



중국의 부상과 한반도
기회와 도전

13:00~13:30	등 록	
13:30~14:00	개 회 식	
	개 회 사	김태우 통일연구원장
	축 사	김천식 통일부 차관
	기조연설	이상우 신아시아연구소장
14:00~16:00	제1회의	한반도 정세와 중국
	사 회	김재창 전 한미연합사 부사령관
	발 표 1	중국의 부상과 미중관계 전망: 한반도에 대한 시사점 김홍규 성신여자대학교 교수
	발 표 2	김정일 이후 북중관계: 지속과 변화 전병곤 통일연구원 연구위원
	발 표 3	한중관계의 과제와 전망 한석희 연세대학교 교수
	토 론	김현중 전 유엔대사 신상진 광운대학교 교수 전성훈 통일연구원 선임연구위원
16:00~16:30	휴 식	
16:30~18:00	제2회의	중국의 탈북자 북송문제 (라운드 테이블)
	사 회	최춘흠 통일연구원 명예연구위원
	토 론	김석우 북한인권시민연합 고문 김학성 충남대학교 교수 김호섭 중앙대학교 교수 이애란 경인여자대학 교수 제성호 중앙대학교 교수 조정현 통일연구원 연구위원

목 차

기조연설 **對中 통일외교에 힘을 모으자**

이상우 신아시아연구소장

1

제1회의 한반도 정세와 중국

발 표 1 중국의 부상과 미중관계 전망: 한반도에 대한 시사점

김홍규 성신여자대학교 교수

11

발 표 2 김정일 이후 북중관계: 지속과 변화

전병곤 통일연구원 연구위원

51

발 표 3 한중관계의 과제와 전망

한석희 연세대학교 교수

77

제2회의 중국의 탈북자 복송문제

토 론 김석우 북한인권시민연합 고문

93

김학성 충남대학교 교수

97

김호섭 중앙대학교 교수

101

이애란 경인여자대학 교수

105

제성호 중앙대학교 교수

109

조정현 통일연구원 연구위원

113

기조연설



對中 통일외교에 힘을 모으자

이 상 우
신아시아연구소장

들어가는 말

남북한 통일문제는 67년간 남북한으로 분단된 민족사회를 다시 하나로 통합하는 우리의 '민족 내부 문제'입니다. 그러나 국제사회에서 인정받고 있는 대한민국과 조선민주주의인민공화국을 하나의 주권국가로 만드는 일이어서 국제사회가 관심을 가지는 '국제문제'이기도 합니다. 이것이 현실입니다.

우리가 추구하는 한국 주도의 통일, 즉 북한 동포도 우리와 같이 '인간 존엄성이 보장된 자유'와 '삶을 위협받지 않는 최소한의 복지'를 누릴 수 있게 하는 '하나된 한민족공동체'를 재건하기 위해서는 통일을 주도할 우리의 의지와 능력, 그리고 북한 주민의 호응을 얻는 일 이외에 국제사회의 양해와 축복이라는 또 하나의 조건이 갖추어져야 합니다. 이 세 가지 조건 중에서 우리는 이미 통일 능력을 갖추었고 북한과의 체제 대결에서 확실하게 승리했습니다. 이제는 오직 국제환경 개선만을 과제로 남기고 있습니다.

우리는 지난 반세기 동안 국민들의 헌신적 노력과 깨어 있는 시민들의 희생적 투쟁으로 경제성장과 정치 민주화를 성공적으로 이루어 국제사회가 모두 인정해주는 선진 민주국가를 만들어 냈습니다. 그러나 북한은 시대흐름을 역행하는 시대착오적인 전체주의 전제정치체제를 고집하면서 세계에서 가장 가난한 신정체제(神政體制) 국가로 전락하였습니다. 그 결과 국제사회는 이미 '한국 주도의 통일'을 당연한 것으로 받아들이고 있습니다.

통일환경의 조성에 있어서도 우리는 성공하고 있습니다. 한반도 정세에 깊은 관심을 가지고 있는 주변국 중에서 미국과 일본은 한국의 통일 노력을 적극적으로 성원하고 있고 민주화된 러시아도 이를 호의적으로 받아들이고 있습니다. 이제 남은 것은 한반도와 국경을 접하고 있는 중국의 이해를 구하는 일입니다. 그래서 우리는 통일 노력 중에서도 중국을 상대로 한 통일외교에 힘을 모으고 있습니다. 오늘의 모임도 대중국 통일외교를 논의하기 위해 마련되었습니다.

중국의 부상과 G-2 시대

20년간의 '탈냉전시대'가 끝나면서 국제정치에서 가장 많이 논의되는 주제가 중국의 부상입니다. 21세기에 들어서면서 중국이 미국 지배의 단극적인 국제질서에 도전하는 새로운 강자로 등장하고 있기 때문입니다. 지금 세계는 미국과 중국이 맞서는 새로운 시대에 들어서고 있습니다.

중국은 2011년 GDP 규모에서 7조 달러를 기록하여 약 6조 달러의 일본을 제치고 15조 달러 규모의 미국에 이어 세계 제2위를 기록했습니다. 1조2천억 달러를 기록한 한국의 7배가 되는 경제대국이 된 것입니다. 그리고 중국은 늘어난 GDP를 바탕으로 군사력 증강에 나서고 있어 온 세계를 놀라게 하고 있습니다. 2012년의 중국의 국방예산은 1천억 달러입니다. 6천1백30억 달러를 쓰려는 미국에 비하면 아직은 훨씬 못 미치지만 일본의 국방예산 545억 달러, 한국의 260억 달러와 비교하면 엄청난 규모입니다. 특히 중국의 해군력 증강이 눈에 띄입니다. 후진타오(胡錦濤) 주석이 2008년 주향해양(走向海洋), 즉 바다로 나가자는 구호를 공식으로 선언한 이래 중국은 대양해군 건설에 박차를 가하고 있습니다. 중국은 오키나와까지의 제1도련(第一島鏈), 그리고 괌을 넘어서는 제2도련(第二島鏈)을 국익(國益)선이라고 발표하고 항공모함, 핵잠수함 건설에 매진하고 있습니다. 그리고 중국의 한 군사 전략가는 주변국들과의 영토분쟁이 생기면 “미리 생각하고, 사태가 더 커지기 전에 공격하고, 도발자가 더 강한 조치를 하기 전에 소규모 전투를 벌여 더 큰 갈등을 억제한다”는 적극적 전략을 주장하고 있습니다. 중국은 이제 경제적으로, 군사적으로 미국과 맞서는 초대강국으로 올라섰고 국제질서는 미국과 중국이 서로 겨루는 양극체제로 발전해가고 있습니다.

중국 부상에 대한 미국의 대응

중국의 급격한 부상으로 온 세계가 긴장하고 있습니다. 특히 냉전 종식 후 20년간 세계질서를 주도해온 미국이 긴장하고 있습니다. 마치 제2차 세계대전 직전에 독일의 부상에 대하여 긴장했던 때처럼 미국 나름의 대응책을 강구해야 한다는 주장이 나오고 있습니다. 구체적으로는 중국의 세력팽창을 저지하기 위하여 중국 주변국들과의 협력체제를 강화하여 중국을 가두어야 한다는 봉쇄론(policy of containment)을 주장하는 이가 많습니다. 미국은 현재 일본과의 동맹을 강화하고 있고 한미동맹에도 과거보다 더 깊은 관심을 보이고 있으며 오스트레일리아, 인도네시아, 동남아 국가들, 그리고 인도와의 협

력 또한 강화해 나가고 있습니다.

미국은 2012년 정월에 <미국의 세계 영도력 유지: 21세기 방위의 우선 과제들(Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense)>이라는 정책 문서를 발표하면서 ‘아시아·태평양 지역으로의 미국 정책 중심축의 이동’을 천명하고 중국의 ‘반접근정책과 지역거부전략(anti-access and area denial: A2/AD)’에 대응한 포괄적 대응 전략을 천명하고 있습니다.

미국의 이러한 아·태지역으로의 방위 정책 중심축(pivot) 이동과 중국의 접근거부(A2/AD) 정책이 맞서면 한국의 통일환경을 이루는 동북아 정세는 긴장 국면으로 발전되어갈 것이며 한국은 새로운 환경에 대응할 정책 과제를 안게 됩니다.

‘중국식’ 세계질서관의 이해

그러나 중국 부상의 함의에 대하여는 여러 가지 다른 견해도 있습니다. 커스(James Kurth) 교수는 중국의 부상을 과거 독일의 부상처럼 보아서는 안 된다고 주장하고 있습니다. 중국의 부상은 또 하나의 서구제국(Western Empire)의 등장이 아니라는 주장입니다. 중국은 영국이나 독일 등의 서구식 식민제국이 아니라 세계관을 전혀 달리 하는 ‘중국식 제국’이라고 보아야 한다고 하고 있습니다. 중국 스스로도 ‘중국의 부상’이라는 말을 인정하고 있지 않습니다. 중국은 ‘옛날의 중국’(Old China)의 지위를 회복하고 있을 뿐이라고 주장하고 있습니다. 2천년 동안 세계 중심 국가였던 중국이 지난 200년간은 서구열강의 도전에 시달려왔으나 이제 힘을 회복하여 다시 원상으로 되돌아온 것뿐이라는 이야기입니다.

‘옛중국’이란 세계질서의 중심에 중국이 있다는 중화주의의 세계관을 말합니다. 중국은 세계질서를 만들고 유지하고 변방의 국가들은 중국이 만든 질서에 순응하면서 공존하는 세계질서가 평화질서라는 수직적 질서관이 중국식 국제질서관인 중화주의(中華主義)입니다. 중국은 정치적, 도덕적, 사상적 문화적인 우위를 유지하면서 변방 국가들 스스로 중국의 문화를 배우고자 중국의 질서 속으로 찾아 들어오게 한다(來化)는 생각이 중화주의의 중국식 사고입니다. 중국이 내세우는 ‘평화공존 5원칙’은 바로 이런 세계관에서 출발하는 세계평화질서관입니다. 키신저(Henry Kissinger)는 이러한 중국식 대외정책 운영 방식을 삼투 정책(Osmosis)으로 표현했습니다. 중국은 이러한 자존적 국제질서관을 가지고 있어서 강제로 변방국을 중국의 영역에 편입하려 하지는 않을 것이나 오직 중국의 지도력에 도전할 때에는 무력으로 응징할 것이고 이러한 점에서 중

국이 무력으로 식민지를 쟁취하거나 영토를 확장하려 하지는 않을 것이라는 생각을 담고 있는 견해입니다.

중국은 이미 누구도 무력으로 굴복시킬 수 없는 강대국이 되었고 변방국들은 경제적으로도 중국의 영향에서 벗어날 수 없는 존재가 되었습니다. 중국은 이제 견제의 대상이 아니라 협상의 대상, 협력의 대상이 되었습니다. 문제는 중국이 미국 등 서구 강대국이 정한 규범, 행동 규칙에 매이지 않고 중국식 기준과 원칙에 따라 행동하는 나라여서 서구식의 이익분배를 토대로 하는 협상을 할 수 없는 대상이라는 점입니다. 그래서 미국도 중국을 '동아시아의 평화와 안정 유지라는 공동이익을 놓고 협력적 양국 관계를 세워 나가야 할 대상'이라고 규정하고 있습니다.

도전과 기회

지난 반세기 동안 우리는 이념을 공유하는 동맹국 미국과 한편에 서서 중국의 비호를 받고 있는 북한을 상대로 통일정책을 펴왔습니다. 그러나 통일정책을 펴나갈 국제 무대가 미국 단독 주도의 질서에서 미국과 중국이 견제와 협력을 동시에 추구하는 이른바 G-2 시대로 바뀌면서 종전과 같은 편 가르기만으로는 통일을 추구하기 어렵게 되었습니다. 이제부터는 중국을 상대로 하는 통일외교를 펼쳐야 하게 되었습니다.

북한의 동맹국, 우리와 이념과 체제를 달리하는 강대국, 그러면서도 이념의 차이를 넘어서서 경제협력을 확대해 나가는 전략적 동반 협력국인 중국과 함께 한국 주도의 통일에 이르는 길을 협의해 나가야 합니다. 이것은 분명 우리에게서 큰 도전이 아닐 수 없습니다.

그러나 변화에는 항상 기회가 담겨 있습니다. 변화의 흐름을 정확히 읽고 지혜롭게 대처해 나간다면 새로운 길을 찾을 수 있는 기회를 만들어 낼 수 있습니다.

미국과 중국의 관계는 상호 견제와 협력 관계로 발전해나가고 있습니다. 미국과 중국은 핵무기를 보유한 초강대국입니다. 두 나라 모두 서로 전쟁을 할 수 없는 관계임을 잘 알고 있습니다. 누가 먼저 전쟁을 시작한다 해도 어느 쪽도 일방적 승리를 거둘 수 없음을 서로가 잘 알고 있기 때문입니다. 또한 두 나라는 경제적으로 상호 의존 관계에 있기에 자국의 이익을 지키기 위해서는 서로 협력을 하지 않을 수 없음도 잘 알고 있습니다.

미국은 전세계를 민주주의 체제를 가진 나라들로 구성된 단일 공동체로 만들겠다는 장기 비전을 가지고 있고 중국은 중국이 질서를 관리하는 중화주의에 기반한 하나의 천하(天下)를 되살리겠다는 원대한 꿈을 지니고 있습니다. 미국이 꿈꾸는 세계단일 민주

공동체와 중국식 평화공존 질서는 국제질서의 핵심요소인 지배이념, 규범체계, 국제조직, 질서유지의 힘 등 모든 영역에서 충돌하게 될 것입니다. 그리고 미국과 중국은 모두 역사의 흐름이 자기 편의 승리를 가져오리라는 확신을 가지고 있어 쉽게 타협하기도 어렵게 되어 있습니다.

미국과 중국은 그러나 모두 현재까지 이루어 놓은 성취를 지키기 위해서는 현실 존중의 실용주의적 정책을 취할 수밖에 없을 것입니다. 미국은 중국 세력의 확장을 견제하는 중국 봉쇄 정책을 펴나가면서 중국의 내부 변화를 지켜보려 할 것이고 중국은 미국의 접근을 거부하는 반접근정책을 강화하면서 스스로의 역량을 키우는데 주력할 것입니다.

한국은 미국의 '가치기반 동맹국'으로 중국의 세력 확장을 견제하는 중요한 협력국이면서 중국의 반접근 정책에 도움을 줄 수 있는 완충국이 될 수 있는 위치에 있습니다. 또한 한국은 미국과 중국 모두와 경제협력 관계를 발전시켜나가고 있는 국가로서 미중 협력의 매개 역할을 할 수 있는 '경제적 매개국'이 될 수 있는 국가이기도 합니다. 이러한 특수한 지위를 기반으로 하여 한국은 중국과의 통일외교를 벌여 나가야 합니다. 북한이 아닌 통일한국을 중국이 한반도에 두고 싶어 하는 나라라고 확신하게 만들면 우리는 중국이 한국 주도의 통일을 인용(忍容)하고 축복해주도록 만들 수 있다고 생각합니다. 한국은 미국의 동맹국이고 이념을 달리하는 국가이나 중국의 문화, 중국식 질서관에 가장 친숙한 동반자로서 북한보다 더 가까운 나라가 될 수 있음을 중국도 잘 알고 있어 중국은 한국 주도의 통일을 수용해줄 수 있을 것입니다.

앞으로 북한에 급변사태가 일어날 경우를 생각하면 중국과의 사전협의를 더욱 절실히 해집니다. 북한 내에서 정치투쟁이 심화되어 무정부 상태가 온다거나 북한 정부가 통치능력을 상실하여 북한 사회가 혼란에 휩싸이게 되면 중국은 자국안보를 위하여 적극 개입하리라 여겨집니다. 중국과 국경을 접하고 있는 북한 땅에 중국에 적대하는 정부가 들어서면 중국이 허용하려 하지 않을 것이기 때문입니다. 그리고 북한 급변사태가 발생하면 미국의 개입도 불가피하리라 생각됩니다. 북한이 보유한 대량살상무기의 통제를 위해서입니다. 중국과 미국은 서로 상대의 단독 개입을 허용하려 하지 않을 것이므로 아마도 두 강대국은 타협책으로 함께 국제연합 평화유지군을 편성하여 동시에 개입하게 될 것입니다. 한국은 미중이 구성하는 국제연합 평화유지군에서 소외되어서는 안 됩니다. 북한 내의 안정 회복을 우리 손으로 이루어야 통일의 길을 열 수 있기 때문입니다. 이런 경우에 중국의 협력을 얻기 위해서도 중국과의 사전협의를 절대적으로 필요합니다.

통일 환경 개선을 위한 한국의 과제

중국의 부상으로 한국의 통일정책 추구 환경은 크게 바뀔 것입니다. 그 변화는 우리에게 새로운 도전과 함께 기회도 줄 것입니다. 그러나 그 도전을 기회로 만드는 것은 우리가 감당해 나가야 할 과제입니다.

미국과 중국 간에 새로이 형성되는 견제와 협력 관계를 우리의 통일정책의 기회로 만들어 가기 위해서는 다음과 같은 세 가지 과제를 수행해 나가야 합니다.

첫째로 남북한 관계에서 우리는 정치적, 군사적, 경제적 우위를 확실하게 다져 나가야 합니다. 한국이 한반도의 안정을 확보하고 유지할 수 있는 힘을 갖추어야 미국도 그리고 중국도 한국을 한반도 정책 전개의 동반자로 인정하고 협력해 줄 것입니다. 국제사회에서는 어떤 나라라도 강한 국가를 동맹으로 삼고 협력의 상대로 삼으려 합니다. 한국이 확실한 대북 우위를 확보할 때라야 미국과의 동맹도 유지할 수 있고 중국과의 협력 체제도 구축할 수 있습니다.

둘째로 미국과의 동맹을 계속 강화해 나가야 합니다. 한미동맹은 공동의 이념에 바탕을 둔 가치동맹입니다. 그리고 범세계적 민주주의 확산을 위해 함께 노력하는 포괄적 동맹 관계입니다. 중국은 한국이 미국의 동맹국이기 때문에 협력 상대로 생각합니다. 고립된 한국은 중국에게 있어 협력의 상대가 아닌 지배의 대상으로 여겨질 것입니다.

셋째로 이미 ‘전략적 협력동반자관계(戰略的 協力同伴者關係)’를 맺고 있는 중국과의 협력체제를 구체화해나가야 합니다. 지금부터 통일 이후의 한중 관계를 미리 논의해 나가야 합니다. 통일한국이 중국이 지키려는 핵심 국익 수호에 도움을 줄 수 있는 나라가 되리라는 확신을 우리가 중국에 심어줄 수 있어야 중국이 한국 주도의 통일을 용인하고 협력해줄 것입니다.

우리는 지난 반세기 동안 한국 주도의 통일을 이룰 수 있는 조건을 충족시키기 위해서 꾸준히 노력해왔습니다. 우리는 그동안 통일한국을 안정되게 관리할 수 있는 능력과 도덕적 명분을 갖추었고 국제사회의 호의적 성원도 얻었습니다. 그리고 미국과의 포괄적 동맹도 이루어내었습니다. 이제 새로운 강대국으로 부상한 중국과의 관계개선만 성공하면 통일의 길로 들어설 수 있습니다.

중국을 상대로 하는 통일외교에 지혜를 모으고 힘을 모을 때가 되었습니다. “평양으로 가는 길은 북경을 거쳐야 한다”는 것을 잊지 말아야 합니다.

〈제1회의〉

한반도 정세와 중국



중국의 부상과 미중관계 전망: 한반도에 대한 시사점

김흥규

성신여자대학교 교수

1. 한국 외교의 지향점: 강(強)중견국 외교의 추구

- 강(強)중견국으로서 한국이 취할 전략은 각 네트워크의 가교역할을 추구하는 것임.
 - 현재 동북아 국제정치 구도에서 한국이 네트워크의 중심에 자리잡기에는 주변 강대국들에 비해 상대적 국력이 미약함. 그렇다고 한국이 모든 상황을 피동적으로 받아들일 만큼 미약하지도 않음.
 - 권력정치 조건에 의해 한국 및 한반도의 미래가 규정지어지는 상황을 우리의 운명으로 받아들이기 보다는 이를 극복해야 하는 대상으로 인식해야 함.
- 각 네트워크의 중심이 되지 못한다 할지라도 ‘가교’라는 독특한 위상으로 말미암아 실제 정보의 흐름을 관리, 통제, 연결해주는 역할을 담당함으로써, 각 네트워크에서 유용성을 인정받는 것임.
 - 이러한 역할은 자신의 역량을 기반으로 세력균형의 한 축 역할을 담당하려는 균형자와는 다른 개념임. 균형자는 한국이 실제 한축에 가담함으로써, 세력의 균형을 바꿀 수 있는 역량을 지니는 지도 의문이지만, 양측으로부터 모두 배제될 개연성도 큼.

2. 한국 외교의 실천: 새로운 외교 공간의 모색

가. 연미화중(聯美和中) 전략의 추진

- 현 단계에서 우리가 추진할 전략은 “연미화중(聯美和中)” 전략임.
 - 중국과 주요 사안에 있어 대립보다는 공통의 이해관계 영역을 확인하고 그 교집합을 넓혀 나가 쌍방 이익의 조화를 추구하는 것임.
 - 이는 미·중이 상호 제약을 받아 갈등보다는 협력적인 관계를 위주로 운용한다는 전제아래, 미국과 연대하면서도 중국에 대해서 보다 전향적인 접근을 하는 전략임.
 - 이 전략 속에는 중국에 대한 협력과 헤징의 요소가 다 존재하지만, 헤징보다는 협력을 전면에 내세운 관계임.
 - 상호 소통의 수준을 넘어서 높은 신뢰를 형성하면서 통일외교의 기초를 튼튼히 하고, 화합의 단계에 도달하려는 외교를 추진하는 것임.

-
- 한국외교가 궁극적으로 추구해야 할 지향점은 미·중과 모두 연대하는 연미연중(聯美聯中)의 전략임.

나. 공간 외교의 발견: ASEAN과의 눈높이 일치 외교

- 지정학적인 측면에서 한국을 동북아의 시각으로만 바라본다면, 중국이나 일본에 비해 약소하고, 국제정치의 위상이나 지리적으로 고립되기 쉬운 위상에 놓여 있다는 것을 알 수 있음. 동남아 국가들과 눈높이를 같이하는 외교가 필요하며, 이들이 평소 주장하는 역내 비핵화, 항행의 자유보장, 분쟁의 평화적 해결 및 무력 사용 배제 원칙, 분쟁의 합의 해결 원칙 등에 대해 수시로 지지의사를 밝혀주면서 연대를 과시하는 것이 필요함. 이는 추후 이어도 등 중국과의 분쟁 발생시 중요한 자산이 될 것임.

다. 동아시아 중견국(Middle Power) 외교 포럼 형성

- 한국의 외교는 더 이상 강대국 간 외교의 산물 혹은 강대국 대 약소국관계라는 외교의 공간에서 탈피하여 우리의 독자적인 공간을 창출하려는 노력을 배가해야 함. 이는 바로 중견국들 간의 전략적 협력 강화이며, 이들 그룹을 우리의 외교적 자신으로 확보하는 노력을 기울여야 함.

라. 소다자 그물망 외교의 추진

- 현재 가장 큰 변수는 중국의 향후 대외정책임. 이에 대한 대책은 우리 스스로를 약소국으로 자리매김하면서 일변도 외교를 하는 것이 아니라, 미국을 위시한 모든 주변 강대국들과 관계강화를 통해 동아시아 평화와 안정의 체제를 구축하는 것임.
- 한미 혹은 한미일 중심의 대중 압력은 오히려 부작용이 더 클 개연성이 존재함. 이는 한국에 대한 불신 및 대북 결속을 더 강화시킬 것임. 대신, 소삼자 포럼, 아세안, 6자회담, 그리고 본인이 제안한 동아시아 중진국 협력포럼과 같은 다자 기구를 활용하여 중국의 과도한 행위를 제한하는 노력이 필요함.

I. 중국 부상의 허실

1. 낙관적 전망

중국의 부상은 이제 너무나 당연하고 상투적인 소리인 것처럼 들린다. 마틴 월프(Martin Wolf)는 이미 2003년에 유럽이 과거라면, 미국은 현재이고, 중국이 지배하는 아시아가 인류사의 미래라고 지적한 바 있다.¹⁾ 중국의 GDP는 1950년에 세계의 4.5%를 기록했으나 이제 점차 증가해 2030년경에는 20%를 넘어설 것으로 예측하고 있다.²⁾ 각 자료마다 차이를 보이지만 현 상태라면 중국은 향후 세계 최대의 경제규모를 가질 것으로 예상된다.

중국의 경제성장은 경이롭기까지 하다. 지난 30여 년간 무려 13억에 달하는 인구를 이끌고 거의 10%에 달하는 경제성장을 유지해왔다. 그 결과 중국은 경제 규모에 있어서 2005년 프랑스 추월, 2006년 영국 추월, 2007년 독일 추월, 그리고 마침내 2010년에는 일본마저 추월하여 세계 경제 2위의 대국이 되었다. 중국이 1958년 대약진 운동을 시작하면서 표명했던 “2000년 영국 추월”의 꿈을 달성하고 이제는 세계 제1의 경제대국 자리마저 넘보고 있다. 특히 세계 경제가 미국 발 금융위기로 크게 흔들리고 서구의 주요 국가들이 마이너스 성장을 하는 와중에도 중국은 8%이상의 경제성장을 이룩하였다. “1979년 자본주의가 중국을 구했다면, 이제는 중국만이 자본주의를 구할 수 있다는 말”까지 회자될 정도다.

골드만 삭스의 세계 경제에 대한 2003년 보고서에 따르면 중국은 국내총생산 규모에 있어서 2016년에 일본을 추월하여 세계 제2위의 경제대국이 되고, 2041년에 가서야 미국을 추월하여 세계 제1의 경제대국이 된다고 예측한 바 있다. 그러나 골드만 삭스의 2008년 보고서에 의하면 그 시기가 14년이나 훨씬 앞당겨졌다. 중국이 현재의 경제성장 속도(10%)를 지속한다면 2010년에는 일본을 추월하고, 2027년에는 미국 역시 추월한다는 것이다.³⁾ 미국의 카네기재단 역시 2008년 보고서를 통해 중국이 2035년 미국의 경제 규모를 앞설 것으로 예측하였다. 일본 경제연구센터는 [2050년 세계경제 장기예측 보고서]에서 그 시기를 앞당겨 2020년으로 평가하였다. 세계적인 회계 컨설팅업체인 프라

1) Martin Wolf, “Asia is Awakening,” *Financial Times*, September 22, 2003.

2) International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, April 2007 참조.

3) *Goldman Sachs Global Economics Paper* Issue No: 192 (<http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/long-term-outlook-doc.pdf>) (검색일: 2011-06-05)

이스 워터하우스쿠퍼스(PWC) 역시 중국이 2020년 세계의 최대 경제대국이 될 것을 예측한 바 있다.⁴⁾

자료의 출처와 추계 방식은 다르지만 대체로 세계 경제의 규모를 논의하는 자료가 공통적으로 지적하는 것은 국제질서에서 미국의 비중은 서서히 줄어드는 반면 중국, 인도, 브라질 등 신흥부상국들의 약진이 두드러진다는 점이다. 특히, 중국의 약진은 두드러지다 못해 세계 제1 경제대국의 등극 시점이 이미 2020년대 이전으로 앞당겨졌다. 세계적인 거시경제 예측 기관인 Global Insight's World View의 2011년 11월 평가에 따르면 2018년에는 중국이 미국을 추월한다고 예측하고 있다. 이러한 평가는 최근 중국의 사회과학원에서 나온 평가와 대체로 일치하고 있다.

중국은 현재 세계 최대의 외환보유국이면서, 동시에 미국에게는 거의 9000억불에 달하는 최대의 채권국이 되었다. 중국의 군사비 지출은 미국에 이어 세계 2위이며, 석유소비 규모 역시 제2위를 기록하고 있다. 외국인 직접투자액 1위, 세계 제2위의 무역대국이자 수출국, 미국 및 소련에 이어 세 번째로 유인우주선을 성공적으로 발사하였다. 산업화시대 국력의 척도로 종종 간주되어 왔던 철강의 생산량은 미국을 추월한 지 이미 오래다.

미국은 중국의 부상하는 국제적인 위상을 인정하면서 이미 2005년 중국을 지역적인 이해상관자로서 대우하다가 오바마 행정부 들어서는 세계적인 이해상관자임을 인정한 바 있다. 중국은 이제 세계에서 유일하게 미국과 전략경제대화 및 안보대화까지 통합하여 정기적인 회의를 개최하는 나라가 되었다. 양국의 논의주제와 관심사는 이제 양자간의 관계만이 아니라 전 세계문제를 논하는 전략적 관계로 전환한 지는 이미 수년의 시간이 흘렀다.

이러한 상황의 변화는 중국의 부상이 미국 패권의 상대적 위축을 가시화되면서 국제질서의 근본적 변화가 올지 다양한 논쟁이 전개되고 있다. 일각에서는 중국의 부상으로 G2시대의 도래를 예고하지만, 다른 한 쪽에서는 앞으로 상당 기간 중국이 세계의 최강자가 될 가능성은 없다는 분석을 내놓기도 한다. 예를 들면 독일 시사주간지 디 차이트(Die Zeit)의 발행인 요제프 요페는 『포린어페어즈』 기고문에서 미국의 패권 쇠퇴설은 10년마다 되풀이되는 근거 없는 유행이라고 일축했다. 미국의 쇠락을 뒷받침할 실질적인 근거는 찾기 힘들다고 지적한다.⁵⁾

4) http://www.wikitree.co.kr/main/news_view.php?id=1331 (검색일: 2012-2-11).

5) <http://www.comw.org/pda/bmemo10.htm#3>

미국의 군사력은 비교 자체가 무의미할 정도다. 미국은 현재 세계 군사비 지출에서 차지하는 비중을 탈냉전시기에도 점차 확대해 왔다. 미국은 2009년 현재 전 세계의 46.5%를 점유하고 있다. 미국의 군사비 지출이 세계 군사비 지출에서 차지하는 비중은 1986년에 28.2%였고, 1994년에 34.3%로 오히려 급격히 증가하였다. 이는 물론 세계적으로 동기간동안 군사비를 35.2%를 감축한 대신, 미국은 21%의 감축에 그쳤기 때문이기도 하다. 미국은 부시 행정부 들어 이라크에서의 전쟁 수행을 위해 군사비 지출이 더욱 증가하였다. 그 한 예로 1999년 세계 10대군사비 지출국(China, Russia, France, United Kingdom, Germany, Italy, Japan, Saudi Arabia, China-Taiwan)에 대한 미국의 군사비 지출 규모는 45.9%이었던 데 반해, 2002년에는 오히려 52.6%를 차지하여 세계 10대 군사비 지출국(China, Russia, France, United Kingdom, Germany, Italy, India, Japan, Saudi Arabia)의 규모보다 더 많은 군사비를 지출하였던 것으로 나온다.⁶⁾ 주목할 것은 탈 냉전이후 이러한 미국의 군사비 지출 비중이 꾸준히 높아져 왔다는 것이며, 중국의 높은 군사비 지출 증가율에도 불구하고 그 규모의 격차는 오히려 확대된 감이 있다. 이러한 현실을 바탕으로 요페는 미국의 힘과 사명감을 대신할 수 있는 나라는 없다는 현실엔 변함이 없다며 이런 미국을 ‘디폴트 파워(default power)’라 규정했다. 즉, 미국은 국제 질서의 기본 축 인만큼 미국을 빼놓고는 아무 것도 논할 수 없음을 강조한 것이다.⁷⁾

중국이 과연 미국에 도전할 수 있는 위치에 도달해 있는가에 대해서는 중국의 지도자들이나 주류 전략가들 사이에 논의가 다양하다. 중국인들은 G2라는 개념이 나왔을 때, 아마 심적으로는 자부심을 느꼈을지도 모르지만 이 개념을 공식적으로 받아들이는 것은 달가워하지 않았다.⁸⁾ “중국은 아직 ‘세계 최대의 개발도상국’으로 G2는 부적절한 표현”이라며 “(이는 중국을) 강대국으로 치켜세워 대국의 책임만 지우려는 음모”라고 말하였다.⁹⁾ 물론 중국사회 일각에서는 중국이 이미 세계적 강대국의 반열에 올랐다는 민족주의적 해석도 나오기 시작했다.¹⁰⁾ 하지만 아직까지 대체적인 논조는 G2시대를 음

6) <http://www.fas.org/man/crs/RL32209.pdf>; Jeffrey Chamberlin, Comparisons of U.S. and Foreign Military Spending: Data from Selected Public Sources, *CRS Report for Congress* (January 28, 2004), p. 17.

7) Josef Joffe, “The Default Power: The False Prophecy of America’s Decline,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, Iss. 5 (Sep/Oct 2009).

8) 중국이 G2에 대한 입장과 분석은 줄고, “중국 외교와 G-2 및 G-20: 한국에 대한 합의와 더불어,” 『주요국제문제분석』(외교안보연구원, 2009. 11. 23).

9) 『동아일보』, 2010.06.02.

모론적 시각에서 보는 것이 일반적이다. 예를 들면 원자바오 중국 총리는 2010년 5월 31일 일본 도쿄에서 가진 일본경제단체연합회(경단련) 초청 오찬 연설에서 “사실대로 말하면 일본의 1인당 GDP는 4만 달러로 중국의 3,700달러와 비교해 차이가 크다. 중국 중서부는 여전히 낙후돼 있다. 중국이 중등(中等)국가가 되는 데는 수십 년, 선진국이 되려면 100년은 걸린다”고 말했다. 이어 원 총리는 “이는 겹혀가 아니고, 중국의 사정을 잘 알기 때문에 이렇게 얘기하는 것”이라며 “중국의 경제 발전은 누구에게도 위협이 되지 않을 것이며 일본에도 유리할 것으로 생각한다”고 덧붙였다.

2. 도전적 상황들

중국의 부상이 순탄하지만은 않을 것이라는 전망도 만만치 않게 제기되고 있다. 기술적 진보를 바탕으로 점진적이면서도 오랜 경제 및 정치적 발전을 이룩한 서구와 달리 중국은 압축된 경제성장을 이룩하였다. 이 자체로 기적과도 같은 성장이었지만, 동시에 빠른 경제성장에 따른 부작용도 만만치는 않다.

