



**KNSI** 특별기획 제20-2호

## 2008 한·중 관계의 방향과 과제

최지영

(코리아연구원 기획위원/ 한림국제대학원대 교수)

### I. 들어가며

### II. 한중 정치엘리트의 구성변화와 대외정책의 중심이동

### III. 한중 경제통상관계의 발전 및 새로운 도전

### IV. 글을 맺으며- 한중 관계의 의의 및 평화로운 발전을 위한 과제

### I. 들어가며

2008년은 그간 실용주의적 각도에서 순조롭게 발전해오던 한·중 관계에서 일정한 변화가 예상되는 시기라 할 수 있다. 이러한 변화는 다음 두 가지 배경으로부터 예상된다. 첫째는 양국 정치엘리트의 구성변화에 따른 정책기조의 변화 가능성이며, 둘째는 그간 양국 관계 형성 및 발전에서 기저를 형성하던 경제교류관계가 새로운 단계로 진입하고 있다는 점이다. 본문에서는 양국 관계 변화의 배경이 될 수 있는 정치·경제적 요인들을 짚어보고, 이에 따라 향후 예상되는 문제점과 바람직한 한·중 관계 발전을 위한 우리의 대응방향 및 자세에 관해 간략하게 살펴보도록 하겠다.

### II. 한중 정치엘리트의 구성변화와 대외정책의 중심이동

2007년 한국과 중국에서는 지난 5년 이래 가장 중요한 정치적 행사가 치러졌다. 그 결과는 모두가 알고 있듯이, 한국에서는 여야 정권교체로 새로운 정권이 창출되었고, 중국에서는 후진타오 집권 2기 체제가 출범하였다. 한·중 양국관계는 지리적 인접성으로 인해 국가 간 외교관계뿐 아니라 사회·경제적 관계 또한 중요한 영향을 미치고 있다. 그러나 주권국가간 관계에서는 국가를 대표하는 정부 간 공식적 관계가 여전히 중요한 위치를 차지하고 있기에, 우선적으로 정치권력의 대외정책 변화 및 그 배경에 대해 주의 깊게 관찰할 필요가 있다.



먼저 중국을 살펴보자. 중국의 경우 후진타오의 연임이 확정된 것이기에 기본적으로 대(對) 한국 관계에서 기존 정책이 그대로 유지될 것으로 예상된다. 즉 실용주의적 각도에서 민족주의적 갈등이나 이념 및 가치관의 차이 등 어려운 문제는 뒤로 하고, 경제통상관계를 중심으로 여타 정치·사회적 교류 확대를 지속적으로 추진할 것으로 보인다. 따라서 북핵 관련 6자회담에서는 국제사회에서 합리적 행위자로서의 모습을 계속해서 보이는 동시에 북한에 대한 자국의 영향력을 유지하기 위한 방안을 고심할 것으로 보인다. 나아가 한국과 경제통상관계를 중심으로 한 등거리 외교를 통해 한반도 전체를 “주변지역 안정”이라는 중국의 전통적 지역외교 전략의 일환으로 접근할 것으로 예상된다.

이와 같이 중국은 기존 정책의 연속선상에서 우리나라에 접근할 것으로 보이기에, 2008년 한·중 관계에서 예상되는 변화의 조짐은 일차적으로 2월말 출범할 한국의 새 정부에서 감지되고 있다. 한국의 경우, 2007년 12월 대통령 선거에서 1998년 이래 10년간 집권해왔던 중도세력이 패배하고, 우파 정권이 새로이 등장하여 외교안보정책을 포함하는 전반적 정책기조에서 일정한 변화가 예상된다. 특히 이명박 대통령 당선자와 인수위원회 핵심 관계자들은 지난 정권의 대미정책을 비판하며, 대미관계의 소위 ‘잃어버린 배년’을 한·미동맹 강화를 통해 복원하겠다는 의지를 강하게 천명하고 있는 상황이다. 따라서 ‘햇볕정책’, ‘동북아 중심 국가’라는 역대 긴장관계 완화를 위해 독자적 세력균형을 추구하던 국민의 정부와 참여정부의 외교안보정책은 새 정권 하에서 일정한 수정이 불가피할 것으로 보인다. 이명박 당선자의 구체적 외교안보정책은 아직 발표되지 않았지만, 지금까지 드러난 이명박 당선자와 대통령직 인수위 관계자들의 언급을 바탕으로 살펴보면 이명박 정부 외교정책의 기본 방향은 ‘탈이념적 실용주의’를 바탕으로 △첫째, 한·미 동맹 강화, △둘째, 북핵 문제의 실질적 해결에 따른 북한 지원, △셋째, 동북아 지역외교 강화 등으로 요약될 수 있다.

