

주요국제문제분석

행정간행물등록번호
11-1260101-000077-03-2005-20

2005. 7. 25



외교안보연구원

중국의 대북한 영향력과 북핵 문제에 대한 중국의 역할

교수 박 두 복

1. 중국의 대북한 영향력 평가

가. 냉전 이후 시대 북한의 대중 경제적 의존성 심화

(1) 북한의 대중 교역 의존구도의 심화

○ 소련·동구 사회주의 체제의 붕괴와 서방의 대북한 제재 등으로 더욱 심화되고 있는 북한의 고립현상은 중국에 대한 북한의 교역 등 경제적 의존도를 심화시키는 결정적 요인으로 작용함. 따라서 냉전 이후 시대에 있어서 북한의 대중 경제적 의존성은 냉전기와 비교할 때 더욱 심화되고 있고, 특히 북핵 위기로 인한 북한의 외교적 고립은 중국에 대한 북한의 경제적 의존성을 더욱 증대시키고 있음.

- 소련·동구 사회주의 체제의 붕괴 이전 북한의 대외 교역 중 소련·동구권이 70% 이상을 차지하고 있었으나, 1990년 이후 대중 교역량이 북한의 전체 교역량 중 접하는 비중이 크게 증가되어 왔고, 이러한 대중 의존성은 2000년 이후 더욱 심화되어옴.

- 2000년 북한의 대중 교역량은 4억 8,800만 달러로 전체 교역량의 23.5%였고,

- 2002년에는 7억 3,817억 달러로 전체 교역의 32.7%를 차

<목 차>

1. 중국의 대북한 영향력 평가
2. 북핵 문제에 대한 중국의 입장
3. 북핵 문제에 대한 중국의 정책 전망
4. 결론 및 고려사항

북핵 위기로 인한
북한의
외교적 고립은
중국에 대한 북한의
경제적 의존성을
더욱 증대시킴...
특히 식량과 에너지
구입에 있어
북한은 거의 중국에
의존하고 있음...

- 지, 전체 교역량에 대한 대중 교역량의 비중이 급격히 증대함.
- 2003년에는 전년 대비 38.6% 증가한 10억 2,293만 달러를 기록, 수출 3억 9,534만 달러, 수입 6억 275만 달러로 증가함.
- 2004년에는 13억 8,500만 달러로 북한 전체 교역량의 28억 5,600만 달러의 48%(남북 교역 제외)를 점함으로써 북한의 대중 교역 의존도가 크게 심화됨(남북 교역 포함 시, 대중 무역의 전체 대외교역량에 접하는 비율은 39%임).
- 2002년 상반기 이후 북핵 문제로 북한의 대외관계가 악화되면서 단둥(丹東)과 연비엔(延邊) 등 변경 도시를 통한 변경무역이 크게 증가해 옴.
- 일본의 대북한 경제제재가 중·북한 교역 증대에 중요한 영향을 미쳤고, 2002년 북핵 위기는 북한의 대중 경제·무역 의존도 심화에 중요한 요인으로 작용함.
- 식량과 에너지 구입에 있어서 북한은 거의 중국에 의존하고 있음.
 - 식량의 경우 부족량의 보전에 있어서 북한은 중국에 거의 의존하고 있음. 곡물의 경우 원유에 비해 상대적으로 의존도가 낮게 나타난 이유는 97년 이후 국제기구의 인도적 지원이나 남한의 지원이 높은 비중을 차지하고 있기 때문임. 2002년 이후 중국에 대한 식량 의존도가 크게 높아지고 있는 것도 2002년부터 핵 문제로 국제기구의 지원이 상대적으로 감소한 것과 긴밀한 관련을 갖고 있음.
 - 한국이나 미국, 국제기구로부터의 식량 지원 감소로 다시 식량 위기가 발생하는 경우 중국의 지원은 북한 식량위기를 해결할 수 있는 유일한 돌파구로 작용할 수 있다는 점에서 식량에 대한 북한의 대중 의존성은 보다 근본적이고 구조적인 성격을 띠고 있음.
 - 원유 등 에너지의 경우 중국에 대한 북한의 의존성은 더욱 심각한 수준임. 1992년 이후 북한은 거의 대부분의 에너지를 중국으로부터 수입해 왔으며, 전체 에너지 사용량 중에서 70% 이상을 중국에 의존해 옴. 특히 99년 이후 북한은 러시아로부터 원유 12만 5,000톤을 수입했던 2002년을 제외하고는 에너지 수요의 100%를 중국에 의존하고 있음.

〈표 1〉 북한의 대중국 주요 지원성 물자 수입

(단위: 만톤)

년도	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03
원유	110	110	105	83	102	94	51	50	32	39	58	47	57
비중(%)	61.1	72.4	77.2	91.2	92.7	100	45.8	82.6	100	100	100	79.0	100
곡물	30	62	74	31	15	55	87	29	24	28	44	22	35
비중(%)	23.3	74.7	67.7	62.2	15.9	52.0	53.2	25.9	22.2	23.1	31.1	21.8	43.1

- 1) 무상원조 및 일반무역에 의해 도입된 물자의 합
- 2) 원유수입이 97년부터 급감한 이유는 97년 예멘에서 60만톤 수입, KEDO에서 96년 이후 매년 50만톤 지원 때문임.
- 3) 2002년부터는 KEDO의 지원이 중단되면서 원유는 거의 전적으로 중국에 의존함. 그런데 무상 원조형태의 지원은 소량에 불과함. 예를 들어 99년에는 2만톤, 2000년에는 무상원조가 없음.
- 4) 2002년에는 러시아로부터 원유 12만 5천톤 수입
- 5) 2001년과 2003년의 수입의 증가는 각각 장쩌민과 우방귀의 방북과 상관관계가 있는 것으로 보임. 특히 우방귀의 방북은 2차 6자회담 참석 유도와 관련이 있는 것으로 알려짐.
- 6) 곡물의 경우 원유에 비해 상대적으로 의존도가 낮은 이유는 97년 이후 국제기구의 인도적 지원이 높은 비중을 차지하고 있기 때문임. 2002년부터는 핵문제로 국제기구의 지원이 상대적으로 감소하고 있음.

