

시진핑 체제 이후 중국의 경제적 국가책략* ** : 경쟁, 관여와 강제

윤대엽 (대전대학교 교수)

논문요약

본 연구는 시진핑 체제 이후 중국의 경제적 국가책략의 변화를 분석하고 주변국에 대한 함의를 검토했다. 시진핑 체제 출범 이후 통치이념, 주변관계, 권력구조가 변화와 함께 핵심이익이 결부된 주변 분쟁에 공세적으로 대응하고 있다. 군사적 강제력을 사용하는 현실적인 제약을 고려할 때 경제적 국가책략은 부상 이후 중국이 역내 위상과 역할을 재정립하는 수단이 될 것이다. 시진핑 체제 이후 중국이 추진하는 경제적 국가책략의 특성은 경쟁, 관여, 강제 세 가지다. 첫째, 개방에 의한 비교우위 전략에서 탈피하여 국가주도의 혁신과 경쟁우위 전략을 추진하고 있다. 둘째, 무역 중심의 경제외교는 적극적인 관여와 지역전략으로 전환되었다. 셋째, 비대칭적 상호의존 구조가 강제외교의 수단으로 활용되고 있다.

주제어: 경제적 국가책략, 관여전략, 경쟁우위, 경제제재, 시진핑 체제

* 본 연구는 2018년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (2018S1A5A8029603).

** 논문의 부족한 점을 보완하는데 학문적인 조언을 해주신 익명의 심사위원님께 진심으로 감사드립니다.

I. 문제제기

시진핑 체제 출범 이후 중국문제가 재정의 되고 있다. 부상하는 중국이 경제성장을 통해 축적한 파워를 어떻게 사용할지의 문제는 오래전부터 쟁점으로 논의되어 왔다. 1990년대 처음 제기된 중국위협론(China Threat Theory)은 구 소련의 붕괴와 동유럽의 체제전환에도 불구하고 유지되는 중국체제에 대한 불신에서 제기된 것이다.¹⁾ 이후 체제와 이념을 달리하는 중국과 미국의 군사적, 경제적, 경제적 경쟁가능성에 대한 다양한 시각이 논의되었다. 현실주의나 자유주의 시각에서 제기되는 다양한 논쟁에 대응하여 중국은 평화부상²⁾이나 조화세계 등과 같이 중국의 부상이 국제사회의 평화와 번영에 기여할 것이라는 선언적인 전략을 통해 소극적으로 대응해왔다.

그런데 시진핑 체제 출범을 전후로 중국위협은 가능성에서 현실화된 문제로 전환되었다. 시진핑 체제 이후 제기되는 부상 이후 중국논쟁의 쟁점은 크게 세 가지다.

첫째, 대외관계 중심의 통치이념이 강조되고 있다. 10년 주기의 권력교체 때마다 중국공산당은 경제발전예 따른 사회적 모순과 통치위기를 해결하기 위해 통치이념을 혁신해왔다. 덩샤오핑의 사회주의 시장경제, 장쩌민의 삼개대표론(三個代表輪), 그리고 후진타오 시기 등장한 과학적 발전관 등은 사회적 현실을 반영하는 혁신적 통치전략의 결과였다. 그런데 시진핑 체제 이후 새롭게 등장한 중국의 꿈(中國의夢), 일대일로(一帶一路), 신형대국관계(新型大國關係) 등은 이전과는 달리 국내문제가 아닌 대외문제에 중점을 두고 있다는 점이 다르다. 2012년 처음 등장한 신형대국관계에는 갈등과 대립의 완화, 상호 존중, 그리고 윈-윈(win-win)협력의 원칙이 표방되었다. 그러나 미중간의 상

1) Broomfield, Emma V, "Perceptions of Danger: The China Threat Theory." *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, No. 35, 2003, pp. 265-284.

2) 칹비젠(鄭必堅) 지음, 이희욱 옮김, 『중국 평화부상의 새로운 길』, 오산: 한신대학교출판부, 2007; Zheng, Bijian, "China's Peaceful Rise to Great Power Status." *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 5, 2005, pp. 18-24.

대적인 국력차이가 축소되는 가운데 중국이 ‘강대국 정치의 비극’을 해소하기 위한 원칙을 적극적으로 주장했다는 점에 의의가 있다.³⁾ 제4장에서 세부적으로 논의하는 바와 같이 일대일로 구상은 안보적 이해가 결부되어 있는 경제적 국가전략이다. ‘중국의 꿈’은 19차 당대회에서 ‘신시대’로 규정된 개혁개방 이후 발전에 수반되는 사회적, 체제적, 이념적 모순을 극복⁴⁾하고 역사적 강대국으로 복귀하겠다는 정치 전략이 함축되었다.

〈표1〉 시진핑 체제 이후 중국의 변화

구분	시진핑 체제 이전	시진핑 체제 이후
	국내정치 중심	대외관계 중심
통치 이념	<ul style="list-style-type: none"> · 사회주의 시장경제 (덩샤오핑) · 삼개대표론(장쩌민) · 과학적 발전관(후진타오) 	<ul style="list-style-type: none"> · 신형대국관계 · 중국의 꿈(中國의夢) · 일대일로(一帶一路)
주변 관계	선린우호와 내정불간섭	적극적 지역전략
	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 양자관계 · 다자질서(소극적) 참여 	<ul style="list-style-type: none"> · 경제제재를 통한 강제력 · 다자질서의 적극적 주도
권력 구조	분절화된 권위주의	권력구조의 집중화
	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙-지방, 공산당-국무원 기능중첩 및 분권화 	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙집권 통치구조 강화 · 시진핑 중심의 권력구조

둘째, 주변관계의 현상변경을 주도하고 있다. 선린우호와 내정불간섭은 전후 중국이 표방했던 대외관계의 핵심 원칙이다. 경제발전을 위한 발전공간의 안정적인 관리를 최우선의 목표로 추진했던 중국은 영토나 주권문제에 대해서도 분쟁을 회피하고 냉전시기 이루어진 합의의 현상유지를 선호했다.⁵⁾ 그런데 시진핑 체제 출범을 전후로 주권, 영토 및 발전 등 핵심이익이 결부된 주변 분

3) 龍靜, “新型大國關係理念與中歐關係.” 『國際關係研究』 2017年 第1期, p. 53.
 4) Zhao, Tingyang, “The China Dream in Question.” *Economics and Political Studies*, Vol. 2, No. 1, 2014, pp. 127-142.
 5) Fravel, M. Taylor, *Strong Borders Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*. Princeton: Princeton University Press, 2008, pp. 2-3.

쟁에 공세적으로 대응하고 있다.⁶⁾ 중국은 달라이 라마와 관련된 제제뿐만 아니라 일본에 대한 희토류 제제, 차이잉원 총통 취임 이후 대만에 대한 제제, 보카보르/황옌따오 분쟁국가인 필리핀에 대한 바나나 제제, 류샤오보의 노벨평화상 수상에 대한 언어제제 등 경제수단을 사용하여 강제력을 행사했다.⁷⁾ 또, 냉전시기 합의되었던 영토분쟁의 현상변경을 주도하고 있다. 2012년 노다 내각이 센카쿠 열도를 국유화한 직후 방공식별구역(ADIZ)을 재설정하고 정찰과 조기경보 능력을 강화했다. 또 남중국해에는 활주로를 갖춘 3개의 대형 기지를 포함하여 11개의 군사기지를 건설하면서 미중간의 군사적 충돌위기가 고조되고 있다.⁸⁾ 시진핑 체제는 2013년 신중국 건국 이후 최초로 주변관계공작회의를 개최하고 주권, 영토, 발전 등 핵심이익이 결부된 주변관계에 적극적으로 대응하겠다는 의지를 주변국에 발신한 바 있다.⁹⁾

셋째, 권력구조의 중앙집권화다. 개혁개방 이후 중국의 권력구조는 분절화된 권위주의(fragmented authoritarianism)로 설명되어 왔다. 중앙-지방의 권한은 물론 중국공산당과 국무원의 기능과 권한이 중복, 분절화 되어 정책집행의 효율성과 일관성이 낮았기 때문이다.¹⁰⁾ 그런데 시진핑 체제 이후 외교안보는 물론 경제사회 개혁을 위한 통치구조의 중앙집권화가 강화되고 있다. 2013년 안보정책을 총괄하는 중앙국가안전위원회(中央國家安全委員會)가 설치되고 시진핑 주석이 직접 주관하는 영도소조(領導小姐)가 확대되면서 외교안보 및 경

6) 공세적 중국 논쟁에 대해서는 Johnston, Alastair Iain, "How New and Assertive China's New Assertiveness?" *International Security*, Vol. 37, No. 4, 2013, pp. 7-48; 조영남, "중국은 왜 강경한가?: 2008년 세계 금융위기 이후의 중국 외교 평가," 『국제-지역연구』 제22권 2호, 2013, pp. 29-57.

