

중국의 동북아 지역전략과 한·중 FTA¹⁾

최지영

(코리아연구원 연구위원 / 한림국제대학원대학교 국제관계학과 교수)

- I. 글을 시작하며
- II. 중국의 세계인식과 외교 정책의 변화
- III. 중국의 동북아 지역전략과 한·중 FTA
- IV. 글을 맺으며

I. 글을 시작하며

전 세계적으로 자유무역협정(Free Trade Agreement, 이하 FTA라 칭함) 체결의 파고가 드높은 가운데, 최근 한국과 중국은 APEC에서 진행된 양국 통상장관회담에서 민간 연구 단계를 마무리하고 정부가 참여하는 산·관·학 연구를 내년(2007년)부터 원칙적으로 1년 간 추진하기로 합의하였다. 이에 한·중 FTA와 관련한 논의가 새롭게 수면위에 떠오르고 있다.

현재 한국과 중국은 모두 국가전략의 일환으로 FTA를 동시다발적으로 적극 추진하고 있다. 그런데 한·중 FTA에 관한 양국의 태도를 보면 한국은 소극적인데 반해 중국은 매우 적극적이다. 특히 중국은 “지금이 한국이 중국과 FTA를 할 수 있는 유일한 기회이다. 몇 년이 지나면 힘들어질 수도 있다”는 등의 빠른 협상 개시를 재촉한 것으로 알려져 있다(한겨레 2006-11-17).

한국과 중국의 이러한 태도 차이는 어디에서 발생하는 것인가? 국가전략이라는 측면에서 보았을 때, 한 국가의 전략은 크게 “정치적 이익”과 “경제적 이익”으로 구성된다. 광의의 “정치적 이익”은 보다 구체적으로는 대외정치적 이익, 즉 외교안보적 이익과 대내정치적 이익, 즉 국가사회통합과 정권유지적 측면에 대한 고려로 나누어질 수 있다. 전반적 국가전략이라는 각도에서 보았을

1) 이 글은 2006년도 하반기 한국국제정치학회 연례학술회의 중국분과 I에서 발표된 논문의 일부를 수정·재편집한 것임을 밝혀둡니다.

때, 한국과 중국의 한·중 FTA에 대한 이러한 태도는 “경제적 이익”에 대한 고려에서보다는 주로 “정치적 이익”에 대한 차이에서 발생하는 것으로 보인다. 왜냐하면 지금까지 “경제적 이익”에 대한 양국 국책연구기관의 보고서는 한·중 FTA가 양국에 미치는 영향에 대해 전반적으로 상호 이익이 될 수 있다는 긍정적 평가를 내리고 있기 때문이다. 이에 이 글은 한·중 FTA를 매개로 진행되고 있는 양국 관계의 새로운 현안에 대해서 한국과 중국이 보이는 상이한 태도 특히 중국이 적극적인 배경과 요인을 중국의 “정치적 이익”, 무엇보다 대외정치적 외교안보 이익과 관련된 중국의 동북아 지역전략이라는 각도에서 시론적 분석을 진행하고 향후 한·중 FTA 협상에 관한 전망을 해보도록 하겠다.

II. 중국의 세계인식과 외교 정책의 변화

1949년 인민공화국 수립 이후 중국 외교 정책의 기본 방향은 크게 개혁개방 이전과 이후로 구분해 볼 수 있다. 즉 사회주의적 국제정세관에 토대를 둔 계획경제시절 중국의 대외인식은 수정주의와 제국주의에 대한 투쟁이라는 형태로 표출되었고, 개혁개방 이후 생산력 중심주의에 바탕을 둔 사회주의 이념에 대한 재해석은 대외정책에서도 사회주의 초급단계와 사회주의 시장경제의 완성을 위한 실용주의적 태도로 전환하게 된다. 이러한 실용주의적 혹은 개방적 태도로의 전환은 근대 초기 중국이 자기중심적 천하관(天下觀)에 사로잡혀 세계적 흐름에 부응하지 못한 결과 반(半)식민지 상태로 전락할 수밖에 없었다는 민족주의적 자기반성이라는 역사인식에 의해 정당화되었다. 따라서 사회주의에 대한 실용주의적 인식과 당대의 민족주의적 성향은 중국으로 하여금 세계를 향해 개방적 태도를 지니게 하였고, 이는 다시 지금까지 경제건설의 성공으로 인해 실천적으로 검증된 진리와 같이 받아들여졌다.

