

시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향

: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석

2013. 3

통일정세분석 2013-03

시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향

: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석

2013. 3

전병곤 (통일학술정보센터 소장)

이기현 (국제관계연구센터 부연구위원)

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

I. 문제제기	1
II. 지도부 개편 결과 및 평가	2
1. 지도부 인선 결과와 기구개편	2
2. 평가: 시진핑 체제의 공식화	7
III. 시진핑 체제의 대내외정책 방향	9
1. 대내정책 방향	9
2. 대외정책 방향	12
IV. 한반도정책에의 함의	15
1. 정책기조	15
2. 대한국정책	17
3. 대북한정책	19
V. 정책적 고려사항	21

표 목 차

<표 1> 중국 지도부 현황	3
<표 2> 국무원 내각 명단	6

I. 문제제기

- 중국은 전국에서 선출된 지역별, 직능별, 민족별 대표 2,965명(출석정원 2987명)이 참가한 가운데 제12기 전국인민대표대회 제1차 회의(이하 12기 전국인대)를 개최(3.5~3.18)하였음.
- 12기 전국인대는 후진타오(胡錦濤)정부를 마감하는 동시에, 새로운 임기(2013~2018) 5년간 중국을 이끌 지도부를 선출하고 대내외정책방향을 결정하는 중요한 회의였음.
 - 국가주석 및 부주석, 국가중앙군사위, 전국인대, 국무원, 최고인민법원, 최고인민검찰원의 수장 등 신 지도부를 선출
 - 후진타오 정부 집권 2기에 대한 회고 및 향후 중국의 대내외정책 방향을 제시한 정부업무보고, 신정부의 국무원 기구개혁 및 기능전환 방안, 국민경제·사회발전계획안, 정부예산안 등을 심의·확정
- 특히 이번 회의는 18차 당대회(2012.11)에서 당 총서기로 선출된 시진핑(習近平)의 집권 1기를 공식화하였는바, G2로 부상한 중국의 향후 대내외 국정운영 방향에 대한 분석의 필요성이 제기됨.
- 따라서 본 보고서는 12기 전국인대에서 확정된 시진핑 정부의 인선 결과를 평가하고, 시진핑 지도부의 대내외정책 방향을 분석·전망한 후, 한반도에 주는 정책적 함의와 고려사항을 제시하고자 함.

II. 지도부 개편 결과 및 평가

1. 지도부 인선 결과와 기구개편

가. 지도부 인선결과

- 12기 전국인대에서는 시진핑이 중국을 대표해 국가업무 전반을 관할하는 국가주석에 선출되었으며, 18차 당 대회에서 정치국원에 머문 리위안차오(李源潮)가 국가 부주석으로 선출되었음.
- 헌법상 최고 권력기관인 전국인대 상무위원장에는 장더장(張德江) 당 정치국 상무위원이 선출되었고, 13명의 부위원장, 161명(174명 출마)의 상무위원들로 12기 전국인대 상무위원회가 구성됨.
 - 부위원장 13명 중 리젠궈(李建國) 외 전원 교체
 - 부위원장 중 1명의 정치국 위원, 5명의 당 중앙위원, 3명의 지방 간부 출신 포진
 - 상무위원 탈락률 8%(13명)
- 중앙정부인 국무원 총리에는 리커창(李克強)이 선출되었으며, 4명의 부총리, 5명의 국무원, 25명의 부장·주임(장관급)들로 내각이 구성됨.
 - 부총리: 장가오리(張高麗, 재정·세무·금융 담당), 류엔둥(劉延東, 여, 과학기술·교육·문화 담당), 왕양(汪洋, 국가발전계획위원회·국토자원·주택건설 담당), 마카이(馬凱, 농업·소수민족 담당)
 - 국무원: 양징(楊晶, 몽고족, 국무원 비서장 겸임), 창완취안(常完全, 국방부장겸임), 양제츠(楊潔篪, 외교담당), 귀성쿤(郭

聲琨,公安부장 겸임), 왕용(王勇, 국무원 국유자산관리감독위원회 주임)

- 중국의 군을 통수하는 국가 중앙군사위원회는 시진핑 주석을 포함 부주석 2인과 위원 8인 등 총 11인으로 구성되었음.¹⁾
 - 중앙군사위 부주석: 판창룡(范長龍, 신임), 쉬치량(許其亮, 승진)
 - 중앙군사위원: 창완취안(常萬全, 유임), 팡펑후이(房峰輝, 신임), 장양(張陽, 신임), 자오커스(趙克石, 신임), 장여우샤(張又俠, 신임), 우성리(吳勝利, 유임), 마샤오텐(馬曉天, 신임), 웨이펑허(魏鳳和, 신임)
- 사법기관인 최고인민법원장에 저우창(周強)을 새로 선출하고, 최고인민검찰원장에 차오젠밍(曹建明)이 유임됨.

<표 1> 중국 지도부 현황

직위	성명	출생 년도	출신지	최종학교	비고	
국가주석	시진핑(習近平)	1953	섬서	청화대(박사)		
국가부주석	리위안차오(李源潮)	1950	강소	중앙당교(박사)		
전국인대 상무위원장	장더장(張德江)	1946	요녕	김일성종합대		
국 무 원	총리	리커창(李克強)	1955	안휘	북경대(박사)	
	부총리	장가오리(張高麗)	1946	복건	하문대	
	부총리	류옌둥(劉延東)	1945	강소	길림대(박사)	여(女)
	부총리	왕양(汪洋)	1955	안휘	중국과기대(석사)	
	부총리	마카이(馬凱)	1946	상해	인민대(석사)	

1) 국가 중앙군사위원회와 당 중앙군사위원회 편제 및 인적 구성은 같으며 18차 당 대회의 인사 결과를 그대로 반영함.