7) Reilly, James, "China's Unilateral Sanctions," *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 4, 2013, pp. 121-133; 윤대엽, "중국 특색의 경제제재 전략: 의도, 정책수단과 의도하지 않은 결과," 『통일연구』 제21권 2호, 2017, pp. 95-127; Kim, Aekyung and Jiyoung Kim, "China's Aggressive Periphery Diplomacy and South Korean Perspectives," *The Pacific Review*, Vol. 31, No. 2, 2017, pp. 267-277.

8) Office of the Secretary of Defense, "Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the PRC 2018," <https://media.defense.gov/2018/Aug/16/2001955282/-1/-1/1/2018-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT.PDF>(검색일: 2018.10.20.), pp. 14-18.

9) Michael D. Swaine, "Chinese Views and Commentary on Periphery Diplomacy," *China Leadership Monitor*, No. 44, 2014. http://carnegieendowment.org/files/clm_44ms.pdf(검색일: 2018.4.20.).

10) Mertha, Andrew, "Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralism in the Chinese Policy Process," *The China Quarterly*, Vol. 200, 2009, pp. 995-2012.

제사회 현안을 총괄하는 권력구조가 집중화되었다.¹¹⁾ 또, 기존 4개군 체제를 육해공군 및 로켓군, 전략지원부대의 5개군 편제로 개편하고, 합동작전을 총괄하는 육군지도기구와 중앙군사위원회 합동참모부를 신설하는 등의 국방개혁도 병행되고 있다.¹²⁾

시진핑 체제 출범 이후 관찰되는 단절적인 변화¹³⁾에도 불구하고 제5장에서 세부적으로 검토하는 바와 같이 가까운 미래에 중국이 군사력을 사용하여 주변국가에게 강제력을 행사할 가능성은 높지 않다면 경제적 국가책략(economic statecraft)은 중국이 주변관계를 관리하는 거시전략으로 활용될 것이다.¹⁴⁾ 시진핑 체제 출범 이후 중국의 경제적 국가책략은 어떻게 변화되고 있는가? 영토, 주권, 발전 등 핵심이익과 관련된 분쟁이 증가하는 가운데 시진핑 체제가 추진하는 경제적 국가책략은 중국의 주변관계에 어떠한 영향을 미칠 것인가?

위와 같은 연구 질문에 대해 본 연구는 중국의 경제적 국가책략을 (1) 국가 주도 혁신과 경쟁우위, (2) 적극적인 관여와 지역전략, 그리고 (3) 비대칭적 상호의존과 강제외교 등으로 범주화하고 시진핑 체제에서 진행되고 있는 변화를 분석한다. 다음 장에서는 중국이 추진하는 경제적 국가책략의 특성을 이론적, 비교적, 역사적 측면에서 검토한다. 이어지는 장에서는 시진핑 체제를 전후로 한 경제적 국가책략의 변화를 경쟁, 관여, 강제 측면에서 각각 분석하고 마지막 장에서는 동북아의 지역안보 질서에 대한 함의를 검토한다.

-
- 11) Economy, Elizabeth C, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*. New York: Oxford University Press, 2018, pp. 20-54.
- 12) 이영학, “중국의 군사안보: 시진핑 시기 중국군 개혁의 평가와 함의.” 『세계정치』 27권, 2017, pp. 101-140; Bitzinger, Richard A, “Reforming China’s Defense Industry.” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 39, No. 5-6, 2016, pp. 762-289.
- 13) 시진핑 체제의 권력구조가 단절적인 성격보다는 연속적인 성격을 가지고 있다는 시각도 있다. 관련 논의는 조영남, “중국 후진타오와 시진핑의 권력 공고화 비교.” 『국제·지역연구』 제26권 4호, 2017, pp. 1-35 논의 참조.
- 14) Heath, Timothy R, “China’s Evolving Approach to Economic Diplomacy.” *Asia Policy*, No. 22, 2016, pp. 174-176; Reilly, James, “China’s Economic Statecraft: Turning Wealth into Power.” Lowy Institute for International Policy Analysis(December 2013). <https://www.lowyinstitute.org/publications/chinas-economic-statecraft-turning-wealth-power>(검색일: 2019.03.10.).

II. 중국 특색의 경제적 국가책략: 개념과 쟁점

경제적 국가책략이란 경제적인 수단을 정치 및 안보목적으로 사용하는 것이다.¹⁵⁾ 2차 세계대전 종전 이후 자유무역이 확산되고 상호의존이 심화되면서 경제적 수단은 군사적 수단보다 적은 비용으로, 외교적 협상보다는 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 국가전략 수단으로 활용되어 왔다. 금융위기 극복을 위해 오바마 행정부가 추진한 수출진흥 정책이 경제적 국가책략으로 개념화¹⁶⁾ 될 만큼 경제적 국가책략의 영역과 목적은 다양하다. 경제적 국가책략은 (1) 1차적으로 자국의 경제적인 이익을 극대화하는 산업정책과 대외경제정책 등으로부터, (2) 경제적인 수단을 통해 경제, 정치 및 안보적인 이해가 결부되어 있는 국가와의 협력을 증진시키는 전략, 그리고 (3) 상대국의 정책에 직접 강제력을 행사하는 경제제재(economic sanction) 등이 포함된다. 유럽의 경제적인 부흥을 지원했던 마셜 플랜(Marshall Plan)이나 공적개발원조, 무역, 투자, 금융 등의 수단을 활용한 긍정적 또는 부정적 경제제재는 상대국의 정책에 영향을 미치는 수단으로 활용되어 왔다.¹⁷⁾ 경제적 국가책략의 목적은 상대국의 선호와 정책에 영향력을 행사하여 얻게 되는 직접적인 이익뿐만 아니라 정치적 의지를 발신(signaling)함으로써 발생하는 국내적인 정치이익과도 상호적인 관계를 가진다.¹⁸⁾

개혁개방 이후 경제발전을 최우선으로 했던 중국의 대외 경제전략은 통상 경제외교(經濟外交)로 설명되어왔다. 개혁 개방 이후 대외협력이 확대되는 가운데 중국정부가 표방하는 경제외교는 외교적, 군사적, 정치적 목적과 분리된

15) Baldwin, David, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 1985, pp. 15-18.

16) "Economic Statecraft: US Foreign Policy in an Age of Economic Power." <https://2009-2017.state.gov/r/pa/pl/2012/184182.htm>(검색일: 2019.1.20.).

17) 경제제재에 대해서는 Drezner, Daniel W, *The Sanction Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999; Peterson, Timothy M, "Sending a Message: The Reputation Effect of US Sanction Threat Behavior." *International Studies Quarterly*, Vol. 57, No. 4, 2013, pp. 672-682 참조.

18) Blanchard, Jean-Marc F. and Norrin M. Ripsman, "A Political Theory of Economic Statecraft." *Foreign Policy Analysis*, Vol. 4, No. 4, 2008, pp. 371-398.

개념으로 사용되었다.¹⁹⁾ 그런데 경제외교가 경제발전뿐만 아니라 중국의 핵심 이익을 증진하는데 기여해야한다는 인식이 등장하기 시작한 것은 2000년대 후반이다.²⁰⁾ 2008년 글로벌 금융위기를 전후로 경제외교가 영토, 주권, 발전 등 중국의 핵심 국가이익을 보호하는데 기여하지 못한다는 이유 때문이다. 2000년대 후반부터 중국이 직면한 위기는 개혁개방 이후 누적되어 온 지정학적 위기, 경제적인 위기, 그리고 정치적인 위기 등이 상호작용으로 발생하는 부상의 딜레마(dilemma of the rise)로 개념화할 수 있다.

첫째, 발전공간의 확대에 따른 지정학적 위기다. 개혁개방 이후 중국의 경제 성장은 필연적으로 경제적 이해가 결부된 공간을 확장시켰다. 민족, 종교, 영토 문제가 복합적으로 연계되어 있는 주변관계가 정치적인 독립과 사회안정에 영향을 미치는 지정학적 조건은 중국 대외전략의 핵심 과제다. 비동맹주의와 내정불간섭을 원칙으로 사실상 중국식 고립주의를 채택했던 개혁개방 이전에도 접경안보(border security)와 민족통합(ethnic integration)은 무엇보다 중요한 과제였다. 개혁개방 이후 주변국과 경제관계가 확대되면서 지정학적 위기는 더욱 심화되었다. 중국의 부상은 기본적으로 냉전시기 미국이 주도하거나 또는 관여하여 제도화된 지역질서에 진입해야 함을 의미한다.

민족, 영토, 종교문제가 국제화하는 가운데 안정적인 발전공간을 조성하는 중국의 전략은 두 가지다. 첫째, 국내적인 통합이다. 중국정부는 서북공정, 동북공정, 서남공정 등 변방지역의 소수민족을 중화민족의 역사로 재정립하는 중화문명탐원공정(中華文明探源工程)을 통해 역사, 민족, 영토에 대한 대내적인 통합을 강화했다.²¹⁾ 둘째, 주변국가와 양자 및 다자관계를 확대했다. <표2>에서 보는 바와 같이 주변국가와 다양한 성격으로 규정된 양자관계²²⁾와 함께

19) 권혁재·최지영, “시진핑 체제 중국 경제외교의 발전과 특징: 중국의 꿈 위한 교두보의 실현.” 『현대중국연구』 제16집 2호, 2015, pp. 88-96.