중국의 이러한 세계인식의 변화는 당과 정부정책의 다양한 부문에 반영되기 시작한다. 외교 정책의 경우 이러한 변화가 가장 두드러지는데, 이는 구체적으로 “다자주의외교(多邊外交)”와 “주변지역외교(周邊外交)”의 형태로 표출된다. 우선 다자주의외교와 관련하여 중국의 변화를 살펴보면, 과거 냉전 시기 제3세계 사회주의 국가로서 중국은 미·소 두 강대국 중심의 국제질서 속에서 국제규범이나 의제선정 과정에 당연히 일정한 한계를 가질 수밖에 없었다. 따라서 이 시기 중국은 다자주의에 대해 다분히 회의적이었고 대외정책은 양자관계에 중점이 두어졌다. 그러나 냉전 이후 유일한 초강대국으로 등장한 미국이 다자주의를 새로운 외교전략 실현방법으로 이해하고 다자주의를 국제사회에서 미국 중심의 새로운 질서와 규범을 형성하는 수단으로 추진하는 상황에서 중국은 과거와 달리 다자주의가 자신의 국가이익 실현에 유리할 수도 있음을 인식하게 된다. 즉 개혁개방 이후 외국자본의 지속적 유치와 자본주의적 기제를 도입하여 경제체제를 개선하기 위해서는 개방을 지속

하여야 한다는 내부적 필요가 있었고, 또한 현실적으로 미국에 직접 맞서기 어려운 상황에서 전통적인 폐쇄적 양자주의 모델을 고집하기 보다는 역으로 다자주의와 국제규범을 적극 수용하여 “중국 위협론”과 같은 외부 공세에 대응하고 나아가 이를 일정하게 주도함으로써 국제사회에서 “책임 있는 강대국”으로 거듭나고자 하는 것이다.

두 번째 변화는 주변지역 전략적 가치에 대한 새로운 인식에 기반 한 “주변지역외교”의 강화이다. 개혁개방 이후 중국은 주변국들과의 상호협력적 정치·경제 교류확대를 통한 주변정세 안정을 목적으로 하는 “주변지역외교”를 핵심적 과제로 추진해 가고 있다. “주변지역외교”는 중국외교의 또 다른 한 축이라 할 수 있는 “강대국 외교(사실상 대미전략)”와 공간적으로는 서로 중첩된다. 이는 현실적으로 중국이 전 세계적 차원에서 진행되는 미국의 헤게모니에 전면적으로 대응하기는 어렵기에, 대미전략의 실질적 공간 범위도 중국이 위치하고 있는 아시아 지역으로 제한될 수밖에 없기 때문이다³⁾. 다만 대미전략과 주변지역외교가 질적으로 구별되는 것은 그 목적과 방법에 있는데, 후자의 경우 중국의 인접 국가들이 각기 중국과 미국 사이에서 그 질서대로 환원되지 않는 고유한 이익이 존재한다는 점에 주목하여 이들과의 관계강화를 통해 주변지역 안정화를 달성하는 것이다. 즉 주변지역외교의 핵심은 이들 주변 국가들을 미국과 중국 사이에서 각자의 이익을 최대화하기 위해 합리적 행위를 하는 독자변수로 파악하여, 각기 고유한 이익에 기초하여 관계를 강화하는데 있다. 따라서 인접국들에 대한 미국의 영향력 확대를 저지한다는 대미전략의 목적이 중첩되면서도, 이들 국가들이 영유하고 있는 자율적 이익을 고려한 독립적 주변정세 안정화에 관한 “주변지역외교”가 요청되게 되는 것이다.

