

## 프로그램

09:30 ~ 10:00 등록

10:00 ~ 10:30 개회사 및 축사  
개회사: 채 옥 KIEP 원장  
축 사: 엄종식 통일부 차관

10:30 ~ 12:00 제1회의: 신 북-중 경협시대의 특징과 전개과정  
사회: **바오젠둥** 요녕성 사회과학원 원장  
1. 최근 북-중 정치·외교관계의 특징과 시사점  
발 제 자: **청샤오허** 중국 인민대학 국제관계학원 전략연구소 소장  
2. 최근 북-중 경제관계의 특징과 시사점  
발 제 자: **배종열** 수출입은행 선임연구위원  
※ 지정토론자: **진 쩌** 요녕성 사회과학원 동북아연구소 부소장  
**김병열** 기획재정부 남북경협과 과장  
**장 창** 단동북방공무 유한공사 대표  
**홍익표** KIEP 전문연구원  
**마샤오핑** 중국 요녕성 사회과학원 외사처장

12:00 ~ 13:20 오찬

13:30 ~ 18:00 제2회의: 북-중경협이 남북관계에 미치는 영향  
사회: **김석우** 전 통일부 차관  
1. 북-중 경협이 남북정치·안보관계에 미치는 영향  
발 제 자: **진강르** 연변대학교 동북아연구원 원장  
2. 북-중 경협이 남북경제관계에 미치는 영향  
발 제 자: **이재호** KDI 전문위원  
3. 북-중 경제관계가 향후 남북한 통합·통일경제에 미칠 영향  
발 제 자: **양문수** 북한대학원대학교 교수  
※ 지정토론자: **표광지** 중국 사회과학원 아태연구소 연구원  
**양창석** 통일부 정세분석 국장  
**장시구오** 북방무역유한공사 회장  
**임수호** 삼성경제연구소 수석연구위원

제3회의: 향후 한국의 대북정책 과제  
사회: **전홍택** KDI 연구본부장  
1. 포스트 김정일 시대의 특징과 북중관계의 전망  
발 제 자: **이기동** 안보전략연구소 연구위원  
2. 신 북-중 시대의 한국의 대북 정치·안보정책 과제  
발 제 자: **김흥규** 성신여대 교수  
3. 신 북-중 시대의 한국의 대북경협정책의 과제  
발 제 자: **조명철** KIEP 국제개발협력센터 소장  
※ 지정 토론자: **만하이핑** 요동대학교 동북아센터 교수  
**임강택** 통일연구원 선임연구위원  
**우잉즈** 요녕성 사회과학원 동북아 연구소 연구원  
**이상준** 국토연구원 한반도글로벌 국토전략 센터장  
**진메이즈** 흑룡강성 사회과학원 연구원

## 목차

### 제1회의: 신 북-중 경협시대의 특징과 전개과정

#### 발표자료

최근 북-중 정치·외교관계의 특징과 시사점 <b>청샤오허</b> 중국인민대학국제관계학원 전략연구소 소장	5
최근 북-중 경제관계의 특징과 시사점 <b>배종열</b> 수출입은행 선임연구위원	12

### 제2회의: 북-중경협이 남북관계에 미치는 영향

#### 발표자료

북-중 경협이 남북정치·안보관계에 미치는 영향 <b>진강르</b> 연변대학교 동북아연구원 원장	27
북-중경협이 남북경제관계에 미치는 영향 <b>이재호</b> KDI 전문위원	41
북-중 경제관계가 향후 남북한 통합·통일경제에 미칠 영향 <b>양문수</b> 북한대학원대학교 교수	54

### 제3회의: 향후 한국의 대북정책 과제

#### 발표자료

포스트 김정일 시대의 특징과 북중관계의 전망 이기동 안보전략연구소 연구위원	69
신 북-중 시대의 한국의 대북 정치·안보정책 과제 <b>김흥규</b> 성신여대 정치외교학과 교수	89
신 북-중 시대의 한국의 대북경협정책의 과제 조명철 KIEP 국제개발협력센터 소장	106

# 제1회의: 신 북-중 경협시대의 특징과 전개과정

## 발표자료

최근 북-중 정치·외교관계의 특징과 시사점 <b>청샤오허</b> 중국인민대학국제관계학원 전략연구소 소장	5
최근 북-중 경제관계의 특징과 시사점 <b>배종열</b> 수출입은행 선임연구위원	12



# 최근 북-중 정치·외교관계의 특징과 시사점

청샤오허 (중국 인민대학 국제관계학원 전략연구소 소장)

동북아시아는 냉전의 그림자가 여전히 짙게 드리워진 유일한 지역이다. 분단된 한반도의 현실이 남북한의 격렬한 대립을 지속시키면서 북중관계 역시 동북아 내에서 지정학적으로 중요한 논점으로 부상하고 있다. 세계열강의 대열에 오른 중국과 핵실험을 계속 강행하는 북한의 관계 대해 여러 추측들이 오가고 있다. 이 글에서는 (1) 중국과 북한이 오랜 동맹관계를 새롭게 할 것인가, (2) 중국을 주축으로 하는 중국-북한-러시아의 블록과 미국을 중심으로 하는 미국-남한-일본의 블록이 동북아의 새로운 역학구조로 떠오를 것인가 하는 두 가지 본질적인 질문을 다루겠다. 그에 대한 답은 1992년 이후의 북중관계를 바탕으로 함을 밝히는 바이다.

## I. 북중관계의 W형태 변화

지금까지의 전통적인 북중관계는 양국의 안보가 매우 긴밀하게 연결되어 서로 없어서는 안 되는 사이인 순치(唇齒) 관계로 묘사되어왔다. 그러나 최근 18년간의 역사는 당연시되던 기존관계가 더 이상 유효하지 않음을 보여주고 있다.

중국이 남한과의 외교관계를 확장함에 따라 북중관계는 상승곡선과 하락곡선을 반복하는 W형태로 변해왔다. 1992년부터 1999년까지 북중관계는 계속 냉각되어 최소한의 접촉만으로 유지되고 있었고 고위직들의 방문도 사실상 거의 중단된 상태였다. 양국의 냉랭한 분위기는 1999년 6월 김영남이 베이징을 방문하면서 역사상 최저의 시기를 벗어나게 된다. 이후 고위직의 빈

변한 교류와 더불어 서로의 우정을 대중매체를 통해 거리낌 없이 자랑하는 등 관계를 회복한다.

이렇게 재개된 우호관계는 중국의 6자 회담 참여와 회담 내에서의 지도자적 입지를 공고히 하는 데에 이바지했지만, 2006년 10월 북한의 첫 핵실험으로 이들의 밀월은 갑작스레 끝났다. 중국은 북한을 맹렬히 비난하기 시작했고 남한, 미국과 함께 대북제재를 골자로 하는 두 개의 UN 결의안에 동의했다. 이후 2년간 북중관계는 또다시 내리막을 걷기 시작한다.

2008년 6월 중국의 부주석 시진핑의 북한방문은 난항을 겪던 양국관계에 활력을 불어넣는 계기가 된다. 2008 베이징 올림픽 역시 또 다른 기회를 제공하였다. 중국이 올림픽 성화 릴레이 문제로 서울과 해외 여러 도시에서 고군분투할 때, 북한은 김영남을 보내 중국에 대한 연대를 표하기도 했다. 북중관계의 하향세는 여기서 멈춘다. 비록 북한의 2차 핵실험이 새로운 부담으로 작용하긴 했지만 핵실험 이후 5개월이 채 지나지 않은 시점에서 중국은 이미 수사학적 대응을 자제했다. 또한 원자바오 총리의 대대적인 평양 방문을 통해, 북한의 핵포기를 강요하는 적대적 정책을 종결시킬 뿐만 아니라 양국이 우호관계로 진입하는 것을 도왔다. 이후 북한과 중국은 다시 관계를 회복하며 상승곡선을 그린다.

하향세와 상승세를 반복하며 W형태로 변화했던 북중관계를 통해 몇 가지 확실한 결론을 내릴 수 있다. 첫째로, 지난 18년간의 북중관계는 양국의 역사에서 찾아보기 힘들 정도로 몹시 깨지기 쉬운 상태였다. 한국전쟁 이후 북한과 중국은 안정적으로 관계를 관리해왔다. 문화혁명기간동안에도 양국관계는 그저 잠깐의 하향세를 겪어 V형태의 변화에 그쳤던 것을 감안하면, 지난 18년의 굴곡이 얼마나 큰 것인지 알 수 있다. 둘째로, 최근 한 쌍의 U형태 변화는 양국의 공통관심사가 줄어들고 있으며 두 나라를 엮어주던 전통적인 관계는 더 이상 존재하지 않음을 보여준다. 이에 대한 대안을 찾는 것은 긴 여정이 될 것으로 보인다. 셋째로, 공통관심사의 부재와 더불어 양국의 국익과 그에 대한 의견이 항상 나뉘었던 사실을 알 수 있다. 중국은 북한의 완고한 항의를 무시한 채 남한과의 외교관계를 개선시키려 했었다. 그러나 오히려 북한은 중국의 반대에도 불구하고 핵실험을 강행했다. 이처럼 양국은 각자가 중요시하는 몇 가지 이슈에서 서로 이익을 달리했다는 사실을 알 수 있다. 마지막으로, 관계가 악화되는 것을 막기 위해 양국이 거리를 두고 있었다는 것을 알 수 있다. 이 기간 동안 고의적으로 격렬하게 반응하는 것을 피하면서, 관계회복에 대한 여지도 어느 정도 남겨 두었다. 이 같은 노력으로 북한의 2차 핵실험이 중국에 가져온 반향은 그다지 크지 않았으며,

북중관계에 미친 영향도 크지 않았다.

## II. 최근 개선되는 북중관계

북한의 핵실험은 북중관계를 급랭시켰다. 최근 불안한 양국관계가 안정적인 단계에 접어들었지만, 북한의 핵실험은 여전히 동북아시아의 문제이자 북중관계가 깊어지는 것을 막고 있는 걸림돌이었다. 그러나 천안함 사건이 북한, 남한, 그리고 중국 간의 역학관계를 바꾸어 놓았다.

천안함 사건은 이명박 정권이 펼쳐온 대북 대결구도의 결과물이었다. 이 사건으로 남북한은 전쟁 직전까지 치달았을 뿐만 아니라 한중관계에도 냉각기를 가져왔다. 남한과 중국의 관계는 1998년 협력적 동반자 관계에서, 2003년 포괄적 협력동반자, 그리고 전략적 협력동반자에 이르기까지 지속적으로 관계개선을 이루어왔다. 천안함 사건으로 양국은 “누가 사건을 일으켰는지? 천안함 국제조사단의 보고서가 믿을만한 것인지? 이 사건에 대해 국제사회가 취해야 할 제재 및 조치는 무엇인지?” 등의 주요 이슈에서 이견을 좁히지 못하고 있다. 중국은 어느 한 편을 들어 오랜 분쟁을 해결하는 것보다, 현재의 위기를 해결해 안정을 되찾는 데에 더 큰 관심이 있었다. 남한은 중국의 지지를 받기 위해 많은 노력을 했으나 중국이 이를 거절하면서 순탄했던 한중관계는 차질을 빚기 시작했다. 남한은 양국이 어렵게 구축해 온 전략적 동반자 관계에 불신을 가졌으며, 양국관계와 이를 지탱했던 사회기반들 역시 눈에 띄게 약화되었다.

천안함 사건에 대한 남한의 대응은 집중적이었다. 미국과의 동맹관계를 강화시키고, 사건의 해결을 6자 회담 재개와 연계시켰으며, 북한의 행위를 비난하는 UN 서류들을 활발히 추진했다. 이 같은 남한의 반응은 남북 모두 자제해 줄 것을 요청한 중국과의 관계가 소원해질 위험을 무릅쓴 것이다. 중국은 남한 정부의 움직임을 (1) 북한을 더욱 고립시키고 약화시키는 것, (2) 이명박 대통령의 국내정치적 의도를 이루는 것, 그리고 (3) 중국과 북한의 관계를 멀어지게 만드는 세 가지 목표를 이루려는 노력으로 이해했다. 더욱 중요한 것은 남한정부가 중국의 계속되는 반대에도 불구하고 황해(서해)상에서 한미합동군사훈련을 실시함으로써 중국은 자국의 국익을 침해당했다고 여겼다.

평소 남한과 중국이 가까워지는 것을 필사적으로 막으려했던 북한에게 천안함 사건으로 소원해진 한중관계는 뜻밖의 기회였다. 이로써 북한은 중국

과의 관계를 강화시키기 위한 일련의 기회들을 잡게 되었다. 김정일은 한 때 김영남이 “6자 회담은 죽었다”고 선언했던 것을 무효화했으며, 회담의 빠른 재개를 위한 환경조성을 약속하기도 했다. 북한의 이 같은 노련한 행보는 남한의 연계정책 (linkage policy)과 대조를 이루며, 북한 지도부가 동북아 지역 정치에 사상최초로 참여하는 모습을 보이며 중국의 호의를 샀다. 바로 지난 6개월이 북중관계의 회복이 속도를 내는 것을 확인할 수 있는 시간이었다.

북한과 대립하며 국제사회의 지지를 호소하고 있는 남한정부를 생각해 볼 때, 4개월 남짓의 기간 중 김정일의 두 번의 방중은 특별한 의미를 가진다. 김정일은 10월에 있었던 노동당 대표자회의에서 권력이양을 공고히 했다. 북한노동당의 창당 65년을 축하하기 위해 평양을 방문한 중국공산당 상임위원회 일원인 조우용강은 공식적으로 김정일을 만났다. 북한 소식통에 따르면 이는 중국 지도자가 북한 후계자를 승인하는 상징적인 행동이었다고 한다. 고위간부들의 교류와 더불어 중국은 북한의 홍수피해 복구를 위한 5만 달러 상당의 원조를 약속했다. 같은 명목으로 베트남에 지원되는 금액이 1만 달러인 것을 감안한다면 적지 않은 액수이다.<sup>1)</sup> 경제적인 부분에서도 중국과 북한 간의 거래는 상당히 늘어났다. 중국 공식 자료에 따르면 올 초 4개월간 양국의 무역거래량은 18.1 퍼센트 늘어난 980만 달러라고 한다.<sup>2)</sup> 중국은 대북 원유수출 1위이며 같은 기간 북한이 수입한 원유의 가치도 76 퍼센트나 증가했다고 한다. 더욱 눈여겨 볼 것은 북한이 인접한 중국지역들과의 국경무역을 활발히 하기 위하여 소규모 경제특구를 여러 곳에 만드는 일에 착수했다는 것이다.

대체로 한중관계가 급속히 냉각될수록 북중관계는 빠르게 회복단계로 접어들었다. 실제로 북중관계는 개선되고 강화되며, 양국의 언론에서 서로를 다루는 비중도 눈에 띄게 늘어났다. 조우용강 역시 "올 해는 중국과 조선 인민공화국의 관계에 절정이 되어줄 새로운 한 해가 되고 있다."라고 말했다.<sup>3)</sup> 북한과 중국은 이미 밀월을 새롭게 즐길 준비를 마친 것으로 보인다.

### III. 현실 불가능한 두 블록의 대립

1) Zhongguo Zhu yuenan dashiguan xiang yuenan zhongbu caiqu juankuan (베트남 주재 중화인민공화국 대사관이 베트남 중부 수해 피해지역에 기부), online address: <http://vn.china-embassy.org/chn/xwtd/t759737.htm>

2) "North Korea's Trade Dependency on China Increase (북한의 대중 무역 의존도 증가)," Online address: [http://chinese.yonhapnews.co.kr/n\\_international/2010/10/12/8000000000ACK20101012002200881.HTML](http://chinese.yonhapnews.co.kr/n_international/2010/10/12/8000000000ACK20101012002200881.HTML)

3) "Chinese official makes headway with DPRK (중국 지도부, 북한과의 관계개선을 서서히 시작)," online address: [http://www.chinadaily.com.cn/usa/2010-10/12/content\\_11398907.htm](http://www.chinadaily.com.cn/usa/2010-10/12/content_11398907.htm)



중국과 북한이 어렵게 되찾은 화해의 시간을 즐기고 있는 사이, 남한과 미국의 관계에도 탄력이 붙기 시작했다. 미국의 전통적인 우방인 일본과 남한 역시 서로의 안보를 강화하기 위한 협력에 힘 쏟고 있다. 이 같은 행보들로 미뤄보아, 중국을 중심으로 하는 중국-북한-러시아라는 하나의 블록과 미국을 주축으로 한 미국-남한-일본 블록이 부상할 지도 모른다는 추측이 일고 있다.

미국이 중심국과 주변국 (hub and spokes) 체계의 동맹으로 동아시아에서 공산주의를 억제해 온 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 예전엔 이 체계가 부상하고 있는 중국과 적대적인 북한에 대비하는 수단으로 가능했는지 모르지만, 세계의 한 축을 이룬 중국을 포함하기에는 약하다. 차라리 중국은 따로 떼어두고 북한과 러시아를 대비하는 것이라면 가능할 수도 있다. 당분간 어떤 국가도 이전의 NATO와 같은 힘을 가진 집단으로 발전할 동기도 없으며 그러한 능력조차 없다.

1961년 중국과 북한은 <북중 상호원조 및 우호협력 조약>을 체결했다. 엄밀히 따지면 이 조약이 아직 유효하기에 두 나라는 군사동맹국이다. 그러나 양국이 여러 차례 기복을 겪으면서, 특별한 색깔의 군사관계로서의 의미는 이미 사라졌다. 양국은 서로의 관계를 특징짓는 "동맹국"이나 "연합"과 같은 용어 사용을 지양하고 있으며, 이따금 중국 정부대변인이 "북중관계는 평범하다"고 강조하기도 한다. 세 가지 주요한 이유로 북한과 중국이 1950년대에 누렸던 전통적 군사동맹을 회복할 가능성은 거의 없어 보인다.

첫째로, 북핵문제가 양국관계에 걸림돌이 되고 있다. 비록 북한이 6자 회담 재개의 준비가 되었다고 공식적으로 발표했으나,<sup>4)</sup> 지금까지 북한의 변덕스러운 정책변화를 고려한다면 북한이 호의적인 환경조성을 위한 조치가 확실히 진행되고 있는지 두고 봐야할 필요가 있다. 북핵문제가 그대로 남아있는 한, 한반도 비핵화를 원하는 중국으로서는 자국 군비축소나 해제를 허용하지 않을 것이며 북한에게 단지 "당근"을 주는 정책에 머무를 것이다.

둘째로, 양국의 미약한 경제협력 역시 관계개선에 걸림돌로 작용하고 있다. 북한과 중국의 무역량은 한중무역에 비하면 미미한 수준에 머무르고 있다. 2009년 양국의 무역거래량은 약 26억 달러로 이 중 북한은 10억 8700만 달러의 빚을 지고 있다. 그러나 매년 30억에 달하는 무역적자는 북한의 작은 무역규모를 고려할 때 막대한 액수이다. 북한의 만성적인 적자문제는 결제능력을 더욱 약화시키고, 이는 중국과의 경제협력의 미래를 더욱 어둡게 만

---

4) DPRK ready for resumption of Six-Party Talks (북한, 6자 회담 재개 준비돼), online address: [http://www.chinadaily.com.cn/world/2010-10/16/content\\_11419256](http://www.chinadaily.com.cn/world/2010-10/16/content_11419256)

든다. 또한 중국정부가 대북교역 지침으로 시장원리를 주장할수록 북한이 경제능력을 강화할 수 있는 희망은 점점 더 사라질 것이다.

셋째로, 북한의 권력이양과정에서 나오는 불확실성이 관계개선을 가로막고 있는 또 다른 원인이다. 최근 김정은이 후계자로 확정되었지만, 그는 너무 어릴 뿐만 아니라 경험도 부족하기에 자질을 갖춘 지도자가 되기까지의 길은 아직 멀었다. 권력이양을 둘러싼 이 같은 불확실성들은 중국지도자들을 딜레마에 빠지게 했다. 중국은 권위주의에 기초하고 있지만 북한의 세습정치와 같은 왕조통치는 구시대적이고 부패한 것이라는 인식 때문에 아주 혐오한다. 그러나 중국은 자신들이 다룰 수 있는 통치자로 결정할 수 없기 때문에, 북한 내부의 정치문제에 미치는 영향력은 크지 않다. 이런 이유로 중국 지도자들은 전폭적인 지원을 요구했던 김정일 같은 지도자가 또다시 등장하는 것을 막고 싶어 한다.

북한과 중국은 양국이 공유해 온 역사를 기반으로 관계를 강화해 왔다. 그러나 중국에게 북한은 남한과 미국과의 관계에서 협상이 카드 중 하나인 동시에, 가깝고 편리한 시장이자 여러 원자재들의 공급원에 지나지 않는다. 북중관계가 더욱 깊어지기에는 아직 여지가 남아있다. 특히 심화되고 있는 한중관계는 북중관계의 완전한 회복을 저지하는 저항세력 중 하나이다. 남한과의 엄청난 무역 규모를 생각한다면, 중국 역시 남한의 부정적인 반응을 무시할 수 없을 것이다.

요컨대 북한은 의지하기에는 너무 약하고 완전히 신뢰하기에는 너무 변덕스럽기 때문에, 중국으로서는 북한과 군사동맹을 강화하는 것은 현명한 선택이 아니다. 특히 이것이 두 개의 블록이 대립하는 상황을 불러올 가능성을 생각한다면 더욱 그렇다. 중국은 그런 정치적 의욕을 가지고 있지 않으며, 미국 역시 가까운 미래에 그럴 능력을 가지고 있지 않다. 따라서 동북아에서 두 개의 블록이 대립하는 상황은 아마 일어나지 않을 것이다.

#### IV. 결론

중국이 정치적인 분야에서 북한 측으로 기우는 반면, 경제적인 면에서 남한 측으로 치우친다는 것을 부정할 수 없다. 한반도에 대한 중국의 정책이 일시적이고 정치·경제정책이 분리되어 있기도 하지만, 이는 북한의 협력이 중국이 한반도 비핵화를 추진하는 데 필요한 핵심요소라는 현실을 반영한다. 이 문제를 해결하지 않는 이상, 중국이 리더십을 발휘하기는 힘들 것이다. 따라서 북한과의 우호적 협력관계를 심화시키고 강화하는 것이 중국에게 적

절한 방법이다. 가까운 미래에도 북중관계는 상승곡선을 그리며 계속 나아질 것이다. 북한은 6자회담을 통해 중국에 협력할 것이며 외교적 고립에서 벗어나기 위해 더욱 적극적으로 나설 것이다. 그럼에도 불구하고 한중관계라는 중대한 영향력이 북한과 중국의 관계가 깊어지는 데에 한계로 존재한다. 최근의 정치적 북중관계는 실제적이기 보다 피상적인 찬사에 그치고 있다. 눈에 띄는 예로 북한이 중국의 동맹국이었던 파키스탄, 베트남, 러시아 등이 참여한 중국의 북핵동반자 시스템 (complex partner system)에 참여하지 않은 것을 꼽을 수 있다. 앞으로도 동북아안보 이슈의 핵심인 북한과 국제관계의 핵심으로 떠오른 중국 사이의 정치·외교관계가 동북아정세 속에서 어떻게 변화하는지 주목해야 할 것이다.

# 최근 북-중 경제관계의 특징과 시사점

배종렬(한국수출입은행 선임연구위원)

## I. 문제의 제기

2010년 김정일의 방중(2010. 5. 3~7, 8. 26~30)은 향후 北·中경제관계의 전개과정에 대한 국제사회의 관심을 증폭시켰다. 천안함사건(2010. 3. 26)이후 3개월이라는 짧은 시차를 두고 두 차례의 정상회담이 성사된 배경도 그렇지만, 특히 주목되는 것은 동북삼성지역에 집중된 김정일의 방중동선이었다. 2010년 1차 방중(2010. 5. 3~7)에서 김정일은 대련, 천진, 심양 등 중국의 동북연해지역을 경유하면서 “대련시를 비롯한 동북지역의 급속한 발전은 중국 당과 정부가 제시한 동북진흥전략의 정당성과 생활력을 여실히 증명해주고 있다”고 언급하였다<sup>5)</sup>. 또한 미국 카터 전대통령의 평양방문시 이루어졌던 2010년 2차 방중(2010. 8. 26~30)에서도 김정일은 길림, 장춘, 하얼빈 등의 산업시설을 방문(화신섬유공장, 길림농업대학, 항공기계공장, 증기터빈공장, 베이다항그룹 등)하면서 “동북지역과 조선은 가깝고 산천의 모습도 비슷하며 공업구조도 비슷하다. 조선은 동북지역과의 교류협력을 강화하고 중국의 방법과 경험을 연구하기를 바란다”며 北·中경제협력의 강화의지를 천명했다.

## II. 최근 北·中경제관계의 특징

### 1. 무역성장세의 지속

2002년 북한의 7.1경제관리개선조치이후 괄목할만한 증가세를 보여주었

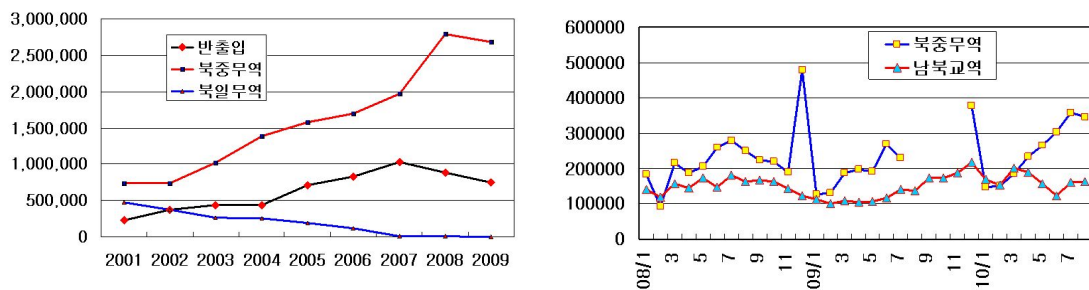
---

5) 조선신보, 2010. 5. 12.

던 北·中무역은 북한의 미사일발사 및 핵실험, 유엔제재, 천안함사건 등 경제외적 충격에도 불구하고 그 성장세가 여전히 꺾이지 않고 있다(<그림 1> 참조). 천안함 사건(2010. 3)이후 가파른 상승세를 보여주고 있는 2010년 월별 北·中무역액이 이를 반증하고 있다. 특히, 2007년 이후 남북교역의 하락세는 북한의 대중무역의존도 심화에 일조를 했다. 2009년 北·中무역액은 26억 8,073만 달러로 북한 전체무역의 78.5%를 차지하였으며, 남북교역을 포함한 북한의 대중무역의존도도 처음으로 50%를 돌파하였다<sup>6)</sup>.

그런데 북한의 대중무역의존도 심화는 대중수출보다는 대중수입의 증가세에 바탕을 두고 있어 북한경제의 국제경쟁력강화로는 아직 연결되지 못하고 있다. 즉, <그림 2>에서 보는 바와 같이 2002년 2억 달러였던 북한의 대중무역수지적자가 2007년 8.1억 달러, 2008년 12.8억 달러로 급등한 것이 바로 그것이었다. 2009년 북한의 대중수출은 전년대비 5.2% 증가한 7억 9,305만 달러를, 대중수입은 전년대비 7.2% 감소한 18억 8,769만 달러를 기록해, 대중무역수지적자는 10.9억 달러로 잠시 주춤하기는 했지만, 2010년의 대중무역수지적자가 2007년 수준으로 되돌아갈 것으로는 전망되지 않는다<sup>7)</sup>.

<그림 1> 北·中무역과 반출입액의 연도별·월별 추이(2001~2010. 8)  
(단위: 천 달러)

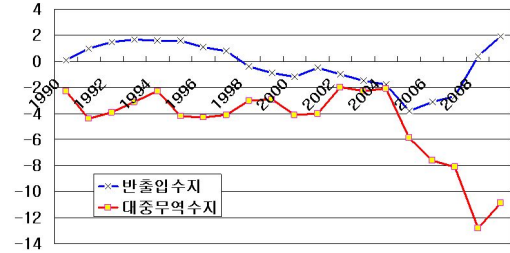
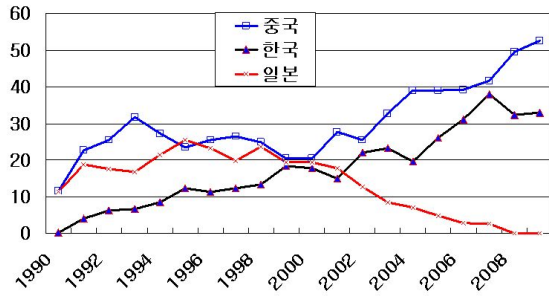


출처: KOTRA, 한국무역협회 및 통일부

<그림 2> 북한의 대중무역의존도와 무역수지 추이

(단위: %, 억 달러)

- 6) 북한의 대중무역의존도는 2001년 32.6%, 2002년 32.7%, 2003년 42.8%, 2004년 48.5%, 2005년 52.6%, 2006년 56.7%, 2007년 67.1%, 2008년 73.0%, 2009년 78.5%를 기록하였으며, 남북교역을 포함할 경우 대중무역의존도는 2001년 15%, 2002년 22.1%, 2003년 23.2%, 2004년 19.6%, 2005년 26%, 2006년 31.1%, 2007년 41.7%, 2008년 49.5%, 2009년 52.6%로 나타났다(KOTRA, 「북한의 대외무역동향」, 각년도 및 통일부, 「월간남북교류협력동향」, 각년도).
- 7) 2010년 1~8월간 북한의 대중무역수지적자규모는 약 7억 달러를 기록하고 있다.



출처: KOTRA, 한국무역협회 및 통일부

## 2. 광물성생산품중심 무역구조의 유지

2007년 이후 변함없이 대중수입은 광물연료(HS27), 일반기계(HS84), 전기전자(HS85) 등이, 대중수출은 광물연료(HS27), 광·슬랙(HS26), 편물외의류(HS62), 철강(HS72), 어패류(HS03) 등이 주도하는 구조는 <표 1>, <표 2>의 북한의 상위 10대 대중수출입품에서 확인된다. 주목되는 흐름은 세 가지였다.

<표 1> 금액기준 북한의 상위 10대 대중수입품목 추이

(단위: 천 달러)

구분	2007		2008		2009		2010(1~8)	
	품목	금액	품목	금액	품목	금액	품목	금액
1	광물연료(27)	401,961	광물연료(27)	585,954	광물연료(27)	327,078	광물연료(27)	320,929
2	일반기계(84)	103,813	일반기계(84)	145,486	일반기계(84)	160,094	일반기계(84)	127,083
3	전기전자(85)	69,286	전기전자(85)	100,646	전기전자(85)	131,820	전기전자(85)	105,857
4	플라스틱(39)	54,590	편물외의류(61)	86,911	일반차량(87)	103,073	일반차량(87)	93,332
5	일반차량(87)	53,655	플라스틱(39)	80,045	편물외의류(61)	93,970	철강(72)	52,262
6	인조섬유(54)	52,323	일반차량(87)	67,258	플라스틱(39)	74,692	플라스틱(39)	44,530
7	식용·육류(02)	42,188	인조섬유(54)	55,016	철강(72)	68,045	인조섬유(54)	44,075
8	철강(72)	36,647	철강(72)	48,264	인조섬유(54)	67,272	비료(31)	40,201
9	곡물(10)	36,511	편물외의류(62)	46,530	곡물(10)	55,461	곡물(10)	33,602
10	육어류제품(16)	36,343	동식물유지(15)	45,450	철강제품(73)	50,747	철강제품(73)	33,162

출처: KOTRA 및 한국무역협회(HS Code 2단위 기준)

<표 2> 금액기준 북한의 상위 10대 대중수출품목 추이

(단위: 천 달러)

구분	2007		2008		2009		2010(1~8)	
	품목	금액	품목	금액	품목	금액	품목	금액
1	광물연료(27)	170,028	광·슬랙(26)	212,691	광물연료(27)	261,426	광물연료(27)	194,237
2	광·슬랙(26)	164,006	광물연료(27)	207,550	광·슬랙(26)	140,249	광·슬랙(26)	148,122
3	편물외의류(62)	60,370	철강(72)	78,448	편물외의류(62)	93,260	편물외의류(62)	81,054
4	철강(72)	45,188	편물외의류(62)	77,296	철강(72)	72,598	철강(72)	64,395
5	어패류(03)	29,936	어패류(03)	40,000	어패류(03)	57,538	어패류(03)	36,124
6	목재목탄(44)	20,452	토석소금(25)	19,301	토석소금(25)	28,898	아연제품(79)	28,973
7	알루미늄(76)	13,638	알루미늄(76)	19,028	아연제품(79)	20,162	토석소금(25)	20,611
8	아연제품(79)	9,992	편물외의류(61)	10,432	무기화합물(28)	16,224	전기전자(85)	14,762
9	전기전자(85)	8,063	전기전자(85)	10,364	과실건과(08)	15,882	편물외의류(61)	12,635
10	토석소금(25)	7,485	과실건과(08)	9,127	알루미늄(76)	13,388	무기화합물(28)	9,928

출처: KOTRA 및 한국무역협회(HS Code 2단위 기준)

<표 3> 북한 광물성생산품의 무역액과 전체 수출입에서의 비중

(단위: 천 달러, %)

연도	수출액			수입액			수출입액		
	광물성 생산품	전체	점유율	광물성 생산품	전체	점유율	광물성 생산품	전체	점유율
1998	42,627	559,331	7.62	150,812	882,863	17.08	193,439	1,442,194	13.41
1999	26,628	514,962	5.17	141,029	964,585	14.62	167,657	1,479,547	11.33
2000	43,158	556,326	7.76	171,202	1,413,211	12.11	214,360	1,969,537	10.88
2001	50,464	650,208	7.76	231,100	1,620,291	14.26	281,564	2,270,499	12.40
2002	69,731	734,992	9.49	235,803	1,525,396	15.46	305,534	2,260,388	13.52
2003	55,518	776,992	7.15	337,952	1,614,382	20.93	393,470	2,391,374	16.45
2004	152,282	1,020,200	14.93	409,550	1,836,911	22.30	561,832	2,857,111	19.66
2005	243,666	998,392	24.41	502,444	2,003,286	25.08	746,110	3,001,678	24.86
2006	244,435	946,795	25.82	532,085	2,049,008	25.97	776,520	2,995,803	25.92
2007	349,581	918,771	38.05	491,350	2,022,306	24.30	840,931	2,941,077	28.59
2008	466,544	1,130,213	41.28	694,899	2,685,478	25.88	1,161,443	3,815,691	30.44
2009	445,727	1,062,786	41.94	352,225	2,351,032	14.98	797,952	3,413,818	23.37

출처: KOTRA

<표 4> 북한 광물성생산품의 對中무역액과 중국의 비중

(단위: 천 달러, %)

연도	광물성생산품 수출액			광물성생산품 수입액			광물성생산품 수출입액		
	중국	전체	점유율	중국	전체	점유율	중국	전체	점유율
1998	14,117	42,627	33.12	89,731	150,812	59.50	103,848	193,439	53.69
1999	4,918	26,628	18.47	85,163	141,029	60.39	90,081	167,657	53.73
2000	6,132	43,158	14.21	122,704	171,202	71.67	128,836	214,360	60.10
2001	11,050	50,464	21.90	164,040	231,100	70.98	175,090	281,564	62.18
2002	21,366	69,731	30.64	121,987	235,803	51.73	143,353	305,534	46.92
2003	32,926	55,518	59.31	183,201	337,952	54.21	216,127	393,470	54.93
2004	112,965	152,282	74.18	207,929	409,550	50.77	320,894	561,832	57.12
2005	205,817	243,666	84.47	291,909	502,444	58.10	497,726	746,110	66.71
2006	225,006	244,435	92.05	353,777	532,085	66.49	578,783	776,520	74.54
2007	341,519	349,581	97.69	407,871	491,350	83.01	749,390	840,931	89.11
2008	439,542	466,544	94.21	597,273	694,899	85.95	1,036,815	1,161,443	89.27
2009	430,573	445,727	96.60	332,727	352,225	94.46	763,300	797,952	96.66
2010	362,970	-	-	324,583	-	-	687,553	-	-

주 : 2010년은 1~8월 통계

출처: KOTRA 및 한국무역협회

첫째는 수입은 2003년부터, 수출은 2004년부터 새로운 흐름을 보여주었던 광물성생산품무역이었다. 중국기업의 대북투자와 북한의 대중수출이 증가하면서 광물성 생산품<sup>8)</sup>이 북한 전체수출입에서 차지하는 비중은 2002년 13.52%에서 2008년 30.44%로 현격하게 상승하였다. 그런데 2009년 그 비중이 23.37%로 급락하였는데, 이는 북한의 대중 광물연료(HS27)의 수입이 전년대비 44.2% 감소(5억 8,595만 달러에서 3억 2,708만 달러로 2억 5,888만 달러 감소)한데 기인했다. 하나 특이사항은 광물연료의 수입에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 원유(HS270900)로 전년과 비슷한 규모의 수입(2008년 53만 톤, 2009년 52만 톤)이 이루어졌지만 수입액은 1억 7,576만 달러나 감소(2008년 4억 1,432만 달러, 2009년 2억 3,855만 달러)한 것이었다(<표 3> 참조).

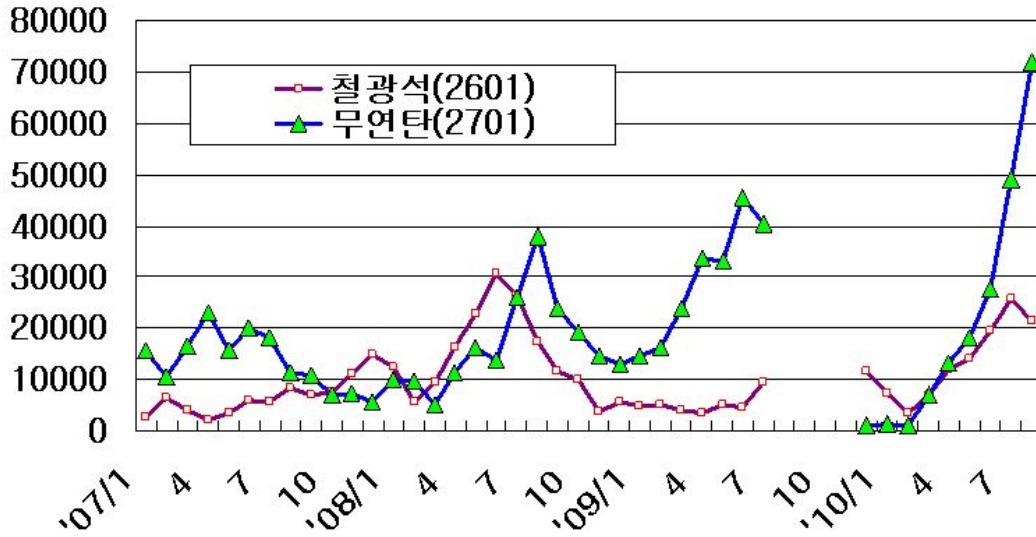
둘째는 북한의 광물성생산품무역에서 차지하는 중국의 위상이었다. 2009년에는 수출입 모두 90%대를 기록하였는데, 특히 수출의 경우 7.1경제관리개선조치가 시행되었던 2002년의 대중국비중은 30.6%에 불과했다(<표 4> 참조). 광물성생산품의 대중수출을 견인한 것은 철광석(HS2601)과 무연탄(HS2701)인데, 2010년의 급격한 상승세가 주목된다(<그림 3> 참조).

8) 여기서 광물성생산품이란 KOTRA의 분류에 따라 HS25(소금, 황, 토석류 및 석고, 석회, 시멘트), HS26(광·슬래 및 회) HS27(광물성연료, 광물유)을 합친 것으로 한다.



<그림 3> 철광석과 무연탄의 월별 대중수출 추이(2007.1~2010.8)

(단위: 천 달러)



출처: 한국무역협회

셋째는 중국의 대북투자가 북한의 광물성생산물 수출능력 향상에 미친 영향력이었다. 북한은 2009년 신년사설에서 4대 선행부문 중 이례적으로 금속공업에 중점을 두겠다고 선언했다<sup>9)</sup>. 그런데 금속공업의 강조는 석탄이나 철광석 생산의 가동률 제고와 함께 필요한 원료, 자재, 설비, 운반수단의 수입이 보장되지 않는 한 설정하기 어려운 목표였다. 일단 철광석과 무연탄 생산의 상승기조는 <그림 3>에서도 확인된다.