한·중 관계는 여기서 세 번째 범주에 속하나, 주의할 점은 이명박 당선자의 외교정책의 핵심이 ‘한·미 동맹 강화’에 있기에 이의 연장선에서 한·중 관계를 살펴보아야 한다는 것이다. 이명박 당선자가 한·미 동맹 강화를 외교정책의 기본으로 삼는 것은 과거 참여정부의 대미정책에 대한 비판적 인식과 함께, 무엇보다 실용주의적 입장에서 세계 최강국 미국과의 관계 강화 없이는 대북관계나 한·중 혹은 한·일 관계에서도 정책적 목표를 실현하기 힘들다는 인식에서 기인한 것으로 보인다. 따라서 이명박 정부 하에서 대(對)중국 정책은 기본적으로 한·미 관계의 강화 및 유지라는 큰 틀 아래에서 형성될 가능성이 매우 높다 하겠다.

현재 이명박 당선자 측 외교안보 관련 인사들의 언급을 종합해보면 한·미 관계의 복원 혹은 강화의 구체적 목표는 우리나라를 일본이나 호주와 같은 ‘전략적 동맹관계’로 격상하는 데 있다고 한다. 이를 위해 한·미 동맹의 범위나 내용은 한반도의 대북군사위협에 대처하는 전술적 수준이 아닌,



민주주의와 시장경제라는 기본가치를 공유하는 동반자로서, 아시아에서 중·일 간 패권경쟁을 제어하고, 21세기 포괄적 안보위협인 테러나 대량살상무기 확산 등에 대해서도 공동 대응하는 것을 포함하는 것이 된다. 이 경우 한·미 군사동맹의 작전지역도 한반도에 국한되는 것이 아닌, 미군의 작전 범위와 유사하게 전 세계 분쟁지역이 될 가능성이 높는데, 이에 따라 상시적 평화유지군을 유지할 필요성이 제기되고 있다(한국국방안보포럼세미나 2008-1-24).

한·미 동맹의 이 같은 강화는 자연히 미국의 또 다른 역내 동맹국인 일본과의 관계도 강화시킬 것으로 보인다. 또한 최근 출범한 일본의 후쿠다 정부는 과거 정권과 달리 아시아 중시 외교를 천명하고 있고, 이미 중국과 일본 사이에도 진일보한 관계 개선이 진행되고 있기에, 한·일 관계의 복원 또한 이명박 정부 아래에서는 시간문제라 할 수 있다.

물론 아직 이명박 정부가 정식으로 출범하지 않았기에, 이명박 당선자 측 관련 인사들의 의견이 그대로 새 정부의 외교안보정책에 반영될 것인지는 좀 더 두고 보아야 할 것이다. 그러나 현재까지 직간접적으로 확인할 수 있는 외교안보정책 방향은 한·중 관계와 동북아의 긴장완화라는 측면에서 보면 적지 않은 우려가 제기된다. 예를 들어, 한·미 군사동맹의 범위를 역외지역으로 확대하는 문제나 반(反)테러나 대량살상무기 확산방지활동에 한국군이 참여하는 문제는, 역내 중국뿐 아니라 북한, 러시아와의 관계에서 매우 민감한 사안으로서 신중한 태도를 취해야 할 것으로 생각된다. 아울러 한·미·일 삼각동맹이 강화되면 북·중·러 북방 삼각동맹 또한 강화될 수밖에 없고, 특히 한·미·일 삼각동맹이 미국과 일본이 추진하는 미사일방어체제(MD)와 연결될 경우 한국은 군비경쟁과 해양세력과 대륙세력이 맞부딪치면서 발생하는 신냉전의 대치점이 될 수도 있다는 점에 주의해야 할 것이다.

한편 한·미 관계 강화에 따른 중국 쪽 우려 해소를 위해 ‘소다자주의(minilateralism)’ 외교가 논의되고 있다고 한다. 소다자주의 외교는 참여정부의 동북아균형자론과 유사하게 한국이 중·일, 미·중 사이의 미묘한 갈등을 조정하는 역할을 맡는 것을 의미하는데, 다만 정치안보적 사안이 아닌 환경·질병·재난 등 비정치적 사안을 다룬다는 데 그 차이가 있다(내일신문-2008-1-25).

