

윤석열 정부의 對中정책: 글로벌 중추 국가 비전과 한중관계의 재정립

한석희 | 연세대학교 | shan65@yonsei.ac.kr

1. 윤석열 정부의 글로벌 중추 국가 비전

윤석열 정부는 출범과 함께 ‘글로벌 중추 국가’를 외교 비전으로 제시하고 있다. 글로벌 중추 국가란 가치와 규범의 연대를 바탕으로 국제사회에서 한국의 역할을 확대하겠다는 약속이다. 이를 성공적으로 실천하기 위해서는 자유·민주주의·인권·법치의 가치를 공유하는 서방 국가들과의 연대를 강화하는 방향으로 외교적 활동을 추진하는 것이 중요하다. 특히 글로벌 중추 국가의 핵심은 한미동맹 강화와 한미일 3국의 안보협력 강화이다. 이를 반영하여 윤석열 대통령은 정부 출범 직후 한국을 방문한 바이든 대통령과의 정상회담에서 ‘자유민주주의와 인권’ 등 보편적 가치에 대한 국정 철학과 이를 수호·증진해야 한다는 소신을 공유하였으며, 국격에 걸맞은 ‘가치 외교’를 추구하는 과정에서 미국과 적극적으로 협력하겠다는 뜻을 피력하였다. 또한 윤 대통령은 나토(NATO) 정상회담 참석을 계기로 미국의 바이든 대통령, 일본의 기시다 후미오 총리와 만나 한미일 3국 협력의 원칙과 목표를 공식화하였으며, 북한의 군사도발에 대한 우려와 점증하는 위협에 대응하여 3국이 협력할 것을 합의하였다.

이와 같은 행보는 윤석열 정부의 외교전략이 전임 문재인 정부가 추구했던 전략적 모호성(strategic ambiguity)에서 탈피하여 한미동맹 강화와 한미일 3국 협력 도모를 적극적으로 추진하는 전략적 명료성(strategic clarity)으로 전환되었음을 의미한다. 즉, 점차 갈등이 고조되고 있는 미·중 사이에서 어느 쪽에도 기울지 않으면서 중간선을 추구했던 전임 문재인 정부와 달리 윤석열 정부는 미국과의 포괄적 전략동맹을 확실히 강화해 가면서 동시에 한일관계

회복을 바탕으로 한미일 3국 협력을 도모하겠다는 것을 선언한 것이다. 그러나 한미동맹 강화로 전략적 명료성을 나타내고 있는 글로벌 중추 국가 비전은 한중관계에 대한 우려로 이어지고 있다. 사실 윤석열 정부는 한중관계와 관련하여 '상호존중의 원칙'을 중심으로 전략적 소통을 유지·강화하면서 한중관계를 안정적으로 발전시켜 나갈 것을 강조하고 있으며, 아울러 새로운 환경에 맞게 한중관계를 재정립하려고 시도하고 있다. 이는 중국으로서는 환영할 만한 한중관계가 아니기 때문에 향후 한중관계에 대한 불확실성이 증대되고 있다. 본고에서는 윤석열 정부 5년 동안의 對中관계와 이에 대한 중국의 대응을 중심으로 향후 한중관계에 대하여 분석해 본다.

II. 한중관계의 재정립(Resetting)

전통적으로 한국은 중국에 2가지 영역에서 높은 의존도를 유지해 왔다. 첫째는 중국경제에 대한 의존이고, 둘째는 북한문제에 대한 의존이다. 우선 중국경제에 대한 한국의 높은 의존도는 주지의 사실이다. 한국의 對中 무역 의존도는 25% 정도로 알려졌으며, 호주나 대만보다는 덜하지만 상당히 높은 수준으로 기록되고 있다. 또한 남북 사이의 직접적 소통이 잘 이루어지지 않을 경우, 한국은 중국에 의존하여 북한과의 소통을 이루어 왔다. 중국은 북한 최대의 경제·외교 후원자로서 중국의 지원 없이는 북한이 생존할 수 없으므로 중국이 북한에 대하여 일정 수준의 영향력은 가지고 있다고 인식되고 있다. 지금까지 한국은 이러한 북중관계를 이용하여 북한과의 소통 내지는 북한에 대한 영향을 도모해 왔다고 볼 수 있다. 또한 한국인의 중국에 대한 긍정적 호감도도 對中 의존을 유지하는 데 상당한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 통계상으로 볼 때, 2017년 사드 갈등 때까지 과반수의 한국인이 꾸준하게 중국에 호감을 나타내었으며, 이는 한국에서 별다른 거부감 없이 對中 의존이 지속되는 원인이 되었다.

