

시진핑 외교의 중간 평가

김흥규

아주대학교 중국정책연구소 소장

저자 김흥규 교수는 아주대 정치외교학과 교수 겸 중국정책연구소 소장으로 재직 중이다. 서울대 외교학과에서 국제정치를 전공하였으며, 미국 미시간대에서 국제정치, 미국정치, 비교(중국)정치를 연구하였다. 외교부 산하 외교안보연구원(현, 국립외교원) 교수, 청와대 국가안보실, 외교부, 국방부, 통일부, 한미연합사, 국회 등에서 정책자문위원, 민주평통 상임위원, 대통령 직속 정책기획위원회 외교통상 소분과 위원장, 대통령직속 <국가미래비전 2045>프로젝트 안보·국방 팀장 등 다양한 기관에서 정책자문 활동을 하고 있다. 2018년 미국 Georgetown University에서 방문학자로서 미중관계를 연구하였고, 현재 스웨덴 The Institute for Strategy and Development Policy(ISDP)에서 북중관계 연구자로 방문 중이다. 연구의 초점은 중국의 외교안보분야, 북중/한중 관계, 미중관계, 동북아 국제정세 등이다. 저서 『중국의 정책결정과 중앙-지방관계』(폴리테이아, 2007)는 2008년 문광부 추천 우수학술도서로 선정되었다. 니어(NEAR) 재단에서 선정한 2014년 한국 외교안보부문 학술상 수상자이다. 현재 연구 분야에서 300여 편이 넘는 논문, 연구 보고서, 기고문 등이 있다. 『한국외교 2020 어디로 가야하나?』(늘품, 2013), 『시진핑 시기 중국 외교안보』(동아시아 재단, 2015), “Principles and Practices in Chinese Foreign Policy-making: Implications for its South Korea Policies,” “중국 핵심이익 연구 소고,” The Sino-ROK-U.S. Triangle: Awaiting the Impact of Leadership Changes(KEI, 2017), 『한반도 2022』(서울: 사회평론 아카데미, 2019) 등의 글이 있다.

기획 손정욱(제주평화연구원 연구위원)

편집 한유진(제주평화연구원 연구조교)

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

I. 도입말

시진핑은 2012년 제18차 공산당 대회를 통해 당 총서기가 되었고, 2013년 3월 제12기 전국인민대표 대회를 통해 국가주석의 지위에 올랐다. 시진핑은 2007년 개최된 제17차 공산당 대회에서 정치국 상무위원에 올라 사실상 차기 지도자로 낙점되어 그간 지도자 훈련을 받아왔다. 시진핑(習近平) 중국 국가주석의 집권 전후 리더십 평가는 극명하게 엇갈린다. 그간은 덩샤오핑이 제안한 집단지도체제에 따라 경청하는 스타일의 통합·조정형 리더십은 시진핑이 권력을 장악한 이후 전례 없는 ‘패권형 리더십’으로 바뀌었다. 시 주석은 중국의 급속한 발전과정에서 부수적으로 나타난 국내 불안정의 위기와 중국 부상에 따른 외부의 견제라는 내외적인 위기 상황을 돌파하면서 중화민족 부흥을 달성한다는 ‘중궈몽(中國夢)’ 실현을 제시하였다. 이를 위한 수단으로서 공산당의 전면적 영도를 내세웠고 권위주의적인 정치체제를 강화하였다. 중국이 전통적으로 구축해온 사전 후계구도 가시화 작업도 그의 강력한 힘을 바탕으로 기약 없이 미뤘다. 사실상 1인 천하다.¹⁾

시진핑 집권 이전 중국은 이미 2010년에 세계 제1의 제조업 국가로 부상하였고, 경제규모에 있어서도 일본을 추월하여 세계 제2의 경제 강국이 되었다. 2008~09년 미국 발 세계적 금융위기

1) <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2019122401031603013001>

를 해결하는 데 중국이 가장 중요한 공헌자가 되었다. 미국은 스스로 이 문제를 해결할 역량이 없다는 것이 증명되었다. 아마도 크게 보였던 미국이라는 초강대국의 국제적인 지위와 자신감은 크게 흔들렸고, 중국의 상대적 위상은 크게 제고되었다. 시진핑 집권 당시 중국이 부재한 국제 문제의 논의는 상상할 수 없게 되었다. 더구나 중국의 예상보다 빠른 경제적 부상은 경제 최강국인 미국의 지위를 강하게 위협하게 되었다.