20) Heath, Timothy R, “China’s Evolving Approach to Economic Diplomacy,” pp. 166-169.

21) 윤휘탁, “현대 중국의 변강민족 인식과 동북공정.” 『역사비평』 제65호, 2006년, pp. 190-192.

22) 중국의 양자관계 관련해서는 김홍규, “중국의 동반자외교 소고: 개념, 전개 및 함의에 대한 이해.” 『한국정치학회보』 제43집 2권, 2009, pp. 290-291; Strüver, Georg, “International Alignment Between Interests and Ideology: The Case of China’s Partnership Diplomacy.” *GIGA Research Program No.*

ASEAN, 상하이협력기구(SCO) 등 다자적인 지역협력 제도에 적극 참여해왔다. 그러나 동아시아에서 진전된 다자주의 지역협력의 제도화 과정에서 중국의 역할과 위상은 제한적이다. 중국은 점진적이며 구속력이 낮은 아시아적 방식의 연성 지역주의(soft regionalism)에 소극적으로 참여했다.²³⁾ 대외관계가 주권이나 국내정치에 미치는 영향을 최소화해야 하는 중국의 이해와 부합했기 때문이다. 그런데 이와 같은 연성협력(soft cooperation)이 중국의 핵심이익과 관련된 분쟁을 해결하는 기능이 제한적이고, 중국의 역할과 위상을 제약하는 모순적인 결과를 초래했다.²⁴⁾

둘째, 대외의존의 심화에 따른 구조적 위기다. 개혁개방이 중국의 경제성장을 촉진한 것은 해외자본과 기술을 도입하고 비교우위에 있는 노동력을 활용했기 때문이다. 그러나 대외의존이 심화되면서 산업간, 지역간, 계층간의 구조적인 불균형이 심화되었다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 대외경제에 대한 민감성(sensitivity)과 취약성(vulnerability)의 위기를 관리하는 것이 정책과제로 등장했다. 제12차 5개년 계획(2011-2015)에서 투자주도 성장을 내수 중심 성장전략으로 전환하는 목표가 제시된 것은 이와 같은 경제 환경의 변화를 반영한 것이다. 동시에 세계 분업구조에서 단순 하위공정에 고착된 중국조립(assembled in China)을 극복해야 한다는 문제도 제기되었다..²⁵⁾

셋째, 사회적 불균형에 따른 정치위기다. 개혁개방 이후 중국의 절대빈곤(1.9 USD/1일) 인구는 86%나 감소했고 가처분소득도 빠른 속도로 증가했다. 그러나 중국이 추진해온 투자 중심의 대외지향적인 성장전략은 도농간, 계층간, 그리고 지역간의 불균형을 심화시켰다. 중국에 유입된 해외자본의 대부분은 동부 해안지역에 집중되었고 비교우위를 활용한 가공무역은 2억 6천만 명에 달하는

283, 2016 참조.

23) Beeson, Mark and Fujian Li, "Charmed or Alarmed? Reading China's Regional Relations." *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, No. 73, 2012, pp. 35-51.

24) Zhao, Suisheng, "China's Approaches toward Regional Cooperation in East Asia: Motivations and Calculations." *Journal of Contemporary China*, Vol. 20, No. 68, 2011, pp. 53-67.

25) Pan, Chengxin, "Rethinking Chinese Power: A Conceptual Corrective to the Power Shift Narrative." *Asian Perspective*, Vol. 38, No. 3, 2014, pp. 387-410.

농민공(農民工)을 양산했다. 2016년 중국의 지니계수(Gini Coefficient)는 0.46으로 아시아는 물론 남미 평균보다도 높은 수준이다.²⁶⁾ 2017년 구매력(PPP)을 기준으로 소득수준이 가장 높은 상하이시(53,987 USD)와 간수성(甘肅成, 7,641 USD)의 차이가 46,600 USD일 정도로 지역간의 격차도 심각하다.²⁷⁾ 중국공산당이 일당지배를 지속하기 위해서는 경제적 현실과 사회적 요구에 능동적으로 대처해야 한다. 시진핑 체제는 경제적 성장에 수반되는 복합적 위기를 신시대(新時代)의 과제로 규정하고 ‘부상의 딜레마’를 극복하기 위한 개혁을 추진하고 있다. 경제적 국가전략은 지정학적 위기, 경제적 위기, 그리고 사회적 위기뿐만 아니라 부상 이후 중국의 새로운 역할과 위상을 정립하는 포괄적인 국가전략이다. 아래에서는 경쟁, 관여, 강제 개념을 중심으로 시진핑 체제가 추진하고 있는 경제적 국가전략의 세부내용을 분석한다.

Ⅲ. 국가주도 혁신전략과 경쟁우위

정치적 사회주의와 경제적 시장경제를 병행하는 중국 특색의 경제발전은 학문적, 정책적인 논쟁의 대상이다. 개혁개방 이후 30여 년간 10%에 가까운 고성장의 원인을 설명하는 것이 부상하는 중국문제의 핵심 쟁점이었다면, 2015년을 전후로 경제성장률이 6% 대로 하락한 이후 진행되고 있는 경제개혁, 산업정책과 과학기술 정책은 부상 이후 중국문제의 핵심 쟁점이다. 특히 세계경제의 저성장 기조(新常態)에서 진행되고 있는 미중간의 무역전쟁은 중국경제의 대외의존 비중과 경제구조를 본질적으로 전환시키는 요인이다. <그림1>에서 보는 바와 같이 2006년 중국의 수출과 수입이 GDP에서 차지하는 비중은 각각 36%와 29%로 65%를 차지했지만 2016년에는 각각 19.6%와 17.4%로

26) IMF, "Inequality in China: Trends, Drivers and Policy Remedies." *IMF Working Paper*, No. 127, 2018.

27) "China's Got a \$46,000 Wealth Gap Problem." *Bloomberg News*(May 21, 2018) <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-20/china-s-wealth-gap-teslas-for-the-rich-footpaths-for-the-poor>(검색일: 2019.1.10).

감소했다. 이와 같은 중국경제의 대외의존 비중의 변화는 (1) 수출에서 내수중심으로의 성장전략의 전환, 그리고 (2) 노동중심의 비교우위에서 기술중심의 경쟁우위로의 전환이라는 구조적 전환을 함축한다.

<그림1> GDP 대비 중국의 대외무역 비중 변화 1960-2016



자료: WTO, World Development Indicator(2017) 참조.

개혁개방 이후 중국특색의 경제성장은 ‘개방을 통한 비교우위 전략’으로 요약할 수 있다. 경제발전이 효율과 혁신의 문제를 해결하는 것이라면 덩샤오핑의 개혁개방은 ‘효율’의 문제를 해결하는 전환점이었다. 1949년 건국 이후 중국공산당은 소련식 사회주의 계획경제에 따라 중화학 공업육성을 추진했지만 비효율적 자원투자와 정치사회적 혼란으로 국민후생이 후퇴되었다.²⁸⁾ 덩샤오핑의 개혁개방은 계획경제의 비효율이 시장원칙으로 대체되는 계기였다. 농촌의 생산성이 증가하였고, 1980년 선전, 주하이, 산터우, 샤먼 등 4개 도시가 처음 경제개발특구로 개방된 이후 동부 연안지역에 외국자본과 기술이 유입되었다.

개혁개방이 중국의 경제성장에 미친 영향은 크게 네 가지로 요약할 수 있

28) 개혁개방 이후 중국의 경제발전은 Naughton, Barry, *The Chinese Economy: Transition and Growth*. Cambridge: The MIT Press, 2007, pp. 55-83 참조.

다. 첫째, 외자기업의 자본과 기술은 중국이 비교우위가 있는 노동력을 결합하여 산업생산을 증대시켰다. 둘째, WTO 가입을 계기로 중국정부가 추진한 시장개방과 국유기업, 금융시장, 행정개혁은 사영기업이 확대되고 자원배분의 효율을 개선했다. 셋째, 소수기업이 시장을 독점(oligarchy)했던 소련과 달리 각 성별로 분권화된 경제구조에서 진행된 경쟁적인 시장개방과 규제완화는 중국 경제의 발전을 가속화 시켰다. 끝으로 중국공산당은 시장경제의 발전에 수반되는 정치체제와 사회구조의 모순을 극복하기 위해 통치이념을 유연하게 변용함으로써 시장경제 발전의 토대를 제공했다.

