

**KDI** 북한경제리뷰  
KDI Review of the North Korean Economy

2012. 06

**KDI**

# KDI 북한경제리뷰 편집진

## 편집자문

전홍택 | 선임연구위원

고일동 | 선임연구위원

## 편집주간

이 석 | 북한팀장

## 편집위원

김두얼 | 연구위원

김상기 | 전문위원

이재호 | 전문위원

## 편집간사

김은영 | 전문연구원

이원경 | 연구원

## KDI 북한경제리뷰는

북한경제의 실태 및 남북한 경제협력과  
관련한 주요 이슈를 분석·정리하여  
정책당국자, 학계 및 업계 등의 이해를 높이고  
정책방안을 도출하는 데 도움을 드리고자  
월별로 발간되고 있습니다.

본 보고서의 내용은 출처 및 집필자를  
명시하는 한 자유로이 인용할 수 있습니다.

전화번호 968-4355

팩스번호 968-4090

본 자료는

KDI 홈페이지(<http://www.kdi.re.kr>)로

접속하시면 보실 수 있습니다.

## 목차

### 동향과 분석

3

김정은 체제의 개혁 개방 가능성 | 김연철

14

중국 - 대만관계와 남북관계에의 시사점 | 전병곤

### 연구 논문

33

북중동맹조약의 지속과 변화에 관한 소고  
한미동맹조약에 대한 비교를 중심으로 | 박병광

### 북한경제연구협의회

53

북한의 해운 인프라 실태와 전망 | 황진희

### 경제 자료

61

북한 해방 전 후 지역별 인구통계 자료 | 전수민

### 부문별 주요 기사 (5월 11일~6월 10일)

75

대내경제, 농업 및 식량, 대외경제, 남북경협



# 동향과 분석

김정은 체제의 개혁 개방 가능성

김연철

중국 - 대만관계와 남북관계에의 시사점

전병곤



# 김정은 체제의 개혁 개방 가능성

김연철 | 인제대 통일학부 교수 | dootakim@hanmail.net

## I. 김정은 체제 등장 이후 경제정책의 특징

경제는 김정은 체제가 풀어야 할 가장 중요한 과제다. 김정은 체제 출범이후에도 북한경제의 위기구조는 지속되고 있다. 위기 구조의 내용은 여러 가지가 있을 수 있겠지만, 가장 중요한 것은 대외 환경의 불안으로 인한 공급부족과 국내경제의 이중구조가 핵심이라고 할 수 있다.

공급부족은 구조적인 문제다. 국내적으로 과거 외연적 성장 시기의 주요 성장 요소였던 노동력이 차지하는 비중과 역할이 매우 제한적이고, 단기간에 공장가동률을 제고하기도 어려우며, 그래서 산업 연관효과를 개선하기도 어렵기 때문이다.

식량 문제도 마찬가지다. 김정은 체제에서 인민생활의 향상을 가장 강조하고 있지만, 핵심은 식량위기 극복이다. 그러나 2012년의 경우 이상저온 현상과 50년만이라고 부를 정도로 심각한 가뭄에 직면해 있다. 북한의 중앙통신은 4월 26일부터 5월말까지 서해안 지방에 거의 비가 내리지 않았다고 한다. 서해안 대부분 지방에서 5월 강수량이 1962년 이래 가장 적다는 것이다.<sup>1)</sup>

식량의 공급부족은 경제정책에 부정적 효과를 미친다. 불안정한 이중 경제체제에서 식량가격을 국정가격의 기준가격으로 삼고 있기 때문이다. 식량부족은 시장에서 식량가격의 상승을 초래할 것이며, 임금 상승을 시장변동에 따라 조정하기 어려운 상황에서 결국 북한 원화의 가치를 하락시킬 것이다. 결국 식량의 공급 부족은 공식경제와 시장경제의 이중성을 심화시키는 핵심변수가 아닐 수 없다.

경제 정책에 대한 김정은 체제의 대응은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 과거 경제 전략의

1) 연합뉴스, “북 50년만의 가뭄피해 줄이려 인건형” 2012. 5. 17.

연속성을 강조하고 있다. 중국이나 베트남의 경우는 개혁지도부가 등장하면서 경제 전략의 전환을 시도했지만, 북한의 김정은 체제는 김일성·김정일 체제의 유산을 강조하는 유훈 통치를 정당성의 근거로 삼고 있다. 그래서 급격한 경제 전략의 전환이 어렵다.

둘째, 새로운 지도자는 가시적인 성과에 집착하고 있다. 성장 잠재력을 구조적으로 전환하지 않고, 한정된 자원을 가시적인 실적 달성을 위해 집중 투자하는 방식이다. 4월부터 의욕적으로 강조하고 있는 ‘국토관리 총동원 운동’ 이 대표적이다. 우선적으로 평양에 대한 자원투자가 집중되면서, 평양과 지방간의 발전격차가 벌어지고 있다. 평양은 류경 호텔의 외장공사가 마무리되면서 도시경관이 달라지고 있다. 새로운 주택건설을 비롯한 건설 투자가 확대되고 있고, 달라진 야경에서 드러나지만 전력을 우선적으로 공급하고 있다. 그러나 한정된 자원이 평양에 집중되면서, 상대적으로 지방의 발전은 지체되는 현상이 발생하고 있다.

그러면 김정은 체제에서 개혁개방 가능성은 없는 것인가? 경제발전을 위해서는 경제정책의 변화가 불가피하다. 중요한 것은 경제개혁을 ‘과정’ 으로 보는 관점이다. 노동신문을 비롯한 북한의 공식 매체들은 분권화 개혁이나 시장화 개혁을 수정주의로 비판하면서, 여전히 사회주의 계획경제의 우월성을 강조한다. 그러나 중요한 것은 이데올로기의 변화는 언제나 현실 변화보다 늦으며, 사후적으로 정당화하는 경향이 있다는 점이다. 대부분의 점진적 경제개혁은 개괄형 개혁(Open-ended Reform)의 성격을 갖는다.

동시에 개혁의 과정은 점증적이고 단계적으로 이루어지는 측면이 있다. 개성공단이나 북중경협 지역에서 제한적인 개방이 이루어지고 있고, 시장의 기능과 역할이 확대되고 있으며, 분권화도 지속되고 있다. 여전히 한 분야의 변화가 다른 분야의 변화로 파급되지 않는 분절적인 성격이지만, 변화가 지속되고 있음을 주목할 필요가 있다. 향후 개혁 지향적 변화와 반개혁적 움직임의 충돌은 지속적으로 발생할 것이다.

따라서 북한의 경제개혁 가능성을 다양한 측면에서 예측해 볼 필요성이 있다. 여기서는 특히 세 가지 쟁점을 분석하고자 한다. 첫째는 선군경제와 경제개혁의 관계, 둘째는 관료제와 경제개혁의 관계, 그리고 셋째, 자생적 시장화의 현실을 북한 당국이 어떻게 대응해 나갈 것인가의 문제다.



## II. 선군경제와 경제개혁의 관계

김정은 체제에서도 여전히 북한은 선군정치를 강조하고 있다. 자원 배분에서, 선군경제, 즉 중공업 부문에 우선적으로 투자하면, 그만큼 인민생활 향상과 관련된 경공업 부문의 투자는 줄어들 수밖에 없다. 또한 경공업 분야는 수출산업과 밀접한 연관이 있다. 또한 북한의 군은 전통적으로 보수 세력으로 분류된다. 북한이 앞으로 경제개혁을 포함한 정책 변화를 시도할 때, 선군 정치는 어떻게 작용할 것인가?

### 1. 선군경제와 수출산업의 관계

우선적으로 선군노선에 따른 경제정책은 개방지향적인 정책노선과 상충될 가능성이 있다. 북한이 수출 산업을 육성하기 위해서는 중공업이 아니라, 경공업을 우선적으로 발전시켜야 한다. 북한의 기술 수준을 고려할 때, 당분간 노동집약 산업에서 비교우위를 가져야 하는데, 그러기 위해서는 부품 산업의 육성 등이 필요하다. 공정분업의 경우 북한내 관련부품 산업이 발달하지 않으면, 투자기업들은 부품조달에 애로를 겪게 되고, 원부자재 일체를 제공하는 과정에서 물류비 부담이 높아질 수밖에 없기 때문이다.

개성공단이 대표적이다. 개성공단은 한국기업의 투자 사업이지만, 내용적으로 보면 설비 제공형 위탁가공과 다를 바 없다. 개성공단이 북한 국내 경제발전과 연계되기 위해서는 개성이외 지역에서 관련 부품 산업을 육성하거나, 북한기업의 개성공단 진출을 통해 기술이전이 이루어져야 할 것이다.

북중 경제협력도 마찬가지다. 황금평이나 나진 선봉의 경제특구가 지속가능성을 갖기 위해서는 단순한 노동력 제공방식은 한계가 있다. 개성공단과 마찬가지로 부품산업을 비롯한 수출지향 경제가 보완되어야 할 것이다.

다시 말해 개방정책이 국내 경제에 긍정적으로 영향을 미치기 위해서는 중공업 중심의 산업정책을 경공업, 그중에서도 수출지향형 산업으로 재편할 필요가 있다. 그러기 위해서는 투자의 우선순위를 조정해야 하며, 핵심은 바로 군수경제에 대한 투자를 줄이는 것이다.

이를 위해서는 대외환경이 개선될 필요가 있다. 북핵 문제가 해결되지 않고, 한반도의 군사적 긴장구조가 지속되는 상황에서 북한은 선군노선을 포기하지 않을 것이기 때문이다. 동시에 대외환경 개선은 북한의 산업정책에 영향을 미칠 뿐 만 아니라, 개방정책의 국제환경 차원에서도

매우 중요하다. 수출 산업을 육성하기 위해서는 미국의 경제제재가 완화내지 해제되어야 하며, 그것은 남북 경제협력의 투자 환경 개선에서도 핵심 변수가 아닐 수 없다.

## 2. 군부와 경제개혁: 중국과 쿠바의 사례

일반적으로 군부는 개혁에 반대하는 보수적 속성을 갖고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 중국이나 쿠바의 사례에서 보면 반드시 그렇지 않다. 중국의 개혁과정에서 군은 중요한 역할을 했다. 군의 경제활동이 본격화되는 것은 덩샤오핑의 개혁개방 추진시점과 맞물린다. 우선적으로 국방예산이 대폭 줄어들었다. 개혁정책의 초기시점인 1979년에서 1981년 사이, 국방 예산은 24% 줄었고, 군대의 수도 백만 명 이상을 줄였다.<sup>2)</sup> 덩샤오핑의 구상은 비효율적인 산업과 조직을 정비하면서, 예산을 절감하고, 이 과정에서 군의 기술과 병참 능력을 긍정적인 방향으로 활용하고자 했다. 더 중요한 것은 개혁정책에 대한 군의 정치적 지지를 얻기 위해서였다.

덩샤오핑은 군이 군의 업무와 관계없는 상업 기업을 운영할 수 있도록 했다. 새롭게 허용된 분야에는 부동산 개발, 금융업, 나이트클럽, 호텔, 봉제, 제약업, 광산과 물류 분야를 포함했다. 모든 분야의 군 기업들은 군의 자금과 물자를 관리하는 총후군부(總後勤部)의 관리아래 두었다.

개혁개방 초기 군부 지도자들은 군이 너무 깊숙하게 경제활동에 참여하는 것에 부정적이었다. 이들은 덩샤오핑의 개혁정책과 인민해방군의 경제활동은 군인정신을 약화시키고, 결국 부패와 규율 해이로 이어질 것이라고 생각했다. 그러나 당시 군에 대한 확고한 장악력을 갖고 있었던 덩은 “군이 비즈니스에 참여하는 것은 새로운 역사적 시대에 우리 군의 가장 중요한 임무” 라고 강조했다. 덩은 군부의 이익이 경제개혁이라는 자신의 정치적 목적과 밀접하게 결합될 것이라고 확신할 수 있었다.

1989년 군이 운영하는 기업은 거의 1만5,000여개에 달했고, 연간 이익이 20억~30억달러에 달했다. 1990년 군이 운영하는 기업에 고용된 노동자들은 70만명에 이르렀다.<sup>3)</sup>

그러나 1993년 말 중국 인민해방군과 중국공산당 내부에서 군의 경제활동이 심각한 부패를 가져왔다는 점에 대한 우려가 존재했다. 부패의 만연은 시장개혁의 부산물이었다. 군부 지도자들은 군의 경제활동으로 생기는 부정적 결과들이 이익을 넘어서고 있다고 판단했다. 장쩌민 체제에서 본격적으로 군의 경제활동에 대한 검열사업이 이루어졌다. 1998년 장쩌민 주석은 당 중앙군사위원회 주석의 자격으로 대규모 군 사업을 박탈 혹은 회수하는 조치를 지시했다.

2) James Mulvenon, "Military Corruption in China: A Conceptual Examination," *Problems of Post-Communism*, 45, 1998.

3) Thomas Bickford, "Sunrise or Sunset for the Chinese Military? The Business Operations of the Chinese People's Liberation Army," *Problems of Post-Communism*, 46(6), 1999.

1990년대 들어 몇 번의 군 경제활동을 제한하기 위한 조치들은 성공하지 못했지만, 이때의 결정은 어느 정도 성과를 거두었다.

쿠바의 사례도 마찬가지다. 쿠바에서는 초기 관광 개방과정에서 관광합영회사를 군부에게 맡김으로써 군부가 개방을 지지하는 구조를 만들었다. 현재 쿠바의 지도자인 라울 카스트로는 형인 피델 카스트로가 집권하는 동안 오랫동안 국방부 장관을 맡았다. 그래서 세계 최장기 국방부 장관이라는 기록도 갖고 있다. 당시 쿠바 군은 경제개혁에 실용주의적 입장을 취했다. 1986년 군이 통제하고 있었던 몇몇 기업들에서 라울의 주도로 경제개혁을 시도했다. 그는 이들 기업에서 해고를 허용했으며, 기업의 처분권을 허용하는 등 자유화조치를 취했다. 또한 1980년대 후반 라울은 쿠바 군의 고위급 장교를 서유럽에 유학 보내, 새로운 산업분야와 경영기법을 공부시켰다. 당시 중국 인민해방군의 경제활동 참여 모델도 연구한 것으로 알려지고 있다.

1986년 3차 당 대회에서 군부가 효율성과 생산성을 향상시키기 위해 노력할 것이 결정되었고, 이후 라울 카스트로는 경제개혁의 가장 강력한 지지자였다. 1991년 4차 당 대회에서는 경제개혁에 우호적인 입장을 표명하기도 했다.<sup>4)</sup>

### 3. 북한의 군부와 경제개혁

중국과 쿠바의 사례에서 가장 중요한 것은 지도부의 개혁의지다. 정책 방향이 개혁 지향적으로 결정되고, 군부가 개혁 과정에서 이익을 취할 수 있다면, 군부는 반드시 개혁을 반대하지 않을 수 있다. 다시 말해 김정은 체제의 정책 방향이 중요하다. 북한 역시 군부가 개방의 긍정적 효과를 누릴 수 있는 적절한 개방 전략을 추진할 경우, 군부가 개방에 보수적이라는 일반적 예측을 피할 수 있다.

다만 군부의 경제활동 참여는 부정적 측면도 있다. 개방과정에서 군부가 취할 수 있는 이익이 민간경제 영역으로 확산되기 보다는 군수경제로 재투자될 가능성을 배제할 수 없다. 또한 중국이나 쿠바의 사례에서도 문제가 되었지만, 군의 경제활동은 부패로 이어질 가능성이 크다. 그렇기 때문에 일반적으로 군의 경제활동에 대한 외부의 부정적 시각도 존재하는 것이 사실이다.

그러나 선군정치를 주장하는 북한체제에서 군의 비중과 역할이 높고, 대부분의 건설 사업을 비롯한 대규모 노동이 동원되는 분야에서 군이 중요한 경제행위자이며, 또한 남북, 북중 접경지역

4) Daniel P. Ericson, "Charting Castro's Possible Successor," *S4/S Review* vol. XXV, no.1(winter-spring), 2005, pp. 94~96.

에 만들어지고 있는 경제 특구의 건설과정에서도 군의 역할을 무시하기 어렵다. 따라서 개혁 개방 과정을 군이 선호할 수 있는 이익구조로 만들면서도 군의 경제활동 참여가 가져올 수 있는 부정적 측면을 최소화하는 것이 필요하다.

### III. 경제개혁과 관료제

일반적으로 사회주의 경제개혁에서 개혁관료가 중요하다. 중국의 경제개혁이 성공할 수 있었던 것은 개혁과정에서의 관료의 적극적 역할 때문이었다. 중국에서 관료기업가는 지역경쟁 및 기관별 경쟁을 배경으로 등장하였다.

1993년말 중국은 30개의 성(평균인구 3950만), 570개 시 2,166개 향, 48,200개의 진이 있었다. 치열한 지방간 경쟁 환경에서 각 지방기업들은 경성예산제약에 직면했다. 지방 관료들은 지방의 공적 기업인 향진 기업을 경제적으로 성공시킬 의무가 있었다.<sup>5)</sup> 특히 초기 개혁과정을 주도한 향진 기업은 주목할 만하다. 1992년의 경우 향진 기업의 세후 이익 중 59%가 재투자되었고, 40%는 지역의 공적지출로 사용되었다.<sup>6)</sup> 재산권 제도가 도입되지 않은 상황에서, 다시 말해서 자본가 계층의 발전이 제한된 상황에서 관료가 기업가의 역할을 수행하면서, 중국의 국가는 '발전국가'로 전환하였다.

중국의 분권화를 통한 개혁체제 형성 방법을 북한에 그대로 적용하기는 어렵다. 북한의 관료체제는 중앙 집중화되어 있고, 지방공업 역시 전통적인 중공업 우선 전략에 따라 저발전되어 있으며, 성장 잠재력도 중국에 비해 상대적으로 낮다.

#### 1. 2004년 박봉주 개혁 실패의 교훈

그러면 향후 북한에서 시장 개혁을 확대할 수 있는 지방별, 단위별 개혁경쟁 체제와 시장 지향적 관료층을 어떻게 형성할 것인가? 관료적 발전국가로의 전환을 위해서는 정책결정구조의 분권화와 실무관료들의 책임과 권한이 확대될 필요가 있다.

향후 개혁정책의 확대를 둘러싸고 북한내 강온파 간의 정책경쟁이 본격화될 것으로 예상된다. 개혁 리더십이 명확하게 존재하지 않은 상황에서 개혁 확대를 주장하는 세력과 이에 반대하는

5) Dali L.Yang, "Review Article: Governing China's Transition to the Market: Institutional Incentives, Politicians' Choices, and Unintended Outcomes," *World Politics*, 1996, 48,3.

6) Yingyi Qian, "The Institutional Foundations of Market Transition in the People's Republic of China", *ADB Institute Working Paper*, No. 9, 2000, p. 8.

세력이 점차적으로 구별될 수도 있다.

특히 2004년 박봉주 개혁 실패과정에서 드러난 내각과 당의 갈등 구조를 주목할 필요가 있다. 7.1조치의 한계가 드러나는 시점에서 내각총리였던 박봉주는 경제전문가들로 ‘내각 상무조’를 구성(2004.6), 그 동안 취한 제반 개혁조치들을 재평가했다. 이들은 경제활성화를 위해서는 분권화와 시장요소 도입을 확대해야 한다는 결론을 내리고, 경제관리구조, 상품유통체계, 금융관리구조, 농정(農政)관리방안에 이르는 개혁안을 강구하여 김정일에게 2004년 말에 건의했다. 농업개혁과 관련해서는 시범적인 가족영농제와 기업소 부업농제, 농산물 유통체계의 개혁이 포함되었다.<sup>7)</sup> 그러나 박봉주 개혁은 당과 군부의 반대로 실현되지 못하고, 북한은 개혁후퇴의 과정을 밟았다. 당과 군은 경제개혁 초기 7.1조치나 시장장려에 대해 방관자적 입장을 취했다.

특히 당은 내각의 영향력 확대를 경계했으며, 2005년 들어 내각이 시장경제를 추진하자 반격에 나섰다. 경제개혁과 당적지도 간의 조화 문제를 제기하면서 경제관리에 대한 간섭을 확대하는 한편, 개혁정책의 문제점과 내각 간부들의 비리를 조사하여 김정일에게 보고하였다.

김정일은 박봉주 총리를 신임은 하나 그의 지나친 개혁속도에 의구심을 가진 상태에서 당이 내각의 ‘실정’을 잇달아 보고하자 경제개혁에 대한 입장이 흔들리기 시작했다. 2006년 들어 당은 지도자를 보다 적극적으로 포섭하여 내각의 경제정책 주도권을 회수하고 국가양곡전매제를 실시했다. 개인 소상공업 금지 등 개혁속도를 조절하는 한편 내각을 집중 검열하여 개혁성향의 간부들을 퇴진시키고 박봉주 총리에 대한 직무정지를 유도했다. 박봉주 총리는 2005년 들어 당의 견제를 받기 시작하였고, 2006년에는 자신과 주변인물에 대한 당의 조사를 받기도 했다. 당은 박봉주의 간부 인사권도 회수했다. 박봉주는 점차 김정일의 신임에서 멀어지고 2006년 6월에는 ‘40일간의 직무정지’ 책벌을 받고 김정일의 현지도 수행에서 배제되었으며 대신 내각 총리가 박남기로 교체되었다.

## 2. 김정은 체제와 개혁 엘리트

김정은은 2012년 4월 6일 노동당 중앙위원회 책임일꾼과의 담화에서 “내각의 통일적 지휘에 따라 경제난을 해결할 것”을 강조했다. 이에 따라 최영립 총리의 경제현장 방문이 증가하고 있다. 실각했던 박봉주 전 총리가 당 경공업 부장으로 임명되었다는 관측도 있다.<sup>8)</sup>

7) 2002년 7.1 조치이후 박봉주 개혁이 이루어지는 과정과 내용, 그리고 실패의 과정에 대해서는 한기범, 『북한 정책결정과정의 조직형태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09)』, 경남대 박사학위논문, 2010을 참조

8) 경향신문, ‘시장경제 확대론 박봉주 복귀’, 2012. 4. 17.

실용주의를 강조하고 있으며 경제정책에서 내각의 역할을 강조하고 있는 것은 긍정적이다.

그러나 중요한 것은 경제정책 방향을 둘러싼 정치 엘리트와 경제엘리트 사이의 갈등구조는 지속되고 있다. 김정일 체제에서 박봉주 개혁의 과정이 결국 실패한 것은 지도자의 확고한 개혁 의지가 부족했기 때문이다. 중요한 것은 정책조정 과정의 리더십이다.

다만 하부 단위에서 경제관료들의 위상과 역할이 강화되고 있음을 주목할 필요가 있다. 기업 내부적으로 보면, 공장당 위원회의 역할이 축소되고, 지배인의 역할이 강화되고 있음을 알 수 있다. 계획 체계의 분권화에 따라 지배인의 권한이 확대되었기 때문이다. 사회적으로 소득격차가 확대되고, 개인상공업이 생겨나며, 조정체계의 변화에 따른 다양한 직업 발생 등으로 집단주의적 통제방식은 변화가 불가피하다. 지방 당의 역할도 과거와 비교했을 때, 약화되었다고 볼 수 있다.

향후 북한의 경제개혁 확대를 위해서는 무엇보다도 재정·금융·가격정책의 변화가 불가피하며, 이러한 정책을 주도할 엘리트층 역시 필요하다. 개방 정책을 지속적으로 추진할 수 있는 관료층의 형성도 중요하다. 중국의 개방사례에서 보면, 외국인 투자 유치를 위해서는 국제경제에 능통한 전문 관료의 형성이 중요하다.

북한은 국제기구의 협력으로 2000년대 이후 경제관료·전문가들을 중국·호주·EU·미국 등에 파견, 연수교육을 실시하기도 했다. 2002년에는 경제시찰단을 남측에 파견하기도 했다. 북한이 집중적인 해외 연수를 실시하고 있는 분야는 경제개혁의 핵심분야인 금융 분야이다. 해외 선진 금융기법·금융개혁 경험습득, 경제이론과 교육과정 재편 등을 통해 전문 인력의 저변을 넓혀야 할 것이다.

#### IV. 화폐개혁 실패이후 자생적 시장의 공식화 가능성

북한의 시장 개혁에서 핵심은 가격체계다. 공식 경제와 시장경제의 이중가격 격차를 줄여야, 임금과 물가를 안정시키고, 생산성 향상을 위한 인센티브 정책을 정착시킬 수 있다. 현물 경제체제를 보수적으로 유지하면서, 인위적인 화폐단위의 재조정으로 인플레이션을 잡기 어렵다.

북한이 2009년 말에 실시한 화폐개혁의 목적은 시장의 돈을 흡수해서 국영부문에서 풀겠다는 것이다. 일반적으로 화폐개혁은 후유증이 크다. 잃은 자의 상실감은 크고, 얻은 자의 이익은 순간적이다. 명목임금이 인상되어도 물가를 잡지 못하면, 실질임금의 가치는 떨어진다. 또한 단기적으로 실물경제에 부정적 영향을 미친다.<sup>9)</sup>

화폐 개혁을 하면서, 북한 당국은 계획을 강조했다. 그것은 정책의 모순이다. 2000년대 중반이후 몇 년 동안 국내 생산이 증가한 이유는 시장 요소를 허용했기 때문이다. 현물지표보다 금액지표를 앞세우고, 기업의 이익처분권을 부여한 효과다. 그런 점에서 임금과 물가안정, 모든 것을 공급확대에 의존하게 해놓고, 오히려 생산증가에 반하는 정책을 선택하는 것은 앞뒤가 맞지 않은 정책이었다.

결국 화폐 개혁직후 물가와 환율이 폭등했다. 쌀 1킬로그램이 12월 20원에서 1월 600원으로, 암달러도 12월 30원에서 1월 하순 530원으로 폭등했다. 실물경제의 정상화가 보장되지 못하는 상황에서 화폐개혁은 실패할 수 밖에 없었다.<sup>10)</sup> 또한 시장을 통제하고자 했던 의도 역시 성공할 수 없었다. 결국 2010년 5월 26일 북한 정부는 시장에 내렸던 모든 제한 조치를 철회했다. 2011년 들어와서는 시장기능이 다시 회복되고, 종합시장이 300여 곳으로 늘어나기도 했다.<sup>11)</sup>

그러면 향후 자생적 시장화에 대한 김정은 체제의 대응은 어떻게 될 것인가? 베트남의 1985년 리디노미네이션(화폐단위변경)이 실패한 과정에서 시사점을 찾을 수 있다. 당시 베트남의 화폐교환 목적은 가계의 과도한 현금보유를 방지하기 위해서였다. 그러나 의도하지 않은 결과가 나타나기 시작했다. 국영기업은 현금 부족으로 기업운영 자금을 마련할 수 없었고, 임금인상으로 재정적자는 심각해졌다. 반면 화폐교환을 사전에 눈치 챈 돈 있는 사람들은 이미 외화로 바꾸었다. 통화흡수의 실적은 미미했다. 그러나 후유증은 매우 컸다. 베트남 화폐의 가치는 안정화 의도에도 불구하고, 곧바로 불안정해졌다. 1986년에는 인플레이션이 487%에 달할 만큼, 심각한 후유증에 직면했다.

