

경제·인문사회연구회
글로벌 이슈 브리프
ISSN: 2951-1380

GLOBAL ISSUE BRIEF

Vol. 14 2023년 12월호

특집: 중국의 국가발전



GLOBAL ISSUE BRIEF

발행처 경제·인문사회연구회(NRC)

주관 KDI국제정책대학원

발행인 정해구

편집위원회

위원장	서중해	한국개발연구원
경제·산업·기술	김석관	과학기술정책연구원
	고상원	정보통신정책연구원
	안성배	대외경제정책연구원
	정영식	대외경제정책연구원
	정은미	산업연구원
	허경선	한국조세재정연구원
사회·교육·노동	오계택	한국노동연구원
	김봄이	한국직업능력연구원
	김은영	한국교육개발원
	김태완	한국보건사회연구원
	조지민	한국교육과정평가원
	최윤경	육아정책연구소
인프라 (국토·환경·에너지)	김호석	한국환경연구원
	박안젤라	KDI국제정책대학원
	이상건	국토연구원
	이유수	에너지경제연구원
	신희철	한국교통연구원
행정·거버넌스	조세현	한국행정연구원
	윤지영	한국형사법무정책연구원
	왕승혜	한국법제연구원
	이유봉	한국법제연구원
	이재호	한국행정연구원
외교·안보	박정호	대외경제정책연구원
	민태은	통일연구원
	윤지소	한국여성정책연구원
	허재철	대외경제정책연구원
특별위원(인문학)	전봉관	한국과학기술원
※ 지원	경제·인문사회연구회	국가전략연구센터
※ 사무국	KDI국제정책대학원	혁신실

디자인·인쇄 KS센세이션 044-867-7678

홈페이지 (NRC) www.nrc.re.kr / (KDIS) www.kdischool.ac.kr

문의 경제·인문사회연구회 (044-211-1103)

KDI국제정책대학원 혁신실 (044-550-1290)

ISSN 2951-1380

©2023, 경제·인문사회연구회

본지에 실린 내용은 필자 개인의 의견으로 소속기관이나 본지의 공식견해를 대변하는 것은 아닙니다.

GLOBAL ISSUE BRIEF는 경제·인문사회연구회 홈페이지(www.nrc.re.kr)와

KDI국제정책대학원(www.kdischool.ac.kr)에서도 볼 수 있습니다.

GLOBAL ISSUE BRIEF

Vol. 14 2023년 12월호

[특집: 중국의 국가발전]

(국가 거버넌스)

- 중국의 국가발전전략
- 중국 공산당의 통치 능력과 전망
- 중국의 국가 통일 전략

(국제관계)

- 국제질서에 대한 중국의 인식 및 태도의 진화와 딜레마
- 일대일로와 서구 개발원조의 수렴 현상
- 중국의 글로벌 담론 : '경제-안보-文明'의 3대 구상과 녹색전환

(경제·산업 및 과학기술)

- 중국 사회주의 시장경제체제의 성과와 향후 전망
- 중국 경제의 단기 과제
- 세계 경제에서 중국 경제의 위상 변화와 전망: 글로벌 공급망을 중심으로
- 중국의 첨단산업 육성 및 과학기술 발전 전략
- 중국 에너지전환의 현황 및 전망

(사회 및 복지)

- 중국의 인구 문제와 대응 전략
- 중국의 노동시장
- 교육강국을 향한 중국의 교육 현대화 발전전략

(종합토론)

- 복합 위기 속 중국의 선택

중국 현대사 100년 연표



1921년 7월 1일

중국 공산당 공식 창당

- 7월 1일 중국 상해에서 제1차 전국대표대회를 개최

1934.10 ~ 1935.10

대장정



1937~1945

중일전쟁

1966~1976

문화혁명



1953~1957

제1차 5개년계획 시행

- 이후 현재 14차로 이어지고 있음

1950

토지개혁 실시



1971

중화인민공화국 UN 가입

- 대만 중화민국 UN 탈퇴

1972

미국 닉슨대통령 중국 방문



2001

WTO 가입



1997

홍콩 반환

- 1842년 영국의 조차지에서 특별행정구역으로 재편
- 1999년 마카오 반환



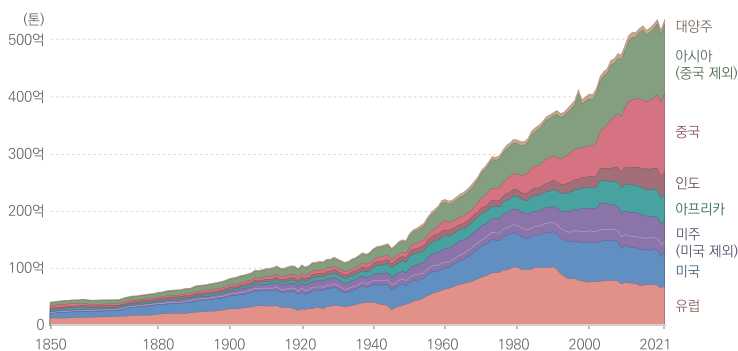
2002

기업인의 중국공산당 가입 허용

2023년 3월

시진핑 국가주석 3연임 확정

연간 온실가스 배출량



1945~1949

국공 내전

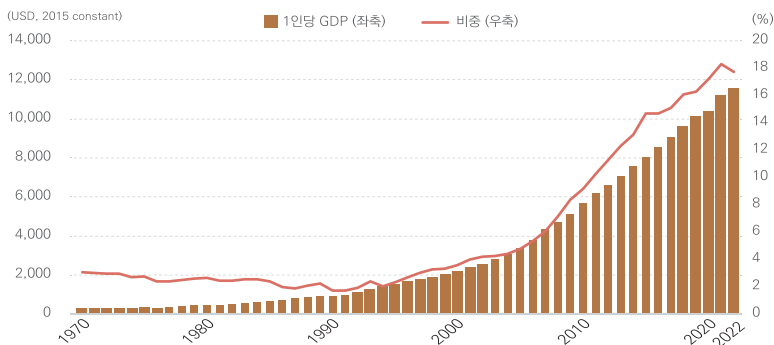
1949년 10월 1일

중화인민공화국 수립 선언

- 베이징 천안문 광장에서 마오쩌둥 주석



중국의 1인당 GDP와 세계경제에서의 비중



1976

마오쩌둥 주석 사망

1978

개혁개방

- 11기 3중전회에서 채택

1979

덩샤오핑 미국 방문

- 중국 UN안전보장이사회 상임이사국 획득
- 한자녀 산아제한정책 시작



1992

덩샤오핑 "남순강화"

1990

상하이와 선전, 증권거래소 출범



1989

천안문 사태

2003

유인우주선 발사 성공



2008

북경올림픽 개최



2013

시진핑 주석 취임

- 중국공, 일대일로 등 처음 언급

2021

샤오강(小康)사회 달성

- 중국 공산당 창당 100주년 기념식에서 선포

2019년 12월

코로나19 감염 사례 우한시에서 최초 보고

2018년 3월

미국, 중국제품 고율관세 부과

- 트럼프대통령 행정명령 서명

2015

경제성장률 25년 만에 최저 기록 (6.9%)

한중수교 30년 주요 사건



2008

2007.12
한중 투자보호 협정 개정

2007~
최대 수입대상국 부상

중국의 시장경제지위(MES)인정

2005.11

2005

2004
상하이차, 쌍용차 인수

2003~
최대 수출대상국 부상

2002.11
BOE, 하이디스

2002~
최대 무

전략적 협력 동반자관계 격상

수교 당시 선린우호 협력 관계로 출발한 양국은 1998년 김대중 당시 대통령과 장쩌민(江澤民) 당시 중국 국가주석이 21세기를 향한 협력 동반자 관계를 맺은 데 이어 2003년 노무현 당시 대통령과 후진타오(胡錦濤) 국가주석이 양국관계를 전면적 협력 동반자 관계로 격상

한중 김치파동

한중 양국이 각각 상대국의 수입 김치에서 기생충이 발견됐다고 응수하며 김치 수입을 돌려싸고 대립

2009

2012.5
한중일 투자보장협정 체결

한중 통화스왑 협정 체결

한국과 중국은 금융위기 직후인 2009년 4월 한국은행과 중국 인민은행이 1800억 위안 규모의 원/위안화 통화스와프 계약을 처음 체결

2014~2015

2014.5
한중일 투자보장협정 발효

시진핑 첫 방한과 박근혜 '망루외교'

시진핑(習近平) 중국 국가주석이 취임 2년째인 2014년 7월 북한보다 먼저 한국을 방문한 것은 훈풍이 불었던 한중관계를 상징하는 사건이었다. 이에 화답해 박근혜 당시 대통령은 이듬해인 2015년 9월 미국을 비롯한 서방의 지도자들이 보이콧한 중국 전승절 열병식에 참석했다. 당시 박 대통령이 시진핑 주석과 함께 텐안문(天安門) 망루에 선 장면을 두고 한중 간 '밀월시대'의 개막을 보여준다는 평가도 나왔다. 그러나 이 사건은 중국과 밀착하는 박근혜 정부에 대한 미국의 우려와 의구심도 낳아 한중 '밀월'의 상징인 동시에 한국 외교의 '딜레마'를 보여준 일로도 평가됐다.

2020~22

코로나19 팬데믹과 한중 교류 중단

중국 우한시에서 처음 코로나19 집단 감염이 보고된 이후, 전 세계가 팬데믹 상태에 빠졌고, 이에 대한 방역 조치로 국가 간 이동과 교류가 큰 충격을 받음. 한중 양국도 인적, 물적 교류와 협력이 일시적으로 중단됨.



2021

한류, 한복, 단오절 등
한중 문화갈등 발생

요소수 파문과 글로벌 공급망 문제

중국은 지난해 10월 요소수의 원료인 요소 수출을 사실상 중단하는 수출 의무화 조치를 하면서 시중에 풀렸던 물량이 동나고 가격이 천정부지로 치솟는 요소수 품귀 사태가 빚어졌다. 유독 디젤차 비중이 높은데다 요소의 거의 전량을 중국에 의존하던 한국이 직격탄을 맞았다. 요소수 파문 속에 미중 패권 경쟁으로 글로벌 공급망의 중요성이 중요한 화두로 떠올랐다.



1992

1992.9

한중 투자보호 협정

한중 수교협정 체결

1992년 8월 24일.

중국 베이징 다오위타이(釣魚臺) 국빈관에서

'한중 외교관계 수립에 관한 공동성명'에

한국 이상옥 외무장관과

중국 첸치천(錢其琛) 외교부장이 서명

1997

황장업 망명과 중국의 역할

'주체사상의 창시자'로 알려진 황장업 전 북한 노동당 비서는 1997년 2월 12일 일본에서 세미나를 마친 뒤 경유지인 중국 베이징에서 한국총영사관에 들어가 망명 의사를 밝힘.

북한은 즉각 반발하며 '한국행 불가'를 중국 측에 요구하는 동시에 특수요원들을 투입해 한국총영사관을 포위.

주중대사관과 외교부에서 파견된 협상팀의 노력과 중국 측의 양해로 황씨는

북한의 강력한 반발에도 필리핀을 거쳐 그해 4월 20일 무사히 한국 땅을 밟을 수 있었음.

당시 미국도 자국으로 인도를 원하며 치열한 물밑 공작을 전개한 것으로 알려진 황장업의 한국 망명은 수교 직후 한중 관계의 향배를 가늠해 볼 수 있는 중요한 정치적 사건이었음.



인수

역대상국 부상

2002~

2001.12

중국의 wto가입

중국의 동북공정 논란

동북공정은 중국이 동북 지역의 고구려와 발해 역사를 자신들의

역사로 편입하려는 역사 왜곡 프로젝트로 중국사회과학원 산하의 '변경사지연구중심'이 연구를 주도했고 한반도 접경 지역인 헤이룽장성, 랴오닝성, 지린성 등 동북 3성이 동참.

한국 측의 강한 반발 속에 프로젝트는 2007년 일단락됐지만, 역사를 둘러싼 한중 마찰의 중요한 이슈로 여전히 언급되고 있음.

2000

한중 마늘분쟁

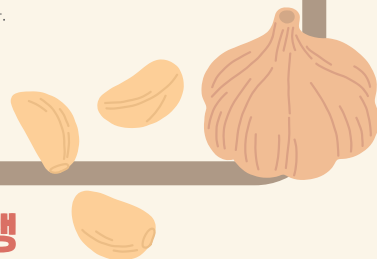
2000년 6월 우리 정부가 중국산 냉동마늘과 초산조제

마늘의 관세율을 30%에서 315%로 대폭 올리는 세이프가드 조치를 취하면서 시작된 양국 간 무역분쟁을 말한다.

우리의 조치에 대해 중국은 이를 받아들이지 않았고

해당 조치 발표 일주일 뒤 한국산 휴대폰과 폴리에틸렌의 수입을 잠정 중단한다는 보복조치를 발표.

이는 양국이 2000년 7월 최종 협상안을 타결하면서 종료되었다.



2014.12

원/위원회 직거래시장 개설

2015

한중 자유무역협정(FTA) 체결

한중 경제협력의 새로운 이정표인 한중 자유무역협정(FTA)이 3년여의 협상 끝에 2015년 12월 20일 공식 발효됐다. 핵심 내용은 최장 20년에 걸쳐 전체 품목의 90% 이상에 대한 관세를 단계적으로 철폐한다는 것이다.



2021



무역 3천억 달러 돌파

한중 무역 규모는 수교 당시인 1992년 63억 달러에서 약 30년 만에 3천억 달러를 넘어섰다. 2021년 기준으로 대중 수출은 1천629억 달러, 수입은 1천386억 달러로 대중 교역 규모는 3천15억 달러로 집계됐다. 지난해 기준 대중 무역 흑자는 243억 달러를 기록했다.

중국은 2003년 미국을 제치고 우리의 제1위 교역국으로 올라선 이후 최대 교역국이자 수출국 지위를 유지하고 있다. 홍콩을 제외할 경우 제2위의 무역 흑자국이기도 하다.

중국 해관총서에 따르면 한국은 중국의 제3위 교역대상국이며 특히 올해 1~4월만 따져보면 한국은 미국에 이은 중국의 제2위 교역대상국이 됐다.

2016~

2016.3

AJIB 성장 멤버 가입

사드 배치 결정과 중국의 반발

주한미군 사드 배치에 반발한 중국의 보복은 그나마 순항하던 한중관계에 커다란 암초가 됐다.

한미가 2016년 2월 사드 배치 논의를 본격화한 이후 중국은

'북한의 장거리 미사일에 대응하기 위한 방어용'이란 한미의 설명을 무시한 채 자신들의 안보 이익을 훼손한다며 강력히 반발했다.

이후 중국의 사드 보복은 갈수록 노골화됐고 '한한령(限韓令-한류 제한령)'과

중국인 관광객 급감으로 관련 업계가 큰 어려움을 겪었다. 사드 갈등은 현재도 진행형이다.

2022

2022.2~

RECP 발효

한중수교 30년



중국의 지난 백년은 대전환의 시기였다. 1911년 신해혁명으로 왕조시대를 마감하고 1949년 중화인민공화국이 탄생하기까지 중국은 중일전쟁과 국공내전이라는 큰 혼란을 견디어야 했다. 신생 사회주의 국가는 문화혁명 시기에 내부적 모순이 극대화되면서 위기에 처했으나, 마오쩌둥 주석이 사망하고 개혁개방으로 국가발전전략을 전환하면서 새로운 시대로의 이행에 성공하였다. 세계의 공장으로 부상한 중국은 이제 세계 2위의 경제대국으로 자리하였다.

중국의 대전환은 국제관계에 큰 변화를 초래하였고 앞으로도 지대한 영향력을 발휘할 것이다. 기후변화 대응이나 세계평화 유지 등 지구적 의제에서 중국은 중심축의 하나이다. 세계경제지형의 근간을 이루는 대부분의 글로벌공급망에서 중국은 다른 어떤 국가들보다 중추적인 역할을 수행하고 있다. 중국의 지대한 영향력은 국제관계에서 갈등을 초래하기도 한다.

1992년 한국-중국 수교 이래로 경제, 외교, 문화, 학술 등 많은 부문에서 양국 관계는 심화되었다. 경제적으로는 교역과 투자가 급격하게 늘어나면서 양국 경제는 긴밀한 호혜적 관계로 정착하였다. 최근에는 중국의 기술수준이 향상되면서 경쟁 구도 또한 심화되는 새로운 단계로 이행하고 있다. 굴곡은 있어왔지만, 국제관계와 문화적·인적 교류 등 다양한 부문에서 양국의 관계는 더욱 긴밀해지고 있다.

GIB는 중국의 국가발전 과정에 대한 이해를 돕고자 “중국의 국가발전”이라는 주제로 특집을 마련하였다. 이번 특집은 먼저 국가 거버넌스, 국제관계, 경제산업 및 과학기술, 사회 및 복지 등의 측면에서 중국의 국가발전 과정을 개관하였다. 여기에서는 중국적 특색을 밝히고 이를 통하여 현재 주요하게 논의되는 사안들을 점검하고자 하였다. 중국에 대한 논의는 다양한 사안과 시각이 중첩되어 있다. 이들 논의를 정리하고 한국에 주는 시사점을 밝히고자, 중국전문가 여섯 분이 참가한 집담회를 개최하였다.

GIB 중국 특집이 독자들의 중국에 대한 이해를 증진하기를 기대한다. 아울러 한중 양국관계가 더욱 호혜적이고 미래지향적으로 나아가기를 희망한다.

CONTENTS

11

중국의 국가발전전략

한양대학교 ERICA 중국학과 신종호

21

중국 공산당의 통치 능력과 전망

국가안전전략연구원 양갑용

33

중국의 국가 통일 전략

국가안전전략연구원 박병광

43

국제질서에 대한 중국의 인식 및 태도의 진화와 딜레마

동덕여자대학교 이동률

55

일대일로와

서구 개발원조의 수렴 현상

세종대학교 최필수

65

중국의 글로벌 담론 :

‘경제-안보-문명’의 3대 구상과 녹색전환

국회미래연구원 차정미

73

중국 사회주의 시장경제체제의 성과와 향후 전망

대외경제정책연구원 양평섭

83

중국 경제의 단기 과제

중국경제금융연구소 전병서

91

**세계 경제에서 중국 경제의
위상 변화와 전망: 글로벌 공급망을
중심으로**

산업연구원 조철

105

**중국의 첨단산업 육성 및
과학기술 발전 전략**

산업연구원 조은교

115

중국 에너지전환의 현황 및 전망

에너지경제연구원 조일현 김나연

123

중국의 인구 문제와 대응 전략

서울시립대학교 윤종석

135

중국의 노동시장

한국노동연구원 오계택

145

**교육강국을 향한 중국의 교육 현대화
발전전략**

중국 서주의과대학교 이수진

159

[종합토론]

복합 위기 속 중국의 선택

(좌장) 이희옥

(패널) 김종선 박철현 양갑용 이동률 조은교

(정리) 허재철

[편집후기]

중국의 국가발전전략

신 종 호 한양대학교 ERICA 중국학과
a024634@hanyang.ac.kr

중국의 국가발전전략은 국정(國情)과 정체성을 반영하며, 대내외 전략환경의 변화에 따라 진화하였다. 개혁개방 이후 덩샤오핑 지도부는 '사회주의 현대화 3단계'~1990년 원바오(溫飽) 해결, 2000년 샤오강(小康)사회 건설, 2050년 중진국(中等發達國家) 도달-전략을 발표했고, 이후 장쩌민·후진타오 시기를 거치면서 2020년을 중간단계('전면적 샤오강 사회 건설')로 설정하는 등 진화를 거듭했다. 시진핑 시기 중국은 '강대국 정체성'에 기반하여 '중화민족의 위대한 부흥'이라는 '중국의 꿈(中國夢)'을 국가비전으로 제시하였고, '두 개의 백년'에 달성해야 할 목표를 제시했다. 즉, 중국공산당 창당 100년이 되는 2021년경 '전면적 샤오강 사회'를 건설하고, 중화인민공화국 건국 100년이 되는 2049년경에 '부강하고 민주적이며 문명적이고 조화로운 사회주의 현대화 국가'를 건설하는 것이다. 국가발전전략 실현을 위한 분야별 목표도 제시되었다. 경제분야에서는 "부유하고 강하며 경제적으로 발전된 현대화된 사회주의 강국 건설", 사회분야에서는 "사회 안정과 안전(安全) 수호", 그리고 외교분야에서는 "중국특색 대외외교를 통한 '인류운명공동체' 구축" 등이 그것이다. 아울러 분야별 목표 달성을 위해 '일대일로 구상(BRI)'과 '전면적 사회주의 현대화 강국을 위한 6+1+1' 전략, '국내-국제 대순환(雙循環)' 전략 등을 추진하고 있다. 결국, 시진핑 3기 지도부는 국가발전전략 목표를 달성하기 위해 대외적 위험요인을 안정적으로 관리함과 동시에 내부의 경제·사회적 현안에 대한 정책적 효율성을 추구함으로써 자신들의 통치정당성을 확보하고자 노력할 것이다.



1

중국의 국정(國情)과 국가발전전략

중국의 국가발전전략은 자국의 국정과 정체성이 반영되어있고, 대내외 환경 변화에 따라 조정되었다.

첫째, 중국은 영광과 굴욕을 동시에 경험했다.

둘째, 중국은 사회주의 '당-국가 체제'라는 특성을 유지하고 있다.

셋째, 대내외 정책 딜레마를 해결하고자 한다.

중국의 국가발전전략은 자국의 국정(國情)과 정체성(identity) 및 대내외 전략환경에 대한 객관적인 평가에 기반하여 수립되었고, 시대의 변화에 따라 끊임없는 조정과 업그레이드를 모색해왔다. 따라서 중국의 국가발전전략이 무엇인지를 구체적으로 파악하기 위해서는 우선적으로 중국의 국정과 정체성 및 대내외적 환경에 대한 이해가 필요하다.

중국이 어떤 나라인지를 설명할 수 있는 국정 및 정체성은 여러 가지가 있지만 국가발전전략 수립과 관련하여 다음 3가지를 주목할 필요가 있다. 첫째, 중국은 고대 시기의 역사·문화적 영광과 근·현대 시기의 제국주의 세력으로부터의 굴욕을 동시에 경험했다는 점이다. 이는 곧 중국이 국가발전전략 수립 과정에서 대만·홍콩문제 등 국가주권과 영토보전과 관련된 '핵심이익(core interests)'에 대한 절대 양보불가 방침을 유지하도록 하였다.

둘째, 중국은 오랫동안 사회주의 '당-국가 체제'라는 특성을 유지하고 있다는 점이다. 이는 곧 중국이 외부로부터의 다양한 위협에 대응하여 자국의 정체(政體)를 수호하고 중국공산당의 통치·체제 정당성을 유지할 수 있는 근거를 제공하고 있다. 동시에 사회주의 정체성을 가진 중국은 미국 등 서방국가들의 집중적인 견제와 봉쇄의 대상이 되고 있다.

셋째, 중국의 '국가정체성(national identity)'이 변화함에 따라 대내외 정책에서 다양한 딜레마를 겪고 있고 이를 해결하기 위한 방안들이 국가발전전략에 포함되었다는 점이다. 즉, 중국은 전통적 농업국가에서 1949년 사회주의 신생국가로 전환되었고, 개혁개방과 함께 자본주의적 요소를 도입하게 되면서 개발도상국으로서 다양한 경제·사회적 문제에 직면하게 되었다. 그리고 시진핑(習近平) 지도부 출범 이후에는 '강대국 정체성'을 기반으로 중화민족의 위대한 부흥이라는 '중국의 꿈(中國夢)'을 국가비전으로 제시했다.

2

시기별
국가발전전략의
변천

개혁개방 이후 중국은
사회주의 현대화 3단계
전략을 발표했다.

(1) 1990년 원바오(溫飽) 해결,
(2) 2000년 샤오강(小康)사회 건설,
(3) 2050년 중등발달국가 도달
이다.

장쩌민-후진타오 시기를
거치면서 2020년 전면적인
샤오강 사회 건설 2050년경
문명사회주의국가 건설을
강조하였다.

(1) 덩샤오핑-장쩌민-후진타오 시기: 사회주의 현대화 전략의
진화(進化)

중국은 1949년 10월 1일 중화인민공화국 수립 이후 ‘사회주의 현대화 건설’이라는 국가발전전략 목표를 설정하고 이를 기본적으로 유지해 왔으며, 당면한 대내외 정세와 주변환경의 변화에 따라 진화를 거듭해왔다.

먼저, 1978년 12월 중국공산당 제11차 전국대표대회 제3차 중앙위원회 전체회의에서 중국공산당 업무(工作)의 중점을 경제건설에 두기로 결정한 덩샤오핑(鄧小平) 지도부는 1982년 제12차 당대회에서 개혁개방 노선을 공식적으로 채택했고, 1987년 제13차 당대회에서는 중국의 경제건설을 위한 ‘사회주의 현대화를 위한 3단계(三步走)’ 전략을 발표했다. 구체적으로, 1단계(1981년~1990년)에서는 중국 국민총생산액(GDP)을 1980년 당시의 두 배를 달성하는 ‘원바오(溫飽: 기본적인 식주 해결)’ 실현을 목표로 제시했고, 2단계(1991년~2000년)는 중국의 GDP를 또 다시 1990년의 두 배를 달성하는 ‘샤오강(小康: 평안하고 풍족한 생활)’ 수준에 도달하는 것을 목표로 삼았으며, 3단계(2001년~2050년)는 중국의 GDP가 다시 한 번 2000년 당시의 두 배를 달성하여 중진국(中等發達國家) 수준에 도달하는 것을 목표로 삼았다.

개혁개방 이후 중국의 공식적인 국가발전전략으로 제기된 ‘사회주의 현대화 3단계’ 전략은 장쩌민(江澤民)-후진타오(胡錦濤) 시기를 거치면서 좀 더 세분화되고 구체화 되었다. 장쩌민 시기인 1997년 제15차 당대회 및 2002년 제16차 당대회를 거치면서 중국은 “2010년까지 2000년대비 두 배의 GDP를 달성하고, 2020년까지 전면적인 샤오강 사회를 건설”하며,¹⁾ “건국 100주년을 맞이하는 21세기 중엽(2050년경)에는 기본적인 현대화를 실현하고 ‘부강하고 민주적이며 문명적인’ 사회주의 국

1) “高举鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀：在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告，”『人民網』，1997年9月12日。

2020년을 ‘중간단계’로
설정하였고 ‘과학발전관’과
‘조화사회건설’을
강조하였다.

시진핑 시기 중국은
‘중국의 꿈’ 국가비전과
‘두 개의 백년’ 목표를
제시하였다.

시진핑 2기 지도부는
2050년까지 조화롭고
아름다운 사회주의 현대화
강국을 제시하였다.

가를 건설”할 것을 강조하였다.²⁾

후진타오 시기는 새로운 시대적 · 전략적 환경 변화를 반영하여 2020년을 ‘중간단계’로 설정하여 ‘전면적 샤오캉사회’ 건설을 국가비전으로 제시하였다. 또한 덩샤오핑 지도부가 제시한 사회주의 현대화 전략의 지속적인 추진을 강조함과 동시에 개혁개방 이후 고속 경제성장에 따른 폐해와 경제사회적 모순 해결을 위해 ‘과학발전관(科學發展觀)’과 ‘조화사회(和諧社會) 건설’을 강조하였다.

(2) 시진핑 시기: 중국의 꿈(中國夢)과 사회주의 현대화 강국 건설

2012년 11월 중국공산당 제18차 전국대표대회 및 2013년 3월 제12기 전국인민대표대회를 통해 출범한 5년 임기의 시진핑 1기 지도부는 ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 ‘중국의 꿈(中國夢)’을 국가비전으로 제시하였다. 특히 소위 ‘두 개의 백년(兩個一百年)’에 달성해야 할 목표-중국공산당 창당 100년이 되는 2021년경 ‘전면적 샤오캉 사회’ 건설, 중화인민공화국 건국 100년이 되는 2049년경 ‘부강하고 민주적이며 문명적이고 조화로운(富強民主文明和諧) 사회주의 현대화 국가’ 건설-를 제시하였다.

시진핑 2기 지도부가 출범한 2017년 10월 제19차 당대회에서는 2050년까지 ‘부강하고 민주적이며 문명적이고 조화롭고 아름다운(富強民主文明和諧美麗的) 사회주의 현대화 강국(社會主義現代化強國))’ 건설을 제시하였다. 특히 주목할 점은 2021년 3월 개최된 전국인민대표대회에서 중국이 ‘제14차 5개년(2021-2025) 계획’을 발표함과 동시에 ‘2035년 장기 목표(遠景目標)’도 최초로 제시했다는 점이다.³⁾ 이는 곧

2) “全面建設小康社会，開創中國特色社會主義事業新局面：在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告，”『人民網』，2002年11月8日。

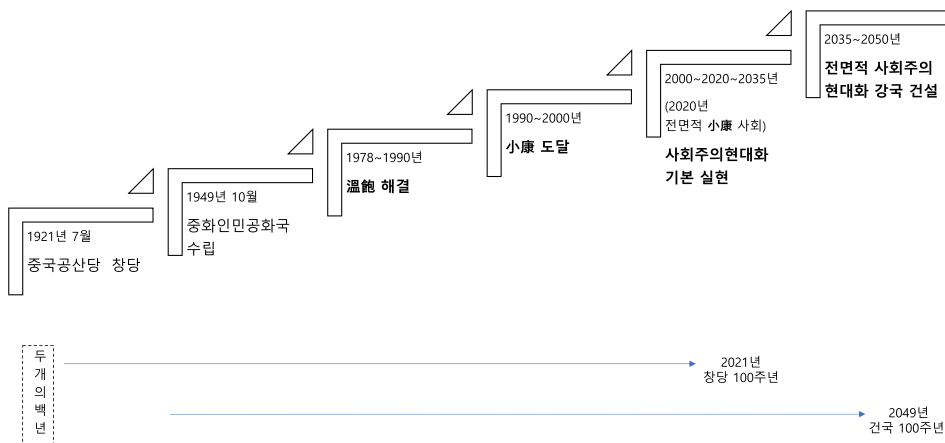
3) “中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和綱要，”『中國政府網』，2021年3月13日。

시진핑 3기 지도부는 이전의 국가비전을 계승하여 2050년까지 '사회주의 현대화 강국 건설'을 강조하였다.

시진핑 지도부가 당시 코로나19 및 미중 전략경쟁 심화 등으로 대표되는 새로운 정세 변화를 반영하여 2035년까지의 중장기 국가발전전략 목표 뿐만 아니라 2049년(중화인민공화국 수립 100년)까지의 장기 목표를 제시한 것이다.

2022년 10월 제20차 당대회 및 2023년 3월 제14기 전국인민대표대회를 통해 출범한 시진핑 3기 지도부는 시진핑 1~2기에 제시한 국가비전을 계승함과 동시에 2050년까지 “부강하고 민주적이며 문명적이고 조화롭고 아름다운 사회주의 현대화 강국의 전면적 건설”을 강조하였다[그림 1].

[그림 1] 중국 국가발전전략의 변천



출처: 저자 작성

3

중국 국가발전전략 실현을 위한 분야별 목표와 추진전략

사회주의 ‘당-국가(party-state) 체제’인 중국은 당(중국공산당)이 국가의 총체적인 전략 방침을 ‘결정’하고, 이를 의회(전국인민대표대회)가 심의·의결하며, 정부(국무원)가 실무적으로 ‘집행’한다. 따라서 중국의 국가발전전략 실현을 위한 분야별 목표 수립에는 당과 정부의 주요 엘리트들이 가장 중요한 역할을 수행하고, 당(黨)·정(政)·군(軍) 산하 기관과 싱크탱크 등이 직·간접적으로 참여한다.

중국 국가발전전략 실현을 위한 분야별 목표와 추진전략의 구체적인

국가발전전략을 실현하기
위하여 분야별 목표를
설정하였다.
경제분야 목표는 “부유하고
강하며 경제적으로 발전된
현대화된 사회주의 강국”
건설이다.

사회분야 목표는 ‘사회 안정
및 안전 수호’이다.

내용은 당과 정부가 발표하는 공식문건을 통해 드러난다. 아래에서는 2022년 10월 제20차 당대회 ‘보고(報告)’⁴⁾, 2023년 3월 제14기 전국 인민대표대회 ‘업무보고(工作報告)’⁵⁾, ‘국가 경제·사회 발전을 위한 제 14차 5개년 계획(規劃) 및 2035년 장기 목표(遠景目標)’⁶⁾ 등을 중심으로 중국 국가발전전략 실현을 위한 분야별 목표와 추진전략을 살펴본다.

(1) 분야별 목표

중국 시진핑 지도부는 국가발전전략 실현을 위한 분야별 목표를 설정하였다. 먼저, 경제분야에서는 “부유하고 강하며 경제적으로 발전된 현대화된 사회주의 강국” 건설을 목표로 제시하고, 이를 위해 2035년이 되면 2020년 당시 1인당 GDP의 2배 수준을 달성하겠다고 강조하였다. 이와 같은 목표를 달성하기 위해서는 매년 4.7% 수준의 GDP 성장이 필요한 것으로 보인다. 이와 관련하여 2022년 10월 제20차 당대회 ‘보고’에서도 중국경제의 ‘고(高)품질 발전’과 ‘신(新)발전 구도’를 강조한 바 있다.

사회분야에서는 “사회 안정(穩定) 및 안전(安全) 수호”를 목표로 제시하고, 이를 위해 사회적 불평등 해소를 위한 ‘공동부유(共同富裕)’ 달성 및 다층적 사회보장체제를 완비하겠다는 점을 강조하였다. 특히 시진핑 총서기는 “공동부유가 사회주의 체제의 본질이자 ‘중국식 현대화’의 중요한 특징”이라는 점을 강조하면서, 전체 인민들의 공동부유가 제14차 5개년 계획 기간(2021-2025) 및 2035년을 거치면서 실질적인 진전을 이루고 2050년경에 완성하겠다는 로드맵을 제시하였다.

즉, 개혁개방 이후 중국이 ‘선부론(先富論: 일부 사람과 일부 지역이 먼

4) “習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告,” 『中國政府網』, 2022年 10月 25日.

5) “政府工作報告——2023年3月5日在第十四屆全國人民代表大會第一次會議上,” 『中國政府網』, 2023年 3月 14日.

6) “中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要,” 『中國政府網』, 2021年 3月 13日.

저 부자가 되는 것을 허용)’에 입각한 국가발전전략을 거쳐 2020년까지 전면적 샤오캉 사회 건설이라는 목표를 점진적으로 추구했다면, 시진핑 시기에 들어서면서 ‘공동부유’를 본격적으로 강조함으로써 2035년을 거쳐 2050년까지 ‘전(全)인민 공동번영’을 기본적으로 실현하겠다는 의지를 분명히 하였다.

외교분야 목표는
“중국특색 대국외교를
통한 ‘인류운명공동체’
구축”이다.

이밖에도 정치분야에서는 중국의 ‘국정(國情)’에 기반하여 “중국특색 사회주의 정치제도 완비”를 목표로 설정하였고, 외교안보 분야에서는 ‘강대국 정체성’에 기반하여 “‘중국특색 대국외교’ 추진을 통한 ‘인류운명공동체’ 구축”을 목표로 제시하였고, 이를 위해 ‘새로운 국제관계’와 ‘국제관계 민주화’ 등을 강조하였다. 군사·국방분야는 “국방과 군대의 현대화를 통해 부국과 강군 실현”을 목표로 제시했고, 이를 위해 2027년에 중국인민해방군 현대화를 완료할 예정이다. 대만과의 통일문제에 대해서도 중국은 ‘일국양제(一國兩制: 하나의 국가, 두 개의 제도)’ 방침을 견지하고 조국통일을 추진하는 목표를 여전히 유지하였다.

(2) 추진전략

추진전략으로 가장 주목할
것은 ‘일대일로 구상’이다.

중국은 국가발전전략의 분야별 목표를 달성하기 위해 다양한 전략을 추진하고 있다. 이 중에서 가장 주목할 것은 2013년부터 시작된 ‘일대일로 구상(Belts and Roads Initiative: BRI)’이다. 일대일로 구상은 ‘육상 실크로드 경제지대(一帶)’와 ‘21세기 해상 실크로드(一路)’가 결합된 개념으로서, ‘13·5 계획(2016-2020년)’에서 국가전략으로 격상되었다. 특히 2017년 출범한 시진핑 2기 지도부는 일대일로 국제협력을 적극적으로 추진할 것을 천명했고 ‘14·5 계획(2021-2025년)’의 핵심 전략으로 설정했다. 일대일로 구상 추진 10년이 되는 2023년 10월 현재 중국은 150개 국가 및 32개 국제기구와 총 200여건의 협력안을 체결한 것으로 나타났다.⁷⁾ 다만, 시진핑 지도부가 국가발전전략으로 야심

7) 中華人民共和國國務院新聞辦公室, “《共建“一帶一路”: 構建人類命運共同體的重大實踐》白皮書,” 『中國一帶一路網』, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202310/t20231010_773682.html> (검색일: 2023.11.19.).

사회주의 현대화 강국을
건설하기 위해 '6+1+1'
전략을 추진하고 있다.

'국내-국제 대순환' 전략을
추진하고 있다.

다양한 지역발전전략을
추진하고 있다.

차게 추진하고 있는 일대일로 국제협력은 연선(沿線)국가들과의 인프라 개선과 교역·투자를 증진하는 플랫폼 역할을 수행하고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있지만, 해당 국가들의 부채 증대 및 중국의 영향력 확장 등에 대해서는 국제사회의 우려가 여전히 존재한다.⁸⁾

다음으로 시진핑 지도부는 전면적인 사회주의 현대화 강국을 건설하기 위해 소위 '6 + 1 + 1' 전략-즉, 6('기술적으로 자립한 제조강국', 품질강국, 우주항공강국, 교통강국, 네트워크강국, 디지털강국) + 1(농촌진흥을 통한 농업강국) + 1(대외개방확대를 통한 무역강국)-을 추진하고 있다. 특히 중국이 '디지털 차이나 건설'을 목표로 디지털 경제, 디지털 사회, 디지털 정부 건설 가속화 등을 중시하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

또한 중국은 국가발전전략 목표 달성을 위해 '국내-국제 대순환(雙循環)' 전략을 추진함으로써 경기회복과 내수 활성화를 도모하고 있다. 소위 '쌍순환' 전략은 '14·5 계획(2021-2025년)'의 핵심적인 경제정책으로서, 국내대순환이 주체가 되어 국내-국제 대순환이 이루어진다는 것을 의미하며, 내수확대를 통해 글로벌 경제와 연계를 강화하겠다는 시진핑 지도부의 새로운 경제정책 방향이다.

그리고 중국은 개혁개방 이후 '선부론(先富論)'에 입각한 지역발전전략이 초래한 불균형과 폐해를 해결하기 위해 다양한 지역발전전략을 추진해왔다. 즉, '동부 우선발전(1978년~)', '서부대개발(2000년~)', '동북 진흥(2003년~)', '중부굴기(2006년~)' 등과 같은 지역균형발전전략을 추진했고, 시진핑 시기에는 '창장(長江)경제벨트(2015~)', '징진지(京津冀)협동발전(2015~)', '창장삼각주(長江三角洲)일체화(2019~)', '웨이강아오따완취(粵港澳大灣區)(2019~)' 등과 같은 새로운 지역발전전략을 발굴하여 추진하고 있다.

8) 신중호, "중국 일대일로 구상 추진 10년 평가와 미중관계," 『중국지식네트워크』, 제21권 제21호(2023), pp.5-29; 최필수 신중호, "일대일로, PGII, 글로벌 게이트웨이: 중국과 서방의 개도국 개발 프로그램들과 한국의 대응방안," 『현대중국연구』, 제24권 제3호(2022), pp.183-222.

4

맺음말

시진핑 3기 지도부는
국가발전전략 목표를
달성하기 위해 대외적
위험요인을 안정적으로
관리하고자 한다.

내부의 경제사회적 현안에
대한 정책적 효율성을
추구함으로써 자신들의
통치정당성을 확보하고자
노력할 가능성이 높다.

중국의 국가발전전략 목표 달성에 영향을 주는 대내외적 요인은 다양하다. 내부 위협으로는 코로나19 이후 중국경제의 장기 침체 문제, 시장과 정부의 역할 배분 문제, 도시와 농촌 및 연해지역과 내륙지역 간 불균형 문제, 사회불평등 해소를 위한 분배제도 개혁 문제, 그리고 ‘저출산, 고령화’로 대표되는 인구문제 등이 대표적이다. 외부 위협으로는 세계경제의 장기 침체 추세의 지속, 미중 전략경쟁의 심화와 이완의 반복, 러시아-우크라이나 전쟁 장기화 등과 같은 국제 정치경제 질서의 구조적 변화를 들 수 있다. 이러한 변화들은 서방 국가들의 중국 견제 추세와 결합하면서 중국의 국가발전전략과 관련된 성과를 내야 하는 시진핑 지도부를 제약하거나 압박할 가능성이 있다.

새롭게 출범한 시진핑 3기 지도부가 국가발전전략 목표를 달성하기 위해서는 중국이 처한 대내외적 위협 및 영향요인에 효율적으로 대처해야 한다. 이미 2022년 10월 제20차 당대회 ‘보고’에서 중국지도부는 다양한 대내외적 위협에 대한 대응 필요성을 강조했고, 시진핑 3기 당·정·군 지도부 역시 대부분 ‘시진핑 계열(習派)’로 구성했다. 이는 곧 시진핑 3기가 이전 시기와의 연속성보다는 정책적 효율성을 좀 더 강조할 것이라는 점을 의미한다. 특히 2023년 하반기부터 시작된 미중 전략경쟁의 완화 추세 및 11월 APEC 회의 계기로 이루어진 미중 정상회담 합의 내용 등은 시진핑 지도부가 당분간 외부 위협에 대한 관리를 통해 국내 경제사회문제 해결에 집중할 가능성을 보여준다.



참고문헌

신종호, “중국 일대일로 구상 추진 10년 평가와 미중관계,” 『중국지식네트워크』, 제21권 제21호, 2023, pp. 5-29.

최필수·신종호, “일대일로, PGII, 글로벌 게이트웨이: 중국과 서방의 개도국 개발 프로그램들과 한국의 대응방안,” 『현대중국연구』, 제24권 제3호, 2022, pp. 183-222.

“高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀：在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告,” 『人民网』, 1997年 9月 12日..

“全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面：在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告,” 『人民网』, 2002年 11月 8日.

“中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和綱要,” 『中國政府網』, 2021年 3月 13日.

“習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 爲全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告,” 『中國政府網』, 2022年 10月 25日.

“政府工作報告——2023年3月5日在第十四屆全國人民代表大會第一次會議上,” 『中國政府網』, 2023年 3月 14日.

“中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要,” 『中國政府網』, 2021年 3月 13日.

中華人民共和國國務院新聞辦公室, “《共建“一帶一路”：構建人類命運共同體的重大實踐》白皮書,” 『中國一帶一路網』, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202310/t20231010_773682.html> (검색일: 2023.11.19.).

중국 공산당의 통치 능력과 전망

양 갑 용 국가안보전략연구원
jiayong@inss.re.kr

시진핑 주석은 집권과 동시에 권력을 자신에게 집중하는 여러 조치를 취했다. 그 결과 정치국 상무위원 간 수평적 협력관계가 사실상 수직적 위계관계로 바뀌었다. 개혁개방 시기 작동했던 집단지도체제는 유명무실해졌다. 시진핑 주석은 집단지도체제를 약화시키고 개인 권력을 강화하는 데 마오쩌둥의 권위를 이용했다.

시진핑 주석의 측근이 요직에 등용되고 있다. 측근과 가신의 기용은 정책이나 방향을 둘러싸고 최고 지도부 내부에서 문제 제기를 할 수 있는 토양 자체가 사라졌다는 것을 의미한다. 각종 '위원회'의 정책결정으로 정치국의 위상도 흔들리고 있다. 이 과정에서 중앙 서기처 서기로서 차이치가 주목받고 있다.

중국공산당은 인민의 '신뢰'를 통해서 늘 자신의 통치 정당성을 인정받아야 한다. '신뢰'를 얻으면 통치 정당성을 높게 가져가는 것이고 당국가체제라는 체제 정당성도 함께 높아진다. 신뢰를 잃으면 통치 정당성도 약화되고 체제 정당성 또한 견고하지 못하게 된다.

한편, 권력이 최고 지도자 개인에게 집중되고 개인의 잘못된 판단과 결정이 제어되지 못하면 통치 능력의 상실, 체제 능력의 상실로 연결될 수 있다. 권력 집중을 민주적으로 통제하지 않으면 미래 전망도 불투명하다.



1

개인 권력의 강화와 집단지도체제의 퇴행

‘제사’ 왕후닝의 부동산 문제 언급은 중국의 당국가체제의 내구성과 관련하여 ‘신뢰’의 문제가 중요함을 잘 보여주는 사례이다.

시진핑 주석은 2012년 가을 집권 이후, 정치국 상무위원이 당 중앙과 총서기에 대면 보고를 하게 하는 등 권력을 자신의 수중에 집중하는 여러 조치를 취했다.

중국은 중국공산당이 국가와 사회를 지배하는 나라이다. 당은 당 중앙과 최고 지도자를 중심으로 일사분란한 피라미드 구조를 이루고 있다. 중국의 권력은 위에서 아래로 흐른다. 이러한 권력의 흐름을 적절하게 관리, 통제해야만 안정된 체제를 유지할 수 있다. 그 중심에 체제에 대한 인민의 ‘신뢰’가 자리하고 있다. 시진핑 주석의 집권 연장은 곳곳에서 ‘신뢰’에 균열을 만들어내고 있다. 여기서는 ‘신뢰’의 시각에서 중국공산당의 통치 능력을 검토한다.

2023년 11월 24일 왕후닝(王滬寧) 전국정협 주석이 주재하는 14기 전국정협 제13차 격주 협상 좌담회(双周協商座談會)가 열렸다. 해당 회의의 주제는 “부동산 시장의 안정적이고 건강한 발전 촉진”이었다.¹⁾ 왕후닝은 중국공산당(이하 당)과 중국의 미래 비전 및 전략 방향을 결정하는 ‘제사(帝師)’로 알려져 있다.²⁾ 그런 왕후닝이 부동산 문제에도 발을 들여놓았다는 점에서 이번 회의는 이채롭다. 부동산과 부동산 시장은 현재 중국 내에서 가장 핫한 이슈 가운데 하나이다. 지난해 말부터 중앙경제작회의(中央經濟工作會議), 중앙정치국회의(中央政治國會議), 중앙금융공작회의(中央金融工作會議) 등 당과 국가의 명운을 결정하는 중요 회의에 ‘부동산’ 관련 이슈는 빠지지 않고 등장하고 있다. 부동산 이슈가 지속적으로 등장하는 이유는 부동산과 부동산 시장 문제가 실물경제의 중요 문제이고 인민의 삶과 직접 관련되어 있기 때문이다. 인민의 삶과 직접 연결되어 있다는 의미는 당의 통치 정당성에도 관련되어 있다는 의미이다. 즉, ‘제사’ 왕후닝의 부동산 문제 언급은 중국의 당국가체제(party state system)의 내구성과 관련하여 ‘신뢰’의 문제가 여전히 중요함을 잘 보여주는 사례이다.

중국의 당국가 체제와 관련하여 다시 ‘신뢰’의 문제가 관심을 받고 있다. 시진핑 정부 들어서 개인에게 권력이 지나치게 집중되는 현상과 관련되

1) “全国政协召开双周协商座谈会 围绕“促进房地产市场平稳健康发展”协商议政 王沪宁主持,” <http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2023/11/27/ART11701047011737106.shtml> (검색일: 2023년 12월 31일).

2) 李昊, 『派閥の中国政治—毛沢東から習近平まで』(名古屋: 名古屋大學出版會, 2023), p. 287.

어 있다. 이러한 권력 집중의 우려는 개인 권력의 공고화에 따른 획일성과 전체주의성을 염려하게 한다. 최고 권력자 개인에게 권력 집중은 문화혁명(文化革命)이라는 역사의 퇴행을 만들어냈기 때문이다. 덩샤오핑(鄧小平)을 비롯한 개혁개방을 이끌었던 지도자들은 개인에게 권력이 지나치게 집중되는 것을 우려했다. 그들은 개인에게 권력이 집중되는 것을 막고 집단지도체제를 금과옥조(金科玉條)로 여겼다. 특정인에게 권력이 쏠리면 반드시 부패하거나 독재로 이어질 수 있다는 역사의 경험 때문이었다. 그러나 시진핑 주석은 2012년 가을 집권과 동시에 권력을 자신의 수중에 집중하는 여러 조치를 취했다. 예컨대, 정치국 상무위원이 당 중앙과 총서기에 대면 보고를 하게 한 것도 그 가운데 하나라고 할 수 있다.

절차적으로는 기존 집단지도체제와 유사한 모습을 갖췄다 할지라도 내용적으로는 당 중앙과 최고 지도자의 권력을 차근차근 강화해 나갔다. 그리고 2022년 가을 중국공산당 제20차 당대회를 통해서 새로운 관행을 수립, 공고화하기 시작했다.

시진핑 주석은 2012년 총서기, 2013년 국가주석에 취임한 이후 기존 개혁개방 시기 중국의 당과 국가가 추진했던 개혁 방향과 다른 권력 운용을 선보였다. 이른바 권력의 ‘분산’이 아닌 ‘집중’을 중시하고 관련 정책과 조치를 실행했다. 특히, 당과 국가의 권력을 중앙과 최고 지도자에게 집중시킴으로써 집단지도체제를 사실상 무력화시켰다.³⁾ 물론, 18차, 19차 당대회 이후에도 당과 국가기구 인사에서 명목상으로는 집단지도체제를 유지했다. 여전히 정치국 상무위원회나 정치국 회의를 통해서 당과 국가의 중대사를 결정했다. 그러나 절차적으로는 기존 집단지도체제와 유사한 모습을 갖췄다 할지라도 내용적으로는 당 중앙과 최고 지도자의 권력을 차근차근 강화해 나갔다. 그리고 2022년 가을 중국공산당 제20차 당대회를 통해서 새로운 관행을 수립, 공고화하기 시작했다.

대면 보고 제도 부활로 총리는 총서기에게 자신의 업무를 보고해야 하는 위계 관계로 변했다. 개혁개방을 시작하면서 강조되었던 집단지도체제는 점점 힘을 잃어갔다.

그 결과 총서기와 총리의 역할 분담에 따른 권력 배분이라는 개혁개방 시기 지켜졌던 관행은 점점 자리를 잡지 못하게 되었다. 즉, 총서기는 정치를 책임지고 총리는 경제를 책임진다는 역할에 따른 권력 배분이 현저히 약화되었다. 심지어 정치와 경제 등 모든 것을 총서기가 장악한다는

3) 장윤미 지음, 『당치(黨治)국가 중국: 시진핑 시대 통치구조와 정치의 변화』(서울: 서강대학교 출판부, 2023), pp. 113-125.

시진핑 주석은 제도적으로
절대 권력을 장악했을
뿐만 아니라 실질적으로도
최고지도부와 수직적
위계관계를 형성했다.

시진핑 주석의 '정신'을 현실
생활에서 관찰하기 위한
자원의 동원은 마오쩌둥
시기 유산이었던 "동원을
통한 정치"의 부활로까지
회자되었다

점에서 완벽한 의미의 당 중심 체제로 권력 구조가 획일화되었다고 평가할 수 있다. 예컨대, 장쩌민(江澤民) 시기 주룽지(朱鎔基) 총리와의 관계, 후진타오(胡錦濤) 시기 원자바오(溫家寶) 총리와의 관계와 달리 시진핑 시기 리커창(李克強) 총리와의 관계는 상호 협력적이고 보완적 관계가 아니었다. 대면 보고 제도 부활로 총리는 총서기에게 자신의 업무를 보고해야 하는 위계 관계로 변했다. 개혁개방을 시작하면서 강조되었던 집단지도체제는 점점 힘을 잃어갔다.⁴⁾

2022년 제20차 당대회 이후 최고 지도부 구성을 보면 집단지도체제는 명목상으로도 이미 퇴색되었다. 파벌 간 타협으로 구성되었던 18대 지도부는 19대까지 리커창, 왕양(汪洋) 등으로 그 명목을 유지했다. 그러나 20차 당대회 이후 중국의 당과 국가의 주요 정책을 최종 조율하고 결정하는 최고 지도부로서 정치국 상무위원회는 모두 시진핑 총서기와 위계적인 상하관계로 연결된 사람으로 구성되었다. 시진핑 주석은 제도적으로 절대 권력을 장악했을 뿐만 아니라 실질적으로도 수직적 위계관계를 형성한 것이다. 이러한 권력구조의 변화는 시진핑 주석과 동등한 지위를 가지고 토론하거나 의견을 교환한다는 사실 자체를 불가능하게 만들었다. 집단지도체제가 사실상 명맥을 유지하기 어렵게 되었다고 판단할 수 있다.⁵⁾

시진핑 주석 3기에 들어서 중국의 권력 구조는 집단지도체제에서 사실상 최고 지도자의 권위만을 중시하는 방향으로 바뀌었다. 이 과정에서 중국 정치는 매우 경직되고 획일성이 강조되는 방향으로 변했다. 최고 지도자 개인에게 권력이 집중되는 이러한 변화는 일방통행식 정치문화를 양산하고 있다. 내부의 자정 능력을 바탕으로 정책의 폭과 범위에 관해 치열하게 논쟁하던 관행은 이미 사라졌다. 최고 지도자의 '정신'을 어떻게 현실 생활에서 구현할지에 대한 방법론적 고민만이 남아있을 뿐이

4) 이희옥, 조영남 역음, 『중국식 현대화와 시진핑 리더십: 중국공산당 제20차 전국대표대회 분석』(서울: 책과 향기, 2023), pp. 34-37.

5) 정덕구, 윤영관 외 지음, 니어재단 편저, 『시진핑 新시대 왜 한국에 도전인가?: 시진핑 1인 체제는 순항할 것인가?』(서울: 21세기북스, 2023), pp. 126-135.

시진핑 주석은
집단지도체제를 약화시키고
개인 권력을 강화하는 데
마오쩌둥의 권위를 이용하고
있다.

