

한국 새 정부의 대중정책 방향과 과제

Online Series

2017. 06. 14. | CO 17-16

전병곤(국제전략연구실장)

1. 한중협력의 필요성

1992년 수교 이후 한중 양국은 급속한 관계발전을 이루어왔으나 전략적 협력관계에는 미치지 못하였다. 특히, 북한의 4차 핵실험(2016.1.) 직후 한미의 사드배치 검토, 결정(2016.7.), 진행(2017.3.)에 따라 중국의 보복조치가 상층되었으며, 이에 따른 한중관계도 수교 이후 최대의 도전에 직면한 바 있다.

한중관계 악화는 양국 모두의 국익을 증진하는 데 부담이 된다. 중국의 입장에서 한중관계 악화는 주변국 외교에 부담이며 한미동맹은 물론 한미일 안보협력 강화로 중국의 핵심이익에 부정적 영향을 끼칠 수 있다. 한국의 입장에서 한중관계 악화는 외교안보적 비용을 증가시키고 경제발전과 북핵문제 및 한반도 통일에도 부정적일 수 있다.

따라서 한중 협력관계의 개선과 발전은 양국 모두에게 긴요하다. 다행인 점은 한국 새 정부의 출범과 함께 한중관계에도 훈풍이 불고 있다는 사실이다. 문재인 대통령 당선 직후 시진핑(習近平) 국가주석의 축전(5.10.) 및 최초의 전화 통화(5.11.), '일대일로(一帶一路) 정상포럼'에 한국 정부 대표단 파견(5.14.), 이해찬 특사 파견(5.19.) 등 한중관계 개선의 분위기가 감지되고 있다. 그럼에도 불구하고 최근의 개선 분위기가 새 정부 출범에 따른 일시적인 현상으로 그치지 않고 지속되기 위해서는 적지 않은 과제가 산적해 있다. 다음에서는 새 정부 대중정책의 기본

방향을 설정하고 향후 추진과제를 제시하고자 한다.

2. 기본 방향

한중관계가 국익을 증진시키는 방향으로 발전되기 위해서는 다음의 기본 방향을 유지하며 대중정책을 추진해야 한다. 첫째, 한중관계의 목표 재설정이다. 현 한중관계는 실체와 괴리된 ‘전략적 협력동반자’ 관계에 있다. 그렇다고 해서 현 전략적 협력동반자 관계를 폐기하는 데 부담이 되거나, 반대로 미래지향적 관계 격상이 필요할 경우 한중관계는 ‘전면 전략적 협력동반자’ 관계로 설정할 수 있을 것이다. 그러나 구호성 관계 설정보다 현 전략적 협력동반자 관계를 그대로 두되 실체에 부합하도록 목표를 설정하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 그동안 무너진 한중 교류와 소통 채널을 복원한 후 약화된 협력 틀을 새롭게 구축함으로써 한중관계를 안정적으로 관리하자는 의미이다.

둘째, 한중 간 상호 신뢰 형성 및 증진이다. 최근 한중관계 악화의 중심에 북핵 및 사드문제를 둘러싼 양국의 과도한 기대와 오인이 있었음을 부인할 수 없다. 그동안 한중 양국은 이러한 인식의 차이를 봉합하고 외형적 경제성장에만 치중하는 구동존이(求同存異)적 접근을 모색한 결과, 한국은 중국의 제3위, 중국은 한국의 제1위 교역대상국으로 성장했다. 그러나 비약적 발전에 걸맞은 상호 신뢰와 공감대가 형성되지 못한 한중관계의 취약성은 2016년 역사상 최고라고 평가받던 한중관계를 최악의 상황으로 전락시킨 주된 요인으로 작용하였다. 따라서 향후 한중관계는 상호 신뢰를 형성할 수 있는 방향에서 발전방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 한미관계와의 조화병행 발전이다. 즉, 한중관계 증진이 한미관계를 약화시키거나 한미관계 증진이 한중관계를 손상시키는 방향이 아닌 한미관계와 한중관계의 조화병행 발전을 모색해야 한다. 왜냐하면 어느 일방에 경사된 외교는 우리의 이익이 미중 경쟁 속에서 배제될 수도 있기 때문이다. 더욱이 그동안 형성된 ‘경제는 중국, 안보는 미국’이란 이원적 관계도 국익 상 양자택일 외교를 어렵게 만드는 원인이기도 하다. 게다가 미중 전략적 경쟁 구조와 이슈별 갈등이 연계될 경우 한국의 전략적 이익이 침해될 개연성도 크다. 따라서 미중 전략적 경쟁관계에 연루되는 상황을 최소화(entrapment-free)하면서 한미관계와 조화로운 방향으로 대중정책을 운용해야 한다. 이는 한미동맹을 근간으로 하되 중국과의 협력외교도 강화해야 함을 의미한다.

