



[신년기획 특별논평 시리즈] EAI 한국외교 2021 전망과 전략 (2)

시진핑 정부의 7대 외교 구상과 한국 외교의 과제 및 전략

이동률

EAI 중국연구센터 소장, 동덕여대 중국학과 교수

1. 시진핑 정부의 7대 외교 구상: 체제 안정, 경제 회복, 세력 확장의 삼중주

2021년은 공산당 창당 100년으로 시진핑 정부의 ‘두개의 백 년’ 목표의 첫 백 년이 되는 상징적 의미가 있으면서 14차 5개년 계획의 원년이기도 하다. 특히 관행대로라면 6세대 정치권력이 새로 출범해야 하는 20차 당 대회를 1년 앞두고 있다. 그 어느 해보다도 ‘외교는 내정의 연장’이라는 중국 외교의 오랜 화두가 새삼 상기되는 해이다. 중국 당 국가 체제의 안정과 지속의 기반은 권력구조의 안정과 업적 정당성의 확보에 있다. 중국은 코로나 위기로 경제 회복이 여전히 불확실하고 후계 구도 역시 덩샤오핑 시대 이후 처음으로 불투명하다. 반면에 미국의 중국 체제에 대한 고강도 압박은 지속되고 국제사회의 중국에 대한 부정적 정서와 견제도 강하다. 요컨대 시진핑 정부는 2021년 체제 안정과 경제 회복이라는 두 마리 토끼를 잡아야 하는 과제에 직면해 있다. 체제 안정과 경제 회복은 동전의 양면과 같아서 어느 하나 놓칠 수 없는 과제이다. 중국 체제의 특성상 7월 1일 창당 100년을 국내외에 한껏 과시할 수 있는 실질적 성과가 필요하다. 시진핑 주석이 신년사를 통해 ‘백 년의 역정, 초심’을 강조하고, ‘두 개 백 년 역사의 교차점에서 전면적인 사회주의 현대화 국가 건설의 새로운 길을 향한 분투’를 역설한 이유이다.

왕이 외교부장을 통해 제시한 7대 중국 외교 임무에서도 시진핑 정부가 직면한 과제와 고민이 담겨 있다.¹ 우선, 중국은 2021년 7대 외교 과제 가운데 3개는 체제 안정과 경제발전에 적합한 국제 환경을 조성하기 위한 외교를 제시하고 있다. 즉 코로나 국면을 돌파하고 14.5계획 추진의 유리한 대외환경의 조성을 강조하고 있다. 이를 위해 세계경제 회복 지원과 대외개방을 확대하고 구체적인 방법으로는 역시 일대일로(BRI) 추진을 우선순위로 내세우고 있다. 포스트 코로나 시대를 겨냥하여 보건, 디지털, 그린 실�크로드 건설에 집중하겠다는 의지를 피력하고 있다. 요컨대 경제 회복을 통해 업적 정당성을 확보하여 당 체제를 강화하겠다는 것이다.

둘째, 중국은 ‘체제 안정을 위한 외교’를 넘어 국제사회에서의 중국의 역할과 위상을 강화하려는 시도도 병행하고자 한다. 중국은 현 국제정세를 ‘백년의 격변(變局)’으로 규정하면서도 오히려 ‘새로운 국면(新局)’을 개척하고 ‘기선(先機)’을 잡아야 한다고 주장하고 있다. ‘공격이 최선의 방어’라는 전략을 연상케 하는 구상이다. 본격적인 외교 구상은 크게 4가지, 신형 국제관계 구축, 상해정

¹ 王毅谈2021年中国外交七大任务(2020.12.11), <https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1839412.shtml>

신(上海精神)²을 통한 국제협력, 글로벌 체제 개혁의 주도적 참여, 그리고 인류 운명공동체 추진이 제시되고 있다. 기존의 외교 담론들이기는 하지만 2020년에 6대 구상의 일환으로 제기한 동반자 관계 심화, 다자주의 수호, 국제협력 확대, 그리고 중국 외교 체계의 현대화와 비교해 보면 전략 차원을 넘어 외교 비전과 설계를 제시한 것임을 알 수 있다. 코로나 위기, 미국의 파상공세, 국제여론의 악화, 자유무역질서의 쇠퇴라는 악조건임에도 불구하고 중국은 오히려 체제 방어 차원을 넘어 포스트 코로나 시대 국제질서 재편 과정에 적극적으로 참여하고 역할을 수행하겠다는 의지가 읽힌다.

