

이슈브리프 541호
(2024. 4.24)

중국 자오러지 전국인대 위원장의 방북 합의 : 중국의 이해관계를 중심으로

제541호

양갑용 지역전략연구실
최용환 지역전략연구실



국문초록

2024년 4월 11일부터 13일까지 “중조 우호의 해(中朝友好年)” 개막식 참석을 위해 자오러지(趙樂際) 전국인민대표대회(이하 전국인대) 상무위원회 위원장이 북한을 방문했다. 자오러지는 2019년 6월 시진핑 주석의 북한 방문 이후 북한을 방문한 최고위급 인사이다. 중국은 북한과 러시아의 관계 밀착, 국제 사회의 진영 대립 심화, 남북관계 긴장 지속 등 상황에서 주변을 안정적으로 관리할 전략적 이해관계를 갖고 있다. 중국이 ‘우호의 해’ 개막식 행사에 고위급 인사를 파견한 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저, 중국 고위급 인사의 방북은 중국이 북한을 여전히 중시한다는 의미이다. 둘째, 다양한 차원에서 진행되는 양국 관계의 협력 시너지를 가속화 하는 의미도 있다. 셋째, 러북 밀착을 견제하기 위한 중국의 전략적 선택이다. 중국은 중러북 삼자 협력보다는 중러, 중북 등 양자 협력 심화가 역내 평화와 안정에 유리하다고 인식한다. 넷째, 중국은 최고 지도자의 의중을 무게감 있게 전달하기 위해서 고위급 메신저를 보냈다. 그러나 중국의 의도, 기대와 달리 역내 협력에서 북한의 이해관계는 중국과 차이가 있다. 먼저, 북한은 러북 밀착을 통해서 ‘냉전’과 ‘다극화’의 국제질서에 적극 편승하는 대외전략을 추진하고 있다. 둘째, 북한은 한미일 대 중러북의 냉전적 갈등 구조가 자신들에게 불리하지 않다고 본다. 중국은 중러북 삼자 연대를 자제함으로써 역내 갈등 구조가 미중관계 변화에 부정적인 요소로 발전하는 것을 관리하고자 한다. 셋째, 중국은 고위급 인사를 파견하여 북한을 중시한다는 메시지를 전달하면서도 이를 정치적으로 확대해석하는 것을 경계하고 있다. 중국과 북한의 양자협력과 삼자협력의 미묘한 차이는 중국의 미중관계의 돌파구 마련에 도전요인이 될 수도 있다. 중국은 추가 대북 제재에 반대한다. 하지만 북한의 핵과 미사일 개발은 한미일 안보협력 심화를 추동한다고 인식한다. 그렇다고 중국이 북한에 강경하게 나갈 수도 없다. 북한을 관리권 안에 두어야 하기 때문이다. 중러, 중북 등 양자관계를 심화하되, 중러북 삼자관계를 회피하려는 중국의 기대가 과연 의도대로 이루어질지 이번 자오러지의 방북이 문제를 던져주고 있다.

핵심어 : 중국, 북한, 양자 협력, 다자협력, 미중관계

2024년 4월 11일부터 13일까지 “중조 우호의 해(中朝友好年)” 개막식 참석을 위해 자오러지(趙樂際) 전국인민대표대회(이하 전국인대) 상무위원회 위원장이 북한을 방문했다. 이번 방문은 표면적으로는 양국 정상인 신년사에서 합의한 ‘우호의 해’ 개막을 알리는 행사 참석이 목적이었다. 그런데 양국 ‘우호의 해’ 개막식 참석만을 위해서라고 보기에선 중국 권력 서열 3위 자오러지의 격이 이례적으로 높다. 중국은 왜 이렇게 높은 지위에 있는 사람을 북한에 보냈을까? 중북관계 밀착이 새로운 일은 아니지만, 이번 자오러지 방북을 계기로 그 정도가 더 심화하는 것을 아닐까? 이번 자오러지의 방북에서 양국이 무슨 이야기를 나누었는지는 구체적 내용이 공개되지 않았지만, 상대적으로 분명한 중국 측 입장을 중심으로 양국 관계의 향후 쟁점을 전망해 볼 수 있을 것이다.

중북 수교 75주년 자오러지 방북과 중국의 입장

2024년은 중국과 북한이 수교한지 75주년이 되는 해이다. 2024년 초 양국 정상은 수교 75주년을 축하하는 의미로 상호 축전을 보냈다. 김정은은 축전에서 “정치, 경제, 문화 등 모든 분야에서 교류와 래왕을 긴밀히 하고, 친선의 정과 단결의 유대를 더욱 두텁게 하여 조중관계사의 새로운 페이지를 새로 써 나가자”라고 강조했다. 시진핑 주석 또한 “중국과 조선이 전략적 의사소통을 긴밀히 하고, 실무 협조를 심화하여 중조관계의 끊임없는 발전을 추진해 나가자”라고 화답했다. 축전을 계기로 양국 정부는 수교 75주년이 되는 올해를 ‘우호의 해’로 정하고, 함께 행사를 갖기로 합의했다.

