

## Online Series

2016. 01. 15. | CO 16-03

# 북한의 4차 핵실험과 중국의 대북정책

이기현 (국제전략연구실 연구위원)

새해 벽두부터 북한이 핵 도발을 감행하였다. 우리를 비롯한 관련국들이 이를 규탄하고 비난하였다. 향후 유엔 등을 통한 국제사회의 대북제재가 진행되겠지만, 무엇보다 북한에 대한 영향력이 강한 중국의 향후 행보에 귀추가 주목되고 있다. 한국과 미국 등 관련국은 향후 중국의 적극적 역할을 기대하고 있다. 그렇다면 이 기대대로 중국은 북한의 4차 핵실험에 대한 보다 적극적이고 강도 높은 정책을 선택할 것인가? 아래에서는 중국의 대북정책 결정에 영향을 주는 요인 분석을 통해 중국의 향후 대응을 예측해보고자 한다.

## 미중관계와 중국의 대북 정책

중국의 대북정책은 일반적으로 중국의 대미정책 혹은 미중관계의 하위변수로 인식된다. 따라서 중국의 대북정책을 분석하기 위해서는 미중관계에 대한 고려가 중요하다. 2010년 이래 미중관계는 중국의 부상과 미국의 아시아 재균형 정책의 충돌로 인한 갈등의 확대로 규정할 수 있다. 그러나 중국은 기본적으로 미국과의 국력격차를 인지하고 있기 때문에 갈등보다는 협력을 희망하면서, 힘의 투사에 대한 속도를 조절해 왔다. 미중 간 갈등 영역이 증가함에도 불구하고, 협력의 공간이 공존하는 것도 이 때문이다.

다행스럽게도 이 협력의 공간은 센카쿠열도(중국어명: 다오위다오), 남중국해 갈등으로 복잡 한 일본 혹은 동남아 지역보다는 한반도에서 형성될 가능성이 높다. 해양영토 문제는 중국의 핵심이익으로 자국 내 민족주의 및 해상안보(경제영역 포함)와 연관되지만, 북한 문제는 상대적으로 정책 우선순위가 밀리기 때문이다. 그럼에도 불구하고 북한의 3차 핵실험, 한반도 긴장 조성 등은 미국의 아시아 재균형 정책의 일부 명분을 제공하여 중국의 대미 안보 부담을 가중시킨 측면이 있다. 미국의 MD 체계 확대, 한미, 미일동맹의 강화는 물론 대북 억제를 우선 목표로 한다고 하지만, 이러한 미국의 안보 프레임 공고화는 중국의 입장에서 자국에 대한 포위 및 견제로 인식할 수밖에 없기 때문이다.

중국은 미국과 다수 지역에서의 갈등이 발생하는 것을 원하지 않았기 때문에 자국의 이익 리스트 중에서 후순위부터 전략을 재조정하였고, 북한의 군사적 도발에 대한 제재 동참 및 추가 도발에 대한 예방 관리 정책을 구사하였다. 대표적으로 3차 핵실험 이후, 시진핑 정부의 대북 강경기조 유지를 들 수 있다. 이는 중국이 국제사회의 책임대국으로서의 이미지를 구축하고, 미국과의 협력 공간을 확대할 수 있는 효과가 있었다.

## 불확실성의 관리

중국의 대북 정책 결정에 있어 미중관계만큼 또 다른 중요 요인은 북한의 불확실성과 불안정성이다. 불확실성은 북한의 행위에 대한 중국의 예측가능성 혹은 통제 능력을 의미한다. 불안정성은 북한 정권(체제)의 안정성 여부로, 정권(체제) 붕괴 혹은 급변으로 인한 중국에게 미칠 악영향을 포함한다.

북한의 3차 핵실험 이후 중국에게는 불확실성이 불안정성 요인보다 중요해졌다고 할 수 있다. 북한은 3차 핵실험을 통해 중국 시진핑 정부에 대한 자율성을 과시하였다. 즉, 중국은 신생 김정은 정권에 대한 영향력을 행사하는 데 실패한 것이다. 반면 김정은은 공포정치와 민생정책을 병행하면서 정권의 안정성을 증명해 보였다. 이에 따라 중국은 북한의 불안정성에 대한 특별한 고민 없이, 불확실성에 대한 적극적 관리 차원에서 대북 강경책을 이행하였다. 3차 핵실험 이후 유엔 대북 제재에 적극 동참하였고, 이례적으로 지방정부 및 관련 부처에게 제재조치에 대한 성실한 이행까지 지시하였다. 최근까지 북중 고위급 정치교류가 사실상 중단되었고, 무역, 투자, 인적교류 모두 감소하였다.

2015년 10월 류윈산 상무위원의 방북 이벤트 역시 또 다른 측면에서 중국의 불확실성 관리 정책으로 해석할 수 있다. 동년 9월 북한은 미중정상회담을 앞두고 장거리 로켓 발사 및 핵실험을 강행할 수 있다는 위협을 하였다. 이에 대해 중국 시진핑 국가주석은 미국 오바마 대통령과 같은 자리에서 북핵 및 장거리 로켓 발사를 적극적으로 반대한다고 압박하였고, 이후 최고위급 인사를 북한에 보냄으로써 당시 고조되던 북한발 위기를 사전에 즉 예방적 차원에서 관리하려고 노력하였다. 실제 이 이벤트가 성사된 이후, 북한 김정은의 연설(신년사 포함)에서 핵에 대한 언급이 두드러지지 않아, 중국의 대북 관리 행보의 효과에 대한 긍정적 기대가 있었던 것도 사실이다.

#### 4차 핵실험과 중국의 선택

중국의 대북정책 행보를 감안했을 때, 북한의 4차 핵실험은 중국에게도 충격적인 결과였다. 중국 외교부 대변인이 이번 실험과 관련 “어떠한 소식도 들은 바가 없다(一无所知)”고 인정할 정도로, 중국은 완전히 북한에게 뒤통수를 맞았다. 중국이 최근 취해온 북한 불확실성에 대한 예방적 관리가 한순간에 무너진 셈이다.

이제는 중국도 새로운 대북정책에 대한 고민이 필요할 때이다. 아마도 중국 정책 그룹 내 논쟁이 치열하게 진행될 것이다. 그러나 기존 대북 정책 결정에 영향을 주던 구조와 요인이 크게 변화하지 않는 상황에서 중국의 향후 선택은 제한적일 수밖에 없다. 4차 핵실험은 북한의 불확실성 요인을 더욱 제고시켰다. 그러나 다른 요인들은 크게 변화한 것이 없다. 오히려 김정은 정권의 안정성은 더욱 공고화된 측면이 있어 불안정성 요인을 크게 고려할 필요도 없게 되었다. 따라서 중국은 기존의 미국과의 협력구도를 유지하고, 북한의 불확실성을 관리하는 차원에서 국제사회의 대북제재에 동참할 것이라는 예측이 가능하다. 무엇보다 중국 스스로 북한에 대한 영향력 제고의 필요성이 증가하였기 때문에, 중국의 대북 제재는 과거보다 분명히 강해질 것이고, 비공식적인 독자 제재의 가능성도 조심스럽게 예견해 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 중국의 대북제재와 압박은 한계가 있을 수밖에 없다. 중국의 대북정책 결정에는 북한의 불안정성 요인이 작용하기 때문이다. 중국이 북한문제에 있어 가장 우려하는 사항은 북한 정권(체제)의 불안정성 제고로 인한 한반도 전쟁 연루 및 긴장고조,

대량 난민 사태, 핵 및 대량살상 무기의 확산 등이다. 따라서 중국의 향후 선택은 불확실성 관리 측면에서 분명 북한에 대한 제재를 감행하겠지만, 그 정도가 북한의 불안정성을 야기하는 수준은 아닐 것이다.

한편, 또 다른 가능성을 고려해야 한다. 우선, 중국 내 정책그룹에서 북한을 전략적 부담으로 인식하는 분위기가 형성되고 있기는 하지만, 북핵 문제 해결에 대해서는 미국 책임론이 여전히 대세라는 점이다. 중국의 정책그룹 및 여론은 미국이 문제 해결의 키를 쥐고 있으면서 자꾸만 중국에게 책임을 떠넘긴다고 여기고 있다. 이 때문에 중국의 주도적 대북제재 및 적극적 해결 노력의 동기 부여가 약하다.

다음으로 4차 핵실험 이후 동북아 정세의 변화에 대한 우려가 있을 수 있다. 미국이 이후 북한 위기관리 국면을 대중국 견제 강화 전략으로 활용할 경우, 중국 정책그룹 내에서 북한 자산론 및 반미 분위기가 고조될 가능성이 있다. 예를 들어 중국이 한·미·일 삼각 안보 협력 강화를 대북 억제력을 넘어 대중 견제의 노골적 시도라고 인식하는 경우, 한국 내 사드 배치 강행 등 중국의 한국 견인정책이 실패하는 경우, 한·미·일이 주도하는 대북 제재가 북한정권(체제)의 불안정성까지 야기시키는 경우 등이 있을 수 있다. 이는 최근 가속화되는 동북아 지역의 중력 대 미일의 대립구도를 더욱 고착화시킬 것이며, 이에 따라 중국이 세력균형 차원에서 북한을 포용할 가능성도 배제할 수는 없다.

결국 중국의 대북 제재는 한·미·일 등 관련국과 어느 정도 공조가 가능할 것이나, 고강도 강압까지의 선택에 있어서는 구조적 한계가 있을 수밖에 없다. 향후 중국은 주변국의 냉정과 자제, 기존의 한반도 3원칙 즉, 비핵화, 한반도 평화안정, 대화협상을 통한 문제해결을 강조하면서 독자적 정책 추진의 모양새를 유지할 가능성이 높다. 특히 미국의 압력에 못 이겨 혹은 그에 동조하여 강력한 응징 조치를 취하는 형태는 최대한 회피할 개연성이 크다. 중국의 적극적 대북 제재 역할론에 대한 과도한 희망적 기대를 경계해야 하는 이유이다. ©KINU 2016

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