

중국의 동북지역 개발과 南北韓

| 책을 펴내며 |

최근 중국의 동북지역이 관심을 모으고 있다. 후진타오(胡錦濤) 신지도부가 출범한 2002년 이후 중국은 동북지역 발전을 국가발전계획의 핵심 과제로 설정, 추진해 오고 있다. 이에 따라 1980년대에 화남(華南)지역, 1990년대에 화동(華東)지역, 그리고 2천년대 들어 북부 연해지역으로 까지 성장축이 확대된 중국이 향후에는 동북3성 지역으로까지 확대될 것이라는 전망이 점점 더 큰 설득력을 얻어가고 있다. 이러한 중국의 변화 추세는 동북지역과 더욱 가까이 있는 우리에게 어떤 식으로든 큰 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다.

핵문제 해결 등의 걸림돌을 지니고 있는 북한도 신의주 경제특구, 개성공단 등 대외개방에는 적극적인 태도를 보이며 활로를 모색하고 있다.

이에 따라 성장 엔진을 동북3성에까지 확대하려는 중국과 대외개방을 피할 수 없는 북한간 양자관계가 앞으로 어떻게 될 것인지, 그리고 이것

이 남북관계를 포함하는 동북아 정세에 어떠한 영향을 미칠 것인지, 그리고 이러한 변화에 대해 우리는 어떻게 대응할 것인지 등의 문제가 시급한 과제로 떠오르고 있다.

본 연구원이 이번에 『중국의 동북지역 개발과 남북한』을 출간하게 된 것은 중국과 북한을 중심으로 하는 동북아 정세가 급변하고 있음에도 불구하고 이에 대한 우리의 체계적이고 구체적인 인식이 부족하다고 생각했기 때문이다. 또한 이 책은 우리 연구원이 오랫동안 관심을 기울여 온 중국과 북한, 그리고 우리나라의 서해안지역을 아우르는 환황해지역의 교류와 협력 방안 연구의 첫번째 결과물이기도 하다. 앞으로도 우리 연구원은 중국 및 환황해지역의 발전과 협력에 관련된 연구를 강화해 가면서 그 성과를 지속적으로 내놓을 계획이다.

이 책은 중국의 동북진흥계획이 적극 추진되는 시점에서 이 계획과 이

에 따른 동북지역의 발전이 한중과 북중, 그리고 남한-중국-북한간 교류와 협력에 어떤 영향을 줄 것인가를 조망하는데 중점을 두었다. 또 쟁점을 부각시키고 대안을 모색하는데 중점을 두기 위해 엄격한 학술논문 형식보다는 부드럽고 평이한 서술 방식을 갖추기 위해 노력했다.

우리 연구원의 취지에 공감하여 바쁜 시간을 쪼개 귀한 글을 보내주신 여러 필자들에게 깊은 감사의 마음을 전한다. 아무쪼록 이 책이 변화하는 동북아 정세에서 한중 교류와 남북협력의 출로를 모색하는데 작은 밑거름이 되기를 희망한다.

2005년 3월

인천발전연구원 원장 이인석

서론

동북지역의 발전 전망과 남북한

1. 중국의 지역발전 전략 변화와 동북3성
2. 동북3성과 한반도
3. 이 책의 구성

이 인 석 | 인천발전연구원장

1. 중국의 지역발전 전략 변화와 동북3성

수십년간 냉전이란 장막에 갇혀 있던 동북아에 새로운 성장 드라마가 펼쳐지고 있다. 그 주역은 한중일(韓中日) 3국, 중심 무대는 랴오닝성(遼寧省) 지린성(吉林省), 헤이룽장성(黑龍江省) 등 동북3성이다. 대만과 홍콩이 중국의 화남(華南, 중국 남부의 광둥성(廣東), 광시좡족자치구(廣西壯族自治區), 푸젠성(福建省) 지역) 및 화동(華東, 중국 동부의 상하이(上海), 장쑤성(江蘇省), 안후이성(安徽省), 저장성(浙江省) 지역)의 경제를 발전시켰듯이 중국 동북지방도 지리·역사적 유대감이 강한 한국과 일본의 협력을 기대하는 것이다.

2003년 10월 선양(沈陽)에서 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석 겸 공산당 총서기가 동북지방 개발 청사진을 발표한 뒤, 한국 돈으로 9조원에 달하는 규모의 100대 프로젝트가 선정되는 등 동북 개발계획이 잇따르고 있다. 동북지방은 중국의 연간 산업 및 에너지 생산량에서 화력발전 설비 33%, 수력발전 설비 50%, 자동차 16%, 원유 40%, 철강 16%, 조선 30%의 비중을 차지하는 중국의 기간산업 중심지이다.

동북3성 중 하나인 랴오닝성은 1978년 중국의 개혁·개방 초기에 국내 총생산(GDP)이 광둥성의 2배였던 것이 지금은 광둥성의 절반 수준으로 떨어졌다. 후진타오 국가주석의 목적은 동북3성의 잠재력을 활용해 중공업을 부활시키고 동북지방의 영광을 되찾는 데 있다. 중국 지도부는 동북지역 개발 의지를 확고히 하기 위해 선양과 다롄(大連)을 직할시 후보지로 선정했다. 중점 육성산업은 군사용 장비, 항공우주, 교통운수 설비, 공작기계 및 중대형 설비, 자동차 부품, 환경 등 미래 산업의 핵심 분야들이다.

동북3성 지역은 원래부터 중국의 첨단과학기술과 중공업 중심기지였다. 2003년 10월 발사된 중국의 유인(有人) 우주선 선저우(神舟) 5호가 동북지방 기업 위주로 제작된 것만 봐도 이 지역의 경제 잠재력을 짐작할 수 있다. 중국에서 향후 10년은 1980년대 덩샤오핑(鄧小平)의 선전(深圳) 시대, 1990년대 장쩌민(江澤民)의 상하이 시대에 이어 후진타오가 이끄는 선양 시대가 될 것이라는 예측이 힘을 얻어가고 있다.

동북지방은 러시아, 몽골, 한반도 등 주변국과 육로로 연결되는 교통의 요지이다. 최근 동북지방의 관문인 다롄과 선양을 잇는 고속도로가 개통됐고, ‘중화(中華)의 별’이라는 시속 320km의 고속전철도 시험운행을 마친 상태다. 고속전철이 정상 운행할 경우 특급기차로 9시간 걸리는 선양~베이징 구간이 4시간대로 단축될 전망이다. 다롄항의 경우 급증하는 물동량을 소화하기 위해 현재 연간 200만 TEU(1TEU는 20피트짜리 컨테이너

1대)에서 2010년엔 연간 1,000만 TEU처리를 목표로 항만 확장 공사에 박차를 가하고 있다. 다롄은 일본 기업의 중국 진출 관문으로 이 지역에 진출한 일본 기업의 숫자는 4,000여 개에 달한다.

중국 각 도시를 인체에 비유한다면 두뇌 거점인 베이징은 머리, 첨단산업의 중심인 상하이인 몸통, 제조업의 상징인 광둥성은 다리에 해당된다. 동북 지역도 베이징을 두뇌로 삼아 자신의 몸통과 다리에 해당되는 지역을 발전시킬 계획이다. 2010년까지 이 지역의 최북단 도시 훈춘(琿春)이 ‘동북부의 선전’으로 변할 것이라는 전망을 고려할 경우 동북 지역의 발전 가능성은 더욱 커진다. 동북지방 개발이 성공한다면 이 지역은 화난, 화둥, 화베이(華北, 중국 북부의 베이징, 텐진(天津), 허베이성(河北省), 산시성(山西省)등을 합친 지역)에 이어 제4의 성장축으로 기능할 것이며, 화베이와 더불어 ‘발해(渤海)경제권’을 형성할 가능성도 있다.

한국의 앞마당에 거대 시장이 펼쳐지는 셈이다. 중국 정부는 동북부를 허브(Hub, 중심)로 키워 2010년 전후에 동북아 경제권을 태동시킨다는 야심을 품고 있다. 이것이 실현될 경우 북한도 영향권하에 놓일 것이며, 한반도에 평화 정착 기반이 다져질 것으로 전망된다.

2. 동북3성과 한반도

동북 지역 사람들은 무서운 기세로 발전중인 광둥과 상하이에 위기의식을 느끼며, 하루빨리 경제력을 키우겠다는 의욕에 넘친다. 이런 심리적 배경 때문에 동북3성 주민들은 경제 개발의 파트너로 한국과 일본을 꼽는다. 두 나라와 협력하면 상하이 및 광둥과의 경쟁에서 유리할 것이라고 생각하며, 역사적·문화적 동질감과 지역적 연대의식도 갖고 있다. 남북한 관계의 발전에 따라 한국이 중국과 육로로 통행할 수 있게 된다면 동북3

성은 우리 기업과 경제의 앞마당이 될 가능성이 크다.

동북 지역은 한국과 역사적 인연이 깊고 지리적으로 가까우며 한국어 사용자가 중국에서 가장 많은 곳이기도 하다. 이 지역에서 한국어와 일본어는 필수 외국어가 될 것이라는 전망도 있다. 한중일 3국 간의 교류와 협력이 늘어날 경우 동북3성은 아시아에서 가장 번영하는 지역의 하나가 될 것이다.

그럼에도 불구하고 동북3성의 성장과 번영이 북한에 어떤 영향을 줄 것인지, 그리고 남북한간 교류와 협력에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대해서는 아직 의견의 일치가 이루어지지 않고 있다. 한편에서는 중국의 지속적 성장, 특히 동북지역의 성장이 북한과 남북한 교류 및 협력에 도움을 주는 것이 아니라 북한 경제를 중국에 종속시켜 결과적으로는 남북한간 교류와 협력 증진을 저해할 것이라고 본다. 심지어 일부 논자들은 중국이 김정일 정권 붕괴 후의 북한을 흡수통합하거나 여의치 않을 경우 북한내에 친중국 정권을 수립하려 할 것으로 보기도 한다.

그러나 중국 동북3성 지역의 발전이 북한의 개방과 남북한 관계에 도움이 될 가능성을 간과해서는 안된다. 우선 북한의 대외개방 통로가 사실상 제한되어 있는 상황에서 동북지역은 북한의 거의 유일한 대외교류 통로 역할을 하고 있다. 실제로 중국 기업의 북한 투자가 급증하고 있다. 2004년 북한-중국간 무역액은 전년 대비 35.4% 증가한 13억 8,521억 달러로 중국은 북한의 제1의 교역국이다. 동북3성의 지경학적·지정학적 위치에서 오는 이러한 전략적 가치는 이미 우리의 선택 여부에 의해 결정될 성질의 것이 아니다. 한편, 중-북간 교류 확대가 남북 교류 협력이나 한반도 정세에 부정적이기만 할 것으로 볼 수만은 없는 측면도 있음을 간과해서는 안 된다. 가령, 한국-동북지역간 교류 <--> 동북지역-북한간 교류 <--> 남북교류라는 세 개의 연결고리는 서로 선순환(善循環)구조를 이루어 동북지역과 한반도의 공동 번영과 협력을 촉진시켜줄 수도 있

다.

이러한 다양한 요인들의 상호작용 가능성과 이를 둘러싼 다양한 의견들은 이 문제에 대한 본격적인 논의가 얼마나 필요한지를 잘 말해준다. 이러한 논의를 체계적이고 종합적으로 소개하고 정리해 보는 것이 바로 이 책의 목적이다. 여기에는 위에 소개된 쟁점들에 대한 긍정적 평가와 부정적 평가, 그리고 찬성과 반대가 모두 포함된다. 또 한국의 입장 뿐 아니라 당사자인 중국의 입장도 포함되어 있다. 여기에 소개된 논문들은 앞으로 이 주제를 둘러싸고 진행될 논의의 출발점 역할을 해 줄 것이다.

3. 이 책의 구성

이 책은 크게 세 부분으로 이루어진다. 우선 1부에서는 ‘동북3성 개발 전략과 남북한’을 주제로 세 개의 논문이 소개된다. 1부의 제1장에서는 중국 지린대학(吉林大學)의 쉬원지(徐文吉) 교수가 중국측 입장에서 중국 동북3성 진흥전략과 남북한과의 협력 전망을 논의한다. 일단 동북3성 개발전략의 성공가능성에 대한 그의 평가는 초기의 성과에도 불구하고 ‘기대 반 우려 반’이다. 초기 성과가 무난했다고 보는 근거로는 초반의 커다란 과문효과, 은행, 화교 등 관계 분야의 적극적 참여, 한국을 비롯한 국제사회의 적극적인 반응등이 지적되고 있으며 향후 전망을 ‘기대 반 우려 반’으로 평가하는 이유로는 동북문제 자체의 방대성과 어려움, 의도치 않은 오류 발생 가능성, 동북지역의 보수적·비시장적 관념 등을 들고 있다. 쉬 교수는 중국의 대 남북한 교류 및 협력 전망과 관련, 대체로 평화와 협력의 방향으로 나아가고 있다는 점에서 긍정적인 추세라 할 수 있겠지만 시간이 많이 소요될 것으로 전망하고 있다. 마지막으로 중국과 남북한 공동의 정책과제로 쉬 교수는 평화적 환경을 구축하기 위한 노력, 공동

협력과 번영을 위한 남북한 및 중국의 노력, 남북한과 중국간의 '자유무역 지대(Free Trade Area(FTA))' 구축 등을 제시하고 있다.

제2장 “중국의 동북3성 진흥계획과 북중 경제관계”에서 오승렬 교수(한국외대)는 동북3성 개발계획의 성격과 영향에 대해 신중한 판단과 대응을 주문하고 있다. 즉 그는 중국의 동북3성 개발계획이 단순히 자유시장경제 도입을 통한 외자 및 기술유치 정책이라기 보다는 경제적 논리에 더해 다분히 정치, 외교, 군사적 목표 달성을 위한 종합전략의 성격을 띠고 있음을 강조하고 있다. 오 교수는 또 동북3성 개발계획에 따라 이 지역이 ‘제2의 광둥’이나 ‘제2의 상하이’로 부상할 것이라는 낙관적인 전망과 이에 따른 한국-중국 동북3성-북한경제의 동반적 발전 가능성에 기초한 경제적 구상은 비현실적인 측면을 내포하고 있다고 지적한다. 동북3성 개발계획의 영향력과 관련해서도 오 교수는 보다 균형을 유지해야 할 필요가 있다고 지적하면서 그 이유로 동북3성 개발계획과 북중 경제관계의 추이를 볼 때 최악의 경우 북한이 중국 동북지역에 종속된 배후경제로 될 가능성이 있고, 동북지역이 자기 완결적 경제구조를 가지게 되는 경우 우리나라의 동북아시아 구상은 물론 남북경제관계 역시 부정적 영향을 받을 수밖에 없기 때문이라고 지적하고 있다. 따라서 오 교수는, 우리의 전략은 중국 동북진흥계획의 전략목표에 대응하고 북한의 중국 경도(傾倒) 현상을 제어함과 동시에 남북한 경제의 장기발전계획에 기여할 수 있는 방향으로 추진되어야 하리라고 지적한다.

3장은 중국 동북3성 개발과 남북경협을 주제로 한 양문수 교수(경남대 북한전문대학원대학)의 글이다. 그는 우선 동북3성 개발계획이 한반도에 미칠 영향과 관련하여 두 가지 가능성을 지적한다. 그 첫 번째는 부정적인 측면으로서 북핵문제로 인해 남북한 협력이 지연되는 동시에 동북3성 개발계획이 계속 추진될 경우 한국이 배제된 상태에서 북중 양자간 협력이 확대심화 및 북중러 3자간 협력의 확대와 심화로 귀결될 가능성이

다. 다른 한 가지는 긍정적인 측면으로서 동북3성 개발계획에 따라 동북 지역의 외자에 대한 의존도 상승과 이에 따른 한국 자본의 교섭력 증대 가능성이다. 이럴 경우 한국은 동북3성 진출을 남북경협 나아가 남북중 경제협력의 활성화를 위한 일종의 지렛대로 활용할 수 있는 공간이 확대 될 수 있으며 이에 따라 북한의 개방을 설득할 수 있는 여건도 강화되리라 하는 것이다. 이러한 분석위에서 양 교수는 우리의 대응 방안으로 세 가지를 제시한다. 즉, 첫째는 중국 단둥(丹東)과 북한 신의주의 연계 개발로서 한국정부 및 한국의 민간기업이 공동 참여하는 방안이고, 둘째는 북중러 접경지역의 교통인프라 구축 및 나진·선봉의 복합단지 개발, 즉 장기적으로 나진·선봉 지역에 중국, 러시아, 일본 등을 겨냥한 중개무역 및 수출 가공단지 및 복합물류단지를 건설하기 위해 중단기적으로 북중러와 한국이 함께 철도, 도로, 항만 부분의 협력을 추진하는 방안이며, 세 번째는 ‘동북철도’ 등 동북 지방의 기초 인프라 구축에 한국이 정부와 민간 차원에서, 그리고 국제기구와 공동으로 참여하는 방안이다.

2부에서는 동북3성 개발계획과 직접 관계될 것으로 예상되는 북한의 변화를 집중적으로 살펴본다. 우선 4장에서는 남문희 기자(시사저널)가 “북중 밀월관계와 2005년 북핵 문제 전망: 아시아식 해법과 미국 주도 해법을 중심으로”라는 제목으로 2004년의 북핵 관련 정세 변화를 살펴본 뒤 2005년 정세를 전망한다. 우선 남 기자는 2004년 말 이후 미국의 정책이 봉쇄에서 개입으로 변화했다고 볼 수 있는 일련의 조짐들 즉 부시 1기 정권이 일방주의와 정권교체, 봉쇄정책의 시대였다면 2기는 개입정책의 시대로 변화할 것이라는 징후들이 계속 생기고 있다고 지적하고 있다. 이런 상황에서 북핵문제는 두 가지 방향으로 나갈 가능성이 크다고 본다. 하나는 중국이 주도하는 아시아식 해법으로서 부시 2기 정권이 중국을 한반도와 대만 두개의 전선에서 압박하기 위해 북핵 문제를 질질 끌려 할 경우, 중국이 더 이상 끌려가지 않고 자기 주도하의 해결 방안을 모색할 가능성

이다. 다른 하나는 미국 주도의 해법으로서 구체적으로는 세 가지 방법 즉 미국이 직접 나서는 경우, 일본이 나서는 경우, 한국을 내세우는 경우 등이 있을 수 있는데 남 기자는 이중에서도 한국을 내세우는 방법으로 순서상 한국 카드를 쓸 가능성이 가장 크다고 본다. 그는, 그러나 한국은 당사자임에도 핵문제를 해결할 능력이 없고 현 노무현 정부에서 남북관계는 과거와 같은 궤를 갖지 못하고 있기 때문에 미국의 의중대로 사태가 전개될 가능성도 클 것으로 우려한다.

이어지는 5장에서 배종렬 연구원(수출입은행)은 북한의 대외개방을 위한 노력이 어떤 과정을 거쳐 왔는지를 검토한다. 우선 배 연구위원은 동북3성지역이 북한에 갖는 의미와 관련, 1990년대 말 이후 동북3성 그중에서도 랴오닝성의 중요성이 커졌다고 지적하면서 그 이유로 첫째, 구소련의 몰락 이후 중국의 북한에 대한 경제적 중요성 증대 둘째, 서방과의 교류가 사실상 단절된 상황에서 북한이 개혁·개방에 나서기 위해서는 중국과의 교류가 매우 중요해 진 점 셋째, 나진·선봉개발전략의 실패 등을 들고 있다. 그는 북한이 신의주 특별행정구를 설치하고자 한 이유 역시 위에 말한 세 가지이며, 그럼에도 불구하고 중국이 신의주 특구개발에 반대 한 이유는 첫째, 이 지역이 위치한 압록강지역이 중국의 대한반도 방어선으로서 군사적으로 예민한 지역이고 둘째, 북한이 신의주특구에 개설하고자 했던 카지노가 중국의 우려를 불러왔으며 셋째, 조선족의 지위 상승과 입지 강화를 우려했다는 점 등을 들고 있다. 그는 이러한 모든 사항을 종합할 때 결국 개성과 신의주 투톱체제 구축을 통한 북한경제의 국제화는 이제 개성과 신의주를 어떻게 연결해야 할 것인가 하는 숙제를 안게 되었다고 지적하고 있다.

6장에서는 한신대학교의 이일영 교수가 북한 경제개혁의 가능성과 방향을 검토한다. 그는 북한은 개발독재를 시도할 가능성이 크다는 점에서 중국형에 가까운 형태라 할 수 있으나, 내외의 모순이 누적되고 있고 경

제규모가 크지 않음을 고려할 때 북한 핵문제가 해결될 경우 개혁의 속도는 과거 중국보다는 빨라질 가능성이 크다고 전망하고 있다. 이렇게 볼 때, 북한의 개혁은 ‘동유럽형 분권화→중국형 시장화→동유럽형 사유화’의 지그재그식 혼합형으로 나타날 조건을 갖추고 있다는 것이다. 이 교수는 이러한 전망에 기초할 때, 북한은 동구권과 구소련의 경험을 참조하면서 인센티브 구조와 기업지배구조를 매우 세심하고 조심스럽게 설계하고 제도 배열의 순서를 정확히 할 필요가 있다고 지적한다. 마지막으로 우리의 대응방안과 관련하여, 한국과 국제 사회의 대(對)북한 경제협력은 북한의 ‘복선형(複線型)’ 시스템 개혁을 자극하고 추동하는 계기가 되며 북한경제 전체의 이행 비용을 감소시킬 수 있을 것이라고 지적하고 있다.

마지막 4부에서는 본서에서 다루는 주제의 환경을 이룬다고 볼 수 있는 남북 및 동북아협력 과제에 관련된 두 편의 논문이 소개된다. 우선 7장에서는 한광수 교수(인천대학교 동북아국제통상대학)가 “동북아경제권의 변화와 남북한 경제협력의 과제”를 논의한다. 우선 그는 중국의 정치경제적 부상이 한국과 한반도에 미치는 영향으로 세 가지, 즉 첫째로 중국 경제의 직접적인 영향으로서 기회 요인과 위기 요인의 병존, 두 번째로 미국의 대중 전략에 따른 대한(對韓)정책, 세 번째로 북한의 변화에 따른 영향 등을 지적하고 있다. 또 한반도 관련 정세와 관련하여 그는, 당장은 미국이 북핵문제 제기를 통해 북한의 개방을 포함한 동북아 정세의 변화를 저지하고 있음 불구하고 북한 개방의 가시화와 북-일관계 변화에 따라 남북한-일본-중국-러시아를 잇는 새로운 경제협력구도의 대두와 군사적 긴장 완화 가능성을 전망할 수 있다고 보고 있다. 마지막으로 남북한 경제협력의 과제로 첫째, 남북한 협력이 북핵 문제의 해결을 지원하는 방향에서 접근할 필요성 둘째, 순조로운 남북한 경제공동체 또는 한반도 경제권의 형성과 이를 위해 남한의 대북 지원을 북한체제의 안정과 경제 개방화 추진에 도움이 되는 방향으로 추진할 필요성 셋째, 이러한 과제들

을 달성하기 위한 내부 조건으로서 우리 사회의 안정과 응집력 등을 요청하고 있다.

이어지는 8장에서는 임강택 연구위원(통일연구원)의 “동북아지역의 동태성과 우리의 전략적 선택”이 소개된다. 그는 우선 중국의 동북3성 개발 전략과 ‘동북공정’으로 인해 북한의 중국 의존성 심화, 마일의 보수화와 우경화 확대 등이 초래될 수 있다고 우려하면서 우리의 대응전략으로 북한 핵문제의 평화적 해결을 통해 동북아 평화를 정착시키고, 이를 바탕으로 경제협력을 한 단계 더 발전시켜가며, 경제협력 확대를 통해 갈등 요소를 해소해 나가고, 궁극적으로는 경제와 안보를 포괄하는 지역공동체로 발전하는 ‘평화와 번영의 선순환구조’를 달성해 가도록 해야 한다고 지적하고 있다. 이어 이러한 목표를 달성하기 위한 추진전략을 크게 세가지 차원 즉 첫째, 동북아 차원의 협력 증대 둘째, 한반도문제 해결과 남북관계 개선 셋째, 남한의 경쟁력 강화등으로 제시하고 있다. 특히 평화협력과 경제협력이 서로 상승 작용할 수 있도록 연계해서 추진할 필요성이 강조되어야 하고, 같은 이유에서 북한문제의 해결을 촉진하기 위한 동북아 차원의 협력과 남북협력을 연계해서 추진할 필요성도 큼을 지적하면서 주요 동북아협력 사업으로는 에너지협력사업과 철도협력사업 등을 들고 있다. 마지막으로 임 연구위원은, 정부는 이를 위해 북한 문제 해결을 위해 적극 노력해야 하는바 구체적으로 한반도 평화 정착을 위한 국민적 합의 도출, 달성이 용이하고 가시적인 성과를 조기에 도출해 낼 수 있는 분야에 대한 집중적 노력, 동맹국이자 북핵문제의 핵심 당사자인 미국의 이해와 협력을 확보하기 위한 지속적인 노력 등을 주문하고 있다.

부록에는 이번 연구사업을 추진하면서 본 연구원에서 2004년 11월 실시한 <중국의 동북3성 개발계획과 남북한>관련 전문가 설문조사 결과와 비슷한 시기에 본 연구원이 동일한 주제로 개최한 심포지움의 토론 요지가 실려 있다. 특히 설문조사 결과 우리나라의 중국 및 북한 전문가들은

대체로 중국의 동북3성 개발계획, 더 나아가 ‘동북공정’에 대해 중국의 패권주의화나 한반도에 대한 중국의 영향력 확대, 그리고 이로 인한 ‘중국위협론’등을 우려하는 언론 및 여론의 반응과 달리 대체로 냉정하게 평가하고 있음을 알 수 있다. 또 이번 조사를 통해 우리 나라의 중국 및 북한 전문가들은 중국의 대한반도 영향력을, 최소한 미국에 비해 크게 보고 있는 것은 않으나 중국의 전략적 가치는 높게 보고 있다는 점이 확인되었다. 그러나, 그럼에도 불구하고 전문가들조차 위 주제의 구체적 사안이나 대책에 대해서는 견해 차이가 크게 나타나고 있음도 발견되었다. 이러한 사실은 결국 이 문제에 대한 더욱 구체적이고 정책지향적인 대응방안 모색이 지속적으로 이루어져야 함을 말해준다.

제 1 장

중국의 동북진흥계획과 남한 · 중국 · 북한간 협력전망

1. 머리말
2. 중국 동북지역 진흥전략과 그 배경
3. 동북지역의 남북한과의 교류협력
4. 새로운 정세하의 중국과 남북한간의 교류협력 전망
5. 결론

쉬원지(徐文吉) | 지린대학(吉林大學)

1. 머리말

중국의 지형은 닭과 같은 형상을 띠고 있는데 그 머리부분에 해당하는 지역이 동북지역이다. 그 중 남부지역은 발해만과 만리장성을 경계로, 남북으로 랴오닝성(遼寧省), 지린성(吉林省) 그리고 헤이룽장성(黑龍江省)으로 이어져 있다. 이들 3성의 서부는 남북으로 내몽고 자치구의 3맹1시(싱안맹(興安盟), 저리무맹(哲里木盟), 후룬콰이얼맹(呼倫貝爾盟), 츠핑시(赤峰市))¹⁾를 포괄하고 있다. 동북지역의 면적은 124만1400km²로 전국토 면적의 12.9 %, 인구는 1억 1천만으로 전체의 12%를 차지하고 있다.

1) 3盟1市 - 興安盟, 哲里木盟, 呼倫貝爾盟, 赤峰市

이 지역은 만리장성 밖에 위치하고 있기 때문에 오랫동안 하나의 독립된 경제지역으로 여겨져 왔으며 전국의 주요 경제구역 중에서 특수한 지위를 차지하고 있다. 계획경제시대에는 중국 중공업의 요람으로, 시장 경제로의 전환과정 중에는 낙후되고 문제 많은 지역의 대명사로 전락하였다. 최근에 이러한 동북지역의 문제를 해결하기 위해 노후 공업기지 진흥전략이 제기되었는데, 이는 “동북현상” 해결의 중요한 전기일 뿐 아니라 동북지역의 경제협력을 통하여 남북한의 평화와 안정에 기여하고 동시에 이러한 협력과 발전은 막대한 파급효과를 낳을 것이라 보고 있다.

2. 중국 동북지역 진흥전략과 그 배경

1) 동북지역의 특징: 동북현상의 변천

(1) 자원, 지리적 우세 - 공화국의 종갓집 장자

중국공산당이 주도하는 해방과업은 1949년 10월 1일 중화인민공화국의 성립을 선포함으로써 폭풍과도 같은 혁명은 일단락을 맺고 경제회복기의 시기로 접어들게 되었다. 전란을 거치는 과정에서 중국경제는 황폐화되었고 산업을 부흥시키기 위해서는 외부의 자금, 기술 원조가 시급하였다. 그런데 냉전시대의 배경하에 공산당 정권은 세계체제로 편입하기를 원했지만 미국이 주도하는 서방세계의 봉쇄정책으로 인해 실현하지 못하였다. 신중국을 둘러싼 객관적 정세는 중국으로 하여금 오로지 사회주의 진영으로의 편입만을 강요하였고 “대소련 일변도(一邊倒)” 교류 방침이 진행되었다. 객관적으로 보면 이러한 편향적 교류 방침으로 인해 소련으로부터 총 156개 분야에 이르는 거액의 경제, 기술 원조를 받을 수 있었다. 투자 방침이 결정되었을 때, 과연 이를 어떻게 배치했는가? 먼저, 이

분야들은 지리와 자원 조건의 전략적 기반에 따라 배치되었는데, 자원이 풍부하고 비교적 양호한 기초시설을 보유한 동북지역이 신중국 중대항목 착수의 대표적인 지역이 되었다. 이로써 이곳은 공화국의 종갓집 장자의 영예를 누릴 수 있었다.

(2) 계획경제체제 - 중국 중화학 공업의 요람

기계, 석유, 석유화학, 야금 등의 산업에 집중된 58개 항목이 동북지역에 집중됨으로써 이 지역은 중국 제일의 중공업기지가 되었다. 제1차경제개발 5개년계획기간(1.5기간) 중 중국은 동북3성에 총 124.34 억 위안에 이르는 고정자산을 투자했는데 이는 전체의 20.33%를 차지하는 금액이었다. 2.5계획기간에는 183.67억 위안으로 1차 대비 342.5%가 증가하였으며, 공업총생산액은 1413.4억 원으로 1차 대비 120.5% 증가하였다. 동시에 1,2차 기간의 중대 항목과 연계되어 316.6억 위안의 기초건설자금이 투자되었다. 8개 부문 30여개 업종에 이르는 1,683개의 국유기업이 설립되었고 공업체계는 점차 완성되어 갔다.

이후에도 국가는 발전수요에 따라 비교적 큰 규모의 투자가 계속되었다. 국가의 중점육성 지원정책에 따라 동북지역은 중국 제일의 중공업요람지역이 되었다. 다칭유전(大慶油田)이 처음으로 발굴되어 석유가 채취됨으로써 석유 반국에서 벗어날 수 있었으며, 제1자동차공장(一氣)에서는 처음으로 자동차를 생산하여 자동차 제조 불모지대의 역사를 뒤엎었다. 다롄(大連)조선, 안산(鞍山)제철, 하얼빈(哈爾濱)전기, 장춘(長春)객차, 지린(吉林)화학 등은 모두 관련 산업에서 최초로 설립된 대형 기업들이다. 관련 자료에 의하면, 동북3성의 원유 생산량은 전국의 40%, 목재생산은 전국의 50%, 자동차 생산의 25%, 중형화물차 생산의 50%, 선박제조량의 1/3을 차지하고 있다. 앞서 말한 물질적 영역 외에도 동북지역은 공업헌법, 맹태정신, 철인모범²⁾ 등의 정신 문화가 발원된 곳이기도 하다. 계획

경제체제하에서 동북지역은 수많은 찬란한 역사를 창조한 중국의 자부심이라 평가할 수 있으며 공업기지로서의 입지는 더욱 확고해져 갔다.

(3) 시장경제로의 전환 - 개혁개방의 “버림받은 자식”

1978년 11기3중전회를 계기로 중국 개혁개방의 신호탄이 울려 퍼졌다. 개혁개방은 계획경제체제를 시장경제 방식으로 전환하는 것을 의미하였다. 중국 개혁개방의 진행과정은 크게 3단계로 구분 지을 수 있는데, 제1단계에서는 계획경제체제에 시장경제요소를 도입하는 것으로 4개 특구가 설치되고 14개 연안도시가 개방되었다. 계획경제에서 시장경제체제로의 전환은 서로 상이한 사고방법과 생산방식간의 전환이기에 계획경제체제 내에 시장경제요소를 접목시키는 것은 결코 쉽지 않은 일이었으며, 각종 모순과 마찰을 야기했다. 계획경제 의식이 상대적으로 희박하고 비교적 일찍 시장경제요소를 접한 동남연안지역은 비교적 빨리 이러한 전환을 이룰 수 있었으며, 시장경제시스템에 힘입어 신속하게 빈곤에서 벗어나 부유해질 수 있었다. 반면 계획경제의식이 강하고 상부지시에 따라 피동적으로 움직이는 데 익숙해 있던 동북3성은 여전히 국가계획에 의지하여 하루하루를 보내고 있었다. 시장경제로의 전환과정에서 전통의 공업기지는 점차 낙후되고 있었다.

제 2단계는 1984년 “포가이다이(撥改貸)정책³⁾”을 채용함으로써 시작되었다. 이 정책은 정부의 직접적 정책자금 지원을 은행의 대여 방식으로 전환한 것으로 시장화 개혁의 중요한 포석으로 평가받고 있다. 그러나 이 정책은 장기간 국가의 재정자금을 의존해 생존해온 대형국유기업들과 개발 사업의 담당자들에게 과중한 은행 채무의 짐을 짊어지운 것으로 연쇄 채무(三角債務) 현상을 야기하였으며, 은행채무의 압박은 기업들을 억눌

2) 대약진 운동과 문화대혁명 시기, 노동자의 지위향상과 격려를 위해 노동 모범자를 선정하여 전국적으로 실시한 정신무장 계획의 슬로건 - 노동의 규범화, 정신력 무장, 철인의 노동자세

3) 撥改貸 : 정부의 직접적 재정지원을 은행 대출 형식으로 전환

렸다. 실례로 개혁개방 초기인 1978년 랴오닝, 지린, 헤이룽장 3성의 1인당 GDP는 각각 전국 평균 1인당 GDP의 179%, 100.5%, 149%에 달했으나, 1992년에 이르러서는 랴오닝, 헤이룽장성은 각각 162% 와 110% 로 하락하였고 지린성은 큰 변화가 없었다. 1978 년 동북3성의 GDP는 전국 GDP의 13.5%를 차지하였는데 1992년에는 10.9 % 로 떨어져, 공업기지의 지위가 흔들리고 있었다.

제 3단계는 1993년부터 점차적으로 국가주도의 물자조달과 가격관리 제도를 폐지하고 상품시장을 개방하고 국유기업을 철저히 시장화시키는데로부터 시작되었다. 이로써 다년간 누적되었던 국유기업의 고질적 폐해가 명백히 노출되었고 기업설비의 노후, 기술낙후, 시장 수요를 충족시키지 못하는 상품, 장기간 누적된 대차금의 미회수 등의 문제로 중화학공업 요람의 지위는 상실되어갔다. 1978년 동북3성의 1인당 GNP는 광둥(廣東), 푸젠(福建)성을 웃돌았으나 2002년에 이르면 저장(浙江), 장쑤(江蘇), 광둥, 푸젠성의 1인당 GNP는 모두 랴오닝, 헤이룽장과 지린성을 초과하였다. 2003년 기준 동북3성의 경제 총량합계는 광둥성과 맞먹는다. 이러한 변화들이 비록 수치상으로는 무미건조하게 나타나지만 이 수치들이 반영하는 현실은 반박할 여지없이 명백한 것이다. 예전의 종갓집 장자의 지위를 누리던 동북3성은 시장화 과정에서 갈 곳을 모르는 “버림받은 자식”으로 전락하였다. 혹자는 동북3성의 국유기업을 빗대어 현대기업 중의 “활화석-공룡”이라 표현하기도 한다. 현실적으로 어려운 점은 “바꾸지 않으면 죽음을 기다리는 것이고, 바꾸는 것은 죽음을 찾아나서는 것”이라는 진퇴양난의 곤경에 처해있다는 것이다. 위아래로 “자력갱생의 의지 없이 국가의 원조만을 기다리며 의지하고 바라기만 하던” 정신상태 속에서 동북지역의 기업들은 쇠퇴와 낙후의 길을 걷고 있는 것이다.

2) 낙후된 공업기지의 개조 - 동북진흥전략의 출현

(1) 동북진흥전략의 실시배경

16차 당대회에서 당 지도부는 “동북지역에 대한 조정과 개조를 통하여 자원개발을 위주로 한 도시 건설과 지속적인 산업발전, 그리고 식량생산 지역으로의 발전을 이룰 수 있도록 지원한다”라는 중요한 정책결정을 하였다. 이 결정은 두 회의(兩會, 즉 전국인민대표대회(全人大)와 정치협상회의(政協))의 적극적인 호응과 지지를 받았으며 정부사업보고에 포함, 기재되었다. 다년간에 걸쳐 동북현상을 직시하고 이 공업기지의 현안 문제를 해결하기 위해서 새 지도부는 이 문제에 대해 관심을 갖고 중시하였으며 이를 토대로 정책을 결정하게 된 것이다. 여기에는 또 다른 깊은 정책적 고려가 담겨 있다.

우선 그 배경으로 3가지 요인을 들 수 있는데 첫째, 실직자의 수가 증가하여 사회 안정에 직접적으로 영향을 미치고 있었다. 동북지역은 자원개발형 도시가 비교적 많은 관계로 자원고갈로 인해 생산이 멈춘 기업이 많았고 이는 자연스럽게 실업자의 증가를 초래하였다. 특히 한 가족 여러 세대가 동시에 같은 직장에서 근무하는 경우가 많았는데 이런 경우 실업은 전 가족의 생존자체를 위협하는 중대문제가 되었고 이러한 급박한 처지에 놓인 사람들의 탄원이 빈번하였다. 둘째, 시장화 개혁과정에서 추진된 불균형 발전전략이 기존의 경제체제를 탈피하여 시장경제체제로 나아갈 수 있도록 그 역량을 발휘한 긍정적인 면을 감안하더라도, 그 부작용이 커질 경우 시장화 개혁의 심화에 장애물로 작용할 수도 있다는 점이다. 따라서 동북진흥전략은 전국의 균형발전을 이루기 위해 추진되었다고 할 수 있다. 셋째, 현대적인 경제발전에 필요한 광대한 사회자본을 위해 동북지역에 잔존해 있는 시설, 자본을 효과적으로 활용하기 위함이다.

더욱 심층적인 요인들은 바로 동북지역이 내포하는 중요성과 결정적 요

소들 때문인데 구체적으로 다음의 세 가지를 들 수 있다. 하나는 이 지역의 전략적 지위가 여전히 중요하다는 점이다. 이 곳은 동북아시아의 중심 위치에 놓여있기에 19세기 이래 그 전략적 입지를 둘러싸고 세계 강대국들 간의 쟁탈이 이어졌으며 지금까지도 그 지정학적인 입지의 중요성은 여전하다. 최근의 국제정세는 부단히 변화하고 있으며, 핵문제를 둘러싼 북미간 대립이 한반도와 동북아의 평화와 안정에 영향을 끼치고 있는 데서 보듯이 동북아시아는 여전히 첨예한 대치가 계속되고 있는 곳 중 하나이다.

두 번째로는 자원 부존량의 우수성이다. 일부 자원이 고갈되어 가고는 있지만 이 지역은 여전히 없어서는 안될 전략적인 자원의 보고이다. 농업에 적합한 평원과 임업하기에 좋은 산지, 목축에 유리한 초원과 어업에 적합한 바다 및 내륙수면의 크기 또한 상당하다. 산장평원(三江平原)과 송늬평원(松嫩平原) 그리고 송라오평원(松遼平原)은 중국의 중요한 곡물 생산지이다. 또한 다싱안링과 샤오싱안링(大, 小興安嶺)과 창바이산(長白山) 지역의 산림면적은 전국 산림 면적의 절반을 차지하며, 임목의 부존량은 전국 최고로 중국에서 제일 중요한 임업기지이다. 해수어장과 담수어장은 각각 5.6만 평방미터와 1358만 무(畝)를 점하고 있다. 광산자원은 그 종류가 다양할 뿐만 아니라 매장량 또한 풍부한데 현재까지 확인된 광산자원이 백여종에 이르고 석유, 유모혈암(석유를 함유한 암석), 마그네사이트, 흑연, 사금, 방해석, 현무암, 부석, 옥, 마노의 부존량은 전국 제 1의 위치를 차지한다. 게다가 약 1,317만 와트의 수력 발전량과 약 1,000만 와트의 개발 가능한 수력에너지 자원을 보유하고 있는 등, 개발 잠재력이 거대한 수력자원의 보고이기도 하다.

세 번째로는 비교적 많은 항구를 포함하여 기초인프라 시설이 우수하다는 것이다. 동북지역에는 철도와 도로를 중심으로 항공, 해운을 아우르는 철도라인을 포함하는 교통 운송망이 형성되어 있다. 전국에서 철도의 밀

도가 제일 높은 지역에 속하며 12개의 도로가 북한, 러시아, 몽고에 연결되어 있다. 해안 및 국경지대에 29개의 1급 출입국사무소(口岸)와 21개의 2급 출입국사무소가 분포하고 있다. 헤이룽장성에는 하얼빈을 중심으로 헤이허(黑河), 쑹닝(東寧), 통장(同江) 지역을 포괄하는 지역에 15개의 1급 출입국사무소가 있다. 지린성의 훈춘(琿春), 투먼(圖們) 등 연안출입국사무소의 상당부분은 북한의 육로와 접해있다. 랴오닝성은 동남쪽으로 압록강과 북한에 접해있다. 200km의 변경과 해안선을 따라 13개의 출입국사무소가 분포해 있는데 그 중 단둥(丹東)시는 가장 중요한 철도, 도로, 수로의 1급 요충지이다. 만조우리(滿洲里)와 얼리엔호터(二連浩特)를 포함하는 내몽고의 동북부는 비교적 중요한 육로 요충지이다. 이러한 기초 인프라 시설과 항구들은 유럽과 아시아 그리고 미주대륙과 연결되는 "대륙의 교량"으로서의 주축을 이루고 있다.

(2) 동북3성진흥계획의 요점

동북진흥전략은 확립된 후 바로 중앙의 국무원과 관계부문을 포함하여 동북3성 지방정부의 중요 의사일정이 되었으며 관련 정책들이 연이어 나오고 있다. 아래에서는 이를 세가지 측면으로 구별하여 요점을 정리하고자 한다.

가. 국가적 측면

국무원은 2004년 3월 원자바오 총리가 직접 위원장을 맡는 '동북지역 등 낙후 공업기지 진흥위원회'를 설립하고 하부기관으로 '동북진흥사무실'을 두어 구체적인 업무를 담당하도록 하였으며 국가발전개혁위원회의 부주임이 그 책임을 겸하게 하였다. 사실 위원회가 설립되기 전인 2002년 9월, 원자바오 총리가 취임한지 얼마 지나지 않아 소집한 국무원 상임회의에서 이미 동북공업기지를 어떻게 진흥시킬 것인가에 대한 논의가 있었고

이에 관한 지도이념과 기본원칙이 마련되었다. 그 지도이념은 "3개 대표" 사상을 기본으로 하여 고정된 사고의 틀을 벗어나 관념의 전환을 이루자는 것이다. 기본원칙은 6가지로 다음과 같다. 첫째, 개혁을 지속하고 개방을 확대하며 개혁을 촉진하여 조정, 개조를 이룬다. 둘째, 시장경제체제에 입각하여 정부의 역량을 올바르게 발휘한다. 셋째, 새로운 공업화의 길에 매진하며 산업발전의 도약을 이룩한다. 넷째, 통일적인 계획과 관심을 통하여 협력적인 발전에 주력한다. 다섯째, 자력갱생을 이루고 국가는 이에 필요한 지원을 한다. 여섯째, 정확한 현실 직시에서 출발하여 실효를 거두기 위해 노력한다.

2003년 말 국무원 발전위원회는 처음으로 동북낙후공업지역의 개조에 대한 100여개 사항을 비준하였으며 그 총 투자액은 610억 위안에 달한다. 그 중 랴오닝성에 52개 항목 442.1억 위안을 배분하여 전국 투자액의 72.5%를 할애했으며 지린성에 11개 항목, 헤이룽장성에 37개 항목을 배분하였다. 2004년 7월 동북진흥사무실은 국가개혁을 추진하고 불량자산의 부담감소와 처리를 위한 두 페이지에 걸친 2차 신정책을 공포했다. 이 중 불량자산의 부담을 줄이기 위한 정책은 다음 4가지이다. 첫째, 부가가치세 개혁방침에 입각하여 동북지역의 장비제조업 등 8개 부문에 대해 새로운 설비를 도입할 때에 부가세 감면을 허용한다. 둘째, 일정조건에 부합하는 일부 광산, 유전에 대해 자원세의 과세표준을 인하한다. 셋째, 소득세 개혁방침에 따라 적절한 때에 근로소득세의 표준을 높이고 기업의 세금 부담을 절감한다. 넷째, 일반 상업은행들이 불량자산을 처리하거나 대여금차입기업에 대해 능동적으로 이자를 탕감해주는 방식을 취할 수 있도록 허용한다.

불량자산의 처리와 관련해서는 다음의 5가지 정책이 있다. 첫째, 관련 규정에 따라 국무원의 비준을 얻은 경우 회수불능으로 판단된 세금채납을 면제한다. 둘째, 일정조건을 구비한 경우 자원세의 과세표준을 인하한다.

셋째, 기업이 새로운 설비를 도입하고 부가세를 납부한 후 우수산업이나 국가중추산업에 속하는 기업이 된 경우 이미 납부한 금액에 해당하는 만큼 향후 감세 혜택을 준다. 넷째, 중앙정부는 일반적인 전환 지불 시 낙후 공업지역에 대한 세제우대정책이 해당 지방정부의 재정긴축에 미치게 될 영향을 충분히 고려하고, 낙후공업기지의 심사절차를 간소화한다. 다섯째, 기업들이 선진 국산장비를 사용하도록 장려한다⁴⁾.