그러나 중국의 대북투자는 신뢰할만한 통계가 부족해 중국의 대북투자를 통해 북한의 원료, 자재, 설비, 운반수단의 수입능력이 얼마나 신장되었는지는 파악하기가 쉽지 않다. 다만 일반기계(HS84), 전기전자(HS85), 일반차량(HS87), 역청탄(HS270112) 등 몇 가지 대응지표(<그림 4> 참조)를 통해 파악할 때 상관관계가 있음은 확인된다<sup>10)</sup>. 즉, 최근 연간 이들 품목의 대중수입액 증가폭이 높았으며, 2010년 1~8월간 북한의 대중수입액도 그 상승추세가

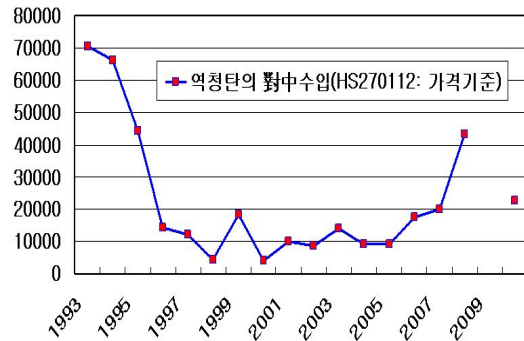
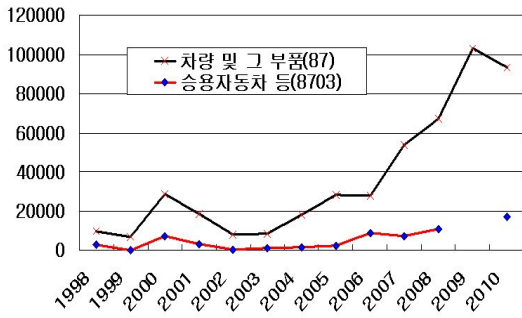
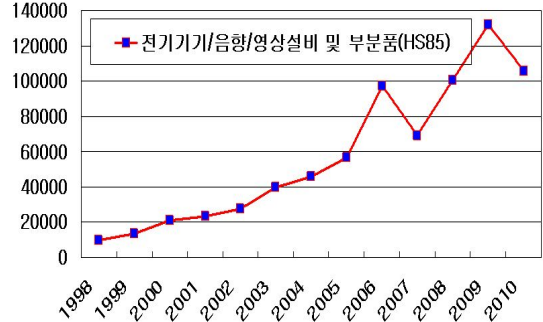
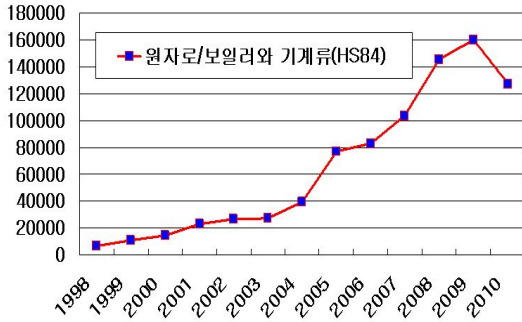
9) 자세한 내용은 배종렬, “北·중간 광물성생산물 무역과 북한의 선군경제건설론,” 『수은북한경제』, 2009년 여름, pp. 37~58 참조.

10) 예를 들어 북한 무산광산의 가동률 제고는 2003년 연변천지공무유한공사(延邊天池工貿有限公司)를 통해 시작된 중국의 무산광산투자가 결정적이었다. 중국의 통화강철집단(通化鋼鐵集團)과 협상이 진행될 무렵 무산광산은 채굴량의 증대, 경제난에 의한 전력부족, 채광·운광·선광 관련설비의 노후화 등으로 평균가동률이 30%이하였으며 잔존매장량중 노천채굴대상도 설비·부품의 부족, 채굴연선길이의 미확보, 선광공장의 낙후 등으로 연 정광 200만 톤(원광석 660만 톤)수준에 불과한 것으로 추정되었다. 또한 콕스탄의 대중수입도 중국의 대북투자가 성사된 2006년부터 증가세로 바뀌었다(위의 글, pp. 54~55).

지속될 것임을 시사하고 있기 때문이다.

<그림 4> 기계, 전기, 차량, 역청탄 등의 對中수입 추이

(단위: 천 달러)



주 : 2010년은 1~8월 통계

출처: 한국무역협회

### 3. 성별 역학구조의 변동

최근 北·中경제관계의 진전에서 또 하나 드러나는 특징은 비동북삼성지역의 지속적 부상과 길림성의 전략적 위상변화였다. 우선 북한의 수입에서 차지하는 동북삼성의 위상은 큰 변화를 보여주지 않고 있다. 그러나 북한의 수출에서는 급격한 변화가 발생했다. 7.1경제관리조치가 시행될 무렵 90%대였던 동북삼성의 위상은 2004년에는 80%대로, 2005년에는 70%대로, 2007년에는 60%대로, 그리고 2010년 1~8월 기간에는 50%대로 하락했다(<표 5> 참조).

<표 5> 북한의 대동북삼성 수출입 추이

(단위 천 달러, %)

구분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
대중 무역	전체	738,172	1,022,927	1,385,206	1,580,243	1,536,806	1,973,974	2,787,279	2,680,734	1,992,486
	수입	467,309	627,583	799,503	1,081,103	1,117,990	1,392,453	2,033,233	1,887,686	1,345,495
	수출	270,863	395,344	585,703	499,140	418,816	581,521	754,046	793,048	646,991
동북삼성 합계	전체 (무역비중)	580,691 (78.67)	785,512 (76.79)	1,004,202 (72.49)	1,061,227 (67.16)	1,005,146 (65.40)	1,360,317 (68.91)	2,106,327 (75.57)	-	1,298,328 (65.16)
	수입 (수입비중)	327,373 (70.05)	412,729 (65.76)	507,066 (63.42)	707,189 (65.41)	702,633 (62.85)	982,835 (70.58)	1,567,778 (77.11)	-	936,064 (69.57)
	수출 (수출비중)	253,318 (93.52)	372,783 (94.29)	497,136 (84.88)	354,038 (70.93)	302,513 (72.23)	377,482 (64.91)	538,549 (71.42)	-	362,264 (55.99)

출처: 무역협회(2010년은 1~8월 통계).

<표 6> 금액기준 북한수출의 상위 6대성 추이

(단위: 천 달러)

구분	2002		2004		2007		2008		2009		2010(1~8)	
	성	금액	성	금액	성	금액	성	금액	성	금액	성	금액
1	요령성	217,797	요령성	389,366	요령성	260,333	요령성	343,215	-	-	요령성	274,581
2	길림성	33,502	길림성	105,204	길림성	116,675	길림성	194,207	-	-	산둥성	152,372
3	광둥성	7,896	강소성	35,961	산둥성	97,759	산둥성	105,455	-	-	길림성	87,550
4	강소성	3,019	산둥성	25,312	강소성	41,123	강소성	60,261	-	-	하북성	63,366
5	산둥성	2,867	절강성	8,226	하북성	32,510	사천성	19,078	-	-	강소성	47,954
6	흑룡강성	2,019	호남성	6,350	사천성	9,929	하북성	16,747	-	-	천진	15,879

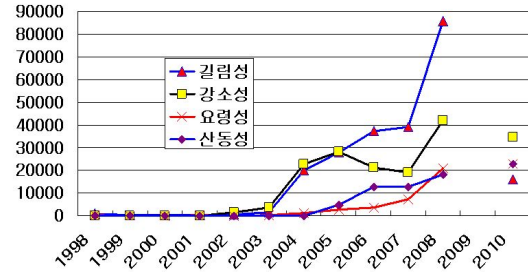
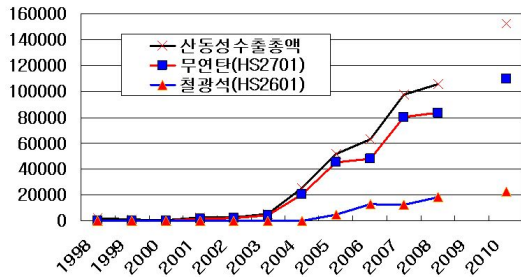
출처: KOTRA 및 한국무역협회(HS Code 2단위 기준)

비동북삼성지역의 위상 상승은 2004년 강소성, 산둥성에 대한 북한 수출의 증대로부터 시작됐다<sup>11)</sup>. 특히 주목되는 것은 산둥성의 약진이었다. 2010년 길림성을 제치고 대중수출 2위 자리를 획득한 것이 바로 그것이었다. 산둥성에 대한 북한 수출을 견인한 것은 무연탄(HS2701)과 철광석(HS2601)이었다. 그런데 길림성의 부진은 <그림 5>에서 보듯이 철광석의 대중수출의 급격한 하락에 기인했다. 그러나 강소성, 요령성, 산둥성 등의 2010년 대중수출은 모두 상승추세를 보여 주었다.

11) 강소성은 2002년부터 북한의 무연탄과 철광석 수입에 나섰으며, 산둥성은 2001년부터 북한의 무연탄 수입에 나섰다.

<그림 5> 북한의 對산동성수출(좌)과 철광석(HS2601)의 주요성별 수출(우)

(단위: 천 달러)



주 : 2010년은 1~8월 통계

출처: 한국무역협회

길림성의 전략적 위상변화는 1억 달러대의 대중수출이 발생한 2004년부터 그 맹아가 나타나기 시작했다. 그렇지만 국제사회로부터 주목을 받은 것은 대중수출이 아니라 대중수입이었다. 첫 번째 관심은 2008년 12월에 통관된 4.3억 달러의 대중수입액이었다. 김정일 체제가 공식 등장한 1997년 이후 극히 이례적 月수입액인 4.3억 달러의 대중수입을 주도한 곳은 對中 주수입 창구인 요령성과 흑룡강성이 아니라 길림성이었으며<sup>12)</sup>, 그 품목도 생산용 자재·부품이 아닌 최종소비재로서 과거 북한의 주요 수입품목과는 현저하게 다른 품목들로 구성되어 있었다(<그림 6>과 <표 7> 참조).

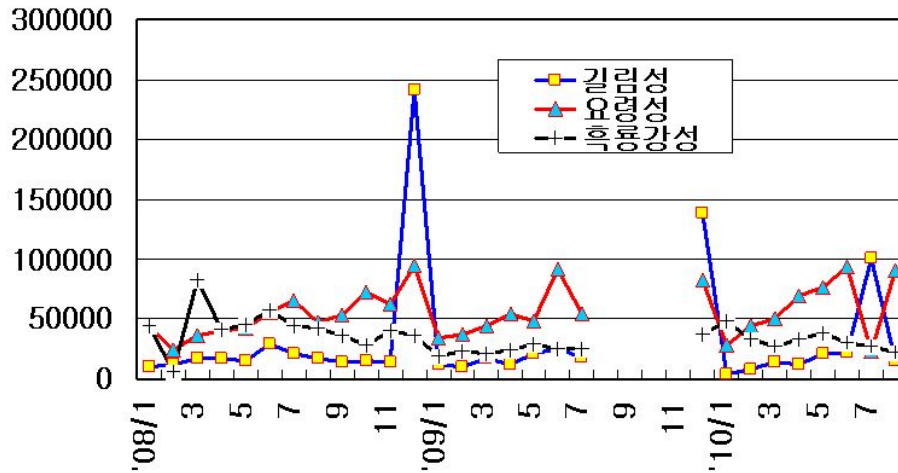
예를 들어 HS품목분류기준으로 12월에만 500만 달러 이상이 수입된 품목은 ①재킷(610433), 스커트(610453), 긴바지(610463) 등 합성섬유제의 여성용 바지(6104) 2,054만 달러, ②뉘싯바늘(950720) 1,842만 달러, ③면제(611020) 및 인조섬유제(611030)의 저지·폴오버·코트(6110) 1,593만 달러, ④조제글루와 기타조제접착제(3506) 1,367만 달러, ⑤가죽벨트 및 띠(42033010) 1,281만 달러, ⑥기타방직용 섬유제의 티셔츠·조끼(610990) 1,063만 달러, ⑦지우개(401692) 1,042만 달러, ⑧이불·베개(940490) 999만 달러, ⑨합성섬유제 기타 양말(611596) 762만 달러, ⑩문·창문(392520) 및 저장기·탱크(392510) 등 건축용품(3925) 717만 달러, ⑪절첩식 우산(660191) 645만 달러, ⑫인조모피제품(4304) 627만 달러 등이었다<sup>13)</sup>.

12) 배종렬, “국제금융위기와 북한경제의 진로: 광명성 제1·2호 발사 전후시점 분석을 중심으로,” 「국제문제연구」, 2009년 여름, 제9권 제2호(통권34호), pp. 215~216 참조,

13) 500만 달러이하지만 ①트렁크·슈트케이스·서류가방(4202) 481만 달러, ②아이스·롤러 스케이트(950670), 축구공(95066210) 같은 운동용품(9506) 459만 달러, ③사무실·책상용 비품(830400) 441만 달러, ④1500~2500시시 승용자동차(870323) 434만 달러, ⑤유리제품(7013) 411만 달러, ⑥모포 및 여행용러그(6301) 368만 달러, ⑦안경(9004) 352만 달러, ⑧모자걸이·브래킷(830250) 312만 달러, ⑨비누(3401) 395만 달러, ⑩소매용 조제세제 및

<그림 6> 북한의 對동북삼성 수입

(단위: 천 달러)



출처: 한국무역협회

<표 7> 북한의 對중 10대 수입품목

순위	2003	2004	2005	2006	2007	2008.12	2009.12
1	석유·석탄	석유·석탄	석유·석탄	석유·석탄	석유·석탄	편물의류	석유·석탄
2	육류	육류	육류	육류	기계·컴퓨터	의류(편물의외)	편물의류
3	곡물	전기제품	기계·컴퓨터	전기제품	전기제품	석유·석탄	기계·컴퓨터
4	전기제품	철강	전기제품	기계·컴퓨터	플라스틱	플라스틱	전기제품
5	기계·컴퓨터	기계·컴퓨터	플라스틱	플라스틱	차량·부품	완구·운동구	방직섬유제품
6	플라스틱	플라스틱	곡물	필라멘트섬유	필라멘트섬유	가족제품	의류(편물의외)
7	철강	차량·부품	철강	차량·부품	육류	기계·컴퓨터	동식물성유지
8	어류	필라멘트섬유	필라멘트섬유	철강	철강	가구	곡물
9	필라멘트섬유	곡물	차량·부품	제분	곡물	스테인폴섬유	차량·부품
10	비료	철강제품	철강제품	유지	동물성제품	단백질류	플라스틱

출처: KOTRA 및 한국무역협회(HS Code 2단위 기준)

두 번째 관심은 2009년 8~11월간 北中경제관계였다. 동기간 중 ‘장길도 개발개방선도구’의 국무원 비준(2009. 8. 30), 온가보총리의 방북(2009. 10) 등이 이루어졌는데, 중국의 월별해관통계가 이례적으로 발표되지 않아 그 연유와 배경에 대한 의혹이 증폭되었다. 다만 <그림 6>에서 보듯이 2009년 12월 길림성의 수입통계는 2008년 12월 길림성의 수입통계와 유사한 모습을 보이

청정제(340220) 267만 달러, ⑪사무용품 및 학용품(392610) 261만 달러, ⑫흡연용 담배(240310) 232만 달러, ⑬손수건(6213) 219만 달러, ⑭장갑류(6116) 218만 달러 등도 주목되는 품목이었다.

고 있다는 점이 눈에 띈다. 즉, 2009년 12월 북한의 對길림성 수입은 1억 3,923만 달러로 전체수입액(3억 1,480만 달러)의 44.23%를 차지했는데, 이는 전체수입액(4억 3,121만 달러)의 55.92%(2억 4,114만 달러)를 차지했던 2008년 12월의 북한의 對길림성 수입액을 상기시킨다. 2009년 12월 길림성장구를 통해 HS2단위 기준으로 500만 달러 이상 수입된 주요품목으로는 ①편물의류(HS61) 3,232만 달러, ②편물외의류(HS62) 1,385만 달러, ③방직섬유제품(HS63) 1,327만 달러, ④완구제품(HS95) 957만 달러, ⑤플라스틱제품(HS39) 639만 달러, ⑥모자(HS65) 585만 달러, ⑦편물(HS60) 543만 달러, ⑧곡물(HS10) 510만 달러였다<sup>14)</sup>.

#### 4. 변경경제개발구의 건설

최근 북·중경제관계의 가장 큰 특징은 역시 중국의 對두만강지역개발전략의 완결판, ‘장길도개발개방선도구(長吉圖開發開放先導區: 이하 장길도)’건설이었다. 2009년 11월 18일 국내의 언론보도발표회를 통해 정식반포된 ‘장길도’는 장춘시와 길림시의 일부지역, 그리고 연변조선족자치주가 그 대상으로 그 개발구도는 훈춘을 창구로, 연길·용정·도문(연룡도)를 최전방으로, 장춘·길림을 엔진으로, 동북후배지를 버팀목으로 한다는 것이었다.

길림성의 ‘장길도’는 요령성의 료령연해경제대발전규획(遼寧沿海經濟帶發展規劃: 이하 요령연해경제벨트)이나 흑룡강성의 하다치(하얼빈-대경-치치할)공업회랑지대(이하 하다찌공업벨트)와는 달리 변경경제개발구로서의 성격이 강해 그 성장전망은 북한 및 러시아항만으로의 출해구 확보가 관건으로 등장했다. 이러한 인식은 우선 ‘장길도’개발계획의 주요내용에서 드러나고 있다. ‘장길도’개발계획은 ①자체 내부건설계획(공간배치, 산업발전, 기반시설, 환경보호) ②중국 국내 기타지역과의 연동개발계획, ③두만강지역개발계획(TRADP)에의 참여, ④건설가속화의 보장장치로 구성되었는데, 특히 TRADP 참여계획에 ①러시아 및 북한과 인접지구의 기반시설건설협력(항구, 철도, 도로, 교량 등), ②중몽 골든루트건설계획 등이 포함된 것이 바로 그것이었다. ‘장길도’건설에 있어서 출해구의 중요성은 또한 ‘장길도’발표이후 연변조선족자치주가 작성한 “선도구전망계획요강” 관련 대외통로부분의 12개 프로젝트

14) 2008년 12월에는 ①편물의류(HS61) 5,533만 달러, ②편물외의류(HS62) 2,983만 달러, ③완구제품(HS95) 2,070만 달러, ④플라스틱제품(HS39) 2,058만 달러, ⑤가죽제품(HS42) 1,473만 달러, ⑥단백질류(HS35) 1,341만 달러, ⑦고무제품(HS40) 1,118만 달러, ⑧가구제품(HS94) 754만 달러, ⑨비금속제품(HS83) 610만 달러, ⑩우산제품(HS66) 585만 달러, ⑪인조스테인블섬유(HS55) 552만 달러, ⑫방직섬유제품(HS63) 516만 달러였다.

(투자액: 173.5억 위안)에서도 확인되는데, 동 프로젝트는 ①팔도(八道)-삼합(三合)-청진 고속도로(28억 위안), ②훈춘-권하(圈河)-라진 고속도로(23억 위안), ③화룡(和龍)-남평(南平)-청진 고속도로(30억 위안), ④훈춘-장령자(長嶺子)-블라디보스톡 고속도로(8억 위안), ⑤도문-남양(북한)-두만강(북한)-햇산(러시아)철도합작 개보수(24억 3,000만 위안), ⑥中北(도문-청진) 청진철도합작개보수(청진항 사용: 20억 위안), ⑦화룡-남평-무산(북한) 철도(16억 위안), ⑧도문-라진 철도합작개보수(12억 7,000만 위안), ⑨룡정(龍井)·개산툰(開山屯) 철도통상구건설(1억 5,000만 위안), ⑩권하, 도문, 사타자(沙陀子), 개산툰, 삼합, 남평 통상구 교량건설(5억 위안), ⑪훈춘, 춘화, 분수령 통상구건설(2억 위안), ⑫중·러 인접지역 교통기초시설합작(훈춘철도통상구 확건: 3억 위안)으로 구성되었다.

2009년 8월말 '장길도'의 중국 국무원 승인이후 대외통로 확보를 위한 중국의 북한·러시아간 연계인프라구축노력은 ①첫째는 향후 무산광산에 대한 대규모투자를 대비해 2010년 완공을 목표로 한 화룡-남평간 철도공사착공식 진행(2009. 9. 1, 41.68km, 11억 9천만 위안), ②둘째는 2009년 10월 중국 온가보총리 방북시 북·중간 체결한 협정에 따라 2010년 4월 12일부터 북한관광의 허용(2010. 3. 2, 국가관광국), ③셋째는 對나진항 물류시스템개선을 위한 중국 권하-북한 원정간 다리보수공사의 착공(2010. 3. 15, 360만 위안)과 완공(2010년 6월말), ④넷째는 연변금추전자자과학기술유한회사를 중심으로 한 도문경제개발구 조선공업단지건설<sup>15)</sup>과 함께 연변해화수출입무역유한회사(延邊海華輸出入貿易有限會社)를 통한 청진항 확보<sup>16)</sup>, ⑤다섯째 중·러간 철도인 훈카철도의 연내운행회복과 자루비노항개조사업 완수<sup>17)</sup> 등이었다.

### Ⅲ. 시사점과 함의

요약하면 최근 北·中경제관계의 특징은 1)핵실험, 천안함사건에도 불구하고 무역성장세는 지속되고 있으며, 2)무연탄, 철광석의 대중수출의 약진속에 광물성생산품중심의 무역구조가 유지되고 있고, 3)산동성 등 비동북삼성 지역의 부상과 특히 대중수입에서 길림성의 전략적 위상변화로 중국 성별 對북한 역학구조가 변동하고 있으며, 4)대외통로확보를 전제로 한 '장길도' 변경경제개발구의 건설이 가속화되고 있는 것으로 설명했다. 이들 특징의 시

15) 연변일보, 2010. 10. 13 참조.

16) 연변일보, 2010. 7. 6 및 10. 14 참조.

17) 연변일보, 2010. 8. 31 참조.

사점과 함의는 다음과 같은 몇 가지로 정리된다.

첫째는 ‘장길도’, 즉 변경경제개발구 건설에 투영된 중국의 對북한전략은 방향만 다를 뿐 과거 일본이 만주의 중심이었던 봉천(현 심양)을 버리고 장춘을 수도로 선택하면서 조선북부 3항(청진항, 나진항, 웅기항)의 인프라정비를 통해 만주국을 건설했던 전략<sup>18)</sup>을 연상시킨다는 점이다. 즉, ①동북삼성 및 내몽골의 중심은 요령성 심양이지만 장춘을 중시하면서 요령성의 요령연해경제벨트, 길림성의 장길도, 흑룡강성의 하다치공업벨트의 중핵을 장길도로 선택하고, ②압록강·두만강변의 동변도철도의 끊어진 구간 신규건설을 통해 요령연해경제벨트, 장길도, 하다치공업벨트를 모두 연결시키는 한편 북한에게 다리연결 등 도로·철로의 인프라정비를 촉구하며(신압록강대교 건설, 권하-원정 다리보수공사와 원정-나진항간 도로건설, 압록강 및 두만강지역의 여러 통상구 정비 등), ③‘장백산문화론’속에 백두산개발을 가속화하는 한편, 라선특별시(청진항 포함) 건설 및 신의주지역개발 참여를 모색하는 중국의 전략적 구도가 이를 시사하고 있다.

둘째는 북한의 대중경협자세가 과거보다 전향적인 방향으로 바뀌고 있다는 점이다. 2009년 10월 중국 온가보총리의 방북이후 북한은 ①김정일 국방위원장의 라선시 현지지도(2009. 12. 16), ②라선시의 특별시 승격(2010. 1. 4), ③조선국가개발은행 설립을 발표하는 조선대풍국제투자그룹 이사회 제1차 회의 개최(2010. 1. 20), ④라선경제무역지대법 개정(2010. 1. 27), ⑤국방위원회 대표 전일춘(39호 실장)을 이사장으로 선출하는 조선국가개발은행 이사회 1차 회의 개최(2010. 3. 10), ⑥조선관광무역회사의 연길대표처에 조선관광비자 직접취급의 허용(2010. 4. 13) 등 북·중 경협을 위한 사전정지작업 진행해 왔으며, 2010년에는 김정일의 두 차례 동북삼성지역 방문(2010. 5. 3~7, 8. 26~30)을 통해 北·中경제협력의 강화의지를 천명하였다.

셋째는 장춘·길림을 동북삼성의 물류거점으로 하여 동북삼성-조선북부 3항-중국의 남방지역으로 연결되는 물류체계를 구상하고 있다는 점이다. 북한의 대중수입에서 길림성의 부상과 북한의 대중수출에서 비동북삼성의 약진, 즉 길림성을 중심으로는 의류 등 경공업제품의 공급의 확대가 이루어지고 산동성 등 중국의 남방과는 천연자원의 무역이 확대가 이루어지고 있는 것이 바로 그것이었다.

18) 1930년대 초반 청진항, 나진항, 웅기항(현 선봉항) 등 북부 3항, 특히 나진항의 완성은 일본과 만주국의 연결에 있어서 남만철도의 대련-장춘 간선과 맞먹는 양대 간선의 하나로 간주되었으며, 이로서 만주국과 일본을 연결하는 물류시스템은 부산을 중심으로 대련과 나진이 좌우날개를 형성해 남만주일대의 물자는 대련항으로, 북만주의 원료는 나진항으로 집결하는 구도를 구축하였다.



## 제2회의: 북-중경협이 남북관계에 미치는 영향

### 발표자료

북-중 경협이 남북정치·안보관계에 미치는 영향 <b>진강르</b> 연변대학교 동북아연구원 원장	27
북-중경협이 남북경제관계에 미치는 영향 <b>이재호</b> KDI 전문위원	41
북-중 경제관계가 향후 남북한 통합·통일경제에 미칠 영향 <b>양문수</b> 북한대학원대학교 교수	54



# 북-중 경협이 남북 정치·안보관계에 미치는 영향

진강르(연변대학동북아연구원)

## I. 들어가는 말

북한의 제2차 핵실험이후의 중국의 대북정책의 변화에 대해 한국의 학계는 민감한 반응을 보이고 있다. 특히 천안함사태 이후 중국의 대북정책에 대한 논의들은 그 어느 때보다도 열띤 모습을 보여주고 있다. 특징적으로 중국의 대북정책은 북한과의 관계를 발전시키고 경제적인 협력을 적극적으로 추진하는 방향으로 선회하고 있는데, 이에 대해 한국의 많은 학자들은 미, 일, 한과 중, 러, 조의 새로운 냉전구도가 형성되지 않을까하는 우려까지 하고 있다. 천안함사태에서 중국이 한국의 손을 들어주지 않았다는 점 그리고 국제사회의 북핵문제에서의 강경한 입장과는 달리 중국은 북한과의 경제적인 협력에 주력하고 있다는 점 등등이 한국학계에서의 부정적인 여론의 근거로 되고 있는 것이다. 물론 한국이 처한 입장에서 고려해 보면 이러한 인식들에 대해 어느 정도 이해가 간다. 하지만 중국의 대북정책 그리고 대한반도정책에 대해 너무 부정적으로만 인식하는 극단적인 견해들이 한국의 학계에서 상당한 영향을 미치고 있다할 때 그것에 대해 경계하지 않을 수 없다. 예컨대 어떤 한국의 학자들은 중국과 북한지간의 경협을 중국이 북한을 경제적으로 예속화하려는 전략으로 간주하고 있으며 따라서 “동북4성론”, “신식민지론” “선점론” 등등이 학계에서 전반적으로 확산되는 경향까지 보이고 있다<sup>19)</sup>.

한국학계의 이러한 경향들이 중국학계에 소개되면서 중국의 학계에서도

19) 최명혜: “북한의 대중 ‘의존’과 중국의 대북 영향력 평가”. 외교안보연구원. 주요국제문제분석. 2010.6.11

한국에 대한 부정적인 여론이 확산되는 모습을 보이고 있다. 중국의 많은 학자들은 한국의 미국일변도정책이 실지로 미국의 중국을 견제하려는 전략에 동조하고 있다고 보고 있다. 특히 천안함사태이후 한미동맹의 일련의 움직임들은 군사적으로 열세에 처한 북한에 대한 대응이라고 볼 수 없으며, 오히려 중국에 대한 무력시위라고 보는 것이 객관적이라고 인식한다. 이러한 사건들과 맞물린 미국이 중국 위원화 가치문제로 중국을 강력하게 압박하고 있다는 사실로 인해 미국과 한 편인 한국에 대한 인식은 부정적일 수밖에 없다.

한국과 중국의 학계의 흐름을 분석해 보면 그 와중에서는 또한 서로지간의 어느 정도의 배신감이 갖든 유감도 느낄 수 있다. 한국학자들의 중국은 왜 한국의 손을 들어주지 않고 북한의 편만 드느냐 혹은 중국학자들의 한국은 왜 미국과 손을 잡고 중국에 압력을 가하고 있느냐 하는 식의 논의들은 모두 대방에 대한 유감이 깔려 있는 것이다. 이러한 유감은 서로지간의 협력이 필수적이라는 인식에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 그럼 협력이 필수적이라고 인식하면서도 왜 양국 학계에서는 이러한 부정적인 인식들이 형성되었을까? 필자는 그 이유는 도를 넘는 경계심리로 서로지간의 전략적인 의도를 판독한데 그 이유가 있다고 생각한다. 현실주의적인 시각에서 본다면 그 어느 나라던 모두 그 국익을 기반으로 전략적인 목표를 설정하고 있기에 이기주의적일 수밖에 없다. 하지만 그것을 확대해석한다면 그 이익지간의 결합점을 찾아낼 수 없을 것이며 따라서 소위 윈윈협력이란 운운할 수 없게 된다. 예컨대 중국의 입장에서 보면, 북한과의 경제적인 협력은 그 동북아전략의 한 개 기점을 형성할 수 있을뿐더러 북한 문제를 포괄적으로 해결하는 한 개 도경으로 인식될 수 있다. 이에 대해 한국의 상당수 학자들은 중국의 고민과 딜레마를 판독하지 않은 채 중국의 대북정책을 “한반도에 대한 지배” 혹은 “중국의 패권주의”라는 측면으로 이해하고 있는데 실지로 그것들은 중국인들마저 상상하기 어려운 판단이라고 인정된다. 왜냐하면 중국학계의 한반도문제에 대한 인식은 한반도의 위기관리와 북한과의 경제적인 거래에서 나타난 많은 문제점<sup>20)</sup>들에 대한 우려감으로 그 기초를 이루고 있기에 향후 그들이 한반도에 대한 지배를 구상할 가능성은 배제할 없으나 지금은 때가 아니기 때문이다. 이러한 문제들을 객관적인 시각에서 평가한다면 현재의 한국의 학계의 흐름처럼 너무 부정적인 인식들이 형성될 수 없을 것이다.

본문은 위의 논의를 북중경협문제를 인식하는 전제로 할 것이며 아래의

---

20) 필자의 조사에 따르면 중조무역에 종사하고 있는 많은 회사들은 북한과의 경제거래는 커다란 리스크를 안고 있는 반면 얻을 수 있는 이익은 미미하다고 생각하고 있다. 특히 북한의 열악한 인프라시설과 정책환경 그리고 빈번히 발생하는 북한 회사들의 계약위반, 사기 등 사건들로 인해 북한은 이상적인 투자지역이 아니라는 인식이 확산되고 있다.

몇 개 문제에 대한 논점들을 서술할 것이다. 첫째, 중국의 동북아전략의 기조는 대립 혹은 패권이 아니라 협력이다. 중국은 동북아지역을 국제협력의 가장 이상적인 지역으로 인식하고 있는데 그것의 구축은 한반도의 평화와 협력을 필수적인 전제로 요구하고 있다. 둘째, 중국은 북한문제에 대한 포괄적인 접근은 시도하고 있는데 그 정책적인 기조는 한국이나 미국의 점적인 북한문제에 대한 접근과 다르다. 역할분담이라는 측면에서 보면 중국의 대북 정책도 한반도문제의 해결의 한 개 도경으로 될 수도 있다. 셋째, 한국에게 있어서 북중 경협이 줄 수 있는 영향은 긍정적인 측면이 더욱 크다. 물론 한국학자들의 제기한 우려들이 전혀 도리가 없는 것은 아니나 한반도의 현실을 감안하면 중국의 도움이 절실히 필요한 시점에 왔다고 인정된다. 북중 경제협력은 적어도 한국에게 통일비용 절감, 한반도의 위기에 대한 억제력 형성, 북한의 개혁개방을 점진적으로 유도 등 엄청난 적극적인 효과를 안겨 줄 수 있을 것이다.

## II. 중국의 동북아전략과 북-중 경협

중국의 동북아지역전략에 대해 필자는 여러 편의 논문을 통해 논증한 바가 있다<sup>21)</sup>. 여기에서는 북-중 경협에 대한 논의의 이론적인 座標의 설정을 위해 그 전략적인 기조에 대해 간략하게 서술하도록 한다.

90년대 초반부터 중국의 학계는 두만강유역개발에 대한 논의의 힘을 입어 그 동북아전략에 대해 상당한 연구를 진행하였다. 그리고 근래에 들어서서 중국중앙정부가 長吉圖開發開放先導區 건설계획을 중국정부의 프로젝트로 선정하며 따라 중국학계의 동북아지역협력에 대한 논의는 더욱 활발히 진행되고 있다. 이러한 논의 속에서 중국의 동북아지역 발전전략의 윤곽이 서서히 들어나고 있다. 중국의 동북아지역발전전략은 이 지역에서의 경제협력체의 구축을 그 목표로 설정하고 있으며 그것으로 중국의 동북지역의 발전과 국내 경제구도의 합리화와 정체효과를 기대하고 있다. 이러한 목표로 인해 중국은 한반도의 정세가 그것에 끼치는 영향을 깊이 느끼고 있으며 따라서 동북아전략의 실시에 있어서의 한반도의 이상상태를 설정하게 된다. 물론 한반도의 이상상태에 대한 인식이 그 대한반도정책의 기조를 이룰 것이다. 이러한 분석의 좌표로 요즘 진행되고 있는 북중 경협의 의미를 이해해야 할 것이다.

21) 참조: 김강일 “論中國的東北亞區域戰略” 延邊大學學報. 2004.2. “美日東北亞區域戰略於朝鮮半島問題” 當代亞太. 2004.9. “中國的東北亞區域戰略於東北亞政治結構” 延邊大學學報.2007.3

우선 본문의 분석의 이론적인 좌표인 중국의 동북아지역전략의 목표를 논의하도록 한다.

개혁개방이후 중국은 연해지역의 개방을 교두보로 경제발전의 거대한 성취를 거두었다. 하지만 이러한 발전은 또한 중국의 결구성적인 모순을 초래하게 되었는데 그것이 바로 중국학계에서 경계하고 있는 발달지역과 미발달 지역지간의 경제적인 격차이다. 중국의 연해지역 그리고 상해, 광주, 북경 등 발달된 성시들과 비교해 보면 서부, 북부지역들은 아직도 상당히 뒤떨어진 모습을 보이고 있다. 특히 동북지역의 문제점은 더욱 두드러져 보인다. 왜냐하면 동북지역은 개혁개방이전의 중국의 중공업 중추지역으로서 상당한 경제적인 기반과 체계를 갖추었으며도 불구하고 개혁개방이 심화되며 따라 점차적으로 그 위치를 상실하게 되었기 때문이다. 현재 동북지역이 왜 제반경제체제에서의 지속적인 위치하락을 맞게 되었는가 하는 문제에 대해 많은 학자들이 열띤 토론을 벌이고 있는데, 그 중 동북지역의 개방도 부족이 그 문제점의 핵심이라는 관점들이 제기되며 따라 중국학계의 국제적인 협력에 대한 관심이 증대되고 있다. 이 문제는 동북지역의 대외무역의존도만 분석하여도 쉽게 이해할 수 있다. 2008년 중국의 평균 대외무역의존도는 59.84%를 기록하고 있는데 비해 요녕성은 42.39%, 흑룡강성은 17.07%, 길림성은 14.73%로 나타나고 있다<sup>22)</sup>. 요녕성은 그나마 대련항과 영구항을 이용하여 동북지역의 물류거점을 형성하였기에 비교적 높은 대외무역의존도를 보이고 있으나 흑룡강성과 길림성은 그 반봉폐적인 상태로 인해 다른 지역보다 현저히 낮은 대외무역의존도를 보이고 있다. 흑룡강성과 길림성의 반봉폐상태란 러시아의 극동지역에 대한 관심도의 부족과 북한의 미개방상태로 인해 형성되고 있다. 이러한 개방도의 부족은 제반 동북지역의 경제 활성화에 상당한 영향을 미치게 되는데 그것으로 인해 구역가치의 하락이라는 근본적인 문제점을 안게 된 것이다.

동북지역의 대외개방도 부족이라는 문제점을 해결하기 위해 중국은 일찍이 90년대 초반부터 두만강유역의 국제협력을 적극적으로 추진하여 왔지만 그렇다고 할 만한 성취는 거두지 못하였다. 이러한 상황을 개변하기 위해 중국정부는 두만강유역의 개발과 국제협력을 강력히 추진할 수 있는 창지투개발개방선도구 건설을 중앙정부의 프로젝트로 격상하였다. 여기에서 주목해야 할 것은 창지투개발개방선도구 건설이란 실지로는 중국의 동북아전략 실시의 첫 단계라는 점이다. 중국은 동북지역의 경제활성화를 이룩하고 또 동북지역과 기타 지역지간의 역동관계를 형성할 수 있는 중요한 도경을 동북아

22) 자료출처: 2002년-2009년 中國統計年監

지역에서의 국제협력이라고 보고 있다. 중국의 학자들은 동북아지역을 새로운 발전공간으로서의 이상적인 여건을 갖추고 있다고 보고 있다. 이 지역은 밀집된 자본, 기술, 자원, 인구가 있으므로 다른 지역에서 볼 수 없는 국제협력의 우월한 조건을 지니고 있다. 바로 이러한 국내문제 해결의 수요로 인해 중국은 그 동북아지역 발전전략의 목표를 국제협력체의 구축에 두고 있는 것이다. 중국의 입장에서 보면, 만일 동북아지역에서 국제적인 협력체를 이끌어낸다면 제반 중국의 경제는 동남아지역과 동북아지역의 역동관계 그리고 새로운 발전공간의 개척으로 인해 엄청난 탄력을 받을 것이다. 마치 한 쌍의 날개를 편 새와 같은 모습을 보인다는 것이다.

다음으로 중국의 동북아전략의 목표라는 틀 속에서 중국에게 있어서의 한반도의 이상상태를 논의하도록 한다. 중국에게 있어서의 한반도의 이상상태란 그 전략목표에로의 접근을 가능케 하는 상태라고 볼 수 있다. 학자들은 흔히 한반도의 미래의 상태를 평화적인 통일, 북한의 개혁개방, 지속적인 분열과 대립, 북한의 붕괴, 전쟁 등으로 나누어 가설하고 있다. 간단하게 분석해 보아도 한반도의 분열과 대립 혹은 급변사태 등 상태는 중국의 동북아전략에 저애력을 형성할 뿐 아무런 적극적인 결과를 줄 수 없다는 결론에 도달할 수 있을 것이다. 90년대 초반부터 중국이 그토록 노력해 왔던 두만강유역 개발이 부진한 원인이 한반도의 현 상황에 있음은 물론이다. 그렇다면 한반도의 평화통일 혹은 북한의 개혁개방상태가 중국의 동북아전략목표에로의 접근을 가능케 할 수 있다는 결론도 자연스럽게 구해진다. 즉 제반 중국의 발전상황을 분석해 보면 중국이 취할 수 있는 대한반도전략의 기초는 협력이지 대립 혹은 충돌이 아니라는 결론을 내릴 수 있다는 것이다.

