

연구총서 03-08

# 중국의 한반도 안보 전략과 한국의 안보정책 방향

최준흠

통일연구원



중국의 한반도 안보 전략과 한국의 안보정책 방향

◆  
목 차

I. 서 언 .....	6
II. 중국의 한반도 안보 전략 기초 .....	8
1. 한반도 안정 유지 — 8	
2. 대한민국 관계 확대: “한·중 전면적 협력 동반자 관계” 구축 — 9	
3. 북한의 안전 도모 — 10	
4. 중국의 대한반도 영향력 확대 모색 — 12	
III. 부시 행정부 출범이후 중·미 관계 .....	14
1. 부시 행정부 출범 - 9·11 테러 사태 이전 — 14	
2. 9·11 테러 사태 이후 — 17	
IV. 한반도 현안에 대한 미국과 중국의 입장 .....	24
1. 북한 핵문제 — 24	
2. 남북한 군사적 긴장완화와 평화협정 체결문제 — 44	
3. 한반도 정전협정과 주한미군 문제 — 46	
4. 한반도 및 동북아 평화체제 구축문제 — 51	
V. 중국의 안보전략 변화 요인 .....	53

4 중국의 한반도 안보 전략과 한국의 안보정책 방향

- 1. 중·미 관계 — 53
- 2. 북한의 대미 정책 — 55
- 3. 6자회담과 북핵문제 — 57
- 4. 중·북 관계 — 59

**VI. 결론: 한국의 정책 방향** ..... 61

- 1. 한·미·일 공조체제 적극 추진 — 61
- 2. 한국의 대중 외교 적극 추진 — 62
- 3. 북한의 개방 유도 모색 — 63
- 4. 한국의 군사력 강화 — 64
- 5. 전시작전 통제권 환수 추진 — 64

**참고문헌** ..... 66



## 1. 서 언

클린턴 미 대통령 당시 원만한 관계가 지속되었던 중·미 관계는 부시 미 행정부 출범 초부터 냉각되기 시작하고 북핵문제로 인해 미·북 관계가 급속히 냉각됨에 따라 중국의 한반도 안보전략에 변화가 나타나고 있다. 뿐만 아니라, 중국의 대외 정책 변화 조짐은 중국 지도부의 교체로 인해 서서히 나타나고 있는 바, 2003년 초 중국 지도부가 제3세대인 장쩌민(江澤民) 시대에서 제4세대인 후진타오(胡錦濤) 시대로 교체되면서 SARS와 HIV·AID에 대한 처리가 능동적이며 보다 투명한 방법을 구사하고 있어 향후 전반적인 대외 정책 추진에도 변화가 예상되고 있다.

아울러 9·11 테러사태이후 미국의 반테러 안보 및 군사 전략은 이미 미국의 이라크 전쟁 등에서도 증명되었듯이 미국이 자국 주도의 북핵문제 해결뿐만 아니라, 동북아 국제질서 재편까지도 모색하고 있어 이에 대응하려는 중국의 전략 및 정책 변화 방향과 폭에 대해 분석이 시급하다고 할 것이다. 왜냐하면 미국의 행위에 대한 중국의 대응이나 정책 전환에 따라 북핵문제를 포함한 한반도 문제들이 다른 방식으로 해결될 가능성이 크기 때문이다.

이와 같이 중국이 한반도 안보전략을 기획하고 정책을 추진하는 데 있어 지속적으로 작용하고 있는 요인들이 있는 가하면 어떤 요인들은 새롭게 나타나 대한반도 정책에 변화를 초래하기도 한다. 지속적으로 작용하고 있는 요인들로는 무엇보다 중국의 미국에 대한 전략, 중·북 관계, 중·한 관계 요인 등을 지적할 수 있으며 변화를 초래하는 요인들로는 미·북 관계, 중국 국내정치의 변화, 북한의 태도 변화 등을 들 수 있다. 본 논문은 중국의 한반도 안보 전략 변화 가능성을 분석하고 이에 따른 한국의 정책 방향

을 제시하는 데 있다. 본 연구는 중국의 안보 전략 변화 가능성의 제1 요인인 중·미 관계 변화와 한반도 안보 현안에 대한 미국과 중국의 입장을 분석하여 변화 요인을 전망하는 데 있다.

본 연구는 우선 중국의 한반도 안보 전략 기초를 서술하고 다음으로 중국과 미국의 양국관계를 부시 출범초기와 9·11사태이후로 구분하여 양국관계의 특징을 도출하고자 한다. 그리고 한반도 안보 현안에 대한 중국과 미국의 입장을 서술하고자 한다. 한반도 안보 관련 사안으로는 북한의 핵 문제, 남북한 군사적 긴장완화와 남북한 평화협정 체결 문제, 정전협정과 주한미군 문제, 한반도 및 동북아 평화체제 구축 문제 등으로 압축될 수 있다. 다음으로는 중국의 안보 전략 변화 요인을 분석한 후 한국의 정책 방향을 제시하고자 한다.

## II. 중국의 한반도 안보 전략 기초

### 1. 한반도 안정 유지

중국은 한반도 안정 유지를 가장 중요한 전략 기조로 삼아 왔다. 그럼에도 불구하고 중국의 한반도 안정 유지 목표는 미국과의 관계 발전을 훼손해서는 안된다는 입장에서 수정되기 시작하였다. 1950년 한국전에 개입하여 미국과 전쟁을 함으로써 미국과의 관계가 급속도로 악화된 점을 간파한 중국은 한반도 정전을 미국보다 먼저 제의하였다. 냉전시대에는 중국은 북한의 안정만 유지만 된다면 한반도 문제에 대해서는 미국과 대치 상태를 지속할 수밖에 없다는 입장이었다. 당시 중국은 한반도가 현상 유지만 된다면 결과적으로 미국과의 제2의 한국전이 발발하지 않을 것으로 판단한 것이었다.

그러나 1990년대 탈냉전시대를 맞이하면서 중국은 자국의 지속적인 경제발전을 위해서도 미국과의 협력 관계 유지가 더욱 필요하다는 판단을 하기 시작하였다. 중국은 한반도가 정치적으로나 군사적으로 불안해지면 주변국들의 대한반도 군사적 조치 증대로 자국의 경제발전 계획에 차질이 생기는 것을 우려하기 때문이다. 이러한 이유로 중국은 북한을 군사적으로 지원히는 문제에 대해 신중한 입장을 보여 온 것이다.

부시 행정부 출범이후 한반도 안정에 대한 중국의 입장은 제1차 북경 6자회담에서도 잘 나타나고 있다. 중국은 무엇보다 북핵 관련 제1차 북경 6자회담에서 향후 6자회담에 악영향을 끼칠 어떠한 조치도 회담 참가국들이 해서는 안 된다는 동의를 구하는 데 주력하였다. 중국은 현 상태 유지가 6자회담 성사에 가장 중요하다는 입장을 나타낸 것이다. 이처럼 중국은

한반도가 우선 안정되어야만 회담이나 자국의 경제발전이 지속될 수 있다고 판단한 것이다. 중국은 6자회담이 진행되는 동안 참여국 특히 미국의 대북 제재나 군사적 조치를 저지할 수 있을 뿐만 아니라 북한의 핵보유 선언과 미사일 발사실험 등과 같은 회담을 중단시킬 수도 있는 상황을 사전에 차단하여야 한다는 입장에서 현 상태 유지를 촉구한 것이다.

## 2. 대한민국 관계 확대: “한·중 전면적 협력 동반자 관계” 구축

중국은 1992년 한국과 외교 관계를 수립한 이후 한국과의 경제협력이 크게 확대되는 데 만족을 보이고 있으며 한국과 경제 협력을 바탕으로 점진적으로 정치, 군사, 기타 방면에 걸친 협력관계를 구축하여 왔다. 중국은 북핵문제로 노심초사하는 가운데서도 한국과의 관계를 이전보다 한 단계 높은 관계로 설정하는 데 동의하였다. 2003년 7월 노무현 대통령의 중국 방문시 발표된 한·중 정상회담 공동선언문에서 중국은 한·중 양국이 “전면적 협력 동반자 관계”로 나아갈 것이라고 명시함으로써 김대중 정부때 선언한 21세기 협력 동반적 관계 보다 한 단계 높은 양국간 협력관계를 구축하는 데 동의하였다.<sup>1</sup> 중국이 한국의 주장에 합의한 데는 비록 노무현 대통령이 방중 기간동안 한·중 관계 발전을 한·미 관계 발전과 비교하거나 언급하지 않고 한·미 관계를 기반으로 중국과의 관계를 더욱 발전시켜 나간다는 기본 입장을 제시하였음에도 불구하고 한국이 향후 대중 관계를

1 1998년 11월 김대중 대통령의 방중시 한중 양국은 “21세기를 향한 협력 동반자 관계” 구축을 합의하였다. 중국의 해석에 의하면 동반자 관계란 서로 적대하지 않으며 또 위험을 나누어 겪는 협력관계(互不爲敵, 同當風險)라는 뜻이다.

더욱 중요시 여길 것으로 예측했기 때문이다.

### 3. 북한의 안전 도모

중국은 한반도가 안정을 유지하기 위해서는 무엇보다 북한의 안전이 도모되어야 한다는 입장이다. 중국은 1990년대 지속되고 있는 북한의 경제난은 북한 정권의 안정을 위협하고 있어 북한에 대한 경제지원이 더욱 절실하다는 입장을 지니고 있다. 중국은 현재 북한이 자신의 경제력으로는 지탱할 수 없는 상황에 있기 때문에 경제난으로 인해 정권자체 붕괴 가능성을 우려하고 있는 실정이다.

북한의 식량, 전력, 석탄 등의 수요공급 상태를 보면 북한의 에너지 체계는 총체적으로 붕괴되고 있음을 알 수 있다. 특히 북한의 7·11 조치 이후 북한의 적자재정은 더욱 증가세에 있어 북한이 부족분을 자력으로 감당하기는 거의 불가능한 것으로 추정된다. 북한은 식량과 에너지 부족이 심각한 상황에 있어 전체 에너지 소비량 중 71.2%가 석탄을, 7.7%가 석유로 충당하고 있는 실정이다. 대체로 북한은 매년 식량 550만톤 목표에 390만톤만을 생산하여 약 160만톤이 부족하며, 전력은 290억kwh 목표에 200억 kwh 달성에 그쳐 약 90억kwh가 부족하며 석탄은 4,330만톤 목표에 2,320만톤 생산으로 약 2,000만톤이 부족한 것으로 추정되고 있다.

중국은 김일성 사후인 1994년부터 북한 에너지 소비량의 약 75% 정도를 우호가격으로 지원해 주고 있다. 1996년 김영남의 訪中時 중국정부는 1996년부터 2000년 동안 5년간 식량 50만톤과 석유 130만톤 대북 지원을 결정하였으며 매년 10만톤 식량과 26만톤의 석유 지급을 북한에 약속한 바 있다. 우방귀 중국 전인대 상무위원장의 2003년 방북시 중국은 2003~2007

년 향후 5년 동안 북한에 대규모 경제지원을 약속하였으나 구체적인 규모는 알려지지 않고 있으나 제1차 5개년 지원 규모와 크게 다르지 않을 것으로 보인다. 2003년 북한은 식량이 130만톤 정도 부족할 것으로 예측되어 중국이 적어도 10~15만톤 규모의 식량을 2003년 내 지원할 것으로 예상된다.

중국의 대북 석탄 수출은 2001년 1.6억 달러에서 2002년에는 1.2억 달러로 축소되었으며 원유 수출은 2001년 58만톤에서 2002년에는 47만톤으로 감소되었다. 반면에 중국의 곡물 수출은 2000년 34만톤에서 2001년에는 63만톤으로 증가되었으나 2002년에는 30만톤에 다시 감소하여 2000년 수준에 그쳤다. 중국의 대북 석탄, 원유, 곡물수출이 감소된 배경에는 중국의 빈곤국에 대한 지원액이 급격히 감소된 점과 북한의 외환부족에서 비롯된 것이며 중국이 대북 지원액을 대북 수출액에 포함시키고 있기 때문이라고 한국의 KOTRA가 분석하였다.

1998년까지 북한은 리비아와 시리아에서 자국이 사용하는 전량의 원유를 수입하였으며 1991년부터 2001년까지 북한은 중국으로부터 자국이 소비하는 원유 전량을 수입하였다.<sup>4</sup> 2000년부터 매년 40만톤의 증유를 북한에 공급한 미국은 북핵문제로 인해 2002년 10월부터 공급을 중단함으로써 북한의 에너지난이 가중되고 있다. 그러나 미국은 한편으로는 국제기구를 통

2 “Top Legislator Wu Bangguo: PRC Willing To Seek Stronger Economic Ties With DPRK,” FBIS-CHI-2003-1030.

3 “ROK’s Yonhap: N.K. Expected to Suffer 125,000-ton Food Shortage This Winter: WFP,” FBIS-EAS-2003-1014.

4 “ROK’s Yonhap: Chinese Fuel, Grain Exports to N.K. Dwindle in 2002: KOTRA,” Yonhap, 2003. 6. 4, FBIS-NES-2003-0604.

## 12 중국의 한반도 안보 전략과 한국의 안보정책 방향

해 북한에 인도적 지원을 하고 있으며, 2003년 현재 어느 국가보다도 가장 많은 규모로 2003년 1월에서 10월 사이에 3,100만 달러를 북한에 지원하였으며 한국은 1,700만 달러를 지원하였다.<sup>5</sup>

### 4. 중국의 대한반도 영향력 확대 모색

중국은 남북한과 외교 관계를 유지함으로써 현상 상태를 통해 한반도에 대한 영향력 확대를 중요한 전략 기조로 삼고 있다. 이에 따라 중국은 한반도 현상 상태가 급속히 훼손되는 것을 원치 않고 있다. 중국은 한반도 현상 상태의 급격한 변화추구로 인해 주변국 특히 미국의 대한반도 영향력이 증대되는 것을 견제할 필요가 있다는 입장에서 한반도 현안문제 특히 북핵문제 해결과정에 있어 자국이 직접 참여하고 미국과 북한간의 이견을 조정하고자 하는 중재자 역할을 수행하고 있는 것이다. 중국은 현재 나타나고 있는 일부 한국인의 반미감정, 미국의 주한미군의 후방배치 추진 노력, 북핵 해결을 위한 한·미간 이견 등으로 인해 미국이 급진적인 대한반도 정책을 추구할 가능성을 예의 주시하여 미국의 일방적인 대북 조치를 경계하였기 때문이다.

구체적으로 중국의 3자와 6자회담 성사 과정에서 중국의 한국, 북한, 미국을 향한 협상 내용을 보면 어느 정도 알 수 있다. 우선 중국은 미·북·중 3자회담 실현을 위해 전기침(錢其琛) 국무위원을 북한에 급파하면 서도 3-4일간의 대북 경제지원을 중단하는 압력을 행사하여, 미국과의 회

---

5 “ROK’s Yonhap: US Largest Donor to North Korea in Jan-Oct Period,” FBIS-WEU-2003-1120.