나. 정부중앙부서 측면

A. 국유자산관리감독위원회 : 2004년 2월 13일 <동북지역중앙기업의 조정, 개조의 가속화에 관한 지도의견> 을 공포하였다. 이는 동북국유기업의 개조에 시간표를 작성한 것으로 중장·단기 목표를 설정하였다. 단기 목표는 역사적 부담의 경감에 중점을 두고, 10.5기간 말까지 동북지역 중앙기업의 기본적인 부담을 해결하고 주력사업 분야에서 탁월한 성과를 거두어 기업구조 조정의 전형적 성공사례를 달성한다는 것이다. 예를 들면, 다칭(大慶)유전은 앞으로도 중국 내에서 대표적 지위를 유지하도록 하고, 안산강철, 제1자동차, 환보하이조선 등 기업들의 시장경쟁력을 가시적으로 향상시키며, 또한 하디엔, 이종 등의 기업경쟁력을 높여 업계 제1위로 만든다는 것이다. 중장기 목표로는 “11차 5개년 계획”의 5년 기한으로 기업 개혁과 기술혁신을 심화하여 경쟁력을 높인다는 것이다. 또한 석유가스, 철강, 자동차와 조선업 생산기지의 건설에 역량을 집중하고 국제경쟁력을 갖춘 대기업으로 키우며 석유, 석유화학, 주요기술장비, 소형기계, 헬리콥터, 자동차엔진, 항공엔진산업 등에 박차를 가하고 산업생산품 구조의 정비를 통해 방위산업의 기술개조에 주력하여 군장비의 현대화를 이룬다는 목표를 가지고 있다.⁵⁾

B. 국가과학기술부: 2004년 6월 <동북 낙후공업기지 진흥을 위한 과

4) 中國網 www.china.com.cn (2004.7.20) 참조

5) 南方網 www. Southcn.com/news/china/200312220707.htm (2004. 7. 30) 참조

학기술 실천계획>을 발표하였다. 내용은 2004~2005년에 1.17억 위안의 단일경비지출을 통해 이 지역의 과학기술사업을 진척시키는 것으로, 구체적인 방법은 석유과학기술부 기획국을 위주로 하여 동북3성의 과학기술청을 조직단위로 하고 속지관리 원칙에 입각하여 실천항목을 정하고 보고토록 한다는 것이다⁶⁾.

C. 인사부: 2004년 4월 6일 동북지역 등 노후공업지대의 인사관리강화에 관한 6개 분야의 방안을 제시하였다. 그 내용으로는 첫째, 중앙조직부 등 유관부문의 협조를 얻어 동북지역 등 낙후공업지대의 인재개발 계획을 제정한다. 둘째, 21세기 인재배양 사업, 정부 특수보조금, 각 분야 공헌도가 큰 전문가의 배양과 선발, 박사학위취득자들이 연구를 지속하거나 업무를 할 수 있도록 지원하고 해외유학생들이 귀국하여 창업하는 것을 도울 수 있도록 창업인큐베이터센터를 설치하는 등 서부대개발 정책들에 비추어 부족함이 없도록 한다. 셋째, 각종 다양한 방법을 사용하여 이 지역의 인재교육을 실시한다. 고급인력을 위한 신기술 교육과정, 신지식 교육과정, 고급연수과정 등을 통하여 전문기술 인력의 지속적인 교육과 공무원들의 교육에 힘쓴다. 넷째, 동북지역 인재개발의 일체화를 이루어 현존하는 4개 국가급 인재시장을 필두로 전체 인력시장의 자원을 종합하여 개방적이고 상호 연결 보완되는 동북지역 인력시장을 만든다. 다섯째, 동북 낙후공업지대 사업단위의 인사제도 개혁의 중요성과 필요성을 강화시킨다. 여섯째, “인력자원의 활발한 교류, 이동”정책을 규정하여 지식과 기술의 합리적 소통을 도모하고 주력산업과 우수산업 그리고 중점산업들에 인재들이 모일 수 있도록 한다. 그리고 각종 조직들에서 이 지역으로 파견한 인재들이 안심하고 업무에 전담할 수 있도록 격려와 지지를 하고, 학사급 이상의 졸업자들이 이 곳으로 와서 일할 수 있도록 구체적인 정책을 연구, 제정한다⁷⁾.

6) 中國網 www.china.com.cn (2004.6.29) 참조

7) 中國網 www.china.com.cn (2004.4.13) 참조

다. 동북지역 지방정부 측면

랴오닝성: 노후 공업기지 진흥 <요강>을 입안 하였는데 그 내용은 지도이념, 기본원칙, 산업배치, 중점임무, 책임자 조직 등으로 구성되어 있다. 지도이념으로는 덩샤오핑 이론과 장쩌민의 “3개대표”사상을 중심으로 16차 당대회의 결정을 성실히 관철하며, 사고의 개방과 기회를 놓치지 않음으로써 개혁을 심화시키고 개방의 동력을 확대하여 체제의 창조적 혁신을 이루고 신 경제체제의 성장을 이룬다. 구조조정을 통하여 시장화를 지향하고 과학기술의 진보에 맞추어 새로운 공업화의 길을 도모하고 산업구조의 제고와 도약을 달성하여 종합경쟁력을 강화한다. 인간본위의 통일적 조정과 배려를 통하여 전면적이고 협력적이며 지속적인 발전관을 수립하고 본 성의 경제사회발전을 촉진한다. 제10차, 제11차 5개년 계획을 통해 진흥과 공업화를 실현하고 조속히 소강사회를 건설할 수 있는 기초를 마련한다.

지린성: <노후공업기지진흥계획>을 발표하였는데 그 내용은 랴오닝성의 <요강>과 비슷하다. 구체적 실시 목표를 3단계로 나누었는데 제1단계로는 2003년에서 2005년까지 노후공업지대의 조정과 개조작업이 초보적인 성과를 이루고, 2단계인 2006~2007년에는 실질적인 진전을 이룩하여 총 생산량 100% 증가를 목표로 한다. 3단계인 2008년~2010년에는 개조와 조정임무를 기본적으로 완성하여 새로운 공업화의 시대로 진입하며, 6대 공업기지를 건설하여 지린성의 능력과 경쟁력을 제고하는 것으로 8년여에 걸쳐 이룩할 주요 과제이다. 6대 공업기지건설 계획은 최대의 자동차생산기지, 종합석유화학공업기지, 생태형 녹색농산물가공기지, 현대중의약과 생물제약기지, 광전자정보 등 첨단기술 산업기지, 자원형 도시지역에 접한 모범적인 산업기지 건설이다.

헤이룽장성: 비슷한 진흥계획을 제정하였는데 내용은 생략한다.

3) 전략실시 전망: 시작은 무난, 향후 전망은 기대 반 걱정 반

(1) 첫단계의 효과적인 실행, 상쾌한 출발

어느 정도의 ‘예열’과정을 거친 후 2004년 새해 초반 동북지역사람들은 오랜만에 사기가 진작되었다. 3성 각각에서 소집한 인민대표회의와 정치협상회의 뿐만 아니라 사회각계에서 동북사람들의 화제는 이 문제에 집중되었다. 2004년은 이 진흥전략을 처음 시행하는 해로서 그 출발은 좋아 보인다. 구체적 내용은 다음과 같다.

첫째로, 초반의 과목효과가 상당하였다. 이 전략이 발표되자 한국을 포함한 세계 각국들은 주의를 집중했고 투자가 이어져 “외자도입 조류”가 형성되었다. 선양(沈陽)시를 예로 들면 2004년 1~3월 시 전체에서 외자의 직접투자액은 3.2억 달러에 달해 작년 동기의 1억 달러에 비해 219%의 증가를 이루었으며, 전년대비 단일투자액도 명백한 증가세를 보였다. 임금조정도 69개 기업 100만 달러인 전년에 비해 176% 증가되었으며, 외자 도입원도 현재까지 18개 국가나 지역으로 대폭 확대되었다.

두 번째로 관련 기관의 적극적인 참여가 이루어지고 있다. 은행 분야를 보면 동북3성진흥계획에 대응하여 중소기업을 대상으로 융자업무를 할 납입자본금이 28-30억 위안으로 예상되는 동북진흥은행을 조직하여 금년 8월 초에 운영을 시작할 예정이었다. 동남아의 화교들도 움직이기 시작해 일부 식견이 있는 사람들은 이미 선점효과를 얻고 있다. 동북3성 정부는 국무원, 국가과기부, 인사부, 국무원동북진흥사무실의 협조 하에 2004년 7월 18일 선양에서 해외화교 기업가들을 주요 대상으로 한 상담회를 개최하였으며 상당한 효과를 거두었다.

세 번째로 국제사회 또한 적극적인 반응을 보여 금년 8월 초 한국의 박용성 상공회의소 회장이 대규모 대표단을 이끌고 동북3성 지역을 방문 시찰하였다.

(2) 기대 반 우려 반의 미래

어떤 중요한 전략이 예상대로 효과를 거두느냐의 여부를 판단하기 위해서는 그 전략 자체의 과학성, 즉 방향이 옳게 설정되었는가, 이어서 실행성 여부, 즉 지속적으로 나아갈 수 있는가를 보아야 한다. 이와 관련한 필자의 전망은 ‘기대 반 우려 반’이다. 기대를 자아내는 측면은 ‘시작이 좋으면 반은 성공이다’라는 말처럼 바로 그 출발이 상쾌했다는 데에 있다. 반대로 우려가 되는 측면은 전략실시과정에 대한 우려에 있다. 이러한 걱정을 야기시키는 3가지를 원인을 보면, 첫째, 동북문제 자체가 어렵고도 방대하기 때문에 단시간 내에 근본적인 해결을 이루기 어렵다. 둘째, 전략을 실시해가는 전환기적 체제과정에서 무식한 중이 엉뚱하게 염불을 외우는 것처럼 실수가 발생하기 쉽다. 셋째, 하루 아침에 동북지역 주민들에게 상업정신과 시장관념을 배양시킬 수는 없다.

우선 동북문제의 어려움과 방대함에 대해 살펴보자. 동북문제는 구조적이고 체제적인 문제로 좋은 약만 먹으면 바로 쾌유될 수 있는 그런 간단한 질병이 아니다. 특히 지적하고자 하는 바는 소위 접속산업의 선택문제이다. 이 지역에는 라오닝성의 안강, 번시, 헤이룽장성의 다칭처럼 여러가지 자원을 개발하고 이를 위해 형성된 광업형 공업도시가 많다. 자원고갈과 환경보호 문제로 인해 자원개발이용을 위주로 하는 후속산업들이 연이어 어려움을 겪고 있다. 동북지역에는 이러한 도시의 수가 많을 뿐만 아니라 그 규모도 상당하기에 이 도시들의 전환이 쉽게 이루어지지 않을 경우, 그 후속산업들의 기존 문제가 불거질 수 밖에 없다. 또한 수많은 국유기업 개혁의 문제를 보면, 그 수가 많고 규모 역시 커서 “동북지역에 가지 않으면 그 곳의 기업들의 규모를 가늠할 수 없으며, 국유기업이 몇 개인지 헤아릴 수 없고, 그 국유기업이 처한 문제의 어려움을 알 수가 없다”는 말이 있을 정도다. 이러한 어려움이 어디에 근거하는지 보자. 기업경영 상황이 좋지 않아 그간 누적된 채무액이 비교적 커서 라오닝성의 국유기

업 불량채무액만 2,921억 위안에 달한다는 것이 하나이고, 국유기업 구조 조정개혁과정에서 실직한 근로자들의 재취업문제가 다른 하나이며, 끝으로 국유기업의 사회복지(小康社會)에 대한 부담이 과중하다는 것인데 어느 통계에 의하면 이 부분에 20만7천여명의 인원과 연간 50억 위안의 경상자본이 소요된다고 한다.

이어서 전략실시과정의 전환기적 체제상에서 발생하는 실수가 전체 전략을 망칠 수 있다는 문제를 생각해 보자. 소위 전환기적 체제에서는 일찍이 모택동이 “정치노선이 확정된 이후에는 간부들이 결정적 요소로 작용 한다”라고 언급 했듯이 당정 간부들의 문제가 쉽게 나타난다. 동북지역의 각급 간부들이 지방경제의 발전을 위해 지혜와 노력을 다 하고 있지만 국민들의 눈에는 달리 보이고 있다.

그 이유들을 보면 부패현상이 심각하다는 점이다. 당 중앙기율검사위원회에서 공개한 조사처리 사건들을 보면 동북3성의 비율이 기타지역들을 월등히 초과하고 있다. 국민들은 동북지역 간부들의 부패현상에 대해 “주마등” 혹은 “연속극”이라 비꼬고 있다. 또 다른 이유로는 권력과 시장(市場)의 뒤바뀐다. 수십년 동안 지속된 명령식 계획운행방식은 동북지역의 간부들에게는 단순한 경제운용방식만이 아니라 동시에 일종의 생활방식, 행위방식, 사고방식이 되었다. 즉 그 기본원칙, 운용방식과 규율, 정신본질이 이미 일상생활 중의 행위방식과 사고에 깊숙이 침투하여 하나의 “습관”이 되어 무심코 계획경제시대의 사고방식과 원칙으로 시장경제 문제를 생각하고 처리하고자 하는 것이다. 사회운동식(여론몰이식) 경제, 전투식 경제, 크게 벌리고 재빨리 해 치우는 방식에 이미 길들여져서 “프로젝트만 챙기는(抓项目热)” 현상이 나타나고 유행하게 되었는데 이는 원자바오 총리가 말한 “신사고, 신제도, 신체제, 신방식을 통하여 노후공업기지진흥의 새로운 길로 서둘러 나아가자”는 요구와는 자못 차이가 큰 것이다.

마지막으로, 동북인의 상업정신과 시장관념 육성문제를 보자. 경제학에

서는 사람을 제1의 생산력으로 본다. 그리고 생산력 해방의 첫 과제는 사람의 생각을 구시대의 고정관념의 틀로부터 벗어나게 하는 것이다. 동북인들의 사상관념은 그 사회경제와 관계가 있는데, 동북지역의 사회경제 발전사를 보면 농업사회에서 곧바로 식민지가 되었고 이어 계획경제 체제로 편입되었기 때문에 시장경제를 거의 경험하지 못했다. 그러므로 이들의 관념 속에는 농경사회의 타성, 식민사회의 노예근성, 계획경제시대의 기계성 등 비교적 많은 병폐가 존속하고 있다. 사실상 “관 본위”사상이 배태한 권력욕망이든, 아니면 “상부지시를 기다리고 상부의 지원을 바라고 그것에 의지하고자”하는 관념 배후에 존재하는 타성 또는 노예근성이든, “체면중시”사상 속에 숨겨진 허영과 비겁함이든, 아니면 “까다로운”관념 속에 표출된 고집과 수구적인 면이든 간에 이 모두가 동북진흥에 영향과 제약을 미치는 사상 장벽들이고 이 장애를 제거하지 못하면 진흥은 달성하기 어렵다. 자원과 에너지의 부족은 운송비용 증가 등의 방식으로 견딜 수 있으며, 자본부족은 은행과 그 사회의 자금 모집을 통하여 벗어날 수 있고, 기술의 노후는 선진기계설비의 도입과 기술인력의 교환을 통하여 극복할 수 있으며, 국가정책과 법규의 미비는 새로 제정함으로써 바로 잡을 수 있고, 시장의 결핍은 소비자의 수요를 자극하여 창조할 수 있으나 오직 사람의 사상관념은 단시간 내에 바꿀 수가 없는 것이기에 사상의 장애물을 얼마나 빨리 없애느냐와 동북진흥의 속도는 서로 비례할 수밖에 없다.

4. 중국동북지역의 남북한과의 교류협력

중국 동북3성은 러시아와 밀접한 지리적 관계를 갖고 있을 뿐만 아니라, 한반도와도 매우 가까운 거리에 있어서 우호적인 교류역사를 공유하

고 있으며 지금도 남북관계의 발전에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

1) 중국 동북3성과 북한간의 교류, 협력

(1) 북한과의 국가급 교류 협력

중국과 북한은 역사적 전통에 기초하여 양국 신정권 성립때부터 상호 승인 하고 우호적 협력관계를 이어오고 있다. 돌이켜보면 이런저런 사정으로 서로 냉각기와 상호곡절도 있었지만 지금껏 우호관계를 유지하고 있다. 근래에 중국은 북한에 대해 “전통을 계승하고 미래를 지향하며 이웃국가로서 우호를 다지며 협력관계를 강화하는 정책”을 표명하였고, 김정일은 집권 이후 여러 차례 중국을 방문하여 양국관계를 새롭게 하였다. 양국관계의 발전과 공고화 과정에는 경상무역과 군사협력 관계가 수반되었다. 경제분야 협력은 무역, 원조, 투자등 세 가지 방식으로 진행되었는데 그 중 무역이 주된 방식이었다. 무역액을 보면 냉전시기를 전후하여 중국은 오랫동안 북한의 제2교역국의 지위를 유지하다 제1교역국으로 올라섰다. 1989년 북한의 대소련 및 대중국 무역액은 전체 대외무역액의 49%를 차지했는데, 그중 대중국 무역액은 11.7%에 불과했다. 90년대 들어 중국은 북한의 최대무역상대국이 되어 1993년 양국 무역총액은 8.99억 달러로 북한 대외무역 총액에서 34.1%를 차지하였다. 단 중국이 외화결산제도를 취하고 북한은 그러지 않아 양국 무역액은 1999년에는 3.7억 달러로 떨어졌지만, 21세기에 접어들면서 양국간 무역이 다시 회복되어 2001년에는 다시 7.38억 달러 수준으로 상승했다.

투자 역시 중요한 양국 협력방식인데 중국의 대북한 투자는 나진·선봉 지역에 집중되었다. 현재까지 중국 대외경제무역협력부의 정식 비준을 얻은 투자기업은 6개로 투자누계액은 188만 달러이다. 그러나 북한 나진·선봉지역 인민위원회의 자료에 따르면 북한은 이 지역 개발을 통해 외자유

치를 적극 추진해 왔다. 그 결과 1999년까지 투자규모 100만 달러 이상의 기업이 36개에 이르게 되었는데, 그중 중국기업이 18개, 홍콩기업이 6개, 싱가포르 기업이 1개, 태국화교기업이 1개이다. 중국기업 투자는 주로 건축, 여행, 서비스업에 집중되었다. 1998년까지 북한이 유치한 외자총액(실질투자)은 8,800만 달러로 그 중 상당부분은 중국기업의 투자였다. 그 외에 양국은 압록강에 수력발전소를 공동 건설하여 함께 사용하고 있으며 문봉발전소, 위원발전소, 태평만발전소 등을 공동 사용하고 있다. 중국 대외경제무역협작부의 자료에 의하면 2001년 중국이 북한과 새롭게 체결한 노동하청계약이 33건, 계약금액 3,284만 달러, 영업완성액 1,828만 달러, 2001년 말 현재 북한에 체류중인 중국인 수는 1,485명이었다. 북한의 대 중국투자는 북한경제의 어려움으로 인해 활발하지는 않지만 여전히 중국에 대한 직접투자는 이루어지고 있어서 1993년부터 지금까지 협의기준 누계는 1.7억 달러 260개 항목에 이르고 있다. 단 실제 집행된 금액은 6700만 달러에 불과하고 그중 65만 달러가 최대규모이다.(표1 참조)

〈표 1〉 북한의 대 중국 투자현황

(단위 : 만 달러)

년도	투자협의 액 (건 수)	실제투자 액
1993	51932 (73)	1168
1994	28649 (68)	925
1995	3734 (44)	1348
1996	3818(34)	1182
1997	518(17)	1185
1998	422(12)	510
1999	209(12)	368
합계	16757(260)	6686

자료출처 : 中國對外經濟貿易年鑑 2000년.

중국은 또한 북한에 제일 먼저 인도주의적 지원을 한 국가의 하나로 6.25전쟁 직후 전쟁으로 폐허가 된 북한경제의 회복을 위해 전쟁기간 북한에 인도된 물자와 비용을 전부 무상증여하기로 결정했었다. 중국의 대북한 원조의 첫 물길이 트인 이래 1954~57년에 다시 8억 위안이 추가로 지원되었고 1958~60년 사이에는 3차에 걸쳐 무이자 차관이 이루어졌으며 방직염색, 시멘트, 베어링, 진공관 등 29개 항목의 생산공장 건설에 대한 원조가 이루어졌다. 1970년대에는 양국정부간에 새로 체결된 “중국-북한경제기술협력협정”에 의해 중국은 다시 차관을 제공하였고 화력발전소, 평양지하철 건설 등 16개 대형사업을 원조하였다. 90년대 중반 북한이 자연재해 등의 원인으로 곤경에 처했을 때 무상으로 식량원조를 한 동시에 우대가격으로 식량과 원유를 공급하여 북한이 어려움을 극복하는데 중요한 도움을 주었다. 21세기 들어 우방귀 전국인민대표대회 의장이 북한을 방문하여 5,000만 달러의 원조 의향서를 전달했고 최근에 용천사건이 발생했을 때에도 긴급 원조했다.

(2) 동북3성과 북한간 교류와 협력

1000킬로미터에 이르는 중국 대륙 변경지역에는 북한과 말과 풍습이 같은 조선족이 상당 수 거주하고 있다. 따라서 이 곳 주민들은 지리적 조건을 이용하여 40여년 역사에 이르는 변경무역을 하여왔다. 중국의 대북한 변경무역은 지린성에 연변 조선족자치주가 성립되고 곧이어 대북한 변경무역의 허가를 획득한 1954년 8월에 시작되었다. 같은 해 9월에는 양국이 정식으로 “무역계약서”를 체결하고 투먼, 난양, 후이닝, 칭유엔, 무산 등에 무역시장을 개설하였다. 1990년대에는 변경무역의 범위가 더욱 확대되어 무역시장이 중국은 원래 3곳에서 13곳으로, 북한은 3곳에서 6곳으로 증가했다. 현재 양국간 국경 무역 지대에는 8개 국가급 변방통상지대와 3개 지방급 통상용 출입국사무소가 있다. 그 중 제3국이 직접 북한

경내로 들어갈 수 있는 지대는 쉰옌허-원딩리, 투먼-난양, 지안-만포, 단둥-신의주 지대이다. 북한의 변경은 주로 동북의 지린성과 랴오닝성에 접해 있기 때문에 중국대외경제무역협작부의 통계에 의하면 1993년 양국 변경무역액이 6억 달러에 달했다가 점점 감소하였으며 2000년부터 다시 상승하고 있다.

지린성은 일찍부터 활발한 양국 변경무역의 발상지였다. 1950년대 양측 변경무역액은 756만 위안이었고, 1960년대에는 결산단위가 소련의 루블화로 바뀌어서 62~69년에는 누계액이 823만 루블에 달했다. 60년대 말 문화대혁명의 영향으로 중단되었다가, 82년 양쪽이 다시 “변경무역계약서”를 체결하여 스위스 프랑을 결산단위로 한뒤 다시 활발히 진행되었다. 지린성의 통계에 따르면 1982년에 103만 스위스 프랑이었다가, 1983년에는 199만 프랑으로 상승했고, 이어 1985년 1억 프랑, 98년에는 1.5억 스위스 프랑에 이르렀다.

북한과 중국간의 변경무역은 지린성의 옌벤에서 시작되었지만 90년대 후반부터 랴오닝성의 대 북한 변경무역이 점점 지린성의 역할을 대신하기 시작하였다. 연변의 입장에서 그 이유를 보면 다음과 같다. 첫째, 상품 수출구조가 불합리하여 농산품과 초급상품이 70% 이상을 차지하고 기계, 전자 등 기술집약형 상품의 비중은 5%에 불과하다. 둘째, 변경무역에 종사하는 기업의 규모가 작고 경쟁력이 약하며, 정책변화가 심하고, 기업에 대한 사회적 부담이 크다. 대북한 무역에 종사하는 20여개의 종합상사들을 대상으로 한 조사에 의하면 대리무역이 65~70%이며, 자유무역은 30%미만이였다. 셋째, 상관결산, 보험조건의 낙후, 상사분쟁 관련 중재 보장 미흡 등 전반적인 서비스조건이 미비하다. 랴오닝성 단둥의 입장에서 보면 단둥이 과거와 현재 모두 북한과 중국 간 육지통로로 양국무역의 상품 유통지라는 점이 작용했다고 보인다.

2) 중국과 동북3성의 한국과의 교류 협력

중국과 한국의 관계는 냉전의 영향으로 1992년에야 정상화될 수 있었다. 수교는 비록 늦었지만 관계진전의 속도는 빨라 현재 한국은 중국의 제3대 무역 상대국일 뿐 아니라 두 번째로 큰 투자국가로서, 동북지역 특히 랴오닝성과 지린성의 주요 협력 대상국이다.

(1) 국가적 측면의 대한국 교류와 협력

한중관계의 발전은 처음 정경분리 원칙하에 경제교류방면에서 시작되었다. 1983년 홍콩, 싱가포르를 경유한 간접무역방식의 민간무역으로 시작했다. 경제관계의 점진적인 발전은 정치관계의 접촉으로 이어져 마침내 쌍방 관계의 정상화가 이루어졌다. 외교관계의 건립은 경제관계의 큰 발전을 초래했고 무역성장속도는 쌍방 모두 두 자리 수의 증가를 이룰 만큼 빨랐다. 수교 당시 양국 무역액은 44억 달러였는데 수교 2년째인 93년에는 100억 달러, 97년에는 237억 달러, 2000년에는 345억 달러, 2002년 412억 달러로 중국은 이미 한국의 제 1 무역 상대국, 한국은 중국의 제3 교역국이 되었다(표2 참조). 한국의 대 중국 무역비중은 17.6%로 미국의 17.5%를 초과하였으며, 2003년 양국 무역액은 610억 달러로 최고치를 기록하였다.

〈표 2〉 한·중 무역통계 (한국측통계)

단위 : 억 달러

년도	91	92	93	94	95	96	97	98	2000	2001	2002	2003
수출	10.03	26.54	51.51	62.03	91.40	124.82	91.16	62.19	112.9	125.19	155.35	201.0
수입	34.41	37.25	39.29	54.63	74.00	75.11	149.29	149.95	232.1	233.77	285.68	431.0
무역액	44.43	63.79	90.80	116.66	165.40	199.93	240.45	212.64	345.0	358.96	441.03	632.0
무역수지	-24.38	-10.71	+12.22	+7.40	+17.40	+49.71	-58.13	-87.26	-119.2	-108.58	-130.33	-230.0

주) 억달러 이하 두자리 수까지 표시하였고 그 이하는 반올림하였다.

자료 : 《한국해관통계》 (1996) ; 《한국통계연감》 (1996) 310~311p; 《中國對外經濟貿易年鑒》 (1997-2003) 中國對外經濟貿易出版社. 2003년 자료는 중국의 2003년 국민경제와 사회발전 통계공보에서 인용.

무역과 병행하여 직접투자 또한 급격한 증가를 이루고 있다. 양국간 직접투자는 수교이전인 1988년 한국에서 신청한 2개 항목 340만 달러의 투자가 중국측의 비준을 얻은 것을 계기로 시작되었다. 그 후 신속하게 증가하여 1992년까지 협의항목 269개, 협의금액은 총 2억 달러였다. 수교 이후의 직접투자는 1997년 아시아 금융위기의 충격으로 한국의 대 중국 투자가 수교초기 수준까지 하락하기도 했으나 위기를 극복한 후 다시 빠른 회복세를 보여 2002년 투자액은 19.3억 달러로 상승해 한국 대외투자 총액의 36%를 차지하였으며, 중국은 한국의 최대 투자상대국이 되었다. 2003년 주중한국대사관 경제공보관의 분석에 의하면 한국기업의 1일 총 투자액이 약 40억 달러로, 매일 12개의 한국기업이 중국에 1300만 달러 씩을 투자한 것과 같다. 2003년 말까지 한국의 대 중국 투자 총액은 190억 달러였으며, 주요 투자분야는 IT , 석유, 화학공업, 제철, 자동차 등이었다.

경제교류 외에 양국간 인적 교류도 계속 증가하여 2002년 중국을 방문한 한국인 수는 172만명에 달했고 한국을 찾은 중국인 수는 54만명에 달해 연인원 226만명으로 92년 대비 17배 증가했다. 현재 중국은 한국의 최대 방문대상국으로 양국간 연간 방문인원은 한일간에 이어 두번째이다. 양국간 고위급인사의 상호 방문도 원활하여 2003년 7월 노무현 신임 대통령이 중국을 방문, 중국 후진타오 신임 국가주석과 “전면적 동반협력자 관계”를 달성하자는데 다시금 인식을 같이 하였다. 통계에 따르면 수교 이후부터 이번 고위급 회담 전인 2003년 6월까지 양국은 14차례 고위급 회담을 하였고(방중 3회, 방한 1회), 국제회의 중의 회담이 10차례, 외무장관급 회담이 46회였으며, 접촉 계층 또한 날로 확대되어 정당, 국회, 군사

교류를 비롯한 각종 교류와 협력관계가 지속되고 있는데, 이중에서도 특히 주목할 것은 양국 국방장관이 군함을 대동하여 상호방문한 점이다. 한국의 대중국 업무량이 증가함에 따라 1993년 상하이, 1994년 칭다오, 1997년엔 선양에 영사관을 설립하였고 2003년에는 선양영사관이 총영사관으로 승격되었다. 종합하면 수교 12년 이래 양국관계는 양호한 발전을 이루어 “12년의 밀월”이라 하여도 지나치지 않을 것이다.

(2) 동북3성의 한국과의 교류 협력

한국과 동북3성 사이에는 북한이 위치하고 있어 발전관계에 어느 정도의 부정적 영향을 미치는 것은 사실이나, 적지 않은 친지 동포가 거주하고 있고 거대한 시장 이익이 맞물려 있어 밀접한 교류, 협력 관계를 유지하고 있다.

랴오닝성: 동북3성중 유일하게 바다로 통로가 열려있는 곳으로 다리엔, 잉코우, 단둥 등이 주요 수출입무역항으로서의 역할을 하고 있으며, 일본, 미국, 한국과 주요 무역동반자 관계를 형성하고 있다. 그중 대한민국 무역이 이 성의 대외무역 중 중요한 부분을 차지하는데 목재, 잠사, 수산물 등이 주요 수출품이고 전자기기, 강철, 플라스틱이 수입의 대부분을 이루고 있다. 한국은 또한 랴오닝성에 1998년 실제이용액 6억 달러를 투자한 외국직접투자국가로 이 성의 선양시는 2002년부터 해마다 "한국주간" 행사를 개최하고 있으며, 매년 규모가 확대되고 내용도 풍부해지고 있다. 선양시는 한국의 4개 도시와 항공노선을 운영하고 있으며, 한국의 투자는 선양시 외자이용액의 40%로 제1 투자국이다.

지린성 : 지린성은 해안과 가까운 변경이나 바다로의 통로를 가지지 못한 까닭에 대외무역발전에 있어 어느 정도의 장애가 있다. 1990년대 이전에는 주로 북한, 일본과 무역을 해 왔으나 1990년대 이후에는 한국이 점차 이 지역의 주요 교류상대국으로 부상하고 있다.

3) 동북3성의 남북한과의 교류협력의 특징과 문제점

동북3성과 남북한과의 교류협력의 특징을 보면 비대칭적이라는 점이다. 첫째, 동북지역은 비록 북한의 주요 교류협력 대상지역이기는 하나 동북 지역에서 볼 때 한국이 주요 교류대상국이다. 인적교류를 예로 들면, 북한 경제가 어려웠던 90년대 중반에 변경 주민들이 먹을 것을 찾아 고향을 등지고 중국으로 넘어왔으나 중국의 조선족들은 돈벌이를 위해 갖은 방법을 다해 한국으로 떠났다. 둘째, 지린성 연변지역은 대북한 무역과정에서 북한 경제의 상승기가 아니라 오히려 위축기에 중요성이 부각되었다. 북한 경제가 위축될 때, 특히 식량부족문제가 발생했을 때 식량을 얻기 위한 “보따리무역”이 중국으로 향했다⁸⁾. 북한경제의 위축기에는 활발한 교류가 이루어지나 일단 북한경제가 조금이라도 회복되면 연변 지역의 상품 무역구조의 국한성 때문에 북한의 무역대상지가 다른 곳으로 바뀌어 단둥지역이 연변을 대신하게 된다. 현재 단둥은 중국의 대 북한 무역화물량의 80%를 담당하고 있다. 셋째, 한국의 대동북지역 투자는 감소추세에 있는데 한국 대외경제정책연구원의 지만수, 남영숙 공동집필의 <한국의 대 중국지역 투자결정 요소분석>에 의하면 감소추세는 다음 표와 같다.

8) 徐文吉, “中北經濟貿易關係的發展和努力方案”, 『東北亞 研究』 (2003年 1期), 55쪽 참조

〈표 3〉 한국의 대 중국 성/시 별 투자집중률의 변화

상승지역				하강지역			
	92~97	98~2002	변화		92~97	98~2002	변화
톈진시	0.106	0.106	0.055	상하이시	0.107	0.060	-0.048
저장성	0.021	0.064	0.042	랴오닝성	0.114	0.072	-0.042
장쑤성	0.110	0.132	0.022	헤이룽장성	0.036	0.017	-0.019
후난성	0.009	0.028	0.019	지린성	0.039	0.020	-0.019
광둥성	0.034	0.047	0.012	베이징시	0.080	0.070	-0.011
안후이성	0.001	0.003	0.002	허베이성	0.016	0.007	-0.009
푸젠성	0.006	0.008	0.002	산둥성	0.290	0.282	-0.007

주 : 투자집중률=해당지역투자액/중국전체투자액, 한국수출입은행 해외투자통계 자료

동북3성과 남북한간 교류협력과정의 문제점을 보면 하나는 북한-중국 간의 변경지역에 밀수범죄가 증가한다는 것이고, 다른 하나는 한국-중국 간의 무역마찰이 자주 일어난다는 점이다.

3. 새로운 정세하의 중국과 남북한간의 교류협력 전망

여기서 말하는 새로운 정세란 중국동북노후공업기지 진흥전략이 가져올 기회를 말하는 것뿐 아니라 북한의 강대국 건설목표와 한국의 동북아핵심 국가목표가 함께 형성하는 새로운 분위기와 새로운 국면을 총칭한다.

1) 남북한 및 중국 3국의 목표와 그 상호대책

(1) 북한의 목표와 대남정책

북한은 1998년 김정일이 정식으로 국방위원장에 취임한 후 “강성대국” 건설 목표를 제시하였다. 그 내용은 사상강국, 군사강국, 경제강국 이라는 세 분야로 이루어졌다. 사상강국 건설은 “신사고”를 시작하는 것으로 김정일 자신의 표현을 빌리면 “우리는 현재의 관념에 구속되지 말고, 과거의 낡고 낙후된 것들을 안고 갈 것이 아니라 버릴 것은 과감히 버려야 한다”는 것으로 “버리는 것”과 “새로운 건설”은 서로 양립하는 것이다. “새로운 건설”과 관련하여 북한은 10개의 논제를 제시했는데 “사회주의원칙” 고수, “하급단위의 창의성” 존중, “기업의 상대적 독립성” 유지, “계획의 현실성” 강조, “품질기술경제지표” 중시, “사회주의물자시장” 형성, “생산전문화” 창도, “과학기술” 중시, “사회주의분배 원칙” 관철, “사회보장”의 철저한 실시 등이다⁹⁾.

군사강국건설방면에서는 “선군정치” 노선이 두드러지는데, 북한 <노동신문>과 <노동자>의 공동사설의 해석에 의하면 선군정치란 “군사 우선 원칙에 입각하여 혁명과 건설과정에서 출현한 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 지주로 삼아 이로써 전체 사회주의 위업의 위대한 지도방식으로 추진한다”고 한다. 구체적인 내용으로는 첫째, 군대의 지위를 강화하여 군의 일을 국가의 일로 간주한다. 둘째, “선군”지도 관리방식을 실시한다. 셋째, 핵개발 계획을 집행하여 군사적 위협능력을 증강시킨다. 넷째, 군의 사기를 높이고 국민정신을 재정립하며 응집력을 강화한다.

경제강국건설 방면으로는 “우리식 사회주의”방식의 탐색을 보다 가속화 하자는 것이다. 이는 1997년부터 4차례에 걸쳐 진행되었는데 제1차로 1997~98년에 “제2차 천리마운동”을 시작하여 농업, 석탄, 전력, 철도운수, 유색금속 분야를 전략산업으로 하여 “자력민족경제”를 재건설하고자 했다. 그 실시결과 정상운행이 불가능한 내부의 수많은 문제점들이 드러났다. 제2차로 1998년에 헌법개정과 “신국가체제”의 확립을 계기로 “계획기율”

9) 徐文吉 “金正日的 “新思考” 與其政策意義”, 『東北亞 研究』 (2004年 2期) 참조.

을 다시 강조하고 중앙집권식 통일지도의 기초하에 생산정상화 보장운동을 전개하였다. 그 결과 생산정상화가 일부 이루어졌으나 실제적으로 사회적 가치를 창출하지 못했고 “생산은 있으나, 실효가 없는” 현상이 발생했다. 제3차 시도는 2000~2001년에 김정일이 “신사고”형식으로 제창한 “실리보장” 개념을 이념으로 하여 2002년 7월1일 정식으로 시작되어 임금과 물가의 전면적인 상승을 주 내용으로 한 경제관리방식 개정 조치였다. 9월에는 신의주 특별행정특구, 개성공업단지, 금강산여행지역 등의 설치를 공포했다. 임금과 물가의 조정 조치는 통화팽창 등의 문제를 일으켜 식량가격 상승이 두드러져 암시장에서는 몇 배나 높은 가격으로 거래되었으며, 신의주특구건설 역시 좌초되었다. 제4차 시도는 2003년 5월1일 전국적으로 20년 만기의 인민생활국채 발행을 시작하고 정부기구의 조정과 개혁적 경제전문가를 총리로 할 것을 주장하였다. 경제생활에 시장경제요소를 더욱 많이 도입하고 어느 정도 금기시되어왔던 “개혁”, “시장경제” 등의 사상관념을 조금씩 수용하게 되었다. 이러한 4차에 걸친 시도과정을 보면 비록 북한이 개혁이라는 방법을 의도적으로 회피하려고는 했지만 실질적으로는 “폴란드 개혁의 아버지”라 불리는 폴란드 제1부총리 크레덕크가 <쇼크에서 치료로>라는 책에서 예상했던 “체제전환기의 시범조치는 이렇듯 강대하여 마침내는 북한과 쿠바도 이 개혁의 길에 동참하게 될 것이다”라는 내용과 부합한다¹⁰⁾.

새천년 들어 북한의 대남전략에도 중대 변화가 일어나 2000년 남북고위급정상회담 실시 후 민족공조이념의 관철과 실시를 더욱 강조하였다. 민족공조라 함은 통일을 염원하는 민족정서를 자극하여 남북통일문제의 자력 해결을 바라는 민족심리를 강화하고 남북 국민간의 안보불안감을 낮추는 것이다. 이는 기존의 “민족대단결”사상의 승화된 표현으로 2000년 6월 14일 김대중-김정일 남북정상회담의 성공적 개최가 민족공조전략이

10) 위의 논문 참조.

구체적으로 실현된 것이라고 말할 수 있다면, 미국대통령 부시의 “악의 축” 발언 이후 북한은 눈에 띄게 “우리 민족”을 더욱 강조하고 “남북공조” 자세를 보다 중시하고 있다. 예컨대 2002년 10월 북미간 핵 분쟁이 다시 불거졌을 때 북한은 이 전략을 한층 발전시켰는데 10월 28일의 조선조국 평화통일위원회의 대변인 담화에서 미국은 핵 문제를 빌미로 남북관계 개선을 방해하고 있으므로 통일을 반대하는 미국에 협력하는 것은 우리 민족의 이익을 침략자 미국에 맡기는 매국행위와 같다고 주장한 것이다. 또 2003년 1월 23일 거행된 제9차 남북장관급회담에서 북한대표단은 서울 도착성명에서 한국과의 공동 대응을 강력히 호소하였다. 북한은 “남북공조”로써 “외부세력과의 공조”를 대체하고 “민족공조”라는 명분을 이용하여 한국을 자신의 전차에 붙들어 매려는 의도라 보인다. 이 민족공조라는 이념 아래 쌍방은 정치, 경제, 군사관계에서 큰 진전을 이루었다.

(2) 한국의 목표와 대북정책

2002년은 한국의 정권교체의 해로, 신임 노무현 대통령은 김대중 정부에서 제창된 동북아 경제중심국가 구축방안을 참조하여 동북아중추국가와 동북아경제중심 목표를 확립했다(도표 참조). 그중 동북아경제중심 목표는 첫째, 경제특구 건설로 전면개발을 실시하고, 둘째, 중점지역에 중점개발을 실시하여 지역경제의 균형발전을 도모하며 셋째, IT 등 첨단산업을 국가 중점 산업으로 지정하여 한국을 동북아의 첨단기술 산업기지로 만든다. 넷째, 국내제도의 개선을 통해 외국인에게 친화적인 기업경영 환경과 생활 환경을 만든다. 다섯째, 경제특구 내에 선진국가 제도를 도입하여 특별행정구를 건설한다는 5가지로 구성되어있다.

동북아 물류중심국가 건설계획은 두 가지 내용을 담고 있는데, 하나는 인천국제공항과 부산, 광양항의 확장을 통해 한국을 동북아의 중심공항과 항구를 가진 국가로 만들고 남북간의 철도연결사업을 가속화해 러시아 시

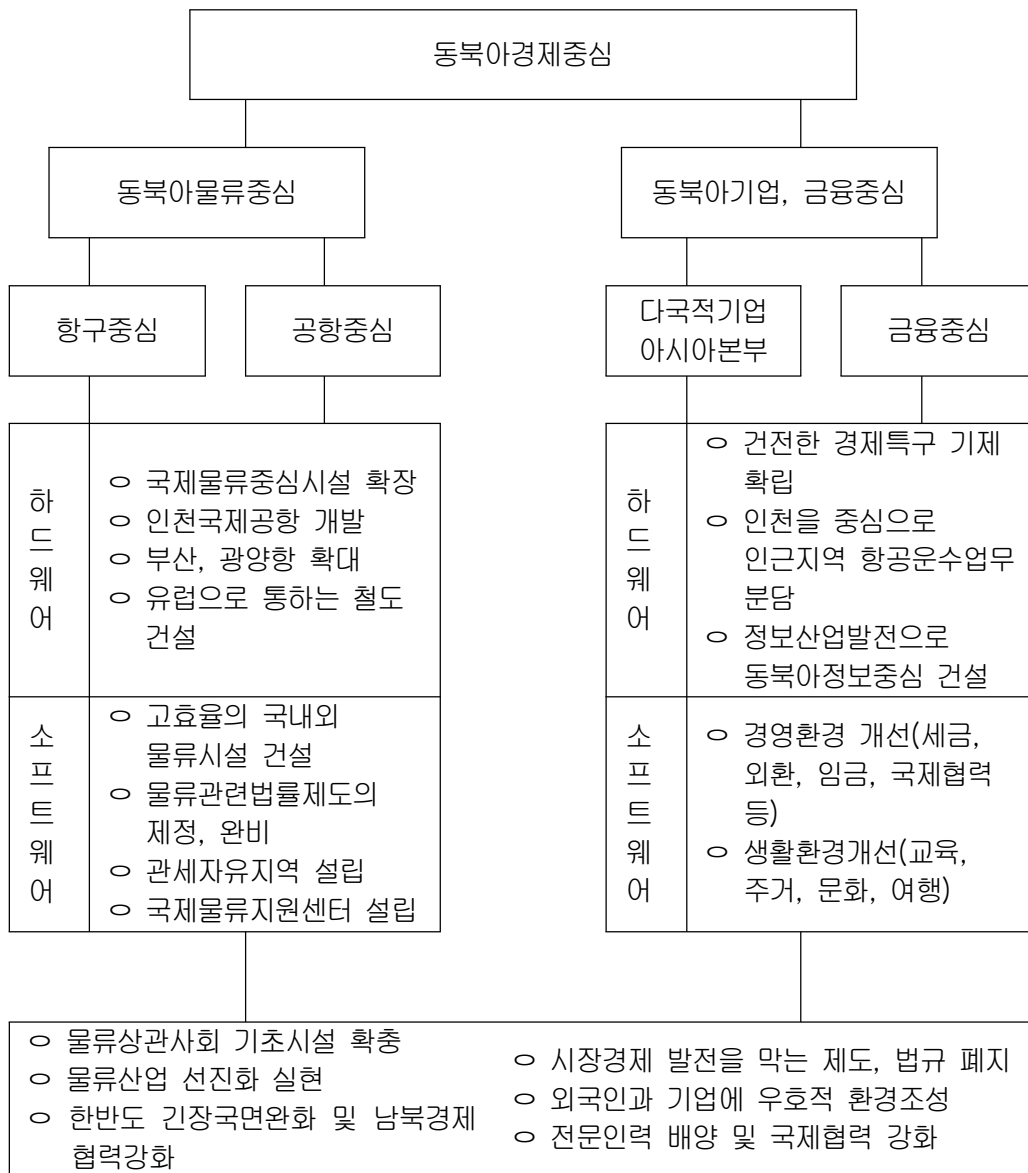
베리아철도와의 연결을 적극 추진한다는 것이다. 또 다른 하나는 높은 수준의 국내외 물류정보망을 구축, 관세자유지역을 지정하여 한국을 물류중심국가로 만든다는 것이다.

이러한 “두개의 중심”국가 건설목표는 한반도의 지정학적 경제, 문화조건과 현재의 국력 등을 종합 고려하여 제시된 것으로 21세기 한반도를 대륙과 해양, 동양과 서양, 북반구의 부국과 남반구의 빈국, 기독교와 유교 문화가 서로 융합되는 곳으로 확정시킨다는 비전을 담고 있다. 한국정부는 “동북아 허브국가건설”있어 우선 역내의 경제활동중심이 되는 것이 중요하다는 인식하에 한국을 이 지역의 문화, 정보, 민주주의의 중심이 되도록 기초를 건설하고자 한다. 따라서 산업고급화를 적극적으로 촉진하고 수출주도형 경제발전 전략을 계속 추진하며 국내 영토와 노동력을 기반으로 중상주의 신념을 고수하는 동시에 주변국가로서의 이점을 이용 다국적 기업의 자본과 신기술 및 전문인력을 적극 유치해 한국경제의 선진화 수준과 고부가가치화 수준을 부단히 높이고자 한다.

