

주요국제문제분석

행정간행물등록번호
11-1260101-000077-03-2006-08

2006. 3. 8



외교안보연구원

후진타오 신외교노선과 북·중 관계

교 수 김 흥 규

1. 신외교노선의 수립

- 후진타오 등장 이후(2002-현재)의 중국 대외정책은 원칙적으로 1990년대 외교정책의 지속성을 유지하면서도 일정한 차이점을 보여주고 있음. 아울러 시간에 따라 일정정도 진화하고 있음. 초기 '평화적인 부상' (和平崛起)론에서 보여주는 자존과 자신감을 부각하는 적극적인 외교정책에서 점차 그간의 학습효과와 국내외정치 상황을 반영하면서 조화를 중시하는 '화자위선' (和字爲先)론을 제시하여 보다 유연하면서도 현상유지적인 외교정책으로 전환하고 있음.

가. 대외정책 기조의 지속성 유지

- 중국의 대외정책은 1990년대 탈냉전 이후 새로운 국제체제는 '一超多强' 체제라는 인식에 기반하고 있음. 미국의 초강대국적 지위를 인정하면서도 미국의 일방적인 행위를 억제하는 다극화 현상이 진행되고 있다고 평가함. 다극화 추세를 진전시키고 공정하고 합리적인 새로운 국제 질서를 수립하기 위해 기존 국제체제 내에서 노력한다는 것이 중국의 입장임.
- 후진타오 외교는 이러한 인식의 연속선상에서 자국의 경

<목 차>

1. 신외교노선의 수립
2. 북·중 관계의 전략적 전환
3. 북·중 관계 평가와 전망
4. 한국의 고려사항

‘평화로운 부상’ (和平崛起)론은 여전히 중국외교 및 민족주의적 염원을 담고 있는 핵심 개념으로 학문 영역에서는 자주 제기되는 개념...

제발전에 유리한 안정된 국제환경을 조성하기 위해 주변국과 관계를 개선하고, 미국과 직접적인 대립을 피하며, 중국의 국제적 지위를 활용할 수 있는 UN 및 다자간 기구 등을 적극 활용하는 외교정책을 채택하고 있음.

나. ‘和平崛起’론의 대두

(1) 특징

- 2003년 11월부터 ‘평화적인 부상’ (和平崛起)론이 새로운 외교정책의 원칙으로 제기되었음(실제는 2002년에 이미 비공식 회의에서 중앙당교 쩡비지엔(鄭必堅)이 제기하였다고 전해짐).
- ‘평화적인 부상’론은 과거 서구 열강들이 강대국으로 부상하는 과정에서 기존의 패권국과 대규모의 전쟁과 갈등을 야기 시켰던 것과는 달리 중국의 부상은 평화적인 방법으로 달성한다는 것임. 이는 중국위협론에 적극적으로 대응하여 중국의 평화적 의도와 정책을 강조하는 대외정책 이론임. 중국이 이를 통해 의도하는 바는 자국의 국력에 합당한 지위와 영향력을 확보하고, 국제사회에서 보다 적극적이고 책임 있는 강대국으로서의 이미지를 심으려 함. 아울러 보다 강력해진 중국을 견제하려는 미국과 일본의 노력을 상쇄하고, 주변국들의 두려움을 불식시켜야 하는 과제를 안고 있음.
- 이 ‘평화적인 부상’론이 ‘평화’를 강조하려는 중국의 의도와는 달리 중국위협론을 연상시키기에 충분한 ‘(중국의) 부상’이라는 측면이 부각되고 또 내부적으로도 대만문제 등과 같이 민감한 사안에 군사적 옵션을 배제하는 것처럼 여겨져 잘못된 메시지를 전달할 수도 있다는 비판에 직면하였음. 2004년 4월부터 정부의 공식적인 언급에서는 자취를 감추고, 대신 ‘화평발전’ (和平發展)이라는 새로운 개념으로 대체되었음. 하지만 ‘평화로운 부상’ (和平崛起)론은 여전히 중국 외교 및 민족주의적 염원을 담고 있는 핵심 개념으로 학문의 영역에서는 자주 제기되는 개념임.

(2) 실천

- 후진타오 초기의 외교는 주변국 및 강대국과의 평화와 안정 및

발전의 정책을 위주로 하면서도, 전략적 필요성 및 민족주의적 열망을 담은 대중의 지지를 바탕으로 과거의 수세적이고 소극적인 외교정책에서 점차 벗어나 보다 적극적이고 공세적인 외교를 강화하였음.

- 북핵 위기의 초기에서부터 중재자로서 적극 개입, 미국을 배제한 상황에서 중국과 말레이시아가 주동이 되어 추진한 동아시아 정상회의(EAS)의 조기 설립, ASEAN과의 FTA 등 협력강화와 일본과의 영향력 경쟁, 상하이협력기구(SCO)내 군사적 협력의 강화, 일본 고이즈미 총리의 신사참배문제에 대한 대응, 에너지 및 자원외교에서 드러난 공세적이고 적극적인 외교에서 잘 드러나는 대목임.

