

A Study on Factors Affecting South Korea–China Relations: Focusing on South Korea's Policies Toward the North Korea and the United States

Aekyung Kim*

MyongJi College

Abstract

This article argues that the South Korean government's policy toward the U.S. and North Korea has affected South Korea-China relations. Progressive governments' U.S. policy aimed to strengthen the alliance while also seeking to expand diplomatic autonomy. In contrast, conservative governments placed greater emphasis on strengthening the alliance. The Yoon Suk-yeol administration went further by actively supporting the U.S. policy of containing China. While progressive governments sought stability and peace on the Korean Peninsula through North Korea's denuclearization and the development of relations with North Korea, conservative governments did not pursue the development of relations with North Korea unless denuclearization was a precondition. South Korea's U.S. and North Korea policies have influenced South Korea-China trade and China's cooperation on North Korea-related issues. South Korea's policies toward the U.S. and North Korea have affected China's cooperation on North Korea-related issues as well as South Korea-China trade. However, during unavoidable crises such as the financial crisis and the COVID-19 pandemic, this correlation was not as clear. When it comes to trade, the impact of South Korea's U.S. and North Korea policies was relatively less significant compared to the North Korea issue. The periods when South Korea-China trade was most affected by these policies were during the latter half of the Park Geun-hye administration and under the Yoon Suk-yeol administration. During the latter half of Park Geun-hye's presidency, China viewed South Korea's decision to deploy the THAAD system as

* Kim, Aekyung. MyongJi College. E-mail: jinaiqing89@gmail.com.

participation in the U.S. missile defense system aimed at countering China. The Yoon Suk-yeol administration has focused on actively supporting the U.S. policy of containing China. As a result, South Korea-China trade volume and trade balance decreased to an unprecedented extent. China's cooperation on North Korea-related issues showed a clear difference between progressive and conservative government periods except for North Korea's nuclear tests. Under progressive administrations, China was more cooperative on North Korea-related issues, while under conservative governments, China was relatively less cooperative. Instead, China expanded its economic cooperation with North Korea, moving in the opposite direction from the policies of South Korea's conservative governments.

Keywords

South Korea-China relations, Policy toward the North Korea, Policy toward the United States, South Korea-China Trade, North Korea-related issues

한중 관계 영향 요인 연구: 한국의 대북, 대미 정책을 중심으로

김애경*

명지전문대

요약

이 글은 한국 정부의 대미, 대북 정책이 한중 관계에 영향을 주었다고 주장한다. 한국의 진보성향 정부의 대미 정책은 동맹을 중시하지만 외교적 자율성도 확대하고자 했다. 반면 보수성향 정부에서는 동맹강화에 보다 방점을 두었다. 윤석열 정부는 더 나아가 미국의 대중 견제 정책에도 적극 호응했다. 진보성향의 정부에서는 북한의 비핵화, 북한과의 관계 발전을 통한 한반도의 안정과 평화를 추구했다면, 보수성향의 정부에서는 북한의 비핵화가 진제되지 않는 한 북한과의 관계 발전을 추진하지 않았다. 한국 정부의 대미, 대북 정책은 한중 교역, 북한 문제에 대한 중국의 협력에 영향을 주었다. 글로벌 금융위기, COVID-19 상황과 같은 불가항력적인 상황에서는 그 연관성이 명확하지 않다. 한중 교역의 경우 북한 문제에 비해 한국의 대미 정책, 대북 정책의 영향이 상대적으로 덜했다. 한중 교역이 한국의 대미 정책, 대북 정책의 영향을 받았던 시기는 박근혜 정부 집권 후반기와 윤석열 정부 시기이다. 박근혜 정부 집권 후반기는 사드 배치 결정에 대해 중국은 한국이 미국의 MD 체계에 참여하여 중국을 견제하려는 것으로 간주했다. 윤석열 정부는 미국의 대중 견제 정책에 적극적으로 호응하는 데 초점이 맞춰졌다. 윤석열 정부 시기에는 한중 양국의 교역총액과 무역수지 등은 전례 없이 감소했다. 북한 핵실험을 제외하고는, 북한 문제에 대한 중국의 협력은 진보성향의 정부 시기와 보수성향의 정부 시기에서 확실한 차별성을 보였다. 대북 포용 정책을 취한 진보성향 정부 시기 중국은 북한 문제에 협력적 모습을 보였다. 반면 보수성향 정부 시기에는 북한 문제에 대해 중국은 상대적으로 덜 협력적이었고, 오히려 북한과의 경제협력을 확대시켜 한국 보수 정부의 정책과 상반된 방향으로 추진했다.

주제어

한중 관계, 대북 정책, 대미 정책, 한중 교역, 북한 문제

* 김애경, 명지전문대. 이메일: jinaiqing89@gmail.com.

I. 서론

한중 양국은 1992년 8월 24일 수교 이후 지난 30여 년간 꾸준한 발전을 이어왔다. 양국은 수교 당시 선린우호관계(陸隣友好關係) 수립을 약속했으며, 이후 거의 5년마다 양국 관계를 규정하는 명칭을 협력적동반자관계(協作夥伴關係), 전면적협력동반자관계(全面合作夥伴關係), 전략적협력동반자관계(戰略合作夥伴關係)로 격상시켜 왔다. 비록 양국의 정치와 안보 분야 교류는 상대적으로 적었지만, 수교 이후 양국의 경제 및 기타 분야의 교류가 활발히 이뤄지면서 일정 기간 동안 양국은 ‘밀월관계’를 유지한다는 평가를 받았다.

양국 관계가 이처럼 빠르게 발전할 수 있었던 데에는 경제교역과 민간 분야 교류의 비약적 증가 때문이다. 1992년 수교 당시 약 63억 달러였던 양국의 수출입 교역액은 2024년 말 약 2,729억 달러를 기록함으로써 32년간 약 43배 증가했다. 이러한 경제협력의 비약적 발전은 사회·문화 분야의 교류를 견인했다. 양국에는 한류(韓流)와 한열(漢熱)현상이 나타났고, 인적 교류 역시 폭발적으로 증가했다. 예컨대, 팬데믹 직전의 2019년 양국의 인적교류는 연인원 약 1,065만 명(방중 한국인은 437만 명, 방한 중국인은 628만 명)을 기록했다. 수교 당시 양국의 인적교류가 13만 명이었던 것과 비교하면 약 80여 배가 증가한 것이다.

양국의 협력이 이처럼 비약적으로 발전했지만, 그동안 갈등이 전혀 없었던 것은 아니다. 양국 간에는 이미 갈등을 겪었거나 아직 수면 위로 떠오르지 않은 잠재적 갈등 요인은 상존한다. 갈등 상황에 직면했을 때 양국 정부는 양국의 관계가 최악의 상황으로 치닫지 않도록 수습하는 노력을 해왔다. 그런데 2016년의 사드 사태와 2019년 말부터 시작된 COVID-19 정국은 한중 양국의 상호 간 인식에 영향을 미쳤고, 양국은 우호 관계 유지를 위한 복잡다단한 상황 관리가 필요하게 됐다.

한중 관계에 영향을 주는 요인은 다양하다. 한중 양국은 지리적 위치, 대내외적 환경과 상황 등으로 인해 양국의 외교정책에 영향을 주는 요인의 우선순위는 때에 따라 상이했다. 한중 관계 발전에 영향을 주는 요인에 대한 기존

연구를 살펴보면, 미중 관계와 같은 체제차원의 구조 요인을 제시하는 견해가 일반적이다.(이희옥, 2012, 1-28; 이정남, 2014, 345-388; 김재철, 2017, 1-31; 정재호, 2024) 일부 연구는 중국의 리더십 변화 등의 요인을 주목한다. 이 연구들은 주로 중국의 최고지도자가 교체되거나, 2기 집권으로 넘어갈 때를 중심으로 중국의 한반도 정책, 한국 정책에 대한 전망연구를 통해 한중 관계 발전을 검토한다.(최명해, 2018; 김애경, 2023) 그 외에는 주로 탈북자 이슈, 사드 이슈 및 호감도와 비호감도와 같은 이슈를 중심으로 한중 관계를 분석했다.(김옥준, 1999, 251-267; 지봉도, 박경숙, 2002, 1-10; 강수정, 2022, 27-75; 김헌준 2024; 李金輝, 金琳森, 2024, 63-72)

이렇게 한중 관계 발전과 양국의 발전에 영향을 주는 요인에 대한 연구는 다양하게 이루어져 왔다. 그런데 기존 연구 성과에는 ‘한국 정부의 정책은 한중 관계 발전에 어떤 영향을 주었는지?’에 대한 분석이 부족했다. 때문에 이 글은 한중 양국이 수교한 지 30여 년이 된 현시점에서 ‘한국 정부의 정책은 한중 관계 발전에 영향을 주지 않았을까?’라는 의문이 생겼고, 한중 관계 발전에 영향을 주는 한국의 정책을 고찰하려고 한다. 한중 양국의 수교에도 한국은 매우 적극적이었고, 위에서 언급한 양국 관계를 규정하는 명칭은 한국의 정부가 교체될 때마다 변화되었거나 격상되었다는 점도 이 글의 문제의식을 촉발했다.

