

국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터 국제학술회의

# 북중 관계와 한반도의 미래

China-North Korea Relations & The Future of the Korean Peninsula

| 일 시 | 2016년 9월 29일 (목) 09:30-17:00

| Date | September 29(Thu), 09:30-17:00

| 장 소 | 국립외교원 대회의실 (2층)

| Venue | KNDA Conference Hall (2nd Floor)



국립외교원 외교안보연구소  
중 국 연 구 센 터

# China-North Korea Relations: Past, Present and Future

Adam CATHCART (University of Leeds)

## Introduction

Today I want to look explicitly at the question of North Korean collapse. But I want to frame the problem not in terms of how we normally consider it – in terms of crisis preparation, contingency planning, providing another reminder of the unrequited need to coordinate with Beijing about possible futures – but instead historically. Because North Korea *has* collapsed before, and there are specific lessons we can take away today from re-examining China's response to North Korean collapse in the autumn of 1950, a period which Ra Jong-yil reminds us still requires "some afterthought". I want to go beyond the normal questions about "why China intervened in the Korean War" and look at some new data I unearthed from the Chinese Foreign Ministry Archive about how China responded to the pressure of large refugee inflow and the question in particular of a North Korean government in exile in the PRC.

Of course, throughout, we have to take care to recognize that certain realities have changed in Northeast Asia since 1950 – China is a nuclear state that no longer needs protection from Moscow, and Japan has cleared away most of the obstacles to a more robust security relationship with the Republic of Korea – but many things remain constant. The Kim family regime is still in power, and still using its traditional methods of mass labour mobilization, political repression, and using "charismatic politics" or "the theatre state," as I describe in my new book. The Chinese Communist Party is eager not to turn its back fully on Mao Zedong, including what are seen as his foreign policy achievements. As importantly, the border region between China and North Korea has not shifted since Zhou Enlai's gifting of most of the islands in the Amnok-gang and Duman-gang to the DPRK in the 1960s, and apart from a long string

of small outbreaks of hand-to-hand violence along those river frontiers in the Cultural Revolution and in recent times, the border region has remained largely stable, although the balance of military might and technology has tilted even further toward China, in spite of North Korea's limited nuclear deterrent, which I assume is primarily pointed south.

### **China's Response to North Korean state collapse**

In the autumn of 1950, the DPRK state was falling apart and in utter retreat. After the Incheon Landing in mid-September, it took only a couple of weeks for Kim Il-sung to flee north, and for the path to open up for the ROK and UN forces to Pyongyang as well as Wonsan. North Korean Workers' Party cadre and often youth were told to stay behind and fight as wholly inadequate and uncoordinated militia forces; organized resistance was minimal in early October 1950.

This created two major issues for China with North Korea that are salient for us today: First, the question of refugee inflows, and second, the question of a government in exile.

My research in the Chinese Foreign Ministry Archive soon after it opened in 2006 revealed a few new details which aid in our understanding of these questions.

With respect to refugees, the Chinese Communist Party was reluctant in 1950 to open the border to everyone. Although China would receive massive aid from the Soviet bloc to help North Koreans exit their country en route to Eastern Europe for study and Korean War propaganda campaigning, the Chinese Communist Party did not necessarily even let well-educated North Koreans into their country as a point of transit. (As an example here, let me cite Kim Jong-ryul, a young North Korean engineer who was turned back at the border, went on to study in East Germany nevertheless, and became an important diplomatic-military cog for the DPRK's operations in German-speaking countries in Europe until his defection in 1994.)

However, there was extensive coordination between the Chinese Foreign Ministry and the North Korean government on the refugee issue. In October 1950, the DPRK asked to open a Consulate in Dandong (then Andong), just across from Sinuiju, to process North Koreans and provide them with travel documents in the relative safety of Chinese territory (although Dandong was bombed and strafed by the American aircraft on a couple of occasions, and one of its bridges was blown up as well). The Chinese agreed to this request, setting up another such facility in the city of Tonghua.