담을 결렬한 북한을 참여케 하면서 직접 참여하였다. 중국은 자국과 북한, 미국이 참여하는 북경 3자회담을 실현시킴으로써 미·북간 중재자 역할을 수행한 것이다. 실제로 3자회담은 북한의 주장인 미·북 직접 대화와 미국의 주장인 다자회담을 절충한 방식으로 중국이 미국과 북한으로부터 양보를 얻어낸 결과물이라 하겠다. 이는 중국의 대미, 대북 외교의 성과라 할 수 있다. 그동안 미·북 직접 협상이라는 북한의 주장 때문에 북한으로부터 배제를 받아 오던 중국이, 그리고 미·중·남·북한 4자회담에서 실제로 미국과 한국으로부터 홀대를 받아 온 중국이, 한국을 대신해 중재자와 참여자로서 등장하기 시작한 것이다.

중국이 또 다시 6자회담을 실현시킴으로써 중국의 대한반도 영향력이 더욱 증대되고 있다. 중국은 6자회담에서 미국과 북한으로부터 양보를 다시 한 번 이끌어 냈다. 그러면서도 한국이 원하고 있는 중재자 역할을 요청을 중국이 거의 무시하였음에도 미국과 북한으로부터 어떠한 비난도 받지 않았다. 중국은 현재의 한·미 관계가 이전과 같지 않다고 보고 자국의 대한반도에 대한 영향력이 점진적으로 더욱 확보될 것으로 예상하고 있다.

### III. 부시 행정부 출범이후 중·미 관계

#### 1. 부시 행정부 출범 - 9·11 테러 사태 이전

##### 가. 미국의 대중 정책

클린턴 미 행정부는 중국이 향후 미국에 강력한 도전을 제기할 것이라고 전망하면서도 중국에 대해 전반적으로 유화적인 정책을 추진하였다. 클린턴 행정부는 특히 미국의 분쟁개입에 따른 비용과 위험을 최소화한다는 전략에 의거하여 중국에 대해서 탄력 있는 외교정책을 구사한 것이다. 탈냉전기후 전개되고 있는 정치, 군사 부문의 중요성보다 경제적 중요성이 더욱 부각되고 있다는 점을 클린턴 행정부가 중시하여 대중 정책을 전개한 것이다.

미 대통령 선거에서 민주당 대통령 후보와 거의 백중세를 경험한 부시 미 대통령은 클린턴 정부를 비난하면서 차별화하는 데 주력함으로써 대외 정책 역시 차별화되기 시작하였다. 부시 미 대통령은 취임 초기부터 클린턴 前 행정부의 對中 태세와 정책은 중국정부의 인권개선 노력이 미흡함에도 불구하고 유화정책을 적극 추진하였다고 신랄히 비판하였다. 부시 미 행정부는 향후 어느 나라보다도 중국이 자국에 대해 가장 큰 위협이 될 것이라고 단정하고 대중 포위 전략 추진을 정당화하기 시작하였다. 이에 따라 부시 미 행정부는 중국과의 동반자적 협력관계를 지속시키는 기존의 정책보다는 일본과의 동맹관계를 더욱 강화하는 것이 미국의 안보이익과 동북아시아의 안전을 더욱 도모할 수 있다고 주장한 것이다.

부시 미 행정부는 대만에 대한 군사 안보 지원을 공공연히 확대하였으

며 동아시아 지역의 전역미사일 방어(Theater Missile Defense, TMD) 구축이 북한의 핵개발을 견제하고 중국의 대대만 미사일 위협을 견제할 수 있다고 판단하여 한국, 일본, 대만을 연결하는 TMD 구축을 거의 공개적으로 추진하였다.

미국의 대중 강경 태세는 2001년 3월 미 정찰기가 중국 영해를 침범한 데서 알 수 있다. 중국은 미국의 강경 태세에 대해서는 강경히 맞선다는 입장을 보였다. 이로 인해 중·미 관계는 급속도로 악화되기 시작하였다.

#### 나. 중국의 대미 정책

중국은 클린턴 시대 당시부터 미국의 위협에 적극적으로 대응하기 위해 군사 과학·기술을 발전시켜야 한다는 입장을 지녀왔으나 공개적으로 미국을 비난하지는 않았다.<sup>6</sup> 그러나 중국은 부시 미 행정부 출범과 동시에 미국의 군사전략 목표가 아시아에서 부상하는 자국의 군사력 견제로 정해져 있다고 판단하였다. 중국은 특히 부시 미 행정부의 미사일방어계획(Missile Defense Program, MD) 확대는 미국이 자국을 포위하려는 의도로 해석하면서 미국과의 관계가 냉각될 수밖에 없을 것으로 예상하였다. 중국은 미국이 동맹 국가들과의 관계를 강화하는 것 역시 다극화 추세를 지향하는 중국의 세계전략과 대치되는 것으로 판단하였다.

MD계획이 중국을 직접 겨냥한 것이 아니라는 미국의 주장에 대해 중국은 일단 배치가 되면 자국의 제한된 대미 군사역지력에 최대 위협이 될

---

6 Michael Pillsbury ed, *China Debates the Future Security Environment* (Washington, DC: National Defense University Press, 2000).

것으로 판단하였다. 중국은 특히 미국이 MD계획 추진의 일환으로 핵태세 보고서(Nuclear Posture Review, NPR)에서 나타난 중국에 대한 선제 핵공격 가능성을 경계하였다.<sup>7</sup> 미 국방부는 2002년 1월 NPR를 통해 미 테러 사태이후 대량살상무기를 개발하는 나라에 대해서는 핵무기로 隲防차원에서 先制 공격을 할 수 있으며 지하 및 동굴을 파괴할 수 있는 작은 규모의 핵탄두 개발이 필요하다는 입장이 밝힌 바 있다.<sup>8</sup> 미국의 NPR은 미국의 핵전략 확대 적용을 제시하는 것으로 지금까지 核保有 국가에 대해서만 선제 핵공격 가능성을 포기하지 않았던 미국이 향후 재래식 무기 위협에 대해서도 상대국의 핵보유 여부와 관계없이 핵무기를 사용할 수 있다는 입장을 비공식적으로 표명한 것이다. 예를 들면, 만약 북한이 핵무기를 포함한 대량살상무기를 개발하거나 남한을 공격할 가능성이 증폭되고 있다고 미국이 판단할 경우, 미국은 북한을 선제 핵공격할 수도 있음을 의미하는 것으로 중국은 중·북 관계뿐만 아니라 미·북 관계도 더욱 악화될 것으로 예상하였다.

중국이 미국의 일방적인 핵정책을 비난하는 데는 1964년 Lop Nor에서 제1차 핵실험 단행하면서 핵무기 선제불사용과 비핵국가에 대한 공격을 배제한다는 일방적인 선언에서이다. 중국은 자국의 핵개발이 평화적이며 방

7 “PRC Article: United States ‘Challenging’ World Nonproliferation Mechanism,” *Liaowang*, 2002. 7. 29; FBIS-CHI-2002-0808; 미국은 선제 핵공격 가능성이 있는 국가로 7개국을 열거하면서 여기에 중국, 북한과 러시아 등을 포함시키고 있다.

8 Jonathan S. Landay, “New Nuclear Arms for New Targets?,” *Philadelphia Inquirer*, 2002. 6. 21. 미국 에너지부는 현존하고 있는 핵탄두를 변형하여 지하요새를 배치하고 북한과 같은 곳을 타격할 수 있는지를 연구하고 있다고 밝힌 바 있다.

어적인 정책을 수행할 것임을 표방하여 미·소 양국의 핵개발이 공격적인 것이라는 점을 더욱 부각시켜왔다. 아직까지 중국의 상기원칙은 그대로 준수되고 있다고 할 것이나, 대만에 대해서는 예외로 두고 있다. 즉 탈냉전이후에도 중국은 대만이 자체적으로 핵무기를 보유하거나 외국으로부터 핵무기를 도입할 경우 대만에 대해 핵무기 사용 배제를 장담할 수 없다는 입장을 견지하고 있다.

중국은 미국에 대해 강력한 반대와 행동을 구사하였다. 자국과 우호관계를 맺고 있는 러시아, 북한, 이란, 이라크 등에 대해서도 선제 핵공격이 가능하다는 미국의 무모한 핵 태세는 자국과 이들 국가들의 우호관계마저 크게 훼손할 것이라는 우려에서 중국은 강력히 반발한 것이었다. 중국은 駐中 美大使를 소환하여 미국의 확실한 입장을 요구하고 가장 강한 어조로 미국의 “핵공갈”이라고 비난하였다. 또한 중국 외교부는 2002년 3월 12일 클린턴 행정부 당시 미국과 자국이 서로 핵무기 조준을 하지 않는다고 합의한 사항까지도 부시 행정부가 파기하고 있다고 비난한 것이다. 이처럼 중국은 미국의 전략 변화 모두가 자국의 안보 역량을 견제하고 국제사회에서 자국의 영향력을 축소하려는 의도라고 판단한 것이다.

## 2. 9·11 테러 사태 이후

### 가. 미국의 대중 정책

#### (1) 단기적 대중 안보 협력 확대

9·11 테러사태이후 미국은 자국 안보와 안전을 테러로부터 지키기 위

해 세계전략과 군사대비 태세를 재확립하기 시작하였다. 그 중에서도 미국은 자국의 반테러 노력에 참여하거나 지지하는 국가와는, 기존에 동맹국이든 적대국이든 상관없이, 협력관계를 구축한다는 입장에서 반테러 국가들과 협력관계를 설정하기 시작하였으며 미국의 반테러 전략에 지지하지 않는 국가가 기존의 우방일 경우에도 이들 국가들과의 소원한 관계 가능성도 불사할 수밖에 없다는 자세로 임하였다.

2001년 미국의 9·11 테러사태는 소원했던 미·중 관계를 극복하고 단기적으로는 원만한 관계로 나아가는 중대한 계기가 되었다. 중국이 미국의 반테러 전략을 지지하자 중·미 관계가 점진적으로 원만해지기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 미국의 대중 인권 개선 압력은 9·11테러 사태이후에도 지속되었다. 2002년 미국은 유엔인구기금(UNPF)이 중국의 “한 가정 한 자녀” 및 강제 불임 정책에 관련돼 있다는 이유로 3,400만 달러의 자금 지원을 중단하였다. 미국무부는 중국은 아직도 종교 박해, 교도소의 고문, 적정한 사법 절차 결여가 여전히 심각한 문제로 남아있다고 주장함으로써 장기적으로 미국과 중국의 관계가 소원해질 가능성도 내포하고 있다.

## (2) 장기적 대중 포위 전략 추진

중국의 반테러 지지에도 불구하고 미국의 대중 포위 전략은 미국의 장기적인 이익 확보라는 차원에서 추진되고 있다고 중국은 간주하고 있다. 미국은 자국의 본토 방위와 안전을 위한 미국의 전략을 중국이 반대할 경

---

9 “Pressuring China on human rights,” *Washington Times*, editorial, 2003. 9; 『세계일보』, 2003. 9. 3.

우 단기적으로 원만해지고 있는 중국과의 관계도 소홀이 할 수 밖에 없을 것으로 중국이 예상하기 때문이다. 구체적으로 미국은 한편으로는 아프가니스탄 전쟁 개입에서 중국의 영향력 하에 있어야 할 중앙아시아의 카자흐스탄, 키르기스탄, 우즈베키스탄 등과 같은 국가들과 군사협력 관계를 구축하였으며, 중국의 전통 우방인 파키스탄과도 유대를 강화하여 중국의 이들 국가에 대한 영향력을 감소시키는 결과를 가져왔다. 다른 한편으로 미국은 NATO 가맹국 확장, ABM 조약 폐기를 통한 미국의 대러시아 우위 확보와 러시아와의 전략적 협력관계 구축, 미국의 대이라크 전쟁의 신속한 승리, 일본과의 동맹 확대와 일본의 군사력 증대 수용 등을 통해 대중 포위망이 점진적으로 강화될 소지가 많은 것이다.<sup>10</sup>

## 나. 중국의 대미 정책

### (1) 단기적 대미 안보협력 추구

중국은 미국이 반테러를 이유로 일방적으로 미국 주도로 세계질서를 재편하려 들고 있으며 이러한 추세는 미국의 정권 교체에도 큰 영향을 받지 않을 것으로 판단하였다. 중국은 미국의 반테러 노력을 반대하는 것보다는 이를 지지함으로써 자국의 국가 이익을 확대하는 것이 옳다는 판단에서 미국의 반테러 정책을 지지한 것이었다. 중국은 단기적으로 미국이 테러사건 해결을 위해 자국과 공조하고자 하는 점을 활용하여 자국의 신장지역 이슬람들의 반중국 행위를 견제하고 아울러 경제발전을 더욱 증진한다

10 온대원, “미·중 관계와 한반도” (미발표논문, 2003. 8.)

는 입장에서 미국에 협조하기 시작한 것이다. 이러한 중국의 대미 유화 정책에 발맞춰 부시 미 대통령은 기존에 자신이 설정하였던 중국과의 “전략적 경쟁관계” 대신에 “건설적 협력 양국관계(a constructive and cooperative bilateral relationship)” 로 발전할 것임을 제시한 것이다. 중국은 자국에 대한 부시 미 대통령의 입장이 바뀌고 있다고 판단하여 미국에 대해 협력을 확대함으로써 양국관계는 점차적으로 원만해지기 시작하였다.

중국이 대미 협력을 우선 구한 분야는 미국과의 군사협력 확대분야이다. 중국은 2002년 말에 있는 제5차 중·미 국방협의회는 중·미 국방관계를 정상화하는 중요한 계기라고 지평하였다. 2002년 일년 동안 3차례 중·미 정상회담이 실현되고 국방회담이 재개되었으며 미전투함 USS Paul Foster함이 2002년 11월 24일 5일간 칭따오(靑島) 군항을 방문한 것에 중국은 만족을 표하였다. 이 친선 방문은 미국 함정이 1986년 이래 10번째로 중국을 친선 방문한 것이다. 2002년 11월 29일 중국 국방대학대표단은 미국을 방문하였다.<sup>11</sup>

2002년 12월 6일 제2차 중·미 해상 및 공중 안전 워크숍이 칭따오에서 「중·미 군사해양협정」에 따라 개최되었다. 1997년 10월 장쩌민 중국 국가주석의 방미이후 매년 중·미간에 군사해양 협의가 지속되었다. 토머스 파고(Thomas Fargo) 미 태평양 사령관은 2002년 12월 12일 訪中하여 중국군 고위급들과 회담하였으며 청두(靑都), 난징(南京), 닝뽀(寧波)市를 방문하였으며 중국 인민해방군 공군, 후방군, 해군기지 등도 방문하여 미·중 군사교류가 크게 증진되었다.<sup>12</sup>

11 “PRC Xinhua Reviews Sino-US Military Ties, Predicts Favorable Prospects,” FBIS-CHI-2003-0101.

