

중국의 시진핑 3기 체제 등장과 양회 결과 분석

박병광 | 국가안보전략연구원 국제관계연구실장 | parkinss@daum.net

I. 머리말

중국의 연례 최대 정치행사인 양회(兩會· 전국인민대표대회와 전국인민정치협상회의)가 3월 13일 폐막했다. 금년도 양회는 중화인민공화국 건국 이후 첫 3연임 지도자의 탄생을 공식화하고, 당·정 신 지도부 인선을 마무리함으로써 시진핑(習近平) 주석 ‘집권 3기 체제의 완비’를 대내외에 공표했다는 점에서 정치적 의미를 부여할 수 있다. 한마디로 금년도의 양회는 중화인민공화국 건국 이후 마오쩌둥(毛澤東)과 덩샤오핑(鄧小平)을 거쳐 시진핑(習近平)으로 이어지는 ‘삼대서사(三代書史)’의 제도적 완성을 알린 것으로 볼 수 있다. 한편, 양회 기간 동안 중국 행정부를 이끄는 국무원 총리를 비롯하여 3명의 부총리와 각 부(部) 부장(장관)들이 새로 임명되었고, 우리의 의회 격인 전국인민대표대회의 상무위원장과 중국인민정치협상회의 주석도 교체되었다. 양회를 통해서 중국의 권력 지형에 ‘새로운 판’이 짜인 것이다. 또 금년도 양회는 3년간의 ‘제로 코로나’ 정책에서 벗어나 본격적으로 ‘위드 코로나’로의 전환을 시도하는 첫해에 열렸다는 점에서 주목되었다.

리커창(李克強) 총리는 제14기 전국인민대표대회(전국인대) 1차 전체회의 개막식에서 마지막 <정부공작보고>를 했다. 그는 보고에서 지난 5년의 집정 성과를 평가하고 금년도 국정 운영계획을 밝히면서 2023년도 경제성장 목표를 GDP 5% 내외로 제시하고 다양한 경기부양과 소비 활성화 정책을 제시했다.¹⁾ 그리고 일본의 방위예산 대폭 증액 등 미일동맹 강화와 미중갈등 격화 등의 흐름에 맞서기 위해 올해 국방예산을 지난해 대비 7.2% 증액하여

1) 李克強, 「政府工作報告」(http://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5747260.htm, 검색일: 2023. 3. 6).

1조 5,537억위안, 우리 돈 약 293조원으로 설정했다. 중국의 국방예산 증액률은 2019년 7.5%에서 2020년 6.6%로 하락한 뒤, 2021년 6.8%, 2022년 7.1%로 잇따라 상승하였다. 작년 경제성장률이 목표치 5.5%에 크게 밀도는 3.0%에 그친 상황에서 올해에도 국방예산을 증액한 것은 ‘강군의 꿈(強軍夢)’을 내세우는 시진핑 지도부의 강력한 군사력 건설 의지를 보여준다.

양회 기간에 발표되는 <정부공작보고>와 주요 지도자들의 발언은 중국정부의 정책방향과 시진핑 3기 지도부의 정치철학을 대변한다.²⁾ 본고에서는 중국 시진핑 3기 체제를 공식화한 양회 기간 주요 이슈와 중국지도부의 주요 발언 및 <정부공작보고>의 내용을 중심으로 중국의 대내외 정책방향을 분석해 보고자 한다.