The Chinese were encouraged by Stalin to set up a base for Kim Il-sung in the city of Tonghua, which is about a two-hour slow train journey inland from Ji'an, best known today as the Chinese city on the Amnok River which was one of the Koguryo dynasty's great capitals. While far enough inland into Jilin province to avoid American bombers, and with a direct line of transportation to Kim Il-sung's redoubt of Kanggye, Tonghua was an inauspicious choice for a capital-in-exile. Why? It had been the last-ditch home for the disgraced Manchukuo government after the invasion by the Soviet Red Army in August 1945, and Pu Yi had been arrested there. The Chinese Communist Party was not eager to host a North Korean government-in-exile on its soil, and rejecting this idea was part and parcel of the broader Chinese intervention in the war.

### **China's Changing Discourse on North Korean Disaster**

Today, the official discourse sponsored by the Chinese Communist Party has opened up some new areas of interest to us. According to some hawkish commentaries published in China, intervention in the peninsula might be sparked by a nuclear leak, potentially brought on by US/ROK air strikes. (Wang Hongguang, "If North Korea's Nuclear Facilities Suffer an Attack By the United States and South Korea, the Nuclear Pollution Will Be A Disaster for China" [朝核设施若遭美韩打击核污染将是中国灾难!], *Huanqiu Shibao*, December 16, 2013). Likewise, the possibility for a kind of Syria scenario unfolding in North Korea has been considered in the open since Kim Jong-un came to power (Pang Zhongying 庞中英, Syria Moves Toward Regime Change: Making a Shock to the Situation on the Korean Peninsula [叙利亚若变天, 将冲击朝鲜半岛的局势],

*Huanqiu Shibao*, February 6, 2012). These ideas, even if only broached in limited places and by reliably nationalistic commentators, are now in the mainstream.

Wang Haiyun, a former General in the People's Liberation Army currently affiliated with a state think-tank in Shanghai writes that the public, as well as the military, should take interest some contingency planning for war in Korea. (Wang Haiyun, "China must prevent the outbreak of any chaos or war on the nation's doorstep" 王海运：中国应如何制止家门口生乱生战, *Huanqiu Shibao*, February 16, 2016). His reference to the possibility of North Korean refugees and deserters or otherwise commanderless KPA/Inmingun coming into China reflects not just China's Korean War experience, but more recent encounters with isolated yet regular instances of armed and hungry KPA troops crossing the Tumen and Yalu Rivers into China.

There can be little doubt that Beijing's domestic response to North Korean nuclear tests has taken a tangible turn. The following dispatch indicates that North Korean radiation is now seen publicly as a standard (if not an imminent) threat to the security and stability of the border region along the Yalu and Tumen rivers, and that the Chinese Communist Party is eager to show the population on the Chinese side of the border that every precaution is being taken to protect them from nuclear accidents or accidental fallout from the DPRK side of the border ("Ministry of Environmental Protection set up emergency headquarters at Changbaishan to ensure safety from radiation after North Korean nuclear test" [环保部在长白山成立朝核应急指挥部确保辐射环境安全], *Renmin Ribao*, January 12, 2016).

## Conclusion

While a civil war scenario in North Korea is unlikely (see Darcie Draudt, "Outward Migration Flows in the Event of Regime Collapse: Interview with Go Myong-hyun," *Sino-NK*, October 22, 2013), there are other triggers which continue to exist. Recent flooding in northernmost Ryanggang-do and Hamgyong-bukto resulted in a limited Chinese mobilization along the border, including use of unmanned aerial drones over



North Korean territory and moving across the boundary to rescue three stranded North Koreans, one of whom was airlifted in to a field hospital at the Yanji Airport for treatment. This could be a one-off action, but China's readiness in the border region remains taut.

In other papers I have published or in the pipeline, I explore China's long-term strategy for the border region in the ongoing aftermath of the Jang Song-taek execution. This work suggests that China's relatively open door to legal North Korean workers in border cities, in combination with yuanization in the DRPK, the imperatives of the "One Belt, One Road" policy, and demographic tilts toward Han majority in the Yanbian Korean Autonomous Prefecture all means more assured Chinese behavior with respect to North Korea. In short, there are preparations continually underway for the dreaded cloud of chaos over the North Korean-Chinese border region, but the daily work of knitting these two countries and their various economies together continue as well. It is an open question if we will repeat the history of North Korea's first collapse, but in the meantime China is doing what it can to prevent our ever having to ask the question in the first place.

