

한중 정상회담 평가와 향후 대응과제

김은옥 (정책연구실 연구위원)

동북아 외교안보 지형의 변화가 복잡한 양상으로 전개되는 가운데 지난 3일 개최된 한중 정상회담에서 두 정상은 양국관계의 목표를 ‘성숙한 전략적 동반자관계’로 설정함. 본 글은 한중 정상회담을 주요 의제별로 평가하고 시진핑시기 중국의 대한반도정책을 분석한 후 이를 토대로 향후 대응과제를 제언하고자 함

이번 한중 정상회담은 경제분야 등에서 양국간 협력을 가속화할 수 있는 기반을 마련하였으나 외교안보 분야에 있어서는 실질적 진전 없는 ‘외화내빈’이었던 것으로 평가됨. 당면 현안인 북핵문제와 관련하여 기존 입장을 재확인하는데 그침으로서 실질적 해법이 마련되지 못했으며, 일본의 우경화 문제와 관련해서는 정부의 일관성 없는 행보로 외교적 실익을 상실함. 한국의 대중전략은 시진핑체제의 대외전략 및 한반도정책을 정확히 읽고 이 변화의 과정에 한국의 이해를 반영하려는 노력이 필요함. 아울러 이념 중심의 ‘한·미·일 對 북·중’간 대립구도가 와해되고 새로운 동북아 질서가 창출되는 국면인 바, 미·중 양국 사이에서 우리의 전략적 가치를 극대화할 수 있는 방안을 강구하고 ‘남북관계 개선’을 통해 외교적 영향력과 입지를 강화해나가야 함

I. 한 중 정 상 회 담 의 의 미

- 박근혜 대통령과 시진핑 주석은 7월 3일 한중 정상회담을 갖고 양국관계 목표를 ‘성숙한 전략적 동반자관계’로 설정하고 공동 발전, 지역 평화, 아시아 발전, 세계 번영 등 네가지 차원의 동반자 개념을 제시함
- 이번 방문은 중국 지도자 가운데 ‘처음으로 북한에 앞서 한국을 방문하였다’는 점에서 한중관계가 정냉경열(政冷經熱)에서 정열경열(政熱經熱)로 가는 것 아니

냐¹⁾는 등 다양한 해석이 제기되면서 주목을 끌었음

- 무엇보다 북핵 위협과 일본의 우경화 행보, 북일관계 개선 등 동북아 정세 변화가 복잡하게 전개되는 가운데 개최된 한중 정상회담은 향후 북핵문제와 동북아 정세를 가늠하는 분수령이 될 것으로 예측되기도 함
 - 시진핑 주석의 방한을 이틀 앞둔 1일 일본 아베정권은 집단적 자위권 행사에 관한 헌법해석 변경을 결정했고, 북일 교섭을 추진해 온 일본은 한중 정상회담 당일 북한에 대한 제재를 일부 완화하겠다고 발표함
- 아울러 한중수교 22주년이 되는 해에 200여명의 대규모 경제사절단이 동행한 시진핑 주석의 방한은 한중 경제협력 강화의 계기가 될 것이라는 기대를 모음
 - 우리나라 무역에서 중국이 차지하는 비중은 1990년 2.1%에 불과했으나 2013년 26.1%로 확대되면서 중국은 한국의 최대 교역대상국으로 부상하였고, 양국 간 인적교류는 1992년 9만명에서 2013년 789만명으로 급속히 증가함²⁾
- 이번 한중 정상회담은 경제와 환경분야 등에서 의미있는 합의를 이끌어낸 것으로 평가되나, 외교안보 분야에 있어서는 정부의 요란한 말잔치에 비해 실익은 없었던 ‘외화내빈(外華內貧)’으로 평가됨
- 한중 공동성명에서 양국은 한중 FTA의 연내 타결, 원·위안화 직거래시장 개설, 영사협정 및 비자면제 확대, 미세먼지·재난구호 분야 협력 등에 합의함
- 반면 북핵문제 등 외교안보 현안에 있어서는 민감한 문제를 우회하거나 기존의 입장을 재확인한 수준에 합의함
 - 이는 한중 정상회담에 임하는 우리 정부의 입장과 시진핑 주석의 방한 목적에 일정부분 차이가 있음을 드러낸 것이라고 하겠으며, 시진핑의 방한은 우리 외교 정책에 많은 과제를 남긴 것으로 평가됨