그러나 대외지향적인 중국의 경제발전에는 산업적, 기술적, 사회적 모순이 수반되었다. 첫째, 외자기업의 기술과 자본에 의존하는 발전전략은 국내산업의 성장을 제약했다. <그림1>에서 보는 바와 같이 중국의 GDP대비 수출비중은 2006년 34.4%를 차지한 이후 지속 감소하여 2017년에는 19.8%로 하락했다. 2006년 대외무역에서 외자기업이 차지하는 비중이 59%일 만큼 중국이 수출대국으로 성장할 수 있었던 것은 외자기업의 자본과 기술에 의존하는 가공무역 때문이다. 개혁개방 이후 중국의 대외무역에서 가공무역이 차지하는 비중은 매년 큰 폭으로 증가하여 통상 수출입에서 차지하는 비중은 50% 전후다. 둘째, 외자기업에 의존하는 성장전략은 중국경제가 저부가가치 생산공정에 고착될 수 있다는 위기감을 고조시켰다. 가공무역은 외국에서 수입된 부품을 낮은 임금의 노동력을 활용하여 가공, 조립하여 수출하는 것이다. 외자기업은 핵심기술의 이전에 소극적일 뿐만 아니라 저부가치 저숙련 노동에 집중된 분업구조는 지속적인 경제성장을 가로막는 요인으로 인식되었다. 아울러 저가노동을 제공하는 농민공 문제와 경제적인 불균형 문제가 사회적인 현안으로 등장하면서 투자와 소득의 불균형을 해소해야 한다는 것이 정치적인 과제로 등장한 것이다.

중국정부가 국가주도의 혁신과 경쟁우위 전략을 추진하기 시작한 것은 2000년대 중반이다. 첫째, 발전이념이 변화되었다. ‘개방에 의한 비교우위’가 개혁개방 이후 발전전략이었다면 2007년 17차 당대회에서 공산당 당장에 삽입된 ‘과학적 발전관(科技發展觀)’은 경제발전에 수반되는 모순을 해결하기 위

해 정부의 개입을 확대하는 목표를 제시했다. 개혁개방 정책의 30주년 시점에서 개최된 17차 당대회에서는 생산력의 비약적인 증가, 국가의 현대화, 국민생활의 개선을 개혁개방의 성과로 평가했다. 한편, 자원 및 환경문제, 불균형의 지속, 농업발전과 농민소득 등의 과제를 해결하기 위한 목표로 고수준, 전면적, 균형적 소강사회(小康社會)가 제시되었다. 새로운 발전모델로서 과학적 발전관은 개혁개방에 수반된 사회경제적인 과제를 해결하기 위한 정부의 역할과 책임의 확대를 의미한다.²⁹⁾

둘째, 경쟁우위를 위한 혁신정책이 추진되었다. 2006년 발표된 ‘국가중장기 과학기술 발전계획’은 자주적인 혁신능력을 강화하는 장기목표를 제시했다. 이전까지 중국의 과학기술 정책은 외자기업에게 중국시장에 대한 접근을 허용하여 이를 학습하고 모방하는 ‘시장-기술 교환’이었다. 그러나 외자기업에 의존한 과학기술 정책은 중국의 기술혁신에 미치는 영향이 제한적이고 수출과 내수산업의 불균형한 이중구조를 심화시켰다. ‘중장기 과기계획’의 목표는 기초 및 첨단분야 기술력의 강화, 전략적인 신흥산업의 육성을 통해 자주적인 혁신능력을 강화하는 것이다. 중국정부는 전략적인 신흥산업 육성계획을 발표하고 정부주도의 혁신체계를 적극 추진했다.

시진핑 체제 이후 국가주도 혁신정책은 더욱 강화되었다. 시진핑 정부는 2015년 포괄적인 산업육성을 목표로 ‘중국제조 2025’계획을 발표했다.³⁰⁾ 중국 산업의 전반적인 혁신능력 향상을 목표로 하는 이 계획은 2020년까지 핵심 부품소재의 자급비율을 40%, 2025년까지 70%로 높이는 목표를 설정했다. 그리고 차세대 정보기술, 고정밀 수치제어 및 로봇, 항공우주장비, 해양장비 및 첨단기술선박, 선진궤도교통설비, 에너지절약 및 신에너지 자동차, 전력설비, 농업기계장비, 신소재, 바이오의약 및 고성능 의료기기 등 10개 전략산업의 육성 목표와 방법 등이 세부적으로 제시되었다. ‘중국제조 2025’ 계획은 특정 기술

29) 지만수, “중국의 꿈? 과학적 발전관의 내용과 의미.” 『KIEP 오늘의 세계경제』 제07-48호, 2007.

30) 國務院, “中國製造2025的通知.” (國發2015 28號) http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm (검색일: 2018.12.10.).

이 아닌 산업공정 전반의 혁신을 목표로 하고 있다는 점에 특징이 있다. 또, 혁신목표를 달성하기 위해 교육, 연구, 기술개발 등 구체적인 정책방향이 명시되었다. 산업기술혁신영도소조(産業技術發展領導小組)는 최고위 정책결정 기관으로 산업 및 기술혁신을 위한 정책을 주도한다. 2000년대 후반 중앙행정기구 개혁을 통해 행정지원, 연구개발, 금융지원 등을 위한 국가중심 정책거버넌스(state-centered policy governance)는 중국 정부가 효과적인 산업정책을 주도할 수 있는 기능적인 기반이다.³¹⁾

시진핑 체제가 추진하고 있는 개입에 의한 혁신과 경쟁우위 전략은 미중 무역분쟁의 핵심 쟁점으로 부각되었다.³²⁾ 2018년 미국무역대표부(USTR)는 중국이 WTO 가입을 계기로 국가주도 정책과 관행을 해체하고 개방적인 시장경제 체제에 따라 접근성, 호혜성, 공정성, 투명성을 보장하게 될 것이라는 기대는 실패했다고 명시했다.³³⁾ 중국의 경제체제에 대한 미국의 불신은 시장지위 인정을 둘러싼 오랜 논쟁에도 재현되고 있다. WTO 규정이나 국제법상 시장지위 기준이 부재하기 때문에 자국법률에 따라 결정한다. 미국은 통화의 태환성, 기업과 노동자의 자유로운 임금결정, 외자기업, 합자기업의 설립 및 투자기준, 정부의 생산재 소유 및 통제, 자원배분, 가격결정, 생산량 결정에 대한 정부관여 등의 기준을 적용한다. 2016년 EU가 중국의 시장지위 인정을 반대하면서 중국과 미국, EU, 일본 등과의 갈등이 심화되어 왔다.³⁴⁾

31) 윤대엽, “중국의 비공유 경제발전과 국가중심 산업정책 거버넌스: 중소기업정책의 사례.” 『국제정치논총』 제56집 2호, 2016, pp. 253-288; Yu Kyung Yeo, “Remaking the Chinese State and the Nature of Economic Governance? The Early Appraisal of the 2008 Super Ministry Reform.” *Journal of Contemporary China*, Vol. 18, No. 62, 2009, pp. 729-743 참조.

32) James McBride and Andrew Chatzky, “Is Made in China 2015 a Threat to Global Trade?.” CFR Backgrounder(March 2019). <https://www.cfr.org/backgrounder/made-china-2025-threat-global-trade>(검색일: 2019.03.10.).

33) USTR, “2017 Report to Congress on China’s WTO Compliance.” <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China%202017%20WTO%20Report.pdf>(검색일: 2019.1.10.).

34) 2016년 기준 164개 WTO 가입국 가운데 중국의 시장지위를 인정한 국가는 한국, 호주 등을 포함하여 81여개국으로 2011년 이후 인정국가는 없다. “중, 시장경제지위 인정 관련 미·EU·일과 마찰.” (2016/12/14), <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=156166>(검색일: 2019.3.10.).

그러나 미중간의 무역분쟁이 사회주의 시장경제 체제의 본질적인 변화의 계기가 될 가능성은 높지 않다. 중속성장 시대에 접어든 중국경제는 성장과 개혁의 양면적 과제에 직면해있다. 개혁개방 이후 심화되어 온 지역간, 산업간, 계층간의 불균형을 해소하는 것은 중국공산당 일당지배를 정당화하는 가장 중요한 정치적인 과제다. 중국사회의 구조적 불균형이 경제논리에 의해 해결되기 어려운 문제일 뿐만 아니라 이를 해소하는 것은 시진핑 체제의 통치를 정당화하는 논리다. 19차 당대회를 통해 ‘시진핑 신시대 중국 특색의 사회주의 사상’이 중국공산당 당헌에 반영되었다. 시진핑 중국 특색의 사회주의 사상이 필요한 이유는 ‘신시대’의 문제 때문이다. 역사적 맥락에서 신시대란 한편으로는 개혁개방을 통해 중국이 이룩한 성취이고, 다른 한편으로는 성공에 수반되는 위기가 공존하는 현실인 것이다. 전면적인 소강사회를 통해 문명화된 사회주의 국가를 건설하는 원칙으로 시진핑 사상이 제안된 것이다.

IV. 적극적인 관여와 지역전략

시진핑 체제가 추진하고 있는 일대일로(一帶一路) 구상은 중국이 주변국가에 대한 적극적인 관여를 통해 주변관계를 재편하는 지역전략이다. 접경안보의 안정적인 관리는 중국안보전략의 핵심과제다. 개혁개방 이후 중국은 선린우호와 내정불간섭을 대외관계의 원칙으로 안정적인 경제발전을 위한 주변 환경을 조성했다. 1990년대 이후 중국은 한국은 물론 구소련 연방에서 독립한 중앙아시아 국가 등과 양자 외교관계를 수립하는 한편 ASEAN, APEC, SCO 등 다자협력에 참여하면서 주변관계에 관여했다. 탈냉전 이후 중국의 추진한 주변관여는 지역협력 기구에 참여하고 양자관계를 수립 및 발전시켜 경제협력을 증진시키고 주변국의 위협인식을 관리하는 것이었다.³⁵⁾ 이와 같은 관여정책은 주변국가와의 경제 및 외교관계를 심화시키면서 중국의 경제성장과 함께 물리

35) Shambaugh, David, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order." *International Security*, Vol. 29, No. 3, 2004/2005, pp. 72-89.