국가전략으로서 중국의 FTA 추진은 바로 개혁개방 이후, 특히 90년대 중반이후 중국 외교정책에서 보이는 변화로서 “다자주의외교”와 “주변지역외교”가 결합되면서 특히 후자에 중점을 두고 추진되는 것이라 할 수 있다. 즉 중국은 서방이 주도하는 다자 통상관계의 확대와 같은 세계화 흐름에 과거와 같이 부정적으로 인식하고 이에 저항하고 고립적 태도를 취하는 것이 아니라 중국의 새로운 부상을 위한 적극적이고 긍정적 계기로 삼겠다는 의지를 보이며 참여하고 있으며, 동시에 주변지역 국가들의 경제적 이익의 공통분모를 찾아 FTA와 같은 지역경제통합정책을 적극 추진함으로써 WTO와 같은 다자간 협력과 또 다른 공간에서 자국의 이익실현과 영향력 확대를 모색하는 것이다.

III. 중국의 동북아 지역전략과 한중 FTA

그렇다면 중국이 한중 FTA 체결에 적극적인 이유는 무엇인가? 한국과 중국 간의 FTA 체결을

통한 “경제적 이익” 창출이 양국 모두에게 유리하다는 것이 일반적 관측인 상황에서 이러한 양국의 태도 차이는 상당 부분 “정치적 이익”에 대한 고려 차이에서 발생하는 것으로 보인다. 그렇다면 중국의 동북아에서의 “정치적 이익”이 현재 직면한 문제는 무엇이며, 한-중 FTA 체결을 통해 중국이 얻고자 하는 이익은 무엇인가에 대해 살펴보자.

동북아는 중국의 “주변지역외교”의 주요 목적인 주변지역안정화 달성에 있어 가장 핵심이 되는 지역이다. 현재 동북아 지역은 중국과 인접한 여타 지역과 달리 한국과 일본이라는 강력한 미국의 군사동맹과 이를 통한 미국의 강한 영향력이 존재하고, 경제적으로도 중국에 비해 발달한 국가들이 마주하고 있으며, 또한 한반도 분단이라는 냉전적 요소가 상존하고 있으며 아울러 세계최대의 군사밀집지역의 하나로서 군사적 긴장 또한 매우 높은 편이다. 무엇보다 지정학적으로 중국이 가장 민감하게 받아들일 수 있는 영토주권, 즉 대만문제와도 밀접하게 연결된 곳이기도 할 뿐 아니라, 수도권 북경과 최대 상업도시인 상해 등 동부 연안의 발전지역이 대부분 인접하고 있어 이 지역에서 안보불안이 야기될 경우 중국 “주변지역외교”의 목적인 주변안정화 자체가 흔들릴 정도로 중국 입장에서 매우 중요한 지역이다.

현재 중국의 주변지역외교의 핵심전략으로 동북아 지역전략이 직면하고 있는 도전은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 우선, 미국의 존재이다. 동북아지역은 지정학적인 이유로 인해 미국에게도 세계전략 상 핵심 지역 중 하나이며, 이에 이 지역에서 미국의 정치·경제·군사·문화적 영향력은 매우 강력하다고 할 수 있다. 무엇보다 미국의 동북아 전략의 기본 틀은 한·미, 미·일 양자간 군사동맹을 축으로 하고 있기에, 이는 중국이 구상하는 다자간 안보기제와 충돌할 뿐 아니라 나아가 그 실현을 근원적으로 어렵게 하고 있다.

둘째, 역내 라이벌 국가로 중국과 지역 내 주도권을 다투는 일본의 존재이다. 탈냉전 이후 일본은 더욱 공고해진 미·일 동맹의 틀 하에서 미국의 MD 계획에 적극적으로 참여하고 대만의 실질적 후원자를 자임할 뿐 아니라, 영토주권과 역사인식 등의 문제를 둘러싸고 중국과 빈번하게 충돌하고 있다. 무엇보다 중국은 일본의 보수우경화, 군국주의화에 의심의 눈길을 거두지 않고 있는데 이 같은 역내 중일 간의 라이벌 관계는 중국의 동북아 지역 전략의 실현을 어렵게 만드는 요소라 할 수 있다.

