



[신년기획 특별논평 시리즈] EAI 2020 전망과 전략 (3)

한중관계와 한국의 대중 외교전략

이동률

EAI 중국연구센터 소장, 동덕여대 교수

I. 2020년 중국의 국내외 과제와 외교전략 전망

중국 시진핑 체제는 ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 ‘중국의 꿈’ 실현을 향한 첫 백 년인 2021년(공산당 창당 백 주년)을 향해 앞두고 있다. 2020년은 ‘두 개의 백 년’ 비전의 실현 가능성과 시진핑 중심의 공산당 체제의 정당성 확보 여부를 가늠하는 중요한 한 해이다. 시진핑 주석은 2020년 신년사의 내용 대부분을 국내문제에 할애했다. 시 주석은 ‘소강사회의 전면 실현’과 ‘빈곤 탈출’을 2020년 2대 정책 목표로 제시하고 이를 통해 질적 성장(高質量發展)에 집중할 임을 강조했다. 시진핑 체제의 안정과 지속을 위해서는 2020년에 구체적인 발전성과를 실현해야 한다. 그런데 국내외 환경은 시진핑 체제의 발전전략에 결코 우호적이지 않다. 예컨대 타이완 차이잉원 정부의 출범, 홍콩 시위, 그리고 미국 대선에서 더 격렬해질 ‘중국 때리기’ 경쟁 등은 중국이 발전전략에 집중하기 어렵게 할 요소들이다. 더불어 국제경제 환경은 개선되지 않고 있고, 중국이 6% 경제성장을 유지하기 힘들 것이라는 비관적 예측이 나오고 있다.

따라서 중국은 2020년 악조건에서 국내발전에 집중하여 성과를 얻기 위해서는 어느 때보다도 저비용의 안정적인 대외관계를 유지할 필요성이 있다. 신년사에서 대외전략에 대해서는 최소한으로 언급하면서 현상유지 정책 기조를 시사하고 있다. 즉 일대일로와 인류운명공동체 건설이라는 기존 정책 기조를 재강조하였다. 그런데 시진핑 체제가 만일 기대만큼의 발전을 성취하지 못할 경우 통합과 체제안정을 위해서는 내부적으로는 민족주의에 대한 호소, 대외적으로는 국제적 위상과 영향력 확대라는 다른 성과를 모색하려 할 가능성이 있다. 실제로 신년사에서 시진핑 주석은 수차례에 걸쳐 인민들의 ‘애국주의’ 감성에 호소하고 있다. 따라서 시진핑 체제가 비록 저비용의 국제관계를 유지하는 것이 현실적 선택이지만 체제안정, 국가주권, 통합 등과 관련된 핵심 이슈가 불거질 경우에는 강경한 대외 정책이 불가피해지고 국제적 갈등이 고조될 가능성도 있다. 예컨대 남중국해, 타이완, 홍콩 등 과 관련하여 갈등과 분쟁을 야기할 가능성이 있다. 특히 홍콩 시위 영향으로 재선된 대만의 차이잉원, 선거를 앞둔 트럼프, 그리고 홍콩 민주화 세력 사이에 공조를 통한 중국 압박이 진행될 경우, 중국이 고양한 인민들의 애국주의에 반하는 유연한 선택이 어려워지면서 국제적 긴장이 초래되고 미국과의 갈등과 경쟁이 더욱 심화될 가능성이 있다.

II. 2020 한중관계의 전망과 과제

한중관계는 2017년 10월 사드갈등 봉합 이후 지난 2년여간 이례적으로 주목할 만한 관계 발전도,

특별한 갈등도, 쟁점도 없는 ‘조용한 관계’가 유지되어 왔다. 한반도를 포함한 동아시아 정세가 한 치 앞을 예측하기 어려울 정도로 급박하게 전개되고 있고, 역동적인 발전과 변화를 겪어왔던 한중관계 27년의 역사를 반추해 볼 때 특이한 현상이다. 한국과 중국 모두 국내외적으로 매우 중요한 역사적 시기를 맞이하고 있고 한반도 정세는 요동치고 있지만, 오히려 그로 인해 양국 관계는 정체 상태에 빠져있다. 중국은 시진핑 체제의 안착과 새로운 경제성장 동력 확보라는 국내 정치경제 과제, 그리고 미국과의 무역 분쟁이라는 최대의 외교 도전에 직면하면서 한국과의 관계는 정책의 후순위로 밀려났다. 한국 정부 역시 ‘촛불 혁명’ 이후 국내 다양한 갈등과 이해관계가 분출하고 있는 데다가, 남북한 관계개선과 북미 대화 중재를 통한 비핵화 실현이라는 초미의 역사적 과제에 집중하고 있다. 특히 미중 경쟁의 파고가 한반도에까지 미치고, 일본과의 갈등이 최악의 상황으로 전개되면서 한국의 대중국 외교는 이례적으로 소홀히 되고 있으며 한반도에서의 ‘중국 역할’은 향후 더욱 중요해질 수밖에 없는 현실임에도 오히려 의식적으로, 그리고 무의식적으로 간과되고 있다.