○ 후진타오의 기존 대외정책은 국방력 강화 추세와 보조를 맞추고 있어 공세적인 특성이 두드러지는 경향이 있음. 실제, 기존의 '국지제한 전쟁'의 개념을 넘어서는 무기체제가 크게 강화되고 있음.

- 그 예로, 남사군도에 도달할 수 있는 전천후 중거리 전략폭격기 Tu-22M 보유 계획, 잠수함발사 탄도핵미사일(SLBM) Julang II를 보유한 Type 094(夏級)형 핵추진 잠수함 계획(현재 1척 보유, 향후 약 6척 보유 예정), A-50U 조기경보기 총 6대 도입(2대의 차입 포함)을 들 수 있음.

- 2004년 국방백서에서는 군사력의 운용 면에서도 제한전쟁 전략의 공간적 범위를 넘어선 "정보전 상황에서의 국지제한전쟁 전략"론이 공식적으로 제기되었음.

○ 국방비의 구성과 규모에서도 비약적인 증가라고 할 수는 없지만, 후진타오 시기에 들어서 국방비 증가율이 경제발전 속도는 물론이고 정부예산의 평균증가율을 상회하는 수준으로 질적 전환을 하였음.

다. 2006년 '和字爲先'론의 등장

(1) 배경

○ 2006년 후진타오 외교정책이 '화합'을 강조하게 된 배경에는 국내외적인 상황 전개에 대한 인식이 개제되어 있음. 후진타오 시기에 '중국의 부상'은 이미 국제정치的主要 화두가 되었음. 이

후진타오의
기존 대외정책은
국방력 강화
추세와 보조를
맞추고 있어
공세적인 특성이
두드러지는 경향...
국방비의 구성과
규모에서도
비약적인 증가라고
할 수는 없지만,
질적 전환을
하였음...

국내 소요사태가
2005년 85000건에
달하는 등
정치적 안정을
위협할 수준에
도달하고 있어,
국내 사회경제적
문제를 더욱
악화시킬
국제적 갈등을
회피하고자...

- 와 더불어 '중국위협론'의 담론도 힘을 얻고 있으며, 후진타오의 적극적이고 공세적인 외교정책은 이러한 논의를 강화시켜주는 요인이 되어 국제적으로 고립될 수도 있다는 위기의식이 작동함.
- 국내적으로 빠른 경제발전 과정에서 파생된 도농격차, 빈부격차, 지역격차, 실업, 사회보장 및 부패문제 등 사회경제적 문제들의 심각성을 인정한 것임. 이는 2005년 85000건에 달하는 국내 소요와 시위사태의 횡수에서 보듯이 정치적 안정을 위협할 수 있는 수준에 도달하고 있어, 국내 사회경제적 문제를 더욱 악화시킬 국제적 갈등을 회피하고자 함.
 - 두 번째는, 국제정치와 중국의 위상에 대한 국내적 합의를 반영하고 있음. 국내적 합의란, 중·미간의 실력 차는 분명히 존재하며; 강대국 간의 전쟁 가능성은 거의 존재하지 않으며; 중국의 핵심 이익(대만 문제)에 대해서는 단호한 입장을 유지하되; 미국과의 갈등을 강화하는 조치는 회피하고; 국제적 신뢰를 획득하도록 노력하며; '발전'이 '부상'(Rise)보다는 핵심적인 사안이라는 것임.
 - 세 번째, 북핵문제도 해결전망이 어두운 상황에서 북·미간 갈등이 중국에 부담이 되는 상황을 약화하고자 하는 노력의 일환임. 특히 4월로 예정된 후진타오 주석의 방미 일정에 맞추어 역내 안정을 위해 노력할 현실적인 필요가 존재함.
 - 네 번째는, 후진타오 초기 적극적 외교정책의 결과 일정한 시행착오를 겪었음을 내부적으로 인정한 것임. EAS의 조기 추진은 성과 없이 인도, 호주, 뉴질랜드의 가입과 중국 견제세력의 확대로 이어짐. SCO의 강화 역시 미국과의 갈등이 증대되고 중국위협론이 더 부상하고 있다는 부담도 무시할 수 없는 상황이 되었음. 최근 미국이 추진하고 있는 '공세적 신속유연반응 전략' 개념에 기초한 해외미군 주둔의 군사적 중추와 전진기동기지로의 재편이 중국의 부상에 대응하는 측면이 강하다는 인식임.
 - 다섯 번째, 일본의 신사 참배에서 야기된 중·일간 정치적 갈등이 단기간에 해결될 가능성이 희박한 상황에서 중·일간의 갈등이 중국의 책임으로 돌려지는 상황을 막고 중국의 외교적 주도권을 유지하고자 하는 시도임. 단, '화자위선'론은 중·일간의 표면적인 갈등에도 불구하고 관계 정상화를 위한 다양한 물밑대화가 전개될 가능성을 보여줌.