평화번영정책은 “햇볕정책”을 완성하는 것으로 노무현 정부는 김대중 정부의 이 정책을 기조로 하여 한반도평화체제구축을 목표로 한 대북평화 번영전략을 제시하는 동시에 3단계 전략실현조치를 입안했다. 제1단계는 북핵 문제의 평화적 해결과 한반도의 항구적 평화 실현을 가속화한다는 것이다. 구체적 조치로는 남북간 화해협력을 계속 촉진하여 남북군사회담의 정례화를 추진하고, 남북정상급회담 등 각급 회담을 통해 지속적 평화의 기초를 마련하며, 외교력 강화를 통해 동북아의 평화분위기를 창조하여 대화를 통해 북한의 미사일과 핵 문제 등을 해결한다는 것이다. 제2단계는 남북협력과 평화체제를 심화하기 위한 기초를 확립하는 단계로 구체적으로는 북한 미사일과 핵 문제 등의 성실한 해결, 남북간 실제 협력을 심화하여 군사적 신뢰의 증진을 촉진하고, 동북아평화협력구상 안을 제시하고 적극 추진한다는 것이다. 제3단계는 남북평화협정 체결 및 평화체제

구축 단계로 구체적 조치로는 평화협정의 체결 및 국제사회의 보장 획득, 평화체제로의 전환에 수반되는 각종 조치들의 실시, 남북경제공동체의 진정한 실현을 이루고 단계적 군비통제를 달성하며 동북아 평화협력체제의 구축등을 포함하고 있다.

한국동북아경제중심구축 개념도



자료 : 『통일정책연구』 12권1호(2003)

(3) 중국의 목표와 대주변정책

상술한 동북 진흥전략은 엄밀히 말하면 중국이 추구하는 지역경제전략이다. 중국이 추구하는 목표는 16차당대회 문건에 나타난 “중산층 사회(小康社會)의 전면적 건설”이다. 소강사회란 개념은 덩샤오핑이 제시한 것으로 풍요로운 기반에서 절약하는 사회를 뜻한다. 16차 당대회에서 이 개념을 받아들이고 앞에 “전면”이라는 두 글자를 추가했다. “전면”은 두 가지를 함의하는데, 하나는 모두를 포괄한다는 것으로 일부 국민을 먼저 잘 살게 하는 것이 아니라 13억 모든 중국 인민이 공동으로 향유하는 사회를 만든다는 것이다. 또 다른 의미는 건설 영역의 전면화로 고소득과 물질생활 수준만을 뜻하는 것이 아니라 사회의 전반의 진보를 촉진한다는 것으로 종합하면 모든 국민이 함께 성과를 향유하고 사회 전반의 진보를 이루자는 것이다. 중산층의 전면건설의 계량화된 지표를 보면 20년간 국내총생산은 2000년의 1조 달러의 4배인 4조 달러를 달성하고, 1인당 국민소득도 현재의 1000달러 수준에서 3000달러로 높여 중등 국가 수준에 도달 또는 접근하자는 것이다.

중국이 설정한 이 목표는 21세기 전반 20년간의 국제환경이 발전을 이룰 수 있는 기회라는 판단이 전제되었다. 20세기에 세계적으로 예측 못한 풍파가 많았지만 평화와 발전은 여전히 이 시대의 주된 명제라는 인식이다. 국제정세 발전의 종합적 추세는 총체적 평화-국부적 전쟁, 총체적 긴장완화-국부적 긴장고조, 총체적 안정-국부적 동요로 표현될 수 있다. 비록 세계 모든 사람이 평화를 향유하진 못하지만 또한 큰 전쟁도 없을 것이므로 이 천재일우의 기회를 잘 이용하자는 의미이다. 전심을 다해 경제를 건설하고 잃어버린 시간을 만회하고 국내문제를 원만하게 해결하여 낙후된 경제를 끌어올려 중화민족의 평화적 발전과 위대한 부흥을 이루자는 염원이다. 중국의 주변전략은 이 천재일우의 기회에 평화적 환경의 실현을 확보하자는 것이다. 중국은 먼저 인접국과의 선린적 동반관계를 외교방침으로 정하고 경제적 혹은 지역적 조치로써 FTA 전략을 세웠다. 세계무역기구에 가입한 후의 객관적 정세는 중국으로 하여금 이전의 양자관

계를 중시하면서 다변화된 관계를 활성화하던 외교방식의 변화를 요구하고 있어서 새 천년 이래 지역화에 역량을 더욱 집중하고 있다.

먼저 2002년 11월4일 아세안10개국과 캄보디아의 수도 프놈펜에서 <중국-아세안간의 전면적 경제협력을 위한 기본협약>을 체결하고 2010년까지 “중국-아세안 자유무역지대(CAFTA)”를 건설하기로 결정했다. 이 자유무역지대의 건설은 17억 인구, 역내 생산 총액 2만 억 달러, 역내 무역액 1.23억 달러의 큰 시장을 창출한다¹¹⁾. 두번째로는 이 회의기간에 주룽지 총리가 한중일 3국간 자유무역지대 건설구상을 정식으로 제안했고, 회의에 참석한 일본의 고이즈미 수상과 한국의 김석수 총리의 적극적인 호응을 얻어 먼저 전문가들로 하여금 가능성 검토를 하하는데 합의했다. 그리고 2003년 10월 7일에 거행된 “10+3 지도자회의”에서 중국의 원자바오 신임 총리가 다시 동아시아 자유무역지대건설의 가능성 연구를 재창했다. 회의가 끝난 후 한중일 지도자들은 <한중일 3국 합작추진연합선언>에 서명했고 원자바오 총리는 “이제 3국간 합작은 새로운 단계에 진입했으며 미래를 향해 매진하려는 결심과 신념의 표시”라고 표현했다¹²⁾. 동시에 중국의 동북아 FTA 전략의 일부분으로 2003년 6월29일 내륙본토와 홍콩은 <홍콩-중국간 긴밀한 경제협력관계 협정>(CEPA)에 서명했다. 2003년 9월 29일에는 쌍방이 다시 CEPA의 6개 부가문건에 서명했다. <마카오-중국간 긴밀한 경제협력관계 협정>은 2003년 10월17일 정식 서명되었는데(6개 부가문건 포함) 그 내용은 CEPA와 비슷하다. 중국이 FTA 전략을 적극 추진하려는 의도는 지역 내의 상호 정치적 신뢰를 강화하여 중국과 기타 주변 국가들의 발전을 창조하기 위한 좋은 환경과 공간을 만들려는 것이다.

2) 중국의 대 남북한 교류, 협력 전망

11) 劉肖, “中國的東北亞 FTA 戰略分析”, 『東北亞 研究』 (2004년 2期), 42쪽에서 재인용함

12) 齊彬, “國務院溫家寶總理的有關中韓日三國合作四個建議”, www.southcn.cn/news/china/zgkx/200310070190 참조

“10년이면 강산도 변한다”는 말이 있듯이, 향후 10년을 전망하기 위해서는 우선 환경을 기본상수로 하여 각 방면에서 나온 정보를 종합 평가해야 한다. 앞서 말한 한중일 3국이 추구하는 목표가 비록 표현 형식상 “각자 자기 마음대로 노래 부르는” 듯한 감이 없지 않지만 자세히 분석하고 고찰을 하면 많은 상호간 합의점을 발견할 수 있고 이 부분의 활용이 앞으로 3국의 협력에 있어 새로운 단계를 이룩할 수 있다.

(1) 상대적으로 평화적인 환경은 남북한과 중국에 새로운 기회

16차 당대회에서 “총체적 긴장완화-국부적 긴장고조”라는 정세 판단하에 제시된 20년의 전략적 기회는 한반도 정세에 적합하다. 여기서 “상대적”이란 말을 강조한 것은 북미간 핵 분쟁으로 초래된 한반도의 긴장국면에 근거한 것으로 “6자회담”을 통하여 일정 정도 완화되었지만 근본적인 전환은 달성하지 못하고 있다. 이는 앞으로 북미간 핵 분쟁이 장기화 국면으로 이어질 것을 의미하며 정세변화의 기복 역시 완전히 없앨 수는 없을 것이라는 점에 기인한다.

한반도는 6.25 전쟁 후 “정전협정”을 맺었지만 여러 원인으로 이를 평화협정으로 전환하지 못하고 있다. 이는 어느 한쪽이 다시 전쟁을 일으켜도 전쟁 발발의 책임을 법률상으로 물을 수 없다는 뜻으로 한반도를 포함한 동북아의 어느 국가도 전쟁재발발의 위험성을 낮출 수 없다. 안심하고 경제건설과 생활수준 향상에 전력하지 못할 뿐 아니라 한정된 자원의 상당 부분을 군사설비 확충에 투입함으로써 “감옥안 죄수와 같은 곤경”이라는 악순환이 이어지고 있다. 특히 인류최대의 경계대상인 핵무기문제가 이기적 이익도모의 황금수단으로 계속 사용되어 한반도와 그 주변 국가들로 하여금 안심하고 평화적인 환경을 향유할 수 없게 만들고 있다. 2002년 말 발생한 북미간 제2차 핵 분쟁이 한반도를 다시 동요시켜 전쟁의 문

턱까지 몰아넣었다. 세계사에 다시 도약하는 중국은 지역안보와 평화유지의 관점에서 출발하여 적시에 적극적 왕복외교를 전개하고 있다. 중국은 핵 문제와 관련 다음의 4가지 기본입장을 견지하고 있다. 첫째, 한반도 비핵화 지지 둘째, 대화를 통한 북 핵 문제의 평화적 해결 셋째, 한반도의 평화안정 유지·보호 넷째, 북한의 정당한 요구사항에 대한 지원 관철이다. 이 중 첫번째 사항은 목적으로써 북한이 보증해야 하며, 두 번째 사항은 수단으로써 미국이 보장해야 하고, 세 번째는 결과로써 남북한 쌍방이 책임을 지고, 네 번째 사항은 조건으로써 관련 당사국이 이루어야 할 사항이다. 중국의 북 핵 문제에 관한 이러한 객관적 입장은 남북한을 포함한 동북아 관련 국가들의 전폭적 협력과 적극적 지지를 얻고 있다. 6자회담의 정례화와 다자외교 국면의 형성은 남북한과 중국의 협력관계에 있어 좋은 선례가 되었다. 6자회담의 의의는 하루 아침에 북핵문제의 근본적 해결을 이루는 것이 아니며 경제문제를 중심으로 한 상호신뢰 촉진 방식과 달리 정치대화를 주제로 한 다국간 외교활동이라는 점이다. 평화와 전쟁의 갈림길에서 관련 당사국들이 충분한 인내심으로 대화를 통해 평화해결의 길을 모색하는 것은 국제정치사에서 십분 중요한 의의를 지닌다. 또한 6자회담에서 시도된 쌍방간, 세 당사국간, 다자간에 진행되는 외교라는 신국면은 남북한과 중국이 전개하는 보다 친밀한 협력관계의 선례가 되었다.

(2) 남북한 및 중국의 목표 추구는 3국 협력의 새로운 계기

중국의 동북진흥전략을 포함하여 북한과 남한의 목표 추구는 관련국들에 영향을 미쳐 마치 돌 한 조각이 물에 빠질 때 잔잔한 파동을 일으키고 원심에 가까울수록 그 파장이 더 커지게 되는 것과 같은 원리를 형성한다. 남북한과 중국은 서로 인접한 지리적 위치로 모두 원심에서 가장 가까운 위치에 있어 상호간에 미치는 영향이 가장 크다. 이를 이론상으로 검토하

면 일찍이 지역의지 이론, 지역경제일체화 이론, 지정학적 정치경제학설 등이 효과적으로 논리를 전개한 바 있다.

동북진흥전략이 남북한에 제공하는 기회의 측면에서 보자면 남북한이 중국이라는 빠르게 달리는 경제발전 차량에 탑승할 수 있다는 것이 가장 두드러진 점일 것이다. 전술한 낙후된 동북공업기지 진흥은 시장경제 방식으로써 그 운행을 가속화 할 것이다. 여기서 말하는 시장경제 방식이란 학자들의 표현을 빌리면 개방식 쌍순환으로 개방식이란 제후식 지역봉쇄의 타파를 의미한다. 쌍순환은 두가지 측면을 포괄하는데 하나는 동북지역의 시장순환으로 소순환이라 칭할 수 있다. 다른 하나로는 주변 국가들의 동북아 순환으로써 대순환이라 할 수 있다. 소순환 중 동북3성의 기업들은 상품무역의 교역당사자로 직접 상품화물 교환에 참여하는 매매의 일방당사자다. 동북지역과 동북아지역 각 국은 양자간 혹은 다자간 무역으로 순환과정을 분담하고 동북지역의 기업은 지역무역의 교역자으로써 동북노후공업기지진흥에 필요한 자원과 상품판매 통로를 제공한다. 대순환은 동북지역을 교역발생지 또는 교역 통로로 하여 동북지역 기업이 상품무역의 교역자 신분으로 직접 교환에 참여할 뿐 아니라 동시에 간접적으로 동북아지역 국제무역에 필요한 서비스를 제공함으로써 서비스 제공자로 기능하게 한다. 대순환을 이용하여 동북지역의 단기적인 무역상품 생산부족 문제를 해결하고 중국 동북지역 이외 기업의 참여를 통하여 무역협력을 확대할 수 있다. 이는 전체 동북아시아지역이 경쟁자가 아닌 무역협력자가 되는 것을 의미할 뿐 아니라 중국 기타지역이 동북아시아 기타국가들의 무역 장소가 되는 것을 뜻한다.

이 방면에서 동북지역은 이미 실질적인 행동을 개시했다. 그 하나로 동북아시아 지역의 바다로 향하는 또 하나의 “황금통로”라 불리는 동쪽 철도 건설공사가 시작된 것이다. 이는 중국과 러시아의 연안을 따라 중국과 북한의 국경을 향하여 북으로는 헤이룽장의 무단찌양시에서 시작해 수이

편허, 훈춘을 거쳐 투먼, 통화, 번시, 단둥, 장허 등의 도시를 아우르고, 남으로는 랴오닝성의 다롄에 이르는 간선철도이다. 건설 후에는 중국, 러시아, 북한의 10여 개 3항구에 접하게 되어 동북3성 동부지역의 경제회복을 심화시키고 두 바다로 향하는 통로인 단둥, 다롄을 연결한다. 이 철도의 건설은 장차 연안지역 수출입무역의 발전을 가속시킬 뿐 아니라 동북아시아 경제생산의 번영을 견인하는 역할을 할 것이다. 다른 하나는 이미 그 장막을 걷은 동북노후공업기지의 개조와 조정 등이 한국을 포함한 국내외 자본의 거대한 참여 대상이 된 점이다. 갓 출범한 동북진흥정책에서 볼 때 새로운 구조조정은 이하 두 가지의 뜨거운 문제를 낳을 것으로 예상된다. 하나는 장기적으로 중국정부가 관리하던 금융, 통신, 공공설비, 에너지 등의 영역에서 비교적 큰 개방이 이루어질 것이라는 점이고, 다른 하나는 중화학 공업, 군사공업 위주의 동북 제조업이 전면적으로 조정될 것이라는 점이다. 실로 하늘이 내린 절호의 기회이다.

(3) FTA 방식은 남북한과 중국간 경제협력 심화의 유익한 참조

소위 FTA는 두 개의 의미를 함의하고 있는데, 첫번째는 자유무역협정(Free Trade Agreement)으로 두 개 이상의 경제체제간의 자유무역 체도를 설정하는 것이고, 두 번째는 그러한 협정에 의거해 설정된 자유무역지대(Free Trade Area)로써 둘 이상의 경제체제 간에 관세와 기타 제한적 조치들에 의한 관세구역을 실질적으로 폐지하는 것이다. 현재 세계적으로 경제지구촌화를 외치며 실제 적극적으로 지역자유무역협정의 발전을 추진하고 있다. 2003년 말 현재의 통계에 의하면 WTO에 290건에 이르는 지역자유무역협정이 보고되었고 190여개 이상이 이미 효력을 발휘하고 있는 것으로 평가되었다¹³⁾. 이에 더해 2003년 9월 세계무역기구의 장기간 회담이 성과 없이 끝나 새로운 다자간 무역협정의 전망에 암운이 드리워

13) C.P.Chandrasekhar and Jayati Ghosh : "Regional trade and investment agreement" , *Businessline*, Chennai: 2004. p.1. 참조

지자 더욱 많은 국가들이 양자간 자유무역지역의 협상으로 눈길을 돌리고 있다¹⁴⁾. 이상으로 알 수 있는 것은 중국의 FTA 전략 추구는 스스로 창조해 낸 것이 아니라 FTA 와 같은 호혜적 제도가 없는 상황에서는 각 교역 당사자 모두 비교적 높은 관세를 유지하고 각종 장벽을 쌓아 상호간 경제무역의 비용을 높이는 것이라는 데 중국이 주목하고 있는 것이다. 반대로 만약 FTA를 설치했을 경우 상품과 요소의 유동이 정부의 어떤 차별도 받지 않게 되고, 성원국간 각종 차별적 무역장벽을 제거하여 협력관계를 건립할 수 있게 되는 것이다.

전술한 남북한과 중국의 목표를 돌이켜 보면 모두 약속이나 한 듯이 FTA의 발전과 특구건설 내용을 담고 있다. 예컨대 한국이 추진 중인 칠레와 싱가포르, 그리고 한중일 FTA 건설은 각각 진전을 보이고 있고 적지 않은 성과를 거두고 있다. 특구건설 역시 적극적으로 추진 중이다. 한국은 대외의존도가 비교적 높은(일반적으로 60%, 2003년 70% 초과) 국가로서 한국의 발전은 해외에서 경제성장의 새로운 동력을 찾는 것이 확실히 필요한 것이다. 북한 또한 대외개방과 특구건설 속도를 가속하고 있는데 평양 제1백화점이 금년 8월에 중국의 민영기업에 점포임대를 한 것이 그 분명한 예로 매체의 주목을 받았다. 이곳을 취재했던 중국재정경제신문의 기사는 높은 평가를 내리고 있다¹⁵⁾.

사실 필자는 여러 차례에 걸쳐 동북아시아의 여러 국가에 북한경제가 하루빨리 국제사회에 돌아올 수 있도록 도와 줄 것을 호소한바 있다¹⁶⁾. 이와 관련하여 한국은 적극적으로 노력하여 한국의 전폭적 지지아래 시작된 개성공업단지와 금강산관광특구 건설이 가시적 성과를 거두고 있다¹⁷⁾. 이에 따라 개성은 한국에서 “황금의 땅”이라 불리 우고 있다. 그런데 이와

14) Schott `Jeffrey “Unlocking the benefits of worldtrade” , *Economist*, 00130613, 11/1/2003, Vol.369, Issue8348, pp.65. 참조

15) 『中國財經時報』, 2004년 8월17일자 참조.

16) <東北亞論壇>, 2003년 제4期 참조.

17) 『중앙일보(한국)』, 2004년 8월 30일자 참조.

관련해 필자가 강조하고 싶은 한가지는 북한 핵 문제가 아직 해결되지 않고 있다는 점이다. 북한은 현재 바르셀로나협정(WA)에 의거한 서방 각국의 운항금지 및 무역제재를 받고 있다. 공업단지는 이미 공사가 시작됐는데 어떻게 운항금지와 무역제재를 극복할 것인가는 지혜를 다해 풀어야 할 문제 중 하나이다. 필자는 남북한과 중국 간에 중국내륙과 홍콩 간에 추진된 FTA와 유사한 관계건설 경험을 빌려 적용할 수 있지 않겠는가 생각해 본다. 그와 같은 협력을 좀 더 강화시키고 일부 전문가들이 언급한 대로 “경제일체화는 전쟁 발발 가능성을 줄여주는 기능을 한다”는 적극적인 효과를 얻을 수 있을 것이다. 물론 어떻게 구체적으로 발전시킬 것인가 하는 것은 당연히 본 논문에서 얻어낼 수 있는 문제가 아니다.

5. 결론

첫째, 동북진흥전략과 북한의 강성대국목표, 한국의 동북아 중추국가 건설목표는 모두 남북한과 중국 3자간의 협력분위기와 환경을 강화하는데 유리하게 작용하고 있다. 발전은 당연한 명제로, 한 개인은 어떤 국가 민족 정당에 속했는가에 상관없이 자신이 처한 문제를 거시적 시각으로 처리하는 데 익숙해져 간다. 마찬가지로 사회 일부의 이익을 대표하는 정치 단체, 당파, 종교 등도 모두 지구촌화가 심화되는 현실에서 외부세계의 관념과 정책에 대응하고 국제사회와 발을 맞추는 동시에 보다 유리하게 지역협력을 이룰 수 있는 방법을 자연스럽게 확립하고 있다.

둘째, 경제의 지구촌화, 지역화가 활발하게 발전해 감에 따라 세계 각국 경제의 상호관계도 날로 증가하고 있다. 이런 상호성은 한편으로 상호 의존과 상호침투로 나타나고 다른 한편으로는 한 배를 타고 강을 건너듯 고통을 함께 나누는 것으로 나타난다. 그러므로 세계적 범위에서 이루어

지는 국가간, 지역간 FTA노력은 WTO가 출범한 후 그 효능이 일부 감소하고 있는 데에 기인하는 것이 아니라 오히려 발전 속도를 가속화하려는 데에서 원인을 찾을 수 있다. 이는 FTA를 중심으로 하는 지역화가 이미 무역을 유지, 가속화하며 투자발전을 하는데 유용한 방법이 되었음을 보여준다. 남북한과 중국은 제도적 역내협력틀이 부족한 조건에서 FTA 방식을 운용하여 서로 유익한 협력의 장을 만들어 갈 수 있을 것이다.

제 2 장

동북진흥계획과 북중 경제관계

1. 머리말
2. 중국의 '동북진흥' 계획: 배경 및 내용
3. 북한경제 동향과 개혁의 한계성
4. 대외개방 위주의 정책선회
5. 남북경제관계의 조정
6. 맺음말: 동북진흥계획이 북중 경제관계에 미칠 영향 및 함의

오 승 렬 | 한국외대 국제지역대학원

1. 머리말

근래에 중국은 동북부 지역인 랴오닝, 지린, 헤이룽장 등 3개 성(省) 경제의 현대화에 목표를 두고 대규모 투자 및 체제개혁을 추진하고 있다. 중국이 추진하고 있는 소위 '동북진흥(東北振興)' 정책은 중국의 고구려사 왜곡 문제와 함께 한반도에도 직접적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 우리의 관심을 끌고 있다. 중국의 동북지역은 한반도와 맞닿아 있다는 지리적 특성 이외에도 200만에 가까운 조선족 동포가 거주하고 있는 지역이며, 북한경제의 명맥을 잇는데 결정적인 기여를 하고 있는 북중경제 관계의 현상이기도 하다.

북한과 중국의 관계는 1992년 8월의 한중수교를 계기로 하여 소원해지기 시작했다. 1992년 1월에 있었던 등소평의 ‘남순강화(南巡講話)’는 중국의 개혁을 가속화 했을 뿐만 아니라, 전통적 ‘혈맹관계(血盟關係)’를 유지해 왔던 북중관계를 ‘일반적 국가관계’로 전환시키는 계기로 작용했다. ‘남순강화’는 천안문사태 이후 좌파적 회귀성향을 보이던 중국 정치무대의 분위기를 일신하고, 중국의 시장지향적 개혁방향을 확고히 함으로써 중국의 대외관계에도 영향을 미쳤다. 중국의 외교전략은 현실적이며 실리적 방향으로 자리잡게 되었고, 한중수교와 북중관계의 일반관계화도 그 연장선상에서 이해할 수 있는 것이다.

1990년대 북한 핵문제 진행 과정에서 중국은 때로는 북한과 미국 사이의 중재 역할을 자임하고, 북한에 대한 경제지원 역시 ‘적절한’ 수준으로 제한하면서 북한과 일정한 거리를 유지하게 된다. 더욱이 1994년 7월 김일성의 사망은 북한과 중국의 ‘혁명 1세대’ 지도자간의 혈맹적 유대관계를 약화시키는 계기로 작용하였고, 중국의 시장지향적 개혁 가속화는 북한과 중국의 경제체제적 유사점을 축소함으로써 양자관계를 제약하게 된다.

2000년대에 들어 김정일의 잦은 방중과 고위급 인사의 교환방문, 북한 경제의 대중국 의존도 제고 등으로 인해 북중관계는 회복양상을 보였다. 북한은 김정일의 적극적인 중국 및 러시아 접근 정책으로 전통적인 양자간의 균형외교를 통한 실리획득을 추구하는 듯 했으나, 현실적인 필요성과 지리적 근접성 등의 영향 하에 최근에는 중국으로 경도되는 양상을 보이고 있다. 이는 러시아가 북한에 줄 수 있는 것이 많지 않다는 실질적 측면에 더해 중국의 적극적인 북한 관리 정책에 따른 변화라고도 볼 수 있다.

2002년 7월부터 북한이 시도했던 경제관리개선조치의 미흡한 성과는 북한경제의 대중국 의존도를 높이는 요인으로 작용하였다. 주로 대내경제의 유통 메커니즘 개선에 초점을 맞추었던 임금 및 가격과 환율 인상 등

의 조치는 소기의 성과를 거두지 못했고, 오히려 높은 인플레이션과 빈부 격차를 초래했다. 북한은 최근 중국과의 무역확대와 중국으로부터의 자본 유치에 주력함으로써 대내지향적 경제개혁을 대외지향적 개방으로 전환하려는 양상을 보여주고 있다. 북중 무역량이 급증하고 있으며, 중국경제에 대한 북한경제의 종속적 경향도 관측되고 있다.

한편 한국경제의 침체로 인해 우리경제의 진로에 대한 다양한 논의가 이루어지고 있다. 그 중에서도 동북아 역내 경제협력 강화를 위한 우리경제의 허브(hub)화는 그 필요성에 대한 공감대를 형성하고 있으며, 금융과 물류 및 IT 산업의 확충이 장기 전략의 골격을 형성하고 있다. 한국의 지정학적 위치나 여건으로 보아 경제의 허브화는 남북한 경제의 연계와 중국경제 발전과의 조화를 필요조건으로 한다. 이와 관련하여서도 중국 동북지역의 경제동향과 북중관계는 중요한 정책적 함의를 가지고 있다.

이와 같은 맥락에서 우리의 관심을 끄는 것은 중국 동북진흥계획의 본질과 내용, 북한경제의 동향과 동북진흥계획이 북중관계에 미칠 영향과 그 함의 등이다. 북한의 대중국 경도현상은 지속될 것인가? 또 북중경제관계의 급진전이 남북경협에 미칠 영향과 그 정책적 함의는 어떤 것인가? 이 글에서는 이와 같은 물음에 대한 초보적 해답을 제공하고자 한다.

2. 중국의 ‘동북진흥’ 계획: 배경 및 내용

중국의 동북진흥계획은 2002년부터 추진되었다. 후진타오체제가 출범했던 2002년 중국공산당 제16차 당대회에서는 동북지역의 노후된 중공업 기지를 새롭게 진흥시켜야 한다는 방침을 정하고 동북지역 경제의 체제개혁 및 산업 진흥계획을 국가 경제발전의 주요 전략으로 설정했다. 2003년에 접어들어 중국 원자바오(溫家寶) 총리는 8월까지 3차례의 동북지역 시찰을 통해 현지 사정을 파악하는 한편 동북진흥계획의 필요성과 타당성을

강조했다. 이어 2003년 10월 개최된 중국공산당 16기3중전회에서 동북의 노후화된 중공업기지를 현대화하고 개혁하는 것이 중국경제 발전을 위한 중요한 전략적 과제임을 확정하였다.

지역 발전 전략의 관점에서 중국의 개혁과정을 바라본다면, 동북진흥계획은 1980년대의 중국 남부지역의 경제특구 건설과 연안지역 개방, 1990년대의 상하이 푸둥(浦東)개발계획, 1990년대 말의 서부(西部)대개발계획에 이어 추진되는 제4단계 지역 개발 사업으로 이해할 수 있다. 중국은 1980년대에 5개의 경제특구를 건설하고 연안지역을 외자에 개방함으로써 개혁초기에 필요했던 자본과 기술을 성공적으로 유치할 수 있었고, 경제특구는 홍콩 및 대만과 근접한 지리적 입지를 활용하여 중국의 빠른 무역 성장을 가능하게 했다. 또 상하이 푸둥지역 개발전략은 전통적으로 중국 경제의 중심지 역할을 해 왔던 상하이지역 경제를 다시 한번 경제발전의 중심 위치에 올려놓았음은 물론, 양자강 유역 경제의 현대화를 견인할 수 있게 되었다.

1998년 중국의 내수경기 침체로 인한 성장 둔화 현상을 해소하고 서부지역의 사회기반시설 확충을 위해 추진되었던 서부대개발계획은 장기적 청사진에도 불구하고 거시경제 관리 수단으로서의 재정정책적 성격이 강했다. 중국정부는 대형 건설 프로젝트의 발주를 통해 고용창출과 내륙지역 경제의 활성화를 시도했으며, 대부분의 재원은 국채발행을 통해 조달했다. 중국 경제는 적극적인 거시경제 활성화 정책에 힘입어 2002년도부터 회복세를 보였으나, 2003년 봄 사스(SARS)여파로 경기의 본격적인 회복은 다소 지연되었다. 2003년 말부터 중국경제는 일부 경제영역에 있어서의 과열과 과도한 부동산 개발 붐 등으로 인해 거품경제에 대한 우려가 나타나기 시작했으며, 급기야 중국정부는 긴축경제 기조로 돌아서게 되었다.

이와 같은 와중에 출범하게 된 동북진흥계획은 공교롭게도 출발한 지 얼마 되지 않아 중국 중앙정부의 긴축정책 영향을 받는 등 불리한 환경에

놓이게 되었다. 상하이 푸둥지역 개발계획이 1990년대 초 등소평의 남순 강화로 인한 개발 붐을 탈 수 있었던 것에 비해 상대적으로 여건이 좋지 않은 편이다. 1980년대와 1990년대 중국의 남부지역 및 연안지역이 개혁 개방의 흐름 속에서 신속한 체제전환과 외자유입의 혜택을 누릴 수 있었던 반면 대형 국유기업 위주의 중공업을 주축으로 했던 중국 동북3성 경제는 경제구조에 있어서나 성장률에 있어서 여타 지역에 비해 낙후되는 양상을 보였다.(〈표-1〉, 〈표-2〉)

1978년 중국 경제의 개혁이 시작된 이래 20년의 기간 동안 동북3성 지역이 중국 GDP에서 차지하는 비중은 16.5%로부터 9.3%로 감소했으며, 랴오닝성(遼寧省)은 GDP규모 전국 2위로부터 5위로, 헤이룽장성(黑龍江省)은 7위에서 14위로, 지린성(吉林省)은 15위로부터 18위로 떨어졌다. 중공업위주의 동북지역 경제의 낙후성은 기계설비의 노후 정도에서도 드러난다. 랴오닝성의 성도이며 중국의 주요 중공업지역 중의 하나인 선양(瀋陽)시의 경우, 1960년대 이전에 설치된 노후된 설비의 60% 이상이 아직도 사용되고 있으며, 지린성 성도인 창춘(長春)시의 경우, 공업설비 중에서 평균연령 20년 이상 된 것이 60%를 차지하고 있다. 또한 동북지역의 산업은 국유기업과 공유제도 중심의 소유구조로 이루어져 있어 시장지향적 개혁의 속도도 여타지역에 비해 매우 느린 상황이다. 1990년대 말 이래 중국의 국유경제 개혁이 가속화되면서 그 동안 지연되었던 동북지역의 기업 소유구조 개혁도 추진되었는데, 그 과정에서 실업자가 양산되면서 사회불안도 고조되었다.

〈표-1〉 동북3성과 다른 지역의 재정수입 비교

지역	1978년(억RMB)	전국비중(%)	1999(억RMB)	전국비중(%)
랴오닝	94.65	18.23	279.639	4.99
지린	17.46	3.36	101.282	1.81
헤이룽장	62.82	12.09	170.128	3.04
산둥	65.60	12.63	404.483	7.23
광둥	40.05	7.71	766.188	13.69
전국	519.28	100	5594.87	100

자료: 中國統計出版社, 『統計年鑑』, 1980, 2000.

〈표-2〉 동북3성과 다른 지역 주민 소득 비교

(단위: RMB)

지역	1978년 노동자 평균 월급여	2003.6 도시가정 월평균 가처분소득
랴오닝	668.00	576.12
지린	651.00	559.10
헤이룽장	721.00	549.97
산둥	566.00	646.75
광둥	615.00	957.44
상하이	672.00	1138.71
전국평균	-	651.57

자료: 喬木 編, 『振興東北』 (北京: 中國工人出版社, 2004), p. 39.

이와 같이 다른 지역에 비해 상대적으로 낙후된 경제구조와 거시경제적으로 불리한 환경 하에 출범한 동북진흥계획은 경제특구나 연안지역 개방, 상하이 푸둥 개발과는 상이한 전략목표를 가지고 있다. 심지어는 거시경제적 조절수단으로 추진되었던 서부대개발계획과도 다른 성격을 가지고 있다. 동북지역은 낙후된 중공업기지로서의 특징 이외에도 향후 중국의

에너지 및 식량 안보, 그리고 북한상황의 전개에 따라 발생할 수 있는 정치 및 군사안보 환경의 변화에 대비하여 매우 중요한 의미를 가지는 전략적 요충지이다.

근자에 중국은 러시아 시베리아지역으로부터의 원유 및 천연가스 도입이 향후 중국의 안정적 에너지 공급을 위한 관건으로 파악하고, 에너지원 확보를 위해 일본과 치열한 경합을 벌이고 있다. 그 동안 중국 국내 원유 생산총량의 1/3이상을 점유해 오던 다칭(大慶)유전의 경우, 1997년의 연산 5,600만톤을 정점으로 생산량이 매년 감소하고 있으며, 이미 유전의 수분 함량이 90%수준을 상회함으로써 상업적으로 말기에 속하는 유전의 징후를 보이고 있다. 중국의 에너지 수급구조를 본다면 석유자원이 가장 부족하여 매년 1억톤 이상의 원유를 수입해야 하는 상황이다.

식량안보 역시 중국이 전략적으로 다루고 있는 부문이다. 아직까지 중국의 곡물 생산은 자급자족할 수 있는 수준이나, 지속적인 경작지 감소와 생산비에 있어서의 비교열위, 농촌인구의 이동 등으로 인해 오는 2020년 경에는 중국이 세계최대의 곡물 수입국이 될 것이라는 전망이 지배적인 상황이다.¹⁸⁾ 동북3성 지역은 전통적으로 중국의 주요 곡창지대의 하나로서 중국 남부지역의 주요한 식량 공급원으로서 기능해 왔다.¹⁹⁾ 그러나 최근 중국 풍작의 연속으로 다른 지역으로의 곡물 수출이 줄고, 재고가 누적되어 농촌 소득의 감소는 물론, 농업 인센티브의 상실에 따라 장기적인 식량 공급에도 영향을 줄 수 있는 상황이 전개되고 있다.

한편 동북지역은 현대 중국사의 관점에서 본다면 안보의 취약지역이다. 비록 후에 중국문화에 동화되었다고는 하나 이민족인 청조(淸朝)의 발원지이며, 일본 침략기에는 괴뢰정부인 만주국이 일본의 중국침략 전초기지화 했고, 한국전쟁시에는 전쟁의 확산 가능성으로 인해 제3차 세계대전의 진양지가 될 가능성이 점 쳐지기도 했다. 이와 같은 전략적 위치로 인해

18) *Financial Times*, 2004. 8. 23.

19) 喬木 編, 『振興東北』(北京: 中國工人出版社, 2004), p. 250.

1953년 제1차5개년계획 기간 동안 구소련이 중국에 지원한 156개 대형 중공업 프로젝트 중 1/3이 집중되었으며,²⁰⁾ 구소련은 이를 빌미로 이 지역에 대한 영향력 확대를 시도했다. 또 중국의 55개 소수민족 중 유일하게 배후에 현존 조국(祖國)을 가지고 있는 200만 조선동포의 근거지로서 고구려사 왜곡 문제의 근원지이기도 하다.

중국의 고구려사 왜곡은 사회통합 이데올로기로서 1980-90년대의 중국을 풍미했던 ‘개혁사상’의 기능약화에 따른 새로운 구심점으로 민족주의 및 신좌파(新左派)가 부상하고 있다는 내부적 요인에 의해서 설명될 수 있다. 그 이외에도 북한 상황의 불확실성에 대한 대비, 동북지역의 전략적 중요성을 감안한 중국적 정체성 강화 등의 복합적 요인도 작용하고 있는 것으로 판단된다. 좀 더 현실적으로 본다면, 향후 전개될 동북아시대에 대비한 중국의 주도권 확보와 북한 동해 지역 항만을 통한 태평양 출해권 확보, 동지역에 대한 한국과 일본의 영향력 확산 대비 등을 위한 사전 포석으로 이해 할 수 있다.

이와 같은 전략적 동기로부터 출발한 중국의 동북진흥계획은 단기사업으로 동 지역의 중공업 현대화 프로젝트와 중장기 사업으로서 철도 및 도로 등의 사회간접자본 확충 및 중저 에너지 협력 프로젝트 등을 들 수 있다. 동북3성 중공업 현대화 프로젝트는 2003년 중국 중앙정부가 610억 인민폐(RMB, 74억 美달러 상당)를 ‘진흥프로젝트(振興項目)’이라는 이름으로 1차적으로 100개의 대형 사업을 선정하여 투입하기로 결정하면서 시작되었다. 선정된 프로젝트는 설비제조업과 원재료공업 등의 영역이며, 지역별로는 랴오닝성이 52개 항목으로 전체 투자액의 72.5%를 차지했으며, 헤이룽장성에 37개 항목, 지린성에 11개 항목이 배정되었다. 프로젝트 들은 각 지역의 비교우위를 반영하여 선정되었는데, 헤이룽장성은 장비제조업, 석유화학공업, 농산품가공업, 의약공업 및 야금공업, 랴오닝성은 선양

20) 喬木 編, 앞의 책, p. 13.

시와 대련시를 중심으로 대형 석유화학 및 조선, 강철, 자동차 부품 관련 프로젝트를 포함하고 있다.

한편 이번의 ‘진흥프로젝트’ 추진 방식의 특징은 두 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째는 서부대개발계획이나 상하이 푸둥 및 기타 경제특구 건설 정책이 주로 신규투자 위주로 이루어졌던데 비해, 동북진흥계획은 일단 기존의 국유 중공업기업에 대한 설비현대화 차원에서 이루어지고 있다는 점이다. 또한 중국정부는 이번의 100개 프로젝트를 추진하면서 자금지원과 기업 경영체제 개혁을 조건으로 내걸고 있다. 중국 중앙정부는 해당기업으로부터 프로젝트 신청을 받으면서 동시에 기업 경영체제 개혁 계획도 동시에 제출하도록 했으며, 기업개혁 실천을 조건부로 자금을 지원할 것임을 밝혔다. 또한 과거의 정부 주도적 투자와는 달리 기업이 투자를 결정하고, 정부는 이를 배후에서 지원하는 시장지향적 방식을 채택하고 있다. 이와 같은 접근 방식은 동북3성의 국유기업체제에 대한 중국 국내의 비판적 관점을 반영하고 있다. 중공업기로서 국유기업의 비중이 높은 동북지역 경제는 전형적인 사회주의 계획경제의 비효율성으로 인해 정부 주도의 투자는 ‘밑 빠진 독에 물 붓기’라는 인식이 일반적이었기 때문이다.

중국정부는 동북진흥계획의 중단기적 프로젝트로서 중-러 송유관 및 가스관 건설과 동부변경철도 및 도로의 건설 작업도 추진하고 있다. 중국은 시베리아 앙가르스크와 다칭유전을 잇는 총연장 2,400km에 이르는 송유관 건설을 추진해 왔다. 최근 일본이 제안했던 앙가르스크-나훗카 송유관이 사실상 확정된 것으로 알려지고 있으나,²¹⁾ 앙가르스크-나훗카 송유관을 중러 국경에서 최대한 근접한 지역으로 통과시키고, 중국은 지선(支線)을 통해 원유를 공급받을 수 있는 가능성은 여전히 남아있다. 러시아에 대한 중국의 전략적 중요성을 감안하면 이 방안의 실현 가능성이 매우

21) 『연합통신』, (2004. 10. 13)

높은 것으로 보인다. 또한 한국 및 러시아와 협력하여 러시아 이르쿠츠크 지역에 있는 코빅타 가스전을 개발하여 총 연장 4,000km에 이르는 천연 가스 파이프라인의 건설도 동시에 시도 하고 있다.

한편 중국은 동북3성 사회간접자본 확충 계획의 일환으로 북한과 중국의 국경지역을 따라 다리엔과 수이펀허를 연결하는 전장 1,380km에 이르는 동부변경도로 및 철도(東邊道鐵路) 건설을 계획중인 것으로 알려지고 있다.²²⁾ 북중 변경철도는 1930년대 말 일제가 만주를 침략했을 때 건설 되었으나, 설비 노후로 인해 현재는 부분적으로 지선(支線)으로 활용되고 있는 상태이다. 이 지역의 도로 및 철로가 확충된다면, 중국 동북3성 10개 시(市) 30개 현(縣)이 다리엔 및 단둥 등의 연해 지역과 러시아 국경 지대까지 연결되어 동북지역 개발은 물론 이 지역을 관통하는 물류체계의 일대 혁신을 가져올 것으로 전망된다.

3. 북한경제 동향과 개혁의 한계성

최근 북한경제는 평양을 포함한 일부 지역의 경제가 다소 활력을 찾고, 대외교류도 비교적 활발하게 이루어지고 있으나, 여전히 심각한 구조적 불균형 하에 놓여있는 것으로 보인다. 특히 물자 공급 능력 부족으로 인한 높은 인플레이션과 계층간의 빈부격차, 불법적 경제행위의 만연, 화폐 경제의 혼란 등으로 인해 사회적 불안정성이 나타나고 있다. 무엇보다도 북한당국은 근본적이고 종합적인 경제개혁 및 대외개방 정책을 추진하기 어려운 정치적 제약요인을 가지고 있어서 새로운 경제정책들이 지엽적인 ‘개선’조치에 그치고 있다는 결함을 보이고 있다. 김정일이 전면에서 추진했던 2000년대의 새로운 경제정책이 소기의 성과를 거두는데 실패한

22) 『한겨레신문』, (2004. 2. 4)

것은 북한의 정치구조에도 어느정도 영향을 미칠 것으로 예상되며, 김정일의 절대적 위상이 다소 흔들리는 양상을 보일 수도 있을 것으로 판단된다.

외형적으로 2004년 북한경제는 다소 상황이 개선된 것으로 평가할 수 있다. 세계식량계획(WFP)과 유엔 식량농업기구(FAO)는 2004-2005 양곡연도에 북한의 곡물생산이 전년도에 비해 3% 가까이 늘어난 424만톤으로 10년만의 최대치가 될 것으로 전망했다. 북중무역도 10억 달러를 초과했던 2003년도에 이어 2004년도에는 10월까지 이미 10억달러를 넘어 전년 동기대비 40%대의 신장률을 보였다.²³⁾ 특히 북한의 대중국 수출이 크게 늘어 전년도에 비해 거의 84%나 늘어났는데, 이는 북한경제의 수출품 조달 능력이 향상된 것을 보여준다. 또한 북한 매체들은 중소형 발전소 건설과 수력발전, 철광생산 등이 회복세를 보인 것으로 보도했다.

대내 경제제도와 정책의 측면에서는 2002년 7월의 경제관리개선조치 이후 획기적인 변화는 보이지 않는다. 단지 2003년 봄부터 허용하기 시작했던 종합시장 제도의 유지 및 개선, 농업부문에 있어서 실험적인 개인영농제도의 운용 등을 통해 경제상황의 개선을 시도해 왔다. 대외경제 부문에서는 보다 적극적인 자세를 보였다. 특히 중국에 대한 경제적 의존도가 크게 높아진 것으로 평가되며, 지난 10월에는 해외동포 기업인들과의 무역상담회를 열고 동포자본의 투자유치를 위한 우대조건을 밝히기도 했다. 2004년 4월 김정일이 중국을 방문한 이후, 북중 간에 빈번한 고위급 인사의 교류가 있었으며, 북한은 원유를 비롯한 경제지원을 확보한 것으로 보인다.

남북교역액은 2004년 10월까지 5억4천805만달러로 전년 같은 기간의 5억9천119만달러에 비해 7.3%감소했다.²⁴⁾ 남북교역의 부진은 북한으로 부터의 농수산물 반입이 26.8% 감소했고, 국내 내수부진으로 인해 위탁

23) 통일부, 북한관련분석자료, <http://www.unikorea.go.kr>, (2004. 11. 17)

24) 『연합뉴스』, (2004. 11. 12)

가공교역의 80%를 차지하는 섬유류 교역이 부진했던데 기인하는 것으로 보인다. 한편 개성공단 시범사업 기업 중 리빙아트는 12월 15일 시제품을 생산하여 서울의 한 백화점에서 판매하기도 했다. 그러나 2004년 7월 이후 남북한 관계가 소강상태를 보이면서 남북경협도 영향을 받고 있는 것으로 평가된다.

북한은 2002년 7월 조치가 심각한 인플레이션과, 지역간 계층간의 빈부격차 확대, 부정부패의 만연, 정보유통 확대에 따른 사회적 불안정성 증가 등의 부작용에도 불구하고, 경제적 성과를 거두지 못하자 중국과의 경제관계 확대에서 북한경제의 출로를 찾고 있다. 실질적으로 북한의 대내적 경제개혁 조치는 2003년 봄의 ‘종합시장’ 정책 이후 답보상태에 머물고 있다. 북한은 최근 개인영농의 개념을 도입하여, 분조규모를 4-5명의 가족단위로 축소하고, 경작자의 생산물 처분권을 확대한 ‘포전(圃田)담당제’를 시험적으로 시행하고 있다고는 하나,²⁵⁾ 이와 같은 움직임이 북한 협동농장체제의 근본적 해체를 의미하지는 않는다. 중국의 경우, 농업부문의 농가책임생산제(家庭聯產承包經營制)를 시행하게 되면서 인민공사를 해체하는 적극적 시장기구의 도입을 추진했다. 또한 중국 농업개혁을 성공시킨 결정적인 요인은 농업부문의 개혁 보다는 향진기업(鄉鎮企業) 건설을 통한 고용 및 소득의 창출이다.