이상 각 통계의 자료출처: KOTRA 북한의 대외무역동향 각년도(1990-2003)

- 북한 주민생활에 필요한 소비제품의 80% 정도가 중국제품으로서 북한 주민 생활 소비품의 중국시장에 대한 의존도도 심각한 수준임.
- 그리고 화학제품, 철강, 섬유, 전자재 등 북한 산업생산에 필요한 원부자재 등 주요 품목들도 거의 중국의 공급에 의존하고 있으며, 특히 이들 대부분이 관세, 물류비, 외화사정 등으로 인해 다른 시장으로 대체하는 것이 불가능하거나 쉽지 않기 때문에 중국에 대한 북한의 무역 의존도는 북한이 처한 주변환경의 근본적 변화가 전제되지 않는 한 지속될 것임.

(2) 중국의 대북한 투자의 급격한 신장 추세

- 2000년 김정일의 중국 방문과 중국사회주의시장경제에 대한 북한의 '신사고', 2002년 7·1 경제관리개선조치 이후 북한 지역 투자에 대한 중국기업들의 관심이 증대되기 시작함.

중국에 대한
북한의 무역의존도는
북한이 처한
주변 환경의
근본적 변화가
전제되지 않는 한
지속될 것임...

최근 중국기업의
대북 투자에 대한
관심과 적극성은
북한 산업화에 대한
영향력 구축을 위한
자본진출의
한 형태로
볼 수 있음...

- 북한 투자에 대한 중국기업들의 관심은 2004년부터 투자열로 발전, 동년 중국의 대북 투자는 적게는 5,000만 달러에서 많게는 1억 7,350만 달러로 추정되는 등 전년에 비해 폭증하는 추세에 있음.
 - 반면에 북한에 대한 한국의 투자는 2000년 2,100만 달러에서 2004년 600만 달러로 감소함.
- 중국기업들의 대북한 투자는 제조업이나 어업, 자원개발 등 다양한 영역에서 이루어지고 있으나, 특히 철광이나 동광 등 광산개발에 대한 투자가 부각되고 있음.
- 중국기업들의 대북한 투자에 대한 관심이 중국 동북3성 지역에 한정되지 않고 남방지역 기업 등 전국적으로 확산되는 추세를 보이고 있음.
- 최근 대북한 투자에 대한 중국기업의 관심과 적극성이 증대되고, 이러한 대북투자에 대한 관심이 국지적 현상에서 전국적 추세로 발전해 가고 있는 것은 북한 개혁·개방과 산업화에 대한 중국 기업들의 경제적 이해와 북한의 개혁·개방과 산업화 과정에 영향력을 구축해가려는 중국 중앙정부의 정책이 상호 결합된 결과로 볼 수 있음.
 - 최근 북한경제와 남·북한 경제교류에 민감히 반응하는 중국 丹東 지역에 대한 내지의 투자가 활성화되고 있는 것은 북한 개혁·개방과 산업화 및 남·북한 경제교류에 대한 중국 기업들의 적극적 평가와 긴밀한 관련을 갖고 있음.
 - 북한이 2001년 김정일의 상해 푸둥 방문을 통해 중국형 개혁 발전모델을 전향적으로 평가, 수용함에 따라 중국은 앞으로 북한이 추구하는 개혁·개방 과정에 그들의 개혁 발전모델을 적극 이식하고 북한의 산업화에 적극 협력함으로써 북한과의 경제·사회적 동질성을 확보, 북한 경제체제에 대한 근원적 영향력을 구축해 가는 정책을 적극 추진해 갈 것임. 따라서 최근 북한 투자에 대한 중국기업들의 관심과 적극성은 북한의 산업화에 대한 영향력 구축을 위한 자본진출의 한 형태로 볼 수 있음.
- 북한의 개혁·개방과 산업화 정책이 보다 가시화되고 본격화 되어 가는 경우 중국의 대북한 정책은 지금과 같은 영세한 분산적 투자, 보상무역, 합작투자의 형식에서 국유기업들이 주도하는 보다 계획적이고 규모 있는 투자로 발전해 갈 것임.

나. 중·북한 관계의 성격변화와 중국에 대한 북한의 신뢰구조

(1) 중국지도체제 변화와 중·북한 관계의 성격변화

- 과거 혁명과 이념적 연대를 기초로 혈맹적 '특수관계'를 유지해 왔던 중·북한 관계는 중국의 개혁·개방 정책과 지도체제의 개편으로 국가이익과 상호주의가 부각되는 방향으로 성격변화를 이룩해 왔고 1992년 한·중 수교는 이러한 중·북한 관계의 성격변화를 가속화시킴.
- 특히 제4세대 위주의 후진타오(胡錦濤) 체제의 확립에 따라 중국지도체제가 마오쩌둥(毛澤東) 유산으로부터 더욱 자유스럽게 되었고, 이에 따라 마오(毛) 유산의 중요 내용을 형성했던 중·북한 간의 특수관계의 근본적인 청산이 가능해 짐.
- 중국은 남한과의 관계를 경제영역으로부터 전방위적 관계로 발전시키기 위한 조건 마련을 위해서도 대북한 관계의 성격조정이 필수적임.
- 2000년 이후 김정일과 장쩌민(江澤民)의 상호 방문으로 한·중 수교와 김일성 사후 단절되었던 중·북한간의 정상외교가 회복, 상호관계가 전면 복원됨. 그러나 이러한 양국관계의 복원이 한·중 수교 이전의 상태로의 기계적 환원을 의미하는 것은 아님. 특히 중국의 입장에서는 한국과의 관계가 정치·안보 영역을 포함하는 전면적 협력적 동반자관계로까지 발전되어가고 있는 현실을 바탕으로 하고 있기 때문에 북한과의 관계를 과거의 혈맹적 특수관계로 환원시키기는 불가능함. 북한의 입장에서도 중국과의 관계 복원을 위한 태도 변화는 「脫이념, 脫진영, 특수관계 탈피」로 집약되는 중국의 대한반도 정책에 대한 적응·수용과정으로 볼 수 있음.
- 중·북한 관계의 성격변화는 양국의 국가목표, 전략 및 정책상의 불일치나 상호간의 정책공조나 협력이 어려워지고 있는데도 잘 반영되고 있으며, 특히 양국관계의 성격변화는 중·북한 접경지역에서의 과거 상호 혈맹적·혁명적 연대 속에서 상호 피난처로 인식되어 온 「국경대」의 관념이 국가이익을 기초로 한 엄격한 「국경선」의 개념으로 전환되고 있는데서 잘 나타나고 있음.
- 상호관계의 성격변화에 따라 중·북한간의 정치·외교·안보적

중·북한 관계는 중국의 개혁개방과 지도체제의 개편으로 과거의 혈맹적 '특수관계'를 탈피, 국가이익과 상호주의가 부각되는 방향으로 성격변화를 이룩해 왔음...

