

시진핑 집권 제1기 갈등적 대북정책의 결정요인 분석

정치지도자의 국내정치적 이해관계를 중심으로*

한주희**

본 연구는 시진핑 집권 제1기 중국의 갈등적 대북정책 결정요인을 '승리연합'의 규모를 중심으로 분석한다. 시진핑 집권 1기 이례적인 모습의 대북정책 설명은 종래 학계의 난제로 여겨졌다. 본 연구는 정치지도자 시진핑의 국내정치적 이해관계를 중심으로 갈등적 대북정책의 결정요인을 설명하고자 한다.

집권 1기의 시진핑은 비교적 큰 규모의 '승리연합' 구축이 필요한 소수파 지도자였다. 시진핑은 이러한 상황을 타개하기 위해 안정적 대미정책을 유지하고, 당·정 분리(黨政分離)를 활용할 동기가 있었다. 시진핑의 안정적 대미정책 동기는 북핵문제와 북한문제의 통합 기조로, 당·정 분리 활용 동기는 북·중 '당 대 당(黨對黨) 외교' 축소로 이어졌다.

본 연구는 이처럼 종래 학계에서 대북정책 결정요인으로 주목받지 못했던 시진핑의 국내정치적 이해관계가 중국의 대북정책 변화에 중대한 영향을 미쳤다는 새로운 시각을 제기함으로써, 시진핑 집권 1기 이례적인 모습의 대북정책 추진 배경을 일관성 있게 설명하고자 한다.

주제어: 시진핑, 중국의 대북정책, 북중관계, 당 대 당 외교, 북핵문제, 북한문제, 승리연합

* 이 글은 필자의 박사학위논문 “시진핑 집권기 대북정책 변화에 관한 연구, 2012-2019: 정치지도자의 국내정치적 이해관계를 중심으로”(북한대학원대학교, 2024) 중 제3장의 핵심 논지를 발췌하여 수정·보완한 것이다. 건설적인 조언을 해 주신 구갑우 교수님께 감사드립니다.

** 북한대학원대학교 심연북한연구소 객원연구위원.

1. 서론

시진핑(習近平) 집권 제1기(2012~2017년) 북·중관계는 시작부터 순조롭지 않았다. 시진핑 집권 직후인 2012년 12월 12일 북한은 ‘광명성 3호’ 2호기를 발사하였고, 중국은 이를 규탄하는 UN 안보리 대북제재 결의안 제2087호 채택에 찬성하였다. 이후에도 2017년까지 중국은 다수의 UN 안보리 대북제재 결의에 찬성하고, 북·중 고위급 교류를 축소하는 등 북한과의 갈등을 감수하는 대북정책을 고수하였다. 이러한 중국의 갈등적 대북정책은 2018년 3월金正은의 첫 비공식 방중 전까지 계속 이어진다.

본 연구는 이처럼 냉랭했던 시진핑 집권 1기의 갈등적 대북정책의 결정요인이 무엇인지를 설명하기 위한 작업이다. 물론 ‘혈맹(血盟)’, ‘순치(唇齒)관계’ 등으로 표현되는 걸모습과는 달리, 북·중관계는 항일운동 시기부터 탈냉전기에 이르기까지 늘 부침이 있었다.¹⁾ 하지만, 시진핑 집권 제1기의 북·중관계는 통상적인 수준의 부침을 넘어, 관계가 근본적으로 변화하는 것은 아닌지에 관한 논쟁이 야기될 정도로 경색되었다.

종래 학계는 시진핑 1기 중국의 갈등적 대북정책 원인에 대해서 미·중 신형대국관계론 또는 중국의 강대국 국가정체성 때문이라고 분석했다.²⁾ 그러나 왜 유독 이 시기에만 그러한 갈등적 대북정책이 나

1) 빅터 차(Victor Cha), 『불가사의한 국가: 북한의 과거와 미래』, 김용순 옮김(서울: 아산정책연구원, 2016), 441~482쪽.

2) 김홍규는 시진핑 집권 초기부터 중국 내 대북 인식에 주목하여 북·중 간 간극이 점차 확대되고 있다고 지적하고, 신형 강대국이라는 중국의 새로운 국가정체성이 시진핑 집권기 대북정책을 변경시켰다고 주장한다. 김홍규, “새로운 북중관계의 시대, 어떻게 인식할 것인가?” 정덕구 외, 『기로에 선 북중관계: 중국의 대북

타났는지, 또 그러한 대북정책이 왜 2018년 3년을 기점으로 다시 북·중 전통 우호관계를 회복하는 우호적 대북정책으로 회귀하는지를 설명하는 데에는 한계를 보인다.

따라서 본 연구는 ‘정치지도자 시진핑의 국내정치적 이해관계의 변화가 중국의 대북정책 변화에 중대한 영향을 미쳤다는 가설’을 제안한다(논의의 편의상 이를 ‘정치지도자 가설’이라 칭한다).³⁾ 이러한 접근은 기존 학계에서 주목하지 않았던 ‘정치지도자의 국내정치적 이해관계’가 시진핑 1기 갈등적 대북정책을 결정지은 주요 요인이라는 시각에 따른 것이다. 특히 본 연구에서는 브루스 부에노 데 메스키타(Bruce Bueno de Mesquita)와 알라스테어 스미스(Alastair Smith)의 공동연구를 기초로 시진핑 1기의 갈등적 대북정책을 분석하고자 한다.⁴⁾ 보다 구체적으로

한 정책 딜레마』(서울: 중앙북스, 2013), 37~48쪽; 김흥규, “시진핑 시기 중국 대외정책 분석,” 『나라경제』, 제17권 11호(2015), 3~17쪽. 중국학자 리신(李辛) 역시 중국의 국가체성 변경이 중국의 북핵 대응정책의 변화를 가져왔다고 본다. 특히 시진핑 집권 후 등장한 강대국 담론을 시진핑 집권기 북핵 대응정책 변경의 핵심 요인으로 간주한다. 이신(李辛), 『중국의 국가 정체성과 대북정책의 신진대사: 상대적 지위, 국가 성격, 국가이익을 중심으로』(고양: 인간사랑, 2020), 333~335쪽. 이정남의 연구도 중국의 정체성 인식 및 중국 내 대북 여론 변화가 대북정책을 변경시켰다고 본다. 이정남, “중국의 대한반도정책의 딜레마: 전환과 지속의 갈림길에서,” 『한국과 국제정치』, 제31권 3호(2015), 143~168쪽.

3) 백승욱은 중국 국내 통치방식(중국엘리트 통치구조 및 중국사회의 통치방식)의 변화가 중국의 대외관계나 지정학적 변동에 중요한 영향을 끼칠 수 있음을 제시하였다. 백승욱, 『연결된 위기: 우크라이나 전쟁에서 한반도 핵위기까지, 알타체제의 해체는 무엇을 의미하는가』(서울: 생각의힘, 2023), 89쪽. 백승욱의 주장이 후술하는 브루스 부에노 데 메스키타(Bruce Bueno de Mesquita)와 알라스테어 스미스(Alastair Smith)의 연구를 직접 반영하는 것은 아니지만, 적어도 국내 정치 변수가 정책결정에 중요한 영향을 미친다는 점이 어느 정도 폭넓게 받아들여지고 있음을 보여준다.

4) 브루스 부에노 데 메스키타와 알라스테어 스미스의 공동연구에 따르면, 이러한

는 집권 1기 시진핑의 국내정치적 이해관계, 즉 ‘승리연합(winning coalition)’의 규모가 중국의 갈등적 대북정책의 결정요인이 되었다는 가설을 제기한다.

여기에서 ‘승리연합’은 실제 지도자를 선출할 수 있는 사람들의 집단(실질 선출인단) 중에서도 권력을 획득하고 유지할 수 있도록 해 주는 핵심 집단을 의미한다.⁵⁾ 현재 중국의 실질 선출인단은 공산당원인 유권자들이며, ‘승리연합’은 정치지도자(시진핑)가 존재할 수 있도록 해주는 핵심 집단인 당 고위간부로 볼 수 있다. ‘승리연합’의 범위에 대해서는 다양한 논의의 여지가 있으나, 본 연구에서는 논의의 편의상 중국의 ‘승리연합’ 범위를 중앙정치국 상무위원회로 한정하여 검토하고자 한다.

2. 시진핑 집권 제1기 갈등적 대북정책

시진핑 집권 1기 중국의 대북정책은 후진타오(胡錦濤) 집권 후반기의 주요 대북정책 기조가 모두 약화되었다는 점에서 그 ‘갈등성’이 두드러지는 특성을 갖는다. 즉, 북·중의 ‘당 대 당 외교’는 약화되었고, 중

논리는 독재국가뿐 아니라 민주국가에도 적용된다. 다만, 민주국가의 지도자는 승리연합 구성원에게 개인적인 보상을 주지 못하기 때문에 승리연합 구성원이 선호하는 공공정책을 채택하는 데 주력한다. 그러므로 민주국가의 대외정책 결정은 독재국가와 다른 모습을 보이게 된다. 브루스 부에노 데 메스키타(Bruce Bueno de Mesquita) · 알라스테어 스미스(Alastair Smith), 『독재자의 핸드북: 사상 최악의 독재자들이 감춰둔 통치의 원칙』, 이미숙 옮김(서울: 웅진지식하우스, 2012), 92~96쪽, 358~362쪽.

5) 위의 책, 42쪽.