그러나 인접국가간 대화에서, 특정 사안에 대화주제를 한정시키는 것 자체가 상대로 하여금 차별적 감정을 느껴 불쾌감을 불러일으킬 가능성이 매우 크며, 이는 역설적으로 중장기적으로는 중국과의 관계를 소원하게 만들 우려가 있다. 물론 경제통상과 같은 다른 대화채널은 여전히 활성화되겠지만, 한·중 양국 간 신뢰라는 측면에서 볼 때 정치안보적 과제를 제외시키는 것은 그리 긍정적으로 보이지 않는다. 물론 한국 외교에서 한·미관계는 가장 중요한 대외정책 대상이라 할 수 있다. 그러나 가장 중요한 것이 곧 전부는 아니며, 현실적으로도 중국은 일본과 달리 미국과 다른 길을 가겠다는 것을 분명히 밝히고 있기에 한·중 관계를 한·미관계의 하위범주로 파악하려는 것은 자칫 지금까지 발전해오던 한·중 관계를 저해할 가능성도 있음을 명심해야 할 것이다.



### Ⅲ. 한중 경제통상관계의 발전 및 새로운 도전

1992년 수교 이래 한·중 양국은 경제통상 분야에서 유례 없는 급속한 발전을 이루었다. 2006년 중국은 한국의 제1 교역대상국이자 수출대상국, 무역흑자국으로서 최대의 무역상대국가가 되었다. 수치적 측면을 보면, 한·중간 무역규모는 92년 수교이후 2006년까지 18배 이상 증가하였으며, 2005년에는 양자간 교역이 1천 억 불 시대에 진입하였고, 2004년 이래 대 중국 무역수지는 연속 200억불 이상의 흑자를 기록하고 있다.

교역관계뿐 아니라 투자관계에서도 한국은 주로 자본수출국의 위치를 점하고 있어, 2007년 7월 까지 대 중국 투자가 누계 372억 달러를 기록하고 있다. 2002년 이후부터 중국은 한국의 최대 투자대상국으로서, 중소기업 중심의 노동집약적 산업에 대한 투자에서 대기업 중심의 중국 내수시장을 겨냥한 서비스와 첨단기술부문의 진출이 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 2005년 후진타오 중국 국가주석의 방한을 계기로 양국 정상은 수교 20주년이 되는 2012년까지 2000억 불 교역 달성을 선언하였는데, 현재 추세로 보면 이 같은 목표는 무난히 달성될 것으로 예상된다.

이처럼 급격해 발전해 온 한·중 경제통상관계에서 2008년에는 다음과 같은 점을 고려해야 할 것이다.

첫째, 한·중 양국의 경제통상관계는 점차 한국의 자본과 기술 그리고 중국의 노동력이 결합하는 방식, 즉 양국 간 수직적 분업관계에서 점차 수평적 분업관계, 나아가 세계시장에서 치열한 경쟁관계로 접어들고 있다. 자동차의 경우, 이미 중저가 시장에서 중국과 인도산 차량들이 매우 빠른 속도로 성장하여 세계 시장에서 한국기업과 경쟁하고 있음은 주지의 사실이다. 또한 한국이 자랑하는 첨단기술 분야에서도 중국과 기술격차가 3년 이내로 평가되는 등 점차 기술격차가 줄어들고 있다. 또한 중국은 과거와 같은 대규모 요소투입형의 그리고 수출 및 외국투자에 의존하는 경제모델보다는 2006년 제11차 경제개발 5개년계획에서 보듯이 내수확대를 통한 안정적 경제성장과 기술혁신을 통한 산업구조조정 및 경쟁력 강화를 추구하고 있다. 따라서 기존의 한국 상품이나 자본·기술 등을 중국에 단순 수출 혹은 적용하는 형식의 양국간 경제통상관계는 점차 대등한 경쟁관계로 전화되고 있다고 볼 수 있다.

둘째, WTO 가입 이후 중국의 국내 경제 환경이 크게 변화하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 우선 과거 계획경제 시절 중국의 경제정책은 인적·물적 자원을 독점한 정부의 계획에 따라 진행되었으나, 1992년 사회주의 시장경제체제로의 전환과 2001년 WTO 가입 이후에는 회사법·대외무역법·물권법·반독점법·노동계약법·파산법 등 일련의 법규를 정비하여 경제운영에서도 ‘법치(法治)’의