관계는 특수관계 하에서와 비해 크게 경색되었으며, 이는 한·중 수교 이후 중·북한 관계의 전개과정에 잘 투영되어 있음.

- 이러한 양국간의 경색된 정치·외교·안보적 관계는 중국에 대한 북한의 신뢰구조를 손상시키면서 북한에 대한 중국의 영향력을 제약하는 요인으로 작용할 것임. 과거 이념이나 혁명적 연대를 기초로 일방적 지지와 협력관계를 나타냈던 특수관계 하에서 형성되었던 중국의 대북한 영향력과, 반드시 일치하지 않는 국가 이익과 정책목표로 응집력이 약화된 현재의 중·북한 관계에서 중국이 갖는 대북한 영향력간에는 근본적인 차이가 존재함.

(2) 중국 사회변화와 중국에 대한 북한의 신뢰약화

- 마오(毛) 유산으로부터 탈피한 중국의 신지도체제는 ‘三個代表’ 이론에 입각, 경제사회발전에 따라 초래된 사회의 다원화, 이익의 다원화, 사상의 다원화 추세에 적응해 가는 방향에서 공산당의 체질이나 성격변화를 적극 추진해 가면서 사영기업인이나 자유직업인 등 신흥세력들을 공산당 내부로 적극 흡수해 가고 있음. 그 결과, 프롤레타리아 계급정당으로서의 공산당의 계급성이 점차 모호하게 되고 이념적 연대성이 크게 약화되고 있음.
- 특히 급진적인 시장화에 따라 사유재산권의 불가침에 관한 규범화로까지 진전되고 있는 중국사회의 脫이데올로기화, 脫사회주의화적 변천과정은 북한체제에 심각한 충격을 가져다주고 중·북한간의 계급적·이념적 유대를 근본적으로 약화시키는 결과를 초래함.
- 중국사회와 공산당의 성격변화로 인한 중·북한간의 체제상의 이질화는 중국에 대한 북한의 신뢰구조를 심각히 훼손하는 결과를 초래함.

중국사회의
탈이데올로기화와
탈사회주의화적
변천과정은
중·북한간의
계급적·이념적
유대를 근본적으로
약화시키는
결과를 초래...

다. 중국의 대북한 영향력 평가

(1) 중·북한 신뢰구조의 약화와 중국의 대북 영향력의 취약성

- 냉전 이후 시대, 특히 북핵 위기 출현 이후 북한의 중국에 대한 경제적 의존성이 더욱 확대되어 왔고, 또 앞으로 북한이 개혁·개방 정책을 본격적으로 추구할 때 이러한 경제적 의존성은 더

- 육 심화될 것임.
- 북한의 중국에 대한 경제적 의존성은 북한에 대한 중국 영향력의 중요 기반으로 작용할 것임.
 - 그러나 중국 사회변화에 따라 초래된 중·북한 관계의 성격변화와 양국 신뢰구조의 약화, 특히 중국에 대한 북한 신뢰의 손상은 북한의 대중 경제의존성이 북한에 대한 중국의 영향력으로 연결되는 것을 제약하는 요인으로 작용함.
 - 따라서 지금 북한에 대한 중국의 영향력은 냉전기 이념과 혁명적 유대를 기초로 한 특수관계 하에서 확고한 형태로 존재했던 중국의 대북한 영향력과는 근본적인 차이성을 갖는 것임. 즉 중국의 대북 태도나 주변 환경에 따라 쉽게 손상을 받을 수 있음.
 - 따라서 중·북한간 신형관계 하에서의 중국의 대북한 영향력은 핵 문제 해결 등 특정한 정책목표를 달성하는 강제적 수단으로서 많은 취약성을 안고 있음.
 - 2003년 중국의 후진타오 지도체제 출범 후 이루어진 김정일의 북경 방문 시 후(胡) 중심 집단지도체제의 핵심을 형성하고 있는 중공 정치국 상무위원회 전체 구성원과 김정일간에 상견례가 이루어짐.
 - 이는 외견상 중·북한간의 유대나 결속을 표출하는 상징성을 가질 수 있으나, 실제로는 중국의 대북한 관계의 취약성을 반영하는 것임.
 - 김정일의 북경방문에 대한 중국 당국의 세심한 안배는 북한에 대한 영향력 구축을 위한 정책의지를 반영하는 것이지, 북한에 대해 중국이 갖는 실재적 영향력을 반영하는 것은 아님.

(2) 9·11 사태 이후 북한에 대한 중국의 지정학적 이해 부각과 대북한 영향력 행사의 제약

(가) 북한에 대한 영향력 구축의 절박성

- 북한에 대한 절대적 우월권이나 영향력 유지는 중국으로서는 한 반도 및 동북아에 있어서 그들이 피동적 자세로 전략하는 것을 방지할 뿐만 아니라 이들 지역에서 자국의 활동공간을 확보해 가는데 대단히 중요함.
 - 앞으로 북한에 대한 미·중간의 경쟁관계에서 밀리게 되는 경

중국사회의
변화에 따라 초래된
중·북 양국
신뢰구조의 약화는
북한의
대중 경제의존성이
북한에 대한
중국의 영향력으로
연결되는 것을
제약하는 요인으로
작용...

우 이 지역에서의 전략적 주도권을 상실할 위험성이 있기 때문에 북한에 대한 중국의 전략적 이해와 관심은 지속되어 갈 것임.

○ 대북 영향력 확보에 대한 중국의 절실성은 특정한 정책목표달성을 위한 대북한 영향력 행사를 제약하는 요인으로 작용함.

