

# 중국의 한반도 전략과 남북정상회담

문흥호 / 한양대학교 아태지역학대학원 중국학과 교수

## 머리말

**한** 반도를 중심으로 한 동북아 지역의 국제 질서가 새로운 모습으로 바뀌어갈 때마다 역내 국가들은 한결같이 자국의 이해 득실을 계산하는 데 분주하다. 또한 나름대로의 전략적 판단과 정세 인식에 근거하여 자신들의 정책 방향을 설정하고 효과적인 추진 방안을 강구한다.

분단 이후 초유의 남북한 정상회담은 분명 남북한 관계 및 한반도 정세 변화와 관련하여 획기적인 사건이 아닐 수 없다. 동북아 국제 질서의 특성상 한반도의 정세 변화는 곧바로 동북아 국제 질서의 변화로 연결된다. 이러한 측면에서 남북한이 합의한 정상회담은 그 자체로서도 의미가 클 뿐만 아니라 한반도, 더 나아가 동북아 국제 질서 변화의 주요 변수로 작용할 것이다. 역내 국가들이 남북한 정상회담을 예의주시하는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 즉 남북한 정상회담이 야기할 한반도 및 동북아 지역의 정세 변화와 그 과정에서 파생될 수 있는 자국의

이해 관계 변화 가능성을 면밀히 검토하고자 하는 것이다.

특히 한반도 문제에 관한 한 그 어느 국가에게도 뒤지지 않는 영향력을 갖고 있다고 인식하는 중국의 관심은 각별하다. 중국은 남북한 정상회담의 초기 논의 과정에서부터 주의를 기울였으며, 이러한 분위기를 자국에 유리한 방향으로 유도하려는 전략적 의도를 갖고 있다. 따라서 한반도 문제에 대한 중국의 기본 인식과 정책 기조를 객관적으로 검토하는 것이 필요하며, 이는 곧 한반도 평화와 발전에 유리한 대외적 환경을 조성하기 위한 작업의 일환이다.

## 한반도 정책 기조

중국은 기본적으로 자국의 이해 관계에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없는 동북아의 새로운 국제 질서 수립 과정이 미국, 일본 등에 의해 일방적으로 주도되어서는 안된다는 인식을 갖고 있다. 따라서 중국은 기존 질서의 현상 유지라는 소극적인 입장보다는 동북

중국의 동북아 정책의 연장선에 있는 한반도 정책의 핵심은 우선 남북한 관계의 균형적 유지를 통해 한반도의 평화와 안정을 유지하고 그 과정에서 영향력 우위를 확보하는 것이다. 중국은 자국의 대북 경제 지원을 지속하는 동시에 한국에 대해서도 대북 경제 지원, 경제 협력을 확대하도록 촉구함으로써 북한이 최소한의 경제적 자생력을 회복하도록 하고, 이를 바탕으로 새로운 국제 환경에 부합하는 남북한간 세력 균형 및 자국의 대남한·대북한 관계를 균형적으로 유지하고자 한다.

제, 북한의 갑작스러운 붕괴로 인한 한반도의 혼란을 미연에 방지한다는 것 이외에 둘째, 대남한, 대미, 대일 혹은 국제 사회와 관련하여 아직은 다목적의 효용을 지닌다고 판단하는 '북한 카드'

이 지역의 국제 질서를 자국에 바람직한 방향으로 재편하고, 이를 통해 자국의 고유한 역할을 확대하려는 적극적인 의도를 갖고 있다.

한편, 한반도에서의 영향력 확대는 중국의 동북아 정책을 관통하는 핵심적인 부분이다. 즉 중국은 한반도 문제에 대한 영향력 우위가 확보되지 않고서는 자신들이 의도하는 방향의 동북아 신국제질서 수립이 불가능하며, 결과적으로 동북아에서의 영향력 확대 및 이를 바탕으로 한 세계적 차원의 전방위 외교 추진이 불가능하다는 인식을 갖고 있다.

이처럼 중국의 동북아 정책의 연장선에 있는 한반도 정책의 핵심은 우선 남북한 관계의 균형적 유지를 통해 한반도의 평화와 안정을 유지하고 그 과정에서 영향력 우위를 확보하는 것이다. 즉 중국은 김일성 사후 북한의 정치·경제적 악화에도 불구하고 남북한의 세력 균형을 중시하고 있으며, 이는 첫

의 실효성을 높이기 위한 전략적 고려이기도 하다.

특히 중국은 김대중 정부가 대북 정책 3원칙에서 흡수 통일 불가 입장과 교류·협력 확대 방침을 표명한 것을 매우 긍정적으로 받아들이고 있다. 따라서 중국은 자국의 대북 경제 지원을 지속하는 동시에 한국에 대해서도 대북 경제 지원, 경제 협력을 확대하도록 촉구함으로써 북한이 최소한의 경제적 자생력을 회복하도록 하고, 이를 바탕으로 새로운 국제 환경에 부합하는 남북한간 세력 균형 및 자국의 대남한·대북한 관계를 균형적으로 유지하고자 한다.

#### 한반도의 평화·안정 유지

한반도의 안정과 평화를 저해하는 어떠한 일에도 반대한다는 중국의 입장은 한반도 정책의 가장 핵심적인 부분으로서 매우 포괄적인 의미를 담고 있다. 우선 중국은 남북한간

의 세력 균형이 중요하다는 인식을 갖고 있으며, 남북한의 세력 균형을 자신들의 입장에서 직간접적으로 조정하려는 의도를 갖고 있다. 즉

중국은 정치·군사적 측면에서의 대북한 편향, 경제적 측면에서의 대남 편향을 통한 균형 유지 정책으로 이를 통해 자국의 역할과 이익을 극대화하고자 하는데, 이는 대남한 관계, 대북한 관계의 수위를 자국 이익의 극대화라는 관점에서 탄력있게 조절할 수 있다는 자신감에 기인하는 것으로 보인다.

한반도의 평화와 안정 유지와 관련하여 우선 중국은 북한의 대량 살상 무기 개발에 반대하고 있다. 과거 북한 핵문제가 국제적 사안으로 부각되면서 중국은 자신들의 정책적 선택의 제약을 최소화하고 북한 핵문제를 평화적으로 해결한다는 차원에서 ① 북한의 핵개발 포기를 직간접적으로 권고하고, ② 남북한·미국·IAEA 등 당사자간의 성의있는 대화·협상을 촉구하며, ③ 국제사회의 대북 제재 조치를 반대하는 정책을 추진해왔다. 앞으로도 만일 북한의 핵무기 및 장거리 미사일 개발 등의 문제가 다시 부각될 경우 중국은 기존 정책의 연장선에서 대처하고자 할 것이다. 실제로 중국은 1998년 8월 북한의 대포동미사일 시험 발사와

한반도의 평화와 안정 유지와 관련하여 우선 중국은 북한의 대량 살상 무기 개발에 반대하고 있다. 한편 정전체제의 평화체제 전환과 관련, 중국은 그 당위성을 인정하고 있으며, 그 과정에서 북한과 미국만이 아닌 관련 국가들 모두의 의사가 충실히 반영되어야 한다는 인식을 갖고 있다.

관련해서도 기본적으로 중립적인 입장을 갖고 있는 것으로 보인다. 즉 중국은 북한의 장거리 미사일 개발이 역내의 긴장과 군비경쟁을 자극하는 바람직하지 못한 처사이지만 미국·일본이 이를 계기로 전역미사일방위 체제(TMD), 국가미사일방어 체제(NMD)의 구축 등 역내의 갈등을 과장하고 군사적 우위를 추구하는 것 또한 잘못된 것이라는 인식을 갖고 있다.

한편 정전체제의 평화체제 전환과 관련, 중국은 그 당위성을 인정하고 있으며, 그 과정에서 북한과 미국만이 아닌 관련 국가들 모두의 의사가 충실히 반영되어야 한다는 인식을 갖고 있다. 이와 관련하여 중국은 한미가 제안한 4자회담에 대해 초기에는 실질적인 측면에서의 소외 가능성과 러시아의 입장을 고려하여 소극적인 반응을 보였으나, 점차 적극적인 입장을 취하고 있다. 앞으로도 중국은 북한과 미국이 평화체제 전환 과정을 일방적으로 주도하지 않는 한 평화체제 전환에 적극적인 입장을 보일 것이다.

중국의 입장에서 한반도에서의 영향력 확대는 동북아 및 국제 사회에서의 역할·지위 증진이라는 보다 높은 차원의 외교 목표 실현을 위한 기반 조성의 의미를 갖는다. 90년대 이후 중국의 대남한 정책은 단기적으로 기존의 경제 교류·협력 확대, 중기적으로 한반도 현안 및 국제적 사안과 관련된 공감대 확대, 장기적으로 특정 정치·외교·군사적 사안이나 정책에 대한 공동 보조 및 공동 추진 등 사안별·단계별로 세분되어 추진되고 있다.

### 한반도에서의 영향력 우위 유지

중국의 입장에서 한반도에서의 영향력 확대는 동북아 및 국제 사회에서의 역할·지위 증진이라는 보다 높은 차원의 외교 목표 실현을 위한 기반 조성의 의미를 갖는다. 따라서 중국은 앞으로도 한반도에 대한 영향력 우위를 고수하기 위한 방안을 강구하고자 하며, 이를 중장기적 차원에서 살펴보면 우선 중기적인 측면에서 북미 관계 개선, 북일 관계 개선의 대북 영향력 약화 가능성에 대비하는 동시에 가능한 한 북한에 대한 각종 지원과 설득을 통해 북미 관계 개선 속도를 자신들에게 유리하게 조절하고자 한다.

예를 들어, 중국은 북미 관계 정상화가 자신들이 설정한 북한의 경제 개혁·개방, 국제적 위상 강화, 남북한 세력 균형이라는 범위를 벗어나 미국의 대북한 영향력 확대, 중국의 대북 영향력 축소로 발전될 가능성을 내심 우려하고 있다. 따라서 중국은 북미 관계 개선에 대한 무조건적 지지보다는 자국의

이해 관계를 크게 저해하지 않는 범위 내에서의 조건부, 제한적 지지 입장을 보이고 있다.

한편, 북미 관계 개선의 경우와 유사하게 중국은 북

일 관계 개선의 필요성을 인정하면서도 이것이 결과적으로 한반도 문제에 대한 일본의 입지 강화, 자신들의 영향력 축소로 이어지는 것은 억제하고자 한다. 따라서 중국은 북한과 일본의 관계 개선을 향후 중일 관계의 전반적인 상황 및 일본의 중국 정책, 대만 정책 등과 철저히 연계시켜 지지 혹은 비협조적 태도를 선택적으로 운용하고자 할 것이다.

### 남한과의 경제 협력 강화 및 정치·외교적 공감대 확대

90년대 이후 중국의 대남한 정책은 ① 단기적으로 기존의 경제 교류·협력 확대, ② 중기적으로 한반도 현안 및 국제적 사안과 관련된 공감대 확대, ③ 장기적으로 특정 정치·외교·군사적 사안이나 정책에 대한 공동 보조 및 공동 추진 등 사안별·단계별로 세분되어 추진되고 있다. 우선 한국과의 경제 교류·협력 확대는 중국이 수교 이전부터 대한 정책의 핵심으로 인식하고 있는 부

분이며, 중국이 사회주의 시장 경제 발전을 추구하는 한 여전히 정책의 우선 순위를 차지하게 될 것이다. 다만 최근 한국의 경제 위기 이후 한국 경제를 바라보는 중국의 눈이 예전 같지 않으며,

따라서 과거 한국의 경제 발전 모델, 각종 산업 정책의 중국적 수용을 적극 고려하던 기존의 입장에서 후퇴하여 보다 신중하고 선별적인 태도를 보이고 있다.

이와 함께 중국은 정전체제의 평화체제 전환과 관련된 논의 과정에서 한국의 입장을 일정하게 지지함으로써 양국간의 공감대를 형성하였듯이 자국의 정책 기조와 부합하는 범위 내에서 한반도 문제와 관련된 양국간의 공감대를 확대하고자 한다. 특히 중국은 통일 이후까지를 염두에 둔 차원에서 특정 정치·외교 사안이나 정책에 대한 공동 보조 및 공동 추진을 적극 고려하고 있다. 그밖에 한반도의 통일 문제와 관련하여 중국은 원칙적으로 한반도 통일을 지지하되 통일 방식은 반드시 남북간의 대화와 협상에 의한 '평화적·자주적' 통일이어야 함을 강조하고 있다. 즉 중국은 ① 자국의 경제 건설을 저해하지 않는 통일, ② 외세의 개입이 없는 통일, ③ 통일 국가가 중국과 우호 협력 관계를 유

중국인 자국의 경제 건설을 저해하지 않는 통일, 외세의 개입이 없는 통일, 통일 국가가 중국과 우호 협력 관계를 유지할 수 있는 한반도 통일을 반대하지 않는다는 소위 '三不反' 입장을 갖고 있다. 중국은 이번 남북정상회담을 매우 긍정적으로 받아들이고 있는데, 이는 중국이 한반도 문제의 당사자인 남북한간 정상회담이 자신들의 한반도 정책 기조와 상충되지 않을 뿐만 아니라 장기적으로 자국에 유리하게 작용할 수 있을 것으로 기대하고 있음을 암시한다.

지할 수 있는 한반도 통일을 반대하지 않는다는 소위 '三不反' 입장을 갖고 있다.

### 남북한 정상회담에 대한 입장

남북한의 정상회담 합의가 발표된 직후 중국 외교부 대변인은 "초유의 남북한간 정상회담 개최 합의를 환영하고 지지하며, 긍정적인 성과를 희망한다"는 성명을 발표했다. 여기에서 나타나는 바와 같이 중국은 이번 남북한 정상회담을 매우 긍정적으로 받아들이고 있는데, 이는 중국이 한반도 문제의 당사자인 남북한간 정상회담이 자신들의 한반도 정책 기조와 상충되지 않을 뿐만 아니라 장기적으로 자국에 유리하게 작용할 수 있을 것으로 기대하고 있음을 암시한다.

중국의 입장을 좀 더 구체적으로 분석해 본다면 첫째, 중국은 자신들이 한반도 정책에서 최대 중점을 두고 있는 한반도의 평화와 안정이라는 측면에서 남북한 정상회담을

중국은 ① 한반도의 평화와 안정 측면에서, ② 한반도에서의 영향력 우위 유지 측면에서, ③ 남한과의 경제 협력, 한반도 현안 및 국제적 사안에 대한 외교적 공감대 확대의 측면에서 남북한 정상회담을 긍정적으로 받아들이고 있는 것으로 보인다.

매우 긍정적으로 평가하고 있다. 그동안 중국은 남북한이 분단 이후 지속된 대립과 반목을 치유하고 냉전의 잔재를 일소하기 위해서는 무엇보다도 쌍방의 직접적인 대화·협상이 중요하다는 점을 지적해왔다. 특히 중국은 김일성 사후 악화일로에 있는 북한을 궁지로 몰기 보다는 북한의 대내외적 자생력 확보를 직간접적으로 지원함으로써 남북한간의 신뢰 구축을 통한 한반도 평화와 안정을 강화할 수 있다는 점을 주장해왔다. 따라서 중국으로서는 이번 남북한 정상회담을 자신들의 일관된 주장과 일맥상통한 것으로 인식하고 있는 것이다.

둘째, 중국은 한반도에서의 영향력 우위 유지라는 측면에서도 남북한 정상회담이 긍정적이라는 인식을 갖고 있는 것으로 보인다. 현재 중국은 남북한에 대한 총체적 영향력의 측면에서 우위에 있다는 판단을 하고 있는데, 북한의 대미 관계 정상화가 이루어질 경우 영향력 판도가 달라질 수 있다는 점을 우려하고 있다. 즉 중국은 북한의 대미 관계 개선 필요성을 인정하면서도 이것이 결과

적으로 북한에 대한 미국의 영향력 확대, 중국의 영향력 축소로 이어질 가능성을 배제하지 않으며, 따라서 중국은 북미 관계 개선의 속도와

범위를 자국의 이해 관계를 크게 저해하지 않는 방향으로 조절하려는 의도를 갖고 있다. 이러한 측면에서 한반도 문제에 대한 미국의 직접적인 개입과 영향력 확대를 억제하기 위한 전략적 수단 중의 하나는 '당사자간의 해결 원칙'이며, 이번의 남북한 정상회담은 이러한 원칙의 전형인 것이다.

셋째, 중국은 남한과의 경제 협력, 한반도 현안 및 국제적 사안에 대한 외교적 공감대 확대의 측면에서도 남북한 정상회담을 긍정적으로 받아들이고 있는 것으로 보인다. 사실 중국으로서는 대남한·대북한 관계의 균형적 유지를 남북한의 세력 균형에 기초한 한반도 평화·안정의 중요한 요소로 인식함에도 불구하고 현실적으로 남한과의 다각적인 협력 필요성이 증대되고 있다는 점을 외면하기 어렵다. 여기에서 장애 요인으로 작용했던 것은 북한의 경제적 파탄과 외교적 고립으로 최소한의 생존 여건이 위협받는 상황에서 남한과의 관계를 무조건 확대하기가 어려웠다는 점이다. 따라서 중국은 남북한 정상회담을 계기로 북한에 대한 남한의 경제

적 지원이 확대되고 결과적으로 북한의 대내외적 입지가 개선될 경우 자신들의 대북 경제 지원이라는 직접적인 부담은 물론 남한과의 관계 강화에 다른 부담을 완화할 수 있다는 판단을 하고 있다.

남북한 정상회담이 기본적으로 자신들에게 불리하게 작용하지 않을 것이라는 판단 하에 새롭게 전개될 한반도 및 동북아 지역의 질서 변화 과정에 적극적으로 동참하고자 할 중국은 첫째, 남북한간 세력 균형이 한반도 평화·안정 유지에 중요하다는 인식 하에 이와 관련된 정책에 중점을 둘 것이다. 둘째, 중국은 한반도 냉전 구조 해체 과정에 적극 참여하고자 할 것이다.

### 맺음말 : 정상회담 이후의 한반도 정책 전망

21세기를 겨냥한 중국의 대외 전략은 특정 국가의 패권주의, 강권정치에 대한 반대와 세계 질서의 다극화를 통해 공정하고 합리적인 국제 정치·경제 질서를 수립하고, 그 과정에서 자국의 국제적 지위와 역할을 극대화하는 것이다. 중국의 이러한 대외 전략은 탈냉전에도 불구하고 크고 작은 민족·종교·영토 분규가 상존하고, 이것이 국제 질서의 대립 국면을 심화시킬 가능성이 높다는 인식에 기초하고 있다. 특히 중국은 90년대 이후의 국제 질서가 탈냉전에도 불구하고 극히 일부 국가와 지역을 제외하고 정치적 안정과 경제적 번영이 위협받는 상황에 직면했고, 이를 해소하기 위한 실효성있는 협력의 장을 마련하지 못했다는 인식을 갖고 있다.

실제로 중국은 국가의 대소 강약, 이념과

체제의 차이를 불문하고 평화 공존하는 소위 '求同在異'를 강조한다. 구체적으로 자신들은 새로운 국제 질서 수립 과정에서 모든 사안의 '是非曲直'에 근거하여 입장과 정책을 결정할 것이며, 결코 외세에 굴하거나 특정 국가와 동맹 관계를 맺지 않는다는 점을 역설하고 있는데, 중국의 이러한 입장은 한반도 정책에 그대로 투영되고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 남북한 정상회담은 남북한 관계에 있어서 중요한 전환점이 될 것이며, 중국을 비롯한 주변 국가들의 한반도 정책 변화를 유발하는 계기가 될 것이다. 물론 한 차례의 남북한 정상회담이 해묵은 현안을 속 시원하게 해결해 줄 것으로 기대할 수는 없다. 더욱이 한반도 문제의 상당 부분이 남북한 당사자뿐만 아니라 주변 강대국들의 이해 관계와 복합적으로 연계되어 있는 것이 현실이다.

이러한 구조적 상황을 잘 인식하고 있는 중국으로서는 정상회담을 계기로 촉발될 한반도의 정세 변화를 예의주시하면서 기존의

셋째, 중국은 북미 관계 개선을 통해 북한의 대내외적 입지를 보다 강화시켜 주어야 할 필요성과 이것이 결과적으로 자국의 영향력 약화로 이어질 수 있다는 우려 사이에서 고민하고 있으며, 이는 앞으로도 중국에게 지속적인 부담으로 작용할 것이다.

한반도 전략과 정책을 탄력적으로 운용하고자 할 것이다. 즉 중국은 남북한 정상회담이 기본적으로 자신들에게 불리하게 작용하지 않을 것이라는 판단 하에 새롭게 전개될 한반도 및 동북아 지역의 질서 변화 과정에 적극적으로 동참하고자 할 것이며, 여기에는 다음과 같은 정책이 중요한 부분을 차지하게 될 것이다.

첫째, 중국은 여전히 남북한간의 세력 균형이 한반도 평화·안정 유지에 중요하다는 인식 하에 이와 관련된 정책에 중점을 둘 것이다. 이는 결국 현 단계에서 가능성이 높지 않은 남북한 통일보다는 분단의 안정적 관리를 통해 자국의 이익을 극대화하고자 하는 것이며, 구체적으로 '북한과의 우호 관계', '남한과의 호혜 관계' 유지라는 정책으로 나타날 것이다.

둘째, 중국은 한반도 냉전 구조 해체 과정에 적극 참여하고자 할 것이다. 즉 중국은 평화체제 전환의 당위성을 인정하는 바탕 위에서 자신들의 역할을 확대하고자 할 것이며, 따라서 그 과정을 북한이나 미국이 일방적으

로 주도하는 것은 억제하고자 할 것이다. 중국의 이러한 입장은 이미 4자회담의 진행 과정에도 잘 표출되고 있다.

셋째, 중국은 북한과 미국의 관계가 어떠한 형태로든 개선되지 않고서는 동북아 지역의 신국체질서가 불안정할 수밖에 없으며, 특히 북한의 대내외적 입지가 계속 약화될 경우 남북한간 세력 균형이 와해되고 결과적으로 한반도의 평화·안정 기조가 약화될 수 있다는 우려를 갖고 있다. 이와 함께 중국은 북미 관계 개선을 통해 북한의 대내외적 입지를 보다 강화시켜 주어야 할 필요성과 이것이 결과적으로 자국의 영향력 약화로 이어질 수 있다는 우려 사이에서 고민하고 있으며, 이는 앞으로도 중국에게 지속적인 부담으로 작용할 것이다.

결국 중국은 江澤民 주석이 강조한 바와 같이 경제력 제고, 국방력 강화, 민족적 결집을 통해 국가의 부강과 민족의 중흥을 도모하고 있으며, 그 일환으로 한반도의 평화와 안정을 전제로 남북한 공존을 유도하고, 이들과의 관계를 최대한 균형적으로 유지하되, 장기적인 측면에서 통일 한국의 등장 가능성에 대비하고자 할 것이다. 統