II. 양회에서 드러난 권력 구도와 경제정책 방향

1. 신 지도부 인선에 따른 정치지형, 권력 구도 변화

시진핑 주석은 이번 양회에서 주요 요직에 ‘시진핑의 사람들(習家軍)’을 전면 배치하여 당·정·군을 모두 장악한 명실상부 최고 권력자로서의 입지를 재확인했다. 중국 행정부 조직을 이끄는 국무원 총리에는 작년 가을 20차 중국공산당 대회에서 권력 서열 2위에 오른 리창(李強) 중앙정치국 상무위원이 리커창(李克強)을 대신하여 새 총리로 취임했다. 리창 총리와 호흡을 맞출 상무부총리에는 당내 서열 6위인 덩쉐상(丁薛祥) 상무위원이 임명되고, 나머지 3명의 부총리로는 중앙정치국 위원인 허립핑(何立峰) 국가발전개혁위원회 주임, 류궈중(劉國中) 전 산시(陝西)성 서기, 장궈칭(張國淸) 전 랴오닝(遼寧)성 서기가 임명되었다. 이 가운데 리창은 시진핑 주석이 저장성(浙江省) 당 서기로 근무하던 시절 그의 비서실장을 맡아 인연을 맺은 뒤, 저장성장과 장쑤성(江蘇省) 서기 그리고 상하이(上海) 서기를 역임한 시진핑 주석의 핵심 측근 중 한 명이다. 상무부총리에 임명된 덩쉐상 역시 시진핑 주석이 상하이 서기였을 때 그의 비서실장으로 인연을 맺었으며, 시진핑 주석이 베이징(北京)으로 올라와 중국공산당 총서기에 임명되자 2013년에 중앙으로 올라와 당 중앙관공실 주임 겸 국가주석 관공실 주임으로 일하면서 ‘시진핑의 그림자’로 불렸던 인물이다.

2) 전국인민대표대회에서 발표되는 <정부공작보고>는 작성 시 수십여 차례의 수정을 거쳐 완성되며, 전국적으로 다각적인 의견을 종합한 것으로서 총리의 총체적 국정보고라고 할 수 있다.

이번 양회에서는 중국의 국정 자문기구인 중국인민정치협상회의(정협)와 헌법상 최고 권력 기구인 전국인민대표대회(전국인대) 지도부도 교체되었다. 전국인대 상무위원장은 당내 권력 3위인 자오러지(趙樂際) 상무위원이 맡고, 정협 주석은 ‘시진핑의 책사’로 불리는 왕후닝(王滬寧) 상무위원이 맡게 되었다. 자오러지는 시진핑 주석으로부터 그야말로 ‘무한한 신뢰’를 받는 인물로 평가되며, 2012년부터 2017년까지의 시진핑 집권 1기에 공산당 중앙조직부장을 역임했다. 홍콩 매체들에 따르면 시진핑 주석과 자오러지의 부친은 과거 1930년대 중국공산당 혁명 시기에 같은 부대에서 생활한 전우이자 혁명 동지로 매우 가까운 사이였다고 한다. 한편 왕후닝은 장쩌민(江澤民) 주석에게 발탁돼, 후진타오(胡錦濤) 시절과 시진핑 시대까지 최고 지도자 세 명의 정책을 직접 설계하고 보좌한 중국공산당 역사에서 매우 이례적인 인물이다. 중국공산당 당헌에 명시된 지도이념인 장쩌민 전 주석의 ‘3개 대표론’(공산당이 노동자·농민, 지식인 외에 자본가의 이익도 대변한다는 이론), 후진타오 전 주석의 ‘과학적 발전관’(지속가능하고 균형 잡힌 성장 추진), 시진핑 주석의 ‘신시대 중국특색사회주의 사상’이 모두 그의 작품이다. 시진핑 시대의 비전인 ‘중국몽’과 ‘일대일로’ 정책에도 왕후닝의 전략이 주요하게 반영됐다. 왕후닝이 지도하게 될 정협은 향후 중앙과 지방에서 폭넓은 목소리를 수렴하고 대만문제와 통일전선공작에서 보다 적극적인 역할과 영향력을 추구할 것으로 예상된다.

전반적으로 금번 양회를 통해 나타난 신 지도부 인선 결과는 시진핑 주석의 측근 세력이 독점적 지위를 구축할 것이란 전문가들의 당초 예상에서 크게 벗어나지 않았다. 이는 과거 중국정치에서 발견되던 최고지도부 권력의 분점 현상이 쇠퇴하고, 집단지도체제가 퇴보하였음을 나타내는 것으로 평가된다. 이번 양회를 통해서 시진핑 주석은 개혁개방 이후 역대 어느 지도자보다 강력한 권력과 지위를 획득했으며 견제와 균형의 제도적 장치로부터 자유로워졌다. 시진핑 주석은 ‘중국의 꿈’을 실현한다는 자신의 대업을 위해서 절대권력체제의 구축과 영속화가 필요했는지 모른다. 그러나 시진핑 주석이 임기 제한 없는 ‘절대 권력’에 오름으로써 중국의 미래는 불확실성에 빠질 수도 있다. 장기적으로 절대권력에 대한 견제와 균형이 무너지면서 사회적 불만이 누적되고, 내부 권력투쟁에 따른 정치적 긴장감이 높아질 수 있다. 또한 “절대권력은 절대부패한다”는 명제처럼 언젠가는 시진핑 주석을 중심으로 하는 정치세력도 부패와 독단의 함정에 빠져 국가거버넌스의 실패로 연결될 수 있다.

