

[ 현안진단 27호]

중국의 북한에 대한 경제적 구상: '36호' 문건에 대한 분석을 중심으로

주장환 (코리아연구원 기획위원 / 동서대 국제관계학부 교수)

- I. 들어가며
- II. '36호' 문건의 북한 관련 내용
- III. 중국의 대 북한 경제 구상: '동북의 제4성화'인가?
- IV. 나가며

I. 들어가며

중국과 북한간의 관계가 점점 밀접(?)해 지고 있다. 외교적인 측면에서는 현재 소강상태에 빠져있지만, 북한 핵 문제 해결을 위한 6자 회담 과정에서의 중국의 역할을 상기한다면 더 말할 나위도 없다. 그런데 최근에는 경제적 측면에서도 이런 밀접한 관계의 증거들이 드러나고 있다. 일례로, 중국의 대 북한 투자는 2003년도에는 130만 달러에 불과하던 것이 2004년에는 1억 7,350만 달러를 기록했다. 또 2005년에는 북한의 무산 철광의 50년 채굴권을 중국이 인수하고, 중국이 북한의 해상 석유 공동개발 협정을 맺기도 했다. 문제는 이러한 경제적 측면에서의 변화, 즉 급속한 경제적 협력의 강화를 순수한 경제적 동기에 의해서만이 아니라고 볼 수 있다는 점이다. 또 우연하게도 이 시기는 북한의 자구적 개방 시도인 2002년 '신의주 특구'설치를 중국이 무참히(?) 좌절시킨 이후이기 때문에 일부 전문가들은 중국의 의도에 대해 면밀히 관찰하는 중이다. 혹시나 중국이 북한을 '동북의 제4성'으로 만들려고 하지 않는가에 촉각을 세우면서 말이다.

이 글은 위의 의혹에 대해 하나의 판단의 근거를 제공하려는 목적으로 작성되었다. 이 글에서는 '중국의 대 북한 경제에 대한 총괄 구상'이라고 알려지면서 세간에 회자되었던 '36호' 문건에 대한 분석을 진행한다. 더 구체적으로는 북한 경제와 관련이 있을 만한 조항에 대해 분석한다. 이를 통해 중국의 의도를 파악하고, 그 진의가 무엇인지에 대해 나름대로의 견해를 피력한다. 물론 현재 바로 이 '36호'문건에 대한 세척이 마련 중이고, 또 외부에 절대로 공개하지 않는 이 문건의 '부록'이 존재할 수도 있다는 가능성이 존재하므로 다분히 초보적인 판단과 견해를 밝혀둔다.

II. '36호' 문건의 북한 관련 내용

'36호' 문건은 2005년 6월 30일에 중국 중앙정부의 실무부서인 국무원 관공청(國務院 辦公廳) 명의로 발표되었다. 중국 정부의 최고 수준의 문건인 '중공중앙, 국무원' 명의를 가진 다소 급이 낮은 문건이다. 정식명칭은 "국무원 관공청, 동북 노 공업기지 대외개방의 진일보 확대를 촉진할 것에 관한 실시의견(國務院辦公廳關於促進東北老工業基地進一步擴大對外開放的實施意見)"이다. 명칭에서 알 수 있는 것은 이 문건은 2004년부터 중국이 추진하고 있는 '진흥동북(振興東北等老工業基地)' 정책과 관련되어 있다. 즉 이 정책의 세부 영역 문건 중의 하나이다.

'진흥동북' 정책은 후진타오 등 중국의 제4세대 지도부가 주되게 개혁·개방 정책 실시이후 계속 악화되어가는 지역불균형을 바로 잡고, 창(長)강과 주(珠)강 삼각주와 환발해만 지역에 이어 제4대 성장축으로 동북 지역을 발전시키고자 2004년부터 추진하고 있다. 지난 2년간의 과정을 보면 중앙 정부가 재정적 지원뿐만 아니라 각종 정책적 특혜까지 지원하고 나서고 있으며, 따라서 이 지역이 매우 활발하게 움직이고 있다. '36호' 문건은 바로 이런 맥락에서 동북 지역 진흥에 필요한 막대한 자원 마련을 위해 적극적인 대외개방을 통해 외자를 유치할 필요성에 의해 작성된 것이다. 문제는 이 '진흥동북' 정책의 대상 지역이 한반도와 국경을 맞닿아 있는 라오닝(遼寧)과 지린(吉林)성을 포함한다는 데 있을 수 있다. 개혁·개방 이전 시기 이 지역은 중국의 주요 공업 및 양식 기지로서 '공화국의 만아들' 역할을 톡톡히 해냈다. 그러나 1978년 이후 개혁·개방 정책의 실시와 더불어 계획체제적인 요소를 많이 가진 이 지역은 발전이 더디어갔고, 급기야는 '문제 지역'이 되었다. 특히 1990년대 이래 이 지역에 밀집되어 있는 대형 국유기업들은 경쟁력 저하와 부담 증가 등으로 이 지역 발전의 걸림돌로 작용하고 있는 상황이다. 이런 상황에서 중국 정부가 다른 지역(주로 동부 연해 지역)의 발전에 힘입어 이 지역의 발전을 본격적으로 진행하고 있기 때문에, 더구나 중국 정부의 인식에서는 이 지역이 그야말로 '동북아'이기 때문에, 한반도에 미치는 영향은 적지 않을 것이라는 것을 쉽게 예상할 수 있다. 그러나 이는 일반적인 부분이라 할 수 있다.

