을 감행해 오고 있는데, 이번 3중전회에서 이를 공식적으로 정리하였음.

◆ 7월 18일 3중전회 폐회를 앞두고 ‘개혁을 전면적으로 심화하는 것을 진일보 시키고 중국식 현대화를 추진하는 것에 대한 중공중앙 결정(中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定)’<sup>8)</sup>(이하 ‘결정문’)을 통과 시켰음.

◆ 20기 3중전회 결정문의 주요 내용은 15개 주제에 대해 60개의 결정사항을 담고 있음(〈표 4〉 참조).

- 20기 3중전회 결정사항에 대해 시진핑이 그 결정사항 도출 과정과 의미를 설명하는데, 이 설명문을 통해 중공 지도부의 실질적인 의도를 명확히 파악할 수 있음.

- 시진핑을 핵심으로 하는 중공 지도부의 의도와 의미에 대해서는 〈표 4〉 ‘핵심 의미 설명’ (이하 ‘설명문’)란 참조.

◆ 당 중앙위원 인사와 관련해서 친강 전 외교부장이 사직을 수용하는 형식으로 면직되었고, 3중전회 전인 6월 당적이 제명된 전임 국방부장 웨이핑허에 이어 이번 3중전회에서 해임된 리샹푸 중앙군사위원회 위원이자 국방부장, 리위

8) 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定 (2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过), [https://www.gov.cn/zhengce/202407/content\\_6963770.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm).

차오 로켓군 상장, 쑨진밍 로켓군 참모장의 당적을 제명하는 조치를 내렸음<sup>9)</sup>.

- 시진핑 군부개혁의 핵심인 전략지원군 편제 자체를 해체한데 이어 인민해방군 로켓군 핵심 인물들을 대거 숙청한 것임.
- 이는 군부 핵심 및 당 중앙 지도부 일부 인사들이 시진핑 권력에 대한 이의 제기 또는 내부 권력암투가 심각하게 전개되었음을 추정할 수 있겠음.

〈표 4〉 20기 3중전회 결정 주요 결정 사항 및 의미 설명

주 제	주요 결정사항 <sup>10)</sup>	핵심 의미 설명 <sup>11)</sup>
경제체제 개혁방향 (국가-시장관계)	전면심화개혁 진일보, 중국식현대화 (进一步全面深化改革, 推进中国式现代化的重大意义和总体要求)	당 국가 주도 경제 심화
경제정책 방향	높은 수준의 사회주의 시장경제(构建高水平社会主义市场经济体制)	- 새로운 질적 생산력 발전 (新质生产力发展) 촉진 - 당·국가의 금융 통제력 강화
	고품질 경제발전체제 메커니즘 추동(健全推动经济高质量发展体制机制)	
	전면적 혁신체제 메커니즘 건설(构建支持全面创新体制机制)	
	거시경제 거버넌스 시스템 개선(健全宏观经济治理体系)	
	도시농촌융합발전체제 메커니즘 완비(完善城乡融合发展体制机制)	
	높은수준의 대외개방체제 메커니즘 완비(完善高水平对外开放体制机制)	
	전과정인민민주제도체제 개선(健全全过程人民民主制度体系)	
	중국특색사회주의법치체제 완비(完善中国特色社会主义法治体系)	

9) 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报, <http://cpc.people.com.cn/n1/2024/0718/c64094-40280555.html>.

10) 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定 ( 2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过 ), [https://www.gov.cn/zhengce/202407/content\\_6963770.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm).

11) 关于《中共中央关于进一步全面深化改革, 推进中国式现代化的决定》的说明, 2024년7월21일, 『人民网』, <http://politics.people.com.cn/n1/2024/0721/c1024-40282039.html>.

경제정책 방향	문화체제 메커니즘 개혁 심화(深化文化体制机制改革)	- 농촌 집단경제 및 공동소유제도 공고화 - 대외개방 확대 차원에서 높은 수준의 일대일로 건설
	민생제도체제 보장 및 개선(健全保障和改善民生制度体系)	
	생태문명체제 개혁 심화(深化生态文明体制改革)	
국가안보	국가안전체제와능력현대화 추진(推进国家安全体系和能力现代化)	- 국가안보에 우선순위 부여 - 전과정인민민주주의제도 건설 - 국가안보에 우선순위 부여 - 전과정인민민주주의제도 건설
	국방 및 군대 개혁 지속 심화(持续深化国防和军队改革)	
당 영도	전면심화개혁 진일보, 중국식현대화 추진을 하는데 있어 당의 영도수준 제고(提高党对进一步全面深化改革, 推进中国式现代化的领导水平)	- 시진핑을 핵심으로 하는 당 중앙 영도 강화에 중점

### III. 중공 20기 3중전회 결과 해석 및 평가

#### 1. ‘결정문’ 및 ‘설명문’ 평가

◆ ‘결정문’은 그 문장에 나온 용어나 수사보다는 그 실질적인 의미를 해석해야 하며, 그 실질적인 의미는 보통 ‘결정문’에 대한 당 총서기(시진핑)의 ‘설명문’에 보다 명확히 나와 있음. 따라서 용어와 개념이 아닌 그 의미를 정확하게 해석할 필요가 있겠음.

- 예를 들어, ‘개혁심화’라는 표현을 해석할 때 단순히 개혁을 심화한다고 해석하는 것은 매우 큰 형식오류에 빠질 수 있는 것이므로 ‘어떠한’ 개혁 심화를 의미하는 지를 분석해야 함.

- ‘설명문’에서 시진핑은 “개혁심화 진일보”가 당·국가 주도의 개혁심화임을 명확히 밝히고 있음.

- ◆ 20기 3중대회 결정 사항 내용은 현 정치경제 상황에 대한 문제의식과 진단, 그리고 문제해결을 위한 구체적 정책이 제시되어야 하지만, ‘진단 → 실행’의 일관성이 없이 공허한 수사와 자화자찬 일색임.
  - 예를 들어 결정문에 18기 3중대회 결정사항이었던 ‘시장의 결정적 역할과 정부의 시장개입 종식’이라는 목표를 달성했다고 선언하고 있으나 사실은 정반대로 당·국가 주도 및 개입이 강화되어 ‘국진민퇴’의 결과를 가져왔음.
  - 또한, ‘시장 주도’ 달성을 선언했음에도 불구하고 향후 목표를 2029년까지 ‘시장이 자원배분을 결정하고 민간기업과 외자기업이 국유기업과 동등한 대우를 받도록 하겠다’고 설정함으로써 전형적인 자가당착의 내용을 한 결정문에 동시에 나열하고 있음.
- ◆ 20기 3중대회 결정 내용의 핵심을 요약하면 첫째, 국가-시장 관계에서 당·국가의 지도적 역할을 강화<sup>12)</sup>, 둘째, 투입(투자)주도의 경제성장 정책을 지속, 셋째, 수사적 선언에도 불구하고 민간소비력 증진을 위한 정책은 후순위, 넷째, 세계시장에 대한 중국산업 장악력 확대강화, 다섯째, 국가안보·정치안보·시진핑 권력 및 공산당 권력 수호의지를 대폭 강조하고 있음.

## 2. 국가-시장 관계: 시장에서 당·국가로의 회귀와 당·국가 주도 경제사회 관리 강화

- ◆ 시진핑은 향후 집권 기간 동안 당·국가가 중심이 되어 주도하는 경제를 더욱 강화한다는 방침을 공고히 하였음.

---

12) Berry Naughton은 이를 ‘위대한 조타수(Grand Steerage)’로 개념화하고 있는데 중국정치경제 모델이 국가-시장 관계를 시장중심으로 전환해야 할 때, 시진핑은 정반대로 국가중심으로 회귀함으로써 중국 경제발전의 미래를 어렵게 하고 있다고 진단. ‘위대한 조타수’는 과거 마오쩌둥에게 절대적 영도자 칭호로 부여되었던 용어로서 마오쩌둥식 사회주의 정책을 상징함. 시진핑 집권 후 시진핑에 대한 총성경쟁 속에서 이 용어가 다시 등장, 오늘날 시진핑을 중화민족의 위대한 조타수로 칭하고 있음. 이와 관련된 논의는 Berry Naughton, “Grand Steerage as the New Paradigm for State-Economy Relations,” in Pieke, Frank N. and Bert Hofman (eds.). 2022. *CPC Futures: The New Era of Socialism with Chinese Characteristics*. Singapore: NUS Press 참조.

- 이번 20기 3중전회 ‘결정문’은 시진핑 집권 1기인 18기 3중전회 결정문<sup>13)</sup>과 비교할 필요가 있겠음.
- 시진핑이 중공 최고지도자로 선출된 집권 1기의 첫 번째 경제노선 결정문이었던 18기 3중전회 결정문은 여전히 시장 주도의 경제를 강조하고 있었던 반면, 시진핑의 집정 노선이 본격적으로 반영된 이번 20기 3중전회 ‘결정문’은 당·국가 주도의 경제체제 구축 의지를 명확하게 밝히고 있음.
- ◆ ‘당·국가’ 주도로의 경제체제 구축을 위해 “흔들리지 않는 두 가지 사안(两个毫不动摇)”으로 ① ‘전국통일대시장’ 건설을 통한 ② 시장경제 기본제도를 완비하는 것으로 밝히고 있는데, 이것이 의미하는 바는 ‘당·국가’가 시장을 관리 통제하는 중국식 사회주의 시장경제 체제를 더욱 강화하겠다는 것임.
- ◆ “높은 수준의 사회주의 시장경제 체제 구축”을 위해 국유기업의 핵심기능과 경쟁력을 향상시킨다고 천명함으로써 ‘국진민퇴’가 더욱 가속화될 것임.
  - 향후 국유기업에 대한 국가 재원의 중점지원 체제를 가속화해 국유기업 중심의 기술혁신과 생산력 향상을 추진할 것임.
- ◆ 20기 3중전회에서 강조한 ‘새로운 질적 생산력 발전(新质生产力发展)’이란 투입·투자주도 성장모델을 지속하겠다는 것을 의미하는데, 국가가 국유기업을 중심으로 최첨단 고부가가치 산업에 대한 투자(투입)를 대규모로 단행함으로써 기술혁신과 생산력 발전을 유도하고, 이를 통해 전세계 시장에 대한 장악력을 제고한다는 것임.
  - 핵심은 국가 주도 투자(투입)를 통한 경제성장 모델을 유지하지만 그동안의 투입·투자 주 대상이었던 부동산을 포함한 인프라에 대한 투자에서 산업과 기업에 대한 투자로 전환하겠다는 것임.
  - 또한, 국가 재원이 집중 투자될 대상과 생산력 발전의 주체는 국유기업임을

13) 《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》, <http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559207.html> 참조.

밝히고 있으며, 국유기업 중심으로 최첨단 신성장 동력 산업(반도체, 전기차, 태양광 및 풍력, AI 양자컴퓨터를 포함한 IT산업 등)을 육성한다는 계획.

- ◆ 경제발전 모델로 시장(민간) 중심이 아닌 당·국가 주도 중국현대화 모델을 제시함으로써 국가주도 개발투자를 통한 양적 성장 모델에 변함이 없다는 것을 의미함. 단, 그동안 사회경제 인프라 투자에서 국가 주도로 산업생산력 향상에 집중 투자를 하겠다는 의미임.

### 3. 금융 및 세제 개혁: 당·국가의 금융장악력 강화와 지방정부 재정파탄 대응을 위한 소비세 징수권한 이전

- ◆ 현재 중국이 당면한 경제적 난관은 비효율적이고 비경제적인 인프라 과잉개발 투자로 발생한 과도한 악성부채 문제가 금융 건전성을 급속히 악화시키고 있는 문제임. 금융 불안정 문제가 가시화·실체화됨에 따라 정부의 금융통제를 더욱 강화함으로써 금융안정 관리 체제를 구축하겠다는 것임.

- ◆ 중국 지방정부 부채는 중국 재정부가 확인한 금액만으로도 2023년 연말 기준 약 40조 위안(약 7천288조 원)<sup>14)</sup>인데, 여기에 장부에 드러나지 않은 은폐된 부채의 규모가 약 11조 달러(약 1경4천4백조 원)에 육박하는 것으로 분석<sup>15)</sup>되고 있음.

- 이에 따라 현재 다수의 지방정부가 재정파탄 상황에 빠져있는데, 문제는  
① 실효성 있는 문제해결방안이 부재하다는 것, ② 지방 경제 및 사회적 문제가 동시다발적으로 분출되고 있다는 것임.

14) 程思炜, 2024, 2023年末地方政府债务余额超40万亿元 全年利息支出1.2万亿元, 『财新』, 2024년 1월 30일자, <https://economy.caixin.com/2024-01-30/102162035.html>.

15) Brian Spegele, Rebecca Feng, 2024, Trillions in Hidden Debt Drove China's Growth. Now It Threatens Its Future, *Wall Street Journal*, 2024년 7월 14일자, <https://www.wsj.com/world/china/china-economy-debt-borrowing-33f08b5e>.

- ◆ 20기 3중전화의 향후 경제정책 결정 사항들에서 주목해야 할 사안 중 하나는 세계개혁안임. 중앙정부의 소비세 징수권을 점차적으로 지방정부에 이양한다는 것인데, 이는 1994년 세계개혁 이후 중앙에서 지방으로 조세권한을 부분적으로 이양하는 중대한 변화에 해당하지만 그 효과는 매우 부정적일 수밖에 없음.
  - 중국은 현재 중앙정부가 소비세 징수권한을 모두 보유하고 있음. 소비세는 중앙정부 전체 세수의 약 10%를 차지하고 있음.
  - 1994년 세계개혁은 세금과 정부재정을 지방정부에서 중앙정부로 집중하는 것이 주요 골자였는데, 이는 중국발전모델, 지역간/도농간 빈부격차 확대, 지방정부 외자유치와 시장개혁, 지방정부의 무분별한 인프라 건설과 부동산 버블 등을 설명하는 핵심적인 제도개혁의 의미가 있었음.
  - 재 파산직전에 놓인 수많은 지방정부의 재정난을 해소하고자 30여년 만에 세계개혁 전환을 시도하는 것임. 다만, 현재 중국의 경제 및 정치체제의 현실을 감안할 때, 지방정부의 소득세 징수 및 관리 권한 확대 조치는 그 효과는 미미한 반면 정치경제 및 사회적 부작용과 혼란을 가중시킬 것임.
- ◆ 지방정부가 소비세 징수권한을 얻게 될 경우, 재정상황이 곤란한 지방정부들이 경쟁적으로 소비세 증세 → 실질 소비자 물가 인상 → 서민경제 악화 및 소비위축 심화 → ① 경제불황의 악순환과 ② 중국 지방서민층의 반발 심화 등의 문제가 발생할 것임.

#### 4. 농촌집산화 부활: 농민공 실업 및 귀향에 따른 사회불안정 요인 관리

- ◆ ‘도시농촌융합발전체제 메커니즘 완비’라는 미명 하에 농촌 집단경제 및 공동 소유제도를 공고화한다는 방침을 천명했는데, 농촌 집산화는 중공이 대륙을 공산화한 이후 시행했던 것으로 이미 그 실패가 증명된 정책임. 본 정책의 배경으로 수억에 이르는 농민공이 도시에서의 대규모 실업으로 사회불안요인이

되자 농촌으로 재흡수하려는 목적인 것으로 판단할 수 있음.

- 본 정책이 본격적으로 실행되면 농업생산성 후퇴와 농촌빈곤이 악화될 것이지만 도시에서 ‘농민공 실업자’라고 하는 중대한 사회불안요인을 통제하는데 효과적일 수는 있을 것임.

## 5. 대외개방: 중국의 세계시장 지배력 확대와 일대일로 전략 지속추진

◆ 대외개방을 지속 확대한다는 문장이 있으나, 이를 위한 구체적 실행정책이 없는 수사적 선언에 그치고 있음.

- 대외개방 확대를 위해 외자기업에 대한 차별대우를 금지하는 실행정책을 제시해야 하지만 현실은 오히려 외자기업에 대한 중공의 장악력을 확대하고 중국시장에 대한 접근권을 차단하고 있으며, 중국시장 정보 수집 및 분석을 금지시킴으로써 중국 내 외자기업의 사업환경이 급속히 악화되고 있음.

◆ 대외개방 및 대외경제 항목에서 강조되고 있는 것은 일대일로 전략을 중국의 발전전략인 신성장 첨단산업과 연계해 추진한다는 것인데, 이는 일대일로 참여 국가에 중국제조와 중국표준을 통해 중국의 해당 국가 시장장악력을 제고하겠다는 의미임.

## 6. 국가안보 및 정치안보: 시진핑 절대권력 및 중국공산당 체제 수호에 최우선 정책순위 부여

◆ 20기 3중전회 결정사항의 결론은 시진핑을 핵심으로 하는 당중앙의 영도 체제를 확고히 구축한다는 것임. 따라서 향후 시진핑 1인지배체제는 더욱 강화될 것임을 예고하고 있음.

- 시장보다 당·국가, 경제보다 국가안보와 정치안보를 강조하고 있으며, 당·국가의 핵심은 당중앙 영도자 시진핑임.

- 결정문에 2029년 목표설정이 강조되고 있는데, 이는 시진핑의 4연임(2027년 21차 전당대회)을 정당화하기 위한 포석임. 시진핑은 19대(大) 기간에 2035년 목표달성 기간을 설정하고 자신의 장기집권과 3연임을 정당화하는 포석을 사전에 깔았는데, 이번에는 차기 집권을 정당화하기 위한 포석으로 2029년 목표를 설정.
- ◆ ‘중국식 현대화’를 구축한다고 선언하고 있는데, ‘중국식 현대화’의 의미는 국가안보를 기초이자 기반으로 설정하고 모든 정책에 최우선 순위를 부여하는 것.
  - 국가안보가 ‘중국식 현대화’ 달성의 초석이자 최우선 순위부여 사항이며, 국가안보의 핵심은 시진핑을 핵심으로 하는 중국공산당 지도부 수호라고 강조.
  - 중공중앙 조직부는 시진핑 사상과 강화 학습 설명에서 국가안보의 심장은 정치안보, 정치안보의 핵심은 정권과 체제를 수호하는 것. 따라서 정치안보의 가장 근본은 “중국공산당 영도와 집정 지위 수호”라고 밝히고 있음<sup>16)</sup>.
  - 보다 정확한 의미를 부여 설명하면, 중국공산당 체제와 시진핑 정권의 생존에 최우선 순위를 부여하겠다는 것임.
- ◆ 국가안보능력 강화와 관련해 ‘전과정 인민민주주의’ 건설을 강조하고 있음. ‘전과정 인민민주주의’ 제도란 공산당이 사회 저변에 이르기까지 감시 및 통제하는 체제를 제도적으로 공고히 한다는 의미임.
  - 시진핑이 강조하고 있는 ‘전과정 인민민주주의’ 제도 건설은 개혁개방 이후 상대적으로 자율성이 확대된 중국 사회에 대한 감시 및 통제권을 모든 과정에서 공고히 한다는 것으로서 공산당 전체주의 사회를 더욱 강화해 구축하는 것임.

16) 为什么说政治安全是国家安全的根本?, 2021년 9월 14일, 『共产党员网』, <https://www.12371.cn/2021/09/14/ART11631573506241929.shtml>.

- 따라서 향후 중국 사회의 전체주의화는 더욱 가속화할 것으로 전망할 수 있으며, 이는 마오쩌둥 시기의 공산사회로 회귀하는 것을 의미함.

## IV. 20기 3중전 이후 중국의 정치경제 및 대외관계 전망

### 1. 중국정치

- ◆ 시진핑 1인지배 체제가 더욱 고착화됨과 동시에 중앙권력 내에서의 내부 권력투쟁과 당내 분열은 심화될 것임.
  - 2022년 10월 3연임을 확정지은 시진핑은 집권 3기 핵심 지도부를 시진핑 충성파로 구성했는데, 구성된 지 반년도 안 되는 시점부터 핵심 충성파 다수에 대한 대규모 숙청을 단행.
  - 2023년 초반 이후 웨이펑허 전 국방부장, 리샹푸 국방부장, 리위차오 로켓군 사령관, 진강 외교부장, 류쿤 재정부장, 탕런젠 농업농촌부장, 왕즈강 과학기술부장, 우옌성 중국항천과기집단공사(CASC) 회장, 류스취안 중국북방공업집단유한공사 (Norinco·노린코) 등 시진핑 핵심 가신 그룹 다수를 숙청해오고 있음<sup>17)</sup>.
  - 중공 중앙권력 내의 권력투쟁 결과, 끊임없는 숙청과 권력불안정, 그리고 당내 단결력 약화로 귀결될 것임.
- ◆ 현재 중국 중앙권력 구도는 문화혁명 대동란 기간에 마오쩌둥을 중심으로 한 권력구도와 매우 흡사한 모습을 보여주고 있는데, 중앙에서의 권력투쟁이

---

17) 시진핑의 시자천(習家軍) 핵심 가신그룹 숙청의 의미에 대해서는 Daria Impiombato and Nathan Attril, 2024, "Third plenum exits show trust still an issue for Xi," *ASPI*, 19 Jul 2024, <https://www.aspistrategist.org.au/third-plenum-exits-show-trust-still-an-issue-for-xi/> 참조.

- 더욱 심화되고 그 결과 정책은 보다 경직되고 급진화 될 것을 전망할 수 있겠음.
- 문화혁명 대동란 기간의 권력구도는 절대적인 1인지배자 마오쩌둥을 중심으로 린바오와 4인방(장칭, 왕홍원, 장춘차오, 야오윈위안) 등의 끊임 없는 권력투쟁과 마오쩌둥에 대한 충성경쟁이었고, 그 결과는 경직되고 급진적인 정책의 남발이었음.
  - 현재 시진핑 1인절대지배 체제의 권력구도는 시진핑을 정점으로 하고, 그 하위에 가신집단 핵심인사들인 차이치, 리창, 평리위안과 왕후닝 등이 별이는 권력암투가 전개되고 있으며, 이들은 시진핑에 대한 충성경쟁을 통해 2인자 지위를 획득하기 위한 상호견제 및 권력경쟁을 전개하고 있음.
  - 종신집권 이외의 선택지를 상실한 시진핑은 후계구도를 둘러싸고 충성 경쟁을 전개하고 있는 시진핑 4인방에 대해 마오쩌둥 식의 가신집단에 대한 '상호견제와 충성 유도, 이를 통한 개인절대권력 유지' 전략을 전개하고 있는 것으로 판단할 수 있겠음.
  - 현재의 권력구도와 권력투쟁 전개양상의 결과 시진핑 1인절대지배 체제 공고화와 정책의 경직화 및 급진화가 전개될 것임.

## 2. 중국 경제 및 사회

- ◆ 당·국가 주도의 시장경제 운영이 심화됨에 따라 이른바 '국진민퇴<sup>18)</sup>'는 더욱 가속화 되면서 '정부실패(government failure)'의 악순환<sup>19)</sup>이 전개될 것임.
  - 시장으로의 권력이양 없이 중진국의 함정을 극복한 사례는 없음.
  - 발전 초기 단계를 지나 중진국 단계에 도달한 현재의 중국성장 단계에서는

18) 당·국가가 주도하는 국유기업, 국유금융, 유통 등이 경제를 이끌어감에 따라 민간(사영) 경제 부문은 더욱 축소 및 약화되는 현상.

19) 국가-시장 관계에서 논의되는 '정부실패'와 '시장실패(market failure)' 개념을 당·국가 체제인 중국에 단 순 적용할 수는 없지만, 시장에 대한 국가 주도 및 개입은 현재 중국경제 성장단계에서 '정부실패'의 전형적인 패턴을 보여주고 있음.

국가와 시장의 관계를 시장 주도로 재설정하지 않으면 ‘중진국의 함정’을 피할 수 없음<sup>20)</sup>.

◆ 20기 3중전회에서 ‘새로운 질적 생산력 발전(新质生产力发展)’ 전략을 선언했으나, 기업과 기술에 대한 국가주도의 대규모 투자 모델이 첨단 신성장 동력 산업분야에서의 기술혁신과 생산력 발전, 국제경쟁력을 달성하는 데 실패한다는 사실은 시장경제가 출현한 이후의 산업발전 역사가 이미 입증한 사실임.

- 산업발전 초기와 중기를 지나, 고도 산업사회로 진입하는데 주동력은 국가가 아닌 시장(민간)이었음.

- 반도체와 같은 최첨단 고부가가치 산업에서 국가주도의 대규모 투자가 실패한 사례를 최근 중국의 경우로 살펴보면, 시진핑이 추진한 ‘반도체 굴기’ 실패가 명확하게 보여주고 있으며, 시진핑의 ‘신질생산력발전’ 전략은 대규모 국가 자원 낭비와 미미한 결과로 귀착될 것임.

◆ 최근 그동안 축적되어 온 중국경제 모델의 문제가 동시다발적으로 터져 나오면서 중국경제 상황이 급속히 악화됨에 따라 민심의 동요가 발생하고 있음.

- 이에 따라 중공 당국의 사회통제와 관리 비용이 상승할 것으로 예상되지만 정권과 체제 위기로 전이될 가능성은 낮은 반면, 중국사회 동요와 불안정 요인이 대외적으로 표출될 가능성을 높이고 있음.

### 3. 대외관계

◆ 20기 3중전 결정사항은 시진핑 집권 후 견지해 온 대내외 정책을 보다 가속화

---

20) David Shambaugh, 2016. “Contemplating China’s Future.” *The Washington Quarterly* 39 (3): 121–30; Martin Wolf, 2023, “Politics poses the biggest threat to economic growth in China,” *Financial Times*, October 25 2023, <https://www.ft.com/content/5c88b523-9312-4057-948b-0f0ac625725d>.

한다는 것으로서 향후 대외관계에서 화해와 협력의 새로운 모멘텀이 도출될 가능성이 매우 낮음.

- 중공이 시진핑 집권 후 전개해 온 대외팽창 정책과 자유세계와의 대결적 자세를 완화하고 미중화해 모드로 전환하기 위한 의지와 행동 강령이 포함 되어 있지 않음.

◆ 해양, 한반도와 대만, 유럽 및 중동에서 중국, 러시아, 북한, 이란 등 반자유주의 세력과 미국을 중심으로 한 자유세계의 대치국면이 더욱 고조될 것으로 전망됨.

◆ 중국 국내경제 악화 및 사회적 동요 심화 등의 사안은 시진핑 집권의 정당성과 안정성을 위협하게 되는 요인으로 작용하게 되고, 시진핑을 중심으로 한 중공 지도부는 국내적 불만을 대외적으로 표출시키고자하는 전형적인 ‘관심전환(diversionary)’ 전술을 구사함으로써 공세적 대외정책을 펼칠 가능성이 높음.

- 러시아의 우크라이나 침략전쟁이 러시아를 오히려 위기상황으로 내모는 자충수였음이 드러나는 상황에서 시진핑과 중공 인민해방군이 실제로 대만 침략을 단행할 가능성은 매우 낮음.

- 다만, 시진핑은 특히 국내적으로 고양되어 있는 중화민족주의를 이용해 대만문제를 더욱 이슈화하고 양안관계 긴장도를 높일 가능성이 매우 높음. 이는 대만해협뿐만 아니라 동아시아 안보불안정을 동시에 높이는 요인으로 작용할 것임.

◆ 중공의 국제정치경제 전략과 관련해서, 20기 3중전 결정사항은 중국 국유기업이 주도가 되는 ‘새로운 질적 생산력 발전(新质生产力发展)’을 일대일로 전략과 연계해 국제경제 장악력을 제고하겠다는 것이지만 실질적 효과는 매우 제한적일 것임.

