

# 중국의 대외정책 결정과정에서 인터넷 여론의 역할: 제3차 북한 핵실험에 대한 정책결정을 중심으로\*

이정남\*\*

## | 목 차 |

I. 문제 제기	후 중국 내 인터넷 여론과 대북
II. 인터넷의 등장과 중국의 대외정	정책
책 결정	IV. 평가: 중국의 대외정책 결정과
III. 사례 연구: 북한 3차 핵실험 이	정에서 인터넷 매체의 역할

## | 논문요약 |

중국의 인터넷 사용률이 급속하게 증가하고 인터넷을 통한 대중 여론의 형성과 정치참여가 빈번해지면서, 대외정책의 추진에서 인터넷 매체의 영향이 점점 더 중요해지고 있다. 그러나 인터넷 매체를 통해 형성된 여론과 대외정책과의 관계는 다양한 형태를 나타내고 있다. 즉 인터넷 여론이 대외정책의 실질적인 변화를 이끌어낸 경우도 있지만, 역으로 정부가 인터넷 여론을 정책방향을 선전하고 정책집행에 유리한 조건을 만드는 데 활용하는 경우도 있기 때문이다.

이 글은 제3차 북한 핵실험 이후 인터넷 여론과 중국의 대외정책과의 관계를 사례로 하여 인터넷 매체 여론과 중국의 대외정책과의 관계를 분석하고 있다. 분석에 따르면 중국의 인터넷은 대외정책을 둘러싼 대중 여론을 파악할 수 있는 중요한 공간일 뿐만 아니라, 대외정책 방향을 논의하는 중요한 토론 공간이 됨으로써 대외정책의 추진에 무시할 수 없는 중요한 변수로 등장하고 있음을 알 수 있다. 그러나 중요한 외교안보 현안과 관련하여

\* 본 연구는 2013년 재단법인 동아시아연구원(EAI) MacArthur Asia Security Initiative 프로그램의 지원을 받았다.

\*\* 고려대 아세아문제연구소 중국연구센터장·교수.

인터넷 여론이 대외정책의 방향전환을 이끌어내는 결정적인 영향을 미치지 보다는, 정부가 직접 나서지 않으면서도 상대국가에게 외교적인 압박을 가할 수 있는 자원으로써 활용되는 것으로 나타나고 있다. 이는 중요한 안보적인 현안과 관련하여, 중국의 대외정책 결정과정에서 인터넷 여론의 역할이 무시할 수 없는 변수로 등장한 것은 사실이지만, 그 역할은 정부에 의해서 활용되는 피동적인 것에 머무르고 있음을 의미한다.

- 주제어: 인터넷 여론, 시민사회의 성장, 중국의 대외정책 결정, 3차 북한핵 실험, 중국의 대북정책

## I. 문제 제기

정보화와 세계화의 영향으로 중국에서 인터넷 매체의 성장이 빠르게 이루어지고 있다. 중국인터넷정보중심이 2012년 7월 19일에 발표한 ‘제30차 중국 인터넷발전상황통계보고’에 따르면, 중국의 네티즌 수는 2012년 6월 말 현재 5억 3천 8백만 명으로, 전국적으로 39.9%의 인터넷 보급률을 보이고 있다. 휴대폰 인터넷 사용자는 3억 8천 8백만 명으로 2011년 말에 비해 3천 2백 7십만 명이 증가하였다. 중국은 2008년 6월 미국의 네티즌 수를 추월한 이래, 5년간 세계 제1의 네티즌 수를 유지해 오고 있다. 중국 소셜 네트워크 서비스 ‘웨이보’의 사용자는 2011년 말 6,311만 명에서 2012년 6월 말 현재 1억 9천 5백만 명을 기록해 반년 만에 1억 3천 2백만 명이 증가하여 208.9%의 성장률을 나타내고 있다. 이로 인해 중국 전체 네티즌 중 웨이보 사용자 비율은 13.8%에서 40.2%로 증가하였다. 휴대폰 웨이보 사용자 수도 2010년 말 15.5%에서 34.0%로 증가하였다(張雷·劉力銳 2012, 2). 그리고 2012년 하반기부터 한국의 카카오톡과 비슷한 서비스인 웨이신을 사용하는 중국인의 숫자 또한 빠르게 증가하여 2013년 말 현재 사용자 수는 약 5억 명에 이르고, 해외 사용자 수도 1억 명을 초과하였다(『人民網』 2013/12/31). 한 전문가에 따르면, 중국 내 인터넷 사용 증가율은 2000-2008년 사이 연평균 38.1%의 높은 성장률을

보여줬는데, 만일 연평균 15%의 성장률만 유지하더라도 2015년이 되면 총 인구수의 58%인 7억 9천 3백만 명이 인터넷을 사용하게 될 것으로 예상된다(張雷·劉力銳 2012, 2).

이렇게 빠른 속도로 보급되고 있는 인터넷과 소셜 네트워크 서비스가 여론을 전파하는 중요한 수단이 되면서, 인터넷 매체는 여론 형성의 중요한 공간일 뿐만 아니라 정치참여의 가장 중요한 수단이 되고 있다(陳玉霞 2012, 56-58). 비록 인터넷이 중국 정부에 의해 엄격하게 통제되고 관리된다고 하더라도, 인터넷은 여전히 수많은 사람들이 불만과 비판을 제기하는 주요한 통로로 기능하고 있다. 특히 2003년 이후부터 중국 네티즌들은 인터넷상에서 중국의 대외정책과 대외관계에 관심을 가지고 각종 토론을 전개하기 시작하였고, 이러한 토론은 중국의 대외정책 결정과정에서 고려해야 할 중요한 변수로 등장하고 있다(洪浚浩 2007, 123-124).

이러한 추세에도 불구하고 인터넷 매체가 중국의 대외정책 결정 및 추진과정에 미치는 영향에 대한 연구는 그다지 많지 않다. 그동안 중국과 같이 고도로 중앙집권화된 권위주의체제의 경우 민주주의체제에 비해 대외정책 결정과정에 외교부 이외 기타 집단이나 개인의 역할은 극히 제한적이라는 인식이 지배적이었다(王逸舟 2000, 36). 이러한 인식에 따르면, 비록 중국외교가 점차 전문화되고 기관 별로 다원화되며, 권력 핵심층 외 다양한 행위자의 참여가 증가하고 세계화가 이루어지고 있음에도 불구하고, 중국은 언론 통제 속에서 대중여론이 외교정책 결정과정에 미치는 영향이 엄격하게 제한되는 비민주적인 국가이다. 또한 정부가 인터넷과 소셜 네트워크 서비스 등 신홍매체에 대해서도 문제가 되는 홈페이지를 폐쇄하거나 다양한 기술적인 방식으로 통제력을 행사하는 등, 인터넷이 정부의 외교정책 결정에 긍정적인 영향을 미치기 어렵다(Fewsmith & Rosen 2001, 172-175; Shie 2004, 523-540).

이에 반해 중국에서도 급속한 경제성장과 함께 시장화가 진전되면서 사회가 다원화되고 시민사회가 성장함으로써 외교정책 결정 및 집행과정에서도 다원화 추세가 강화되고 인터넷 여론의 영향력 강화가 불가피하다는 주장도 있다. 이러한 주장에 따르면, 대중 여론, 싱크탱크, 매체와 전문가 등 여론 주도층이 직접 혹은 간접적으로, 의식적으로 혹은 무의식

적으로 외교정책 결정과정에 영향을 미치고, 정책의 최종적 결정이 자신들의 정책적인 선호와 부합하기를 희망한다(張清敏 2006, 55-56; 張沅生 2006, 12-13; 王軍 2010, 141-155; Liao 2006, 73). 신문과 같은 기존의 전통매체가 여전히 정부로부터 상당 부분 엄격한 통제를 받고 있는 것에 반하여, 신흥매체인 인터넷이 발전함으로써 각종 정보에 대한 정부의 중앙집권적인 통제가 어렵게 되고 대중의 정치참여 통로와 능력이 강화되어 국내정치뿐만 아니라 대외정책에 미치는 영향이 강화되었다는 것이다(田翠紅 2012, 13-14; 俞燕敏 2007, 113; 洪俊浩 2007, 118-137; 俞燕敏 2007, 86-117).

이처럼 인터넷이 중국의 대외정책에 미치는 영향에 대해서는 여전히 논쟁 중이다. 이 글은 최근 들어 중국의 인터넷 사용률이 급속하게 증가하고 인터넷을 통한 대중 여론의 형성과 정치 참여가 빈번해지면서 정부의 대외정책 추진에 이러한 신흥매체를 통해 형성된 여론이 점점 더 중요해지고, 동시에 이러한 인터넷 매체를 통해 형성된 여론과 대외정책 간의 관계가 다양한 형태를 띠고 있음을 주장하고자 한다. 다시 말해 인터넷 여론이 대외정책의 실질적인 변화를 이끌어낸 경우도 있는 반면, 역으로 정부가 인터넷 여론을 통해 정책방향을 선전하고 정책집행에 유리한 조건을 만들어 나가는 경우도 있다는 말이다. 특히 이 글은 인터넷과 같은 신흥매체를 통해 중국 내 대중 여론이 대외정책과 다양한 관계를 맺으면서 발전하고 있다는 점을 전제로 제3차 북한 핵실험 이후 중국 내 인터넷 여론이 대외정책에 미친 영향을 살펴봄으로써 인터넷 여론과 중국 대외정책 간의 관계를 분석하고자 한다.