직위	성명	출생 년도	출신지	최종학교	비고
국무위원	양징(楊晶)	1953	내몽고	사회과학원	몽고족, 국무원 비서장(겸)
	창완취안(常完全)	1949	하남	섬서위남사범전문대	국방부장(겸)
	양제츠(楊洁篪)	1950	상해	남경대(박사)	
	귀성쿤(郭聲琨)	1954	강서	북경과기대(박사)	공안부장(겸)
	왕용(王勇)	1955	요녕	하얼빈공업대(석사)	
국가 중앙 군사 위원 회	주석	시진핑(習近平)	1953	섬서	청화대(박사)
	부주석	판창룽(范長龍)	1947	요녕	중앙당교
		쉬치량(許其亮)	1950	산둥	공군제5항공학교
중국인민정치협 상회의 주석*	위정성(俞正聲)	1945	절강	하얼빈군사공정학원	
최고인민법원장	저우창(周強)	1960	호북	서남정법학원(석사)	
최고인민검찰원장	차오젠밍(曹建明)	1955	강소	화동정법학원(석사)	유임

* 12기 중국인민정치협상회의(3.3~3.14)에서 선출
출처: <<http://www.gov.cn>>; <<http://www.cppcc.gov.cn>>.

나. 기구개편

- 이번 전국인대에서는 중국공산당 18기2중전회(2013.2)에서 결정된 『국무원 기구개혁과 직능전환 방안』이 통과(찬성 2,875표, 반대 56표, 기권 26표)됨에 따라 기존 27개의 부·위원회를 25개로 축소하는 정부 기구 개혁을 단행했음.
 - 기구 수의 축소보다 기능 개선에 초점

- 정부기구 개혁방향은 정부기능을 효율적으로 조정하는 대부제(大部制)²⁾의 원칙 하에서 정부의 과도한 시장 개입을 축소하고 대민 서비스를 확대하는 것임.
 - 즉, 과도한 정부심사 축소, 투자심사권 지방이양, 공·상업 등록 제도 개혁 등을 통해 시장의 활성화를 추진하는 한편,
 - 부패의 온상인 철도부문과 민생과 직결된 식품안전, 의료, 복지 개혁을 통해 공공서비스 기능을 확대

- 구체적으로 철도부를 교통운수부로, 위생부와 국가인구계획생육위원회를 국가위생계획생육위원회로 통합하고, 기능 조정을 통해 4개의 국을 신설 또는 개편하였음.
 - 식약품감독관리국과 관련 부서를 신설된 국가식약품감독관리총국으로 통폐합
 - 방송, 신문관련 부서를 신설된 국가신문출판방송영화TV총국으로 통폐합
 - 에너지자원국, 국가전력감독위 등 에너지 자원 관련 부서를 신설된 국가에너지자원국으로 통폐합
 - 각 부처에 분산된 해양업무를 통합한 국가해양국(국토자원부 산하)의 기능과 권한을 확대

- 기구개편 결과에 따른 내각 구성원은 <표2>와 같음.
 - 장관 25명 중 16명이 유임되고, 신임은 9명에 불과

2) 대부제란 정부기구 중 유사한 업무기능을 수행하는 부처와 위원회 등을 통합, 집중관리를 통한 정부의 효율성 제고, 행정비용 절감, 감독 강화 및 합리적 관리체계 구축 등을 목표로 한 후진타오 집권 2기의 정부기구 개혁을 지칭함.

<표2> 국무원 내각 명단

직위	성명	출생 년도	출신지	최종학교	비고
외교부장	왕이(王毅)	1953	북경	외교학원 (박사수료)	신임, 대만사무관공실 주임(전)
국방부장	창안취안(常万全)	1949	하남	섬서위남 사범전문대	신임, 국무위원(겸)
국가발전개혁위 원회 주임	쉬샤오스(徐紹史)	1951	절강	남개대(석사)	신임, 국토자원부장(전)
교육부장	위안구이런(袁貴仁)	1950	안휘	북경사범대 (석사)	유임
과학기술부장	완강(万綱)	1952	상해	독일크라우살대 (박사)	유임
공업정보부장	마오웨이(苗圩)	1955	북경	중앙당교	유임
국가민족사무위 원회 주임	왕정웨이(王正偉)	1957	령하	중앙민족대(박사)	신임, 회족, 닝샤자치구 주석(전)
공안부장	귀성쿤(郭聲琨)	1954	강서	북경과기대 (박사)	유임, 국무위원 (겸)
국가안전부장	경후이창(耿惠昌)	1951	하북	미상	유임
감찰부장	황수셴(黃樹賢)	1954	강소	남경대	신임, 중앙기율검사위 부서기(전)
민정부장	리리궈(李立國)	1953	하북	동북공업학원 (석사)	유임
사법부장	우아이잉(吳愛英)	1951	산둥	중앙당교	유임, 여
재정부장	러우지웨이(樓繼偉)	1950	절강	사회과학원 (석사)	신임, 중국투자공사 (CIC) 사장(전)
인력자원사회보 장부장	인웨이민(尹蔚民)	1953	하북	길림대(석사)	유임
국토자원부장	장다밍(姜大明)	1953	산둥	중앙당교	신임, 산둥성장(전)
환경보호부장	저우성셴(周生賢)	1949	령하	오충사범대	연임
주택도농건설부장	장웨이신(姜偉新)	1949	흑룡강	북경대	연임
교통운수부장	양촨탕(楊傳堂)	1954	산둥	사회과학원 (석사)	연임
수리부장	천레이(陳雷)	1954	북경	화북수리학원 (석사)	연임