중국의 동북아지역발전전략의 목표를 분석의 좌표로 설정하고 나아가서 중국이 희망하고 있는 한반도의 이상상태를 논증한다면 중국의 대한반도정책에 대한 많은 오해들은 자연히 풀릴 수 있을 것이다. 예컨대 많은 한국의 학자들은 중국은 “대외적으로는 남한과 북한이 스스로의 노력을 통하여 통일을 이루는 것에 대하여 찬성의 입장을 견지하면서도 북한은 완충지대로서 한반도 문제에 대한 중국의 영향력을 행사할 수 있는 주요 발판이 되기 때문에 북한이 남한에 흡수통일 되는 것을 바라지 않는다”고 인식하고 있으며 따라서 “중국의 대한반도 정책을 현상유지(status quo)선호 정책으로 평가”<sup>23)</sup> 할 수 있다고 주장하고 있다. 물론 국가 안보 차원에서 보면 한반도의 통일이 한미동맹의 강화 혹은 미국세력의 북상이라는 결과를 초래할 때 중

23) 유현정: “후진타오 시대 중국의 대북정책과 중·북 경제협력 평가” 『세종정책연구』 2010년 제6권 2호

국으로서는 달갑게 생각하지 않을 것은 당연하나 통일한반도가 출현하면 오히려 미국의 동북아지역에서의 위치하락과 공제력 약화를 초래할 수 있다는 결론도 가능하기에 한국학자들의 이러한 주장들은 객관적인 논리로 그 기반을 이루었다고 보기가 힘들다. 그리고 한반도의 현상유지가 중국에게 어떠한 결과를 나타내는가 하는 문제를 풀이해 보면 그 현상유지란 중국에게 풀기 힘든 과제만 안겨줄 뿐이지 아무런 실리도 주지 않고 있다는 결론이 가능하다. 위에서 논술한 바와 같이 협력적인 통일한반도가 출현한다면 중국은 엄청난 경제적인 이익을 챙길 수 있는 반면 남북의 대립이 지속되는 상황을 맞이한다면 중국이 거둘 수 있는 이익이란 6자회담과 같은 국제적인 회의에서 몇 마디 발언권이나 확보하는 것뿐일 것이다. 물론 중국이 한국주도의 통일을 바라지 않고 있다는 주장도 있다. 만일 중국이 한국주도의 통일을 원하지 않고 또 현상유지도 바라지 않는다고 할 때 그들의 선택은 북한을 개혁개방으로 유도하여 한국과의 일정한 경제적인 위치를 차지하게끔 하여 평화로운 통일의 기반을 마련해 주는 것일 것이다. 즉 어느 시각에서 보나 중국에게 가장 유리한 한반도의 상태란 북한의 개혁개방으로 이어질 수 있는 평화로운 통일이라는 것이다. 요즘 중국의 학계나 정계에서는 북한의 개혁개방을 유도해야 하며 또 북한의 경제회생을 도모해야 한다는 주장들은 모두 더 이상 한반도의 현상유지를 바라만 볼 수 없다는 인식에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 이러한 관점으로 현재의 북중 경협을 분석해 본다면 요즘 한국학계에서 유행되고 있는 부정적인 관점들의 시각도 바꾸어 놓을 수 있을 것이다.

중국의 동북아전략의 실시에서 북중관계 그리고 그들 지간의 경협이 중요한 위치를 차지하고 있다. 동해에로의 진출로 동북아지역에서의 협력체를 이끌어 내려는 중국의 입장에서 보면 북한은 동북아의 요충지에 처해 있다는 것을 깊이 느끼게 될 것이다. 실지로 지연경제적인 시각에서 보면 북한을 동북아지역의 숨통이라고 말해도 과언이 아니다. 만일 북한이 이 숨통을 열어주지 않는다면 동북아지역에서의 대규모 협력은 운운할 수 없을 것이다. 하기에 중국은 북한과의 경제적인 협력을 그 동북아전략 실시의 한 개 중요한 부분으로 인식하고 있다.

### III. 중국의 대북정책과 북-중 경협

요즘 중국정부의 창지투개발개방선도구 건설계획의 발표에 따라 중국정부의 대북정책의 변화가 뚜렷이 감지된다. 이러한 정책적인 변화에서 전례가 없었던 대북관계의 개선을 기반으로 북한의 개혁개방을 유도하고 북한을 동



북아지역협력에로 끌어내려는 노력이 돋보인다. 필자는 이러한 변화는 전통적인 대북정책기조를 형성하였던 지연정치 가치의 추구에서 벗어나 북한의 지연경제 가치를 추구하는 정책기조의 변화를 의미한다고 생각한다. 냉전시대로부터 강택민정권에 이르기까지 중국의 대북정책은 기조적으로 그 지연정치적인 가치를 중요시하였는데 그 와중에는 북한을 중국의 전략적인 완충지역으로 간주한 경향이 짙게 깔려 있었다. 하지만 중국국내의 지역적인 격차의 심화와 동북아지역에서의 새로운 발전 공간 개척의 필요성으로 인해 후진타오정권의 대북정책은 북한의 지연 경제적 가치를 이용하여 북중 경협을 추진함으로써 동북아전략의 기반을 마련하려는 방향으로 선회하고 있다. 이것은 중국정부의 대북정책이 중대한 전환을 가져오고 있다는 것을 의미한다. 물론 중국의 입장에서 북한의 지연정치적인 가치가 완전히 소실되었다고 인정할 이유는 없는 만큼 북한과의 관계가 동북아지역정치구도에 끼칠 수 있는 영향을 상당 정도 고려해야 할 것이나, 그들은 북한의 지연정치적인 가치가 크게 하락했다는 점에 더욱 주목하고 있으며 따라서 북한의 지연 경제적 가치를 극대화해 중국의 동북아지역발전전략의 목표를 실현할 수 있는 국제적인 환경을 마련해야 한다는 점을 깊이 인식하고 있는 것이다.

북한의 지연경제적인 위치가 중국에게 있어서 엄청난 가치를 형성해 줄 수 있음은 간단한 분석으로도 증명할 수 있는 문제이다. 그럼에도 불구하고 중국은 몇 십 년간 북한에 대한 경제적인 지원이라는 부담만 안은 위치에 처해 있었었다. 그럼 그 원인이 어디에 있을까? 중국의 입장에서 보면 북한의 지연경제적인 가치가 부각되지 않고 있는 근본적인 원인은 북한의 붕괴적인 정치 환경에 있다고 인정할 수 있다. 하지만 북한의 붕괴상황의 형성에서 중국의 소극적인 외교정책도 일정한 문제점들을 형성했다고 볼 수도 있다. 예컨대 강택민정부까지 중국은 주변국들의 안정을 도모와 내정불간섭이라는 원칙으로 북한문제에 접근했으며 북한과의 경협 그리고 북핵문제 등등에 대해 소극적인 자세를 보였었다. 하지만 근래에 들어서서 북한문제는 폭발적인 에너지의 축적으로 상당히 위험한 상태를 보이고 있으며 또 중국국내의 경제적 발전의 수요로 인해 북한의 지연경제적인 가치가 부각됨에 따라 중국정부의 대북정책도 적극적인 방향으로 선회하고 있다. 필자의 이해로 말하면 중국정부의 요즘의 대북정책을 북한과의 협력으로 북한의 개혁개방을 유도하고 포괄적인 접근으로 북핵 문제를 해결함으로써 동북아지역 정치구도의 재편으로 국제협력의 정치적인 환경을 마련하려는 것이라고 요약될 수 있다고 생각한다.

천안함사태이후 많은 한국 사람들은 북중관계의 발전을 한미동맹에 대한

대응으로 생각하고 있으며 새로운 냉전구도의 형성까지 우려하고 있다. 하지만 중국의 고민과 북중관계의 현실적인 전개과정을 살펴보면 북중관계의 발전으로 북한의 경제를 발전시키고 또 그것을 기반으로 북한문제를 포괄적으로 해결하려는 측면이 더욱 강하게 나타나고 있다는 것을 발견할 수 있을 것이다. 2010년 5월5일 후진타오주석은 김정일위원장에게 내정과 외교의 중대문제와 治黨治國의 경험에 대한 소통을 권장했고 원자보오총리 역시 중국의 개혁개방의 경험을 소개해 주고 싶다고 전했다. 여기에서 후진타오주석이 말한 治黨治國의 경험이나 원자보오총리가 말한 중국의 개혁개방의 경험이나 모두 한 개 중요한 의미를 전달하는 것이라고 볼 수 있다. 즉 북한의 개혁개방을 적극적으로 권장하는 것이라는 것이다. 여기에서 중국의 대북정책의 상당한 변화가 감지된다. 이러한 변화는 학계의 논의들에서도 충분히 느낄 수 있다. 북한의 제2차 핵실험이후 중국의 학계에서는 북한문제와 북핵문제의 관계 그리고 그것들의 해결에 있어서의 접근방식에 대한 열띤 토론을 벌였었다. 많은 학자들은 북한의 현 상황을 더 이상 방관할 수 없다고 인식하고 있으며 더욱 적극적인 자세로 북한의 개혁개방을 이끌어 내 북한으로 하여금 책임 있는 지역 국가로 등장하게 함으로서 북한문제를 포괄적으로 해결하자는 주장들을 줄곧 제기하여 왔다. 학계의 이러한 인식들이 중국 정부의 대북정책의 변화에 영향을 주었음은 물론이다.

중국의 이러한 정책기조의 변화에 대해 북한도 일정한 반응을 보이고 있다. 경제적인 측면 그리고 정치적인 측면에서 중국에 대한 의뢰도가 높은 북한으로서는 중국의 권고를 완전히 무시할 수 없었을 수도 있다. 여태껏 개혁개방을 완강히 거부하고 두만강유역개발에 소극적인 자세로 일관했던 북한이 1월4일 라선시를 특별시로 승격했고 “라선경제무역지대법”을 개정하였으며 국가개발은행과 조선대풍국제투자그룹을 설립하였다. 북한의 이러한 반응은 물론 그 경제난의 한 개 타개책을 마련한다는 측면도 있을 것이나 현재의 상황에서 중국에도 일정한 체면을 세워주어야 한다는 인식도 작용했을 것이다. 보다시피 중국의 대북정책의 변화는 북한의 일정한 변화로 그 결실을 맺고 있는 것이다.

물론 중국의 대북정책변화는 동북3성의 경제를 활성화하겠다는 목표로 인해 형성된 것임은 틀림없으나 한반도에도 상당한 영향을 끼치게 될 것이다.

#### **IV. 북-중 경협이 남북 정치안보에 미치는 영향**

북한문제에 있어서 중국이건 한국이건 모두 상당한 고민과 딜레마를 안고 있다. 물론 그들의 대북정책은 다를 수 있으나 그들이 그 어떤 고민을 풀 수 있는 방식을 선택하더라도 모두 한반도의 정세에 심각한 영향을 끼치게 될 것이다. 이러한 고민과 딜레마를 푸는 과정에서 한중지간에 협력적인 관계가 형성된다면 그 효과는 배로 증대될 것이다. 하지만 요즘의 정세에서 나타나듯이 한국과 중국은 모두 상대방의 대북정책을 의심스러운 눈길로 바라보고 있기에 협력이란 운운할 수 없다. 중국은 한, 미, 일의 대북정책의 기조에는 북한의 붕괴를 바라는 그 무엇이 깔려 있지 않나 하는 근심을 하고 있으며 한국은 중국이 북한의 편이 되어 한국에 압력을 가하고 있지 않나 하는 의심을 가지고 있는 것이다. 하기에 한중지간은 아직까지도 힘을 합쳐 한반도의 문제들을 풀려는 의지가 보이지 않는다.

필자는 지금 한중은 어떠한 협력관계로 북한 문제를 풀겠는가 하는 것을 함께 고민해야 할 시점에 와 있다고 생각한다. 그 이유는 북한이 축적한 폭발적인 에너지를 고려할 때 양국지간의 협력이 없다면 상당히 위험한 상황을 직면할 수 있다는데 있다. 이러한 의미에서 중국이 지금 추진하고 있는 대북정책을 정확히 판독하고 또 가능한 협력의 길을 모색하는 것이 한국에게 있어서 중요한 과제가 아닐 수 없다. 또 이러한 시각에서 북중경협이 한반도정세에 끼칠 수 있는 영향을 분석해야 할 것이다.

논의의 편리를 위해 여기에서는 우선적으로 한국에 있어서 이상적인 통일상이 무엇인가 하는 문제를 제기해 보도록 한다. 이 문제의 중요성은 한중지간의 협력 가능한 도경을 모색함에 있어서 그들의 이상적인 한반도 통일에 대한 인식에서의 공통점을 형성해야만 그들 지간의 협력을 논의할 수 있다는데 있다. 예컨대 많은 한국인들은 북핵문제 혹은 천안함사태 등 문제에서 중국도 국제적인 강력한 제재에 가담하여 북한에 압력을 가해 줄 것을 희망하고 있는 반면 중국의 많은 학자들은 중국도 강력한 제재라는 정책을 선택한다면 오히려 한반도의 위기를 고조할 가능성이 있다고 보고 있다. 즉 한국의 많은 학자들과 중국의 많은 학자들은 정반대되는 생각들을 하고 있다는 것이다. 이러한 생각들에는 그들이 가설하고 있는 한반도통일의 이상상태가 깔려 있음은 물론이다. 북한에 대한 강력한 제재가 북한의 체제붕괴라는 위험을 안고 있음은 물론이다. 그렇다면 중국의 강력한 제재를 바라는 것은 곧바로 북한의 붕괴로 이어질 수 있는 소위 흡수통일이라는 통일을 바라고 있지 않는지 하는 문제를 제기할 수 있다. 물론 중국인들의 생각은 서서히 북한을 변화시켜 한반도의 평화통일을 추진해야 한다는 논리가 깔려 있을 것이다. 여기에서 나타난 문제는 우리들이 구경 한반도의 어떠한 통일을

희망하고 있는가 하는 것이다. 물론 북한의 붕괴 혹은 전쟁과 같은 급변사태로 이어질 수 있는 통일에 찬성하는 사람들은 별로 없을 것이다. 그렇다면 북한의 개혁개방과 경제적 희생으로 이어질 수 있는 통일을 이상적인 한반도의 통일상으로 가설하여 한중지간의 가능한 협력을 논의해 볼 수 있을 것이다.

실지로 한반도 통일과정에서의 한중지간의 협력을 논의한 사람은 별로 없다. 그 이유는 북한 문제란 한중지간의 민감한 사안이며 또 서로 반대되는 입장을 지니고 있기에 협력의 가능성이 극히 적다는데 있을 것이다. 이러한 문제점은 기존의 한국과 중국의 정책에서 잘 나타난다. 예컨대 중국은 20여년 간 두만강유역개발에 주력해 왔지만 지역국들과의 협력 특히 한국과의 협력에 대해 그렇다고 할 만한 방안을 형성하지 못하고 있는 반면 한국은 두만강유역의 협력에로의 참여로 북한을 끌어내 그 개혁개방을 추진하려는 전략적인 인식이 결핍하다. 김대중 대통령과 노무현대통령은 모두 남북 경협的重要性을 강조하였으며 끝내 개성공단을 만들어 냈었다. 남북지간의 이러한 경협이 지닌 의미는 상당히 크다고 평가될 수 있다. 그러나 김대중 대통령이건 노무현대통령이건 모두 “우리끼리”라는 사유의 틀에서 북한의 경제적인 희생문제를 고려한 듯하다. 결국 그들의 안광은 3·8선에만 집중되었다. 그런데 더욱 넓은 안광에서 북중의 1300키로에 달하는 변계지역의 경제적인 협력을 추구하였더라면 그 효과는 엄청나게 컸을 것이라는 가설을 해 보면 중국과의 협력이 얼마나 중요한 것인지 가늠할 수 있을 것이다. 적어도 국제사회와의 경제적인 유대관계를 이용한 북한의 일정한 정도의 변화를 유도할 가능성은 있었을 것이다.

만일 우리들이 한반도의 이상적인 통일모델을 북한의 개혁개방, 경제적 희생으로 이어질 수 있는 평화적인 통일로 가설할 수 있다면 한중지간은 대북경협에서의 접합점을 찾을 수 있을 것이며 중국의 현재 추진하고 있는 대북정책을 어느 정도 이해할 수 있을 것이다. 북한의 경제적 희생은 대규모의 국제적인 지원과 투자를 필요로 하고 있으나 북한의 정책적인 변화가 없는 한 국제사회의 지원이란 일시적인 소비에만 그 의미를 떨 뿐 북한경제의 희생을 이끌어낼 수는 없다. 바로 이 점에서 중국의 북한의 개혁개방을 이끌어 내려는 노력은 높은 평가를 받아야 할 것이다. 현재 중국이 왜 북한과의 “전통 우호”관계를 강조하고 북한과의 관계발전을 가속화하는가 하는 문제는 북한이 처한 현 위치에서 설명되어야 한다. 한, 미, 일의 경제적인 제재 그리고 한국과의 경제거래의 단절 등 상황으로 인해 북한의 유일한 협력국은 중국이다. 중국에게 있어서 그것은 대북영향력을 확대하여 북한의 개혁개방을

유도할 수 있는 기회인 것이다. 만일 중국이 이러한 기회를 이용하여 북한의 개혁개방을 유도해 낼 수 있다면 한국은 당연히 환영해야 할 것이다.

필자는 중국의 노력으로 북한의 점진적인 개혁개방을 유도할 수 있을 가능성은 크다고 생각한다. 중국의 개혁개방의 경험으로 볼 때, 북한사회의 개혁과 개방은 이미 시작되었다고 인정될 수 있다. 예컨대 고난의 행군이후 북한의 시장화는 상당한 정도로 발전하였는데 이미 북한경제의 중요한 축을 이루었다. 북한정부에게 있어서 이러한 시장화가 좋던 싫던 간에 전 사회에 확산되어 있으며 성격적으로 중국의 개혁개방초기의 상황을 초과하고 있다. 이것이 곧바로 개혁인 것이다. 중국과 비교해 보면 북한의 이러한 변화는 상반된 모습을 보이고 있다. 중국의 개혁개방은 至<sub>上</sub>而<sub>下</sub>이라는 특징을 보이고 있는 반면 북한의 변화는 至<sub>下</sub>而<sub>上</sub>의 특징을 보인다. 개혁개방초기 중국정부는 적극적으로 백성들에게 시장경제를 권장하였는데 그 당시의 문제점은 많은 백성들이 시장화에 거부감을 지니고 있었고 또 돈을 벌어야 한다는 생각조차 별로 없었었다. 이러한 상황과 달리 고난의 행군으로 비롯된 북한의 시장화는 이미 제반 사회의 시장의식을 키워냈으며 북한정부의 정책에도 영향을 주기 시작하였다. 예컨대 2002년의 7·1조치란 고난의 행군으로 인해 형성된 북한사회의 변화를 묵인하고 그것을 제도화한 개혁의 조치라고 평가받을 수 있다. 시장화가 전 사회에 확산된 상황에서 북한정부도 더 이상 그것을 막을 힘이 없고 또 별다른 신통한 대안도 없다는 것을 증명한 셈이다. 이러한 변화된 북한의 개혁개방을 유도할 수 있는 시기는 바로 현재이다.

첫째는 북한의 시장은 유통위주로 형성되었고 발전되어 왔다. 전통적인 중공업위주의 경제체계가 붕괴되었기에 생산을 기반으로 한 시장화란 기대할 수 없다. 하기에 그 시장화란 극히 제한적이다. 지금 북한의 이러한 시장화를 확대하려면 그것에 탄력을 넣어야 할 것이다. 물론 생산적인 경제체계의 회복이 시급하겠지만 현재의 상황에서는 시장에 충분한 물건을 공급하는 것이다. 여기에서 중국과 북한지간의 무역 및 개개인들의 경제거래가 주목된다.

둘째로는 김정은체제의 등장은 북한정부에게 새롭고 극히 중요한 과제를 안겨 주고 있는데, 북한 주민들의 물질생활의 향상으로 새지도부의 사회적인 위상을 높여야 할 필요성을 북한정부가 깊이 느끼고 있다는 점을 꼽을 수 있다. 현재의 북한은 2012년의 강성대국의 문을 열려하는 정치적인 부담 때문에 외부와의 교류가 절대적으로 필요한 시점에 이르렀다. 때마침 북한의 새 지도부도 주민들의 지지가 필요하기에 경제적인 건설에 주력할 수밖에 없는 입장에 처해 있기에 경제적인 협력을 수월하게 추진할 가능성이 있다.

북한의 이러한 상태를 고려한다면 현재 중국정부가 추진하고 있는 북중경협이 커다란 의미를 지닐 수 있다.

한국학계의 흐름을 살펴보면 그 어떤 한반도의 사무일지라도 중국의 영향력을 배제하려는 경향들이 존재한다. 필자는 이러한 인식들은 북중경협이 한국의 안보 정치에 끼칠 수 있는 적극적인 역할을 외면하고 있다고 생각한다. 북중경협은 한반도의 안보와 정치구도의 변화에 상당히 큰 적극적인 역할을 감당할 수도 있다. 이 문제는 세 개의 측면으로 이해 할 수 있다.

첫째는 한반도 위기관리에서의 억제력 형성에 있다. 그 하나는 경제적인 측면에서의 북한의 폭발적인 에너지 해소할 수 있는 도경을 만들 수 있다는 데 있다. 현재 북한은 상당한 폭발적인 에너지를 축적해 놓은 상태인데 그것이 해소되지 않는다면 한반도는 그 언제든지 폭발적인 위기에 봉착할 수 있다. 여기에서 주목해야 할 것은 극도에 달한 경제난으로 인한 주민들의 불만 정서인데 그것을 불식시키는 유일한 도경은 경제적인 생활여건의 개선이다. 다른 하나는 정치적인 측면에서의 한반도에서 발생할 수 있는 급변사태를 방지할 수 있는 억제력의 형성이다. 요즘 어떤 학자들은 김정은체제의 등장으로 인한 북한의 제3차 핵실험을 제기하고 있는데 그 가능성이 전혀 없다고는 볼 수 없다. 이러한 한반도의 긴장을 고조시키는 북한의 행위를 방지하려면 중국의 노력이 필수적이다. 예컨대 북한의 입장에서 고려해 보면 제3차 핵실험을 진행하려면 반드시 고려해야 할 사안은 한국과 미국의 반응인 것이 아니라 중국의 입장일 것이라는 결론도 가능하다. 한미동맹과는 이미 대치상태에 처해 있고 또 그들이 핵실험을 강행하더라도 군사적인 제재를 가할 가능성은 거의 없기에 한미동맹이 북한의 핵실험을 막을 현실적인 대안은 없다. 하지만 북한의 입장에서 경제적인 명맥을 장악하고 있는 중국의 태도를 반드시 고려해야 할 것이며 중국의 레드라인이 어디에 설정되어 있는가 하는 문제를 심각히 분석하지 않으면 안 될 것이다. 중국과 북한지간의 경제적인 유대관계는 사실상 북한의 행위들을 억제하는 효과를 발생하고 있다. 최명해교수는 “북한과의 ‘전통 우의’는 미래 한반도 상황전개가 중국의 안보 이해에 위배되는 방향으로 전개되는 것을 방지하는 대한·미 ‘연성 균형기제(soft balancing mechanism)의 역할을, 다른 한편으로 북한에 대한 상호 통보 및 협의의 의무를 강조함으로써 북한의 ‘돌출행동’을 제어하는 대북 ‘관리 기제’( management mechanism)의 역할을 담당”<sup>24)</sup>한다고 지적한다. 최명해교수가 지적한 북중관계가 대한·미 ‘연성 균형기제의 역할을 한다는 점

24) 최명해: “북한의 대중 ‘의존’과 중국의 대북 영향력 평가”. 외교안보연구원. 주요국제문제분석. 2010.6.11

에 대해서 필자는 다소 다른 생각을 가지고 있으나 북한의 '돌출행동'을 제어하는 대북 '관리 기제'로 작용할 수 있다는 점에 대해서는 동감이다. 표면적으로 보면 북중관계가 대한·미 '연성 균형기제의 역할을 하는 것처럼 보이나 실지로는 오히려 중국에게 불리한 문제점을 초래할 수 있다. 천안함사태에서 볼 수 있듯이 한반도의 긴장상태는 미한, 미일동맹의 강화라는 중국이 바라지 않는 결과만 초래했을 뿐 중국에게는 아무런 실리도 챙겨지지 않는다. 하기에 북한과의 동맹관계로 한미동맹을 대응하겠다는 생각자체가 전략적인 지혜의 발상이 아니라고 인정된다. 하지만 북중 관계의 발전은 한반도의 위기에 대한 "관리 기제"로 적극적인 역할을 감당할 수 있을 가능성은 충분하다.

둘째는 개혁개방에로의 유도로 북한의 점진적인 변화를 가져오게 할 수 있다. 위에서 이미 논술했다시피 중국정부는 이미 북한의 개혁개방을 유도하려는 대북정책기조를 형성하였기에 그들의 개혁개방 경험으로 북한을 적극적인 방향으로 유도할 것이다.

셋째는 북중경협은 어느 정도 한반도의 통일비용 절감의 효과도 볼 수 있을 것이다. 독일 할레 연구소의 연구보고서에 따르면 한반도가 현상태에서 통일한다면 한국이 매년 북한에 지원해야 할 경제적인 지원은 2천500억달러(한화 약 280억)에 달해야 한다고 예측하면서 한국의 이러한 재정부담을 감당할 준비는 불충분하다고 지적한다<sup>25)</sup>. 요즘 이명박대통령은 통일세문제를 거론하고 있는데 그것은 한국이 통일을 대비한 경제적 측면의 준비가 잘 되어 있지 않다는 증거이기도 하다. 이러한 측면에서 보면 북중경협으로 북한의 경제를 되살리는 것은 곧바로 통일 비용의 절감의 한 개 도경이라고 인정된다.

## V. 맺는 말

북중경협이 한반도에 끼치는 영향에 대해 한국의 학계에서는 이미 상당한 논의를 진행하였다. 하지만 그것이 지니고 있는 적극적인 역할에 대한 분석은 별로 없는 반면 한국에 불리하다고 하는 부분들을 확대해석하는 경향들이 많이 나타나고 있다. 이남주는 "남북경협이 진전이 없거나 사실상 후퇴하는 마당에 북중경협이나 북중러경협만 진전되는 것은 정치적으로나 경제적으로 바람직하지 않은 결과를 초래할 수 있다. 우선 동북아의 정치·군사적 균열을 더 심화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 경제적인 불이익도 적지

25) "북 붕괴시 통일비용 GDP 20%", 연합뉴스. 2010.10.11

않다. 자원문제가 대표적이다. 자원 확보를 위해 아프리카, 중남미까지 진출하는 마당에 북의 자원을 활용하지 못한다는 것은 우리에게 큰 손실이다. …… 북중경협과 남북경협 사이의 불균형이 확대될수록 이러한 불이익은 증가할 것이고, 한반도경제권의 형성도 멀어질 것이다”<sup>26)</sup>라고 북중경협의 영향을 분석하고 있으며 김연철교수는 “북중 경협은 남북 경협과 경쟁관계”라며 “북중 경협이 활성화·구체화되면 관물자원, 노동력 등 한정된 북한의 자원을 둘러싸고 남북 경협에서 얻을 수 있는 이득이 그만큼 줄어들 것”이라고 주장하고 있다<sup>27)</sup>. 표면적인 상황을 보나 일반적인 경우나 북중 경협과 남북 경협을 경쟁관계라고 이해하는 데에는 무리가 없다. 하지만 필자는 현재의 한반도 상황에서 위기관리가 가장 큰 과제라고 인정될 수 있다면 이러한 경쟁관계만 강조할 도리는 없다고 인정한다. 만일 북중 경협이 한반도의 정세를 적극적인 방향으로 이끌어 나갈 수 있을 때 그것의 가치는 경제적인 이익관계로 풀이할 수 없기 때문이다.

또 한국에는 북중경협으로 인해 북한의 대중국 경제의존도의 확대를 경계하는 모습을 보이고 있다. 물론 한국의 입장에서 북중경협으로 비롯된 북한의 중국에 대한 경제의존도의 증대를 근심할 수밖에 없겠지만 현재의 상황은 근심할 정도까지 되지 않고 있으며 오히려 중국과 북한과의 경제적인 교류를 적극적으로 권장할 필요가 있지 않을까 하는 문제를 곰곰이 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 지금 북중지간의 경제적인 협력과 교류는 극히 제한적이며 또 북한주민들의 일상용품에 한정되어 있다고 할 때 그것을 우려할 대신 적극적으로 권장하여 북한의 시장화에 탄력을 넣어야 한다는 결론도 가능하기 때문이다.

현재의 한반도상황을 감안하면 한국은 고도의 전략적인 사유로 북한문제와 북핵문제에로 접근해야 할 시점에 이르렀다는 결론을 내릴 수 있다. 주변국들의 적극적인 협력을 유도하여 북한문제의 해결에 주력해야 함은 물론이다. 특히 중국은 북한과의 전통적인 우호관계를 유지하고 있기에 중국과의 협력으로 북한의 더욱 적극적인 변화를 기대해야 할 것이다.

26) 이남주: “북중 경제협력과 한반도경제”. <http://www.pressian.com/article.asp?article-num=30100929115107>

27) “북방 돌파구’ 찾는 북, ‘동미봉남’보다 심각한 사태 전개” <http://www.pressian.com/article.asp?page=&pg=1&Section=05&article-num=40100314190748>



# 북-중경협이 남북경제관계에 미치는 영향

이재호(한국개발연구원 전문위원)

## I. 서론

최근 북한경제의 대중국 의존이 심화되고 있다는 분석과 더불어 이러한 현상이 작게는 남북간 경협관계, 그리고 크게는 장차 형성해야 할 소위 '남북 경제공동체' 또는 '통일경제'에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대해 관련 전문가들은 물론 일반 대중의 관심도 부쩍 높아지고 있다. 이러한 관심을 반영하여 본고에서는 '북중경협이 남북경제관계에 미치는 영향'을 실증적인 측면에서 살펴보고자 한다.

다만 이번 세미나에서는 이와 관련된 주제에 대해 여러 측면에서 살펴본 논문들이 다수 발표되므로, 유사한 내용의 중복을 피하고 또한 본고에서 다루는 논의내용을 좀 더 명확하게 하기 위해 아래의 3가지 사항을 일종의 전제조건으로서 가정하기로 한다.

우선 본고에서 다루는 '북중경협이 남북경제관계에 미치는 영향'의 범위에 대한 것이다. 영향의 범위는 무역측면에서 볼 경우 수출입 시장에서의 상호 경합성이나 보완성여부에 달려있으나 투자를 고려할 경우 특히 북한이 가진 잠재적 전략자원(즉 지경학적 위치<sup>28)</sup>, 지하·수산자원, 저임노동력 등)의 선점 효과를 어떻게 평가하느냐에 따라 크게 달라질 것으로 보인다. 따라서 '북중경협이 남북경제관계에 미치는 영향'의 범위는 시간적 스펙트럼을 기준으로 할 때 현재부터 상당히 먼 장래까지도 포함하는 개념이 된다. 그런데 본 세미나에서 북중경협이 '남북경제공동체' 또는 '통일경제'에 미치는 영향과 같은 먼 장래를 염두에 둔 분석은 또 다른 발표 논문에서 다루고 있기 때문에 불필요한 중복을 피하기 위해 본고에서는 영향의 시간범위를 현재와 현재의 상태가 일정기간 지속됨을 전제로 하는 가까운 미래로 국한하고자 한다.

28) 북한의 지경학적 위치에 대한 전략적 가치는 우리측의 입장에서 보면 대륙진출의 관문이며 중국(특히 동북3성)측의 입장에서 보면 해양진출의 관문이 될 것이다.

두 번째는 본고에서 다루는 ‘북중경협 및 남북경협의 범위’에 대한 것이다. 통상 경협(즉 경제협력)을 이야기 할 때 그 범위는 무역과 투자 그리고 원조 및 교류협력 등 다양한 분야를 포함하나 본고에서는 필요한 경우 투자 측면에 대한 언급이 있겠으나 주로 무역을 중심으로 분석하고자 한다. 그 이유는 적어도 현재까지 중국의 대북한 투자는 다방면에 걸친 소규모의 분산적인 투자가 대부분으로 실제로 의미 있는 대규모 직접투자 내역이 거의 없다는 점과 더불어, 실증적인 측면에서 볼 때도 결국 투자의 효과는 어떤 형식으로든 무역을 통해 시현되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 분석범위의 제한에 따른 본고의 부족함은 투자를 매개로한 북중경협의 영향에 대한 다른 발표 논문들을 통해 적절하게 보완될 수 있을 것으로 생각한다.

세 번째로는 본고의 작성을 위해 사용한 무역데이터의 한계에 대한 것이다. 본고에서 상품별 수출입구조의 분석을 위해 사용한 무역데이터는 기본적으로 UN이 발표하는 Comtrade 무역통계이다. UN Comtrade 무역데이터의 장점은 무역상대국의 포괄범위가 넓고 세부적인 상품수준에서의 분석이 가능하다는데 있으나 반면 북한과의 거래내역을 파악함에 있어서는 상대적으로 통계치의 신뢰성에 대한 의문과 더불어 통계치의 발표에 있어서도 시간지체(time lag)가 존재한다는 점이 단점에 속한다. 이와 같은 한계로 인해 본고의 상품별 수출입구조 분석은 부득이하게 2008년까지로 제한되어 있다. 다만 이러한 한계에도 불구하고 무역구조란 것이 1~2년 사이에 급변하는 것이 아니므로 분석의 내용은 크게 달라지지 않을 것으로 생각된다. 단 북한과의 교역에 있어 UN의 공식무역통계에는 남북교역을 제외하나 본고에서는 남북교역을 포함하여 분석하기로 한다.

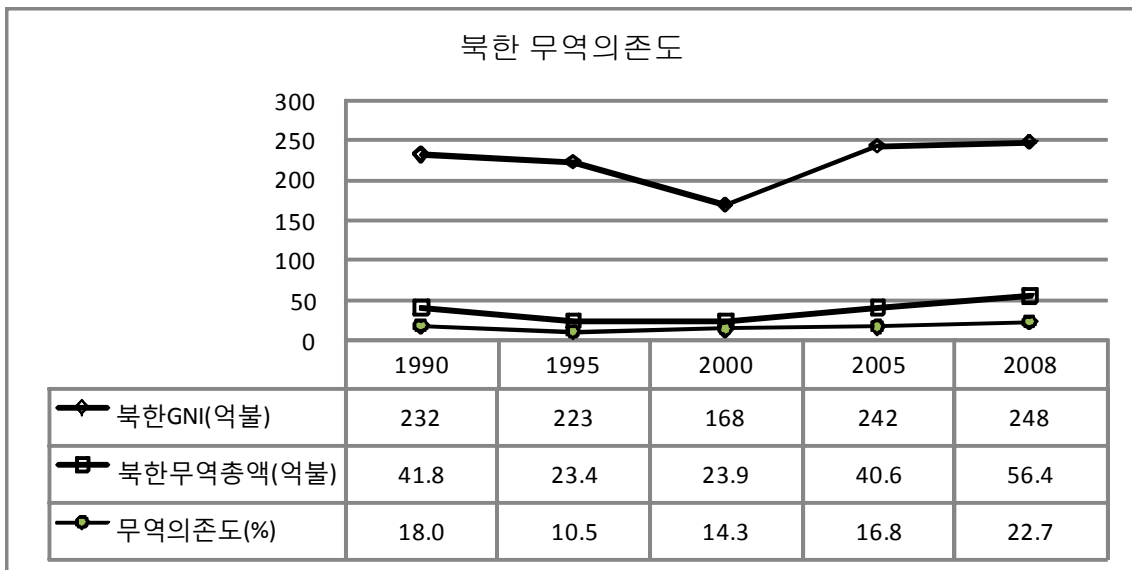
이와 같은 전제를 바탕으로 본고에서는 크게 다음과 같은 2가지의 큰 질문에 대한 분석을 시도한다. 첫 번째는 북한경제의 대중국 의존이 심화되고 있는가? 그렇다면 그 내용과 특징은 무엇인가?, 두 번째는 북중경협의 심화가 남북교역을 밀어내는가? 즉 북중경제의 심화현상이 남북교역을 구축(crowding out)하는가? 에 대한 것이다. 이를 위해 본고는 1장 서론에 이어 2장에서 북한경제의 대중국 의존심화에 대해 살펴보고, 3장에서는 북중무역 및 남북교역구조의 특징과 경합성에 대해 분석하며 마지막으로 4장에서는 이를 종합하여 ‘북중경협이 남북경제관계에 미치는 영향’에 대한 시사점을 도출하기로 한다.

## II. 북한경제의 대중국 의존심화 내용 및 특징

무역총량 측면에서 본 북한의 대외무역구조는 비교적 단순하다. 2008년 현재 북한의 대외무역의존도(대외무역총액/GNI)는 약 22.7%로 상당히 낮은 편에 속한다.<sup>29)</sup> 비록 무역의존도가 점차 증가하는 추세에 있다고는 하나 90년대 이후 현재까지 북한의 기본적인 속성은 '국제무역에 본격적으로 편입되지 않은 소규모 폐쇄경제'에 머무르고 있다고 보아야 할 것이다.

그러나 이러한 기본적인 속성에 변화가 없다고 하더라도 수치상으로 볼 때 북한의 무역은 1990년대의 침체를 벗어나 2000년대에 들어 상당한 양적 증가를 가져온 것은 사실이다. 즉 1990년에 약 42억달러를 기록한 이후 90년대말까지 급격히 감소·정체상태에 있던 북한무역(남북교역포함)은 2000년에 들어 24억달러 수준에 이른 후 2009년에 51억달러(수출 20억달러, 수입 31억달러)를 기록하여 통계수치상으로는 1990년대 초의 높았던 무역수준을 회복하여 이를 넘어섰다. 이러한 북한무역의 회복 및 성장을 뒷받침한 것은 결정적으로 중국과 한국이었다.<sup>30)</sup>

<그림 1> 북한의 무역의존도 추이

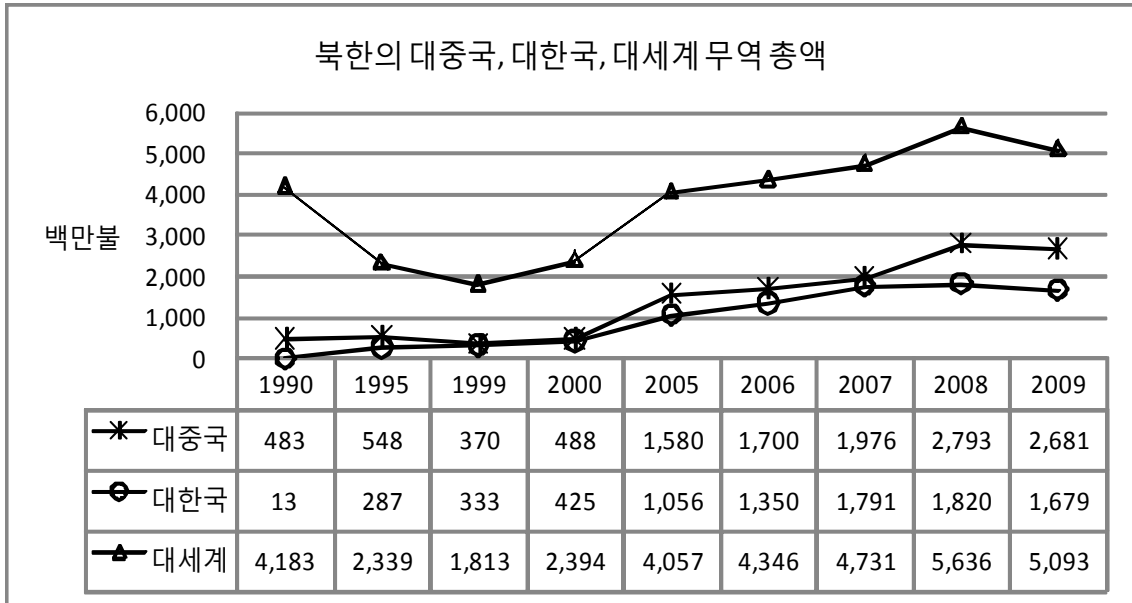


자료: 통계청

29) 한국의 경우 2008년 현재 명목 GNI는 9,347억달러, 대외무역총액은 8,583억달러로 대외무역의존도는 91.7%에 달한다. 다만 북한의 대외의존도를 해석할 경우 한국은행에서 추계하는 북한의 GDP수치가 실제보다 과장되어 있다는 평가가 일반적이므로 이를 감안하면 북한의 대외의존도는 22.7%보다 훨씬 높은 수준이 될 수도 있을 것이다.

30) 북한에 대한 한국과 중국의 무역비중 확대는 북한의 핵문제 및 일본인 납치문제에 의한 일본의 대북제재로 인해 북한의 주요 무역상대국의 하나였던 일본과의 무역이 급격히 감소한 것도 주요한 원인으로 지적할 수 있다. 실제로 1995년 북한의 대일무역비중은 24.2%로 일본이 북한의 최대교역국이었으나, 2002년부터 감소하기 시작하여 2006년에는 그 비중이 2.5%로 급감한 이후 최근 북일간의 교역은 일부 수입을 제외하면 거의 단절된 상태로 남아있다.

<그림 2> 북한의 대중국, 대한국, 대세계 무역총액



자료: KOTRA

실제로 2000년 대비 2009년 북한의 대외무역은 113% 증가(수출은 182%, 수입은 84%)하였는데, 특히 국가별로 볼 때 중국과의 교역은 449%, 한국과의 교역은 295%나 증가하여 2009년 현재 북한의 무역에서 차지하는 중국(52.6%)과 한국(33%)의 비중은 무려 85.6%에 달하는 것으로 나타났다.