2

엘리트 정치의 변화 : ‘시파(習派)’의 공고화와 내부 균열

다. 견제와 균형에 입각한 정치국 상무위원회의 의사결정은 논쟁 없는 추인(追認)의 성격이 더욱 강해졌다. 당과 국가의 감찰 기관이나 기율 기관 역시 이른바 시진핑 주석의 ‘정신’을 사업의 제일 덕목으로 간주하고 이를 관철하는 과정에서 ‘기율(紀律)’을 강조하고 여러 자원을 동원한다. 그리고 이러한 동원은 과거 마오쩌둥 시기 유산이었던 동원을 통한 정치의 부활로까지 회자되었다. 죽은 마오쩌둥을 소환하여 산 시진핑의 권력을 강화하고 있다.

시진핑 주석이 자신의 권력을 강화하면서 사회적 정당성이나 합법성 차원에서 ‘신뢰’ 제고를 위해서 소환한 것이 바로 마오쩌둥이었다. 특히, ‘반장(班長)’의 역할 강조는 시진핑 주석의 권력을 강화하는 데 매우 유용하게 활용되었다.⁶⁾ 그러나 마오쩌둥의 ‘반장’이라는 개념은 ‘반(班)’에 ‘장(長)’이 있어서 반 구성원들이 논의하고 결정한 내용을 대외적으로 공표할 때 역할을 수행하는 사람을 의미하는 것으로 주로 군대에서 사용되던 용어였다. 예컨대, 중국인민해방군에서 군(軍), 사(師), 여(旅), 단(團), 영(營), 연(連), 배(排), 반(班)으로 이어지는 편제 과정에서 가장 최소 단위가 바로 ‘반’이다. 군의 편제 맥락에 따르면 ‘반’의 ‘반장’은 권력을 상징하기 보다는 일종의 ‘전달자’ 역할을 하는 사람으로 이해할 수 있다. 그러나 시진핑 주석은 집권 강화 과정에서 마오쩌둥의 권위를 이용하여 ‘반장’의 역할을 강력한 권력을 가진 ‘한 사람’으로 치환했다. 그리고 이를 중국공산당과 중화인민공화국에서 강력한 힘을 가진 최고 권력자의 존재 필요성으로 연결했다. 즉, 집단지도체제를 약화시키고 개인 권력을 강화하는 데 마오쩌둥의 권위를 이용하고 있다고 볼 수 있다.

집단지도체제를 사실상 무력화시키고 개인 권력을 강화하는 권력 구조의 변화는 비단 마오쩌둥의 신화만을 차용하는 데만 머물지는 않는다. 자신이 가진 권력을 적극적으로 활용하여 당과 국가의 주요 포스트에 충성심이 검증된 인사를 기용함으로써 자신의 권력을 강화하고 있다. 예를 들

6) 郑志祖, “班长习近平,” <http://politics.people.com.cn/n/2014/1016/c1001-25850218.html> (검색일: 2023년 12월 31일).

시진핑 주석의 측근이
요직에 등용되는 것은 바로
후견이 다시 엘리트의 승진
이동에 중요한 변수로
작동하고 있다는 의미이다.

측근과 가신의 기용은
정책이나 방향을 둘러싸고
내부 문제 제기를 할 수 있는
토양 자체가 사라졌다는
것을 의미한다.

어, 19차 당대회 이후 차이치(蔡奇)의 성장은 이를 잘 보여준다. 차이치는 푸젠성(福建省)과 저장성(浙江省)에서 잔뼈가 굵은 인물이다. 시진핑 주석이 해당 지역에서 근무할 때 가까이서 그를 보좌했다. 사실상 시진핑 주석의 측근 중의 측근이다. 그는 19차 당대회에서 ‘대표(代表)’에서 바로 정치국 위원으로 승진한 인물이다. 중앙위원을 건너 뛰고 바로 정치국 위원이 되어 수도 베이징의 당서기가 되었다. 이러한 파격 승진은 시진핑 주석의 후견 없이는 사실상 불가능하다.⁷⁾ 상하이시 전 서기였던 천량위(陳良宇)나 국가부주석이었던 쑹칭홍(曾慶紅)의 성장 맥락과 닮았다. 두 사람 역시 당시 최고 지도자였던 장쩌민 전 주석의 후견으로 성장했다. 시진핑 주석의 측근이 요직에 등용되는 것은 바로 후견이 다시 엘리트의 승진 이동에 중요한 변수로 작동하고 있다는 의미이다.

후견을 통한 측근 세력의 전진 배치는 2022년 가을 20차 당대회 정치국 상무위원회, 정치국 위원 인선에서 두드러졌다. 자신의 심복이라 할 수 있는 가신 그룹을 대표하는 리창(李強), 차이치, 덩쉐샹(丁薛祥), 리시(李希), 자오러지(趙樂際) 등을 정치국 상무위원회에 진입시켜 국무원 총리, 중앙서기처 서기, 국무원 부총리, 중앙기율검사위 서기, 전국인대 위원장 직무를 맡겼다. 시진핑 자신과 ‘제사’ 역할을 하는 왕후닝을 제외하고 측근이거나 가신그룹 출신 5명을 정치국 상무위원회에 보임했다. 이러한 측근과 가신의 기용은 정책이나 방향을 둘러싸고 내부 문제 제기를 할 수 있는 토양 자체가 사라졌다는 것을 의미한다. 정치국 상무위원회에서 정책을 둘러싼 논쟁은 이제 더 이상 나타나지 않게 되었다. 오직 정책 실시 방안에 관련된 업무 분장만이 논의될 뿐이다. 정치국 위원 임명도 동일한 맥락으로 나타났다. 시진핑 주석과 직간접적으로 연결된 인사들이 주요 자리를 차지했다. 시진핑 주석의 개인 권력이 강화되고 제도화되면서 정치국과 정치국 상무위원회는 정책을 결정하고 조율하는 최고 기구로서의 지위를 사실상 상실했다.

7) “Li Qiang Versus Cai Qi in the Xi Jinping Leadership: Checks and Balances with CCP Characteristics?,” <https://www.prcleader.org/post/li-qiang-versus-cai-qi-in-the-xi-jinping-leadership-checks-and-balances-with-cpp-characteristics> (검색일: 2024년 1월 2일).

‘의사협조기구(議事協調機構)’가 ‘결책의사협조기구(決策議事協調機構)’로 성격이 바뀌고 ‘위원회’가 사실상 정책 결정도 하고, 시진핑 주석이 각종 ‘위원회’의 책임자를 겸임하면서 정책 결정에 관한 한 시진핑 주석의 위상은 다른 정치국 상무위원의 위상을 압도한다고 평가할 수 있다.

친강이나 리상푸의 발탁과 실각 모두 시진핑 주석의 의중이 개입된 결과로 이해해야 한다. 결과적으로 인사 실패이고, 그 실패의 최종 책임은 시진핑 주석 자신에게 있다.

정치국 상무위원회와 정치국 회의의 정책 결정 역할이 약화되거나 줄어든 것은 ‘결책의사협조기구(決策議事協調機構)’의 위상 강화에 따른 결과로 이해할 수 있다. 즉, 정책 입안 및 추진 과정에서 부문 간 상이한 의견을 조정하고 조율하는 협의 기구인 ‘의사협조기구(議事協調機構)’가 ‘결책의사협조기구’로 바뀌었다. 예를 들어, 중앙외사공작영도소조(中央外事工作領導小組)가 중앙외사공작위원회(中央外事工作委員會), 중앙재경영도소조(中央財經領導小組)가 중앙재경위원회(中央財經委員會)로 바뀌었다. 즉, 많은 ‘영도소조’가 ‘위원회’로 이름을 바꾸고 정책의 결정까지 책임지게 되었다. 기구개혁 이전에 ‘의사협조기구’는 논의는 하지만 결정은 하지 않고 정치국이나 정치국 상무위원회가 했다. ‘결책의사협조기구’로 성격이 바뀌고 ‘위원회’가 사실상 정책 결정도 하고, 시진핑 주석이 각종 ‘위원회’의 책임자를 겸임하면서 정책 결정에 관한 한 시진핑 주석의 위상은 다른 정치국 상무위원의 위상을 압도한다고 평가할 수 있다.⁸⁾

그러나 측근이나 가신을 앞세운 당과 국가기구의 장악은 예기치 않은 결과를 낼 수도 있다. 예컨대, 최근 실각한 친강(秦剛) 외교부장이나 리상푸(李尚福) 국방부장 모두 부국급(副國級)에 해당하는 국무원 국무위원을 겸임한 자들로 시진핑 주석이 적극 추천하여 임명한 것으로 알려져 있다. 그러나 임명된 지 불과 몇 달이 지나지 않아 석연치 않은 이유로 현직에서 물러났다. 당 중앙조직부는 인사와 조직을 책임지는 당내 중요 부서로서, 주요 보직에 누구를 추천할지에 대한 고유 권한을 갖는다. 그러나 인사와 조직 개편은 총서기의 의중을 충실히 반영한다는 점에서 인사, 특히 고위직 인사는 사실상 최고 지도자의 의중이 개입된 결과이다. 당 중앙조직부장은 늘 최고 지도자 측근으로 채워진다. 18대 자오러지, 19대 천시(陳希) 등 모두 시진핑 주석의 측근이었다. 따라서 친강이나 리상푸의 발탁과 실각 모두 시진핑 주석의 의중이 개입된 결과로 이해해야 한다. 결과적으로 인사 실패이고, 그 실패의 최종 책임은 시진핑 주석

8) 양갑용, “시진핑 시기 중국 정치 변화와 함의,” 성균관대학교 성균중국연구소·국립정치대 동아연구소·한국국제교류재단 『한국-대만 싱크탱크 정책대화』, 2023년 6월 29일.

공식 기구로서 당 중앙
조직부를 활용하고, 비공식
조직으로서 비선 조직을
활용하여 인사가 이루어지고
있다. 그 가운데 핵심 인사가
바로 차이치이다.

현재 정치국은 각종
'위원회'에서 결정한 사안을
추인하는 역할로 한정되고
있다. 이 과정에서 서기처의
위상과 역할이 강화되고
있고, 여기에 더해서
최측근으로서 차이치의
지위와 역할이 더욱 더
주목받고 있다.

오직 '시파'가 득세하는
상황에서 갈등과 대립은
외부에서 오는 것보다는
내부에서 올 가능성이 훨씬
높아졌다.

자신에게 있다.

중국 내 정치 엘리트 특히 중앙위원(中央委員) 이상 엘리트의 선발과 승진 이동은 모두 당과 국가의 최고 지도자의 의중이 그대로 관철되는 구조이다. 이른바 파워 엘리트(power elite)로 불리는 중앙위원을 포함하여 성부급(省部級) 부직(副職) 이상 인사는 전국 단위에서 모두 당 중앙조직부가 실무적으로 개입하고, 그 결과는 반드시 최고 지도자인 시진핑에게 보고된다.⁹⁾ 그렇다면 향후 어떤 사람들이 승진하고 은퇴의 길을 걸을지는 시진핑 주석의 의중이 가장 중요한 변수가 될 것이다. 물론, 수천명에 달하는 인사 파일을 시진핑 주석이 혼자서 열람하고 의견을 낼 수는 없을 것이다. 그 과정에서 측근이 동원되고, 가신이 활용될 것이다. 공식 기구로서 당 중앙 조직부를 활용하고, 비공식 조직으로서 비선 조직을 활용하여 인사가 이루어지고 있다. 그 가운데 핵심 인사가 바로 차이치이다.

그는 시진핑 주석의 최측근이자 가신 출신이며 현재는 중앙서기처 서기를 맡고 있고, 심지어 정치국 상무위원임에도 불구하고 시진핑 총서기의 비서실장을 맡고 있다. 의전 서열 5위가 의전 서열 2위인 리창 국무원 총리보다 더 실세로 불린다. 그가 실세인 이유는 정보와 자료의 소통 창구인 정치국의 연락 사무를 담당하는 중앙서기처 서기이기 때문이다. 이미 '영도소조'가 '위원회'로 바뀌면서 기존에 정책 결정 기구로서 정치국의 위상은 많이 약화되었다. 현재 정치국은 각종 '위원회'에서 결정한 사안을 추진하는 역할로 한정되고 있다. 이 과정에서 서기처의 위상과 역할이 강화되고 있고, 여기에 더해서 최측근으로서 차이치의 지위와 역할이 더욱 더 주목받고 있다.

중국의 엘리트 정치 관련하여 주목할 점은 2023년 현재 시진핑 주석을 따르는 '시파(習派)' 외에 그 어떠한 정치적 성향을 달리하는 파벌이 존

9) 장윤미 지음, 『당치(黨治)국가 중국: 시진핑 시대 통치구조와 정치의 변화』(서울: 서강대학교 출판부, 2023), pp. 220-222.

3

중국공산당의 통치
능력과 ‘신뢰’

중국공산당은 인민으로부터
자신의 통치 정당성을
인정받아야 한다. 그 중심에
바로 체제에 대한 ‘신뢰’의
문제가 있다.

재하지 않는다는 점이다. 물론, 중국은 그 어떠한 정치적 파벌을 인정한 적도 없다. 그러나 개혁개방 이후 개혁의 폭과 깊이, 범주를 둘러싸고 끊임없이 내부 논쟁이 계속되었다.¹⁰⁾ 정치적 배경이 다른 상해방(上海幫), 태자당(太子黨), 공청단(共靑團) 등이 사실상 존재했다. 그러나 2022년과 2023년 시진핑 주석의 권력 연장과 함께 공청단을 대표하던 리커창과 왕양은 은퇴했다. 이는 더 이상 중국 정치 내부에서 이른바 파벌적 이해를 가진 최고위급 인사는 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 아울러 핵심 권력에 다가갔던 후춘화(胡春華)를 정치국 위원에서 중앙위원으로 강등하면서 공청단 배경의 정치 엘리트 성장 환경도 사실상 사라졌다. 오직 ‘시파’가 득세하는 상황에서 갈등과 대립은 외부에서 오는 것보다는 내부에서 올 가능성이 훨씬 높아졌다.

중국은 중국공산당이 지배하는 사실상 ‘당치(黨治)’ 국가이다.¹¹⁾ ‘당치’라는 의미는 당이 국가와 사회 심지어 대중사회단체와 개인의 영역까지도 직간접으로 영향을 미친다는 의미이다. 물론 중국 내에는 8개 민주당파(民主黨派)로 불리는 중국공산당과 결을 달리하는 정당이 존재한다. 그러나 이들 정당은 스스로 자신들을 ‘참여당(參與黨)’이라고 부른다. 그들은 중국공산당이 중국을 잘 통치할 수 있도록 중국공산당의 통치 과정에 기꺼이 참여하는 데 당의 존재 의미를 둔다. 따라서 중국 내에서는 중국공산당만이 유일 집권당이다. 그러나 절차적 측면에서 보면 중국공산당의 통치 정당성은 매우 취약하다. 헌법에서도 ‘모든 권력은 인민에게 있다’라는 당위성을 강조할 뿐이다. 권력이 인민으로부터 어떻게 창출되는지 절차적 규정은 사실상 없다. 중국공산당은 인민에게 있는 권력을 자신들이 대신 행사한다고 말한다. 그래서 중국공산당은 인민으로부터 늘 자신의 통치 정당성을 인정받아야 한다. 그 중심에 바로 체제에 대한 ‘신뢰’의 문제가 있다. ‘신뢰’가 두터우면 통치 정당성이 높고, ‘신뢰’

10) 중국 정치와 중국공산당 그리고 파벌에 대해서는 다음 책 참고. 李昊, 『派閥の中國政治—毛沢東から習近平まで』(名古屋: 名古屋大學出版會, 2023), pp. 295-314.

11) 당치국가 개념과 내용에 대해서는 다음 책 제6장 당과 국가 부분 참고. 린상리(林尚立) 지음, 성균중국연구소 옮김, 『현대중국정치』(서울: 사회평론아카데미, 2020), pp. 211-239.

‘신뢰’를 얻으면
통치 정당성을 높게
가져가는 것이고 그 결과
당국가체제라는 체제
정당성도 함께 높아진다.
그러나 신뢰를 잃으면 통치
정당성도 약화되고 체제
정당성 또한 견고하지
못하게 된다.

권력이 개인에게 집중되고
개인의 잘못된 판단과
결정이 제어되지 못하는
경우 문화혁명의 폐해와
같은 상황이 도래할 수도
있다. 이는 통치 능력의
상실이 아닌 체제 능력의
상실로 연결될 수도 있고,
권력 집중을 민주적으로
통제하지 않으면 미래
전망도 불투명하다.

가 낮으면 통치 정당성이 약하다고 평가할 수 있다.¹²⁾

중국공산당은 늘 인민의 ‘신뢰’를 획득하기 위해서 그리고 ‘신뢰’를 더 쌓기 위해서 엄격히 말하면 인민으로부터 당이 외면당하지 않기 위해서 체제 정당성과 통치 정당성을 구애한다. 중국에서는 전 인민이 참여하는 투표라는 절차를 통해서 권력을 바꾸는 인민의 정치 행위가 존재하지 않는다. 이러한 상황에서 중국공산당이 인민에게 굳게 부리를 내리는 방법은 늘 인민의 ‘마음’을 얻고 인민 중심주의를 실천하는 것이다.¹³⁾ 그것이 바로 ‘신뢰’라고 할 수 있다. 그래서 중국의 당국가체제는 나라를 세웠다는 역사적 정당성으로, 아니면 경제를 일으켰다는 업적 정당성으로 인민의 마음을 얻고 체제와 통치의 정당성을 찾아왔다. 그래서 중국 경제가 늘 성장하고 성장의 과실이 인민의 마음을 움직이는 것이 중요하다. 그리고 이것을 당과 국가에 대한 지지로 연결하여 인민들이 당과 국가에 ‘신뢰’를 보내는 것으로 해석하면서 자신들의 통치 정당성을 유지해왔다. 따라서 중국공산당의 통치 능력은 인민으로부터 ‘신뢰’를 잃지 않고 오히려 강화하는 능력이라고 말할 수 있다. ‘신뢰’를 얻으면 통치 정당성을 높게 가져가는 것이고 그 결과 당국가체제라는 체제 정당성도 함께 높아진다. 그러나 신뢰를 잃으면 통치 정당성도 약화되고 체제 정당성 또한 견고하지 못하게 된다.

그러나 시진핑 주석의 집권 연장과 코로나19, 미중 전략경쟁의 심화, 대만 문제의 불확실성 증가 등에 대처하는 중국의 행태에 대해서 인민들의 ‘불만’이 누적되고 있다. 특히, 상하이시 등 대도시를 6개월 동안 봉쇄한 조치에 대해서 ‘불만’이 높다. 그리고 이러한 불만은 체제에 보내는 ‘신뢰’를 근본적으로 흔들고 있다. 시진핑 시기 들어서 더욱 강화되고 있는 일인 권력, 획일적이고 전체주의적인 사회 통제, 민족주의와 애국주의에 기반한 대외관계, 힘에 기반한 양안관계 현상 변경 등에서 ‘신뢰’의 기초가 흔들리고 있다. 만약 집단지도체제였다면 체제의 위기를 정치국 상무

12) 양갑웅, 『중국의 통치 정당성과 엘리트 정치』(서울: 국가안보전략연구원, 2019), pp. 61-115.

13) 劉建軍, 陳周旺, 汪什凱 主編, 『政治邏輯: 當代中國社會主義政治學』(上海: 上海人民出版社, 2022), pp. 1-10.

위원들이 나눠 가지며 분산시킬 수 있다. 그러나 현 권력 구조에서는 시진핑 주석 혼자서 모든 결과를 책임져야 한다. 권력이 개인에게 집중되고 개인의 잘못된 판단과 결정이 제어되지 못하는 경우 문화혁명의 폐해와 같은 상황이 도래할 수도 있다. 이는 통치 능력의 상실이 아닌 체제 능력의 상실로 연결될 수도 있고, 권력 집중을 민주적으로 통제하지 않으면 미래 전망도 불투명하다고 말할 수 있다.



참고문헌

- 린상리(林尙立) 지음, 성균중국연구소 옮김, 『현대중국정치』 (서울: 사회평론아카데미, 2020).
- 양갑용, 『중국의 통치 정당성과 엘리트 정치』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019)
- 양갑용, “시진핑 시기 중국 정치 변화와 함의,” 성균관대학교 성균중국연구소·국립정치대 동아연구소·한국국제교류재단 『한국-대만 싱크탱크 정책대화』, 2023년 6월 29일.
- 이희옥, 조영남 엮음, 『중국식 현대화와 시진핑 리더십: 중국공산당 제20차 전국대표대회 분석』 (서울: 책과 향기, 2023).
- 장윤미 지음, 『당치(黨治)국가 중국: 시진핑 시대 통치구조와 정치의 변화』 (서울: 서강대학교 출판부, 2023).
- 정덕구, 윤영관 외 지음, 니어재단 편저, 『시진핑 新시대 왜 한국에 도전인가?: 시진핑 1인 체제는 순항할 것인가?』 (서울: 21세기북스, 2023).
- 陳周旺 等 著, 『社會主義民主政治: 制度與過政』 (上海: 上海人民出版社, 2023).
- 劉建軍, 陳周旺, 汪什凱 主編, 『政治邏輯: 當代中國社會主義政治學』 (上海: 上海人民出版社, 2022).
- 小嶋華津子, 磯部 靖 編著, 『中国共産党の統治と基層幹部』 (東京: 慶應義塾大学出版会, 2023).
- 李昊, 『派閥の中国政治—毛沢東から習近平まで』 (名古屋: 名古屋大學出版會, 2023).
- “全国政协召开双周协商座谈会 围绕“促进房地产市场平稳健康发展”协商议政 王沪宁主持,”
<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2023/11/27/ARTI1701047011737106.shtml> (검색일: 2023년 12월 31일).
- 郑志祖, “班长习近平,”
<http://politics.people.com.cn/n/2014/1016/c1001-25850218.html> (검색일: 2023년 12월 31일).
- “Li Qiang Versus Cai Qi in the Xi Jinping Leadership: Checks and Balances with CCP Characteristics?,”
<https://www.prcleader.org/post/li-qiang-versus-cai-qi-in-the-xi-jinping-leadership-checks-and-balances-with-ccp-characteristics> (검색일: 2024년 1월 2일).

중국의 국가 통일 전략

박 병 광 국가안보전략연구원
bkpark555@daum.net

중국의 국가통일전략은 완전분리 상태에 있는 대만에 대한 통일정책, 주권을 회수하였으나 정치체제와 정체성의 통합을 속제로 두고 있는 홍콩에 대한 정책, 완전흡수 상태이지만 여전히 민족통합에 이르지 못한 일부 소수민족에 대한 통일정책 등으로 세분해서 살펴볼 필요가 있다. 중국의 대만에 대한 통일전략은 국제무대에서의 영향력 확대와 회색지대 전략을 통해 “대만을 상자에 가두는 전략(Boxing in Taiwan)”으로 대만이 국제사회에서 정상적인 국가의 기능을 하지 못하도록 의도하고 있다. 한편 홍콩은 1997년 7월 1일 중국으로 반환되면서 ‘일국양제’라는 거대한 실험에 들어갔다. 그러나 중국으로의 반환 이후 홍콩에서 발생하는 격렬한 시위는 ‘일국양제’를 통한 홍콩과 중국의 결합이 갈수록 어렵다는 점을 드러내 주고 있다. 또한 신장위구르 등 중국의 소수민족 지역에서 산발적으로 발생하는 시위나 저항이 중국 민족문제의 복잡성을 환기시키는 요소가 될 수는 있지만 그것이 민족분열과 국가의 통일을 위협할 정도로 심각하다고 볼 수는 없다. 다만 분명한 것은 중국정부가 신장위구르족을 비롯한 소수민족의 분리독립운동에 대해서는 국가의 통일을 위협하는 심각한 사안으로 간주하고 있으며, 강력한 탄압정책을 불사하고 있다는 것이다.



‘분구필합 합구필분’
(分久必合 合久必分)이라는
표현처럼 중국의 역사는
오랫동안 분열과 통일을
반복해 왔다. 중국 역사에서
분열은 단지 일시적이고
비정상적인 상태가
아니었다.

삼국지(三國演義)에 ‘분구필합 합구필분’(分久必合 合久必分)이라는 표현이 나온다. 무릇 “천하가 분열된 지 오래면 반드시 통일되고, 통일된 지 오래면 반드시 분열된다”는 뜻이다. 실제로 중국의 역사는 오랫동안 분열과 통일을 반복해 왔다. 중국 역사에서 분열은 단지 일시적이고 비정상적인 상태가 아니었다. 분열 이후의 중국은 대일통(大一統) 관념과 제도에 의해 다시 통일로 회귀하는 반복적인 과정을 겪어왔다. 수천 년 동안 주기적이고 반복적으로 진행된 통합과 분열의 순환은 중국의 고유한 역사적 발전패턴이 되었다. 그러면 현재의 중국은 어떤 상태에 있는 것일까. 중국인들은 마오쩌둥(毛澤東)이 중화인민공화국을 건립하면서 근대 시기 군벌 통치로 분열되었던 중국을 다시 통일시켰다고 한다. 그러나 좀 더 자세히 들여다보면 오늘날 중국은 대만과 분열되어 있고, 서구로부터 홍콩과 마카오를 돌려받았지만 ‘일국양제(一國兩制)’를 실시하고 있으며, 신장 위구르족을 비롯한 몇몇 소수민족은 여전히 국민통합의 차원에서 진정한 통일에 이르지 못한 면이 있다. 이러한 사실은 현재에도 중국이 완전한 국가 통일의 단계에 이르지 못했음을 보여준다고 할 수 있다. 따라서 중국의 국가통일전략을 살펴보기 위해서는 완전분리 상태에 있는 대만에 대한 통일정책, 주권을 회수하였으나 정치체제와 정체성의 통합을 숙제로 두고 있는 홍콩에 대한 정책, 완전흡수 상태이지만 여전히 민족통합에 이르지 못한 일부 소수민족에 대한 통일정책 등으로 세분화하여 살펴볼 필요가 있다.

1

대만에 대한 통일전략

중국과 대만은 1992년에
“하나의 중국, 서로
다른 설명(一個中國
各自表述)”에 합의했는데,
이것이 양안관계를
규정하는 이른바
‘92공식(九二共識)’이다.

중국의 대만에 대한 통일정책기조인 ‘하나의 중국’ 원칙은 중국 근대사에서 형성된 저항적 민족주의에 기초를 두고 있다. 따라서 하나의 중국 원칙은 적어도 마오쩌둥 시기에는 대만의 장제스(蔣介石)와 공통의 인식을 지니고 있었으며, 이러한 공통인식이 중국의 통일정책을 무력통일 정책에서 평화통일정책으로 전환시키는 중요한 역할을 하였다. 하나의 중국 원칙에 대한 양측의 공통인식은 1980년대 덩샤오핑(鄧小平)이 제창한 ‘평화통일·일국양제’ 통일정책의 기초가 되었다. 그리고 중국과 대만은 1992년에 “하나의 중국, 서로 다른 설명(一個中國 各自表述)”에 합의했는데, 이것이 양안관계를 규정하는 이른바 ‘92공식(九二共識)’이다. ‘92공식’은 중국과 대만이 하나의 중국을 전제한 상황에서 각자 자

2000년대 들어 양안 간의
정체성 차이가 확대되었다.

중국의 통일전략은
국제무대에서의 영향력
확대와 회색지대 전략을
통해서 “대만을 상자에
가두는 전략(Boxing in
Taiwan)”으로 대만이
국제사회에서 정상적인
국가의 기능을 하지
못하도록 의도하고 있다.

신의 체제를 표현할 때 여지를 두도록 한 것이었으며, 중화인민공화국과 중화민국이 양안(兩岸)은 ‘하나의 중국’이라는 점에 합의했다는 의미를 담고 있다.

그러나 2000년대에 들어서면서 대만 독립을 지향하는 민진당 세력이 정권을 잡고 대륙이 아닌 대만에서 태어나고 자란 세대가 대만 주민의 주류를 형성하게 되면서 양안 간에는 정체성의 차이가 극명하게 확대되기 시작했다. 더욱이 2000년대 초반 민진당 천수이벤(陳水扁) 총통의 연임(10, 11대)에 이어 차이잉원(蔡英文) 총통도 연임(14, 15대)하면서 중국에서 벗어나려는 대만의 원심력은 갈수록 커지는 양상이다. 때문에 중국의 통일정책은 대만에 영향력을 투사함으로써 ‘하나의 중국(一個中國)’원칙을 강요하고, 중국 주도의 통일을 실현하고자 한다. 그러나 이를 받아들이지 않는 대만 민진당 정권에 대해 중국은 공세적 태도를 유지하면서 국제사회에서 대만을 고립시키는 통일정책을 취하고 있다.

중국의 통일전략은 국제무대에서의 영향력 확대와 회색지대 전략을 통해서 “대만을 상자에 가두는 전략(Boxing in Taiwan)”으로 대만이 국제사회에서 정상적인 국가의 기능을 하지 못하도록 의도하고 있다. 중국의 대만에 대한 가장 대표적인 외교적 공세와 압박의 카드는 대만의 수교국을 끌어안는 것이다. 중국은 자국과 수교하는 나라에 대해 대만과 단교를 요구하고, 대만이 국제사회에서 ‘중화민국’이나 ‘대만’이라는 명칭을 사용해 활동하지 못하도록 한다. 그 결과 2016년 5월에 차이잉원이 대만 총통으로 취임할 당시 대만의 수교국은 22개국이었으나 2023년 3월 온두라스가 외교 관계를 단절함으로써 현재는 수교국이 13개국으로 줄어들었다. 최근까지 대만과 수교를 유지하고 있는 나라는 교황청(바티칸)과 벨리즈, 에스와티니, 과테말라, 아이티, 나우루, 파라과이, 팔라우, 마셜제도, 세인트키츠네비스, 세인트루시아, 세인트빈센트 그레나딘, 투발루 등이다.

중국에게 대만은 양보하거나 타협의 대상이 될 수 없는 ‘핵심이익(核心利益)중의 핵심이익’에 속한다. 따라서 중국이 대만에 사용하는 통일전

중국에게 대만은 양보하거나 타협의 대상이 될 수 없는 '핵심이익(核心利益)중의 핵심이익'에 속한다. 중국은 대만을 상대로 전쟁과 침략의 위협도 마다하지 않고 있다.

중국의 대만에 대한 군사적 위협은 대만 주민들의 민진당에 대한 지지를 약화시키려는 의도 뿐 아니라 대만을 지지하는 여타 국가와 국제사회를 위한 항의와 위협의 표시이기도 하다.

중국은 대중국 강경 노선을 취하는 민진당 정권을 패배시키고 중국과의 통일을 지향하는 친중 정권을 수립하고자 한다.

락과 전술은 소프트 파워, 하드 파워, 샤프 파워, 하이브리드 위협 등 기존에 나와 있는 모든 방식을 동원하는 것으로 볼 수 있다. 중국은 대만에 대해 선거 개입, 여론조작, 사이버 침투, 매수와 강요, 혼란 조성, 경제적 보복, 군사적 위협, 외교적 고립 등 다양한 형태의 영향력 수단을 활용하고 있다. 특히 민진당 집권 이후 중국의 대만에 대한 영향력 침투를 가장 잘 보여주는 것은 각종 방식을 동원해 대만의 선거에 개입하고, 민주적인 절차를 방해하는 등 국내정치에 개입하는 것이다. 중국은 대만을 상대로 가짜뉴스나 다양한 미디어 콘텐츠 및 SNS를 통해 인터넷 여론과 사상을 통제하고 있으며, 통제의 효율성을 제고시키기 위해 대만 사회에 중국의 '가치관'과 '이익'을 투사함으로써 대만에 대한 영향력을 유지 및 확대하고 있다. 중국은 대만을 상대로 전쟁과 침략의 위협도 마다하지 않고 있다.

최근에는 중국의 항공모함과 구축함이 대만해협을 가로질러 항해에 나서거나 수시로 전투기가 대만 방공식별구역(ADIZ)에 무단 진입하고 있다. 특히 2022년 8월 낸시 펠로시 美하원의장의 대만 방문 전후로 중국군은 대만섬 전체를 봉쇄하고 타이베이 상공을 가로지르는 탄도미사일을 발사했으며, 전투기와 군함이 대만해협의 '중간선(median line)'을 100회나 월선하는 등 사실상의 '침공 예행연습'을 단행하기도 했다. 이와 같은 중국의 대만에 대한 군사적 위협은 대만 주민들의 민진당에 대한 지지를 약화시키려는 의도 뿐 아니라 대만을 지지하는 여타 국가와 국제사회를 위한 항의와 위협의 표시이기도 하다.

중국은 대만과의 분단 이후 통일을 주도하기 위해 오늘날까지 지속적으로 영향력 확대 공작을 펼쳐 왔다. 특히 중국은 통일을 지향하는 국민당 정부보다도 독립을 지향하는 민진당 정부가 등장하였을 때 더 강압적이고 공세적인 영향력 확대와 투사를 시도하였다. 중국은 국민당 정부가 집권했을 때에는 활발한 경제교류 및 인적 교류를 통해 대만에 대한 접근을 강화하고 중국에 대한 우호 이미지를 심고자 노력했다. 그러나 민진당 정부 집권 시기에는 '하나의 중국' 원칙을 인정하고 받아들이도록 강요하면서 대화와 교류를 단절하고 경제보복과 군사적 위협을 서슴지

2

홍콩과 마카오에 대한 통일전략

홍콩은 1997년 7월 1일
중국으로 반환되면서
'일국양제'라는 거대한
실험에 들어갔으나
중국으로의 반환 이후
홍콩에서 발생하는 격렬한
시위는 '일국양제'를 통한
홍콩과 중국의 결합이
갈수록 어렵다는 점을
드러내고 있다.

않는 양태를 보여 왔다. 중국이 대만에 취하는 경제보복 조치 중에서 가장 대표적인 것은 중국인 여행객의 대만 방문을 제한하고, 바나나와 망고 등 과일을 비롯한 대만산 농산물의 수입을 금지하는 것이다. 중국은 대륙에 투자한 민진당 성향의 대만기업들에 대해서도 세무조사, 위생 검사, 불합리한 벌금 등 경제적 압박을 가하여 “중국과 대만은 하나의 국가이며, 대만은 중국에 속한다”는 성명을 대만의 친중국계 신문에 발표하도록 만들기도 했다. 이처럼 중국은 다양한 수단을 동원해 영향력을 행사함으로써 대만의 선거에 개입하여 대중국 강경 노선을 취하는 민진당 정권을 패배시키고 중국과의 통일을 지향하는 친중 정권을 수립하고자 한다.

홍콩과 마카오는 각각 1997년 7월 1일 그리고 1999년 12월 20일 중국으로 반환되면서 ‘일국양제’라는 거대한 실험에 들어갔다. 일국양제는 ‘하나의 국가, 두 개의 제도(一個國家, 兩種制度; one country, two systems)’에 대한 약칭으로 하나의 국가 안에 두 개의 상이한 제도가 존재할 수 있다는 의미이다. 이십 수년이 지난 현재 정치사회 측면에서 마카오는 중국의 통치에 아무런 저항이 없고, 홍콩은 극심한 반중국 정서를 드러내고 있다. 같은 일국양제이면서도 이토록 다른 두 도시의 모습은 역사와 산업 구조의 근본적 차이에서 비롯됐다고 볼 수 있다. 민주주의 국가인 영국의 통치를 받은 데다 미국, 유럽 등 전 세계에서 온 다국적 기업인과 금융인들이 즐비한 홍콩에서는 ‘자유’와 ‘민주주의’가 당연한 전제로 받아들여진다. 반면 중국 중앙정부의 전폭적인 지원 아래 카지노 산업을 발전시킨 데다, 카지노 고객의 절대다수를 중국 관광객에 의존하는 마카오로서는 중국에 대한 반항은 곧 경제 붕괴를 가져올 수 있어 생각조차 할 수 없는 일로 받아들여지는 것이다. 따라서 중국정부에게 마카오와 달리 홍콩에 대한 통일전략 수행은 여전히 어려운 과제로 남아 있다.

중국으로의 반환 이후 홍콩에서는 그동안 3차례의 대규모 반정부 시위가 있었다. 그것은 2003년의 국가보안법 반대시위, 2014년의 행정장관 직선제 요구 시위, 2019년의 범죄인 인도법 반대시위 등이다. 특히

중국으로의 반환 이후
홍콩에서의 격렬한 시위는
일국양제를 통한 홍콩과
중국의 결합이 갈수록
어렵다는 점을 드러내었다.

중국은 2020년 제정된
‘홍콩 국가보안법’이
‘국가안전을 위한
방법창’이라고 하지만
미국과 서방세계는 중국이
국제사회에 약속한
‘일국양제’의 원칙을 파기한
것으로 보고있다.

중앙정부는 홍콩의
경제기능과 역할을 축소하여
중국에 편입시키고자 한다.

2019년 시위는 규모와 빈도 면에서 홍콩 역사상 최대의 시위사태였다. 시위사태는 범죄인 인도법에 대한 반발에서 시작되었지만 그 기저에는 ‘일국양제’와 중국정부의 홍콩에 대한 중국화 정책이 흔들리고 있다는 점을 보여주었다. 중국은 당초 일국양제를 통해서 홍콩의 자치권을 보장하고 국제사회에 중국제도의 우수성을 과시하면서 대만에 대해서도 일국양제의 틀 안으로 들어올 것을 설득하려는 의도가 있었다. 그러나 중국으로의 반환 이후 홍콩에서의 격렬한 시위는 일국양제를 통한 홍콩과 중국의 결합이 갈수록 어렵다는 점을 드러내 주었다.

한편 중국지도부는 2020년 6월 말에 ‘홍콩 국가보안법’을 제정하는 등 자유를 억압함으로써 홍콩 내 반중세력을 좌시할 수 없다는 강력한 의지를 표출하였다. 홍콩 국가보안법 제정은 홍콩에서 감시와 통제 범위를 확대하려는 의도가 담겨 있으며, 중국 정부가 지목한 반중 인사 및 세력을 직접 조사하고 강경 진압할 수 있는 명분을 담고 있다. 실제로 홍콩에서는 국가보안법 제정 후 민주 진영이 순식간에 꺾멸했고, 반대의 목소리는 실종된 상태이다. 도서관에서는 천안문 시위, 홍콩 반정부 시위와 관련된 기록과 서적들이 자취를 감췄고, 이제 여론조사 결과 발표도 자유롭지 않다. 국가보안법 시행에 이어 선거제 역시 ‘애국적인’ 친중 인사만 출마할 수 있게 개편되면서 2021년 12월 실시된 입법회 선거는 민주 진영의 불참 속에 역대 최저 투표율(30.2%)을 기록했다. 중국은 홍콩 보안법이 ‘국가안전을 위한 방법창’이라고 하지만 미국과 서방세계는 중국이 스스로 정하고 국제사회에 약속한 ‘일국양제’의 원칙을 파기한 것으로 보고 있다.

또 중국 중앙정부는 상하이(上海)와 선전(深川)을 글로벌 금융 및 물류 허브로 개발하여 장기적으로는 홍콩의 경제기능과 역할을 축소하여 중국에 편입시키고자 한다. 이에 많은 홍콩시민들은 홍콩 경제의 위축과 중국에 대한 의존도 심화에 불안과 거부감을 안고 있다. 특히 홍콩의 10대들은 일국양제가 끝나는 2047년에 홍콩이 중국의 일개 도시가 되어 공산당 치하에서 살아야 한다는 데 대해 상당한 우려와 두려움을 안고 있다. 그들은 근본적으로 중국공산당에 대한 불신과 반대 입장에 서있는

3

신장위구르 등 소수민족 문제

중국정부는 신장위구르족의
분리독립운동에 대해
국내뿐만 아니라 국제적
연대를 통하여 힘에 의한
제압을 추구하는 한편
중화민족으로서의
애국주의를 강조함으로써
국민통합을 꾀하고 있다.

것이며, 중국의 통일전략이 성공적이지 못하다는 것을 방증한다. 중국의 억압과 강경 진압으로 홍콩에서의 민주화 및 반정부 시위는 위축될 수 있지만 지금까지 드러난 것을 보면 홍콩시민들이 중국본토를 인정하고 중국인으로서의 정체성을 수립하게 만드는 데는 실패했음을 보여준다. 그럼에도 시진핑 집권 이후 ‘홍콩의 중국화’ 기조는 강화되고 있으며, 중국정부는 홍콩의 주권은 중국에 있다는 점을 단호히 천명하고 있다.

중국은 국가에서 공식적으로 인정하는 소수민족의 수가 55개에 이르며, 스스로 ‘다민족 통일국가(多民族統一國家)’임을 주장하고 있다. 중국의 소수민족은 전체인구의 8%에 불과하지만 소수민족의 통합과 안정은 국가안보에 직결되는 문제이다. 일례로 소수민족의 거주지역은 전 국토의 60%가량을 차지하며, 옛소련 해체 이후 독립 국가로 성장한 카자흐스탄, 키르기스탄, 타지키스탄을 포함하여 몽골, 인도, 베트남, 북한 등 주변국들과 국경을 맞대고 있다. 특히 소수민족 가운데서도 신장(新疆)위구르족, 시짱(西藏)티벳족, 몽골족(內蒙古) 등의 경우 중화세계와는 다른 별개의 문화권과 정치공동체를 지니고 있었다.

신장위구르자치구는 중국에서 이른바 소수민족 문제가 가장 심각한 곳이라 할 수 있다. 신장위구르족이 중국 지배에 저항하는 사건은 자주 일어나고 신장지역 주요 도시에서는 유혈충돌과 중국정부의 삼엄한 통제가 반복되었다. 신장지역에 거주하는 민족집단은 중국의 한족과 역사적으로 혹은 문화적으로 전혀 다른 정체성을 가지고 있다. 이들은 이슬람과 투르크라는 정체성을 전제로 분리독립을 추구하고 있다. 신장위구르족 분리독립주의자들의 궁극적인 목적은 이슬람교를 바탕으로 주변의 우즈베키스탄, 타지키스탄 등과 연대해 ‘투르크인의 땅’인 동투르크스탄 공화국을 수립하는 것이다. 중국정부는 신장위구르의 분리독립이 중화인민공화국 수립 이래 계속 유지하고 있는 하나의 중국, 즉 중화민족으로서의 국민통합 정책에 반하는 것으로 간주하고 있다. 그럼에도 현재까지 위구르족의 저항이 계속되고 때로는 폭력적 양상으로 나타나는 것은 그들이 스스로 한족과는 정체성을 달리할 뿐만 아니라 중화민족으로의 통합에 저항하는 것이라 하겠다.

일부에서는 중국의 민족문제가 정치안정과 국가의 통일을 위협하는 요소일 뿐 아니라 심지어 '중국의 분열' 또는 '중국 해체'의 뇌관이 될 가능성을 주장하지만, 비교적 온건한 방식으로 소수민족에 대한 융합정책을 펼치고 있다.

중국정부는 신장위구르족의 분리독립운동에 대해 국내뿐만 아니라 국제적 연대를 통하여 힘에 의한 제압을 추구하는 한편 중화민족으로서의 애국주의를 강조함으로써 국민통합을 꾀하고 있다. 나아가 중국정부는 위구르족을 비롯한 신장의 이슬람교도들에 대하여 '재교육 수용소'를 운영하고 있기도 하다. 이에 대해 국제 인권단체들과 유엔 인종차별철폐위원회 측은 신장위구르 자치구 내에서 100만 명이 넘는 위구르족과 다른 소수민족 이슬람교도들이 재교육 수용소에서 재교육을 받은 것으로 추정하고 있다. 또 국제 인권단체들은 중국공산당이 수용소에 수용된 이슬람교도를 대상으로 이슬람교를 부정하고 공산당에 충성하도록 세뇌 교육을 하고 있으며, 강제노동과 학대가 이뤄진다고 비판하고 있다. 그러나 중국 당국은 재교육 수용소가 테러리즘과 극단주의에 대응하는 데 필요하다면서 "인도적 직업교육센터"라고 반박하고 있다.

일부에서는 중국의 민족문제가 정치안정과 국가의 통일을 위협하는 요소일 뿐 아니라 심지어 '중국의 분열' 또는 '중국 해체'의 뇌관이 될 가능성을 주장하기도 한다. 그러나 중국은 무장투쟁과 유혈사태 등 극단적인 경우가 아니라면 비교적 온건한 방식으로 소수민족에 대한 융합정책을 펼치고 있다. 실제로 중국의 민족문제는 옛소련이나 동유럽에 비하여 상대적으로 매우 안정된 상태를 유지하고 있는 것이 사실이다. 또 중국정부는 소수민족에 대한 경제지원정책을 강화하고 산아제한을 완화하며 대학입시의 특혜를 주는 등 민족이익을 보장함으로써 기존의 구심력을 유지하는 한편 국가통합을 강화하려 하고 있다. 지역에 따라 산발적으로 발생하는 시위나 저항이 중국 민족문제의 복잡성과 중요성을 환기시키는 요소가 될 수는 있겠지만 그것이 민족분열과 국가의 통일을 위협할 정도로 심각하다고 볼 수는 없다. 그럼에도 분명한 것은 중국정부가 신장위구르족을 비롯한 소수민족의 분리독립운동에 대해서는 국가의 통일을 위협하는 심각한 사안으로 간주하고 있으며, 강력한 탄압정책을 불사하고 있다는 것이다.



참고문헌

- 박병광, “중국 소수민족정책의 형성과 전개,” 『국제정치논총』 제40집 4호(2000).
- 박병광, “홍콩 민주화 시위의 항배와 함의,” 국가안보전략연구원 『이슈브리프』, 제158호 (2019.11).
- 박병광, “넌시 펠로시 대만방문 이후 미중 갈등 확대와 우리의 대응방향,” 국가안보전략연구원 『이슈브리프』 376호(2022.8)
- 박병광, “최근 대만문제를 둘러싼 미중갈등의 동향과 시사점,” 『KDI북한경제리뷰』 제24권 8호(2022).
- 송한용, “위구르족의 정체성과 중국 국민통합의 괴리,” 『역사학연구』 제51집(2013.8).
- 지은주, “시진핑 집권 이후 중국의 대만정책과 양안관계,” 『국제·지역연구』 제29집 4호 (2020).
- 허재철 외, 『중국의 일국양제 20년 평가와 전망』 세종시: 대외경제정책연구원, 2020.
- 陳道華, 『“一國兩制”與國家理論』北京: 中共中央党校理論文庫, 2020.
- 張五岳, “兩岸關係發展, 風險與挑戰,” 『展望與探索』, 第16卷 第4期(2018).

국제질서에 대한 중국의 인식 및 태도의 진화와 딜레마

이 동 루 동덕여자대학교
leedr@dongduk.ac.kr

중국은 국력의 비약적 증강과 국제적 위상의 변화에 따라 외교전략도 진화해왔으며 국제체제와 질서에 대한 인식과 태도도 역동적으로 변화해왔다. 중국은 전후 국제체제의 저항국이었다. 이후 개혁 개방 45년을 경과하면서 '죽(竹)의 장막'이라 일컫던 자기 폐쇄적 대국에서 '글로벌 거버넌스 체제개혁(全球治理体系變革)'을 주장하는 글로벌 강국으로 변모하였다. 즉 중국은 개혁 개방기를 거치면서 국제체제 주도국의 위치에 올라섰고 이제는 기존 국제규범과 질서의 변혁과 대안을 모색하는 초강대국의 문턱에 진입하였다. 그런데 강대국 외교를 본격화한 시진핑 정부는 오히려 추격국으로의 상대적 부상을 넘어 독자적 부상의 길을 모색해야 하는 기로에서 국내외의 복합 도전과 딜레마에 직면하였다. 이제 국가발전과 체제 안정 우선의 외교 전략이 중요해지고 있다.



1

중국 국제체제와 질서에 대한 인식과 태도의 진화

중국의 국제체제와 질서에
대한 인식 역시 외교전략의
변화에 조응하면서 역동적인
변화를 이어갔다.

중국은 1978년 개혁개방
이후 국제체제에 사실상
참여하게 된다.

건국 이후 줄곧 ‘반패권주의’를 기치로 제3세계의 리더로서 기존 강대국 중심의 국제질서에 대한 저항국가의 역할을 자임해왔다. 중국은 1980년대 ‘독립자주외교(獨立自主外交)’, 1990년대 ‘책임대국론(負責任的大國)’, 그리고 21세기 ‘평화굴기(和平崛起)’와 ‘평화발전(和平發展)’론’을 주장하였다. 시진핑 시기에 와서는 ‘중국특색의 대국외교(中國特色的大國外交)’를 제시하기에 이르렀다. 이 과정에서 중국의 국제체제와 질서에 대한 인식 역시 외교전략의 변화에 조응하면서 역동적인 변화를 이어갔다.

1) 국제체제의 저항국에서 전면적 참여국으로 변화

중국은 건국 이후 유엔에 가입하는 1971년까지 기존 국제질서에 강력하게 저항하는 이단아와 같은 존재였다. 중국은 유엔을 ‘미 제국주의자’와 ‘소련 수정주의자’들이 신식민주주의와 대국의 패권정치를 추구하는 도구라고 비난했다. 중국은 유엔 가입으로 국제무대에 마침내 등장했지만 여전히 기존 국제 체제의 국외자 위치에 머물렀다. 중국은 제3세계의 리더임을 자임하면서 미소 양 패권국에 반대하는 태도를 고수하고 있었으며 유엔 산하 각종 전문기구 참여도 유보하였다.

중국이 사실상 국제체제에 참여를 하게 된 것은 1978년 개혁 개방정책 추진 이후다. 중국은 이 시기에도 미국이 주도하는 국제기구와 제도에의 참여가 내정과 주권을 제약할 수 있다는 우려를 지니고 있었다. 그럼에도 중국은 개혁 개방정책을 추진하기 위해서는 국제협력과 지원이 절실했기 때문에 주로 주요 국제 경제기구와 제도를 중심으로 선택적으로 신중하게 참여했다. 예컨대 중국은 1980년대 초 세계은행, 국제통화기금(IMF), 그리고 1986년에는 아시아개발은행에 가입했고, 세계무역기구(WTO)의 전신인 관세와 무역에 관한 일반 협정(GATT)에 가입 신청을 하는 등 철저하게 경제 실리 추구에 도움이 되는 국제기구에 한정해서 선택적으로 참여했다. 중국은 개혁개방 초기 비록 국제기구에 참여는 했지만, 여전히 국익을 최대화하면서 그에 상응하는 책임과 비용은 최소화하는 ‘최대/최소원칙(a maxi/mini principle)’을 견지하는 소극적 참여

중국은 1997년 ‘책임 대국론’을 제시한 시점을 전후로 실제로 국제체제의 참여를 전면적으로 확대해갔다.

수동적인 지지·참여에서 적극적인 역할을 모색하였다.

국, 또는 무임 승차국(free rider)이라는 비판을 받기도 했다.¹⁾

1991년 덩샤오핑의 ‘남순강화(南巡講話)’ 이후 1990년대 후반 기간 중국은 ‘6.4 천안문 사건’ 직후의 국제적 고립 탈피, 국가 이미지 개선, 그리고 개혁 개방의 적극적인 재추진을 위한 국제협력과 지원 획득 등이 중요해지면서 국제체제의 참여가 확대되었다. 중국은 1997년 ‘책임 대국론’을 제시한 시점을 전후로 국제체제의 참여를 전면적으로 확대해갔다. 예컨대 1994년 아세안 지역 포럼(ARF) 참여를 시작으로, 1996년에는 포괄적 핵실험 금지조약(CTBT), 1997년에는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에도 서명하였다. 중국이 기존에 참여를 꺼려왔던 안보 및 인권 관련 국제기구의 참여를 시작했고, 이를 통해 무임승차국이라는 이미지를 개선하고 ‘책임 대국’의 위상을 확보하고자 했다.

중국 당과 정부의 공식 문건에서도 국제체제와 질서에 대한 중국의 입장 변화는 표출되었다. 1990년대 중반 이전까지는 다자외교와 관련하여 단지 “적극적인 참여(積極參加)”를 주장하였던 반면에 1998년 9기 전국인대 1차 회의 보고에서 처음으로 “건설적 역할의 발휘(發揮建設性作用)”라는 표현이 등장하여 그 이후부터 줄곧 사용되었다. 그리고 1997년의 15차와 2002년의 16차 당 대회에서는 “다자외교에 적극적으로 참여하며, 유엔과 기타 국제기구에서 충분한 역할을 발휘한다(充分發揮....作用).”라고 하여 수동적인 지지와 참여에서 능동적인 참여와 적극적인 역할 모색의 단계로 전환 의지를 피력했다. 1997년 이후 중국은 본격적으로 이른바 책임대국론을 통해 ‘대국’으로서의 정체성을 표출하면서 기존 국제질서에서 이익을 극대화하기 위해 입지와 영향력을 어떻게 확대해 갈 것인지를 고민하는 단계로 진화했다.

1) Samuel S. Kim, “China and the United Nations,” Elizabeth Economy and Michael Oksenberg, ed. China Joins the World: Progress and Prospects. (New York: A Council on Foreign Relations Press. 1999), p. 66.

중국은 2000년에 처음으로 유엔 안보리 상임이사국 정상회담을 직접 제안, 주최했고, 2001년에는 오랜 숙원 과제였던 WTO 가입에 성공함으로써 사실상 국제체제 진입을 완성하게 되었다.

기존 국제체제와 질서에 대한 개혁 필요성이 제기되었다.

시진핑 정부는 국제제도와 규범을 제시하는 새로운 단계로 진화했다.