직위	성명	출생 년도	출신지	최종학교	비고
농업부장	한창푸(韓長賦)	1954	흑룡강	청화대(박사)	연임
상무부장	가오후청(高虎城)	1951	산서	파리7대학 (박사)	신임, 상무부 부부장(전)
문화부장	차이우(蔡武)	1949	감숙	북경대(박사)	연임
국가위생계획생 육위원회 주임	리빈(李斌)	1954	요녕	길림대(박사)	신임, 여 인취성성장(전)
중국인민은행장	저우샤오촨(周小川)	1948	강소	청화대(박사)	연임
중국심계서장	류자이(劉家義)	1956	중경	서남재경대	연임

출처: <<http://www.gov.cn>>; <<http://baike.baidu.com/view/493479.htm>>.

2. 평가: 시진핑 체제의 공식화

- 시진핑은 18차 당 대회(2012. 11)에서 당 총서기와 당 중앙군사위 주석에 선출되는데 이어, 이번 대회에서 권력의 핵심인 국가주석 및 국가 중앙군사위 주석에 선출됨으로써 향후 5년간 중국의 당·정·군 3권을 장악한 최고지도자의 반열에 올랐음.
 - 시진핑은 후진타오로부터 3권을 완전 계승함으로써 명실상부한 최고실권자로 등극
 - 시차를 두고 군권을 이양받은 장쩌민, 후진타오와 달리 통치력의 상대적 안정 및 강화
- 이밖에 국무원 총리(리커창), 전인대 상무위원장(장더장), 중국인민정치협상회의 주석(위정성) 등 국가 지도자급 직위의 수반도 모두 교체됨으로써, 시진핑을 핵심으로 하는 집단지도체제로의 권력교체도 마무리된 것으로 평가됨.

- 또한 권력 서열 2위인 리커창이 국무원 총리에 선출된바, 향후 10년 간 중국은 후진타오-원자바오(溫家寶) 중심의 4세대 지도부를 계승한 시진핑-리커창 체제로 운용될 것임을 예고함.
 - 리위안차오(국가부주석), 왕양(부총리) 등 5세대의 약진도 주목³⁾
- 금번 시진핑 지도부는 전문성과 인문사회관료의 비중 증가, 문혁(하방), 천안문 사건, 개혁개방의 성과에 대한 공동 경험 등의 특성을 갖고 있는바, 이 점이 향후 중국의 대내외정책 수행과정에 반영될 가능성이 있음.
 - 중앙정부인 국무원 내각 33인 전원이 대졸자이며, 박사학위 소지자도 13명(39%)으로 역대 최고
 - 기술관료(8명)보다 인문사회관료(25명)가 압도적 다수
- 그럼에도 불구하고 금번 인선 결과는 4세대와 5세대 간 단절·변화보다 지속과 안정을 위해 상호 업무분장과 화합을 중시하는 전통이 반영된 것으로 평가됨.
 - 제도화보다 타협과 합의를 중시한 18차 당 대회 인선 결과의 반영
 - 부장(장관)의 유임 비율과 평균 연령이 높은 점도 이를 방증
- 다만, 금번 인선 결과는 중국의 권력교체 과정에서 법과 제도에 의한 ‘공식 정치(formal politics)’보다 합의에 의해 이루어지는 ‘비공식 정치(informal politics)’와 당-국가(party-states) 체제의 특성이 여전히 지속되고 있음을 보여주고 있음.

3) 리위안차오의 경우 인준투표결과 반대표 80표, 기권표 37표가 나와(시진핑 국가부주석 투표결과는 반대표와 기권표를 합쳐 4표에 불과) 국가부주석직을 두고 류원산과 당내 경합이 치열했음을 유추할 수 있음.

- 당 지도부가 국가기구의 수반으로 내정
 - 등액(等額)선거와 차액(差額)선거 방식으로 선출⁴⁾
- 이로 인해 장쩌민과 후진타오 등 선대 지도부의 영향력이 건재한바, 전반기는 독자적인 권력행사 기반 마련을 위한 권력이양의 안정적 변화가, 후반기에는 통치 철학 구축이 향후 시진핑 체제의 과제가 될 전망이다.

Ⅲ. 시진핑 체제의 대내외정책 방향

1. 대내정책 방향

- 시진핑 지도부의 당면과제는 중국이 지난 30여 년간 권위주의 정치체제(일당 지배체제)와 시장 지향적인 개혁개방정책의 결합을 통해 G2로 부상한 것이지만 이 과정에서 출현한 산적한 문제점들을 해소하며 향후(10년간)에도 중국의 지속적인 부상을 실현하는 것임.
- 이와 관련해 시진핑 시기의 중국은 경제활동인구의 감소, 지역 및 빈부격차, 부패, 소수민족문제 등 국내의 정치사회적 불안으로 인해 성장이 둔화 내지 정체되는 중진국의 함정에 빠질 것이라는 전망이 있는 반면,
 - 상기 문제들을 성공적으로 극복하고 지속적인 국력신장을 이룩해 2020년 이후 미국을 능가하는 강대국으로 부상할 것이란 견해도 존재

4) 등액선거란 단독 입후보자에 대한 찬성, 반대, 기권을 표기하는 방식이고, 차액선거란 선출할 인원보다 후보자의 수가 더 많은 제한된 경쟁선거로 전인대 상무위원에만 적용됨.