특히 중국의 경우 남북교역을 제외할 경우 북한의 전체 대외무역에서 차지하는 비중은 2006년 56.7%, 2007년의 67.2%, 2008년의 73.2%를 거쳐 2009년 현재 78.5%를 기록하고 있어 해가 갈수록 대중국 교역으로의 쏠림 현상이 가속화되고 있는 양상이다. 비록 남북교역을 추가할 경우 그 비중은 50% 내외로 감소(2009년 현재 52.6%)하나 여전히 북중무역은 북한 대외무역에 있어 중심적인 위치를 차지하고 있으며 이러한 경향이 강화되는 추세에 있음을 부인하기는 어렵다.<sup>31)</sup>

<표 1> 북한 총무역액 중 중국 및 한국의 비중

(단위: %)

31) 만약 남북교역 중 북한내부경제와의 연계없이 이루어지는, 따라서 실질적으로 남측 기업간의 거래로 볼 수 있는 개성공단의 거래액을 제외할 경우 2009년 현재 북중무역의 비중은 64.6%, 그리고 남북교역의 비중은 17.8%로 북중무역이 남북교역의 거의 2배에 이르게 된다. 특히 이 경우 북한의 수입에서 차지하는 한국의 비중은 겨우 8.6%에 그치는 반면 중국은 73.4%를 차지, 한국의 약 8.5배에 달하는 절대적인 위치를 차지하게 된다.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
남북교역액 포함시	대중국수출	45.8	37.3	31.9	34.7	36.9	39.7
	대중국수입	35.1	39.8	42.8	45.7	56.9	61.0
	대중국무역총액	39.0	39.0	39.1	41.8	49.6	52.6
	대한국수출	20.2	25.4	35.4	45.5	45.2	46.8
	대한국수입	19.3	26.3	28.8	33.7	24.8	24.1
	남북교역총액	19.6	26.0	31.1	37.9	32.3	33.0
남북교역 중 개성공단 교역액제외시	대중국수출	45.8	37.9	33.6	36.9	42.9	50.2
	대중국수입	35.8	42.2	46.4	51.4	66.5	73.4
	대중국무역총액	39.4	40.7	42.0	46.1	57.8	64.6
	대한국수출	20.2	24.3	31.9	42.0	36.2	32.7
	대한국수입	17.8	21.8	22.9	25.3	12.1	8.6
	남북교역총액	18.7	22.7	26.0	31.5	21.0	17.8

자료: KOTRA, 통일부

이와 같이 연도별 수출입규모나 비중 등에서 볼 때 북한무역이 중국에 상당히 의존해 왔고 그 정도도 매우 높다는 점은 부정하기 어렵다. 더구나 무역총량면에서의 대중의존심화뿐만 아니라 세부적인 수출입상품구조에 있어서도 북한사회 및 경제의 생존에 필수불가결한 에너지(원유 등) 및 식량, 그리고 주요 원자재 등 소위 전략물자의 대부분은 물론 나머지 품목의 대다수도 상당비중을 중국으로부터 수입하고 있기 때문에 북한의 대중국 의존현상이 더욱 두드러져 보이는 것도 사실이다. 실제로 2008년 현재 중국으로부터의 수입이 확인된 HS 4단위 수준의 총 897개 품목 중에서 세계 전체로부터의 수입 중 중국에서의 수입비중이 30%를 넘는 품목이 639개로 71.2%를 차지하며, 특히 90%가 넘는 품목은 261개로 29.1%, 그리고 50%가 넘는 비중을 차지하는 품목도 535개로 59.6%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

한편 투자측면에서 볼 때 현재 중국은 북한의 최대투자국으로 2002년 150만달러를 시작으로 급격히 증가하여 2008년 현재 북한 전체 FDI유입액(4천4백만달러)의 약 93.7%를 차지하는 4천1백만달러를 기록하고 있다.<sup>32)</sup> 특히 최근에 중국은 '랴오닝성 연해경제벨트 발전계획'에 단둥-신의주를, 그리고 '창지투 개발·개방 선도구 개발계획'에 훈춘-나진·선봉 연계개발계획을 포함시키고 있어 만약 계획대로 북한과의 물리적 연계개발을 적극적으로 추진할 경우 추후 북한에 대한 중국의 투자 영향력은 더욱 커질 것으로 예상되고 있다.

32) 북한의 FDI유입액이나 중국의 대북투자내역에 대해서는 아직도 통계치의 신뢰성에 대한 의문이 남아있다. 또한 설사 이 수치를 받아들인다고 하더라도 현재 북한에 투자하여 활동하고 있는 중국 기업이 100여개가 넘는 것으로 알려지고 있기 때문에 기업당 평균투자액을 고려할 경우 북한에의 FDI투자액 규모는 사실상 크게 의미를 두기 어렵다. 즉 현재까지의 대북한 중국투자는 다양한 분야를 대상으로 하는 다수 기업의 소규모 분산투자의 성격이 강하다고 볼 수 있다.

<표 2> 북한 FDI유입 중 중국의 비중

(단위: 백만불, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
FDI(해외→북한)	-15	158	40	50	-105	67	44
FDI(중국→북한)	1.5	1.12	14.13	6.5	11.06	18.4	41.23
중국비중	-	0.7	35.3	13.0	-	27.5	93.7

자료: UNCTAD, 중국 상무부. 현대경제연구원, '북중경제협력 심화와 파급영향'(2009.10.30)에서 재인용.

### III. 북중무역과 남북교역의 특징 및 경합성

무역규모로 볼 때 중국과 한국이 북한 대외무역의 85%이상을 점하면서 북한의 가장 큰 무역상대국임은 이미 앞장에서 본 바와 같다. 그러나 북중무역과 남북교역은 무역구조면에서 각각의 특징을 가지고 있어 상호간의 대체성과 보완성을 일률적으로 말하기는 쉽지 않다. 이를 위해서는 세부적인 상품별 무역구조의 특징을 살펴보아야 한다. 이하에서는 앞의 서론에서 언급한 전제(분석범위, 시간범위)를 토대로 무역을 중심으로 북한의 대중국 의존심화가 남북경협에 미치는 영향에 대해 실증적 측면에서 분석을 시도하기로 한다.

영향에 대한 분석의 중심은 당연히 북중무역과 남북경협 사이에 경합성(또는 대체성)이 존재하느냐의 여부가 될 것이다. 만약 무역구조에 있어 둘의 관계에 경합성이 존재한다면 북중무역의 심화는 남북경협을 축소(crowding out)시키는 방향으로 작용할 것이고 따라서 북중무역의 심화는 남북경협에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 결론을 내릴 수 있을 것이다. 통상 양국무역간의 경합성 여부에 대한 분석방법은 어느 정도 정형화되어 있으나<sup>33)</sup> 본고에서는 북중무역과 남북교역에 있어서의 최근의 수출입상품구조를 세밀하게 추적하여 그 특성을 살펴보고 경합성 여부를 판단하기로 한다. 보다 구체적

33) 통상 이와 같은 목적의 분석을 위해서는 우선 북한시장에 대한 수출경합지수(ESI; Export Similarity Index)를 도출하고 경합관계가 있다고 판단될 경우 현시비교우위지수(RCA; Revealed Comparative Advantage Index) 및 무역특화지수(TSI; Trade Specialization Index)와 같은 무역경쟁력지수를 이용해 양국간의 경쟁력과 그 효과 등을 분석하는 방법을 따른다. 물론 이러한 분석방법은 양국간의 수출입상품구조가 유사할 경우 그 타당성이 높다. 그러나 필자의 그간의 분석경험을 통해 볼 때 북중무역과 남북교역의 수출입상품구조는 그 유사성이 낮고 특성을 달리하므로 이와 같은 분석기법이 크게 도움이 되지 않았다. 이에 관심이 있는 독자는 고일동외, '북한의 무역구조 분석과 남북경협에 대한 시사점', 한국개발연구원(2008)을 참조하기 바란다.

으로는 HS 4단위의 품목을 기준으로 중국의 대북한 주력 수출입 품목을 선정 후 동일 품목에 대한 한국의 수출입 비중을 비교하는 방법으로 경합성 여부를 판단하기로 한다. 단 필요시 한국의 주요 수출입 품목에 대해서도 동일한 방법을 적용한다. 우선 북한의 대중국 주요 수출품목부터 살펴보자. 아래의 <표 3>은 HS 4단위 품목을 기준으로 2008년 현재 북한의 대중국 수출품목 중 상위 20개 품목을 비중이 큰 순서대로 나타낸 것이다.

<표 3> 2008년 북한의 대중국 주요 수출품목(HS4 상위20개 품목)

(단위: 천불, %)

HS4단위 품목코드	품목명	대중국 수출		대한국 수출	
		금액	해당품목 비중	금액	해당품목 비중
2701	석탄	202,520	26.6	25,098	2.7
2601	철광과 그 정광	172,494	22.7	0	0.0
7201	선철	40,258	5.3	3,741	0.4
0307	연체동물(조개, 오징어 등)	36,064	4.7	68,831	7.4
7202	페로얼로이(합금철)	30,998	4.1	0	0.0
6203	남자용 의류(슈트, 바지 등)	25,949	3.4	61,330	6.6
6204	여자용 의류(슈트, 바지 등)	19,907	2.6	42,797	4.6
9999	기타(분류불명)	19,071	2.5	0	0.0
7601	알루미늄 괴	19,019	2.5	2,831	0.3
6202	여자용 의류(코트 등)	12,945	1.7	22,637	2.4
2519	마그네사이트	11,851	1.6	88	0.0
6201	남자용 의류(코트 등)	11,509	1.5	15,754	1.7
2607	연광(납)과 그 정광	11,277	1.5	0	0.0
2613	몰리브덴광과 그 정광	9,318	1.2	0	0.0
0802	견과류	8,874	1.2	900	0.1
7207	철 또는 비합금강의 반제품	7,562	1.0	0	0.0
8504	변압기, 정류기 등	6,896	0.9	7,149	0.8
2608	아연광과 그 정광	6,657	0.9	0	0.0
2603	동광과 그 정광	6,303	0.8	0	0.0
4403	원목	6,136	0.8	0	0.0
소계		665,609	87.5	251,157	26.9
총수출액		760,413	100.0	932,250	100.0

자료: UN Comtrade data 및 통일부 제공자료를 바탕으로 필자가 재구성.

표에서 보듯이 상위 20개 품목의 합계가 북한 대중국 총수출액의 약 87.5%를 설명하므로 사실상 북한 대중국 수출의 거의 전부를 포괄하고 있다고 보아도 크게 무리가 없다. 그러나 동일품목에 대한 북한의 대한국 수출액은 대한국 총수출액의 약 26.9%를 차지하고 있어 1/4을 조금 넘는 수준에 머무르고 있다.

주목할 점은 대한민국 수출의 경우 만약 상위 20개 품목 중 섬유품목들(HS4 6201~04)의 수출액 합계(142,519천달러로 15.3%를 차지)를 제외할 경우 그 비중은 26.9%에서 11.7%로 급감한다는 점이다. 섬유제품에 대한 한국의 반입(즉 북한의 수출)이 위탁가공교역 및 개성공단을 통한 거래가 거의 전부임을 생각할 때 만약 일반교역만을 대상으로 한다면 북한의 입장에서 볼 때 수출시장으로서의 중국과 한국의 경합성은 매우 낮다고 볼 수 있다. 따라서 섬유제품을 배제할 경우 중국과 한국간에 의미있는 경합성을 발견할 수 있는 것은 석탄(2701)과 조개 및 오징어 등의 수산물(0307)에 국한된다. 만약 북한의 저임노동력을 활용하는 '위탁가공형태의 교역수요'에 대한 경합성까지 염두에 둔다면 북한의 저임노동력에 대한 중국과 한국의 경합성을 찾을 수 있을 것이다.

다음으로 북한 수입에서의 중국과 한국의 경합성을 살펴보자. 그러나 분석에 앞서 미리 언급해두어야 할 점은 북한 수입시장에서의 중국과 한국의 경합성을 분석한다는 자체가 어찌보면 거의 설득력이 없다는 사실이다. 즉 한국의 경우 북한으로의 반출(즉 북한의 수입) 대부분이 위탁가공 및 개성공단의 생산활동을 위한 원부자재 및 자본재(수공구, 구조물, 기계류 등)로 구성되어 있고, 일반교역은 일방적인 반입위주의 무역구조로서 한국에서의 반출은 거의 무시해도 좋을 수준이기 때문이다. 실제로 2008년의 경우 일반교역에서의 반출은 약 3천3백만달러로 대북한 총반출액(즉 북한의 대한국 총수입액) 8억8천8백만달러의 겨우 3.7%에 지나지 않는다. 따라서 북한 수입시장에서의 한국과 중국의 경합성을 이야기 할 경우 이는 결국 북중경협 심화로 인해 위탁가공교역 및 개성공단의 생산활동이 위축될 것인가 하는 문제로 귀결되게 될 것이다.<sup>34)</sup>

이와 같은 점을 염두에 두고 아래의 <표 4>를 통해 북한의 대중국 주요 수입품목을 살펴보기로 한다. 아래의 <표 4>는 위와 마찬가지로 HS 4단위 품목을 기준으로 2008년 현재 북한의 대중국 수입품목 중 상위 20개 품목을 비중이 큰 순서대로 나타낸 것이다. 표에서 보듯이 상위 20개 품목의 합계가

34) 이와 관련하여 적어도 현재까지는 중국정부 또는 기업이 북한지역에 대규모의 공단을 조성하여 중국기업을 입주시킨다는 계획은 없는 것으로 파악된다. 또한 만약 이러한 계획이 발표되고 실천된다고 해도 그 대상지역이 북중 접경지역이 될 경우 그 인근에서 생산인력을 조달할 것이므로 남쪽에 위치한 개성공단이 이로 인해 타격을 받을 가능성은 상당히 낮다고 보아야 할 것이다. 한편 위탁가공교역의 경우 어떤 이유든 그 생산시설과 인력이 중국기업의 물량을 우선적으로 처리하는 밀접한 협력관계를 구축할 경우 상대적으로 한국기업의 대북한 위탁가공교역은 위축되게 될 가능성을 배제할 수 없다. 다만 이 경우에도 북한이 보유한 풍부한 저임 노동력을 고려할 경우 만약 한국기업이 생산시설의 반출을 포함하는 위탁가공교역을 적극적으로 추진한다면 그 부정적인 영향은 최소화될 수 있을 것이다.



북한 대중국 총수입액의 약 49.5%를 설명한다. 그런데 동일 품목에 대한 대한국 수입액 합계는 북한의 대한국 총수입액 중 겨우 9%만을 차지하고 있다. 위에서 살펴본 수출과는 달리 수입에서 상위 20개 품목의 비중이 총 수입액의 절반 정도에 지나지 않는다는 것은 북한의 대중수입이 그 만큼 다양한 품목 등을 대상으로 분산되어 있다는 것이고 이는 전략물자에 대한 높은 수입비중을 제외할 경우 비록 규모가 적다하더라도 공산품 등 거의 모든 품목의 수입이 중국을 통해 이루어지고 있다는 사실을 반영하는 것이다.

한편 표에서 보듯이 원유(2709)와 석유(2710) 등의 에너지가 북한 대중국 총수입의 약 26.3%를 차지하는 주요 품목이다. 석유(2710)에 대해서는 한국으로부터의 수입이 있으나 이는 2·13 합의에 의해 2007년부터 수행된 에너지 지원에 따른 물량으로 대북지원에 속한다. 따라서 당연히 이들 품목에 대한 중국 및 한국간의 경합성은 없다고 볼 수 있다. 이를 제외하고는 직물(5407)과 대두유(1507) 등이 1% 이상의 자체 비중을 차지하는 품목 중에서 그나마 경합성이 발견되는 품목들이다.

<표 4> 2008년 북한의 대중국 주요 수입품목(HS4 상위20개 품목)

(단위: 천불, %)

HS4단위 품목코드	품목명	대중국 수입		대한국 수입	
		금액	해당품목 비중	금액	해당품목 비중
2709	원유	414,310	20.4	0	0.0
2710	석유 및 역청유	120,019	5.9	29,602	3.3
5407	합성필라멘트사의 직물	52,361	2.6	17,637	2.0
1507	대두유와 그 분획물	45,051	2.2	11,747	1.3
2701	석탄	44,437	2.2	446	0.1
1605	조제 감각류·연체동물 등	41,175	2.0	1,808	0.2
8704	화물자동차	32,025	1.6	2,063	0.2
1005	옥수수	27,637	1.4	515	0.1
6201	남자용 의류(코트 등)	27,567	1.4	398	0.0
6109	티셔츠, 러닝셔츠	21,682	1.1	790	0.1
6104	여자용 의류(슈트, 바지 등)	21,127	1.0	0	0.0
8517	유무선 전화기	19,078	0.9	1,359	0.2
9507	낚싯대	18,994	0.9	0	0.0
8471	자료처리기계	18,346	0.9	1,442	0.2
1201	대두	18,018	0.9	28	0.0
8528	모니터, 프로젝터 등	17,845	0.9	5,364	0.6
3918	플라스틱제의 바닥 깔개	17,471	0.9	322	0.0
6110	편물 의류	16,980	0.8	719	0.1
3506	조제 글루, 기타 접착제	16,339	0.8	476	0.1
8429	불도저 등	15,624	0.8	5,202	0.6
소계		1,006,088	49.5	79,918	9.0
총수입액		2,032,431	100.0	888,117	100.0

자료: UN Comtrade data 및 통일부 제공자료를 바탕으로 필자가 재구성.

만약 북한의 대한민국 주요 수입품목을 대상으로 한국과 중국과의 경합성 여부를 살펴보면 어떠할까? 아래의 <표 5>는 HS 4단위 품목을 기준으로 2008년 현재 북한의 대한민국 수입품목 중 상위 20개 품목을 비중이 큰 순서대로 나타낸 것이다. 표에서 보듯이 상위 20개 품목의 합계가 대한민국 총수입액의 약 45.7%를 설명한다. 그런데 동일 품목에 대한 대중국 수입액 합계는 대중국 총수입액 중 13.5%를 차지하고 있다. 위에서 본 바와 마찬가지로 양국 모두 수입비중 1% 이상을 나타내는 품목 중에서 직물(5407)과 대두유(1507) 정도가 그나마 경합성 여부를 언급할 수 있을 정도이다.

<표 5> 2008년 북한의 대한민국 주요 수입품목(HS4 상위20개 품목)

(단위: 천불, %)

HS4단위 품목코드	품목명	대중국 수입		대한민국 수입	
		금액	해당품목 비중	금액	해당품목 비중
7308	철강제 구조물	8,473	0.4	47,598	5.4
5515	합성스테인플 섬유	4,225	0.2	45,736	5.1
2710	석유와 역청유	120,019	5.9	29,602	3.3
5512	합성스테인플 섬유의 직물	7,638	0.4	26,485	3.0
5208	면직물	1,729	0.1	19,995	2.3
8544	절연전선, 광섬유 케이블	10,547	0.5	19,358	2.2
8205	수공구	552	0.0	19,346	2.2
8539	필라멘트 램프, 방전램프	626	0.0	18,259	2.1
6217	의류부속품	720	0.0	18,250	2.1
5407	합성필라멘트사의 직물	52,361	2.6	17,637	2.0
8534	인쇄회로	45	0.0	17,191	1.9
7214	철 또는 비합금강의 봉	1,744	0.1	16,831	1.9
8479	기타 기계류	4,583	0.2	16,727	1.9
6406	기타 모자	2,205	0.1	15,999	1.8
0703	양파, 쪽파, 마늘	906	0.0	15,494	1.7
8529	전기기기 부분품	959	0.0	14,829	1.7
3004	의약품	4,337	0.2	12,991	1.5
8705	화물자동차	6,884	0.3	12,015	1.4
1507	대두유와 그 분획물	45,051	2.2	11,747	1.3
5210	면직물	498	0.0	10,205	1.1
소계		274,104	13.5	406,296	45.7
총수입액		2,032,431	100.0	888,117	100.0

자료: UN Comtrade data 및 통일부 제공자료를 바탕으로 필자가 재구성.

이상에서 살펴본 바와 같이 북한 수입에 있어 중국과 한국의 경합관계는 거의 발견하기 어렵다. 이는 한국의 대북한 반출(북한의 수입)의 거의 전부가 대북원조물량을 제외하고는 위탁가공교역 및 개성공단에서의 생산활동을 위한 중간재 및 자본재에 대한 반출로 구성되어 있고 일반교역에서의 반출비중은 거의 무시할 정도로 매우 낮은 교역구조를 가지고 있기 때문이다.

#### IV. 북중경협이 남북경제관계에 미치는 영향: 요약 및 시사점

전통적으로 중국과 북한이 정치·군사 및 경제분야에 있어 매우 밀접한 협력관계를 유지해왔다는 점은 주지의 사실이나 이러한 긴밀한 협력관계가 최근 들어 더욱 심화되고 있다는 평가이다. 실제로 이미 확인한 바와 같이 남북교역을 제외할 경우 북한의 전체 대외무역에서 북중교역이 차지하는 비중은 이미 2009년 현재 78.5%라는 매우 높은 수치를 기록하고 있다. 비록 남북교역을 추가할 경우 그 비중은 52.6%로 감소하나 남남거래의 성격을 가지고 있는 개성공단을 제외할 경우 그 비중은 다시 64.6%로 높아져 북중무역이 북한의 대외무역에 있어 차지하는 거의 절대적인 영향력을 부인하기는 어려울 것이다.

이와 같은 북한경제의 대중국 의존심화는 비록 오래전부터 진행되어 온 현상이기는 하나 특히 최근 들어 국제적인 대북제재와 천안함 사건이후의 남북교역 중단 등으로 인해 북한의 대중국 의존도가 더욱 빠르게 진행되고 있다는 평가와 함께 이에 대한 우려의 목소리가 커지고 있는 상황이다.

북중간 경제관계의 심화에 따른 우려의 배경에는 북한경제의 중국경제에의 예속가능성, 북한의 전략자원(지경학적 위치(항구 등), 지하자원, 어업자원, 저임노동력 등)에 대한 중국의 선점, 향후 남북한 경제공동체 또는 통일경제의 형성에 있어 장애요인으로 등장할 가능성 등이 자리잡고 있다고 판단된다. 그러나 한편으로는 북중간 경제관계의 심화에 따른 긍정적 효과로서 북한경제의 안정 및 성장에의 기여, 개혁·개방에의 유도, 통일비용의 절감가능성 등이 거론되고 있어 북중간의 경제협력 심화가 어떤 영향을 미칠 것인지의 현 시점에서 선형적으로 단정하기는 어렵다.

특히 이러한 영향의 판단에 있어서는 시간상의 스펙트럼으로 볼 때 상당히 먼 장래까지를 포함하고 있고, 특히 북한을 둘러싼 수많은 정치·경제적 변수들의 움직임이 여전히 가변적이고 또한 극적인 전환을 배제하기 어렵다는 점과 더불어 남북은 물론 중국측의 전략적 의지와 실천력에 의해 그 영

향의 정도가 매우 달라질 가능성이 높기 때문에 경제적 영향력에 대한 판단은 더욱 어려워진다.

그럼에도 불구하고 본고에서는 이미 서론에서 언급한 대로 3가지의 전제(시간범위, 분석범위, 자료의 제한)를 바탕으로, 주로 무역 data를 이용하여 북한의 대중국 의존심화의 내용과 특징 그리고 북중무역과 남북교역의 특징 및 경합성 여부에 대한 분석을 통해 '북중경협이 남북경제관계에 미치는 영향'을 살펴보았다. 분석결과 현재의 북중무역 및 남북교역구조에 있어 양국의 경합성은 거의 없거나 매우 낮기 때문에 만약 이러한 무역구조가 일정기간 지속된다고 가정할 경우 어느 한쪽의 협력강화가 다른 한쪽의 무역을 위축시키는, 이른바 구축효과(crowding out effects)가 발생할 가능성은 매우 적은 것으로 판단된다. 더욱이 그동안 북한은 남북교역을 통해 얻은 수익을 통해 중국으로부터의 수입을 늘려온 측면이 있으므로 남북교역의 확대없이 북중교역의 일방적인 확대가 어느 정도까지 지속될 수 있는가 하는 점은 여전히 의문으로 남는다. 이런 점까지 감안한다면 북중무역의 확대가 남북교역을 구축할 가능성은 더욱 낮다고 보아야 할 것이다. 다만 이미 언급한 바와 같이 이와 같은 분석은 무역을 중심으로 한 것이다. 따라서 중국과 한국의 경합관계를 상품의 교역이 아닌 잠재적 전략자원의 이용관계로 확대시킨다면 본고를 통해 살펴본 결과는 상당한 한계를 가지게 될 것이다. 물론 이러한 경우라도 중국과 한국의 경합관계보다 공동진출을 통한 협력관계를 가정할 경우 그 결론이 달라짐은 당연하다.

한편 비록 북한의 대중국 의존심화 현상이 추세적으로 목격되고 최근 들어 그 추세가 매우 빠르게 진행된다고는 하나 엄밀한 의미에서 볼 때 이와 같은 중국 편향 무역구조의 심화는 비단 북한뿐만 아니라 한국이나 일본 등 동북아 국가들에게도 공통적으로 나타나고 있는 현상임이 사실이다. 다만 북한의 경우 그 정도가 매우 심하다는 특징이 있으나 이는 현재 북한이 처한 특수한 상황을 반영하여 나타난 결과로, 향후에도 이러한 상황이 지속될지의 여부는 누구도 장담하기 어려운 것이 사실이다. 그러나 만약 남북관계에 있어 현재와 같은 단절상태에 변화가 없고 또한 '북중경제협력의 심화'라는 현상이 장기적으로 지속될 경우 '북한의 대중국 경제의존 심화'와 더불어 '북한의 잠재적 전략자원에 대한 선점효과의 상실'에 대한 우려감을 떨치기가 쉽지 않은 것도 사실이다. 그러나 다른 측면에서는 이미 언급한 바와 같이 북중경제협력의 심화는 북한이 개혁·개방의 길로 나서는데 보다 유리한 환경을 제공할 가능성이 높고, 이는 우리가 그토록 노력하고 기대해 왔던, 매우 환영해야 할 일임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 만약 북중경협의 심화가 가져

을 부정적인 영향에 대한 우려감이 장차 현실화될 것이라는 판단이 강할 경우 우려감에 고민하기보다는 중국과의 협력강화를 통해 중국과 함께 북한 개발계획에 동반진출하여 실리를 모색하고 북한의 개혁·개방을 유도하는 편이 보다 나은 건설적인 대안이 될 것이다.

# 북-중 경제관계가 향후 남북한 통합·통일경제에 미칠 영향

양문수(북한대학원대학교)

## I. 머리말

언제부터인가 한국에서는 북중 경제관계가 초미의 관심사로 대두했다. 북중경협이 빠르게 확대되고 북한의 대외경제관계에서 중국이 차지하는 비중이 급속도로 커지면서 북중 경협 확대에 대해 다양한 해석과 평가가 내려졌다. 때로는 객관적인 자세보다는 이른바 이데올로기적, 당파적 입장에서 벗어나지 못한 모습도 보였다.

특히 국내 언론을 중심으로 '북한의 동북4성화', '북한경제의 대중국 연속화', '동북공정의 경제버전' 등과 같이 다소 앞서가는 듯한 해석, 주장이 나와 주목을 끌었다. 반대로 일각에서는 북중경협 확대에 대해 대수롭지 않다는 반응을 보이면서 의도적으로 이를 평가절하하려는 경향도 나타났다.

균형잡힌 시각을 유지하고 보다 객관적으로 관찰하려는 노력이 중요한 시점이다. 이 글은 북중경제관계, 특히 북중경협의 확대가 남북한 통합, 통일경제에 미칠 영향에 대해 간단하게 정리, 토론의 재료를 제공하는 것이 목적이다.

## II. 북중경협 확대를 어떻게 볼 것인가

### 1. 북중경협 확대의 추동력

북중경협 확대 현상을 보다 객관적으로 관찰하기 위해서는 북중경협 확대의 추동력이 무엇인지에 대한 재검토가 필요하다. 예컨대 2000년대의 북중경협 급증은 어디까지가 순수 경제적 현상이고 어디까지가 국제정치적 현상인지, 특히 북중경협 확대에 있어서 중국 중앙정부의 의지라는 요인이 얼마만큼 작용하고 있는지에 대한 분석이 필요하다.

달리 보면 이른바 ‘북한의 동북4성화’, ‘북한경제의 대중국 예속화’, ‘동북공정의 경제버전’ 등과 같은 해석, 주장을 어떻게 볼 것인가 하는 것이다. 이는 과거와 현재의 문제이기도 하지만, 동시에 미래의 문제이기도 하다.

현상적으로는 북중경협 확대에 정치적 요인과 경제적 요인이 병존하는 것이 사실이다. 정치적으로는 북한의 국제적 고립, 북한에 대해 사실상 유일한 정치적 후견인으로서의 중국의 존재, 북한에 대한 영향력 유지 의지 등이 요인으로 지적 가능하다. 또한 경제적으로는 중국의 고도성장 지속, 동북3성 개발, 북한의 시장화 진전, 양국의 지리적 근접성, 중국상품의 가격경쟁력, 변경무역의 관세혜택, 상대적으로 작은 경제적 격차 등으로 인한 양국경제의 보완성 향상 등의 요인이 자리잡고 있다.

다만 2000년대의 중국의 대북 무역 및 투자 확대는 경제적 요인이 더 크다고 보는 것이 적절할 것이다. 중국 정부의 의도적인 정책의 결과라기보다 상기의 요인들을 배경으로 한 중국 경제성장의 자연스런 결과로 보아야 할 것이다.<sup>35)</sup> 사실 중국의 대북 교역 및 투자는 중국정부의 정책적 의지보다는 민간기업들의 이윤추구 행위에 의해 주도되어 왔다. 아울러 중국의 대북 교역 및 투자는 중국 전체 무역 및 투자 추이와 거의 유사한 움직임을 보였다.

다만 지난 2009년 10월 원자바오 총리의 방북 이후 중국 정부의 대북 경제적 간여(engagement)가 심화되는 현상이 나타나고 있다.<sup>36)</sup> 중국 중앙 정부는 경제협력을 매개로 북한에 대한 영향력을 확대하려는 정치적 의도를 드러내고 있다. 이는 향후 북중경협 확대의 배경으로서 정치적 요인의 비중이 높아질 것임을 시사하고 있다. 아울러 북중경협 확대의 추동력 그 자체도 더욱 강력해질 것임을 예고하는 것이다.

## 2. 북중경협 확대 재생산 구조

35) 이영훈, 『북중무역의 현황과 북한경제에 미치는 영향』 (금융경제연구 제246호)(서울: 한국은행, 2006).

36) 임수호 외, “북중 경제밀착의 배경과 시사점,” 삼성경제연구소 Issue Paper, 2010.10.1.

북중경협의 양적 확대는 질적인 발전을 수반하고 있다. 2000년대 들어 양국의 분업구조 형성에는 중국의 동북3성 개발이 큰 요인으로 작용하고 있다. 중국 입장에서 북한은 종전에는 원료 조달 기지 및 소비재 판매 시장의 역할을 수행하고 있다.

즉 중국 입장에서 북한은 한편으로는 원료(석탄, 강철 등) 및 1차 소비재(수산물, 농토산물) 공급기지이며 다른 한편으로는 소비재(식량, 생필품) 및 일부 원자재, 설비의 시장으로 작용하고 있다. 지나친 단순화의 위험이 있기는 하지만, 거칠게 정리하다면 북한과 중국의 무역구조는 교역상품의 측면에서 보면 전형적인 선진국과 개도국간 무역구조로 평가할 수 있다.

최근에는 새로운 형태의 분업구조도 등장하고 있어 눈길을 끌고 있다. 첫째, 북한은 중국에 대해 물류기지로서의 역할도 수행하기 시작했다. 나진항, 청진항이 대표적인 예로서 중국은 이들 항구를 물류기지로 활용하기 위해 창지투 선도구와 나진선봉 특구의 연계 개발을 적극 추진하고 있다. 둘째, 북한은 중국에 대해 생산기지로서의 역할도 수행하기 시작했다. 즉 중국 제조업은 북한의 저임금을 활용하는 차원에서 대북 위탁가공사업 등을 확대하고 있다.

이런 식으로 북중경협이 확대재생산구조가 만들어지고 있다. 결국 북중양국의 분업구조는 그 외연이 확대되고 심도도 깊어지는 추세임을 읽을 수 있다.

### 3. 북중간 사회경제적 네트워크<sup>37)</sup>

북중간 정치·경제적 관계의 확대는 북중간 사회경제적 네트워크의 확대를 수반하고 있다. 북중간 인적교류는 연간 150만 명 규모로 추정되고 있다. 조선족 자치구 지역으로 60만 명(복수방문 포함), 단둥, 북경, 상해 등의 지역으로 연간 90만 명(복수방문 포함)의 인적 왕래가 이루어지는 것으로 추정되고 있다. 물론 인적 왕래 가운데 90~95%가 중국쪽에서 북한으로 가는 것이고, 북한에서 중국으로 가는 것은 그다지 많지 않다.

한편 남북한의 인적교류는 지난 2006년부터 10만 명을 넘어서, 2007년에 15.9만 명, 2008년에 18.7만 명을 기록했다. 이 또한 대부분이 남한에서 북한

37) 이 절의 서술은 김병로, “북한-중국간 사회네트워크 분석,” 성균관대학교 동아시아학술원 동아시아지역연구소 주최 학술회의, 『북중관계: 구조와 이슈』, 2008.9.25; 조은희, “북한-중국간 사회경제적 교류의 연결망,” 성균관대학교 동아시아학술원 동아시아지역연구소 주최 학술회의, 『북중관계: 구조와 이슈』, 2008.9.25에 의존



으로의 방문이다. 남북한의 인적교류는 북중간 인적교류의 약 15% 수준에 불과하다.

북중간 인적 교류의 주요 집단을 비자타입을 기준으로 살펴보면 정치인, 관료, 군인들의 공무, 교역과 투자 목적의 상업적 방문, 유학생, 관광, 친척방문 등으로 이루어져 있다. 중국에 주재하는 북한 인력은 2005년 기준으로 3만 명으로 달하는 것으로 추정되고 있다. 아울러 북한에 거주하는 화교 수는 2001년 기준으로 6천 명으로 추정되고 있다.

이렇듯 정치군사뿐 아니라 경제, 사회, 문화 분야에서도 네트워크가 형성, 발달함으로써 북중관계는 다면적 네트워크로 발전하고 있다. 또 이러한 다면적 네트워크는 북중관계를 보다 안정적인 관계로 만들고 있다.

이러한 변화의 단적인 예로 2006년 10월, 북한이 핵실험을 감행한 이후에도 양국간 인적, 물적 교류는 큰 영향이 없었다는 점을 지적할 수 있다. 실제로 1990년대 북중교역은 정치적 상황 변화의 영향을 많이 받았으나 2000년대는 정치적 상황 변화의 영향을 많이 받지 않았다는 특징이 있다.

북중관계는 개인, 기업, 지역(지방) 등 미시적 차원의 연결망이 만들어져 가면서 정치군사적 상황들로부터 비교적 자유로워지면서 더욱 공고해지고 있는 것으로 보인다. 결국 거시적 차원에서의 국가간 관계가 강화되고, 미시적 차원에서의 사회적 연결망이 안정적으로 유지된다는 것은 북중간의 강한 연대가 공고화, 구조화됨을 의미한다.

### Ⅲ. 남북한 통합을 어떻게 볼 것인가

#### 1. 통일을 보는 관점: 급진적 경제통합과 점진적 경제통합의 사례

경제통합의 유형은 분류기준에 따라 여러 가지가 있을 수 있으나, 가장 의미 있는 것은 급진적인 경제통합과 점진적인 경제통합으로 유형화하는 것이다. 이는 외관상으로는 경제통합의 진전 속도가 분류기준인 것으로 보인다.

급진적인 경제통합은 동서독의 경우처럼 정치적인 통일이 합의된 이후, 단계별 · 점진적이 아니라 한꺼번에 급속히 하나의 체제로 통합되는 형태이다. 반면 점진적인 경제통합은 EU의 경우처럼 경제적인 공동이익을 실현시켜 나가는 과정에서 파급되는 문제점을 극복하면서 단계별로 경제적 통합영역을 확대하고 통합의 질적 수준을 제고해 가는 형태이다.

하지만 급진적인 경제통합과 점진적인 경제통합의 차이는 경제통합의 진전 속도뿐 아니라 경제통합에 대한 접근방법의 차이, 통합후 경제체제의 성격에 대한 차이도 내포되어 있다. 급진적인 경제통합은 통합에 대한 이분법적 접근의 관점에서 있는 반면 점진적인 경제통합은 통합에 대한 구조론적 접근의 입장에서 서 있다<sup>38)</sup>.

경제통합에 대한 이분법적 접근은 계획경제체제와 시장경제체제라는 두 범주가 대립하고 있는 상황을 전제로 한다. 두 체제 중 오직 한 체제만이 채택되어 유지될 때 그 통합은 안정적이며 기능을 발휘할 수 있다고 보고 있다. 따라서 약한 체제가 강한 체제에 흡수되어야 한다는, 즉 흡수통합론의 입장이며, 이 관점은 경제체제의 이질성을 통합의 성공적 진행에 대한 근본적 장애물로 파악하고 있다.

반면 경제통합에 대한 구조론적 접근은 어떤 경제체제도 양립 가능하며, 다양한 경제체제가 혼합되어 있을 수 있다는 입장이다. 체제전환의 결과, 혼합경제체제가 형성되더라도 체제구성요소가 서로 안정적인 인과관계로 되어 있을 경우, 그 체제전환은 성공적이며, 따라서 이 경우 체제전환과 경제통합은 단계적, 점진적으로 진행된다. 요컨대 통합전 경제체제의 이질성에 의해 통합의 성패가 좌우되는 것이 아니라 통합과정에서 호혜적인 단계적 결과가 산출된다면 그것으로 통합과정은 성공적이라고 보는 입장이다.

이러한 관점을 남북한에 적용하면 다음과 같다. 급진적 통합론의 경우, 사회주의 경제체제를 유지하고 있는 북한이 자본주의 경제체제의 남한에 흡수되면서 북한의 체제전환과 남북한 경제통합이 동시에 급속도로 진행되는 것이다. 점진적인 통합론의 경우, 북한의 급진적인 체제전환이 전제되지 않더라도 남북경제통합은 가능하며, 남북한이 호혜적 경제발전을 추구하면서 점진적으로 통합을 추진할 수 있다는 것이다.

이러한 사고를 다소 확장하면 급진적 통합론과 점진적인 통합론의 근본적인 차이는 통합에 대한 철학의 차이로 설명 가능하다. 즉 북한을 통합의 '대상'으로 볼 것인가, 아니면 북한을 통합의 '주체'로 볼 것인가 하는 문제이다<sup>39)</sup>.

38) 최기춘, "경제통합 유형과 남북한 경제통합의 과제," 신동천 편, 『남북경제통합과 동북아 경제협력』 (서울: 아르케, 2004).

39) 이와 관련, 우리 사회에서는 지금까지 남북이 함께 만들어 나갈 통일 한반도(통일 경제)의 성격과 비전에 대한 규범적인 차원의 연구가 미흡했다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 특히 지금까지 진행되어온 논의는 남한의 경제체제를 그대로 북한에 이식한다는 것을 암묵적으로 전제하고 있다. 따라서 남한 우월적 사고가 지배적이며, 남한의 일방적인 희망을 담고 있는 경우가 대부분이다.

## 2. 통일의 형태, 방식

한반도 통일은 사실상 미지의 영역이다. 통일의 가능성, 형태, 방식 등에 대해 예측하기는 매우 어렵다. 상정 가능한 시나리오도 매우 다양하고, 통일에 영향을 미치는 변수도 너무 많다.

그런데 한반도 통일의 경로는 결코 단순하지 않을 가능성에 무게를 두는 사람이 많다. 무엇보다도 “북한급변사태 = 남한 주도의 흡수통일”이라는 인식, 주장은 논란의 대상이다. 달리 보면 북한급변사태 이후 한반도 통일의 가능성, 실현 조건 등에 대한 심도 있는 검토가 필요하다. 점진적 통일은 그 당위성에 대한 폭넓은 공감대에도 불구하고 현실성의 면에서 적지 않은 비판에 노출된 상태이다. 결국 급진적 통일과 점진적 통일의 중간적 형태, 혹은 양자의 결합 또는 제3의 형태 등 다양한 통일경로를 상정 가능하다.

## 3. 통일의 국제적 변수

한반도 통일에 있어서 국제적 변수의 중요성을 부정하는 사람은 별로 없다. 이른바 한반도 문제가 국제적 성격이 매우 강하다는 사실에 기인한다. 다만 국제적 변수에 우리가 어떻게 대처할 것인가 하는 문제는 결코 용이하지 않다.