12 “Xinhua Examines Warming Military Relationship Between China, US,”

2003년 1월 중국은 부시 행정부 출범이후 처음으로 미국과의 안보협력 관계가 확대되고 있다고 평가하였다. 2003년 10월 29일 부시 미 대통령은 부시 행정부 출범이후 중국 국방장관으로는 처음으로 미국을 방문 중인 차오강촨(曹剛川) 국방장관과의 면담에서 미국은 미·중 군사관계를 촉진할 것임을 다짐하였으며 차오강촨 국방장관은 중·미 군사 교류와 협력이 최근 들어 꾸준히 진전되고 있다고 언급하고 이는 중·미관계는 물론 아·태 지역과 세계평화와 안정에 기여하고 있다고 화답하였다. 최오 장관은 럽스펠드 미 국방장관과의 회담에서 양국 국방장관 회의 정례회를 구체화함으로써 새로운 협력관계를 가시화하였다. 최오 중국 국방장관의 방미는 2001년 4월 중국 하이난다오 상공에서 미국 정찰기와 중국 전투기 충돌사건으로 양국간 군사대치 상황이 촉발된 후 양국간 최고위급 군사 당국자간 교류라고 지적하였다.<sup>13</sup>

최오 중국 국방장관의 방미에 이어 원자바오 중국 총리는 중국 새정부 출범이후 최고위층으로 2003년 12월 10일 미국을 방문, 부시 미 대통령과 회담하여 중·미 관계를 더욱 발전시키고 있다. 미국은 대만독립 반대라는 중국의 입장을 재확인하였으며 북핵문제 해결에 중국이 건설적인 역할을 수행하고 있다고 평가하였으며 이에 대해 중국은 미국의 대테러 노력을 지지하였다. 이처럼 중국은 미국과 비슷한 이해관계가 있는 현안에 대해서 협력하는 동반자 관계를 구축한 것이다.

---

FBIS-CHI-2003-0101.

13 『연합뉴스』, 2003. 10. 30.

(2) 장기적 대미 견제 전략 추진

9·11 사태에도 불구하고 중국은 미국의 장기적인 대중 포위 전략이 감소되었다고 판단하지 않았다. 중국은 미국의 세계적 차원의 고도 기술로 해군력 증강을 꾀하고 있으며 특히 미 해군이 정보망 시스템화, 스틸스 과학 기술, 복제기술 제고 등으로 전 세계를 제패할 것으로 우려하고 있다.<sup>14</sup> 현재 약 3000개의 전략핵을 보유하고 있는 미국은 2002년 5월 러시아와 2010년까지 전략핵탄두를 1,700-2,000 개로 감축한다는(현재의 핵탄두수를 2·3 수준으로 감축하는) “전략공격감축조약”에 서명하였다. 이에 대해 중국은 핵탄두감축이 더 필요하다는 입장을 표명하면서 향후 상호 평등 호혜적인 입장에 기반을 둔 새로운 안보개념이 필요하다고 역설하여 미국의 핵탄두 감축이 중국의 핵탄두 보유수와 비슷하여야 한다는 입장을 표명하고 미국의 대러 새로운 동반자적 협력관계 구축을 내심 환영하지 않았다.

9·11 사태이후에도 중국은 미국이 대대만 군사협력을 확대할 것이라는 판단에서 대만에 대한 자국의 군사위협 수위를 더욱 증가시키고 있다. 미 국방부가 2003년 7월에 발표한 “중국의 군사력” 보고서에 의하면 중국은 대만에 대한 무력통일을 노려 450기의 미사일을 배치하였으며 위성공격 무기 개발도 추진하고 있다고 밝혔다.<sup>15</sup>

중국은 한편으로는 9·11테러 사건 이후 개선되고 있는 미국과의 관계가 북한 핵 문제로 인하여 영향을 받게 되는 것을 원하지 않고 있다. 그러나 다른 한편으로는 아프간 전쟁과 이라크 전쟁이후 중앙아시아와 중동지

14 “Liowang Article on US, Global High-Tech Naval Development Trends in 21st Century,” FBIS-2003-0730.

15 『世界日報』, 2003. 9. 5.

역이 이미 미국의 세력범위에 편입된 상황에서 미국이 북한에 군사력을 동원하여 북한마저 붕괴시킨다면, 중국은 동과 서 양쪽에서 미국으로부터 자국의 안보 이익이 크게 훼손되어서는 안 된다는 입장을 지니고 있는 것 같다.

## IV. 한반도 현안에 대한 미국과 중국의 입장

### 1. 북한 핵문제

2003년 1월 6일 국제원자력기구(IAEA)는 특별이사회를 열어 북한의 핵 프로그램 포기를 촉구하는 결의안을 채택하였다. 이에 대해 북한은 1월 10일 「핵확산금지조약」(NPT) 탈퇴를 선언하는 등 북핵문제 해결이 시급한 상황에 놓이게 되었다. 제1차 6자회담에서 북한은 미국과의 불가침 보장을 요구한 데 대해 미국은 핵개발 포기가 선행되어야 한다는 입장으로 타협점을 찾지 못하였다. 8월 29일 북한은 6개항을 밝히고 2개항을 제안하였다. 6개항은 한반도 비핵화, 미국의 적대시정책 포기시 핵계획 포기, 「제네바 기본합의문」 이행중단에 대한 미국의 책임, 일괄타결 도식과 동시행동 원칙의 견지, 미국과 불가침조약 체결, 미국의 핵위협 제거시 사찰을 통한 검증 가능 등을 밝히고 2개항으로는 북·미간 상호 우려해소 의사의 표명, 북·미간 동시행동 이행 원칙에 대한 6국간 합의를 주장하면서 4단계 동시행동 원칙을 주장하였다. 4단계 동시 원칙은 다음과 같다. 첫째, 미국의 중유제공 재개와 인도적 식량지원 대폭 확대와 북한의 핵계획 포기 의사 선포, 둘째, 미국의 불가침조약 체결과 전력손실 보상과 북한의 핵시설과 핵물질 동결 및 감시·사찰 허용, 셋째, 북·미 수교와 북·일 수교, 북한의 미사일 문제 타결, 넷째, 경수로 완공과 북한의 핵시설 해체이다. 이에 대한 미국과 중국의 입장을 분석하고자 한다.

## 가. 미국의 입장

### (1) 한반도 비핵화 지지

미국은 동아시아에서의 중국의 핵 지위만을 인정하고 북한의 핵개발로 인한 일본, 한국, 대만 등의 핵무장 모색을 원칙적으로 반대하는 정책을 추진하여 왔다. 미국은 1992년에 한국에 배치하였던 전술핵을 해외로 이동하면서 이를 계기로 한국과 북한이 남북한 비핵화 선언을 주창하도록 유도한 바 있다.

미국은 북한이 핵개발을 시도하는 것은 한반도와 동북아 안정을 크게 훼손하며 아울러 미국의 세계적인 핵 확산 방지 노력을 무산시키는 중대한 시안으로 간주하여 한반도 비핵화를 지지해 왔다. 2000년 조명록-올브라이트 성명에서 북한이 핵동결을 하는 대신에 미국은 북한에 대해 적대행위 중단과 경제지원을 약속하였다. 그럼에도 불구하고 북한은 1994년에 맺은 미·북 제네바 핵합의를 훼손하면서 핵개발을 비밀리 추진하여 왔으며 2002년 10월 북경 3자회담에서 북한의 핵개발 계획 의사 표방으로 인해 북한이 조명록-올브라이트 성명과 미·북 제네바 핵합의를 파기한 것으로 미국은 보고 있다.

국제원자력기구는 2002년 말 북한이 IAEA 요원들이 북한의 핵활동으로 의심되는 시설들을 불시에 방문하는 것을 허용하도록 북한을 설득했으나 성공하지 못하였다. 엘바라데이 IAEA 사무총장은 북한은 이라크, 이란과 함께 “국제사회의 추궁에 계속 발뺌하고 있다”고 비난하였다.<sup>16</sup> 미국은

16 “Danger from Tehran,” *Washington Times*, editorial, 2003. 9. 5; 『세계일보』,

북한이 미·북 제네바 합의를 파기하였기 때문에 미국이 이를 준수할 필요가 없다는 입장을 표명하고 북핵의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기만이 한반도비핵화를 보장할 수 있다고 원칙을 제시하였다. 북한이 핵화산금지조약(NPT)에 조기 복귀하고 IAEA의 사찰을 수용하여야만 미국은 북한의 요구를 수용할 수 있다는 입장을 고수하고 있는 것이다.

## (2) 군사적 조치 배제 불가

미국은 핵무기를 2개 정도 북한이 보유하고 있는 것으로 파악하고 있다.<sup>17</sup> 이라크가 핵무기를 보유하지 않고 있다는 확신이 있었기에 미국은 신속하게 대이라크 전을 감행할 수 있었으나, 북한의 핵보유를 기정사실화하고 있는 부시 미 행정부로서는 선불리 대북한 전쟁을 시도한다는 결정을 내리지 못하고 있다. 이러한 이유로 미국은 북한핵 문제 평화적 해결이라는 입장을 버리지 못하고 있으며 군사적 조치 배제 불가 표명은 대북 협상력 제고를 위하는 데 머물고 있는 것으로 보인다.

핵무기급 플루토늄을 수출하겠다는 북한의 위협은 미국의 강한 반응을 불러 일으킴과 동시에 북한이 핵관련 기술을 비밀리 도입하고 있다는 의혹이 증폭되고 있다. 최근에는 이란의 핵 전문가들이 북한을 방문한 사실에

---

2003. 9. 6; "N. Korea Has Long-Range Missile," *Washington Times*, 2003. 9. 8.

17 북한을 방문한 커트 윌던 의원은 북한이 핵무기 보유를 시인하고 앞으로 핵무기를 더 개발할 것임을 시인하였다고 언급하였다. 또한 북한이 8,000개의 재처리를 완결하였음을 그에게 언급하였다고 말하였다. "Article on 'War Threat' from US 'Hawks' to North Korea, FBIS-CHI-2003-0604; 『인민일보』, 2003. 6. 4.

대해 미 행정부는 심각한 반테러와 국토방위 문제의 하나로 간주하기 시작하였다. 2003년 4월 프랑스와 독일 당국이 지중해행 선박에서 발견한 2,000여 개의 알루미늄 파이프는 북한이 우리늄 농축에 필요한 3,500여 개의 가스 원심분리기를 만들 수 있는 양이었다.<sup>18</sup>

북한의 상기 활동에 대해 미국은 북한의 핵관련 기술과 자재의 수출입을 사전에 억제하기 위한 조치를 더욱 강화하고 있다. 2003년 5월 3일 부시 미 대통령은 “북한이 무엇을 가지고 있을까가 아니라, 그것이 어디로 향할까에 주의를 모으고 있다”고 언급하여 북한의 핵개발에 대한 사찰의 어려움을 토로하고 비핵확산 방지 쪽으로 정책이 변화되고 있음을 간접적으로 언급하기 시작하였다. 미국은 확산방지안보구상(Proliferation Security Initiative, PSI)을 통해 다자적인 대북 압박 정책을 추진하고 있으며 2003년 9월 한반도 주변 해상에서 선박 검색 및 나포 훈련을 실시하였다. 하지만 문제는 PSI 정책이 북한의 핵개발 자체를 사전에 봉쇄하지 못한다는 데 있다.<sup>19</sup>

뿐만 아니라, 북한 핵에 대한 미국의 입장이 미 국무부와 국방부간의 접근 방향이 서로 달라 혼란을 더욱 야기시키고 있어 대북 군사적 조치라

---

18 Joby Warrick, “N. Korea Shops Stealthily for Nuclear Arms Gear,” *Washington Post*, 2003. 8.15. 수출이 금지된 물품이 어떻게 선박에 적재되어 있었는지 아직 논란의 여지가 있으며, 북한의 무기물질 거래는 팩스나 컴퓨터 등을 이용해서 이루어지므로 실질적으로 국경을 통과하는 불법적인 성격을 띠고 있지 않은 경우가 많은 것으로 알려지고 있다. 북한정부는 해외로부터 무기 개발 관련 자재를 도입할 때 해외에 있는 북한 대사관을 통해서 이루어지므로 외교적 보호를 받게 되는 경우가 빈번한 것으로 알려지고 있다.

19 Larry Nicksch, “Bush Ponders a Military Option,” *Far Eastern Economic Review*, 2003. 7. 15.

는 결정이 확정되지 못하고 있는 실정이다. 파월 미 국무장관은 북한에게 미국이 북한 정권을 붕괴시키려 하는 것이 아니라는 점을 확신시키면서 핵 프로그램이 해체되기 전에는 어떠한 지원이나 투자도 하지 않겠다는 입장을<sup>20</sup> 지속하고 있는 반면에, 럽스펠드 국방장관은 북한 핵문제 해결을 위해서는 미국이 대북 선제공격뿐만 아니라 북한정권 붕괴 작전도 포함될 수 있다는 입장을 나타내었다. 미국내 강경파들은 북한 정권의 속성과 지형 조건 등을 볼 때 애당초 북한에 대한 완전한 핵사찰은 불가능하며, 따라서 핵개발 중단 → 폐기 → 검증과 같은 협상구도를 불신해 왔다.<sup>21</sup> 현재로서는 미 국무부의 대북 접근 전략이 주를 이루고 있어 3자회담과 6자회담이 실현될 수 있었던 것이다.<sup>22</sup>

제2차 6자회담시 북한의 핵개발 동결과 핵사찰 수용 선언과 미국의 대북 선제공격불가 선언이 상호 교환될 것으로 예상된다. 그러나 미국의 입장을 북한이 수용하지 않을 경우 미국은 우선적으로 대북 경제제재 조치를 취하고 나아가서는 군사적 조치도 2004년 11월 미국 대선이후 점진적으로 추진될 가능성이 높다. 미국의 한 학자는 미국의 대북 제재나 차단이 체제 변화를 가져오지 않을 경우, 직접적인 대북 군사작전도 고려될 것으로 예상하고 현재 미 국방부가 북핵 시설에 대한 기습공격으로부터 다수의 표적에 대한 대규모 공격이라는 광범위한 계획으로 전환하고 있는 것으로 추측

20 파월 미 국무장관은 북한정부가 붕괴직전에 있다는 견해를 믿지 않는다고 언급하였다. “Xinhua: Powell Says US Not Trying To ‘Bring Down’ DPRK Government,” FBIS-CHI-2003-0804.

21 빅터 차, “북 벼랑 끝 전술 재탕 때 미 강경파 입지만 키워, 해외전문가 ‘6자 회담 릴레이 진단,’” 『중앙일보』, 2003. 8. 25.

22 David E. Sanger, “Administration Divided Over North Korea,” *New York Times*, 2003. 4. 21.

한 바 있다.<sup>23</sup>

(3) 미국주도의 문제 해결 일괄 타결 원칙 고수

북한이 단계별 동시 타결을 주장하는 반면에 미국은 일괄 타결 방식을, 한국은 3단계 방식을 선호하고 있다.<sup>24</sup> 6자회담에 큰 기대를 걸고 있는 중국과는 달리<sup>25</sup> 미국은 6자회담을 통한 북핵 문제 해결을 제시하고 있지만 만일 6자회담이 성사되지 않을 경우에는 자국 주도로 문제를 해결한다는 입장을 지니고 있는 것 같다. 미국이 자국 주도의 해결이 가능하다고 보는 데는 미국이 이미 대이라크 전쟁을 승리로 이끌면서 자국의 영향력이 크게 신장되었으며 아울러 북한 역시 미국의 군사 및 외교적 위력에 놀랐을 것으로 판단한 데 있다.<sup>26</sup>

23 Larry Niksch, "Bush Ponders a Military Option," *Far Eastern Economic Review*, 2003. 7. 15.

24 한국은 3단계 안을 선호하고 있다. 제1단계로 북한이 핵포기를 선언하고 동시에 미국이 북한체제 보장을 구두 약속하며, 2단계로는 북한과 미국이 이행 가능한 조치(NPT 복귀, IAEA 사찰 수용, 장거리 미사일 발사 실험 중단과 KEDO 재개, 경제지원, 테러국명단 제외와 경제제재 조치 중단 등을 취하고, 3단계에서는 북한이 핵폐기를 선언하는 대신에 미국은 대북 불가침을 서면 약속을 보장하면서 미·북, 일·북 수교를 추진하는 것으로 되어 있다.