- 12기 전국인대에서 나타난 시진핑 정부의 국정운영 방향은 중국특색의 사회주의 틀 하에서 과학적 발전관에 의거 사상해방과 개혁개방 수단을 통한 전면적 소강사회(2020년까지 국민소득 1만 달러 달성)의 실현이며, 이는 정부 정책목표로 투영되었는바, 핵심은 안정과 발전의 조화임.
 - ‘국가부강, 민족부흥, 국민행복’이란 중국의 꿈을 제시하고 단결을 강조
 - 향후 10년간 중국의 3대 과제로 “경제발전, 민생개선, 공정사회 건설”을 제시⁵⁾
- 시진핑 정부의 거시경제정책 방향은 7.5%의 성장을 목표로 양적 성장에서 질적 성장으로 전환하는 한편, 수출과 내수, 성장과 분배의 균형을 통해 민생안정을 도모하는 것임.
- 구체적으로 지속적 발전을 위해 시진핑 정부는 2012년 대비 4,000억 위안 증가한 1조 2천억 위안(한화 약 215조)의 투입계획을 제시, 균형 발전을 위한 서부대개발과 도시화 건설, 국유기업 개혁 및 산업구조 조정에 주력하는 한편, 이를 기획·추진할 경제라인을 구축함.
 - 광둥성 서기 시절 강한 시장개혁을 추진했던 왕양의 산업담당 부총리 발탁
 - 경제정책 전반을 기획할 농업담당 부총리(마카이), 재정부장(리우지웨이), 인민은행장(저우샤오촨) 등에 시장친화형 경제관료를 배치
 - 상반기 중 ‘국유기업개혁안’을 마련할 계획이나 정치적 유대와 이해관계를 어떻게 극복할 것인지가 관건

5) 리커창 총리의 12기 전국인대 1차 회의 폐막 기자회견은 다음을 참조 “李克強總理會見中外記者,” <http://www.npc.gov.cn/npc/zhibo/zzzb28/node_9634.htm> (검색일: 2013.3.18).

- 또한 민생개선과 공정사회 건설을 통해 효율적 분배와 부패문제 등 국민의 불만을 해소하고 정치사회적 안정에도 주력할 전망이다.
 - 도시지역 일자리 창출(900만 개), 실업률 억제(4.6% 이내), 통화팽창의 억제를 통한 소비자물가 통제(3.5% 이하), 서민주택 공급확대와 부동산 가격 안정화 조치, 의료, 교육, 사회복지, 환경보호, 식품안전 등에 집중 투자하는 계획을 제시하는 한편,
 - 부패척결을 위한 반부패 법안 등 법률체계의 구비에도 박차를 가할 전망⁶⁾

- 이러한 정책방향은 국무원 기구개편에도 반영된바, 여론의 효율적 관리와 안정적 통제를 중시하는 노선을 유지할 것임.
 - 철도 및 식품위생 안전사고 및 언론의 신뢰성에 대한 대중의 불만을 해소할 수 있는 기능 확대

- 정치개혁 역시 민심이반과 정치사회적 불안요인을 안정적으로 통제하면서 성장을 주도하기 위해 서구식 정치개혁이 아닌 사회주의민주법제의 건설을 주창하며,⁷⁾ 경제발전 과실의 효율적 분배에 초점을 둔 점진적 방향으로 추진될 것임.
 - 인민의 정치참여 제한적 확대, 법치 및 행정서비스, 당정 감독체계 강화 등에 국한

6) 18차 당 대회에 이어 12기 전국인대에서도 반부패 기조가 강조된바, 향후 부패방지 및 처벌을 위한 법제화가 시도될 예정임.

7) 양회(兩會) 기간 중 장더장 전국인대 상무위원장과 위정성 정협위원장이 “서구식 정치모델을 모방하지 않을 것”이라고 언급함으로써 중국식 정치개혁의 범주를 설정한 바 있음.

- 중국의 대표적 인권침해제도로 지적되어 온 노동교화제⁸⁾에 대한 개혁을 시사한 점 이외에 인권 및 소수민족문제에 대한 근본적 조치 미흡
 - 단, 사상해방 등 정치개혁에 대한 논의는 지속될 가능성
- 향후 시진핑 시기 성장과 분배 등 정책적 효과가 클수록 중국 내부의 불만과 불안정성은 감소할 것이고 반대의 경우는 증가할 것이나, 단기적으로 서구식 정치민주화나 대규모 사회적 혼란과 같은 변화가 일어날 가능성은 낮음.
- 주된 이유로 경제성장과 중화민족주의의 결합, 개혁개방의 성과를 향유한 신중산층이 민주화보다 당 지배체제를 옹호, 혼란보다 안정을 중시하는 전통 관념의 존재, 중국공산당의 대안세력 부재 및 강한 통제력 등
 - 단, 장기적으로 서구식 민주화 요구의 가능성은 존재, 지속 관찰 필요

2. 대외정책 방향

- 시진핑 지도부의 대외적 당면과제는 중국의 부상을 견제하려는 외부의 압력을 완화시키면서 G2에 걸맞은 국제적 지위와 영향력을 지속적으로 확대, 확산시키는 것임.

8) 노동교화제는 범죄인으로 취급할 정도는 아니나 위법행위가 있으면 행정당국이 정식재판 없이 최장 4년간 강제노동과 사상교육을 시킬 수 있는 제도로써, 최근 이 제도의 폐지를 주장한 중국 정법 관련 주요 인사들의 견해가 반영될 것이라는 기대도 높았음.