공업 및 상업유통 부문에 있어서도 북한 경제정책의 한계성은 분명하다. 2002년 7월 이후 북한의 새로운 경제관리 조치들은 대부분 상업 및 유통 영역의 가격 조정과 판로 조정으로 국한되었다. 북한주민들이 수요의 표출 및 물품 구매의 측면에서는 과거에 비해 비교적 자유로운 상황에 놓여있으나, 시장의 또 다른 축을 형성하고 있는 공급의 확대리는 측면에서 본다면 시장기구는 작동하지 않고 있다. 중국이 개혁초기 소위 ‘증량개혁(增量改革)’정책을 통해 개별기업과 사영기업 및 외자기업 등 다양한

25) 『연합뉴스』, 2004. 12. 11.

소유형태의 기업 설립이 가능하게 함으로써 공급의 신속한 증대를 꾀했던 것과는 달리,²⁶⁾ 북한의 경우 아직 사영기업의 설립은 허용하지 않고 있다.

공급의 증대 없이 이루어지는 유통영역의 개혁이 심각한 인플레이션을 초래할 것임은 당연하다. 2002년 7월 1kg에 44 북한원으로 책정되었던 쌀 가격은 실제 지역별로는 900원 이상에 거래되기도 하고, 당초 1달러에 150원 정도로 책정되었으나 달러 당 1500원을 상회하는 암시세 등이 이와 같은 저간의 사정을 말해주고 있다. 이와 같은 경제적 부작용에도 불구하고 북한이 조기에 소유제도의 개혁을 단행할 가능성은 낮아 보인다.

4. 대외개방 위주의 정책선회

최근 북한의 경제정책은 2002년 7월에 있었던 대내적 경제관리개선조치가 현상유지적 양상을 보이는 가운데, 대중국 의존도 심화 등 대외경제 부문에 치중하고 있다는 특징을 보여주고 있다. 대외경제정책 중에서 두드러진 변화는 중국에 대한 북한경제의 의존도가 매우 빠르게 증가하고 있다는 점이다. 북중무역의 증가는 2004년 4월 김정일의 방중이후 북중 고위급 인사간의 교류 확대에 따른 지원성 교역과 북한의 대중 수출 증가에 기인한 것으로 판단된다. 북한의 대중수출은 수산물과 철광 등의 1차 상품 위주로 이루어지고 있는데, 이들 상품이 대중 총수출의 50% 이상을 차지했다.

북한과 중국의 경제관계는 무역뿐만 아니라 투자영역까지 확대되고 있다. 2004년 이후 중국 기업투자시찰단의 빈번한 방북이 이루어지고 있고,

26) '增量改革(incremental reform)'의 개념에 대해서는 吳敬璉, 「當代中國經濟改革」(上海: 上海遠東出版社, 2004) 참조.

특히 산둥(山東), 저장(浙江), 장수(江蘇) 등의 남부 지역 민간투자자의 관심이 증가하고 있다는 사실이 주목할 만하다. 중국 선양(沈陽)에 기반을 둔 원조우(溫州)상인들의 기업인 중취그룹은 북한의 평양제1백화점에 5,000만 인민폐(RMB)를 투자해서 임대운영하고 있으며, 북한은 이 기업에 대해 무역권 및 세제상의 혜택을 부여하는 등 적극적으로 지원하고 있다.²⁷⁾ 또 지린성(吉林省)의 9개 기업은 도합 2,000만 달러 정도를 북한에 투자하고 있고, 중국 선양시는 북한-중국 상품판매센터를 건립했다. 최근 북중무역 결재 및 투자는 다양한 방식으로 이루어지는 등 북중 경제 관계는 단순한 양적 확대뿐만 아니라 질적 심화 양상을 보이고 있다.

2004년 말 중국은 중국화폐인 인민폐로 북중거래를 결재할 수 있도록 했으며, 나진-선봉 지역은 물론 북한 내부에서도 중국화폐가 공공연한 거래수단으로 사용되고 있어서 중국에 대한 북한경제의 '종속'마저도 우려된다. 실질적으로 나진-선봉 및 신의주 등 북중 국경지역은 이미 중국경제의 배후로서 종속적 기능을 하고 있는 것으로 판단된다. 중국은 단순한 경제적 목적 이외에 나진-선봉과 청진 지역 등 북한의 동해안 항구 활용을 통한 태평양 출해권을 겨냥하고 있으며, 1990년대 이후 빠른 속도로 발전해 왔던 북-러시아 관계를 견제한다는 정책목표를 추진하고 있다. 또 근래에 중국이 추진해 온 '동북진흥(東北振興)'계획의 순조로운 궤도진입을 위한 환경조성 차원에서도 이해할 수 있다.

최근 북한의 대외경제와 관련하여 또 하나의 주목할 만한 상황 전개는 해외동포에 대한 우대조치 의향이 있음을 강하게 내비쳤다는 점이다. 북한은 2004년 10월 평양에서 열린 평양-세계해외한인무역협회 무역상담회(21개국 164명의 재외동포 경제인, 78개 무역회사 참가)에서 해외동포들에 대한 투자우대조치를 밝혔다. 조총련 기관지인 조선신보의 보도에 따르면, 북한 무역성 부상 김용술은 북한 노동자의 최저임금을 기존의

27) 대한무역투자진흥공사, 북한경제속보, <http://www.kotra.or.kr/main/trade/nk> (2004. 8.20)

80-120달러에서 30유로(37.23달러)로 인하했다고 밝히면서, 북한의 최저임금이 다른 나라에 비해 훨씬 낮다고 강조했다.²⁸⁾ 또한 북한의 기업 소득세(법인세)가 10-25%이며, 경제특구에서는 10-24%로 유럽의 43-59.8%, 동남아시아 국가의 30-35%에 비해 매우 낮은 수준이라고 소개했다. 또한 외자기업에 대해서는 전기료와 물 사용료 등 각종 사용료를 할인해 주고, 북한 내부기업과 동등한 수준의 배급을 보장한다고 밝혔다. 한편 “동포기업이 ‘원한다면’ ‘토론을 해보고’ 특구만이 아니라 ‘조선의 여러지역’에 기업을 지을 수 있도록 했다”고 했으며, “동포들이 광산개발을 희망한다면 개발권도 줄 수 있으며 단독은행을 설립하겠다면 이것도 용인한다”라고 함으로써 재외동포 자본에 대해 우대할 것임을 분명히 했다. 북한이 희망하는 우선 투자부문은 마그네시아크링커, 전력/석탄/전자공업, 주민생활부문, 그리고 개성공업지구라고 밝혔다.

5. 남북경제관계의 조정

최근 북한의 적극적 대외경제 관계 확대 노력은 중국과 재외동포에 집중되는 특징을 보여주고 있다. 물론 아직 재외동포 기업인들은 북한경제에 대해 ‘관심’이상의 구체적 행동을 취할 수 있는 상황이 아닌 것으로 판단되나, 북한측의 우대조치 언급으로 미루어 보아 북한 내부에서는 상당히 구체적으로 재외동포 경제계와의 관계 확대를 위한 정책기조를 확정한 것으로 보인다. 중국 및 해외동포들에 대한 북한의 정책선회와는 달리 남북경제관계에 대한 북한의 접근은 상당히 조심스러운 양상을 보이고 있다.

최근 남북교역의 감소추세는 우리경제의 침체와 비거래성 교역의 감소 등 다양한 변수로 설명할 수 있으나, 2004년 7월 이후 한국기업인의 평양

28) 『조선신보』, (2004. 10. 23)

방문 제한, 장관급 회담의 중단, 위탁가공교역의 어려움 등은 북한이 대남 경제정책을 조정하고 있음을 보여준다. 2004년 12월 15일에 있었던 개성공단 시제품 생산은 상징적인 의미에도 불구하고, 북한의 적극적인 대남 경협 태도를 보여주고 있다고 하기 어렵다. 북한은 1980년대 중국의 경제특구 건설과정에서 중국이 적극적으로 사회간접자본을 구축했던데 비해, 개성공단 조성과정에서 모든 것을 남측 사업자에 의존하고 있다. 더욱이 그 동안의 관련 협의 과정을 보면 개성공단 지역에서의 보험 및 통신과 왕래 등 모든 면에서 북한의 현금수입을 확대하는데 목적을 두고 있다는 인상을 심어주었다. 만약 해외동포 투자자에 대한 우대조치가 현실화 된다면 북한이 밝힌 37달러의 최저임금은 개성공단지역의 57달러 수준에 비해 훨씬 저렴하게 되어, 개성공단의 의미가 상대적으로 축소될 수밖에 없다. 오히려 최근의 남북 위탁가공교역 위축 상황을 보면, 북한이 남한기업을 개성공단으로 집중시켜 특별 관리하려는 의도를 가지고 있는 것이 아닌가 우려된다.

개성공단은 북한의 제한적 호응이라는 어려움에 더해 사업환경 자체도 많은 제약요인을 가지고 있다. 시제품 생산이 있었던 12월 15일 미 국무부 관계자는 전략물자를 북한에 반출할 경우, 미국의 승인을 받아야 한다는 입장을 재확인했다. 또 개성공단 시범단지에 입주 예정인 한국의 15개 업체 중 2개의 업체는 미국의 수출통제규정(EAR)에 묶여 2004년 12월 현재 아직 통일부의 사업자승인을 받지 못하고 있다. 이번의 시제품 생산 업체는 생산에 자체 발전기를 사용 했으며, 개성공단에 시공 중인 업체들은 아직 인편으로 서울과 연락을 해야 한다. 또 2004년 11월 싱가포르와 자유무역협정(FTA)을 체결하면서 한국을 경유해 수출되는 개성공단 제품도 특혜관세 대상에 포함시킨 것은 바람직한 선례이다. 그러나 싱가포르는 도시형 경제로 자체 시장규모는 한계가 있으며, 다른 지역으로 재수출될 때에는 특혜관세를 적용받기 어렵다.

개성공단의 임금이 남한에 비해 20분의 1정도로 저렴하다고는 하나, 이는 제품 생산비가 20분의 1이라는 것이 아니다. 한국은행의 기업경영 분석 자료에 따르면 국내 제조업 기업의 전체 매출액에서 인건비가 차지하는 비중은 2003년 기준으로 평균 10.3퍼센트에 불과하다. 북한에서 생산하는 기업의 인건비가 현재수준을 유지한다고 하더라도 전체 매출액의 10퍼센트 정도의 비교우위를 제공할 뿐이다. 특히 중소기업의 경우, 국제 시장에서의 경쟁은 시간 및 불확실성과의 싸움이다. 물류와 통신, 그리고 정치적 불확실성 및 추가비용 등의 문제를 감안하면 인건비 절감으로 인한 우위를 상쇄할 가능성이 크다. 더욱이 고부가가치 영역 산업의 경우, 인건비 비중이 더욱 줄어드는 추세에 놓여있다.

무엇보다도 개성공단 사업이 해결해야 할 문제는 북한 측의 ‘정치적 고려’이다. 시제품 생산 기념행사에서도 북측은 취임이후 처음으로 북한 땅을 밟은 통일부 장관을 홀대한다거나, 일부 언론사 기자들의 참가를 허용하지 않는 등의 불필요한 제스처를 보였다. 기업 운영에 필수불가결한 통신 및 통행의 절대적 보장 없이 어떻게 민간자본을 유치하겠다는 것인지 인식의 문제가 아닐 수 없다.

6. 맺음말: 동북진흥계획이 북중 경제관계에 미칠 영향 및 함의

이 글에서는 중국이 동북진흥계획을 추진하게 된 배경과 그 내용 및 특징을 살펴보았다. 또 최근 북한경제의 동향 및 변화의 한계성, 그리고 대외경제 위주의 정책선호와 남북경제 관계 현황 등에 대해 개략적인 분석을 시도했다. 중국의 동북진흥계획은 과거 경제특구 및 연안지역 개방정책이나 상하이의 푸둥 건설과는 그 성격을 달리하고 있다. 다른 지역의 지역개발이 경제체제의 시장화와 대외개방을 통한 외자 및 기술 유입, 중

국경제와 세계경제의 접목에 그 목표를 두고 있다면, 동북진흥계획은 낙후된 중공업기지를 현대화하고 사회간접자본을 확충함으로써 국가의 전략적 목표를 달성하는데 그 주안점을 두고 있다. 동북지역에 대해서는 개방된 자유시장경제로서의 기능 구현보다는 식량, 에너지, 군사 안보적 역할과 사회통합 이데올로기의 구현, 한반도에 대한 장기 전략적 관점에서의 접근을 시도하고 있는 것이다. ‘동북공정(東北工程)’도 이와 무관하지 않다.

중국정부가 단기정책으로 추진하고 있는 100개 ‘진흥프로젝트’ 역시 기존의 대형 국유 중공업 기업에 첨단기술을 접목하는데 그 목표를 두고 있다. 또 시베리아 에너지원의 확보와 병목현상을 보이고 있는 동북3성의 철도도로 수송망 확충도 장기 발전계획으로 추진하고 있다. 북한과 관련, 중국은 나진-선봉지역에 대한 영향력 확대에 더해 신의주지역에 대해서도 이미 결정적인 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다. 2002년 9월의 신의주특별행정구의 설정과 특구장관 임명을 둘러싼 중국측과의 마찰도 이와 무관하지 않다. 양빈(楊斌)의 체포와 특구계획의 중단 등 일련의 사태는 중국과 협의를 거치지 않은 특구장관 임명과 자유경제지대의 건설이 중국의 안보에 미칠 부정적 파급효과 등을 감안한 중국의 ‘북한 길들이기’라고 할 수 있다.

한편 중국은 2006년에 완료되는 세계무역기구(WTO)가입에 따른 시장개방을 앞두고, 북중 경제관계의 재정립을 통한 자국의 경제적 이익 확보에도 관심을 쏟고 있는 것으로 보인다. 최근 북한경제에 대한 중국의 투자 확대 등도 북한을 중국경제의 배후경제화 함으로써 동북3성 지역의 경제적 불확실성을 제거하려는 전략적 고려가 작용한 결과라고 할 수 있다. 이와 같은 중국의 의도는 북한과의 무역거래에 대한 중국화폐(RMB)결제 허용과 북한에서의 중국화폐 및 중국 상품의 유통 증가 등과도 맞물려 있다.

기본적으로 최근에 관측되고 있는 북한의 대중국 의존도 증가는 핵문제로 인한 미국의 압박과 더불어 북한경제의 구조적 문제점에 기인한다. 1994년 미국과 북한간의 제네바 핵합의에도 불구하고, 북한 핵문제의 불투명성은 미국의 대북 경제제재를 지속시키는 결과를 낳았고, 이에 대응한 북한의 대내적 경제개혁 조치는 소기의 성과를 거두는데 실패했다. 러시아나 일본은 북한경제 발전을 위한 파트너로서는 부적절한 관계에 놓여 있으며, 남북경제관계 역시 핵문제와 남북관계의 특수성으로 인한 제약요인을 가지고 있다. 따라서 북한으로서는 중국에 의존하여 핵문제나 경제문제를 풀어갈 수밖에 없었으며, 중국 또한 북한의 이와 같은 상황을 충분히 이해하고 있는 입장에서 북한에 대한 영향력을 증대시켜 왔다.

그렇다면 중국의 동북진흥계획을 어떻게 봐야하는 것일까? 또 동북진흥계획이 북한경제에 미치는 영향에 대해서는 어떤 시각을 통해 이해하는 것이 바람직할 것인가? 앞의 분석에서 살펴본 바와 같이 중국의 동북진흥계획은 단순히 자유시장경제 도입을 통한 외자 및 기술유치 정책이 아니다. 경제적 논리에 더해 다분히 정치, 외교, 군사적 목표 달성을 위한 종합전략의 성격을 띠고 있는 것이다. 중국의 동북진흥계획이 순조롭게 추진된다면, 여러 측면에서 북한경제의 장기 발전에도 영향을 미치게 된다. 특히 동북진흥계획은 앞으로 동북아역내경제 협력체계에서 동북3성이 북한경제의 역할이나 기능을 대체하도록 기획되고 있다. 즉 시베리아 에너지 수송통로(파이프라인) 구축 및 자원 가공, TSR을 통한 대륙횡단철도와의 연계, 동해안을 통한 태평양 연안 경제권에 대한 진출 등이 모두 북한경제의 장기 발전계획이나 남북경협을 핵심적 부문인 것이다.

앞의 분석에서와 같이 북한경제는 아직 이와 같은 장기 발전 프로젝트를 추진할 상황에 도달하지 못했다. 2002년 7월의 개혁정책 역시 부분적인 '개선'조치에 머물고 있으며, 경제적 어려움에 따른 정치 및 사회적 불확실성이 증폭되고 있다. 더욱이 북한경제가 더 이상 나아가지 못하고, 현

상황에서 지그재그 형태의 방향을 계속한다면, 북한 정치체제의 불안까지도 야기할 수 있을 것으로 판단된다. 또 북한 핵문제가 소강상태를 보이는 가운데, 북한경제의 국제시장 진출은 근본적으로 차단되어 있다. 이와 같은 상황에서 북한경제의 대중국 의존도가 높아지고, 정책의 중국 편향 현상이 심화되고 있는 것은 당연한 귀결이라고 할 수 있다.

중국의 동북진흥계획 추진에 대한 우리의 인식은 보다 균형을 유지해야 할 필요가 있다. 중국의 동북진흥계획을 보면서 곧 중국 동북지역이 ‘제2의 광둥’이나 ‘제2의 상하이’로 부상할 것이라는 낙관적인 전망과 이에 따른 한국-중국 동북3성-북한경제의 동반적 발전 가능성에 기초한 경제적 구상은 비현실적인 측면을 내포하고 있다. 중국의 동북진흥계획과 북중경제관계의 변화 추이를 감안할 때, 최악의 경우, 북한이 중국 동북지역에 종속된 배후경제로 되고, 중국 동북3성이 전략적 고려에 의한 자기 완결적 경제구조를 가지게 되는 경우, 우리의 동북아시대 구상은 물론, 남북경제관계 역시 부정적 영향을 받을 수밖에 없는 것이다. 이와 같은 맥락에서 본다면, 최근에 북한이 위탁가공교역 등의 비(非)개성공단 남북경협 사업에 대해 보이고 있는 소극적 자세는 심히 우려할 만하다. 비록 개성공단과 금강산 관광사업에서 사업의 진전이 있다고 하더라도, 평양 등 북한의 다른 지역에서의 남북경협을 대체하여 전반적인 경협의 장(場)은 축소되는 양상을 보인다면, 이는 남북관계 진전을 저해하는 요인으로 작용하게 될 것이다.

북한경제 및 남북한 경제관계와 관련된 불확실성은 주로 다음과 같은 북한 상황의 가변성에 기인한다. 첫째, 2002년 7월의 경제개혁 조치 이후 북한의 거시경제 상황은 심각한 인플레이션 현상 등의 부작용이 심화되고 있다. 전향적 경제정책이 긍정적 효과를 거두지 못하고 부작용이 심화되는 경우, 북한경제의 개혁과정은 물론 남북경협에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 둘째, 북한 핵문제 해결의 지연은 남북경협의 범위와 추진속

도를 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 셋째, 한반도 주변 상황이 유동적으로 전개됨에 따라 북한은 남북한 당국간 대화에 소극적인 자세를 보이고 있으며, 남북경협이 불확실성이 증가하고 있다.

남북경협과 관련하여 유의해야 할 점은 남북경협의 불확실성을 줄이기 위한 정책 마련과 위험 관리 수단 개발의 필요성이다. 특히 개성공단 사업 등의 대규모 협력사업이 기존에 중소기업이 추진해 오던 위탁가공교역을 위축시키는 결과가 나타나지 않도록 정책적 배려가 필요하다. 근래에 가시화되고 있는 북한의 대중국 의존도 심화는 북한체제의 생존에 도움이 될 것이나, 한반도 문제가 미국과 중국간의 갈등구조와 맞물려 새로운 냉전구조의 축을 형성할 수 있다는 점에서 우려되는 대목이다. 중국은 미국이 중국의 급격한 부상에 대응하여 대만과 한반도 문제를 중국 견제에 활용하고 있다고 인식하고 있으며, 미국은 중국이 북한과 한국에 대한 영향력을 확대함으로써 지역 패권 국가화 할 것을 우려하고 있다.

2005년의 북한 상황과 관련하여 가장 큰 변수는 북한 내부의 문제이다. 1994년 김일성 사망이후 10년이 지난 현재 김정일의 경제정책은 별다른 성과를 거두지 못했다. 김정일이 전면에 나서 추진했던 2002년 7월 이후의 새로운 경제정책은 심각한 인플레이션과 빈부격차 현상을 야기함으로써 북한 정권에 상당한 부담으로 작용하고 있다. 북한경제의 회복이 더 이상 지연된다면, 김정일 정권의 후계 문제가 조기에 대두되면서 북한의 정치적 불확실성이 증폭될 수 있다.

한편 부분적 개혁조치로 인해 북한주민들이 보다 손쉽게 외부 정보에 접할 수 있게 된 상황에서 북한의 경제실패는 주민들의 대규모 탈북사태를 초래할 수 있다. 만약 주중 한국대사관을 포함한 중국 주재 외국 공관이 감당할 수 없을 정도의 대규모 북한 이탈 주민이 발생한다면, 이는 북한체제의 안정성을 위협하는 심각한 요인으로 작용하게 될 것이다. 2005년은 한국 참여정부가 집권 후기에 접어드는 해이며, 북한이 2002년 새로

운 경제정책을 시도한 이후 3년이 경과하는 시점으로서 남북한이 다 같이 일종의 정책적 전기(轉機)를 필요로 하는 해이다. 더욱이 미국의 제2기 부시 행정부 출범 및 중국의 급격한 국제위상 제고 등의 환경적 요인이 한반도의 통일과 안보 환경에 직간접적으로 영향을 미칠 것이다. 점차 집단적 양상을 보이고 있는 탈북주민 증가 추세도 북한체제의 변화 방향과 맞물려 중요한 정책적 고려사항이 될 것으로 판단된다.

중국의 동북진흥계획과 북중 경제관계 추이를 감안할 때, 중국 동북3성에 대한 우리의 전략적 접근에 대해 신중히 고려해 볼 필요가 있다. 앞서서도 언급했던 바와 같이 중국 동북3성 지역은 경제체제 및 기업의 효율성 측면에서 아직 국제시장 경쟁력을 갖추지 못하고 있다. 또한 장기적인 사회간접자본 확충 계획을 추진하고 있기는 하나, 아직은 효율적인 국제 물류 및 정보기술(IT)과 접목된 현대적 유통체계 역시 발달하지 못한 상황이다. 이와 같은 측면을 고려하여 중국의 국내 민간자본은 동북지역에 대한 투자에 소극적이다. 한편 중국 중앙정부는 전반적으로 경기과열을 진정시키기 위한 긴축정책 기조를 유지하는 가운데, 동북3성에 대한 대규모 재정투자계획을 당장 실천에 옮기기에는 어려운 측면이 있다.

중국의 동북진흥계획이 가지고 있는 전략적 성격을 감안할 때, 동북3성에 대한 우리의 경제전략은 또 다른 개발붐에 편승하고자 하는 단편적이며 근시안적인 것이 되어서는 곤란하다. 우리의 전략은 중국의 동북진흥계획의 전략목표에 대응하고, 북한의 재중국 경도(傾倒) 현상을 제어함과 동시에 남북한 경제의 장기발전계획에 기여할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 이와 같은 관점에서 본다면, 우리 국토 서해안지역의 전략적 활용이 매우 중요하다. 중국 동북지역 경제가 ‘자기 완결성’을 갖추기 이전 우리의 유리한 물류입지와 정보기술(IT) 수준, 그리고 자유시장경제로서 국제경제와의 접목이 용이한 점 등의 여건을 활용하여, 중국 동북지역 경제의 ‘국제화’를 유도하는 것이 바람직하다. 또한 동북3성 지역에 대

한 중국의 식량 및 에너지 산업과 사회간접자본 확충계획이 북한경제의 장기 발전계획과 접목되어 상호 연계속에 추진됨으로써 북한의 경제적 역할을 완전히 대체하는 경우가 발생하지 않도록 남북한-중국간의 공감대 형성이 필요하다.

북한이 중국의 동북지역 경제에 종속되어 자생적 발전의 모멘텀을 상실하게 되는 것은 진정한 동북아시대의 개막을 위해서도, 한반도의 안정성을 위해서도 바람직하지 않다. 더욱이 중국의 동북지역 발전 계획이 중국 내부의 정치적 동기에 의한 사회통합이데올로기 및 대외적 민족주의 등 복잡한 정치경제적 요소들과 결합될 경우, 동북아지역은 ‘화해와 번영’이 아닌 새로운 ‘갈등과 반목’ 장(場)이 되어버릴 가능성도 배제할 수 없는 것이다. 우리의 보다 적극적이고 장기적인 전략적 접근이 요구되는 시점이다.

제 3 장

중국의 동북지역 개발과 남북경협²⁹⁾

1. 머리말
2. 남북경협의 현주소
3. 남북경협과 동북아 경제협력의 연계 필요성과 가능성
4. 중국 동북3성 개발과 남북경협 여건의 변화
5. 한국의 대응방안
6. 맺음말

양 문 수 | 북한대학원 대학교 교수

1. 머리말

중국의 동북3성은 과거의 영화를 되찾을 수 있을 것인가. 건국 초기 풍부한 천연자원 등을 바탕으로 중국의 대표적인 중화학공업기지로 발돋움했으나 개혁·개방 이후에는 오히려 쇠락 기미조차 보였던 이 지역이 다시 세인들의 주목을 받기 시작했다. 그 중심에는 지난 해 중국 신 지도부가 내놓은 동북3성-랴오닝(遼寧), 지린(吉林), 헤이룽장(黑龍江) 재건계획이

29) 이 글은 필자가 2004년 11월 10일, 인천발전연구원이 주최한 제3회 한중일 공동심포지움 '중국 동북3성과 남북한' 에서 발표한 논문을 수정, 보완한 것이다. 당시 유익한 도움말들을 주신 토론자 여러분들에게 감사의 뜻을 전하고 싶다.

라는 야심적인 프로젝트가 놓여 있다.

2003년 3월 후진타오 주석과 원자바오 총리 등을 중심으로 하는 중국의 4세대 지도부가 정치 무대에 등장한 이후 이들은 동북 3성에 대해 각별한 관심을 표명했다. 원자바오 총리는 이해 8월 동북지역 시찰을 마친 후 동북지역 재건을 서부대개발 사업과 함께 양대 국책사업으로 실시키로 결정했다. 이어 10월에는 중앙정부가 동북지역의 100개 프로젝트에 610억 위안(74억 달러)를 지원키로 결정하는 등 동북 3성 개발계획을 공식화했다. 이 계획이 순조롭게 진행된다면 동북3성은 주장삼각주, 장강삼각주, 보하이만에 이어 중국의 4대 경제권역으로 부상할 것으로 기대를 모으고 있다.

이에 따라 세계 각국은 나름대로의 대응전략을 세우느라 바쁘게 움직였다. 한국도 예외는 아니었다. 연구기관을 중심으로 중앙정부 차원에서도, 지방정부 차원에서도 논의들이 잇달아 제출되었다. 어떻게 하면 이 개발의 과실을 나누어 가질 수 있을까 하는 것들이었다.

이 글은 기본적으로 이러한 논의들을 계승하고자 한다. 다만 논의를 보다 풍부하게 하기 위해 약간 상이한 접근법을 취하고자 한다. 사실 동북 3성 개발에 대한 국내의 기존 논의들³⁰⁾은 대부분 한국과 중국 동북3성의 양자간 협력을 염두에 둔 것이다. 그리고 이른바 북한변수는 크게 고려되지 않은 것들이다.

그런데 동북 3성은 현재 중국의 3대 성장축으로 평가받고 있는 주장삼각주, 장강삼각주, 보하이만 지역과는 뚜렷하게 구별되는 몇 가지 특징을 가지고 있다. 그리고 이는 한국의 입장에서는 결코 무시할 수 없는 것들이다. 대표적인 것이 지리적인 것이다. 즉 동북 3성과 한국의 가운데에 북한이 자리잡고 있다는 사실이다. 이것 하나만 놓고 보아도 북한변수의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

30) 강승호(2004), 김주영외(2004), 김화섭(2004), 오동윤(2004) 등이 대표적이다.

이 글은 북한변수를 고려해서 한국이 중국 동북3성의 개발 계획에 어떻게 대응할 것인지 그 방안을 모색해 보고자 한다. 그 중에서도 특히 남북 경제 교류협력(이하 남북경협)의 입장에서, 즉 남북경협을 활성화하고 발전시켜야 한다는 입장에서 볼 때 한국이 중국의 동북 3성 개발 계획에 어떤 식으로 접근해야 할지 고찰해 보고자 한다. 이것이 이 글의 골격을 이룬다.

물론 이러한 시도는 전혀 새로운 것은 아니다. 그동안 한국내에서는 명시적으로 동북3성이라 못박지 않았더라도 남한과 북한 및 중국, 나아가 러시아까지 포함시킨 경제협력, 이른바 동북아 경제협력이라는 주제의 논의들이 상당히 많이 이루어졌다.³¹⁾ 남북경협과 동북아 경제협력의 연계 방안이라는 주제의 논의도 적지 않게 이루어졌다. 따라서 이 글에서는 기존의 이러한 연구성과를 필자 나름대로 소화하고 이 토대 위에 필자 나름대로의 생각을 곁들여서 동북3성 개발과 남북경협에 대해 간단히 정리해 보고자 한다.

2. 남북경협의 현주소

1) 남북 경협의 의의

최근 남북관계에서 경제분야의 교류협력은 정치·군사 등 다른 분야의 남북관계들을 개선하는 역할을 수행하기도 한다.³²⁾ 남북경협이 남북간의 전반적인 화해·협력을 선도하는 기능을 부여받게 된 것이다. 경제 교류협력이 이러한 역할을 수행하게 된 것은 남북관계의 안정·발전에서 북한의

31) 예를 들면 이창재편(1994), 최수영(2001), 김원배(2002), 이상준외(2002), 조명철편(2002) 등과 같은 것들이다.

32) 남북경협은 크게 보아 기업 차원의 경협, 정부 차원의 경협, 인도주의적 지원으로 나눌 수 있다.

심각한 경제난 완화가 우선적 과제로 등장한 시대적 상황에 비추어볼 때 당연한 것이라 할 수 있다.

달리 보면 남북경협은 남북간의 긴장·갈등관계를 해소함과 동시에 점진적이고 평화적인 통일의 기반을 조성하는 데 목적이 있다. 즉 남북경협은 경제적인 목표 달성 뿐 아니라 비경제적인 목표 달성도 중요한 측면으로 규정된다.

아울러 남북경협은 남북한의 경제력 축소를 통한 통일비용의 절감이라는 의미도 크다. 독일통일의 경험이 잘 보여주듯이 경제력 격차가 있는 두 지역의 통일은 발전된 지역에서 저발전된 지역으로 소득과 자본이 대 규모로 이동하게 마련이다. 그런데 이러한 이전지출과 투자가 급격하게 이루어지면 양 지역 모두에게, 특히 자원을 동원해야 할 지역의 경제에 타격을 준다. 따라서 두 지역의 경제력 격차를 서서히 줄여나가는 것이 바람직하다. 통일비용, 즉 통일 이후 두 지역의 경제력 격차를 줄이기 위해 투입되어야 할 자원의 규모와 기회비용은 통일 이전 단계에서의 교류 협력을 통해 점진적으로 이루어지는 투자재원보다 클 것이다.

이와 함께 남한의 국가경쟁력(산업경쟁력), 나아가 한반도의 경쟁력 강화 차원에서의 남북경협이라는 측면도 지적될 수 있다. 남북경협은 이러한 저부가가치산업 내지는 사양산업의 생산기지를 북한으로 이전하게 함으로써 남한의 산업구조조정을 원활하게 진행시킬 수 있는 남한의 산업정책의 대상이 될 수 있다.

이 경우 정부의 정책은 남북경협에 대한 ‘시장의 실패’와 관련된 문제를 해결하는 차원에서 이루어진다. 즉 정부정책은 여러 요인들에 의해 시장의 힘만으로는 사회적으로 효율적인 수준만큼 이루어지지 못하고 있는 남북경협에 대해 제반 시장적·비시장적 장애를 제거하고 필요한 정책적 지원을 제공함으로써 경협이 효율적인 수준에서 이루어질 수 있도록 한다는 데 역점을 두게 된다. 예컨대 남북경협의 제도적 기반을 확충한다든지 사

회간접자본의 확충 등 민간이 감당하기 힘들고 공공성이 강한 사업을 주도적으로 추진한다든지 하는 것이다.

2) 남북경협 현황

남북교역은 1989년부터 시작되어 1991년에는 교역규모가 1억 달러를 넘어섰고 2000년에는 4억 달러를 돌파했다(표 1 참조). 물론 1996, 98, 2001년과 같이 교역규모가 감소한 해도 더러 있었으나 대체로 확대되는 추세를 보였다. 다만 1990년대 후반의 남북교역규모 확대추세는 이른바 식량 등 대북지원 물자, 경수로 사업 및 금강산 관광사업 관련 물자, KEDO의 중유지원 등 비거래성 교역의 증가에 힘입은 바가 크다. 따라서 상업적 매매거래와 위탁가공교역을 합한 거래성 교역규모는 이 기간동안 2억~2억 5천만 달러 수준에서 정체된 상태였다.

〈표 1〉 남북교역의 추이

(단위: 백만 달러)

연도	명목 교역			거래성 교역 (실질교역)	비거래성 교역								교역수지		
	반출	반입	교역총액		반출						반입	교역총액	명목 수지	실질 수지	
					경수로	대북지 원	KEDO 중유	금강산 사업	협력 사업	소계					
1989	0.1	18.7	18.7(-)	18.7(-)	-	-	-	-	-	-	-	-	-(-)	-18.0	-18.0
1990	1.2	12.3	13.5(-27.8)	13.5(-27.8)	-	-	-	-	-	-	-	-	-(-)	-11.1	-11.1
1991	5.5	105.7	111.3(726.3)	111.3(726.3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-(-)	-100.2	-100.2
1992	10.6	162.9	173.4(55.8)	173.4(55.8)	-	-	-	-	-	-	-	-	-(-)	-152.3	-152.3
1993	8.4	178.2	186.6(67.7)	186.6(67.7)	-	-	-	-	-	-	-	-	-(-)	-169.8	-169.8
1994	18.2	176.3	194.6(4.3)	194.6(4.3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-(-)	-158.1	-158.1
1995	64.4	222.9	287.3(47.7)	276.3(42.0)	-	0.2	10.8	-	-	11.0	-	-	11.0(-)	-158.4	-169.4
1996	69.6	182.4	252.0(-12.3)	237.8(-13.9)	-	1.4	12.8	-	-	14.3	-	-	14.3(30.0)	-112.8	-127.0
1997	115.3	193.1	308.3(22.3)	247.2(4.0)	17.8	8.4	29.0	-	-	55.3	2.8	-	61.1(327.3)	-77.8	-130.3
1998	129.7	92.3	222.0(-28.0)	143.7(-41.9)	4.0	15.6	19.8	37.6	1.2	78.1	0.1	-	78.2(30.0)	37.4	-40.6
1999	211.8	121.6	333.4(50.2)	189.0(31.5)	14.4	43.4	39.5	40.6	6.3	144.3	0.1	-	144.4(84.7)	90.2	-53.9
2000	272.8	152.3	425.1(27.5)	239.6(26.8)	35.6	104.5	11.7	14.6	17.2	183.6	1.9	-	185.5(28.5)	120.5	-61.2
2001	226.8	176.2	403.0(-5.2)	236.3(-1.4)	33.7	110.6	3.5	5.8	10.4	164.0	2.7	-	166.7(10.1)	50.6	-110.6
2002	370.2	271.6	641.7(59.3)	342.9(45.1)	58.6	213.2	2.0	11.9	11.7	297.4	1.4	-	298.8(28.5)	98.6	-197.4
2003	435.0	289.3	724.2(12.9)	408.7(19.2)	23.8	270.7	-	16.1	4.8	315.4	0.2	-	315.5(5.6)	145.7	-169.5
2004. 1-9	316.0	176.7	492.7(-3.3)	244.1(-17.0)	0.4	198.6	-	28.6	21.0	n.a.	n.a.	-	248.6(15.3)	139.3	-109.2

주: 2004년의 비거래성 교역액 가운데 경수로, 금강산사업, 협력사업은 반입과 반출이 분리되지 않은 금액임. 다만 예년의 경험에 비추어 보면 반출이 압도적으로 많았고 반입은 극히 미미했음.

자료: 통일부, “월간교류협력동향” 각월호

하지만 2002년부터는 종전과 다른 양상을 보이는 듯했다. 거래성 교역 규모가 큰 폭으로 늘어난 것이다. 거래성 교역은 2002년에는 3억 달러를 돌파했고 2003년에는 4억 달러를 넘어섰다. 지난 2002년 전체 교역액은 6억 4천만 달러로 전년에 비해 59.3% 증가했고 이 가운데 거래성 교역은

3억 4천만 달러로 전년대비 45.1% 증가를 기록했다. 지난 2003년 총교역은 7억 2천만 달러로 전년 대비 12.9% 늘어났고 거래성 교역은 4억 9백만 달러로 전년 대비 19.2%의 증가율을 기록했다. 다만 2004년 하반기부터는 감소세를 나타내고 있다.

남한기업의 대북투자는 아직 활성화되지 않고 있다. 통일부로부터 사업자 승인을 받은 것은 2004년 9월말까지 모두 71건이고 이 가운데 사업승인까지 획득한 것은 45건에 지나지 않는다. 이것마저도 상당수는 남한기업의 자체 사정 또는 북한과의 협의과정에서의 이견 때문에 사업 추진이 중단되었다.

투자예정금액은 2003년 말 현재 경수로 건설사업을 제외하고 총 5억 9,600만 달러이며, 이중 실제 투자가 이루어진 금액은 1억 9,600만 달러로서 예정금액의 33%에 그치고 있다. 이 가운데 금강산사업이 상당부분을 차지³³⁾하고 있으며, 이를 제외할 경우 대북투자 예정금액은 3억 9,000만 달러에 달하고 있다. 그런데 실제 투자금액은 5,100만 달러로 예정금액의 13%에 불과한 실정이다.

한편 지난 2000년 6월의 역사적인 남북정상회담 이후, 그동안 개별 민간기업의 차원에서 산발적으로 이루어지던 남북경제 교류협력 사업은 남북당국간 차원으로도 확대되었다. 특히 경제협력문제를 논의하기 위한 당국간 대화채널이 구축되었고 일시적인 중단이 있었으나 지금까지 이어져 오고 있다는 사실은 주목할 만한 사실이다.

또한 남북정상회담 이후 남북당국은 경의선과 동해선 철도도로의 남북단절구간을 복원하기로 합의하고 지난해 6월 착공식을 가졌다. 분단 이후 최초로 남과 북을 잇는 육로를 개설하는 이 사업은 여러 가지 의미를 가지고 있으며 경제적으로는 물류비의 대폭적인 절감을 통해 남북경협의 활성화에 크게 기여할 것으로 기대되고 있다.

33) 금강산사업 규모는 2억 500만달러로 전체 대북투자 예정금액의 34%에 해당한다.

아울러 남북당국은 정상회담 이후 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등 이른바 경협 4대 합의를 체결하기로 하고 지난해 8월 20일 합의서의 발효통지문을 교환함으로써 법적으로 발효시켰다. 민간 차원의 경협 활성화를 위해 남북당국의 공동노력에 의해 최소한의 제도적 안전장치를 마련한 것이다.

이와 함께 지난 2002년에 개성공단과 금강산이 각각 경제특구와 관광특구로 지정된 것은 남북경협의 역사에 큰 획을 그을 수도 있는 대사건이다. 특히 개성공단이 그러하다. 개성공단이 순조롭게 진행되면 남북경협은 비약적으로 발전할 수 있다. 개성공단은 북한 최초로 남한기업을 대상으로 한 공단이다. 또 개성공단은 남한과 인접해 있어 인적·물적 교류를 활성화함은 물론 관련비용을 대폭 절감할 수 있다. 또한 남북경협이 지금의 단순교역 및 위탁가공 중심에서 본격적인 투자로 업그레이드할 수 있는 계기를 마련할 수 있다. 하지만 개성공단은 북핵문제 및 이로 인한 북미관계 악화가 사업추진 및 성과 담보의 최대 걸림돌로 작용하고 있다. 그런 속에서도 사업은 어느 정도 진행되어 지난 2003년 6월 공단(1단계 100만평)의 착공식을 가지고 남북당국간에 관련 법·제·제도적 협의가 진전되면서 시범단지(2만8천 평) 입주기업 선정이 완료되었고 지난 12월 15일에는 최초로 개성공단에 만든 시제품이 세상에 나왔다.

3) 남북경협의 성과와 과제

그렇다면 지금까지의 남북경제 교류협력을 어떻게 평가할 수 있을 것인가. 먼저 성과부터 정리해 보기로 하자. 이는 북한경제 및 남북한관계, 그리고 남한경제에 대한 긍정적 효과로 나누어 생각할 수 있다.

무엇보다도 남북경제 교류협력은 극심한 물자난, 외화난에 시달리는 북한경제에 숨통을 틔워주었다. 그럼으로써 북한사회의 안정에도 기여했다.

무역 하나만 놓고 보더라도 남한은 어느덧 북한에게 없어서는 안 될 중요한 무역파트너로 부상했다. 2003년에 남북간에 거래성교역은 4억 1천만 달러를 기록해 남한은 일본(2억 6천만 달러)을 제치고 중국(10억 2천만 달러)에 이어 제2의 무역상대로 부상했다. 여기에다 비거래성교역까지 합치면 남한의 중요성은 더욱 커진다. 남한 정부와 민간으로부터 매년 1억 달러를 전후한 인도적 지원이 제공된다면 사실을 고려하면 더욱 그러하다.

북한이 남한에 대한 경제적 의존도가 이처럼 높아지면 당연히 남북한관계에도 긍정적 영향이 미친다. 즉 남북경제 교류협력은 남북한 정치군사적 갈등의 분출을 제어하는 안전판 역할을 수행했다. 남북한간 긴장을 완화하고 화해와 협력 분위기를 촉진했다. 동시에 장기적 관점에서 보면 남북간 경제공동체를 구축할 수 있는 초석을 마련하는 데도 기여했다.

남한경제에 대해서도 긍정적인 영향을 미쳤다. 무엇보다도 외환위기 이후 이른바 ‘북한리스크’를 경감시켜 남한경제의 국제적 신인도 제고에 기여했다. 남북경협은 한반도의 긴장을 완화시키므로 남한경제의 대외신인도를 제고하는 효과가 있다. 그리고 이는 남한의 외국인 투자 유치 등에 긍정적으로 작용했다.

이러한 성과도 많지만 문제점도 적지 않다. 지난 15년간 남북경제 교류협력이 양적으로 크게 증대된 것은 사실이지만 전반적으로 볼 때 아직까지 활성화되지 못한 상태임은 부인하기 어렵다. 남북간 거래성 교역규모가 2002년과 2003년에 비교적 큰 폭으로 늘고 있으나 그 이전에는 사실상 정체상태에서 벗어나지 못했었다. 게다가 2003년의 실적(4억 1천만 달러)은 남한의 경제규모에 비추어보면 결코 크다고 할 수 없다. 같은 해 남한의 총교역규모(통관기준) 3,7316억 달러의 0.1% 수준에 불과하다. 또한 물자의 단순교역과 위탁가공은 조금씩 확대되는 추세를 나타내고 있지만 대북투자는 부진을 면치 못하고 있다는 사실도 남북경제 교류협력의 취약성을 드러내는 단면이다.

또 남북경협이 안정성 및 수익성 미확보의 문제도 지적되어야 한다. 남북경협이 공식적으로 시작된지 15년이 지났지만 장기간 지속적으로 경협에 참여하고 있는 기업은 그리 많지 않은 것으로 전해지고 있다. 예컨대 당해연도에 남북교역을 수행했던 업체는 2000년에 536개사였으나 2003년에는 481개사로 줄었다. 이 가운데 위탁가공에 참여했던 업체수는 같은 기간 151개사에서 109개사로 감소했다.

그리고 현재 남북경협에 참여하고 있는 업체 중 상당수가 수익성 확보에 어려움을 겪고 있는 것으로 전해지고 있다. 남북경협에 참여하고 있는 업체들을 대상으로 지난 2001년부터 매년 설문조사를 실시하고 있는 한국개발연구원은 기업들이 남북경협에서 이윤창출 측면을 점차 부정적으로 평가하고 있다고 밝혔다.³⁴⁾

그렇다면 최근의 성장세에도 불구하고 아직까지 남북경제 교류협력이 전반적으로 활성화되고 있지 않다고 한다면 그 원인은 어디에서 찾아야 할 것인가. 우선 북한측의 요인을 생각할 수 있다. 전력을 비롯한 SOC 부족, 자재난, 기계설비의 노후화 등으로 생산의 기본적인 여건이 제대로 갖추어져 있지 않다. 그런가 하면 남북한주민들의 접촉이 잦아지는 것을 체제불안 요인으로 간주해 남한 기업인의 북한 내 상주나 체류를 엄격하게 제한하고 남한 기업에 경영권을 넘겨주려고 하지 않았다. 대외개방의 의지가 미흡하고 따라서 남북경협에 대해 소극적인 태도를 취했던 것이다.

