

효율적인 대북제재를 위한 한중 협력방안

김한권 | 국립외교원 교수 | hkkim68@mofa.go.kr

I. 머리말

2016년 1월 6일의 4차 핵실험 이후 약 8개월 만인 지난 9월 9일 북한은 또 다시 5차 핵실험을 단행하였다. 이전 북한의 1~4차 핵실험 사이의 기간들이 약 3년이었던데 비하면 8개월이라는 시간은 매우 짧아졌다고 말할 수 있다. 그러나 그 사이 한중 사이에 벌어진 사건들의 무게를 생각한다면 다른 3년의 기간들과 비교해 결코 가볍다고 할 수는 없어 보인다.

먼저 수교 후 최상이라던 한중관계가 4차 핵실험 직후 양국 최고 지도자 간의 통화가 연결되지 않으며 삐걱거리기 시작했다. 3월 2일에는 4차 핵실험에 대한 국제사회의 대북제재 내용을 담은 유엔 안보리 결의 2270호가 만장일치로 통과되었다. 하지만 중국이 결의 2270호에 제재의 빈틈으로 알려진 ‘민생 관련 무역’과 ‘인도주의적인 접근’의 예외를 주장해 이를 관철시키자 이번 제재도 과거와 같이 중국의 미온적인 협력으로 결국 의미 있는 결과를 만들어 내지 못하는 것이 아니냐는 우려가 나타났다. 이미 2월 10일 ‘개성공단 폐쇄’ 발표라는 초강경 카드를 던진 한국정부로서는 중국의 소극적인 태도에 더욱 민감해질 수밖에 없었다.

이어 중국은 강경한 제재국면은 자국에게 전략적으로 불리하다는 판단에서 서둘러 상황을 대화국면으로 전환시키기 위해 노력하였다. 이미 중국은 왕이(王毅) 외교부장이 지난 2월부터 ‘비핵화-평화협정’의 병행정책을 주장하기 시작했다. 또한 미국과의 전략적 경쟁에서 북한이 내포한 지정학적 가치를 잘 알고 있는 중국으로서는 북중관계를 북핵문제에서 분리하여 대응할 필요성이 있었다. 중국 내 전문가들도 북핵문제의 이견 차이로 성사가 불투명하다는 시각이 지배적이었음에도 결국 지난 6월 1일 시진핑-리수용 회담이 전격적으로 이루어진 것은 이러한 중국의 의도를 표출하는 대표적인 예이다.

한편, 한국은 지난 7월 8일 사드의 한국 내 배치를 발표하였다. 중국은 공식 성명과 언론을 통해 한미의 결정에 대한 불만과 비판을 쏟아 내었으며, 북한은 사드 배치 결정에 대응하듯 지난 8월 24일 잠수함 탄도미사일(SLBM) 발사 실험을 성공하였다.

이러한 상황에서 향후 한국이 중국과 협력하여 보다 효율적인 대북제재를 실행하기 위해서는 ① 최상의 한중관계라는 수식어 속에서 자라온 희망적 사고를 잘라 버리고, ② 양국 간 대북제재에 관한 이해관계의 차이를 줄이고, ③ 냉각된 양자관계 속에서 자라난 오해를 분명하게 풀어야 한다.

II. 한국과 중국의 희망적 사고 요인

2013년 초 비슷한 시기에 출발한 박근혜 정부와 시진핑 지도부는 분명히 이전과는 다른 한중관계를 선보였다.¹⁾ 한중관계는 1992년 수교 시 ‘우호 협력관계’, 1998년 ‘21세기를 향한 협력 동반자관계’, 2003년 ‘전면적(全面的) 협력 동반자관계’, 2008년 ‘전략적 협력 동반자관계’ 등 약 5년마다 격상되어 왔다. 박근혜 대통령 시기 한중관계는 ‘전략적 협력 동반자관계’의 내실화만 추구하며 양국관계는 격상되지 않았다. 하지만 2016년 초까지 한중관계가 수교 이후 최상의 관계임을 부정하는 사람은 드물었다.