- 이에 따라 향후 중국은 안정적이고 우호적인 외부환경의 창출을 위해 유화적인 대외정책을 추진할 것이라는 낙관적 견해와
 - 중화민족의 부흥과 확장된 국가이익의 수호를 위한 적극적이고 강경한 대외행보를 보일 것이라는 우려가 동시에 존재
- o 시진핑 정부는 국내문제의 해결 및 전면적 소강사회의 실현에 유리한 외부환경의 조성을 위해 안정적·평화적 지역질서의 유지 및 창출에 전략적 목적을 두고 있음.
- ‘평화,’ ‘발전,’ ‘협력,’ ‘상생’ 등의 가치를 강조하며, ‘선린우호,’ ‘동반자,’ ‘호혜협력’ 등을 주장
 - 국내 불안요인의 증가로 대외팽창 추구에 제약
 - 국제 금융위기 및 북핵문제로 안보적 불안정성도 증가
 - 중국의 부상에 대한 주변국의 위협 인식을 고려
- o 그러나 중국은 G2로서 부상한 자국의 국제적 위상의 확대 및 확산과 이익을 수호하는데 이전보다 더 적극적인 행태를 보일 것으로 예상됨.
- ‘국가주권, 안보, 발전이익’의 수호를 강조⁹⁾
 - ‘중화민족의 위대한 부흥’과 ‘중국의 꿈’ 실현을 강조하며 자신감을 대내외에 과시¹⁰⁾
 - 영토 및 해외의 합법적 권익 수호 중시(국가해양국의 기능 강화)
 - 국방예산도 전년대비 10.7% 증액

9) 양제츠 외교부장(전) 전국인대 기자회견은 다음을 참조 “外交部部長楊潔篪就中國外交政策和對外關係答中外記者問(3.9),” <http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/09/c_114964380.htm> (검색일: 2013.3.10).

10) “習近平在十二屆全國人大一次會議閉幕會上發表重要講話 (3.17),” <http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/17/c_115052635.htm> (검색일: 2013.3.17).

- 이를 위해 글로벌 차원에서 시진핑 정부는 책임대국으로서 국제질서의 형성에 적극적인 참여와 역할을 수행할 의지를 보일 것임.
 - 중국이 G2로 성장했음에도 불구하고 당분간 국제질서의 변화를 단독으로 견인해낼 수 없는바, 국제기구와 신흥경제대국 및 개도국들과의 연대를 강화
 - UN, G20, BRICs, SCO, APEC 등

- 중국 대외전략의 핵심인 대미정책은 자국의 증대된 위상에 걸맞은 새로운 협력관계의 형성을 통해 미국의 대중 견제를 완화시키면서 자국의 부상에 유리한 환경을 구축하고자 할 것임.
 - 미국은 아시아 재균형정책을 추진하면서 중국에 대한 전략적 견제를 강화하면서도 경제위기 극복과 지역 및 글로벌 이슈의 해결을 위해 중국과의 협력을 필요로 함.
 - 중국 역시 러시아와 전방위 전략적 협력관계 강화를 통해 미국의 견제를 완화시키는 한편, 미국에 상호존중과 협력을 통한 상생의 ‘신형대국관계(新型大國關係)’ 건설을 제시
 - 이런 점에서 미국통인 양제츠 외교담당 국무위원, 장예수 외교부 상무부부장, 추이텐카이 주미대사 등 대미 외교라인의 강화는 주목됨.
 - 다만, 경쟁과 협력이 중첩되는 미중관계에서 향후 중국의 국력이 부상할수록 경쟁적 측면이 증가할 가능성 존재

- 특히, 주변지역인 동아시아 차원에서 중국은 자국의 부상을 견제하려는 역학구도 변화에 민감하게 반응하며, 자국 주도의 질서형성을 위해 적극적인 역할과 행보를 강화하는 경향을 보일 것임.

- 오랫동안 아시아 외교를 담당해온 왕이의 외교부장 발탁도 중국의 아시아 중시 경향을 반영¹¹⁾
- 주변국과 동반성장을 도모하는 실리 협력을 강화하는 한편, 미국 주도의 TPP에 대응하는 한중 FTA 및 지역전면경제동반자관계(RCEP)를 적극 추구
- 남·동중국해 영유권 분쟁에 대비 국가해양국을 확대, 개편한 중국은 조어도 분쟁을 겪고 있는 일본과 경쟁구도 속에서 대화와 협상을 모색할 것이나, 강경대응의 가능성도 배제할 수 없음.

IV. 한반도정책에의 함의

1. 정책기조

- 국내문제의 해결과 평화발전을 통한 부상 및 증대된 국가이익을 수호하는데 유리한 외부환경을 마련하려는 시진핑 정부는 ‘한반도의 평화와 안정 유지, 비핵화 실현, 영향력 우위를 통한 대국으로서의 입지 강화’ 등 기존 한반도정책 기조를 대부분 계승할 것으로 전망됨.
 - ‘평화와 안정 유지’는 가장 핵심이며 포괄적으로 적용

11) 왕이 신임 외교부장은 외교부 아시아 담당국장, 외교부 부부장을 거쳐, 6자회담 수석대표, 주일대사, 대만사무관공실 주임을 역임한 바 있음. 중국의 외교적 중요성이 증대하면서 외교담당 부총리직 신설과 왕후닝 정치국원의 외교정책 총괄에 대한 관측이 있었으나 현실화되지 않음. 단, 왕후닝은 당 정치국원 25명 중 유일하게 별도의 직책이 지정되지 않아 추후 그의 역할이 주목됨.