베트남에서 혼란의 국면은 1989년에 끝났다. 그 과정에서 베트남 정부는 공급측면에서 과감한 전환을 선택했다. 농업을 개혁하고 무역자유화로 대외무역을 활성화하였으며, 가격자유화를 단행했다. 1989년 인플레이션은 34.7%로 떨어졌고, 경제성장률은 8%까지 상승했다. 그리고 베트남은 1990년 이후 내리고 싶어도 내릴 수 없는 시장개혁이라는 ‘호랑이 등’에 올라탔다.<sup>12)</sup>

북한의 초인플레이션 현상의 배후에는 바로 국가의 공급능력이 약화되면서 자연발생적으로 확산된 ‘자생적 시장화’가 작용하고 있다. 북한의 경제개혁 수준이 여전히 초보적인 단계라는 점에서 시장과 계획의 진퇴 현상은 당분간 유지될 것이다. 그러나 ‘자생적 시장화’라고 부를 정도로 공급측면에서 시장의 역할이 커져 있고, 이미 2004년경 박봉주 개혁안을 통해 개혁

9) 그래서 북한은 2002년, 2008년 새로운 화폐까지 만들어 놓고도, 결국 화폐 교환을 단행하지 못했다.  
 10) 북한 화폐개혁의 배경, 주요조치, 그리고 직후의 경제상황에 대한 자세한 설명은 양문수, 『북한의 화폐 개혁 실태와 평가』, 『통일문제연구』, 통권 제53호, 상반기호, 2010를 참조  
 11) 화폐개혁이후 북한의 시장 동향에 관해서는 권오윤, 정성훈, 『북한의 시장화와 자생력』, 『경성대 사회과학연구』, 제28집 1호, 2012 참조  
 12) 베트남 화폐 개혁의 전후 맥락에 대한 자세한 설명은 Hung Nguyen Tri, "The Inflation of Vietnam in Transition," CAS Discussion Paper, No. 22, January, 1999 참조.

확대를 준비한 적도 있기 때문에, 장기적으로 시장의 제도화는 불가피하다.

## V. 결론: 과제와 전망

북한의 엘리트 구조는 경제정책 변화를 시도하면서 하위정치에서 전문성을 강화하고 있지만, 여전히 고위정치에서는 적극적 개혁에 소극적이다. 북중 경제협력이 가속화되면서 중국의 개혁 개방 경험에 대해 긍정적으로 평가하는 경향이 늘어나고 있지만, 정책결정 과정의 초집중화 현상이 지속되고 있다.

내각을 중심으로 경제 관료가 부상하고, 경제 분야의 '내각책임제'를 강조하기도 했지만, 정치와 경제는 분리되지 않고 있다. 여전히 실용주의적 경제개혁에 대해서는 소극적이며, 정치사상 중심의 정책 담론들이 경제개혁의 필요성을 압도하고 있다.

나이가 군부 중심의 선군 정치는 북한이 직면하고 있는 국제적인 긴장대립구조의 산물이며, 동시에 북한 내부적으로 개혁엘리트의 부상을 가로막고 있는 걸림돌로 작용하고 있다. 물론 선군 정치가 무조건 경제개혁과 상충하는 것은 아니지만, 군부가 개혁과정에서 손해자가 될 수 있는 '구조'의 창출은 당분간 어려울 것으로 보인다.

향후 북한의 경제 개혁이 확대되기 위해서는 다음과 같은 과제들이 해결되어야 한다. 첫째, 수령제의 정책결정 구조가 변화될 필요가 있다. 현재의 초집중화된 권력구조의 성격은 북한이 직면하고, 앞으로 직면할 다양한 정책 결정의 환경에 적절하게 대처하기 어렵다. 독재체제를 유지하면서도 경제개발을 추진한 3세계 국가의 '개발 독재' 형태에서 시사점을 찾을 수 있고, 권위주의적 정치형태를 유지하더라도, 최소한 대외지향형 외교와 새로운 발전 전략을 추진한다면, 경제 분야에서 '개혁 엘리트' 층이 정책 주도권을 행사할 수 있을 것이다.

둘째, 국제적인 긴장구조의 완화와 선군 정치의 발전적 전환이 필요하다. 2000년대 들어와 북한의 특징적 정치문화인 선군정치는 향후 북한의 정책 변화와 관료제의 변화에서 보수적 기반으로 작용할 가능성이 크다. 대외적 긴장구조가 완화되고, 북한의 '피 포위의식'이 줄어들어야 선군정치의 정책적 영향력은 감소될 것이다. 우선적으로 북한을 둘러싼 긴장구조의 해소가 필요하며, 이 과정에서 군부가 정책변화에 순응할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요한 과제라고 볼 수 있다.

셋째, 개혁 개방을 추진할 수 있는 엘리트 육성의 지원이 필요하다. 북한이 현재 실무관료의 해외 연수를 확대하고 있으나, 보다 고위층으로 확대될 필요가 있으며, 보다 체계적인 학습 프로그램이 중요하다. 실무관료들의 해외연수를 지원하기 위한 다양한 국제적인 교육 프로그램



을 활용할 필요가 있다. 북한이 관심을 보이고 있는 국제금융 분야의 제한된 인력을 대상으로 한 '학습 여행' 이 아니라, 보다 체계적인 교육프로그램이 필요하다. UNDP를 비롯한 UN 관련 기구들의 정례적인 프로그램의 개설이 필요하며, 미국을 비롯한 서방권 대학들에서의 경제, 경영, 금융 분야의 체계적인 교육 기회를 지원할 필요가 있다.

# 중국 - 대만관계와 남북관계에의 시사점

전병곤 | 통일연구원 | jubykon@kinu.or.kr

## I. 서론

본 연구는 양안 교류협력의 경험이 남북 교류협력에 주는 함의를 찾으려는 연구목적을 갖고 출발한다. 이러한 연구 주제는 탈냉전 이후에도 여전히 분단 상태를 유지하고 있는 한국과 중국의 공동 현실과 무관하지 않다. 물론 통일을 달성한 독일의 경험보다 양안관계는 한반도 통일에 유용한 시사점을 도출하는데 한계가 있다. 그러나 본 연구는 통일모델을 규명하려는 것이 아니고 또 통일의 과정에는 당사자 간 많은 교류협력이 축적되어야 한다는 점에서, 같은 분단국인 양안의 교류협력 경험은 남북한 교류협력에 많은 함의를 갖고 있다.

특히, 2012년 1월 대만 총통 선거에서 국민당의 마잉주(馬英九)가 재선됨에 따라 향후 양안관계도 안정적으로 발전할 전망이다. 대만독립을 주장하던 민진당과 달리 국민당은 양안관계의 안정을 통한 경제발전에 치중하는 정책을 추진해왔고, 이에 대한 대만 주민의 선택이 선거결과로 반영되었기 때문이다. 실제로 마잉주 집권 1기인 2010년 6월 중국과 대만은 사실상 경제통합을 목표로 하는 「해협양안경제협력기본협정」(Economic Cooperation Framework Agreement, 이하 ECFA)을 체결하는 등 양안관계는 안정적인 발전과 교류협력의 제도화 단계에 진입했다고 평가된다.

따라서 양안 교류협력의 경험은 같은 분단국인 남북한의 교류협력 관계를 모색하는데 적지 않은 시사점을 제공할 수 있다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 양안 교류협력의 변화 양상을 분석하고 그것이 남북 교류협력에 주는 정책적 함의와 시사점을 제시하고자 한다.

그러나 양안관계와 남북관계의 상이성으로 인해 중국과 대만의 경험을 남북관계에 그대로

적용하는데 한계가 있다. 주지하는 바와 같이, 양안관계와 남북한 관계가 갖는 유사성은 쌍방이 모두 체제와 이념이 다른 분단국가로서 동일한 역사와 문화를 공유하는 동일한 민족이며, 정도의 차이는 있으나 기본적으로 통일이나 통합을 지향한다는 점에서 찾을 수 있다. 반면, 양안관계와 남북한 관계는 분단의 역사적 배경, 체제를 비롯한 쌍방의 정치경제적 조건과 상대방의 정책에 대한 주동성과 피동성 그리고 국제적 지위 및 실질적인 교류협력 등에서 본질적으로 구분되는 상이성을 갖고 있다.

구체적으로 국력의 상대적 우위, 우월적인 국제적 지위, 이를 바탕으로 한 양안 교류협력의 적극성의 측면에서 중국의 입장이 우리와 유사하다. 반면, 이념과 체제의 유사성과 경제발전 수준의 측면에서는 대만의 입장이 우리와 유사하다. 이로 인해 많은 경우 '한국=대만, 북한=중국' 혹은 '한국=중국, 북한=대만' 의 등식이 교차한다. 따라서 양안 교류협력의 사례가 남북한 교류협력에 적용 가능한 시사점을 도출하기 위해서는 어느 일방에 우리의 입장을 적용하기보다는 양안관계에서 나타나는 특성을 남북관계에 교차적으로 적용해야 한다.

따라서 본 연구는 이러한 관점에서, 어느 일방에 고정되지 않고 대만 및 중국의 입장 그리고 양자 간 교류관계에서 나타난 특성을 동시에 고려하여 양안 교류협력이 남북교류협력에 주는 함의를 도출하고자 한다. 이를 위해 ECFA 체결을 전후한 양안의 정치경제적 교류협력의 변화를 분석·평가한 후, 이를 남북 교류협력과의 비교 평가를 통해 남북관계에 적용 가능하고 유용한 시사점을 도출하고자 한다. 다만, 대외적 요인이 양안관계 및 남북관계에 커다란 영향을 미침에도 불구하고 본 논문에서는 양안 및 남북한의 양자관계에 치중함으로써 이를 충분히 반영하지 못한 한계가 있음을 밝히고자 한다.

## II. 중국-대만 관계의 전개 및 특징

### 1. 정치적 교류협력 관계

1978년 이전 중국의 통일정책은 사회주의 이념 및 무력사용을 통한 대만해방이 목적이었다. 다만, UN 복귀(1971), 미중 상해공동선언(1972) 이후 무력해방 정책을 평화해방 정책으로 전환하였는데, 이는 무력해방 원칙을 견지하면서 평화적 수단을 통해 대만과의 대화를 시도(통일 전선전술운용)하는 한편, 대만을 국제적으로 고립시키려는 의도를 갖고 있었다. 대만 역시 이러한 중국의 대만해방 시도에 대응한 '쌍복대륙' 또는 '반공대륙' 의 통일정책을 추진했는데,

중국의 정책변화에 대응해 군사반공정책에서 정치반공정책으로 선회하였다. 이는 중국 내부 반공산당 세력의 빈공투쟁과 결합해 공산당정권을 전복시키려는 의도를 가지고 있었다.<sup>1)</sup>

이러한 양안관계가 크게 변화된 계기는 중국이 1978년 개혁개방정책을 채택하면서부터이다. 중국은 이념보다 경제발전이 치중하는 개혁개방정책을 추진하면서 대만 정책의 기조도 평화통일로 전환하였다. 중국의 평화통일 기조는 ‘하나의 국가·두개의 제도’ 라는 「일국양제」의 통일방안과 대만과의 ‘삼통(三通:通商、通郵、通航)’、사류(四流:경제、문화、과학기술、체육교류)’ 정책으로 함축되어 나타났다. 그러나 이러한 중국의 정책변화가 양안 간의 긴장완화에는 기여했지만 구체적인 교류협력으로 이어지지는 않았다. 왜냐하면, 대만이 중국의 ‘일국양제’, ‘삼통사류’의 평화공세에 대응, 대만 내부의 안정과 중국의 평화통일전선에 대한 불신에 따른 수세적·방어적 전략인 ‘삼민주의 통일정책’과 불타협·불담판·불접촉의 ‘삼불정책(三不政策)’을 고수했기 때문이다.

그러나 1987년 대만이 민주화와 경제성장의 자신감을 바탕으로 친지방문 허용정책을 채택함으로써 양안의 경제·사회·문화적인 교류도 민간차원에서 본격화되었다. 이러한 교류협력에 부응해 대만은 1990년부터 1991년까지 국가통일위원회를 설치하고 호혜교류단계, 상호신뢰와 협력단계, 협상통일단계인 3단계 통일방안이 포함된 국가통일강령을 수립하였다. 이로써 중국의 통일정책을 추진하는 공산당의 대대만 중앙공작영도소조와 국무원 대만사무관공실에 상응하는 대만의 공식 기구로 행정원 대륙위원회와 함께 국가통일위원회가 성립되었다.

아울러 대만은 경제와 정치, 민간과 정부의 분리 원칙하에 정부 간 대화의 대체통로로서 외형상 민간기구인 해협교류기금회(海峽交流基金會)를 발족시키고, 양안 교류협력을 전담 추진하도록 하였다. 또한 대만은 더 이상 중국을 반란단체로 규정하지 않고 정상적인 정치실체 및 대화상대로 간주하겠다는 정치적 결단을 내리고 ‘동원감란시기(動員戡亂時期)’ 규정을 폐지하였다.<sup>2)</sup> 중국 역시 이에 상응해 양안의 교류협력과정에서 파생된 제반 문제를 처리하는 준정부기구인 해협양안관계협회(海峽兩岸關係協會)를 1991년 창설하였다.

따라서 양안의 교류협력은 이 두 기구를 통해서 이루어지기 시작했다. 1993년 이 두기구의 회장인 왕다오한(王道涵)과 구전푸(辜振甫)는 싱가포르에서 1차 회담을 갖고, ‘양안공증서 사용·사증협약’, 양안 등기우편물조사·보상에 관한 협약, 양안 연락과 회담제도 협약 및 왕·구(王辜)회담 공동협약 등을 체결하였다. 이러한 양안 교류협력의 제도화 노력은 1995년 장쩌민(江澤民)의 담화인 ‘강팔점(江八點)’으로 이어졌는데, 장쩌민은 이 담화에서 양국 정상의 상호 방문을

1) 개혁개방이전 중국과 대만의 통일정책과 입장은 각각 다음에 잘 정리되어 있다. 張春英 主編 『海峽兩岸關係史(第三卷)』, 廈門 福建人民出版社, 2004; 張贊合, 『兩岸關係變遷史』, 北京 周知文化出版社, 1996.

2) 張春英 主編 『海峽兩岸關係史(第四卷)』, 廈門 福建人民出版社, 2004, pp. 954-959.

비롯해 하나의 중국 원칙에 기반한 양안의 평화통일 및 경제교류협력을 제의하였다.<sup>3)</sup>

반면 리덩후이는 대등한 실체로서 양안의 교류와 분쟁의 평화적 해결을 골자로 하는 소위 ‘이육조(李六條)’를 제기한데 이어 미국을 방문하자, 중국이 대만해협에서 미사일 발사시험과 군사연습을 하면서 양안관계는 급속도로 냉각되었다. 2006년 리덩후이가 연임에 성공한 이후 양안 간의 경색국면도 다소 진정되는 듯 했다. 특히, 1998년 상하이에서 개최된 2차 왕·구회담에서는 양안의 교류·대화·상호방문 등 정치문제를 다룸으로써 정치협상이 이루어지기도 했다.<sup>4)</sup>

그러나 양안 간 정치교류협력은 양국의 근본적인 정치적 입장 차이로 인해 제한적이었다. 대만은 중국과의 교류협력을 무제한으로 확대할 경우 대만경제가 중국경제에 종속되고 궁극적으로 중국에 흡수·통합될 것을 우려, 국가안보·국가이익·양안 간 장기적 정치안정에 기여한다는 원칙을 세우고 양안 교류협력을 추진해왔다. 이에 따라 대만은 1996년 ‘계급용인(戒急容忍)’으로 명명된 대중국 투자제한 조치를 취하였다.<sup>5)</sup> 더욱이 리덩후이는 ‘대만과 중국은 특수한 국가 대 국가의 관계’라는 ‘양국론(兩國論)’을 주장함으로써 양안관계는 더 이상 회복되지 않았다.

2000년 대만독립을 주장하는 민진당의 천수이벤(陳水扁)이 집권하면서 양안관계는 더욱 교착되었다. 다만 집권 초기에는 다소 진정되는 모습을 보이기도 했다. 왜냐하면 천수이벤이 대만독립, 국호 개명, 통일·독립문제에 관한 국민투표, 양국론의 헌법삽입 등을 시도하지 않고 국가통일위원회와 국가통일강령을 폐기하지 않을 것임을 제기하였기 때문이다. 또한 대만은 중국이 대만을 대등한 정치적 실체라는 점을 인정, 대만에 대한 무력사용 위협을 포기해야 하며, 대만의 국제무대 복귀를 반대하지 않아야 한다는 전제하에, 양안 간 전면적인 삼통 대신 제한적인 삼통 즉, 진먼(金門), 마주(馬祖), 평후(澎湖) 3개 섬과 중국 간 삼통을 허용하는 ‘소삼통(小三通)’을 실시했다.<sup>6)</sup>

그러나 천수이벤 총통이 대만해협 양안에 각기 하나의 국가가 존재한다는 ‘일변일국론(一邊一國論)’을 주장하면서 양안관계는 급속도로 냉각되었다. 더욱이 대만사회의 분리주의와 독립논의의 확대를 배경으로 대만의 독립시도는 더욱 증폭되었다. 반면 중국은 대만의 주권을 인정하지 않고 당 대 당의 접촉을 추구하며 하나의 중국 원칙을 수용하지 않는 한 대만과의 교류협력을 불허하며 대만독립을 시도할 경우 무력사용을 배제하지 않겠다는 입장을 가지고 있었다. 따라서 중국은 2005년 하나의 중국원칙 견지, 평화통일, 대만인민의 희망에 부응, 대만독립의 분열활동

3) 張濤 金千里, 『江八瓊的迷惑』, 臺北 瑞興圖書, 1996, pp. 4-8.

4) 이 회담에서 합의된 내용은 다음과 같다. 첫째 정치경제분야를 포함한 다양한 분야에 걸쳐 대화 진행 둘째 생방의 두 기구 책임자 및 주요 간부들 간의 교류 강화 셋째 양안 인민의 생명과 재산의 안전과 관련된 사안에 대한 상호우려, 상호협조 차린 넷째 중국 해협회 회장의 대만 방문 『人民日報』, 1998년, 10월 16일.

5) 주요 내용은 시공간적시설 건설과 반도체 석유화학 등 첨단산업분야 그리고 단일 항목으로 5,000만 달러 이상의 투자를 제한하는 것이다.

6) 2005년 1월 56년 만에 양안 직항이 이루어진바 있다. 陳建民, 『非傳統安全與兩岸直航檢驗機制之探尋: 以兩岸「小三通」為例』, 『展望與探索』, 第4卷, 第11期 2006, 11, pp. 53-46.

에 대한 반대와 불타협을 핵심으로 하는 후진타오(胡錦濤)의 ‘호사점(胡四點)’과 「반국가분열법」의 제정을 통해 대만의 독립 시도를 견제하였다.<sup>7)</sup>

그럼에도 불구하고 천수이벤은 강경정책을 고수했다. 2006년 천수이벤은 신년사에서 기존의 ‘효율적 관리, 적극적 개방’을 ‘적극적 관리, 효율적 개방’으로 대중국 교류 정책의 기초를 조정하였고,<sup>8)</sup> 더 나아가 국가통일위원회와 국가통일강령을 폐지하였다. 더욱이 민진당 정부는 국호 개정(正名) 등 신헌법 제정을 통해 대만독립을 선포하려고 시도함으로써 양안의 정치적 관계를 극도로 악화시켰다.

그러나 민진당 집권기 경색되었던 양안관계는 2008년 국민당으로 정권이 교체되면서 급속히 개선되기 시작했다. 2008년 5월 출범한 마잉주 정부는 경제 활성화와 국제 활동공간의 확대를 위해 양안의 긴장·대립관계를 지양하고 교류·협력을 확대하는 방향으로 양안정책의 기초를 조정하였다. 즉, 대만은 ‘통일을 하지 않고, 독립시도를 하지 않으며, 무력사용을 하지 않는다’는 ‘신삼불(新三不: 不統、不獨、不武)’ 정책을 대륙정책의 기본원칙으로 설정하고, 중국과 대화와 교류를 추진하는 실리적 접근을 시도했다. 또한 대만은 하나의 중국과 ‘92공식(九二共識)’을 기초로 독립·주권 문제 등 양안 간 내재해 있는 복잡한 논쟁을 유보하고 상대방을 인정하는 토대 위에서 양안주민의 공동 번영을 위한 경제우선적인 교류협력을 추진했다.<sup>9)</sup> ‘평화와 발전’ 및 ‘조화로운 사회’ 건설을 주창하며 올림픽 개최를 목전에 두고 있던 중국 역시 양안관계의 안정과 통합에 대한 기대감으로 이에 호응했다.

이에 따라 양안은 우선 10년 동안 중단되었던 교류협력의 제도화를 위한 협상부터 재개하였다. 장빙쿤(江丙坤) 대만 해기회 이사장과 천윈린(陳雲林) 중국 해협회 회장을 대표로 하는 장천회담이 양안회담의 주요 창구로 활용되었다. <표 1>에서 보듯이, 2008년 6월 1차 회담을 시작으로 2011년 10월까지 양안은 모두 7차례의 장천회담을 개최하고 16개의 협의서를 체결하는 제도화의 성과를 거두고 있다.

<표 1> 양안회담의 제도화 성과

	일시	장소	주요 성과(합의서)
1차	2008.06	중국 베이징	- 해협양안전세기회담기요(海峽兩岸包機協議概要) - 해협양안 대륙주민의 대만여행에 관한 협의(海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議)
2차	2008.11	대만 타이베이	- 해협양안해상운수협약(海峽兩岸海運協議) - 해협양안항공운수협약(海峽兩岸空運協議) - 해협양안우편협약(海峽兩岸郵政協議)

7) 중국은 반국가분열법에서 대만의 분열을 조장하거나, 대만 분열의 중대 사태 발생하거나, 평화통일 가능성이 상실할 경우에 비평화적 방식을 사용할 수 있다고 규정하고 있다. 진병곤, 「중국 107주년대 제3차회의 결과분석」, 『통일정책분석』 2005-06, 통일연구원, 2005.3.

8) 宋錫熙, 「從兩岸政經關係與立場看2007年發展趨勢」, 『展望與深索』, 第5卷, 第1期, 2007, 1, p. 2.

9) 張榮恭, 「精築兩岸雙贏新局: 國民黨政府大陸政策理念與實踐」, 蔡瑞用主編, 『馬總統執政後的兩岸關係: 論兩岸關係發展趨向』, 臺北: 遠景基金會, 2009, p. 48.

	일시	장소	주요 성과(합의서)
			- 해협양안식품안전협약(海峽兩岸食品安全協議)
3차	2009.04	중국 난징	- 해협양안공동범죄소탕 및 사법공조협약(海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議) - 해협양안항공운수보충협약(海峽兩岸空運補充協議) - 해협양안금융협력협약(海峽兩岸金融合作協議)
4차	2009.12	대만 타이중	- 해협양안 농산물 검역검사 협력협약(海峽兩岸農產品檢疫協議合作協議) - 해협양안 표준계량인증 협력협약(海峽兩岸標準計量認證互認合作協議) - 해협양안 어선선원 노무협력협약(海峽兩岸漁船船員勞務合作協議)
5차	2010.06	중국 충칭	- 해협양안경제협력기본협정(ECFA)(海峽兩岸經濟合作架構協議) - 해협양안 지적재산권 보호협정(海峽兩岸智慧財產權保護合作協議)
6차	2010.12	대만 타이베이	- 해협양안 의약품위생협력협약(海峽兩岸醫藥衛生合作協議)
7차	2011.10	중국 톈진	- 해협양안 핵안전협력협약(海峽兩岸核電安全合作協議)

자료: 臺灣行政院大陸委員會, <http://www.macc.gov.tw> (검색일 2011. 10.10)

## 2. 비정치적 교류협력 관계

중국과 대만 간의 무역 및 투자 등 경제 분야와 인적 교류 등 비정치적 교류협력은 정치적 교류협력에 비해 상대적으로 활발하게 추진되었다. 먼저 양안 간 경제교류협력이 활성화된 배경을 보면 다음과 같다. 중국은 1978년 개혁개방 이후 연평균 두 자리 수에 가까운 고도성장을 지속하는 가운데 세계경제에 빠르게 편입되었고, 특히 2001년 WTO 가입 이후 세계의 공장이자 세계의 시장으로 변화되었다. 대만 역시 아시아의 신흥공업국 중 하나로서 80년대 지속적인 성장을 달성하였으나, 90년대 중반 이후 임금상승, 대만화폐가치 상승, 지가상승, 환경보호의식의 제고 등의 요인을 극복하기 위해 중국과의 경제교류협력을 장려하였다. 즉, 대만은 대중국 투자로 생산단가를 낮추어 경쟁력을 강화함과 동시에 시장 확대를 추구하였다.<sup>10)</sup> 이처럼, 중국경제의 고도성장과 노동력·원자재·시장 등에서 비교우위에 있는 중국과 자본·기술에서 비교우위에 있는 대만의 경제적 상호보완성으로 인해 양안 경제 교류협력은 일관되게 전개될 수 있었다.

실제로 1978년 개혁개방 당시 양안 무역은 1억달러 이하의 수준이었으나, <표 2>에서 보듯이 1995년 225억달러, 2000년 312억달러, 2005년 763억달러, 2010년 1,207억달러로 급증해 왔다. 대만의 대중국 수출액이 수입액을 훨씬 초과함에 따라 대만의 무역흑자도 꾸준히 확대되었는데, 1995년 163억달러, 2000년 187억달러, 2005년 361억달러, 2010년 488억달러를 기록하였다. 2010년 대만 전체의 무역수지가 233.64억달러인 점을 감안하면 대만무역의 중국의존도가

10) 張冠華, 「兩岸經濟關係的演變·影響與展望」 ([http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=4128](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4128))

매우 높음을 알 수 있다.<sup>11)</sup>

〈표 2〉 대만의 대중국 무역추이

(단위: 억\$)

년도	수출	수입	합계	무역수지
1995	194.34	30.91	225.25	163.43
2000	250.1	62.29	312.39	187.81
2001	256.07	59.03	315.1	197.04
2002	315.29	79.47	394.97	235.60
2003	382.93	110.18	493.11	272.75
2004	489.3	167.93	657.23	321.38
2005	562.72	200.93	763.65	361.78
2006	633.32	247.83	881.15	385.49
2007	742.46	280.15	1,022.61	462.31
2008	739.78	313.91	1,053.69	425.87
2009	620.91	245.03	865.94	375.88
2010	848.32	359.52	1,207.84	488.80
2011*	842.04	403.95	1,245.99	438.09

\*2011년은 1-11월

자료: 『兩岸貿易金額之各種統計』, 『兩岸經濟統計月報』, 第228期 를 참고하여 작성

이러한 중국과 대만의 무역 증가는 양국의 상호 무역의존도를 높이는 결과를 낳았다. 다만, 양국 간 경제규모의 차이로 인해 대만의 대중국 무역의존도가 중국의 대대만 무역의존도보다 높은 비대칭적 상호의존관계를 형성하고 있다. 〈표 3〉에서 보듯이, 대만의 대중국 무역의존도는 수출의 경우 1993년 16.28%에서 2010년 30.89%로 증대되었으며, 수입의 경우에도, 1993년 1.31%에서 2010년 14.31%로 증대되어 총무역이 1993년 9.19%에서 1995년 10.36%로 두 자릿수를 기록한 이후 지속적으로 증대되어 2010년의 경우 22.97%를 기록하고 있다.

반면, 중국의 대대만 무역의존도는 1993년 7.71%에서 1996년까지 8.21%로 상승하다가 이후 매년 하강해 2010년 4.06%로 감소하였다. 구체적으로 수출의 경우, 1993년 1.11%에서 약간의 회복은 있으나 2010년 2.28%로 증대되었는데, 수입의 경우, 1993년 13.46%에서 1997년 15.77%로 정점을 기록한 후 2010년 6.08%까지 감소되었다. 이로 인해 중국과 대만은 비대칭적 상호의존관계를 형성하고 있음을 알 수 있다.

11) 『臺灣與中國大陸·香港及全球貿易順差統計』, 『兩岸經濟統計月報』, 第228期, 2012.3. 이 글에서는 일관성을 위해 대만 대륙위원회 통계에 의존하였다.