25 "China FM Li Zhaoxing Expresses Hope for 'Successful' 6-Party Talks," FBIS-CHI-2003-0811.

26 "DPRK Organ Says US 'Denounced' by World for War in Iraq, Calls US 'War Criminal'," FBIS-EAS-2003-0610. 북한 중앙방송은 자국에 대한 미국의 핵무기 및 미사일 위협은 미국이 이라크 전쟁에 사담 후세인을 축출한 것과 같이 북한체제를 붕괴하려는 데 있다고 비난하였다. 북한은 이라크 사태는

미국은 3자회담에서 중국의 중재와 참여를 인정하고 지지하면서도 3자 회담에 한국의 참여를 배제한 바 있으며, 6자회담에서도 한국의 중재 역할도 배제한 것 역시 미국이 자국 주도로 문제를 해결하겠다는 입장에서이다. 이는 미국이 한국정부를 신뢰하지 않은 데서도 연유된다. 미국은 자국이 북한의 인권개선을 촉구할 때 한국정부는 대규모 식량지원을 하였을 뿐만 아니라, 북핵문제를 미국과 함께 심각히 판단하지 않고 북한의 주장인 단계별 동시 해결 방식을 거의 수용한 한국에 대해 신뢰를 갖지 않기 때문이다. 뿐만 아니라, 미국은 한국정부가 한국인의 반미감정 확대를 심각히 여기지 않거나 혹은 이를 묵인하여 왔다고 판단하기 때문이다.

## 나. 중국의 입장

### (1) 한반도 비핵화 지지

중국은 우선적으로 한반도 비핵화와 평화적 해결이라는 입장을 동시에 일관되게 주장하여 왔으나,<sup>27</sup> 미국과 북한이 이에 동조하지 않고 있어 어

---

자국에게 미국의 전쟁기도에 대한 경계태세를 더욱 강화하여야 한다는 교훈을 주고 있다고 지적하였다. 미국은 유엔과 국제법을 무시하면서 일방주의와 독단주의에 집착하고 있다고 북한은 비난하였다. 무기사찰은 군사태세의 해체를 군사태세의 해체는 결국 전쟁을 초래하였다는 이라크 사실에서 북한은 선군정치에 의거해 더욱 군사력을 강화하는 것이 올바른 자위권 행사이며 한반도에서의 전쟁을 억제하고 자국의 주권과 운명을 방어하는 것이라고 지적하였다.

27 1967년 중국은 아시아지역 비핵화를 주장하면서 周恩来 중국 외무장관은 평양에서 1950~1953년 한국전쟁이후 북한에 남아 있던 중국인민지원군을 북한

려움에 봉착되어 왔다. 중국은 남북한이 기존에 합의한 한반도 비핵화 공동선언을 북한이 파기한 데 대해 내심 불만을 토로하였다. 그렇기 때문에 중국은 항상 남북한 관계개선을 미·북 관계개선보다 먼저 촉구하였으며 남북한이 이미 합의한 한반도비핵화 공동선언이 존중되어야 한다는 입장을 재천명하기도 하였다. 2002년 12월 중·러 정상회담에서 강택민 중국 국가주석은 북한이 시인한 핵개발을 포기하라고 강력히 촉구하고 동시에 미국에 대해서는 1994년 미·북 제네바합의에 따라 양국이 관계 정상화하는 것이 매우 중요하다고 주장하였다. 중국이 러시아와 함께 공개적으로 북핵해포기와 미국의 미·북 제네바합의 준수를 동시에 촉구한 것은 처음 있는 일이다.

중국이 공개적으로 강도 높게 북한의 핵포기를 주장하는 이유는 2002년 10월 북한의 핵개발 의도 선언으로 향후 일본의 핵무장과 남한의 한반도 비핵화 선언 파기 등을 배제할 수 없을 뿐만 아니라, 이로 인해 동북아에서 유일한 핵보유 국가로 향유하여 온 중국의 전략적 위상이 크게 훼손되는 점을 심각히 고려할 수밖에 없다고 판단한 데 있다. 중국의 입장은 2003년 7월 후진타오 중국 국가주석이 노무현 한국 대통령과 정상회담에서도 재천명되었다. 후진타오 국가주석은 중국 정부는 북한 핵 문제에 대해 원칙적으로 한반도 평화와 안정, 한반도 비핵화, 평화해결을 위한 대화선호 입장을 견지한다고 밝히고, 북한의 안전이 중요하다는 강조하였다.<sup>28</sup>

---

지역으로부터 완전히 철수했음을 선언하였다.

28 “胡錦濤與盧武鉉會談 闡述中國對朝核問題的立場,” 『新華網』, 2003. 7. 10. 후진타오 중국 국가주석은 한·중 양국이 북핵문제를 평화적으로 해결하기 위해 상호간의 협조와 대화로서 각지의 영향력을 발휘하자고 언급하면서 중국의 한반도 정책은 일관적일 것이며, 남·북의 화해와 협조로 한반도의 궁극적 평

그러나 2003년 8월 27일 제1차 6자 북경회담에서 중국은 다음과 같은 순서로 북핵문제에 대한 기본 입장을 표명하였다. 중국은 평화적 해결 입장보다 한반도 비핵화 입장을 가장 먼저 주장하여 북한의 핵무기 보유 기도를 우선적으로 반대한 것이다. 중국이 한반도 비핵화를 북핵문제의 평화적 해결보다 먼저 주장한 점에 주의할 필요가 있다. 평화적 수단이나 방법이 좌절될 경우 중국은 향후 한반도 비핵화를 위해서는 다른 방법도 도모할 수 있다는 입장을 암시하는 것이 아닌가 하는 점이다. 중국은 다음으로 북핵문제 해결은 평화적인 외교적 방식에 의해 해결되어야 한다는 기존의 입장을 피력하면서 미국의 대북 군사적 조치 모색은 북한의 핵개발 의지만을 더욱 조장할 수 있다는 판단에서 반대하였다. 한반도 비핵화 실현을 위한 미국의 사찰 요구를 북한이 수용하지 않을 경우 중국이 어떠한 사찰과 검증 방식을 제시할지는 알 수 없다. 중국은 자신이 방식을 제시하기보다는 유엔이 합의해서 제시한 방식을 수용할 가능성이 있다.

## (2) 북핵 문제의 평화적 해결

중국은 그동안 북한 핵문제 해결은 외교적으로 그리고 평화적인 방법에 의해 해결되어야 한다는 입장을 일관되게 주장하였으며 한국은 이러한 중국의 기본 입장을 지지하여 왔다. 1993년 5월 북핵문제로 유엔안보리가 미국의 대북 제재 경고 결의안을 채택할 때 중국은 기권하고 의장 성명 발표까지도 단호히 반대하였다.

노무현 대통령은 2003년 7월 한·중 북경 정상회담에서<sup>29</sup> 중국의 한반

회통일을 실현할 수 있도록 중국이 뒷받침할 것이라 표명하였다.

29 2003년 7월 한·중 북경 정상회담은 노무현 정부 출범이후 한·미, 한·일 정

도 비핵화 원칙을 지지하면서 북핵문제는 우선적으로 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 것이 한국의 입장이라는 점을 언급하여 중국의 입장을 동조하였다. 아울러 노무현 대통령은 한국정부가 한·미·일 3국 회의에서 이미 합의한 기본입장을 중국정부에 재천명하였다. 한·중 공동선언문에서 한국은 한·미·일 3국이 합의한 북한의 핵무기 보유 불용, 북한핵무기 계획의 완전하고 검증 가능하며 불가역적 폐기 원칙을 준수할 것임을 중국 측에 주지시키고 중국의 공개적인 지지를 얻어 냈다. 한·중 정상회담에서 한국정부는 2003년 4월 북경 3자회담의 실현은 중국의 중재와 참여로 인해 가능하였다는 점을 강조하여 중국의 외교적 노력을 지지하였다. 이로 인해 한국의 입장이 중국측에 가까운지 아니면 미국의 입장과 같은 것인지 다소 혼란스러운 입장을 중국에 표명한 것이다.

당시 한국정부는 3자회담이후에 실현될 수도 있는 다자회담 참여를 중국 측에 요청하였으나 중국 측으로부터 명확한 지지를 얻어내지 못하였으나 큰 문제는 아니었다. 왜냐하면 한국이 참여하는 다자회담을 중국이 기본적으로 반대하지 않고 있기 때문이다. 다만 아쉬웠던 점은 한국이 유엔 결의를 존중할 것임을 표명하지 않은 점이라 할 수 있다. 비록 중국이 미국의 대북 안보리 의장의 경고 성명 발표 조치 노력을 아직은 시기상조라

---

상회담에 이어 3번째로 갖는 정상회담으로 한반도 현안 해결에 중대한 회담이었다. 한·중 양국 정상은 향후 양국관계 발전 방향을 설정하였을 뿐만 아니라, 북한핵, 한·중 양국간 경제협력문제, 대만문제 등에 대한 의견 교환과 협력이 구체적으로 실현되었다. 특히 북한 핵문제 해결은 2003년 북경 미·중·북한 3자회담에서 북한이 핵보유와 수출의사를 언급함으로써 북한의 핵포기와 수출 차단을 위한 중국의 협력이 더욱 중요한 사안이 되고 있다.

고 반대하였으나 북한이 벼랑끝 외교로 일관할 경우 미국의 입장을 묵인하거나 수용할 필요가 있다는 점을 한국은 중국에 촉구할 필요가 있었기 때문이다.

중요한 것은 중국이 제1차 6자회담의 결과가 없다 하더라도 북핵문제가 안보리에 회부되는 데는 신중을 기하여야 한다는 입장을 표명함으로써 북핵문제의 유엔 안보리 회부에 반대한다는 입장을 표명한 것이다. 중국은 제1차 6자회담에서 공동성명이나 합의문에 발표되지 않은 데 대해 큰 의미를 부여하지 않고 관련국들의 상호 공통의 관심분야에 있어 합의가 도출되었다고 평가하였다. 중국은 특히 참여국 대부분이 한반도 비핵화를 위한 평화적 방법을 우선 추구한다는 데 동의하였다고 평가하고 기본적으로 제1차 6자회담 결과에 실망할 근거가 없음을 표명하였다.

### (3) 중국의 중재와 참여를 통하여 해결 모색: 3자 및 6자회담 추진

2002년 10월 북한이 고농축 우라늄 핵개발 계획<sup>30</sup>을 시인한 이후부터는 북핵 해결에 임하는 중국의 태도는 수동적인 입장에서 적극적인 입장으로 변화되기 시작하였다. 중국은 3자회담에 북한의 참여를 유도하기 위해 2가지 채찍 정책을 취하였다. 첫째는 2003년 2월 12일 국제원자력기구(IAEA) 특별이사회에서 북핵 문제의 유엔 안전보장이사회 회부에 찬성하

30 북한은 NPT의 허점을 이용해 핵무기 개발에 착수한 것으로 보인다. 1970년에 체결된 NPT 조약은 NPT 가입국에 대해 비핵화 인센티브로 민간 핵전력에 대한 접근을 용이하게 해주었다. 즉 우라늄, 플루토늄의 수입을 허용하였으며 우라늄 농축시설과 중수시설은 IAEA에 보고할 의무가 없는 사항으로 간주하였다.

는 조치를 취하였으며, 둘째는 대북 경제지원을 3~4일 동안 잠정 중단하면서 북한의 주장인 북·미 양자회담을 지지하기보다는 미국의 주장인 북·미·중 3자회담을 포함한 다자회담 제의에 동조하기 시작하였다. 중국의 채찍 정책에 대해 북한은 중국의 3자회담에 대한 입장과 자국의 3자회담 대표단과의 긴밀한 협의를 위한다는 명목으로 북경 3자회담 이틀 전인 2003년 4월 21일에 조명록 북한 국방위원회 제1부위원장을 북경에 급파하였다. 조명록은 궈뵈슝(郭伯雄) 중국 중앙군사위원회 부주석과 차오강궈(曹剛川) 국방장관과 후진타오 주석을 면담하였으나 면담내용은 공표되지 않았다.

중국은 북경 3자회담에 참여한 이후부터 회담의 형식과 내용이 어떻게 되든 상관없이 관련 당사국간의 회담 특히 미·북 회담이 실현되어야 한다는 입장을 지속적으로 표방하여 왔다. 중국은 적어도 자국이 참여하는 한 어느 국가도 회담 내용과 형식에 대해 이의를 제기하는 것을 사전에 막고자 하였을 뿐만 아니라, 회담이 진행되는 한, 미국의 선부른 대북 경제제재를 억제할 수 있다고 보았다.

중국이 적극적으로 변화하기 시작한 데는 북한의 핵개발 시인이라는 원인도 있지만 더욱 더 큰 이유는 미국의 일방적인 대북 군사적 조치를 중국이 전혀 배제할 수 없다는 우려에서이다. 중국은 미국이 국제사회의 반대에도 불구하고 영국, 일본, 한국 등 동맹국의 지원 아래 대이라크 전쟁을 신속히 마감하고 미국이 원하는 대로 사담 후세인을 축출하는 정권교체를 실현시킨 점을 중시하였기 때문이었다.

중국지도부는 미국의 대북 군사적 개입이 그대로 북한에 적용된다면 이는 제2의 한반도 전쟁을 의미하며 자국의 경제발전에 크게 기여하고 있는 미국, 일본, 한국과의 경제협력이 전쟁기간 중에 거의 중단되는 것을 우

려한 데 있다. 북핵문제가 미국의 대북 선제공격으로 나타날 경우, 한반도 위기가 중국 경제에 미치는 영향은 어느 정도 인가를 알아볼 필요가 있다. 단기적으로 끝났을 경우 중국경제에 미치는 영향은 그리 크지 않을 것이나, 만일 3~6개월 정도 소요되는 장기전으로 지속될 경우 중국경제에는 많은 타격이 있을 것이다. 무엇보다 남한이나 미국이 대북 전후복구 사업에 더욱 치중할 수밖에 없고 여기에 일본의 지원이 예상될 경우 이들 국가들의 대중 투지는 감소될 수밖에 없을 것이다. 뿐만 아니라, 중국 내에서도 한반도 전쟁으로 인한 군비태세를 갖추는 데 별도의 예산이 소요될 것이기 때문이다. 중국은 미국의 대북 군사적 개입은 북한의 김정일 체제 붕괴뿐만 아니라, 북한이라는 국가 자체가 소멸될 가능성을 전혀 배제할 수 없다는 판단에서이다.

중국의 방북외교는 제1차 3자회담의 결과와 상관없이 지속되었다. 중국은 북한의 핵개발 시사 표명이 3자회담 성사 이후에도 지속되는 것은 비록 미국의 강경파들이 북한의 표명을 과소평가하고 있지만 현 상태를 더욱 악화시키는 것으로 파악하여<sup>31</sup> 자제해 줄 것을 북한에 경고할 필요가 있었기 때문이었다. 중국의 이러한 우려와 관심이 방북의 주된 목적이었다. 중국은 자국의 방북외교가 자국이 기대하는 만큼 성사를 보지 못하더라도 북한과 국제사회에 대해 평화적 해결을 위해 외교적으로 노력했음을 보일 수 있기 때문이다.

