

# 중국 시진핑 체제의 출범과 대외정책 전망

이영학\*

## | 목 차 |

- |                               |                                 |
|-------------------------------|---------------------------------|
| I. 서론                         | 1. 동아시아 역내 구조의 변화,<br>규범의 부재    |
| II. 중국 신지도부의 등장과 대외<br>정책 기조  | 2. 중국의 '핵심이익'과 영토분쟁             |
| 1. 중국 신지도부의 등장                | V. 중국 신지도부의 한반도 정책              |
| 2. '책임대국' 외교와 '공세적'<br>정책의 중첩 | 1. 중국의 전략적 딜레마와 대<br>북한 정책조정    |
| III. 중국 신지도부와 미중관계            | 2. 북한의 3차 핵실험과 중국의<br>대한반도 정책전망 |
| 1. '새로운 강대국관계' 제시             | VI. 결론: 한국에 대한 함의               |
| 2. 갈등과 협력의 미중관계               |                                 |
| IV. 중국 신지도부의 동아시아 정책          |                                 |

## | 논문요약 |

지난 18차 당대회와 12차 전국인민대표대회를 통해 향후 10년간 중국을 이끌어갈게 될 시진핑 중심의 신지도부가 출범하였다. 중국의 신지도부는 대내외적 도전과제들에 대한 대응 필요성에 따라 '평화발전'의 지속과 동시에 '책임대국' 외교를 강조하였다. 그러나 군사력 확충에서의 공세적 행태도 함께 보일 것이다. 미중관계에 대해서는 소통과 협력을 통해 상호존중하고 윈-윈 할 수 있는 '새로운 강대국 관계'를 제시하였으나, 양국관계는 갈등과 협력의 패턴이 반복될 가능성이 높다. 동아시아 역내 해양영토 분쟁을 '핵심이익' 사안으로 인식하고 있는 중국은 강경한 입장을 견지하겠지만, '매력공세' 및 외교적 노력을 통해 합목적적이고, 조율된 정책을 취할 것으로 보인다. 북한의 제3차 핵실험 이후 중국의 한반도 정책은 전략적 딜레마에서 벗

\* 성균관대 성균중국연구소 연구교수.

어나 '제3의 방식'을 통해 북한 핵문제를 관리하고 해결해 나갈 수 있을지 시험대에 올라있다.

우리는 미중간 경쟁과 갈등이 한반도와 한국에 투영되지 않도록 노력하면서 양국간 다협과 협력이 한반도의 평화와 안정, 비핵화, 남북관계 개선 등 우리의 국가목표와 합치될 수 있도록 해야 한다. 이와 동시에 한미동맹과 한중 전략적 협력동반자관계를 균형 있게 발전시켜 나가야한다. 대중국 외교에 있어서는 중국의 '책임대국' 외교를 적극 활용하면서도 '공세적' 행태의 가능성에 대한 레버리지를 준비하고, 한중 양국관계의 전략적 협력을 내실화하기 위해 전략대화를 업그레이드할 필요가 있다.

▪ 주제어: 중국 신지도부, 책임대국 외교, 미중관계, 동아시아 정책, 한반도 정책

## I. 서론

지난 2012년 11월 중국 베이징에서 개최된 제18차 중국공산당 전국대표대회(이하 당대회)와 중국공산당 제18기 중앙위원회 제1차 전체회의(18기 1중전회)를 통해서 중국의 새로운 지도부(공산당 지도부)가 공식적으로 선출된데 이어서, 이번 3월에 개최된 제12차 전국인민대표대회(이하 전국인대)와 중국인민정치협상회의를 통해 국가기구의 지도부가 선임됨으로써 향후 10년간 중국을 이끌어가게 될 시진핑(習近平) 중심의 신지도부가 출범하였다.

중국의 당대회와 전국인대는 새로운 지도부의 인선과 총서기 및 총리의 업무보고를 통해 드러나는 중국 지도부의 정책노선과 방침 때문에 중국 연구자나 정책입안자 모두에게 무척 중요한 분석대상이다. 특히 이번 18차 당대회와 12차 전국인대는 기존의 후진타오(胡錦濤)-원자바오(溫家寶)를 중심으로 하는 4세대 지도부에서 시진핑-리커창(李克強)을 중심으로 하는 5세대 지도부로의 세대교체가 이루어졌다는 점에서 더욱 주목을 받았다.

우리가 중국의 새로운 지도부의 등장에 주목하는 가장 중요한 이유는

세계적 강대국으로 급부상하고 있는 중국과 우리와의 밀접한 관련성 때문일 것이다. 특히, 지난 2월 12일 북한의 3차 핵실험과 국제사회의 제재, 이에 대한 북한의 반발 등으로 한반도 정세가 격동하고 있는 상황에서 한반도의 평화와 안정, 남북관계 개선과 평화공존을 위해서 중국과의 협력은 중요하다. 또한, 미국과 중국 간의 세력경쟁이 동아시아를 무대로 갈수록 심화되고 있는 상황에서 두 강대국과의 관계를 균형 있게 발전시켜 나가야 하고, 세계적 경제침체 속에서 경제발전을 이루어야 하는 당면 과제에 있어서도 중국과의 협력은 필수불가결한 일이다.

따라서 신지도부의 등장에 따라 중국이 기존의 대내외 정책을 유지할 것인지 아니면 변화시킬 것인지와 그에 따른 우리의 이해관계의 변화를 가늠해보고, 우리의 국가이익을 보호하고 증진하기 위한 전략과 정책을 수립하는 일은 무엇보다도 중요하다.

본 논문은 중국 신지도부의 대외정책에 초점을 맞추어 분석 및 전망하고자 한다. 중국 신지도부의 대외정책의 전반적 기초, 미중관계, 동아시아 정책 및 한반도 정책을 분석 및 전망하고, 마지막 결론 부분에서는 우리에게 대한 함의를 생각해 보고, 정책제안을 하면서 마무리할 것이다. 이를 위해서 정책을 결정하는 지도부의 개인별 특성과 세대별 특성도 물론 고려해야 하지만, 정책결정이 이루어지는 구조, 즉 대내외 환경과 국가목표(또는 국가이익) 등에 초점을 맞추어 분석할 것이다. 중국 지도부의 권력 교체는 정책정향을 달리하는 경쟁적 정당간 선거에 의한 것이 아니라, 일당지배체제하에서의 권력승계이기 때문에 정책의 변화보다는 지속의 특성이 더욱 강하게 나타나기 때문이다.

## II. 중국 신지도부의 등장과 대외정책 기초

### 1. 중국 신지도부의 등장

중국의 실질적 최고 권력기구로서 이번 18차 당대회를 통해 선출된 중국공산당 중앙정치국 상무위원회의 구성과 특징을 후진타오 시기와 비교

하여 살펴볼 때, 시진핑은 비교적 안정된 권력구조를 바탕으로 정책결정상의 효율성과 자율성을 가질 수 있을 것으로 보인다. 첫째, 정치국 상무위원의 수가 후진타오 시기의 9인에서 7인체제로 전환됨으로써, 타협과 합의를 통한 정책결정과정에서 효율성이 제고될 것으로 평가되고 있다. 둘째, 정치국 상무위원회의 계파간 배분이 태자당-상하이방 파벌 5명(시진핑, 장더장, 위정성, 왕치산, 장가오리), 공청단 파벌 2명(리커창, 류원산)으로 구분됨에 따라 시진핑 계파가 다수를 차지하게 되었다.<표 1> 참조) 계파 구분과 정책정향간 직접적인 상관관계를 찾기 어렵다는 평가를 감안하더라도, 시진핑은 권력기반과 정책기반 양 측면 모두에 있어서 비교적 안정된 틀을 구축했다고 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 셋째, 후진타오가 당 총서기직과 동시에 당 중앙군사위원회 주석직을 이양함으로써<sup>2)</sup>, 시진핑은 당 권과 함께 군 통수권까지 승계 받는데 이어서 3월의 전국인대에서 국가 주석으로 선출됨으로써 당정군의 모든 권력을 장악하게 되었다. 이로써 시진핑은 실질적인 최고지도자로서의 입지를 공고하게 다지면서, 한편으로는 원로정치에 간섭에서 벗어나 보다 자율적인 정책결정이 가능할 것으로 보인다.<sup>3)</sup>