2) 글로벌 거버넌스 체제 개혁을 주창하는 주도국으로의 진화

2001년에 국제사회는 9.11 사건으로 엄청난 충격에 빠졌지만, 중국에서는 ‘세계화의 해’로 기억하고 있다. 중국은 2000년에 처음으로 유엔 안보리 상임이사국 정상회담을 직접 제안 및 주최했고, 2001년에는 오랜 숙원 과제였던 WTO 가입에 성공함으로써 사실상 국제체제 진입을 완성하게 되었다. 이후 중국에서는 국제사회에서 발언권을 확대하고 규범 제정에도 적극적으로 참여해야 한다는 주장이 제기되었다. 특히 중국은 2001년 상하이협력기구(SCO) 창설, 북핵 6자회담 주최, 보아오(博鳌)포럼 개최, ASEAN과의 자유무역협정(FTA)체결 등을 통해 역내 국제기구에서 주도국으로서의 위치를 구체적으로 모색하는 단계로 발전하였다. 원자바오 총리는 2006년 4월 호주 방문 시 “중국은 국제체제의 참여자, 옹호자, 그리고 건설자이다”라고 강조하여 참여의 수준을 넘어서 국제체제의 변혁을 모색하려는 의도를 시사한 바 있다.²⁾

중국 지도자들은 국제체제의 수혜자임을 부정하지는 않지만, 기존의 제도와 규범은 사실상 중국의 의사와는 무관하게 만들어진 것이며, 중국의 이해관계가 충분히 반영되지 않았다는 인식을 드러냈다. 예컨대 2002년 16차 당 대회 보고에서 “불공정하고 불합리한 국제정치경제 질서는 근본적 개혁이 이루어지지 않았다”³⁾ 라고 기존 국제체제와 질서에 대한 개혁 필요성을 제기하였다. 특히 중국은 2008년 경제 위기는 국제경제 질서를 주도했던 미국 등 서방 경제 강국들의 쇠퇴와 신흥시장(the emerging market)의 부상이라는 국제경제 질서의 일대 변환의 징후로 해석했다.

시진핑 정부는 집권 1기부터 미국 주도의 기존 국제질서와 레짐에 대한 구체적인 ‘보완’ 국제제도와 규범을 제시하는 새로운 단계로 진화했다. 중국은 아시아인프라투자은행(AIIB)을 창립하고, 역내포괄적경제동반

2) 温家宝總理在霍華德歡迎宴會上的演講 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-04/03/content_4379268.htm(검색일: 2007.3.15).

3) 『人民日報』, 2002.11.18.

자협정(RECP)과 일대일로(一帶一路, Belt and Road)를 추진하면서 변혁과 보완을 넘어 대안 또는 대체 기능을 할 수 있는 새로운 제도와 규범을 설계하는 국가로서의 등장이라는 논란을 촉발하였다. 아울러 시진핑 정부는 글로벌 거버넌스 체제 개혁에 대한 의지를 지속적으로 피력했다. 시진핑 주석은 “중국이 글로벌 거버넌스 체제 개혁에 참여하는 근본 목적은 ‘두개의 백년’ 목표와 중화민족의 위대한 부흥이라는 중국의 꿈을 실현시키기 위한 것이다”라고 역설했다.⁴⁾ 즉 중국은 글로벌 거버넌스 체제 개혁을 중국의 부상과 직결된 과제로 상정하고 있음을 시사하고 있다.

그리고 글로벌 거버넌스 체제 개혁의 ‘주도적 참여(主動參與)’라는 논조에서 2022년에는 ‘적극 주도(積極引領)’라는 표현으로 진화했다. 2023년에는 ‘중국식’ 글로벌 거버넌스 담론에 대한 국제사회의 공감대를 조성하고 이를 기반으로 연대를 강화하겠다는 의지를 보이고 있다. 중국은 그 연장선상에서 2021년 ‘글로벌 발전 구상(GDI)’, 2022년 ‘글로벌 안보 구상(GSI)’에 이어 2023년에는 ‘글로벌 문명 구상(GCI)’을 발표하여 이른바 ‘중국식’ 글로벌 구상을 연이어 제시했다.

중국은 새로운 국제제도의 주도적 창설이 새로운 국제질서의 창출과정인 아니라 기존 질서의 ‘개혁’과 ‘보완’임을 주장하고 있다. 그러나 지난 45년을 돌아보면 주도국의 위치를 확보한 현재 상황에서 ‘변혁’ 의지는 강화될 것임을 시사한다.

물론 중국은 새로운 국제제도의 주도적 창설이 새로운 국제 질서의 창출 과정이 아니라 기존 질서의 ‘개혁’과 ‘보완’임을 주장하고 있다. 그러나 중국이 지난 45년간 지속적으로 기존 국제체제와 질서에의 참여를 확대해오면서, 다른 한편 개혁 필요성에 대해서도 일관되게 주장해온 과정을 복기해 봤을 때 현재 주도국의 위치를 확보한 상황에서 ‘변혁’ 의지는 향후 더욱 강화될 것임을 시사해주고 있다[표 1].

4) “習近平：推動全球治理體制更加公正更加合理”，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c_1116812159.htm (검색일: 2016.10.21)

[표 1] 중국 외교 전략과 국제체제 참여의 진화

시기	외교 비전과 담론의 진화	국제체제 참여	주요 사건
1980년대	○ 현대화외교(現代化外交) ○ 독립자주외교(獨立自主外交, 1982)	IMF, WB (1980) ADB (1986) GATT가입신청(1986)	개혁개방(1978) 천안문사건(1989) 냉전종식(1991)
1990년대	○ 동반자외교(伙伴外交) ○ 책임대국(負責任的大國, 1997)	ARF (1994) CTBT (1996) 사회적 규약(1997)	남순강화 (南巡講話 1992) 아시아금융위기(1997)
2000년대	○ 평화굴기(和平崛起, 2003) ○ 평화발전(和平發展, 2004) ○ 조화세계(和諧世界, 2005)	중-아프리카협력포럼(2000) WTO, SCO, 보아오포럼(2001) 북핵 6자회담(2003) G20 (2008)	9.11 테러(2001) 세계금융위기(2008) 베이징올림픽(2008) 상하이엑스포(2010)
시진핑시기	○ 중국특색의 대국외교 (中國特色的大國外交 2014) ○ 두 개의 구축(兩個構建): -신형국제관계(新型國際關係 2013) -인류운명공동체(人類命運共同體 2013) ○ 글로벌거버넌스 체제개혁 (全球治理體系變革 2014) ○ 글로벌 발전구상(GDI 2021), 글로벌 안보구상(GSI 2022), 글로벌 문명 구상(GCI 2023)	일대일로(一帶一路 2013) AIIB, NDB (2014)	트럼프 정부의 등장(2016) 국가주석 3연임 제한 규정 삭제 (2018)

출처: 필자 정리

2

시진핑정부 중국식 대국 외교의 추진과 특징

1) 중국 발전과 체제 안전을 위한 외교

시진핑 정부는 '중화민족의 위대한 부흥'을 기치로 '강국화(强起来)'에 대한 강한 의지를 표명하면서 이전 어느 정부보다도 다양한 외교 비전과 구상을 동시 다발적으로 제시하고 있다. 그런데 시진핑 정부는 비록 3기 체제 구축은 완료하였지만 발전과 체제 안전 확보라는 근본적인 과제에 직면해 있다. 시진핑 정부는 '중국식 사회주의의 현대화 강국 건설'을 국가 발전 목표로 제시했고 2023년은 사실상 그 원년이다. 왕이 외교부장을 통해 '중국 특색의 대국 외교'를 제하로 하는 2023년 '6대 외교 임무'

시진핑 정부는 '중국식 사회주의 현대화 강국 건설'을 국가 발전 목표로 제시했고 2023년은 사실상 그 원년이다.

경제위기로 체제의 불안정에 직면하고 있는 시진핑 정부에게 경제발전은 집권 정당성 강화와 체제 안정에 직결된 중요한 과제이다.

경제 및 과학 기술 분야의 제재로부터 돌파구를 마련하기 위해서는 무엇보다 국제사회의 우군을 확보하는 것이 중요하다.

를 제시하면서 '현대화 강국 건설' 목표 실현에 부응하는 능동적 외교를 추진하고자 하는 강한 의지를 피력했다. 6대 외교 임무에서는 대외개방과 발전을 위한 외교를 강조하고 있다. 그리고 시진핑 정부는 '중화민족의 위대한 부흥을 지연시키거나 가로막으려는 모든 세력에 대항하는 단호한 투쟁'을 주장하면서 사실상 발전권 확보를 위한 적극적이고 공세적 외교를 주문하고 있다. 요컨대 중국은 대외적 주장과 달리 내부적으로는 이른바 3대 핵심이익 가운데서도 발전이익을 오히려 주권 및 안보 이익보다 우선순위에 두고 있다. 그럼에도 시진핑 정부는 주권 및 영토 수호, 즉 대만 문제에서의 후퇴는 자칫 체제 안전에 심각한 누수를 초래할 수 있다는 우려가 있으므로 대외적으로 강경한 태세를 고수할 수밖에 없는 딜레마가 있다.

그런데 현재 중국은 부동산 위기, 지방 경제의 침체, 높은 실업률, 외국 자본의 대중 직접 투자 감소 등 다양한 경제 난제에 직면해 있다. 심지어 일각에서는 중국의 성장이 정점을 찍고 구조적으로 하락하고 있다는 중국경제 쇠퇴론도 제기되고 있다. 미국은 중국의 발전과 성장을 저지하기 위해 여전히 경제 및 과학기술 영역에서의 제재와 압박을 지속하고 있으며 동맹과 파트너 국가들을 동원하여 반(反)중국의 연대를 강화해 가고 있다. 특히 시진핑 체제의 장기 집권은 국제사회의 반중국 정서를 자극하고 중국 견제에 대한 공감대를 확산시키고 있어 중국은 대내외적으로 심각한 복합 도전에 직면해 있다. 요컨대 시진핑 정부는 현실적으로 이러한 국내외 복합 도전을 돌파하고 새로운 성장을 도모할 수 있는 대외 환경과 조건을 조성하기 위한 전방위 외교가 중요한 실정이다. 따라서 중국이 제시하고 있는 국제질서 구상을 실제로 구체화하는데는 많은 현실적 제약이 있다.

2) 대미 외교: 발전권 확보를 위한 저항, 타협과 우군 확보

중국은 바이든 정부가 중국을 향해 경제무역, 첨단기술, 체제 및 가치, 그리고 안보 영역에 이르기까지 전방위적으로 압박하고 있다고 반발하고 있다. 특히 미국이 5(파이브 아이즈, 5 eyes)-4(쿼드, Quad)-3(오

시진핑 정부가 경제발전을 이루고 집권 정당성을 확보하기 위해서는 미국의 경제 및 첨단 기술 분야의 제재를 완화시키는 것이 시급하면서도 가장 중요한 핵심 과제이며 이를 위해 다양한 방식으로 돌파구를 마련하는데 외교력을 집중하고 있다.

샌프란시스코 정상회담에서 시진핑 주석은 발전권을 강조했다.

커스, AUKUS)-2(양자동맹)의 다양한 이른바 ‘배타적’ 소다자 협력을 동원해 공세를 펼치고 있다고 비판하고 있다.

그러면서 중국은 미중관계를 ‘건강하고 안정적인 정상 궤도로 회복’해야 한다는 메시지도 동시에 발신하고 있다. 미국이 미중관계를 “경쟁” 관계로 규정하는데 반대하며 ‘상호존중(相互尊重)’, ‘평화공존(和平共存)’, ‘협력공영(合作共赢)’ 등 3대 원칙의 견지를 강조하고 있다.

중국은 2022년 11월 발리에서의 첫 대면 정상회담에서 신냉전, 중국의 체제 변경, 동맹 강화를 통해 반(反)중국을 추구하지 않고, 대만 독립을 지지하지 않음과 동시에 중국과 충돌을 일으키기를 원하지 않는다는 이른바 ‘5불(不)’의 준수를 바이든 정부에 요구했다. 이는 2023년 11월 샌프란시스코에서의 2차 대면 정상회담에서도 재차 강조되었다. 중국 외교부의 발표문에 따르면 샌프란시스코 정상회담에서도 바이든 대통령은 이 5불 원칙을 재확인했다고 강조하면서 향후 미국이 이 합의를 구체적인 행동으로 보여주어야 한다고 역설했다. 중국은 여전히 미국의 대중국 압박과 공세가 지속될 가능성, 특히 체제 변화와 동맹 강화를 통한 반중국 공세에 대한 우려와 의구심을 가지고 있으며 이에 대한 저항과 대응을 강구하고 있음도 시사했다.

샌프란시스코 정상회담에서도 시진핑이 사실상 역점을 두고 강조한 것은 발전이익, 즉 발전권이였다. 시진핑 주석은 중국식 현대화를 언급하면서 중국식 발전의 길을 걸어가는 것은 정당하며 이를 미국이 방해해서는 안된다고 주장했다. 시 주석은 미국이 수출 통제, 투자심사, 일방적 제재 등으로 중국의 정당한 발전권을 침해하고 있다고 집중적으로 공세를 펼쳤다. 경제위기로 체제의 불안정에 직면하고 있는 시진핑 정부에게 경제발전은 집권 정당성 강화와 체제 안정에 직결된 중요한 과제이다. 시진핑 정부가 경제발전을 통해 집권 정당성을 확보하기 위해서는 미국의 경제 및 첨단 기술 분야의 제재를 완화시키는 것이 시급하면서도 중요한 핵심 과제이며 이를 위해 다양한 방식으로 돌파구를 마련하는데 외교력을 집중하고 있다. 다만 바이든 정부가 첨단기술 분야에서의 대중

제재를 중단할 가능성이 거의 없는 상황에서 중국이 유럽, 중동 지역을 중심으로 발전권 확보를 위한 외교 공간의 확대를 모색하지만 여전히 어려움에 직면해있다.

2) ‘글로벌 사우스’를 향한 적극 외교

중국은 미국과의 전략 경쟁에 대응하고, 특히 경제 및 과학 기술 분야의 제재로부터 돌파구를 마련하기 위해서는 무엇보다 국제사회의 우군을 확보하는 것이 중요하다는 판단을 하고 있다. 그런 맥락에서 중국은 주변외교와 다자외교에 우선순위를 두고 있으며 이를 통해 신흥국 및 개도국을 중심으로 한 이른바 ‘글로벌 사우스’를 겨냥하여 지지 기반을 확대하고자 한다.

실제로 시진핑 주석은 3연임을 확정된 이후 다자 외교 무대를 중심으로 본격적인 대면 정상외교를 재개했다. 예컨대 시 주석은 2022년 6월 브릭스(BRICS) 화상 정상회의에 참석한 것을 시작으로 9월에는 상하이협력기구(SCO) 정상회의, 11월에는 주요 20개국(G20) 정상회의와 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의에 연이어 참석했다. 그리고 12월에는 제1회 중국·아랍 정상회의와 중국·걸프협력회의(GCC)에도 참석하는 등 다자무대를 중심으로 광폭 외교 행보를 이어 갔다.

중국은 BRICS와 SCO에서 회원국의 확대를 적극적으로 추진했고 이들 간의 연대와 협력의 범위도 확장해 가려는 노력을 했다. 정상회담에서는 공통적으로 상호 ‘핵심이익’에 대한 지지를 확인하고 글로벌 발전구상(GDI), 글로벌 안보구상(GSI), 글로벌 문명 구상(GCI), 인류운명공동체, 그리고 일대일로 협력 등 ‘중국식’구상과 의제를 집중 부각시키며 연대를 강조했다. 특히 시진핑 주석은 2023년 남아프리카공화국에서 개최된 BRICS 국가 비즈니스 포럼 폐막식 연설에서 ‘중국은 개도국으로서 글로벌 사우스’의 일원임을 공식적으로 언급하여 사실상 미국을 겨냥한 남남협력을 강화하려는 의지를 보여주었다.

중국이 ‘글로벌 사우스’를 향해 외교 영역을 확대하는 것은 중단기적으로는 발전의 협력 대상을 확보하고 장기적으로는 미국과의 전략 경쟁을 겨냥하여 우군을 확장하려는 포석으로 해석된다.

중국의 연대와 협력의 범위를 확장하고자 한다.

2023년 10월, 일대일로
10주년 정상포럼을
개최했다.

‘글로벌 사우스’를 향한
외교영역 확대로 미국과의
전략경쟁에 대응한다.

3

‘중국식’ 대국외교와 글로벌 구상의 과제와 딜레마

중국은 ‘투키디데스 함정’을
넘어서야 한다.

그리고 중국은 2023년 10월에는 일대일로 10주년을 맞이하여 일대일로 정상포럼을 대대적으로 주최했고, 시진핑 주석이 주변 외교 이념 제시 10주년 기념 국제 심포지움도 직접 참석하여 연설했다. 중국은 일대일로 10주년 즈음하여 사실상 협력 대상을 동남아, 남미, 아프리카 등 글로벌 사우스로 선택과 집중을 하면서 미국의 공세에 대한 대응을 모색하고 있다. 그리고 시 주석은 미중 정상회담에서의 실질적인 성과가 불투명함에도 불구하고 미국행을 추진한 이면에는 APEC 정상회담이라는 주변 외교와 다자외교가 결합된 중요한 외교 무대가 있었기 때문이었다.

시 주석은 APEC 개막 연설에서 미국을 명시하지는 않았지만 사실상 첨단기술 분야를 중심으로 한 미국의 공세와 압박을 겨냥하여 비판했다. 즉 ‘개방지향의 견지’를 호소하고, 산업 공급망의 안정화와 원활화를 저해하는 ‘경제, 무역 관계의 정치화, 무기화, 안보화’를 반대한다고 주장했다. 중국이 BRICS, SCO, GCC 등 상대적으로 미국의 영향력이 약한 국제 다자 기구를 중심으로 활발한 다자외교와 주변외교를 전개하고, ‘글로벌 사우스’를 향해 외교 영역을 확대하는 것은 중단기적으로는 발전의 협력 대상을 확보하고 장기적으로는 미국과의 전략 경쟁을 겨냥하여 우군을 확장하려는 포석으로 해석된다.

중국은 기존 국제체제에의 적극적이고 주도적인 참여 과정을 통해 경제 성장을 이루었으며 국제사회에서의 영향력도 키워왔다. 아울러 개혁 개방 45년간 중국이 가파른 부상을 실현한 이면에는 기성 패권국인 미국의 공백과 위기도 있었다. 예컨대 1997년 아시아 금융위기, 2001년 9.11 테러 사건, 2008년 세계 금융위기는 미국에는 도전과 위기였지만 역설적으로 중국에게는 국제적 위상과 영향력을 확장할 수 있는 중요한 기회였다.

그런데 연이은 외생변수의 효과에 따른 예상보다 빠른 부상은 시진핑 정부에게 새로운 기회인 동시에 도전으로 다가왔다. ‘신시대’ 구상과 ‘중국 특색의 대국 외교’라는 기치를 내세우며 본격적으로 중화민족의 부흥을 실현하고자 하는 시진핑 정부는 이제는 상대적 부상이 아닌 ‘절대적 부

상'. 또는 '독자적 부상'을 실현해야 하는 과제에 직면했다. 즉 시진핑 정부는 세계적 보편 규범과 가치의 생산, 국제제도와 기구를 주도하는 글로벌 리더십, 국제사회에 공공재를 제공하는 기여국으로서의 새로운 정체성, 그리고 매력국가로서의 이미지 창출 등에서 새로운 돌파를 실현하여 국제사회의 지지와 호응을 이끌어내야 하는 새로운 과제에 직면해 있다.

중국은 초강대국 진입 문턱에서 딜레마에 빠져있다.

그런데 현실은 오히려 중국이 초강대국 진입 문턱에서 복잡한 딜레마에 빠져 있다. 우선 시진핑 정부는 내부적으로는 고도성장의 신화가 깨지는 상황에서 공산당 일당체제의 새로운 정당성의 근거를 생성해야 하는 등 복잡한 국내 정치 경제적 도전에 직면해 있다. 시진핑 정부는 현실적 어려움에도 불구하고 오히려 국민들에게 '중국의 꿈'과 '중화민족의 위대한 부흥' 실현에 대한 기대를 고취시키며 집권의 정당성을 확보하려 하는 딜레마에 직면해 있다.

'중국 특색 대국외교'는 미중간의 경쟁격화로 이어지고 있다.

대외적으로도 '중국 특색의 대국외교'는 중국 정부의 설명과 설득에도 불구하고 미국은 패권 도전 의지로 해석하고 대중국 공세를 강화하고 있으며 주변국 또한 미중간의 조기 세력경쟁이 초래할 파장에 대한 우려와 경계가 고조되면서 중국은 안보 딜레마에 직면하고 부상 실현의 대외 환경은 악화되고 있다. 시진핑 정부가 국내 발전에 집중하기 위해 안정적인 주변 국제환경을 조성하고자 해도 인접국들과 주권, 영토 등 핵심이익과 관련된 분쟁이 재차 발생할 경우, 중국인들의 고양된 부상에 대한 기대와 민족주의 정서로 인해 중국 외교는 융통성을 제약받으며 공세적 태세를 전개하게 되면서 주변 국제정세는 불안정해지는 악순환의 딜레마에 직면해 있다.

시진핑 정부의 '강국몽'은 국제사회의 지지를 이끌지 못하고 있다.

중국이 2049년으로 설정한 부상 일정을 순조롭게 진행하기 위해서는 주변국에서 시장을 확대해가는 '중국위협론'과 기성패권국 미국과의 경쟁이 초래할 수 있는 '투키디데스의 함정'이라는 이중의 높은 문턱을 넘어서야 한다. 그런데 시진핑 정부는 스스로 '강국몽(强国梦)'이라는 호랑이 등에 올라타면서 현실과 괴리된 예상보다 빠른 부상 목표와 일정을

전개하려는 조급증이 발동되고 있다. 그로 인해 기존의 안정적이고 단계적인 상대적 부상의 패턴에서 이탈하면서 부작용들도 나타나고 있다. 시진핑 정부에서 연이어 제시하고 있는 새로운 외교 비전과 구상 역시 국제사회의 동의와 지지를 견인하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 국제체제의 변혁 시도는 오히려 새로운 마찰과 도전을 초래하면서 중국의 부상 일정에 장애가 되고 있다.



참고문헌

이동률. 「2022년 중국 외교 평가와 시진핑 3기 외교 전망」 2022 중국정세보고 . 국립외교원. 2023.

이동률. 「중국 공산당 100년 외교의 유산과 진화」 중소연구. 2021

이동률. 「1990년대 이후 중국 외교 담론의 진화와 현재적 함의」현대중국연구. 2019

Samuel S. Kim, “China and the United Nations,” Elizabeth Economy and Michael Oksenberg, ed. China Joins the World: Progress and Prospects. (New York: A Council on Foreign Relations Press. 1999)

加快改革开放和现代化建设步伐夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利-江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告(1992年10月12日) <http://www.china.com.cn/ch-80years/lici/14/14-0/8.htm>(검색일: 2007.4.20.)

高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪-江泽民在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告(1997年9月12日) <http://www.china.com.cn/ch-80years/lici/15/15-0/8.htm>(검색일: 1997.4.20.)

全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面-江泽民在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告(2002-11-17) http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2002-11/17/content_5233867.htm(검색일: 1997.4.20).

温家宝总理在霍华德欢迎宴会上的演讲 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-04/03/content_4379268.htm(검색일: 2007.3.15).

“习近平:推动全球治理体制更加公正更加合理”, http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c_1116812159.htm (검색일: 2016.10.21)

일대일로(一帶一路)와 서구 개발원조의 수렴 현상*

최 필 수 세종대학교
ccppss@sejong.ac.kr

일대일로는 시진핑 지도부가 2013년에 야심차게 선포한 중국의 세계전략이었다. 일대일로는 본래 중국의 자금으로 중국의 기업들이 인프라가 열악한 개도국을 지원한다는 평화적이고 시혜적인 계획이었으나, 중국의 의도와 달리 세계의 비난을 받고 있기도 하다. 이러한 세계의 비우호적인 태도와 중국 자신의 여력이 부족해짐에 따라 일대일로의 성격이 변하고 있다. 2023년10월 제3차 일대일로 정상회담을 통해 중국은 다시 한 번 일대일로의 지속적 추진을 다짐했지만 그 성격은 초기와 상당히 달라질 것이다. 서구 표준에 가까운 투자·원조가 이뤄질 것이라고 봐도 좋다. 한편 일대일로를 비난하던 서구권 국가들도 일대일로의 행태를 닮아가는 흥미로운 현상이 벌어지기도 한다. 이러한 일대일로의 서구화와 서구 투자·원조의 일대일로화는 앞으로 우리나라 개발원조 분야의 중요한 참고가 될 것이다.

* 이 글은 『중국 시진핑 3기 지도부의 대내외 정책 쟁점과 전망』(경제인문사회연구회 협동연구총서, 2023년말 출간예정)에 실린 저자의 글을 보완하여 작성됨.



1

일대일로 규모와 성격

최대 4조달러 이상의 규모로 추정되는 일대일로에 대해서 개도국의 인프라를 개선시키고 경제를 발전시켰다는 긍정적인 평가와 함께 부채의 덩과 같은 부정적인 평가도 존재한다.

2023년 10월 발행된 일대일로 백서¹⁾에는 중국 스스로 표방하는 일대일로의 규모가 소개돼있다. 이에 따르면 중국의 재정과 국책은행들이 개입된 실크로드 기금 약정 투자액이 2023년 6월말 현재 75개 프로젝트에 걸쳐 220.4억 달러이다. 2014년 설립된 아시아인프라투자은행(AIIB)은 같은 기간에 227개 프로젝트에 걸쳐 436억 달러를 약정했다. 중국 수출입은행은 일대일로에 총 2조2천억 위안을 대출했고, 이로 인한 프로젝트 가동액은 4천만 달러 이상에 달한다. 이러한 모든 금융 투자 행위들이 종합되어 일대일로의 프로젝트를 이룬다. 그 중 상당 부분이 건설 수주액으로 표현될 것이다. 중국의 해외건설은 주로 중국의 자금과 원조로 중국의 기업이 수행하는 특징을 가지고 있기 때문이다. [표 1]에 나타난 2015년부터의 상무부의 공식 집계에 따르면 2015년부터 2022년까지 일대일로 연선국에 대한 건설 수주액은 총 1조487억 달러에 달한다. 실크로드 브리핑(Silk Road Briefing, 2021)은 2020년 1분기에 일대일로의 총규모가 4조달러를 넘었다고 보고한다. 여기에는 명시적으로 일대일로 프로젝트라고 라벨이 붙은 1590개의 프로젝트와 간접적으로 일대일로와 관련이 있는 1574개의 프로젝트들이 포함돼 있다[표 1].

[표 1] 중국의 대외투자 및 일대일로 연선국 투자·수주액(억달러)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체 대외투자	878	1078	1231	1457	1961	1583	1430	1369	1537	1788	1631
일대일로 연선국 비금융 직접투자				148	145	144	156	150	178	203	210
일대일로 연선국 건설 수주액				926	1260	1443	1258	1549	1415	1340	1296

자료: 중국 상무부 해외투자통계를 이용하여 저자 작성

일대일로는 원래 중국이 미국과의 충돌을 우회하면서 비정치적으로 자신의 영향력을 확대하려는 전략이었다고 평가할 수 있다.

일대일로는 원래 중국이 미국과의 충돌을 우회하면서 비정치적으로 자신의 영향력을 확대하려는 전략이었다고 평가할 수 있다. 물론 중국이 일대일로를 확장하는 과정에서 해외에 새로운 군항(軍港)을 건설하는 것과 같은 군사적인 면모도 나타나긴 하지만, 일대일로는 대체로 중국의

1) 《共建“一带一路”：构建人类命运共同体的重大实践》白皮书

일대일로는 대체로 중국의
너그러운 자본(patient
capital)으로 개도국의
발전에 도움을 주는
평화적인 구상이었으나
서방은 부정적인 면에
집중하고 문제를 제기했다.

너그러운 자본(patient capital)으로 개도국의 인프라를 건설해주고 중국 기업의 진출을 도모하며 그 나라의 발전에 도움을 주는 평화적인 구상이었다. 그런데 서방은 그 과정에서 나타나는 부정적인 면에 집중하여 문제를 제기하기 시작했다. 그 시발점이 된 것은 Hurley et al.(2018)이 제기한 이른바 부채의 덫 담론이다. 중국이 자금을 제공하고 인프라를 건설하며 수원국(受援國)을 부채의 덫에 빠뜨리고 영토와 자원을 갈취한다는 것이다. 이러한 연구들 중 대표적인 것들은 다음과 같다. World Bank(2019)는 일대일로를 통해 2013년에서 2018년 사이에 50개 개도국에 5000억달러 가량이 투입됐는데 그 중 3000억달러가 직간접적인 부채와 관련이 있다고 분석했다. ALLIANZ RESEARCH(2020)는 중국 원조와 대출의 수혜를 입은 10개국(아르헨티나, 브라질, 에콰도르, 앙골라, 이집트, 에티오피아, 가나, 케냐, 남아공, 잠비아)이 중국에 과도하게 의존하고 있다고 분석했다. 홍성창 외(2020)는 중국이 일대일로를 통해 대출을 담보로 그 나라의 영토를 차지하고, 중국의 건설은 품질이 떨어지고 환경파괴와 사회적 갈등을 일으키며, 중국은 독재국가도 지원하며 부정부패와 연루된다는 등의 부정적 면모를 소개하고 있다.

중국의 투자가
현지의 교통 인프라를
개선시키고 교육과 투자를
증진시키는 역할을 했다고
World Bank(2019)는
일대일로의 긍정적인 면도
보고하고 있다.

그러나 World Bank(2019)는 일대일로의 긍정적인 면도 보고하고 있다. 중국의 투자가 현지의 교통 인프라를 개선시키고 교역과 투자를 증진시키는 역할을 했다는 것이다. 이는 가장 기초적인 일대일로 활동의 귀결이라고 할 수 있다. Farrell(2016)은 중국의 건설 수준이 떨어진다는 담론에 대해 세계은행이 발주한 프로젝트들을 분석하여 중국의 건설 수준이 OECD 국가들보다 떨어진다는 근거는 없다고 주장한다. 이는 일대일로가 전개되기 전 최필수 외(2011)가 분석한 결과와 일맥상통한 것이다. 중국의 저가 수주로 저급한 공사를 하고 있다는 것은 2009년 이래 중국이 해외건설 수주 1위 국가에 올랐다는 현실을 별로 반영하지 못한다. 최필수(2019)는 중국의 부채의 덫 담론에 대해서, 원래 어려웠던 나라들이 중국의 지원을 받아서 더 어려워졌다는 이야기는 인과관계의 도착(倒錯)이 있다고 주장한다. 그 나라들이 부채의 덫에 빠지지 않았다면 빈곤의 덫에 빠진채 계속 그 상태에 머물렀을 것이기 때문이다. 또한 순수한 원조를 위해 적은 돈을 투입하는 서방과 본격적인 경제개발을 위

2

일대일로의 변화

중국은 서방의 비난을
인식하여 일대일로의
자금조달 방식과 관행을
좀 더 합리적이고 투명하게
변화시키고 있다.

2021년 11월, 시진핑은
일대일로 좌담회에서 앞으로
“작고 아름다운(小而美)
프로젝트들”을 추진하라고
당부했다.

해 많은 돈을 투입하는 중국을 같은 차원에서 비교할 수 없다고 주장한다. 한편 중국 상무부(商務部)(2022)는 중국 기업이 해외에 건설한 경제 무역협력구에서 해당 국가에 납부한 세금이 66억달러이며 총 39만2천 개의 일자리를 창출했다고 주장한다.

중국은 서방의 비난을 강하게 인식하고 있다. 일대일로 10주년 백서에도 “어떤 국가도 일대일로로 인해 채무 위기에 빠지지 않았다²⁾”는 대단히 강한 표현이 등장한다. 그렇다고 중국이 일대일로를 변함없는 신조로 유지하고 있는 것은 아니다. 일대일로의 방향 전환은 일대일로 정상회담(BRI Summit)을 계기로 주로 발표된다.

이미 2017년 제1회 일대일로 정상회담에서 “일대일로 융자지도 원칙(一帶一路融資指導原則)”이 발표됐다. 28개국 재정부 장관이 합의하여 공동서명한 이 원칙에는 공동 플랫폼을 설치하여 실물경제 발전에 기여하자는 등의 원론적인 얘기도 있지만, 시장 금융 메커니즘의 도입, 투명한 금융감독 등 국제표준을 지향하는 내용들도 많이 담겨 있다. 2019년 제2회 일대일로 정상회담은 부채의 몇 담론이 회자되던 중에 열렸다. 여기서 중국은 〈일대일로 채무 지속가능 분석의 틀(一帶一路債務可持續性分析框架)〉을 발표한다. 〈틀〉은 국가 지수(country index)를 창조하여 부채를 감당할 수 있는 국가를 強·中·弱의 3개 카테고리 구분하고 각 카테고리별 부채율 한도치를 공공외채와 공공채무로 나누어 제시하고 있다(최필수, 2020).

2021년은 원래 제3회 일대일로 정상회담이 열렸어야 할 해이지만 코로나 팬데믹으로 인해 그렇지 못했다. 그런데 2021년 11월, 시진핑은 일대일로 건설 좌담회를 개최하면서 앞으로 “작고 아름다운(小而美) 프로젝트들”을 추진하라고 당부했다. 또한 상대방 국가가 감당할 수 있는 수준의 도움을 제공하고, 리스크 관리의 책임을 기업과 관련 기관에 물어 위험한 곳에 머물지도 말고 어지러운 곳에 가지도 말며, 국제적 부패

2) 没有任何一个国家因為参与共建“一帶一路”合作而陷入債務危机

3

서구 원조 · 개발의
중국화 현상

미국은 PGII를, EU는
글로벌 게이트웨이를
발표하여 개도국에 대한
인프라 건설을 크게
지원하겠다고 선언했는데,
그 방향과 성격이
일대일로에서 나타난 중국의
것을 모방하고 있다.

에 연루되지 말고 기율에 어긋나면 엄히 다스릴 것 등을 요구했다. 이러한 부작용이 실제로 있다는 것을 중국 스스로 인지하고 고백한 것이라고 할 수 있다. 외환관리국은 이러한 취지에 따라 2022년 1월, “은행 해외대출 관련 통지(國家外匯管理局關於銀行業金融機構境外貸款業務有關事宜的通知)”를 발표했는데 여기에는 해외대출상한선을 규정한 공식이 담겨 있다. 이렇듯 중국은 2017년 〈일대일로 융자지도 원칙〉, 2019년 〈일대일로 채무 지속가능 분석의 틀〉, 2022년 〈은행 해외대출 관련 통지〉 등을 통해 구체적으로 일대일로의 방향조정을 제도화하고 있다.

일대일로에 대한 비판도 있지만 그 공과(功過)를 종합해 볼 때 중국은 “영웅도 악당도 아니며(neither hero nor villain)³⁾” 경제개발을 촉진시키고 거기서 이익을 취했을 뿐이라는 평가가 가장 공정하다고 생각된다. 그런데 우리가 주목해야 할 더 중요한 사실은 최근 서구 원조개발이 중국화되고 있다는 것이다. 서구는 OECD와 파리클럽 등을 통해 자신의 가치관을 개도국에 이식시키는 것을 중시했으나 중국의 내정불간섭 원칙과 실질적인 인프라 구축 방침이 개도국의 환영을 받으면서, 중국식 관행을 흡수하기 시작했다. 또한 원조와 투자, 조달(procurement)을 긴밀하게 연결하여 원조를 통해 수익을 얻는 방안을 도모하고 있다. 이는 모두 중국이 OECD 밖에서 하던 행태이다.

먼저 미국은 2022년 PGII를 발표하고 “수천억달러”를 동원하여 개도국의 인프라 건설을 지원하겠다고 밝혔다. PGII(Partnership for Global Infrastructure and Investment)는 미국이 2021년 G7에 제시한 B3W(Build Back Better World)가 이름을 바꾼 것이다. PGII는 게임체인저(game-changer) 프로젝트 수행을 통해 개도국의 거대한 인프라 수요에 부응하고 글로벌 경제와 공급망을 강화하고, “미국과 그 동맹

3) AidData, 2021, “Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects” (Sep. 2021).

글로벌 게이트웨이는 팀 유럽을 통해 진행되는데 EC(유럽집행위원회)의 자원은 한정적이므로 EU국가들의 협조를 이끌어 내기 위해 이러한 기제를 고안했다고 보인다.

의 이익을 증진시키기 위해” 미국이 G7에 제안한 계획이다.⁴⁾ G7 멤버들은 PGII를 통해 수천억달러를 동원하고 양질의 지속가능한 인프라를 제공하고 공급망을 강화·다원화한다. PGII를 통해 미국의 노동자와 기업들을 위한 새로운 기회를 창조하며, G7 국가들의 국익을 증진시킨다.

EU도 글로벌 게이트웨이(Global Gateway)라는 계획을 천명하고 일대일로와 비슷한 길을 가려고 한다. 2021년 12월, 유럽집행위원회(EC)가 발표한 글로벌 게이트웨이의 원칙은 다음과 같다.⁵⁾ 글로벌 게이트웨이는 팀 유럽 이니셔티브(Team Europe Initiatives)를 통해 진행될 것이다. 팀 유럽이란 EU 기관들, 멤버 국가들, 유럽의 금융기관들이 유럽의 기업과 정부, 시민사회는 물론 개도국의 민간 부문과 공조하는 체제를 말한다. EC의 자원은 한정적이므로 EU 국가들의 협조를 이끌어 내기 위해 이러한 기제를 고안했다고 보인다. 글로벌 게이트웨이는 EC의 집행위원장이 총괄하고 EC 고위 대표와 부위원장, 국제협력 위원과 근린외교 및 확대 협상 위원(the Commissioners for International Partnerships and Neighbourhood and Enlargement)들이 실행을 담당한다. 어떤 프로젝트를 선정할 것인지는 EU 대표단이 관건적인 역할을 하여 파트너 국가와 상의하여 결정한다. 이밖에 기업 자문그룹이 민간부문의 의견을 제시할 것이며, 시민사회와의 대화 기제를 통해 시민 참여가 활성화 될 것이다. EU는 EC의 글로벌 게이트웨이를 정기적으로 평가한다. 이를 위해 매년 글로벌 게이트웨이 포럼을 개최한다. 글로벌 게이트웨이의 투자 원칙은 안전(안보) 중심, 좋은 거버넌스와 투명성, 녹색·청결 인프라, 민주주의 가치와 높은 표준, 민간투자 촉진의 다섯 개이다. 글로벌 게이트웨이의 5대 투자분야는 디지털, 기후와 에너지, 교통, 건강, 교육과 연구이다. 글로벌 게이트웨이는 2021~2027년 사이 3천억 유로를 동원할 것이며, 팀 유럽 접근법으로 국가·금융기관·민간 부문이 이에 참여할 것이다.

4) <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/26/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-formally-launch-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/>> (검색일: 2022. 8. 28).

5) <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6433> (검색일: 2022. 4. 24).

4

시사점

서구의 개발원조 프로그램과
중국의 것이 서로 수렴하고
있는 상황에서 우리나라는
그것이 실제로 발현되는
현황을 면밀히 살펴서
실리적인 접근을 해야 한다.

과거 10년 일대일로가 주도하던 개도국 인프라 건설 경쟁에 2021년부터 유럽과 미국이 뛰어들었다는 것은 심대한 의미를 지닌다. 우리의 해외건설 수주 기회가 비약적으로 증가할 수 있기 때문이다. 여기에서 정부의 주도로 이뤄지는 일대일로 · 글로벌 게이트웨이 · PGII 등에 주목해야 할 필요가 있다. 우리도 그에 상응하는 정부의 정책적 · 재정적 지원이 있어야 하기 때문이다. 지난 정부의 유라시아 이니셔티브나 신남방 · 신북방 정책은 모두 이러한 문제의식을 담은 것이었다. 이번 정부도 과거 정책들을 발전적으로 계승하는 對개도국 경제협력 정책을 펴내야 할 것으로 기대된다.

우리나라의 對개도국 정책의 관건은 국제 개발원조의 규칙과 개도국의 현실 사이에서 균형을 찾는 것이다. 우리나라는 2009년 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입신청을 하여 2010년부터 공식적인 멤버가 됐다. 그 이후 선진국들의 규칙에 따라 국민소득의 일정 금액 이상을 대외원조에 공여해야 하고, 그 사용방법도 DAC의 가이드라인에 따라야 한다. 그런데 앞서 살펴봤듯이 대표적인 DAC 지침이었던 비구속 · 현지조달 원칙이 중국과 미국 · 유럽에 의해 흔들리고 있다. 사실상 모든 공여국(供與國)이 개발원조의 규칙을 유보한채 효율성을 혹은 자국의 이익을 챙기고 있는 모양새다.

우리나라의 對개도국 전략도 이러한 국제사회의 추세를 참고해야 한다. 즉 주요 공여국의 행태를 고려하여 우리의 실익을 도모해야 한다는 뜻이다. 우리의 이익을 극대화하기 위해서도 그렇지만 실질적이고 효과적인 인프라 구축을 통해 개도국에 이익을 주기 위해서도 그렇다.



참고문헌

- 최필수, 2023, 일대일로 전후 중국 해외건설 관행의 건전성 변화 연구, 중국지식네트워크 21
- 최필수 · 신종호, 2022, 일대일로, PGII, 글로벌 게이트웨이- 중국과 서방의 개도국 개발 프로그램들과 한국의 대응방안, 현대중국연구 24(3)
- 《共建“一带一路”：构建人類命運共同体的重大实践》白皮書(2023.10.10.)
- 中国商務部, 2023, 2022 年度 中国对外直接投資統計公報
- 中國人民銀行. 2022. “中國人民銀行 國家外匯管理局關於銀行業金融機構境外貸款業務有關事宜的通知”. 2022-01-29 銀發〔2022〕27号
- AHLMAN, A. 2022. “Build Back Better Dies ... Again”. prospect.org(APRIL 28, 2022)
- AidData, 2021. Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects (Sep. 2021)
- ALLIANZ RESEARCH, 2020, EMERGING MARKETS: HEADING FOR A CHINA-LESS RECOVERY? (10 November 2020)
- Bloomberg, 2022, Biden Plans to Launch a G7 Global Infrastructure Push to Counter China (2022. 6.17.)
- CSIS. 2022. “Global Gateway’s Infrastructure Plan for Africa Announced at EU-AU Summit” (February 28, 2022)
- Farrell, J. 2016. How do Chinese contractors perform in Africa? Evidence from World Bank projects (No. 2016/3). Working Paper.
- Global Construction Review. 2021. “Washington aims to announce up to 10 “Build Back Better World” projects in January” (2021.11.10.)
- John Hurley, Scott Morris and Gailyn Portelance. (2018). “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective.” Center for Global Development
- Kenny, C. 2022. Biden’s Foreign Aid Is Funding the Washington Bubble.
- Lenders, S. 2022. “What is the EU Global Gateway initiative?”. Time and Place Consulting (March 18, 2022)
- Moore, G. 2021. “Chinese lending decline leaves Africa with huge infrastructure gap”. African Business(May 26, 2021)
- Powell, A. 2021. “‘Build Back Better World’ to Launch 50 Projects, White House Says”. VOA(November 10, 2021)

- Scull, D. and Healy, C. 2022. ONE VISION IN THREE PLANS: BUILD BACK BETTER WORLD & THE G7 GLOBAL INFRASTRUCTURE INITIATIVES. e3g.org (17 Feb 2022)
- Sial, F., Benslama, H. and Chikowore, A. 2022. "The 6th EU-Africa Summit: Plenty of rhetoric, very little substance" Eurodad.org (10 March 2022)
- Silk Road Briefing, 2021. "China Belt And Road Projects Value Now Exceeds US\$4 Trillion" (Sep 16, 2021)
- World Bank. 2019. Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors (JUNE 18, 2019)

중국의 글로벌 담론 : ‘경제-안보-문명’의 3대 구상과 녹색전환

차 정 미 국회미래연구원
newgeneration21@hanmail.net

중국은 오늘날 세계질서의 변화를 100년간 본 적 없는 대격변의 시대(世界百年未有之大變局)로 규정하고 있으며, 글로벌 리더십 변화의 관건이 되는 시기에 서구 주도 담론과 거버넌스에 대응하기 위한 리더십 경쟁을 본격화하고 있다. 중국은 ‘3대 글로벌 구상(三大全球倡議)’-글로벌발전구상(全球發展倡議), 글로벌안보구상(全球安全倡議), 글로벌문명구상(全球文明倡議)-을 잇달아 제안하면서 중국의 인류운명공동체(人類命運共同體) 비전을 뒷받침하기 위한 중국 주도의 글로벌 안보, 발전, 문명 구상을 구체화하고 있다. 녹색전환 의제는 이러한 중국의 글로벌 담론 주도와 중국식 방안 확산, 개발도상국 지원 등 중국의 미래 글로벌 리더십 강화의 핵심 분야가 되고 있다.



1

중국의 ‘세기의 대변화 (世界百年未有之大變局)’와 인류운명공동체 담론

향후 10년을 글로벌 리더십 변화의 관건적 시기로 전망하고 있으며, 서구 주도의 담론과 거버넌스에 대응하는 것을 리더십 경쟁의 주요한 요소로 인식하고 있다.

21세기 중엽 중화민족의 위대한 부흥의 목표는 중국의 경제, 정치적 위상의 제고를 넘어 미래 글로벌 질서 주도의 규범적 문명적 리더십을 확보하는 것을 주요한 요소로 하고 있다.

2017년 12월 시진핑 주석이 “세계가 100년간 보지 못한 큰 격변에 직면해 있다”고 언급했다. 그 이후 중국공산당은 해설서에서 “세계에 영원한 강대국은 없으며, 세계강대국의 상대적 지위가 계속 변화한다는 것은 500년 세계사가 증명한다”고 강조한 바 있다. 중국 14차 5개년 계획도 세계가 “새로운 과학기술혁명”과 “국제질서, 세력균형의 근본적 조정”에 직면해 있다고 강조하고 있다. 중국은 이러한 세기의 대변화의 중심에 중국이 있고, 21세기 중엽 중국이 국제경제질서의 중심이 될 것이라고 전망하고 있다.¹⁾ 중국은 향후 10년이 글로벌 리더십 변화의 관건적 시기가 될 것이라고 전망하고 있으며, 서구 주도의 담론과 거버넌스에 대응하는 것을 리더십 경쟁의 주요한 요소로 인식하고 있다. 중국은 18차 당대회 이후 중국공산당이 적극적으로 인류공동의 가치를 구체화하고, 국제사회에서의 담론주도권을 강화하기 위해 주력하고 있다.

마오루이펑(毛瑞鵬) 상해국제문제연구소 중국특색대국외교이론과실천연구센터 비서장은 중국이 도덕적 호소력이 있는 국제적 개념을 제시하는 것이 중국의 강대국화를 위한 필수조건이며, 이는 대외행동의 정당성을 제고하고 폭넓은 국제적 지지를 얻는 데 도움이 될 것이라고 강조하였다. 제18차 중국공산당 전국대표대회 이후 중국은 국제사회에 더 많은 중국의 지혜와 해법을 제공하는 것을 글로벌 거버넌스에 참여하고 제도적 권력을 제고하는 핵심전략으로 강조하고 있다.²⁾

인류운명공동체(人類命運共同體) 담론은 세계가 100년간 본 적 없는 대 격변의 시대에 중국이 제시하는 미래 비전이면서 글로벌 거버넌스의 구상이라고 할 수 있다. 중국은 세기의 대변화 시기 인류운명공동체 구축의 필요성을 강조하고 있다. 인류운명공동체는 시진핑 주석이 2013년 모스크바 국제관계학원 강연에서 처음으로 제기한 이후 2017년 유엔총

1) 중국의 세기의 대변화론은 차정미, “국제질서 리더십 변화의 장주기론과 중국의 강대국화 전략-‘기술혁신’과 ‘기술동맹’ 경쟁을 중심으로,” 『한국정치학회보』 제55집 제5/6호 (2021) 참고

2) 毛瑞鵬, “全球發展倡議與中國對國際秩序演進的引領,” 國家國際發展合作署, 2022.08.16. http://www.cidca.gov.cn/2022-08/16/c_1211676228.htm (검색일: 2023.12.11.)

2

중국의 '3대 글로벌 구상 (三大全球倡議)'과 글로벌 리더십

중국은 인류운명공동체
비전을 뒷받침하기 위한
중국 주도의 글로벌
안보, 발전, 문명 구상을
구체화하고 있다.
글로벌발전구상,
글로벌안보구상,
글로벌문명구상은 중국이
각각 2021년, 2022년,
2023년 연이어 제안한
'3대 글로벌 구상'이다.

회에서 〈인류운명공동체 공동건설〉 주제의 연설로 공식화한 것이다.³⁾ 중국은 현재 서구의 보편적 가치에 대한 환멸이 확대되고 전 인류 공동 가치에 대한 관심이 높아지는 상황에서 중국이 전 인류의 공동가치를 주도하는 주요한 기회로 인식하고 있다. 그리고 중국이 글로벌 공동가치를 주도해 가는 데 가장 관건은 대중의 이해와 인정을 받는 것이라고 강조하고 있다.⁴⁾ 이러한 인식 하에 중국의 세기의 대변화론은 서구 문명의 모순과 쇠퇴, 중국문명의 우위와 부상을 주요한 변화의 내용으로 강조하면서 그 어느 때보다 사회주의 이념과 중국 문화의 우월성을 강조하고 있다.⁵⁾ 이렇듯 중국은 세계질서 대변화 속에서 21세기 중엽 중화민족의 위대한 부흥의 목표는 중국의 경제, 정치적 위상의 제고를 넘어 미래 글로벌 질서 주도의 규범적 문명적 리더십을 확보하는 것을 주요한 요소로 하고 있다.

중국은 인류운명공동체 비전을 뒷받침하기 위한 중국 주도의 글로벌 안보, 발전, 문명 구상을 구체화하고 있다. 글로벌발전구상(全球發展倡議)、글로벌안보구상(全球安全倡議)、글로벌문명구상(全球文明倡議)은 중국이 각각 2021년, 2022년, 2023년 연이어 제안한 '3대 글로벌 구상(三大全球倡議)'이다.

중국의 3대 글로벌 구상은 세기의 대변화 시기 중국이 제시하는 인류운명공동체 비전을 뒷받침하는 세 개의 견고한 기둥이면서, 인류운명공동체 비전이 꾸준히 전진하고 빛날 수 있도록 보장하는 것이라고 강조하고 있다.⁶⁾ 이 3대 구상(三大倡議)은 중화문명의 자주, 포용, 평화라는 정신에 토대한 것으로 신시대 중국 글로벌 거버넌스관을 반영한 것으로 강조

3) 陳艷艷, “中國共產黨對百年未有之大變局的闡釋及其貢獻,” 『西南交通大學學報』 2022年1月, p.22.

4) 韓升, 段晉云, “百年未有之大變局下全人類共同價值的國際傳播機制建構,” 『學習論壇』 2022年3月, p.68.

5) 차정미, “시진핑 시대 중국의 대전략: '세기의 대변화론-중국몽-일대일로' 연계분석을 중심으로,” 『국가안보와 전략』, 제22권 2호(2022), p.92.

6) 王學斌, “全球文明倡議”: 筑牢人類命運共同體的柱石, “光明網”, 2023.03.24. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1761211782335098869&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2023.12.12.)

글로벌 발전구상은
중국이 글로벌 지속 가능
발전분야에서 선도적 역할을
하고 글로벌 거버넌스를
개혁한다는 것이다.

글로벌안보구상은 인류가
불가분의 안보공동체임을
강조한다.

되고 있다. 문명과 발전, 안보의 문제는 오늘날 전세계 혼란과 변화의 총체적 근본 원인으로, 세계 각국이 어떠한 문명관의 지도 하에 어떻게 자국과 타인의 발전과 안보 문제를 바라보고 대처하는가의 문제이다.⁷⁾ 중국은 세계질서 대변화의 시기 중국의 구상과 담론으로 인류가 직면한 발전과 안보, 문명의 문제를 규정하고 중국식 방안으로 인류의 문제를 해결할 수 있다는 내러티브로 새 시대 중국의 글로벌 리더십을 강화하고자 하고 있다.

글로벌 발전구상(全球發展倡議)

글로벌 발전구상은 2021년 9월 시진핑 주석이 제76차 유엔 총회에서 제안한 것이다. 중국이 글로벌 지속 가능 발전분야에서 선도적 역할을 하고 글로벌 거버넌스를 개혁한다는 것이다. 본 구상에서 시진핑은 발전을 최우선으로 하고, 사람중심, 포용성, 혁신중심, 인간과 자연의 조화로운 공존, 행동지향성 원칙을 제시하였다.⁸⁾ 새로운 산업혁명 시대 디지털 경제, 녹색 발전의 시대는 개발도상국이 도약 발전을 달성할 수 있는 새로운 기회라고 강조하고, 녹색 발전, 산업화, 디지털 경제, 상호 연결 등 8개 핵심 분야에서 개발 자금 조달, 기후 변화 및 협력 아이디어와 계획을 제안했다.⁹⁾

글로벌안보구상(全球安全倡議)

2022년 4월 21일, 시진핑 주석은 보아오 아시아포럼 개막식에서 처음으로 글로벌 안전구상을 제안하고 공동안보 이념을 견지하며 각국의 안전을 존중하고 보장할 것을 주장했다. 글로벌안보구상은 공동·포괄적·협력적·지속가능한 안보라는 새로운 안보 개념을 뒷받침할 뿐만 아니라,

7) 景向輝, “‘三大倡議’: 引領世界潮流浩蕩大勢,” 北京日報, 2023.06.19.
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1769089691003366484&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2023.12.11.)

8) 中国政府网, “習近平提出全球發展倡議,” 2021.09.22.
https://www.gov.cn/xinwen/2021-09/22/content_5638602.htm (검색일: 2023.12.12.)

9) 習近平主席提出“全球發展倡議” 外交部: 歡迎各國共同參與, 視新聞客戶端, 2021.09.22.

글로벌문명구상은 세계
문명의 다양성에 대한
존중과 관용 원칙이다.

우즈청(吳志成)은 3대
글로벌 구상이 모두 중국이
제공한 국제공공재이며,
인류운명공동체 이념의
중요한 발전이자 실천적
확장이며, 세계 각국이 손을
잡고 올바른 길을 걷도록
하는 것이라고 강조하였다.

새로운 글로벌 관점에서 인류가 불가분의 안보 공동체임을 강조한다.¹⁰⁾ 중국은 안보불가분성의 원칙을 강조하며, 모든 국가의 주권과 영토 존중, 내정불간섭, 냉전적 사고방식의 폐기, 진영대결의 반대 등을 내세우고 있다.