국은 북핵문제와 북한문제를 통합하여 다루게 된다. 북·중 ‘당 대 당 외교’의 약화는 자연스럽게 북·중 인적교류 축소로 이어졌고, 북핵문제와 북한문제의 통합은 북핵문제에 있어서 중국의 대미협력 확대와 한반도 외교에 있어서 한·중 외교의 비중 확대로 이어졌다. 이러한 대북정책은 적어도 북한과의 갈등을 감수하였다는 점에서 ‘갈등적 대북정책’이라고 할 수 있다. 본 장에서는 이 시기 중국의 대북정책의 구체적 모습을 살펴봄으로써 중국의 갈등적 대북정책이 어떻게 전개되었는지를 확인하도록 하겠다.

1) 당 대 당 외교의 축소

시진핑 집권 1기의 대북정책에서 가장 두드러지는 현상은 북·중 ‘당 대 당 외교’의 축소이다. 2013년 5월 방중한 최룡해가 ‘당 대 당 외교’의 일환으로 류윈산(劉雲山) 중앙서기처(中央書記處) 서기, 왕자루이(王家瑞) 중국공산당 중앙대외연락부(中共中央對外聯絡部, 이하 ‘중련부’) 부장 등을 만난 것과 대조적으로, 2013년 7월 방북한 중국의 리위안차오(李源潮) ‘국가 부주석’은 국가 외교의 일환으로 김정은 ‘국방위원회’ 제1위원장, 김영남 ‘북한 최고인민회의’ 상임위원장 등을 만났다.⁶⁾ 이러한 사실은 시진핑 집권 1기의 중국이 북한과의 ‘당 대 당 외교’를 축소하겠다는 신호로도 해석할 수 있다.

특히 이러한 ‘당 대 당 외교’의 축소는 중련부를 중심으로 살펴볼 수 있다. 북·중 ‘당 대 당 외교’의 주무부서인 중련부는 전통적으로

6) 리위안차오의 2013년 7월 방북이 북핵문제 해결의 일환이었다는 연구에 대해서는 王俊生, “戰爭陰雲籠罩的2013年朝鮮半島局勢,” 李向陽 主編, 『亞太藍皮書: 亞太地區發展報告 2014』(北京: 社會科學文獻出版社, 2014), p.181 참조.

북·중관계에서 가장 중요한 역할을 수행해 왔다. 김정은 집권 공식화 이후 최초로 만난 중국 측 인사가 왕자루이 중련부장이었다는 점은 이를 상징적으로 보여준다. 시진핑 집권 후 제18차 당대회 결과 설명을 위하여 방북한 중국대표단 역시 다른 부처에서는 부부장(차관급)이 참석한 반면, 중련부에서만 부장(왕자루이, 장관급)이 참석하였다. 2013년 5월 김정은의 특사 자격으로 방중한 최룡해가 가장 먼저 회담을 가진 중국 고위급인사도 왕자루이 중련부장이었다.

하지만, 2013년 12월 장성택 숙청이라는 변곡점을 지난 이후 중국 중련부의 역할은 점차 축소되기 시작하였다. 장성택이 숙청된 2013년 12월부터 2015년 10월 류윈산 방북 전까지 중련부 인사의 공개 방북은 이루어지지 않았다. 이는 2014년 2월경 중국 ‘외교부’ 아주국(亞洲司) 인사 및 류전민(劉振民) ‘외교부’ 부부장의 방북이 이루어진 것과 대조적이다. 왕자루이 중련부장이 2015년 10월 류윈산의 방북을 수행하였으나, 그 직후 곧바로 중련부장직을 사임하게 되었다. 2015년 11월 쑹타오(宋濤)가 신임 중련부장으로 임명되었는데, 쑹타오는 중련부장으로 임명되기 전 ‘외교부’에서 주로 근무하였던 인사이다.⁷⁾

2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 중련부의 역할 축소는 더욱 두드러진다. 2017년 11월 쑹타오 중련부장의 방북 전까지 중련부의 활동은 북한의 제7차 노동당대회(2016년 5월) 결과를 통보하기 위하여 방중한 리수용을 쑹타오가 면담한 정도에 그친다. 시진핑 집권 1기 북·중 인적 교류가 전반적으로 감소하였으나, 중련부 중심의 ‘당 대 당 교류’는 외교부와 비교할 때 특히 더 감소된 모습을 보인다.⁸⁾ 시진핑

7) “中央外辦常務副主任宋濤出任中聯部部長(圖/簡歷),” 『中國經濟網』, 2015年 11月 26日.

8) 이 시기 북·중 인적교류의 감소에 관해서는 다음을 참조. 이교덕·김병로·박병광,

집권 1기 중 우다웨이(武大偉), 류전민 등 ‘외교부’ 인사가 꾸준히 북한을 방문하였을 뿐 아니라, 장성택 숙청 이후 북·중 교류가 거의 단절된 2014년에도 왕이(王毅) ‘외교부장’은 아세안지역포럼(ARF)에서 리수용 북한 외무상과 회담했다.

2) 북핵문제와 북한문제의 통합

시진핑 1기 대북정책의 또 다른 특징은 북핵문제와 북한문제를 통합하였다는 점이다. 이는 크게 2가지 측면에서 확인된다. 시진핑 1기의 중국은 △북한의 핵·미사일 실험에 대응하여 UN 안보리 차원의 대북제재에 적극 참여하였고, △북한과의 인적교류 및 협력을 축소하였다. 북핵문제와 북한문제의 통합은 북한의 반발을 초래한다는 점에서, 이러한 통합 기조는 ‘갈등적 대북정책’의 대표적인 내용이다.

(1) 중국의 UN 안보리 대북제재 참여

중국은 북한이 핵·미사일 도발을 강행할 때마다 안보리 대북제재에 적극적으로 참여하였다. 북한이 시진핑 집권 직후인 2012년 12월 12일 장거리 미사일(‘광명성 3호’ 2호기) 발사를 강행하자, 중국은 UN 안보리 제2087호 결의 채택에 동의하였을 뿐 아니라, 교통운수부(交通運輸部) 국제협력국(國際合作司) 결의 이행 지시 공문을 통해 안보리 결의 이행 의지를 보였다.⁹⁾ 이후에도 중국은 북한의 핵실험 등 무력 조치가 있을 때마다 UN 안보리 대북제재 결의안 채택에 동의하였다. 그 상세

『북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구』(서울: 통일연구원, 2014), 146~147쪽.

9) “關於執行聯合國安理會第2087號決議的通知,” 『交通運輸部公告』, 2014年 12月 19日.

〈표 1〉 중국의 UN 안보리 제재 등의 내역

순번	북한의 조치	안보리 대북 결의안	제재 내용	특이 사항
1	2012. 12. 12. 장거리 미사일 발사	UN 안보리 제2087호 채택 (2013.1.23.)	북한의 추가 로켓 발사 또는 핵실험 시 안보리 중대 조치 가능성 등	중국 교통운수부 이행 지시 공문(2013.2.21.)
2	2013. 2. 12. 제3차 핵실험	UN 안보리 제2094호 채택 (2013.3.7.)	현금 등 금융자산 이동 제한, 북한 선박 화물검사 의무 시행 등	중국 외교부의 타 부처에 대한 이행 지시 협조공문 (2013년 3월) ¹⁾
3	2016. 1. 6. 제4차 핵실험	UN 안보리 제2270호 채택 (2016.3.2.)	북한의 금융, 재정, 해상 수송 등에 대한 포괄적 제재	중국 상무부·해관총서 공동으로 '대북 운송금지 광물 상품에 관한 공고' 등 게시(2016.4.5.) ²⁾
4	2016. 9. 9. 제5차 핵실험	UN 안보리 제2321호 채택 (2016.11.30.)	북한의 석탄 수출 상한선 설정, 구리 등 비철금속 수출 금지, 북한 내 각국의 은행 폐쇄, 대북 금융지원 금지 등	중국 상무부 공고(북한산 구리, 니켈, 은, 아연 수입 잠정 중단/2017.12.31.까지 북한산 석탄 수입 잠정 중단) 게시 ³⁾
5	2017년 5월 탄도미사일 발사	UN 안보리 제2356호 채택 (2017.6.2.)	북한 개인 14명과 단체 4곳에 대한 자산동결 및 해외여행 제한 등	
6	2017년 7월 ICBM급 미사일 (화성-14형) 발사	UN 안보리 제2371호 채택 (2017.8.5.)	북한 노동자의 해외 신규 취업금지, 신규 제재 기관 및 개인 지정, 북한과 신규 합작기업 설립 금지, 안보리 결의 위반 선박의 입항 금지 등	트럼프 대통령, 중국 및 러시아에 결의안 통과에 감사 표시 ⁴⁾
7	2017. 9. 3. 제6차 핵실험	UN 안보리 제2375호 채택 (2017.9.11.)	대북 정유제품 공급 제한(연 200만 배럴), 대북 원유공급 제한(연 400만 배럴) 등	북한 제6차 핵실험 후 8일 만에 안보리 결의안 채택
8	2017년 11월 ICBM급 미사일 (화성-15형) 발사	UN 안보리 제2397호 채택 (2017.12.22.)	대북 정유제품 공급 제한, 원유공급 상한선 설정, 대북 원유공급량 보고 의무화, 해외파견 북한 노동자 송환, 섬유제품 거래 금지, 대북제재 위반 의심 선박의 동결 및 억류 등	

주: 1) “關於執行聯合國安理會第2094號決議的通知,” 『交通運輸部公告』, 2013年 4月 17日.
 2) “商務部·海關總署聯合公告2016年第11號(關於對朝鮮禁運部分礦產品清單的公告),” 『中華人民共和國商務部·海關總署』, 2016年 4月 5日.
 3) “商務部·海關總署公告2016年第81號,” 『中華人民共和國商務部·海關總署』, 2016年 12月 23日; “兩部門: 本年度暫停進口朝鮮原產煤炭,” 『央視網』, 2017年 2月 18日.
 4) “Trump ‘appreciates’ China, Russia backing on tough North Korea sanctions that have ‘big financial impact’,” *South China Morning Post*, 6 August 2017.