## II. 인터넷의 등장과 중국의 대외정책 결정

### 1. 인터넷 매체의 확산과 중국의 대외정책 결정에 대한 도전

이른바 제4매체 혹은 신매체로 불리어지는 인터넷은 1990년대 이래 급속하게 발전하여 정보전달과 여론형성을 위한 중요한 도구가 되었다. 이

는 이미 존재해 온 전통매체인 신문, 방송, 텔레비전 등과 비교하여, 인터넷을 통하여 전파되는 매체라는 특징을 가지고 있다. 인터넷 매체의 정의를 둘러싼 논쟁이 있지만, 이 글은 전파를 무대로 반도체, 전자, 통신, 시청각 분야 등에서 비롯된 다양한 기술을 빌려 문자, 목소리, 그림 등 형식에 기초하여 새로운 소식을 전파하는 매체로 인터넷 매체를 정의한다. 또한 상호성과 동시성, 초국가성과 다매체성을 토대로 신문 홈페이지, 블로그, 인터넷 TV 등 인터넷 공간을 효율성 높은 전파 통로로 활용하는 형태뿐만 아니라 웨이보, 카카오톡 등 다양한 소셜 네트워크 서비스까지 포괄하는 개념으로 사용한다.

이러한 인터넷 매체는 중국에서 1990년대 중반 이후 인터넷 보급이 급속하게 이루어지면서 외교정책 결정과정에 영향을 미치는 중요한 변수로 등장해 왔다. 중국의 대외정책 결정과정에서 매체의 역할은 다음과 같이 크게 3단계로 변천했다. 첫째, 제1단계(1949-1978년)는 카리스마적인 지도자가 정책결정의 핵심적 지위를 차지하고 전체 정책결정과정은 고도로 개인화된 것이 특징인 시기를 일컫는다. 이 시기에는 대중매체의 발전 수준이 낮았고 냉전체제 속에서 중국이 국제무대로부터 고립되어 있어, 대중 매체의 주요한 기능이 주로 정부의 소식을 보도하고 정부의 정책을 선전하는 것에 초점이 맞춰졌다.

제2단계(1978-1990년대 중반)는 외교정책 결정이 개인에 의존한 정책결정에서 집단적 정책결정 형태로 전환되었지만, 여전히 카리스마적인 지도자로서 덩샤오핑이 강력한 개인적 영향력을 발휘한 시기이다. 이 시기 중국 정치에서 대표적인 사건으로 1981년 외사영도소조가 부활된 바 있는데, 이는 집단적 대외정책 결정을 다시 회복하는 중요한 지표가 되었다. 비록 이 시기에도 정책결정과정에 있어 대중의 역할이 여전히 부재하였지만, 대중 매체의 발전이 빠른 속도로 이루어진 것이 특징이다.

제3단계(1995-현재)는 외교정책과 매체 간의 관계가 변화되기 시작한 시기이다. 이 변화에는 다음 4가지 요인이 조건으로 작용하였다. 첫째, 탈냉전과 함께 중국에 인터넷을 대표로 하는 정보통신 기술이 빠른 속도로 도입되면서, 대중매체와 중국 외교정책의 관계에 변화가 나타나기 시작하였다. 둘째, 인구 구성의 변화, 즉 혁명 후 2-3세대의 출생으로, 강력한

카리스마적인 지도자가 등장할 수 있는 사회적인 기초가 줄어든 가운데 과학적이고 이성적인 외교정책 결정과정이 등장할 수 있는 주요한 조건이 조성되었다. 셋째, 개혁개방 정책의 진전으로 외교정책 영역이 확대되면서 여러 가지 새로운 요소가 외교정책에 영향을 미침으로써 매체의 영향력이 확대될 수밖에 없었다. 넷째, 중국 내 인터넷 사용이 전례 없이 빠르게 확산된 속도가 중요한 변인으로 작용한 것이다(韓絮 2011, 10-11).

상술한 요인들 중 특히 1990년대 중반 이래 꾸준히 발전해 온 인터넷 매체는 중국 대외정책이 매체와 맺는 관계에 엄청난 변화를 초래했다. 인터넷이 발전하면서 사이버상의 각종 커뮤니티에는 기존에 존재해 온 독점적인 전파매체에 도전하면서 대중을 기초로 하는 새로운 참여 메커니즘이 만들어졌다. 중국 내 전통적인 대중매체에 대한 통제는 정부로 하여금 대중들이 어떠한 정보를 얻어야 하고 얻을 수 있는지, 어떠한 것을 믿어야 하는지를 결정했다. 또한 전통적인 매체에서는 공개토론이 불가능하며, 특히 대외정책과 관련된 경우 토론은 더욱 더 어려웠다. 인터넷 매체가 발전되기 전 중국 대중에게 정치와 공적인 일에 참여하고 관점을 표현할 수 있는 체계적인 통로가 없었다(洪浚浩 2007, 136).

그러나 인터넷과 인터넷논단(포럼)은 대중들이 자신의 관점과 의견을 표현하는 (특히 정치적인 주제에 대하여) 새롭고 유일한 장소가 되었다. 대중들은 인터넷을 통해 각종 소식 전파, 관점 표출 및 정치적인 문제와 공공사무에 대한 비판을 일정 정도 할 수 있는 자유를 누릴 수 있게 되었다. 동시에 인터넷포럼과 같은 창구는 대중들이 관방 정보와 뉴스통제로부터 벗어나는 것을 가능하게 했다. 그리하여 인터넷은 대중들에게 정치적인 이슈에 대한 의견이나 비판을 표출할 수 있는 공간을 제공하고 외부세계와 정보의 연결을 가능하게 하였다(洪浚浩 2007, 136).

이처럼 인터넷이 비판적인 공간을 제공할 뿐만 아니라 외부세계와 정보의 연결을 가능하게 하는 중요한 통로가 되면서, 개인들은 인터넷을 통하여 중국 외교정책과 관련된 정보와 지식 또한 편리하게 얻을 수 있게 되었다. 이러한 상황은 중국의 외교정책 결정에 3가지의 심각한 도전을 제기하였다.

첫째, 정보통신 기술의 발전이 정보의 재분배에 영향을 미치면서 초래

된 도전이다. 국경을 초월해 거의 실시간으로 이루어지는 정보의 초고속 이동은 모든 인터넷 사용자들이 일시에 특정 문제에 대한 가장 새로운 진전 상황을 확인할 수 있게 했다. 그리하여 설령 일반 중국 국민이라 하더라도 최고 정책결정자와 동시에 심지어 더 빨리 같은 정보를 얻을 수 있게 되었다. 동시에 네티즌들은 인터넷으로부터 각종 국제관계에 대한 지식을 편리하게 취득할 수 있게 됨으로써, 개인의 선호도에 근거해서 국제현상과 중국의 외교정책을 이해하고 분석하는 수단을 선택할 수 있으며, 정부의 일방적 선택을 피동적으로 수용하지 않을 수 있게 되었다. 이제 정부가 국제문제와 자국의 대외정책에 대한 유일한 해석권을 독점할 수 없으며, 정책결정자가 정책을 정하고 선포할 때 대중을 어떻게 설득하고 어떻게 지지를 얻는가에 대하여 훨씬 더 많은 고려를 할 수 밖에 없게 된 것이다.

둘째, 지식의 확산으로 인한 도전이다. 정보통신시대에 신뢰 가능한 지식의 공급은 새로운 권력 자원의 원천이 되었다. 충분한 정보가 공급되자 사람들은 효율적으로 숙성된 정보와 지식을 더 필요로 했다. 누가 이러한 지식을 제공하는가에 따라 지식을 제공받는 사람의 행위에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 상황에서 중국의 외교정책 결정기구인 대중들이 관방에 대한 신뢰를 어떻게 유지하도록 할 것인가에 대하여 심각한 고민을 하도록 하고 있다.

셋째, 권력분포의 탈중앙화 추세 강화로 인한 도전이다. 중국뿐만 아니라 대다수 국가의 외교정책 결정권한은 중앙정부에 집중되어 있는 것이 특징이다. 그러나 외교영역의 다원화와 전문화가 이루어지고, 인터넷의 발전으로 개인이나 단체의 외교정책과 관련된 정보와 지식의 습득이 용이해지면서, 외교정책 결정 및 추진과정에서 권력의 탈중심화 현상이 강화되고 있음은 부정할 수 없는 추세이다. 전통적인 정책결정 행위자 말고도 다양한 행위자가 과거보다 정책결정과정에서 훨씬 더 쉽게 영향을 미칠 수 있게 된 것이다. 특히 정책결정 영역 밖의 행위자가 대중의 지지를 동원할 수 있을 때는 더욱 그렇다. 이러한 추세에 대응하기 위해 중국 외교부는 2004년 3월 19일 신문사(新聞司)에 대중외교처(公衆外交處)를 설립하여, 대중들이 더 많이 외교부 업무를 이해하도록 하는 역할을 하도록

했다(蔣昌建·沈逸 2007, 46).