- ‘영향력 우위를 통한 입지 강화’는 중국의 부상에 따른 중요한 고려 요인으로 작용
- o 2020년까지 ‘전면적 샤오강(小康)’ 사회를 달성하려는 시진핑 정부의 입장에서 한반도의 불안정은 중국에 유리한 질서 형성에 부담이 될 뿐만 아니라 중국의 국익인 안보와 발전이익을 침해하는 사안으로 인식될 수 있음.
 - 예를 들면, 한반도의 불안정을 초래하는 북한의 긴장고조 행위는 중국의 발전이익을 저해
 - 한미동맹의 강화와 이를 통한 대북 강압조치는 중국의 안보이익을 저해할 수 있는 요인으로 인식
- o 중국은 한반도에서의 영향력 강화를 위해 남북한과 균형외교를 추구하면서 지역적 차원에서 자국의 이익을 극대화하기 위한 교두보를 확보하려는 기조를 유지할 것임.
 - 북한은 미국 견제에 대응하면서 주도권 경쟁을 위한 외교안보적 완충지대로서의 가치 유효
 - 중장기적으로 북한과는 정상국가 간 관계, 한국과는 전략적 협력 동반자 관계를 지향
- o 따라서 중국은 남북한 교류협력 확대를 통한 공존공영, 한반도평화체제 구축, 한반도의 자주적 평화통일, 비핵화 등을 지지하는 공식적 입장을 유지할 것이나, 한반도의 현상을 타파할 수 있는 북한의 급변사태나 급격한 통일에 대해서는 반대하는 입장임.
- o 이는 당분간 한반도의 조기 통일보다 현상유지가 경제성장을 통한 국력제고에 주력해야 하는 중국의 국익에 가장 부합함을 의미하는 바,

향후에도 한반도의 상황을 안정적으로 관리하면서 영향력을 점진적·전략적으로 증대시키려는 정책을 구사할 것으로 판단됨.¹²⁾

2. 대한국정책

- 중국은 평화발전과 핵심이익 수호에 한국과의 협력관계 구축이 유리한바, 시진핑 정부도 기 합의한 전략적 협력 동반자 관계에 따른 한중관계의 진전을 지속적으로 추진할 것임.
 - 한국과의 협력관계는 자국에 유리한 역내 질서 수립에 유리할 뿐만 아니라 국제사회에서 책임 대국 역할 수행에도 중요
 - 중국이 부상할수록 대미, 대일 관계를 고려한 한국과의 관계설정은 전략적으로 중요

- 시진핑 정부는 출범 초기 중국 중심의 시장통합질서 형성 차원에서 3대 무역상대국인 한국과의 경제협력 안정 및 제도화를 위한 FTA 추진 등 경제 분야에서의 협력을 확대하는 한편, 외교안보 영역에서의 소통 확대와 신뢰증진을 위한 노력도 추진할 것으로 전망됨.

12) 이러한 관점을 잘 나타내고 있는 중국 학자의 글로는 張璉瑰, “朝鮮半島的統一與中國,” 『當代亞太』, 2004年 第5期, pp. 35-36; 그러나 중국 내에 일부지만 이에 반대하는 의견도 발견됨. 즉, 한반도는 중국의 안보와 경제이익에 중요한 전략지역임에는 분명하나, 북한의 안보 전략적 가치를 중시하며 한반도의 현상유지를 채택할 경우 중국이 얻을 수 있는 이익은 국제적 발언권을 일부 확보하는 수준에 그칠 것이며, 오히려 경제적 실리 면에서 더 큰 손실을 볼 수 있다는 주장이 그것임. 金強一, “解決朝鮮半島問題的方法,視角,及路徑選擇,” 『東北亞論壇』, 2012年 第2期, pp. 47-56.

- 단, 이 과정에서 상호실리 추구 및 이해·신뢰 부족으로 파생된 마찰도 지속
- 특히, 미일동맹의 강화 추세 속에서 한미동맹의 강화가 미국의 중국 견제 라인 편입으로 이어질 것을 우려하는 중국은 한국과의 전략적 협력 동반자 관계를 강화하는 정책방향을 유지할 것임.
 - 주한미군의 역할 확대와 미국주도의 MD체제 및 TPP 참여 경계
 - 중일갈등에 따른 한국의 전략적 가치 상대적 제고
- 중국은 한국정부의 한반도 신뢰프로세스가 남북관계 및 한반도의 안정적 관리에 유리하다고 판단하는바, 북한 문제를 둘러싼 한국과의 외교적 협력을 강화할 가능성이 있음.
 - 6자회담 재개 논의 및 북한 개혁개방 유도
 - 북한(핵)문제로 인한 한미동맹 강화가 중국의 국익에 불리하다는 판단
- 중장기적으로 중국이 부상하여 자국의 이해관계를 전 세계로 확대시키고 세계적 영향력을 갖춘 국가로 변모될 경우 한중 양국의 공통의제가 양자 차원의 문제로 점차 축소될 가능성도 존재하는바, 한중 모두 협력수준의 조정을 필요로 할 것임.
 - 국력 격차로 인한 한중 간 비대칭적 상호의존관계의 가속화 경계