그러나 사드 갈등에서 보듯이 중국에 대한 한국의 높은 의존도는 오히려 한국의 對中 외교에 제약요인이 되어 왔다. 한국의 사드 배치는 북한의 도발로부터 우리를 지키기 위한 불가피한 방어적 수단임에도 불구하고 중국은 이를 빌미로 한국에 경제적 제재를 시도하였다. 이는 중국이 자국에 대한 한국의 경제적 의존을 한국 외교의 약점으로 인식하고 이를 이용하여 중국의 외교·안보적 이익을 도모한 경우라고 볼 수 있다. 또한 북한의 도발문제를 해결하고 북한과의 접촉을 시도하기 위해서 한국정부는 중국의 교섭 내지는 중재에 의존하였고, 중국의 협력을 확보하기 위하여 한중간의 민감한 문제에 직면했을 때 우리의 국익을 확보하기 위한

강력한 외교적 압박을 추진하지 못했던 경우가 많았다. 그 예로 문재인 정부 시절 대북관계에 대한 중국의 협조를 확보하기 위하여 저자세 외교를 펼쳤던 것은 북한문제와 관련한 우리의 對中 의존이 가져온 부정적 결과라고 볼 수 있다.

그러나 윤석열 정부의 출범과 함께 이러한 조건들은 변화하고 있다. 우선 한국의 對中 경제 의존도가 하락하고 있다. 2017년 사드 사태 이후 한국기업의 중국 탈출이 이어지고 있으며, 미중갈등과 우크라이나 전쟁 그리고 코로나19 팬데믹 등의 영향으로 중국경제에 대한 한국의 의존도도 점차 낮아지고 있다. 둘째로 북한문제와 관련하여 윤석열 정부의 對中 의존도도 낮아지고 있다. 물론 ‘담대한 구상’을 북한에 제안하기도 했지만, 윤석열 정부는 기본적으로 문재인 정부와 달리 북한에 원칙적 접근을 시도하고 있으며, 외교의 우선순위에서도 북한 이슈가 과거와 달리 최상위에서 밀려나고 있다. 따라서 북한문제와 관련된 윤석열 정부의 對中 의존도는 상당히 약화되고 있다고 볼 수 있다. 특히 한국 국민의 對中 호감도가 급락한 점이 눈에 띈다. 사드 갈등 이후 나타나고 있는 현상으로, 한국 국민의 80%가 중국에 대한 호감도에 부정적 견해를 나타내고 있다는 점은 충격적인 변화라고 볼 수 있다.

이러한 변화는 윤석열 정부가 중국과의 관계를 재정립하는 데에 유리한 조건으로 작용하고 있다. 즉, 한중수교 이후 우리가 지속해서 추구해 왔던 “강력한 한미동맹을 바탕으로 한중관계를 도모”한다는 미·중 사이에서의 외교원칙을 본격적으로 실행할 수 있는 상황이 성숙하였다는 것이다. 지금까지 한국은 중국에 대한 높은 의존 때문에 한미동맹과 한중 동반자 사이에서 전략적 모호성이라는 수사를 내세우면서 미·중 어느 한쪽에도 치우치지 않으려는 외교적 균형을 추구해 왔다. 그러나 윤석열 정부는 한미동맹을 전통적 안보 동맹을 넘어 가치 동맹, 경제·기술 동맹, 나아가 글로벌 전략 동맹으로 확대하면서 전략적 명료성을 구체화하고 있다. 물론 한국경제의 중국 의존도가 낮아지고 있기는 하지만 중국과 탈동조화(decoupling)하기에는 중국경제에 대한 의존도가 아직 높고 또 북한의 위협을 통제하지 못하는 상황에서 중국과의 외교적 협력도 필요하다는 점에서 미국 중심의 전략적 명료성이 시기상조라는 의견도 있다. 그러나 우리의 對中 의존도 하락에 더하여 대외적으로 미중 전략경쟁의 심화, 중국의 독재체제 구체화, 중국의 코로나19 방역 지속, 중국의 경제상황 악화, 국내의 對中 호감도 악화 등의 상황은 한중관계를 재정립할 기회를 제공해 주고 있다.

