

북한의 3차 핵실험과 중국의 대북정책 변화 가능성

이 기 현 (국제관계연구센터 부연구위원)

Online Series CO 13-06

북한이 국제사회의 강력한 반대에도 불구하고 3차 핵실험을 강행했다. 6자회담 당사국을 비롯해서 다수의 국가들이 유엔 안보리 차원뿐 아니라 독자적인 대북제재를 추진 중이다. 이에 대해 북한은 추가 핵실험과 미사일 발사를 공언하고 있어 한반도의 긴장국면이 더욱 악화될 전망이다. 북한의 군사도발은 동북아 주요국들의 새 정부가 본격적으로 출범하는 시기에 맞추어져 있어 향후 동북아 정세를 자신들에게 유리하게 끌고 가려는 전략이다. 이 전략에 말려들지 않기 위해 한·미·일을 중심으로 과거와는 다른 초강도의 대응이 필요하다는 목소리가 높아지고 있다. 이런 가운데 중국이 과연 어떠한 선택을 할지 관심이 집중되고 있다. 혹자들은 3차례나 핵실험을 강행한 북한에 대해 이번만큼은 중국의 대응이 변화할 것이라는 기대를 보이고 있는 반면, 혹자들은 중국의 대북정책이 쉽게 변하기에는 구조적 한계가 있어 과거와 별반 다를 바 없을 것이라고 주장한다. 과연 북한의 3차 핵실험에 따른 중국의 대북정책 변화가 가능한 것일까?

변화의 조짐들

분명 중국의 대북정책 변화를 기대할 조짐들이 있었다. 올 1월 중국은 북한의 장거리 로켓 발사에 대한 대북제재 유엔 결의 2087호에 동의했다. 그 동안 중국은 북한 로켓 발사에 대해서 “우주의 평화적 이용 권리”라는 북한의 논리를 옹호했었고, 작년 4월 실패한 로켓 발사 시도에 대한 대북제재안은 유엔 의장성명으로 약화시키는 데 노력

했었기 때문에 중국의 결의 2087호 동의는 예상 밖이라는 평가였다. 중국의 동의는 북한의 반응을 더욱 격하게 만들었다. 결의 채택 이후 북한 외무성은 비핵화 포기과 6자회담에 대한 사망선고를 했고, 3차 핵실험 가능성을 시사했다. 북한 국방위는 좀 더 노골적으로 “세계의 공정한 질서를 세우는 데 앞장에 서야 할 큰 나라들까지 제정신을 차리지 못한다”며 중국을 겨냥했다. 북한의 반발은 6자회담 의장국인 중국의 체면을 충분히 손상시켰으며, 북한의 군사적 도박의 대상이 더 이상 미국만이 아니라는 분명한 메시지를 던졌다.

북한의 일격을 당한 중국 역시 강한 반응을 보였다. 중국 정부는 지속적으로 북한에 신중한 행동을 요구했고, 9.19 공동성명 준수와 한반도 비핵화 원칙을 강조했다. 중국 외교부는 지재룡 주중 북한 대사를 수차례 초치하면서 핵실험에 대한 강한 압박을 가했으며 동시에 한국, 미국 정부와의 외교적 협조도 활발하게 이루어졌다. 물론 과거 2차례의 핵실험과 관련한 중국정부의 행보와 비교해 보았을 때 큰 변화는 없었지만, 시진핑 신임 중국 공산당 총서기가 직접 나서 ‘비핵화는 한반도 안정의 필수요건’이라며 북한의 비핵화 포기선언을 반박한 것은 중국의 강경한 의지를 표명한 것이라 볼 수 있었다. 특히 이 발언이 박근혜 대통령 당선인 특사단을 예방한 자리에서 이루어졌다는 점에서 그 의미가 특별했다. 중국 여론의 변화는 더욱 강렬했다. ‘북한과의 전통적 우호관계 폐기’, ‘원조 중단’ 등 북·중관계의 전통성까지 건드리는 강한 대북 경고들이 쏟아졌으며, 중국정부의 대북정책 전환에 대한 요구들까지 등장했다. 군부에서도 이례적으로 중거리 요격 미사일 발사 실험 사실을 공표하면서 중국의 대북 압박 분위기에 동참했다.