넷째, 동북아지역의 평화협력 환경 조성이다. 한중관계는 이제 더 이상 양자 차원의 접근만으로

로 발전하는 데 한계가 있다. 우리의 국익과 중국의 위상과 역할을 고려할 때, 한반도 및 동북아 지역, 더 나아가 글로벌 차원에서 한중은 상호 이익을 공유하고 공감대를 넓혀갈 필요가 있다. 우리의 입장에서 당면과제인 한반도의 평화변영 및 통일은 역내 평화변영과 불가분의 관계에 있기 때문이다. 특히, 한중관계에 악영향을 끼칠 수 있는 북한 발 각종 이슈를 관리하면서 한중이 공감할 수 있는 평화와 협력을 위한 환경을 공동으로 조성해야 한다. 다른 한편, 북한 (핵) 이슈에 매몰됨으로써 지역 및 글로벌 차원에서 우리가 해야 할 역할과 이익을 놓치지 않도록 외연을 확장해야 하며, 이 과정에서 중국과의 다자간 협력을 모색함과 동시에 다자간 틀로 중국의 협력을 유인할 수 있어야 한다.

3. 향후 추진 과제

이러한 대중정책의 기본 방향을 고려하면, 향후 한중관계는 회복, 개선, 협력의 방향으로 전개되는 것이 국익 증진에 유리하다. 이러한 맥락에서 새 정부가 추진해야 할 단기 및 중장기적 과제를 제시하면 다음과 같다.

가. 한중 정상회담 개최

중국체제의 특성상 권력이 집중되어 있는 시진핑 국가주석과의 정상외교는 매우 중요하다. 특히, 전략적 소통채널 복원과 관계개선 및 한중 신뢰회복의 첫걸음이라는 점에서 커다란 의미를 부여할 수 있다. 한중 정상회담은 6월말로 예정된 한미 정상회담 이후 가능한 조속히 개최되어야 새 정부의 대북통일정책을 실천하는 데 유리한 환경을 조성할 수 있다. 7월 초 G20 정상회의 계기 한중 정상회담은 다자회의의 속성상 한중협력을 중시한다는 상징적 메시지만 제시될 것으로 예상되기 때문에, 본격적 한중 정상회담은 8월 24일 한중수교 25주년 전후에 개최될 수 있도록 준비할 필요가 있다. 주요 의제로 대북정책 공조와 사드 등 한중관계 현안 및 한중협력 증진 방안 등이 논의될 수 있을 것이다. 그리고 내년 2월 평창 동계올림픽 때 차기 동계올림픽 개최국인 중국의 국가주석 시진핑의 방한 이벤트와 정상회담 개최도 추진할 만하다.

나. 사드갈등 관리

최근 한중관계 악화는 사드의 한반도 배치가 그 중심에 있다. 중국의 왕이(王毅)외교부장이

한중관계 개선의 걸림돌로 사드를 지목한 것처럼, 사드갈등에 따른 한중관계 관리가 최우선 과제가 될 전망이다. 사실, 사드문제는 한미동맹, 국내여론, 북핵 위협 등이 복합적으로 얽혀있는 사안이다. 따라서 철저한 국내적 절차와 평가 및 여론수렴 등을 거쳐 추진하되, 이 과정에서 중국이 사드배치 철회에 대한 높은 기대를 갖지 않도록 우리의 입장을 충분히 전달하고 중국의 이해를 구한다면, 사드배치에 따른 갈등을 관리할 수 있을 것이다. 다만, 향후 미중 간 이견조정이 과제로 부각될 것이며 한중 전략적 소통 채널을 어떻게 구축하고 활용할 것인가가 관건이 될 것이다.

다. 한중 전략대화기제 회복 및 제도화

이를 위해 먼저, 외교안보 콘트롤 타워(NSC)의 구축을 통해 각 부문별 협력 방향의 체계적 설정과 통합 관리·조정, 각 분야의 정부 간 대화 채널 복원 및 제도화 등을 추진해야 한다. 이어서 한중수교 25주년을 기념하는 공식 행사와 다양한 학술, 문화 행사를 개최하고, 이를 새 정부 출범에 따른 한중관계 개선 및 정부 간 소통채널 회복에 활용한다. 아울러 외교부 차관급 전략대화와 사드문제로 단절된 안보 분야에서의 각종 교류 및 대화를 회복해 한중관계의 불필요한 오인 방지 및 신뢰 형성에 기여할 수 있어야 한다.

라. 한중 전략경제대화 개최

다음으로 한중 고위급 전략경제대화가 개최될 수 있도록 중국을 설득해야 한다. 사드보복과 같은 양국 경제관계의 마찰을 방지하는 한편, 한중 FTA 강화, 일대일로 참여 등 한반도와 동북아시아 경제협력의 연계발전에 관한 중장기적 비전을 공유하고 논의함으로써 한중관계 증진에 크게 기여할 수 있기 때문이다. 전략경제대화는 정상회담에서 의제를 설정하고 합의를 도출한 후 시진핑 집권 2기가 시작되는 내년도에 개최하는 것이 적합하다.

마. 전략적 소통 통한 협력 공간 창출

한중은 한반도의 평화와 안정, 북핵문제의 평화적 해결, 북한 변화 유도 위한 남북중 협력 등에서 협력 공간을 찾을 수 있다. 북한이 자신의 전략적 가치를 높일 수 있는 도발이나 모험적 강수를 구사할 가능성은 언제든지 존재하는바, 북한의 6차 핵실험 등 도발을 방지하고 남북관계를 안정적으로 관리하는 데 중국의 협력이 가능하다. 또한 제재와 대화의 병행을 통해 북한을

비핵화의 길로 유도하는 데에도 협력의 창구는 열려있다. 다만, 미중 간 이견조정, 대북제재 수준, 대화 시점 및 형식 등에 대한 전략적 소통은 필요하다.

북한 변화 유도를 위한 남북중 협력이나 동북아협력도 한중이 중장기적 차원에서 협력할 수 있는 공간이다. 예를 들면, 북한 접경지역에서의 협력사업 발굴, 북중경협에 한중경협과 남북경협을 접맥시키는 남북중 3자 협력방안을 마련하기 위한 논의 등을 들 수 있다. 다만, 한중이 원하는 북한 변화의 방향과 내용이 다른바, 한중 간 공통분모 확대와 이견 수렴을 위한 논의를 통해 한중협력의 모멘텀을 유지해야 한다. 이밖에도 전략적 소통이 확대된다면, 불법조업 및 탈북자 등 양자관계를 제약하는 이슈 및 한반도 평화체제 구축, 한미중·한중일 협력, 동북아 다자안보협력 등에서 한중협력을 창의적으로 모색하는 데에도 도움이 될 것이다.

바. 대중 정책공공외교 강화

한중 간의 신뢰증진을 위해서는 양국 국민 간의 우호적 공감대 형성이 필요한바, 상호 지속적 교류를 통한 이해증진 차원에서 공공외교를 확대, 강화해야 한다. 이를 위해 그동안 단절 내지 약화된 인문사회 분야의 교류를 증대시키도록 중국과 협의해야 한다. 또한 역내 평화, 번영, 협력 등의 가치와 비전을 한중이 공유할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 아울러, 중국인의 한국 정보 획득 통로로 인터넷 등 언론과 전문가 등 여론주도층의 영향력이 점증하는 추세인바, 한중관계 및 한국주도의 통일, 중국의 대북(핵)정책 등을 우리에게 유리한 방향으로 유도할 수 있도록 대중국 공공외교를 장기적으로 유지, 강화해야 한다. ©KINU 2017

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