한 내용은 <표 1>과 같다.

(2) 북·중 교류·협력 축소

2013년 시진핑의 국가직 승계 이후 북·중은 최룡해 방중 전까지 공개적 고위급 인사 교류를 갖지 않았다. 최룡해 방중 후 북·중 인적교류는 다소 회복되었으나, 중국 측 인사들(리위안차오, 왕이, 장예쑤이(張業遂))은 주로 북한의 6자회담 복귀를 추진하였다.¹⁰⁾

장성택 숙청 이후 북·중 인적교류 감소는 더욱 두드러졌다. 예컨대, 2014년 4월 김정은이 북한 최고인민회의 제13기 제1차 회의를 거쳐 국방위원회 제1위원장으로 재추대되었으나, 중국 측은 축전만 보내고 인적교류를 진행하지 않았다. 2015년 10월 류원산 방북 전까지 유의미한 북·중 고위급 교류는 매우 드물었다.¹¹⁾ 이와 같은 북·중 교류의 감소는 2014년 7월 시진핑이 북한 대신 한국을 먼저 방문한 점과 대조적이다.

이 시기 북한은 중국에 대해 공개적으로 불만을 표시하였다. 북한은 2014년 7월 시진핑 주석의 방한 이후 국방위원회 정책국 대변인 담화를 통해 중국을 ‘일부 주대(주대)없는 나라’라고 칭하며 비난하였

10) 최룡해 방중 후 북한은 김성남 국제부 부부장 방중을 통하여 ‘당 대 당 교류’를 이어 가려 하였으나, 중국은 외교부를 통한 6자회담 재개에 주력하였다. 2013년 6월 장예쑤이 외교부 부부장은 베이징에서 김계관 북한 외무성 제1부상과 북·중 외교부처 전략대화를 가졌고, 2013년 7월 왕이 외교부장은 브루나이의 만다르 스티브가원에서 ARF 참석을 계기로 박의춘 북한 외무상을 만나 핵 불용과 6자회담 재개를 주장하였다. 2013년 7월 방북한 리위안차오 국가 부주석 역시 김정은에게 6자회담 재개를 주장하는 시진핑의 구두 메시지를 전달하였다.

11) 2014년 8월 ARF에서 왕이 외교부장과 리수용 북한 외무상의 만남 정도가 이 시기 유의미한 고위급 인적교류로 볼 수 있다. 그러나 그 당시에도 중국 외교부는 리수용과의 회담 결과를 구체적으로 밝히지 않았다.

다.¹²⁾ 이 시기 북한은 「조·중 조약」 체결을 기념하는 관례적인 『로동신문』 사설과 「정전협정」 체결 기념 북·중 경축 행사를 생략하였다.¹³⁾

2015년 10월 류윈산 방북으로 북·중관계가 일시적으로 호전되는 것처럼 보였으나, 2015년 12월 북한의 핵보유국 선언과 모란봉 악단의 중국 공연 취소로 북·중관계는 다시 경색된다. 중국의 UN 안보리 결의안 제2270호 찬성(2016년 3월) 이후인 2016년 4월 1일 북한의 조선중앙통신은 조선국제정치문제연구소 논평원의 기고문을 통해, 최근 “일부 대국들마저 미국의 비렬(비열)한 강박과 요구에 굴종하고”라며 중국을 우회적으로 비난하였다.¹⁴⁾ 중국 역시 2016년 5월 약 36년 만에 개최되는 북한의 조선노동당 7차 대회에도 축전만을 보낸 채 별다른 인적교류를 진행하지 않았다. 2016년 6월 제7차 노동당대회 결과를 설명하기 위해 방중한 북한의 국제부장 리수용을 만난 시진핑은 ‘냉정과 자제 유지’, ‘지역의 평화와 안정’을 언급하며 북한의 핵·미사일 실험에 대해 불편한 기색을 보였다.¹⁵⁾

2017년 9월 김정은은 중국을 ‘우리(북한)를 굴복시킬 수 있다고 짐짓 말하는 대국’이라고 표현하면서 우회적으로 비판하였다.¹⁶⁾ 이러한 북·

12) “우리의 정당당한 자위력강화조치에 대해 함부로 입을 놀리지 말아야 한다: 조선민주주의인민공화국 국방위원회 정책국 대변인담화,” 『로동신문』, 2014년 7월 21일.

13) 최명해, “2014년 북·중관계 동향과 향후 전망,” 조영남 외, 『2014 중국정세보고』 (서울: 국립외교원, 2015), 278쪽; “북·중 우호조약 53주년, 양국 분위기 냉랭,” 『미국의소리(VOA)』, 2014년 7월 16일.

14) 조선국제정치문제연구소 론평원, “불공정한 세계정치질서를 변혁하기 위한 정의의 불길을 지펴올리자,” 조선중앙통신, 2016년 4월 1일.

15) 대한민국 외교부 동북아시아국, 『e-중국이슈』, 제83호.

16) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 중장거리전략탄도로켓 <화성-12>형 발사훈련을 또다시 지도하시었다,” 『로동신문』, 2017년 9월 16일.

중 갈등 분위기는 2017년 11월 쑹타오 방북 시기까지 이어진다. 쑹타오는 중국의 제19차 당대회 결과를 통보하기 위하여 방북하였으나, 김정은과 만남을 갖지 못하였다.¹⁷⁾

이처럼 시진핑 집권 1기 북·중 교류는 크게 위축되었고, 북·중 간 공개적인 설전도 있었다. 이는 시진핑 1기 중국이 대북제재에 참여하면서 북한과의 교류·협력 축소를 감수하였음을 보여준다. 중국이 북핵 문제와 북한문제를 통합시키면서 북·중 교류·협력은 자연스럽게 위축되었다.

3. 시진핑 1기 갈등적 대북정책 결정요인 분석: 정치지도자의 국내정치적 이해관계를 중심으로

1) 선출인단 이론

브루스 부에노 데 메스키타와 알라스테어 스미스의 공동연구(선출인단 이론)는 ‘승리연합’의 규모가 정책결정에 있어 가장 중요한 요인이 된다고 제안한다.¹⁸⁾ 이에 따르면, ‘승리연합’의 규모가 큰 국가의 지도자와 ‘승리연합’의 규모가 작은 국가의 지도자는 권력 유지를 위해 서로 다른 전략을 취하게 된다. 정치지도자는 ‘승리연합’의 규모가 작을수록 자신에게 유리하므로, ‘승리연합’의 규모를 축소하기 위해 노력

17) 中華人民共和國外交部政策規劃司 編, 『中國外交 2018年版』(北京: 世界知識出版社, 2018), p.108; 지해범, 『중국은 북한을 어떻게 다루나: 북중(北中)동맹의 ‘진화(進化)’와 한국을 위한 제언』(서울: 도서출판 기파랑, 2020), 146쪽.

18) 브루스 부에노 데 메스키타·알라스테어 스미스, 『독재자의 핸드북』.

한다. 특히 독재국가의 정치지도자는 ‘승리연합’의 구성원을 대체하는 방법으로 연합의 균형을 파기함으로써 자신의 권력을 강화할 필요가 있다.¹⁹⁾

2) 선출인단 이론을 통해 본 시진핑의 국내정치적 이해관계: 소수파 지도자로서 ‘승리연합’ 규모 축소 동기

‘승리연합’의 규모 관점에서 집권 1기 시진핑의 국내정치적 이해관계를 살펴보자. 시진핑은 2012년 11월 제18차 당대회에서 중국공산당 중앙총서기 겸 중앙군사위원회 주석에 선임되면서 중국의 최고 정치지도자가 되었다. 장쩌민(江澤民)으로부터 중앙군사위원회 주석직을 바로 넘겨받지 못하였던 전임 후진타오와 달리, 시진핑은 당권(黨權)과 군권(軍權)을 동시에 승계하였다.²⁰⁾ 하지만 시진핑은 이른바 5세대 정치지도자로서 덩샤오핑(鄧小平)이 집단지도체제²¹⁾를 확립한 이래 이미 2세대를 경과한 시점이었으므로, 시진핑의 권한은 어디까지나 제한적일 것이라는 게 중국 국내외의 주된 견해였다.²²⁾ 그러한 예측은 주로

19) 위의 책, 120~126쪽.

20) 김한권 외, 『차이나 콤플렉스: 시진핑 시대, 강한 중국이 온다』(서울: 아산정책연구원, 2014), 129쪽.

21) 집단지도체제란 특정 개인이 권력을 독점하지 않고, 복수의 통치 엘리트들 또는 정치 파벌이 권력을 분점하는 체제를 말한다. 그동안 중국에서는 장쩌민을 중심으로 한 상하이방(上海幫), 후진타오를 중심으로 한 공청단파(共靑團派, 이하 ‘탈파이’), 그리고 고위 관료의 자제들을 중심으로 한 태자당(太子黨)이 상호 인정과 타협하에 권력을 분점해 왔다.