2. '제로 코로나' 종료와 경제회복을 위한 정책 방향

양회에서 가장 중요하고 핵심적인 내용을 담고 있는 문건은 국무원 총리가 발표하는 <정부공작보고>이다. 이 <정부공작보고>에서 중요도를 갖는 분야는 사실 경제 및 사회, 농업 및 민생 등과 관련된 국내 이슈이다. 금번 양회에서 중국정부는 대내외적 난제들이 산적한 점을 고려해 경제성장 목표치에 대해 보수적이고 신중한 자세를 견지한 것으로 보인다. 전국인대 <정부공작보고>에서 중국정부가 제시한 2023년도 주요 경제목표는 GDP 성장률 5% 내외, 도시 신규일자리 약 1,200만개, 조사도시 실업률 약 5.5%, 소비자물가 상승률 3% 등으로 설정되었다. 이번에 중국정부가 제시한 GDP 성장률 5% 내외는 연간 경제성장률 목표를 발표하기 시작한 1994년 이래 코로나19로 인해 충격이 심했던 2020년을 제외하고는 가장 낮은 수치이다.

리커창 총리의 <정부공작보고>에서 중국정부는 당면한 대내외 경제리스크에 대한 고민을 비교적 솔직히 적시하고 있다. 이 문건에서는 리스크와 불확실성을 수차례 언급했으며, 외부 리스크로는 국제 환경의 불확실성 증대, 글로벌 인플레이션, 세계 경제 둔화로 인한 수요 위축 등이 제시됐다. 그리고 내부적 리스크로는 내수 부진, 민간부문에서의 미래 경기에 대한 불안감, 부동산 리스크, 재정 불균형 및 금융 리스크 등도 제시됐다. 그러나 다른 한편으로 리커창 총리는 <정부공작보고>에서 중국경제가 점차 안정을 회복하고 있으며 소비수요와 시장분배, 산업생산 등이 개선되었다고 강조하면서 ▲경기부양 ▲소비 회복 ▲통화정책 ▲공급망 ▲부동산 ▲민간기업 ▲외자정책 등에 경제정책의 중점을 두어 설명하였다.³⁾

중국정부는 이번 양회에서 '소비 회복과 확대를 우선순위에 둘 것'을 밝혔으며, 중국경제에 기여도가 높은 민간기업의 중요성을 강조하면서 지원 강도를 높이는 등 민간경제 활성화와 기업 친화적 메시지를 발신하고자 했다. 이는 시진핑 주석 집권 기간 “국가 통제로 인해 국영기업은 흥하는 반면 민간기업은 규제로 위축된다(國進民退)”는 중국 재계의 비판을 의식한 것으로 보인다. 실제로 중국에서는 '코로나19' 사태 이후 국유기업이 민간기업을 헐값에 사들이면서 민간경제가 위축되고 국유경제만 비대해진다는 우려와 비판이 폭넓게 확산되었다. 동시에 중국정부는 외국인 투자 제도·정책 및 경영환경 개선 의지를 보여주고, 대외 불확실성의 지속에 대응해 독자적인 기술 개발과 산업 육성방안을 마련하고, 공급망·산업망 안정화 대책을 전면 강화할 것이라는 점을 강조했다.

금번 양회 기간에 중국정부가 밝힌 경제정책의 중점은 '안정 성장'을 목표로 한 ▲소비

3) 李克強, 「政府工作報告」(http://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5747260.htm, 검색일: 2023. 3. 6).