한국의 운명은 외교정책에 따라 큰 영향을 받아왔다. 동아시아 지역은 강대국들이 결집되어 있고, 세계정치의 갈등선이 선명하게 드러나는 지역이다. 뿐만 아니라 남북한의 대치가 상시화되어 있기 때문에 국가 안보위기와 관련된 쟁점이 외교정책 영역을 압도하고 있다.(조동준, 2014, 66-72) 결국 한국은 외교 정책 결정과 집행 과정에서 강대국 관계에 대한, 북한에 대한 정부 차원의 정책이 매우 중요하다. 따라서 이 글은 한국 정부의 대미, 대북 정책이 한중 관계에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 고찰하고자 한다. 수교 이후 30여 년이 지난 현재에도 한국이 중국과의 관계 발전에서 추구하는 이익은 중국과의 수교 때와 크게 다르지 않다. 즉 중국의 거대한 시장에서 얻을 수 있는 경제적 이익과 북한 문제에 대한 중국의 협력을 얻어내는 것이다.

따라서 이 글은 한국의 대미, 대북 정책의 정향이 한중 관계, 특히 한중 교

역과 북한 문제에 대한 중국의 협력에 어떻게 영향을 미치고 있는지를 고찰하고자 하며, 이를 위해 이 글은 다음과 같이 구성될 것이다. 이어지는 2장에서는 한국 정부의 대미, 대북 정책을 고찰한다. 3장에서는 한중 수출입 교역과 북한 문제에 대한 중국의 협력을 분석한다. 4장은 앞선 두 장에서의 내용을 정리하며, 한중 관계 발전에 영향을 주는 한국의 정책에 대한 함의를 찾으며 글을 맺을 것이다.

II. 한국의 대미, 대북 정책

미국과 한국은 보호국과 피보호국 관계를 형성하는 전형적 동맹으로, 미국은 한국에게 특별한 의미를 가진 국가였다. 때문에 한국의 보수정권, 진보정권을 막론하고 대미 외교정책은 한미동맹 중심의 정책 노선을 크게 변화시키기 어려웠다. 냉전 시기에도 대내외 환경 및 정권에 따라 자주국방, 자주외교 등의 기조가 대두되면서 미국에 대한 의존도를 줄이려는 시도가 있었다. 1980년대 말 1990년대 초는 냉전이 종식되어 국제환경이 변화하고 국내적으로도 민주화가 진전되면서 한국에서는 대미일변도 외교를 벗어나 주변 4강과의 관계 강화를 추구하며 외교의 지평을 넓히고자 했다. 그러나 기본적으로 한미동맹 중심의 정책 노선을 전격적으로 변화시킨 적은 없다.

냉전은 종식됐지만 북한의 핵개발, 대량살상무기 확산으로 한국의 대미 정책은 대북 정책과 밀접하게 연계되어 추진됐다. 김대중 정부는 한국 역사상 첫 진보정권이었지만, 대미 정책에서는 큰 변화를 추구하지 않았다. 기본적으로 전통적인 한미동맹을 유지하면서도, 냉전 종식 후 미국의 포괄적 개입이라는 외교기조에 부응하며 그 속에서 자율성을 추구하고자 했다. 외교적 자율성 추구는 대표적으로 대북 정책에서 나타났는데, 한미 군사동맹을 기초로 북한의 위협을 억제하려는 기존의 대미 정책에 변화를 준 것이다. 미국의 일방적인 대북 정책을 따르기보다는 북한과의 평화적 환경을 조성하기 위한 한국의 역할을 추구하려는 데 정책의 중심을 두었다.(백학순, 2000, 58)

‘햇볕정책’이 그 대표적 사례이다. ‘햇볕정책’은 김대중 정부의 대북 정책으

로 그동안의 대북 적대 정책을 포용 정책으로 전환시킨 것이다. ‘햇볕정책’은 대북 화해협력을 통해, “남북 주민들이 자유롭게 오가면서 상호 이해의 폭을 넓히고 민족 동질성을 회복하게 되는 ‘사실상의 통일상황’을 실현”하는 데 초점을 맞췄다.(통일부, 2022, pp. 1-2) 2000년 6월 남북 정상회담이 개최됐고 그 과정에서 미국과 긴밀하게 협력했다. 뿐만 아니라 그 해 10월에는 매들린 올브라이트(Madeleine Jana Korbel Albright) 당시 미 국무장관의 북한 방문이 성사되며 남북 관계 개선, 한반도에 냉전 체제 해소를 위한 논의의 기반을 조성하기도 했다. (“올브라이트, 북-미현안 ”전면, 철지“ 논의“, 2000) 다만 미국의 클린턴 정부가 부시 정부로 교체되면서 한국의 대북 화해 정책에 대한 지지에 온도 차를 보이기도 했다.

노무현 정부의 대미, 대북 정책은 기본적으로 김대중 정부의 기초를 계승했다. 대미 정책은 자주외교와 한미동맹을 유지하는 균형적 실용 외교와 협력적 자주국방 추구라고 할 수 있다. 즉 미국과의 관계에서 동맹을 기반으로 하되 기존의 수직적 동맹관계를 수평적 동맹관계로 발전시키고자 했다. 이를 위해 전시작전통제권 환수, 미군기지 이전 및 재배치, 국방개혁 2020 등을 추진했으며, 양국은 포괄적이고 역동적인 동맹관계 구축에 합의했다. 한미동맹을 근본적으로 약화시키지 않으면서, 한국의 군사 주권을 강화하려는 조치를 취하고자 했다고 평가할 수 있겠다. 때문에 이 시기 미국에 대한 수평적 자주외교를 강조하면서 한미 관계에 있어 일정 정도 긴장감이 존재해 동맹에 균열이 생기기 시작했다는 해석이 제기되기도 했다. 당시 한국 내 반미감정 표출이라는 새로운 현상이 나타나기도 했기 때문이다.(김석용, 2005, p. 143) 국내에서의 수평적 자주외교에 대한 반대 여론을 극복하기 위해 노무현 정부는 한미 자유무역협정(FTA) 협상을 적극 추진·타결, 이라크 파병을 통해 미군을 지원하는 등 실용적인 협력을 병행하는 조치를 취하며 대응했다.

이 시기 북한의 제2차 핵위기가 발발하면서 당시 미국의 부시 정부는 북한 핵시설에 대한 군사 옵션을 포함한 강경한 조치를 검토하고자 했지만, 노무현 정부에서는 김대중 정부의 대북 정책을 계승하는 ‘평화변영정책’을 추진했다.(조민, 2003; 김석용, 2005, pp. 143-144) 대화를 통한 평화적 문제해결, 상호신뢰 우선 및 호혜주의, 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력 등 미국과 차별화

된 접근을 취했다. 6자 회담에 적극적으로 참여하며 개성공단 조성, 금강산 관광 추진 등 북한을 협상 테이블로 이끌어 내기 위해 적극적으로 남북 간 경제협력을 추진했다. 노무현 정부에서는 미국과 일정 정도의 불협화음을 감수 하더라도 동맹관계를 기존의 의존적 차원에서 동맹을 기반으로 한 자주를 추구하는 방향으로 추진했고, 북한에 대해서는 북한의 핵위기, 도발 등에 대해 평화적 접근 및 남북 당사자 원칙을 기초한 국제협력 기조로 접근하면서 한반도의 안정과 평화를 추구했다.

이명박 정부의 대미, 대북 정책은 앞선 두 진보정권인 김대중, 노무현 정부에서 추진했던 기조에서 많은 변화를 주었다.(김영재, 2014, p. 39) 대미 정책에 있어서는 한미동맹 강화를 주장했다. 즉 한미동맹을 단순한 군사동맹을 넘어 포괄적 글로벌 동맹으로 격상시키겠다는 것이다. 노무현 정부에서 추진했던 전시작전권 환수를 연기하고 한미동맹 미래비전을 발표하며 미국과의 동맹을 강화하는 방향으로 선회했다.