〈표 3〉 중국과 대만의 상호 무역의존도

년도	대만의 대중국 무역의존도(%)			중국의 대대만 무역의존도(%)		
	수출	수입	총무역	수출	수입	총무역
1993	16.28	1.31	9.19	1.11	13.46	7.67
1994	16.99	2.17	9.93	1.54	13.86	7.56
1995	17.15	2.97	10.36	2.08	14.71	8.02
1996	17.63	2.97	10.79	2.03	14.93	8.21
1997	18.08	3.41	11.03	2.14	15.77	8.11
1998	17.62	3.91	11.00	2.24	14.15	7.39
1999	17.22	4.07	11.00	2.32	12.86	7.17
2000	16.46	4.43	10.67	2.50	11.11	6.59
2001	20.27	5.47	13.45	2.22	10.51	6.18
2002	23.30	7.04	15.89	2.45	10.68	6.36
2003	25.43	8.61	17.70	2.51	9.28	5.79
2004	26.83	9.95	18.72	2.83	8.72	5.69
2005	28.36	11.00	20.04	2.64	8.53	5.37
2006	28.27	12.23	20.65	2.56	8.00	5.00
2007	30.10	12.78	21.95	2.30	7.77	4.70
2008	28.94	13.06	21.24	2.20	6.53	4.11
2009	30.49	14.05	22.91	2.04	6.17	3.92
2010	30.89	14.31	22.97	2.28	6.08	4.06

자료: 「臺灣對中國大陸貿易占我外貿之比重」과 「中國大陸對臺灣貿易占中國大陸外貿之比重」, 「兩岸經濟統計月報」, 第228期 를 참고하여 작성

양국 간 투자현황을 보면, 중국의 대만 투자는 미미한 반면, 대만의 대중국 투자는 꾸준히 증대해왔다. 투자제한 조치가 완화된 2009년부터 2011년 11월까지 중국의 대만 투자는 200건에 1억7,400만달러에 달했다. 반면, 대만의 대중국 투자는 급격히 확대되고 있다. 〈표 4〉를 보면, 국민당 집권 이후 3년간 대만의 대중국 투자액은 324억달러로서 2007년까지의 누적 투자액인 649억달러의 약 50%를 차지할 정도로 급증하고 있다. 금융위기의 영향으로 감소를 보인 2009년을 제외하면 100% 이상의 증가율을 보였으며, 특히, ECFA가 발효된 2011년은 11개월임에도 불구하고, 135.4억달러에 달하는 사상 최대의 투자액을 기록하고 있다. 이에 따라 2011년 1~11월 중 대만의 대외투자에서 차지하는 중국의 비중은 79.1%로 1991년부터 2010년까지 중국의 비중 60.89%를 크게 상회하고 있다.<sup>12)</sup>

12) 「兩岸經濟統計月報」, 第228期, 2012. 3, p. 31.

〈표 4〉 대만의 대중국 투자 현황

(단위: 억US\$, %)

년도	1991~2007	2008~2010	2008	2009	2010	2011*
투자액	648.7	324.5	106.9	71.4	122.3	135.4
증가율	-	-	128	-33	102	-

\* 2011년은 1~11월

자료: 『兩岸經濟統計月報』, 第228期, 2012.3, p. 15.

대만기업의 투자 패턴도 몇 가지 변화를 보였는데, 첫째, 투자부문에 있어서 대만의 투자는 1997년 이전 노동집약형산업(식품, 섬유 등)위주에서, 1998년 이후 전자정보통신 위주의 과학기술산업 위주로, 2002년 이후 첨단기술 분야 및 서비스 산업 위주로 변화되고 있다. 둘째, 대만의 중국투자 기업이 중소기업 위주에서 대기업 및 상장기업 위주로 변화됨에 따라 대만의 중국투자도 점차 대형화·집단지화·대중화의 방향으로 발전하고 있다. 셋째, 중국의 WTO가입 이후 대만기업의 경쟁력 확보와 중국 및 세계시장 개척을 위해 원자재, 인건비 등 생산단가 절감만이 아닌 현지생산, 현지관리, 현지판매 등 현지화 전략을 추구하기 시작하였다. 넷째, 대만기업의 대중국 투자지역도 동남 연해지역 위주에서 점차 북쪽으로 이동하고 있는 추세에 있다. 구체적으로 선전(深圳), 후이저우(惠州), 칭저우(慶州) 등 화남지역에 65%, 상하이(上海), 수저우(蘇州), 지아딩(嘉定) 등 화동일대에 30%를 차지하고 있으며, 환발해경제권 지역으로도 점차 이동하고 있다.<sup>13)</sup>

다음으로, 양안 간 인적 교류 추이를 보면, 1987년 대만이 대만주민의 중국 내 친지방문을 허용하고 뒤이어 중국인의 대만 내 배우자 및 친지방문과 장례참가를 허용함으로써 인적 교류가 확대되었다. 다만, 대만은 단기간 중국인들의 과도한 유입이 초래할 대만사회의 혼란을 차단하기 위해 중국인의 대만방문을 제한하였다. 예를 들면, 대만인의 중국방문에 대해서는 자유로운 중국 왕래를 허용하고 2년까지 체류를 허가한 반면, 중국의 대만방문은 중국인 배우자, 3촌 이내 친지의 방문, 친지방문안, 단체관광, 학술문화교류만 허용하였다. 이에 따라, 〈표 5〉와 같이, 중국방문 대만인이 대만방문 중국인을 상회하고 있다. 그러나 주목할 점은 중국과 대만이 직항과 대만 관광 허용을 합의한 2008년 이후 대만 방문 중국인이 폭발적으로 증가하고 있다는 사실이다.<sup>14)</sup>

13) 唐彥博, 『兩岸經濟發展趨勢與展望』, 『展望與策』, 第5卷, 第4期, 2007. 4, pp. 26-32.

14) 대만 방문 중국 관광객은 2009년 601,754명, 2010년 1,183,987명, 2011년 1,286,574명으로 당 해 년도 대만 방문 중국인의 2/3 이상을 차지한다.

〈표 5〉 양안 간 인적 교류추이

(단위 명)

년도	대만 방문 중국인	중국 방문 대만인
1987-1993	55,525	5,726,350
1994	23,654	1,390,215
1995	42,295	1,532,309
1996	56,753	1,733,897
1997	74,237	2,117,576
1998	90,986	2,174,602
1999	106,771	2,584,648
2000	116,311	3,108,677
2001	133,988	3,441,500
2002	157,815	3,660,600
2003	134,811	2,731,900
2004	139,344	3,685,300
2005	179,314	4,109,200
2006	257,763	4,409,662
2007	374,326	4,627,811
2008	291,696	4,385,591
2009	966,963	4,484,100
2010	1,580,099	5,140,600
2011	1,727,293	5,262,000

자료: 臺灣內政部入出局及移民署

## IV. 중국-대만 관계의 평가와 시사점

### 1. 남북한 교류협력과의 비교평가

이상에서 보듯이, 양안은 정치적 갈등 속에서도 경제·사회 분야를 중심으로 한 교류협력을 지속, 확대시켜왔다. 그리고 이 점은 마잉주 정부 들어 ECFA를 체결해 경제교류협력의 제도화를 이루는 밑거름으로 작용하고 있다. 이는 관광, 문교, 언론 및 사법 등의 교류를 동반하며 점차 확산되고 있다. 물론 향후 어떻게 발전될지는 미지수이지만, 상호 신뢰형성을 통한 평화정착을 거쳐 정치적 통합을 논의할 가능성도 배제할 수 없다.

반면 남북한의 경우는, 경제·사회 분야의 교류협력에 비해 당국 차원의 정치적 교류협력이 상대적으로 활발한 편이며, 이를 동인으로 삼아 경제·사회 분야의 교류협력을 이끌어 온

특징을 보인다. 대북 포용정책을 추진하던 시기에도 경제적 교류협력이 동인으로 작용한 것이 아니었으며, 상호 이익과 신뢰 형성이 미흡한 상태에서 관 주도로 진행되었다. 이로 인해 이명박 정부 들어 북핵 실험, 천안함 사건, 연평도 포격 사건 등 남북 교류협력은 경색되고 남북관계는 긴장 국면을 유지하고 있다.

이러한 차이점이 나타나는 가장 큰 이유는, 양안은 모두 시장경제를 운용하나 남북한은 그렇지 않기 때문이다. 또한 상호 체제와 이념 및 통일정책의 근본적 차이에도 불구하고, 남북한의 공식적 정치대화가 양안의 그것보다 상대적으로 많은 이유는 양안관계와 남북관계의 비대칭적 수준의 차이에서 기인한다. 구체적으로 양안은 국토, 인구, 국력 등 국가 규모의 비대칭성이라는 객관적 현실과, 대만을 하나의 성 즉 지방으로 간주하는 중국에 대한 대만의 반발 등 상호 인식의 차이를 배경으로 하고 있다.<sup>15)</sup> 다만, 양안은 합의 도출이 어려운 정치적 입장을 우회할 수 있는 준정부기구인 '해기회'와 '해협회'를 교류협력의 창구로 활용하고 있다. 반면, 남북은 2000년과 2007년 두 차례의 정상회담을 비롯 정치, 군사회담을 포함해 당국 간 공식 회담을 꾸준히 개최해왔는데, 이는 남북관계의 비대칭적 수준이 양안관계처럼 크지 않음을 의미한다. 비록 실패한 국가로서 국제사회로부터 제재를 받고 있지만, UN 가입국이고 수교국이 160개국에 달하는 북한을 수교국이 23개국에 불과하고 UN 비가입국인 대만과 동치시키는 것도 무리가 있다.<sup>16)</sup>

따라서 양안관계와 남북관계가 갖는 비대칭성과 차이점으로 인해 양안 중 어느 일방에 고정된 시사점을 얻기는 어렵다고 평가된다. 다만 양안과 남북이 처한 정치적 상황은 다르지만, 양자관계를 지향하는 정책방향과 태도에서 보면 유사점도 발견된다. 즉, 상대적으로 우위에 있는 중국은 대만에 적극적인 평화공세를 전개하고 있고, 반면 대만은 흡수통합을 우려 소극적이고 제한적으로 반응하고 있다. 이점에서 보면, 중국은 남한과, 대만은 북한과 유사하다. 또한 국내의 정치적 여론이 양자관계에 미치는 영향의 측면에서는 대만이 한국과 유사하다. 더욱이 대만의 전략적 가치를 활용하는 미국의 존재와 북한의 전략적 가치를 활용하는 중국의 존재도 양안 및 남북관계에 영향을 미칠 수 있는 외부요인이라는 점에서 유사한 측면도 있다. 게다가 역설적이긴 하지만, 양안간 '정냉경열(政冷經熱)'의 교류협력의 경험을 반면교사로 삼을 경우 남북교류협력에 주는 시사점도 찾을 수 있을 것이다.

이와 달리 양안 간 비정치적 교류협력 특히 경제교류협력은 남북교류협력보다 상당한 수준으로 진척되어 있다. 먼저, 경제 교류협력의 수준을 비교하면, 중국과 대만, 남북한의 경제규모와

15) 대만인의 정체성에 관한 1992년 6월의 설문조사에 의하면 대만인이라고 응답한 비율이 17.3%, 중국인이라고 응답한 비율이 26.2%였으나, 2005년 12월의 조사에서는 각각 46.5%, 7.3%로 크게 변화되었다. 이러한 변화는 양안교류의 진전 및 통합을 위해 극복해야 할 문제로 평가된다. J. Bruce Jacobs, Hsiao Ben Liu, "Lee Teng-hui and the Idea of 'Taiwan'", *The China Quarterly*, Vol. 190, June 2007, pp. 390-392.

16) 『2010년 외교백서』, 외교통상부, 2010, p. 255.

발전수준 차이를 감안한다 하더라도, 2010년 한해에만 1,207억달러에 달하는 양안 무역액에 비해 남북 교역액은 미미한 수준이다. 실제로 남북 간 교역이 시작된 1989년 이후 2010년까지 누계 액은 약 146억달러에 불과하다. 다만 <표 6>에서 보듯이, 가장 높은 수준을 기록했던 2010년의 경우에도 19억달러에 불과할 정도로 미미한 수준이다.

이와 같은 상호무역의 절대적 수치 비교와 달리 상호 무역의존도에서는 의미 있는 점도 발견된다. 양안 간 무역의존도가 2010년의 경우 대만이 22.97%, 중국이 4.06%로 비대칭적일지라도 상호성을 띠고 있는 것과 달리 남북은 북한의 일방적인 대남 의존성을 보이고 있다. 즉, 북한무역에서 차지하는 남한의 비중이 30% 이상인데 비해 남한의 무역에서 차지하는 북한의 비중은 거의 제로에 가깝다.<sup>17)</sup> 따라서 양안의 경제교류협력은 경제적 상호의존성이 증대되는 방향으로 전개된 반면, 남북한은 경제적 상호의존성이 아닌 북한의 대남 종속을 심화시킬 수 있는 방향으로 전개되어왔다는 점이 크게 다르다.<sup>18)</sup> 뒤에서 논의하겠지만 이점은 남북경협 추진방향에 지대한 함의를 준다.

<표 6> 북한의 대남한 무역 및 비중

(단위 : 백만 달러)

연도	89-01	' 02	' 03	' 04	' 05	' 06	' 07	' 08	' 09	' 10	'11	합계
무역액	2,659	641	724	697	1,056	1,350	1,798	1,820	1,679	1,912	1,714	16,320
비중* (%)	-	22.1	23.2	19.6	26.0	31.1	38.9	32.3	33.0	31.4	-	-

\* 북한의 전체무역에서 차지하는 비중  
 자료: KOTRA, 「연도별 북한의 대외무역동향」을 참고하여 재작성

투자를 비교하면, 2010년까지 대만의 대중 투자누적액은 973.2억달러로 2010년 한해 122.3억 달러, 2011년 상반기에만 71.2억달러에 달하고 있으나, 남북교류가 비교적 활발했던 시기의 남한의 대북 투자액은 2000년부터 2005년까지 차례로 2,170만, 2,757만, 1,211만, 755만, 1,180만, 1,866만달러를 기록하고 있어 비교가 어려운 실정이다.<sup>19)</sup> 여기에다 상업성보다 지원성 성격이 강한 남북경협의 특성을 고려한다 해도, 2009년까지 남한의 정부 및 민간 차원을 포함한 대북지원 누적액은 29억 3,400만달러로서, 이를 모두 합해도 남북경협 관련 투자는 양안의 그것에 견줄 바가 못 된다.

인적 교류의 측면에서 볼 때, 1987년부터 시작된 양안의 교류가 남북의 교류보다 훨씬

17) 2010년의 경우 한국의 총 대외무역액은 약 8,916억 달러로서 이 중 북한과의 무역 약 19억 달러가 차지하는 비중은 0.002%에 불과하다.  
 18) 물론 이는 북한의 대외무역에서 차지하는 중국의 비중이 2006년 39%, 2008년 49.5%, 2010년 56.9%로서, 한국보다 더 높다는 점에서 이견이 있을 수 있지만 양안 및 남북한의 분단국 상호관계의 비교차원에서 보면, 북한의 대남 경제의존의 심화는 분명한 현상이다. 중국-대만, 남북한 동서독의 경제적 상호의존성 비교에 대한 의미 있는 연구로는 주성환, 「분단국들의 경제적 상호의존성 비교분석」, 『비교경제연구』, 10권 2호, 2003, pp. 1~39.  
 19) 임태윤, 「한미 양국의 대북정책과 남북경협」, 서울: 집문당, 2007, p. 144.

활발하다. 실제로 2006년에서야 왕래인원이 10만명을 넘어선 남북의 경우보다 80년대 후반부터 왕래인원이 10만명을 넘어선 이후 2006년 한 해에만 460만명 이상을 기록한 양안의 교류수준이 훨씬 높다고 평가된다. 게다가 양안은 관광 및 경제협력은 물론 사회문화 목적의 교류도 폭 넓게 진행되고 있어 더욱 그렇다.

〈표 7〉 남북 인적교류 추이

(단위 명)

연도	89-01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	누계
남→북	27,154	12,825	15,280	26,213	87,028	100,838	158,170	186,443	120,616	130,119	116,047	980,731
북→남	1,534	1,052	1,023	321	1,313	870	1,044	332	246	132	14	7,881
합계	28,686	13,877	16,303	26,534	88,341	101,708	159,214	186,775	120,862	130,251	116,061	988,612

자료: 『2012통일백서』, 통일부, 2012, p. 280.

물론 중국의 인구규모, 북한의 폐쇄성 등으로 인해 양안 및 남북한의 인적 교류를 양적으로 단순 비교하는 것은 무리가 있다. 그러나 교류협력에서 인적 왕래가 갖는 파급효과를 감안한다면, 양안 및 남북한의 교류협력 수준을 파악하는데 유용하다. 그런 점에서, 인적교류를 둘러싼 양안의 정책과 입장을 남북관계에 교차 적용한다면, 적지 않은 시사점 도출도 가능하다. 즉, 전면적인 왕래 및 교류가 아닌 제한적·점진적이면서 경제이익 창출이 가능한 교류를 허용하는 점에서 그렇다.

이와 같이 양안의 비정치적 교류협력은 남북한의 그것에 비해 활성화되어 있으며, 그런 점에서 남북관계에 시사하는 함의도 존재한다. 다만, 북한의 입장이나 상황이 중국과 유사하고 한국이 대만과 유사하다거나 아니면, 북한이 대만과, 한국이 중국과 유사한 특성이 일관되게 나타나지 않고, 4국의 입장이나 상황이 사안별로 교차하고 있다.

## 2. 남북관계에 주는 시사점

양안교류협력과 남북교류협력의 비교를 통해 알 수 있듯이, 어느 일방의 입장에서 한국에 주는 함의를 찾기보다 양안관계의 일반적 특징 속에서 남북관계에 주는 함의를 찾고 이를 토대로 한국에 주는 대안을 모색해야 할 것이다. 그런 점에서, 양안의 교류협력 사례는 남북 교류협력에 다음과 같은 일반적 시사점을 제공한다.

첫째, ECFA의 체결을 통한 경제교류협력의 제도화는 양안 간 긴장 완화 및 안정적 발전을

가능하게 해주고 향후 평화정착과 장기적 통합에 긍정적 영향을 미치는바, 남북한 교류협력 관계에도 이러한 패러다임의 적용이 필요하다. 즉, 양안은 정치·군사적 긴장관계에도 불구하고 경제교류협력을 지속하였고, 이것이 관계 정상화의 동력으로 작용하였다. 따라서 현재 남북한은 정치군사적 긴장과 갈등 속에서도 경제교류의 유지를 통해 상호 이해와 신뢰를 축적함으로써 대화 창구를 유지하고 향후 긴장 해소와 관계 정상화의 동력으로 삼을 수 있어야 할 것이다.

둘째, 양안관계에 영향을 미치는 국내 갈등 및 여론을 관리하는 대만의 경우에서 보듯이, 한국도 대북정책을 둘러싼 국내 정치 및 여론을 관리하면서 추진할 필요가 있다. 사실 대만에 비해 한국의 대북정책에 영향을 미치는 국내정치와 여론의 변화 폭이 더 크고, 종종 남북갈등을 넘어서는 남남갈등이 야기되는 바, 갈등을 해소하고 변화의 폭을 줄일 수 있는 방안과 정책결정과정 등을 마련해야 할 것이다.

셋째, 중국은 대만과의 ECFA 체결 시 경제교류 증대가 정치통합에 미칠 영향을 감안하여 일정 수준의 양보를 전략적으로 활용하였는바, 상대적으로 우월적 지위에 있는 일방이 손해를 감수해야 경제교류협력 관계가 지속될 수 있다는 시사점을 제공한다. 따라서 남북교류협력의 지속을 위해서는 상대적으로 우월적 지위에 있는 한국이 일정 수준의 손해를 감수하고 전략적으로 접근해야 하며, 이러한 우월적 지위를 지속·확대할 수 있도록 노력해야 한다.

넷째, 양안의 교류협력 사례는 상대적으로 우위에 있는 일방이 적극적·공세적 교류협력을 추진함에도 불구하고, 수세적·방어적으로 접근하는 일방이 오히려 쌍방의 교류협력의 속도와 범위를 주도할 수 있음을 보여준다. 남북 교류협력의 경우에도 남한이 비교적 적극적인 대북지원 정책을 추진해왔으나, 오히려 북한이 남북관계를 조절하는 경우도 많았다. 이러한 북한의 변화를 유도하기 위해 원칙 있는 대북정책을 추진하자 북한은 이에 맞서 강·온 양면책을 구사하는 점도 그렇다.

다섯째, 그런 점에서 다음의 시사점은 유용하다. 즉, 양안 경제교류협력이 활발하게 이루어질 수 있는 이유는 쌍방 모두에게 경제적 이익을 제공하기 때문인바, 일방적 지원-수혜의 관계보다 쌍방 모두에 이익이 주어지는 방향으로 교류협력관계가 형성되어야 한다. 현 남북경협은 북한에 이익이 주어지지만 남한경제에 주는 혜택은 거의 전무한 실정이다. 따라서 초기에 교류협력의 활성화를 위한다는 점에서 남한이 일정 수준 손실을 감수해야겠지만, 중장기적으로는 남북이 모두 상생하는 교류협력관계를 모색해야 할 것이다.

여섯째, 이와 관련 정치적 경색 관계에도 불구하고 양안 경제교류협력이 활발하게 유지·전개 되는 이유는 민간과 정부의 분리 속에서 추진되고 있는 점도 작용하고 있다. 이와 달리 남북경협은 대북지원이 60% 이상을 차지하고 있는 등 정부주도형이라 할 수 있는데, 이 때문에 남북간

정치적 관계에 깊은 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 남북관계 및 대내외 정치적 영향 및 부담을 해소함으로써 남북경협이 지속적으로 추진될 수 있도록 민간 주도형의 교류협력으로 전환하는 방안을 마련할 필요가 있다.

일곱째, 양안 교류협력의 사례가 주는 또 다른 시사점은 경제교류의 증대가 단기간에 정치통합으로 연결되지 않는다는 사실을 보여준다. 따라서 남북은 경제교류협력이 사회교류와 통합을 거쳐 정치통합으로 이어지는 장기적인 과정을 대비해야 할 것이다. 그러기 위해서는 인도주의적 차원의 남북 이산가족 상봉을 유지하는 것 이외에도, 남북관계의 변화에 파급효과가 큰 인적교류를 분야별로 점진적으로 확대하는 방안을 모색해야 할 것이다.

여덟째, 상대적으로 열위에 있는 일방은 흡수통일을 우려해 현상유지를 선호하며 심지어 분리·독립을 주장할 수 있는바, 상대적으로 우위에 있는 일방은 자국 주민만이 아닌 상대국 주민의 인식 및 여론을 움직일 수 있는 정책을 추진해야 할 것이다. 현 남북은 군사영역을 제외하고 남한이 상대적인 우위를 점하고 있는데, 만일 북한이 핵을 폐기한다면 이러한 우월은 더욱 가속화될 것으로 보인다. 그렇다면 남한은 교류협력을 확대하는 과정에서 북한 주민의 인식 및 여론에 영향을 미칠 수 있는 정책을 구사해야 할 것이다. 이를 토대로 남북주민의 상호 이해의 폭을 증진시키고 민족적 동질성을 회복할 수 있는 장기적인 대비책을 마련해야 할 것이다.

아홉째, 홍콩, 마카오 등과 같은 중개지의 존재는 양안 상호간 정치경제적 위험을 분산시킴으로써 초기 안정적인 교류협력을 가능하게 했다는 점도 주지할 필요가 있다. 경제 및 시장원리에 입각할 경우 남한의 대북 투자 확대가 어려우며, 체제에 미칠 영향을 우려하는 북한 입장에서도 쉽지 않다. 이를 고려할 경우 중국을 경유한 남·북·중 3국 협력도 적절한 대안이 될 수 있을 것이다.

마지막으로 이 글에서는 분석하지 않았지만 외부의 영향력과 관련한 시사점도 중요하다. 쌍방의 균형이 상실되더라도 외부의 강력한 영향력은 교류협력이 가능하도록 쌍방의 관계를 안정적으로 유지시켜 주는 긍정적 측면이 있으나 분단을 고착시킬 수 있는 부정적 측면도 존재하기 때문이다. 중국의 부상에 따른 중미관계의 변화가 양안관계에도 적지 않은 영향을 미치는 것처럼, 남북관계의 경우에도 가장 강력한 외부의 영향력인 미국과 중국의 한반도 전략으로부터 자유롭지 못하다. 따라서 남북관계에 미치는 외부 영향력의 긍정적 측면을 최대한 활용하는 한편 부정적 측면을 방지하기 위해서는 미국 및 중국을 포함한 국제협력을 강화할 필요가 있다.



## IV. 결론 및 과제

앞에서 살펴본 바와 같이, 양안의 교류협력 경험은 남북관계 및 교류협력의 진전에 일정한 함의와 시사점을 제공한다. 한국의 입장을 중국이나 대만의 어느 일방에 고정하지 않고 양안관계에서 나타나는 특성을 남북관계에 교차적으로 적용한 결과, 남북 교류협력 관계의 개선을 위한 정책적 함의를 찾을 수 있었다. 정치군사적 갈등에도 불구하고 경제교류협력을 유지해야 하는 점, 교류협력의 지속을 위해서는 한국이 일정 수준의 손해를 감수해야 하는 점, 상대적 열위에 처해 있는 북한이 오히려 남북관계를 주도할 수 있는 점 등은 교류협력의 초기에 어느 정도 불가피한 측면도 있다.

다만, 남북 간 지속적인 교류협력이 이루어지고 이러한 교류협력이 남북관계의 개선 및 통합을 향하기 위해서는 해결해야 할 과제도 산적해 있다. 우선, 현재 추진하고 있는 남북경협을 상호 호혜적인 방향으로 전환할 필요가 있다. 지금까지 남북한의 경제교류는 남북 긴장완화 또는 평화, 협력 등의 정치적 관계에 영향을 주기에는 그 규모가 낮은 수준에 머무르고 있다. 따라서 언제든지 정치적 관계에 의해 영향을 받을 수 있는 문제점도 갖고 있다. 이는 남북 간의 경협 확대만으로는 해결할 수 없으며, 남북한의 경제교류와 협력이 북한의 개혁과 개방을 유도함으로써 남북경협의 확대와 함께 상호의존도를 심화시킬 수 있고 궁극적으로 남북 간의 군사·정치관계에도 평화적 효과를 제공할 수 있을 것이다.

그러기 위해서는 정부가 주도하는 남북경협을 점차 민간 주도형으로 전환해야 할 것이다. 남북경협의 급격한 변화가 초래할 부정적 영향을 최소화한다는 차원에서, 양안의 사례처럼 반관반민의 기구를 구성하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 아울러 남북 간 교류협력이 북한주민의 일상생활을 변화시킬 수 있는 중장기 방안도 함께 모색해야 할 것이다. 향후 교류협력과 인적 왕래가 확대될수록 남북 주민의 상호인식의 차이와 괴리는 커다란 문제점으로 등장할 가능성이 크기 때문이다. 더욱이 남북이 평화, 협력, 통합으로 가기 위해서는 가치공유와 민족적 동질성 회복이 필수적이기 때문이다.

경제교류협력의 확대가 정치적 교류협력으로 곧바로 이어지지 않을 수 있다는 양안의 경험과 남북 교류협력에서도 정치적 변수가 항상 중요한 영향을 미쳤다는 점에서, 남북은 경험과 더불어 정치군사적 협력을 병행 추진해야 할 것이다. 개성공단의 경우에서 보듯이, 남북 교류협력은 경제적 이익과 함께 군사적 보장문제가 선행적으로 해결되어야 할 필수 조건으로 작용해왔기 때문이다. 남북경제교류협력의 과정에서 군사적 협력이 정치적으로 해결될 수 있다면, 경제적 통합이 정치군사적 갈등관계를 극복할 수 있는 경제와 평화의 선순환 관계를 구축하는데

기여할 수 있을 것이다. 그런 점에서 비무장지대의 평화적 이용 실현은 상징적 의미를 부여할 수 있을 것이다.