끊임없는 기술진보에 기초하지 않고 막대한 생산요소의 투입에 따른 경제성장을 지속한 중국은 결국 기초가 취약해 일정한 충격에 연쇄적으로 도산할 개연성이 크다는 것이다.¹¹⁾ 미국의 랜드(RAND)연구소의 찰스 윌프(Charles Wolf)박사 일행은 이미 2003년에 중국이 2005-15년 기간 동안 중국이 직면할 심각한 문제들을 8가지로 나눠 정리한 바 있다. 결론은 중국의 위협이 문제가 아니라 중국 자체의 위협(China Risk)이 더 큰 불안정을 야기하고 있다는 것이다. 2011년의 시점에서 볼 때, 윌프 박사가 지적한 부패, 물 부족과 환경오염, 사회불안, 에너지 부족 등의 문제가 이미 심각한 수준에 와 있는 것으로 보인다.

현재 중국은 지역간, 도농간 빈부격차 문제가 심각한 상황에 다다르고 있다. 소득불균형 수준을 알려주는 지니(GINI)계수는 이미 사회 불안정을 야기하는 수준인 0.4를 넘어 0.48에 이르고 있다.¹²⁾ 세계에서 대기오염이 가장 심한 20개 도시 가운데 16개가

10) 예를 들면 올해 초 중국 국방대 류밍푸(劉明福) 교수가 출간한 책 『중국몽(中國夢)』이 중국에서 화제다. 이 책은 국내총생산(GDP)에서 일본을 제쳐 주요 2개국(G2) 반열에 오른 중국이 패권국가가 되는 방안을 다루고 있다.

11) 김기수, 『중국 도대체 왜 이러나』 p. 124.

12) 지니계수는 0과 1 사이의 값을 가지는데, 값이 0에 가까울수록 소득분배의 불평등 정도가 낮다는 것을 뜻한다. 보통 0.4가 넘으면 소득분배의 불평등 정도가 심한 것으로 본다.

중국에 있다. 도시를 기준으로 한 은퇴자의 수는 2010년 7000만명, 2020년엔 1억명으로 추산되는 데 이를 부양하는 연금제도는 아직 초보적인 단계에 머물러 있다.¹³⁾ 추후 12차 5개년 계획기간(2011-15)중 중국정부는 사회보장제도의 대대적인 확충을 시도하려 할 것이지만 여전히 수억의 인구가 이 혜택을 제대로 받지 못한 형태로 남아 있을 것이다. 중국은 2009년 말 현재 국내총생산 대비 복지비용이 약 22.4%를 차지하고 있다. 이는 60%를 상회하는 규모인 미국의 복지비용 규모에 비해 턱 없이 모자란 것이다.¹⁴⁾ 그러나 조정, 타협, 합의를 중시하는 중국의 정책결정과정과 내부 권력동학을 이해하면 중국정부가 빠른 시간에 복지비용을 급속히 확대하는 것은 거의 불가능해 보인다.

중국의 노령화 문제도 점차 심각히 제기되고 있다. 중국의 노령인구는 2030년경 전체 인구의 30%를 넘어설 전망이다며 노령화가 빠른 속도로 진행되고 있다. 요폐는 바로 이 문제로 인하여 중국의 부상이 미국을 위협한다는 주장에 대해서도 회의적이다.¹⁵⁾ 무엇보다 중국은 부유해지기 전에 늙어버릴 것이라고 그는 내다봤다. 유엔 '세계인구 전망'에 따르면 중국의 중위연령(인구를 일렬로 세웠을 때 정 가운데 위치한 사람 나이)은 2005년 현재 33세에서 2050년 45세로 급격히 높아질 전망이다. 반면 미국의 중위연령은 2050년에 41세로 강대국 중 가장 젊어질 것으로 예측된다.

<표 1> 중국의 주요 문제들

문제/년도	2005	2010	2015	2020	비고
경제성장	10%	11% (본래 8% 목표)	2011~15: 7%~8% (질적 성장 강조) 2016~20: 경제적 정체 혹은 하강국면 예상		내수시장, 질적인 성장을 강조하는 방향으로 전환. 2015년 이후 도전시기
도시화율	42% (550 mil.)	47.5% (640 mil.)	51.5% (720 mil.)	57% (810 mil.)	매년 1500만명 이상의 농촌인구 도시이주 필요. 양호한 발전
시위/데모	6만여건	18만여건	?	?	급속도로 증가추세
노동력	양호	2013~16, 노동력 인구수 최정점		노년층 비율 23%	점차 악화

13) 김기수, 『중국 도대체 왜 이러나』 (서울: 살림, 2011), pp. 139-40.

14) 이 내용은 이희욱 교수로부터 획득한 것이다.

15) Josef Joffe, "The Default Power: The False Prophecy of America's Decline."

문제/년도	2005	2010	2015	2020	비고
실업률	20% 추정 (도시 실업률 4.1%)	3억 인구 여전히 취약 (장애인+ 실직자+ 절대빈곤자)			도시 실업률 5%이하 유지노력. 농촌 실업률 측정 어려움.
에너지/ 자원	악화추세		2013~15: 에너지 위기, 물부족, 환경오염 문제 병목현상		자원의 위기 악화. 공세적 대외정책 채택 가능성
질병	악화추세	1000만명 이상 AIDS SARS, Birdflu 등등		2000만명 AIDS	20-30% 년평균 질병 증가율 예상. 농촌 합작의료보장 확대 노력중.
주요 정치 경제일정	2007: 17차 당대회 2008: 북경 올림픽	2010. 11차 5개년 계획완성 2010. 상해 박람회	2011. 12차 5개년 계획 2012~13: 5세대 지도부 등장	민족주의, 자 유화/민주화 요구 강화	중앙지도부 합의구조의 위기발생 가능성과 자유화/민주화 과정에서의 혼란상

2010년대 중반에 이르면 중국의 경제사회적 안정이 도전을 받을 수 있는 요인이 크게 증가될 것이다. 특히 2013-15년의 시기는 에너지, 물부족, 환경, 실업률, 노동력, 노령화, 경제성장 등 각종 영역에서 동시에 문제가 악화되는 병목시기에 접어들게 된다. 따라서 이 시기를 어떻게 극복하느냐가 향후 정치적 안정에 있어서도 대단히 주요한 척도가 될 수 있다.

결국 중국은 향후 10여년을 중국 부상의 '전략적 기회기'로 상정하고 있지만, 이는 동시에 중국에게 커다란 도전의 시기가 될 것이다. 곧 다가올 일인당 국민소득이 1만불 시대에 도달하는 과정은 새로운 정치체제 요구를 크게 강화할 것이다. 기존의 일당권 위주체제로는 체제안정을 유지하고 지속적인 경제성장을 이루는 데 한계에 직면할 것이다. 중국 공산당의 조직력이 지방의 최하급 행정조직인 진(鎭)급단위에 이르기까지 잘 전개되어 있다고는 하지만 중국의 정치적 통제력은 약화되고 있다는 주장도 만만치 않다. 중국에서는 실제 매년 대중 시위 등 분규발생빈도가 기하급수적으로 늘고 있고, 2010년에는 무려 18만 건을 상회하는 군체성 시위가 발생했다고 알려지고 있다. 최근 중동에서 발생한 "재스민 혁명"은 신정보 혁명의 시대에 한 권위주의체제가 얼마나 빠르게 위기에 봉착하면서 붕괴할 수 있는 지 그 불확실성의 정도를 잘 설명해준다.

제19차 당대회가 개최되는 2017년은 시진핑 체제가 안전운항을 할 수 있는 지 여부를 정치적으로 시험받게 되는 주요한 계기가 될 것으로 보인다. 즉, 사회경제적 불안요

인의 증대, 지도부내의 갈등과 분열 가능성 증대, 사회내부의 민주화 압력이 점증되는 삼중고를 동시에 겪을 수 있는 시점이기 때문이다. 특히 최근 2012년 초 왕리쥘 사건과 보씨라이의 낙마과정은 중국 권력내의 갈등과 알력 역시 만만치 않으며 합의를 중시하는 집단지도체제의 전통 역시 흔들릴 수 있다는 것은 잘 암시한다. 중국이 2015년 이후 정치·사회·경제적으로 어려움을 겪는 시기에 점증하는 국민들의 애국주의 및 민족주의 열망을 정치체제가 잘 견인하지 못하면, 중국의 대외정책은 제어되지 않은 채 보다 공세적인 형태를 띠 개연성도 크다. 이 시기 중국내 불확실성의 증가는 동북아의 안보상황에도 커다란 도전 요인이 될 것이다.

한 가지 주목할 점은 중국의 미국을 제치고 세계 최대의 경제대국으로 부상한다는 가정은 ‘현재의 경제발전 속도를 유지한다면’ 이란 조건이 붙어 있다는 것이다. 중국이 과연 현재 안고 있는 도전요인들을 극복하고 지속적인 고도성장을 이뤄낼 수 있을까? 중국은 이미 2011년 일인당 GDP가 US \$ 5,000달러 수준을 상회하고 있으며, 상해와 같은 발달된 도시의 일인당 GDP는 이미 US \$ 15,000달러에 도달했다는 평가도 있다. 2010년대 후반에 들어서면 중국의 일인당 GDP는 US \$ 10,000달러에 진입할 것으로 예측된다. 하지만 이 과정은 결코 쉽사리 이뤄지지 않는다는 것이 우리 인류가 지금까지 겪어 온 경험이다. 일반적으로 사회의 자유화, 고성장 기조의 퇴조, 민주화 시기는 같이 진행되는 데, 취약한 현 중국의 정치·경제 구조로는 이를 감내해내기 어렵다는 주장이 제기된다.¹⁶⁾

또 다른 지적 사항은 중국의 성장을 총량 규모로만 파악할 수는 없다는 점이다. 그것이 바로 전 중앙당교 상무부교장 쩡뻬 (鄭必堅)이 2004년 보아오 아시아포럼의 연설에서 간결하게 지적한 곱하기와 나누기 문제로, 규모와 숫자의 문제이다.¹⁷⁾ 즉, 아무리 작은 문제도 13억으로 곱하면 큰 문제가 되고, 아무리 큰 문제도 13억으로 나누면 하찮은 문제가 된다는 것이다. 중국인들은 흔히 중국의 약함을 강조할 때는 1인당 수치를 제시하고, 중국의 강함을 강조할 때는 총량을 제시한다. 이렇게 본다면 “중국은 강하면서 약하고, 부자면서 가난하다”는 것이 정확한 실상이라 할 수 있다

동시에 경제력이 자동적으로 국제관계에서의 영향력으로 치환되지는 않는다는 점을 간과하지 않는 것도 중요하다. 힘(power)을 강제력(coercive power), 보상력(remunerative power), 이념력(ideational power)으로 구분해 볼 경우, 보상력이 곧 이념력이나 강제

16) 김기수, 『중국 도대체 왜 이러나』 p. 123.

17) 이에 대한 번역은 이희옥, 『중국평화부상의 새로운 길』 (서울: 한신대학교 출판부, 2007), pp. 21-34.

력의 강화로 치환되지는 않는다. 이러한 논리에 입각하여 미국의 브레진스키 전 국가안보보좌관은 새 저서 '전략과 비전'에서 미래에 “미국의 패권은 중국 한 나라에 넘어가지 않고 여러 곳에 분산되어 혼란스런 시기가 도래할 것이다”라고 예측하고 있다.¹⁸⁾

중국 역시 스스로의 문제점에 대해 잘 인식하고 있다. 2006년 중국 국무원의 주요 싱크탱크인 사회과학원 세계경제와 정치 연구소는 기술력, 인적자원, 자본력, 정보화, 자연자원, 군사력, GDP, 외교력, 정부통제력 등 9개변수를 수치화하여 세계 10대 국가의 종합 국력을 분석한 바 있다. 당시 중국은 세계 6위로 분석되어 있고, 2011년 사회과학원에서 재평가한 분석 역시 이와 큰 차이를 보이지 않고 있다. 이상과 같은 중국 내부적 문제의 심각성에 및 중국의 국제적 경쟁력에 대한 인식은 향후 중국의 발전 전략 및 외교행태에도 분명한 제약요인으로 다가 올 것이다. 중국은 이미 2020년까지의 국가발전 전략의 목표를 중등 정도의 경제발전단계인 소강사회로 잡고, 향후 정책을 국내문제에 집중하고 대외적으로는 대미관계를 안정적으로 가져간다는 방침을 정한 바 있다.

3. 잠정적 판단

중국의 부상은 당위가 아니다. 중국은 향후 수많은 당면한 정치·경제·외교·안보적 도전들을 극복하여야 세계 제1의 경제대국으로 부상할 수 있을 것이다. 중국은 본래 개혁개방을 시작하였을 때, 2000년까지는 빈곤의 단계를 탈피하여 의식주를 해결하고, 2020년까지는 소강사회를 이룩해 중등 정도의 생활수준을 누린다는 목표를 지니고 있었다. 앞 절에서 언급한 바처럼, 비록 다양한 도전 요인들이 존재하고, 자연재해나 새로운 세계적 규모의 경제위기 등과 같은 불가측성의 사건에 의해 중국의 미래가 어떠한 영향을 받게 될지는 아무도 모른다. 보씨라이 사태에서도 드러나듯이 중국의 현 합의중심의 정책결정구조가 제대로 작동하지 못하면서 지도부내의 갈등을 제대로 조절하지 못한다면, 사회의 불안정과 결합하면서 중국의 현 정치체제에 어떠한 충격을 줄지도 알 수 없는 노릇이다. 따라서 모든 가능성을 염두에 둔 대중국 전략의 수립이 필요하다. 특히 중국내의 문제점이 두드러지게 드러날 수 있는 2015년 이후의 China Risk에 대비한 전략의 수립이 절대적으로 필요하다.

이러한 여러 문제점에도 불구하고 중국은 여전히 2020년경에는 대체로 미국의 경제력의 규모에 비견할 경제규모를 가지고 세계의 G2를 형성할 개연성이 커 보인다. 그 이유

18) 『조선일보』 2012년 2월 10일 금요일 A6에서 재인용.

로는 우선, 2008년 월가에서 시작된 세계적인 금융위기의 여파로 미국의 상대적 쇠퇴 추세가 지속되고 급속한 회복은 어려울 것으로 보인다. 즉, 중국의 부상이 상대적으로 강화될 것이다. 두 번째, 중국은 노령화 추세에도 불구하고 2020년경까지는 여전히 서구 국가들에 비해 젊은 노동력을 보유하고 있다. 또한 서부 지역 등 개발의 여지가 많고 소비시장의 강화로 자체적인 발전의 여력은 충분히 지속될 전망이다. 세 번째, 중국의 경제성장이 빠르게 지속하는 한 중국 지식인들과 일반인들은 중국 정치체제에 도전하기보다는 순응적인 태도를 취할 개연성이 높다. 네 번째, 중국인들의 시위는 중앙정부를 대상으로 하기 보다는 주로 지방정부를 대상으로 하고 있으면 중앙정부는 중재자나 혹은 구원자로 인식되고 있다. 다섯 번째, 정책결정의 제도화 과정을 놓고 볼 때, 중국 지도부내의 갈등과 분열에도 불구하고, 이것이 지도부 간의 전면 충돌로 전화될 개연성은 높지 않아 보인다. 여섯 번째, 중국 지도부도 중국의 다양한 문제점들을 비교적 잘 인지하고 있어, 현 도전요인들이 뜻밖의 불안정 상황으로 진전되지 않도록 다양한 노력을 기울일 것으로 보인다. 마지막으로 중국의 주변부나 미국과의 관계에서 대규모의 무력충돌이 발생할 가능성은 그리 높지 않다. 중국은 현 국제질서의 수혜자로서 이를 과도하게 변경하려 시도하지는 않을 것이다. 그리고 중국의 취약한 내구성에 큰 충격을 안겨 줄 미국이나 주변 주요국가와의 무력 충돌은 중국이 회피하고자 할 것이며, 현 중국 외교정책의 주요 방향이기도 하다. 중국은 불안정하고 불확실한 외부 변수를 가능한 억제하려 하고 있다.

중국 내 사회적 불안정 요인의 상승, 민족주의적 열망의 분출, 지도부 내 정치적 경쟁과 갈등 양상은 더 강화될 것으로 전망되지만, 이러한 요인들이 중국의 현 체제에 심각한 혼란이나 붕괴로 이어지는 않을 것으로 평가하는 것이 현재 상황에서는 비교적 합리적이다. 중국이 강대국으로 부상하는 과정에서 미중간에는 경쟁 및 협력이 공존하는 복잡하고 복합적인 구도가 적어도 2020년 혹은 그 이후까지 지속될 것이라고 평가할 수 있다. 중국은 그 타개책으로 향후 강대국 관계의 관리를 신중히 하면서도 보다 적극적인 외교의 대상으로 주변국들과 관계를 강화하고 주변의 안정을 추구할 것이다. 그러나 그 임무는 쉬운 일은 아닐 것이다. 이는 향후 동아시아 지역의 민족주의적 정서는 고조될 개연성이 충분히 크고, 중국 지도부의 통제력과 단결력은 더욱 약화될 추세에 있기 때문이다. 이러한 중국의 입장은 한반도 상황은 물론이고 한중관계에 상당히 중요한 함의를 지닌다. 그러나 적어도 구조적으로는 2020년까지 지역과 세계의 세력전이의 시기에 중국에게 있어 한국의 전략적 가치는 북중관계와는 별개로 중요성을 지니게 될 것이라는 평가가 가능하다.

II. 미·중관계 변화 분석

1. 미·중 정치관계 역사(略史)

미·중관계의 성격은 그 ‘미묘함’과 ‘복잡성’에 있다. 미국 오바마 행정부의 등장과 더불어 미·중관계는 중대한 변화를 경험하고 있다. 변화하는 미·중관계에 대한 이해는 규모나 사안의 복잡성으로 인해 이해하기 쉽지 않은 영역이며, 이를 어떻게 규정하느냐에 따라 정책적 함의는 대단히 크다. 기존의 미·중관계에 대한 일반적인 인식은 냉전적인 사고나 체제전이론, 국제관계의 공세적인 정치현실주의의 영향을 받아 미·중관계를 전략적 경쟁의 측면과 갈등을 강조하는 시각이 보다 일반적이었다고 할 수 있다.

오바마 행정부는 과거의 패턴과는 달리 처음부터 중국과 긍정적인 관계를 수립하려는 정책을 제시하고 나왔다. 이러한 미·중관계의 전환이 미국의 전술적 이해관계에 따른 일시적이고 임기응변적인 변화인가라는 질문이 가능할 것이다. 의심할 여지없이 미국 발 금융위기는 기존에 미·중관계를 규정하였던 전제들에 대한 근본적인 변화를 초래하였다. 그러나 금융위기 자체가 최근 진행되고 있는 미·중관계 변화의 근본적인 원인인지는 검토가 필요하다. 그리고 이러한 미·중관계의 변화가 북핵문제에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 신중히 고민할 필요가 있다.

자유주의의 시각에서 보자면, 미·중관계는 이제 새로운 변화 특히 협력이 더 강화되는 관계로 넘어가고 있음이 분명하다. 그러나 공세적인 정치현실주의의 시각에서 보자면 미·중 간에 불신과 갈등의 근저에는 미·중 간 상호 상충되는 안보문제가 자리 잡고 있으며, 세력의 전이현상은 장차 미·중간 본질적인 충돌의 불씨가 되고 있다. 현상적으로 미·중간 관계를 규정하는 것은 당연히 갈등과 협력의 이중성이 모두 존재한다는 것이다. 이 관계는 현재 복잡하고 미묘하지만, 이러한 이중성 속에서 흐르는 추세를 이해하려는 노력은 중요하다.

냉전 초기, 미·중관계를 규정한 것은 국내정치적 요인보다는 이데올로기적, 국제정치적 요인들이 중요하였다. 그러나 1960년대 후반, 미·중관계에 근본적 변화를 발생시킨 중요한 사태가 발생하였다. 첫 번째는 소련이 1968년 “제한주권론”이란 이론을 바탕으로 체코에 군사적 개입을 감행하였고, 두 번째로는 1969년 “진보도 (소련명 다만스키)”라고 불리는 국경지대에서 중소간에 군사적 충돌이 발생하였다. 이러한 사건들을 계기로 중국은 기존의 정세인식에 일대 전환을 가하면서 소련을 당면한 최대의 안보위협으로 인식하게 되었다. 미국 역시 소련의 점증하는 재래전 및 핵전 능력에 크게 위협을 느

끼던 차에 중국과의 관계개선을 바탕으로 대소 협력을 추구하는 정책을 채택하게 되었다. 이러한 이해관계를 기반으로 1971년 미국의 닉슨대통령의 안보보좌관이었던 헨리키신저(Henry Kissinger)가 비밀리에 북경을 방문하였을 때 미·중간에는 전략적 협력관계가 시작되었다고 할 수 있다. 1972년 2월 미국의 닉슨(Richard Nixon) 대통령이 중국을 공식 방문하여 소련에 대한 준군사동맹을 결성하였으며, 마침내 1979년 1월 양국은 국교정상화를 단행하였다. 이후, 미국은 중국의 근현대화를 지원하였고, 심지어는 중국 영내에 소련에 대한 첩보 기지를 설치하는 등 협력을 강화하여 1980년대 미·중 밀월시기를 열었다.¹⁹⁾

이러한 미·중간의 밀월시기는 1989년 발생한 천안문 사태의 영향, 미소간의 화해무드, 1991년 소련의 붕괴 등의 요인으로 종결되었다. 새로운 국제정세의 변화는 소련에 대항하기 위한 전략적 협력자로서 중국의 가치를 소멸시켰다. 대신, 중국은 미사일과 핵 관련 기술을 확산시키는 잠재적이고도 현실적인 위협을 안겨주는 골치 아픈 존재로 인식되었다. 더구나 탈냉전시기 미국의 주요 관심은 전통적 안보분야에서 경제 분야로 옮겨가고 있었기 때문에 미·중 관계는 새로운 시련기에 직면하였다.

탈냉전시기 미·중관계는 국제정치적 고려보다는 미국 국내정치의 영향을 크게 받았다.²⁰⁾ <표 1>는 미·중관계가 미국의 대선의 경과에 따라 일정한 영향을 받으면서 변화하고 있음을 보여준다. 일반적으로 미 대선의 경선기간동안에는 미·중관계가 악화되었고, 정권이 안정기에 들어서면 중반기에는 안정되었다는 것을 보여준다. 이는 미국의 대선후보들이나 정당들이 미·중관계를 선거전략의 한 수단으로 전략적으로 활용하였기 때문이었다. 미 정부는 정권의 중반기에 접어들면 경제적 이해관계를 증진시키고 대외관계 운용을 안정적으로 가져가기 위하여 중국에 대해 보다 포용적인 정책으로 전환하였다(James Mann 2000).

중국의 저명한 중국문제 전문가인 램튼(David Lampton) 교수(David M. Lampton, 2005: 69)는 이 시기 미국의 대중정책이 표면적으로는 갈등과 협력의 복잡한 모습을 띠고 있지만, “관여적인 위험분산에 기초한 통합(hedged integration)” 정책을 안정적으로 유지해 왔다고 지적하고 있다. 그러나 <표 1>에서 보듯이 미·중관계에서 드러난 현상은 반드시 이러한 주장을 지원하는 것 같지는 않다. 중국에 대한 미국의 정책과 미·중

19) 이에 대해 더 자세히는 James Mann, 2000: Ch. 7.

20) 대중정책 형성에 영향을 미치는 미국 국내정치에 대해서는 Ramon H. Myers, Michel C. Oksenberg, and David Shambaugh, 2001; 중국의 국내정치가 대외정책에 미치는 영향에 대해서는 Michael D. Swaine, 1995 and Kenenth Lieberthal 2007.

관계는 시대에 따라 변화를 거듭해 왔고, 경쟁과 협력이 공존하는 그 본질은 여전히 유지되었다. 그러나 동시에 추세를 잘 관찰해 보면 양자 간 긴장과 갈등의 강도는 점차 약화되고 협력을 향한 추세가 강화되고 있다는 점이다.

<표 2> 탈냉전 이후 미·중관계의 변화

기 간	미·중 관계	미 지도자	중 지도자	주 요 사 건
1990~1992	전략적 관계 약화기	부시(Sr.)	장쩌민	1989년 천안문 사태 1991년 사회주의 체제 붕괴
1993~1994	갈등 속 협력 모색기	클린턴	장쩌민	클린턴의 인권 및 민주주의 신장 외교 1993년 중국 위협론 대두
1995.6~1996.3	대립 발생기	클린턴	장쩌민	대만해협 위기 발생
1996.3~1998	전략적 동반자 관계 모색기	클린턴	장쩌민	장쩌민과 클린턴의 상호 교차 방문 군사안보 협력모색
1999~2000	전략적 경쟁관계 전환기	클린턴	장쩌민	Cox 보고서 대만안보강화법안 발의 유고 중국대사관 오폭
2001~2001.9	갈등의 증폭기	부시(Jr.)	장쩌민	부시의 전략적 경쟁자 선언 2001년 미정찰기 충돌사건
2001.9~2004	반테러·비확산 협력기	부시(Jr.)	장쩌민, 후 진타오	9.11사태 장쩌민-부시 크로포트 정상회담, 6자회담
2005.1~2005.7	냉각기	부시(Jr.)	후진타오	부시 2기 행정부의 ‘중국위협론’ 제기
2005.8~2008.12	지역적 이해상관자 관계 정립기	부시(Jr.)	후진타오	줄리 국무부 부장관의 ‘이해상관자’ 발언과 정책조정 미·중 전략대화 시작
2009.1~12	세계적 이해상관자 관계 정립 모색기	오바마	후진타오	금융위기와 세계적 차원에서 미·중간 협력 모색 단계 긍정적, 협력적, 전면적 미·중관계의 추진
2010.1~12	전략적 균형의 모색	오바마	후진타오	게임의 규칙 재정립을 둘러싼 갈등 핵심이익을 둘러싼 논쟁의 접화
2011.1~12	상호존중과 호혜의 협력동반자 추진	오바마	후진타오	갈등의 수습노력
2012.1~	잠재적 적국개념 강화	오바마	후진타오	미국의 신안보전략 채택, 대중 억제전략의 가동과 갈등의 재점화

출처: 이 글은 줄고, 2009. “미국 오바마 행정부의 출범과 전략적 미·중관계의 형성,” 『주요국제문제분석』
(외교안보연구원, 2009. 2. 16): 2에 기초하여 추가한 것임.

기존의 미·중관계에 새로운 변화를 알리는 중대한 계기가 마련된 것은 2005년이다. 미·중은 고위급대화를 개최하여 미·중 고위급 전략대화의 새로운 장을 열었을 뿐만 아니라 미 국무부 부장관 쥘릭은 미국의 새로운 대중전략을 담은 “이해상관자(Stake Holder)”라는 개념을 제시하였다. 이 개념은 중국의 역내 역할을 긍정적으로 평가하고, 미국의 중국에 대한 포용정책을 구체적으로 가시화한 것이었다(Robert B. Zoellick, 2005). 이 “이해상관자”라는 개념은 2006년 미국의 “안보전략보고서(National Security Strategic Report)”와 국방부에서 발간한 “4개년 방위평가(Quadrennial Defense Review)”에서 공식적인 보고서 안에 도입되었다. 이는 부시 행정부의 대 중국정책이 과거 견제를 위주로 한 정책에서 포용을 위주로 한 헤징(Hedging) 전략으로 전환하였다는 것을 보여주었다.²¹⁾ 미 정부는 중국의 부상과 점증하는 중요성을 무시할 수 없다는 현실을 인정한 것이고, 중국을 포용하면서 관리하려는 정책이 미국의 이익에 더 부합된다는 것을 인식한 것이다(Task Force 2007).²²⁾

중국 역시 1990년대 중반이후 “신안보개념”이라는 새로운 인식을 널리 받아들였다. 이 개념은 기존의 냉전적이고 영합적인(zero-sum) 성격으로 국제정치를 인식하던 자세에서 탈피하여, 국제정세를 공동번영을 위한 협력의 장으로서 재정의하였다. 그리고 국가간 관계가 비영합적일 수 있다는 전제를 수용하였다.²³⁾ 이러한 사고는 장쩌민시기 중반이후 최근에 이르기까지 중국 대외정책의 주류인 “발전도상국 외교론”의 주요 인식적 기반이 되었다.

오바마 행정부는 본질적으로 부시 후기행정부의 대중 관여정책전통을 계승하였다. 오히려, 미국 진보센터(Center for American Progressive)가 제시한 바처럼, 기존의 관여를 바탕으로 한 헤징정책에서 보다 더 나아가 더 긍정적이고 적극적인 대중정책을 채택하였다(Nina Hachigan, Michael Schiffer and Winny Chen, 2008). 중국은 이제 지역의 이해상관자의 역할에서 세계적인 의미의 이해상관자로 격상되었다. 오바마 행정부의 이상과 같은 대중정책의 방향을 바탕으로, 중국과의 관계가 실제적으로는 “전략적”이란 것을 받아들였으며, 기존의 경제 및 안보 분야에서 개별적으로 개최하던 전략적 대화들을 하나의 전략·경제대화로 통합하였다.

그러나 오바마 행정부 초기의 적극적인 대중 포용전략은 2009년 세계기후 문제를

21) 헤징을 굳이 번역하자면 “관여적 위험분산전략”이라 할 수 있다.

22) 미국의 외교협회의 대중국 관련 보고서는 이러한 쥘릭의 헤징정책을 넘어 보다 더 포용적인 정책을 채택하도록 권고하고 있다.

23) 최근 이 개념에 대해 잘 설명한 글은 Ye Jiang, 2009: 28-29.

다루기 위한 코펜하겐 회의를 계기로 전환하기 시작하였다. 당시 중국의 비협조적인 태도와 오만한 자세를 경험한 오바마 행정부는 2010년 초 일련의 대중 압박정책을 채택하였고, 2010년 한반도와 동중국해 등지의 사태에서 중국의 핵심이익 개념을 놓고 충돌하였다. 미국 측은 중국 대외정책의 불확실성과 공세성을 부각하려 노력하였으며, 베트남, 필리핀, 오스트레일리아, 일본, 미얀마 등 많은 아시아 국가들이 이러한 미국의 입장에 부응하였다. 미국 측은 2012년 들어 아시아의 중요성 및 회귀를 강조하고, 신국가안보전략을 발표하면서 중국을 잠재적인 적국으로 대비하는 태도를 구체화하는 등 중국과의 마찰을 회피하지 않는 태도를 보여주었고, 중국 역시 이에 대해 강하게 반발하는 양상을 보여주고 있다.

2. 미·중관계의 형식적 규정과 평가

선언적 차원에서 미·중관계의 정점은 1997년 장쩌민 주석의 방미시 클린턴 대통령과 수립하기로 합의한 “건설적 전략동반자 관계(建設性戰略伙伴關係)”이다. 그러나 중국을 전략적 경쟁관계로 인식하였던 부시행정부의 등장으로 현실화시키지 못하였고, 오늘날까지 미·중관계는 그 수준에 미치지 못하고 있다. 2011년 1월 미국의 오바마 대통령과 중국의 후진타오 국가주석은 워싱턴에서 합의한 “상호존중과 호혜에 입각한 협력적 동반자 관계”는 21세기 들어서는 가장 진일보한 관계를 공식화한 것이라 할 수 있다.

미·중 양국 정상은 2009년 4월 개최된 런던 G20 정상회의에서 오바마 정부의 대중 정책 용어를 적극 받아들여 “21세기 적극·협력·전면적인 관계(21世紀積極合作全面的關係)”의 수립을 선언한 바 있다. 2009년의 선언은 기존에 미·중관계를 표현하는 데 종종 사용하였던 “건설적”이란 표현을 생략하였다. 이 개념은 양국 간에 주요문제에 있어서 일정한 이견이 존재한다는 것을 합의한 외교적인 개념이다. 새로이 추가된 “적극적”이란 표현은 이러한 이견들을 적극적인 태도로 풀어나가겠다는 양국의 의지를 밝힌 것으로 해석할 수 있다. 이 관계는 지난 부시행정부 시절 2001년 미·중간에 상호 이견(異見)과 갈등을 내포하고 있는 관계를 전제한 “건설적 협력관계(建設性合作關係)” 및 2005년 합의한 “21세기 건설적 협력관계(21世紀建設性合作關係)”보다 진일보한 개념이었다.

2009년 합의한 미·중간 관계는 중국 외교유형의 측면에서 볼 때 여전히 낮은 단계인 우호협력관계의 수준에 머물러 있었다. “적극·협력·전면적인 관계”는 개념적으로 “전

략적 관계”에 이르지 못하였을 뿐만 아니라, “동반자 관계”에도 미치지 못하는 관계로 평가할 수 있다(졸고, 2009: 287-305). 2011년 1월 중국의 후진타오 주석의 미국 방문시, 미·중정상은 “상호존중, 호혜공영에 입각한 협력동반자관계”를 체결함으로써 미·중관계는 2009년 선언보다 진일보한 동반자 관계가 되었다.

그러나 주의할 점은 실제 미·중관계가 형식으로는 다 설명할 수 없는 보다 복잡한 관계를 형성하고 있다는 것이다. 미·중관계는 미국이 중국과 관계를 전략적 관계로 규정하는 것을 꺼리기 때문에 형식상으로는 전략적 관계로 규정하지 않는다. 이번 후진타오 주석의 방미시에도 중국 측의 희망과는 달리 미국 측은 미·중관계를 전략적 관계로 공식격상하지는 않았다. 그러나 실제에 있어서는 미·중 양국이 모두 미·중관계를 21세기 초 가장 중요한 양자관계로서 인정하고 있고, 오바마 행정부 역시 중국과 “전략경제대화”를 시작하였다. 이 양자관계를 어떻게 새로이 정의하던 간에, 그 선언적 형식과 관계없이 미·중관계는 21세기에 가장 중요한 사실상의 전략적 관계에 속한다고 할 수 있다.