(2) 특징

- 2006년 1월 3일 외교부 대변인 류젠차오는 2006년 중국의 대외정책의 원칙은 갈등보다는 화합을 최우선시(和字爲先)하는 정책을 지향할 것이라고 강조함. 이는 그 간의 가시적인 공세성을 완화하고 속도조절을 시도할 것이라는 것을 보여줌. 능력을 숨기고 때를 기다리는 韜光養晦론과의 차이점은 보다 적극적인 외교행위를 전제하고 있다는 점임.
- 점증하는 ‘중국위협론’을 불식시키려는 노력은 이미 2005년 제 16기 5중전회의에서 제기된 ‘규획’의 내용을 통해 이미 잘 드러나고 있음. 향후 5년간(2006-2010)의 사회경제발전 계획인 ‘규획’에서 드러난 대외정책과 관련한 비전은 중국이 국내발전문제에 더욱 치중하며 국제적으로 평화로운 발전전략을 지속하겠다는 의사를 강하게 국제사회에 전달한 것임. 양안문제의 현상유지를 인정하고, 홍콩, 마카오 및 대만의 자율성을 존중할 것이며 하나의 국가와 두 가지 체제(一國兩制)의 공존을 유지할 것을 재천명함으로써 ‘중국위협론’을 불식시키려 노력함.
- ‘화자위선’의 정책에 가장 큰 도전을 안겨줄 사안은 대만문제임. 대만 천수이볜 총통은 2006년 2월 7일 국가안전보장 회의에서 ‘국가통일위원회’의 운영종결과 ‘국가통일강령’의 적용중지를 확정하여 ‘화자위선’ 정책을 시험대에 올려놓음. 대만 문제는 중국의 최우선적인 이해관계가 걸린 사안인데 이미 ‘반국가분열법’을 통해 대만이 독립을 향해 나아갈 때, 비평화적 수단을 동원하여 저지한다는 법을 제정한 바 있음.
- 후진타오 외교는 현실적인 조건과 민족주의적인 감성이라는 상이한 정향 사이에서 타협을 시도하고 있으며, ‘화자위선’론은 현실적인 조건을 더 중시하는 방향으로 가겠다는 의지의 표현임. 대만문제의 해결에도 이러한 현실적 유연성은 표면적인 강경 방침에도 불구하고 적용될 것임.
- ‘화자위선’론은 2006년의 외교정책 기조로서 아직 실현되지 않은 중국의 외교정책방향 제시라고 볼 수 있음. 이 ‘방향성’이 금년도 현실적인 제약 조건들 속에서도 실현되고 후진타오의 새로운 외교정책론으로 완전히 자리 잡을 수 있을 지는 미지수임. 하

후진타오 외교는
현실적인 조건과
민족주의적인
감성이라는 상이한
정향 사이에서
타협을 시도...
‘화자위선’론은
현실적인 조건을
더 중시하는
방향으로 가겠다는
의지의 표현...

지만 이는 그간의 외교경험과 현실적인 인식을 담으며 구체화된 개념이기 때문에 단기적인 전술이라기보다는 중기적인 전략적 시사점을 담고 있음.

2. 북·중 관계의 전략적 전환

가. ‘화자위선’론과 대(對)북한 정책의 기초

(1) 한반도 안정 추구 지속

- 중국의 대북한 정책은 중·미관계 및 대한민국 정책의 연장선상에서 이해할 필요가 있음. 중국의 북핵문제와 관련한 대한민국 정책의 3대원칙은 비핵화, 안정과 평화 및 대화를 통한 문제해결이며, 김정일 정권의 유지를 추가할 수 있을 것임. 하지만 이 중 가장 핵심적인 원칙은 ‘안정과 평화’로 보여지며, 그 이면엔 미국과 협력관계 유지 및 분쟁회피라는 현실적 정책을 내용으로 하고 있음.
- ‘화자위선’론에서 “和”의 대상은 미국이라 할 수 있음. 북한은 미국과의 조화로운(和) 관계 형성에 가장 두드러진 장애(troublemaker) 요인으로 부각됨. 결국, 중국의 대북한 관련 정책의 핵심은 북·미 양국이 극단적인 행동을 취하지 못하게 견제하고 대화를 통해 문제를 해결해 역내 안정을 유지해 나가도록 노력하는 것임.
- 중국의 지도자들은 북핵 위기는 북한과 미국사이의 냉전구조와 불신 때문에 발생하였으며 이를 해소하지 않는 한 단기간에 해결하기 어렵다는 입장을 견지하고 있음. 특히 최근 들어 발생한 위폐와 돈세탁 문제는 북핵문제의 해결을 더욱 어렵게 만들고 있고, 북·미간의 첨예한 대립을 야기하여 결국 중·미간의 관계에 부정적인 영향을 줄 개연성이 대단히 큰 사안임. 위폐 및 돈세탁 문제와 관련한 북·중 관계의 조정은 ‘화자위선’을 추구하는 중국외교의 첨예한 관심사로 떠올랐음.
- 중국은 미국이 당장 군사력을 사용하여 북핵문제를 해결하리라고 보지는 않지만, 군사적 수단에 의존할 개연성을 포기하지 않았으며 최근 공세적인 무기들을 전진배치하고 있어 북한의 안보불안을