글로벌문명구상(全球文明倡議)

2023년 3월 15일, 시진핑 주석은 중국공산당과 세계정당 간 고위급 대화 기조연설에서 글로벌문명구상을 제안하고, 세계 문명의 다양성에 대한 존중과 관용 원칙을 제안했다. 문명간 교류 학습을 통해 문명충돌을 극복하고, 서로 다른 문명이 내포하는 가치를 존중하고, 타인에게 힘을 가하고 이념적 대결에 참여하지 않는다는 원칙 등을 제시하였다. 중국은 18차, 19차 당대회 보고에서 공공외교와 인문교류 추진을 강조한 이후, 20차 당대회 보고는 문명간 교류와 상호학습을 심화하고 중국문화를 세계에 홍보할 것을 제안했다.¹¹⁾

우즈청(吳志成) 중앙당교 국가전략연구원 부원장은 3대 글로벌 구상이 모두 중국이 제공한 국제공공재이며, 인류운명공동체 이념의 중요한 발전이자 실천적 확장이며, 세계 각국이 손을 잡고 올바른 길을 걷도록 하는 것이라고 강조하였다.¹²⁾ 중국은 이 3대 구상을 중국주도의 개발도상국 협력, 남남협력과 글로벌 거버넌스 개혁 전략으로 활용하고 있으며, 서구의 대중국 견제 속에서 우호적인 대외이미지 구축과 지지그룹 확대를 위한 주요한 틀로 활용하고 있다.

10) 陳斌, “‘三大全球倡議’引領全球人權治理,” 光明網, 2023.10.05.

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1778866451000215531&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2023.12.12.)

11) 邢麗菊, “全球文明倡議: 以交流互鑒取代隔閡衝突,” 中國精神文明網, 2023.04.26. http://www.wenming.cn/wmpl_pd/gsj/202304/t20230426_6595574.shtml (검색일: 2023.12.12.)

12) 吳志成, “攜手推動‘三大全球倡議’落地走實 引領人類發展邁向光明未來,” 光明日報, 2023.09.13. <http://www.rmlt.com.cn/2023/0913/682725.shtml> (검색일: 2023.12.12.)

3

3대 구상(三大倡議)과 중국의 글로벌 녹색 전환 주도

글로벌 발전구상은 기후환경 문제와 녹색 전환에 있어 중국의 역할과 지원을 강조하고 있다.

글로벌 발전 구상은 개발도상국에 대한 중국의 지원을 내용으로 한다.

중국은 녹색발전 추진을 일대일로 의 핵심과제로 강조하고 있다.

중국의 3대 글로벌 구상은 발전과 안보, 가치문화 등 모든 측면에서 중국의 글로벌 기여와 리더십의 내용을 구체화하면서 중국의 위상과 영향력, 글로벌 지지를 확보하기 위한 전면적인 접근이라고 할 수 있다. 특히, 3대 구상 모두 개발도상국에 대한 중국의 지원과 글로벌 거버넌스 개혁을 주요한 의제로 담론화하면서 기존 질서의 모순과 서구의 책임을 비판하고, 중국식 방안의 국제화와 영향력을 제고하기 위한 것이라 할 수 있다. 중국은 이러한 3대 구상을 기후변화 등 핵심 글로벌 어젠다와 연결하면서 중국식 방안을 홍보하고 개발도상국과의 연대, 남남협력의 담론으로 활용하고 있다. 기후변화와 녹색전환의 어젠다는 강대국 경쟁과 세계국가들의 필요가 집중되는 분야로 중국이 중국식 방안과 리더십을 확보하는데 주력하고 있는 분야이다.

글로벌 발전구상(全球發展倡議)은 개발도상국의 필요와 이에 대한 중국의 지원을 중요한 내용으로 담고 있다. 유엔의 2030 지속가능발전 계획을 이행하는 데 있어 중국의 역할, 특히 기후환경 문제와 녹색 전환에 있어 중국의 역할과 지원을 강조하고 있다. 중국의 글로벌 발전구상은 인간과 자연의 조화로운 공존을 주장하면서 글로벌 환경거버넌스를 개선하고, 기후변화 대응, 생명공동체 구축을 내세우면서 녹색 및 저탄소 전환을 가속화하고 녹색 회복 및 발전을 이루겠다고 선언하고 있다. 또한 개발도상국의 녹색 및 저탄소 발전을 적극 지원할 것이며 더 이상 해외에서 새로운 석탄 발전 프로젝트를 건설하지 않겠다는 내용을 담고 있다.¹⁴⁾

이러한 구상 제안과 함께 중국은 녹색전환을 중국의 강대국화와 글로벌 영향력 확보의 중요한 요소로 인식하고, 녹색전환에서 중국의 리더십과 영향력을 강화하기 위한 다양한 조치들을 확대해 가고 있다. 중국은 녹색발전을 추진하는 것을 일대일로의 핵심 과제로 강조하고 있다. 특히

13) 본 절은 차정미, “트리플 트랜지션(Triple Transition)- 디지털 전환, 녹색 전환, 그리고 국제질서 전환,” 「국가미래전략 Insight」 제77호(2023)의 일부 내용을 포함하고 있음.

14) 中国一带一路网, “聚焦 | 习近平提出六点全球發展倡議!” 2021.09.23.

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1711659717746380155&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2023.12.12.)

시진핑 주석이 녹색 실크로드 건설을 제안한 이후 일대일로 공동건설의 녹색발전이 더욱 강조되고 있다. 2017년 4월 중국 환경보호부, 외무부, 개발위, 상무부 공동으로 <녹색일대일로 건설에 대한 지도의견>을 발표했다. 본 의견은 녹색일대일로 건설이 생태문명과 녹색발전이념의 지도 하에 정책소통, 인프라연결, 무역상통, 금융통합, 민심상통의 녹색화 수준을 제고하는 것을 목표로 하고 있다. 2018년 2월 중국 생태환경부가 공고한 국제협력사업 내용에 따르면, 녹색 일대일로 건설 촉진과 중국이 기여자, 지도자가 되기 위한 것이라고 목표를 밝히고 있다. 중국은 일대일로 연선국가의 녹색경제성장을 촉진하고, 녹색혁신수준을 높이고 녹색순환산업, 저탄소 산업 체인의 공급망을 확장하는 데 주력하고 있다. 중국은 개발도상국에 대한 녹색협력 지원을 통해 남남협력을 강화하고, 중국의 영향력과 중국주도의 녹색협력망을 확대해 가고 있다.¹⁵⁾

중국 주도의 녹색전환
담론과 중국식 방안,
개발도상국에 대한 중국의
기여와 리더십을 강조하면서
인류운명공동체의 비전을
구체화하고, 3대 글로벌
구상의 실천을 세계에
보여주고자 하고 있다.

녹색전환은 2021년 말 현재까지 “탄소 중립”을 약속한 국가가 전세계 136개국에 달할 정도로 중요한 글로벌 어젠다이면서 미래 경제성장의 핵심 동력이 될 것으로 전망된다. 중국은 이러한 글로벌 녹색 전환의 과정에 기술, 산업적으로 지배적 영향력을 확보해 가고 있다. 현재 새로운 태양광, 풍력발전 용량의 4분의 3 이상을 차지하고, 매년 추가되는 새로운 수력발전 용량의 80%를 차지하고 있다. 모든 리튬 이온 배터리의 4분의 3이 중국에서 생산되며 나머지 배터리의 대부분도 중국 부품을 필요로 하여 현재부터 2030년 사이에 모든 배터리 생산의 70%가 중국에서 발생할 것으로 예상된다. 이렇듯 중국은 에너지 전환에 필요한 글로벌 공급망을 통제하게 되었고, 세계의 녹색전환이 점점 더 중국에 의존하는 추세에 있으며 이러한 추세는 적어도 2030년까지 계속될 가능성이 높다.¹⁶⁾ 중국은 이러한 글로벌 녹색전환에 대한 기술, 산업 영향력은 물론 중국 주도의 녹색전환 담론과 중국식 방안, 개발도상국에 대한 중국의 기여와 리더십을 강조하면서 인류운명공동체의 비전을 구체화하고, 3대 글로벌 구상의 실천을 세계에 보여주고자 하고 있다.

15) 차정미, “트리플 트랜지션(Triple Transition)- 디지털 전환, 녹색 전환, 그리고 국제질서 전환,” 『국가미래전략 Insight』 제77호(2023).

16) 차정미 (2023)



참고문헌

차정미. “국제질서 리더십 변화의 장주기론과 중국의 강대국화 전략-‘기술혁신’과 ‘기술동맹’ 경쟁을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제55집 제5/6호. 2021.

_____. “시진핑 시대 중국의 대전략: ‘세기의 대변화론-중국몽-일대일로’ 연계분석을 중심으로.” 『국가안보와 전략』 제22권 2호. 2022.

_____. “트리플 트랜지션(Triple Transition)-디지털 전환, 녹색 전환, 그리고 국제질서 전환,” 『국회미래연구원 국가미래전략 Insight』 제77호. 2023.

陳艷艷. “中国共产党对百年未有之大变局的闡析及其貢獻,” 『西南交通大学学报』 2022年1月.

韓升,段晋云, “百年未有之大变局下全人類共同价值的國際傳播机制建构,” 『學習論壇』 2022年3月.

陳斌, ““三大全球倡議”引領全球人權治理,” 光明网, 2023.10.05.

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1778866451000215531&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2023.12.12.)

王学斌, “全球文明倡議”: 筑牢人類命運共同体的柱石,” 光明网, 2023.03.24.

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1761211782335098869&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2023.12.12.)

景向輝, ““三大倡議”: 引領世界潮流浩蕩大勢,” 北京日報, 2023.06.19.

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1769089691003366484&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2023.12.11.)

毛瑞鵬. “全球發展倡議与中国对國際秩序演進的引領,” 国家國際發展合作署, 2022.08.16.

http://www.cidca.gov.cn/2022-08/16/c_1211676228.htm (검색일: 2023.12.11.)

邢麗菊, “全球文明倡議: 以交流互鑒取代隔閡冲突,” 中国精神文明网, 2023.04.26.

http://www.wenming.cn/wmpl_pd/gsj/202304/t20230426_6595574.shtml (검색일: 2023.12.12.)

吳志成, “携手推動“三大全球倡議”落地走实 引領人類發展邁向光明未来,” 光明日報, 2023.09.13.

<http://www.rmlt.com.cn/2023/0913/682725.shtml> (검색일: 2023.12.12.)

中国政府网, “習近平提出全球發展倡議,” 2021.09.22.

https://www.gov.cn/xinwen/2021-09/22/content_5638602.htm (검색일: 2023.12.12.)

習近平主席提出“全球發展倡議” 外交部: 歡迎各国共同参与,” 視新聞客戶端, 2021.09.22.

中国一帶一路网, “聚焦 | 習近平提出六点全球發展倡議!” 2021.09.23.

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1711659717746380155&wfr=spider&for=pc> (검색일: 2023.12.12.)

중국 사회주의 시장경제체제의 성과와 향후 전망

양 평 섭 대외경제정책연구원
psyang@kiep.go.kr

지난 30여년 간 중국은 공유제를 근간으로 한 부분적인 민영화와 경제운용에 있어 시장의 역할을 강화하는 시장화 개혁을 추진해 왔다. 중국식 '사회주의 시장경제 체제(socialist market economy)'를 완성하기 위한 중국의 경제체제 개혁과 개방은 시진핑 3기에도 지속될 것이다. 중국의 경제체제 개혁에도 불구하고 중국을 체제의 라이벌(system rival)로 인식하고 있는 서방국가와의 체제경쟁이 불가피해 지고 있다. 이러한 상황에서 우리는 중견 통상국가로서 사회주의 시장경제 체제가 내포하고 있는 비시장적 요소에 대한 대응 원칙과 전략을 수립해야 한다.



1

중국의 경제체제 개혁 과정

중국은 지난 30여 년간
사회주의 시장경제 체제의
구축을 추진하였다.

2022년은 중국이 ‘사회주의 시장경제 체제’를 체제 개혁의 목표로 천명한 지 30주년이 되는 해이었다. 지난 30년간 중국은 한편으로는 자원 배분과 경제운용에 있어 시장의 역할을 강화하고, 다른 한편으로는 중국 사회주의의 근간인 공유제 경제(국유기업을 대표로 함)와 함께 비공유제 경제(민영기업을 대표로 함)가 공동으로 발전하는 소유제 개혁을 추진해 왔다.

개혁·개방이후 중국의 경제체제 개혁 과정은 크게 ‘계획이 있는 상품경제(有計劃的商品經濟)’의 구축 단계(1978~1992년)와 ‘사회주의 시장경제 체제’ 구축 단계(1992~현재)로 대별해 볼 수 있다. 초기의 경제체제 개혁은 계획경제 시스템을 기반으로 하여 거시경제운영에 있어 시장의 역할을 부분적으로 허용하는 방식이었다. 1992년 10월에 개최된 중국 공산당 제14차 전당대회 보고에서 경제체제 개혁의 목표로 ‘사회주의 시장경제 체제 구축’을 천명하였다¹⁾. 사회주의 시장경제 구축에 있어 공유제 경제를 주체로 하여 비공유제 경제 발전에 역점을 둔 소유제 개혁을 중심으로 이루어졌으며, 이러한 개혁은 장쩌민의 ‘삼개대표 중요 사상’으로 이어졌다. 이후 중국내에서는 비공유제 경제(민영경제)가 빠르게 발전하였다. 그러나 시진핑 3기에 들어서면서 공동부유가 강조되고 민영기업에 대한 통제가 강화되면서 중국의 경제체제 개혁이 역행하는 것 아닌가하는 시각이 늘어나고 있다.

2

사회주의 시장경제 체제의 성과 : 4대 관계의 변화

첫째, 계획과 시장의 관계
변화이다.

사회주의 시장경제 체제 구축은 △ 계획과 시장의 관계 △ 정부와 시장의 관계 △ 소유(공유제와 비공유제) 관계 △ 노동과 기타 생산요소 간 분배 관계를 재정립하는 과정으로 이해할 수 있다.

첫째, 계획과 시장의 관계는 중국 경제체제 개혁, 특히 시장화에 있어 가장 핵심적인 관계이다. 계획과 시장의 관계에 있어 중국은 정부 주도의 계획적 요소를 점차 축소하고, 시장의 기능을 강화하는 개혁을 추진해 왔다. 중국의 자원배치에서 시장의 역할이 보조적 역할(1978~1992년)

1) 중국의 경제체제 개혁과정에 대해서는 양평섭·김홍원 (2022) 참고

에서 시작하여 기초적 역할(1992~2012년)을 거쳐 결정적 역할(2013년 이후)로 진화되면서 중국 경제의 시장화가 빠르게 진행되었다. 중국 경제의 시장화지수는 1978년 4.4%에서 1990년에는 10% 내외로 소폭 상승하였으나, 1992년 사회주의 시장경제 체제 구축을 경제개혁의 목표로 설정한 이후 시장화가 빠르게 진행되어 1999년에는 64%로 급상승하였으며, 2008년에는 다시 76.4%로 10% 포인트 이상 상승하였다. 2012년 이후 75% 내외의 안정적 수준을 유지하고 있다²⁾.

둘째, 정부와 시장의 관계 변화이다.

둘째, 정부와 시장의 관계를 정립하는 것도 ‘사회주의 시장경제체제’ 개혁의 핵심 과제의 하나이었다. 개혁·개방이전까지 중국은 고도로 집중된 당-국가 주도의 계획경제 체제를 유지하였고, 정부와 시장의 관계에 있어 자원 배분은 물론 경제 전반에 걸쳐 정부가 고도의 간여와 통제를 시행하고, 시장조절 기능은 배척했다. 그러나 정부와 시장의 관계에서 시장의 역할이 강화되는 시장화 개혁이 이루어졌다. 자원배치에 있어 시장이 ‘기초적(basic)’ 역할을 담당하는 단계(1992~2013)에서 ‘결정적(decisive)’ 역할을 담당하는 단계(2013~ 현재)로 발전해 왔다. 최근에는 시장의 결정적 역할이 강화되고, 정부의 시장에 대한 간여는 점차 축소하는 대신에 ‘시장 실패’를 보정하는 역할은 강화하고 있다. 그러나 2020년 이후 시장-정부-당의 3위 일체론에서 시장에 대한 공산당과 국가의 통제를 강화해 가고 있다.

셋째, 소유(공유제와 비공유제) 관계이다.

셋째, 중국은 공유제를 근간으로 하는 소유제 구조를 가지고 있는 사회주의 국가로서 경제체제 개혁 과정에서 공유제를 ‘주체(근간)’로 하고, 다양한 형태의 소유제 경제(비공유제)를 육성 발전시키는 방향으로 소유제 개혁을 추진해 왔다. 공유제 경제와 비공유제 경제는 사회주의 계획경제 시기의 ‘대립(對立)의 관계’에서 개혁·개방 초기에는 ‘주체와 보충의 관계(1978~1992년)’를 거쳐 ‘공동발전(1992~현재)’의 관계로 진화해 왔다. 중국의 소유제 개혁 과정에서 비공유제 경제의 대표라고 할 수 있는 개체호와 민영기업(private company)이 급속히 성장해 왔다.

2) 陳宗勝, 王曉雲, 周雲波(2018), pp. 24~41.

특히 2002년 ‘삼개대표 중요사상’이 정립된 이후 민영기업이 부상하고 국유기업이 상대적으로 쇠퇴하는 ‘국퇴민진(國退民進)’ 현상으로 이어졌다. 이후 민영기업은 중국경제의 핵심으로 자리 잡았다. 민영기업이 중국 세수의 50%, 국내총생산(GDP)의 60%, 기술혁신의 70%, 도시 취업의 80%, 기업수의 90% 이상을 차지하고 있다. 특히 민영경제는 인터넷과 부동산 등 중국 경제의 새로운 성장 동력을 구축하는 중추 역할을 담당해 왔다. 그러나 시진핑 2기 이후 중국은 민간자본의 ‘야만적 성장’ 억제, 공동부유, 국가 안보 강화라는 명분 아래 민영기업에 대한 통제를 강화해 왔다. 이러한 역(逆)민영화 현상으로 중국의 투자에서 민간 투자가 차지하는 비중은 2015년 90%에서 2022년에는 54%로 급락했고, 민영기업에 대한 국유자본의 지배가 강화되는 국진민퇴(國進民退)로 이어지고 있다.

넷째, 노동과 기타 생산요소
간 분배 관계이다.

넷째, 비공유제 경제의 성장과 더불어 노동 이외의 기타 생산요소의 기여가 커지면서 노동에 따른 분배를 ‘주체(主体)’로 다양한 생산요소의 기여도를 분배에 반영하는 제도로 수정되어 왔다. 다른 한편으로는 분배에 있어 효율을 강조하는 선부론에서 소득 불균형 문제가 노정되면서 공평을 강화하고, 공동부유를 추구하는 방향으로 분배의 기준이 진화해 왔다. 분배 관계의 변화 과정에서 중국의 소득 수준이 향상되고 절대빈곤 문제를 해결하고 전면적 샤오강 사회를 실현하였으나, 상대적 불균형 문제가 중요한 경제·사회적 문제로 남아 있다. 중국의 1인당 GDP는 2001년에 1,053달러로 ‘저소득 국가’를 탈피하였고, 2010년에는 4,550달러로 ‘중소득국가’에 진입하였으며, 2021년에는 12,500 달러로 ‘중소득 국가’에서 ‘고소득 국가’로 이행 중이다. 소득 분배의 불평등 지수인 중국 지니계수는 2008년 0.491을 정점으로 하락하고 있으나, 2021년 현재 0.466으로 공평한 분배를 강조하는 사회주의 국가가 국제적인 경계선(0.4)을 크게 추월해 있다.

3

새로운 경제체제로서 사회주의 시장경제 체제

중국식 사회주의
시장경제체제를
'국가 자본주의(state
capitalism)'라고 칭한다.

중국의 사회주의 시장경제 체제는 기존의 경제체제 이론으로 정확히 설명하기 어려운 새로운 경제체제이다. 중국의 사회주의 시장경제 체제에 대해 밀라노비치(Milanovic)는 중국식 '국가 자본주의(state capitalism)'로 정의한다³⁾. 그의 저서(Capitalism, Alone)에서 세계 유일의 지배체제인 자본주의 내에서 미국식 '자유 자본주의(liberal meritocratic capitalism)'와 중국으로 대표되는 '국가 자본주의(state-led political) 또는 권위주의 자본주의(authoritarian capitalism)'의 두 가지 자본주의만이 존재한다고 평가했다. 국가 자본주의 역시 사회주의가 아니라 자본주의 모델(capitalist model)이라고 평가했다. 민간 행위자(private actors)가 시장원리와 자신의 이해에 따라 소유하고 통제하기 때문이다. 국가는 가장 중요한 이해당사자이지만 개별 이해관계자에게 권한(power)을 유보하고 △ 자원과 기회의 분배에 대한 통제 △ 산업에 대한 간여 △ 대규모 인프라, R&D, 교육, 민생과 주택 프로젝트를 이용한 경제 통제 등을 통해 지배적인 역할(dominant role)을 한다는 것이다. 이러한 국가자본주의는 부패(corruption), 분배의 선호주의(favoritism), 자원배분의 오류(mis-allocation) 등의 기본적인 흠결을 가지고 있다고 지적하고 있다.

미국 국제전략문제연구소(CSIS) 보고서⁴⁾에서도 국가자본주의가 중국의 경제체제의 복잡성을 가장 잘 설명할 수 있는 표현이라고 했다. 중국이 국가자본주의라고 할 수 있는 특징으로서 △ 민간과 공공 부분이 대체로 6:4의 경제 구조라는 점 △ 대규모의 국유 부문이 경제에 부담으로 작용한다는 점 △ 금융자산의 80~90%가 국유기구에 의해 통제된다는 점 △ 국가가 민간 부문에 영향을 줄 수 있다는 점(2018년 현재 민간 기업의 48%가 공산당 조직을 보유) △ 정부가 국유기업(SOEs)을 직접 통제하고 있다는 점 △ 경제에 있어 정부의 큰 역할이 필요하다는 정치적 합의가 있다는 점 등을 제시하고 있다.

3) Capitalism, Alone

4) Kennedy, Blanchette eds.(2021), pp. 1~85.

당-국가 자본주의(Party State Capitalism)' 체제로 정의하기도 한다.

사회주의 시장경제체제는 중국 특색의 새로운 경제체제인 동시에 개혁 모델이다.

중국의 경제체제를 '당-국가 자본주의(Party State Capitalism)' 체제라고 정의하기도 한다. 마가렛 피어슨 등⁵⁾은 중국의 자본주의는 국가자본주의라기보다는 시장에 대한 당-국가의 잠식(encroachment), 국가와 민간 소유자의 이해와 기능 결합, 외국자본에 대한 정치화된 상호작용이라는 세 가지 특징을 들어 '당-국가 자본주의'에 더 가깝다고 정의한다. 최근 중국 국유자산관리공사와 정부의 산업 인도 기금(industrial guidance funds) 등 국가 자본이 민간기업 지분에 참여하고 있고, 민간기업과 외국인투자기업 내부에 당 조직(party cell) 설립이 강제화되고 있다. 자본과 당 조직을 통한 민간 기업에 대한 통제가 강화되고 있다는 점에서 당-국가 자본주의이라는 것이다.

중국 특색의 사회주의 시장경제체제는 공유제를 근간으로 하고 있다는 점에서 자본주의(capitalism)와는 근본적인 차이가 있으며, 여전히 정부의 시장에 대한 관여가 강하다는 점에서 완전한 시장경제(market economy)와도 차이가 있다. 시장이 요소 배치에 있어 중요한(결정적인) 역할을 담당하고 있다는 점에서 개혁·개방 이전의 사회주의 계획경제(command socialism)와는 근본적인 차이가 있다. 중국 경제에 있어 비공유제 경제가 빠르게 성장하고 있지만, 여전히 당과 정부가 거시경제 계획과 통제에 있어 중요한 역할을 담당하고 있다는 점에서 시장 사회주의(market socialism)와도 차이가 있다. 이러한 의미에서 중국의 사회주의 시장경제는 새로운 경제체제인 동시에 발전모델이라고 평가하기도 한다. Xiaoqin Ding(2009)은 "사회주의 시장경제는 중국이 채택하고 있는 경제체제인 동시에 경제발전 모델이다. 이 시스템은 공유제(public ownership)와 국유기업(state-owned enterprises)이 지배적 위치를 차지하고 있는 시장경제(market economy)이다."라고 정의하였다⁶⁾[그림 1].

5) Person, Rithmire, and Tsai(2020) pp.207-213.

6) Xiaoqin Ding(2009), pp. 235-241.

[그림 1] 세계 경제체제와 중국 특색 사회주의 시장경제

		소유 관계			비고
		← 공유제		사유제 →	
생산 요소 배분	시장 ↑	시장 사회주의 (market socialism)		자본주의 시장경제 (market capitalism)	요소 배치의 시장화 개혁
	계획 ↓	사회주의 계획경제 (command socialism)	사회주의 시장경제 (socialist market economy)	자본주의 계획경제 (command capitalism)	
비고		← 공유제 강화		비공유제 강화 →	

자료: 양평섭·김홍원(2022), p.192

4

사회주의 시장경제
체제 전개 시나리오

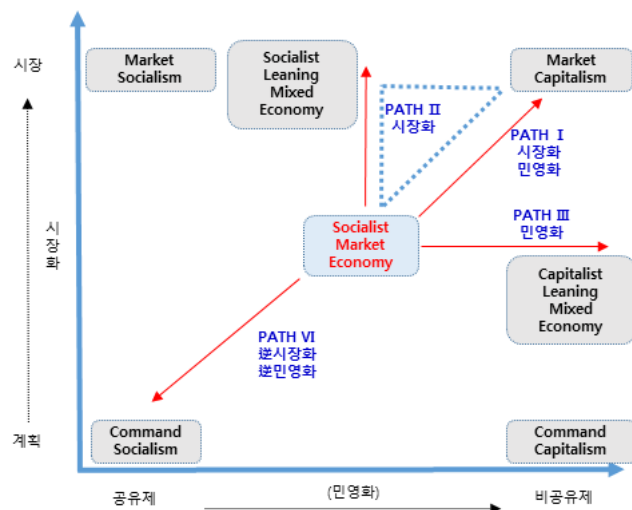
요소 배치의 시장화 개혁과
공유제 경제의 민영화 추진
정도에 따라 크게 4가지
시나리오가 전개될 것이다.

향후 중국의 사회주의 시장경제 체제 개혁 추진 방향이 요소 배치의 시장화 개혁과 공유제 경제의 민영화 추진 정도에 따라 크게 4가지 시나리오에 따라 전개될 것으로 보인다.

첫째, 중국의 사회주의 시장경제가 점진적으로 서구의 자유시장경제 체제로 수렴해 가는 것이다.(경로 Ⅰ) 이를 위해서는 요소배치의 시장화가 가속화되는 동시에 비공유제경제가 공유경제를 대체하는 근본적인 소유제 개혁이 이루어져야 한다. 이러한 경로는 현재 중국과 경쟁하고 있는 서구 자본주의 국가들이 원하는 중국의 경제체제 변화의 방향일 것이다. 그러나 중국은 사회주의 기본 경제제도의 하나인 공유제를 근간으로 하고 있다는 점에서 완전한 민영화, 즉, 공유제를 비공유경제로 완전히 전환하는 개혁은 불가능하다. 중국이 서구의 자유 시장경제 체제로 전환하는 것은 사회주의의 포기를 의미하는 것으로 중국이 추구할 수 있는 경제 체제가 되기는 어려울 것으로 보인다. 둘째, 중국의 사회주의 시장경제 체제가 점차 이전의 사회주의 계획경제 체제로 역행하는 것이다.(경로 Ⅳ) 공동부유의 추구, 민영기업에 대한 통제 강화, 삼위일체(시장, 정부, 공산당)의 강화 등을 근거로 중국의 경제체제가 사회주의 계획경제로 역행하는 것이 아닌가 하는 우려의 시각이 있다. 셋째, 중국이 국유기업에 대한 혼합소유제 개혁을 가속화하면서 공유제 경제가 중국경제에서 차지하는 비중이 더욱 하락하지만, 정부와 공산당이 시장에 대한 통

제를 더욱 강화하는 삼위일체(시장, 정부, 공산당) 체제를 강화하면서 시장화가 후퇴하거나 답보하는 경우이다. 시장에 대한 강력한 통제가 확대되는 경우이다. (경로 Ⅲ) 넷째, 시장화는 가속화 되지만, 민영화 추진 속도는 완만해지는 경우이다. (경로 Ⅱ) 생산요소 배치의 시장화 개혁을 중시하면서도 비공유제 경제, 특히 게임, 교육, 부동산 분야에서 민영기업에 대한 규제를 강화하고 산업 전반에 걸쳐 국유기업의 통제력을 강화하는 움직임을 보이는 것은 이러한 경로를 추구하고 있음을 시사한다[그림 2].

[그림 2] 중국 사회주의 시장경제 체제의 전개 방향



자료: 양평섭·김홍원(2022), p.196

향후 중국 체제는 사회주의
기본경제 제도를 유지하는
가운데 점진적 시장화와
민영화를 추진하는 방향으로
진행될 것이다.

시진핑은 제20차 당대회 보고에서도 향후 경제체제 개혁의 방향으로 △ 높은 수준의 ‘사회주의 기본경제제도’ 견지 및 완성 △ 흔들림 없이 공유제경제 발전 공고히 하는 동시에 비공유제경제 발전 장려 및 지지 △ 자원배치에서 시장이 결정적 역할을 충분히 발휘하는 동시에 정부 역할도 더 잘 발휘되도록 한다는 세 가지 기본 방향을 제시하였다. 동시에 사회주의 시장경제체제 완성의 핵심 과제로서 토지의 원활한 공급, 노동력의 자유로운 이동, 자본 조달의 시장화, 기술 및 데이터 등 5대 생산요소의 유통과 거래의 시장화 및 규범화를 설정했다. 향후 중국의 경제체제 개혁이 사회주의의 기본경제 제도를 유지하는 가운데 점진적 시장화와 민

시진핑 지도부 하에서는
'중국식(Chinese model)'
사회주의가 더욱 부각될
것이다.

5

체제의 라이벌 인식과 대중국 통상전략 수립 필요

사회주의 시장경제체제의
불공정한 비시장적 요소에
적극적으로 대응할 필요가
있다.

영화를 추진하는 방향으로 진행될 것으로 보인다. 소유구조의 변화에 있어서는 '혼합소유제'를 핵심으로 하는 공유제경제와 비공유제경제가 상호 출자를 통해 혼합되는 동시에 공동 발전하는 모델을 구축해 갈 것으로 전망된다. 시장화 측면에서는 생산요소 배분의 시장화에 기초를 두고 시장의 역할이 더욱 강화되는 방향으로 개혁이 이루어질 것으로 보인다.

동시에 분배 등에 있어 사회주의적 성향이 강화되어 갈 가능성도 커지고 있다. Barry Naughton(2017)⁷⁾은 '중국이 사회주의 국가인가'라는 질문에 대해 정부의 자원 보유 능력(capacity)과 경기 부양 의지(intention) 측면에서 중국 정부는 충분한 능력을 갖추고 있으나, 소득의 재분배(redistribution)와 전체 인민의 선호 변화에 대한 민감성(responsiveness) 측면에서는 취약하다고 판단하고, 현재 중국을 '사회주의 국가(socialist country)'로 판단할 수 없다고 하였다. 그러나 시진핑 지도부 하의 중국에서는 이전보다 사회주의 시스템과 사회주의 사상이 강화되고 있어 향후 '중국식(Chinese model)' 사회주의가 더욱 부각될 것이라고 평가하였다.

중국의 '사회주의 시장경제 체제' 완성이라는 목표를 달성하기 위한 중국의 경제체제 개혁과 개방은 시진핑 3기에도 지속될 것이다. 생산요소의 시장화 배분이 강화되는 시장화 개혁이 강화되는 가운데, 혼합소유제 개혁을 핵심으로 하는 민영화도 점진적으로 추진될 것으로 전망된다. 다만, 이러한 중국의 경제체제 개혁에도 불구하고 중국을 '체제의 라이벌(systemic rival)'로 인식하고 있는 서방국가와의 체제경쟁이 불가피해지고 있다. 중국의 사회주의 시장경제체제와 서방 자본주의 경제체제 간의 경제체제 경쟁 가능성이 커지고 있다. 중국의 사회주의 시장경제 체제가 내포하고 있는 비시장적 요소가 공평한 경쟁을 제약하는 요인으로 작용하고 있기 때문이다. 우리는 중견 통상국가로서 중국의 불공평한 시스템에 대한 대응 원칙과 전략을 수립해야 한다.

7) Naughton(2017), pp.3~24.



참고문헌

- 양평섭·김홍원, 『시진핑 3기 중국의 경제체제 개혁 과제와 시사점 : 사회주의 시장경제체제 구축을 중심으로』, 대외경제정책연구원, 연구자료 22-08, 2022
- 陳宗勝. 王曉云. 周云波. 2018. 「新時代中國特色社會主義市場經濟體制逐步建成：中國經濟體制改革四十年回顧與展望」. 『經濟社會體制比較』. 第4期.
- Branko Milanovic, Capitalism, Alone : The Future of the System That Rules the World, The Belknap Press of Harvard University Press, 2019
- Kennedy Scott and Jude Blanchette eds. Chinese State Capitalism: Diagnosis and Prognosis. Center for Strategic & International Studies. 2021.
- Naughton and Barry. "Is China Socialist?" Journal of Economic Perspectives. Vol. 31. Number 1—Winter 2017.
- Pelkmans, Jacques. China's "Socialist Market Economy": A Systemic Trade Issue. Leibniz Information Centre for Economics. 2018.
- Person Margaret. Meg Rithmire. and Kellee Tsai. "Party-State Capitalism in China." Harvard Business School Working Paper. 21(065). 2020. pp. 207-213.
- Xiaoqin Ding. "The Socialist Market Economy: China and the World Author". Science & Society. 73(2). 2009.

중국 경제의 단기 과제

전 병 서 중국경제금융연구소
bsj7000@daum.net

중국의 경제위기는 “공동부유”라는 정치 아젠다를 추구하는 시진핑 2기 정부가 “부동산, 플랫폼, 사교육”부문 정책을 효과적으로 추진하지 못한 데 기인한다. 부동산은 중국경제의 아킬레스 건으로 소비위기, 부채위기, 청년실업 위기의 배경이 되고 있다. 사회주의 중국경제는 서방세계와 달리, 정부의 영향력에 따라 경기가 반응하는 이른바 정치 순환 사이클(Political Cycle)로 볼 수 있다. 이런 관점에서 보면 중국의 부동산경기는 2024년 중반이후 회복세로 전환할 것으로 예상할 수 있다.



1

중국경제 “잃어버린 4년”의 후유증

2020년 코로나 발생이후 중국경제는 잠재성장률을 하회하였고, 2023년에는 중국경제 위기설이 제기되었다.

중국에 있어 2020년 코로나 발생이후 2023년까지 기간은 “잃어버린 4년”이었다. 중국의 잠재성장률은 기관마다 평가가 다르긴 하지만 대략 5.0~5.5%로 본다. 이 기간 중 중국의 2년 평균성장률은 잠재성장률을 하회했다. 중국경제는 강한 사회통제와 도시봉쇄 그리고 코로나 봉쇄 이후 1여년간 봉쇄 후유증에 시달렸기 때문이다.

중국 GDP는 2022년 4분기에 2.9%에서 반등해 2023년 1분기 4.9%, 2분기 6.3%, 3분기 4.9%로 회복세를 보였다. 그러나 2023년 내내 중국은 서방세계로부터 경제위기설에 시달렸다. 두 자릿수 성장을 하던 중국의 내수소비가 7월에 2.5%로 추락하면서 미국을 비롯한 서방세계에서는 “중국 피크론(China Peak)”, “중국 40년 성장 종말론”이 넘쳐났다.

중국 위기론의 배경에는 4개의 D(4Ds: Debt, Demographics, Demand, Decoupling)의 저주가 있었다. 과도한 기업부채와 지방정부 부채무, 인구감소 통계발표와 함께 나온 소비 추락이 중국 위기설의 기폭제가 되었다. 3년에 걸친 코로나 봉쇄와 미국의 脫중국 전략에 심리적 압박을 받은 외국인들은 달러 강세에 따른 환차손이 생기자 환차손을 줄이기 위한 배당과 이자의 본국송금으로 경상계정의 FDI가 순유출을 기록했다. 또한 주식과 채권시장에서도 증시하락과 미중 금리차 역전 때문에 자금 순유출이 4개월 연속 이어졌다. 이에 중국경제의 미래에 대한 의구심은 더욱 커지게 되었다.

2

시진핑 정부의 “부동산, 플랫폼, 사교육” 부문 정책 실패

(1) “중국의 꿈”에서 “공동부유의 꿈”으로 아젠다 전환

중국의 내수부진으로 인한 경제위기설은 시진핑 정부가 중국의 3대 아킬레스건인 “부동산, 플랫폼, 사교육” 부문을 제대로 다루지 못한 탓이다. 선전선동에 강한 중국은 아젠다 정치를 한다. 시진핑 1,2기 10년간 중국의 국정 아젠다는 “중국의 꿈(中國夢)”이었다. “위대한 중화민족의 부흥”을 꿈꾼다고 하는 멋진 청사진으로 시작했고 여기에 중국의 꿈을 실현하는데 방해가 되는 부정부패 세력을 척결하는 이벤트를 대대적으

시진핑 2기 정부는
“공동부유의 꿈”에 방해가
되는 세력들을 본격적으로
손보기 시작했다.

로 실행했다. 시진핑 집권 1기 동안 부패척결로 부패세력은 두려움 떨었고 14억 인민들은 속 시원한 카타르시스를 느꼈다. 하지만 14억 인민의 빈부격차와 도농격차는 더 커졌고 민초들의 생활은 더 팍팍해졌다. 그리고 불안감을 느낀 부패세력의 해외 자금유출로 외환보유고도 흔들리는 부작용이 있었다.

중국의 주석은 헌법상 임기 5년에 한번 연임할 수 있었지만 2018년 헌법개정으로 연임조항을 삭제했다. 10년 집권을 끝내고 바꾼 헌법에 따라 2022년 시진핑은 3기 집권을 시작하면서 “중국의 꿈”대신에 모두가 잘사는 “공동부유의 꿈(共同富有論)”을 새로운 국정 아젠다로 내세웠다. 이와 함께 “공동부유의 꿈”에 방해가 되는 세력들을 손보기 시작했다. 투기를 조장하는 부동산기업, 독과점으로 민초들의 주머니를 터는 플랫폼기업, 고액과외로 부모들의 허리를 휘게 만드는 사교육업체들이 그 대상이었다.

그러나 이러한 정치적 움직임은 후유증을 초래했다. 내수부진과 부동산 침체와 함께 외국인의 자금이탈이 이어졌고 경제위기설이 등장했다. 부동산, 플랫폼기업, 교육업종은 MZ세대들이 가장 선호하는 직종인데 이들 업종이 대대적인 구조조정에 들어가면서 사상 최악의 청년실업사태가 불거졌다.

(2) “부동산, 플랫폼, 사교육”정책의 문제

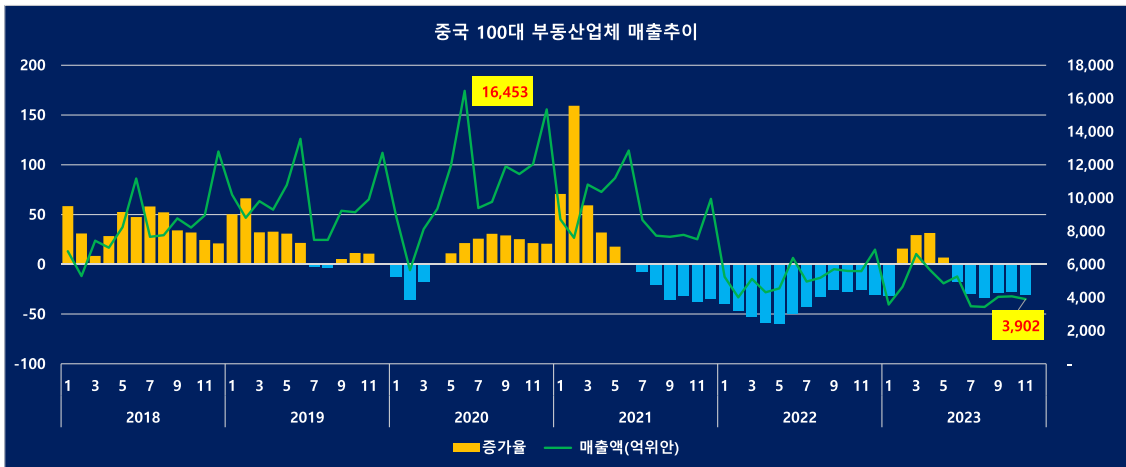
농업 국가였던 중국에서 땅은 밥이고 돈이고 삶이다. 중국경제위기설을 만든 첫 번째는 중국정부가 부동산을 잘못 건드렸다는 점이다. 부동산투기를 잡는 것이 과해 소비를 위축시키고 투자심리를 위축시킨 것이다.

중국은 인당소득 1만3천 달러의 중진국이 되었지만 금융이 발달하지 못해 인민들이 돈을 굴릴 마땅한 저축 수단이 없었다. 그래서 돈을 부동산에 몰았다. 중국에서 부동산이 은행이고 저축이다. 부동산 가격상승이 바로 중국 인민들의 자산증식이자 재테크다.

중국경제위기의 첫 번째
요인은 중국정부가 부동산을
잘못 건드렸다는 점이다.

시진핑 중국정부는 새정치 어젠다 “공동부유”의 최대 적을 부동산으로 보고 부동산을 규제하고자 하였으나 지나쳐서 부동산 회사를 죽이고, 인민의 재산을 줄이고, 소비심리를 위축시키게 되었다. 2021년 이후 내리 3년 강한 부동산규제로 부동산기업이 연쇄 부도에 몰리고 소비심리는 20년 만에 최악을 기록했다[그림 1].

[그림 1] 중국 100대 부동산업체 매출 추이



자료: CRIC, 중국부동산기업 TOP200자료로 중국경제금융연구소

두 번째 요인은 중국정부가
데이터시대에 플랫폼을
위축시켰다는 점이다.

둘째, 데이터시대에 플랫폼을 위축시켰다. 인터넷은 사람과 사람을 연결하는 산업이고 중국말의 관시(關係)에 해당한다. 사람과 사람을 연결하는 관시가 인터넷 플랫폼산업이고 이는 바로 4차 산업혁명 시대의 기반이다.

그런데 중국은 이 부(富)의 창출기계 인터넷 플랫폼산업을 공동부유의 두 번째 적으로 몰아 3년간 규제했다. 알리바바, 텐센트, 바이두 등 대기업과 새로운 스타기업의 활동은 부진했다. 신산업에서 스타 탄생이 멈추게 되었다. 새로운 부의 창출기회가 사라지자 주식시장도 침체되고, 청년고용이 침체되고, 소비도 침체되었다.

세 번째 요인은 중국정부가 사교육 산업을 위축시켰다는 점이다.

3

부동산은 재조정 시작

2023년 7월 컨트리가든의 부도사태를 계기로 3년간의 부동산 규제가 끝나고 리레버리징이 시작되고 있다.

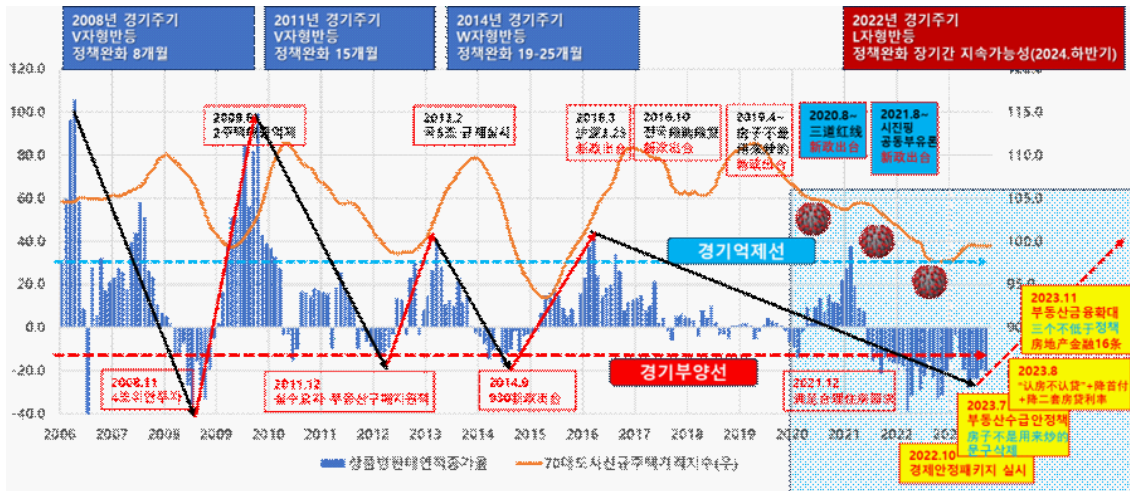
그런데 중국은 이 부(富)의 창출기계 인터넷 플랫폼산업을 공동부유의 두 번째 적으로 몰아 3년간 규제했다. 알리바바, 텐센트, 바이두 등 스타는 모두 죽었고 새로운 스타는 숨죽이고 납작 엎드렸다. 스타 탄생이 멈춘 것이다. 새로운 부의 창출기회가 사라지자 주식시장도 죽었고, 청년 고용도 죽었고, 소비도 죽었다.

셋째, 중국정부는 공동부유의 세 번째 적으로 사교육산업을 지목하고 강하게 규제하였다. 자식 잘되는데 물불 안가리는 치맛바람의 원조는 “맹자 엄마”다. 중국의 부모들은 아들 딸 잘되는 길이라면 물불 안 가린다. 사교육산업이 죽으면서 수많은 파생산업이 같이 쓰러졌고 청년실업에도 영향을 미쳤다. 중국의 청년실업률은 사상 최악을 기록했다

중국경제의 “아킬레스 건”은 바로 부동산이다. 중국은 금융산업의 낙후로 가계자산중 금융자산은 2.4%에 불과하고 79.6%가 실물자산인데 그중 최대가 부동산으로 59.1%를 차지한다. 중국의 부동산 산업의 GDP 비중은 10.9%지만 부동산 관련 직·간접 연관산업의 비중이 18.7%나 된다. 그리고 지방세수의 47.1%가 부동산 관련 세수다.

2023년 7월 비구이위안(碧溪園유한공사, 컨트리가든)의 부도사태를 계기로 8월 한 달간 중국정부는 28개의 경기부양책을 쏟아냈고 부동산과 플랫폼기업의 규제를 풀었다. 3년간 지속되었던 부동산 규제를 풀면서 정책 방향을 부동산 구매억제 정책에서 구매장려로 바꾸었다. 부동산 대출 우대조치, 선수금 인하를 통한 수요 진작은 물론 부동산기업의 자금난에 대응하여 부동산기업에 대출과 주식, 채권자금조달 우대조치 그리고 대형 50대 기업에 ‘화이트리스트’를 작성해 직접 자금지원을 확대하는 실질적인 Re-Leveraging을 시작했다[그림 2].

[그림 2] 중국의 부동산정책과 부동산경기



자료: 국가통계국, 중국경제금융연구소

4

중국경제는 정치 사이클로 판단해야

중국의 경기사이클은 서방과 달리 정부의 “보이는 손”이 좌우한다.

지금 중국GDP의 67%를 차지하는 소비의 심리회복은 부동산과 자본시장에 달렸다.

세계금융위기에 대응하면서 2008년 중국정부는 GDP의 18%에 달하는 4조 위안 규모의 대형 투자정책을 시행하였다. 서방세계는 왜 이런 정책을 현재의 위기 상황에서 시행할 것을 촉구한다. 그러나 2023년 현재의 상황은 크게 달라졌다. 제조가 아닌 소비와 서비스산업이 경제의 2/3를 차지하는 상황에서 대규모 SOC투자 확대가 경제회복으로 직결되는 구조가 아니다. GDP의 25%에 달하는 31조위안의 잉여자금이 모두 은행에서 잠자고 있는 것이 문제다. 중국정부가 재정을 풀더라도 부동산과 주식시장에서 기대수익률이 높지 않으면 자본은 손실을 우려해 은행금고에 머물러 있게 된다.

중국경제는 정부의 영향력이 매우 강한 나라이다. 따라서 중국의 경기사이클은 서방과 달리 정부의 “보이는 손”이 좌우한다. 그래서 중국경제는 중국어로는 “활란 사이클(活亂循環)” 또는 경제학적으로는 혼란한 정치 사이클(chaotic political cycle)”로 볼 수 있다. 정부가 규제를 풀면 시

중국 부동산경기는 정책방향
변화로 2024년 상반기 말에
플러스로 전환할 가능성이
높다.

장이 활황을 보이지만 어지러워지고, 어지러운 상황을 규제로 수습에 들어가면 정부의 영향력이 너무 커 시장이 침체되고, 다시 규제를 풀면 시장이 살아나는 것이다.

중국의 부동산경기를 예로 보면 活-亂-收-死-放-活(활-란-수-사-방-활)의 순환이 뚜렷하다. 2023년 12월 현재 중국의 단계는 4단계이고 부동산기업의 부도에 정부가 거의 모든 규제를 풀고 적극적인 부양책을 쓰는 정부의 정책 변화로 중국 부동산경기는 당초 예상보다 빠른 2024년 상반기 말 정도에 플러스(+)로 전환할 가능성이 커 보인다. 2024년 중국경제는 부동산 경기회복, 내수 회복, 고용회복의 수순을 기대해도 좋을 것 같다.



참고문헌

- 전병서, [방현철의 경제로 세상 읽기] 전병서 소장이 말하는 '시코노믹스'의 미래, 조선일보, 2023.9.26
- 전병서, "과장된 중국경제 위기론...객관적 수치 보고 판단해야", 주간경향, 2023.9.18.
- 전병서, [전병서 칼럼] 中경제의 세 가지 패착 ... 밥, 친구, 맹자엄마, 아주경제 2023.9.17.
- 胡孝宇, 銀河証券-房地產行業2024年度策略報告: 增量的下半程, 存量的新征程-2023.12.05.
- 竺勁 黃嘯天, 中信建投-房地產行業 2024年投資策略報告: 聚焦三大工程, 靜待需求修復-2023.12.03.
- 羅 健, 習近平關於共同富裕重要論述的三重邏輯, 馬克思主義研究 2023年第4期 2023-07-18,
- https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzUyMTQ4MDM1NQ==&mid=2247503418&idx=1&sn=bace22719b1ef3faf124216aa1e85560&chksm=f9d8fff6ceaf76e0582cf5a10d0dc9c70d29984a05c25ff3b7bb196ea231594012ae6077925f&scene=27

세계 경제에서 중국 경제의 위상 변화와 전망: 글로벌 공급망을 중심으로

조 철 산업연구원
chch@kiet.re.kr

중국은 세계 경제에서의 위상, 특히 산업생산 및 수출에서의 위상이 강화되면서 글로벌 공급망의 핵심적인 국가로 부상하였다. 미·중 분쟁 하에도 이러한 위상은 유지되었지만, 최근 미국뿐만 아니라 유럽의 압박 심화, 코로나19 통제 강화와 중국 경제성장 둔화 등으로 주요 기업 및 국가들은 대중국 공급망 의존을 낮추려는 시도가 추진되고 있다. 특히, 중국이 주도하고 있는 전기차·배터리 등의 공급망은 미국 중심으로 중국을 배제한 새로운 공급망을 구축하고자 한다. 따라서 향후 중국의 역할이 위축될 가능성이 높다. 이러한 가운데 한·중 역할이 바뀌고 있다. 한국의 중국에 대한 공급자 역할 보다는 중국의 한국에 대한 공급자 역할이 강화되고 있다. 중국을 배제한 새로운 글로벌 공급망 구축 상황에서 한국의 위상강화를 위한 전략이 절실하다.



1

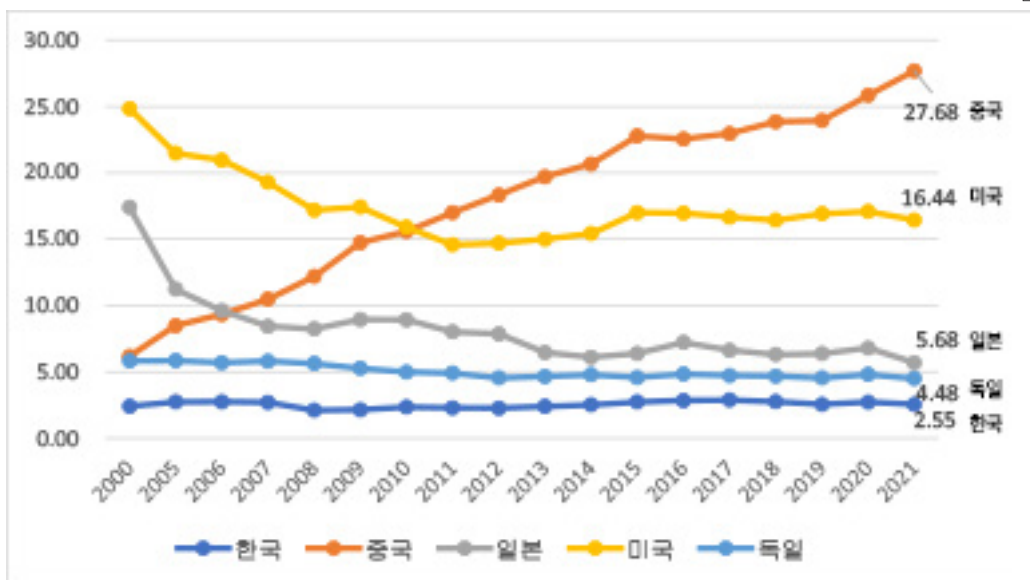
세계 경제와 글로벌 공급망에서 중국의 위상

중국은 세계 산업생산의 27.7%, 세계 수출의 16.9%, 특히 자본재, 소비재 및 제조 중간재 등의 수출에서 20% 이상의 높은 비중을 차지하면서 글로벌 공급망에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다.

중국(홍콩 포함)이 세계 경제에서 차지하는 비중은 2000년 4.1%에 불과하였지만, 2021년 18.9%까지 상승했고 GDP 규모 세계 1위인 미국의 78%에 달했다. 2022년은 중국의 코로나19 통제와 위안화/달러 환율 상승 등으로 달러 표시 중국의 명목 GDP 규모가 세계에서 차지하는 비중은 다소 하락하였고, 미국은 상승하여 격차가 다소 벌어졌다. 중국이 미국에 비해 GDP 규모가 작은 것은 서비스 생산 규모의 차이에 의한 것이고, 광공업 등 산업생산에서는 이미 오래전에 중국(홍콩 포함)이 미국을 뛰어넘어 큰 격차를 보여 주고 있다. GDP 중 산업생산 규모는 2011년 이미 중국이 미국을 뛰어넘었고, 2021년 현재 세계 산업생산에서 차지하는 중국의 비중은 27.7%나 되어 미국의 16.4%에 비해 큰 격차를 보여 주고 있다. 미국 다음으로 산업생산 규모가 큰 독일과 일본의 비중은 5.7%, 4.5%에 불과하고, 우리나라는 2.6%여서 중국이 세계 산업생산에서 절대적인 위치를 차지하고 있다는 것을 보여 준다[그림 1].