그러나 이러한 특징과 변화 역시 타협과 합의를 통해 정책결정이 이루어지는 집단지도체제라는 구조적 제약 속에서 이루어진 것임을 간과해서

- 1) 현재 중국엘리트 정치에서의 파벌은 대체적으로 태자당, 상하이방, 공청단(판파이)으로 구분되어 지고 있다. 태자당과 상하이방은 경력, 정책정향 측면에서 유사성을 갖으며 정치국 상무위원 인선 등에서 연합하고 있는 것으로 평가되고 있다. 한편, 엘리트 개인에 따라서는 파벌 중첩의 문제가 제기되고 있는데, 장더장의 경우 태자당과 상하이방에 모두 포함시킬 수 있으며, 류원산의 경우는 공청단으로 분류되어져 왔지만, 상무위원에 선임된 이후에는 태자당, 상하이방과의 관련성도 제기되고 있다(Li 2012; 주장환 2011; 『연합뉴스』, 2012년 11월 15일).
- 2) 후진타오는 2002년 제16차 당대회에서 장쩌민(江澤民)으로부터 당 총서기직만 이양 받고, 당의 중앙군사위원회 주석직은 2년이 지난 2004년 16기 4중전회에서 이양 받았다.
- 3) 반면 이번 지도부 인선과정에서 장쩌민을 중심으로 하는 원로 그룹의 영향력이 강했다는 점에서 시진핑이 정책결정을 주도할 수 있는 지도력을 갖기 위해서는 상당한 시간이 필요할 것이라는 주장도 제기되고 있다. 그러나 한편으로는 시진핑이 중앙군사위 주석직을 승계한 점, 상무위원의 수가 7인으로 축소된 점, 시진핑의 군 경력 등을 통해서 시진핑이 안정적 권력기반을 형성할 것이라는 평가가 이루어지고 있다(신종호 2012).

는 안된다. 이는 정책결정의 보수화를 가져오는 주요 요인으로서 작용하는데, 즉 지도부의 인적 구성에 변화가 있다고 하더라도 집단지도체제라는 지도부의 구성원리가 변하지 않음으로써, 주요정책의 변화와 지속의 측면에서 볼 때, 지속의 가능성이 더 크다고 할 수 있다.

일각에서는 5세대 지도부의 특징을 분석하여 조심스럽게 대외정책 방향을 전망하고 있는데, 신지도부는 신중국 건국 이후 출생하여 문화대혁명 등의 폐해를 경험한 후, 개혁개방의 수혜를 입고 중국의 부상을 목도한 세대로서, 안정을 우선시하면서도 대외적으로는 민족주의적 색채를 띠면서 공세적 행태를 보일 가능성도 있다는 것이다. 그러나 이러한 지도부의 세대별 특징 역시 정책결정이 이루어지는 대내외 환경 구조와 국가목표(국가이익)에 대한 인식 등에 투영되어 나타나는 것으로서 후자에 대한 이해가 더욱 중요하다고 할 수 있다.

**<표 1> 중국공산당 18기 중앙정치국 상무위원**

성명	현직	출생	학력	주요경력	계파
시진핑 (習近平)	당 총서기 /국가주석 /중앙군사위원회 주석	1953	칭화대 (법학박사)	국가부주석/ 상하이시 당서기	태자당
리커창 (李克強)	국무원 총리	1955	베이징대 (경제학 박사)	국무원 부총리/랴오닝 성 당서기	공청단
장더장 (張德江)	전국인대 상무위원장	1946	엔벤대/ 김일성종합대	국무원 부총리/충칭시 당서기	태자당
위정성 (俞正聲)	전국정협주석	1945	하얼빈 군사공정학원	상하이시 당서기	태자당
류원산 (劉雲山)	정치국 상무위원	1947	네이명구 지닝사범대/ 중앙당교	중앙선전부장	공청단

왕치산 (王岐山)	중앙기율검사위 서기	1948	시베이대	국무원 부총리/베이징 시 시장	태자당
장가오리 (張高麗)	국무원 부총리	1946	샤먼대	톈진시 당서기	상하이 방

출처: 국회도서관(2012); 외교통상부(2012); Li(2012) 참조

## 2. ‘책임대국’ 외교와 ‘공세적’ 정책의 중첩

시진핑을 중심으로 한 중국의 신지도부는 기존의 대외정책 기조인 ‘평화발전론’, ‘조화세계론’ 등을 유지해 나가는 동시에 자국의 증대된 국력 및 국제적 위상에 걸맞게 과거보다는 더욱 적극적으로 국제문제에 참여하고, 발언권과 영향력을 강화하는 ‘책임대국론’(責任大國論)을 추구할 것으로 보인다. 18차 당대회 정치보고의 외교부문에서 “더욱 적극적으로 국제문제에 참여하고, 책임지는 대국의 역할을 발휘하며, 글로벌 이슈에 공동으로 대응할 것”임을 천명하고 있고,<sup>4)</sup> 외교부 대변인의 2013년 중국의 교전망에서도 “지역 및 국제문제에 대해서 중국식 해법(中國倡議, 中國方案)을 제시하면서, 더욱 많은 공헌을 할 것”임을 밝히고 있다.<sup>5)</sup>

‘책임대국론’은 1990년대 중후반, 특히 아시아 금융위기 이후 중국이 국제사회에 공공재를 제공하며 ‘책임지는 대국’이 될 것임을 언명한 것으로서, 그간 중국 외교정책의 제법(提法)으로 제시되어 왔으나, 당 정치보고에 공식적으로 삽입된 것은 이번이 처음이다.<sup>6)</sup> 세계정치경제 거버넌스와 글로벌 이슈 등의 협의 과정에서 증대된 국력과 위상을 바탕으로 자신의 이익을 반영하고 영향력을 확대하면서도 공공재를 제공하겠다는 의지를 표현한 것으로 해석할 수 있다. 특히, 미국, 유럽의 재정위기를 비롯한 세

4) “以更加積極的姿態參與國際事務，發揮負責任大國作用，共同應對全球性挑戰”(胡錦濤 2012).

5) “在國際和地區問題上更多貢獻中國倡議與中國方案”(중국의교부 대변인 내외 신브리핑, 2012년 12월 31일).

6) ‘책임대국론’에 대해서는 다음을 참조. 門洪華(2007, 45); 張錫鎮(2001). 한편, 국제사회에서의 중국의 책임에 대한 중국내 논의를 설명한 글로는 Chase(2012b, 5-9)을 참조.

계경제위기 상황에서 중국은 주요 경제체와 거시적 경제정책 협조를 강화하고, 글로벌경제 거버넌스 부문에서의 영향력 제고를 위해 노력할 것으로 보인다.<sup>7)</sup>

그러나 이러한 ‘책임대국’ 외교에 대한 강조는 기존의 대외정책 기조인 ‘평화발전론’, ‘조화세계론’에 대한 수정이 아니라, 기조의 유지 속에 사안에 따른 ‘선별적 관여’를 시사한 정도로 이해하는 것이 더 적절하다.<sup>8)</sup> 왜냐하면 중국의 대내외 환경과 국가목표 및 대외정책목표에 큰 변화가 없기 때문이다.

중국이 직면하고 있는 대내외적 도전과제들은 중국이 기존의 대외정책 목표와 기조를 유지하도록 하는 환경적 요인이라고 할 수 있다. 세계경제 침체 속에서 안정적으로 경제발전을 유지하고, 개혁개방 과정에서 파생된 빈부격차 확대, 부패 확산 등 사회문제 해결과 중산층의 증대와 사회의 다원화에 따른 정치개혁 및 정치참여 요구에 대한 대응 등 신지도부는 산적한 국내문제 해결에 정책 우선순위를 둘 것으로 보인다.<sup>9)</sup> 이에 따라, ‘사회주의 현대화’, ‘전면적 소강사회 건설’, ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 국가목표와 이를 실현하기 위한 ‘평화로운 대외환경 조성’이라는 대외정책목표가 유지되고 있다. 또한, 기존의 대외정책 기조는 후진타오 중심의 구지도부와 시진핑 중심의 신지도부가 합의하에 결정한 것이고, 집단지도체제의 의사결정 구조 역시 정책결정의 보수화를 가져오는 구조적 제약으로서, 새로운 정책으로의 전환을 위한 지도부의 타협과 합의가 쉽지만은 않을 것이기 때문이다.

그러나 일정 기간 경과 후, 예를 들면 시진핑 2기(2017-2022년)에는 시진핑 개인과 제5세대 지도부의 세대별 특징이 중국외교의 대내외 환경

7) 중국은 그동안 IMF와 세계은행에서 꾸준히 자국의 영향력을 제고해왔다. IMF와 세계은행에서의 중국 지분 순위는 각각 3위로 상승할 것으로 보이고, 주민(朱民) 전 인민은행 부총재와 린이푸(林毅夫) 전 베이징대 교수가 각각 부총재에 선임되었다.

8) 중국이 ‘책임대국’ 외교를 추진할 사안으로는 세계정치경제의 거버넌스 개혁과 반테러, 에너지, 환경 등 비전통 안보이슈, 그리고 중국이 주도하는 역내 다자기체인 6자회담, 상하이협력기구(SCO) 등이 있다.

9) 시진핑은 18기 1중전회에서 당 총서기로 선출된 직후에 개최된 내외신 기자회견장에서 민생과 반부패를 강조하였다. “習近平在常委見面會上的講話”(『新華網』, 2012년 11월 15일).

변화 및 자국의 국제적 위상에 대해 달라진 인식과 결부되어 대외정책에 반영되어 나타날 개연성도 있다. 한편, 외교정책 기조의 대변화는 아닐지라도 후진타오가 2004-2005년에 ‘평화발전’, ‘조화세계’를 제시한 것처럼 시진핑도 전임자들과 차별화될 수 있는 새로운 외교정책 담론을 제시할 수도 있을 것이다.

한편, ‘평화발전론’ 기조의 지속과 강화된 ‘책임대국’ 외교와 상반된 정책방향이 이번 18차 당대회 정치보고의 군사국방 부문에서 동시에 제시되었다. “우리의 국제지위, 국가안보와 발전이익에 부합하는 강한 국방, 군대를 건설해야 함”을 새로 삽입하였고,<sup>10)</sup> 과거에는 외교부문에 있던 방어적 국방정책에 대한 방침을 이번 보고에서는 군사국방 부문으로 옮겨왔으며, “군비경쟁을 하지 않고, 어떠한 국가에 대해서도 군사적 위협을 가하지 않겠다”고 하던 방침을 삭제하였다.<sup>11)</sup> 또한, 2013년도 중국의 국방예산은 전년 대비 10.7% 상승한 7,207억 위안(약 1,143억 달러)으로 책정됨으로써 두 자릿수 증가율을 유지하였다(『新華網』, 2013년 3월 5일; 『연합뉴스』, 2013년 3월 5일).

당대회의 정치보고가 과거 정책에 대한 평가를 통해 앞으로의 새로운 정책과 방침을 천명하는 것이라고 할 때, 이러한 변화는 중국이 군사국방 분야를 자국의 증대된 국력과 국제적 지위에 걸맞게, 외교적 고려보다는 자국의 필요에 의해 발전시킬 것임을 선언하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이와 같은 군사국방 분야의 급속한 발전은 국방예산의 투명성 부족 및 주변국과의 영토분쟁의 격화 가능성과 더불어서 주변국을 위시한 국제사회에서 중국위협론을 재유행시킬 수 있다. 동시에 ‘책임대국론’ 제시를 통해 중국이 기대하는 국제사회에서 중국의 역할에 대한 인식이 ‘적극적’, ‘긍정적’이기 보다는 보다는 ‘공세적’, ‘부정적’인 인식을 갖도록 할 가능성이 높다.

10) “建設與我國國際地位相稱，與國家安全和發展利益相適應的鞏固國防和強大軍隊，是我國現代化建設的戰略任務”(胡錦濤 2012).

11) “十八大報告棄‘不對任何國家構成軍事威脅’”(『多維新聞網』, 2012년 11월 12일).

### Ⅲ. 중국 신지도부와 미중관계

#### 1. ‘새로운 강대국관계’(新型大國關係) 제시

과거 미중관계는 기본적으로 미국이 주도하고, 중국이 그에 대응하는 패턴을 보여왔으며, 경쟁과 협력이 마치 진자의 운동처럼 반복되어 왔다. 시진핑 시기에도 이러한 양국관계의 경쟁과 협력이 유사한 양상으로 전개될 것으로 보이지만, 이번 18차 당대회 정치보고에 나타난 중국의 새로운 이니셔티브를 주목할 필요가 있다. 중국은 강대국과의 관계에서 “장기적으로 안정적이고 건강하게 발전하는 ‘새로운 강대국 관계’”를 제시하였다.<sup>12)</sup>

‘새로운 강대국 관계’는 2012년 2월 당시 시진핑 부주석이 미국 방문시 공식적으로 제기하면서부터 주목받기 시작했다. 시진핑은 4가지를 제안했는데, 첫째, 미중간 상호이해와 전략적 신뢰 증진; 둘째, 상호간 핵심이익과 중요 관심사항 존중; 셋째, 미중간 협력, 호혜, 윈-윈(win-win) 구도 발전; 넷째, 국제문제와 글로벌 이슈에서 협력 강화 등이다.<sup>13)</sup> 이후 5월에 개최된 제4차 미중 전략경제대화<sup>14)</sup>와 6월의 G20 정상회담시 개최된 미중 정상회담에서 후진타오 주석에 의해 다시 강조되었다. 6월의 미중 정상회담에서 후진타오는 다음과 같이 제안하였다. 첫째, 대화 유지 및 상호간 신뢰 증진, 특히 고위층의 전략적 소통 유지; 둘째, 협력, 호혜 및 윈-윈 심화; 셋째, 차이점 관리 및 방해요인 배제; 넷째, 책임의 공동분담 및 도진요인에 대한 공동대응 등이다.<sup>15)</sup>

이렇게 볼 때, ‘새로운 강대국 관계’의 주요 내용은 소통과 협력을 통해 상호존중하고 윈-윈하는 양국관계를 만들어 가자는 것이라고 할 수 있다(이동률 2012). 이는 중국이 주도적으로 양국관계의 새로운 발전방향을

12) “推動建立長期穩定健康發展的新型大國關係”(胡錦濤 2012).

13) “習近平在美國友好團體歡迎午宴上的演講-共創中美合作伙伴關係的美好明天”(『新華網』, 2012년 2월 16일).

14) “胡錦濤出席第四輪中美戰略與經濟對話開幕式並致辭”(『新華網』, 2012년 5월 3일).

15) “胡錦濤會見美國總統奧巴馬”(2012년 6월 20일).

제시한 것으로서, 과거 역사에서 보여진 갈등과 전쟁으로 점철된 기존의 강대국관계와는 다른 협력적 관계를 만들어 가자는 것이다(袁鵬 2012; Chase 2012a, 12-16). 동시에 그간 미국이 주도해온 미중관계에 대한 비판으로도 해석할 수 있다.<sup>16)</sup> 특히, 오바마 행정부가 2010-2011년 ‘아시아로의 회귀’(Pivot to Asia)<sup>17)</sup>를 선언하고, 군사적·외교적·경제적으로 대중국 견제를 강화하면서, 미중 간 경쟁이 심화되고 있는 상황을 배경으로 하고 있기 때문이다. 그러나 한편으로는 미중 간 힘의 격차에 대한 객관적 인식을 바탕으로 미국의 대 중국 견제를 우회하기 위한 전략적 성격 역시 내포하고 있다.

## 2. 갈등과 협력의 미중관계

이러한 중국의 대미관계에 대한 제안과 수사(rhetoric)와는 별개로, 양국관계의 실제(practice)는 미국의 재정위기 극복 여부와 중동 상황 및 북한 핵문제 등 국제정세의 변화에 따른 미국의 대 중국정책 변화에 의해 좌우될 가능성이 커 보인다. 현재 미국은 재정위기 극복에 최우선 순위를 두고 있기 때문에 중국의 미국채 보유<sup>18)</sup> 및 미국의 대 중국 수출이 중요하고(Manyin et al. 2012, 6-8), 이에 따라 중국의 협력을 필요로 하면서도, 이와 동시에 부상하는 도전국인 중국에 대한 견제를 강화해야만 하는 딜레마에 처해있다(朱鋒, 2012, 50). 따라서 미국은 아시아로의 회귀를 지속 및 강화하여 중국을 견제하되, 전면에 나서기 보다는 중국과 영토(해양) 분쟁을 겪고 있는 일본, 베트남, 필리핀 등을 활용할 것으로 보인다.

특히, 주시해야 할 부분이 중동 상황 및 북한 핵문제 등 국제정세의 긴

16) 다이빙귀(戴秉國) 외교담당 국무위원이 제4차 전략경제 대화 시 미국의 ‘G-2’론을 대체하여 ‘C-2’론을 제기한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 다이빙귀가 제기한 ‘C-2’에서 C는 Cooperation, Coordination, Community를 의미한다.

17) 미국의 ‘아시아 회귀’에 대해서는 Manyin et al.(2012), Ross(2012), 朱鋒(2012)을 참조.