제1차 6자회담 전후로 중국의 방북외교와 이미 기술한 중국의 주된 목적은 더욱 강화되었다. 2003년 8월 초 중국 외교부 다이빙궈(戴秉國) 수석

31 “HK Columnist on Danger of DPRK Escalating Action,” Ta Kung Pao(大公報), FBIS-CHI-2003-0611.

부부장과 왕이(王毅) 외교부 부부장의 방북이후 북한이 제1차 6자회담에 참여할 것임을 표명하였다. 북한의 6자회담 참여 표명이후 중국의 고위급 인사들의 방북은 더욱 증대되었다. 2003년 8월 18일 중국군 쉬차이하우(徐才厚) 총정치부 주임(상장)이 방북하였으며 8월 19일에는 류홍짜이(劉洪在) 중국공산당 대외연락부 부부장이 북한을 방문하여 김정일 국방위원장을 만나 북핵문제와 양국관계를 논의하였다. 특히 쉬주임의 방북에 대해 북한 관영 조선중앙방송은 이례적으로 정규 방송을 중단하고 김위원장-쉬주임 면담소식을 긴급 뉴스로 내보내기도 하였다.<sup>32</sup> 북한은 미국의 이라크 공격 이후 중국군 대표단의 방북을 크게 보도하였으며 중국 역시 당, 정, 군 관련 차관급 고위층을 북한에 급파함으로써 북핵문제의 심각성을 북한에 주시시키고 양국 협력관계를 모색하도록 하였다.

6자회담에 대해 중국은 자국이 참여하였기 때문에 미·북 간 이견을 조정하는 데 어느 정도 성공하였다고 평가하였으며 특히 6자회담 진행과정에 있어 어느 국가도 중간에 탈퇴하지 않고 각국의 입장을 인내심 있게 경청하였다고 표명하였다. 중국은 북한의 핵개발과 미사일 개발 의사 표명에도 불구하고 미국 측 협상 팀이 회담에 줄곧 임한 데 대해 높이 평가하였다. 일부 미국 언론도 중국이 많은 역할을 하였다고 평가하였다. 뉴욕 타임즈 신문은 북한이 6자 회담이라는 형식을 받아들이도록 중국이 유도하고 회담도 잘 이끌었다고 평가하였으며, 비록 중국이 원했던 바대로 외교적인 진전을 모두 달성하지는 못했지만, 2개월 안에 차기 회담을 연다는 비공식적인 합의를 이끌어 냈으며, 북한이 당분간은 도발적인 행동을 안 하겠다

32 쉬주임의 방북은 조명록 북한군 총정치국장 방중시 후진타오 중국 국가주석과의 면담에서 “중·북간 고위급 상호방문 전통의 유지”에 합의한 데 따른 중국 측 답방의 성격을 띠고 있다. 『중앙일보』, 2003. 8. 23.

는 점을 밝힌 것이 큰 성과라고 지적하였다.<sup>33</sup>

중국은 관련 당사국들은 상호 입장을 분석하기 위해서도 시일이 소요 될 것임을 강조하고 회담이 2개월 뒤에 개최할 것이라는 소문에 대해 아직 시일이 정해진 바는 없다고 표명하고 회담 개최지에 대해서는 북경을 고수 하지 않을 것임을 시사하였다. 중국은 북핵문제 해결에 도움이 될 수 있다면 시일과 개최국 변경을 적극적으로 고려할 것임을 시사하여 유연한 입장을 표방한 것이다. 이는 러시아가 제1차 6자회담 개최이전에 회담 장소는 모스크바에서 할 수 있을 것이라고 시사한 데 대한 중국의 반응이다. 중국이 러시아의 입장을 고려한 것은 러시아로부터 한반도 비핵화 보증, 대량 살상무기 비확산, 북한 국가의 안전과 북한경제발전을 위한 좋은 여건을 조성한다는 데 합의를 도출한 바 있기 때문이다.

#### (4) 미국의 대북 안전 보장 촉구

2003년 8월 북경 제1차 6자회담에서 중국은 북한의 주장인 북한의 미·북 불가침조약 체결은 미·북 간에 해결되어야 하며 주변국들이 북한의 요구인 체제안전, 미국과의 관계 정상화, 기타 국가들과의 경제 무역관계 수립 요구 등을 고려하여야 한다는 입장을 표명하였다.<sup>34</sup> 그러나, 중국

33 "Inching Ahead With North Korea," *New York Times*, editorial, 2003. 8. 30.

34 중국은 제1차 6자회담 기조연설에서 "조선반도 비핵화와 조선 측이 제기한 안보 우려는 동시에 해결되어야 하며 핵문제의 평화적 해결을 계기로 조선반도에 평화체계를 수립함으로써 공고히 평화를 실현한다. 조선반도의 비핵화는 북남의 근본이익과 동북아시아 정세 안정 수호에 유리하다" 라고 언급하였다.

은 미·북간 입장이 조금도 변화를 보이지 않고 있어 향후 회담진행과 성공적 실현에 어려움이 있을 것임을 시사하였다. 중국은 특히 미국이 기존의 방침인 북한의 핵포기 선언이후 북한과 대화 용의를 고수하였기 때문에 회담이 난관에 부딪치고 있다고 평가하고 북한보다는 미국이 회담을 더욱 어렵게 하였다고 주장하였다.

그후 중국은 북한의 요구인 미국과의 불가침 조약 체결을 미국이 수용하지 않을 것으로 판단하여 미국이 북한에 대해 실질적으로 북한을 공격하지 않는다는 선언이 있어야 한다는 점을 미국 측에 강조하여 왔다. 이에 따라 2003년 10월 APEC 정상회담에서 부시 미 대통령은 북한문제 해결을 위해 북한에 대해 “다지털 내에서 서면으로 안전보장”을 할 수 있음을 제시하였다. 부시 미 대통령의 APEC 발언 직후 중국은 우방귀오 중국 전인대 상무위원장을 단장으로 외교부 부부장을 포함한 차관급 인사들로 구성된 대규모 대표단을 끌고 북한을 방문하여 김정일 국방위원장과 회담하였다.<sup>35</sup> 우방귀오 상무위원장의 방북은 강택민 전 국가주석의 2001년 9월 방북이후 최고위급 중국 인사의 방북인 셈이다. 우방귀오 상무위원장은 김정일의 북경 방문을 초청하고 향후 5년간의 대북 경제지원 차관 계획을 발표하였다. 우방귀오 상무위원장은 김영남 북한 최고인민회의 상임위원회회의 연회에서 “조선반도의 평화와 안정을 수호하는 것이 중·조 쌍방의 근본이익에 부합된다”면서 “중국측은 조선반도 북남 쌍방의 관계개선과 조선반도의 자주적 평화통일의 실현을 지지한다”고 언급하였다. 이에 대해 김영남

35 중국 대표단에는 쩡페이옌(曾培炎) 국무원 부총리, 성화런(盛華仁) 전인대 상무위 부위원장, 위광저우(于廣州) 상무부 부부장, 뤼충민(呂聰敏) 전인대 외사위 부주임, 왕이(王毅) 외교부 부부장, 류홍차이(劉洪才) 당 대외연락부 부부장, 거전펑(葛振峰) 인민해방군 부총참모장으로 구성되었다.

최고인민회의 상임위원장은 “조선반도를 중심으로 한 동북아시아 정세는 미국의 변함없는 대조선 적대시 정책으로 인하여 예측하기 어려운 상황으로 번져지고 있다”면서 “복잡한 현 정세속에서 조·중 친선을 새로운 높은 단계로의 발전시키는 것은 우리 두나라 인민들의 근본이익에 부합되며 아시아와 세계의 평화와 안전에도 유익하다”고 강조하였다.<sup>36</sup> 주목되는 점은 중국대표가 북한의 미국 비난을 전혀 수용하지 않고 다만 한반도 안정과 평화를 위해 중국과 북한이 서로 노력할 것을 다짐하고 있는 점이다.

중국 대표단의 방북 기간 중 북한이 제2차 6자회담에 참여할 뜻을 밝힘으로써 북한이 부시 미 대통령의 제안인 다지틀 내에서 안전보장안을 수용할 가능성을 높였다. 그러나 우방귀오 상무위원장의 방북 직후 북한이 경수로 중단에 따른 손실을 미국이 완전히 보상하여야 한다고 주장함으로써<sup>37</sup> 미국이 북한의 입장을 수용한다는 표명이 없을 경우 제2차 6자 회담이 어려워 질 가능성을 표출하였다.

중국은 미국의 대북 체제보장에 대한 최소한의 약속이 없이는 미·북 협상이 어려울 뿐만 아니라, 향후 6자회담 성공 여부를 크게 어둡게 할 것으로 우려하고 있다. 중국은 제2차 6자회담에서 미국의 양보를 유도하는데 주력할 것으로 예상된다. 중국은 미국의 대북한 선제공격 배제 보장 각서와 북한의 핵포기 성명과 NPT 재가입을 상호 교환하도록 외교적 노력을 가할 것으로 예상된다. 중국은 특히 미국의 대북 공격 배제 약속을 도출하는 데 주력할 것이다. 왜냐하면 이러한 방식이야말로 미국 주도의 대북 경제제재를 피할 수 있을 뿐만 아니라, 국제사회가 북한에 경제 지원할

36 「연합뉴스」 2003. 10. 29.

37 “DPRK FM Spokesman: US ‘Obliged To fully Compensate’ for All ‘Losses’ Due to LWR Suspension,” FBIS-EAS-2003-1111.

수 있다고 중국이 판단하기 때문이다.<sup>38</sup>

미국의 대북 안전 보장 약속이 미흡하다는 북한 측 주장에 대해 중국이 별도로 북한에 제시할 수 있는 안전 담보는 그리 크지 않을 것이다. 미국의 대북 군사조치가 가시화 될 경우 북한이 군사지원을 요청하더라도 중국은 러시아와 함께 북한에 군대를 파병하지 않을 것이라고 러시아 외무차관이 이미 언급한 바 있기 때문이다. 중국은 미국의 대북 군사 선제공격은 없을 것이니 중국을 신뢰하라고 북한 측에 표명할 것이나 북한은 중국을 신뢰하지 않을 것이다.

북한이 6자회담 중에 핵보유 선언을 하게 되면, 중국은 자국의 방북외교와 6자회담 중재 및 참여외교가 실패하였다고 판단할 것이다. 이에 중국은 북한이 핵개발을 포기하지 않으면 언젠가는 유엔안보리의 대북 경제제

---

38 북한의 조선노동당 39호실은 김정일 정권 유지에 중요한 자금줄 역할하고 있으며 북한 사업가와 외교관들을 통해 약 50억 달러를 끌어 들였고, 그 자금은 마카오, 스위스, 평양 등에 분산, 저장되어 있는 것으로 보도되고 있다. Jay Solomon and Hae Won Choi, "Shadowy Business Arm Helps Regime Keep Grip on Power in Pyongyang," *Asian Wall Street Journal*, 2003. 7. 14. 조선노동당 39호실은 불법거래와 합법사업에 양면으로 가담하는데 합법사업은 대송그룹, 대송은행, 비엔나 주재 골든스타 은행을 통해 이루어지고 있다. 한 골든 스타 은행원은 "명백한 증거도 없고 이는 명예훼손이다"라고 언급하였으며 반면에 한 탈북 망명자는 "조선노동당 39호실의 사업을 차단함으로써 김정일 정권을 무너뜨릴 수 있다"고 지적하였다. 미국은 이러한 대북 차단을 지지하고 있다. 부시 미 행정부는 북한의 불법마약거래, 달러위조, 무기거래 등을 막기 위해 동맹국과 압박정책을 추진하고 있다. 아시아의 정보고위관리들은 39호실이 벌어들이는 자금이 대량살상무기 개발에 사용되는 것으로 연관시키고 있다. 일본 역시 지난 5월 북한의 우리늄 농축을 위해 사용될 것을 우려 대송기업에 일본제 전력장치 판매를 금지한 바 있다.

재와 미국의 대북 군사적 선제공격을 배제할 수 없을 것임을 북한 측에 경고하면서 유엔안보리의 경제제재 결정을 수용할 수밖에 없음을 주지시킬 것으로 예상된다.

이러한 과정에서 중국은 북한에 대한 군사지원 중단을 선언할 가능성이 있다. 아울러 중국은 중단기적으로 북한에 대해 경제적 지원을 서서히 축소하면서, 탈북자 문제에 대해 유연한 입장을 표명하고, 나아가 북한인들의 변경 탈출을 용인하는 방법으로 북한을 압박할 것이다. 중국은 미국과는 직접적인 군사대결을 피하여야 한다는 입장에서 북한과 맺은 우호협력 조약의 폐기와 새로운 조약의 체결을 공개적으로 북한에 요구할 것이다. 중국은 장기적으로 지속된 자국과 유엔안보리의 대북 경제제재 조치는 북한의 경제난을 더욱 가중시킴으로써 체제 붕괴까지도 위협하여 북한이 결국은 핵포기 선언을 할 수밖에 없을 것으로 판단할 것이다.

북한이 핵개발을 계속 추진할 경우, 미국의 대북 정권교체 시도를 억제하기 위해 중국은 외교적 노력을 시도할 것이나 이러한 시도는 미약할 것이다. 중국은 대만문제에 대해서만 미국과의 군사적 대결을 모면할 수 없을 것으로 보고 있으나 한반도문제로 인해 중국이 동시에 대만과 한반도 지역에서 미국과 군사적 대결을 시도하는 것은 아주 위험한 것으로 판단하기 때문이다.

유엔안보리의 대북 군사제재 결정이 확정되지 않으면 미국은 자국주도의 대북 군사 제재를 추진하려 할 것이며 중국은 이를 반대할 것이다. 중국은 한반도에서 전쟁이 나지 않기 위해서는 미국이 김정일 정권의 체제 안전보다는<sup>39</sup> 북한의 국가안전만 보장한다면 북한의 정권 교체도 고려할

39 “中國樂見朝鮮政權更替?,” 『鳳凰網』, 2003. 8. 28. 봉황망은 미국의 워싱턴포스

수밖에 없다는 입장을 미국 측에 비밀리 전달할 것으로 예상된다. 그러나 중국은 미국의 정권교체 시도가 기존의 중국의 안보와 국가 이익에 훼손되지 않을 것이라는 미국의 약속을 받아야만 미국의 시도를 묵인할 것이다. 결과적으로 중국의 상기 전략은 김정일 체제의 지속력과 북한의 대미 군사 대치 능력을 크게 감소시키는 결과를 가져올 것이다.

장기적으로 중국의 역할이 크게 달라질 수 있는 변수로는 미국의 북핵 문제에 대한 입장 변화일 것이다. 만일 미국이 북핵 개발을 억제하기 위한 경제제재 조치에만 머물 경우, 즉 북한의 핵무기 또는 대량살상무기 관련 물자나 기술의 수출입 차단에만 머물 경우, 북한의 핵 보유 지위 가능성은 그대로 지속된다 할 것이다. 다시 말하면, 북핵 개발 억제를 위해 미국과 동맹국들의 북한에 대한 군사적 공격이 없을 경우, 북한은 핵보유 국가라는 지위를 2004년 11월 미국의 대선이전에 획득하려는 전략을 추구할 가능성이 크기 때문이다.

부시 미 대통령이 재선에 당선된다 하더라도 미국의 대북 군사적 선제 공격 가능성은 그리 크지 않을 것이다. 중국은 미국에 대해 북한의 핵 보유 지위를 포기케 하기 위해서는 북한과 외교관계를 수립하는 방법 외에는 다른 방법이 없음을 강력히 주장할 것이다.