시진핑 시기 중국 외교는 국제적 위상의 변화에 따른 그 DNA의 변화를 보여주었다.²⁾ 시진핑 시기 중국 외교의 DNA가 변하고 있다는 최초의 지적은 즐고, 후진타오 시기의 “발전도상국론” 적인 국가정체성을 넘어 “강대국”의 정체성으로 전환되었다. 이는 많은 내용적인 변화를 함유하고 있었다. 우선 중국 외교의 공간 개념이 동아시아 대륙을 넘어 유라시아와 해양으로 확대되었다. 중국은 이제 해륙국가의 특성을 보여주고 있다. 다음으로는 중국 주변 중심의 수세적인 지역전략을 넘어 구체적인 목표를 설정하고, 전 세계를 대상으로 하는 국가대전략을 구상하고, 이를 실행에 옮기고 있다. 일대일로가 대표적이다. 세 번째로는 미국과는 대항보다는 협력, 충돌보다는 자제, 공세보다는 수세위주의 전략에서 점차 핵심이익과 관련한 사안에 대해서는 단호한 대결 태도를 보여주고, 대항과 공세의 비중을 높여가고 있다. 넷째, 지경학과 지정학을 결합하는 전략을 적극 추진하고 있다. 즉, 경제를 안보나 외교의 수단으로 활용하는 것을 주저하지 않고, 경제중심의 시각에서 경제와 안보를 동시에 고려하는 시각으로 전환하였다. 다섯째, 서방에서는 흔히 ‘소프트 파워’라고 하는 ‘매력공세를 적극 전개하고 있다. 이는 일대일로의 전개과정에서 잘 드러난다. 마지막으로, 이러한 국가 대전략을 추진할 군사·기술 역량을 적극 배양하고 있다는 점이다.³⁾ 이러한 시진핑 시기의 외교적 특징은 덩샤오핑 시기의 외교원칙이라 할 수 있었던 ‘힘을 숨기고 때를 기다리는 도광양회(韜光養晦)‘ 전략의 포기를 의미하였다. 대신 보다 적극적으로 자신의 할 바를 하는 적극적 유소작위(有所作為)의 시대를 연 것이다. 이러한 시진핑의 외교는 사회주의 혁명외교를 했던 마오쩌둥의 30년 외교, 개혁개방 추진의 수단이었던 덩샤오핑 식의 30년 외교와는 구별되는 새로운 강국(強國)화 외교 30년의 서막을 여는 것이다.

II. 시진핑 외교의 내용⁴⁾

2017년 개최된 제19차 당 대회에서 시진핑은 중국의 목표를 “두 가지 100년 분투: 兩個一百年奮鬥)”를 보다 분명한 시한을 가지고 제시하였다. 이는 중국 공산당 창립 100주년이 되는 2021년까지 중등 정도의 부유(소강) 수준에 이르겠다는 것이다. 그리고 다음으로는 건국 100주년인 2049년까지 번영하고, 강하며, 민주적이고, 높은 수준의 문화가 모두 조화를 이루는 세계적인 초강대국이 되겠다는 야심찬 계획이다.⁵⁾ 이를 중화민족의 부흥, 즉, “중국의 꿈: 中國

2) 시진핑 시기 중국 외교의 DNA가 변하고 있다는 최초의 지적은 즐고, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2013/04/07/2013040701523.html

3) 이에 대해서는 2019년 출간한 中華人民共和國 國務院新聞辦公室, 『新時代的中國國防: China's National Defense in the New Era』(北京: 人民出版社, 2019), pp. 11-12.

4) 이 글은 국립외교원의 『중국정세전망 2020』에 기고한 글을 요약 발제한 것이다.

5) Zhiquan Zhu, A Critical Decade (New Jersey: World Scientific, 2019), p. 4.