- 최첨단 고부가가치 산업에서 중국 국유기업에 대규모 투자를 통해 일대일로 참여 국가들에 대한 시장장악력을 높여 중국 중심의 글로벌 서플라이 체인을 구축하고, 경제적 영향력을 바탕으로 정치적 영향력을 공고히 한다는 전략.

- 사하라 이남 아프리카 저개발 국가들을 제외한 여타 동남아·서남아·중남미 개도국들이 중국에 대한 경제적 의존도가 향후 더 높아질 가능성은 탈중국·글로벌공급망 다변화 정책이 가속화됨에 따라 점차 낮아질 것임.

◆ 미국, 일본, 유럽 등 자유서방 선진국들의 탈중국·중국위험 회피(decoupling China·derisking China)와 글로벌 공급망 다변화 정책이 가속화되면서 중국생산 중심의 글로벌 서플라이 체인의 재편이 진행될 것임.

- 러시아, 북한, 이란, 사하라 이남 아프리카 국가들과 같이 중국에 대한 경제적 의존이 심한 국가와 지역의 중국경제권 편입이 심화될 수 있으나, 자유서방 선진국들을 중심으로 한 자유세계의 탈중국·중국위험 회피 정책이 보다 가속화 되면서 세계 경제의 이분화가 더욱 촉진될 것임.

- 인도·태평양 지역에서는 이른바 ‘알타시아(altasia)’ 국가들(한국, 일본, 대만, 필리핀, 베트남, 말레이시아, 인도네시아, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 인도, 방글라데시 등<sup>21)</sup>)이 중국제조의 대안으로 떠오르고 있는 중임.

- 20세기 냉전시기 경험은 글로벌 기술혁신과 생산력 발전은 반자유주의 진영 내의 경제권(구 COCOM)이 아니라 자유시장 경제권에서 이루어질 수밖에 없음을 증명해 주고 있음.

◆ 최근 미국과 유럽에 이어 동남아 및 중남미 국가들도 덩핑을 통한 중국 국내의 과잉생산 문제의 해외전가 문제를 심각하게 인식하고 대응에 나서고 있음. 따라서 향후 중국은 국제무역분쟁의 주 대상국가가 될 것으로 전망할 수 있겠음.

---

21) Mike Bird, 2023, "Global Firms Are Eyeing Asian Alternatives to Chinese Manufacturing," *The Economist*, February 22, 2023, <https://www.economist.com/business/2023/02/20/global-firms-are-eyeing-asian-alternatives-to-chinese-manufacturing>.

## V. 한국의 고려사항

- ◆ 한국 정부와 기업은 중국발 경제 위기 대응 및 위험관리 방안을 신속히 강구해야 하겠음.
  - 중공 당국은 현재 중국이 직면하고 있는 경제적 난관을 타개할 전면적 정책 전환을 단행할 의지와 능력이 부재하며, 이는 향후 중국 경제의 추락이 더욱 가속화될 것임을 의미함.
  - 위기상황에 몰린 중국 지방정부 부채문제와 부동산 거품 붕괴가 연동되어 금융위기로 전이될 가능성이 높지만, 국가가 독점적으로 관리하고 있는 중국금융 시스템의 특성 상 국제금융문제로 파급될 가능성은 여전히 낮음.
  - 따라서 한국이 중점적으로 주목해야 할 사안은 중국 국내 소비침체에 따른 내수부진, 과잉생산과 정부보조금 지급 등으로 한국을 포함한 국제사회에 대한 덤핑 남발임. 이에 대한 대응방안을 국제사회와의 연대를 통해 강구해야 할 것임.
  
- ◆ 중공 당국은 향후 최첨단 신성장 동력산업에 대한 투자를 국유기업을 중심으로 대규모로 단행할 것임. 이는 한국의 기업과 경제에 다각적 시사점을 제공해 주고 있음.
  - 첫째, 반도체, 2차전지, 전기차, AI 양자컴퓨팅, 빅데이터 등에 대규모 자원을 투입함으로써 관련 산업 기계, 장비 및 부품, 소자 등에 대한 수요가 향후 약 5년간의 중단기 기간 동안 대폭 증가할 것임.
  - 둘째, 하지만 해당 분야에서 미국을 위시한 자유서방 선진국 기업 및 기술과 연동되지 않은 대규모 투자는 시장 친화적 기술혁신과 생산력 발전에 절대적 한계를 가지고 있으므로 중장기적으로 해당 산업에서 세계시장의 독보적 지위를 달성하는 것은 불가능.
  - 셋째, 따라서 해당 분야 한국 기업은 미국, 일본, 대만, 유럽 선진 기술국과의 경쟁과 협업 네트워크를 대폭 강화해야 하며, 동 분야 핵심기술의 중국

유출을 차단하고 중국에 대한 연구개발 투자는 매우 보수적으로 접근해야 할 것임.

- 넷째, 중공 당국의 대규모 투자와 보조금 지급으로 최첨단 산업뿐만 아니라 2차 산업에서의 과잉생산 문제가 더욱 심화되면서 중국 국내의 과잉생산 공급 문제를 대외적으로 수출하고 있는데, 우리 정부는 미국, 일본, 유럽 등과 협력해 중국발 불공정 무역에 대응함으로써 국내 기업 및 산업을 보호해야 할 것임.

- 다섯째, 중국제조, 중국공장에 대한 대안으로 급성장하고 있는 ‘알타시아(Altasia: 한국, 일본, 대만, 필리핀, 베트남, 라오스, 캄보디아, 태국, 말레이시아, 인도네시아, 인도, 방글라데시 등)’ 시장으로의 공급망 다변화 및 시장 개척을 위해 정부와 기업이 유기적 협력 체제를 구축해야 할 것임.

◆ 한반도 및 동아시아 해양 안보와 관련해서 악화되는 중국사회경제 상황과 대외적 고립은 대만, 한반도, 동·남지나해 해양안보 등에 부정적 영향을 끼친다는 점을 감안, ‘전략적 대응<sup>22)</sup>’ 차원에서 한미동맹, 한미일 안보협력 체제, AUKUS+, 나토-인태 파트너국 협력 등을 대폭 강화해야 하겠음.

---

22) 국내 정치경제 불안정으로 정권 정당성이 위협받을 때 대외 위기요인을 이용해 국내 권력유지를 도모한다는 ‘관심전환이론(diversionary theory)’의 예외 요인 중 하나가 상대 국가들이 이러한 가능성을 간파해 사전에 동맹강화를 통해 억지력을 높임으로써 도발 가능성을 최소화하는 것임. 정성철, “관심전환전쟁이론: 논리와 근거,” 『한국정치학회보』. 47집 5호, 2013, pp. 392 ~ 394 참조.

## 참고문헌

- 정성철. 2013. “관심전환전쟁이론: 논리와 근거.” 『한국정치학회보』. 47집 5호.
- Bachman, David. 1991. Bureaucracy, Economy, and Leadership in China. *The Institutional Origins of the Great Leap Forward*.
- Bird, Mike. 2023. Global Firms Are Eyeing Asian Alternatives to Chinese Manufacturing, February 22, 2023, *The Economist*, <https://www.economist.com/business/2023/02/20/global-firms-are-eyeing-asian-alternatives-to-chinese-manufacturing>.
- Impiombato, Daria and Nathan Attril. 2024. Third plenum exits show trust still an issue for Xi. 19 Jul 2024. *ASPI*, <https://www.aspistrategist.org.au/third-plenum-exits-show-trust-still-an-issue-for-xi/>
- Pieke, Frank N. and Bert Hofman. 2022. *CPC Futures: The New Era of Socialism with Chinese Characteristics*. Singapore: NUS Press.
- Shambaugh, David. 2016. “Contemplating China’s Future.” *The Washington Quarterly* 39 (3): 121–30.
- Spegele, Brian, and Rebecca Feng. 2024. Trillions in Hidden Debt Drove China’s Growth. Now It Threatens Its Future. *Wall Street Journal*. 2024년 7월 14일자, <https://www.wsj.com/world/china/china-economy-debt-borrowing-33f08b5e>.
- Wolf, Martin. 2023. Politics poses the biggest threat to economic growth in China, October 25 2023, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/5c88b523-9312-4057-948b-0f0ac625725d>.
- 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定（2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过），[https://www.gov.cn/zhengce/202407/content\\_6963770.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm).
- 《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，<http://politics.people.com.cn/n/2013/1115/c1001-23559207.html>.

关于《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》的说明。  
2024년 7월 21일. 『人民网』, <http://politics.people.com.cn/n1/2024/0721/c1024-40282039.html>.

为什么说政治安全是国家安全的根本? 2021년 9월 14일. 『共产党员网』, <https://www.12371.cn/2021/09/14/ARTI1631573506241929.shtml>.

人民网. 2018. “国防部：海警队伍转隶武警部队没有改变其基本任务属性.” 6월 28  
일자, <http://military.people.com.cn/n1/2018/0628/c1011-30094252.html>.

全国人民代表大会. 1984[1998 수정]. 中华人民共和国兵役法 [已被修订] 第三十六  
条, <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=48&CGid=>

程思炜. 2024. 2023年末地方政府债务余额超40万亿元 全年利息支出1.2万亿元.  
『财新』. 2024년 1월 30일자, <https://economy.caixin.com/2024-01-30/102162035.html>.

中共第八届历次中央全会, [https://www.gov.cn/test/2007-08/28/content\\_729624.htm](https://www.gov.cn/test/2007-08/28/content_729624.htm).

中共中央 国务院. 2021. “中共中央 国务院印发《国家标准化发展纲要》.” [https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/10/content\\_5641727.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/10/content_5641727.htm).

中国共产党第十届中央委员会第三次全体会议公报, [https://www.gov.cn/test/2008-06/20/content\\_1022119.htm](https://www.gov.cn/test/2008-06/20/content_1022119.htm).

中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议公报, <https://news.12371.cn/2018/02/28/ARTI1519815447731142.shtml>.

中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报, <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65371/4441902.html>.

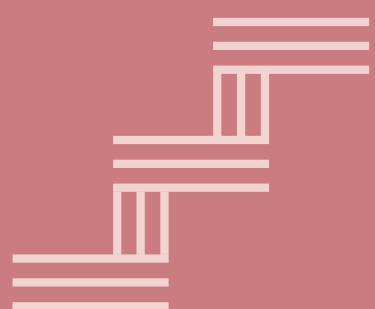
中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报, <http://cpc.people.com.cn/n1/2024/0718/c64094-40280555.html>.

## 저자약력

### 이지용

계명대학교 인문국제학대학 중국어중국학과 교수

미국 뉴욕주립대(Rockefeller College of Public Affairs & Policy, State University of New York at Albany)에서 정치학 박사학위를 취득함. 전공 분야는 중국정치경제, 중국외교, 동아시아 국제정치. 저서로는 중국의 초한전 (2023), 동아시아 해양분쟁과 중국의 회색지대전략(공저) (2021) 등이 있음. 외교부 국립외교원 교수를 역임한 후, 현재는 계명대 교수로 재직하고 있으며, 이 외에 대통령 국가안보실 (외교안보)정책자문위원, 한반도선진화재단 정책 위원, 중국전략연구소 부소장 등으로 활동 중임.



...

제3부

인태지역의 안정을 위한 한일중 3국 협력



## 인태지역의 안정을 위한 한일중 3국 협력

**요약** 인도-태평양 지역은 미중 전략 경쟁의 최전선으로써 ‘신냉전적(New Cold War) 구도’에 대한 우려가 꾸준히 제기되고 있다. 이와 같은 역내 지정학적 흐름은 한국, 일본, 그리고 중국 등 동북아시아 지역 3개국의 역할과 협력을 그 어느 때보다 중요하게 만들고 있다. 이러한 맥락에서, 제주평화연구원은 지난 9월 27일, 2024년도 ‘평화와 번영을 위한 제주포럼’ 회기간 회의를 개최하였고, 당시 정덕구 NEAR 재단 이사장을 초청하여 기조연설을 진행하여 그 내용을 아래와 같이 JPI 정책포럼으로 발간합니다

정 덕 구  
NEAR재단 이사장



목 차

- I. 세계질서의 무질서화와 파편화 현상
- II. 미-중 간의 경쟁, 충돌, 상호의존성
- III. 동북아시아의 지정학, 지경학의 함수
- IV. 한중일 3국 관계의 매트릭스: 교집합과 차집합
- V. 한국 외교의 길: 자강, 동맹, 연합, 소다자관계의 관리

## I. 세계질서의 무질서화와 파편화 현상

- ◆ 먼저 동북아시아의 지정학(Geopolitics), 지경학(Geoeconomics), 지기술학(Geotechnologies)에 깊이 들어가기 전에, 이에 큰 영향을 주고 있는 『흔들리는 세계질서와 파편화 현상』에 대하여 정리하고자 한다. 지난 몇 년간 세계 각 지역에서 벌어지고 있는 전쟁과 분쟁, 그리고 단절 현상의 여파로 인해 동북아 3국의 교류 협력도 심대한 영향을 받아왔다. 특히 2022년 우크라이나 전쟁 발발 이후 전쟁이 장기 교착 상태에 빠지고 세계경제는 공급망 위기 속에서 탈출하지 못하는 상황에서, 이를 극복할 세계 리더십은 실종되고 있다. UN, WTO 등 다자 분쟁조정기구는 아무런 역할도 못하고 존재 이유를 상실하고 있다.
- ◆ 현재 온 세상에서 화재가 발생하듯 갈등 지역마다 전쟁이 번져가고 있다. 글로벌 거버넌스의 약화 또는 부재 속에서 지정학, 지경학, 지기술학 등 다양한

전선에서 분쟁과 각축이 촉발되고 있다. 이것은 시대적 전환이며 한 세기에 한 번 볼 수 있는 거대한 변화로, 세계화의 종말을 고하고 탈냉전 질서가 종식되었음을 의미한다. 우리가 오늘날 진입하고 있는 전환기가 얼마나 위험한지, 그리고 세계가 얼마나 파편화되고 있는지, 그 속에서 지속하고 있는 위기와 다가오는 위협이 얼마나 중대한지에 대하여 심히 우려스럽다.

- ◆ 현재 진행되고 있는 복합위기는 상호 간에 깊이 연결되어 있기 때문에 경제적, 안보적 긴장, 민족주의 등 정치문제를 넘어 다양한 측면을 아우르는 총체적이고 다각적인 관점을 충분히 고려하며 대응해야 할 시점에 있다. 특히 인도-태평양의 주요 이해당사자들은 향후 10년 동안에 걸쳐 진행될 위험한 전환을 잘 관리하고 경쟁, 대립, 협력 사이의 균형을 유지하면서 장기전략을 수립할 수 있도록 부단히 노력해야 한다. 때로는 과잉대응에서 비롯되는 악영향이 발생할 수 있으므로 이를 최소화함으로써 이해당사자들의 관계를 안정시키는 노력이 반드시 필요하다. 무엇보다도 현 상황이 파국으로 치닫지 않도록 질서 전환을 관리하고 공동이익의 범위를 확장하여 더욱 안정적이고 지속가능한 질서를 만들어 나가는 것이 최우선 과제이다.
- ◆ 세계의 고위 안보전문가들은 가까운 시일 내에 동북아, 특히 한반도, 대만 해협, 동중국해, 남중국해에서 현재 다른 지역에서 촉발된 위기와 유사한 비상사태가 발생할 가능성이 높으니 충분히 대비해야 한다고 경고하고 있다. 특히 한반도와 대만해협과 같은 인화점을 둘러싼 무력충돌을 예방하기 위해 한중일 3국은 신뢰구축에 힘쓰고, 가드레일 설정을 통한 행동규범 준수 등 위기관리 메커니즘 정착과 같은 분쟁 예방 노력을 배가해야 한다고 권고하고 있다. 그리고 핵 억제 시스템을 양자 또는 소다자적 차원에서 강화하는 것이 시급한 상황이라는 진단이다.
- ◆ 현재 러시아와 북한 간의 공고한 안보협력이 북한 핵위협을 더욱 확대할 가능성에 대한 우려가 한층 고조되고 있다. 무엇보다도 동북아 지역에서 핵

무기의 확산을 통해 인접국을 위협하고 있는 북한의 핵무장과 호전성에 대해 공동의 대응 노력이 필요한 상황이다. 오늘 우리가 이러한 세계적 이슈들에 대해 열린 마음으로 의견을 교환하고 대응 방안을 모색하는 것은 매우 시의 적절한 기회라고 생각한다. 이러한 위험을 헤징(Hedging)해 나가는 데 있어 한중일 3국 간의 인식공유가 절대적으로 필요하다.

◆ 우리는 다자주의와 다자기구들이 유효하고 지속적으로 존재해야 하며, 규칙에 기반을 둔 국제질서는 회복되어야 한다고 믿고 있다. 그러나 다자주의와 다자기구들은 현재 기능을 상실한 상태이며, 규칙에 기반을 둔 국제질서는 표류하고 있다. 그러면서도 다음 단계의 국제질서와 이를 관리할 보이는 손 또는 보이지 않는 손이 사라진 지금, 대혼란의 소용돌이에 빠지고 있다. 이로 인해 국제질서는 더욱 복잡해지고, 동맹과 연대는 느슨해지고 있다. 이에 대한 해법으로 미국과 뜻을 같이하는 유사입장(Like-minded) 국가들은 소다자주의 또는 복수국가 간의 협정을 체결하여 국가의 안위와 이익을 극대화하려 하고 있다. 이러한 소다자주의는 다자주의를 대체하기보다는 이를 보완하는 역할을 한다고 믿고 있다. 작년 8월 캠프 데이비드에서 열린 한미일 삼국정상회의 결과로 형성된 안보공조 체제와, 이에 대척점에 있는 북중러의 느슨한 소다자 결속도 그러하다. 그러나 북중러 삼각관계는 규범에 기반을 둔 국제질서를 깨는 데 기여하고 있다.

◆ 한미일 공조체제의 최대 과제는 북한 비핵화를 공동으로 추구하고면서 동북아시아에 전쟁이 발발하지 않도록 최대한의 역지력을 확보하는 것이다. 그런 의미에서 미중 간 대화채널 복원, 가드레일 구축, 군사대화의 재개 노력에 합의한 2023년 11월 샌프란시스코 APEC 정상회의 결과는 큰 의미가 있다고 생각한다. 우리는 동북아시아 위기를 예방하기 위해 여러 개의 소다자 3각 구도의 존재를 인식하고 이를 잘 관리해 나가야 한다. 한미일 3각 구도, 이에 대립하는 북중러 3각 구도, 그리고 그 사이에 존재하는 한중일 3각 구도가

있다. 특히 오늘의 주제인 한중일 협력 구도는 미중 간의 갈등 구도와 깊은 함수 관계에 있다.

- ◆ 야망과 절망감이 교차할 때 전쟁의 위험은 커진다. 중국이 2027년까지 경제 회복에 실패하고 국내정치가 불안해지면 시진핑의 야망은 무너질 것이고, 4기 집권이 흔들릴 경우 절망감은 커질 수 있다. 이 때가 매우 위험한 시기가 될 것이다. 전쟁의 위험이 커지는 것이다. 따라서 이러한 위기와 위험이 새로운 충돌로 비화되지 않도록 막는 방안에 대해 진지하게 논의해야 한다. 우크라이나 전쟁, 북한 핵위기, 대만해협이라는 세 가지 폭풍에 대한 우려를 사전에 줄여 나갈 수 있도록 힘을 모아야 한다는 국제적인 압력이 거세게 가해지고 있다.

## II. 미-중 간의 경쟁, 충돌, 상호의존성

- ◆ 중국과 미국 간의 대립은 피할 수 없을 것이며, 이 대립이 오판이나 우발적 사고로 인해 향후 10년 이내에 대만, 한반도, 또는 남중국해 등 역내에서 직접적인 군사적 충돌로 비화해서는 안 된다. 이러한 양국 간의 안정화 노력이 최우선 과제이다. 이러한 노력에는 많은 한계와 제약이 있겠지만, 그 내부에는 이 대결을 완화할 수밖에 없는 새로운 요소들이 존재하고 있다.
- ◆ 향후 5년, 내지 10년간에 걸쳐 2023년 11월 샌프란시스코 미중 정상회담의 정신에 따라 양국간 가드레일, 방화벽, 위기관리 메커니즘의 확립을 위한 타협과 절충이 필요할 것이다. 이 과정에서 주요 강대국들의 국내정치에서 기인하는 부정적 영향이 양국 관계의 판도를 흔들지 않도록 세심하게 관리해야 한다. 그렇지 않으면 작은 불씨 하나가 건물 전체를 집어삼킬 수 있는 상황이 될 것이다. 이러한 충돌을 예방할 수 있는 여건은 양국의 국내 사정에 달려 있다.

## 1. 중국의 현실: China in the perils

- ◆ 지금 중국에서는 현재 덩샤오핑 시대의 정치·경제 거버넌스가 무너지면서 정치, 경제, 사회 각 분야에 걸쳐 위험 요소가 폭발적으로 증가하고 있다.
- ◆ 경제적 번영보다 중화민족의 국가정체성 회복에 대한 의지가 더욱 강화됨에 따라, 경제적 위기상황에 대한 대응에서 유연성이 약화하고 있다. 그동안 현실성이 결여된 대미국 전략에 몰두한 결과, 이제는 유동성 함정과 중진국 함정에 빠져들고 저성장 경로에 진입하는 등 경제위기 국면에 접어들고 있다.
- ◆ 중국경제는 만성적 디플레이션 속에서 수요가 감소하는 한편, 정치적인 요소들을 고려하여 공장을 가동하면서 공급과잉 상태에 빠지고 있다. 저가 수출 등으로 인해 심각한 디플레이션 수출국이 되었다. 지방정부는 모든 자산을 팔아 과잉 부채를 해소해야 하는 상황에 처해 있다.
- ◆ 이 문제가 앞으로 전개될 미중 전략경쟁과 헤게모니 게임에 어떻게 작용할 것인가? 시진핑식 사회주의적 경제관의 수정 없이 중국경제의 회생은 어려울 것으로 보인다. 시진핑 주석은 2027년 제4기 연임을 바라보고 있으며, 그의 4연임 여부는 앞으로 3년 이내에 중국경제 회생과 선순환 궤도 재진입 그리고 민생 안정에 달려 있다고 생각한다. 결국, 시진핑의 미래는 중국국민의 민심에 의해 결정될 것이다.

### **덩샤오핑식 정치·경제·사회 거버넌스의 균열**

- ◆ 중국의 덩샤오핑식 오묘한 국가·사회 거버넌스는 두 개의 체제를 단순히 봉합하는 것이었다. 하나는 사회주의 공산당통치 체제이고, 둘째는 자본주의 시장경제 체제였다. 이 두 체제는 서로 간섭하지 않으면서 협력하며 더욱 튼튼해졌다. 그리고 두 체제가 단순한 봉합이 아닌 함께 융합하게 되면 공산당도 시장경제도 망할 것이라는 생각은 선견지명이었다.

- ◆ 그러나 후진타오 말기와 시진핑 초기 상황에서는 공산당 내부의 권력투쟁과 공공부문의 부패로 인해 국가·사회 거버넌스가 균형을 잃기 시작했다. 민영기업의 비중이 커지고 서비스 및 부동산 부문이 확장함에 따라 국유기업은 위축되고 있었다, 제조업 글로벌 가치사슬(GVC)을 성공적으로 구축했으나 미국의 견제와 의심을 촉발하는 결과를 낳았다. 시진핑은 강력한 공산당 지배 체제의 복구와 시장경제 체제의 재균형을 시도했지만, 두 부문의 단순 통합된 실밥이 터지면서 사회주의 공산당 체제가 시장 경제에 침윤되고, 결국 시장 경제의 근본이 흔들리게 되었다.
- ◆ 시진핑 주석은 제1기에는 부패척결에 나섰고, 제2기에는 정적 제거, 제3기에는 독재체제를 완성했다. 그는 “치욕의 한 세기”(A Century of Humiliation)를 내세우며 중국 특색의 사회주의를 주장하고, 아편전쟁 이후 중국인민이 겪은 백 년의 한을 풀어주겠다고 약속하며 미국과 서방 세력에 대한 도전을 선언했다. 그는 또한 2008년 세계 경제위기를 미국 월가의 몰락과 미국식 자유자본주의의 붕괴로 설명했다.
- ◆ 시진핑의 운명적 경로를 살펴보면 그의 최대 북명은 코로나-19 팬데믹이다. 미국은 중국의 상황론과 중국 책임론을 부각했다. 제로 코로나 정책으로 인해 민심의 반발에 직면하면서 시진핑 제3기는 모든 책임이 시진핑 개인에게 귀결되고 있으며, 어려움을 겪고 있다. 시진핑의 최대 오판은 경제위기 중에 사회주의 처방을 시행한 것이다. 그는 부동산버블 붕괴 과정을 방관하고 이를 사회주의 처방으로 처리하면서 성장 잠재력이 급감했다. 지난 40여년 동안의 중국 경제는 과도한 지방정부 부채로 만든 부동산 버블이었다. 이러한 부동산 버블은 제로 코로나정책인 경제봉쇄로 인해 급격히 녹아 내렸고, 일본형 버블 붕괴와 유사한 디플레이션 경제침체로 이어졌다. 이 와중에 미국의 대중국 견제 정책은 중국에 치명적인 손상을 입혔고, 결국 시진핑은 내치 우선을 위해 미국과의 휴전을 희망하게 되었다. 2023년 11월 샌프란시스코 APEC 정상회의는 중국의 상황론에 미국의 대신전략이 어우러지며 서로 필요에 의해 이루어진

후전 선언이었다는 것이 중론이다. 그러나 중국의 강성외교는 연기되는 것이 수정되는 것이 아닐 것이다.

### 국내 문제가 더 시급한 시진핑 정부

- ◆ 다음 몇 년 동안 중국은 매우 중요한 분수령을 지나야 할 것이다. 이 분수령에서 시진핑의 길과 중국의 길은 확연히 구분된다. 더욱이 시진핑이 가고자 하는 길과 중국 인민의 길은 점점 더 멀어지고 있는 듯하다. 현재 중국경제는 심각한 히스테리적 발작을 일으키고 있다. 시진핑 3기 이후, 시진핑 1인 공산당 지배 구조하에서 정치와 이념을 시장경제에 반영하려 했지만, 자본주의 시장경제는 강한 거부감을 보이며 심각한 축소 불균형 상태에 빠지고 있다.
- ◆ 이제 시진핑의 길, 중국경제의 길, 중국인민의 길 사이에 심각한 부조화 현상이 발생하고 있다. 중국인민들이 발언의 자유를 요구하며 전개한 백지시위(blank paper riot)에서 그 빈 종이에 적힌 중국인민의 길은 생활, 생계, 생존의 3가지 공급 요구였다. 생계(daily life)는 주로 의식주의 충분한 공급을 의미하고, 생활(healthy life by good medical service)은 양질의 의료서비스 제공을, 생존(sustainable life support from social pension system)은 사회연금 시스템에 따른 지속가능한 생활지원을 포함한다.
- ◆ 이러한 3생이 공급되지 않으면 앞으로 그 백지에는 반공산당, 반시진핑 요구가 적힐 것이다. 현재 강력한 사회통제와 최소한의 생계, 생활물자의 공급이 이루어지며 중국인민 사이에 침묵이 유지되고 있으나, 최근 중국경제의 장기침체 조짐이 계속되어 희생의 길을 찾지 못할 경우 시진핑의 길은 심각한 민심의 역풍에 직면할 수 있다.
- ◆ 따라서 시진핑의 꿈과 길은 어느 정도 수정을 요구 받을 것이며, 시진핑 스스로 선택의 기로에 설 것이다. 무엇보다 중요한 선택은 시장경제를 다루는 그의 태도가 매우 유연해져야 한다는 것이다. 시진핑이 가고자 하는 꿈과 길이 있다

하더라도, 2보 전진을 위한 1보 후퇴를 반복하며 시장과 친화해야 위기를 수습할 수 있을 것이다. 시진핑의 대외전략에서도 보다 유연하고 협력적이며 경제회복에 도움이 되는 방향으로 전개해야 할 것이다. 실로 다음 3년은 시진핑의 길에 있어 중요한 선택의 기로에 서게 될 것이라는 점을 그는 물론 중국정부 모두 인식하고 있을 것이다.