‘화자위선’론에서
“和”의 대상은
미국...
북한은 미국과의
조화로운(和)
관계형성에
가장 두드러진
장애(troublemaker)
요인으로 부각...

가중시키는 요인이 되고 있다고 보고 있음. 그러나 후진타오 외교 정책은 악화되어 가는 국내적 불안요인을 억제하기 위해, 한반도 지역의 안정 유지를 중국 대외정책의 핵심적인 요소로 간주함.

- 역내 안정적인 상황의 유지를 위해 6자회담과 같은 다자 안보체제의 효용성을 적극 인정하고 활용하려 할 것이나, 미국이 북핵 문제를 해결할 의사와 행동을 적극적으로 보이지 않는 한 중국이 일방적인 해결책을 제시하지는 않을 것임.

(2) 대북 경제 개입(engagement) 정책의 추진

- ‘화자위선’을 강조한 외교정책과 관련하여 중국은 새로운 의미의 대북 영향력 확보 정책을 추진하는 것으로 보임. 우선, 정치적으로는 중국의 입장을 실리에 입각하여 보다 분명히 제시하면서도 경제적으로는 개입(engagement)과 포용 정책을 보다 적극적으로 추진하는 것임.
- 정치적으로는 2005년 10월 후진타오 주석의 방북을 통해 그간 소원했던 북·중 관계를 개선하고 전통적인 우호관계를 유지하고 있다는 것을 대외적으로 과시함. 하지만 중국의 입장에서 전통적인 우호관계의 확인이란 과거의 우호관계에 대한 공감을 공유한 것이라 할 수 있지만, 실제 대북한 정책은 보다 현실적인 전략적 이해관계에 의해 결정되고 있고 북한 역시 이를 잘 이해하고 있음.
- 2006년 북핵문제의 해결 전망이 쉽지 않은 상황에서 북·중 양국은 전략적으로 서로를 필요로 함. 북한의 입장에서는 국제적인 고립이 지속되는 상황에서 중국이 유일한 정치적 후견국이며, 최대의 무역국이자 투자국으로서 고립된 북한 경제를 지탱해주는 역할을 함. 중국 입장에서는 경제와 안보에 막대한 위협이 되는 역내 불안정을 제어하기 위해 북한의 체제 유지와 북한 정권에 대한 영향력을 유지할 필요가 있음.
- 경제적인 측면에서 볼 때, 2006년 1월 김정일의 방중은 북·중간 경제관계가 새로운 시대에 진입한다는 신호를 표출한 것임. 중국의 원자바오(溫家寶)총리는 금년 1월 김정일 위원장 면담시 “정부가 주도하고, 기업이 참여하며, 시장원리에 입각하여 운영”(政府引導, 企業參與, 市場運作)한다는 대북 경제협력방침을 천명함.

원자바오 총리는
금년 1월
김정일 위원장
면담시
“정부가 주도하고,
기업이 참여하며,
시장원리에
입각하여
운영”한다는 대북
경제협력방침을
천명...

- 이는 기존에 지방정부의 묵인(격려)하에 제한적으로 시장의 원리에 입각해 민간 기업이 주도하던 경제교류 방식과는 근본적으로 다른 중앙정부 차원의 대북 경제교류 정책이 추진될 것임을 시사한 것이며, 중국정부의 대북 경제정책이 소극적인 제한정책에서 개입정책으로 전환하였음을 의미함. 하지만 북한경제를 중국 경제권으로 편입하려 한다는 ‘음모론’은 현재 상황에서는 일정 정도 무리한 해석이라 평가됨.

나. ‘화자위선’론의 대북 정책 적용

지방정부

묵인(격려)하에
제한적으로
시장의 원리에
입각해 민간기업이
주도하던
기존 경제교류
방식과는
근본적으로 다른
중앙정부 차원의
대북 경제교류
정책이 추진될
것임을 시사...