[그림 1] 세계 산업생산(광공업, 건설업 등)에서 주요국이 차지하는 비중 변화 추이

단위 : %



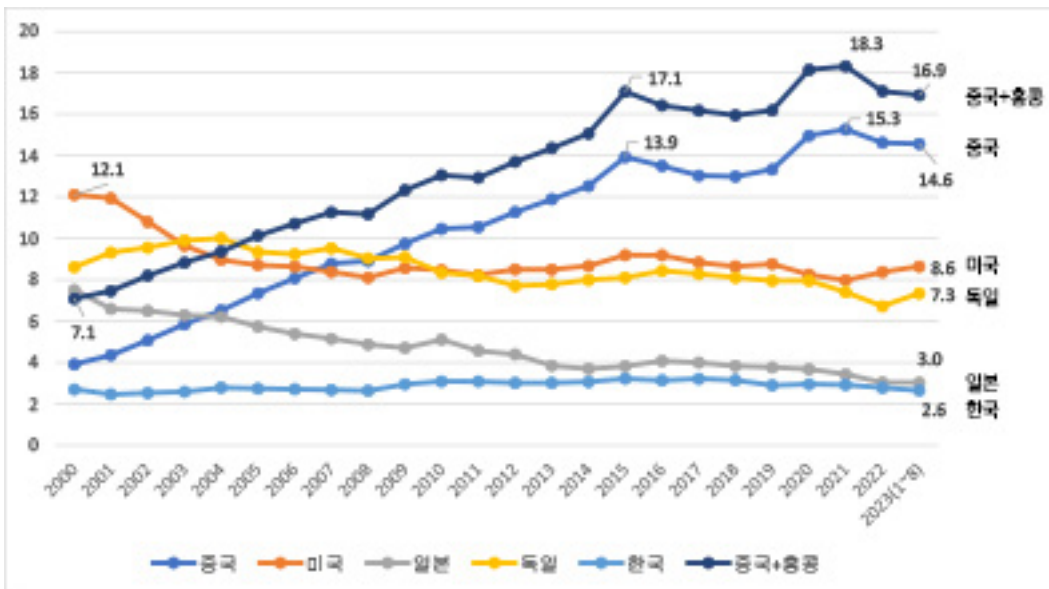
자료 : KOSIS(2023, 11. 30 검색)

세계 수출에서 중국의 비중은 16.9%로 미국(8.6%), 독일(7.3%)를 훨씬 상회한다.

글로벌 공급망에서의 위상을 살펴보기 위해 세계 수출에서 각국이 차지하는 비중을 보면, 2023년 중국은 홍콩을 포함하는 경우 16.9%나 되고, 중국 본토만 해도 14.6%에 달하고 있다. 중국 다음으로 수출을 많이 하는 국가는 미국과 독일인 데, 이들 국가는 NAFTA나 EU 역내 수출 비중이 매우 큼에도 불구하고, 세계 수출시장에서 차지하는 비중은 각각 8.6%, 7.3%에 불과하다. 중국(홍콩 포함)의 세계 수출에서 차지하는 비중은 2000년 7.1%에 불과했지만, 꾸준히 상승하여 2015년 17.1%까지 높아졌다가 미·중 분쟁 등의 요인으로 15.9%까지 하락했다[그림 2].

[그림 2] 세계 수출에서 주요국이 차지하는 비중(%) 변화 추이

단위 : %



자료 : 한국무역협회 무역통계 IMF 세계무역통계(2023.12.6. 검색)

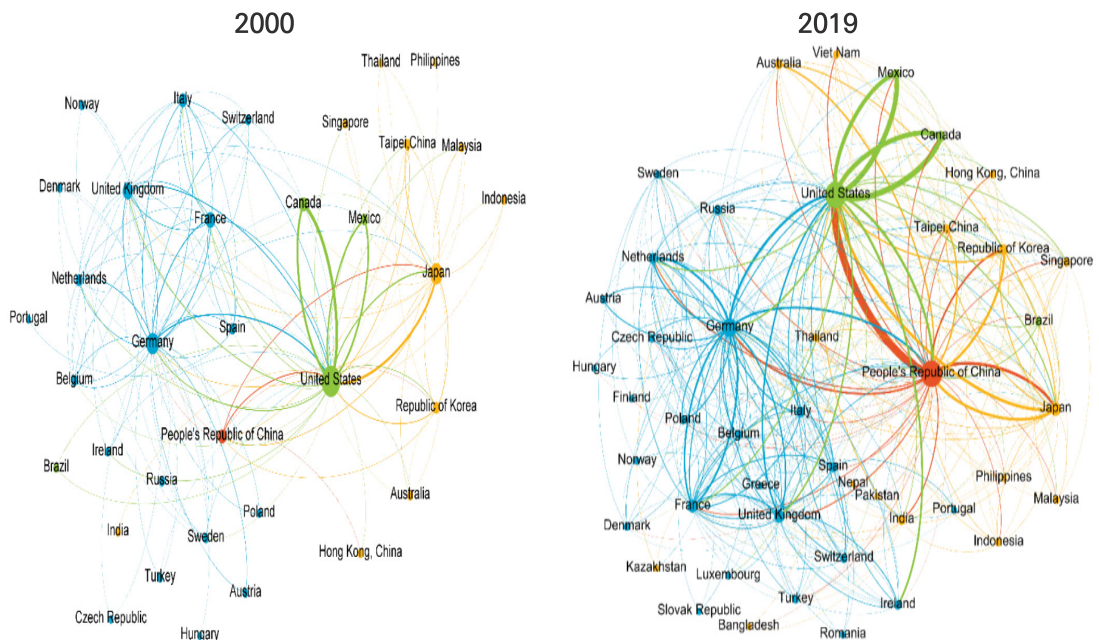
중국은 원자재를 수입하여 중간재, 소비자재, 자본재를 수출하면서 글로벌 공급망에서 중심으로 부상하였다.

코로나19 상황인 2020년과 2021년에는 중국이 비교적 안정적인 공장 가동이 이루어져 이 비중은 18% 수준까지 상승했다. ADB Institute(2023)의 생산단계별 분석에 따르면, 2021년 전자제품을 중심으로 한 자본재의 전 세계 수출에서 중국이 차지하는 비중은 26%를 상회하여 매우 높았고, 소비자재와 제조 중간재 등은 20% 정도로 비교적

높았다. 원자재 성격인 비제조 중간재의 세계 수출 중 중국 비중은 2% 정도로 매우 낮았지만, 세계 수입에서 중국이 차지하는 비중은 20%를 상회하는 것으로 나타났다. 결국 중국은 비제조 중간재를 수입하여 자본재, 소비재, 제조 중간재 등을 가공하여 세계 시장에 공급하는 역할을 하고 있다는 것이다.

세계 산업생산과 상품 수출에서 차지하는 높은 비중을 기반으로 중국은 세계 글로벌 공급망에서 핵심적인 역할을 차지하고 있다. 2000년에는 세계 공급망에서 미국이 북미를 중심으로 중심적인 역할을 하고, 유럽에서는 독일이, 아시아에서는 일본이 핵심적인 역할을 했지만, 2019년의 경우, 중국이 아시아뿐만 아니라 세계 공급망에서 중심적인 역할을 하고 있다[그림 3].

[그림 3] 세계 GVC 무역의 공급망 연계도



자료 : ADB 통계를 활용하여 더방연구소(德邦研究所)가 작성, 芦哲(2022)에서 재인용

주 : 노드 크기는 경제의 누적 DVA(Domestic origin Value Added) 흐름이고 선 두께는 흐름 크기에 해당, 색상은 트래픽의 출처를 나타내는데, 파란색은 유럽, 녹색은 미국, 노란색은 아시아 및 태평양, 빨간색은 중국

2

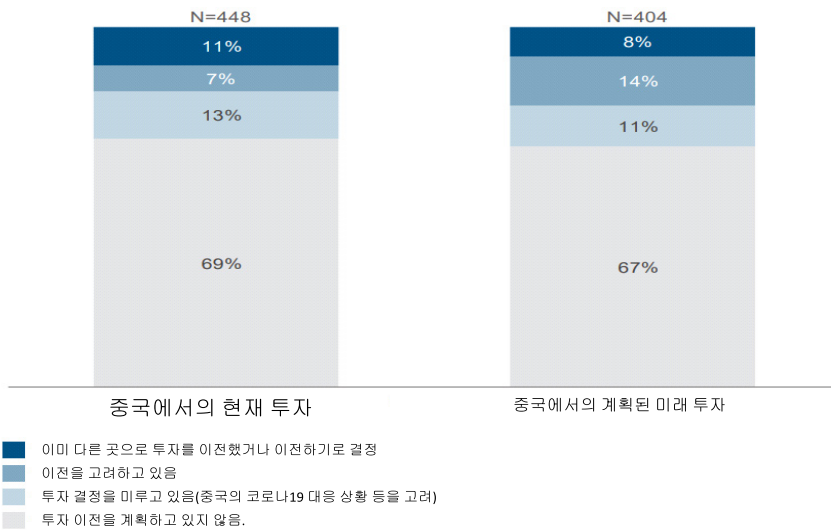
글로벌 공급망에서의 중국 위상 변화 양상 및 전망

2015년 이후 중국의 대미
수출은 위축되고 있으며,
최근에는 중국 진출 다국적
기업들의 이전 움직임이
늘어나고 있다

중국이 글로벌 공급망에서 핵심적인 역할을 해왔지만, 2015년 이후 전반적으로 세계 수출 등에서 차지하는 역할은 위축되는 추세를 보이고 있다. 코로나19 이전부터 발생한 미·중 분쟁뿐만 아니라 최근에는 코로나 제로 정책으로 인한 중국 내 통제 강화 등으로 중국에서의 생산과 조달에 있어 위험이 커지고 있다는 평가이다. 중국유럽상회(European Union Chamber of Commerce in China)가 2023년 중국에 진출한 유럽 기업들을 대상으로 조사한 자료에 따르면, 중국 내 경영환경이 나아졌다고 평가하는 응답자는 8%에 불과하지만, 나빠졌다는 응답은 64%나 되었다. 중국에서 현재 투자한 부분에 대해 11%의 기업이 이미 중국 밖으로 이전했거나 이전하기로 했고, 7%는 이전을 고려하고 있으며, 13%는 아직 명확한 결정을 하지 못하고 있다.¹⁾ 이미 계획된 미래의 중국 투자에 대해서도 8%가 중국 밖에 투자하기로 했고, 14%는 이전을 고려하고 있으며 11%는 아직 결정을 내리지 못하고 있다. 투자지로서 중국의 중요성은 2012년만 하더라도 33% 기업들이 1순위로 꼽았지만, 2023년 현재는 16%만이 1순위라고 응답했고, 전혀 투자지로 고려하지 않는 기업의 비중도 과거에는 하나도 없었지만, 현재 8%나 되고 있다. 아시아본부마저도 중국에서 여타지역으로 이전했거나 향후 계획이 있는 업체가 10%에 달하고 있다. 공급망도 중국 이외 다른 지역으로 이전하겠다는 업체가 12%에 달하고 있어 중국의 역할이 약화 될 가능성이 존재한다. 중국 진출 유럽업체들과 거래하는 고객이나 공급기업이 다른 지역이나 시장으로 이전할 계획에 관한 질문에 19%는 고객이, 25%는 공급기업이 다른 지역으로 이전할 것으로 보고 있다[그림 4].

1) Roland Berger(2023)

[그림 4] 중국 진출 유럽업체들의 중국 투자 이전 상황 및 계획

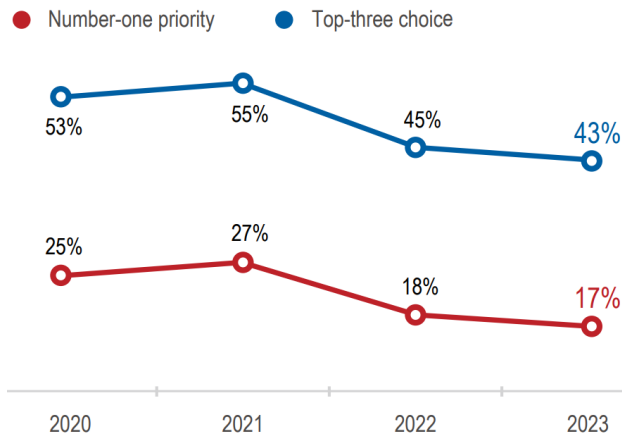


자료 : Roland Berger(2023)

중국 진출 미국 기업들은
미중분쟁과 중국 경제
침체로 인해 대중국 투자를
조정하고 있다.

중국에 진출한 미국업체들에 대한 조사에서도 비슷한 결과가 나타났는데, 투자지로서 중국의 우선순위가 낮아지고 있다. 2021년만 하더라도 중국을 최우선 투자지로 응답한 기업이 27%나 되었지만, 2023년 17%로 떨어졌고, Top 3으로 응답한 업체도 55%에서 43%로 10% 이상 감소했다. 중국 진출 미국 기업들이 계획된 중국 투자를 재조정하는 경우 투자 대상 지역으로는 2023년 현재 동남아시아가 57%로 가장 많고, 미국이 30%, 멕시코가 29%, 유럽이 23%, 인도가 22% 등이었다. 향후 3~5년 사이에 중국 진출 미국 기업이 직면할 가장 중요한 과제로 2022년에는 중국 내 경쟁 상황을 들었지만, 2023년에는 미·중 분쟁과 중국 경제의 침체를 들고 있다. 중국에 진출한 미국 기업들은 중국 시장만을 대상으로 하는 경우는 37%이어서 세계 시장의 공급자로서 역할이 중요한데, 투자지역을 옮긴다는 것은 공급기지로서의 중국의 중요성이 약화되는 것을 의미한다[그림 5].

[그림 5] 중국 진출 미국 기업의 중국 투자 우선순위 변화 추이



자료 : Rachel Rapaport, Ian Driscoll(2023)

미국의 대중 수입은
감소했지만 동남아
등으로부터의 수입이
늘어나고 있다.

중국은 미국에 대해서도 공급기지로서 중요한 역할을 했었다. 전체 미국 수입에서 중국이 차지하는 비중은 2017년 21.6%에 달했다(한국무역협회 미국무역통계). 그러나 이러한 비중은 크게 하락하여 2023년(1~10월) 13.7%에 불과하다. 반면, 동남아 및 인도, 멕시코 등의 비중이 크게 올랐는데, 대표적인 국가가 베트남으로 2014년 1.3%에 불과했지만, 2022년 3.9%로 한국보다 더 높은 수준을 보였다. 멕시코도 2014년 12.5%에서 2023년 15.5%로 중국을 제치고 미국의 최대 수입 대상국으로 부상했다. 글로벌 공급망에서 적어도 미국과의 관계에 있어서는 중국의 역할이 축소되고 있고, 여타 국가들의 역할이 강화되고 있다는 것이다. 경공업 제품을 중심으로 주요 제품의 미국 수입에서 중국과 베트남의 비중을 살펴보면(馬鑫, 李嘉怡, 于艦, 2022), 이러한 추세는 보다 명확하다. 방직 및 섬유제품은 중국의 비중이 20%에서 2021년 10%로 하락하였지만, 베트남은 1.15%에서 5.25%로 크게 높아졌다. 신발제품은 2010년 이후 이미 중국의 비중이 하락하여 80%에서 45% 수준으로 하락했지만, 베트남의 비중은 크게 상승하여 5% 미만에서 30% 내외를 기록하고 있다. 최근에는 베트남뿐만 아니라 캄보디아 등 다른 동남아지역에도 섬유·의류 공장이 들어서고 있어 중국을 대체한 섬유·의류 생산기지로 부상하고 있다. 유명 의류 브랜드인 자라(ZARA)를 포함하고 있는 스

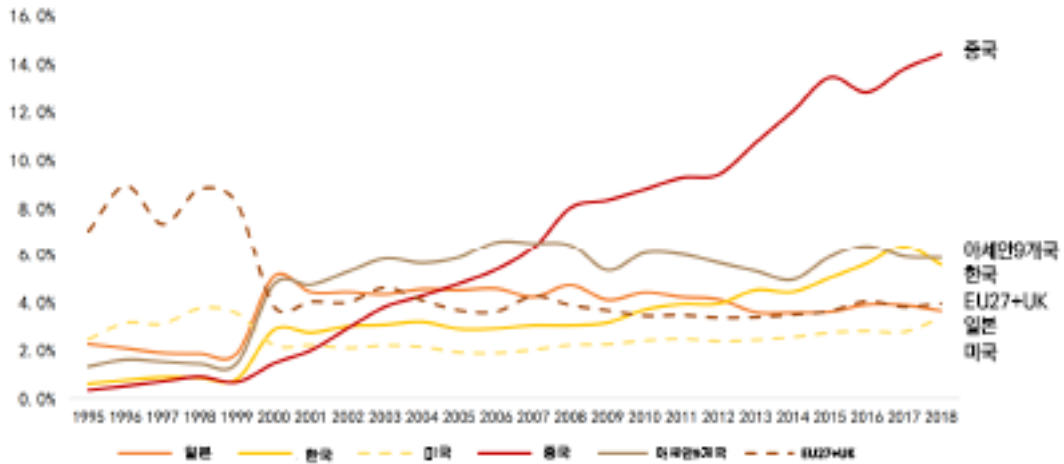
페인 Inditex 그룹의 가공공장이 베트남에 145개가 있고, 캄보디아에도 105개나 존재한다(馬鑫, 李嘉怡, 于艦, 2022).

미국 수입시장에서 중국의 비중은 하락하고 있지만, 세계 수입시장에서의 중국 비중은 2020년과 2021년에는 상승하는 모습을 보이면서 세계 공급기지로서 역할이 위축되지 않고 있다. 미·중 분쟁으로 미·중 간 교역 비중은 위축되지만, 미·베트남(동남아, 인도 등), 중·베트남(동남아, 인도 등) 등의 교역이 증대되고 있어 미국으로의 리쇼어링보다 중국이 베트남 등을 통해 간접적으로 미국에 공급하는 방식이 되고 있다(ADB Institute 2023, Part 1). 베트남 총수출 중 중국의 부가가치 비중을 보면, 2018년 15%에 이르고 있다. 베트남이 미국으로 수출하는 금액의 15%는 중국이 담당하고 있다는 것을 의미한다.

미국은 ASEAN과
USMCA를 통해
중국으로부터의 간접수입이
늘어나는 것으로 보인다.

2023 GVC Development Report에 따르면, 미국은 ASEAN이나 USMCA 국가들을 통해 중국의 중간재를 간접적으로 수입하고 있고 이 비중은 높아지고 있는 것으로 나타났다. 미국의 베트남으로부터의 수입 중 중국 중간재의 간접 수입 비중은 2019년 2%에 불과했는데, 2021년에는 10.4%로 늘었다. 멕시코로부터의 수입에도 중국 중간재 간접 수입이 2017년 5%에서 2021년 8%로 증가했다. 코로나19 기간 중 미국의 대중국 수입 비중이 크게 줄었지만, ASEAN이나 USMCA 국가들을 통한 간접 중간재 수입은 늘었다는 것이다[그림 6].

[그림 6] 베트남 총수출 중 해외 부가가치의 주요국별 비중 변화 추이



자료 : OECD , 德邦研究所, 芦哲(2022)에 재인용

중국의 강력한 제로 코로나 및 통제정책은 투자 및 글로벌 공급기지로서의 중국의 위상에 타격을 입혔다.

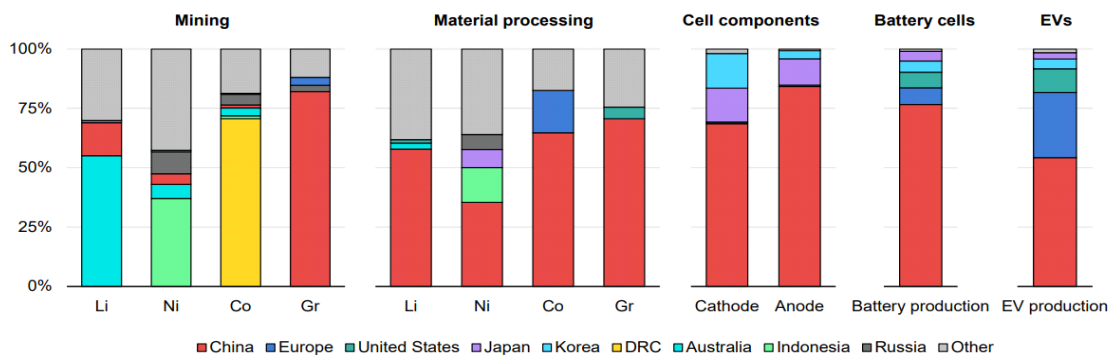
미·중 분쟁은 글로벌 공급망에서 중국의 핵심적인 역할에 일정 부분 타격을 주고 있는 것은 분명하지만, 빠르게 변화가 이루어지고 있지는 않고 있다고 판단된다. 미국에 대한 중국의 공급기지 역할도 직접적으로는 비교적 크게 위축되고 있기는 하지만, ASEAN이나 USMCA, 인도 등을 통해 중간재가 간접적으로 공급되어 가시적으로 나타난 만큼 충격이 크다고 볼 수는 없다. 그러나 코로나19 시점에서 다른 지역에 비해 빠르게 회복되어 공급자 역할을 강화하던 중국이 2022년 강력한 제로 코로나 및 통제정책을 사용하면서 투자지나 공급기지로서 중국의 위상에 타격을 입게 되었고, 이는 투자 위축이나 생산기지 이전 등의 원인으로 작용하고 있다. 또한 중국 경제의 성장률이 예상보다 빠르게 낮아지고 있어 중국에 대한 투자유인도 낮아지고 있다. 미국뿐만 아니라 유럽도 중국에 대한 제재를 강화하고 있어 공급기지로서 중국의 역할은 더 크게 위협을 받을 것으로 예상된다.

배터리의 글로벌 공급망에서 중국은 절대적인 비중을 차지하고 있다.

글로벌 공급망에서 중국이 절대적으로 중요한 산업은 전기차·배터리다. 중국은 배터리 수요 대부분을 차지하는 전기차 글로벌시장에서 2023년 상반기에 57%를 차지하고 있고, 세계 전기차 생산의 약 60%를 담당하

고 있다. 또한 리튬이온 이차전지의 생산도 중국이 75%의 절대적 비중을 차지하고 있고, 배터리 셀의 핵심 소재인 음극재(Anode)는 80% 이상, 양극재는 70% 이상을 중국이 담당하고 있다. 광물질 제련도 니켈 생산이 30% 수준으로 약간 낮은 비중이지만, 흑연의 70% 이상, 리튬의 60% 이상, 코발트의 약 65%가 중국에 집중되어있다. 광물 생산은 흑연만이 80%로 중국 집중도가 높고, 리튬, 니켈, 코발트 등은 중국 비중이 비교적 낮은 편이다. 결국 중국은 광산만 제외하고는 광물의 제련, 주요 소재·부품 생산, 셀 생산, 전기차 생산, 전기차 수요 등 배터리 공급망 전반을 주도하고 있다는 것이다. 이에 따라 중국의 배터리 공급망에서 문제가 발생하면 세계 배터리·전기차의 생산이 타격이 입을 우려가 있다[그림 7].

[그림 7] 글로벌 EV 배터리 공급망의 지역 분포



자료 : EV Volumes, US Geological Survey (2022), Benchmark Mineral Intelligence, Bloomberg NEF, IEA(2022)에서 재인용

중국도 배터리 공급망에서
광물의 해외의존도가 높다.

중국은 환경문제보다 자국 산업 육성을 위한 목적으로 전기차를 육성했고, 이것이 일정 수준 성공을 거두어 전기차뿐만 아니라 배터리 및 관련 공급망도 주도하게 된 것이다. 그러나 배터리 공급망에서 셀 생산뿐만 아니라 관련 소재나 부품, 광물 제련 등은 기술적으로 중국만이 할 수 있는 것은 아니다. 중국에서 문제가 발생해도 시간이나 비용이 더 소요될 뿐 대체가 가능하다. 특히, 배터리 공급망에서 가장 원천적인 것은 광물인데, 중국도 이를 해외에 의존하고 있다. 광물 중 중국 생산 비중이 80%를 넘고 있는 흑연도 매장량을 기준으로 하면, 세계 전체의 25%에도 미치지 못하고 있다(IEA, 2022).

미국, 유럽의 배터리 공급망에서 중국을 배제하려는 움직임이 본격화되고 있다.

3

글로벌 공급망 변화와 한·중 관계

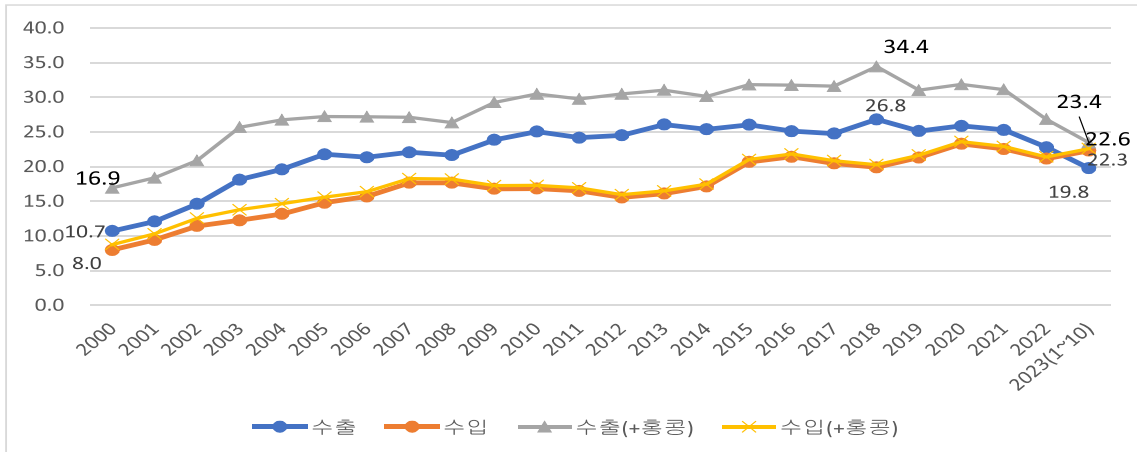
한국에게 중국은 수요자보다는 공급자로 전환되고 있다.

최근 중국 중심의 배터리 공급망에서 탈피하기 위한 노력이 미국, 유럽 등을 중심으로 이루어지고 있다. 미국의 인플레이션 감축법이 그 대표적인 사례이다. 전기차·배터리뿐만 아니라 부품 및 소재 생산도 북미지역에서 하도록 보조금 제도를 마련하였고, 중국 지분 25% 이상 되는 기업에서 광물질 및 부품, 소재 등을 조달받은 배터리를 장착한 전기차는 보조금 대상에서 제외하였다. 결국, 중국 및 중국 기업을 배제한 배터리 공급망 구축을 목적으로 정책이 추진되고 있고, 이는 장기적으로 세계 배터리 공급망에서 중국 의존을 낮추는 결과를 가져올 것으로 전망된다.

과거 한국은 세계 전반과 다르게 중국에 핵심 부품 및 소재, 자본재 등을 공급하는 공급기지로서 역할이 매우 강했고, 이에 따라 중국의 공급 단절보다 중국 시장에서의 퇴출 등을 더 우려했었다. 2018년 우리의 세계 전체 수출에서 중국이 차지하는 비중은 26.8%에 도달해 최고 수준을 보였고, 홍콩을 합치면 34.4%에 달할 정도로 우리 수출은 중국에 절대적으로 의존적이었다. 그러나 이후 그 비중은 크게 낮아져 2023년(1~10월) 19.8%(홍콩 포함 23.4%)까지 하락했다. 반면, 중국으로부터의 수입 비중은 상승하여 22.3%를 차지해 수출 비중을 상회하고 있다. 우리가 글로벌 공급망에서 대중국 공급자 위치에서 수요자로 위치로 전환되고 있다는 것이다. 이는 중국의 기술 경쟁력이 크게 향상되고 있고, 우리 기업들이 과거 최종재 중심의 투자에서 최근 핵심 부품 및 소재 중심의 대중국 투자로 변모하면서 공급망에서 한중 관계가 크게 변하고 있다는 것이다[그림 8].

[그림 8] 한국 수출입에서 중국이 차지하는 위상 변화

단위 : %



자료 : 한국무역협회 한국무역통계 DB(2023.12.6. 검색)

반도체는 중국과 경쟁이
시작되었다.

이창한(2023)에 따르면, 삼성전자의 중국 시안 공장은 삼성전자 VNAND 메모리반도체 생산의 34%를 차지하고 있고, SK하이닉스 중국 대련 및 우시 공장은 SK하이닉스의 VNAND와 DRAM 생산 23.6%, 45.2%를 담당하고 있다. 최근 중국 기업도 NAND 플래시 생산을 본격화했고, DRAM도 생산에 돌입하여 우리 기업과 경쟁이 시작되었다.

이차전지의 대중 수입이
95.8%로 늘어나면서 한국
업체의 위상이 약화되고
있다.

이차전지도 중국 현지 생산 및 중국 기업에서의 수입으로 무역수지가 적자로 돌아섰다. 2023년 전체 이차전지 수입의 95.8%를 중국에 의존하고 있고, 대중 수입은 빠르게 늘고 있다. 최근 전기차·배터리에서 가격 경쟁이 격화되면서 중국이 강점을 가지는 인산철 배터리의 매출이 증가하고, 우리 기업들도 인산철 배터리의 채용이 늘면서 중국 및 중국 기업이 배터리 공급망에서 차지하는 역할이 강화되고 있다. 한국 업체가 세계 최대 배터리 공급업체로 부상한 적도 있었지만, 중국의 CATL에 1위 자리를 빼앗겼고, 2023년 들어 2위 자리마저도 중국의 BYD가 차지하게 되었다.

우리 배터리 3사가 전기차용 이차전지 세계 시장에서 차지하는 비중은 24%에 달하지만, 생산 능력의 세계 전체에서 차지하는 비중은 1%에

중국의 공급망에서의 위상 약화에 대응하는 한국의 생산기지로서의 여건 개선이 중요하다.

불과하다. 이는 우리 기업이 절대적으로 해외 생산에 의존하고 있다는 것으로 알 수 있다. 이 수치는 우리 국내 전기차 생산이 세계 시장에서 차지하는 비중 4.2%에 비해서도 크게 낮은 수준이다.

세계 각국은 자국 내 전기·배터리 생산 강화를 위해 각종 정책을 추진하고 있다. 이에 따라 향후 국내 전기차 생산 확대에 있어 많은 애로가 존재할 것으로 예상된다. 배터리 공급망에서 삼원계를 중심으로 양극재는 우리나라가 공급을 주도하고 있지만, 시장이 인산철 양극재로 전환하면서 위협을 받고 있다. 우리도 인산철 양극재에서의 경쟁력을 향상하거나 가격경쟁력을 가지는 대안을 마련해야 할 것이다. 세계는 공급망의 중국 의존에서 탈피하거나 적어도 의존을 줄이려는 움직임을 보이는 것은 분명하다. 우리가 어떻게 대응하느냐에 따라 세계적 공급기지로서 부상할 기회가 될 수도 있겠지만, 잘 대응하지 못하면, 생산기지의 해외 이전이 가속화될 가능성도 존재한다. 결국 국내에서 얼마나 전기차, 배터리 등의 생산 여건을 얼마나 개선하느냐가 중요할 것으로 판단된다[표 1].

[표 1] 주요국별 배터리 셀 제조 능력 현황 및 전망

순위	2022년 현황			2027년 전망		
	국가	제조 능력(Gwh)	비중(%)	국가	제조 능력(Gwh)	비중(%)
1	중국	893	77	중국	6,197	69
2	폴란드	73	6	미국	908	10
3	미국	70	6	독일	503	6
4	헝가리	38	3	헝가리	194	2
5	독일	31	3	스웨덴	135	2
6	스웨덴	16	1	폴란드	112	1
7	한국	15	1	캐나다	106	1
8	일본	12	1	스페인	98	1
9	프랑스	6	1	프랑스	89	1
20	인도	3	0.2	멕시코	80	1
기타		7	1	기타	523	6
전체		1,163	100	전체	8,945	100

자료 : Sam Parker(By Govind Bhutada Graphics/Design, 2023)



참고문헌

국가통계포털(KOSIS), 국제통계(<https://kosis.kr/>, 2023.11.30. 검색)

이창한(2023), 미국의 대중국 수출통제 따른 중국 및 글로벌 반도체 공급망에 미칠 영향, 한국무역협회-테크앤티 레이드연구원 공동 주최 공급망 세미나(2023.8.29.) 토론자료

한국무역협회, IMF세계무역통계(<https://stat.kita.net/stat/world/trade/>, 2023.12.6. 검색)

한국무역협회, 미국무역통계(<https://stat.kita.net/stat/istat/uts/>, 2023.12.6. 검색)

한국무역협회, 한국무역통계(<https://stat.kita.net/stat/kts/>, 2023.12.6. 검색)

ADB Institute(2023), Edited by Dina Azhgaliyeva, John Beirne, Dil B. Rahut, and Yixin Yao, Fostering Resilient Global Supply Chains amid Risk and Uncertainty, ADBI Series on Asian and Pacific Sustainable Development, Part 1. International Trade and Global Value Chain(David Dollar, Shifts in Global Supply Chains in United States–People’s Republic of China Trade and Implications for Asian Developing Economies) and Part 4. Global Supply Chain Transformation(Alicia Garcia Herrero, Global Supply Chain Resilience: Facts and Implications)

ADB, UIBE, WTO, IDE–JETRO, CDRF(2023), Global Value Chain Development Report 2023, Resilient and Sustainable GVCS In Turbulent Times, Part 2. Impacts of Trade Tensions and COVID–19 on Global Value Chains(Yuning Gao, Enxhi Tresa, Tao Zhang, Meichen Zhang and D’Maris Coffman)

Alex Capri(2020), Semiconductors at the Heart of the US–China Tech War, hinrich foundation.

Rachel Rapaport, Ian Driscoll(2023), 2023 China Business Report, The American Chamber of Commerce in Shanghai (AmCham Shanghai)

Roland Berger(2023), Business Confidence Survey (BCS) 2023, European Union Chamber of Commerce in China

Sam Parker(By Govind Bhutada Graphics/Design, 2023), Visualizing China’s Dominance in Battery Manufacturing (2022–2027P) , Visual Capo

SIA(2021), Strengthening the Global Semiconductor Supply Chain in an Uncertain Era

IEA(2022), Global EV Outlook 2022

芦哲(2022), 國際分工、全球價值鏈重構與產業轉移, 德邦證券研究所

馬鑫, 李嘉怡, 于艦(2022), 全球產業鏈向東南亞轉移情況分析報告, 第一財經研究院 第一財經視覺中心

중국의 첨단산업 육성 및 과학기술 발전 전략

조은교 산업연구원
ekcho@kiet.re.kr

중국 정부는 2010년대부터 '전략적 신흥산업', '중국제조 2025' 등을 통해 첨단산업을 육성해왔다. 차세대 정보기술, 바이오, 신에너지 자동차, 신재료 등 신산업에 투자를 집중하였고, 구매 보조금을 통해 정부가 시장을 창출하면서 산업 생태계를 구축한 점이 특징적이다. 최근 중국의 첨단산업 육성은 미국의 기술제재가 심화되면서 여러 가지 도전에 직면했다. 반도체 등 전략 기술을 미국과 EU 등에 의존하고 있는 상태에서 미국이 반도체 수출통제 등 각종 기술제재로 중국을 압박하고 있기 때문이다. 이 글에서는 반도체, 배터리 등의 첨단산업을 중심으로 그동안 중국이 어떠한 정책을 가지고 산업 및 기술을 육성했는지 살펴보고, 미중 분쟁 이후에는 첨단산업 및 과학기술 육성 정책에 어떤 변화가 있는지 분석하고자 한다.



중국 정부는 투자와 보조금
등으로 산업 생태계를
구축해 간다.

1

주요 첨단산업 육성정책의 특징

중국은 자국 전기차
모델이나 자국 배터리를
탑재한 전기차에 한해
보조금을 지원하는 방식으로
자국 기업을 육성했다.

중국 정부는 2010년대부터 ‘전략적 신흥산업’, ‘중국제조 2025’ 등을 통해 첨단산업을 육성해왔다. 주요 육성 업종은 차세대 정보기술, 바이오, 신에너지 자동차, 신재료 등이며, 미래 성장동력 확보를 위해 신산업에 투자를 집중하였다. 정책 수단으로는 구매 보조금, R&D 지원, 인력 육성 등이 활용되고 있는데, 무엇보다 구매 보조금을 통해 정부가 시장을 창출하면서 산업 생태계를 구축해 간다는 점이 특징적이다. 그러나 중국의 첨단산업 육성은 미국의 대중국 기술제재가 심화되면서 여러 가지 도전에 직면했다. 반도체 등 소위 ‘차보즈(卡脖子, 목조르기) 기술’을 1) 미국과 EU 등에 크게 의존하고 있는 상태에서 미국이 반도체 수출통제, 투자금지 등 각종 기술제재로 중국을 압박하고 있기 때문이다. 이 글에서는 중국의 첨단산업 및 과학기술 육성 전략이 가진 특징을 살펴보고 미중 분쟁 이후 어떠한 정책적 변화가 있는지 살펴보고자 한다. 이를 위해, 반도체, 배터리 등의 첨단산업을 중심으로 그동안 중국이 어떠한 정책을 가지고 산업 및 기술을 육성했는지 살펴보고, 미중 분쟁 이후 어떠한 정책적 변화를 통해 첨단산업 및 과학기술 발전 전략을 가져가고 있는지 분석하고자 한다.

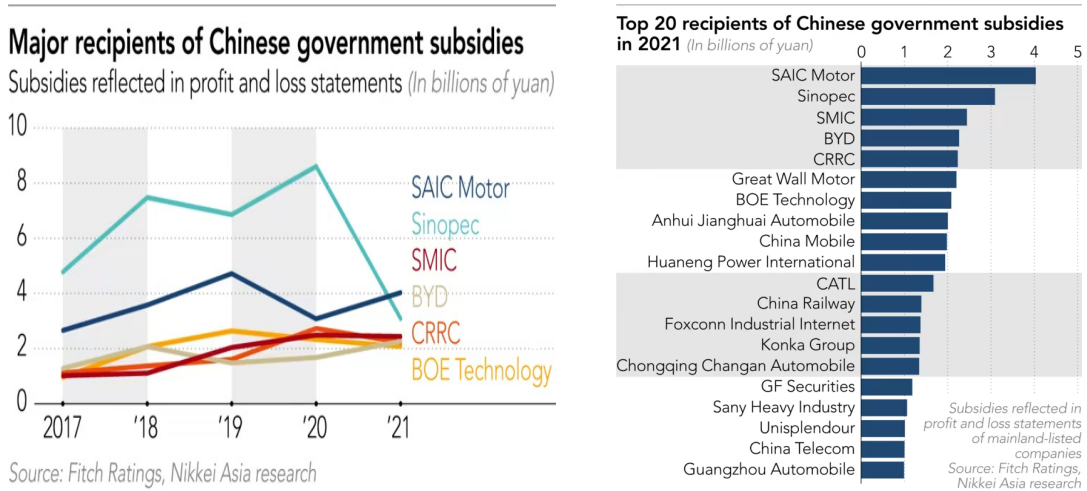
(1) 보조금을 통한 첨단산업 생태계 육성

중국은 반도체, 전기차, 배터리, 5G 등 다양한 산업 분야에서 보조금 지원을 통해 자국 기업을 지원하고 산업 생태계를 조성해 왔다. Nikkei Asia(2022,7,22.)에 따르면 2021년에 가장 많은 보조금을 받은 기업은 상하이모터스(SAIC Motor, 上海汽車)였다(그림 1). 이 외에 BYD, Great Wall Motor, Anhui Jianghuai Automobile Group 등 자동차 기업, SMIC, BOE 등 반도체와 디스플레이 기업, 중국 최대의 배터리 제조업체 CATL, 5G 기업 China Mobile 등도 보조금 수혜 20대 기업에 포함되었다.

1) 차보즈(卡脖子)는 “두 손으로 목을 조른다”는 뜻의 중국어로, ‘차보즈 기술’은 선진국이 기술전쟁을 통해 상대국 기업들의 목을 죄고 있는 기술을 가리킨다. ‘전략적 요충지’, ‘지정학적 급소’의 의미를 지닌 지정학 용어 choke point라는 말도 같은 의미로 사용된다.

특히, 전기차 및 배터리 기업이 가장 큰 수혜를 입은 것으로 보인다. 중국은 전기차 기업을 육성하면서 보조금 정책을 전략적으로 활용했다. 전기차 구매 시에 정부가 보조금을 지원하는 것은 미국, 유럽, 한국 등 많은 나라에서 채택하고 있는 정책이지만, 중국은 자국 전기차 모델이나 자국 배터리를 탑재한 전기차에 한해 보조금을 지원함으로써 로컬 기업을 육성하는 수단으로 활용했다. 또한, 중국 정부는 정부조달 및 구매 보조금 등을 통해 전기차 판매량을 늘리고, 핵심 부품인 전기차 배터리의 개발을 위해 R&D 지원을 확대했는데, 이러한 수혜를 CATL, BYD 등 이차전지 기업들이 함께 받았다. 일례로 중국 정부는 이른바 ‘화이트 리스트(新能源汽车推广应用推荐车型目录)’를 발표하고 리스트에 포함된 전기차 모델에 보조금을 지급해왔다. 반면 2016년에는 한국산 배터리를 탑재한 전기차 모델을 보조금 지급 대상에서 제외했다. 이후 사실상 한국산 배터리는 중국 시장에서 판매가 어려워졌으며, 반면에 CATL과 BYD 등의 로컬 기업의 배터리 탑재량은 폭발적으로 증가했다. 이처럼 중국은 보조금을 자국 기업을 보호하고, 자국내 공급망을 내재화하기 위한 수단으로 활용해왔다[그림 1].

[그림 1] 중국 정부의 보조금 추이(좌)와 상위 20대 보조금 수혜 기업(우)

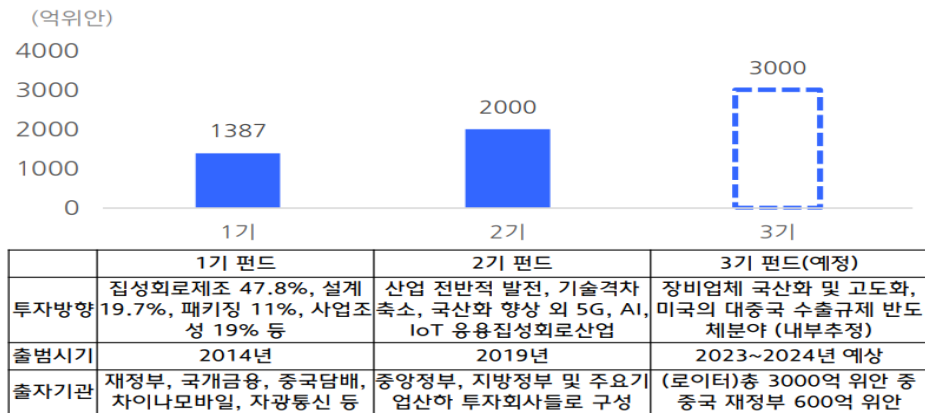


주: 중국 정부의 보조금 데이터가 없기 때문에 Fitch사에서는 본토 증시에 상장된 약 5,000개 기업의 재무 정보를 분석하여 보조금 규모를 추정했다.
자료: Fitch, Nikkei Asia(2022.7.22.)

중국은 핵심기술을 보유하지 못한 반도체 기술에 대한 투자를 계속 확대하면서 첨단산업 육성에 사활을 걸고 있다.

반도체도 막대한 보조금이 투입된 대표적인 산업이다. 2014년 9월에 조성된 1기 국가반도체산업투자기금(国家集成电路产业投资基金, 빅펀드)은 1,387억위안 규모였으며, 미중 갈등이 심화되던 2019년에 조성된 2기 기금은 약 2,000억위안 규모로 확대되었고, 3기에는 약 3000억위안 규모의 펀드가 조성될 것으로 전망된다. 특히, 3기에는 중국이 미국 대비 기술적 열위에 있는 장비, 소재, EDA(전자설계자동화), 설계 등에 대한 투자가 확대될 것으로 전망된다. 이처럼 중국은 핵심기술을 보유하지 못한 반도체 기술에 대한 투자를 계속 확대하면서 첨단산업 육성에 사활을 걸고 있다[그림 2].

[그림 2] 중국 반도체 펀드의 투자 변화



자료: 여태경(2023), p.51.

중국의 산업육성 정책에서 두드러진 특징 중 하나는 다운스트림에서 업스트림까지 밸류체인 전체를 지원한다는 점이다.

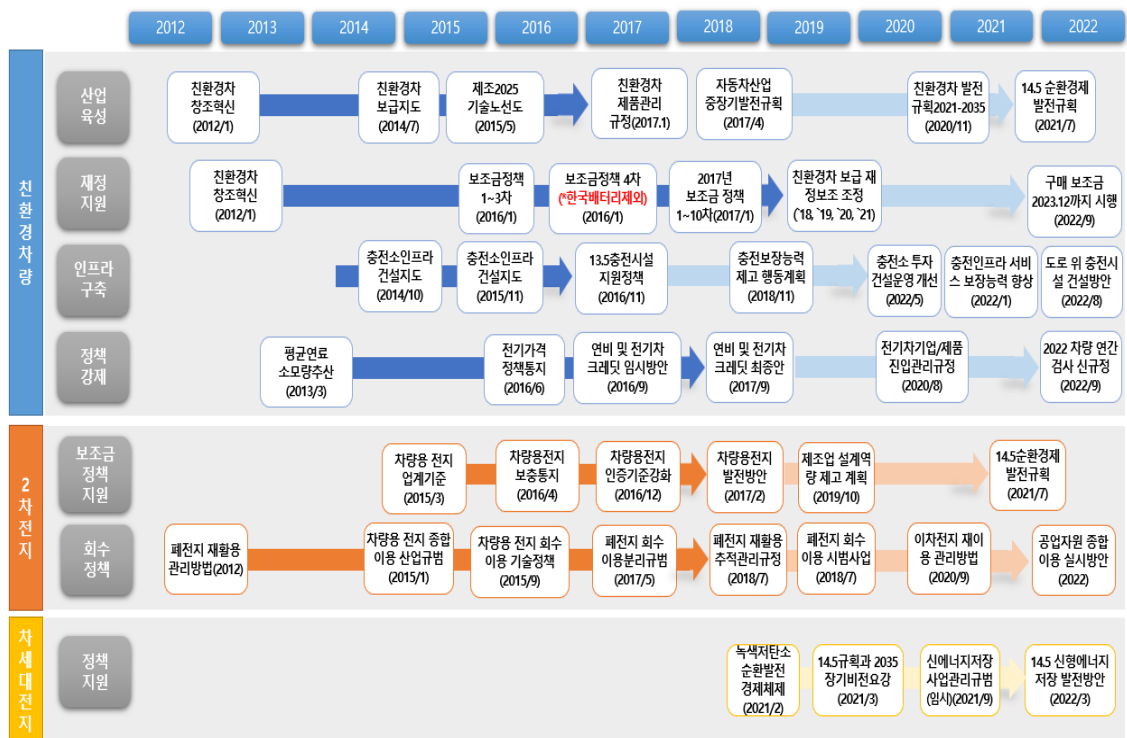
(2) 밸류체인의 완결성을 고려한 제도적 지원

중국의 산업육성 정책에서 두드러진 특징 중에 하나는 한 산업을 육성할 때 다운스트림에서 업스트림까지 밸류체인 전체에 걸쳐 정책을 함께 추진하면서 전반적인 제도적 기반을 구축한다는 점이다. 배터리 산업을 예로 들면 다음과 같다.

배터리 산업의 경우, 2012년 '신에너지차 발전규획(新能源汽车产业

发展规划)’등 전기차 육성 정책이 발표되었고, 2013년도에 일대일로와 함께 배터리용 핵심광물인 리튬, 코발트, 니켈 등의 해외 광산 투자가 함께 추진되었다. 아울러, 폐전지 재활용 관리방법이라는 리사이클링 관련 정책도 2012년에 함께 발표되었다. 즉, 업스트림에 해당하는 배터리용 광물 투자 전략, 미드스트림에 해당하는 EV용 배터리 규범, 다운스트림에 해당하는 전기차 육성정책까지 큰 틀 하에서 함께 병행하여 추진하는 것이다. 현재 리튬, 코발트 시장에서 중국의 점유율은 50~70%에 이르며, 배터리 음극재의 핵심 원료인 흑연 시장은 중국이 90% 이상을 점유하고 있다. 또한, 음극재, 양극재 소재와 이원계 배터리인 LFP 배터리도 세계 1~2위 기업을 보유하면서 글로벌 시장을 장악하고 있다. 중국이 글로벌 배터리 공급망에서 지배력을 확보한 것은 밸류체인 전체를 지원하는 중국 정부의 육성 방식에서 비롯된 결과라고 할 수 있다[그림 3].

[그림 3] 중국 이차전지 산업정책의 변화



출처: 삼성증권, 국무원, 공업정보화부, 발전개혁위원회

자료: 조은교 외(2022), p.132.

2

미·중 갈등 이후 중국 과학기술 발전 전략 변화와 특징

미국은 반도체 수출통제와 동맹국 연대를 통해 첨단산업 생태계에서 중국 배제를 강화하고 있다. 반도체에서 중국의 기술 자립은 불가피해졌다.

시진핑 주석의 기초연구 육성 의지를 배경으로 중국 정부는 「과학기술진보법」, 「기초연구 10년 행동방안」 등을 통해 기초연구 지원을 확대하고 있다. 이는 미중 기술 경쟁 상황에서 기술적 독립을 확보하기 위한 조치이다.

보조금, M&A 등을 통한 기업 인수 등으로 성장해 온 중국의 첨단산업은 미중 갈등으로 도전에 직면하였다. 미국은 반도체 등 첨단기술 분야에서 중국 기업의 미국 투자를 제한하고 있으며, 반도체 수출통제와 함께 동맹국들과 기술협력 등 연대를 강화하면서 첨단산업 및 기술 생태계에서 중국 배제를 강화하고 있다. 핵심기술을 보유하지 못한 반도체의 경우 중국의 기술자립은 불가피해졌다. 중국 정부는 미·중 갈등이 심화된 이후부터 과학기술 혁신과 기술 자립을 강조하고 있다. 중국 정부는 2021년 발표한 14차 5개년 계획(2021~2025)에서 '과학기술 자주 혁신과 국가혁신체계 구축'을 우선적인 정책목표로 제시하면서 과학기술 혁신을 국가발전을 위한 전략적 지원의 한 축으로 강조하였다. 또한, 2023년 12월 11일에 개최한 중앙경제공작회의에서도 2024년 중점 추진 과제로 '기술혁신을 통한 현대화 산업체계 구축'을 제일 먼저 제시하면서 과학기술 혁신 분야를 재차 강조하고 있다. 이와 같이, 최근 중국 정부에서 강조하고 있는 과학기술 혁신 관련 정책의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 기초과학 발전을 통한 원천기술 확보

2022년 중국은 기초연구 분야에 전년 대비 11.4% 증가한 2,000억 위안(약 36조 원)을 투자하였다. 이는 중국 역사상 최대 규모이며 세계 2위에 해당한다. 중국은 2021년에 발표한 14차 5개년 계획을 통해 기초과학 육성을 강조하였다. 기업 R&D 투자 확대 권장, 기업 기초연구 투자에 대해 세제혜택 적용, 우수 신진과학자 지원을 통한 기초연구 인재 양성 강화 등을 추진하고 있다. 2021년 중국 과기부는 「기초연구 10년 행동방안」을 과학기술 중점임무에 포함하면서 향후 10년간 기초연구 분야를 강화하겠다고 강조하였다.

또한, 2022년 1월부터 시행된 중국 과학기술정책의 총괄 규범인 「중화인민공화국 과학기술진보법(中華人民共和國科學技術進步法)」에서는 기초연구 역량 강화 조항을 신설하며 가장 첫 번째로 강조하고 있다. 개정법 제2장에서 기초연구에 대한 지원 확대 및 제도 정비에 관한 원칙

과 전략을 규정하였는데, 주요 내용으로는 기초연구에 대한 안정적인 투자 체계 구축, 연구개발기금에서 기초연구의 비중 증가, 학제 간 통합을 통한 기초연구와 응용연구와의 연계 발전 전략, 지방정부 및 기업의 연구개발 투자 확대, 기초연구 인재 양성 강화, 기초연구에 적합한 평가 및 인센티브 체계 구축 등을 규정하고 있다(경선주, 2022).

뿐만 아니라, 2023년 2월 21일 시진핑 주석이 공산당 중앙정치국 제3차 집단학습에서 기초연구의 중요성을 직접 강조한 바도 있다. 시주석은 기초연구의 강화가 첨단 과학기술의 자립과 성장을 위해 급하게 필요한 요구사항이며, 세계적인 과학기술 강국 건설을 위해 반드시 거쳐야 할 길이라고 강조했다. 이는 중국이 미중 과학기술 경쟁에 대응하면서 기술의 독립을 위해 기초과학 육성을 최우선으로 고려하고 있음을 보여준다[그림 4].

[그림 4] 중국 과학기술진보법 개정 내용

개정 전		개정 후(2022.1.1. 시행)
- 총칙 - 기술연구개발 및 응용 - 기업기술진보 - 과학기술 연구개발기구 - 과학기술인력 - 보장 조치 - 법적 책임 - 부칙	⇒	- 총칙 기초연구(신설) - 응용연구 및 성과 이전 - 기업 과학기술 혁신 - 과학기술 연구개발기구 - 과학기술인력 지역 과학기술 혁신(신설) 국제 과학기술 협력(신설) - 보장 조치 감독·관리(신설) - 법적 책임 - 부칙

자료: 경선주(2022), p.7.