(나) 중국에 대한 포위인식과 북한에 대한 지정학적 가치 증대

○ 세계정세에 대한 중국의 기본 인식이 NATO의 '세계화'와 미·일 동맹의 '지역화'에 초점이 맞추어지고 있고, 특히 이러한 인식이 그들에 대한 미국의 포위인식으로 연결됨으로써 북한의 지정학적 가치에 대한 중국의 관심을 더욱 증대시키는 요인으로 작용하고 있음.

- NATO의 동방확대와 미국의 세력신장이 중앙아시아로까지 확대되면서 중국안보에 대한 중앙아의 광대한 완충지대를 위협하고 중국이 점차 NATO와 국경을 마주치게 됨으로써 중국의 안보에 심각한 위협으로 나타나고 있음.

- 미·일 동맹체제가 신지침에 따라 재해석되고 확장되어 '지역화'의 추세가 본격화되고, 미·일간 '2+2'에 따라 대만해협이 미·일 동맹의 명시적 위협으로 규정되고 있음.

(데) 미국의 반테러 전선과 주변지역 안정에 대한 중국이해와의 상충 가능성과 북한에 대한 전략적 관심 증대

○ 중국의 부상이나 국력신장은 그들 국가이익의 지리적 범위를 점차 확대시키게 될 것이고, 이는 결과적으로 패권적 지위를 유지하려는 미국의 이익과 충돌될 수 있음.

○ 특히 9·11 사태 이후 미국 주도하에 구축되고 있는 반테러 전선이 중국주변에 집중됨으로써 중국이 직면하게 된 지정학적·군사적 환경에 중대한 변화가 초래되고 있으며, 이러한 사태발전은 북한에 대한 중국의 지정학적 이해를 증대시키는 요인으로 작용할 것임.

- 반테러 명분으로 동남아에서 남아시아, 서아시아, 그리고 중앙아시아로 이어지는 미국의 반테러 전선과 중국이 주변환경의 안정을 위해 추구해 온 외교적 목표간에 충돌의 가능성을 배제할 수 없음.

NATO의 '세계화'와
미·일 동맹의
지역화'에 대한
중국의 안보우려는
북한의 지정학적
가치에 대한
중국의 관심을
더욱 증대시키는
요인으로 작용...

- 지금 중국이 직면한 지정학적 환경에 따라 초래되고 있는 대북한 전략적 이해의 증대는 북한에 대한 영향력 행사를 제약하게 될 것임.
- 북한에 대한 중국의 전략적 이해의 증대는 북한에 대한 그들의 영향력 구축에 대한 정책으로 연결될 수 있지만, 이렇게 해서 형성되는 영향력의 실질적 활용에는 많은 제약을 받게 됨. 즉 이러한 영향력은 어느 일방의 필요와 정책적 노력의 결과 형성된 것이기 때문에 상대방을 압박하거나 일방적 양보를 요구하는 수단으로 효력을 갖는 데는 많은 제약성을 갖게 됨.

2. 북핵 문제에 대한 중국의 입장

- 가. 북한의 핵 개발: 경제적·전략적 취약성에 기초한 방어적 선택
- 북한의 당면한 경제상황과 공업의 낙후성을 감안할 때, 재래식 무기개발을 통한 안보체제의 확립이 불가능하기 때문에 핵과 미사일 등 대량살상무기의 개발은 북한이 그들의 기본적 안보확보를 위해 취할 수 있는 불가피한 선택임.
- 북한의 경제적 상황과 전략적 취약성에서 핵무기의 보유는 북한으로 하여금 가장 경제적 방법으로 그들의 궁극적 역지력을 확보할 수 있다는 점에서 전략적 안전감을 갖게 하는 중요수단이 될 수 있음.
- 최근 북한에 의한 일련의 핵도발이나 위기조성도 북한이 안고 있는 이러한 안보상의 불안정성과 취약성에 기인하고 있으며, 이에 따라 북핵문제의 해결도 북한의 이러한 안보상의 취약성을 개선해 가는 방향에서 접근해 가야 한다는 기본 입장을 견지함.
- 최근 북한측의 도발적 행위나 조치들에 대한 중국의 공식입장은 핵개발 자체보다는 미국과의 불가침 조약 체결을 통한 북한의 체제보장과 경제원조를 확보하기 위한 외교적 수단으로 인식하고 있음.
- 이러한 기본인식하에 중국측은 미국측이 북한 핵의 위협을 과대평가하고 있다고 보고 있으며 경제제재나 군사적 조치 또는

미국의 반테러 전선 형성과 주변지역안정을 목표로 하는 중국의 이해가 충돌할 가능성이 있으며, 이는 북한에 대한 중국의 지정학적 이해를 증대시키는 요인으로 작용함으로써 북한에 대한 영향력 행사를 제약...

최근 중국은
북한의 핵개발이
자국 안보이익에
미치는 영향을 보다
심각하게
평가하기 시작...
북한의 핵보유가
현실화될 가능성을
배제하지 않는
새로운 시각들이
출현...

정권교체 등에 의한 외부적 압박정책은 북한의 고립과 안보적 취약성을 더욱 악화시키게 될 것으로 평가하면서, 이러한 압박 정책이나 조치들은 북핵문제의 해결을 위한 기본 접근방법으로서 적극 배제하고 있음.

나. 북핵 위기에 대한 새로운 시각 출현

- 중국은 핵 문제와 관련, 북한이 취한 일련의 조치들에 대한 우려를 갖게 되면서 북한의 핵 개발이 그들의 안보이익에 미치는 영향을 보다 심각하게 평가하기 시작했고, 이러한 과정에서 일부 관방 연구소나 안보문제 전문가들에 의해 북한의 핵 보유가 현실화될 가능성을 배제하지 않는 새로운 시각들이 개선되어 옴.
- 이들은 북한 핵개발의 기본 동기와 관련, 북한이 미국과의 근본적인 협상을 통해 그들에 대한 미국의 무력사용을 영원히 차단하는 조약상의 보장을 확보해 가려는 대외적 책략과 동시에, '절대안보' 또는 궁극적 억지수단으로서 핵무기를 개발하는 국가 기본전략 등 이중적 전략을 동시에 추구하고 있음을 강조함.
- 이러한 새로운 시각들은 전문가 집단의 의견수렴에 보다 관심을 갖게 된 중국의 정책결정과정의 변화와 북핵 위기의 심화에 따라 북핵 문제에 대한 중국정부의 정책에 많은 영향을 미치고 있음.