夢”이라 규정하였다. 중국은 2015년 5월 새로운 중국 특색의 국가산업경제발전 전략으로 “중국 제조 2025”와 “인터넷 플러스”에 기반한 제4차 산업혁명 전략을 공표하였다. 이 발전 전략에 의하면 2025년까지 ICT역량과 결합하여 제조업 전체의 질을 향상시키고, 2035년까지 선진국 수준에 도달하고, 2049년까지 세계 최고의 산업 강국이 된다는 계획이다. 시진핑은 이러한 목표의 추진을 현재 자신의 권력과 공산당의 정치적 정당성 기반으로 잘 활용하고 있다. 그리고 이러한 중국의 강국화 전략은 대단히 강한 민족주의 정서를 수반하고 있다.

시진핑이 가장 야심차게 추진한 프로젝트는 아마도 2013년 시진핑이 집권 초부터 시작한 ‘일대일로’ 전략일 것이다. 일대일로는 중국의 과잉생산 적체를 해소하는 해외 투자 전략의 차원을 넘어서서, 보다 야심차고, 심원하며, 중국 중심의 가치사슬을 창조하여 중국의 정치안보적 영향력을 확대해 나가는 국가 대전략으로 변모하였다.⁶⁾ 이러한 중국의 대담한 경제·외교 전략은 미국에 대한 전 세계적인 차원의 도전이 시작되었다는 강한 의구심을 불러 일으켰고, 동시에 트럼프 시기 들어 “미중 전략경쟁”이라는 미중 관계의 새로운 질적 변화를 일으키는 중대한 계기가 되었다고 보인다.

동시에 중국은 점차 기존의 미국 중심의 강대국 관계에서 벗어나 미국과 평등한 강대국 관계를 추구하고 있다는 것을 숨기지 않았다. 시진핑 시기들어 미국 오바마 행정부에 대해서 기존의 불균등한 관계에서 보다 평등에 기초한 “새로운 강대국 관계”를 수립하자고 과감히 제안하였다. 이는 미중 간에 서로 대항하고나 충돌하지 말고, 서로의 핵심이익을 존중하면서, 공동 번영을 추구하는 평등한 관계를 구현하자고 하였다. 소위 말하는 ‘세력전이’에 수반하는⁷⁾ ‘투키디데스의 함정’을 피하겠다는 의지이다.⁸⁾ 물론 미국은 이러한 시진핑의 제안을 거부하고, 오바마 행정부는 “아시아·태평양 재균형” 전략, 트럼프 정부는 “인도·태평양” 전략을 통해 중국에 대한 견제를 강화하였다.

중국은 아울러 강대국 패권질서와는 다른 보다 민주적이고 평등에 기초한 새로운 국제관계를 제안하였다. 중국은 그간 미국 중심의 국제질서에 도전하는 세력이라기보다는 그 안에서 개혁을 추구하는 체제 순응적인 국가란 점을 강조해왔다. 그러나 중국이 추구하는 국제질서는 보다 평등성에 기초한 다극화된 국제질서였다. 여기서 중국은 발전, 평화, 협력, 공영이 새로운 시대 정신임을 강조하였다. ‘상투’ 적이라고 할수도 있지만 중국은 결코 강대국이 된다고 할지라도 힘으로 약소국을 압박한다던가 헤게모니적인 국가가 되지 않겠다는 주장을 반복하고 있다. 물론 이러한 주장의 국제적인 신뢰는 여전히 낮은 편이다. 특히 사드사태를 경험한 한국민의 입장에서서는 수긍하기 어려운 주장이기도 하다.

중국은 더 나아가 “인류운명공동체”론을 통해 중국이 지향하는 새로운 세계관을 제시하고 있다. 세계는 더 이상 ‘민족국가’ 단위의 이기적인 정치체로 나뉘어져 각축하는 세계가 아니라

6) 중국 당국은 여전히 이 일대일로에 대한 국제적인 반감과 저항을 줄이기 위해 ‘전략’이라는 개념보다는 ‘구상’이라는 개념을 사용하지만, 내부 보고서들은 이미 ‘전략’으로서 이를 설정하고 있다.

7) 세력전이 이론의 원류는 A.F.K. Organsli, World Politics, 2nd edition (New York: Alfred A. Knopf, 1968).