대북 정책으로는 상생공영정책의 ‘비핵·개방 3000’을 표방하며 북핵 문제와 북한에 대해 강경 대응을 추구했다. 이는 북한이 먼저 비핵화를 실현하고 개방을 추진하면 경제적으로 지원하겠다는 정책으로, 북핵 문제에 대해서는 제재를 강화하는 압박 정책을 추구했다.(이홍중, 2015, pp. 55-56) 김대중 정부의 ‘6·15 공동선언’, 노무현 정부의 ‘10·4 선언’에 대한 계승 여부도 표명하지 않았다. 결국 2010년에는 천안함, 연평도 사태가 발생했고, 대북 압박 정책은 북한과의 대화 단절로 이어졌고 6자 회담 역시 교착 상태가 지속됐다. 당시 미국의 오바마 정부도 북핵과 북한 문제에 대해 ‘전략적 인내’를 표방하며 어떤 조치도 취하지 않았고, 북한의 도발만 지속됐다. 결국 이명박 정부의 비핵화와 개방을 목표로 하는 대북 정책은 오히려 남북 관계를 경색 국면에 빠뜨리며 북핵 문제 해결 논의를 위한 다자대화 중단, 북한과의 대화 단절의 결과를 가져왔다.

박근혜 정부의 대미, 대북 정책은 이명박 정부의 기조를 유지한 부분이 있지만 일부 변화를 보였다. ‘한미동맹 강화’와 ‘균형 외교’를 표방하며, 미국과의 관계에서 한미동맹을 강화하고자 했다. 이 점에서 이전 정부의 기조를 계승했다. 박근혜 정부에서는 한국의 국익을 고려한다는 차원에서 전시작전권

전환을 2020년대 중반 이후로 무기한 연기를 결정했다. 또 북한의 핵실험과 미사일 위협에 대한 대응으로 사드 배치를 결정했다. 중국은 한국의 사드 배치 결정이 미국의 미사일방어체계에 편입하는 조치라며 강하게 반발했고, 이에 한중 관계는 심각하게 악화됐다. 사실 박근혜 정부는 균형외교 기조를 표방하며 취임 이전부터 중국과의 관계를 중시했다.(신종대, 2013, p.16) 이 부분에서 보수 정부이지만 이명박 정부와 차별성이 있었다. 당선자 시절에도 중국에 가장 먼저 특사를 보내며 파격적 조치를 취했고, 2015년 중국의 전승절 열병식에 참석하는 등 미국뿐만 아니라 중국과의 관계도 중시하며 균형외교를 실천하려는 모습을 보였다.

박근혜 정부의 대북 정책은 ‘한반도 신뢰프로세스’로 대표된다. 즉 남북 간 신뢰를 구축해서 남북 관계 발전, 한반도 평화 정착을 통해 통일 기반을 구축한다는 구상이다.(김규현, 2013) 이는 신뢰구축을 통해 남북 관계 개선과 비핵화를 병행하고자 하는 것으로, 선비핵화 후지원의 기조로 추진했던 이명박 정부의 대북 정책과는 다소 차이가 있었다.(전성훈, 2013; 김영재 2014, pp. 44-46; 이홍종, 2015) 그러나 북한의 영변 원자로 재가동, 핵실험과 미사일 도발이 지속되면서 신뢰구축을 통한 평화 정착 구상은 실질적인 성과를 도출해 내지 못하고, 사드 배치로 이어지게 됐다.

문재인 정부는 사드배치로 중국의 보복 조치가 계속되는 상황에서 출범했다. 문재인 정부 역시 한미동맹을 외교안보의 중심축으로 유지했고, 동시에 자율성을 확대하는 자주외교를 추구했다. 미국과 1979년에 체결한 한미 미사일 지침에서 정한 미사일 사거리 제한의 완전한 해제 합의는 대표적 사례이다. 뿐만 아니라 트럼프 정부와 바이든 정부를 모두 경험하면서 한국의 방위비 분담금 확대라는 미국의 요구에 13.9% 인상안으로 타결시키며 갈등을 완화시키고, 전시작전권 문제도 조건부 전환 원칙을 유지하며 한국군의 주도권을 확보하고자 했다. (“올해 한-미 방위비 분담금 13.9% 오른다”, 2021) 이렇게 문재인 정부에서는 한국의 자주국방을 강화, 자율성을 확대하는 계기를 마련했다.

문재인 정부의 대북 정책은 ‘한반도평화프로세스’로 대표된다. 김대중, 노무현 정부의 대북 포용정책을 계승해서, 북한과 대화와 협력을 통해 비핵화를

실현하고 더 나아가 항구적 평화 체제를 구축하기 위해 남북한 간 지속 가능한 협력을 강화시키는 것을 목표로 삼았다.(김강녕, 2019) 이를 위해 여러 조치가 취해졌다. 3차례의 남북 정상회담을 통해 남북 간 군사적 긴장 완화를 위해 비무장지대(DMZ) 내 감시초소(GP) 철수, 서해 평화수역 조성 등을 합의했다. 또 남북 철도와 도로 연결 사업을 추진하고, 이산가족 상봉 등 경제·인도적 협력 추진에 합의했다. 뿐만 아니라 한반도의 항구적 평화 체제 구축을 위해 북미 대화를 증대했고, 3차례의 남북 정상회담이 개최됐다. 문재인 정부의 이러한 노력에도 북미 대화가 정체되면서 북한의 도발이 재개되었고 집권 말기에는 남북 관계도 급속하게 냉각됐지만, 기존의 포용정책은 유지하려고 노력했다.

〈표1. 김대중 정부 이후 한국의 대미, 대북 정책〉

시기	대미 정책	대북 정책
김대중 정부	동맹 강화, 외교적 자율성 확대	햇볕정책
노무현 정부	수평적 한미 동맹 발전, 자주 외교 추구	평화번영정책
이명박 정부	동맹 강화: 군사동맹을 넘어 포괄적 군사동맹으로 격상	상생공영정책: 비핵·개방 3000
박근혜 정부	동맹 강화, 균형 외교	한반도 신뢰프로세스
문재인 정부	동맹을 중심축으로 한 자주외교	한반도 평화프로세스
윤석열 정부	동맹 강화, 글로벌 협력 확대	담대한 구상

출처: 저자 정리.

윤석열 정부가 집권하면서 문재인 정부와는 차별화된 대미, 대북 정책을 제시했다.(董龍範, 金可, 2023, pp. 5-13.) ‘한미동맹 강화’와 ‘글로벌 협력 확대’를 표방하며 미국에 핵우산 및 확장억제 강화를 요청하고, 미국의 전략자산 한반도 배치 확대 및 한미 핵협의 그룹(NCG)을 신설, 한미 연합훈련 확대 등 안보협력 강화를 추진했다. 뿐만 아니라 윤석열 정부는 미국이 주도하는 인도-태평양 전략(IPS)에 참여하며, 미중 전략경쟁의 핵심 이슈였던 글로벌 공급망 재편의 일환으로 제시된 반도체 동맹인 칩4(Chip4) 참여 논의 등등 미국의

가치동맹에 적극 호응했다. 미국은 중국의 부상을 견제하기 위해 동맹국들과 함께 전방위적으로 중국을 견제하고자 하며, 한미동맹을 안보협력에서 경제·기술·글로벌 협력으로 확대해 미국의 전략에 한국이 참여토록 하고 있다. 그런데 윤석열 정부는 미국의 이러한 전략에 적극 호응하는 조치들을 취하면서 ‘전략적 명확성’의 방향으로 전환했고,(박병광, 2023, p. 1) 한국은 자국의 최대 교역국 중국을 견제하는 상황이 되었다.

대북 정책으로는 ‘담대한 구상’을 제시하며 대북 강경 정책으로 선회했다. ‘담대한 구상’은 기존 보수 정부의 대북 정책 기초를 계승한 것으로, 그 내용은 북한이 비핵화를 실현할 경우 단계적으로 경제, 식량, 에너지, 인프라 등의 지원을 제공하겠다는 것이다.(한중욱, 2023) 비핵화를 전제 조건으로 하는 기존 보수 정부의 제안과 크게 다르지 않고, 북한도 자국의 제재 완화 및 단계적 접근 요구가 반영되지 않았다는 점에서 크게 반발했다. 그러나 윤석열 정부는 대화보다는 북한의 태도 변화가 우선이라는 입장을 고수하며 압박했고, 오히려 북한의 도발에 맞서 선제타격도 강조했다. 또 9·19 합의의 일부 효력 정지 발표, 북한의 인권문제 제기, 문재인 정부에서 철거했던 군사분계선 일대의 확성기 재설치 및 방송 재개 등 대북 압박을 강화했다. 북한은 오물 풍선으로 대응하면서 남북 관계는 더욱 일촉즉발의 상황으로 치달았다. 김대중 정부 이후 한국의 대미, 대북 정책은 위의 <표1>로 정리 할 수 있겠다.