(1) 김정일의 방중

- 북한의 위폐문제에 대해 미국이 강경한 입장을 고수하고 북한은 국제적으로 더욱 고립되는 상황에서 김정일 위원장이 갑자기 비공식적으로 2006년 1월 10일 엄동설한에 중국을 방문하여 그 배경에 대해 국내외적 논란을 불러일으킴.
- 국내 일부 보도와 전문가들은 이 방중의 의도를 과거 덩샤오핑의 남순강화와 행적이 비슷하고 북한의 경제전문 관료들을 대거 대동하여 방중한데 착안하여 북한 개방의 본격적인 출발을 대내외적으로 알리는 것이라는 시각이 존재함. 하지만, 김정일 위원장의 방중은 위폐 및 자금세탁 문제가 야기한 제반 문제들과 더 직접적으로 연관되어 있음.
- 중국측 입장에서 볼 때, 위폐문제로 인해 북한이 극단적으로 고립되고 6자회담이 좌초되는 것은 역내 불안정성을 가중시키고 중국의 국가발전에 부정적인 영향을 미치는 사안임. 특히, 예상되는 후진타오의 4월경 방미 때까지 6자회담이 표류하고 북핵 위기가 가중되는 상황은 미국과의 관계를 어렵게 하고 금년도 외교의 강조점인 ‘화자위선’ 정책에 악영향을 줄 것이기 때문에 김정일 위원장의 방중에 적극적이었을 것임.
- 미국의 대북 금융제제는 북한의 대외자금운용에 막대한 타격을 안겨준 것으로 보임. 더구나 미국이 위폐문제를 제기한 것은 미국내 대북 온건파의 입지가 약화되고 강경파에 의한 대북 경제제재가 실제로 작동하기 시작했다고 판단할 수 있음. 따라서 상황을 놓고 평가할 때, 김정일 위원장의 방중목표는 당면한 위폐

문제의 심각성을 깊이 인식하고 현안을 돌파할 방안에 대해 중국의 협조를 구하고자 하는 실무적인 측면이 더 강한 것으로 평가됨(공식적으로는 당연히 이러한 주장을 부인할 것임).

(2) 중국의 실리정책 가시화

- 중국은 김정일 위원장의 방중 기간 동안 공산당 정치국 상무위원회회의의 모든 구성원들과 접촉하게 하는 등 최상의 예우를 해주면서도 실리에 입각한 자국의 입장을 명확히 함.
- 중국은 이미 북한 위폐문제에 대해 국제적인 규범과 법을 준수하겠다고 선언하였고, 중국이 미국의 대북 금융제재에 적극 협력하여 문제가 된 마카오의 방코델타아시아(BDA) 은행은 물론이고 중국 내 북한의 자금세탁 창구를 봉쇄하여 중국을 통한 북한의 금융거래가 거의 중단되고 있음. 이는 북한이 정치 경제적으로 어려운 상황임에도 불구하고 중국의 실리를 분명하게 추구한 것이며, 북한의 고통은 단순한 물질적 차원을 넘어 현실 국제정치의 냉혹함을 인식하게 하였음.
- 북한 위폐에 대한 구체적인 증거가 드러날 경우 북한은 국가적 파산의 가능성에 직면하고 유사시 중국으로부터도 정치적 지원을 받을 수 없는 상황에 직면함.

중국은 정치적으로는 자신들의 실리를 분명히 하면서도 대북 경제협력 및 지원을 통해 북한경제를 활성화하여 북핵문제 해결과 지역안정의 실마리를 찾고자 하는 정책을 채택...

(3) 북·중 경제협력 정책의 강화 추진

- 중국은 정치적으로는 자신들의 실리를 분명히 하면서도(외적으로는 여전히 북한의 명분을 존중하는 것처럼 행위 하지만) 대북 경제 협력 및 지원을 통해 북한 경제를 활성화하여 북핵문제 해결과 지역안정의 실마리를 찾고자 하는 정책을 채택한 것으로 판단됨. 특히, 김정일 위원장의 방중을 계기로 이러한 정책은 가시화 되고 있음. 이미 최근 중국 기업의 북한 진출, 특히 에너지와 관련된 분야에서의 진출이 활발해지고 있다는 것은 주지의 사실이나 향후 중국 중앙정부의 후원 아래 북한의 경제개발을 돕고 대북한 투자를 대폭 강화할 가능성이 커 보임.
- 양국정부는 2005년에 “투자우대 및 보호조약” 및 “경제기술협조에 관한 협정” 등 경제협력 조약을 체결하여 양국간 투자 활성화

북한은
김정일 위원장의
방중 결과로
“중대한 국제 및
지역문제들에
대하여 깊이 있는
의견을
교환하였으며
견해일치를
보았다”고 표명...

화를 위한 제도적 장치를 이미 수립하였음.

[표 1] 중국과의 교역이 북한무역에서 차지하는 비중

년도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
비중	27	33	29	26	29	30	29	25	25	33	33	43	48

출처: 조명철, “중국의 역할과 대북 경제지원 방안,” 「북핵 해결 이후 국제사회의 대북 경제지원 활성화 방안」 (KIEP 정책 세미나, 2005. 11. 29), p. 5.

* 중국측 추산으로는 2005년 현재 북한의 대중국 교역의존도가 65%에 달한다고 봄.

