

한중 정상회담 성과와 과제

Online Series

2017. 12. 20. | CO 17-33

신종호(기획조정실장)

문재인 대통령이 시진핑(習近平) 중국 국가주석과의 정상회담을 포함한 3박 4일 일정의 국빈 중국방문을 마무리했다. 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 이미 두 차례(7월 G20 정상회의, 11월 APEC 회의)의 정상회담과 ‘한중관계 개선을 위한 양국 간 협의(10.31)’ 발표 등을 통해 중국과의 관계 개선에 노력해 왔다. 특히 최근 북한의 핵·미사일 고도화가 급진전되고, 미국의 대북 강경 입장이 여전히 힘을 발휘하고 있는 상황에서, 정부는 이번 세 번째 한중 정상회담을 통해 지난 2년 동안 사드(THAAD) 배치 문제로 야기된 한중 갈등 국면을 해소하고, 수교 25주년을 맞이한 한중 간 교류협력관계를 정상적으로 회복하고자 노력했다.

한중 정상회담 성과

이번 한중 정상회담의 성과는 크게 3가지를 들 수 있다. 첫째, 한중 정상회담을 통해 양국 간 상호신뢰를 회복했다는 점이다. 1992년 한중 수교 이후 양국관계는 비약적인 발전을 거듭했고, 2008년 ‘전략적 협력동반자관계’로 격상되었다. 하지만 2016년 7월 사드 배치 문제를 둘러싼 갈등으로 인해 한중 간 신뢰는 무너졌고, 한중 전략적 협력동반자관계는 실질적 진전을 이루지 못한 채 비정상적인 상태를 유지해 왔다. 따라서 이번 문 대통령과 시 주석의 세 번째 정상회담은 양국 정상 간 상호 신뢰 강화 및 수교 25주년을 맞이한 양국관계를 다시 정상화

할 수 있는 계기가 되었다. 특히 그동안 한중관계의 발목을 잡았던 사드 문제와 관련하여 시진핑 국가주석은 문 대통령과의 정상회담에서 사드를 직접 언급하는 대신 “우리가 다 아는 이유”라고 우회적으로 표현함으로써 한국이 이 문제를 타당하게 처리해줄 것을 희망했고, 문 대통령은 사드 배치가 우리의 안보적 이익이라는 점을 강조하며 중국 측의 이해를 구하고자 노력했다. 이는 곧 한중관계에서 사드 문제가 완전히 해결되지 않았지만, 향후 양국 정상 간 신뢰를 바탕으로 쟁점은 남겨두고 소통을 지속하면서 장기적 관점에서 전략적으로 관리할 것으로 전망할 수 있는 대목이다.

둘째, 문재인 정부의 ‘평화 우선’의 한반도 정책 기본 구상과 목표를 중국 측에 적극 설명하고 이해와 지지를 확보했다는 점이다. 문재인 대통령과 시진핑 국가주석은 정상회담에서 상호신뢰를 바탕으로 한반도문제에 관한 4가지 원칙, 즉 “한반도에서 전쟁 절대 용납 불가, 한반도 비핵화 원칙 견지, 북핵 문제의 대화와 협상을 통한 평화적 해결, 남북관계 개선은 한반도 문제 해결에 궁극적으로 도움” 등에 합의했다. 이는 곧 문 대통령이 2017년 11월 1일 국회 시정연설에서 제시한 한반도 정책 5원칙인 “한반도 평화정착, 한반도 비핵화, 남북문제의 주도적 해결, 북핵문제의 평화적 해결, 북한의 도발에 대한 단호한 대응”과도 일맥상통한다. 특히 양국 정상이 한반도에서의 ‘전쟁 불가’ 원칙에 합의했다는 점은 문재인 정부가 강조해 온 ‘한반도의 안정 유지와 전쟁 방지’라는 대원칙과도 일맥상통하며, 최근 미국 일각에서 제기되고 있는 ‘한반도 전쟁 가능성’도 억제할 수 있는 계기를 마련한 것으로 평가할 수 있다.

셋째, 중국의 한국에 대한 사드 보복을 공식적으로 철회하고, 경제협력 회복 및 사회문화 교류 확대에 합의함으로써 한중 간 교류협력의 지평을 확대하는 계기를 마련했다. 문 대통령은 시진핑 국가주석과 정상회담에서 중국 ‘일대일로(一帶一路)’ 건설과 한국의 발전 전략을 연계하기로 합의했고, 중국경제의 수장인 리커창(李克強) 국무원 총리와 차세대 지도자로 거론되는 천민얼(陳敏爾) 충칭시 당 서기 등과의 회담에서는 한중 경제관계 회복 및 사회문화 교류협력 재개를 위한 다양하고 구체적인 조치들을 합의했다. 예를 들어, 한중 FTA 서비스·투자 후속협상을 진행하고, 한중 경제장관회의 등 77개 국장급 이상 정부 부처 간 협의 채널을 전면 재가동하기로 했으며, 최초로 에너지 분야 정부 간 협력 채널을 신설하기로 합의했다. 이로 인해 한중 양국은 기존의 경제통상과 사회문화 및 인적교류 중심의 교류 협력을 정치외교와 안보 및 지방정부 등 분야로 확대함으로써 한중 전략적 협력동반자관계의 ‘실질적 진전’에 기여할 수 있게 되었다.

한중관계의 실질적 진전을 위한 과제

이번 한중 정상회담은 양국 간 상호 신뢰 회복과 경제·사회·문화관계의 조속한 복원 합의 등의 성과에도 불구하고, 한반도 비핵화와 평화 정착이라는 우리의 외교안보 목표를 달성하고 한중관계의 실질적 진전을 이루기 위해서는 여전히 해결해야 할 문제가 많다는 점을 여실히 보여주었다.

첫째, 그동안 한중관계에 부정적인 영향을 주었던 사드 배치 문제가 완벽하게 해결되지 않았다는 점에서 향후 이를 안정적으로 관리할 필요성이 있다. 한중 정상 모두 사드 문제가 양국관계 전체에 미치는 민감성을 고려하여 언급 수준과 빈도를 최소화하고자 노력했음에도 불구하고, 사드 문제는 여전히 한중 간 최대의 잠재적 갈등 요인으로 남아 있다. 시진핑 국가주석은 한중 정상회담에서 “모두가 다 아는 이유”라는 우회적인 표현으로 사드문제에 대한 언급 수위를 조절하면서도 “한국이 타당하게 처리할 것”을 희망했다. 또한 장더장(張德江) 전인대 상무위원장 역시 문 대통령과의 회담에서 사드문제의 ‘단계적 해결’을 언급함으로써 한중관계에서 사드 불씨는 여전히 남아 있다는 점을 강조했다. 중국지도부가 언급한 사드문제의 ‘단계적 해결’은 북한의 핵 위협이 존재하고 있는 현 상황에서 한국의 사드배치 결정이 불가피했다는 점을 이해한다 하더라도 추가적인 사드 배치는 안된다는 의미이면서, 북한 핵문제가 완전히 해결될 경우 최종적으로는 사드를 철수해야 한다는 의미이기도 하다. 실제로 중국의 입장에서는 시진핑 국가주석이 직접 나서서 사드 배치에 대한 강력한 반대외사를 표명한 가장 중요한 이유가 한미일 3국 군사협력 강화 및 미국의 MD 체제 편입 가능성 등을 우려했기 때문이다. 따라서 우리 정부의 입장에서는 북핵문제 해결을 위한 중국의 좀 더 적극적인 역할을 요구하면서도 북한의 비핵화가 이루어질 경우 중국의 우려를 해소하는 방향으로 사드 문제를 협의할 수 있다는 점을 강조할 필요가 있다.

둘째, 우리 정부가 견지해 온 북핵 문제 해결을 위한 대화와 제재(압박) 병행 전략에 대한 중국의 적극적인 협력을 견인해야 한다. 정부관계자는 양국 정상회담에서 우리 측이 북한을 대화로 견인하기 위한 중국의 역할을 요청했다고 하지만, 대북제재에 대한 중국의 역할 강화와 관련된 논의는 부족했다. 물론 양국관계의 전면적인 정상화를 목표로 한 이번 한중 정상회담의 특성상 중국에게 구체적인 대북압박 조치를 요구하거나 논의하기는 어려운 상황이었겠지만, 추후 실무급 전략대화 등을 통해 우리정부의 ‘대화과 제재 병행’ 전략의 배경과 목표에 대해 중국 측의 공감대를 확보하려는 노력이 필요하다. 이 과정에서 한미중 3자 대화체를 가동하여 대북 제재의 목표와 관련하여 한미와 중국 간 공감대 형성 및 합의가

필요하다. 즉, 한미 간 긴밀한 전략적 소통과 협의를 통해 북한을 비핵화 대화로 견인하는 것이 대북 제재의 궁극적인 목적이며 북한의 정권 교체는 제재의 목적이 아니라는 점을 중국에 확약(commitment)하는 것이 필요해 보인다.

셋째, 한중 간 인식차이와 이견을 관리하고 해결하기 위해서는 양국 간 ‘전략대화’ 채널을 제도화해야 한다. 한중관계는 수교 25년 동안 비약적인 발전을 거듭했으나, 양국관계에 영향을 미치는 갈등 요인이 갈수록 다양화되고 있다. 한중 간에 발생하는 수 많은 문제들을 미연에 방지하기가 쉽지는 않지만 양국 간에 갈등 발생시 위기로 발전하지 않도록 하기 위해서는 양국이 기존에 합의한 다차원적인 대화 채널-즉, 청와대 국가안보실장과 중국외교담당 국무위원 간 고위전략대화, 외교장관 간 외교안보대화, 국책연구기관 합동전략대화, 정당간 정책대화-을 재구성하여 정례화하고, ‘한중 1.5 트랙 전략대화’, ‘한중 지방정부 전략대화’나 ‘한중 기업인 포럼’ 등과 같은 새로운 대화 채널을 구축할 필요성이 있다.

넷째, 한반도를 포함한 동북아 정세의 변동성이 커지는 상황에서 향후 한중 협력의 초점을 ‘한반도의 안정 유지와 전쟁 방지’에 우선적으로 집중할 필요가 있다. 이번 정상회담에서 한중 정상이 남북관계 개선이 한반도 문제 해결에 도움이 된다는 점을 합의했다는 점에서 우리 자체적인 남북관계 개선 노력이 우선적으로 필요하고, 이 과정에서 중국이 ‘1.5 트랙 전략대화’나 국제회의 및 국제행사(박람회 등) 등을 통해 남북한 간 대화의 장을 마련하도록 요청할 필요가 있다. 이를 통해 한중이 모두 한반도의 평화와 안정에 대한 공감대를 확인함으로써 한중관계와 남북관계의 선순환을 추구할 수 있다.

다섯째, 미중 전략 경쟁 심화가 한반도에 미칠 부정적인 영향을 줄이기 위해서는 한반도 문제에 대한 우리의 원칙적 입장을 선제적으로 제시해야 한다. 최근 몇 년간 북핵 및 사드 문제를 둘러싼 미중 간 전략적 갈등과 경쟁이 심화되고 있고, 새롭게 출범한 시진핑 2기 지도부는 좀 더 적극적이고 공세적인 대외정책을 통해 역내 영향력을 높이고자 노력하고 있으며, 12월 18일 발표된 미국 국가안보전략(NSS) 보고서에서는 중국과 러시아를 ‘경쟁국’이자 ‘위협국’으로 지목하고 있다. 이처럼 한반도를 포함한 동북아에 나타나고 있는 지정학의 긴장 상황과 관련하여 한국의 입장에서는 ‘한반도의 평화와 안정’이 우선적으로 고려되어야 한다는 점, 한반도 관련 중요한 정책 결정 시 한국과의 협의를 통한 ‘동의’가 반드시 필요하다는 점 등을 관련국에게 강력하게 요구할 필요가 있다.

여섯째, 한중 전략적 협력동반자관계의 실질적 내실화를 위해서는 공공외교의 역할이 더욱 중요해졌다. 향후 대중국 공공외교를 강화하기 위해서는 먼저, 한중 양국이 공동 중시

하는 ‘한반도의 안정과 전쟁방지’를 주제로 하는 정책공공외교 프로그램을 기획하고 실행할 필요가 있다. 다음으로 우리의 대중국 공공외교 체계에 대한 종합적인 점검이 필요하다. 현재 정부와 민간 싱크탱크가 주관하고 있는 각종 대중국 공공외교 관련 행사를 종합적으로 검토하고, 관련 기관 간 기획을 통해 중복성 및 이벤트적 성격을 없애는 방향으로 조정할 필요가 있다. 또한 중국의 정책결정에 참여하는 ‘전문가 그룹’에 대한 ‘정책공공외교’를 좀 더 강화할 필요가 있고, 특정 도시 및 특정 전문가 편중 현상 등을 시정함으로써 지역별·대상별 특성에 부합하는 정책공공외교를 추진할 필요가 있다. 특히 ‘정부행위자’ 이외에 새로운 행위 주체(싱크탱크, NGOs, 국회, 기업, 지자체, 언론 등)의 적극적인 역할이 요구된다.

©KINU 2017

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