3. 구조적 차원의 변화요인

미·중관계가 갈등과 협력의 이중성을 안고 있다는 것은 너무나 당연한 일이다. 부상하는 강대국과 기존의 강대국이 상호 깊은 전략적 불신을 지니고 있는 것도 너무나 당연하다. 그럼에도 불구하고, 공세적 정치현실주의(John Mearsheimer, 2001)가 예측하듯이 전쟁으로 귀결되기 보다는 보다 미묘하고 복잡한 관계를 형성할 개연성이 더 크다. 그 원인은 두 강대국 관계의 행태적 범위에 선택의 제약을 가하는 힘은 구조적 차원에서 찾을 필요가 있다.

오바마 행정부의 해징을 넘어선 대중 포용중시 정책의 채택은 그간 국제정치경제 체제의 차원의 변화를 담고 있는 것으로 이해할 필요가 있다. 즉, 전술적이고 정책적 차원에서 임시변통적으로 채택한 정책이라고 보기는 어려운 보다 구조적인 요인들을 담고 있는 것이다. 미국이 현재 지니는 압도적인 군사적 우위와 경제력에도 불구하고 이제 미·중 양국은 상대를 적으로 상정하면서 일방적인 우위를 추구하거나, 상대에 절대적인 불이익을 강요하기는 어려운 상황에 처해 있다.

냉전시기에 미·소 간 전략적 합의는 각기 보유한 핵무기의 상호확증파괴 능력과 이를 현실적으로 인정하면서, 상호 요격능력을 제한한 반(反)탄도 미사일(ABM: Anti-Ballistic Missile)체제를 바탕으로 하고 있었다. 이러한 공포의 군사적(핵) 균형에 덧붙여, 상호

의존적이기보다는 독립적으로 운용한 경제체제를 바탕으로 비교적 안정적인 분할체제로서 ‘열전’이 아닌 ‘냉전’이라는 독특한 국제정치적 현상을 창조해냈던 것이다.

21세기의 국제정치 환경은 기존의 공포의 군사균형 상황이 여전히 유지되고 있다. 미국을 포함한 어느 국가도 상대 핵강대국의 공격에서 자유롭지 못하다. 더구나 세계는 이제 시장경제라는 하나의 경제체제로 통합되어 있고, 강대국들은 상호 의존성과 취약성으로 긴밀히 결합되어 있다. 특히 미·중 경제는 이제 분리하여 생각할 수 없을 정도로 긴밀히 결합되어 있다. 또 하나의 새로운 특징은 수초이내 전 세계적으로 정보 교류가 가능한 새로운 정보화 시대에 살고 있다는 점이다. 이는 강대국의 일방적 행위비용을 대폭 증가시키고 있으며, 일방적인 전쟁이나 패권전략은 국내에서조차 지속적인 지지를 받기 어려운 상황이다. 강대국간 전쟁을 구조적으로 제어하는 삼중 장치는 냉전시대의 공포의 핵 균형체제 보다 더 완고하다.

미국의 압도적인 군사력우위에도 불구하고, 절대적이고 일방적인 승리를 장담할 수 없는 군사혁명의 시대 및 대량살상무기가 보편적으로 확산되는 시기에 진입해 있다는 것은 이시대의 중요한 특징이다. 미·중간 일방이 절대적 군사우위를 가져올 수 있는 새로운 무기·방어체계, 예를 들면, 잠수함발사 탄도 미사일(SLBM: Submarine-Launched Ballistic Missile), 우주무기, 전역미사일 방어계획(TMD: Theater Missile Defence) 체제분야에서 획기적인 우위를 꾀하려 한다면, 미·러간은 물론이고 미·중간에도 전략적 갈등과 알력이 격화될 것이다. 그러나 현대 국제정치경제 체제에서 군사우선주의는 정치·경제적 비용이 높고, 정당성의 위기를 가져오며, 목표실현 가능성도 불확실하다. 미·중은 국부적으로는 여전히 갈등과 경쟁을 지속하겠지만 안보 분야에서의 절대 우위를 확보하기 위한 고비용 정책을 채택하는 것은 어려운 상황이다.

세계경제에서 차지하는 미국의 상대적인 경제력 비중은 점차 약화되고 있고, 특히 미국발 세계 금융위기 이후의 국제정치경제 체제에서 미국이 단독으로 주도권을 유지하는 것도 어려워졌다. 단독으로서는 해결할 수 없는 세계적인 당면 이슈들이 대두되고 있어, 미국 역시 다른 강대국들과 협력이 절실하다. 세계화 시대에 장차 세계 제1의 경제대국으로 부상할 것으로 평가되고 있는 중국과의 전략적 타협과 협력은 이제 더 이상 옵션이 아니며, 미국 세계전략의 필수불가결한 구성요소가 되고 있다. 21세기 미·중 전략적 공동제휴는 경제적으로 민감한 상호의존상황의 구조적 제약성을 인정하고, 협력을 통해서만 해결 가능한 범세계적인 환경, 기후, 질병, 에너지, 테러 등 현안을 해결해야 하는 과제를 안고 있다. 2011년 1월 워싱턴에서 개최된 미·중정상회담의 결과는 이러한

현실의 구조적인 제약성을 상호 인정하고 양국 관계를 향후 “전략적 경쟁”보다는 “전략적 협력”관계 위주로 운용하겠다는 가시적인 노력으로 이해해야 한다.

그럼에도 불구하고 미중관계가 전략적 협력의 모습만으로 귀결되기 어려운 측면 역시 강화되고 있다. 이는 미중사이에 전개되고 있는 세력전이 현상에서 필연적으로 제기되는 갈등의 요인뿐만 아니라 양국 모두 국내적 차원의 변수가 점차 중요하게 되어가고 있기 때문이다(Michael D. Swaine, 1995; Ramon H. Myers, Michel C. Oksenberg, and David Shambaugh, 2001; Kenneth Lieberthal 2007). 미국은 다원적 정책결정 구조를 지니고 있어 일찍부터 대외정책수립에 있어서도 다양한 국내 요인들의 중요성이 잘 지적되어 왔다. 그러나 이러한 현상은 이제 중국에서도 급속히 강화되고 있다. 특히 2010년 중국의 공세적인 외교는 보다 민족주의화 한 국내여론과 국내 이해집단 및 다원화한 정치지도자들의 영향을 강하게 받은 것으로 보인다(David Shambaugh, 2011).

최근 중국 국력의 급상승에 따라 국내적 요인들은 대외정책에 미치는 영향력이 크게 증가하였고, 향후 더욱 중요한 변수가 될 것이라는 점도 주목할 만하다. 중국의 새로운 국력신장을 반영하는 입장인 ‘신흥강대국 외교론’이 점차 힘을 얻고 있다. 이들은 종종 중국의 핵심이익이라 지칭하는 주권 영토 등과 관련한 사안에 있어서는 중국의 적극적인 목소리 주장과 더불어 대미 강경론을 제기하고 있다. 강한 민족주의 정서를 담은 ‘전통적 지정학파’의 주장이나 ‘신흥 강대국론’자들이 과도하게 중국 외교정책에 영향력을 행사하면서 중국이 보다 공세적이고 대립적인 외교정책을 채택하는 상황이 점차 증가하고 있다. 그리고 중국의 최고 정치지도부의 대외정책에 대한 장악력은 현재 약화되는 추세에 있다는 것도 향후 미중관계가 순탄하지만은 않을 것이라는 점을 말해준다.

4. 미중관계 전망

미중관계는 다양한 차원에서 존재하는 변수의 영향을 받으면서 형성될 것이다. 변수들 가운데 중요하면서도 예측이 상대적으로 쉬운 부분은 구조적 상황이다. 경제적 상호의존의 심화와 군사과학 기술, 정보화 시대의 요인 등은 미중간 극단적이고 전면적인 대립과 갈등 및 충돌을 억제하는 요인으로 더 작용할 것이다. 각국의 국내정치 상황을 반영하는 국가적 차원의 상호작용은 국내 변수들의 변화를 지속적으로 주의 깊게 관찰하고 분석할 필요가 있다. 마지막으로 돌발적인 사안들은 예측이 쉽지 않으나, 이 역시 양자 간 관계에 중요한 영향을 남기다고 할 수 있다. 이러한 사안들이 미치는 영향은 중장

기적으로는 구조적 영향력에 의해 흡수된다 할지라도, 단기적으로는 국가 간의 관계에 대단히 중요한 영향을 미칠 수 있고 심지어는 나비효과와 같은 영향력을 발휘할 수도 있어 주의 깊은 관리가 필요하다.

미중 관계를 전망하기 위해서는 분석틀을 제시하고, 그 틀 안에서 다 차원적인 변수들을 고려하면서 시나리오를 구성하는 방식이 유용하다. 여기서는 상대적으로 개념화가 쉬운 향후 미중간의 경제적 상호의존과 안보/전략적 구도가 어떻게 형성되는 가에 따라 대체로 다음과 같은 네 가지의 시나리오가 가능할 것이다.

<표 3> 미중관계 유형²⁴⁾

		경제적 상호의존	
		높음	낮음
안보/전략	협력	Pax Chimerica(A)	1970~80년대 미중관계 현실성 부족(B)
	갈등	미묘하고 복잡한 관계 주기적 협력 및 갈등의 구도(C)	신냉전시대(D)

첫 번째 시나리오는 현 경제적 상호의존을 협력의 기반으로 하면서, 군사적, 과학적, 정보화 분야에서 상호 절대적 안보나 우위를 점하기 어려운 상황을 인식하면서 협력의 방향으로 진전되는 것이다. 미중 지도부의 공동 인식은 이러한 방향으로 진행한다는 것이며, 향후 미중관계발전 추세에 지표 역할을 한다고 할 수 있다.

두 번째 시나리오는 경제적으로 상호의존은 높으나 상호 전략적 불신이 지속되면서 주기적으로 협력과 갈등의 현상이 반복되는 상황이다. 이는 현재의 상황과 가장 유사한 구도이다. 다만, 냉전시기와 다른 것은 상대방에 대한 전면적인 대항을 추구하거나 제로섬적인 논리에 의해 상황을 설명하기에는 미중간의 현실은 상호 이해가 얽혀 있는 보다 미묘하고 복잡적이고 요인들을 동시에 안고 있다는 것이다.

세 번째는 안보/전략적 분야에서는 협력이 추진되나 경제적으로는 서로 단절되거나 최소한의 협력이 유지되는 상황이다. 이는 1970년대 초에서 1980년대까지 미중관계를 설명하는 데 적합하지만 21세기의 미중관계에서는 현실성이 없어 보인다.

네 번째는 미국과 중국이 상호 경제적 의존관계를 줄여나가면서 안보 전략적으로

24) 이 아이디어는 국방연구원 차두현 박사와의 토론과정에서 발전된 것입니다.

경쟁구도를 심화시켜 나가는 상황이다. 이러한 상황은 한국이 현실적으로 가장 우려하는 상황일 수 있지만 미중 지도부의 의지나 구조적제약 등을 고려할 때, 실현 가능성은 약하다. 미국이나 중국 어느 국가도 당분간은 새로운 냉전체제를 형성할 수 있을 정도로 독립적이고 강력하지 못하다.

이렇게 놓고 볼 때, 미중관계는 C에서 D로 갈 가능성 보다는 C에서 A의 방향으로 진전될 가능성이 더 커 보이지만, 당분간은 미묘하고 복합적인 갈등과 협력이 공존하는 C의 영역에 자리매김할 개연성이 큰 것으로 평가할 수 있다. 그 이유는 다음과 같다. 우선, 경제적 측면의 세력전이와 다른 여타 방면의 세력전으로 연계되는 데 Time Gap이 존재한다. 그리고 미중관계가 '세력전이론'의 입장처럼 설명, 세력전이가 이뤄진 다 할지라도 어느 일방이 타방을 완전히 압도하는 구도는 실현되기 어려운 실정이다. 현대 군사과학의 발달, 정보화, 경제적 상호의존성은 과거 냉전시기와는 차별되는 환경을 제공하기 때문이다. 대신, 미중은 모두가 상당히 긴 기간을 공존하면서 상호에 대해 일정한 영향력과 지분을 유지하는 관계를 예상할 수 있다. 결국 미중은 장기적인 관점에서 바라본다면 협의 및 타협에 의한 공동 제휴(US-China Consortium)체제를 강화해 나갈 것으로 보인다.

다만, 세력전이의 과정에서 새로운 게임의 규칙과 규범을 정하지 못한 채, 기존 행위 규범의 현상 불일치 혹은 공백 상황이 초래할 수 있으며, 이는 상호 갈등과 반목으로 나타날 것이다. 따라서 이 과정이 구조적으로는 안정되고 평화를 유지하지만, 미시적으로는 안정되고 평화스러운 것은 아닐 것이다. 이에 따라 미국의 케네스 리버설(Kenneth Lieberthal)과 중국의 왕지쓰(Wang Jisi) 교수는 최근 미중간의 불신강화가 갈등 및 충돌에 이르게 할 개연성이 커지고 있다는 우려를 공동으로 크게 제기하였다.²⁵⁾ 이러한 상황은 미중 국내사회는 물론 한국과 같은 중견국에게도 착시현상을 불러일으킬 수 있고 외교적인 도전 요인이 될 수도 있다.

25) Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust* (John L. Thornton China Center at Brookings, March 2012).

<표 4> 미중관계의 역량변화에 따른 중기적 예측

		미국	
		유지	쇠퇴
중국	강화	20초 영프 협상체제	20C 영미모델-중국우위 전환
	정체	냉전경쟁모델-미국우위 유지	유럽회의 모델-다극화/무극화

당분간 미국은 냉전우위모델처럼 중국과의 경쟁에서 승리, 중국은 20C의 영미모델처럼 전쟁을 겪지 않는 자연스런 중국 우위의 세력전이를 선호할 것이다. 그 과정은 획기적인 상황이 발생하지 않은 한 적어도 2-30년은 지속될 것으로 보인다. 그러나 이미 언급한 바대로 구조적인 제약으로 말미암아 양국은 결국 불안정하기는 하지만 19세기에 영국과 프랑스가 오랜 경쟁을 하면서도 결국 1904년 위협적으로 서로를 바라보지 않은 협상체제에 이를 것으로 보인다. 다만 이 협상체제는 역사적으로는 오래가지 못했다. 20세기 초와는 다른 구조적 제약이 과연 이 양국의 협상체제를 얼마나 오래 유지하게 할지는 결국 양국의 지속적인 경제적 성장을 가능하게 할 내구성에 달려 있다고 봐야 할 것이다.

Ⅲ. 21세기 미·중 관계와 북핵문제

1. 부시 2기 행정부 시기 미·중관계와 북핵문제

제1차 북핵위기가 발생한 1993~94년의 기간 동안 중국의 북핵 외교는 상대적으로 소극적인 형태를 유지하였다는 것이 일반적인 평가이다. 중국은 북핵위기가 근본적으로는 북미사이에 해결해야 할 사안으로 인식하였고, 북한의 핵무장 가능성보다는 미국에 대한 협상카드라는 데 보다 비중을 두었다. 다만, 미국의 인내가 한계에 달하고 한반도에서 군사적 충돌의 가능성이 커졌을 때, 중국은 보다 적극적으로 북한에 대한 압력을 행사하여 미국이 제네바 합의를 이끌어 내는 데 일조하였다.

제2차 북핵위기가 발생하였을 때, 중국은 제1차 위기 때 보다 적극적으로 개입하기 시작하였다. 중국은 위기의 초기부터 개입하여 3자회담을 제의하였을 뿐만 아니라 스

스로 중재자의 역할을 담당하는 6자회담을 개최하여, 북핵위기를 다루는 동북아 다자협상체제를 구성하였다. 이는 중국 외교에 있어서 대단히 드문 경우였는데, 상해협력기구와 더불어 중국이 적극적으로 주도하여 형성한 다자체제였다.

이와 같은 중국 외교의 변화는 “신안보관”이라는 국제관계에 대한 인식변화, 새로이 출범한 후진타오 체제의 대외정책 조정 및 미·중관계의 변화에 기인하였다. 중국은 미국의 유고대사관 폭격사태(1999), 미군 정찰기와 중국 전투기 사이의 충돌사태(2001)에도 불구하고, 미국의 9.11 테러사태를 계기로 적극적으로 대미관계 개선에 나섰다. 이는 중국의 전략사고 중 “발전도상국 외교론”이 중국 대외정책의 주류를 형성하였기 때문이었다.

1998년 미국의 클린턴 대통령과 중국의 장쩌민 국가주석이 전략대화를 추진하기로 합의한 이후 양국은 복합적인 전략대화의 그물망을 구성해 놓았다.²⁶⁾ 중국 후진타오 국가주석이 2004년 11월 제12차 아·태경제정상회의(APEC) 회의에서 미국의 부시대통령에게 정부간 고위급(전략) 대화를 개최하자고 제안하면서, 2005년 8월 북경에서 제1차 대화가 시작되었다. 고위급 대화는 외교부의 부부장급(차관) 수준의 대화로 시작하였다. 부시행정부 시절 이 대화는 6차례 개최되어 성공적으로 제도화되었다. 양국은 초기에는 양자 차원의 주제를 주로 다루면서 다양한 안보관련 현안을 다룰 수 있었고, 점차 양자 차원을 넘어 세계적 차원의 사안들까지 포괄하게 되었다.

2005년 중반이후 미국의 주도로 미·중관계는 보다 협력적 분위기로 전환하였다. 이러한 분위기속에서 2005년 7월에서 9월에 걸쳐 제4차 6자회담이 두 차례 개최되었다. 그리고 북한의 핵폐기 및 각국의 상응조치와 관련하여 9.19 공동성명이라는 획기적인 진전을 이뤄냈다. 그러나 이러한 합의는 미국 측이 북한의 방코델타아시아(BDA) 은행 계좌에 대한 금융제재에 착수하면서 합의하자마자 새로운 위기를 맞이하게 되었다. 6자회담은 2005년 11월 제5차 1기 6자회담이 개최된 이후 거의 1년 이상 답보 상태에 빠지게 되었다. 북한은 금융제재에 강하게 반발하여 2006년 미사일 발사(7월)는 물론 제1차 핵실험(10월)을 단행하여 북핵 위기상황을 더욱 악화시켰다. 이 BDA 사건은 중국으로 하여금 미국이 한반도에서 북핵문제의 해결보다는 긴장상태를 유지하여 현상유지를 더 선호하는 것이 아니냐는 의구심을 더욱 강화하게 하였다.²⁷⁾

북핵문제가 미·중 전략대화에서 본격적으로 의제가 된 것은 북한이 제1차 핵실험을

26) 현재 미·중간에는 이미 60여개에 달하는 전략대화의 기제가 존재한다.

27) 중국측의 많은 논의들을 보면 이러한 확신이 오늘날도 강하게 지속되고 있다는 것을 알 수 있다.

단행(2006년 10월)한 이후 개최된 제3차 대화(2006년 11월)에서부터이다. 이 대화에서 북핵문제에 대한 대처방안 및 6자회담 문제가 미·중간 대화의 주 의제가 되었다. 이를 위하여 미국에서는 북핵문제를 다루는 로버트 조지프 군축담당 차관이 대화에 참여하였다. 그리고 제5차 대화에서는 양국 간 군사문제가 정식의제로 다루어지면서 한반도 안보문제까지도 본격적으로 주 의제로 확대하였다.

북한이 미국과 중국의 강력한 반대에도 불구하고 제1차 핵실험을 단행하자 미·중의 대응은 각기 다르게 나타났다. 미·중은 UN안보리에서 협력하면서 대북한 제재 1718호 채택하였다. 중국측 입장에서 이는 중대한 외교적 결단이었다. 중국은 북핵문제와 관련한 기존 중재자의 입장을 버리고, 북한이 제멋대로 행동(悍然)했다고 비난하면서 북한을 제재하는 입장으로 돌아선 것이었다. 그리고 당시 전언에 따르면, 중국 측은 이 제재 안을 이행하기 위해 북한에 들어가는 초코파이까지 사치품목으로 해석할 정도로 적극적으로 참여하였다.

그러나 미국은 그 시점에서 제네바에서 북한과의 비밀 양자교섭을 벌여, BDA 문제로 야기된 교착상태를 타개하고, 2007년 2.13합의를 이끌어 내었다. 그리고 동년 3월에는 제6차 6자회담이 개최되었고, 북한 김계관 부외상은 미국을 방문하여, 미국과의 관계개선 의지를 강하게 피력하였다.

이러한 사태 진전은 중국에 중요한 교훈을 안겨주었다. 중국이 주도적이고 적극적으로 대북제재에 참여했을 때, 북한과의 관계만 악화되었고, 북·미간 관계는 강화되면서 스스로는 전략적 유연성을 잃어버리는 결과를 가져왔던 것이다. 중국 측의 입장에서 볼 때, 미국 측은 북핵문제의 해결을 위한 일관된 전략을 결여하고 있을 뿐만 아니라 해결할 강한 의지를 보여주지 못했다는 것이다.²⁸⁾ 이 경험은 추후 북한이 제2차 핵실험을 단행했을 때 중국의 대응이 달라지는 주요한 학습의 장을 제공하였다. 즉, 중국은 미국이 주도적으로 나서서 북핵문제를 해결할 의지를 보이지 않는 한, 스스로의 책임과 비용을 증가시킬 정책을 먼저 채택하지 않겠다는 것이다.

표면상으로는 2007년 2.13합의 이후 미·중의 북핵 관리체제는 2008년 10월 미국 국무부의 대북 테러지원국 해제에서 절정에 이르면서 비교적 잘 작동하고 있는 듯이 보였다. 제6차 회담(2008년 7월 수석대표회의 까지)과정을 거치면서, 북한 영변 원자로 냉각탑이 상징적으로 폭파되었고(2008.2), 북한은 중국에 북핵 신고서를 제출(2008.6)하였으며, 각국은 합의한 대북 중유공급을 제공하기 시작하였다.

28) 이는 필자의 인터뷰에서 상당히 빈번하게 나타나는 중국 측의 인식이다.

당시 미·중간에 존재하는 불신에도 불구하고 북핵문제에 관한 미·중 협력체제는 가동되었다고 볼 수 있다. 이는 양국의 상호이해가 일치하였기 때문이다. 미국은 당시 중동문제에 힘을 집중시키면서, 중국이 북핵문제에 보다 적극적인 역할을 수행해 주기를 요구하였다. 미국은 동북아 지역에서의 안정을 희망하였고, 중국 역시 지속적인 경제 발전을 유지하기 위해 한반도에서 안정을 희망하였다. 그리고 어느 일방도 북핵문제의 해결을 위해 과도한 비용을 지불하기를 원하지 않았다. 그 자연스런 귀결로 미·중 양국은 북핵문제의 근본적인 해결보다는 관리를 중심으로 점진적으로 해결한다는 데 이해가 일치한 것이다. 이러한 미·중간의 상황은 북한에 대한 관여정책을 표방한 한국의 노무현 정부와도 비교적 타협하기 쉬운 입장에 있었다.

2. 오바마 행정부 시기 미·중관계와 북핵위기

가. 오바마의 등장과 미·중관계

미국 오바마 대통령은 취임후 중국과 보다 협력적 관계를 형성하는 데 적극적인 태도를 취하였다. 오바마 정부의 대중정책은 부시 정부시기의 관여를 하면서도 견제하는 (engaging but hedging) 정책을 넘어서 실질적이면서도 전향적으로 위기를 관리 (practical, forward-looking risk management) 하는 전략으로 전환하였다. 중국의 위상 역시 2005년의 ‘지역적 의미에서의 ‘이해상관자’에서 ‘세계적 범위에서의 이해상관자’로 새로이 재정의 되었다. 미·중관계는 “헤징”보다는 “긍정적이고, 협력적이며, 전면적인(positive, cooperative and comprehensive)” 관계로 전환할 것을 제시하였다. 이 원칙은 2009년 11월 오바마 대통령의 중국 방문시 중국 측과 합의하면서 현실화되는 듯 보였다.

그러나 2010년 초부터 미·중 관계는 대대만 무기판매, 달라이라마 방미, 환율문제 등으로 갈등 양상을 보이다가 천안함 사태, 중·일 센카쿠 열도 분쟁, 연평도 사태, 류사오보 노벨평화상 수상문제, 중국의 항모 및 스텔스기 등 최신 무기개발 문제로 갈등이 크게 확대되는 양상을 보였다. 미·중의 세계적인 영향력을 고려할 때, 이러한 갈등의 강화는 세계적인 관심사와 우려의 대상이 되었으며, 미국과 중국 국내, 특히 “발전도상국 외교론”자들의 입장에서 우려하는 시각이 고조되었다.

2009년 한국에서는 보다 보수적이고 한미동맹 강화를 강조하는 이명박 정부가 출범하였다. 오바마 행정부도 이에 호응하여 한국 정부와 북핵문제에 대한 조율을 강화하

였다. 새로운 한국정부는 북한의 비핵화 문제를 안보의 최우선적 과제로 놓고 북핵문제를 보다 근원적으로 해결하고자 하는 노력을 기울였다. 그러나 한국정부가 제시한 “비핵, 개방, 3천”이라는 정책은 북한의 비핵화를 전제로 한 정책으로 널리 인식되었고, 중국측 입장에서는 한반도 상황을 더욱 불안정하게 하고 비현실적인 정책으로 인식하였다. 북핵 및 북한문제의 해법을 놓고, 한·미관계가 강화되는 대신 한·중관계의 간극은 확대되었다. 미국 오바마 행정부는 비핵화에 대한 한국의 입장을 지지하면서도, 북한에 대해 지속적인 대화 메시지를 보냈다. 그러나 북한은 이러한 추세에 강하게 반발하는 양태를 드러냈다. 그리고 2009년 4월에는 장거리 로켓 발사, 6자회담 불참선언, 경수로 연료 자체해결(우리늄 농축 문제)을 예고하였고, 5월 25일 제2차 핵실험마저 단행하였다.

나. 북한의 제2차 핵실험과 미·중관계

북핵문제는 부시 행정부 2기 이후 미·중간 주요 협력의 대상이었으나, 북한은 2009년 5월 제2차 핵실험을 단행함으로써, 미·중 협력에 상당한 도전요인을 제공하였다. 중국은 일단 미국과 협력하여 대북결의안으로는 가장 강력한 안보리 대북제재 1874호 채택에 적극 참여하였다. 그러나 북한의 핵실험은 중국내 대북정책을 놓고 상당한 고민을 안겨주었다. 중국 내부에서도 북한을 전략적인 부담으로 인식하는 발전도상국론 및 신흥강대국론 그룹과 북한의 특수성을 용인하면서 안정적인 관리가 필요하다는 전통파들의 논쟁이 격화되었다. 북한의 핵실험은 북한의 핵이 대북 협상용이라는 기존의 전제를 흔들어 놓았고, 북한이 핵보유를 얼마나 절실히 원하는 지도 확인시켜 주었다. 중국지도부는 결국 2009년 7월 15일 당 중앙 외사영도소조(조장: 후진타오) 회의를 개최한 데 이어, 17-20일 사이 재외공관장 회의에서 “대북정책관련 내부회의”를 이례적으로 소집하여 이 문제를 다루기에 이르렀다(이희옥 2010: 53-54).

중국이 제2차 북 핵실험이후 취한 대응책은 외양적으로는 기존의 정책과 큰 차이가 드러나지 않았다. 2009년 7월 이후 내부적으로는 ‘전통주의자들’과 ‘발전도상국론자’들의 입장을 반영하면서 북핵문제를 북한문제로부터 분리하여, 북한문제에 우선적으로 집중한다는 전략을 채택하였다. 중국은 북핵 위기가 악화되자 오히려 북핵문제의 우선순위를 낮추는 조치를 취한 것이다. 후진타오 국가주석은 북핵문제를 직접 관장하면서 북한에 비교적 호의적인 대외연락부의 왕자루이 부장과 함께 북한과 교류를 강화하는 정책을 주도하였다. 그러나 이것이 과거 북·중간에 존재하였던 지도부간의 강한 인적

유대를 의미하는 것은 아니었다.

중국의 최근 대북정책은 강압적인 수단으로 북한의 핵무장을 저지하거나, 북한이 외부의 압력에 굴복하여 핵무기를 포기할 개연성이 희박한 현실적인 상황을 전제하고 있는 것으로 보인다.²⁹⁾ 중국은 북핵문제로 북한과의 관계를 악화시키고 더욱 통제하기 어려운 상황으로 몰고 가기보다는, 북핵 문제는 중장기적인 관점에서 별도로 압력을 증용하면서도, 북한과 관계강화를 지속하여 궁극적으로는 대북 영향력을 확대하겠다는 생각이다. 그리고 북한과의 관계에서 배운 학습경험을 바탕으로 북한을 압박하고 고립시켰을 때, 보다 강한 반발을 초래하여 한반도를 더욱 불안정하게 할 수 있다는 점을 고려하였다. 북한체제 불안정의 결과는 중국이 전략적 이해에 부정적이며, 특히 최악의 경우에는 북한의 체제붕괴를 야기할 수도 있으며, 결국 중국의 역내 영향력을 상실할 개연성도 더욱 커질 것으로 보았다.

중국이 북한의 정권유지를 중시하는 또 다른 이유는, 비록 감소추세에 들어섰기는 하지만 북한의 전략적 효용성이 여전히 존재한다는 것을 간과할 수 없다. 북한의 행태가 역내 불안정을 야기하고 있고, 미·중 관계를 훼손한다는 우려도 강하지만 양날의 칼처럼 다른 효용성도 동시에 지니고 있기 때문이다. 즉, 미국과 중국은 상호 협력관계를 강화하고는 있지만 여전히 양국 사이에 강한 불신이 존재한다. 그리고 궁극적으로 대만문제가 존재하는 한, 대만관련 카드로 사용할 수 있는 북한을 포기하기는 쉽지 않을 것이다. 또한 북한이 북핵 협상 및 한반도 평화체제로의 전환과정에서 한·미동맹의 약화, 주한미군 철수, 주한 미군 포함 주변지역의 비핵화를 달성하게 해 준다면 이는 남의 힘을 빌어서 목적을 달성하는 36계의 승전계중 하나인 제3계 차도살인(借刀殺人)계를 구사할 수 있는 수단이 될 수도 있다. 한국 측에 대한 불신도 강하고, 상황에 따라서 북한의 전략적 효용성은 증대될 수도 있기 때문에 북한은 여전히 포기할 수 없는 카드이다. 중국이 현재 취할 수 있는 전략적 선택이란 북한이 중국의 핵심이익을 위협하지 못하도록 상황을 관리하면서, 동시에 북한을 전략카드로 남겨두는 것이다.

결국 북한의 제2차 핵실험은 미·중간의 북핵에 대한 입장차를 벌리는 데 성공한 것으로 보인다. 미국은 한·미동맹을 우선시하면서 북핵에 대해 보다 단호한 입장을 견지하였고, 중국은 역설적으로 대북 유화정책을 채택하였다. 그리고 연이어 전개된 2010년 초 미·중간의 갈등은 이러한 북핵문제에 대한 양국 간의 공조를 크게 제한하였고, 북핵문제를 다루는 국제적 노력은 공전되었다.

29) 필자가 2010년 8월 중국 중앙당교 전략연구소 회의에서 중국 측과 토론한 내용을 담고 있다.

다. 2010년 이후의 미·중관계와 북핵문제

최근 북한의 권력승계과정에서 북한의 정책우선순위가 변화한 것으로 판단된다. 미국의 대북정책의 변화가능성이 보이지 않는 상황에서, 북한 내부의 권력승계와 관련한 고려가 미·북관계 개선보다 더 중요해졌다. 그 예가 천안함 사태 및 연평도 사태 도발이다. 더 나아가 북한은 기존 6자회담체제에 대한 중대한 도전이면서 스스로의 수사적 일관성을 뒤엎는 우라늄 농축계획에 대해서까지 언급하였다. 북한이 문제야기-대미 평화공세-협상-결렬-문제야기의 패턴을 깨고 일련의 과도한 강공책을 구사한 이면에는 내부정당성과 권력기반을 강화하고자 하는 고려가 우선하고 있는 것으로 보인다. 또 하나의 예를 들자면, 미국의 전 카터대통령이 북한을 방문중일 때, 북한의 김정일 위원장은 중국을 방문하였다. 미국과의 관계개선을 중시하던 과거에는 상상도 할 수 없는 일이었다. 북한의 정책우선순위의 변화가 초래한 결과는 미·중의 입장에서 볼 때, (특히 연평도 사태는) 북한이 미·중관계의 간극을 더 벌리고, 근본적으로 시험에 들게 하는 중대한 도발 행위였다.

미국은 한국 정부의 입장을 강하게 지지하고 군사적 협력을 강화하는 조치를 취하면서 북한을 최대한 압박하고자 하였다. 그러나 북핵 관련 미국의 정책우선순위는 대체로 수평적 확산방지, 수직적 확산방지, 비핵화의 순이라 할 수 있다. 미국 내부의 토론은 이러한 미국의 이익에 조응하기 위하여 점차 북한과 대화의 필요성을 제기하는 주장도 강화되었다.³⁰⁾ 최근 잭 프리차드의 글은 이러한 입장의 일면이 잘 드러난다. 그러나 동시에 미국 정부는 북한과 조건 없는 대화와 6자회담의 복귀가 한국정부를 얼마나 곤혹스럽게 할 수 있는 지도 잘 인식하고 있다. 이는 미국의 대북핵정책이 대단히 곤혹스런 상황에 빠져 있다는 것을 의미한다.

중국의 입장에서 2010년 한반도의 상황은 대단히 우려스런 전개양상을 보여주었다. 기존의 한반도 안정, 북한정권의 유지, 비핵화라는 정책 우선순위가 이러한 긴장감과 우려를 반영하면서 전쟁방지(No War), 혼란억제(No Chaos), 비핵화(No Nuclear)로 재규정되었다.³¹⁾ 북한의 도발에 대해서는 대단히 불쾌해하면서도, 외양적으로는 무엇보다도 우선적으로 그리고 일관되게 한반도의 군사적 충돌방지와 안정성을 유지하고자 노력을 기울였다. 미국 및 일본과 갈등이 고조되는 상황에서 북핵문제로 미국과 관계에 더욱 악영향을 미치고 동북아 정세의 불확실성과 불안정성이 증가하는 상황은

30) 최근 2011년 3월 개최된 미 상원 외교위원회의 대북정책 관련 토론회 내용을 참조 하시오,

31) 필자의 2011년 1월 북경 인터뷰내용.

중국으로서는 대단히 유감스런 사태진전이었다.