## 북-중 관계: 과거, 현재, 미래

아담 캐스카트 (영국 리즈대)

### 서론

오늘은 특별히 북한 체제 붕괴 문제를 살펴보고자 한다. 다만 이 문제를 우리가 일반적으로 바라보는 방식, 즉 위기 상황에 대한 준비 및 비상 대응 차원이라든가, 중국측으로부터 비록 호응이 없기는 하지만 중국과 미래에 대한 공조 필요성을 다시 한 번 상기하기 위한 차원이 아니라, 이 문제를 역사적인 관점에서 살펴 보고자 한다. 그 이유는 북한이 과거에 이미 정권 붕괴를 경험하였고, 1950년 가을 북한 정권 붕괴 당시 중국이 어떤 반응을 보였는지를 다시 한 번 살펴봄으로써 구체적인 교훈을 얻을 수 있기 때문이다. 라종일 교수님도 1950년 당시 상황에 대해 충분히 “되짚어 볼만한 가치가 있다”라고 말씀하신 바 있다. 오늘은 “중국은 왜 한국전쟁에 개입했는가?”와 같은 일반적인 질문을 넘어, 중국이 대규모 북한 난민 유입 압박에 어떻게 대응했는지, 그리고 특히 중국 내 북한 망명 정부 설립 문제에 어떻게 대응했는지와 관련하여 제가 중국 외교부 아카이브에서 찾아낸 새로운 데이터를 가지고 말씀을 드리고자 한다.

물론 우리가 이러한 논의를 전개하는 과정에서 1950년 이후 동북아시아의 현실이 변했다는 사실을 인지할 필요가 있다. 예를 들면 중국은 이제 핵보유국이 되어 더 이상 러시아의 보호가 필요하지 않게 되었고, 일본은 한국과의 안보 관계를 강화해 나아가는 데 있어 걸림돌이 되는 장애요인들을 대부분 제거한 상태이다. 하지만 이러한 변화에도 불구하고 많은 것들이 여전히 그대로 남아 있다. 북한 김씨 정권은 여전히 권좌에 있고, 여전히 대규모 인력 동원, 정치 탄압과 같은 구태의연한 통치 방식을 고집하고 있으며, 이번에 새로 발표한 제 책에서 설명했듯이 “카리스마 정치”, 혹은 “극장 국가” 정치를 펼치고 있다. 한편 중국 공산당은 마오쩌둥의 외교 정책 업적 등을 비롯해 마오쩌둥으로부터 완전히 등을 돌리지 않으려고 애쓰고 있다. 또한 1960년대 저우언라이가 압록강과 두만강 유역 섬들의 대부분에 대한 영유권을 북한에게 넘겨준 이래, 문화혁명 당시 그리고 최근에 들어 압록강과 두만강 국경선을 따라 북한과 중국 사이에 소규모 육박전과 같은 무력 충돌이 있기는 했지만, 이러

한 사소한 충돌을 제외하고는 국경 지대는 대체로 안정 상태를 유지해왔다. 다만 북한이 주장하는 남한을 겨냥한 핵역지력 구축에도 불구하고, 군사력과 군사 기술에서 북한과 중국간 힘의 균형은 사실 중국 쪽으로 많이 기울어진 상태이다.

## 북한 정권 붕괴에 대한 중국의 반응

1950년 가을 북한 정권은 북으로 퇴각하면서 와해되고 있었다. 9월 중순 인천상륙작전 후, 불과 2주 만에 김일성은 북으로 퇴각했고 한국군과 유엔연합군은 평양을 거쳐 원산까지 진격해 올라갈 수 있었다. 한편 젊은 북한 인민군 장교들은 남쪽에 남아 계속 싸우라는 명령에 따라 제대로 된 지휘체계 없이 저항을 이어갔다. 하지만 1950년 10월 초가 되자 인민군의 조직적인 저항은 거의 사라졌다.

