

# KNSI REPORT

특별기획 제25호

## 2009년, 4대강국 정세 전망과 한국의 정책 방향

### 기획 취지

세계경제 위기의 심화 및 미국 오바마정부의 등장과 함께 새로운 국제질서가 모색될 것으로 예상되는 상황입니다. 이에 코리아연구원은 국제정세 및 한반도를 둘러싼 주요국들의 국내외 정세와 정책방향을 다각도로 살펴보고, 그에 대응한 한국의 정책방향을 모색하고자 합니다. <오마이뉴스와 공동으로 진행합니다.>

- [1] 미국의 동북아정책과 한반도 (서재정, 존스홉킨스대 교수) <1/6>
- [2] 중국의 동북아정책과 한반도 (주장환, 코리아연구원 기획위원) <1/7>
- [3] [가제] 일본의 동북아정책과 한반도 (양기호, 성공회대 일본학과교수) <1/14 예정>
- [4] [가제] 러시아의 동북아정책과 한반도 (유진숙, 배재대 정치외교학과교수) <1/9 예정>
- [5] [가제] 북한의 외교안보정책 전망과 과제 (서보혁, 코리아연구원 기획위원) <1/12 예정>
- [6] [가제] 이명박정부의 통일외교안보정책 과제 (이남주, 성공회대중국학과교수) <1/19 예정>

# 미국의 동북아정책과 한반도: 현상유지 속 대북정책 변화

서재정  
(존스홉킨스대 교수)

- I. 미국의 세계적 위상의 회복
- II. 부유하는 일본과 부상하는 중국
- III. 북과 지속적인 외교
- IV. 결론: 동북아정책과 비핵산 정책의 갈등과 조화

1월20일 출범하는 오바마 정부의 동북아시아 정책은 어떠한 모습으로 나타날 것인가? 정부가 출범하기도 전에, 그 정부가 정책을 선보이기도 전에 예측을 한다는 것은 물론 불가능한 작업이다. 정책은 정부 내외의 수많은 변수들에 영향을 받기 때문에 예측이 불가능할뿐더러, 설령 정책을 맞게 예측하더라도 집행과정에서 또 다른 변수들이 변화를 강요하기 때문이다. 따라서 여기서는 이러한 불확정성과 가변성을 인정한 상태에서, 오바마 당선자가 유세기간 발표한 공약과 발언들을 중점적으로 분석하여 그가 지향하는 동북아시아 정책의 윤곽을 그려보도록 한다. 그가 지향하는 정책이 그대로 현실이 되지는 않더라도 적어도 방향은 제시를 할 것이기 때문이다.

유세기간의 공약과 발언을 종합해볼 때 오바마 행정부의 동북아시아 정책은 부시 행정부 말기의 정책에서 크게 벗어나지 않는 ‘현상유지’의 모습을 띠 것으로 보인다. 일본과 한국 등 동맹국과의 관계를 축으로 하며, 중국과의 개입정책 (engagement)을 지속하는 한편 아시아에서의 다자외교, 다자기구의 활성화를 지향하기 때문이다. 이러한 지향은 부시 행정부 말기의 동아시아 정책과 크게 다르지 않다. 물론 동맹국 및 국가와 관계하는 방식에 있어서는 부시 정부와 차별화가 될 것이지만 이는 내용의 변화라기보다는 스

타일의 변화일 것이다.

오바마 행정부의 동북아시아 정책에서 이전과 눈에 띄게 달라질 것으로 예측되는 부분은 대북정책이다. 오바마는 북과 “지속적이며 적극적이고 공격적이며 직접적인 외교”를 추진하겠다고 유세기간에 공약한 바 있다. 또 당선 직후 공표한 ‘오바마-바이든 플랜’에서도 “직접적이며 터프한 외교”를 다짐했다. 북과의 양자회담 자체를 거부했고 선제공격을 포함해서 군사적 조치를 앞세우던 부시 정부와의 차별성이 뚜렷이 드러나는 부분이다.

오바마 정부는 정치적 기반이나 정책적 기조에 있어서 부시 정부와 현격한 차이가 있다. 부시 정부가 공화당 안에서든 소수인 네오콘적 입장을 대변했다면 오바마 정부는 민주당 안에서든 주류보다는 진보성을 띠는 세력에 기반하고 있다. 그럼에도 불구하고 양자는 미국 국익을 극대화하는 방식으로 세계를 운영하겠다는 의지에 있어서 일치하고 있다. 탈냉전 세계에서 미국 최대의 안보위협으로 부상한 것이 테러리즘과 핵무기확산이라는 인식에서도 일치하고 있다. 이러한 이해관계와 위협 인식에 있어서 일치하지만 이를 추구하는 방식에 있어서 차이를 보이는 것이며, 이러한 일치와 차별성은 동북아정책의 연속성과 대북정책의 차이로 나타나고 있다.