### ***3Ps(Policy, Property, and Perception)***

- ◆ 2027년 정치의 계절이 오기 전에 중국경제가 선순환 궤도에 올라설 수 있을지는 시진핑 주석의 4연임에 매우 중요한 사항이다. 중국경제가 앞으로 2-3년 내에 선순환 궤도로 복귀할 것인지에 대해 중국당국은 희망적인 전망을 하고 있지만, 국제사회는 시진핑의 하드라인 사회주의에서 벗어나지 못하면 어려울 것이라고 전망하고 있다.
- ◆ 궁극적으로 올해 중국경제를 이끌어 갈 세 가지 원동력은 3P인 정책(Policy), 부동산(Property), 그리고 상황 인식(Perception)이다. 이 세 가지에 대한 시장의 반응은 일반적으로 부정적이다. 정책에 대한 낮은 신뢰는 회복되지 않고 있으며, 부동산 경기는 위기 이전으로 돌아갈 수 없고, 시진핑의 경제에 대한 인식은 아직도 매우 이념적이다.

## **2. 미국의 상황: The US on the Critical Path**

- ◆ 미국은 점점 외로워지고 있다. 미국이 주도해 온 규칙 기반 세계질서(rule-based world order)는 강성해진 중국, 러시아, 이란, 사우디 등 전체주의 세력의 확장 속에서 약화되고 있다. 일부 오랜 친구들(old time friends)은 미중러 간에서 실리적인 입장을 취하며 Fence Sitter(형세 관망자)가 되고 있다. 많은 동맹국들은 이념적 공유 관계 속에서 같은 배를 타고 있으면서도, 국익 계산을 위해 계산기를 두드리느라 바쁘다. 그들 스스로 생존을 위한 비용이 커지며 흔들리고

있는 것도 사실이다. 이제 그들은 미국 주도의 자유민주정치체제 유지를 위해 무제한으로 국익을 희생하는 것을 꺼리는 상황이다.

- ◆ 이러한 상황은 미국이 자초한 측면도 있다. 미국의 국내정치가 양극단으로 치달으며, 전략과 정책이 자주 반복되고 바뀌면서 미국에 대한 신뢰자산은 줄어들고 있다. 이제 미국 혼자 나서서 해결할 수 있는 일이 많지 않으며, 그렇다고 미국이 나서지 않으면 상황이 나아질 가능성은 더욱 낮아진다. 트럼프 대통령의 재선이 현실화된다면, 국제사회는 또 다시 신뢰위기에 빠지고 세계 리더십은 파편화(fragmentation) 속에서 표류하게 될 것이다.
- ◆ 세계는 트럼프즘(Trumpism)의 부활이 가져올 파장을 심각하게 고민하고 있다. 이는 세계 리더십의 파편화 현상을 더욱 확대할 것이며, 그 결과는 세계 질서의 무질서와 분쟁 및 전쟁의 확산으로 나타날 것이라는 전망이 우세하다.
- ◆ 미국의 세계 리더십 약화 요인은 국력의 정체와 미국에 대한 신뢰상실이다. 포스트 냉전시대인 팍스 아메리카나(Pax Americana) 시절, 미국은 세계 문제를 현실에 맞게 인식하지 못하고 세계를 품기보다 미국적 가치로 재단하려 했다. 그 결과는 국력과 신뢰자산의 낭비 속에서 전략실패와 동맹관계의 약화를 가져왔다. 군사력, 달러 파워, 첨단 기술력, 소프트 파워 등 미국의 방대한 국력은 지배적 힘(dominant power)의 수단으로서 점점 그 유용성과 비교우위가 떨어지기 시작했다. 이 과정에서 미국의 리더십에 대한 국제사회의 신뢰자산은 점차 줄어들고 있다.
- ◆ 이제 미국이 중심이 된 소다자주의를 활성화하고, 동맹국들과 신뢰자산을 더욱 확충하며, 미중관계의 파국을 막기 위한 대화와 협력 방안을 강구해야 한다.

### **세계의 최대 소액주주인 미국 - The US, The Largest Minority Shareholder**

- ◆ 전술한 바와 같이 지금 세계문제를 해결하는 데 있어 미국이 나서서 해결

할 수 있는 일이 많지 않고, 미국이 나서지 않으면 되는 일도 거의 없다. 미국은 세계의 지배적 국가로서의 힘을 잃고 있으며, 세계문제 해결에서 결정적인 역할을 하지 못하고 있다. 즉, 미국은 최대주주이기는 하지만 소액주주로써 지도력이 약화되고 있다. 스스로 “The Largest Minority Shareholder(최대 소액주주)”라고 자평하기도 한다. 소액주주는 다른 주주들과 합쳐 50% 이상의 과점 주주가 되어야 힘을 발휘할 수 있다. 따라서 미국은 대외 정책에서 동맹국들에게 더 많이 의존할 수밖에 없다. 이 과정에서 동맹국들과 깊은 신뢰 관계를 구축해야 하는데, 금세기 들어 미국은 자국 이익을 내세우다 동맹국들과 이해 충돌을 빚어왔으며, 신뢰자산을 상실한 측면이 있다.

- ◆ 한국은 오랫동안 미국 국력에 대한 과대평가 속에서 미국에 절대적으로 의존 하며 우리의 주권, 생존권, 그리고 정체성을 지키려 해왔다. 그러나 한국은 미국 국력의 기초인 군사력, 금융 전력과 달리 파워, 그리고 과학기술력과 소프트 파워가 세계 문제 해결에 절대적으로 기여할 것이라고 믿어왔다. 하지만 세계 각지에서 발생하는 불을 끄기에 미국의 국력은 충분하지 않으며, 미국 국민들은 그 국력을 국내문제 해결에 집중하기를 기대하고 있다.
- ◆ 더욱이 과도한 국가부채, 재정적자, 무역적자 등으로 인해 군사력의 유지 관리와 달러 파워 유지를 위한 통화발행에 근본적인 제약이 가해지며 미국의 국력은 약화되기 시작했다. 2008년 세계 경제위기 이후, 월가의 금융전력 약화와 함께 달러 파워는 기축 통화로서의 위력을 상실하고 있으며, “In God We Trust”를 믿는 국가의 수는 크게 줄어들고 있다. 그러나 미국 국무부와 국방부의 전략 중에는 여전히 힘으로 국제문제에 대응하려는 경향이 있으며, 복잡성을 과도하게 단순화하고 갈등을 봉쇄하거나 디커플링으로 해결하려고 상호 의존성을 무시하며 봉쇄와 견제에 집중함으로써 오판과 전략실패를 반복하고 있다. 특히 동맹국들에게 자국의 문제 해결 비용을 분담시키려 하다가 반발을 사기도 한다.
- ◆ 미중 두 강국은 매우 지쳐가고 있으며, 두 나라 모두 국내 정치와 경제 문제에

발목이 잡혀 있기 때문에 서로 현실적인 길을 선택하고 있다. 미중 간의 긴장 관계는 오래 지속될 전망이다. 안보문제에 있어 긴장관계를 유지하더라도 경제면에서는 협력적인 양상을 보일 것이다. 디커플링의 비용이 막대하다는 점을 두 나라 모두 인식하고 있으며, 양측은 경쟁의 에스컬레이션을 제한해야 할 만큼 금융 및 무역 거래에서의 인센티브가 크고 서로의 이해관계가 얽혀 있다. 그렇기 때문에 대립과 충돌의 비용을 피하는 방향으로 협력할 수밖에 없다. 미중 간의 전략대화는 수시로 이루어지고 있으며, 2023년 11월 샌프란시스코 미중 정상회담은 서로의 필요에 의해 열린 것이다.

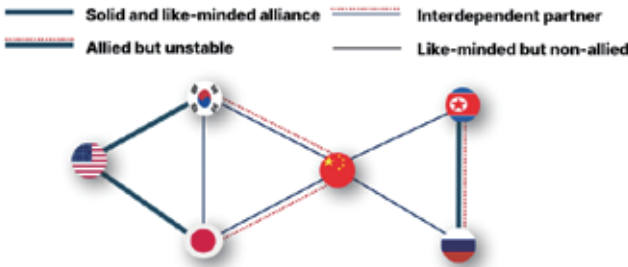
- ◆ 앞으로 미중 간에 남아 있는 과제는 양국관계를 제도화하는 것이다. 제도는 규칙으로 자리잡아 상호 간의 기대 수준을 높이고 예측 가능성을 키울 수 있어 매우 바람직하다. 이는 오해를 줄이고 에스컬레이션을 억제하며 무역충돌 가능성을 낮출 것이다. 그 다음 단계는 공동정책 결정을 추진하는 것이다. 미중 사이에는 금융안정성이라는 공동정책 목표가 있으며, 핵확산 및 테러리즘에 대한 우려도 함께 공유하고 있다. 이러한 공동정책 목표를 설정하고 관리하는 과정에서 양국관계의 제도화와 상호 전략적 신뢰가 강화될 것이다.
- ◆ 2015년 이후 미국과 중국의 전략경쟁은 충돌적이고 전방위적인 양상을 보이며 장기전으로 격화되고 있다. 이 과정에서 미국과 중국은 지치고 있으며, 두 나라 모두 국내 정치 및 경제 문제에 발목이 잡혀 있어서 대외전략에 미치는 영향이 지대한 상황이다. 이로 인해 세계질서가 무질서의 양상을 띠고, 미국과 중국 모두 이를 제어할 위치에서 벗어나면서 상대적으로 중견국가의 위치가 부상하게 된 것이 또 하나의 환경변화다. 미중관계의 종속 변수화 되었던 한중관계도 이제는 한중일과 한미중의 3각구도를 전제로 관계 방정식을 논의할 수 있는 수준에 이르렀다.
- ◆ 세계 1위 미국과 2위 중국 모두에게 10위 한국은 매우 의미있는 존재가 되었으며, 두 나라 어느 쪽도 함부로 할 수 없는 나라가 되었다. 중국은 한국이 미중 사이의 중간 지점에 위치하기를 원하지만, 한미일 공조체제가 확고해

질수록 한국이 미국에 완전히 밀착하지 않도록 끊임없이 회유하고 견인하려는 노력을 계속할 것이다. 그러나 한국이 중국 쪽으로 기울면 미국과의 신뢰는 금이 가고, 중국은 한국을 경시할 것이다. 이렇게 한미중 3각관계는 복잡미묘해지고 있으며, 상호 충돌적 요소도 크게 존재하지만, 이 모든 부정적 요소를 제어할 만큼의 상호의존성도 강하게 존재하고 있다. 미국의 존재는 한국에 무엇일까? 미국과는 "Sailing in the same boat, with shared dream, trust assets, and complementarity in science and technology"이라고 말할 수 있다.

### III. 동북아시아의 지정학, 지경학의 함수

- ◆ 지금 동북아시아에는 3+1개의 3각 Minilateral 협력 구도와 갈등 구도가 얽혀 있다. 이는 각국이 국익을 최대한 확보하기 위해 경쟁하는 가운데, 교집합 (convergence) 관계와 차집합(divergence) 관계를 주고받는 상황이다. 각국은 자국의 전략적 이익을 달성하기 위해 여러 개의 소다자기구 내에서 협력, 합종, 연합 또는 각축을 하고 있다.

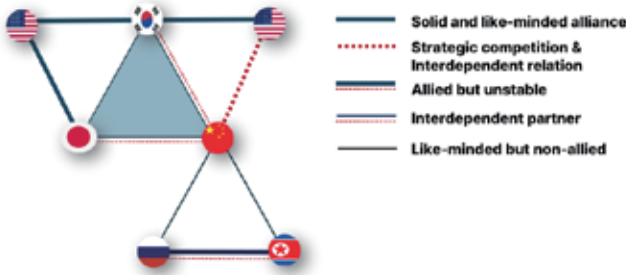
〈그림 1〉 동북아시아의 지정학, 지 경학의 함수



출처: 정덕구 작성(2024. 09)

- ◆ 첫째는 한미일 관계이다. 이 삼각관계는 미국, 한국, 일본 사이의 안보공조 체제로, 한미동맹과 미일동맹을 기초로 하여 한일관계가 이 속에 포용되어 있다. 2023년 8월 미국 캠프 데이비드에서 개최된 3국 정상회의에서 비교적 강고한 협력체를 구축하는 데 합의했다.
- ◆ 둘째는 북중러 협력 구도이다. 6.25 한국전쟁을 발발시킨 동맹국이었던 북한, 중국, 러시아는 냉전시대에 긴밀한 관계를 유지했다. 그러나 탈냉전 이후 중국이 대륙 세력에서 해양세력으로 부상하려는 야심을 보이고, 러시아가 구소련 해체 이후 친서방으로 접근하면서 세 나라는 각자의 길을 모색하게 되었다. 이후 중국의 국력이 팽창하는 가운데 미중 경쟁관계가 충돌 단계에 이르고 러시아가 우크라이나 전쟁을 일으키면서 상황이 급변했다. 유엔안보리 상임이사국인 러시아와 중국은 대북제재에 대해 거부권을 행사하고, 북한과 러시아는 군사동맹을 맺어 3각협력 구도가 형성되었다. 하지만 북중러 3각구도에서는 미중관계가 대립, 충돌 국면으로 갈 것인지, 아니면 대화와 경쟁관계로 갈 것인지에 따라 중국의 러시아와 북한에 대한 태도가 변화할 가능성이 크다. 또한, 우크라이나 전쟁 종식 이후 3각구도는 내적 변화도 예상되며, 현재 북중관계의 악화 등으로 인해 매우 불안정하고 가변적인 상황이다.
- ◆ 셋째는 오늘의 주제인 한중일 관계이다. 1998년 동아시아 외환위기가 어느 정도 수습되면서, 한국, 중국, 일본 세 나라는 위기수습의 후속조치로 ASEAN + 한중일 협력 구도를 창설했다. 동북아시아 정세가 미중 간 갈등 국면에 휘말리자, 이 협력 구도 또한 심각한 혼돈에 빠졌다. 한중일 세 나라는 상호의존이 깊어지는 상황에서 서로의 필요성을 인식하며, 3국 정상회의를 창설하고 그 사무국을 서울에 두었다. 그럼에도 불구하고 세 나라는 여전히 동상이몽과 오일 동주의 상황 속에서 각자 자국의 이익을 위해 계산기를 두드리는 데 몰두하고 있다.

〈그림 2〉 3+1개의 삼각 Mini-lateral 관계도



출처: 정덕구 작성(2024. 09)

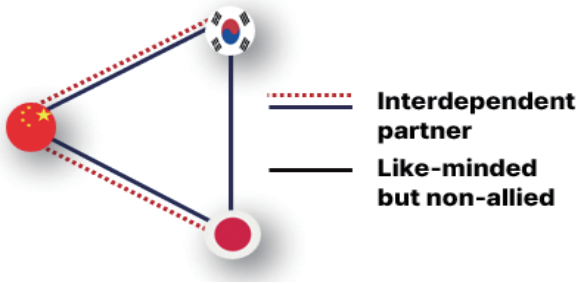
- ◆ 마지막으로 또 하나의 3각구도는 한미중 관계로, 한국이 처한 딜레마적 상황을 대변한다. 세 나라가 한 자리에 모여 서로의 이해관계를 논의한 적은 없지만, 한국은 미국과 중국의 관계 상황에 따라 크게 영향을 받고 있으며, 한반도 문제에서도 미중의 이해관계 변화에 따라 출렁이는 상황이다.
- ◆ 이렇게 21세기에 이르러 동북아시아는 각국의 이해가 충돌하면서도 상호 의존하는 가운데 격류를 거슬러 오르고 있다. 이러한 여러 개의 3각 역학구도는 ① 세계 질서의 기본 구도와 ② 미중 패권 구도의 향방에 매우 큰 영향을 받는다. 이제 이러한 핵심 요인들을 면밀히 검토해 본다.

#### IV. 한중일 3국 관계의 매트릭스: 교집합과 차집합

- ◆ 오늘의 본론인 한중일 관계를 깊이 살펴보고자 한다. 그림에서 보듯이 한중일 3국 간의 관계는 매우 불안정하다. 안보 면에서 한중, 중일 관계는 서로를 가상의 적으로 바라보며 대응체제를 갖추고 있다. 반면 경제관계에서는 상호의존성과 보완적 산업 관계가 깊다.

- ◆ 한국을 중국과 일본의 국력으로 비교할 때, 3각형 자체가 그려지지 않을 때도 있었다. 현재 GDP 규모를 살펴보면, 18조 달러의 중국과 5조 달러 수준의 일본에 비해 한국은 1.8조 달러이다. 경제 규모에서 큰 차이를 보이고 있다. 더욱이 중국은 오랫동안 마음 한 켠에 한국을 속국으로 생각해왔고, 일본은 근대 초기 36년간 한국을 식민 통치했던 역사를 가지고 있다. 한중일 3각협력 구도의 유효성이 보장되려면 중국과 일본 두 나라가 한국에 대한 인식의 지평을 현재 수준에 맞게 재조정해야 한다.

〈그림 3〉 한-일-중 3국 관계의 불안정성



출처: 정덕구 작성(2024. 09)

- ◆ 선진국 일본을 한국이 가장 먼저 추격하고, 일부는 추월하고 있는 한편, 중국은 한국을 추격하고 추월해왔다. 이 과정에서 3국 경제는 고도의 상호의존성이라는 줄에 얽혀 있는 상황이다. 동북아시아의 중심 세력인 한중일 3국관계는 누구도 서로 완전한 적국이 될 수 없을 만큼 복잡한 갈등구조 속에 높은 상호의존성이라는 사슬에 묶여 있다. 일본은 미국과 한국의 도움 없이는 중국을 제어할 수 없으며, 한미일 준동맹적 안보 공조 체제 하에서 중국의 서태평양 제해권 장악은 불가능하다. 한국은 북한의 핵도발을 억제하기 위해 중국의 직간접적인 도움이 필요하지만, 동시에 중국을 장기적인 안보상 가상의 적으로 관리해야 한다. 이를 위해 미국, 일본과의 연합은 불가피하다.

- ◆ 더욱이 미국은 서태평양 제해권 확보를 위한 중국의 남하정책을 막고, 남중국해, 대만해협, 북한핵 문제를 적정 관리하는 데 혼자 감당하기 어렵기 때문에 일본과 한국의 도움이 절실히 필요하다. 한중 간 안보상의 대립이 가장 첨예한 지역은 서해의 해상권 문제이다. 현재 서해의 배타적경제수역(EEZ)이나 이어도 EEZ 관할권 문제가 중국의 반론 속에서 표류하고 있다. 특히 대만사태와 관련하여 서해는 충돌위험 지역으로 분류된다. 그동안 미국과 일본만으로는 중국을 제어할 수 없었고, 인도-태평양의 주도권을 장악하는 데 있어서 한국은 해결되지 않는 기하학의 보조선과 같은 존재로 평가될 수 있다.
- ◆ 그러나 미국과 한국은 잠재된 의심 속에 심각한 신뢰위기에 빠져 있다. 한국의 국론이 양분되어 있고, 문재인 정권 당시의 상황이 트라우마를 형성하고 있다. 또한 중국은 한국이 미중 사이의 중간지점에 서기를 내심 바라지만, 실제로 그럴 경우 중국은 한국을 자국 외교에 경사되도록 교묘한 외교전술을 구사할 것이므로 한국의 오판이 우려되는 문제이다. 따라서 캠프 데이비드 선언은 이러한 한미일 3국 간의 신뢰부족을 해소하는 데 크게 기여했다고 볼 수 있다. 그러나 한국은 운명적으로 중국과 완전히 단절할 수 없으며, 미국에 밀착하지 않으면 중국의 농간과 압박이 우려되는 상황이다. 이것이 한국이 미국과 중국 사이에서 겪어야 하는 운명적 딜레마이다.
- ◆ 18조 달러의 GDP를 가진 중국에 비해 1.8조 달러 GDP의 한국은 국력의 비대칭성 위험에서 벗어날 수 없다. 한국은 한미일 30조 달러의 GDP를 바탕으로 그 속에서 중국을 바라보려 한다. 그러나 미국과 일본도 한국에 영원한 동지가 될 수는 없다. 그들은 자국의 이익을 위해 한국을 자주 압박할 것이다. 한국은 국력의 규모나 인구 등에서 그들을 제어할 수 없다. 따라서 그들이 하지 못하는 곳에 역량을 집중하고, 틈새시장과 원천기술, 핵심 기술력을 바탕으로 필수국가로 자리 잡아야 한다. 이것이 한국형 자강론이다.

## 1. 코로나 팬데믹 이후 경제와 공통 위험 요인

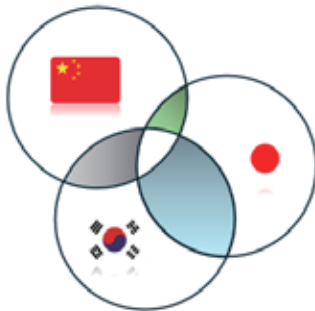
- ◆ 돌이켜보면, 한국, 중국, 일본 3국은 동북아시아의 핵심국가로서 지난 40여년간 협력을 통한 번영의 길을 모색해왔다. 그 결과, 현재 이들 국가는 세계경제의 3대 기둥으로 확실한 위치를 점하고 있다. 이 과정에서 3국간에는 보완적 생존 관계와 보완적 산업관계가 형성되어 공존의 터전을 마련해 왔다. 21세기에 들어서면서 서구 경제가 점점 위축되는 가운데 동아시아 경제, 특히 동북아시아 경제는 세계경제의 버팀목 역할을 해왔다. 그 기초 조건을 제공한 것은 세계화와 자유무역이며, 정치와 경제의 분리도 중요한 역할을 했다고 생각한다.
- ◆ 코로나 팬데믹 이후 경제는 흔들리며 신음하는 가운데 팬데믹 이전으로 돌아가지 못하고 있다. 세 나라는 모두 심각한 저성장의 함정에서 벗어나지 못하고 있으며, 세계 최대의 성장엔진인 중국경제는 구조적 문제에 직면해 흔들리고 있다. 이에 따라 현재 중국의 정책당국은 경제구조 조정 노력을 경주하고 있다. 각국의 국내사정과 정치상황도 3국 경제의 완전한 회복을 저지하고 있다. 3국간 경제협력 구도도 팬데믹 이전만큼 원활하지 않다. 경제와 안보의 통합화 현상은 정치와 경제의 분리 회복을 더욱 어렵게 한다. 더욱이 금년에 미국, 유럽 등 세계 각국에서 열리는 선거 양상은 세계 경제에 큰 리스크 요인이 될 것이다. 결국 전 세계는 자유무역 시대에서 산업정책 중시의 시대로 전환하며, 보완적 산업 관계는 약화되고 반목과 치열한 경쟁관계에 빠져들고 있다.
- ◆ 이러한 경제위축 과정에서 경제 외적 요인이 더 크게 작용하고 있다는 데 많은 이들이 동의하고 있다. 이제 3국 모두 경제회생에 전력을 다해야 할 것이다. 아울러 3국 간에는 공동의 고민거리도 있다. 이들 국가는 기후변화의 영향을 가장 많이 받는 지역이며, 인구감소의 여파가 큰 세 나라이다. 코로나-19가 휩쓸고 간 3년 동안 수많은 3국 국민이 사망하고 고통을 받았다. 이제 이러한 질병의 전파를 막기 위한 공동 노력이 필요하며, 의료서비스 분야에서의 교류 협력도 크게 요구됨을 모두가 인식하고 있다.
- ◆ 오래전부터 급격한 기후변화 속에 지구는 죽어가고 있으며, 심지어 지구인 호모 사피엔스의 종말론적 위기감이 확산되고 있다. 지금 지구의 모든 사람들이 집단

자살 중이라는 경고에 정치인들은 거들떠보지도 않는다. 이 문제에 대한 대응책 마련에 모두 소극적인 세계정치가 책임을 면하지 못할 것이다. 저출산과 고령화도 3국의 공동 과제이다. 3국의 생존환경이 축소불균형 상태로 수축되고 있어 미래가 두려운 상황이다. 그리하여 3국 간에는 공동의 정책 수요가 있으며, 이에 대한 공동의 대응책이 필요하다. 특별히 지난 5월 27일에 개최된 한일중 3국 정상회담은 이러한 협력 기반을 공고히 하는 데에 매우 중요한 교두보 역할을 했다고 생각한다.

## 2. 3자 관계의 복잡성, 충돌성 그리고 상호의존성

- ◆ 큰 틀에서 조합해보면 현재의 한중일 3국관계는 복잡성(Complexity), 갈등(Conflicts), 그리고 상호의존성(Interdependence)의 3각구조 속에 놓여 있다고 생각한다. 세계를 바라보는 시각이 조금씩 다르고, 국내 사정도 많이 다르며, 경제발전 단계도 상이한 것이 현실이다. 따라서, 3국간의 관계 방정식을 큰 틀에서 조합해보면 '복잡성'이라는 단어로 압축될 수 있으며, 상호간 국가이익에는 갈등도 많다. 그러나 한중일 3국간에는 이미 언급한 복잡성과 갈등을 모두 합한 것보다 훨씬 큰 상호의존성이 존재하고 있다. 이러한 상호의존성은 3국관계의 미래를 밝게 하는 요소가 된다.

〈그림 4〉 한중일 3국 관계의 매트릭스-교집합과 차집합



출처: 정덕구 작성(2024. 09)

◆ 동북아 지역에 얽혀 있는 지정학, 지경학, 지기술학을 상호의존성이라는 틀로 엮어 나가는 노력이 필요할 때이다. 하지만 이 상호의존성의 장점을 계속 살려 나가야 하며, 그것을 무기로 삼아 특정국가의 이익을 극대화하기 위한 위협의 수단이 되어서는 안 된다고 생각한다. 이제부터 한중일 3국은 “Trust Asset, Interdependence, and Complementarity”를 기치로 삼아 상호 교류, 협력의 폭과 깊이를 확대해 나가야 한다고 생각한다. 비록 서로 다른 점이 분명히 존재하는 것을 인정하더라도, 궁극적으로 우리는 한중일 3국이 공존의 생존 방정식을 풀어가는 공동의 목표를 합의하고 추구해야 할 시점에 있다.