(2) 독자적인 첨단기술 생태계 구축

중국은 반도체 등의 첨단기술에 있어서는 원천기술을 보유하지 못해 미국 대비 열위에 있으나, 큰 시장을 가지고 있고 첨단기술이 산업화되는 속도가 빠르다는 강점을 보유하고 있다. 중국 정부는 이러한 강점을 극

중국은 연구개발 강화를 통해 독자적으로 기술을 확보하는 한편, 거대한 첨단산업 시장을 육성하여 자생적인 첨단기술 생태계를 구축하겠다는 전략이다.

중국의 디지털 인프라 확대 등으로 디지털 시장이 형성되면 디지털 관련 디바이스, 장비, 소프트웨어, 플랫폼 등이 통용되는 세계 최대의 디지털 마켓이 될 가능성이 높다.

대화하기 위해 디지털 인프라 투자 등을 통해 첨단기술 제품이 통용되는 시장 수요를 확대해가고 있다. 연구개발 강화를 통해 독자적으로 기술을 확보하는 한편, 거대한 첨단산업 시장을 육성하여 자생적인 첨단기술 생태계를 구축하겠다는 전략이다. 중국은 2022년부터 메가급 디지털 인프라 구축 사업인 ‘동수서산(東數西算)’을 추진하고 있다. 동부지역의 폭증하는 데이터(数据)를 서부지역으로 전송해 처리하도록 디지털 인프라를 조성하는 프로젝트로 화웨이, 21vianet(世紀互聯), 차이나 텔레콤, 바이두 등 중국 선도기업들이 대거 참여하여 데이터 센터를 설립하고 관련 사업을 추진하고 있다. 또한, 2023년 2월에는 ‘디지털 중국 건설규획’을 통해 디지털 인프라 구축, 핵심기술 국산화를 위한 데이터 활용, 데이터 사업 보안 강화 등의 세부 추진정책을 발표하였다. 최근 12월 11일에 개최한 경제공작회의에서도 2024년 중점임무로 기술혁신을 위한 현대 산업체계 구축을 위해 디지털 경제 발전 가속화를 강조하였다.

이처럼, 중국 정부는 디지털 시장 확대를 통해서 독자적인 첨단기술 생태계를 구축하고자 하는 전략을 추진하고 있다. 또한, 독자적인 기술 생태계의 육성은 현재 미국 기술제재에 우회하여 외국은 첨단기술 기업을 유치하는 전략이기도 하다. 중국의 디지털 인프라 확대 등으로 디지털 시장이 형성되면 디지털 관련 디바이스, 장비, 소프트웨어, 플랫폼 등이 통용되는 세계 최대의 디지털 마켓이 될 가능성이 높다. 미국이 반도체 등 최첨단 영역에서 중국에 대한 기술제재를 지속하지만, 그 영역과 범 위에는 한계가 존재하고 첨단 제조 및 기술 기업 입장에서 중국은 이익이 되는 가장 큰 시장이기 때문이다. 중국 국가인터넷정보판공실(國家互聯網信息辦公室)이 발표한 디지털중국발전보고서(數字中國發展報告(2022年))에 따르면, 2022년 기준, 중국 디지털 경제 규모는 50조 2,000억 위안으로 세계 2위를 차지하였다. 세계적인 디지털 시장을 레 버리지 삼아, 독자적인 첨단기술 생태계를 구축하고자 하는 전략은 더욱 가속화 될 전망이다.

중국은 과학기술진보법에 국제 과학기술 협력 조항을 추가하고 첨단산업에서의 외자 유치를 적극 추진하는 방식으로 미국의 기술제재에 대응하고 있다.

(3) 첨단기술의 국제협력 강화

중국은 미국의 기술제재에 맞서 미국을 제외한 국가들과의 첨단기술 협력을 강조하고 있다. <그림 4>의 과학기술진보법 개정안에도 국제 과학기술 협력 조항을 신설하면서 국제협력을 강조하고 있으며, 외자유치 정책을 통해 외국기업의 R&D 센터 설립을 독려하는 등 국제협력 강화 전략을 추진하고 있다.

과학기술진보법 개정안을 보면, 처음으로 국제 과학기술협력에 관한 내용을 법안에 삽입하면서 과학기술 국제협력에 대한 제도적 기반을 마련하였다. 또한, 과학기술협력에서 발생할 수 있는 지재산 보호, 과학기술 윤리 및 안전 체계 개선에 관한 조항도 넣어서 국제협력 환경 조성을 위한 지원 의지를 밝혔다.

또한, 외자유치를 위한 정책도 잇따라 발표되고 있다. 중국 상무부와 과학기술부는 2023년 1월 18일 외자유치 확대를 위한 외자 R&D 센터 조성에 관한 약간의 조치(關於進一步鼓勵外商投資設立研發中心若干措施)를 발표했다. 동 조치에서는 외자연구개발센터를 중국의 과학기술혁신체계를 구성하는 중요한 부분으로 격상시키고 과학기술 혁신의 지원, 연구개발의 편의성 향상, 해외 인재 유치의 장려, 지적재산권 보호 수준의 제고와 관련해서 중앙·지방 정부 각 부문이 실시해야 할 주요 프로젝트와 임무에 대해서 강조하였다. 또한, 2023년 2월에는 중국내 주요 13개 성정부에서 대형 외자유치 프로젝트에 관련 정책들을 발표하면서 경쟁적으로 외자기업 유치에 나서고 있다. 관련 외자기업들은 대부분 첨단산업에 해당하는 분야로 향후 중국은 미국의 제재에 맞서 외자기업 유치를 통한 과학기술 경쟁력 제고에 박차를 가할 것으로 보인다.

3

시사점

미국의 대중국 기술 제재가 오히려 중국의 기술자립과 독자적인 첨단기술 생태계를 구축하는 촉매제가 될 가능성이 높아졌다. 향후, 첨단기술의 시장, 기술, 표준이 미·중 양국으로 블록화되는 시대를 대비해야 할 필요가 있다.

중국은 국가주도의 강력한 투자와 정책지원을 통해 첨단산업을 육성해 왔다. 아울러, 밸류체인 전반에 대한 제도적 지원과 투자까지 병행하면서 배터리 산업과 같은 첨단산업의 시장지배력을 강화해 왔다. 그러나, 미국의 대중국 반도체 수출통제 등 기술제재가 강화되면서 과학기술 측면에서는 새로운 도전에 직면하게 되었다. 보조금과 M&A를 통한 첨단산업의 육성 전략에서 벗어나, 기술혁신을 통한 독자적인 첨단기술 생태계 구축이 불가피해졌다. 따라서, 미중 갈등이후 중국은 미국의 기술제재에 대응하여 기초과학 육성을 통한 과학기술혁신, 자체적인 디지털 시장을 레버리지로 삼기 위한 독자적인 첨단기술 생태계 육성, 첨단기술의 국제협력 강화전략 등을 추진하고 있다. 미국의 대중국 기술 제재가 오히려 중국의 기술자립과 독자적인 첨단기술 생태계를 구축하는 촉매제가 될 가능성이 높아졌다. 중국은 미국의 대중국 반도체장비 수출통제 이후에 오히려, 반도체장비의 국산화율이 높아지고 있으며, AI 분야에서는 가치사슬 전반에 걸쳐 독립적인 생태계를 구축해가고 있다. 또한, 중국이 추진하는 국제협력 강화전략으로 인해 향후 일부 첨단기술에서 중국식 첨단기술 생태계를 글로벌로 확장해 갈 가능성도 배제 할 수 없다. 향후, 첨단기술의 시장, 기술, 표준이 미·중 양국으로 블록화되는 시대를 대비해야 할 필요가 있다.



참고문헌

- 경선주. 2022, 『미·중 기술 패권 경쟁 시대, 중국의 대응 전략과 시사점
「중화인민공화국 과학기술진보법」 개정 내용을 중심으로』. (서울: 국회입법조사처)
- 조은교. 2021, 『미·중 기술패권 경쟁과 우리의 대응전략- 반도체·인공지능을 중심으로』.(세종: 산업연구원)
- 조은교. 2022, 『글로벌 공급망 블록화에 따른 중국의 전략과 우리의 대응: 이차전지를 중심으로』.(세종: 산업연구원)
- 조은교. 2023, 『미중 갈등이후 중국 반도체 장비의 공급망 구조 변화』, 한중관계연구, 제9권 제1호. pp1-20.

중국 에너지전환의 현황 및 전망

조 일 현 에너지경제연구원
ihcho@keei.re.kr

김 나 연 에너지경제연구원
nykim0806@keei.re.kr

중국은 2001년 WTO 가입 이후 21세기 들어 높은 경제성장과 국민 생활수준 제고로 에너지소비가 급증하였다. 에너지 중에서도 자원량이 풍부한 석탄 소비가 빠르게 증가하였으며, 석탄의존도도 높아져 갔다. 이에 중국 정부는 저탄소녹색 에너지시스템 구축을 에너지믹스의 주요 개편 방향으로 삼고 석탄 소비량을 감축하는 한편, 이를 대체할 에너지원 보급 확대 정책을 시행하고 있다. 이에 수력, 풍력, 태양광과 같은 비화석에너지 설비규모가 크게 증가하였다. 향후에도 중국은 비화석에너지 보급 확대 정책을 견지하는 한편, 비화석에너지의 안정적 성장을 위해 한동안은 석탄화력발전을 기저전원으로 활용할 전망이다. 대신 탄소중립 목표를 이행하기 위해 석탄화력발전설비는 초저배출형으로 지속 개조해 나갈 전망이다. 이와 함께 재생에너지 계통연계 변동성을 보완할 유연성 전원 확대 정책도 적극 추진할 전망이다.

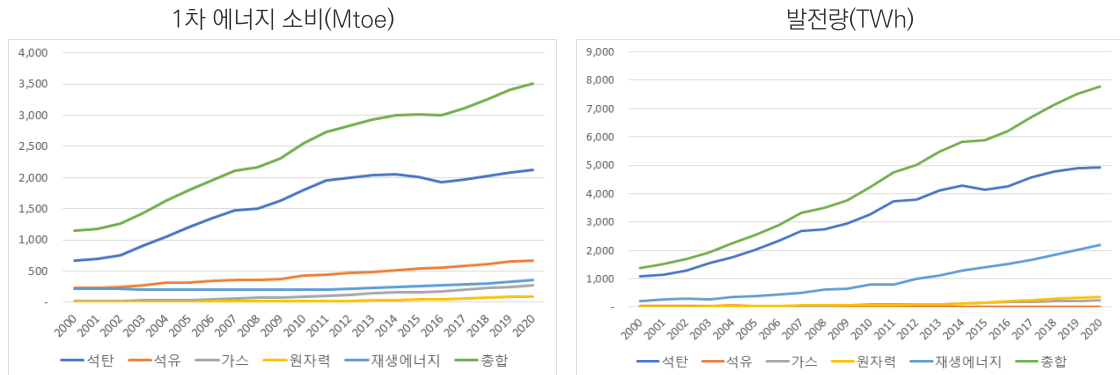


1

중국 에너지전환 정책 추진 배경

중국은 2001년 WTO가입 이후 21세기 들어 높은 경제성장과 국민 생활수준 제고로 에너지소비 역시 빠르게 증가하였다. 2009년에는 당시 최대 에너지소비국인 미국을 넘어 중국이 세계 최대 에너지 소비국이 되었다.

[그림 1] 중국 에너지소비와 발전 원별 추세



자료 : IEA, World Energy Balances 2022

중국은 2001년 WTO가입 이후 21세기 들어 높은 경제성장과 국민 생활수준 제고로 에너지소비 역시 빠르게 증가하였다

초기 에너지소비 증가에 대응하여 중국은 자국 내 풍부한 석탄자원에 의존하였고 석탄 소비가 빠르게 증가하였다[그림1]. 중국의 석탄 소비가 연평균 두 자릿수 증가율을 이어나가자 중국 정부는 과도한 석탄의존도를 낮추고 대기오염 문제를 해소하기 위해 우선 에너지 소비를 규제(석탄 소비량 감축)하는 정책을 시행하였다. 또한, 에너지소비 문제를 구조적으로 해결하기 위해 저탄소녹색 에너지시스템 구축을 에너지믹스의 주요 개편 방향으로 삼고, 석탄 소비량을 감축하는 한편, 이를 대체할 천연가스, 원자력, 재생에너지, 수소 등의 에너지원 보급 확대 정책을 시행하고 있다. 더불어 중국은 석탄의존도를 해소하기 위한 에너지공급안정, 안보강화에도 노력하고 있다.

중국의 정책적 노력으로 2010년대 들어 석탄 소비가 주춤하고 발전구조에서는 재생에너지의 빠른 성장이 두드러지게 나타났다.

이러한 중국의 정책적 노력으로 2010년대 들어 석탄 소비가 주춤하고 발전구조에서는 재생에너지의 빠른 성장이 두드러지게 나타났다. 그러나 중국의 화석연료 의존도는 여전히 높으며, 전 세계적인 목표인 탄소

2

에너지 소비 규제
정책

중국은 우선 급증하는
에너지 소비를 규제하기
위해 에너지 총 소비량 및
에너지원단위 규제(이하
'에너지소비 규제')제도를
'에너지부문 5개년 계획'을
통해 수립·개선하고 있다.

중국은 사태 재발을
방지하기 위하여
2022년에는 구체적인
목표를 설정하지 않고
2025년까지의 종합 목표와
실제 상황에 근거하여
'에너지 소비 규제' 정책을
탄력적으로 시행하는 것으로
정책을 전환하였다.

중립을 달성하기 위해서 가야할 길이 아직 먼 상황이다. 이 글에서는 이러한 중국의 정책적 노력에 대해 살펴보고 향후 전망을 제시하고자한다.

중국은 우선 급증하는 에너지 소비를 규제하기 위해 에너지 총 소비량 및 에너지원단위 규제(이하 '에너지소비 규제')제도를 '에너지부문 5개년 계획'을 통해 수립·개선하고 있다. 13.5계획(2016~2020년)부터는 구체적인 '에너지소비 규제' 목표를 제시하고 이를 쉘급(자치구, 직할시) 행정구역에 분담하고 있다. 쉘급 행정구역은 주로 에너지다소비 업종·기업을 대상으로 전기요금 개정, 생산량 제한, 집중 점검, 송전 제한 등과 같은 세부정책을 시행하여 5개년 목표치에 따른 연간 목표치를 이행한다.

2020년 시진핑 중국 국가주석이 '제75차 유엔총회'에서 2030년 탄소 피크·2060년 탄소중립 목표를 제시하면서 14.5계획(2021~2025년) 기간의 '에너지소비 규제' 목표는 강화되었지만 코로나19 팬데믹의 영향으로 해외의 제조업 주문이 중국으로 몰리면서 기업의 에너지 총 소비량과 에너지원단위는 오히려 반등하자 당해 연도 목표치를 달성하지 못한 지역이 속출하였다. 이에 해당 지역은 에너지다소비 및 탄소다배출 기업에 긴급 송전 제한 조치를 시행했으며, 관련 기업들은 조업을 중단하는 사태가 발생하였다.

중국은 사태 재발을 방지하기 위하여 2022년에는 구체적인 목표를 설정하지 않고 2025년까지의 종합 목표와 실제 상황에 근거하여 '에너지소비 규제' 정책을 탄력적으로 시행하는 것으로 정책을 전환하였으며, 화학 등과 같은 산업부문에서 사용된 원료용 에너지와 신규 설비에서 생산된 재생에너지를 에너지 총 소비량에서 제외하여 각 쉘의 부담을 경감하였다.

또한, 중국은 '에너지소비 규제'를 '탄소배출집약도(배출량/GDP) 및 탄소 총 배출량 규제'(이하 '탄소배출 규제')로 전환하여 규제대상 지표에 청정에너지가 포함되어 있던 문제점을 해소할 계획이라고 밝혔다. '탄

3

석탄 감축 정책

중국은 석탄 소비 감축을 위해 종합 목표를 수립하고 있는데, 2021년에는 에너지소비에서 석탄 비중을 56% 이하로 감축한다는 목표를 제시하였다.

석탄화력발전도 주요 감축 대상이다. 설계수명이 만료되거나 설비용량이 작거나 오염물질 배출기준을 초과하는 설비를 폐쇄하고 신규 허가규모를 대폭 축소하였다.

소배출 규제'로 전환되면 에너지다소비 기업들은 탄소배출권(CEA, Chinese Emission Allowance), 자발적 탄소배출권(CCER, Chinese Certified Emission Reduction), 녹색전력 소비 등과 같은 방법을 활용할 수 있기 때문에 기업의 유연성이 커질 것으로 보인다.

중국은 석탄 소비 감축을 위해 종합 목표를 수립하고 있는데, 2021년에는 에너지소비에서 석탄 비중을 56% 이하로 감축한다는 목표를 제시하였다. 목표를 이행하기 위해 베이징, 텐진, 산둥 등과 같은 석탄 소비량이 많은 대도시를 중심으로 석탄 소비를 감축하고 있으며, 석탄보일러, 산업용·가정용 석탄 연료, 선박·자동차 연료를 전기나 천연가스로 대체하고 있다.

석탄 생산을 효율적으로 관리하기 위해 노후 탄광을 폐쇄하는 등 산재되어 있던 탄광을 축소하고 석탄생산지를 산시(山西), 산시(陝西), 네이멍구 등으로 집중하고 있다. 중국석탄공업협회 통계에 따르면, 2021년 말 기준 탄광 수가 4,500개 이하로 감소했으며, 연간 생산량 120만 톤 이상인 대형 탄광의 생산량 비중이 약 85%에 달하였다.

석탄화력발전도 주요 감축 대상이다. 설계수명이 만료되거나 설비용량이 작거나 오염물질 배출기준을 초과하는 설비를 폐쇄하고 신규 허가규모를 대폭 축소하였다. 석탄화력 발전을 기저부하, 피크조절, 예비전력 등으로 활용하기 위해 기존 석탄화력 발전을 개조하여 에너지효율을 높이고 난방 및 소형 증기보일러를 대체하고 전력계통 조정능력을 향상하고 있다.

이러한 정책에 따라 2019년까지 중국의 석탄화력발전소의 신규 허가규모가 대폭 축소되었다. 석탄자원이 풍부한 지방정부가 지역경제를 활성화하기 위해 2020년에 허가규모를 대폭 늘리긴 하였으나, 탄소중립 목표 제시에 따라 2021년에 다시 그 규모가 급감하였다. 그런데 2021년에 국제 석탄가격 상승, 수력 발전량 감소, 석탄재고 부족, 최대 석탄생산지인 산시(山西)지역 수해 등으로 자국 내 석탄 현물가격이 급등하여

여러 지역에서
동시다발적으로 발생한
전력난은 중국이
에너지구조를 청정에너지로
급진적으로 전환하는
과정에서 생긴 문제점을
여실히 보여주고 있다.

4

재생에너지 확대 정책

중국은 석탄 대체 정책의
일환으로 재생에너지원
보급에 주력하고 있다.

전력난이 발생하자 2021년 4분기부터 신규 허가를 늘렸다. 2022년에 이상고온과 가뭄지속으로 전력난이 재발하자 2025년 말까지 전력수급 균형을 위해 화력발전 허가 촉구, 착공·건설 가속화, 조기 상업가동 추진 등의 조치를 시행하였다.

여러 지역에서 동시다발적으로 발생한 전력난은 중국이 에너지구조를 청정에너지로 급진적으로 전환하는 과정에서 생긴 문제점을 여실히 보여주고 있다. 석탄화력발전 규제 정책으로 화력발전 투자가 줄어든데다, 석탄 감축정책으로 석탄가격이 상승하여 석탄화력발전사는 지속적인 영업손실에 시달리고 있다. 이런 상황에서 국제 석탄가격과 같은 요인이 가중되면 발전사의 석탄 구매 여력은 더욱 낮아지기 마련이다.

중국은 이에 석탄가격을 안정화하기 위한 방안으로 석탄 장기계약의 적정 거래가격을 설정하였으며, 석탄가격 상승을 전기요금에 반영하기 위하여 석탄화력발전 전기요금제도를 개정하였다. 최근에는 석탄화력발전 설비의 고정비용을 일정 비율로 회수하는 용량기반 요금 정책 시행을 예고하는 등 석탄화력발전 업계의 수익 보전을 위한 정책을 마련하고 있다.

중국은 석탄 대체 정책의 일환으로 재생에너지원 보급에 주력하고 있다. 1997년에 재생에너지원발전계획이 처음으로 수립되어 풍력·태양광 시범프로젝트가 추진되었으며, 2001년부터는 재생에너지관련 중점사업을 추진하였다. 2006년에는 재생에너지산업 성장을 뒷받침할 재생에너지법을 제정하였으며, 2007년에는 중국이 세계 최대 태양전지 생산국이 되었다. 2007~2010년간 중국의 태양광 설비규모가 크게 증가하였으며, 태양광발전의 계통연계율도 2006년 5.1%에서 2010년 80.0%로 급증하였다.

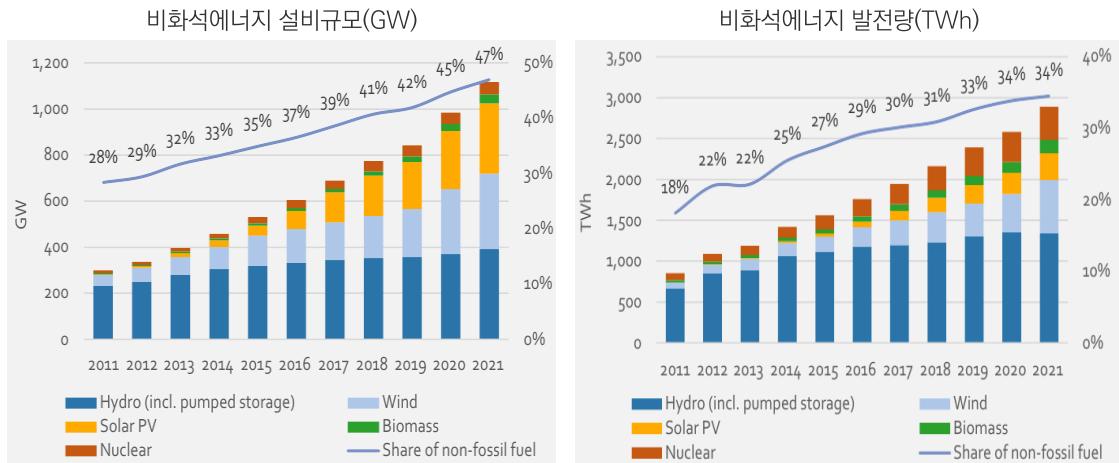
그러나 2011년에 유럽 재정위기가 발생하고 미국이 중국 태양광제품에 반덤핑·반보조금 상계관세를 부과하면서, 해외시장에 주력하던 중국 태양광기업들이 설비 과잉, 재고 확대 등의 난관에 부딪혀 경영난을 겪게

중국의 정책 노력으로
중국의 발전 설비규모에서
재생에너지 설비규모의
비중이 꾸준히 증가하고
있다.

되었다. 이에 중국은 2013년에 태양광업계를 재정비하기 위해 기업 합병, 무분별한 설비 확장금지, 분산형 태양광발전 추진 등의 정책을 추진하였다.

중국의 정책 노력으로 중국의 발전 설비규모에서 재생에너지 설비규모의 비중이 꾸준히 증가하고 있다. 2021년 말 기준 비화석에너지 설비규모(1,120GW)가 처음으로 석탄화력발전(1,109GW)을 넘어섰으며, 총 설비규모(2,377GW)에서 47.0%를 차지하였다[그림2].

[그림 2] 비화석에너지 설비규모 및 발전량 비중



자료 : 국가에너지국(NEA)

비화석에너지 발전량도 지속
증가하고 있으나 그 비중이
약 30% 정도로 설비규모에
비해선 아직 낮은 수준이다

발전량도 지속 증가하고 있으나 그 비중이 약 30% 정도로 설비규모에 비해선 아직 낮은 수준이다[그림2]. 게다가 송·배전망과 같은 인프라나 유연성 전원 건설 속도가 재생에너지발전설비 속도를 따라가지 못하면서, 재생에너지 전력을 활용할 수 있는 설비들이 부족한 일부 지역이나 시간대에는 설비이용률이 현저히 떨어질 수밖에 없다. 이에 중국은 전력 시스템 계통유연성과 안정성을 제고하고 재생에너지발전 소비를 확대하기 위해 에너지저장설비 및 유연성 전원 건설에 속도를 내고 있다.

5

중국 에너지정책
현황

저탄소녹색 전환, 석탄
감축, 재생에너지원 확대,
에너지공급 안정 등과
같은 중국의 에너지정책
기조는 2021년에 발표된
'에너지부문 14.5계
획(2021~2025년)'에서도
이어지고 있다

저탄소녹색 전환, 석탄 감축, 재생에너지원 확대, 에너지공급 안정 등과 같은 중국의 에너지정책 기조는 2021년에 발표된 '에너지부문 14.5계획(2021~2025년)'에서도 이어지고 있다[표 1].

2025년까지 원유와 천연가스를 비롯한 1차에너지 생산량을 높이고, 1차 에너지 소비에서 비화석에너지 비중을 20%로 확대한다. 풍력·태양광·원전과 같은 비화석에너지 건설을 더욱 확대할 계획이며, 이를 보완할 에너지저장 설비도 크게 늘린다.

[표 1] 중국 에너지정책 목표(2025년) 및 현황(2021년) 비교

내 용		2025년 목표	2021년 현황
1차에너지 생산량(연간)		46억tce 이상	43억 3천만tce
-원유 생산량(연간)		2억 톤 수준으로 회복	1억 9,898만 톤
-천연가스 생산량(연간)		230Bcm	207.6Bcm
발전 설비용량(누적)		약 3,000GW	약 2,377GW
탄소배출집약도		2020년 대비 누적 18% 감축	3.8% 감축
에너지원단위		2020년 대비 누적 13.5% 감축	2.7% 감축
1차에너지 소비에서 비화석에너지 비중		약 20%로 제고	16.6%
비화석 에너지	수력(양수 제외)	380GW	약 355GW
	풍력	1,200GW(2030년)	약 328GW
	태양광		약 307GW
	원전	70GW	약 53.26GW
에너지 저장	양수발전	62GW(2030년 120GW)	약 36GW
	에너지저장설비	30GW	약 6.27GW

자료 : 중국 에너지부문 14.5계획, 국가통계국, 생태환경부, 중국전력기업연합회 등

6

중국 에너지정책
전망

중국은 비화석에너지 보급 확대 정책을 견지하는 한편, 비화석 에너지의 안정적 성장을 위해 2030년 이전까지는 석탄화력발전을 기저 전원으로 활용하면서 이에 따른 설비 및 발전량 증가를 적정 수준으로 유지할 전망이다

기존의 화석에너지를 수력, 풍력, 태양에너지 등과 같은 비화석에너지로 전환 하는 과정은 재생에너지의 간헐성과 변동성이라는 특징 등의 요소 때문에 복잡하고 오랜 시일이 소요될 수밖에 없다. 특히 여전히 석탄 의존도가 높고 석탄화력발전이 기저전원 역할을 하는 중국은 청정에너지로의 전환에 더욱 오랜 시간이 필요하다. 탈석탄을 무리하게 추진하면 전력난과 같은 에너지위기 상황이 발생할 시에 에너지안보가 흔들릴 수 있다.

그러므로 중국은 비화석에너지 보급 확대 정책을 견지하는 한편, 비화석에너지의 안정적 성장을 위해 2030년 이전까지는 석탄화력발전을 기저전원으로 활용하면서 이에 따른 설비 및 발전량 증가를 적정 수준으로 유지할 전망이다. 대신 탄소중립 목표를 이행하기 위해 석탄화력발전설비를 에너지절감형 및 초저배출형으로 개조를 이어나갈 것이다. 동시에 재생에너지의 간헐성, 변동성, 계통경직성이라는 특징을 보완할 에너지 저장설비 및 유연성 전원 보급을 확대 정책을 지속할 전망이다.



참고문헌

에너지경제연구원, 「세계 에너지시장 인사이트」, 2019~2022.

國務院, 能源發展戰略行動計劃(2014~2020년), 2014.

國家能源局, 2021年能源工作指導意見, 2021.4.22.

煤化工信息網, 近期能耗「雙控」政策梳理, 2021.9.24.

國家發展改革委員會, 「十四五」現代能源體系規劃, 2022.3.22.

IEA, World Energy Balances 2022

騰訊網, 2022年中國及重點省市清潔能源行業政策匯總及解讀, 2022.6.28.

電聯新媒, 「能耗雙控」轉向「碳排放雙控」背景下企業面臨的機遇與挑戰, 2023.8.10.

新華國智研究院, 能耗雙控轉向碳雙控解讀: 七年之癢?考核製度爲什麼要調整, 2023.9.21.

중국의 인구 문제와 대응 전략

윤 종 석 서울시립대학교
yjs@uos.ac.kr

최근 중국 인구구조 변화가 빠르게 진행되면서 중국 국내외에서 많은 관심을 받고 있다. 인구 감소시대를 맞이하여 중국 인구문제는 노동력 감소, 인구 감소, 고령화, 낮은 출생률 등의 측면에서 새롭게 주목받고 있으며, 피크 차이나론의 핵심 근거로 작동하기도 한다. 중국의 인구구조 변화는 많은 선진국이 겪어왔던 인구통계학적 변화와 유사하지만, 매우 빠른 고령화와 낮은 출생률로 인해 그 대응의 난도가 매우 높은 편이다. 중국은 인구 감소 시대를 맞아 양적 성장에서 질적 성장으로의 전환, 성장과 분배의 균형 등 경제구조 전환뿐 아니라, 정부 뿐 아니라 기업, 지역, 사회, 가족 등 다양한 행위자의 참여와 협력을 제도적·정책적으로 마련해야 할 필요가 있다. 중국이 한국, 일본 등 인구 문제에 있어 동아시아의 전철을 밟을 것인지를 주목하는 한편, 유사한 인구 및 사회경제 문제에 보다 긴밀한 협력과 정책·제도적 참조가 활발히 이뤄질 필요가 있다. 특히, 외국인 및 이민 정책 관련해서 향후 주목할 필요가 있다.



1

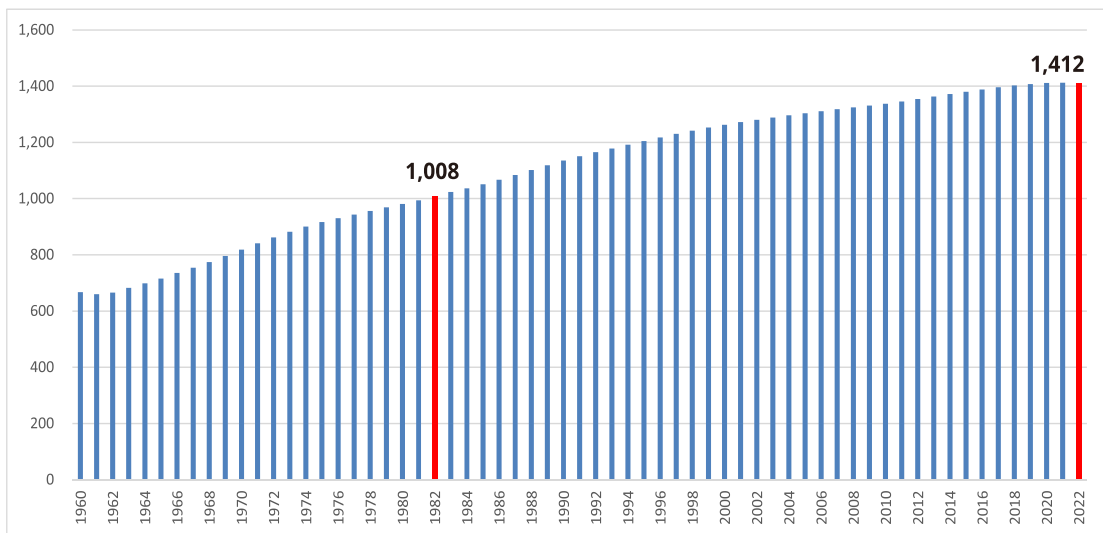
인구 감소시대, 중국 인구문제의 새로운 등장

최근 중국은 출생률 감소와
고령화 추세가 너무 빠르단
점에서 많은 우려를
자아내고 있다.

최근 중국 사회의 인구가 감소세에 들어서면서 많은 주목을 받고 있다. 2022년 중국 인구는 전년 대비 85만 명 줄어든 14억 1,175만명을 기록하며 61년만에 처음으로 감소했고, 2023년 인도가 중국을 추월하여 세계 인구 1위에 올라설 전망이다. 중국 인구 감소는 이미 예상된 결과란 점에서 크게 놀라운 것은 아니지만, 출생률 감소와 고령화 추세가 너무 빠르단 점에서 많은 우려를 자아내고 있다. 특히, 최근 중국의 국력이 정점에 달했다는 ‘피크 차이나’론의 핵심 근거 중 하나가 중국의 인구 감소로 손꼽히면서 중국 인구 문제는 핵심 이슈가 되고 있다[그림 1].

[그림 1] 중국 총 인구 (1960-2022)

(단위: 백만명)



자료: World Bank(<https://www.worldbank.org/>)

중국은 ‘고령화사회’
(2000년)를 넘어
‘고령사회’(2021년)에
진입했고, 2035년
‘초고령사회’로 진입할
전망이다.]

중국 인구구조 변화는 양적인 감소세 뿐만 아니라 질적인 변화 또한 자못 심각하다. 고령화율¹⁾로 볼 때 중국은 이미 ‘고령화사회’(2000년)를 넘어 ‘고령사회’(2021년)에 진입했고, 14년만인 2035년 ‘초고령사회’

1) 65세 이상 노인인구가 총인구에서 차지하는 비율로, UN은 이 비율이 7% 이상이면 고령화 사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상이면 초고령사회로 분류한다.

중국의 인구 감소는 중국 및 세계 경제에 상당히 부정적 영향을 미칠 수 있다.

로 진입할 전망이다. 생산가능인구(16-59세)는 2014년 정점을 찍은 후 이미 감소 중이며, 2014년 이후 한 자녀 정책을 폐지하고 2022년 세 자녀 출산까지 허용했음에도 출생률은 회복되지 못한 채 빠르게 감소 중이다. 빠른 경제성장을 견인했던 풍부한 노동력의 이점은 크게 줄어들고, 빠른 고령화에 따른 노년 인구 부양을 위해 돌봄, 의료, 복지 등 측면에서 재정적·정책적 부담을 더할 전망이다. “부유해지기 전에 먼저 늙어버렸다”(未富先老)는 한탄이 사회적으로 커지면서, 차이나 리스크는 더욱 복합적으로 증대되는 양상이다.

중국의 인구 감소는 중국 및 세계 경제에 상당히 부정적 영향을 미칠 수 있다. 젊고 풍부한 노동력에 기반하여 빠른 경제성장을 이어오던 ‘인구 보너스’ 효과는 사라지고, 생산가능인구 감소를 통해 경제성장이 지체되는 인구 ‘오너스’(Onus) 현상이 두드러질 수 있다. 중국 정부는 ‘인구 보너스’를 넘어 ‘인재 보너스’의 단계로 전환되고 있다고 주장하지만, 생산가능인구 감소와 고령 인구 증가는 노동생산성 감소와 고령인구 부양 부담의 급증을 통해 향후 경제성장에 중장기간 부정적 영향을 미칠 전망이다. 더욱이 Goodhart and Pradhan (2020)의 전망처럼, 중국의 인구 감소로 인해 세계 경제와 중국 인구의 최적조합이 악화되고 글로벌 고용 시장에 투입가능한 노동공급이 줄어들면서 세계가 ‘低성장, 高물가’ 시대로 접어들 수 있단 우려도 높다.

[표 1] 중국 인구구성 변화(2010, 2020)

단위: 억 명, %

구분	2010	2020
0-14세	2.225(16.60%)	2.534 (17.95%)
15-59세	9.396 (70.14%)	8.944 (63.35%)
60세 이상	1.776 (13.26%)	2.640 (18.70%)
65세 이상	1.188 (8.87%)	1.906 (13.50%)
총계	12.658(100%)	14.118 (100%)

자료: 중국국가통계(<https://www.stats.gov.cn/>)

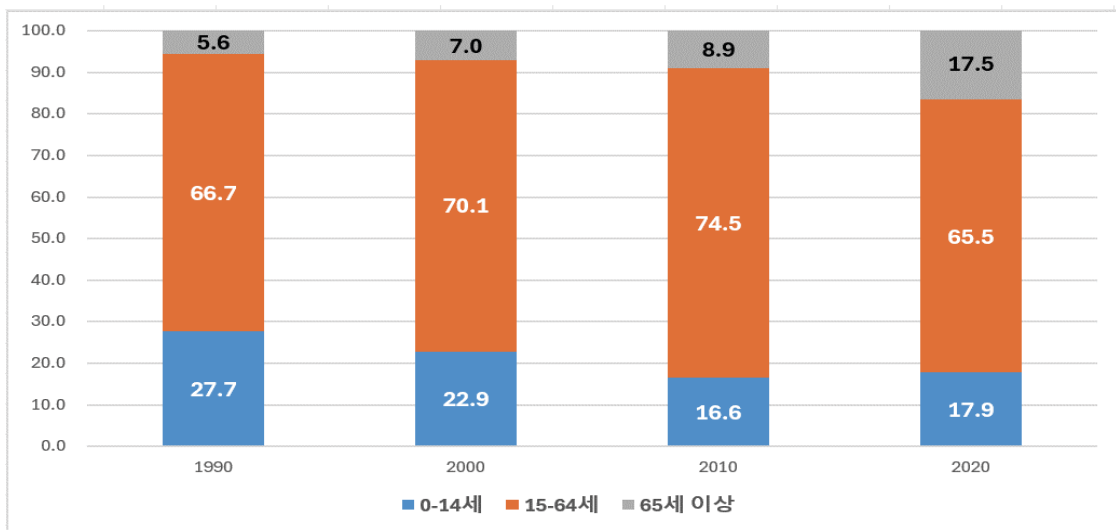
2

중국 인구구조의 변화 양상과 논란

중국 인구구조는 생산가능인구의 빠른 감소, 급격한 인구 고령화, 출생률 회복 부진 등 구조적 차원의 변화를 겪어왔다. 지난 30년간 중국 인구에서 0-14세 아동인구의 비중이 크게 감소하고 60세 이상의 고령인구는 크게 증가했는데, 특히 최근 65세 이상 고령인구의 규모가 크게 증가하면서 더 큰 부담이 될 전망이다[표 1], [그림 2].

[그림 2] 중국 인구구성 비율의 변화(1990-2020)

단위: %



자료: 중국국가통계(<https://www.stats.gov.cn/>)

중국 인구구조는
생산가능인구의 빠른 감소,
급격한 인구 고령화, 출생률
회복 부진 등 구조적 차원의
변화를 겪어왔다.

중국 인구의 고령화 추세는
매우 빠르게 진행 중이다.

우선, 중국 인구의 고령화 추세는 매우 빠르게 진행 중이다. ‘고령화사회’(2000년)를 넘어 ‘고령사회’(2021년)로 진입하는데 21년밖에 걸리지 않았는데, 서구에 비해서는 매우 빠른 속도이고 한국·일본 등 동아시아 사회와는 비슷한 수준이다. 더욱이, UN에 따르면 2035년 중국은 65세 이상 고령인구 비중이 20%를 넘어 초고령사회로 들어설 것으로 전망되는데, 65세 이상 고령인구는 2030년 2.3억명, 2050년 3.8억 명까지 증가할 것으로 예측된다[표 2].

[표 2] 주요 국가의 인구고령화 진행 속도 비교

국가	고령화사회 진입년도	고령사회 진입년도	고령화에서 고령사회로 진입하는데 걸린 시간
한국	2000년	2018년	18년
일본	1971년	1995년	24년
미국	1942년	2014년	72년
영국	1930년	1975년	45년
중국	2000년	2021년	21년

자료: 중국인민은행, 중국국가통계(<https://www.stats.gov.cn/>)

생산가능인구 및 노동력이 감소하면서 노동의 GDP 성장에 대한 기여도는 지속 하락하는 추세다.

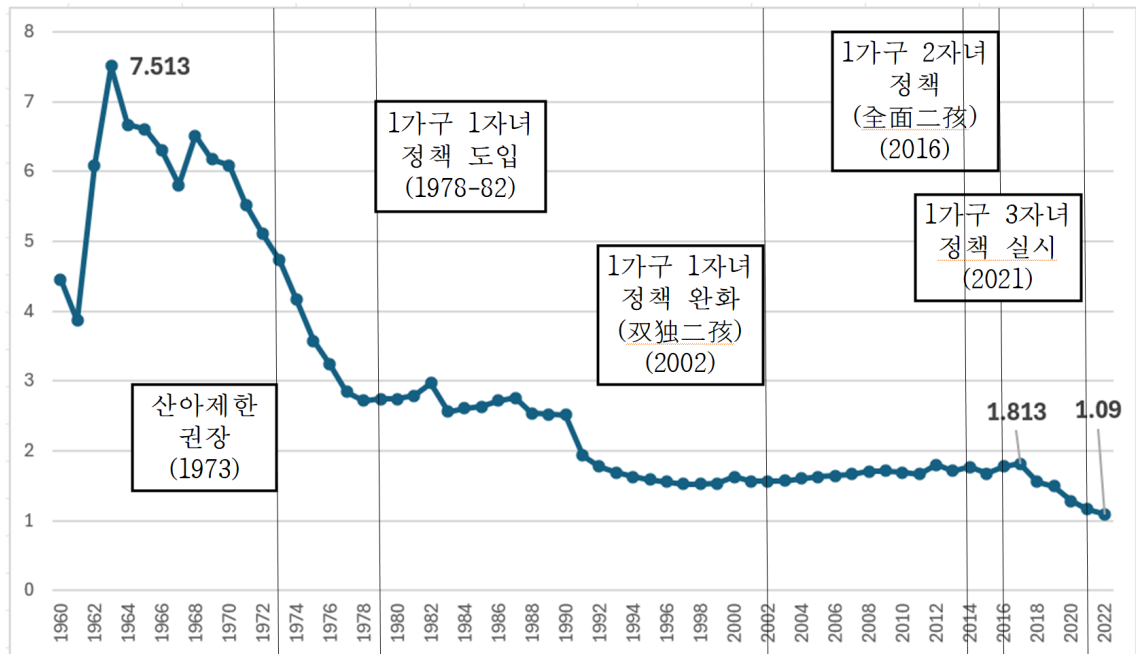
아울러, 생산가능인구 및 노동력이 감소하면서 노동의 GDP 성장에 대한 기여도는 지속 하락하는 추세다. 중국의 생산가능인구(15-64세)는 2013년 10.05억명을 9.97억 명을 정점으로 감소하였고, 노동력은 2015년 8.01억명을 정점으로 2022년 7.68억명으로 감소해왔다. 노동의 GDP 성장에 대한 기여도 또한 1990년 2.1%p에서 2000년대 0.9%p, 2010년대 0.8%p로 지속 감소해왔다.

산아제한 정책의 조정에도 불구하고 출생률이 기대만큼 증가하지 못하면서, 인구 문제가 가중될 전망이다.

하지만, 산아제한 정책의 조정에도 불구하고 출생률이 기대만큼 증가하지 못하면서, 향후 인구 문제가 가중될 전망이다. 개혁개방을 전후로 도입된 ‘중국식 산아제한’(計劃生育) 정책이 너무 늦게 전환되었다는 평가가 상당한 가운데, 최근 산아제한 정책의 완화에도 불구하고 출생률이 지속 하락하면서 많은 우려를 자아내고 있다. 더욱이, 한국·일본 등과 유사하게 혼인연령이 늦어지고 결혼 및 출산을 기피하는 경향이 높아지는 데다 높은 부동산가격 및 양육비, 교육비 부담은 출생률 지속 하락의 주요 원인으로 손꼽히고 있다[그림 3].

[그림 3] 중국 합계출생률 변화(1960~2022)

단위: 명

자료: The World Bank(<https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=CN>)

3

중국 인구구조 변화의 사회경제적 영향

많은 선진국들은 산업화, 도시화, 현대화의 과정을 거치면서 '인구통계학적 전환'을 겪어왔다.

중국 정부는 인구보너스가 여전히며, 고급 인력을 통한 인재보너스가 형성되고 있음을 강조한다.

많은 선진국들은 지난 시간동안 산업화, 도시화, 현대화의 과정을 거치면서 '인구통계학적 전환'을 겪어왔다. 중국 사회 또한, '高출생률, 高사망률'의 사회로부터 '低출생률, 低사망률'의 사회로 전환되어왔고, 특히 동아시아 사회와 마찬가지로 기대수명이 빠르게 증가하면서 고령화가 보다 심화되기도 했다.

중국 정부는 중국 인구보너스가 여전히며, 고급 인력을 통한 인재보너스가 형성되고 있음을 강조한다. 리창(李强) 총리는 올해 3월 13일 전인대 1차 회의 폐막 후 가진 기자회견에서 인구의 총규모보다는 질(인재)에 초점을 맞춰야 함을 강조하면서, 중국에는 9억명에 육박하는 노동자가 있고, 매년 1,500만명이 넘는 신규 노동인력이 시장에 투입되며, 2.4억 명 이상이 고등교육을 받은 인재임을 강조했다. 또한 차이팡(蔡昉) 교수는 노동구조를 조정해 노동력의 공급을 대폭 늘릴 수 있음을 주장하면서, 농민공의 시민화를 핵심으로 하는 호적제도 개혁을 통해 높은 농촌

중국 인구구조 변화의
경제적 영향에는 부정적인
전망이 많다.

취업비중을 도시로 이전할 수 있다고 제시했다.

하지만, 중국 인구구조 변화의 경제적 영향에는 부정적인 전망이 많다. 한국은행(2022)의 실증분석 결과에 따르면, 중국 인구구성에서 생산연령인구(15-64세)의 감소 및 고령인구(65세 이상)의 증가는 노동생산성 감소로 이어지며 경제성장률을 하락시키는 요인으로 작용한다. 고령인구 비중이 1%p 증가할 때 중국의 GDP 성장률은 약 0.1~0.5%p 감소하는 것으로 추정된다. 또한, UN이 추정한 중국의 미래인구 변화를 모형에 적용하여 예측한 결과 인구구조의 변화만으로도 GDP 성장률은 2021년 대비 2025년 0.1~0.5%p, 2030년 0.3~1.2%p, 2035년 0.6~3.0%p까지 하락할 것으로 추정된다. 아울러, 고령인구 비중이 증가할수록 정부지출(GDP 대비)은 증가하고 정부의 세수는 감소하며, 생산연령인구가 감소할수록 총저축은 감소하는 것으로 분석되었다.

중국 인구구조 변화의
사회적 영향은 보다
복합적이다.

중국 인구구조 변화의 사회적 영향은 보다 복합적이다. 대표적으로 생산가능인구의 감소에 따른 도시·지방간 인구, 노동력 및 인재 확보경쟁 촉진, 고령화에 따른 사회보장 발전 필요 및 부담 증가 등을 살펴볼 수 있다.

지역간 인구불균형은 더욱
심각해졌고, 특히 인구,
노동력 및 인재 확보경쟁이
보다 전면적으로 촉진되고
있다.

우선, 인구구조의 변화 속에서 인구의 특정 공간으로 집중에 따른 지역간 인구불균형은 더욱 심각해졌고, 특히 지역경제에 필요한 인구, 노동력 및 인재 확보경쟁이 보다 전면적으로 촉진되고 있다. 2019년 누계 기준 150곳이 넘는 도시가 각종 인재유치 정책을 실시하고 있고,²⁾ 호구 취득 자격 부여, 주거 혜택, 임금 외 각종 보조금 지원 등 직간접적인 정책 경쟁이 본격화되고 있다. 또한, 2000년대 중반 이후 지방별 노동력 부족 현상이 일상화되자, 각 지방정부는 지역 발전에 필요한 노동력 및 인구를 적기에 확보할 수 있는 방식으로 대책 마련에 힘쓰고 있다. 특히, 호구 및 거주증제도 개혁을 통해 도시 생활에 필수적인 공공서비스를 제공하고, 해당 지역에 중장기간 취업과 거주하는 인구에게 호구 취

2) KIEP 중국전문가포럼(2019.10.31.), “中 각지 인재유치 경쟁가열과 선전(深圳)의 인재유치 현황.”
<https://csf.kiep.go.kr/issueInfo/M002000000/view.do?articleId=35935>

급속한 고령화는 사회보장의
발전을 필요로 하면서 그
부담 또한 증가시키고 있다.

가장 도전적인 부분은
고령인구에 대한 부양 및
돌봄서비스 부분이다.



중국 정부의 대응전략

득 기회를 부여하는 등 다소 긍정적인 변화들도 눈에 띈다.

다음으로, 급속한 고령화는 사회보장의 발전을 필요로 하면서 그 부담 또한 증가시키고 있다. 중국은 고령인구가 빠르게 증가하고 있고 65세 이상 고령인구는 2030년 2.3억명, 2050년 3.8억 명까지 증가할 정도로 규모 또한 상당하다. 선진국의 경우 ‘부유해진 후에 늙거나’ 혹은 ‘부유해지면서 늙는’ 데 반해, 중국은 ‘부유해지기 전에 늙어버리는’ 특성을 보인다(Tian, 2013). 예를 들어, 선진국들이 고령화사회 진입시 1인당 GDP는 통상 5,000~10,000달러 수준이었지만, 중국은 2000년도 당시 856달러에 불과했다. 그만큼, 중국 정부가 인구고령화에 대응할 난이도는 매우 높고, 무엇보다도 연금 및 의료보험 등 사회복지비는 크게 증가할 수밖에 없다. 비록 도시와 농촌의 주민 대부분이 2020년 전후 연금과 의료보험에 포괄되는 성과를 거두었지만, 연금 재정의 불충분으로 인해 정부의 국가보조금 투입이 증가하고 있고, 여전히 연금 지급액의 낮은 수준, 의료인프라의 부족, 의료보험 개인별 지급액 부족 등의 난점이 드러나고 있다.

가장 도전적인 부분은 고령인구에 대한 부양 및 돌봄서비스 부분이다. 중국의 전국고령업무위원회(全國老齡工作委員會)에 따르면, 2050년 60세 이상 인구가 4.8억명에 달하며 거대한 양로서비스 수요가 발생할 것으로 전망된다. 전통적인 가족 부양이 점차 감소하면서, 자신의 집이나 민간 시설, 지역커뮤니티 등에서 돌봄서비스가 발전하고 있지만, 아직까지 민간 시설의 수익상태가 개선되지 못하고 특히 농촌에서 고령인구에 대한 서비스 공급은 여전히 도전적이다.

중국 정부는 인구구조 변화에 대응하기 위해 자동화 및 직업훈련을 통한 생산성 및 인적자본 제고와 임금 상승, 고령층(정년연장)과 여성(출산·보육정책 수립)의 노동참여 확대를 시행하고 있다.

우선, 중국 정부는 노동력 감소에 대응하여 자동화를 적극 도입하여 노동생산성을 증가시키고, 직업훈련을 통해 인적자본을 제고하여 노동력

중국 정부는 자동화 및 직업훈련을 통한 생산성 및 인적자본 제고와 임금 상승, 고령층과 여성의 노동참여 확대를 시행하고 있다.

중국 정부는 자동화를 통한 노동생산성 증가, 직업훈련을 통한 인적자본 제고를 통해 임금 상승을 꾀하고 있다.

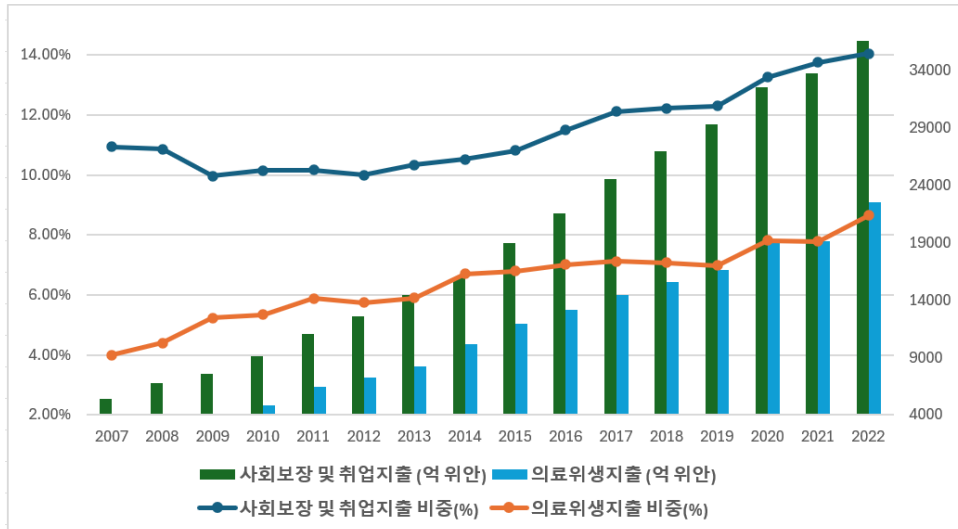
중국 정부는 인구고령화에 따른 노동력 감소와 사회 부양비용 증가에 대응하기 위해 점진적인 정년연장을 추진 중이다.

및 인구구조의 질적 증대를 꾀하고 있다. 특히, 경제 발전뿐만 아니라 민생 개선과 사회 안정을 위해서도 임금 상승의 필요성이 증대됨에 따라, 노동생산성 및 인적자본 제고는 주요한 이슈로 등장하고 있다. 2020년 현재, 중국의 산업용 로봇집약도는 글로벌 평균 126의 약 두 배인 246까지 상승하면서 빠르게 증가하고 있다(International Federation of Robotics). 비록 주요 제조선진국에 비해 높은 편은 아니지만, 중국 정부가 제조업의 노동생산성분 아니라 기술집약도를 높이는 정책적 노력을 해왔던 점에서 향후 자동화 도입의 긍정적·부정적 효과에 더욱 주목할 필요가 있다. 아울러, 중국 정부는 직업·취업훈련을 적극 추진하면서 일자리의 수요-공급간 미스매치를 해소하고 노동력의 인적자본을 제고하고자 해왔는데, 향후 숙련 및 기술노동자 양성 등 교육 및 노동시장을 포괄하는 제도개혁의 필요성이 보다 증대되고 있다.