## I. 미국의 세계적 위상의 회복

오바마 당선자는 부시 정부의 일방주의와 군사주의가 미국의 위상과 국가이익에 손상을 입혔다는 인식에서 출발, 이러한 손상에서 회복하는 것을 목표로 하고 있다. 금융위기로 가속화된 경제위기도 미국의 국가이익에 대한 위기의식을 심화시켰기 때문에 외교정책도 경제위기의 탈출에 기여하는 것을 중요한 목표로 하게 됐다. 이러한 목표를 달성하기 위한 수단으로 오바마 정부는 동맹국과의 관계 개선 및 NATO 강화뿐만 아니라 국제기구의 개혁, 개선과 환경문제에 대처하기 위한 국제공조 강화 등을 내세우고 있다. 아시아에서는 전통적인 동맹관계와 6자회담 등을 더욱 발전시켜 “안정과 번영을 촉진시킬 보다 효율적인 지역적 틀”을 형성할 것이라고 공약한 바 있다. 또 일본과 한국, 오스트레일리아, 태일랜드, 필리핀 등 동맹국과의 관계를 강화하여 아시아 정책의 근간으로 삼는 한편 APEC 및 ASEAN과 같은 기구에 계속 참여하며 향상된 협력관계를 모색할 것이라고 밝히고 있다.

이러한 추상적 목표들은 아직까지 구체적 정책의 모습으로 정리되지 않고 있다. 예를 들어 ‘지역적 틀’은 ‘아시아 국가들과의 하부구조’라는 개념으로도 표현되고 있지만 이것이 아시아의 새로운 다자기구를 의미하는 것인지, 어떠한 기능을 수행하는 것인지 등은 구체화되지 않고 있다. 해외원조액을 5백억 달러로 증액하여 세계 빈곤을 절반으로 줄이는데 적극적으로 기여하겠다는 것도 구체성을 결여하고 있다.

그럼에도 불구하고 오바마 행정부의 국무부에서 아시아 정책을 담당하거나, 이에 영향을 행사할 것으로 주목을 받는 인사들이 제프리 베이더나 리차드 부시, 데이빗 램튼과 같이 중국통이 많은 것은 관심을 받고 있다. 부시 행정부 초기 아시아 정책을 담당하는 관리들이 일본통이 많았던 것과 대조를 이루기 때문이다. 이러한 인적구성의 변화 때문에 일본은 오바마 행정부가 일본을 무시하고 중국을 중심으로 아시아 정책을 구성할 것이라고 우려하고 있기도 하다. 하지만 구체적으로 중국정책과 일본정책을 살펴볼 때 부시 정부 후기와 전적으로 달라지지는 않을 것으로 보인다.

## II. 부유하는 일본과 부상하는 중국

일단 오바마는 일본이 ‘미국 아시아 정책의 초석’이라고 규정하고, 안보협력을 향상시키는 한편 환경변화 등 초국가적 문제 등을 해결하기 위한 협력을 심화, 확대할 것이라고 공약한 바 있다. 또 미일안보동맹을 변환시켜 항구적 안보협력을 구성하려는 노력을 계속할 것이라고 밝혔다. 부시 행정부의 정책과 크게 다르지 않은 현상유지적인 것이다.

더욱이 2009년 일본 정계는 그 어느 때보다도 격랑에 휩싸일 것으로 예상되고 있어 미일관계에서도 극적인 변화가 나타날 가능성이 적어 보인다. 현재 아소 다로 내각의 지지율이 10%대로 떨어져 있어 난국 타개를 위한 의회 해산 및 조기 총선이 불가피한 상황이다. 참의원을 장악하고 있는 민주당 등 야당은 의회 조기 해산을 요구하고 있는 반면, 아소 총리는 이에 강력히 반대하고 있다. 더욱이 총선이 실시돼도 자민당과 민주당 중 어느 한쪽이 단독 과반수를 차지하기 어려울 것으로 보이기 때문에 총선 후 어떤 형태로든 정계개편이 있을 수밖에 없는 상황이다. 이러한 혼미한 일본 국내 정치상황은 국내외적으로 변화보다는 현상유지를 선호하도록 할 것으로 보인다.

오바마 정부의 대 중국정책도 현상유지에서 크게 벗어나지 않을 것으로 보인다. 물론 오바마의 대통령 취임 직후 중국정책에 대한 전면적 재평가가 있기는 하겠지만 베이더 등

은 이미 오바마 정부의 대 중국정책이 연속성을 가질 것이라고 시사하고 있다. 예를 들어 부시 대통령이 출범시킨 전략경제대화는 오바마 정부도 계속 이어갈 것으로 관측되고 있다.

무역에 대해서는 노조의 입장에 귀를 기울이고 노동자의 권리를 강조하겠지만, 보호 무역주의를 채택하는 것이 아니라 자유무역의 틀 안에서 이러한 입장을 관철하려 할 것이다. 그러나 중국과 미국은 경제적 상호의존성이 높아져 어느 일국이 일방적으로 정책을 집행하기는 쉽지 않은 상황이다. 중국도 미국 수출시장을 필요로 하지만 미국도 중국의 저렴한 상품을 필요로 하기 때문이다. 더욱이 중국은 일본보다도 미국 재무부 채권을 더 많이 보유하고 있는 최대 채권자로 부상하였으며, 미국도 중국이 지속적으로 채권을 구입 해주기를 바라고 있는 상황이다.

오바마 정부가 중국 위엔화 절상 압력을 가중시킬 가능성은 다른 정책보다 높은 것 같다. 유세기간 오바마 후보는 위엔화 절상을 요구할 것이라고 수차례 공약한 바 있고, 전국방직기구협의회에 보낸 서한에서도 “중국의 환율정책을 변화시키기 위해 가능한 모든 외교적 수단을 동원할 것” 이라고 공약한 바도 있기 때문이다. 그러나 중국도 자국 경제가 심각한 상황이기 때문에 이러한 요구를 쉽게 들어주기 어려운 입장이고, 오바마도 “모든 외교적 수단” 을 동원하겠다는 수사를 구사하면서도 중국이 이러한 요구를 수용하지 않을 경우 보복관세를 부과하겠다는 등 구체적 대응책을 내세우지는 않고 있다.