사실 북한은 남북경협에 대해 이중적인 태도를 취하고 있다고 할 수 있다. 일종의 딜레마적 상황에 놓여 있기도 하다. 경제개발을 위한 내부자원이 고갈된 상태에서, 더욱이 국제적으로 사실상 고립된 상태에서 경제적

34) 한국개발연구원은 지난 2001년에 1회, 2002년에 2회, 2003년에 2회, 2004년에 1회 설문조사를 실시했다. 여기서 현재 이윤을 보고 있다고 밝힌 업체수는 응답자의 각각 33.0%(1차조사), 44.9%(2차조사), 44.6%(3차조사), 52.6%(4차조사), 44.6%(5차조사)에 달했다. 그리고 2004년의 설문조사(6차조사)에서는 대북사업에서 수지가 개선되고 있는가라고 질문을 바꾸었는데 응답업체의 26.6%만 '그렇다'고 답했을 뿐 68.5%가 '그렇지 않다'고 대답했다. 이를 두고 한국개발연구원은 대북교역사업의 이윤창출측면을 업체들이 점차 부정적으로 평가하고 있다고 진단했다. 『KDI북한경제리뷰』, 2004년 5월호 참조.

으로 도움을 얻을 수 있는 대상은 남한뿐이다. 반면 남북경협의 확대에 따라 북한이 남한에 대한 의존도가 높아지는 것은 상당히 부담스러운 일이다. 그러니 북한의 태도가 때로는 어정쩡하고 때로는 왔다갔다 하는 것이다.

게다가 북한의 대외관계적 요인도 큰 작용을 했다. 북미, 북일관계가 적대적 관계에서 벗어나지 못함에 따라 전략물자, 기술집약적 설비의 북한반입이 이루어지지 못했고 북한산 상품에 대한 관세장벽으로 인해 북한산 상품의 판로가 크게 제약되는 결과를 낳았다.

남한쪽의 요인도 무시하지 못한다. 정부와 기업의 역할분담이 명확하게 이루어지기 힘든 과도기적 상황에서 기업의 대북사업에 대한 정부의 개입 정도 등을 두고 남한사회 내에 혼선이 빚어졌다. 여기에다 남한내 보수세력을 중심으로 대북지원에 대한 비판적인 목소리들이 끊이질 않으면서 남북경협의 진전을 가로막는 큰 걸림돌로 작용했다. 때로는 미국과의 관계 때문에 남북경협에 과감히 나서지 못한 면도 있다.

3. 남북경협과 동북아 경제협력의 연계 필요성과 가능성

1) 연계의 필요성

남북경협과 동북아경제협력의 연계 필요성은 여러 가지 측면에서 제기된다. 대표적인 것의 하나가 북한의 경제재건을 위한 막대한 재원을 남한 혼자서 부담하는 데는 무리가 있다는 것이다. 사실 북한의 경제재건을 위한 소요재원 규모는 정확히 추산하기 힘들다. 다만 천문학적 숫자가 되리라는 것에 대해서는 대체로 공감대가 형성되어 있다.³⁵⁾ 그리고 이 자금

35) 북한경제의 재건을 위해 필요한 자본의 구체적인 금액을 추산하기는 매우 어려운 일이다. 무엇보다도 북한의 자본 스톡, 경제총량 등 북한경제의 양적 실태에 대한 구체적인 정보를 얻을 수 없기 때문이다. 여기에다 북한경제의 '재건'을 어떻게 정의할 것인가, 목표수준을 어떻게 설정할 것

을 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.

또 하나는 향후 북한의 경제개발 방향과 관련, 고려되어야 할 중요한 변수가 북한의 지정학적 위치라는 사실이다. 즉 중국의 동북 3성과 러시아 극동, 일본, 한국을 잇는 권역의 가운데에 위치한다는 것이다. 특히 북한의 지정학적 위치는 장기적으로 남북 경제공동체의 형성방안을 모색함에 있어서 고려되어야 할 매우 중요한 요인이 될 수 있다. 북한의 제조업 기반이 사실상 붕괴되어 있어 향후 남북한 제조업 분야의 협력이 제한적이 될 수밖에 없는 현실을 감안하면 더욱 그러하다.

또 다른 이유는 국제정치적인 요인이다. 남북경협과 동북아 경제협력의 연계는 동북아 지역의 정치·군사적 안정화에 기여할 수 있다. 정치와 경제를 연계한 이른바 포괄안보 개념이 바로 이것이다.

2) 연계 방안: 에너지와 철도의 사례

중국, 러시아, 일본, 남한과 북한을 포함하는 동북아 지역의 경제협력 방안은 여러 차원에서 접근 가능하다. 그 중에서도 북한 및 주변국들이 모두 득을 보면서 동시에 국가적 차원에서 접근해야 하는 것으로 지금까지 주로 논의된 것이 에너지와 철도이다.

첫째, 동북아 에너지 자원 개발 및 활용이다. 사실 북한의 경제난을 초래한 가장 큰 요인의 하나가 에너지문제이다. 한국 또한 에너지 문제에

인가에 따라 추정결과가 전혀 달라진다. 예컨대 윤덕룡박순찬은 북한경제가 마이너스 성장추세로부터 탈피하기 위해서는 8억 5천만 달러~50억 달러 정도의 투자가 필요하다고 주장하고 있다. 조동호 외는 연평균 경제성장률 7%, 향후 5년 후 1인당 국민소득 1,000달러를 달성하기 위해서는 매년 25억 달러의 자본이 필요하다고 보고 있다. 윤덕룡박순찬(2001), 제3, 4장; 조동호 외(2002), pp.432-437 참조.

관한 한 자원빈국이며 이는 일본도 마찬가지이다. 중국 역시 대국이기는 하나 최근 경제성장과 함께 에너지 수요가 크게 늘고 있지만 공급이 이를 쫓아가지 못하고 있다. 한반도 주변국 가운데 러시아가 유일한 자원부국이지만 자원을 개발할 자금이 없다. 따라서 남북한, 중국, 일본은 러시아와의 에너지 협력 체계 구축이 미래의 경제발전을 담보하기 위해 매우 중요한 사안이다.

그래서 시베리아 지역에서의 원유 및 가스분야 개발사업에 남북한, 중국, 일본이 공동으로 참여해 시베리아-중국-북한-남한-일본을 연결하는 파이프라인의 건설이 몇 년 전부터 논의되어 왔다. 가스 파이프라인 사업에서는 이르쿠츠크, 사할린 등 여러 노선이 검토된 바 있다. 사할린 노선은 거리, 비용, 건설기간 등의 면에서는 강점이 있을 가능성이 있으나 매장량이 상대적으로 작고 광구별로 개발권이 분산되어 있다는 약점이 있다. 사할린 노선은 무엇보다도 타당성 조사조차 실시되지 않은 상태이다.

시베리아 횡단 원유 파이프라인 건설은 중국과 일본의 경합이 치열해지는 가운데 현실화 의 가능성이 증대하고 있기는 하다. 특히 한국을 비롯한 동북아 국가들은 석유에 있어서 중동에 대한 의존도를 줄일 수 있는 유력한 수단으로서 검토되고 있다. 다만 이는 거액의 개발자금 확보 등이 선결과제로서 지적되고 있다.

전력 분야에서의 동북아 협력도 검토되고 있다. 논의의 중심은 각국의 발전설비 및 송전망 등 전력계통을 연계함으로써 전력을 교역하는 것이다. 대표적인 예는 동시베리아의 수력자원을 이용해 발전을 하고 이를 중국, 일본, 한반도 등지로 송전하는 안이다. 동 시베리아에서 발전지역으로 주로 거론되는 곳은 이르쿠츠크와 극동 시베리아의 아무르(Amur)로 이 곳은 수력자원이 풍부한 곳인데 여기서 초고압 전력망으로 동북아 각국에 연계하자는 안이다. 남북러 전력망 사업은 아직까지 각 나라의 정밀 자료를 바탕으로 타당성조차 조사되지 않은 학술적 제안 단계, 관련국의 민간

을 중심으로 한 초보적 논의 단계에 머무르고 있다. 하지만 향후 남북관계의 변화 등에 따라 보다 구체적으로 추진될 가능성이 있다.

둘째, 동북아 철도 협력이다. 남북한의 철도를 연결하고 북한의 철도를 현대화한 뒤 한반도내 철도망(TKR)과 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR)의 연계망을 구축하는 것이다.

여기서 TKR과 TSR의 연결은 한반도와 유럽을 연결함으로써 한반도가 유라시안 철도의 아시아 지역 시종점으로서 역할을 하게 한다는 방안이다. 해운과의 경쟁력 확보 등의 과제가 있으나 이 사업은 현재 러시아가 매우 적극적인 자세를 보이고 있다.

TKR과 TCR의 연결은 한중간 철도연결이라는 의미도 크다. 이는 한중간 교역과 투자를 촉진하고 인적 교류를 활성화시켜 양국의 경제성장에 상당히 기여할 것으로 보인다. 지금 중국과 한국은 해운과 항공으로만 연결되어 있을 뿐 육상으로는 연결되어 있지 않다. 그런데 한국과 중국간에 철도연결이 가능하게 된다면 물류비가 절감되어 지리적 시장의 확대 및 지역간 분업의 확대가 가능하게 된다. 한중간 철도연결은 중국의 동북지역, 나아가 화북지역을 한국과 하나의 경제권으로 묶는 작업이라고도 할 수 있다. 중국의 경제활력을 한국이 적극적으로 활용한다는 의미도 있다.

3) 현실적 제약요인

그런데 한국의 입장에서 볼 때 남북 에너지 협력과 동북아 에너지 협력의 관계는 결코 단순한 문제가 아니다. 흔히들 남북 에너지 협력은 동북아 에너지 협력의 큰 틀 속에서 접근해야 한다고 한다. 또한 동북아 에너지 협력의 필요성은 남북 에너지 협력의 필요성으로부터도 제기된다고 한다. 물론 다들 맞는 이야기이다. 다만 또 다른 측면도 존재한다. 양자의 관계는 보다 복잡하고 중층적인 구조를 가지고 있다고 할 수 있다.

예컨대 지난해 북한 핵문제의 해법을 둘러싸고 논의가 벌어질 때 이르쿠츠크 가스 프로젝트와 사할린 가스 프로젝트가 비교 검토된 바 있다. 사할린 가스관은 사업자가 미국의 엑슨이라는 점 때문에 북한 핵문제의 해법으로서 적극 고려되었다. 하지만 경제적 타당성의 면에서 사할린은 이르쿠츠크에 뒤졌다. 한국가스공사를 비롯한 관련 부처들은 한국의 에너지 수급상황을 고려해 이르쿠츠크 사업을 진행해야 한다고 주장했다(김연철 2003).

또한 이르쿠츠크 가스 프로젝트의 경우, 서해노선과 북한경유노선이 결합했으나 결국 서해노선으로 잠정결론이 났다.³⁶⁾ 남북관계 등을 고려할 때는 북한경유노선이 선택되어야 했으나 투자비와 운영비, 그리고 안보상 문제 등의 이유로 서해노선이 채택된 것이다.

이러한 가스 프로젝트는 동북아 에너지 협력이 남북 에너지 협력을 포용하지 못한 사례로 남는다. 달리 보면 남북관계는 당장의 경제적 이익만을 생각한 논리 등보다 우선순위에서 뒤졌다고 할 수 있다.

이와 함께 전력 협력 문제도 좀더 많은 논의의 필요성을 던져준다. 동북아 전력망 연계사업에서 한국은 북한을 통과하지 않고는 중국이나 러시아, 몽골 등과 전력교역을 추진하기 어렵다. 즉 한국과 동북아 국가들과의 전력교역은 남한과 북한의 전력교역을 전제로 하는 것이다. 따라서 동북아 연계 이전에 남북 전력 연계에 대한 청사진이 먼저 제시되어야 한다.

사실 남한과 북한이 육로로 연결된다면 동북아 역내에서 안정적으로 에너지 공급원을 확보할 수 있는 기회가 많아지게 된다. 남북한과 동북아가 육로로 연결되면 해상수송 일변도의 에너지수입 방식에서 벗어나 육로를 통해 에너지를 들여올 수 있는 길이 열리게 된다. 하지만 그 역도 가능하다. 즉 지금과 같이 남한과 북한이 육로로 연결되지 못하는 상태라면 동북아 역내에서 안정적인 에너지 공급원 확보 기회는 늘어나지 않는다. 전

36) 하지만 최근 러시아 정부의 입장이 급선회해 파이프라인이 한-중으로 연결되는 것이 아니라 러시아의 나훗카로 연결될 가능성이 높아졌다는 보도가 있었다. 『중앙일보』, 2004.11.26.

력과 관련시켜 이야기하면 남북 전력 연계가 성사되지 않으면 동북아 전력 연계도 실현되기 어렵다는 것이다.

그런데 남북 전력협력 문제는 경제적인 문제라기보다는 국내국제정치적인 문제라 할 수 있다. 그리고 최소한 단기적으로는 실현 가능성이 매우 낮다. 미국의 반대와 국내의 비판적 여론 때문이다.

미국 행정부는 남한 정부의 대북 전력지원 문제에 대해 매우 부정적인 입장을 가지고 있으며 이러한 입장은 당분간 변하지 않을 것으로 보인다. 대북 전력지원문제는 남북간의 문제가 아니라 북미간의 문제라는 것이 미국의 입장이다. 즉 북한이 핵을 개발하는 명분으로 내세우고 있는 것도, 또 핵개발 동결 및 포기의 대가로 요구하고 있는 것도 전력문제가 가장 크다. 따라서 전력문제는 핵문제와 직접적으로 관련된 문제이고 그렇기 때문에 전력문제는 미국의 입장에서는 남한이 아니라 자신들이 이니셔티브를 쥐어야 하는 사안이 된다.³⁷⁾ 사실 미국은 러시아가 남북한에 대해 전력을 공급하는 문제에 대해서도 내심 못마땅해 하는 눈치이다.

그러므로 남한의 대북 전력지원 문제는 남북간의 문제가 아니라 한미간의 문제라는 인식에서 접근해야 할 것이다. 물론 동북아 에너지 협력 그 자체가 한국의 입장에서는 한미관계에 영향을 미치는 사안이지만 전력문제는 한미관계의 재정립 가능성까지 염두에 두고 추진해야 한다.

한편 철도 분야에서도 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도종단철도(TKR)의 연결사업이 순탄치 않을 조짐을 보이고 있다. 2004년 7월 초 러시아와 북한이, 핫산과 나진간 철도를 개보수해 TSR을 나진항에 연결키로 공식 합의했기 때문이다.³⁸⁾ 그동안 TSR-TKR 연결사업을 남, 북, 러 3국이 공동으로 추진했으나 남한이 배제된 채 북한과 러시아가 사업에

37) 2000-2001년 남한의 대북 전력지원 추진이 무산된 것은 미국의 입김이 크게 작용한 탓이라는 것은 공공연한 비밀이다.

38) 『중앙일보』, 2004. 10.11.

착수하기로 전격 합의했다는 데 문제가 있는 것이다.

그동안 남한과 북한은 TSR-TKR 연결사업에 대해 협의를 했으나 이견이 좁혀지지 않았다. 남한은 경의선과 TSR의 연결을, 북한은 동해선과 TSR의 연결을 주장해왔다. 북한은 평양을 관통하는 경의선의 개방에 부담을 느껴왔고 남한으로서는 동해선을 연결하려면 새로 철도를 깔아야 하고 여기에는 10년 이상의 시간이 소요된다. 따라서 남북한의 협상에는 시간이 많이 걸릴 수밖에 없다고 느낀 러시아로서는 결단이 필요했는지도 모른다. 낙후된 시베리아의 개발을 위해서는 TSR을 한반도에 연결하는 것이 시급한 과제였다. 북한으로서는 운송수입의 확보 등과 같은 눈앞의 이익에 솔깃했을 수 있다.

이에 대해 남한 정부측은 핫산-나진 철도 개보수를 위한 구체적 방법이나 재원조달 등에 대한 언급이 없어 정확한 사업전망은 가늠하기 어렵다고 밝히고 있다. 하지만 TSR-TKR 연결 사업이 장기화될 가능성을 우려하는 목소리도 만만치 않은 실정이다.

결국 가스프로젝트, 전력협력, 철도연결과 같은 사례들이 보여주고 있는 것은 남북경협과 동북아 경제협력의 연계가 기대했던 만큼 용이하지 않다는 것이다. 때로는 남한의 대외관계 요인으로 인해, 때로는 남이나 북이나 단기적인 경제적 이익에 사로잡혀, 남북경협이 배제된 상태에서 동북아 경제협력이 추진되거나, 동북아 경제협력 자체가 아예 성사되지 않는 상황이 초래되고 있다.

4. 중국 동북3성 개발과 남북경협 여건의 변화

1) 중국 동북3성 개발과 북한 변수

한국의 입장에서 보면 동북3성은 주강삼각주, 장강삼각주, 보하이만 등 여타지역과는 꽤 다르다. 무엇보다도 이 지역에는 200여 만 명의 동포가 거주하고 있다. 흔히 만주라 불리는 이 곳은 근대화를 거치면서 한국, 일본, 러시아, 중국의 이익이 첨예하게 대립했던 지역이기도 하다. 일제시대 한국인들이 대거 만주로 이동함으로써 이 지역에 동지를 틀게 되었는데 이들의 자손들은 현재 국적은 중국이지만 자신들의 정체성의 일단을 한민족의 역사에 두고 있다.

또한 동북 3성 가운데 2개 성(지린, 랴오닝)은 북한과 접해 있다. 이들 2개 성은 장장 1,432km에 걸쳐 북한과 국경을 맞대고 있다. 북한과 러시아의 접경지역과는 비교가 되지 않는다. 북한이 남쪽으로 통하는 길이 사실상 없다는 사실을 함께 고려한다면 북한으로서는 중국 동북 3성이 최대의 외부세계라 해도 과언이 아닐 것이다. 북한과의 교류도 가장 많고 탈북자들이 가장 많이 사는 곳이기도 하다.

지리적으로 볼 때 동북3성과 한국의 한 가운데에 북한이 자리잡고 있다. 한국이 가장 손쉬운 육로를 통해 동북3성과 교류를 하기 위해서는 북한을 거치지 않을 수 없다. 그런데 북한의 문이 닫혀 있기 때문에 한국과 동북3성은 육로로 연결되지 못하고 동떨어져 있게 되었다. 이러한 물리적 공간의 단절은 경제적으로 크나큰 손실을 초래하고 있다.

무엇보다도 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 증가했다. 북한도 양 지역간 교류로

인해 발생할 수 있는 편익을 누릴 수 있는 기회를 잃었다. 아울러 시장도 단절되었다. 남한과 동북3성의 시장은 서로 연결되어 확대·발전될 기회를 상실했다. 북한도 이 시장에 포함될 가능성을 스스로 차단했다. 이 또한 세 지역의 경제성장에 장애요인으로 작용하고 있다(윤덕룡 2002).

과거도 과거지만 미래가 더 큰 문제이다. 북한의 개방은 동북3성 재건의 중요한 변수로 작용할 전망이다. 현재 북한의 미개방 상태는 동북3성의 대외개방에 결정적인 장벽으로 작용하고 있다. 이로 인해 동북3성은 사실상 중국의 변방으로 전락했다. 그리고 이는 동북3성의 경제개발에 필요한 외국인투자 유치에도 매우 부정적인 영향을 미치고 있다.

그런데 동북3성 입장에서 보면 남한과의 연결도 중요하지만 일본과의 연결도 중요하다. 따라서 북한이 개방하기만 한다면 자본과 기술이 풍부한 남한 및 일본과의 연계 가능성도 비약적으로 증가한다. 동북3성과 한반도가 육로로 이어질 수 있다면 동북3성은 중국의 광대한 내륙지역과 한반도 및 일본을 연결하는 전략적인 요충지로 발돋움할 수 있다. 더 이상 변방으로 남아 있지 않게 되는 것이다. 그리고 이를 통해 외국자본을 끌어들이 수 있는 강한 흡인력을 갖출 수 있다.

결국 동북3성은 주장삼각주, 장강삼각주, 보하이만 등 기존 성장지역과는 달리 북한 변수가 매우 중요한 요인으로 작용한다. 한국 입장에서도 마찬가지이다. 이러한 면에서 볼 때 동북3성이나 한국은 북한의 개방 확대에 커다란 유인을 가지고 있다는 점에서 공통의 이해관계를 갖는다. 일종의 연합전선을 형성할 수 있는 조건이 형성되어 있다고 보아도 무방할 것이다.

2) 동북3성 개발이 남북경협 여건에 미치는 영향

동북3성 개발이 남북경협 여건에 미치는 영향으로는 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 공히 가지고 있다.

먼저 부정적인 측면부터 살펴보자. 이는 북중간 경협, 특히 양자간 협력 심화로 인해 북한이 남북경협에 대해 관심과 노력을 축소할 가능성이 다. 혹은 한국이 배제된 상태에서 북중 양자간 협력이 확대, 심화되거나 북, 중, 러 3자간 협력이 확대, 심화될 가능성이 있다.

북한의 중국에 대한 높은 의존도는 잘 알려진 사실이다. 구소련이 붕괴한 이후 중국은 북한에 대해 유일한, 그리고 최대의 후원자 역할을 떠맡았다. 이는 1990년대에도 그러했지만 작년과 같이 북한이 국제적으로 난관에 부딪혔을 때 더욱 그러했다. 2003년도 북한의 대 중국 교역은 10억 2,293만 달러로 전년대비 38.6%의 증가를 나타냈다. 이 가운데 수출은 3억 9,534만 달러로 전년보다 46.1% 늘어났고 수입은 6억 2,578만 달러로 전년보다 34.3% 증가했다. 이에 따라 북한의 전체 무역에서 중국과의 교역이 차지하는 비중은 2002년의 32.7%에서 2003년에는 42.8%로 확대되었다. 북한의 대중 무역의존도가 심화된 데는 첫째, 북일관계 악화로 인해 대일수출물량이 상당 부분 중국으로 전환되었다는 점, 둘째, 북핵문제와 관련, 국제사회의 대북지원이 줄어들자 북한은 부족한 에너지, 식량을 중국으로부터 조달한 점 등이 크게 작용을 했다(KOTRA북한팀, 2004).

아울러 북한의 산업은 현재 동북 3성과의 연계성이 강하다는 사실에 주목할 필요가 있다. 즉 북한이 중국에서 수입하는 물자의 대부분은 동북 3성에서 나오는 것이다. 석유는 헤이룽장성의 대경유전에서 나오는 것이며 코우크스탄은 헤이룽장성산이 가장 많고 랴오닝성산이 그 다음이다. 또 중국에서 가장 큰 옥수수단지는 헤이룽장성, 랴오닝성에 있으므로 북한이 필요로 하는 곡물은 대부분 이 지역에서 수입하는 것으로 전해지고 있다.

게다가 북한의 경제개혁 이후 중국자본들의 북한 진출이 활기를 띠 조

짐을 보이고 있다. 대표적인 것이 중국의 저장(浙江)성 온조우(溫州)시의 중국기업이 북한 최대의 백화점인 평양 제1백화점의 10년 임대권을 획득한 것이다. 또한 일부 중국기업들이 북한의 내수시장을 겨냥해 건재, 음식료 분야에서의 투자를 모색하고 있는 것으로 전해지고 있다. 게다가 텐진(天津)시는 남포시 등 평양 인근 지역의 경제개발에 적극 참여하기로 합의했다. 신의주의 경우, 정식 개방 특구보다는 중국 동북지역 기업들의 임가공 단지 개념으로 개발될 가능성도 제기되고 있다. 화교가 밀집해 있는 함흥도 중국 동북지역 기업들의 대외수출물류기지로 건설될 가능성도 지적되고 있다. 백두산 삼지연과 천지를 잇는 육로관광 코스 개발에 중국자본이 참여하는 방안도 검토되고 있다.³⁹⁾

결국 북핵문제의 해결이 지연되면서 북미관계가 불안정한 상태에서 벗어나지 못한다면 한국이 북한의 경제개발에 참여하는 데 한계가 있다. 더욱이 북한은 한국과의 경제교류 확대에 따라 자신들이 남한에 대한 의존도가 높아지는 데는 깊은 경계심을 가지고 있다. 그런데 경제개혁에 따른 부작용을 최소화하고 일정 정도 성과를 거두기 위해서는 외국으로부터의 자본유입이 필수적이다. 그리고 동북3성은 북한의 개방 확대를 적극 환영하는 입장이다. 이러한 식으로 사태가 전개된다면 한국이 배제된 상태에서의 북중 양자간 협력 확대, 심화 및 북, 중, 러 3자간 협력 확대, 심화로 귀결될 가능성이 크다.

다음에는 긍정적인 측면을 살펴보자. 가장 큰 것은 동북3성 개발의 성공을 위해서는 외자유치가 필수적이고 이 경우 한국자본의 운신의 폭이 넓어질 수 있다는 것이다. 동북3성 개발은 이미 추진중인 서부대개발과는 상이한 측면이 있다. 무엇보다도 서부대개발은 중앙정부가 주도적 역할을 수행하지만 동북3성 개발은 지방정부가 주도하여 사업을 진행하고 있다. 그리고 동북3성 개발은 투자 재원의 측면에서 외자 및 민자 조달이

39) 『중앙일보』, 2004. 10. 25.

주종을 이루고 정부지원이 보조적 역할을 수행하게 되어 있다. 이 점 또한 서부 대개발과 대비되는 모습이다. 동북 3성은 재원 조달을 위해 해외의 자본뿐 아니라 중국 국내의 민간 자본 유치에도 노력을 경주할 것으로 보인다(김화섭 2004). 특히 장강삼각주 지역의 민간기업으로부터의 자금 도입에 주력할 것으로 보인다. 이 경우 동북3성과 연해 지역의 분업 관계가 순조롭게 구축될 수도 있다. 예컨대 장강 지역에서 필요로 하는 자본재, 중간재 및 부품을 동북지역에서 공급해 주는 것이다. 반면 장강 지역으로부터의 민간투자가 기대만큼 이루어지지 않을 가능성도 존재한다. 중국의 뿌리 깊은 지역주의(regionalism) 전통의 영향으로 각 지방간에 협력보다는 경쟁이 지배적인 원리로 관철되는 것이다. 즉 장강 지역이 필요로 하는 자본재 및 중간재를 동북지역에 대한 투자를 통해 이 지역에서 조달하는 것이 아니라 자신의 지역에 중화학공업 부문에 투자를 해서 이후에 자신의 지역에서 자본재 및 중간재를 자체조달하는 방식으로 문제를 풀어갈 수도 있는 것이다.

이렇듯 장강지역과 동북3성간 분업이 원활하게 이루어지지 않을 경우, 동북3성은 외자에 대한 의존도가 높아질 수밖에 없다. 그리고 이는 한국 자본의 교섭력 증대로 이어진다. 한국으로서는 동북3성 진출을, 남북경협, 나아가 남북중 경제협력의 활성화를 위한 일종의 지렛대로 활용할 수 있는 공간이 확대되는 셈이다.

한편 긍정적인 측면으로서 빼놓을 수 없는 것이 동북3성도 스스로의 이익을 위해 북한에 대한 개방 압력을 강화할 가능성이다. 다만 이 경우 중국에 대해서뿐만 아니라 한국에 대해서도 개방을 확대하라는 식으로 북한을 설득, 유도하는 것이다.

그렇다면 동북3성 개발이 남북경협 여건에 미치는 영향 가운데 긍정적인 영향과 부정적인 영향, 어느 것이 더 많고 강할 것인가. 지금으로서는 쉽게 가늠하기 어렵다. 무엇보다도 북한의 태도가 중요할 것이다. 동시에

중국 동북3성의 입장도 중요한 변수이다.

5. 한국의 대응방안

1) 기본 방향

여기서 검토하고자 하는 것은 북한변수를 고려한, 한국의 동북3성 진출 방안이다. 이에 앞서 국제협력의 제유형에 대해 간단히 정리해 둘 필요가 있다(표 2 참조). 국제협력에서 협력의 주체는 일반적으로 중앙 정부와 지방 정부, 국제기구 등 공공부문과 민간기업, NGO 등 민간부문으로 구분할 수 있고 이는 다시 협력주체의 수에 따라 양자간 협력과 다자간 협력으로 나눌 수 있다. 그리고 협력의 방식은 수혜성 협력과 호혜성 협력으로 구분 가능하다. 또한 표 2에는 나타나 있지 않지만 협력사업 대상에 따라 제조업부문, SOC 부문, 농업부문으로 구분할 수 있다.

〈표 2〉 국제협력의 제유형과 사례

구분		협력주체			
		민간부문		공공부문	
		양자간 협력	다자간 협력	양자간 협력	다자간 협력
협력 방식	수혜성 협력	민간 NGO의 인도적 지원	국제 NGO의 인도적 지원	개발 국가 차원의 인도적 지원 및 개발원조	국제금융기구의 금융지원
	호혜성 협력	교역 및 일반 투자 협력	각종 개발사업을 위한 컨소시엄	국제적인 소규모 개발사업	국제적인 대규모 개발사업

주: 사례는 하나의 예시에 불과함. 현실 세계에서는 각 유형별로 보다 다양한 사례가 있음.

자료: 이상준외(2002), p11의 표를 약간 수정

이러한 일반론에 비추어 볼 때 몇 가지 방향성을 설정할 수 있다. 첫째,

양자간 협력과 다자간 협력의 적절한 조합, 둘째, 공공부문과 민간부문의 적절한 역할 분담, 셋째, 수혜성 협력과 호혜성 협력의 적절한 조합, 넷째, 제조업부문, SOC 부문, 농업부문간의 적절한 조합이 그것이다. 따라서 한 편으로는 우선순위를 결정해야 하고 또 한편으로는 단계적으로 접근해야 한다.⁴⁰⁾

특히 협력의 효율성 제고를 위해서는 중단기적으로는 선택과 집중이 필요하다. 에너지(발전소), 철도·도로·항만 등 SOC 부문에 대한 우선적 고려가 필요하다. 이 부문들이 북한경제의 안정화 측면에서 결정적인 중요성을 가지고 있기 때문이다. 무엇보다도 전력난은 북한의 경제난의 대표적인 현상이다. 경제재건의 최대 걸림돌이기도 하다.

철도·도로·항만 등 수송부문은 북한이 현재 수송난을 겪고 있다는 점만은 아니다. 기본적으로 국경을 넘어서 국가간에 이루어지는 교류협력은 자본과 노동의 자유로운 이동을 뒷받침하는 제도적 및 물리적 조건이 갖추어져야 한다. 제도적 조건은 국경의 개방 정도이고 물리적 조건은 수송체계의 발달정도 및 통합성이다.

이와 함께 지역적으로는 접경지대가 우선적으로 고려되어야 한다. 특히 북한의 경우에는 접경지대 및 접경지대 인근에 설치한 경제특구에 우선적으로 관심을 기울일 필요가 있다.

여기서 ‘연계’라는 개념을 적극 도입해야 할 것이다. 예컨대 협력주체간 연계, 협력사업간 연계, 협력공간간 연계 등을 생각할 수 있다. 협력 주체의 차원에서는 개별 국가의 중앙 정부와 지방 정부, 국제금융기구, 민간기업 등 다양한 협력주체들이 특정 과제에 대해 협력하는 것이다. 협력사업

40) 원론적으로는 양자간 협력이, 공공부문 협력이, 수혜성 협력이 우선적으로 추진되는 것이 당연하겠지만 현재 남북경협 및 동북3성과의 협력을 둘러싼 제반여건에 비추어 볼 때 반드시 그러한 것만은 아니다. 예컨대 국제협력에서 다자간 협력은 정치적 및 경제적 필요성에 의해 이루어지고 있다. 정치적으로는 지역의 정치군사적 불안정성 제거를 위해, 혹은 보다 포괄적인 국제협력이 필요한 경우에 추진되고, 경제적으로는 투자재원 조달 및 사업위험의 분산이 필요한 대규모 사업의 경우에 추진되고 있다. 그리고 대부분의 국제협력에서는 수혜성 협력과 호혜성 협력이 병행되고 있다.

의 차원에서는 상호연관성이 높은 사업의 공동추진, 예컨대 철도망 확충과 공단개발사업의 연계 등을 생각해 볼 수 있다. 공간의 측면에서는 국경을 마주보고 있는 두 국가 혹은 세 국가의 각 지방을 연계하는 것이 대표적이다.

2) 사업 예시

현 단계에서 우선적으로 검토해야 할 몇 가지 대표적인 사업을 간단히 정리해 보기로 한다.

첫째, 중국 단둥(丹東)과 북한 신의주의 연계 개발로서 한국정부 및 한국의 민간기업이 공동 참여하는 방안을 생각할 수 있다. 동북아로 시야를 넓혀 볼 때 신의주가 가지는 의미는 중국 동북3성, 한국 등지의 교역을 증대하는 교역과 물류의 거점으로서의 역할로 대변할 수 있다. 신의주와 단둥은 기능적으로 보완성을 가지고 있다. 항만, 공항, 전력 등 인프라에 있어서 단둥은 신의주보다 훨씬 발달되어 있고 따라서 두 지역이 연계개발을 추진한다면 인프라를 공동이용할 수 있다. 반면 신의주에 소재한 8개 대학과 연구소는 단둥의 취약한 고등교육과 연구기반을 보완하는 역할을 수행할 수도 있다(김원배 2002). 또한 단둥은 북한-중국, 북한-조선족, 북한-남한 상인 무역규모가 단둥시 전체 무역량의 70%를 차지하고 있다(강승호 2004). 따라서 단둥은 경의선 철도 연결을 통해 중국과 한반도를 연결하는 교통의 요충지로서도 발돋움할 수도 있다.

단둥과의 연계개발은 외자유치의 면에서 신의주와 단둥의 불필요한 경쟁을 회피하고 인프라에서의 중복투자를 방지하기 위해서도 필요하다. 물론 연계개발의 추진에 있어서 신의주와 단둥이 하나의 통합된 지역경제로서의 연계비교우위의 확보가 최대 목표이다. 다만 양변 사태가 시사하듯이 중국 중앙 정부의 입장이 매우 중요한 변수이다. 중국과 북한 양국의

중앙 정부 차원에서 신의주와 단동의 연계개발에 대한 합의가 이루어져야 지역의 발전 잠재력이 현실화될 수 있다.

둘째, 북중러 접경지역의 교통인프라 구축 및 나진선봉의 복합단지 개발이다. 이는 북한의 경제특구인 나진선봉의 투자환경을 개선한다는 의미가 있다. 수혜성 협력인 교통인프라 구축과 호혜성 협력인 복합단지 조성을 결합하는 것이다(이상준외 2002).

즉 장기적으로 나진선봉 지역에 중국, 러시아, 일본 등을 겨냥한 중개 무역 및 수출가공단지 및 복합물류단지를 건설하기 위해 중단기적으로 북중러와 한국이 함께 철도, 도로, 항만 부분의 협력을 추진하는 것이다. 이 경우 가장 중요한 과제의 하나가 참여주체간의 적절한 역할 분담이다. 북한의 태도도 중요한 변수이다.

셋째, 동북 지방의 기초 인프라 구축에 한국이 정부 차원 및 민간 기업 차원에서, 그리고 국제기구와 공동으로 참여하는 방안이다. 중국의 중앙 정부와 동북 지방 정부는 동북 구공업기지 진흥의 기반을 마련하기 위해 항만, 철도, 도로, 전력, 통신 등 기초 인프라 건설을 적극 추진하고 있는데 이는 막대한 소요재원 등으로 외자유치가 필수적이다. 이 경우 한국이 북한과의 직접적인 협력을 위해, 혹은 남북한 경제통합을 대비하는 차원에서 이 분야에 참여하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.⁴¹⁾

여기서 우선적으로 주목해야 할 것은 중국-북한, 중국-러시아의 국경 지대를 따라 달리는 대규모 철도 건설계획이다. 동베이(東北) 철도로 이름 붙여진 이 철도는 압록강과 두만강을 따라 러시아 연해주 접경까지 연결되는 전장 1380km의 '동부변경철도(東邊道鐵路)'이다.⁴²⁾ 올해 착공해 15년 뒤 완공될 예정인 이 철도는 라오닝(遼寧), 지린(吉林), 헤이룽장(黑龍江) 등 낙후된 동북3성의 경제 발전과 북한, 러시아와의 국경무역을

41) 아울러 동북3성 국유기업들의 구조조정에 한국이 참여하는 방안도 검토할 필요가 있다.

42) 중국 관영 영자지 차이나 데일리 및 홍콩 문화보의 보도. 『한겨레신문』 및 『동아일보』, 2004. 2. 4. 참조.

촉진하기 위해 건설된다.

동부변경철도는 보하이(渤海)만의 항구도시인 랴오닝성 다롄(大連)을 출발해 좡허(莊河), 단둥(丹東), 번시(本溪)를 거쳐 북한 인접 도시인 지린성 통화(通化), 투먼(圖們)을 지난 뒤 중국-러시아 접경지대이자 양국 간 교역의 중심지인 헤이룽장성 무단장(牡丹江)의 쑤이펀허(綏芬河)까지 연결된다.

중국 당국은 동북3성의 낡은 공업지대 재개발을 촉진하기 위해 동북3성 내륙을 바다와 이어주는 이 노선을 개설하기로 했다. 중국은 새 철도를 깔아 기존철도, 즉 이미 건설된 동북3성 지역의 11개 철도와 연결하는 방식으로 건설할 예정이다. 이 노선이 완공되면 중-러 국경무역이 활발한 쑤이펀허를 비롯해, 목재와 광물 등 각종 천연자원이 풍부하지만 내륙에 위치해 수송난을 겪었으며 따라서 경제적으로도 낙후되어 있던 헤이룽장·지린·랴오닝 등 동북3성의 10개 도시 30개 현이 신속하게 단둥·다롄 등 발해만의 항구도시와 연결될 수 있을 것으로 전해지고 있다. 이 철도 건설은 동북3성 개발을 위한 사회간접자본(SOC) 건설뿐 아니라 동북변방지역의 안보와 한국, 북한, 일본, 러시아와의 경제교류 및 합작사업을 강화하는데도 목적이 있는 것으로 전해지고 있다.

이 철도는 TSR과 TKR의 연계도 가능하다. 북한과 중국의 접경지대를 따라 달리는 만큼 북한의 개방과 경제발전에 커다란 영향을 미칠 가능성이 있다. 더욱이 이 철도와의 연계가능성을 중심으로 해서 양국간 국경근접 지역에 한국자본과의 연계 하에 발전소의 건설, 통신망의 구축, 공업단지의 개발 방안을 모색할 필요가 있다.

6. 맺음말

동북3성의 재건이 빠른 속도로 진행될지, 또한 이 지역의 개발계획이 소기의 성과를 거둘 수 있을지 가늠하기는 쉽지 않다. 해외의 시각도 다소 엇갈린다. 이 지역의 제조업 기반을 높이 평가해 진출에 적극적인 자세를 보이는 시각도 있는가 하면 이 지역 특유의 보수성, 구조조정 지연 가능성, 구심점 역할을 수행할 도시의 부재 등을 이유로 진출에 다소 신중한 자세를 주문하는 시각도 있다.⁴³⁾

한국의 입장에서도 여러 시각이 존재할 수 있다. 동북3성 자체의 미래에 대해 상이한 견해가 있을 수 있다. 게다가 북한변수를 고려할지 여부에 대해서도 여러 의견이 있을 수 있다. 북한 변수 자체도 핵문제 등으로 인해 적지 않은 불확실성이 있다. 결국 동북3성에 대해서는 다각도로 진출방안을 모색할 수밖에 없다.

이 글은 분명 하나의 측면을 집중적으로 고찰한 데 불과하다. 동북3성에 대한 한국의 여러 가지 대응방안 가운데 하나의 측면만 강조한 것이다.⁴⁴⁾ 동북3성에 대한 진출과 같은 문제는 사안의 중요성에 비추어볼 때 여러 각도에서 관찰, 분석한 뒤 이를 종합하는 방식으로 접근해야 한다. 종합하는 것은 타 연구자의 몫이다.

이 글에서는 결론적으로 다음의 사실만 강조하고자 한다.

국제협력이라는 것은 결코 말처럼 용이한 것이 아니다. 특히 국제정치적으로도 불안정하고 여러 나라의 이해관계가 엉켜 있는 동북아지역에서는 더욱 그러하다. 앞서서도 보았듯이 현재의 조건에서 북한을 끌어들이는 동북3성 및 한국의 협력 구상을 현실화하기가 쉽지는 않을 것이다. 신의주-단동 연계 개발, 북중러 접경 지역 개발, 동북3성 인프라구축에의 한

43) 자세한 것은 예컨대 김주영외(2004), pp.92-93을 참조.

44) 남북경협에 대해서도 마찬가지이다. 필자는 현 단계의 남북경협이 동북3성과의 협력에 많은 노력을 기울여야 한다고 주장하는 것은 결코 아니다. 남북경협의 입장에서 동북3성 개발을 바라보았을 때 이런 측면에 주의를 기울여야 한다고 지적하는 것이다. 남북경협의 현 단계에서는 개성공단과 금강산 사업에 많은 힘을 쏟는 것이 바람직하다는 것이 필자의 입장이다.

국 참여 등과 같은 사업들의 단기적 실현 가능성이 그다지 높은 것은 아니다. 하지만 남북한에게 주어진 시간이 그리 많지 않다는 사실에 주목해야 한다. 지금은 ‘매우 어렵다’는 수준이지만 시간이 더 지나면 아예 ‘불가능’할 수도 있다는 것이다.

동북3성 개발은 남북경협의 입장에서 보면 또 하나의 도전이자 기회이다. 2002년의 경제관리개선조치, 신의주특별행정구 발표, 2003년의 종합시장 설치 등이 보여주는 것은 북한의 의미 있는 변화가 용이하지는 않지만, 전혀 불가능한 것도 아니라는 사실이다. 북한의 개방폭을 확대시켜 남북 중 모두 win-win이 될 수 있는 방안을 도출하기 위해서는 보다 심도 있는 논의가 불가결하다. 이 문제를 둘러싸고 남한뿐 아니라 중국도 보다 많은 관심을 기울이고 면밀히 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- 강승호(2004), “한국기업의 동북지역 진출방안,” 인천-대련 우호결연 10주년 기념 국제심포지엄 자료집, 인천: 인천발전연구원.
- 김연철(2003), “동북아 경제중심전략과 남북관계,” 『동향과 전망』, 제57호
- 김원배(2002), 『동북아 협동적 지역개발의 사례분석과 이론모색』, 안양: 국토연구원.
- 김주영외(2004), 『중국 동북3성 재건과 우리의 진출방향』, 서울: 한국수출입은행.
- 김화섭(2004), “중국의 동북3성, 새로운 협력파트너로 부상,” e-kiet 산업경제정보, 2004.6.28 www.kiet.re.kr
- 오동윤(2004), “중국 동북3성 개발계획과 시사점,” 『KIEP 세계경제』, 2004.3.
- 양문수(2005), 『남북한 경제관계의 오늘과 내일』, 경남대 북한대학원 편 『남북한관계론』, 서울: 한울.
- 윤덕룡(2002), “남·북·중 경제가 동북아시아 지역경제에서 차지하는 지위와 역할,” 조명철 편, 『남북한 및 중국과의 경제협력 활성화를 위한 실천과제 및 전망』, 서울: 대외경제정책연구원.
- 윤덕룡·박순찬(2001), 『북한의 경제회복을 위한 자본수요 추정과 적정투자방향의 모색』, 서울: 대외경제정책연구원.
- 이상준외(2002), 『국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안』, 안양: 국토연구원.
- 이일영편(2004), 『동북아시대의 한국경제 발전 전략』, 오산: 한신대학교 출판부.
- 이창재편(1994), 『21세기 동북아 경제협력을 위한 추진전략』, 서울: 대외경제정책연구원.

- 趙立成(2004), “중국정부의 동북3성 개발 전략 방향,” 인천-대련 우호결
연 10주년 기념 국제 심포지엄 자료집, 인천: 인천발전연구원.
- 조동호외(2002), 『북한경제 발전전략의 모색』, 서울: 한국개발연구원.
- 조명철외(2002), 『남북한 및 중국과의 경제협력 활성화를 위한 실천과제
및 전망』, 서울: 대외경제정책연구원.
- 최수영(2001), 『남북경협 발전을 위한 동북아 활용방안』, 서울: 통일연
구원.
- KOTRA북한팀(2004), “2003년도 북한의 대외무역동향”, www.kotra.or.kr
- 環日本海經濟研究所(ERINA)編(2000), 『北東アジア經濟白書: 21世紀の
フロンティア』, 東京: 毎日新聞社.
- 坂田幹男(2001), 『北東アジア經濟論: 經濟交流圈の全體像』, 東京: ミネ
ルヴァ書房.
- 北東アジア・グランドデザイン研究會編(2003), 『北東アジアのグランドデ
ザイン: 發展と共生のシナリオ』, 東京: 日本經濟評論社.

제 4 장

동북지역 발전 전망과 북중, 한중협력에 대한 시사점

1. 문제제기
2. 동북진흥전략의 특징 및 성격
3. 동북지역의 발전 전망
4. 동북지역과 북한경제
5. 한중협력에 대한 시사점

강 승 호 | 인천발전연구원

1. 문제제기

중국이 빠른 속도로 부상하고 있다. 현재까지 중국의 부상이 한국에 주는 시사점은 우려보다는 기회 측면이 더 많았다. 특히 세계의 공장으로서 부상함에 따라 중국은 우리 수출기업들의 제품수명주기를 연장시켜주는 주요 직접투자 대상지역으로, 또한 연해지역의 급성장은 이지역의 주민 소득을 신장시켜 확대된 시장으로 역할하고 있다.

후진타오(胡錦濤) 신지도부가 2002년말에 출범하면서 ‘랴오닝(遼寧), 지린(吉林), 헤이룽장(黑龍江) 동북 3성 진흥계획(이하 동북진흥전략 혹은 동북진흥)’을 발표하였다. 이에 따라 동북지역이 여러 측면에서 주목을

받고 있다⁴⁵⁾. 동북진흥은 중국의 제4단계 지역개발전략에 해당한다. 전략이 성공한다면 중국은 지속성장 기반을 확충할 뿐 아니라, 우리 자본의 투자처, 비즈니스 기회를 확대할 것으로 전망된다.