다음으로, 중국 정부는 인구고령화에 따른 노동력 감소와 사회 부양비용 증가에 대응하기 위해 점진적인 정년연장을 추진 중이다. 법정 퇴직연령은 남성 60세, 여성 50세(간부 55세)였으나 정년 연장이 점진적으로 추진 중이고, 지방 정부 및 기업 차원에서도 다양한 형태의 정년 연장제도가 도입 중이다. 중국 정부의 정년연장 노력은 정부의 재정부담을 줄이는 동시에, 고령층의 유효노동력 활용을 통한 노동공급 증가에 일부 기여할 것으로 예상된다.

[그림 4] 중국 정부의 사회보장 및 취업, 의료위생 지출 변화(2007-2022)

단위: %, 억 위안

자료: 중국국가통계(<https://www.stats.gov.cn/>)

* 비중은 정부 총 지출 대비 비중임

실제로 고령화에 따라 중국 정부의 사회보장 및 의료위생 부문의 지출은 크게 증가해왔다. 정부 총지출 대비 사회보장지출의 비중뿐 아니라 그 규모는 크게 증가해왔는데, 사회보장 재원을 정부 지출 외에도 기업, 사회 등 다양한 방면에서 마련하는 방안이 지속 추진 중이며 그 성과와 한계를 향후 주목해볼 필요가 있다[그림 4].

여성의 노동참여와 출산율 제고 또한 중요한 대응 방향이다.

아울러, 여성의 노동참여와 출산율 제고 또한 중요한 대응 방향이다. OECD 국가의 경우 출생률이 하락해도 여성의 노동참여율은 꾸준히 높아지는 반면, 중국은 출생아 수 감소와 여성의 노동참여율 하락이 동시에 진행되는 특징을 보인다. 중국 정부는 보다 적극적인 출산보육 정책 수립에 나섰는데, 2021년 6월 발표한 “출산정책 개선을 통한 인구의 장기 균형발전 촉진에 관한 결정” 이후, 중앙, 지방정부 별로 세부지원 정책을 시행하고 있다. 중앙정부는 2021년 8월 “인구와 계획출산법”을 수정하여 1가구 최대 3자녀 정책을 입법화했고, 지방정부 중 베이징의 경우 2022년 2월 “출산정책 개선을 통한 인구의 장기균형발전 촉진을 위

5

중국 인구구조 변화의 함의와 전망

중국의 인구구조 변화는
선진국과 유사하지만, 빠른
속도의 변화만큼이나 대응의
난도는 높아지고 있다.

중국 사회는 인구
감소시대를 맞아 경제구조
전환뿐 아니라 사회구조
전환이라는 주요한 도전을
맞이하고 있다.

전세계적인 차원에서 중국
인구구조의 변화의 함의를
조망하고, 특히 중국의
외국인 및 이주 정책 변화에
주목해볼 필요가 있다.

한 시행방안”을 제정했다. 하지만, 여전히 커다란 성과가 보이지 않는다는 점에서 가장 도전적인 부분이라 할 수 있다.

중국의 인구구조 변화는 많은 선진국이 발전 과정에서 겪어왔던 인구통계학적 변화와 유사하지만, 사회경제적 변화와 함의에서는 다소 상이한 부분이 존재한다. 즉, 많은 선진국들이 ‘低출생, 低사망’으로의 전환을 거치면서 출생률 감소와 고령화를 겪어왔지만, 빠른 속도의 변화만큼이나 그 대응의 난도는 높아지고 있다. 특히, 국력의 크기가 인구의 규모보다는 질과 더 밀접한 관련을 맺는다는 중국 정부와 관방학계의 반박에도, 중국의 인구문제로 인하여 경제적 붕괴 위기에 직면할 것이란 서구 일부 전문가의 전망은 중국 인구문제에 더욱 많은 논란을 불러일으키고 있다.

중국 사회는 인구 감소 시대를 맞아 주요한 갈림길에 서 있다. 풍부한 노동력에 기반한 ‘高성장 시대’를 지나 양적 성장에서 질적 성장으로의 전환, 성장과 분배의 균형 등 경제구조 전환은 중요하다. 하지만, 함께 주목해야 할 것은 사회구조의 전환이다. 중국이 고령화와 출생률 위기 속에서 충분한 정책적·제도적 대응을 발빠르게 마련하기 위해서는 정부 뿐 아니라 기업, 지역, 사회, 가족 등 다양한 행위자들의 참여와 협력이 필수적이다. 출생률 급감, 인구 감소 속에서 수많은 논란을 겪고 있는 일본, 한국 등 동아시아의 전철을 밟을 것인가, 아니면 사회구조의 전환에 성공할 것인가는 중장기적으로 주목해볼 필요가 있다. 어쩌면, 유사한 인구 및 사회경제 문제에 직면하여 동아시아 국가 및 사회 내에서 보다 긴밀한 협력과 정책·제도적 참조가 이뤄질 필요도 있다.

전세계적인 차원에서 중국 인구구조 변화의 함의를 더욱 조망해볼 필요가 있다. 앞서 언급한 전세계 노동력 공급의 측면뿐만 아니라, 전세계적인 인구 양극화와 인구 폭발의 위기 속에서 중국 인구구조 변화의 함의를 되짚어볼 필요가 있다. 특히, 중국의 근본적인 인구문제 대응을 위해서는 중장기적으로 외국인 및 이주 정책 변화가 필요함에 주목해볼 필요가 있다. 중국 정부는 2016년 국제이주기구 가입, 2018년 국가이민

관리국 설치 등 외국인 인재 및 노동자 수용을 확대하는 방안을 고려 중이다. 중국 내 외국인 노동자 규모는 1990년 38만 명, 2000년 51만 명, 2010년 85만 명, 2020년 104만 명 등으로 꾸준히 증가해온 바, 필요 부분에서 외국 인재 및 노동력을 어떻게 수용할 것인지에 대해서 최근 중국 내에서도 활발히 논의가 전개 중이다. 비록 결혼 및 노동력 이주와 이민에 대해 중국 사회 내에서 여전히 많은 논란이 존재하지만, 향후 변화의 필요성은 증대되고 있단 점에서 주의깊게 살펴봐야 할 것이다.



참고문헌

- 강환구. 2017. “인구구조 변화가 인플레이션의 장기 추세에 미치는 영향.” 한국은행 경제연구원 경제분석, 23(2).
- 문익준. 2016. “중국의 인구구조 변화와 지역경제성장 간의 관계: 한국과의 비교”. 중소연구 40(2).
- 이철희·이지은. 2017. “인구고령화가 노동수급에 미치는 영향.” BOK 경제연구 2017-30.
- 한국 보험연구원. “해외보험산업의 고령화 대응: 중국편”. 《해외보험동향》 2021년 가을호.
- 한국은행. “인구구조 변화가 중국경제에 미치는 영향.” 《해외경제 포커스》 제2022-10호.
- Aksoy, Y. et al. 2019. “Demographic Structure and Macroeconomic Trends.” American Economic Journal: Macroeconomics 11(1).
- Cai, F. and Lu, Y. 2016. “Take-off, Persistence and Sustainability: The Demographic Factor in Chinese Growth.” Asia and the Pacific Policy Studies 3(2).
- Goodhart, C. and Pradhan, M. 2020. The Great Demographic Reversal: Ageing Societies, Waning Inequality, and an Inflation Revival. Springer.
- Martins, P., Novo, A., and Portugal, P. 2009. “Increasing the leal retirement age: The impact on wages, worker flows and firm performance.” IZA DP 4187.
- Staubli, S. and Zweimuller, J. 2013. “Does raising the early retirement age increase employment of older workers?” Journal of Public Economics 108.

중국의 노동시장

오 계택 한국노동연구원
okt8941@kli.re.kr

중국의 노동시장은 저성장, 저출산 및 고령화, 그리고 디지털화 등 기술변화의 영향을 받고 있다. 이러한 환경하에서 중국은 사회보장의 지속과 노동인구 확보를 위해 정년연장을 추진하고 있다. 중국은 최근 높은 임금인상률로 인해 인건비 부담이 상승하고 있다. 또한, 저출산에 대응하기 위해 출산이나 육아 관련 지원제도가 증가하고 있고, 이와 관련된 기업의 책임이나 의무도 증가하고 있다. 그리고 여성 근로자의 권익 보호를 위한 사측의 책임과 의무도 강화되고 있는 추세이다.

중국의 청년 노동시장은 보면 일반적인 고용상황은 안정적인 수준이지만 청년 실업률은 역대 최고치를 기록하고 있다. 일자리 수급 불균형, 기업의 투자심리 위축, 정부의 규제 등의 영향으로 등이 부정적인 영향을 끼친 것으로 보인다. 중국의 청년 노동시장은 중장기적으로는 인구구조 변화 등으로 점차 나아질 것이나 단기적으로는 쉽게 해소되지는 않을 것으로 보인다.

중국에서도 플랫폼 노동이 증가하고 있고, 경제에서 차지하는 비중도 증가하고 있다. 하지만 이에 대한 보호 시스템은 아직은 구축 중에 있는 것으로 보인다. 중국에서 플랫폼 노동은 상대적으로 수입 수준이 높지만 위험요인도 동시에 존재한다. 플랫폼 노동은 노동관계로 인정되지 않는 경우가 많아 노동계약 체결과 사회보험 가입이 쉽지 않은 상황이다. 또한, 플랫폼 노동자의 권익보호를 위한 수단도 아직은 미흡한 상황이다.



1

중국 노동시장의 변화

중국의 노동시장은 저성장, 저출산 및 고령화, 그리고 디지털화 등 기술의 변화에 따라 변화하고 있다.

중국은 사회보장 지속과 노동인구 확보를 위해 정년연장을 추진하고 있다.

중국은 최근의 높은 임금인상률로 인해 인건비 부담이 증가하고 있다.

중국의 노동시장을 둘러싼 환경은 급변하고 있다. 고성장에서 저성장으로, 고출산에서 저출산으로 전환하는 과정에서 고령화가 심화되고 있어 노동시장의 변화가 일어나고 있다. 또한 청년고용불안과 함께 기술의 변화로 인해 플랫폼 노동자의 증가 등 청년층 노동시장에서도 변화가 나타나고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 변화는 우리나라가 현재 겪고 있는 변화의 양상과 유사하기 때문에 우리사회에 주어지는 시사점이 있을 것으로 보인다.

중국에서도 사회보장 지속과 노동인구 확보를 위한 정년연장의 필요성이 대두되고 있다. 중국 당국은 2025년부터 여성은 매년 4개월씩, 남성은 매년 2개월씩 정년을 연장하여 2055년부터는 남녀 모두의 정년이 65세가 되도록 하는 방안을 추진하고 있는 것으로 보인다. 정년연장은 더 오래 일해야 하는 것을 의미하고, 한국의 국민연금에 해당하는 양로보험금 수급 개시 연령이 연장되는 것을 의미하기 때문에 이에 대한 비판이 높다. 하지만, 이러한 비판에도 불구하고 생산가능인구의 감소에 대응하고 사회보험제도의 지속 가능성을 높이기 위해 중국 정부는 정년연장을 추진할 수 밖에 없는 상황으로 보인다. 중국 당국은 2021년 3월 ‘국가 14-5 계획’과 ‘2035년 비전 목표 요강’ 등의 문건을 통해 원칙에 따라 법정 퇴직연령의 점진적 연장을 표명하였다.

중국의 노동시장의 또 다른 중요한 이슈는 높은 임금 상승률이다. 중국은 최근 연평균 8% 이상의 임금상승으로 인해 인건비 부담이 증가하고 있다. 중국은 상당한 기간 동안 낮은 임금수준에 기반하여 노동력의 경쟁우위를 확보해 온 제조 강국이었으나 이러한 경향은 더 이상 지속되기 어려워 보인다. 중국의 외국계 투자기업의 연평균 급여는 2015년 7.63만 위안에서 2021년 12.6만 위안으로 약 65.2%(연평균 8.72%) 상승하였다. 같은 기간 우리나라의 평균급여 상승률은 43.5%이었고, 미국, 일본, 독일, 영국, 프랑스 등의 평균급여 상승률은 16.5% 수준이었다. 저출산 및 고령화라는 인구구조 문제와 함께 높은 임금인상률은 노동집약적인 제조업에서 구인난을 가중시키고 있다. 중국은 우리나라와는 달리 지역별로 서로 다른 최저임금을 시행하고 있는데 2017-2023년 7년

동안 중국 주요 지역의 최저임금은 약 2.5% 이상 상승하였다. 평균임금 상승률과 비교하여 최저임금 상승률은 상대적으로 높지 않아 보이지만 노동집약적인 제조업의 경우 대부분 생산직 근로자의 임금이 최저임금 기준으로 설정되는 경우가 많아 최저임금 인상은 즉각적인 임금인상으로 연결되는 현상을 초래하는 경향이 있다. 또한, 최저임금과 연계된 근로자 복지 지원 비용도 추가적으로 상승할 가능성이 있다. 이러한 인건비 상승에 대응하기 위해 연장근로를 철저히 관리하고, 임금체계 개편을 검토하거나 노동생산성 향상 혹은 공정개선 등의 노력이 이루어지고 있는 것으로 보인다.

저출산에 대응하기 위해
출산이나 육아 관련
지원제도가 증가하고 있고,
기업의 책임이나 의무도
증가하고 있다.

저출산으로 인해 출산이나 육아 관련 지원제도가 증가하고 있다. 중국 인구가 2021년 말 14억 1,260만명에서 2022년 말 14억 1,175만명으로 약 85만명이 감소하였고, 그 주요 요인으로 저출산을 지목하였다. 중국의 신생아수는 2022년 956만명으로 2021년 대비 106만명 감소하였다. 이는 14-49세 가임여성의 수가 2021년 대비 약 400만명 감소하였고, 임신 및 출산 적령기로 보는 21-35세 여성이 약 500만명 감소하였기 때문으로 보인다. 또한, 저출산은 젊은 세대의 출산과 육아에 대한 생각이 변화하고 있고, 결혼 연령이 늦어지는 등의 요인이 작용하고 있는 것으로 보인다. 14억 인구를 기반으로 하는 풍부한 노동력과 방대한 내수시장이 중국 경제성장의 핵심적인 원동력이었기 때문에 저출산은 생산가능인구의 감소로 이어질 우려가 있다. 이에 중국 정부는 저출산 문제 해결을 중요한 정책 과제로 선정하였고, 인사관리 영역에서 여성 노동자와 그 배우자의 출산 및 양육환경을 개선하는 적극적인 조치를 도입하고 있다. 중국은 2016년 35년 만에 '1가구 2자녀' 정책으로 선회하였고, 5년 후인 2021년에는 '1가구 3자녀'를 전면적으로 허용하였다. 이에 중국 당국은 출산휴가 중 노동자 사용비용을 기업과 정부가 분담하는 메커니즘을 도입하는 원칙을 제시하기도 하였다. 또한, 부모 각각 연간 5-10일의 유급 육아휴가 시행을 확대하고 있다. 중국 전역에서 출산휴가는 이미 중앙정부가 정한 기본 98일 이상을 최저한도, 지역별로는 짧게는 30일에서 길게는 90일까지 연장된 휴가제도를 전면적으로 시행하고 있다. 또한, 노동시간 조정이나 유연근무제 시행 등을 통해

여성 근로자의 권익 보호를
위한 사측의 책임과 의무도
강화되고 있다.

2

중국의 청년 노동시장

중국의 전반적인 고용
상황은 안정적이지만 청년
실업률은 역대 최고치를
기록하고 있다.

중국의 청년 노동시장은
일자리 수급 불균형, 기업의
투자심리 위축, 정부의 규제
등의 영향으로 어려움을
겪고 있다.

저출산 문제를 해결하려는 노력도 이루어지고 있다.

마지막으로 여성 근로자의 권익보호를 위한 사측의 책임과 의무가 강화되고 있다. 중국은 ‘부녀자권익보장법’을 개정하여 기업은 여성 근로자의 채용 및 활용에 있어 몇 가지 관리 포인트가 증가하게 되었다. 우선, 제25조에 의거하여 여성을 대상으로 하는 성희롱 예방과 제지를 위한 몇몇 조치들을 이행할 사측의 강제 의무가 부과되었다. 또한, 제43조에 의거하여 채용조건에 ‘남성 우대’, ‘미혼’ 등 차별적인 조건을 제시해서는 안 된다. 그리고, 제44조에 의거하여 여성 구직자의 채용이 결정되면 사측과 체결하는 ‘노동계약’이나 ‘서비스계약’에 여직원 특수 보호 조항을 명시하여야 하며, 결혼 및 양육 등을 제한하는 약정을 금지하고 있다. 제48조에서는 결혼, 임신, 출산휴가 등을 이유로 급여 및 복지를 낮출 수 없도록 명시하였고, 승진, 진급, 전문기술 직책과 직무의 평가와 칭호 부여를 제한할 수 없도록 하는 규정을 추가하였다. 또한, 임신 및 합법적인 출산휴가 기간 중 노동계약 기간이 만기 도래하는 경우 출산휴가 완료일까지 계약이 자동적으로 연장됨을 명문화하였다.

최근 중국의 전반적인 고용 상황은 안정적임에도 불구하고 청년 실업률은 역대 최고치를 기록하고 있다. 이에 따라 최근 중국의 청년들이 자신들을 청나라 말기 고학력 실업자인 ‘쿵이지’에 비유하는 자학적인 유행어가 나타나기도 하였다. 2023년 4월 신규 취업자수가 127만 명으로 전년 동기대비 5% 증가하면서 전체 실업률도 5.2%로 2개월 연속 하락하는 등 전체 고용시장은 전반적으로 양호한 것으로 평가된다. 하지만, 중국 생산가능인구의 14%를 차지하는 청년 실업률은 20.4%로 4개월 연속 상승(22년 평균 17.6%)하고 있는 상황이다.

이러한 청년 노동시장 상황은 일자리 수급 불균형이 지속되는 가운데 기업의 투자심리도 코로나 19의 충격 및 장기간 이어진 중국 정부의 규제의 여파 등으로 인한 것으로 보여진다. 중국은 대졸자 수가 2년 연속 10% 이상 늘어나 역대 최대인 1,160만명을 기록한 반면, 반도체, 신에너지 등 첨단기술 분야 졸업생은 부족한 상황이다. 인문계열의 경우 공

급과다 및 기업의 수요 부족으로 졸업생 초임이 이공계 대비 20% 이상 낮고 취업을 역시 상위 50개 전공 중 9개를 차지하는데 그치고 있다. 예를 들어, 스포츠 전공의 경우 졸업생 수는 지난 3년간 20% 증가하였지만 관련 일자리 수는 코로나 19로 인해 급감하였다. 이외에도 청년들이 광업, 물류업 등 노동강도가 강한 3D 업종을 기피하는 경향이 있어 해당 부분의 일자리 수급에 차질이 있는 상황이다.

중국경제의 경기둔화로
기업의 채용이 저조하다.

중국 경기가 전반적으로 둔화되고 있는 가운데 민간기업의 투자심리도 코로나 19 충격 여파로 인해 낮은 수준이어서 기업들이 채용을 꺼리고 있는 상황이다. 예를 들어, 기업신뢰지수가 기준치 100을 하회하는 상황이고, 기업이익 증가율도 1-4월 -23.5%로 크게 부진한 상황이고, 이에 따라 전체 고용의 80%를 차지하는 민간기업 투자 증가율이 2년 이내 최저치(1-4월 0.4%)를 기록하여 채용여력도 위축되고 있다. 5월 제조업 PMI가 48.8로 2개월 연속 약세 국면이고 고용부문 하위지수도 48.4로 3개월 연속 하락하고 있다. 서비스업 중심의 회복이 이루어지고는 있으나 경제적 파급력과 지속성이 제조업 부문 회복 대비 약한 경향을 보이고 있다. 특히 청년층 고용의 약 40% 차지하는 사교육, IT, 부동산 기업에 대한 규제 불확실성이 상당히 존재하여 채용 부진이 장기화되고 있는 상황이다.

공동부유 정책은
고용위축이라는 부작용을
낳았다.

중국 정부가 사회 불평등 해소 등을 목적으로 공동부유를 내세우며 2021년부터 엄격한 규제를 실시하자 IT, 부동산, 교육 부문의 고용이 크게 위축되고 있다. 예를 들어, 규제 대상 분야의 구인배율(구인자 수를 구직자 수로 나눈 값으로 수치가 낮을수록 고용상황이 나쁜 것을 의미)이 1년 만에 30% 감소하여 정부규제의 악영향이 큰 것으로 나타나고 있다. 교육부문의 경우 2021년 교육 부담에 따른 출산 저하를 막기 위해 사교육 기업의 영리추구를 금지하였으며 2022년에도 고등학교 과외를 금지하는 등 규제가 지속되고 있다. 대형 IT 기업인 알리바바도 높은 시장점유율에 따른 정부의 경계 등으로 올해 초 6개 계열사로 분할되었으며, 부동산 부분 역시 일부 완화조치에도 불구하고 3개 에드라인이라는 부채역제 지침을 여전히 유지하고 있는 상황이다. 코로나 19 봉쇄 등

중국 청년 노동시장은
중장기적으로는 인구구조
변화 등으로 점차
완화될 것으로 보이지만
단기적으로는 쉽게 해소되기
쉽지 않을 것이다.

중국 청년 실업의 부정적인
영향은 소비 위축 뿐만
아니라 부동산 시장
회복에도 제약 요인으로
작용할 수 있다.

으로 인해 청년들이 인턴쉽 등을 통해 사회적 경험을 쌓지 못한 점도 청년채용 기피요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

중국 청년 노동시장의 고용불안이 장기적으로는 인구구조 변화 등으로 점차 완화될 것으로 보이나 당분간은 수급 불균형 등이 지속되면서 해소가 쉽지는 않을 것으로 보인다. 장기적으로는 전체 노동력이 고령화 등으로 인해 부족해지면서 청년 실업률도 시간이 지나면서 해소될 것으로 전망된다. 2010년부터 노동공급이 고령화 등으로 인해 수요 대비 부족해지고 있으며, 중국도 2033년에 초고령사회에 진입하면서 노동인구 부족현상이 심화될 것으로 예상되고 있다. 노동가능 인구는 이미 2014년부터 감소하고 있으며 노동시장 주축인 20-39세 연령 인구도 줄어들고 있는 추세이다. 다만 중국의 잠재성장률이 지속적으로 하락세인 가운데서도 반도체, 컴퓨터 등 첨단산업이 고용유발계수도 자본집약적인 산업의 특성상 일반 제조업에 비해 낮은 수준이어서 실업률 해소의 제약요인으로 작용하고 있다. 단기적으로는 중국 경제의 하방압력이 높아지고 있어 청년 실업률이 쉽게 줄어들지는 않을 전망이다. 수출을 선행하는 신규수출주문지수도 3개월 연속 하락하여 중소 수출기업을 중심으로 채용이 약화될 가능성이 있다. 금년에도 대학 졸업자 수가 10% 정도 증가할 것으로 보여 청년 실업률이 최대 5% 정도 높아질 가능성도 있다. 다만 중국 정부의 청년 고용 지원(보조금 지급, 인턴쉽 100만개 창출 등)이 이루어지고 있어 청년실업 충격이 전체 고용시장 불안으로 확대될 가능성은 제한적으로 보인다.

중국 청년 실업의 부정적 영향은 경제성장을 뒷받침하는 소비 뿐만 아니라 부동산 시장의 회복도 제약할 우려가 있다. 소비성향이 높은 청년층의 실업률이 높아질 경우 소비도 위축될 뿐만 아니라 회복이 지지부진한 부동산 시장에도 추가 하방압력으로 작용할 수 있을 것으로 예상된다. 중국 청년층의 인구비중은 약 15%에 불과하지만 소비비중은 20-30% 정도 수준이기 때문에 청년실업은 소비 위주 성장에 장애요인으로 작용할 것으로 보인다. 또한, 중국 부동산 구입 평균 연령이 30대 초반이기 때문에 청년 실업에 따른 소득 부진이 부동산 시장의 신규 유입을 막는

3

중국의 플랫폼 노동

중국에서도 디지털화와
플랫폼 노동이 증가하고
있고, 경제에서 차지하는
비중도 증가하고 있다.

플랫폼 노동이 증가하고
있으나 이에 대한 보호
시스템은 아직 구축 중에
있는 것으로 보인다.

부작용도 초래할 수 있다. 4월 중국의 부동산 거래 증가율은 전년동월대비 -9.5%로 다시 마이너스 성장으로 전환되었으며 가격 상승률도 4월 0.01%에 그쳐 회복세가 둔화되고 있다. 마지막으로 시진핑의 핵심지지층인 청년층의 이탈이 가속화할 경우 코로나 19 봉쇄에 따른 백지시위와 의료비 삭감에 따른 노인시위에 이어 또 다른 한의사태가 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 또한, 일부 지방정부가 청년실업 해소를 위해 대졸자 수십만 명을 농촌으로 보내겠다는 계획을 발표하면서 양질의 일자리를 원하는 청년층의 불만이 확대될 소지가 있다. 졸업 직후 채용 제한을 받는 비율이 코로나 이전(75%)과 비교하여 절반 수준에 불과하기 때문에 청년층 실업에 따른 불안감이 정치적 불안정을 초래할 수도 있을 것으로 보인다.

최근 전세계적으로 나타나고 있는 노동시장의 변화 중의 하나는 디지털 경제로의 전환과 플랫폼 노동의 증가일 것이다. 인공지능과 로봇에 의한 자동화가 인간의 노동을 대체할 것이라는 비관적 전망과 새롭게 창출될 일자리와 노동시장의 단축을 통한 일과 삶의 균형이 가능하게 될 것이라는 낙관적 전망이 공존하고 있다. 2014년부터 폭발적으로 성장한 중국의 디지털 플랫폼 경제는 현재 중국의 경제성장과 고용 창출을 견인하는 거대한 영역으로 발전하고 있다. 2020년 7월 발표된 중국 국가통계에 따르면 삼신(신산업, 신업종형태, 신사업모델) 경제의 부가가치 규모가 16조 1,927억 위안(한화 약 2,759조) 수준이다. 이는 중국 총 GDP의 약 16.3% 정도를 차지하는 비중이다. 그리고, 주요 3개 플랫폼 기업인 알리바바, 메이탄, 디디추싱 기업이 창출한 일자리는 1억 개가 넘는 것으로 추산되고 있다.

하지만, 플랫폼 노동의 증가에도 불구하고 수입의 불안정, 안전문제, 사회보험 미가입 문제, 직업의 불안전성 등의 이슈가 지속적으로 등장하고 있다. 이에 따라, 플랫폼 노동과 같은 새로운 노동형태에 대한 법제도 및 권익 보호 시스템 구축, 플랫폼 노동자를 포괄할 수 있는 사회보험 체계의 마련, 플랫폼 노동에 대한 노동감독과 쟁의 조정 및 중재 정책의 개선 등이 중국 노동정책의 핵심 현안으로 떠오르고 있다. 중국 디지털 경

플랫폼 노동은 상대적으로
수입은 높은 수준이나 이에
따른 위험요인도 존재한다.

제의 성장은 노동영역에도 큰 영향을 미치고 있는데, 특히 기존 고용방식과는 다른 비표준적인 형태의 플랫폼 노동자의 수가 급격하게 증가하고 있다. 중국의 플랫폼 노동자 규모는 2015년 500만 명에서 2020년 631만 명으로 증가하였다. 2021년 중국의 임시직과 비정규직 등을 포함하는 비표준적 유연 고용 노동자는 약 2억 명에 달하며, 이는 총 취업 인구의 약 26.7%에 해당하는 규모이다. 그리고 이 중에서 약 7,800만 명이 온라인 플랫폼을 통해 활동하는 플랫폼 노동자로 추산되고 있다. 플랫폼 노동은 디지털 기술 발전을 기반으로 한 외주화 및 노동 유연화가 최적화된 고용형태로 볼 수 있다. 하지만, 이 과정에서 대부분의 위험과 비용이 개인 사업자로 등록된 개인에게 외주화되는 경향이 나타나고 있다. 또한, 자동화된 디지털 통제 시스템에 의해 노동과정과 노동시간, 그리고 노동평가 등이 체계적으로 통제되기도 한다.

중국도 서비스의 유형에 따라 디지털 경제 및 플랫폼 노동을 분류하고 있다. 즉, 교통이동, 공유숙박, 지식기능, 생활서비스, 공유의료, 공유사무실, 생산능력의 7개 분야로 분류하여 발전 현황 및 노동시장 상황을 매년 발표하고 있다. 이에 따르면, 플랫폼 기반 ‘교통이동 산업’과 배달을 주요 서비스로 하는 ‘생활서비스 산업’의 시장규모가 가장 크고, 고용창출 효과도 가장 큰 것으로 나타났다. 중국에서 많은 플랫폼 노동자들은 온라인 배달(음식, 택배 등), 배차(택시, 대리운전 등) 등의 업종에 종사하고 있다. 이들은 주로 나이가 20-30대이고, 80% 이상이 농촌 출신의 농민공이며, 90% 정도가 남성인 것으로 나타났다(김경환·황선영, 2022). 이는 플랫폼 노동시장의 진입장벽이 낮고, 노동시간의 유연성, 상대적으로 높은 수입 등으로 인해 젊은 남성 농민공이 요식업과 제조업 부문에서 많이 유입되었기 때문으로 보인다. 온라인 배달플랫폼 기업인 ‘어러머’의 경우를 보면 매월 약 30% 정도의 배달노동자가 이직하고 있으며, 6개월 이상 근무하는 노동자의 비율은 10% 이하로 나타났다(李嘉娜, 2022). 배달 노동자의 일평균 노동시간은 약 12시간 정도이며, 배송 업무의 확대와 소비자 수요의 다양화로 인해 밤낮이 바뀌는 등 근무 시간대가 상당히 불규칙하다. 배달 플랫폼 노동자의 월평균 소득은 4,000-8,000 위안 정도로 제조업(4,096 위안)이나 건설업(4,699위

플랫폼 노동은 노동관계로 인정되지 않는 경우가 많아 노동계약 체결과 사회보험 가입이 어려운 상황이다.

안)에 종사하는 농민공에 비해 높은 수준이다. 그러나, 배달 플랫폼 노동자의 수입은 대부분 건당 수수료 형태로 지급되기 때문에 소득이 불안정하고, 더 많은 소득을 얻기 위해서는 장시간 노동과 교통사고의 위험을 감수해야 한다.

중국의 플랫폼 노동의 고용형태는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 ‘플랫폼 전속 고용’으로 플랫폼 기업의 핵심적인 관리자 및 기술직이 이에 해당한다. 둘째, ‘외주 고용’으로 플랫폼 기업이 인력 수급 문제를 저렴하고 편리하게 해결하기 위해 인력 모집과 파견 등의 업무를 외부 배달업체에 외주를 주는 형태이다. 셋째, ‘클라우드소싱 고용’으로 노동자가 스스로 플랫폼에 가입하기 때문에 노동자라기 보다는 개인사업자의 성격에 가깝다. 고용형태에 따라 노동관계 인정 여부가 달라지는데 플랫폼 기업의 직접고용보다는 노동관계가 인정되지 않는 외주나 클라우드소싱 방식의 고용형태가 대부분을 차지한다. 이는 플랫폼 노동자의 노동계약 체결과 사회보험 가입을 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 중국의 ‘노동계약법’은 “노사관계가 성립되기 위해서는 반드시 서면으로 노동계약을 맺어야 한다”라고 규정하고 있는데, 40.82%의 배달 및 택배 노동자가 노동계약서를 쓰지 않았거나 자신의 노동계약에 대해 잘 모르고 있는 것으로 나타났다(澎湃, 2020). 또한, 사회보험에 가입한 비율은 50% 이하이고, 그 중에서 음식 배달노동자와 가사노동자의 사회보험 가입률은 20% 이하인 것으로 나타났다(新浪网, 2021). 중국의 현재의 사회보험 제도는 고용 관계를 전제로 보장이 이루어지기 때문에 플랫폼 노동자의 대부분이 산재보험, 실업보험, 출산보험 대상자에서 제외되어 있으며, 의료보험과 연금보험의 경우에는 고용관계가 인정되지 않아 직장보험이 아닌 지역보험으로만 가입이 가능하다.

플랫폼 노동자의 권익 보호를 위한 수단도 아직은 미흡한 상황이다.

플랫폼 노동자의 권익 보호를 위한 수단도 아직은 미흡한 상황이다. 특히, 플랫폼 노동자와 같은 유연 인력의 고용업체는 현재 법적인 노동관계 주체로 인정받지 못하기 때문에 이들에 대한 노동감독 시행의 법적인 근거가 부족한 상황이다. 더구나 플랫폼 노동의 특성상 복잡한 고용방식과 유동적인 노동장소 및 노동시간 제약으로 인해 이들의 노동조건에 대

한 실질적인 감독도 쉽지 않은 상황이다(정규식, 2020). 그리고 플랫폼 노동자는 고용 형식에 따라 노동조건이 상이하고, 노동과정도 전통적인 노동자와 달리 개별적으로 이루어지는 경우가 많기 때문에 집단적인 목소리를 내기가 어려워 공식적인 노동조합인 공회를 통한 조직화도 쉽지 않은 상황이다. 이에 플랫폼 노동자의 권익을 보호할 수 있는 법 제도의 보완과 정책 수립이 중국 노동시장의 시급한 정책과제로 제기되고 있다.



참고문헌

김경환·황선영. “중국 플랫폼 노동자의 노동환경 연구: 음식배달산업을 중심으로.” 『아시아연구』 제25집 제1호, 2022.

정규식. “중국 디지털 경제의 발전과 노동사회의 변화.” 『중국연구』 제83권, 2020.

李嘉娜. “平台用工勞動關係的現狀, 挑戰與應對.” 『工會理論研究』 第1期, 2022.

新華網. “人社部, 國務院扶貧辦部署實施‘數字平台經濟促就業助脫貧行動’.” 2021.

교육강국을 향한 중국의 교육 현대화 발전전략*

이수진 중국 서주의과대학교
sujininchina@163.com

2019년 중국은 교육 현대화 2035를 발표하였는데, 이는 교육 현대화를 가속화하고 교육강국을 건설하기 위한 전략적 조치이자 국가 최고 수준의 계획이다. 이는 동시에 중국 정부가 책임 있는 대국으로서 전 세계의 지속가능한 교육목표를 주도적으로 실현하기 위한 중요한 조치라 할 수 있다. 이를 통해 중국은 2035년까지 전 국민의 평생학습을 위한 교육시스템을 구축하고, 양질의 교육을 보급하며, 직업교육을 발전시키고, 고등교육 경쟁력을 제고한다는 목표를 수립하였다. 또한 중국 정부는 교육 규모, 교육 구조, 교육 거버넌스, 학습사회 등 측면에서 교육 현대화 시스템을 구축하기 위한 구체적인 전략과제를 설정하였다. 이렇게 중국이 글로벌 교육강국으로서 부상하기 위하여 수립한 국가 중장기 교육계획이 이미 시작된 상황에서 중국의 교육 현대화 발전전략을 살펴보고, 이로부터 시사점을 생각해보는 것은 중국과 중요한 협력관계를 유지해야 하는 우리에게 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

* 본고는 필자가 2021년 한국교육개발원 교육현안보고서 11호에서 발표한 「중국 교육 현대화 2035의 주요 내용과 시사점」을 바탕으로 작성되었다.



1

교육 현대화의 함의와 목적

「중국 교육 현대화 2035」는 교육 현대화를 주제로 한 첫 번째 중장기 전략 계획이자, 교육 현대화를 가속화하기 위한 국가 최고 수준의 계획이다.

교육 현대화는 국가 현대화를 위한 중요한 부분으로 여겨지고 있고, 현대화된 교육체계의 수립이 국가 현대화의 목표 달성을 위한 밑거름이 되도록 한다는 것이다.

지속적인 발전에 대한 신념 및 민족 부흥 비전은 교육이 국가의 현대화를 이끌어 가도록 한다는 의미가 된다.

중국 정부는 국가발전을 위한 교육의 중요성을 줄곧 강조해오고 있다. 특히 개혁개방 이후 국가 지도자들은 교육이 경제와 사회발전에 미치는 중요한 가치에 대해 여러 차례 언급한 바 있다. 교육 현대화 발전의 중요한 이정표가 된 「교육체제 개혁에 관한 결정(關於教育体制改革的決定)」(1985년)에서 중국 정부는 “국가사업의 성패는 인재에 달려있고, 사회주의 건설은 교육에 의존한다.”라고 밝혔다. 17대 당대회에서도 “교육은 민족 진흥의 초석이고, 교육 공평은 사회 공평의 중요한 기초가 된다.”라고 하였고, 이로부터 교육이 국가 민생사업의 최우선 과제로 부상하였다. 19대 당대회 보고서에서는 “교육강국 건설은 중화민족의 위대한 부흥을 위한 기초사업이다.”라고 언급하며, “교육사업을 우선시하고 교육 현대화를 가속하여 국민 모두 만족할 만한 교육을 실현해야 한다.”라고 거듭 밝혔다. 2018년 9월 열린 전국교육대회에서도 시진핑(習近平) 총서기는 중요한 발언을 하였는데, “교육은 민족 진흥과 사회 진보의 중요한 초석이자, 민족중흥 실현에 매우 중대한 의의를 지닌다.”라고 강조하였다. 이러한 언급들을 보면 중국 정부가 교육을 경제발전의 동력이자, 국가의 현대화 실현을 위한 밑거름으로 매우 중요하게 인식하고 있음을 알 수 있다.

교육에 대한 이러한 인식과 이해를 바탕으로 2019년 2월 중국 공산당 중앙위원회와 국무원은 「중국 교육 현대화 2035」를 발표하였다. 이는 교육 현대화를 주제로 한 첫 번째 중장기 전략 계획이자, 교육 현대화를 가속하기 위한 국가 최고 수준의 계획이라 할 수 있다. 중국은 교육 현대화 계획이 실현되는 2035년에 교육강국으로 부상할 것으로 예측하고, 나아가 교육 현대화를 통한 수많은 우수 인재의 양성이 국가발전에도 크게 이바지할 것으로 보고 있다.

현대화에 대한 강조는 지난 100년 동안 중국의 국가발전 및 개혁의 기초를 이루어왔다. 이는 ‘지속적인 발전에 대한 신념 및 민족 부흥’이라는 비전과 깊이 관련된다. 일찍이 1978년 덩샤오핑(鄧小平) 전 국가주석은 전국과학대회 연설에서 ‘네 가지 현대화의 핵심’에 대해 강조한 바 있다. 즉 “중국 사회주의 현대화는 과학기술에 달려있고, 과학기술 인재 양성은 교육에 바탕을 두어야 한다.”라는 것이다. 이어 1983년 덩샤오

핑 주석은 “교육은 현대화, 세계화, 미래를 향해 나아가야 한다.”라는 ‘3개 지향(三个面向)’을 제시하였는데, 이는 이후 중국 교육개혁의 중요한 지향점이 되었다. 1985년에 중국 정부는 교육개혁의 시발점이 되는 「교육체제 개혁에 관한 결정」을 발표하였고, 이어 발표된 「중국 교육개혁과 발전요강」(1993년 발표) 및 「21세기 교육 진흥을 위한 행동계획」(1999년 발표) 등 중대한 정책문건을 통해 교육 현대화의 개념을 완성하였다. 특히 「국가 중장기 교육개혁 및 발전계획요강(2010~2020년)」에서는 “2020년까지 중국 교육이 기본적으로 현대화되도록 하겠다.”라고 언급하였다. 여기에는 그동안 중국 교육이 국가의 현대화 건설을 위해 발전해왔지만, 앞으로는 교육 본연의 현대화와 더불어 교육이 국가의 현대화를 이끌어 가도록 할 것이라는 의미를 담고 있다.

이를 종합해보면 교육 현대화는 국가 현대화를 위한 중요한 부분으로 여겨지고 있고, 현대화된 교육체계의 수립이 국가 현대화의 목표 달성을 위한 밑거름이 되도록 한다는 생각이 기저에 깔려 있음을 알 수 있다. 표면적으로 보면 교육 현대화가 국가 현대화와 민족 부흥에 기여하도록 하여 ‘중국몽(中國夢)’¹⁾을 실현하게 하는 것이 중국 특색 사회주의 교육 현대화 체계 건설의 중요한 목적인 것이다.

교육 현대화의 지향점은
학습대국과 인재강국을
건설하는 것이다.

하지만 그 내면을 좀 더 들여다보면 교육 현대화라는 개념 속에는 교육의 규모, 질, 구조, 거버넌스와 학습사회 구축 등 앞으로 중국 교육이 실현하고자 하는 핵심적인 내용이 모두 담겨 있다는 것을 알 수 있다. 즉 교육 현대화의 지향점은 학습대국, 인재강국을 건설하는 것이고, 중국은 이를 통해 부강하고 문명이 발달한 사회주의 현대화 강국을 건설하기 위한 토대를 마련하고자 하는 것이다.

2

중국 교육 현대화 2035의 추진배경

중국 공산당 19대 보고서에서는 “중국이 새 시대에 진입하였다.”라고 언급하였다. 여기서 ‘새 시대’는 부유해지는 것을 넘어 강한 국가가 되는 역사적 도약까지 내포한다. 중국은 신중국 성립 100주년이 되는 시

1) 중화민족의 위대한 부흥을 실현하기 위한 ‘중국의 꿈’을 의미함. 중국몽에는 국가 부강, 민족 진흥, 인민 행복 3가지 목표를 실현하겠다는 의미가 담겨 있음.

국제적인 교육비전의 흐름 속에서 중국 정부는 양질의 교육을 확보하고 전국민이 평생학습의 기회를 누릴 수 있도록 '교육 현대화 2035'를 발표하였다.

중국 교육 현대화는 글로벌 교육 거버넌스에 대한 적극적 동참과 국제적 교육 비전에 대한 약속을 이행하고자 함이다.

교육강국 건설을 통하여 국가 현대화를 촉진한다.

점인 21세기 중엽까지 이러한 '새 시대'를 열겠다는 중차대한 목표를 수립하고 있다. 이를 위해 국가의 하드파워뿐 아니라 소프트파워를 강화해야 하는데, 여기에 교육이 매우 중요한 역할을 한다고 보는 것이다. 「중국 교육 현대화 2035(中國教育現代化2035)」는 국가의 이러한 원대한 계획을 실현하는데 중요한 전략으로 여겨지는데, 구체적인 추진배경을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 글로벌 거버넌스에 동참하고 국제적인 교육비전을 이행하기 위해서다. 2015년 9월 열린 유엔총회에서 국제사회는 「우리 세계의 전환: 지속가능발전을 위한 2030 의제」라는 주제로 17개 항에 이르는 지속가능발전목표(SDGs)를 발표하였다. 이 보고서에서 “교육이 2030년까지 지속 가능한 발전을 위한 핵심요소”라고 진단하고, 이를 위해 “포용적이고 공평하며 양질의 교육을 보장하고, 모두를 위한 평생학습 기회를 증진해야 한다.”라는 내용을 담은 교육 분야 목표를 제시하였다. 교육이 인류의 지속 가능한 발전을 위한 중요한 전략으로 여겨지는 것이다. 이러한 국제적인 교육비전의 흐름 속에서 2016년 초 중국 정부 또한 “포용적이고 공정한 양질의 교육을 확보하고 전 국민이 평생학습의 기회를 누릴 수 있도록 한다.”라는 목표하에 미래지향적인 교육발전 중장기 계획 수립에 착수하였다. 이렇게 해서 2019년 중국은 교육 현대화 2035를 발표하였으며, 이는 교육 현대화를 가속하고 교육강국을 건설하기 위한 전략적 조치이자 동시에 중국 정부가 책임 있는 대국으로서 전 세계의 지속 가능한 교육 실현을 주도하기 위한 중요한 조치라 할 수 있다. 또한, 중국이 글로벌 교육 거버넌스에 적극적으로 동참하고, 국제적인 교육비전에 대한 약속을 이행함으로써 세계 교육 발전에 기여하겠다는 적극적인 실천 행동이기도 하다.

둘째, 교육강국 건설을 통한 국가 현대화를 촉진하기 위해서다. 2017년 10월 중국 공산당 제19차 전국대표대회에서 정부는 중국 특색 사회주의의 기치를 내걸고 전면적인 샤오캉 사회(小康社會)²⁾ 건설을 약속하

2) 중국이 추구하는 이상 사회로 '소강 사회'라고도 함. 샤오캉 사회는 모든 국민이 풍족하고 편안한 생활을 누리는 물질적으로 안락한 사회, 비교적 잘사는 중산층 사회를 의미함.

양질의 교육을 위한 대중의 새로운 요구와 기대에 부응하려는 노력이 교육 현대화 발전의 중요한 과제가 되었다.

며 “새로운 시대 중국 특색 사회주의의 승리 및 중화민족의 부흥”이라는 중국몽(中國夢)을 제시하였다. 이를 실현하기 위해 “교육을 우선시하고, 교육개혁을 심화하며, 교육 현대화를 가속하여 모두가 만족할 만한 교육을 제공해야 한다.”라고 강조하였다. 시진핑(習近平) 총서기는 교육사업과 관련하여 여러 차례 “중국 특색과 세계적 수준을 갖춘 현대식 교육으로 발전시켜 교육강국을 건설해야 한다.”라는 국가의 교육방향을 제시한 바 있다. 특히 2018년 9월 10일 열린 전국교육대회 중요 담화에서 교육 현대화 가속화, 교육강국 건설, 국민이 만족할 만한 교육 제공 등을 요구하였다. 이처럼 시진핑 시대 사회주의가 새로운 국면에 접어들면서 교육의 전반적인 위상과 역할이 점점 더 부각 되고 있다. 혁신적인 국가 건설, 현대화된 경제시스템 구축, 사회주의 현대화 강국 건설, 민족 부흥을 위한 중국몽 실현, 국민 삶의 질 제고를 위해 반드시 교육 현대화를 가속할 필요가 있다고 보는 것이다.

셋째, 양질의 교육에 대한 사회적 요구에 부응하기 위해서다. 인구 대국인 중국에서는 교육의 양적 수요를 어떻게 만족시키느냐가 시종일관 교육 현대화 발전의 중요한 과제로 여겨져 왔다. 2022년 전국 교육사업발전통계에 따르면 중국의 모든 학교급과 교육유형에서의 재학생 수는 2억 9,300만 명이다. 이러한 양적 수요를 만족시키기 위해 중국 교육계는 꾸준히 규모를 키워왔고, 그 결과 현재는 세계 최대 교육국이 되었다[표 1].

[표 1] 2022년 중국 각 학교급에서의 교육통계

	취학전 교육	의무교육		고등학교 교육	고등교육
		초등학교	중학교		
학생수(명)	4627.55만	1.07억	5120.60만	2713.87만	4655만
학교수(개)	28.92만	14.91만	5.25만	1.50만	3013
입학률(%)	89.7	98	100	91.6	59.6

출처: 教育部, “2022年全國教育事業發展統計公報”, http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202307/t20230705_1067278.html, 2023.07.05. 검색일: 2023.12.10.

양적 발전과정에서
교육불균형 문제가
나타났다.

하지만 이러한 양적 발전과정에서 지역 간 심각한 교육 불균형 문제가 나타났고, 경제사회 발전과 함께 나날이 증가하는 대중의 새로운 요구와 기대에도 부응하기 어렵게 되었다. 특히 최근 인공지능, 빅데이터 등 신기술의 발전으로 교육형태가 끊임없이 재구성되고 있고, 지식획득 방식과 전수 방식 및 교수-학습 관계에도 큰 변화가 일어나고 있다. 도시화의 가속화, 인구정책의 변화 및 고령화 사회의 도래로 인구 구조에 새로운 변화가 나타나면서 대중의 교육에 대한 요구 또한 더욱 다양해지고, 높아졌으며, 개별화 교육에 대한 수요도 증가하였다.

중국 정부는 이러한 요구와 기대에 부응하여, 교육을 더 높은 차원으로 빠르게 발전시켜야 할 필요성을 인식하고, 교육 현대화를 가속하기로 하였다. 이를 위해 교육의 양적 성장과 더불어 질적 개념을 교육 발전에 내포시켜야 한다고 보고, 교육 현대화 2035를 통해 풍부한 교육자원과 서비스를 제공하여 더욱 질 좋고 공정하며 개별화된 교육시스템을 구축함으로써 국민의 요구를 충족시킬 것이라고 밝혔다.

3

중국 교육 현대화 2035의 주요 내용

중국 교육 현대화 2035는
'두 개의 100년' 및 '국가
현대화'라는 거시적
비전하에 미래 교육발전의
청사진을 그리고 있다.

(1) 추진목표

중국 교육 현대화 2035는 중국 정부가 처음으로 '교육의 현대화'라는 측면에서 수립한 중장기 전략 계획으로, 새 시대를 대비하여 교육 현대화를 추진하고, 교육강국을 건설하기 위한 강령적 문서이자, 총체적이고, 전략적이며, 지도적인 성격의 문서이다. 이는 이전에 발표된 중장기 교육계획에 비하면 실행 기간이 더 길고, 중차대한 목표를 세우고 있으며, 중국 특색 사회주의 건설을 위한 전면적인 계획을 담고 있다는 점에서 차이가 있다. 또한, 중국 교육 현대화 2035는 '두 개의 100년'³⁾과 '국가 현대화'라는 거시적 비전하에 미래 교육발전의 청사진을 그리고 있으며, 국가의 교육 현대화 전략 비전을 체계적으로 설명하고 있다. 그리고 교육이념, 체계, 제도, 내용, 방법에 대한 현대화를 추진하고, 교육

3) 중국공 당성 시점으로 '두 개의 백년' 목표를 설정하였는데, 중국공산당 창당 100주년이 되는 2021년까지 '전면적 소강사회(全面建成小康社會)'를 완성하여 전 인민이 중산층 시대로 진입하고, 건국 100주년이 되는 2049년까지 부강, 민주, 문명, 화해의 '사회주의 현대화국가'를 완성하겠다는 계획을 의미함.

첫째는 교육의 경쟁력 및 국제적 영향력, 그리고 노동가능인구의 교육수혜 기간을 늘리는 것, 둘째는 교육 현대화를 통해 샤오캉(小康)사회 건설에 기여하는 것, 그리고 셋째는 2035년까지 교육강국 대열에 진입하는 것이다.

의 질을 향상시키며, 공평한 교육을 실현하고, 교육구조를 최적화할 것 등을 요구하고 있다.

교육 현대화 2035 추진을 위한 총체적 목표는 크게 세 가지이다. 첫째는 교육의 경쟁력 및 국제적 영향력, 그리고 노동 가능 인구의 교육수혜 기간을 늘리는 것, 둘째는 교육 현대화를 통해 샤오캉(小康)사회 건설에 기여하는 것, 그리고 셋째는 교육 현대화를 총체적으로 실현하여 2035년까지 교육 강국 대열에 진입하는 것이다. 구체적으로는 2035년까지 “전 국민의 평생학습을 위한 현대적인 교육시스템을 구축하고, 양질의 유아교육을 보급하며, 공정한 의무교육을 실현하는 것, 고등학교 교육 보급을 확대하고, 직업교육 발전을 추진하며, 고등교육 경쟁력을 제고하는 것, 장애 학생 맞춤형 교육을 제공하고, 사회 전체가 참여하는 새 교육 거버넌스를 형성하는 것”을 목표로 하고 있다.

(2) 전략과제

중국 교육 현대화 2035에서는 “교육의 현대화는 국가 현대화에 기여해야 하고, 중화민족의 위대한 부흥이라는 국가의 중대한 목표 실현과도 부합해야 한다.”라며, 교육 현대화 실현의 중요성과 방향성을 제시하였다. 이를 위해 중국 정부는 교육 규모, 교육 구조, 교육 거버넌스, 학습사회 등 측면에서 교육 현대화 시스템을 구축하기 위한 전략과제를 다음과 같이 설정하였다.

교육 개혁 전 과정에 학생들의 자연스러운 사회주의 사상 학습이 이루어지게 한다.

첫째, 초·중·고 및 대학의 사상정치 교육을 강화한다. 중국은 시진핑 집권 이후 사회주의 사상을 관철하는 것을 최우선 과제로 삼고, 이를 교육개혁 전 과정에 걸쳐 반영하도록 하고 있다. 교과서나 수업 내용 등에도 이를 포함하여 학생들이 자연스럽게 사회주의 사상을 학습하도록 하고 있다. 또한 사상교육에 대한 체계적이고 학문적인 연구를 통해 중국 특색 사회주의를 홍보할 수 있는 메커니즘을 구축한다는 계획이다.

둘째, 중국 특색을 갖추고 세계적 수준에 이르는 교육체계를 구축한다.

학생들의 종합적인 역량
강화를 위해 학생들이
갖추어야 할 핵심
역량에 대한 요구 사항을
명시하였다.

교육 분야의 격차 해소를
위한 공교육 균등화를
실현한다.

평생학습 시스템 구축으로
다양한 형태의 계속교육이
이루어지도록 계획한다.

교육 현대화 2035에서는 학생들의 종합적인 역량을 강화하기로 하고, 학생들이 갖추어야 할 핵심 역량에 대한 요구사항을 명시하였다. 예체능 교육을 강화하고, 조작능력·협동능력·창의적 사고력 함양을 강조하며, 세계적 수준의 교육을 구현하기 위해 다양한 교육 특성에 맞는 질적 기준체계를 마련하기로 하였다. 또한 주입식 방식에서 벗어나 계발식·탐구식·참여식·협동식의 선진적인 교수학습 모델을 도입·적용함으로써 새 시대가 요구하는 학생들의 역량이 증대되도록 한다는 것이다.

셋째, 의무교육 과정 공교육의 균등화를 실현한다. 지역격차 해소는 중국 정부가 안고 있는 최우선 과제 중 하나다. 도농 간 의무교육의 균형발전 실현, 나아가 양질의 교육을 보급하는 것, 도시 이주노동자 자녀의 입학기준 개선 및 도시 학교의 입학정원을 확대하는 것, 유동인구 자녀⁴⁾의 타지역 진학시험 제도를 개선하고, 취약계층을 위한 교육지원시스템을 완비하는 것 등은 교육 분야의 격차를 해소하기 위한 핵심 과제라 할 수 있다. 이를 위해 중국 정부는 표준화된 학교의 건설을 늘리고 이를 위한 장기적인 메커니즘을 수립하여 의무교육 단계 균등화를 실현한다는 방침이다.