22) 박영자, “리더십 변화 및 인사교류를 통해 본 북-중관계,” 임강택 외, 『북중관계 주요분야별 현황 분석』, KINU 연구총서, 17-2(서울: 통일연구원, 2017), 57쪽; 정승욱, 『새로운 중국 시진핑 거버넌스: 태자당 거두 보시라이 정치 파동 전망』

제도화된 중국의 집단지도체제에서 기인한 것이기도 하다.²³⁾

집단지도체제하에서 중앙정치국 상무위원회는 일상적 중대 정책, 긴급업무 등을 집단으로(표결 등으로) 결정하고, 상무위원들이 각자 영역을 분담하여 그 결정을 책임진다. 여기서 중요한 점은 상무위원들이 각자의 영역을 분업하여 책임을 진다는 사실이다. 최고 정치지도자라 해도 여타 상무위원이 담당하는 영역과 관련된 정책을 추진하기 위해서는 해당 상무위원의 동의가 필요했고, 집단영도가 필요한 중요한 사안에 관해서는 상무위원 다수의 동의가 필요했다. 최고 정치지도자는 사안별로 정치협상을 전개해야 하므로 최고 정치지도자의 권력은 자연스럽게 견제되었다. 여기에 정치원로들이 막후에서 행사하는 영향력까지 고려하면 그 협상의 중요성은 더욱 커진다.²⁴⁾

이와 같은 집단지도체제의 제도화가 상당 수준 정착되었기 때문에 시진핑 이전의 최고 정치지도자였던 장쩌민과 후진타오는 다른 상무위원들과 정치적 협상을 전개하는 과정에서 자연스럽게 권력이 제한

수록』(고양: 함께복스, 2013), 63쪽; 상장위(相江宇), 『시진핑과 중국을 움직이는 브레인』, 박영인 옮김(고양: 도서출판 린, 2014), 117쪽; 김정계·전영란, 『중난하이로 가는 길: 시진핑 정권 대해부』(고양: 도서출판 린, 2014), 66쪽; 커우젠원(寇健文), “시진핑 집권 이후 중국의 정치발전 방향,” 『성군자이나브리프』, 제2권 1호(2014), 69쪽.

23) 조영남은 집단지도체제의 도입으로 권력승계가 안정화되었고, 이러한 승계정치의 안정화는 엘리트 정치의 안정, 중국사회 전반의 안정성을 크게 높였다고 주장한다. 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』(파주: 나남, 2009), 29~34쪽.

24) 중국의 간부퇴직 제도는 퇴직간부가 자신이 속했던 조직에 대하여 인사권을 포함하여 일정한 영향력을 행사하는 것을 보장한다. 중국의 엘리트 정치에서 이러한 퇴직간부들의 영향력은 현직자의 권력을 견제하는 기능을 해 왔다. 안치영, “중국의 간부 퇴직 제도의 형성과 그 의의,” 『현대중국연구』, 제20권 3호(2018), 102~104쪽.

되었다.²⁵⁾ 특히 후진타오는 전임 지도자였던 장쩌민과 일부 업무 분야를 분점하였고, 주요 의사결정은 상무위원회의 동의를 얻어 진행해야만 했다.²⁶⁾ 이렇게 제도화된 집단지도체제하에서는 시진핑이 ‘승리연합’을 구축하기 위해서 다른 파벌과 끊임없는 협상을 전개할 필요가 있었다.

시진핑 1기에 시진핑과 같은 태자당 소속인 왕치산(王岐山)을 제외하면 나머지 상무위원 중 온전히 시진핑 자신의 파벌에 해당되는 인물은 없었다.²⁷⁾ 즉, 시진핑 집권 1기 당시 상무위원 7인 중 왕치산을 제외한 나머지 5인은 시진핑의 직계파벌이 아니었다. 장더장(張德江)과 위정성(俞正聲)은 장쩌민과 가까운 상하이방(上海幫)으로 분류되고, 장가오리(張高麗) 역시 넓은 의미의 상하이방으로 분류된다. 반면, 시진핑과 경쟁관계에 있었던 리커창(李克強)은 톈파이(團派)로 분류되고, 류원산 역시 넓은 의미의 톈파이로 분류된다.

정리하자면, 시진핑은 어떤 안건을 처리하기 위해 적어도 상하이방

25) 커우젠윈은 2013년경 중국 고위층의 집단지도체제를 설명하면서 총서기는 동료 중 1인(同儕中的第一人)이라고 표현하였다. 커우젠윈(寇健文), “제도 환경 속에 깊이 내재되어 있는 비공식 정치,” 『성균차이나브리프』, 제1권 2호(2013), 72쪽. 일반적으로 장쩌민은 후진타오에 비하여 더 강한 권력을 행사한 것으로 평가되지만, 장쩌민 시기 역시 지연, 혈연 등으로 형성된 다양한 파벌이 존재했고, 그 파벌 간 타협과 거래가 이루어졌다. 조영남, 『용과 춤을 추자: 한국의 눈으로 중국 읽기』(서울: 민음사, 2012), 211쪽.

26) 자오젠민(趙建民), 『중국의 정책결정: 지도자, 구조, 기제, 과정』, 서상민·이광수 옮김(고양: 학고방, 2018), 113~114쪽.

27) 중국 정치평론가 장리판(章立凡)은 집권 초기 권력기반이 취약했던 시진핑은 주로 승진, 강등, 반부패 숙청 등을 통해 자신의 핵심 지원세력을 형성하여 신속히 권력 기반을 공고화하고 있으며, 2017년 19차 당대회 이전 각 부처 내에 자신의 지원세력 사자군(習家軍)을 충분히 확보하고자 한다고 분석하였다. “Inside Xi Jinping’s inner circle,” *South China Morning Post*, 3 March 2016.

으로 분류되는 파벌이나 탄파이로 분류되는 파벌 중 한 개의 파벌과 손을 잡아야만 과반의 상무위원을 확보할 수 있었다. 이는 시진핑이 어떤 의사결정을 하기 위해서는 사안에 따라 불완전한 연합을 반복해야 함을 의미한다. 그러나 각각의 계파에는 장쩌민이나 후진타오 같은 원로들의 영향력까지 미치므로, 실제로 시진핑이 협상을 해야 하는 대상은 더욱 늘어나게 된다.²⁸⁾ 비교적 계파색이 모호한 류윈산, 장가오리를 포섭하여 상무위원의 과반을 구성하는 경우에도 장가오리와 석유방(石油幫)으로 연결된 쩡칭홍(曾慶紅)²⁹⁾의 동의가 필요하다.³⁰⁾

결국 집권 1기의 시진핑은 자신의 권력 기반을 유지하기 위해서 상대적으로 큰 규모의 ‘승리연합’이 필요하였다. ‘승리연합’을 구축하기 위해서는 자신의 직계(2인: 시진핑, 왕치산) 외에도 다른 파벌과의 연합이 필요하기 때문이다. 만약 시진핑이 상하이방과 연합한다고 가정할 경우, 상하이방 계열의 상무위원(장더장, 위정성, 장가오리)뿐 아니라 이

28) 덩샤오핑 이후 완성된 집단지도체제가 원로정치에 책임하에 구성된 것이라는 주장에 관하여서는 장윤미, 『당치(黨治)국가 중국: 시진핑 시대 통치구조와 정치의 변화』(서울: 서강대학교출판부, 2023), 110쪽 참조.

29) 쩡칭홍은 장쩌민계 상하이방 겸 태자당의 인물로, 2002년 제16기 중앙정치국 상무위원, 중앙서기처 상무(常務, 수석)서기 겸 국가 부주석을 역임하였다. 또한 국무원 부총리 겸 국가계획위원회 주임 위추리(余秋里, 초대 석유공업부 부장)의 비서, 석유부 외사국 부국장 등을 거친 석유방(石油幫) 출신이기도 하다. 쩡칭홍은 공산당 원로인 쩡산(曾山)과 덩류진(鄧六金)의 아들이다. 덩류진은 1948년 화동유치원을 운영하며 간부 자녀들을 양육하여 당내 폭넓은 영향력을 보유하고 있었다. 쩡칭홍은 장쩌민 집권기 양상쿤(楊尚昆), 양바이빙(楊白冰) 실각 등의 업무를 담당하여 장쩌민의 권력 강화에 핵심적인 역할을 수행하였다.

30) 국가안전위원회 신설, 법치(法治)중국 건설 등을 결정한 제18기 3중전회(2013년 11월 9~12일) 결정문 초안 작성 작업반의 조장이 시진핑이고, 부조장이 류윈산과 장가오리였다는 점은 시진핑이 집권 초 비교적 계파색이 모호한 위 2인(류윈산, 장가오리)과의 협력이 필요하였음을 시사한다.

들에게 막후에서 영향을 미치는 원로들(장쩌민, 쟡칭훙 등)의 동의도 함께 얻어야만 한다. 따라서 자신의 직계파벌만으로 의사결정이 가능한 집권 2기의 ‘승리연합’ 규모(4인)³¹⁾에 비해서 상하이방을 설득해야 하는 집권 1기의 ‘승리연합’ 규모(최소 7인 이상)³²⁾가 크다. 반대로 집권 1기의 시진핑이 탄파이와 연합한다고 가정할 경우에도 탄파이 계열의 상무위원(리커창, 류윈산)뿐 아니라 이들에게 영향을 미치는 막후 원로들(후진타오, 원자바오 등)의 동의를 얻어야 한다. 따라서 이 경우에도 ‘승리연합’의 규모(최소 6인 이상)³³⁾는 자신의 직계파벌만으로 의사결정이 가능한 집권 2기의 경우(4인)³⁴⁾보다 크다.