중국은 당초 예상보다는 고위급인 중국외교의 수장인 다이빙궈 국무위원을 남북한 양측에 파견하여 상황안정을 위한 노력을 기울였다. 한국에서는 한국의 격양된 상황을 청취하고 안정노력을 요구하는 한편, 북한에 가서는 김정일 위원장에게 북한이 문제를 야기하여 분쟁이 발생할 경우, 중국은 지원할 수 없다는 강경한 메시지를 전달했다는 전언이다.³²⁾

한반도 문제가 주 이슈중 하나로 다뤄진 2011년 1월 워싱턴에서 개최된 미·중정상 회담에서는 이상과 같은 한반도 상황의 긴박한 정세와 미·중의 복합적인 이해관계를 반영하면서 미·중은 대한반도 정책에 대한 합의의 대강을 제시하였다.

라. 미·중 정상회담 한반도 관련 합의와 함의

2011년 미·중 공동 정상회담의 주요한 특징 중 하나는 전례 없이 한반도 문제를 중시하여 다루었다는 점이다. 이는 그만큼 미·중 양국이 한반도 안정에 관한 우려가 높아져 있다는 것을 반영하는 것이다. 양국은 한반도에서 긴장이 고조된 데 대해 깊은 우려를 표명하고, 한반도의 평화와 안정유지가 무엇보다도 중요하다는 데 동의하였다. 그리고 한반도 문제에 있어서는 양국이 긴밀한 협력을 유지하는 것에 대해 합의하였다. 해법으로는 진정성 있고 건설적인 남북대화 추진, 남북관계 개선, 6자회담의 재개를 제시하였다. 천안함, 연평도 사태에 대한 언급 대신, 비핵화의 목표를 위해 6자회담과 9.19공동성명의 정신을 중시할 것을 특히 강조하였다. 그리고 미·중 양국은 북한의 우라늄 농축계획에 대한 우려를 합의문에 삽입하였다. 이는 한국 정부의 입장을 고려하고, 한국 정부에 6자회담 복귀를 위한 명분을 제공하기 위해 고려도 존재한 것으로 보인다. 이러한 결과는 한국 정부의 입장에서도 비교적 만족스런 것이었다.

그러나 주목할 점은 미·중 양국이 한반도 관련 합의문에서 제각기 다른 표현을 사용하고 있다는 점이다. 미국 측은 남북관계 개선의 중요성을 강조하면서 진정성 있고 건설적인 남북대화를 그 본질적인(essential) 단계라고 표현한 데 비해, 중국 측은 대단히 중요한 일보(非常重要的一步)라고 표현하여 시각차를 드러내었다. 즉, 중국 측은 남북대화가 6자회담 개최의 전제조건으로 비춰지는 것에 대해서는 신중한 태도를 드러낸 것으로 보인다.

32) Ibid.

미·중 정상이 한반도 문제를 포함한 국제정치의 주요 사안들에 대해 상호 긴밀한 협의와 타협을 통해 문제를 해소해 나가겠다는 데 인식을 같이 한 것은 눈여겨 볼 대목이다. 남북한 간의 군사적 충돌 가능성이 고조되는 상황에서 북핵문제나 남북한 문제는 더 이상 남북한만의 문제가 아니라 미·중이 직접 협의와 합의를 통해 해결해 나가자는 것이다. 이번 정상회담은 한반도 문제에 대한 강대국의 개입의지가 더욱 강화되었다는 것을 단적으로 보여준다.

당초 일부의 우려와는 달리, 미·중 정상은 한반도 안정을 우선시하는 미·중의 이해를 담아 한국에 6자회담 복귀에 대해 직간접적으로 압력을 행하는 조치를 취하지는 않았다. 한·미동맹을 중시한 미국 측이 한국이 입장을 고려하면서 속도조절을 하였고, 중국 역시 양보를 한 결과이다. 그럼에도 불구하고, 미·중은 한반도 안정을 우선시하면서 북핵문제를 관리하겠다는 공통의 인식에 도달한 것으로 보인다.

미·중은 각자 그리고 미·중관계의 이해에 따라 남북한 문제를 다루려 할 것이며, 한국이 원하던 원하지 않던 간에 장차 6자회담을 복원하고 북·미간 대화의 통로를 더 강화하려 들 것이다. 그리고 미국은 중국이 추진하고 있는 대북 경제협력 강화와 포용정책을 지지할 개연성이 크다. 미·중 양국이 한반도 문제로 인해 양국관계가 악화되는 것을 원치 않을 것이며, 한반도 안정을 위해 문제의 해소보다는 관리의 차원에 더 공통의 이해를 가진 것으로 보인다. 이는 한국의 한미동맹 강화정책이 성공하면 할수록, 미·중의 협력구도와 괴리현상도 더 커질 개연성이 존재한다는 것을 의미한다.

3. 미·중 관계와 대한반도 합의

중국의 대외정책 결정과정에서 여전히 주류인 발전도상국론자들은 미국과의 협력을 가장 중시하고 있으며 이 추세는 당분간 지속될 것이다. 미·중의 전략적 협력 시대에는 북핵문제가 미·중 관계에 장애가 되지 않도록 상호 조율과 타협을 통해 문제를 풀어나가고자 할 것임을 염두에 두어야 한다. 키신저는 이미 1995년 미·중이 협력을 통해서만 아시아의 미래 안정을 가져올 수 있다고 지적한 바 있다. 현재 여러 여건을 놓고 볼 때, 중국의 북한 핵관련 정책은 향후에도 최상의 결과를 추구하는 전략보다는 북한 핵문제가 가져올 불확실성과 비용을 통제·관리하는 전략을 선호할 것으로 보이며, 미국과 북한 핵의 단기적인 폐기나 현상변경 정책보다는, 현상유지를 전제한 장기적인 대북 핵 대책에 공통의 이해를 같이 할 개연성이 높다.

중국은 한반도에서 미국과의 갈등이나 미국의 영향력이 확대되는 상황을 방지하기

위해, 현상유지 정책을 선호하고 있으며, 북한의 핵무장 노력에도 불구하고 현상 변경이 중국의 이해에 부합되지 않는다고 판단하고 있다. 미·중은 2010년의 갈등 상황에서도 북핵문제에 관해서는 상호 협의와 협력을 지속하여 왔으며, 지속적인 대화채널을 유지하고 있다. 미·중 양국은 상호 불신에도 불구하고 북한의 체제붕괴에 이르는 불안정성을 바라지 않고, 북한의 핵확산을 방지하고자 하는 데 입장을 같이하고 있다.

북핵문제가 미중간 타협을 시도할 수 있는 접점을 제공하면서, 협력의 분위기를 강화할 수 있고, 북핵문제를 계속 방치할 경우, 그 결과가 북한의 핵능력을 강화하고 중국과 관계도 더 갈등으로 이끌 개연성이 늘어난다는 점에서 미국은 중국과 북핵문제를 다루는 방식에 대해 합의하고, 북한 비핵화를 중장기적인 목표로 설정할 개연성이 많다. 이 경우, 미국은 중국과 마찬가지로 재제보다는 경제적 유인 등의 관여정책을 통해 북핵문제에 접근하려는 방식을 강화할 것으로 평가되며 중국의 대북접근정책을 지지할 것이다. 이러한 미·중의 대북정책은 보다 현상유지적인 정책을 선호함으로써, 보다 적극적으로 현안문제 해결하고자 하는 우리의 정책이나 의지와 괴리될 수 있다. 강대국들의 정책과 괴리된 정책의 추진동력과 비용 및 이를 감내할 우리의 의지와 역량에 대해서는 전략적인 시각으로 진지하게 고려할 필요가 있다.

2009-10년의 경험을 통해 중국은 미국과 한반도 안정에 대한 불안감과 이를 관리해야 할 필요성에 대한 인식을 공감한 것으로 보인다. 이러한 인식을 잘 반영한 것이 2011년 미·중 공동 정상회담이었고, 전례 없이 한반도 문제를 중시하여 다루었다. 양국은 한반도에서 긴장이 고조된 데 대해 깊은 우려를 표명하고, 한반도의 평화와 안정 유지가 무엇보다도 중요하다는 데 동의하였다. 그리고 한반도 문제에 있어서는 양국이 긴밀한 협력을 유지하는 것에 대해 합의하였다. 해법으로는 진정성 있고 건설적인 남북대화 추진, 남북관계 개선, 6자회담의 재개를 제시하였다. 천안함, 연평도 사태에 대한 언급 대신, 비핵화의 목표를 위해 6자회담과 9.19공동성명의 정신을 중시할 것을 특히 강조하였다.

미·중 정상이 한반도 문제를 포함한 국제정치의 주요 사안들에 대해 상호 긴밀한 협의와 타협을 통해 문제를 해소해 나가겠다는 데 인식을 같이 한 것은 미래의 상황을 고려할 때도 눈여겨 볼 대목이다. 남북한 간의 군사적 충돌 가능성이 고조되는 상황에서 북핵문제나 남북한 문제는 더 이상 남북한만의 문제가 아니라 미·중이 직접 협의와 협의를 통해 해결해 나가자는 것이다. 이번 정상회담은 한반도 문제에 대한 강대국의 개입의지가 더욱 강화되었다는 것을 단적으로 보여준다. 한반도 문제의 해법에 대한

견해차에도 불구하고 미중은 미·중은 한반도 안정을 우선시하면서 북핵문제를 관리하겠다는 공통의 인식에 도달한 것으로 보인다. 이러한 정신은 2012년 2월 시진핑 국가부주석의 미국 방미를 통해서 이를 재확인하고 있다. 시 부주석은 미중이 이제 북핵문제 등 주요사안에 있어서는 미중간에 상호 조율이 반드시 필요하다고 강조하였다. 이는 미중이 세계적인 규모에서 세력전을 둘러싼 복합갈등 국면에서도 한반도 문제는 안정적으로 가져가겠다는 공통의 인식에 합의한 것으로 보이며, 2020년까지도 이러한 인식의 변화를 변경할 개연성은 크지 않아 보인다.

미·중은 향후에도 북핵 및 한반도 문제의 해법으로서 6자회담이라는 기제를 지속적으로 활용할 개연성이 크다. 미국은 북핵관리를 위해서도 북한에 대한 중국의 주도권과 영향권을 인정하면서 중국이 추진하고 있는 대북 경제협력 강화와 포용정책을 계속 지지할 개연성이 크다. 미국은 대신 재제와 협력이라는 양날의 칼을 들고 북한의 비핵화를 압박하면서 적어도 북한의 핵개발 진전 저지 및 핵확산 방지를 위해 노력할 것이다. 분명한 것은 미·중 양국이 한반도 문제로 인해 양국관계가 악화되는 것을 원치 않을 것이며, 한반도 안정을 위해 문제의 해소보다는 관리의 차원에 더 공통의 이해를 가질 것이다. 이는 한국이 대북정책과 관련하여 한미동맹을 통한 대북 압박정책을 강화하면 할수록, 미·중의 협력구도와는 괴리현상이 더 커질 개연성이 존재하며, 미국도 이를 부담으로 여길 개연성이 크다. 최근 보씨라이 사태를 통해 국내 권력정치의 취약성과 불안정성을 안고 있는 중국의 입장에서는 한반도의 안정에 더욱 집착할 개연성이 커졌으며 이는 북한에 추가적인 유연성을 안겨줄 것이다.

IV. 정책 제언

1. 한국 외교의 지향점: 강(強)중견국 외교의 추구

- 강(強)중견국으로서 한국이 취할 전략은 각 네트워크의 가교역할을 추구하는 것임.³³⁾
 - 현재 동북아 국제정치 구도에서 한국이 네트워크의 중심에 자리잡기에는 주변 강대국들에 비해 상대적 국력이 미약함. 그렇다고 한국이 모든 상황을 피동

33) 가교외교 개념은 신각수의 글에서 착안하였다. 이 글은 신각수, “架橋外交構想: 韓國多者外交의 새로운 패러다임을 찾아서,” 『국제관계연구』제15권 제1호(통권 제28호)

- 적으로 받아들일 만큼 미약하지도 않음.
- 권력정치 조건에 의해 한국 및 한반도의 미래가 규정지어지는 상황을 우리의 운명으로 받아들이기 보다는 이를 극복해야 하는 대상으로 인식해야 함.
- 각 네트워크의 중심이 되지 못한다 할지라도 ‘가교’라는 독특한 위상으로 말미암아 실제 정보의 흐름을 관리, 통제, 연결해주는 역할을 담당함으로써, 각 네트워크에서 유용성을 인정받는 것임.
 - 이러한 역할은 자신의 역량을 기반으로 세력균형의 한 축 역할을 담당하려는 균형자와는 다른 개념임. 균형자는 한국이 실제 한축에 가담함으로써, 세력의 균형을 바꿀 수 있는 역량을 지니는 지도 의문이지만, 양측으로부터 모두 배제될 개연성도 큼.
 - 우리가 바라는 구도는 한국이 미중 양극사이에서 가교역할을 함으로써 우리의 역할을 극대화하는 것이겠지만, 현실은 양극에 대해서보다는 북한을 놓고 미중 사이에 가교역할을 하는 것이 보다 현실적일 것으로 판단됨.
 - 즉, 우리의 북한에 대한 레버리지를 갖출 때 미중에 대한 우리 외교의 역할은 강화되는 것임.
 - 그렇지 않다면, 적어도 모든 관련국들과 상호소통하고 가교 역할을 하는 공존의 구도로 전환하는 것이 요청됨.
 - 적어도 이 구도를 이루기 위해서는 한국은 중국과도 대립이 아닌 협력적인 관계를 수립해야 가능함. 그렇지 않으면 한국은 미국과 중국이라는 두 “메가파워” 중 이분법적으로 선택해야 하는 상황이 되고, 한국은 의존하는 메가파워에 피동적인 지위로 전락하게 됨.
 - 현재의 상황은 네트워크 간 갈등구도와 차선의 구도사이에 위치하는 것으로 보임. 그러나 동시에 최악의 구도로 전개될 개연성도 배제할 수 없는 상황임.

2. 한국 외교의 실천: 새로운 외교 공간의 모색

가. 연미화중(聯美和中) 전략의 추진

- 우리가 취할 대 미중전략은 미중관계와 에 따라 능동적이면서도 지혜로운(prudent) 외교전략을 구사하는 가운데, 크게 연미통중(聯美通中), 연미화중(聯美和中), 연미연중(聯美聯中)의 전략을 탄력적으로 적용할 수 있을 것임. 현재 우리는 미중에 대한 이분법적 인식을 넘어선 새로운 전략의 채택이 아직 익숙하지 않기 때문에 대외정책을 수립하는 데 커다란 도전요인이 되고 있음.

<표 5> 특정 미중관계를 전제한 주요 변수에 대한 한국의 대응전략 구성

미중관계 변수	신냉전시대	주기적 협력 갈등의 복합구도	미중 제후시대	Pax Chimerica
국제체제내 중국의 부상	한미동맹 기반위 역내 우호증진 노력. 聯美通中 전략모색	聯美和中 전략 일변도 외교 지양	聯美和中에서 聯美聯中으로 진화	聯美聯中 전략
중국내 정치혼란과 공세적 대외행태	한미동맹 강화 및 주변국과 대중견제 협력	한미동맹 공고화 및 중국과 소통/협력 강화	한미동맹의 유지 및 대중국 관리외교	한미동맹 활용 대중 억제 및 한중 전략대화 강화
북한체제 위기	한미동맹 공고화 및 대중/대러외교 강화	한미동맹 유지 및 대중 협력외교 강화	미국 및 중국과 양자협력 기반으로 삼자협력 추진. 대북 해결책 모색	미중과 전략대화 심화로 소외방지. 한미중 삼자협력의 실현

- 현 단계에서 우리가 추진할 전략은 “연미화중(聯美和中)” 전략임.
 - 중국과 주요 사안에 있어 대립보다는 공통의 이해관계 영역을 확인하고 그 교집합을 넓혀 나가 쌍방 이익의 조화를 추구하는 것임.
 - 이는 미·중이 상호 제약을 받아 갈등보다는 협력적인 관계를 위주로 운용한다는 전제아래, 미국과 연대하면서도 중국에 대해서 보다 전향적인 접근을 하는 전략임.
 - 이 전략 속에는 중국에 대한 협력과 헤징의 요소가 다 존재하지만, 헤징보다는 협력을 전면에 내세운 관계임.
 - 상호 소통의 수준을 넘어서 높은 신뢰를 형성하면서 통일외교의 기초를 튼튼

히 하고, 화합의 단계에 도달하려는 외교를 추진하는 것임.

- 한국외교가 궁극적으로 추구해야 할 지향점은 미·중과 모두 연대하는 연미연중(聯美聯中)의 전략임.
 - 이는 미·중 관계의 대한 산술적 평균을 반드시 요구하는 것은 아니지만 비영합(non-zero sum)적이라는 인식으로 전환할 때 가능할 것임.
 - 향후 중국 경제가 한국 경제에 차지하는 비중을 고려하고, 북한문제와 통일국면을 한국이 주도하기 위해서도 이 전략의 추진은 필수적임.
- 2020년의 국제관계는 미중이 상호 안정적인 협력체제의 구축보다는 2009-2011년과 같이 주기적인 갈등과 협력의 복합관계에 처해 있을 개연성이 큼. 이 경우, 어느 일방에 치우친 일변도 외교보다는 쌍방 네트워크 외교를 오히려 강화해야 함.
 - 일변도 외교를 강조하면 강조할수록 한반도 문제는 우리의 의지와는 달리 강대국 외교의 장으로 더욱 전략할 것이며, 통일 문제도 역설적으로 더 멀어질 개연성이 확대됨.
 - 미중 양국에 한국을 양자택일의 상황에 처하게 하는 것은 미중 양국의 외교적 실패라는 인식을 공유할 수 있게 해야 함.
- 중국과 주요 사안에 있어 대립보다는 공통의 이해관계 영역을 확인하고 그 교집합을 넓혀 나가 쌍방 이익의 조화를 추구하는 “연미화중(聯美和中)” 전략을 채택하여야 하며. 이는 현 단계에서 우리가 추진할 전략이기도 함.

나. 공간 외교의 발견: ASEAN과의 눈높이 일치 외교

- 지정학적인 측면에서 한국을 동북아의 시각으로만 바라본다면, 중국이나 일본에 비해 약소하고, 국제정치의 위상이나 지리적으로 고립되기 쉬운 위상에 놓여 있다는 것을 알 수 있음. 그 결과 우리는 약소국의 심리상태를 취하기 쉬운 객관적 환경을 자연스레 받아들이는 것임.
- 동북아와 동남아를 하나로 연결하여 보는 시각이 필요함. 이 공간은 강대국, 중견국, 및 약소국들이 혼재한 공간이며, 여기서 한국의 위상은 정확히 강중견국임.

- ASEAN은 중국의 주변국들로 구성되어 있으며, 한국이 처한 역사적·정치경제적 고민을 공유하고 있음. 한국의 입장에서 동남아는 중국 및 일본과 영향력을 경합하는 공간이 아니라 연대하는 공간임.
 - 천안함 사태이후 우리가 ARF를 통해 동남아를 활용하여 북한을 고립하고자 한 시도는 ASEAN 국가들에 불필요한 부담을 안겨주는 정책으로, ASEAN에 대한 이해 부족 및 전략적 판단의 착오를 드러낸 것임.
- 동남아 국가들과 눈높이를 같이하는 외교가 필요하며, 이들이 평소 주장하는 역내 비핵화, 항행의 자유보장, 분쟁의 평화적 해결 및 무력 사용 배제 원칙, 분쟁의 합의 해결 원칙 등에 대해 수시로 지지의사를 밝혀주면서 연대를 과시하는 것이 필요함. 이는 추후 이어도 등 중국과의 분쟁 발생시 중요한 자산이 될 것임.
- 더 나아가서는 국제무대에서 한국의 주변화 현상을 완화하는 주요한 방과제 역할을 할 수 있을 것임.

다. 동아시아 중견국(Middle Power) 외교 포럼 형성

- 한국의 외교는 더 이상 강대국 간 외교의 산물 혹은 강대국 대 약소국관계라는 외교의 공간에서 탈피하여 우리의 독자적인 공간을 창출하려는 노력을 배가해야 함. 이는 바로 중견국들 간의 전략적 협력 강화이며, 이들 그룹을 우리의 외교적 자신으로 확보하는 노력을 기울려야 함.
- 동아시아 지역의 중견국들은 개별적으로는 강대국들에 대한 영향력이 제한되지만, 집단으로 결합한다면 어느 강대국들도 무시할 수 없는 역량을 보유하게 됨.
- 중견국의 개념은 경제, 인구, 군사적 역량뿐만 아니라 지정학적, 역사적 개념을 포괄하여 고려하여야 하면, 이 경우, 호주, 일본,³⁴⁾ 인도네시아, 베트남을 우선적으로 고려할 수 있음. 이들은 중국의 주변국 혹은 중국과 직접적인 접촉면을 갖

34) 일본에 대해 논란의 여지가 있겠지만, 일본 역시 중국이나 미국과는 다른 중견국으로 분류할 필요가 있다. 중장기적으로 보았을 때, 이러한 현상은 더욱 명확해 질 것이다. 그리고 일본이 중견국으로 자리매김할 때, 일본의 외교적 공간과 유연성도 더 확대된다.

게 되는 중견국이며 국제정치적 위상의 유사성에서 오는 공통의 이해를 공유하고 있다고 할 수 있음.

- 우선 이 모임은 미중과 협력하면서도 자율성을 유지하고 정부의 지원을 바탕으로 Track 2의 외양을 띠면서 점차 Track 1.5 및 Track 1으로 진화해 갈 필요가 있음.

라. 소다자 그물망 외교의 추진

- 현재 가장 큰 변수는 중국의 향후 대외정책임. 이에 대한 대책은 우리 스스로를 약소국으로 자리매김하면서 일변도 외교를 하는 것이 아니라, 미국을 위시한 모든 주변 강대국들과 관계강화를 통해 동아시아 평화와 안정의 체제를 구축하는 것임.
- 중국은 서구의 합리성과는 달리 어떠한 외부적 압력에도 쉽사리 굴복하지 않음. 다만, 수에는 민감하기 때문에 중국에 대한 압력은 개별적인 강경책이 아니라 보다 보편적인 국제적 연대를 통한 간접적 압력과 합당한 이유와 논거를 바탕으로 한 꾸준한 설득이 병행되어야 함.
- 한미 혹은 한미일 중심의 대중 압력은 오히려 부작용이 더 클 개연성이 존재함. 이는 한국에 대한 불신 및 대북 결속을 더 강화시킬 것임. 대신, 소삼자 포럼, 아세안, 6자회담, 그리고 본인이 제안한 동아시아 중진국 협력포럼과 같은 다자 기구를 활용하여 중국의 과도한 행위를 제한하는 노력이 필요함.

김정일 이후 북중관계: 지속과 변화

전병근

통일연구원 연구위원

김정일 사망 이후 중국은 주변국과 달리 가장 먼저 조문을 보내고 김정은 체제를 지지하는 외교적 행보를 보인바, 향후 북·중관계는 변화보다는 긴밀한 협력을 지속할 것으로 보인다. 이는 북한체제의 안정·유지에 최우선의 정책목표를 두고 있는 중국과 김정은 후계체제의 안착에 치중하고 있는 북한의 전략적 이해가 수렴된 결과로 분석된다. 구체적으로 중국은 김정일 사망 직후부터 김정은 후계체제의 완성에 집중하고 있는 북한을 지지·지원하였는데, 그 이유는 중국이 북한의 전략적 가치를 중시하고 있고, 김정은 체제의 안착을 유도하는 한편, 신지도부와의 긴밀한 정책협력 관계를 구축하기 위함이다.

물론 북·중 양국은 긴밀한 유대 관계를 유지하면서도 비핵화·미사일·개혁개방·탈북자문제 및 남북관계 등에서 이견을 보이면서 내면적 긴장도 지속할 것이다. 그러나 양국은 정책 목표와 견해 차이를 조정하면서 안정적으로 발전할 것으로 전망된다. 단기적으로 북·중 양국은 중국의 동북개발과 연계된 경제협력을 확대·심화하고 김정은 체제의 안착을 위한 전략적 소통을 강화하는 한편, 6자회담의 재개를 위한 외교 협력을 모색할 가능성이 크다.

이러한 북·중관계의 안정적 발전 추세는 북한의 안정 및 생존, 북한의 개혁개방 촉진, 6자회담의 동력 유지, 남북관계의 안정 등에 기여하는 측면이 있으나, 북핵문제 해결을 지연하고 북한의 대중 의존도 심화와 남북관계에서 우리의 주도력을 약화시키는 측면도 존재한다. 따라서 북·중 협력관계의 긴밀한 전개는 한반도의 평화와 안정, 통일을 달성하는데 기회와 위협의 측면을 동시에 갖고 있는바, 위협을 대비하고 기회를 활용할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

I. 서론

2011년 12월 17일 북한 김정일 위원장이 사망하였다. 사망 직후 북한 급변사태가 발생하거나 최소한 한반도의 불확실성을 고조시킬 것이라는 일부의 예상이 제기되는 가운데,¹⁾ 주변국들 역시 북한의 상황을 예의주시하면서 신중한 태도를 유지했다.

그러나 이와 달리 중국은 사망 발표 당일 깊은 애도를 표한다는 조건에서 “조선인민은 김정일 동지의 유지를 계승하고 조선노동당 주위에 단결해 김정은 동지의 영도 하에 사회주의 강성국가를 건설하고…”라고 언급했고,²⁾ 다음 날 후진타오(胡錦濤)를 포함한 중국공산당 정치국 상무위원 9인 전원이 조문을 한 후, 북한의 새로운 지도자인 김정은의 방중을 환영한다고 발표함으로써, 김정은 체제를 지지·지원하는 발빠른 행보를 보였다.³⁾

김정일 사후 중국의 이러한 외교적 행보는 김정은 체제의 안착은 물론 향후 북·중관계의 지속성과 관련 주목된다. 그러나 3월 16일 북미합의(2.29)에도 불구하고, 북한이 4월 12-16일 중 미사일 발사를 선언하자, 중국은 이에 대해 깊은 우려와 반대를 표명함으로써, 북·중관계에 새로운 기류가 형성되는 것이 아닌가 하는 의문이 제기되고 있다. 이는 김정일 이후 북·중관계가 지속될 것인가, 아니면 변화할 것인가의 문제와 닿아있다.

본고는 이러한 문제의식에서 김정일 이후 북·중관계를 지속과 변화의 관점에서 분석하고자 한다. 북·중관계에 대한 기존의 주된 관점은 이념의 공유를 기초로 한 혈맹관계가 해체되고 국제환경 및 국가이익을 고려한 전략적 이해관계에 따라 협력·갈등하는 관계로 전이해간다는 것이다. 즉, 북·중관계는 사회주의 국가 간의 관계라는 특수성을 유지하되, 실리에 따라 부문별 협력이 증대되고 있는 다층적 관계를 형성하고 있다.⁴⁾

-
- 1) 김정일 사망 이후 김정은 정권 및 북한체제의 안정성에 대한 견해는 대체로 김정은 1인 혹은 집단지도체제의 공고화, 단기적 안정 후 중장기적 위기, 김정은 정권의 실패 및 급변 발생 등으로 압축된다. 박형중, “북한 권력구조와 정책방향 전망”, 『김정일 사후 북한정세 전망과 국제협력』, 통일연구원 국제학술회의, 2012.1.18, pp. 3-25.
 - 2) 중국은 중국공산당중앙위원회, 전국인민대표대회상무위원회, 국무원, 중앙군사위원회 등 당·정·군 최고 권력기관의 공동명의로 조문을 발송했다. “中共中央電唁金正日逝世”, <http://www.fmprc.gov.cn> (검색일: 2012.3.31)
 - 3) 劉德海, “北韓領導金正日過世後東北亞區域情勢展望”, 『展望與探索』, 第10卷, 第1期(2012.1), pp. 17-22.
 - 4) 중국의 대북정책에 대한 다양한 전략적 이해관계에 관해 분석한 글로는, Yufan Hao, “China and the Korean Peninsular: A Chinese View on the North Korean Nuclear Issue”, *International*

본고는 이러한 관점을 계승해, 김정일 이후에도 북·중 양국은 김정은 체제의 안착을 통한 북한체제의 안정·유지에 공감대를 형성하고 포괄적 협력관계를 전략적으로 구축할 것임을 규명할 것이다. 다만, 분석 시점상 김정일 이후 북·중관계의 전개 내용을 충분히 반영할 수 없는 한계를 안고 출발한다.

본고는 다음과 같이 구성한다. 우선 중국의 대북정책 기조와 김정일 시기의 북·중관계를 살펴본 후, 김정일 이후 김정은 체제 및 북·중 간의 주요 이슈들인 비핵화, 미사일, 개혁개방, 탈북자, 남북관계 등에 관한 중국의 인식 및 입장을 분석할 것이다. 이어서 북·중관계를 전망하고 그 정책적 함의와 시사점을 제시하고자 한다.

II. 중국의 대북정책 기조와 북·중관계의 전개

1. 중국의 대북정책 기조

중국은 2050년까지 ‘사회주의현대화’의 실현을 장기 목표로 2020년까지 전면적인 샤오강(小康)사회의 실현을 중기 목표로 설정하고, 지속적인 경제성장을 위한 대내외의 안정적인 환경 조성을 중시해왔다. 이에 따른 중국의 대외전략 기조는 평화적인 국제환경의 조성 and 신장된 국력에 상응하는 국제적 위상의 확보로 집약할 수 있다. 이를 위해 중국은 평화발전(和平發展)과 조화세계(和諧世界)를 강조하는 한편, 주변국과는 3린(睦隣, 安隣, 富隣)정책을 수행해왔다. 이러한 중국의 대외전략 기조에서 볼 때, 한반도에 대한 중국의 정책 목표는 한반도의 평화와 안정유지, 한반도에 대한 영향력 확대로 집약된다.

이러한 중국의 한반도전략을 고려했을 때, 중국의 대북정책은 북한의 평화와 안정, 북핵문제의 평화적 해결, 북한체제의 유지·지원, 대북 영향력 강화를 목표로 설정하고 있는 것으로 분석된다. 이중 중국은 북한의 평화와 안정을 정책적 최우선 순위로 두고 있다. 북한의 급변사태가 중국에 미칠 부정적 영향 때문이다. 즉, 북한의 붕괴 또는 혼란한 상황은 대규모 난민이 약 1,300km에 해당하는 긴 국경선을 마주하고 있는 중국으로

Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No.1, 2007, pp. 25-47; Shi Yinhong, “China and the North Korean Nuclear issue: competing interests and persistent policy dilemma”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 21, No.1, March, 2009, pp. 33-47.

유입될 가능성이 있으며, 북한 붕괴 직전·후 상황에 따라서는 내전, 우발적·국지적 대남 무력도발, 국제개입에 의한 무력충돌 등이 발생해 중국 주변지역의 평화가 깨질 수도 있다.

또한 대량살상무기의 확산 방지를 구실로 미국 등 국제사회의 본격적 개입이 발생해 중국의 영향력이 상실될 수도 있다. 더욱이 한·미동맹관계가 유지되고 있는 상황에서 한국이 북한을 흡수하게 될 경우에 미국의 영향력이 부담으로 작용할 수 있다. 또한 한국과의 간도 문제를 비롯한 국경문제도 발생할 가능성이 있음을 우려할 것이다. 따라서 중국은 북한의 혼란을 방지하기 위해 체제유지에 필요한 원유, 식량 등 최소한의 지원을 통해 이를 미연에 방지하고자 한다.

이와 같은 맥락에서 중국은 북한의 핵개발 및 보유에도 반대해왔다. 북한이 핵 보유국이 된다면, 한국, 일본에게 핵무장의 명분을 제공할 수 있을 뿐만 아니라 미국의 무력사용 가능성도 배제할 수 없기 때문에, 중국은 이를 인정하지 않고 있다. 또한 북한 핵문제가 장기화될 경우, 미국이 북핵 문제에 대한 중국의 책임과 역할을 강조하는 ‘중국책임론’에서 자유롭지 못함으로써 안정적인 대미정책을 유지하려는 중국외교에 장기적인 부담이 될 뿐만 아니라, 이를 빌미로 한·미/미·일동맹의 지속적 강화도 우려해왔다.

이처럼, 북핵문제가 동북아 지역의 위기 고조는 물론이고 미국의 역내 영향력 확대, 더 나아가 중국이 회피하고자 하는 미국과의 갈등까지도 야기할 수 있음을 중국은 우려해왔다. 게다가 북·중관계가 악화될 경우 북한 핵은 중국을 위협하는 무기가 될 수도 있다. 특히 북한체제의 혼란 또는 붕괴로 핵무기에 대한 통제력이 약화되어 북한의 핵무기가 중국 내 분리주의자와 연계된 세력에 넘어갈 경우를 중국은 심각히 우려하고 있다.⁵⁾

따라서 중국은 북한의 핵개발과 보유를 명백히 반대하지만 중국의 주변지역인 한반도에서의 평화와 안정을 더 중시하기 때문에 북핵 폐기를 위한 북한에 대한 군사적 개입이나 강력한 제재에 대해서도 반대하고 있다. 왜냐하면 중국은 대북제재나 압박이 북한의 핵정책을 변화시킬 수 없다고 판단하고 있을 뿐만 아니라, 오히려 북한의 극단적 조치를 자극하거나 혹은 북한정권의 붕괴를 야기하게 되어 상황을 더욱 불안정하고 불확실하게 만들 수 있음을 더 우려하고 있기 때문이다.⁶⁾

5) 전병근, “중국의 북핵 해결 전략과 대북 영향력 평가”, 『국방연구』, 제54권 제1호(2011.4), p. 28.

6) 龔克瑜, “中國在朝核問題上的國家利益,作用和前瞻性思考”, 『國際觀察』, 2008年 第5期, pp. 59-61.