## 2. 중국 대외정책 결정에서 나타나는 인터넷 매체 작동 매커니즘의 특징

대외정책 결정 및 추진과정에서 인터넷 매체의 역할은 다음의 과정을 통해서 이루어진다. 첫째, 외교 의제 설정을 추동할 수 있다. 인터넷에서 문제를 제기하고 여기에 대해 정부와 대중의 관심이 증가하면서 인터넷이 설정한 의제는 최종적으로는 정부의 정책 의제가 된다. 둘째, 정책 집행에 유리한 환경을 만들 수 있다. 외교정책은 한 번 결정된 이후 실행단계에서도 환경에 따라 실행이 불가능하게 되거나 조정되어야 할 수도 있는데, 이 단계에서 인터넷 매체는 사회 여론을 인도하고 통찰하는 중요한 창구 역할을 할 수 있기 때문에 외교정책의 결정과정뿐만 아니라 집행과정에도 개입하여 일정한 역할을 한다. 인터넷 매체는 정부 정책에 대한 선전, 정책 조문에 대한 구체적 해석, 정책 집행 모범사례에 대한 소개 등의 방식을 통해 대중들이 외교정책을 받아들이고 일치시키도록 하여 정책 실시에 유리한 환경을 조성한다. 셋째, 정책 평가에 참여한다는 점이다. 인터넷 매체는 정책의 실제 집행에 대한 사회여론이나 건의를 정부와 정책결정자에게 보내는 방식을 통해, 정부의 정책 집행과정에 대하여 공개적인 감독을 진행할 수 있다(韓絮 2011, 16-18).

이처럼 인터넷 여론은 외교정책에 대한 의제 설정, 집행, 평가 등에서 중요한 역할을 발휘할 수 있지만, 실제 중국의 대외정책 결정과정에서 인터넷 매체의 역할은 해당 의제의 성격에 따라 다르게 나타나고 있다. 첫째, 무역관계, 기후문제 등 세계화과정에서 타국과 상호작용을 통해 문제를 해결해야 할 사안에 대해서 인터넷 매체는 의제 설정 및 성공적인 집행을 이끌어내는 데 중요한 역할을 한다. 무역관계나 기후 문제 같은 의제에 대해서는 인터넷 매체가 보여주는 보도의 시각이 다양하기 때문에, 정부는 다양한 인터넷 매체를 이용하여 각종 소식을 수집함으로써 정책 의제를 설정하고, 정부가 지닌 전문성을 결합하여 쌍무적 혹은 다자간 협력을 통해 성공적 집행을 이끌어낸다.



둘째, 국가의 근본적인 이익과 관련된 핵심적인 안보 현안에 대한 정책 결정과정에서 인터넷 매체의 역할이다. 국가의 근본적인 이익과 관련되기 때문에, 중국정부의 태도는 종종 명확하고 강경하다. 인터넷 매체는 각종 형태로 특정 이슈에 대한 최신 진행사항을 보도하지만, 외교정책 결정과 관련된 정보를 얻는 데 있어서는 정부와 정책결정자에 높게 의존한다. 전문가들의 평론이나 예측 역시 인터넷 매체를 통해 알려진 중국정부의 태도에 대한 보도나 미래 발전 국면에 대한 분석에 기초한다. 이러한 점에 기초해 볼 때, 인터넷 매체가 행하는 역할은 정책변론과 정책선진, 그리고 여론을 통한 영향력 발휘라고 할 수 있다.

셋째, 해외에서 중국 인민의 이익침해 사건 등의 경우에 인터넷 매체는 정책 선전자이자 여론 조성자이면서, 동시에 외교정책 실행 단계에서 참여자로 기능할 수 있다. 인터넷은 정보의 중심축으로서 정부와 대중을 연결하고, 직·간접적인 상호작용을 통해 정책 추진에 효율성을 제고시키고 손실을 줄이는 역할을 한다(韓絮 2011, 25-31).

상술한 바와 같이 무역분쟁이나 기후문제, 그리고 해외에서 중국 인민의 이익문제 등에 대해서는 인터넷 여론이 정부의 의제설정, 정책결정 및 집행과정에 일정 부분 영향을 미친다. 그러나 근본적인 국가 이익과 관련된 핵심적인 외교 현안의 경우에는, 인터넷 여론의 영향력은 아주 제한적이다. 그렇다면 국가의 중요한 이익과 관련된 핵심적인 안보 현안에 대해 인터넷 여론과 정부와의 관계는 구체적으로 어떠한가?

우선, 정부는 일부 담론화의 기회를 인터넷 여론에 부여하고, 정부가 직접 나서지 않지만 국제사회에 더 강렬한 신호를 보내는 수단으로 인터넷 여론을 활용한다. 예를 들면, 중국이 동해 자원개발과 관련하여 일본과 분쟁이 발생하였을 때, 국가주권, 외교관계 및 쌍방 간 무역협력과 관련된 일련의 의제에 대한 공식 입장표명에는 매우 신중하고 관방 매체 또한 매우 신중한 보도를 하도록 통제했다.<sup>1)</sup> 그러나 정부 및 관방 매체가 일본에 대하여 매우 신중한 태도를 취한 것과 달리, 인터넷 여론은 일본에 대한 비난여론을 드세게 분출하였다. 중국의 많은 인터넷 포럼에서

1) 국무원 신문관공청주임은 관방 매체의 보도에 정부가 일정한 간섭을 하였음을 인정했다(李翊文 2008, 53).

일본에 대한 각종 비난여론은 제한 받지 않았으며 오히려 애국주의로 간주되었다. 중국정부가 2000년 4월 ‘국무원 신문관공실’ 산하 ‘인터넷 신문 선진 관리국’을 설립한 이래 이런 여론을 통제할 수 있음에도 불구하고, 인터넷상 다양한 반일 여론에 대하여 묵인하는 태도를 취한 점에 비추어 볼 때, 중국정부가 일본을 향한 인터넷 여론의 거대한 압력을 이용하여 일본에 외교적인 영향력을 행사하고자 했음을 알 수 있다.

둘째, 인터넷 여론이 정부의 정책 변화를 실제로 이끌어내는 경우도 있다. 그 대표적인 사례가 인터넷을 통한 민족주의 여론 형성과 이것이 대외정책의 결정에 영향을 미치는 경우이다(王軍 2011, 266-275). 가령 중국은 일본의 유엔 안보리 상임이사국 가입문제에 대하여 중일관계를 고려하여 한 번도 반대의 입장을 명확히 표현한 적이 없다. 그러나 중국 대중은 인터넷 서명 및 대규모 시위를 통하여, 일본이 상임이사국이 되는 것을 반대하는 항의 활동을 벌였다. 이러한 움직임은 지도부에게도 영향을 미쳐 2005년 4월 13일 인도방문 중 원자바오(溫家寶) 총리가 “최근 중국을 포함한 일본의 몇몇 인접국가들이 일본의 안보리이사국 가입을 반대하는 시위를 하고 있다. 아시아 민중의 이러한 강력한 반응은 일본의 심각한 반성을 이끌어내야 한다. 역사를 존중하고 역사에 대한 책임을 지고, 아시아와 세계 인민의 신임을 얻어야만이 국제 업무에서 더 큰 역할을 할 수 있다.”고 언급하면서 과거사에 대한 반성 없이 일본이 안보리 상임이사국이 될 수 없다는 의견을 분명히 했다(『人民日報』 2005/4/13).

그렇다면 북한의 3차 핵실험 이후 중국 인터넷 여론은 중국의 대북정책의 추진에 어떠한 영향을 미쳤는가? 3차 핵실험 이후 중국 인터넷상에서는 전례없는 강력한 대북 비난여론이 등장하면서 북한에 대한 강경대응을 요구하였고 중국정부는 1, 2차 핵실험 이후 보다 북한에 대한 제재 강도를 높임으로써 대북 강경책을 취하였다. 이러한 중국정부의 북한에 대한 강경한 대응은 인터넷상의 북한에 대한 비난 여론과 어떠한 관련성이 있는가? 아래에서는 북한의 3차 핵실험 이후 중국 네티즌들의 대북 비난여론과 중국 정부의 대북정책의 관계에 대한 분석을 통해 인터넷 여론이 중국 대외정책에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

### Ⅲ. 사례 연구: 북한 3차 핵실험 이후 중국 내 인터넷 여론과 대북정책

#### 1. 3차 핵실험과 인터넷상 대북 비난 여론 증가

2013년 2월 12일 북한이 3차 핵실험을 한 이후, 중국 네티즌들은 1차 핵실험과 2차 핵실험 때와는 달리 다양한 인터넷 매체를 통해 전례 없는 비난의 목소리를 내면서 중국 정부의 대북정책 변화를 요구하였다. 그리고 중국정부도 1, 2차 핵실험 때와는 달리 미국과 함께 북한에 대한 유엔 제재결의안 통과에 적극적으로 참여하였을 뿐만 아니라 충실히 이행하는 태도를 보여주었다. 2006년 1차 핵실험 당시 중국 정부는 핵실험 이후 매우 강한 어조로 북한을 비난하였지만, 유엔을 통한 대북제재 결의안 논의 과정에서 기권을 하는 소극적인 태도를 취하였다. 그리고 2009년 2차 핵실험 이후에는 유엔제재 결의안의 통과에 참여하였지만, 통과된 대북제재 결의안의 이행에는 상대적으로 소극적인 자세를 취하였을 뿐만 아니라 곧이어 대북 경제협력을 추진하는 등 포용적인 자세를 취하였다. 그러나 2013년 2월 3차 핵실험 이후 중국정부는 미국이 주도한 유엔 제재안에 대해 전례 없이 신속하게 참여를 결정하고, 실재 제재에도 동참하였다 (<표 1> 참조).