촉진 ▲투자 촉진 ▲산업 강화 ▲개방 확대 ▲리스크 예방 ▲민생 살피기 등으로 요약할 수 있을 것이다. 그중에서도 중국정부는 그동안 ‘코로나19 팬데믹’과 미중경쟁에 따른 ‘공급망 변화’ 등 대내외 요인의 영향으로 낮아진 경제성장률 회복을 위해 경기부양과 소비 확대에 경제정책의 방점을 두고 총력을 기울일 전망이다.

III. 양회 이후 시진핑 3기의 외교전략과 대외정책 방향

1. 시진핑 3기 중국의 외교전략과 정책 기조

중국의 국력이 급속히 상승하면서 중국의 대외정책이 세계 언론의 주요 관심사가 되었고, 이로 인해 양회에서 외교부장의 기자회견이 중요한 비중을 갖게 되었다. 친강(秦剛) 외교부장은 전국인대 기간 중 내외신 기자들을 대상으로 열린 ‘중국 외교정책과 대외관계에 관한 기자회견’에서 ‘전면추진 중국특색 대국외교’를 강조했다. 작년 가을 제20차 중국공산당 대회에서도 강조된 ‘중국특색 대국외교’는 중국이 글로벌 경제금융 거버넌스를 보완하고 다양한 글로벌 이슈에 적극 참여하여 해결하겠다는 의지를 담고 있다. 친강의 설명에 따르면 중국은 중국특색 대국외교를 통해서 글로벌 거버넌스를 주도하고, 책임대국 이미지를 구축하며, 중국식 현대화 여건을 조성하겠다는 것이다. 이는 중국외교가 코로나19 종식에 발맞춰 각종 다자외교에 적극 참여하고 자신만의 목소리를 높임으로써 미국 주도의 질서에 대한 도전과 대립을 피하지 않겠다는 의미로 해석할 수 있다.

한편, 양회 기간 중국의 외교와 관련하여 주목되는 것은 시진핑 주석과 왕이 그리고 친강 등 지도부가 ‘글로벌 안보구상(Global Security Initiative, 全球安全倡議)’을 강조하고 나섰다. 글로벌 안보구상은 시진핑 주석이 미국의 인도-태평양전략에 대응하기 위해 2022년 4월 21일 하이난성(海南省)에서 개최된 ‘보아오(博鳌)포럼’에서 처음 제시한 안보개념이다. 당시 시진핑 주석은 주권 존중과 영토 보전, 내정 불간섭, 각국의 합리적 안보 우려 존중, 냉전사고 및 일방주의 반대, 집단정치와 진영 간 대결 반대, 안보 불가분 원칙 견지 등을 글로벌 안보구상의 내용으로 제시했다. 이후 친강 외교부장이 2023년 2월 21일 중국공공외교 협회가 개최한 ‘란팅(藍廳)포럼’에서 ‘글로벌안보구상개념문건(全球安全倡議概念文件)’을 발표함으로써 중국의 국제안보에 대한 구상을 공식적으로 수립·제시하였다.⁴⁾ 이러한 중국의

4) 『全球安全倡議概念文件』(http://www.cac.gov.cn/2023-02/22/c_1678705759266958.htm, 2023. 2. 23).

글로벌안보구상은 그동안 미국 주도의 국제질서에 대항하여 ‘인류운명공동체’ 건설을 목표로 내세웠던 기존의 외교안보정책들을 종합한 것으로, 시진핑 3기 중국이 추진해 나갈 세계전략을 의미한다.

특히 양회 기간 중인 3월 10일에 중국외교부는 베이징에서 사우디-이란 대화를 주최하여 양국이 외교관계 정상화에 합의했다고 발표했다. 중동지역에서 오랫동안 적대관계에 놓여 있던 사우디와 이란이 중국의 중재하에 비밀회담을 열고 단교 7년 만에 외교관계 정상화를 이룬 것이다. 중국은 사우디와 이란의 관계 정상화를 이끌어 낸 것을 글로벌안보구상의 성공적 실천사례로 대외에 선전하고 있다. 중국공산당 정치국위원 왕이(王毅)는 중국의 중재로 이뤄진 사우디와 이란의 대화가 시진핑 주석이 제창한 글로벌안보구상의 성공적 실천 사례가 됐으며 “선의를 가진, 신뢰할 수 있는 중재자로서 중국은 개최국의 책임을 충실히 이행했다”고 주장했다. 글로벌안보구상에서 드러나는 중국의 목표는 유엔(UN)과 국제법을 중심으로 한 다자주의를 통해 단기적으로는 미국의 봉쇄를 돌파하면서 공동의 종합안보(포괄안보)를 명분으로 외교, 군사, 사회, 경제, 식량, 과학기술, 자원 등에서 중국의 핵심이익을 보호하고, 장기적으로는 중국의 규칙과 규범이 표준이 되는 국제기구와 국제법을 만들어 중국 주도의 중화질서를 구축하는 데 있다.