중국이 제시한 4대 외교 구상에는 외견상 대미 외교가 중심에 있지 않다. 신형 국제관계 구축에서는 러시아, 유럽과의 관계가 강조되고 있다. 심지어 중러 관계가 세계 평화, 안보, 지구적 전략 안정을 구성하는 기둥이 될 것이라고 주장하고 있다. 유럽 국가들과의 다자주의, 자유무역, 기후 변화, 디지털, 녹색사업 분야에서의 협력을 강조하고 있다. 그리고 지역 협력에서는 한중일 협력과 메콩강 유역 경제개발벨트 건설을 적시하고 있다. 미국과의 대립은 우회하면서 중국의 외교 외연을 러시아, 유럽, 아세안을 중심으로 확장하겠다는 것이다. 결국 중국은 미국을 의식하여 오히려 미국을 외교의 중심에 두지 않는 다자적 경제협력 위주의 전방위 외교를 시도하고자 하는 것이다. 그런데 중국이 단지 경제 수단을 가지고 미국에 대응할 수 있는 우호 국가를 견인하는 것은 쉽지 않다. 중국은 이미 경제 수단을 압박을 위한 채찍으로도 사용하고 있기 때문에 당근으로써의 기능과 신뢰가 약화되고 있다.

셋째, 중국은 국제 이미지와 위상을 개선하려는 외교도 모색하고 있다. 세계 각국과의 적극적인 교류를 통한 중국 공산당, ‘중국 특색의 사회주의’에 대한 국제사회의 이해를 증진시키기 위한 외교를 강조하고 있다. 중국의 ‘이질적’ 체제와 가치를 단지 지키는 단계를 넘어 전향적으로 이해를 증진시키는 외교를 펼치겠다는 것이다. 2020년 6대 외교 과제의 하나였던 3대 핵심이익, 즉 주권, 안보, 발전 이익 지키기는 빠지고 ‘이해와 신뢰 증진’이 대신한 것이 주목된다.

시진핑 집권 이후 핵심이익 지키기(维护)는 주변국과 갈등의 접점이 되었고 강경한(assertive) 외교의 상징이었다. 작년 트럼프 정부는 대만, 홍콩, 신장(新疆), 시짱(西藏) 등 소위 중국의 핵심이익에 대해 파상공세를 펼치면서 이를 통해 반(反)중국 국제 연대를 조성하고자 했다. 사실 초강대국의 문턱에 진입한 중국이 여전히 주권과 영토 수호를 핵심이익이자 마지노선(底線)으로 설정하는 것은 부자연스럽다. 중국이 스스로 설정한 핵심이익에 대해서는 강경한 태세를 취할 수밖에 없고 그 결과 오히려 중국이 가장 우려하는 국제적 반(反)중국 연대를 자초하는 딜레마에 직면해왔다. 지난 10년간 강조해온 핵심이익의 딜레마를 중국의 희망대로 단기간에 해소하기에는 국내외적 상황이 매우 복잡해 보인다. 당장 바이든 정부가 공세를 지속할 경우 중국은 마땅한 대응 방안은 없지만 그렇다고 회피만 할 수도 없다. 대만 문제는 여전히 긴장이 고조되고 있고, 호주와 캐나다에 대한 중국 압박은 지속되고 있어 중국이 의도하는 이미지 개선은 쉽지 않아 보인다.

요컨대 중국은 2021년 국제정세의 중대한 변곡점에서 미국과의 대립과 충돌을 우회, 또는 지연시키면서 내부 체제 안정과 역량 강화에 집중할 수 있는 시공간을 확보하려는 것으로 보인다. 즉, 중국은 미국에 대해 직접 맞대응은 자제하면서 글로벌 차원에서 우군을 확장하는 한편 포스트 코로나 시기 글로벌 경제 회복에 적극 편승하고자 한다. 특히 중국은 러시아, 유럽, 아세안에 외교력

² 상해정신은 상호신뢰(互信)、호혜(互利)、평등(平等)、협상(協商)、문명 다양성 존중(尊重多样文明)、공동발전 추구(谋求共同发展)를 일컫는 것으로 상하이협력기구(SCO) 수립의 기반이자 핵심 가치이다. 상해정신을 통해 중국은 상이한 문명 간 평등한 협상을 통해 정치적 신뢰를 강화하고, 경제적 호혜를 추구하며 공동발전을 도모해야 한다는 것을 강조하려는 것이다.