3. 대북한정책

- 중국의 한반도정책 기조에서 볼 때 북한의 평화와 안정, 북한체제의 유지, 북핵문제의 평화적 해결, 대북 영향력 강화 등 기존 중국의 대북 정책 목표 역시 시진핑 정부 하에서도 대부분 계승될 것임.
- 다만, 시진핑 시기 중국은 북한을 전략적 자산으로 간주할 것인지 아니면 전략적 부담으로 간주할 것인지 여부에 따라 대북정책의 변화 가능성이 존재함.
 - 전략적 자산: 미국의 아시아 중시 정책이 지속되는 현 구도에서 북한의 지정학적, 전략적 가치를 유효하게 평가
 - 전략적 부담: 경제난, 탈북자, 핵 보유국화 시도, 도발 등 북한의 행위가 중국의 국익을 침해
 - 장기적으로 전략적 부담이 증가할 가능성 제시
- 특히, 3차 북한 핵실험(2013.2.12)을 둘러싼 중국의 대응에서 중국의 대북정책 변화 가능성이 주목되고 있음.
 - 북한의 장거리 로켓 발사에 대한 유엔 안보리 대북제재 결의안(2087호) 찬성(1.22)
 - 북한의 핵 실험에 대한 유엔 안보리 대북제재 결의안(2094호) 찬성(3.7)
 - 지재룡 주중 북한대사의 초치 사실 외교부 홈페이지에 공개
 - 중국 내 반북여론(‘북한포기론,’ ‘중국 독자제재론’) 증가 및 전국 인대 내부 논의 진행
 - 북한 통관 검사 강화 등 대북제재 결의 이행

- 이러한 중국의 행보는 북한의 핵실험과 4, 5차 핵실험 연내 실시 공언(2.15), 정전협정 일방 폐기 선언(3.5) 등이 이전보다 중국의 국익을 더 크게 저해할 가능성이 있기 때문으로 평가됨.
 - 한반도의 불안정 및 불확실성 증대로 중국의 발전 및 안보이익 침해

- 즉, 중국의 부상에 따른 대외적 이해관계의 확대와 핵심이익의 확산이 중국의 대북정책에도 투영되고 있는바, 북한변수가 중국의 국익을 침해하지 않도록 방지하는 측면과 중국의 국익에 유리하도록 유도하는 측면이 동시에 강화될 것이나 후자의 비중이 점차 증대될 것임.
 - 구체적으로 중국의 발전이익을 침해하는 북한의 긴장고조 행위를 억제할 것이나, 국제사회의 대북제재에 대해서도 중국의 안보이익을 침해하지 않는 수준으로 통제
 - 북한체제의 안정 유지와 같은 안보이익을 더 우선하면서 북한의 긴장고조 행위 억제 및 개혁개방 유도 등과 같은 발전이익을 수호하는 방향을 유지
 - 중국의 북한에 대한 당근과 채찍의 수준도 강화될 수 있음을 시사

- 다만, 북한의 핵개발·보유를 반대하나 대화를 통한 평화적 해결방식(6자회담)을 선호하는 중국의 북핵 정책에는 근본적 변화가 없는 것으로 평가됨.
 - 중국은 긴장 완화와 안정적 관리 차원에서 한반도 문제에 접근하면서도 국제사회의 강압적 대북정책에는 반대
 - 북한의 전략적 중요성에 대한 고려와 국제사회에서 책임 있는 역할 강화라는 요인 사이에서 결정
 - 3차 핵실험 후에도 유엔 안보리 대북제재에 참여하되 북한의 전

략적 가치 상실을 초래할 수 있는 물리적 수단 동원을 제한하는 것 또한 같은 맥락

- “제재가 목적이 아닌 대화와 협상을 위한 절차”

○ 따라서 향후 중국은 북한에 대한 적절한 수준의 압박을 통해 북한의 도발 및 추가 핵실험과 같은 위기조성 행위를 중단시키고 6자회담에 복귀시키는 한편, 대북 경협을 재개·확대를 통해 북한의 개혁개방을 유도하고자 할 것임.

- 북한의 수용 여부에 따라 중국의 대북 압박(안보리 제재 참여와 독자제재) 수준이 결정될 것이나, 북한체제의 붕괴를 초래하지 않을 수준까지 점진적으로 증가할 가능성

- 이 과정에서 김정은의 방중 카드도 주시할 필요

V. 정책적 고려사항

< 한중 전략적 협력 동반자 관계의 내실화 >

○ 시진핑 정부의 당면과제인 평화발전과 핵심이익을 수호하는데 한국의 협력이 필요하고, 우리도 지역·글로벌 차원의 안보·경협, 북한(핵)문제 및 통일, 양자 간 현안 등을 해결하는데 G2로 부상한 중국의 협력이 필요한바, 한중관계의 실질적 진전을 위한 전략적 협력 동반자 관계의 내실화를 추진함.

- 한중 동반자 외교와 한미 동맹외교의 병행발전

< 한중 신정부 간 신뢰형성 및 네트워크 구축 >

- 향후 10년간 중국을 이끌 시진핑-리커창 체제가 공식화된바, 한중 신정부 간 신뢰형성을 위한 정상회담을 조속히 개최하고 다차원·다층적 정책협력 네트워크를 구축·강화함.
 - 현 외교부 차관급 전략대화를 외교-경제 장관급 전략경제대화 로 격상
 - 차관급·실무급 국방대화의 정례화와 1.5 및 2 트랙의 다층적 대화체 형성
 - 특히, 양제츠, 왕이 등 외교라인과 함께 왕후닝의 역할을 주목할 필요
 - 아울러 당 대 당의 관계를 유지하고 있는 북중관계를 고려, 중공 중앙대외연락부(중련부)의 인사도 중시

< 한국의 전략적 가치 활용 >

- 중국이 미일과의 협력 및 경쟁구도에서 한국의 전략적 가치를 중시한다는 점에 주목하고 한중협력을 유인하는데 전략적으로 활용함.
 - 한중 FTA에 적극적인 중국의 전략적 이해를 고려, 신중히 접근하면서도 경제실리 및 남북관계 등 외교안보적 이익을 종합적으로 견인
 - 중국이 경계하는 한국의 MD체제 참여 및 미사일(핵) 강화론, 한일정보보호협정 등을 중국의 협력을 유인할 수 있는 협상카드로 활용