18) 2012년 9월말 현재 세계의 미국 채권 보유총액 5조4천600억 달러 중에 중국이 보유한 미국채는 1조1천600억 달러로 약 21%를 차지하고 있다(『연합뉴스』, 2012년 11월 21일).

박성에 대한 미국의 인식이다. 이스라엘과 팔레스타인간 분쟁의 격화, 시리아 문제, 이란 및 북한의 핵문제 등이 위기 상황으로 악화될 경우, 미국의 대외정책상 우선순위가 중국 견제 의도를 포함한 아시아 회귀에서 다시 중동 및 북한 핵문제 해결로 전환될 수도 있다(Indyk 2012; 『環球時報』, 2012년 11월 22일). 이 경우 중국의 협력을 필요로 하게 되어, 미중간 협력구도가 형성될 가능성도 있다. 실제로 과거 부시(George W. Bush) 행정부 시절에 9.11 사건에 따른 테러와의 전쟁 및 제2차 북핵 위기와 같이 긴박한 사안이 발생하였을 때, 중국과의 협력이 강화되었다.

따라서 이후의 미중관계 역시 갈등과 협력의 이중성을 반복할 가능성이 높아 보인다. 이는 기존의 강대국과 부상하는 강대국이 상호 깊은 전략적 불신을 갖고 있음에도, 두 강대국 관계의 행태적 범위에 선택의 제약을 가하는 구조적 차원의 힘이 작용하고 있기 때문이다. 미국의 압도적인 군사력 우위에도 불구하고, 동아시아 지역 내 중국의 A2/AD (Anti-access, area denial) 전력 강화로 손쉽게 우위를 장담하기 어렵고, 또한 해양, 우주, 사이버 공간과 같은 미국의 약점(vulnerabilities)을 공격할 수 있는 중국의 ‘비대칭’ 전력도 강화되고 있다.<sup>19)</sup> 세계경제에서 차지하는 미국의 상대적인 경제력 비중은 점차 약화되고 있고, 미중 양국은 상호의존성과 취약성으로 긴밀히 결합되어 있으며, 특히 미국발 세계금융 위기 이후 국제정치경제체제에서 미국이 단독으로 주도권을 유지하는 것도 어려워졌다. 단독으로 해결할 수 없는 세계적인 당면 이슈들이 대두되고 있어, 미국 역시 다른 강대국, 특히 중국과의 협력이 절실한 상황이다(김홍규 2011).

이러한 상황을 배경으로 미중 양국은 상호헤징(hedging) 전략을 구사하고 있다. 표면적으로 미국은 ‘책임 있는 이익상관자’(responsible stakeholder)와 ‘전략적 재보장’(strategic reassurance)을 강조하고 있으나, 기본적으로는 중국 견제라는 현실주의적 목표를 추구하고 있다(이희욱, 2012b, 6). 이를 위해 지역 내에서 기존의 동맹국 및 새로운 파트너십 국가들과 협력을 강화하고, 역내 다자기구에 적극 참여하고 있다. 중국 역

19) 18차 당대회 정치보고의 군사국방 부문에서도 해양, 우주, 사이버공간의 안보를 강조하였다. “高度關注海洋, 太空, 網絡空間安全”(胡錦濤 2012).

시 아직은 미중간 국력 격차가 여전히 크고, 평화적 부상을 지속하기 위해서는 미국과의 관계를 협력적으로 잘 관리해 나가야 한다는 것을 알고 있지만, 과거처럼 일방적으로 미국에 끌려가지 않겠다는 의지를 보이고 있다. ‘새로운 강대국 관계’ 역시 이러한 맥락에서 나온 것이라고 할 수 있다.

중국이 ‘새로운 강대국 관계’라는 새로운 이니셔티브를 제시하였음에도 불구하고, 미중관계의 주도권은 결국은 여전히 미국이 가질 것이고, 미국의 해징 전략에 따라 양국 관계 역시 갈등과 협력을 반복할 것으로 보인다. 중국의 궁극적인 목적도 미국의 견제를 우회하여 중국의 부상을 실현하려는 전략적 성격이 더 강하다고 볼 수 있다. 미중간의 이러한 전략적 불신은 쉽게 해소되기 어렵고,<sup>20)</sup> 이러한 불신이 지속되는 한 과거의 전통적 강대국관계와 다른 ‘새로운 강대국 관계’를 구축하는 데는 여전히 한계가 존재할 수밖에 없다(이동률, 2012; 한석희, 2012).

## IV. 중국 신지도부의 동아시아 정책

### 1. 동아시아 역내 구조의 변화, 규범의 부재

2008년 글로벌 금융위기 이후 미중 간 상대적 국력 격차가 축소됨에 따라, 중국의 대미인식에 자신감이 반영되면서 미중 간에는 2009년 말부터 2011년 사이에 여러 마찰이 발생하였다.<sup>21)</sup> 미국은 ‘아시아로의 회귀’를 선언하고 군사적·외교적·경제적으로 대 중국 견제를 강화하였고, 여기에 중국의 영향력 확대를 우려하던 일본, 베트남, 필리핀 등 중국 주변국의 대중국견제가 영토 분쟁 등 소위 중국의 ‘핵심이익’(Core Interest) 사안으

20) 미중간 전략적 불신에 대해서는 Lieberthal and Wang(2012)을 참조.

21) 미중간 상대적 국력 격차의 축소는 양국간 경제규모 대비에서 확연하게 드러난다. 2001년 미국의 GDP 대비 중국의 GDP는 12.8%에 불과하였으나, 2011년에는 48.5%까지 상승했다. 여기에 더해 여러 국제경제기구들은 2020년경에는 중국이 미국의 GDP를 추월할 것으로 예측하고 있다(袁鵬 2012, 6).

로 나타나면서, 중국의 강경하고 공세적인 입장과 충돌하였다. 이에 따라 동아시아의 구조와 질서가 불안정해지고 있다.

근래 동아시아에서 불거진 영토주권 분쟁은 역내 구조의 변화에 따른 규칙과 규범의 부재에서 기인한 측면이 크다. 위에서 분석한 것처럼, 미중관계가 동아시아에서 세력전이가 이루어지는 과정에서 새로운 게임의 규칙과 규범을 정하지 못한 채, 기존 행위규범의 현상 불일치 혹은 공백 상황이 초래되고 있는 것이다. 이 과정이 구조적이고 장기적인 측면에서는 미중 양국의 강대국간 안정적 관계로 진행되는 경향을 보여주겠지만, 동아시아라는 국지적이고 미시적인 공간과 측면에서는 상호 갈등과 반목이 강조되어 나타나고 있는 것이다(김홍규, 2011). 즉, 미국은 아시아로의 회귀에도 불구하고 경제력 쇠퇴로 인해 역내 분쟁 해결의 규범이나 기제와 같은 공공재를 제공할 능력이 부족하고, 중국은 물질적 능력은 있으나 지역내 국가들이 받아들이고 공감할 수 있는 규범을 제공하지 못하고 있는 것이다.

이에, 미국은 ‘아시아로의 회귀’와 ‘재균형’(rebalancing) 정책을 강화하는 핵심 목적으로 아시아 지역에서 역내 질서 유지를 위한 관련 규칙과 규범을 새롭게 만들기 위한 것으로 설명하고 있다(Donilon 2011). 이를 통해 미국의 역내 이익을 보호 및 확대하고, 신흥대국들이 분쟁해결을 위해 강압적 수단을 사용하지 않고 평화적 방법으로 해결하도록 한다는 것이다. 그러나 중국은 주변국과의 분쟁의 원인이 되고 있는 영토주권 문제를 자국의 ‘핵심이익’으로 규정하면서 강경하게 대응함으로써 동아시아내 분쟁이 지속되고 있다.

## 2. 중국의 핵심이익과 영토분쟁

중국의 ‘핵심이익’은 과거에는 타이완, 신장(新疆), 티벳의 지역적 개념으로 이해되어 왔으나, 2009년 11월 미중간 정상회담 후 공동성명에 양국이 상호간 핵심이익을 존중한다라는 표현이 명기되고, 2010년 남중국해 분쟁과 관련하여 중국의 외교책임자가 미국에게 중국의 핵심이익을 존중해달라고 요구한 것으로 알려짐과 동시에 중일 간 닌보위다오(센카쿠 열

도) 분쟁, 한반도에서 천안함·연평도 사건 이후 미국 항공모함의 서해 진입과 관련한 중국의 강한 반발 등의 사건들과 연계되면서, 중국의 핵심이익 개념과 확대여부에 대한 논란이 불거졌다(Swaine 2011).