적 파워(physical power)를 증가시키는데 기여했다.

<표2> 중국의 주요 접경국가와의 양자관계

구분	국가	
전천후전략협작동반관계 (全天候戰略合作夥伴關係)	파키스탄	
전면전략협작동반관계 (全面戰略協作夥伴關係)	러시아	
전면전략협작동반관계 (全面戰略合作夥伴關係)	베트남, 미얀마, 태국, 라오스, 캄보디아	
전면전략협작동반관계 (全面戰略合作夥伴關係)	인도네시아, 말레이시아, 몽골, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄, 키르기스탄	
전략협작동반관계 (戰略合作夥伴關係)	한국, 인도, 아프가니스탄, 브루나이, 스리랑카	
전방위협작동반관계 (全方位合作夥伴關係)	싱가포르	
전면협작동반관계 (全面合作夥伴關係)	네팔	
기 타	전략우호관계 (戰略互惠關係)	일본
	전통우호협작관계 (傳統友好合作關係)	북한
	건설적협작동반관계 (建設性合作夥伴關係)	미국

자료: 중국의교부 홈페이지³⁶⁾ 및 百度百科 검색

그러나 중국의 부상은 주변관계의 모순을 심화시켰다. 다양한 성격으로 규정된 양자관계를 구축해왔지만 선언적인 관계일 뿐 미국의 동맹체제와 같이 전략적 결속력을 가진 주변국가가 부재한다. 상대적으로 긴밀한 협력관계를 유지하고 있는 북한, 미얀마, 캄보디아, 라오스 등의 국가가 있지만 중국이 호혜관계를 위해 지출하는 비용대비 전략적 이익은 크지 않다. 오히려 중국의 불

36) 상세한 내용은 https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/gjhdq_665435/(검색일: 2019.1.10.) 참조.

확실성에 대비하기 위해 많은 주변국가는 미국의 관여를 유도하고 다자적인 협력을 통해 중국을 외로운 강대국(lonely superpower)으로 고립시키고 있다.³⁷⁾

다원적인 파워의 시각에서 보면 중국의 파워에는 한계가 있다. 현실주의는 경제력과 군사력 등 물질적 능력을 파워와 동일한 것으로 간주해왔다.³⁸⁾ 그러나 물리적인 파워가 일방적으로 행사되거나 영향력을 가지는 것은 아니다. 물리적 강제력뿐만 아니라 경제적 상호의존, 제도적 조건, 그리고 소프트 파워와 같은 요인 역시 파워를 행사하는 수단이자 조건이다. 바넷과 듀발은 강대국의 파워를 강제력(compulsory power), 제도력(institutional power), 구조력(structural power)과 담론력(discursive power) 등으로 세분화하고 관계적인 시각에서 개념화한 바 있다.³⁹⁾ 제도력은 강제력과 달리 다자간의 협력의 규범과 규칙을 제도화하여 간접적이고 비차별적으로 행사하는 능력이다. 구조력은 자본, 기술, 투자 등 분업생산체제에서의 위치에 따라 의도와 상관없이 결정되는 능력과 관계를 의미한다. 그리고 담론력은 정치, 경제, 사회, 문화 등의 복합적인 수단을 통해 강제 없이 영향을 미칠 수 있는 능력이다. 다원적인 파워 시각에서 본다면 중국은 역내 다자질서에 소극적으로 참여해왔을 뿐 다자협력을 주도하지 못했다. 중국의 전략산업은 아직까지 미국, 일본, 유럽 등 선진국과 비교하여 경쟁우위를 가지지 못했다. 동아시아 주변국의 중국 인식은 기회와 위협, 낙관과 비관이 혼재되어 있다.⁴⁰⁾ 강대국의 접경지역에 대한 관여에 대응하고 주변관계를 적극적으로 관리해야하는 필요성이 제기된 것이다.

37) Pei, Minxin, "The Loneliest Superpower: How did China End Up with Only Rogue States as Its Real Friends?" *Foreign Policy*, March 2012, <https://foreignpolicy.com/2012/03/20/the-loneliest-superpower/>(검색일: 2019.1.10).

38) 현실주의 시각은 Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W.W.Northon, 2014 논외 참조.

39) Barnett, Michael and Raymond Duvall, "Power in International Politics." *International Organization*, Vol. 59, No. 1, 2005, pp. 39-75.

40) Chu, Yun-han and Yu-Tzung Chang, "Battle for Influence: Perceptions in Asia of China and the US." *Global Asia*, Vol. 12, No. 1, 2017, pp. 102-111. 관련 여론조사 데이터는 국립대만대학 DEAD (<http://www.asianbarometer.org>) 참조.

2013년 처음 언급되고 2015년 공식정책으로 체계화되어 추진되고 있는 일대일로 구상은 육상의 ‘실크로드 경제벨트’와 해상의 ‘21세기 해상실크로드’를 연결하여 유라시아를 공간으로 하는 경제협력구상이다. 도로, 철도, 항공, 파이프라인 등의 인프라의 연계를 통해 정책, 교통, 무역, 화폐와 민심의 교류를 확대함으로써 중국의 경제발전이 주변국의 발전에 기여하는 ‘공동상업(共商), 공동건설(共建), 공동향유(共享)’을 실현하는 것이다. 2017년 5월 개최된 일대일로 국제협력 정상포럼(The Belt and Road Forum for International Cooperation)에는 29개국 정상을 포함하여 130여개 국가, 70개의 국제기구가 참가한 것은 일대일로에 대한 주변국가의 관심은 매우 높았다.⁴¹⁾

그러나 일대일로 구상의 목적은 경제협력의 확대에만 그치지 않는다. 일대일로 구상은 부상 이후 중국이 역내 위상과 역할을 재정립하는 적극적 관여전략(engagement strategy)이다. 첫째, 일대일로는 중국주도로 다자협력의 제도력(institutional power)을 강화하게 될 것이다. 중국은 항만, 철도, 도로 등 일대일로 구상의 실행기반의 구축에 필요한 신용지원을 위해 아시아 인프라 투자은행(AIIB)의 설립을 주도했다. 2016년 1월 출범 당시 57개국이었던 회원국은 2018년 93개국으로 증가하면서 67개국인 아시아개발은행(ADB)을 추월했고 승인된 투자금은 75억 달러에 달한다.⁴²⁾ AIIB는 다자협력을 기반으로 중국이 핵심이익이 결부된 국가에 관여할 수 있는 제도적 수단이자 기존 다자기구를 대체하여 중국이 주도하는 제도적 국가책략(institutional statecraft)이다.⁴³⁾ 둘째, 주변국가와 상호의존을 심화하는 적극적인 관여전략이다. 일대일로 추진 이후 70여개의 연선국가와의 무역액은 큰 폭으로 증가했다. 2018년 연선국가와의 교역액은 1.3조 달러로 전년대비 16.3%나 증가했는데 이는 중국의 무역

41) 김예경, “일대일로 국제협력 정상포럼의 개최 의미와 시사점.” 『이슈와 논점』 제1316호, 2017.

42) “Our First Three Years.” <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/third-anniversary/index.html>(검색일: 2018.12.10.).

43) Ikenberry, G. John and Darren J. Lim, “China’s Emerging Institutional Statecraft: The AIIB and Prospects for Counter-hegemony.” *Bookings Project Report(2017)*, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/04/chinas-emerging-institutional-statecraft.pdf>(검색일: 2018.12.20.).

증가율보다 3.7%나 높은 수치다.⁴⁴⁾ 일대일로 의 핵심 지역인 사천성의 경우 2018년 연선국가와의 교역액은 전년대비 24.4%나 증가했고, 대외무역 비중도 27.8%로 증가했다.⁴⁵⁾ 이는 일대일로 는 계기로 낙후된 내륙지역이 주변국가와 의 경제통합이 심화되고 있음을 대변한다. 같은 기간 일대일로 연선국가에 대 한 해외직접투자(ODI)액 역시 150.64억 달러로 전년대비 4.2% 증가했다.⁴⁶⁾ 이는 국유기업, 신용공급과 투자, 무역협정 등을 수단으로 중국이 주변국에 대 한 투자를 확대하고 있기 때문이다.⁴⁷⁾ 2017년 중국의 포춘 500대 기업에 오 른 107개 기업 중 중 75개를 차지하는 국유기업은 중국이 추진하는 대외경제 협력, 특히 건설사업의 핵심 주체다. 중국은 막대한 신용공급과 직접투자는 인 프라 건설과 무역협정과 연계되어 장기적으로 중국과 주변국의 상호의존을 구 속하는 요인으로 작동할 수 있다.