양안과 남북한의 분단 해소과정에는 주변국의 협력이 필요하다. 특히 남북관계는 북한 핵문제로 인해 6자회담, 북미관계 등 대외적 요인이 더욱 중요하다. 지금까지 정부는 남북관계 개선을 통한 북핵문제 해결과 북미관계 개선을 시도했으나, 북한의 핵보유를 막지는 못했다. 그 이유로 다양한 요인이 복합적으로 작용하고 있긴 하지만 핵심은 북미간의 상호불신에 있다. 따라서 남북관계의 개선만이 아닌 한·미간의 긴밀한 공조와 협력이 동반되어야 비로소 남·북, 한·미, 북·미의 3자 3변관계의 개선을 주도할 수 있을 것이며, 남북 통합에 적지 않은 이해관계에 있는 6자회담 주최국인 중국과의 협력도 마찬가지로 중요하다.

향후 이러한 과제들을 구체화하고 체계화시키기 위해서는 더 많은 사례발굴과 심도 있는 연구가 진행되어야 하겠지만, 양안관계의 변화에 대한 지속적인 추적을 통해 양안관계가 남북관계에 주는 함의를 다면적이고 다차원적으로 분석하는 연구도 병행해야 할 것이다. 또한 양안관계를 규정하는 대외·안보적 요인과 남북관계에 영향을 미치는 대외·안보적 요인에 대한 비교분석을 통해 적용 가능한 시사점을 도출하고 이에 대한 함의를 찾는 연구와 논의도 심도 있게 진행해야 할 것이다. 특히, 양안의 증대된 경협이 정치·군사적 평화로 어떻게 전환되는가에 대해서 관심을 가질 필요가 있을 것이다.

# 연구 논문

**북중동맹조약의 지속과 변화에 관한 소고:  
한미동맹조약에 대한 비교를 중심으로**

박병광



# 북중동맹조약의 지속과 변화에 관한 소고한 미동맹조약에 대한 비교를 중심으로

박병광 | 국가안보전략연구소 | bkpark555@hanmail.net

## I. 들어가는 말

북한과 중국은 1961년 7월 11일 베이징(北京)에서 동맹조약을 체결했다.<sup>1)</sup> 북중동맹조약은 양국이 ‘혈맹’ 을 자처하는 근거가 될 뿐 아니라 유사시 중국이 한반도에 무력을 이용해 개입할 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 중국은 개혁개방 이후 ‘독립자주의교’ 를 표방하면서 그 핵심으로 ‘비동맹원칙’ 을 강조하고 있지만 오늘날에도 여전히 북한과의 동맹조약을 지속하고 있다. 중국 정부는 물론이고 중국 내 일부 전문가들조차 “중국은 북한을 포함하는 어느 나라와도 동맹을 맺고 있지 않다” 고 주장하지만 사실상 이는 북중조약의 동맹적 성격을 애써 외면하거나 부정하려는 강변에 지나지 않는다.<sup>2)</sup>

한편 한국과 미국은 한국전쟁을 계기로 1953년 10월 1일 워싱턴에서 동맹조약을 체결했다.<sup>3)</sup> 한미동맹조약은 북중동맹조약과 마찬가지로 오늘날까지 한미 양국의 특수한 혈맹관계를 대변하는 조약으로 간주되고 있다. 다만 중국의 경우 비동맹원칙을 강조하면서 여타 국가와 동맹을 체결하지 않는 것을 기본원칙으로 삼을 뿐 아니라 북한에서 자국 군대를 철수한 데 비해, 미국은 오늘날에도 지역 및 세계안보 차원에서 양자동맹(bilateral alliance)을 주요 수단으로 이용하고 있으며 여전히 미군을 한국에 주둔시키고 있다.

1) 북중 동맹조약의 정확한 명칭은 ‘중화인민공화국과 조선민주주의인민공화국의 우호, 협력 및 상호원조조약(中華人民共和國和朝鮮民主主義人民共和國友好合作互助條約)’ 이다.

2) 월트에 따르면 “동맹은 두 개 이상의 주권국들 간에 안보협력을 위한 공식적 또는 비공식적 협정으로서 이는 가상의 적으로부터 군사적 위협을 예방하거나 또는 무력공격을 저지하기 위한 목적을 지닌 것” 으로 정의된다. Stephen M. Walt, *The Origins of Alliance*, Ithaca: Cornell University Press, 1987, p.12. 스나이더의 경우 “동맹이란 특정한 상황에서 회원국(membership)이 아닌 국가에 대해 군사력을 사용할 것에 대한 회원국 간의 공식적인 합의” 로 규정된다. Glen H. Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 1997, p.4.

3) 한미 동맹조약의 정확한 명칭은 ‘대한민국과 미합중국간의 상호방위조약(Mutual Defense Treaty between the Republic of Korea and the United States of America)’ 이다.

최근의 적잖은 연구 성과들이 밝힌 바와 같이 북중관계는 동맹조약 체결이후 과거 50여년간 다양한 '긴장'과 '갈등'의 과정을 겪어 왔다.<sup>4)</sup> 특히 후진타오(胡錦濤)시기에 들어서 북한이 핵개발을 통해 동아시아의 최대 안보위협으로 등장하게 되자 중국의 한 전문가는 “북중동맹조약을 폐기해서라도 북한의 핵개발을 저지해야만 한다”고 주장하기도 했다.<sup>5)</sup> 탈냉전기 이후 한국사회에서 미국에 대한 적대감이 표출되고 한미동맹의 결속력이 약화되는 모습을 보이듯이 북중동맹 역시 그 내용과 형태가 바뀌어 가고 있음을 보여준다고 하겠다.

그럼에도 불구하고 북한과 중국은 양국관계의 특수성을 상징하는 '북중동맹조약'을 표면적으로는 굳건히 유지하고 있다. 북중 양국은 그 동안 동맹조약의 존폐문제에 대해 한 번도 정식으로 거론한 적이 없으며, 2010년의 '천안함 피격사건' 이후 전개된 일련의 상황을 돌아보면 마치 한반도에서 북중동맹세력과 한미동맹세력이 대립하는 양상을 띠는 것처럼 비춰지기도 했다. 또한 2011년 7월 북중동맹조약 체결 50주년을 맞이해 양국 최고지도부는 축전(祝電)을 주고받았으며,<sup>6)</sup> 중국의 장더장(張德江) 부총리와 북한의 양형섭 최고인민회의 부위원장장이 이끄는 대표단이 상대국을 교차 방문하여 성대한 기념활동을 전개하기도 했다.

그렇다면 최근의 북중관계는 과연 전통적 혈맹관계의 부활과 복원의 방향으로 나아가고 있는 것일까? 아니면 한반도에서의 긴장과 불안정으로 인해 북한과 중국이 단기적으로 '전략적 협력'을 심화하고 있는 것에 불과한 것일까? 조약체결 이후 50여년의 세월이 흐른 오늘날 북중동맹이 갖는 정치적 의미는 무엇이며, 향후 어떠한 방향으로 변화·발전해 나갈 것인가 하는 문제는 매우 중요하고 흥미로운 주제임에 틀림없다. 따라서 이 글은 북중관계를 고찰하는데 있어서 '북중동맹조약'이라는 요소를 중심으로 다루어 보고자 한다. 그리고 이를 위해 한미동맹조약과의 비교를 시도함으로써 북중동맹의 성격과 기능의 변화를 탐구하는 한편 결론에서는 국제환경의 변화에도 불구하고 중국이 북중동맹체제를 지속하는 이유와 동맹체제 변화의 조건에 대해서 평가하고자 한다.

4) 북중 동맹관계의 '긴장'과 '갈등'에 관한 주요 연구 성과로는 다음을 참조. 이상숙, 「1960년대 중반 북한-중국의 갈등과 북한의 자주노선」, 『북한연구』, 제3권 2호, 2007, pp.151~172; 박종철, 「1960년대 중반의 북한과 중국: 긴장된 동맹」, 『한국사회』, 제10집 2호, 2009, pp.125~159; 최명해, 『중국·북한 동맹관계 불변한 동거의 역사』, 서울: 오름, 2009; Chen Jian, "Limits of the 'Lips and Teeth' Alliance: An Historical review of Chinese-North Korean Relations," *Asian Program Special Report*, No.115, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003, pp.4~10.

5) 沈鳳如, 『維護東北亞安全的當務之急: 制止朝鮮半島問題上的危險傳言』, 『世界經濟與政治』, 2003年 第9期, pp.53~58.

6) 북중동맹 50주년 기념 축전에서 김정은은 "조·중 친선협조 관계를 대(代)를 이어 끊임없이 공고 발전시켜 나가는 것은 우리 당과 공화국 정부의 확고부동한 입장"이라고 밝혔으며, 후진타오는 축전에서 "조·중 친선협조 관계를 끊임없이 공고 발전시켜 가는 것은 중국 당과 정부의 전략적 방침"이라고 밝혔다. 『조선중앙통신』 2011년 7월 10일.

## II. 북중동맹의 성립배경과 내용

### 1. 북중동맹의 성립배경: 중소분쟁의 부산물 또는 약소국 외교의 승리

북한은 국공내전 기간 북한지역을 후방기지로 제공하는 등 중국공산당을 적극 지원했으며, 중국은 한국전쟁으로 위기에 빠진 북한을 구하기 위해 대규모 인민지원군 파견을 통해 한국전쟁에 개입했다. 그럼에도 불구하고 북중 양국은 왜 1961년에 가서야 동맹조약을 체결하게 된 것일까? 이는 한국전쟁 종료 직후 곧바로 ‘한미동맹조약’을 체결한 한국과 미국의 관계에 비하면 흥미로운 대목이 아닐 수 없다.

북중동맹조약이 1960년대에 들어서야 비로소 체결된 배경에는 양국관계를 ‘혈맹’으로 발전시키는 가장 중요한 계기가 되었던 한국전쟁이 오히려 다른 한편으로는 북중관계에 ‘균열’을 가져오는 요소로 작용한 측면이 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 예를 들어서 한국전쟁 기간 김일성은 자신의 권력을 강화하고 전쟁패배의 책임을 회피하기 위해 연안파와 소련파 그리고 남로당파 등 정적들을 숙청하였다. 그 과정에서 김일성은 연안파의 대표적 인물인 무정을 숙청했으며 한국전쟁이 끝난 뒤에는 박일우로 대표되는 연안파와 親중국 세력을 대부분 제거하였다. 이는 북한과 중국지도부 사이에 미묘한 긴장관계를 불러일으키는 것이었다.<sup>7)</sup>

한편 1956년 연안파 등 반김일성파에 의해 주도되었다가 실패한 ‘8월 종파사건’과 이를 해결하는 초기 과정에서 중국의 개입 역시 김일성 지도부로 하여금 중국에 대해 깊은 유감을 느끼고 북중관계를 악화시키도록 만드는 사건이었다. 북한으로서는 중국의 개입이 내정에 대한 외세의 간섭으로 간주되어졌으며, 특히 김일성으로서는 정권유지에 대한 위협감을 느낄 수 있었을 것이다.<sup>8)</sup> 더욱이 한국전쟁을 계기로 진입한 중국인민지원군 수십 만 명이 북한에 주둔하고 있는 상황에서 당시 김일성의 중국에 대한 위협감은 더욱 현실적이었을 가능성이 높다.

북중관계가 더욱 악화되는 것을 방지하고 오히려 양국 간에 동맹조약이 체결되는 가장 중요한 계기로 작용한 것은 1950년대 후반부터 본격화되기 시작한 ‘중·소분쟁’이었다.<sup>9)</sup> 1950년대 말부터 북한은 중국과 소련의 대립에서 소련을 수정주의로 비판하면서 사실상 중국 편에

7) 이종석, 『북한-중국관계 1945-2000』, 서울: 중심, 2000, pp.195~199.

8) 1950년대 8월 종파사건을 전후한 중국의 대북한 내정간섭과 그 영향에 관해서는 이종석, 『중·소의 북한 내정간섭 사례연구: 8월 종파사건』, 『세종정책연구』 제6권 2호, 2010, pp.381~419 참조.

9) 중소분쟁에 관해서는 Alfred D. Low, *The Sino-Soviet Dispute: An Analysis of the Polemics*, Rutherford: Fairleigh Dickinson University Press, 1976; Herbert J. Ellison (ed.), *The Sino-Soviet Conflict: A Global Perspective*, Seattle: University of Washington Press, 1982를 참조하고, 중소분쟁을 이용한 북한의 영향력 확대시도에 관해서는 다음을 참조. Chung Chin-wee, 『North Korea in the Sino-Soviet Dispute, 1965-1978』, 『중소연구』 제4권 1호, 1979, pp.183~214; 김학준, 『중소분쟁 속의 북한외교』, 『아세아연구』 제27권 1호, 1984, pp.55~67.

서는 모습을 보였다. 이는 어쩌면 한국을 주적으로 놓고 있는 상황에서 소련이 보다 결연히 미국에 대항하는 적대적 노선을 채택하기를 바랐으며, 또한 김일성 유일체제를 구축해나가고 있는 북한으로서는 소련에서와 같은 과격한 대내적 변화를 반길 이유가 없었기 때문일 것이다.

중소분쟁이 심화되어 갈수록 중국과 소련은 북한을 자기편으로 끌어들이는 것이 필요했으며 심지어 북한과 동맹관계를 맺음으로써 자국의 전략적 입지를 강화하고자 했다. 이를 잘 알고 있던 김일성은 중소분쟁 과정에서 부각되던 북한의 전략적 가치를 최대한 이용해 먼저 소련과 7월 6일 '조·소동맹조약'을 체결했으며, 불과 닷새 뒤인 7월 11일에는 다시 중국과 '조·중동맹조약'을 체결하였다.

한편 1961년 7월 북중동맹이 성립되는 데에는 '중소분쟁'이라는 공산권 내부에서의 균열요인과 더불어 동서냉전이 동아시아에서 구조화되어 가는 과정과도 밀접히 연관되어 있다고 볼 수 있다. 즉 한국전쟁 이후 미국은 한국과 일본, 대만, 필리핀 등으로 이어지는 반공포위망을 형성하고 이를 강화해가는 과정에 있었다. 구체적으로 1953년 10월에 체결된 한미상호방위조약, 1954년 9월 동남아시아조약기구(SEATO)의 출범, 1954년 12월 미국과 대만간의 상호방위조약, 1960년 6월 개정된 미·일신안보조약 체결 등은 동아시아에서 북한과 중국, 소련을 가상적으로 삼은 반공포위망의 대표적 사례였다고 할 것이다. 따라서 북한과 중국은 어떤 식으로든 이에 대항하여 공동의 역량을 결집시킬 필요가 있었으며 역내에서의 안보위협에 대응하는 과정에서 서로를 필요로 할 수밖에 없었다.<sup>10)</sup>

결국 북중동맹조약은 북한과 중국 모두 외부의 군사적 위협으로부터 자국의 안보를 공고히 하고, 내부적으로는 후르시초프 노선으로부터 동요됨이 없이 체제의 안정을 도모하기 위한 선택이었다고 하겠다. 중국은 북한과의 동맹관계를 통해 최소한 북한이 적대적 입장에 서는 것을 방지했으며, 북한은 유사시 중국의 군사적 지원을 보장받을 수 있게 되었다. 이와 동시에 김일성과 마오쩌둥(毛澤東)은 후르시초프의 개인숭배 비판에 대해 연합전선을 구축함으로써 대내적으로 각자의 체제에 대한 정통성을 유지할 수 있었던 것이다. 따라서 북중동맹은 '대외안보'와 '체제안정'을 도모하기 위한 지정학적 질서의 부산물이었다고도 볼 수 있겠다.<sup>11)</sup>

그러나 동맹조약을 체결하면서 중국과 북한의 의도 및 상황인식이 완전히 일치하는 것은 아니었다. 물론 중국과 북한은 외부 안보위협에 대한 대응차원에서 동맹을 체결했지만 중국이 상정하는 가장 큰 안보위협은 소련이었던 반면 북한으로서는 미국과 남한을 상정하고 있었던

10) 최명해는 북중동맹조약 체결의 구체적 동인으로서 첫째, 중국인민지원군 철수에 따른 인보불안감과 이에 대비되는 주한미군의 현대화 및 핵무장화 위협인식 둘째, 남한에서 발생한 4·19혁명과 5·16군사쿠데타 등 한반도 상황의 불안정성에 따른 북중 양국의 안보우려 셋째, 미국을 중심으로 동북아 군사동맹체제의 가속화와美케네디 정부의 공세적 반공정책 등을 제시한다. 최명해, 『중국·북한 동맹관계 불평한 동거의 역사』, pp.167~168.

11) 박창희, 「지정학적 이익 변화와 북중동맹관계 기원 발전 그리고 전망」, 『중소연구』 제8권 1호, 2007, p.36.



것이다. 또한 중국으로서는 동맹체결을 통해 북한이 소련의 영향권에 편입되는 것을 방지하는 한편 오히려 북한에 대한 영향력을 강화하고자 하는 고려가 작용한 데 비해 북한은 이를 이용해 중국으로부터 최대한 경제원조와 협력을 얻어내려는 실리주의적 의도가 작용하고 있었다. 그리고 중국과 북한의 이러한 셈법은 동맹조약 체결 이후 50년이 흐른 지금에도 기본적으로는 큰 변화가 없다고 볼 수 있다.

## 2. 북중동맹의 내용: 조약해석을 중심으로

북중동맹조약은 모두 전문과 7개조로 구성되어 있다.

전문(前文)에서는 북중 ‘양자관계의 규범’ 을 규정하면서 조약체결의 목적을 밝히고 있다. 전문에서 특히 눈에 띄는 것은 양국관계를 수식하고 규정하는 데 있어서 ‘형제적 우호관계’ 를 기술하고 있다는 점이다. 이는 닛새 전에 체결된 북소동맹조약에서는 발견되지 않는 부분으로서 북한과 중국의 지리적 인접성, 문화적 동질성, 항일전쟁시기를 비롯한 역사적 전통성에 따른 북중관계의 차별적 심도를 엿보게 하는 대목이다.

제1조와 제2조에서는 체약 일방이 무력침공을 받아 전쟁상태에 놓이게 될 경우 상호 군사적 지원의 자동성과 즉각적 대응을 약속하는 내용을 담고 있다.

제3조와 4조에서는 대북 군사지원을 위한 북한의 의무규정을 명문화하고 있다. 즉 3조에서는 “체약 상대방을 반대하는 어떠한 동맹도 체결하지 않으며 체약 상대방을 반대하는 어떠한 집단과 행동 또는 조직에도 참가하지 않는다” 고 명시함으로써 중국의 경우 북한이 중국을 배신하고 소련이나 여타의 세력에 편입하는 것을 방지하고자 했다. 또한 4조에서는 “체약 쌍방은 양국의 공동 이익과 관련되는 일체의 중요한 국제문제들에 대해 협의한다” 고 규정함으로써 ‘상호 결박(mutual tethering)’ 을 시도하고 있음을 발견할 수 있다. 특히 중국으로서는 북한이 전쟁을 재발하거나 일방적 군사적 모험주의를 자행함으로써 의도하지 않은 분쟁에 개입되는 것, 즉 원치 않는 ‘연루(entrapment)’의 가능성을 최대한 축소하고자 했다.<sup>12)</sup>

제5조에서는 “주권존중과 내정불간섭 그리고 평등 호혜 및 친선협조의 정신을 강조하는 한편 경제·기술적 원조와 과학기술적 협조” 등을 규정하고 있다. 5조에서 주목되는 내용 중 하나는 ‘내정불간섭’ 조항을 삽입하고 있다는 것이다. 이는 북한이 중국의 영향력으로부터 벗어나 독립자주외교의 길을 걷겠다는 의지가 반영된 것으로 해석할 수 있을 것이다. 5조에서

12) 일반적으로 동맹을 체결하는 약소국과 강대국은 각기 원치 않는 ‘방기(abandonment)’ 와 ‘연루(entrapment)’ 의 동맹딜레마를 지내게 된다. 먼저 ‘방기’ 의 두려움이란 다극체제에서 동맹국은 끊임없이 동맹 상대방에 의해 버려지는 두려움에 처하는 것이며, 반대로 ‘연루’ 의 두려움이란 자국에 공유되지 않는 동맹 상대국의 이익을 위한 분쟁에 어쩔 수 없이 휘말리는 것을 의미한다. 자세한 내용은 Glen H. Snyder, *Alliance Politics*, pp.181~183 참조.

주목되는 다른 하나는 경제·기술·과학기술협력의 내용이다. 이를 조약에 반영함으로써 북한은 중국으로부터 필요한 각종 전략물자와 다양한 원조를 받아내는 데 있어 보다 확실한 근거를 마련하고자 했다고 볼 수 있다.<sup>13)</sup>

제6조에서는 “조선의 통일이 반드시 평화적이며 민주주의적인 기초 위에서 실현되어야 하며 그리고 이와 같은 해결이 곧 조선인민의 민족적 리익과 극동에서의 평화유지에 부합된다” 고 규정하고 있다. 이는 최명해의 지적처럼 조약이 평화적이고 방어적 성격의 것임을 대외적으로 천명하려는 의도를 표명하고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.<sup>14)</sup> 그러나 다른 한편으로 중국의 입장에서 본다면 이는 한국전쟁에 참여함으로써 얻은 참담한 경험과 교훈이 반영된 결과로 볼 수 있겠다. 즉 중국으로서는 북한에 의한 군사적 연루의 가능성을 우려했을 것이고, 이에 대한 안전장치로 한반도 통일은 반드시 평화적이고 민주적인 방식으로 이루어져야만 한다고 조약에 뜻을 박은 것으로 볼 수 있겠다.

제7조에서는 조약의 유효기간과 수정 및 폐기에 관한 절차 등을 담고 있다. 구체적으로 “본 조약은 수정 또는 폐기할 데 대한 쌍방 간의 합의가 없는 이상 계속 효력을 가진다” 고 규정함으로써 사실상 조약의 효력이 영구적이라고 볼 수 있다. 북중동맹조약과 같은 시기에 체결된 ‘조소동맹조약’ 을 포함한 대부분의 모든 동맹조약이 조약의 유효기간을 정하거나 수정·폐기절차를 구체적으로 명시하고 있는 것에 비하면 북중동맹조약의 유효기간에 대한 규정은 매우 흥미롭고 특이한 경우라 할 수 있다.<sup>15)</sup> 그만큼 조약체결 당시 북한과 중국은 서로 강하게 결속되어 있거나 그럴 필요성을 느꼈는지 모른다. 그러나 이 부분에 관한 구체적 성립배경에 대해서는 아직까지 뚜렷한 연구결과가 나오지 않고 있으며 결과적으로 오늘날에 와서는 중국으로서도 적잖이 곤혹스러워 하고 있는 문제로 판단된다. 왜냐하면 동맹조약 체결 당시와 비교할 수 없을 정도의 커다란 국제정치적 변화를 맞이한 오늘날의 상황에서도 중국으로서는 조약의 수정·폐기와 관련하여 실질적인 조치를 취할 수 있는 마땅한 수단을 갖지 못한 상태이기 때문이다.<sup>16)</sup>

한편 북중동맹조약의 내용 가운데 국내외적으로 가장 관심을 끌고 있는 부분은 2조의 이른바 ‘자동개입조항’ 에 관한 것이다. 북중동맹조약의 핵심인 제2조는 “조약 일방에 대한 침략을 방지하기 위해 쌍방이 모든 조치를 공동으로 취하고 조약 일방이 무력침공을 받아

13) 북한은 중소분쟁시기 중국에 동조함으로써 소련의 대북지원 삭감을 경험한 바 있으며, 중소분쟁 이전에도 소련은 대북 영향력 발휘처원에서 북한에 대한 경제 원조의 삭감조치를 이용하고는 했다. 따라서 북한은 조약 내용에 원조 조항을 삽입함으로써 보다 안정적이고 확실한 물질 지원의 구조를 확보하고자 한 것으로 볼 수 있다. 소련의 대북 경제원조 삭감과 관련해서는 Ralph Clough, "The Soviet Union and the Two Koreas," in Donald Zagoria (ed.), *Soviet Policy in East Asia*, New Haven: Yale University Press, 1982, pp.178~179 참조.

14) 최명해, 『중국·북한 동맹관계 불평등 중기의 역사』, p.183.

15) ‘조·소동맹조약’ 의 경우 제6조에서 “조약은 10년간 효력을 가지며 체결 일방이 기한 만료 1년 전에 조약을 폐기할 데 대한 희망을 표시하지 않는다면 조약은 다음 5년간 계속하여 효력을 가지며 이와 같은 절차에 의하여 앞으로 유효기간이 연장 된다” 고 규정하고 있다.

16) 2011년 7월 북중동맹 50주년을 계기로 필자가 인터뷰한 중국 언론인은 “어쨌든 그런 내용으로 조약을 체결했는지 도저히 이해가 되지 않는다” 고 말함으로써 조약 7조 내용의 비합리성과 중국 측이 느끼는 부담의 일단을 표시한 바 있다(2011년 7월 12일 인터뷰).

전쟁상태에 처했을 때는 타방은 모든 힘을 다해 지체 없이 군사적 및 기타 원조를 제공한다” 는 소위 군사적 자동개입 조항을 명시하고 있다.

물론 이 부분에 대하여 국내외 일각에서는 1992년 한중수교로 인해 북중동맹조약의 유효성이 약화되었고 특히 제2조의 자동개입조항은 사실상 ‘사문화(死文化)’ 되었다고 보기도 한다.<sup>17)</sup> 대표적으로 장롄구이(張連鬼) 중국공산당 중앙당교 교수는 “조·중 우호조약은 과거 냉전시대와 완전히 의미가 달라졌으며, 조약자체는 존재하지만 과거와 같은 동맹조약으로 보기 어렵다” 고 밝힌 바 있다. 또한 중국인민대학의 스인홍(時炳宏)교수 역시 “북한이 지금처럼 완고한 핵개발 정책으로 주변의 안전을 위협한다면, 중국이 우호조약에 명시된 지원 의무를 이행하지 않을 수도 있다” 고 언급하였다.<sup>18)</sup>

반면 중국의 또 다른 전문가들은 북중동맹조약이 여전히 유효하며 중요한 가치를 지니는 것으로 평가하기도 한다. 예를 들어 한셴둥(韓獻東) 중국정법대 국제정치연구소 부소장은 “중국의 안보이익이 조약의 가치를 결정한다” 면서 “북중동맹조약 체결로 중국은 한반도에 대한 영향력을 유지해 소련으로부터의 압력도 줄일 수 있었다” 고 주장했다. 또한 왕이성(王宜勝) 중국군사과학원 연구원은 “북중동맹조약은 한편으로 북한을 견제하면서 다른 한편으로 미국과 한국도 위협할 수 있는 전략적 가치가 있다” 면서 조약의 가치와 존속 필요성을 언급한 바 있다.<sup>19)</sup>

결국 국내는 물론이고 중국 내에서도 북중동맹조약의 가치와 필요성에 대해서는 이견과 논란이 존재한다고 볼 수 있겠다. 그러나 분명한 것은 냉전시기 북중동맹조약이 일관되게 양국관계의 중요하고 부정할 수 없는 연결체로서 작용한 데 비해 탈냉전이 도래하고 양국이 각기 다른 발전궤적을 추구하게 되면서 북중동맹조약이 양국관계에서 차지하는 지위도 급속히 약화되고 있음을 보여준다고 할 것이다.