특히 2015년에는 미국과 일본이 불참한 아시아인프라투자은행(AIIB)에 한국이 가입을 공식적으로 발표하고(3월), 미국의 동맹국 최고 지도자들 가운데 유일하게 박근혜 대통령이 열병식을 포함한 중국의 ‘항일 전쟁 승리 및 세계 반파시스트 전쟁 승리 70주년’ 기념행사에 참석(9월)하는 등 한중 우호관계의 절정을 이루었다.

따라서 다음해인 2016년에 나타난 양국관계의 냉각은 체감적으로 더욱 차갑게 느껴졌다. 이와 더불어 ‘냉각’이 더욱 차가웠던 또 하나의 이유는 아마도 한중이 각각 그려 왔던 ‘희망적 사고’ 때문일 것이다. 한국은 중국이 북중관계에서 북한을 멀리하며 비핵화와 통일문제에서 한국의 손을 들어 주리라는 ‘희망적 사고’를, 반면 중국은 한국이 한미동맹에서 탈피해 최소한 미중의 전략적 경쟁관계에서 중립을 지켜 주리란 ‘희망적 사고’를 키워 왔다. 대북제재와 사드 이슈를 대하며 한중 양국이 서로의 입장을 이해하며 정책적 합의점을 찾으려는 일말의 노력보다는, 오히려 서로에 대해 불만과 비판 일색으로 이슈를 몰고 간 근본적인 원인 중

1) 시진핑 주석은 2013년 3월 17일 중화인민공화국의 주석으로 취임 이전인 2012년 11월 15일 제18차 중국 공산당 전국대표대회에서 당 총서기와 당 중앙군사위 주석에 선출되었다.

하나도 최상의 한중관계라는 들뜬 수식으로 포장됐던 ‘희망적 사고’때문일 것이다.

III. 한중 간 대북정책의 관한 이해 차이와 오해

1. 사드 배치 결정에 관한 이해 차이

한국에게 사드 배치의 결정은 북한의 핵무기라는 직접적인 안보위협을 해결하기 위한 ‘생존’의 문제이다. 즉, 사드 배치는 북핵문제와 직접적으로 연관된 한국의 안보이익에 관한 정책적 결정이었다. 하지만 북한을 궁지에 몰아넣지 않는 이상 북핵을 관리할 수 있다는 인식을 가진 중국은 북핵문제를 미중의 전략적 경쟁구도에서 접근하고 있다. 즉, 중국은 사드와 북핵문제를 별개의 사안으로 간주하며, 한국의 사드 배치 결정은 미중 전략적 경쟁 사이에서 한국이 미국의 편에 섰다는 불만을 표출하고 있다.

이에 대해 한미는 2016년 2월 23일 케리 美 국무장관에 이어 7월 13일에는 김관진 청와대 안보실장이 북한이 비핵화되면 사드는 불필요하다고 공식적으로 언급했다. 하지만 중국은 한미가 제공하는 중국의 우려에 대한 기술적인 설명을 거부하는 한편, 장래 사드의 기술과 전략적 역할의 확대에 관한 의심과 우려의 눈길을 거두지 않고 있다.

2. 대북제재 강도에 관한 이해 차이

한중은 한반도 비핵화라는 궁극적인 목표를 공유하면서도 북핵문제를 바라보는 양국의 인식차이로 대북제재의 강도에서 이견이 나타나고 있다. 한국은 미국과 함께 강한 압박으로 북한을 비핵화를 의제로 하는 협상 테이블로 이끌어 내야 한다고 주장한다. 반면, 중국은 대북제재에는 찬성하지만 김정은 체제를 흔들거나 북한 내에 커다란 혼란을 야기할 수 있는 강도의 제재에는 반대하고 있다.