일대일로 구상은 뉴 노멀 환경에서 낙후지역을 개발하고 경제발전을 지속하 기 위한 발전전략이다. 개혁개방 이후 서북지방, 서남지방, 동북지방의 경제성 장이 지체된 것은 정치적, 전략적, 그리고 경제적 이유 때문에 주변국가와의 협력이 진전되지 못했기 때문이다. 중국이 육로 및 해로 교통기반에 막대한 자금을 투자하면서 주변국가와의 협력을 주도하고 있는 것은 정치적 과제로 부상하고 있는 지역 간의 불균형을 해소하기 위해서다. 일대일로의 연선국가가 에너지 자원부국임과 동시에 수출시장의 잠재력을 가진 개발도상국이라는 점 에서 경제적인 가치는 더하다. 요컨대 일대일로 구상은 핵심이익이 결부되어 있는 지역국가에 대한 관여를 확대하고 낙후된 변경지방을 개발하는 것은 물론 안정적인 경제발전을 위한 수출시장을 확대하는 복합적인 이해가 포함되어

44) "Annual Trade Between China, B&R Countries Reaches 1.3 tril. USD." 中國一帶一路網 (2019.1.25), <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/rdxw/78341.htm>(검색일: 2019.1.20.).

45) "四川於沿線國家外貿同比增長24.4%." 中國一帶一路網 (2019.1.29.) <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/78699.htm>(검색일: 2019.1.30.).

46) "China's ODI in B&R Countries Rose to 15.64 Billion in 2018." 中國一帶一路網 (2019.1.17), <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/rdxw/77670.htm>(검색일: 2019.1.30.).

47) Hillman, Jonathan E. "China's Belt and Road Initiative: Five Years Later." *CSIS Report* (January 25, 2018), <https://www.csis.org/analysis/chinas-belt-and-road-initiative-five-years-later-0>(검색일: 2019. 1.10.).

있다. ‘중국의 꿈’이 상징하는 것과 같이 실크로드의 재건은 역내 위상과 역할을 재정립하고 역사적인 중국의 민족적인 자긍심을 강화하는 정치 전략과도 연계되어 있다.

V. 비대칭적 상호의존과 강제외교

시진핑 체제 이후 경제적 국가전략의 마지막 쟁점은 국가주도의 혁신을 통한 경쟁우위와 상호의존을 통해 축적한 영향력을 어떻게 행사할 것인가의 문제다. 중국의 물리적 파워는 경제성장에 비례하여 빠른 속도로 성장해왔다. 1992년 세계총생산에서 차지하는 비중은 1.7%에 불과했지만 2017년에는 15.2%를 차지하며 미국의 63.1% 수준까지 근접했다.⁴⁸⁾ 구매력(PPP)을 기준으로 하면 2015년 20조 8,533억 달러의 중국은 19조 2,053억 달러의 EU는 물론 18조 5,5781억 달러인 미국을 추월했다.⁴⁹⁾ 방위비 역시 연평균 6% 이상 증가하여 2017년 방위비는 1540.3억 달러로 2021년에는 2,400억 달러까지 증가할 것으로 전망되고 있다.⁵⁰⁾ 그 결과 미국의 방위비 대비 중국의 방위비 비중은 2000년 7.6%, 2010년 16.6%에서 2017년 37.4%까지 증가했다.

미중간의 경제력과 군사력의 상대적 격차의 축소에도 불구하고 가까운 미래에 중국이 군사적 강제력을 행사할 가능성은 높지 않다. 첫째, 미국과의 군사적 격차는 상당기간 계속될 것이다. 중국은 미국과 같이 패권국이 보유했던 핵심 군사역량, 즉 동맹을 결성하고 해외에 확보한 군사기지를 통해서 군사력을 투사할 수 있는 군사력의 세계화 능력이 취약하다.⁵¹⁾ 둘째, 인민해방군의

48) World Bank <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>(검색일: 2019.1.30.).

49) IMF 통계자료 www.imf.org(검색일: 2019.1.26.).

50) Office of the Secretary of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the PRC 2018.” p. 83. <https://media.defense.gov/2018/Aug/16/2001955282/-1/-1/1/2018-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT.PDF>(검색일: 2019.1.20.).

51) 중국 군사력의 한계에 대해서는 Shambaugh, David, *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press, 2013, pp. 169-306; Christensen, Thomas J. *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power*. New York: WW Northon, 2015, pp. 37-62 참조.

조직, 제도 및 전투능력에서도 취약하다. 후진적인 군부조직과 지휘체계, 구조화된 부패뿐만 아니라 인적자원의 능력은 인민해방군의 작전능력을 제약하는 요인이다.⁵²⁾ 군사적 강제력의 행사가 수반하는 비용이다. 중국은 체제안정은 필연적으로 핵심이익이 결부되어 있는 주변국가와의 관계에 달려있다. 중국이 군사적 강제력을 행사한다면 주변국의 위협인식을 고조시켜 중국에 대한 견제 또는 봉쇄외교를 강화할 수밖에 없다. 더구나 미국의 지역관여를 유도하여 안보관리 비용을 증가시킬 수 있기 때문이다.

경제적 수단을 활용한 경제제재가 주변국에 강제력을 행사하는 수단으로 활용되고 있는 것은 이와 같은 이유 때문이다. 경제제재는 경제적인 수단을 활용하여 상대국의 정책의지에 영향을 미치는 강제력이다. 제재외교는 강제의 방식에 따라 부정적 제재(negative sanction)와 긍정적 제재(positive sanction)로 구분된다. 부정적 제재가 징벌의 위협 또는 손실비용을 부과함으로써 강제력을 행사하는 것이라면 긍정적 제재는 유인(inducement)과 보상(rewards)를 통해 상대국의 변화를 유도하는 것이다.⁵³⁾ 중국은 긍정적 제재와 부정적 제재를 경제적 국가책략으로 활용했고, 특히 시진핑 체제 이후 부정적 제재를 적극적으로 활용하기 시작했다.

긍정적 제재의 수단은 공적개발원조(ODA)를 통해 협력과 보상을 제공하는 것이다. 2000년대 중반부터 아프리카에 대한 대규모의 원조를 제공하면서 신흥 원조 공여국으로 등장한 중국은 국제규범에서 벗어나 자원과 에너지 등 자국의 이익이 결부된 국가들에 대한 원조를 공여하고 있다.⁵⁴⁾ 중국은 냉전시기에도 반식민주의, 반제국주의, 반자본주의 원칙에 따라 제3세계 국가에 원조를 제공한 바 있다. 하지만 공여국 역할을 공식화한 2000년대 중반 이후 대외원

52) Michael S. Chase, et al., *China's Incomplete Military Transformation: Assessing the Weaknesses of the People's Liberation Army*, pp. 43-123.

53) 유진석, "비확산 정책에서의 당근과 채찍: 기존 핵문제 해결사례와 북핵문제 해결에 주는 함의." 『21세기 정치학회보』 제18권 1호, 2008, pp. 161-184; Baldwin, David A. "The Power of Positive Sanctions." *World Politics*, Vol. 24, No. 1, 1971, p. 23.

54) 남영숙, "신흥 원조 공여국으로 부상하는 중국: 중국식 원조모델과 국제원조질서에서의 시사점." 『국제·지역연구』 18권 4호, 2009, pp. 37-64.

조가 큰 폭으로 증가했다. 1950년부터 2009년까지 161개국에 지원한 원조액은 2,563억 위안(약 400억 달러)이지만 2010년에서 2012년까지 3년간 공여금액은 893억 위안(약 144.1억 달러)로 급증한 것이다.⁵⁵⁾ 지역별로는 아프리카가 51.8%, 아시아 30.5%, 중남미 8.4% 순이다. 전체 원조액의 36%인 50억은 무상차관이고 나머지 56%(76억 달러) 유상차관으로 대부분 자국기업의 진출을 연계하는 구속성 원조(tied)로 제공되고 있다.⁵⁶⁾ 중국이 지원하는 수원국의 건설프로젝트의 89%가 중국기업이고 현지기업은 7.6%에 불과하다는 사실은 중국의 대외원조가 중국기업의 해외진출과 결부되어 있음을 대변한다.⁵⁷⁾ 보상에 대한 약속으로서 원조가 수원국에 영향력을 행사하는 구속이 될 수 있다는 점이다. 막대한 인프라 건설펀드는 중국과의 협력의 전제조건이자 운영과 관리를 위한 소유권을 통해 수원국을 구속하는 수단이다.

2009년 북한의 2차 핵 실험 이후 국가급개발계획으로 격상되어 추진되고 있는 동북진흥전략은 긍정적 제재의 대표적인 사례다. 탈냉전 이후 동북지방개발을 처음 제안한 것은 유엔개발계획(UNDP)다. UNDP는 중국, 북한, 러시아가 참여하는 두만강하류개발계획을 처음 제안하고 2005년에는 한국과 몽골이 참여하는 두만강개발계획(GTI)으로 확대시켰다. 지방성급 차원의 개발계획으로 제한했던 동북3성 개발계획은 2009년 8월 국가급 개발사업으로 격상되고 추진되고 있다. 2009년 5월 25일 2차 북핵 실험 이후 중국은 동북3성 지역을 북한의 개혁개방을 위한 관여의 공간으로 개발하는 긍정적 보상을 통해 북핵 문제에 관여한 것이다.⁵⁸⁾

55) 중국의 대외원조 관련 통계는 國務院新聞辦公室, “中國的對外援助(2014).” 中央政府門戶網站(2014.7.10.), http://www.gov.cn/zhengce/2014-07/10/content_2715467.htm(검색일: 2019.1.2.).