- 한반도문제가 미·중의 전략적 이익 교환에 부속되지 않도록 견제할 수 있는 한·미·중 협의체의 구성 및 남북관계에서 우리의 주도력 발휘

< 한중 민감(갈등) 사안의 선제적 관리 >

- o 중국의 부상에 따른 한중 비대칭적 상호의존관계의 형성이 가속화할 가능성이 있는바, 향후 우리의 국익 및 중국의 협력을 유인하는데 부담이 될 수 있는 잠재적 갈등 사안을 관리하고 우리의 입장을 선제적으로 투영함.
 - 탈북자문제, 불법조업, 역사문제, 재중한인보호, 해양경계선(EEZ) 확정 등
 - 장기적으로 선택과 집중을 통한 중국협력 유인 수단의 개발·확보에도 주력

< 중화민족주의의 형성 경계 >

- o 중화민족의 부흥을 강조한 시진핑 정부는 향후 중국 내부의 불만 및 문제가 격화되거나 외부의 자극이 주어질 경우 중화민족주의를 활용할 가능성이 있는바, 중화민족주의의 폐쇄적 민족주의화를 경계하는 한편, 중화민족주의가 ‘대중화주의(Great China)’로 확산될 가능성에도 대비해야 함.

< 중국의 딜레마를 활용한 북한 변화 유도 방안 마련 >

- 중국은 부상할수록 자국에 유리한 방향으로 북한에 대한 관여의 폭과 수준(제재 및 지원)을 증대시키려하나 중국의 영향력 및 관여 확대에 따른 북한의 자주적 동기도 증대될 수 있어 북중관계의 한계와 중국의 딜레마도 지속될 것임.
 - 중국의 대북정책 변화나 영향력에 대한 과도한 기대와 의존은 북한(핵)문제에 대한 중국의 발언권만 강화시킬 수 있음에 유의하며,
 - 북한(핵)문제의 해결을 위한 북한 변화 유도 방안을 마련하고 중국의 협력을 유인

- 한중은 북한의 도발 억제를 통한 긴장완화, 6자회담을 통한 비핵화, 평화체제 구축, 북한개혁개방 유도 등에서 공동이익을 보유했으나, 북한이 주는 전략적 손실 방지와 책임대국 이미지 제고에 적극적인 중국의 입장을 한중협력을 유인하는데 활용함.
 - 북한의 추가 위협에 대비한 한미일 안보협력 강화 가능성 및 MD체제 구축의 필요성을 중국의 협력 유도에 활용하는 한편,
 - 북한이 도발을 중단하고 6자회담에 복귀할 때까지 국제사회의 대북제재 및 개별국가 차원의 제재에도 동참할 것을 요청

- 북한을 자국의 국익에 유리한 방향으로 유도하려는 중국은 김정은 방중 카드를 활용, 북중 우호협력관계의 대내외 과시, 북핵 제재 국면 해소와 대화 국면 조성, 북중 경협 확대 등을 시도할 가능성이 있는바, 사전에 북한 변화 유도 방안을 한중이 공동으로 마련해야 함.

- 핵 보유를 통한 북한의 생존전략이 효과가 없고 핵 포기 시 더 많은 이익이 있음을 북한에 주지시키는 방법을 한중이 공동으로 마련
- 북한의 시장화와 개혁개방 유도를 위한 한중협력방안 마련

< 한반도 신뢰프로세스와 한중협력의 복합추진전략 강구 >

- 한반도 신뢰프로세스 추진에 중국의 협력이 필요한바, 남북한 신뢰형성과 한중협력의 단계별 복합추진전략을 마련함.
 - 단기: 남북 긴장완화 및 개선을 추진하는 한편, 중국의 협력을 통한 북한도발 억제
 - 중기: 남북경제협력을 추진·확대하는 한편, 중국의 협력을 통한 북한변화 유도
 - 장기: 북핵문제 해결과 한반도평화체제 건설에 중국의 협력 유인

< 대중 통일·공공외교의 강화 >

- 중국은 미중관계를 고려, 한반도 통일과 통일한국이 자국에 주는 편익보다 부담이 크다는 인식에 기초해 한반도의 현상유지와 분단관리를 추진하고 있는바, 우리 주도의 통일이 역내 평화번영 및 중국의 국익에 유익함을 주지시키는 대중 통일외교를 강화할 필요가 있음.
 - 한반도의 통일은 △미국 등 외세의 개입여지를 축소시켜 안보적 불안요인 감소, △동북아의 평화발전 및 지역협력에 기여, △중국통일에 긍정적 계기로 작용, △통일한국의 균형과 조화 외교 등

- 중국의 대외정책 결정과정에서 인터넷 등 언론의 영향력이 점점증하고 있고, 시진핑 정부도 국내여론을 고려할 수밖에 없는 추세인바, 한중 관계 및 한국주도의 통일, 중국의 대북(핵)정책 등을 우리에게 유리한 방향으로 유도할 수 있도록 대중국 공공외교를 확대·강화해야 함.

통일연구원 회원가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본인의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동 연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 연락 주시기 바랍니다.

시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향

통일정세분석 2013-03

발행처	통 일 연 구 원
편집인	통일연구원 국제관계연구센터 서울특별시 강북구 419로 123(수유동) 전화 : 02-901-2527 팩스 : 02-901-2572
인쇄처	(주)세원문화사 전화 : 02-2265-1141
인쇄일	2013년 3월
발행일	2013년 3월



서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
전화 : 900-4300(代)