III. 악화되는 중국의 경제상황

미국 중심의 전략적 명료성을 추진하는 과정에서 가장 우려가 되는 점은 중국의 반발이다. 과거 사드 갈등 때 중국은 한국에 대한 경제적 제재를 시도한 적이 있었으며, 만약 윤석열 정부가 미국으로 경도된 외교를 지속하여 추진한다면 중국이 또다시 경제제재를 추진할 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 그러나 중국이 처한 현재 상황을 분석해 볼 때, 중국이 한국을 대상으로 경제제재를 감행하기는 쉽지 않다고 볼 수 있다. 우선 중국경제가 우려스러운 상황이다. 미국의 제재, 우크라이나 전쟁, 중국의 코로나19 봉쇄, 중국정부의 반기업적 정책 등으로 2022년의 중국경제는 예상치 못한 내림세에 직면하고 있다. 게다가 사드 갈등 때에도 중국은 對韓國 경제제재로 인한 부메랑(boomerang) 효과를 우려하여 제재 대상 영역을 관광, 소비재, 엔터테인먼트로 국한하였으며, 그 손해액도 15조원(약 110억달러) 정도에 그쳤었다. 그러나 그때와 비교해 경제상황이 훨씬 악화된 현재 중국이 對韓國 경제제재를 실행하기는 쉽지 않다고 볼 수 있으며, 따라서 중국도 웬만해서는 한국에 대한 경제제재를 자제하려는 듯하다.

이런 상황에서 중국은 사안별로 對韓國 대응 수위를 조절하려고 할 것이다. 우선 중국의 관점에서 타협할 수 없는 최우선적 핵심 이익은 대만 문제이다. 대만 문제는 중국이 절대 침범을 용인할 수 없는 마지노선이자, 어떤 국가든지 이 문제를 건드리면 중국이 반드시 강경하게 대응해야 하는 핵심 중의 핵심 이익이다. 특히 중국에서는 한국이 대만문제에 간섭하는 것에 상당히 민감하게 대응하고 있다. 예를 들어 2021년과 2022년의 한미정상회담 공동성명에 대만문제가 언급된 것에 대하여 중국 정부 및 매체, 학자들은 상당히 우려하고 있으며, 그동안 대만문제에 대하여 별다른 관심이 없었던 한국이 미국의 영향으로 대만 정책을 변경하는 것은 아닌지 윤석열 정부의 행보를 관찰하고 있다. 만약 대만 문제와 관련하여 한중간에 갈등이 일어날 경우, 중국은 어떤 상황에서도 제재를 고려할 것으로 보인다.

둘째는 중국의 정치체제 및 시진핑 주석에 대한 비판이다. 지금까지 한국은 미국, EU, 캐나다, 호주 등 서방 국가들이나 일본과 달리 중국의 정치체제나 홍콩 및 신장위구르의 인권문제에 대해 거리를 두고 언급을 자제하는 태도를 유지해 왔다. 그러나 최근 중국 학계에서는 윤석열 대통령이 취임사에서 자유와 민주라는 가치를 상당히 강조한 점과 한미동맹의 성격을 가치동맹으로 재정의하는 추세를 지적하고 있으며, 특히 윤석열 정부가 최근 '중국정부의 신장위구르 자치주에 대한 인권 침해' 문제를 유엔 인권이사회에서 토론하지는 미국의

제안에 찬성표를 던진 것에 대하여 우려를 제기하고 있다. 물론 이 제안은 부결되어 국제사회의 관심에서 멀어졌지만, 향후 중국의 인권문제에 대한 윤석열 정부의 행보에 중국은 민감하게 대응할 가능성이 크다.

셋째, 사드 배치를 둘러싼 문제이다. 최근 개최된 한중 외교부 장관 회담을 계기로 중국은 사드와 관련하여 '3불 1한' 이슈를 제기하면서 한국에 대한 중국의 외교적 압박을 다시 시작하는 모습을 보이고 있다. 사드문제는 대만문제나 중국의 정치체제 및 이념 관련 문제와 달리 한국이 회피할 수 없는 이슈이며, 현 상황에서 한중관계에 부정적인 영향을 줄 가능성이 높은 이슈이다. 중국은 '3불 1한'을 다시 제기함으로써 사드 기지 정상화에 제동을 걸고, 동시에 한미일의 군사적 협력 및 지역 동맹 구축 가능성을 미리 방지하려는 현실적인 의도에서 이 문제를 제기했다고 볼 수 있다. 중국의 매체와 학계 등에서는 중국 시장과 공급망에 대한 한국경제의 높은 의존도를 강조하면서 한국이 '3불 1한'을 유지하지 않는다면 중국이 이를 빌미로 다시 한국에 보복할 수 있다고 위협하고 있다. 그러나 최근 북한의 미사일 도발에 대한 대응으로 한미일 3국 군사협력이 재강화되고 한미동맹 차원에서 미사일 방어가 강화되고 있는 것을 고려해 볼 때, 사드 이슈로 중국이 제재를 시도하기는 쉽지 않을 듯하다.

마지막으로 미국 주도의 경제·기술·공급망 플랫폼에의 가입 이슈이다. 최근 한중 양국 매체를 통해 가장 빈번하게 접할 수 있는 이슈들은 한국이 IPEF나 칩(chip)4에 가입하면 중국이 어떤 대응을 할 것인가에 집중되고 있다. 중국 매체들은 한국정부가 미국 주도의 경제와 기술 및 공급망 플랫폼에 참여한다면 중국이 어떤 보복을 할 수 있는지를 보도하고, 한국 언론들도 사드 보복이 재현되는 것이 아닌지 우려하는 기사를 쏟아내고 있다. 그런데 흥미로운 점은 한국이 IPEF에 참여하고 칩4 동맹 예비회의에 참석하는 결정을 내리기 전에는 중국도 정부 차원에서 우려를 표명했지만 실제로 한국이 이런 결정을 한 후에는 별다른 비판을 하지 않는다는 점이다. 그 이유는 중국 학계에서 미국이 주도하고 있는 IPEF나 칩4가 성공하지 못할 것이라는 분석이 제기되고 있기 때문이다. 즉, 중국으로서는 미국이 IPEF와 칩4를 통해 중국에 대한 기술적 봉쇄를 강화하고 세계 경제에 대한 중국의 영향력을 줄이려고 시도하는 것이 부담은 되지만 이러한 시도가 성공할 가능성이 크지 않고, 성공하더라도 많은 시간이 걸릴 것이라 점에서 당장 중국에 치명적인 위협은 아니라고 판단하고 있다. 따라서 중국은 기본적으로 미국 주도의 경제·기술·공급망 플랫폼에 한국이 참여하는 것 자체에 반대하고 있지만, 만약 한국이 참여하더라도 이를 빌미로 당장 경제적 보복을 하지는 않을 것으로 판단할 수 있다.

IV. 결론

위에서 보듯이 윤석열 정부의 글로벌 중추 국가 비전의 성공 여부는 중국과의 관계를 어떻게 관리해 나가느냐에 달려 있다고 볼 수 있다. 구체적으로 보면, 미국 주도의 경제·기술·공급망 플랫폼에의 가입 이슈나 사드 배치를 둘러싼 문제는 중국이 한국에 대한 제재를 실행할 정도의 관계 악화로 발전할 가능성이 크지 않다. 특히 사드문제는 최근까지도 중국이 제재를 실행할 수 있는 가장 민감한 이슈로 구분되었지만, 북한의 연이은 도발로 한미일의 군사적 대응이 강화되고 또 북한의 핵능력 발전에 대한 대응으로 전술핵 도입 등 과감한 대책들이 논의되는 과정에서 오히려 중국의 제재 가능성이 약해지는 모습을 보이고 있다. 그러나 대만문제나 중국 인권문제는 중국으로부터 상당한 도전을 받을 가능성이 크다. 특히 최근 미중갈등 과정에서 대만문제가 핵심 이슈로 두드러지고 있으며, 미국은 대만 해협에서 유사 사태가 일어나는 경우 주한미군의 참전, 나아가 한국군의 파견을 강하게 유도하고 있다. 글로벌 중추 국가를 추구하고 있는 윤석열 정부에서 자유민주주의 국가들과 보조를 맞추어 대만문제나 중국 인권문제에 동참하는 것은 불가피하다고 볼 수 있다. 그러나 동참의 시기와 수위 조절을 통하여 중국으로부터의 반발을 최소화하면서 동참하는 것이 윤석열 정부의 한중관계 재정립의 올바른 방향이라고 볼 수 있다.