최근 중북 밀착 추세를 단순히 양국 간 우호관계 증진의 측면에서만 보기는 어렵다. 자오러지의 방북은 표면적으로는

양국 정상이 친서에서 확인한 양국 수교 75주년과 ‘우호의 해’ 개막식 참석이 목적이었다. 한 달 전인 3월 21일 김성남 국제부장을 단장으로 하는 북한노동당 대표단이 베이징을 방문한 것에 대한 답방의 형식이라고 볼 수도 있다. 하지만 국제부장의 방중에 대한 정치국 상무위원의 방북은 모양새가 좋지 않고 ‘격(格)’에도 맞지 않는다. 따라서 이번 방문은 수교 75주년과 ‘우호의 해’라는 의례적인 연례행사라기보다는 한반도를 둘러싼 정세 변화를 관리하고 싶은 중국 측의 의지가 담긴 것으로 볼 수 있다.

그 이유는 첫째, 한반도를 둘러싸고 특히 북한과 러시아의 밀착이 심화하는 시점에서 중국 최고위급 인사의 방북이 이루어졌다는 점에 주목할 필요가 있다. 러시아와 북한의 밀착이 심화하는 상황에서 중국이 북한을 견인하기 위한 노력의 하나로 해석할 수 있기 때문이다. 자오러지 정치국 상무위원 겸 전국인대 위원장의 방북은 2019년 6월 시진핑 주석의 북한 방문 이후 이루어진 중국 최고위급 인사의 방북이다. 2023년 7월 26일 이른바 ‘전승절’에 참석했던 리홍중 전국인대 부위원장(정치국 위원)과 비교하면 방북 대표단장의 지위가 한 단계 높아졌다. 이는 중국이 여전히 북한을 중시한다는 의미를 담기 위해서 방북 인사의 ‘격’을 의도적으로 높인 것으로 이해할 수 있다.

둘째, 자오러지의 이번 방문은 양국 관계의 물꼬를 트기 위한 방북이 아니라 다양한 차원에서 진행되는 양국 관계의 협력 시너지를 가속하는 방북이라고 평가할 수 있다. 양국 정상의 신년 축전 교환 이후 양국 관계는 순조로운 발전을 이어오고 있다. 예를 들어, 1월 19일에는 류젠차오(劉建超) 당 중앙대외연락부장은 이용남 주중 북한 대사를 만나 ‘중국공산당과 조선노동당의 당 대 당 교류를 강화하자’고 뜻을 모았다. 1월 25일 쑨웨이둥(孫衛東) 부부장 일행이 북한을 방문했다. 1월

29일에는 북한 체육상 김일국이 방중하여 중국 국가체육총국 국장, 중국올림픽위원회 가오즈단(高志丹) 주석을 만나 양국 체육 교류를 논의했다. 이 밖에 3월 류젠차오 당 중앙 대외연락 부장이 미국 순방을 마치고 바로 이용남 중국 주재 북한 대사에게 방미 성과를 설명했고, 라오닝성 선전부장을 단장으로 하는 대표단이 북한 방문을 했고, 3월 21일에는 김성남 북한노동당 국제부장이 중국을 방문 왕후닝(王滬寧) 전국정협 주석을 예방한 적도 있다. 이번 자오러지의 방북과 동시에 중국 예술단이 평양을 방문하여 공연하고, 김정은이 직접 공연을 관람했다. 중국과 북한의 이러한 일련의 교류 협력의 정점에 바로 자오러지의 방북이 자리하고 있다.

셋째, 자오러지의 이번 방북은 러시아와 북한의 밀착을 견제하기 위한 중국의 전략적 선택의 하나로 평가할 수 있다. 즉, 최근 벌어지고 있는 러시아와 북한의 밀착은 중국에도 전략적 관심 사항으로 부상하고 있다. 중국은 역내에서 벌어지고 있는 한미일 밀착에 따른 진영 대립을 우려하면서도, 대응 차원에서 중러북 협력을 고려하지는 않고 있다. 미국과 관계 개선을 통해 협력의 분위기를 조성하는 것이 중국의 가장 큰 전략적 목표이기 때문이다. 따라서 중국은 중러북 협력을 통한 삼자 협력보다는 중국과 러시아, 중국과 북한이라는 양자 협력을 통해서 역내 안정을 추구하는 것이 전략적으로 유리하다고 판단하고 있다. 중국은 북한을 견인하여 북한이 지나치게 러시아에 기울어지지 않도록 관리해야 할 전략적 필요성이 있다. 따라서 중국은 북한과의 관계를 중시한다는 상징적 의미를 극대화하기 위해서 5년여 만에 최고위급 인사를 북한에 파견한 것이다.