북한의 핵실험이 강행된 이후에도 중국은 즉각적으로 반대 성명을 발표(2.12)했다. 주요 내용은 ① 핵실험에 대한 단호한 반대 ② 한반도의 비핵화, 핵확산 방지, 동북아 평화와 안정 유지 ③ 각 당사국들의 냉정 유지, 6자 회담의 강조였다. 이 역시 북한의 1, 2차 핵실험에 대한 반대 입장을 표명했던 중국의 과거 성명과 비교해 보았을 때 큰 차이가 없었다. 그러나 미묘한 변화가 있었다. 2차 핵실험에 대한 중국 외교부 성명에서 “대화·협상을 통해 평화적으로 문제를 해결하자”라는 문구가 “대화·협상을 통해 6자회담의 틀에서 한반도 비핵화문제를 해결하자”로 변한 것이다. 6자회담과 비핵화를 추가해서 강조한 것은 북한의 6자회담 사망선고와 비핵화 포기 선언을 의식한 부분이며, ‘평화적’이라는 단어가 빠진 것은 해석 여하에 따라 방법론적으로 향후 새로운 수단을 고민해 볼 수 있는 가능성을 열어둔 것으로 보인다. 또한 지재룡 중국 주재 북한 대사의 초치 사실에 대한 공개 보도 증가 역시 중국의 북한 대응에 대한 향후 변화를 기대하게 했다.

변화의 이유들

그렇다면 왜 이러한 변화가 생긴 것일까?

우선, 중국이 북한에게 경고할 필요성이 제고되었기 때문이다. 중국은 2009년 북한의 2차 핵실험 이후, 불안정한 북한체제 생존을 대북정책의 최우선 순위로 전환시켰다. 국제사회의 비난과 한국, 미국 등과의 직접적 마찰에도 불구하고 북한의 비이성적 행위를 애써 묵인하고 비호해왔다. 중국은 북한의 유일한 후원국으로 입지를 굳히는 것이 신생 김정은 정권 길들이기에 유리하다고 판단했을

수 있다. 그러나 대북 영향력을 확대하고 북한 내 변화를 희망한 중국의 기대는 여지없이 무너졌다. 김정은 정권 역시 변화보다는 과거의 군사 모험이라는 구태를 반복하면서 동북아의 불안정을 야기시켰기 때문이다. 김정은의 방중은 성사되지 못했고, 중국의 고위급 인사들이 여러 차례 북한을 방문하면서 로켓 발사 자제 등을 요청했지만 결국 실패하고 말았다. 더구나 중국 최대의 명절인 춘제(설) 기간에 핵실험을 강행함으로써 미국 오바마 대통령의 스케줄만 챙기면서 중국의 내부 사정을 전혀 고려하지 않는 북한의 행동에 중국의 인내심도 한계가 있을 수밖에 없었다.

둘째, 동북아에서 미국과의 전략적 협력 공간이 필요하기 때문이다. 중국은 2010년 북한의 천안함 폭침 이후 한반도 주변에서 미국과 군사적 갈등을 경험했고, 미국의 소위 아시아 회귀 선언 이후, 전방위적으로 긴장과 충돌의 관계를 지속시키고 있다. 향후 미국의 대아시아 전략이 강화될 것은 확실시되며, 미국의 동맹국 연대가 대중국 견제로 확대된다면 이 상황은 중국에게 결코 유리하지 않다. 게다가 일본과의 갈등이 실타래를 풀지 못하고 있는 상황 속에서 미일안보조약 개정 등 미일 안보 동맹 강화에 대한 빌미를 제공하는 것 역시 억제해야 하는 상황이다. 결국 중국은 전략적 재조정을 통해 미국의 대중 견제를 최소화할 필요가 있으며, 성급한 강대국 부상보다는 호흡을 고르면서 장기적 세력 균형 전략을 추구할 가능성이 높다. 중국 시진핑 지도부가 새로운 대국 관계(新型大國關係)를 천명하면서 미중관계의 재조정 메시지를 보내고 있는 것도 이러한 맥락이다. 이 과정에서 중국은 미국과의 협력적 연대의 공간을 확대할 것이고, 한반도 문제에 있어 미국에 대한 일정 정도의 양보가 가능할 수 있다.