이에 중국은 2010년 12월 다이빙귀 외교담당 국무위원의 「평화발전노선 견지」 기고문과 2011년 9월 발간한 「평화발전백서」 등에서 중국의 핵심이익을 국가주권, 국가안보, 영토통합, 국가통일, 중국헌법이 규정한 정치체도와 사회의 안정, 경제사회의 지속가능한 발전으로 정의하였다(國務院新聞辦公室 2011). 그러나 이러한 정의는 모호하고, 중국의 필요에 의해 언제든지 확대 적용이 가능하며, 그간 핵심이익 수호를 위해서는 무력까지 동원할 수 있다는 인식과 더불어서 국제사회의 우려를 낳고 있는 실정이다.

2010-2012년간 동아시아 내에서 지속되고 있는 중일 간 닌오위다오 분쟁, 중-베트남 및 중-필리핀 간 남중국해 분쟁 등은 위에서 언급한 중국의 ‘핵심이익’과 관련된 사안이고, 이에 대한 중국내 민족주의 정서와 여론의 정책결정에 대한 영향력으로 인해 중국이 유연한 입장을 취하기 어려운 상황이다(이영학 2012). 18차 당대회 정치보고에서도 “국가주권, 안보, 발전이익을 수호하고, 어떠한 외부의 압력에도 절대 굴복하지 않을 것”임을 천명하였고,<sup>22)</sup> 특히 ‘해양’과 관련해서는 여러 차례 강조하였다.

다만, 영토 분쟁과 관련하여 2010-2011년의 분쟁에 대한 중국의 행태가 공세적이고, 거칠며, 내부적으로 조율이 잘 안된 듯한 행태였던 것과 비교해볼 때, 2012년 분쟁에 대한 중국의 행태는 강경하기는 하지만, 비교적 세련되고 조율된 행태였다. 남중국해 분쟁의 경우, 2011년 중국 순시선이 베트남 석유탐사선의 케이블을 절단한 것과 같은 물리력의 거친 운용과는 달리, 2012년 중국-필리핀간 황엔다오(스카보러 섬) 분쟁 시, 외교부 대변인 등을 통한 영토주권에 대한 양보불가라는 원칙적 입장을 일관되게 견지하면서도, 물리력 사용을 자제하고 외교적 해결을 강조하였다. 그러나 한 달 정도 경과한 후에는 중국 외교부 부부장이 무력 사용 가능성 불배제를 시사하고, 필리핀 과일에 대한 검역 강화 및 중국인의

22) “我們堅決維護國家主權，安全，發展利益，決不會屈服于任何外來壓力”(胡錦濤 2012).

필리핀 관광 취소 등 가용자원을 순차적으로 운용하였다. 또한 중국 량광례(梁光烈) 국방부장은 “군부는 국가의 외교적 수요에 따라서 행동하며, 현재 군부는 외교부문 및 해양 관련 부문과 함께 황엔다오 문제에 대응하고 있다”고 강조하였고, 국방부 대변인 역시 브리핑에서 “중국군대는 시종일관 국가의 통일된 지휘하에 자신의 사명을 다하고 있다. 중국군대는 직책과 임무에 따라서 어정(漁政), 해감(海監) 등의 부문과 긴밀하게 협력(配合)하여 공동으로 국가의 해양권익을 수호할 것이다.”고 밝히고 있으며, 사건 해역에 대한 해감선, 어정선의 진퇴 조치에서 볼 수 있듯이, 중국 지도부가 중국 군부와 해양사무 관련 부처를 조율하면서 지휘·통제하고 있다는 증거들이 보이고 있다(중국국방부 대변인 내외신 정례브리핑, 2012년 4월 26일; 『環球時報』, 2012년 4월 14일; 『齊魯晚報』, 2012년 4월 25일; 『京華時報』, 2012년 4월 27일; 『人民日報』, 2012년 4월 24일).

이를 통해 볼 때, 중국지도부가 군부 및 관련부처의 관료정치 행태를 내부적으로 조율하고 있으며, 외교문제와 관련한 민족주의 정서와 여론 역시 적절히 통제하고 있는 것으로 보인다.<sup>23)</sup> 대외적으로도 주변국들의 입장과 반응을 살피면서 자국을 지원할 수 있는 우군을 확보함으로써, 외교적 고립을 방지하고 중국위협론이 다시 불거지지 않도록 노력하고 있다.

이런 배경 하에서 중국은 아세안(ASEAN)과 일본에 대한 정책과 대응을 달리 할 것으로 보인다. 이는 아세안과 일본의 대중국 정책목표, 다자와 양자, 미국의 개입의지, 국제사회에서의 도덕적 여론의 우위 등의 변수에 의해 영향을 받을 것이다.

중국은 아세안에 대해서 기본적으로 영토주권에 대한 원칙적 입장을 견지하면서도 ‘남중국해행동규칙’(COC) 제정 협의를 진행하며, 아세안 국가 중 친중국 국가인 캄보디아, 라오스, 미얀마 등을 통해 필리핀이나 베트남이 남중국해 문제를 아세안 차원의 다자화 틀에서 해결하려는 시도와 미국, 일본, 인도 등과의 공조를 통한 이슈의 국제화를 저지하기 위해

23) 2012년 9월 중일 간 다표위다오 분쟁 재발 시, 중국내 반일시위가 격화되는 양상을 보이다가, 당국의 통제방침 이후에는 바로 잦아들었다.

노력할 것으로 보인다. 특히 중국은 경제력을 활용한 ‘매력공세’(Charm Offensive)<sup>24)</sup>를 강화할 가능성이 높아 보이는데, 18차 당대회 정치보고에서 “자국의 발전으로 주변국들이 더 많은 혜택을 받을 수 있도록 노력할 것”임을 천명하였듯이,<sup>25)</sup> 특히 영토문제로 갈등을 빚고 있는 베트남, 필리핀을 포함한 아세안 국가와 자유무역지대 및 경제원조 등을 통해 관계를 강화해나가면서, 미국의 영향력을 차단하기 위해 노력할 것으로 보인다.

한편, 일본과의 닌오위다오 분쟁에 대해서는 일본의 섬 국유화 조치를 현상변경시도로 규정하고, 일본의 군국주의 부활과 2차 세계대전의 전후 처리 문제의 부당성과 결부하여 국제여론상의 도덕적 우위를 점하면서, 실질적인 영유권 강화 조치를 지속할 가능성이 높다. 또한 한일간 독도 영유권 분쟁을 활용하여 한국과 공동보조를 맞추면서 일본을 압박함으로써 미국의 한미일 동맹을 통한 중국견제 전략을 저지하기 위해 노력할 것으로 보인다.

## V. 중국 신지도부의 한반도 정책

지난 2월 12일 북한의 3차 핵실험 강행에 대해 유엔 안보리가 3월 8일 대북제재를 강화한 결의안 2094호를 채택하였다. 한국과 미국을 비롯한 국제사회는 중국의 대 북한 정책이 지원 중심에서 제재 중심으로 변화한 것인지, 아니면 제재에는 찬성하였지만 실질적인 결의안 이행에는 소극적으로 행동할 것인지에 주목하고 있다.

### 1. 중국의 전략적 딜레마와 대 북한 정책조정

중국의 대한반도 정책기조는 주지하듯이, 한반도의 평화와 안정, 비핵화, 한반도에 대한 영향력 유지 및 확대 등이다. 이러한 정책기조는 중국

24) 중국의 ‘매력공세’에 대해서는 Kurlantzick(2007), 한석희(2008)를 참조.

25) “努力使自身發展更好惠及周邊國家”(胡錦濤 2012).

의 경제발전을 위한 평화로운 외부 환경 조성 및 국제사회에서 영향력 확대라는 중국 대외정책 목표의 한반도에 대한 적용이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 정책목표와 정책기조만을 가지고, 실질적인 중국의 한반도 정책을 분석하고 전망해내기는 쉽지 않다. 정책의 우선순위가 상황에 따라서 변할 수 있기 때문이다. 이는 중국의 한반도에 대한 전략적 딜레마에서 기인한 것인데, 중국은 북한의 체제불안 내지는 붕괴로 인한 여러 가지 지정학적(지전략적) 이익의 침해 가능성을 가장 우려하고 있고, 이를 예방하는 것을 가장 중요한 전략적 임무로 판단하고 있다. 그러나 이와 동시에, 북한의 핵과 미사일 실험, 대남 무력 도발 등 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 저해할 수 있는 행동에 대해서 적극적으로 문제를 해결하고 관리하는 지역 및 국제사회의 '책임대국'으로서의 역할 역시 요구받고 있다.