8) ‘투키디데스 함정’에 대해서는 Graham Allison, Destined for War(Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017) 참조.

인류를 하나의 단위로 보는 운명공동체로서 인식해야 한다는 것이다. 세계는 이제 상호간에 서로 연결(inter-connectivity)되고 있으며, 네트워크 중심으로 전환하고 있다는 인식이다. 이는 중국 중심의 세계관을 넘어 ‘세계화’가 진행된 세계에 던지는 메시지로서는 대단히 참신하다. 특히 ‘미국 우선주의’로 돌아선 트럼프의 미국과 대비되고 있다.

Ⅲ. 시진핑 외교에 대한 도전: 미중 전략경쟁의 시동

시진핑의 대담하고 공세적인 외교로의 전환은 강력한 국제적인 반발에 직면했다. 그 대표적인 것이 미중 전략경쟁 시대의 시작이다. 미국 트럼프 대통령은 2017년 12월 발표한 그의 국가안보전략보고서에서 중국을 전략적 경쟁자이자 현존 국제질서의 도전자로 규정하였다.⁹⁾ 공개적으로 중국과 전면적인 전략경쟁을 벌릴 것을 선언한 것이다. 이후 미중 간에는 지속적으로 갈등과 경쟁이 확대되어 오고 있다. 전문가들은 이제 세계가 바야흐로 미국과 중국이 중심이 되는 두 개의 경제, 혹은 이를 더 넘어 두 개의 세계로 재편하는 decoupling의 과정에 있는 것이 아닌가하는 우려를 드러내고 있다.

시진핑 시기 보여준 중국 외교의 모습은 국제적인 영향력의 확대와 더불어 새로운 단계의 질적인 변화를 겪고 있다는 것을 보여준다. 중국 외교는 이제 초강국의 길을 모색하고 있다. 시진핑 체제하에서 덩샤오핑 체제의 유산과 그 이후 전개되어 온 정치개혁의 흔적들이 지워지고 있다. ‘민주체제’의 평화성에 대한 믿음에 기반한 일반 서구 국제정치이론은 이러한 시진핑 체제의 변화에 대해 깊은 우려를 보여주고 있다.

시진핑 2기의 시작인 2018년 중국 외교에 있어서 가장 큰 도전은 미국 트럼프의 당선 이후 미중 간 “전략경쟁”이 노골화 되었다는 점이다. 미국은 중국을 기존 국제질서의 도전자로 규정하였다. 그리고 무역전쟁이 가열되었다. 그러나 2019년 들어서기까지 불분명했던 것은 미국의 의도와 의지의 수준이었다. 2019년 중국 외교에 있어서 가장 중요한 임무는 이러한 미국의 의도와 의지를 정확히 이해하고 대응책을 마련하는 것이었다. 이제 미국은 “전략경쟁”을 분명히 의도하고 있고 심지어는 체제경쟁의 단계로 까지 확대할 수 있다는 것이 보다 분명해졌다. 이는 추후 미국의 대통령이 누가 된다고 할지라도 장기적인 과정일 것이며, 무역과 금융분야를 넘어서 군사 부문을 포함한 모든 분야에서의 경쟁으로 확대될 개연성이 크다는 것도 분명해졌다. 최근 미국의 군사안보외교 보고서들은 중국에 대한 적 개념과 일대일로 전략에 대한 맞대응의 의지를 분명히 하고 있다. 미국의 인도태평양 전략은 점차 경제 분야에서 군사안보 분야로 중국에 대한 전선을 확대할 것이다. 이에 대한 중국의 대응은 여전히 신중하면서도, 단호하고, 지속적으로 싸우는 장기적인 항전을 준비한다는 것이다. 이는 중러 관계를 거의 준동맹의 수준으로 격상하여 미국에 대항하는 것, 유럽에 대한 접근과 각개 격파, 일대일로의 지속적인 추진과 확대, 북한에 대한 정치적인 포용강화, 지역협력과 다자주의에 대한 적극적인 포용정책

9) <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

추진으로 나타나고 있다.