개념이 강하게 도입되고 있다. 즉 경제영역에서 인치(人治)적 요소는 점차 약화되고 세계화 흐름에 적극 편입하여, 제도화·규범화 요인이 빠른 속도로 강화되고 있는 것이다. 한편 중국의 국내경제환경의 변화에서 무엇보다 고려해야 할 것은, 이제 중국은 세계 최대 투자유치국으로 과거와 달리 국내적으로 외화가 이미 충분히 공급된 상태라는 것이다. 따라서 더 이상 한국 기업 혹은 개인투자자의 진입이 과거와 달리 무조건 환영받지는 않는다. 즉 외자(外資)라고 무조건 환영받는 것이 아니라, 어떤 외자인가, 중국의 환경보호정책에 부합하는가, 기술발전에 기여할 수 있는가를 꼼꼼히 따져서 선별적으로 외자유입을 허용하고 있는 것이다. 이는 최근 기업소득세법 개정에서 기존에 외자 기업에게 부여하던 세제상 혜택을 철회하고, 내외자 기업에 동등하게 세금을 부과하는 데에서도 알 수 있다. 따라서 이제 과거 섬유·봉제 등과 같은 노동집약적 사양산업이 중국의 저임금만 보고 진출하는 것은 점차 어려워지고 있으며, 한국기업의 중국내 경제활동에서도 준법경영의 필요성이 강하게 제기된다고 하겠다.

마지막으로 최근 중국 내 전반적 정책에서 가장 의미 있는 변화는 성장과 함께 분배에 대한 시각이 강화되고 있다는 사실이다. 덩샤오핑의 선부론(先富論)과 같은 불균형 발전전략은 노동의 동기를 부여하여 중국경제의 빠른 발전을 촉진시킨 측면은 있으나, 극심한 계층간·도농간 빈부격차의 확대와 농민공과 같은 도시빈민의 증가라는 사회문제를 야기했다. 1990년대 후반부터 개혁개방에서 소외된 다수 인민들은 점차 조직적 저항을 하기 시작했고, 21세기에도 그 기세는 수그러들지 않고 있어, 빈부격차는 이미 가장 중요한 정치·경제·사회적 과제로 등장하였다. 이에 중국 정부는 정치개혁--현재까지 별다른 진전이 없는 상황이다--과 경제적 과실 분배에 주목할 수밖에 없었고, 이는 후진타오의 국정이념인 ‘과학적 발전관’, ‘조화사회론’으로 드러나고 있다. 경제제도적 측면에서 보면, 최근 노동계약법과 물권법 제·개정을 통한 사유재산권 및 노동권 보호의 강화는 이러한 분배 및 사회적 약자보호 추세를 반영한 것으로 평가된다.<sup>1)</sup>

한국과 중국은 아직까지 내수보다는 수출이 국가 경제를 주도하는 광의의 통상형 국가군에 속한다고 볼 수 있다. 이에 대외적 통상환경 변화에 민감하게 반응하고, 경제적 세계화에 적극적으로 편입하고 있는 양국은 멕시코 칸쿤에서 WTO DDA 협상이 결렬된 이후 부각된 FTA와 같은 지역경제통합에 적극적으로 나서고 있다. 현재 한국은 미국·칠레·싱가폴과 FTA 협상을 체결한 상태이며, EU·인도·캐나다 등과 협상을 진행 중인 것으로 알려져 있다. 중국은 아세안·칠레·파키스탄·홍콩·마카오와 협상을 체결하였고, 호주·뉴질랜드·GCC(걸프협력기구) 등과 협상 중이다.

1) 최근 한국 중소기업의 투자가 활발한 산동성에서 벌어진 일부 한국기업의 야반도주 사건은 물론 중국의 급작스러운 국내기업환경의 변화도 원인이지만 한국 기업들이 중국 내 경제환경 변화에 적응하지 못하고, 불법적 수단으로 기업을 정리한 것이라 할 수 있다. 이는 향후 한중 교역 및 투자관계에 있어 적잖은 파장을 일으키고, 중국 내 한국 기업의 이미지에도 상당히 나쁜 영향을 미칠 것으로 보인다.



양국에서 FTA가 주요한 대외통상정책으로 자리를 잡으면서 자연스레 중요한 교역상대국으로서 상호간에 FTA 협정체결에 대해 많은 관심을 가지게 되었고, 현재 한·중 양국 간에는 정부가 참여하는 한·중 FTA 산·관·학 공동연구가 완결되기 직전인 것으로 알려져 있다. 따라서 2008년 한·중 경제통상관계에 있어 최대 현안은 사실상 경제통합에 근접한 한·중 FTA 협상이 본격적으로 시작될 수 있을 것인가 하는 것이다.

