

## Online Series

2020. 6. 1. | CO 20-08

# 중국 양회(兩會) 분석과 한반도에 대한 시사점

신 종 호 (평화연구실 연구위원)

2020년 중국 양회는 포스트 코로나19 시대를 대비하여 안정적인 경제정책 기조를 유지할 것을 강조함과 동시에 일자리 창출과 빈곤 탈출 같은 민생문제 해결 및 기업 지원을 위한 대규모 경기부양책 등을 발표했다. 하지만 이번 양회에서 가장 주목받은 것은 소위 ‘홍콩판 국가안전법’ 논란과 미중 갈등이었다. 중국은 홍콩문제가 내정(內政)이라는 점을 들어 외부세력의 위협으로부터 국가인권을 수호하기 위해 중앙정부 차원에서 관련 입법을 준비했다고 밝혔지만, 미국은 이를 일국양제의 훼손으로 인식하고 강력한 대응 방침을 천명했다. 미중관계는 작년에 시작된 무역통상 갈등에서 시작하여 올해 초 코로나19 책임론 공방을 거쳐 이번 양회에서는 홍콩문제 등으로 갈등의 전선이 확대되고 있다. 이 과정에서 미중 양국은 역내 국가들을 자국의 세력권(진영)으로 끌어들이기 위한 소위 ‘줄 세우기’ 전략을 추진하고 있다. 한국입장에서는 미중 전략적 경쟁이 장기화될 가능성이 높다는 점을 감안하여 미중 간 사안별 갈등에 대해 일회일비할 것이 아니라, 우리의 국가이익과 그 우선순위를 설정하고 이에 기반한 외교원칙을 일관되게 적용해야 한다. 또한 ‘한국 특색’의 가치와 제도를 통해 국제사회와 적극 소통하고, 방역모범국가(K-방역)에서 평화모범국가(K-평화)로 나아가야 한다.

코로나바이러스19(COVID-19) 팬데믹 상황으로 인해 두 달 간 연기되었던 중국의 양회(兩會: 전국인민대표대회, 전국정치협상회의)가 5월 21부터 28일까지 베이징 인민대회당에서 열렸다. 특히 우리의 국회에 해당하는 전국인민대표대회는 리커창(李克強) 국무원 총리의

‘정부업무보고’ 발표를 통해 전년도 중국의 경제·사회정책에 대한 평가와 함께 올해의 정책 방향을 설정했다. 중국은 이번 양회에서 코로나19 상황과 경제적 불확실성 등의 이유를 들어 금년도 경제성장률 목표를 제시하지 않았다. 대신 포스트 코로나19 시대를 대비하여 일자리 창출과 빈곤 탈출 등과 같은 민생문제 해결 및 기업 지원을 위한 대규모 경기부양책을 발표했고, 안정적인 경제정책 기조를 유지할 것을 강조했다.

하지만 이번 양회에서 국제사회의 가장 많은 주목을 받은 것은 홍콩문제였다. 소위 ‘홍콩판 국가안전법’ 관련 논의 및 표결을 둘러싸고 중국과 국제사회(홍콩, 미국 등)의 입장 차이가 극명하게 드러났다. 양회 개최 이전부터 코로나19 책임론 공방을 벌이던 미중 양국 역시 홍콩 이슈로 갈등의 전선을 확대했다.

### ‘홍콩판 국가안전법’ 논란

중국의 최고 헌법기구인 전국인민대표대회는 5월 28일 전체회의에서 소위 ‘홍콩판 국가안전법’(정식 명칭: ‘홍콩특별행정구에서 국가안전을 수호하기 위한 법률제도와 집행 메커니즘 수립을 위한 전국인민대표대회의 결정’)을 통과시켰다. 하지만 이번 ‘결정’은 엄밀히 말하면 향후 중국 중앙정부가 ‘홍콩판 국가안전법’을 입법할 수 있는 근거를 규정한 ‘결정’을 통과시킨 것이지 공식 법률 초안을 통과시킨 것이 아니다.

그럼에도 불구하고 왜 이번 양회에서 홍콩 이슈가 논란의 중심이 되었을까? 가장 근본적인 이유는 중국의 통일정책인 ‘일국양제(一國兩制: 하나의 국가, 두 개의 제도)’에 대한 중국정부-홍콩당국과 홍콩시민들 간에 오랫동안 누적되었던 반목과 갈등이 이번 양회에서 표출된 것이라고 할 수 있다.