Ⅲ. 시기별 한중 관계 고찰

경제교역 현황과 북한 문제에 대한 중국의 협력

서론에서 언급한 것처럼 한중 수교에 대해 양국은 각자의 기대가 있었다. 중국은 천안문 사건 이후 국제적 고립에서 탈피해야 했고, 한국과의 수교를 통해 그 돌파구를 마련해 개혁개방정책을 지속할 수 있기를 기대했다. 반면 한국은 중국과의 관계에서 중국의 거대한 시장으로부터 경제적 이익을 얻고 북한 문제 해결 과정에서 중국의 협력 획득을 기대했다.(Lee, 1996, pp.

99-131; Chung, 2007, pp. 56-74; 조영남, 2011, p. 93) 이 장에서는 한국의 김대중 정부 이후 한중 양국의 경제교역 특히 수출입 교역의 추이와 북한 문제에 대한 중국의 협력이 잘 이루어졌는지를 통해 한중 관계를 분석하고자 한다.

1. 시기별 한중 교역 현황

수교 이후 김대중 정부까지(1992~2002년) 한중 양국은 상호 탐색을 통한 평화공존과 구동존이를 추구하던 시기이다. 동아시아 금융위기로 1997년과 1998년 양국의 수출입 교역이 다소 주춤했던 부분은 있지만, 전반적으로 빠른 성장세를 보였다.

〈표2. 수교이후 김대중 정부시기까지 한중 수출입 교역〉

(억 불, %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
수출	26.5	51.5	62.0	91.4	114	136	120	137	185	182	238
증감(%)		94%	20.4%	47.4%	24.4%	19.3%	-11.7%	14.2%	34.9%	-1.4%	30.6%
수입	37.2	39.3	54.6	74.0	85.4	100	65.0	89.0	128	133	174
증감(%)		5.5%	39.0%	35.5%	15.4%	16.8%	-34.9%	36.7%	44.3%	3.9%	30.8%
수출입총액(A)	63.7	90.8	116.6	165.4	199	236	185	226	313	315	412
증감(%)		42.5%	28.4%	41.9%	20.3%	18.6%	-21.6%	22.2%	38.5%	0.64%	30.8%
전체수출입(B)	1,603	1,724	2,037	2,664	2,879	2,887	2,262	2,636	3,328	2,915	3,144
비중(A/B, %)	3.97%	5.26%	5.72%	6.21%	6.91%	8.17%	8.18%	8.57%	9.41%	10.8%	13.1%
대중무역수지(C)	-11	12	7.4	17	28	36	55	48	57	49	64
증감(%)		209.0%	-38.3%	129.7%	64.7%	28.6%	52.8%	-8.7%	18.8%	-14.0%	30.6%
전체무역수지(D)	-56	-8	-9	-38	-125	-5	394	242	118	93	102
비중(C/D, %)		250.0%	182.0%	44.0%	120.0%	820.0%	14.0%	19.8%	48.3%	52.7%	62.7%

자료: 한국무역협회

<표2>에서 보듯이 김영삼, 김대중 정부 시기 한중 양국의 교역은 지속적으로 증가세를 보였다. 1997년의 양국의 교역액은 236억 불을 기록하며 1992년 수교 당해 년에 비해 약 4배 증가했다. 특히 당시 우리나라의 전체 무역수지에서 기록한 적자를 대중 무역을 통한 흑자로 일정 부분 메꾸고 있음을 알 수

있다.

김대중 정부 집권 초인 1998년에는 동아시아 금융위기로 인해 양국의 교역 총액은 감소했지만, 대중 무역수지의 흑자액은 증가됐다. 이듬해인 1999년부터는 다시 회복세를 유지하며 집권 말인 2002년에는 412억 불을 기록하며 꾸준한 증가세를 유지했다. 우리나라 전체 무역수지에서 대중 무역수지가 차지하는 비율도 1998년 14%에서 2002년 62.7%로 꾸준히 증가했다. <표3>을 보면 노무현 정부 시기(2003~2007)에도 양국의 교역은 지속적인 발전을 이어갔다. 교역총액은 지속적으로 증가했고, 우리나라 전체 수출입 교역에서 한중 교역의 비중도 지속적인 증가추세를 보였다. 이 시기 대중 무역수지는 비록 감소세를 보였지만 전체 무역수지에서 대중 무역수지가 차지하는 비중은 2003년 88.6%에서 2007년 129.3%로 증가했다. 2005-2007년의 경우 대중 무역수지가 우리나라 전체 무역수지를 상회했다.

<표3. 노무현·이명박 정부의 한중 수출입 교역>

(억 불, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
수출	351	498	619	695	820	914	867	1,168	1,342	1,343
증감(%)	47.8%	41.7%	24.4%	12.2%	18.0%	11.5%	-5.1%	34.8%	14.9%	0.1%
수입	219	296	386	486	630	769	542	716	864	808
증감(%)	25.9%	35.0%	30.6%	25.6%	29.8%	22.1%	-29.5%	31.9%	20.8%	-6.5%
수출입총액(A)	570	794	1,005	1,181	1,450	1,683	1,409	1,884	2,206	2,151
증감(%)	38.3%	39.3%	26.6%	17.5%	22.8%	16.1%	-16.3%	33.7%	17.1%	2.5%
전체수출입(B)	3,725	4,783	5,455	6,348	7,283	8,573	6,866	8,915	10,798	10,675
비중(A/B, %)	15.3%	16.6%	18.4%	18.6%	19.9%	19.6%	20.5%	21.1%	20.4%	20.1%
대중무역수지(C)	132	202	233	209	190	145	325	453	478	535
증감(%)	106.3%	53.0%	15.3%	-10.3%	-9.1%	-23.7%	124.1%	39.4%	5.5%	11.9%
전체무역수지(D)	149	293	231	160	147	-133	404	411	310	283
비중(C/D, %)	88.6%	68.9%	100.9%	130.6%	129.3%	209.0%	80.4%	110.2%	154.2%	189.0%

자료: 한국무역협회

이명박 정부(2008~2012)에서는 <표3>에서 보듯이 양국의 교역액이 2009년 감소세를 보였지만, 이는 우리나라 전체 교역액도 상당히 감소한 점을 보면

미국발 글로벌 금융위기의 영향이 있는 것으로 판단된다. 대중 교역이 전체 교역의 20% 전후를 기록하며 우리나라 전체 교역과 무역수지를 이끌어갔다고 판단된다. 2008년의 경우 우리나라 전체 무역수지가 적자를 기록했지만 대중 무역수지는 흑자를 기록했으며, 글로벌 금융위기의 여파가 있었던 2009년(80.4%)을 제외하고는 대중 무역수지가 우리나라 전체 무역수지를 한참 상회하는 209%(2008년), 110.2%(2010년), 154.2%(2011년), 189%(2012년)를 기록하며, 대중 무역수지가 전체 무역수지를 상회하는 기록을 이어갔다.

〈표4. 박근혜·문재인·윤석열 정부의 한중 수출입 교역〉

(억 불, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
수출	1,459	1,453	1,371	1,244	1,411	1,622	1,363	1,326	1,629	1,558	1,248	1,330
증감(%)	8.6%	-0.4%	-5.6%	-9.2%	13.5%	14.9%	-16.0%	-2.7%	22.9%	-4.4%	-19.9%	6.6%
수입	831	901	903	870	970	1,064	1,072	1,089	1,386	1,546	1,429	1,399
증감(%)	2.8%	8.5%	0.2%	-3.6%	11.5%	9.7%	0.7%	1.6%	27.4%	11.5%	-7.6%	-2.1%
수출입총액(A)	2,290	2,354	2,274	2,114	2,381	2,686	2,435	2,415	3,015	3,104	2,677	2,729
증감(%)	6.5%	2.8%	-3.4%	-7.0%	12.6%	12.8%	-9.4%	-0.82%	24.8%	2.95%	-14.10%	1.9%
전체수출입(B)	10,752	10,982	9,638	9,019	10,346	11,404	10,454	9,802	12,595	14,150	12,748	13,158
비중(A/B, %)	21.3%	21.4%	23.6%	23.4%	23.0%	23.6%	23.3%	24.6%	23.9%	21.9%	21.0%	21.0%
대중무역수지(C)	628	552	469	375	442	557	291	237	243	12	-180	-68
증감(%)	17.4%	-12.1%	-15.0%	-20.0%	17.9%	26.0%	-47.8%	-18.6%	2.5%	-95.1%	-248.8%	62.2%
전체무역수지(D)	440	471	903	898	895	710	398	450	293	-478	-104	516
비중(C/D, %)	142.7%	117.2%	51.9%	41.8%	49.4%	78.5%	73.1%	52.7%	82.9%	2.5%	173.0%	-13.2%