다. 북한 핵 보유와 중국의 국가이익에 관한 새로운 평가 출현

- 핵무기와 관련, 최근 중국측은 미국 등 핵 강대국으로부터 초대되는 위협보다도 핵小國이나 북한과 같은 잠재적 핵보유국으로부터 초대되는 위협이 더욱 심각하다는 인식을 갖게 됨. 특히 북한의 핵보유가 동북아에서의 핵 도미노 현상으로 연결되어 중국 스스로가 핵보유국에 의해 포위되는 사태발전의 가능성에 심각한 우려를 갖게 되면서 북핵 문제가 그들 안보나 국가이익에 미치는 영향을 보다 심각하게 평가하고 대응해 옴.
- 중국은 전면적 小康사회의 실현이라는 장기적 목표달성과 관련 안정되고 평화로운 주변환경 구축과 유지는 중국 외교정책의 가장 중요한 과제임. 따라서 북한의 핵보유는 한반도와 동북아에 있어서 핵충돌이나 전쟁 발발 가능성을 증대시키는 요인으로 작

- 용할 수 있다는 점에서 중국의 국가이익과 기본적으로 충돌됨.
- 만약 북핵 문제로 한반도에 전쟁이 발발하는 경우 이러한 전쟁이 중국에 가져다주는 파급효과는 계산이 불가능할 것임.
 - 중국내 일부 전문가들은 한반도 전쟁발발 시 중국은 GDP의 10-20%의 감소를 보게 될 것이라고 평가하고 있으나, 사실 한국전쟁이 발발하면 중국 국내 경제적 연계의 붕괴는 물론 외국기업의 투자 위축, 중국과 아태지역간의 경제무역 분업체계의 붕괴와 같은 심각한 사태발전이 출현할 것임.
 - 북한의 핵개발로 새로운 전쟁이 발발하는 경우 한반도에서의 사태발전이 중국의 이익이나 정책방향과 일치하지 않는 방향으로 전개될 가능성을 배제할 수 없으며, 이렇게 되는 경우 중국은 전략적으로 대단히 어려운 결단을 내려야 하는 곤경에 처할 수 있게 될 것임.
 - 특히 중국은 북한이 핵무기를 보유하게 되는 경우 현재 상상할 수 없는 외교적 어려움에 당면할 가능성을 우려하고 있음.
- 북한의 핵보유가 중국에 가져다주는 위협은 그들 안보나 국가이익에 미치는 직접적 위협의 성격을 띠기 때문에 북한의 핵보유에 대한 중국의 위협인식은, 대량살상무기 확산방지에 목표를 설정한 미국은 물론, 일본, 한국보다도 더욱 심각하게 나타날 수도 있음. 따라서 앞으로 북한의 핵보유가 현실문제로 다가오는 경우 한반도 비핵화에 대한 중국의 관심은 미국 등 다른 어떤 국가들보다도 더욱 크게 나타날 것임.

3. 북핵 문제에 대한 중국의 정책 전망

가. 평화·외교적 방식에 기초한 적극적 역할 모색

- 중국측은 북한의 핵개발을 단념시킨다는 전략목표의 달성을 위한 가장 우선적인 수단이며 또 가장 최선의 선택으로 대화와 외교적 방식을 강조해 왔으며, 이러한 대화와 외교적 방식에 의한 해결은 북핵문제에 대한 중국의 공식적 정책과 입장으로 확립되어 있음.
- 중국은 북한의 일련의 핵도발은 그들이 안고 있는 경제적·안보

북한의 핵보유는
중국의 안보나
국가이익에
직접적 위협을
미칠 수 있기 때문에
북한의
핵보유에 대한
중국의 위협인식은
여타 관련국가보다
더욱 심각할
수도 있음...

중국은 북한의
경제·안보상의
취약성을
개선하는 방향에서
접근하는 경우
북핵문제의
평화적 해결이
가능하다고 인식...

적 불안정성과 취약성에 기인하기 때문에 이러한 경제·안보상의 취약성을 개선해 가는 방향에서 접근해 가는 경우 북핵문제의 평화적 해결이 가능하다고 인식하고 있음.

- 특히 중국측은 이라크 전쟁의 조기종결에도 불구하고 미국의 북한에 대한 무력사용의 가능성은 이라크전 이전에 비해 결코 증대되지 않았을 뿐 아니라 적어도 단기간내 무력공격의 가능성은 크지 않다고 인식하고 있음.
- 이와 같은 북한에 대한 미국의 무력사용 가능성과 북한 핵도발 의도에 대한 중국측의 기본 시각이나 평가는 북핵문제에 대한 중국의 접근 방식, 즉 평화와 대화, 외교적 방식에 기초한 접근 정책의 핵심기반을 이루고 있음.
- 따라서 중국은 미국과의 협상과 긴밀한 공조를 통해 북한이 안고 있는 경제적, 안보상의 취약성을 개선해 가는 조치를 통해 북핵문제를 해결해 가는 정책을 견지해 갈 것이며, 적어도 공식적으로는 경제제재 등 외부적 압박조치는 북핵문제 해결을 위한 정책선택에서 배제해 갈 것으로 예상됨.
 - 중국은 경제제재 등 외부적 압박조치들은 북한의 극단적 무모한 행위를 더욱 자극, 핵위기가 통제불능의 상태로 발전할 가능성을 우려하고 있음.

나. 북한체제 유지를 전제로 한 한반도 비핵화 추구

- 미·중 양국은 한반도 비핵화에 공동이해를 갖고 있으나, 이러한 한반도 비핵화의 목표를 달성하기 위한 과정이 북한체제에 미치는 영향이나 결과에 대한 입장이나 이해에 근본적 차이를 보이고 있고, 이러한 이해상의 차이는 한반도 비핵화 달성의 접근방식과 정책상의 차이나 갈등을 초래하고 있음.
- 즉, 북한 핵문제 해결에 대한 중국의 정책선택은 한반도 비핵화와 동시에 북한 체제의 붕괴와 그 이후의 한반도(중국안전의 완충지대) 상황전개와의 긴밀한 연계하에서 이루어지는 복잡성을 띠고 있음.
- 북한체제의 붕괴와 그 이후에 전개될 한반도 상황에 대한 중국의 평가는 북한 핵문제의 해결에 대한 중국의 정책선택의 기초

로 작용할 것임.