이러한 전략적 딜레마에 따른 정책의 우선순위에 영향을 미치는 가장 중요한 상황변수는 두 가지 인데, 하나는 미중관계이고, 다른 하나는 북한체제의 안정유지 여부이다. 2002년 말 제2차 북핵 위기 발발 이후, 미국은 아프가니스탄, 이라크 전쟁을 치르면서 북핵문제 해결을 위해 중국이 전면에 나서줄 것을 요청하였고, 미국과의 관계 개선과 국제사회의 책임대국 역할을 모색하던 중국은 이를 받아들였다. 중국은 서틀외교, 설득, 중재외교 및 6자회담을 주도하면서 적극적으로 북핵문제 해결에 개입하였고, <9.19 공동성명>, <2.13 합의>, <10.3 합의> 등의 성과를 내오기도 하였다(이영학 2009). 그러나 중국의 권고에도 불구하고 북한이 2006년 10월에 1차 핵실험을 감행하자 중국은 북한을 비난하는 외교부 성명 발표와 함께 UN 안보리의 대북제재 결의안 1718호에 찬성하면서, 북한에 대한 제재 및 압박 위주의 정책을 추진해 나갔다. 즉, 협력적 미중관계 상황에서 '책임대국'으로서 비핵화 정책을 우선시한 것이다.

그러나 2009년 5월 북한의 2차 핵실험 이후에 중국의 대북정책은 조정을 통해 변화를 겪게 된다. 비록 북한의 핵실험 이후, UN 안보리 제재결의안 1874호에 찬성하였지만, 1차 핵실험 이후의 대북제재 및 압박 정책과는 달리 설득과 포용에 무게가 실려 있었다. 특히, 핵실험 이후 5개월 만에 원자바오 총리가 방북하면서 북중 간 관계정상화가 이루어지고, 경

협이 확대되는 등 양국관계가 더욱 긴밀해졌고, 이는 천안함 폭침, 연평도 포격 사건에 대한 중국의 태도에까지 그대로 이어져서 나타나게 되었다. 이러한 정책 변화는 북한의 1차 핵실험 이후, 중국이 대북제재와 압박에 동참했음에도 불구하고, 북미 양국이 협상을 통해 국면을 주도해나가는 반면에 중국은 오히려 대북 영향력이 약화되는 결과를 가져온데 대한 학습효과(김홍규 2011)와 2008년 8월 김정일 위원장의 건강악화 이후, 북한 후계체제를 둘러싼 내부정세의 불안정성에 대한 우려, 그리고 무엇보다도 미국의 아시아 회귀에 따른 대중국 견제 강화에 대한 대응으로서 북한의 지정학적 가치를 다시 주목한 데에 기인한다. 결국, 중국은 북한 문제와 북핵문제를 구분하여 접근하면서 사실상 물밑에서의 대북지원을 통해 북한체제의 안정을 도모한 것이다(이희욱 2012a). 즉, 갈등적 미중관계와 북한체제의 불안정 상황에서 북한의 지정학적 가치(북한체제의 안정)를 더욱 중시한 것이다.

## 2. 북한의 3차 핵실험과 중국의 대한반도 정책전망

중국은 북한의 3차 핵실험 당일, 외교부 성명을 통해 단호한 반대 입장을 밝히고, 북측에 비핵화 약속을 지키고 정세를 악화시킬 수 있는 행동을 하지 말 것을 촉구하면서도, 관련 각국이 냉정하게 대응할 것과 대화, 협상, 6자회담을 통해 비핵화 문제를 해결할 것을 호소하였다. 이러한 중국 정부의 공식 입장은 과거 2006년과 2009년 북한의 두 차례의 핵실험 실시 이후에 발표된 성명과 크게 다르지 않다(<표 2> 참조). 그렇다면, 북한의 3차 핵실험에 대한 중국의 입장과 대 북한 정책은 과거의 정책을 그대로 답습할 것인가? 아니면, 시진핑 신지도부의 등장과 새로운 대외정책 방향에 따라 기존의 정책과 차별되는 새로운 ‘제3의 방식’을 창안해 낼 수 있을 것인가?

과거 북한의 1·2차 핵실험 시 중국은 전략적 딜레마에서 벗어나지 못한 채, 미중관계와 북한 체제의 안정 여부 등의 변수에 의해 제재와 압박 위주에서 포용과 지원 위주의 정책으로 우선순위를 변화시킴으로써 상반된 대북정책을 실행하여 왔으나, 성공하지 못하였다. 기존의 분석틀로써

중국의 향후 대북정책을 가늠해 볼 수 있는 사례가 2012년 12월 12일 북한의 위성(미사일) 발사에 대한 중국의 강경한 입장이지만(<표 2> 참조), 이러한 강경책은 곧바로 이어진 북한의 3차 핵실험을 막지 못하였고, 중국은 여전히 전략적 딜레마에서 벗어나지 못하고 있다. 이에 중국 시진핑 지도부는 대북한 정책을 전면 재검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 여기서 고려해야할 요소가 바로 시진핑 신지도부의 새로운 대외정책 방향이다.

시진핑 지도부는 앞장에서 언급한 것처럼, ‘책임대국’ 외교와 ‘중국식 해법’을 통한 국제사회에의 공헌을 강조하였다. 또한, 지난 1월 28일 외교 문제를 주제로 개최된 중국공산당 정치국 집체학습(集體學習)에서 시진핑은 중국의 평화발전 노선을 천명하면서, 중국뿐만 아니라 다른 국가들도 평화발전 노선을 견지해야 함을 강조하였다.<sup>26)</sup> 이번 정치국 집체학습은 과거와 달리, 양제츠(楊潔篪) 외교부장, 왕자루이(王家瑞) 대외연락부장 등이 직접 브리핑을 진행하였는데, 개최시기와 브리핑 주체를 볼 때, 북한 핵문제에 대한 대응과 정책에 관한 토론이 진행되었을 개연성이 높고, 시진핑의 발언은 북한에 대한 일종의 경고 메시지로도 해석이 가능하다.

이처럼 강화된 ‘책임대국’ 외교가 북한의 핵실험 및 대북정책에 어느 정도 반영되어 나타날 것인지가 시진핑 지도부의 대북정책의 지속과 변화를 관찰할 수 있는 중요한 포인트가 될 것이다. 2006년 북한의 1차 핵실험 이후처럼 제재와 압박 위주의 정책을 취하거나, 2009년 2차 핵실험 이후 포용과 지원 중심의 정책을 취하는 등 과거의 정책을 답습해 나갈 것인지, 아니면 ‘책임대국’ 외교와 ‘중국식 해법’을 강조하고 있는 상황에서 ‘제3의 방식’을 새롭게 제시하면서 북한의 핵문제를 관리하고 해결해 나갈 수 있을 것인지 중국외교가 새로운 시험대에 올라있다.

한편, 중국의 대한국 정책은 ‘전략적 협력동반자관계’ 강화를 통해 역내 미중 간 세력경쟁에서 한국이 미국의 대중국 포위망에 불참하도록 유도하기 위해 노력할 것으로 보인다. 특히, 최근 한일간, 중일간 영토주권 문제를 둘러싼 갈등 상황에서 한국과 협력하여 일본을 외교적으로 압박하

26) 『新華網』 2013년 1월 29일; “撇開毛思想 習師首次系統闡術外交觀”(多維新聞網), 2013년 1월 30일).

고, 미국의 한미일 동맹체제 강화를 통한 대중국 봉쇄체제에 균열을 야기할 수 있는 협력파트너로서 한국의 전략적 가치가 상승했다(이기현 2012). 한중수교 20주년 기념 리셉션에 차기 중국 최고지도자로 확정된 시진핑 당시 부주석이 참석하고, 18차 당대회 종료 직후 한국에 대표단을 파견하여 당대회 결과와 신지도부의 정책방향에 대해 설명한 것은 중국의 신지도부가 그만큼 한국을 중시하고 있다는 신호를 보낸 것으로 판단된다.