### III. 한미동맹의 성립배경과 내용

#### 1. 한미동맹의 성립배경: 갈등의 산물

1945년 해방이후 한국의 대외관계는 대미(對美)관계를 축으로 이루어졌고 그 핵심은 1953년 10월 1일 체결된 한미동맹조약이다.<sup>20)</sup> 사실 이승만 대통령은 대한민국 정부수립 직후부터

17) 중국학자들은 이와 관련하여 ‘空(空)대화’ 또는 ‘空(空)대화’ 라는 표현을 주로 사용한다.  
 18) 『조선일보』, 2011년 7월 9일.  
 19) 『環球時報』, 2011년 7월 11일.  
 20) 한미동맹조약은 1953년 8월 8일 가조인된 뒤 1953년 10월 1일 정식 조인되었으며, 1964년 11월 17일 비준·발효되었다.

미국과의 방위조약 체결을 주요한 외교적 목표의 하나로 추진해 왔다.<sup>21)</sup> 이승만은 1949년 4월과 5월 두 차례에 걸쳐 한국방위에 있어서 미국의 책임을 거론하였으며, 동년 7월 11일에는 애치슨 미국 국무장관에게 NATO와 같은 집단안전보장체제를 아시아-태평양 지역에도 구축할 것과 한국에 대한 무기 및 장비 지원을 요청했다. 그러나 미국의 반응은 대단히 부정적이었으며 남북한 간 군사력 불균형에 따르는 위협에도 적극적으로 대처하지 않았다.<sup>22)</sup> 오히려 미국은 한국전쟁 기간에도 1951년 일본, 필리핀, 호주 및 뉴질랜드 등과 방위(안보)조약을 체결하면서 한국의 방위조약 체결요구는 거절하였다.<sup>23)</sup>

이승만 대통령에게 있어서 1950년 6월 한국전쟁의 발발은 미국으로부터 한국에 대한 안보공약을 제도적으로 확보해야만 하는 필요성을 더욱 분명하게 입증하는 것이었다. 특히 1953년 초부터 휴전협상이 급진전되면서 한국정부는 미국과의 방위조약 체결이 더욱 급박한 과제로 와 닿았다. 결국 이승만 대통령은 4월 초부터 '휴전반대, 전쟁불사, 북진통일' 정책을 본격적으로 소리높이기 시작하면서 이를 미국과의 방위조약 체결을 위한 협상수단으로 활용하였다. 휴전협상이 타결되어 가던 1953년 6월 이승만 대통령은 일방적으로 반공포로들을 석방하였고, 이는 미국에게 휴전협정의 성공적 조인을 위해 한국정부와 타협을 하든가 아니면 이승만의 제거가 불가피함을 일깨워 주는 것이었다.<sup>24)</sup>

반공포로 석방 직후 미국은 1953년 6월 26일 로버트슨 미국 국무부 극동담당차관보를 한국에 파견하여 2주간에 걸친 이승만 대통령과의 회담을 통해 한국이 휴전에 반대하지 않고, 미국은 한국에 대한 군사, 경제 원조를 강화하며 휴전 이후 한국과 방위조약을 체결한다는 데 합의를 이루었다. 그 결과 휴전이 성립된 직후인 8월 초 미국 국무장관 델레스가 방한하여 방위조약에 관한 최종적인 합의를 이루었으며 마침내 1953년 8월 8일 '한미상호방위조약' 이 가조인되었고 10월 1일에는 워싱턴에서 델레스와 변영태 외무장관에 의해 정식 조인이 이루어졌다.<sup>25)</sup>

한미동맹조약의 성립 과정에서 한 가지 흥미로운 것은 1953년 10월에 조인된 방위조약이 실제로 비준된 것은 해를 넘긴 1954년 11월에 이르러서였다는 사실이다. 이처럼 비준이 1년 이상이나 연기된 것은 휴전협정이 맺어진 뒤에도 이승만의 북진통일론에 대한 강력한 의지가 여전히 살아있었기 때문이다. 미국은 한국의 단독 행동에 의한 북진뿐만 아니라 휴전상태를 교란시키는 어떠한 행위에 대해서도 우려를 지니고 있었다. 때문에 미국으로서는 어떻게든

21) Henry Chung, *Korea and the United States Through War and Peace 1943-1960*, Seoul: Yonsei University Press, 2000, p.354.

22) 장훈각, 「이승만 대통령과 한미동맹 동맹 형성요인에 관한 연구」, 『사회과학논집』 제42집 1호, 2011, p.135.

23) Donald Stone MacDonald, *US-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance: The Twenty Year Record*, Boulder: Westview Press, 1992, p.81.

24) 미국정부의 이승만 제거계획(Ever-ready plan)에 대해서는 홍석률, 「한국전쟁 직후 미국의 이승만 제거계획」, 『역사비평』 제26호, 1994 참조.

25) 이승만 대통령은 한미동맹조약 체결이 이루어지자 그것이 '변영' 과 '안보' 를 포함하여 한국에게 "여러 세대에 걸쳐 많은 혜택을 보장한다" 고 설명하였다. 한표욱, 「이승만과 한미외교」, 서울: 중앙일보사, 1996, pp.174~175.

이승만으로부터 북진 포기의 확약을 받아내고자 했으며, 한국의 일방적 군사행위가 있을 경우 미국은 상호방위조약 체결을 포기할 수도 있다는 강력한 경고의 메시지를 보내고자 했다. 그리고 그 과정에서 미국은 한미상호방위조약과 경제원조에 관한 美의회 비준의 연기를 이용했던 것이다.<sup>26)</sup> 이는 중국의 경우와 마찬가지로 미국 역시 남한에 의한 일방적이고 독단적인 행위로 말미암아 다시 발생할지도 모르는 한반도에서의 불안정과 전쟁상태에 ‘연루(連累)’ 되는 것을 최대한 회피하고자 했음을 알 수 있다.

미국이 지속적으로 반대하던 한국과의 쌍무적 방위조약의 체결에 동의하게 된 것은 첫째, 한국정부와의 극단적 갈등을 원하지 않았던 미국 의회의 입장 둘째, 상호방위조약이 지니는 전쟁억지력 셋째, 방위조약이 한국정부의 협력을 유도할 수 있는 기제라는 점 등이 작용한 것으로 볼 수 있겠다. 우선 미 의회 지도자들은 휴전협정을 위해 한국정부와의 마찰을 원치 않았으며 이승만 제거계획에 대해서도 동의하지 않았다. 다음으로 당시 주한미대사관은 한국을 포함하는 집단안보체제의 구축보다는 쌍무적 방위조약이 미래의 침략자에 대한 억지의 역할을 할 것으로 판단하였다. 끝으로 미국은 상호방위조약이 휴전과 그에 따라 예상되는 미군철수에 대한 두려움 그리고 버려짐(abandon)에 대한 두려움에 가득 차 있는 한국정부의 협력을 이끌어내는 데 적절한 수단으로서 역할을 할 수 있을 것으로 기대하였다.<sup>27)</sup>

한미 양국의 동맹관계는 북한을 비롯한 공산세력의 남하를 막는 것에 국한된 체제가 아니었다. 미국과의 동맹을 통해 한국은 공산세력의 위협으로부터 자신을 보호할 수 있는 전쟁억지의 세력을 구축했던 반면 당면한 국가목표였던 조국통일의 주도권을 상실하게 되었다. 미국 역시 전쟁발발 시 적에게 타격을 크게 받을 수 있는 불리한 지역으로 판단되는 곳에서 직접적인 안보부담을 안아야 하는 상황에 처하게 되었다. 대신 미국은 그들의 당면목표였던 한반도의 군사적 안정을 확보하고 이 상태를 흔들 수 있는 가능성을 지닌 한국군을 직접적으로 통제할 수 있는 기제를 확보하게 되었다. 어떤 면에서 한미동맹은 공동의 적에 의해 형성된 것이 본질이라 하기보다는 주어진 상황 하에서 한미 양국의 필요를 확보하기 위한 수단적 제도로서의 성격을 갖는 것이라 할 수 있다. 양국은 이 조약으로 인해 서로의 행위를 구속받게 되는 이상한 제도로부터 새로운 관계를 형성하기 시작한 것이다. 결국 한미동맹은 양국신뢰의 결과물이기보다는 신뢰관계를 구축하기 위한 출발점이었다고 보는 것이 더 타당할 것이다.<sup>28)</sup> 그러나 그것은 이승만의 입장에서는 갈등의 부산물임과 동시에 외교적 성과를 상징하는 것이었는지도 모른다.

26) 이에 관한 자세한 내용은 이해정, 『한미동맹 기원의 재조명 한미 상호방위조약의 발효는 왜 연기되었는가?』, 『한국정치외교사논총』 제26집 1호, 2005, pp.5~35 참조.

27) 정훈각, 『이승만 대통령과 한미동맹 동맹 형성요인에 관한 연구』, p.143.

28) ibid., pp.156~157.

## 2. 한미동맹의 내용: 조약내용을 중심으로

한미동맹조약은 모두 전문과 6개조의 내용으로 구성되어 있다. 한미동맹조약의 핵심적 내용은 외부의 무력위협에 대한 양국의 헌법절차에 따른 대응(3조)과 미군의 한국주둔 허용(4조)이다. 조약의 기간은 무기한이지만 일방의 통고가 있으면 1년 후에 중지되는 것으로 규정되었다(6조). 한편, 조약의 발효는 워싱턴에서 양국 의회의 비준서가 교환되는 시점부터였다(5조).

전문(前文)에서 조약 쌍방은 조약체결의 목적을 밝히고 있다. 그런데 전문에 명기된 조약체결의 목적은 “태평양지역의 안정”으로 규정하고 있다는 점에서 그 성격이 다소 모호하다.<sup>29)</sup> 아울러 조약 전문은 “태평양 지역에 있어서 더욱 포괄적이고 효과적인 지역적 안전보장 조치가 발달될 때까지 평화와 안전을 유지하고 집단적 방위를 위한 노력을 공고히 할 것을 희망”한다고 규정함으로써 양국관계의 우호와 신뢰 그리고 안전에 기초한 동맹보다는 지역안정을 위한 방과제이자 포괄적 성격이 내포되어 있음을 보여주고 있다.

조약 제1조에서는 “어떠한 국제분쟁도 평화적 수단에 의하여 해결하고 국제연합의 목적이나 당사국이 국제연합에 대하여 부담한 의무에 배치되는 방법으로 무력의 위협이나 무력의 행사를 삼갈 것을 약속 한다”고 규정하고 있다. 이는 조약 쌍방이 UN을 비효율적인 기구로 간주하지 않는다는 것을 천명함과 더불어 국제법의 테두리 내에서 행동할 것을 다짐하는 것이다. 그러나 보다 근본적인 취지는 북진통일을 주장했던 이승만 정부의 불확실한 행위에 대한 미국의 ‘결박(tethering)’ 의도가 작용한 것으로 볼 수 있겠다.

조약 제2조에서는 외부침략에 대한 대응양식을 규정하고 있다. 조약은 “조약당사국 중 어느 일국이 외부로부터의 무력공격에 의해 위협을 받았을 경우에는 언제든지 당사국은 서로 협의 한다”는 내용을 담고 있으며, 또한 “당사국은 단독으로나 공동으로나 자조와 상호원조에 의하여 무력공격을 방지하기 위한 적절한 수단을 지속한다”고 규정하고 있다. 2조는 외부침략에 대한 대응을 모색하는 데 있어서 ‘상호협의’를 주장한다는 점에서 상대적으로 대응의 즉각성과 의무성이 떨어지는 것을 발견할 수 있다. 다만 상호원조 규정을 들으로써 조약 체결 이후 미국의 한국에 대한 군사원조의 길을 열어두고 있음을 알 수 있다.

조약 제3조에서는 외부세력에 의한 무력공격 발생 시 행동방식과 상호의무에 대하여 규정하고 있다. 그러나 조약은 “유사시 공통의 위협에 대처하기 위해 각자의 헌법상의 수속에 따라

29) 이 때문에 일부 우파성향의 북한전문가들은 한반도 급변사태에 대비하고 중국의 급변사태 개입을 억제하는 차원에서 미국의 ‘자동개입’을 보장하는 소위 ‘한미상호방위조약개정론’을 제기하기도 한다.

행동할 것을 선언한다” 고 명기되어 있을 뿐 군사적 지원의 자동성과 즉각적 대응을 규정하고 있다고 보기는 어렵다. 당연히 북중동맹조약에서 발견되는 ‘자동개입조항’ 은 찾아볼 수 없다.

조약 제4조는 미군의 한국 주둔을 명문화하고 있다. 조약은 “상호 합의에 의해 미합중국의 육군, 해군과 공군을 대한민국의 영토 내와 그 부근에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허용하고 미합중국은 이를 수락한다” 고 규정하고 있다. 이 조항은 이승만 정부가 요구한 것으로서 단지 미국에 제공되는 의무(주한미군 주둔)만 있고, 협의할 권한은 빠져 있음으로 인해 미국의 필요에 따라 주한미군의 배치 및 운영을 결정할 수 있다는 점에서 비판의 대상이 되기도 한다.<sup>30)</sup>

조약 제5조는 조약의 효력발생 시점을 워싱턴에서 양국 의회의 비준서가 교환되었을 때부터라는 것을 규정하고 있다.

조약 제6조는 조약의 유효기간과 수정 및 폐기에 관한 규정을 담고 있다. 구체적으로 조약은 “본 조약은 무기한으로 유효하다. 어느 당사국이든지 타 당사국에 통고한 후 1년 후에 본 조약을 중지시킬 수 있다” 고 명기하고 있다. 미국은 이미 체결한 필리핀과의 상호방위조약에 유효기간을 규정하고 있음을 들어 당초 “무기한 유효” 라는 표현에 난색을 표명했으나 이승만 정부의 강력한 요구에 양보할 수밖에 없었으며 대신 1년 전의 통고로 조약해지가 가능하도록 합의되었다.

〈표 1〉 북중동맹조약과 한미동맹조약의 주요내용

구분	북중동맹조약	한미동맹조약
체결시기	1961년 7월 11일	1953년 10월 1일
유효기간	영구적 조약	무기한 유효
조약목적	호상 원조관계의 강화 발전 및 양국 인민의 안전을 공동으로 보장	태평양지역의 포괄적이고 효과적인 안전보장
자동개입	체약 일방이 무력침공을 당해 전쟁상태에 처할 경우 체약 상대방은 모든 힘을 다해 지체 없이 군사적 및 기타 원조를 제공한다(2조).	각 당사국은 타 당사국에 대한 태평양지역에 있어서의 무력공격을 공동의 위협으로 대처하기 위해 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다(3조).
조약갱신	본 조약은 수정 또는 폐기할 데 대한 쌍방간의 합의가 없는 이상 계속 효력을 지닌다(7조).	본 조약은 무기한으로 유효하다. (그러나) 어느 당사국이든지 타 당사국에 통고한 후 1년 후에 본 조약을 중지시킬 수 있다(6조).

30) 1950년에 체결된 미일안보조약 6조에도 이와 유사한 조항이 있었으나 1960년 개정된 미일안보조약에서는 조약의 일방의 요청에 의해 ‘합의’ 가 가능하며, 교환각서에는 미군배치, 장비변경, 시설과 구역의 기지획에 관해서 일본정부와 사전협의를 규정하고 있다.

한편 한국과 미국은 1954년 11월 17일 최종적으로 한미상호방위조약을 정식으로 비준·발효 하면서 같은 날 '한국에 대한 군사 및 통제 원조에 관한 대한민국과 미합중국 간의 합의의사록' 을 서명·발효하였다. '한미합의의사록' 에는 "유엔군 사령부가 한국방위를 책임 맡고 있는 동안 한국군은 유엔군 사령부 통제 하에 둔다" 고 규정하여 한국군에 대한 작전통제권의 소재를 명확히 하였다.<sup>31)</sup> 미국 지도부는 '한미상호방위조약' 과 더불어 '한미합의의사록' 을 동시에 발표시킴으로써 이승만 정부에 의한 독자적 전투재개 가능성도 줄어들고, 북한군의 재침략에 대한 확고한 정책도 수립되었다는 점에서 비로소 어느 정도는 안도감을 느낄 수 있었을 것이다.

## IV. 북중동맹과 한미동맹의 비교

북중동맹과 한미동맹은 냉전시기 체결된 이후 시간이 흐르면서 국제환경 및 국내정치의 변화에 따라 그 가치와 형태에 적잖은 변화를 보이고 있음이 사실이다. 그럼에도 불구하고 북중동맹과 한미동맹은 다음과 같은 점에서 여전히 공통점을 찾을 수 있다.

첫째, '동맹형성(formation)' 의 측면에서 보았을 때, 양 동맹조약은 자유진영과 공산진영이라고 하는 적대적 대립구도의 산물이란 점에서 유사성을 지니고 있으며 이러한 성격은 지금까지도 지속되고 있다. 또한 근본적으로 북중동맹과 한미동맹은 제3국의 침략에 따른 전쟁 상황에서 상호 군사적 원조를 규정한 '안보동맹' 의 성격을 여전히 고수하고 있다는 점에서 공통점을 찾을 수 있다. 아울러 북중동맹과 한미동맹은 강대국이 안보이익을 제공하고 약소국은 일정부분 자율성을 제약받거나 혹은 전략적 이익을 제공하는 '비대칭동맹(asymmetric alliance)'의 성격을 유지하고 있다는 점에서도 공통점을 찾을 수 있을 것이다.<sup>32)</sup>

둘째, 북중동맹과 한미동맹은 조약내용에 근거할 때, '동맹관리(management)' 의 측면에서 공통점을 발견할 수 있다. 즉 미국과 중국이라는 두 강대국은 한국과 북한이라는 상대국과 동맹조약을 체결하면서 약소국의 일방적·일탈적 행위에 대한 '결박' 을 시도하고 있으며 이러한 시도는 여전히 유지되고 있다고 하겠다. 구체적으로 북중동맹조약 4조와 한미동맹조약 1조는 강대국의 약소국에 대한 행위의 '결박' 을 보여주고 있으며, 특히 한미동맹의 경우는 '합의의사록' 을 통해서 한국군의 작전통제권을 유엔군 산하에 둠으로써 보다 확실한 결박을 시도하였다. 그리고 이러한 '결박' 은 한반도의 평화와 안정이라는 두 강대국의 목적을 실현하는 데 상당히

31) 유엔군 사령부가 행사하던 한국군에 대한 '작전통제권(operational control)' 은 카터의 미군철수 계획과 그에 대한 보완책으로 1978년 11월 7일 한미 연합사령부가 창설되면서 이관되었으며, 한국군에 대한 평시 작전통제권은 1994년 한국군에 이양되었다.

32) 북중동맹의 경우 일방적인 안보-자율성의 교환으로 이루어지는 '전형적 비대칭동맹' 이기보다는 자율성을 보장받으면서 특별한 전략적 이익을 제공하는 '내정불간섭형 비대칭동맹' 으로 보아야 한다는 주장도 있다. 이에 대해서는 이종석, 「중·소의 북한 내정간섭 사례연구: 8월 종파사건」, pp.384~385 참조.



유용하게 적용되어 왔다고 볼 수 있을 것이다.<sup>33)</sup>

셋째, ‘동맹효과(effectiveness)’의 측면에서도 북중동맹과 한미동맹은 공통점을 찾을 수 있다. 즉 양 동맹조약의 체결 쌍방은 조약체결 이후 현재까지 제3국으로부터 전쟁상태에 준하는 침략을 받지 않았을 뿐 아니라 오히려 동맹을 통해서 대외안보효과를 증대시켜 왔다는 점에서 공통점을 발견할 수 있다. 물론 이러한 효과는 남한과 북한 양측이 가장 많은 수혜를 받는 부분이라 하겠다.

한편 북중동맹과 한미동맹은 양자 사이에 체결된 조약의 내용 및 발전과정을 중심으로 살펴볼 때 적잖은 차이점을 발견할 수 있으며 이는 오늘날의 양자관계에도 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

우선 북중동맹과 한미동맹은 조약 내용을 중심으로 볼 때 다음과 같은 차이점을 발견할 수 있다. 첫째, ‘북중간 우호, 협력 및 상호원조조약’ 그리고 ‘한미상호방위조약’이라는 두 조약의 명칭에서 나타나듯이 북한과 중국은 제3의 침략세력에 대한 방어 뿐 아니라 양국관계의 협력 및 원조를 포함하는 포괄적 발전을 추구하고 있다. 반면 한미동맹조약은 상대적으로 간단명료한 명칭에서 알 수 있듯이 안보에 초점을 맞춘 군사적 성격의 방위조약에 집중하고 있다. 즉 두 동맹조약이 추구하는 계약목표의 범위에 있어서 처음부터 일정부분 차이를 함유한다고 보겠다.

둘째, 전술한 바와 같이 한미동맹조약은 북중동맹조약과 달리 ‘자동개입’ 조항이 없다. 다만 휴전선 인근에 배치된 주한미군이 그동안 ‘인계철선(引繼鐵線, trip wire)’ 역할을 수행해왔기 때문에 사실상의 자동개입이 보장되어 왔을 뿐이다. 그러나 주한미군 병력의 한강(漢江)이남으로의 재배치 등으로 말미암아 인계철선의 역할도 그 효력을 상실하게 될 가능성이 높다. 즉 ‘자동군사개입’ 조항만을 놓고 보자면 한미동맹은 북중동맹에 비해서 ‘동맹의 질적 수준’이 떨어진다고 볼 수 있다.

셋째, 조약내용에 포함된 ‘동맹의 영속성’에서도 차이는 극명하게 드러난다. 북중동맹조약은 쌍방간 수정 혹은 폐지에 대한 합의가 없을 경우 영원히 지속되도록 규정하고 있다는 점에서 조약의 내용만을 놓고 보자면 북중동맹이 한미동맹에 비해서 보다 높은 실효성을 지닌다고 할 수 있다.<sup>34)</sup>

33) 미국이 전두환 정권시기 미얀마 아웅산사건 발생 이후 한국의 북한에 대한 보복행위를 제어하거나 또는 2010년 천안함 피격사건 및 연평도포격사건 이후 한국의 반격에 부정적 견해를 표출한 것은 모두 동맹의 결핵에 기초한 안정적 관리행위로 볼 수 있었다.

34) 2011년 7월 11일 한국 KBS는 중국 CCTV-4를 인용해 ‘북중동맹조약’이 20년마다 자동 연장되는 것으로 보도한 바 있다. 그러나 이는 사실관계를 잘못 전달한 것으로 평가된다. 왜냐하면 20년 자동연장 내용은 중국내 일부 인터넷 웹사이트에서 ‘북중동맹조약’을 소개하면서 자의적으로 부가설명을 달아놓은 것이며 실제 조약 원문에는 이와 같은 내용이 전혀 없다. 또한 KBS보도 이후 한국정부의 질의에 대해 중국외교부가 비공식적으로 보도 내용을 부인한 바 있다. 따라서 20년주기 연장설은 신뢰성이 떨어지는 것으로 평가된다. 중국 웹사이트는 다음을 참조하라. <http://baike.baidu.com/view/642796.htm> (검색일:2011.7.8).

넷째, 북중동맹과 한미동맹은 강대국과 약소국간의 동맹으로서 '비대칭동맹'의 성격을 띠지만 한미동맹이 '안보·자율성 교환동맹(autonomy-security trade-off alliance)'의 전형으로 설명<sup>35)</sup>되는 데 비해서 북중동맹은 조약 내용에서 안보·자율성 교환동맹의 성격을 시사하는 부분은 찾아보기 어렵다. 오히려 조약전문(前文)에 명시된 바와 같이 국가 주권과 영토 안정에 대한 상호존중과 불가침 및 내정불간섭 그리고 상호평등과 호혜 등을 강조하고 있다. 실제로 북한은 중국과의 동맹관계에서 '주체사상'과 '자주외교'를 강조하면서 상대적으로 독자적인 외교행태를 추구해 왔다고도 볼 수 있다. 반면 스나이더(Snyder)가 제시한 '연루'와 '방기'의 관점에서 보았을 때 한국은 동맹 형성 이후 연루보다도 유난히 방기에 대한 두려움이 컸고 이것이 대미의존도 강화와 자율성 희생의 주요 원인으로 작용했다고 하겠다.

다음으로 북중동맹과 한미동맹은 '동맹의 결속력'이란 측면에서도 적잖은 차이점을 드러낸다. 월트(Stephen M. Walt)에 따르면 동맹은 일정 시간이 흐르면 필연적으로 변화하거나 소멸하게 되는 데, 동맹을 와해시키는 요인으로는 크게 위협인식의 변화(changing perception of threat), 신뢰성 감소(declining credibility), 국내정치요인(domestic politics) 등 세 가지를 들 수 있다.<sup>36)</sup>

이와 같은 시각을 바탕으로 평가하자면 첫째, 위협인식의 측면에서 중국이라는 패권추구 도전국에게 미국은 걸림돌이자 위협일 수밖에 없으며 이는 북한의 위협인식과 일치하는 것이다. 그러나 한미 양국의 경우 미국은 오늘날 공산주의 확산보다도 WMD와 테러 등을 더 큰 위협으로 간주하고 있으며, 한국 역시 탈냉전기 이후 북한을 위협보다는 화해의 대상으로 인식하는 경향이 증가하고 있다.

둘째, 신뢰성의 측면에서 북중 양국은 표면적 유대와 달리 상당한 갈등의 시간을 보내왔음이 사실이다. 그럼에도 최근의 북핵문제 전개과정 및 천안함 사건에서 보여지듯이 중국은 북한에 대한 옹호입장을 고수하고 있으며 이는 북한으로서는 동맹국에 대한 신뢰성을 인정하는 요소가 될 수 있다. 반면 한미동맹의 물리적 요체이자 상징이랄 수 있는 주한미군의 '인계철선' 역할의 변화와 '전시작전통제권 환수' 그리고 '동맹비용 부담의 증가' 등은 지속적으로 한미동맹의 신뢰성을 위협하는 요소가 될 수 있다.

셋째, 국내정치적 요인에 있어서 중국의 개혁개방추진과 한중수교 등은 북중동맹의 위기 또는 와해요인으로 작용하는 듯 보였으나 최근 북중 양국은 오히려 경제교류와 협력을 중심으로 양국관계의 발전 및 북한의 대중국 의존도 심화현상을 보이고 있다. 반면 한미동맹의 경우

35) 김준형, 「동맹이론을 통한 한미전략동맹의 합의 분석」, 『국제정치연구』 제12집 2호(2009), pp.108~109; 이상현, 「한미동맹과 전략적 유연성 쟁점과 전망」, 『국제정치논총』 제46집 4호(2006), p.166.

36) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliance*, pp.158~159.

한국사회에서 깊게 자리잡고 있는 반미감정 등은 쉽사리 해소되기 어려우며 언제든지 한미동맹을 약화시키거나 위협하는 도전요소가 될 가능성이 높다. 따라서 동맹의 결속력이란 측면에서 보았을 때 한미동맹은 북중동맹에 비하여 그 속성이 결코 강하다고 볼 수 없으며 상시적인 도전요소를 안고 있다.<sup>37)</sup>

## V. 맺음말: 평가와 전망

북중동맹 성립 당시와 달리 오늘날 중국의 직접적 안보위협으로 간주되던 소련이 멸망하고 냉전체제는 해체되었으며, 중국은 북한과 달리 시장자본주의를 수용하는 개혁개방의 길에 들어섰다. 더욱이 중국은 과거 적대관계에 놓여있던 한국과 수교했으며 미국과는 다양한 지구적 차원의 문제에 있어서 심도 있는 전략적 협력을 추구하고 있다. 반면 북한과 중국의 양자관계에 있어서 중요한 연결고리로 작용하던 이념적·인적 연대의 끈은 시간이 갈수록 약화되는 추세이다. 이러한 사실만을 놓고 보자면 북중동맹은 이미 현실과 동떨어진 ‘형해회(形骸회)’ 한 동맹으로 보아야 옳을 것이다. 그럼에도 불구하고 중국이 북한을 감싸면서 북중동맹체제를 지속하게 만드는 이유는 무엇일까?

