

중국 경제보복 대비 다층 거버넌스 구축하고 당근·채찍 동시 사용하는 압박외교 구사해야

중국의 특정 정치·외교적 목적 실현 위한 경제력 도구화는 논쟁 아닌 현실

중국은 최근 10여 년 상대국 국력과 지역, 그리고 이슈 성질에 상관없이 특정 정치·외교적 목적을 달성하기 위해 경제보복 조치를 취하고 있다. 몽골과 필리핀 등 개발도상국뿐 아니라 일본과 한국 등 주변 경제선진국과의 갈등에서도 경제보복이라는 압박카드를 사용한다. 심지어, 프랑스와 노르웨이 등 유럽 국가도 예외가 아니다. 또한, 역대로 첨예한 대립을 보여 왔던 영토와 인권 관련 이슈를 넘어 전염병이라는 비전통 안보 이슈에 대해서도 경제보복을 가하고 있음을 발견할 수 있다. 필요하다면 언제든지 경제력을 도구화하겠다는 것이다.

문제는 중국의 경제보복을 포함한 일련의 행위가 단기적 현상이 아닌 향후에도 지속적으로 발생할 수 있다는 것이다. 시진핑 집권 시기에 들어 중국은 ‘중국의 꿈’으로 표현되는 ‘중화민족의 위대한 부흥’을 국가 목표의 기치로 내걸고 더욱 공세적인 강대국화를 추진 중이다. 그 과정에서 ‘국가핵심이익’을 더욱 공식화하고 있고, 외연확대를 통해 자국의 레드라인과 마지노선을 설정하고 있다. 더 큰 문제는 1990년대부터 본격화된 중국 부상 논쟁에도 불구하고 중국의 종합국력 상승에 따른 대외정책의 변화를 제대로 감지하지 못하였다는 점이다. 때문에 몇 년 전부터 중국의 경제보복이 논란이 되어 왔음에도 불구하고 많은 국가가 ‘남의 집 불구경하듯’ 하였다는 사실이다. 한국 역시 사드배치 이슈가 터진 이후에도 한중 양국 경제적 상호의존도가 주는 ‘착각’에 빠져 문제 해결의 실마리를 찾지 못하고 있는 상황이다. 비록 ‘소 잃고 외양간 고치는 격’이지만 중국 경제보복 행위에 대한 체계적이고 다각적인 연구가 필요한 시점이다. 특히 갈수록 빈번해지는 한중 사회문화 분야 갈등과 이와 관련된 경제보복 ‘무경험’을 고려하였을 때, 상대적으로 예측이 어려운 연성이슈에 대한 비교연구가 더욱 시급하다고 할 수 있다.

중국의 노르웨이·프랑스 경제보복, 경제 타격보다 정치적 길들이기가 목적

2008년과 2010년 인권 문제를 둘러싸고 프랑스와 중국, 노르웨이와 중국 사이에 발생한 갈등에서 드러난 중국 경제보복의 주요 목적은 경제적 타격이 아닌 정치적 압박이다. 중국은 프랑스와 노르웨이에 의해 촉발된 자국의 정치체제와 직결된 인권 문제를 해결하기 위해 단계별 위기관리 형태를 보였고, 경제보복은 그중 하나였다. 우선, 중국은 경제보복 조치를 취하기 전에, 정치·외교적 수단으로 상대를 압박한다. 중국은 프랑스와의 갈등에서 외교부 대변인 브리핑과 관영매체 논평을 통해 자국의 입장을 공표하고 프랑스를 비판한다. 8월과 12월 달라이 라마 회담을 앞두고는 주프랑스 중국대사가 직접 기자 회견을 하고, 예정되어 있던 중-EU 정상회담을 연기시킨다. 노르웨이와의 갈등에서는 수상자 발표 전에 고위급 인사를 파견하여 사적 만남의 형식을 빌려 노벨위원회 사무총장을 압박하는 모습까지 보인다. 그럼에도 불구하고 류샤오보를 노벨평화상 수상자로 지정하자 어업협상과 뮤지컬 공연 취소는 물론 ‘공자평화상’을 급조하여 노르웨이를 압박한다.

경제보복 역시 양국 간 경제관계를 크게 훼손시키지 않는 범위에서 이루어진다. 중국은 금수조치와 금융제재보다 보이콧 방식을 주로 선택한다. 이는 정치적 효과를 극대화하고자 하는 목적과 함께 자국 경제에 끼칠 부정적 영향을 최소화하고자 하는 의도가 반영된 결정이다. 예를 들어 중국은 노르웨이 대중국 수출 품목 중 약 30%를 차지하는 어류, 그중에서도 연어 수입을 제한한다. 그 이유는 연어가 전체 대중국 수출액 중 차지하는 비중이 약 3%에 불과하기 때문이다. 다른 한편, 중국은 통제 가능한 범위 내에서 불매운동을 포함한 국내 시위를 통제하는 모습을 보인다.

하지만, 한 가지 주목할 특징은 중국이 특정 정치·외교적 목적을 달성하기 전에는 경제보복을 중단하지 않았다는 점이다. 이는 노르웨이 사례에서 부각되는데 중국은 2010년을 시작으로 노르웨이에 세 차례에 걸쳐 수산물 검역 강화와 연어 수입을 제한하는 조치를 내린다.