56) Kitano, Naohiro, “Estimating China’s Foreign Aid II: 2014 Update.” *JICA-RI Working Paper No. 131*, 2016, https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/workingpaper/jrft3q00000063rt-att/JICA-RI_WP_No.131.pdf(검색일: 2019.1.10.).

57) Hillman, Johathan E. “Influence and Infrastructure: The Strategic Stakes of Foreign Projects.” *A Report of the CSIS Reconnecting Asia Project* (2019), https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190123_Hillman_InfluenceandInfrastructure_WEB_v3.pdf(검색일: 2019.1.20.).

58) 윤대엽, “중국 특색의 경제제재 전략.” pp. 111-113.

〈표3〉 중국의 경제제재 사례와 결과

구분	대상국	쟁점	비고
달라이 라마 제재	프랑스, 독일 등	주권	1990-2000s
연어 제재	노르웨이	주권	2010
바나나 제재	필리핀	영토	2012
히토류 제재	일본	영토	2010
대만 제재	대만	주권	진행 중
사드 제재	한국	주권	진행 중

반면 사드 제재가 대변하는 것처럼 중국은 주권, 영토, 발전 등 핵심이익이 걸부된 주변 분쟁에 부정적 제재를 확대하고 있다. 과거 중국은 주권문제와 관련해서 경제적 수단을 사용해 불만을 표출한 바 있다. 1992년 프랑스가 대만에 미라지 전투기를 판매하자 프랑스 업체가 광저우 지하철 업체에 참여하는 것을 제한했다. 또, 2009년 사르코지 대통령과 2012년 캐머런 총리가 달라이 라마를 공식 접경하자 항공기 구매를 보유하거나 투자를 보류하는 등 구매 외교(purchasing diplomacy)를 통해 불만을 표시했다.⁵⁹⁾ 이후 달라이 라마 접견국가에 대한 중국 수출이 평균 16.9% 감소하는 달라이 라마 효과(Dalai Lama Effect)가 수반되었다.⁶⁰⁾ 최근에는 피제재국에 경제적, 정치적 비용을 부과하는 부정적 경제제재가 시행되고 있다. 2010년 류샤오보(刘晓波)가 노벨 평화상 수상자로 지명되자 중국은 노르웨이산 연어수입을 규제했다.⁶¹⁾ 보카보리/황옌따오 영유권 분쟁국인 필리핀의 경우 바나나를 포함하여 대중수출 급감했고, 센카쿠/조어도 분쟁 이후 일본이 90% 이상 중국에 의존하고 있는 히토류 수입 급감하면서 경제현안으로 등장했다.⁶²⁾ 2016년 1월 민진당의 차이원

59) Reilly, James, "China's Unilateral Sanctions" 참조.

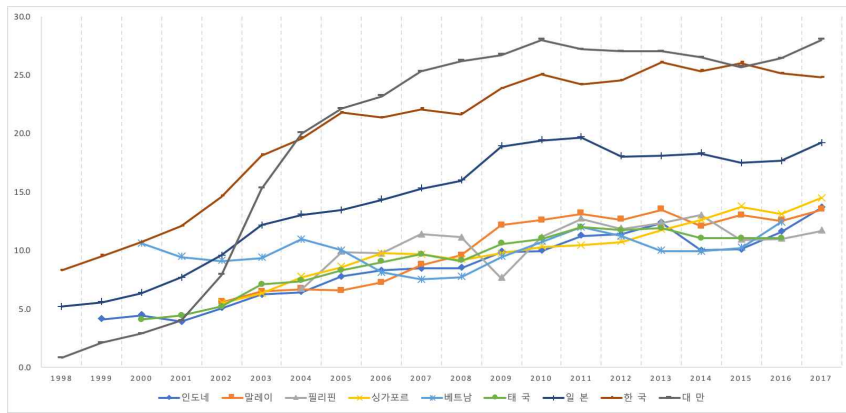
60) Fuchs, Andreas and Nils-Hendrik Klamm, "Paying a Visit: The Dalai Lama Effect on International Trade." *Journal of International Economics*, Vol. 91, 2013, pp. 164-177.

61) Xianwen Chen and Roberto J. Garcia, "Economic Sanction and Trade Diplomacy: Sanction-Busting Strategies, Market Distortion and Efficacy of China's Restriction on Norwegian Salmon Imports." *China Information*, Vol. 30, No. 1, 2016, pp. 29-57.

62) 伊藤昭男, "日中間レアアース問題の原因分析と日本の対応." 『東アジア評論』 第3号(2011), pp. 161-179; Morrison, Wayne M, "China's Rare Earth Industry and Export Regime: Economic and Trade Implications for the United States." *CRS Report for Congress*, 2012 참조.

(察英文) 총통이 당선된 이후 양안무역과 중국인의 대만관광이 급감하는 등 경제제재가 시행되고 있다. 2016년 사드포대 결정 이후 2018년까지 진행 중인 사드제재 역시 경제수단을 사용하여 핵심이익에 영향을 미치는 주변국에게 비용을 부과하는 경제제재를 시행한 것이다.

〈그림4〉 동아시아 주요국의 대중국 수출비중 1998-2015



자료: World Bank WITS 통계자료 참조

더구나 대외무역 비중이 높은 동아시아 각국이 중국과의 비대칭적 의존구조는 경제제재의 효과성을 높이는 구조적 조건이다. 〈그림4〉에서 보는 바와 같이 2017년 대만수출에서 중국이 차지하는 비중은 28.0%에 달하고, 한국 24.8%, 일본도 19.2%로 의존비중이 높다. 싱가포르, 베트남, 인도네시아, 말레이시아의 수출비중도 각각 14.5%, 12.4%, 13.7%, 13.5%로 필리핀을 제외하면 중국은 대부분의 동아시아 국가의 최대 교역국이다. 반면 중국의 전체 수출에서 차지하는 비중은 일본 6.06%, 한국 4.54%, 말레이시아 1.84%, 태국 1.70%, 인도네시아 1.54% 등으로 상대적인 비중이 낮다. 더구나 베트남 200%, 태국 122.8%, 싱가포르 322.4%, 말레이시아 125.8% 등 GDP 대비 무역의존도가 매우 높다.⁶³⁾ 만약 중국이 경제적 수단을 활용해 이들 국가에 강

제력을 행사한다면 피제재국은 중국 보다 훨씬 높은 경제적 비용을 부담해야 한다. 요컨대 비대칭적 상호의존 관계는 중국이 민감성과 취약성이 높은 주변국에 대해 긍정적 또는 부정적 제재를 사용하여 강제력을 행사하는 구조적인 비대칭 구조가 심화되어 왔다.

VI. 결론 및 함의

통치이념, 주변관계 및 권력구조의 단절적 변화와 더불어 시진핑 체제 이후 중국이 핵심이익과 관련된 주변 분쟁에 공세적으로 대응하면서 ‘부상 이후 중국문제’가 제기되었다. 물리적 파워의 증가에도 불구하고 군사적 능력의 한계와 지정학적 비용을 고려하면 가까운 장래에 군사적 강제력을 행사할 가능성은 높지 않다. 대신 핵심이익이 결부된 상대국에 대해 중국의 의지를 발신(signaling)하고 강제력을 행사하는 경제적 국가책략을 추진하고 있다. 본 연구는 시진핑 체제의 경제적 국가책략이 가진 핵심 성격을 혁신, 관여와 강제 개념으로 분석했다. 첫째, 국가주도의 혁신과 경쟁우위 전략은 자본과 기술에 대한 서방국가에 대한 의존을 축소하고 구조적 능력(structural power)을 강화하기 위해서다. 둘째, 일대일로 구상과 같은 적극적 관여전략은 상호의존을 심화하여 주변국에 적극 관여하고 중국중심의 지역협력을 제도화하게 될 것이다. 셋째, 경쟁우위와 관여전략은 주변국가와의 비대칭적 상호의존을 심화시키고 중국이 경제적 수단을 활용하여 주변국가에 강제력을 행사할 수 있는 기반이다. 경제적인 부상에 수반되는 대내외적 모순과 과제를 ‘신시대’로 규정한 시진핑 체제는 혁신, 관여, 강제를 통한 경제적 국가책략을 통해 부상 이후 중국의 역내 위상과 역할을 정립하고 있다.

그러나 부상 이후 중국이 물리적인 파워를 사용하여 일방적으로 지역질서를 재편할 수 있는 것은 아니다. 관계적 파워(relational power) 시각은 강제, 설

63) WITS 통계자료 참조. <https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>(검색일: 2019.1.10.).