을 집중하여 우호세력을 확장하는 한편, 디지털, 그린, 보건 등 신흥 경제 영역에서의 국제협력을 활성화하여 체제의 업적 정당성의 기반을 확충하고자 한다.

2. 중국의 대미 전략: 우회, 회피, 협력, 경쟁의 복합 전략

중국은 바이든 행정부를 향해 일단 적극적으로 화해의 메시지를 전달하면서 관계 개선에 대한 기대를 표명하고 있다. 시진핑 주석은 바이든 당선인에 보낸 축전을 통해 “양측이 충돌과 대결을 피하고 상호존중, 상생협력의 정신으로 갈등을 관리하고 협력에 집중해서 중미 관계의 건강하고 안정적인 발전과 세계의 평화와 발전을 추진하자”고 제안했다. 중국은 바이든 행정부의 4대 우선 과제 가운데 인종 문제를 제외한 코로나 방역, 경제 회복, 그리고 기후변화에서는 협력의 공감대가 있다며 구체적으로 협력의 의사를 발신하기도 했다.

그럼에도 중국은 코로나 사태와 트럼프 행정부의 공세를 겪으면서 미국에 대해 보다 근본적 불신을 갖게 된 것으로 보인다. 중국은 바이든 행정부에서도 중국 체제와 이념에 대한 공세는 지속될 가능성을 상정하고 있다. 중국은 장기적으로 미국과의 본격적인 세력 경쟁은 불가피하다고 인식하고 이에 대비하기 위해서는 무엇보다 내부 체제 안정과 역량 강화가 중요하다는 판단을 하고 있다. 따라서 중국은 현재 국내외적 상황을 고려해 미국과의 세력 경쟁을 최대한 우회 또는 지연시킬 수 있기를 희망하고 있다.

중국은 미국과의 관계 개선을 희망하는 한편, 미국과의 갈등이 불가피한 쟁점으로 이데올로기, 대만, 홍콩, 신장, 시짱 등 주권 관련 이슈, 경제 무역 문제, 남중국해, 그리고 인문 교류를 제시하고 있다. 이들은 공통적으로 주로 미국이 공세를 펼치고 있는 양자 차원의 쟁점들이다. 중국은 미국의 압박에 애국주의를 동원해 체제 결집과 안정에 역이용하는 외에는 사실 마땅한 대응 방안이 없다. 그리고 이러한 대중적 대응은 공산당 체제 유지의 필요충분조건이 되지 않는다. 따라서 중국은 이들 쟁점을 통해 미국과의 갈등이 확대되지 않도록 이른바 구동존이(求同存異)의 방식으로 관리하기를 원하고 있다.

반면에 중국은 포스트 코로나 시기를 겨냥하여 다자무대에서는 미국과의 협력도 모색하지만 동시에 경쟁에도 대비하려는 태세를 보이고 있다. 앞서 언급한 대로 중국은 글로벌 체제 개혁에 대한 목소리를 내고 있으며 러시아, 아세안 등과의 연대를 적극적으로 모색하면서 미국의 다자무대의 복귀에 대비하고 있다. 중국의 입장에서는 국제 협력과 다자주의는 발전을 위한 중요한 공간이기도 하기 때문에 미국과의 경쟁을 회피할 수만은 없다. 따라서 중국은 향후 바이든 행정부와 가치와 이념 갈등보다는 오히려 중국 발전에 주요한 사업인 일대일로, 5G 등 첨단 기술 및 산업, 그리고 국제 다자경제 협력 분야 등에서 경쟁에 대비하고 있다.