### 3. 한중일 3각관계 속에 내포 된 Demand Structure

◆ 이러한 양자관계의 합이 3국관계의 총합과 일치하는 것은 아니다. 3국관계는 매트릭스 관계로 정리할 수 있으며, 이를 통해 우리는 6개의 복합관계 방정식을 얻을 수 있다. 3국 간의 상호 관계를 요구(Demand) 도표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 한미일 3국이 서로에게 요구하는 것

	한국	중국	일본
한국		(1)	(4)
중국	(2)		(5)
일본	(3)	(6)	

(1)한국이 중국에게 요구하는 것	(2)중국이 한국에게 요구하는 것
<p><b>[가치적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 규범, 제도 등 보편적 가치에 존중</li> <li>· 상호주의 원칙 준수</li> <li>· 한중관계의 한미관계 증속변수화 반대</li> </ul> <p><b>[지정학적·안보적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한의 비핵화 및 한반도 평화체제에 대한 중국의 건설적 역할 및 협조</li> <li>· 미중 전략경쟁으로 북한의 핵증강에 대한 중국의 제재 동참 저하.</li> <li>· 안보 리스크 증가 속 북핵 문제 해결에 대한 중국의 역할 필요</li> <li>· 비전통 안보 이슈에 대한 탈정치화와 탈안보화</li> <li>· 대만해협의 안정과 평화적 해결 희망</li> </ul> <p><b>[경제적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제 보복 자제, 정경분리 원칙 준수</li> <li>· 경제적 상호의존성의 점진적 축소</li> <li>· 미국의 대중국 수출통제 및 기술협력 제한 압박에 적절한 호응 필요</li> <li>· 경쟁성 확대 속 경제교류 지속 필요</li> </ul> <p><b>[미래적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화, 신흥 이슈 분야 공동이익</li> <li>· 지역 이슈(환경, 보건) 등 협력 여지 확장</li> <li>· 중국을 포함하는 아시아 다자지역질서를 위한 외교적 대화 기대</li> </ul>	<p><b>[안보적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미국의 대중국 봉쇄전략에 참여 자제</li> <li>· 한국의 반중노선 최소화</li> <li>· 대미 경사 저지</li> <li>· 한미일 3각공조 강화시 극단적 반중 행위 경계</li> <li>· 북한의 안보 우려 중시 요구</li> <li>· 하나의 중국 원칙 등 중국의 핵심이익 존중</li> <li>· 사드(THAAD)의 추가 배치 반대</li> </ul> <p><b>[경제적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 한일중 FTA 협상 재개</li> <li>· 한중 간 경제협력을 유지하면서 중국의 경제 발전에 필요한 반도체, 중간재 협력</li> <li>· 경제안보 분야 긴밀한 협력 필요</li> <li>· 중국식 발전모델 강조</li> </ul> <p><b>[미래적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 초국가위협 및 신흥안보 이슈에서 협력 유지</li> <li>· 문화적 차원에서 한국과 협력을 유지</li> <li>· 한국의 반중 감정을 완화할 필요</li> </ul>

(3)일본이 한국에게 요구하는 것	(4)한국이 일본에게 요구하는 것
<p><b>[안보적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한의 미사일 발사 등 군사활동 동향 관련 정보 실시간 공유 메커니즘</li> <li>· 정기 군사 훈련 및 연합 훈련을 통해 북한 및 타 안보 위협에 대한 대응 능력 향상</li> </ul> <p><b>[경제적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· FTA 등 무역협정을 지속적으로 준수하여 무역장벽을 낮출 것을 요구</li> <li>· 기술 및 산업 협력 증진(반도체, 배터리, 첨단 제조업 등 전략 산업에서 협력 강화, 상호 기술이전 및 공동개발)</li> </ul> <p><b>[역사적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국이 과거사 문제에 대하여 더 열린 마음과 수용적 태도로 접근하기를 요구</li> <li>· 역사적 갈등에 대한 양국 간의 합의된 이해를 위한 대화와 협력을 촉구</li> </ul> <p><b>[미래적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국과의 인적 교류를 증진하기 위해 비자발급 절차 간소화, 양국 국민 이동성 향상</li> <li>· 아세안 지역의 안정 및 국제사회의 평화 유지 등을 위한 다자간 협력에 적극 참여</li> <li>· 지역 내 안보 이슈에 대한 공동의 입장 정립. (예, 중국의 군사활동 증가와 같은 지역 내 위협에 대해 한국과의 공동 대응을 위해 협의를 할 것을 요구)</li> </ul>	<p><b>[역사적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 일제강점기 강제징용, 위안부 문제 등에 대해 진실된 사과와 적절한 보상</li> <li>· 교과서 등에서의 왜곡 방지, 역사적 사실을 정확히 기록하고 교육</li> </ul> <p><b>[경제적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국에 대한 수출규제를 철회, 양국 간 자유무역 활성화</li> <li>· 특히 반도체 및 첨단 산업 소재에 대한 규제 해소</li> <li>· 첨단기술 분야에서 협력 강화와 상호 투자를 통해 경제 성장 도모</li> </ul> <p><b>[안보적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한 핵,미사일 위협에 대응하기 위한 정보 공유 및 안보 협력의 강화</li> <li>· 한-미-일 간 삼각안보체계 강화, 공동 훈련 및 정보 공유에 적극 참여</li> </ul> <p><b>[미래적 차원]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국의 G7+ 가입에 협조</li> <li>· 양국 간의 문화교류 프로그램을 통해 양국민들 간의 이해와 우호 관계를 증진</li> <li>· 학생, 관광객, 비즈니스 방문자에 대한 비자정책 완화 및 교류 활성화</li> <li>· 기후변화와 환경 문제에 대한 공동 대응을 통해 지속 가능한 발전을 모색</li> <li>· 지역 및 글로벌 차원의 문제 해결을 위한 협력 강화</li> </ul>

(5)중국이 일본에게 요구하는 것	(6)일본이 중국에게 요구하는 것
<p>[안보적 차원]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조어도 영유권 문제에 미국 개입 반대</li> <li>· 중일관계 개선을 통해 일본의 지나친 미국 의존 내지 밀착을 완화</li> <li>· 한미일 안보공조체제가 북핵 억제력의 강화를 넘어 중국에 대한 견제와 대립적 전략으로 확장되지 않기를 희망</li> <li>· 이를 위해 북핵 문제를 한국, 일본을 견인하기 위한 유인책으로 활동</li> </ul> <p>[경제적 차원]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 한일중 FTA 협상 재개</li> <li>· 한일중 협력 기반 확충을 통해 미국의 보호무역주의에 공동 대응</li> </ul> <p>[미래적 차원]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 한미일 공조체제가 일본의 대중국 적대 정책으로 발전하지 않도록 최대한 일본 견인</li> <li>· 한중일 관계에 상호 포용성을 강조</li> </ul>	<p>[안보적 차원]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 서태평양 자유항로에 대한 중국의 도전에 깊은 우려 표명</li> <li>· 북중러 3각 협력 구도에 중추적 역할을 하지 말고 한중일 역내 파트너십 형성 노력</li> <li>· 북핵 문제에 중국이 최대한 역지력을 행사하고 유엔의 대북제재결의를 확실히 지키며 유엔안보리에서 대북제재에 Veto권을 행사하지 말 것</li> <li>· 중국의 군사활동, 특히 해양에서의 군사적 확장을 투명하게 공개하고, 주변국과의 긴장을 완화하기 위한 신뢰 구축 조치</li> <li>· 센카쿠 열도(중국명: 댜오위다오)와 같은 영토분쟁에 대해 평화적이고 외교적인 해결책 마련</li> </ul> <p>[경제적 차원]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중국의 정경분리 원칙을 강하게 희망</li> <li>· 희토류 등 희귀물질 수출에 대한 보호무역주의 반대</li> <li>· 한중일 역내국가 간 무역보복 금지</li> </ul>

#### 4. 양자 관계의 관리

- ◆ 이러한 3국간 매트릭스에서 발견된 갈등, 충돌, 상호의존성을 염두에 두면서 각국은 양자관계를 원만하게 유지 관리해야 한다.

#### 한일관계

- ◆ 한일관계는 매우 애매한 관계다. 일본은 경제적, 기술적 우위를 기반으로 한국에 대해 강경한 자세를 보이고 있지만, 오랫동안 거시경제 정책의 각종

함정에서 벗어나지 못하고 있으며 창조적 혁신이 지체되면서 제조업 생태계가 어느 한쪽으로 쏠려 산업 구조상 균형을 잃어가고 있다. 또한 국가부채는 GDP의 3배에 육박하고 있다. 현재 한국은 1인당 GDP에서 일본을 앞서기 시작했으며, 국제신용평가에서도 한국의 AA-보다 2단계 낮은 A-를 기록하고 있다. 과거사 문제는 여전히 해결되지 않았고, 한국인들에게 깊은 상처를 남긴 채 독도 영유권 문제가 분쟁의 대상으로 남아 있다. 이러한 요소들이 한국내 국론분열의 원천이 되고 있지만, 한국이 미래지향적인 자세로 전환할수록 일본은 국제사회에서 도덕적, 윤리적 열위에 빠지고, 국력은 오랫동안 정체되며 축소 불균형 국가의 길로 나아가고 있다는 것이 전문가들의 평가다. 미국은 북중러 결속 문제를 주의 깊게 살피며 한일관계의 원활한 회복을 압박하고 있고, 한국을 지속적으로 설득해왔다. 과거사 문제로 담보 상태에 있던 한일관계가 윤석열 정부 들어 숨통이 트이게 되었고, 한미일 캠프 데이비드 정상회의 선언을 이끌어냈으나, 미국의 국내정치와 한국의 진영 간 대립으로 인해 상황은 매우 불안정하다.

◆ 과연 기시다 총리와 바이든 대통령 없는 캠프 데이비드는 얼마나 지속될 수 있을까? 한미일 안보공조체제는 깨지기 어려울 것이지만 더 확장시키기 어렵고 우리 국민들의 마음이 풀어지기 위해서는 오랜 세월이 필요할 것으로 보인다. 특히 2024년 미국 대통령 선거 결과에 따라 이 체제에 심각한 변화를 예고하고 있다. 이러한 한미일 안보공조체제도 트럼프 2기 정부에 이르면 엄청난 형질 변경 압박에 직면할 것이며, 이 경우 북중러 3각구도와 한중일 3각구도에도 심각한 영향을 미칠 수 있다.

◆ 이처럼 도처에 존재하는 감정과 역사관의 차이로 한일관계의 선(線)은 매우 불안정한 요소를 내포하고 있다. 우리는 가치적으로 한 배를 타고 있는 상황이다. “Sailing in the Same Boat with a Shared Dream”이라고 할 수 있다. 또한 산업의 보완성과 경쟁성을 함께 갖고 있다. 즉, “With industrial complementarity”라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한 배 위에서 계산을

두드리기에 바쁘다. 가장 치명적인 문제는 서로 믿지 못하는 신뢰의 위기에 빠져 있다는 것이다. 이를 'With No Trust Asset'이라고 표현할 수 있겠다. 최근 일본의 한국에 대한 시기심이 커지고 있으며, 한국의 G7+ 가입이나 국제통상기구 등에 대한 한국의 진입을 사실상 막고 있다.

- ◆ 한일관계는 상호 존중과 역지사지의 마음이 전제가 되어야 한다. 그러나 일본의 치명적 결점은 잔 계산에 강하고 과거의 수치스러운 역사를 반성하지 않으며 이를 지키고 계승하려고 한다는 점이다. 이에 비해 한국은 과거 역사적 사실에 많이 매여 있으며, 일본이 독일과 같은 전후 처신으로 당당한 외교를 하지 못하는 이유에 대해 한국인들은 안타깝게 생각하고 있다.
- ◆ 윤석열 대통령의 대승적 미래지향적 자세는 좋은 선택이지만, 일본은 내심 이를 미국의 압박에 따른 어쩔 수 없는 행동으로 여기며 일본 외교의 승리로 계산하기도 한다. 일본이 한국의 G7+와 CPTPP 가입을 환영할까? 우리의 생각과는 달리 일본은 계산과 계산을 반복할 것이다. 한국의 OECD 가입 때도 일본은 적극적으로 도움을 주지 않았고, 이는 외교적 무관심과 회피의 사례로 남아 있다. 그 당시 멕시코는 미국이 스폰서 국가(sponsor country)였고, 일본은 한국이 유럽국가로부터 고통을 당할 때 적극적으로 도와주지 않았다. 반면, 미국은 가입신청시부터 논의 과정에 이르기까지 멕시코를 전폭적으로 지원하여 가입시켜주었다.
- ◆ 1997년 동아시아 위기 때, 한국정부가 사카키바라 전 일본 대장성 차관에게 위기극복을 위한 협조를 구체적으로 요구했지만, 얼마 후에 우리가 받은 답변은 아이러니하게도 Larry Summers 미 재무부 부장관의 "협조가 불가능하다"는 답변이었다. 한국이 위기 해결을 위한 도움을 청했을 때 일본은 미국의 말을 빌려 우회적으로 거절 의사를 표했고, 이는 세계 강국 일본으로서 어처구니없는 외교적 태도라고 생각했다.
- ◆ 하지만 일본이 이런 외교적 태도를 지녔다고 해서 우리가 담을 쌓고 지낸다면,

동북아시아의 격류에 휩쓸리게 되고 결국 한국만 손해를 볼 것이다. 일본은 미국에 밀착하며 유럽, 인도, 동남아시아에 막대한 외교적 기반을 쌓고 있다. 그러나 한국이 외교 현안에 관해서 일본에 너무 일방적으로 양보만 한다면, 일본은 감사하기보다는 당연한 것으로 여길 것이다.

- ◆ “미래지향적 자세(Forward looking stance)와 신중한 접근(With careful steps)”이 한국의 대일정책의 기본이 되어야 한다. 한국이 앞으로 밀착해야 할 나라는 미국이다. 한국의 대중 무역의존도는 25%에서 19% 수준으로 낮아졌으며, 10년 내에 13~15%까지 떨어질 전망이다. 이는 산업구조의 변화에 따른 현상이다. 반면, 미국에 대한 무역의존도는 13%에서 18%까지 상승했다. “산업적, 과학적, 기술적 상호보완성 (Complementarity in Industry, Science, and Technology)”은 바로 최선의 전략이며 한국의 미래 비전을 확장할 것이다. 이때 일본은 한국에 강력한 경쟁자로 부각될 것이다. 한국의 강점은 “첨단산업에서의 대량생산 능력(Mass production capability in high-tech industry)”이며, 일본은 미국의 과학기술 수준에 한국보다 한두 발짝 더 가까이 접근하고 있는 강점을 지니고 있다.
- ◆ 한국이 주권, 생존권, 그리고 정체성을 지키기 위해서는 중국, 일본, 미국 중 어느 국가도 한국 없이 생존하기 어려운 필수기술을 확보하는 것이 중요하다. 따라서 한국은 이 모든 나라들에게 필수적인 국가가 되어야 하며, 이를 위해 과학기술의 발전과 인재 양성에 집중해야 한다. 이는 매우 절실한 과제이다.

## 한중관계

### ◆ 한중 간 세계의 거리를 잘 관리해야

- ◆ 한중관계에는 3개의 거리 관계가 존재한다. 첫번째는 가치와 정체성의 거리이다. 두 나라 사이에 가치와 정체성의 거리가 멀어지면 아무리 경제적 유대가 깊어도 같은 배를 타고 항해하며 국가의 생존 문제를 함께 논의할 수 없다.

- ◆ 둘째는 기술력의 거리이다. 이것은 한국과 중국 사이의 국가이익 균형에 관한 거리이다. 부가가치 사슬구조 내부에서 한중 간에는 산업구조의 경쟁력을 놓고 극심한 경쟁에 빠져들고 있다. 이렇게 한중 간의 기술 거리가 좁혀지거나 역전 되면 중국은 상대적 우월감 속에서 한국을 무시하거나 경제 이외의 부문에서 한국을 압박할 위치를 선점하게 된다. 따라서 한국은 반도체 이외에도 첨단 (cutting edge) 핵심기술과 틈새 원천기술에서 우위를 점해야 한중관계에 평화가 올 수 있다.
- ◆ 셋째는 미중관계와 한중관계의 이중거리이다. 미중관계가 극단적인 경쟁관계 또는 충돌 상황에 처해 있는 오늘날, 한미중 관계의 거리는 한중관계에 지대한 영향을 미친다. 중국은 한국이 미중 사이의 중간 지대의 어느 곳에 위치하기를 원하며, 미국 쪽에 밀착하는 것을 극도로 경계한다. 미중관계가 험악해지고 서로 대치 관계가 오래 지속되면 한중관계 역시 편치 않다. 그리고 한미관계가 깊어 질수록 중국은 한국에 대한 두려움과 함께 함부로 대하지 않게 되고, 한국을 미국으로부터 떼어놓으려 회유와 압박을 일삼게 될 것이다. 한미관계가 멀어지면 중국과 한국은 더욱 친밀해지지만, 과거 속국론이 되살아나며 무례를 일삼고 한국의 국정에 간여하려 할 것이다.
- ◆ 불가피하게 이제부터 한중 간에는 정치적 영향 없이 대등한 거래 관계(Arm's length)가 형성되어야 한다. 상호 이익의 균형이 이루어지는 거래적 질서가 중심이 되는 공존의 길을 확립해야 한다. 앞으로 생존전략의 중점은 한미 두 나라가 한미동맹을 산업 기술 동맹으로 확장해 나가는 것이다. 한국의 기술 능력, 생산성 높은 제조 생태계, 대량 생산 능력은 한 단계 더 진화하였으며, 이는 한국이 미국과 상호 보완적인 협력관계를 구축할 수 있는 수준에 도달했음을 의미한다.

#### ◆ **시진핑과 중국은 차별화해야**

- ◆ 시진핑 시대를 넘어선 중국의 모습을 그려보자. 미국 등 서방 세계는 덩샤오핑

시대의 중국에 익숙해왔고, 시진핑 시대의 중국에 대하여는 강한 거부감을 느끼고 있다. 앞으로 시진핑 시대가 얼마나 더 지속될 수 있을지는 시진핑 자신도 잘 모르는 일이다. 어쨌든 시진핑 시대는 결국 끝나고, 그에 따라 새로운 사고를 가진 국가 지도자가 등장할 것이다. 그가 누구이든 당시 중국인민들의 욕구 체계에 맞는 인물이 나타날 것이다. 2030년경 중국은 1인당 GDP가 2만 달러에 육박할 것이며, 현재와 같은 사회 통제와 고립 외교를 그대로 이어받기 어려울 것으로 보인다. 우리는 지금 중국을 바라볼 때 시진핑과 중국을 동일시해서는 안 된다. 장기적으로 중국공산당의 지배 구조는 지금보다 훨씬 유연하고 연성적인 형태로 변화할 것이며, 서방세계와의 관계도 협력적인 것으로 전망된다. 현재 우리는 시진핑 이후 세대의 중국을 바라보며 공존의 생존관계를 추구해야 한다.

#### ◆ 한중 간의 Redline 필요성

◆ 중국과는 동맹이나 연합의 관계로 발전하기 어려운 상황이며, 안보문제에 있어서는 가상의 적으로 남아 있는 것이 현실이다. 그러나 외교관계는 전략적 동반자로 격상되고 있으며, 서로 간의 충돌을 방지하기 위한 실제적인 대화 채널이 존재하고 있다. 따라서 한국과 중국으로서는 상호이익과 상호의존의 복잡성 속에서 충돌의 문제를 어떻게 관리해야 할 것인가가 매우 중요한 문제가 된다. 우선 한국은 중국에 다음의 여섯 가지 기본정책을 제시해야 한다.

- ① 중국은 더 이상 한국을 종속국으로 보지 말고, 사드 배치 때처럼 경제적 강압을 가해서는 안 된다. 미국과 한국의 관계가 깊어질수록 중국은 한국을 중국에 더 가깝게 끌어들이기 위해 노력해야 한다.
- ② 한국은 한·미동맹의 본질에 어긋나는 중국의 부당한 요구를 거부한다. 이것이 한국의 대중국 정책의 기본원칙이 될 것이다. 그런 입장에서 보면 한국과 중국은 양국 간 레드라인에 대해 좀 더 신중하게 연구할 필요가 있다.

- ③ 만약 중국이 북한의 핵무장을 묵인하거나 협력한다면 한국은 강력하게 반대할 것이다. 중국은 등거리 정책을 취해야 한다. 중국은 유엔 안전보장 이사회 상임이사국으로서 한반도 평화를 위해 모든 노력을 다해야 한다.
  - ④ 중국에 대한 한국의 경제적 의존과 심화된 경제적 상호의존성이 한국에 대한 중국의 외교적, 정치적 압력으로 확대되어서는 안 된다. 중국은 정·경분리라는 옛 약속을 지켜야 한다. 더욱이 한국은 중국에 대한 경제적 의존도를 낮춰 미국과의 경제적, 산업적 보완성을 추구할 것이다.
  - ⑤ 한국은 우리의 주권과 생존, 정체성을 굳건히 수호할 것이며, 이러한 원칙에 위배되는 중국의 모든 정책에 강력히 반대할 것이다.
  - ⑥ 한국과 중국은 양국 간 상호 이익을 증진함으로써 동북아의 평화와 번영에 크게 기여하는 특별한 동반자관계를 강화하기 위해 노력할 것이다.
- ◆ 이와 함께 한중관계를 상호주의에 입각하여 호혜적으로 발전시키기 위하여는 몇 가지 핵심 국익에 대하여 가드레일이 필요하고 분명한 선(redline)을 범하지 않은 것이 현명한 처신이다.

〈표 2〉 한국과 중국 간 서로 넘지 말아야 할 가상의 레드라인

중국이 넘지 말아야 할 대한민국 마지노선	한국이 넘지 말아야 할 대중국 마지노선
중국과 한중 EEZ협정 조기 체결, 한국의 EEZ내에서의 군사 활동	중국의 핵심이익(대만, 인권 등) 전면 부정
북한의 대남 위협과 공격행위 동조, 우리의 KADIZ 무단 침입 및 무력화	노골적인 대중국 군사적 포위망 참여 및 한미일 군사동맹 참여
우리 영해에서의 불법조업	대중국 공격형 무기 배치
남중국해와 동중국해 등 수역에서의 항행 자유 불허	한미동맹의 전략적 유연성 전략 참여로 대만해협과 남중국해 유사시 군사적 개입

한국의 안보 주권에 대한 개입	한미동맹의 방위 대상에 중국 추가
한국의 정체성 왜곡 언행	북한 비핵화 수단으로 선제공격 동원
한국의 가치와 이념에 반하는 행위	한미일 군사 동맹 추진

출처: 정덕구 외 지음, 극중지계 1 - 정치·외교·안보 편, p358 (2021)

- ◆ 중국은 북한의 핵무장에 대해 무덤덤한 간접 지원을 해왔고, 유엔 안전보장이 사회의 상임이사국으로서 대북 제재안에 대해 veto권을 행사하기도 했다. 군사적으로는 가상의 적이지만, 한중간의 경제관계는 보완적 생존관계에 있으며 앞으로도 지속될 전망이다. 무엇보다도 시진핑 이후의 중국을 바라 보며 과학기술과 산업분야의 격차를 얼마나 벌려놓을 것인지에 대해 심각한 고민이 필요하다. 결국 장기적으로 한중간에는 공생적 협력관계가 불가피한 상황이다. 시진핑 시대의 불편한 관계가 시진핑 이후 세대에 어떻게 바뀔 것 인지에 주목하며, 장기적으로 한·중 공존관계를 형성하는데 필요한 기초 조건이 무엇인지 심층 분석해야 할 것이다.

## 일중관계

- ◆ 일중관계를 살펴보기 위해 우리는 먼저 미중관계를 탐색해야 한다. 전반적으로 일본의 국력은 중국의 국력과 비교할 때 큰 비대칭성을 지니고 있다. 따라서 일본은 중국과의 단독 협상력이 점차 약화되고 있으며, 일본은 미국과 중국 사이에서 부족한 힘을 보완하려 하고, 결국 미국에 밀착하여 생존할 수밖에 없는 상황이다. 미중 간에는 불가피하게 갈등, 협력, 견제의 상황이 계속 될 것이며, 따라서 일중관계도 이러한 미중 관계의 갈등, 협력, 견제에 깊이 연관될 수밖에 없다.

- ◆ 일본은 자국이 제안한 ‘자유롭고 열린 인도 태평양’(FOIP)이라는 틀의 유효성을 중시하며, 미국과 중국이 함께 참여하기를 희망한다. 앞으로 일본이 자국이 제안한 TPP에 얼마나 많은 주요 국가들을 참여시킬 수 있을지가 치열한 외교 과제가 될 것이다. 하지만 일본의 국력이 독일, 영국, 프랑스 등과 동급의 나라인, 강대국이 아닌 중견국가로 내려앉고 있는 상황을 반전시키기 위해서는 미국에만 의존하지 않고 독자적인 외교역량을 키워 나가야 한다.
- ◆ 특히 한중일 3각관계에 있어서 일본은 과거사에 정신적, 도덕적 결함을 지니고 있다. 이것이 일본외교의 족쇄로 남아서는 안 된다. 중국은 일본에 대한 깊은 트라우마를 가지고 있다. 중일전쟁 발발 이후 중국인민이 겪었던 잔인한 일본군의 만행과 일본군이 중국 해안지역 대부분을 장악하면서 중국군이 속수무책으로 당했던 수모를 잊지 못하고 있다. 그러나 중국은 현실주의적인 시각으로 일본을 바라본다. 앞으로 서태평양 자유 항로를 두고 미일 연합함대와 대치할 현실적인 문제는 매우 치명적인 도전이 될 것이다.

## 5. 소결

- ◆ 작금의 세계질서나 동아시아 안보상황은 매우 무질서하고 문제해결 능력이 약화되고 있으며, 국가간의 신뢰관계가 흔들리고 있다. 우선, 미중관계의 안전한 운행이 절대적으로 필요하다. 현재 미중 어느 쪽도 혼자서 전쟁과 분쟁을 막을 수 없을 만큼 지도력이 약화되어 있다. 미국은 북핵 문제와 중국의 팽창 정책을 억제하기 위하여 한미일 공조체제를 발족시켰고, 우크라이나 전쟁을 일으킨 러시아의 푸틴과 정권 유지가 어려워진 북한의 김정은은 상호 필요에 의해 자동개입을 전제로 하는 군사동맹까지 맺게 되었다.
- ◆ 이러한 북리관계의 결속은 북중관계에 부정적 변화를 가져오고, 따라서 북중리 결속을 전제로 한 신냉전으로의 진전을 불가능하게 보이게 한다. 그러나 미중관계가 약화되고 중국이 고립되면 북중리 연합의 가시화도 가능한 상황이

될 수 있다. 이렇게 자유민주 진영의 한미일 공조체제와 공산 진영의 북중러 협력구도가 대치하는 상황을 막고, 동북아시아의 지정학적 요소들을 안정적으로 관리하기 위해서는 미중관계를 안정시켜 중국을 러시아와 북한 등 불량 국가로부터 멀어지게 하는 것이 필요하다.

- ◆ 이를 구체화할 소다자 기구는 한중일 협력 구도이며, 한일 양국은 중국을 이 프레임에 호혜적으로 끌어넣기 위해 최대한 노력해야 한다. 한미일, 북중러 3각협력 구도가 모두 불안정할 때일수록 한중일 3국간의 경제적 유대와 상호 의존성에 기반한 적극적인 소통과 넓은 이해가 필요하다. 한중일 3국관계를 매트릭스로 분석해 보면 세 나라 사이에는 복잡성(Complexity), 갈등(Conflict), 그리고 상호의존성(Interdependence)의 요소가 짙게 드리워져 있다. 따라서 한중일 삼국관계는 경제적 상호의존성을 바탕으로 보완적 생존관계와 보완적 산업관계를 긴밀히 하여 관계의 복잡성을 단순화하고 갈등과 충돌 요소를 완화해 나가야 한다.

## V. 한국 외교의 길: 자강, 동맹, 연합, 소다자관계의 관리

- ◆ 오랫동안 한국외교안보 전략의 시계(視界)는 한반도 문제와 북한핵 문제에 깊이 사로잡혀 있었다. 그러나 이제부터는 선진 중견국가로서 시야를 세계 외교안보 역학 관계에 대한 큰 그림으로 확장하여, 인도태평양을 넘어 글로벌 커뮤니티의 관점에서 외교안보 전략을 세워 나가야 한다. 이 과정에서 한국은 국제사회에서 적절한 비용 부담도 기꺼이 받아들여야 한다고 본다. 이러한 전략적 시각 아래 우리의 주권, 생존권, 그리고 정체성을 확고히 지키는데 중점을 두어야 한다. 앞으로 한중일 3각관계를 관리해 나가는 데 있어서도 이러한 관점을 굳건히 유지해야 한다고 본다.