- <표 1>에서 보듯이 현재 중국과의 교역은 북한 전체 무역액의 약 50% 정도를 차지하고 있는 것으로 평가되나, (한국의 대북 무역량 증가추세를 상수로 하면) 이 비중은 더욱 확대될 것으로 보임. 과거에는 북한의 대외적 고립과 중국 기업들의 실리적 이해관계가 결합된 상황에서 현물 및 구상 무역 위주의 대북 경제 투자가 이루어졌으나 이제는 중국 중앙정부의 대북 경제협력과 개입정책이 결합된 상황임. 2004년 현재, 북한의 투자유치액 5900만불 중 중국자본이 5000만불로 전체 투자의 85%를 차지하고 있음(북한진출 외국기업 수 300개중 120개가 중국 기업임).

3. 북·중 관계 평가와 전망

가. 북한측 공식평가

- 북한은 김정일 위원장의 방중 결과로 “중대한 국제 및 지역문제들에 대하여 깊이 있는 의견을 교환하였으며 견해일치를 보았다”고 표명한 것으로 보아 북한의 경제개혁 문제를 포함한 당면한 주요 현안들, 즉 위폐문제에 대한 처리방안, 6자회담의 지속 유지와 한반도 비핵화 원칙 고수문제들에 대해 중국 측과 긴밀히 협의하고 이해를 공유한 것으로 평가됨.
- 북한의 위폐문제는 개인이나 일부 조직차원의 잘못으로 인정하고 재발 방지를 약속하는 선에서 타협하고, 한국과의 관계를 더욱 진전시키고, 보다 진전된 개혁과 개방정책을 과감히 채택함으로써 미국과 국제적 신뢰를 획득하여 북핵문제를 역으로

푸는 방식이 중국이 제시할 수 있는 해결책일 것임.

- 북한의 태도는 이에 대해 긍정적이면서도 “자국의 실정에 맞는 정책”이란 표현을 통해 일말의 유보를 남겨 두고 있으나 궁극적으로는 별다른 대안이 없어 보임.

나. 국내의 평가

- 김정일 위원장의 방중 이후 국내에서 북·중 관계에 대한 전망은 크게 두 가지 시각, 즉 ‘전통적 유대 복원론’ 對 ‘제한적 협조관계 유지론’으로 대별됨.
- 전통적인 유대가 복원되었다는 시각은 북·중이 이데올로기적인 유대를 바탕으로 북·중 관계의 정치 군사적 동맹을 강화하였다는 시각임. 경제적으로도 북·중간의 경제협력은 가속화되고 있으며 중국의 대북 경제원조가 전략적인 수준에서 이루어질 것이라는 전망을 담고 있음. 현재 세계 4위의 경제규모를 고려할 때 중국의 대북한 투자나 지원의 규모는 더욱 확대될 것이며 장차 북한 경제가 중국 경제권으로 편입될 것이라고 평가함.
 - 2000년 중국의 대북 교역액은 4억 8800만 달러로 우리와 크게 차이가 나지 않았으나, 2004년 교역액은 13억 8000만 달러로 우리의 두 배 수준이며 실제 그 격차는 더 클 것이라고 평가함.
- 또 다른 시각은 북·중간의 전통적 유대의 강조는 전통적 유대가 그 만큼 결여되어 있다는 것을 반증하며, 북·중 협력은 실리적인 이해관계에 의해 제약된다는 전제를 가지고 있음. 중국의 대북정책은 북한과 제한적인 협조관계를 통하여 북한에 대한 영향력을 유지하고 북한이 역내안정을 해치는 행위를 제어하는 것이라고 평가함. 동시에 북한체제의 붕괴를 막아 파생되는 역내 불안정 요인을 해소하고 실리적인 측면에서 전략적 이해를 증진하는 것임.

다. 전망과 문제제기

- 북·중간 정치·군사적 유대는 제한적일 것임. 중국의 군사적 능력과 국내 경제사회 상황을 고려할 때, 중국이 미국에 맞서 북한과 군사적 동맹을 강화하고 북핵을 옹호한다는 것은 실현가능하지 않음. 더구나 한국과 갈등을 전제한 정치 군사적 대북 협력강

김정일 위원장의
방중 이후
북·중 관계에 대한
국내의 전망은
크게 ‘전통적 유대
복원론’ 對
‘제한적 협조관계
유지론’으로 대별...

향후 북·중간의
경제적 교류와
협력은 중국
중앙정부의
대북 개입 정책이
본격화됨에 따라
더욱 증대될
것으로 추정...
의도하지 않은
북한 경제의
대중 '종속' 현상과
중국의 대북
정치적 영향력
확대 가능성을
주시할 필요...