2. 시진핑 3기 중국의 대외정책과 핵심 이슈

양회 기간 중 중국 지도부의 발언과 친강 외교부장의 기자회견에서 드러난 중국외교의 주요 화두는 강대국 관계의 핵심인 ‘미중관계’와 안보 관련 사해문제(四海問題)의 핵심인 ‘대만문제’라고 할 수 있다.⁵⁾ 먼저 중국에 있어 대미관계는 갈수록 난제(難題)가 되고 있으며 “협력의 여지를 제거하지는 않겠지만 더 이상 물러서지 않겠다”는 의지를 다지고 있는 것으로 평가된다. 시진핑 주석은 양회 기간 중 “미국을 중심으로 하는 서방국가들이 중국에 대한 전방위적 억제, 포위, 강압을 통해 우리나라의 발전에 전혀 없이 심각한 도전을 가져왔다”고 이례적으로 미국을 공개 비판했다.⁶⁾ 친강 역시 내외신 기자회견에서 ‘중국 정찰풍선’ 사건을 거론하며, “미국이 브레이크를 밟지 않고 계속 엉뚱한 길로 가면 그 어떤 가드레일도 탈선과 전복을 막을 수 없으며 충돌과 대결에 빠질 수밖에 없다”면서 강한 어조로 미국을 비판했다.⁷⁾

5) 중국이 직면하고 있는 안보 관련 ‘사해문제’란 일본과 동중국해(東海) 문제, 남중국해(南海) 문제, 황해(黃海) 문제, 대만해협(臺海) 문제 등을 가리킨다. 자세한 내용은 박병광, 「중국 대외정책 기조의 변화와 합의」, 『INSS 전략보고』, No.51(November 2019), p.8을 참고하라.

6) The Wall Street Journal(March 6, 2023).

7) “外交部長秦剛就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問.”(https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxhd/202303/t20230307_11037046.shtml, 2023. 3. 7).

중국은 미중관계의 안정적 관리와 화해를 원하지만 자신들이 정한 ‘레드라인(紅線)’은 넘지 말라고 경고한 것이다.

시진핑 주석을 비롯한 중국지도부는 양회 기간 동안 대만문제와 관련해 “대만은 중국 영토의 일부이고 조국 통일의 대업을 완수하는 것은 중국 인민의 신성한 의무”라는 것을 강조하는 등 향후 유화적 대만정책으로의 전환 가능성을 일축했다. 친강 외교부장도 “대만문제는 중국 핵심이익 중의 핵심이자 중미관계의 정치적 기초 중의 기초로, 중미관계가 절대 넘어서는 안되는 첫 번째 레드라인”이라고 했다. 양회 기간에 드러난 중국지도부의 발언에 근거할 때, 시진핑 3기 대만문제에 대한 중국의 기본 입장은 “대만문제는 세계의 문제가 아닌 내정문제(臺灣問題不是世界問題)”라는 것이다. 그러나 이는 대만문제가 점점 지역과 세계의 주요 안보이슈로 부상하는 데 따른 중국정부의 부담을 반영하는 것이기도 하다. 특히 중국은 2024년 1월의 대만 총통선거를 앞두고 대만 민심과 국내정치에 개입함으로써 현재의 민진당 정부가 재집권에 성공하지 못하도록 어떻게든 영향력을 행사하려고 시도할 가능성이 높다. 시진핑 3기에 대만문제는 중국의 핵심이익으로서 뿐 아니라 양안관계와 미중관계의 주요한 잠재적 충돌이슈가 될 것이란 점에서 중국외교의 가장 어려운 숙제로 등장할 전망이다.