- ◆ 우리는 향후 인도태평양 지역에서 움트는 전쟁과 분쟁의 기운을 진정시키고, 상호의존성을 바탕으로 협력과 경쟁의 기반을 공고히 해야 한다. 이 과정에서 한국 외교안보 전략의 핵심은 동북아 지역에 강한 전쟁 억지력을 확보하는 것이다. 한미일 캠프 데이비드 정상회의 정신을 계승 발전시켜며 중국과는 장기 공존의 질서를 발전시켜 나가야 한다. 한일 간에는 쉽게 봉합될 수 없는 감정적 응어리가 남아 있으며, 한국을 바라보는 일본의 본심에 대한 의심도 깊어 도사리고 있다. 그러나 우리는 일본보다 앞서 나가겠다는 의지와 함께 일본에 대한 도덕적, 윤리적 우월감을 갖고 미래지향적이며 대승적 외교 전략을 구사해야 한다. 결국 미국과의 신뢰관계를 더욱 깊게 하고, 중국에 대한 두려움에서 벗어나며 일본에 대한 자신감을 회복할 때 우리의 선진국 외교 시대가 열릴 것이다.
- ◆ 주목해야 할 점은 최근 미중 간의 대립이 한국을 자강의 길로 내몰고 있다는 것이다. 이는 엄중한 현실이다. 현실적으로 중국과 한국은 가치적·문화사적 동류(Like-Minded) 국가가 될 수 없다. 또한 미국의 국내정치 특성상 한국이 어려울 때 미국이 항상 세이프가드(Safeguard)나 최종 대부자(Lender of the Last Resort)가 될 것이라는 믿음은 비현실적이다. 중국과 미국 모두 자국의 이익을 극대화하기 위해 모든 수단을 동원할 것이며, 한국이 이에 반하는 선택을 할 경우 언제든지 국익 차원에서 한국에 등을 돌릴 수 있다. 이제 한국은 미중 사이에 낀 존재에서 벗어나 두 강대국 모두에 필요한 나라가 되어야 한다. 그러나 자강론도 당분간 두 나라와의 협력 없이는 실현 불가능하다는 점을 잊어서는 안 된다. 먼저 자력으로 생존권을 지키며 강국들의 힘을 1차적으로 견제하고 방어할 수 있어야 한다. 네덜란드, 이스라엘, 스위스 같은 소강국이나 중강국처럼 핵심기술 및 틈새 원천기술을 확보하여 스스로 세계에 필수적인 국가가 되어야 한다. 그리고 이러한 강국들과의 협력 관계를 공고히 해야 한다. 국력에 맞게 선진국 수준의 외교역량을 키우고, 외교의 목적, 인적 인프라를 대폭 확충해야 한다. 자강의 길을 가기 위해서는 국내체제 정비

최우선 과제이다. 국내정치의 프레임에 갇히지 않고, 그 연장선에서 외교 안보를 바라보지 않아야 한다. 또한 국제 외교 안보의 흐름에 역류하지 말아야 한다. 중국이 우리에게 위협이 되는 존재임에는 틀림이 없지만, 단단한 국민 통합력이 있다면 그 앞에서 그들의 압박은 번번이 실패로 돌아갈 것이다.

- ◆ 앞으로 한국의 생존 방정식에서 상수인 한미관계를 더욱 공고히 하고, 중요한 변수인 중국과 여하히 공존해 나갈 것인지가 한국의 생존에 중요한 전략이 될 것이다. 이러한 한-중-일 관계 방정식을 매트릭스로 풀어보면, 한일, 한중, 일중 관계 등 양자관계로 분석할 경우 보다 훨씬 복잡하고(complexity) 갈등적(conflict)이며 깊은 경제적 상호의존적(interdependent) 관계로 표현된다. 따라서 한국이 미중 사이에서 주권, 생존권, 정체성을 여하히 지켜 나갈 것인지의 문제에 집중할 경우, 양자 관계보다는 3자관계 방정식을 풀어나가야 한다.
- ◆ 그동안 3자관계를 양자관계로 분석하며 면의 관계를 선의 관계로 풀면서 한국 뿐 아니라 일본, 중국도 복잡성 문제를 지나치게 단순화하여 대응하다 많은 실책을 범하고 정책의 유효성을 떨어뜨린 것을 간과해서는 안 된다. 한중일 3국관계의 발전을 위해서는 한일관계가 더욱 긴밀하고 실질적인 협력관계로 발전해야 한다. 그러나 양국의 국내정치에서는 민족 감정이 깊게 남아 있어 쉽지 않은 과제가 될 것이다.
- ◆ 또한 한국은 중국에 대해 분명히 선을 그어야 한다. 국가 정체성에 대한 확고한 원칙과 신념을 중국에 각인해야 한다. 이를 위해 반도체 이외에도 미국과 중국이 모두 아쉬워하는 전략자산을 많이 확보해야 한다. 그리고 누구도 한국이 미국의 동맹 외교에서 가장 약한 고리라는 오판을 하지 않도록 원칙과 자세를 확고히 세워야 한다. 그러나 한국이 중국에 할 말을 다 한다고 해서 중국의 핵심이익을 전면 부정하거나 중국의 자존심을 지나치게 건드려서는 안 된다. 굴종하지 않으면서도 겸손하고, 분명한 원칙 속에서 대하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 시진핑 권부 내부 및 공산당 내부와 다양한 인적 네트워크를 구축해야 한다. 이 문제가 향후 한중외교의 핵심과제가 될 것이다.

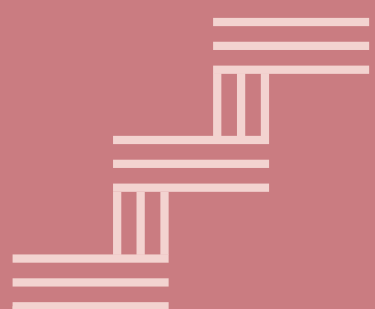
- ◆ 반면, 동맹국인 미국에 대해서도 국익 차원에서 때때로 우리의 원칙을 분명히 할 수 있어야 한다. 한국이 처해 있는 지정학적 지경학적 위치를 미국이 감안하도록 설득해야 한다. 미국 의회 등 워싱턴 조야에서 전방위적으로 활약하며 대화 채널과 인적 네트워크를 튼튼히 구축해야 한다. 이것이 한국의 대미 외교의 성패를 좌우할 것이다.

## 저자약력

### 정 덕 구

NEAR 재단 이사장


제1대 재정경제부 차관(1998)을 역임했으며, 이후 제2대 산업자원부 장관(1999-2000)을 지냈다. 1997년 IMF 외환위기 당시 IMF 구제금융 협상 수석 대표 및 뉴욕 외채협상 대표로 활동했다. 장관직에서 물러난 후에는 서울대, 중국 북경대, 인민대 초빙교수로 지내며 학계 활동을 펼쳤다. 이후 2007년, 민간 및 독립 싱크탱크인 니어(NEAR; North-East Asia Research) 재단을 설립하여 현재 까지 이사장으로 활동 중이다. 대표 저서로는 “시진핑 신시대 왜 한국에 도전인가” (2023; 공저), “한국의 새 길을 찾다” (2023; 공저), “극중지계 1, 2”(2021; 공저), “외교의 부활: 다시 그리는 한국의 외교안보전략지도” (2021; 공저) 등이 있다.





...

제4부



5개 기관 해양안보 공동학술회의 기조연설:  
한국의 인도-태평양 전략과 해양안보



## 5개 기관 해양안보 공동학술회의 기조연설: 한국의 인도-태평양 전략과 해양안보

**요약** 3면이 바다로 둘러싸인 한국에게 해양안보는 우리 국민의 안전과 번영에 직결된 생명선이라고 하겠습니다. 이런 인식하에 제주평화연구원은 2024년 10월 11일 국내의 4개 유관기관들과 공동세미나를 개최하였습니다. 개최식에서 박진前 외교부장관은 윤석열 정부의 인태전략과 해양안보에 대한 기조연설을 하였는데, 그 내용을 아래와 같이 JPI 정책포럼으로 발간합니다.

박진  
전 외교부장관

- ◆ 안녕하십니까, 박진 전 외교부장관입니다. 오늘 “글로벌 해양 패권 경쟁시대의 국가해양안보정책과 추진전략”에 대한 해양안보 공동학술회의를 축하드립니다. 아울러 윤석열 정부의 인도-태평양 전략과 해양안보에 대해서 말씀드릴 기회를 주셔서 감사합니다.
- ◆ 윤석열 정부는 대한민국이 인도-태평양 지역의 핵심 국가로, 역내 현안 해결과 미래 질서 형성에 책임감을 가지고 자유, 평화, 번영에 적극 기여해야 한다는 신념을 바탕으로 글로벌 중추국가 외교를 펼치고 있습니다. 2022년 11월에는 한-아세안 정상회의 계기에 윤석열 대통령이 “인도-태평양 전략”에 대한 비전을 발표하였고, 12월 28일에는 정부 차원의 독자적인 지역외교전략 최종 보고서를 공개하였습니다.
- ◆ 아시다시피 인도-태평양 지역은 21세기에 들어 경제적·지정학적 중심지역으로 부상하고 있습니다. 세계 인구의 3분의 2, GDP의 60% 이상을 차지하는 이 지역을 글로벌 해상 운송의 절반이 통과하고 있습니다. 인태 지역은 또한,

한국 대외 무역의 70%를 차지하며, 한국의 해외 직접 투자의 66%를 흡수하고 있습니다. 그런 의미에서 인도-태평양은 우리 국운의 생명선이라고 할 수 있습니다. 이제는 ‘해양 안보’와 ‘해양 협력’, 그리고 해양자원개발과 해양과학기술이 국가적인 핵심 이익으로 떠오르고 있습니다. 대표적인 개방형 통상 국가인 한국의 입장에서 보면 인도-태평양 지역의 평화와 안정과 번영은 우리 국익에 사활적인 전제조건입니다.

- ◆ 윤석열 정부의 인태 전략은 포용, 신뢰, 호혜의 3대 협력 원칙 하에 규범과 규칙에 기반한 인태 지역 질서를 구축하고, 법치주의와 인권 증진을 위해 협력을 추구하고 있습니다. 또한, 역내 비확산·대테러 협력을 강화하고, 포괄안보 협력 확대와 경제안보 네트워크 확충, 그리고 첨단과학기술 분야 협력 강화 등 중점 과제들을 추진하는 것을 그 주요 내용으로 하고 있습니다.
- ◆ 즉, 자유, 민주, 인권, 법치 등 보편적 가치를 함께하는 국가들과 공조를 통해 규범과 규칙에 기반한 국제 질서 구축에 기여하면서 능동적인 경제외교를 통해 우리의 국익을 확대해 나가는 것이 인태 전략의 기본 목표입니다.
- ◆ 그러나 이러한 목표를 달성해 나가는 데 있어서 우리는 다양한 도전 요인에 직면해 있는 것도 사실입니다. 특히, 인태 지역에서의 미국과 중국의 지정학적 경쟁과 갈등은, 한반도는 물론이고, 동중국해, 남중국해, 대만해협에서 군사적 긴장을 조성하고 있습니다. 또한, 해양개발과 해양자원을 둘러싼 분쟁도 일으키고 있습니다.
- ◆ 우선, 한반도를 둘러싼 해양안보 상황은 엄중합니다. 북한은 서해에서 군사적 활동을 적극적으로 확대하며, 이 지역에서 도발을 지속함으로써 한반도의 군사적 긴장을 높이고 있습니다. 북한은 잠수함발사탄도미사일(SLBM)을 포함한 다양한 위협을 가하고 있으며, “전술핵공격잠수함”을 새로 건조하여 수중 미사일 타격 능력을 강화하고 있습니다. 이는 남북 간 군사적 충돌 가능성을 증가시키며, 주변 해역에서의 군사적 긴장 고조는 물론, 특히 해양에서의 불안정성을 증폭시키는 원인이 되고 있습니다.

- ◆ 남북 간 해양 경계 문제도 지속적으로 갈등의 소지를 내포하고 있습니다. 김정은 정권은 북방한계선(NLL)을 불인정하며, NLL 인근에서의 군사 훈련과 도발을 통해 서해에서의 군사적 충돌을 유발할 수 있는 상황을 지속적으로 조성해 왔습니다.
- ◆ 최근 김정은 정권은 과거의 남북 경제 협력이나 평화 통일을 강조했던 정책 노선을 폐기하고, 대신 군사적 대결과 북한의 독자적 생존을 강화하는 방향으로 전환했습니다. 이러한 전략적 변화는 한반도의 해양에서 발생하는 모든 사건이 군사적 긴장으로 이어질 가능성을 높여주고 있습니다.
- ◆ 김정은 정권이 평화적 통일 노선을 폐기하고 서해에서의 군사적 활동을 증대시키면, 한반도 전반의 안보 상황이 불확실해지고, 이는 동북아시아의 안보 구조에도 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없습니다.
- ◆ 한반도를 벗어난 인도-태평양 지역에서 해양 분쟁의 가능성은 영유권, 해양 관할권, 해양 자원, 군사 활동과 관련되어 있습니다.
- ◆ 동중국해에서는 일본과 중국 간에 영유권 분쟁이 지속되고 있습니다. 일본이 센카쿠 열도(중국명 댜오위다오)를 실효적으로 지배하고 있지만, 중국은 해당 섬들에 대한 영유권을 주장하며 해양 활동을 강화하고 있습니다. 이러한 영유권 분쟁은 중국의 해양 확장 전략과 밀접하게 연관되어 있으며, 양국 간 군사적 긴장 가능성을 높이는 요인으로 작용하고 있습니다.
- ◆ 한국과 일본 사이에는 독도에 대한 정치적, 외교적 갈등이 있지만, 잘 아시다시피 독도는 역사적, 지리적, 국제법적으로 대한민국 고유의 영토이며, 대한민국이 실효적 지배를 유지하고 있습니다. 따라서 윤석열 정부는 일본에 대하여 우리의 확고한 독도 수호 입장을 분명히 밝히고 있습니다.
- ◆ 해양관할권 문제는 주로 배타적 경제수역(BEZ)과 관련되어 있습니다. 중국은 동중국해에서 자국의 해양관할권을 강화하는 정책을 추진하고 있으며, 일본

및 한국과 이해충돌 가능성이 존재합니다. 특히, 일본과 중국은 동중국해에서의 EEZ 경계를 두고 갈등이 있으며, 이를 둘러싼 해양 자원 탐사 및 개발을 둘러싸고 분쟁의 소지가 있습니다.

- ◆ 남중국해는 중국의 해양 확장 정책의 핵심 지역입니다. 중국은 이 지역에서의 영유권을 주장하며 인공섬을 건설하고 군사 기지를 강화하고 있습니다. 이에 대해 미국은 “항행의 자유 작전”(FONOPs, Freedom of Navigation Operations)을 통해 남중국해에서의 군사적 활동을 유지하고 있으며, 필리핀, 베트남 등 주변국들도 중국의 해양 활동에 대응하고 있습니다. 이러한 상황은 남중국해가 글로벌 해양 긴장의 주요 무대로 부상하는 원인이 되고 있습니다.
- ◆ 한국과 중국 간에는 서해에서의 어업권, 해양자원 채굴, 군사적 활동 등의 문제가 있습니다. 중국의 어선들이 한국의 배타적 경제 수역을 침범하는 사례가 잦아지고 있으며, 이에 대한 정당한 대응으로 우리의 해상 단속이 강화되고 있습니다.
- ◆ 해양자원 분야에서, 동중국해와 서해는 천연가스, 석유 등 에너지 자원이 풍부한 해역으로, 이 지역의 해양자원 개발을 둘러싼 경쟁이 심화되고 있습니다. 특히, 일본과 중국은 동중국해의 천연가스전을 두고 대립하고 있으며, 이러한 자원 갈등은 해양 분쟁의 촉매제로 작용할 수 있습니다.
- ◆ 해양 어업 자원 역시 분쟁의 요인입니다. 중국 어선들의 과도한 어업 활동이 주변국의 경제적 손실로 이어지며, 한국과 일본의 해역에서 발생하는 불법 어업 문제가 마찰을 일으킬 수 있습니다.
- ◆ 마지막으로 군사활동 분야에서도 긴장 요인이 커지고 있습니다. 중국은 동북아시아에서 해군력을 증강하고 있으며, 미국, 일본, 한국과의 군사적 긴장이 높아지고 있습니다. 중국은 핵잠수함과 디젤잠수함을 지속적으로 생산하면서, 이미 ‘랴오닝호’와 ‘산둥호’ 항공모함을 배치했으며, 세 번째 항모인

‘푸젠호’도 지난 5월에 첫 시험 항행을 하고, 곧 작전 능력을 갖출 예정입니다. 중국은 서태평양에서 미국의 해양 영향력을 억제하고, ‘반접근 및 지역 거부’(A2/AD, Anti-Access /Area Denial) 전략을 달성하기 위한 노력을 집중하고 있습니다. 특히, 동중국해와 남중국해에서의 중국 해군의 활동이 군사적 충돌 가능성을 키우고 있으며, 미군과 일본 해상자위대의 대응 활동이 더욱 빈번해지고 있습니다. 이러한 군사적 경쟁은 해양 분쟁을 첨예화할 가능성이 있습니다.

- ◆ 동북아시아의 해양 분쟁은 각국의 해양 전략과 경제적, 군사적 이익이 충돌하는 만큼 단기적, 중기적으로는 갈등이 지속될 가능성이 큽니다.
- ◆ 특히, 미국과 중국 간 대만 해역에서의 군사적 긴장고조 가능성에 대한 안보적 우려가 커지고 있습니다. 시진핑 주석 하에서 중국은 군사 현대화에 박차를 가하고 있습니다. 시 주석은 이미 “대만과의 통일을 반드시 실현할 것”이라고 언급한 바 있습니다. 미국은 대만에 대한 군사적 지원을 강화하고 있습니다. 이런 상황은 잠재적인 충돌 위험을 안고 있다고 하겠습니다. 미국 워싱턴의 전략국제문제연구소(CSIS)는 중국의 대만 침공 시나리오를 탐구하는 전쟁 게임을 진행한 바 있습니다. 시뮬레이션에서는 중국이 대만을 점령하는 데 어려움을 겪을 것이며, 전쟁의 당사자 모두가 엄청난 비용을 치러야 할 것이라는 분석입니다.
- ◆ 대만해협의 평화와 안정은 한반도의 평화와 안정에 긴요하며, 역내 평화와 번영에도 필수적인 요소입니다. 미국외교협회(CFR)는 대만해협의 위기를 예방하기 위해서는 장기적으로 군사적 억지력뿐만 아니라, 외교적, 경제적 조치가 필수적이라고 지적하고 있습니다. 대만 방어 능력을 강화하고 국제 사회와의 협력을 통해 긴장을 관리하는 것이 전쟁을 피하는 데 중요하다고 평가하고 있습니다.
- ◆ 인도-태평양 지역에서 미·중 간 전략적 경쟁은 지속적으로 군사적 긴장을 높이고 있으며, 특히, 남중국해와 대만해협은 가장 취약한 지역으로 평가되고 있습니다.

- ◆ 따라서, 이러한 해양 분쟁을 관리하고 군사적 긴장을 완화하기 위해서는 미·중 간의 외교적 대화와 분쟁 조정 메커니즘이 중요하며, 우발적 충돌을 방지하기 위한 조치들이 강화되어야 할 것입니다.
- ◆ 그런 의미에서 자유, 민주, 인권, 법치 등 핵심 가치를 공유하는 한국과 미국, 일본 3국 간의 규범과 규칙에 기반한 국제 질서를 유지하기 위한 해양 안보 협력은 인도-태평양 지역의 자유, 평화, 번영을 위해 대단히 중요한 역할을 하고 있습니다.
- ◆ 남중국해와 동중국해는 에너지 자원, 상품 교역의 전략적 해상 수송로이며, 세계 해상 물류의 4분의 1이 통과하는 지역입니다. 한국은 원유 수입의 90%, 수출입 물동량의 40% 이상을 남중국해와 동중국해에 의존하고 있고, 일본과 중국의 경우 원유 수입의 80% 이상이 이 수역을 통과하고 있습니다.
- ◆ 한·미·일 3국은 인도태평양전략을 통해 ‘규칙에 기반한 해양 질서(rules-based maritime order)’와, 자유롭고 개방된 해양 수송로 안보에 대한 공동 이해를 표명했습니다.
- ◆ 작년 8월에 미국에서 열린 ‘Camp David 한·미·일 정상회의’에서는 해양안보 협력에 대한 3국의 입장을 정상 차원에서 명확하게 천명했고, 그 후속 조치로 올해 7월 한·미·일 3국 국방장관회의에서 ‘한·미·일 안보협력 프레임워크 협력 각서’에 서명했습니다. 그 주요 내용은
  - “인태 수역에서의 어떤 일방적 현상 변경 시도에도 강하게 반대한다.” 특히, 매립 지역의 군사화, 해안 경비대 및 해상 민병대 선박의 위험한 활용, 강압적인 행동에 단호히 반대한다.”는 메시지에 이어서
  - “유엔해양법협약에 반영된 항행과 상공 비행의 자유를 포함하여 국제법에 대한 확고한 의지를 재확인한다.”
  - 그리고 우리는 국제 사회의 안보와 번영에 필수 요소로서 “대만해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성을 재확인한다.” 또한, “양안 문제의 평화적 해결을 촉구한다” 등입니다.

- ◆ 한·미·일 3국은 작년 10월 한반도 인근 상공에서 첫 연합공중훈련을 한 데 이어서, 올해 6월에는 제주 남방 공해상에서 최초로 다영역 연합훈련 ‘프리덤 엣지(Freedom Edge)’를 실시하였습니다. 미국의 핵추진항공모함 시어도어 루즈벨트함과, 한국과 일본의 이지스 구축함 등이 참가했습니다. 해상, 수중, 공중, 사이버 등 다영역에서 해상 미사일 방어, 대잠수함전, 방공전, 수색 구조, 해양 차단, 사이버 방어 등을 실시했고, 향후 한·미·일 뿐만 아니라 영국, 캐나다, 호주 등으로 연합 훈련을 확장할 필요가 있다고 사료됩니다.
- ◆ 영국은 미국, 호주와 함께 2021년에 ‘AUKUS 협정’을 체결하여 호주의 핵추진잠수함 개발 지원을 포함하여, 인도태평양지역에서의 안보협력을 강화하고 있습니다. 영국의 퀸엘리자베스 항모전단이 2021년 8월 부산 해역에서 훈련할 때, 저도 국회 외통위 위원으로서 항모에 승선해서 작전사령관, 함장, F35B 스텔스 전투기 조종사를 비롯한 장병들을 격려하기도 했습니다. 가장 최근에는 작년 10월 미국의 제5항모강습단 로널드레이건 항공모함이 부산 작전기지에 입항했을 때, 외교장관으로서 방문해서 강습단장 및 함장의 안내로 장병들을 만나서 한미동맹 70주년을 기념하기도 했습니다.
- ◆ 최근에는 영국뿐 아니라 프랑스, 독일, 네덜란드 같은 유럽의 주요 국가들은, 인도태평양지역에서 해상안보협력을 강화하기 위해 항모와 호위함 등 함정을 파견하고 있습니다.
- ◆ 한·미·일 3국은 또한 방위 장비의 공동 개발·생산 등 방위산업 분야에서도 협력할 여지가 많다고 판단됩니다. 올해 4월 AUKUS 3국 국방장관은 공동 성명에서 인공지능(AI)과 자율무기 등 첨단 군사기술 역량을 공동 개발하는 ‘Pillar 2’ 협력 파트너로서 일본을 처음으로 공식 거론했고, 한국, 캐나다와의 협력 가능성에 대해서도 고려하고 있는 것으로 알고 있습니다.
- ◆ 그리고 한국과 일본은 인태 지역에서 해상 수송로 보호, 국제재난안전 협력 등을 위해 ‘해양영역인식(MDA, maritime domain awareness)’ 공유 및

협력을 제고할 필요가 있습니다. 바이든 대통령은 이미 윤석열 정부가 출범 하던 2022년 5월에 동맹 및 파트너국과 자유롭고 개방된 태평양을 촉진하기 위한 IPMDA(Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness) 이니셔티브를 발표한 바 있습니다.

- ◆ 한국은 또한 한국전 주요 참전국이며 우리의 “포괄적 전략 동반자”인 호주와의 협력을 확대해 나가야 할 것입니다. 일본과 호주는 모두 인도-태평양 지역에서 미국의 핵심 동맹국입니다. 대잠수함전 훈련과 같은 해군 훈련, 정보 공유, 기술 협력은 한국의 역내 해양안보에 대한 분명한 기여 의지를 보여줄 것입니다.
- ◆ 앞서 언급한 바 있는 호주의 핵추진잠수함 도입 계획은, 호주의 해상방어 능력을 크게 증대시키는 한편, 인도태평양지역에서의 억지력과 방어력을 강화할 것입니다. 호주는 AUKUS와 QUAD의 회원국이며, 미국이 주도하는 ‘항행의 자유 작전’(FONOPs)에 참여하고 있고, “말라바르 해군 훈련”을 통해서 대잠수함 전에 해상 감시 능력을 강화하고 있습니다.
- ◆ 호주는 또한 해양 영역 인식, 인도적 지원, 재난 구호에도 적극 참여하고 있으며, 불법 어업과 밀수 등 비전통적 안보 위협에 활발히 대응하고 있습니다.
- ◆ 호주는 미국, 영국에 이어 한국이 외교, 국방 2+2 회담을 하고 있는 세 나라 중 하나입니다. 그렇기 때문에 한국과 호주는 해양안보 관련 전략대화와 정책 협의는 물론이고, 해양환경 보호와 기후변화 대응, 특히 해양 플라스틱 오염 등 환경문제 해결을 위해 적극 협력해 나가야 합니다.
- ◆ 한국의 첨단 과학 기술력, 특히 조선 및 방산 기술 분야는 한국이 지역 해양 안보에 크게 기여할 수 있는 기회를 제공하고 있습니다. 한국은 세계에서 선도적인 잠수함 및 해군 함정 제조국 중 하나입니다. 한국은 세종대왕급 이지스 구축함과, 독도급 대형 상륙함을 비롯하여 다양한 해군 함정을 독자적

으로 설계하고 건조할 수 있는 능력을 보유하고 있습니다. 한국의 3천 톤급 중(重)잠수함인 KSS-III 잠수함 프로그램은 스텔스 기술 및 탄도미사일(SLBM) 기능과 같은 첨단 기술로 주목받고 있습니다. 한국의 주요 조선소는 세계 최고 수준의 해군 함정 건조 기술을 보유하고 있습니다. 또한, 한국의 해군 함정 제조에는 여러 방산 기업들이 협력하여 무기 시스템, 레이더, 통신 장비들을 공급하고 있습니다. 우리는 인도네시아, 태국, 필리핀 등 여러 국가에 잠수함과 전투함을 수출하고 있습니다. 이는 한국이 해양방위산업에서 핵심적인 역할을 할 수 있다는 것을 보여주고 있습니다.