'36호' 문건은 외국 자본의 국유기업 재조직에의 참여, 외국 자본의 중점 업종과 기업에의 참여, 외국 자본의 제3차 산업 산업에의 참여, 지역 경제 협력 강화, 양호한 발전 환경 조성 등 5개 영역에 관한 모두 29조의 구체적 내용을 담고 있다. 특히 이 중 북한과의 연관성이 높은 부분은 네 번째 영역인 '지역 경제 협력 강화'이다. 이 부분은 제16조부터 제21조까지의 내용을 포함하는데, 그 중에서도 북한과의 연관성을 강하게(?) 유추할 수 있는

부분은 16-20조이다. 그러면 하나씩 그 내용을 구체적으로 살펴보자.

우선 제 16조는 원문이 **지리적 우세를 살려, '달려 나가기(走出去)' 전략을 실시하여 주변 국가와 함께 에너지, 원자재, 광산 자원의 협력 개발을 한층 강화한다.** 주동적으로 지역 경제 협력에 참여하고 적극적으로 국제 시장을 개척하여 상품, 기술과 노동력의 수출을 추동한다. 동북지역이 주변 국가와 함께 국제무역, 투자, 과학기술, 여행 등 다양한 협력의 무대를 마련하도록 지속적으로 지원한다."(굵은 글씨는 필자 강조)이다.

주지하다시피, 중국은 그동안 해외의 자본과 기술을 적극적으로 들여오는 '받아들이기(引进来)' 전략을 실행해왔다. 그러나 1990년대 말부터는 중국 기업의 해외진출을 적극적으로 촉구하는 '달려 나가기' 전략을 동시에 추진하고 있다. 2005년만 해도 중국의 해외 투자액이 전년도 대비 25.8% 증가했고, 투자액은 6,920백만 달러에 이른다. 이런 맥락에서 '진흥동북' 계획을 실시하는 과정에서 조건이 되는 기업들의 해외 진출을 적극 장려하는 것으로 이해된다. 특히 동북지역의 접경지역인 러시아와 북한은 에너지, 원자재, 광산 자원이 비교적 풍부한 것으로 알려져 이 영역에 집중하는 것으로 보인다. 좀 더 세밀한 분석을 해본다면, '진흥동북'의 대상 지역인 동북 삼성 중 북한과 맞닿아 있고, 동북 삼성 중 제일 공업 기반이 잘 갖춰져 있고 경쟁력도 높은 랴오닝 성은 이 부분에 보다 적극적인 자세를 취하고 있는 반면, 러시아와 접경한 헤이룽장 성은 러시아 지역에서의 삼림 등 자원 개발에만 구체적인 흥미를 나타내고 있다. 따라서 이 조항에 따르면 향후 북한과의 에너지, 원자재, 광산 자원의 협력 개발이 더욱 가시화 및 적극적으로 추진될 것으로 예상된다.

제17조의 내용은 다음과 같다. "동북지역 소재 변경지대의 무역을 힘껏 발전시킨다. 변경 무역 발전을 촉진시키는 정책을 연구하고 수출세의 환급, 수출입 상품의 경영관리, 인원들의 왕래 등에 대한 관리를 강화하는 동시에 수속을 간소화한다. 변경지역에서 무역에 필요한 환전 및 결제 등 외환업무를 널리 보급하여 무역과 투자에 편리를 제공한다. 동북지역에서 거래되는 소액 수출화물을 인민폐로 결산할 경우 세금을 환급하도록 하는 방안을 연구한다."

이 조항은 그 자체 문구로도 알 수 있겠지만, 아직도 '방안을 연구하는' 단계이다. 분명한 것은 동북 지역에 소재한 변경지대의 무역을 촉진하겠다는 의도이다. 변경지대의 무역을 촉진함으로써 상대적으로 낙후되어 있는 러시아와 북한에서는 원자재 등 수입을 활성화시키고 중국에서는 생필품 등 판매를 확대할 것으로 판단된다. 이는 이 지역이 지리상의 조건으로 기타 국가들과의 무역이 용이하지 않기 때문에 변경무역에 집중하겠다는 의도로 파악된다. 그러나 다른 한 가지 의도는 바로 그동안 '혼란하고 무질서하게' 진행되어온 변경지대 무역을 바로 잡겠다는 것이다. 중국 당국자들은 중국과 러시아 및 북한과의 변경지

대 무역이 밀수 성행, 불법 입국자 증가 등 매우 무질서하게 진행되고 있다. 따라서 차제에 변경지대 무역의 정상화를 꾀할 것으로 예상된다.

제18조의 내용은 "동북아 지역의 국제 경제 기술 협력을 강화한다. 변경지역 개발과 대외 개방을 추진한다. **투먼(圖們)강 지역의 국제 협력 개발을 지속적으로 확대한다.** 변경지역의 개발과 대외 개방의 새로운 모델을 적극 탐색한다. 변경지역의 경제 협력지구, 상호 무역지구와 수출 가공지역의 건설을 가속화한다. **헤이허(黑河), 수이펀허(綏芬河), 훈춘(琿春), 단둥(丹東) 등 변경 지역으로 하여금 물류 무역의 집산지, 수출입 가공과 국제 상업무역 및 여행 등의 역할을 하도록 한다.**"(굵은 글씨는 필자 강조)이다.

투먼강은 주지하다시피 북한과 러시아와 맞닿아 흐르는 강이다. 또 1992년 이래 유엔개발계획(UNDP)에 의해 개발계획이 추진되고 있다. 동북 지역의 진흥을 꾀하고 있는 중국 정부로서는 바로 진행 중이나 흐지부지되고 있는 이 지역의 국제 협력 개발의 재활성화를 상거시킬 의도를 가지고 있는 것으로 보인다. 투먼강 지역은 중국의 지린성이 속한 지역이다. 이 지린성은 원래 농업을 중심으로 하는 곳이어서, 산업 인프라 등 측면에서는 대단히 부족한 실정이다. 따라서 중국 관계자들도 지난 2 년간의 '진흥동북'정책의 효과가 제일 낮은 성으로 평가하고 있다. 투먼강 개발계획은 바로 이런 상대적으로 열악한 조건을 가진 지린성에게는 더할 나위 없는 좋은 기회이고, 따라서 매우 적극적인 자세를 취하고 있는 것으로 알려진다.

헤이허와 수이펀허 두 시는 모두 헤이룽장성 관할이며, 러시아와의 접경 도시이다. 훈춘시는 지린성 관할이고, 러시아 및 북한의 접경도시이다. 단둥시는 랴오닝성 관할이며 북한의 접경도시이다. 현실적으로 접경 무역의 활성화외에는 활로가 없는 이들 지역을 물류 무역, 수출입 가공지 등으로 발전시키겠다는 의도는 바로 러시아 및 북한과의 교류 확대를 추진하고, 그 과정에서 이니셔티브를 쥐겠다는 것으로 이해된다.

제19조의 내용은 다음과 같다. "합자, 합작, 합병 등 다양한 방식으로 해외 개발을 진행하는 것을 장려한다. 관련 정책을 적극적으로 연구하고, 정책지원체계를 완비한다. 동북지역 기업의 해외 중점 개발 항목에 대해 전(前)단계 비용과 국내 대출 이자를 적극 보조, 지원한다. 그리고 그 상품에 대해 우선적으로 수입하도록 조치한다." 뒤이어 제20조의 내용은 "자격을 갖춘 기업이 대외 원조에 참여하고, 대외 협력 사업에 적극적으로 참여하도록 장려한다. 대외 사업 책임업체와 대외 투자로 인해 설비 수출 및 노무 수출이 발생하는 생산 가공형 항목과 기술 합작 항목에 대해서는 국가가 국내 대출이자를 보조해주고, 우대대출을 진행하고, 해외에서 개최하는 사업 관련 설명회나 전시회, 광고 등 시장 개척 비용도 보조하는 등 지원을 한층 더 강화한다."이다.

두 조항 모두 해외 진출을 장려하고, 이와 관련된 지원책들을 명시하고 있다. 현재까지 알려진 바에 의하면, 동북 지역의 기업들은 지리적인 조건으로 주로 러시아와 북한으로의 진출을 꾀하고 있다. 영역은 주로 부족한 원자재 및 에너지의 공동개발과 쇠퇴기에 접어든 각종 생산 공장의 이전, 사회 인프라 구축 등이다. 문제는 '진흥동북'정책이 시행된 지난 2년간 별다른 동북 지역 기업들의 해외 진출과 관련된 성과가 보고된 것이 없다는 것이다. 그도 그럴 것이 동북 지역 역시 아직까지는 해외 자본뿐만 아니라 중국 내 기타 지역 자본의 유입을 애타게 바라고 있는 실정이다. 따라서 해외 진출에 대한 여력이 아직 없는 것으로 판단된다.

Ⅲ. 중국의 대 북한 경제 구상: '동북의 제4성화'인가?