한편 동북지역은 지정학 이유로 인해 주강삼각주, 장강삼각주, 환발해만 및 중서부 내륙지역과는 달리, 한국에 주는 의미가 특별한 곳이다. 우선 지린성과 랴오닝성은 북한과 총 1,432km에 걸쳐 국경을 맞대고 있으며 북한이 남쪽으로 통하는 길이 사실상 막혀 있음을 고려한다면 북한으로는 중국 동북지역이 최대의 외부세계인 셈이다. 이러한 지리적 인접성으로 인해 동북지역은 200여 만 명의 중국동포를 중심으로 북한과의 무역 및 교류가 가장 활발히 이루어졌던 곳이며 탈북자들이 가장 많이 거주하며 곳이기도 하다. 또한 만주라고 불렸던 지역은 오늘날 동북3성의 주무대로서 청나라 말기 근대화를 거치면서 한국, 일본, 러시아, 중국의 이해관계가 첨예하게 대립했던 지역이기도 하다. 동북의 경제력 증가, 영향력 증가가 북한에 대한 중국의 영향력 확대로 나타나게 될 경우 북한이나 우리의 남북경협에 불리해질 것을 우려하는 목소리도 높아지고 있다.

여기에서는 동북3성의 지정학·지경학적 지위에 주목하여 동북진흥전략에 대해서 분석하고, 동북진흥이 북한에 대해 미칠 영향에 대해 가늠하여 한중협력의 시사점을 도출하려고 한다. 제 2장에서는 진흥전략의 수립 배경 및 내용을 검토함으로써 전략의 특징 및 성격을 분석한다. 3장에서는 전략의 실행가능성을 분석하여 동북지역의 발전 전망에 대해 논의한다. 4장에서는 진흥전략이 북한에 미칠 영향에 대해 살펴보고, 마지막으로 시사점을 도출하여 한중간 협력방안에 대해 논의한다.

45) 2003년부터 중국에서는 “동북경제연구부” 이 불고 있다고 한다. 金風德安崗 (2004).

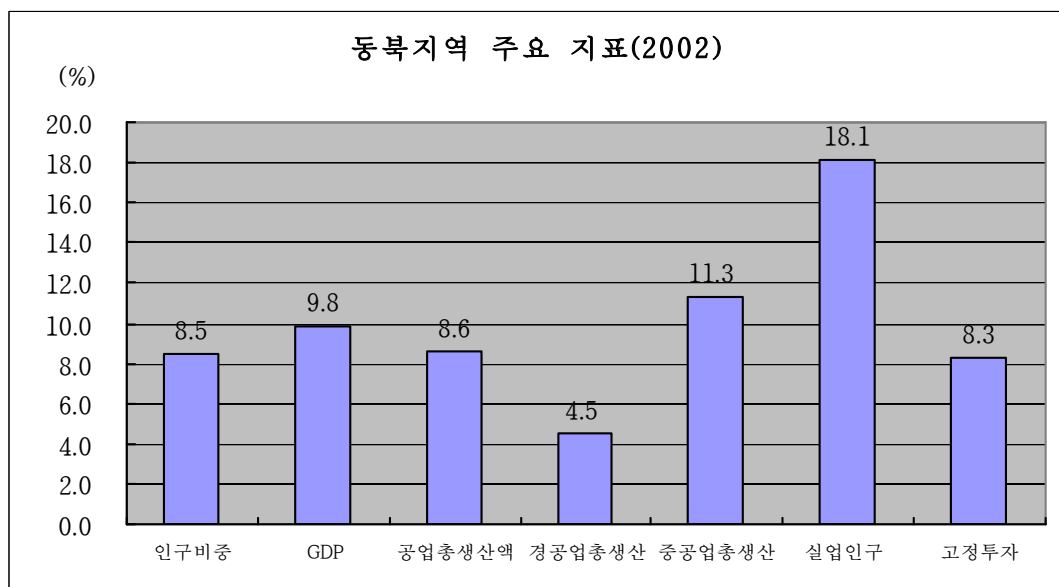
2. 동북진흥전략의 특징 및 성격

1) 동북문제

(1) 동북현상

2002년 동북지역의 인구는 전국의 8.5%, GDP는 9.8%로 1인당 소득 수준은 평균보다는 다소 높은 편이지만, 개혁개방기 동안 동북은 상대적으로 낙후되어 왔다. 78년 개혁개방 초기 동북의 공업 총생산액은 17%를 차지했으며, 당시 랴오닝의 GDP는 광둥성의 2배였지만 현재는 반대로 광둥의 절반 수준으로 전락했다. 동북은 과거부터 오랫동안 중국 내 중공업 기지 역할을 해왔으나, 90년대 이후 내리막길을 걷기 시작하면서 최근에는 전체도시 실업인구의 18.1%를 차지하는 등 동북지역의 경제상황은 심각한 상태에 처해 있다(<그림 1> 동북지역의 비중).

<그림 1> 동북지역 주요 지표(2002년)

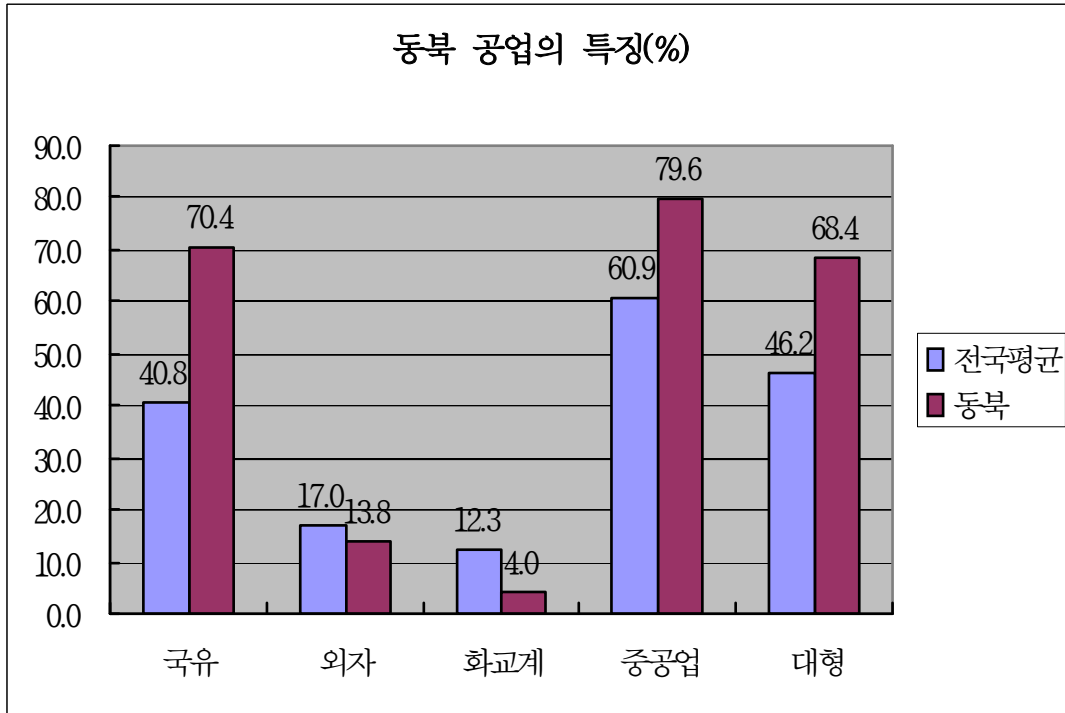


출처 : 중국국가통계국, 2003.

주 : 각 지표가 전국에서 차지하는 비율

〈그림2〉 동북지역 공업의 특징(2002)

(단위: %)



출처 : 중국국가통계국, 2003

동북지역 공업은 중공업분야에 치중되고 있으며, 국유기업 비중이 전국적인 수준에 비해 매우 높은 편이다. 외자기업 비중은 전국평균보다 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 특히 홍콩·마카오·대만 등의 화교계 기업 비중도 매우 낮은 특징을 보이고 있다. 기업 규모별로 보더라도 국유기업과 중공업 분야의 영향으로 대형기업 비중이 매우 높다(<그림 2> 동북지역 공업의 특징).

연해지역이 시장경제체제를 도입하여 경공업 분야의 민영기업과 외자기업을 위주로 일용생필품에서 내구재의 내수수요와 수출로 성장할 수 있었던 반면 동북지역은 국가의 기간산업인 중공업이 대부분이었기 때문에 민영화와 시장경제 발전이 더디었던 것을 알 수 있다. 중국에서는 동북의 상대적 낙후는 국유 비중이 높고, 민영화와 시장경제화가 뒤늦은 체제상의 문제와 중공업, 대형기업 비중이 지나치게 높은 산업구조상의 문제가

중첩되어 있기 때문에 인식하고 이를 동북현상(東北現象)이라고 한다.

(2) 동북의 국제화 현황

개방정도가 높은 연해지역에 비해 동북의 대외개방과 국제화는 그 수준이 낮을 뿐 아니라 수출과 수입의 주요 대상지역이 연해지역과 판이하다. 동북의 국제화 현황을 살펴보면 지경학적 이유로 인해 중국 전체와 달리 동북아 역내에 집중되어 있다. 동북 주변은 주로 몽고, 북한, 러시아 극동 등의 낙후된 경제지역으로 둘러싸여 있다. 물론 일본과 한국 등 자본, 기술의 유입이 가능한 선진경제 지역도 있지만 낙후된 경제지역과 안보불안에 의해 한국, 비중도 그리 높지는 않은 편이다.

동북아 6개국(중국, 러시아, 몽고, 한국, 북한, 일본)의 무역액은 수출과 수입 각각 세계의 15.3%, 12.1%를 점하며, 6개 지역의 무역에 있어서 동북아 역내의존율은 수출에서는 20%, 수입에서는 25%이다.⁴⁶⁾ 그러나 중국 동북은 동북아 역내의존율이 매우 높은 편이다. 동북은 수출 48%, 수입 54%로, 이는 중국 전체의 역내무역의존율이 수출 31.4%, 수입 27.9% 정도인 것에 비하면 매우 높은 것이다.

46) 동북아 역내무역에서 일중 48.0%, 한일 26.0%, 한중 17.9%를 차지, 3개국간 무역이 역내무역에서 점하는 비율은 91.9%로 1996년의 89.5%에서 2000년에는 4년만에 2.4포인트 증가하였다. ERINA (2004).

〈표 1〉 동북아시아 무역 메트릭스(2000년)

(단위: 백만 달러, %)

수입 수출	중국		러시아		몽골	한국	북한	일본	북동 아시아	세계	역내 의존률
	동북	극동	극동	극동							
중국			948	142	126	12,799	451	55,130	69,453	249,212	27.9%
동북			606	N.A.	85	1,749	320	5,136	7,896	14,579	54.2%
러시아	5,770	1,119			206	2,058	43	4,582	12,659	89,216	14.2%
극동	982	N.A.			N.A.	384	3	755	2,123	3,809	55.7%
몽골	212	N.A.	40	N.A.		2	0	10	264	466	56.7%
한국	23,207	1,669	359	180	56		273	20,457	44,352	172,268	25.7%
북한	37	N.A.	8	0	0	15		257	317	566	55.9%
일본	41,512	3,020	572	133	73	31,828	207		74,192	479,300	15.5%
북동 아시아	70,738	5,807	1,927	456	461	46,702	973	80,436	201,237	991,028	20.3%
세계	225,097	12,037	22,258	1,036	615	160,496	1,407	379,868	789,740	6,528,600	
역내 의존율	31.4%	48.2%	8.7%	44.0%	75.0%	29.1%	69.2%	21.2%	25.5%		

자료 : ERINA, 2004.

지역내 안보 불안을 야기하고 있는 북한은 수출 69%, 수입 56%를 역내에 의존하고 있다. 특히 북한의 경우 무역의 25%가 대중무역이다. 중국 중에서도 인접한 지린과 랴오닝과 연계가 강하다. 동북 중에서도 랴오닝은 대련에 일본계 기업이 많이 진출하고 있어 대일 무역 비율이 높고, 지린성은 북한무역, 헤이룽장은 러시아 극동무역, 내몽고는 몽고무역 비중이 높은 등 각기 지리적 조건에 따른 무역구조를 지닌다. 이처럼 중국의 동북, 러시아 극동 등 특정지역을 보면, 국가단위로 볼 경우보다 동북아 역내 의존율이 매우 높다. 광대한 토지를 지닌 중국과 러시아는 국가전체로서는 동북아에 그 눈을 돌리지 않고 있지만, 동북아 일원을 이루는 중국 동북과 러시아 극동은 적극적으로 역내에서 그 경제활동을 확대하고 있어, 국가전체와는 다른 국제화가 추진되고 있다.

2) 동북진흥전략의 특징 및 성격

2002년 9월 후진타오 신체제가 탄생한 공산당 제16기 대회에서 '옛 공업 기지' 동북지역에 대한 중점 개발 방침이 정해졌다. 2003년 10월 중국 정부는 1차로 동북3성 주요 기업들의 핵심 프로젝트를 중심으로 100개를 선정, 총 규모 610억 위엔에 이르는 자금을 투입하기로 결정하였다.⁴⁷⁾ 2004년 11월에는 '국무원 동북지역 구공업기지 조정개조 지도소조'(동북실)이 발족되었다.

신지도부가 동북현상을 타파하기 위해 내놓은 목표는 중앙정부 차원에서 민영화와 국유기업 구조조정을 통하여 동북 중공업의 우위성을 되살려 낙후된 중공업기지를 새로운 중공업기지로 부활시킨다는 것이다. 이런 목표하에 추진되는 동북진흥전략은 주장삼각주, 장강삼각주, 서부대개발에 이은 제 4단계 지역개발 전략으로서 다음과 같은 특징을 지닌다. 종전 연해지역 개발이 신개지의 신규투자를 위주로 하고, 서부대개발이 인프라 건설을 위주로 재정투자에 의존하고 있는데 비해, 동북개발은 노후된 공업을 개조하여 산업구조를 개선하는 것이 위주라는 점에서 차이가 있다. 그러나 동북진흥전략은 원칙에 있어서는 자기책임, 대외개방 등 시장원리에 의거한다는 점에서 이전의 동부연해 지역발전 전략과 궤를 같이 하며, 주장삼각, 장강삼각주 등 연해지역에 이어 동북지역이 세계경제에 통합되는 과정이다.

동북진흥전략을 국토균형발전차원에서 낙후된 동북문제를 해결함으로써 국내 정치사회적 안정을 꾀한다는 목적에서 파악한다면 종전의 서부대개발과 비슷한 성격으로도 볼 수 있다. 동북진흥을 서부대개발과 같은 장기적인 지역균형 발전전략 차원에서 보는 시각도 있다. 후진타오 시대에 들

47) 중국 국가발전개혁위원회는 2003년 10월 '동북3성 100대 재개발 프로젝트' 를 승인하였음. <人民日報>(인터넷판) 2003년 11월 11일자. 100대 프로젝트 목록은 ERINA, 2005, pp.12~17 참조.

어서면서 정책기조가 선부론(先富論)과 불균형 발전에서 공동부유론(共同富裕論)과 협조적 발전으로 발전관에 변화가 생겨나고 있기도 하다. 2003년 10월 제16기 3중전회에서는 전면적인 소강사회 건설을 위한 5대 균형발전관 ①도농 균형발전, ②지역 균형발전, ③경제사회 균형발전, ④인류와 자연의 조화로운 발전, ⑤국내발전과 대외발전의 균형(5개 총괄지침, 5個統籌)을 발표한 바 있다. 그러나 이러한 균형정책은 장기적으로 서서히 시행될 전망이며 단기적으로 바꾸기는 쉽지 않은 상황이다. 오히려 동북진흥전략은 정치·사회적 안정의 목적이외에, 경제적으로 노후된 산업구조를 재편한다는 측면에서 중요한 의의를 지닌다. 동북진흥전략은 노후화된 동북지역의 중화학공업기반을 재활성화시켜, 장강삼각주, 주강삼각주경제권, 베이징을 중심으로 한 환발해경제권과 더불어 중국의 경제성장을 지탱하는 원동력으로 삼기 위한 국가전략적 성격을 지닌다. 국가전략상 지금까지의 경공업 중심의 경제발전 모델의 전환을 의미한다고 할 수 있다(강승호, 2004). 개혁개방 이후 경공업주도 발전모델은 과거 계획경제 시기의 중공업 발전모델에 대한 수정을 통해 그 동안 긍정적 효과를 지녔지만, 현재는 자원이용의 지역간 불균형 문제를 야기 시키고 있다. 전력, 고급철강, 화학원료, 에너지 부족문제 등의 전반적으로 부족현상이 심화되고 있다. 경공업 위주 공업화는 원료, 중간재 등 중공업제품의 가격을 낮게 유지하거나, 경쟁력이 없는 국산보다는 수입에 의존하게 함으로써 중공업 기반을 약화시키는 결과를 가져왔던 것이다.

최근 중국 수출품 구조가 첨단산업 등 생산우회도가 높은 자본집약적인 제품으로 고도화되고 있다. 또한 이제까지 의류와 식품 등 생필품에서 일부 내구재에 집중되어 오던 주민들의 소비패턴도 최근 들어 점차 이동전화, 컴퓨터 등 IT산업 제품과 주택, 자동차 쪽으로 중심이 옮겨가고 있다. 이러한 패턴변화에 따라 화학·철강 원료, 에너지 등 소재, 부품 등 중간재, 설비 등 자본재의 수요가 더욱 늘어나면서 이들의 수입도 급속하게 증가

하고 있다. 이제까지 중국은 해외에서 매년 700억 달러 상당의 플랜트 설비를 수입하고 있고 그 중 석유화학공업용 설비는 80%가 수입품이다. 동북진흥전략은 이같이 수요가 급증하고 있는 중공업의 생산기반을 강화하여 대체하겠다는 커다란 목표를 가지고 있다.

중국의 공업화 단계는 그 동안의 경공업 위주 공업화에서 경·중공업의 동시 발전 단계로 접어들어 중공업 부활이라는 동북 개발 목표는 단순한 지역격차 시정이라는 요구가 아닌 중국의 지속적인 고성장 유지를 위한 필수 요건이다. 원료, 제조장치에서 최종제품에 이르기까지 일관된 생산기반, 즉 '풀 세트형 산업기반'을 갖춘 동북지역 중공업의 잠재력을 적극 활용하려는 것이다.

주요 산업 중 동북지역이 중국 전체에서 차지하는 비중은 대형 화력설비가 33%, 수력발전설비 50%, 자동차 16%, 베어링 15%, 원유 40%, 석탄 12%, 철강 16%, 조선 30% 등이다. 앞으로 동북지역은 교통운수 설비업(자동차, 공작기계·전용기자재, 선박, 항공기), 공작기계 및 중대형 플랜트 설비제조업(디지털 공작기계, 석유화학 전용설비, 중형광산설비, 송배전·콘트롤 설비, 환경보호 전용설비, 가스터빈 등), 군사용 장비제조업(항공, 우주, 병기, 선박, 핵공업 등) 3대 업종에 주력할 계획이다. 이점에서 동북지역 개발은 소득 재분배·지역균형 발전적 성격이 강한 서부대개발과는 근본적인 차이가 있으며, 중국경제발전상 시급히 해결해야 할 과제이기 때문에 비중 있게 추진될 것으로 전망된다.

또한 동북진흥전략은 연해지역에 이어 동북지역을 안정적으로 세계경제에 편입시키려는 특징을 지니고 있다. 그동안 중국은 남에서부터 북으로 더 많은 지역을 세계경제에 통합시켜 왔다. 그럼으로써 중국의 성장엔진이 남에서 북으로 북상하였고 중국이 부상할 수 있었다. 80년대 광둥, 90년대 상하이로 필두로 한 광둥지역과 화동지역의 발전은 모두 당시 지역을 개방하여 외자유치로 세계경제에 편입되면서 이루어 졌다.⁴⁸⁾ 90년대

후반부터는 베이징, 텐진을 포함하는 화북지역에 이르기 까지 그리고 21세기 초두에 와서는 개방의 기운을 동북지역으로까지 확산하려는 것이 동북진흥전략이다.

중국의 부상이 2002년을 기점으로 하여 더욱 가속화되고 있는 것도 중국 나홀로 성장이 아니라 세계경제의 영향 때문이다. 1998년 동아시아 금융위기 시기에 중국은 금융위기의 감염은 회피하였지만 동아시아 외수 침체와 동시에 내수경기 침체로 인해 성장둔화 현상을 맞이하였다. 이에 정부는 거시경제관리 수단으로서 재정정책을 동원하여 서부지역의 사회기반시설의 확충을 위해 서부대개발 계획을 수립하였다. 정부는 국채발행을 통해 대형건설 프로젝트 시행하여 고용창출과 내륙 경제 활성화로 내수진작을 꾀하였다. 그러나 정작 2002년 하반기 이후 회복세(중간에 2003년 봄 사스여파로 회복이 약간 지연되긴 했으나)를 타고 있는 것은 내수회복이 아니라 GDP 60%에 이르는 대외교역 때문이었다. 그것은 중국의 WTO가입을 전후로 안정화된 중국의 투자환경이 점차 안정화될 것이라는 전망 속에서 해외직접투자가 지속적으로 유입되었기 때문이었다. 이로 인해 이들 외국인기업의 수출입에서 차지하는 비중은 60%를 점하게 되었다. 중국의 부상은 이처럼 세계경제에 깊숙히 편입되는 것과 맞물려 있어, 중국의 대외경제 및 세계경제에 대한 영향력이 증가함과 동시에 세계경제로부터 받는 상호의존이 강화되는 구조를 지니게 되었다. 특히 중국 경제력 부상은 외자기업, 연해지역, 도시, 경공업부문, 수출부문에 의해 주도된 것이고, 상대적으로 부진한 국유기업, 내륙지역, 농촌, 중공업, 내수부문과의 격차는 날로 심화되고 있다⁴⁹⁾. 이를 해결하기 위한 균형정책은 필요

48) 중국이 외자도입을 통해 외향적 경제발전이 성공하면서 아시아 역내 교역에서 일본과도 그 지위가 역전되었다. 90년 일본의 아시아 역내 무역비중은 53%에서 2002년에는 38%로 떨어진 반면 중화권(홍콩, 대만, 싱가포르 포함)의 비중은 43%에서 53%로 급증하였다. 渡邊利夫 外 (2004). p.2.

49) 渡邊利夫(2004)는 현재의 중국은 성장을 주도하는 대외의존적인 '바다의 중국' 과 그렇지 않은 '육지의 중국' 으로 양분되어 있다고 본다.

불가결하지만 단기간에 달성할 수는 없는 것이며, 세계경제에의 통합으로 인한 성장을 통해 서서히 해결해야할 성격의 문제이다.

동북진흥도 내륙의 일부지역(그동안 시장경제체제 수용에 더디었던 동북지역)이 세계경제로 편입되는 의미를 지닌다. 동북의 이 같은 변화는 주변국도 시장과 세계무역에 적응하는 계기가 될 것이고, 특히 폐쇄적인 북한경제의 시장순응에 있어서 동북(중국)과 북한의 밀접화는 긍정적인 의미를 지닐 것이다. 따라서 중국의 동북진흥은 동북아 평화와 번영을 동시 추구하는 면에서도 유리할 것으로 전망된다. 동북지역은 지리적으로 동북아의 중심지로서, 동북진흥이 순조롭게 달성되려면 동북아의 정치적 안정을 모색해야하는 과제를 안고 있다. 지정학적 요인으로 인해 동북지역은 중국 역사상 안보의 최고 취약지역이다. 일본 침략기에 일본은 괴뢰 정부인 만주국을 수립했으며, 사회주의시기에 구소련은 이 지역에 대한 원조를 통해 중국에 대한 영향력을 확대하려 시도했다. 또 55개 소수민족 중 유일하게 배후에 조국을 가지고 있는 200만 조선족의 근거지이기도 하다. 최근 중국의 고구려사 왜곡은 이 지역에 대한 정체성을 강화하여 사회통합성을 높이려는 시도이다. 더 나아가 동북진흥전략도 북한 상황의 불확실성에 대비한 동북지역의 전략적 중요성이나 향후 전개될 동북아시대에 대비한 중국의 주도권 확보와 동지역에 대한 한국과 일본의 영향력 확산에 대비한 전략적 측면이 있다는 해석도 무시할 수는 없다. 그러나 폐쇄적인 북한이 핵무기 개발 등을 지속적으로 추진함으로써 긴장을 고조시킬 경우, 역내 경제발전이 저해될 가능성이 높기 때문에 북한과 접경지역인 동북지역의 진흥을 추진하고자 하는 중국으로서는 역내 국제정치적 안정을 확보하는 것이 우선적 과제인 것은 분명해보인다. 중국이 북핵문제와 관련한 6자회담(남한, 북한, 미국, 중국, 일본, 러시아)에서 적극적 역할을 하는 것도 이와 무관하지 않다. 최근에는 다자협상에서 동북아 핵위기 해결을 위한 필수조건은 북한의 핵관련 이슈뿐 아니라 점진적인 경

제개혁까지를 포괄하고 있는 중국의 대북정책이라고 보는 시각이 늘어나고 있다(John S. Park, 2004).

3. 동북지역의 발전 전망

금후 동북진흥전략의 성공여부에 대해 국유기업 체질 전환에 시간이 많이 소요되고 외자유입도 쉽지 않아 순탄치 않을 것이라는 비관적 전망과 더불어 향후 동북이 제2의 광둥이나 화둥으로 부상할 것이라는 낙관적 전망까지 많은 전망이 엇갈리고 있다. 중국 정부의 동북진흥전략에 대해서는 부정적인 시각도 만만치 않다. 97년부터 착수한 서부개발이 매우 거대한 장기계획이며, 따라서 일부 거점도시를 연결하는 인프라 개발을 제외하고는 효과가 완만한 것을 보면, 이번 동북개발도 상당한 시간이 걸릴 것이 아닌가하는 점이다. 중국내에서 신지도부가 동북진흥전략에 거는 기대는 매우 큰 것으로 알려져 있다. 2003년 5월말부터 원자바오, 황쥐, 리창춘, 쟁칭홍 등 9인의 정치국 상무위원 중 4인의 지도자들이 잇따라 동북지역을 시찰하였다는 점은 중국의 개발역사에서도 매우 이례적인 일로 기록되고 있다. 동북진흥의 실현가능성에 있어서는 중국 내부의 의지도 중요하지만 외자유입이 얼마나 가능한 투자환경인지를 살펴보는 것이 중요하다.

1) 동북진흥전략의 성공 가능성

(1) 동북지역 투자환경의 장점

동북은 높은 국유공업과 중공업 비중으로 인해 낙후되어 왔지만 다음과 같은 장점을 지니고 있어 향후 재건 전망이 밝은 편이다. 인적자원 면에서 동북지역은 소득 및 임금이 연해지역에 비해 낮은 수준일 뿐 아니라

노동력의 질적 수준도 높은 편이어서 투자면 인적 자원 인프라가 좋은 편이다. 권역별로 볼 경우 동북이 고졸이상 혹은 대졸이상 학력자 즉, 고학력 비율이 가장 높은 지역이다. 연해지역 중에서도 수출지향적 산업이 일찍부터 발전하였고 소득, 임금 등이 높은 화남지역(광둥, 하이난, 푸젠)의 고학력 비율이 별로 높지 않은 것과는 대조적이다(<표2> 참조).

<표 2> 8대 경제 권역별 주요지표

(단위: %)

	인구 분포	GDP 분포	도시 화율	고학력 비중		비 고
				고졸 이상	대졸 이상	
동북	8.5	9.8	52.1	20.4	5.7	
화북	14.1	18.6	38.5	17.9	4.7	베이징 : 고졸 42, 대졸 17
화동	10.6	20.2	49.5	19	4.8	상하이 : 고졸 35, 대졸 11
화남	9.6	14.5	50.2	17	3.7	광둥 : 고졸 18, 대졸 3.9
황화 중류	15.0	10.1	29.4	15.6	3.5	
장강 중류	18.2	13.0	31.6	14.3	3.2	
서남	19.4	10.8	26.8	10.9	2.6	
서북	4.6	3.0	28.7	15.4	3.9	
전국	100.0	100.0	37	15.8	3.8	

- 주 1. 인구, GDP는 전체 지역에서 해당지역이 점하는 비중
 2. 도시화율, 고학력 비중은 해당 지역 인구중에서의 비중
 3. 학력인구는 6세 이상 인구 중에서 비율

자료 : 중국국가통계국(2003), 도시화율은 李善同(2002)

90년대 후반이후 점차 산업구조가 고도화됨에 따라 화동(상하이, 장수, 저장)이 화남지역을 추월하여 첨단산업 기지화 하는데 반해, 화남은 노동 집약적 제조업 기지 역할을 지속하고 있는 점을 볼 때, 고학력 비율이 높

은 동북이 화북지역과 함께 향후 기술·자본집약 산업화하는 데에 불리하지 않을 것으로 판단된다.

동북지역은 교통요충지역으로서의 이점을 지니고 있다. 육로로 러시아, 몽고, 한반도에 이르는 주변 국가들과 연결된다는 점도 중요한 강점이다. 동북지역은 일본, 시베리아 철도와 몽고를 경유하여 유럽으로 통하는 허브가 될 수도 있을 것이다. 해외로 통하는 육로를 지니지 못한 화남지역, 화동지역에는 없는 동북지역의 우위성이라 할 수 있다. 동북지역이 화남, 화동, 그리고 화북지역에 이어 제4의 성장축이 되는 과정에서는 화북지역과 동북지역이 서로 협력하는 발해경제권이 형성될 가능성이 높다는 점도 화동이나, 화남지역과는 다른 이점이라 할 수 있다. 2003년 7월 '중화의 별'이라는 최고시속 320킬로미터에 이르는 고속전철이 시험운행을 하였다. 특급으로 9시간이상 걸리던 선양-베이징 구간을 시속 250킬로미터로 4시간 30분으로 단축함으로써 동북과 화북지역의 중심도시간 거리가 일일 생활권화될 전망이다.

동북지역은 소비시장 규모나 1인당 소비수준을 종합할 때 제4의 경제권으로 나타나 소비 시장면에서도 매력이 크게 떨어지지 않는 지역이다. 물론 화동지역이 양 측면 모두 가장 매력적인 시장이다. 화남지역은 소비수준 면에서, 화북지역은 시장규모 면에서 비교적 유리한 시장환경을 지니고 있다. 화북지역에는 베이징, 텐진 2개 직할시가 포함됨에도 불구하고 농촌인구 규모가 매우 큰 산둥, 허베이 두 성이 포함되기 때문에 도시화율이 낮고 소비수준이 낮은 편이다. 반면에 도시화율이 높은 동북지역은 시장규모에 비해서는 소비수준이 높은 편이다. 오히려 화북보다 높게 나타나고 있다. 이점은 소비시장으로서의 동북지역의 잠재력을 나타내는 것이며 내수시장을 위한 직접투자에도 유리한 환경이라고 할 수 있다.

(2) 외자도입 가능성

동북진흥이란 국유기업이 소유하고 있던 중후장대형 산업기반을 ‘조정 개조’하는 것이 최대 목적이다. 또 같은 국가적 지역개발전략인 서부대개발이 국비에 의한 대규모 인프라정비가 중심이 되는데 반해, 동북진흥은 철저히 자기개혁이 원칙이다.⁵⁰⁾ 그 때문에 자기자금과 노하우가 결핍된 국유기업에 있어서는 외자기업에 의한 투자와 M&A, 기술 등의 적극적 도입이 절대로 필요불가결하다. 최근 외자도입책이 중앙지방수준에서 공표되고 있다.

금후 동북진흥에 있어서 외자도입의 열쇠는 중앙정부에 의한 매크로 컨트롤정책의 동향과 구체적 지원책의 조기실시, 국유기업개혁의 촉진 등이다. 최근 중국의 경기과열로 인해 동북진흥의 성과를 점하는 중요한 것 중 하나가 중앙정부의 매크로 컨트롤 정책이라 할 수 있다. 2003년 이후 경기과열은 투자급증이 최대 요인이었다. 이를 억제하기 위해, 현재의 각종정책이 실시되었다. 급격한 매크로 컨트롤 정책으로 외자도입이 감소하면 동북진흥에 영향을 줄 위험성도 있다. 국가발전개혁위원회, 중국인민은행, 중국은행업감독관리위원회가 공동으로 2004년 5월 14일 ‘산업정책과 융자정책의 협조에 의해 융자리스크를 컨트롤할 것에 관한 통지’를 발표했다. 이것은 철강, 전자재 등 10업종의 투자를 금지 또는 제한하는 것이다. 그에 따라 2004년 상반기 고정자산투자 증가율이 대폭 저하되는 등의 변화를 보여, 컨트롤정책이 효과가 뚜렷해지고 있다. 외국인직접투자에도 커다란 영향은 없는 것으로 나타나고 있다. 상무부발표에 의하면 중국 동북지역의 외국인직접투자 증가율이 전국평균에 비해 매우 높아, 외자도입이 가속화되고 있음을 알 수 있다. 중국 전체의 외국인 투자액이 계약기준, 실행액기준으로 각각 49.8%, 11.3%증가한 데 대해 랴오닝은 57.8%, 43.0%였고, 지린성은 137.5%, 30.5%, 헤이룽장성은 118.0%, 27.8%로

50) 2004년 전국인민대표대회회의 보고에서, 동북진흥에 관한 구체적인 우대책으로 수립된 것으로는 (1) 도시부의 사회보장시스템의 정비의 모델지역을 랴오닝성 1개 성에서 지린성 및 헤이룽장성을 포함하여 확대하는 것 (2) 현재의 생산단계형 부가가치세를 소비단계형 부가가치세로 전환하는 것 2가지가 있다. 高田 史 (2004).

매우 높은 증가율을 보이고 있다.

〈표 3〉 최근 동북지역의 외국인직접투자 동향

(단위: 개, 억달러, %)

	2003년			2004년(1~5월)		
	계약기준		실행기준	계약기준		실행기준
	건수(증가율)	금액	금액	건수	금액	금액
랴오닝	2,231(3.9)	64.72(23.4)	28.24(-17.2)	937(24.3)	22.41(57.8)	13.23(43.0)
지린	340(-1.4)	6.58(33.5)	1.91(-22.1)	129(8.4)	7.91(137.5)	1.04(30.5)
헤이룽장	239(21.3)	4.88(49.4)	3.22(-9.4)	N.A(N.A)	4.43(118.0)	1.71(27.8)
전국	41,081(20.2)	1,150.70(39.0)	535.05(1.4)	17,359(14.4)	572.41(49.8)	259.11(11.3)

출처: 高田 史(2004).

2) 동북진흥전략과 동북지역의 발전 전망

동북진흥전략의 성공 여부에 대한 논란 중 가장 비관적인 논의는 선행된 서부대개발이 국채발행으로 재정이 투입되고 있음에도 불구하고 효과가 지지부진한 경험을 근거로 들고 있다. 그러나 동북지역을 내륙의 낙후지역인 서부지역과 비교하는 것은 무리가 있다. 동북지역은 과거 30년대 이후 오랫동안 중공업지대로써 역할하였던 잠재력이 있으며, 연해 지역과 인접한 랴오닝을 포함하고 있어, 세계경제와도 직접 연결되어 있어 외자기업의 진출여건도 훨씬 양호하기 때문이다. 향후 계획대로 동북3성의 성장이 가속되어 제4의 성장거점으로 부상한다면, 화북지역과 랴오닝을 잇는 발해만경제권(기존의 남부지역의 화남과 화동을 능가)이 탄생하고 랴오닝이 제2의 광둥이 될 것이라는 등 중국내 지역간 경제판도가 변화할

것이라는 매우 낙관적인 전망도 나오고 있다.

제 2의 광동화동으로의 부상이나 중공업 개조(부활)로 중국이 내포적 경제를 이룰 가능성까지는 적지만, 어느 정도 동북문제를 해결하여 중국 전체성장을 지속하는 요인으로 될 가능성이 높다. 적어도 동북 전체는 아니더라도 동북의 따렌, 선양, 창춘, 하얼빈 4대 주요 대도시벨트를 잇는 하다경제권의 지역경제 일체화가 전망된다(馮貴盛, 2004). 특히 주변국과의 안정이 도모된다면 변경합작구 등을 통한 소지역경제권(단둥-신의주, 훈춘-나선) 활성화를 자극할 요인이 될 것으로 전망된다(朴承憲, 2004). 동북경제가 조금이라도 활력을 되찾게 된다면 대외무역의존율이 높은 주변의 낙후된 소국 지역경제들(몽고, 북한, 러시아 극동)들의 중국 의존도가 더욱 강화될 것이기 때문이다.

동북의 획기적인 발전에는 주변국들의 도움도 필수적이다. 동북이 낙후된 원인 중에는 지정학적 요인도 크기 때문이다. 동북은 길게는 1950년 이후 냉전에 의해 서방과 단절된 이후부터, 짧게는 연해지역이 개방된 80년대 이후에도 20여년 이상 완전한 개방체제의 수혜를 누리지 못하고 있다. 동서냉전 구조가 완화될 조짐이 보일 90년 무렵부터 중국의 동북지역은 지역경제협력을 통한 발전전략을 꾀해 왔다. 후진타오 시대에 이루어지고 있는 현재의 동북진흥전략 이전에, 장쩌민 시대인 90년대에도 이미 중국은 중국 동북지역의 대외개방전략 및 발전전략의 일환으로 두만강지역 개발 프로젝트를 제안하여 훈춘을 국경개방도시로 지정한 바 있다. 북한도 나진선봉을 자유경제무역지대로, 러시아는 나호트카와 블라디보스톡을 개방하여, 중국러시아북한 3국에 걸친 두만강지역을 다국간 협력을 통해 개발하는 프로젝트에 대해 유엔도 지원하였다. 한국도 분단시대를 극복하는데도 기여할 것으로 판단하여 적극 참여해왔다.⁵¹⁾ 당시 두만강지역개

51) 한국은 이 프로젝트에 관심을 갖고 지원하였다. UNDP활동에 대해 거액의 재정지원을 지속했다. 1992년에는 500만 달러의 지원을 결정하여 200년말 406.3만 달러를 지출하였다. 한국이 관심을 둔 이유는 첫 번째 연변주에 많은 조선족이 거주하고 있어 한국기업의 진출이 빈번하게 이루어졌던 점, 두 번째는 다국간 협력을 통해 북한과의 관계를 개선하고, 북한을 개방화로 이끌려는 의도

받은 길림성 정부의 관심은 지대했으나 중국 중앙정부의 뒷받침이 부족했고, 극동 러시아의 관심 저조, 북한자체의 의지 미약 등으로 지지부진한 결과를 나타내었다. 중국 중앙정부의 뒷받침이 확보된 이번 동북진흥전략에 더해 주변지역(극동 러시아)과 주변국들(북한, 몽고, 한국, 일본)의 다자협력이 가해질 경우 동북아 전체에 활력이 생겨날 가능성이 높아진다.

동북 3성 경제가 조금이라도 활력을 되찾게 된다면 대외무역의존율이 높은 주변의 낙후된 소국 지역경제들(몽고, 북한, 러시아 극동)의 중국 의존도는 더욱 높아질 것이지만, 중국 동북진흥에 더해 주변지역(극동러시아)과 주변국들(북한, 몽고, 한국, 일본)의 다자협력이 가해진다면 동북아 전체에 활력이 생겨날 가능성이 있다. 향후 동북아 시대에 대비하여 중장기적 프로젝트로서 중러 송유관 및 가스관 건설과 동부변경철도 및 도로 건설 등도 추진할 예정이다. 이를 통해 동북아 에너지·물류 협력에서 북한의 역할을 중국이 대체할 가능성도 없지는 않지만 북한에도 장기적으로 긍정적으로 작용할 전망이다.

4. 동북지역과 북한경제

1) 동북(중국)과 북한간 대외 경제관계의 현황

(1) 2002년 이후 북한의 최대 교역국

북한의 주요 교역대상국은 동북아에 집중되어 있어, 중국, 한국, 일본 3대 무역국의 무역액(2003년, 20억 달러)이 북한 전체 대외무역(31억 달러)의 64.5%를 차지한다. 중국은 현재 북한의 확고한 제1 교역 대상국이다. 2000년 까지 한국, 중국, 일본은 북한의 3대 교역 대상국으로 서로

때문이었다. ERINA (2004), p.226.

비슷한 수준의 교역규모를 기록했었으나 2002년 중국이 제1위의 교역 대상국으로 부상한 후 이를 확고히 하고 있다. 북한-중국의 교역액은 2000년 4억8천만 달러에서 04년 13억8천만 달러로 연간 평균 30.2%의 증가율을 나타내어, 북한-한국에 비해 2배 정도 높은 수준을 보이고 있다.

〈표 4〉 북한의 3대 교역 대상국 무역액

(단위: 백만 달러)

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
중-북	488	737	738	1,023	1,385
한-북	425	403	642	724	697
일-북	515	1,298	366	264	251

(2) 변경무역의 주요 거점 변화: 옌벤에서 단둥으로

북-중간 형태별 무역 추이를 보면, 일반무역⁵²⁾과 변경무역이 수입을 위주로 크게 증가하고 있고, 보세수출입⁵³⁾은 무상원조의 증가율을 밀돌기는 했지만 꾸준한 증가를 보이고 있다. 일반무역이 40%이상 크게 늘어나고 있으며, 작년에는 변경무역 증가율이 50%를 넘어섰다. 이는 변경무역에 대해 중국 당국이 일반무역에 비해 관세상의 우대조치를 취하고 있기 때문이다. 중국의 단둥, 훈춘 등지에서 이뤄지는 변경무역은 지난해 전년 대비 53.1% 늘어난 3억 달러를 기록했다. 특히 북한경제의 시장경제화에 의해 변경무역도 급증하였고 작년에는 수출액이 수입액을 초과(수출: 1억 5,637만달러, 수입:1억 4,368만 달러)한 것으로 알려졌다(무역협회 무역연구소, 2005).

52) 북한기업과 중국기업 등 무역단위가 외환결제를 통해 정상적으로 관세선을 통과하는 형태의 수출입을 의미한다.

53) 보세수출입은 세관당국이 수출입통계로 집계하지만 실질적으로는 제3국 수출입이 대부분이므로 북한-중국간 무역으로 보기 어려운 측면이 있다. 북한, 중국산 물품이 제3국으로 수출 되기 앞서 일시적으로 중국, 북한 보세구역으로 수출입되는 보세수출입도 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

가장 중요한 사실은 앞서 본 것처럼 북한-중국간 변경무역의 급격한 증가와 함께 중국 단둥지역이 북중교역의 중심지로 자리잡고 있다는 점이다. 단둥과 북한의 교역이 활발해 북한과 교역하는 단둥의 업체수는 2003년을 기준으로 800개가 넘으며, 교역액은 3억 8,000만달러로 중국 북한 교역액의 37.1%를 차지하고 있다. 단둥은 북한 신의주와 인접한 국경도시일 뿐만 아니라 동북진흥전략과 변경무역 활성화 정책의 혜택을 받고 있다. 중국이 변경지역 활성화를 위해 취하는 임시정책으로 변경무역 권한이 있는 중국기업은 증치세(부가세)와 관세를 각각 50%씩 감면받는 혜택을 받아 일반무역 업체에 비해 가격경쟁에 유리하기 때문이다⁵⁴⁾.

〈표 5〉 북한-중국간 형태별 무역 추이

(단위: 백만달러,%)

연도	2002		2003			2004		
	무역액	비중	무역액	비중	증가율	무역액	비중	증가율
일반무역	309	41.9	452	44.2	46.2	641	46.3	41.8
변경무역	154	20.9	196	19.2	27.0	300	21.7	53.1
보세수출입	210	28.6	298	29.2	41.6	342	24.7	14.5
가공무역	33	4.5	55	5.4	65.6	57	4.1	2.6
무상원조	16	2.2	11	1.0	-31.8	15	1.0	33.9
기타	14	1.9	10	1.0	-30.8	30	2.2	206.1
합계	738	100	1,023	100	38.6	1,385	100	35.4

자료 : 중국해관무역통계

한편 최근 들어 직접투자가 북중 양국간 경제교류에 있어 중요한 방식의 하나로 부상하였는데 중국의 對북한 투자는 나진, 선봉에 집중되었다.

54) 현재 중국의 평균 관세율이 12%, 평균 증치세율이 17%인 점을 감안할 때 변경무역업체의 경우 일반무역업체에 비해 대략 14% 정도의 수입비용절감을 통한 가격경쟁력을 확보하고 있다. 무역협회 무역연구소 (2005).

2001년 말까지 중국 대외무역경제합작부의 정식비준을 획득하고 북한에 투자한 중국기업은 6개로 누적 투자액은 약 188만 달러였으나 이들 기업의 주요 투자분야는 건축, 여행, 서비스업이었다. 하지만 이는 어디까지나 중국정부의 공식적인 통계일 뿐이며 나진, 선봉지역인민위원회의 자료는 1999년까지 나진, 선봉지역에 100만 달러 이상 투자한 외국기업은 모두 36개, 그 중 중국기업이 18개, 홍콩기업이 6개라고 밝혀, 비공식적으로 북한에 진출한 중국기업과 투자금액은 중국정부의 통계치보다 훨씬 많은 것으로 파악되고 있다.

2) 동북진흥에 따른 북한경제에의 영향

구소련이 붕괴된 이후 북한이 원하던 원하지 않든지, 사실상 중국이 북한에게 유일한, 최대의 후원자였다는 점은 1990년 이후 북한의 산업구조가 중국 동북3성에 의존하는 구조를 더욱 심화시켰다. 2002년 이후 북핵 위기와 더불어 북한의 중국의존이 급속히 높아지고 있는 상황이다. 6자회담 등에서 나타나는 중국의 의도 또한 북한을 대량살상무기와 탄도미사일 수출국으로서의 역할을 포기시키는 것에 그치는 것이 아니라 북한의 변화를 통하여 통합된 지역경제발전 구역으로 촉진시킴으로써 중국의 성장을 지속하는 것에 있는 것으로 보인다(John S. Park, 2004).

북한의 경우에도 투자재원의 부족과 산업생산능력 악화로 자체적인 경제회복이 거의 불가능한 현실에서, 북한도 중국이 추진하고 있는 동북진흥에 따른 중국과의 경제협력을 모색할 가능성이 높다. 동북3성 진흥전략의 추진에 따라 단둥-신의주, 훈춘-나진, 선봉 등 변경경제합작구의 활동이 더욱 활발해질 것이며, 이에 따라 북한과 동북3성의 경제적 통합은 점차 가속화될 것이라는 전망은 가능할 것이다. 변경합작구를 중심으로 점-선-면으로 점차 확대되어가는 사람과 물자의 흐름은 매우 자연스런

현상이며 이를 강제적으로 조절하고 통제하려는 정책은 그 효과가 제한적이기 때문이다.

운송물류 인프라의 연결, 자원의 공동개발 및 이용과 같은 북한과 동북 3성이 공히 지역개발을 촉진하는 각종 프로젝트들이 본격화된다면 북한의 중국 접경도시들도 경제활동 및 산업생산의 변화를 경험하게 될 것이다. 특히 운송인프라가 현대화되면서 무역·투자가 촉진됨으로서 신의주, 청진, 나진, 선봉 등의 북한 도시들이 수출 및 물류 중계기지로 산업구조가 개편될 수 있을 것이다.

현재 동북진흥에 따른 북한과 중국의 협력구조는 북한의 경제회복과 산업재건에 반드시 유리하지 않다는 주장도 있다(이종운 외, 2005). 북한이 외자유치와 선진기술을 통한 경제회복을 시도하는 시점에서 유사한 목표를 지닌 동북진흥 추진으로 걸림돌이 될지도 모른다. 하지만 두만강유역 개발과 동북 구공업기지 개조에 착수하고 있는 중국으로서도 북한의 적극 참여가 절실한 사정이다(張寶仁, 2005). 두만강개발 사업에 포함되는 훈춘, 연길은 북한의 나진선봉에 접하기 때문에 북한의 나진선봉 개발이 지연되면 훈춘을 비롯한 엔벤지역의 개발에 악영향, 나아가 두만강지역 개발 전체가 지연될 수도 있기 때문이다.

또 북한과 동북은 다음과 같은 점에서 서로 보완관계를 지닌다. 동북지역 구공업기지 진흥을 위해서는 기업의 구조조정을 추진시켜, 쇠퇴산업을 도태시키는 것과 더불어 산업구조를 개선시켜야 한다. 이과정은 북한이 동북에서 기술과 설비를 끌어들이 수 있는 호기이다. 중국의 쇠퇴산업과 이양 대상으로 되고 있는 기술과 설비의 대부분이 북한에는 필요한 것이기 때문이다. 중국에서 불필요하게 된 설비의 처리문제를 해결할 수 있을 뿐 아니라 북한의 요청을 충족시키는 것도 가능하다. 북중 양자는 2002년 해운협정을 체결하였고, 현재 투자보호협정과 변경자동차운송협정 등을 체결하기 위해 협의 중에 있다. 2008년에는 북중간 무역액은 20~30억

달러, 투자액(누계)은 3억 달러에 이를 것으로 전망된다(張寶仁, 2005). 북한의 개방정책 시행과 함께 중국의 단둥 및 두만강지역 개발, 동북3성 산업시설 개조를 위한 북한과의 경제협력 강화의지가 상호 어우러져 긴밀한 무역·투자관계는 더욱 지속될 전망이다.

5. 한중협력에 대한 시사점

한중수교 직후 조선족 활용의 이점 등의 이유로 한국 중소기업의 대중 투자가 동북에 집중되기도 하였으나 많은 진출기업이 실패하였다. 물론 동북의 투자환경 특히 시장여건 등은 연해지역에 비해 떨어지는 것은 사실이다. 최근 시장지향형 투자의 대부분은 장수 등의 화동지역의 입지가 우수한 것으로 평가되고 있다. 그러나 아직도 생산지향형 투자가 압도적으로 많은 우리에게 있어 동북진흥은 생산지향형 투자기회를 보다 연장시켜줄 것으로 전망된다. 동북진흥, 공업 개조(부활) 정책은 장기적으로 한국의 중공업과 경쟁압력이 강화될 위협요인도 있지만 기회가 훨씬 클 것으로 전망된다. 현재 세계공장으로 부상하고 있는 중국으로 인해 우리의 부품중간재에 대한 중국 수요가 급증하고 있는데⁵⁵⁾, 동북 공업개조는 이를 더욱 촉진시켜 기계부품업 등 투자 진출 기회가 확대될 것이기 때문이다.

진흥전략으로 가장 성장률이 가속화될 지역은 랴오닝이다. 랴오닝은 이미 동북3성의 중심이다. 향후 전략의 실행으로 인해 동북3성의 중심역할 뿐 아니라 베이징-톈진-탕산 등 화북지역경제권에도 긍정적 영향을 줄 것으로 기대된다. 그 결과 화북지역과 랴오닝 경제의 일체화가 진행된다면

55) 한국의 대중 수출이 급증하는 속에서 최종소비재 비중은 재작년 15%수준에서 작년에는 8% 수준으로 낮아지고, 원자재·중간재 비중이 높아지고 있는 상황임. 무역협회 (2004).

명실상부한 환발해만 경제권이 탄생할 가능성이 높아진다. 이는 한국의 기회를 더욱 확대시킬 것이다. 중국 시장기회 적극 활용하기 위한 체계를 구축해야 하며, 이를 위해 중소기업 진출 지원을 강화할 필요가 있다.

향후 남북협력과 북한의 개방을 고려한다면 우리에게 있어 동북지역의 전략적 중요성은 더욱 크다. 이러한 시각에서 한국동북북한간 소지역권 협력모델을 창출할 필요가 있다. 현재로서 동북은 시장이라기 보다 주변국의 안정과 외자를 필요로 하는 투자처이다. 한국과 일본 등 주변국의 자본 투입을 요청하는 자본 수요면에서는 북한과 경합적인 측면도 있다. 특히 남북경협을 추진하고 있는 한국으로서는 북한과 동북사이의 보완관계를 활용해야 한다. 현단계 남북경협에 있어 개성공단은 한반도 평화안정의 상징적인 시험사업으로 매우 중요성을 지닌다. 일부에서는 남한의 산업구조 조정과 남북한 경제력 격차 축소효과도 고려되고 있다고 한다. 그러나 남한 일부기업의 직접투자나 위탁가공사업에 의한 방식보다는 장기적으로는 동북-남한-북한을 동시에 고려한 장기적인 교류의 지속이 남북한간의 경제력 격차 축소에도 보다 효과적일 것으로 생각된다.

〈표 6〉 한국-동북-북한 규모 및 소득수준

		GDP(억 달러)	인 구(만 명)	1인당 GDP(달러)
	랴오닝	726	4,210	1,724
	지린	305	2,704	1,128
	헤이룽장	536	3,815	1,404
동 북 지 역		1,567	10,729	1,460
	북한	184	2,252	817
	남한	6,061	4,792	12,648
동북과 남북한		7,812	17,773	4,395
	상하이	756	1711	4,418
	장수	1507	7406	2,035
	저장	1136	4680	2,427
화 동 지 역		3,399	13,797	2,463

자료: 중국국가통계국, 한국은행

<표 6>에서 보듯이 동북의 경우 소득 수준은 화동의 2/3, 시장규모는 1/2에도 못 미친다. 하지만 7~10% 정도의 고도성장이 가능하다는 면에서 10년 내지 7년 사이에 2배로 규모가 커질 것이 쉽게 전망된다. 북한에 비해서는 매우 큰 시장이라 할 수 있다. 또 소득수준으로 보아 북한 보다는 발전단계가 앞선 것으로 보인다. 초기단계에서는 한국이 동북의 공업 개조에 필요한 기술과 부품중간재를 가지고 동북에 진출하여 생산하여 이를 국내로 수입하고, 동북은 북한의 경제회생을 위한 설비를 이전한다. 초기에는 한국이 북한과 동북의 시장 역할을 할 수밖에 없다. 동북진흥의 진행에 따라 동북의 시장역할이 점차 증대되게 될 것이다. 향후 3자관계에서만 본다면 남한과 북한은 1억 이상의 인구를 지닌 동북을 중심으로 교류를 통해서 간접적으로 격차를 축소해가는 방식의 지역경제권 형성이 가능할 지도 모른다(<표 8> 참조).

<표 7> 한국-동북-북한 장단점과 협력 가능성

	장점	단점	Needs
한국	자본, 기술, 선진공업제품 존재	에너지와 공업자원부족 곡물과 저임노동력 부족	저렴한 투자처 중간재·자본재 시장
동북	농산품, 석유·석탄, 5건축자재, 한방약재 저임의 풍부한 노동력 잠재시장규모 큼(일체화의 중심적 기초)	자본, 선진기술기기, 경영경험 부족 인프라부족	자본, 선진기술 낙후 시설 처리
북한	광물자원, 수산물, 단순가공품 양질의 노동력	자본부족, 농산품, 경공업제품 부족 후진적 기기와 기술	자본, 기술 회생을 위한 설비이전

동북을 통한 한중협력을 강화함으로써 북한 개방개혁 지원 가능성이 확대될 것이다. 중국은 현재 북한과의 경제교류가 가장 밀접하며, 지정학적으로 북한이 개방정책을 전개한다고 할 때 랴오닝과 지린과는 개방의 출입구 역할을 할 것이다. 뿐만아니라 중국은 1978년 이래 성공적인 ‘개혁개방(체제전환)’을 경험하였고 이를 동북으로 확대하고 있는 점이 북한의 체제전환 과정에서는 실질적인 도움이 될 것이다. 따라서 남북관계에서 중국의 최대 긍정적 역할은 북한에 중국식 개혁개방 모델의 권유를 통해 북한을 세계경제체제로 이끌어 내는 것이라 할 수있을 것이다. 한국은 북한과의 경험과 동시에 중국(동북)과의 교류 확대를 통해 북중 양자간의 지속적인 교류가 북한을 세계경제로 끌어내도록 유도해야할 것이다. 보다 구체적으로는 두만강개발이나 단둥-신의주 공동개발 참여 등이 한국, 동북, 북한 3자 모두에게 이점이 있을 것으로 보인다(<표 9> 참조).

<표 8> 한국-동북-북한 소지역권 협력 이점

	두만강 개발 참가 이점	단둥-신의주 참여 이점
한국	남북교류, 조선족과의 교류 촉진 한국 동북부의 연안경제발전 도모	남북교류, 조선족과의 교류 촉진 한국 서해와 연계 강화 가능성
동북	두만강경유 동해진출 가능 교역중심지 탄생(훈춘, 연길) 경제발전 촉진/동북지역 공업재활 가능성 제고	교역중심지 탄생(단둥) 경제발전 촉진/동북지역 공업재활 가능성 제고
북한	대외개방을 통한 회생력 제고(중, 러, 일 등 협력 가능) 평양과 멀어 개방지역으로 적격	변경교역 중심(신의주) 활성화 평양과 멀어 개방지역으로 적격

장기적으로는 물류 방면의 협력도 구체화될 수 있을 것이다. 한국이 동북아지역에서 물류흐름의 효율성을 높이고 동북과 교역효과를 극대화하기

위해서는 북한을 거쳐, 육로로 동북지역에 도달할 수 있는 직접적인 물류 라인을 적극적으로 개척할 필요가 있다. 왜냐하면 한국은 대륙에 붙어있 으면서도 사실상 육지에서 떨어진 섬과 같은 상황에 놓여있기 때문이다. 즉, 분단으로 인해 외국과의 모든 인적, 물적 교류는 육로를 통해서가 아니라 바다와 하늘을 통해서만 가능하다. 이를 해결한다면 거래비용 감소 할 것이다. 북한 역시 동북3성과 남북한간의 직교역을 통해 누릴 수 있는 다양한 혜택을 상실했고 소비시장도 단절되어 남북한과 동북3성이 서로 연계되어 동반 성장할 수 기회를 잃어버렸다고 할 수 있다. 더 나아가 오늘날 동북아지역의 경제적 역동성이 점차 커지고 있는 시점에 한국, 북한, 중국 동북3성의 물리적 분화와 단절은 분명 세 지역 모두의 경제성장 잠재력에 마이너스 요인으로 작용하고 있기 때문이다.

소지역경제권 협력 구축 등에 앞서 한중이 양측은 역사인식 등 상호간 인식차이를 극복하는 것이 가장 선행되어야 할 과제이다. 한중간에는 역사인식 등 상호인식차이가 아직 매우 크다. 한국은 과거 오랫동안 중국을 사대(事大)의 대상으로 보아 왔으나, 청일전쟁 이후 ‘천자의 나라’가 아니라 근대문명에서 낙오한 후진국가라는 이미지가 형성되어 있다. 일제하에는 일본의 중국인식, 냉전시기에는 미국의 중국인식에 따라 중국을 낙후한 나라라는 인식을 지속적으로 갖게 되었다. 최근 중국의 괄목할 만한 성장에 따라 ‘중국에 대한 근거 없는 우월감’이 사라지고 있으나, 한편으로는 경계의 목소리도 높아져 고구려사 왜곡현상을 계기로 대 중국 한국 민족주의가 대두되고 있다. 지역통합을 위해서는 한중 양측 모두 국가중심적 패러다임을 넘어서야 하며, 과도한 민족주의를 경계해야 할 것이다.

참고문헌

강승호(2004), "중국 동북3성 개발과 한국의 대응방안", 『인천-대련 우

- 호결연 10주년 기념 국제심포지엄 자료집 (인천; 인천발전연구원).
- 김주영·탁세령·박세근(2004), 『중국 동북3성 재건과 우리의 진출방향』 (서울; 한국수출입은행).
- 무역연구소(2005), 『북한-중국간 무역동향과 시사점』 (서울; 한국무역협회).
- 박태호(2004), 『중국 동북3성 투자환경과 향후 개발 전망』 (서울; 한국산업은행).
- 이선동(2002), “중국 권역별 경제사회발전 특징 분석,” 『중국 권역별 경제의 특성과 외국기업의 진출전략』 (서울; KIEP).
- 이종운·김은국(2005), “중국 동북3성 개발이 북한경제에 미칠 영향과 향후 과제,” 『KIEP세계경제』 1호.
- 川西重忠(2004), “동아시아공동체 전망”, 『중국정보 핸드북 2004~ 2005』 (서울; FKI미디어).
- 馮貴盛(2004), “중국동북 하대(哈大)경제권 협력개발 및 지역경제 일체화 전략에 관한 구상”, 『제1회 동북아국제학술포럼자료집』, (수원; 경기개발연구원).
- “남북한 주요경제지표 비교”한국은행 <http://www.bok.or.kr> (검색일: 2004. 11.23).
- “한국무역통계”한국무역협회 <http://www.kita.net> (검색일: 2005, 1.22)
- 高田 史(2004), “東北振興に不可欠な外資導入”, 『JETRO 中國經濟』 10월호 (日本貿易振興會).
- 金風德安崗(2004), “中國東北的振興與東北亞經濟合作”, 『立命館國際地域研究』, Vol 22. 立命館大學國際地域研究所.
- 渡邊利夫·寺島實朗·朱建榮 編(2004), 『大中華圈: その實像と虛像』 (東京; 岩波書店).

- 渡邊利夫(2004), “陸の中國' '海の中國' ,”渡邊利夫 外, 『大中華圏: その實像と虚像』 pp.18~28.
- 朴承憲(2004), “吉林省延邊朝鮮族自治州与東北亞經濟合作現現狀及課題”, 『立命館國際地域研究』, Vol 22. 立命館大學國際地域研究所.
- 張寶仁(2005), “中朝間の經濟交流と協力の現狀及びその發展傾向に關する分析”, 『ERINA REPORT』 Vol. 61, Jan.
- John S. Park(2004), “Resolving the North Korean Nuclear Crisis: Exploring the Prospects of a Chinese Road map”
- ERINA(2004), 『北東アジア經濟白書 2003』 (新瀉; 新瀉日報事業社).
- ERINA(2005), 『ERINA REPORT』 Vol. 61, Jan.(新瀉; 日本環東海研究所).
- 中國國家統計局(2003), 『中國統計年鑑 2003』 (北京; 中國統計出版社).
- 中國國家統計局(2004), 『中國統計年鑑 2004』 (北京; 中國統計出版社).

제 5 장

북·중 밀월관계와 2005년 북핵문제 전망

-아시아식 해법과 미국 주도 해법을 중심으로

1. 2005년을 어떻게 볼 것인가.
2. 부시 2기 정권에서 나타난 변화의 징후들
3. 부시 2기 정권은 왜 달라질 수밖에 없나
4. 북중밀월 관계가 지향하고 있는 것
5. 결론: 북중 밀월이 북핵문제 해법에 주는 함의

남 문 희 | <시사저널>

1. 2005년을 어떻게 볼 것인가.

2005년은 한반도의 분단과 냉전의 역사가 60년째 되는 해이다. 사람으로 치면 환갑의 나이요, 동양적인 계산법으로는 한 갑자(甲子)가 끝나고 다음 갑자를 준비해야 할 시기다. 60평생을 분단과 냉전의 질곡 속에서 살았던 한민족으로서는 이제 다른 차원의 생애에 대한 희구를 가져볼만한 해이기도 한 것이다.

2005년에는 뭔가 달라질 수 있을까. 2005년이 냉전으로 점철된 지난 60년을 마감하는 해가 될지 여부는 그 마지막 관문이라 할 북핵문제의 향방에 달려 있다고 할 수 있다. 필자는 바로 이 북핵문제를 둘러싸고 2005

년에는 대전환이 일어날지도 모른다는 생각에 사로잡혀 있다. 우선 미 대선 이후 최근까지 벌어진 일들을 중심으로 대전환의 징후들을 추적해보자.

2. 부시 2기 정권에서 나타난 변화의 징후들

1) 노무현 대통령의 북핵 외교를 어떻게 볼 것인가.

가장 최근의 일로 한국의 노무현 대통령이 무척 바빠졌다는 점을 들 수 있다. 지난 11월13일의 LA발언 이후 11월20일 산티아고에서의 한미 정상회담, 그리고 유럽 순방 기간의 파격적의 대북 관련 발언들과 12월17일의 한일정상회담까지 노대통령은 북핵문제와 관련해 전례없는 행보를 보였다. 노 대통령이 이 기간 동안 북핵문제를 포함한 6자회담과 남북관계에 대해 던진 메시지를 분석해보면 크게 두가지로 나누어진다. 하나는 한국 정부가 앞으로 적극적이고 주도적으로 북핵문제 해결에 나서겠다는 의지와 결의를 밝힌 부분이다. 이와관련 노 대통령은 특히 북핵문제 해법과 관련해 미국 네오콘(신보수주의자)의 대북 강경 정책을 거둬 비판하며 평화적인 방식에 의한 핵문제 해결을 강조했다. 한편으로 북한에 대해서는 하루 빨리 6자회담에 응해 핵문제를 해결하고 개혁개방에 나설 것을 촉구하기도 했다.

이 기간 동안 남북관계와 관련해 노 대통령은 매우 중요한 견해를 밝혔다. 12월1일의 런던 발언을 통해서인데, 그동안 의논이 분분하던 대북 특사파견과 남북 정상회담 문제에 대해 6자회담이 진행되는 동안 남북 정상회담 추진은 사실상 어렵다는 입장을 밝힌 것이다. 즉 미 대선 기간동안 여당인 열린 우리당을 중심으로 진행돼온 남북 정상회담 추진론에 썩기를 박고 당분간 6자회담 성공에 진력하겠다고 밝힌 것이다. 다시 말하면 노

대통령이 밝힌 ‘적극적이고 주도적인 북핵 외교’란 남북 정상회담 등 6자 회담의 틀 밖이 아닌 안에서 한국 정부가 북한의 협상 참여 및 핵 포기 등 핵문제 해결을 이끌어내는 데에 적극적으로 이니셔티브를 취해나가겠다는 것으로 요약되고 있는 것이다. 최근 노 대통령이 신임 주미 대사로 중앙일보 홍석현 회장을 임명하는 파격적 인사를 단행한 배경에도 ‘적극적 주도적 외교’에 필수적인 대미 관계 강화의 포석이라는 지적이 제기되고 있기도 하다.

2) 적극적 주도적 역할의 내용과 한미관계

그렇다면 노 대통령의 적극적이고 주도적 외교가 도출되기까지 어떤 과정이 있었는지 알아보자. 지난 11월13일 노 대통령이 전례없이 높은 톤으로 미국 네오콘의 대북 강경책을 비판하고, 북한에 대해서는 북의 핵 보유 의도에 대해 ‘일 리가 있는 측면도 있다’고 했을 때 소위 한국의 보수 언론과 한나라당은 난리가 났었다. 노 대통령이 미국에 감히 대드는 망동이라도 한 것인양, 어떤 면에서는 미국 정부보다도 더 흥분하는 모습을 보였다. 그러나 11월20일의 산티아고 한미정상회담에서 부시 미 대통령은 오히려 노 대통령 발언이 뭐가 문제냐는 식의 태도였고, 오히려 한국 정부의 입장을 적극 지지하고 두둔하는 태도까지 보여 국내 보수세력을 당혹케 했다. 한편으로 노 대통령의 북핵관련 발언은 더욱 거침없이 전개됐고, 나중에는 보수세력조차 더 이상 시비 거는 것을 중단한 것처럼 보이기도 했다.

과연 왜 이런 일이 가능했을까. 이 부분을 이해하려면 2004년 미국 대선을 전후해 한국정부 내부에 어떤 논의가 있었는지, 그리고 부시 대통령 재선 이후 한미 정상간의 의기투합 과정에 대한 해명이 필요하다.

미국 대선 직전까지 외교안보 분야 정부 고위당국자들의 관심은 어떻게

하든 미 대선 전에 북핵문제가 가닥을 잡아야 한다는 것이었다. 북핵문제가 해결되지 않은 채 새로운 미 행정부를 맞게 될 경우 앞날을 예측하기가 쉽지 않았기 때문이다. 그러나 지난 6월의 제3차 6차회담 이후 협상은 더 이상 진전되지 않았다. 최악의 상황이 현실화되기 시작한 것이다. 정부 내부에서 대체로 두 갈래 방향으로 대책이 강구됐다. 하나는 미국 대선에서 부시 대통령이 재선에 성공할 경우와 민주당의 케리 후보가 당선될 경우를 나누어 대응 전략을 수립하는 일이었다. 그리고 또 하나는 남북 정상회담을 통해 남북 양정상의 비상한 결단을 통해 민족적 위기를 타결하는 방안이었다.

11월9일부터 13일까지 있었던 이종석 NSC 사무차장의 미국 방문, 그리고 11월13일 LA 발언에서 시작된 노 대통령의 일련의 북핵 발언이 있을 때마다 언론이나 야당은 빼놓지 않고 ‘남북 정상회담 추진용’이라는 꼬리표를 붙인 바 있다. 그러나 결론적으로 이것은 사실이 아니었다. 이때쯤에는 이미 노 대통령을 비롯한 정부 수뇌부의 머리 속에서 ‘남북 정상회담 카드’는 이미 무용지물이 된 상태였기 때문이다. 그 이유는 뭔가.

정부가 정상회담에 대한 본격적인 절차에 들어가기도 전에 정치권에서 이 문제가 쟁점화 돼 버린 게 화근이었다. 즉 11월15일 이부영 열린우리당 대표가 “2005년에 남북 정상회담이 반드시 열려야 하며 이미 당과 청와대 간에 교감이 이뤄진 상태”라고 발언한 것을 비롯, 주로 열린우리당 차원에서 정상회담 필요성이 제기되자 야당이 이를 정치 쟁점화하려는 움직임을 보였던 것이다.

정부의 원래 입장은 한미간의 사전 조율과 남북간 의제문제를 둘러싼 조율을 거친 후 정상회담을 추진하자는 것이었다. 이런 과정은 비공식적으로 이루어질 수밖에 없는데, 야당이 쟁점화하기 시작하면서 비공식 접촉 자체가 어려워졌다는 것이다. 그렇다고 핵문제 등의 민감한 문제가 즐비한 상황에서 공식적으로 북에 특사를 보내기도 쉽지 않은 상황이 되어

버렸다는 것이다. 즉 미국 대선 기간 중 국내 정치 동학이 바로 남북정상 회담 카드를 접게 한 한 요인이 되어 버린 것이다.

남북 정상회담 카드가 수면 아래로 잠복하게 된 두 번째 요인은 바로 부시 미 대통령의 당선이었다. 케리 후보가 될 경우 북미 양자 접촉이 활성화될 것임에 따라 남북간에도 정상회담을 추진할 여건이 비교적 쉽게 조성될 수 있으나 부시 대통령이 됨으로써 미국과 외교적 마찰을 각오하지 않으면 안 되는 상황이 된 것이다.

결국 부시 대통령의 재선과 국내 정치 상황 때문에 남북 정상회담이라는 비상수단을 접은 상황에서 정부의 남은 선택은 새로 2기를 맞은 부시 정부와의 담판 밖에 없었던 것이다. 그 직접적 계기가 된 것이 바로 지난 11월5일 노무현 대통령과 부시 대통령간의 정상간 직접 통화였다. 당시 청와대가 발표한 보도 자료에 따르면 노무현 대통령은 재선에 성공한 부시 대통령에게 축하 인사를 건네며 “(한미양국의) 긴밀한 협력 하에 북한 핵문제를 양국 정상외 역점 프로젝트로 해결해 한반도와 세계 평화의 일대 전기를 마련하자”고 제안했고 부시 대통령은 이에 대해 “그렇게 될 것으로 생각한다”고 공감을 표시했다.

그러나 실제로 그 이면에서는 이보다 더 깊숙한 얘기가 진행됐다. 그것은 바로 한국 정부가 앞으로 북핵 문제에서 주도적인 역할을 수행하는 것에 대해, 부시 대통령의 적극 권유 또는 양해가 이뤄졌다는 점이다. 즉 미국 측이 'South Korea Initiative'라고 부르고 우리 정부가 '적극적이고 주도적인 역할'이라고 명명했던 새로운 한미 역할 조정에 대한 합의가 당시 양정상의 전화 통화를 통해 이뤄졌다는 것이다.

노무현 대통령이 북핵문제에서 자신감을 피력하기 시작한 것도 부시 대통령과의 이같은 전화 통화 이후부터라고 한다. 또한 양 정상간의 대화를 토대로 LA 발언을 비롯한 일련의 대북 발언이 준비되기에 이르렀다. 11월5일 한미 양정상간 합의 내용을 토대로 11월20일 칠레 산티아고에서

열린 한미 정상회담에서 또 한 차례 한국의 주도적 역할에 대한 확인 과정이 있었다. 결국 노 대통령의 LA 발언에서 유럽 순방 그리고 최근의 한일 정상회담까지 일관되게 나타난 우리 정부의 ‘적극적이고 주도적 역할론’은 미 대선 이전부터 형성돼온 북핵 문제에 대한 정부의 긴박한 상황 인식과 함께 제2기 정권을 맞은 부시 행정부의 양해 하에 이뤄졌다고 할 수 있는 것이다. 그렇다면 일방주의 외교로 널리 알려진 부시 정부가 한국 정부의 대북 이니셔티브를 일단 긍정적으로 받아들이게 된 배경이 무엇인지, 특히 미 대선 이후 미국 내에서는 어떤 변화가 있었는지를 짚어 볼 필요가 있다.

3) 부시 2기 외교안보팀에서 우파혁명은 없었다.

우리 언론의 호들갑은 노무현 대통령의 북핵 관련 발언에 국한한 게 아니다. 지난 11월16일 콘돌리자 라이스 국가안보회의(NSC) 보좌관을 국무장관에, 스티브 해들리 NSC 부보좌관을 보좌관에 임명한 부시 정권 2기 주요 외교안보팀 인선 때도 그랬다. ‘우파혁명’이니 대북 강경파인 체니와 네오콘이 대북 정책의 중심축이 됐다는니 호들갑을 떤 바 있다.

당시 국내외 언론이 우파혁명이니 네오콘이 잡았다는니 호들갑을 떨게 된 직접적인 계기는 바로 <뉴욕타임즈> 칼럼니스트인 니컬러스 크리스토프가 11월17일자 이 신문에 쓴 기사 때문이었다. 크리스토프는 ‘과월이 물러난 것은 스스로 물러난 것이 아니라 해임된 것이며, 사실상 체니를 비롯한 네오콘이 이번 인사의 최종 승리자이고 라이스 역시 그 앞에서는 양순하게 굴 수밖에 없다’고 강조했다. 이제 과월을 중심으로 한 온건파의 저항조차 사라져 부시 외교의 우향우 혁명이 크게 염려된다는 것이었다. 크리스토프의 이같은 ‘폐시미즘’은 그대로 국내 언론의 입맛에 맞게 증폭되었다. 보수 언론은 쾌재를 부르며 이를 확대 재생산했고, 진보 세력은

마치 체념한 듯 ‘대세’의 추이를 관망했다.

그러나 실제로는 크리스토프가 주장한 것 같은 우파혁명은 일어나지 않았다는 게 당시 워싱턴 정가 내부의 얘기다. 오히려 체니를 비롯한 네오콘의 힘이 위축되고 새로운 현실주의 세력이 외교의 주도권을 쥐기 시작했다는 분석이 등장했던 것이다. 당시 크리스토프를 비롯한 국내외 언론의 주장에 깔려있는 전제에는 몇 가지 오류가 있다. 파월이 온건파였던 것은 사실이나, 그의 퇴장이 곧 체니를 비롯한 네오콘의 대세 장악을 의미하는 것은 아니었다는 것이다. 파월은 분명 온건파였지만 부시 정권 내부에서는 번번이 체니의 장벽에 부딪혀 좌절함으로써 오히려 6자 회담 참가국들을 지치게 했다. 즉 그가 물러난 것은 이같은 비효율성이 줄어들게 되었다는 측면이 있는 것이다.

그 다음은 라이스에 이어 안보보좌관이 된 스티브 해들리와 관련된 문제다. 그동안 국내외 언론은 그가 네오콘의 중심 인물이며, 체니와 가깝다는 이유로 외교 안보를 총괄 조정하는 기구인 NSC(국가안전보장회의)마저 체니를 중심으로 한 네오콘에 장악되었다고 규정했다. 그러나 워싱턴 내부에서는 그를 더 이상 체니 인맥이 아닌 라이스 인맥이라고 규정한다. 따라서 그가 NSC를 책임지게 되었다는 것은 체니가 아닌 라이스가 NSC를 지휘하게 되었음을 뜻한다. 뉴욕 타임스를 비롯한 일부 미국 언론이 라이스의 위상을 넘는 대통령 국무장관과 NSC 보좌관을 겸임했던 헨리 키신저와 유사하다고 지적하는 것도 바로 이 때문이다.

마지막으로 라이스에 대한 평가. 국내외 언론은 이 점에 대해 혼란스런 모습을 보여주었다. 라이스는 ‘네오콘은 아니지만 그에 못지않게 강경한 인물’이기 때문에 체니나 럽스펠트와 큰 차이가 없다는 식이다. 그러나 그녀의 성향에 대한 논란은 차치하고 그가 유태인이 태반인 네오콘 그룹에 속하지 않았다는 사실이 오히려 현재의 시점에서는 대단히 중요한 요소라고 할 수 있다.

라이스는 인종 차별에 시달려온 미국 남부 출신 흑인 여성이며, 정치적 계보로는 아버지 부시의 측근들이 중심 세력을 구성하고 있는 공화당 정통 보수파인 '현실주의자(realist)' 그룹에 속한다. 1989년 아버지 부시 정권 때 라이스를 NSC의 소련 동유럽 국장에 발탁한 인물이 바로 공화당 정통 보수그룹을 실질적으로 주도해온 브렌트 스킨크로프트 전 백악관 안보보좌관이다. 스킨크로프트는 라이스를 자신의 분신으로 여겨왔고, 라이스는 그를 스승으로 여길 정도로 서로 각별한 사이이다.

물론 9·11과 이라크 전쟁이라는 격동기를 거치며 둘 사이가 소원해진 적이 있지만, 네오콘이 주도한 이라크 전쟁이 실패로 돌아가고, 이 과정에서 네오콘의 부도덕성이 부각되기 시작하면서 라이스는 네오콘과 선을 긋고 다시 옛 스승을 찾게 되었다는 것이다. 다시 말해 현재의 라이스는 네오콘보다는 '현실주의자' 그룹에 가까워졌다고 해야 할 것이다.

4) 백악관에서 어떤 일이 있었나.

11월16일 외교안보팀 인선 발표가 있기 전까지 부시를 가운데 두고 체니와 라이스 등이 축이 되어 전개해온 백악관 내부의 긴박한 드라마를 살펴보면 이같은 사정들이 더 선명하게 드러난다. 우선 파월 국무장관 퇴진을 정점으로 하는 제 1막에서는 분명 체니를 비롯한 네오콘이 승리를 거두었다. 파월 국무장관은 그동안 부시 2기 내각에는 참여하지 않겠다고 공언해 왔지만 대선이 가까워지면서 유임 쪽으로 마음이 바뀌고 있었다. 그러나 체니가 강력히 반대하고 부시가 체니의 손을 들어줌으로써 그의 바람은 좌절되었다.

그 다음이 문제였다. 파월의 후임을 결정하는 과정에서 부시는 체니와 한마디 상의 없이 라이스를 지명해 버렸다는 것이다. 지난 1기 정권 동안 대외정책을 사실상 체니가 총괄해 왔다는 점에서 이는 매우 충격적인 사

건이었다. 부시가 리스를 일방적으로 지명함으로써 내심 리스 국무장관 임명을 반대하던 체니의 복안은 물거품이 된 것이다. 체니는 부시와 속마음이 통하는 리스가 대외 정책을 주관하는 국무장관이 될 경우 자신의 영향력이 축소될 것으로 보고 내심 견제해온 것으로 알려졌다.

리스 국무장관 임명에 이어 또 한번의 주요 고지가 바로 국가안전보장회의 안보보좌관 자리였다. 이 자리를 둘러싸고 체니를 비롯한 네오콘은 월포위츠 국방부 부장관을 필사적으로 밀었다. 그러나 결과적으로 '리스교'로 개종한 스티브 해들리가 발탁됨으로써 또다시 좌절을 맛볼 수 밖에 없었다. 스티브 해들리를 안보보좌관으로 밀어올림으로써 리스는 국가안전보장회의에 대한 체니와 럼스펠트의 간섭을 배제하고 국무장관으로서 자신의 지위를 확고하게 할 수 있게 되었다는 것이 워싱턴 내부의 평가이다.

외교안보팀 인선과 관련한 마지막 승부처는 아미티지 후임으로 공석이 된 국무부 부장관 자리. 현재 이 자리에 대한 인선은 거의 오리무중이다. 그러나 한가지 분명한 것은 대선 직후 유력시되던 존 볼턴 카드가 사실상 폐기된 것이나 마찬가지라는 것이다. 존 볼턴에 대해서는 리스가 거부감을 표했다는 얘기가 있다. 따라서 네오콘의 희망이라고 해야 할 존 볼턴마저 국무부를 떠나게 되면 네오콘 세력은 크게 위축될 수 밖에 없을 것이다.

인선을 둘러싼 내막뿐 아니라 관할 영역 재조정 과정에서도 부시 2기 외교의 중심 축은 체니나 네오콘에서 리스 쪽으로 이동 중이다. 부시 1기 정권에서는 외교 분야에 대한 체니나 럼스펠트의 월권이 극심했다. 그러나 앞으로는 쉽지 않으리라는 전망이다.

우선 업무 영역과 관련해 체니나 럼스펠트는 군사 분야와 이라크 문제 처리에 한정되리라는 것이 워싱턴 내부의 전망이다. 럼스펠트가 1년 유임을 허락받은 것도 결자해지 차원에서 이라크 문제를 담당하라는 의미였다

는 것이다. 그러나 이마저도 국가안전보장회의의 엄격한 통제 아래 있게 될 것이기 때문에 독단적 의사 결정은 어렵다. 리스는 당분간 체니가 외교 분야에 영향력을 미치는 것을 철저히 ‘차단’하려 하리라는 것이 워싱턴 내부의 공공연한 비밀이다.

군사 문제와 이라크 문제 외의 최대 현안인 북한 핵 문제와 이란 문제 그리고 유럽연합(EU)이나 중국 러시아 등 강대국 외교는 거의 대부분 리스가 주도하는 국무부 소관이 될 것으로 보인다. 이처럼 부시 1기 정권과 달리 국무부 위상이 강화되면서 중량급 인사들을 중심으로 국무부를 재편하기 위한 작업이 활발하게 전개되고 있다. 워싱턴 내부에서 ‘국무부의 켈기(State strike)’라는 표현이 회자되는 것 역시 같은 맥락이다. 그동안 네오콘의 등쌀에 소외되었던 국무부의 반격이 시작되었다는 것이다.

5) 공화당 현실주의자의 복권이 시작됐다.

이제 부시 대통령에게로 돌아가 보자. 그는 왜 갑자기 체니 부통령과 네오콘이라는 막강한 그룹을 배제하고 리스를 새로운 외교 사령탑으로 선택했을까. 그가 네오콘을 멀리하게 된 것은 리스와 마찬가지로 지난 1기 정권 때 그들의 행태에 대한 염증이 깊이 작용했을 것으로 보인다.

그러나 리스가 단지 자신과 가장 가까운 인물이기 때문에 그녀에게 외교에 대한 전권을 맡기게 되었다는 국내외 언론의 분석은 지나치게 단선적이라 할 수 있다. 현실 정치가인 부시가 단순한 친소 관계로 리스에게 대임을 맡길 수는 없다. 오히려 그가 리스를 선택한 데에는 리스야말로 체니를 정점으로 하는 네오콘 세력을 실질적으로 견제할 공화당 내부의 또 다른 뿌리 깊은 인맥을 대표하고 있기 때문이라고 보아야 할 것이다. 그 인맥이 아버지 부시 대통령의 가신들과 그 가신들이 키운 공화당 내 정통 보수 세력인 현실주의자들이다. 리스는 바로 그 현실주의

자 인맥의 현직 총사령관인 셈이다. 체니에서 라이스로의 이동은 바로 부시 2기의 대외 정책이 네오콘에서 공화당 현실주의자들로 중심축이 이동하고 있다는 것을 의미하는 것이다.

물론 이 점에 대해서는 워싱턴 정가 내에 아직 유보적인 견해가 존재하는 것도 사실이다. 그러나 현실주의의 범주를 강경파에 대한 온건파를 의미하는 것이 아니라, 네오콘과 같은 우파 이데올로기가 아닌, 국제관계를 고려한 실용주의자라고 규정할 경우 크게 무리한 해석은 아닐 것 같다. 지난 2000년 대선으로 등장한 부시 1기정권도 따지고 보면 제임스 베이커나 스크로프트 전 백악관 안보보좌관 등 ‘현실주의자’들의 품 안에서 출범했다고 할 수 있다. 정권 초기만 해도, ‘미국의 가치를 확산하기 위해서는 선제공격이나 일방주의도 상관없다’고 주장하는 폴 윌포워츠 류의 네오콘 그룹은 소수파에 지나지 않았다.

그러나 체니의 맹활약과 9.11 테러의 발생으로 미국의 가치보다는 국익을 앞세우며, 국제사회와의 협조를 주장해온 현실주의 그룹은 네오콘에 밀려나기 시작했다. 그리고 9.11 이후의 격양된 분위기 속에서 미국은 아프간 전쟁에 이어 네오콘의 지론인 이라크 공격에까지 나서게 되었다. 그러나 쉽게 끝날 것 같던 이라크 전이 장기화되고, 네오콘의 정보 조작 등 일련의 부도덕한 측면들이 폭로되면서 미국이 국제사회에서 망신을 당하는 일이 거듭되고, 더군다나 재정적자가 사상최대의 규모로 불어나는 등 국내 문제까지 겹치기 시작하면서 네오콘의 강경 노선이 다시 퇴조하고 현실주의 세력이 부활하기 시작했다.

네오콘 연구가인 제임스 만 존스홉킨스 대학 교수는 2004년 4월경부터 부시 대통령이 네오콘의 품 안에서 벗어나 사실상 아버지 부시를 닮아가기 시작했다고 지적했다. 라이스가 그동안 소원한 관계를 유지하던 그의 스승 스크로프트를 다시 찾기 시작한 것도 바로 이 때부터이다. 그리고 이 4월 이후 한반도 문제에서도 현실주의자로 다시 돌아온 라이스의 모습

이 뚜렷하게 부각되기 시작했다고 할 수 있다.

그 대표적인 사례가 바로 지난 6월 열린 제3차 6자회담이다. 이 3차 6자회담은 그동안 담보 상태를 벗어나지 못하던 6자회담의 돌파구를 연 대단히 중요한 회담이었다고 할 수 있는데, 바로 이 3차 6자회담의 실질적인 주역이 한국 NSC와 손을 잡은 미국 NSC, 즉 라이스 보좌관이었던 것이다.

당시 미국측은 체니의 발명품이자 6자회담의 족쇄였던 CVID(완전하고 검증 가능하며 되돌이킬 수 없는 핵 폐기)를 더 이상 전면에 내세우지 않는 등 상당히 전향적으로 움직였다. 또한 핵문제의 진전을 위해서라면 HEU(고농축 우라늄) 문제와 대북 보상 문제 등에 대해서도 재고해 볼 수 있다는 신축적인 입장을 보이기도 했다.

6) 봉쇄에서 개입으로, 대북 정책 선회의 조짐들

현재 부시 2기 정부의 외교안보 정책은 과도기라 할 수 있다. 내년 1월 취임식을 거치고 국회 인준 청문회를 거쳐야 본격 가동되기 시작한다. 그러나 한편으로 북핵문제라는 당면한 현안이 버티고 있어 마냥 공백 상황으로 놔둘 수도 없는 노릇이다. 따라서 지난 11월16일의 외교안보팀 인선 이후 주로 일본 언론과 한국 언론의 워싱턴 특파원을 들을 대상으로 한 언론 플레이가 집중적으로 이루어진 바 있다. 이들 언론 플레이 내용을 들여다보면 부시 2기 정부가 북에 전하고 싶은 메시지가 잘 드러나고 있다.

11월16일 일본 <니혼게이자이신문> 보도는 그 신호탄이었다. 이 신문은 느닷없이 라이스가 지난 7월 중국을 방문했을 때의 얘기를 끄집어냈다. 북한 핵문제가 해결된 이후 6자회담의 틀을 ‘동북아 안보협력체’로 격상해 재래식 전력 문제나 미사일 문제, 그리고 휴전협정의 평화협정으로의 전환 등 한반도 냉전구조를 해체하는 틀로 활용하자고, 그가 중국 수

뇌부에게 제안했다는 것이다.

11월24일 제임스 포터 국무부 한국과장은 워싱턴 주재 한국 특파원들을 불러놓고, 익명을 전제로 브리핑을 하면서 <니혼게이지이신분> 보도 내용을 ‘현재형’으로 바꾸어 되풀이했다. 포스터 과장은 여기서 한걸음 더 나아갔다. ‘6자회담 틀 안에서’라는 전제를 달았지만, 북미 양자대화도 앞으로 가능하다고 함으로써 그동안의 금기를 깬 것이다.

실제로 지난 10월 말 워싱턴을 방문한 재일교포 북한 전문가는 “미국 정부와 관계된 복수의 소식통으로부터 미국이 앞으로 북한과 직접 대화를 시작할 것이라는 매우 강한 메시지를 받았다”고 말했다. 그동안은 기껏해야 뉴욕채널을 통한 실무 수준 접촉에 불과했지만 앞으로는 다양한 채널이 동원될 것이며, “궁극적으로는 미국이 북한에게 ‘역사적 제안’을 하게 될 것이라는 얘기도 있었다”고 한다.

11월26일 일본 <아사히 신분>은 바로 이 ‘역사적 제안’이 어떤 내용이 될지를 미리 암시하는 기사를 내보냈다. 이날 보도는 그동안 미국무부가 한국과 일본 양국 언론을 통해 행해온 익명의 브리핑 시리즈의 완결판으로서, 2002년 제임스 켈리 특사의 방북 제안을 환기시키는 형식으로 이루어졌다. 즉 켈리 특사의 방북 당시 ‘북이 핵을 포기하고 재래식 전력삭감, 미사일, 생화학무기, 인권문제에 대한 협의에 응해올 경우 미국은 대북 경제제재 해제와 아시아개발은행(ADB) 가입 지원, 국교수립 등을 통해, 국제사회와 함께 북한의 재건과 국제사회 복귀를 전면 지원하겠다고 제안했다’는 것이다.

<아사히 신분>에 이 내용을 흘린 미 정부관계는 “이 제안이 아직도 유효하다”면서 앞으로 “이같은 대형거래(그랜드 바겐)로 양국 관계를 획기적으로 개선해 북한의 개혁과 개방을 촉구하려는 게 목적”을 가지고 있다고 말했다고 한다. 이 신문은 또한 “라이스 당시 국무장관 내정자가 바로 이같은 ‘대담한 접근(bold approach)’의 명명자이며 이 정책을 입안한

미정부 고위관계자들은 이를 '북한판 마셜플랜'이라고 부르고 있다"고 친절하게 덧붙이기도 했다.

워싱턴의 외교소식통은 미 국무부 관계자들의 언론 플레이가 리이스의 지침에 따른 것이라고 전했다. 즉 국무장관 지명 직후 리이스가 부시 대통령에게 대북정책 및 대외정책의 본질은 유지하되 일방주의 외교를 바꿀 필요가 있다고 건의했고, 이런 상층부의 방향 설정에 따라 일종의 '충격 완화용' 언론 플레이가 이뤄지고 있다는 것이다.

이처럼 부시 2기 정권은 1기 정권과의 연속성이 아닌, 극적인 단절을 특징으로 할 수도 있다는 생각까지 들 정도이다. 즉 부시 1기 정권이 일방주의와 '레짐 체인지(정권교체)' CVID로 특징지어지는 봉쇄정책(containment policy)의 시대였다면, 2기 정권은 '대담한 접근(bold approach)' '대타협(grand bargain)' 등을 키워드로 하는 개입정책(engagement policy)의 시대로 변화할 것이라는 예고탄이 계속 발사되고 있는 것이다.

그리고 이 같은 개입 정책으로의 변화에 있어서 그 선행 지표로 등장한 것이 한국 정부의 '적극적이고 주도적 역할론'과 최근 미국 측이 북 측에 대해 흘리고 있는 '북미 양자대화론' 등 이라고 할 수 있다. 이하의 장에서는 부시 2기 정권이 1기 때의 일방주의에서 현실주의로 전환할 수밖에 없게 된 배경을 북핵 문제의 구조와 북중밀월을 중심으로 한 동북아 지정학의 변화 속에서 살펴보고자 한다.

3. 부시 2기 정권은 왜 달라질 수밖에 없나.

1) 북핵문제에서 미국이 할 수 있는 것은 무엇인가.