- ◆ 한국은 인태지역에서 동남아시아 국가들과의 해양 안보 및 해양 협력을 강화해 나가야 합니다. 윤석열 정부가 추진하는 ‘한-아세안 연대 구상(KASD)’은 기존의 ‘신남방 정책’을 업그레이드하여, 아세안 및 인도에 초점을 맞추어 무역 통상 파트너를 다변화하고 있습니다. 이 정책은 베트남, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀과 같은 동남아 국가들과의 무역 및 투자 증진을 통해 디지털 기술 및 친환경 에너지와 같은 신흥 산업 분야에서 협력을 강화하는 한편, 해양 안보 분야에서도 동남아 국가들과의 긴밀한 협력을 강화해 나가기 위한 것입니다. 윤석열 대통령은 이번에 라오스에서 아세안 정상들과의 공동 선언에서 포괄적 전략 동반자 관계를 수립하고, “남중국해에서 평화, 안정, 안보, 안전 그리고 1982년 유엔해양법협약(UNCLOS)을 포함한 국제법에 따른 항행·상공 비행의 자유를 유지하고 증진하는 것의 중요성을 지속 확인”했습니다.
- ◆ 한국은 베트남에 해양 감시 시스템 구축을 지원하고 있으며, 이를 통해 베트남의 해양 경계 감시 능력을 향상시키고 있습니다. 양국은 해상 경비대간의 협력을 통해 불법 어업 단속과 해양 범죄 대응을 강화하고 있습니다. 또한, 해군 교류 프로그램을 통해 해양 안보 분야에서 협력하고 있습니다.
- ◆ 한국과 인도네시아는 잠수함 공동 개발 및 기술 이전을 추진하고 있으며,

이는 인도네시아 해군의 잠수함 역량 강화에 중요한 역할을 하고 있습니다. 대표적인 예로, 한국이 인도네시아에 209급 잠수함을 공급하고, 현지에서 추가 잠수함을 건조하는 협력이 진행 중입니다.

- ◆ 말레이시아와는 해양법 집행 및 대잠수함전훈련을 통해 해양 안보 협력을 강화하고 있습니다. 양국은 합동 해상 훈련을 통해 해양 범죄 대응 능력을 증진하고 있습니다. 한국은 말레이시아 해군에 해양 감시 장비를 제공하고, 해양 기술 이전을 통해 해상 경비 능력을 향상하고 있습니다.
- ◆ 한국은 또한, 필리핀에 해양 순찰정과 경비함을 제공하여 필리핀 해안경비대의 불법 어업 단속 및 해상 밀수 방지 활동을 지원하고 있습니다. 대표적으로, 고속 해양 순찰정이 필리핀 해양 경비대의 작전에 투입되었습니다. 한국은 필리핀에 프리깃함을 제공하여 해군의 전력 증강에 기여하고 있으며, 필리핀 해군의 현대화를 지원하고 있습니다.
- ◆ 윤석열 대통령은 이번 주(2024.10.7.) 필리핀 수도 마닐라에서 페르디난드 마르코스 대통령과 정상회담을 가지고 안보·원전 협력 확대를 위한 양국 간 ‘전략적 동반자 관계’ 수립을 발표했습니다. 두 정상은 안보 분야의 전략적 협력을 강화하고, 필리핀의 군 현대화 3단계 사업에 한국이 적극적으로 참여해 나가기로 했습니다. 또한 필리핀에서 실시되는 각종 연합 훈련에 우리 군 참여를 늘리는 방안도 논의했습니다.
- ◆ 한국과 인도는 해군 간 합동 훈련을 통해 해양 안보 협력을 강화하고 있습니다. 양국 해군은 대잠수함전, 수색 및 구조 활동 등을 포함한 훈련을 실시하며, 이를 통해 해상 작전에서의 협력 체계를 확립하고 있습니다. 이러한 훈련은 인도양과 동아시아 해역의 해상 안보를 증진하는 데 기여하고 있습니다. 또한, 한국은 인도 해군의 전투함과 잠수함 건조 프로젝트에 참여하고 있으며, 인도 해군의 전력 증강을 위한 기술 지원과 군사 장비 수출을 추진하고 있습니다.

- ◆ 이상, 살피본 바와 같이, 한국은 인도-태평양에서 해양안보를 지키고, 해양 협력에 기여하기 위해서 다양한 도전과 기회에 직면해 있습니다. 미·중 전략적 갈등과 북한의 핵·미사일 위협의 제약 속에서, 한국은 역내에서 경제 및 안보 파트너십을 강화할 수 있는 입체적이고 효과적인 여러 방안을 강구해 나가야 합니다. 특히, 개발을 위한 해양 협력과, 첨단 해양 과학 기술 분야에서 기여를 통해 역내에서 전략적으로 중요한 역할을 할 수 있으며, 이러한 노력을 통해 한국의 인도-태평양 전략을 성공적으로 추진해 나가야 할 것입니다.
- ◆ 오늘 해양안보 공동학술회의를 다시 한번 축하드리며, 다양한 주제에 대하여 활발한 토론이 있기를 기대합니다.

## 저자약력

### 박진

제40대 외교부 장관(2022년 5월~2024년 1월)


제16대, 제17대, 제18대, 제21대 국회의원을 역임하였으며, 특히 제18대 국회에서는 외교통상통일위원회 위원장직을 수행함. 2017년부터 2020년까지 한미 협회 회장, 그리고 2004년에는 한영협회 회장을 역임하였고, 1993년 2월~1996년 7월까지 대통령 공보비서관, 그리고 1996년 7월~1998년 2월까지 정부비서관으로 근무하였음. 서울대 법학과에서 학사를 취득한 후 미국 하버드 케네디 스쿨(Harvard Kennedy School)에서 행정학 석사 학위를 취득하였고, 이후 영국 옥스퍼드 대학(Oxford University)에서 정치학 박사 학위를 취득하였음.





...

제5부



글로벌 해양패권경쟁시대의  
한국의 전략적 방향



## 글로벌 해양패권경쟁시대의 한국의 전략적 방향

**요약** 해양안보는 3면이 바다로 둘러싸인 한국에 국민의 안전과 번영과 직결된 요소입니다. 이러한 문제의식 하에, 제주평화연구원은 지난 2024년 10월 11일, 유관기관들과 공동세미나를 개최하였습니다. 당시 현인택 前 통일부 장관을 초청하여 기조연설을 진행하였으며, 그 내용을 각색하여 아래와 같이 JPI 정책포럼으로 발간합니다.

## 현 인택

화정평화재단 이사장, 전 통일부장관

- ◆ 오늘 「글로벌 해양패권경쟁시대, 국가 해양안보 정책과 추진전략」 회의에서 기초연설을 하게 되어 영광스럽게 생각합니다.
- ◆ 저의 해양전략에 대한 오늘의 기초연설은 지난 2022년 해군대학 세미나에서 한 기초연설 이후 두 번째입니다. 오늘의 제 기초연설은 그 때 제가 한 「해양 세력으로서의 한국의 전략적 재조명」의 연장선상에서 하는 것입니다. 혹시 관심이 있으신 분들은 그 당시 한 제 연설을 찾아보시면 오늘의 것과 연관하여 많은 시사점이 있을 것이라고 봅니다.

## 2024년의 글로벌 정치: 전쟁과 군사적 갈등의 세계

- ◆ 먼저, 2024년의 글로벌 정치 환경을 살펴보도록 하겠습니다. 한마디로 2024년의 국제정치는 ‘전쟁과 군사적 갈등의 시대’라고 할 수 있을 것 같습니다. 무엇보다도 갈등하는 국제정치의 가장 상위에 미중해게모니 경쟁이 있고 이것이 이미 10년째로 접어들고 있습니다.

- ◆ 이 미중헤게모니 경쟁은 국제정치의 구조를 결정하는 바로 근원 원인입니다. 이것이 현 시대의 국제정치 구조의 성격을 규정하고 있습니다. 즉, 미국의 헤게모니의 쇠퇴와 중국의 도전이 지금의 국제정치의 불안정의 원인이 되고 있는 것입니다.
- ◆ 이러한 국제정치 구조의 불안정, 또 그로 인한 변화로 인해서 세계 도처에서 전쟁과 군사적 갈등이 일어나고 있습니다. 견고한 국제구조 하에서는 결코 일어날 수 없는 일들이 지금 일어나고 있는 것입니다.
- ◆ 러시아-우크라이나 전쟁이 바로 그러한 예입니다. 러시아의 우크라이나 침공은 만약 국제정치가 미국의 강력한 헤게모니 체제였다면 일어날 수 없는 일입니다. 지금 이 전쟁은 러시아의 초기의 의도와는 완전히 다르게 진행되고 있습니다. 전쟁이 어떤 형태로 끝날 지는 아직 예측하기 어렵지만 전쟁이 끝난다면 러시아는 전쟁 전보다 훨씬 약한 국제정치 세력으로 남을 공산이 큼니다. 아마도 러시아가 전쟁 전에는 상상하지 못한 사태일 것입니다.
- ◆ 중동은 어떻습니까? 이스라엘이 모든 반이스라엘 세력들과 전쟁을 벌이고 있습니다. 하마스, 헤즈볼라, 예멘 후티 반군을 포함하여 이란과도 전쟁에 돌입했습니다. 이러한 중동의 군사적 충돌은 중동 전역을 불안정으로 몰아가고 있습니다. 이것이 어떻게 더 확전으로 나가게 될지 아직 미지수이지만, 만약 이스라엘과 이란이 전면전에 가까운 형태로 간다면 중동의 화약고의 폭발이 당분간 가라앉기는 힘들 것입니다. 이것도 역시 기본적으로 국제체제의 불안정성이 반영된 결과입니다.

## 동아시아도 예외는 아니야

- ◆ 동아시아는 어떻습니까? 동아시아도 예외는 아닙니다. 지금 전쟁은 아직 일어나고 있는 상태는 아닙니다만 군사적 갈등의 불씨가 키워지고 있는 것만은 분명해 보입니다. 가장 주목해 봐야 하는 것은 역시 중국의 군사적 행보입니다.

중국은 이미 2027년 대만 침공을 공언하고 있습니다만, 중국의 급증하는 군사력의 상황이 예사롭지 않습니다.

- ◆ 중국은 미국과의 헤게모니 경쟁에서 뒤지고 있는 군사력을 강화하기 위해 전력을 다하고 있습니다. 미 국방부의 ‘2023 중국군사력보고서’ (2023 Chinese Military Power Report)에 따르면 중국은 핵능력뿐만 아니라 사이버, 우주, 반우주 공격능력을 대폭적으로 강화하고 있습니다. 물론 재래식 전력도 무서운 속도로 보강하고 있습니다.
- ◆ 특히 해군력 강화를 위해 사활을 걸고 있습니다. 구축함 등을 그냥 찍어내고 있다는 표현이 알맞을 만큼 급속 증강하고 있습니다. 이 지역의 소위 4대의 발화점 (Flash Points) 즉 한반도, 동중국해, 대만해협, 및 남중국해 모두 중국의 이러한 행보와 직간접적으로 영향을 받고 있습니다.
- ◆ 북한의 핵 및 미사일 능력 위협도 예사롭지 않습니다. 북한의 핵능력은 지금 속도로 계속된다면 아마도 2035년경이면 핵무기 200여기를 보유할 정도로 위협적이 될 것입니다. 지금 북한의 핵 위협은 ‘브레이크 없이 가속 페달을 밟는 폭주자’의 모습입니다.
- ◆ 이러한 북한의 위협에 한국은 군사력 강화에 매진할 수밖에 없습니다. 세계의 군사력을 평가하는 한 지표인 글로벌 군사력 (Global Firepower)의 2024 군사력 순위 (2024 Military Strength Ranking)에 따르면 한국은 미국, 러시아, 중국, 인도에 이어 세계 5위의 군사력을 가진 국가로 평가되고 있습니다. 6위인 영국과 7위인 일본보다 앞선 수치입니다. 이것은 북한의 위협에 대응하기 위해 군사적 억제력을 키워온 한국의 현주소를 역설적으로 보여줍니다.
- ◆ 일본도 최근에 놀라울 정도로 군사력 강화에 나서고 있습니다. 이미 방위비를 기존에 비해 무려 2배 인상하는 정책을 단행했습니다. 또한 앞으로 수십 년 지켜왔던 비핵 3원칙 등도 다 수정이 될 것으로 보입니다. 동아시아의 안보 상황 변화에 대한 나름의 반응을 하고 있다고 보입니다. 일본의 방위비 증액과 방위

정책의 변화의 결과는 미일안보 협력의 질적 변화로 이어질 것입니다. 이것은 앞으로 아태지역의 군사력 균형에 커다란 영향을 줄 정도로 발전할 것입니다.

- ◆ 중국과 남중국해 갈등을 빚고 있는 필리핀, 베트남의 군사력 강화도 예사롭지 않습니다. 이와 관련해 동남아 국가들인 인도네시아, 말레이시아도 군사력 강화에 막차를 가하고 있습니다.
- ◆ 마지막으로 인도가 새로운 국제정치의 핵심국가로 부상할 것입니다. 이미 중국과 국경분쟁을 경험하고 있고 국제정치의 한 축으로 성장하고 있습니다. 미국이 기존의 태평양 사령부를 인도·태평양 사령부로 개편한 것은 바로 이러한 인도를 염두에 둔 것이라는 것은 두말할 필요가 없습니다.
- ◆ 이 모든 것들이 무엇을 말하고 있습니까? 바로 인도-태평양 지역이 오늘 우리가 토론할 글로벌 해양패권경쟁시대의 주 무대인 것입니다. 그 속에 해양세력으로 발돋움하는 대한민국이 있습니다.
- ◆ 가장 중요한 함의가 무엇입니까? 세계는 평화의 시대가 끝이 나고 전쟁과 군사적 갈등의 시대가 도래했다는 것입니다. 이것은 이제 시작이지 끝이 아닙니다. 앞으로 더 상승곡선을 탈 것이고 정점을 향해 계속 악화되어 나갈 것입니다.
- ◆ 세계사적 전쟁은 아직 일어나고 있지 않지만 일촉즉발인 상황입니다. 유럽, 중동이 전쟁의 참화를 입고 있고, 동아시아도 전운이 감돌고 있습니다. 세계 어느 지역도 안전한 지역이 없습니다. ‘모든’ 국가가 군비증강 모드에 돌입해 있습니다. 자국의 안보를 스스로 지키기에 전전공공 하고 있습니다.
- ◆ 이러한 상황이 세계사의 어느 지점과 유사하다고 짚어 말하기 어렵습니다만, 국제구조의 불안정성과 헤게모니의 부재, 각 지역의 국가들 사이의 갈등의 고조라는 주요 요인들을 볼 때 19세기와 20세기의 세계대전과의 원인과 거의 흡사해 보입니다. 단기적으로만 볼 때도 지금 세계는 지난 30여년 이래로 가장 불안한 시대인 것만은 분명합니다.

## 한국에의 함의

- ◆ 이러한 국제정치 변화의 한국에의 함의는 무엇일까요? 첫째는 이 불안정의 소용돌이인 인도-태평양 지역이 바로 우리가 속한 세계라는 점입니다. 다시 말해서 인도-태평양 지역은 소위 전문가들이 얘기하는 이 지역의 4개의 발화점이 있는 지역입니다. 즉, 한반도, 동중국해, 대만해협, 그리고 남중국해입니다. 여기에 저는 인도·중국 국경 하나를 더해 5개의 발화점이 있다고 생각합니다.
- ◆ 그런데 동시에 이 인도-태평양 지역이 우리의 미래와 직결된 지역입니다. 한국의 20세기는 거의 한반도에 갇혀있었습니다만, 한국의 21세기는 해양세력으로서 성장하고 발전하고 있고, 미래도 그러할 것입니다. 그러므로 인도-태평양 지역이 우리에게 다 열려있고, 열려 있어야 합니다. 우리가 강건한 해양세력으로서 성장해야 하고, 따라서 이 지역의 안정성을 결코 포기할 수 없는 이유인 것입니다.
- ◆ 둘째로 이 지역은 미국을 중심으로 하여 미국의 동맹국들이 부챗살 (hub and spoke)처럼 서로 연결되어 있습니다. 한미동맹은 이 부챗살의 중요한 축 중의 하나입니다. 이 축이 단독으로 존재하고 있는 것이 아니고 다른 축들과 연계되어 있습니다. 한미동맹 축도 중요하지만 다른 축들도 흔들리지 않아야 우리 축도 단단해집니다. 그래서 긍정적이든 부정적이든 대만의 유사시에 한반도 유사시가 같이 거론되는 이유이기도 합니다. 아태지역의 해양패권경쟁에서 허브인 미국이 개입되면 어떤 형식으로든지 바퀴살인 한국, 일본, 호주, 필리핀, 대만 등이 연계되는 것입니다.
- ◆ 한국은 과거보다 훨씬 달라진 위상에 놓여있습니다. 세계 군사력 평가에서 5-6위하는 위치에 놓여있는 것입니다. 한국이 핵국가는 아니지만 재래식 무기만으로도 그러한 평가를 받고 있습니다.
- ◆ 한국의 무기가 필리핀, 베트남, 호주, 인도, 인도네시아, 말레이시아 등 인도-태평양 지역의 대부분의 국가들에 다 가 있습니다.

- ◆ 2024년 현재의 한국의 군사력의 실상과 위치를 정확히 인식해야 한국의 전략적 미래를 설계할 수 있습니다. 우리는 한반도뿐만 아니라 지역의 세력균형에도 당연히 관심을 기울여야 합니다. 그것에 우리의 미래가 달려있기 때문입니다. 그리고 우리의 능력에 걸 맞는 책임과 의무가 있습니다.
- ◆ 셋째, 그렇다면 지역 분쟁에 끼어들자는 것이냐 반문할 수 있습니다. 아닙니다. 방어하자는 것입니다. 이를 방지하자는 것입니다. 우리의 역지능력이 커지면 커질수록 한반도뿐만 아니라 지역적 긴장완화, 갈등완화에 도움이 될 것입니다. 1차적으로 한반도 상황을 관리하고, 2차적으로 지역분쟁의 가능성을 줄이는 것이 한반도와 이 지역의 안정과 평화에 이바지 하는 길입니다.

## 한국의 전략적 방향

- ◆ 그럼 필요한 것이 무엇입니까? 바로 해양 전력의 강화입니다. 첨단화된 해양 전력을 키워내야 합니다. 지금까지 목표가 강대국들을 빠르게 따라가려 하는 패스트 팔로워(fast follower)였다면 앞으로의 목표는 가장 선두주자인 퍼스트 무버(first mover)로 세워져야 할 것입니다.
- ◆ 이게 무슨 꿈같은 소리냐 하겠지만, 우리는 세계 최고의 전자, 반도체, 배터리, 조선, 철강 산업을 가진 나라입니다. 세계에서 최첨단의 상업용 선박들을 제일 많이 만들어내는 나라입니다. 군용함정이라고 다를 바 없습니다. 관련 최첨단 산업을 다 가진 나라는 한국이 거의 유일합니다. 그렇다면 해양세력에서의 퍼스트 무버를 꿈꾸지 않는 것이 오히려 이상하다고 생각합니다.
- ◆ 우리는 세계 최고의 해군력을 가질 필요는 없습니다. 예를 들어 우리가 글로벌 해양패권경쟁에서 승리하는 헤게모니 국가를 지향하지 않는 한 세계 최고의 항공모함을 가질 필요는 없습니다.
- ◆ 그러나 우리는 해군력의 어느 한 섹터에서는, 우리에게 걸맞는 형태의 해군력에서는, 세계 최고를 만들어낼 역량이 있습니다. 유무인 복합형태의 미래형 해양전투체계가 바로 그러한 것이 될 것입니다.

- ◆ 이러한 한국형 해양전투체계는 인도-태평양 지역의 국가들에게 모델이 될 수 있습니다. 이들 국가들이 한국형 체계로 무장해서 같이 운용되는 것을 상상하는 것도 전혀 망상이 아닐 것입니다.
- ◆ 한국의 해양안보는 단순히 해군력 증강에 그치지 않습니다. 경제안보의 측면에서도 무궁한 가능성이 있는 동시에 기회와 위협이 공존합니다.
- ◆ 이러한 측면에서도 대한민국은 전세계 어느 국가보다도 잘 할 수 있는 국가라는 것을 잊어서는 안됩니다. 해양안보, 해양경제, 해양기술을 다 아우르는 전략적 비전이 필요합니다.
- ◆ 글로벌 해양패권경쟁 시대의 한국의 전략적 방향은 ‘대담하고, 진취적이고, 미래지향적’이어야 합니다. 한국의 전략적 눈높이를 단순히 한반도에 맞추지 말고 좀 더 넓게 멀리 지역적 수준으로 높여야 합니다. 한국이 해양세력이라고 정의될 때 이 길은 가야할 길입니다.
- ◆ 결론적으로, 우리는 세계와 인도-태평양 지역의 전략 환경의 변화를 냉정히 평가하면서, 이러한 변화에 조용해야 합니다. 동시에 한국안보와 국가 위상의 미래를 조명하는 큰 틀에서, 한국의 해양전략을 설계해 나가야 한다는 말씀을 드리면서 기초연설에 갈음하도록 하겠습니다.

## 저자약력

### 현 인택

#### 전 통일부장관


2009년 2월부터 2011년 9월까지 제35대 통일부 장관을 역임하였고, 2011년 9월부터 2013년 3월까지 대통령 통일정책 특별보좌관으로 역임하였음. 지난 수십 년 동안 한미관계, 한일관계 및 한국과 동아시아 관계에 관해서 주요 Track II 회의(민관합동회의)를 기획하고 주도함으로써 한국외교정책의 수립에 직간접적으로 기여해왔음. 고려대학교 정치외교학과에서 학사와 석사 학위를 받은 후, 미국 UCLA에서 국제정치학 박사학위를 취득하였음. 세종연구소 선임연구위원을 거쳐 1995년부터는 고려대학교 정치외교학과 교수로 재직하였으며, 고려대학교 부임 기간 동안 기획예산처장 및 일민국제관계연구원장을 역임한 바 있음.





...

제6부



인도-태평양 해양질서 변화와  
한일 해양협력



## 인도-태평양 해양질서 변화와 한일 해양협력

**요약** 삼면이 바다로 둘러싸여 있고, 북한과의 군사적 대립에 의해 북방 대륙과의 연결도 막힌 한국은 사실상 해양국가이다. 한국의 영해나 배타적 경제수역의 안전을 확보하고, 대외교역의 상당 부분을 의존하는 인도-태평양 해양의 시련인 안정 확보가 한국의 경제활동이나 국가이익 차원에서 매우 중요한 조건 가운데 하나이다. 그런데 미국과 중국 간의 전략적 경쟁이 본격화되면서, 인도-태평양 해양안보질서가 구조적인 변화를 드러내고 있다. 중국은 2010년대 이후 남중국해와 동중국해 방면에서 중요 도서들에 대한 영유권과 해역에 대한 관할권 주장을 강화하면서, 주변 국가들과 마찰을 일으키고 있다. 대만 방면에 대한 해, 공군 활동도 확대하고 있다. 이 과정에서 중국은 함정을 비롯한 해군 전력을 급속히 증강하고 있다. 반면 중국의 부상을 억제하기 위해 미국은 인도-태평양 전략을 표방하고 적극적 대응을 서두르고 있지만, 해군력 측면에서는 대중 수적 열세를 드러내고 있다. 이같은 상황에서 역내 미국의 동맹 및 우방 국가들, 특히 일본과 호주, 필리핀 등은 미국의 인도-태평양 전략에 적극 호응하며 공동의 군사훈련 등을 확대하고 있다. 이에 비해 한국은 문재인 정부 시기에는 ‘전략적 모호성’ 입장에 따라 미국 주도의 인도-태평양 전략에 소극적으로 임해 왔다.

박 영 준  
국방대학교 안보대학원

윤석열 정부 들어 인도-태평양 전략을 발표하고, 한미일 협력체제를 가동하는 등 미국 주도의 인태전략에 대해 '전략적 명료성'을 보이는 것은 다행스런 일이다. 다만 역내 해양안보를 위한 국제협력을 보다 강화할 필요가 있다. 미국 주도의 인도-태평양 해역 연합훈련에 보다 적극적으로 참가하거나, 한국과 일본이 공동으로 미국의 조선능력을 강화하는 협력을 전개할 수 있을 것이다.



- I. 문제 제기
- II. 국제해양법 질서와 동아시아 국가들의 대응
- III. 미중 전략적 경쟁과 동아시아 해양안보질서의 변화
- IV. 미중 전략적 경쟁시대 한국과 일본의 해양정책
- V. 인도-태평양 지역 안정을 위한 한국과 일본의 해양협력 방안

## I. 문제 제기

- ◆ 해양의 면적은 지구 표면의 70% 이상을 차지. 육지에 거주하는 인간들은 수 천년에 걸쳐 대륙에 국가들을 건설하고, 그 과정에 서로 간에 영토를 확보하기 위한 전쟁과 평화의 역사를 영위해 옴.
  - 이 과정에서 해양 관련 기술과 운송수단을 잘 개발하고 자국의 무역이나 식민지 개척 등에 활용하려 한 국가들은 국제질서상 패권국이 되거나 발전을 이룩한 국가들이 되었음.
  - 그렇지 못한 국가들은 식민지화되거나, 국가 발전의 속도가 지체되는 결과를 맞이하기도 함<sup>1)</sup>

---

1) 조지 모델스키는 1500년대 이후 서양 국가들 가운데 시기별로 최대 해군력을 가진 포르투갈, 네덜란드, 영국, 그리고 미국 등이 100년 단위마다 패권국이 되어 왔다고 주장하고 있다. George Modelski, Long Cycles in World Politics (Macmillan Press, 1987).

- ◆ 이 때문에 해양과 면한 국가들은 경쟁적으로 해군을 건설하거나 해양상의 도서들을 확보하거나 근해는 물론 원해의 해양자원을 개발하는 등의 해양관련 정책을 추진해 옴. 이 과정에서 해양은 국가들 간의 경쟁의 무대이자 전쟁의 무대가 되기도 함.
  - 제1차 세계대전은 기존의 해양패권국 영국에 도전하고자 티르피츠 제독 등을 중심으로 진함경쟁을 벌이던 독일 간의 패권 전쟁으로 볼 수 있을 것.
  - 제2차 세계대전시의 태평양 전역도 태평양 상의 식민지와 해군기지를 둘러싼 미국과 일본 간의 해양패권전쟁 양상을 노정함<sup>2)</sup>.
- ◆ 제2차 세계대전 이후 국제사회는 유엔 등의 국제기구들을 통해 국제해양질서 상에 영해와 배타적 경제수역 등의 질서를 부여하여, 해양에서의 국가간 이해대립이나 분쟁의 소지를 줄이기 위한 노력을 경주해 옴.
  - 냉전기의 미국과 소련, 21세기의 미국과 중국 등은 각각 해상에서의 우발적 충돌을 방지하기 위한 협정을 체결하면서, 해상에서의 분쟁 방지를 위한 외교적 노력들을 기울여 옴.
- ◆ 그럼에도 불구하고, 21세기 인도-태평양 지역에서는 해양질서에 관해 중국과 미국 등 강대국들, 그리고 일본과 필리핀, 말레이시아, 인도네시아 등 중견 국가들 간에 입장 차이와 갈등이 노정되고 있는 것이 사실.
  - 특히 미국과 중국 간의 전략적 경쟁이 전개되면서, 동아시아 해역과 도서들을 둘러싼 입장의 차이는 군사적 충돌의 가능성까지 내포하게 됨.
  - 이 과정에서 개별 국가들 간에는 대응 정책의 미묘한 차이가 나타나고 있는 것도 사실. 일본과 필리핀은 미국과의 동맹 관계 하에서 중국의 해양정책 등에 대해 대립적인 태도를 분명하게 취하고 있음.
  - 반면 캄보디아 등은 오히려 중국의 해양정책 등에 보조를 같이하는 모습을 보이고 있음.

2) 박영준, “미국과 일본간 태평양전쟁 개전과정 재조명, 1906-1941,” 『국제정치논총』 제63집 2호 (2023년 6월).