득, 억지, 강요, 통제 등 강대국이 행사하는 영향력이 일방적으로 결정되는 것이 아니라 상호적 관계에 의해 결정된다고 설명한다. 주변국은 중국의 영향력을 수동적으로 수용하는 것이 아니라 국익에 반하는 강제력과 압력에 무시, 협상하거나 이를 조율하기 위해 헤징, 균형, 관여 등 복합적인 전략을 추진할 수 있다. 연성 지역주의를 발전시켜 온 ASEAN이 동아시아 다자협력의 중심점이 된 것은 미국, 중국, 일본, 유럽 등의 관여를 유연하게 수용하고 강대국의 갈등적인 이해를 조율하는 개방-균형 전략 때문이다. 또, 중앙아도 러시아, 중국, 미국이 주도하는 복합적인 제도중첩을 통해 헤징, 균형, 관여전략을 추진하고 있다.

경제와 안보가 분리된 동아시아에서 안보적 이해를 적극 투영한 경제적 국가전략의 중요성이 중요해지고 있다. 한국은 협력적 관여, 다자적 헤징의 맥락에서 잠재적인 안보위협에 대응하는 경제적 국가전략을 추진할 필요가 있다. 협력적 관여는 중국 이외 국가들과 양자 및 소주주의(mini-lateral)협력을 적극 모색하는 것이다. 문재인 정부는 신북방정책과 신남방정책은 안보적 이해와 경제협력의 기반을 확대하는 것이지만 남북관계의 악화나 선언적 차원의 제안에 그치고 있다. 협력적 관여를 위한 선결과제는 주도, 협력, 참여 등 한국의 역할개념을 분명히 하는 것이다. 한국이 다자 또는 소수협력을 단독으로 주도할 수 있는 역량의 한계를 고려할 때 공동의 이해를 가진 국가들과 협력은 경제적 관여의 실현성을 높이고 잠재적 위험을 분산할 수 있다. 장기적으로 미중 사이에서 생존전략을 모색하는 국가들과 공동협력을 확대하는 중간벨트(in-between belt strategy)를 검토할 수 있다. 부상 이후 중국과 미국 양국의 전략적인 갈등이 심화되는 가운데 장기적인 과제는 미중 사이에서 전략적인 균형 또는 헤징 공간을 확대하는 것이다. 일본, 필리핀, 태국, 베트남, 싱가포르, 호주 등 미중 사이에서 생존을 모색하고 있는 국가들과의 포괄적인 협력은 장기적으로 미중 갈등으로 인한 리스크를 관리하고 갈등을 중재할 수 있는 역할을 모색하는데 있어 경제적 국가전략으로 검토할 수 있다.

참고문헌

- 권혁재·최지영, “시진핑 체제 중국 경제외교의 발전과 특징: 중국의 꿈을 위한 교두보의 실현.” 『현대중국연구』 제16집 2호, 2015.
- 김화섭·이진면·李紹榮, 『중국 가공무역의 구조변화와 정책 전개방향』, 서울: 산업연구원, 2013.
- 김홍규, “중국의 동반자외교 소고: 개념, 전개 및 함의에 대한 이해.” 『한국정치학회보』 제43집 2권, 2009.
- 남영숙, “신홍 원조 공여국으로 부상하는 중국: 중국식 원조모델과 국제원조질서에서의 시사점.” 『국제지역연구』 18권 4호, 2009.
- 윤대엽, “중국 특색의 경제제재 전략: 의도, 정책수단과 의도하지 않은 결과.” 『통일연구』 제21권 2호, 2017.
- 이영학, “중국의 군사안보: 시진핑 시기 중국군 개혁의 평가와 함의.” 『세계정치』 27, 2017.
- 지만수, “중국의 꿈? 과학적 발전관의 내용과 의미.” 『KIEP 오늘의 세계경제』 제07-48호, 2007.
- 정비젠(鄭必堅) 지음, 이희옥 옮김, 『중국 평화부상의 새로운 길』. 오산: 한신대학교출판부, 2007.
- Chen, Shaofeng, “Regional Responses to China’s Maritime Silk Road Initiatives in Southeast Asia.” Vol. 27, No. 111, 2018.
- Baldwin, David, “The Power of Positive Sanctions.” *World Politics*, Vol. 24, No. 1, 1971.
- _____, *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- Barnett, Michael and Raymond Duvall, “Power in International Politics.” *International Organization*, Vol. 59, No. 1, 2005.
- Bekley, Michael, “China’s Century? Why America’s Edge Will Endure.” *International Security*, Vol. 36, No. 3, 2011.
- Beeson, Mark and Fujian Li, “Charmed or Alarmed? Reading China’s Regional Relations.” *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, No. 73, 2012.
- Bernstein, Richard and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China*. New York: Alfred A. Knopf, 1997.
- Blanchard, Jean-Marc F. and Norrin M. Ripsman, “A Political Theory of Economic Statecraft.” *Foreign Policy Analysis*, Vol. 4, No. 4, 2008.
- Broomfield, Emma V, “Perceptions of Danger: The China Threat Theory.” *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, No. 35, 2003.
- Chase, Michael S. et al. *China’s Incomplete Military Transformation: Assessing the Weaknesses of the People’s Liberation Army*. Santa Monica: RAND Corporation, 2015.
- Drezner, Daniel W, *The Sanction Paradox: Economic Statecraft and International Relations*.

- Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Economy, Elizabeth C, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*. New York: Oxford University Press, 2018.
- Fravel, M. Taylor, *Strong Borders Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- Heath, Timothy R, "China's Evolving Approach to Economic Diplomacy." *Asia Policy*, No. 22 (July), 2016.
- Hillman, Jonathan E, "China's Belt and Road Initiative: Five Years Later." *CSIS Report*(January 25, 2018), <https://www.csis.org/analysis/chinas-belt-and-road-initiative-five-years-later-0>(검색일: 2019.1.10.)
- Ikenberry, G. John, "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal Systems Survive?" *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, 2008.
- Mearsheimer, John J, *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W.Northon. 2014.
- Mertha, Andrew, "Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralism in the Chinese Policy Process." *The China Quarterly*, Vol. 200, 2009.
- Morrison, Wayne M, "China's Rare Earth Industry and Export Regime: Economic and Trade Implications for the United States." *CRS Report for Congress*, 2012.
- Naughton, Barry, *The Chinese Economy: Transition and Growth*. Cambridge: The MIT Press, 2007.
- Pan, Chengxin, "Rethinking Chinese Power: A Conceptual Corrective to the Power Shift Narrative." *Asian Perspective*, Vol. 38, No. 3, 2014.
- Pei, Minxin, "The Loneliest Superpower: How did China End Up with Only Rogue States as Its Real Friends?" *Foreign Policy*(March 2012), <https://foreignpolicy.com/2012/03/20/the-loneliest-super-power/>(검색일: 2019.1.10.).
- Reilly, James, "China's Unilateral Sanctions." *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 4, 2013.
- Reilly, James, "China's Economic Statecraft: Turing Wealth into Power." Lowy Institute for International Policy Analysis(December, 2013), <https://www.lowyinstitute.org/publications/chinas-economic-statecraft-turning-wealth-power>(검색일: 2019.03.10.).
- Shambaugh, David, *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press, 2013.

- Strüver, Georg, "International Alignment Between Interests and Ideology: The Case of China's Partnership Diplomacy." *GIGA Research Program*, No. 283, 2016.
- Swaine, Michael D, "Chinese Views and Commentary on Periphery Diplomacy." *China Leadership Monitor* No. 44. <http://carnegieendowment.org/files/clm44ms.pdf>(검색일: 2018.4.20.).
- Zhao, Suisheng, "China's Approaches toward Regional Cooperation in East Asia: Motivations and Calculations." *Journal of Contemporary China*, Vol. 20, No. 68, 2011.
- Zhao, Tingyang, "The China Dream in Question." *Economics and Political Studies*, Vol. 2, No. 1, 2014.
- 伊藤昭男, "日中間レアアース問題の原因分析と日本の対応." 『東アジア評論』第3号, 2011.
- 龍靜, "新興大國關係理念與中歐關係." 『國際關係研究』第1期, 2017.

Abstract

Economic Statecraft of China after Xi Jinping Regime:
Competition, Engagement and Coercion

Daeyeob Yoon (Professor, Daejeon University)

This study analyzes the changes of China's economic statecraft after Xi Jinping regime and examines the implications for regional security order. Xi Jinping regime has responded aggressively to neighboring disputes, which are linked to core national interests. Given the practical constraints of using military force, the economic statecraft will become a means for China to reestablish its position and role in the region. China's economic statecraft after the Xi Jinping regime can be summarized into three characteristics: competition, engagement and coercion. First, China's development strategies has been transferred from open and comparative advantage after 1978 to state-led innovation and competitive advantage strategies. Second, trade-focused economic diplomacy has been transformed into proactive engagement and regional strategy. Third, the asymmetric interdependence structure is used as a means of coercive diplomacy.

Keyword: Economic Statecraft, Engagement strategy, Competitive Advantage, Economic Sanction, Xi Jinping Regime

투고일: 2019년 6월 14일, 수정일: 2019년 7월 29일, 게재확정일: 2019년 8월 5일