이처럼 1, 2차 핵실험 이후와 달리 중국정부가 대북제재에 대해 비교적 강경한 태도를 취한 것은 북한에 대한 인터넷상의 비판 여론과 어떠한 상관성이 있는가? 1, 2차 핵실험 이후 대북 비판여론이 보다 강하게 부각되었다는 점에서, 표면적으로 볼 때 3차 핵실험 이후 중국정부의 비교적 강경한 대북정책은 비판여론과 관련성이 있는 것으로 비칠 수 있다. 2차 핵실험 직후에 환구시보가 진행한 20명의 중국 국제관계전문가와의 인터뷰에서 절반이 강력한 제재를 주장한 것을 통해서 볼 수 있듯이(『環球時報』 2009/5/26), 2차 핵실험 직후에도 엄격한 대북제재의 목소리가 각종 매체를 통해 주류시각으로 등장한 적이 있지만, 3차 핵실험 이후 대북비난 여론은 전문가 집단뿐만 아니라 대중들 사이에서, 그리고 인터넷 매체

<표 1> 1, 2, 3차 북한 핵실험 이후 정부의 대응과 여론 동향

	중국 정부의 대응	여론 동향
1차 핵실험 (2006년 10월)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “제멋대로(悍然)”라는 표현을 쓰면서 강력하게 비판</li> <li>- 유엔 제재 결의안의 논의과정에서 기권을 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 반복 여론 등장, 그러나 크게 보도되지 않음</li> </ul>
2차 핵실험 (2009년 5월)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵실험을 결연히 반대한다는 성명서를 발표하였지만, 1차 때보다 강도가 약함</li> <li>- 유엔 대북제재결의안 1718호와 1874호에 참여하였지만, 제재를 엄격하게 실행하지 않음. 오히려 원자바오는 10월 북한을 방문하여 경제협력방안을 제시함</li> <li>- 북한 지도부와 의사소통을 강화하여 북한에 대한 태도가 크게 달라지지 않음. 북중관계를 전통적인 우호관계로 지칭함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 반복 여론이 크게 보도되거나 부각되지 않음</li> </ul>
3차 핵실험 (2013년 2월)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵실험에 대한 강력한 비난과 유엔 제재 결의안 2094호에 참여 및 엄격한 이행을 강조</li> <li>- 북한의 비핵화를 강력하게 요구, 동시에 국제사회에 대해 대화와 협상을 통한 한반도 비핵화문제 해결을 강조</li> <li>- 북한과 고위급회담을 개최하지 않고, 양국 간 전략대화를 양당 간 전략대화(2011년)에서 양국 외교부 간 전략대화로 조정(2013년 6월). 북중관계를 정상국가간 관계로 지칭</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인터넷과 언론 매체를 통한 반복여론의 부각과 확산이 두드러짐</li> </ul>

에서 출발하여 대중시위로까지 확산되는 등 훨씬 더 강하게 등장하였기 때문이다. 그렇다면 이러한 인터넷 매체 상의 여론 악화와 중국정부의 대북정책에는 어떠한 상관성이 있는가?

## 2. 인터넷 여론 동향과 중국정부의 대북제재 진행과정

(1) 인터넷 여론을 통한 대북 항의시기(2013년 2월 12일-2013년 3월 7일): 인터넷상 대북 여론 악화와 유엔 제재결정에 대한 참여

2013년 2월 12일 북한이 제3차 핵실험을 진행하기 직전 중국의 대북여

론은 중조우호관계를 소중히 여기고 북한 역시 이를 소중히 여겨야 한다는 점을 강조하면서, 북한이 중국의 경고를 무시하고 핵실험을 하면 얻을 것이 없다는 점을 경고하는 정도로 나타났다(『環球時報』 2013/02/06). 그러나 2월 12일 북한이 핵실험을 한 직후, 중국의 인터넷상에는 전문가와 대중들의 북한을 비판하는 강경발언이 빠른 속도로 확산되었다. 2월 13일 월스트리트저널 중문판에는 “북한의 핵실험은 북한에 대한 중국의 잘못된 인식과 북핵정책의 실패를 의미한다.”는 지적과 함께, 북한과의 관계를 냉전시기의 완충지대 논리가 아니라 현실적인 국가이익의 관점에서 재정립해야 한다는 주장이 발표되었다(趙楚 2013). 같은 날 푸단대학(復旦大學)의 선딩리(沈丁立) 교수 또한 포린폴리시(Foreign Policy)에 북한의 지속적인 도발로 인해 북한이 중국에게 자산이 아니라 부담이 되었기 때문에, 중국이 유엔 대북제재를 보다 엄격하게 실행하고 북한에 대한 경제적인 지원을 줄여 북한을 변화시켜야 한다는 글을 기고하였다(Shen 2013). 베이징대학의 자칭궈(賈慶國) 교수도 북한의 핵실험은 지역 내 미국의 영향력 증가를 초래하여 중국에 심각한 위협을 증대시키고 있다고 지적하면서 북한에 대해 강경한 조치가 불가피함을 지적하였다(『多維新聞』 2013/02/12).

그러나 중국 정부의 대응은 비교적 조용하였다. 2월 12일 양제츠(楊潔篪) 외교부 장관은 주중 북한 대사를 불러서 엄중하게 항의하였지만, 어떠한 제재나 보복조치를 취할 것임을 표명하지는 않았다(『多維新聞』 2013/02/13). 또한 외교부는 홈페이지에 북한이 국제사회의 반대를 무시하고 다시 핵실험을 진행하였고, 이것에 대하여 중국은 결연히 반대하고, 한반도의 비핵화, 핵확산방지, 동북아의 평화와 안정 보호는 중국의 일관된 입장임을 강조하면서도 동시에 중국은 북한이 비핵화 약속을 지키고 정세를 악화시키지 말고 대화와 협상의 길로 나아가야 한다고 언급해 대화와 협상을 통한 문제해결을 강조하는 성명을 공개했다(『新華社』 2013/02/12).

이러한 성명은 1, 2차 핵실험 이후 성명과 마찬가지로 북한의 핵실험을 강력하게 반대한다는 내용이었지만 몇 가지 미묘한 차이가 있었다. 첫째, 2006년과 2009년에는 북한에 대하여 비핵화의 약속이행을 강력하게 요구(demand)한다고 한 반면, 2013년에는 독촉(urge)한다고 함으로써 압박 정

도에서 상대적으로 부드러운 표현을 사용하였다. 둘째, 2006년과 2009년 성명서에서는 북한이 6자회담에 ‘복귀’할 것을 요구하였지만, 2013년에는 “모든 당사자들은 냉정하게 대처하고 6자회담을 통해 이 문제를 해결할 것을 요청함으로써” 관련국가에 대화와 협력을 통한 문제해결을 강조했다. 셋째, 2006년 핵실험 이후 외교부 공식성명은 ‘제멋대로’라는 표현을 쓰면서 격렬하게 비판을 하였지만, 2013년에는 비판의 강도가 덜했다(『新華社』 2013/02/12; 『新華社』 2009/05/26; 『新華社』 2006/10/09). 이처럼 중국 정부는 1, 2차와 마찬가지로 3차 핵실험 이후도 대북 압박성 메시지를 전달하였지만, 전체적으로 그 이전보다 표현의 수위가 높지 않았고, 제재와 압력수단을 얘기하기보다는 여전히 대화를 통한 문제해결을 강조하였다.

이러한 외교부의 태도와는 다르게 중국의 대중이나 지식인들의 북한 핵실험에 대한 비난 여론은 인터넷을 통하여 빠르게 확산되어 갔고, 이러한 비판여론은 오프라인상의 대중시위로까지 급속하게 확산되어 갔다. 중국의 주요 인터넷 포럼인 ‘강국논단’에서는 핵실험이 이루어진 2월 12일부터 15일까지 4일 동안 북한 핵실험과 관련된 글이 114건 이상 올라왔고, 각 글에 대해 댓글이 달리면서 북한 핵실험은 뜨거운 쟁점으로 떠올랐다. 또한 2월 13일 요녕성(遼寧省) 선양(沈陽)의 주민 1명이 북한의 핵실험에 강력히 항의한다는 팻말을 들고 북한 총영사관 앞에서 시위를 하였고, 베이징 북한 대사관 앞에서도 10여 명이 항의시위를 하였다. 그 외에도 안후이성(安徽省) 허페이시(合肥市) 주민들이 공원에서 북한 핵실험 반대 시위를 전개하여 경찰에 연행되기도 하였고(『多維新聞』 2013/02/17), 후난성(湖南省) 형양시(衡陽)와 헤이룽장성(黑龍江省) 하얼빈시(哈爾濱) 등에서 소규모의 대중시위가 발생했다. 그리고 수많은 대중들은 웨이보를 통해서 북한에 대한 불만을 표시했다. 한 웨이보 사용자는 북한 대사관에 전화를 해서 김정은에게 중국 국민의 항의를 전달해 달라고 요청했지만 응답 없이 침묵만 지켰다는 소식을 전하기도 했다(『大公網』 2013/02/20).