- 한국은 일본과 마찬가지로 미국의 동맹국이지만, 일본과 비교해 볼 때 인도-태평양 지역 해양질서에 관한 미중간의 전략적 경쟁 과정에서 상대적으로 소극적인 입장을 보여옴.

◆ 본 소고에서는 인도-태평양 지역에서 전개되고 있는 미국과 중국 간의 해양질서 차원에서의 전략적 경쟁 양상을 개관하고, 이에 대응하는 지역내 중견국가들의 입장을 비교 시각에서 살펴볼 것.

- 그리고 미국의 동맹국인 한국과 일본이 인-태지역 해양질서에 대해 어떤 대응을 해 왔는지를 비교하고, 양국의 협력방안을 제시하기로 함.

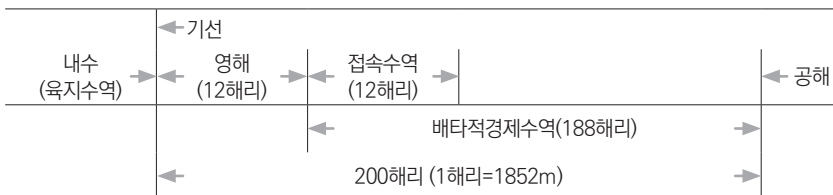
## II. 국제해양법 질서와 동아시아 국가들의 대응

### 가. 국제해양법 질서

◆ 해양에 대해 유엔 차원에서 관련 국제법을 책정한 것은 냉전기였던 1982년. 이해 유엔은 유엔국제해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea: 이하 UNCLOS)을 채택하였고, 회원국 160여개국의 비준을 거쳐 탈냉전기였던 1994년에 발효됨.

- UNCLOS는 다음의 [그림 1] 처럼 해양에 대해 영해 12해리, 접속수역 24해리, 배타적 경제수역 200해리, 대륙붕 350해리 등의 질서를 규정하고, 그 외곽의 해역을 공해로 하는 질서를 제시.

<표1> 유엔해양법협약에 따른 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 공해의 구분



- UNCLOS의 제정 및 발효와 시기를 같이 하여, 각국은 UNCLOS의 기준에 부합하는 국내법의 제정을 통해 국제해양질서를 수용하기 시작<sup>3)</sup>.

#### 나. 동아시아 국가들의 유엔해양법 질서 수용

- ◆ 한국, 일본, 중국 등 동아시아 국가들도 UNCLOS의 채택 및 발효와 시기를 같이 하여, 이에 부합하는 국내법 체계들을 재정비.
- ◆ 한국은 1996년 8월에 UNCLOS를 적용한 ‘배타적 경제수역법’을 공포하여, 배타적 경제수역의 경계는 국제법을 기초로 관계국들과의 합의에 따라 확정한다고 선언.
  - 관계국들과의 별도 합의가 없는 경우에는 그 지리적 한계로써 중간선을 채택한다고 규정하였다.
- ◆ 1996년 UNCLOS를 비준한 일본도 1996년에 기존 영해법을 개정한 ‘영해 및 접속수역에 관한 법률’을 공포하였고, ‘배타적 경제수역과 대륙붕에 관한 법’을 제정.
  - 이 같은 법률에 따라 일본은 영해의 폭을 측정하기 위한 기준으로 직선기선을 도입하였고, 새롭게 제정된 배타적 경제수역 관련 법에 의해 종전 면적 360만 평방킬로미터(km<sup>2</sup>)보다 87만 평방킬로미터가 추가된 447만 평방킬로미터의 배타적 경제수역을 갖게 됨<sup>4)</sup>.
- ◆ 중국도 1992년 ‘영해 및 접속수역법’을 제정하여, 12해리 영해를 규정하고, 영해의 폭을 측정하기 위한 기준으로 직선기선 원칙을 도입.

3) 단 미국은 의회에서 유엔해양법협약 비준이 이루어지지 않아, 예외적으로 국제해양법질서에 부합하는 국내법 절차가 미비한 것으로 지적되고 있다.

4) 이 결과 일본은 세계 8위 규모의 배타적 경제수역을 갖게 되었다. 단 독도 연해 등은 한국과 입장이 충돌하는 부분이기도 하다.

- 1998년에는 ‘배타적 경제수역과 대륙붕에 관한 법률’을 공포하여, 국가들 간의 배타적 경제수역과 대륙붕에 관한 상반되는 주장은 국제법의 기초 위에서 형평의 원칙에 따라 관련국가들의 합의에 의해 해결한다고 규정.

◆ 한중일 3국은 이후 양자 차원의 어업협정을 각각 체결.

- 한일 양국은 ‘한일어업협정’을 1998년에 체결하고, 1999년 1월부터 발효 시킴. 이 협정에서 UNCLOS에 규정된 배타적 경제수역 개념을 적용하여, 한일 양국 간의 중첩되는 수역에서는 ‘중간수역’을 설정하여 공동관리하기로 함.
- 한국과 중국 양국도 2001년에 ‘한중어업협정’을 합의하고, 2001년 6월30일부터 발효시킴.
- 일본과 중국 양국도 1997년 중일어업협정에 서명하였고, 동중국해 양쪽 배타적 경제수역 입장이 중첩되는 해역에서 공동관리 수역을 설정.

◆ 이후 각국은 국내적으로 해양개발에 대한 전략들을 발표하고, 관련 정부 기구들을 재정비하고, 국제기구들과의 협력을 통해 해양권익을 확보하려는 노력을 경주.

◆ 일본의 경우 2007년 7월에 해양기본법을 제정하고, 이에 따라 내각에 종합 해양정책본부를 설치하여 해양정책 전반을 관리하게 함.

- 2008년 3월에는 해양기본계획을 발표하여 배타적 경제수역이나 대륙붕 개발에 관한 입장을 명시했고, 이에 따라 2008년 11월에 대륙붕한계위원회에 7개소에 걸쳐 일본 영토에 면한 대륙붕 연장 신청을 하였고, 2012년 4월에 신청 7개 해역 가운데 6개 해역을 인정받는 성과를 거두기도 함<sup>5)</sup>.

◆ 중국도 해양관련 전략을 재정립하고, 국가기구 차원에서 해양관련 제도들을 재정비하는 노력을 기울임.

- 동중국해 및 남중국해 해역의 지하자원 개발과 도서 영유권 확대를 추진

---

5) 이 시기 일본의 해양정책에 관해서는 박영준, “21세기 일본의 해양질서 구상과 해양정책,” 『외교안보연구』 제8권 1호(국립외교원 외교안보연구소, 2012. 6) 참조.

하였고, 이 과정에서 특히 동중국해 해저 자원 개발과 관련해서는 2008년 전후로 일본과 분쟁에 휩싸이기도 함.

- ◆ 그러나 동아시아를 포함한 인도-태평양 지역 해양질서는 2010년대 이후 미국과 중국 간의 전략적 경쟁이 본격화되면서, 더욱 격화되기 시작했고, 구조화되는 양상으로 전개됨.

### III. 미중 전략적 경쟁과 동아시아 해양안보질서의 변화

#### 가. 오바마-시진핑 시기

- ◆ 동중국해 및 남중국해 방면에 대한 중국의 공세적 정책은 2012년 11월, 중국에서 시진핑 정부가 들어서면서 더욱 본격화됨.
  - 시진핑 국가주석은 2013년 카자흐스탄과 인도네시아 방문을 통해 실크로드 경제벨트와 21세기 해양실크로드 구상을 제안. 곧 일대일로 프로젝트로 명칭이 부여된 이 구상은 육상으로는 중국 북서부-중앙아시아-유럽으로 이어지는 인프라 건설을 본격화하고, 해상으로는 중국 남동 해안-필리핀과 베트남-인도양-아라비아-수에즈 운하-유럽으로 이어지는 해양수송로 개발 및 인프라 발전을 포함하는 것.
  - 일대일로 프로젝트 하에서 중국은 남중국해 해상에서 구단선(nine-dash line) 주장을 강화하면서, 1974년부터 중국이 점령하여 영유하고 있는 파라셀 제도(서사군도)를 포함하여, 스프라틀리 제도(남사군도), 그리고 스카브로우 리프(황안도) 등에 대한 영유권을 확대 주장하고 동시에 이들 도서들에 군사기지 등의 시설물들을 건설하기 시작.
  - 스프라틀리 7개 도서 가운데 3곳에 군사기지를 건설했고, 필리핀 서측 해상의

스카브로우에도 군사기지 건설을 서두름<sup>6)</sup>.

〈그림 1〉 남중국해 도서 영유권 분쟁 현황<sup>7)</sup>



◆ 중국의 남중국해 도서들에 대한 영유권 주장 및 군사기지 건설은 이 지역 국가들과의 영유권 분쟁을 불러일으켰다.

- 베트남은 파라셀에 대한 영유권을 주장하며 중국과 대립.
- 베트남, 브루나이, 말레이시아 등은 스프라틀리에 대한 영유권으로, 필리핀은 스카브로우에 대한 영유권으로 중국과 첨예하게 대립.
- 특히 필리핀은 스카브로우 주권 등에 대한 중국의 입장을 반박하면서 2013년 1월, 국제중재재판소에 중국의 주장이 국제해양법을 위반하고 있다고 제소. 필리핀의 소송 제기에 대해 헤이그 소재 국제중재재판소는 2016년 7월,

6) Jane Perlez, "Philippine thaw slows China's plan", International New York Times, September 26, 2016.

7) 『매일경제』 2024.8.5. 기사에서 재인용.

중국의 구단선 주장이 국제법적 근거가 없다는 취지의 판결을 내려 필리핀의 주장을 인정<sup>8)</sup>.

- ◆ 그러나 시진핑 정부는 전력증강과 전략공표 등을 통해 이같은 남중국해 도서들에 대한 공세적 정책을 뒷받침. 중국은 2015년 5월에 공표한 국방백서를 통해, 중국은 육지가 해양보다 중요하다는 전통적 관념을 폐기하겠다고 선언하였음.
  - 그 연장선상에서 종전 근해방어에 중점을 두었던 해군 전략개념을 확대하여 근해방어 및 공해보호(open sea protection) 임무를 새롭게 규정하고, 이를 뒷받침하기 위해 현대적 해양군사력을 개발하고, 전략적 해양수송로와 해양 이익보호로 해양강국을 건설하겠다고 밝힘<sup>9)</sup>.
  - 2013년 11월에는 동중국해에 방공식별구역을 일방적으로 선포.

〈그림 2〉 중국의 동해방공식별구역 선포(2013년 11월)



8) Jane Perlez, "Maritime decision chastises Beijing" *The York Times*, July 13, 2016.

9) The State Council Information Office, *China's Military Strategy* (May 2015)

- ◆ 이러한 해양전략을 구현하기 위해 중국은 2012년 최초의 항모 랴오닝을 진수한 데 이어, 잠수함 등 해군함정 건설에도 노력을 기울임.
  - 그 결과 2015년 시점에서 중국 해군은 진급 SSBN 4척, 핵공격 잠수함 SSN 5척을 포함하여 아시아 최대규모인 총 300척 이상의 함선을 보유하게 됨<sup>10)</sup>.
  - 2017년 시점에서 중국 해군 전력은 미국보다 양적으로 많은 수상함정과 잠수함을 보유하면서, 세계 최대 규모로 평가되기 시작. 즉 수상함정과 잠수함을 포함한 전체 해군 전력은 미국 해군은 283척에 머물러 있었으나, 이미 중국 해군은 317척을 넘어서게 된 것<sup>11)</sup>.
  
- ◆ 한편 중국의 공세적 해양정책에 대해 미국 내에서도 경각심이 고조되기 시작.
  - 지정학 연구자인 로버트 케이플란(Robert D. Kaplan)은 2007년 언론 기고문을 통해, 미국이 지난 60여 년간 태평양을 호수처럼 지배해 왔지만, 그 우위를 상실하고 있다고 지적. 대신 중국이 해상거부 전략을 추구하면서 잠수함 등 해군 전력을 미국 이상으로 증강하고 있다고 경종을 울림<sup>12)</sup>.
  - 오바마 행정부도 2012년 접어들어 중국의 A2AD 전략에 위협인식을 표명하며, 아시아에 대한 피벗 전략을 제창하기 시작<sup>13)</sup>. 다만 오바마 행정부는 이라크와 아프간 등지에서 행하던 대테러 전쟁의 종언 과제와 겹치면서, 대중국 전략에 본격적으로 착수하지 못함.

---

10) Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015: Annual Report to Congress* (Washington, D.C.:U.S. Department of Defense, 2015), Office of Naval Intelligence, *The PLA Navy: New Capabilities and Missions for the 21st Century* (2015), p. 13. 중국의 항모 보유는 1986년 이후 해군 참모총장 류화청 제독 등이 제1 및 제2도련선 보호를 위한 목적으로 주장해 온 것이었다.

11) Steven Lee Myers, "China shifts the balance of power in the Pacific", *The New York Times*, August 30, 2018.

12) Robert D. Kaplan, "Lost in the Pacific: Asia Rising", *International Herald Tribune*, September 22-26, 2007.

13) 피벗 전략에 대해서는 커트 캠벨, 이재현 옮김, 『피벗: 미국 아시아 전략의 미래』 (2016:아산정책연구원, 2020) 참조.

- 미국은 2017년 트럼프 정부가 등장하면서 보다 본격적으로 중국의 해양 진출에 대응하기 위한 전략과 전력증강 등의 태세를 강화하기 시작.

## 나. 트럼프-시진핑 시기

- ◆ 트럼프 행정부 등장의 시기를 전후하여 미국내 안보전문가들은 중국의 공세적 해양진출 정책에 대한 대응방안을 둘러싸고 다양한 논의를 전개.
  - 그레이엄 엘리슨(Graham Allison) 하버드대학 교수는 2016년 전후 일련의 저작과 논문들을 통해, 과거 아테네와 스파르타간 펠로폰네소스 전쟁이 그러했듯이 국력 면에서 급부상하는 중국이 기존의 강대국 미국과 패권전쟁을 할 가능성, 즉 ‘투키디데스 함정(Thucydides’ Trap)’이 높아지고 있다고 전망. 특히 미중 양국간 현안인 대만독립 문제, 남중국해에서의 해상 우발충돌, 센카쿠 열도 문제, 한반도 문제 등이 발화점(flash point)가 될 수 있다고 분석<sup>14)</sup>.
  - 이 같은 정세인식을 공유하면서, 앤드류 크레피네비치(Andrew Krepinevich)는 소위 제1도련 주변에서 중국의 해양 및 항공통제 능력을 거부하는 ‘열도 방어(Archipelagic Defense)’ 전략을 대안으로 제시.
  - 에릭 헤긴보담(Eric Heginbotham)과 리처드 사무엘스는 일본 등 아시아 동맹국들이 중국의 해양 및 항공통제를 거부하게 하는 ‘적극 거부(active denial)’ 전략의 채택을 주장.
  - 공격적 현실주의자인 존 미어슈어머(John Mearsheimer) 시카고대학 교수는 대중 봉쇄정책을 주장하면서, 이를 실행하기 위한 군사력 강화를 주장<sup>15)</sup>.

14) Graham Allison, “The Thucydides Trap”; Richard N. Rosecrance and Steven E. Miller, *The Next Great War?: The Roots of World War and the Risk of U.S.-China Conflict* (Cambridge, M.A.: Belfer Center for Science and International Affairs, 2015).

15) Andrew F. Krepinevich, Jr., “How to Deter China: The Case for Archipelagic Defense” *Foreign Affairs* (March-April 2015); Eric Heginbotham and Richard J. Samuels, “Active Denial: Redesigning Japan’s Response to China’s Military Challenge,” *International Security* Vol. 42, No.4, (Spring 2018); John J. Mearsheimer, “The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics,” *Foreign Affairs* (November/December 2021), 등을 참조.

- 반면 마이클 스웨인(Michael D. Swaine) 등은 공세적 대응이 미중간 안보 딜레마를 초래할 수 있다는 신중한 입장을 보이면서, 중국에 대한 세력균형 상태를 유지하면서 미중간 위기관리와 신뢰구축에 역점을 두어야 한다고 반론<sup>16)</sup>.
- 데이비드 샴보(David Shambaugh) 등도 대중 봉쇄 정책보다는 경쟁적 공존 (competitive coexistence)이 필요하다고 제언<sup>17)</sup>.

◆ 이같이 대중 정책 여하가 미국의 안보정책에서 가장 중요한 우선순위로 부각 되는 가운데, 트럼프 행정부는 대중 봉쇄 기조에 방점을 두는 정책으로 선회하기 시작.

- 2018년 2월, 트럼프 행정부는 ‘인도-태평양에 대한 전략적 프레임워크’라는 안보정책 기조를 책정하면서, 미국에 대한 최우선의 안보도전은 중국이라고 명언하고, 이에 대응하기 위해 중국의 A2AD 전략을 분쇄하여 미국이 제2도련선에 대한 접근을 확보하고, 제1도련선에서 중국의 우세를 저지할 수 있는 군사능력을 가져야 한다는 정책방향을 제시<sup>18)</sup>.
- 2019년 6월 미 국방부는 최초의 ‘인도-태평양 전략서’를 공표하면서, 미국이 태평양 국가라고 선언. 그러면서 중국이 스프라틀리에 군사력을 배치하고, 타이완에 대한 해공군 활동을 늘리면서 단기적으로는 인도-태평양 지역에서 패권을 추구하고 있고, 장기적으로는 글로벌 지배를 추구하고 있다고 분석. 이에 대응하여 수상함정과 잠수함 등 200여척을 보유하고 있는 인도-태평양 사령부의 전력 증강을 추진하여 이에 대응한다는 방침을 제시<sup>19)</sup>.

16) 마이클 스웨인은 그 일환으로 한반도에 대한 미군의 배치를 중단시킬 것도 주장하였다. Michael D. Swaine, “The Real Challenge in the Pacific: A Response to ‘How to Deter China’”, *Foreign Affairs* (May/June 2015).

17) David Shambaugh, “U.S.-China Rivalry in Southeast Asia,” *International Security* Vol. 42, No. 4 (Spring, 2018).

18) “US must puncture China’s Asian dominance, declassified plan says,” *Nikkei Asian Review*, January 14, 2021.

19) The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region* (Washington DC: Department of Defense, 2019).

- ◆ 트럼프 행정부의 대중 봉쇄정책 추진 방향에 대해 중국도 물러서지 않았음.
  - 2019년 7월, 중국 정부는 국방백서 발간을 통해, 미국이 오히려 주요 국가들간의 경쟁을 도발하고 있으며 그 결과 아시아태평양 지역에서 주요 국가들간 경쟁이 고조되고, 안보불확실성이 증대되고 있다고 비판. 그러면서 중국은 중국 영토의 불가근 요소인 남중국해 도서의 방위를 위한 능력을 계속 증강하고, 디아오유(센카쿠) 방면에 대한 근해 순항도 실시하면서 원양에서의 이익을 수호할 것임을 천명<sup>20)</sup>.
  - 그러면서 진급 SSBN 잠수함 6척, 공격잠수함 SSN 6척을 포함한 잠수함 전력을 65-70척까지 증강하고, 제1도련선 및 제2도련선 방어를 위한 중거리 미사일 1250기까지, 그리고 핵탄두도 계속 증강<sup>21)</sup>.
  - 이러한 군사력을 바탕으로 남중국해 도서들에 계속하여 군사기지를 건설해 나갔고, 대만에 대해서도 해, 공군력을 수시로 출동시켜 군사적 압박을 가함.
- ◆ 중국의 군사적 강압 속에 대만 정부는 중국의 군사적 침공에 대한 시나리오를 구상하고, 4개월 의무복무가 규정된 징병제를 손질하여 복무기간을 연장하려는 등의 대응책 마련을 추진<sup>22)</sup>.
- ◆ 종전까지 중국과 협력정책을 유지해오던 호주도 2015년부터 집권하기 시작한 맬콤 턴볼 수상의 리더십 하에 중국의 정책을 팽창적, 강압적인 것으로 재인식하고, 경제나 안보정책에서 중국에 대한 기존의 정책을 변경하여 미국과의 동맹을 강화하면서 중국을 견제하려는 기조로 전환하기 시작<sup>23)</sup>.

20) The State Council Information Office of the People's Republic of China, *China's National Defense in the New Era* (July 2019)

21) Secretary of Defense, *Military and Security Development Involving the People's Republic of China 2021: Annual Report to Congress* (Washington DC: US Department of Defense, 2021), Ken Moriyasu, "Indo-Pacific: The front line of US and China next-gen submarine", *Nikkei Asia*, June 9, 2021.

22) Myungjin Kim and Kwanhaeng Cho, "Taiwan's Concepts of Military Strategy and Military Power Construction in Response to Chinese Threats," *The Korean Journal of Defense Analysis* Vol. 34, No. 4 (December 2022).

23) Euan Graham, *Australia's Security in China's Shadow* (The International Institute for Strategic Studies, 2023).

## 다. 바이든-시진핑 시기

- ◆ 2021년 민주당 바이든 정권이 등장한 이후에도 중국은 해군력 증강이나 남중국해 및 대만에 대한 공세적 정책의 기초를 변화시키지 않았음.
  - 중국 해군의 보유 함정은 2020년 기준으로 도합 360척에 달해, 미국 해군의 297척을 능가하는 것으로 평가됨<sup>24)</sup>.
  - 중국은 이 같은 군사적 능력을 기반으로 대만 및 남중국해 방면에 대한 강압적 정책 기초를 견지. 2022년 10월, 시진핑 주석은 제20차 당대회 연설을 통해 대만은 중국의 일부이며, 반드시 중국은 대만 문제를 해결할 것이라고 재차 강조. 특히 그는 최대한 노력을 기울여 평화적 통일을 달성하려고 할 것이나, 무력 사용을 배제하지 않을 것이라고 재확인.
  - 2010년에 『중국몽(中國夢)』을 저술하기도 했던 류밍푸(劉明福) 중국 국방대학교 교수는, 중국이 현재 미국, 일본, 한국, 호주의 해상동맹 구축에 의해 포위된 사면초가의 상태라고 진단하면서, 그럼에도 불구하고 대만과의 분열 상태에 반대하고 통일을 실현하는 것은 중국의 핵심적 이익이라고 단언. 다만 무력 분쟁의 방식이 아니라, 대만의 마음을 굴복시키는 방법으로 통일을 달성할 것이며, 통일 달성 이후에는 인민해방군이 대만에 상륙하여 주둔할 필요가 있다고 주장<sup>25)</sup>.
  - 중국은 이같은 전략에 따라 계속적으로 해, 공군 전력을 수시로 대만 방면에 투사하는 강압전략을 구사.
  - 남중국해 방면에 대한 도서 영유권 주장도 굽히지 않았고, 라오스와 파키스탄에는 항만 건설을 지원하고, 중국 함선을 기항시킴<sup>26)</sup>.

24) Damien Cave, "Arms race in Asia and the Pacific, as risks rise," *The New York Times*, March 27, 2023.

25) 劉明福, 「知能戰, 文明戰, 死者ゼロで台湾統一をやる」 『文藝春秋』 (2024.4).

26) 라오스는 2016년 이후 중국과 Golden Dragon 훈련을 연례적으로 실시하면서, 미국과의 훈련은 중단시켰다. 2019년 이래는 중국에 대해 캄보디아내 고속도로 건설과 Ream 항만 건설을 허가하였다. 캄보디아 타 차이아(Tha Chhaiya) 육군대령이 국방대학 안보과정에 제출한 다음 보고서 참조. *Tha Chhaiya, The Impact of US-China Hegemony Competition in Cambodian National Security of Defense* (국방대학교 안보대학원 정책보고서, 2022).

- ◆ 미국 내 조야에서는 이러한 중국에 대한 대응전략에 대해 일부 민간 연구자들이 중국에 대해 신냉전을 추구할 것이 아니라 미중 충돌을 회피하는 정책을 추구해야 한다는 견해가 제기되기도 함<sup>27)</sup>.
  - 니알 퍼저슨(Niall Ferguson)은 냉전기 소련과의 대결 국면에서 키신저가 억제와 관여의 병행을 통해 데탕트 정책을 추구했던 것처럼, 현재의 중국에 대해서도 군사적인 억제 일변도가 아니라 협상을 통한 관여를 병행하는 데탕트 2.0의 정책이 필요하다고 제언<sup>28)</sup>.
  - 마이크 모치즈키(Mike Mochizuki) 등은 중국에 대해 격자형 안보체제 구축으로 대응하는 것은 역내 평화와 안정을 보장하는 것이 아니라 오히려 분쟁 가능성을 높이게 될 것이라는 우려를 제기. 그 대안으로 이들은 중국과 사이버 공격이나 해양수송로 보호, 기후변화 대응 등의 이슈에 관해 협력하는 길을 찾는 것이 더 바람직하다는 제언 제시<sup>29)</sup>.
- ◆ 그러나 대부분의 민간 싱크탱크와 연구자들은, 중국의 공세적인 정책에 대해 우려를 표명하고, 이에 대응하여 미국이 자체적인 군사력 증강은 물론, 인도-태평양 지역 동맹 국가들에 대한 군사지원을 확대해야 한다고 주장.
  - 카네기 평화재단의 애슐리 타운젠드(Ashley Townsend) 등은 중국 해군의 항모 건조와 캄보디아에 대한 항만 건설 지원 등을 지적하며 인도-태평양 지역에서 미국의 군사적 존재감이 약화되고 있다고 우려. 이에 대응하여 미국은 쿼드에 참가하고 있는 호주, 일본, 인도에 장거리 미사일 등 정밀무기를 제공하고, 대만에 대해서도 억제능력을 지원해야 한다고 주장<sup>30)</sup>.

27) 코넬 대학의 Jessica Chen Weiss 교수는 냉전기 미소 데탕트와 같은 정책을 중국에 대해 취해야 한다고 주장하였다. Jessica Chen Weiss, "The China Trap: U.S. Foreign Policy and the Perilous Logic of Zero-Sum Competition," *Foreign Affairs* (September/October 2022). 하버드대학의 조셉 나이(Joseph Nye) 교수도 중국의 대만 공격 가능성을 강조하는 견해들에 대해 비판적 입장을 취하였다.

28) Niall Ferguson, "Kissinger and the True Meaning of Detente: Reinventing a Cold War Strategy for the Contest with China," *Foreign Affairs* (March/April, 2024).

29) Mike M.Mochizuki and Michael D.Swaine, "Across Asia, a dangerous game is afoot," *The New York Times*, April 26, 2024.

30) Ashley Townsend and James Crabtree, "The balance in Asia is changing," *The New York Times*, June 17, 2022.

- 공화당 정부 하에서 국무성 정책기획차장을 역임했던 코리 슈레이크(Kori Schake)는 미국이 글로벌 질서를 유지하려면 특히 해양에서의 우위를 점하는 것이 중요하다고 강조하면서, 이미 2020년 기점으로 미국을 넘어 해군력 최강의 국가가 된 중국을 상대하기 위해 2034년까지 미 해군이 355척의 함선을 보유해야 한다고 주장<sup>31)</sup>.
- 크레피네키치는 미국이 선택할 수 있는 전략 옵션은 중국을 제2차 대전 당시 독일의 전격전처럼 적의 능력을 박탈하는 절멸(annihilation), 상대의 능력을 점진적으로 감소시키는 소모(attrition), 상대의 의지와 수단을 삭감시키는 소진(exhaustion)의 3가지가 있다고 하면서 보다 강경한 대응을 주문<sup>32)</sup>.
- 특히 미국의 주요 정책결정자와 싱크탱크들은 중국이 대만에 대해 공격할 수 있는 가능성을 우려하고 그에 대한 대응책들을 제시. CSIS는 2026년에 중국이 대만을 공격한다는 전제 하에 미국과 일본 자위대가 군사적으로 지원할 경우, 어떠한 성과와 피해가 나타날 것인가에 대한 시뮬레이션을 실시<sup>33)</sup>.
- 다른 싱크탱크들도 중국이 하와이 근해에서 핵폭탄을 투발하는 시나리오를 갖고 시뮬레이션을 행하거나, 중국의 대만 공격시 발생할 수 있는 경제적 전망에 대해서도 분석<sup>34)</sup>.
- 전 합참의장 마이크 뮐렌(Michael Mullen), 공군대장 마이클 미니한(Michael Minihan) 등도 중국에 의한 대만의 침공 가능성이 높아졌다는 개인적 견해를 피력<sup>35)</sup>.