- 북한체제 붕괴 이후 한반도 상황전개가 중국의 국가이익이나 정책목표에 부합되는 방향으로 나타날 것이라는 확신을 갖지 못하는 한 중국측은 북한체제의 붕괴나 북한의 붕괴로 연결될 수 있는 어떠한 조치도 정책선택으로서 배제할 것임.
 - 지금 중국은 북한체제 붕괴로 이루어지는 한반도에서의 급진적 변화는 미국 세력의 일방적 신장으로 연결되어 그들 안보상의 완충지대로서 북한이 갖는 가치를 소실하는 결과를 초래할 것으로 보고 있음.
 - 과거 동구 공산정권들의 붕괴가 소련 공산당의 자신감과 응집력을 상실시키는데 중요한 작용을 했던 구소련·동구 경험에서 볼 때, 북한 정권의 붕괴는 중국 공산정권에 심각한 위기나 어려움을 초래할 수도 있음. 따라서 중국의 '공산당 영도'를 견지하는 한 중국사회주의 체제유지에 대한 북한의 완충적 기능은 지속될 것임.
- 미국 등 서방측에 의해 개진되고 있는 무력사용이나 경제제재 등 외부적 압박 수단들은 궁극적으로 북한체제의 붕괴원인으로 작용한다는 점에서 북한 핵문제 해결의 정책수단으로서 배격하고 있음.

북한체제 붕괴 이후
예상되는
한반도상황의
불확실성으로 인해
중국은
북한체제의 붕괴로
연결될 수 있는
어떠한 조치도
정책선택으로서
배제할 것임...

다. 6자회담의 제도화와 한반도 정세발전에 대한 주도권 확보

- 중국은 한반도 비핵화를 기본목표로 설정하면서도 현 단계에 있어서의 정책상의 우선순위는 핵문제의 근본적 해결보다는 지금 까지 북핵 위기를 관리, 통제해 온 성과들을 공고히 하는데 두고 있음. 따라서 중국은 북한이 핵 위기와 관련해 취해온 기존의 입장에서 더 이상 후퇴하지 않도록 함으로써 6자회담의 기본 틀을 그대로 유지하는 데 목표를 설정하고 있음.
- 중국은 6자회담을 단순한 북핵 문제 해결의 장일 뿐 아니라 향후 동북아 다자안보 메커니즘 구축의 중요한 계기로 작용한다는 인식 하에 6자회담에 대한 주도권 확보에 최대 관심을 갖고 있음.
 - 회담의 주최권 장악은 북핵 문제해결과정에 있어서의 그들의 주도적 지위를 표현하는 지표가 될 뿐 아니라 미래의 지역안

- 보협력체제의 구축에 있어서의 그들의 역할수행에 있어서도 중요한 의미를 갖는다고 보고 있음.
- 따라서 중국은 6자회담의 순환 개최를 배격, 회담 주최권은 계속 확보해가면서 6자회담을 하나의 메커니즘으로 발전시켜 가는데 노력하고 있음.
 - 그런데 6자회담에 있어서 중국의 주도적 역할과 지위를 확보해 가는데 있어서 가장 관건적인 것은 북한에 대한 영향력을 확보해 가는 것이고, 이를 위해 중국은 대북한 전략적 교류와 협력을 긴밀화해가고 있음.
 - 우선 대북한 고위급 접촉 교류를 강화하고 다양화하여 중대한 전략문제에 대한 북한 지도자들과의 전략적 대화를 적극화해 감. 특히 이러한 고위층간의 전략적 교류를 점차 기제화해 감.
 - 북한에 대한 경제원조를 계속하고, 특히 북한식 개혁·개방 정책 추진에 적극 협력하고 중국기업들의 대북한 투자 확대, 시장개척을 강화해 감. 동시에 북한에 대한 군사원조도 계속 제공하고 북한 군부와의 인적 교류도 확대해 감.
 - 특히 북핵 문제가 중대한 진전을 이룩하기까지 중국에 대한 북한의 경제·안보적 의존성이 감소되는 추세를 적극 방지해 감.
 - 중국은 북핵 문제의 해결과정에 있어서 그들이 추진하는 정책은 한국의 정책과 가장 근접하고 있기 때문에 한국을 북핵 문제해결과정에 있어서 가장 중요한 협력 세력으로 인식하고 있음. 따라서 중국은 한국과의 정치적 교류를 더욱 강화해 갈 것임.

중국은 6자회담이 동북아다자안보기제 구축에 중요한 계기로 작용한다는 인식하에 6자회담에 대한 주도권 확보에 최대 관심을 갖고 있음...

4. 결론 및 고려사항

가. 결론: 북핵 문제에 대한 중국의 역할방향과 전망

(1) 대북한 영향력의 구조적 취약성과 중국역할의 한계

- 중국에 대한 북한의 경제적 의존성은 북한에 대한 중국 영향력의 중요한 물질적 기초로 작용하고 있고, 냉전 시대이후 더욱 심화되어 온 경제적 의존성은 북핵 위기와 이로 인한 북한의 고립화가 해결되지 않는 한 지속될 것임.