따라서 중국은 북핵문제에 대해 대화를 통한 평화적 해결방식 즉, 6자회담을 선호한다. 2차 북핵 위기 발생 이후 중국은 미국과 북한의 대립을 해소하기 위한 노력을 전개해왔으며, 2003년 4월 3자회담의 주재를 통해 같은 해 8월 6자회담의 구도를 마련하였고, 6자회담의 주최국으로서 6자회담이 지속될 수 있도록 중재역할을 적극적으로 수행해왔다. 이를 통해 중국은 국제사회에서 ‘중국위협론’을 불식시키는 한편, 책임 있는 역할자로서 자국의 이미지 제고와 영향력을 확대해왔다.⁷⁾

이러한 중국의 대북정책 기조는 북한의 1,2차 핵실험 이후에도 대체로 유지되었다. 물론 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 이후 중국은 ‘제멋대로(悍然)’라는 표현을 사용하며 북한의 행동을 강력 규탄하였고,⁸⁾ 2009년 5월 2차 핵 실험 이후에도 공식성명을 통해 한반도의 비핵화와 핵 확산 방지, 동북아의 평화와 안정을 위해 반대하고 북한의 정세 악화행위 중단 및 6자회담 복귀를 촉구하였다.⁹⁾ 그럼에도 불구하고, 중국은 북·중관계의 역사성과 북한의 안보·전략적 가치를 고려하는 것이 중국의 국익에 여전히 유리하다고 보고 대북 포용정책 기조를 유지하였다. 따라서 중국은 6자회담의 틀을 유지함으로써 북핵문제의 악화를 방지하고 한반도의 평화와 안정을 확보하는 한편, 북한체제의 유지에 필요한 최소한의 지원을 통해 북한 문제를 관리하는데 역점을 두고 있다.

2. 김정일 시기 북중관계의 전개

김정일은 1980년 후계자로 공식 부각된 이후 13년 만인 1993년 제9기 최고인민회의 5차 회의에서 군 통수권을 완전 이양 받음으로써 최고 지도자의 반열에 오를 수 있었다. 그러나 이 시기는 탈냉전의 격동 속에 한중수교(1992.8)와 김일성 사망(1994.8) 그리고 1차 북핵 위기 발발 등 북한이 고난의 길로 접어든 시기이기도 하다. 이 때 부터 김정일 사망까지 북·중관계도 변화를 거듭했는데, 이를 소원기, 회복기, 확대기, 이완기, 강화기의 5단계로 구분해 볼 수 있다.¹⁰⁾

첫 번째 단계인 소원기는 탈냉전 이후 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장

7) 이러한 관점에서 분석한 논문은 다음을 참조. 신상진, “중국의 북핵 6자회담 전략: 중재역할을 통한 영향력 강화”, 『국가전략』, 제11권, 2호, 2005; 김애경, “중국의 대외정책 인식 변화: 제1, 2차 북핵 위기에 대한 중국의 역할변화 분석을 사례로”, 『국가전략』, 제10권, 4호, 2004; 전병근, “중국의 북핵문제 인식과 북중관계의 변화”, 『중국학연구』, 제35집, 2006.3.

8) 『中華人民共和國外交部聲明』, <http://www.fmprc.gov.cn>(검색일: 2006. 10. 9)

9) 『中華人民共和國外交部聲明』, <http://www.fmprc.gov.cn>(검색일: 2009. 5. 26)

10) 한국국제정치학회 중국분과 편, 『중국현대국제관계』(서울: 오름, 2008), p. 173-208.

의 방중 이전까지이다. 특히 한중수교 이후 북·중관계는 인적교류 및 경제지원이 저조해 지고, 상호협력 채널이 약화됨에 따라 긴밀한 협력을 유지했던 냉전기와는 질적으로 다른 변화를 보이기 시작했다. 구체적으로, 1992년 중국은 북한과 새로운 무역협정을 체결하였는데, 이에 따라 과거 물물교환 방식은 외환결제방식으로 전환되었고, 대북 유·무상 원조와 우호가격 제공방식도 중지 내지 폐기되었다. 이에 따라 북·중 교역액은 1993년 8.9억\$, 1994년 6.2억\$, 1995년 5.5억\$로 급격히 줄어들었다.

이러한 북·중 양국의 경제교류의 감소와 함께 인적교류도 감소하였는데, 이 시기 중국은 한중수교 협의 차 방북한 양상쿤(楊尙昆) 국가주석(1992년 4월) 이후 최고위층의 방북이 없었으며, 북한도 1991년 10월 김일성 주석의 방중 이후 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장이 방중 할 때까지 최고위층 인사가 단 1차례도 방문하지 않았다. 이러한 양국 간의 정상외교의 부재는 한중수교 이전에 보여주었던 긴밀한 협조의 한계를 드러내기 시작했으며, 심지어 양국 간의 마찰로도 이어졌다.

이는 1993년 3월 북한이 중국과의 사전협의 없이 NPT를 탈퇴함으로써 1차 북핵 위기가 발생한 사례에서도 확인할 수 있다. 또한 1995년 5월 중국은 준 외교관 신분인 북한 노동신문 특파원 한경노를 골동품 밀수죄를 적용해 강제 출국시키는 조치를 단행했고, 반면에 북한은 한중수교에 대응해 대만에 대한 접근을 시도한 점도 그렇다.¹¹⁾ 특히 1997년 2월 황장엽 전 노동당 비서의 망명사건 처리과정에서 나타난 양국의 외교적 마찰은 북·중관계의 질적인 변화를 증대시켰다. 당시 북한은 황장엽 사건을 망명이 아닌 납치사건으로 주장하면서 조속한 귀환을 촉구하였으나, 중국은 국제법과 인도주의 원칙에 따라 망명을 허용했다.

두 번째 단계인 회복기는 1999년 김영남의 방중 이후 2002년 2차 북핵 위기 발발 이전까지이다. 이 시기 북·중관계는 1999년 6월 김영남의 방중을 계기로 급속히 회복되기 시작했다. 이러한 관계회복은 북한의 경제난에서 비롯되었으나, 중국도 대외전략상 북한과의 우호협력관계를 유지 내지는 강화할 필요성이 있었기 때문이었다. 이에 따라 양국 간에 단절되었던 정상외교도 9년 만에 재개되기 시작했다. 2000년 김정일은 남북 정상회담을 중국에 사전 통보함으로써 남북관계를 개선하라는 중국의 권고를 수용하

11) 당시 북한은 대만이 추진하던 2000년 아시안게임 유치 운동을 지지했으며, 대만은 경제력을 바탕으로 핵폐기물의 북한 수출, 대표부의 교환설치, 대북 곡물지원 등을 시도했다. 이러한 북한의 시도는 구체적으로 실현되지는 않았지만, 중국이 중시하는 하나의 중국 원칙을 정면으로 위배하는 심각한 사안으로서 북·중관계의 마찰을 단적으로 보여주는 사례이다. 廖小娟, “中共與北韓的雙邊關係:以兩次核武危機的處理檢視”, 『展望與探索』, 第3卷, 第5期(2005.5), pp. 41-42.

면서 이전의 긴밀했던 협조관계를 일정 부분 복원시켰다. 또한 2001년 1월 김정일 위원장은 중국을 재차 방문하여 상해의 발전상을 둘러보고, 중국 개혁개방의 성과를 높이 치하한 후 2002년 7·1 ‘경제관리개선조치’를 단행했다. 한편, 2001년 9월 이에 대한 답방 형식으로 단행된 장쩌민(江澤民)의 방북은 11년 만에 처음으로 재개된 중국 최고 지도자의 북한 방문이었다. 이는 양국간 정상외교의 완전한 회복을 의미하는 것으로서, 이 회담에서 중국은 북한에 20만 톤의 식량과 3만 톤의 중유를 무상으로 제공하기로 합의했다.¹²⁾

그럼에도 불구하고, 중국과 북한의 관계가 한중수교 이전의 혈맹관계로 상징되는 특수한 관계로 복원된 것은 아니었다. 2002년 12월 신의주 특구의 초대 행정장관으로 내정되었던 양빈이 중국 사법당국에 의해 체포된 사건에서 보듯이, 중국과 북한의 협력채널이 완전히 복원된 것은 아니었으며, 상호 적지 않은 이견을 노출하고 있었다.

세 번째 단계인 확대기는 2차 북핵 위기가 발생한 이후 2006년 북한의 미사일·핵실험 이전까지이다. 2차 북핵 위기는 양국의 전통 우호협력관계를 강화하는데 커다란 밑거름으로 작용하였다. 북핵문제를 평화적으로 해결하려는 중국의 적극적인 노력과 정치·경제적 위기에서 벗어나려는 북한의 의도는 상호 긴밀한 협력을 필요로 했다. 양국은 북핵 문제에 대한 협력을 위해 고위층 인사의 상호 방문은 물론 실무차원에서도 접근함으로써 양국의 협력채널이 본격적으로 재건되고 가동되기 시작했다.

특히 2004년 4월 중국을 방문한 김정일 위원장은 중국 권력서열 9위 이내의 정치국 상무위원을 모두 접견함으로써 새로운 중국의 지도부와 인적 유대관계를 강화하였고, 당대 당의 관계를 복원시켰다. 중국의 후진타오(胡錦濤) 역시 “전통계승, 미래지향, 선린우호, 협력강화”라는 북·중 간 우호협력관계를 상징하는 16자 방침을 재확인 하였다. 또한 2005년 10월 후진타오 국가주석은 북한을 답방해 ‘전통우의를 공고화하고, 상호신뢰를 강화하며, 호혜협력을 확대할 것’임을 천명하였다.¹³⁾ 김정일 위원장도 “조·중 친선을 세대와 세기를 이어 끊임없이 공고, 발전시키는 것이 당과 정부의 확고한 입장”이라고 연설하였다.¹⁴⁾ 이러한 강화 추세는 2006년 1월 김정일 위원장의 4번째 방중으로 이어졌으며, 여기에서 양국은 6자회담을 비롯한 현안을 논의하고 경험을 확대할 것에 합의해 북·중관계의 확대 추세를 반영했다.¹⁵⁾

12) 中華人民共和國外交部 政策研究室 編, 『中國外交2002』(北京, 世界知識出版社, 2002), pp. 25-26.

13) “鞏固傳統友誼, 加強相互信任, 擴大互利合作”, <http://www.people.com.cn> (검색일: 2008.5.31)

14) 『조선중앙통신』, 2005년, 10월, 28일.

네 번째 단계인 이완기는 2006년 7월 북한의 미사일 시험발사와 10월 핵실험을 단행한 이후 현재까지이다. 북한은 미국과의 관계개선이 용이하지 않을 뿐만 아니라 미국이 인권, 마약, 위폐 등 다양한 문제를 제기함으로써 대북 압박을 강화하자 대중관계 강화를 통해 미국의 대북 강경책에 대응하고 경제난을 해소하고자 하였다. 그러나 미국의 대북 압박이 완화되지 않자, 북한은 중국의 우려와 만류에도 불구하고 2006년 7월 5일 미사일 시험발사를 단행했고, 10월 9일에는 핵실험을 감행했다. 이에 중국은 유엔안보리의 대북제재안에 각각(7월 15일과 10월 15일) 찬성하고 대북 경제제재를 가동함으로써 북·중관계는 경색국면으로 접어들었다.

이러한 북·중 긴장관계는 2007년 「2·13합의」에 따라 일정 부분 해소되고 중국의 대북투자 및 금융거래를 포함해 북·중 경제교류 및 협력도 회복되었지만, 2007 남북정상선언에서 북한이 한반도평화협정의 주체로 중국을 제외한 3자를 제기한 예에서 보듯이, 여전히 북·중관계의 소원성은 남아있다. 게다가 2009년 5월 25일 북한이 2차 핵실험을 감행하자, 중국은 공식성명을 통해 한반도의 비핵화와 핵 확산 방지, 동북아의 평화와 안정을 위해 반대하고 북한의 정세 악화행위 중단 및 6자회담 복귀를 촉구하였다.¹⁶⁾ 아울러 1차 핵실험 때보다도 강화된 대북제재 결의안(1874호)에 찬성하였다. 이는 탈냉전기 북·중관계가 상호 국가이익의 맥락에서는 협력을 추구하나, 이 과정에서 상호 이권을 노출하는 보편적 국가관계로 점차 전이하고 있음을 의미한다.

다섯째 단계인 강화기는 2010년 3월 26일 천안함 사태 이후부터 현재까지이다. 사실, 천안함 사태를 계기로 양국관계가 명확하게 전환되었다고 보기는 힘들다. 2차 북핵 실험 이후 중국이 6자회담 재개를 위해 북한을 설득하는 중재자 역할을 적극적으로 수행하기 시작하였기 때문이다. 8월 우다웨이 외교부 부부장, 9월 다이빙궈(戴秉國) 국무위원, 10월 원자바오(溫家寶) 국무원 총리, 그리고 2010년 왕자루이(王家瑞) 당 대외연락부장의 연이은 방북이 그렇다.

그러나 예기치 못했던 북한의 긴장고조 행위에도 불구하고, 중국은 신중한 태도를 취했을 뿐만 아니라, 천안함 침몰원인이 북한의 소행이란 조사결과(5.20)가 나온 이후에도 ‘냉정과 절제’, ‘시비곡직에 근거한 객관적 판단’, 한반도의 평화와 안정을 파괴하는 행위 반대’, ‘대화를 통한 외교적 타결’ 등을 주장하며, 조사결과에 대해 긍정도 부정도 하지 않는 중립적 입장을 견지했다.¹⁷⁾

15) “金正日對我國進行非正式訪問,胡錦濤設宴歡迎”, <http://www.fmprc.gov.cn>(검색일: 2006.1.20)

16) “中華人民共和國外交部聲明”, <http://www.fmprc.gov.cn>(검색일: 2009.5.26)

게다가 중국은 2010년 5월 ‘천안함 사건과 김정일 방중은 별개’라며 김정일 위원장을 초청해 양국의 전통적 우호협력관계를 대내외에 과시했다. 그리고 고위층 교류지속, 전략적 소통강화, 경제무역협력 심화, 인문교류 확대, 국제·지역협력 강화 등 5개항에 합의했다.¹⁸⁾ 특히 ‘내정과 외교문제에 대한 전략적 소통 강화’에 대한 합의는 그동안 중국이 강조해왔던 내정불간섭 원칙을 위배하면서까지 북한과의 긴밀한 협력을 강화하려는 시도로 해석된다.¹⁹⁾

더욱이 8월 27일 창춘(長春)에서 거행된 정상회담에서도 후진타오는 고위층 교류의 지속적 유지와 경제무역협력의 추진, 전략적 소통의 강화 등을 건의하며 양국관계의 강화를 과시했다.²⁰⁾ 이번 회담에서 양국의 경제협력 원칙으로 ‘정부주도’가 제시되었는데, 이는 지금까지 중국이 제시했던 ‘정부인도, 기업위주, 시장운용, 호혜공영’의 원칙에서 ‘정부인도’가 ‘정부주도’로 바뀐 것이다. 이 점은 중국이 북한에 대한 경제협력을 경제적 차원만이 아닌 정치적 고려에 따라 전략적으로 추진할 것임을 시사한다.

또한 2011년 5월 김정일 위원장의 마지막 방중에서도 양국은 고위층 교류 강화, 치당 지국의 경험 교류, 호혜협력 확대, 문화·교육·체육·청소년 교류 확대, 국제·지역문제 소통강화·협조 유지 등 5개 항에 합의하고 양국의 우의가 대를 이어 발전할 것이라고 강조했다.²¹⁾ 이처럼 김정일의 연이은 방중은 북·중관계를 한층 강화시키고 있으며, 이러한 추세도 지속될 것으로 평가된다.

17) 전병곤, “천안함 침몰 사태와 중국 외교”, 『통일연구원 온라인 시리즈』, 2010.05.31.

18) “朝鮮勞動黨總書記金正日對我國進行非正式訪問”, <http://www.fmprc.gov.cn> (검색일: 2010.5.7)

19) 이는 중국이 북한을 안정적으로 통제·관리하려는 시도이나 향후 북한의 전적인 수용 가능성을 고려하면, 양국관계 강화의 한계로도 지적된다. 배정호 외, “김정일 방중과 중국의 전략외교”, 『통일연구원 통일정세분석』(2010.5.18), pp. 10-12.

20) “胡錦濤同金正日在長春舉行會談”, <http://www.fmprc.gov.cn> (검색일: 2010.9.1)

21) “胡錦濤同金正日舉行會談”, (검색일: 2012. 4.1)

<표 1> 김정일 위원장의 방중 일지

	일정	방문지	주요 목적	주요 의미(결과)
1차	2000.5.29-31	베이징	남북정상회담 사전 협의	김정일 집권 이후 최초 방중
2차	2001.1.15-20	상하이, 베이징	개혁개방 현장 답사	중국 개혁개방 성과 수용, 7·1개선조치
3차	2004.4.19-21	베이징	신지도부와의 협력관계 구축	당 대 당 전통관계 복원, 6자회담 재개
4차	2006.1.10-18	베이징, 광저우, 우한, 주하이, 선전 등	경제·외교적 지원 획득	북한 미사일, 핵 실험 단행
5차	2010.5.3-7	베이징, 다롄, 톈진	체제지원 획득과 외교적 고립 타개	전략적 소통의 강화
6차	2010.8.26-30	장춘	경제지원 획득	경협원칙 정부주도로 수정
7차	2011.5-20-27	베이징, 동북지방	후계체제 지원 획득	치당치국의 경험 교류

Ⅲ. 김정일 이후 중국의 대북 인식 및 입장

1. 김정은 체제에 대한 중국의 인식

북한은 현 지구상에서 유례없는 3대 세습체제를 구축해왔고, 이는 2011년 12월 17일 김정일의 갑작스러운 사망으로 현실화되고 있다. 그동안 북한의 세습체제에 대한 공식적 언급이나 지지표명을 하지 않았던 중국은 2010년 8월 김정일 방중 시 양국의 전통 우호관계가 대를 이어 발전할 것이라 언급한데 이어,²²⁾ 9월 김정은이 중앙군사위 부위원장으로서 선출된 당 대표자회의 후, 후진타오 국가주석이 새로 구성된 지도부를 초청하였다.²³⁾ 게다가 차세대 지도자로 유력한 시진핑(習近平) 국가부주석도 북한의 새 지도부와 함께 전통을 계승한 우호협력관계의 발전을 강조하는 등 중국은 김정은 후계

22) “胡錦濤同金正日在長春舉行會談”, <http://www.fmprc.gov.cn> (검색일: 2010.9.1)

23) “2010年10月12日外交部發言人馬朝旭舉行例行記者會”, <http://www.fmprc.gov.cn> (검색일: 2010.11.6)

체제에 대한 우회적인 지지와 수용하는 모습을 보였다.²⁴⁾

특히 김정일 사망 직후 주변국의 신중한 태도와 달리, 중국은 가장 먼저 조의를 표하고 김정은의 방문을 환영한다고 표명함으로써 북한체제의 안정과 3대 세습을 공식적으로 지지·지원하는 후견국의 행보를 보였다. 이는 김정일 이후 북한문제 관련 중국이 원하는 구도를 선점하는 효과를 거둔 것으로 평가된다.²⁵⁾ 그렇다면 중국이 김정은 체제를 지원하는 전략적 의도는 무엇인가? 그 배경과 의도를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중국은 북한의 전략적 가치를 중시하고 동북아 지역에서 자국의 발언권 및 영향력을 확대하는데 긴밀한 북·중관계를 활용하고자 한다. 주지하는 바와 같이 중국은 경제력을 바탕으로 글로벌 차원은 아닐지라도 최소한 동북아시아에서 G2로서의 위상을 갖추고자 한다. 그렇기 때문에 중국은 국제사회의 대북압박 정책과 미국의 책임 분담 및 역할 요구를 자국의 부상을 견제하려는 시도로 간주하고 있다. 따라서 중국은 미국 주도의 질서에 무조건 순응하기보다 신장된 국력에 상응하는 주도력을 확보하기 위해 북한과의 관계를 포괄적으로 강화하는 전략적 선택을 한 것으로 보인다.

6자회담 참여와 대미관계 개선 시도에도 불구하고 국제사회의 대북제재와 한미동맹이 강화되자, 북한도 대중관계 강화를 통해 경제적·군사안보적 생존을 도모하는 전략적 선택을 한 것으로 평가된다. 북한의 입장에서 볼 때, 김정은 후계체제의 조기 완성을 통한 내부 결속력 강화는 무엇보다도 시급한 과제이며, 이를 위해서는 중국의 후원에 의존할 수밖에 없는 상황이기 때문이다. 따라서 중국은 북한과의 ‘전통 우호관계의 확대’, ‘대를 이은 발전’ 등을 강조하면서 3대 세습체제의 연착륙을 시도하는 북한의 후견인 역할을 담당하고 있다.

둘째, 중국이 북한 3대 세습체제를 용인하고 김정은 정권을 지지하는 이유에는, 중국이 북한체제의 불안정성을 우려하고 안정화를 유도하려는 점도 있다. 사실 중국은 한국과 미국의 대북압박이 북한의 붕괴를 목표로 한다는 의구심을 갖고 북한에 대한 포괄적 지원을 강화해왔다. 특히 중국은 김정일 사후 권력이 김정은 1인에게 직접 이양되든, 집단지도체제를 거치든 어느 경우이든지 북한체제의 불안정성이 가중될 가능성을 경계하고 있다.

즉, 현 북한상황이 김정일이 후계자로 지목되던 1980년대보다 열악한 점, 젊고 경험이 적은 김정은의 체제 및 정책 장악력이 부족한 점, 권력배분을 둘러싼 지도부 내의

24) “習近平出席朝鮮勞動黨成立65周年慶祝宴會”, <http://www.fmprc.gov.cn> (검색일: 2010.10.27)

25) 이희옥, “김정은 체제를 보는 중국의 시각”, 『동아시아브리프』, 제7권, 1호(2012.2), pp. 62-67.

갈등이 경제난과 부패 등 사회저변의 불만과 결합될 가능성을 배제할 수 없다는 점에서 그렇다. 한반도의 안정적 관리를 추구하고 있는 중국의 입장에서 김정은 후계체제의 안착은 북한의 붕괴 방지와 안정 유지라는 중국의 국익에 절대 부합하는 바, 중국은 김정은 후계체제의 안정화를 유도·지원하고자 한다.²⁶⁾

셋째, 중국이 김정은 후계체제의 안착을 지원하는 배경에는 신지도부와의 긴밀한 협력관계를 구축함으로써 북한의 정책변화를 유도하려는 의도도 내포되어 있다. 중국은 그동안 북한의 긴장고조 행위를 억제하는 한편, 개혁개방정책 유도 등 안정적 관리를 위한 대북 포용정책을 추진해왔다. 이를 통해 북한체질 전반을 개선함으로써 북핵문제를 비롯한 북한문제 전반을 해결하려는 장기적 구상을 갖고 있다.

중국의 입장에서 이러한 구상의 정책적 효과를 위해서는 북한의 신 지도부와의 긴밀한 협력관계를 지속할 필요가 있으며, 중국은 이를 활용해 북한의 정책을 유도하려는 시도를 할 것으로 보인다. 부친의 선군정치를 계승하고 있는 김정은이 권력승계과정에서 내부 불만을 무마하거나 결속력을 강화하기 위해 대외적 갈등을 유발할 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 이는 중국의 국익에 절대적으로 위배되는바, 향후 중국은 김정은이 후계권력의 안착을 위한 성과를 경제적 측면에서 찾도록 유도하고 지원할 것으로 보인다.

이처럼, 중국은 내정불간섭을 이유로 직접적인 개입 및 언급을 자제하면서도 공식적으로 김정은 체제의 안착을 지원하고 있다. 북한의 2대 세습에도 불구하고 중국이 자국의 이익을 위해 김정일 정권을 지원하는 대북 포용정책을 추진해온 것처럼, 북한의 3대 세습 이후에도 이러한 중국의 대북정책은 이해관계가 변화되지 않는 한 지속될 전망이다.

2. 주요 이슈별 입장

가. 비핵화

중국은 한반도의 현상을 타파할 수 있는 한반도의 핵보유에 반대하는 비핵화 원칙을 일관되게 고수하고 있다. 이러한 원칙 하에서 중국은 북한의 핵개발 및 보유에 대해서도 명백히 반대해왔다. 다만 강압적인 방식이 아닌 대화를 통한 평화적 해결을 강조하며 6자회담을 주선해왔다.

26) 전병곤, “중국이 북한 3대 세습을 용인하는 3가지 이유”, 프레시안, 2010. 11. 21.

이는 중국의 전략적 이익에 기반하고 있다. 즉, 한반도의 평화와 안정이 경제발전에 주력해야 하는 중국의 국익에 부합하기 때문에, 중국은 북한의 평화와 안정유지에 정책적 최우선 순위를 부과하고 있고 이에 따라 북핵문제의 강제적 해결을 원치 않고 있다. 오히려 북한의 붕괴나 위기고조 행위는 안정적으로 부상하고 있는 중국에 커다란 전략적 손실을 초래할 수 있기 때문에, 중국은 이를 방지하는 차원에서 북한과의 우호 협력관계를 유지함으로써 북한체제가 유지되도록 노력하고 있으며, 더 나아가 북한에 대한 관리 가능한 일정 수준의 영향력을 확보하고자 한다. 특히 북핵문제로 미국과의 마찰을 원하지 않는 중국은 미국과의 타협을 통해 북핵문제의 불확실성과 불안정성을 관리하는데 주력할 것으로 예상된다.²⁷⁾

이러한 중국의 입장은 김정은 체제의 북한에 대해서도 커다란 변화 없이 유지될 것으로 보인다. 김정은 체제 역시 핵을 쉽게 포기하지 않을 것이다. 오히려 핵·미사일을 김정일의 업적으로 평가하는 만큼,²⁸⁾ 핵 보유국으로서 주변국과의 협상에 임하고자 할 것이다. 따라서 북핵문제와 관련한 북·중 간의 조정 및 마찰의 여지는 있다. 하지만 중국은 당분간 북핵문제의 근본적 해결보다 6자회담의 재개를 통한 상황의 안정적 관리에 주력할 것이기 때문에, 현 구도가 변화되지 않는 한, 북한의 3차 핵실험이 감행되더라도 북·중관계에 약간의 조정은 있을지언정 협력 틀 자체가 변화되지는 않을 것이다.

이는 북한의 핵보유 전략과 중국의 대북영향력 한계, 국가이익에 기반한 외교적 우선 순위 설정, 대북 포용정책을 선호하고 있는 중국과 미국 등 국제사회의 북핵 해결 방법상의 차이 등을 고려한 중국의 어쩔 수 없는 선택으로 평가된다. 결국 북핵문제 해결을 위한 중국의 역할은 관리, 즉 참여(participation)와 균형(balancing), 안정(stability)을 위한 외교적 역할에 국한될 수밖에 없기에, 북한문제를 고려한 포괄적이고 장기적인 접근을 시도할 것으로 보인다.²⁹⁾

27) 중국은 2010년에 제시했던 ‘북미 양자회담’ → ‘6자 예비회담’ → ‘6자 본회담’의 3단계 안을 수정해, 2011년 4월 ‘남북 수석대표 회담’ → ‘북미대화’ → ‘6자회담’의 새로운 3단계 안을 제시하는 등 6자회담 의장국으로서 6자회담의 재개에 노력을 기울여왔다.

28) “위대한 김정일 동지는 선군조선의 영원한 백전백승의 기치이시다”라는 제하의 노동신문 사설을 보면, “경애하는 최고사령관 동지께서 우리 조국을 인공지구위성 제작 및 발사국, 핵보유국의 지위에 당당히 올려 세우신 것은 민족만대의 운명과 자주권 수호를 위한 담보를 마련하신 특출한 민족사적 공적으로 빛을 뿌리고 있다”라고 언급하고 있다. 『노동신문』, 2011년, 12월, 24일.

29) Gong Keyu, “Tension on the Korean Peninsula and Chinese Policy”, *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol.18, No.1, 2009, pp. 93-119.

나. 미사일

북한 미사일 문제에 대한 중국의 입장은 북핵문제에 대한 입장의 연장선상에 있다. 북한의 장거리 미사일에 핵 탄두를 탑재할 경우 위협이 될 수 있으며, 국제사회의 압박이나 제재를 받을 수 있기 때문이다. 물론 중국은 북한의 미사일 개발 자체를 직접적인 안보 위협으로 간주하지는 않는다. 그러나 북한의 미사일 시험 발사 행위는 한반도의 긴장을 고조시킬 수 있기 때문에 중국은 이를 반대하는 입장이다.

게다가 북한의 미사일 개발은 한국, 일본 등 동북아의 군비경쟁을 증강시키고, 미국의 MD체제를 강화해 결과적으로 중국의 안보에 부담을 줄 수 있다. 그렇다고 북한의 로켓 발사를 저지할 수 있을 정도의 영향력을 중국이 보유하고 있지도 않으며, 또 영향력을 행사할 의지도 없다. 북한을 압박해 얻는 전략적 이익보다 손실이 더 크기 때문이다.

그런 점에서 북한 미사일에 대한 중국의 정책방향은 설득과 압박을 병행하여 안정적으로 관리하려는 북핵 정책과 궤를 같이하는 것으로 분석된다.³⁰⁾ 구체적으로 2009년 중국은 북한 미사일에 대해 긴장조성행위 및 정세악화 반대, 대화와 협상을 통한 해결, 6자회담을 통한 비핵화 실현, 장기적 접근 등을 주장한바 있다.³¹⁾

김정은 체제에서도 이러한 중국의 정책방향은 유효할 것으로 예상된다. 이것은 중국이 북한이 광명성 3호 발사 계획을 발표하자마자 지재룡 북한대사에게 ‘한반도와 동북아의 평화와 안정유지는 관련국의 공동이익이자 공동책임’이라며 발사 자체를 촉구하면서도, ‘상황이 복잡해지지 않도록 관련 당사국들이 냉정과 절제를 유지해야’한다고 경계하는 점에서도 그렇다.³²⁾ 물론 북한의 입장에서 볼 때, 미사일 발사는 체제결속을 통한 김정은 체제의 안착에 효과적인 수단이며, 경우에 따라서는 수출을 통한 통치자금의 확보에도 유용할 수 있다.

따라서 미사일 발사 문제는 김정은 정권 초기 북·중 간 불협화음을 조정해야 하는 긴밀한 사안이 될 전망이다. 중국은 북한의 미사일 발사가 대화분위기를 깨고 6자회담 재개를 어렵게 만들 것을 우려해, 북한이 미사일 발사를 자제하도록 다양한 채널을 동원해서 설득과 회유를 할 것이다. 이 과정에서 양국 관계의 성격과 협력 수준이 규정될 수 있을 것이다.

30) 중국은 1998년 8월 북한의 대포동 1호 발사에 대한 유엔안보리의 대북제재를 반대하였지만, 2006년 7월 북미 간 첨예한 갈등 속에서 진행된 북한의 대포동 2호 발사에 대해서는 유엔안보리의 대북제재 결의안(1695호)에 찬성하더니, 2009년 4월의 경우에는 대북제제보다 대화국면을 조성하려는 입장을 갖고 러시아와 협조해 안보리 의장성명의 채택을 유도하기도 했다.

31) “外交部長楊潔篪分別與美俄日韓外長通話”, <http://www.fmprc.gov.cn>(검색일: 2009.4.5)

32) “外交部長張志軍約見朝鮮駐華大使”, <http://www.fmprc.gov.cn>(검색일: 2012.4.1)

다. 개혁개방과 경험

중국은 중국식 사회주의 이데올로기를 기초로 개혁개방을 추진하고 경제발전을 이룩해 온 경험을 가지고 있다. 이러한 측면에서 중국은 ‘위로부터’의 점진적 개혁을 통해 체제를 유지한 채 경제발전을 이룬 중국식 발전노선을 북한에 권유해왔다. 특히 북한에 대한 압박보다는 포용정책을 선호하는 중국은 천안함 사건 이후 대북관계 강화를 통해 개혁·개방 성향의 친중 정권을 장기적으로 유도하려는 의지를 점차 강화하고 있다. 예를 들면, 2010년 5월의 정상회담에서 중국은 중국식 개혁개방의 경험 소개를 피력했고, 같은 해 8월 정상회담에서는 ‘경제발전은 자력갱생에 의지해야 하지만, 대외협력과 분리할 수 없음’을 강조한 점도 이러한 중국의 입장이 반영된 것으로 보인다.³³⁾

실제로 양국의 경제교류·협력은 꾸준히 증대하고 있다. <표2>를 보면, 2006년과 2009년의 핵심협과 그에 따른 유엔 안보리의 대북제재에도 불구하고 양국의 무역은 꾸준히 확대되고 있음을 알 수 있다. 이러한 중국과 북한의 무역 증가는 북한의 대외무역에서 중국이 차지하는 비중을 점차 증대시켰는데, 2005년 북한의 대외무역에서 중국이 차지하는 비중은 38.9%였으나, 2010년에는 57% 가까이 증가하였다.

<표 2> 북한의 주요 국가별 무역액 및 비중

(단위 : 백만 달러, %)

구분	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	무역액	비중	무역액	비중	무역액	비중	무역액	비중	무역액	비중	무역액	비중
중국	1,580.3	38.9	1,699.6	39.1	1,974.0	42.7	2,787.3	49.5	2,681	53	3,465	56.9
한국	1,055.8	26	1,349.7	31.1	1,797.9	38.9	1,820.3	32.3	1,679	33	1,912	31.4
태국	329.2	8.1	374.2	8.6	228.7	4.9	76.8	1.4	44	0.8	51	0.8
러시아	232.3	5.7	210.6	4.8	159.6	3.4	110.5	2.0	62	1.2	110	1.8
일본	193.6	4.8	121.6	2.8	9.3	0.2	7.7	0.1	3	0.1	0	0
기타	666.2	16.4	589.8	13.6	457.2	9.9	833.5	14.8	624	11.9	548	9.0
총계	4,057.4	100.0	4,345.5	100.0	4,626.7	100.0	5,636.1	100.0	5,093	100.0	6,086	100.0

출처: KOTRA, 통일부

33) “朝鮮勞動黨總書記金正日對我國進行非正式訪問”, <http://www.fmprc.gov.cn> (검색일: 2010.5.7); “胡錦濤同金正日在長春舉行會談”, <http://www.fmprc.gov.cn> (검색일: 2010.9.1)

이러한 양국 무역의 증가와 북한의 무역에서 차지하는 중국의 비중 증대는 국제사회로부터의 고립과 경제난의 심화라는 북한의 현실이 반영된 것이다. 또한 동북진흥전략을 추진하고 있는 중국의 입장에서 인접한 북한의 안정과 개방이 필요한 실정이며, 북한경제와의 상호보완성을 활용할 수 있는 경제적 수요도 존재한다. 실제로 중국은 요녕성 연해경제벨트, 길림성 창지투 선도구 개발계획을 추진하면서 신의주(황금평)와 인접한 단둥(丹東)과 나선지역을 배경으로 하는 훈춘(琿春)지역을 집중 육성하면서 북한과의 경협을 확대하고 있다.³⁴⁾

이러한 확대 추세는 강성국가 진입을 위해 경제난을 극복하고 주민생활의 향상이 필요한 김정은 시기에서도 지속될 전망이다. 더욱이 북미관계 및 남북관계가 개선되지 않는 한, 북한은 중국과의 경제교류와 협력을 확대할 수밖에 없을 것이다.