넷째, 전 국민을 위한 평생학습 시스템을 구축한다. 세계적으로 인재 확보 경쟁이 과열되는 상황에서 인적자원을 확보하고 국가경쟁력을 높이는 일은 점점 더 중요해지고 있다. 이를 대비해 중국은 앞으로 더 개방적이고 수월한 인재 성장경로를 구축하기로 하고, 입학전형, 탄력학습 및 계속교육 제도를 보완하여 진로 전환이 용이하도록 하였다. 전 국민의 평생학습을 위한 제도적인 환경을 조성하고, 부처 간·업종 간 협력 기제와 학습문화 지원시스템을 구축한다는 것이다. 또한 국가학점은행제도와 학습성과인정제도도 마련하고, 직업학교와 대학교의 계속교육과 사회훈련서비스 기능을 강화하여 다양한 형태로 근로자의 계속교육이 이루어지도록 할 계획이라고 하였다.

4) 대도시를 돌아다니며 돈벌이를 하는 가정의 자녀를 지칭함.

융합형 혁신 인재 양성을
위해 대학의 혁신 능력을
제고한다.

다섯째, 세계 일류대학을 건설하고, 융합형 혁신 인재를 양성한다. 창의 인재의 양성을 강화하고, 응용형·융합형·기술기능형 인재양성에 비중을 두기로 하였다. 또한 세계 일류의 국가 과학기술 혁신기지를 건설하고, 응용형 기초 연구를 강화하는 등 대학의 혁신능력을 제고하기로 하였다. 이를 위해 해마다 산학연 융합 생태계 및 개방형 협동 혁신 컨소시엄을 구축하고, 인문사회과학 연구 능력을 높인다는 계획이다.

제도 개선으로 정보화
시대에 부응하기 위한 교육
혁신을 가속한다.

여섯째, 정보화 시대에 적응하기 위한 교육혁신을 가속한다. 스마트 캠퍼스를 건설하고, 일체화·지능화된 교수학습 관리 플랫폼을 구축하기로 하였다. 정보화 기술을 이용하여 인재양성 시스템 개혁을 가속하고, 규모화 교육과 함께 개성화 교육을 유기적으로 결합한다는 것이다. 이를 위해 기술적 측면에서 빅데이터를 이용하여 학생의 특성, 특기, 개성, 정서 상태 등에 대해 더욱 잘 이해하고, 이에 근거하여 선택적으로 교육서비스를 선택하도록 한다는 것이다. 또한 제도적 측면에서 학생들이 자유롭게 활동할 수 있는 공간과 자기주도학습의 기회를 주는 방향으로 제도를 개선하기로 하였다.

국제 교류 협력 수준을
높이고 국제기구와의
다자협력도 강화해 나간다.

일곱째, 교육의 대외개방을 위한 새로운 구도를 만든다. 국제 교류 협력 수준을 전면적으로 높이고, 외국 교육기관과의 학력·학위 상호 인정, 경험 공유 및 상호 학습을 더욱 촉진해나가기로 하였다. 특히 ‘일대일로’(一帶一路, 실크로드 경제벨트와 21세기 해상 실크로드 계획을 의미하는 중국의 경제권 구상) 선상의 국가들과 교육분야의 교류협력력을 적극적으로 추진하고, 국제기구와의 다자협력도 강화해 나가기로 하였다. 무엇보다도 중국과 외국 대학 간 합작기관 설립 및 프로그램 운영의 질을 제고하여 해외 유학 수요를 국내로 끌어들이고 국내 고등교육의 수준을 한층 더 높이는 수단으로 삼는다는 계획이다.

이러한 전략과제는 중국의 현 교육에서 드러난 문제점과 취약점을 보완하여 교육 발전의 기초를 다지는 데 중점을 두고 있을 뿐만 아니라, 장기적인 안목으로 시대적 요구를 반영하고 있다. 교육 현대화 계획을 통해 앞으로 중국은 미래 변화에 순응하고 교육강국이 되어 세계 교육을 선도

4

특징 및 시사점

‘교육 우선 발전’이라는 국가 전략을 전면적으로 실현하고, 질적 발전을 핵심요소로 삼아 양질의 교육을 보급하는 것을 기본 목표로 삼고 있다.

또한 중국은 평생교육의 개혁과 발전을 통해 경제의 지속적이고 질적인 발전을 추구하는 한편 사회가 원하는 인재를 공급하며, 인력자원의 질을 향상시킴으로써 급변하는 시대의 요구를 충족시킨다는 계획이다.

하겠다는 것이다.

상술한 내용을 바탕으로 중국 교육 현대화 2035의 주요 특징을 요약하고, 이로부터 우리나라 교육 발전을 위한 특징과 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 중국은 교육의 양적 확대에서 질적 향상으로 나아가기 위해 노력하고 있다. 교육의 질은 교육체계를 이루는 생명선이라 할 수 있으며, 중국에서도 최근 국가적 위상 변화와 맞물려 교육의 질이 현대화 교육체계 수립의 핵심요소가 되고 있다. 국가 교육개혁과 발전에 대한 요구가 증가하며 교육의 양적 확대에서 질적 향상으로 나아갈 것을 강조하고 있다. 질 높은 교육이 이루어질 수 있도록 현대화 교육체계를 구축하는 것이야말로 국가의 발전 및 국민의 행복을 충족시키고 세계에 중국 교육의 영향력을 확산하는 일이라고 보는 것이다.

이처럼 중국 교육 현대화 2035는 교육에 대한 사회와 대중의 새로운 요구와 기대를 반영하고 있다. ‘교육 우선 발전’이라는 국가 전략을 전면적으로 실현하고, 질적 발전을 핵심요소로 삼아 양질의 교육을 보급하는 것을 기본 목표로 삼고 있다. 이를 위해 중국 교육 현대화 2035에서는 기존의 교육계획요강과 달리 ‘도시 내 의무교육 균형 비율’, ‘유아교육 교사의 전문교육 이수 비율’, ‘의무교육 과정 전임교사 중 대학 졸업 이상의 최종학력 비율’, ‘증강 인력 중 고교교육 이상 이수 비율’ 등 새로운 지표를 추가해 교육의 질을 보장하고자 노력하고 있다.

한국에서도 유·초·중등교육의 질 제고를 위해 지방교육재정을 효율적으로 활용하기로 하고, 교원양성·임용·연수·능력개발·승진 등을 포함한 종합대책을 마련하였다. 또한 유아교육의 국가 책무성 확보와 장애학생 학습권 보장을 위해 유치원 및 특수교사를 증원하고, 보건·영양·사서·상담 교사를 증원하는 등 미래사회 환경변화와 다양한 수요를 고려한 교육의 질 제고 방안을 마련하고 있다. 하지만 팬데믹의 발생, 신기술의 교육 분야 응용, 국민 교육수준의 향상 등으로 인해 교육에 대한 요구와 기대는

평생교육의 중요성이
강조되고 있다.

나날이 높아지고 다양해지고 있다. 이러한 시대적 흐름과 국민의 요구에 부응하기 위해 교육의 질적 향상을 위한 정부의 유효 적절한 정책 마련과 함께 이를 뒷받침하기 위한 교육의 질 제고에 대한 정확한 이해가 수반될 필요가 있을 것이다.

둘째, 평생교육의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 중국은 2035년까지 현대화 교육체계 구축에서 평생교육의 기본이념을 관철하고, 평생교육의 법과 제도적 기반을 구축하며, 학습사회 정착을 위한 법률, 문화, 조직, 기반시설 등 보장 장치를 마련하기로 하였다. 누구나, 어디서나 배울 수 있는 학습형 강국을 건설하고, 이를 통해 경제발전 수요 및 국가의 현대화 과정에 부합하도록 하겠다는 것이다. 무엇보다도 모든 국민의 학습과 성장, 자아실현을 목표로 삼고, 학습대국을 건설하는 것을 중국 교육 현대화 2035의 주요 목표로 삼아 중국 특색의 평생교육을 실현할 것이라고 밝혔다. 또한 평생교육과 평생학습 시스템 구축이 단지 하나의 교육 사업에 그치는 것이 아니라 사회문화사업이자, 민생복지와 연계된 행복 추구사업이 되도록 한다고 하였다. 이를 위해 정책법규체계, 자격체계 및 학점관리시스템, 사회조직 및 인프라 등 3개 분야에 대한 개혁을 추진하기로 하였다. 이처럼 중국은 평생교육의 개혁과 발전을 통해 경제의 지속적이고 질적인 발전을 추구하는 한편 사회가 원하는 인재를 공급하며, 직업훈련, 지역사회 교육, 노인교육 및 전문 기술 향상 등을 통해 인력자원의 질을 향상시킴으로써 급변하는 시대의 지식과 기술에 대한 요구를 충족시킨다는 계획이다.

급격한 인구 감소를 겪고 있는 한국은 인적자본이 점점 더 취약해지고 있다. 이에 대한 해결방안으로 생산인구의 질과 생산성을 높여 유능한 인재를 양성하는 일이 무엇보다 절박한 상황이다. 이에 개인의 능력을 최대한 끌어올리기 위해 평생교육 및 직업훈련 제도의 효과성을 높이고, 학교 및 교육기관에서는 급변하는 경제와 노동환경에 적합한 핵심인재를 육성하기 위해 더욱 노력해야 한다. 모든 국민이 더 창의적이고 역동적이며, 세계를 선도할 수 있는 인재가 되도록 하기 위해 평생교육의 역할이 점점 더 강조되어야 할 것이다.

사회주의 현대화를 실현하여
2035년부터 민주 문명이
조화를 이루는 사회주의
현대화 강국을 만들기 위한
계획을 수립하였다.

셋째, 국가 발전계획에 부합하는 장기적인 교육목표와 전략을 수립하고 있다. 중국은 국제 정세와 국내 여건을 종합적으로 고려하여 2021년 3월 개최된 전국인민대표대회에서 「2035년 비전목표요강(2035年遠景目標剛要)」을 발표하였고, 이를 통해 향후 국민경제와 사회발전 목표를 제시하였다. 요강에서는 2020년부터 21세기 중엽까지를 2단계로 나누어 목표를 수립하였는데, 1단계는 2020년부터 2035년까지로 사회주의 현대화를 기본적으로 실현하는 것이고, 2단계는 2035년부터 21세기 중엽까지로 부강하고 민주 문명이 조화를 이루는 사회주의 현대화 강국을 만든다는 것이다. 이에 맞추어 각 분야에서도 중장기 발전계획을 수립하였는데, 예를 들면 「5개년 계획」, 「중국제조 2025」, 「건강한 중국 2030」 등이다.

2035년은 중국이 국가 현대화의 기본 목표를 실현하고자 하는 중요한 시점으로 교육영역에서도 2035년을 후속세대 인재를 양성하기 위한 현실적 필요와 역사적 의의를 지닌 중요한 시점으로 보고, 이를 기준으로 교육발전 장기 비전 및 교육 현대화 건설의 새로운 방향을 제시한 「중국 교육 현대화 2035」를 발표하게 되었다.

한국의 교육도 미래지향적인
중장기적 교육 계획을 통해
사회적 합의와 안정적인
정책 추진이 필요하다.

중국은 공산당 일당체제를 유지하고 있기 때문에 일관된 지도방침과 이념을 견지하며 중장기 정책을 제정하고, 이를 실행하는데 유리한 부분이 있을 것이다. 한국 정부에서도 교육발전을 위한 다양한 정책을 제시하고 노력을 기울이고 있지만, 일회성·단기성 정책에 그치는 경우가 많아 큰 틀에서 교육을 지속적으로 변화·발전시키는 데 한계를 지닌다는 지적이 줄곧 제기되어 왔다. 우리 정부가 앞으로 중·단기적인 계획과 더불어 보다 미래지향적이고 장기적인 교육계획을 수립하는 것은 물론 사회적인 합의와 안정적인 추진 메커니즘을 통해 정책의 지속성을 유지하는 것은 매우 중요한 과제라 할 것이다.



참고문헌

- 袁振國, “双优先:教育現代化的中國模式——爲改革開放四十周年而作”, 華東師範大學學報: 教育科學版, 4期, 2018, pp. 1-17.
- 朱益明·王瑞德等, “中國教育現代化2035”, 上海教育出版社, 2020.
- 劉昌亞, “加快推進教育現代化 開啓建設教育強國新征程——《中國教育現代化2035》解讀”, 『教育研究』, 第11期, 2019, pp. 4-16.
- 童世駿·徐輝·陳鋒等, “聚焦2035中國教育現代化(筆談)”, 『中國高教研究』, 第2期, 2018, pp. 18-21.
- 顧明遠·滕珺, “《中國教育現代化2035》与全球可持續發展教育目標實現”, 『比較教育研究』, 第5期, 2019, pp. 3-9.
- 新華社, “中共中央, 國務院印發《中國教育現代化2035》”, http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content_5367987.htm, 2019.02.23., 검색일: 2021.08.01.
- 教育部, “繪制新時代加快推進教育現代化建設教育強國的宏偉藍圖——教育部負責人就《中國教育現代化2035》和《加快推進教育現代化實施方案(2018-2022年)》答記者問”, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/201902/t20190223_370865.html, 2019.02.23. 검색일: 2021.08.02.
- 新華社, “習近平出席全國教育大會并發表重要講話”, http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/10/content_5320835.htm, 2018.09.10. 검색일: 2021.08.05.
- 新京報, “《中國教育現代化2035》印發, 大力提升學前教育水平”, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1626338458450531742&wfr=spider&for=pc>, 2019.02.24. 검색일: 2021.10.05.
- 人民網, “胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告”, <http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104099/6429414.html>, 2007.10.25. 검색일: 2021.08.06.
- 人民網, “習近平在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告”, <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>, 2017.10.28. 검색일: 2021.08.06.
- 新華社, “決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會的報告”, http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm, 2017.10.27. 검색일: 2021.08.06.
- 教育部, “堅持中國特色社會主義教育發展道路培養德智體美勞全面發展的社會主義建設者和接班人”, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201809/t20180910_348145.html, 2018.09.10. 검색일: 2021.08.07.
- UNITED NATIONS, “Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development”, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>, 2020.07.02. 검색일: 2021.08.05.
- 박진경, 『인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안』, 한국지방행정연구원, 2020.

[종합토론] 복합 위기 속 중국의 선택

좌장: **이 희 옥** 성균관대학교

패널: **김 종 선** 과학기술정책연구원 **박 철 현** 국민대학교
양 갑 용 국가안보전략연구원 **이 동 료** 동덕여자대학교
조 은 교 산업연구원

정리: **허 재 철** 대외경제정책연구원

중국의 국내 거버넌스는 상당한 회복탄력성을 가진 것으로 보이지만, 이 과정에서 발생하는 권력의 집중 등을 이유로 외부에서는 부정적으로 바라보는 시각이 많다. 또한 시진핑 체제 출범 이후 중국은 글로벌 거버넌스를 개혁해야 한다는 의지를 나타내고 있지만, 이러한 의지와는 별개로 극복해야 할 과제와 도전들이 산적해 있다. 그래서 중국은 미국과의 전면적인 경쟁은 가능하면 피하면서 소다자 외교를 통해 협력의 공간을 넓히며 자신들의 체제를 유지하기 위한 대외정책을 펼치고 있다. 한편, 미중 전략경쟁이 전개되는 과정에서 중국의 산업발전 모델이라고 할 수 있는 정부 주도형 발전 전략을 미국도 모방하는 모습이 나타나고 있다. 과학기술 분야에서 중국의 전략은 자립자강(自立自強)이라고 할 수 있으며, 사회 분야에서는 'IT기술에 기반한 국가 주도형 사회관리 체제'를 강화해 나가고 있다.

복합 위기 속 중국의 선택은 정면충돌을 회피하는 가운데 정부 주도로 자립자강 시스템을 구축하여 장기전에 대비하는 것이라고 할 수 있겠다. 이러한 중국의 선택은 국제사회는 물론 우리에게도 적지 않은 시사점과 과제를 던지고 있다.



이번 글로벌이슈브리프의 주제는 ‘중국’이다. 미중 전략경쟁이라는 국제 질서의 근본적인 변화와 기후변화에 대응하기 위한 국제사회의 탄소중립(Net-ZERO) 실천, 그리고 일대일로(BRI), ‘글로벌 발전 이니셔티브(GDI)’와 같은 새로운 소다자 협력 플랫폼의 등장 등 국제사회의 큰 변화 가운데에 중국이 있기 때문이다. 또한 중국은 여전히 우리의 최대 무역 상대국이자 아주 가까운 이웃 국가로서 외교·안보, 경제, 환경, 역사 등 다방면에서 우리와 밀접하게 연결되어 있는 국가이며, 앞으로도 그럴 가능성이 매우 높은 국가이기 때문이다. 글로벌 중추국가가 되고자 하는 우리 정부로서 비껴갈 수 없는 주제가 바로 ‘중국’이기도 하다.

이번 중국 특집호의 결론은 각 분야의 중국 연구자들이 한 자리에 모여 ‘집단 지성’으로서 분야를 뛰어넘어 중국에 대해 치열하게 토론한 내용을 정리하여 전달하는 것으로 대신한다. 집담회(2023년 12월 7일, 서울)는 성균중국연구소 이희옥 소장이 좌장을 맡아, △시진핑 시기 중국의 국가 대전략과 부분별 중국형 발전 모델에 대한 중국 내부의 논리 및 외부 평가, △영역별 중국이 추구하는 전략적 목표와 주요 부문별 과제 및 전망, 그리고 △이러한 변화가 한반도와 한중관계에 미치는 영향 및 한국에 대한 시사점을 중심으로 진행했다. 다섯 가지 중요 영역(거버넌스, 국제관계, 경제산업, 과학기술, 사회복지)의 전문가로서 국가안보전략연구원의 양갑용 책임연구위원과 동덕여대 이동률 교수, 산업연구원 조은교 부연구위원, 과학기술정책연구원의 김중선 선임연구위원, 그리고 국민대 박철현 교수가 참여했다.

● **이희옥:** 먼저 중국 국내 정치부터 살펴보는 것이 좋을 것 같습니다. 중국의 국가 거버넌스에 대해서 양갑용 박사님이 간략하게 설명해 주시지요. 그리고 이러한 거버넌스에 대해서 중국 내부와 외부의 시각이 어떻게 다르게 나타나고 있는지도 소개해 주시면 좋겠습니다.

[양갑용] 중국의 거버넌스와 관련해서 국제사회에서는 “중국이 흔들리고 있다”, “곧 망한다”고 하는 이야기가 반복해서 나오고 있는 것 같습니다. 하지만 저는 중국이 의외로 회복탄력성이 큰 나라라고 봅니다. 그 이유

1

분야별 중국 모델에 대한 ‘내부 논리’와 ‘외부 평가’

는 중국의 거버넌스를 이끌어가는 주요 지도자들이 중국의 정치, 경제, 사회 등에서 나타나는 여러 현상들의 역사적 맥락을 충분히 이해하고 있고, 이를 바탕으로 적시적으로 오류와 착오를 시정해 나가고 있다고 보기 때문입니다. 그런데 이에 대해서 외부에서는 부정적으로 보고 있는 것 같습니다. 집단지도체제가 무너지고 있고 권력이 지나치게 한 개인에게 집중되고 있다고 말입니다.

시진핑 1인으로 권력이 집중되고 있다는 평가에 동의는 하지만, 이 때문에 중국의 거버넌스가 흔들리고 있다는 것은 다른 차원의 문제라고 생각합니다. 현재 시진핑으로 집중된 권력은 내부에서 합의된 권력이기 때문입니다.

중국의 거버넌스에 있어서 중요한 건, 결국 ‘체제 정당성’에 있고, 현재의 거버넌스에 대해서 ‘인민’들로부터 얼마나 신뢰를 얻고 있느냐에 달려 있다고 봅니다. 시진핑 1인으로 권력이 집중되고 있다는 평가에 동의는 하지만, 이 때문에 중국의 거버넌스가 흔들리고 있다는 것은 다른 차원의 문제라고 생각합니다. 현재 시진핑으로 집중된 권력은 내부에서 합의된 권력이기 때문입니다. 다만 저도 걱정이 되는 것은 이러한 권력 집중이 일반 ‘인민’들과 유리되어 거리가 멀어지게 되면 국정운영(거버넌스)의 구심력이 떨어질 수 있다는 것입니다.

● **이희옥:** 내부에서는 상당한 회복탄력성이 있는 거버넌스 모델을 갖고 있으나 외부에서는 이를 부정적으로 보고 있다는 것이네요. 그럼 국제사회를 대상으로한 중국의 글로벌 거버넌스는 어떤지에 대해서 이동률 교수님께서 말씀해 주십시오.

[이동률] 중국의 대외전략과 관련하여 지금 국제사회가 가장 관심을 갖고 있는 것은 과연 중국이 기존 국제질서를 대체하는 새로운 국제질서를 만들려고 하는가인 것으로 보입니다. 시기에 따라 국제질서를 바라보는 중국의 인식이 변해왔다고 생각하는데요, 지금은 “글로벌 거버넌스 체제를 개혁하겠다”는 단계까지 왔고, 심지어 새로운 대안까지 제시하고 있습니다. 예컨대 아시아인프라투자은행(AIIB) 설립을 주도하고, ‘글로벌 발전 이니셔티브(GDI)’, ‘글로벌 안보 이니셔티브(GSI)’, ‘글로벌 문명 이니셔티브(GCI)’를 연이어 제시하고 있습니다. 이런 추세를 보면 중국이 새로운 국제질서를 만들지 않을 것이라고 장담하기는 힘들어 보입니다.

중국은 미국과의 전면적인 경쟁은 가능하면 피하면서 소다자 외교를 통해 협력의 공간을 넓히며 자신들의 체제를 유지하기 위한 대외정책을 펼치는데 집중하고 있다고 생각합니다.

다만, 중국이 새로운 국제질서, 글로벌 거버넌스를 구축하고자 하는 의지와는 별개로 극복해야 할 과제와 도전들이 산적해 있습니다. 예컨대 대내적으로는 성장을 저하로 인한 체제 불안정의 문제가 있고 대외적으로는 미국의 대중국 견제에 직면해 있습니다. 그래서 중국은 미국과의 전면적인 경쟁은 가능하면 피하면서 신흥국과 개도국을 중심으로 소다자 외교를 통해 협력의 공간을 넓히며 자신들의 발전과 체제 유지를 위한 대외정책을 펼치는데 집중하고 있다고 생각합니다.

● **이희욱:** 중요한 포인트인 것 같습니다. 중국이 국제사회에서 담론(discourse) 형성을 강화해 나가려고 하지만, 그 한계와 더불어 저항도 나타나고 있습니다. 결국 중국은 발전과 안전이라는 두 축을 중심으로 대외관계를 강화해 가고자 할 것 같은데요, 그럼 경제 영역의 상황은 어떤지 조은교 박사님께서 말씀해 주시지요.

[조은교] 저는 중국이 산업 육성 정책을 어떻게 실시하고 있는지에 대해서 좀 더 초점을 맞추어 말씀드리겠습니다. 중국은 보조금 정책을 통해서 국가 주도로 주요 산업을 육성해 왔다고 할 수 있습니다. 최근의 대표적인 사례가 전기차 배터리 산업과 반도체 산업이라고 할 수 있을 겁니다. 그런데 요즘에는 미국이 이러한 중국의 산업 육성 정책을 따라하고 있는 것 같습니다. IRA를 통해서 공급측에 대해서 보조금을 주고, 이제 수요 시장도 창출해 주고 있습니다.

중국의 산업 육성 전략에 있어서 특징이라고 한다면, 중국이 잘하는 부분에 집중해서 산업 생태계를 키우는 것이고, 과거에는 M&A를 통해서 기술을 획득했다면 이제는 원천 기술에 대해 대규모 투자를 해서 기술을 확보하고자 한다는 점입니다.

중국의 산업 육성 전략에 있어서 특징이라고 한다면, 중국이 잘하는 부분에 집중해서 산업 생태계를 키우는 것이고, 과거에는 M&A를 통해서 기술을 획득했다면 이제는 원천 기술에 대해 대규모 투자를 해서 기술을 확보하고자 한다는 점입니다. 예를 들어, 미국의 대중국 반도체 제재가 강화되자 중국은 레거시(legacy) 제품을 중심으로 공정 기술에서 장비, 설계에 이르기까지 완전한 글로벌 생태계를 구축하고 있습니다. 산업 육성 정책에 초점을 맞춰 봤을 때, 이러한 것들이 중국 모델의 특징이 아닐까 생각합니다.

과학기술 영역에서
나타나는 중국의 전략,
또는 발전 모델은
자립자강(自立自強)이라고
할 수 있습니다. 혼자 살아갈
수 있는 체제를 구축하는
것인데, 중국은 이러한
자립자강을 위해서 지금
열심히 시스템을 구축하고
있습니다.

● 이희옥: 중국에서 ‘대국형 발전 모델’이라는 개념을 쓰고 있는 것 같은데요, 중국의 발전 모델이 경로의존성(path dependence)을 갖기 어렵기 때문에, 1차 산업부터 첨단 산업까지 어느 한 쪽에 치중하지 않고 동시에 발전을 추구한다는 뜻인 것 같습니다. 김종선 박사님께서 이 대국형 발전 모델에 대해서 좀 더 설명을 해 주시지요.

[김종선] 핵심부터 간단히 말씀드리자면, 과학기술 영역에서 나타나는 중국의 전략, 또는 발전 모델은 자립자강(自立自強)이라고 할 수 있습니다. 혼자 살아갈 수 있는 체제를 구축하는 것인데, 중국은 이러한 자립자강을 위해서 지금 열심히 시스템을 구축하고 있습니다. 이것이 중국이 말하는 대국형 발전모델과 연결되는지도 모르겠습니다.

미국의 제재 등으로 인해 과학기술 발전에 어려움이 있음에도 불구하고, 중국은 R&D 예산을 계속해서 늘리고 있습니다. 이런 식으로 나아간다면, 중국은 죽지 않고 계속해서 살아남을 테고, 특정 분야에서 미국을 뛰어넘는 사례들도 점차 늘어날 겁니다. 중국은 스스로가 부족한 부분들을 어떻게 보완해 갈 수 있을 것인가에 대해서 이야기를 하고 있습니다. 이런 부분들을 실제로 얼마나 극복할 수 있느냐가 향후 미중 관계 및 중국의 과학기술 영역에 있어서 중요한 포인트가 되지 않을까 생각합니다.

● 이희옥: 미중 전략경쟁이 없었다면 중국의 발전 방식이 지금과는 달랐을 텐데, 어떻게 생각해 보면, 말씀하신 것처럼 미중 전략경쟁이 중국으로 하여금 자립자강을 선택하게 만들었다고도 볼 수 있을 것 같습니다. 일종의 ‘강요된 자립자강’이고, 살아남기 위해서 모든 정책 역량을 동원해서 과학기술 발전에 투자하고 있으며, 자물 속에서 혁신이 나오는 것이 아니라 절박한 상황 속에서 혁신이 나오고 있다고도 볼 수 있을 것 같네요. 다음으로 사회 영역에 대해서는 박철현 교수님께서 말씀해 주시지요.

[박철현] 사회 영역에 있어서 중국의 거버넌스 모델을 한 마디로 요약하자면, ‘IT기술에 기반한 국가 주도형 사회관리 체제’라고 표현할 수 있지 않을까 생각합니다. 그리고 이러한 사회 거버넌스 모델에 대해서 중

사회 영역에 있어서 중국의 거버넌스 모델을 한 마디로 요약하자면, 'IT기술에 기반한 국가 주도형 사회관리 체제'라고 표현할 수 있지 않을까 생각합니다.

2

분야별 중국의 과제와 전망

중국이 '사회주의 현대화'에서 '중국식 현대화'를 강조하는 방향으로 변화한 배경에는 더 이상 이념 논쟁을 하지 않겠다는 의사가 내포되어 있다고 생각합니다.

국 내부에서는 '성공적인 국가 거버넌스의 현대화' 또는 '국가의 사회 거버넌스 현대화'라고 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 보입니다. 하지만 아시다시피 외부의 시각은 다릅니다. 외부에서는 이러한 중국의 거버넌스를 '행복한 감시 국가'라고 평가하고 있는 것 같습니다. 행복한 감시 국가를 나타내주는 대표적인 사례가 중국의 도시에서 농촌까지 곳곳에 설치된 CCTV를 통한 '격자망화 관리(網格化管理)'라고 할 수 있고, 코로나19 팬데믹 시기에 '자발적으로' 설치한 스마트폰 앱 '건강코드(健康碼)'도 좋은 사례라고 할 수 있습니다.

● **이희옥:** 중국은 두 개의 백 년에 맞춰 국가 차원의 목표를 제시하고 있고, 그 중에서 두 번째 백 년의 목표로서 '사회주의 현대화 강국 건설'을 제시하고 있습니다. 그리고 사회주의 현대화 강국 건설은 중국식 현대화를 의미한다고 강조하고 있습니다. 과거에는 주로 '사회주의 현대화'라는 표현을 썼는데, 이제는 '중국식 현대화'가 강조되고 있는 것 같습니다. 문제는 이러한 중국식 현대화를 강조하는 과정에서 권력의 집중, 국가에 대한 '영도(指導)' 강화 등이 부각되고 있는데요, 민주가 결여되어 있어 보이는 이러한 거버넌스로서 점점 더 다원화되어 가는 중국 사회의 지속 가능성을 담보할 수 있을지 의문입니다. 양 박사님의 생각은 어떠신가요?

[양갑용] 중국이 '사회주의 현대화'에서 '중국식 현대화'를 강조하는 방향으로 변화한 배경에는 더 이상 이념 논쟁을 하지 않겠다는 의사가 내포되어 있다고 생각합니다. 다시 말해, 중국의 발전, 중국의 현대화가 외부로부터 이념 논쟁의 소재로 사용되지 않도록 하겠다는 의지가 반영되어 있지 않나 생각합니다. 중국의 발전을 중국 자체의 발전과 현대화로 인식해야지, 사회주의 세력의 발전과 현대화로 해석되어 견제받는 것을 가능한 줄여보자는 의도인 것이지요. 동시에 중국의 발전과 현대화가 서구식 현대화와는 다르다는 것을 강조하기 위해서도 사회주의 현대화라는 표현보다는 중국식 현대화를 강조하고 있는 것으로 보입니다.

그리고 중국식 현대화를 강조하는 과정에서 비민주적인 모습이 나타나고 있다는 말씀에 대해서, 저는 중국이 이상적인 사회주의가 아닌 현실

적인 사회주의를 하겠다는 것으로 해석하고 있습니다. 100% 완벽한 민주주의를 실현하기는 불가능하고, 사회주의의 핵심을 유지하는 가운데 민주적 요소들을 늘려가는 것이지요. 이미 기층에서는 직접 민주주의를 실시하고 있는데, 이것이 위쪽으로 어느 정도까지 적용될 수 있느냐, 그리고 중국이 다당제를 허용할 수 있느냐 하는 것들이 관건이라고 생각합니다.

● **이희옥:** 재미있는 해석이네요. 다음에 기회가 되면 좀 더 자세하게 토론을 해 봤으면 좋겠습니다. 다음으로 이 교수님에게 들어보고 싶은 것은 중국이 구상하는 국제질서에 대해서인데요, 글로벌 차원과 지역 차원 등 중국이 그리는 국제질서와 관련하여 중국의 목표와 정책 등에 대해서 좀 더 이야기를 해 주셨으면 합니다.

중국이 추구하는 국제질서의 실현 여부는 중국의 의지와 능력, 환경에 달려 있습니다.

[이동률] 중국이 추구하는 새로운 국제질서가 실현될 수 있을지는 결국 중국의 의지와 능력, 환경이라는 세 박자가 뒷받침되어야 합니다. 결론부터 말씀드리면 시진핑 시기에 기대했던 능력과 환경이 뒷받침 되지 못하면서 애초에 표방했던 의지와 의 부조화가 발생하며 딜레마에 직면하고 있습니다. 과거에는 중국이 국력의 증강에 따라 단계적으로 진화된 자신의 비전을 제시하고, 국제사회에서 자신의 역할과 영향력도 확대해 왔습니다. 그런데 2016년 이후 상황이 굉장히 악화됐습니다. 트럼프 집권 이후 미국의 대중국 압박과 견제가 강화되고, 2020년 코로나19 팬데믹의 여파로 국제사회에서 중국의 입지가 약화되고 이미지도 악화되었습니다. 작년 발리에서의 미중 정상 회담과 올해 샌프란시스코 정상회담에서 시진핑 주석이 바이든 대통령에게 ‘5불(不)’에 대한 합의를 요청한 것은 중국이 상대적으로 수세에 있다는 것을 반증해주고 있다고 생각합니다. 중국의 체제 변화, 대만 독립, 동맹을 통한 중국 압박, 그리고 신냉전과 중국과 충돌을 하지 않겠다는 것을 합의해 달라는 것인데요, 결국 중국이 소위 핵심이익이라고 주장하는 내적 취약성에 대해 미국이 공세를 펼치지 말라는 요청입니다.

중국이 과거에는 대응 담론을 주로 제시했다면 시진핑 시기 이후에는 선

중요한 것은 '투키디데스 함정'에 빠지지 말자는 것이고, 미국에게 자신을 인정해 달라는 거라고 봅니다.

제적 비전과 담론을 생산하면서 외형적으로 새로운 국제질서 구축에 대한 의지를 표출하고 있는 것으로 보이기는 합니다. 그런데 시진핑 시기에 제기하고 있는 비전과 담론 역시 그 내용을 보면 국제사회가 공감할 수 있는 보편적 가치와 표준을 제시하고 있다기 보다는 중국식 부국강병 실현을 위한 환경과 조건을 조성하겠다는 기존 주장들과 크게 다르지 않습니다. 결국 1990년대의 '책임 대국', 2000년대의 평화발전 및 조화세계 담론과 마찬가지로 '차이나 퍼스트'를 향한 의지가 시진핑 시기의 외교 비전에서도 여전히 핵심적 내용으로 자리하고 있다고 생각합니다. 요컨대 시진핑 정부의 외교 전략 역시 현재 직면하고 있는 다양한 국내외의 난제를 돌파하고 자국의 발전권 확보와 이를 통한 체제 유지와 강화에 방점을 두고 있는 것으로 보입니다.

● 이희옥: 중국이 과거 '룰 테이커(Rule taker)'에서 이제 '룰 세터(Rule setter)'가 되고자 한다는 말씀이신 것 같네요. 중요한 포인트라고 생각합니다. 룰 세터가 되기 위해서는 기본적으로 경제력이 뒷받침되어 할 텐데요, 그런데 중국이 이제 고속성장 시대를 지나 중속성장 시대에 진입했는데 이게 앞으로도 지속될 가능성이 커 보입니다. 궁금한 것은 중국이 이러한 중속성장 시대에 진입하면서 '고품질', '신발전' 이런 개념들을 통해 지속가능성을 유지하려고 하지만, 부동산 거품이나 지방 부채, 청년 실업률 등 내부적인 문제가 산적해 있는 것 같습니다. 조 박사님은 이른바 '피크 차이나'에 대해서 어떻게 생각하시나요?

중국의 위기에 대해서는 과장된 측면이 있습니다.

[조은교] 말씀하신 것처럼 부동산 문제와 지방 부채 문제 등을 거론하며 중국이 이제 망한 것 아니냐는 목소리가 나오고 있는 것 같습니다. 그런데 저는 이게 약간 과장된 측면이 있다 생각합니다. 예를 들어, 부동산 기업 문제는 중국이 외부의 개방 압력에 대비하기 위해서 중장기적인 시야로서 부동산 시장을 조정하는 과정에서 발생한 사태라고 생각합니다. 지방정부 채무 문제도 사실 오래된 이야기이고요. 청년 실업률이 25%까지 늘었다는 이야기는 조금 심각하게 들리지만요.

말씀하신 중국경제의 지속가능성과 관련해서 제가 더 중요하다고 생각하

중국경제의 지속가능성과
관련해서 제가 더
중요하다고 생각하는 것은
미국의 제재에도 불구하고
중국이 자국 중심의 산업
생태계와 독립적인 과학기술
생태계를 만들 수 있을
것인지라고 생각합니다.

중국은 당장 어려움이
있더라도 10년 후, 20년
후에 이기면 된다는 생각을
가지고 있는 것 같습니다.

현재 과학기술 분야에서
중국이 집중하고 있는 것이
양자(量子)와 과기분야
‘표준’ 세우기입니다.

문제는 선진국과는 달리
중국의 인구 노령화는
아직 낮은 경제 수준에서
출산율 급감 등과 동반해서
충분히 대비할 시간이 없이
급속도로 진행되고 있다는
점입니다.

는 것은 미국의 제재에도 불구하고 중국이 자국 중심의 산업 생태계와 독립적인 과학기술 생태계를 만들 수 있을 것인가라는 점입니다. 그런데 중국이 갖고 있는 정부 주도적 성격이 이러한 독립적인 산업 생태계와 과학기술 생태계를 만드는 데 상당히 중요한 역할을 하고 있는 것 같습니다.

● 이희욱: 자연스럽게 중국의 과학기술 문제로 이어지는 것 같네요. 결국 향후 국제질서에 있어서 게임 체인저는 반도체를 중심으로 하는 데이터 플랫폼 경쟁인 것 같은데요, 미국에서 보면 절대로 양보할 수 없는 마지막 카드인 것처럼 보입니다. 이런 상황에서 중국이 레거시 기술을 아무리 총동원하더라도 한계가 있을 것 같은데요, 중국 정부는 어떤 전략을 가지고 있는 걸까요?

[김종선] 과학기술 분야는 지금 전쟁터입니다. 중국이 겉으로는 유화한 모습을 보일지 모르지만, 뒤에서는 과학기술 발전을 위해 엄청나게 노력하고 있습니다. 심지어 군부와도 적극적으로 협력해서 민관군이 함께 과학기술 발전을 위해 유기적으로 연대하고 있죠. 그런 점에서 과학기술은 중국이 갖고 있는 비수वाद 같은 존재일지 모릅니다. 그리고 중국은 당장 어려움이 있더라도 10년 후, 20년 후에 이기면 된다는 생각을 가지고 있는 것 같습니다. 예를 들어, 단기적인 관점에서 보면 알리바바 문제가 큰일처럼 보일 수 있지만, 체제의 관점에서 보면 알리바바가 없더라도 국가가 주도하는 새로운 AI 기업이 있으면 되는 겁니다.

현재 과학기술 분야에서 중국이 집중하고 있는 것이 양자(quantum, 量子)와 과기분야 ‘표준’ 세우기입니다. 특히 중국이 국제표준에 있어서 엄청난 속도로 영향력을 확대해나가자 미국도 이에 적극적으로 대응하고 있습니다.

종합해서 말씀드리자면, 과학기술 분야에서 중국의 전략은 ‘자립자강’과 ‘국가집중체제’가 아닐까 생각합니다. 특히 국가가 나서야 발전할 수 있는 과학기술들이 부각되고 있는 상황에서 중국이라는 나라가 가지고 있는 국가 주도적 성격이 장점으로 작용하고 있는 측면도 있어 보입니다.

중국의 인구문제는 노령화로
집약됩니다.

중국 정부는 플랫폼 시장에
대한 감독을 강화하고자
합니다.

3

한국에 주는 시사점 및 과제

중국의 대만 침공설에
대해서 너무 과도하게
반응할 필요는 없지만,
우리의 대응 방안을 마련해
둘 필요가 있습니다.

● **이희옥:** 앞서 이야기를 나눈 경제 문제나 과학기술 문제 등은 중국의 인구 문제와도 직간접적으로 연계되어 있다고 생각합니다. 중국의 인구 문제는 중국의 미래를 전망하는데 있어서 매우 중요한 고려 사항이 될 것 같습니다. 박 교수님은 중국의 인구 문제를 어떻게 바라보고 계신가요?

[박철현] 중국의 인구 문제는 곧 노령화의 문제로 집약이 되지 않을까 생각합니다. 현재 중국에서는 노령 인구의 절대적인 숫자가 많고, 노령화 속도도 매우 빠르며, 고령 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중 또한 지속적으로 증가하고 있습니다. 문제는 선진국과는 달리 중국의 인구 노령화는 아직 낮은 경제 수준에서 출산율 급감 등과 동반해서 충분히 대비할 시간이 없이 급속도로 진행되고 있다는 점입니다. 그리고 이러한 현상으로 인해 다양한 사회적 문제들이 발생하고 있죠. 대표적인 것이 도시 기층 사회에서의 ‘돌봄 문제’입니다.

또 하나 언급하지 않을 수 없는 것이 플랫폼 노동자의 증가와 이에 대응하는 중국 정부의 정책입니다. 중국 정부는 디지털 경제와 플랫폼 경제의 중요성을 인정하면서 플랫폼 시장에 대한 감독을 강화하고자 합니다. 예를 들어, ‘반독점 레토릭’(반독점 강화, 자본의 무질서한 확장 방지, 불공정경쟁 방지 등)을 내세우며 노동자에 의한 ‘기업 민주 통제’를 강조합니다. 하지만 이러한 조치들은 당조직과 노동조합(공회)의 강화를 통한 국가의 기업 통제 및 관리 강화가 더 큰 목적인 것으로 보이기도 합니다.

● **이희옥:** 마지막으로 지금까지 나누었던 이야기들을 바탕으로 우리에게 주는 시사점이나 정책적 과제 등에 대해서 말씀해 주시면 좋겠습니다.

[양갑용] 역시 대만해협 정세가 우리에게 주는 시사점이 가장 크지 않을까 생각합니다. 국내외 전문가들의 대체적인 견해에 따르면, 중국이 가까운 시기 안에 무력으로 대만을 침공할 가능성은 낮은 것으로 보입니다. 따라서 중국의 대만 침공설에 대해서 너무 과도하게 반응할 필요는 없지만, 그럼에도 모든 가능성을 상정해서 선제적으로 분석하고 우리의 대응 방안을 마련해 둘 필요가 있습니다. 2024년 1월 대만 총통 선거의

한중 중앙정부 사이의
교류와 협력이 활발하지
못한 상황인 만큼, 민간 및
지방정부 사이의 교류와
협력을 적극적으로 활용하는
지혜도 필요해 보입니다.

한국과 중국은 수교 때부터
체제와 가치관, 이념이
달랐습니다. 왜 지금에 와서
체제가 한중관계를 규정하는
중요 요소로서 강조되고
있는지 모르겠습니다.

판세도 그렇고, 장기적 관점에서 시간이 흐를수록 대만인들의 정체성이 독립 지향적으로 흐를 수밖에 없을 것 같습니다. 그럴수록 대만해협의 정세는 더욱 불안해질 것이고요. 당장은 아니더라도 장기적 시야를 가지고 이러한 불확실성에 대비할 필요가 있습니다.

그리고 중국에서 권력이 중앙에 집중되고 있다 보니, 아래 단위들의 자율성이 낮아지고 있는 것 같은데, 이것이 민간이나 지방정부 등 한중 기층 사이의 교류에 장애가 되고 있습니다. 하지만 또 반대로 생각해 보면, 한중 중앙정부 사이의 교류와 협력이 활발하지 못한 상황인 만큼, 민간 및 지방정부 사이의 교류와 협력을 적극적으로 활용하는 지혜도 필요해 보입니다.

[이동률] 한중 관계가 어려운 상황인 것 같은데요, 우선 지난 31년 한중 관계의 역사를 돌아보고 그 본질에 대한 이해가 필요해 보입니다. 한중 관계의 핵심적인 내용은 경제협력과 문화교류입니다. 한중 양국이 수교 때 부터 체제와 가치를 달리함에도 불구하고 비약적인 발전을 이룰 수 있었던 것은 경제협력과 인적교류라는 기능적 협력이 견인해왔기 때문입니다. 물론 때로는 경제협력의 비약적 발전에 고무되어 북핵문제와 한미동맹 등 민감한 전략적 문제에 대해 상호 과잉 기대를 키워온 결과 갈등이 확대되기도 했습니다. 따라서 한중관계의 회복을 위해서는 양국이 긴밀하게 소통하고 협의해서 다시 경제협력과 인적 교류가 활성화될 수 있는 다양한 방안을 모색해야 합니다. 또한 한중관계가 불안정할수록 긴밀하고 다양한 소통 채널을 가동하여 양국간 발생할 수 있는 오해, 갈등, 이해 충돌을 선제적으로 예방하고, 사후에는 신속하게 대응할 수 있도록 준비할 필요도 있습니다. 예컨대 북핵문제, 대만문제, 해상 안전, 감염병 및 환경오염 확산 등 한중간 예민한 문제에 대해 전략적 소통을 강화해서 불필요한 갈등과 오해가 확대재생산 되지 않도록 관리할 필요가 있습니다. 특히 미중관계, 대만문제 등이 내년 각국의 선거 결과에 따라서 새로운 유동성이 발생할 가능성이 있는 만큼 그러한 변화에 취약한 한반도 정세를 고려하여 한국의 외교전략 역시 위기 관리와 함께 유연성과 자율성을 확보하는데도 방점을 둘 필요가 있습니다.

위기를 기회로 활용할 수
있습니다.

중국의 신성장 동력에
대해서 좀 더 관심을 가지고
이를 한중 경제협력의
새로운 모멘텀으로 활용해야
한다는 것입니다.

과학기술 분야에 있어서
한중 사이의 협력 공간을
찾기 위해서는 두 가지
방식의 접근이 필요해
보입니다. 하나는 공간적
접근이고 다른 하나는
시간적 접근입니다.

[조은교] 먼저 위기를 기회로 활용하는 지혜가 필요해 보입니다. 미국의 IRA 제정으로 한중 경제협력이 어려워진 측면도 있지만, 반대로 중국이 IRA 규제를 회피하기 위해 한국을 우회 지역으로 활용하는 모습도 나타나고 있습니다. 그리고 과거에는 한중 협력을 통해 중국이 한국의 기술을 탈취하는 것 아닌가 하는 우려가 컸지만, 이제는 중국의 기술이 우리 이상으로 발전했고 자본력도 충분히 성장했습니다. 오히려 우리가 중국에게 배워야 하는 부분도 있고요. 따라서 중국의 대한국 그린필트 투자와 같이 보다 적극적으로 한중 경제협력을 추진할 수 있는 상황이 됐다고 긍정적으로 생각해 볼 수도 있을 것입니다. 또한 한국과 중국의 제3국 공동진출도 보다 적극적으로 모색해야 할 것이고요, 중국이 구축한 글로벌 벨류 체인을 우리가 적극적으로 활용하는 방안도 강구해야 하지 않을까 생각합니다.

한 가지 더 강조하고 싶은 것은, 중국의 신성장 동력에 대해서 좀 더 관심을 가지고 이를 한중 경제협력의 새로운 모멘텀으로 활용해야 한다는 것입니다. 특히 리사이클링이나 바이오 산업 등을 중국의 차세대 시장으로 주목하며 이 분야에 대한 진출 전략이나 협력 방안을 준비해야 할 것입니다.

[김종선] 과학기술 분야에 있어서 한중 사이의 협력 공간을 찾기 위해서는 두 가지 방식의 접근이 필요해 보입니다. 하나는 공간적 접근이고 다른 하나는 시간적 접근입니다.

먼저 공간적 접근과 관련해서는 중국 내부의 지역별 특징, 또는 지방별 특징을 고려한 차별화된 접근 전략이 필요하다는 것입니다. 중앙과 지방, 그리고 민간과 정부를 구분해서 접근할 때 과학기술 분야의 협력 수요가 보다 풍부해지지 않을까 생각합니다.

그리고 시간적 접근이란 지금보다는 미래 가치를 염두에 두고 협력을 모색해야 한다는 것입니다. 현재 상황에 매몰되어 소극적인 자세를 가질 것이 아니라 보다 장기적인 시야로서 협력 수요를 발굴하고 긴 안목으로

‘노후 공업도시 또는 후기 공업도시’의 문제는 체제와 상관없이 한국과 중국이 모두 직면하고 있는 문제이며, 동시에 기존의 정치와 안보, 군사 이슈와 거리를 두고 양국이 실질적 교류와 협력을 지속할 수 있는 사안이라고 생각합니다.

준비를 해야 한다고 생각합니다.

[박철현] 어떠한 문제해결을 위한 접근을 국민국가 층위에서 진행하는 것도 중요하지만, 이럴 경우 항상 외교와 안보 등의 문제가 동반될 수 있습니다. 따라서 협력의 층위를 도시와 지역의 문제에 맞춰서 진행하는 것도 효과적일 수 있습니다. 예를 들어, 인구감소나 청년실업률 증가, 주력 산업 쇠퇴 등의 사회경제적 문제를 동일하게 겪고 있는 ‘후기 공업도시(post industrial city) 협력’을 한중 사이에 진행해 볼 수도 있을 것입니다. ‘노후 공업도시 또는 후기 공업도시’의 문제는 체제와 상관없이 한국과 중국이 모두 직면하고 있는 문제이며, 동시에 기존의 정치와 안보, 군사 이슈와 거리를 두고 양국이 실질적 교류와 협력을 지속할 수 있는 사안이라고 생각합니다.

● 이희욱: 중국은 지금 ‘안정적인 불안’ 또는 ‘흔들리는 안정’과 같은 상황에 놓여 있지 않나 생각됩니다. 그리고 중국이라는 나라를 기존의 근대 발전 모델로서 설명하는데 한계가 있습니다. 그런 만큼, 오늘과 같은 중국에 대한 진지한 토론이 더욱 절실하다고 생각합니다. 오늘 유익한 토론을 해 주신 여러분께 감사드립니다.

편집 후기

중국은 분명 기존에 존재하지 않았던 새로운 길을 가고 있다. 그것이 루쉰이 말한 새로운 길의 첫걸음일지, 아니면 낭떠러지로 이어지는 길일지 더 치열한 연구와 토론이 필요하다. 특집호를 만들면서 중국 연구자로서 다시 한번 무거운 책임감을 느낀다._
[하재철\(대외경제정책연구원\)](#)

이번 호는 중국의 정치, 경제, 사회 등 분야를 망라한 집단지성의 결과물이다. 미·중 관계의 파장이 우리나라 외교·통상의 난제가 된 시점에 우리가 나아가야 할 방향에 대한 다양한 시사점을 독자들이 얻을 수 있기를 기대한다._[조세현\(한국행정연구원\)](#)

미·중 패권 경쟁의 시대, 시진핑 정부가 주창하는 강대국 외교의 본원적 특징과 글로벌 담론에 대한 종합적인 이해는 중국이 지향하는 미래 국제질서의 성격과 경로를 파악하는데 유용한 시사점을 제공해 줄 것이다._[박정호\(대외경제정책연구원\)](#)

이번 호는 중국이라는 커다란 코끼리를 다시 한번 살펴보았다. 그 크기와 넓이로 인해 미혹되지 않도록 하는 실끝매기가 되기를 바란다._[정은미\(산업연구원\)](#)

중국의 경제 체제는 디지털 전환에 유리한 미국식 자유시장 경제도 아니고, 제조업에 적합한 독일식 조정시장 경제도 아니며, 한국이나 일본의 동아시아 모델과도 거리가 있다. 중국은 제조업과 디지털 전환 양쪽에서 세계적 선도국가가 된다는 목표하에 사회주의 일당 독재와 시장경제를 결합한 독특한 체제 실험을 진행 중인데, 미·중 분쟁으로 이야기가 복잡해졌다. 중국은 과연 어디로 갈 것인가? 글로벌 이슈 브리프 이번 호는 이런 질문을 가진 사람에게 좋은 출발점이 될 것이다._[김석관\(과학기술정책연구원\)](#)

중국 역시 유엔의 지속가능발전목표의 핵심 이행 수단으로서 교육의 중요성을 강조하고 있고, 이를 주도적으로 실현하기 위한 교육 현대화 전략을 수립하고 발표하였다. 양질의 교육에 대한 사회의 요구에 부응하려는 중국의 다양한 교육 전략의 지향점에 우리나라도 주목할 필요가 있다._[조지민\(한국교육과정평가원\)](#)

이번 GIB 특별호에서는 중국의 성장전략과 분야별 발전 과정을 조명하였다. 특히, 전문가 집담회를 통해 중국에 대한 통찰과 한국에 주는 시사점을 제공하는 데 집중하였고, 중국의 100년 역사와 한중 수교 30년사를 생생하게 되돌아보기 위해 인포그래픽도 구성해 보았다. 중국에 대한 깊은 이해를 바탕으로 한중 관계가 더욱 호혜적이고 미래 지향적으로 발전할 수 있을 것으로 기대해 본다._[하호정\(KDI국제정책대학원\)](#)

글로벌 이슈 브리프 발간 목록



[Global Issue Brief] Vol.1
글로벌 복합 위기와 세계 경제
2022. 7월



[Global Issue Brief] Vol.2
최근 국제관계 변화와 글로벌 공급망
2022. 8월



[Global Issue Brief] Vol.3
글로벌 인플레이션 이슈와 진단
2022. 9월



[Global Issue Brief] Vol.4
글로벌 연금개혁 동향과 시사점
2022.10월



[Global Issue Brief] Vol.5
글로벌 기후변화 대응과 동향
2022.11월



[Global Issue Brief] Vol.6
2023 글로벌 이슈 전망
2022.12월



[Global Issue Brief] Vol.7
인공지능(AI)의 사회경제적
영향과 대응과제
2023.1월



[Global Issue Brief] Vol.8
세계화의 재구성
2023.2월



[Global Issue Brief] Vol.9
글로벌 불평등 시대의 난민과
이민자
2023.3월



[Global Issue Brief] Vol.10
글로벌 인구위기와 대응사례
2023.4월



[Global Issue Brief] Vol.11
인공지능 시대의 노동과 생산성
2023.7월



[Global Issue Brief] Vol.12
부문별 동향과 전망
2023.9월



[Global Issue Brief] Vol.13
재난과 안전 : 글로벌 동향 및
시사점
2023.11월



경제·인문사회연구회

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR
ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

과학기술정책연구원

국토연구원

대외경제정책연구원

산업연구원

에너지경제연구원

정보통신정책연구원

통일연구원

한국개발연구원

KDI국제정책대학원

한국교육개발원

한국교육과정평가원

한국교통연구원

한국노동연구원

한국농촌경제연구원

한국법제연구원

한국보건사회연구원

육아정책연구소

한국여성정책연구원

한국조세재정연구원

한국직업능력연구원

한국청소년정책연구원

한국해양수산개발원

한국행정연구원

한국형사·법무정책연구원

한국환경연구원

건축공간연구원