- 지난 12일 남북은 자원과 자본·기술을 결합한 “새로운 방식의 경제협력 사업”을 추진하는 내용의 12개항 합의서를 채택함.
- 앞으로 이번 합의를 바탕으로 남북간 경제협력이 본격화되는 경우 중국에 대한 북한의 경제적 의존도를 완화하는데 중요한 역할을 할 것임.
- 그러나 한·중 수교와 중국사회의 급격한 변화로 인한 북한의 대중 신뢰구도의 악화는 북한의 대중 경제의존성이 북한에 대한 중국의 효과적 영향력으로 연결되는 것을 제약하는 요인으로 작용하고 있음.
- 따라서 脫이념화되고 국가이익을 중심으로 중요한 성격변화를 이룩해 온 중·북한간의 새로운 관계에서 경제적 의존성에 기초한 중국의 대북 영향력은 핵 문제에 대한 중국의 정책 목표를 실현해 가는 무소불위(無所不爲)의 강제적 수단으로는 중요한 결함을 안고 있음.
- 특히 중·북한 관계가 급격히 脫이데올로기화 하면서 상호 국가이익이나 정책목표 상의 불일치가 확대되어 왔고, 이러한 현상은 북한에 대한 중국의 영향력 행사를 어렵게 하는 구조적 요인으로 작용하고 있음.
- 따라서 북한에 대한 중국의 영향력은 중국이 북한의 행위에 실효적 영향을 미칠 수 있는 레버리지로 작용하는 데는 많은 제약성을 갖고 있음.
- 북한에 대한 중국 영향력의 확고성에 구조적 결함을 갖고 있는 상황에서 중국의 대북한 영향력 행사를 더욱 어렵게 하는 것은 중국이 북한에 대한 영향력의 명시적 사용 이후 북한이 취하는 행태에 대한 확신을 갖지 못하는 것임.
- 대북한 영향력 행사에도 불구하고 북한의 행태가 중국의 정책 방향과 배치되는 방향으로 나타날 경우 중국에 갖게 되는 타격은 심각할 것임.

북한에 대한
중국의 영향력은
중국이
북한의 행위에
실효적 영향을
미칠 수 있는
레버리지로
작용하는 데는
많은 제약성을
갖고 있음...

(2) 북핵 문제에 대한 중국의 제한된 목표와 제한된 역할

- 현 단계에 있어서 북핵 문제에 대한 중국의 일차적 목표는 한반도 비핵화의 근본적 해결보다는 6자회담의 복원을 통해 지금까지 북핵 위기를 관리, 통제해 온 성과들을 공고히 하는데 있음.

중국은 북핵문제의
근본적 해결보다는
상황의
안정적 관리라는
제한된 목표를
설정하고 있기
때문에
북한에 대한
영향력을 사용할
필요도 의지도
갖지 않을 것임...

- 따라서 중국은 북한이 핵 위기와 관련해 취해온 기존의 기본입장에서 더 이상 후퇴하지 않도록 함으로써 6자회담의 기본 틀을 그대로 유지시키는, 상황의 안정적 관리에 기본 목표를 설정해갈 것으로 보임.
 - 북한이 이미 인출한 연료봉을 재처리하거나 핵실험의 감행 등 추가적으로 상황을 악화시키는 조치를 취하지 않도록 설득해가는데 대북 외교의 초점을 두면서, 6자회담을 핵문제 해결의 기본 틀로 확립해 가면서 장기적으로는 미래 동북아 안보협력체제의 메커니즘으로 구축해 가려고 할 것임.
 - 이와 같이 북핵 문제에 대해 중국은 근본적 해결보다는 상황의 안정적 관리라는 제한된 목표를 설정하고 있기 때문에 그들이 북한에 대해 갖고 있는 영향력을 서방이 요구하는 대로 무리하게 사용할 필요도 의지도 갖지 않을 것임.
- (3) 북한 체제유지와 한반도 안정에 대한 우선순위와 중국역할의 한계성
- 중국은 그들의 안전과 체제유지 상 중요한 완충적 위치에 있는 북한체제의 유지에 중요한 이해를 갖고 있기 때문에 북한체제의 붕괴나 북한의 붕괴로 연결될 수 있는 어떠한 조치도 정책선택으로서 배제할 것임.
 - 따라서 미국 등 서방이 주도하는 경제제재 등 외부적 압박조치에 대해 중국은 기본적으로 반대할 것임.
 - 그러나 핵 문제와 관련 북한이 그 동안 견지해 왔던 기본자세에서 벗어나 지금까지 북핵 위기를 관리·통제해 왔던 성과들을 무너뜨리는 경우 중국정부는 북한에 대한 식량, 에너지 공급의 일시적 중단과 같은 경제적 조치를 취할 가능성을 배제할 수 없음. 그러나 이 경우에도 중국측은 이러한 조치들이 북한에 대한 그들의 영향력이나 특수지위에 미치는 영향을 최소화시켜야 하기 때문에 북한에 대한 국제적 제재의 참여보다는 독자적이고 비공개적인 방식을 택할 가능성이 큼.
 - 중국은 그들의 현대화와 관련 한반도 정세의 안정에 중요한 이해를 갖기 때문에 한반도에 대한 무력사용 등 한반도 평화와 안정을 위협할 수 있는 조치들은 반대할 것임.

(4) 북한에 대한 중국의 지정학적 이해의 증대와 중국역할의 제약

- 이라크전으로 지연되었던 미국의 세계적 군사전략의 재편이 전쟁의 종결과 더불어 본격화 되면서 중국은 과거와 다른 군사적 지정학적 환경을 맞고 있음.
- 지금 중국이 직면하고 있는 지정학적·군사적 환경은 중국의 대북 전략적 관심과 이해를 증대시키고 있으며, 이러한 북한에 대한 중국의 이해와 관심의 증대는 곧 핵 문제에 대한 북한의 정책을 변화시킬 수 있는 중국의 영향력 행사를 제약하는 요인으로 작용하고 있음.
- 따라서 북핵 문제에 대한 중국의 역할은 그 공간에서 크게 제한될 것이며 서방의 정책이나 서방의 기대에 부합되기 어려울 것임.

(5) 남북관계와 북미관계의 Non-Zero Sum Game과 중국 역할공간 축소

- 최근 4차 6자회담 복원과정에서 주목되는 사실은 북핵문제 해결을 위한 미·북 양자 접촉과 대화가 실질적인 접근방식으로 발전해갈 조짐을 보이고 있고, 남북 교류를 통한 한국의 역할도 확대될 가능성이 커지고 있음.
- 앞으로 남북관계와 북·미 관계가 과거와는 달리 Non-Zero Sum Game의 관계로 발전해 간다면 북핵 문제에 대한 중국의 역할공간은 더욱 축소되어 갈 것임.

중국이 직면하고 있는 지정학적·군사적 환경은 중국의 대북 전략적 관심과 이해를 증대시키고 있으며, 이는 중국의 대북 영향력 행사를 제약하는 요인으로 작용...

나. 고려사항

(1) 중국의 대북한 영향력에 대한 과대평가 지양

- 서방의 대북한 제재와 외교적 고립으로 중국의 북한에 대한 의존성이 크게 증대되어 왔음에도 불구하고 북한에 대한 중국의 영향력은 중·북한 관계의 성격변화와 중국에 대한 북한의 신뢰순상으로 크게 약화되어 옴.
- 따라서 북한에 대한 중국의 영향력은 특정한 정치적 목표를 달성하기 위한 수단으로 많은 취약성을 안고 있음.
- 특히 지금 중국이 당면하고 있는 군사적·지정학적 환경은 북한에 대한 중국의 전략적 이해를 제고시켰고, 이러한 북한에 대한

중국의
대북 영향력은
많은 취약성과
제약성을
안고 있는 바,
중국 영향력에 대한
보다 체계적인
분석과 평가가
요망됨...

- 전략적 이해와 관심의 증대는 북핵 문제 등 특정한 정치적 목표 달성을 위한 영향력의 행사를 제약하는 요인으로 작용하고 있음.
- 이와 같이 중국이 북한에 대해 갖는 영향력의 확고성이나 사용 의지에는 많은 취약성과 제약성을 안고 있기 때문에 중국의 대북한 영향력에 대한 보다 체계적인 분석과 평가가 요망됨.
 - 따라서 북한에 대한 중국의 영향력을 과대평가하고 이를 기초로 북핵 문제 해결을 시도하는 경우 오류를 범할 수 있을 것임.

(2) 중요해지는 중국의 조정자 역할

- 앞으로 북핵 문제의 해결과정에 있어서 북·미간 직접 접촉·대화가 효과적이고 실질적인 새로운 접근방식으로 발전해 가고 남북 대화를 통한 한국의 실질적 역할이 증대되어 가는 경우 지금까지 유일한 대북 협상 창구로 작용해 온 중국의 역할공간은 그만큼 축소되어 갈 것임.
- 그러나 중국은 북한과 오랜 기간 다양한 협상과 협력 채널을 유지해 왔고, 6자회담의 주관국으로서의 중요한 역할을 할 수 있음. 특히 북한 체제유지를 북핵 문제해결의 기본 전제로 하고 있다는 점에서 북한과 기본적인 이해를 같이 함으로써 앞으로 북핵 문제해결과정에서 일정한 역할을 해 갈 것임. 앞으로의 6자회담에서 북한이 고립되는 경우 중국과의 협조에 의지할 가능성이 있기 때문에 북핵 문제의 해결과정에 있어서 중국의 역할이 중요해 질 수 있음.
- 앞으로 중국은 6자회담을 주관하면서 이번 탕자쉬엔(唐家璇)의 평양방문에서 잘 반영되고 있듯이 한·미와의 협상을 강화하고 이러한 협상의 결과를 기초로 북한과의 의제 조율이나 공동 대응해가는 방향에서 역할을 모색해 갈 것임.

(3) 중국의 실효적 역할을 위한 조건 확보

- 앞으로 북핵 문제에 대한 중국의 실효적 역할을 이끌어 내기 위해서는 그러한 역할을 해 갈 수 있는 조건과 환경을 조성해 가야 할 것이며, 이러한 조건 확립에는 미국의 대북정책의 유연성 확보나 정책조정이 중요함. 앞에서 이미 분석한 바와 같이 중국은 한반도 비핵화에 중대한 이해를 갖는 국가이면서도 북핵 문

제해결에 대한 그들의 역할에는 분명한 한계가 있음. 따라서 중국은 그들의 실효적 역할이 가능해 질 수 있는 조건이 마련되지 않는 한 핵 문제해결을 위한 적극적 역할을 시도하지 않을 것임.
 - 이러한 조건이 확립되지 않는 상황에서 중국이 일방적으로 대북 영향력을 행사하거나 시도하는 경우 북한이 이러한 중국의 행위를 그들에 대한 미국의 압박정책에의 동참으로 인식, 그들에 대한 북한의 신뢰를 악화시키는 결과를 초래할 것으로 인식할 것임.

- 따라서 우리는 북핵 문제의 해결과정에 있어서 중국의 건설적 역할을 이끌어 내기 위해서는 그들이 일정한 역할을 할 수 있는 기본 조건을 마련하는 데 우선순위를 두어야 할 것이며, 이를 위해서는 대미 공조체제를 통한 협력이 선행되어야 할 것임.

(4) 6자회담의 동북아 다자안보협력체제로의 발전을 위한 중국과의 협력 추구

- 동북아 6개국이 모두 참여하고 있는 6자회담을 통해 북핵 문제가 해결될 경우 이를 다자안보포럼으로 전환, 동북아 다자안보협력의 중요한 계기로 발전시킬 수 있을 것임.
- 중국은 북핵 문제의 해결을 위한 6자회담이 미래 동북아 다자안보체제의 구축을 위한 중요한 계기로 인식하고 6자회담의 틀을 유지하면서 주도권을 장악하는 데 주력해 옴.
- 앞으로 한국이 북한 핵문제 해결을 바탕으로 동북아 다자안보협력체제를 구축해 가기 위해서는, 우선 6자회담의 정례화에 노력해야 할 것이며 이를 위해서는 6자회담을 미래 동북아 다자협력메커니즘으로 발전시키려는 강한 의지를 갖고 있는 중국과의 협력을 위한 방안을 적극 모색해 가야 할 것임.

2005. 7. 15

토론: 교수 박흥규
 교수 김흥규
 편집: 연구원 최명해

북핵문제
 해결에 있어
 중국역할은 분명한
 한계가 있음...
 따라서 중국의
 실효적 역할을
 유도하기 위한
 기본조건을
 마련해야 하며,
 이를 위해
 대미 공조체제
 유지가
 선행되어야...

外交安保構想의産室
先進精銳 外交官의産室



외교통상부 외교안보연구원

(우)137-863 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

<http://www.ifans.go.kr>

E-mail: ifans@mofat.go.kr

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로서 외교통상부의 공식입장과는 무관한 것입니다.