라. 탈북자

한반도의 평화와 안정 유지 및 영향력 확대를 추구하는 중국의 대한반도 전략에서 볼 때, 북한체제의 안정 유지를 위한 지원과 대북 영향력 확대는 중국 대북 정책의 주요 목표가 된다. 이러한 중국의 입장에서 탈북자의 존재 자체는 부담이 된다. 탈북자의 출현은 북한체제의 불안정성을 의미하며, 약 1,300km의 긴 국경선을 마주하고 있는 중국으로 유입될 가능성이 높기 때문이다.

만일 중국이 탈북자를 방치하거나 지원할 경우, 이는 대량탈북을 초래해 북한체제의 불안을 가중시키고 국제사회 또는 제3국의 개입을 야기함으로써 대북 영향력의 확대에도 부정적일 수 있다. 더욱이 탈북자는 중국 동북 지역의 사회불안을 초래하고 조선족 사회의 민족의식을 고취시키는 촉매제로 작용할 수 있다. 이는 55개의 소수민족으로 구성되고 14개 국가와 인접하고 있는 중국의 소수민족 및 변강정책에 악영향을 줄 수 있다.

따라서 중국에서 탈북자는 기본적으로 단속과 송환의 대상이다. 즉, 중국은 탈북자를 정치적 ‘난민’으로 인정하지 않고 경제적 곤경으로 인해 일시적으로 불법 입국한 ‘유민’으로 인식한다. 이에 따라 중국은 탈북자를 국내문제로서 동북지방의 치안유지 차원에

34) 2011년 천더밍(陳德銘) 상무부장과 장성택 국방위 부위원장의 책임 하에 나선 및 황금평 경제특구에 대한 개발을 본격화하고 있다. 도로, 철로 등 인프라의 동시다발적인 건설과 황금평에 북한 노동자 10만명 고용, 중화권의 대기업 및 한중 합자기업의 투자 유치에 합의하는 등 북·중경협이 확대되는 추세에 있다. 양문수, “북중경협의 심화가 북한에 야기하는 도전과 기회”, 『강성대국진입을 위한 북한의 도전과 과제』, 평화재단 평화연구원 제52차 전문가포럼(2012. 3. 20), pp. 25-27.

서 통제하거나, 북한과의 양자문제로서 1986년 북한과 체결한 ‘변경문제에 관한 상호 협력의정서’에 따라 북한에 인도하였다.³⁵⁾

그러나 송환의 경우 중국은 인도적 문제에 대한 한국 등 국제사회의 비난을 감수해야 하는 어려움이 있다. 이에 따라 중국은 국내법과 국제법 그리고 인도주의 원칙에 따라 처리한다고 공식 입장을 정리하였다. 실제 중국은 한국 공관이나 외국공관에 머물고 있는 경우에는 본인 의사 확인 후 3국추방의 형식으로 한국행을 허용하지만 기타 지역에서 체포될 경우는 거의 북송시켰다. 국제사회의 반발에도 불구하고, 중국은 탈북자문제의 처리는 중국의 주권 문제이며, 인권이 주권에 우선할 수 없다는 입장을 표명하였다.³⁶⁾

이처럼, 탈북자에 관한 중국의 입장은 김정은 시기에든 기본적으로 유지될 전망이다. 즉, 중국은 북한의 반발과 대량 탈북사태에 이은 중국 및 한반도의 불안정성이 증대할 가능성을 우려하고 있는바, 탈북자에 대한 인도적 고려보다 정치적 고려를 우선하는 정책을 구사할 것으로 전망된다.

마. 남북관계

중국은 한반도의 평화·안정 유지 및 영향력 확대의 일환으로 남북한과 동시 발전을 추구해왔다. 최근에는 한미동맹 및 한미일 협력관계와 균형을 맞추기 위해 한국과의 전략적 협력 동반자관계를 추진하는 한편, 북한과의 전통 우호협력관계 강화를 통해 한미(일)협력관계에 대응함으로써 영향력을 유지하고자 한다. 이처럼, 중국은 남북한과의 관계를 동시에 발전시키는 것이 한반도 상황의 안정적 관리와 영향력 증대에 유리하다고 보고 있다.

이러한 중국의 목표를 달성하는데 가장 이상적이고 기초적인 환경은 남북관계의 안정 및 증진이다. 따라서 중국은 한국과의 실리협력관계를 중시하지만 동시에 북한의 생존에 필요한 경제협력과 지원도 지속하고 있다. 외교적 고립과 경제적 위기에 처한 북한을 지원함으로써 최적의 상황을 유지하기 위해서이다.

그동안 내정불간섭 원칙을 주장해 온 중국은 한반도문제에 대해서도 남북 당사자 간 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결하기를 희망하는 입장을 가지고 있다. 구체적으로

35) 문대근, 『한반도통일과 중국』, (서울: 늘봄, 2009), p. 331.

36) 중국의 인권과 주권문제에 대해서는 최지영, “주권과 인권: 인권담론을 통해서 본 중국의 주권에 대한 인식 연구”, 『중소연구』, 28권, 4호(2005), pp. 65-92; 中國人權研究會 編, 『新世紀中國人權』, (北京: 團結出版社, 2005), 참조.

중국은 한반도의 평화와 안정에 기여하는 남북대화와 군사적 긴장완화 조치, 정전체제의 평화체제로의 대체 등에 대해 지지한다. 실례로 1991년 남북기본합의서 체결과 2000년 남북정상회담 그리고 2007년 남북정상선언에 대해서도 중국은 역내 평화와 안정에 도움이 된다고 환영을 표시한 바 있다.³⁷⁾

반대로 중국은 한반도의 평화와 안정을 저해할 수 있는 남북관계의 긴장 및 위기 상황을 반대하는 입장이다. 경제성장에 주력해야 하는 중국의 국익에 저해되기 때문이다. 따라서 중국은 대북 제재·압박 및 봉괴유도 정책에 반대하는 한편, 경제교류협력을 통한 점진적인 변화를 유도하는 포용정책을 선호한다. 이에 따라 중국은 북한의 핵·미사일 실험과 같은 긴장고조 행위와 한국의 대북 강경조치를 모두 지지하지 않고 반대하는 입장이다.

이처럼, 중국은 남북관계의 안정을 위해 북한에 대한 지지·지원과 함께 북한의 돌발 행위를 억제하려는 시도도 해왔다. 비록 중국이 북한의 내정에 영향을 미치거나 개입하는 데는 제한적이지만, 김정은 체제의 안착을 지원하는 과정에서 북한의 긴장조성 행위를 억제하려는 시도는 지속할 것으로 보인다.

그러나 이와 달리 북한에게 남북관계의 적절한 긴장은 김정은 체제의 안착에 유리한 측면이 있다. 또한 북한은 현 정부보다 차기 정부와 실질적인 대화와 교류를 시도할 가능성이 있어 당분간 남북관계가 개선될 여지는 많지 않다. 더욱이 북한이 미사일 발사를 강행할 경우 남북관계의 악화도 배제할 수 없다. 따라서 향후 양국은 이에 대한 상호 입장을 조율해야 하는 부담이 있는데, 양국 간 협력의 폭과 수준을 가늠해 볼 수 있을 것이다.

IV. 북·중관계의 전망과 합의

1. 전망

이상에서 보듯이, 김정일 이후에도 중국의 대북 인식과 입장은 변화보다는 지속적 측면이 강하다고 평가된다. 즉, 북한의 평화와 안정을 최상위 목표로 설정하고 6자회담

37) “外交部發言人劉建超就朝韓首腦第二次會晤”, <http://www.fmprc.gov.cn>(검색일: 2007. 10. 20)

을 통한 북핵문제의 평화적 해결을 고수하면서 대북 압박보다는 포용기조 하에서 경제지원·협력을 전략적으로 지속하고 있는 점에서 그렇다. 실제로 2009년 5월 북한의 2차 핵 실험 이후 중국의 대북정책에서 국제공조를 강화하지는 주장보다 북·중관계의 역사성과 북한의 안보·전략적 가치를 중시하지는 입장이 우세를 차지해왔다.³⁸⁾ 국제사회의 관심 유도과 협상 가치 극대화를 통해 최선의 경제지원 획득을 시도하려는 북한 역시 중국을 안전판으로 삼기 위해 외교적·경제적 지원을 모색해왔다. 이러한 연유로 북·중협력이 긴밀하게 전개되었고, 이러한 방향은 김정은 시기에 미사일 발사나 핵 실험을 하더라도 지속될 것임을 시사한다.

다만, 유신통치를 수행하며 김정일 시기의 정책방향을 유지하고 있는 김정은이 권력 승계를 완성하고 체제를 정상적으로 장악하면 강성국가 진입을 위한 본격적인 정책을 추진할 것인바, 이에 따른 북·중 간의 협력과정에서 변화가 나타날 수도 있을 것이다. 예컨대, 김정은이 경제건설을 위해 대담한 개혁개방을 추진하거나 적극적 대외관계 개선을 시도하고 이에 따른 우호적인 주변 환경이 출현한다면, 북·중관계도 새로운 협력 관계를 형성할 것이다. 장기적으로 핵 문제를 둘러싼 갈등관계 형성도 배제할 수 없을 것이다. 물론 이러한 상황이 단기적으로 출현할 가능성은 낮지만 출현한다 해도, 북·중 양국은 상호 전략적 이익을 공유하고 상호 필요성에 의해 긴밀한 협력을 유지해왔기 때문에, 북·중관계는 양국 간 정책 목표와 견해 차이 및 갈등을 조정하면서 협력적으로 발전할 것으로 전망된다.

더욱이 북한은 권력승계의 마무리를 위해 내부 안정 및 결속에 치중하고 있고, 미사일 발사로 외교적 고립이 가속화될 경우 중국과의 협력을 강화하지 않을 수 없을 것이다. 김정은으로의 권력이양이 제도적으로 완성되고, 북한의 경제적 위기와 외교적 고립이 심화되면, 북한은 김정은의 방중을 통해 타개하려는 시도를 할 가능성도 있다. 중국의 입장에서도 김정은 정권 초기는 북한의 정책방향을 중국의 국익에 부합하는 방향으로 유도할 수 있는 기회이기 때문에, 김정은을 포함한 새로운 지도부와의 접촉을 확대시킬 것이다. 특히 금년 가을 중국의 5세대 지도부가 새롭게 형성되면 북한의 지도부와 상호 방문 및 정책협력을 활발히 모색할 것으로 보인다.

단기적으로 볼 때, 중국과 북한은 김정은 체제의 안착을 위한 전략적 소통을 강화할 것이다. 물론 ‘준비된 지도자’로서 김정은으로의 권력 이양이 순조롭게 진행되고 있고 4월 최고인민회의와 당 대표자대회를 통해 제도적 합법화를 이루더라도, 대내외적으로

38) 전병곤, “북한의 2차 핵 실험 이후 북중관계의 변화”, 프레시안, 2009.6.5.

해결해야 할 과제가 산적해 있는 상황에서 김정은 체제의 안착과 권력의 공고화에는 적지 않은 변수와 시간이 필요하다.³⁹⁾ 북한의 안정을 중시하는 중국은 북한과의 긴밀한 소통을 통해 체제 안착에 필요한 협력을 확대할 것이다.

또한 양국은 6자회담 재개를 위한 외교협력을 모색할 것이다. 중국이 북한에 미사일 발사 자제를 촉구하는 이유도 6자회담 재개 분위기가 깨질지 모른다는 우려 때문이다. 중국의 만류에도 불구하고 북한이 내부 사정상 발사를 감행할 경우, 중국이 국제사회의 대북 제재 움직임에 보조를 맞출 가능성은 있다. 이 과정에서 북·중관계는 표면적 유대에도 불구하고 내면적인 긴장을 노정할 수 있을 것이다. 다만, 중국은 한반도의 긴장 억제와 안정적 관리 차원에서 접근하면서 북미 간의 중재를 통해 대화국면을 다시 조성하려고 시도할 것으로 보인다. 북한도 김정은 체제의 구축에 필요한 안정적 대외환경 및 외부지원을 위해 6자회담에 참여할 수 있는 동기를 갖고 있기 때문에 중국과 긴밀히 협력할 것으로 보인다.

경제적인 측면에서 양국 간의 경제교류와 협력은 확대·심화될 전망이다. 한국을 포함한 국제사회의 대북제재 강화로 북·중 간의 경제교류와 협력의 확대는 불가피할 전망이다. 더욱이 북한이 미사일 발사를 감행할 경우 이러한 상황이 개선되지 않을 전망이다. 더욱 그러하다. 이러한 구도가 지속될 경우 북·중관계의 강화와 중국의 대북 영향력 증대 추세도 지속될 전망이다. 중국은 강화된 대북 영향력을 바탕으로 북한 및 북핵 문제의 안정적 관리자로서의 역할을 이전보다 더 강화하고자 할 것이다. 강대국으로서의 부상을 착실히 수행하고 있는 중국의 입장에서 북한의 붕괴나 도발과 같은 분쟁의 발생은 커다란 전략적 손실을 초래할 수 있으며, 이러한 손실은 중국이 부상할수록 더 커지고 있기 때문에, 중국의 대북 개입이나 관여의 수준도 더 커질 수밖에 없을 것이다.

2. 정책적 함의

이상과 같은 북·중관계의 안정적인 발전 추세는 다음과 같은 정책적 함의를 제공한다. 우선, 북·중관계의 강화는 **북한의 안정 및 생존에 기여**할 것으로 전망된다. 북한체제의 안정을 최우선 목표로 설정하고 있는 중국과 북한의 관계강화는 북한체제의 불안

39) 이는 중국이 김정은의 권력을 불안정하다고 평가한다는 의미는 아니다. 김정은체제의 안정성에 관한 글로는, 정성장, “북한 김정은의 실제 영향력, 지도체제의 성격과 핵심 파워 엘리트”, 『JPI정책포럼』, 2012-02, 참조.

정성을 감소시킴으로써 김정은 정권의 안정화에 기여할 것이다. 국제사회의 대북제재가 전면적으로 지속되는 상황에서 중국이 북·중관계 강화를 통해 북한의 후견인 역할을 담당함으로써 북한체제의 경제적·군사안보적 생존에도 기여할 것으로 평가된다. 물론 이는 국제사회의 대북 제재 효과에 대한 일정한 상실을 의미하기도 한다.

둘째, 북·중 간의 긴밀한 협력관계는 **북한의 개혁개방을 촉진하는데 기여**하는 측면이 있다. 물론 북한은 중국의 개혁개방 권고를 적극적으로 수용하기보다 체제수호적 개방에 주력할 가능성이 더 크며, 북·중 접경 지역을 중심으로 한 경협이 활성화에만 관심을 둘 것으로 보여, 단기간에 북한의 변화를 추동하거나 전면적 개혁개방정책의 수행에는 제한적 영향을 미칠 것으로 평가된다. 그러나 북·중교역과 경협의 확대는 북한 내 시장을 확산시키고 시장경제를 학습시킬 수 있는 효과를 갖는다. 게다가 중국도 동북3성 개발을 위해 북한의 대외개방 확대를 원하고 있고, 실제로 양국 간 경협이 활성화되고 있는 추세에 있기도 하다. 향후 김정은 체제의 안착을 위해서도 경제건설이 필요한 북한은 중국과의 경협이 필요한바, 북·중 경협의 확대는 북한의 개혁개방을 점진적이거나 촉진하는 효과가 있다.

셋째, 북·중관계의 긴밀함은 **6자회담의 동력을 유지하는데 기여**한다. 중국은 북핵문제의 평화적 해결을 위해 6자회담을 주선하고 북한의 6자회담 참여를 설득하는 한편, 6자회담의 공전을 방지하고 최소한의 합의를 도출하기 위해 노력해온바, 북·중관계의 긴밀화는 북한의 6자회담 복귀 가능성을 높일 것이며, 최소한 국제사회 일각의 6자회담 무용론을 견제하면서 대화 재개에 관한 논의를 유지시키는데 기여할 것으로 보인다. 중국이 북한과의 관계를 강화하는 시도에는 6자회담 재개를 위한 환경조성의 측면도 내재해있기 때문이다. 이로 인해 6자회담 재개 및 북핵문제의 평화적 해결에 중국의 역할과 책임을 증대시킬 것이다.

넷째, 북·중관계의 강화 추세는 **남북관계의 안정에 기여**하는 측면이 있다. 한반도의 안정적 관리를 추구해온 중국의 대북 영향력 강화는 남북관계의 안정에 분명 긍정적인 측면이 있다. 중국이 국제사회의 대북 압박 강화의 빌미를 제공할 수 있는 북한의 핵실험·도발 행위를 억제해왔다는 점에서 그렇다. 또한 중국이 북·중관계의 강화를 통해 김정은 후계체제의 안착에 기여한다면, 북한의 대내적 불안요인의 감소로 인해 대외적 도발 가능성도 감소할 수 있다.

다섯째, 북·중관계의 강화는 **북핵문제의 해결을 지연**하는 측면이 있다. 북·중관계의 강화가 북핵 문제의 해결에 반드시 긍정적이지만은 않다. 북한은 북·중관계를 활용해

6자회담에 형식적으로 참여하되, 대북제재를 피하며 핵 폐기를 지연시키고 생존을 모색하는 방안을 강구할 것으로 예상된다. 북한의 입장에서 볼 때, 북·중관계의 강화는 한미의 경제·군사적 체제위협을 완화할 수 있는 최소한의 버팀목을 제공할 수 있기 때문이다. 게다가 북핵 폐기를 위한 외과적 수술 방식보다 북한의 체질 전반에 대한 개선을 통한 점진적·장기적 해결을 선호하는 중국은 6자회담의 틀을 유지함으로써 북핵문제의 관리에 치중할 것으로 예상되기 때문이다.⁴⁰⁾ 중국은 북핵문제를 6자회담에서 접근해 왔고, 북한문제에 대해서는 양자 차원에 접근하고 있기 때문에 북·중관계의 강화가 북핵문제의 조기 해결에 반드시 긍정적 영향을 미칠 것으로 평가되지 않는다. 더욱이 북한의 핵 보유를 통한 생존 전략상 북한이 스스로 핵을 포기할 가능성이 적고, 북한의 사회적 이익에 대한 중국의 대북 영향력에도 한계가 있기 때문이다.

여섯째, 북·중 협력관계의 지속적 강화는 **북한의 대중 의존도를 심화**시킨다. 특히 김정일 이후 김정은 체제가 안착하는 과정에서 중국의 기여와 역할이 커질수록 중국의 대북 영향력이 확대될 수 있다. 더욱이 중국은 자국의 협력을 기대할 수밖에 없는 국제 구도와 경제난을 극복해야 하는 북한의 입장을 이용해, 경험을 통한 북한의 대중 경제의존도를 높임으로써 중국의 대북 외교안보적 영향력을 제고시켜왔다. 만일 북한의 대미관계 개선 시도에도 불구하고, 현재와 같은 북핵, 인권문제 등으로 관계개선이 이루어지지 못할 경우, 중국의 영향력이 커지면서 북한의 중국의존도도 더욱 심화될 가능성이 있다.

일곱째, 북·중관계의 강화는 **남북관계에서 우리의 주도력을 제한**하는 측면이 있다. 북·중관계의 강화는 북한의 생존 유지 및 대중 경제의존도를 높임으로써 남북협상에서 우리의 주도력을 제한할 가능성이 있어 남북관계의 전면 개선에는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 또한 북·중관계의 전면적 확대는 한미동맹 강화를 야기함으로써 한반도 평화정착에 역기능을 초래할 우려도 존재한다. 더욱이 중국의 영향력 확대가 미국과의 경쟁으로 이어지고 이 과정에서 남북관계의 모순이 활용될 경우 남북관계에도 부정적 영향을 줄 수 있을 것이다.

40) 이에 대해서는 전병곤, “중국의 북핵해결 전략과 대북 영향력 평가”, 『앞의 책』, pp. 25-48.

V. 결론 및 시사점

이상에서 김정일 이후 중국의 대북 인식과 입장을 살펴본 후, 김정은 시기의 북·중관계 전망하고 그 정책적 함의를 평가·분석하였다. 현 단계에서 볼 때, 김정일 이후 북·중관계는 변화보다는 지속적 측면이 강할 것으로 전망된다. 김정일 이후 김정은으로의 권력이양에 대해 북·중 양국이 모두 준비와 대비를 해왔고, 김정은도 선대의 정책을 대부분 계승하고 있어 정책상 커다란 차이가 없기 때문이다. 물론 향후 김정은으로의 권력이양이 완성되고 차별화된 정책이 제시된다면, 그 수준에 따라 북·중관계도 변화를 동반할 가능성은 있다.

그러나 단기적으로 북·중관계는 북한의 미사일 발사에도 불구하고 커다란 변화나 근본적인 전환 없이 유지될 전망이다. 오히려 국제사회의 대북 압박이 강화될수록 북·중관계가 강화될 가능성도 있다. 이러한 북·중관계의 강화 추세는 우리에게 긍정적 또는 부정적이거나 긍정적·부정적 측면을 동시에 내재한 정책적 함의를 제공한다. 이는 우리가 이를 어떠한 관점에서 어떻게 활용하느냐에 따라 북·중 협력관계의 긴밀함이 우리에게 기회도 되고 위협이 될 수 있음을 의미한다.

예를 들면, 북·중관계의 강화는 우리의 대중 통일외교 및 남북관계 개선, 한반도 평화구조 창출에 어려움을 초래할 수 있음을 시사한다. 또한 북·중관계 강화의 영향으로 남북관계에서 우리의 주도력 약화, 북핵문제 해결 지연 가능성, 동북아의 대립적 안보 질서 가능성 등에 대한 대비책도 강구되어야 할 필요가 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 북·중관계의 강화가 우리에게 미칠 불리한 영향을 완화하고 유리하게 발휘될 수 있도록 유도하기 위해서는 북·중관계의 강화가 미칠 긍정적 측면에 주목할 필요가 있다. 예를 들면, 북·중관계 강화는 6자회담 재개를 통한 북핵문제의 조기 마련, 한반도 및 남북관계 긴장완화, 북한의 개혁개방 촉진 등에서 기회가 될 수 있을 것이다.

물론 현 구도 및 한중관계를 고려하면 이러한 기회는 제한적인 것이 사실이다. 그렇다 하더라도, 동북아 및 한반도에서 중국의 점증하는 영향력과 비중을 감안하면 한중협력은 긴요하며, 그런 점에서 향후 한중 간의 전략적 협력관계를 중장기적으로 강화할 필요성은 존재한다. 한중 양국 간 상호 이해증진과 신뢰형성을 도모하는 가운데, 경제협력에서 정치·외교적 협력을 넘어 군사안보 분야에 대한 논의로 확대될 수 있는 방향으로 중국변수에 대한 심각한 고민과 폭 넓은 연구가 동반되어야 할 것이다.

다만, 북·중관계 및 중국의 대북 영향력 한계에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 한중 협력과 남북관계에 접근할 필요가 있다. 중국과 북한은 상호 전략적 이해의 편차 및 외적 위협평가의 상이성이 존재하고 있고, 중국의 대북정책에 내재해 있는 딜레마에도 주목할 필요가 있다. 중국의 대북 압박정책은 북한의 혼란·분쟁을 초래할 수 있는 반면 전폭적인 지원정책은 국제사회의 비난을 초래하기 때문에 북·중관계는 제한적이고, 중국의 다양한 대북 영향력 수단에도 불구하고 대북 영향력 행사에는 한계가 있다.

따라서 남북관계 안정 및 통일을 위해 중국에 대한 지나친 기대와 의존은 중국의 발언권만 강화시킬 수 있음에 유의하면서 다양한 수단을 강구해야 할 것이다. 물론 우리의 평화와 안보를 지키기 위해서는 강경하고 단호한 대응태세를 유지하고 소모적인 남남갈등을 피해야겠지만, 남북관계를 적절히 관리할 수 있는 대화채널도 유지할 필요가 있다. 이는 향후 북한의 대중 의존도 및 경사를 방지하고 우리의 주도력을 제고하는 한편, 북한의 개혁개방 촉진과 한반도 평화정착을 위해 활용할 가치가 있기 때문이다.

한중관계의 과제와 전망

한석희

연세대학교 교수

지난 20년 동안의 한·중관계를 회고해 볼 때, 한·중 양국은 경제를 비롯한 다양한 영역에서 비약적인 발전을 이룩했던 반면, 역사문제, 천안함·연평도 사건, 그리고 탈북자 북송문제 등의 이슈에서는 대립적인 태도를 나타내기도 했다. 따라서 지난 20년간의 한·중관계를 총평해 볼 때, 양국관계는 협력과 갈등이 동시에 공존하는 시기였다고 평가해 볼 수 있다.

향후 한·중관계를 전망해 볼 때, 이와 같은 협력과 대립의 구도는 앞으로도 상당 기간 동안 지속될 것으로 보인다. 경제를 비롯한 다양한 영역에서의 협력과 공동발전은 양국 국가발전에 필수적인 요소로서 상호의존의 기초 속에서 성장세를 지속할 것으로 보여진다. 그러나 동시에 민감한 문제에서의 양국 대립 내지는 갈등 또한 지속될 것이라고 볼 수 있다. 갈등이슈는 북한문제, 한·미동맹의 문제, 상호의존도의 심화에서 오는 불균형의 문제, 이어도와 같은 영유권의 문제, 그리고 역사문제 등으로 구분해 볼 수 있으며, 특히 김정일의 사망 이후 북한체제의 불안정성이 증가되면서 북한 핵 문제를 비롯한 탈북자의 북송문제, 북한경제문제 등은 주요 논쟁 이슈로 등장할 가능성이 높다.

향후 한·중관계는 협력과 갈등이 공존하는 가운데에서도 갈등적인 부분이 부각될 가능성이 높다고 보여진다. 물론 정치체제의 상이성에서 오는 구조적인 문제도 작용하고 있지만, 2008년 이후 국제사회의 강대국으로 부상한 중국과 성숙한 민주주의 국가로 발전한 한국이 서로 다른 시각으로 문제에 접근하면서 상호 시각차를 좁히지 못하는 경향을 보이고 있다. 중국은 자국의 부상에 따라 강화된 영향력을 문제 해결에 적용하려고 시도하는 반면, 한국은 원칙과 규범을 준수하고 동등한 입장에서 문제를 해결하는 경향을 보이고 있다.

향후 과제와 관련하여 우선적인 이슈는 우리의 주권 및 국익을 추구하는 것을 목적으로 정하고 우호적이고 협력적인 방법으로 한·중관계를 만들어 가는 것; 원칙을 세우는 것; 한 번 결정된 원칙은 어떤 희생을 감수하고서라도 지켜져야 한다는 것; 전문성 있는 중국전문가를 배양하고 중국센터(China Center 또는 China Society)를 설립하는 것이라고 볼 수 있다. 한·중수교 20주년을 맞아 한·중 양국은 새로운 도약을 계획하고 있다. 장기적 측면에서 양국관계 발전이 좀 더 의미있는 성과를 확보하기 위해서는 진일보된 대내적 정치·사회적 변화를 바탕으로 양국이 상호관계를 만들어가야 한다. 상대방에 대한 이해와 배려, 그리고 따뜻한 존중이 이루어질 때 한국과 중국은 진정한 친구로서 또 우방으로서의 새로운 관계를 마음껏 발전시켜 갈 수 있다.

I. 서론

2012년 8월 24일로 한·중수교 20주년을 맞이하게 되었다. 지난 20년 동안 한국과 중국은 다방면에서 비약적 발전을 이룩해 왔으며, 이러한 발전기조는 앞으로도 상당 기간 동안 지속적으로 유지될 전망이다. 특히 한·중 양국은 역사상 유래가 드물 정도로 단 기간 내에 급격한 성장을 이루어왔으며, 이러한 양국 발전의 성과는 통계에서도 잘 나타나 있다. 우선 양국 교역총액을 보면 1992년 수교 당시 \$63.7억에 불과하던 것이 2011년에는 \$2,206.3억(수출 1,342.1억불; 수입 864.3억불)에 이르러 약35배의 증가세를 보여주고 있으며, 중국은 현재 우리의 제1위 교역·수출·수입 대상국으로, 또 우리는 중국의 제3위 교역대상국으로 자리매김하고 있다. 양국간 인적교류도 1992년 13만명에서 2011년 640.5만명(한국에서 중국으로 418.5만명; 중국에서 한국으로 222만명)으로 늘어 약50배 정도 증가한 것으로 나타나고 있다. 특히 2010년 기준으로 볼 때, 在中교민은 약 65만명에 이르고 있으며, 그 중 유학생은 6만 8천여명(한국내 중국 유학생은 약 6만 4천여명)으로 추산되고 있다. 또한 한·중간을 연결하는 항공편도 우리나라의 7개 도시와 중국의 30개 도시에 걸쳐 매주 837편이 운항되고 있다.¹⁾

이러한 양국관계의 비약적인 발전에 발맞춰 한·중 양국의 정부간 관계도 지난 20년 동안 지속적으로 성장해 오고 있다. 우선 1992년 8월 27일 주중한국대사관이 설립된 이후, 우리정부는 중국 내 9개 도시(베이징, 상하이, 선양, 칭다오, 광저우, 시안, 청두, 우한, 홍콩)에 총영사관을 설치·운영하고 있으며, 중국은 한국 내에 3개(서울, 부산, 광주)의 영사관 및 영사사무소를 두고 있다. 또한 1992년 수교 당시, “우호협력관계”로 설정되었던 양국관계는 1998년 김대중 대통령의 방중을 계기로 “21세기를 향한 협력 동반자 관계”로 진일보한 관계로 발전되었으며, 2003년 노무현 대통령의 방중 때에는 다시 “전면적 협력 동반자 관계”로 격상되었다. 현재의 “전략적 협력 동반자 관계”는 2008년 이명박 대통령의 취임 직후 중국방문을 계기로 이루어진 관계로 이론적으로는 동맹에 버금가는 수준의 관계발전을 반영한다고 볼 수 있다.²⁾ 물론 5년마다 선거에 의해 선출

1) 주 중국 대한민국 대사관 사이트 자료에 2011년 자료를 업데이트 했음. <http://chn.mofat.go.kr/korean/as/chn/policy/relation/index.jsp>.

2) 1992년 선린우호협력관계, 1998년 협력적동반자관계, 그리고 2003년 전면적협력동반자관계와 관련된 공동성명은 다음을 참조. 中華人民共和國外交部亞洲司 編, 『中國-韓國政府間主要文件集』(北京: 世界知識出版社, 2007), pp. 10-12, 275-281, 384-389. 2008년 5월 28일(북경)과 2008년 8월 25일(서울)에 체결된 한중공동성명(전면적협력동반자관계)은 http://www.president.go.kr/kr/president/news/news_view.php?uno=292 &board_no=P01.을 참조.

되는 새로운 한국 대통령의 중국방문 때마다 관례처럼 이루어지는 양국의 관계격상이 실질적인 쌍무관계의 성숙도를 반영한다고 보기에는 무리가 따르겠지만, 양국관계가 지난 20년 동안 미증유의 발전을 이루어 왔고, 또 기록과 통계에서 볼 수 있듯이 상당히 빠른 성장속도로 발전하고 있다는 점에서는 반론의 여지가 없다.

그러나 이러한 성공적인 발전의 뒷면에는 양국 간의 반목과 갈등도 적지 않았다. 2000년 ‘마늘 분규’에서부터 시작하여 2004년의 ‘역사 분쟁,’ 2005년 ‘김치 파동,’ 2008년 ‘북경 올림픽 성화봉송 사건,’ 2009년 ‘쌍용자동차 분규,’ 2010년의 ‘천안함·연평도 사건,’ 2011년 ‘중국어선의 불법조업과 해경살해사건,’ 그리고 2012년 ‘탈북자 북송문제’와 ‘이어도 문제’에 이르기까지 한·중간에는 다양한 대립과 갈등이 존재해 왔으며, 대부분의 경우는 문제의 근본적인 해결을 시도하거나 시시비비를 따지기 보다는 각각의 이슈에 대해서 한국과 중국이 자국의 입장만을 고집한 채 평생선을 달리거나, 또는 양자간의 양해 하에 문제를 덮어버리는 경향을 보여왔다. 이러한 문제들은 때로는 극단적인 민족주의와 결합하여 양국의 국내에서 반중·반한데모로 이어지거나 무분별한 인터넷상의 논란으로 비화되어 양국 민족감정에 심각한 후유증을 남기는 결과를 낳기도 하였다. 특히 ‘역사 분쟁,’ ‘천안함·연평도 사건,’ ‘탈북자 북송문제’ 및 ‘이어도 사건’은 앞으로도 상당기간 동안 한·중 양국관계 발전에 걸림돌로 작용할 가능성이 높은 이슈들이라고 볼 수 있으며, 때로는 민족주의와 연결되어 문제를 악화시킬 수 있는 폭발력을 가지고 있다고 볼 수 있다.

이렇게 지난 20년 동안의 양국관계를 고찰해 보았을 때, 한·중 양국은 정치·경제·외교·문화적으로 비약적인 발전을 이룩했던 반면, 양국간의 갈등과 반목이 심화되는 경향도 동시에 보여왔다. 특히 돌발적인 사건에 의해 양국관계가 경색되었음에도 불구하고 한·중경제관계가 위축되지 않았다는 사실은 한·중경제관계가 상당히 안정적인 수준에 진입했다는 사실을 증명한다고 볼 수 있다. 또한 한·중간의 마찰과 대립에도 불구하고 양국관계가 파국으로 치닫지 않았다는 점은 한·중 정부와 국민 모두가 협력적인 관계발전이 양국의 국가이익에 도움이 된다는 것을 인지하고 있다는 점을 반영한다고 볼 수 있다. 그러나 돌발변수 및 갈등요인들이 상존하고 있고 또 그 근본적인 해결책이 제시되지 못한 채 이러한 요인들이 잠정적인 휴면기에 놓여있다는 점은 양국관계 발전에 상당한 부담으로 남아있다고 평가해 볼 수 있다.