셋째, 중국에게 한국의 전략적 가치가 제고되고 있다는 점이다. 미국의 대중 견제가 확대되고 일본과의 갈등이 지속되는 상황 속에서, 한국마저 미국의 대중 견제 라인에 본격적으로 편승하는 것을 중국은 우려하지 않을 수 없다. 대표적인 것이 한국의 미국 주도 미사일 방어망(MD) 참여이다. 미국은 미사일 방어망에 한국의 참여를 줄곧 희망해왔고, 중국은 북한의 군사 도발로 인해 미사일 방어망 구축을 서두르는 미국의 계획이 앞당겨질 것을 우려해왔다. 중국이 안보적 측면에서 한국에 잘 보여야 할 이유가 더욱 커진 것이다. 이 밖에도 미국이 환태평양경제동반자협정(TPP)뿐만 아니라 유럽과의 범대서양자유무역협정(TAFTA)까지 확대할 것을 천명하면서 경제적 측면에서 미국의 대중국 견제가 본격화될 전망이다. 중국이 이에 대응하기 위해서는 동북아의 주요 경제 파트너인 한국과 일본의 향후 행보가 중요한 데, 일본과의 갈등이 확대되면서 한국의 전략적 중요성이 더욱 증가하게 된 것이다. 이 때문에 북한 문제로 인해 한중관계 악화를 경험했던 중국이 향후 한국과의 관계 개선을 위해 대북정책 실행 과정에서 한국의 입장을 고려하는 행보가 필요하다고 할 수 있다. 북한이 핵실험을 실시한다고 중국에 통보한 사실을 한국에게 바로 알려준 중국의 태도 변화 역시 이러한 맥락에서 이루어졌다고 볼 수 있다.

마지막으로 중국 국내여론의 변화이다. 중국 역시 사회가 다원화되면서 대중여론의 영향력이 점차 확대되고 있다. 시진핑 지도부 출범 초기부터 일부 언론매체들을 중심으로 한 민주화 논쟁이 점화되었고, 정부정책에 직접적 견제를 가하는 대중시위들이 증가하고 있다. 특히 민생 및 반부패를 최우선 해결 과제로 삼고 있는 시진핑 지도부는 대중들의 목소리에 신경을 쓰지 않을 수 없는 입장이

다. 북핵 실험과 관련해서 중국 사회의 변화를 볼 수 있는 예는 중국 시민들의 핵 방사능 유출에 대한 민감한 반응이다. 중국 언론들도 핵실험 이후 환경문제를 앞 다투어 다루었고, 중국정부 역시 동북지역에 조사단을 파견하고 방사능 검사 결과를 발표하는 등 중국 시민들의 우려를 해소하려는 노력을 했다. 또한 일부 언론과 지식인들을 중심으로 중국정부의 대북정책 패러다임을 전환하라는 요구가 증가하고 있고, 북한의 말썽(?)을 언제까지 감싸줄 것인가에 대한 전략적 부담론이 재점화되고 있는 상황이다. 심지어 과거에는 보기 힘들었던 북핵 반대 시위가 발생하는 등 분명한 아래로부터의 변화가 감지되고 있다. 국내문제가 산적한 가운데, 대중들의 불만 증대는 중국정부에게는 이로울 것이 없다.

변화의 가능성

중국의 변화 조짐들이 대북 강경제재 혹은 대북정책의 변화로 이어질 것인가? 이미 중국은 북한의 2차례 핵실험에 대한 제재안에 찬성한 바가 있다. 북한의 장거리 로켓 발사에 대한 제재까지 동의한 점을 볼 때, 유엔의 대북 추가 제재를 반대하지는 않을 것이다. 유엔 안보리 결의 2087호가 북한의 추가 로켓 발사나 핵실험이 있다면 중대한 조치를 취할 것이라고 이미 표명했기 때문에 이번 제재가 과거보다는 한층 강화된 내용을 포함할 것은 확실시되며, 중국 역시 이에 대해 어느 정도 공감대를 형성하는 노력을 하지 않을 수 없는 상황이다. 그러나 중국이 한미가 주도하는 제재안까지 적극 동참하거나 북한을 압박하는 독자적 제재를 선택하기는 힘들 것으로 예상된다. 중국은 북한의 최대 원조국으로 북한체제의 생존을 좌지우지할 정도의 식량과 원유를 지원해주고 있다. 과거 북핵 위기 시 중국은 북한행 송유관을 차단하는 등의 방식으로 대북 압박을 감행한 적이 있다. 그러나 중국은 북한에 대한 압박 카드를 쓰면 쓸수록 북한의 반발이 더욱 거세진다는 학습의 경험이 있다. 북한이 추가 도발을 공언하고 나선 상황에서 중국에게 비핵화가 한반도의 평화와 안정보다 외교정책 순위에서 우선할 것 같지는 않다. 과거에도 북한의 핵실험에 대해 중국은 강한 비난과 반대를 했었지만 결국 북한과 관계를 회복하고 경제 원조를 재개했었다.

