

## 북한의 대외관계 전망

오 승 렬\*

- I. 머리말
- II. 김정은 정권의 체제유지 전략
- III. 시진핑시대의 북·중 관계
- IV. 미·중관계: 협력과 갈등의 이중구조
- V. 맺음말: 북한의 대외관계 전망과 시사점

### 요약

북한의 대외전략에 영향을 미치는 요인은 북한의 체제유지 전략, 중국 시진핑 시대의 북·중 관계, 그리고 중국과 미국 간에 존재하는 협력과 갈등의 이중적인 관계 등이다. 김정은 시대의 북한지도부는 3대 세습이라는 비정상적인 체제의 취약성을 극복하고, 북한의 체제 유지를 뒷받침하는 기득권 계층의 이익을 보호하기 위한 ‘공생적 협력관계’에 놓여있으므로, 이와 같은 균형을 깰 수 있는 과감한 개혁개방 정책은 채택하기 어려울 것으로 전망된다. 또 국제사회와의 갈등 구조와 남북관계의 긴장을 체제유지의 보호막으로 사용하고 있는 상황에서 북한경제의 중국 의존 현상은 지속될 수밖에 없을 것이다. 김정은 시대의 북한이 가지고 있는 정책적 변신의 한계성과 지속적으로 증가하고 있는 북한경제의 중국의존도, 그리고 중국 지도부의 이념적 보수성은 중국 동북지역을 매개로 하는 독특한 북·중 경제관계를 통해 구체화 되고 있다. 그러나 북·중 경제관계에서 발생하는 이권으로 인해 군부와 권력기관이 무역과 투자를 관장하고 있으므로, 북한의 정책변화에 따라 북·중 경제관계는 갑자기 중단되거나, 계약관계의 효력이 파기될 수 있는 불안정 요인을 가지고 있다. 김정은 시대의 북한은 한반도 문제를 둘러싼 미·중 협력의 한계성과 경쟁 및 견제 전략의 격화 가능성을 충분히 이해하고 있으며, 바로 이와 같은 전략적 공간을 활용하여 북한의 이익을 극대화할 수 있는 방안을 끊임없이 찾아내고 시도할 것이다. 한국의 새정부가 북한 김정은 정권의 정책적 제약요인이나 한반도를 둘러싼 중·미의 전략경쟁 구도를 감안하지 않고, 남북관계의 진전을 위한 무리한 정책을 시도한다면 이 또한 북한과 미·중의 전략자산을 증대시키는 결과를 초래할 것이다.

\*한국외국어대학교 중국학부 교수

## I

## 머리말

북한은 1980년대 말부터 전 세계 차원에서 이뤄졌던 탈 사회주의화 흐름에 따른 위기감 속에서 남북기본합의서(1991)에 합의했고, 한·중수교(1992)이후의 고립감을 배경으로 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴와 함께 핵개발 프로그램을 가동했다. 이후 김일성 사망(1994)과 극심한 경제난이 이어졌으며, 3년 동안의 유신통치 기간을 끝낸 김정일의 북한 헌법개정(1998)과 유화적 경제정책 내용을 담은 7.1조치(2002)의 채택에도 불구하고 북한 경제는 정상궤도에 진입하지 못했다. 두 차례에 걸친 핵실험(2006, 2009)과 이에 대응한 국제사회의 대북한 경제제재(1718호, 1874호)에 이어 실패를 거듭한 끝에 성공한 로켓발사(2012)로 인해 북한은 국제사회로부터 더욱 고립되는 결과를 초래했다. 김정일 사망이후, 김정은을 중심으로 하는 북한 지도부는 신속한 권력승계 과정을 거치면서 나진선봉 지역과 압록강 하구의 황금평 개발 및 대외 경제 관련 법규 정비, 군부에 대한 과감한 인사 조치, 밝은 사회분위기 조성, 사회통제 강화 등의 전방위적인 ‘체제 정상화’ 정책을 시도해 왔다.

냉전시대에 사회주의권 국가와 발전시켰던 관계를 제외한다면, 줄곧 ‘실패’와 ‘고립’에서 벗어나지 못하고 있는 북한의 대외관계가 김정은 시대에 어떻게 전개될 것인가? 북한에 의한 일련의 위기고조 행위에 대한 국제연합(UN) 차원의 제재 결의, 그리고 한국과 미국의 대북 압박 정책이 북한의 바람직한 변화를 유도하는데 기여했는가? 국제사회의 제재에도 불구하고 북한이 ‘벼랑 끝 대외전략’을 택함으로써 얻고자 하는 것은 과연 무엇이며, 그와 같은 목적을 달성했다고 할 수 있는가? 3대 세습정권의 생존과 이를 가능하게 할 ‘비정상적 체제’의 끊임없는 확대 재생산이 필요한 북한으로서는 오히려 국제사회와의 적절한 간극과 긴장관계를 유지할 수 있는 현재의 상황을 선호하는 것은 아닐까. 외부의 북한 관측자들이 범하기 쉬운 오류는 북한 역시 일반 국가와 같이 성공적인 세계질서 편입을 통해 ‘정상국가화’ 하는 것이 북한체제의 목표라고 가정하는 것이다. 이와 같은 관점에서 본다면, 유엔 안전보장이사회 결의에 의한 대북 경제제재가 ‘채찍’으로 기능하는 것이지만, 체제 유지를 위한 북한지도부의 전략적 관점에서 본다면, 국제사회와의 적당한 긴장관계는 오히려 세계화의 소용돌이 속에 빠져있는 세계질서의 변화가 북한체제를 위협하지

않도록 도와주는 ‘감속로’의 기능을 하는 것은 아닐까.<sup>1)</sup>

2013년은 한국은 물론 미국과 중국, 일본의 정권이 모두 새로 시작하는 해이며, 북한 역시 준비기간을 거쳐 본격적인 김정은 시대를 전개해 나갈 수 있는 중요한 시점이다. 또 세계금융위기 이후 세계경제가 경기순환형 불경기가 아닌 세계경제 질서 변환에 따른 수요와 공급의 구조적 불균형에 기인 한 것이라는 인식이 확산 되면서, 주요국 경제가 2000년대에 추진해 왔던 세계무역기구(WTO) 중심의 신자유 주의 패러다임과는 달리 ‘전략 경쟁’을 일상화하고 있는 시점이다. 북한의 ‘감속로’형 대외관계 활용 전략이 가능했던 상황과 세계질서의 전략경쟁 격화의 핵심 요인은 중국이라고 할 수 있다. 그 동안 제자리걸음을 했던 핵문제에 더해 이명박 정부 출범 직후에 있었던 금강산 관광객 피살사건(2008), 그리고 천안함 폭침과 연평도 포격 (2010) 등으로 이어진 일련의 상황으로 인해 한국 정부의 대북정책은 사실상 발이 묶이는 결과를 초래했다. 자세히 살펴보면, 남북한 관계를 경색시킨 상황적 요인은 북한 주도로 전개돼 왔다. 물론 개별적 사안에 대한 한국 정부의 반응은 정권의 이념적 성향에 따라 다소 변화할 수 있었겠으나, 2008년 이후의 상황을 되돌아보면 북한이 주도했던 ‘도발 행위’에 대응하여 그 어떤 성향의 정권이라고 하더라도 남북관계를 정상화할 수 있는 방안을 찾을 수 있는 정책 공간은 그리 크지 않았을 것이다. 더욱이 세계금융위기 이후, 동아시아에 대한 영향력 확산과 미국에 대한 전략적 견제를 적극적으로 추구하기 시작했던 중국은 북한을 자국 이익을 위한 전략자산으로 인식하게 됐다. 또 북한의 도발에 대응한 한반도 주변 지역에 대한 미국의 군사력 강화 움직임과 중국의 반작용이 교차하는 과정에서 한-미와 북-중의 갈등구조를 형성함으로써 새로운 냉전질서의 우려를 자아내기도 했다. 북한의 ‘의도적’ 긴장 고조 행위와 이로 인한 국제사회의 경제제재 국면으로 이루어진 악순환은 북한에게 체제유지를 위한 전략 공간을 제공했을 뿐 아니라, 미국과 중국의 양자 간 관계에 있어서 상호 협력과 견제의 혼합 전략을 위한 카드와 명분으로 기능해 왔다. 이와 같은 관점에서 본다면, 2013년 북한의 대외관계 변화 가능성과 방향은 지난 20년 동안 유지해 왔던 북한의 ‘감속로 전략’이 지속 가능할 것인지, 또 북한의 전략적 지속성을 가정할 때, 미국과

1) 여기에서 ‘감속로’의 개념은 북한이 국제사회와의 갈등관계를 활용하여 긴장관계를 유지함으로써 전면적 개혁개방을 통해 국제사회에 편입될 경우, 초래할 수도 있는 체제위해의 위험을 사전에 방지한다는 점에서 필자가 원자로의 작동 원리에 비유하여 설명한 것이다. 즉 북한은 경제제재를 포함하여 국제사회의 적대적 대북 정책의 부당성을 강변해 왔으나, 경제제재가 완전히 해제되어 북한과 국제사회와의 교류와 협력이 확대되는 경우, 북한의 비정상적 체제 유지에 미칠 수 있는 부정적 파급효과를 두려워한다는 의미이다.

중국의 새로 출범하는 정권이 이와 같은 북한 상황을 어떻게 활용할 것인가에 의해 결정될 것이다. 이 글에서는 우선 체제유지를 위한 북한의 정책 변화 가능성을 살펴본 다음, 중국 시진핑(習近平) 체제의 대외전략 변화 가능성과 북중관계의 구조적 특징, 그리고 미·중 간의 협력과 갈등의 패러다임 변화 방향을 분석함으로써 2013년 북한의 대외관계를 전망하고, 시사점을 도출해 보고자 한다.

## Ⅱ 김정은 정권의 체제유지 전략

김정일 사망 후 일 년이 지나는 동안 우려했던 북한의 ‘급변사태’는 일어나지 않았으며, 2012년 4월의 실패에도 불구하고 12월에는 광명성 3호를 지구궤도에 올림으로써 세계를 놀라게 했다. 1994년 김일성 사후 장기간의 유혼통치 기간을 두고, 전면에서 나서기를 꺼렸던 김정일과 달리 김정은은 북한체제의 조기 정상화를 위한 정치일정을 소화하면서 잦은 매체 등장을 통해 최고 지도자로서의 이미지 구축에 총력을 기울이는 양상이다. 북한의 외형적 안정에도 불구하고, 향후 북한경제의 향방에 대한 외부의 전망은 혼란을 거듭하고 있다. 김정일 사망을 전후하여 북한은 황금평 지대법을 포함하여 일련의 대외경제 관련 법규를 제정 또는 개정했으며, 2011년 사상 최대 규모의 북·중 무역규모를 기록한데 더해 2012년에도 지속적인 확대 양상을 보이고 있다. 이에 더해 2002년 7.1 경제관리 개선 조치(7.1조치) 이후 북한경제를 이끌었던 당시 내각 총리 박봉주가 2007년 실각한 후 다시 경공업상으로 복귀한 것은 북한 경제 변화 가능성에 대해 기대를 걸 수 있는 긍정적 부분이다. 김정은 시대의 실세로 알려진 장성택은 2012년 8월 방중 기간 동안 후진타오를 포함한 중국 지도부를 만나는 등의 실질적인 정상급 외교를 펼침으로써 북·중관계의 돈독함을 과시했다. 각 종 매체는 확인되지 않은 단편적 소식과 김정은의 언사 한마디 한마디에 의미를 부여하여, 북한의 본격적 개혁개방이 임박했다는 견해를 피력하기도 했다. 또 북한 권력의 핵심부는 장거리 로켓에 의한 인공위성 발사 성공 전후에 기존의 군부 조직을 흔들 수도 있는 대규모 인사 정책을 단행함으로써 인공위성 발사 성공이 ‘선군정치’의 일환이 아니라 우주 기술의 ‘평화적 이용’을 추구하는 민간 과학기술의 성과임을

명확히 하고자 했다. 그러나 공식적으로 북한경제 체제의 근본적 변화를 시사하는 변화는 아직 감지되지 않고 있다. 김정은의 권력 승계 이후에도 북한의 주요 경제 관련 학술지나 당 기관지 및 기타 매체는 여전히 사회주의 계획경제의 유효성을 강조하고 있으며, 새로운 변화를 예견할 수 있는 실마리를 제공하지 않고 있다. 북한경제의 정상궤도 진입은 김정은 후계정권의 존립을 보장해 줄 수 있는 유일한 출구이며, 현재의 북한경제 체제로는 이와 같은 상황을 타개할 수 없음도 명백하다. 변화를 추구하는 듯 보이는 북한의 새정권이 경제회생을 위한 본격적인 조치를 내놓고 있지 못한 모순적 상황이 전개되고 있는 것이다.

얼핏 보면, 앞뒤가 맞지 않는 김정은 정권의 첫 1년을 보면서 우리는 북한의 행보에 대해 어떤 결론을 내릴 수 있는가. 북한은 ‘비정상적인’ 3대 세습 정권의 생존을 담보할 수 있어야 한다는 전제 하에서 체제의 ‘정상화’를 추진하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 1994년 김일성 사망으로부터 시작하여, 김정일을 중심으로 추진됐던 ‘유혼통치’, ‘고난의 행군’, ‘선군정치’의 ‘비정상적 시대’를 마감하고, 당과 내각 중심의 정상적인 시스템으로 전환하려는 모습을 보여주고 있는 것이다. 이는 비정상적인 상황이 10년 가까이 유지됨으로써 나타난 북한 사회 전반의 피로 현상과 김정일이 주도했던 ‘선군정치’하에서 비대해진 군부가 김정은 시대의 북한에서는 오히려 체제불안정을 증폭시킬 수 있는 잠재적 위험 요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 김일성 시대부터 김정일이 행사했던 절대적 카리스마를 결여한 김정은 시대에 실질적 집단체제로 갈 수밖에 없는 상황에서 군부의 독주는 북한체제의 성격 자체를 변화시킬 수 있는 위험성을 내포하고 있다.

그렇다고 해서 이와 같은 정치적 ‘정상화’과정이 곧바로 외부 관측자들이 희망하는 개혁개방으로 연결되기는 어렵다. 김정은에 충성하는 군부를 포함한 북한의 기득권력층과 정당성에 대한 논리적 설득력이 취약한 세습권력은 일종의 ‘공생을 위한 협력적 균형 관계’에 있으며, 이들을 묶어주고 있는 공동의 목표는 ‘체제유지’라고 볼 수 있다. 북한의 대외관계와 경제정책은 ‘체제유지’의 기본 전제하에서 조율될 수밖에 없는 것이다. 앞에서 설명한 대로 국제사회의 대북 경제제재는 북한의 군력세습과 특수한 체제적 속성을 유지하기 위한 ‘감속로’ 및 완충적 상황 형성에 유리하는 점에서 북한 입장에서는 오히려 활용 가능한 환경적 요소이다. 김정은 시대의 북한이 지난 1년 동안 보여줬던 변화와 지속성의 모순된 신호는 바로 이와 같은 북한의 정책 딜레마를 설명하고 있다. 김정은 시대의 북한 지도부는 이미지 조작과 경제정책의

상황적(ad hoc) 조정을 통해 비정상적 상황 지속에 대한 북한 주민의 ‘피로현상’을 해소하고, 비대해진 군부의 영향력을 조정함으로써 권력 균형을 회복함과 동시에, 평화적 우주개발이라는 명분하에 대량살상무기 관련 기술을 보유하여 핵실험에 따른 위험부담을 피하면서도 국제사회와의 ‘적당한’ 긴장관계를 유지하는 정책을 추진하고 있다. 이와 같은 맥락에서 본다면, 김정은 시대의 경제정책은 김정일이 추진했던 2002년의 7.1 경제관리개선조치의 범주 내에서, 필요할 경우 인센티브를 강조하는 신축적인 내부 경제정책을 시도하면서, 동시에 나진선봉지역 및 압록강 하구 황금평 지역의 경제특구를 활성화하고, 중국 및 미국과의 협상을 통한 경제지원 획득에 초점을 맞출 것으로 전망된다. 북한이 한국을 포함한 국제사회와의 갈등구조 속에서 제한된 경제정책 조율만을 시도할 경우, 북한에 대한 경제제재는 지속될 것이며, 중국과의 관계에 대한 북한체제의 의존성 또한 유지될 수밖에 없을 것이다.

### Ⅲ 시진핑시대의 북·중 관계

중국의 제5세대 지도부로 일컬어지는 시진핑과 리커창 시대의 대북한 정책은 기본적으로 북한의 2차 핵실험 직후인 2009년 가을부터 후진타오와 원자바오의 지도부가 보여줬던 친북한 정책의 연장선상에서 유지될 것이다. 2006년 10월 북한의 1차 핵실험이후 격렬한 거부반응을 보였던 중국 정부는 2009년 5월 북한의 2차 핵실험과 유엔 안전보장이사회의 대북 경제제재 결의 1874호에도 불구하고, 당시의 총리 원자바오가 10월에 북한을 방문하여 신압록강대교 건설을 포함한 대북 경제협력 및 지원에 합의하고, 한국전에 참전했던 중국군의 묘소를 찾는 등 과감한 대북정책 선회를 추진했다. 이는 2008년 세계금융위기 이후 급격히 강화된 중국의 국제위상으로 인해 한반도 문제를 단순히 중국의 안보와 관련된 ‘순망치한(唇亡齒寒)’의 소극적 관점이 아니라 미국과의 글로벌 전략 경쟁 구도 속의 전략수단으로 인식하기 시작했다는 점을 보여주고 있다. 중국의 급작스런 대북한 정책 변화는 북한의 2차 핵실험과 원자바오의 방북 시점 사이에 중국지도부가 미국과의 전략 경쟁의 국익 관점에서 북한 핵문제에 대해 새로이 인식하게 됐음을 의미한다. 즉 북한의 1차 핵실험 이후 중국은

국제사회와 보조를 맞춰 ‘북한이 국제사회의 반대에도 불구하고, 제멋대로(함부로) 핵실험을 단행했다’고 하면서 북한을 비난했으나, 미국 정부는 북한 핵실험에 대한 후속조치는 유엔 소관으로 밀어놓고, 북한 핵 및 미사일 관련 ‘확산(수출)’ 가능성을 경고하는 느긋한 태도를 취했으며, 심지어 2008년 4월에는 중국을 따돌리고 북한과 싱가포르 합의를 도출해냄으로써 미국이 독자적으로 북한을 관리할 수도 있다는 의도를 보인 것에 대한 반감의 표출이라고 할 수 있다. 중국의 태도 변화는 이전 시기에 북한 핵을 용인하기 어려웠던 이유였던 일본과 한국의 연쇄적 핵무장 가능성 또한 중국의 신장된 국력과 영향력을 통해 충분히 방지할 수 있다는 확신과도 무관하지 않다. 중국의 부상에 따라 중국과의 협력 필요성을 절감하고 있는 미국과 한국 및 일본의 상황으로 미뤄보아 설사 북한이 핵개발 프로그램을 지속적으로 가동시키더라도 일본과 한국이 중국을 위협할 핵개발이라는 연쇄반응을 일으키지는 않을 것이라는 계산인 것이다.

북한체제의 한계성을 잘 알고 있으며, 이미 대등한 입장에서 미국과의 전략적 협력 관계를 모색할 수 있는 중국으로서는 더 이상 북한을 ‘중국의 안보 완충지대로서 싫어도 지원해야 할’ 대상으로만 보지는 않는다. 좀 더 적극적 관점에서 중국 동북 지역 건설 및 동해 출해권 확보를 위한 환경 구축 차원에서 북한과의 관계를 강화하고 있으며, 세계전략적 측면에서는 북한을 미국과의 전략게임 수단으로 인식하고, 한반도 이슈를 활용하고자 한다. 북한 체제의 한계성으로 인해 북한이 급격히 국제 질서에 편입되기 어려우며, 북한 스스로 ‘선택한’ 국제사회로부터의 고립이 곧 중국에 대한 의존도 증가로 연결될 수밖에 없음을 알고 있는 중국은 미국을 포함한 국제사회가 북한에 대해 사용할 수 있는 제재 방안이 중국의 협력 없이는 그 효과에 있어서 매우 제한적임도 이해하고 있다. 이와 같은 상황에서 중국은 한국과 미국을 포함한 국제사회가 북한에 대해 포용 또는 제재 어떤 전략을 구사하더라도 중국으로서는 북한에 대해 포용 정책을 취하는 것이 국익 확보에 바람직한 결과를 초래할 것이라는 판단을 하게 된 것이다.<sup>2)</sup> 2010년 이후 2011년 여름에 걸쳐 3차례나 이뤄진 김정일의 방중과 북·중 간의 고위급 인사 교류의 급증은 중국의 정책 선회를 감지한 북한이 북·중 관계 확대 및 심화를 통해 체제안정성을 공고히 하고, 경제상황을 개선하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있을 것이다. 북·중 관계의 확대 및 심화에도 불구하고

2) 중국과 미국의 비협력적 게임의 구체적 양상과 함의에 대해서는 오승렬, “북중·남북관계 현황과 대북정책 방향”, 서울대학교 통일평화연구원 창립 6주년 기념 학술회의 발표논문, 2012.4.25. 참조.

하고 북한이 국제사회의 제재에 의해 금지된 탄도미사일과 혼용이 가능한 위성용 로켓을 발사하는 등의 도발적 태도를 보이는 것에 대해 중국이 적극적으로 옹호하거나 국제사회의 움직임을 무시할 수 있는 것은 아니다. 사실 북한이 2012년 4월과 12월에 광명성3호 발사를 위해 사용한 평안북도 동창리는 지리적으로 북중 국경지역에 근접한 지역이며, 두 번의 로켓발사가 모두 서해안을 지나 필리핀 근해로 연결되는 궤도를 사용했다는 점에서 중국 역시 마음 편한 상황은 아니다. 물론 중국이나 북한이 이와 같은 북한의 행위에 대해 공식적으로 의미 부여를 하고 있는 것은 아니지만, 중국 국경에 근접한 지역에서 이뤄진 북한의 장거리 로켓 발사로 인해 일정 수준의 불편함이나 압박감을 느낄 만도 하다. 더욱 중요한 것은 세계금융위기 이후 형성된 새로운 세계질서에서 미국과 함께 주요2개국(G2)으로서의 책임을 강조하고 있는 중국으로서는 국제사회의 규범과 여론을 역행하면서 명백하게 북한을 옹호할 수 있는 것도 아니다. 중국은 바로 이와 딜레마로 인해 비록 소극적이거나 북한의 핵실험이나 로켓발사에 대해 유감을 표시하고, 유엔 안보리의 대북 제재 수준이나 내용을 완화시킨다는 명분으로 유엔 결의에 동참해 왔던 것이다.

시진핑시대에 들어선 중국의 대북정책이 후진타오시대의 연장선상에서 크게 벗어나기 어렵다고 볼 수 있는 또 다른 이유는 중국의 국내 정치 및 사회적 요인이다. 2012년 11월의 중국공산당 제18차 당대회를 통해 시진핑을 정점으로 확정된 중국의 제5세대 지도부는 지난 30년 동안 세계 최고 수준의 경제성장이 초래한 성장통을 해소해야 하는 어려운 상황에 놓여있다. 그 동안 저임금 노동력, 외국인직접투자(FDI) 및 정부주도의 투자에 의존하여 경제성장을 지속해 왔던 중국으로서는 수요 부족과 과잉설비의 불균형, 관료주의의 만연에 따른 비효율과 토착기업의 기술적 낙후성, 과도기 농촌경제의 불안정 요인, 빈부격차 및 사회적 문제를 해결해야 한다. 또 인구 14억에 육박하는 거대한 중국의 시장화 과정에서 폭발적으로 분출되고 있는 정치 경제적 문제를 더 이상 중국공산당의 절대적 권력으로 통제하기 어려운 단계에 진입하고 있다. 그러나 부의 분배와 경제정책, 사법과 입법 및 행정을 포함한 정치 영역, 그리고 문화와 예술, 언론 및 인터넷까지 거의 모든 영역에서 무소불위의 권력을 행사하는 중국공산당의 기득권을 내려놓기란 그리 쉬운 일이 아니다. 기본적으로 중국공산당의 최고 권력기관이라고 할 수 있는 7인의 정치국 상무위원들은 중국 정치 권력을 형성하는 기득세력 간의 타협의 결과로 선임된다. 이들은 당연하게도 자신들을 뒷받침하는 관(官)주도형 정치경제 구조를 보호해야 하는 것이다. 이와 같이



중국의 권력구조와 정치, 경제, 사회적 현상과 문제 간에 존재하는 괴리 및 모순을 혁신적 정책을 통해 해소할 수 있는 카리스마를 갖춘 제2, 제3의 덩샤오핑이 나타나기 어려운 현재의 상황에서 중국 지도부 역시 북한의 정치권력 유지 메커니즘과 유사한 ‘공생을 위한 협력적 균형 관계’에 의존할 수밖에 없다. 이와 같은 상황은 2012년 초의 보시라이 사건 해결과정을 통해 이해할 수 있다. 보시라이 사건의 핵심은 좌우의 이념 갈등이나 부패 자체의 문제라기보다는 보시라이의 ‘영웅주의’와 문화대혁명을 떠올리게 하는 선동식 정치 행위 양식이 베이징 지도부의 공생을 위한 협력적 균형을 깨려 했으며, 이에 대해 중국지도부가 단결하여 대응하고 해결했다는 점이다. 30여 년 동안의 시장지향 개혁개방 결과로 G2의 반열에 올라선 중국의 지도부는 국내 정책에 있어서 과거 회귀적 보수성향을 표출하기란 불가능한 상황에 도달했다.

중국 정치제도의 한계성과 기득권 보호를 지향하는 중국지도부의 보수성으로 인해 중국의 대외전략은 국가주의적 색채를 띠게 되었으며, 중국 동북지역에 대한 중국 역사 확장 시도와 센카쿠열도(다오위다오) 및 남중국해의 영유권 분쟁은 물론, 중국의 전통을 강조하는 소위 ‘소프트파워’ 전략도 이와 무관하지 않다. 북한의 경우, 중국에 대한 경제적 의존도가 급격히 증가했을 뿐 아니라, 지정학적 위치와 남북한 관계의 긴장 국면이 장기간 계속되면서 중국이 사실상 북한의 대외관계에 있어서 유일한 통로가 되었으며, 북한 역시 동부지역의 항만 사용권을 중국에 부여하고 동해 출해권을 보장해 줌으로써 상호 보완적인 관계를 구축하게 되었다. 기득권 보호를 통한 공생적 협력관계를 구축하고 있는 중국의 핵심 지도의 보수적 경향은 국내 정치의 혁신적 개혁이나 관주도형 경제의 타파보다는 대외정책에 있어서 국가주의의 표출을 통해 스스로의 정체성을 확보하고 있는 셈이다. 이와 같은 맥락에서 본다면, 북한 조선노동당을 매개로 한 북한과의 ‘사회주의적 유대감’ 유지는 중국공산당의 정체성을 유지하기 위한 간접적 방법으로서도 유용하다.

중국의 대외전략 변화와 국내 정치적 요인, 그리고 북한의 체제유지와 경제난 탈피를 위한 대 중국 접근 전략이 맞물리면서 근래에 북·중 경제관계는 급격히 확대돼 왔다. 북한에 대한 국제사회의 경제제재 국면에서 북한과의 경제관계 확대로 인해 중국 중앙정부가 느낄 부담감을 이해했던 김정일은 생전에 중국의 동북 3성 지방 정부와 북한의 경제협력을 강조했다. 한편 정부와 기업이 밀착된 관계를 유지하는 중국 경제의 구조적 특징으로 인해 많은 경우에 있어서 기업의 행위는 실질적으로는 정부의 의도를 반영하게 된다. 특히 북한과 인접한 중국의 동북3성 지역은 전통적

으로 중공업 중심의 산업구조를 가지고 있으며, 기업의 소유제도 형태 역시 국가 및 지방정부의 영향력이 큰 경향을 보인다. 또 이들 중공업 기업은 상대적으로 규모가 클 뿐 아니라 자금 조달 능력에 있어서 유리하고, 중간재의 수요자로서 북한의 편리한 경협 상대가 될 수 있다. 북·중 경제관계의 많은 부분을 밝히고 싶지 않은 북한으로서는 ‘회색지대’에 있는 중국 동북지역의 대형 기업이 매우 요긴한 협력 상대인 것이다. 그러나 이와 같이 모호한 중국 기업의 위상은 북·중 경제관계의 불안정성을 증폭시킬 수도 있다. 즉 관료주의적 속성을 지니는 중국 기업은 북한과의 경제관계에서 발생할 수 있는 계약 불이행이나 사업타당성 등에 대해 둔감하고, 무역이나 투자에 대한 중국정부의 입장 변화에 따라 사업 방향이 쉽게 바뀔 수 있기 때문이다. 일반적으로 중국 기업의 대북 투자 계획 규모가 사전에 실제 규모보다 과장되게 발표되는 경우가 많은데, 이는 중국의 관련 지방정부나 기업이 실질적 투자 규모보다 부풀린 계획을 제시함으로써 경제적 어려움에 처한 북한 당국의 관심을 유도하고, 필요한 광물자원을 쉽게 획득할 수 있기 때문이다.

최근 북한과 중국의 경제관계 확대는 시장이 기능함에 따라 이뤄지는 안정적 비교우위의 심화에 따른 것이 아니라 국제사회의 대북 경제제재와 북한의 비정상적 경제, 그리고 중국 중앙정부 및 동북지역 지방정부와 북한의 독특한 관계 및 일반주민의 빈번한 왕래 등에 의해 복합적으로 이뤄지는 양상을 보인다. 이와 같은 상황으로 미뤄보면, 최근 한국 내부에서 우려하는 ‘북한의 동북4성화’는 현실과 거리가 있다. 다만 북한 광물자원 개발 및 북한지역 항만 사용권과 같이 장기계약에 의해 추진되는 사업의 경우, 향후 북한 상황이 개선되더라도 북한 지역 부존자원 관리권 등에 대한 중국과의 갈등을 야기할 수 있다는 점에서 부정적 영향이 클 것으로 판단된다. 단지 ‘중국에 대한 (제한적) 개방정책’을 통해 경제제재 상황에 놓여있는 북한이 극단적 상황에서 돌발행동을 할 수도 있는 불확실성을 어느정도 완화시킬 수 있다는 점은 북·중 교역확대의 긍정적 측면으로 평가할 수 있다. 기본적으로 시진핑 시대에도 이와 같은 북중 경제관계의 속성은 변화하지 않을 것이다.

## IV 미·중관계: 협력과 갈등의 이중구조

1978년 중국이 개혁개방의 길을 걷기 시작한 이래 이룩한 경제 성장 속도와 세계경제 질서로의 진출 속도는 일찍이 인류 역사상 유래 없을 정도이다. 중국은 10년간의 정치적 혼란기인 문화대혁명을 끝낸 직후부터 시작하여 30여 년 동안 세계 최고의 연평균 GDP 성장률, 세계 최대의 수출과 외환보유고를 기록하게 된 것이다. 세계 금융위기 과정에서는 탈냉전기의 유일한 초강대국이었던 미국도 중국의 협력을 구했다. 중국은 세계 경제질서에 대한 성공적 편입에 만족하지 않고 세계경제질서의 불공정성을 거론하게 됐으며, 스스로는 중남미와 아프리카, 중동 및 중앙아시아와 러시아 등에 대한 자원외교를 추진하는 이중적 모습을 보이고 있다. 또 아세안(ASEAN)과 주변 지역에 대해서는 FTA (Free Trade Agreement)를 포함한 적극적인 RTA (Regional Trade Agreement) 추진 전략을 통해 중국을 중심으로 한 수직적(또는 구심적) 경제안보 질서 구축에 나서고 있다.<sup>3)</sup>

특히 세계금융위기 이후 이와 같은 중국의 ‘존재감’은 대외부문에 있어서 현저하게 드러났다. 더욱이 최근 중국은 우주기술 및 J-20 스텔스전투기 및 함정과 항공모함 등의 군사기술 관련 성취를 공공연하게 과시하는 양상까지 보임으로써 중국의 국력 증가가 일정 기간 동안의 경제적 활황에 그치는 것이 아니라 세계질서의 향방에 영향을 미칠 수 있는 전략적 의미를 지니고 있음을 명확히 하고 있다. 이와 같은 중국의 변신은 단순한 국외자의 추론이 아니라 중국정부의 공식 문건을 통해 확인할 수 있는 ‘사실’이다. 2011년 3월 5일 중국 총리 원자바오가 전국인민대표대회 개막 일에 발표한 ‘정부공작보고’(정부업무보고)<sup>4)</sup>의 국방과 외교 분야에 대한 언급에 주목할 필요가 있다. 중국은 과거에 정부의 공식 문건에서 국방 ‘현대화’ 등의 소극적 표현을 사용했으나 동 문건에서는 그 수준을 넘어서 ‘강력한(强大) 군대를 건설하여 주권과 국가이익을 보호’해야 한다고 직설적 표현을 사용했다. 외교전략 부문은 더욱

3) 중국 학자들은 동아시아지역에 대해 종종 FTA를 Free Trade Area로 인식하는 경향을 보인다. 필자는 이에 대해 중국내부에서 이뤄지는 FTA에 대한 논의가 ‘지리’적 개념 및 역내 전략과 중첩돼 있음을 우회적으로 보여준다고 생각한다.

4) [http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhy/11\\_4/2011-03/15/content\\_1647404\\_17.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhy/11_4/2011-03/15/content_1647404_17.htm) 2012.3.20 검색.

적나라하다. 정부업무보고의 뒷부분에 거론한 대외전략은 세계를 대(大)국과 주변국으로 나누고 대국에 대해서는 ‘대화와 협력을 통한 공통이익 확대’를 추구하고, 주변국에 대해서는 ‘우호적 이웃으로서 동반자’ 관계를 추구하기 위한 새로운 협력기제를 건설한다는 것이다. 얼핏 일상적 내용으로 비치지만 미국 등 주요국에 대해서는 수평적 협력(타협)을 통한 ‘국익 확보’에 초점을 맞추고, 남북한과 동남아시아, 중앙아시아 등의 인접국에 대해서는 (중국 중심의) 수직적 파트너십을 추구하기 위한 정책과 제도를 만들어가겠다는 구체적 의지를 보여주고 있다. 이와 같은 중국의 변신은 2011년 5월 미국 워싱턴에서 열렸던 중미 전략경제대화에서도 여실히 반영됐다. 중국 대표로 참석한 국무위원 다이빙궈(戴秉国)는 회의 종료 후 가졌던 언론 브리핑에서 ‘아태지역은 중국과 미국의 국익을 (충돌 없이) 수용하기에 충분히 넓다.’(Asia Pacific is broad enough to accommodate the interests of China and of the United States.)라고 발언함으로써 아태지역에서 양국이 추구하는 국익이 서로 상충되는 제로섬 게임이 아니므로 서로 갈등구조를 형성할 필요 없이 협력하는 것이 바람직하다는 양국 중심의 관점을 제시했다.<sup>5)</sup>

북한 문제를 둘러싼 중·미간의 전략적 경쟁 양상은 국제질서에 있어서 중국과 미국의 역학 관계 변화로부터도 영향을 받는다. 2001년 중국의 WTO 가입 이후, 중국경제의 고성장과 막대한 대미 무역 흑자 누적, 외자유입의 신속한 증가, 아프리카 중동 동남아시아에 대한 자원외교 및 전략적 접근 등으로 인해 중국의 국제적 위상은 매우 빠르게 상승했다. 그러나 견고한 미국 주도의 세계질서 틀 속에서 중국은 여전히 서방 주요국으로부터 ‘시장경제지위(MES)’를 인정받아야 하는 ‘약자’의 입장에 있었으며, 또 중국의 높은 가공무역 비중, 다국적 기업 및 서방 시장에 대한 높은 의존도, 기술적 취약성, 국제 경제기구에 있어서의 왜소한 발언권 등으로 인해 소위 ‘도광양희(韜光養晦)’의 외교정책 기조를 유지해 왔다. 미국발 세계금융위기 이후 세계경제의 하강 국면에서 중국의 일종의 수요독점 지위(monopsony)와 세계최대의 외환보유고를 앞세운 자금시장에서의 큰손으로서의 잠재력은 중국으로 하여금 ‘대외투자 확대(走出去)’와 ‘유소작위(有所作爲)’로의 전략선회가 가능하게 했으며, 급기야 G2로 부상했다. 세계금융위기 이후 중국은 막대한 외환보유고를 이용하여 미국 국채를 매수했고, 세계경제의 위기를 완화시키는 구원투수로서의 역할을 할 수 있었던 반면,

5) 미국무부 홈페이지, [www.state.gov/secretary/rm/2011/05/162969.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2011/05/162969.htm) 2012.5.11 검색.

언젠가 폭발할지 모르는 잠재적 위험 요인으로 인식되기도 한다.<sup>6)</sup> 확실한 것은 세계 금융위기 이후의 미국 주도적 세계경제 질서에 변화의 필요성이 제기되었으며, 국제 질서에서 중국의 역량과 위상은 도약의 계기를 마련하게 되었다는 점이다. 중국은 동아시아의 새로운 정치경제질서 형성 과정에서 자국의 향상된 국제지위와 역량을 투사하려는 전략적 동기를 가진다. 따라서 핵문제를 포함하여 북한을 둘러싼 미국과의 영향력 확대 경쟁에서 공고한 우위를 점해야 한다는 강력한 의지를 가지게 된 것이다. 금융위기로 인한 세계질서의 변화 움직임이 없었을 경우에도 중국이 2009년 원자바오의 평양 방문을 계기로 과감하게 북한과 대규모 경제협력 협정을 체결할 수 있었을 것인지는 의문이다.

그러나 유럽 재정위기로 인한 새로운 위협요인이 발생한 상황에서 미 달러의 가치가 상대적으로 안정되고, 유럽 중동에서부터 아시아태평양지역까지 여전히 미국이 세계 질서를 주도하고 있다는 새로운 자각으로 인해 최근 중국은 미국과의 경쟁보다는 협력 문제에 초점을 맞추고 있다. 2011년 5월에 있었던 미국과의 제3차 전략 및 경제 대화에서 중국의 새로운 산업 영역에 미국의 참여를 보장해 준 것부터 시작하여 2012년 2월에 있었던 시진핑의 방미에 이르기까지, 중국이 미국에 대해 보여준 태도는 미국발 세계금융위기 직후의 모습과는 달리 - 적어도 중·미 양자 관계에 있어서는 - 다시 친화적으로 변했다.<sup>7)</sup> 2012년 4월 북한의 로켓발사 후 중국매체의 적극적인 관련 보도 소개와 유엔안보리 의장성명 발표 과정에서 보여준 한국 및 미국과의 동조 현상 역시 중국의 대미 전략 수정과 무관하지 않아 보인다. 그러나 여전히 한반도 문제와 타이완 해협 및 남중국해 문제, 중동문제, 심지어 아프리카 및 중남미 문제에 이르기까지 국제사회의 다자 또는 제3자와 관련된 전략적 이슈에 대해서 중국은 미국과의 경쟁관계에 있음을 명확히 하고 있다. 특히 한반도는 중국 인근

6) 중국 외환보유고의 잠재적 위험 요인은 주로 미 달러 자산의 가치 변동과 위안화 절상에 따른 평가가치 하락, 중국의 자산 포트폴리오 변화에 따른 국제 금융시장 교란 가능성 등이다. 중국은 이와 같은 위험 부담을 줄이기 위해 2012.4.16.부터 위안화의 대 미(美)달러 환율 변동폭을 기준가 대비±0.5%로부터 ±1%로 확대했다. 중국 『인민일보』 2012.4.15 검색.

7) 2012년 2월 당시 중국의 시진핑 국가 부주석의 자격으로 미국을 방문하여 미국 대통령 및 부통령과의 회담에 이어 펜타곤을 방문하고 의회지도자를 만났다. 중국은 경제관료 및 주요 기업인으로 구성된 200여명에 달하는 수행단을 파견하고 워싱턴에서 271억달러에 달하는 미국 상품 구매계획을 제시했다. 결과적으로 20개항에 달하는 중·미 간의 경제협력에 관한 합의 도출에 성공했다. 미국은 중국의 인프라 구축 및 첨단산업 투자 참여와 자동차 보험시장 개방, 수출금융제도 개선이라는 소득을 거뒀고, 중국은 미국 금융시장 진출과 수출통제 품목 수입확대의 가능성을 열었다. 관심을 모았던 양국의 군사적 갈등과 환율 문제에 대한 감정의 골은 애매하게 봉합하는 선에서 그쳤다.

지역으로서 한국이나 미국의 대북정책에 대해서는 중국의 국익이 걸린 전략적 게임으로 인식하고 있다.

## V

## 맺음말: 북한의 대외관계 전망과 시사점

이 글에서는 김정일 사후 1년 동안 신속하게 이뤄진 김정은의 권력승계 기간을 거쳐 본격적으로 3대 세습 정권의 성격이 드러날 2013년 북한의 대외관계를 전망하기 위해 북한의 대외전략에 영향을 미치는 요인으로서 북한의 체제유지 전략, 중국 시진핑 시대의 북·중 관계, 그리고 중국과 미국 간에 존재하는 협력과 갈등의 이중적인 관계를 분석했다. 김정은 시대의 첫 해인 2012년 여름을 전후하여 북한의 개혁 개방 움직임에 대해 기대를 가지게 하는 보도가 빈번하게 등장했으나 공식적인 체제 변화의 움직임은 없었다. 이글의 분석에 따르면, 김정은 시대의 북한은 3대 세습이라는 비정상적인 체제의 취약성을 극복하고 북한의 체제 유지를 뒷받침 하는 기득권 계층의 이익을 보호하기 위한 ‘공생적 협력관계’에 놓여있으므로, 이와 같은 균형을 깰 수 있는 과감한 개혁개방 정책은 채택하기 어려울 것으로 보인다. 그러나 북한의 새지도부는 김일성 사후 김정일 시대를 거쳐 김정은 시대에 이르는 장기간 동안 ‘유혼통치’, ‘고난의 행군’과 ‘선군정치’로 표현된 ‘비정상적 체제’로 인해 누적된 주민들의 ‘피로현상’을 해소하기 위해 비대해진 군부의 권력을 조정하고 당과 내각 중심의 정상체제로의 복귀를 시도하고 있다. 또 장거리 로켓 발사에 대해서도 ‘우주의 평화적 이용’이라는 명분을 강조함으로써 김정일의 유혼을 완수함과 동시에 북한이 정상국가로서 기능하고 있다는 이미지를 확산시키고자 했다. 한편 평화적 용도의 위성발사로 포장했으나, 유엔의 대북 경제제재 결의를 위반하는 장거리 로켓발사와 핵개발 프로그램을 지속함으로써 발생하는 국제사회와 북한의 갈등 관계는 역설적이게도 북한의 비정상적 체제를 유지를 위해 필수적인 보호막 또는 ‘감속로’로 기능한다고 볼 수 있다. 이와 같은 제약 조건 하에서 북한의 경제상황 개선을 위한 노력은 나진선봉과 황금평에 대한 중국과의 공동개발을 포함한 중국과의 경제관계 확대와 7.1조치의 연장선상에서 제한된 영역의 인센티브 부여에 그칠 수밖에 없을 것이다. 또 2009년

12월의 화폐개혁의 사례와 같은 정책 실패를 되풀이하지 않기 위해, 새로운 경제 조절 정책은 공개적으로 선포하기 보다는 상황에 따라 선별적으로 시험해 보는 조심스런 접근 방법을 택하고 있는 것으로 보인다. 세습체제의 유지를 최우선시하는 김정은 정권의 경제정책 변화는 제한적일 수밖에 없으며, 국제사회와의 갈등구조와 남북관계의 긴장을 체제유지의 보호막으로 사용하고 있는 상황에서 북한경제의 중국 의존현상은 지속될 수밖에 없는 것이다.

김정은 시대에도 북한의 본격적인 개혁개방이 어려울 것이라는 점을 전제로 할 때, 2013년에도 북·중 관계는 북한의 대외관계에서 핵심 축으로 기능할 것이며, 중국 시진핑 시대의 북·중관계는 중국 제5세대 지도부의 대내외 정책 방향으로부터 영향을 받을 것이다. 비약적인 경제의 외형적 성장에도 불구하고, 다양한 사회적 과제에 직면하고 있는 중국의 새지도부 역시 본격적인 정치개혁 없이 중국공산당의 유일지배 체제를 안정적으로 유지하기 위해 기득 권력층 간의 ‘공생적 협력관계’에 의존하고 있으며, 이념적으로 보수적 성향을 띤다. 이와 같은 상황에서 과거의 덩샤오핑과 같이 혁신적인 제도 개혁을 추동할 수 있는 구심점을 결여한 중국 지도부는 대외정책에 있어서 국가주의 확산을 일종의 사회통합 수단으로 활용하는 양상을 보이게 되는 것이다. 2009년 이후 북한과의 빈번한 ‘당대당(黨對黨)’ 외교의 전개는 적어도 부분적으로 중국공산당의 존재감과 정체성을 우회적으로 표현하는 기능을 발휘한 것으로 평가된다.


김정은 시대의 북한이 가지고 있는 정책적 변신의 한계성과 지속적으로 증가하고 있는 북한경제의 중국의존도, 그리고 중국 지도부의 이념적 보수성은 중국 동북지역을 매개로 하는 독특한 북·중 경제관계를 통해 구체화 되고 있다. 중국의 동북지역은 상대적으로 제도개혁의 속도가 완만한 지역으로서 지방정부가 여전히 주요 기업 운영과 관리에 절대적인 영향력을 행사하고 있는 일종의 ‘회색지대’라고 할 수 있으므로 본격적인 경제개혁을 시도하지 못하고 있는 북한과의 경제관계에 적합한 환경을 제공하고 있다. 바로 이와 같은 중국 동북지역과 북한의 경제관계의 특수성으로 인해 북한에 대한 중국의 경제지원과 기업의 거래관계를 명확히 어려운 상황에 놓이게 되며, 중국과 북한은 이와 같은 불투명성을 전략적으로 활용하고 있는 것이다. 북·중 경제관계의 전략적 운용은 비교우위 개발에 따른 무역 및 투자의 지속적 발전과 차이가 있음은 물론이다. 특히 북한의 경우, 북·중 경제관계에서 발생하는 이권으로 인해 군부와 권력기관이 무역과 투자를 관장하고 있으므로, 북한의 정책변화에 따라

북·중 경제관계는 갑자기 중단되거나, 계약관계의 효력이 파기될 수 있는 불안정 요인을 가지고 있다.

미·중관계는 북한의 대외관계에 있어서 중요한 환경적 결정 요인이다. 북한은 중국과 미국의 관계 변화로부터 대외정책 조율의 공간을 확보해 왔다. 때로는 미·중 간의 상호견제와 전략적 경쟁 관계를 활용하여 북한의 입지를 강화하는가 하면, 북한의 장거리 로켓 발사와 핵개발 프로그램 등과 관련된 국제사회의 제재 움직임에 대해서는 미·중 간의 협력관계를 활용하여 북한에 대한 압박의 수위를 낮추는 효과를 거두기도 한다. 세계금융위기 이후 서방 경제의 혼란과 ‘중국의 힘’에 대한 재인식이 교차하던 과도기가 지나면서, 중국은 미국의 힘과 영향력을 재평가하게 됐고, 미국은 중국과의 협력과 견제를 통해서 중국을 효율적으로 관리하는 방법을 모색해 왔다. 미국과 중국은 매년 개최되는 양국 간의 ‘전략 및 경제대화’를 포함한 다양한 경로를 통해 양자 간 협력을 확대 심화하는 동시에 글로벌 현안에 대한 전략적 접점을 찾으려는 모습을 보여주고 있다. 그러나 한반도 문제를 포함한 제3자와 연관된 국제적 사안에 대해서는 치열한 경쟁과 견제 전략을 구사해 왔다. 심지어 미국과 중국은 상대의 ‘위협’에 대해 과대포장함으로써 국제질서를 자국의 전략구도에 유리하게 유도하려는 행태도 보이고 있다. ‘중국위협론’과 ‘미국에 의한 중국 포위론’이 대표적 사례이다. 이와 같은 상황에서 미국의 제2기 오바마 행정부와 중국의 시진핑 정권은 ‘양자 간의 협력’과 ‘세계전략의 경쟁’이라는 이중적 틀 속에서 북한 문제를 다룰 것으로 전망된다. 북한이 로켓발사나 핵실험과 같이 중·미 양국이 모두 원하지 않는 자국적 행위를 되풀이할 경우, 미국과 중국의 협력기제가 작동될 수 있으나, 중국의 전략적 대북한 포용정책 기조에 따라 그 효과는 매우 제한적일 것이다. 한편 북한 경제의 대중국 의존도 심화와 서해와 동중국해에서의 중국의 전력 강화, 동북아지역에서의 한·미 군사동맹 및 주한미군의 역할 확대와 미사일 방어체제(MD) 등의 문제를 둘러싼 미국과 중국의 전략적 경쟁과 상호 견제는 격화될 가능성이 크다. 김정은 시대의 북한은 한반도 문제를 둘러싼 미·중 협력의 한계성과 경쟁 및 견제 전략의 격화 가능성을 충분히 이해하고 있으며, 바로 이와 같은 전략적 공간을 활용하여 북한의 이익을 극대화할 수 있는 방안을 끊임없이 찾아내고 시도할 것이다.

이 글에서 분석한 바와 같이 2013년은 본격적인 김정은 시대를 열어가기 위한 전환기임에 틀림없으나, 북한의 대외관계가 남북한 관계에 긍정적인 방향으로 움직일 것으로 전망하기는 어렵다. 이 글에서 분석한 바와 같은 북한의 체제유지 전략으로



인해 2012년 많은 외부 관측자들이 기대했던 북한의 과감한 개혁개방 정책은 실현되기 어려우며, 이와 같은 북한의 한계성과 중국지도부의 국가주의적 대외정책과 이념적 보수성으로 인해 북·중관계에 의존한 북한의 ‘체제정상화’ 노력이 지속될 것으로 판단된다. 한편 북한의 대외관계 전개방향을 실질적으로 결정할 수 있는 주요 요인으로서의 미·중 관계는 협력과 갈등의 이중구조를 가지고 있다. 그러나 북한 문제를 세계전략의 경쟁수단으로 인식하고 있는 중국과 미국의 입장을 고려할 때, 북한의 긍정적 변화를 유도할 수 있는 미·중 협력관계의 한계성은 명확하다. 그러나 한반도를 둘러싼 미·중간의 전략경쟁은 중국의 국가주의적 대외정책과 맞물려 더욱 격화될 가능성이 클 것으로 전망된다. 여기에서 유의할 점은 미·중 양자간의 협력 메커니즘이 잘 작동하고 점차 확대되는 과정에서도, 한반도를 둘러싼 세계전략 경쟁은 더욱 악화될 수 있다는 것이다. 이 경우, 중국과 미국은 다 같이 남북한 간의 ‘적절한’ 긴장관계와 북한의 핵개발 프로그램이나 장거리 미사일 문제 등을 중·미 전략경쟁 수단으로 활용하고자 하는 동기를 가지게 될 수도 있다. 북한 핵문제를 둘러싼 지난 20년 동안의 한반도 주변 환경을 되돌아보면, 한국과 미·중 두 강대국의 대북한 정책 공간이 매우 비대칭적임을 발견할 수 있다. 중국은 국제사회와의 공조와 대북한 포용정책이라는 정책수단을 적절히 활용하여 자국의 이익을 극대화하는 모습을 보였으며, 미국은 북한에 대한 강온 양면 정책을 적절히 배합하여 북한을 압박해 왔으나, 북한의 대미 접근전략에 의해 미국이 원하는 경우, 언제라도 북한과 협상할 수 있는 정책 공간을 확보하고 있다. 그러나 한국의 경우, 북한의 ‘감속로 전략’에 의한 군사도발과 핵문제로 인해 대북정책의 공간이 지극히 제한되는 상황에 놓이게 됐다. 이와 같은 상황은 한국의 대북정책 효과가 최선의 경우에도 ‘현상유지’에 그치고, 그렇지 않을 경우, 북한의 의도대로 악화될 수밖에 없다는 한계성을 드러내고 있다. 2013년 북한의 대외정책과 남북관계가 획기적 변화와 진전을 보이기 어려우며, 중·미간의 전략적 경쟁이 심화될 가능성이 큰 상황에서 한국의 정책공간을 확보하는 것이 급선무인 것이다. 그러나 한국의 새정부가 북한 김정은 정권의 정책적 제약요인이나 한반도를 둘러싼 중·미의 전략경쟁 구도를 감안하지 않고, 남북관계의 진전을 위한 무리한 정책을 시도한다면 이 또한 북한과 미·중의 전략자산을 증대시키는 결과를 초래할 것이라는 점도 명확하다. 

### 〈참고문헌〉

오승렬, “북중·남북관계 현황과 대북정책 방향”, 서울대학교 통일평화연구원 창립 6주년 기념 학술 회의 발표논문, 2012.4.25.

미국무부 홈페이지, [www.state.gov/secretary/rm/2011/05/162969.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2011/05/162969.htm) 2012.5.11 검색.

중국정부 홈페이지,

[http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhy/11\\_4/2011-03/15/content\\_1647404\\_17.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhy/11_4/2011-03/15/content_1647404_17.htm) 2012.3.20 검색.

중국 『인민일보』 2012.4.15 검색.