이상의 '36'호 문건에 대한 분석을 통해 우리는 다음의 몇 가지를 파악할 수 있다. 첫째, '36'호 문건의 내용은 해외 진출 및 협력 확대의 대상이 북한만이 아니라 러시아 즉 동북 지역과 맞닿은 접경 국가들이라는 것이다. 이들 국가들은 현재 모두 중국보다 경제적으로 뒤쳐져 있는 반면 원자재, 에너지 등 자원이 풍부한 곳이다. 따라서 중국 정부로서는 동북 지역의 진흥을 위해 필요한 각종 자원 등을 이곳에서 들여오고, 대신 이들 국가 개발에 적극적으로 참여하라고 촉구한 것이다. 결국, '36'호 문건의 관련 조항의 의도 자체가 북한만을 염두에 두고 있다고 볼 수 없다.

둘째, 투먼강 개발이나 접경 무역에 대한 관리 강화 그리고 접경 도시의 개발 등 내용은 동북 지역의 세수확대와 지역 질서 유지를 통한 낙후된 경제 현실 타개라는 내부적인 동기가 더 강하다고 할 수 있다. 물론 중국 정부의 인식이 동북 지역 정도가 동북아에 속한다고 보고 있는 수준이고, 따라서 이 동북 지역을 중심으로 동북아 경제협력과 인접국과의 경제교류 활성화를 주도하겠다는 의도를 관철시키기 위한 사전포석의 의미가 없는 것은 아니라 하겠다. 그러나 이것이 전부라고 보이지는 않는다.

셋째, '36'호 문건 전체에서 이 부분이 차지하는 비율이 1/7에 채 미치지 못한다는 사실에서도 알 수 있듯이, '36'호 문건이 강조하는 내용은 '진흥동북'정책 집행에 소요되는 막대한 자금의 유입이다. 이를 위한 환경조성 촉구 및 조건 제시가 주 내용이다. 이는 '진흥동북'정책의 핵심 과제가 이 지역에 집중되어 있는 국유기업 문제를 해결하는 것이라는 사실에서도 충분히 알 수 있다. '동북진흥'은 사실 이 지역의 국유기업 문제를 해결하고, 이를 통해 이 지역 사회의 면모를 일신하는 데 가장 큰 의미가 있다 하겠다. 당연히 이를 위해 필요한 자금은 중앙정부에서 다 제공할 능력이 없으니, 해외나 중국의 기타 경제 발전

지역의 자금의 적극 유입을 희망하는 것이 아닌가. 특히 앞서서도 밝혔듯이 이 지역 기업들은 현재 해외진출을 피할 형편이 되지 않는다.

종합하면, '36'호 문건을 통해서도 중국이 북한을 경제 속국화 혹은 동북의 제4성화하려 한다는 결정적인 증거를 뚜렷하게 찾을 수 없다. 오히려 어떤 음모에 의한 것이라기 동북 지역 발전에 대한 자구책의 한 영역으로 적극적인 해외 진출 및 협력을 강조하고 있다고 판단된다. 즉 일반적인 경제적인 논리로도 설명될 수 있는 차원의 문제라고 생각된다.

IV. 나가며

중국의 북한 경제에 대한 구상을 담고 있다고 회자되는 '36'호 문건, 특히 그중에서도 북한과 관련이 되어 있는 것으로 보이는 부분에 대한 분석을 진행했다. 그 결과, 중국이 북한을 경제적으로 속국화하려 한다거나 동북의 제4성화하려한다는 결론은 아직 성급한 것으로 판단된다. 물론 앞서 밝힌 대로 이 문건의 비공개 부록이 존재할 수 있으며 이 문건의 세칙이 아직 공표되지 않았다는 점에서, 이러한 판단은 잠정일 수밖에 없다.

마지막으로 필자는 '국가적 M&A', '북한의 중국에 대한 경제속국화', '북한의 동북 제4성화' 등 중국의 북한에 대한 '음모론'이 제대로 실증적인 검증 작업을 거치지 않은 채 유포되고 있다는 것에 대해 깊은 우려를 느끼고 있다. 그렇다고 해서 중국의 최근 북한에 대한 움직임이 지나치게 낙관적으로 보려는 경향도 경계해야 할 것이다. 실증적인 자세로 긴장감을 놓지 않고 면밀히 관찰하는 것이 중요할 것이다.

또 시장과 원자재 공급기지 확보를 위한 개별 국가 간의 경쟁이 뜨거운 것은 현재 국제사회의 현실이라고 했을 때, 혹시 이를 위한 우리의 노력과 적극성은 부족하지 않은지, 또 자신에게 주어진 기회를 적극적으로 못 활용하고 있지는 않은지 되돌아보는 자세가 필요하다고 생각된다.

2006/04/03

새로운 코리아구상을 위한 연구원