II. 주요 의제 별 평가

1. 북핵문제

1) ‘정냉경열’(政冷經熱: 정치적으로 차갑고 경제적으로 뜨거움)이라는 수식으로 자주 묘사되어 온 한중관계가 ‘정열경열’(政熱經熱: 정치적으로도 뜨겁고 경제적으로도 뜨거움) 수준으로 질적 전환을 할 것이라는 전망이 제기된 것
2) 한재진·이해정, “시진핑의 방한 의미와 협력과제”, 『현안과 과제』 26호, (현대경제연구원, 2014.6), p2

□ 최대 현안으로 관심을 모았던 북핵문제와 관련하여 양국은 공동성명을 통해 “한반도에서의 핵무기 개발에 확고히 반대한다”는 입장을 밝힘

○ 회담 후 공동 기자회견에서 박근혜대통령은 “우리 두 정상은 북한의 비핵화를 반드시 실현하고 핵실험에 결연히 반대한다는데 뜻을 같이했다”고 언급했지만, 시진핑 주석은 “한반도 비핵화 실현과 평화안정이 6자회담 참가국들의 공동이익에 부합한다”고 기존 입장을 재확인하는 선에 그침

- 북핵문제와 관련 중국이 이번 정상회담에서 ‘한반도 비핵화’보다 얼마나 진전된 표현을 쓸 것인가가 관심을 모았으나, 기존 입장을 재확인하는데 그침으로서 한 중간 미묘한 입장차를 노정한 것임
- 정부는 공동성명에 북한의 4차 핵실험 반대 등을 포함시킬 것을 요청하였으나 중국측이 ‘한반도 비핵화’라는 문구를 고수한 것으로 전해짐

○ 6자회담 등 북핵문제의 해법에 있어서도 실질적인 진전을 이루지 못한 채 기존의 원론적 입장을 되풀이하는데 그침

- 공동성명에 “6자회담 재개를 위한 조건을 마련하기 위해 노력한다”는 문안은 ‘6자회담의 조속한 재개’를 원하는 중국의 입장과 ‘재개 조건 마련’을 강조해 온 우리의 입장을 절충한 것이라고 하겠음
- 우리 정부는 정상회담을 통해 보다 진전된 북핵 메시지를 기대했지만, 시진핑 주석의 방한 목적은 북핵보다는 양국간 경제협력과 한·미·일 삼각구도에서 비교적 ‘약한 고리’로 인식되는 한국을 견인해내려는 의도로 평가됨

○ 북핵문제가 답보상태인 상황에서 6자회담 재개 등 국면 전환을 위한 실효적 방안이 제시되어야 할 중대한 시점임을 감안할 때 아쉬운 대목으로 평가됨

2. 일본 우경화 문제

□ 한중 정상회담의 공동성명에서 양국 정상은 일본정부의 고노담화 훼손 기도나 헌법해석 변경을 통한 집단적 자위권 행사 움직임에 대해 언급하지 않음

○ 이에 대해 정부는 ‘공개적으로 중국과 대일 공동전선을 형성하는 것은 외교적으로 바람직하지 않은 결과를 야기할 수 있다’고 설명하였으나, 다음날 특별오찬

에서 한중 정상이 일본의 집단자위권 확대 추진과 역사수정주의에 ‘강한 우려’를 표명한 내용을 전격 공개함

- 정상간 비공개 오찬의 대화 내용은 외교상대국과의 관계를 감안해 비공개로 하는 관례에 비추어 볼때, 정부가 국내 비판여론 등을 의식해 한중 정상간 대일 강경 메시지를 이례적으로 공개한 것임³⁾

○ 정부의 일관된 ‘대일 외교전략’이 존재하는 것인지 의구심을 갖게 되는 대목이며, 정부 정책이 오락가락함으로써 어떠한 실익도 얻지 못한 채 외교적 부담만 가중시키는 결과를 초래함

- 일본의 우경화 행보에 대해 정부의 단호한 대응이 필요하나, 한중 공조 형태의 대일 강경 메시지는 외교적으로 신중할 필요가 있음
- 한중이 연대하여 일본에 대항하는 행동은 일본내 국민정서를 자극하여 국내 비판 여론에 직면한 아베총리의 정치적 부담을 덜어주는 의도치 않은 결과를 야기할 수 있으며, 미국 및 국제사회의 지지를 얻는데도 부담이 될 수 있음

3. 한중 경제협력 문제

□ 이번 한중 정상회담은 양국간 경제협력을 가속화 할 수 있는 기반을 마련한 것으로 평가됨

○ 정상회담에서 양국은 높은 수준의 포괄적인 한중 FTA를 체결하기 위한 협상 진전을 긍정적으로 평가하고 ‘한중 FTA의 연내타결을 위해 노력’하기로 합의함

- 한중 FTA는 2012년 5월 협상개시 후 지난해 9월 1단계 협상이 타결되었으나, 투자보장 수준과 관세철폐 품목의 예외범위 등을 놓고 이견을 좁히지 못한 상태

○ 양 정상은 ‘한중 FTA 연내 타결의지’를 밝힌만큼 돌파구가 마련된 셈이나, ‘시한을 정해놓은’ 협상에서 한국은 민감품목인 농수산 분야에서 양보하는 것 외에는 선택의 폭이 없을 것이라는 우려가 제기됨

- 미국·EU에 이어 한중FTA가 체결될 경우 국내 산업에 미칠 파장을 고려하여 농축수산업 등 국내 민감분야의 이해관계자를 대상으로 한 의견 수렴과 보완대책 마련을 서둘러야 할 것

3) 또한 지난 8일 외교부는 대변인 논평을 통해 일본의 역사왜곡에 대한 한중간 공조 여부와 관련하여 ‘각국의 입장과 판단에 따라 이루어질 것’이라고 밝힘으로서 한중 공동성명의 입장을 재확인하는 등 비일관적인 태도를 보임

- 한편, 원-위안화 직거래시장 개설은 한중 교역에 상당한 영향을 줄 수 있는 사안으로, 거래비용 감소는 물론 양국간 경제협력이 제조업을 넘어 금융분야로 확대된다는 의미를 지님

III. 시진핑 시기 중국의 대한반도정책

- 시진핑 시기 중국의 대외전략은 한편으로 평화로운 발전노선을 견지하며 다른 한편으로는 국가주권, 안보와 관련된 ‘핵심이익’을 확고히 지키는 것임
- 시진핑 주석은 중화민족의 위대한 부흥이라는 ‘중국의 꿈’을 실현하기 위해 총력을 기울이고 있으며 이를 위해 평화로운 대외환경을 필요로 함
 - 중국은 경제성장률의 유지, 사회경제 불평등현상 등 무수한 국내적 난제에 직면해 있으며, 이를 위해 대외관계를 안정적으로 유지해야 할 필요가 있는 것임
- 시진핑 시기 대외전략의 특징적 변화는 ‘강대국’이라는 자아정체성의 확립이며, 이러한 인식을 기반으로 중국은 세계, 지역, 한반도전략을 재해석하려 함⁴⁾
 - 이는 시진핑 시기 대외정책의 핵심키워드인 “신형대국관계”에서도 드러나는 바, “신형대국관계”는 중국의 국제적인 지위를 인정해달라고 요구하면서 미국과 보다 호혜적인 관계를 수립하자는 것과 상호간의 핵심이익을 존중하자는 것임
 - 중국은 90년대 이후 추진해 온 외교인 도광양晦(韜光養晦: 빛을 감추고 어둠 속에서 힘을 기른다) 전략에서 유소작위(有所作爲: 적극적으로 참여해 할 일을 한다) 기조로 변화를 시도하는 것으로 보임
- 시진핑 체제의 대한반도정책의 기본 원칙은 ‘한반도 비핵화, 안정과 평화 유지, 대화를 통한 문제 해결’임
 - 한반도 비핵화 실현은 중국이 지속적으로 추구하는 목표이며, 시진핑 시대에 들어서도 한반도에서의 안정 우선정책은 유지되어 옴
 - 일반적으로 중국의 대한반도정책은 ‘전쟁방지, 북한혼란 방지, 한국에 의한 통일 저지, 비핵화’를 원칙으로 하였으나 ‘한국에 의한 통일 저지’ 원칙이 사라지고 ‘대화를 통한 문제해결’이 강조된 것임

4) 후진타오 시기 중국이 ‘발전도상국’이라는 인식하에 대외정책의 초점을 현상유지에 맞추었으나, 시진핑 시기 중국은 ‘강대국’이란 인식을 바탕으로 경제력에 합당한 군사력, 국제정치적 영향력을 지켜내기 위해 노력함. 김홍규, “새로운 북중관계 시대, 어떻게 인식할 것인가?”, 『기로에 선 북중관계』(중앙books, 2013) 참조

- 아울러 시진핑 시기 중국의 대한반도정책의 특징은 한반도정책을 ‘미중간 신형 대국관계’라는 큰 틀에서 조망한다는 것이고, 미국, 한국과의 전략적 소통에 더 많은 관심을 기울인다는 점임
 - 중국은 한반도에서 영향력을 확대하고 한·미·일 삼각공조를 견제하기 위해 한국과의 우호적 관계 구축에 적극적 행보를 보이고 있음
- 한편, 북한의 3차 핵실험이후 중국이 과거와 달리 북한에 대한 압박을 강화하면서 중국의 대북정책에 대한 평가를 둘러싸고 국내외적 논쟁이 가열되었음
- 논쟁의 핵심은 이러한 변화를 ‘중국의 일시적이고 전술적인 변화로 해석할 것인가’ ‘근본적인 변화나 그 단초로 보아야 할 것인가’였음⁵⁾
 - 일시적 변화로 보는 입장은 북한에 대한 강경한 태도, 중국내 대북인식 변화 등에도 불구하고 중국은 ‘북한 붕괴’라는 최악의 상황을 상정하지 않기 때문에 중국의 대북정책이 근본적으로 변화하기란 쉽지 않다는 주장
 - 반면에 근본적 변화 가능성을 주장하는 입장은 북한이 핵실험 등 모험을 강행함에 따라 ‘전통적 완충지대’로서의 가치가 떨어지고 오히려 미국의 對중국 봉쇄라인을 확대시키는 등 ‘전략적 부담’으로 작용하게 만들었다는 주장
- 현재 중국의 대북정책 및 한반도정책 변화는 새로운 관계 정립을 위한 ‘조정 단계’라고 볼 수 있으며, 시진핑 체제의 대북정책이 과거와 다른 양상을 보이고 있지만 이를 대북정책 기조의 근본적 전환으로 보는 것은 신중할 필요가 있음
- 분명한 점은 중국이 핵실험 등 북한이 취하는 도발적 행동에는 단호히 반대하는 입장이지만 이 때문에 ‘중국이 북한을 포기하지는 않을 것’이라는 것임
 - 북한에 대한 중국의 강경한 태도는 북한의 핵실험이 한반도 및 주변정세를 불안정하게 하면서 중국의 국익을 해치는 주요 요인이 되고 있다는 판단에 따른 것
 - 북한의 3차 핵실험 이후 중국이 UN 대북제재안을 과거에 비해 적극적으로 집행하고 있는 것이 사실이지만 중국은 북한에 대한 과도한 압박으로 인해 자국의 외교적 역할이 소진되는 상황을 우려함
- 무엇보다 미국이 한·미·일 군사협력을 통해 중국을 봉쇄하고자 하는 전략이 지속

5) 최근 중국의 대북정책 변화에 대한 논쟁과 관련해서는 정덕구·추수룡외, 『기로에 선 북중관계』 참조

되고 있는 바, 북한의 지정학적 전략적 가치는 여전히 존재함

- 미중관계의 상황 변화에 따라 북한의 전략적 효용성은 증대될 수 있는 바, 중국이 현재 취할 수 있는 전략적 선택이란 북한이 중국의 핵심이익을 위협하지 못하도록 상황을 관리하면서, 동시에 북한을 전략카드로 남겨두는 것임⁶⁾

IV. 향후 대응 과제

- 한국의 대중정책이 단순히 ‘희망적 사고(wishful thinking)’에 머물러서는 안되며, 우호적 한중관계 속에서 현실적으로 국익을 극대화할 수 있는 전략에 주목해야 함
- 박근혜정부는 ‘역대 가장 돈독한 한중관계’라고 자평해왔지만, 이번 한중 정상회담에서 당면 현안인 북핵문제의 실질적 해법이 제시되지 못한 채 북한문제에 있어 양국간 여전히 입장차를 드러내는 한계를 보임
 - 정상회담 이후 한중간 전략적 대화 채널 강화 등을 통해 북핵문제의 구체적 진전을 도출해 내야 하는 외교적 과제가 남음
- 박근혜정부는 북핵문제 해법에 있어 중국의 역할에 과도하게 의존하는 경향을 지니는 바, 북핵 해결을 위해 중국의 협력을 적극 건인하되 한국이 주도적 역할을 담당해야 함
 - 한국이 먼저 북핵문제 해결을 위한 창의적 해법을 마련하고 이 제안을 미국, 중국과 협의하여 추진하는 능동적 전략이 필요
 - 6자회담 역시 단순히 과거로의 회귀가 아닌 변화된 상황을 반영한 새로운 전략과 의제가 제시되어야 하며, 6자회담 재개를 위한 관련국간 협의를 강화해야 함
- 중국의 지도부는 ‘미국의 대중견제 강화’라는 맥락에서 한반도 문제를 인식하는 경향이 있음을 주지해야 함
 - 시진핑 체제가 구상하는 세계전략과 대한반도정책의 함의를 정확히 읽고 이 변화의 과정에 한국의 이해를 반영시키려는 노력이 필요

□ 한미동맹과 한중협력 강화를 어떻게 조화롭게 대처해나가느냐가 우리 외교의 최

6) 북한의 도발적 행태가 역내 불안정을 야기하고 있지만 양날의 칼처럼 북한이 지니는 다른 효용성도 동시에 존재하기 때문이다. 김홍규, “시진핑 시기 중국의 대한반도 정책과 박근혜대통령 방중의 의의”, 『전략연구』 통권 제59호(2013.7) p.208

대 현안으로 대두되는 바, 미중간 연결고리 역할을 할 수 있는 능동적이고 치밀한 외교전략을 추진해야 함

- 동북아는 이념 중심의 ‘한미일 對 북중’간 대립구도가 와해되고 각국이 이해관계에 따라 이합집산하는 새로운 지역 질서가 창출되는 국면임
 - 미국과 중국이 모두 한국과의 협력 강화를 필요로 하는 상황에서 ‘균형외교’를 통해 우리의 전략적 가치를 극대화할 수 있는 방안을 강구해야 함
 - 미·중간 갈등적 요인을 최대한 완화하고 협력이 가능한 어젠다를 선도적으로 제시하는 외교역량을 발휘해야 함
- ‘남북관계 개선’을 통해 한미관계와 한중관계에서 우리의 외교적 입지와 영향력을 강화해야 함
 - 일본, 러시아 등이 국익 극대화를 위해 북한과 새롭게 관계설정을 하는 상황에서 한국만 수동적인 대북정책을 추진하고 있음
 - 정부가 현 위기국면 타개를 위해 남북 ‘당국간 대화’를 재개하고 ‘드레스덴 선언’ 이후의 보다 유연한 대북정책을 내놓을 필요가 있음
- 일본 우경화에 관한 한중 공조는 전략적으로 신중하게 접근할 필요가 있으며, 정부 차원과 민간 차원의 대응을 차별화해서 접근하는 방안을 고려해야 함
- 일본의 우경화는 동북아의 평화와 안전을 해치는 행위인 바, 정부는 일본측에 분명한 입장 표명을 통해 단호하게 대응해야 함
- 그러나 ‘한중 공조를 통한 대일 메시지’는 한일관계는 중일관계와는 다른 측면이 있음을 고려할 때 국익 차원에서 신중하게 접근해야 함
 - 특히 위안부 문제 등은 한중이 공감하고 협력할 수 있는 부분이 적지 않지만, 집단적 자위권 문제는 일본에 우리의 단호한 입장을 표명하고 요구사항을 관철시키는 전략이 바람직하며, 이는 미국의 협조를 이끌어내는 데 있어서도 유효함
 - 역사문제에 있어 학술 연구 등의 한중간 공동 대응은 보다 강화될 필요가 있음

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다