이러한 1950년 당시 상황은 북한과 중국에게 두 가지 주요 이슈를 던져주었는데, 이것이 바로 오늘 우리가 살펴볼 핵심 주제로 첫 번째는 난민 유입 문제이고, 두 번째는 망명 정부에 관한 문제이다.

2006년 중국 외교부 아카이브가 일반에 공개된 직후 개인적으로 자료 조사를 시작했고, 위에서 언급한 문제를 파악하는 데 도움이 될만한 몇 가지 새로운 내용을 찾을 수 있었다.

난민 문제와 관련하여 1950년 중국 공산당은 모두에게 중국 국경을 개방하고 싶어하지 않았다. 비록 중국이 소련연방으로부터의 막대한 원조를 바탕으로 북한 주민들이 동유럽에서 유학을 하거나 한국전에 대한 정치 선동을 지원할 수 있었지만, 중국 공산당은 인텔리 계층의 북한 주민이라 하더라도 중국을 중간 기착지로 거쳐 가는 것을 허용하지 않았다. (당시 북한의 젊은 엔지니어였던 김정렬씨의 예를 들면, 중국 국경에서 북한으로 되돌려 보내졌는데 나중에 그는 동독으로 유학을 가서 1994년 탈북 전까지 유럽 내 독일어권 국가에서 북한의 외교군사 핵심 전문가로 활동하게 된다.)

하지만 중국 외교부와 북한 정권간에는 난민 문제와 관련해 상당히 긴밀한 조율이 이루어졌다. 1950년 10월, 북한은 북한 난민들의 입경 수속 업무를 처리하고 상대적으로 안전한 중국 영토 내에서 필요한 여행증명서를 발급해 주고자(비록 미군 폭격기가 몇 차례 단둥 지역을 포격해 교량 하나가 폭파되는 사건이 있기는 했지만) 신의주 바로 건너에 있는 단둥(당시 지명은 “안동”)에 북한 영사관 개소를 중국 측에 요청하였다. 중국은 이러한 요청을 수락



하였고, 단둥 시 영사관 외에 통화 시에도 추가 영사관 개소를 허락했다.

스탈린은 통화 시에 김일성의 거점을 마련해 줄 것을 중국 정부에 요청하였는데, 통화 시는 과거 고구려 왕조의 수도였던 압록강변 지안 시에서 완행 기차로 2시간 거리에 위치해있다. 통화 시는 미군 폭격기를 피할 수 있을 만큼 중국 지린성 내륙으로 상당히 들어와 있는 동시에 김일성의 보루였던 강계와는 직통으로 이동 라인이 연결되어 있었지만, 북한 망명 정부를 설립하기에는 선뜻 내키지 않는 곳이었다. 그 이유는 통화 시는 1945년 8월 소련군의 침공 후 실각한 만주국 정부의 마지막 거점이었다고, 중국의 마지막 황제인 푸이가 체포된 곳이었기 때문이다. 중국 공산당은 자국 영토 내에 북한 망명 정부를 유치하는 데 적극적이지 않았고, 중국은 북한 망명 정부 설립을 거부하는 대신 보다 광범위한 한국전 개입 전략을 취하게 된다.

## 북한의 재앙에 대한 중국의 입장 변화

최근에 있었던 북한 문제 관련 중국 공산당의 공식적인 입장 발표로, 우리에게서 몇 가지 흥미로운 논쟁거리가 생겼다. 중국 내 일부 매파적 사설에서는 한미 공습으로 한반도에 핵 유출이 발생할 경우, 중국이 한반도 문제에 개입할 수도 있다고 논평하였다. (왕홍구앙 “북한의 핵시설이 미국과 한국의 공격을 받을 경우, 핵오염이 중국에 재앙이 될 수 있다.” [朝核设施若遭美韩打击核污染将是中国灾难!], 환구시보, 2013년 12월 16일). 또한 김정은 집권 이후 북한에서 시리아 사태와 같은 상황이 전개될 수 있다는 논의가 공공연하게 이루어지고 있다. (팡중잉 庞中英, 시리아 사태: 한반도에 충격될 수도 [叙利亚若变天, 将冲击朝鲜半岛的局势], 환구시보, 2012년 2월 6일). 비록 관영 매체들을 통해 제한적으로 공개된 의견이기는 하지만, 이제 이러한 관점이 중국 내 주류 의견으로 자리를 잡고 있다.

중국 인민해방군 전직 장성이자 상하이 소재 중국 정부 싱크탱크 기관 전문가인 왕하이윈 (Wang Haiyun)은 중국군 뿐만 아니라 중국 인민들 또한 한반도에서의 전쟁 상황에 대한 비상대책에 관심을 가져야 한다고 말한다. (왕하이윈, “중국은 이웃국가에서의 혼란 상황 혹은 전쟁 발발을 방지해야 한다” 王海运: 中国应如何制止家门口生乱生战, 환구시보, 2016년 2월 16일). 왕하이윈은 해당 사설에서 북한 난민들과 지휘체계를 상실한 북한 인민군 탈영병들이 중국으로 밀려들어올 가능성을 언급하였는데, 이는 과거 중국의 한국전 경험을 염두에 둔 발언이기도 하지만 보다 최근에 빈번히 발생하고 있는 굶주린 북한 인민군들이 두만강과 압록강을 건너 중국으로 탈출하고 있는 사태를 두고 한 발언이다.

북한 핵실험에 대한 중국 내부의 반응이 명백히 변했다는 사실에는 의심의 여지가 없다. 아래 논평에서도 알 수 있듯이, 중국은 북한 핵문제를 압록강 및 두만강 인근 국경지대의 안보와 안정에 대한 확실한(당장은 아니더라도) 위협으로 인식하고 있으며, 중국 공산당은 이들 국경지역에 거주하는 중국 인민들에게 북한 국경지대로부터의 핵사고 혹은 핵낙진으로부터 자국 인민들을 보호하기 위해 중국 정부가 만반의 주의 조치를 취하고 있다는 점을 강조하고 있다. (“환경보호부 북한 핵실험으로 인한 방사능 유출 안전을 위해 장백산 지역에 긴급 안전본부 설치하다” [环保部在长白山成立朝核应急指挥部确保辐射环境安全], 인민일보, 2016년 1월 12일).

## 결론

북한 내 내전 가능성은 희박하지만(Darcie Draudt, “정권 붕괴 시 탈출 러시: 고명현 연구원 인터뷰” Sino-NK, 2013년 10월 22일), 북한 정권 붕괴를 가져올 다른 촉발 요인들은 계속 존재할 것이다.

최근 양강도와 함경북도의 홍수 사태로 인해 국경지대에서 중국측의 움직임이 제약을 받았다. 이에 따라 국경 너머로 무인기를 동원하여 홍수로 고립된 북한 주민 3명을 구조하였으며 이 중 1명은 치료를 위해 안지공항의 야전병원으로 이송되었다. 물론 이는 일회성 행동일 수 있으나, 중국은 국경지대에서 만반의 대비태세를 갖추고 있다.

개인적으로 이전에 발표했거나 혹은 현재 발표 준비 중인 다른 논문들에서 장성택 처형 후 국경지대에 대한 중국의 장기 전략을 분석하고 있다. 분석 결과, 중국 국경 도시에서 합법적으로 일하는 북한 노동자들에 대한 중국 정부의 개방 정책, 북한경제의 위안화(yuanization) 종속 현상, 중국 정부의 “일대일로” 정책, 연변조선족자치주 내 한족 인구 증가 등 모든 상황에서 중국이 북한에 대해 보다 확고한 노선을 취하고 있음을 알 수 있다. 정리하자면, 북한과 중국 국경지대에서 초래될 수 있는 혼란 사태에 대해 중국측은 지속적으로 준비를 하고 있으며, 다만 양국간의 일상적인 교류 및 경제 활동은 평소와 다름없이 진행되고 있다. 북한 정권이 과거 북한 정권 붕괴의 역사를 반복할 것인지 여부는 현재로서는 정확히 예측할 수는 없다. 하지만 분명한 것은 중국이 우리가 애초에 이러한 질문을 던져야 하는 상황을 방지하고자 최선을 다하고 있다는 사실이다.