II. 한·중관계 전망

지난 20년 동안의 한·중관계를 분석한 것과 마찬가지로 향후 한·중관계도 거시적인 국면에서는 별다른 변화없이 협력과 갈등이 동시에 나타나는 형태로 발전될 것으로 보인다. 우선 양국간 협력이라는 측면에서 볼 때, 지난 20년간 유지되어온 한·중경제의 상호의존성을 바탕으로 양국간의 경제교류는 앞으로도 지속적으로 성장될 것이며 비약적으로 발전해갈 가능성이 높다. 그 예로 2012년 1월 이명박 대통령의 중국방문에서 양국정상은 2015년까지 교역량 목표를 3,000억 달러로 설정하고 이를 달성하기 위하여 공동의 노력을 투입하기로 합의하였으며, 한·중 FTA체결에도 적극적으로 협력하기로 했다.³⁾ 사실 한·중 FTA가 체결된다면 지속적인 한·중경제성장이 보장될 수 있으며, 앞으로도 상당기간 동안 중국이 한국 제1위의 교역·수출·수입 대상국 지위를 유지할 가능성이 높다. 또한 향후 한·중 정상 간의 회동도 늘어날 전망이다. 수교이후 2011년까지 중국측 총리를 포함한 양국 정상 간의 회동은 총 57차례 이루어졌으며, 그 중 26.3%인 15차례가 이명박정부 시기에 이루어졌다는 점을 볼 때, 양국 정상 간의 회동빈도는 점차 늘어가는 추세에 있다고 볼 수 있다. 그 외에도 군사분야의 협력 확대, 다자외교에서의 협력강화, 그리고 비전통안보 분야에서의 협력 심화 등 다양한 방면에서의 협력관계강화가 이루어질 전망이다.

이러한 협력의 틀이 강화되는 반면, 양국간 갈등 내지는 대립의 요소들도 표면화되는 경향을 보이고 있다. 즉 향후 한·중관계는 협력과 갈등이 공존하는 가운데에서도 갈등적인 부분이 부각될 가능성이 높다고 보여진다. 이러한 갈등적 요소들은 민주주의와 사회주의라는 체제상 나타나는 한·중간의 구조적인 상이점에서 비롯되기도 하지만 또 한편으로는 2008년 이후 국제사회의 강대국으로 부상한 중국과 성숙한 민주주의 국가로 발전한 한국이 서로 다른 시각으로 문제에 접근하면서 상호 시각차를 좁히지 못하는 데에서 비롯된다고 볼 수 있다. 즉 중국은 자국의 부상과 함께 국제사회에서 확대된 영향력을 한·중관계에 충분히 반영하려고 노력하는 반면, 국제사회에서 민주화와 경제 성장에 성공한 강소국으로서 또 한국의 문화를 전 세계에 전파시킨 소프트파워 강국으로서 한국은 국제사회의 규범과 원칙을 중심으로 상호평등의 바탕 위에서 대중관계를 만들어가려고 노력하고 있다.

3) 한·중 공동언론발표문에 대해서는 다음을 참조. http://www.president.go.kr/kr/president/news/news_view.php?uno=1741.

향후 한국과 중국이 갈등할 수 있는 영역은 다음 몇 가지로 요약해 볼 수 있다. 우선 북한문제를 들 수 있다. 북한문제에 있어서 최대의 과제는 북한 핵 문제이며, 핵 문제 처리에 있어서 한·중 양국은 원칙적으로는 모두 ‘한반도의 비핵화’를 주장하고 있다. 그러나 각론으로 들어가면 다양한 의견차가 발견되고 있으며, 앞으로 문제의 핵심은 북한이 과연 핵을 포기할 의지가 있는지의 문제와 6자회담을 통한 북한 핵 문제 처리과정에서 중국의 역할에 대한 논쟁이라고 볼 수 있다. 북한의 남한에 대한 도발문제도 만만치 않은 과제이다. 중국은 북한에 대한 자국 영향력의 한계를 강조하면서 근본적인 북한의 도발방지는 남북경제교류협력에 의해서만 가능하다는 입장을 고수하고 있다. 또한 일단 북한에 의한 도발이 이루어지면 그 원인에 대한 책임을 묻기 보다는 한반도의 평화와 안정이 유지되도록 잘 관리하는 것이 중국의 책임이라는 입장을 가지고 있다. 이러한 중국의 입장은 한국의 인식과는 상당한 차이가 있으며 향후 논쟁 및 갈등의 원인이 될 수 있다. 특히 최근 국제사회에서는 중국의 대외적인 태도변화를 관찰하면서 중국의 대외관계의 “독단성(assertiveness)”에 대한 논의가 제기되고 있다.⁴⁾ 중국의 부상과 함께 이제 중국이 국제사회에서 자신의 목소리를 내겠다는 의지는 주변국 한국과의 관계가 순탄치 않을 것임을 예고하는 것이라고 볼 수 있다.

탈북자의 북송문제도 한·중간에 인식차이가 나타나는 이슈이다. 중국은 난민에 대한 규정 및 인도주의에 대한 해석에서 한국과는 차별화된 접근을 하고 있으며, 따라서 탈북자 문제는 장기적 차원에서 접근해야 할 이슈라고 보여진다. 특히 중국은 탈북자들을 경제적 동기에 의한 불법입국자(非法入境者)로 간주하고, 탈북자 문제를 중·북한 간 양자문제로 규정하여 이 문제가 “난민화, 국제화, 정치화”하는 것을 거부하고 있으며, 따라서 중국의 국내법·국제법·인도주의에 따라 처리한다는 입장을 고수하고 있다. 그러나 중국내 탈북자 문제의 유형을 보면, 중국이 말하는 불법입국자만 있는 것이 아니고 한국행 등을 희망하다 중국측에 체포된 경우와 현재 주중 우리 대사관에 보호중인 경우도 있기 때문에 이들에 대한 강제북송은 중단되어야 하며, 이들을 경제적 목적의 탈북자와 구분하여 한국행을 허가하는 것이 적절한 처리방법이라고 보여진다. 현재 북한내부의 경제상황 악화라든지 북한정부의 사회통제 완화 등의 상황을 고려해 볼 때, 앞으로 탈북자의 수가 늘어날 것으로 예상되는 가운데 탈북자 문제 처리에 대한

4) 중국의 독단성에 대해서는 다음을 참조. Michael D. Swaine, “Perceptions of an Assertive China,” *China Leadership Monitor*, No. 32 (Spring 2010). <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/3601>.

양국간의 원칙수립 내지는 합의가 필요한 시점이다.

둘째는 한·미동맹에 대한 중국의 비판적 입장이다. 중국은 과거에는 미·일, 한·미동맹이 일본의 군사력 증강을 억제하고 북한의 도발을 견제하는 요인이라고 생각하여 긍정적으로 평가하는 경향을 보였으나 냉전이 종식되고 중국의 부상이 본격화되자 입장을 바꾸어 동맹을 ‘냉전시대의 유물’이라고 폄하하고 한·미동맹이 한반도 불안정의 원인인양 비난하고 있다. 특히 천안함 사태 당시의 상황은 한·미동맹과 관련한 한국과 중국의 인식차를 명확히 나타내고 있다. 천안함 사건 이후 한국정부가 한반도 불안정의 원인을 북한의 도발이라고 규정했던 것과는 달리, 중국은 그 원인을 항공모함을 동반한 미국의 군사훈련에 두고 있었으며, 한·미군사훈련이 중국의 안보에도 커다란 위협이 된다는 점을 강조하면서 이에 대한 반대를 확고히 하였다. 이렇듯 한·중간에는 아직까지도 한·미동맹에 대한 평가뿐만 아니라 천안함·연평도 사건에 대한 평가에까지도 서로 엇갈린 입장을 나타내고 있으며, 이러한 논쟁은 앞으로도 상당기간 지속될 것이다.

셋째, 한·중간의 경제적 상호의존의 심화에서 오는 문제점이다. 한국과 중국의 경제교류가 증대될수록 양국간의 상호의존이 심화되는 것은 당연하다고 할 수 있다. 그러나 문제는 국가경제규모나 국력차이로 볼 때, 한·중간의 경제적 상호의존이란 한국의 중국경제에 대한 일방적인 의존이 높아지는 것을 의미한다는 점이다. 실제로 2011년 한국의 대중수출의존도는 25.1%로 28%를 기록한 대만 다음으로 높은 의존도를 나타내고 있다.⁵⁾ 이러한 일방적인 의존도의 심화로 한국은 중국에 대한 영향력에 한계를 느끼고 있는 반면, 중국은 한국에 대한 기대 이상의 영향력을 행사하고 있다고 볼 수 있다.⁶⁾ 향후 국내에서는 중국에 대한 경제적 의존도를 낮추기 위해서 경제교류의 다변화를 시도하자는 논의와 중국에 대한 의존도를 조정하기 보다는 중국 영향력의 파급효과(spill-over effect)를 조정할 수 있는 구조를 만들자는 논의가 지속될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

넷째, 역사 및 영유권/경계획정 문제이다. 한·중간의 역사분쟁은 아직도 진행형이다. 2004년 중국의 동북공정문제가 심각해지면서 한·중간의 역사분쟁은 절정에 이르렀으

5) 이와 같은 내용에 대해서는 다음을 참조. <http://hri.co.kr/board/ReportView.asp?numIdx=18209&skin=&mode=&GotoPage=&keyword=&column=&firstDepth=1&fourthDepth=&secondDepth=6%20&thirdDepth=>

6) Rober S. Ross, “Balance of Power Politics and the Rise of China: Accommodation and Balancing in East Asia,” in William W. Keller and Thomas G. Rawski eds., *China's Rise and the Balance of Influence in Asia* (Pittsburgh, Penn.: University of Pittsburgh Press, 2007), pp. 121-145.

며 그 후로 역사분쟁 이슈는 양국간 논쟁의 중심에서 약간은 벗어나 있는 경향을 보이고 있다. 그러나 한·중간 역사분쟁은 정부간 합의에 의해서 타결되었다기 보다는 양국의 협의 하에 임시로 봉합된 수준이기 때문에 언제라도 다시 수면 위로 올라올 수 있는 민감한 이슈라고 볼 수 있다. 특히 중국정부가 아직까지도 동북공정을 지속하고 있다는 사실은 언제라도 이 문제가 돌발적으로 표면화되어 한·중 양국관계에 걸림돌로 작용할 수 있는 가능성이 상존하고 있다는 점을 반영한다고 볼 수 있다.

또한 이어도(중국명 蘇岩礁)문제와 같이 영유권/경계획정과 관련된 이슈도 향후 한·중관계의 갈등요소로 부상할 가능성이 높다. 사실 이어도는 해수면 아래 약 4.6m에 잠겨 있는 수중 암초이기 때문에 어느 나라의 영토에 포함되지 않고, 어느 나라의 영해(연안에서 12해리·22.2km)에도 속하지 않는다고 볼 수 있다. 다만 한국과 중국의 배타적 경제수역(EEZ·연안으로부터 200해리, 370km)이 중첩되는 곳에 있어 양국은 1996년부터 EEZ 경계 획정 협상을 통해 이어도 관할권 문제의 해결을 모색해왔다. 그러나 지난 16년 동안 16번의 협상을 했음에도 불구하고 아직도 양국의 입장이 평행선을 달리고 있다는 사실은 앞으로도 이어도 문제와 관련해서 양국이 갈등에 휩쓸릴 가능성이 높다는 점을 반영한다.

이와 같이 앞으로의 한·중관계는 협력과 갈등이 공존하는 관계 속에서 양국갈등이 좀 더 부각되는 양상으로 발전될 가능성이 높다. 특히 자국의 부상과 함께 대외적 영향력 확대를 시도하고 있는 중국의 입장에서는 주변국 한국의 국익과 입장에 대한 이해와 배려보다는 자국의 국익추구에 우선순위를 두고 있으며, 한국의 입장에서도 민감한 문제에 대한 양국의 시각차가 명확하게 나타나자 우리의 국익을 보호하고 때로는 확대해 가는 모습을 보이고 있다.

Ⅲ. 한·중관계의 과제

향후 한·중관계의 과제는 보다 바람직한 양국관계를 만들어 나가는 것이라고 볼 수 있다. 여기서 말하는 바람직한 양국관계란 상호 우호적이고 협력적인 관계를 의미하며, 외교적 대화와 타협에 의해서 문제를 해결해 나가는 관계를 지칭한다고 볼 수 있다. 그러나 우리의 입장에서 볼 때, 바람직한 한·중관계라는 것이 우호적이고 협력적인 관계를 만들기 위해서 자국의 주권 또는 국가이익을 양도하는 것을 뜻하는 것은 아니다. 따라

서 바람직한 한·중관계를 만들기 위한 첫 번째 과제는 우리의 주권 및 국익을 추구하는 것을 목적으로 정하고 우호적이고 협력적인 방법으로 한·중관계를 만들어 가는 것이라고 볼 수 있다.

여기서 유의해야 할 점은 목적과 수단이 바뀌어서는 안된다는 것이다. 중국정부는 한·중관계를 언급할 때, 구동존이(求同存異)라는 말을 자주 인용하곤 한다. 이는 서로의 차이점을 인정하면서 같은 점을 추구한다는 뜻으로 때로는 서로의 체제는 달라도 추구하는 목표가 같다는 뜻으로 해석될 수 있고, 때로는 서로의 접근법은 달라도 추구하는 바는 같다는 의미로 해석하기도 한다. 그러나 대부분의 경우, 국가간의 국익은 그 속성상 서로 경쟁하거나 대립하는 경우가 많은 반면, 그 국익을 추구하는 수단은 여러 가지 방법이 도입될 수 있다. 만약 구동존이를 잘못 해석하여 서로의 국익이 달라도 접근법은 같은 수 있다는 식으로 오해한다면 이는 목적과 수단을 뒤바꾸는 경우, 즉 우호적이고 협력적인 한·중관계를 만들기 위하여 국익을 희생시키는 경우가 될 수 있다.

예를 들어 북한문제를 다루는데 있어서 우리는 흔히 중국이 우리의 입장을 대신하여 우리가 바라는 방향으로 북한에 압력을 넣어줄 것을 기대하곤 한다. 그러나 중국의 입장에서 생각해 보면 중국은 한국의 입장을 들어줄 이유가 전혀 없으며, 오히려 우리의 입장을 중국에 맞추도록 압력을 행사할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 따라서 선불리 구동존이를 추구하다가 한·중협력이라는 미명 하에 자칫 우리가 중국의 국익을 따라가는 상황에 직면할 수 있다. 따라서 이 같은 상황을 방지하기 위해서는 구동존이를 실행할 때, 존이를 먼저 확립한 후 구동을 추구하는 것이 옳은 방향이라고 볼 수 있다. 즉 한국과 중국이 어디에서, 어떻게, 그리고 왜 다른지를 우선 확인하고 이러한 차이점을 확실히 인정하는 토대 위에서 양국 간의 협력을 논의하는 것이 올바른 구동존이 추구의 방향이라고 볼 수 있다. 지난 20년간의 양국관계에서 맹목적으로 협력의 필요성에 대한 강조만 해왔다는 점을 고려해 볼 때, 이제는 한·중협력 과정에서 그 구체적인 범위와 방향, 그리고 한계 등에 대한 검토가 선행되어야 하는 시대에 들어섰다고 볼 수 있다.

바람직한 한·중관계를 만들기 위한 두 번째 과제는 원칙을 세우는 것이다. 원칙의 가장 중요한 역할은 국익의 우선순위를 세우는 것이다. 국가에는 다양한 국가이익이 있고 이들 국가이익 사이에는 국가에 대한 중요도에 따라 우선순위가 부여된다. 그러나 그 우선순위는 각 정부에 따라 서로 다르게 나타난다. 각각의 정부에서 추구하는 가치관이 상이하고 목표와 가치관을 추구하는 방법이 서로 다르기 때문이다. 예를 들어 우리나라의 경우 현 이명박 정부의 가치관 및 정책목표는 그 이전의 노무현 정부와 상당히 차별

화되어 있으며, 따라서 이들 두 정부가 추구했던 국익의 우선순위도 서로 다르게 나타났다. 그 결과 이들이 추구했던 대중국 접근법도 달랐고 그에 따른 대중관계도 상당히 다른 모습으로 나타났다고 볼 수 있다.

특히 한·중관계와 한·미관계에 대한 관리라는 측면에서 보면 이 두 정부는 거의 정반대의 정책을 추구했었다고 볼 수 있다. 노무현 정부가 미국으로부터의 정책적 독자노선을 추구하면서 중국과의 친밀도를 높여갔던 반면, 이명박 정부는 한·미동맹을 바탕으로 미국과의 전략적 관계를 강화하면서 중국을 관리해 가는 정책을 추구했다고 볼 수 있다. 물론 노·이 정부 모두 한·중관계와 한·미관계를 적절히 조화시키는 것을 목표로 했으며, 단지 정책실행과정에서 노 정부는 중국에 또 이 정부는 미국에 전략적 중요성을 두었다는 점을 차이로 들 수 있다. 그러나 그 결과는 생각했던 것보다 훨씬 더 극단적이었다. 노무현 정부시기를 통틀어 미국은 한·미동맹의 미래에 대한 노 정부의 의도에 의문을 제기하였으며 동시에 한·중관계가 어느 정도의 수준으로 발전할 것인가에 대해서도 의구심을 표시하였다. 반면, 중국정부는 이명박 정부 취임 초기부터 한·미동맹에 대한 반대의지를 명확히 하면서 이 정부가 한·미관계에 너무 편향적으로 집중한 나머지 한·중관계를 너무 홀대했다는 평가를 내리고 있다.

이러한 경험을 바탕으로 향후 한·중관계 발전을 위한 방안을 제시한다면, 한·중관계와 한·미관계를 적절히 관리하는 차원에서 각 정부마다 제시하는 정책의 변동 폭을 줄일 필요가 있다는 것이다. 우리나라는 매 5년마다 선거에 의하여 새로운 대통령이 선출되고 새로운 정부가 구성되며, 각 정부는 나름대로의 특징있는 대외정책을 제시하고 있다. 그러나 한국에 대한 미국과 중국의 영향력과 중요도를 감안해 볼 때, 앞으로의 한·미관계와 한·중관계가 정부의 변화에 따라 큰 폭으로 전환된다면 그것은 우리의 장기적인 대외관계 발전에 커다란 장애로 작용할 가능성이 높다. 따라서 정부변화에 따른 한·미관계와 한·중관계의 변동 폭을 줄이는 것이 필요하다.

좀 더 구체적으로 본다면, 역사적·현실적·국익적 차원에서 볼 때 현 단계에서 한·미동맹과 한·중동반자 관계를 동일한 수준에서 파악할 수는 없으며 한·미동맹을 대외관계의 핵심 축으로 관리하면서 한·중동반자 관계를 전략적으로 발전시켜 나가는 것이 합리적인 방안이라고 볼 수 있다. 이와 아울러 또 한 가지 중요한 사항은 이와 같은 우리의 결정을 중국과 미국에게 충분히 설명하고 이들의 동의를 확보하는 것이다. 과거 노·이 정부시절의 대외관계를 돌이켜 볼 때, 이들 정부들은 나름의 대외관계 전략을 추진하면서 상대국에게 그들의 전략에 대하여 충분한 설명을 못함으로써 결국에는 정책적

파국을 맞이하게 되었다고 볼 수 있다. 따라서 미국·중국과의 충분한 소통 속에서 우리의 전략을 추진해 나가는 것이 대외관계 실행의 중요한 요소라고 볼 수 있다.

바람직한 한·중관계를 만들기 위한 세 번째 과제는 한 번 결정된 원칙은 어떤 희생을 감수하고서라도 지켜져야 한다는 것이다. 중국의 부상과 함께 중국의 강대국화가 본격화되고 미국의 쇠퇴에 따른 중·미관계의 질서변화가 이루어지고 있는 상황에서 한국에 대한 중국의 영향력이 더욱 확대될 가능성이 높다. 이러한 환경 속에서 우리가 만약 스스로 내린 결정이나 중국과 맺은 약속을 어떤 이유에서든지 간에 지키지 못한다면 이는 장·단기적 측면에서 한국의 대중외교를 어렵게 만드는 요인이 될 수 있다. 특히 우리의 결정이나 약속을 지키기 위해서는 그러한 결정·약속이 광범위한 국민적 지지를 기반으로 만들어져야 한다는 것이다. 돌이켜보면, 과거 정부에서 결정이나 약속을 지키는데 가장 큰 걸림돌로 작용했던 것이 여론의 반대였다. 따라서 대외관계(특히 중국을 상대로한) 상의 결정이나 약속은 반드시 국민적 합의 내지는 지지를 바탕으로 추진되어야 하며, 이왕에 이루어진 결정이나 약속은 반드시 지켜져야 한다.

바람직한 한·중관계를 만들기 위한 마지막 과제는 전문성 있는 중국전문가를 배양하고 중국센터(China Center 또는 China Society)를 설립하는 것이다. 현재 국제사회에서 나타나는 중국의 규모, 위상 및 영향력을 볼 때, 이제 우리나라의 중국전문가는 좀 더 세분화되어야 할 필요가 있다. 즉 중국이라는 단어와 전문가라는 단어 사이에 형용사를 하나 넣어 중국에 대한 좀 더 구체적인 전문가를 양성하는 것이 현실적인 중국연구에 좀 더 효과적이고 복잡·다양해진 중국을 좀 더 세밀하게 분석해 볼 수 있기 때문이다. 예를 들어 중국 금융 전문가라든지 중국 환경 전문가와 같은 구체적인 전문영역을 명시하는 것이 하나의 방법이고 또는 중국 절강 전문가라든지 중국 충칭 전문가와 같은 지역중심의 전문성을 명시하는 것이 또 하나의 방안이 될 수 있다. 또한 이들의 전문영역이나 전문지역에 상관없이 이들에게 공통적으로 적용되어야 필수요건은 중국어와 전공분야·전문지역에 대한 경험 및 관련분야·지역에서의 인맥구축이다. 한국과 중국이 수교한지 채 20년이 되지 않은 지금까지의 상황에서는 전문지역이나 전문분야에 상관없이 중국어가 가능한 연구자에게 포괄적인 연구를 부여하고 중국전문가라는 포괄적인 명칭을 사용할 수밖에 없었다. 그러나 한·중수교 20주년을 맞이하여 새로운 한·중관계의 미래를 구축하려고 시도하는 시점에서 전문성 있는 중국전문가를 배양하는 것은 필수적인 과제라고 볼 수 있다.

최근 중국이 부상하면서 국내의 주요인사들은 중국의 중요성을 늘 강조하고 있으며,

보다 효과적이고 체계적인 중국정책을 피력하기도 한다. 그러나 중국의 중요성에 대한 이러한 강조와는 달리 현재 우리나라에는 대중국 정책 및 연구만을 담당하는 기구가 전무하고 또한 현재 한·중간에 이루어지고 있는 다양한 교류 및 협력들을 분배·조정하는 한·중교류본부(headquarter)나 한·중관계조정본부(control tower)도 존재하지 않는다. 따라서 보다 전문화되고 체계적인 한·중교류 및 연구를 위해서는 중국센터의 수립이 필수적이다. 중국센터의 기능은 교류·연구·통역으로 나누어지며, 이러한 기능을 통하여 한·중관계의 핵심적 기관으로 역할할 수 있다. 또한 중국센터는 중국의 세부 전문가들을 배양하고 이들에게 일할 수 있는 공간 및 직장을 제공한다는 측면에서도 상당히 긍정적인 역할을 할 수 있다. 특히 중국과의 교류 및 연구를 전담하는 기구라는 점이 부각되기 때문에 중국에서도 교류 및 연구의 대상으로서 중국센터를 인식하게 되고 따라서 양국간의 교류 및 연구가 활성화될 가능성이 높다.

IV. 결론

한·중수교 20주년을 맞아 한·중 양국은 새로운 도약을 계획하고 있다. 한·중수교가 성립되었던 20년 전에 비하여 한·중 양국의 대내외적 환경은 다양화되고 복잡성이 가미되었다고 볼 수 있다. 따라서 한·중 양국은 새로운 도전에 직면하여 양국관계의 질적 성장에 초점을 맞추어 관계발전을 이룩해야할 필요성이 있다. 또한 한·중관계의 새로운 시작을 알리는 2013년에 한·중 양국에는 모두 새로운 정부가 시작된다. 새로운 5년을 이끌고갈 한국의 제18대 대통령과 중국의 제5세대 지도부를 대표하는 시진핑 국가주석은 양국간의 상호협력 및 공동발전을 극대화하고 상호 갈등과 대립적 이슈들을 원만히 해결해야할 역사적 임무를 짊어지게 되었다. 특히 중국의 부상과 미국의 쇠퇴, 그리고 한국의 민주·발전이라는 동아시아 및 국제사회의 변화를 고려해 볼 때, 이들 두 지도자가 만들어 가야할 향후 한·중관계의 발전은 동아시아 지역과 글로벌 차원에서 중요한 의의를 갖는다.

장기적 측면에서 양국관계 발전이 좀 더 의미있는 성과를 확보하기 위해서는 양국이 국내정치 및 대내적 활동에서 좀 더 성숙한 발전을 이루어 나갈 필요가 있다. 중국은 민주화를 통한 사회성숙도를 고취시켜 나가는 방향을 심각하게 고려해 봐야 한다. 중국 경제가 발전해 가면서 중국 국민들, 특히 신부유층 사이에서는 중국의 미래에 대한 새

로운 비전을 요구하는 사람들이 많아지고 결국에는 사회주의를 대신하는 새로운 체제에 대한 논의가 시작될 것이다. 한국도 마찬가지로 성숙한 민주주의를 향한 사회 내의 요구에 따라 사회발전을 이룩해 가면서 민주주의에 한국적 소프트 파워를 가미한 진정한 한국적 민주주의를 만들어 가야하는 시기에 도달하고 있다.

이렇게 진일보된 대내적 정치·사회적 변화를 바탕으로 양국이 상호관계를 만들어갈 때, 한·중 양국은 비로소 진정한 의미의 협력동반자 관계에 진입할 수 있다. 또한 이러한 관계 속에서 상대방에 대한 이해와 배려, 그리고 따뜻한 존중이 이루어질 때 한국과 중국은 진정한 친구로서 또 우방으로서의 새로운 관계를 마음껏 발전시켜 갈 수 있다. 물론 이러한 관계가 너무 유평안적인 미래로 비춰질 수도 있다. 그러나 이러한 목표가 있어야만 앞으로 다가올 한·중관계의 힘든 시기를 무사히 헤쳐나갈 수 있으리라고 보여진다.

〈제2회의〉

중국의 탈북자 북송문제



1. 재중탈북자 강제송환문제를 조용한 외교로 해결할 수 있는가?

- 흉악범의 만행을 피해 담을 넘어 옆집으로 피신한 주민을 그 이웃집 아저씨가 남의 집을 무단침입 했다고 붙잡아서 되돌려 보내고 있는데, 호루라기를 불지 않고 있다. 이웃집 아저씨가 화가 나서 우리 집을 부술 것이라고 우려하는 격이다.
- 햇볕정책 추진하던 우리 정부는 ‘북한정권을 자극해서는 안 된다’, ‘중국을 화나게 하면 한국이 감당할 수 없는 보복을 당한다’, 심지어 ‘조용한 외교라야 몇 명이라도 구출할 수 있는 것 아니냐’는 입장이었다.
- 호루라기를 불지 않는 ‘조용한 외교’는 외교의 기본을 모르는 잘못이다. 작은 나라가 강대국에게 가장 쓰기 쉬운 카드는 국제법 원칙이다.

2. 중국대사관 앞 연속데모의 효과

- 2012년 2월 14일부터 시작한 중국대사관 앞 연속데모는 호루라기를 불어 국내외 여론에 중국의 국제법 위반의 심각성을 인식시켰다.
- 북한인권법 제정을 반대하던 정치인들까지도 역풍을 피하기 위해 데모현장에 나타난다. 그러나 중북주의자들은 아직도 침묵
- 3월 22일 유엔인권이사회(제네바)는 북한 인권결의안을 표결 없이 채택

3. 조선일보 2012. 3. 30. 최유식 특파원 칼럼

- 3월 초 멕시코 서쪽 태평양에서 조업 중이던 중국어선에서 발생한 중화상 어부 2명을 구하기 위해 미국 캘리포니아주 연안경비대 산하 긴급 구조팀이 항공기로 3천 km를 날아와 구조현장에 투입되었고, 다시 헬기와 항공기를 이용해 멕시코 아카풀코 경유, 샌디아고로 환자를 후송

- 이런 인명구조를 가능케 한 사회 시스템과 인명을 소중히 여기는 보편적 가치관을 강조하고, 탈북자 강제송환과 대비, 중국의 국격을 물었다.

4. 인간 이성의 진화와 관습국제법의 발전

- 인간 이성이 진화하고 민주주의가 발전하면서, 인간의 존엄성이 인정되고, 자유와 인권이 발전하였다.
- 국제법상 관습법도 발전 : 해적, 노예제도, 침략, 고문 등의 금지
- 2차대전시 나치 만행을 교훈으로 유엔헌장체제에서 인권의 '보편성'을 확인함으로써, 1648년 베스트팔렌체제상의 국가주권 절대원칙에 변화 초래

5. 제2차 대전 후 국제사회의 인권 의식과 주권 개념의 변화

- 유엔은 국제인권장전 (1948년 세계인권선언, 1966년 자유권규약과 사회권규약)과 아울러 6개 주요인권조약을 각각 채택하였고, 1951년 난민협약과 1967년 난민의 정서도 채택하였다.
- 중국은 자유권규약 이외의 상기 조약에 모두 가입하였고, 한국은 전부 가입하였다.
- 상기 주요인권조약의 이행 위원회는 중국의 탈북자 강제송환의 협약위반을 지적하고 있다. 중국의 불법월경, 경제적 난민 주장은 넌센스에 불과
- 2005년 유엔정상회의의 결과문서는 주권은 특권이 아니라 '보호할 책임' (R2P)이라고 발전시켰고, 이 개념을 기초로 하여 유엔안보리가
 - 수단 대통령 국제형사재판소 소추를 결의하였고,
 - 리비아의 가다피에 대한 소추 및 제재결의를 채택하였다.

6. 중국의 부상은 세계질서에 어떤 변화를 가져오는가?

- 조공시대로의 복귀인가?
- 중국 중심의 1극체제가 가능한가?

7. 탈북자문제의 해결 방향

- 중국은 북한정권 붕괴로 인한 중국의 국가안보상 '완충지대' 상실을 우려한다.
- 따라서 중국이 가입한 조약상 의무와 국제법 위반을 계속하고 있다.
- 국제사회가 호루라기를 불지 않으면 중국의 국적이 손상되지 않으므로 조용한 외교가 가장 절실하다. 그 뒤에서 매년 북송되는 5천명의 인권유린은 암흑 속에 잠겨버린다.
- 중국의 국제법 위반과 인권유린 방조행위를 계속 거명(naming and shaming) 하는 것이 문제 해결의 첩경이다.
- 그것이 심각한 인권침해의 효과적인 해결방안이다.

8. 통일과의 연관성

- G2 중국이 북한을 비호함으로써 받는 국격 손실이 북한정권을 유지시켜 얻게 되는 이익보다 클 때, 한반도 정책에 근본적 결단을 하게 된다.
- 그것은 한반도 통일을 의미한다.

중국의 탈북자 복송문제: 규범과 현실 사이의 딜레마

김 학 성
충남대학교 교수

- 중국으로 탈북한 북한주민들이 중국공안에 체포되어 북한으로 강제 이송되는 현실은 굳이 인권을 내세우지 않더라도 매우 참담하고 안타까운 일
 - 북한에서의 삶은 물론이고 북송이후 처지가 어떠한지를 알기 때문에 그러 하기도 하지만,
 - 더욱 중요한 것은 탈북주민의 인간다운 삶을 보장할 수 있는 길을 찾기 어렵다는 현실
 - ‘인권’이라는 높은 가치가 어디서나 충족될 수 있다면 문제가 없겠으나, 냉엄한 국제정치적 현실에서 그러한 규범적 처방으로만 항상 문제를 해결할 수 없음.
 - 이렇듯 규범과 현실 사이의 간극에 대해 국제정치학자로서 문제해결의 실마리를 모색해볼 필요
 - 이를 위해 인식적 차원에서 세 가지 문제를 제기한 후, 대안의 기본방향을 모색
- 첫째, ‘인권’이란 규범이 세계화 및 탈냉전적 국제질서의 대두와 더불어 근대 국제질서의 절대 규범으로 간주되었던 ‘주권’(내정불간섭)에 도전하고 있으나, ‘힘의 정치’에 독립적으로 적용되는 데에는 한계를 가짐.
 - 1999년 미국의 코소보 공습은 ‘인권’규범을 기존의 ‘내정불간섭’ 규범의 상위에 위치하게 만든 첫 번째 사례
 - 이는 ‘탈근대 국제질서’의 현상으로 간주되기도 했으나, 강대국의 수단으로 활용되었다는 비판을 받기도 했음.
 - 물론 ‘인권’과 같은 기본적 규범이 국제사회의 보편적 지지를 받을 경우, 국제사회의 정상적 일원으로 남고 싶은 국가들에게는 존중되어야 할 가치로 인정되나, 그렇지 못한 국가에게는 여전히 무시되는 현실
 - 경우에 따라 인권과 물질적 국가이익이 충돌되는 상황이 전개될 경우, 강대국들은 단기적으로 후자를 선호하는 경향이 대부분
 - 현실적으로 인권은 힘의 정치를 위한 수단으로 활용되거나 또는 힘에 의해 그 규범

이 적용되는 경우가 적지 않음.