메스키타와 스미스의 공동연구는 정치지도자가 권력 유지를 위해 ‘승리연합’의 규모를 축소시키고자 한다고 제안한다. ‘승리연합’의 규모를 축소시키기 위해 정치지도자가 사용하는 대표적인 방법은 ‘승리연합’ 구성원을 변경, 축출하는 방법으로 연합의 균형을 파괴함으로써 자신의 권력을 강화하는 것이다.

그런데 이와 같은 반대 파벌 공격을 통한 연합 균형의 파괴는 시진핑 본인에게도 커다란 위험이 수반되는 행보다. 반대 파벌이 연합하여 역으로 시진핑을 몰아내는 새로운 ‘승리연합’을 구축할 경우, 소수파

31) (시진핑, 리잔수, 왕후닝, 자오러지). 시진핑 집권 2기가 시작되는 2017년 10월 제19차 당대회에서 상무위원회에 신규 진입한 5인 중 왕양(汪洋), 한정(韓正)을 제외한 리잔수(栗戰書), 왕후닝(王滬寧), 자오러지(趙樂際) 3인은 시진핑의 직속 파벌(이른바 ‘시자권(習家軍)’)로 평가된다.

32) (시진핑, 왕치산) + (장더장, 위정성, 장가오리) + (장쩌민, 쟡칭훙 등). 다만, 이는 논의의 편의를 위하여 모델을 단순화한 것이므로 실제 ‘승리연합’의 규모는 더욱 커질 것이다.

33) (시진핑, 왕치산) + (리커창, 류윈산) + (후진타오, 원자바오 등).

34) (시진핑, 리잔수, 왕후닝, 자오러지).

지도자에 불과하였던 시진핑으로서는 권력을 상실할 위험성이 있기 때문이다. 그러므로 시진핑에게는 연합의 균형을 파기하는 과정에서 발생할 수 있는 변수를 최대한 차단해야 하는 동기가 강력하게 작동했다.

3) 시진핑의 국내정치적 이해관계를 통해 본 갈등적 대북정책

(1) 반부패 운동 추진을 위한 안정적 대미정책 유지 동기

시진핑이 연합의 균형을 파기하기 위해 사용한 방법은 '반부패 운동'의 추진이었다. 시진핑은 반부패 운동을 통해 저우융캉(周永康), 보시라이(薄熙來), 링지화(令計劃), 구진산(谷俊山), 쉬차이허우(徐才厚) 등 고위간부들을 처벌하면서, 연합의 균형을 깨뜨리고, 자신의 권위를 격상시켰다.³⁵⁾

그런데 이와 같은 반대파별 공격을 통한 연합 균형 파기 과정에서 발생할 수 있는 가장 큰 변수는 미국의 개입이었다. 언론보도에 따르면, 2012년 보시라이 사태 당시 미국은 청두(成都) 주재 미국영사관으로 망명을 신청한 보시라이의 측근 왕리쥘(王立軍)을 통해 관련 자료를 확보했으나, 이를 시진핑 당시 국가 부주석에게 넘겼다.³⁶⁾ 그 명확한 사실관계 확인은 어려우나, 이는 중국 내부 정치투쟁이 격화되는 과정에서 미국이 중국 국내정치에 개입할 여지가 상당히 있었음을 보여준

35) 장운미, 『당치(黨治)국가 중국』, 115~116쪽.

36) “‘오바마, 왕리쥘 망명사건 당시에 보고받아,’” 연합뉴스, 2012년 4월 22일; “해외순방 잦은 시진핑, 22개월째 구중궁궐 속에 ... 왜(글로벌 포커스), 『동아일보』, 2021년 11월 6일; Cheng Li, “The Bo Xilai Crisis: A Curse or a Blessing for China?” *Brookings*, 18 April 2012.

다.³⁷⁾ 만약 시진핑이 반부패 운동을 통해 권력 강화에 집중하는 기간 중 미국이 영향력을 발휘하여 시진핑의 반대 계파를 우회적으로 지원한다면, 시진핑의 권력 강화 시도는 무산될 우려가 있었다. 따라서 시진핑으로서는 적어도 자신이 권력 강화에 집중하는 기간에는 미국과의 갈등을 최대한 회피하여 대미정책을 안정적으로 관리할 동기가 작동하였다.

시진핑은 주석 취임 후 오바마 대통령과의 첫 미·중 정상회담 직후 인터뷰에서 신형대국관계(新型大國關係) 구축을 제안하면서, 미국과 충돌하지 않겠다는 의사를 표명하였다.³⁸⁾ 미국을 비롯한 국제사회가 북한의 4, 5, 6차 핵실험에 강경하게 대응하자, 중국 역시 '갈등적 대북 정책'에 따른 북핵문제와 북한문제의 통합 기조를 보여주었다. 2014년 2월 존 케리 미 국무장관 방중 시 중국이 북한의 완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 핵폐기(CVID)를 취해야 한다는 데 의견을 함께 한 점³⁹⁾이나 2016년 9월 중국이 홍상(鴻祥)그룹 제재와 관련하여 미국

37) 언론보도에 따르면, 왕리훙이 미국 망명을 시도하면서 가지고 간 자료 중에서는 보시라이와 저우융강이 쿠데타를 시도한다는 내용도 있었다. 미국 측을 통해 이 자료를 확보한 시진핑은 후진타오에게 이를 보고하였고, 후진타오는 곧바로 저우융강의 체포에 나섰다. 이러한 보도의 진위 여부는 확인하기 어려우나, 미국이 중국 국내정치에서 활용될 수 있는 정보를 중국 정치인에게 전달하는 등의 방법으로 중국 국내정치에 개입할 수 있는 여지가 있었음을 보여준다.

38) 중국이 미국과의 협력을 추구하려는 의도는 시진핑 집권 초기(2013년) 본격적으로 추진된 신형대국관계 구상에서 분명히 드러났다는 주장에 관해서는 김재철, 『중국, 미국 그리고 동아시아: 신흥 강대국의 부상과 지역질서』(파주: 한울엠플러스, 2015), 254~257쪽 참조.

39) 케리 미 국무장관은 2014년 2월 14~15일 방중 계기 단독 기자회견(2월 14일)에서 "북한이 만약 핵미사일 프로그램을 중단하지 않고, 회담과 관련해 진지한 모습을 보이지 않는다면, 중국은 추가적인 조치를 취할 준비가 되어 있다는 점을 분명히 했다"라고 강조하였다. 대한민국 외교부 동북아시아국, 『e-중국이슈』,

과 협력한 점⁴⁰⁾은 그 대표적인 예이다. 북한의 핵실험이 거듭되자, 미국 내에서는 북핵에 대한 반대 여론이 확산되었으며, 트럼프 대통령은 선거 과정에서 북핵문제를 정치적 쟁점으로 부각시켰다. 그 결과 트럼프 행정부는 과거에 비하여 북핵문제 해결에 더욱 주력하게 되었고, 북한의 비핵화를 위한 대북제재에 중국이 적극적으로 동참해 줄 것을 강력히 요구하게 되었다. 그러자 시진핑 1기의 중국 역시 이에 호응하여 2017년 4월 및 8월 미·중 양국 정상의 수차례 전화 통화를 통해 북핵문제와 관련된 양국의 입장을 조율하였다.⁴¹⁾

정리하자면, 집권 1기의 시진핑은 대미관계를 안정적으로 관리하는데 높은 우선순위를 부여하였다. 따라서 중국은 과거처럼 북한과의 교류·협력을 유지하면서도 6자회담을 통해 북핵문제에 대응하는 전략(북

제38호.

40) 한국의 아산정책연구원과 미국의 비영리 싱크탱크인 선진국방연구센터(C4ADS)는 2016년 9월 ‘중국 기업에 대한 2차 제재가 대북제재의 실효성을 제고시킬 것’이라는 연구 결과를 발표면서, ‘랴오닝홍상(遼寧鴻祥)그룹’을 대표적인 대북제재의 우회경로로 지목했다. 미국 *The Wall Street Journal(WSJ)*은 ‘미 법무부 소속 검사들이 중국에 랴오닝홍상그룹 및 그룹 총재 마샤오홍(馬曉紅)의 범죄사실을 알렸다는 보도를 하였다. 그보다 앞선 2016년 9월 13일 장더장 전국인대 상무위원장은 긴급 소집된 ‘제23차 전국인대 상무위원회 회의’에서 랴오닝성 전국인대 대표 부정 선발에 연루된 대표 45명의 자격을 박탈하였는데, 랴오닝 전국인대의 단둥(丹東) 대표였던 마샤오홍은 이때 적발되어 직무가 정지되었다. 중국 공안당국은 중대 경제범죄 혐의로 홍상그룹에 대한 조사에 착수하였다.

41) 시진핑 주석은 2017년 4월 미국 국민방문 후 북핵 역제를 위한 미·중 양국 협력을 강화하기로 하였다. 시진핑은 북한이 태양절(4월 15일)을 맞아 6차 핵실험을 강행할지도 모른다는 이른바 ‘4월 위기설’이 대두된 2017년 4월에는 두 차례(4월 12일, 4월 24일) 트럼프 대통령과 전화 통화를 갖고 양국의 입장을 조율하였다. 이러한 양국 정상의 전화 통화는 김정은이 미국의 괌(Guam)을 미사일로 공격할 수 있다고 위협한 2017년 8월에도 이어졌다.