자료: 한국무역협회

<표4>을 보면 박근혜 정부 시기(2013~2016년)에서는 집권 전반기(2013~2014년)와 후반기(2015~2016년)의 차이를 알 수 있다. 집권 후반기는 사드 국면이 한중 관계를 지배하는 상황이었는데, 집권 전반기에 비해 집권 후반기의 교역액은 사드 국면을 여실히 반영하고 있음을 알 수 있다. 그러나 우리나라 전체 수출입 교역에서 한중 양국의 교역이 차지하는 비중은 여전히 20% 이상을 유지했고, 사드 국면에 접어든 2015년과 2016년에는 그 비중이 2013년 21.3%, 2014년 21.4%에서 23.6%, 23.4%로 증가 폭이 작지만 오히려 증가했다. 다만 전체 무역수지에서 대중 무역수지가 차지하는 비중은 2013년

부터 2017년까지 142.7%, 117.2%, 51.9%, 41.8%를 기록하며 사드 국면에서 급격하게 감소했음을 알 수 있다. 중국은 압박 전략을 통해 한국 정부에 영향을 미치고자 했고, 이는 양국 교역의 감소로 나타났다.(Luce, 2021)

문재인 정부(2017~2021)가 들어서며 양국의 교역은 빠른 속도로 회복하는 모습을 보이는 듯했다. 집권 이후 첫 2년 동안은 양국의 교역이 회복하며 그 총액도 12.6%, 12.8% 증가했지만, COVID-19의 팬데믹이 시작된 2019년부터 2020년까지는 다시 양국의 교역이 감소했다. <표 4>을 통해 알 수 있듯이 2021년에는 양국의 교역은 총액이 24.8% 증가하면서 재차 회복됐다. 양국의 교역이 증감을 반복하고 있지만, 한중 양국의 교역총액은 우리나라 전체 교역총액의 근 1/4을 차지하고 있음을 알 수 있다. 양국의 교역이 감소했던 2019년과 2020년에도 마찬가지이다. 대중 무역수지 역시 비슷한 흐름을 유지했다. 사드 국면의 영향이 있었던 2017년과 COVID-19 팬데믹 영향이 있었던 2020년을 제외하고는 우리나라 전체 무역수지 중 대중 무역수지가 차지하는 비중은 약 3/4 전후로 매우 높은 수준이다.

〈표5. 2022년 한중 수출입 교역〉

(천만 불)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
수입	1,318	1,041	1,263	1,233	1,452	1,416	1,382	1,350	1,268	1,341	1,213	1,181
수출	1,337	1,304	1,564	2,395	1,342	1,296	1,321	1,311	1,334	1,224	1,138	1,120
수출입총액	2,655	2,345	2,827	3,628	2,794	2,721	2,703	2,661	2,602	2,565	2,351	2,301
무역수지	19	263	302	617	-110	-120	-61	-38	-66	-126	-75	-61

자료: 한국무역협회

<표4>에서 나타나듯이 윤석열 정부(2022~현재)에서 양국의 교역은 상당히 위축되고 있다. <표3>와 <표4>을 통해 미국발 글로벌 금융위기, 사드 국면과 COVID-19 팬데믹의 영향을 제외하면 양국의 교역은 지속적인 발전을 이어왔음을 알 수 있다. 그러나 윤석열 정부가 집권한 2022년부터 양국의 교역총액은 급격한 감소세를 기록했다. 특히 대중 무역수지의 흑자액은 2021년 243억 불에서 2022년 12억 불로 감소했고, 2023년에는 180억 불 적자, 2024년에는

68억 불 적자를 기록하면서 매우 심각한 수준에 이르렀다. 많은 연구에서 한중 교역 감소에 중국 국내 경제 부진 요인이 결정적 영향을 주었다고 분석한다. <표5>의 2022년 월별 한중 교역액을 살펴보면 매우 흥미롭다. 윤석열 정부는 실제로 2022년 5월부터 시작됐다. 문재인 정부 시기였던 2022년 1월~4월까지의 대중 무역 흑자를 기록했다. 반면 윤석열 정부가 집권하기 시작한 5월부터 적자를 기록하고 있다는 점을 주목할 만하다.

2. 북한 문제에 대한 중국의 협력

북한 핵문제와 북한 도발은 한반도 평화뿐만 아니라 동북아 지역의 안보에도 중대한 위협이다. 때문에 한반도의 안정에 영향을 줄 수 있는 한국 정부의 대북 정책에 중국의 관심은 상당히 높을 수밖에 없다. 김대중 정부시기 중국은 한국의 대북 정책을 매우 긍정적으로 평가하며 지지했다. 예컨대, 1998년 김대중 전 대통령과 장쩌민(江澤民) 전 중국 국가주석과의 회담에서, 장쩌민은 당시 한반도 정세에 나타나는 적극적인 변화에 환영을 표시했고 남북 대화를 통한 점진적인 신뢰 증진과 관계 개선을 중심으로 희망한다는 의견을 제시했다. 뿐만 아니라 한반도 평화체제 건설을 위한 4자회담에서도 성과를 얻을 수 있기를 희망한다고 표명했다.(“江主席與金大中總統會談”, 1998) 주룽지 전 총리 역시 한국 방문 시 김대중 전 대통령과의 회담에서 김대중 정부의 북한과의 관계 개선에 지지를 표명했고, 지속적인 발전에 대한 희망을 표명했으며 한반도 평화 구축에 대해서도 지지를 표명했다.(“朱鎔基總理同韓國總統金大中舉行會談”, 2000)

노무현 정부 시기에 들어 북한 문제와 관련한 중국의 협력은 보다 구체적으로 나타났다. 김대중 정부 말기인 2002년 10월~2003년 1월에 북한의 핵개발 시인, IAEA 사찰요원 강제추방, NPT 탈퇴 등으로 제2차 북핵 위기에 직면하게 됐다. 중국은 당시 소극적인 태도를 취하던 제1차 북핵 위기 때와는 다르게 적극적으로 서틀외교 펼치며, 북핵 문제 논의를 위해 양자 간, 다자 간 회담을 성사시키기 위해 노력했다.(김애경, 2024) 중국 주도의 6자회담은 2003년 8월부터 2007년 9월까지 6차례 개최했고, 9·19 공동성명(2005), 2·13 합의(2007) 및 10·3합의(2007)를 도출해 냈다. 북핵 문제 해결을 위해 중국은 적극

적으로 협력했다고 할 수 있다.

뿐만 아니라 중국은 북한의 핵실험에 대해서도 심각한 우려를 표명했고, 국제사회의 제재에 동참했다. <표6>에서 알 수 있듯이, 북한이 2006년 10월 제1차 핵실험을 단행했을 때 중국은 유엔 안보리의 대북 제재 결의안에 찬성표를 행사하며 북한을 압박했다. 이 시기 중국은 한반도 정세와 동북아 평화 및 안보의 최대 이슈인 북핵 위기 해결 과정에서 더욱 긴밀한 협력을 통해 군사안보 분야의 실질적 협력을 위해 노력했다. 이처럼 김대중, 노무현 정부 시기 북한 문제와 관련해 한국 정부에 중국은 협력적 입장을 견지했다.

반면 이명박 정부 시기 북한 문제와 관련해 중국은 한국 정부에 상대적으로 비협력적이었다. 후보자 시절부터 김대중, 노무현 정부 정책과는 상반되는 대북 정책을 표명했던 이명박 정부 시기에도 북한이 핵실험을 단행했을 때는 단호하게 국제사회의 제재 결의에 찬성했다. 예컨대, 북한은 2009년 5월과 2013년 2월 제2차, 제3차 핵실험을 단행했고, 중국은 제1차 핵실험 때와 같이 유엔 안보리의 대북 제재 결의안에 찬성표를 행사하며 북한을 압박했다. 그러나 중국은 동시에 북핵 문제해결을 위한 대화의 필요성을 강조하며 6자회담 재개를 위한 노력을 지속했다.