2019년 하반기 이후 미중 갈등이 심화되고 장기화되는 조짐을 보이는 가운데 상대적으로 주변국의 대중국 인식이 동요하는 분위기가 조성되었고, 중국이 다시 주변 외교에 대한 비중을 높이면서, 한국에 대해서도 일련의 우호적인 신호를 보내는 긍정적 변화가 나타났다. 예컨대 리커창 총리의 중국 삼성 공장 방문, 중국 단체 관광객 한국 방문 부분 허용, 5년간 중단되었던 국방전략대화 재개, 왕이 외교부장의 방한, 그리고 12월에는 한중일 정상회담을 계기로 한중 정상회담 등이 이어졌다. 한중관계의 긍정적 변화는 2020년 상반기 시진핑 주석의 한국 방문으로 이어지면서 지속될 것으로 보인다. 사드 갈등 봉합 이후 제재 해지로 이어지는 관계 회복의 수순을 밟고 있다. 중국의 한국에 대한 일련의 우호적 신호는 양자 차원에서 관계 발전에 대한 긴밀한 논의와 합의를 바탕으로 전개되는 새로운 변화라기보다는 중국의 필요와 판단에 따른 독자적인 행보라는 점에 주목할 필요가 있다. 요컨대 중국은 대미 전략의 일환으로 한국과의 관계와 한반도 정세를 안정적으로 관리하고자 하는 의도를 가지고 있다.

한중관계가 사드 갈등으로부터 회복하는 것이 당장 필요하기는 하지만 그것이 양국 관계의 안정적 미래를 담보하는 것은 아니다. 한중관계는 이미 여러 차례 갈등, 봉합, 회복, 재갈등의 점철을 겪어왔다. 2008년 전략적 협력동반자관계로 격상했지만 2010년 천안함과 연평도 포격 사건 이후 전략적 협의는커녕 오히려 불신과 갈등으로 관계가 악화되었다가 2012년 하반기 이후 양국의 신정부가 출범하면서 이유 없는 돌연한 관계 회복이 이루어졌다. 심지어 2015년에는 ‘최상의 한중관계’ 라고 평가되었지만 2016년 북한의 4차 핵실험과 사드 배치로 단숨에 최악의 관계로 급전직하된 바도 있다. 이는 양국이 근원적 갈등 요인들은 일단 밀어두고 서둘러 외형적인 관계 회복만을 시도한 결과이다. 따라서 이번에도 소위 ‘한한령(限韓令)’의 해제와 정상회담 개최로 양국 관계가 사드 갈등 이전 상태로 정상화될 것이라고 기대하는 것은 설부르다. 한중관계가 이러한 맥락 없는 가파른 기복을 반복하지 않기 위해서는 사드 갈등으로부터의 회복 그 자체가 중요한 것이 아니라 향후 한중관계 미래를 어떠한 방향으로 설계할 것인가 대한 냉철한 전략적 성찰이 전제될 필요가 있다.

2020년 한중관계는 회복 여부를 넘어 중대한 역사적 기로(岐路)에 서 있다. 수교 이후 27년간 한중관계의 비약적 발전을 견인해왔던 경제협력은 점차 동력이 약화되고 있으며 양국 국민 간 상호 인식도 현저하게 악화되고 있다. 북핵 문제 해결을 위한 양국 간 전략적 소통도 이전보다 긴밀하다고 보기는 어렵다. 글로벌 차원으로 시야를 확장해보면 강대국 간 세력 경쟁의 고조, 자유무역질서예외의 도전, 민족주의의 고양 등이 동시에 진행되는 격동의 국제정세가 한반도의 미래 전략 지형에도 영향을 미치고 있으며 한반도에서의 ‘중국 역할’과 한중관계 또한 새로운 설계가

필요함을 제시하고 있다.

사드 갈등은 한중관계가 양자 차원을 넘어서 미중관계 등 외생변수에 취약한 관계로 변화했음을 단적으로 입증한 사례이다. 한중관계의 외생변수에 대한 취약성은 이미 구조적인 단계에 진입해 있다. 심지어 주요한 구조적 변수인 미중 간 경쟁, 갈등, 협력의 복합 파고가 향후 더욱 강력하고 예측 불가능한 양상으로 한반도에 영향을 미칠 가능성이 있다. 중국의 한국에 대한 긍정적 신호는 결국 미국과의 경쟁의 연장선상에서의 변화인 만큼 미중관계의 변화에 따라 유동적일 가능성이 크다.

III. 한국의 대중 외교전략

한중관계는 자체의 내실화가 충분하지 않은 상황에서 국제체제와 환경에 취약한 하위변수로 빠르게 전환되고 있다. 따라서 한국의 대중 외교는 양자 차원은 물론이고 지역, 세계적 차원의 다양한 현안과 쟁점을 함께 검토하는 복합적인 전략적 고려하에 전개되어야 한다. 양자 차원에서는 우선 외화내빈을 극복하고 실질적 내실화를 이루어야 하는 과제가 있고, 지역, 세계적 차원에서는 양국 간 전략적 동상이몽의 현실을 직시하고 외생변수의 파장과 영향을 관리할 수 있는 다양한 전략적 선택지를 마련해 가야 한다.

1. 한중관계의 실질적 내실화

한중관계는 지난 27년간 비약적인 양적 발전 추이에서 상대적으로 관계의 기초를 다지는 작업을 충실하게 진행하지 못했다. 양국 관계는 기초체력이 단단하지 못한 상황에서 예상보다 빠르게 국제체제와 환경에 취약한 관계로 전이되었다. 사드 갈등이 비정상적으로 확대재생산된 배경에는 이러한 한중관계의 구조적 취약성이 자리하고 있다. 비록 양국 관계가 이미 내실화를 실기한 측면이 없지 않지만 그럼에도 향후 외생변수의 영향은 더욱 확대될 것이 자명한 만큼 지금이라도 양국 관계의 기초를 새롭게 다지는 노력에 착수할 필요가 있다. 한중관계는 지금까지 갈등 국면에서 이를 해소할 수 있는 대화 채널마저 중단되어 교착상태에 빠지는 현상을 반복해 왔다. 따라서 정부 간 접촉이 교착상태에 빠졌을 때 이를 우회하거나 돌파할 수 있는 ‘대안적’ 협의 채널을 평시에 구축하여 갈등 국면에서 기능할 수 있도록 준비할 필요가 있다.

그리고 사드 갈등 이후 한중 국민 모두에 있어 상대에 대한 부정적 인식이 빠르게 확장되고 있으며 향후 이러한 정서적 갈등이 장기화, 구조화 될 경우 양국 관계의 재정상화는 매우 어려워질 수 있으며 심지어 한중관계의 내실화 동기마저 약화될 소지도 있다. 한중관계는 세계에서 가장 다양하고 빈번한 인적 교류가 진행되고 있는 양자 관계인 만큼 정서적 갈등은 예상하기 어려운 복잡한 충돌과 사건을 야기할 가능성이 높다. 특히 최근 한중 양국 간 체제와 가치의 이질성이 뚜렷해지면서 양국 국민들의 상대국의 정치 현실에 대한 이해의 폭이 좁아지고 있다. 이러한 체제의 다름(不同)이 양국 관계의 장애가 되지 않도록 하기 위해서는 상호 이해, 수용(存異)하고 존중(尊異)하는 분위기를 조성하는 것이 필요하다. 양국 정부는 외교가 국내정치에 동원되는 유혹에 빠지지 않도록 경계하는 동시에, 외교 메시지 전달에도 신중할 필요가 있다. 아울러 언론매체와 여론 주도층을 중심으로 양국 국민 간 정서적 갈등이 더 이상 확대 재생산 되지 않도록 관리하는 노력에 동참할 필요가 있다.

2. 한반도 미래 지형 변화에 대비한 양국 간 전략적 소통 채널 준비

중국은 기본적으로 현재 한반도 비핵화 평화프로세스 과정에서 과거와 비교할 때 실제 구체적인 역할을 하기보다는 상황을 예의주시하면서 신중한 행보를 하고 있다. 그렇지만 북미, 남북한 간 한반도 비핵화 협상이 교착상태에 빠진 상황에서 ‘중국 역할’은 지금보다 부각될 수밖에 없을 것이다. 비핵화 과정이 구조화되기 위해서는 비핵화 조치의 진행과 병행하여 북한체제 보장과 함께, 개혁개방으로의 연착륙 등 일련의 과정이 긴밀히 연계성을 갖고 전개되어야 한다. 그리고 이 과정에서는 중국의 역할과 한중 양국 간의 긴밀한 협력이 매우 중요해질 수밖에 없다. 특히 장기적으로 북한에 대한 보상과 자구의 단계로 진입하게 되면 한중 간 긴밀한 협력은 매우 중요해질 수밖에 없다. 한중간의 역할 분담과 구조적 협력 기반을 순조롭게 구축해 진행하기 위해서는 현시점에서부터 정체 상태에 있는 한중 양국 간 전략 대화와 협력을 내실화하고 체계화하는 작업이 선행되어야 한다. 한중 양국이 한반도 평화 정착에 대해서는 기본적인 공감대를 가지고 있지만, 평화체제 수립의 구체적인 정책 방향, 우선순위, 일정 등에서는 간극이 있을 수 있는 만큼 양국 간에는 그 어느 때보다도 긴밀한 전략적 신뢰와 소통의 기반을 사전에 마련하여 향후 진행될 수밖에 없는 미묘하고 복잡한 전략적 대화에 대비해야 한다.

3. 한국의 독자적 전략가치 확보

현재와 같이 미중관계가 유동적이고 불확실한 상황에서는 한중관계 역시 현재의 외형적 안정성이 유지될 것이라 담보할 수 없다. 미중 갈등이 한반도로 확산될 수 있으며, 미중 양국은 각기 세력권을 확장하고 구축하려는 경쟁을 전개하고 있기 때문에 한국의 입장에서 선택의 압박에 직면하게 될 이슈들이 한반도는 물론이고 한반도를 넘어서는 영역으로까지 확대될 수 있다. 예컨대 봉합에 그친 사드 갈등, 남중국해 문제, 화웨이(Huawei) 사태와 같은 기술표준 선택의 문제, 그리고 한반도 평화체제 수립 등 무거운 이슈들이 언제 한중관계를 다시 압도할지 모르는 상황에 있다.

우선 단기적으로는 미중관계의 유동성을 예의주시하되, 미국을 자극하지 않는 범위에서 신중하게 중국의 우호적 신호에 응답할 필요가 있다. 예컨대 경제협력, 민간교류 등에서부터 점차적으로 호응을 하면서 중국의 민감성을 자극할 수 있는 정책 선택은 일단 유예하거나 지연시키는 타이밍 외교가 필요해 보인다. 그리고 중장기적으로는 한중관계가 미중관계에 종속되어 취약해진 현실을 직시하고 이를 구조적으로 완화할 수 있는 새로운 접근이 필요하다. 한국은 북핵과 통일 문제 이외에 중국과 논의할 정치외교 영역의 협력 의제가 많지 않다. 그런데 두 사안은 공히 중국에 대한 전략적 의존의 문제를 초래하고 미중의 경쟁을 한반도에 소환할 가능성이 높다. 중국이 한국의 전략적 가치와 협력의 동기를 대미 외교 차원이 아닌 다른 영역과 이슈에서 갖도록 새로운 한국의 전략 가치를 개발해야 한다.

한국이 대중 외교에서 독자적 전략가치를 확보하기 위해서는 한국이 중국의 주변국과의 네트워크가 강한 국가로서의 위상을 확보해 놓는 것이 중요하다. 이러한 맥락에서 미중 등 강대국에 편중된 한국의 외교지형에 근본적인 변화가 필요하다. 미중 간의 ‘편가르기식 세력경쟁’은 향후에도 지속될 가능성이 높은 만큼 이러한 대리 경쟁에 동원되어 딜레마를 겪게 되는 국가가 늘어날 것이며 이들 국가들 간의 연대 형성이 필요한 새로운 환경이 조성될 수 있다. 이에 대비해서 선제적으로 한국의 외교지형을 기존의 강대국 중심에서 다양화시켜가면서 한국의 국제적 네트워크를 점차 확장해갈 필요가 있다. ■

■ **저자:** 이동률_ EAI 중국연구센터 소장. 동덕여자대학교 교수. 중국 북경대학교 국제관계학원에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 현대중국학회 회장을 역임하고 현재 외교부 정책자문위원으로 활동하고 있다. 주요 연구 분야로는 중국의 대외관계, 중국 민족주의, 소수민족 문제 등이며 최근 연구로는 “한반도 비핵, 평화 프로세스에 대한 중국의 전략과 역할,” “1990년대 이후 중국 외교담론의 진화와 현재적 함의,” “시진핑 정부 ‘해양강국’ 구상의 지경제학적 접근과 지정학적 딜레마,” “Deciphering China’s Security Intentions in Northeast Asia: A View from South Korea,” 《중국의 영토분쟁》(공저) 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 윤준일 EAI 연구원
문의: 02-2277-1683 (ext. 203) junilyoon@eai.or.kr

- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2020년 1월 13일

[신년기획 특별논평 시리즈] EAI 2020 전망과 전략 (3)

“한중관계와 한국의 대중 외교전략”

979-11-90315-48-7 95340

재단법인 동아시아연구원
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr