

중국과 러시아의 한반도 정책 - 비교적 시각

양 승 환*

I. 중국, 러시아 그리고 한반도

○ 중국과 러시아는 한반도에 역사적으로 많은 영향을 미치어 왔으며, 현재와 미래의 정치, 경제, 안보분야에도 지속적인 이해관계를 가진 주변국임(특히 한반도 통일과정과 통일 후에는 지경학적으로 더욱 밀접한 관계가 기대됨 : 이 경우 대미·일 관계에 못지 않을 것으로 예상됨).

○ 중국과 러시아는 제각기 다른 이해관계를 기반으로 별개의 한반도 정책을 수행하고 있으나, 두 국가가 모두 대륙세력의 국가이며 현재 동북아에서의 미국 패권주의와 일본의 재무장을 꺼려하는 “전략적 동반자” 관계에 있다는 점을 고려하면 두 국가의 대한반도 정책을 비교적 시각에서 고찰하는 것은 주변 4개국의 한반도 정책구조를 조명하는데 많은 시사점을 제공할 것임(중·러의 “전략적 동반자” 관계는 군사 안보적 차원이 동맹관계가 아닌 보다 포괄적인 의미에서의 협력관계 수준-“strategic partnership of equality and trust oriented toward 21st C.”).

○ 연구의 목적은 중국과 러시아의 한반도 정책의 주요내용과 특성을 기능별·쟁점별로 비교분석하여 공통점과 차이점을 구분하고 이것이 한반도 및 한국의외교정책에 주는 함의를 평가하는 것임.

○ 이 글의 주요 주장은 중국과 러시아는 상당한 기간동안 한반도에서 이해관계가 일치하는 현상을 보일 것이며 특히 대미·일 관계에서 공조체제를 형성할 것으로 예상되나 두 국가의 한반도에 대한 정책적 관심도와 영향력의 성격과 결과에 대해서는 상대적인 차이를 보일 것이라는 것임.

○ 중국은 한반도에서 “不統不亂” 현상유지를 원하고 있으며 정정분리원칙 하에 남북한에 대한 등거리 정책을 기조로 하고 있으며, 러시아는 한국 일변도의 외교정책을 수정하여 북한과의 제한적 관계개선을 통한 “보다 균형된”(more balanced) 한반도정책을 구사할 것임. 중국은 한국과는 정치경제적 이익을, 북한과는 정치전략적 이익을 증점적으로 추구하고 있으며,

* 연세대 정치외교학과 교수

러시아는 정치경제적 이익에 입각하여 남북한 관계를 추진하고 있음.

II. 중국과 러시아의 국내정치와 외교정책

○ 중국과 러시아의 국내정치 역학관계는 외교정책에 유기적으로 영향을 미치는 주요 변수임. 양 국가는 대국으로서 독자적 외교정책을 추구할 수 있는 국내적 자립도가 높은 국가임.

1. 중국의 국내정치와 외교정책기조

○ 덩샤오핑 사망(1997)이후 장쩌민 권력기반 구축과정에 있으며 실용주의적 개혁개방정책을 기반으로 한 “중국특색 사회주의” 지속. 1997. 9. 중국공산당 제15기 전국대표대회에서 “사회주의 초급단계론” 재강조(자본주의적 경제 발전양식을 취하면서도 사회주의를 유지하기 위한 이념적 합리화).

○ 20여년에 걸친 개혁개방정책으로 초고속 경제성장과 시장경제화가 이루어지고 있으며, 이에 따른 사회변화로 공산당 일당독재의 사회주의체제 존속에 대한 심각한 도전이 이루어지고 있음. 과감한 수출입 정책의 결과로 중국경제의 대외의존도가 1978년 4.7%에서 1993년에 42%로 증가하였고 1989년 천안문사건이후 민주화 요구가 증대되고 있음. 정치체제와 경제체제간의 이론적·구조적 모순(불협화음) 해결이 현 체제유지의 최대 관건임.

○ 시장경제화의 최대 장애인 국유기업의 개혁은 주식제 도입, 잉여노동의 재배치, 각 법규 및 제도의 재조정 등을 포함하고 있어 사회적·정치적 문제 야기 가능성이 있으며, 중앙권력의 분산과 지방의 자율권 확대, 지역간 및 도시와 농촌간의 불균형 발전, 다원화된 이해관계와 계층간의 갈등 심화 등은 정치·경제적 문제를 더욱 복잡하게 하고 있음.

○ 중국 외교정책은 사회주의 체제유지와 경제적 안정성장을 이룩하기 위하여 자주적이면서도 상호의존적인 대외관계를 수립하려고 함. 이른바 자주독립 외교노선이라는 일관된 원칙하에 반패권주의를 외교정책의 기조로 하고 있으며 근대화를 위하여 실용주의적 개방정책을 동시에 추구하고 있음.

○ 탈냉전의 신국제질서하에서 기존의 외교정책기조를 유지하면서도 정치군사적 주권심에서 경제관계와 경제실리의 중요성을 제고하는 방향으로 외교정책의 우선 순위를 조정하고 있음. 중국은 소련붕괴 이후 미국의 유일한 초강대국 부상에 주목하고 정치·경제·기술의 변화에 따른 다극체제의 등장과 인종적·종교적·영토적 분쟁을 동반하는 민족주의의 대두에 대응하는 외교정책을 추구.

○ 중국은 경제발전과 성장을 국가목표의 핵심으로 규정하고 국내적 정치안정과 평화적 국제환경의 확보를 외교정책의 주목표로 정하고 있다. 중국은 “和平演變”(시장경제하에 따른 다원주의 및 자유를 이용하여 공산당을 전복시키려는 미국의 음모를 상정)을 경계하면서도 “南巡講話”를 통해 경제발전을 위한 미국의 시장 및 자본과 기술의 필요성을 강조하는 대미 양면전략을 추구하고 있음. 클린턴 정부의 최혜국대우 연장조건(인권에 대한 세계선언실천, 적십자 대표의 정치범 방문, 무역차별정책 철폐 등)과 중국위협론에 대해 중국 군부의 반미감정 표출(“중국공산당의 주적은 미국”)로 대응하다가 군사교류 재개 등 화해 국면으로 전환.

○ 중국은 또한 중화민족주의를 기저로 하는 외교형태를 보이기도 하는데, 남사군도의 영유권문제와 대만문제 등과 같은 정치전략적 이해관계에서 강성한 태도를 보이고 있으며, 홍콩회복을 계기로 하여 “대중화 경제권”을 활성화하려는 정책을 수행하고 있음. 중국은 동아시아경제위기를 틈탄 미국주도의 세력 재편을 경계하면서 동아시아 국가와의 선린 및 동반자 관계를 계속 강조하고 있으나 일본과는 “우호론”과 “경제론”이 교차되는 가운데 딜레마를 맞이하고 있음.

2. 러시아의 국내정치와 외교정책기조

○ 러시아는 구소련 붕괴와 공산당 통제체제의 소멸로 인해 국가건설(state building)과 민족건설(nation building)을 새롭게 해야 하는 혁명적인 전환기에 있음. 국가정체성(national identity)과 더불어 민주화와 시장경제화라는 정치적·경제적 체제전환과정에서 심각한 혼란과 위기상황에 직면함.

○ 체첸사태는 국가의 통합성 문제를 제기하고 대통령과 의회간의 갈등은 정치권력의 제도화 문제를 심화시키고 있으며, 옐친 대통령의 지도력 문제와 의회내 보수세력의 등장은 향후 러시아 정치체제의 성격과 관련하여 많은 우려를 자아냄. 그러나 민주화의 기본적 전제조건인 절차적 민주주의(선거 등)는 정착되어가고 있으며 온건·보수 내지 민족주의적 지도세력의 부상이 예상되는 가운데 극단주의의 등장 또는 과거로의 회귀의 가능성이 적음.

○ 러시아 경제는 시장경제화 초기의 극심한 혼란과 악화상황을 서서히 벗어나 1997년에는 플러스 성장 및 인플레이션의 둔화(1997년 14.2%, 1998년 5-7월 평균 0.3%) 등 안정세를 보이기 시작하고 사유화 역시 완성단계에 있었음. 그러나 동아시아 금융위기의 여파와 관련하여 러시아 경제 역시 구조적 모순을 드러내 지불유예(moratorium, 1998. 8.17)를 선언하고 사실상 지불중지(default)상태에 처함(국내적 원인 : 긴축재정으로 인한 경제침체, 재정적자, 대외부채증가, 자본유출, 금융산업부실화, 국제에너지가 하락 등). 프리마코프 총리는 러시아판 “뉴딜정책”과 “사회지향적 경제체제” 추진을 공언함.

○ 러시아 외교정책 기조는 국내정치 상황 변화와 러시아의 국제지위 하락과 더불어 초기의 “대서양주의”에서 “유라시아주의”(1993년 후반부터)로 전환되기 시작함. 러시아는 민족적·국

가적 경제성과 국가이익을 강조하는 독자적인 외교정책을 추구하면서 구소련지역 및 동구 국가들과 아시아·태평양 지역 국가들과의 관계증진을 도모하고 있음. 북대서양 조약기구(NATO)의 확장 계획으로 인한 러시아의 국제적 고립을 저지하면 구소련지역에서의 고유한 영향력(지배권)을 행사하려고 함(러시아 판 몬로닥트린). 물론 미국 및 서구국가들과의 협력 관계를 유지하면서 러시아의 전통적 국가이익, 즉 지정학적·전략적 이익을 증시하겠다는것임.

○ 러시아의 동북아정책은 중국과의 관계 개선 등을 포함한 구 동맹국가들과의 관계회복에 역점을 두고 있음. 중국과 국경문제해결 및 경제·군사협력 관계의 증진(러시아의 대중무기 수출과 군방산업협력 등). 일본과의 관계는 역시 딜레마에 처해 있으며 북방도서문제 등으로 기대에 미치지 못함. 러시아의 한반도 정책 변화도 이와 같은 맥락에서 이루어 짐.

III. 중국과 러시아의 남북한 정책

○ 중국은 전통적으로 한반도를 완충지대(buffer zone)로 간주해 왔으며 중국내륙의 정치 및 안보의 직접적 영향을 미치는 지역일 뿐만 아니라 문화적으로도 밀접한 관계에 있는 唇齒關係로서 인식. 남북한에 대해서 “1국 2체제”의 이분화 논리하에 정경분리정책을 고수하고 있음.

○ 러시아는 한반도를 전통적으로 부차적인 지역으로 간주하여 왔으며, 정치권력적 이익을 증시할 때는 소극적인 정책을 구사한 반면, 정치경제적인 이익을 증시할 때는 적극적인 정책을 추진하여 왔음. 남북한의 통일에 관한 한 가장 진보적인 주변 4국의 하나이며, 외교정상화 이후에는 그 이전의 정경분리 정책을 포기하고 정치 경제적 이익에 입각한 한국 일변도의 정책을 추진하였음.

1. 중국의 한국정책

○ 중국과 한반도 국경 1,416km. 역사적으로 한민족은 중국문화권으로 간주. 한국전쟁에서의 무력개입(미국을 잠재적 적국으로 보는 반면 한반도를 선린국으로 중히 여김)과 정전협상대상자로서 미국과 함께 한반도 문제해결에 특별한 지분이 있다고 생각함.

○ 한국과의 수교(1992. 8.24) 배경 : 북한과의 정치전략적 우호관계를 유지하면서 한국과의 정치경제적 이익을 극대화하려는 정경분리의 외교정책. 한국·대만간의 외교관계를 단절시키고 분쟁지역에서의 안정화 도모. 남북한간의 분쟁을 조정하고 균형자로서의 역할을 수행하려는 능동적인 외교전략의 결과. 북한의 호전성과 과도한 요구를 감소시키는 한편 미국의 압력에 대응. 1991년 9월 남북한이 UN에 동시 가입함으로써 중국은 대만에 대해 “하나의 중국론”을 주장하면서도 한반도에서의 “1국 2체제” 논거에 대한 국제법적 근거 제공(한·소수교와 북한의 서방국가접근 역시 한·중 수교를 정당화)

○ 중국은 4자회담에 대해서 원칙적인 지지를 하면서도 북한의 태도에 따라 관망적 자세를 보이고 있으며, 러시아와의 동반자 관계 및 미국주도의 동북아 질서 재편이라는 점을 고려하여 소극적 입장을 보임. 그러나 평화협정의 체결, 남북한의 정치군사적 긴장완화, 동북아 집단안보체제에 대해서는 적극적인 자세를 보임. 이외에도 황장엽 망명사건, 대만핵폐기물 북한이전문제 등에서 한국과 보조를 맞추고 UN, APEC, ASEM 등에서 한국과의 협력강화 입장.

○ 한반도 통일문제에 대해서는 남북한 당사자대화원칙을 일관되게 주장하고 한민족 내부의 문제로 간주하며 제 3자적 입장을 취함. 따라서 미·일 등의 역내 국가들의 개입을 적극 반대하고 있는데, 결국은 한반도의 현상유지를 원하며 통일이 불가피할 때는 중국에 우호적이거나 최소한 중립적인 통일한국을 기대함.

○ 한·중 경제교류의 급성장 : 한국과 중국은 각각 미·일에 이어 서로 3번째 최대 교역국으로 등장(1992년 64억달러, 1996년 199억달러)하였고, 1993년부터 한국의 무역흑자. 1997년 한국은 중국의 제7위 투자 대상국(3,528건 34억 달러, 한국의 대외투자총액의 약 20%) 중국의 대한 수출 : 섬유류, 광산물, 화학공업제품, 비금속광물, 전자전기, 기계류, 철강, 플라스틱, 고무 등이 주종.

2. 중국의 대북한 관계

○ 중국은 대북한 경사의교에서 서서히 한국과의 관계를 증진시키는 등거리 균형정책으로 전환 해옴. 그러나 북한은 정치이데올로기적인 측면이나 전략적·안보적 측면에서 여전히 중요 미·일의 주도적 영향력 견제에 북한이 필요함.

○ 한·중 수교와 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 및 리펑총리의 방한(1994. 11)으로 냉각상태에 빠짐. 그러나 북한의 대미접근 및 중국의 12만톤 대북식량과 수해복구 지원 등으로 관계회복. 중국은 전통적인 중·조 관계를 재삼 강조하고 북한의 현안 문제해결을 위해 적극적인 협력을 약속함. 군 고위급의 상호방문 및 중급수준의 중국무기공급으로 군사교류도 증대됨.

○ 중국의 대북한 교역은 북한의 대러시아 의존도 감소에 따라 다소 증가한 추세에 있으나 한·중 교역량의 0.003%에 머물고 있음. 중국은 북한의 경제난에 따른 난민 유입을 우려하고 있으며 북한의 안정적 존속이 중국의 국가이익에도 부합되기 때문에 이미 80-100만 톤의 곡물을 북한에 제공한 것으로 알려졌고, 한국을 포함한 국제사회의 경제협력력을 기대하고 있음.

3. 러시아의 한국정책

○ 러시아는 한반도와 19km의 국경. 1860년대부터 시작된 한국인의 연해주 이주와 그 지역 경제에 기여한 바에 대해서 높이 평가. 국경인접국이라는 점에서 한반도에서의 러시아의 지정

학적이익을 강조하나, 실제에 있어서 일반적 평가보다는 그리 높지 않음. 구한말 한반도에서의 부동항획득 등의 팽창노력은 과대 평가된 것임.

○ 한국전쟁에서도 간접개입 및 지원만을 했을 뿐이며, 미국과의 직접전쟁 회피가 최대목표이었고, 한반도가 미국 영향권 하에 들어가더라도 포기할 의도가 있었음(중국군 참전으로 딜레마 극복). 구소련기의 대한반도 정책은 독자적이기보다는 북한의 대남정책을 승인하는 차원에서 소극적으로 이루어 짐(북한의 주체사상 및 자주외교노선 추구 가능 요인).

○ 한·소 수교(1990.9.30)의 배경 : 고르바초프 신사고 외교정책에 따른 세계전략 변화, 구소련의 제3세계 외교전략 전환과 한국의 경제적 부상 주목, 시베리아 개발을 위한 국제협력 증대와 한국의 역할기대, 북한의 정치 전략적 가치의 하락, 한국과의 관계정상화를 통한 정치경제적 이익의 극대화(동북아 긴장완화 및 경제협력).

○ 한국의 UN가입 등 남북한간의 쟁점에서 대부분 한국의 입장을 지지하는 한국 중심의 한반도 정책 구사. 소련 및 러시아의 국가원수가 한반도 북한을 방문하지 않은 상태에서 고르바초프와 엘친은 한국을 방문하였고 북한과의 동맹관계를 나타내는 조·소 우호협력 및 상호원조 조약폐기 또는 수정을 공인. 북한핵 문제에서 한국측 입장을 지지하면서도 미국주도의 국제해결 노력에 반대하고 UN을 포함한 국제적 협력노력을 강조(러시아는 북한이 국제원자력 기구의 안정협정에 조인하도록 종용하고 남북한간의 상호 핵사찰을 지지하였고, 1993.3. 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 이후에는 한국의 국제적 제재 노력에 협조하였으며, 5월 UN,안보리의 대북한 결의안에 찬성).

○ 러시아는 한국의 대러차관액의 상환문제, 북한의 핵문제해결에 관한 국제협상에서의 철저한소외(1994.10.21. 북·미 제네바 기본합의서) 및 러시아형 경수로 채택 요구 거절 등으로 한반도에서의 러시아의 정치외교적·경제적 이익이 손상을 입었다고 생각. 특히 한반도 문제 해결을 위해 6자 또는 8자회담을 제안해 온 러시아로서는 한·미가 공동으로 제안한 4자회담에서 배제되었을뿐만 아니라 사전통보조차도 받지 못한 것에 대해서 심각한 불만을 노정. KEDO 사업단의 발족등을 긍정적으로 평가하면서도 미국주도의 한반도 문제해결과 한국의 대미 의존도 심화에 대해 비판적인 태도를 취함.

○ 러시아는 결국 한반도 정책을 재평가하고 한반도에서의 러시아의 국제적 소외가 북한에 대한 러시아의 영향력을 상실했기 때문이라고 판단하고 북한과의 관계개선 추구 노력 개시함. 중국의 한반도 정책과 영향력 유지가 러시아의 한반도 정책을 수정하기 위한 모델로서도 지적됨. 또한 러시아는 러시아 영토의 대부분이 아·태지역에 걸쳐 있음에도 불구하고 미국과 일본은 러시아의 아시아에서의 지정학적 이해관계를 인정하지 않으려는 것에도 불만(APEC 회원 거부 등). 러시아는 궁극적으로 한반도에서 한국만을 주된 외교 대상국으로 해서는 러시아 국가이익을 증진시킬 수 없다고 판단함(최근 외교관 맞추방 사건 및 프리마코프의 비밀협상 누설 등은 이와 같은 판단하에 행해진 한국 길들이기 전술의 일부임).

○ 한국과 러시아의 경제협력은 수교이후 급증하여 한·러 교역은 매년 37%에서 83%의 증가율을 보이고 있으며(1990년 8억달러에서 1996년 38억 달러), 1995년 현재 한국은 러시아에 10번째 무역 대상국이며, 러시아는 한국에 15번째 대상국임. 한국의 대러시아 투자는 1996년 현재 82건으로 1억 8백만달러에 이룸. 한·러의 무역구조는 상호보완적으로서 러시아의 수입은 주로 전자전지제품, 기계류, 철강, 섬유류, 화학제품, 신발류 등 소비재품목과 완제품으로 이루어져 있으며, 러시아는 철강금속, 농수산물, 화학제품, 목재, 알루미늄 철강금속 등 주로 반제품을 수출함.

○ 한·러 간에는 현재 외교적 현안으로 대러차관액 14억 7천만 달러에 대한 원금 및 이자의 상환 문제가 있으며, 한국내의 구러시아 공사관 부지에 대한 배상문제가 있음.

4. 러시아의 북한정책

○ 러시아는 한·소 수교를 전후하여 북한과의 정치전략적 후견관계를 청산하고 소원한 관계를 유지하여 왔음. 러시아의 정치·경제개혁에 북한은 오히려 부담국으로서 전략되어 실질적인 협력관계가 사실상 단절된 상태이었음. 북한에 대한 공격 무기판매 및 원자력시설을 위한 재정적·기술적 지원을 중단했음.

○ 러시아의 대북정책 변화는 1994년부터 시작되었음(1994. 3. 러시아 외무차관 파노프는 북한과의 동맹조약이 아직 유효함을 강조하고 9월에 평양을 방문하여 핵문제의 평화적 해결을 위한 북한노력을 지원한다고 선언). 10월 지리노프스키와 의원 80여명, 그리고 1996.5. 하원의장 셀레즈노프와 의원 30명의 평양방문. 1996. 4. 이그나텐코 부총리가 평양 방문하여 경제협력에 관한 의정서 채택함(북한 대러 40억 달러 부채를 변제하고 새로운 조약에 근거하여 우호관계 확대 및 기존의 한·러 관계를 저해하지 않음).

○ 러시아와 북한의 교역량은 구소련 붕괴후 계속 감소추세를 면하지 못하고 있음(1990년 25억달러에서 1995년 8천만 달러 : 한·러 교역량의 0.002%). 러시아의 경화결재 요구와 양국의 경제위기로 제한적인 협력증진만이 가능.

○ 현재 1996년에 효력이 만료된 조·소 우호협력 및 상호원조 조약을 새로운 조약으로 체결하려는 노력이 진행되고 있으나 군사동맹조항의 폐기문제 등으로 지연되고 있음.

IV. 결론 - 한국의 대응

○ 중국은 철저한 자국의 실용주의적 이해관계 속에서 한반도 정책을 추구하고 있으며 한반도 이분화의 전략을 추구하고 있음. 미·일 등 역내국가들이 개입하지 않는 한 한반도 문제는 남북한 당사국의 문제로 간주하고 있음. 결국 한반도 문제를 지나치게 중국에 의존하여 해

결하려는 것은 바람직하지 않을 수 있으며, 따라서 한반도 문제의 한국화 방향의 차원에서 대 중관계를 구성하여야 할 것임. 한국으로서는 통일 한국이 중국에 우호적 또는 중립적 위치를 견지할 것이라는 신뢰구축을 바탕으로 정치 경제적 이익 중심의 대중정책 수립이 타당함.

○ 러시아는 중국보다는 현실적으로 한국 중심의 외교정책을 추진하고 있으며 북한정권의 영구적 존속보다는 한반도에서의 실추된 국제적 지위를 확보함으로써 아·태지역 국가로서의 역할을 수행하고자 함. 러시아는 한국이 정치 외교적, 경제적, 안보적 차원에서 다변화할 수 있는 대상국이며 보다 장기적인 차원에서 러시아를 주요 외교 대상국으로 평가하여야 할 것임. 시베리아의 종합적 개발이 이루어져 한·러 간의 경제협력이 본격화된다면 아·태지역의 하나의 중심축으로 등장할 수 있는 잠재력이 있음.