1997년 7월 ‘홍콩 반환(香港回歸)’ 이후 중국정부와 홍콩당국은 일국양제의 변함없는 추진을 약속했다. 하지만 홍콩시민들은 ‘하나의 중국(One China)’보다는 ‘두 개의 제도’, 즉 “중국과 제도 및 생활방식이 다른 홍콩에서 어느 정도의 자유와 권리를 누릴 수 있을까?”에 대해 더 많은 관심을 두었다.

이러한 이유로 인해 ‘홍콩 반환’ 이후 중국정부와 홍콩당국의 다양한 ‘통합’ 시도에 대해 많은 홍콩시민들은 이를 일방적인 ‘통제’ 강화로 인식하고 대규모 반대 시위를 통해 저항해왔다. 이미 2003년 홍콩당국이 ‘국가안전조례’ 표결 처리를 추진하자 홍콩시민이 대규모 반대시위를 통해 저지한 사례가 있었다.

특히 2019년 4월 ‘범죄인 및 형사사건 상호 법률 협조 조례’(일명, ‘범죄인 송환법’) 제정을 둘러싸고 중국정부-홍콩당국과 홍콩시민들 간에 발생한 갈등은 올해 양회에서 홍콩문제를 논의하게 된 직접적인 계기로 작용했다. 당시 중국정부와 홍콩당국은 홍콩시민들이 시위 과정에서 일국양제를 부정하고 외부세력이 내정에 간섭하는 등 국가안전을 위협하는 사태가 발생했다고 주장했고, 이후 중국 중앙정부 차원에서의 관련 입법 절차를 준비해왔다.

이번 양회에서 표결 통과된 ‘홍콩판 국가안전법’ 관련 ‘결정’은 향후 중국 전국인민대표대회가 홍콩당국을 대신하여 입법할 수 있는 근거를 제공하고 있다. 특히 중국은 홍콩문제가 중국의 내정이라는 점, 국가안보 수호는 중앙정부(중국)의 고유 권한이라는 점, 작년 6월 홍콩에서의 시위 과정에서 중국의 일국양제와 국가안보에 위협을 조성한 점 등을 들어 관련 입법의 불가피성을 주장하고 있다.

하지만 향후 중국정부 차원에서의 관련 법률 제정 및 시행이 본격화될 경우 홍콩시민들의 대규모 반대 시위가 재현될 수 있고, 이것이 8월에 예정된 홍콩 입법위원 선거와 연계될 경우에는 홍콩상황이 다시 한 번 악화될 가능성이 있다.

또한 이번에 홍콩문제가 논란이 되자 미국과 서방에서는 홍콩시민의 기본권과 고도의 자치 보장이라는 일국양제의 핵심가치가 훼손될 가능성을 우려했고, 대만 역시 중국정부가 일국양제의 핵심인 고도의 자치를 인정하지 않는다면 국제사회의 신뢰를 저버리는 일이라고 비판하고 있다. 특히 미국 트럼프 행정부는 ‘홍콩판 국가안전법’ 관련 ‘결정’이 표결 통과된 것을 두고 일국양제에 대한 중대한 훼손으로 인식함으로써 홍콩에 대한 “특별지위 박탈 절차를 시작하라”고 지시했고, 이러한 대중국 압박 조치가 11월 미국 대통령 선거와 연계될 경우 홍콩문제를 둘러싼 미중 갈등은 더욱 심화될 것이다.

## 미중 갈등의 전선 확대와 ‘신냉전’ 가능성

이번 중국 양회에서 홍콩 이슈를 제외한 최대 쟁점은 미중 갈등이라고 할 수 있다. 이미 올해 초부터 코로나19를 둘러싼 치열한 책임론 공방을 벌였던 미중 양국이 이번 양회 기간 동안에는 ‘홍콩판 국가안전법’ 표결 통과를 둘러싼 갈등으로 전선이 확대되었다.

그렇다면 올해 양회를 전후로 발생한 코로나19 사태와 홍콩 이슈를 둘러싼 미중 갈등이 심화되어 결국 일각에서 제기하는 것처럼 미중 ‘신냉전’ 상태에 진입할 것인가? 이에 대한 전망이 쉽지 않지만, 최소한 단기적으로 양국 모두 최악의 상황으로 치달을 가능성은 낮아 보인다. 가장 중요한 이유는 미중 양국이 현재 처해 있는 국내외적 상황이 녹록치 않기 때문이다.

먼저, 올해 11월 대통령선거를 앞두고 있는 트럼프 행정부 입장에서는 코로나19 사태가 미국의 정치·외교·경제·사회분야에 초래한 충격에서 벗어나는 것이 중요하다. 따라서 트럼프 대통령은 취임 이후 줄곧 그래왔던 것처럼 무역통상·대만·홍콩·신강위구르·남중국해 등과 같은 소위 ‘중국 카드’를 수시로 활용하여 ‘미국 이익’을 우선적으로 추구할 것이다. 이를 위해 미국은 동맹국들을 반중 전선으로 끌어들이기 위한 다양한 시도를 할 것이다. 예를 들어, 중국의 글로벌 공급망에 대한 의존도를 줄이기 위해 미국이 주도하는 ‘경제번영네트워크(Economic Prosperity Network: EPN)’에 동맹국들이 참여할 것을 요구하고 있다는 점, 미국이 G7 회의에 한국, 호주, 러시아, 인도 등을 초청하겠다는 의사를 밝힌 점 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다.

반면, 중국정부는 홍콩·대만문제를 중국이 절대로 양보할 수 없는 내정이자 핵심이익으로 인식하고 있기 때문에, 이에 대한 미국의 간섭과 압력에는 단호하게 대처할 것이다. 중국은 미국과의 무역분쟁이 한창이던 2019년에 이미 국무원 명의로 “협상 타결을 위해 노력하겠지만, 원칙(핵심이익)의 문제에 대해서는 절대 양보 불가” 방침을 천명한 바 있다.

하지만 이번 양회에서 드러났듯이 중국정부가 포스트 코로나19 시대에 대비한 과감한 경기부양책 및 안정적인 경제정책 기조 유지를 강조했다는 점에서 향후 미국과의 안정적인 관계 유지는 여전히 중요하다. 왕이(王毅) 국무위원 겸 외교부장 역시 이번 양회 기간에 열린 5월 24일 외신기자들과의 간담회에서 “중국은 미국의 압력에 굴복하지 않을 것이고, 미국의 일부 정치세력이 미중관계를 ‘신냉전’으로 몰아가려는 시도는 역사를 역행하는 것이다”라는 단호한 입장을 밝히면서도, “미중 양국이 서로 다른 사회제도와 상이한 문화적 배경을 상호존중하고 평화공존하는 길을 찾아야 한다”라는 점을 강조했다.

결국 중국정부는 당분간 코로나19 대응과 안정적인 경제정책 기조 유지에 집중할 것이고, 이를 위해서는 미국과의 전면적인 충돌이나 갈등은 피하면서도 핵심이익에 대해서는 양보하지 않을 것이다. 왕이 외교부장이 기자간담회에서 밝혔듯이 중국은 포스트 코로나19 시대에 공중위생 분야의 국제협력 수요에 부응하기 위해 일대일로(一帶一路) 연선국가들과 함께 ‘건강실크로드’와 ‘디지털 실크로드’를 추진할 것이다. 이 과정에서 중국은 한국을 포함한 주변국의 참여를 요청할 것이다.

## 양회 이후 국제정세 전망과 시사점

이번 양회 기간 동안 왕이 외교부장의 기자회견담회(5.24) 발언과 리커창 국무원 총리의 기자회견(5.28) 내용을 종합해 보면 중국 지도부의 국제정세에 대한 인식이 잘 드러난다.

첫째, 중국지도부는 최근 국제질서와 미중관계에 일부 새로운 문제와 도전이 나타나고 있는 것으로 인식하고 있지만 미국과의 직접적이고 전면적인 대결 의사가 없음을 강조하였다. 미중 디커플링 가능성에 대해서도 미중 모두에게 유리하지 않다는 점을 강조함으로써 중국이 자유주의 국제무역질서에서 이탈하지 않을 것이라는 의지를 표명했다.

둘째, 중국은 역내 경제협력을 적극적으로 추진할 의사가 있다. 리커창 총리는 한중일 FTA를 적극 추진하고 싶다고 밝혔고, 트럼프 행정부가 환태평양경제동반자협정(TPP) 탈퇴를 선언한 이후 나머지 국가들이 진행 중인 ‘포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)’에도 개방적인 태도로 임하고 있다는 점을 강조했다.

셋째, 중국 양회의 특성상 한반도문제는 주요 의제에 포함되지 않았지만, 왕이 외교부장은 기자회견담회에서 북미 간 소통과 대화가 한반도문제 해결의 중요한 전제조건이고, 북미 양국이 적극적인 행동을 통해 대화 재개를 위해 노력해야 한다는 점을 강조하였다. 특히 최근 북한이 한반도에서의 긴장 완화와 비핵화를 위해 적지 않은 조치를 취했음에도 불구하고 미국의 실질적인 대응이 부족했다는 점을 지적함으로써 북미 대화 정체의 중요한 원인으로 미국을 지목했다. 또한 ‘비핵화와 평화체제의 쌍궤병행’을 통해 ‘단계적, 동시적 로드맵’을 만들어야 한다는 점을 강조했다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 중국은 양회 이후 국내문제 해결에 집중하겠지만, 대외적으로도 국익 수호를 위한 적극적인 행보를 보일 것이다. 즉, 중국은 포스트 코로나19 시대에 국내문제 해결을 위해 미중관계를 포함한 국제질서의 급격한 변화 보다는 안정적인 주변정세 유지를 희망하겠지만, 대외적으로는 미국과의 무역협상 이행과 코로나19로 실추된 이미지 회복을 위한 공공외교 강화, 그리고 홍콩·대만문제를 포함한 원칙적인 문제에 대한 단호한 입장 표명 등이 예상된다.

또한 중국은 트럼프 행정부의 보호무역 정책에 맞서 자신들이 자유무역주의 제도의 수호자가 될 것이라는 이미지를 제고함은 물론, 미국과의 디커플링 심화 가능성에 대비하여 대외경제의 활로를 확보하고자 할 것이다. 이 과정에서 중국은 향후 한국을 포함한 역내 주요 국가들에게 경제협력 강화 방안을 제시하여 중국 측으로 견인하기 위한 노력을 전개할 가능성이 높다.

문제는 이러한 중국의 입장이나 의도에 대해 미국이 어떻게 호응할 것인가이다. 미국 역시 지금 당장 중국과의 전면적인 대결 혹은 충돌 구도로 이행하지 않을 수 있지만, 11월 대선을 앞둔 트럼프 대통령 입장에서 중국과의 무역협상과 홍콩·대만·신강위구르문제 등은 선거용 카드로 활용하기에 손색이 없기 때문이다. 또한 중국과 미국의 국내외적 상황 변화로 인해 현재의 미중 전략적 갈등이 일각에서 제기하는 ‘신냉전’ 상황으로 비화될 가능성도 배제할 수 없다.

하지만 미중 전략적 경쟁은 최근에 나타난 새로운 사실이 아니다. 1979년 미중 수교 이후 2008년 글로벌 금융위기를 거치면서 시작된 미중 전략적 경쟁은 2017년 트럼프 행정부 출범 이후 본격화되었고, 2020년 현재는 전략적 경쟁의 전선이 거의 모든 분야로 확대되고 있다. 이처럼 미중 두 강대국(G2)의 전략적 경쟁은 좀 더 구조화되고 장기화될 가능성이 높고, 갈등의 수준 역시 갈수록 심각해질 것이다. 이 과정에서 미중 양국은 자국의 세력권(진영)에 편입하기 위한 ‘줄 세우기’를 시도할 것이다.

따라서 한국의 입장에서는 첫째, 미중 간 사안별 경쟁과 갈등에 대해 일희일비 할 것이 아니라, 우리의 국가이익과 그 우선순위를 설정하고 이에 기반하여 우리의 외교원칙을 일관되게 적용해야 한다. 둘째, 우리의 국가정체성에 대한 정확한 인식과 판단을 통해 이를 극복할 수 있는 ‘한국 특색’의 가치와 제도를 국제사회와 소통함으로써 ‘새로운 한반도’를 지향해야 한다. 셋째, 포스트 코로나19 시대에 한국은 방역모범국가(K-방역)에서 평화모범국가(K-평화)로 나아가야 한다. 이를 위해서는 ‘K-방역’의 성공요인(사람중심, 연대와 협력, 개방성, 투명성, 전문성 등)을 ‘K-평화’(인간안보, 신뢰, 포용, 다자협력, 자유무역주의 등)에 탄력적으로 적용해야 한다. 필요시 올해로 예정된 시진핑(習近平) 국가주석의 방한을 계기로 중국의 일대일로와 한반도신경제구상을 연계한 한중 혹은 남북중 보건의료협력 및 관광협력을 추진할 필요가 있다. ©KINU 2020

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.