중국 외교에 또 다른 뜻하지 않은 도전이 바로 코로나바이러스의 발생이다. 중국의 초기 코로나바이러스 대응 방식은 중국내는 물론이고 세계적인 비난의 대상이 되었다. 이는 사회주의의 체제적인 문제가 잘 드러난 폐쇄적 정보운용, 권위주의 체제의 특성으로 인한 문제 감추기로 초기 상황인식 실패, 사후 경직된 대응 등이 지적되고 있다. 중국의 낙후된 의료체계와 실태도 여실히 보여주었다. 미국 상무장관 윌버 로스가 지적한 바대로 코로나바이러스 사태는 중국에 의존하는 경제가치 사슬에 또 다른 리스크가 존재한다는 것을 부각시켰다. 미국 중심의 경제 가치사슬을 강화하는 데에는 호재로 작용할 수 있다. 즉, 미중 간의 Decoupling 현상이 미국에 유리한 방향으로 가속화하는 데 일조할 것이라는 지적이 있다.¹⁰⁾ 이러한 사태는 당연히 중국의 국제경제에서의 위상 약화로 이어질 가능성 다대하다. 시진핑의 중국이 어떻게 대응할지 궁금해지는 바다.

IV. 결론

본인의 판단으로는 코로나 바이러스로 인해 현재 진행되고 있는 국제정세의 변화와 미중 전략 경쟁에 근본적인 전환이 발생하지는 않을 것이다. 중국은 이 사태가 진정되는 대로 다시 미중 전략경쟁과 관련한 점검과 대응에 부심하게 될 것이다. 하나는 트럼프 2기 시기에 미국이 중국을 더욱 곤혹스런 상황으로 압박할 개연성에 대비할 것이다. 미국은 조만간 중거리 탄도미사일의 서태평양 지역 배치, 중국이 핵심이익인 대만문제에 대한 개입 강화, 홍콩 등의 사태에서 보듯이 민주, 자유, 인권 등의 가치문제를 바탕으로 중국 권위주의 정부에 대한 내부적 압박을 강화하는 조치를 취할 것으로 보고 있다. 이번 코로나바이러스 사태도 중국 권위주의 체제에 대한 비판의 좋은 소재가 되고 있다.

2020년 중국의 외교는 대단히 중차대한 기로에 서게 될 전망이다. 미국의 대선이 치루지는 해이기도 해, 트럼프는 중국에 대한 불필요한 확전을 자제하겠지만, 미국의 대권주자들은 거의 예외 없이 중국에 대한 공세를 취할 개연성이 다대하다. 미중 관계는 더욱 악화될 개연성도 그만큼 커진다. 중국은 이를 관리해야 하는 입장이다. 미국의 인도·태평양 전략은 보다 구체적인 군사·안보 전략으로 전환되어 중국을 압박할 개연성이 커지고 있다. 아마도 중거리 탄도미사일의 서태평양 배치 계획이 조기에 공론화될 개연성도 충분히 존재한다. 이 경우, 동아시아·서태평양 지역은 극도의 갈등과 긴장 상황에 휩싸이게 될 것이다.

미중 전략경쟁이 강화되는 상황에서 중국은 향후 동아시아에서 강압적인 외교보다는 포용에 기초한 유인과 접근 전략을 유지할 것으로 판단된다. 이 시나리오에서 북한은 중국의 완충지대이자 안전판이고, 한국은 중국이 반드시 타개해야 할 린치핀(lynchpin)이 될 것이다. 이는 중국이 향후 한국과의 관계를 개선하기 위한 노력을 지속적으로 시도할 것이라는 의미이다. 다만, 중

10) <https://www.cnn.com/2020/02/12/coronavirus-effect-on-us-china-decoupling-versus-trade-war-milken.html>

거리 탄도미사일의 배치와 같은 사안은 중국이 대한국 접근을 좌절시킬 수 있는 게임체인저가 될 수 있다. 어찌되었던지 2020년 중국은 코로나 바이러스의 발발에도 불구하고 방한 시기조정은 불가피하겠지만, 시진핑의 방한, 한중일 3국지도자 회의 계기로 리커창 총리의 방한 등을 추진할 것이다. 그리고 한국과의 관계 개선에 노력할 것으로 평가된다.