<표 2> 북한의 위성(미사일) 발사 및 핵실험에 대한 중국 외교부의 공식 입장과 유엔 안보리 논의 결과

구분	위성(미사일) 발사	핵실험	유엔 안보리 논의
1998.8.31. 광명성 1호 (대포동 1호)	·북한은 위성을 성공적으로 발사함. 북중 우호협력관계는 더욱 발전할 것임(9.8)	.	.
2006.7.5. 대포동 2호	·매우 우려(嚴重關切, 7.6) ·냉정과 자제(7.6)	.	·1695호 결의안 (7.15)
2006.10.9. 1차 핵실험	.	·북한이 '제멋대로'(悍然) 핵실험 ·단호한 반대, 북한에게 정세를 악화시킬 행동을 하지 말 것과 6자회담 복귀 요구, 관련 각국이 냉정하게 대화와 협상으로 평화적 해결	·1718호 결의안 (10.14)
2009.4.5. 광명성 2호 (은하 2호)	·냉정과 자제(4.7) ·위성발사는 미사일·핵실험과 다르고, 각국이 우주를 평화적으로 이용할 권리와 관련(4.7) ·안보리는 신중(慎重)하게 대응해야 함(4.7)	.	·의장성명(4.13)
2009.5.25. 2차 핵실험	.	·단호한 반대, 북한에게 정세를 악화시킬 행동을 하지 말 것과 6자회담 복귀 요구, 관련 각국이 냉정하게 대화와 협상으로 평화적 해결	·1874호 결의안 (6.12)

<p>2012.4.13. 광명성 3호 (은하 3호)</p>	<p>·냉정과 자제(4.13) ·안보리가 취할 행동들은 모두 한반도와 동북아지역의 평화와 안정, 관련국의 접촉과 대화 지속, 6자회담 재개에 도움이 되어야 함(4.16)</p>		<p>·의장성명(4.16)</p>
<p>2012.12.12 광명성 3호 (은하 3호) 2기</p>	<p>·유감(遺憾, 12.12) ·북한이 우주를 평화적으로 이용할 권리는 안보리의 관련 결의 등의 제한을 받음. 북한은 UN의 회원국으로서 안보리의 관련 결의 및 규정을 준수할 의무가 있음(12.12) ·안보리의 대응은 신중하고 적절(適度) 해야함(12.12)</p>		<p>·2087호 결의안 (2013.1.23)</p>
<p>2013.2.12. 3차 핵실험</p>		<p>·단호한 반대, 북한에게 정세를 악화시킬 행동을 하지 말 것 요구, 관련 각국이 냉정하게 대화와 협상, 6자 회담으로 비핵화 문제 해결 ·양제츠 외교부장의 지재룡 주중북한대사 초치 및 항의 공개</p>	<p>·2094호 결의안 (2013.3.8)</p>

출처: 중국외교부 홈페이지; 한국 외교통상부 홈페이지; 한국 외교통상부 동북아국 중국정세분석팀 e-중국이슈 9호.

## VI. 결론: 한국에 대한 함의

미국의 아시아 회귀와 대 중국 견제, 그리고 이에 대한 중국의 대응은 남중국해와 다오위다오에서 때로는 침예하게, 때로는 완만하게 그러나 지속적으로 나타날 가능성이 높다. 이러한 미중 간 경쟁과 갈등이 한반도와 한국에 투영되지 않도록 해야 하는 동시에, 이번 북한의 3차 핵실험 이후 유엔 안보리 결의안 2094호 채택과정에서 보인 미중 간 타협과 협력이 한반도의 평화와 안정, 비핵화, 더 나아가서 남북관계 개선과 평화공존 등 우리의 국가목표와 합치될 수 있도록 노력해야 한다.

미국은 경제력의 쇠퇴로 동맹비용 부담을 한국에 전가하면서 대중국 견제에 참여를 요구할 가능성이 있고, 중국은 이러한 상황을 주시하면서, 한국이 미국의 한미일 동맹 강화를 통한 대중국 견제 포위망에 불참하도록 유도하기 위해 노력할 것이다. 이렇게 되면, 미중의 경쟁 구도에서 한국의 전략적 가치가 상승하게 됨에도 불구하고, 전략적 선택의 공간은 오히려 좁아지는 역설적 상황을 맞게 될 수 있다.

이러한 상황에 처하기 이전에 적극적이고 주도적으로 우리의 국가적 목표와 이익을 관철시킬 수 있는 전략적 사고가 필요하다. 미중에 기대어 의지하는 대북정책이 아니라, 우리가 주도적으로 남북관계를 개선하고, 이에 대해 미중과 긴밀한 협력을 추구해야 한다. 그럴 때에만 미중간 갈등구조가 한반도 문제에 투영되어, 우리의 문제가 우리의 의지와는 상관 없이 강대국간 이익과 논리에 의해 수단화·타자화 되는 것을 막을 수 있고, 한반도 문제에 대한 미중의 협력을 이끌어 낼 수도 있다. 이와 동시에 한미동맹과 한중 전략적 협력동반자관계를 균형 있게 발전시켜 나가야 하고, 이를 위한 고도의 외교력이 요구된다.

대중국 외교에 있어서는 중국의 ‘책임대국’ 외교를 적극 활용하고, ‘공세적’ 행태의 가능성에 대한 해징 및 레버리지(leverage)를 준비할 필요가 있다. 중국이 동아시아에서 ‘책임대국’ 외교를 시현하기 위해서 공공재를 제공하면서, 역내 경제협력 및 다자기제 구축 강화 등을 위해 노력할 것으로 보이는데, 우리는 대중협력을 통해서 경제적, 안보적 이익을 추구할 수 있다. 특히, 중국이 경제력을 활용한 ‘매력공세’ 방침을 천명한 만큼,

이를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 근래 주변국과의 영토분쟁과 미국의 아시아로의 회귀로 인한 대중국전제 강화에 대한 대응으로서 중국은 경제력을 적극적으로 활용하여 주변국에서의 중국위협론을 불식시키면서 역내 미국의 중국전제 포위망을 뚫기 위해 노력할 것으로 보인다. 즉, 중국은 전략적 목적을 위해 경제적으로 양보할 가능성이 높다고 할 수 있다. 따라서 우리는 한중 FTA의 협상과정에서 이를 충분히 활용하여 경제적 이익을 극대화하면서도 북한에 대한 전략적 목표 역시 고려하여 추진해야 할 것이다. 또한, 중국이 글로벌경제 거버넌스에서 개도국과 신흥시장국의 대표성 및 발언권 강화를 지지하는 입장을 활용하여, 중국과 여러 기제를 통한 협력을 강화함으로써 국제경제무대에서 우리의 발언권을 강화할 수 있을 것이다. 특히, 우리가 의장국을 수임했던 G-20에 대한 중국의 지지를 적극적으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

반면에, 중국은 이번 당 대회 정치보고에서 해양권의 수호 및 자국민 보호 노력 강화를 강조한 만큼, 이어도를 둘러싼 해양경계획정, 서해 불법조업 등을 둘러싸고 중국이 공세적 행태를 보일 가능성에 대비하여, 양국 간 관련 협정의 조속한 체결을 위한 노력과 해양문제 협의체 유지 및 불법 행위에 대해서는 일관된 법집행을 통해 이러한 갈등요인이 양국관계 전반에 영향을 미치지 않도록 관리해 나가야 할 것이다.

한편, 한중 양국관계의 전략적 협력을 내실화하고 제고하기 위해 전략대화를 업그레이드할 필요가 있다. 그동안 양국 전략대화는 외교부 차관급을 수석대표로 하여 진행되어 왔는데, 북한·북핵 문제를 포함하여 한미일 동맹 강화 등 민감한 사안들을 깊이 있게 다루면서 전략적 신뢰를 쌓아가기에는 수석대표의 급이 너무 낮고, 특히 한국의 경우, 외교부 차관이 자주 교체되면서, 전략대화의 수석대표가 거의 매번 교체됨으로써 내실 있는 전략대화가 진행되기에는 구조적 한계가 있었다.<sup>27)</sup> 따라서 전략대화의 수석대표를 양국의 외교(안보) 실무사령탑이 담당하는 방안을 고민해볼 필요가 있다. 또는 한미 간 외교장관, 국방장관의 ‘2+2 기제’나 미

27) 한중 전략대화의 역대 수석대표는 다음과 같다. 1차(08.12월)-권종락, 왕광야(王光亞) / 2차(10.4월)-신각수, 왕광야 / 3차(10.9월)-신각수, 왕광야 / 4차(11.12월)-박석환, 장즈쥘(張志軍) / 5차(12.11월)-안호영, 장즈쥘. (외교통상부 홈페이지 참조. (2012년 4월 2일 검색))

중 간 전략경제대화 기제도 벤치마킹 해볼 수 있을 것이다.