핵문제와 북한문제의 분리 대응 정책)을 구사할 수 없게 되었다. 미·중 양국이 서로 협력하는 신형대국관계의 가능 여부를 확인하는 기준점 중 하나로 북핵문제가 부상하였기 때문이다.⁴²⁾

결국 시진핑 1기의 중국은 북·중관계의 경색을 감수하면서도 국제사회의 요구에 맞춰 북핵문제에 대응하였다(북핵문제와 북한문제의 통합 기조). 중국의 UN 안보리 대북제재 참여 및 집행은 후진타오 시기보다 진일보한 것으로서 중국의 대북정책이 근본적으로 변화한 것이 아닌 지에 대한 논쟁을 야기할 정도였다.⁴³⁾ 이러한 중국의 입장을 반영하듯 북한 핵실험(4, 5, 6차)이 연달아 일어난 2016~2017년 대(對)북한 관계를 서술하는 『중국외교』의 분량은 예년에 비해 유독 짧다. 특히, 2018년 발간된 『중국외교』는 2017년 북·중관계에 대하여 ‘전통우호협력관계’라는 표현을 삭제하였다.⁴⁴⁾ 이는 중국이 북한과의 갈등을 감수하면서도 미국과의 충돌을 회피하는 신형대국관계를 추구하였음을 보여준다. 나아가 이러한 통합 기조하에서 북·중 인적교류, 특히 고위급 인사의 정치적 교류는 급격히 감소하였다.⁴⁵⁾

42) 김정은 집권 초 미국 오바마 행정부가 여러 경로를 통해 시진핑에게 북핵문제 해결을 위해 북한을 압박하라고 요구하였다는 주장에 대해서는 시그프리트 헤커(Siegfried S. Hecker), 『핵의 변곡점: 핵물리학자가 들여다본 북핵의 실체』, 천지현 옮김(파주: 창비, 2023), 431~432쪽 참조.

43) 시진핑 집권 1기 대북정책 기조가 종래와 분명히 달라졌다는 견해로는 김홍규·귀슈썬엔(Shuxian Guo), “시진핑 시기 북중관계: 연구동향에서 엿보인 소용돌이와 전환의 갈림길,” 『국방정책연구』, 제32권 4호(2016), 48쪽 참조.

44) 中華人民共和國外交部政策規劃司 編, 『中國外交 2018年版』, p.108. 2013~2017년 『중국외교』는 2012~2016년 북·중관계에 대하여 “전통우호협력관계(傳統友好合作關係)”라는 표현을 매년 지속 사용하다가, 2018년 『중국외교』에서는 동 표현이 삭제되고 “정상적인 왕래를 유지하였다(保持正常交往)”라는 표현이 등장하였다.

(2) 다른 계파의 영향력 축소를 위한 '당·정 분리' 유지 동기

선출인단 이론에 따르면, '승리연합'의 축소를 피하는 정치지도자가 연합의 균형을 깨뜨리기 위해서는 자신이 공격 대상으로 삼은 계파의 정치적 영향력을 축소 또는 소멸시킬 필요가 있다. 시진핑은 반부패 운동에 집중하던 집권 1기에는 당을 완전히 장악하지 못한 상황이었다. 특히 시진핑은 여타 상무위원들이 관할하는 당의 책임 영역을 직접 통제할 수도 없었다. 그리하여 집권 1기의 시진핑은 반부패 운동의 완전한 성공 전까지는 '당·정 분리' 원칙을 유지하는 대신 '의법치국(依法治國, 법에 의한 국가통치)'과 '중엄치당(從嚴治黨, 엄격한 당 관리)'을 더욱 강조하였다.⁴⁶⁾ 이 경우 당내에서 규율을 담당하는 중앙기율검사위

45) 시진핑이 소수파 지도자로서 다른 계파의 동의를 얻어야 했다면 어떻게 반부패 운동이나 대북정책의 변경이 가능하였는지에 관한 의문이 제기될 수도 있다. 이는 당 총서기 및 국가주석으로서 시진핑이 대외정책에서 갖는 권한, 반부패 문제 대처 및 우호적 대미관계에 대한 중국 지도부 전반의 폭넓은 합의 등을 통해 설명할 수 있다. 그러나 더 중요한 요인은 집권 1기의 시진핑은 소수파 지도자로서 각 국면마다 연합의 재구성을 반복하였다는 점이다. 친(親)장쩌민 계열에 대한 반부패 운동 당시에는 친(親)후진타오 계열과 우호적인 관계를 유지하는 등 이 시기 시진핑은 활발한 정치협상을 통해 소수파 지도자로서의 약점을 극복하였다. 시진핑 1기 대북정책의 일관성이 약화된 이유도 여기에서 찾을 수 있다(2014년 북·중 인적교류 단절과 2015년 류인산 방북, 모란봉악단 귀국 등). 그러나 이는 본 연구의 질문을 벗어나므로 후속 연구를 통해 규명하기로 한다.

46) 특히 '의법치국'의 강조로 당 업무 운용의 규범화를 강조함으로써 다른 상무위원의 권한을 견제하려 했다. 다른 상무위원들이 행사하는 당의 권력도 제도의 틀 안에 들어가기 때문이다. 2012년 11월 제18차 당대회 업무보고에서 “당은 반드시 헌법과 법률 범위 내에서 활동해야 한다(黨必須在憲法和法律範圍內活動)”라고 명기하였다. “中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告(全文),” 『新華社』, 2012년 11월 27일. 또한 시진핑은 2013년 2월 중앙정치국 제4차 집체학습에서 “어떠한 조직 혹은 개인도 모두 헌법과 법률의 범위 내에서 활동해야 한다

원회(中央紀律檢查委員會)의 권한은 강해지는 반면, 시진핑과 다른 계파가 통제하는 당의 다른 영역은 그 역할이 위축된다. 이는 시진핑의 당 장악이 본격화하는 2017년 이후부터 ‘당·정 불분(不分)’을 내세운 것과 대비된다.

이러한 시진핑의 행보는 만약 시진핑이 당을 완전히 장악하지 못한 상황에서 ‘당·정 분리’의 약화, 즉 당의 국가에 대한 영도를 강조할 경우, 시진핑과 다른 계파의 상무위원들의 정치적 영향력도 함께 커질 우려가 있다는 점을 고려하면 쉽게 이해가 간다. 시진핑이 당내 권력을 완전히 장악하지 못한 상태에서 당의 영향력만 확대된다면, 다른 계파의 상무위원들 역시 확대된 당의 영향력을 함께 행사할 수 있게 되기 때문이다.

2016년 10월 18기 6중전회에서 ‘시 주석을 핵심으로 하는 당 중앙’이라는 표현이 등장하였고, 2017년 3월 ‘양회(兩會)⁴⁷⁾에서 왕치산이 “당의 영도 아래 당·정 분업(黨政分工)만 있고 당·정 분리(黨政分開)는 없다”라고 주장하였다. 이는 ‘당·정 분리’ 원칙을 바라보는 시진핑의 입장이 어떻게 변화하였는지를 잘 보여준다.⁴⁸⁾ 즉, 집권 1기의 시진핑은

(任何組織或者個人都必須在憲法和法律範圍內活動)”라고 강조하였다. “習近平主持中共中央政治局第四次集體學習,” 『中國共產黨新聞網』, 2013年 2月 25日.

47) ‘양회’는 중국에서 매년 3월에 거행되는 정치행사인 전국인민대표대회(全國人民代表大會, 전국인대)와 중국인민정치협상회의(中國人民政治協商會議, 정협)를 통칭하는 말이다. 전국인대는 의회적 입법기관으로 형식상 최고 국가권력기관이며, 정협은 ‘다당(多黨)협력’을 표방하는 최고 정책자문기관이다. 대한민국 외교부 동북아시아국, 『e-중국이슈』, 제103호.

48) “黨領導下只有黨政分工, 沒有黨政分開,” 『中國網』, 2017年 3月 14日. 2017년 3월은 시진핑 집권 1기 중이기는 하나, 그 전에 이미 시진핑이 핵심 칭호를 받는 등 당내 권력을 상당히 장악한 후였다. 본격적인 ‘당·정 분리’의 후퇴는 2018년 실시된 당·정 기구개혁 이후 이루어졌다.

당내 권력을 완전히 장악하기 전까지는 ‘당·정 분리’ 원칙을 활용하여 다른 계파를 견제할 동기가 있었다.

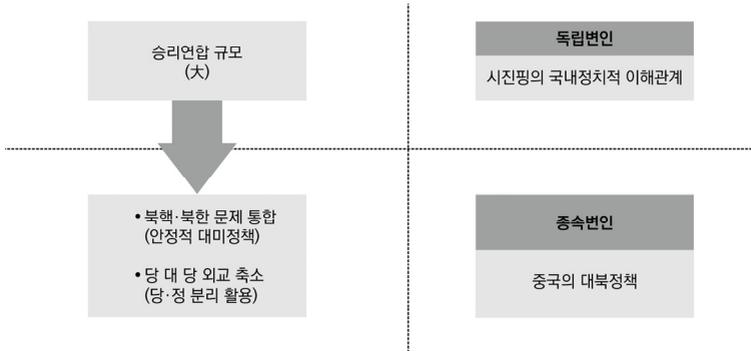
이러한 시진핑의 국내정치적 이해관계를 고려하면, 시진핑 집권 1기 대북정책에서 중련부의 역할이 종래에 비하여 위축된 이유를 쉽게 설명할 수 있다. 전통적 중국의 대북정책에서 중앙서기처(中央書記處)·중련부 중심의 북·중 ‘당 대 당 외교’와 외교부 중심의 북·중 ‘국가 간 외교’는 분리 관계에 있었다. 그런데, 중앙서기처·중련부를 관할하는 상무위원은 시진핑의 직계파별이 아닌 류원산 중앙서기처 서기였다. 따라서 이 시기 시진핑은 류원산의 정치적 영향력을 강화시켜 줄 수 있는 북·중 ‘당 대 당 외교’의 확대를 선호하지 않았다. 이러한 시진핑의 동기는 2014년 말부터 2015년 중반까지 이어진 류원산의 북·중 ‘당 대 당 외교’ 복원 시도가 결국 실패한 점, 특히 2015년 류원산 방북 직후 류원산을 수행했던 왕자루이가 중련부장에서 해임된 점을 잘 설명해 준다.

반면 ‘당·정 분리’ 원칙으로 류원산(중앙서기처)의 영향력으로부터 자유로웠던 외교 담당 국무위원·외교부 라인은 대북정책 영역에서도 자신의 역할을 확대할 수 있었다. 결국 집권 1기 시진핑의 ‘당·정 분리’ 활용 동기는 대북정책에서 중앙서기처·중련부의 역할 축소와 외교부의 역할 확대로 이어져 북·중 ‘당 대 당 외교’의 위축으로 이어진 것이다.

(3) 소결론

집권 1기 소수파 지도자였던 시진핑은 권력 유지를 위하여 비교적 대규모 ‘승리연합’을 유지해야 했다. 따라서 시진핑은 반부패 운동을 통해 연합의 균형을 깨뜨려 ‘승리연합’의 규모를 축소시킬 동기가 있었다.

〈그림 1〉 시진핑 집권 1기 대북정책 결정요인 분석틀



그런데 이러한 시진핑의 시도는 2가지 변수가 있었다. 하나는 미국
의 중국 국내정치 개입 가능성이었다. 이를 방지하기 위해 시진핑은 안
정적 대미정책을 유지시켜 반부패 운동 과정에서 발생할 수 있는 변수
를 최소화할 동기가 있었다. 또 다른 하나는 시진핑과 다른 계파의 상
무위원들이 여전히 당의 일부 영역을 직접 관할하고 있었다는 점이다.
그러므로 시진핑은 당을 완전히 장악하기 전까지 덩샤오핑 이래 확립
된 ‘당·정 분리’를 활용하면서 의법치국, 종엄치당을 강조하였다.

이러한 시진핑의 동기는 대북정책에서도 직접적으로 발현되었다.
시진핑의 안정적 대미정책 유지 동기는 북핵문제에 있어서 미국과 협
력하는 북핵문제와 북한문제의 통합 기조로 이어졌다. 시진핑의 ‘당·
정 분리’ 활용 동기는 중앙서기처·중련부 중심의 북·중 ‘당 대 당 외
교’ 약화로 이어졌다.

이상과 같이 확인한 시진핑 집권 1기의 대북정책 결정요인을 그림
으로 나타내면 〈그림 1〉과 같다.

4. 정치지도자 가설의 타당성 검토: 선행연구에 대한 비판적 검토

시진핑 집권 1기의 갈등적 대북정책 결정요인에 대한 학계의 주요 분석은 크게 2가지(미·중 신형대국관계, 중국의 강대국 국가정체성)로 나누어 살펴볼 수 있다.

우선, 미·중 신형대국관계가 시진핑 1기 '갈등적 대북정책'의 원인이라는 분석은 미·중관계가 중국의 대북정책에 있어서 가장 중요한 결정요인이라고 간주한다. 다수의 선행연구들은 중국의 대북정책 변화요인으로 미·중관계를 가장 중요한 요인으로 본다.⁴⁹⁾ 이러한 견해에 따르면, 시진핑 1기 '갈등적 대북정책'은 비교적 안정적이었던 미·중관계의 소산이다.⁵⁰⁾

시진핑 1기의 '갈등적 대북정책'이 안정적 대미정책의 일환으로 이루어졌다는 점은 비교적 명확하다. 다만 이러한 견해들은 왜 중국이 유독 시진핑 1기에만 안정적 대미정책을 펼쳤는지, 특히 시진핑 집권 2기인 2018년부터는 곧바로 대미, 대북정책의 기초가 변화하였다는 점을 설명하는 데 난점을 가진다. 트럼프 행정부 이후 미국의 대중국 강경 외교로 인해 중국의 대미정책이 변화하였다는 견해도 존재할 수 있으나, 시진핑은 트럼프 집권 첫해인 2017년에도 기존과 유사한 우

49) 김강녕, “중국의 대북정책·북중관계의 특성과 변화전망,” 『글로벌정치연구』, 제11권 1호(2018), 54~57쪽; 김예경, “북중수교 70년 평가와 중국의 대북정책 딜레마: 북핵문제를 중심으로,” 『현대중국학회』, 제21권 3호(2019), 61~67쪽; 문대근, 『중국의 대북정책: 정책 결정 요인 연구』(서울: 늘봄플러스, 2013).

50) 오일환, “북·중 신지도부의 교체 이후 양국 관계 변화 분석: 대미 외교공조를 중심으로,” 『중국과 중국학』, 제28호(2016), 109~132쪽.

호적 대미정책 및 강경한 대북정책 기조를 유지하였다.

또한 중국의 대미정책에 대한 분석 없이 미·중관계만을 강조하는 견해는 자칫 중국의 대미, 대북정책 결정을 중국이 외부요인에 수동적으로 대응한 결과물로 간주하여 외교정책과 관련된 중국의 의지나 능력을 저평가할 우려가 있다.

반면, 본 연구가 제시한 정치지도자 가설은 시진핑의 국내정치적 이해관계를 중심으로 이 시기 중국의 대미정책과 대북정책을 분석함으로써, 시진핑 집권 1기와 2기의 대미정책 및 대북정책을 일관성 있게 설명할 수 있다는 강점이 있다. 즉, 2018년부터 시진핑이 소규모 ‘승리연합’만으로 권력 유지가 가능한 다수파 지도자로 변모했기 때문에 대미정책, 대북정책 역시 변화하였다고 볼 수 있다.

시진핑 1기의 대북정책을 설명하는 또 다른 유력한 기존 연구는 중국의 국가정체성 변경이 ‘갈등적 대북정책’으로의 변경을 가지고 왔다고 분석한다.⁵¹⁾ 중국이 점차 강대국 정체성을 형성하게 됨에 따라 국제사회에서 북핵문제에 대한 중국의 국제적 책임을 더 강화하는 정책을 펼쳤다는 취지이다.

그러나 이러한 선행연구들은 국가정체성이라는 주관적 요소가 대북 정책이라는 개별적·구체적인 정책으로 구현되는 과정을 설명하기 어렵다는 근본적인 한계가 있다. 또한 미·중관계를 강조하는 견해와 마찬가지로 2018년 이후(시진핑 2기) 급변한 중국의 대미, 대북정책 기조를 설명하는 데 난점이 있다. 구성주의에 따르면 국가정체성 변경은

51) 김홍규, “새로운 북중관계의 시대, 어떻게 인식할 것인가?” 37~48쪽; 김홍규, “시진핑 시기 중국 대외정책 분석,” 3~17쪽; 이신, 『중국의 국가 정체성과 대북정책의 신진대사: 상대적 지위, 국가 성격, 국가이익을 중심으로』, 333~335쪽; 이정남, “중국의 대한반도정책의 딜레마: 전환과 지속의 갈림길에서,” 143~168쪽.

‘정당화 → 역할 재정립 → 반성 → 정체성 변경’이라는 과정이 장기간에 걸쳐 진행된다. 따라서 ‘국가정체성 변경’ 가설은 시진핑 집권기라는 비교적 짧은 기간 내의 중국의 대북정책 변화가 급격히 나타난 이유를 설명하기 어렵다.

5. 결론

본 연구는 시진핑 집권 1기의 ‘갈등적 대북정책’을 정치지도자 가설에 따라 시진핑의 국내정치적 이해관계를 기초로 분석하였다. 소수파 지도자로서 상대적으로 큰 규모의 ‘승리연합’이 필요했던 집권 1기의 시진핑은 ‘승리연합’의 규모를 축소할 동기가 있었다. 이를 위해 시진핑은 반부패 운동 등을 통해 연합의 균형을 깨뜨리고자 하였고, 그 과정에서 변수를 최소화하기 위해 안정적 대미정책을 추진하였다. 또한 당내 권력을 완전히 장악하기 전까지는 ‘당·정 분리’ 원칙을 유지하여 다른 상무위원들의 정치적 영향력 확대 가능성을 차단하고자 하였다.

시진핑의 안정적 대미정책 추진은 미국 측이 북핵문제를 더 중요하게 인식하기 시작하면서 북핵문제와 북한문제의 통합 기조로 이어진다. 시진핑이 ‘당·정 분리’를 유지하면서 류원산을 견제함에 따라, 대북정책 영역에서 류원산이 관할하는 중앙서기처 및 중앙서기처가 관할하는 중련부의 역할은 축소되었다. 이는 결국 중앙서기처 및 중련부가 주도해 왔던 북·중 ‘당 대 당 외교’의 약화로 이어진다.

이러한 정치지도자 가설은 종래 이례적으로만 여겨지던 시진핑 1기 대북정책을 한층 더 온전히 설명할 수 있을 뿐 아니라, 이후 시진핑

집권 2기에서 등장하는 급격한 대북정책 변화(우호적 대북정책)까지 일관성 있게 설명할 수 있다는 점에서 높은 설명력을 갖는다.

■ 접수: 3월 5일 / 수정: 4월 8일 / 채택: 4월 11일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 신문

“경애하는 최고령도자 김정은동지께서 중장거리전략탄도로켓트 <화성-12>형 발사 훈련을 또다시 지도하시였다,” 『로동신문』, 2017년 9월 16일.

“우리의 정당당한 자위력강화조치에 대해 함부로 입을 놀리지 말아야 한다: 조선민주주의인민공화국 국방위원회 정책국 대변인담화,” 『로동신문』, 2014년 7월 21일.

2) 기타 자료

조선국제정치문제연구소 론평원, “불공정한 세계정치질서를 변혁하기 위한 정의의 불길을 지펴올리자,” 조선중앙통신, 2016년 4월 1일.

2. 국내 자료

1) 단행본

김재철, 『중국, 미국 그리고 동아시아: 신흥 강대국의 부상과 지역질서』(파주: 한울 앰플러스, 2015).

김정계·전영란, 『중난하이로 가는 길: 시진핑 정권 대해부』(고양: 도서출판 린, 2014).

김한권 외, 『차이나 콤플렉스: 시진핑 시대, 강한 중국이 온다』(서울: 아산정책연구원, 2014).

김홍규, “새로운 북중관계의 시대, 어떻게 인식할 것인가?” 정덕구 외, 『기रो에 선 북중관계: 중국의 대북한 정책 딜레마』(서울: 중앙북스, 2013).

메스키타, 브루스 부에노 데(Bruce Bueno de Mesquita)·알라스테어 스미스(Alastair Smith), 『독재자의 핸드북: 사상 최악의 독재자들이 감춰둔 통치의 원칙』,

- 이미숙 옮김(서울: 웅진지식하우스, 2012).
- 문대근, 『중국의 대북정책: 정책 결정 요인 연구』(서울: 늘봄플러스, 2013).
- 박영자, “리더십 변화 및 인사교류를 통해 본 북·중관계,” 임강택 외, 『북중관계 주요 분야별 현황 분석』, KINU 연구총서 17-2(서울: 통일연구원, 2017).
- 백승욱, 『연결된 위기: 우크라이나 전쟁에서 한반도 핵위기까지, 알타체제의 해체는 무엇을 의미하는가』(서울: 생각의힘, 2023).
- 상장위(相江宇), 『시진핑과 중국을 움직이는 브레인』, 박영인 옮김(고양: 도서출판 린, 2014).
- 이교덕·김병로·박병광, 『북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구』(서울: 통일연구원, 2014).
- 이신(李辛), 『중국의 국가 정체성과 대북정책의 신진대사: 상대적 지위, 국가 성격, 국가이익을 중심으로』(고양: 인간사랑, 2020).
- 자오젠민(趙建民), 『중국의 정책결정: 지도자, 구조, 기제, 과정』, 서상민·이광수 옮김(고양: 학고방, 2018).
- 장윤미, 『당치(黨治)국가 중국: 시진핑 시대 통치구조와 정치의 변화』(서울: 서강대학교출판부, 2023).
- 정승욱, 『새로운 중국 시진핑 거버넌스: 태자당 거두 보시라이 정치 파동 전말 수록』(고양: 함께북스, 2013).
- 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』(파주: 나남, 2009).
- _____, 『용과 춤을 추자: 한국의 눈으로 중국 읽기』(서울: 민음사, 2012).
- 지해범, 『중국은 북한을 어떻게 다루나: 북중(北中)동맹의 ‘진화(進化)’와 한국을 위한 제언』(서울: 도서출판 기파랑, 2020).
- 차, 빅터(Victor Cha), 『불가사의한 국가: 북한의 과거와 미래』, 김용순 옮김(서울: 아산정책연구원, 2016).
- 최명해, “2014년 북·중관계 동향과 향후 전망,” 조영남 외, 『2014 중국정세보고』(서울: 국립외교원, 2015).
- 헤커, 시그프리트(Siegfried S. Hecker), 『핵의 변곡점: 핵물리학자가 들여다본 북한의 실체』, 천지현 옮김(파주: 창비, 2023).

2) 논문

- 김강녕, “중국의 대북정책·북중관계의 특성과 변화전망,” 『글로벌정치연구』, 제11권 1호(2018), 31~69쪽.
- 김예경, “북중수교 70년 평가와 중국의 대북정책 딜레마: 북핵문제를 중심으로,” 『현대중국학회』, 제21권 3호(2019), 49~76쪽.
- 김홍규, “시진핑 시기 중국 대외정책 분석,” 『나라경제』, 제17권 11호(2015), 3~17쪽.
- 김홍규·귀슈씨엔, “시진핑 시기 북중관계: 연구동향에서 엿보인 소용돌이와 전환의 갈림길,” 『국방정책연구』, 제32권 4호(2016), 45~81쪽.
- 안치영, “중국의 간부 퇴직 제도의 형성과 그 의의,” 『현대중국연구』, 제20권 3호(2018), 75~113쪽.
- 오일환, “북·중 신지도부의 교체 이후 양국 관계 변화 분석: 대미 외교공조를 중심으로,” 『중국과 중국학』, 제28호(2016), 109~132쪽.
- 이정남, “중국의 대한반도정책의 딜레마: 전환과 지속의 갈림길에서,” 『한국과 국제정치』, 제31권 3호(2015), 143~168쪽.
- 커우젠원(寇健文), “시진핑 집권 이후 중국의 정치발전 방향,” 『성균차이나브리프』, 제2권 1호(2014), 68~74쪽.
- _____, “제도 환경 속에 깊이 내재되어 있는 비공식 정치,” 『성균차이나브리프』, 제1권 2호(2013), 67~76쪽.

3) 신문

- “북-중 우호조약 53주년, 양국 분위기 냉랭,” 『미국의소리(VOA)』, 2014년 7월 16일.
- “해외순방 잦은 시진핑, 22개월째 구중궁궐 속에… 왜[글로벌 포커스],” 『동아일보』, 2021년 11월 6일.

4) 기타 자료

- 대한민국 외교부 동북아시아국, 『e-중국이슈』, 제38호.
- _____, 『e-중국이슈』, 제83호.

_____, 『e-중국어이슈』, 제103호.

“오바마, 왕리진 망명사건 당시에 보고받아,” 연합뉴스, 2012년 4월 22일.

3. 국외 자료

1) 단행본

王俊生, “戰爭陰雲籠罩的2013年朝鮮半島局勢,” 李向陽 主編, 『亞太藍皮書: 亞太地區發展報告 2014』(北京: 社會科學文獻出版社, 2014).

中華人民共和國外交部政策規劃司 編, 『中國外交 2018年版』(北京: 世界知識出版社, 2018).

2) 논문

王俊生, “中朝“特殊關係”的邏輯: 複雜戰略平衡的產物,” 『東北亞論壇』, 2016年第1期, pp.51~65.

3) 신문

“Inside Xi Jinping’s inner circle,” *South China Morning Post*, 3 March 2016.

“Trump ‘appreciates’ China, Russia backing on tough North Korea sanctions that have ‘big financial impact’,” *South China Morning Post*, 6 August 2017.

“黨領導下只有黨政分工, 沒有黨政分開,” 『中國網』, 2017年 3月 14日.

“兩部門: 本年度暫停進口朝鮮原產煤炭,” 『央視網』, 2017年 2月 18日.

“習近平主持中共中央政治局第四次集體學習” 『中國共產黨新聞網』, 2013年 2月 25日.

“中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告(全文),” 『新華社』, 2012年 11月 27日.

“中央外辦常務副主任宋濤出任中聯部部長(圖/簡歷),” 『中國經濟網』, 2015年 11月 26日.

4) 기타 자료

Cheng Li, “The Bo Xilai Crisis: A Curse or a Blessing for China?” *Brookings*,
18 April 2012.

“關於執行聯合國安理會第2087號決議的通知,” 『交通運輸部公告』, 2014年 12月
19日.

“關於執行聯合國安理會第2094號決議的通知,” 『交通運輸部公告』, 2013年 4月
17日.

“商務部·海關總署聯合公告2016年第11號(關於對朝鮮禁運部分礦產品清單的公
告),” 『中華人民共和國商務部·海關總署』, 2016年 4月 5日.

“商務部·海關總署公告2016年第81號,” 『中華人民共和國商務部·海關總署』, 2016
年 12月 23日.

Analysis of the Determinants of Conflictive North Korea Policy during Xi Jinping's First Term

Focusing on the domestic political interests of
political Leaders

Han, Ju Hee (University of North Korean Studies)

This study analyzes the determinants of China's confrontational North Korea policy during the first term of Xi Jinping's presidency, focusing on the size of the 'winning coalition'. Explaining Xi's unusual North Korea policy during his first term has been a challenge for scholars. This study attempts to explain the determinants of China's conflictive North Korea policy by focusing on the domestic political interests of the political leader Xi Jinping.

In his first term in power, Xi Jinping was a minority leader who needed to build a relatively large 'winning coalition'. He had an incentive to maintain a stable U.S. policy and utilize the party-government separation to overcome this situation. Xi Jinping's motivation for a stable U.S. policy led to an integrated stance on the

North Korean nuclear issue and the North Korean issue, and his motivation for utilizing the separation of party and government led to a reduction in ‘party-to-party diplomacy’ between North Korea and China.

This study aims to provide a coherent explanation for the unusual development of China’s North Korea policy in the first term of Xi Jinping’s presidency by offering a new perspective on how Xi’s domestic political interests, which have not been recognized as a determinant of North Korea policy in the literature, have had a significant impact on China’s North Korea policy.

Keywords: Xi Jinping, China’s North Korea policy, North Korea-China relations, party-to-party diplomacy, North Korean nuclear issue, North Korean issue, winning coalition