지식인들 역시 비판의 목소리를 높였다. 구체적으로 2월 15일 베이징대학 주평(朱峰) 교수는 3차 핵실험의 최대 피해자는 북한이 아닌 중국이라는 글을 발표하였다. “중국의 지도자들은 북한에 대한 인내심이 바닥이

났다. 핵이 있는 북한은 중국에 위협이다.”라고 주장하면서 그 이유로 두 가지를 제시하였다. 첫째, 북한은 핵무기로 미국과 판을 만들려고 할 것이고 언젠가는 중국에 대해서도 그렇게 나올 것이다. 둘째, 북한이 핵이 있으면 미국이 각종 이유를 들어 동아시아에 군사적인 존재를 강화시킬 것이고, 미사일방어체계 등을 통해 한·미·일이 더욱 가까워져 중국을 존중하지 않을 것이다. 따라서 중국은 국제사회에 북한 핵을 반대할 뿐만 아니라 북한에 대해 화가 났음을 분명히 해야 한다고 주장하였다(泉野 2013).

2월 12일 핵실험 직후부터 2월 15일까지 대북 비난여론의 강력한 분출에도 불구하고, 중국정부는 각 방면에서 ‘관례적인’ 비판과 반대를 한 것을 제외하면, 관방 매체는 평소 태도와는 판이하게 다른 냉정한 모습을 보였다. 『신화사』, 『인민일보』 등 관방 매체에서는 북한 핵실험에 대한 소식이 비교적 간단하게 보도되고, 관점이 드러나는 기사는 거의 보도되지 않았다. 뜨거운 이슈에 대해 목소리를 내기로 유명한 환구시보도 며칠 동안 침묵을 지킨 뒤, 16일야 기사를 발표하여 중국의 대북정책이 실패하였다고 주장했으며 중국은 북한에 대해 친구로서 경고를 해야 하지만, 미국 주도의 제재에 협조할 경우 북한을 미·일의 적에서 중국의 적으로 변화시킬 수 있기 때문에 협조해서는 안 된다고 주장하였다. 그리고 한반도 정세를 중국이 주도할 수는 없지만 동시에 어느 한쪽도 주도할 수 없게 만들 수는 있다며 북한에 대한 우호 및 특수 관계 유지에 중국의 한반도 정책 중 하나로 중국 동북지역을 오염시키지 않는 것이 대북정책에서 지켜야 할 마지노선임을 강조하였다(『環球時報』 2013/02/16).

『신화사』는 곧바로 환구시보의 사설을 반박하는 기사를 써서, 북한의 핵실험은 중국 대북정책의 실패가 아니며 북미 대립이 핵실험의 근원임을 강조하면서, 대화와 협상이 올바른 길임을 강조하였다. 이 기사에서 인민대 스원홍(時殷弘) 교수는 북한이 자국 이익에 관련된 판단에 따라 핵실험을 하였으며 핵실험 강행은 중국뿐만 아니라 모든 관련국들의 정책이 실패했음을 의미하는 것이라고 주장하였다. 칭화대 류장룽(劉江永) 교수도 북한 핵실험은 중국이나 한국에 보여주기 위한 것이 아니라, 미국에게 보여주기 위한 것이며, 실패의 책임은 북한의 적대국인 한·미·일에 있으며 관련국들은 다같이 반성해야 한다고 지적하였다(趙悅·劉莉莉 2013).

이처럼 중국의 대북정책은 실패하지 않았으며 대화와 협상을 통해 문제 해결을 해야 한다는 관방언론의 기사는 인터넷상 대북 비난여론과 비교할 때 상당히 대조를 이루고 있다.

같은 기간 동안 북한 핵실험에 반대하는 중국 인터넷상의 목소리는 수그러들지 않고 가두시위도 여전히 사라지지 않았다. 16일과 18일 ‘강국논단’에는 모두 27건 이상의 북한 핵실험 관련 글이 올라오면서 대북정책에 대한 논쟁이 전개되었다. 또한 2월 16일 광저우에서 100여 명이 북핵을 반대하는 항의 시위를 전개하였다(『多維新聞』 2013/02/17). 그리고 2월 17일 베이징 언론인 가오위는 자신의 웨이보에 “미국의 정책은 맞다. 이러한 국가에 제재를 하지 않으면, 그들이 평화노선으로 갈 수 있도록 할 수 있는가? 북한에 대해 호랑이를 키우는 우환을 만들면 안된다.”고 비판하였다(『多維新聞』 2013/02/17). 또한 2월 18일에도 네티즌들은 포털이나 인터넷 신문상에서 중국이 한국 주도의 한반도 통일을 두려워해서는 안된다면서 국가이익에 손해를 보면서까지 북한에 원조를 제공해서는 안된다고 주장했다. 북한이 붕괴되어도 난민이 몰려오는 것은 일시적이며, 국제사회로부터 원조를 얻기도 쉽기 때문에 중국은 한국 주도의 통일을 두려워할 필요가 없으며, 한중관계가 북중관계보다 더 순조롭다는 점을 지적하고(曾銳生 2013) 대북정책에 대한 근본적인 방향 전환을 요구하였다.

이러한 상황에서 2월 18일 홍레이 중국 외교부 대변인은 “유엔안보리의 대북제재에 관한 심의는 한반도의 비핵화와 핵확산 방지, 동북아 평화와 안정의 유지를 도울 것이다. 따라서 중국 측은 관련 심의가 각 방면과 접촉과 소통을 유지하기를 원한다.”고 언급하면서,<sup>2)</sup> 유엔 대북제재결의안에 참여할 의지가 있음을 명확히 했다. 이러한 유엔 제재결의안에 대한 참여 표명이 대북비판 여론에 의해서 결정된 것이라고 단정하기는 어렵다. 그러나 2월 12일 3차 핵실험 직후 북한을 비판하는 성명서가 발표된 이래, 정부뿐만 아니라 관방언론인 『인민일보』나 『신화사』 등의 논조가 인터넷 여론에 비해 북한을 강력하게 비판하지 않았던 점을 고려한다면, 외교부 대변인의 유엔 대북제재에 대한 참여 선언은 상당히 대비되는 행

2) “2013年2月18日外交部發言人洪磊主持例行記者會”, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_c hn/fyrbt\\_602243/jzhsl\\_602247/t1014544.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_c hn/fyrbt_602243/jzhsl_602247/t1014544.shtml). (2013년 12월 9일 검색)



동이다. 이를 통해 중국 정부가 인터넷상의 대북 비난여론을 허용하면서 민간여론을 통해 간접적으로 중국정부의 비관의지를 북한에 전달하고자 한 것으로 해석할 수 있다.

한편 3월 1일 중앙당교의 기관지 『학습시보』 부편집인 덩이원(鄧聿文)이 대북정책에 대한 전면적인 재검토를 주장하면서, 북한을 버리고 한국 주도의 통일을 추진하는 것은 한미동맹과 미일동맹을 약화시켜 동북아 지역에서 미국의 중국에 대한 정치적인 압력을 완화하고, 타이완문제를 해결하는 것을 돕는다는 글을 발표한다(鄧聿文 2013). 핵심적인 관방 매체인 중앙당교 기관지에 발표된 글이라는 점에서 이는 대북 비판 여론의 심각성을 보여주는 상징적인 사건으로 간주될 수 있다. 이처럼 여론이 악화되는 상황에서, 3월 4일 유엔 안보리는 미국과 중국이 제재 초안에 대해 이미 합의에 도달하였음을 밝혔다. 유엔 측은 제재초안이 2006년과 2009년 제재조항에 기초하여 강화된 내용으로 준비되었으며, 특히 금지 품목을 위배한 북한 수송선에 대한 압류와 감독, 경제제재 방안 등이 명시되었다고 언급했다(『多維新聞』 2013/03/04). 그리고 3월 7일 안보리는 전원 일치로 확대된 대북제재결의안을 통과시켰다. 중국은 국제사회와 보조를 맞추어 3차 핵실험에 대응한 유엔 안보리 대북제재를 성실히 이행하겠다는 의지를 보였고, 이에 따라 대북 제재 결의안 2094호에 찬성표를 던졌다.