넷째, 중국은 북한과의 유대를 강화하여 북한과 러시아의 밀착을 견제하고, 한반도 문제에서 여전히 중요한 영향력을

행사하는 국가로서 자신의 존재감을 재확인하는 기회로 이번 방북을 활용하려는 것으로 보인다. 자오러지 위원장이 중조 우의탑에 헌화한 것도 이러한 맥락이다. 한편, 중국과 북한 모두 자오러지의 북한 방문 기간 양국 지도자의 ‘공동 인식’과 ‘전략적 선도(戰略引領)’를 강조했다. 이는 적어도 양국 관계가 최고 지도자의 상호 인식에 기초해서 안정적으로 발전할 것이고, 가까운 시일 내에 큰 변화는 없으리라는 것을 분명히 한 것이다. 양국은 또한 이를 양국 관계의 새로운 역사의 ‘장(章)’을 연 것으로 높이 평가하는 데도 인식을 함께하고 있다. 자오러지 위원장이 시진핑 주석의 문안과 축원을 구두 전달하고, 직접 김정은을 면담했다. 이것은 바로 중국의 최고 지도자가 양국 관계를 중시하고 있다는 점을 확실히 보여줌으로써 북한을 중시한다는 신호를 발신한 것으로 분석할 수 있다.

양자관계 심화를 통해서 삼자협력의 압력을 우회하려는 중국

북한은 현재의 국제질서를 이른바 ‘신냉전’과 ‘다극화’로 규정하고 이러한 국제질서에 적극 편승하는 대외전략을 추진하고 있다. 미중 전략경쟁과 우크라이나 전쟁에 따른 미러관계 악화에 주목하여, 중북·러북 관계를 강화하면 미국의 압력을 극복할 수 있다고 판단한 것이다. 북한은 이러한 인식에 기초해서 러북 관계 밀착을 강화하고 있다. 2023년 9월 러북 정상회담, 10월 러시아 외교장관의 평양 방문, 2024년 1월 북한 외무상의 러시아 방문, 2024년 3월 말 러시아 대외정보국 대표단의 평양 방문 등 일련의 러시아와 북한의 관계 심화는 ‘민감한 분야를 포함한 모든 영역에서 관계 발전’으로 확대되고 있다. 중국은 일단 외교부 대변인 발언을 통해서 표면적으로는 러시아와 북한의 양국 관계 심화 발전이 두 국가 간의 일이라는 입장을 견지하면서도 추이를 예의 주시하고 있다.

물론 이 과정에서 북한이 중국과의 관계를 경시한 것은 아니었다. 하지만 과거와 비교할 때 최근 북한의 러시아 접근이 상대적으로 두드러진 것이 사실이다. 중국 역시 북한과의 협력을 매우 중시한다. 러시아와의 협력도 마찬가지이다. 자오러지 방북 직전 라브로프 러시아 외교부 장관의 방중 당시 왕이 외교부장과 시진핑 주석이 모두 면담을 가진 것도 중국이 러시아와의 관계를 얼마나 중시하는지 보여준다. 자오러지의 방북 시 북한 최고인민회의 상임위원장 최용해가 공항에 직접 나와 환영과 환송을 보낸 것이나 김정은이 직접 자오러지를 만난 것도 모두 양국 관계의 밀접한 관계를 보여주는 장면이다. 그러나 중국의 중러 관계 중시와 중북 관계 중시가 바로 중러북 삼자관계의 심화로 이어지기는 쉽지 않을 전망이다. 중국은 오히려 러시아와 북한과의 양자관계를 강화함으로써 중러북 삼자 관계의 발전 가능성을 차단하려고 한다.

북한은 '신냉전 구도'가 자신에게 불리하지 않다고 보고, 중러북 삼자 연대를 적극적으로 선호하지만, 다른 한편으로는 중러북 연대와 함께 러북, 중북 관계를 경쟁적으로 이끌어가면서 중국과 러시아 양국을 자신의 이익 극대화 방향에서 관리하고자 하는 전략적 기대도 갖고 있다고 분석할 수 있다. 중국이 기본적으로 양자관계를 중시하면서도, 역내 긴장을 격화시키는 중러북 삼자 연대로 확대되는 것을 극도로 경계하는 움직임과는 사뭇 다르다. 즉 중국은 한미일 대 중러북의 대립 관계가 굳어져 역내 갈등 국면으로 이어지는 것이 자국의 국익에 부합하지 않다고 본다. 이미 국제사회의 제재 대상국이 된 러시아나 북한과 달리, 중국 경제는 여전히 세계 경제에 밀접하게 연계되어 있으며, 당면한 경제난 해소를 위해서는 미국과의 관계 개선이 절실하기 때문이다. 그렇다고 전통적인 우방인 북한과의 관계를 소원하게 해서도 안된다. 따라서 중국은

양자관계를 무한대로 확장하되, 중러북 삼자 연대로의 확대를 자제함으로써 역내 갈등과 대립 국면이 미중관계 변화에 부정적인 요소로 발전하는 것을 관리하고자 한다.