31) Kori Schake, "Lost at Sea: The Dangerous Decline of American Naval Power," *Foreign Affairs* (March/April, 2022).

32) Andrew F. Krepinevich, Jr., "The Big One: Preparing for a Long War with China," *Foreign Affairs* (January/February 2024).

33) Mark F. Cancian, Matthew Cancian and Eric Heginbotham, *The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan* (Center for Strategy and International Strategy, January, 2023). 이에 의하면 궁극적으로 미국이 중국의 공격을 격퇴하나, 항모 2척과 승조원 5천여명을 상실하게 될 것이라고 예상되었다.

34) Center for a New American Security 가 하와이에 대한 중국의 핵투발 시나리오를 토대로 워게임을 실시하였다. Stephen Wertheim, "World War III begins with forgetting," *The New York Times*, December 6, 2022.

35) Nicholas Kristof, "War could be propelled by anxiety," *The New York Times*, January 29, 2024.

- ◆ 이 같은 미국 조야의 분위기 속에서 바이든 행정부는 2022년 10월에 공표한 국가안보전략서와 핵태세보고서 등을 통해, 중국 등에 의해 제기되는 안보 위협을 평가하고 그에 대한 대응 방안을 제시.
  - 국가안보전략서를 통해 바이든 행정부는 중국이 미국의 가장 중요한 지정학적 도전으로 대두하고 있음을 강조하고, 그외에 우크라이나 전쟁을 도발한 러시아, 그리고 미사일 능력을 강화하고 있는 북한을 안보위협요인으로 적시.
  - 이러한 도전과 위협들에 대응하기 위한 방안으로 바이든 행정부는 인도-태평양 지역 일본, 호주, 한국, 필리핀, 타일랜드 등 5개 동맹국가들과의 조약 의무 이행, 그리고 퀴드나 오커스와 같은 역내 소다자 안보협의체와의 안보협력 강화를 제시<sup>36)</sup>.
- ◆ 이러한 전략에 따라 바이든 행정부는 인-태 지역 5개 동맹국가들과의 양자간 안보협력을 강화하는 한편, 이들 국가들은 3개 혹은 4개로 엮는 격자형(lattice-like) 안보협력체들을 만들어 내기 시작.
  - 트럼프 행정부 시기인 2017년에 일본, 호주, 인도 등을 연결하는 퀴드를 결성한 데 이어, 2021년에는 미국, 영국, 호주 간에 오커스(AUKUS)를 결성하여, 호주에 대해 2030년대까지 원자력 추진 잠수함 5척을 제공하기로 결정.
  - 2023년 8월에는 캠프 데이비드 회담을 거쳐 한미일 안보협력체를 창출.
  - 2024년 4월에는 미국-일본-필리핀-호주를 연결하는 스퀴드(SQUAD) 협력체를 가동. 이들 격자형 안보협력체 참가국가들과 수시로 공동 훈련을 실시하면서 대중 역제의 태세를 보이고 있다.
  - 공화당 출신 상원의원 로저 위커(Roger Wicker)는 더 나아가 미국의 국방비를 현재 GDP 대비 2% 수준에서 향후 5%로 늘려, 해군 함정을 2035년까지 357척으로 늘리고, 잠수함 산업에도 투자하고, 공군 전투기 축소 방침도 변경하여 늘려야 할 것을 제안<sup>37)</sup>.

36) The White House, *National Security Strategy* (October 2022).

37) Roger Wicker, "Not ready for war, or even peace," *The New York Times*, May 31, 2024.

- ◆ 중국은 이러한 미국 주도의 격자형 안보협력체의 등장이 아시아-태평양 지역의 안보를 불안정하게 하는 요인이라는 비판을 제기.
  - 중국은 필리핀을 포함한 미국의 격자형 안보체제 구축에 대응하여 남중국해 및 필리핀 방면에서의 해양군사활동을 확대할 것을 공개적으로 밝히기도 함<sup>38)</sup>.
- ◆ 이상에서 살펴 본 바와 같이 2010년대 이후 미국과 중국은 상호 간의 전략적 경쟁, 혹은 제2차 냉전의 양상을 보이고 있고, 대만의 독립과 남중국해 방면 도서들에 대한 영유권을 둘러싸고, 한치의 양보도 없는 전략의 차이를 보이고 있음.
  - 그 과정에서 군사적으로는 해군 군사력 군비증강의 양상이 나타나고, 그 대외적 전개를 통해 군사충돌의 가능성마저 노정하고 있음.

#### IV. 미중 전략적 경쟁시대 한국과 일본의 해양정책

- ◆ 미중 전략적 경쟁, 특히 대만과 남중국해 방면의 해양질서를 둘러싼 냉전적 대결 양상에 임해, 인도-태평양 지역 국가들은 각각의 입장에서 상이한 대응을 보이고 있음.
  - 일본, 호주, 필리핀 등은 미국과 안보협력체 결성을 서두르고 공동의 훈련들을 활발하게 실시,
  - 캄보디아 등은 오히려 미국과의 연례적인 공동훈련을 중단하고 중국과는 군사적 협력을 강화.
  - 본 절에서는 미국의 동맹국인 한국과 일본의 대응을 각각 살펴보기로 함.
- ◆ 한국을 중국과 일본의 국력으로 비교할 때, 3각형 자체가 그려지지 않을 때도

38) "Philippines' provocations only serve to reinforce China's resolve in S.China Sea," *Global Times*, August 9, 2024.

있었다. 현재 GDP 규모를 살펴보면, 18조 달러의 중국과 5조 달러 수준의 일본에 비해 한국은 1.8조 달러이다. 경제 규모에서 큰 차이를 보이고 있다. 더욱이 중국은 오랫동안 마음 한 켠에 한국을 속국으로 생각해왔고, 일본은 근대 초기 36년간 한국을 식민 통치했던 역사를 가지고 있다. 한중일 3각협력 구도의 유효성이 보장되려면 중국과 일본 두 나라가 한국에 대한 인식의 지평을 현재 수준에 맞게 재조정해야 한다.

## 가. 일본의 대응

- ◆ 미중간 전략적 경쟁의 심화 상황에서 일본은 정권 변화에 관계없이 미국의 대중 정책에 적극 호응하는 태세를 보이고 있음.
  - 2017년 11월, 미국 트럼프 정부가 인도-태평양 전략을 발표하고, 일본, 호주, 인도 등과 함께 쿼드(QUAD)를 결성하였을 때, 일본은 사실 그 이전부터 아베 총리 주도에 의해 인도-태평양 전략과 유사한 안보다이아몬드 구상을 제창하고 있던 입장에서 적극 미국의 인도-태평양 전략과 쿼드 결성에 협력하는 모습을 보임.
  - 2021년 3월과 2022년 5월에 쿼드 정상회의가 개최되었을 시기에 일본도 적극 참가하여 구성국가들간 위성획득정보의 공유나 비군사적 분야에서의 협력 확대에 합의<sup>39)</sup>.
- ◆ 일본 정부는 2022년 12월에 발표한 국가안보전략서와 국가방위전략서를 통해 중국이 대만에 대한 무력행사 가능성을 시사하고, 힘에 의한 일방적 현상변경 시도를 하고 있다고 지적하면서, 일본과 국제사회에 대한 최대의 전략적 도전이 되고 있다고 주장.
  - 이러한 인식을 바탕으로 일본은 자체적으로 ‘반격능력’ 등 제2차 가격능력을

39) 일본 방위연구소 연구원 사타케 도모히코 연구원의 다음 글 참조. Tomohiko Satake, “The Rise of Milateralism in Indo-Pacific: QUAD and AUKUS”, 2022 한국국제정치학회 연례학술회의 발표 논문 (2022.12.3.).

강화하고, 대외적으로는 미일동맹 강화 및 호주, 인도, 영국, 프랑스, 한국 등 동지국가(like-minded countries)들과 ACSA나 RAA 협정 등을 체결하면서 안보협력을 확대한다는 방침을 밝힘<sup>40)</sup>.

- 이같은 방침에 따라 일본은 육상자위대가 운용하는 12식 지대함 미사일의 사거리리를 1000킬로미터까지 늘리고, 미국의 지원을 받아 해상자위대에 토마호크 미사일을 획득하여 탑재하려는 반격능력 강화정책을 추진.
- 오키나와에서 타이완에 이어지는 해역에 위치한 남서제도, 즉 미야코, 이시 가키, 요나구니 등의 도서들에 항공자위대 레이더부대나 육상자위대 전자전 부대, 지대함 미사일 부대 등을 신규 배치하여 대만 방면에 대한 중국 해, 공군 전력 투사에 대비하는 태세도 갖추고 있음<sup>41)</sup>.

◆ 일본은 미국과의 정상회담 및 군사회담 채널을 활용하여 긴밀하게 동맹간 정책협력도 이행. 2024년 4월10일, 기시다 총리는 국빈방문으로 미국을 방문하여 바이든 대통령과 정상회담을 갖고 안보를 포함한 포괄적인 미일협력을 확인한 공동성명을 발표.

- 이 성명에서 양국은 동중국해 및 남중국해, 센카쿠 방면에서의 중국의 힘에 의한 현상변경 시도를 반대한다는 입장을 재확인하고, 양국간 확장억제 노력을 지속하면서, 미사일과 차세대 전투기 개발 등에 관한 연구협력도 실시하기로 함.
- 또한 미일동맹에 더해 호주와는 방공태세 구축을 위한 공동협력을, 한국과는 한미일 다지역 훈련 실시를 확대하고, AUKUS에 일본을 추가하여 필라 2에서의 협력도 모색한다는 방침을 밝힘<sup>42)</sup>.
- 미국과 일본 군 지휘부도 수시로 양자 회담을 갖고 중국에 대한 공동 대응방안을 논의. 2022년 9월에는 일본 자위대의 아마사키 통합막료회의 의장 일행이 미국의 인도-태평양 사령부를 방문하여 아킬리노 사령관과 회담을 갖고, 대만 유사 사태와 센카쿠 문제 등을 공동으로 논의.

40) 國家安全保障會議 및 閣議, 「國家安全保障戰略」, 「國家防衛戰略」 (2022.12.16.)

41) 『朝日新聞』 (2023.3.15.)

42) United States-Japan Joint Leaders' Statement, *Global Partners for the Future* (2024.4.10.)

- ◆ 일본은 미국을 포함한 호주 및 필리핀과의 격자형 안보협력체 구축에도 적극 참가.
- ◆ 일본은 미국 및 호주와 삼국간 안보대화(Trilateral Security Dialogue)를 정기적으로 개최하면서, 호주와는 양자 차원에서 2022년 1월에는 양국 군대가 상대국가에서 군사작전하게 될 경우 출입국 절차를 간소화하기 위한 RAA(Reciprocal Access Agreement) 협정을 체결하였고, 2022년 10월에는 기시다 총리와 알버니지 호주 총리가 안보협력 공동선언을 발표하기도 함.
  - 이같은 제도적 틀속에서 일본은 미국과 호주가 매년 정례적으로 개최하는 테리스먼 세이버(Talisman Sabre) 훈련에 자위대를 파견하기 시작했고, 호주 공군과 해군도 일본에까지 와서 공동훈련에 참가.
  - 방위상을 역임한 모리모토 사토시는 일본이 미국 및 호주 등과 3국 동맹을 체결하고, 일본도 AUKUS에 가입하여 원자력 추진 잠수함을 획득해야 한다는 대담한 정책구상도 제안<sup>43)</sup>.
- ◆ 일본은 마르코스 주니어 대통령 취임 이후 대중 정책에 대해 강경태세를 보이고 있는 필리핀과도 공동의 동맹국 미국을 포함한 격자형 안보협력체제를 구축.
  - 2023년 11월, 기시다 총리는 마르코스 대통령과 회담을 갖고 양국간 안보협력 확대를 다짐하면서, RAA 협정의 교섭 개시에 합의.
  - 또한 동지국가들에 대해 방위장비품을 제공한다는 OSA 정책에 따라 말레이시아 등과 더불어 필리핀에도 레이더와 같은 무기체계를 무상으로 지원하는 정책 추진<sup>44)</sup>.
- ◆ 중국이 솔로몬제도 등 태평양도서국가들에 대해 안보협력을 확대하고 있는 양상에 대응하기 위해 일본도 이 지역에 대한 안보적 관여를 확대.
  - 3년마다 일본 총리 초청으로 개최되고 있는 일본-태평양 도서국가 정상회의가

43) 森本敏, 「日米豪同盟を締結せよ」 『文藝春秋』 (2023.2).

44) 『朝日新聞』 (2023.4.6.).

2024년 7월, 일본에서 개최되었고, 이 회의에서 일본은 특히 이들 국가들에 대한 자위대 함정의 파견, 자위대 전투기의 기항 횟수를 늘리기로 함.

- 또한 필리핀이나 말레이시아에 더해 태평양도서국가인 피지에 대해서도 무상 안보지원 OSA를 제공한다는 방침을 결정.

◆ 일본의 싱크탱크들이나 전략연구자들은 대만 지역에 대해 중국이 공격을 가할 경우 일본이 어떤 대응방안을 취할 것인가의 문제에 대해서도 시뮬레이션을 실시하기도 하고, 그에 관한 정책제언도 활발하게 제기.

- 2022년 8월5일, 오노데라 전 방위상이 주도가 된 일본 전략연구포럼은 대만 유사사태시 중국 인민해방군이 대만 해공역을 봉쇄하게 될 것이고, 이 경우 센카쿠에 대해서도 무력공격을 전개할 가능성이 크다는 워게임 결과를 공표.

- 이러한 상황에 직면하여 일본은 2015년 당시 아베 정부가 판단한 집단적 자위권 용인 결정에 근거해, 존립위기사태를 선포하고 미국과 함께 자위대의 투입을 할 수밖에 없다는 정책 제안을 제시<sup>45)</sup>.

◆ 이상에서 살핀 바와 같이 일본은 미중 간의 전략적 경쟁 국면에 임해, 미국 주도의 대중 억제 정책에 자위대 차원이 전력증강을 추진하고, 대외적으로도 양자차원이나 소다자 차원에서 적극 협력하는 모습을 보이고 있음<sup>46)</sup>.

## 나. 한국의 대응

◆ 미중간 전략적 경쟁의 국면에서 한국은 문재인 정부 시기에는 ‘전략적 모호성 (strategic ambiguity)’의 태도로 일관. 즉 미국 주도의 쿼드에 가입하지 않고, 인도-태평양 전략에도 거리를 두는 태도를 취했던 것.

- 이러한 정책선택에는 제1의 교역상대국인 중국과의 관계를 배려하지 않을 수 없었고, 또한 북한 핵문제 해결 과정에서 중국과의 협력이 불가결하다는 판단이 작용하였던 것으로 보여짐.

45) 『朝日新聞』 (2022.10.16.).

46) 동시에 일본은 중국과도 정치인간 교류나 경제단체간 교류를 병행 실시하고 있다.

- ◆ 그러나 윤석열 정부 등장 이후에는 이같은 ‘전략적 모호성’에서 벗어나 ‘전략적 명확성’을 보여주고 있음.
  - 윤석열 대통령은 2022년 11월, 한국-아세안 정상회의에서의 연설을 통해, ‘힘에 의한 일방적 현상변경이 용인되어선 안된다’라고 전제하면서, 한국의 인도-태평양 전략을 추진할 것이라고 밝힘.
  - 다음 달인 12월에 『자유 평화 번영의 인도-태평양 전략』을 발간하여 ‘힘에 의한 일방적 현상변경을 반대’한다는 입장을 밝혔고, ‘남중국해 및 대만해협에서의 평화와 안정이 한반도 평화와 안정에도 중요’하다는 문구를 포함하여, 미국 등이 제창한 인도-태평양 전략과 같은 문제의식을 보여주었음.
  - 다만 이 문서는 중국에 대한 표현에는 신중성을 보여줌. 즉 중국과도 국제규범과 규칙에 입각하여 상호 존중과 호혜의 원칙에 입각하여 협력해 갈 것이며, 한미일 안보협력 뿐만 아니라, 한일중 3국 협력도 추진해 갈 것을 천명한 것<sup>47)</sup>.
- ◆ 이 같이 ‘남중국해 및 대만해협에서의 평화와 안정’을 바라면서, 중국과는 한일중 협력 등을 통해 협력기조를 병행한다는 한국의 입장은 이후 공표된 중요 외교성명에서도 일관되게 나타남.
  - 2024년 4월26일, 윤석열 대통령의 국빈방미시에 발표된 한미공동성명에서도 러시아의 우크라이나 침략에 대해서는 규탄하는 입장을 보였지만, 중국과 관련해선 직접적인 거론은 피한 상태에서 ‘타이완 해협에서의 평화와 안정’, ‘인도-태평양 지역에서의 일방적 현상변경 시도 반대’ 등의 문구가 포함. 이 같은 점은 캠프 데이비드 한미일 3국 정상회담의 공동선언에서도 마찬가지.
  - 물론 한국도 동남아 국가들과의 다양한 협력을 확대하고 있고, 2023년 5월에는 최초로 한국-태평양도서국가들의 정상회의가 개최되는 등 태평양 지역 국가들과의 협력도 확대하고 있는 것은 사실.
  - 그러나 중국을 자극하거나 위협시키는 표현은 한국 참가의 외교성명에는 애써 배제되고 있는 것이 현실.
  - 2024년 5월27일 서울에서 개최된 제9차 한일중 정상회의의 공동선언에서 나타

47) 대한민국 정부, 『자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략』(2022.12.28.).

나뉘지, 한국은 인적교류, 기후변화 대응, 경제통상, 보건 고령화, 과학기술과 디지털 전환, 재난 구호 및 안전 등의 비전통적 안보분야에서 중국과 지속적으로 협력할 수 있음을 천명.

- ◆ 한국과 미국의 안보연구자들도 대만 유사 사태 발생시 한국의 직접 참가가 오히려 중국과의 분쟁 확대로 이어질 가능성이 있기 때문에, 한국의 대중 신중함 접근이 불가피하다는 견해를 보여주고 있기도 함.
  - 설인호 교수는 중국의 대만에 대한 무력개입 사태시, 한국이 군사적으로 미국을 지원하여 참가한다면, 중국이 한국을 군사적으로 공격할 가능성이 커지기 때문에, 한미 양국에 바람직한 정책 선택이 될 수 없다고 주장<sup>48)</sup>.
  - 미국 국방대학의 필립 손더스(Phillip C. Saunders) 박사도 대만 유사 사태 발생시 미국은 한국의 입장을 고려하여, 직접적인 군사적 행동을 요구하지는 않을 것이라고 분석. 다만 중국 함정과 전투기의 한국 영해 통과에 대한 통제나 정보 제공 등을 요청할 것이라고 전망<sup>49)</sup>.
- ◆ 이상에서 살핀 바와 같이 미중 간의 전략적 경쟁 국면에서 미국의 동맹국인 한국과 일본의 대응은, '전략적 모호성'에서 벗어난 윤석열 정부를 기준으로 하더라도, 온도 차이가 있는 것이 사실.

## V. 인도-태평양 지역 안정을 위한 한국과 일본의 해양협력 방안

- ◆ 한국과 일본은 미국의 동맹국이고 자유민주주의 정치체제와 개방된 시장경제를 공유. 특히 윤석열 정부 등장 이후 한미동맹과 미일동맹 간 전략적 연계의

48) 설인호, “대만 사태 시나리오와 한국의 대응방향,” 국방대학교-한국국제정치학회-서울대 통일평화연구원 공동 주최, 『미래 한반도 위기와 한국의 대응방향: 공동안보학술회의 자료집』 (2023.11.8.).

49) Phillip C. Saunders, “Stressing the Alliance: The United States and the ROK in a Conflict with China over Taiwan,” *The Korean Journal of Defense Analysis* Vol. 35, No. 1, (March 2023).

필요성이 제기되면서, 2023년 8월의 캠프 데이비드 한미일 정상회담 이후 3개국간 소다자 안보협력이 증진되면서, 안보관련 장관급 회담이 수시로 개최되고, 3개국간 해상 및 공중, 다영역에서의 공동훈련도 빈번하게 개최되고 있음.

- 이 같은 한미일 3국 안보협력의 가시화는 불안정한 한반도 안보상황 및 인도-태평양 지역 안보상황에 대처하여 그 불확실성을 낮추기 위해서도 바람직한 방향.

◆ 그러나 미중간 전략적 경쟁 국면에 임해 한국과 일본 양국이 대미 동맹 차원에서 추진하는 안보정책 간에는 반드시 일치하지 않는 면도 존재.

- 일본은 중국의 해, 공군력 증강을 염두에 두고, 자위대의 반격능력을 강화하고, 남서제도에 정보 및 타격능력도 배치. 미일동맹의 양자 차원 군사협력 뿐만 아니라, 호주와 필리핀 등을 포함한 격자형 안보체제도 적극적으로 구축. 대만 사태가 일본 유사사태라는 인식을 갖고, 그에 대응하기 위한 시뮬레이션도 활발하게 시행.

- 반면 한국은 ‘대만해협의 평화와 안정’ 및 ‘인도-태평양 지역의 안정’을 바라고, ‘힘에 의한 일방적 현상변경 시도’에 반대한다는 입장을 표명하면서도, 중국을 염두에 둔 군사력 증강이나 배치, 그리고 격자형 안보태세 구축에는 소극적인 대응.

- 이 같은 한일 양국간 실제 정책의 차이는 양국의 안보정책에 있어 중국의 필요성, 그리고 지정학적 거리 등의 측면에서 파생된 것이지, 어느 쪽의 정책선택이 올바르다는 관점에서 평가될 문제는 아니라고 봄.

- 다만 북한 뿐만 아니라 중국의 군사활동 확대나 미국 주도의 질서에 대한 도전 양상이 한국과 일본에 있어 공동의 안보고려 요소가 될 수 밖에 없기 때문에, 한국과 일본이 상호 인식의 공유나 정책의 분담을 추진할 필요가 있음.

◆ 우선, 한국도 대만이나 동중국해 방면에 대한 중국의 해, 공군 군사활동 확대가 미국이나 일본 뿐 아니라, 한국의 해양안보나 해양수송로 안전에 심각한 영향을 줄 수 있다는 인식을 가질 필요가 있음.

- 이 같은 인식을 한미간, 혹은 한미일간 공동성명에서 지속적으로 표명하면서,

중국에 의한 일방적 현상변경의 시도나 무력강압에 대해서는 반대한다는 명확한 입장을 밝힐 필요가 있음.

- 이러한 한국 안보정책의 표명 자체가 중국에 대한 억제 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대.

◆ 다만 한국은 북한의 군사적 위협을 억제하는 것이 제일차적인 과제이기 때문에, 일본처럼 미국과 양자적, 혹은 다자적 차원에서 군사적으로 중국을 억제하려는 태세에 동찰할 여유가 없음.

- 이러한 제약을 미국과 일본에 충분히 설명할 필요가 있음.

- 또한 비전통적 안보분야에서 한일중 협력을 증진시키는 것이 미국 및 일본에도 긍정적인 영향을 줄 수 있음을 설명할 필요가 있음.

◆ 단, 한국이 영토 및 영해, 그리고 남중국해 및 말라카 해협으로 이어지는 해양 수송로 상에서의 타국에 의한 무력 강압행사나 현상변경 시도에 대해서는 가용한 능력을 동원하여 미국 및 일본의 정책을 지원할 필요가 있음.

- 필립 손더스 박사가 제안했듯이 우리의 서해상 배타적 경제수역 영역에서 중국 해군 함정의 동향이나 항공기들의 정보를 파악하여 공유하거나, 서해상의 도서들에 대한 방어태세를 강화하는 것이 그 한 방법일 것이다.

- 또한 남중국해 및 말라카 해협을 경유하는 해군 청해부대가 미국 및 여타 우방 국가들과 해양협력 확대하는 것도 우리의 능력 범위에서 가능할 것.

◆ 또한 중국의 해군력 증강에 대응하는 미국의 해군력이 어느 정도 균형을 이루는 데 한국과 일본이 공동 기여할 수 있을 것.

- 현재의 시점에서 중국 해군의 함정 총수가 미국을 능가하고 있고, 이러한 해상 세력간의 불균형이 확대되는 것은, 미국과의 동맹을 맺고 있는 한국과 일본에게 있어 공통적인 불안요인이 될 수 있음. 따라서 한국과 일본이 미국의 해군력 증강에 도움이 될 수 있는 방안을 찾아야 할 것.

- 최근 한국 한화해양이 미국내 조선소를 인수한 것이 쇠락하는 미국의 조선 능력을 보완하고, 장차 미국의 함선 증강을 지원하는 방편이 될 수 있을 것.

방산 분야에서 한국과 일본이 협력하여 미국의 전력증강을 지원하는 방안을 논의할 필요가 있음.

- ◆ 한국의 해군과 일본의 해상자위대는 디젤 잠수함을 주력 잠수함으로 운용. 다만 중국 해군이 진급 SSBN과 SSN 전력을 증강하면서, 동아시아 해양질서를 주도하고 있는 점은 공동의 우려 요인이 될 수 있음.
  - 일본에서는 일본도 AUKUS에 참가하여 원자력 추진 잠수함을 획득해야 한다는 논의가 제기되고 있는데, 이 경우 한국도 공동으로 참가하여 해군력 증강을 위한 원자력 추진 잠수함을 확보할 필요가 있음.
  - 이같이 증강된 한일간 잠수함 전력은 중국의 무력강압을 억제하면서, 미국 주도의 해양질서를 공고히 할 수 있는 자산이 될 수 있을 것.



## 저자약력

### 박영준

국방대학교 안보대학원 교수 / 국방대학교 국가안보문제연구소 소장

일본 도쿄대학에서 박사 학위 취득 이후 국방대학교 교수에 임용되어 국가안보론, 일본군사론, 동북아 국제관계, 전쟁과 평화 등의 주제에 대한 연구와 강의를 해 왔고, 미국 하버드대학의 Program on US-Japan Relations의 방문학자로서 미일동맹에 대해서도 연구를 수행했다. 박사논문을 번역한 『해군의 탄생과 근대 일본』(2014)을 포함해 『제3의 일본』(2008), 『한국 국가안보전략의 전개와 과제』(2017), 『제국 일본의 전쟁, 1868-1945』(2021) 등의 단독저서와 다수의 연구논문을 발표하였다. 매일경제, 중앙선데이, 한국일보, 헤럴드경제, 세계일보, 문화일보 등에 국제안보관련 칼럼을 집필해 왔으며, 대통령실 국가안보회의, 외교부, 국방부의 정책자문위원, 통일부의 통일미래기획위원, 육해공군 및 해병대의 정책자문위원으로도 활동하고 있다.

JPI 정책포럼 시리즈

2024 동아시아

평화와 번영을 위한 구상

---

발행일 | 2024년 12월 30일

발행처 | 제주평화연구원

디자인 | (주)디자인신우

제주 제주시 연미길 82 / 064-746-5030

ISBN | 978-89-93764-41-3

정 가 | 20,000원

※ 저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지

---