주지하듯이 이명박 정부 시기 한중 양국은 북핵 문제해결 방안 및 북한 문제에 대해 입장이 상이했다. 이 때문인지 2010년 3월과 11월 발생한 천안함 사건, 연평도 포격 사건 등 한반도 지역의 긴장 수위를 높이는 북한의 도발에 대해 중국은 기계적 중립을 유지했다. 당시 2차례의 핵실험으로 중국 역시 대북 제재에 찬성하며 경색 국면에 진입했던 북중 양국 관계가 천안함, 연평도 사건을 계기로 다시 협조 국면에 돌입했다는 평가까지 나왔다.(전병근, 2011; 이상숙, 2010) 북한의 도발에 대한 중국의 공식적인 입장은 “남북한 양측 모두 한반도의 평화와 안정에 유리하도록 노력해야 하기를 희망한다”(“外交部：中方對朝鮮半島炮擊事件表示關注”, 2010)

북한의 도발이 명백함에도 불구하고 중국은 남북한 양측에 ‘한반도에서의 긴장이 상승되지 않도록 냉정하게 대처해야 한다’고만 표명했을 뿐이다. 당시 중국은 ‘책임대국(負責任的大國)’의 정체성을 견지하며 지역 차원의 이슈와 세계적 차원의 이슈에 적극 관여하려는 모습을 보일 때였다. 이명박 정부는

당시 북한의 도발에 대해 중국의 강력한 제재를 희망했다. 그런데 북한의 도발에 대해 지역 강대국으로서 지역안정을 위한 역할을 하기보다는 기계적 중립만을 유지했을 뿐이다. 이명박 정부는 중국의 협력을 얻어내지 못했다.(羅潔, 於美華, 張璉瑰,, 2010)

〈표6. 북한의 핵실험, 중국의 반응 및 결의 내용〉

핵실험 일자	대중통보	중국반응	안보리 결의	결의 내용
1차 핵실험 (2006.10.9.)	사전통보	단호반대	1718호 (2006.10.14.)	<ul style="list-style-type: none"> • 재래식무기 수출 및 조달 중지 • 사치품 수출 금지 • 금융자산 동결, 등
2차 핵실험 (2009.5.25.)	사전통보	단호반대	1874호 (2009.6.12.)	<ul style="list-style-type: none"> • 무기 제재 • 선박 검색 • 대량살상무기 관련 수출통제 • 금융서비스 금지, 등
3차 핵실험 (2013.2.12.)	사전통보	단호반대	2094호 (2013.3.7.)	<ul style="list-style-type: none"> • 화물 검색 의무화 • 항공기 영공 통과 요건 규정 • 공적금융 지원 금지, 등
4차 핵실험 (2016.1.6.)	사전불통 보	단호반대	2270호 (2016.3.2.)	<ul style="list-style-type: none"> • WMD 관련 주요 광물 수출 금지, 제한 • 사치품 금수 목록 확대 • 해운, 항공 운송 조사 강화, 등
5차 핵실험 (2016.9.9.)	사전통보	단호반대	2321호 (2016.11.30.)	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 광물 수출 상한제 • 철도 도로 화물 검색 의무화 • 수출 금지 광물 목록 추가, 등
6차 핵실험 (2017.9.3.)	사전불통 보	단호반대 강력규탄	2375호 (2017.9.11.)	<ul style="list-style-type: none"> • 대북 원유 공급 제한 • 섬유제품 수출·입 금지 • 해외 노동자의 노동 허가 제한 • 합작사업 전면 금지, 등

자료: 신상진, 2018, p. 557; 필자 보완

박근혜 정부는 시진핑 정부와 비슷한 시기에 출범하며 이명박 정부 시기 후퇴했던 양국 관계가 복원되는 듯했다. 2013년 박근혜 전 대통령의 중국방

문, 2014년 시진핑 주석의 북한보다 앞서 한국 단독 방문 및 박근혜 전 대통령의 2015년 중국의 전승절 열병식 참석 등 양국 정상의 상호방문에 중국은 양국 간 전략적 상호신뢰를 심화시키고, 관계를 격상시켰다고 평가했다.(高飛, 2014; “國際社會高度評價習近平訪韓：展現中國真誠善意”, 2014) 시진핑 주석의 당시 방한에 대해 미국의 매체는 ‘미국의 동맹을 약화’시키기 위한 것이라고까지 평가했다.(Perlez, 2014) 특히 박근혜 전 대통령은 이견이 있음에도 불구하고 전승절 기념식에 참석함으로써, 한국 정부가 미중 사이에서 균형 외교를 추구한다는 평가를 받기도 했다.

그런 와중에 북한의 2016년 1월 제3차 핵실험은 한중 양국의 관계를 급전직하시켰다. 물론 북한의 핵실험 이후 중국은 기존과 같이 국제사회의 제재 결의안에 찬성표를 던졌다. 북한의 핵실험에 대해 중국과 공동 대응을 요청하기 위해서 한국 정부는 양국의 국방부 간 핫라인을 가동하려고 했지만, 중국은 대응하지 않았다. 상황이 이처럼 급반전된 것은 고고도미사일방어(THAAD, 이하 사드)체계 배치 문제를 두고, 그 목적에 대해 한중 양국의 인식이 첨예하게 대립됐기 때문이다.(Matsuo, 2023) 한국에 사드 배치 가능성에 대한 언급이 시작됐을 때부터 중국은 민관을 불문하고 다양한 방식으로 강하게 반대입장을 표명했다. 이미 많은 연구에서 밝히고 있듯이, 한국 정부가 북핵 도발 대비를 명분으로 사드 배치 결정을 발표한 이후 중국은 다양한 보복 조치를 시행했다. (“사드 갈등 속 중국, 한국 화장품 무더기 수입 불허”, 2017; 이대희, 2017; “사드보복 1년... 유커, 올 봄에 돌아올까”, 2017; 이장원, 2017, pp. 45-85; 김애경, 2020, pp. 175-199)

북한은 제4차 핵실험을 감행하며 한반도에서의 긴장의 수위는 높아졌다. 박근혜 정부도 이명박 정부에 이어 북한 고립정책으로 핵문제를 해결하고자 했지만, 결국 핵무기 고도화와 경량화로 이어지는 결과를 초래했다. 한중 양국의 ‘전략적 협력동반자관계’ 심화 선언은 그 한계만을 드러냈을 뿐이었다. 물론 중국은 기존처럼 유엔 안보리의 대북 제재 결의안 통과에 찬성표를 던지며 국제사회의 대북 제재에 동참했다. <표 6>에서 보듯이 유엔의 대북 제재 결의 내용은 민생 관련 품목까지 제재하는 등 수준이 점차 강화됐다. 중국은 이례적으로 대북 제재에 대한 이행보고서를 제출하는 등 북한을 압박했다.

다만 중국의 압박은 북한 체제가 위기 상황에 직면하거나 경제가 파탄 나지 않을 정도까지였다. 이 시기 중국의 대북 교역액도 꾸준히 증가했는데, 북한의 대중 무역의존도는 특히 주목해야 할 필요가 있다. 이명박 정부와 박근혜 정부 시기 북중 교역 증가세를 보면, 경제적으로 북한의 중국에 대한 의존도를 절대적으로 높아졌다. 노무현 정부 시기인 2003년-2007년의 북한 교역의 대중의존도는 42.8%(2003년), 48.5%(2004년), 52.6%(2005년), 46.7%(2006년), 67.1%(2007년)이었다. 반면, 이명박 정부 시기인 2008년-2012년에는 73%(2008년), 78.5%(2009년), 83.%(2010년), 89.1%(2011년), 91.3%(2012년)으로 꾸준히 증가했다. 박근혜 정부 시기인 2013년-2016년에는 89.13%(2013년), 90.2%(2014년), 91.34%(2015년), 92.72%(2016년)까지 증가했다.(KOTRA, 2010-2016)

문재인 정부가 2017년 5월에 출범했으나 중국의 사드 보복 조치는 여전히 매우 엄중한 상황이었다. 이에 앞서 중국은 2017년 3월 북핵 문제, 북한의 도발 해결 방안으로 한미와 북한에 ‘쌍중단(雙暫停), 쌍궤병행(雙軌並行)’을 제시했다. (“中國外交部發言人華春瑩舉行例行記者會”, 2017) 그런데 문재인 정부가 출범하고 얼마 되지 않은 9월에 북한이 제6차 핵실험을 단행해 사드를 추가 배치했다. 그럼에도 문재인 정부는 북한과의 3차례 정상회담을 진행했고, 3차례 북미 정상회담을 중재해서 북한의 비핵화 및 한반도의 군사적 긴장 완화를 위해 노력했다. 2018년에 남북, 북미 관계가 크게 개선되는 상황에서, 북한은 핵·ICBM 시험발사 중단을 선언했다. 이에 중국도 북한을 적극적으로 지지하며 대북 제재 완화를 주장하기도 했다.

그러나 2차 하노이 북미 회담(2019. 2)에서 북한의 핵시설 폐기와 대북 제재 완화에 대한 구체적인 합의가 결렬되고, 3차 판문점 회담(2019. 6)에서 후속 조치 합의에 실패하면서 남북 관계는 경색 국면으로 돌아섰다. 이 과정에서 2018년 남북미 3국 간 협상이 진행되자 중국은 한반도 문제에서 자국이 배제될 수 있는 상황변화를 경계하며 적극적으로 관여하고자 했다. 2018년 3월부터 2019년 6월까지 중국은 북한과 총 5차례 정상회담을 진행하며 북한 및 한반도 이슈에서 중국의 영향력과 입지를 확보하려고 했다. 북미 협상이 결렬된 이후 미사일 및 신형 무기 시험발사 등을 통해 북한은 도발을 지속했

고 그 수위를 높여 갔다. 그러나 중국은 여전히 ‘대화와 협상’이라는 원론적 입장을 천명했지만, 유엔 안전보장이사회 대북 제재위원회 산하 전문가 패널의 임기 연장하는 결의안에 찬성을 표시함으로써 그 패널의 활동을 연장시켰다. 북한의 도발에 대해서는 2021년 3월 안보리 결의 2569호, 2022년 3월 2627호를 통과시켜 대북 압박을 이어갔다.

윤석열 정부에 들어서도 북한의 도발은 이어졌다. 정부 출범 직후 2022년 5월 북한은 ICBM과 SRBM 3발을 연속 시험 발사하는 도발을 감행했다. 이는 바이든 전 대통령이 한일 순방을 마치고 귀국하는 과정에서 발사함으로써, 윤석열 정부 출범 이후 한미일 공조 강화에 반발하는 의도였다는 평가를 받는다. 이에 미국이 북한의 유류수입 허용량을 줄이는 대북 추가제재 결의안을 제출했지만, 중국은 러시아와 함께 거부권을 행사하면서 부결됐다. 북한이 대포동 2호를 발사했던 2006년부터 2017년까지의 북한의 주요 도발에 안보리는 총 11건에 모두 만장일치로 대북 제재 결의를 통과시켰는데, 북한의 도발에 대해 유엔 안보리에서 대북 제재 결의는 처음으로 부결된 것이다.(“유엔 안보리에서 대북 제재 결의안 처음으로 부결됐다”, 2022; “안보리 대북제재, 中·러 반대로 첫 부결”, 2022)

2023년 7월 북한의 ICBM 발사를 응징하기 위해 유엔 안보리를 소집했지만, 중국과 러시아의 반대로 규탄 성명조차 발표하지 못했다. 2024년 3월에는 유엔 안보리 대북제재위원회 산하 전문가 패널의 임기 연장안 표결에서 중국은 기권했다.(“중-러, ‘미국의 한반도 정책’ 견제 못박아...북과 연대 강화”, 2024) 이처럼 윤석열 정부 출범 이후 중국은 직간접적으로 북한의 입장을 지지하는 정책을 취하며, 한국 정부 정책에 대해서는 명시적으로 비협력적인 입장을 취했다.

II. 결론

한국 정부의 대미, 대북 정책과 한중 교역, 북한 문제에 대한 중국의 협력에 대해 살펴보았다. 2장에서 이미 살펴보았듯이 진보성향의 정부인 김대중,

노무현, 문재인 정부의 대미 정책은 동맹을 중심축이라는 외교기조를 유지하지만, 외교적 자율성을 확대하고자 했다. 반면 보수성향의 이명박, 박근혜, 윤석열 정부에서는 동맹강화에 보다 방점을 두었고, 이명박, 윤석열 정부는 대미일변도 정책을 추구했다. 윤석열 정부는 대미일변도에서 더 나아가 미국의 대중 견제 정책에도 적극 호응했다. 대북 정책에서는 진보성향의 정부와 보수성향의 정부 정책의 차이는 더욱 뚜렷했다. 진보성향의 정부에서는 북한의 비핵화, 북한과의 관계 발전을 통한 한반도의 안정과 평화를 추진했다면, 보수성향의 정부에서는 북한의 비핵화가 전제되지 않는 한 북한과의 관계 발전을 추진하지 않으며 선비핵화 후 관계 발전이라는 기조를 유지했다. 중국의 한반도 정책기조가 한반도의 평화와 안정 유지, 영향력 확대, 비핵화라는 점을 고려하면, 진보성향의 대미, 대북 정책이 상대적으로 중국의 한반도 정책 기조와 근접한다.

이러한 한국 정부의 대미, 대북 정책은 한중 교역, 북한 문제에 대한 중국의 협력에 영향을 주었음을 알 수 있었다. 다만 글로벌 금융위기, COVID-19 팬데믹의 상황과 같은 불가항력적인 요인이 발생했던 시기에는 그 연관성이 명확하지 않다. 뿐만 아니라 한중 교역의 경우 북한 문제에 비해 한국의 대미 정책, 대북 정책의 영향이 상대적으로 덜하다는 해석이 가능하다. 한중 교역이 한국의 대미 정책, 대북 정책의 영향을 받았던 시기는 박근혜 정부 집권 후반기와 윤석열 정부 시기이다.

박근혜 정부 집권 후반기는 사드 배치 결정과 맞물린다. 박근혜 정부의 사드배치 결정은 북핵 및 북한 도발에 대한 대응이 명분이었으나, 중국은 한국에의 사드 배치는 미국의 MD 체계에 한국이 편입하는 것으로 미국의 중국 견제에 대한 참여로 간주했다. 이후 문재인 정부 들어 보였던 한중 교역 회복 추세는 윤석열 정부가 출범하면서 심각한 수준으로 감소했고, 한중 교역액은 우리 나라 전체 교역총액과 무역수지에도 영향을 미쳤다. 윤석열 정부의 대미 정책은 미국의 대중 견제 정책에 적극적으로 호응하는 데 초점이 맞춰졌다는 점이 이전 보수 정부와의 차이점이다. 이명박 정부에서 글로벌 금융위기, 박근혜 정부에서 사드 국면 때를 제외하고, 윤석열 정부 집권 이후 보인 한중 양국의 교역총액과 무역수지 감소는 전례 없는 상황이다. 결국 한국 정부의 대

미, 대북 정책은 직간접적으로 양국의 교역에 영향을 미칠 수 있다고 해석된다.

북한 문제에 대한 중국의 협력은 진보성향의 정부 시기와 보수성향의 정부 시기에서 확실한 차별성을 보였다. 다만 북한의 핵실험에 대해서는 예외이다. 중국은 북한이 핵실험을 감행한 이후에는 일관되게 유엔 제재안 통과에 찬성표를 던지며 국제사회의 제재에 동조했다. 한미 동맹 강화와 자주적인 외교를 추구하는 대미 정책과 '햇볕정책'과 '평화번영정책', '한반도 평화프로세스'라는 대북 포용 정책을 취한 진보성향의 김대중, 노무현, 문재인 정부 시기 중국은 북한 문제에 협력적 모습을 보였다. 이는 한국의 진보성향 정부의 대미 정책이 중국에 대한 견제로 이어지지 않았고, 대북 포용 정책은 한반도 평화와 안정에 기여하고 있다는 중국의 판단 때문이었을 것이다.

보수성향의 이명박, 박근혜, 윤석열 정부 시기에는 북한 문제에 대해 중국이 상대적으로 덜 협력적이었다. 이 시기에 중국은 북한과의 경제협력을 오히려 확대시켜 한국 보수 정부의 정책과 상반된 방향으로 추진됐음을 알 수 있었다. 윤석열 정부에 들어와서는 중국은 한국의 대북 정책에 비협력적일 뿐만 아니라 유엔 안보리 대북제재위원회 산하 전문가 패널 임기 연장조차 하지 못하도록 하는 조치를 취했다. 이는 한국의 보수 정부에서 추진되는 대미 정책이 중국에 대한 견제로 이어질 수 있고, 대북 정책은 중국이 추구하는 한반도의 평화, 안정과 상이한 방향으로 한반도 정세가 흘러갈 수 있기 때문이라고 사료된다.

참고문헌

- 김석용.(2005). *한국의 대미 외교정책에 관한 연구 - 역대 정권의 외교정책 변
화를 중심으로*. 조선대학교 박사학위 논문.
- 백학순.(2000). *대전환을 이룬 북 미관계: 화해 협력 시대의 개막*. 서울: 세종연
구소.
- 정재호.(2024). *중국의 부상과 한반도의 미래*. 서울: 서울대학교출판부.
- 통일부.(2002). *대북정책 추진 현황*.
- 강수정.(2022). 반중(反中) 정서의 확산?: 한국인들의 대중국 감정과 인식변화
분석. *현대중국연구*. 제23권 3호.
- 김강녕.(2019). 문재인 정부의 대북통일정책과 한반도 평화증진과제. *통일전략*
제19권 2호.
- 김규현.(2013). 박근혜정부의 대외정책. *외교* No. 105.
- 김영재.(2014). 박근혜 정부의 대북정책. *정치 정보연구*. 제17권 2호.
- 김애경.(2004) 중국의 대외정책성 인식 변화: 제1,2차 북핵 위기에 대한 중국
의 역할변화 분석을 사례로. *국가전략* 제10권 4호.
- 김애경.(2020). 한반도 안보정세와 한중 비즈니스: 사드정국을 중심으로. *중국
지식네트워크* Vol 15.
- 김애경.(2023). 제2의 사드사태는 재연될까?. 이희옥, 조영남 편. *중국식 현대
화와 시진핑 리더십* 중국공산당 제20차 전국대표대회 분석. 서울: 책과
함께.
- 김재철.(2017). 미중관계와 한국 대미 편승전략의 한계: 사드배치의 사례를 중
심으로. *한국과 국제정치*. 제33권 3호.
- 김현준.(2024). 가치와 규범을 통해 본 한국의 중국 인식과 한중관계. *아세아
연구* 제67권 3호
- 박병광.(2023). 윤석열 정부 출범 1년과 한중관계. *이슈브리프*. 435호.
- 신상진.(2018.). 북핵문제와 한중관계. 성균중국연구소 편저. *차이나핸드북*. 서
울: 김영사.
- 신종대.(2013). 박근혜 정부의 대미, 대중외교의 평가와 과제. *한반도포커스*

- 제25호.
- 이상숙.(2010). 김정일-후진타오 시대의 북중관계: 불안정한 북한과 부강한 중국의 비대칭협력 강화. *한국과 국제정치*. 제26권 제4호.
- 이장원.(2017). 시진핑 시대의 한중관계: 사드 위기의 본질과 과제. *현대중국연구*. 제19권 3호.
- 이정남.(2014). 동아시아 세력전이와 한중 전략적 협력을 둘러싼 딜레마. *평화연구*. 제22권 1호
- 이흥중.(2015). 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스정책: 김대중정부와 이명박정부의 대북정책과의 비교를 중심으로. *정치정보연구*. 제18권 1호.
- 이희욱.(2012). 중국의 부상과 한중관계의 새로운 위상. *한국과 국제정치*. 제28권 4호.
- 전병곤.(2011). 천안함 이후 북중관계의 변화와 영향. *한중사회과학연구*. 제9권 제1호.
- 전성훈.(2013). 신뢰·균형·통합·진화의 대북·통일정책. *통일정책연구*. 제22권 2호.
- 조동준.(2014). 한국 외교정책의 특성과 결정요인. 함택영·남궁곤 편. *한국 외교정책: 역사와 쟁점*. 서울: 사회평론아카데미.
- 조민.(2003). 노무현 정부의 평화변영정책: 전망 및 과제. *통일정책연구*. 제12권 1호.
- 조영남.(2011). 한중 관계의 발전추세와 전망: 바람직한 중국정책을 위한 시론. *국제지역연구*. 제20권 1호.
- 최명해.(2018). 한반도 정책. 조영남 편. *시진핑 사상과 중국의 미래-중국공산당 제19차 전국대표대회 분석*. 서울: 지식공작소.
- KOTRA.(2013-2016). *북한의 대외무역동향*
https://kosis.kr/bukhan/extrnPblictN/selectExtrnIcmmrcTrend.do?menuId=M_03_02_01_05(검색일: 2024. 12. 20).
- 한중욱.(2023). 윤석열 정부 「담대한 구상」 과 통일미래 준비. *북한경제리뷰*. 5월.
- 강중훈.(2017년 3월 14일). 사드보복 1년... 유커, 올 봄에 돌아올까. *연합뉴스*

- <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180313136500030>(2017. 03. 15).
- 김지은.(2021년 3월 11일) 올해 한-미 방위비 분담금 13.9% 오른다. *한겨레*.
<https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/986208.html>(검색일: 2021. 30. 12).
- 신기섭.(2000년 10월 25일). 올브라이트, 북-미현안 “전면, 철저” 논의. *연합뉴스*.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20001025000200071?section=news>(검색일: 2000. 10. 27).
- 심재훈.(2017년 1월 10일). 사드 갈등 속 중국, 한국 화장품 무더기 수입 불허. *연합뉴스*.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170110107000083>(검색일: 2017. 01. 11).
- 이대회.(2017년 3월 8일). IBK, 中 사드보복 피해규모 최대 17조원 전망. 프레시안.
<https://www.pressian.com/pages/articles/152416>(검색일: 2017. 03. 09).
- 정민환.(2022년 5월 27일). 유엔 안보리에서 대북 제재 결의안 처음으로 부결됐다. *한겨레*.
<https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/1044648.html>(검색일: 2022. 05. 28)
- 정시행.(2022년 5월 28일). 안보리 대북제재, 中·러 반대로 첫 부결. *조선일보*
https://www.chosun.com/international/international_general/2022/05/28/R6PQ5XOKDJFX7PMWQOQNL5IO7U/(검색일:2022. 05. 28).
- 최현준.(2024년 5월 16일). 중·러, ‘미국의 한반도 정책’ 견제 못박아…북과 연대 강화. *한겨레*.
<https://www.hani.co.kr/arti/international/china/1140895.html>(검색일: 2024. 05. 17).

Chung, Jae Ho.(2007). *Between Ally and Partner: Korea-China Relations and the United States*. New York: Columbia University Press.

Lee, Chae-Jin.(1996). *China and Korea: Dynamic Relations*. Stanford: Hoover Institution.

Colpin, William D and Charles W. Kegley. Jr.(1975). *The analysis of Foreign Policy. Analyzing International Relations*. New York: Praeger Publisher.

Rosenau, James N. (ed.),(1969). *Linkage Politics: Essays on the Convergence of*

- National and International system*. New York: Free Press.
- Snyder, Richard C., W.H. Bruck and Burton Sapin.(1954). *Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics. Foreign Analysis Series*. 3. NJ: Princeton University Press.
- Matsuo, Terrence.(2023. May 9). Sino-Korean Relations in a Fluctuating Region. *KEI*.
<https://keia.org/the-peninsula/sino-korean-relations-in-a-fluctuating-region/>(검색일: 2024. 09. 20).
- Luce, Dan De.(2021, April 10). China tries to wear down its neighbors with pressure tactics.
<https://www.nbcnews.com/news/world/china-tries-wear-down-its-neighbors-pressure-tactics-n1263631>(검색일: 2024. 06. 21).
- Perlez, Jane.(2014, July 2). Chinese President's Visit to South Korea Is Seen as Way to Weaken U.S. Alliances. *The New York Times*.
<https://www.nytimes.com/2014/07/03/world/asia/chinas-president-to-visit-south-korea.html>(검색일: 2014. 07. 3).
- 董龍範, 金可.(2024). 尹錫悅政府對華外交政策探析. *延邊大學學報(社會科學版)*.第56卷 4期.
- 李金輝, 金琳森.(2024). 從韓國涉華民調來看韓國民眾對華認知. *東疆學刊*. 第41卷 1期
- 羅潔, 於美華, 張璉瑰.(2010). 天安"號事件:把朝韓推向戰爭的邊緣?. *世界知識* 第12期.
- 高飛, “習近平主席訪韓 中韓關係升級,” 人民網, 2014年 7月 3日,
<http://opinion.people.com.cn/n/2014/0703/c1003-25236206.html>(검색일: 2014. 7. 4)
- 李忠發, 張藝.(2010年 11月 23日). 外交部: 中方對朝鮮半島炮擊事件表示關注. *新華網*. <https://news.sina.com.cn/w/2010-11-23/163821520005.shtml>(검색일: 2025. 2. 5).
- 萬宇, 張建波, 王天樂, 張曉東, 劉軍國, 苑基榮, 劉棟, 李寧, 楊迅, 劉慧, 廖政

軍, 陳效衛.(2014年 7月 7日). 國際社會高度評價習近平訪韓: 展現中國真誠善意. *人民網*.

<http://politics.people.com.cn/n/2014/0707/c1001-25246281.html>(검색일: 2014. 7. 7).

於海生.(1998年 11月 13日). 江主席與金大中總統會談. *光明日報*.

<https://www.gmw.cn/01gmrb/1998-11/13/GB/17875%5EGM1-1306.HTM>(검색일: 2025. 2. 3).

中國外交部.(2000年 11月 7日). 朱鎔基總理同韓國總統金大中舉行會談.

https://www.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676524/xgxw_676530/200011/t20001107_9292487.shtml(검색일: 2025. 2. 4).

中國外交部.(2017年 3月 13日). 中國外交部發言人華春瑩舉行例行記者會.

https://www.fmprc.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/gjs_673893/gjzz_673897/lhgyffz_673913/fyrth_673921/201703/t20170313_10410296.shtml(검색일: 2017. 3. 15).

Manuscript: Mar 03, 2025; Review completed: May 04, 2025; Accepted: May 11, 2025