‘동맹’에 준하는 양자관계 심화의 딜레마에 놓인 중국

중국은 북한을 안정적으로 관리하기 위해서 포괄적인 협력 활동을 구상하고 있다. 중국과 북한은 수교 75주년과 ‘우호의 해’ 행사를 통해서 네 가지 사업에 집중하는 것으로 이미 합의한 바 있다. △양국의 우호를 홍양(弘揚)하는 활동, △단결과 협력(團結協作)을 심화하는 활동, △전략적 소통(戰略溝通)을 강화하는 활동, △평화롭고 안정한 외부 환경을 만들기 위한 공동 활동 등이다. 중국은 이 합의 사항 이행에 에너지를 집중하여 북한을 안정적으로 관리하고자 하는 기대를 갖고 있다. 이를 반대로 얘기하면 중국은 북한과 관계를 잘 관리하여 미중관계 발전에서 오해의 소지와 불신의 근거가 될 만한 것은 사전에 제거하겠다는 계산이다. 이런 측면에서 중국은 북한을 예우하는 차원에서 최고위급 인사를 방북 대표단장으로 선택했다. 자오러지는 최용해가 주최한 환영 연회에서 “긴밀한 고위급 교류, 상호 이익과 협력의 심화, 인문교류 촉진, 전략적 협력 강화, 중조관계의 지속적인 발전 추진” 등을 강조했다. 그의 발언을 보면 정치적 오해의 소지를 최소화하면서도 북한을 더욱 끌어안겠다는 중국의 의지를 읽어낼 수 있다.

자오러지의 방북은 한반도를 둘러싸고 한미일과 중러북 구도가 점점 분명해지는 상황을 예들러 차단하고, 중국은 양자관계를 매우 중시한다는 메시지를 분명하게 전달하기 위한 의도도 있었던 것으로 분석할 수 있다. 중국은 기본적으로 ‘동맹을 맺지 않는다’라는 원칙을 견지하고 있고, 이번 방문 또한 이를 확인하는

자리로 볼 수 있다. 다만, 중국의 의도와 달리 북한과 러시아가 밀착을 시도하고, 한미일 안보협력이 심화하면서 북수의 양자 관계를 통해 미중관계의 돌파구를 마련해 보려는 중국의 노력이 한계에 직면할 수 있다는 점이다. 예컨대 2018년 이전과 달리 중국은 북한의 핵과 미사일 개발에도 불구하고 추가 대북 제재에 반대하는 입장이지만, 북한의 핵과 미사일 개발은 한미일 안보협력 심화를 추동하는 핵심 요인이 되고 있다. 특히 북한과 러시아의 밀착 심화로 중국의 대북 영향력 약화가 우려되는 상황에서 중국이 북한에 강경하게 나가기도 어려운 것이 현실이다.

이번 자오러지의 방북 직전 러시아 외교장관 라브로프가 중국을 방문했는데, 라브로프 방중 기간 중 러시아 외교부는 6월 상하이협력 기구(SCO) 정상회의 및 10월 브릭스(BRICS) 정상회의를 계기로 중러 정상회담이 만날 예정이라고 밝혔다. 이에 따라 중러·러북 연쇄 정상회담 혹은 중러북 삼자 정상회담 가능성이 점쳐지고 있다. 하지만 앞서 검토한 중국의 입장을 고려하면 중러 정상회담과 러북 정상회담을 철저하게 분리하려 할 가능성이 높다. 중러북 삼자 정상회담은 물론이고 중러 정상회담에 연이어 러북 정상회담이 이루어지는 것도 중러북 삼자 연대로 비칠 것이기 때문이다. 물론 러시아와 북한의 경우 중국과 달리 연쇄 정상회담 혹은 삼자 정상회담도 굳이 피할 필요가 없다고 판단할 것이다. 중국과 러시아, 중국과 북한의 양자관계를 심화하되 중러북 삼자관계를 회피하려는 중국의 기대가 과연 의도대로 이루어질지 계속 주목해야 할 것으로 보인다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.