중국은 국가목표인 안정적인 지속적인 경제발전을 위해 안정적인 주변 환경, 즉 안정적인 한반도가 필요하다. 또한 미국과의 경쟁에서 북한이라는 전략적 완충지대가 필요하다. 이를 위해서는 중국이 부상하는 동안 김정은 체제가 안정적으로 유지되고 남북한이 어느 정도의 균형을 이루며 공존하는 것이 가장 좋은 시나리오이다. 따라서 김정은 체제를 흔드는 국제사회의 대북제재는 물론, 한·미·EU·일·호 등의 對北 독자제재에도 반대한다.

3. 비핵화 협상 의제에 관한 이해 차이

최근 중국의 한반도 관련 전문가들을 만나면 한국과 미국은 대화를 할 생각이 없고 제재를 통한 강한 압박만 고집한다는 시각을 자주 표출한다. 하지만 한미가 대화를 거부하는 것은 아니다. 단지 대화와 협상 테이블에 오를 의제에 대한 의견 차이가 있을 뿐이다. 먼저 한미중은 모두 비핵화의 의제를 원한다. 하지만 북한은 비핵화가 아닌 핵감축에 대한 협상 또는 무조건적인 대화를 원한다. 그렇지 않을 경우 대화를 거부해 왔다.

이러한 북한을 비핵화 의제를 다루는 협상 테이블로 이끌어 내기 위해 한미는 강한 제재를 통한 압박전술을 사용하고 있다. 1990년대 초의 1차 핵위기를 시작으로 지난 20여 년간의 경험에 비추어 본다면, 김정은 체제가 정권 유지에 심각한 위협을 느끼지 않는 이상 의미 있는 비핵화 협상이 일어날 수 없다고 판단했기 때문이다.

반면, 중국은 한국과 미국의 방법으로는 북한을 협상 테이블로 끌어낼 수 없다고 생각한다. 제재의 강도가 점차 강해지더라도 북한 주민의 고통만 늘어날 뿐 김정은 체제의 핵심 세력들은 여전히 제재의 고통을 별로 느끼지 않을 것이란 판단이다. 게다가 중국은 미국에 대해 북한과의 대화와 협상을 통해 문제의 해결을 시도하기보다는 북핵문제를 역내에서 자국의 군사·안보적 영향력 확대에 이용한다는 비판적인 시각을 가지고 있다.

4. 한반도 통일방식에 관한 오해

끝으로 다수의 중국 전문가들은 한국이 이번 제재의 압박을 통해 김정은 체제를 붕괴시키고 북한을 흡수통일 하려한다는 시각을 가지고 있다. 이러한 중국 내부의 오해를 잘 알고 있는 한국은 그간 공식적으로 수차례에 걸쳐 한국이 추구하는 한반도 통일방식은 흡수통일이 아닌 남북한 사이의 평화적 교류를 통한 점진적인 통일이라고 밝혀 왔다. 하지만 사드 이슈 이후 한국에 대한 중국의 전략적 신뢰의 손실, 북핵문제에 대한 한국의 강경한 입장, 그리고 단계적으로 강화될 제재국면에서 예상 못한 정치적 불안으로 인한 북한의 내부적 붕괴 가능성에 대한 우려 등으로 인해 중국은 쉽게 오해를 풀지 못하는 상황이다.

IV. 결론과 대응방안

향후 한국이 중국과의 협력 속에서 효율적인 대북제재를 실행하기 원한다면 우선 ‘희망적 사고’에서 벗어나 현실을 직시해야 한다. 현재의 한반도 주변 상황을 살펴본다면 중국은 전략적으로 북한을 포기할 수 없다. 또한 통일 방식에 대한 오해를 풀기 위해 평화적, 단계적 통일에 대한 한국정부의 로드맵을 다시 한 번 강조하여 제시해야 한다.

그런 이후 한중은 현실적인 이해관계의 차이를 인정하고 합의점을 찾아가야 한다. 5차 핵실험에 대한 새로운 유엔 안보리 결의에 따른 대북제재는 2270호에 포함된 트리거 조항에 따라 강화될 수밖에 없다. 하지만 미중의 전략적 경쟁구도에 의미 있는 변화가 나타나지 않았기에 중국이 한미가 바라는 만큼의 제재 강화에 동의할 가능성은 낮다고 생각된다.