한반도 통일에 대한 주변국의 입장과 태도를 보자. 미, 중, 일, 러 등 한반도 주변 열강들은 한반도 및 동북아에서 자국의 영향력 유지를 최우선으로 추구하지 한반도 통일 여부는 부차적인 문제로 인식하고 있다. 즉 자국의 이해관계로 인해 상황에 따라서는 한반도 통일에 대해 소극적 내지 부정적 태도 취할 가능성이 충분하다. 여기에는 정치외교적, 군사안보적, 경제적 요인이 복합적으로 작용하고 있다.

통일의 국제적 변수에 대한 한국 내의 입장은 여러 가지이다. 첫째, 민족주의적 시각이다. 이는 국제사회에 대한 배타적 입장과 맥을 같이 한다. 둘째, 한미동맹 강화론이다. 북한 급변사태는 중국을 비롯한 국제사회의 개입을 초래할 가능성이 크니 한국은 미국과의 공조를 강화해야 한다는 논리이다. 셋째, 동북아 속의 한반도론이다. 남북통합은 동북아 (평화)라는 큰 틀 속에서 추진해야 한다는 논리이다.

## 4. 북한 및 남북관계: 독립변수 Vs 종속변수

남북한 통합에 있어서 북한이 독립변수인지, 종속변수인지에 대해서는 상이한 의견이 있을 수 있다. 아울러 남북관계가 국제사회의 종속변수인지 독립변수인지에 대해서도 상이한 의견이 있을 수 있다.

우선 전자의 견해를 간단히 정리하기로 한다. 남한으로의 흡수통일이든, 중국의 속국화이든 제3의 길이든, 북한의 미래는 북한이 결정한다는 사실을 간과해서는 곤란하다는 입장이다. 극단적으로 북한이 내전 내지 무정부 상태에 돌입한다 해도, 정권이 꺾데기에 불과한 존재로 전락한다 해도, 조선민주주의공화국이라는 국가가 존속하는 한 국제사회가 북한의 미래를 결정할 권한은 없다는 것이다. PKO와 같은 조직이 북한에 주둔할 수는 있어도 이는 과도기적 상황에 불과하다.

결국 북한 주민의 선거에 의해 북한 스스로의 정권을 수립하고, 이 정권이 주권 국가 북한의 장래를 결정하는 것이다. 결국 북한 정부가, 누구에게 의탁할 것인지, 홀로서기를 할 것인지를 스스로 결정해야 한다.

남한이 북한과의 통일을 지향한다면 남한은 그 때를 준비해야 한다. 결국 북한 주민이든, 북한 지도부이든 그들의 마음을 사는 것이 남한으로서는 가장 중요한 과제로 제기된다. 남한과 북한의 신뢰가 중요한 것도 바로 그 때문이다.

그리고 남한이 국제사회에 대해 남북통일의 당위성을 주장하기 위해서는 남한 스스로의 의지와 자세를 인정받아야 한다. 단순히 같은 민족이라는 사실 하나만으로는 국제사회가 수긍하기 어렵다. 남북관계가 종속변수가 아니라 독립변수로 존재해야 할 필요성은 여기에 있다.

한편 후자의 논리는 비교적 단순하다. 흡수통일론의 관점, 한미동맹 강화론의 관점에서 있다. 북한 지도부 및 주민의 의사결정은 중요하지 않다. 특히 굳건한 한미동맹만 있으면 남북관계라는 게 굳이 독립적으로 존재할 필요도 없다는 입장이다.

#### **IV. 북중경협 확대가 남북한 통합·통일경제에 미칠 영향: 기존 논의들**

##### **1. 긍정적 측면**

북중경협의 확대는 북한 주민들의 물자부족 해소, 소득 증대, 북한경제의 성장에 일정 정도 긍정적 영향을 미치고 있다.<sup>40)</sup> 북중교역을 통해 식량, 생

필품, 에너지, 원부자재 등이 공급되어 북한의 산업생산 및 고용이 증대하고 있다. 아울러 중국의 대북투자로 인해 미개발 자원의 개발 및 설비투자를 매개로 한 기술이전 효과도 존재한다. 이는 남북경협, 남북경제통합에도 긍정적으로 작용한다.

북중경협의 확대는 또한 북한의 개혁·개방을 촉진하는 효과도 있다. 북중교역은 북한의 시장과 직접 연계되어 있어, 북중교역이 확대될수록 북한의 시장도 활성화되는 효과가 존재한다. 북중경협의 확대는 특히 대외개방이 촉진되면서 시장경제 학습의 공간이 확대되는 효과가 있다. 중국은 북한의 점진적 개혁개방과 본격적 대북경협을 연계시키고 있어 북한의 정책변화를 유도하는 효과도 기대 가능하다. 이는 남북경협, 남북경제통합에도 긍정적으로 작용할 것으로 보인다.

이와 함께 북중경협 확대는 한국의 입장에서 통일비용을 사전에 절감시켜 주는 효과도 가진다<sup>41)</sup>. 북한의 자원과 인프라에 대한 중국의 투자는 남북경제통합 과정에서 가장 큰 소요재원이 필요한 인프라 개발에 중국이 일정 정도 기여함을 의미한다. 중국이 북한의 여러 산업에 투자하여 북한의 기술 수준을 높이고 제품의 경쟁력을 높여주는 것도 결국 남한의 부담을 줄여주는 것이다. 북중경협을 통한 북한의 경제성장은 중장기적으로 보아 북한의 구매력 증대와 남북한 경제력 격차 축소 등을 통해 통일비용 절감에 기여 가능하다.

## 2. 부정적 측면

북중경협 확대는 중장기적으로 볼 때 남북경제통합에 차질을 초래하는 측면이 존재한다. 경제적인 면뿐만 아니라 정치적인 면까지 시야를 확대한다면 부정적인 측면은 더욱 두드러진다.

북중경협 확대는 통일과정에서 중국의 영향력 확대, 한국의 영향력 약화를 초래할 소지가 있다. 북중경협 확대가 남북경협 위축과 함께 나타나면 핵문제를 비롯한 남북한간 현안 문제 해결에서 한국이 북한에 대해 행사할 수 있는 영향력을 약화시킬 가능성이 농후하다. 최근 중국이 북한 문제와 북핵 문제를 분리시키고 북한에 대한 경제적 관여를 확대심화시키고 있어 향후 이러한 우려가 현실적인 문제로 다가올 전망이다.

40) 이영훈(2006)은 2000-2004년간에 북중무역의 증가가 북한의 경제성장률을 매년 약 3.5% 포인트 이상 증가시킨 것으로 추정했다.

41) 조명철 외, 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2005).

한반도에서 중국의 발언권이 커짐에 따라 한국 주도의 통일에 장애가 초래될 소지가 존재한다. 향후 북한에 대한 중국의 경제적 권익이 커질수록 중국의 발언권이 더욱 커질 가능성은 충분하다.<sup>42)</sup>

북중경협은 남북경협, 남북경제통합에 대해 일종의 대체효과가 존재(개별사업 차원)한다. 물론 이런 효과는 전면적인 것이 아니라 부분적인 것이다. 그렇다고 해도 북한의 입장에서 볼 때 중국이라는 든든한 후원자가 정치적으로뿐만 아니라 경제적으로 그 역할을 확대해 준다면 정치적으로 부담스러운 한국에 대한 의존도를 일정 수준으로 관리 가능하게 되는 것을 의미한다. 아울러 천안함 사태 이후 한국정부가 취한 5·24 조치 이후 북한이 물자교역 및 위탁가공의 거래선 일부를 한국에서 중국으로 전환한 사례도 존재한다.

북중경협 확대는 장기적으로 통일한국의 산업표준화와 산업재배치 측면에서 부정적 영향 미칠 가능성이 있다. 특히 중국이 적극적으로 대북진출 등을 통해 공장과 핵심 설비 등을 중국의 표준으로 재편할 경우, 통일한국의 산업구조 및 산업체계의 일관성에는 문제가 발생할 가능성이 농후하다<sup>43)</sup>.

또한 북중경협 확대는 통일한국의 독자적인 개발정책의 수립을 어렵게 할 가능성이 있다. 통일경제는 단일한 경제체제 하에 통합된 경제주권을 가지고 경제발전을 위한 새로운 목표를 정하고 개발정책을 수행하는 것이다. 그런데 그러한 개발대상이 이미 중국에 개발권이 넘어간 상태라면 통일한국의 독자적인 개발정책 수립은 사실상 어렵게 된다. 이는 한반도의 통일경제 구축에 있어서 중대한 문제를 초래할 소지가 있다<sup>44)</sup>.

아울러 북중경협 확대는 북한 개발에 있어서 남남북중(南南北北中)의 지역 분할 구도를 초래할 우려가 있다. 북한이 개성, 금강산 등 북한의 남쪽 지역 개발은 남한에게, 신의주, 나진선봉, 나아가 압록강 및 두만강 주변 등 북한의 북쪽 지역 개발은 중국에게 맡기는 방식으로 추진하는 것이다.

이에 따라 南南北北中의 지역 분할 구도가 발생, 결국 남북 경협 및 경제통합의 지역적 범위가 축소된다<sup>45)</sup>. 아울러 이는 북한경제구조를 이분화시킴으로써 한반도의 통일경제 구축과 남북경협의 시너지 효과를 저해하는 요인으로 작용할 공산이 크다<sup>46)</sup>.

42) 임수호 외, “북중 경제밀착의 배경과 시사점”.

43) 정형근, “북중 경제협력 강화의 파급영향,” 『KIEP 세계경제』, 2006년 2월호.

44) 조명철 외, 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』.

45) 홍순직, “북한의 남남북중 개발 전략 가시화,” 『한국경제주평』, 현대경제연구원, 2006.2.6.

46) 최성근, “북중경제협력 심화와 파급영향,” 『경제주평』, 현대경제연구원, 2009.10.30.

## V. 맺음말

북중경협이 확대가 남북한 통합·통일경제에 미칠 영향은 결코 고정적인 것이 아니다. 남한의 행동 여하에 따라서 상황이 달라질 수 있음은 대부분이 동의하는 바이다.

즉 지금처럼 남북경협이 크게 위축되어 있는 상황에서의 북중경협 확대가 남북한 통합·통일경제에 미칠 영향과, 남북경협이 활성화되는 상황에서의 북중경협 확대가 남북한 통합·통일경제에 미칠 영향은 전혀 다를 것이다.

하나 더 지적하고 싶은 것은, 관점에 따라서는 ‘북중경협이 확대가 남북한 통합·통일경제에 미칠 영향’을 달리 해석할 수도 있다는 점이다. 앞서 언급했듯이, 북한을 통합의 대상으로 보느냐, 통합의 주체로 보느냐 하는 문제이다. 또한 민족주의적 관점에서 통합을 볼 것이냐, 국제 관계 또는 동북아 차원에서 통합을 볼 것이냐 하는 문제이다. 예컨대 북한을 통합의 주체로 보고, 동북아 차원에서 통합을 본다 고 하면, 북중경협에 대한 평가에 있어서 긍정적 측면이 더 많아지게 된다.

관점을 달리 한다면 북중경협이 확대가 남북한 통합에 걸림돌 혹은 장애요인으로 작용하는 측면이 있다는 해석이 아니라, 북중경협이 확대를 남북한 통합의 중립적인 조건, 주어진 조건으로 볼 수도 있다는 해석이다. 좋다, 나쁘다고 평가하기 이전에 있는 그대로 받아들일 필요가 있다. 북중경협은 한국이 통제할 수 있는 이른바 통제변수가 아님에 유의할 필요가 있다.

또한 북한의 입장에서 보면 비록 남북한 통합이 이루어진다고 해도 중국과의 경제협력을 확대할 유인이 분명히 존재한다. 물론 북한 입장에서 보면 중국과의 경제협력이 무조건 긍정적 측면만 있는 것은 아니다. 부정적인 측면도 분명 존재한다<sup>47)</sup>.

그럼에도 불구하고, 북한 입장에서 보면 지역, 산업 등에 따라서 남한과의 경제적 보완성보다는 중국과의 경제적 보완성이 더 큰 경우도 존재한다. 예컨대 남북한간 1인당 GNI 및 기술수준 격차보다는 북중간 1인당 GNI 및 기술수준 격차가 상대적으로 적다는 사실을 고려해야 한다(<표 1>, <그림 1>참조). 아울러 ‘시간’이라는 요소를 고려해야 한다. 북한 주민, 기업들은 중국산 소비재, 중국산 원자재, 중국산 설비 등에 적어도 10년 이상 익숙해져

47) 또한 남북경협과 북중경협은 보완적인 성격이 강하기는 하지만, 대체적인 성격이 없는 것은 아님  
은 지적해 둘 필요가 있다. 그리고 경쟁과 협력의 공존은 현대사회에서 비록 국가간뿐만 아니라,  
지역간, 기업간, 개인간에 보편적으로 존재하는 현상임은 물론이다.

있는 상황이다.

< 표 1 > 남북중 경제규모 비교(2008년 현재)

	북한(A)	남한(B)	중국(C)	B/A	C/A
명목 GNI(억 달러)	248	9,347	45,199	37.7	182.3
1인당 GNI(달러)	1,065	19,231	3,404	18.1	3.2
무역총액(억 달러)	38.2	8,572.8	25,603	224.4	670.2

주 : 남북한은 GNI, 중국은 GDP

자료: 한국은행

<그림 1> 남북한 산업기술 수준 격차

	60년대			70년대			80년대			90년대		
	초	중	후	초	중	후	초	중	후	초	중	후
전력, 조선, 화학섬유, 방직, 제지	■	■	■									
자동차, 석유화학, 타이어, 신발	■	■	■	■	■	■						
화학비료, 시멘트, 판유리, 음식료품	■	■	■	■	■	■						
정밀기계, 가전제품	■	■	■	■	■	■	■	■	■			
철강, 공작기계, 자동화기술, 전기기기	■	■	■	■	■	■	■	■	■			
통신기기, 의류	■	■	■	■	■	■	■	■	■			
IT	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
비철금속	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

자료: 한국산업은행, 『新 북한의 산업』, 2005.

이러한 사고를 조금 더 연장하면, 결국 우리가 추구해야 할 남북한 통합·통일경제는 어떤 형태의 것이어야 하는지에 대한 고민의 필요성이 제기된다. 이와 관련, 필자 개인적으로는 동북아 협력과 남북 경제공동체의 연계



필요성을 새삼스럽게 제기하고 싶다.

첫째, 이른바 북한문제의 다차원적 성격에 따른, 북한문제 해결에 대한 포괄적 접근의 필요성이다. 즉 안보와 경제를 별도로 추진하는 것이 아니라 병행해서 추진해야 효과적이다. 달리 보면 경제협력을 통해 평화를 추구하고, 그 평화가 다시 경제협력을 증진시키는 이른바 평화와 경제의 선순환 구조를 창출한다는 논리이다.

둘째, 향후 북한의 경제개발 방향과 관련, 고려되어야 할 중요한 변수가 북한의 지정학적·지경학적 위치이다. 북한은 중국 동북 3성과 러시아 극동, 일본, 한국을 잇는 권역의 가운데에 위치하고 있다. 특히 북한의 지정학적 위치는 장기적으로 남북 경제통합 방안을 모색함에 있어서 고려되어야 할 매우 중요한 요인이다. 북한의 제조업 기반이 사실상 붕괴되어 있어 향후 남북한 제조업 분야의 협력이 제한적이 될 수밖에 없는 현실을 감안하면 더욱 그러하다.

셋째, 남한의 입장에서도 북한의 존재 및 미개방 상태로 인해 상실한 동북아 경제협력의 공간의 복원이 필요하다. 한국은 대륙에 연해있는 반도이면서도 실질적으로는 육지에서 멀리 떨어진 섬과 같은 존재로 전락했다. 외국과의 인적 교류 및 상품과 용역 등 모든 물류의 흐름은 육지가 아니라 바다와 하늘을 통해서만 가능하게 되었다. 한국과 동북3성의 교류는 이러한 물리적 제약을 받게 되었고 이에 따라 거래비용이 크게 증가한 상태이다.

넷째, 북한의 경제재건을 위한 막대한 재원을 남한 혼자서 부담하는 데는 무리가 있다는 것이다. 남한정부 단독으로 조달할 수 있으리라고 생각하는 사람은 아무도 없을 것이다. 하지만 다른 국가들을 어떻게 참여시킬 것인가, 어떤 방안을 제시하며 그들의 참여를 유도할 것인가 하는 문제는 누구보다도 남한정부가 고민해야 할 몫이다.

다섯째, 남북경제통합과 동북아 경제협력을 동시에 추구하면 북한이 남북경제통합에 따른 주권 상실, 나아가 흡수통일에 대한 우려를 완화하는데 도움이 된다. 북한을 경제 교류확대 및 상호의존 확대의 장으로 끌어내기 위해서는 남한의 노력만으로는 부족하고, 중국 등 주변국들의 노력이 병행되어야 한다<sup>48)</sup>.

여섯째, 남북한 양측의 노력만으로 남북경제통합을 달성하는 데에는 한계가 존재한다. 남북경제통합은 국제적 관계 속에서 다변화 전략을 추구하는 것이 바람직하다.

---

48) 유럽연합의 사례를 보더라도 경제통합은 관련 국가들뿐만 아니라 지역적으로 인접한 지역의 경제협력과 동시적으로 추진하는 것이 효율적이다.



## 제3회의: 향후 한국의 대북정책 과제

### 발표자료

포스트 김정일 시대의 특징과 북중관계의 전망 이기동 안보전략연구소 연구위원	69
신 북-중 시대의 한국의 대북 정치·안보정책 과제 김흥규 성신여대 정치외교학과 교수	89
신 북-중 시대의 한국의 대북경협정책의 과제 조명철 KIEP 국제개발협력센터 소장	106



# 포스트 김정일 시대의 특징과 북-중관계 전망

이기동(국가안보전략연구소 책임연구위원)

## I. 시작하는 말

이 글은 제3차 당 대표자회와 중앙위원회 전원회의 개최 결과를 분석하고 이를 기초로 향후 북한의 권력구조 변화를 전망하며, 북한 현 체제의 안정과 후계체제의 안착에 필요한 외부지원자로서 북중관계의 장래를 전망하는 데 목적이 있다.

북한은 지난 9월 28일 1966년 제2차 노동당 대표자회를 개최한지 44년만에 제3차 당 대표자회와 당 중앙위원회 전원회의를 개최하였다. 북한이 당 대회가 아닌 당 대표자회와 당 중앙위원회 전원회의를 개최한 것은 당 대표자회를 개최하여 당의 조직 및 인사를 새롭게 정비하여 ‘강성대국 대문 진입의 해로’ 선포한 2012년에 7차 당 대회를 개최하려는 의도로 분석된다. 7차 당 대회를 개최함으로써 성대한 강성대국 진입 선포식을 치러 김정일 시대의 선군위업 달성을 결산하고 그 성과를 후계체제 공고화의 정치사상적·물적 자원으로 적극 활용하겠다는 복안이다.

북한은 후계체제 구축을 신속하게 추진하고 있다. 후계자 김정은은 당 대표자회 개최 직전에 ‘김정일 동지의 제의에 따라’ 대장으로 승진하고<sup>49)</sup>, 당 대표자회에서 당 중앙위원회 위원(중앙위원)에 선출되더니 당일 개최된 당 중앙위원회 전원회의에서 당 중앙군사위원회 부위원장직을 맡았다<sup>50)</sup>. 그리고

49) 김정은은 군사간부 양성학교인 김일성군사종합대학을 졸업했으므로 이미 군사칭호를 갖고 있었으므로 민간인에게 갑자기 군사칭호를 부여한 것으로 아님.

50) 북한은 「조선로동당 중앙위원회 2010년 9월전원회의에 관한 공보」에서 “조선로동당 중앙위원회 2010년 9월 전원회의가 28일 평양에서 진행되었다”라고 밝히고 있어, 당 대표자회 당일 전원회의를 개최하였음을 확인할 수 있다. 그리고 “대표자회에서는 조선로동당 중앙위원회 2010년 9월전원회의의 결정내용이 통보되었다”라고 밝히고 있어, 당일 오전 당 대표자회에서 중앙위원을 선출하

예상과 달리, 이틀 후에 김정은의 사진을 신문에 공개하였으며, 10월 5일 김정은은 김정일과 함께 권력엘리트들을 데리고 제851 군부대 합동군사훈련을 시찰하였다. 이후 김정은은 10월 10일 당 창건 65주년 열병식과 경축야회에 공개적인 모습을 드러냈다. 그 자리에서 김정은은 행사 주석단에 김정일과 나란히 하였으며, 그의 박수치는 모습은 김정일과 동일하여 그가 후계자임을 재확인할 수 있었다<sup>51)</sup>.

북한이 후계체제 구축을 서두르는 것은 시간의 제약, 즉 시간제약의 정치 상황에 몰려있기 때문이다.<sup>52)</sup> 북한은 불과 2년 밖에 남지 않은 2012년에 약속한대로 강성대국에 진입해야 한다. 이 약속을 이행해야 김정일 정권의 정당성을 확보하여 후계체제의 정당성으로 전이시킬 수 있다. 현 시점에서 평가할 때, 단 기간 내에 강성대국 건설의 최대 과제인 경제강국을 달성하기 어려운 것이 사실이다. 그러므로 북한지도부는 2012년에 도달하면 정치·사상 강국과 군사강국 달성 성과를 대대적으로 선전하는 대신, 경제강국 달성은 자립적 민족경제 건설을 완수했다는 논리로 회피할 것으로 예상된다<sup>53)</sup>. 이런 맥락에서, 북한은 2012년에 ‘우리 당의 혁명과 건설의 최우선의 과제인 혁명 위업 계승문제를 해결함으로써 정치강국을 실현하였다’는 강성대국 건설 논리를 강조할 필요가 있고, 이를 위해서는 2012년까지 후계체제 구축을 서둘러야 하는 시간 제약에 걸린 것이다. 또한 북한은 김정일의 건강 변수라는 시간제약의 정치 상황에 빠져있다. 김정일은 내년에 69세가 되고 2008년 와병 이후 그의 건강 문제는 후계체제의 안정적 구축을 위한 가장 중요한 변수라는 것이 전문가들의 공통된 견해다. 따라서 김정일은 그의 생존기간 내에 후계체제 구축에 박차를 가하는 한편, 후계시대에 예상되는 각종 문제점들을 발굴하여 해결하고 후계시대가 추진해야 할 정책노선의 기초를 다져야 하는 부담을 안고 있다.

시간제약에 걸린 북한의 후계체제 구축과정은 앞으로도 신속하게 확립단계와 공고화단계를 거칠 것으로 보인다. 이 과정에서 북한은 후계체제의 안정적 구축을 위해 정치·경제적 자원이 필요하다. 2012년까지 팔목할만한 수준은 아니지만 좀 더 향상된 인민경제 여건을 조성해야 하고 후계체제 구축에 필요한 주민들의 지지를 확보하기 위해서는 주민들에 대한 각종 시혜조치가 수반되어야 한다. 북한은 내부자원이 고갈된 상황에서 외부자원의 획득

---

고 오후 회의 사이에 새로 구성된 당 중앙위원회 전원회의가 개최된 것으로 추정된다.  
 51) 과거 김일성 시대에도 수령과 후계자만이 왼손을 아래로 놓고 오른 손을 위에서 아래로 내리치는 식의 박수를 칩.  
 52) 이기동, “북한의 후계체제 구축과 변수,” 「KDI 북한경제리뷰」 2010년 9월호.  
 53) 북한이 최근에도 자립적 민족경제 건설을 강조하는 것은 2012년 평가를 겨냥한 것으로 분석됨.

에 의존해야 하는 상황이다. 최근 북한과 중국은 최고위급 수준에서 양국 간 전통적 우의와 유대를 재확인하고 미래에 보다 강화할 것임을 전례 없이 과시하고 있다. 이러한 양국관계의 긴밀화 추세는 전략적 이해관계의 일치에 바탕을 두고 있다. 그러나 전략적 이해관계의 일치는 각국의 국내 여건과 국제정치 환경의 변화에 따른 각국의 전략 조정에 따라 가변적이다.

## II. 제3차 노동당대표자회 및 중앙위원회 전원회의 결과 분석

이번 당 대표자회와 당 중앙위원회 전원회의에서 김정일은 확실한 주연으로, 김정은은 미래의 확실한 주연으로 낙점 받은 화려한 조연으로 등극하였다. 김정일 체제의 강화와 김정은 후계체제의 기반 강화가 동시에 진행된 것이다. 이러한 현상은 포스트 김일성 후계체제 구축과정에서도 마찬가지다. 1970년대 이후 이루어진 김일성 유일체제 확립과정은 곧 김정일의 주도 하에 자신의 후계체제 기반을 강화하는 과정이었다. 북한은 현 체제의 강화와 후계체제의 기반 구축 과정을 동시 병행적으로 추진함으로써 권력 이양기에 대두될 수 있는 권력공백과 혼란을 최소화하고자 한다. 이런 맥락에서, 북한은 2009년 최고인민회의 12기 1차회의에서 헌법을 개정하여 국가체제 정비를 완료한 이후 이번 제3차 당 대표자회와 중앙위원회 전원회의를 개최하여 그 동안 이완된 당 체제를 정비함으로써 명실상부한 당·국가체제를 정비하고 이를 후계자에게 이양하려는 포석이다.

제3차 당 대표자회와 중앙위원회 전원회의의 결과는 3대 강화로 요약될 수 있다. 비서국 중심의 김정일 유일영도체제 강화, 중앙군사위원회 중심의 김정은 유일관리제 기반 강화, 그리고 정치국 중심의 후견체제 강화가 그것이다. 정리하면, 이번 3차 당 대표자회와 중앙위원회 전원회의는 수령의 후견 하에서 후계체제를 구축하여 권력공백을 최소화하기 위한 목적에서 김정일 체제의 강화를 통해 김정은 후계체제의 기반을 강화하고자 하는 일석이조의 의도가 확실히 드러난 행사였다.

### 1. 비서국 중심의 김정일 체제 강화 지속

북한은 제3차 당 대표자회의 첫 의제를 “위대한 지도자 김정일동지를 조선노동당 총비서로 변함없이 높이 추대 할데 대하여”로 상정하였다. 당 규약 제24조는 당 총비서를 당 중앙위원회 전원회의에서 선거하도록 규정하고 있으나, 이번에는 당 대표자회에서 재추대하였다. 북한은 이런 절차상의 문제

를 해결하기 위해 먼저 김정일을 당 대표자회 대표로 추대하고 그 다음에 총비서로 추대하는 안건을 제의하였고, 인민군당 조직대표인 이영호 총참모장 등 일부 토론자들의 토론과정을 거쳐 총비서로 재추대하는 절차를 거쳤다. 김정일을 당중앙위원회가 아닌 당 대표자회, 선거가 아닌 추대의 형식으로 재추대하는 절차를 밟은 것은 여전히 김정일이 당의 최고 영도자이며 아직까지는 김정일 유일지배체제의 시대임을 확고히 하려는 목적으로 분석된다.

북한에서 비서국 체제의 등장은 유일사상체계 확립과 불가분의 관계에 있다. 북한은 1966년 제3차 당 대표자회를 개최하고 곧이어 진행된 당 중앙위원회 4기 14차 전원회의에서 비서국제를 도입하였다. 이 당시 북한은 1956년 8월 종파사건 등 거치면서 정치국(당시는 정치위원회) 중심의 당 운영은 '주체노선'에 부합하지 않는다는 반성에서 비서국제를 도입하였다. 북한은 당내에 김일성 유일지배체제를 확립하고자 집단지도체제의 형식을 갖춘 정치국 대신 비서국을 신설하여 김일성을 총비서로 옹립함으로써 김일성이 비서국을 중심으로 당을 전일적으로 지도하는 시스템을 갖춘 것이다. 이러한 수령 중심의 전일적 지배체제로서의 비서국 중심제는 김정일 시대에도 지속되었고 이번 당 대표자회와 중앙위원회 전원회의에서 비서국을 존속시키고 인적으로 강화하는 조치를 취함으로써 재확인되었다. 이번에 새로 구성된 비서국은 비서가 기존의 6명에서 10명으로 증원되었고, 그 구성원들을 보면, 문경덕 당 비서 겸 평양시당 책임비서를 제외하고는 대부분 김정일 시대의 인물들이 포진하고 있다. 세대교체를 단행하거나 신진 인물을 등용하기 보다는 기존의 노·장·청 배합원칙을 고수하여 김정일 시대를 주도해 온 인물들이 거의 잔류하였다.

53세의 나이에 비서직에 오른 문경덕의 등장은 이번 당 대표자회에서 당 규약 개정을 통해 김일성사회주의청년동맹을 강화하는 조치와 관련이 있어 보인다. 문경덕은 청년동맹 중앙위원회 부위원장으로 청년동맹 사업을 관장해 온 인물이다. 청년동맹은 14세 이상 농근맹과 직맹에 가입되지 않은 군인, 근로자, 대학생들로 구성된 500만명 이상의 조직원들을 확보한 당의 외곽단체로 천리마운동과 같은 노력동원운동을 전개하고 비사회주의 그룹빠를 조직하여 일탈주민에 대한 단속활동도 전개하고 있다. 그리고 군대 내에도 당조직과 더불어 청년동맹이 조직되어 있으며, 군인들의 60~70%가 청년동맹원이다. 이렇게 볼 때, 청년동맹의 강화와 신예 문경덕의 등장은 앞으로 '청년대장' 김정일의 이미지와 결합시켜 후계체제 구축과정에서 노력동원운동, 비사회주의그루빠운동 전개와 관련한 역할이 증대할 것으로 보인다.



## 2. 당 중앙군사위원회 중심의 후계자 유일영도체계 확립

북한의 후계자 유일관리제 따르면, 후계자는 공식적인 직책과 관계없이 그 지위만으로도 모든 사업을 관장하고 지도하도록 되어있다. 후계자 유일관리제란 “후계자가 수령의 사상과 영도를 받들어 후계자에게 모든 사업을 집중”시키는 제도로 수령이 후계자를 지명하는 순간부터 작동하도록 되어 있다. 그럼에도 불구하고, 후계자는 당 내에 공식적인 영도 공간을 확보하고 그 공간을 통해 자신의 유일관리제를 확립하는 것이 여러 측면에서 유리하다. 우선 공식적인 리더십 라인이 있어야 일사분란한 유일관리제 확립이 가능하다. 김정일은 당 조직지도부 라인을 장악하여 자신의 유일관리제를 확립하였다. 둘째, 제도적 지위가 뒷받침 되어야 인격적 리더십을 확립하는 용이하다. 후계자는 카리스마를 가진 인격적 리더십을 확립해야 하는데 인격적 리더십은 제도적 지위를 통해서 발현될 수 있다. 김정일은 조직비서직을 활용하여 ‘당의 기초를 축성’하고 통치이데올로기의 해석권을 장악하는 기회로 삼았으며, 그 성과를 권력기반 구축과 정당성 강화에 십분 활용하였다. 더욱이 김정은 같이 약소한 연령과 일천한 경력을 상쇄하고 보완하기 위해서는 인격적 리더십 확립이 무엇보다 중요하며 이를 위해서는 적절한 제도적 지위가 수반되어야 한다.

당 중앙위원회 전원회의는 당 중앙군사위원회 부위원장직제를 신설하고 그 자리에 김정은을 임명하였다. 중앙군사위원회는 6차 당대회 시점까지만 해도 중앙위원회 산하 위원회였으나 1982년 독립하였다. 중앙위원회에서 분리된 이유는 명확히 밝혀지지 않았으나, 김정일이 6차 당대회에서 정치국 상무위원이 된 후 김정일에게 당권을 확실히 맡기고 김일성은 당중앙군사위원회 직책을 맡으려는 의도였던 것으로 파악된다. 그리고 김정일은 1990년 국방위원회 부위원장, 1991년 인민군 최고사령관, 1992년 조선민주주의 원수 칭호 부여, 1993년 국방위원회 위원장직의 수순을 거쳐 군권을 이어받았다. 이와 같이, 김정일과 김일성의 권력이 역전현상을 보임과 더불어, 중앙군사위원회의 역할과 권능은 상대적으로 약화된 것으로 평가된다. 무엇보다, 1990년대 중반 이후 선군정치가 제도화되는 과정에서 국방위원회의 권능이 강화되면서 상대적으로 중앙위원회의 권능이 더 축소된 것으로 비쳐져 왔다. 중앙군사위원회는 간헐적으로 국방위원회와 공동명의로 군 인사를 단행하거나 중앙위원회와 공동구호를 발표하는 역할에 그쳤다.

그럼에도 불구하고, 김정은이 당 정치국이나 비서국이 아닌 중앙군사위원

회를 선택한데는 나름대로의 이유가 있다. 첫째, 후계자는 수령의 사상과 영도위업을 계승해야 한다는 원칙에 따라, 김정은은 김정일의 선군사상과 선군혁명영도 위업을 계승해야 한다. 따라서 선군위업의 계승자는 군과 관련한 사업을 먼저 시작해야 한다는 논리를 따라야 한다. 김정일도 2004년 선군혁명 위업의 구현자로서의 논리적 구색을 맞추기 위해서 선군혁명 개시일을 기존의 1995년 1월 1일 ‘다박술’ 초소를 시찰한 날로부터 당사업 개시일(1964.6.19)보다 앞선 1960년 8월 25일 제105 탱크사단(서울근위 유경수 탱크사단)을 방문한 날로 소급하였다. 둘째, 앞서 밝힌 바와 같이, 포스트 김정일 후계체제 구축과정은 시간제약의 상황에 몰려있다. 그러므로 후계체제 구축을 내용적으로는 집약적이고 시기적으로는 단축적으로 진행시켜야 한다. 포스트 김일성 후계체제 구축과정과 같이, 당을 장악한 후 순차적으로 군을 장악할 수 있는 시간이 부족하기 때문에 당과 군을 동시에 아우를 수 있는 ‘교량’ 역할을 수행하는 유일한 당내 기구인 중앙군사위원회를 선택한 것이다. 일례를 들면, 중앙군사위원회는 인민군 당위원회의 상설기구인 인민군 총정치국을 지도할 수 있다. 셋째, 조직비서와 조직지도부장은 후계자의 당연직이므로 후계자 김정은이 이미 이들 직책을 맡고 있기 때문에 이번에 별도로 비서국에 역할공간을 두지 않았을 수도 있다. 조직비서직은 김정일이 1973년 말은 이후 교체사실이 알려진 바 없어 김정일의 당연직으로 판단하고 있으며, 이런 맥락에서 조직비서와 조직지도부장직을 김정은에게 자동 승계하였을 가능성도 배제할 수 없다. 이번에 당 비서의 담당부문은 관례에 따라 공개되지 않았으나, 전문부서의 장은 대부분 공개되고 조직지도부장은 공개되지 않았다.

중앙군사위원회는 후계자 유일영도체계 구축의 핵심 기구로 자리 잡았다. 다시 말해서, 중앙군사위원회를 중추로 하는 후계자 유일영도체계가 마련된 것이며, 그 이유는 아래와 같다.

첫째, 후계자 김정은이 신설된 부위원장직을 맡았다. 김정일이 후계자의 위상에 걸맞는 공식 직책으로 조직비서직을 맡으면서 당 조직지도부가 후계자 유일영도체계 구축의 주축기구가 되었던 것과 같은 맥락이다. 김정은은 중앙군사위원회 위원장인 김정일의 적극적 후원 하에 군사를 배우면서 군대를 장악하게 될 것이다.

둘째, 김정은이 군사를 배우고 군대를 장악하는 업무를 보좌할 ‘스승’격으로써 이영호 총참모장이 부위원장직으로 동반 진출하였다. 이영호는 빨치산 1세대인 이봉수의 아들로 알려져 있으며, 최고지도자의 신뢰의 상징인 평양방어사령관을 지냈으며, 2002년 인민군 중장에서 2010년 9월 차수까지 초고

속 승진을 거듭하였다. 특히, 차수 승진은 2009년 1월 김정은이 후계자로 지명된 이후, 2009년 2월 대장으로 진급한지 일 년 반 만에 이뤄졌다는 점에서 김정은과 막역한 관계임을 유추할 수 있다. 이영호는 이번에 정치국의 최고 직책인 정치국 상무위원직에도 오름으로써 앞으로 그의 역할이 와병중인 조명록 국방위원회 제1부위원장을 대신하여, 중앙위원회에서 군부를 대표하여 당 사업에 적극 관여할 것임을 예고한다.

셋째, 중앙군사위원회에 군대 핵심기구들의 책임자들 및 당과 공안부문의 실세들이 총 망라되어 있어 명실상부한 후계자 유일영도체계의 형식을 갖추었다. 과거 중앙군사위원회 위원들은 모두 군인들로 채워졌지만, 이번에 당과 공안부문 인물들이 포함된 것은 중앙군사위원회가 군사업무 만이 아니라 정치적 역할까지 수행하려는 포석으로 후계체제 구축을 위한 핵심기구임을 염두에 둔 것으로 판단된다. 먼저 군사부문을 보면, 이영호 총참모장 겸 중앙군사위원회 부위원장의 주도하에 김정은의 군 사업 경험과 군대 장악을 일선에서 지휘할 수 있는 인적 구성을 갖추었다. 그들의 면면을 보면, 김영춘 인민무력부장, 김정각 총정치국 제1부국장, 김명국 총참모부 작전국장, 김원홍 보위사령관, 정명도 해군사령관, 리병철 공군사령관, 최부일 총참모부 부참모장, 김영철 정찰총국장, 윤정린 호위사령관 등이다. 중앙군사위원회에 당과 공안부문의 핵심 실세들도 포진되어 군사부문 만이 아니라, 당과 공안부문까지도 장악할 수 있도록 만들었다. 우선 실세 중의 핵심 실세로 공안부문을 당적으로 지도하는 장성택 당 행정부장이다. 장성택은 이번 인사에서 당 행정부장을 유임하고 정치국 후보위원에 선출되는 기대 이하의 결과에 그쳤다. 이러한 장성택의 담보는 김정일과 김정은의 견제 심리와 본인의 자체 심리가 결합된 산물로 해석된다. 김정일과 김정은은 장성택을 권한은 많으나 세력이 주어지지 않는 '제한 실세'로서 역할하기를 바라고, 장성택은 2012년 강성대국 대문진입 평가를 앞둔 시점에서 자신에게로의 과도한 권능 부여는 결국 자멸을 재촉하므로 자신의 측근들을 등용시키는 데 만족한 것으로 풀이할 수 있다. 다음으로 최용해는 정치국 후보위원, 비서국 비서, 중앙군사위원회 위원으로 선출되어 3대 당 상설기구에 모두 자리를 차지하였다. 그리고 당 대표자회 개최 직전에 김정은, 김경희와 함께 대장 칭호를 부여받았다. 이러한 최용해의 약진은 그가 앞으로 후계체제 구축과정에서 매우 중요한 역할을 수행할 것이라는 점을 시사하는 것으로, 3대 상설기구에 자리를 걸친 것으로 볼 때, 아마도 김정은의 서기실장과 같은 역할을 담당할 것으로 예상된다. 특히, 최용해는 사로청 중앙위원회 제1비서를 오랫동안 관장해 온 경험으로 문경덕 비서와 더불어 청년동맹을 강화하여 후계체제의 건

인차로 활용하는 데 일조할 것으로 여겨진다. 국방공업부문을 담당하는 주규창 당 정치국 후보위원 겸 기계공업부장은 김정은을 위해 국방공업 발전의 업적을 만드는 역할을 수행할 것으로 보이며, 김경옥 조직지도부 제1부부장은 중앙위원회 군사부문과 중앙군사위원회의 가교 역할을 수행할 것으로 보인다. 끝으로, 우동측 국가안전보위부 제1부부장은 김정은이 공안부문을 장악하는 데 주도적 역할을 담당할 것이다.

다섯째, 중앙군사위원회에는 5명의 국방위원회 위원이 포함되어 있어, 앞으로 김정은이 국방위원회를 장악할 수 있는 기반을 마련하였다. 김영춘 국방위원회 부위원장, 장성택 부위원장, 김정각, 주규창, 우동측 위원이 그들이다. 2011년 4월에 개최될 것으로 예상되는 최고인민회의 12기 4차회의에서 국방위원회 개편 결과를 참고해야겠지만, 김정은의 신속한 국정장악을 뒷받침하기 위해서는 중앙군사위원회와 국방위원회의 겹직률이 증대할 것으로 예상된다.