무엇보다 중국에게 북한은 여전히 원충지대이자 전략적 자산이다. 중국이 처해있는 동북아 안보 환경이 과거에 비해 악화되었으면 악화되었지 절대 유리한 상황이 아니다. 강대국으로 부상하고 싶은 중국의 행보가 본격화되면서 이에 대한 미국과 주변국들의 견제도 만만치 않다. 이런 상황에서 중국에게 북한의 전통적 전략 가치는 여전히 유효하다. 이 때문에 북한도 중국이 절대 자신들을 포기하지 않을 것이라는 강한 믿음으로 불안정한 도박을 계속하고 있는 것이다. 중국 내 주류 인식은 북한의 군사적 도발로 인한 한반도의 긴장 고조는 결국 미국의 동북아 미사일 방어망 구축으로 이어질 것이라고 보고 있다. 즉 미국의 대중 견제 강화를 우려하는 것이다. 이 때문에 중국까지 대북 제재에 본격적으로 동참할 경우 북한의 불안정이 가속화되고 결국 추가 군사도발이 반복될 것이며 이에 따른 미국의 개입이 확대되어 중국의 이익을 해친다는 인식이다. 중국이 북한의 핵실험을 비난하면서도 일관되게 “정세의 반복적인 격화방지”, “관련국들의 냉정 유지”를 강조하는 것도 이러한 이유 때문이다. 최근 들려오는 소식 역시 중국이 한·미가 주도하는 대북제재에 적극적이지 않을 것이라는 것을 예상케 한다. 중국 관방언론을 중심으로 ‘중국의 대북제재에 대한 적절성 필요’, ‘북

한을 적으로 돌려서는 안된다' '북한의 핵도발 원인은 미국 책임이다' 등 중국의 선택에 대한 속도 조절을 요구하는 분위기가 연출되고 있다. 추가제재에 대한 유엔 안보리 결의 작업이 속도를 내지 못하는 것도 중국의 이러한 고민이 반영되고 있기 때문으로 예측된다.

그러나 중국의 향후 대북정책에 변화의 가능성이 없다고 단정할 순 없다. 2차 핵실험 이후, 중국의 우호적 대북 접근은 김정일 건강 이상 징후 등 북한의 체제 생존과 직결되는 위기가 발생할 것이라는 판단에 근거했다. 당시는 북한체제의 생존이 정책 판단에 최고 우선순위였던 것이다. 하지만 현재의 상황은 그때와는 다르다. 북한체제의 불안정성이 어느 정도 해결이 되었다고 판단한다면, 이제는 중국에게 한반도의 안정이 북한체제 생존보다 우선될 수 있는 상황인 것이다. 북한의 추가 핵실험 가능성이 고조되고 있는 가운데 중국 역시도 북한의 군사 도발로 인한 피로가 누적되었고, 국내 여론에 대한 부담도 증가했다. 이 때문에 중국도 과거와는 다른 방식에 대한 고민이 가중될 것으로 보인다. 중국 학계에서는 피동적 외교정책에서 벗어나 보다 주동적으로 새로운 규칙을 만드는 전략적 신사고 외교의 필요성을 제기하고 있다. 새로운 사고와 새로운 전략에 대한 내부 고민의 분위기가 지속된다면, 북한체제 생존을 위협하지 않는 선에서 중국 나름의 대북 관리 정책이 탄생할 가능성도 없지 않다. 최근까지 온건한 정책 위주였다면 비공식적 압박을 포함한 강온 양면책을 구사하는 방식 등이 가능한 시나리오이다. 미국과의 북한 문제에 대한 전략적 협력 공간 확보 역시 중요하다. 미국과 협력 구도를 지향하고, 주변국에서 중국위협론 확산을 억제해야 할 중국으로서는 국제사회와의 속도를 조절할 필요성이 있다. 이 때문에 중국의 대북정책이 큰 틀에서 변화하기는 힘들겠지만 향후 정세 국면의 변화에 따라 -특히 북한의 태도, 전술적 관리 차원에서 새로운 가능성도 배제할 수 없다. © KINU 2013

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.