- 따라서 현재의 동북아 정세 하에서 중국정부에게 탈북자의 인권이 어떠한 의미를 가지며, 또 외교적 차원에서는 탈북자 복송포기 압력이 과연 가능할지, 나아가 국제사회의 여론 환기를 통한 압력이 어느 정도의 실질적 성과를 가져올 수 있을지 등에 관해 고민할 필요
- 둘째, 재중국 탈북자 복송문제의 근본적 원인에 대한 대책 마련이 필요
 - 복송여부는 중국당국의 관할이래 있으나, 탈북이라는 근본적인 원인은 북한에 있음.
 - 탈북자 강제복송에서 1차적 문제는 북한의 식량난이며, 2차적 문제는 강제복송자의 참담한 운명
 - 설령 중국으로 하여금 일시적으로 강제복송을 중단하도록 압력을 가할 수 있다 하더라도, 현재와 같은 한반도 상황에서 탈북이라는 근본적 문제해결은 난망
 - 따라서 북한이 인권문제에 대해 국제사회에 나와 대화를 할 수 있는 상황을 만들어 가는 것이 절대적으로 필요
 - 아무런 현실적 대안을 마련하지 않고 국제적 이슈화에 몰두한다면, 북한당국의 강경 조치로 말미암아 그나마 굶주림을 면하기 위한 탈북시도 자체도 어려워지며, 그 대가도 더욱 참혹해질 것이 분명
- 셋째, ‘인권’은 상대적이 아닌 절대적 가치로서 다루어질 때, 비로소 사회적 지지를 기반으로 하는 현실적 실천력을 가질 수 있음.
 - 인권문제의 실질적 문제해결 과정은 문제제기의 정당성, 특히 윤리적 측면에 크게 좌우되기 때문에 문제를 제기하는 입장에서의 끊임없는 자기반성이 요구
 - 예컨대 우리나라의 난민정책 현실을 되돌아볼 필요
- 이상의 세 가지 문제의식에 근거한 대안모색을 위한 기본방향으로 크게 두 가지를 제시
- 첫째, 중국당국에 대한 국제사회의 압력이 단기적이거나 효과를 거두기 위해서는 정부차원과 민간차원의 분리가 필요
 - 민간차원에서는 INGO 또는 UN기구를 통한 꾸준한 문제제기가 필요

- 그러나 정부차원의 압력은 단기적 효과를 거두기보다 힘의 논리로 귀결될 것인바, 중·장기적인 시각을 가지고 실질적 대안의 공동모색 차원에서 조용한 해결 모색이 필요
- 둘째, 탈북자 문제에 대한 보다 근본적인 대책이 필요
 - 시민권 및 자유권이 매우 중요한 인권이지만, 대부분의 탈북자들은 경제난민의 성격을 띠고 있는 현실을 감안해야 함.
 - 가장 근본적인 문제는 북한정권의 부도덕성과 무능력에 기인하지만, 인도적 식량 지원이 거의 중단되다시피한 현실도 문제
 - 북한의 장거리미사일 시험 탓에 어찌될지는 모르지만, 미국이 북한과의 대화를 전제로 인도적 지원을 약속한 현실을 우리 남한은 어떻게 봐야 할 것인지?
 - 현재의 북한체제가 존재하는 한, 북한의 식량난 해소를 위해 남북한은 물론, 중국까지 포함시켜 현실적 대안을 공동으로 모색하는 것이 중국 탈북자 문제를 해결하는 방안이 되지 않을까?

- 중국의 탈북자 복송문제에서 논의점
 - 외교문제로서의 탈북자: 한·중관계에서 탈북자
 - 인권문제로서 탈북자 문제: 국제사회의 인권기준의 적용
 - 국내정치 문제로서 탈북자: 보수와 진보, 사회화 과정
 - 북한체제 유지와 탈북자

1. 대량 탈북자가 발생하면 북한의 붕괴 가능성은 높아짐.

- 동독의 붕괴과정이 북한에 적용된다면 탈북자 수가 10만 명 단위로 증가할 경우 북한체제의 붕괴 가능성이 높아질 것임. 탈북자 대량발생을 유발시키느냐의 여부 혹은 탈북자 대량발생의 여건 조성을 정책목표로 삼느냐는 선택의 문제가 있음.
- 기층 주민으로부터의 불만 표출이나, 집권층 내부의 권력갈등이 북한체제 붕괴의 두가지 가능성으로 흔히 지적되고 있음. 탈북자 수가 10만 명 단위로 증가하는 현상은 기층주민의 북한식 불만표출로 볼 수 있음.
- 10만 명 단위의 탈북자가 발생할 가능성에 대비해서 단기적인 수용 문제와 한국 인화 과정을 연구해야 함. 대량탈북자에 관련하여 국제사회, 특히 중국 당국과 공동대응을 위한 논의 채널을 민관학 차원에서 형성할 필요가 있음. 장기적으로는 탈북자 문제에 있어서 국제사회와 협조하여 대응정책을 강구해야 하지만, 한국이 몇 개의 정책대안을 만들어 제시할 필요가 있음.
- 김정은의 후계체제가 앞으로 어떤 정치적, 외교적 선택을 하느냐에 따라 북한 자체의 미래는 물론 북핵문제, 남북관계, 그리고 동북아 국제질서가 결정적인 영향을 받게 될 것이지만, 광명성 3호 발사 사태를 보면 ‘긴장고조 후 협상’이라는 패턴이 김정은 체제에서 지속되고 있다고 해석할 수 있음.
- 김정은 후계체제는 선대로부터 승계된 권력과 함께 극복하기 어려운 과제를 유산

으로 넘겨받을 것임.

- 경제적 피해와 국제사회의 압박을 극복하기 위해서 긴밀한 북·중관계라는 외교적 자산과 함께 핵무기와 선군체제라는 내부적 자산을 활용할 것임.
- 선군체제를 개혁개방체제로 전환하기 위해서는 북한 내부의 군 우위의 권력구조를 바꿔야 하기 때문에 상당기간 어려울 것임.
- 경제적 피해와 국제사회의 압박을 지속적으로 받고 있는 한, 북한 내의 권력확보만으로는 어려움.

2. 탈북자 복송을 막기 위한 적극적인 대중국외교가 필요함: 단기적 처방

- 중국 체재에서 탈북자의 성격규정을 난민으로 변화시키는 것은 어려운 과제임. 탈북자를 불법입국자라고 규정하는 중국 당국을 설득하는 노력은 계속하는 것이 중요함.
- 북한이 탈북자를 대량으로 발생시키는 근본원인이 북한체제의 성격과 정책에 있다는 것을 중국에 제시할 필요가 있으며, 이것은 중국의 국익에도 이롭지 않다는 점을 지속적으로 설득해야 함.
- 북한의 대중 의존도가 후계체제에서도 증가할 것이라는 전제 하에서 북한에 관련된 한·중 간의 전략적 협력이 앞으로 더욱 중요함.
- 중국의 북한 세습후계체제의 승인은 중국 지도부가 북한의 간곡한 요청에 화답하는 모양새이지만, 순망치한의 북·중관계를 후계체제에서도 지속하겠다는 중국의 전략적 판단에 의거한 결정임.
- 북한에게 가장 중요한 외교적 자산은 긴밀한 북·중관계이며, 이것은 김정은 체제에서도 마찬가지임.
- 북한의 대중 의존도는 경제적 및 정치적 측면에서 점점 증가하고 있음. 광명성 3호 발사에 관련해서 국제적 압력과 제재가 시행된다면 북한 체제의 중국 의존은 더욱 커질 것임.
- 김정일은 죽기 1년 전 중국에 3회 방문했음. 천안함 사태 직후인 지난 5월과 그 이후 3개월도 채 지나지 않은 8월에 중국을 방문하고 북·중 정상회담을 개최했음.

김정일은 “대를 이은 북·중 우호관계”를 강조하며 중국으로부터 후계체제에 대한 지원을 요청했음.

- 경제적으로는 2009년도 북한의 전체무역액에서 차지하는 대중 무역의존도는 78.5%로서 2008년보다 5.5%포인트 늘었음.
- 북한에게 있어서 중국은 국제사회의 압박으로부터 몸을 숨길 수 있는 유일한 피난처이기도 하지만, 선군노선에 대한 변경과 개혁개방의 압력으로도 작용할 수 있음. 실제로 지난 2010년5월 원자바오 총리는 김정일 위원장에게 “중국의 개혁개방 경험을 소개해 주고 싶다”고 언급했으며 2010년 8월의 북·중 정상회담에서는 김정일 위원장이 이례적으로 중국의 개혁개방을 높이 평가한다고 언급했음.
- 탈북자 북송문제를 포함한 일반적인 북한 정세에 관련해서 한·중 양국은 경쟁과 갈등의 구도를 공동대응의 구도로 전환하는 협력관계를 구축해야 함. 북한을 포함한 한반도의 미래 상태에 대해 한·중 간 전략적 합의가 형성되어야 북한의 급변 사태가 발생하는 경우 한·중 간 공동대응이 가능할 것임.
- 북한의 바람직한 미래에 대한 전략적 합의를 바탕으로 한·중 양국은 북한의 내부적 변화를 촉진시켜 나가는 공동전략을 마련해야 함.

전 세계적으로 자유와 민주주의의 열기가 확산되어 가고 있고 인권보호와 생명존중에 대한 요구가 높아지고 있는 지금 북한의 독재체제는 3대 세습을 자행하며 역사상 그 유례를 찾아볼 수 없는 파쑈적인 폭압정치를 감행하고 있다.

이러한 전근대적인 폭정아래 살래야 살 수 없고 견디려야 견딜 수 없어 북한땅을 탈출하고 있는 북한주민들의 행렬은 날로 증가하고 있고 이들은 또다시 중국의 공안에 쫓기며 체포되어 북한땅으로 강제로 끌려가 공개처형을 당하거나 정치범수용소와 감옥에 수용되어 상상하기조차 끔찍한 고통을 당하고 있다.

북한주민들의 대량탈북이 시작된 지 벌써 18년이나 지났지만 그동안 남한정부와 남한의 정치권은 북한의 독재정권과 중국을 자극하지 않는다는 미명하에 조용한 외교 정책을 일관되게 추구하면서 북한주민들과 탈북자들에 대한 인권탄압과 대량학살에 조용히 동조해왔다.

탈북자 문제는 근본적으로 북한이 ‘먹는 문제’를 해결하지 못하고 이들을 기아선상으로 내몰기 때문에 발생하며 북한주민들에 대한 비인간적인 탄압과 폭압정치 때문에 발생한다. 만성적인 경제난과 식량난 타개를 위해 특단의 대책을 강구해야 할 북한 당국이 체제유지와 자신들의 부귀영화에만 매달려있기 때문에 북한주민들은 살래야 살수가 없어 죽음을 무릅쓰고 탈북을 결행하는 것이다. 2011년 중동과 여러 지역에서 자유와 민주주의 생존권을 위한 많은 혁명이 일어났지만 북한은 전 세계 어디에서도 찾아볼 수 없는 가장 악질적인 독재체제와 주민탄압에도 무너지기는 고사하고 3대 세습까지 공공연히 자행하고 있다.

1990년대 중반은 전쟁도 아닌 평화적 시기였음에도 불구하고 인구의 12%에 해당하는 300만 명이 아사하였다는 충격적인 소식이 국제사회에 전해진 외에도 지난 십수 년 동안 얼마나 많은 북한주민이 영양실조와 공개처형 등으로 억울하게 생명을 잃었는지는 아직까지 베일에 싸여 알려지지도 않고 있다.

북한의 정치구조는 과도한 군사비와 체제선전비, 그리고 권력자를 위한 우상화와 권

력을 둘러싼 측근세력에게 모든 국가예산이 우선적으로 투입되는 구조이다. 북한은 2009년 상반기에 18발의 장거리 미사일을 발사하는 데 4억 달러가량을 사용했는데, 당시 이 돈은 쌀 100만t 이상을 사들이는 데 필요한 금액이었다. 또 어려운 경제사정에도 주체사상탑, 김일성혁명사상연구실 등 체제선전물 운영과 김정일과 김정은의 호화사치생활과 권력특권층들의 호화사치생활을 위한 외국명품구입에 막대한 재원을 낭비하고 있어 국제사회의 조롱거리가 된지 오래되었다.

탈북자의 강제복송은 북한이 출입국의 자유를 부정하는 데에도 그 원인이 있다. 하지만 북한은 인권 개선은 생각지 않고 중국에 국경감시 강화, 국가보위부 요원 파견 등 탈북자 색출에만 주력하면서 기본적인 의식주를 해결하지 못해 탈북했던 선량한 주민들을 강제로 송환하여 야만적인 고문, 폭행 등 비인간적 처우와 정치범수용소행을 강요하고 있으며 지난해 12월 김정일이 사망한 후에는 ‘3대 멸족’이란 끔찍한 연좌제를 공공연히 자행하고 있다. 21세기 문명사회에서는 도저히 상상할 수 없는 일이다.

최근 국제사회에서 초미의 관심사가 되고 있는 중국의 탈북자 강제복송은 국제인권규범에 반하는 비인도적 조치이다.

1951년 난민협약 제33조 1항의 “난민을 어떠한 방법으로도… 그 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 나라로 추방 또는 송환해선 안 된다”고 명시하고 있는 강제송환 금지원칙은 입국·체류의 합법성 여부를 묻지 않고 모든 난민에게 적용되고 있다. 또한 1984년에 채택된 고문방지협약 제3조 1항은 “고문 받을 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환해선 안 된다”고 규정하고 있고 현재 중국에서 강제복송위기에 놓인 탈북자가 그런 위험에 처해 있는 사람임은 두말할 것도 없다. 중국은 두 협약의 당사국인 만큼 조약위반에 따른 국제법적 책임을 져야 마땅하며 이에 대해 남한정부와 정치권이 강력하게 요구하는 것이 당연하다.

대한민국의 헌법이 북한도 대한민국으로 명시하고 있고 북한주민도 대한민국의 국민으로 규정하고 있는 한 남한의 어떤 국가지도자와 정치인도 이것을 거스를 수는 없다. 헌법적인 가치 위에 탄생한 대한민국이 헌법적 가치를 중심으로 하는 법치국가임을 인정해야 하는 정치인들은 특별히 이러한 책임을 확실하게 져야만 대한민국의 정치인이 될 자격이 있다고 판단된다.

북한의 반인민적, 반민주적, 반자유적 3대 세습 독재체제는 마땅히 사라져야 한다. 특히 북한이 지금 3대 세습을 위한 전대미문의 폭압정치, 공포정치를 자행하고 있는 상황에서 대한민국의 헌법이 규정하는 북한에 대한 가치판단은 입법활동을 목표로 하고

있는 각 정당과 정치출마자들에게 특별히 중요한 문제라고 판단된다.

하지만 17대 국회에서 상정된 북한인권법은 아직도 국회비준을 통과하지 못하고 있고 서랍에서 곰팡이가 썩고 있는 형편이다. 북한인권법은 북한의 독재정권을 지키고 있는 독재의 하수인들에게는 강력한 구속력을 가지는 법적강제장치로서 북한주민들에게 보다 확실한 희망과 용기를 주는 것임에 틀림없지만 국회는 그동안 당리당략에만 매달려 이처럼 중요한 문제를 해결하지 못한 채 또다시 18대 국회의 막을 내리게 되었다. 대한민국은 이것을 매우 수치스럽게 생각해야 한다.

탈북자의 강제복송을 방지하기 위해서는 지금의 조용한 외교의 틀을 벗어나 다양한 외교적 협상의 틀에서 진행해야 하며 대한민국의 시민사회의 역할을 높이고 북한인권에 대한 확실한 인식전환을 통해 탈북자의 강제복송중지 운동을 전국민적, 전사회적 운동으로 확산시켜야 한다.

북한인권 개선을 통해 통일을 이루겠다는 확고한 정치적 신념을 가지고 북한의 인권 실상을 알리기 위한 다양한 캠페인과 함께 문화적인 활동을 벌이는 것도 필요하다.

또한 실태파악이 전혀 되어있지 않는 북한주민의 탈북실태와 중국에서의 인권유린실태, 인신매매, 강제복송 등에 대한 과학적인 자료수집을 통해 이것을 국제사회에 알리는 작업이 필요하기 때문에 국제적인 인권감시단체가 중국에서 활동할 수 있도록 외교적 노력을 해야 한다.

탈북자의 강제복송을 중지하는데 있어서 가장 중요한 것은 대한민국정부와 정치계가 북한주민들이 탈북하는 경우 빠른 시일 내에 대한민국에 받아들일겠다는 의지이다.

민족의 아픔과 북한주민들의 고통을 방관하는 것은 역사와 민족 앞에 죄를 짓는 것이 분명하다.

1. 서언

대북 소식통에 따르면, 중국 공안에 붙잡힌 탈북자 31명이 2012년 2월 24일 함경북도 온성 보위부로 이송됐으며 이들 중 일부 가족은 이미 총살당했다고 한다. 또 2월 29일 신생아를 포함한 8명의 탈북자들이 체포돼 쿤밍 공안국에 감금된 채 북송될 위기에 처해 있고, 3월 3일 현재 투먼(圖們) 국제간수소에 있던 40여 명의 탈북자가 북송 직전에 놓여 있다는 안타까운 소식이 들려오고 있다. 이 같은 처사는 한 마디로 보편적인 국제인권규범에 반하는 비인도적·반인권적 조치다. 게다가 국내외에서 중국 정부의 탈북자 강제송환에 대한 비판 여론이 고조되고 있는 가운데 나온 것이어서 더욱 충격을 주고 있다.

2. 탈북자 강제북송 정책의 배경

과거부터 중국은 탈북자를 ‘불법 월경자’(illegal border-crossers) 또는 ‘경제적 이주민’(economic migrants)이라고 규정해 왔다. 즉, 1951년 난민협약상의 ‘난민’(refugees)이 아니라는 입장을 취해왔다. 그래서 1986년 채택된 「조·중 변경지역 관리의정서」에 따라 북한에 강제북송하는 조치를 취하였다.

탈북자 강제북송의 배경에는 ① 대량 탈북사태와 이에 따른 북한체제의 불안정(체제 붕괴 포함) 대비, ② 변경지역의 사회질서 문란, 특히 인신매매, ‘꽃제비’(유랑걸식하는 탈북아동) 문제 등 사회문제 발생 사전 차단, ③ 북·중 동맹관계와 북한의 송환 요구 배려, ④ 한국에 대한 ‘외교적 길들이기’ 수단 활용 등의 요인이 복합적으로 작용한다.

2000년대 중반 탈북자들이 베이징의 모든 외국 공관을 한국으로 가는 중간거점으로 삼으려 하면서 강제북송 정책은 이전보다도 더욱 강경해지기 시작했다. 북한의 반발도 더욱 강력해졌다. 김정일은 생전에 중국 측에 탈북자 단속을 강하게 요구한 바 있다. 특히 2008년 8월 김정일이 뇌졸중으로 쓰러진 후 북한이 탈북자들을 가장 강력한 체제위

협 요인으로 여기면서 중국의 입장도 더 강경해졌다.

금년 2월 우리 정부가 탈북자문제를 유엔 인권이사회에 제기하고 국제인권규범에 의한 다자해결을 추구하기 시작하자, 중국 정부는 탈북자문제의 ‘난민화, 국제화, 정치화’에 반대한다는 입장을 드러냈다. 이로써 한·중 간에 탈북자를 둘러싼 외교적 갈등이 표면화되게 됐다.

3. 중국의 탈북자 복송정책의 문제점

탈북자 강제복송의 적법성 여부는 보편적 국제인권규범에 따라 평가되어야 한다. 이와 관련, 1951년의 난민협약 제33조 1항은 “체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니 된다.”고 명시하고 있다. 협약의 적용상 이 강제송환 금지원칙은 입국·체류의 합법성 여부를 묻지 않고 모든 난민에게 적용되도록 되어 있다.

또 1984년의 고문방지협약 제3조 1항은 “어떠한 당사국도 고문받을 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있다. 탈북자가 그러한 위협에 처해 있는 사람임은 두말할 것도 없다. 중국은 상기 두 국제협약의 당사국인 만큼 강제송환(조약 위반)에 따른 국제법적 책임을 져야 마땅하다.

그럼에도 불구하고 중국은 탈북자들이 국제법상 난민이 아니라 ‘불법월경자’라고 치부한다. 이들이 월경 전 원거주국인 북한에서 인종·종교·국적·특정 사회집단에의 소속 및 정치적 의견의 사유로 박해를 받을 위협에 처해 있는 자가 아니었기 때문에 난민으로 간주될 수 없다는 것이다. 하지만 이 같은 견해는 일반적으로 지지를 받지 못하고 있다. 북한은 일반 주민들에게 출입국 내지 해외여행의 자유를 원천적으로 부정하고 있기에 탈북자들은 허가 없이 탈북하는 순간 그 자체로 국가반역행위를 하는 것이 되며(이를 Republikflucht, 곧 ‘공화국 탈주’ 이론이라고 하는데, 서방국가들은 구 사회주의권 국가로부터 생명의 위협을 무릅쓰고 탈출했던 자들에게 이 같은 개념을 적용하였다), 그에 따라 많은 경우 북한 형법상 ‘조국반역죄’로 처벌받게 된다. 그래서 탈북자는 강제복송되면 사안이 중한 경우 정치범수용소로 끌려가게 된다. 이 같은 정치적 박해의 위협이 존재하는 한 탈북자는 난민의 범주에 포섭될 수 있다고 할 것이다. 이와 관련, 유엔난민고등판무관실의 난민처리 관행에 따르면, ‘현지난민’(refugees sur place)이란 개념

이 확립되어 있다. 이는 당초 본국에서 정치적 박해의 위험이 없었다고 하더라도 탈출한 후 강제로 본국에 송환되어 극형에 처해질 위험이 생겨난 경우에는 정치적 박해의 존재를 인정할 수 있으며, 이 같은 ‘현지난민’도 국제법상의 난민으로 보호받아야 한다는 것이다.

설령 탈북자들이 국제법상의 난민이 아니라 하더라도 ‘난민유사상황’(refugee-like situation)에 처해 있는 점은 부인할 수 없다. 오늘날 난민 보호 및 지원을 위한 대표적인 국제기구인 유엔난민최고대표(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR, 유엔난민고등판무관이라고도 함) 사무소이다. 여기서는 국제법상의 난민에 해당되지 않는 자라 하더라도 구호와 지원이 필요한 사람을 ‘위임난민’(mandate refugees) 혹은 ‘사실상 난민’(de facto refugees)이라고 규정하며 인도적 차원의 여러 가지 보호를 제공하고 있다. 이상의 점에 비추어 탈북자는 국제적 보호의 대상인 난민의 범주에 포함된다고 할 것이며, 따라서 결코 박해 또는 고문의 위험이 있는 사지로 무조건 강제송환해서는 해서는 안 된다고 할 것이다. 이와 관련, 그동안 UNHCR 집행위원회(EXCOM)는 여러 차례 결의를 채택하여, 이 같은 사실상의 난민들에 대해서도 ‘강제송환금지의 원칙’이 적용되어야 한다는 점을 강조하여 왔음을 상기할 필요가 있다.

한편 탈북자는 국제법상의 난민이 아니라는 중국의 주장에는 절차상의 중대한 하자가 있다. 그것은 객관적이고 공정한 난민 신청절차와 난민지위 판정절차를 개시, 완료한 연후에 나온 것이어야 한다. 하지만 중국은 탈북자에게 난민지위 신청에 관한 절차를 아예 개시조차 하지 않고 있다. 이는 중국 인권수준의 열악함과 중국이 국제인권규범을 무시하는 태도를 잘 말해주는 대목이라고 하겠다.

4. 탈북자 강제송환문제 해결방안

그간 한국 정부는 중국 정부와 이른바 ‘조용한 외교’(silent diplomacy)를 통해 탈북자 강제송환을 줄이기 위해 노력해 왔다. 하지만 이제 중국의 선처에 기대는 ‘조용한 외교’는 한계를 드러냈다. 강제북송이 계속되고 있고, 최근에는 관련 정보의 제공 거부 등 한·중 간에 기본적인 협조마저 이루어지지 않고 있기 때문이다. 따라서 이제는 유엔인권이사회 등 국제무대를 적극 활용하고, 국제인권규범에 입각한 해결을 추구하는 방향으로 선회하는 것이 타당하다고 하겠다.

탈북자문제를 근원적으로 해결하는 방안은 중국 정부가 탈북자를 난민협약상의 난민으로 판정하고 이 협약에 규정한 보호를 제공하는 것이다. 하지만 여전히 중국이 이

를 거부하기 때문에 그들의 완고한 태도를 바꾸기 위해서는 유엔 등 국제기구, 주요 관심국, 인권단체·교회·기업 등 민간부문을 비롯해 국제사회와 긴밀히 공조하는 가운데 대중국 압력을 지속적으로 행사해야 한다. 특히 중국이 UNHCR 사무소가 탈북자 보호 및 지원 활동을 할 수 있도록 허용하는 한편, 자국 내에 탈북자 정착촌이 조성될 수 있도록 해야 한다. 여기서 세계 여러 나라의 NGO들이 탈북자 구호 활동에 참여할 수 있도록 해야 한다.

하지만 중국 정부가 탈북자를 난민으로 인정하기까지 혹은 UNHCR 사무소의 공식적 활동이 허용되기까지는 앞으로도 상당한 시간이 걸릴 공산이 크다. 이 경우 한국·일본 등 몇몇 나라들이 국내법에서 도입하고 있는 ‘인도적 지위’(humanitarian status, 정식의 ‘난민지위’는 아니나 ‘난민에 준하는 보호’를 부여하는 지위를 가리킨다) 제도를 도입하도록 중국에 촉구하는 방안도 대안으로 고려할 수 있다. 관련 내용을 유엔 총회의 북한인권 결의안에 포함시키는 것도 가능할 것이다.

당면하게는 탈북자 복송을 저지하는 게 무엇보다 시급하다. 이를 위해서는 유엔 사무총장과 유엔북한인권특별보고관의 북한인권 보고서 제출, 유엔 총회 및 인권이사회 등의 북한인권 결의안 채택 시 강제복송의 반인권적 실태를 고발하고 그 개선을 위해 국제사회가 보다 많은 관심과 노력을 기울이도록 계속 촉구해야 한다. 또 2013년으로 예정되어 있는 중국 및 북한 인권상황에 대한 ‘보편적 정례검토’(Universal Periodic Review: UPR) 과정에서 국제사회가 양국에 대해 강제복송 문제를 제기함으로써 정책 전환을 권고하도록 해야 할 것이다.

이 밖에 우리나라는 탈북자 강제송환을 방지하는 방안의 일환으로 국내법적 제도 개선을 모색할 필요가 있다. 이와 관련, 최근 해외 체류 탈북자를 대한민국 국민으로 인증(認證)해 ‘한국인증명서’를 발급해 주자는 아이디어가 제시되고 있다. 한국인증명서는 여권이나 (임시)여행증명서를 가리키는 것인데, 이 방안은 헌법정신에 전적으로 부합한다. 다만, 중국이 탈북자의 국내입국 기록 부재를 들어 당해 증명서의 효력을 인정하지 않을 가능성이 있다. 이 경우 한국, 북한, 중국 간에 탈북자를 둘러싼 속인적 관할권의 충돌 문제가 제기된다. 또 중국의 태도 변화가 없는 상황에서 증명서를 발급할 경우, 당초 의도와는 달리 탈북자의 신분만 노출시켜 강제복송을 돕는 격이 될 수도 있다. 따라서 국군포로·납북자 및 그 가족, 부 또는 모가 한국에 있는 미성년 탈북아동, 형제자매가 한국에 거주하는 경우부터 한국인증명서를 발급하고 그 대상을 점차 확대해 나가는 방안을 검토할 필요가 있다.

최근 국내는 물론 국제적으로 이슈화된 탈북자 문제의 해법에 대해 말들이 많다. 물론 탈북자의 강제복송을 막아야 한다는 데에 있어서는 여와 야, 진보·보수 할 것 없이 상당한 정도의 컨센서스를 이룬 것으로 보이나, 그 해결책에 대해서는 견해차가 존재하는 것이다. 인간의 생명이 달린 문제이므로 보다 적극적이고 공개적인 외교가 필요하다는 주장이 있는 반면, 북한 핵·미사일 문제와 한·중 FTA 추진 등 함께 풀어야 할 현안이 많은 중국에 대해서는 역시 기존의 ‘조용한 외교’가 더 효과적이라는 주장 또한 나오고 있다. 아울러 탈북자 문제는 그 근본해결책인 북한의 경제상황 개선이 우선이므로 대북 인도적 지원을 강화하자는 주장도 나온다.

우선 인도적 지원을 강화해야 한다는 주장은 현재의 탈북자 문제를 경제적 문제로만 바라보는 문제점이 있다. 탈북자 중 상당수는 북한체제에 대한 불만을 이유로 탈북하고 있으며, 최근 탈북 경향은 단순히 경제적 이유로 월경하는 것이 아니라 한국에 이미 정착한 가족의 도움과 외부정보의 유입으로 남한 망명을 목적으로 탈북하는 사례가 늘어나고 있다. 설사 탈북자가 중국의 주장과 같이 ‘모두’ 경제적 이유로 월경한 불법이민자라 하더라도, 유사하게 천재지변이나 생활고를 견디지 못하고 이웃나라에 피난 갔던 수많은 아프리카 이주민들이 자국으로 송환되더라도 큰 국제적 문제가 되지 않는 데서 알 수 있듯이, 탈북자 문제가 이슈화된 가장 직접적이고도 근본적인 이유는 바로 북한 당국의 탈북자에 대한 과도한 정치적 처벌인 점을 간과해선 안된다. 북한의 과도한 처벌 관행이 경제적 이유로 탈북한 사람조차도 난민으로 만들어 그들의 강제송환을 금지시키는 것이고(난민지위협약 제33조) 북한의 탈북자 심문과 수용 시 가해지는 고문과 기타 비인도적 행위가 탈북자가 설사 난민으로 인정받지 못하더라도 ‘인간’이기에 고문받을 우려가 있는 곳으로 강제송환되지 않도록 만드는 것이다(고문방지협약 제3조).

인권 문제는 전통적으로 국내 문제였다. 국가 대 국가의 문제를 다루던 국제정치와 국제법 분야에서 인권 문제가 본격적으로 다뤄진 역사는 2차 세계대전 이후로 그리 길지 않다. 가해국과 피해국의 대결 구도가 명확한 국가 간 분쟁과 달리 일국의 정부

와 그 영토 내 개인의 관계를 다루는 인권 문제는 제3국이 잘못 건드렸다간 양국의 우호관계를 쉽게 해칠 가능성도 높다. 그렇기 때문에 인권 문제는 통상 양자 대화보다는 다자 대화를 통해 푸는 것이 더욱 효과적인 것으로 인식되어 왔다. 그건 바로 다자 무대에서는 인권 문제가 지나치게 정치화 되는 것을 방지하고 인권 그 자체의 문제로 논의될 수 있었기 때문이다. 탈북자 문제 또한 마찬가지다. 중국과 같이 외교하기가 간단치 않은 국가를 상대로 예민한 인권 문제를 직접 양자대화로 풀기 보다는 중국도 국제사회 일원으로 정기적으로 참여하는 유엔 인권이사회와 같은 다자적 틀을 보다 적극적이고 지혜롭게 활용할 필요가 있다. 이렇게 다자인권 메커니즘 등을 통해 인권 문제를 정치·경제 문제와 분리하여 대응하지 않는다면 북핵 문제, 한·중 경제관계 등 상대적으로 더 중요한 문제가 산적한 한·중 관계에서 탈북자와 같은 인권 문제는 지금까지와 같이 항상 뒤쳐지는 주제가 될 수밖에 없다. 즉 탈북자 문제는 인류보편가치인 인권 문제로 정치 문제와 엄격히 분리하여 다자 인권무대를 적극 활용하며 일관된 주장을 꾸준히 제기하는 것이 중요하다.

어느 외교 문제나 실제로 해결될 수만 있다면 물밑에서 조용히 양자적으로 푸는 것이 더 효과적일 것이다. 중국을 상대로 한 ‘조용한’ 탈북자 외교도 진정 실효성이 있기만 하다면 적극 활용해야 한다. 그러나 3~4년 전부터 이러한 우리 정부의 노력엔 그리 큰 결실이 있었던 것 같지 않다. 여기에 대한 원인 분석 또한 다양하게 나올 수 있겠지만, 무엇보다도 3대 세습구축과정에서의 북한의 불안정성을 바라보는 중국의 보호심리가 가장 크게 작동한 것으로 보인다. 따라서 지금 현재 강제북송 위기에 처한 탈북자를 보호하기 위해 중국을 상대로 아무리 ‘조용한’ 양자외교를 추구한들 사람들이 말하는 그 ‘실효성’은 쉽게 확보될 것 같지 않다. 실제로 국군포로 가족조차도 우리 재중 총영사관에서 3년째 기약 없는 사실상의 ‘감금’ 생활을 감내하고 있다. 이런 시점에서 우리 정부의 적극적인 다자 공개외교로의 태도 변화는 시의적절한 것으로 보인다.

물론 ‘조용한’ 양자외교가 앞으로 불필요하다는 것은 아니다. 다자외교는 다자외교대로 꾸준히 추진해 나가면서도 중국과의 양자외교 또한 더욱 긴밀히 강화시키는 방안을 찾아야 한다. 결국 탈북자와 같은 인권 문제의 해결은 다자 외교와 양자 외교를 어떻게 조화롭게 잘 운영하느냐에 달려 있다고도 볼 수 있다. 따라서 탈북자 관련 다자 인권 외교는 정권 교체 여부와 상관없이 꾸준히 문제를 제기하고 일관성 있게 관리하는 것이 필요하며, 동시에 상황에 맞는 적절한 양자 외교가 이에 가미될 필요가 있는 것이다.

마지막으로 다자 외교를 추구함에 있어서 미국, EU 등 중국과 경쟁관계인 강대국들

과의 협력도 필요하겠지만, 인권이나 국제규범에 대해 일관성 있는 태도를 보여주고 있는 중견국들, 예를 들어 인권이사회에서 탈북자 문제를 직접 중국에 제기한 바 있는 네덜란드, 캐나다, 스위스 등의 국가들을 적극 활용하는 방안에도 고민해볼 필요가 있다. 탈북자 문제에 대한 국제적 공론화가 어느 정도 이루어진 지금, 단기적 성과에 너무 집착하기 보다는 좀 더 긴 호흡으로 이 문제를 바라보며 탈북자 외교를 포함한 우리 인권 외교 전반이 한 단계 업그레이드되는 계기가 되길 기대한다.

-----| MEMO

MEMO |-----

-----| MEMO

MEMO |-----

-----| MEMO

MEMO |-----