| 참고문헌 |

- 국회도서관(2012). 『중국을 이끄는 파워엘리트』 .
- 김홍규(2011). “21세기 변화 중의 미중관계와 북핵문제.” 『한국과 국제정치』 . 제27권. 제1호.
- 신중호(2012). “중국공산당 제18차 당대회와 중국의 대외정책 전망.” 『국제문제연구』 . 제12권. 제4호.
- 외교통상부(2012). 『2012 중국개황』 .
- 이기현(2012). “중국공산당 18차 전국대표대회와 신지도부의 등장-의미와 전망.” 통일연구원 Online Series. CO 12-40.
- 이동률(2012). “중국의 ‘새로운 형태의 대국관계’ 구상과 미중관계.” 『동아시아브리프』 . 제7권. 제3호.
- 이영학(2009). “중국 소프트파워 외교의 전개, 성과 및 한계: 제2차 북핵 위기를 중심으로.” 『東西研究』 . 제21권. 제1호.
- 이영학(2012). “중국 소프트파워 대외정책의 공세적 변화와 원인: 중국의 남중국해 정책을 중심으로.” 『中蘇研究』 . 제36권. 제1호.
- 이희옥(2012a). “김정은 체제를 보는 중국의 시각.” 『동아시아브리프』 . 제7권. 제1호.
- 이희옥(2012b). “중국의 부상과 한중관계의 새로운 위상.” 『한국과 국제정치』 . 제28권. 제4호.
- 주장환(2011). “중국 제5세대 정치엘리트.” 『국가전략』 . 제17권. 제3호.
- 한석희(2008). “중국의 魅力攻勢에 대한 비판적 검토.” 『국제지역연구』 . 제12권. 제2호.
- 한석희(2012). “시진핑 지도부의 대외관계 분석-대미정책과 대북정책을 중심으로.” 『국가전략』 . 제18권. 제4호
- Chase, Michael S.(2012a). “China’s Search for a ‘New Type of Great Power Relationship’.” *ChinaBrief* Vol. XII. Issue. 17.
- Chase, Michael S.(2012b). “Debating a Rising China’s Role in International Affairs.” *ChinaBrief* Vol. XII. Issue. 24.
- Kurlantzick, Joshua(2007). *Charm Offensive: How China’s Soft Power*

*Is Transforming the World*. New Haven: Yale University Press.

Li, Cheng(2012). “The Battle for China’s Top Nine Leadership Posts.” *The Washington Quarterly*. Winter.

Lieberthal, Kenneth and Wang, Jisi(2012). “Addressing U.S.-China Strategic Distrust.” *John L. Thornton China Center Monograph Series*. No. 4.

Manyin, Mark E., Daggett, Stephen, Dolven, Ben, Lawrence, Susan V., Martin, Michael F., Rourke, Ronald O’ and Vaughn, Bruce(2012). “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s ‘Rebalancing’ Toward Asia.” CRS Report for Congress.

Ross, Robert S.(2012). “The Problem With the Pivot: Obama’s New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive.” *Foreign Affairs*. Vol. 91. Issue 6.

Swaine, Michael D.(2011). “China’s Assertive Behavior Part One: On ‘Core Interests’.” *China Leadership Monitor*. No. 34.

Donilon, Tom. “America is Back in the Pacific and will Uphold the Rules.” *Financial Times*. November 27, 2011.

Indyk, Martin. “The Re-Pivot.” *Foreign Policy*. November 20, 2012.

國務院新聞辦公室(2011). 『中國的和平發展』白皮書.

李開盛(2012). “中國外交的新境界.” 『陽光半月刊』.

門洪華主編(2007). 『中國: 軟實力方略』. 浙江人民出版社.

袁鵬(2012). “關於構建中美新型大國關係的戰略思考.” 『現代國際關係』. 第5期.

張錫鎮(2001). “東亞地區合作進程與有關各方的態度和立場.” 『東南亞研究』. 第5期.

朱鋒(2012). “奧巴馬政府‘轉身亞洲’戰略與中美關係.” 『現代國際關係』. 第4期.

“胡錦濤出席第四輪中美戰略與經濟對話開幕式並致辭.” 『新華網』. 2012년

5월 3일.

胡錦濤. “堅定不移沿着中國特色社會主義道路前進 爲全面建成小康社會而奮  
鬥.” 在中國共產黨 第十八次全國代表大會上的報告. 2012년 11월  
8일.

“撇開毛思想 習帥首次系統闡術外交觀.” 『多維新聞網』. 2013년 1월 30일.

“十八大報告棄‘不對任何國家構成軍事威脅.’” 『多維新聞網』. 2012년 11월  
12일.

“習近平在美國友好團體歡迎午宴上的演講-共創中美合作伙伴關係的美好明  
天.” 『新華網』. 2012년 2월 16일.

“習近平在常委見面會上的講話.” 『新華網』. 2012년 11월 15일.

“中國外交站在十字路口.” 『多維新聞網』. 2012년 11월 3일.

『연합뉴스』. 2012년 11월 15일, 2012년 11월 21일, 2013년 3월 5일.

『東方早報』. 2012년 12월 3일.

『環球時報』. 2012년 4월 14일, 2012년 11월 22일.

『齊魯晚報』. 2012년 4월 25일.

『京華時報』. 2012년 4월 27일.

『人民日報』. 2012년 4월 24일.

『新華網』. 2013년 1월 29일, 2013년 3월 5일.

중국국방부 홈페이지(<http://www.mod.gov.cn>). (2012년 4월 27일 검색)

중국외교부 홈페이지([http://www.mfa.gov.cn/mfa\\_chn](http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn)). (2013년 3월 10일 검색)

한국 외교통상부 홈페이지(<http://www.mofat.go.kr>). (2013년 3월 10일 검색)

한국 외교통상부 동북아국 중국정세분석팀 e-중국이슈 9호. 2012년 4월 2  
일. <http://asia2.mofat.go.kr/NL/9th/html/mail.html>. (2012년 5월  
1일 검색)

“胡錦濤會見美國總統奧巴馬.” 2012년 6월 20일. <http://www.mfa.gov>.

[cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t943158.shtml](http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t943158.shtml). (2013년 3월 1일 검색)

| 논문투고일 : 2013년 03월 15일 |

| 논문심사일 : 2013년 03월 20일 |

| 게재확정일 : 2013년 04월 12일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 20, No. 1 (2013)

## **China's New Leadership of Xi Jinping and the Prospect of Its Foreign Policy**

**Young-Hak Lee**

(Sungkyun Institute of China Studies)

At the close of China's 18th Party Congress as well as the 12th National People's Congress, the new leadership under Xi Jinping assumed power for the next 10 years. Facing the growing necessity to respond to a number of internal and external challenges in accordance with its foreign policy objectives, China's new leadership is expected to pursue 'responsible power diplomacy' while simultaneously continuing its aggressive moves such as the military buildup. With regard to U.S.-China relations, the two countries are likely to continue to show the repeating patterns of cooperation and conflict, even though China has recently begun to promote 'a new type of great power relationship' with the U.S. in an attempt to forge mutually beneficial relations based on close dialogue and cooperation. Regarding China's maritime disputes on its periphery, China is likely to maintain a hard-line stance to defend its 'core interests'. However, China is also seeking to pursue more sophisticated and balanced approaches in foreign policy by placing equal emphasis on diplomatic measures as reflected in its 'charm offensive' policy. In the wake of North Korea's third nuclear test, the international community is paying closer attention to China's North Korea policy. But, it still remains to be seen if the Chinese government signals a shift from the current strategic dilemma and seeks other alternative approaches to

manage and ultimately resolve Pyongyang's nuclear problems.

Under this circumstance, the ROK government should prevent any potential spill-over effects stemming from the deteriorating U.S.-China relations on the Korean Peninsula. Similarly, it is equally important for Seoul to increase a possibility that the cooperative and collaborative relationship between the U.S. and China contributes toward achieving the ROK's strategic objectives, which include the maintenance of peace and stability on the Korean Peninsula, denuclearization of North Korea and development of inter-Korean relations. At the same time, the ROK government should maintain a strategic balance between the ROK-U.S. alliance and the ROK-China strategic cooperative partnership as well. In particular, the ROK government needs to take advantage of China's 'responsible power diplomacy' in its policy toward China and prepare its own strategic leverage against Beijing's assertive behavior in foreign policy. Moreover, the ROK should also upgrade the existing strategic dialogue at the vice foreign ministerial level with China to further strengthen strategic bilateral cooperation in the coming years.

Key words: China's New Leadership, Responsible Power Diplomacy, U. S.-China Relations, East Asia Policy, Policy toward the Korean Peninsula