세 번째 최근 동북아 정세의 최대 불안요인으로 등장하고 있는 북한의 핵 문제이다. 중국의 대한반도 정책의 기초는 한반도에서의 급격한 현상변경을 원치 않는다는 데 있다. 그러나 핵실험을 통해 핵무기를 보유한 김정일 정권의 군사모험주의는 중국의 이러한 정책과 기대를 뒤흔들어 놓고 있으며, 사실상 북한과 중국의 관계를 새롭게 파악하게끔 하고 있다. 즉 지금까지 일반적 관점에 의하면 북한의 경제는 사실상 파탄지경에 이르러 대외원조, 특히 중국의 원조에 심각하게 의존하고 있

기에 중국의 강력한 요구를 북한이 거부하기 어려울 것으로 보아왔다. 그러나 최근 북한의 핵 실험에서 보듯, 북한은 중국과도 일정한 긴장관계를 가지고 있으며 내립과 자립에 익숙한 북한의 폐쇄적 정치경제구조는 생각보다 강한 내구력을 지닌 것으로 평가된다. 이에 중국은 북한에 대한 영향력 강화의 방안에 대해 새롭게 생각할 수밖에 없고, 향후 북한의 핵 문제를 어떻게 평화적으로 해결해 나가는 가는 중국의 동북아 지역전략의 실현에 또 다른 어려움을 던져 주고 있다 하겠다.

이와 같은 상황을 종합해 보면 동북아 지역은 중국이 통제하기 힘든 상황이 상당기간 지속될 것으로 보이며, 자칫 중국이 자신의 국가이익이 심각히 도전 받는다 느낄 경우 한미일 대 북중러의 신냉전 발생에 대한 우려도 배제할 수는 없는 상황이다. 다만 이 지역에서의 경제교류는 교착상태에 빠진 안보협력과 달리 활발히 진행되고 있으며, 향후 활성화될 여지 또한 매우 많다. 무엇보다 98년도 아시아 금융위기를 계기로 역내 경제 협력의 필요성을 각국이 절감하게 되었고 경제적 지역주의에 대해서도 새롭게 인식하기 시작하였다는 점은 한-중 FTA 뿐 아니라 한-중-일 FTA의 물적 기반이 존재할 수 있음을 보여준다. 이러한 상황에서 중국은 2001년 WTO 가입 이후 적극적으로 지역 내 경제협력을 추진하기에 이르렀는데, 중국에게 있어 동북아에서의 FTA 체결을 통한 경제협력의 강화는 그 동안 지지부진했던 외교 안보적 교착상태를 타개하고, 장기적으로 동북아 지역의 상호의존성을 강화하여 안보 위협을 줄이고 자신의 영향력을 확대할 수 있는 전략적 수단으로 파악되고 있는 것이다.

그렇다면 보다 구체적으로 이와 같은 상황에서 중국이 한국을 우선적 카운터 파트너로 FTA 체결을 강력 희망하는 배경과 목적은 무엇인가? 우선, 북한 핵 실험과 미국의 MD 체제의 강화 등으로 불안정해진 동북아 안보정세에서 중국은 한국이 자신의 전략적 이익과 비교적 일치하는 국가라 판단하고 있다. 즉 한국의 경우 비록 여전히 강력한 한미 동맹체제에 놓여 있으나 미국이나 일본과 달리 북한과 국경을 마주하고 있기에 북한 문제로 인해 역내 군사적 긴장이 가중되는 것을 원하지 않는다. 또한 급격한 북한의 붕괴에 따른 사회경제적 부담이 가중되는 것 역시 한국 입장에서 큰 부담이다. 따라서 한국 역시 북한에 대한 직접적 압박을 통한 현상변경보다는 대화와 교류를 통해 북한의 개혁개방과 같은 완만한 변화를 유도하는 정책을 추진하고 있는데, 바로 이 점에서 중국의 동북아 지역전략의 목적과 이해(利害)관계가 일치한다.