오바마 정부는 전통적으로 민주당이 인권을 강조한 것과 마찬가지로 중국과의 관계에서도 인권문제를 제기할 가능성이 높을 수도 있다. 그러나 이미 바이든 부통령 당선자는 언론과의 인터뷰에서 미국은 중국이 인권 향상을 위해 이룬 성과에 초점을 두어야지 중국의 제도에 관심을 두는 것은 효과적이지 아니라고 발언한 바 있다. 인권문제를 적극적으로 제기하기보다는 관심사를 해결하기 위한 조용한 외교의 가능성을 시사하는 것이다.

타이완 정책에 있어서도 현상유지가 계속될 가능성이 농후하다. 이는 지난 5월 마잉 조가 타이완 대통령으로 선출된 직후 오바마 후보가 보낸 서한에 잘 드러나 있다. 오바마는 그 서한에서 “미국은 ‘하나의 중국’ 정책과 타이완에 관한 세 개의 미중선언 존중, 타이완 관계법 준수를 계속해야 할 것” 이라고 밝혔기 때문이다.

오바마 정부의 출범이 부시 정부와는 극적으로 다를 듯 한 인상을 주고 있지만, 이상에서 본 것과 같이 일본과 중국에 대한 구체적 정책에서는 ‘현상유지’ 가 주조를 이룰

가능성이 많은 것이다.

### Ⅲ. 북과 지속적인 외교

오바마 정부의 동북아시아 정책이 부시 정부와 비해서 큰 변화를 보이지 않을 것으로 전망되는 것과는 대조적으로 대북정책은 큰 변화가 있을 것으로 보인다. 부시 행정부 후기에 진전을 보인 6자회담을 계승해서 이의 진전여부를 계속 모색하는 한편, 북과의 직접적 외교를 적극적으로 추진할 것이기 때문이다. 오바마 정부의 대북정책은 아시아 정책의 맥락이라기보다는 안보정책, 특히 핵무기 비확산정책의 일환으로 추진하되 이전 부시 정부와 클린턴 정부의 정책에 대한 반성에서 출발하고 있다.

오바마 캠프는 아시아 정책정강에서 “북한의 핵무기프로그램을 완전하고도 검증가능하게 제거” 하는 것이 목적이라고 천명하고 있다. 이 부분의 의미는 2005년 9월 19일 6자회담 공동성명과 비교하면 뚜렷이 드러난다. 공동성명에서 “조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것”을 공약했지만 “현존하는 핵계획”의 범위에 핵에너지 프로그램도 포함되는지, ‘미래 핵계획’은 어떻게 되는지 불명확하게 남아 있었다. 하지만 오바마 대통령 당선자의 공약은 그 대상을 “핵무기 프로그램”으로 명확하고도 제한적으로 정의했다. 핵에너지 프로그램의 가능성을 배제하지는 않은 채 미국의 전략적 관심은 핵무기 프로그램이라고 못 박음으로써, 핵 프로그램이 무기생산으로 전용되지만 않는다면 북의 핵에너지 생산은 가능할 수 있다는 길을 열어주고 있다. 이러한 입장은 앞으로의 상황진전에 따라서는 에너지 문제를 둘러싸고 북과의 협상 가능성을 열어주고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

반면 오바마 당선자의 정책대상이 “핵무기 프로그램”으로 국한되었다면, 그 대상의 처리방식은 6자회담보다 더 엄격하게 규정되고 있다. 즉 6자회담 공동성명은 “한반도의 검증가능한 비핵화”가 궁극적인 목적이라고 천명하고 있는 반면 오바마 측은 “완전하고도 검증가능하게 제거”를 추구하기 때문이다. 부시 행정부가 이전에 주장하던 “완전하고 검증가능하며 비가역적인” 비핵화에서 “비가역적”이라는 부분이 빠졌지만 “완전”이 추가된 점은 6자회담의 합의보다는 앞서가는 것이다. 또 6자회담에서 북은 핵 프로그램의 “포기 (abandoning)”에만 합의했는데 비해 오바마 측이 핵무기 프로그램의 “제거 (elimination)”를 요구한 것은 보다 강경한 것이다.

이렇게 볼 때 오바마 당선자 캠프는 대북정책의 목표를 북의 “핵무기 프로그램”에 제한하여 핵에너지 프로그램에 대해서는 신축성을 갖는 한편, 핵무기 프로그램에 대해서는 “완전하고도 검증가능한 제거”를 주장함으로써 강경한 입장을 보이고 있다.

오바마 행정부는 이러한 목적을 달성하기 위한 정책적 수단으로 외교에 방점을 찍고 있다. 다시 정책정강을 보면, 오바마 캠프는 북의 핵무기를 제거하기 위해서 군사적 수단을 배제하지는 않겠지만 우선순위는 “지속적이며, 직접적이고 공격적인 외교”라고 밝히고 있다. 부시 행정부가 외교를 배제하지는 않겠지만 필요하다면 선제적 군사력 사용도 불사하겠다고 한 것과 비교하면 외교와 군사력 사용의 우선순위가 완전히 바뀐 것이다.

또 “지속적” 외교를 강조한 점은 부시 행정부나 클린톤 행정부의 협상방식에 대한 학습효과를 반영한 것으로 보인다. 부시 행정부는 초기부터 북과의 외교협상 자체를 거부했기 때문에 행정부 말기에 들어서야 외교가 가능했고, 클린톤 행정부도 외교를 “지속적”으로 추진하지는 못했다. 클린톤 행정부도 초기에는 군사력 사용을 고려했었고, 제네바합의를 성사시키고도 의회를 장악한 공화당의 반대에 직면해 이 합의를 “지속적”으로 끌고 가지 못했다. 다시 클린톤 행정부 말기에야 페리 보고서를 작성해 외교를 “지속”해보려 했으나 결국 시간이 부족했다. 따라서 오바마 행정부는 처음부터 외교를 시작해서 임기 내내 이를 “지속”하는 것만이 북핵문제의 해결을 가능할 것이라고 보고 있는 것이다.

“직접적”인 외교는 부시 행정부의 협상방식에 대한 비판에서 출발한 것으로 보인다. 즉 북과의 직접적 대면 자체를 거부했고 양자협상을 배제했던 부시 행정부의 입장은 정반대이기 때문이다. 부시 행정부는 초기에 북과의 직접적 대면 자체를 거부했기 때문에 양자회담 자체가 이뤄지지 않았고, 6자회담이라는 틀이 만들어진 것도 양자협상에 거부감을 갖고 있었기 때문이었다. 사실 6자회담이 진행되는 과정에서도 내용적으로는 북미양자 협상이 핵심적이었지만 부시 행정부는 이러한 현실을 애써 감추려 했고, 가능한 양자회담을 최소화하려 했다. 결국 지금까지 6자회담은 거북이걸음으로 갈 수밖에 없었다. “직접적” 외교를 내세우는 오바마 행정부는 북과의 양자협상을 최우선적 정책수단으로 추진할 것이다.

“공격적인 외교 (aggressive diplomacy)” 또한 부시 행정부의 수동적인 외교 양식과 반대되는 점이다. 즉 부시 행정부는 북이 핵실험을 하거나 ‘벼랑끝 전술’을 펼쳐야 이에 수동적으로 반응하는 방식으로 정책을 이끌었기 때문에 위기의 연속이었고 일관적인



정책수행이 이뤄지기 어려웠다. 크리스토퍼 힐은 뛰어난 협상가이지만 미국 정부의 힘이 실리지 않은 상황에서 능동적으로 외교를 펼치기는 어려웠다. 따라서 오바마 행정부는 협상에서 주도권을 쥐고 능동적으로 북을 대할 것으로 보인다. 최근 공화당 일각에서도 제안했던 것처럼 선제적으로 정치적 관계개선과 경제지원을 제시하여 북의 타협을 이끌어내는 “공격적인 외교” 를 오바마 정부는 추진하려 하는 것이다.

#### IV. 결론: 동북아정책과 비핵산 정책의 갈등과 조화

이상과 같이 오바마 정부의 동북아정책은 부시 행정부가 말기에 펼친 정책과 크게 다르지 않을 것으로 보인다. 미국 동북아정책의 두 축을 이루는 중국과 일본 정책에 있어서 변화보다는 연속성이 강조되고 있고, 변화를 적극적으로 추진하기도 어려운 정치경제적 조건이기 때문이다. 단 대북정책은 비핵산이라는 관점에서 추진하여 외교를 통한 해결을 시도한다는 점에서 부시 정부와의 차별성이 두드러진다. 이러한 지역정책과 기능적 정책은 상호보완적 역할을 해서 시너지를 만들어 낼 수도 있지만, 이들 사이에 긴장이 형성될 수도 있다. 만약 이러한 긴장이 나타날 경우 이를 어떻게 해소하느냐가 오바마 정부가 이 지역에서 풀어야 할 최대의 과제의 하나가 될 것으로 보인다. (2009/01/05)



## 중국의 동북아정책과 한반도

주장환  
(코리아연구원 기획위원/ 한신대 교수)

- I. 들어가며
- II. 중국 2009년 경제정책 전망
- III. 중국의 동아시아 정책 기조와 전망
- IV. 중국의 대 한반도 정책과 전망
- V. 한국 대외정책에의 함의

### I. 들어가며

2009년이 밝았다. 중국에게 올해는 건국 60주년이 되는 해이다. 중국은 10년 만에 건국기념일인 10월 1일 대대적인 군사퍼레이드를 할 계획이다. 이에 대해 비판적 의견이 없지 않지만, 중국 지도부는 대략 두 가지 의도에서 이를 추진하려는 것으로 판단된다. 첫째는 중국이 세계적 차원의 경제위기 상황을 반드시 극복하고 또한 1997~8년 아시아 금융위기 직후 동아시아 지역에서 맹주로 부상한 것과 마찬가지로 이번 위기도 역시 ‘기회’로 만들겠다는 의지를 대내외에 표현하려는 것이다. 당연히 중국은 올 한해 전력을 다해 경제위기 탈출을 위한 노력을 기울일 것이다. 둘째는 후진타오(胡锦涛) 집권 2기를 맞아 마오쩌둥(毛泽东), 덩샤오핑(邓小平), 장쩌민(江泽民)에 이은 중국 제4세대 최고 지도자로서의 정치적 위상을 대내외적으로 각인시키려고 하는 것이다. 이를 위해 중국은 올 한해 더 한층 후진타오의 최고 지도자로서의 업적 관리에 노력할 것이다.

물론 올해 가을 어떤 분위기 속에서 군사퍼레이드가 펼쳐질 것인지를 현재 상태에서 예측하기는 힘들다. 하지만 연초인 현재 상황에서 중국의 계획과 정책을 살펴봄으로써 분위기를 어느 정도는 미리 예측해 볼 수 있을 것이다. 또한 이러한 작업은 향후 평가에 대비한 사전 작업으로서 의미가 있을 뿐만 아니라, 의존도가 한층 심화되어가는 이웃국가인

한국으로서는 대외정책을 세밀하게 조정해 나가는 데에 도움을 줄 수 있을 것이다.

아래에서는 중국의 현재 상황에 대한 인식을 바탕으로 중국이 어떤 대내정책을, 주요 하계는 경제적 측면에서 어떤 정책을 구사할 것인지를, 그리고 이와 연동되어 어떤 대외 정책을, 보다 구체적으로 동아시아와 한반도에 대해 어떤 정책을 펴나갈 것인지를 검토해 보려고 한다. 이러한 순서로 살펴보는 이유는 다른 국가들도 대부분 그렇지만, 중국은 개혁개방 이래 특히 대외관계가 국내적 목표에 철저히 복무하는 방식으로 그 위치 설정이 이루어져왔기 때문이다. 글의 끝부분에서는 이러한 중국의 정책 동향이 한국에 미치는 함의에 대해 정리할 것이다.

## II. 중국 2009년 경제정책 전망

현재의 세계 경제 위기에 대해 중국은 일단 그 파급효과가 지난 아시아 금융위기나 2001년 닷컴 버블 붕괴 때보다 더 심각할 것으로 판단하고 있다. 이런 판단은 바로 지난 12월 8일부터 개최된 중앙경제공작회의에서 올해 경제운영에 대한 결정에 그대로 반영되었다. 일단 중국 정부는 경기과열 현상을 억제하고 연착륙을 시도하려는 기존 정책 기조를 수정하여, 전방위적인 경기 둔화 현상 억제 및 경제 성장 진작책을 펼쳐나가기로 했다. 이를 위해 경제성장 유지, 내수 진작, 경제구조조정을 구체적 목표로 설정했다. 경제구조조정이 경제 위기 이전 시기 제일 주요한 목표였다면, 이제는 경제 성장이 최우선 과제로 다시 선정된 것이다.

구체적으로 중국은 올해 경제성장률을 8%로 정하고, 일정한 수준의 수출 하락이 불가피하다고 판단하고 경제 성장의 다른 축인 내수와 투자 확대를 위해 4조 위안(약 5,830억 달러) 규모의 자금을 투입하기로 했다. 특히 그 중에서 1조 위안은 고속도로, 철도 등 인프라와 원자력 발전소와 같은 에너지원 관련 프로젝트에 투자될 계획이다. 또 전체의 약 70% 재원을 각 지방정부와 기업에서 출연하도록 하여 그동안 유지해오던 중앙 정부의 지방정부에 대한 투자 억제 정책기조는 사실상 단기적으로 폐기된 것으로 판단된다. 그동안 각 지방정부의 ‘묻지마’ 투자가 경기 과열의 주범으로 인식되었다는 사실에 비추어본다면, 이러한 정책들은 현재 중국 정부가 감지하고 있는 위기감이 매우 높다는 점을 단적으로 보여준다.

이밖에 이러한 내수 진작의 효과가 일반적으로 더디게 나타나고, 전체 GDP에서 수출

이 차지하는 비중이 40%가 넘는 중국의 상황을 고려하여, 수출 유지를 위한 대책도 강구하기로 했다. 위안화 평가절하와 같은 거시적 조치보다는 수출상품에 대한 세금 환급 그리고 기업 소득세(법인세) 감면과 같은 미시적 조치에 치중하기로 정책의 가닥을 잡았다. 그 이유는 전반적인 세계 경제의 침체로 인해 일정한 수준의 수출 하락은 불가피하고, 위안화 절하로 인한 대규모의 국내 외화 유출을 막는 동시에, 이번 경제 위기 이후 위안화의 국제 통화에서의 위치 제고를 염두에 두고 있기 때문인 것으로 분석된다.

이렇게 보면, 2009년 중국은 실업률 상승과 기업 도산 등으로 인한 사회 불안을 최소화하고, 정상적인 경제 운영의 마지노선인 8% 경제성장을 유지를 위해 전력투구할 것으로 전망된다. 따라서 전반적으로 후진타오 정권 들어서 즐기차게 주장해온 경제의 내실 있는 발전을 위한 구조조정과 의도적 경제 연착륙 정책 기조는 당분간 유보된 것으로 판단된다. 오히려 수출 감소에 따른 국내 경제·사회적 피해를 최소화하고 이를 완충하기 위한 투자와 내수의 증가를 꾀할 것이다. 1978년 개혁개방 실시 이후 중국 공산당의 집권 정통성을 보장해온 것이 경제성장이라는 달지만 결코 몸에 좋지만은 않은 열매였다고 할 때, 중국은 다시 이를 먹을 수밖에 없는 '절박한' 상황에 놓이게 된 것이다.

### Ⅲ. 중국의 동아시아 정책 기조와 전망

이렇게 중국 정부는 올 한해 경기 둔화의 방지 내지 최소화를 위해 전력을 다할 것이다. 어떤 면에서 이러한 태도는 전 세계적 경기 침체 상황이지만 '버티면 위기가 기회로 바뀐다'는 것을 아는 현명함의 소치로 이해할 수도 있다. 특히 1997~8년 아시아 금융 위기 이후 중국이 아시아에서 강대국으로 부상했다는 사실을 상기한다면 더욱 그러하다. 그렇다면 이러한 시기 중국의 대외 전략, 특히 동아시아 정책은 어떤 식으로 진행될 것인가? 이는 두 측면에서 접근해볼 수 있다.

우선 그동안 즐기차게 중국 정부가 외쳐온 세계 체제의 주요 일원으로서, 또 강대국으로서 책임 있는 역할을 할 수 있는 기회가 생겼다. 미국발 경제 위기는 바로 이러한 기회의 첫 출발이며, 실제로 미국에서 오바마 행정부가 출범하면서 중미간의 협조 무드가 연출되면서 이러한 추세는 경제 분야를 넘어서 군사 및 안보 분야로 더욱 확대될 전망이다. 따라서 중국은 기대해 마지않았던 세계 강대국으로서 더욱 적극적이고 자신감 있는 태도를 보일 것이다. 실제로 현재까지 미중관계는 대단히 협조적이다. 금융 위기 발생 직후 미국은 세계 1위의 자국 국채보유국인 중국에 국채 매입을 요청했고, 양국이 금융 위기 국

복을 위해 200억 달러를 공동 투입하기로 했다. 또 이에 화답이라도 하듯 오바마 행정부에서 국가안보회의의 아시아 선임국장으로서 중국 전문가인 제프리 베이더를 내정했다. 이는 향후 미국의 중국 중시 정책의 일환으로 해석되고 있다. 또 지난 12월 중국이 소말리아 지역의 해적 소탕을 목적으로 전함을 파견한 것은 미국과 다른 강대국들에게 전 세계적인 공통의 관심사에 적극 관여하면서도 위협을 주지 않는 적절한 조치로 평가되며, 그 막후에 미국의 용인이 있었다는 사실도 중미간의 경제 차원을 넘어선 협력이 가시화될 것이라는 전망에 힘을 실어주고 있다.

다른 측면에서 중국은 주변국과의 관계 개선과 영향력 확대를 더욱 적극적으로 진행할 전망이다. 이는 또 두 가지 맥락에서 이해될 수 있다. 첫째는 경제 위기 이후 가속화될 세계 질서 재편, 특히 동아시아 지역에서의 일본과의 주도권 경쟁에서 우위를 차지하겠다는 의도이다. 향후 세계 질서의 변화가 지역협력체제의 강화 추세로 방향을 잡을 것으로 전망되는 현재 시점에서 이는 매우 중요하다. 둘째는 상술했다시피 집권 후반기를 향해 가고 있는 후진타오의 정치적 업적 관리의 일환이다. 덩샤오핑의 개혁개방, 장쩌민의 홍콩과 마카오 반환에 버금가는 업적이 지금 후진타오에게는 매우 시급하다고 할 수 있다.

그 핵심에는 물론 중국 측에서는 국내문제로 인식하고 있지만 국제문제화되어 있는 양안 관계의 호전이다. 타이완에서 작년 국민당 마잉주(馬英九) 정권이 들어선 이후 양안 관계는 급속도로 호전되고 있다. 그 배경에는 국민당 정부가 기본적으로 통일지향적이라는 점도 있지만, 역사적 지도자로 각인되기를 간절히 바라는 후진타오의 '무엇인가 업적을 남겨야 한다'는 절박한 심정도 있다.

따라서 후진타오는 지난 12월 31일 '타이완 동포에 고하는 글'을 통해 양안간의 경제 등 민간 분야에서의 교류를 넘어서 군사 교류를 시작하고 싶다고 밝혔다. 타이완에서 독립 의지가 없는 정권이 집권한 틈을 타서 양안간의 평화 통일 분위기를 한층 조성하겠다는 것이다. 문제는 이를 받아들이는 타이완인들의 반응인데, 이 성명 발표 직후 타이완의 행정부격인 행정원의 대륙위원회에서 실시한 설문조사에서 91.8%가 현재의 평화로운 양안관계에 만족감을 느낀다고 답변했다. 또 이에 화답하듯 중국은 현재 타이완을 목표로 배치한 1,300기의 중·단거리 미사일 중 일부를 감축할 가능성이 있음을 언론을 통해 흘려보냈다. 현재 양안관계는 한반도의 휴전선 일대와 같은 지역인 진먼다오(金門島)에 양안 합작대학을 세우자는 의견이 나올 정도로 어느 때보다는 좋은 분위기이다.

이렇게 양안관계의 진전 속에서 중국은 또 하나의 성가신 역사적 문제를 해결했다. 바

로 1979년 양국간 전쟁 이후 교착상태에 있었던 베트남과의 약 1,400km에 달하는 국경선에 대한 합의를 작년 12월 31일 이뤄낸 것이다. 이를 바탕으로 양국간의 경계를 포함한 민간교류가 한층 활성화될 것으로 전망된다. 이로써 중국은 남중국해를 제외한 다른 지역에서의 분쟁 가능성을 최소화하는 데 성공했다. 또 중국은 아세안 국가들과 더욱 적극적인 협력을 발전시키기 위해 아세안에 대사직을 신설하기로 했다. 동시에 중국 남부 지역과 아세안 국가들과의 무역거래 대금 결제에 위안화를 사용할 수 있게 하고 2010년까지 이 지역과 아세안과의 자유무역지대를 조성하기로 하는 등 아세안과의 관계 강화를 위해 공을 들이고 있다.

한편, 호전과 악화의 반복과정을 되풀이하고 있는 대일본 관계에서는 급속한 관계 강화보다는 악화 방지에 역점을 둘 것으로 보인다. 결국 ‘시간은 중국 편이다’ 라는 인식하에서 물밑으로는 치열하게 경쟁하더라도 표면적으로는 우호와 협력을 강조한다는 것이다. 올해에는 특히 시진핑(习近平) 국가 부주석의 일본 방문이 계획되어 있는 등, 정치 지도자간 방문 및 교류에 중점을 둘 전망이다.

정리하면, 미국의 상대적 역량 약화와 중미간의 협조적 관계와 분위기 형성으로 인해, 중국은 동아시아에 대해서는 보다 적극적인 자세로 영향력 확대를 진행할 것으로 보인다. 그 이면에는 아세안과 베트남 그리고 파키스탄 등의 사례에서 알 수 있듯이 필요하다면 대단히 과격적인 양보 및 지원을 진행할 것으로 예상된다. 왜냐하면 주변지역의 안정화와 위협요소의 제거, 그리고 이 지역에서의 주도권 확보는 중국으로서는 무엇보다도 바꿀 수 없는 대단히 중요한 일이기 때문이다.

#### IV. 중국의 대 한반도 정책과 전망

이러한 중국의 동아시아 정책의 기조는 한반도에 대해서도 유지될 것으로 예상된다. 중국은 대북관계에서 지난 해 6월 시진핑의 방북 당시 양국 수교 60주년을 맞아 올해를 ‘북중 우호의 해’ 로 기념하는 것을 합의했다. 따라서 어느 해보다 양국간 교류가 활발해질 전망이다. 최근 중국은 6자회담에서 검증의정서가 채택되지 않고 결렬된 상황임에도 불구하고, 중유 지원을 계속할 의사를 밝혔다. 이는 현재 상황, 즉 북한이 이미 핵보유국으로 미국에 의해 인정받고 있는 상황에서 북중관계의 악화가 자국의 이익에 도움이 되지 않는다는 인식을 반영하고 있는 것이다.

이는 현재 중국의 북한 핵에 대한 인식과도 관계가 있다. 현재까지 알려진 바로는, 물론 공식 입장은 아니지만, 일부 전문가들에 의해 전해진 중국의 입장은 다음과 같다. 첫째, 중국은 북한 핵이 규모나 수준 그리고 의도로 봤을 때 중국에 직접적인 위협이 되지 않고 미국과의 관계 개선을 위한 자구책이라는 점을 인정하고 있다.

둘째, 중국은 적극적인 핵 폐기 주장을 함으로써 북한을 자극하는 것보다는 북한 핵문제를 계기로 국제사회에서 외교력을 강화하거나 또는 방관자적 태도를 취해 사태를 장기화시키는 것이 중국에 유리하다는 인식을 가지고 있다. 이렇게 봤을 때 중국은 6자 회담의 모멘텀은 유지하되, 적극적인 해결의지를 가지기보다는 조정자 역할을 통해 장기화에 대비할 것으로 예상된다. 또 이를 위해 경제적인 지원과 협력을 진행하면서, 이전보다는 상대적으로 더 적극적으로 북한의 입장을 대변하고 지지하는 태도를 나타낼 것이다.

반면 한국과의 관계에서 중국은 표면적으로는 작년에 맺은 전략적 협력 동반자 관계를 바탕으로 작년 말 고위급 한중 전략대화를 시작하고 양국간 통화 스와프를 체결하는 등 관계의 진전을 보이고 있다. 그러나 몇 가지 지점에서 양국간에는 의견 불일치의 지점이 존재하고 있다. 먼저, 대북한 정책에서 의견 불일치를 보이고 있다. 작년에도 계속 노출된 문제이지만 중국은 현재 한국 정부의 대 북한 정책을 지지하지 않고 있다. 게다가 일부 중국 내 전문가에 국한된 목소리이기는 하지만, 한국 정부의 입장을 ‘소패권주의’라고 비판하기도 한다. 한국 정부로서는 나름대로의 고충(?)이 있겠지만 중국의 입장에서는 대 북한 봉쇄에 앞장서고 있는 한국 정부가 그리 탐탁하지 않게 인식되고 있는 것이다.

다음으로, 협력의 수준과 폭에서 의견 불일치를 보이고 있다. 중국은 한국과 그야말로 전면적인 협력을 원하는 데 반해, 한국은 상대적으로 소극적이다. 실례로 현재 한중 FTA 협상은 정식으로 시작조차 되지 못하고 있다. 물론 중국측의 상하층의 인식차가 그 원인으로 작용하고 있지만, 주요하게는 한국 정부의 결단이 내려지지 않은 것이 더 주요한 원인으로 분석된다. 실례로 작년 말 한국 정부는 올해는 전면적인 FTA 추진의 해로 정했으나, 그 대상국에서 중국은 제외되었다. 이는 일관되게 한국과의 FTA 추진에 공을 들여온 중국 입장에서는 그리 유쾌하지 않은 일이라 하겠다. 첫 번째 의견 불일치 문제는 한국 정부의 이념 및 성향의 문제라고 이해될 수 있다면, 두 번째 문제는 중국 측에서 어떻게 이해될 수 있을지 주목하지 않을 수 없다.

전체적으로 평가하자면, 중국과 한반도 관계는 현재까지의 상황만으로 판단했을 때, 표면적으로는 협력의 분위기가 형성되겠지만, 북중간이 한중간의 관계보다 실제로 더

발전할 가능성이 높다고 판단된다. 물론 현 한국 정부가 현재의 대북 정책 기조를 유지한다면 말이다.

## V. 한국 대외정책에의 함의

중국은 올해 세계적 경제 위기 상황에서 미국의 상대적 영향력 약화와 양안관계의 호전을 바탕으로 동아시아 지역에서 영향력 확대를 꾀할 것으로 보인다. 문제는 이러한 현 상황을 한국이 어떻게 인식하느냐에 있다. 한중간의 관계는 경제적 차원에서 국한하여 볼 때, 굳이 한국의 대 중국 시장 의존도 등을 언급하지 않더라도, 현재 진행 중인 쌍용자동차 문제를 통해서도 분명히 알 수 있다. 중국의 한국에 대한 영향력은 시간이 흐를수록 강화되어 가고 있는 실정이다. 극단적으로 말하자면 중국 정부의 판단에 따라 한국에는 대량 실업자와 주요기업의 도산이라는 상황이 발생할 수도 있다.

물론 지금까지의 상황은 한국이 강대국 사이에 '끼인' 국가로서 얻을 수 있는 이점을 받아왔다. FTA와 관련한 중국 측의 상대적인 적극적 태도, 양국간 통화 스와프 체결에서의 중국측의 선제안 등은 최근의 대표적 사례들이다. 그러나 언제까지 이러한 이점을 누릴 수 있는지는 미지수이다. 더구나 이러한 사례들은 한국이 의도한 것이라기보다는 중국이 주도한 것이기도 하다. 한국은 중국의 동아시아 지역에서의 주도권 확보에 어떤 식으로 대응해야 할 것인가? 진지하게 고민을 시작하고 그 대책을 내을 때이다.

이와 관련하여 우선 다음과 같은 점에 유의해야 할 것이다. 첫째, 여러 전문가들이 지적하듯, 한국의 대 동아시아 전략, 더 구체적으로는 동북아 전략을 마련하고 실행해야 한다. 그동안 '좌파정권' 하에서 약화되어온 한미동맹을 '복원' 또는 '재강화' 해야 한다는 주장만으로는 현재의 상황을 돌파할 수 없다는 것은 이미 명약관화하다. 체계화된 특정 전략 하에서 추진되는 행동만이 한국의 전략적 입지 강화에 도움이 될 것이다. 또 이렇게 할 때에만 한국 정부의 행동이 일관성과 신뢰성을 가지게 될 것이다.

둘째, 중국과 전면적 협력 동반자 관계에 걸맞은 실제 내용을 채워나가야 한다. 지난 12월 열린 차관급 한중 전략대화는 첫 번째라서 그렇다고 하더라도, 언제까지 구체적인 제 없이 이런 중요한 회의를 진행해서는 안 될 것이다. 유명무실한 대화 채널로 전략하지 않기 위해서라도 보다 주도적인 의제의 선정과 제안 그리고 협의가 진행되어야 할 것이다. 물론 이를 위해서는 위에서 밝힌 전략의 마련이 시급하다.



셋째, 중국이 현재 동아시아 지역에서 더욱더 큰 영향력을 획득하게 된 이유에는 여러 가지가 있겠지만 양안관계의 호전과 화해 무드 조성도 중요한 것들 중 하나이다. 아무리 양안간의 문제가 국제사회의 이목이 집중되는 사안이고 관련 당사국들도 많다 할지라도 결국 양자간의 문제이다. 끊임없는 대화와 접촉이 현재의 낙관적인 상황을 만들었다고 하겠다. 이와 대조적으로 현재의 짝 막힌 남북관계는 그 책임 소재를 따지기 전에 절대적으로 한국의 대외적 입지에 불리하게 작용하고 있으며, 앞으로도 작용할 것이다. 경색된 남북관계를 푸는 것이 현재 시점에서는 가장 중심적인 과제가 되어야 할 것이다. 이는 이념의 문제를 넘어서 국익과 관련되는 대단히 중요한 문제이다. (2009/01/07)





**KNSI** 특별기획 제25-3호

## (가제)일본의 동북아정책과 한반도

양기호  
(성공회대 일본학과 교수)

☞ 1/14 게재 예정입니다.



**KNSI** 특별기획 제25-4호

## (가제)러시아의 동북아정책과 한반도

유진숙  
(배재대 정치외교학과 교수)

☞ 1/9 게재 예정입니다.



**KNSI** 특별기획 제25-5호

## (가제)북한의 외교안보정책 전망과 과제

서보혁  
(코리아연구원 기획위원)

☞ 1/12 게재 예정입니다.



**KNSI** 특별기획 제25-6호

## (가제)이명박정부의 통일외교안보정책 과제

이남주  
(성공회대 중국학과 교수)

☞ 1/19 게재 예정입니다.