1. 대북제재의 실효를 위한 중국 압박

따라서 현재 가장 많이 거론되는 것이 미국의 세컨더리 보이콧(secondary boycott)의 전면적인 실행이다. 최근의 홍상그룹 사건에서 보듯 이를 통해 중국으로 하여금 김정은 체제와 중국의 주요 기업/은행들 중 선택하게 한다는 것이다. 두 번째로는 국제사회에서 북한 내의 인권 탄압과 해외 노동인력 수출에 대한 인권문제의 제기이다. 인권문제는 북한뿐 아니라 중국에도 커다란 부담으로 다가올 수 있기 때문이다.

2. 한미중 전략대화

비핵화를 전제로 한 북미대화의 논의가 지난 9월 이후 CFR(Council on Foreign Relations)의 보고서, 38 North의 조엘 위트, Woodrow Wilson 센터의 제인 하먼 등을 통해 워싱턴 외교가를 중심으로 다시금 부상하고 있다.²⁾ 만약 미국 내 일각에서 제기되는 주장과 같이 만에 하나 미국이 북한의 핵동결과 북미관계 개선을 교환한다면 한국은 물론 중국에도 한반도에 서의 커다란 전략적 손실로 다가올 것이다. 중국은 북미대화를 주장하면서도 북미 직접대화에서 중국이 제외되는 것에 우려를 보여 왔다. 중국이 배제된 북미대화와 관계 개선은 자칫

2) Council on Foreign Relations, "A Sharper Choice on North Korea: Engaging China for a Stable Northeast Asia," Independent Task Force Report No. 74, 2016; Wit, Joel, "How the Next President Can Stop North Korea," *The New York Times*, September 13, 2016; Harman, Jane and James Person, "The U.S. Needs to Negotiate with North Korea," *The Washington Post*, September 30, 2016.

한반도에서 중국의 영향력을 일순간에 줄어들게 할 가능성도 존재하기 때문이었다.

따라서 한국은 이러한 미국 내 북미대화의 기류를 주시하는 동시에, 중국에 북핵문제 해결을 위한 한미중 전략대화에 적극적으로 참여할 것을 제안해야 한다. 한미중 대화를 통해 북미대화에서 한중이 배제되는 상황을 막으며, 한미와 중국 사이에 존재하는 이견을 조율하는 장으로 활용해야 한다.

3. 장기적 관점에서의 상호 지도자들에 대한 배려

장기적인 양자관계의 발전을 위해 한중은 양국 지도자들의 정치적 결단이 성공적인 열매를 맺도록 도와야 할 필요성이 있다. 한국은 중국의 한반도정책에서 과거 북한 중심의 정치적 관례를 깨고 새로운 전환점을 만든 시진핑 주석의 정치적 모험이 결과적으로 중국의 국익에 좋은 결과를 만들어 냈다는 평가를 받도록 해야 한다. 중국도 마찬가지이다. 박근혜 정부는 보수정권으로 구분되면서도 역대 어느 보수정권과도 다르게 과감한 對中 우호정책을 펼쳤다. 이러한 박근혜 대통령의 선택이 한국의 미래를 위해 올바른 외교적 판단이었다는 평가를 받도록 중국도 도와야 한다.

만약 박 대통령과 시 주석의 과감한 정치적 결단이 결과적으로 실패로 끝난다면 양국의 다음 지도자들은 對韓/對中 우호관계를 위한 정책적 결단을 회피할 것이며, 이는 결과적으로 장기적인 한중 우호관계에도 부정적인 영향을 끼칠 것이다.

참고문헌

- Council on Foreign Relations, “A Sharper Choice on North Korea: Engaging China for a Stable Northeast Asia,” Independent Task Force Report No. 74, 2016.
- Harman, Jane and James Person, “The U.S. Needs to Negotiate with North Korea,” *The Washington Post*, September 30, 2016.
- Wit, Joel, “How the Next President Can Stop North Korea,” *The New York Times*, September 13, 2016.