두 번째, 경제적으로 한국은 대외무역이 국가경제의 주요한 부분을 차지하는 통상형(通商型) 국가로서 현재 한-중 양국은 서로에게 있어 매우 중요한 교역 파트너로 자리 잡고 있으며 이러한 경제 통상교류는 지금도 확산되는 추세이다.⁴⁾ 또한 중국의 대한국 무역적자는 매년 200억 달러에 달하는 심각한 수준인데, 이 같은 무역역조를 바로잡고 중국정부가 추구하는 경제체제 개혁의 핵심인 산업구조 고도화와 첨단기술습득 등(중국의 제11차5개년 경제계획 참조) 각종 경제정책의 효과를

최대화할 수 있는 인접국으로서는 한국이 가장 돋보인다.

세 번째 대외 전략적 배경으로 최근 한·미간에 가속화되고 있는 FTA 협상이다. 주지의 사실이듯, 한·미 FTA는 경제적 성격의 협정임과 동시에 한·미관계 전반을 더욱 굳건히 하고자 하는 성격 또한 매우 본질적인 것이다. 이는 거대선진경제권과의 FTA를 장기과제로 분류하였던 우리나라의 기존 FTA 추진전략과도 상충됨에도 불구하고 한·미 FTA가 2006년 들어 급격히 추진된 데서도 알 수 있는데, 여기에는 외교 안보적 고려가 있었음을 정부인사도 확인하고 있다. 따라서 한·미 FTA 협상추진과 주한미군의 전략적 유연성 문제, 한국군의 전시작전통제권 환수 그리고 최근 한국군의 PSI(대량살상무기확산방지구상)나 NATO 참여권유 등은 한·미관계의 전반적 재편과 강화라는 전체적 시각에서 파악했을 때 비로소 올바르게 이해할 수 있다. 이에 중국은 한·미 FTA를 통해 새롭게 결속되는 한·미 관계와 이를 통한 동북아에서 미국의 영향력 확대와 대중국 봉쇄를 한·중 FTA를 통해 돌파하고자 하는 의도가 있는 것으로 판단된다.⁵⁾ 또한 원래 먼저 시작되었던 한·일 FTA 추진이 일본의 야스쿠니 신사참배와 역사왜곡 등으로 인한 양국간 갈등으로 중단된 상황에서 중국이 한국과 먼저 FTA를 추진한다는 것은 지역 내 경쟁자인 일본과의 동북아 지역경제통합을 위한 주도권 경쟁에서 우위를 점하고, 동시에 미·일 동맹이란 강력한 군사동맹 앞에 한국이란 완충지대 설정의 효과 또한 존재하며, 덧붙여 한국은 일본과 달리 동북아 지역에서 중국과 패권을 다툴 국가가 아니라는 판단 등이 복합적으로 중국으로 하여금 한·중 FTA에 적극적으로 나서게 하고 있는 것으로 사료된다.

결론적으로 중국은 동북아 지역에서 외교 안보적 차원에서 관련 이해관계자들과 6자회담과 같은 다자안보협의체 구축을 중심으로, 동시에 한·중, 북·중, 중·일 등 양자관계를 심화하고, 경제적 측면에서는 한·중·일 3국간 FTA와 같은 지역경제협력력을 주도적으로 제안하며, 이를 위해 우선적으로 한국과 양자 간 FTA를 적극 추진하여 동북아에서의 자국의 이익과 영향력을 확보하고자 하는 것이다.

IV. 글을 맺으며

이상의 논의를 종합해 보면, 중국의 입장에서 한·중 FTA는 중국 주변지역 외교와 강대국 외교 그리고 경제적 이익이 복합적으로 고려된 전략적 선택의 일환으로 볼 수 있다. 이러한 요인들이 중국이 한국과 FTA 체결에 적극적으로 나서게끔 하는 것으로 보인다. 그러나 양국의 FTA 논의가 협상타결에까지 이르기까지는 많은 난관이 있어 현재 그 가능성을 짐치기는 쉽지 않다.

이는 일차적으로 한국의 국내정치적 상황에서 기인하는데, 한국의 경우 상대적으로 발달한 시민

사회적 전통과 이익단체의 정책의사결정에 영향을 미치는 정도가 중국에 비해 크기에, 해당 취약산업 이익단체들의 강한 저항은 한국정부가 한-중 FTA를 추진함에 있어 가장 큰 어려움이 될 것으로 보인다. 특히 KIEP 보고서에도 나타난 한국 농업부문에서의 손실규모는 실제 한-미 FTA의 그것을 능가한다. 또한 노동집약적 제조업의 구조조정으로 인한 실업과 국내투자부진으로 인한 국내 산업의 공동화 문제 등은 가뜰이나 한-미 FTA 추진과정에서 정당성 부족과 권력기반 약화로 어려움에 직면한 정부에게 협상단계로의 진척을 더욱 조심스럽게 할 것으로 보인다. 중국의 경우 이러한 문제가 상대적으로 적은 데, 국내정치적으로도 권위주의 체제와 상대적으로 미발달된 시민 사회적 전통으로 인해 국내 피해산업의 이해관계자들의 반발이 국가의 정책결정과 수행에 영향을 끼치는 경우가 상대적으로 적다. 따라서 중국-아세안 FTA 체결 과정에서 보듯이 중국이 한-중 FTA 체결을 위해 농수산업 등 민감 품목에 대한 일정정도의 양보조치를 담은 과감한 타협책을 제시하며 한국에게 FTA의 조기체결을 압박할 가능성도 존재한다.

또한 한국의 대외관계라는 측면에서 현재 진행되고 있는 한-미 FTA가 아직 마무리되지 않은 상황에서 선부르게 한-중 FTA를 추진하기에는 한-미 관계가 대외관계의 절대부분을 차지하는 우리나라의 현실을 고려하면 어려움이 있다. 특히 국내의 친미적 보수여론과 한-미관계를 고려하면 한-미 FTA가 마무리되기 전에 한-중 FTA가 본격적으로 추진되기는 힘들 것으로 보인다. 더욱이 이제 임기 말인 참여정부가 무리수를 두어 가면서 국내 일부 산업에 타격이 큰 한-중 FTA를 내년 대선 전에 결단을 하기는 어렵고, 대신 산관학(産官學) 연구와 같은 모멘텀을 유지하는 선에서 중국 측과 합의할 가능성이 클 것으로 판단된다.

결론적으로 한-중 FTA는 양국 경제계의 추진효과에 대한 긍정적 기대에도 불구하고 실제 협상추진여부는 한국의 내년 대선 이후 새로운 정부의 한-중 FTA에 입장과 한-미 FTA의 체결여부라는 두 가지 대내외적 정치적 변수에 크게 좌우될 것으로 보인다.(2006/12/05)



- 2) 한-중 FTA에 관한 경제적 성과에 관한 분석은 대외경제정책연구원(KIEP)의 보고서 참고. 경제적 이익의 타당성 및 내용 분석은 본고의 연구대상이 아니기에, 이에 대해선 양국 민간연구기관의 보고서에 근거하고 있음을 밝혀둔다. <한-중 FTA의 경제적 파급효과와 주요쟁점>, 대외경제정책연구원, 2004; Economic Effects of a Korea-China FTA and Policy Implications(I), KIEP, 2005.
- 3) UN 안보리와 같은 국제기구를 통한 소극적 거부권 행사는 다자주의외교의 일환으로 파악하였기에 여기에서는 포함시키지 않고, 주로 아시아 지역에서 미국의 영향력 확대에 대응하는 중국의 전략을 가리킨다.
- 4) 한국에게 중국은 제1의 무역상대국이자 흑자국이며, 중국에게 있어 한국은 제6위의 무역상대국이자, 제3위의 외자유치 즉 투자국가이다. Economic Effects of a Korea-China FTA and Policy Implications(I), KIEP, 2005, pp.33~45.
- 5) 물론 한국을 매개로 미국과의 간접적 FTA 체결 효과를 창출해 보고자 하는 의도도 있을 것이다.