유엔 안보리 대북제재결의안 통과는 3차 핵실험을 비판하면서 새로운 제재조치를 실시하여 북한을 국제사회에서 고립시키는 것을 의미하는 것이었다. 지난 3차례의 핵실험 이후 북한문제와 관련하여 중미 양국이 이 정도로 일치된 견해를 보인 것은 처음이었다. 미국이 제기한 이번 제재결의안에 중국이 지지를 표명한 것은 3주에 걸친 양국 간 막후 협상의 결과였다. 북한의 후견인으로 인식되는 중국이 강화된 제재안에 동의함에 따라, 중국이 북한과 거리를 두고자 한다는 평가가 나오기도 했다(『多維新聞』 2013/03/11). 새로운 제재조치에 따르면, 바닷길과 하늘길을 포함한 북한의 수출입 통로는 유엔 회원국의 엄격한 검사를 받아야 한다. 그 목적은 북한이 미사일과 핵무기 제조에 사용 가능한 물자를 얻는 것을 방지하기 위함인데, 무기와 외환 거래의 주요 통로가 중국이라는 점에서 중

국정부가 더 강경하게 제재하고 감독하겠다는 것은 의미있는 행동이었다. 즉, 중국은 이러한 유엔 대북제재결의안에 동의함으로써 제3차 핵실험이라는 북한 도발행위에 대해 강력한 불만을 제기한 것이다.

그러나 유엔 대북제재결의안이 통과된 이후 양제츠 당시 중국 외교부장은 3월 9일 기자회견에서 “북한의 3차 핵실험에 대한 안보리 2094호 결의안을 지지하지만, 제재는 안보리 행동의 목적이 아니며 대화와 6자회담만이 한반도의 비핵화와 장기적 평화를 이룩할 수 있는 방법임”을 강조하였다(『共産黨員網』 2013/03/09). 이러한 점은 중국정부는 대북제재 동참이라는 강경책과 동시에 대화를 통한 문제해결이라는 두 가지 정책을 동시에 추진하고자 함을 의미한다. 인터넷상 북한에 대한 악화된 여론에도 불구하고, 제재 일변도 정책이 아니라 한반도 비핵화와 장기적인 평화를 실현하고자 하는 전략적 이해가 중국 대북정책에서 여전히 결정적인 영향을 미치고 있음을 보여준 것이다.

#### (2) 대북제재 이행과 대화정책의 동시추진 시기(2013년 3월 7일 -2013년 6월 30일)

유엔 대북제재결의안이 통과된 이후 북한은 중국에 대한 태도를 바꿔 대규모 군사훈련을 감행하고 한반도 위기를 가속화하는 각종 조치를 단행하였다. 3월 11일 북한은 정전협정 폐지를 선포하고 판문점 연락통로 폐지와 그동안 북한과 한국이 서명한 불가침협정과 한반도 비핵화협정의 폐지를 선언하였다. 3월 26일과 27일 북한 조선최고사령부는 북한의 작전 목표가 한미 양국이며 쌍방과의 모든 연락을 단절한다고 경고하면서, 더 이상 미국과 한국과는 대화의 통로가 없다고 선언하였다. 이런 상황에서 3월 28일 미국 B-2 전략폭격기가 출동하여 한국 상공을 날아와서 시위를 하였다. 이에 맞서 3월 30일 북한은 남북관계가 전시상황에 돌입했다고 선언하였고, 31일 미국은 한국에 F-22를 배치하고 U-2 정찰기를 증가시켜 북한을 정찰하는 등 일촉즉발의 위기상황으로 치달았다. 또한 3월 31일과 4월 1일 북한은 경제건설과 핵무력 건설을 병행하는 신전략노선 실행을 결정하고, 영변 핵시설 재가동을 선포하였으며 4월 3일에는 개성공

단 폐쇄를 위협하였고, 4월 5일 평양주재 외국 대사관 철수를 제안했다. 그리고 4월 8일 개성공업지구 폐쇄 이후 4월 9일에는 북한 조선아태평화위원회 위원장이 한반도는 열핵전쟁 전야라고 경고하면서, 한국에 있는 모든 외국인은 한국을 떠나라고 경고하기에 이른다.

이런 상황에서 4월 6일 중국 고위 지도자들은 한반도 위기상황을 고조시키는 행위에 대해 강력하게 경고하면서 동시에 대화와 협력을 통한 문제해결을 강조하였다. 왕이(王毅) 외교부장은 반기문 유엔사무총장과의 전화통화에서 어떤 일방이라도 이 지역에서 도발행위를 하는 것을 반대한다, 중국 대문 앞에서 문제가 발생하는 것을 허용하지 않는다고 경고했다(『多維新聞』 2013/04/09). 또한 4월 7일 보아오 포럼 개막연설에서 시진핑(習近平) 주석은 “국제사회는 종합안보, 공동안보, 협력안보라는 생각을 고취해야 하며, 어느 일방이 자신의 개별적 이익을 위해 지역이나 세계를 혼란에 빠뜨려서는 안된다.”면서 대북 압박성 메시지를 전달했지만, 동시에 갈등과 이견은 대화와 협상을 통해 해결해야 한다고 강조하였다.<sup>3)</sup> 그리고 4월 9일 중국외교부 홍레이(洪磊) 대변인도 기자회견에서 남북한이 관계를 개선하고 화합하고 협력해서 한반도의 평화와 안정에 기여해야 하며 현재 한반도의 상황은 매우 긴장이 고조되고 있으며, 중국은 어떠한 일방이라도 한반도의 평화와 안정을 해치는 행동을 용납하지 않을 것임을 피력하였다. 한반도의 평화와 안정은 관련국의 공동이익이고, 공동책임이며 도발적 행동을 하지 말아야 하고, 긴장을 고조시키는 행동을 해서는 안된다, 동시에 장기적인 각도에서 최대한 빨리 6자 회담을 개최하여 대화와 접촉을 통해 관계를 개선하고, 한반도 비핵화와 동북아 안정의 길을 찾아야 한다는 것이 중국의 북핵문제에 대한 일관된 입장임을 강조했다(외교부 동북아국 중국정세분석팀 2013). 그러나 북한의 위협과 한반도 위기 상황은 지속되었다. 4월 16일 조선중앙통신은 북한이 미국의 비핵화 요구에 대답할 수 없다고 언급하였다. 17일에는 또다시 한반도 긴장의 원인이 미국의 대북 적대정책에서 유래한 것이라고 주장하였다. 이런 상황에서 중국정부는 4월 17일 유엔 대북제재결의 2094호(3월 7일부터 효력

3) “博螯亞洲論壇2013年年會開幕大會”, <http://www.china.com.cn/zhibo/2013-04/07/content28428408.htm>. (2014년 8월 1일 검색)

을 발휘하기 시작함)가 담고 있는 제재조치를 엄격히 이행하고 문제가 있으면 즉시 보고하라는 통지를 정부 산하기관에 내려 보냈다(성연철 2013). 그리고 이러한 사실을 4월 28일 오후 중국의 매체에 공개적으로 보도하여, 북한에 대한 강경한 제재의지를 보여주었다.

4월 중순 이후 북한은 입장변화를 보이면서 대화와 협상을 강조하기 시작했다. 2월 핵실험 이후 북한은 중국 고위 인사의 북한 방문을 거절하였고, 주중 북한대사관도 한때 중국정부의 접촉요구를 거절하는 등 강경한 입장을 견지해 왔다. 그러나 4월 이후 중국정부가 대북 강경책을 취하면서도 동시에 한국, 미국, 북한과 활발한 접촉을 통하여 대화국면을 조성하기 위해 노력하자 북한의 입장도 변화하기 시작했다. 중국측 6자회담 담당자인 우다웨이(武大偉)는 4월 1일 워싱턴에서 미국측 담당자와 회동하였고, 2일에는 한중 6자회담 담당자가 회동을 했다. 4월 12-13일에는 서울과 베이징에서 각각 한미, 미중 외무부 장관 회담이 있었고, 4월 22일에는 우다웨이가 방미하여 미국측 북핵 담당자를 만났다. 중국정부는 대화를 통한 문제해결을 강조하면서도 5월 7일에는 중국은행이 북한 조선무역은행의 계좌를 폐쇄하고 모든 금융 거래를 중단할 것임을 밝혔다. 유엔이 북한의 핵무기 프로그램에 대한 제재에 나서기로 한 뒤 중국기관이 이러한 형태로 제재에 동참한 것은 처음이었다(『연합뉴스』 2013/05/07).

이처럼 중국은 유엔제재조치를 이행하면서 대북 압박을 강화함과 동시에, 대화를 통한 문제해결을 위한 노력도 계속했다. 5월 22일 최용해 조선인민군 총정치국장이 김정은의 특사로 중국을 방문하였고, 시진핑은 최용해를 접견하는 자리에서 한반도 비핵화에 대한 입장을 전달하면서, 북한에게 대화의 테이블로 나오라고 압박하였다. 그리고 6월 7일 시진핑은 오바마와 미국에서 회동하여 북한을 핵 보유국으로 인정할 수 없고, 북한의 핵무기 개발을 용인하지 않겠다는 점에 합의하면서 북핵문제에 대한 중미간 공통된 입장을 확인했다.

비록 시간이 지나면서 대중들의 인터넷상 대북 비판여론 또한 소강상태로 접어들었지만, 일부 전문가들은 여전히 중국의 대북정책을 비판하는 글을 인터넷을 통해 발표했다. 6월 27일 중국은 북한 핵위기 해결을 기회로 한국이 한반도 통일을 실현하는 것을 도와야 하며, 이는 중국의 국익

에 이롭다는 글이 발표되기도 했다(『聯合早報網』 2013/06/17). 이러한 상황에서 중국은 대북제재 이행을 통해 북한을 압박하면서, 동시에 6자회담이 제공하는 대화와 협상을 통한 문제해결을 강조하는 정책적 입장을 견지했다. 6월 말 베이징에서 이루어진 한중 정상회담에서 중국은 이러한 입장을 거듭 확인했다.

이처럼 중국 정부는 유엔 안보리 대북제재결의 참여 이후 기본적으로는 결의사항을 이행하는 강경정책을 통해 북한을 압박하는 한편, 동시에 6자회담에 기초하여 대화를 통한 문제해결을 강조하는 입장을 견지해 왔다. 비록 인터넷상의 대북 비난 여론이 소강상태로 접어들었지만, 중국 정부는 유엔 대북제재 이행이라는 강경책을 통해서 북한을 압박했고, 동시에 관련국들과 적극적인 접촉을 통해 대화를 통한 평화적 문제해결을 위해 분주하게 움직였다. 제재와 대화를 동시에 강조하는 중국 정부의 정책은 핵실험 이후 일관되게 추진된 정책이었다. 이는 중국정부의 기본적인 대북정책 방향 결정이 인터넷상 여론과 상관없이 중미, 중일 간 대립관계 속에서 북한이 동북아에서 지닌 완충지대로서의 전략적인 가치에 대한 판단에 기초하고 있음을 보여준다. 인터넷상의 북한 비난여론과 대중시위는 북한의 반복되는 핵실험에 대한 중국정부의 강력한 불만을 나타내는 수단으로 활용되었을 뿐이다.

#### IV. 평가: 중국의 대외정책 결정과정에서 인터넷 매체의 역할

인터넷의 발전과 인터넷 여론의 빠른 성장은 중국의 정치적인 지평을 변화시키고 있다. 다양한 정치 이슈에 대한 인터넷상의 공공토론은 중국을 그 전보다 더 자유롭게 만들고 있다. 그리고 온라인상의 의견들과 사이버 공동체가 외교정책 결정과정에 영향을 미치게 되면서, 중국의 외교정책결정에 또 다른 행위자로 등장하고 있다. 인터넷 여론은 이미 중국의 외교정책 결정과정에 변화를 가져오기 시작했을 뿐만 아니라, 사회구조와

정치체제 등 사회의 다양한 방면에 영향을 미치는 새로운 역량으로 부상한 것이다.

그러나 북한의 3차 핵실험 이후 대북 비판여론과 중국 대북정책 관계를 살펴보면, 인터넷 여론이라는 것이 무시할 수 없는 변수이지만, 그 역할은 정부에 의해서 활용되는 피동적인 역할에 그치고 있으며, 정책의 전환을 이끌어내는 결정적인 변수가 되고 있지 못함을 알 수 있다. 오히려 한반도 평화를 위해 책임을 다하는 강대국으로서 신형 강대국외교를 펼쳐야 한다는 전략적인 판단과 북한의 핵개발이 미국의 아시아 재균형정책에 빌미를 제공하고 있는 안보상황에 대응해야 한다는 중국 정부의 전략적인 의도가 대북정책을 결정하는 핵심변수임을 나타내 주었다.

2013년 2월 북한의 3차 핵실험 이후 중국 내 인터넷 여론은 북한에 대한 강력한 비판과 함께 정부의 대북정책 방향전환을 요구하였다. 그러나 인터넷상의 대북 비난여론은 중국정부가 북한에게 외교적인 압력을 가하는 효과는 있었지만, 그것만으로 중국 대북정책에 변화를 이끌어내었다는 근거는 없다. 중국정부는 북한의 3차 핵실험 이후 유엔 대북제재에 대한 참여와 이행을 통해 대북정책이 조정 가능하다는 것을 북한에게 경고하고자 하였지만, 여전히 금융거래나 경제협력을 실질적으로 중단하거나 축소하지는 못하고 있다. 동시에 대화와 협상을 통한 북핵문제 해결을 강조하면서 6자회담의 조기 개최를 주장하고 있다. 이는 3차 핵실험 이후 강력한 대북 비판여론이 중국의 대북정책의 방향의 전환을 이끌어내는 데 실질적인 역할을 하지 못하였음을 나타내 주는 것으로 볼 수 있다.

그러나 인터넷상의 대북 비판여론은 북한에 대한 경고 메시지 차원에서 중국 당국에 의해 선택적으로 노출된 것이라 하더라도 중국의 대북정책 추진과정에 일정한 변수로 작용하였음을 부정할 수 없다. 북한의 3차 핵실험 이후 중국 인터넷상의 대북 비난여론 증가는 전례 없는 상황이었고, 이러한 여론이 형성된 데에는 대중과 지식인까지 가세하였기 때문이다. 비록 이러한 대북 비난여론이 중국 정부의 대북제재에 대한 강경대응을 이끌어내고 대북정책의 방향전환을 이끌어내는 변수는 아니었지만, 인터넷 매체를 통하여 분출된 대북여론은 다음과 같은 점에서 대북정책에 영향을 미치는 배경으로 작용했음은 부정할 수 없다.

첫째, 인터넷을 통해 빠른 속도로 북한의 핵실험에 대한 비난여론이 증가하면서 북한 핵실험에 대한 국민적 분노가 얼마나 심각한 수준인가를 중국정부가 느끼도록 하였다. 이러한 국민적 관심과 분노의 표출은 대북정책 결정과정에 결코 무시할 수 없는 요인으로 작용할 수 있다.

둘째, 중국 대북정책의 기본적 방향에 대한 재검토 필요성 논의가 인터넷상에서 전면적으로 전개됨으로써, 인터넷 여론이 대북정책의 방향에 무시할 수 없는 변수로 부상하였다는 점이다. 북한과 중국과의 관계가 정상국가 간 관계임을 강조하고 북한을 포기하고 한국 주도 통일을 지지하는 한반도정책의 근본적인 전환을 요구하는 여론은, 인터넷이 대북 비판여론 형성의 장일 뿐만 아니라 대북정책에 대한 공개적인 토론의 장이 되었음을 말해준다. 전문가와 대중들이 함께 참여하여 대북정책을 논의하고 정책의 방향 전환을 주장하는 상황은, 중국 정부의 대북정책 방향설정에서 인터넷상의 목소리도 무시할 수 없는 중요한 변수임을 보여준다.

셋째, 인터넷을 통한 중국 내 대북 비난여론 확산은 중국정부가 북한에 대해 정책적으로 압박하는 데 있어, 북한에게 문제의 심각성을 인식시키는 중요한 수단으로 작용하였다고 볼 수 있다. 중국정부가 인터넷상의 대북 비판여론을 강제적으로 통제하지 않고, 대북 비난여론의 형성과 발전 과정을 일정 부분 묵인함으로써, 인터넷을 대북 비판여론을 조성하는 공간으로 활용하고, 이를 통해 북한에게 압력을 가하는 수단으로 활용한 측면이 있었기 때문이다.

이러한 점에 비추어 볼 때, 중국 인터넷은 대외정책을 둘러싼 대중 여론을 파악할 수 있는 중요한 공간일 뿐만 아니라, 대외정책 방향을 논의하는 중요한 토론 공간이 됨으로써 대외정책의 추진에 무시할 수 없는 중요한 변수로 등장하고 있음을 알 수 있다. 그러나 중요한 외교안보 현안과 관련하여 인터넷 여론이 대외정책의 방향전환을 이끌어내는 결정적인 영향을 미친다기보다는, 정부가 직접 나서지 않으면서도 상대국가에게 외교적인 압박을 가할 수 있는 자원으로써 활용되는 것으로 보인다. 이는 중요한 안보적인 현안과 관련하여, 중국의 대외정책 결정과정에서 인터넷 여론의 역할이 무시할 수 없는 변수로 등장한 것은 사실이지만, 그 역할은 정부에 의해서 활용되는 피동적인 것에 머무르고 있음을 의미한다.

| 참고문헌 |

- 張雷·劉力銳 (2012). 『网民的力量: 网络社會政治動員論析』. 沈陽: 東北大學出版社.
- 陳玉霞 (2012). “新媒体与中國政治民主.” 『新聞研究導刊』. 第2期.
- 洪浚浩 (2007). “网络輿論与中國的外交決策.” 郝雨凡·林甦編. 『中國外交決策開放与多元的社會因素分析』. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 王逸舟 (2000). “市民社會与中國外交.” 『中國社會科學』. 第3期.
- 張清敏 (2006). “社會變遷背景下的中國外交決策評析.” 『國際政治研究』. 第1期.
- 張沅生 (2006). “社會變遷帶給中國外交的机遇与挑战.” 『國際政治研究』. 第1期.
- 王軍 (2010). “网络民族主義, 市民社會与中國外交.” 『世界經濟与政治』. 第10期.
- 田翠紅 (2012). “試論网络輿情對國家政治安全的影響及對策.” 夏旦大學碩士學位論文.
- 俞燕敏 (2007). “媒体在中國對外政策中的作用-以美國對伊拉克戰爭事件爲个案.” 郝雨凡·林甦編. 『中國外交決策開放与多元的社會因素分析』. 北京: 社會科學出版社.
- 韓絮 (2011). “論网络媒体對中國外交決策的影響.” 中國外交學院碩士學位論文.
- 蔣昌建·沈逸 (2007). “大衆傳媒与中國外交政策的制定.” 『國際觀察』. 第1期.
- 李習文 (2008). “网络民意表達對政府公共決策的影響.” 『今日中國論壇』. 第12期.
- 王軍 (2011). 『网络民族主義与中國外交』. 北京: 中國社會科學出版社.
- Fewsmith, Joseph & Stanly Rosen (2001). “The Domestic Context of Chinese Foreign Policy: Does ‘Public Opinion’ Matter?” David M. Lampton. (ed.). *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*. Stanford: Stanford University Press, pp. 151-188.
- Shie, Tamara Renee (2004). “The Tangled Web: does the Internet offer promise or peril for the Chinese Communist Party.” *Journal of Contemporary China*. Vol. 13, No. 40.
- XuanLi Liao (2006). *Chinese Foreign Policy Think Tanks and China’s Policy Towards Japan*. Hongkong: The Chinese University of Hongkong.
- 성연철. “대북 금수품목 검색 강화 등 철저 이행’ 중 정부, 유엔제재안 2094호 집행 ‘공문.’” 『한겨레신문』. 2013년 4월 29일.
- 鄧聿文. “中國應該重估中朝關係.” 『學習時報』. 2013년 3월 1일.
- “中國惊現抗議朝鮮核試驗險示威” 『多維新聞』. 2013년 2월 17일.
- “中國多地爆發 ‘反朝示威.’” 『大公网』. 2013년 2월 20일.
- 외교부 동북아국 중국정세분석 팀 (2013). “한반도문제 관련 중국측 반응.” 『e-중국이슈』. 24. <http://asia2.mofat.go.kr/NL/24th/html/sub02.html>. (2014년 3



월 14일)

- “중국은행 대북제재 동참…조선무역은행과 거래 중단.” 『연합뉴스』. 2013년 5월 7일. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/05/07/0200000000AKR20130507210600009.HTML?from=search>. (2014년 3월 11일 검색)
- Shen, Dingli. (2013). “Lips and Teeth.” *Foreign Policy*. [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/02/13/lips\\_and\\_teeth\\_china\\_north\\_korea](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/02/13/lips_and_teeth_china_north_korea). (accessed on March 13, 2014)
- “多名中國知名學者支持更加嚴格地制裁朝鮮.” 『環球時報』. 2009년 5월 26일. <http://world.huanqiu.com/roll/2009-05/471241.html>. (2014년 3월 14일 검색)
- “博螻亞洲論壇2013年年會開幕大會.” [http://www.china.com.cn/zhibo/2013-04/07/content\\_28428408.htm](http://www.china.com.cn/zhibo/2013-04/07/content_28428408.htm). (2014년 8월 1일 검색)
- “十二屆全國人大一次會議舉行記者會，由外交部部長楊潔篪就‘中國的外交政策和對外關係’選中外記者問.” 『共產黨員網』. 2013년 3월 9일. <http://www.12371.cn/special/2013lh/npc/live/wzjzh>. (2013년 12월 1일 검색)
- “外交部：朝鮮悍然實施核試驗 中國政府堅決反對.” 『新華社』. 2006년 10월 9일. [http://news.xinhuanet.com/world/2006-10/09/content\\_5180207.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2006-10/09/content_5180207.htm). (2014년 3월 14일 검색)
- “2013年2月18日外交部發言人洪磊主持例行記者會.” [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/fyrbt\\_602243/jzhsl\\_602247/t1014544.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/jzhsl_602247/t1014544.shtml). (2013년 12월 9일 검색)
- “人民网：2013年互聯網輿情報告.” 『人民網』. 2013년 12월 31일. <http://yuqing.people.com.cn/GB/371947/373066>. (2014년 3월 14일 검색)
- “朝鮮半島風急，中國更需戰略定力.” 『環球時報』. 2013년 2월 16일. <http://opinion.huanqiu.com/editorial/2013-02/3642393.html>. (2014년 3월 14일 검색)
- “朝鮮核試驗后中國還有什么牌可打?” 『多維新聞』. 2013년 2월 12일. <http://opinion.dwnews.com/big5/news/2013-02-12/59124309.html>. (2014년 3월 14일 검색)
- “中國警告朝鮮，不要誤判形勢.” 『多維新聞』. 2013년 4월 9일. <http://opinion.dwnews.com/news/2013-04-09/59162910.html>. (2014년 3월 14일 검색)
- “中國官媒罕見發聲指責朝鮮.” 『多維新聞』. 2013년 2월 13일. <http://china.dwnews.com/news/2013-02-13/59124909.html>. (2014년 3월 14일 검색)
- “中國幫助韓國統一朝鮮半島利而無害.” 『聯合早報網』. 2013년 6월 17일. <http://www.zaobao.com.sg/forum/letter/others/story20130627-221267>. (2014년 3월 14일 검색)
- “中國外交部就朝鮮三次核試驗發表聲明.” 『新華社』. 2013년 2월 12일. [http://news.xinhuanet.com/world/2013-02/12/c\\_114671733.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-02/12/c_114671733.htm). (2014년 3월 14일 검색)

- “中國外交部就朝鮮再次核試驗發表聲明.” 『新華社』. 2009년 5월 26일. [http://news.xinhuanet.com/world/2009-05/25/content\\_11433191.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2009-05/25/content_11433191.htm). (2014년 3월 14일 검색)
- “中國珍惜中朝友好, 朝鮮也需珍惜.” 『環球時報』. 2013년 2월 6일. <http://opinion.huanqiu.com/editorial/2013-02/3622838.html>. (2014년 3월 14일 검색)
- “中美密談三周商討制裁朝鮮決議.” 『多維新聞』. 2013년 3월 11일. <http://global.dwnews.com/news/2013-03-11/59154263.html>. (2014년 3월 14일 검색)
- “中美就安理會制裁朝鮮第三次核試驗達成臨時協議.” 『多維新聞』. 2013년 3월 4일. <http://national.dwnews.com/news/2013-03-04/59152770.html>. (2014년 3월 14일 검색)
- 江亞平·李詩佳. “溫家宝總理在新德里會見國際媒体記者.” 『人民日報』. 2005년 4월 13일. <http://www.people.com.cn/GB/paper39/14519/1290938.html>. (2014년 3월 14일 검색)
- 趙悅·劉莉莉. “朝鮮核試驗根源在哪里?” 『新華社』. 2013년 12월 16일. [http://news.xinhuanet.com/2013-02/16/c\\_114692027.htm](http://news.xinhuanet.com/2013-02/16/c_114692027.htm). (2014년 3월 14일 검색)
- 趙楚. “朝鮮核爆標志中國朝核政策失敗.” 『華爾街時報』. 2013년 2월 13일. <http://www.cn.wsj.com/big5/20130213/ZHC092101.asp>. (2014년 3월 14일 검색)
- 曾銳生. “中國應歡迎韓國統一朝鮮.” 『多維新聞』. 2013년 2월 17일. <http://opinion.dwnews.com/big5/news/2013-02-17/59130092-all.html>. (2014년 3월 14일 검색)
- 泉野. “輿論場: 中國不是主子, 朝鮮也不是小媳婦.” 『多維新聞』. 2013년 2월 15일. <http://china.dwnews.com/news/2013-02-15/59127549-all.html>. (2014년 3월 14일 검색)

| 논문투고일 : 2014년 08월 14일 |

| 논문심사일 : 2014년 09월 11일 |

| 게재확정일 : 2014년 09월 28일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 21, No. 3 (2014)

**The role of public opinion on the Internet in  
foreign policy decision-making in China:  
Focus on the third North Korean nuclear test**

**Jung-Nam Lee**

(Asiatic Research Institute, Korea University)

This paper analyzes the role of public opinion on the Internet in China's foreign policy making decisions with regards to the third North Korean nuclear test. According to this analysis, the Internet as a forum for public opinions has emerged as an important variable that cannot be ignored in foreign policy decision-making. This is because the internet is an important virtual space that not only allows for the formation of public opinion with regards to China's foreign policies but also discusses the direction of these foreign policies. However, rather than exerting a decisive influence on foreign policy in relation to important security-diplomacy issues, the Internet public opinion appears to be utilized as a resource that can exert diplomatic pressure onto China's counterparts even if national governments consult with each other directly. This means that public opinion on the Internet operates as a passive tool that is utilized by the government, although it is starting to play a more important role in foreign policy-making related to diplomatic and security issues.

- Key words: the internet public opinion, Civil society growth, foreign policy decision-making in China, the third North Korean nuclear test, China's North Korea policy