---

트지의 견해에 대한 제임스 릴리의 의견을 소개하면서 중국이 북한의 김정일 정권 교체에 대해서 낙관하는가에 대해 언급하였다. 워싱턴포스트지는 북한 정권의 붕괴가 장기적인 안목에서 따진다면 중국에게 이익을 가져다 줄 것이라고 언급하였으며 이에 대해 릴리 대사는 북한 정권이 반드시 교체되어야 하며, 주변 국가들도 북한에 대한 정책을 점진적으로 변화시켜 경제 개혁을 이루어야 한다고 언급했다고 전하였다.

## 2. 남북한 군사적 긴장완화와 평화협정 체결문제

### 가. 미국의 입장

남북한 군사적 긴장완화 조치와 관련, 미국은 기본적으로 이를 지지한다는 입장에서 남북한 군사회담이나 남북한 관계 개선을 수용하여 왔다. 그러나 한·미 군사훈련이 남북한 군사적 긴장 완화를 훼손하고 있다는 북한의 주장은 거부하여 왔다.

미국은 한국과 일본과의 정상회담을 통해 외교적 노력으로 북핵 개발 포기가 어려울 경우 ‘새로운 조치’를 추구한다는 데 합의한 바 있다. 새로운 조치의 1단계는 대량살상무기 확산방지안보구상(Proliferation Security Initiative, PSI)이며, PSI에 따른 대량살상무기와 관련물자의 수송 저지 노력으로 북한의 국제적 교역이 저해되어 파탄상태에 처한 북한경제에 경제 제재에 가까운 부정적 영향을 주는 것이며, ‘새로운 조치’의 제2단계는 미군 재배치와 동북아 주둔 미군의 전력강화이었다. 미국은 서울과 같은 인구 밀집지역 주둔에 따른 주한미군의 위험성에서 재배치를 합의한 것이었다. 부시 미 대통령은 2003년 5월 14일 노무현 대통령과의 정상회담에서 공동 성명을 통해 반도와 동북아의 평화, 경제, 안보 상황 등을 신중히 고려하여 한강 이북 미군기지의 재배치를 추진한다고 발표하였다.<sup>40</sup> 문제는 미국이 주한미군의 재배치를 구상 추진함에 있어 미 제2사단의 후방배치를 북한군의 후방배치와 연계해서 추진하지 않고 일방적으로 추진함으로써 남

---

40 케네스·키노네스, “ブッシュ大統領の對北朝鮮軍事オプション,” 『世界週報』, 2003. 9. 2.

북한간 군사적 긴장을 완화할 수 있는 기회를 상실하고 있는 점이다.

평화협정 체결문제와 관련, 그간 미국은 정전협정을 평화협정으로 대치하려는 한국의 입장을 지지하여 왔다. 그러나 2003년 9월 초 부시 미 대통령은 단계적 대북 제재완화에서 영구적인 평화협정까지 일련의 대북 지원 조치를 취할 용의가 있다는 점을 밝힘으로써 부시 미 행정부의 입장 변화가 예상된다. 부시 미 대통령은 북한의 핵개발 포기가 완전히 검증된다면 남북한 평화협정을 지지하기보다는 미·북 간 평화협정 체결도 가능하다는 입장을 보인 것이다. 이는 남북한 평화협정 체결 지지라는 미국의 기존의 입장과 너무 다른 제안이었다. 미국 관리들은 부시 미 대통령의 이러한 대북 유인책은 북한이 자체 핵무기 프로그램 포기와 핵무기 개발 시설 해체, 핵 시설에 대한 자유로운 사찰 허용 등을 시작할 때에만 천천히 단계적으로 취해질 것이라고 강조했다. 제1차 북경 6자 회담에서 북한 대표들에게 이러한 미국의 입장이 설명되었다. 미국의 입장은 부분적으로는 중국, 일본, 러시아, 한국에게 부시 미 대통령이 외교적 해결을 위한 진지한 노력을 지속하고 있음을 보여주고, 향후 북한과의 대치국면에서 지지를 획득하기 위한 노력으로도 풀이되기도 하지만<sup>41</sup> 향후 북한의 태도여하에 따라 미국이 남북한 평화협정을 지지하지 않을 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

---

41 David E. Sanger, "U.S. Said to Shift Approach in Talks With North Korea," *New York Times*, 2003. 9. 5.

## 나. 중국의 입장

중국은 남북한 군사적 긴장완화 조치는 남북한 관계가 점진적으로 나아지고 있는 반면에 미·북 관계가 대치 상태에 있어 잘 이행되지 않고 있다고 판단하고 있다. 중국은 미·북 관계 대치상태에선 남북한 군사적 긴장이 완화되기 위해서는 무엇보다 점진적인 정치 관계 개선방식을 선호하고 있다. 그러면서도 중국은 그동안 한반도 군사적 긴장완화 방식에 대해 나름대로 구체적으로 제시하지 않았다.

평화협정 체결문제에 대해 중국은 한반도 정전협정을 대체하는 평화협정은 남북한과 중국 그리고 미국이 참여하여 체결하여야 한다는 입장을 보이고 있다. 중국은 북한의 주장인 미국과의 평화협정 체결을 반대하고 관련 당사국이 참여하여야 한다는 입장을 고수하고 있다. 북한이 한국의 체결 참여를 거부하고 있는 데 대해 한국이 실질적인 관련 당사국이기 때문에 참여하여야 한다는 입장을 중국이 견지하고 있는 것이다. 그러나 북한이 중국이나 미국을 배제하는 남북한 평화협정 체결을 주장할 경우, 중국은 이를 수용할 것이다.

## 3. 한반도 정전협정과 주한미군 문제

### 가, 미국의 입장

정전협정과 관련, 북한은 부시 미 행정부의 대북 압살정책으로 인해 정전협정이 거의 작동 불능상태에 있다고 주장하고 그간 북한이 주장한 정전협정 대체문제를 미국이 거부하고 있다고 비난하였다.<sup>42</sup> 이에 대해 부시

미 행정부는 중국과 마찬가지로 기본적으로 정전협정이 한반도 안정을 유지하는 기능이 있다고 판단하여 정전협정을 지지하여 왔다. 미국은 북핵 문제가 해결되지 않는 상황에서 정전협정의 위상이나 내용이 수정되는 것을 원치 않고 있다. 이에 한국도 미국의 입장을 지지하고 있다.

주한미군 문제와 관련, 김일성은 카터 前 미 대통령의 訪北時인 1994년 미군이 한국에만 주둔하지 말고 북한에도 주둔할 것을 제안한 바 있었다. 1996년 이종혁 노동당 부부장은 미국 조지아대에서 열린 국제학술회에서 주한미군이 남북한군 사이에 평화유지자의 역할을 하는 것을 거부하지 않으며, 주둔기간은 한반도에 평화가 정착될 때까지라는 내용을 발표한 바 있다.<sup>43</sup>

북한 지도자들의 상기 성명을 어떻게 해석해야 되는가? 아마도 북한은 미군의 북한 주둔 문제를 활용해 미국과의 외교 관계를 정상화하고 아울러 중국의 세력을 견제하려 한 것으로 판단된다. 그러나 미국은 김일성의 제안을 거절하였다. 왜 미국이 거절하였는가? 우선 미국은 북한의 제안

---

42 “DPRK’s KPA Memorandum Criticizes US Implementation of AA on 50th Anniversary of Armistice,” FBIS-EAS-2003-0723. 북한 중앙방송은 북한이 제안한 안을 미국이 협상조차 하지 않았다고 비난하였다. 1994년 4월 28일 북한은 정전협정을 한반도의 영구적인 평화체제를 구축할 수 있는 협정으로 대체하지는 주장을 미국이 일축하였다고 미국을 비난하였으며, 1996년 2월 22일 정전협정을 대체할 수 있는 임시기구를 설치하는 문제를 북한이제안한데 대해서도 미국이 거부하였으며, 1998년 10월 9일 정전체제의 정신을 유지하면서 미·북 군사안전위원회(Military Security Commission) 설치안도 거절하였다고 미국을 비난하였다. 뿐만 아니라, 북한은 미국이 자국을 “악의 축”으로 지목하는 것과 북한에 대해 선제 핵공격 가능성을 표명하는 것 역시 정전협정을 위반한 것이라고 주장하였다.

43 『조선일보』, 2001. 4. 17.

을 신뢰하지 않았기 때문이다. 미국은 북한에 대한 정치적 신뢰가 결여된 상태에서 북한과 외교관계를 수립하지 않는다는 입장이다. 다음으로 미국은 북한을 이용해 反中國 전선을 구축하는 것은 위험한 전략이라고 판단했기 때문이다. 이처럼 미국은 주한미군의 역할이 북한의 무모한 도발행위를 견제하여 한반도 안정 유지를 지속하는 것을 가장 큰 목표로 삼아 왔다.

최근 들어 미국은 한국정부의 대북 정책이 미국의 대북정책과는 달리 추진되고 있다는 판단과 한국 내에서 반미감정이 확대됨에 따라 주한미군의 역할이 조정될 필요가 있다고 판단하고 있다. 부시 미 행정부는 공식적으로 한국과의 동맹관계가 더욱 강화되어야 한다는 입장을 표명하면서도 한국과의 동맹 강화 방식을 재조정하고 있다. 미국은 점진적으로 주한미군의 대북 견제 및 억지 역할을 축소시키고 이를 한국군이 대체한다는 전략 목표를 정한 것이다. 미국은 주한미군의 유지에 관련된 비용 부담을 한국 측에 더욱 가중시키면서 자국 무기를 한국정부가 수입하기를 원하고 있다. 뿐만 아니라, 미국은 군사작전상 북한군과 대치하고 있는 최전방에 있는 주한미군 기지를 후방으로 재배치함으로써 이전에 취하여 왔던 대북 인계 철선 작전(trip-wire strategy)을 수정하기 시작하였다. 미국은 주한미군이 특히 북한의 핵위협에 근접해 있는 것을 우려하여 비무장지대를 지키고 있는 미 제2사단의 후방으로의 이전을 적극 추진하고자 한다.<sup>44</sup>

미국이 주한미군의 역할을 축소하거나 수정하는 이유로는 우선 미국이

44 한국의 비무장지대에서 1만 8천 명의 미군을 75마일 후방으로 재배치하는 것은 지역 내 다른 긴급 상황에 좀더 가동성 있게 대처하기 위한 것이라고 말한다. 호인 부차관보 보좌는 궁극적으로 주한미군 중 일부 병력이 6개월에 한 번씩 미국과 한국에서 순환 근무를 하게 될 것이라고 밝혔다. Vernon Loeb, "New Bases Reflect Shift in Military," *Washington Post*, 2003. 6. 9.

북한의 직접적인 핵위협으로부터 주한미군을 가능한 한 멀리 떨어지게끔 배치하려는 데 있다. 이러한 미국의 태세에 대해 한국정부는 미 제2사단의 후방배치를 유예해 줄 것을 2003년 노무현 대통령의 방미 기간 한·미 정상회담에서 요청되었다. 미국은 한국의 입장을 고려하여 점진적으로 추진할 것임을 밝힌 정도이다.

#### 나. 중국의 입장

정전협정과 관련, 1990년대 들어 중국은 미국과 함께 정전협정이 한반도 안정을 유지하여 왔다는 판단에서 정전협정을 지지하여 왔다. 이전에는 북한의 주장인 정전협정 파기를 중국은 지지하여 왔다. 중국은 북한이 정전협정을 여러 차례 훼손하는 데 대해 전반적으로 공식적으로 비난 발언을 하지 않았다. 그러나 1994년 12월 자국의 정전위 군사대표단을 철수시킨 이후 중국은 1996년 10월 북한의 동해안 무장공비 침투사건에 대해 과거보다 한 단계 더 강력한 유엔안보리 의장 성명 발표에 동의하였다. 중국이 북한의 정전협정 위반문제로 안보리 의장의 대북 경고성명에 참여한 것은 이번이 처음 있는 일로서 중국은 북한의 무모한 대남 도발을 경고한 것이었다.

또한 중국은 미국의 한·미 군사합동 훈련은 북한을 불필요하게 자극한다는 입장에서 반대하여 왔으며 정전협정이 냉전시대의 산물이기 때문에 다른 것으로 대체될 필요가 있다는 입장에서 남북한 평화협정 체결을 주장하고 있다. 중국은 북한이 정전협정의 유효성을 비난하면서도 한국과 평화협정을 체결하지 않고 미국과 직접 협정을 체결하려는 데 대해 반대를 표명한 것이다. 그러나 만약 미국이 북한과의 평화협정 체결을 제안할 경우,

북한핵의 평화적 해결이라는 중국의 우선 정책이라는 구실로 기존에 중국이 지지하였던 남북한 평화협정 체결 주장은 감소될 것으로 예상된다.

주한미군 문제와 관련, 중국은 주한미군에 대해 1990년대 이후부터 철수 요구를 하지 않고 있다. 이는 중국이 주한미군의 역할을 긍정적으로 보고 있기 때문이다. 중국은 주한미군이 북한의 무모한 대남 군사태세를 억제하고 일본의 독자적인 군사강국화 기도를 견제하는 역할을 하고 있다고 평가한 데 있다. 이에 따라 중국은 한·미 동맹은 기본적으로 한·미간의 결정사안이라고 표명하기도 하였다. 중국은 다만 확대된 한·미 합동 군사 훈련이 북한을 자극할 수 있다는 입장에서 훈련을 유예하거나 축소해줄 것을 촉구하여 왔다.

아울러 중국은 주한미군을 견제하기 위한 방법의 일환으로 1961년의 중·북 우호조약 중 중국의 자동군사 개입 조항이 존재하고 있으며 유사시 작동할 것임을 표명한 적이 없었다. 오히려 중국은 천안문사태 이후부터 미국과 국제사회에서의 고립을 탈피하기 위해 일환으로 중·북 우호협력조약이 시대에 맞지 않는다는 입장을 간간히 피력하여 왔다. 중국은 북한핵 문제가 침예할 당시인 1992~1994년 기간에 북한의 무모한 선제 군사도발을 억제하기 위하여 중·북 우호협력 조약중 자동 군사개입 조항은 시대에 뒤떨어졌다고 언급하였다.

장기적으로 중국은 주한미군 존재에 대해 미국의 입장과 크게 다를 것으로 예상하고 있다. 통일한국이 성립되었을 때, 미국은 주한미군이 존속되기를 원하고 있는 반면에 중국은 통일한국이 적어도 중립적이거나 친중국 경향을 지니기를 원하기 때문이다. 중국이 중립적이라 함은 한반도에서 주한미군이 철수하고 한·미 방위조약이 폐기되는 것을 의미한다.

#### 4. 한반도 및 동북아 평화체제 구축문제

##### 가. 미국의 입장

한반도 평화체제 구축 문제와 관련, 미국은 그간 한반도 평화체제 구축에 대한 실제적이고 구체적인 정책과 입장을 지니지 못하였다. 미국은 점진적인 한반도 평화체제 구축만을 지지하고 있으며 주한미군 문제를 평화체제 구축 문제와는 별개로 처리하여 왔다.

동북아 평화체제 구축 문제와 관련, 미국은 동북아 평화체제 구축 문제에 대해 특별한 제의를 하지 않고 다만 동북아 안보 대화가 지속될 필요가 있다는 원론적인 입장을 표명해오고 있다.

##### 나. 중국의 입장

한반도 평화체제 구축 문제와 관련, 중국은 한반도 평화체제가 구축되기 위해서는 우선 냉전시대의 산물인 정전협정이 폐기되어야 한다는 기본적인 입장을 피력하고 있다. 중국은 정전협정 폐기에 남북한과 미국과 자국이 참여하여 서명하고 남북한 평화협정 체결을 미국과 자국이 보증함으로써 영구적인 한반도 평화체제가 구축될 수 있다고 판단하고 있다. 그러나 현재 북핵문제가 해결되지 않는 상태에 있고 또한 미국과 북한과의 외교관계가 수립되지 않는 상황에서 영구적인 평화체제가 수립되는 데는 장기간의 시일이 소요될 것으로 전망하고 있다. 이에 따라 중국은 정전협정의 지속을 주장하는 한국과 미국의 입장에 동조하고 있는 것이다.

동북아 평화체제 구축 문제에 대해서도 중국은 북핵문제 해결을 위한

6자회담의 성공 여부에 크게 달려 있다고 보고 있다. 6자회담이 성공적으로 실현될 경우 중국은 이를 바탕으로 동북아 평화체제 구축문제를 미국의 세력을 약화시킨다는 전략 속에서 점진적인 방안을 제시할 것이다.

## V. 중국의 안보전략 변화 요인

중국의 한반도 안보 전략을 분석한 결과 한국의 안보 정책 방향을 결정짓는 중요한 요소로는 중·미 관계 변화, 북한의 대미 정책 방향, 6자회담과 북핵문제 해결 전망, 중·북 관계 전망 요인 등으로 지적될 수 있다.

### 1. 중·미 관계

중·미관계 변화추이에 따라 한국은 심각한 정책 딜레마에 빠지게 될 것이다. 중·미 관계가 심각히 갈등할 때 한국은 어느 국가를 지지해야 되느냐 하는 선택의 어려움에 직면하게 될 것이다. 미국은 국제적 시안을 중심으로 중국과의 관계를 설정하고 이에 따라 한반도 정책을 추진한 경우가 많았다. 반면에 중국은 국제적인 사무보다는 미국과의 관계를 기반으로 한반도 정책을 추진한 경우가 많은 것이 특징이다. 예를 들면, 1989년 천안문 사태로 인한 미국의 대중 인권정책 비난과 이에 따른 국제적 고립을 탈피할 목적으로 미국의 입장을 많이 수용하기 시작하였다. 1991년 중국을 방문한 일본 수상에게 NPT 가입 의사를 표명한 후 1992년에 NPT에 가입 서명하였다. 이 시기에 미국은 남한에 있는 전술핵을 철수하였으며 한반도 비핵화 공동선언이 남북한간에 서명되었다. 중국은 한반도 전술핵이 철수된 것을 보고서야 한반도 비핵화가 실현될 수 있다고 판단한 것으로 추정된다.

최근 들어 한반도 비핵화 문제에 있어 중국과 미국의 입장 차이로 양국관계가 소원해 질 가능성은 있으나 양국관계를 장기간 악화시키지는 않을 것으로 예상된다. 미국은 중국과 마찬가지로 한반도 비핵화를 주장하지

만 북한 핵문제 해결 방법에 있어서는 서로 다른 정책을 추진하기 때문이다. 중국은 부시 미 행정부의 대북 제안은 북한에 인센티브 제공 없이 북한이 먼저 핵포기를 검증받아야만 된다는 점에 의견을 달리하고 있다. 중국이 북한 핵문제 해결에 있어 대북 경제제재나 군사적 조치가 있어서는 안 된다는 입장을 고수하는 것과는 달리 미국은 경제제재와 군사적 조치가 배제되어서는 안 된다는 입장을 견지하고 있다. 바로 이 점이 향후 북핵문제와 한반도 관련 사안을 해결하는 데 있어 미국과 중국의 정책 방향과 수단이 서로 달라지면서 중·미 간 갈등이 표면화될 소지가 있다.

그러나 장기적으로 중국과 미국 양국이 외교관계 수립을 통해 관계 발전을 지속한 점과 중·한 외교 관계 수립으로 양국 관계가 발전되었다는 역사적 교훈을 중시하여 북한과의 관계 설정에도 이를 적용코자 할 것이다. 1992년 8월 중국은 미국과의 가장 원만한 관계를 활용하여 미국의 우방인 한국과 외교관계를 수립하는 데 성공하였다.<sup>45</sup> 당시 미국은 중국의 접근을 반대할 수 없었다. 그 후 중국은 두 개의 한국 정책을 추진하였으며 그 결과로 북한과의 관계는 소원한 관계가 지속되었다. 이러한 중국의 남북한 관계가 향후 미국과 남북한 관계에 어떠한 영향을 미칠지는 잘 알 수 없으나, 만약 미국이 중국과의 가장 친밀한 관계를 활용하여 북한과의

---

45 1978년 중국 공산당 제3차 전원회의(The Third Plenum)에서 등소평은 개혁 개방 정책을 추진한다는 입장을 표방하였다. 그 후 중국은 미국과 일본의 대 중 경제우위를 보완한다는 차원에서 한국의 경제력을 중시하기 시작하였다. 뿐만 아니라, 한국이 1988년 서울 올림픽대회를 성공적으로 개최한 후, 구소련의 고르바초프 대통령이 1990년 한국과의 외교관계 수립을 표명하면서 중국지도부내에서 대한민국 외교관계 수립을 진지하게 검토하기 시작한 것으로 분석된다.

외교관계를 수립할 때, 중국이나 한국이 반대할 명분이 없을 것이며 한·미 관계는 더욱 소원해질 가능성이 있다.

문제는 미·북 수교이후 미국과 북한의 친밀한 관계 정도일 것이다. 만일 북한이 미국의 요구를 전면 수용하여 미국의 대대적인 지원과 국제사회의 협력과 지원을 얻어 낸다면, 한·미 관계가 소원해질 가능성은 증대될 것이다. 미국은 오히려 한국 내에서 확대되고 있는 반미감정을 감안해 북한을 더욱 친미화 하려고 할 것이다. 북한 역시 자국의 경제발전을 위해서는 미국의 지지와 지원이 절대적이라는 입장에서 미국과의 관계를 중국이나 한국보다 더욱 강하게 결속하려 들 것이다. 한국은 한·미간 소원관계를 보완하기 위해 중국에 접근하려 하나 한·중 양국이 안보상으로 미국이나 북한을 견제할 수 있는 협력을 추진하기는 어려울 것이다.

이에 따라 미·북 외교 관계 수립이후 남북관계는 안정될 것이며 주한미군의 역할은 크게 감소되고 규모도 크게 축소될 것이다. 미국은 북한에 상징적이거나 미군을 배치코자 할 것이나 중국의 강력한 비난에 직면하여 실현시킬 수 없을 것이다. 오히려 중국은 한반도에서의 미군의 역할이 소멸되었음을 주장하여 유엔사령부의 해체, 정전협정의 폐기, 주한미군 철수 등을 미국 측에 촉구할 것이다.

## 2. 북한의 대미 정책

제1차 6자회담에서 북한은 중국이 미국의 사주를 받아 북한에 영향력을 행사하고 있다고 비난하면서 미국이 북한의 제의를 받아들이지 않을 경우 북한은 핵무기와 미사일을 개발할 것이라고 언급하였다. 이에 대해 중국은 자국의 회담 주선과 참여 노력이 북한의 핵개발 지속 표명으로 무시

당했다고 불쾌했을 것이다. 중국은 북한이 자국의 입장을 고려하지 않은 채, 회의 초기부터 회담의 분위기를 더욱 어렵게 하였다고 평가했을 것이다.

북한은 미국이 자국의 체제안전을 보장할 수 있다면 핵무기 개발을 포기할 수 있다고 공언하고 있으나, 북한이 원하는 체제보장이란 궁극적으로는 미국과의 외교관계 수립일 것이다. 미국이 자국과 우선 불가침조약을 맺어야 한다는 북한의 주장에는 불가침협정이후에는 미·북 외교관계 수립을 통한 미·북 평화협정 체결을 목표로 하기 때문이다.

북한은 미국으로부터의 체제보장만을 획득하는 것이 아니라, 중국의 협조를 얻어 미국과의 외교 관계를 실현시키고 아울러 핵보유 국가라는 지위를 향유하고자 할 것이다. 미국과의 외교관계 실현은 체제안전보다 더욱 큰 국가안전을 미국으로부터 얻어 냈다고 북한은 자부할 것이며 향후의 한국과의 관계에서도 입지가 더욱 커질 것으로 판단할 것이다.

북한은 이러한 목표달성을 위해, 미국의 대북 군사적 공격 빌미를 주지 않기 위해 자국의 무기가 테러리스트에게 직접 전달되지 않도록 주의를 강화해 나갈 것이다. 북한이 테러리스트를 지원하고 있다는 증거가 없을 경우, 미국이 국제사회에서 대북 군사공격의 명분을 얻지 못해 미국의 대북 군사공격 가능성은 더욱 축소될 것으로 북한은 판단할 것이다. 북한은 상기 기술한 자국의 안보이익이 극대화될 수 있도록 북핵문제를 끌고 가고자 할 것이다.

그럼에도 불구하고, 과연 북한이 미국과의 불가침조약을 통한 체제보장 약속만을 믿고 핵무기 개발을 포기할 수 있을 지는 의문시 된다. 미국의 체제보장 각서만으로는 북한이 핵무기 개발을 폐기하지 않을 것으로 예상된다. 북한의 체제보장 요구는 북한이 핵개발을 추진하는 데 필요한 시

간을 벌기 위한 전술이 아닌가 의심스럽기 때문이다.

북한이 핵개발을 활용하고자 하는 최우선 방향은 파키스탄 방식일 가능성이 있다. 오랜 기간 파키스탄과 군사협력을 해온 북한은 파키스탄의 핵외교를 모방하고 싶어 할 것이다. 실제로 파키스탄은 자국내 산악지대에서 핵실험을 하고 나서 미국의 경제제재를 심하게 받아왔으며 그 외중에서도 중국과의 군사협력관계는 더욱 돈독히 되었다. 당시 중국은 인도를 전략적으로 간주하여 파키스탄의 핵무기 보유를 약소국이 인도나 미국의 강경한 군사적 위협을 견제하기 위해서 취한 지위적 조치라는 입장을 견지하였다. 파키스탄의 핵보유 선언이후 오랜 기간 동안 미국은 대파키스탄 봉쇄 정책을 전개하였지만 결국은 파키스탄과 외교관계를 설립하였을 뿐만 아니라 파키스탄의 핵보유 국가라는 지위가 국제사회에 수용되는 것을 묵인한 것이다.

### 3. 6자회담과 북핵문제

전반적으로 6자회담은 협상은 난항을 계속할 것이나 회담 자체가 파기되지는 않을 것으로 전망된다. 그 이유로는 중국이 적극적으로 참여하고 미·북 간의 의견을 중재하고 있으며 미국과 북한이 이를 수용할 가능성이 높기 때문이다. 부시 미 대통령은 현재 이라크 장악을 위해 군사력을 집중해야 하는 문제로 북핵문제를 군사적인 방법으로 처리할 가능성보다는 협상에 의한 평화적인 방법을 택해야 하는 상황에 있으며 우방국인 한국과 일본 역시 평화적 해결을 원할 것이기 때문이다. 북한 역시 중국의 권고를 수용하지 않을 경우, 국제사회의 대북 지원이 크게 감소될 뿐만 아니라, 중국의 경제지원마저 크게 감소될 것으로 우려할 수밖에 없기 때문이다.

그럼에도 불구하고 제2차 6자회담의 전망이 그리 밝은 것도 아니다. 그 이유로는 단기간 내에 어떻게 북한에 대해 다지틀 내에서 안전보장을 할 수 있는가 하는 문제와 북한이 어떤 방식으로 핵무기 포기를 선언하고 핵 사찰을 수용할 것이며 이에 대한 주변국의 동시 행동은 무엇이 되어야 할 것인가 하는 점이다.

그러나 장기적으로 6자회담은 다음과 같은 의제로 협상에 임해 결국은 타결을 볼 것으로 예상된다. 북한의 핵개발 포기와 즉각적인 NPT 복귀 선언과 미국을 위시한 참여국들의 북한에 대한 서면 안전보장을 교환할 것으로 예상된다. 안전보장의 내용으로는 첫째, 북한의 핵개발 포기가 검증됨과 동시에 참여국들이 단독으로 혹은 합동으로 북한에 대한 군사적 공격이나 무력적 조치를 하지 않는다는 내용을 담은 참여국 정상들의 서명으로 된 문서가 교환된다. 북한은 안전보장으로 북한에 대한 군사행위 포기, 북한의 주권과 영토 존중과 내정불간섭을 요구할 가능성이 있으며 미국은 북한이 핵개발 포기를 선언한다면 이를 수용할 것으로 보여 협상 타결에 어려움이 있을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 북한의 선언만으로도 참여국들의 대북 식량난 해소를 위한 인도적 지원이 우선 실행되도록 중국은 중재하려 들 것이다.

둘째, 북한의 즉각적인 NPT 복귀 선언에 따른 IAEA의 특별사찰 시행과 북한에 대한 경제 및 인도적 지원 방안과 규모가 결정될 것이다. 미국은 테러지원국 명단에서 북한이 삭제되기 위해서는 우선 북한이 확실한 핵무기 개발 포기가 검증되어야 한다는 점을 주장할 것이다. 북한의 핵검증이 완료될 경우, 대북 전기 지원은 한국과 미국이 주로 지원하고 일본이 다음으로 부담하는 방식을 취할 가능성이 클 것이다. 일본은 납치자문제와 미사일문제가 해결되지 않는 한 북한에 대한 경제지원이 어렵다는 점을 표

방하고 이에 대해 북한이 납치자 문제 해결을 약속함으로써 일본의 대북 경제 및 인도적 지원이 예상된다. 중국과 러시아는 기존의 자국이 행하였던 경제 및 인도적 지원을 더욱 확대해 나갈 것임을 약속할 것으로 예상된다.

셋째, IAEA의 사찰 결과 북한의 핵의혹이 완전히 해소되었다고 판명되면 한미일과 유럽연합의 KEDO 사업이 재개될 것이다.

넷째, 상기 시안들이 해결되었을 때 미국과 북한은 외교관계 수립을 위한 대화와 협상에 임한다는 약속을 6자회담에서 할 것으로 예상된다. 미북 외교관계 수립 협상에선 북한의 미사일 수출포기, 인권문제 등이 논의될 것으로 예상된다.

북한의 거부로 제2차 6자회담이 중단될 경우, 미국은 유엔안보리에 북핵문제를 상정하여 의장성명 채택뿐만 아니라 PSI를 더욱 강화해 나갈 것으로 예상된다. 중국은 미국의 이러한 행동에 대해 유엔안보리 의장 성명 채택에 반대하지 않을 것으로 예상된다.

그러나 장기적으로 참여국 전부가 회담 지속을 원하고 있어 회담은 점진적으로 해결될 가능성이 증대될 것이다.

#### 4. 중·북 관계

부시 미 행정부 출범이후 9·11 테러 사태직전까지 중·미 관계가 소원한 상태에서도 중·북 관계는 그리 원만하지 않았다. 아울러 9·11 테러 사태이후 현재까지 중·미 관계는 원만히 발전되고 있으나 중·북 관계는 더욱 소원한 관계를 지속하고 있는 것이다. 한반도 현안에 대한 분석에서 중국은 북한의 입장에 지지하기보다는 미국과 한국의 입장에 더욱 동조하

는 자세를 보였다. 다시 말하면 중국은 미국과의 관계 변화를 북한과의 관계에 그대로 투사하지 않고 있다는 점이다. 즉 중국은 중·북 관계가 중·미 관계를 훼손하지 못하도록 유념하고 있다는 것을 의미한다. 향후 중국은 북한문제로 인해 미국과의 관계가 악화되는 것을 견제할 가능성이 높음을 의미한다.

다음으로 중·북 관계 진전을 보면, 중국은 김일성 사후에도 북한과의 정치관계가 지속적으로 소원한 가운데서도 북한에 대해 경제 지원을 한 것이다. 이는 중국이 북한의 체제안정을 통해 한반도 안정을 유지해 보려는 전략에서 출발한 것으로 볼 수 있다. 그러나 북한의 핵개발 의사 표명으로 인해 북한핵에 대한 중국의 입장이 서서히 바뀌면서 북한과의 안보 관계가 급속히 악화되었다. 중국은 특히 자국이 참여하고 또한 미·북 간 이견을 중재하고 있는 6자회담에 북한이 적극 협력하도록 채찍 정책을 실시하기도 하였다. 북한이 북핵문제에 대해 중국과 협의하지 않을 경우, 중국은 북한과의 관계를 재설정할 것으로 보인다. 다시 말하면 북한이 핵개발을 고집하면 할수록 중국은 미국과의 관계 발전을 더욱 중시하여 북한 핵문제에 있어 미국의 입장을 더욱 동조할 것으로 예상된다. 이 과정에서 중·북 관계는 더욱 악화될 소지가 많아 중·북 관계의 많은 변화가 예상된다. 우선 중국은 북한에 대한 안전보장을 담보하고 있는 1961년에 체결된 중·북 우호협력 조약 폐기를 표방할 가능성이 있으며 북한에 대한 인도적인 지원은 지속하나 대규모의 경제지원을 통한 양국간 협력관계를 확대하려 하지 않을 것이다.

## VI. 결언: 한국의 정책 방향

### 1. 한·미·일 공조체제 적극 추진

북핵 문제 해결과 관련해서는 북한에 대한 중국의 영향력이나 압력 행사는 한·미·일 공조체제가 확실히 추진될 때 나타나는 경향을 띠고 있기 때문에 한·미·일 공조체제를 적극 추진할 필요가 있다. 왜냐하면, 중국이 다자회담의 참여자로서 북핵문제 해결에 나선 것은 무엇보다 고무적이지만 자국의 이익을 위해 한국의 입장을 크게 고려하지 않을 수 있다는 점을 고려할 필요가 있기 때문이다. 중국은 이미 남북관계 진전만으로는 북핵 문제를 해결할 수 없을 뿐만 아니라, 한·미·일 공조체제가 확고히 되지 않는 상황에서 한국의 입장을 크게 고려할 필요가 없다고 판단할 수 있기 때문이다. 한국이 한·미·일 공조체제에서 이탈하면 할수록 중국은 북한에 대한 압력 행사 필요성보다는 북한의 대미 주장을 더욱 수용할 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

중요한 것은 한국이 6자회담에서 중재자 역할을 상실하였다는 점에 대해 우려할 필요가 없다는 점이며 향후 참여자로서 역할을 충실히 수행하면 될 것이다. 한국은 북한에 대해 북핵문제가 국제적인 문제인 만큼 국제공조를 더욱 중시할 것임을 분명히 밝혀야 할 것이다. 그동안 한국은 북한이 넘어서는 안 되는 소위 Red line을 확실히 북한에 주지시키지 못하였다. 예를 들면, 북한의 핵재처리 시설 가동, 대량살상무기 수출, 장거리 미사일 발사 실험 등에 대한 무엇이 Red line인지를 한국은 북한에 명확히 밝히고 이를 북한이 어길 경우 어떻게 한다는 입장을 지속적으로 표방할 필요가 있기 때문이다.

만일 북한이 중국의 권유를 끝내 듣지 않고 핵개발을 강행하거나 선언할 경우, 중국은 유엔이나 미국주도의 대북 경제제재를 묵인할 것이다. 미국은 중국의 지지로 인해 북핵문제가 군사적 방법이든지 혹은 정권교체를 통해서든지 해결되었을 경우 한국의 입장보다는 중국의 입장을 더욱 중시할 것이다. 즉 미국은 북핵 해결이후 전개되는 북한관련 사안에 대해 중국과 공동으로 해결해 나갈 것임을 천명할 것이다. 한국을 배제한 미국의 대중 접근을 사전에 억제하기 위해서도 한국은 한·미·일이 합의한 공조 방법과 수단을 지지하고 참여한다는 입장을 견지함으로써 한국의 태도변화에 대한 미국의 우려를 우선적으로 불식시킬 필요가 있다.

## 2. 한국의 대중 외교 적극 추진

그동안 수동적인 참여자였던 중국이 북핵문제가 국제화되는 계기로 능동적으로 회담에 참여하고 있다. 앞으로 중국은 북핵문제 해결과정에서 동아시아와 유엔사회에서 자신의 이익을 극대화하려는 전략적인 선택을 하려 들 것이다. 중국의 전략적 변화를 잘 파악하여야 하는 당위성이 여기에 있다. 만일 중국의 전략적 항방과 중·미 관계 발전 속도를 읽지 못하면 한국은 중·미의 타협 대상이 될 우려가 크기 때문이다.

그 동안 북핵 문제 해결을 위해 미·북간 중재자 역할을 담당하여야 한다고 자임한 한국은 중국의 3자 회담 참여로 인해 한국의 외교 입지가 어려움에 봉착하게 되었다. 한·중 양국이 전면적인 협력 동반자 관계를 구축한 이상, 한국은 대중 외교를 적극 추진하여 이를 더욱 발전시켜나갈 필요가 있다. 아울러 미·중 관계가 미국의 국내정치 변화 특히 미대통령 당선자의 정책 선호에 따라 적지 않은 변화를 겪어왔기 때문에 이에 대비

할 필요가 있다.

2003년 7월 한·중 북경 정상회담에서 한국정부가 대만문제에 대한 중국의 입장을 더욱 수용하였다. 한국은 증가되는 탈북자 문제에 대해 중국이 더욱 전향적으로 처리해 줄 것을 요구할 필요가 있다. 미국의 북한 정권교체가 만일 비밀리에 추진될 경우, 중국은 이를 막지 못할 것으로 보인다. 한국은 탈북자 수용문제에 대해 중국의 협력을 도출할 필요가 있다.

북한 붕괴시 6자회담에 참여한 바 있는 주변국들이 동시에 북한을 관리하는 데 참여하려 할 것이다. 한국은 이들 국가들을 배제하고 싶지만 어느 국가도 한국의 입장을 수용하지 않을 것이다. 이러한 이유에서도 중국과의 협력관계를 일본이나 러시아와의 관계보다 더욱 공고히 할 필요가 있는 것이다.

### 3. 북한의 개방 유도 모색

개방 없는 북한은 남북관계를 개선할 수 있는 여지를 극도로 축소시켜 왔기 때문에 북한의 개방을 유도할 수 있는 한국의 대북 관계 개선전략을 추진할 필요가 있다. 그러나 남북관계 개선을 한국만이 단독으로 추진하기 보다는 국제사회의 추세에 따라야 할 것이다. 우선 남북관계 진전범위와 속도는 한·미·일 공조체제 속에서 점진적으로 추진될 필요가 있다. 주변국의 의혹을 살만한, 예를 들면, 정부의 대규모 대북 경제지원 등과 같은 남북관계 개선 노력은 시기적으로 맞지 않을 것이다. 미국뿐만 아니라, 중국, 일본이 의혹을 보낼 때, 한국의 외교적 입지는 더욱 악화될 가능성이 있기 때문이다. 북한문제가 6자회담을 통해 협의되는 상황에서 한국정부의 나 홀로 대북 관계 확대를 모색할 경우 국제사회의 공감대를 얻기 어려울

것이다.

중국은 자국의 2008년 북경 올림픽 대회의 성공적 실현을 북핵문제를 사전에 적어도 2004~2007년 기간에 마무리하여야 한다는 입장을 견지할 것으로 보여 시간이 긴박하면 할수록 혹은 사안이 급하면 급할수록 미국의 대북 압박외교에 동조할 가능성이 클 것이다. 중국이 미국의 입장을 동조한 상태에서 한국만이 대북 관계 진전을 도모한다면 한·미 관계와 한·중 관계가 소원해질 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

#### 4. 한국의 군사력 강화

한국은 북한이 이미 핵무기를 보유하고 있다는 입장에서 대주변국 및 대북 안보 및 군사전략을 추진할 필요가 있다. 북한은 자국의 핵개발 표명을 활용하여 한국에 대해 군사적 우위가 점하고 이를 기반으로 한국의 외교 역량을 축소시키려 할 것이다. 북한의 핵문제가 단기적으로 해결되지 않은 상태에서 한국은 재래식 무기를 더욱 강화하여야 할 것이다. 장기적으로는 6자회담이 실패로 확정되고 미국이 북한의 핵보유를 수용하게 된다면 한국은 핵무장을 추진할 필요가 있다. 미국은 한국의 핵무장을 반대할 명분이 없기 때문이다.

#### 5. 전시작전 통제권 환수 추진

장기적으로 미국이 북한의 핵무기 포기 대가로 북한과의 외교관계 수립을 추진할 것으로 보인다. 북한은 지금까지도 한국과의 군사협상을 하기 보다는 미국과의 직접 협상을 추진해왔다. 핵문제 해결과정에서도 북한은

한국이 촉구하고 있는 남북한 군사적 신뢰구축문제에 대해서는 별 다른 호응을 하지 않고 있는 실정이다. 미·북 외교관계 수립이 현실화되기 전에 한국은 북한과 대등한 입장에서 한반도 평화와 관련된 시안과 군사적 신뢰구축 시안에 대해 북한과 협의하고 합의를 도출할 필요가 있어 미국으로부터 전시작전 통제권을 사전에 환수할 필요가 있다. 한국정부가 전시작전권을 보유하여야만 북한이 제반 시안에 대해 한국과 협상하려 들 것이다. 한국이 남북한 평화협정 체결을 유도하지 못하고 북한이 미국과 평화협정을 맺는다면 이는 한국외교의 자주권이 크게 훼손되는 결과를 초래할 우려가 있다.

남북한 평화협정 체결은 중국도 지지하고 있어 북한과 미국에 대해 강력히 주장하여 관철시켜야 할 것이다. 한국의 전시작전권 환수가 실현됨으로써 남북한 평화협정이 체결될 가능성이 더욱 높으며 미·북 외교관계가 수립되더라도 향후 한국정부의 주도적 외교가 실현될 수 있을 것이다. 남북한 평화협정 체결과정에서 점진적인 남북한 군사적 신뢰구축 방안들이 가시화되고 정전협정과 유엔사가 해체되는 과정을 밟게 될 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

Pillsbury, Michael ed. *China Debates the Future Security Environment*.  
Washington, DC: National Defense University Press, 2000.

### 2. 논문

온대원 “미·중 관계와 한반도” (미발표논문).

Landay, Jonathan S. “New Nuclear Arms for New Targets?”  
*Philadelphia Inquirer*, 2002. 6. 21

### 3. 기타

빅터 차. “북 벼랑 끝 전술 재탕 때 미 강경과 입지만 키워,” 『중앙일보』,  
2003. 8. 25.

“Article on ‘War Threat’ from US ‘Hawks’ to North Korea,  
FBIS-CHI-2003-0604.

“China FM Li Zhaoxing Expresses Hope for ‘Successful’ 6-Party  
Talks,” FBIS-CHI-2003-0811.

“Danger from Tehran,” *Washington Times*, editorial, 2003. 9. 5.

- “DPRK FM Spokesman: US ‘Obligated To fully Compensate’ for All ‘Losses’ Due to LWR Suspension,” FBIS-EAS-2003-1111.
- “DPRK’s KPA Memorandum Criticizes US Implementation of AA on 50th Anniversary of Armistice,” FBIS-EAS-2003-0723.
- “DPRK Organ Says US ‘Denounced’ by World for War in Iraq, Calls US ‘War Criminal’,” FBIS-EAS-2003-0610.
- “HK Columnist on Danger of DPRK Escalating Action,” *Ta Kung Pao* (大公報), FBIS-CHI-2003-0611.
- “Inching Ahead With North Korea,” *New York Times*, 2003. 8. 30.
- “Liowang Article on US, Global High-Tech Naval Development Trends in 21st Century,” FBIS-2003-0730.
- Loeb, Vernon Loeb, “New Bases Reflect Shift in Military,” *Washington Post*, 2003. 6. 9.
- Niksich, Larry. “Bush Ponders a Military Option.” *Far Eastern Economic Review* (2003. 7. 15).
- “N. Korea Has Long-Range Missile,” *Washington Times*, 2003. 9. 8.
- “PRC Article: United States ‘Challenging’ World Nonproliferation Mechanism” *Liaowang*, 2002. 7. 29.
- “PRC Xinhua Reviews Sino-US Military Ties, Predicts Favorable Prospects,” FBIS-CHI-2003-0101.
- “Pressuring China on Human Rights,” *Washington Times*, 2003. 9.
- “ROK’s Yonhap: N.K. Expected to Suffer 125,000-ton Food Shortage This Winter: WFP,” FBIS-EAS-2003-1014.
- “ROK’s Yonhap: Chinese Fuel, Grain Exports to N.K. Dwindle in 2002:

- KOTRA,” Yonhap, 2003. 6. 4, FBIS-NES-2003-0604.
- “ROK’s Yonhap: US Largest Donor to North Korea in Jan-Oct Period,”  
FBIS-WEU-2003-1120.
- Sanger, David E. “Administration Divided Over North Korea,” *New York Times*, 2003. 4. 21.
- \_\_\_\_\_. “U.S. Said to Shift Approach in Talks With North Korea,” *New York Times*, 2003. 9. 5.
- Solomon, Jay and Hae Won Choi, “Shadowy Business Arm Helps Regime Keep Grip on Power in Pyongyang,” *Asian Wall Street Journal*, 2003. 7. 14.
- “Top Legislator Wu Bangguo: PRC Willing To Seek Stronger Economic Ties With DPRK,” FBIS-CHI-2003-1030.
- Warick, Joby. “N. Korea Shops Stealthily for Nuclear Arms Gear,” *Washington Post*, 2003. 8. 15.
- “Xinhua Examines Warming Military Relationship Between China, US,”  
FBIS-CHI-2003-0101.
- “Xinhua: Powell Says US Not Trying To ‘Bring Down’ DPRK Government,” FBIS-CHI-2003-0804.
- “中國樂見朝鮮政權更替?,” 『鳳凰網』, 2003. 8. 28.
- “胡錦濤與盧武鉉會談 闡述中國對淸華問題的立場,” 『新華網』, 2003. 7. 10.
- ケネス・キノネス, “ブッシュ大統領の對北朝鮮軍事オプション,” 『世界週報』,  
2003. 9. 2.

「연합뉴스」.

「世界日報」.

「중앙일보」.