프랑스, ‘판시’ 활용한 적극적 협상·‘체면’외교로 중국과의 문제 신속 해결

프랑스는 2008년 4월 중국 전국적으로 ‘까르푸 불매운동’이 터지자 곧바로 고위급 인사를 중국에 파견한다. 눈여겨볼 부분은 외무부 등 관계 부서 담당자가 아닌 엘리제

궁 외교 고문 외에 상원의장 그리고 장 피에르 라파랭 전 총리 등을 특사로 파견하였다는 점이다. 협상력을 고려하여 협상의 담당자를 파견하지 않은 것이다. 그리고 ‘판시’를 중시하는 중국 문화 특성을 감안하여 중국 내에서 ‘중국통’으로 평가받는 전직 총리를 2008년 4월에 이어 2009년 2월에도 재차 파견하였음을 확인할 수 있다. 중국 문화를 고려한 정치적 결정은 ‘체면’외교를 실시하였다는 점에서도 알 수 있다. 사르코지 프랑스 대통령은 베이징 올림픽 기간 프랑스를 방문한 달라이 라마와 회담하지 않으면서 중국의 체면을 살려준다.

그렇다고 프랑스가 ‘당근’만 사용한 것은 아니다. 프랑스는 베이징 올림픽 개막식 보이콧 선언과 지속적인 달라이 라마 회견을 발표하면서 중국을 압박한다. 그리고 그 과정에서 이 이슈를 EU 차원의 대응 문제로 확장시키기도 하고, 지방정부인 파리와 의회가 나서 중국의 인권 문제를 이슈화시키기도 한다.

노르웨이, 맞대응 전략-압박외교·문화외교 병행해 중국과 관계 정상화 추진

노르웨이는 프랑스와는 달리 처음부터 노벨위원회의 결정을 비정부 행위로 규정하고 정부 차원의 문제 해결 모습을 보이지 않는다. 오히려 중국의 어업협상 취소 등의 결정에 ‘맞대응’하는 모습을 보인다. 심지어 중국의 노르웨이산 어류 검역 강화를 WTO에 문제 제기하기까지 한다.

하지만 2013년 전후로, 특히 친중 성향의 정부가 들어선 이후 중국과의 관계 개선을 위한 움직임을 보이기 시작한다. 주목할 특징은 노벨평화상 문제 자체를 해결하기보다 중국과의 다른 현안에 대해 ‘당근’과 ‘채찍’을 동시에 사용하는 압박외교를 보였다는 점이다. 중국의 북극평의회 정식 옵서버 지위 획득과 북수간서비스협정 참여를 공개 지지하는 동시에 아시아인프라투자은행 가입 신청을 하는 등 중국의 ‘환심’을 사기 위한 노력을 한다. 특히, 2014년에는 노르웨이를 방문하는 달라이 라마의 회담을 거부하기까지 한다.

그렇다고 ‘굴욕’적인 모습만 보인 것은 아니다. 노르웨이는 북극 스발바르군도 대지 구입과 제3레이더 건설 허가 취소, 그리고 중국 인권과 스파이 문제 제기 등 자국의 이익을 침해하는 사안에 대해서는 단호한 모습을 보인다. 노중 관계 정상화 과정에서 눈여겨볼 부분은 ‘반관반민’ 기관이라 할 수 있는 노르웨이 박물관과 국립도서관이 중국의 문화재 반환을 통해 중국인의 감성을 자극하는 문화외교를 펼친 점이다.

다층적 소통 채널 확보하고 이슈별 사용 가능한 압박외교 카드 마련할 시점

향후 발생할 수 있는 연성 이슈 관련 중국의 경제보복에 대비하여 다층 거버넌스 구축과 압박외교 중심의 위기관리 방안을 마련해야 한다. 위기관리 구축 방향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 평상시 중앙정부와 지자체, 그리고 기업과 전문가 등이 참여하는 다층 거버넌스를 구축하여 다방면의 정보 수집과 공유가 되도록 하고, 각 행위체에 역할 인식을 부여해야 한다. 더욱 중요한 것은 다층 거버넌스 틀 속에서 향후 한중 간 발생할 수 있는 이슈를 선정하여 이슈별 다양한 시나리오가 마련되도록 해야 한다. 이는 사건이 양국 간 충돌 이슈로 변하기 전 중국의 조기경고를 탐지하기 위해서라도 필요하다.

둘째, 중국 경제보복의 피해를 최소화하기 위해 타깃이 된 산업을 중점적으로 지원하는 방향으로 대책을 마련해야 한다. 특히, 양국 간 진행 중인 산업별 경쟁 혹은 경제적 분쟁과 경제보복을 명확히 구분하는 것이 필요하다. 다른 한편, 관계 정상화 이후의 교류·협력을 위해 국내에서 발생할 수 있는 폭력 사태 대비와 상대국을 ‘악마화’하는 여론전을 자제시키는 것 역시 위기관리 방안에 포함되어야 할 것이다.

셋째, 협상력 제고를 위해 다층 거버넌스를 위기관리 모드로 전환하고 다층적 소통 채널이 확보될 수 있도록 한다. 구체적으로, 통합적 관리가 가능하고 역할 극대화를 위해 청와대 중심의 TF팀, 대한민국시도지사협의회 중심의 TF팀, 그리고 각 지자체 중심의 TF팀 등 상호 연결된 3단계 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 다층적 소통 채널 확보와 관련해서는 ①중앙정부 차원에서 협상 당사자가 아닌 ‘중국통’으로 불리는 행정부, 입법부 전·현직 인사 특사 파견, ②다자 틀 속에서의 양자외교 추진, ③지자체 차원의 양자 자매·우호도시 관계와 다자 도시 네트워크 활용, ④각계의 ‘친중’인사 파견 등이 다각적으로 고려될 수 있다.

끝으로, 협상력 제고뿐 아니라 ‘정상적인’ 관계 정상화를 위해 이슈별 마지노선 설정과 ‘채찍’으로 사용할 수 있는 협상 카드를 마련하고 활용하는 방법이 함께 강구되어야 한다.