<표 1> 중앙군사위원회 부문별 인적 구성

군사부문	당부문	공안부문
김영춘(국방위 부위원장겸 인민무력부장), 김정각(총정치국 제부국장), 김명국(총참모부 작전국장), 김원홍(보위사령관), 정명도(해군사령관), 리병철(공군사령관), 최부일(총참모부 부참모장), 김영철(정찰총국장), 윤정린(후위사령관), 최상려(인민군 상장), 최경성(인민군 상장)	김경옥(조직지도부 제 부부장, 최룡해(당 비서), 장성택(당 행정부장), 주규창(기계공업부장)	우동측(국가안전보위부 제 1부장), 장성택(당 행정부장) *장성택은 업무상 당부문과 중복

### 3. 정치국 중심의 후견체제 구축

당 중앙위원회 전원회의는 1993년 6기 21차 전원회의를 개최한 후 김일성 사망을 거치면서 김정일 시대에는 개최되지 않은 것으로 파악되고 있다. 정치국 회의 개최 여부도 확인되지 않다가 지난 6월 26일 북한 매체가 "조선로동당대표자회를 소집할데 대한 조선로동당 중앙위원회 정치국결정서가 23일 발표되었다"<sup>54)</sup> 라고 밝히면서 정치국이 형식적으로 기능하고 있음이 확인되었다. 정치국 상무위원회는 1980년 6차 당 대회시 5명에서 3차 당 대표자

54) 조선중앙통신, 2010년 6월 26일자.

회 전까지는 김정일 단독이었고, 정치국 정위원은 14명에서 5명으로 감소하였으며, 후보위원 역시 16명에서 6명으로 줄어들었다. 김정일 시대에 들어서면서 정치국은 사실상 유명무실한 기구로 전락하였다. 물론 1966년 비서국 중심제를 도입한 이후 김일성 시대에도 정치국의 권능이 비서국에 비해 약했던 것은 사실이다. 이는 앞서 설명한 바와 같이, 북한은 수령 유일지배체제가 확립되면서 집단지도체제의 형식을 갖춘 정치국보다는 총비서의 유일적 영도체제를 보장하는 비서국을 더 선호하게 되면서 비롯되었다. 이런 맥락에서 이번 당 중앙위원회 전원회의에서 정치국이 인적으로 정비되었다고 해서 사회주의 정치체제의 본연의 모습으로 정치국의 기능이 복원되거나 정상화되었다고 단정할 수 없다. 정치국회의가 얼마나 자주 개최되는지가 기능 정상화의 기준이 될 것이다.

이번 당 중앙위원회 전원회의에서 조직된 새로운 정치국의 진용을 분석하면 아래와 같다. 첫째, 정치국 상무위원회는 김정일을 포함하여 당·군·정 핵심 기구의 대표들이 상무위원으로 선출됨으로써 형식적으로 사회주의 국가 일반에서 나타나는 집단지도체제의 모양새를 구비하였다. 국가를 대표하는 김영남 최고인민회의 상임위원장, 정부를 대표하는 최영림 내각 총리, 군을 대표하는 이영호 총참모장, 그리고 국방위원회를 대표해서 조명록 국방위원회 제1부위원장이 정치국 상무위원회를 구성하고 있다. 이와 같이, 정치국 상무위원회를 외형적으로 정상화한 것은 대외적으로 민주적 중앙집권제 원칙에 입각한 집단지도체제를 운용할 가능성을 보여 주는 한편, 실질적으로는 김정일의 갑작스런 유고사태 발생시 정치국 상무위원회가 과도적으로 비상사태를 관리하도록 하고자 하는 의도가 내포된 것으로 파악된다. 후자의 차원에서 다른 상무위원들에 비해 나이로 보나 경력으로 보나 약관의 입장에 있는 이영호 총참모장이 예상을 뒤엎고 정치국 상무위원회에 진출한 것으로 보인다.

둘째, 정치국 상무위원 5명을 제외한 나머지 정위원 12명은 김정일의 친여동생으로 각별한 예우가 필요한 김경희 경공업부장을 빼고는 모두 70세 이상의 고령자들로 대부분 당의 원로이거나 지병으로 인해 정상적인 업무수행이 어려운 인물들을 배려하였다. 특히, 최근 외무성 제1부상에서 내각 부총리로 파격적으로 승격한 강석주는 그 간의 외교 사업에서의 공적을 인정하여 정치국 정위원에 오른 것으로 판단된다. 이와 같이 정치국 정위원은 실무보다는 정치적 예우와 배려 차원에서 구성, 이들을 중심으로 후견체제를 구축함으로써 김정일과 김정은이 혁명전통을 계승하고, 혁명선배를 존대하며, 혁명업적을 중시하고 있다는 점을 권력엘리트들에게 각인시키는 효과를

기대한 것으로 보인다.

셋째, 새로 선출된 15명의 정치국 후보위원들은 비서국 비서와 전문부서의 부장급, 내각 부총리급, 그리고 총정치국과 국가안전보위부의 제1부부장급이 포진하여 실질적으로 당과 국가를 운영하는 실무진들로 구성되어 있는 점이 주목된다. 그러나 당·군·정의 주요 실무진들이 정치국 후보위원을 구성하고 있다고 해서 정치국의 기능이 실무적으로 변하는 것은 아니다. 이들에게 후보위원직을 부여한 것 또는 후보위원 중에서 당·군·정의 실무적 직책을 부여한 것은 당의 집체적 지도 원칙에 입각한 결정과 집행의 일체화 차원에서 이뤄진 것으로 보인다. 실제로 10명의 비서국 비서들은 전부 정치국 정위원이나 후보위원직을 보유하고 있어 겸직률이 100%를 보이고 있다. 이와 달리, 후계자 유일영도체계 확립을 위한 주축기관으로서의 중앙군사위원회는 정치국과의 겸직률이 19명 중 8명으로 약 40%에 불과하다.

### Ⅲ. 향후 권력구조 확립의 과제와 전망

#### 1. 중앙당과 지방당·하급당의 관계

제3차 당 대표자회와 중앙위원회 전원회의 개최를 계기로 중앙당 체계는 상당히 정비가 완료된 것으로 평가할 수 있다. 문제는 지방당과 하급당 체계의 정비는 쉽지 않을 것이라는 사실이다. 1990년 대 중반 고난의 행군기를 거치면서 지방당과 하급당의 기능과 위상은 거의 붕괴 직전에 있었다. 국가배급제의 붕괴와 전대미문의 식량난 속에서 당 간부들은 주민들을 위한 봉사추구행위(service-seeking)보다는 권력을 이용한 지대추구행위(rent-seeking)를 선호하였고, 식량구입을 위해 조직을 이탈한 결과, 당 사업을 제대로 수행할 수 없었다. 그 결과 당 간부들의 위상은 크게 추락하고 조직과 기능도 식물상태에 빠졌다. 뿐만 아니라, 당 간부들은 2002년 7.1 경제관리개선 조치 이후 시장이 활성화되면서 권력을 배경으로 시장세력과 결탁하여 자신의 부를 축적하였다.<sup>55)</sup>

이런 상황에서 중앙당이 지방당과 하급당을 재건하고 정비하는 과정은 기존 당 간부들을 포함한 기득권 세력들의 생존권을 심각하게 위협하는 과정이 된다. 중앙당은 2009년 전개된 150일전투와 100일전투의 성적표 등 그간 지방당과 하급당 간부들의 업무성과와 중앙당의 자의적 판단과 조작이 가능한 주민들의 지지도를 갖고 간부들을 해임하고 숙청할 것이다. 당 간부

55) 이와 관련해서는 양문수, “북한의 화폐개혁 : 실태와 평가,” 「통일문제연구」 제22권 1호(2010).

들은 불만을 갖게 될 것이고 기득권과 생존권을 사수하기 위해 저항하는 경우도 발생할 것이다. 이렇게 되면, 대규모 숙청이 불가피한 상황이 초래될 것이다. 중앙당은 지방당과 하급당 체계의 정비를 완수할 것이지만, 이 과정에서 많은 희생자들을 양산하게 되고 이들은 김정은 시대의 불만 및 저항세력으로 성장할 가능성도 배제할 수 없다.

## 2. 당 중앙군사위원회와 국방위원회, 당 중앙위원회와 국방위원회의 관계

후계자유일영도체계 확립의 주축기관인 당 중앙군사위원회와 국방위원회 간의 관계가 주요 관심대상이다. 결론부터 말하자면, 국방위원회를 중추로 하는 국가영도체계가 1998년 이후 확립되기 시작하여 2009년 헌법개정을 통해 제도화된 이후 국방위원회는 단순히 국방·군사사업을 전담하는 기구가 아니라 ‘선군혁명로선을 관철하기 위한 국가의 중요한 정책을 세우는’ 기관(헌법 109조 1항)으로 승격되었으므로 이제는 국방·군사사업을 담당하는 당 중앙군사위원회와 대칭적 비교대상이 되지 않는다. 굳이 당 중앙군사위원회와 국방위원회를 대칭적으로 비교하려면, 국방위원회의 군사부문과 비교해야 하는데 이번에 개정된 당 규약이 정하고 있는 중앙군사위원회의 위상과 임무를 확인해야 가능하다. 그럼에도, 개정된 당 규약이 중앙군사위원회의 위상과 임무를 변경하지 않았다는 것을 전제로 비교하면 다음과 같은 문제점이 있다. 1980년 6차 당 대회에서 개정된 규약은 중앙군사위원회의 임무를 “당군사정책 수행방법을 토의 결정하며 인인민군을 포함한 전무장력 강화와 군수산업발전에 관한 사업을 조직, 지도하며 우리나라의 군대를 지휘한다”고 규정하고 있다. 한마디로 군사지도권과 군사지휘권(군령권)이 중앙군사위원회에 속해 있다. 그런데 2009년 개정 헌법은 제102조에서 “국방위원장은 전반적 무력의 최고사령관으로 되며 국가의 일체 무력을 지휘통솔한다”라고 규정하고 있어 국방위원장이 최고사령관의 자격으로 군사지휘권을 행사하도록 되어 있다. 또한, 국방위원회는 헌법 제109조 2항 “국방위원회는 전반적무력과 국방건설사업을 지도한다”라는 규정에 따라 군사지도권을 행사하도록 되어 있다. 이렇게 보면, 당 중앙군사위원회의 군사지휘권과 군사지도권을 국방위원장과 국방위원회가 각각 분담하게 된 셈이다. 아마도 이런 모순들을 해결하기 위해서라도 당 규약이 개정되어 중앙군사위원회의 임무와 권한을 새롭게 부여하였을 가능성이 있다. 반면, 김정일이 국방위원장과 중앙군사위원장을 겸직하고 있고 최고사령관으로서 군을 전일적으로 지휘통솔하기 때문에 중앙군사위원회와 국방위원회의 국방부문과의 관계는 실질적으로 중요

하지 않다는 시각도 있다. 그러나 북한은 이번 당 대표자회와 중앙위원회 전원회의에서 보듯이, 제도적·절차적 적법성을 유지하려는 추세를 보이고 있으므로 당 규약에서 당 중앙군사위원회의 임무와 권한을 변경하였든 아니면 헌법에서 국방위원회와 국방위원장의 그것을 변경하든, 아니면 양자를 모두 변경하든 조정이 불가피할 것으로 예상된다(중앙군사위원회의 권능과 임무를 제약하는 상황).

당의 최고기관로서 중앙위원회와 국가의 최고기관으로서 국방위원회는 대칭적 비교대상이 될 수 있다. 양 기관의 비교는 주로 당 중앙위원회로부터 국방위원회의 자율성 여부가 주된 관심사다. 왜냐하면 북한의 모든 국가기구들은 당의 지도와 통제 하에 놓여 있지만, 국방위원회 만큼은 당적 지도와 통제 하에 있지 않고 국방위원장의 직할통치 하에 있을 것이라는 가정이 존재하기 때문이다.<sup>56)</sup> 일반적으로 당 중앙위원회는 국가기구들을 당 위원회의 집체적 지도 방식으로 지도하고 통제한다. 예컨대, 내각 당위원회와 최고인민회의 상임위원회 당 위원회는 해당 기구의 중요한 사업을 토의하고 결정함으로써 내각을 당적으로 지도한다. 따라서 국방위원회 당 위원회의 존재 여부는 국방위원회가 당 중앙위원회로부터 자율성을 갖고 있는지를 밝히는 매우 중요한 잣대이다. 그런데 지금까지 필자의 조사에 따르면, 이번 3차 당 대표자회에서도 국방위원회 조직대표가 있다는 사실을 확인할 수 없었고, 이는 국방위원회 당 위원회가 존재하지 않을 가능성이 높다는 것을 의미하며, 국방위원회는 당 위원회의 집체적 지도로부터 자유롭고 궁극적으로 국방위원회에 대한 당 중앙위원회의 지도는 행사되지 않을 가능성이 높다는 결론에 도달할 수 있다. 또한 내각과 최고인민회의 상임위원회 등 국가기구들에는 당 위원회 개최 사이에 당 위원회의 업무를 대신하는 상설기구로 정치국이 설치되어 있다. 그러나 국방위원회 정치국의 존재 여부 역시 아직 확인되지 않고 있으며, 당 위원회가 없으면 당연히 정치국도 없을 가능성이 매우 높다.

그런데 국방위원회에 대한 당적 통제의 또 다른 메카니즘인 겸직제를 보면, 국방위원회 위원들과 당 중앙위원회 정치국 및 비서국 구성원 간의 겸직률이 매우 높다. 80%의 겸직률을 보이고 있어 당 대표자회와 중앙위원회 전원회의의 개최 이전의 60%보다 20% 상승하였다. 김정일을 제외한 국방위원회 부위원장과 위원 10명 중 오극렬 부위원장과 백세봉 제2경제위원회 위원장만이 정치국과 비서국에 진출하지 못했다. 이 정도의 겸직률이면 당 중앙위원회가 국방위원회에 대한 당적 통제를 행사한다고 볼 수는 개연성이 있다.

56) 이기동, "전략적 선택론의 관점에서 본 북한의 권력구조 변화,"



그러나 당 위원회가 부재한 상태에서의 겸직제는 통제력을 행사하기 어려울 수 있다. 왜냐하면 당 위원회의 집체적 지도라는 것은 당 위원회 구성원들 간의 토론과 협의를 거친 결정을 집행하는 것을 의미하는 데 집체적 토론과 협의의 장인 당 위원회가 없는 상황에서 겸직만으로는 개인의 결정을 집행하는 것에 불과하기 때문이다. 예를 들어, 당 정치국 정위원인 김영춘이 국방위원회 부위원장으로 김정은 국방위원장의 지시에 따라 국방위원회 사업을 추진하는 것을 당적 지도와 통제가 행사된다고 볼 수 없다는 의미이다. 그런데 국방위원회 전원회의가 개최되면 10명 중 8명이 당 중앙위원회 정치국과 비서국의 구성원이므로 자연스럽게 당 위원회의 집체적 협의와 토론에 따른 집체적 지도가 행사되는 것이라는 주장이 있을 수 있다. 이 주장에 대한 반론으로 당 중앙위원회 전원회의는 물론 정치국 전원회의나 비서국 전원회의에는 중앙위원의 자격이 아니면 토론과 결정에 참여할 수 없듯이, 국방위원회 전원회의가 국방위원회 당위원회를 대체하는 성격이라면 백세봉과 오극렬은 회의에서 참석하여 토론과 결정에 참가할 수 없다는 논리로 귀결된다.

결론적으로, 당 중앙위원회으로부터 국방위원회의 상대적 자율성 여부는 정보와 자료의 제약이 있어 아직 결론을 단정하기 어렵다. 2009년 4월 개최될 것으로 보이는 최고인민회의 12기 4차회의에서 국방위원회와 국방위원장의 임무와 권한과 관련한 개정이 이뤄지거나 국방위원회의 인적 개편이 이뤄지면, 이를 토대로 질적으로 발전된 분석이 가능해 질 것이다.

### 3. 당 중앙위원회와 당 중앙군사위원회의 관계

당 중앙위원회와 당 중앙군사위원회의 관계는 중앙군사위원회가 중앙위원회의 산하기구나 독립기구냐가 주요 관심사가 될 전망이다. 북한은 1962년 12월 당중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에서 김일성이 제시한 '4대 군사노선'을 채택한 후 이를 적극적으로 추진하기 위해 당중앙위원회 산하에 군사위원회를 신설하고 도·시·군 단위에도 각급 군사위원회를 설치하였다. 그리고 당중앙위원회 군사위원회는 1982년 11월 이후 '당중앙군사위원회'로 개칭되면서 중앙위원회로부터 분리되었으며 1997년 10월 당중앙위원회와 공동명의로 김정일을 당 총비서로 추대하기도 하였다. 2010년 2월 3일 당 창건 65주년을 앞두고 중앙위원회와 중앙군사위원회가 강성대국 건설을 위한 총진군을 촉구하는 240여개의 공동구호를 발표함으로써 중앙군사위원회가 중앙위원회의 독립기구임이 확인되었다.

그런데, 일각에서는 이번 당 대표자회와 중앙위원회 전원회의를 계기로 중앙군사위원회가 다시 중앙위원회 산하기구로 환원되었다고 주장한다. 이들은 이번 당중앙위원회 전원회의에서 중앙군사위원회 위원들을 선출하였다는 사실을 근거로 든다. 그러나 이들의 분석내용이 타당성을 획득하기 위해서는 몇 가지 문제점들에 관한 명확한 해답을 제시해야 한다. 첫째, 중앙군사위원회가 중앙위원회 산하기구로 재편입 되었다면 명칭도 중앙위원회 군사위원회로 환원되어야 마땅하다. 그래야 중앙위원회 검열위원회와 구색이 맞는다. 1982년 군사위원회가 중앙위원회로부터 분리되면서 중앙군사위원회로 개칭된 것은 중앙검사위원회와의 구색을 맞추기 위한 것이었다. 그런데 북한은 당 대표자회와 중앙위원회 전원회의 끝난 이후에도 중앙군사위원회 명칭을 계속 사용하고 있다. 둘째, 전술한 바와 같이, 1982년 군사위원회의 분리는 중앙위원회는 후계자 김정일이 전담하여 그곳을 배경으로 후계자 유일영도체계를 확립하도록 하고 중국의 사례처럼 김일성 자신은 중앙군사위원회 위원장직과 주석직에 머물러는 후계체제 확립의 일환으로 이뤄졌다는 배경을 갖고 있다. 현재 후계자 김정은이 김정일처럼 중앙위원회가 아닌 중앙군사위원회를 주축으로 후계자 유일영도체계를 확립하고 있는 점은 다르지만, 당시나 지금이나 후계자에게로의 안정적 권력이양을 위해 수령과 후계자 간의 권력분립(역할분담을 통한 학습)을 추구해야 할 시점이라는 측면에서는 동일하다. 따라서 굳이 중앙군사위원회를 중앙위원회 산하기구로 재편입시켜야 할 동기가 적절하지 않다. 셋째, 중앙군사위원회가 중앙위원회의 산하기구로 재편입된 근거로 중앙위원회에서 중앙군사위원회 위원들을 선거한 점을 들고 있는 데, 당 대표자회와 중앙위원회 전원회의 개최와 관련한 보도 및 문헌에서 중앙군사위원회를 '선거'했다는 표현이 없다. 북한은 정확히 당 중앙위원회가 중앙군사위원회를 '조직'이라는 표현을 사용하고 있다. 정치국과 비서국, 그리고 검열위원회는 '선거'하고 중앙군사위원회 만큼은 '조직'한 것은 중앙군사위원회 위원은 선출직이 아니라 임명직이라는 것을 의미한다. 따라서 선거라는 표현 때문에 중앙군사위원회가 중앙위원회 산하기구로 재편입되었다는 주장은 적절치 않다. 또한 당 중앙위원회가 중앙군사위원회를 조직한 것으로 재편입의 근거로 제시될 수도 있다. 정확히 말하자면, 중앙위원회가 아니라 중앙위원회 전원회의가 중앙군사위원회를 조직하도록 되어 있다. '당 규약 상 당 대회 사이에 모든 당 사업을 조직, 지도하는 기구'로써의 중앙위원회 전원회의에는 중앙군사위원회 위원들도 참여하며, 중앙위원회 전원회의는 중앙군사위원회 만이 아니라 중앙위원회도 조직하도록 되어 있다.

#### 4. 후계자 김정은과 권력엘리트의 관계

북한은 지난 1966년 비서국제와 총비서직 신설을 통해 당내 유일지배체제의 제도적 기반을 마련하고, 1972년 헌법개정을 통해 국가내 유일지배체제를 확립하였다. 이후 북한은 김일성 사망 등 여러 대내외적 도전들에도 불구하고, 지난 40 여 년간 유일지배체제를 유지해 왔으며, 그 기본 동력 중의 하나는 '수령(후계자)이 없으면 우리도 없다' 식의 수령(후계자)과 권력엘리트들 간의 운명공동체의식이 작용하였다. 이러한 운명공동체의 지속성은 수령과 권력엘리트 간의 힘의 관계에서 수령의 힘이 권력엘리트들의 힘에 비해 월등히 우월한 힘의 관계 즉, 비대칭 구조가 제약성을 유지해왔기 때문에 가능하였다<sup>57)</sup>.

그런데 이러한 비대칭 구조가 김정일 사후 김정은 시대에서도 제약성을 계속 유지할 것인지에 대해서는 필자는 두 가지 가정에서 접근한다. 첫째는 비대칭 구조가 제약성을 유지하지 못할 것이라는 가정이다. 즉, 권력엘리트들은 김정일의 사망으로 생긴 정치적 공백을 선점하기 위해 상호 경쟁과 투쟁을 벌이다가 공멸하는 것보다는 수령의 후계자를 지지하면서 자신의 기득권을 유지하는 선택을 할 것이라는 가정이다.<sup>58)</sup> 물론 이 가정에서는 후계자의 능력과 자질 부족으로 인해 장기적으로 후계시대가 총체적 위기국면에 직면하여 권력엘리트들이 기득권을 상실할 위기에 처하면 권력엘리트들이 비대칭적 구조를 타파할 가능성을 배제하지 않는다. 둘째는 비대칭구조가 제약성을 유지하지 못할 것이라는 가정이다. 수령의 구심력은 비대칭 구조를 유지시켜 온 동력이며, 후계시대는 후계자의 자질과 능력, 그리고 리더십 면에서 그 구심력이 약화될 수밖에 없으며, 구심력이 약화되면 후계자와 권력엘리트간의 힘의 관계에서 원심력이 작용하고 원심력이 작용하면 권력엘리트간의 분열이 발생한다는 논리다. 이러한 논리는 조선시대 왕권이 약화되면 신권이 강화되고 신권이 강화되면 신권 사이에 당쟁(분열)이 일어났다는 역사적 교훈에 기초하고 있다.

상기 두 가지 가정 중 북한의 후계체제가 어떤 방향으로 전개될 것인지는 김정일의 생존기간과 비례할 것으로 예상된다. 김정일의 생존기간이 길면 그에 비례하여 비대칭 구조, 즉 후계자의 유일영도체계(또는 후계자 유일관리제)를 확립하고 공고화할 수 있는 시간을 확보할 수 있으므로 두 번째 가정으로 전개될 가능성이 줄어든다. 그러나 반대의 경우는 두 번째의 가정으

57) 이기동, "북한의 후계체제 구축과 변수," 「KDI 북한경제리뷰」 2010년 9월호.

58) 이기동, "김정일 권력의 공백과 여백" 「중앙일보 컬럼」, 2008년 9월 23일자.

로 전개될 가능성이 높아 보인다.

#### IV. 향후 북중관계 전망

필자는 중국연구자가 아니라 북한연구자이므로 주로 북한의 입장에서 본 북중관계를 중심으로 설명하고자 한다. 정치권력이 자신이 확립한 제도가 관성을 유지하고 기존의 구조가 제약성을 상실하지 않도록 관리하기 위해서는 필요한 만큼 동원 가능한 정치·경제적 자원이 요구되며, 그것의 성패는 국가의 능력으로 직결된다. 주지하다시피, 북한은 이미 내부의 경제적 자원이 고갈되고 정치적 자원(정권에 대한 주민들의 신뢰, 3대 세습체제의 정통성 등)이 소진되고 있다. 더욱이 북한의 핵보유 의지와 군사적 모험주의로 인해 외부 자원의 동원처로 여겼던 남북관계와 대미관계마저도 장기간 교착국면에 직면해 있다. 이런 조건 속에서 북한은 중국과의 수혜·후원관계에 더욱 의존해 가고 있는 양상을 보이고 있다.

과거 동유럽사회주의국가들이 1950년대 이후 계속된 경제난과 정치적 위기 속에서도 건재할 수 있었던 핵심 동력은 소련과의 수혜후원관계가 유지되었기 때문이다. 소련으로부터 꾸준한 경제지원을 받았고 정치적 소요가 발생하면 소련군대가 진압해 주었으며, 정통성이 부족한 정권은 소련 공산당으로부터 정치적 정당성을 부여받았다. 이들 국가들의 대소 의존성은 소련과의 수혜·후원관계로 구조화되었고, 이것은 결국 이들 국가들의 자생능력을 약화시키는 결과를 초래하였다. 그 결과, 1980년대 중반 소련의 급격한 국력쇠퇴와 함께 찾아온 수혜·후원관계의 붕괴는 이들 국가들로 하여금 체제유지의 동력을 상실하도록 만들었다.

김정일 위원장은 지난 5월에 이어 불과 3개월 만에 중국을 다시 방문하였다. 김정일 위원장의 이례적 행보의 배경을 두고 다양한 해석이 분분하지만, 그의 동선과 행보를 종합해보면 당대표자회 개최를 앞두고 후계체제 구축을 위한 정치·경제적 자원을 동원하기 위한 것임을 알 수 있다. 첫째, "조중친선의 바통을 후대들에게 잘 넘겨주는 것은 우리들의 역사적 사명"이라는 김정일의 발언에 대해 후진타오는 "조선노동당대표자회가 원만한 성과를 거둘 것"이라는 의사로 화답함으로써 북한의 후계체제에 대한 중국의 지지를 간접적으로 표명하였다. 그리고 이에 대한 답례로 김정일은 "조속한 시일 내에 6자회담을 재개해 한반도 긴장국면을 완화하고 평화와 안정을 유지할 수 있기를 희망한다"고 밝혀 중국의 이해에 부응하였다. 둘째, 김정일은 중국정부가 추진하고 있는 동북진흥계획의 일환인 창춘·지린·투먼 개발지역을

방문하여, 각종 산업시설을 시찰하였다. 중국은 창·지·투 개발의 성공을 위해서는 동해진출로가 절실히 필요하고 북한은 나진·선봉지역 개발을 위해서는 창·지·투 개발계획을 활용할 필요에서 양국의 이해관계가 합치하고 있다. 셋째, 김정일은 김일성이 청년시절 활동하던 항일운동의 유적지를 방문하여 북중관계가 혁명 역사를 공유하고 있다는 사실에 기초한다는 점을 과시하는 한편, 혁명업적이 일천한 김정은이 혁명전통의 정통성을 계승한다는 점을 내부적으로 선전할 계기를 마련하였다. 특히, 만주지역은 김정일이 주로 10대에 활동하던 지역으로 혁명위업 수행에서 나이가 중요하지 않다는 점을 부각시켜 김정은의 청년지도자 핸디캡을 보완하고자 하는 의도가 돋보인다.

이와 같은 북중관계의 발전은 당분간 지속될 것으로 예상된다. 북한은 3차 당 대표자회 종료 직후 최태복 당 비서를 베이징에 급파하여 중국지도부에 대표자회 결과를 설명함으로써 중국을 각별히 배려하고 친절을 베풀었다. 후진타오 중국 국가주석도 9월 28일 3차 당대표자회를 축하하는 축전을 보냈고, 10월 2일 북한 사절단에게 북한의 새로운 지도부를 축하하는 메시지를 전달하였다. 이어서 차기 최고지도자로 유력시되는 시진핑 중국 국가부주석은 주중 북한대사관에서 열린 북한 노동당 창건 65주년 기념 연회에 참석해 “새로운 지도부 아래 북한이 발전할 것”이라는 덕담을 건넸다. 10월 9일부터 11일까지 저우융캉 중국 공산당 정치국 상무위원은 평양을 방문하여 북한 노동당 창건 65주년 기념식에 참석하고 김정일과 북한의 새로운 지도부를 초청하는 후진타오 국가주석의 메시지와 축전을 전달하였다<sup>59)</sup>.

북중관계의 긴밀화는 북한의 입장에서 후계체제의 안정적 구축을 위해 중국의 포괄적 지원이 절실히 필요하고 중국의 입장에는 동북진흥계획의 성공적 완수를 위해 북한체제의 안정이 요구된다는 양국간 전략적 이해관계의 일치를 배경으로 하고 있다. 또한 북한과 중국은 6자회담 재개 등 동북아국제정치에서도 전략적으로 이해관계를 일치시키기 위해 노력하고 있다. 북한은 최근 김계관 외무성 제1부상을 베이징에 보내 중국과 6자회담 재개에 의견의 일치를 보였다. 6자회담 재개에 담긴 북한의 전략적 이해관계는 국제사회의 대북제재 국면에서 탈피하고 북미관계의 돌파구를 만들며 6자회담 재개를 통해 남북관계 개선을 견인하는 것으로 보인다. 중국은 6자회담을 재개함으로써 그 동안 소원해졌던 미국, 일본과의 관계를 정상화하고 혼란스런 동북아질서를 정돈할 필요가 있다는 전략적 이해관계가 있는 것으로 보인다.

59) 최근 이러한 현상들은 2005년 당 창건 60주년 당시보다 북중관계가 훨씬 긴밀화되었음을 반영하는 것이다. 당시 중국은 평양에서 열린 기념식에 정치국 상무위원을 보내지 않았다.

심지어 양국간 이해관계 합치론은 중국내에서 "북한정권에 이로운 것은 중국에도 이롭다"는 인식에 바탕을 두고 있는 것으로 보인다. 따라서 북한은 후계체제의 안정적 구축을 위해 중국에 대한 의존도를 높여 갈 것이고 중국은 이를 받아들여 북한에 대한 정치적 영향력을 확대하는 기회로 삼아 수혜·후원관계의 속도와 폭을 조절함으로써 궁극적으로 후계체제의 안정을 좌우하고자 할 것이다.

그런데 북한과 중국 사이에는 갈등요인이 잠재해 있다. 중국의 외교정책 결정그룹 내에는 북핵문제, 탈북자문제, 그리고 북한의 군사적 모험주의 등과 같은 북한문제들이 국제사회에서 중국을 난처한 입장에 빠트리며, 특히 천안함사태와 같은 군사적 모험주의는 한반도와 동북아지역에서 미국의 군사전략에 유리한 환경을 조성해 주었다는 비판적 입장을 견지하는 목소리가 존재하는 것이 사실이다.<sup>60)</sup> 그러나 이와 같이 북한을 전략적 부담으로 바라보는 시각보다는 북한을 전략적 자산으로 바라보는 시각이 아직까지 더 우세해 보인다. 문제는 상기 두 시각 모두 북한의 개혁개방노선을 기대한다는 점에서 목소리가 일치하며, 포스트 김정일 후계체제에 거는 기대는 더욱 커 보인다. 중국이 개혁개방노선을 추구하는 북한정권의 등장을 기대하는 이유는 위에서 언급한 전략적 부담을 제거하고 장기적으로 중국의 경제적 부담을 최소화할 수 있는 첩경이기 때문이다.

그러나 개혁개방노선에 대한 북한의 입장은 다르다. 지난 5월 김정일 위원장의 방중시 “중국의 개혁개방 건설 경험을 소개해 주고 싶다”는 원자바오 총리의 발언에 대한 김정일 위원장이 불쾌하게 받아들였다는 전언에서 알 수 있듯이, 아직까지 특히, 후계체제 공고화 시점까지 북한지도부는 중국식 개혁개방노선을 본격적으로 수용하거나 추진할 의사가 그다지 커 보이지 않는다. 북한지도부는 중국식 개혁개방노선이 초래할 다양한 폐단과 그 채택과정에서 야기될지도 모르는 권력이양기의 갈등이 야기될 것을 우려하여 적극적으로 수용하기도 어려우며, 동시에 권력이양기의 안정성을 도모하기 위해서는 중국의 지원이 절실히 필요하므로 중국의 요구를 적극적으로 거부하기도 어려운 딜레마에 직면할 것이다. 북한지도부는 이러한 북한지도부의 고충과 딜레마를 잘 아는 중국지도부가 이번 방중에서도 후진타오 주석이 “자력갱생도 중요하지만 경제발전은 대외협력과 분리될 수 없다”는 식의 더 강한 어조로 북한의 개혁개방을 촉구한 것으로 알려지고 있다. 중국지도부는 외교상 결례에도 불구하고 권력이양기의 틈새를 활용하여 후계정권이 개혁

60) 신상진, “중국의 대 북한 인식변화 연구: 북한전문가 심층 면담조사,” 「통일정책연구」 제17권 1호 (2008)을 참조할 것

개방노선을 채택하도록 압력을 행사하는 것이 장기적으로 중국의 국가이익에 더 부합한다고 판단하고 있는 것으로 보인다.

지금까지의 태도로 보면, 앞으로도 중국지도부는 주어진 기회에 우회적이고 간접적인 방식에서 직접적인 방식으로 북한의 개혁개방노선 채택을 꾸준히 주문할 것으로 예상된다. 이에 대해 북한지도부는 앞서 지적한 딜레마의 상황에서 후계체제의 공고화단계 진입 전까지는 중국의 주문에 말로는 호응하지만 행동에는 신중함(언술적 호응, 실천적 유보)으로 대응할 것으로 전망된다. 그러나 후계체제 구축이 공고화단계에 진입하거나 남북관계와 북미관계가 진전될 경우, 북한은 중국의 개혁개방노선 유도전략에 반발함으로써 북한과 중국 사이에 갈등이 생기고 중국이 수혜후원관계에서 일정한 조정도모할 가능성을 배제할 수 없다. 이와 같이 북한이 개혁개방노선 거부로 야기된 수혜후원관계에서의 조정은 궁극적으로 북한의 후계체제 구축에 부담(후계체제 구축에 소요되는 정치·경제적 자원 동원에 차질)을 주어 불안정을 증대시킬 것으로 보인다.

북중 수혜후원관계를 위협할 수 있는 또 다른 요인은 북한의 3차 핵실험 실시 가능성을 꼽을 수 있다. 중국지도부는 대북정책에서 북한의 안정화에 더 많은 비중을 두고 있지만, 중국의 책임대국론을 곤혹스럽게 만드는 핵실험에 대해서는 국제사회의 제재 움직임에 소극적으로나마 동참할 수밖에 없다. 중국은 북한의 핵실험과 장거리 미사일 시험발사로 비롯된 대북제재 결의안에 지지를 표명함으로써 이미 국제사회의 대북제재 레짐의 제약에서 벗어나기 어려운 상황이다. 그러나 북한의 상황은 다르다. 북한지도부는 후계체제 구축과정에서 유동적이고 불안한 상황에 직면할 경우, 외부 긴장조성을 통한 내부결속의 도모, 과학기술발전 성과의 대내적 과시, 6자회담 교착국면의 장기화와 국제사회의 대북제재 국면 탈피, 그리고 후계자의 선군혁명업적 계승위업 부각 차원에서 그 수단으로 핵실험을 선택할 필요성을 갖고 있다. 이 경우에도 북한은 핵실험이 가져 올 위에서 열거한 내부효과(핵실험 촉발요인)와 중국과의 수혜후원관계 약화라는 외부효과(핵실험 억제요인) 사이에서 딜레마에 봉착할 것이지만, 내부효과가 외부효과를 제압할 가능성을 배제할 수 없는 것이 후계체제 구축의 유동적 국면이다.

끝으로, 최근 북한은 파상적인 대남 유화공세를 취하고 있다. 한국정부가 지난 8월 26일 북한의 수혜 지원을 결정하자 대승호 선원을 석방(9.7)하고 이산가족상봉을 제의(9.10)하였으며, 군사실무회담 개최를 제의(9.15)하였다. 그리고 금강산관광사업 재개를 위한 실무회담을 하루 빨리 개최하자고 재촉하였고(10.14). 북한은 천안함사건과 관련하여 한국정부가 취한 5.24 대북조치에

대한 대응조치로 남북 당국간 모든 관계 단절, 이명박정부 임기 중 당국간 대화와 접촉 중단, 그리고 남북간 모든 통신 단절 등을 골자로 하는 5.25 대남조치를 발표하였다. 그런데 북한은 최근 북대남 유화공세를 통해 스스로 5.25 대남조치를 폐기하고 있다.

북한의 이러한 태도 변화는 천안함국면에서 탈피하고 금강산관광사업을 재개하여 한국으로부터 경제적 이익을 획득하려는 의도에서 비롯된 것이 분명해 보인다. 북한은 이산가족상봉 장소를 '금강산 지구내'로 하고 이것이 가능하려면 금강산관광 재개와 병행되어야 한다는 입장을 견지하였고, 금강산관광 개개를 위한 실무회담을 재촉하고 있는 것이 이를 방증한다. 그러나 이러한 입장의 이면에는 경제적으로 중국과 한국 사이에서의 헤징(hedging) 전략이 담긴 것으로 풀이된다. 헤지란 위험을 회피하기 위해 분산시킨다는 의미다. 북한은 2012년 강성대국 대문 진입이라는 공약 이행을 앞두고 권력 이양기에 필요한 경제적 자원을 획득하기 위해서 현재 유일한 자원공급처인 중국에 지나치게 의존하는 위험을 분산시키기 위해 한국과의 경제관계 개선을 모색하고 있다는 설명이 가능하다. 앞으로 예의주시해야 할 대목이다.



# 신 북-중 시대의 한국의 대북정치 · 안보정책 과제

김홍규(성신여대 정치외교학과)

## I. 신 북 · 중 시대?

북한 김정일 위원장은 21세기 들어 2000년 5월, 2001년 1월, 2004년 4월, 2006년 1월 등 네 번을 방중 한 바 있다. 그런데 한 동안 뜸하던 중국 방문을 금년 들어 두 차례나 단행하였다. 2010년 5월 3-7일 중국을 4년 만에 방문하였고, 다시 방중한 지 4개월도 안 돼 8월 26일 4박 5일의 일정으로 방중하였다. 김 위원장의 방중이 세간의 주목을 끄는 이유는 2009년 5월 25일 북한이 제2차 핵실험을 단행한 이후 북 · 중 지도자간 교류가 더욱 활발해지고, 북 · 중 관계가 오히려 강화되는 듯한 양상을 보이고 있기 때문이다. 더구나 2010년 3월 26일 대한민국 해군의 1200톤급 천안함 격침이 북한의 소행으로 지목받으면서 아직 이 문제가 해소되지 않은 상황에서 북 · 중간의 유대를 더욱 과시하는 것처럼 보이는 방문이라 더 주목을 받았다.

새로운 북 · 중시대란 북중간 냉전적 혈맹관계의 부활을 의미하는 가하는 질문이 우선 제기된다. 전통적인 관념으로는 북 · 중은 순망치한(唇亡齒寒)의 관계로 묘사될 만큼 중국의 전략적인 완충지대로 인식되었다. 이런 논리를 바탕으로 중국의 한국전에 대한 참전은 쉽사리 이해되었다. 북 · 중은 대미전쟁을 같이 수행하였을 뿐만 아니라, 냉전기간을 통해 이데올로기적인 유대를 같이 공유하였다. 그리고 1961년 체결한 북 · 중 우호협력조약에 군사개입의 조항이 포함되어 있고, 동 조항이 여전히 유효한 상황이라 중국의 부인에도 불구하고 국내외 많은 전문가들은 북 · 중 관계를 종종 준동맹관계로 평가한다. 이러한 견해는 북한의 핵실험, 천안함 사태, 향후 북한의 추가적인 도발에도 불구하고 중국이 북한을 돕고 보호하는 것은 당연하고, 북한에 돌발 상

황이 발생할 경우에는 중국군이 개입할 개연성은 대단히 높다고 생각하는 주요 근거가 되고 있다.

북·중 관계는 냉전이라는 구조적 제약에서 자유로울 수는 없었고, 이 구조적 제약이 안겨주는 북·중간의 특수한 유대관계를 과소평가할 수는 없다. 그러나 북·중간 특수 관계와 관련한 최근의 연구 성과는 북·중관계가 상대적으로 불신의 측면이 더 강한 관계였다는 결론을 보여주고 있다.<sup>61)</sup> 북한은 냉전시기 대외정책에 있어서 사회주의 이데올로기보다는 스스로의 안보를 확보하기 위한 정책을 채택하였다는 것이다.<sup>62)</sup> 한국전쟁이후 중국과 단독으로 관계가 양호했던 시기는 대략 1961-64년 및 1970-73년 정도였고, 그 이외의 시기는 상호 인식의 편차나 갈등이 노정되었던 시기였다.