IV. 맺음말

작년 가을에 열린 중국공산당 제20차 당대회와 금년 3월에 개최된 양회를 계기로 우리는 시진핑 주석의 권력 강화와 장기집권에 따른 긍정과 부정의 두 가지 측면을 모두 대비할 필요가 있다. 시진핑 주석의 정책결정 권한과 주요 이슈에 대한 장악력이 높아진 만큼 한중관계의 주요 사안이 ‘핵심이익’에서 벗어난 것이라면 중국이 최대한 유연하고 실용적인 태도를 유지할 수 있도록 견인하는 노력이 필요하다. 아울러 중국이 갈수록 공세적 ‘힘의 외교’에 치중할 가능성도 고려하면서 당당하고 원칙 있는 외교 자세를 견지하는 가운데 이슈별 선제적 대응을 모색하는 것이 필요하다. ‘시진핑 시대’가 우리에게 도전으로 다가오고, 미중대결의 파고가 더욱 거세질 것을 예측한다면 국가안보실에 중국 전문가를 보강하고, 미중관계 대응팀을 만드는 것도 적극 고려할 필요가 있을 것이다.

한편, 금번 양회에서는 중국의 미국에 대한 불신과 반발 및 ‘핵심이익’ 수호 의지가 강하게 천명되었다는 점에서 한국은 시진핑 3기에도 다양하게 나타날 미중대립의 부정적 파급영향을

사전에 파악하고 차단하는 데 주력할 필요가 있다. 특히 군사·안보적 측면에서 대만문제는 시진핑 3기 미중대립의 가장 불안정한 ‘지뢰’로 작용할 것이란 점에서, 대만해협에서의 위기 고조가 한미동맹, 한중관계, 북한도발 등에 미칠 영향을 사전에 파악하고 원칙 있는 대응을 준비해 나가야 한다. 최근 박진 외교부 장관이 CNN과의 인터뷰에서 “대만해협 유사시 한반도 안정을 유지해야 한다”는 발언에 대해 중국 외교부가 “대만문제는 중국의 내정이다. 타인의 말참견을 용납하지 않는다(不容他人置喙)”면서 강경한 반응을 보인 데서 알 수 있듯이 대만문제는 한중관계에도 갈수록 첨예한 사안이 될 것이다.⁸⁾

이와 달리 시진핑 3기에 중국 국내적으로 경기부양과 공급망 정책이 적극화될 것이란 점은 우리에게 새로운 경제적 기회로 다가올 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다. 우리 정부와 기업은 중국의 정부주도 경기부양 정책 방향과 ‘위드 코로나’ 도래에 따른 소비 활성화를 주목하면서 중국시장 진출 전략을 보다 적극적이고 효과적으로 모색할 필요가 제기된다. 한편, 시진핑 집권 3기에는 과거와 달리 중국인민정치협상회의의 역할과 기능이 확대될 것으로 전망되는바, 중앙정협과 지방정협에 대한 네트워크를 강화할 필요가 있다. 그동안 한국의 정부, 기업, 민간 등은 정협에 그다지 주목하지 않았지만 달라진 중국 국내의 상황과 왕후닝의 주석 임명을 배경으로 향후 정협의 기능과 역할이 확대될 것으로 예상되기 때문이다.

8) 『中 “한국 말참견 용납 못해”...박진 ‘대만 발언’ 뒤늦은 반발 왜』(https://www.joongang.co.kr/article/25143819#home, 검색일: 2023. 2. 28).

참고문헌

- 박병광, 「중국 대외정책 기조의 변화와 함의」, 『INSS 전략보고』, No.51, November 2019.
- The Wall Street Journal, March 6, 2023.
- 『全球安全倡议概念文件』 (http://www.cac.gov.cn/2023-02/22/c_1678705759266958.htm, 2023. 2. 23).
- “中 “한국 말참견 용납 못해”...박진 ‘대만 발언’ 뒤늦은 반발 왜,”(<https://www.joongang.co.kr/article/25143819#home>, 검색일: 2023. 2. 28).
- 李克强, 『政府工作报告』(http://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5747260.htm, 검색일: 2023. 3. 6).
- “外交部长秦刚就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问,” (https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202303/t20230307_11037046.shtml, 2023. 3. 7).