중국의 경우, 한국이 한·미 FTA를 체결하자 한국에 비해 적극적으로 양국간 FTA 추진을 희망하고 있다고 한다. 그러나 한국은 한·중 FTA는 실제 교역규모상 한·미 FTA를 능가하는 충격이 있을 수 있고, 특히 농업과 같은 약세산업에 대한 피해가 매우 클 것으로 예상되기에 중국에 비해 상대적으로 소극적으로 임하고 있다고 알려져 있다. 그러나 최근 대선에서 승리한 이명박 당선자는 성장중심적 경제 마인드를 가지고 있고, 전임 참여정부의 가장 큰 공(功)으로 한·미 FTA를 거론할 만큼 FTA와 같은 대외무역의 자유화 정책에 매우 긍정적인 것으로 알려져 있다. 따라서 이명박 정부 하에서는 한·중 FTA뿐 아니라 중단된 한·일 FTA도 재개될 가능성이 매우 높고, 나아가 한·중·일 동북아 3개국의 FTA도 진행될 가능성이 상당히 크다 할 것이다.

그러나 한·중 FTA는 우리나라 최대교역국인 중국과 무역 및 투자의 각종 장벽을 제거하는 것인 만큼 국내적 파장과 충격이 매우 클 것으로 보인다. 한·미 FTA 사례에서도 보았듯이, 경제적 효과와 양극화의 주범으로서 논란이 적지 않은 무역자유화 정책에 대해 밀어붙이기식 추진은 국론을 분열시키고 나아가 미래에 우리 사회에 어떠한 결과를 낳을지 아직 아무도 장담할 수 없는 상황이다. 따라서 한·중 FTA추진은 무엇보다 신중하여야 하며 이해관계자 및 국민들의 광범위한 참여가 보장되어야 하고, 무엇보다 농업과 같은 약세산업 보호와 비정규직과 같은 자유화 정책의 피해자인 사회적 약자에 대한 충분한 지원책(사회안전망 확충)이 전제된 상황에서 논의가 진척되어야 할 것이다.

#### IV. 글을 맺으며: 한·중 관계의 의의 및 평화로운 발전을 위한 과제

한·중 양국은 92년 수교 이래 상호지리적 인접성과 문화적 유사성, 경제적 보완관계로 인해 매우 빠른 속도로 발전해왔다. 이러한 전체적 교류 강화의 흐름은 한·중 양국의 새 정부 아래서도 크게 위축되지는 않을 것으로 보인다. 무엇보다 한·중 양국 정상의 실용주의적 성격으로 인해, 경제통상 정책에서는 큰 변화가 예상되지 않은 채 기존 기조가 유지되는 하에서 부분적 변화만이 예상된다고 하겠다.





그러나 한국에서 새로이 출범하는 이명박 정부에서 대중국 외교안보정책은 일정한 변화가 예상된다. 앞서 살펴본 바와 같이, 한·미동맹 강화라는 이명박 당선자의 대외정책 최대의 목표와 그 정책적 기본 내용은 한·중 관계 발전에서 그다지 우호적이지 않은 환경을 제공할 것으로 보인다. 특히 미국과 일본이 주도하는 MD 계획 참여나 한·미 동맹군의 작전 범위가 한반도 이외 지역으로 확대되는 것은 자칫 한중 관계뿐 아니라 대북관계 나아가 우리나라의 장래와도 직결될 수 있는 문제이기 때문에 매우 신중히 추진해야 할 것으로 보인다.

외교는 제로섬 게임이 아니다. 우리가 미국과 잘 지내기 위해서 미국과 정치적 관계가 그리 좋지 않은 중국과 반드시 나빠야 한다는 등식은 성립되지 않는다. 특히 중국위협론적 시각에 사로잡혀 중국에 대한 위협을 불필요하게 과장하여, '미국이나 중국이나' 라는 양자택일에 우리 외교를 제한시키려는 시도는 매우 부적절하다고 판단된다. 한국의 국가이익이라는 관점에서 보면, 비록 중국이 세계 최강국 미국과 정치적으로 다른 길을 가고 있고 인권·시민사회 등에서 적지 않은 문제점을 가지고 있다고 하더라도, 한국, 나아가 한반도의 미래에서 너무나 영향력이 큰 이웃국가이자 강대국인 중국과는 반드시 잘 지내야 할 것이다.

선형적 이념을 기준으로 한 획일적 피아구별이 지배하던 냉전시대는 역사적으로 이미 지나갔다. 따라서 한국의 입장에서 참된 외교는 미일동맹과 중국의 대립이 격화될지라도 양자 모두와 잘 지내며, 동북아 지역에서 평화로운 길을 모색하며 이를 실현하는 데 있다 하겠다. 이를 위해 이명박 정부는 한미관계의 하위구조가 아닌 동북아 지역외교의 고유한 특성을 직시하며 한중관계에 접근할 필요가 있으며, 이러한 태도를 취할 때 보다 긍정적 성과를 거둘 수 있을 것이라 보여진다.(2008/01/31)