동북아에서 미국과 중국이 현상유지 및 관리정책을 강화하려 할 때마다 북한은 중국의 노력에 배치되는 벼랑끝 전술을 통해 미국과 직접적인 대화를 시도하면서 어려운 국면을 타개하고자 하였다. 1990년대 이후 북핵 위기의 과정도 이와 유사한 설명이 가능하다. 북한의 이러한 행동이면에는 국제정치무대에서 소외될 개연성과 안보에 대한 스스로의 불안감이 깊이 내재되어 있었다. 중국의 대북정책은 북한의 이와 같은 안보 불안을 일정정도 인정해 주면서도 북한을 자신의 대외정책의 이해관계 속에서 관리하려고 끊임없이 노력하였던 것으로 평가된다.

2002년 중국의 후진타오 총서기가 집권하면서 기존 대외정책에 대한 전면적인 재평가를 하는 과정에서 북·중 관계는 정상적인 국가관계로 추진한다는 입장을 보다 분명히 하였다. 민족국가 체제에서 정상적인 국가관계란 국가이익에 기초한 관계를 의미한다. 이는 북한이 기대한 그리고 기존에 지니고 있는 이미지인 “북·중 혈맹관계”와는 분명히 다른 개념과 뉘앙스를 지녔다. 새로운 북·중 관계는 바로 이러한 정상적인 국가관계로 전환하고 있는 북·중 관계의 시대를 의미한다.

---

61) 이러한 논지는 최근 해제한 1960년대 중국 외교문서를 검토한 成曉河, "主義與安全之爭: 六十年代朝鮮與中蘇關係的演變," 『外交評論』 2009年 第2期; 이종석, 『북한-중국 관계: 1945~2000』 (서울: 중심, 2000); 최명해, 『중국·북한 동맹관계』 (서울: 오름, 2009); 그 밖에도, 후나바시 요이치(오영환 외 역), 『김정일 최후의 도박』 (서울: 중앙일보 시사미디어, 2007); 어우양산(박종철, 정은이 역), 『중국의 대북조선 기밀파일』 (서울: 한울, 2008); 또 최근 기밀이 해제된 동구권의 자료를 참조하자면, Bernd Schaefer(ed.), *North Korean "Adventurism" and China's Long Shadow, 1966-1972* Woodrow Wilson International Center for Scholars Working Paper No. 44 (October 2004); James Person (ed.), *Limits of the "Lips and Teeth" Alliance: New Evidence on Sino-DPRK Relations, 1955-1984*, Woodrow Wilson International Center for Scholars Working Paper (March 2009); Charles K. Armstrong(ed.), *Juche and North Korea's Global Aspirations*, Woodrow Wilson International Center for Scholars Working Paper #1 (September, 2009).

62) 특히, 成曉河의 최근 연구성과.

결론부터 이야기하자면, 북·중간의 관계를 단지 혈맹의 관계로만 인식하거나 지나치게 정적으로 해석하는 것은 현재의 북·중 관계의 현실과 괴리될 개연성이 크다. 동시에 향후 북한문제 및 북한 급변사태와 관련한 중국의 입장을 이해하고 협력의 공간을 확대하는 데 도움이 되는 측면보다는 장애가 되는 측면이 크다.

최근의 북·중 관계 발전은 전략적 이해에 의해 상호 결박되고, 불안정한 유대를 유지해 왔던 기존의 관계의 연속선상에 있다고 보여 진다. 그러나 동시에 중국의 국내발전전략의 변화, 미중관계의 변화, 중국의 세계 시장경제로의 편입 및 의존성 심화, 한중 관계의 발전 등 새로운 구조적 변화에 의해 깊이 영향을 받고 있다. 이 방향은 북·중간의 유대를 강화하기 보다는 오히려 부정적인 요인이 강화되는 것이다. 장차 중국의 입장에서 북·중 관계에 비해 한·중 관계가 보다 중요해 지는 근거도 이러한 구조적 변화에 기인한다.<sup>63)</sup>

구조적이고 중장기적인 관점에서는 상대적으로 중요성이 약화될 수밖에 없는 북·중 관계가 왜 현상적이고 미시적인 관점에서는 마치 강화되고 있는 것처럼 보이느냐에 대한 질문이 제기된다. 이 글은 이러한 질문에 대한 고민을 담고 있다.

## II. 후진타오 시기 중국의 대(對)북한 정책과 북·중 관계

### 1. 중국 전략사고의 분화 및 대북정책

최근 북·중 관계를 이해하기 위해서는 더 이상 단일모델로 설명할 수 없을 정도로 분화하고 있는 중국내 다양한 대외전략사고들을 이해할 필요가 있다. 중국의 개방과 국력 증대에 따라 변화한 자국의 국제적 위상에 대한 이해를 바탕으로 다양한 대외전략사고들이 존재한다. 이들 전략사고들은 정책적 영향력의 확대를 위하여 서로 경쟁하고 있으며, 중국의 대북정책에 대해서도 깊은 함의를 지닌다. 중국의 대외전략 사고는 대략 전통적 지정학론, 발전도상국 외교론, 신흥대국 외교론 등 세 부류로 분류할 수 있을 것이다. 개인 전략가들은 이러한 세 정향의 사고가 복합적으로 얽혀 있다고 봐야 한다.

63) 이에 대한 분석은 Heungkyu Kim, "The Sino-North Korean Relationship at the Crossroads," *Foreign Relations of North Korea in Distress* (Seoul: Sejong Institute, 2008).

<표 1> 중국내 전략사고의 분화와 정책정향

	전통주의	발전도상국론	신흥강대국론
국제적 지위인식	(전통) 강대국	발전도상국	신흥강국
미국과 관계	경쟁	협력	견제적 관여(해징)
중국의 동북아 위상	전통 강국	지역 강국	세계적 강국
일본과 관계	적대적	협력 → 견제 및 대립	포용 대상
한반도 정책	영향력 회복	현상유지	변화함의 내포한 현상유지
대 한국 정책정향	비우호적	외교적 견인의 대상	적극 포용 혹은 배제
북한에 대한 인식	전통우방	문제아	문제아
대북 정책수단	정치적 지원과 경제원조	경제적 지원과 외교적 설득	압력을 포함한 복합적 수단
대표 개념	순망치한(唇亡齒寒, 완충지대), 돌돌뱀인(咄咄逼人)	도광양희(韬光養晦)	유소작위(有所作爲)

출처: Heungkyu Kim, "From a Buffer Zone to a Strategic Burden: Evolving Sino-North Korea Relations during Hu Jintao Era," The Korean Journal of Defense Analysis Vol. XXII, No. 1, Spring 2010의 Table 1을 기초로 추가적 내용 포함.

전통적 지정학과는 과거 강한 중국에 대한 향수를 강하게 공유하고 있으며, 이의 부활을 희망한다. 미국과 협력이나 조화보다는 구조적 경쟁관계에 더 주목하면서, 지정학적으로 중국의 세력권과 완충지대의 확보를 중시한다. 이들의 관점에서 북한은 중국의 전통적인 세력권이면서 미국을 견제할 완충지대로서 전략적 중요성을 띤다. 전통적 지정학과의 핵심개념과 언어는 비록 현재 중국의 공식적인 외교수사에서는 대부분 사라졌지만, 노년 세대, 군부, 네티즌 및 대다수 한반도 전문가 들이 그 주요 담지세력이다.

발전도상국 외교론은 후진타오 지도부를 포함한 중국 외교전략 사고의 주류를 형성하고 있다. 이들은 중국을 강대국이 아니라 발전도상국으로 자리매김하면서 이에 합당한 대외전략과 대외정책을 구사할 것을 중시한다. 능력을 기르면서 때를 준비한다는 도광양희(韬光養晦)론은 이러한 전략적 사고를 잘 설명한다. 이 전략사고는 중국이 적어도 2020년 중등 생활수준에 도달하기 전까지는 미국을 위시한 강대국과의 관계는 물론이고 주변국과의 관계를 우호적으로 유지할 것을 요구하고 있다. 이들에게 있어 북한은 동북아 정세를 불안정하게 하고, 미국과는 물론이고 한국과도 갈등과 마찰을 불러일으킬 문제아적인 성격이 강하다. 북핵문제를 다루는 데 있어서도 미국과 갈등보다는 대화와 타협을 통해 문제를 해결하기를 원하는 입장이다. 대한민국 정책

은 중국에 불리할 불안정성 및 불확실성의 증가를 방지하기 위하여 현상유지 정책을 선호한다.

신홍 강대국 외교론은 최근 중국의 성공적인 경제발전과 국력의 신장, 이에 따른 자신감의 증대를 반영하면서 중국 일반인과 엘리트 사이에서 지지층을 확대하고 있다. 이는 중국이 이제 성장하고 있는 신홍 강대국으로서 국제무대에서 자신의 목소리를 내고 자국의 이해를 보다 적극적으로 개진해야 한다는 입장이다. 중국 외교는 해야 할 바를 해야 한다고 주장하는 유소작위(有所作爲)적인 특성을 더 강조하는 사고이다. 제17차 당 대회 보고는 이러한 사고를 반영하는 수사들이 부각되고 있다. 이러한 전략적 사유는 세계 최강국인 미국에 대한 직접적인 도전을 피하면서도 다자주의나 국제기구들을 통해 보다 적극적으로 중국의 국익을 개진해나갈 것을 요구하고 있다. 이슈에 따라서 필요할 경우 미국과 일정한 정도의 마찰도 감수할 것을 주장한다. 이들에게 북한은 발전도상국 외교론과 마찬가지로 문제아의 성격이 강하다. 그러나 발전도상국론과의 차이점은 중국의 전략적 이해에 따라 필요하다면 북한에 대한 더 강력한 제재나 기존 대북전략의 변화를 고려해 봐야 한다는 입장이다. 그리고 기회의 창이 열리면, 중국의 전략적 이해를 증진시킬 기회로 적극 활용해야 한다는 입장이다.

현재 중국의 공식적인 외교수사는 '발전도상국 외교론'의 입장이 주류를 이루고 있지만 점차 '신홍대국 외교론'적 입장과 절충하는 현상이 강화되고 있다. 중국은 한반도의 안정과 현상유지를 지키는 것이 자국의 전략적 이해에 부합된다고 믿으면서도, 한국과의 관계를 고려하고 국제사회에서 책임 있는 강대국으로서 이미지를 고양하기 위하여 부심하고 있다. 우리가 우려하는 것은 강한 민족주의 정서를 담은 '전통적 지정학파'의 주장이나 '신홍 강대국론'자들이 과도하게 중국 외교정책에 영향력을 행사하면서 중국이 보다 공세적이고 대립적인 외교정책을 채택하는 상황일 것이다. 이는 북한 급변사태를 포함하여 한반도의 장래에 중요한 변수가 될 수 있다.

## 2. 후진타오 시기 중국의 대북정책: 변화와 전개

중국이 1992년 한국과 수교한 이후 일관되게 추진하고 있는 한반도 정책의 핵심은 중국의 국가발전을 위해 필수적인 조건인 한반도의 안정을 확보하는 일이다. 이를 위한 주요한 수단으로서 중국은 남북한에 대한 등거리 외교를 바탕으로 남북한 관계의 안정 더 나아가서는 한반도의 안정을 추구해왔다.

후진타오의 시기는 2002년 발생한 북한 핵 위기와 더불어 시작되었으며, 북한 핵문제는 대 한반도 외교의 핵심적인 사안이 되었다. 2001년 출범한 미국의 부시행정부가 중국을 '전략적 경쟁자'로서 규정하고 중국을 견제하는 정책을 강화하자, 중국은 주요 주변부를 중시하면서 강대국 간의 이해가 교차하는 한반도의 전략적 중요성은 상대적으로 부각되었다. 특히, 북한 핵문제로 야기된 위기는 한반도의 중요성을 여타 강대국의 수준으로 격상시켰다. 즉, 중국 외교의 실무 전반을 책임지는 외교부 수석부부장이 매일 챙겨야 하는 주요 국가 중 한반도 문제가 포함되었다.<sup>64)</sup>

중국의 대북정책의 변화는 2003년 4월 북경을 방문한 조명록 북한 국방위원회 제1부위원장과 후진타오 주석의 회담에서 극적으로 표출되었다. 조명록이 북·중 관계를 "피와 탄환"의 관계로 표현하자, 후진타오는 이를 외교적으로 수긍하는 대신 그 자리에서 직접 "전통적인 우의" 관계라고 정정을 하였다. 이는 중국이 북한과 지나치게 밀접한 관계라는 인상을 주는 것을 피하려는 의도 외에도, 중국 외교가 북한과의 관계를 "특수관계"에서 "정상적인 국가들 간의 관계"로 재규정하고 있다는 것을 분명히 한 것이다.

이러한 중국의 대북정책 변화는 후진타오의 취임이후 대외정책을 전반적으로 검토하는 가운데 이루어졌다. 중국 외교부는 북한의 핵 개발이 중국의 전략과 국익을 해칠 수 있다며 북한과의 관계를 국익위주의 관계로 전환해 나가야 한다고 주장하였고, 중국 지도부는 이러한 건의들을 긍정적으로 수용하였다.<sup>65)</sup> 중국은 이데올로기적인 고려보다는 경제발전을 촉진시키고 국내 정치적 안정을 증진시키는 차원에서 한반도 문제도 다루어나가겠다는 의지를 분명히 하였다. 남북한 간의 전략적 균형정책이라는 원칙을 유지하면서, 실리를 추구하고, 한반도에서 중국의 영향력을 최대한 확보하려 하였다. 그러나 이러한 원칙들을 재해석하면, 한국의 중요성은 더욱 강화되는 과정에 있으며, 북한은 군사전략적 가치보다는 중국의 경제발전 및 정치적 안정을 위협하지 않도록 관리해야하는 비용의 차원에서 더욱 중요해졌다고 할 수 있다.<sup>66)</sup>

2006년 10월 북한의 제1차 핵실험 이후, 중국내 전략가들은 그간 혼재된 상황에서 추구되던 다발적인 목표들이 상호 충돌할 수 있다는 것을 충분히

64) 제1차 북핵위기를 둘러싼 외교에 대해서는 Joel Wit, Daniel Poneman, Robert Gallucci (이태현 역), 『북핵위기의 전말』 (서울: 모음북스, 2004); 제2차 위기에 대해서 잘 정리한 글은 후나마시 요이치, 『김정일 최후의 도박』 (서울: 중앙일보 시사미디어, 2007).

65) 제안의 책임자는 왕이 부부장이었다. 후나마시 요이치 (2007), pp. 395-97.

66) 이에 대한 필자의 주장을 세분화한 것은 Heungkyu Kim, "From a Buffer Zone to a Strategic Burden: Evolving Sino-North Korea Relations during Hu Jintao Era," *The Korean Journal of Defense Analysis* Vol. XXII, No. 1, Spring 2010.

인식하면서, 우선순위를 비교적 명확히 한 것으로 보인다. 가장 중요한 정책적 목표는 한반도 상황이 악화되어 중국의 발전에 저해가 되는 상황을 방지하기 위하여 안정과 평화를 유지하는 것이며, 둘째, 북한 안정을 확보하기 위한 차원에서 김정일 정권의 유지를 지지하며, 마지막으로 한반도 비핵화를 달성한다는 목표는 변함이 없다는 것이다.<sup>67)</sup> 이 우선순위는 북한이 제2차 핵 실험을 단행한 이후에도 변하지 않고 유지되었다. 물론 이 모든 것은 중국 안보 및 경제발전에 부정적인 파급효과를 최소화하면서 한반도에서 중국의 정치적 영향력을 극대화하기 위한 중국의 이해관계를 반영한 것이라고 평가할 수 있다.

이러한 중국의 정책에 대하여 북한의 대중국 불신감은 점차 더 강화되었고, 2006년에서 2007년 사이에 두드러진 북한의 대중국 전략은 ‘탈중국화’ 전략으로 요약할 수 있다. 북한은 후진타오 주석에게 ‘핵실험 금지 및 6자회담 복귀’ 약속을 한 바 있으나, 중국의 강력한 경고에도 불구하고 이를 어기고 핵실험을 단행하였다. 북한이 미국과 직접적인 대화를 통하여 북한 핵문제를 다루겠다는 주장은 한국정부를 소외시키겠다는(通美封南) 전략 외에도 중국에 대한 강한 불신을 담고 있다. 북한은 제1차 북핵 실험을 통하여 북미 직접대화를 관철시키는 등, 중국을 견제하는 외교도 동시에 전개하였다.<sup>68)</sup> 2007년 3월 김계관 부외상이 중국을 견제하는 역할을 할 수 있다는 뉴욕 발언, 2007년 10월 남북정상회담에서 주장한 정전체제 3-4자 구상안, 베트남 모델의 발전전략에 대한 의도적 언급 등은 모두 북한이 중국을 배제하거나 우회하는(passing China) 전략을 결합하여 구사하고 있다는 것을 보여준다.

중국 외교는 북한이 핵문제로 초래할 비용을 최소화 하면서 역내 안정을 가져오고 미국과의 협조관계를 유지할 수 있는 방안을 찾기 위해 노력하였다. 중국은 후진타오 정권 출범이후, 북핵문제와 관련하여 북한에 대한 영향력 확보는 무력이나 정치적 압력보다는 경제적 포용정책이 더 효과적이라는 결론을 내린 것으로 보인다. 이러한 중국의 노력은 대체로 2004년부터 가시화되었다.<sup>69)</sup> 중국은 북한 경제의 다양화 및 시장화를 위한 중국이 대북경제

67) 아직도 중국의 정책목표가 분명하지 않다는 견해도 존재하는 데, Shi Yinhong, "China and the North Korean nuclear issue: competing interests and persistent policy dilemma," *The Korea Journal of Defense Review* Vol. 21, No. 1, March 2009, 세 번째의 원칙과 관련하여 한국 내 불신이 존재하는 것도 사실이지만 중국은 책임 있는 국제사회의 강대국을 추구한다는 측면에서 뿐만 아니라, 실제 북한의 핵 기술과 핵 관련 물질들이 중국내 분리주의자들에게 전달되어 중국의 안보를 위협하는 상황을 크게 두려워하고 있다. 더구나 북한에 대한 불신도 만만치 않아 궁극적으로는 북한의 핵이 중국을 겨냥할 수도 있다는 우려도 가지고 있다. 북한 핵의 중국에 대한 위협에 대해서는 騰建群, “朝核問題的歷史和地緣政治解釋,” 『2007 中國軍控與裁軍協會』 發表 글(2007).

68) 북한의 대미접근 의도에 대한 분석은 윤덕민, “동북아정세와 한반도 평화체제,” [현대경제연구원 남북경협세미나 발표논문](2007년 11월 13일).

협력 원칙을 2006년 1월 김정일의 중국 방문시 원자바오 총리가 “정부인도, 기업참여, 시장원칙”으로 제시하였다. 이 3원칙은 그 후, 2006년 7월 북 미사일 실험이후 “정부유인, 기업참여, 시장원칙”으로 전환되었다가<sup>70)</sup> 2007년 양제츠 외교부장이 평양 방문시, “정부인도, 민간참여, 시장원칙”으로 변화하였다. 금년 8월에는 북중 정상회담에서 “정부주도, 민간참여, 시장원칙, 호혜공영”의 원칙 등 보다 긍정적이면서도 쌍무적인 입장이 제시되었다.<sup>71)</sup> 여기서 주목할 사항은 과거 대북 경제협력은 민간 차원이나 지방정부 차원에서 행해졌으나, 중국은 이제 대북 정치적 영향력의 확보수단으로 중앙정부 차원에서 보다 긍정적이고 적극적인 자세로 대북투자를 격려하겠다는 원칙을 천명한 것이라는 점이다.

동 시기, 중국의 유화적인 대북태도는 북한에 대한 압력과 병행하여 진행되었다. 중국 당국은 북한 급변사태에 대해 관변 싱크탱크 및 학계에서 반(半)공개적으로 논의하는 것을 묵인하면서, 중국군의 북한 진입계획을 의도적으로 흘려 북한이 한반도 안보상황을 악화시키지 말라는 강력한 경고의 메시지를 전달하였다.<sup>72)</sup> 중국은 한국의 새로운 정부와 더불어 6자회담을 통해 북한이 핵무장의 길로 나가지 못하도록 견제하고 관리하려는 원칙을 유지하면서, 경제적으로는 보다 적극적인 관여정책을 통하여 북한의 행태를 변화시키려 시도하는 ‘회유와 재제’ 병행 정책을 추진하였다.

중국의 강력한 반대표명에도 불구하고 2009년 북한이 제2차 핵실험을 단행하자, 중국은 제1차 핵실험 직후 채택한 UN 안보리 대북제재결의안 1718호의 수준을 넘어선 1874호를 채택하는 데 주도적인 역할을 수행하였다. 중국은 국제사회의 책임 있는 일원으로서 이미지를 제고하고, 북한의 핵실험 및 핵무장에 반대하는 정책을 국제사회에 분명히 하였다. 동시에 중국내에서는 대북 정책을 놓고 또 다시 격렬한 논쟁이 전개되었다. 인민일보의 자매지인 환구시보의 여론조사에 의하면, 중국내 과반수에 달하는 전문가들이 강력한 대북제재에 찬성하였다. 특히 중국내 “신홍 강대국론”자들은 북한에 대한 제재는 물론이고 대북정책의 근본적인 전환을 촉구하였다.

중국의 제2차 북 핵실험에 대한 대응책은 외양적으로는 기존의 정책과

69) Shi Yinhong (2009), p. 37. 그러나 보다 구체적인 "동북진흥 종합추진계획"은 2006년 중반이후에 국가발전개혁위원회에서 수립되었다.

70) 이러한 변화에 대한 내용은 아직 공개적으로 외부로 알려진 바가 없다. 필자의 북경 인터뷰 (2007년 6월).

71) [http://www.pressian.com/article/article.asp?article\\_num=10101001154617](http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=10101001154617) 참조.

72) 자세한 내용은 Bonnie Glaser, Scott Snyder, John Park, "Keeping an Eye on an Unruly Neighbor: Chinese Views of Economic Reform and Stability in North Korea," *US Institute of Peace Report*(January 3, 2008).



큰 차이가 드러나지 않았다. 북한의 변화를 추동하기 위해 경제적 수단을 중심으로 하는 중국판 햇볕정책을 유지하고, 6자회담 복귀 및 비핵화를 위해 노력하며, 이를 위해 국제사회와 협력한다는 입장을 유지하였다. 2009년 7월 이후 내부적으로는 '전통주의자들'과 '발전도상국론자' 들의 입장을 반영하면서 북핵문제를 북한문제로부터 분리하여, 북한문제에 우선적으로 집중한다는 전략을 채택하였다. 중국은 북핵 위기가 악화되자 오히려 북핵문제의 우선순위를 낮추는 조치를 취한 것이다. 외사영도소조의 조장이기도 한 후진타오 국가주석은 북핵문제를 직접 관장하면서 북한에 비교적 호의적인 대외연락부의 왕자루이 부장과 함께 북한과 교류를 강화하는 정책을 주도하고 있다. 그러나 이것이 과거 북·중간에 존재하였던 지도부간의 강한 인적 유대를 의미하는 것은 아니었다.

중국의 최근 대북정책은 강압적인 수단으로 북한의 핵무장을 저지하거나, 북한이 외부의 압력에 굴복하여 핵무기를 포기할 개연성이 희박한 현실적인 상황을 전제하고 있다. 중국은 북핵문제로 북한과의 관계를 악화시키고 더욱 통제하기 어려운 상황으로 몰고 가기보다는, 북핵 문제는 중장기적인 관점에서 별도로 압력을 종용하면서도, 북한과 관계강화를 지속하여 궁극적으로는 대북 영향력을 확대하겠다는 생각이다. 그리고 북한과의 관계에서 배운 학습경험을 바탕으로 북한을 압박하고 고립시켰을 때, 보다 강한 반발을 초래하여 한반도를 더욱 불안정하게 할 수 있다는 점을 고려하였다. 북한체제 불안정의 결과는 중국이 전략적 이해에 부정적이며, 특히 최악의 경우에는 북한의 체제붕괴를 야기할 수도 있으며, 결국 중국의 역내 영향력을 상실할 개연성도 더욱 커질 것으로 보았다.

그러나 동시에 주목할 점은 중국 지도부가 국제사회의 책임 있는 강대국으로서 이미지를 제고하려 하고 있고, 미국과의 협력적인 관계를 중요 외교정책방향으로 추구한다는 점이다. 중국의 현 지도부는 냉전시대와 같이 북한과 동맹으로 얽혀진 관계라는 인식을 주지 않으려 부단히 노력하고 있다. 북한에 대해서는 경제적 협력을 매개로 하여, 북핵문제에 대한 진전, 6자회담 참여 등을 종용하고 있고, 경제적 지원 역시 북한이 정치적 안정을 유지하기 위한 범주에서 벗어나 전용하지 못하도록 제한적인 형태로 지원을 하고 있다.

중국이 북한의 정권유지를 중시하는 또 다른 이유는, 비록 감소추세에 들어섰기는 하지만 북한의 전략적 효용성이 여전히 존재한다는 것을 간과할 수 없다. 북한이 역내 불안정을 야기할 요인들을 다수 안고 있고, 미·중 관계를 훼손한다는 우려도 강하지만 양날의 칼처럼 다른 효용성도 동시에 지니

고 있다. 즉, 미국과 중국은 상호 전략적 협력관계를 강화하고는 있지만 여전히 양국 사이에 강한 불신이 존재하며, 궁극적으로 대만문제가 존재하는 한, 대만관련 카드로 사용할 수 있는 북한을 포기하기 어려울 것이다. 또한 북한이 북핵 협상 및 한반도 평화체제로의 전환과정에서 한·미동맹의 약화, 주한미군 철수, 주한 미군 포함 주변지역의 비핵화를 달성하게 해 준다면 이는 남의 힘을 빌어서 목적을 달성하는 36계의 승전계중 하나인 제3계 차도 살인(借刀殺人)계를 구사할 수 있는 수단이 될 수도 있다. 상황에 따라서 북한의 전략적 효용성은 증대될 수도 있기 때문에 여전히 포기할 수 없는 카드이다. 중국이 현재 취할 수 있는 전략적 선택이란 북한이 중국의 핵심이익을 위협하지 못하도록 상황을 관리하면서, 동시에 북한을 전략카드로 남겨두는 것이다.

### 3. 북한의 대중전략과 김정일 방중

북한의 목표는 핵무기를 보유한 상황에서 국제적 인정을 받고, 2012년 강성대국의 문을 여는 것이다. 현 단계에서 북한이 핵무기를 포기하고 싶은 의사는 거의 없다고 봐야 할 것이다. 북한이 의미하는 핵문제의 해소란 북한의 핵보유를 인정받는 것에서 시작하는 것이다. 북한은 국내외적으로 어려운 상황에도 불구하고 핵무기를 포기하지 않고, 외부로부터 경제지원을 획득하여 국내정치를 안정시키면서, 상황을 타개해 나가는 전략이 무엇인가를 고민하는 것이다.

2010년 북한 대외전략의 핵심은 36계의 제1계 승전계인 만천과해(瞞天過海)의 전략일 것이다. 북한은 국제사회에 궁극적인 비핵화 목표에 대해서는 개방적인 태도를 취하고 있다는 희망(착각)을 안겨주면서, 각국의 이해관계의 틈을 노려 평화와 협박 공세를 적절히 구사하여, 북한이 현 경제적 어려움을 극복하기 위한 지원 및 우호적인 국제적 환경을 이끌어 내려하고 있다. 이 전략을 실현하기 위해서는 대중관계의 강화가 필수적인 요건이다. 북한은 중국과 우호적인 관계강화를 통해 중국을 대외적 보루(城)로 삼으면서, 동시에 국내적으로 필요한 물적 자원을 획득하고, 북핵 게임을 진행하기 위한 전략자산을 확보하려 하고 있다.

북한은 2009년 하반기 이후 북·중관계를 강화하면서, 2010년 들어 중국 측에 이미 6자회담 복귀의사를 긍정적으로 밝힌 것으로 보인다. 이 과정에서 김정일 위원장의 방중을 추진하였다. 북한은 북·미 직접대화를 추구하면서, 상황이 허용하는 이익을 최대한 수확하려 한다. 6자회담과 더불어 북·미대

화가 재개되면 북한은 미·중간의 전략적 불신을 활용하여 상호 이간을 통해 자신의 핵무장을 달성하려는 이간계(異間計)도 아울러 구사할 것이다. 미국에 대해서는 여러 경로를 통해 중국에 대한 견제 역할을 제의하면서도, 중국과는 군사교류를 강화하여, 자신들이 국제적으로 고립되어 있지 않으며, 군사적으로도 우방이 존재한다는 것을 과시하려 한다.

하지만 2010년 초 북한의 기대와는 달리, 중국은 북한이 희망하는 국제적·경제적 지원을 보장해주지 않고 대단히 신중한 태도를 취했으며, 미국은 핵확산 방지의 차원에서 북핵문제 접근, 한국과의 관계 고려, 과거 경험에 대한 반성 등의 요인으로 북한에 대해 원칙론적인 태도를 유지하였다. 이러한 정세에서 북한은 자신의 전략에 차질이 생겼음을 감지하였을 것이다. 천안함 사태는 북한의 국제적 고립을 더욱 가중시켰다. 천안함 사태를 통해 북한이 노린 것은 김정은 세습과정에서 정당성의 확보 노력, 김정일의 군부에 대한 배려, 국내정치안정 효과, 그 국제적 효과에 대한 긍정적 판단 때문일 것이다. 국제적 효과에 대한 긍정적 판단이란, 첫째, 한국군이 군사적 대응을 하기는 어려울 것이라는 점과 남·남 갈등 유발, 둘째, 중국은 결국 북한과 관계를 강화하는 정책을 채택할 것이라는 판단, 셋째, 미국을 협상장으로 유인하는 효과를 기대할 수 있었을 것이다. 이 과정에서 미·중관계, 한·중관계 더 나아가서는 한·미관계가 갈등을 일으킨다면, 이는 혼란을 일으켜 필요한 목적을 달성하는 [혼수모어(混水摸魚)]의 전략을 달성하는 것이다.

현재의 상황을 놓고 볼 때, 북한의 입장에서는 혼란을 일으킨 데(混水)는 제한적으로는 성공한 것으로 보이나 그 목적 달성(摸魚)의 여부는 여전히 불투명하다. 천안함 사건이후 한국 측의 대응이나 군사적 준비에 관한 문제점들이 드러났고, 한·중 및 한·미 간에도 이해 및 정책의 균열상들이 일부 드러났다. 중국 측은 국제적인 주시와 한국 측의 불만이 예상되는 가운데 김정일 위원장의 중국 방문을 성대하게 맞았다.

그러나 김정일 위원장의 예상과 달리 북한은 다음과 같은 어려움에 직면한 듯하다. 우선, 중국과 북한의 전략적 이해관계가 분명히 다르다는 것을 인식하였다. 금년 5월의 김정일 위원장의 방중시 북·중 양국 간에 오간 화려한 수사와 행적에도 불구하고 북한이 원하는 것을 얻기보다는, 오히려 중국의 대북 영향력 및 견제력 확대라는 결과를 북한은 어쩔 수 없이 받아들여야 했다. 북한은 당초 예상한 6자회담에 대한 주도권을 획득하지 못했을 뿐 만 아니라, 한반도 안정과 관련한 중국 측의 강경한 입장을 전달받았을 것이고, 필요한 경제지원도 충분히 얻지 못했다. 대신, 북한의 대외정책은 물론이고 내정에 대한 중국의 개입의지를 확인하였다. 아울러 원자바오 총리로

부터 북한이 정권의 생존문제에 대한 우려 때문에 현 단계에서 받아들이기 어려운 중국식의 개혁·개방 정책을 채택하도록 직접적인 권유를 받았다. 북한의 입장에서는 과히 유쾌하지만은 않은 결과로 보인다.

그럼에도 김정일 위원장의 제2차 방문을 촉진시킨 것은 자신 스스로의 건강과 체제 존속에 대한 우려가 그만큼 깊어졌다는 것이다. 하루빨리 3남인 김정은 체제의 구축이 필요했을 것이고 이를 위한 중국의 암묵적인 혹은 희망하기로는 명시적인 이해과 지지가 필요했을 것이다. 더구나 향후 정당성의 위기를 심각하게 겪게 될 김정은에게 김일성의 후광을 담은 이미지 구축 작업이 필요했을 것이다. 유래 없이 많은 사진 기자들을 대동한 것도 이러한 중국내 북한의 혁명유적지에서 김일성 전 주석의 후광과 김정은을 연결시키려는 노력과 연관이 있어 보인다.

#### 4. 북·중관계 전망

2010년 중국의 대북한 전략은 세계적인 금융위기이후 중국의 대외정책에 근본적인 변화가 발생하고 있지 않느냐 하는 의구심이 들 정도로 적극성을 띠는 이미지와는 다소 다른 특징을 보여준다. 북핵문제를 북한 문제에서 분리하기로 한 결정에서 엿보이듯이, 북한 및 북핵에 대한 중국의 입장은 중국의 일반외교 행태보다도 더욱 보수적이고 현상 유지적인 형태의 정책을 유지하고 있다.

북한이 핵을 보유하기로 결심한 것을 중국이 단기적으로는 직접적이고 강압적인 방식으로 도전하지 않을 것이며, 북한 역시 당면한 경제적 어려움과 국제적 고립에서 탈피하기 위해 중국의 지원을 절실히 필요로 하고 있다. 김정일은 후계체제 구축과정에 대한 중국의 이해를 구하고, 대외적으로는 유연한 제스처를 보이면서 중국의 지지 획득 및 이를 국내외적으로 과시하면서 거둘 수 있는 최대한의 이익을 획득하려 하고 있다. 중국의 이해를 받아들여 6자회담의 개최에 대해서도 보다 긍정적인 자세로 나왔다.

중국은 중국의 내구적 안정성 문제가 여전히 중요하고, 또 북한이나 한국이 강대국 관계의 변수가 되는 것을 억제, 즉 미·중간의 갈등요인이 되는 것을 통제하기 위해, 상황을 더 악화시킬 수 있는 북한 변수의 영향력을 최소화하려 할 것이다. 경제적 관여 정책을 통하여 영향력을 확대하면서, 북한이 한반도 안정을 해치는 상황을 억제하고, 또한 북한 세습과정에서 북한체제가 불안정하게 전락하지 않도록 경제적 지원을 할 필요가 존재할 것이다. 이를 위하여 김정일 등 새로운 북한 지도부와 교류를 강화하여 영향력을 확

대하려 할 것이다. 이런 차원에서 최근 10월 북한 노동당 65주년 기념행사에 참석한 저우융캉 중국 공산당 정치국 상무위원을 통해 북한의 김정일 및 새로운 지도부를 중국에 초청하였다. 중국은 김정은에 대한 지지표현은 여전히 유보적이며, 북한 새 지도부란 이름을 들어 초청한 것은 북한 내 권력관계의 동향을 파악하고 관리하기 위한 측면이 강하다. 중국이 김정은을 구체적으로 거명하여 지지하는 것은, 중국의 외교 방식도 아니며 전략적 이해에도 부합하지 않는다. 실제 중국은 북한 정권의 3대세습에 대해 부정적이며, 북한의 안정을 위해 노력하겠지만 이것이 김정은에 대한 지지와 반드시 연계된 것은 아니다. 중국은 향후에도 경제지원 패키지를 통해 북한을 회유 및 설득하며, 북한의 체면을 고려하면서도 비공개적인 압력 및 협박을 병행하는 정책을 채택할 것이다.

중국 내부에서는 북한의 급변사태 가능성 등에 대한 관심도 재차 점증할 것으로 보인다. 중국 당국이 북한 급변사태에 대해 제3자와 대화를 나누는 것은 불가하다는 공식적인 입장에도 불구하고, 2009년 10월 미국 측과 1.5트랙차원에서 북한의 급변사태에 대해 논의를 수용한 것이 그 한 예라 할 수 있다. 최근 SBS 방송에서 불거져 나온 미·중간의 대화시도 역시 그 실체가 존재하는 것으로 보인다. 중국은 이미 북한의 급변사태에 대한 대응방안을 수립하고 있는 것으로 보인다. 중국은 북한의 체제불안정 상황 및 김정일 후계체제의 수립과정에서 중대한 영향력을 발휘할 북한 군부와 의사소통 및 영향력을 강화하려 하고 있다. 2009년 하반기부터 북·중간의 군사교류는 확대되고 있으며 향후에도 그 필요성은 지속될 것이다.

중국의 대북정책은 북한의 핵무장을 현실적으로 저지하기 어려운 상황을 전제하고 있다. 북한과의 관계를 악화시키고 더욱 통제하기 어려운 상황으로 몰고 가기보다는, 북핵 문제는 별도로 중장기적인 관점에서 압력을 종용하면서도, 북한과의 관계 강화를 지속하여 궁극적으로는 대북 영향력을 확대하겠다는 정책을 채택하였다. 단, 대규모의 대북지원은 북한에 대한 인센티브로서 약속하되 그 실제적인 이행은 북핵문제에 대한 북한의 협력정도, 국제정치적 상황, 북한의 국내 상황에 따라 연동시키는 연계전략을 느슨하나마 구사할 것으로 보인다. 이는 일반적으로 인식하는 바와는 달리 중국이 무조건적으로 북한에 대한 경제지원을 강화할 것을 의미하지는 않는다.

### III. 한국의 대북 정치·안보 과제

현재 중국 정부가 바라는 최적의 상황은 남북한이 좋은 관계를 유지하면서, 한반도가 비핵화되고, 북한이 중국식의 개혁 개방정책을 채택하면서 한반도 상황이 안정되는 것이다. 이는 물론 현상유지적인 측면이 대단히 강한 목표이나, 반드시 중국이 한반도 통일을 반대하는 세력으로 남을 수밖에 없다는 것을 의미하는 것은 아니다.<sup>73)</sup> 즉, 통일한국이 핵무장을 하지 않고, 한반도 상황의 안정을 담보하면서 중국의 경제성장에 유익하고, 적대적인 국가가 되지 않는다면 중국은 한반도 통일을 지지할 수 있을 것이다. 북·중사이의 동맹적인 유대나 중국의 한반도 군사개입을 반드시 상수로 볼 필요는 없다.

북한의 핵실험과 핵무장은 중국에게도 커다란 부담이 되며 중국은 이를 해소하기 위한 방안을 강구하고 있는 중이다. 중국도 양적인 변화의 축적이 질적인 변화로 이어질 수 있다는 것을 잘 인식하고 있다. 중국은 김정일 위원장을 중국에 초청하여 중국에 대한 개혁·개방정책에 대한 긍정적이 표현들을 축적하게 함으로써 추후 북한의 지도부가 새로운 정책을 채택할 명분을 축적하려는 노력하고 있다. 동시에 김정일 위원장의 장남 김정남이 중국 정부의 보호 하에 활동을 강화하고 있는 것은 김정은을 위시한 북한의 새로운 지도부가 추후 한반도 상황을 더욱 불안정하게 할 경우, 중국이 정치적 대안을 지니고 있다는 것을 보여주는 것이기도 하다.

중국의 대북인식 및 북·중 관계도 변하고 있기 때문에 유연한 상상력을 바탕으로 중국의 대북 정책을 분석할 필요가 있다. 과거의 냉전적인 시각이나 이분법적인 시각으로만 중국을 바라본다면 중국의 실재와의 괴리는 커질 것이다. 중국에 대한 막연한 두려움이나 적대감을 넘어 보다 적극적인 대중외교를 전개할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 북한의 핵무장을 막고 한반도 비핵화, 궁극적으로는 평화적인 통일을 실현하기 위한 방안을 찾기 위해 노력해야 할 것이다.

최근 천안함 사태 및 센카쿠 열도(조어도) 분쟁을 바라보면서, 국내 일부 국제정치 전문가들 사이에서는 우리도 대중국 견제능력을 강화해야 한다는 목소리가 존재한다. 대만과의 관계, 대조선족 영향력, 일본과의 군사협력, 대중국 그물망외교 강화 등의 주장도 나오고 있다. 그러나 보다 중요한 조치는 남북관계 강화를 통한 대중국 외교역량 강화노력이 필요하다는 것이다. 남북한 문제가 강대국 문제로 전이되지 못하도록 차단하는 것이 보다 중요한 노력이 될 것이다. 그리고 이러한 노력은 현 단계에서 미·중의 이해관계와

73) 지경학적인 관점은 한반도 통일이 중국에 오히려 도움이 된다는 입장을 드러내고 있다. 최근 이에 대해 주목할 만한 중국내 글은 金景一·金强一, "朝鮮半島的地緣政治意義及其對我國的影響研究," 『中國外交』 2008. 11, pp. 37-45.

일치할 개연성이 크다.