3. 한국 외교의 과제와 전략

한국과 중국은 전 세계적인 코로나 확산세 속에서 이례적으로 코로나 방역을 매개로 오랜만에 관계 회복의 기회를 맞고 있다. 중국 외교부 대변인은 이례적으로 한중 양국은 코로나19 방역 협력에 '4개 최초(四个率先)'를 이루어냈다고 강조했다. 즉 방역 협력 체제 수립, 코로나19 통제, '신속 통로

(입국 절차 간소화) 개통, 그리고 생산 회복을 위한 협력 강화를 선도했다는 것을 부각시켰다. 그런데 한중 양국 정부 간 협력에도 불구하고 양국 국민간 상호 인식은 여전히 회복되지 않거나 더 악화되고 있다. 미국 퓨리서치 (Pew Research) 2020년 10월 조사에 따르면 한국인의 중국에 대한 비호감도는 75%로 중국에 대한 정서가 역대 최악이라는 미국(73%) 보다 더 높다.³ 중국에 가장 큰 영향을 미칠 국가로 한국은 북한(5.2%)보다 더 낮은 4.6%에 불과하다는 여론조사도 나왔다.⁴ 아울러 향후 바이든 행정부 출범 후 한국은 미중 경쟁 속에서 더욱 복잡한 고난도의 선택 딜레마에 직면할 수 있다는 전망도 나오고 있다. 한국 외교는 그 어느 때보다도 정교하고 치밀한 전략이 필요하게 되었다.

우선, 한중 양자관계의 현실을 냉정하게 직시할 필요가 있다. 코로나 팬데믹이 제공한 한중관계의 새로운 협력 동력 그 자체가 기로에 서 있는 양국 관계를 새로운 단계로의 발전을 견인하지는 않을 것이다. 모처럼의 양국 간 협력 동인을 체계화, 구조화시키기 위한 노력이 필요한 시점이다. 바이든 행정부 출범 후 한미 동맹이 재강화될 가능성이 높은 만큼 한중간 갈등을 예방하고 관리할 수 있는 전략적 소통이 준비될 필요가 있다. 차제(此際)에 한중 간 감염병 안전망 구축을 위한 대화를 상설화하고 이를 기반으로 다양한 인간 안보 문제를 종합적으로 분석하고 대응하는 협의체 구성으로 발전시켜 위축된 양국 간 전략 대화를 재활성화하는 기회로 만들 필요가 있다.

둘째, 한중 양국 공히 민족주의가 고양되어 있으며, 정치와 이데올로기가 과잉되어 있다. 특히 올해 중국은 공산당 창당 100주년이고, 한국은 본격적으로 선거와 정치의 계절이 시작된다. 따라서 어느 때보다도 양국 정부와 언론은 외교가 국내 정치에 동원되는 유혹에 빠지지 않도록 각성하고 경계하는 동시에, 상호 외교 언행에서 절제와 신중함이 요구된다.

셋째, 한국이 중국과 양자 차원에서 협력하고 논의할 현안들은 주로 통일, 북핵 문제 등으로 중국에 의존을 초래하거나 또는 미중 경쟁을 결과적으로 한반도로 끌어들이는 이슈들이다. 따라서 이러한 이슈를 넘어서 양국이 포스트 코로나 시대를 겨냥해서 미중 경쟁이 첨예하지 않을 수 있는 보건 의료, 녹색사업, 기후변화 등 분야에서부터 점차 새로운 협력의 공간을 개발하고 확장해 가야 한다.

넷째, 단기적으로 미중 간 세력 경쟁이 본격화되는 상황에서 한국이 할 수 있는 역할은 제한적이다. 그럼에도 최소한 한국이 스스로가 의도치 않게 미중 경쟁을 한반도로 소환하고 선택의 딜레마를 자초하는 상황에 대한 경계가 필요하다. 정권 차원에서 임기 내에 국정과제를 무리하게 실현하려는 과정에서 강대국의 힘에 의존하게 되고 한국은 양 강대국의 갈등과 경쟁 국면에 의도하지 않게 휘말려 왔다. 특히 현재와 같이 국내적으로 보수, 진보 간 정치 대립이 격렬하고, 동시에 미중 간 갈등이 고조된 상황에서는 양자가 연계되면서 미중의 한반도 영향력 경쟁을 자초할 개연성이 커지고 있다. 따라서 미중 대립이 첨예화되고 있는 상황일수록 미중 갈등 이슈가 국내 경쟁의 소재로 동원되지 않도록 주의할 필요가 있다.