그것은 첫째, 중국이 바라보는 한반도와 동북아의 현실세계는 과거의 지정학적 대립구조 및 냉전체제의 본질에서 크게 벗어나지 않고 있기 때문이다. 한반도에서 남북한의 대결구도는 여전히 유지되고 있으며, 과거 중국의 직접적 안보위협으로 간주되던 소련이 몰락한 대신 중국은 오늘날 세계패권을 놓고 미국과 경쟁하고 있다. 즉 냉전적 대립구조가 과거에 비해 약화된 것은 사실이지만 근본적인 진영 간 대결구조에는 변화가 없으며 전략적 이해의 차원에서 미국을 위시한 서구세계와의 사이에 존재하는 ‘완충지대’로서 북한의 존재는 여전히 의미를 지니는 것이다.<sup>38)</sup> 따라서 중국으로서는 북중동맹을 쉽사리 포기할 수 없다고 본다.

둘째, 중국의 입장에서 북한이 지니는 ‘전략적 가치’ 역시 근본적인 변화는 발견하기 어렵다는 점이다. 물론 탈냉전기 급변하는 국제정세 속에서 부분적으로는 북한이 지니는 ‘전략적 가치’로서의 의미와 역할에 변화가 오는 것도 사실이다. 그러나 북한을 ‘전략적 부담’으로 바라보는 논자들도 인정하듯이 중국의 입장에서 북한이 지니는 ‘전략적 자산’으로서의 가치가 근본적으로 변화된 것은 아니다. 때문에 중국은 북핵문제 해결과정에서도 북한이라는 전략적 자산을 잃어버

37) 물론 이론적 측면을 벗어나 실질적 측면에서 보자면 한미동맹은 동맹구조의 변화에도 불구하고 ‘21세기 전략동맹’으로의 미래형적 발전을 추구하는 등 동맹의 결속력을 강화해 나가고 있는 것이 사실이다. 반면 북중동맹은 동맹의 지속을 위한 제도화 측면과 대내외환경의 변화에 대한 적응에서 별다른 발전을 이루지 못한 채 50년 전의 조약 원문만을 부여잡고 있는 듯하다는 점에서 실질적 결속력에 대해서는 의문을 제기할 수 있다.

38) 북경대학(北京大學)교수인 주펑(朱鋒)은 오늘날 중국지도부의 시각에서 북한이 차지하는 ‘완충지대’로서의 의미는 과거와 같이 군사적 측면에서의 것이라기보다는 국제무대에서 요구되어지는 외교·전략적 측면의 것이라고 본다. 朱鋒, 「中朝關係中的同盟因素: 变化与調整」, 국가안보전략연구소 주최 학술회의 발제집 『중북우호협조 및 상호원조조약과 한미동맹』, 2011년 9월 1일 p.28.

리거나 또는 북한 붕괴라는 불확실한 상황을 감당하기보다는 북중동맹체제를 안정적으로 관리하는 것이 국익에 훨씬 도움이 된다고 본다.<sup>39)</sup>

셋째, 중국으로서는 북중동맹체제를 유지함으로써 한반도 및 국제사회에서 영향력을 확대하는 일종의 '전략적 카드' 로 활용할 수 있는 것이다. 이는 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 진행과정에서도 여실히 드러난 바 있으며, 천안함 피격사건 이후 유엔(UN)에서의 대북규탄 결의안 채택 과정 및 UEP관련 보고서 채택 과정에서도 확인된 바 있다. 중국으로서는 무엇보다도 북중동맹체제를 통해서 북한은 물론 한반도에 대한 영향력을 유지할 수 있으며, 또한 남북한관계의 불확실성을 관리하는 수단으로도 활용할 수 있는 것이다.

그러면 향후 북중동맹조약의 수정이나 개정을 포함하는 유의미한 수준의 변화가능성은 희박한 것일까? 만일 가능하다면 그러한 변화를 초래할 수 있는 조건은 무엇일까? 우선 단기적으로 현재와 같은 남북한 대립구조 및 미중 경쟁체제가 지속되는 한 북중동맹조약이 수정되거나 폐기될 가능성은 크지 않을 것으로 전망된다. 그러나 북중동맹조약이 영원할 것이며 과거와 같은 혈맹관계로 회귀할 것이라고 보기도 어려운 것이 사실이다. 북중관계는 비록 표면적으로는 동맹체제의 외피를 두르고 있지만 실질적으로는 상호 비대칭적인 역학관계 및 우선순위가 다른 이해관계를 기초로 필요에 따른 '전략적 협력' 의 성격으로 변화하고 있기 때문이다.

따라서 다음의 두 가지 조건이 구비될 경우 북중동맹조약의 수정 또는 폐기 등과 같은 실질적 변화는 충분히 가능할 것으로 판단된다. 그것은 첫째, '비대칭적 상호의존관계 (asymmetrical interdependence)' 로 규정되는 북중관계 자체의 변화이다.<sup>40)</sup> 즉 중국의 입장에서 북한이 지니는 전략적 자산으로서의 가치에 중대한 변화가 있어야만 한다는 것이다. 예를 들어서 최소한 동아시아 차원에서 미국의 영향력을 능가하는 중국의 독점적 패권세력화가 이루어진다면 북한이 지니는 안보·전략적 가치는 현격히 줄어들 것이며 동맹조약을 재검토하는 계기가 될 수도 있을 것이다.

둘째, 중국과 외부세계와의 상호이익 및 규범에 대한 상당한 수준의 '수렴' 현상이 발생하는 경우이다. 즉 동아시아에서 중국의 전략적·지정학적 이익에 대한 인식과 판단기준에 변화가 발생하고, 미중관계 및 한중관계의 발전을 통한 확고한 신뢰구조가 형성될 수만 있다면 북중동맹체제가 근본적으로 변화하는 기회요인으로 작용할 수 있을 것이다. 이는 한중관계 및 중미관계가 어떠한 방향으로 발전해 나가느냐와 밀접한 관련이 있으며 또한 중국이 강대국화를 지향하면서 점진적으로 북한보다는 국제질서와 규범을 중시할 것이라는 점에서 기대를 모으는 요소이다.

39) 박병광, 「후진타오시기 중국의 대북정책 기조와 북핵 인식」, 『통일정책연구』 제9권 1호, 2010, p.74.

40) '비대칭적 상호의존관계'란 북한의 중국에 대한 의존도가 높아지고 있음에도 불구하고 북한의 지정학적 중요성 때문에 중국의 대북 영향력은 상당히 제한적이며, 따라서 북한은 상당히 독립적인 외교정책을 유지하고 있다는 것이다. 이에 대한 자세한 연구는 다음을 참조. Samuel S. Kim and Tai Hwan Lee, "Chinese-North Korean Relations: Managing Asymmetrical Interdependence," Samuel S. Kim and Tai Hwan Lee (eds.), *North Korea and Northeast Asia*, New York: Rowman & Littlefield Publisher, Inc., 2002, pp. 109~137.

## 참고문헌

- 김준형, 「동맹이론을 통한 한미전략동맹의 합의 분석」, 『국제정치연구』 제12집 2호, 2009.
- 김학준, 「중소분쟁 속의 북한외교」, 『아세아연구』 제27권 1호, 1984.
- 박병광, 「후진타오시기 중국의 대북정책 기조와 북핵 인식」, 『통일정책연구』 제19권 1호, 2010.
- 박종철, 「1960년대 중반의 북한과 중국: 긴장된 동맹」, 『한국사회』 제10집 2호, 2009.
- 박창희, 「지정학적 이익 변화와 북중동맹관계: 기원, 발전, 그리고 전망」, 『중소연구』 제31권 1호, 2007.
- 이상숙, 「1960년대 중반 북한-중국의 갈등과 북한의 자주노선」, 『북한학연구』 제3권 2호, 2007.
- 이상현, 「한미동맹과 전략적 유연성: 쟁점과 전망」, 『국제정치논총』 제46집 4호, 2006.
- 이종석, 『북한-중국관계: 1945-2000』, 서울: 중심, 2000.
- \_\_\_\_\_, “중·소의 북한 내정간섭 사례연구: 8월 종파사건,” 『세종정책연구』 제6권 2호, 2010.
- 이혜정, “한미동맹 기원의 재조명: 한미 상호방위조약의 발효는 왜 연기되었는가?,” 『한국정치외교사논총』 제26집 1호, 2005.
- 장훈각, 「이승만 대통령과 한미동맹: 동맹 형성요인에 관한 연구」, 『사회과학논집』 제42집 1호, 2011.
- 최명해, 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』, 서울: 오름, 2009.
- 한표욱, 『이승만과 한미외교』, 서울: 중앙일보사, 1996.
- 홍석률, 「한국전쟁 직후 미국의 이승만 제거계획」, 『역사비평』 제26호, 1994.
- Alfred D. Low, *The Sino-Soviet Dispute: An Analysis of the Polemics*, Rutherford: Farleigh Dickinson University Press, 1976.
- Chen Jian, “Limits of the ‘Lips and Teeth’ Alliance: An Historical review of Chinese-North Korean Relations,” *Asian Program Special Report*, No.115, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003.
- Chung Chin-wee, 「North Korea in the Sino-Soviet Dispute, 1965-1978」, 『중소연구』 제4권 1호, 1979.

- Donald Stone MacDonald, *U.S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance: The Twenty Year Record*, Boulder: Westview Press, 1992.
- Glen H. Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- Henry Chung, *Korea and the United States Through War and Peace 1943-1960*, Seoul: Yonsei University Press, 2000.
- Herbert J. Ellison (ed.), *The Sino-Soviet Conflict: A Global Perspective*, Seattle: University of Washington Press, 1982.
- Ralph Clough, "The Soviet Union and the Two Koreas," in Donald Zagoria (ed.), *Soviet Policy in East Asia*, New Haven: Yale University Press, 1982.
- Samuel S. Kim and Tai Hwan Lee, "Chinese-North Korean Relations: Managing Asymmetrical Interdependence," Samuel S. Kim and Tai Hwan Lee (eds.), *North Korea and Northeast Asia*, New York: Rowman & Littlefield Publisher, Inc., 2002.
- Stephen M. Walt, *The Origins of Alliance*, Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- 沈驥如, 「維護東北亞安全的當務之急: 制止朝核問題上的危險博奕」, 『世界經濟與政治』, 2003年 第9期.
- 朱 鋒, 「中朝關係中的同盟因素: 变化与調整」, 국가안보전략연구소주최 학술회의 발제집 『중북 우호협조 및 상호원조조약과 한미동맹』 2011년 9월 1일.
- 『조선중앙통신』 2011년 7월 10일.
- 『조선일보』 2011년 7월 9일.
- 『環球時報』 2011년 7월 11일.

# 북한경제 연구협의회

북한의 해운 인프라 실태와 전망

황진희





## 북한의 해운 인프라 실태와 전망

KDI 북한경제팀은 2012년 5월 24일 KDI 3세미나실에서 한국해양수산개발원의 황진회 해운시장분석센터장님을 모시고, “북한의 해운 인프라 실태와 전망”이라는 주제로 세미나를 개최하였다. 본 세미나에서는 북한의 해운 인프라와 관리 체계, 북한의 항만 건설 기술 현황을 파악하고 중국의 북한의 해운 관련 인프라 개발, 활용 사례를 검토하였다. 또한 이를 통해 한반도 북부 물류체계 발전 방향을 전망하고 방안을 모색하였다. 본문에서는 발표 내용을 간단히 요약하여 제공한다.

---

### 일 시

2012년 5월 24일(목) 10:00~12:00

### 장 소

KDI 3세미나실

### 발 표

황진회, 북한 해운 인프라 실태와 전망

## 북한의 해운 인프라 실태와 전망

황진희 (한국해양수산개발원)

hjh@kmi.re.kr

북한의 해운 인프라 실태를 살펴봄으로써 북한의 해운과 관련된 주요 현안과 그 전망을 논해보고자 한다. 먼저 북한의 해운 실태에 대해 남북한 비교를 통해 살펴보고 해운 인프라와 관리체계를 주요 항구별로 검토해 본다. 그리고 북한 항만 건설 기술의 대략적 논의 후, 중국의 북한 해운 인프라 개발과 활용 사례를 통해 현재 북한 해운의 현안을 짚어볼 것이다. 마지막으로 그에 따른 북한 해운의 발전전망 및 과제를 제시함으로써 논의를 마무리하도록 하겠다.

먼저 북한의 해운 실태 중 선박현황을 살펴보면 소유주 국적을 기준으로 2010년 북한선박 43척, 남한선박 1,189척이다. 이는 LNG선, LPG선, 원유운반선 등의 화물운반선과 어로, 근해어업선박 등의 기타선박을 포함한 것이다. 소유주 국적기준 선박에 비해 제3의 국가에 등록된 선박을 포함하는 선적지등록기준 선박은 북한 258척, 남한 2,913척으로, 이 또한 화물운반선과 기타선박을 포함한 것이다. 북한해운협회사 발효(2005.8.1)이후 남한의 선박운항 허가를 받은 북한 선박 현황을 근거로 북한의 선박회사를 살펴보면, 동해선박유한책임회사, 서해선박유한책임회사, 대동강선박유한책임회사, 조선수산선박운영회사, 강성선박무역회사 등 15개의 선박회사가 존재하는 것으로 파악된다. 일반화물선부터 유조선 운반선 등 다양한 선종으로 구성되어 있고 이 중 시운봉원양국제집단유한책임회사의 선적지는 몽골의 울란바트르, 조선용선회사는 파나마로 등록되어 있다.

북한의 선원 양성기관으로는 해운계통의 5년제인 나진해운대학(나진대학)과 수산계통의 5년제 대학인 원산(동해)수산대학, 2년제인 남포수산대학과 청진해양단과대학 그리고 수산고 등전문학교가 있다. 기타 평양선원간부학교, 선원양성학교, 모선간부학교 등에서도 선원을 양성하고 있다. 선원의 평균 연령은 남한이 50대 이상 37.2%로 가장 높는데 비해 북한은 40대가 46.5%로 가장 높다. 이는 남한과 비교할 때 북한의 선원이 다소 낮은 연령층으로 구성되어 있음을 보여준다. 선박왕래 현황은 2010년 운항횟수 1,432회로, 왕래가 가장 활발했던 2007년 11,891회 이후 2008년 1,820회, 2009년 1,679회 등 계속 낮아지고 있는 추세이다.

다음으로 북한의 해운 인프라와 관리체계에 대해서 짚어보도록 하겠다. 북한 항만 현황은

무역항 8개, 원양수산지 5개, 어항 30여개 등으로 무역항은 서해안에 송림, 남포, 해주항이 있으며 동해안에는 원산, 흥남, 청진, 나진, 선봉항이 있다. 항만의 하역능력은 3,600만톤 내외로 1990년대 이후 담보상태를 면하지 못하고 있는 실정이다. 대부분의 항만시설이 노후화되어 석탄, 철광석과 같은 화물이 야적된 상태로 처리가 지연되는 등 심각한 정체상태에 있다. 최근에는 중국이 나진항에 대한 50년 개발·사용권을 갖는 등 공동개발 프로젝트를 개발함으로써 시설 증대가 예상된다. 해안선은 총 3,000km를 보유하고 있으나 동해안과 서해안이 분리되어 양 해안 간의 효율적인 운송체계 구축이 어려워 연안간 해운은 불리한 상태이다.

북한의 무역항을 각 항만별로 차례로 살펴보고자 하는데, 먼저 동해안에 위치한 항만의 특성과 제원에 대해서 검토해보도록 하겠다. 첫 번째로 나진항은 1932년에 축항공사를 하여 중계 무역항으로 개발되었으며, 1973년부터 국제무역항으로 개방되었다. 나진항은 나진만 입구 대초도와 소초도 등이 방파제역할을 하고 동해의 부동항으로 깊은 수심까지 갖추고 있어 천혜의 양항이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 평양에서 출발하는 평라선의 종점이자 나진을 출발한 함북선이 회령까지 연결되어 있고 러시아 광궤철도(1,524mm)가 부두까지 연결되어 있어 철도의 요충지라고 할 수 있다. 또한 최근 중국이 50년 개발 사용권을 갖는 프로젝트를 참여하고 있어 주목해볼아야 하는 항만이다. 나진항과 관련된 개발의 시사점은 북한의 폐쇄성에도 불구하고 중국이 추진하는 북한 항만 투자 사업들의 가능성이 높다는 점과 나진항이 동북 3성에서 나오는 수출입 물동량과 한반도를 통과하는 화물 처리에 유리하기 때문에 국제물류 전문항로의 발전가능성도 높게 평가되어진다는 점이다. 다음으로 청진항은 1908년 일본에 의해 개방되어 일제시대 대표적 군수물자 수송항으로 이용되었으며 1974년 항만시설과 장비를 보강하여 1983년부터 대일 중계무역항으로 이용되었다. 북한의 대외무역화물 취급비중이 24.2%로 북한내 항만 중 2위를 차지하고 있고 연간 하역능력이 800만톤 인 대표적인 무역항이다. 세 번째로 선봉항은 1921년에 최초로 개항하였고 1980년대 원유수입 전용부두로 발전하였으며, 승리화학연합기업소와 선봉화력발전소 부근에 있어 25만톤급 유조선 정박이 가능하도록 하였으며 연안 하역능력은 200만톤에 달한다. 동해안의 네 번째 항만으로, 함흥시 동남쪽 약 20km 지점에 위치하고 있는 흥남항은 1960년대 무역항으로 개항하여 북한 최대의 화학공업지구인 함흥공업지대의 관문항이다. 4개의 부두와 5개의 정박장을 완비하고 있고 3만톤급 선박이 접안 가능하며 북한의 대외 무역화물의 11.5%를 취급한다. 동해안의 마지막 항만이자 최남단 무역항인 원산항은 1880년 개항 이후 주로 군항으로 사용되고 있다. 1976년 무역항 개방 이후에도 화물 취급은 저조한 편이다. 이 항구에서 일본 니가타항으로 조총련 정기연락선인 만경봉-92호가 운항되었으나 현재는 중단되었다.

서해안에 위치한 항만을 각각 살펴보면, 먼저 해주항은 용당포라는 작은 어촌에서 1921년 인천으로 항로를 개설하였는데, 1973년부터 시멘트 전용항으로 이용되었다. 서해 최남단 부동항으로 해상수송과 해군 전진기지로 활용되고 있고, 주요 선적화물은 시멘트와 코크스이며, 이곳은 남한에서 북한의 모래를 채취해 왔던 점이 주요 특징이다. 다음으로 남포항은 북한 최대의 공업지역인 평양공업지대의 관문항이다. 1925년 원료 및 반가공 제품을 일본으로 반출하기 위한 항만으로 개발 후 무역항으로 발전하여 대외무역화물 취급비중이 28.9%에 달해 북한내 1위를 차지하고 있다. 석탄, 시멘트, 흑연 등 함경남도 생산 광물자원의 주요 처리항만이며 평양과 고속도로, 전기철도로 연결되어 있고 서해갑문이 위치하고 있는 곳이기도 하다. 마지막으로 송림항은 남포항 동북쪽 대동강 하류 송림시에 위치한 항만으로 평양으로부터 40km 거리에 위치하고 있으며 러일전쟁 때 일본군 철도건설재 양륙장으로 주로 사용되었다. 최근 중국 대련의 수입석유를 취급하는 석유 전용부두로도 이용되고 있다.

항만 관리 체계는 육해운성 아래에 항만관리국, 항만건설국(부), 항만업무조직을 담당하는 세 개의 관리 국(부)이 있고, 항만관리국 아래에 지방항만, 항만건설국(부)아래에 항만설계기관과 서해항만건설사업소, 6·2항만건설사업소가 있다. 북한 항만법 중 특이한 사항은 ‘외국선박은 입항시 북한국기를 게양해야한다(제3장 29조)’ 는 것과 ‘외국선박은 항만에서 해당기관의 승인 없이, 측심, 전파탐지 및 무선통신기재를 사용할 수 없음(제3장 42조)’ 을 규정하고 있다는 점이다.

북한의 항만 건설에서 기술적인 부분은 대부분 남한과 비슷하다. 예를 들어 항만건설 계획에서 마루높이를 검토할 때 파랑에 의한 치오름 높이를 검토하여 월파를 억제 한다는 내용과 항만건설 설계시 단면을 설계할 때 ‘방조제의 독마루폭을 덤프트럭 운영을 위해 6m로 계획’ 하는 것도 남한에서는 7m로 규정하고 있어 큰 차이가 나지 않는다. 그러나 실제로, 북한은 그 동안 신설 항만을 독자적으로 건설한 경험이 없다. 장전항 금강산 여객선 부두 시설공사가 북한에서 신설한 최초의 사례에 해당한다.

다음으로 중국의 북한 해운 인프라 개발·활용 사례에 대해서 검토해보도록 하겠다. 현재 북중 무역은 26억 8천만 달러로, 이는 북한 전체 대외거래의 78.5%를 차지할 정도로 높은 수준이다. 중국의 북한 항만 개발도 이러한 협력 사례 중 하나로, 중국의 장길도 선도구 개발사업 대상지역인 ‘창지투 선도구’ 와 ‘랴오닝 연해경제벨트’ 가 그 구체적인 예라 할 수 있다. 중국의 북한 항만 개발 배경은 동북3성 농산물의 중국남방 교역항으로 활용하기 위한 것으로, 중국 훈춘~북한 나진항~상해를 연결하는 해상항로를 개설해 연간 150만톤의 중국 동북3성의 물자가 나진항을 거쳐 남방으로 수송하려는 의도로 파악할 수 있다. 중국은 실제로 다음과 같은 과정을

거쳐 나진항을 개발하였다. 2005년 7월 나선국제물류합영회사를 설립하여 부두 운영권과 나진항 구간의 도로 50년 사용권 등을 확보하였으며, 2007년 2월에는 길림성이 ‘두만강 개방·개발 가속화 방안’으로 나진항 개발에 대한 자금 지원과 세금 우대정책을 실시하기로 결정하였다. 현재 중국은 나진항 1호 부두 1개 선석의 보수사업(투자금 2,000만 위안)을 마쳤고 2,3호 선석 공사도 진행할 것으로 알려지고 있다. 또한 북한은 최근 남포항 보세가공 설립을 중국 업체에 허용하였는데, 북한이 토지 등 물자를 대고 실질적인 개발 자금 380만유로(약 66억원)를 중국 업체가 부담하는 조건으로 2058년까지 50년간 해운과 해운업, 운전자재의 수리·정비 및 재수출 등 보세가공업까지 허용하였다. 그리고 북한은 대표적인 광물 산지인 함경남도 단천에 2009년부터 새로운 무역항 건설을 추진하고 있는데 2010년 6월, 중국이 단천항 개발권을 확보하였다. 마지막으로 청진항의 경우는 2008년 6월 중국의 투먼시가 3,4호 부두 사용권을 확보한 이래로 2010년 5월 청진항 개발과 독점권을 확보하여 투먼시와 북한 철도성간 투먼-청진 철도 이용을 위한 국제컨테이너운송협의를 체결한 상황이다. 이러한 북중 해운 항만의 협력이 강화됨에 따라 남한 물류기업(해운, 항만 등)은 새로운 비즈니스 기회를 상실하게 되고, 북한 물류 인프라에 대한 중국 표준을 확대하고 있어 향후 남북간 교류가 확대되어도 물류부문의 진출이 어려울 것으로 우려된다.

마지막으로 북한 해운의 발전전망을 논해보면 한반도 북부 지역은 향후 해운 및 육상 물류 네트워크의 급속한 발전을 예상해 볼 수 있다. 우선 나진항을 중·일·러의 연계항만으로 개발하는 것이다. 나진항은 한·중·일·러를 연결하는 해상의 중심지이기 때문에 연계항만으로서의 발전 가능성이 높으며 이를 위해서는 우리의 선투자 및 개발이 요구된다. 두 번째는 나진항을 동북아 북부와 북미대륙 연계항으로 개발하는 것이다. 나진항이 중국의 동해출구로 활용될 경우 북미항로의 주요항으로 부각될 가능성이 있다. 나진항이 동북아 주요항만 중 LA항까지 거리도 가장 가깝고 중국 동북3성에서 나오는 화물을 처리할 수 있는 항만이 없기 때문이다. 다음으로 북한의 해운은 한반도 북부 자원교역 인프라로서의 기능을 담당할 수 있는데 이를 위해서는 북한의 자원 수송항을 개발해야한다. 북한의 동해안은 지하자원이 많지만 대형 항만이 부족하기 때문에 자원개발과 항만개발을 연계하고 외국자원개발 업체와 항만개발을 공동으로 추진할 필요성이 있다. 이러한 한반도 북부 지역의 개발을 위해 풀어야할 과제로는 국제표준과 연계한 남북 해운항만 물류 표준화를 추진해야하며, 표준화를 위한 실태조사가 요구된다.

이렇듯 동북아 지역에서 북한 항만이 가지는 전략적·지정학적 가치는 매우 높으며, 향후 발전 가능성도 상당히 높은 것으로 평가된다. 그 동안 우리나라에서는 북한의 항만을 이용하여

한반도 물류문제를 개선하고, 북한의 자원을 활용하며 나아가 남북이 공생·발전할 수 있는 방안을 모색해왔으나 대부분 중단된 상태이다. 주지하다시피 남북한 관계는 특정한 계기로 인해 급변할 수 있고, 남북한 경제교류도 확대될 수 있기에 북한의 대외관문으로 활용될 수 있는 항만에 대한 연구는 전략적으로 추진되어야 할 것이며 특히 최근 중국과 러시아의 대대적인 북한 항만 진출에 대비한 대응전략 수립도 시급한 실정이라 하겠다.

# 경제 자료

북한 해방 전, 후 지역별 인구통계 자료

진수민





# 북한 해방 전 후 지역별 인구통계 자료

전수민 | 한국개발연구원 | smchun@kdi.re.kr

## 1. 북한 인구 및 도시화 자료의 중요성

인구 분포는 인구 규모와 아울러 한 사회를 이해하는 중요한 정보이다. 인구가 특정지역에 얼마나 집중되어 있는지 그리고 지역간 이동이 얼마나 자유롭게 이루어지는지에 대한 여부는 한 경제의 작동을 결정하는 주요 요인이기 때문이다. 특히 산업화는 도시화와 동시에 진행이 되기 때문에, 도시의 발달과 같은 인구 현상은 한 경제의 현재를 이해하는 것뿐만 아니라 미래의 변화 추이를 파악하는 데에도 크게 기여할 수 있다.

이 점은 북한의 경우에서도 마찬가지이다. 현재 북한의 인구 분포 현황을 파악하는 것은 북한 경제구조의 이해를 위한 기초를 이룬다. 아울러 인구 분포는 장기적으로 변화할 수 있기 때문에, 인구 분포에 대한 정확한 이해를 위해서는 장기적 추이를 점검하는 것이 필수적이다.

이하에서는 북한 인구의 분포가 과거에서부터 현재까지 장기적으로 어떻게 변화해 왔으며 도시화가 어떻게 진척되었는지를 간단히 살펴보기로 한다. 북한의 인구 분포 및 도시화와 관련해서는 다양한 선행연구가 진행되어 왔다. 먼저 김두섭(1995, p.71)은 특정 사회의 현황을 보다 올바르게 파악하기 위해서는 해당 지역의 인구 상황에 대한 이해가 가장 기본적이라고 지적하였으며, 장세훈(2006, p.187)은 북한 사회의 최근 동향을 파악하기 위하여 북한의 도시화에 초점을 두고 연구한 바 있다.

또한 고성호(1996, p.138)는 북한 인구이동 및 도시화에 관한 연구가 북한사회의 내부구조를 이해하고, 통일 과정에서 정책을 수립하는데 필수적이라고 주장하였으며, 김문조·조대엽(1992, pp.1~2)은 도시화에 관한 연구가 사회변동 혹은 사회문제를 이해하는데 중요한 의미를

찾는다고 설명하였다. 더 나아가 이석·김두열(2011, pp.48~50)은 인구변화를 통해 남북관계 및 통일에 어떠한 시사점을 안겨줄 것인가에 대한 분석도 가능하다고 주장하였다.

본 자료에서는 이상과 같은 연구의 기초가 되는 통계를 제시함으로써, 북한 사회·경제구조에 대한 이해를 높이고 향후 연구의 기초를 제공하고자 한다. 우선 해방 이전의 북한 도 단위 지역별 인구와 해방 이후 지역별 인구 자료를 검토한 후, 북한 주요 도시의 인구통계에 대한 자료를 소개한다. 다음으로 남북한 도시화율의 수치를 간략히 검토하면서 논의를 마친다.

## 2. 북한 도 단위 지역별 인구

전술한대로 북한의 인구 통계자료는 북한 내 사회현황을 파악하는데 중요한 지표 중 하나이다. 본 자료에서는 북한의 인구현황을 파악하기 위하여 ‘인구총조사(census)’ 자료를 이용하였다. 인구 통계조사 자료집인 『조선국세조사』를 보면, 남북한 분단 이전의 식민지 시기에는 1925년부터 1944년까지 약 5년에 한 번씩 인구총조사를 실시하였다 (<표 2-1> 참조). 해방 이후 북한 인구총조사는 유엔인구기금(UNFPA)의 재정지원으로 1993년에 제1차 인구총조사가 실시되었으며, 2008년에 제2차 인구총조사가 실시되었다.<sup>1)</sup> 우선 <표 2-1>에서는 남북한 분단 이전의 도별 인구 규모를 소개한다.

### 가. 남북한 분단 이전 도별 인구

해방 이전의 북한 지역은 황해도, 평안북도, 평안남도, 함경북도, 함경남도의 5개도와 강원도 일부로 구성되어 있었다. <표 2-1>은 이러한 해방 이전 기준에 따라 『조선국세조사』를 이용하여 강원도 지역을 제외한 나머지 지역의 도별 인구 구성을 제시한 것이다.

1925년 각 도별 인구규모를 보면, 함경북도를 제외한 나머지 4개도의 인구수는 전체 인구의 평균 22%에 해당하는 약 140만 명 정도로, 도별 인구 규모가 매우 유사하다. 1925년부터 1944년까지 20년 동안의 인구 증가추이는 더욱 흥미로운 현상을 보인다. 표의 수치들을 <그림 2-1>과 같이 나타내보면, 인구의 증가추이는 함경북도를 포함한 5개도에서 20년 동안 평균 약 48만 명으로 거의 유사하게 증가하였다. 구체적으로, 황해도는 52만 명, 평안북도는 41만

1) 이석·김두열(2011, p.84)에서 언급했듯이, 북한 인구센서스 자료에 대한 통계적 신뢰성에 대해서는 여러 가지 문제들이 지적되어 왔다. 그러나 본 자료에서는 지적된 문제점들을 감안하고 통계수치들을 소개하는데 그친다. 북한 센서스가 내포하고 있는 문제점들에 대해서는 이석(2011)을 참조할 수 있다.

명, 평안남도는 53만 명, 함경북도는 41만 명, 그리고 함경남도는 53만 명의 인구가 증가하였다. 결국 해방 이전의 북한에서는 각 도별로 인구가 증가하는 양상을 보였으나, 인구 구성의 변화는 거의 발생하지 않았다.

〈표 2-1〉 분단 이전의 북한 도별 인구, 1925~1944년

(단위: 천명)

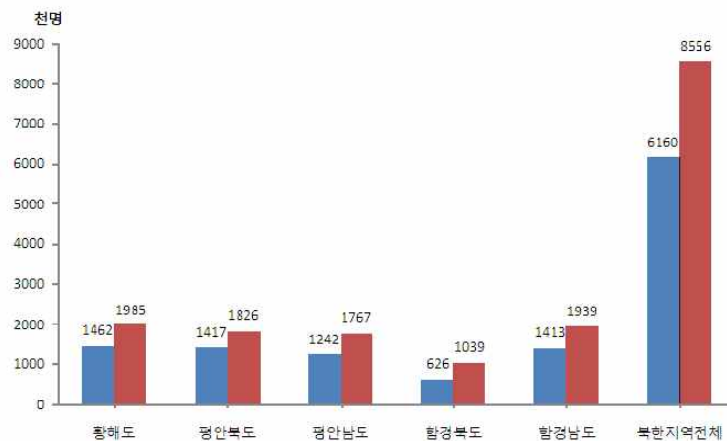
	황해도 Hwanghae			평안북도 North Hwanghae			평안남도 South Hwanghae		
	남 Male	여 Female	합 Total	남 Male	여 Female	합 Total	남 Male	여 Female	합 Total
1925	741	721	1,462	728	689	1,417	631	611	1,242
1930	770	754	1,524	800	763	1,563	673	658	1,332
1935	846	829	1,674	871	839	1,710	739	730	1,470
1940	895	891	1,786	855	854	1,709	808	799	1,607
1944	990	995	1,985	915	911	1,826	889	877	1,767

	함경북도 North Hamgyong			함경남도 South Hamgyong			북한지역전체 Total		
	남 Male	여 Female	합 Total	남 Male	여 Female	합 Total	남 Male	여 Female	합 Total
1925	326	301	626	729	684	1,413	3,155	3,005	6,160
1930	390	355	745	818	760	1,578	3,452	3,290	6,742
1935	445	408	853	885	836	1,722	3,787	3,642	7,429
1940	540	477	1,017	925	877	1,802	4,023	3,898	7,921
1944	540	499	1,039	987	951	1,939	4,321	4,234	8,556

자료: 「조선국세조사」 각년도

〈그림 2-1〉 분단 이전의 북한 도별 인구, 1925년 및 1944년

(단위: 천명)



자료: 「조선국세조사」 각년도

## 나. 남북한 분단 이후 도 단위 지역별 인구

한편, 북한은 1945년 이후 거의 50년 동안 한 번도 인구총조사를 실시한 적이 없다. 그런데 유엔인구기금(UNFPA)의 재정지원으로 『중앙통계국』에서는 1993년에 제1차 인구총조사를 실시하였으며, 2008년에 제2차 인구총조사를 실시하였다.<sup>2)</sup> <표 2-2>는 인구총조사를 실시한 1993년과 2008년의 데이터를 포함하여 나타낸 것이다. 도 단위 지역은 분단 이후를 기준으로 작성하였으나, 특별시, 광역시 등과 같은 특수행정구역들은 각각이 통상적으로 위치한다고 간주되는 도의 인구에 포함하였다.<sup>3)</sup> 따라서 <표 2-2>에서의 도는 행정구역이 아니라 지역을 나타내는 명칭으로 해석하는 것이 보다 적절할 것이다.

<표 2-2>를 보면, 각 도별 인구 규모가 크게 차이나지 않았던 1940년 이전의 시기와는 다르게, 인구총조사에 따른 1993년과 2008년의 지역별 인구 규모에는 어느 정도 변화가 생겼다. 지역별로 인구 규모가 고르게 분포되어 있지 않을 뿐만 아니라, 인구의 증가추이도 지역별로 달랐다. <그림 2-2>는 <표 2-2>의 데이터를 근거로 1940년, 1993년 그리고 2008년의 인구 규모를 비교하여 나타낸 것이다.

<표 2-2> 분단 이후 행정구역체계에 따른 도 단위 지역 인구: 인구총조사 자료

(단위: 천명)

연도 Year	양강도 Ryanggang			함경북도 North Hamgyong			함경남도 South Hamgyong		
	남 Male	여 Female	합 Total	남 Male	여 Female	합 Total	남 Male	여 Female	합 Total
1925	130	110	240	326	301	626	542	519	1,060
1930	155	131	286	390	355	745	598	564	1,162
1935	174	154	329	445	408	853	638	610	1,248
1940	168	148	316	591	511	1,102	714	675	1,389
1993	303	335	638	976	1,085	2,061	1,281	1,451	2,732
2008	339	381	719	1,100	1,227	2,327	1,444	1,622	3,066

2) 영문서적을 참고하였으나, 편의상 『중앙통계국』이라고 한다.

3) 2012년 북한의 행정구역은 1개 직할시(평양), 2개 특별시(나선, 남포)와 9개의 도(평안남도, 함경남도, 황해남도, 강원도, 자강도, 양강도)로 구성되어 있다.

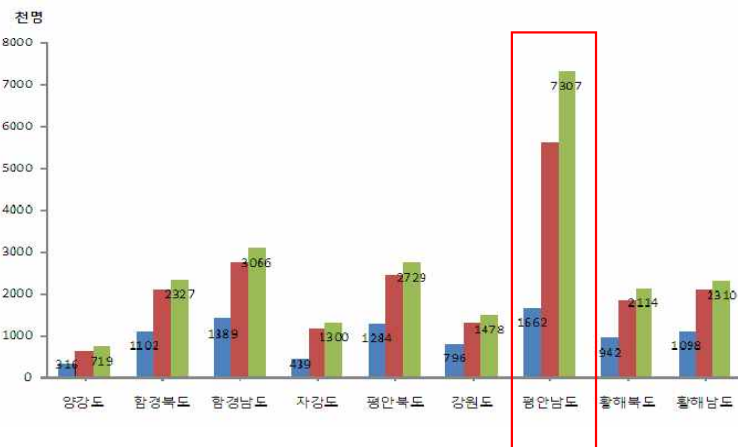
연도 Year	자강도 Jagang			평안북도 North Phyongan			강원도 Kangwon		
	남 Male	여 Female	합 Total	남 Male	여 Female	합 Total	남 Male	여 Female	합 Total
1925	176	157	333	535	520	1,056	300	274	573
1930	207	185	391	570	563	1,133	352	317	669
1935	229	206	435	616	614	1,230	379	352	731
1940	226	213	439	642	642	1,284	410	386	796
1993	547	605	1,153	1,148	1,289	2,437	609	696	1,304
2008	617	683	1,300	1,291	1,437	2,729	695	783	1,478

연도 Year	평안남도 South Phyongan			황해북도 North Hwanghae			황해남도 South Hwanghae		
	남 Male	여 Female	합 Total	남 Male	여 Female	합 Total	남 Male	여 Female	합 Total
1925	631	611	1,242	413	407	820	426	413	839
1930	673	658	1,332	420	419	838	451	437	888
1935	739	730	1,470	441	440	881	511	497	1,008
1940	839	823	1,662	471	471	942	551	547	1,098
1993	2,660	2,947	5,607	863	983	1,846	943	1,068	2,011
2008	3,479	3,828	7,307	1,003	1,111	2,114	1,091	1,220	2,310

주 해방 이전 도 구분은 기급적 1953년에 가까운 시기로 맞추었음.  
자료 『조선국세조사』 각년도, 『중앙통계국』(1994, 2009).

〈그림 2-2〉 해방 이후의 북한 지역별 인구, 1940년, 1993년 및 2008년

(단위: 천명)



자료 『조선국세조사』 각년도, 『중앙통계국』(1994, 2009).

〈그림 2-2〉를 보면, 특히 평안남도에 인구가 집중되어 있다는 사실을 확인할 수 있다. 평안남도의 인구는 2008년에 731만 명으로 전체 인구의 약 31.3%에 해당된다. 또한 2008년 평안남도의 인구 규모는 1940년과 비교할 때 무려 565만 명이나 증가하였다.<sup>4)</sup> 두 번째로 큰 규모를 보이는 함경남도의 인구는 2008년에 307만 명으로 이는 전체 인구의 약 13.1%에 해당된다. 반면 가장 인구 규모가 작은 양강도의 인구는 2008년에 72만 명이였다. 이는 전체 인구의 3%이면서, 평안남도 인구 규모의 10분의 1에 불과하다. 물론 분단 전후로 행정구역이 변천한 것에 따른 영향을 무시할 수 없을 것이다. 하지만 본 자료만을 본다면, 분단 이전 4개도에서 도별 인구규모가 전체 인구의 평균 약 22%에 해당되었던 것에 반해, 분단 이후에는 지역별로 3%에서 31%로 큰 차이를 보이고 있다.

### 3. 북한의 주요 도시 인구

지금까지 북한 전 지역의 인구 규모에 관해 검토하였다면, 이하에서는 인구가 밀집되어 있는 주요 도시의 인구 규모를 좀 더 자세히 살펴보도록 한다.<sup>5)</sup> 1925년부터 2008년까지 인구가 집중되었던 주요 도시가 어디인지를 확인함에 따라, 북한 도시의 현재뿐만 아니라 과거에서부터 어떻게 진화해왔는지를 확인한다.

〈표 3〉은 2008년 제2차 인구총조사 자료를 기준으로, 인구가 가장 많은 14개의 도시를 순서대로 나열하여 정리한 것이다. 인구 100만 명 이상의 대도시는 수도 평양뿐이며, 그 다음으로 큰 도시인 함흥과 청진의 인구는 약 60만 명이다. 그리고 나머지 11개 도시의 인구는 대체로 2~30만 명을 상회하고 있는 수준이다.

〈표 2-1〉에서 확인한 바와 같이 식민지기에는 평양을 제외한 나머지 지역에 인구가 비교적 고르게 분포되어 있다. 하지만 제1차 인구총조사가 진행된 1993년에는 평양, 함흥, 청진과 남포 지역에 인구의 집중화가 발생하고 있다는 사실을 알 수 있다. 4개 지역의 인구는 전체 인구의 71.1%나 차지하였다.<sup>6)</sup> 특히 평양은 40.9%나 차지하였다. 2008년에도 4개 지역의 인구가 전체 인구의 61.5%를 차지하였으며, 평양 인구는 40.3%에 해당되어 평양에 인구가 상당히 집중되어 있음을 알 수 있다. 해방 당시의 인구인 34만 명보다 거의 9배 이상의 규모로

4) 〈표 2-2〉에서 평양직할시 나선특별시 및 남포특별시를 별개의 지역으로 구분하지 않았다는 것을 감안하더라도 평안남도에 인구 규모가 밀집되어 있다는 사실은 크게 영향을 받지 않는다. 매년 국정원으로부터 자료를 수집한다는 행정안전부에서 2009년에 출판한 「2009년도 지방자치단체 행정구역 및 인구현황」에 따르면, 인구 규모가 가장 큰 지역은 평안남도로서 406만 명이였다. 두 번째로 인구 규모가 큰 지역은 평양직할시였으며 316만 명이였다. 그 다음으로 함경남도의 인구 규모가 31만 명이였다.

5) 일반적으로 북한의 도시는 시·구·동을 기본단위로 하며, 3,000명 이상의 노동자가 집중된 것으로 규정하고 있다고 한다(고성호, 1996, p.142).

6) 제3차에서의 전체 인구는 인구가 가장 많은 14개 지역을 의미한다.

성장한 것을 볼 때 평양이 북한에서는 가장 많이 성장한 도시임에 틀림없다.

한편, 남포는 1979년 직할시로 승격하면서 인근지역의 흡수와 평양 근처라는 지리적 요인으로 인해 3번째로 인구가 가장 많은 지역이 되었다. 하지만 2004년 행정구역의 변천으로, 2008년에는 인구가 절반가량인 37만 명으로 감소하였다.<sup>7)</sup> 하지만 북한에서는 4번째로 인구가 많은 지역으로 여전히 큰 규모의 도시이다.

〈표 3〉 북한의 주요 도시 인구

(단위: 천명)

연도 Year	평양 Pyongyang	함흥 Hamhung	청진 Chongjin	남포 Nampo	원산 Wonsan	신의주 Sinuiju	단천 Tanchon
1925	89		21	27	36	23	
1930	141	44	36	38	43	48	
1935	182	57	56	51	60	58	
1940	286	75	198	69	79	61	
1944	342	112	184	82	113	118	
1993	2,741	710	582	731	300	326	
2008	3,255	669	668	367	363	359	346

연도 Year	개천 Kaechon	개성 Kaesong	사리원 Sariwon	순천 Sunchon	평성 Phyongsong	해주 Haeju	강계 Kanggye
1925							
1930		50					
1935		56					
1940		72				63	
1944		76				82	
1993		334	254		273	229	223
2008	320	308	308	297	284	273	252

주 1) 2008년을 기준으로 인구가 가장 많은 14개 도시를 인구가 많은 순서대로 제시하였음

2) 식민시기의 경우에는 행정구역상 부로 지정된 이후의 통계를, 해방 이후에는 행정구역상 시로 지정된 이후의 통계를 제시하였음

자료 1) 해방 이전 『조선국세조사』 각년도

2) 해방 이후 『중앙통계국』(1994, 2009).

다음으로 2008년을 기준으로 인구가 가장 많은 14개 도시의 위치를 지도상에 표기한 것이 〈그림 3〉이다. 그 결과, 많은 도시들이 평양을 중심으로 위치해 있는 것을 알 수 있었다. 고성호(1996, pp.145~146)는 이와 같은 현상이 도시의 입지와 관련하여 결코 우연이 아닐

7) 2004년에 평안남도로 귀속되었던 남포지역은 2010년 강서군·대안군·온천군·룡강군·천리마군 등 5개 군을 합병하고, 도급 행정단위인 남포특별시로 승격되었다.

것이라 주장하며, 경제가 침체될수록 정책적인 영향보다는 입지적 요소가 강하게 작용할 수 있음을 지적한 바 있다. 실제로 북한 당국자는 평양시의 인구 비대화를 막기 위해 1960년대부터 위성도시를 건설하였는데, 평양 인근 도시들의 교통망은 비교적 잘 구축되어 있어 도시간 상호의존도가 높은 것으로 판단된다(고성호, 1996, p.150). 아마도 이 같은 높은 상호의존도가 평양을 중심으로 인구가 집중되어 있는 것을 설명할 수 있을 듯하다.

〈그림 3〉 북한의 인구 집중 지역 1위~14위



주: 2012년 기준으로는 평양직할시 개성특급시 남포특별시 나선특별시임

## 4. 남북한의 도시화율

한국전쟁이 발발한 이후, 남한과 북한은 모두 농촌에서 도시로의 인구이동, 즉 도시화 현상이 발생하였다. <표 4>는 『통계청』의 데이터를 기반으로 1950년부터 2010년까지의 남북한 도시화율을 정리한 것이다. 북한에서는 분단 이후 1970년까지 도시화가 매우 급속히 진행되었으나, 그 이후에는 주춤하였다. 남한은 계속해서 도시화가 되고 있는 반면 1980년까지 앞서 있던 북한의 도시화율은 1980년 이후로 도시화가 정체되어 있는 상태인 것으로 보인다. 남한에서는



지난 30년간 도시화가 약 26% 진행된 것에 반해 북한에서는 3%에 그친 것이 이를 뒷받침한다. 또한 최근 남북한 도시화율의 격차는 점차 벌어지고 있는 추세이다. 동등한 정도의 도시화가 진행되고 있던 1980년에 비하여 2010년에는 약 23%의 격차를 보이고 있다.

〈표 4〉 남북한 도시화율

(단위: %)

연도 Year	남한 South Korea	북한 North Korea	도시화율의 차(差) Difference
1950	21.4	31.0	9.6
1955	24.4	35.5	11.1
1960	27.7	40.2	12.5
1965	32.4	45.1	12.7
1970	40.7	54.2	13.5
1975	48.0	56.7	8.7
1980	56.7	56.9	0.2
1985	64.9	57.6	-7.3
1990	73.8	58.4	-15.4
1995	78.2	59.0	-19.2
2000	79.6	59.4	-20.2
2005	81.3	59.8	-21.5
2009	82.7	60.1	-22.6
2010	83.0	60.2	-22.8

주 1) UN 세계 도시화 전망에서는 도시화율을 전체 인구 중에서 도시지역에 거주하는 인구 비율로 정의함.

2) 도시화율의 차는 단순히 북한 도시화율에서 남한 도시화율을 제한 것임

자료: 『통계청』 참조.

## 5. 종합

이상에서는 북한의 인구분포 및 도시화의 현황과 장기 추이를 간략히 살펴보았다. 남한과 비교해 볼 때, 북한의 인구는 지역별로 균등하게 분포되어 있는 편이며, 도시화 역시 상대적으로 낮은 진행속도를 보여주고 있다. 물론 향후 이러한 현상의 원인을 분석하고 이것이 남북 경제 교류 등에 어떠한 영향을 미칠지에 대해서는 심도 있는 연구가 뒤따라야 할 것이다. 하지만 본 자료에서 제공하는 북한 인구 및 도시화에 관한 자료는 북한의 특성을 파악하거나, 북한 사회 변동의 방향을 예측하는데 기초적인 자료로써 활용될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 고성호, 「북한의 도시화 과정과 특징」, 『통일문제연구』, 통권 제25호, 통일원 교육홍보국, 1996, pp. 137~157.
- 김두섭, 「북한의 도시화와 인구분포: 남한과의 비교」, 『한국인구학회지』, 제 18권 제 2호, 한국인구학회, 1995, pp. 70~97.
- 김문조·조대엽, 「북한의 도시화 도시문제」, 『아세아연구』, 통권 제 87호, 고려대학교 아세아문제연구소, 1992, pp. 1~48.
- 이석, 『북한의 인구 구조와 추세: 2008년 북한의 인구센서스 분석』, 서울: 한국개발연구원, 2011.
- 이석·김두얼, 『남북한 장기경제추세비교와 대북정책에의 시사점』, 서울: 한국개발연구원, 2011.
- 장세훈, 「전환기 북한 도시화의 추이와 전망: 지방 대도시의 공간구조 변화를 중심으로」, 『한국사회학』, 제 40집 제 4호, 한국사회학회, 2006, pp. 186~222.
- 조선총독부, 『조선국세조사』, 각 연도.
- 통계청, 『남북한 도시화율』, 각 연도.
- Central Bureau of Statistics, *Tabulation on the Population Census of the Democratic People's Republic of Korea (December 31, 1993)*, DPRK, 1995.
- DPR, *Korea 2008 Population Census National Report*, Pyongyang: DPR Korea, 2009.

# 부문별 주요 기사

5월 11일~6월 10일

대내경제  
농업 및 식량  
대외경제  
남북경협



## 부문별 주요 기사

5월 11일~6월 10일

---

### 대내경제 75

교도통신 “북, 무수단리 발사장 개선 공사 진행” | 75

북한, 유엔 제재에도 사치품 수입 | 75

UNDP ‘북한 인구 26%만 전력 사용’ | 76

북한, 나포 중국 어민 전원 석방 | 76

인구 50만명 이상 북 도시 평양 등 4곳 | 76

북, 개정 헌법에 ‘핵보유국’ 명기 | 77

평양에 첨단기술특구 추진 중 | 78

김정일사후 5개월간 일서 현금 56억원 복송 | 78

북 “황금평·위화도특구 무비자 출입” | 78

---

### 농업 및 식량 80

북 50년만의 가뭄 | 80

유엔 대북사업 예산 2/3부족 | 81

---

## 대외경제 82

- 북-중, 만포·지안 교량 공동건설 | 82
- 중국, 나진항 통한 석탄 운송 급증 | 82
- 연자-금강산 직항 관광코스 내달 개통 | 83
- 선양-평양 전세기 관광코스 신설 | 83
- 영국 유전개발사, 북한 사업 철수 | 83
- 훈춘 - 나선 - 하산 '무비자 관광' 개시 | 84
- 올 4월까지 북-중 교역, 사상최대 | 84
- 러 재무차관, 북 채무 상환 협상위해 방북 | 85
- 북 지난 해 대외무역 63억달러 | 85
- 북 원정라-나진항 도로 건설 순항 | 86

---

## 남북경협 87

- 1-4월 남북교역, 전년대비 17% 증가 | 87
- 개성공단 1분기 생산액 22% 증가 | 87
- 수출입은행, 북한에 식량차관 상환 촉구 | 88

## 대내경제

### 교도통신 “북, 무수단리 발사장 개선 공사 진행”

북한이 함경북도 화대군 무수단리에 있는 미사일 발사장에서 개선 공사를 벌이고 있다고 「교도통신」이 북수의 소식통을 인용해 보도함. 무수단리 발사장은 낡아 더는 쓸모가 없어지고 있다는 보도들이 있었지만, 이곳에서 동해 쪽으로 장거리로켓이 발사될 것이라는 우려 또한 계속 있어왔음. 한 외교 소식통은 무수단리 발사장에서 이뤄지는 공사가 아직은 초기 단계에서 어떤 공사인지 정확히 알기 어렵지만 대륙간 탄도미사일 발사대 설치 공사일 가능성이 있다고 전함. 무수단리 발사장은 1998년과 2009년 장거리 탄도미사일이 발사된 곳임. **동아일보, 연합뉴스, 조선일보, 중앙일보**, 5.16

### 북한, 유엔 제재에도 사치품 수입

유엔 대북제재위원회(1718위원회) 산하 전문가 패널이 작성한 연례보고서 내용이 논의되었으나 상임이사국인 중국의 반대 때문에 공식문서로 채택돼 일반에 공개되는데 어려움을 겪고 있음. 이런 가운데 일부 언론들에 의해 보고서의 일부 내용이 알려짐. 「교도통신」은 북한이 사치품을 중국의 중개상을 통해 계속 수입하고 있다고 보고서를 접한 외교소식통을 인용해 보도함. 북한으로 수입된 일본산 사치품에는 1만개비의 담배와 12명의 정종, 20만엔 상당의 화장품, 수백대의 노트북 컴퓨터와 중고 피아노 등이 포함돼 있으며, 고급승용차인 벤츠의 중고차 3대도 중국 중개상을 통하지 않고 북한으로 들어갔다고 「교도통신」은 전함. 이 통신은 또 북한이 다렌 소재 무역회사를 통해 2척의 호주산 요트를 수입했으며, 벤츠도 사들인 것으로 파악됐다고 덧붙였다. 통신은 외교소식통을 인용해 북한에서는 농라도무역과 신품무역 등이 사치품 거래에 관여하고 있으며, 북한과 거래하는 일본의 소기업과 재일한인 등이 돈세탁에 관련됐다고 밝힘. **Voice of America, 동아일보, 연합뉴스, 조선일보**, 5.17

## UNDP ‘북한 인구 26%만 전력 사용’

유엔개발계획(UNDP)는 최근 발표한 ‘2012 아시아태평양 지역 인간개발 보고서’에서 2009년 현재 북한의 전체 인구 중 26%만이 가정에서 전기를 사용하고 있다고 밝힘. 보고서에 따르면 북한은 1인당 전력 사용량도 1990년 이래 줄어든 것으로, 1990년 북한 주민 1명이 단위시간당 사용한 전력량은 1천246kWh였지만, 2000년에는 713kWh로 크게 줄고, 2008년에 809kWh로 다소 늘어난 것으로 나타남. 2008년에 북한에서 생산된 전력의 60.6%는 수력발전, 36%는 석탄·화력발전, 3.4%는 석유·화력발전임. 전력을 포함해 1년 동안 북한에서 생산된 모든 형태의 에너지 총량도 매우 낮음. 보고서에 따르면 2009년 북한의 에너지 생산량은 2천30만toe으로 아시아의 개발도상국 16개국 중 하위 5위 수준임. 북한은 2천30만toe 중 1백만toe를 수출하고 나머지를 사용했으며, 사용된 에너지 중 89%는 화석연료, 11%는 재생가능에너지임. **Voice of America**, 5.17 외 **DailyNK**, **동아일보**, **연합뉴스**, **조선일보**, **중앙일보**, 5.18

## 북한, 나포 중국 어민 전원 석방

중국 어선 3척을 붙잡고 거액의 돈을 요구했던 북한이 아무런 대가 없이 이들을 석방함. 「신화통신」에 따르면 북한을 떠난 어민 28명은 이날 오전 7시께 랴오닝성 다롄항에 도착함. 이에 앞서 북한 주재 중국 대사관은 전날 “전체 나포 어선과 어민이 풀려나 돌아가고 있다고 북한 외무성이 통보해왔다”고 밝힘. **동아일보**, **연합뉴스**, 5.20 외 **DailyNK**, **Radio Free Asia**, **Voice of America**, **조선일보**, **중앙일보**, 5.21

## 인구 50만명 이상 북 도시 평양 등 4곳

북한에 인구 50만명 이상인 도시가 평양을 비롯해 4곳이라고 「미국의소리(VOA)」이 미국의 민간기구 ‘데모그래피아’를 인용해 보도함. ‘데모그래피아’가 최근 발표한 연례보고서에 따르면 올해 평양의 인구는 286만5천명으로 추산돼 전 세계 인구 50만명 이상 대도시 850곳



가운데 147위를 차지했고 함흥 75만명, 청진 70만명, 남포 60만명으로 집계됨. 북한의 대도시들의 인구밀도를 보면 남포가 km<sup>2</sup>당 1만7천800명으로 전 세계 대도시 중 33위, 평양은 km<sup>2</sup>당 1만3천800명으로 89위, 함흥이 62위를 기록하는 등 세계 다른 대도시에 비해 인구 수는 상대적으로 적은 반면 인구밀도는 높은 것으로 나타남. **Voice of America**, <sup>5,21</sup> **외 동아일보**, **연합뉴스**, **중앙일보**, <sup>5,22</sup>

## 북, 개정 헌법에 ‘핵보유국’ 명기

북한이 최근 개정한 헌법에 자국을 ‘핵보유국’ 이라고 명기한 것으로 밝혀짐. 북한은 개정 헌법 서문에 김정일 국방위원장의 업적을 강조하기 위해 3개 문장을 추가하면서 “김정일 동지께서는 세계 사회주의 체계의 붕괴와 제국주의 연합 세력의 악랄한 반공화국 압살 공세 속에서 선군정치로 김일성 동지의 고귀한 유산인 사회주의 전취물을 영예롭게 수호하시고 우리 조국을 불패의 정치사상 강국, 핵보유국, 무적의 군사 강국으로 전변시키시였으며 강성국가 건설의 휘황한 대통로를 열어놓으시였다” 고 적음. 북한이 새 헌법에 핵보유국이라고 명기한 것은 핵무기 보유를 기정 사실화하고, 김정은 체제에서도 외교 카드로 활용하려는 의도로 풀이됨. 이밖에 추가된 부분은 김 위원장을 “우리 공화국(북한)을 김일성 동지의 국가로 강화 발전시키고 민족의 존엄과 국력을 최상의 경지에 올려세우신 절세의 애국자, 사회주의 조선의 수호자” 라고 칭송한 문장과 김 위원장이 “주체사상과 선군 사상을 발전시키고 주체의 혁명전통을 옹호 고수했다” 고 한 대목임. 개정 헌법은 ‘민족의 태양’ 이나 ‘세계정치의 원로’ 등 미사여구 앞에 김일성 주석 외에 김정일 위원장을 함께 적었고, 지금까지 ‘김일성 헌법’ 이라고 규정하던 것을 ‘김일성-김정일 헌법’ 이라고 바꾸었음. 본문 중 국가기구에 대한 부분에서는 지금까지 ‘위원장, 제1부위원장, 부위원장, 위원’ 으로 돼있던 국방위원회의 구성을 ‘제1위원장, 부위원장, 위원’ 으로 바꾼 뒤 나머지 조항에서도 김정일을 가리키는 ‘국방위원회 위원장’ 이라는 표현 대신 김정은을 지칭하는 ‘국방위원회 제1위원장’ 을 집어넣어 김정은 체제의 등장을 공식화함. **Radio Free Asia**, **Voice of America**, **연합뉴스**, **중앙일보**,

<sup>5,30</sup> **외 동아일보**, **조선일보**, <sup>5,31</sup>

## 평양에 첨단기술특구 추진 중

북한은 황금평 위화도와 라진선봉 지역을 경제특구로 개방하는 것 외에도 평양 부근에 첨단기술특구를 건설 중이며 곧 개방할 것이라고 북한의 대외무역기구인 조선국제무역촉진위원회 김정기 서기장이 밝힘. ‘코트라’ 타이베이무역관의 보고서에 따르면 김정기 서기장은 지난 2월 말 투자유치 설명회 참석차 타이완을 방문한 자리에서 이 같은 사실을 공개했다고 전함. 보고서는 타이완을 방문한 북한의 최고위 인사인 김 서기장이 이 첨단기술특구가 곧 문을 열 것이라고 말했다고 전했으나, 더 이상 구체적인 설명은 하지 않았다고 덧붙임. *Voice of America*, 61

## 김정일사후 5개월간 일서 현금 56억원 복송

북한 김정일 국방위원장이 사망한 뒤 5개월간 일본에서 북한으로 보낸 현금이 신고된 금액만 3억7천760만엔(56억8천800만원)에 이른다고 「요미우리신문」이 보도함. 신문에 따르면 일본 재무성이 중의원(하원) 납치문제 특별위원회에서 지난해 12월부터 올 4월까지 집계 결과를 공개했음. 3월까지의 매달 3천만~6천만엔 정도였지만 김일성 주석 탄생 100주년 행사가 열린 4월에는 2억1천470만엔(32억원)이 북한으로 보내짐. 일본은 10만엔(150만원)을 넘는 현금을 북한에 보낼 경우 당국에 신고하도록 하고 있음. *연합뉴스, 조선일보, 중앙일보*, 62

## 북 “황금평·위화도특구 무비자 출입”

북한이 특수경제지대로 규정한 평안북도 신의주의 황금평·위화도 경제특구에 외국인도 무비자로 출입할 수 있다는 사실이 「조선중앙통신」을 통해 확인됨. 「조선중앙통신」은 ‘특혜정책이 실시되는 황금평·위화도 경제지대’란 제목의 기사에서 “지대로 출입하는 외국인도 운수수단은 여권 또는 그를 대신하는 출입증명서를 갖고 지정된 통로로 사증(비자) 없이 출입할 수 있다”고 밝힘. 통신은 북한이 지난해 12월 채택한 ‘황금평·위화도 경제지대법’을 소개하며 “이곳에서 투자가는 관세와 기업소득세, 토지 이용 등에서 특별한 혜택을 받는다”고 덧붙임.



통신에 따르면 가공, 중계, 보상무역을 목적으로 경제특구에 들어오는 물자, 기업의 생산과 경영에 필요한 물자와 생산한 수출상품, 투자자에게 필요한 사무용품과 생활용품, 경제지대 건설에 필요한 물자, 그밖에 정해진 물자에는 관세가 부과되지 않음. 또 경제특구에서 10년 이상 운영하는 기업에 대해서는 기업소득세를 면제 또는 감면하고 사회기반시설과 공공시설, 특별 장려부문에 투자하는 기업은 토지 위치의 선택에서 우선권을 가지게 됨. 통신은 “경제지대에서 이윤을 재투자해 등록 자본을 늘리거나 새로운 기업을 창설해 5년 이상 운영할 경우에는 재투자분에 해당하는 기업소득세액의 50%를 돌려준다” 며 “특히 하부구조 건설 부문에 재투자할 경우에는 납부한 재투자분에 해당하는 기업소득세액 전부를 돌려준다” 고 밝힘. **동아일보, 연합뉴스, 중앙일보**, 6.7

## 농업 및 식량

### 북 50년만의 가뭄

최근 모내기를 시작한 북한이 50년 만에 찾아온 봄가뭄을 극복하기 위해 안간힘을 쓰고 있으며, 북한 매체들은 최근 이틀이 멀다하고 가뭄 극복을 독려하고 있음. 「노동신문」은 ‘모든 농사일을 주체농법의 요구대로’란 글에서 “지금 각지 농촌들에서는 모내기 전투가 한창”이라며 “가뭄(가뭄)피해를 막기 위한 투쟁도 힘있게 벌어지고 있다”고 보도함. “전반적 지방들에서 심한 가뭄이 계속되고 있다”며 “계속되는 가뭄으로 강냉이 영양단지 모 옮겨심기와 모내기에 지장을 받고 있고 이미 심은 밀, 보리, 감자 등 여러 농작물이 피해를 받기 시작했다”고 전함. 「조선중앙통신」은 “전국 각지의 일꾼과 근로자들이 가뭄피해를 막기 위한 사업에 총동원됐다”며 “내각과 농업성에서는 가뭄피해를 막기 위한 긴급대책을 세우고 모든 부문, 모든 단위에서 이 사업을 균등적으로 벌이도록 조직정치사업을 짜고 있다”고 보도함. 북한 농업성 간부는 24일 조선중앙TV에 출연해 가뭄피해를 막기 위한 대책들을 자세히 소개하며 “가뭄피해를 심하게 받는 강냉이나 밀, 보리밭부터 역량을 총집중해 포기마다 땅을 파고 물을 준 다음 묻어주면서 물주기를 질적으로 해야 한다”고 강조함. 이와 같은 보도들은 봄철 가뭄과 지속된 고온현상 탓에 북한의 농업용수가 고갈됐기 때문으로 추정됨. 「조선중앙통신」은 “서해안 지방에 가뭄이 지속되고 있다”며 “이는 50년 만에 나타난 현상”이라고 밝힘. 중앙통신은 4월26일 이후부터 현재까지 서해안 지방에서 30일 동안 거의 비가 내리지 않았으며 매일 평균 증발량은 4~8mm, 토양습도는 60% 정도로 매우 낮은 상태라고 전함. 그러면서 “이달 말까지 비가 내리지 않으면 서해안 대부분 지방의 5월 강수량이 1962년 이래 가장 적은 것으로 되며 토양습도는 55% 정도로서 가뭄은 더 심해지게 된다”고 덧붙임.

통신은 또 현재 주요 관개용 저수지의 평균 저수율이 55.4%밖에 안되고 특히 금성호의 저수율은 0.5%라고 전함. **동아일보, 연합뉴스, 중앙일보**, 5.27

## 유엔 대북사업 예산 2/3부족

유엔은 올 들어 5월까지 확보한 대북지원 예산이 필요한 액수의 약 38%에 그쳤다고 '북한 지원 보고서' 에서 밝힘. 보고에서 따르면 북한에서 지원 사업을 진행 중인 유엔 기구들이 필요로 하는 예산은 약 2억달러지만, 지난 5월 1일까지 확보한 자금은 약 7천500만달러에 머무름. 북한에서 지원 활동을 하는 유엔의 구호 기구는 식량 구호기구인 세계식량계획(WFP)을 비롯해 식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF), 그리고 유엔 인구 기금(UNFPA) 등 5개임. 가장 많은 예산이 필요한 기구는 WFP로 전체 예산 약 2억달러 중 70%에 이르는 약 1억3천600만달러이며, 약 2천400만달러의 예산이 필요한 UNICEF와 약 2천200만달러의 예산이 필요한 WHO가 그 뒤를 이음. 필요한 예산의 약 43%를 확보한 WFP과 약 32%를 확보한 UNFPA를 제외하고 나머지 3개 구호기구, FAO와 WHO, UNICEF 등은 20% 후반대의 예산 확보에 그침. **Radio Free Asia, Voice of America**, 66

## 대외경제

### 북-중, 만포·지안 교량 공동건설

북한과 중국이 '만포-지안 국경다리 공동건설과 관리 및 보호에 관한 협정' 을 조인했다고 「조선중앙통신」이 전함. 통신은 박길연 북한 외무성 부상과 류홍차이 북한주재 중국대사가 협정문에 수표(서명)했다고 전함. 한편, 중국 정부는 최근 두만강에서 압록강까지 이어지는 북중 접경지역 주요도시를 연결하는 고속도로 공사를 추진하는 등 국경지역 교통망 확충 사업에 대규모 투자를 하고 있음. **DailyNK**, 5.11

### 중국, 나진항 통한 석탄 운송 급증

중국의 북한 라진항을 통한 석탄 운송량이 4월 현재 10만여톤으로 이미 지난 해 전체 실적을 넘어섰다고 지린성 훈춘시 정부가 밝힘. 훈춘시는 정무공표 자료에서 훈춘에서 생산된 석탄의 라진항을 통한 운송을 '항구를 빌려 바다로 나간다' 라고 표현하면서 이같이 공개함. 또 라진항을 통해 훈춘산 석탄을 상하이와 닝보 등 중국 남동부 지역으로 해상 운송하는 방식이 이미 일반화했다고 밝힘. 그 동안 북중 국경 지역의 북한 원정리~라진항 구간의 열악한 도로 사정 탓에 석탄 운송에 지장을 받아온 장애물이 일부 제거된 걸로 풀이됨. 실제 훈춘시는 지난 해 훈춘산 석탄 1만7천톤을 라진항에서 상하이로 운송한 뒤 연말까지 50만톤의 석탄을 실어낼 계획이었지만 원정리~라진항 구간 도로 공사 탓에 실제 운송량은 5분의 1 수준인 10만톤에 그쳤다고 전함. 하지만 올해 들어 도로 사정이 개선돼 이미 4월 들어 지난해 전체 운송량을 넘어섰으며 연말까지 50만 톤 운송 목표를 달성할 수 있을 걸로 예상됨. 한편, 훈춘시는 라진항을 이용해 중국 남동부 지역에 석탄을 공급할 경우 톤 당 약 60위안(미화 약 9달러50센트)의 운송비를 아낄 수 있다고 밝혔으며, 이 계산대로라면 올해에만 3천만위안(미화 약 475만달러)의 물류비가 석탄 한 품목에서 절감될 예정임. **Radio Free Asia**, 5.15 **외 동아일보**, **연합뉴스**, **중앙일보**, 5.16

## 연지-금강산 직항 관광코스 내달 개통

중국 연변조선족자치주 연지에서 북한 금강산을 오가는 직항 관광코스가 다음 달 개통될 예정이라고 「연변일보」가 보도함. 신문에 따르면 북한 금강산 관광 총대리권을 가진 연변천우국제여행사는 다음 달 중순 연지-금강산 관광을 시작할 계획으로, 연지공항을 출발한 관광객들은 평양공항에 도착한 뒤 다시 비행기를 타고 원산공항으로 이동, 원산에서 관광버스로 금강산에 도착하는 경로로, 관광비는 4박5일 기준으로 1인당 4천500위안(83만4천원) 정도로 책정될 것으로 알려짐. 신문은 지난 4월 14일부터 정식 운영될 예정이었다가 일정이 미뤄진 금강산 유람선 관광도 이번 직항 코스와 함께 개통될 것으로 보인다고 전함. 지난 해 9월부터 시범 운영된 금강산 유람선 관광은 연변주 훈춘에서 북한 원정리를 거쳐 나선시 고성항에서 유람선을 타고 금강산에 도착하는 일정임. **동아일보, 연합뉴스, 중앙일보**, 5.18

## 선양-평양 전세기 관광코스 신설

중국 랴오닝성 선양과 북한 평양을 전세기로 연결하는 관광코스가 새로 개통된다고 「길림신문」이 보도함. 길림성대신국제여행사가 6월부터 10월까지 독자 운영하는 이 전세기는 북한 고려항공 여객기로, 관광객 수요에 따라 76~136석까지 운항할 예정으로, 총 4박 5일로 구성된 관광코스는 평양 시내와 원산을 둘러본 뒤 금강산을 관광하는 순서로 진행됨. 신문은 북한 금강산특구관리위원회가 지난 해부터 더 많은 외국인 관광객을 유치하기 위해 금강산특구를 개방한 뒤 중국에서 금강산으로 갈 수 있는 여러 관광코스가 열렸다고 전함. **연합뉴스, 중앙일보**,

5.22

## 영국 유전개발사, 북한 사업 철수

2004년부터 20년간 북한의 석유 탐사와 개발에 투자하기로 한 영국의 유전개발회사 아미넥스(Aminex)가 '북한의 불안정하고 예측불가능한 정치적 상황' 을 이유로 북한 사업을 철수한다고 발표함. 몇 개월 전만 해도 '2011년 연례보고서' 를 통해 올해 상반기 중 북한에서 석유 탐사가 시작될 가능성이 있으며, 자금 조달을 위해 큰 석유회사와 제휴할 계획이라고 밝힌 아미넥스가

갑자기 사업 철수를 밝힌 데 대해 한 관계자는 “수의 창출 효과와 사업 진척이 없었기 때문” 이라고 「자유아시아방송(RFA)」에 밝힘. 이전에도 스웨덴의 타우루스 페트롤리엄, 호주의 비치 페트롤리엄, 캐나다의 간텍, 프랑스의 토털 등 북한의 석유 탐사와 채취에 관심을 보인 외국 회사들이 있었으나 이들은 경제성을 이유로 발길을 돌린 것으로 알려짐. **Radio Free Asia**,

5.24

## 훈춘 - 나선 - 하산 ‘무비자 관광’ 개시

중국 지린성 연변조선족자치주 훈춘과 북한 나선, 러시아 하산을 잇는 ‘3국 무비자 관광’ 이 개시됐다고 지린라디오방송의 인터넷판인 「지린광파망」이 보도함. 보도에 따르면 이 관광노선은 최근 중국 국무원이 중국, 북한, 러시아가 인접한 훈춘에 국제 경제교류 활성화를 위한 ‘중국 투먼장(두만강)지역 훈춘국제합작시범구’ 건설을 승인함에 따라 특색있는 관광노선으로 개통됨. 훈춘에서 출발하는 북한, 러시아 관광노선은 2010년 9월 3국 간 협약을 체결한 뒤 지난 해 개통되었으나, 중국 관광객이 북한을 방문하려면 북한 측 초청장을 받는데 10일가량이 소요돼 사실상 북한이나 러시아 관광 중 하나를 선택해왔음. 중·북·러 변경 출입국 관리기관의 합의로 이번에 개통된 무비자 관광은 여권만 있으면 여행사가 2~3일간의 절차를 밟아 관광객이 첫 번째 방문국에서 두 번째 방문국으로 곧바로 이동할 수 있게 됨. **동아일보**, 5.25

## 올 4월까지 북-중 교역, 사상최대

올해 1월부터 4월까지 북한과 중국 간 교역액이 19억달러로 집계되어, 1-4월 교역액으로 사상 최고치를 기록했던 지난 해보다 32%나 더 많은 새로운 기록임. 한국무역협회가 발표한 무역통계 자료에 따르면, 4월까지 북한의 대 중국 수출은 8억달러로 지난 해(\$596,626,000) 보다 33% 증가함. 이 같은 결과는 지난 해 사상 최고기록(56억3천9백만달러)을 세웠던 북-중 교역이 올해도 활발하게 진행되고 있음을 보여주는 것임. 한국무역협회 워싱턴지부가 제공한 자료에 따르면, 북한의 최대 수출품은 석탄으로, 4억6천4백만달러를 기록하면서 전체 수출액의 58%를 차지함. 이어서 철광석(\$64,858,000), 비합금선철(\$23,811,000), 납성용 재킷(\$14,322,000) 순임. 북한의 수입액 또한 전년도보다 32% 늘어난 11억(\$1,106,120,000)에



달함. 최대 수입품은 원유로 2억2천 만달러를 기록했고, 20톤이상 화물차(\$41,843,000), 콩기름(\$23,404,000), 밀가루(\$17,660,000)가 뒤를 이었음. **Voice of America**, 5.29

## 러 재무차관, 북 채무 상환 협상위해 방북

러시아 재무차관 세르게이 스토르차이 북한이 옛 소련에 진 채무 상환 문제를 논의하기 위해 사흘간 평양을 방문한다고 러시아 인터넷 통신 「로스발트」가 보도함. 보도에 따르면 스토르차이는 평양에서 북한 재무 당국과 옛 소련이 북한에 제공한 110억달러(약 13조원)의 채무 상환 협상을 벌일 예정임. 러시아는 약 3년간의 중단 끝에 지난해 6월부터 북한과 채무 상환 협상을 재개했으며, 지난 해 8월 러시아를 방문한 김정일 국방위원장과 드미트리 메드베데프 대통령의 정상회담에서도 채무 상환 문제가 논의되었으나, 아직 최종 합의에는 이르지 못하였음. 러시아는 북한의 상환 능력 부족 등을 고려, 채무액의 상당 부분을 탕감해 주고 일부분은 북한 내에서 추진할 러-북 공동 프로젝트에 투자하는 방안 등을 검토하고 있는 것으로 알려짐. **동아일보, 연합뉴스, 중앙일보**, 5.31

## 북 지난 해 대외무역 63억달러

지난 해 북한의 대외무역(남북교역은 제외)이 1990년 집계를 시작한 이후 최대인 63억2천만달러를 기록함. 코트라가 발표한 ‘2011 북한의 대외무역동향’에 따르면 북한의 수출은 전년보다 84.2% 증가한 27억9천만달러, 수입은 32.6% 늘어난 35억3천만달러로 전체 무역규모가 51.3% 커진 것으로 나타남. 무역적자는 7억4천만달러로 집계됨. 수출은 석탄·철광석 등 광물과 섬유제품, 수입은 원유·곡물·기계류 등이 크게 늘어남. 최대 교역 상대국인 중국에 대한 의존도는 더욱 커져 대중국 무역은 56억3천만달러(수출 24억6천만달러, 수입 31억7천만달러)를 기록, 전년보다 62.4% 증가함. 전체 무역에서 중국이 차지하는 비중은 89.1%에 달함. 2004년 48.5%였던 대중국 의존도는 2005년 52.6%, 2006년 56.7%, 2007년 67.1%, 2008년 73%, 2009년 78.5%, 2010년 83.0%로 꾸준히 높아지고 있음. 중국과는 큰 격차이지만 러시아, 독일, 인도, 방글라데시, 대만, 인도네시아, 태국, 브라질, 네덜란드 등이 뒤를 이었으며, 러시아와의 무역액은 2% 증가한 1억1천만달러를 기록했지만 독일, 인도와의 무역액은 감소함.

일본은 2008년 대북 경제제재로 2009년부터 교역실적이 전무한 것으로 조사됐으며, 미국의 경우에도 제재의 효과로 북한의 대미 수출은 없었고 수입은 940만달러에 그침. 북한의 주요 수입품목은 원유 등 연료(8억1천만달러), 기계류(3억달러), 전기기기류 (2억7천만달러)임. 반면, 수출품은 석탄(11억7천만달러), 광물(4억달러), 의류제품(3억9천만 달러) 등으로 나타남.

Voice of America, 동아일보, 연합뉴스, 조선일보, 중앙일보, 5,31

### 북 원정리-나진항 도로 건설 순항

북한과 중국의 경제협력 벨트를 잇는 간선도로 역할을 하게 될 북한 원정리~나진항 도로 건설 공사가 순조롭게 진행되고 있다고 「연변인터넷방송」이 보도함. 중국은 2008년 나진항 부두 사용권을 확보하면서 두만강을 사이에 두고 북한과 맞닿아 있는 연변조선족자치주 훈춘~원정리~나진항 도로 건설을 약속한바 있음. 이 사업은 기존의 좁은 비포장도로를 넓혀 포장하고 중간에 중·소형교량 11개를 놓는 것이 주 내용으로, 총사업비는 2억2천만위안(약 396억원)으로, 나진항 부두 사용권을 확보한 중국 측이 부담하기로 함. 방송은 지난해 4월 착공된 이 도로 공사가 1차로 지난 해 10월까지 진행돼 노반공사 48km, 포장공사 33km, 소형교량 2개 건설, 중·소형 교량 8개 교각 건설 등을 끝냈다고 전함. 올해 4월 재개된 공사에는 현재 북한과 중국의 시공인원 900여명이 투입돼 사업 추진 속도를 높이고 있으며, 훈춘의 소식통들은 이 도로 공사가 앞으로 2~3개월 안에 마무리될 것으로 전망함. 동아일보, 연합뉴스, 6,1

## 남북경협

### 1-4월 남북교역, 전년대비 17% 증가

올해 1월부터 4월까지 남북교역액이 6억달러(\$602,772,000)로 집계됐다고, 관세청이 밝혔으며, 이는 지난 해 같은 기간(\$511,447,000) 보다 17% 증가한 것임. 분야별로 보면, 4월까지 한국에서 북한으로 보낸 반출액이 2억7천만달러로 전년도 (\$233,674,000)보다 15% 늘었으며, 한국이 북한으로부터 받은 반입액도 전년도 (\$277,773,000)보다 20% 증가한 3억3천만달러를 기록했다. 한국 관세청은 남북간 거래 형태에 대해서 밝히지 않고 있으나, 5.24 대북 제재 조치로 개성공단을 제외한 일반교역과 위탁가공교역을 모두 중단시킨 점을 고려하면, 4월까지 남북교역액은 거의 대부분 개성공단을 통한 교역액으로 보임. 4월까지 남북교역을 품목별로 보면, 한국에서는 주로 의류, 생산용 원부자재, 생산설비를 보냈고, 북한은 여성의류 등 가공 생산된 완제품을 한국으로 보냈음. 반출의 경우 의류 원부자재 등 섬유제품이 9천9백만달러로 가장 많았고, 전기전자제품(\$86,154,000)과 기계 (\$36,647,000)가 뒤를 이음. 반입에서도 역시 의류 완제품 등 섬유제품이 1억5천만달러로 가장 많았고, 이어 전기전자장비 (\$99,962,000), 기계(\$15,740,000)순임. **Voice of America**, 5.15 **외 DailyNK**, **연합뉴스**, 5.16

### 개성공단 1분기 생산액 22% 증가

올해 1분기 개성공단의 월 평균생산액이 지난 해 같은 기간 보다 22% 증가한 것으로 나타남. 통일부 자료에 따르면, 올해 1월부터 3월까지 개성공단의 월 평균생산액은 3천7백만달러로 지난 해 1분기(\$30,373,000)보다 7백만달러가량 증가함. 특히 3월의 경우 생산액이 4천4백만달러로 사상 최고치를 기록함. 개성공단기업협회 유창근 수석 부회장은 개성공단의 생산액이 증가한 것은 북한 근로자들이 늘어난 데다 숙련도도 높아졌기 때문이라고 설명했다. 실제로 3월 말 현재 개성공단의 북한 근로자 수는 51,102명으로 지난 해 12월(49,866명) 보다 1천2백36명 늘었으며, 또한 근로자들의 1인당 평균생산액도 지난 해 7백8달러에서 올해 1분기에는 7백57달러로 49달러 증가함. 이에 따라 1인당 월 평균보수도 지난 해 1백9달러에서 1분기에는

127달러로 상승됨. 업종 별 생산액 면에서는 섬유업이 57%로 전체의 절반을 넘었고, 전기전자(22.5%), 기계금속(11.5%), 화학(7.6%) 등이 뒤를 이음. **Voice of America**, 6.5

## 수출입은행, 북한에 식량차관 상환 촉구

한국수출입은행은 대북 식량차관 원리금 연체사실을 북한 조선무역은행에 통지하고 조속한 시일 내에 원리금 및 지연배상금을 지급하라고 요구함. 남북협력기금 수탁기관인 수출입은행은 “지난 달 4일 대북 식량차관의 원리금 상환분 583만달러의 상환기일이 6월 7일이라고 조선무역은행에 통지했으나 지금까지 아무런 답변이 없다” 고 전함. 식량차관 계약은 연체 원리금에 연 2.0%를 적용한 지연배상금을 물도록 규정하고 있으며, 조선무역은행이 연체사실을 통지받고서 30일 내에 연체를 해결하지 못하면 채무불이행 사유가 발생한다고 수출입은행은 설명함. 대북식량 차관은 2000년부터 2007년까지 쌀 240만톤, 옥수수 20만톤을 포함해 모두 7억2천5만 달러 규모임. **Voice of America, Radio Free Asia, 동아일보, 연합뉴스, 조선일보**, 6.8

본지에 수록된 내용은  
집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견이  
아님을 밝혀 둡니다.

본지에 실린 모든 내용은  
발행인의 사전허가 없는 무단전재와 역재를 금합니다.