국제정치의 현실에 대한 냉정한 인식이 필요하다. 미국의 강력한 지원 약속에도 불구하고 일본이 하루 만에 백기를 든 이유도 곱씹어 봐야 할 일이다. 대중국 견제능력 강화를 위한 정책들이 현실성 및 적실성은 있는 것인지, 그리고 혹 의도와는 반대의 결과를 초래하지 않을지도 신중히 생각해 볼 일이다. 복합적이고 다층적으로 얽혀 있는 역내 갈등구도는 양자 간의 문제로 해소하기는 어려울 전망이다. 특히 역내 강대국들과의 외교에서 양자적인 속성을 담은 대응책은 결국 실패로 귀결되거나 아니면 더욱 곤혹스런 결과를 가져올 것이다. 역내 다자 안보협상체제의 구축을 통하여 주변 강대국의 행태를 상호 결박하는 외교가 필요할 것 같다.

한중 양자관계를 전망하자면, 천안함 사태와 같은 우연적인 사건, 한중간 행위자 차원의 상호 접촉과 대응과정이 당연히 영향을 줄 것이다. 그러나 보다 중요하고 중장기적인 요인은 구조적인 부분에서 찾을 수도 있을 것이다. 경제적 상호 의존성이나 세계화의 추세 속 비서방국가로서의 정체성 등은 차지하고라도 한중 관계는 안보전략적인 고려에 의해 영향을 받는다. 동북아 국제관계는 현재 미중간의 전략적 협력과 미일동맹에 기초하여 중국을 견제하는 군사안보 위주의 냉전구도가 혼재된 상황이다. 협력과 갈등이 공존하지만 결국은 큰 틀에서는 다차원적으로 상호 양자적 협력관계를 강화해 나가는 방향으로 발전해 나갈 것으로 전망된다.

이 과정에서 중국은 당분간 세계적인 강국은 아니지만 지역 강국으로서 미국과는 협력을 기조로 하면서, 지역 경쟁국인 일본은 일정정도 견제하고, 한국은 우호적으로 견인하려는 정책을 취하는 것이 전략적으로 필요할 것이다. 그렇지 않으면 동북아 안보구조는 신냉전 체제로 회귀할 것이고 이는 중국이 결코 원하지 않는 결과이다. 따라서 다행인 것은 중국의 입장에서는 한중간에 남아 있는 깊은 불신과 행태적인 오류에도 불구하고, 구조적으로 한국과의 관계를 강화해야 할 동기가 강하다. 이는 한국에게 전략적으로 시간적 공간적 여유를 제공한다.

<표 2>는 특정 안보구도 하에서 특정 상황이 발생하는 경우, 우리가 취해야 할 정책의 옵션을 제시한 것이다. 다층적 양자협력의 진전이라는 국제정세의 추세는 우리가 중국과 신뢰를 구축하고, 중국과 더불어 나아 갈 수 있는 비전과 역량의 구비가 필요한 시점이라는 것을 말해준다. 이러한 노력은 추후 한반도 문제 해결에 중요한 변수가 될 것이다. 그렇지 못할 경우, 우리의 외교적 공간은 크게 축소될 것이다. 우리의 대외정책이 중국을 단지 중립화나 무력화의 대상으로만 취급할 경우, 그 정책은 실패로 끝날 개연성

이 크다. 보다 전향적으로 소통을 강화하고 상호 간 신뢰를 구축해야 할 필요가 있다. 이는 기존의 “연미통중(聯美通中)” 전략<sup>74)</sup>의 내실화를 추구하고, 심지어 이를 넘어서 연미연중(聯美聯中)의 사고, 즉, 미국 및 중국에 대한 비영합(non-zero sum)적 인식으로 전환할 때 가능할 것이다.<sup>75)</sup> 중국은 여전히 한반도와 관련한 대전략(grand strategy)적 결단을 내리지 못하는 못했다고 보이지만,<sup>76)</sup> ‘지혜로운(prudent)’ 정책은 중국의 대(大) 전략적 결단을 촉진할 수 있다. 중국의 전략사고의 분화와 전개방향도 이러한 함의를 동시에 보여주고 있다.

<표 2> 특정 안보구도를 전제한 주요 변수에 대한 한국의 대응전략 구성<sup>77)</sup>

안보구도 변수	미일협력과 중국견제 구도	미중 및 미일 협력, 중일 갈등	다층적 양자 협력	다자 안보협력	불안정한 균형
국제체제내 중국의 부상	한미동맹 유지 및 역내 우호증진 노력	중·일 간 중재	한미동맹 및 한중 전략적 협력관계 동시 강화	적극 참여를 통한 위상정립	한미동맹 공고화
중국내 정치변혁과 공세적 대외행태	한미동맹 강화 및 주변국과 대중견제 협력	한미동맹 공고화 및 중·일 간 중재	한중 전략대화 강화 및 미·일관계 강화	대중견제 외교	한미동맹 강화
북한체제 위기	한미동맹 공고화 및 대중/대러외교 강화	한미동맹 유지 및 대중외교 강화	다층적 양자 전략대화 및 협력의 심화, 한미중 삼자협력의 실현	다자협력 강화	한미동맹 강화 및 다각적 양자외교 강화

기존의 대외인식은 미·중간의 전략적 갈등과 경쟁의 구도라는 전제가 근거에 깔려 있다. 그러나 21세기의 현실은 미·중 협력구도 속에 북핵문제 및 북한문제가 논의되고 타결될 개연성이 크다는 것에 주의할 필요가 있다. 우리는 이러한 인식과 환경에 익숙하지 않기 때문에 대외정책을 수립하는데 커다란 도전요인이 되고 있다. 미·중은 북한 핵무장으로 인해 즉각적인 안보적 위협에 직면한다고는 볼 수 없으며, 북한 핵의 단기적인 폐기나 현상

74) 이는 필자가 이명박 정부의 출범 초기 한국의 대외전략의 방향으로 제시한 개념이다. 김홍규, “한·중 관계 평가와 신정부의 대중정책: 외교안보 분야를 중심으로,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2008. 2. 27).

75) 이에 대해 보다 더 자세한 내용은 김홍규, “천안함 사태이후 대중국 외교과제,” 『외교』 제 95호 (2010. 10).

76) 이러한 견해는 Shi Yinhong (2009),

77) 이 도표는 그간 필자가 발표한 글들에서 수정을 거쳐 보완한 것이다. 그 출처는 김홍규, “천안함 사태와 한·중 관계,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2010. 09. 1).



변경 정책보다는 궁극적으로는 현상유지를 전제한 장기적인 북한 핵 대책에 합의할 가능성이 더 높다. 이러한 미·중의 대북정책은 우리의 이해와 괴리될 수 있으며, 강대국들의 정책과 괴리된 정책의 추진동력과 비용 및 이를 감내할 우리의 의지와 역량에 대해서도 전략적인 시각으로 진지하게 고려할 필요가 있다.

역내에는 북한 핵문제를 논의할 다양한 형태의 기제가 작동중이다. 그러나 북핵문제와 관련하여 이 구조에서 결여된 가장 중요한 제도적 고리는 한중간의 대북 전략대화 및 한·미·중간의 삼자협의체제의 구축이다. 한중간에는 전략적 협력동반자 관계가 수립되어 있으므로 이론적으로는 북한 문제를 공동의제로 다룰 제도적 기반이 마련되어 있는 상태이나 현실은 이에 미치지 못하고 있다. 동시에 북한 문제의 가장 핵심적인 당사자들인 한국, 미국, 중국이 함께 협의하는 체제를 갖추지 못하고 있다.

중국 역시 현실적으로는 이러한 기제의 구축을 필요로 할 것이다. 한국은 보다 긍정적이고 능동적인 태도로 중국과 신뢰를 구축하고, 사안의 민감성을 충분히 감안하면서, 다차원적인 협력기제를 마련할 필요가 있다. 여기서 주의할 점은 이러한 대중 협력기제의 강화가 반드시 한미동맹과 충돌한다고 전제할 필요는 없다는 것이다. 이론적 측면에서도, 중국 당국이 규정하는 한중 '전략적 협력동반자' 관계는 '한미동맹'과 충돌하지 않는다.<sup>78)</sup> 한국 안보의 핵심 축은 여전히 한미동맹을 바탕으로 전개될 것이다. 현실을 고려할 때, 한반도를 포함한 역내 안보문제를 중국이나 다른 다자기구가 안정화하거나 해소해 줄 역량은 없기 때문이다. 그러나 동시에 한국 경제발전과 통일을 위한 중국의 협력은 한국의 미래에 핵심적인 이해가 걸려 있다는 것을 과소평가할 수 없다. 현실을 직시하면서, 포용력 있고, 상상력이 풍부한 창조적 외교, 그리고 이를 지원할 제도적 장치가 필요한 시점이다.

---

78) 이에 대해 더 자세히는 필자의 "한·중 전략적 협력동반자 관계 형성과 한중관계," 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2008. 6. 12) 및 "천안함 사태와 한·중 관계," 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2010. 09. 1)를 참조하시오.

# 신 북-중 시대의 한국의 대북경제협정책의 과제

조명철(KIEP, 국제개발협력센터 소장)

## I. 신 북-중 정치시대의 특징

최근 북한과 중국 지도자들의 연이은 상호방문을 계기로 두 나라관계는 새로운 변화의 모습을 보이고 있다.

북-중 우호협력 60주년 기념축제를 계기로 확대된 두 나라 지도자, 각계 기관, 중앙과 지방정부, 기업 간 대화와 교류는 정치와 외교의 협력을 넘어 안보와 경제의 확대로 이어질 조짐을 보이고 있다. 특히 금년 들어 5월과 9월에 있는 김정일 위원장의 파격적인 두 차례의 방중을 통해 두 나라 관계는 90년대 이후에 있었던 두 나라사이의 양극을 털어내고 새로운 발전의 길을 열러놓았다. 최근 밀접해 지고 있는 북-중관계는 과거와 다른 일련의 특징들을 보여주고 있다.

첫째, 90년대부터 2010년까지 지속되어 온 정책갈등이 극적인 해소의 환경을 맞이하고 있다는 점이다.

사실 북-중 두 나라 사이에는 공통의 이해관계가 항상 존재해 왔다. 첫째는 이념적 공통성이고 둘째는, 근대사를 함께한 역사적 공통성이고 셋째는 지리적 인접성으로 인한 안보적 이해관계의 공통성이다. 이러한 이해관계의 공통성은 두 나라사이에 발생하는 다양한 난관들을 이겨내게 하고 두 나라를 묶는 튼튼한 끈으로 기능해 왔다.

그러나 북중간에는 중국의 개혁개방 이후 상호 충돌할 수 있는 다양한 갈등관계를 생산해 오기도 하였다. 첫째는 각국의 경제발전 노선에 대한 정책적 내용의 차이로 오는 갈등<sup>79)</sup>이고 둘째는 국제사회를 보는 시각의 차이

79) 정책갈등은 개혁개방에 대한 입장차이에서 오는 것이다.

에서 오는 외교 및 안보상의 갈등<sup>80)</sup>이며 셋째는 성장속도의 차이로 오는 심리적 압박감으로 보터 오는 갈등을 들 수 있다<sup>81)</sup>.

이념과 역사의 공통성에도 불구하고 실리추구의 정책으로부터 산생되는 갈등으로 인해 20 여 년간 두 국가는 겉으로는 더없이 친한 형제국의 모습을 유지해 왔지만, 실질적으로는 상호이익을 크게 창출해 내지 못하였다. 지난 20년 사이 중국은 북한에 대해 무역과 투자, 지원 등 경제적 측면에서 가장 큰 영향을 미치는 국가로 올라섰지만, 실제로 이 기간 동안 북한은 세계 최빈국대열에 이름을 올렸고 국민은 기아에 허덕였고 산업 가동률은 건국 이래 최하위 수준으로 떨어졌다. 전 세계에서 가장 역동적으로 성장을 구가하고 있는 중국이 대북한 경제정책에서는 결정적 역할을 하지 못했다는 것은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

그러나 최근 연이은 김정일 위원장의 방중을 통해 두 국가간 정책갈등은 줄어들고 실리추구의 공통의 이해가 넓어졌다. 중국의 개혁개방에 대한 북한의 전폭적 지지, 북한의 내부정세와 정치에 대한 중국의 이해와 지지로 일단 정책갈등은 줄어든 모습이다<sup>82)</sup>.

둘째, 현 시기는 북-중 두 나라는 모두 지도부 교체시기에 접어들었다는 점이다. 미래에도 북-중간 전통적 친선을 고수하기 위해 상호 다짐을 받아내고 서로 의지를 보여주며 상징적 행동을 할 필요가 있는 시기이다.

북한은 김정일 위원장의 건강악화로 인해 후계체제 구축이 급속히 추진되고 있고 중국은 이미 예견된 일정에 따라 2012년에 새로운 지도부 출범을 준비하고 있다. 새로운 지도부 출범시기에는 국내외 상황이 안정을 추구하기 마련이다. 오히려 새로운 지도부는 더 많은 나라 더 많은 지역과의 관계개선을 통해 지도역량을 발휘하려고 할 것이다. 구지도부는 그들대로 안정되고 평화적인 환경을 물려주려 할 것이다. 북한과 중국 누구도 정치적으로, 외교적으로, 안보적으로 중요한 인방을 포기하려하지 않는다.

지도부가 교체되는 시기에 양국은 과거에 비해 적극적인 협력행위를 함으로써 미래의 친선을 유지하는 의지를 보여주어야 한다. 그것이 과거와 다른 또 하나의 특징인 것이다.

셋째, 새로운 지도부 구축시기에는 과거의 전통을 계승하는 것과 함께 혁신을 지향하는 경향이 있어 양국 간에는 새로운 협력아이디어들이 많이 창출되고 적극성이 배가될 수 있다는 점이다.

새로운 지도부는 과거의 문제점을 시정하고 새로운 정책개발로 능력을

80) 중국의 개혁개방은 국제사회의 보편적 질서에 맞추어 나가는 과정이다.

81) 두 국가간 국민소득의 차이는 과거의 처지의 공통성으로부터 연연된 행동의 공통성을 파괴

82) 김정일위원장의 방중관련 합의서는 정책갈등을 해소하는 주요한 설명문이다.

보여 주려하고 실리를 추구하려는 경향이 있다. 과거 북-중 간에 협력을 속박했던 문제점들에 대한 성찰을 포함하여 다양한 분야에서 혁신을 지향한 정책개발이 이루어 질수 있는 시기이다. 전통을 바탕으로 혁신을 지향하려는 새로운 지도부에 의해 북-중간 협력은 도약의 시기를 맞은 셈이다.

넷째, 새로운 북중시대는 그 주역이 크게 바뀌어 나타날 수 있다는 점이다. 과거 북중경협은 북한은 당국이 중국은 기업이 주도하는 형태였다. 경협도 교역중심의 편중적 협력이었다. 인접국가이지만, 지방정부는 정책입안에서 배제되고 재정부족으로 적극성이 결여되어 있었다. 중국의 대기업은 북한의 열악한 경협환경에 의해 대북경협을 기피하고 극소수의 영세한 기업들이 경협에 참여하고 있다. 김정일 위원장의 방중과 두 나라에서 이루어 질 새로운 지도부의 형성은 이러한 북중간 협력의 주도세력을 바꾸어 나갈 가능성이 있다. 중국은 과거 정부는 환경을 만들고 기업이 경협을 주도한다는 구조에서 탈피하여 정부가 주도하고 기업과 지방정부가 공동협력한다는 구조로 전환하려고 한다.<sup>83)</sup> 이것은 재정난에 의해 경협의 확대가 어려웠던 북-중 경협이 중국정부의 주도적 참여로 인해 투자와 지원이 늘어나는 양상으로 변화한다는 것을 의미한다.

다섯째, 중국과 북한은 양국간 경협의 확대를 위한 병분을 접경지역개발에서 찾으려는 노력을 기울인다는 점이다. 과 북한과 중국은 동북개발 접경개발을 국내개발차원에서만 다루어 왔다 국내차원에서 다루다보니 많은 한계점을 경험하였다. 그러나 최근에는 동북개발과 접경개발을 국내차원을 넘어 북한을 개발하는 국제적 개발차원으로 확대하고 있다. 중국의 동북진흥계획은 중국 국내의 지역개발인 동시에 접경국인 북한과의 긴밀한 연계속에서 추진될 수밖에 없는 프로젝트들이 상당히 존재한다. 철도, 도로, 항만, 항공 등의 인프라개발과 자원, 인력 등도 협력의 주요한 요소들이다. 필요성은 항상 느껴왔지만, 정치적 이유로 인해, 외교적 갈등으로 인해 협력은 지지부진해 왔다. 그러나 한계에 이른 북한과 더 필요해 진 동북지역개발의 사정으로 이제는 실리적 접근으로 전환하는 단계에 왔다.

## II. 신 북-중 경협시대의 특징

신 북-중 시대의 특징은 ▲새로운 지도부에 의해 ▲새로운 정책과 아이디어로 ▲새로운 주도세력에 의해 ▲새로운 방식으로 추진될 수 있다는 것이

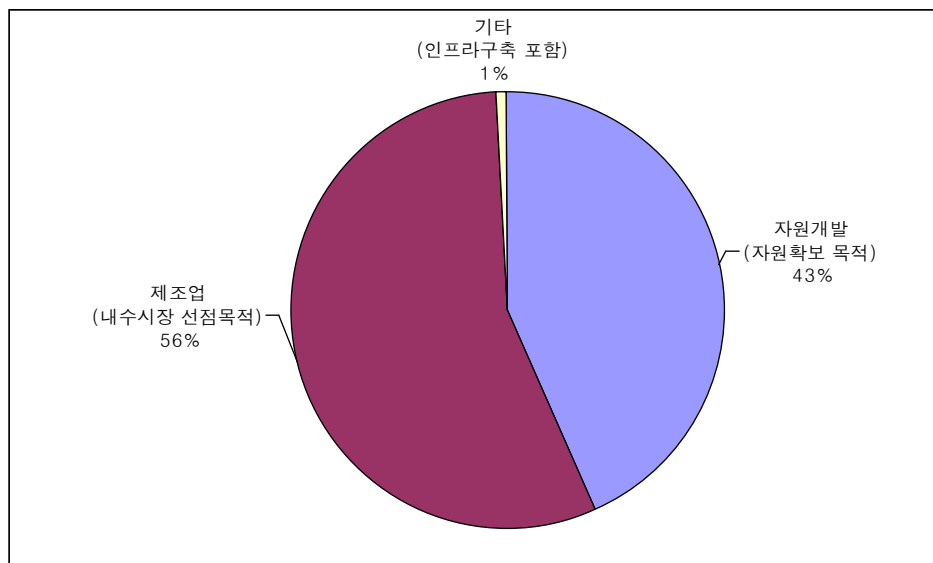
83) 이번 김정일 위원장의 9월 방중에서 중국이 보여준 가장 큰 변화는 정부주도의 대북경협이다.

다.

신 북-중시대의 경험은 ▲대상과 범위가 넓어지고 ▲적극성과 창조성이 강조되며 ▲실리를 중시하는 속에서도 ▲전통과 이념을 지키려는 노력이 어우러지는 과정이 될 것이다. 이러한 특징을 내포한 신 북-중시대 경험의 전개과정은 최근의 경험현장을 통해서도 그 변화를 읽을 수 있다.

최근 북-중 경험현장에서 나타나는 가장 큰 특징은 무역중심에서 투자로 서서히 무게 중심이 이동할 조짐을 보인다는 점이다.

<그림 1> 중국의 대북투자 유형



첫째, 중국의 내부개발 즉 동북개발이 북한개발과 연계되어지는 특징이 있다. 중국의 동북지역 진흥계획<sup>84)</sup>으로 인해 이 지역에서 발전설비, 자동차, 선박, 철도차량, 공작기계, 철강, 석유화학 등의 산업이 급속히 발전하고 있다. 이 지역에서의 급속한 산업성장은 엄청난 자원수요를 유발하고 있다. 과거 소극적 개발시기에는 북한의 불합리한 대외경제제도를 빌미로 이 자원수요를 대부분 국내 다른 지역이나 해외에서 대부분 공급하려 하였다. 그러나 자원이 풍부한 인접국인 북한에 대해 관심과 연계노력을 끊은 것은 아니었다. 원자바오 총리의 방북, 김정일 위원장의 방중을 계기로 중국의 북한 자원진출을 비롯한 동북개발차원에서의 북한 진출은 그 속도가 훨씬 빨라지고 있다<sup>85)</sup>.

84) 발전목표는 2020년에 중국은 물론 세계적인 자본재 생산기지, 특히 대형 설비 생산기지로의 부상을 통해 공업 생산액을 상하이로 중심으로 한 장강삼각주, 광둥성을 중심으로 한 주장삼각주에 이은 제3위로 제고

중국의 동북개발과 연계된 대북진출은 자원개발에 한정되고 있는 것이 아니라 철도, 도로, 항만 등 다양한 연계 인프라 개발과도 연관되어 있다. 동북지역개발의 대표적 프로젝트들인 요녕성의 연해경제개발프로젝트<sup>86)</sup>, 길림성의 장지투 개발계획<sup>87)</sup>, 요녕성과 길림성을 잇는 동변철도계획<sup>88)</sup> 등은 크고 작음의 차이는 있겠지만 북한과의 연계를 강화하는 것이 훨씬 더 유리한 프로젝트들이다.

둘째, 신 북-중경협시대의 특징은 경협이 거점들이 창설되면서 진척되는 특징이 있다는 점이다. 나진·선봉개발투자, 두만강지역 개발<sup>89)</sup> 신의주지역의 황금평, 위하도 개발, 접경지역 여러 곳에서의 철도, 도로, 산업개발, 접경지역 여러 곳에 호시무역시장개설 등 경협이 거점지역들이 창설되고 이를 중심으로 경협이 확대되는 특징을 보일 것이다.

<표 1> 중국의 북한 자원개발 및 지역개발 동향

	주요 내용	비고
2005. 7	훈춘시 2개 기업(東林經貿有限公司·邊境經濟合作區保稅有限公司)의 나선시인민위원회 경제합작회와 지분 50대 50의 나선국제물류합영공사 설립 계약	중국정부 미 인가
2005	우광그룹(五礦집단)의 평안북도 용등 무연탄 개발 (연산 100만톤)	북한 제1의 무연탄 광산
2005. 12	북·중의 '해상 석유 공동개발에 관한 협정'체결	서한만 석유 개발
2006	귀다황진(山東國大黃金冶煉公司)의 25년간 양강도 해산 동광 개발권 확보(중국 측 투자 800 만 유로 지분 50%)	북한 최대 동광산

85) 중국기업의 북한에 대한 자원개발 투자는 2009년 중반까지 20개 사업으로 외국기업의 북한 자원개발 총투자 25개 중의 80% 차지하고 있다.

86) 발전목표: 대외개방 확대 등을 통해 2020년까지 연평균 15% 경제성장. 다롄을 동북아국제해운센터와 국제물류센터로 육성, 동북진흥의 경제발전 중심축과 새로운 경제성장벨트 형성을 통해 연해와 내륙지역의 공동 발전 모색, 다롄에는 조선·정밀기기·공작기계를, 잉커우에는 제련, 판진에는 중소형선박 및 요트, 진저우에는 전자·석유화학·에너지, 후루다오에는 석유화학, 단둥에는 제지산업 등을 도시별로 특화하여 육성

87) 장지투 개발 등을 통한 두만강 유역 개발의 촉매제 역할과 함께 동해로의 해상수송로 확보 목적

88) 실시구간: 헤이룽장성(黑龍江省)의 무단장(牡丹江)에서 지린성(吉林省)의 투먼(圖們), 옌지(延吉), 룡징(龍井), 허룽(和龍), 바이허(白河), 통화(通化)를 거쳐 랴오닝성(遼寧省)의 관수이(灌水), 단둥(丹東), 쩡허(庄河), 다롄(大連)으로 이어지는 1,389km에 이르는 국경철도이다. 이 가운데 허룽-바이허, 통화-관수이, 쩡허-단둥 구간 총 411km가 미 개통구간이었는데 허룽-바이허 구간 103km를 2008년 12월에 완공. 현재 미 개통구간은 통화-관수이, 쩡허-단둥만 남아 있는 상태

89) 동북지역의 신 성장 축으로 자리매김 하기 위해 창춘-지린을 경제발전 성장축(자동차, 석유화학, 철도차량, 농산물 가공 등)으로, 옌진-룽징-투먼을 경제 발전 전초기지(두만강 지역의 물류 거점 및 국제산업 협력기지)로, 훈춘을 대외창구(수출가공, 변경경제합작구 등을 통한 변경무역기지)로 활용

2007. 10	통화철강(通化鋼鐵集)등의 50년간 함경북도 무산 철광석 개발권 확보: 총 투자 70억 위안	아시아 최대 노천광
2008. 8	다롄(大連) 창리그룹(創立集團)의 10년간 북한 나진항 사용권 획득	
2009. 10	원자바오(溫家寶) 중국 총리의 북한 방문 시에 압록강대교 건설과 나진항 사용권에 대한 복측 동의 확보	
2010. 1	엔벤조선족자치주정부의 북한 원정리 나진항 연결도로 건설을 금년도 중점 추진사업으로 선정	
2010. 2	단둥화상(丹東華商海外投資限公司)이 평안북도 위화도와 황금평을 각각 5억 달러와 3억 달러를 투자하여 자유무역지대로 개발 추진	중국 외교부: UN재제 불위배
2010. 6	훈춘의 취안허와 은덕군 원정리를 잇는 교량 보수 공사 완료	

자료: 김주영 2010.8

이 과정에 북한은 중국에 특혜적인 제도의 제공과 노동력을 제공하게 된다.

셋째, 신 북-중 경협시대에는 과거의 교역중심의 경협에서 점차 탈피하여 산업투자가 증대되는 방향으로 전개될 가능성이 많다. 과거의 교역중심적 경협은 북한의 지속적 성장을 이끌어 내지 못하고 경제난을 지속시켰으며 그 결과는 북한만이 아니라 중국의 외교와 안보에 지대한 영향을 미쳤다. 북한의 성장을 이끌어 내지 못하는 북-중 경협은 향후 동북지역의 안정과 나아가 중국의 국제사회에서의 영향력을 감소시키는 요소로 작용하게 된다. 그렇다고 경제적 부담이 크게 줄어드는 것도 아니다. 북한의 경제난을 해소하기 위한 차관과 무상지원이 지속적으로 들어가야 하기 때문이다. 따라서 신 북중 경협시대에는 북한의 산업, 즉, 구산업의 현대화와 신산업의 창설을 목표로 다양한 산업투자가 이루어 질 것이다.

<표 2> 중국의 대북한 무상원조액과 식량 및 석유 공급량

구분 연도	무상 원조액 (만 달러)	식량 공급량(만톤)				원유 공급량(만톤)		
		곡물 (HS 10)	밀가루 (HS 11)	소계	WFP에 보고한 원조물량	원유 (HS 2709)	석유제품 (HS 2710)	소계
1995	609	15	7	22	n .a.	102	n .a.	n .a.
1996	4,014	55	33	88	10	94	n .a.	n .a.

1997	3,441	87	27	114	15	51	n .a.	n .a.
1998	3,205	29	12	41	15	50	15	65
1999	4,836	24	5	29	20	32	12	44
2000	2,756	28	4	32	28	39	11	50
2001	6,913	44	6	50	42	58	11	69
2002	1,597	22	6	28	33	47	8	55
2003	1,089	35	5	40	21	57	12	70
2004	1,456	9	7	16	12	53	13	66
2005	3,812	33	11	44	n .a.	52	14	67
2006	3,736	8	13	21	13	52	12	65
2007	n .a.	14	14	28	29	52	15	67
2008	n .a.	12	1	13	n .a.	53	12	65
<b>총계</b>	<b>n .a.</b>	<b>415</b>	<b>151</b>	<b>566</b>	<b>n .a.</b>	<b>793</b>	<b>n .a.</b>	<b>n .a.</b>

자료: 김석진. (2009). p. 152.

넷째, 신 북-중 경협시대의 특징은 국제사회의 대북제재<sup>90)</sup>를 적극적으로 활용하여 다른 나라에 앞서 북한시장을 선점하는 차원에서 경협이 전략적으로 추진된다는 점이다. 핵포기를 목표로 한 국제사회의 대북제재는 중국의 참여로서만 그 결과가 가능해지는 상황이다. 그러나 미국과 중국, 한국의 북한과 동북아지역에 대한 안보적 이해관계의 불일치는 중국으로 하여금 더 이상 북한에 대한 제재에 동참하지 못하게 할 것이다. 제재로 나타나는 결과가 중국에 결코 이롭게만 되지 못한다는 인식이 증대되는 결과이다. 특히 중국이 교통, 통신, 전력, 수리 등 인프라 부문 건설에 강점이 있기 때문에 이 분야는 국제사회의 대북제재시기에 선점이 가능한 상태다.

### Ⅲ. 신 북-중시대의 대북경협 정책과제

북-중 경제관계의 밀접화는 우리가볼 때 긍정적 측면과 부정적 측면을 함께 내포하고 있다. 긍정적 측면은 ▲자유시장을 통해 주민들의 소비생활을 지원하고 있다는 점 ▲민간산업에 대한 자재, 설비, 에너지 공급을 통해 고용유지에 일정하게 기여하고 있다는 점 ▲북한 산업에 대한 개발 및 기술 이전효과를 가져 올 수 있다는 점 ▲잘 활용만 한다면 남북한 경제통합이나 통일비용을 절감 할 수 있는 가능성을 제공해 줄 수 있다는 점이다. 부정적

90) 2009년 5월 북한의 2차 핵실험에 대한 대응으로 같은 해 6월 UN이 대북 결의안1874호를 채택하여 무기금수 및 수출통제, 화물검색, 금융·경제 제재 등의 실시



측면은 ▲중국의 대북 지원과 교류 확대는 북한으로 하여금 개혁의 필요성과 시급성을 인식하지 못하게 한다는 점 ▲북한경제의 지나친 대중 의존도에 의해 북한의 경제성장 여부는 전적으로 중국의 경제상황에 의해 좌우되는 결과를 낳을 수도 있다는 점 ▲중국에 대한 의존도 심화는 장차 한반도의 통일경제구축에 있어서 중대한 문제를 야기 시킬 수 있다는 점 등이다. 그러나 향후 북-중경제관계가 북한의 체제개혁과 개방, 북한의 핵포기로 이어지는데 결정적 역할을 하는 강력한 수단으로 작용하다면 그것은 한국이나 국제사회에 커다란 공적이 될 것이다. 그리고 북한이 핵포기와 개혁, 개방을 추진하는 속에서 북-중경제관계는 국제사회의 보편적 경제질서에 따라 더욱 발전되어야 한다. 한국은 북-중경제관계가 발전하고 그 결과로 북한국민의 삶이 지속적으로 향상되는 것을 결코 반대하지 않는다. 다만, 현재 북한에서 일어나고 있는 다양한 국제적 이슈들(핵, 미사일, 개혁, 개방, 인권문제 등)이 함께 해결되는 속에서 경제관계가 함께 발전되기를 바랄 뿐이다. 이와 동시에 북한경제가 지나치게 의존성이 높아져 장차 남북한이 통합경제를 형성할 때 부작용으로 다가오지 않길 바란다.

한국이 대북경협정책을 수립할 때 항상 고민거리로 안겨오는 난제들이 존재한다. 첫째는 한반도의 안보상황 특히 우리를 직접 위협하는 핵개발국가와의 경협을 해야 하는가에 대한 고민이고 둘째는 비효율적이고 비개방적인 폐쇄국가와 정상적으로 경협을 할 수 있겠는가에 대한 고민이며 셋째는 열악한 산업, 인프라, 제도, 관행에 의해 이익을 창출해 낼 수 있는가에 대한 고민이며 넷째는 비개혁적이고 비개방적이며 비인권적인 국가와의 경협자체가 정당성이 있는가에 대한 고민이다. 이러한 고민들은 한국사회 내부에서 대북정책에 대해 다양한 계층사이에서 논쟁을 불러오는 사안이다. 일부에서는 대북경협자체를 북한변화를 위해 과감히 써야한다고 주장하는 반면 일부에서는 대북경협은 비인권적 정권에 대한 수명연장으로 작용할 뿐이라는 주장도 있다. 심지어 인도적 지원에서조차 조건 없는 주장과 절대반대의 주장이 첨예하게 대립하고 있는 실정이다. 중국은 과감히 쓰고 있는데 우리는 스스로의 속박에 매여 움직이지 않는다는 비판도 있다. 중국이 쓰는 사이 북한경제는 중국에 더욱 예속화 되어간다는 우려도 있다.

사실, 통일한반도의 미래, 현재의 평화구조의 정착, 국제적 보편적 가치를 실현시키는 관점에서 볼 때 몇 가지 전제만 있다면 대북경협을 반대 할 이유가 없다.

첫째는 북한이 진정성있는 핵 포기 의지와 행동을 보일 때, 둘째는, 한국과 중국, 그리고 국제사회의 개발협력이 효율적일 수 있도록 제도개혁과 대

외개방을 적극화 할 때, 셋째는 북한 당국이 주민의 인권개선을 보이는 진정성 있는 행동을 보인다면 대북경협을 반대 할 이유가 없다<sup>91)</sup>. 물론 이 조건들이 전제조건이나, 아니면 경협과 동시에 해결해야 할 후속조건인가에 대한 논쟁은 분명 있다. 그러나 그것이 전제조건이든, 동시조건이든, 후속조건이든 분명히 잡고 넘어가야하고 반드시 해결해야 할 조건임에는 이론의 여지가 없어 보인다. 그리고 이 조건은 중국도 대부분 수긍하고 지지하는 조건들이다.

북한과 중국의 경제관계는 커다란 성장 잠재력을 가지고 있다. 여기에 한국이 적극적으로 참여한다면 그 잠재력은 훨씬 더 커질 것이다.

북한과 중국에서 차세대 후계자들이 등장하고 있는 새로운 환경에 맞추어 한국의 대북경협정책의 과제들을 제시해 보는 것은 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다.

첫째, 한국과 중국이 북한에 대한 인식을 공유하는 것이 가장 중요한 과제이다. 중국은 북한의 사상과 이념을 인정하고 정책에 간섭하지 않는다. 반면 한국은 북한의 사상과 이념을 반대하고 북한의 정책 하나하나를 평가하면서 대응해야하는 운명적 위치에 있다. 이런 상황이라면 한국과 중국이 쉽게 대북관을 공유하기 어려워 보인다. 그러나 국제사회의 보편적 가치중에서 한국과 중국이 현재 인정하고 있는 부분을 대북관 정립의 기준으로 설정해 나간다면 인식공유가 막연한 과제라고 볼 수도 없다. 비공유부분을 지속적인 논쟁과 협의를 통해 확대해 나가고 한-중이 공유한 가치로 북한을 설득해 나가는 구조를 창출해 내는 것이 중요하다.

둘째, 대북개발에 대한 인식공유가 필요하다. 앞서 지적했듯이 중국은 현재의 ▲북한의 안정과 지속발전이 중국의 국익에 부합하며 ▲중국식의 개발에 참여하며 ▲북한경제를 지원하면서도 최소한의 부담을 지는 원칙을 가지고 있다. 그러나 한국은 북한의 개발과정을 ▲북한체제의 개혁과 개방, 효율화를 위한 수단으로 활용하려하며 미래 한반도의 통일을 준비하는 사전적 행위로 인식하며 ▲북한 정권이 아닌 북한 국민의 삶의 질을 높이는 차원에서 경협이나 개발에 접근한다. 즉 중국은 현존하는 북한을 개발하는 것이고 한국은 남북이 하나가 되기 위해 개발한다는 입장이다. 그러나 통일한반도가 중국의 한반도 경제협력과 개발에 전혀 불이익이 없다는 것을 실증해 나간다면 이러한 인식의 불일치는 극복 가능하다고 본다.

셋째, 현재 대북경협 1위국인 중국과 대북경협과 관련한 경험과 교훈, 정보를 공유하고 미래의 과제에 대해 실효적인 논의를 해야 한다.

---

91) 사실 이 조건에 대한 입장은 이명박정부의 대북정책에 명시되어 있다.

중국은 북한에 대해 무역, 투자, 지원에서 명실상부한 제1위의 지위를 차지하고 있다. 그러나 중국의 대북경협이 순탄한 것만도 아니다. 우리가 느끼고 있는 어려움을 중국도 겪고 있다. 북한이 무엇이 문제고 무엇을 고쳐야 하는지를 잘 알고 있고 그 내용은 우리가 생각하는 것과 별로 다르지 않다. 따라서 북한의 개혁과 개방수단으로서의 경협을 활용하려 한다면 중국과 대화하고 함께 과제를 공유해 나가는 것이 중요하다.

넷째, 북한경제개발에 대한 비전과 목표를 공유해야 한다. 과거 우리는 북한경제개발에 대한 다양한 비전과 목표를 제시해 왔다. 그러나 그것은 주로 우리의 입장과 우리만의 이익을 중심으로 설정된 비전과 목표였다. 이제는 주변국의 생각과 이익도 함께 고려한 북한경제개발 비전과 목표를 세울 때다. 특히 대북한 경제적 영향력이 가장 큰 중국의 입장을 고려하고 이익을 반영하는 것은 우리의 대북경협정책의 현실성을 높이는 기회가 될 것이다.

다섯째, 남북한과 중국 3국은 대북경협을 위한 대화의 구조적 틀을 만들어 나갈 때이다. 인식의 공유, 정책의 공유, 행동의 공유를 이끌어 내자면 자주만나 대화하고 논쟁하고 이를 위해서는 상호대화의 구조를 만드는 것이 중요하다. 한중간에는 고위급 대화구조가 이미 만들어져 있다. 남북한에도 이미 고위급 대화의 틀이 있었던 과거가 있다. 문제는 서로 따로 대화하고 행동했다는 점이다. 이제는 한국, 중국, 북한 3국이 경협관련 고위급 경제대화의 구조를 만들어 다양한 개발이슈를 논의해야 한다. 여기에서는 동북개발 관련 이슈도, 북한의 특구나 접경지역개발 이슈도, 한국의 시장과 연계된 동북개발 이슈 등 그 어떤 개발이슈도 논의될 수 있을 것이다. 장관급도 좋고 부총리급도 좋고 만들고 운영하는 것이 중요하다. 초기에는 국장급이나 차관급으로 시작하고 점차 급을 올리는 것도 바람직하다. 하위의 구조로 가칭 '접경지역 3국 개발위원회' '남북중 동북아 인프라 공동개발 협의회' 등 부문별 이슈별 위원회를 구성해 볼 수도 있다.

여섯째, 동북개발, 북한개발의 구체적 프로젝트들이 남북한 및 중국의 공동참여의 기회를 넓히는 원칙에서 기회를 확대하고 상호협력하는 노력을 해야 한다. 동북개발은 북한을 필요로 함과 동시에 한국의 자본과 기술의 참여도 필요하다고 본다. 한국의 입장에서 보아도 한국경제의 발전을 위해서도 북한이 필요할 뿐만 아니라 중국의 협력도 절대 필요하다. 따라서 협력의 구체적 행동들이 나타날 수 있는 구체적 개발프로젝트들에 남북한 및 중국의 공동참여가 확대되도록 대화기구에서 긴밀히 협상해 나가야 한다.

일곱째, 개성공단의 사례에서 알 수 있듯이, 남북경협의 경험을 살려 남북한 및 중국의 3자공동협력의 상징적 개발사업을 추진하는 것도 생각해 볼

만하다. 비개혁적이고 비개방적인 북한에 대한 개발은 수많은 시행착오가 수반될 것이다. 상징적 개발프로젝트로 북한의 인식변화를 유도하고 다른 개발사업에 경험을 제공하며 북한의 민간경제에 실질적 도움을 줄 수 있을 것이다. 접경지역개발에 한국이 참여하는 프로젝트를 발굴하고 주요한 산업개발 대상에 한국의 참여하는 것 등 다양한 상징적 사업을 추진할 수 있을 것이다.

여덟째, 남북한 및 중국의 3자협력을 통한 북한경제개발을 동북아 공동체 형성차원에서 접근하자는 것이다. 현재 동북아 경제공동체 구상논의의 주요 참가국은 한국, 중국, 일본 정도에 불과하다. 그러나 동북아에는 북한도 있고 러시아도 있으며 몽골도 있다. 뒤떨어진 나라들을 뒤로 한 채 앞서가는 나라들끼리 공동체를 구성한다고 해도 그것은 완전한 지역 공동체가 될 수 없다. 따라서 북한을 국제사회에 편입시키는 기회로 활용한다는 차원에서, 그리고 동북아 시장을 더욱 넓힌다는 차원에서, 특히 북한의 개발사업의 안정성을 높인다는 차원에서 북한을 동북아경제공동체에 편입시키는 차원의 개발이 이루어 져야 한다.