다섯째, 미중 관계는 기본적으로 세력 경쟁의 속성을 지니고 있지만 여전히 유동적이고 불확

3 Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, "Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries," Pew Research Center (October 5, 2020) <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>

4 중국 '글로벌 타임즈(Global Times)'에서 2020년 12월에 실시한 여론조사 결과이다. 중국인들은 중국에 가장 큰 영향을 미칠 국가로 미국(47.5%), 러시아(33.8%), EU(27.7%), ASEAN(14.8%), 일본(9.5%) 순으로 인식하고 있다. "Chinese rational on China-US ties: GT poll," (2020/12/26). <https://www.globaltimes.cn/content/1211038.shtml>

실한 측면도 병존하고 있다. 한국은 미중 양국 모두와 협력, 우호 관계를 유지하는 것을 대전제로 하고 이러한 한국의 기본 입장과 정책 기조를 일관성 있게 견지하여 미중 양국에게 인식하게 해야 한다. 한국이 미국의 동맹으로서의 책임과 의무를 이행해야 하지만 그렇다고 중국을 견제하거나 적대시할 의사가 없음을 양국 모두에 인식시킬 수 있는 일관된 정책 기조를 유지해야 한다. 그리고 그 기조 위에서 한국은 미중이 경쟁하고 충돌하는 경제, 안보, 가치 각 영역에서 국익원칙에 기반하여 양국 모두와 협력의 공간을 확장하고 갈등적 요인을 관리하는 복합적이고 유연한 접근이 시도될 필요가 있다.

여섯째, 미중 갈등과 경쟁이 고도화되고 장기화될 가능성은 분명해 보인다. 따라서 한국의 전략 대응도 단기적 현안에 대한 대응을 넘어서 장기적 차원에서 구조적 전략 대응에 대한 구상을 준비해 가야 한다. 한국은 미중관계의 유동성의 여파를 최소화하기 위해서 장기적으로 한국의 독자적 전략 가치를 생산해 가야 한다. 한국이 국제사회에서 네트워크가 강한 국가로서의 위상을 확보하는 노력이 필요하며, 이러한 맥락에서 미중 등 강대국에 편중된 기존의 외교 지형의 돌파가 필요하다. 코로나 팬데믹과 미국 우선주의를 경과하면서 노출되고 있는 국제정세의 새로운 추이를 예민하게 관찰하면서 선제적으로 한국의 외교지형을 다변화, 다양화시켜 가면서 국제적 네트워크를 점차 확장하고 이를 통해 새로운 독자적 위상을 구축해갈 필요가 있다. 신남방, 신북방 정책 역시 레토릭(rhetoric)에 머물지 않고 실제 동력을 확보하고 전개될 수 있도록 장기적인 전략을 구상하고 인력과 체제도 강화할 필요가 있다.

■ **저자: 이동률** EAI 중국연구센터 소장. 동덕여자대학교 교수. 중국 북경대학교 국제관계학원에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 현대중국학회 회장을 역임하고 현재 외교부 정책자문위원으로 활동하고 있다. 주요 연구 분야로는 중국의 대외관계, 중국 민족주의, 소수민족 문제 등이며 최근 연구로는 “한반도 비핵, 평화 프로세스에 대한 중국의 전략과 역할,” “1990년대 이후 중국 외교담론의 진화와 현재적 함의,” “시진핑 정부 ‘해양강국’ 구상의 지경제학적 접근과 지정학적 딜레마,” “Deciphering China’s Security Intentions in Northeast Asia: A View from South Korea,” 《중국의 영토분쟁》(공저) 등이 있다.

■ **담당 및 편집: 서정혜** EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 207) jhsuh@eai.or.kr

- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2021년 1월 6일

“[신년기획 특별논평 시리즈 - EAI 한국외교 2021 전망과 전략] ② 시진핑 정부의 7대 외교 구상과 한국 외교의 과제 및 전략”
979-11-6617-088-1 95340

재단법인 동아시아연구원
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr