

[www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)

EAI 워킹페이퍼

2022 EAI 신정부 외교정책 제언 시리즈 3

# 대중정책: 미래지향의 실용외교를 통한 한중관계 재건축

이동률(동덕여자대학교)

[2022 EAI 신정부 외교정책 제언 시리즈 3]

## 대중정책: 미래지향의 실용외교를 통한 한중관계 재건축

이동률

동아시아연구원 중국연구센터 소장, 동덕여자대학교 교수



### 대중국 3대 정책 과제

1. '중국 견제'라는 동맹국 미국의 요청과 국내외의 반중 분위기 고조로 인해 중국과 갈등이 재연될 가능성이 매우 높다. 신정부는 중국과의 갈등이 확대 재생산되지 않고 합리적으로 해결할 수 있는 실용적 대 중국 장기외교전략을 수립하는 한편 중국과 다양한 층 차의 소통과 협의 체제를 시급히 수립, 실질화해야 한다. 중장기적으로 정부는 확대외교를 통한 국제 네트워크 파워를 강화하여 중견 선진국으로서의 한국의 위상과 입지를 구축함으로써 대중국 독자적 전략 가치를 제고하여 미중 세력 경쟁의 파장에 대비해야 한다.
2. 북한(핵) 문제에 대한 '중국의 영향력과 역할'이 실재하고 있는 현실은 인정하되 한국이 설득하고 견인할 수 있는 중국 역할의 최대치에 대해서는 과대, 과소 평가를 지양하고 냉철하게 분석, 설정해야 한다. 장기적으로는 한반도 미래 지형의 변화에 대비하여 중국과 구조적, 전략적 협력 공감대와 기반을 구축하는 것이 매우 중요한 만큼 이를 위해 중국과 외교 및 안보 영역에서의 전략 대화와 협력을 축적하고 체계화하는 작업을 지속적으로 준비하고 추진해 가야 한다.
3. 전환기에 직면한 대중국 관계 재건축의 핵심은 진화된 새로운 경제협력 체제 수립과 공존, 공생을 위한 국민적 합의와 공감대를 확보하는데 있다. 중국 산업의 고도화와 급변하는 국제정치경제환경에 기민하게 대응하기 위해서는 기업, 정부, 학계 삼자간 긴밀한 협업과 역할 분담 체제를 수립하고 이를 기반으로 첨단 기술과 산업 중심의 진화된 대중 경제 협력 방안을 신속 유연하게 수립, 추진해가야 한다. 한중 양국의 체제, 가치, 이념의 차이에 대한 객관적 상호이해와 상호 존중을 기반으로 양국 간 미래지향의 기능적 협력 중심의 새로운 관계 건축 필요성에 대한 국민적 공감대를 확산하여 추진해 가야 한다.

## I. 서론

한중관계는 수교 30년에 즈음하여 재건축의 중요한 갈림길에 서 있다. 지난 29년 한중관계의 비약적 발전을 견인해온 것이 경제협력이었다고 한다면, 북한(핵) 문제는 협력의 중요한 동기였다. 그런데 양국관계 발전의 주된 동력과 동기 역할을 해온 양대 축, 경협과 북핵 문제 모두가 변화의 기로에 있다. 한중 간 경제협력은 사드(THAAD), 코로나 팬데믹, 그리고 중국 산업의 고도화와 구조조정으로 인해 중대한 전환기를 맞이하고 있다. 한국이 대중국 외교에서 사실상 가장 공(功)을 들여왔던 북한(핵) 문제에서도 양국 간의 전략적 소통과 이해가 진전되기보다는 오히려 정체국면에 있다. 지난 29년간 한국의 기대와 요청에도 불구하고 사실상 북한(핵) 문제에서 한국이 희망했던 ‘중국 역할’을 견인하지 못했다는 현실을 직시할 필요가 있다.

한중 양국은 2014년에 이미 인적교류 천만 명 시대에 진입할 정도로 역대 최대의 인적, 문화 교류가 이루어졌고, 코로나 19 대응 과정에서도 다른 어느 국가보다도 정부 간 협조가 잘 이루어졌다.<sup>1)</sup> 그런데 양국 국민 간 상호 인식은 오히려 더욱 악화되는 비정상적 현상이 발생하고 있다. 미중관계는 코로나 팬데믹을 경과하면서 급격히 악화되고 있고 미국 정부의 동맹 역할에 대한 기대와 요구가 증대하면서 한국은 복잡한 전략적 딜레마에 직면해 있다. 이제 한국의 대중국 외교의 핵심적인 과제는 우선 동맹국인 미국이 주도하는 ‘중국 견제’라는 큰 흐름에 어떻게 반응하면서 중국과의 관계를 안정적으로 유지할 것인가? 그리고 한중관계의 구조적 성격과 국제경제환경의 변화 속에서 중국과의 경제협력을 어떻게 재구성할 것인가? 하는 문제로 집약된다. 요컨대 한중관계는 양자 차원에서는 경제협력의 새로운 동력을 창출하고, 양국 국민 간 부정 정서 악화를 관리해야 하는 과제를 안고 있다. 아울러 북한 및 북핵 문제에서의 중국 역할의 재설계가 필요하고, 미중 대립의 한반도 영향과 그로 인한 양국 간 갈등 확대를 관리해야 하는 복합 난제에 직면하고 있다.

## II. 한중관계의 ‘3대 괴리’ 확대가 야기하는 난제

한중관계는 비약적인 외형적 발전 추세에도 불구하고 중대한 역사의 기로에 직면하고 있다. 그 이유는 양국관계의 성격을 변화시키고 있는 ‘3대 괴리(乖離) 또는 격차’의 확대라는 구조적 요인이 주요 배경으로 작용하고 있기 때문이다. 이러한 양국관계의 현실을 냉철하게 직시하는 것에서 차기 정부의 대중국 외교 재건축은 시작되어야 한다.

첫째, 한중 간 국력(power)격차가 빠르게 진행되고 있다. 한중관계 29년의 역사는 중국의 가파른 부상 일정과 궤를 같이해왔다. 중국이 가파른 부상으로 양국 간 국력 격차가 예상보다 빠르게 확대되면서 다양한 도전

1) 중국 외교부 대변인은 이례적으로 한중 양국은 코로나 19 방역협력에 ‘4개 우선(四个率先)’을 보였다고 평가했다. 즉 양국은 방역협력 체제 수립, 코로나 19 통제, ‘신속 통로(입국 절차 간소화)’ 개통, 그리고 생산 회복을 위한 협력 강화를 선도했다고 양국의 협조체제를 강조했다. “外交部发言人华春莹主持例行记者会,” (2020.11.30.). [https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/jzshl\\_673025/t1836636.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzshl_673025/t1836636.shtml) (검색일: 2020년 12월20일).

과 과제가 제기되고 있다. 특히 미중 경쟁과 대립이 급격히 고조되는 상황과 맞물리면서 중국에게 한국의 전략 가치는 대미 외교의 종속변수가 되어 유동적인 상황이 되고 있다. 양국 간 협의할 공통 의제가 줄어들고, 전략 관심사도 상이해지면서 협력의 영역과 공간이 변화, 축소되고 있다. 퇴조하고 있는 기존의 경협 방식을 대체할 수 있는 새로운 협력의 동력이 명확하게 확보되지 못하고 있다. 국력의 비대칭성 확대는 양국 국민의 상호 인식에도 부정적 영향을 미치고 있다.

둘째, 양국 간 체제와 가치의 괴리가 확대되고 있다. 국력 격차의 확대와 더불어 중국은 공산당 일당 중심의 권위주의 체제가 강화되고 있는 반면에 한국은 촛불 시민 운동 이후 시민 민주주의와 자유주의가 고양되면서 상호 체제와 가치의 괴리가 확대되고 있다. 이로 인해 양국 국민의 상호 인식 간극은 커지고 오해와 왜곡의 공간도 확장되고 있다. 이와 함께 한국에서는 중국에 대한 의존과 경사에 대한 저항 심리가 증대하고 있는 반면에 중국 내에서는 오히려 한국의 미국 경사에 대한 우려와 경계가 고조되는 상반된 상황이 전개되고 있다.

셋째, 양국 정부와 정책 주기의 괴리가 양국 간 정책협력의 구조적 제약요인이 되고 있다. 중국은 공산당 일당체제의 특성상 정책의 장기화, 연속화 추세가 강화되고 있는 반면에 한국은 단임 정부의 특성으로 인해 장기 정책과제를 단기간에 실현하고자 한 결과 정권에 따른 정책의 진폭이 커졌다. 이로 인해 양국 간 정책협력의 부조화가 발생하고, 심지어 정책에 대한 신뢰가 형성되지 못하고 있다. 특히 북한 비핵화, 한반도 평화체제 수립, 한반도 통일 등 외부요인의 영향에 취약한 장기 정책과제를 한국의 단임 정부가 핵심정책 의제로 추진하면서 오히려 상호 전략적 불신과 착시현상이 발생하고 있으며 성과 없는 '중국 역할'에 대한 논란을 반복하고 있다.

'3대 괴리'의 확대는 사실상 중국의 예상보다 가파른 부상과 그로 인한 미중 경쟁의 고조라는 구조적, 장기적 변화와 연동되어 나타나고 있는 만큼 한중관계에 지속적으로 부정적 영향을 미칠 수 있으며 차기 한국 정부가 대중 외교를 전개하는데 있어 중대한 장애와 제약이 될 수 있다. 따라서 한국의 대중국 외교는 이러한 구조적 제약에 대한 냉철한 이해를 전제로 하고 단기적으로는 위기 및 갈등 예방과 관리를 우선하는 한편, 장기적으로 초정권적 차원의 구조적 대응 방안을 다각도로 준비해가야 한다.

한중관계는 자체의 내실화가 충분치 않은 상황에서 국제체제와 환경에 취약한 하위변수로 빠르게 전환되고 있다. 따라서 한국의 대중외교는 양자차원은 물론이고 한반도, 동아시아, 그리고 글로벌 차원의 다양한 현안과 쟁점을 함께 검토하는 복합적인 전략적 고려하에 구상하고 전개되어야 한다. 양자 차원에서는 우선 외화내빈(外華內貧)의 불균형 관계를 해소하고, 갈등과 위기에 대비할 수 있는 관리 체제를 마련하고, 새로운 협력 동력을 확보하는 실질적 내실화를 단계적으로 준비해야 하는 과제가 있다. 한반도 차원에서는 양국 간 전략적 동상이몽(同床異夢)의 현실을 직시하고 외생변수의 파장과 영향을 관리할 수 있는 다양한 전략적 선택지를 구상하고 마련해 가야 한다. 그리고 동아시아와 글로벌 차원에서는 장기적으로 중견선진국 한국의 위상을 확보하기 위한 전방위적 확대외교를 적극적으로 전개해 미중 대결과 경쟁의 소용돌이에서 오히려 일정한 역할을 모색할 수 있는 독자적인 입지와 전략 가치를 창출해 가야 한다.

### III. 대중국 4대 정책 과제

#### 1. 한국의 대중국 갈등 관리 및 독자적 전략 가치 생산

##### 1) 단기적으로는 미중 전략 경쟁의 한반도 영향 최소화와 중국과의 갈등 예방 및 관리 외교 강화

미국과 중국 간의 대립과 갈등은 큰 틀에서 보면 세력 경쟁의 속성을 지니고 있어 향후에도 지속적으로 고조되고 한반도로 그 파장이 미칠 가능성도 커지고 있는 만큼 이에 대한 단기적, 중장기적 대비가 함께 준비되어야 한다. 단기적으로는 우선 한국이 의도치 않게 미중 경쟁속 선택의 딜레마를 자초하는 상황에 대한 각성이 필요하다. 정권 차원에서 장기 국정과제를 무리하게 임기 내 실현하기 위해 강대국의 역할에 의존하게 되면서 의도하지 않게 미중 양 강대국의 갈등과 경쟁을 스스로 한반도로 소환하는 결과를 초래했다. 예컨대 박근혜 정부는 이른바 '통일 대박'을 실현하고자 대북 압박의 뒷문 역할을 하는 중국을 설득, 또는 압박하려는 과정에서 사드 배치 문제로 미중 경쟁이 한반도로 확장되는 결과를 초래했다. 문재인 정부 역시 '한반도 비핵, 평화 프로세스'를 실현하기 위해 북미대화와 남북대화에 집중하면서 상대적으로 '중국소외론'이 불거지고 북중관계가 재정상화되면서 의도와 달리 결과적으로 한반도 문제를 둘러싼 미중 간 영향력 경쟁을 자극한 측면이 있다.

한국에게 통일과 한반도 평화체제 수립이 중차대한 국가과제임에는 분명하지만, 정권 차원에서 단기간에 해결하는데는 현실적 한계가 있다는 교훈을 새길 필요가 있다. 매 정권은 이러한 장기 과제를 임기 내에 조금씩 해결하려는 과정에서 결과적으로 강대국에 대한 의존과 국내 정치 갈등을 초래해왔다. 특히 대내적으로 보수, 진보 간 정치 대립이 격렬하고, 대외적으로는 미중 간 갈등이 유례없이 고조되고 있는 현재의 복잡한 국면에서는 국내외 정치가 연계되면서 미중의 한반도 영향력 경쟁을 자초할 개연성이 커지고 있다. 따라서 미중 간 경쟁과 대립이 첨예화되고 있는 상황일수록 미중 갈등으로 확장될 소지가 큰 통일, 북한문제 등 한반도 지형 변화와 관련된 국가적 과제 추진에서 장기전략을 구상하고 신중하게 접근할 필요가 있다. 한국이 정교하고 견고한 전략적 대응을 모색해야 하는 복잡한 국내외 상황에 있는 만큼 그 어느 때보다도 국내 집단 지혜와 국민적 공감대를 조성해서 신중하면서도 유연한 전략적 대응을 모색하려는 노력이 선행될 필요가 있다.

바이든 정부에서는 한국에게 동맹으로서의 역할 요구가 증대할 것이며 한미동맹은 강화될 가능성이 크다. 특히 차기 정부는 '중국 견제'라는 동맹국 미국의 요청과 국제적 반중 분위기를 우회하기 어려운 환경에 직면할 가능성이 크다. 따라서 한중 간에는 이해 충돌로 인한 갈등이 재연될 가능성이 있는 만큼 사드 갈등을 교훈 삼아 최소한 갈등이 확대 재생산되지 않도록 예방하고 관리할 수 있는 국내 신속 복합 전략 대응팀을 구성하는 한편, 중국과 내실 있는 소통 및 협의 체제를 준비하는 작업이 선행될 필요가 있다.

아울러 한국이 미국 동맹의 책임과 의무를 수행해야 하지만, 그렇다고 중국을 견제하거나 적대시할 의도와 동기가 없음을 미국과 중국 모두에 인식시키기 위한 신중하고 일관된 메시지를 발신하고 정책 기조를 유지

해가야 한다. 한국 스스로가 미국, 중국과의 관계를 이분법적으로 해석, 접근하려는 경향성을 경계해야 한다. 한국은 미중이 경쟁, 대립하는 경제, 안보, 가치 각 영역에서 국익에 기반하여 양국 모두와 협력의 공간을 확장하고 갈등 요인을 관리하는 복합적이고 유연한 전략이 모색될 필요가 있다. 예컨대 동맹국 미국과의 안보 협력을 강화하면서도 중국과 기능적 차원의 경제협력을 안정적으로 유지하는 노력을 병행하고, 반대로 중국과의 경제협력 확대가 결코 미국과의 동맹 약화로 해석되지 않도록 하는 정책 기조와 입장을 명확하고 일관되게 견지해 가야 한다.

그리고 첨단 기술, 금융, 국제규범 등 영역을 중심으로 중국 견제에 동참하는 것이 불가피한 경우에 동맹 차원보다는 선진국의 정체성으로 참여하는 구도로 만들어 미중 갈등의 리스크를 최소화할 필요가 있다. 그러한 맥락에서 향후 한국 정부는 경제, 금융, 기술 등 영역에서는 선진국 클럽의 일원으로서의 정책과 입장을 견지하면서 EU와의 공조체제를 강화해 갈 필요가 있다.

미중 사이에서 가치와 이념을 둘러싼 경쟁이 과열되고 한국이 그에 대한 입장을 명확히 해야 하는 상황에 직면할 경우에도 대비해야 한다. 한국은 기본적으로 자유민주주의와 시장경제를 지향하는 선진국으로서의 정체성을 구축하고, 대외정책과 대외관계 역시 이러한 정체성을 바탕으로 이루어지고 있음을 대내외에 명확히 해야 한다. 다만 이러한 한국의 기본 입장과 정책 기조가 특정 국가, 특히 중국을 겨냥, 압박하기 위한 것은 아니라는 것도 분명히 할 필요가 있다.

요컨대 한중관계는 수교 단계에서부터 체제, 가치, 그리고 안보 차원 공감대와는 무관하게 경제협력을 중심으로 실용적이고 기능적 관계로 발전해왔다는 특수성을 양국 국민들이 재인식하는데서 관계 회복의 단초를 찾아야 한다. 즉 중국과는 체제와 이념의 차이가 존재하고 있지만 그럼에도 불구하고 양국은 지난 29년간 경제협력과 인적 교류의 발전이 양국의 국익에 부합했다는 경험을 공유하고 있다. 따라서 미중 경쟁과 갈등 국면에서도 중국과의 협력과 교류를 유지하는 것이 한국의 국익이라는 현실을 공유하면서 이러한 기능적 발전을 유지하기 위해 새로운 국제정세에 부합하는 국내외의 협력 환경과 체제를 마련해 가야 한다.

## 2) 중장기적으로 한국의 선진국 정체성 및 국제적 위상 확보와 대중국 독자적 전략 가치 생산

미중 관계는 갈등, 경쟁, 협력이 복합적으로 전개되면서 기복을 보이겠지만 장기적으로 큰 틀에서는 세력 경쟁 양상이 심화될 가능성이 크다. 따라서 차기 정부는 현안에 대한 단기적 대응과 함께 장기적 차원에서 구조적 대응 방안을 초정권적 차원에서 준비하는 것이 중요하다.

중장기적으로는 한중관계가 미중관계에 종속되어 취약해진 현실을 직시하고 이를 구조적으로 대응할 수 있는 새로운 전략 구상을 준비해야 한다. 우선 중국이 한국의 전략 가치와 협력의 동기를 대미 외교의 맥락이 아닌 새로운 차원에서 인식하게 할 수 있는 협력의 영역과 의제를 개발해야 한다. 한국이 대중 외교에서 독자적 전략 가치를 확보하기 위해서는 한국이 선진국으로서 국제사회에서 다양한 네트워크와 영향력을 보유한 국가로

서의 위상을 확보해 가는 것이 중요하다. 이를 통해 한국의 대중국 정책과 입장이 국제사회에 상당한 파급효과가 있다는 것을 중국이 인식하게 할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 장기적으로 미중 등 강대국에 편중된 한국의 외교지형에 근본적인 변화를 추동할 수 있는 전방위적 확대외교가 필요하다.

현재 미중 간 전략경쟁이 국제정세의 핵심 현안이고 화두이지만 다른 한편 코로나 팬데믹을 겪으면서 국제사회의 각자도생의 새로운 분위기도 등장하고 있다. 미중간의 '편가르기식 세력경쟁'은 향후에도 지속될 가능성이 높은 만큼 이러한 대리경쟁에 동원되어 딜레마를 겪게 되는 국가가 늘어날 것이며 이들 국가들 간의 연대 형성이 필요한 새로운 환경이 조성될 가능성도 있다. 이에 대비해서 선제적으로 한국의 외교지형을 기존의 강대국 중심에서 다변화시켜 가면서 한국의 국제적 네트워크를 점차 확장해갈 필요가 있다. 요컨대 미중 세력 경쟁에 대비하기 위한 차원에서 네트워크 파워를 바탕으로 미중 갈등을 중재할 수 있는 중견 선진국으로서의 한국의 위상과 입지를 구축하고자 하는 장기전략 구상과 비전을 준비할 필요가 있다.

## 2. 북한(핵) 문제에 대한 '중국 역할' 견인의 재설계와 한반도 미래 지형 변화에 대비한 대중국 전략 및 안보 협력 체제 준비

한중 양국은 한반도 평화와 안정에 대해서는 기본적인 공감대를 가지고 있다. 그렇지만 중국은 국내정치일정과 상황을 우선 고려하여 기본적으로 한반도 평화체제 수립은 물론이고 비핵화 과정 역시 한반도 세력지형의 현상 변경을 초래할 수 있는 불안정 요소로 인식하고 경계하고 있다. 지금까지 한국 정부는 정권의 특성에 따라 북한(핵) 문제에서 '중국 역할'을 자의적으로, 때로는 과대평가하고 때로는 과소평가했다. 반면에 중국의 북한 및 북핵 정책은 현상유지라는 기본 틀에서 변화보다는 일관성을 유지해왔다. 따라서 신 정부는 역대 정권이 정권 목표와 희망에 따른 자의적 해석으로 발생한 오류와 정책 실패를 반면교사로 삼아야 한다.

중국의 북핵 및 북한 정책이 한중관계와 북중관계의 상황적 유동성에 따라 변화할 것이라는 자의적이고 희망적인 예단이 초래할 수 있는 정책 오류를 성찰해야 한다. 예컨대 한중관계의 발전, 또는 북중관계의 경색이 곧바로 한국이 희망하는 중국의 북한 및 북핵 정책의 변화로 이어질 것이라는 자의적 판단을 경계해야 한다. 무엇보다 북한 및 북핵 문제에 대한 중국의 정책 기조와 변화 요인들을 객관적으로 정확하게 파악하고 이에 기반하여 한국이 견인할 수 있는 '중국 역할'의 범위를 명확하게 설정할 필요가 있다. 즉 북한(핵) 문제에 대한 '중국의 영향력과 역할'이 실재하고 있는 현실은 인정하되 한국이 설득하고 견인할 수 있는 역할의 최대치에 대해서는 냉정하게 평가할 필요가 있다.

미중 경쟁과 대립은 격화되고 북미, 남북대화는 교착국면에 있으며, 북한의 경제난이 심화하면서 한반도의 불안정이 고조되고 있는 상황에서 북중 양국은 상호에 대한 전통적 전략 가치가 재부각되고 있다. 중국은 이른바 완충지대로서의 북한의 전략 가치가 재평가되고 있고, 북한은 '뒷배'로서의 중국의 역할이 중요해지고 있다. 그런데 북중 양국 간에는 동상이몽의 전략 목적을 지니고 있기 때문에 밀착관계로까지 회복하는데 한계가

있다.

북한도 결국은 미국을 견인하기 위한 대안으로서 ‘중국카드’가 필요한 상황이다. 중국 역시 미국과의 갈등이 악화될수록 완충 지역으로서의 북한을 안정적으로 관리해야 할 동기는 커지지만, 다른 한편 북한 및 북핵 문제로 인해 미국과의 갈등 전선이 더 확대되는 것은 회피하고자 한다. 따라서 중국은 장기간의 제재와 코로나 위기가 초래한 북한의 체제 불안과 경제난 해소를 위해 최소한의 역할을 하면서 한반도 정세의 불안정을 관리하고자 할 가능성이 크다. 그럼에도 중국이 현재 국내정치일정, 미국과의 관계 등을 고려할 때 북한 및 북핵 문제 해결을 위해 적극적이고 진취적인 역할을 모색할 가능성은 크지 않다.

중국은 여전히 북핵 문제를 장기적인 맥락에서 관리해야 하는 이슈로 상정하고 있으며, 그 과정에서 한반도의 불안정을 최소화하고 동시에 중국의 영향력이 약화되지 않도록 하는 차원에서 북한과의 최소한 관계를 유지, 관리하고자 할 것이다. 중국은 비록 비핵화와 평화체제 수립에 대해 원론적인 지지 입장을 표명하기는 하지만 구체적인 정책 방향, 우선순위, 일정 등에서는 한국의 입장과 간극이 있을 수밖에 없는 현실을 직시할 필요가 있다. 따라서 단기적으로 북한 문제와 관련하여 중국이 한국과 협력을 도모할 수 있는 최대치는 북한의 체제 불안이나 북한의 도발 등을 관리하는 수준에 한정될 가능성이 있다.

북미, 남북한 간 한반도 비핵화 협상이 교착상태에 빠진 상황에서 중장기적으로는 ‘중국 역할’이 향후 재차 부각될 수밖에 없을 것이다. 비핵화 과정이 구조화되기 위해서는 비핵화 조치의 진행과 함께 북한체제 보장, 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 한중간의 긴밀한 협력은 매우 중요해질 수밖에 없다. 미래에 한중간의 역할 분담과 구조적 협력 기반을 순조롭게 구축하기 위해서는 현시점에서부터 정세 상태에 있는 한중 양국 간 전략 및 안보 대화와 협력을 내실화하고 체계화하는 작업이 선행되어야 한다. 그리고 이를 통해 한반도 미래 지형에 대한 양국 간의 소통과 신뢰를 강화할 수 있는 토대를 마련해야 한다.

### 3. 체제, 가치에 대한 구동존이(求同存異)와 공존, 공생 관계를 향한 국민적 공감대 강화

사드 갈등 이후 한중 국민 간 부정적 인식이 빠르게 확장되고 있으며 향후 이러한 반감 정서가 장기화, 구조화될 경우 양국관계의 재건축은 매우 어려워질 수 있으며 심지어 한중관계의 내실화 동기마저 약화되면서 만성적 갈등 관계로 악화될 가능성을 배제할 수 없다. 한중관계는 세계에서 가장 다양하고 빈번한 인적교류가 진행되고 있는 양자 관계인만큼 반감 정서가 예상키 어려운 복잡한 갈등과 충돌을 야기할 가능성도 그만큼 크다.

그간의 여론조사 추이를 분석해 보면 양국 국민 정서가 악화된 직접적 이유는 사드 배치와 경제 보복에서 비롯되었지만, 현재는 구조적 요인과 다양한 현상적 요인들이 결합하면서 상호 부정적 인식이 전반적으로 확산되고 있다. 특히 최근에는 한국의 미래 세대인 20·30세대를 중심으로 반중 정서가 거세게 확산되고 있다.<sup>2)</sup>

반면에 중국은 반한 정서와 함께 한국에 관한 관심과 기대가 현저하게 감소하고 있는 현상이 병행되어 나타나고 있다.<sup>3)</sup> 중국 글로벌 타임스(Global Times)에서 2020년 12월에 발표한 중국 여론 조사에 의하면 중국에 가장 큰 영향을 미칠 국가로 미국(47.5%), 러시아(33.8%), EU(27.7%), ASEAN(14.8%), 일본(9.5%) 순으로 응답했다. 한국은 북한(5.2%)보다 더 낮은 4.6%에 불과한 것으로 나타났다. 중국의 인접국 가운데 중요한 국가의 순위에서도 한국은 7.2%로 북한보다 낮고 조사 대상 국가(지역) 9개 가운데 몽골 바로 위인 8위에 위치했다. 중국 체제의 특성을 고려할 때 이러한 여론 동향은 정부의 정책 방향을 일정 정도 반영하고 있다고 할 수 있다.

양국 정부의 관계 회복을 위한 노력에도 불구하고 상호 인식이 더 나빠지고 있는 현실을 직시하고 그 원인과 배경에 대한 정확한 파악과 이해가 우선되어야 한다. 우선 양국 국민의 상호 인식에 영향을 미치는 보다 근본적이고 구조적인 이유에 대한 이해가 필요하다. 양국 간에는 예상보다 빠른 국력의 비대칭성 확대에 의해 상호 인식의 부조화가 발생했다. 여론조사 결과에서도 양국 국민이 상호 부정 인식을 갖는 가장 대표적인 이유로 양국 국민 모두 '존중하지 않는다'는 문제를 제기하고 있다. 그리고 양국 국가체제와 이념의 이질성, 그리고 한미동맹과 북중 특수관계가 상호 부정적 인식을 확대하는 주요 요인이 되고 있다.

특히 최근 한중 정부 간 협력 기조에도 불구하고 오히려 양국 국민 사이에 체제와 가치가 상이하고 수렴하기 어렵다는 인식이 확대되고 있다. 양국 국민들 사이에 갈등이 발생할 경우 반감 정서가 쉽게 확산될 가능성이 있다. 중국은 한국의 이웃 국가이고 역사적으로 오랜 교류의 경험이 있기는 하지만 독특한 체제와 발전 방식을 추구하면서 특히 최근에 급격한 발전과 변화를 거듭하고 있는 사실을 재인식해야 한다. 이를 위해 국내에서 객관적 '중국 이해'를 위한 내부 공공외교가 지속적으로 전개될 필요가 있다.

중국은 현재 체제 안정과 집권 강화를 위해 민족주의와 이데올로기를 적극적으로 동원하고 있고, 한국 역시 '촛불 시민운동'의 여파로 정치가 과잉되어 있다. 중국은 2021년 공산당 창당 100주년을 맞이하고 있고, 2022년에는 시진핑 총서기의 장기 집권 여부가 판가름 나는 20차 공산당 전국대표대회가 예정되어 있어 정치적으로 매우 예민한 상황에 있다. 한국은 이미 본격적으로 선거와 정치 계절 시작되고 있으며 진보와 보수 간의 세 대결이 격렬해질 전망이다. 특히 과거 어느 때보다도 미국과 중국 간 한반도를 둘러싼 각축이 치열해지고 있는 상황에서 대통령 선거를 앞둔 만큼 정치권과 언론은 외교를 국내정치에 동원하려는 유혹에 빠질 위험이 크다. 국내 정치 대립이 외교 쟁점과 사안으로까지 확장되어 스스로 외교 유연성과 전략적 운신의 폭을 제한하는 결과를 초래하지 않도록 경계하고 각성할 필요가 있다. 예컨대 상대가 있는 복잡하고 유동적이며 예민한 외교 현안에 대해서는 선거 운동 과정에서 과도하게 직접적으로 정치 쟁점화하지 않는 신사협정이 필요할 수 있다.

따라서 한국과 중국 양국이 직면하고 있는 정치 현실에 대한 냉철한 이해가 필요하고 상호 존중과 이해

2) 2021년 5월 한국리서치 여론 조사는 2030 세대가 반중 정서를 이끌어가는 핵심 집단이라는 결론을 내리고 있다. 20대의 중국에 대한 감정 온도는 15.9도로 40대(28.3도)나 50대(30.8도)에 비해 절반 가까이 떨어지고 30대도 21.8도로 전체 평균 26.4도보다 낮다. 이오성, "중국의 모든 것을 싫어하는 핵심집단, 누굴까?," 『시사IN』 2021.06.17.

3) 글로벌타임스가 2020년 12월 11~17일 사이 베이징(北京), 상하이(上海) 등 중국 주요 도시 16곳의 18~69세 성인 1천945명을 대상을 설문조사를 한 결과이다. "Chinese rational on China-US ties: GT poll," (2020/12/26). <https://www.globaltimes.cn/content/1211038.shtml> (검색일: 2020년 12월30일).

를 위한 새로운 접근이 요구되고 있다. 요컨대 양국 언론 매체와 여론 주도층에서 한중 양국 국민 간 부정 정서가 구조적 요인에 의해 상호작용하면서 악화되고 있는 심각한 현실에 대해 직시하고 이를 관리해야 하는 필요성에 대한 공감대를 형성할 필요가 있다. 한중관계는 수교 단계에서부터 가치와 이념의 차이를 상호 묵인하는 전제에서 기능적 협력관계에 의해 작동되었다는 ‘초심’을 재인식하면서 실사구시적 차원에서 관계 발전을 모색할 필요가 있다.

#### 4. 미래지향의 새로운 대중국 협력 체제 설계와 실용주의적 관계 내실화 추진

한중관계는 지난 29년간 비약적인 양적 발전 추이에서 상대적으로 관계의 기초를 다지는 축적의 과정이 충실하게 진행되지 못했다. 양국관계는 기초체력이 단단하지 못한 상황에서 예상보다 빠르게 국제체제와 환경에 취약한 관계로 전이되었다. 사드 갈등이 비정상적으로 확대 재생산된 배경에는 이러한 한중관계의 구조적 취약성이 자리하고 있다. 양국관계의 비대칭성 확대로 내실화를 실기한 측면이 없지 않지만 그럼에도 향후 더욱 커질 외생 변수의 파장을 최소화하기 위해서는 이제부터라도 양국관계의 기초를 다지고 실질적인 내실화를 위한 시도는 중요하다.

한중관계는 지금까지 갈등 국면에서 이를 해소할 수 있는 전략 대화 채널마저 중단되어 교착상태에 빠지는 상황을 반복해 왔다. 따라서 정부 간 공식 대화창구가 교착상태에 빠졌을 때 이를 돌파할 수 있는 갈등 예방과 관리를 위한 다층적 소통 채널을 구축하고 실질화해야 한다.

그리고 한중 양국 관계 성격의 구조적 변화, 중국 산업의 가파른 고도화, 그리고 미중 전략경쟁으로 인한 국제정치경제환경의 급변 등을 종합적으로 고려하여 기존의 대중 협력 방식에서 과감하고 신속한 조정이 필요하게 되었다. 중국의 급부상으로 양국 간 힘의 비대칭성이 확대되면서 양국 간 관심 의제도 달라지고 있으며 양자 차원을 넘어서는 협력 의제가 줄어들고 있다. 한국이 중국과 양자 차원에서 협력하고 논의해온 주요 현안들은 주로 통일, 북핵 문제 등으로 중국에 의존을 초래하거나 미중 경쟁을 결과적으로 의도치 않게 한반도로 끌어들이는 개연성이 큰 이슈들이다. 따라서 이러한 이슈를 넘어서 양국이 양자, 지역, 글로벌 차원에서 협력할 수 있는 새로운 분야와 의제를 발굴해가야 한다. 요컨대 새로운 대내외 환경에 적합한 새로운 중국과의 협력 체제 구축을 위한 새로운 설계가 적극 모색 되어야 한다. 이를 위해 대중국 종합 전략을 신속하고 체계적으로 구상하고 대응 전략을 제시할 수 있는 기업, 학계, 정부간 실질적이고 구체적인 협업이 상시적으로 진행될 수 있는 국내 대중국 종합 전략 협력 및 대응 체제를 구축할 필요가 있다.

그동안 인접국으로서 누려왔던 지리적 혜택과 기회를 넘어서 인접국 리스크 관리 차원에서 중국과의 협력을 신속하게 준비하고 진행해가야 한다. 한국의 20·30세대의 중국에 대한 부정 정서의 확산이라는 이례적 현상의 기저에는 미세먼지, 환경오염, 감염병 확산 등 인접국 관계에서 야기되는 생태환경 위협에 대한 우려가 있다. 따라서 양국 간에 코로나 방역협력의 경험을 바탕으로 대기오염, 기후변화, 해양안전, 감염병 등 초국경

이슈에 대한 양국 간 논의와 협력을 강화하고 체계화하는 작업을 적극적으로 추진해야 한다. 이를 통해 양국 간 상호 갈등과 부정 인식을 해소하는 동시에 협력 분야를 확장해가는 기회로 포착할 필요가 있다.

한중관계는 수교 이후 줄곧 경제협력이 관계발전의 주요 동력이었고 향후에도 이러한 협력 기조를 유지하는 것은 여전히 중요하다. 한국 경제의 대중국 의존의 문제가 코로나 방역을 위한 봉쇄로 인해 재차 이슈로 부각되었다. 중국 경제 의존에 대한 리스크 관리는 이제 단순히 양적 차원을 넘어서 미래지향의 질적인 전환을 모색해야 할 시점이다. 첨단 기술 및 사업 분야를 중심으로 빠르게 재편되는 중국 산업과 시장의 동향을 예민하게 관찰하면서 새로운 협력 분야와 시장 진출을 확대하기 위해서 정부와 기업 간에 유기적이고 효율적인 역할 분담과 협업을 통한 신속한 전략 수립과 대응이 중요해졌다. 아울러 지역 차원에서 한중일 FTA, RCEP 등 중국이 주도하거나 포함된 지역 다자협력에 적극적으로 참여하는 등 다자무대를 통한 협력 공간을 확대해가야 한다. 이처럼 다양한 층 차와 영역에서의 중국과의 경제협력을 확대해 실용적이고 미래지향의 중국과의 새로운 관계 구축을 위한 기반을 만들어가야 한다. ■

■ **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: 백진경**\_EAI 연구실장

문의: 02-2277-1683 (ext. 209) j.baek@eai.or.kr

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 2021년 9월 10일

[2022 EAI 신정부 외교정책 제언 시리즈] 3 대중정책: 미래지향의 실용외교를 통한 한중관계 재건축 979-11-6617-217-5 95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가 삼풍빌딩 )

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

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