- 화는 중국의 국익에도 바람직하지 않다고 판단할 것임.
- 중국은 전통적인 우호관계의 차원보다는 자국의 정치적 이해관계에 따른 외교정책을 북한에 적용할 것이며 특히 미국과의 갈등이나 분쟁이 예상되는 상황에서는 보다 명확히 실리를 추구하는 정책을 채택할 개연성이 큼. 북한 역시 이를 잘 인식하고 있음.
 - 북·중간의 경제적 투자 및 교역의 확대는 필연적인 추세임. 하지만 현재 중국의 대북 투자는 아직 경영권의 지배를 목적으로 하고 있지 않으며, 구상무역이나 합작투자의 차원에서 이루어짐. 중국이 비록 중앙정부 차원에서 대북투자를 지원한다 할지라고 북한의 경제 지배를 직접적인 목적으로 하지는 않는 것으로 보여 짐.
 - 북한은 필요에 의해 중국과 경제적 접촉을 강화하고 있지만, 동시에 중국의 대북한 경제 영향력이 지나치게 확대되는 것을 우려하고 있음. 북한은 개방정책을 추진하더라도 한국 및 중국간 균형 개방정책을 취할 가능성이 크며, 현재도 지리적인 측면에서 한국은 남부 지역에 중국은 북부 지역에 투자하도록 하는 균형 정책을 유지하고 있음.
 - 단, 경제 분야에 있어서는 '양'의 '질'적 전이가 가능할 수 있다는 고려를 할 필요가 있음. 향후 북·중간의 경제적 교류와 협력은 중국 중앙정부의 대북 개입(engagement) 정책이 본격화됨에 따라 더욱 증대될 것으로 추정되며, 북핵 위기의 조기해결과 북한의 국제적 고립이 쉽사리 해소되지 않을 거라는 전망 속에서 중국의 대북 경제적 지배력과 자원점유 현상은 심각한 수준으로 확대될 개연성이 존재함. 이에 따라 의도하지 않은 북한 경제의 대중 '종속' 현상과 중국의 대북 정치적 영향력 확대 가능성을 주시해야 할 필요는 있음.

4. 한국의 고려사항

가. 대중 전략대화 강화 필요

- 중국 '화자위선' 정책은 한·중 관계란 측면에서 볼 때, 역내 안정을 추구하고 북한 경제개방을 촉진하는 한국의 이해와 부합하

는 측면이 큼. 중국의 입장에서도 협력적인 한·중 관계는 ‘화자 위선’ 정책의 성공에 주요한 변수임. 2005년 11월 16일 개최된 한·중 정상회담에서 확인한 것처럼 한·중간 대외정책의 큰 흐름은 역내 안정과 평화를 위해 상호협력하고 의사소통구조를 강화해 나가야 한다는 것이며, 이를 지속적으로 확인하고 합의해 나갈 필요가 있음.

- 한·미간의 동맹관계를 훼손하지 않는 전제위에서, 한국은 2005년 11월 한·중 정상회의에서 합의한 대로 군사 및 전략적인 측면의 문제를 중국과 논의할 필요가 있음. 공식적인 정부간 협상이 부담스런 상황에서는 비공식적인 Track 1.5 차원을 활용하여 논의를 시작하는 것도 필요함.
 - 상호 불필요한 군사적 긴장과 충돌을 방지하는 문제와 비전통적 안보분야에서의 협력을 순차적으로 확대하는 방안에 대한 논의가 필요함.
 - 유연한 논의 구조를 바탕으로 중국 중앙정부 차원의 대북투자 강화 및 북한 유사 사태시 중국의 역할에 대한 우리 측의 우려를 전달하고 상호 전략적 합의에 도달할 필요가 있음.
- 2005년 11월 양국간 정상회담에서 후진타오 주석이 한반도 문제와 관련한 한국의 적극적 역할을 인정한 것을 지속적으로 공식화할 필요가 있음. 장차 북한 관련사태시 한국은 중국과 협력하여 한반도 문제와 관련해서 한국의 주도권을 인정받고, 필요하다면 중국의 대북한 영향력을 활용하여 북한에 대한 우리의 이해를 극대화하여야 함.

한·미간의 동맹관계를 훼손하지 않는 전제위에서, 한국은 2005년 11월 한·중 정상회의에서 합의한 대로 군사 및 전략적인 측면의 문제를 중국과 논의할 필요...

나. 대중 경제협력의 고도화 필요

- 현재, 경제적으로 한·중 양국은 높은 수준의 협력관계에 있으며 2005년 한·중 정상회담에서 한국이 중국의 “시장경제지위”를 인정하는 것은 그 단적인 예라고 할 수 있음. 한·중 정상회담에서 합의한 대로 양국수교 20주년을 맞는 2012년까지 양국간 무역액 2천억 달러 달성을 목표로 하여 노력하며 양국간 정치적 협력의 기반을 지속적으로 확대할 필요가 있음. 단, 대중 무역의존도가 지나치게 높아지는 상황은 경계하여야 하며 교류 다원화 정책을

병행할 필요는 존재함.

- 중국 ‘화자위선’ 정책이 지니는 또 하나의 시사점은 정책의 중심이 국제정치나 군사부문보다는 경제에 있다는 것이며, 가능한 국제적 충돌과 마찰을 억제하고 경제부문에서의 협력 및 무역 장벽 제거, 무역 활성화에 필요한 법적·제도적 절차 강화에 노력할 것임.
- 중국은 금년도 한국과의 접촉에서 한·미 FTA 진척상황에 지대한 관심을 보일 것이고, 한·중 FTA 체결문제를 중점적으로 제기할 것으로 보임. 심지어 농업부문에서 한국의 입장에 일정정도 양보를 하더라도 FTA 협상을 빠르게 진척시키려 할 것임. 이러한 시나리오에 대한 우리의 입장 정리 및 대응책 마련이 필요하며 우리의 입장을 최대한 개진할 좋은 여건이라고 평가됨.

다. 북한의 개혁개방을 위한 한·중 공조 추진

- 최근 북·중 관계의 진전은 역내 안정을 추구하는 중국의 대북 정치적 영향력이 증대된다는 점에서 남북관계에 긍정적으로 작용하는 요소가 큼. 중국은 북한에 대해 역내 긴장완화를 위해 한국과 대화 및 관계강화를 조언할 것임.
- 중국의 대북 금융재제에서 드러나는 것처럼 현재의 북·중 관계가 현상처럼 그리 낙관적인 관계만은 아닌 상황에서 북한은 한국과의 관계를 강화할 필요가 존재함.
- 북한은 당분간 북핵문제에 대해 비타협적인 전략을 유지한다 할지라도 보다 적극적인 개혁과 개방정책을 채택하여 북한의 이미지가 제고와 협상력을 높이려 할 가능성이 높음. 한국은 대북 경제적 협력 및 합작 범위를 광범위하게 넓히려는 노력을 기울여야 하며 중국과 협력하여 북한이 개혁 개방정책을 보다 적극적으로 채택하도록 도와야 함.

라. 국제 규범에 입각한 대북 협상 원칙의 고수

- 한국은 북한과 경제협력 문제와는 별도의 사안으로 위폐문제는 국제 규약과 규범에 따라 원칙을 세우고 대처하는 것이 필요함. 이 문제에서 북한과 일정정도 갈등이 불가피함. 북한이 현재의

‘화자위선’ 정책은
그 중심이
국제정치나
군사 부문보다는
경제에 있음에 따라
중국은 가능한
국제적 충돌과
마찰을 억제하고
경제교류 및
협력 활성화에
필요한
법적·제도적 절차
강화에 노력할
것으로 전망...

위폐위기 이후 개혁 개방정책을 추진하기 위해서는 한국의 협조가 필수적임.

- 일시적으로 대북관계는 어려울 수도 있으나 북한이 이 문제로 장기간 남북관계를 공전할 수는 없을 것이며 장기적인 대북관계에서도 긍정적으로 작용할 것임. 그렇지 않을 경우 6자회담에서 우리의 협상력을 약화되고 국제적 위신 손상과 우방과 관계강화에 부정적인 영향을 예상할 수 있음.

마. 대북한 투자의 확대와 국제화 노력

- 북한 내에 중국의 경제적 투자와 교역의 확대는 현실적으로 불가피한 추세임. 이는 중국과 한국 사이에 암묵적인 긴장을 유발할 수 있을 뿐만 아니라 남북한 사이에도 한국 기업에 대한 중국 기업과 동등한 지위부여, 투자 항목, 조건 및 제약 등의 문제로 일정한 갈등이 예상됨. 이를 정치적 이슈로 부각하지는 말고 경제적 논리로 문제를 제기해야 함. 즉 중국과 동등하게 경제활동을 할 수 있는 조건을 허용해주시기를 지속적으로 제기할 필요가 있으며 투자 활성화를 위한 필요한 경제 협정들을 체결해야 함.
- 중국에 대해서는 정부차원의 대북한 투자 동향을 주시하고 관찰할 필요가 있음. 중국의 정부차원의 대북 경제 진출이 본격화되는 경우에는 한국 역시 경제적 논리를 넘어 전략적인 차원에서 상응하는 대북 진출정책을 적극 고려할 필요가 있음. 북핵 위기의 진전여부에 따라서는 북한을 설득하여 서방의 대북 자본 진출을 돕거나 합작을 도모할 필요가 있음. 이는 전략적으로도 북한뿐만 아니라 투자국들의 과도한 대북한 정치 군사적 행위를 제약하는 중대한 함의를 지님.

중국의
정부차원의
대북 경제진출이
본격화되는 경우
한국 역시
경제적 논리를
넘어 전략적인
차원에서 상응하는
대북 진출정책을
적극 고려할
필요...

2006. 3. 3

토론: 연구부장 전봉근
교수 최강
동북아 2과장 조원명
편집: 연구원 최명해

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.