우선 미국이 북핵 문제에 대해 선택할 수 있는 일들이 과연 어떤 것들이 있을까에 대해 살펴보자. 국내 일각의 특히 보수적인 학자나 전문가들이 가지고 있는 미국 만능의 견해가 반드시 옳은 것은 아니라는 점을 지적하기 위해서도 필요한 작업이다. 미국이 초강대국인 것은 사실이나 그렇다고 모든 것을 자기 마음대로 다 할 수 있는 것은 아니다. 이라크 문제에서 이미 여실히 드러났고, 더군다나 북핵문제는 북한 자체가 만만치 않은 군사 강국인데다, 동북아는 중동과 달리 지역 강대국들이 포진하고 있는 곳이다. 따라서 북핵문제의 경우 세계적 차원과 동북아 차원, 그리고 북미관계 차원이라는 복합적이고 중층적인 구도 속에서 들여다보지 않으면 안되는 것이다.

우선 세계적 차원에서 보자. 부시 2기 정권의 첫 관문은 역시 이라크를 비롯한 중동 문제이다. 현재 부시정권은 2005년 1월말의 이라크 총선을 겨냥해 팔루자 지역 등 이라크 반군에 대한 대대적인 소탕전에 돌입했다. 이런 방식으로 이라크 정국을 안정시킨 후 1월 말 총선으로 새로운 정부를 구성하고, 가급적 2005년 3,4월께에는 미군을 이라크에서 철수시키겠다는 복안인 것 같다.

그러나 현재로서는 부시 정부가 중동에서 과연 쉽게 빠져나올 수 있을까에 대해 낙관은 금물이다. 예상치 못한 돌발 상황이 발생해 부시의 발목을 계속 붙잡아 둘 수도 있다. 이미 팔루자에서 시작된 저항 세력에 대한 소탕전은 진흙탕을 방불케 한다. 과연 그것이 가능하거나 한 것인지가 의심스러운 형국이다. 여기에 최근 아라파트 사후 팔레스타인 정세 역시 변수 중 하나이다. 누가 포스트 아라파트의 대임을 맡아 미국이나 이스라엘의 대화창구가 될지 전도가 불분명하다.

빈 라덴이 이끄는 알 카에다 등 이슬람 과격파에 의한 대규모 테러 가능성 역시 변수이다. 미 대선직전 빈 라덴이 이미 공언한대로 대규모 테러가 일어날 경우 부시는 중동에 발이 묶일 뿐 아니라 더욱 몰입하게 될 수밖에 없다. 이는 부시와의 ‘적대적 공존’을 통해 세력을 키워가고자 하는 이슬람 과격파의 희망 사항이기도 하다.

이처럼 중동 문제의 엇갈리는 전망에 따라 북핵문제가 영향을 받을 가능성이 있다. 부시정권이 중동에서 발을 빼지 못할 경우, 북핵문제 역시 더 이상 방치하기는 곤란하기 때문에, 협상 쪽으로 방향을 틀 가능성이 있다. 반대로 중동에서 쉽게 빠져나올 수 있을 경우 그 다음 타켓인 북핵과 이란 핵에 전력 질주할 수 있기 때문에 강은 배합전술로 인한 복잡 국면이 벌어질 가능성도 있다.

북핵문제 자체에서는 4차 6자회담이 일단 관건이다. 그동안 중국을 중심으로 미 대선 직후인 11월이나 12월 중 회담을 개최하자는 움직임이 있어 왔으나, 부시 2기 정권 외교안보팀의 집무가 시작되는 내년 2월 이후가 유력하다는 게 중론이다. 그러나 어찌됐건 4차 6자회담에서 과연 쉽게 해결책을 도출할 수 있을지에 대해서는 그동안 회의적인 견해가 많았던 것도 사실이다. 미국이 부시 2기 정권 이후 최근 보여온 북미 양자대화 등의 대폭적인 양보조치를 취하거나 역으로 북한이 그동안의 고집스런 자세를 누그러뜨린다면 모를까 첫 번 상견례에서 그렇게 하기를 기대하기는 어렵다는 것이다.

이 경우 미국은 북한을 유엔안보리에 회부하려 할 것이고 경제제재를 둘러싸고 논란이 벌어질 가능성도 있다. 국내외 많은 전문가들이 대체로 내년 봄 한반도 위기설을 점쳐온 것도 바로 이런 이유에서다. 일본의 북한 전문가는 “한반도 위기는 늘 봄에 찾아왔다”며 ‘3,4월 위기설’을 주장하기도 했다.

그러나 그 다음부터가 진짜 문제이다. 위기 국면이 왔을 때 미국은 과

연 북에 대해 무엇을 할 수 있을까. 북한을 유엔안보리에 상정할 수는 있으나 중국이나 러시아 한국 등이 어떻게 나올지 불분명하다. 설령 안보리 결의를 통과한다 해도 경제제재가 현실화하기까지는 많은 어려움이 있다. 북이 이를 선전포고로 간주하겠다고 공언하고 있는 마당에 한국이나 일본이 동참하기도 쉽지 않고, 더구나 중국이 이에 동참할 가능성 역시 거의 없어 보인다.

또 다른 방안으로 북에 대한 정밀 폭격 가능성이 있다. 최근의 추세는 지난해 4월 정밀 폭격론이 거론될 때 보다는 고개를 가로 짓는 전문가들이 훨씬 늘었다는 점이다. 오코노기 마사오 일본 게이오대학 교수는 “지난 94년에는 영변의 핵시설만 공격하면 됐다. 그러나 지금은 플루토늄이 이미 추출되어 어디 보관되어 있는지도 모르는 상황이다”며 고개를 가로 저었다. 미국 측의 한 인사는 “아프간 공격은 9.11 때문이고, 이라크 공격은 사담 후세인이 아버지 부시를 과거 암살하려 했기 때문에 아들로서 용서할 수 없었다는 게 정설”이라며 “북한이나 이란을 공격해야 할 이유는 별로 없다”고 말했다.

미국이 북에 대한 군사행동을 꺼리는 가장 큰 이유는 바로 북의 ‘제2격 능력’이 과연 어디까지인지 알 수가 없다는 점 때문이라고 할 수 있다. 국내의 대북 정보소식통은 “미국은 유사시 김정일 위원장의 거처와 잠수함 기지, 핵관련 시설 등 6군데를 전술 핵으로 공격한다는 계획을 가지고는 있다. 문제는 제1격에서 김위원장을 제거하지 못할 경우 미국도 치명적 보복을 당할 것이기 때문에 결행하기 어렵다는 것이다”고 말했다. 북의 제2격 계획은 김정일 위원장만이 아는 극비 사항이다. 미 본토에 대한 핵미사일 공격과 일본에 대한 화생방 미사일 공격 등이 어렵듯이 짐작될 뿐 그 이상의 윤곽이 드러나지 않은 상황에서는 미국도 커다란 모험이 아닐 수 없다. 북에 대한 정밀 공격 역시 마땅한 선택 방안이 아닌 것이다.

마지막으로 미국이 북한과의 대치 국면을 유지하면서 시간을 질질 끄는

방법을 생각해볼 수 있다. 그동안 국내외의 전문가들 사이에는 북핵문제를 해결하는 것이 과연 미국의 본심이며 또한 미국의 국익에 부합하는 것인가에 대해 회의적인 시각들이 존재해 왔다. 오히려 북핵으로 인한 동북아시아의 긴장 국면이 계속 유지되는 것이 미국의 국익에 부합하는 것이라는 지적도 계속 돼 왔다.

사실 북핵 문제가 발생한 이후 미국은 110억 달러 어치의 첨단 무기를 통한 주한미군의 재배치와 재무장 사업, 일본 자위대 재무장과 MD(미사일 방어) 편입, 대만에 대한 180억 달러어치의 무기판매 등을 통해 엄청난 경제적 이익을 확보했고, 한편으로는 동북아국가들을 대중국 군사 포위망 대열에 합류시켜 신냉전 체제를 구축해 왔다고 할 수 있다. 따라서 동북아에서의 새로운 기득권 창출을 위해 효자 노릇을 해주고 있는 북핵 문제의 해결을 미국이 서두를 이유가 하나도 없어 보인다.

그러나 이미 북한의 핵개발 능력이 미국의 한계선을 벗어나고 있어 이를 마냥 방치할 경우 제 발등을 찍을 우려가 있다. 또한 미국의 이같은 ‘본심’이 지난 몇 년간의 경험을 통해 아시아 국가들에 이미 대부분 노출됐다는 점이다. 여기에다가 2005년 이후 동북아 정세의 격변 가능성이 점차 지면서 이 지역 국가들의 인내심에도 이제 한계가 올 가능성이 매우 높은 것이다. 2004년 말 이후 대만 문제의 발생을 필두로 동북아에는 국가간 이합집산의 격랑이 불 가능성이 높다.

대만 문제는 지난 12월11일의 입법원 선거를 시작으로 이미 불이 붙기 시작했다고 할 수 있다. 지난번 선거에서 천수이볜 총통이 이끄는 독립 추진 세력이 비록 과반 득표에는 실패했지만 그렇다고 이들의 독립 행보가 좌절했다고 보기에는 시기상조이다. 대만 독립 문제는 대만과 중국간의 구조적 문제에서 발생한 것인 만큼 어떤 형태로든지 고개를 쳐들 수밖에 없는 상황이다. 즉 천수이볜 총통이 독립헌법 제정 시기로 밝힌 2006년까지 동북아의 현안으로 등장하게 될 것이라는 점이다.

대만 문제가 이처럼 현안으로 등장하게 될 경우 중국은 북핵문제와 대만 문제 두가지 중 하나에 대해 양단의 결단을 내릴 수밖에 없을 것이다. 동북아 지도를 펼쳐놓고 보면 그것은 명백하다. 북한은 중국의 동북3성과 접해있고 대만은 중국 남부와 접해 있다. 즉 중국으로서는 두 방면에서 미국의 압박을 견뎌야할 상황이 되는 것이다. 이는 결코 바람직한 선택이 아니다. 따라서 중국은 미국이 대선의 혼란기에 처해 있을 때 발 빠르게 대책을 강구해왔다. 그것이 바로 북중간의 경협 강화 움직임과 후진타오 주석의 전면 등장 이후 본격화한 외교안보 분야의 밀월 관계 구축 과정이었다.

4. 북중밀월 관계가 지향하고 있는 것

1) 북중 밀월의 경제적 과정

(1) 신의주 특구 중단의 미스터리

지난 한 해 동안 북한의 경제 재건 전략 과정에서 크게 두차례의 중요한 일이 발생했다. 하나는 7.1조치 3년차의 북의 정책 전환에 대한 내용이다. 그리고 또 한 가지는 이 7.1 3년차의 정책 전환과 맞물려 있는 것으로 신의주 특구 정책의 중단을 들 수 있다. 신의주 특구 중단은 곧 북이 그동안 재건 전략의 핵심으로 추진해온 4대 특구 전략의 중요성에서 벗어나 새로운 방향 설정을 하고 있는 게 아닌가 하는 논의를 불러 일으켰다.

우선 신의주 특구 중단 문제부터 살펴보자. 지난 8월초 신의주 특구 개발계획이 북한 당국에 의해 사실상 중단됐음이 확인되어 충격을 준 바 있다. 당시 북수의 대북 소식통들에 의하면 북한 내각회의가 지난 8월 초 신의주 특구 개발 계획을 사실상 중단하는 결정을 내렸다는 것이다. 또한

신의주에 파견되었던 북의 경제 일꾼들이 8월 초부터 철수하기 시작했다고 한다.

필자는 지난 8월20일께 중국의 대북 사업자로부터 신의주 특구 중단에 대한 첫 정보를 입수했다. 그는 “북의 내각회의에서 신의주 특구 계획을 더 이상 추진하지 않기로 결정했다는 얘기가 있다”며 사실 여부를 확인해 볼 것을 권했다. 그러나 확인 과정이 그리 쉽지는 않았다. 신의주 특구 개발법에 의하면 특구와 관련한 중요 결정은 최고인민회의 상임위원회를 통해서 하게 돼 있다. 그러나 당시까지는 이같은 움직임이 전혀 포착된 바가 없었던 것이다. 또한 그가 언급한 내각회의의 성격도 모호했다.

중국 대련이나 베이징 등에 나와 있는 북측 관계자들은 오히려 정반대 되는 얘기를 했다. “양빈이 최근 석방됐다. 곧 신의주 특구 개발이 재개될 것이다”는 것이었다. 국내의 다른 대북 사업자는 여기서 한걸음 더 나아가 “카지노 사업도 곧 재개될 것”이라고 하기도 했다.

그러나 그동안 이 문제를 추적해온 대북 정보 소식통에게 의뢰해 당시 베이징을 통해 평양에 조회해본 결과 그 전모가 드러나기에 이른 것이다. 이 소식통에 의하면 필자가 당시 입수한 첫 정보는 정확한 것이었다. 8월 초에 열린 북한 내각회의가 신의주 특구 개발을 중단하기로 이미 결정을 내렸으며, 이에 따라 현지 파견 인원들 역시 모두 철수했다는 것이다. 북측이 최고인민회의 상임위원회를 개최하지 않고 내각회의를 통해 이같은 결정을 내린 것은 파장을 최소화하기 위한 교육지책이었다고 한다. 그에 의하면 당시 열린 내각회의는 ‘신의주 특구 개발에 관여된 내각의 각 부문 회의’였다. 결정 주체를 이렇게 함으로써 북은 당시의 조처가 신의주 특구 계획의 영구 폐기가 아니라 일시 중단 내지는 보류라는 인상을 주고자 했던 것 같다.

(2) 신의주 특구 문제에서 드러난 내각의 위상강화

당시 국내 언론의 베이징 특파원들은 여전히 신의주 특구가 계속되고 있고 심지어 새로운 특구 장관 후보까지 등장했다고 하기도 했다. 그러나 지난 9월 중순께 중국의 주간 <헤이룽장(黑龍江) 신문>이 ‘북한 내각이 8월 초 신의주 특구 추진을 중단하기로 정식 결정했다’고 보도하면서부터 상황이 바뀌기 시작했다. 당시 <헤이룽장 신문>은 ‘지린성(吉林省) 소재 <동아경제무역신문> 취재팀이 8월2일부터 8일간 평양을 취재하는 과정에서 이 같은 사실이 처음으로 밝혀졌다’고 출처를 밝혔고 이어 문제의 <동아경제무역신문> 역시 9월30일자에서 같은 내용을 보도했다.

이로서 지난 9월초부터 한 달여를 끌어온 신의주 특구를 둘러싼 시비가 가려지게 된 것이다. 그렇다면 북한은 왜 갑자기 신의주 특구 중단 결정을 내리게 된 것인가. 필자가 처음 신의주 특구 중단 내막을 접하게 된 당시만 해도 모든 관심을 신의주 특구 문제로 좁혀서 볼 수 밖에 없었다. 그렇게 해서 내린 결론은 주로 인프라 개발에 필요한 약 2백억 달러-3백억 달러의 비용을 마련할 길이 없었기 때문이었다. 북한은 양빈을 행정장관으로 임명할 당시 전기 고속도로 비행장 상하수도 정유공장 등 5대 인프라 계획을 제시한 바 있다. 양빈은 이에 소요되는 자금을 카지노를 통해 조달하려 했다.

그러나 양빈의 계획은 중국의 거센 반대에 부딪쳐 좌절됐다. 뿐만 아니라 북은 그 뒤 중국 측에 사전 협의 없이 무리한 계획을 추진한 것에 대해 6차례에 걸쳐 사절단을 보내 사과하기에 이르렀다. 지난 4월 중국을 방문한 김정일 위원장 역시 이 부분에 대해 유감을 표명했다고 한다. 결국 중국도 북한의 체면을 고려해 양빈을 가석방 하는 조처를 취하긴 했지만 이것이 신의주 특구에 대한 중국의 지원을 의미하지는 않았다는 것이다. 이것이 바로 지난 9월초 필자가 신의주 특구 중단 배경과 관련해 내린 결론이었다.

그러나 그 이후 필자의 인식은 점차 확장되기 시작했다. 신의주 특구

문제는 근본적으로는 90년대 이후 북의 경제재건 전략이라고 할 수 있는 ‘4대 특구 개발 전략(즉 북한의 동서남북 네 귀퉁이를 차지하는 나진선봉 신의주 금강산 개성의 네 군데를 특구로 개발하는 전략)과 깊게 연관된 사안이었기 때문이다.

따라서 필자는 신의주 특구 중단 이후 북한의 다음 수순이 무엇일지에 대해 탐색을 거듭하기 시작했다. 그리고 의외로 북의 새로운 정책 변화의 실마리 역시 ‘북한 내각이 8월 초에 신의주 특구 계획을 중단하기로 결정했다’는 이 문장에서 찾을 수 있었다. 특히 ‘북한 내각회의’가 특구 중단의 주체로 등장했다는 점이다. 왜 당이나 최고인민회의가 아닌 내각회의인가.

북에서 내각은 우리의 행정부에 버금가는 조직이지만, 실제로 그 위상은 매우 낮다. ‘내각 수반인 홍성남 총리가 당 중앙위원회 지도원(참사)보다 못하다’는 게 북한 내각의 위상인 것이다. 그러나 지난 9월중순께부터 북한의 내각에 과거와 전혀 다른 무게로 힘이 실리기 시작했다는 얘기가 돌기 시작했다. 베이징에 나와 있는 북측 인사들이나 이들과 접촉하고 있는 대북 사업자들을 통해 북한 내각의 ‘변화된 위상’이 회자되기 시작했던 것이다. 심지어 국내의 한 대북 전문가는 ‘지난 4월부터 시작된 북한내부의 대대적인 조직 개편 사업의 핵심은 바로 내각의 위상 강화이다’라고 단언하기도 했다.

(3) 기업구조조정의 내막

그렇다면 4월부터 시작된 북한 내부의 대대적인 조직개편이란 무엇인가. 필자는 지난 7월 말 경, 대북 정보 소식통으로부터 7.1 조치 3년차를 맞고 있는 북한 내부에서 심상치 않은 변화 움직임이 일어나고 있다는 소식을 접한 바 있다. 김정일 위원장을 중심으로 하는 권력 핵심부가 본격적인 시장경제 개혁을 위한 중대 조처에 이미 착수했다는 소식이었던 것

이다. 당시 북한 핵심부에 의해 ‘보이지 않게 주도되는’ 일련의 변화 움직임은 사회주의 시장경제 체제가 본격적인 단계로 진입했던 지난 90년대 초 중국의 변화 속도 보다 훨씬 빠를 뿐 아니라 광범위하다는 특징을 가지고 있다고 하기도 했다.

당시 대북 소식통이 전한 북한 내부의 움직임은 중국이 지난 80년대 말 도입했던 ‘승포제(承包制)’의 전국적 확산에 초점이 맞춰져 있었다. 국내에는 ‘청부경영책임제’로 널리 알려진 승포제는 정부와 기업이 서로 계약을 통해 기업이 국가에 바칠 상납 이윤 액수를 정하고, 그 대신 기업 경영의 자율권을 보장하는 일종의 ‘계약책임경영제’이다. 상납 이윤을 초과하는 이윤은 기업이 신규 투자나 종업원 복지에 사용할 수 있게 됨으로써, 종업원의 근로 의욕을 자극해 생산성을 새로운 단계로 끌어올릴 수 있었다.

중국이 지난 1991년 자본주의의 꽃이라고 할 수 있는 주식시장 체도를 도입하고, 또 덩소평이 1992년 남순강화 때 ‘사회주의 시장경제가 정착단계에 들어갔다’고 선언하는 등 시장경제 체제가 본격화하게 된 것은 모두 이 승포제 덕분이라 할 수 있다.

2002년 7.1 조치 이후 북한의 기업 경영에도 책임경영제가 부분적으로 도입되기 시작했다. 바로 이 책임 경영제를 전국적으로 확산하겠다는 것이다. 북한의 권력 핵심부가 승포제의 전국적 확산을 염두에 둔 대대적인 내부 개혁에 착수한 것은 지난 4,5월 경부터였다고 한다. 그 속도나 범위 등에서 볼 때 중국보다도 훨씬 압축적이고 광범위하게 진행되고 있다는 얘기도 들렸다.

당시 두 가지 조치가 핵심을 이루고 있었다. 그 첫 번째가 바로 전국 단위에서 국유기업의 통폐합 작업을 벌이는 것이다. 북한 전역에서 국유기업 수를 절반 이하로 통폐합하는 대규모 구조조정이 시작됐다는 것이다. “한국이 IMF 직후 구조조정을 통해 중복투자와 비효율을 제거했듯이 북

한도 기업 효율을 극대화하고 시장 경쟁 체제 도입을 위해 기업 통폐합 작업을 하고 있다”는 것이다. 따라서 IMF 이전 현대전자가 그 이후 하이닉스라는 새로운 이름으로 탈바꿈했듯이 북한 내 대부분의 국유기업들이 앞으로 전혀 생소한 이름을 가지고 등장하게 될지도 모를 일이었다. 중국의 경우와 비교해 흥미로운 것은, 중국은 80년대 말 승포제 도입으로 기업 경영의 자율권이 보장된 이후 90년대 중반에 국유기업 통폐합이 단행됐는데 비해, 북한은 이를 동시에 추진하고 있다는 점에서 압축적이라 할 수 있었다.

그렇다면 새로 등장하는 소위 ‘승포 기업’들의 자율권은 어디까지인가. 바로 두 번째 조치인 ‘대외무역 허용’에 이르면 그 심도를 짐작할 수 있다. 북한에게 무역은 득도 되지만 잘못하면 외부의 불순한 사조를 유입하는 경로가 되기도 한다. 따라서 소수의 무역회사나 국가가 인정한 상급기관에 의해 철저히 통제되고 독점돼 왔다. 그러나 이 같은 무역의 국가 독점이 철폐되고 기업이 직접 무역 업무를 담당할 수 있도록 허용하겠다는 것이다. 지방기업들에게까지 이 조치가 적용된다는 점을 주목할 필요가 있다. 지방 기업이 직접 베이징이나 동북 3성 등 사업거리가 있는 곳이면 어디든지 찾아다니면서 자본 유치에 나선다는 것은 바로 북한이 앞으로 ‘전면 개방 단계’로 진입한다는 것을 뜻하는 것이기 때문이다.

지난 90년대 중국의 경우는 사실 승포제 적용 자체도 수출을 전문으로 하는 국유기업에 한정됐고, 지방의 집체기업들은 그 대상에조차 들지 못했다. 그러나 북한의 승포제 도입은 도시나 지방 할 것 없이 통폐합이 행해지는 모든 국유기업이 대상이며 이들에게는 모두 독자적인 대외무역 사업권까지 허용된다는 점에서 훨씬 광범위하고 급진적이라는 것이다.

북에서 당시 진행된 일련의 개혁 움직임은 워낙 그 주도세력이 북한 권력 핵심에 비밀리에 추진되어서인지, 외부 세계에는 전혀 알려지지 않았다. 그러나 그 이후 확인한 바에 의하면 기업구조조정을 중심으로 한 북

한 내부의 대대적인 변혁 조처는 11월을 전후한 시기까지 계속되었다.

그리고 그것의 공식화 여부와 상관없이 이미 베이징 뿐 아니라 동북3성 러시아 극동지역, 동유럽 등 돈이 되는 곳이라면 어디든 북한 사람들이 넘쳐 나고 있는 등 내부 변화의 움직임이 바깥에서부터 체감되기 시작했다.

(4) 경제협조관리국의 등장

기업 구조조정과 내각의 위상 강화는 과연 어떤 관계가 있는 것일까. 그 해답이 지난 9월 하순경 대북 사업에 종사하는 한 재일교포 상공인으로부터 제시됐다. 즉, 대남 분야를 제외한 북의 대외무역 사업은 내각 부처 중에서도 주로 무역성에서 담당한다. 실제로는 무역성 중에서도 ‘경제협조관리국’이라는 부서가 그 핵심이다. 이 경제협조관리국이야말로 그동안 대외경제위원회 등으로 활동했던 여러 외곽단체를 배후 조종해온 중추 조직이라 할 수 있다.

그런데 지난 6월 이 경제협조관리국이 슬그머니 무역성의 테두리에서 벗어나 내각 직속 기구로 승격했다는 것이다. 이름은 여전히 ‘국’을 달고 있지만 실제로 그 위상은 다른 무역성이나 외무성 등과 마찬가지로 ‘성’급으로 격상됐다는 것이다.

주목해야 할 것은 바로 이 경제협조관리국의 업무 영역이 매우 광범위하다는 점이다. 금강산 특구나 개성공단 등 남쪽과 관련된 분야를 제외하고는, 나진선봉을 포함 북한 전역의 합영 합작 기업을 모두 총괄하고 있다는 것이다. 현재 이 조직이 관할하는 합영합작 기업 수는 나진 선봉의 수 십 여개를 비롯해 북 전역에 약 3백여 업체에 이른다고 한다.

여기서 중요한 것은 경제협조관리국의 갑작스런 부상이 바로 지난 4월 이후의 기업 구조조정 과정과 직결된 것일 가능성이 높다는 점이다. 즉 당시의 기업구조 조정의 핵심은 자생력이 취약한 북한 기업의 현실을 감

안해 적극적으로 외국 자본과 합영합작 사업을 벌여 새로운 생존 공간을 확보하겠다는 것이라고 할 수 있다.

그 대상이 북한 전역의 국영기업들인 만큼 앞으로 외국 자본 유치에 성공해 합영합작 기업으로 탈바꿈할 기업의 수가 계속 늘어날 가능성이 높다. 그렇다면 이를 관장할 기구의 역할과 위상 역시 커질 수밖에 없다. 이같은 새로운 요구에 부응해 등장한 것이 바로 경제협조관리국의 위상강화 조치라고 판단해볼 수 있는 것이다.

즉 북한은 새로운 생존 전략 차원에서 기업 구조 조정과 해외자본 유치에 발 벗고 나섰고 그 작업을 내각이 총괄하기 시작함으로써 내각의 위상강화가 거론되기 시작했다고 할 수 있는 것이다.

(5) 4대특구 의존 전략에서의 탈피

사실 4대특구 전략은 8월초 신의주 특구 개발이 중단되면서 이미 결정적인 타격을 받은 상황이다. 이미 나진선봉의 경우 지난 98년(또는 99년)께 당시 책임자였던 김정우 대외경제협력추진위원회 위원장의 자살 사건 이후 거의 버려진 땅으로 취급되어 오다가, 최근 중국 기업들이 일부 진출하기 시작하면서 약간의 주목을 받고 있을 뿐이다. 신의주 경제특구는 이미 올해 초 그 책임을 맡았던 장성택 당 조직지도부 부부장이 실패의 책임을 지고 근신 처벌을 받았고, 급기야 8월 초에 중단되기에 이르렀다.

유일하게 남은 게 바로 금강산특구와 개성공단 등 남쪽과 관련된 두 곳이다. 그러나 이 두 곳에 대해서도 북 내부에서는 이미 그 추진력이 현저하게 떨어진 상태이다. 이 두 곳은 ‘대남 사업은 당의 통일전선부 소관’이라는 북의 원칙에 따라 그동안 통전부 산하 아태평화위가 담당해왔으나 지난해 10월 김용순 위원장 그리고 최근 송호경 부위원장의 갑작스런 사망 등으로 인해, 이미 그 주역들이 무대에서 사라졌다. 또한 얼마 전에는 베이징 사무소가 폐쇄되는 등 조직도 축소됐다.

무엇보다 중요한 것은 금강산 특구나 개성공단에 대한 북의 내부 인식이 최근 들어 매우 부정적으로 바뀌고 있다는 점이다. 금강산의 경우 내년으로 다가온 관광보조비 4억5천만 달러 문제라는 골치 아픈 현안이 도사리고 있다. 개성공단에 대해서도 최근 북한 내부에서는 ‘제2의 경수로 사업’이라는 말이 떠돈다고 한다. 물론 우리 정부는 여전히 개성공단에 대해 집착을 하고 있고, 그 결과 지난 10월15일 주방기기 전문업체인 리빙아트의 첫 생산품이 국내 시판되기에 이르렀다.

그러나 당시 북측은 매우 냉랭한 태도를 보였다. 북의 시각에서 볼 때 지난 2000년 8월 이후 이미 4년이라는 시간을 허비했고, 그나마도 바세나르 협정에 의한 전략물자 반입 소동에서 보듯이, 남한 정부가 과연 미국의 대북 제재 봉쇄망을 뚫고 이 사업을 끝까지 추진할 의지와 능력이 있는가 여전히 의구심을 버리지 못하고 있는 것 같다. 전략물자 반입 문제 다음에는 전력지원 문제가 도사리고 있고, 그 다음은 토지 임차료 등 약 20억 달러에 이르는 현금 지급 문제가 버티고 있다.

북한 입장에서는 4대 특구의 성공을 언제까지나 기다릴 수 없게 됐고 그래서 그 대안으로 4대 특구를 넘는 전국 단위의 기업개방에 눈을 돌리게 됐다고 할 수 있다.

(6) 북한 경제 정책 전환의 배경에서 작용하는 북중 경험

이제 이쯤해서 이 모든 변화의 과정이 과연 어디에서부터 시작된 것인가 하는 점을 살펴볼 필요가 있다. 왜 김정일 위원장을 중심으로 한 북한 수뇌부가 지난 4,5월부터 해외자본 유치를 위한 북한 내 구조조정을 비밀리에 추진했으며, 6월께는 경제협조관리국이라는 무역성 산하 조직이 내각 직할로 승격했고, 8월에는 중국측과 마찰의 불씨가 돼온 신의주 특구를 중단하는 조치를 취했는가, 과연 이 모든 것의 출발은 무엇이었나 하는 점이다.

그것은 바로 지난 4월 김정일 위원장의 중국 방문이었다. 당시 김위원장의 갑작스런 중국 방문에 대해서는 북핵문제 해결을 위한 해법을 논의하기 위한 것이라는 등 주로 핵문제를 중심으로 검토돼 왔던 게 사실이다. 그러나 핵문제 이외에도 북중간의 경제협력을 새로운 차원으로 끌어올리기 위한 북중 양국 수뇌간의 긴밀한 협의가 이루어졌던 것이다.

특히 김 위원장과 원자바오 총리간에 매우 중요한 대화가 오고갔다고 한다. 즉 김위원장이 중국이 북한에 대한 경제 진출을 본격화해주길 요구하자, 원자바오 총리가 그렇게 하도록 노력하겠다고 대답했고, 그 대신 북한도 개혁, 개방에 대한 조치를 더욱 진전시켜주기를 요청했다는 것이다. 즉 중국의 대북 경제 진출과 북의 개혁개방 가속화간의 빅딜이 이뤄졌다는 것이다.

최근 들어 중국 기업의 대북 진출이 국내외 언론의 특별한 관심을 끌어들였다. 여기에는 몇가지 요인들이 복합적으로 작용한 것으로 알려졌다. 북측이 지난해 11월부터 올해까지 도합 3차례에 걸쳐 중국 기업들을 대상으로 투자설명회를 해왔고, 또한 중국기업의 부동산 투자 유치를 위해 평양 남포 등의 부동산 관계법을 고치는 등의 노력을 기울여왔다.

중국 측에서는 현 광둥성 서기인 장쩌장이라는 인물의 역할을 들 수 있다. 과거 길림성 서기와 평양주재 대사 등을 역임한 그가 중심이 되어 주로 광둥성과 절강성을 중심으로 한 대북 투자 물결을 주도하고 있다는 것이다. ‘중국의 유태인’이라고 불리우는 절강성 온주상인이 평양 제일 백화점 운영권을 확보한 것은 중국 기업의 대북 진출이 본격화했다는 신호탄으로 여겨지고 있기도 하다.

그러나 평양을 무대로 한 북중 경협이 이처럼 본격화하게 된 가장 중요한 계기는 바로 지난 4월의 김정일-원자바오 합의였던 것이다. 이 합의를 계기로 중국 기업의 대북 진출에 대한 중국 정부의 제한 조치가 비로서 해제되고 오히려 정부가 나서서 대북 진출을 적극 권장하기 시작했다. 즉

4월 이전만 해도 정부 눈치 때문에 대북 진출을 꺼려하던 중국 기업들이 이제는 정부의 다각도의 지원을 받아가며 북한 진출을 서두르고 있는 것이다.

또한 북한은 북한대로 김정일 위원장이 원자바오 총리에게 약속한 대로 개혁개방의 가속화에 착수해 전국 단위의 기업 구조조정이 대대적으로 이루어졌고 내각의 위상 강화 신의주 특구 중단 조치 등도 같은 맥락에서 이해될 수 있는 일들이었던 것이다.

2) 후진타오 체제의 등장과 북중 밀월의 본격화

(1) 리장춘 방북의 미스터리

김정일 위원장의 4월 방중이 북중간의 경제협력 관계를 한 차원 끌어 올린 계기가 되었다면 후진타오 주석이 명실상부한 중국 최고 지도자로 부상한 9월을 전후해 북중간의 외교안보 관계에서도 새로운 밀월관계가 형성된 것으로 평가된다. 물론 이시기에 있었던 리장춘 중국 공산당 정치국 상무위원의 방북(9월10-13)과 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장의 방중에 대해서는 정보의 수준에 따라 여러 가지 상이한 평가가 있을 수 있다.

예를 들어 리장춘(李長春)상무위원의 방중에 대해 당시 우리 정부는 4차6자회담의 9월 중 성사를 위한 것으로 보았고, 따라서 그가 소기의 목적을 달성치 못함으로써 그의 방중은 실패한 것이었다고 평가했다. 이런 견해는 4차6자회담이 안 열리게 된 책임이 북한에 있다는 점을 은연중에 전제한 것이라 할 수 있다.

그러나 4차 6자회담이 누구 때문에 열리지 않고 있는가는 이견일 있을 수 있는 문제다. 지난 8월 초 리근 북한 외무성 미주국 부국장이 방미했을 때만해도 부시행정부 일각에서는 대선 전 4차6자회담 개최에 적극적이

었다. 북미 직접대화를 통해 돌파구를 열려는 시도도 있었다. 그러나 대선 전이 본격화하고 미 유권자들이 ‘이라크에서처럼 다른 외교문제에서도 밀리면 안된다’는 식으로 보수화하면서 일거에 급선회했다. 그다음 워싱턴의 모든 관심은 어떻게 하면 6자회담 무산의 책임을 다른 쪽에 돌릴 것인가에 모아져 있었다 해도 과언이 아니다.

북한이나 중국이 이런 내용을 모를 리 없다. 이때부터 북한도 미 대선 전에는 어떤 것도 이뤄지기 어렵다는 판단 하에 4차회담에 소극적인 입장으로 바뀌었다. 중국도 마찬가지다. 중국은 자신들이 아무리 중재를 서도 미국 대선이 끝나기 전에는 성과를 거두기 어렵다는 판단을 하기 시작했다. 또한 대만 문제도 중요한 변수였다. 중국은 자신들이 북핵 문제에 적극 협조하면 미국이 천수이볜을 압박해 그의 독립의지를 꺾어놓을 것으로 기대했다. 그러나 실제로는 미국의 이중성만 확인하고는 당시 6자회담 중재에 흥미를 잃은 상황이었다.

즉 당시 중국으로서도 4차 6자회담은 내막적으로 대선의 와중에 빠져 있는 미국의 비협조 때문에 열리지 않는 것이지 북한 때문만은 아니라고 봤다는 점이다. 그렇다면 리장춘 상무위원은 왜 북한을 간 것일까.

중국 측이 밝힌 그의 방북 목적 어디에도 4차회담과 관련한 언급이 없다는 점을 주목할 필요가 있다. 사실 해답은 중국 측이 밝힌 그대로이다. 즉 ‘중국 북한간 전통적 우호 협력 관계’를 다지고, 또 이를 위해 후진타오 주석의 친서를 전하는 것’이 바로 그의 방북 목적이었다고 할 수 있다.

중요한 것은 왜 당시에 그와 같은 목적의 방북이 필요했는가 하는 점이다. 여기에는 김정일 위원장을 중심으로 하는 북한 지도부와 후진타오 주석을 중심으로 하는 중국 4세대 지도부간의 관계에 대한 이해가 필요하다. 즉 그동안 김정일 위원장과 중국 지도부 관계는 주로 장쩌민 위원장을 중심으로 한 것이었다. 두 사람 간에는 ‘혁명 2세대이자 후계자’라는 면에서 동류의식이 있었다. 그러나 김위원장과 후진타오 주석 관계는 그

리 밀접하지 못했던 것이다. 뿐만 아니라 북핵문제 이후 후 주석이 공식 회의 석상에서 북에 대해 언짢아하는 발언을 한 사실이 몇차례 있었고 이런 내용이 북에 전달되면서 양국 관계가 매우 꺾끄러웠다고 한다. 특히 신의주 문제를 둘러싼 앙금에다가 지난 8월에는 후 주석 계열인 텐진사회과학연구원이 북을 노골적으로 비판하는 논문을 발표하는 데까지 이르렀다. 북측은 내심 후진타오를 중심으로 한 4세대 지도부에 대해 심각한 의구심을 가지게 된 것이다.

리장춘 방북은 바로 북·중 간의 이같은 꺾끄러운 관계가 계속되어서는 안 된다는 중국 지도부 내부의 움직임에 따른 것이었다. 워싱턴의 외교소식통은 “핵 문제 이후 중국은 대미 존중, 대북 압박 노선을 걸어왔다. 그러다 보니 북중관계가 소원해지면서 중국의 영향력도 급감하는 현상이 나타났다. 이에 대한 비판이 제기됐다”고 지적했다. 중국 대신 한국 일본 러시아가 그 공간을 메꾸고 들어올지 모른다는 우려가 나타나기 시작했다는 것이다.

중국 고위층 소식에 밝은 정보 소식통에 의하면 리 상무위원 스스로 양국간 중재역을 자임했다. 그의 방북의 절정은 바로 후진타오 주석의 친선 메시지를 전하는 것이었다. 지난 9월13일 중국 정부 역시 후 주석이 친서를 전했다고 밝힌 바 있는데, 문제는 그 친서의 내용과 의미가 뭐냐 하는 점이다. 정보소식통은 이에 대해 “후 주석이 직접 북한과 중국이 한 몸이며, 앞으로도 같이 가야 한다고 밝혔다”면서 “이는 최근 북중 양국 관계를 고려할 때 획기적인 진전이다”라고 말했다. 한마디로 김정일 위원장과 후진타오 주석간의 서먹서먹한 관계가 이로서 해소되고, 앞으로 후 주석 측으로부터 북 체제를 흔드는 행위는 더 이상 없을 것이라는 점을 다짐한 내용이라 할 수 있다.

6자회담을 비롯 북핵 문제를 앞으로 어떻게 풀어나갈 것인가에 대해서도 양측이 깊숙이 숙의했다고 한다. 정보소식통에 따르면 중국은 북측에

두가지 내용을 제안했다. 하나는 북이 미 대선 전에 4차회담에 응할 수 없다는 것은 이해한다. 다만 그 명분을 분명하게 밝히려는 것이었다. 그리고 또 한 가지는 미국 대선이 끝나면 다시 한번 북이 북핵 문제에 대해 대담한 해법을 제시해줬으면 좋겠다는 것이었다. 지난 9월14일 중국 국제방송이 ‘6자회담의 유효성에 대해 양측 지도부가 재천명’했다는 내용의 속 뜻이 바로 이것이다.

리장춘이 돌아간 3일 후인 9월16일 북한 외무성 대변인이, 남한 핵문제 때문에 6자회담에 참석하지 못하겠다고 밝혔는데, 이는 곧 ‘응할 수 없는 명분을 분명하게 해달라’는 중국의 요망 사항에 따른 인상이 강하다.

리장춘 방북을 정리해보면 후진타오의 대권 장악에 앞서 김정일 위원장과의 ‘H-K 라인’의 구축, 그리고 미국 대선 이후를 겨냥한 북중 양국 수뇌부의 북핵 해법안에 대한 숙의를 위한 것이었다고 할 수 있다.

(2) 북의 화답, 김영남 방중

리장춘 방북은 후진타오 체제의 중국과 북한간의 관계에서 물꼬를 튼 사건이었다. 북으로서도 매우 뜻밖의 외교적 성과였다. 김정일 위원장이 국가수반인 김영남 상임위원장을 10월18일부터 20일까지 중국에 답방 사절로 보낸 데에서도 북의 태도가 잘 드러난다. 김영남 위원장에 대한 중국의 접대 역시 융숭했다.

베이징 현장에서 이를 지켜본 국내의 한 전문가는 “김 위원장이 후진타오 주석을 만난 지난 10월19일, CCTV가 이를 톱뉴스로 뽑으면서 전체 23분 중 6분여를 할애할 정도였다”고 말했다. 보도 내용 역시 의례적 수준을 넘어섰다. 중조관계 55년의 우호를 지속하고, 한반도 비핵화에 찬성하며 핵문제와 관련한 실천적 해결 방안에 공감한다는 등, 양국공조를 대외에 과시하는 기회로 활용한 것이다.

김 위원장이 2005년 상반기 후진타오 주석의 방북을 초청했다는 얘기

는 이미 알려졌다. 이에 대해 후진타오 주석 역시 김정일 위원장의 중국 방문을 초청했다고 한다. 또한 원자바오 총리와의 접견 때는 중국이 현재 북에 지원한 3천만 달러짜리 유리공장의 10배 규모도 지원할 수 있다는 과격적 발언도 있었다고 한다. 리창춘 방북 때부터 북중 밀월관계가 최소한 2008년 베이징 올림픽 때까지는 지속될 것이라는 얘기가 나온 바 있는데, 김영남 방중을 계기로 이점이 보다 공고해진 것 같다는 얘기도 있다.

(3) 후진타오의 선택

그렇다면 지난 9월 중국은 왜 북한과의 관계를 끌어당길 수밖에 없었으며 이것이 북핵 문제에 어떤 영향을 미치게 되었는지 살펴보자. 지난 10월 베이징은 국제외교의 중심이었다. 국제적 거물들이 속속 베이징을 찾았다. 북핵 문제 등 동북아 현안과 관련해서는 김영남 상임위원장 외에도 중요한 인물이 또 하나 있었다. 푸틴 러시아 대통령이다. 10월 김영남 방중과 푸틴 방중은 미 대선 전 중국이 무엇을 준비하고 있었나를 상징하는 사건들이었다.

이고리 로가체프 주중 러시아 대사는 자타가 공인하는 베이징 외교가의 거물이다. 중국어에 능통하고 10여년에 걸쳐 주중대사로 장수를 누리고 있는 중·러 외교관계의 산증인인 것이다. 입이 무거운 것으로 알려진 그가 지난 10월6일 모처럼 언론 인터뷰에 응했다. 그리고 그의 발언 때문에 워싱턴이 발각 뒤집혔다.

러시아 <이타르타스 통신>과의 인터뷰에서 그가, 10월 중에 있을 예정인 블라디미르 푸틴 대통령과 후진타오 중국 국가주석겸 당 총서기간의 정상회담에서 “북핵문제가 반드시 논의될 것”이라고 강조하면서 현재 러시아와 중국은 북핵 문제에 대해 일치된 입장을 가지고 있다는 식의 발언을 한 것이다.

왜 워싱턴이 발각 뒤집혔을까. 외교소식통은 그 이유를 이렇게 설명했다. 로가체프 발언을 확대해 보면 ‘앞으로 중·러 양국이 6자회담을 비롯한 북핵 문제에서 연합전선을 구축하겠다’고 선언한 것으로 볼 수 있다. 당장 10월의 중·러 정상회담에서 이 문제를 다룰 것이라고 했으니 워싱턴이 긴장할 수밖에 없다는 것이다.

피 말리는 대선의 와중에서도 부시행정부의 고위 당국자들이 그의 발언에 대해 ‘부산한 움직임’을 보인 데에는 또 다른 이유가 있다. 로가체프 발언의 이면에서 지난 9월 이후 심상치 않는 기류를 보여 온 중국의 입김이 감지된 것이다. 즉 미국 측은 중·러 정상회담의 핵심의제를 ‘6자회담 문제를 비롯한 한반도 문제’로 하자고 적극 제안한 게 바로 중국의 후진타오 주석이라고 파악하고 긴장의 고삐를 늦추지 않았다는 것이다.

후진타오 주석은 그동안 중국 지도부 내에서도 대미 협조 노선을 걸어 온 인물로 평가돼 왔다. 반면 북한에 대해서는 대체로 인색했고, 북핵 위기 이후에는 북을 압박해서라도 이 문제를 해결해야 한다고 생각하기도 했다. 그러나 후 주석의 이 같은 ‘대미 협조, 대북 압박’ 노선이 지난 9월 초부터 급선회하기 시작했다.

워싱턴 소식통에 의하면 실제로 지난 9월초, 중국은 “미국이 지금처럼 6자회담에 성의를 보이지 않는다면 미국의 뜻과 상관없이, 우리는 북한과의 관계를 더욱 긴밀하게 발전시킬 것이다”라고 미국 측에게 통고했다고 한다. 구체적으로 어떤 방식으로 그 같은 통고가 이뤄졌는지 확인할 길은 없으나, 바로 이 시기를 전후해 워싱턴 소식통들 사이에 ‘중국이 요즘 심상치 않다’는 얘기가 흘러나왔다. 그리고 며칠 후인 9월10일 리창춘 중국 공산당 정치국 상무위원이 4일간의 일정으로 평양을 전격 방문했다. 그리고 김영남 상임위원장이 답방 사절로 중국을 방문했다.

이처럼 북중 밀월관계 구축이 당시 중국 지도부의 동선의 한 축을 이룬다면 또하나의 축이 바로 푸틴 대통령 방중을 계기로 러시아와의 연대를

강화하려는 움직임이다. 즉 북·중·러의 전통적 ‘북방3각 관계’가 북핵문제와 6자회담을 공통분모로 해 급속히 결집된 것이다.

대미협조 노선을 걷던 후진타오 주석이 이처럼 갑자기 변신을 선언하게 된 배경은 무엇인가. 그리고 미국은 과연 이 사태를 어떻게 받아들였는가. 전문가들은 후진타오 주석의 모든 관심은 바로 대만 문제에 쏠려 있다고 지적한다.

후 주석이 6자회담을 보는 시각 역시 대만 문제 해결을 위한 방편이었는데, 미국의 비협조로 6자회담이 난항에 빠지자 결국 대만 문제에게까지 그 여파가 미칠 것을 우려하기 시작했다는 것이다. 따라서 미국과 대립각을 세워서라도 6자회담의 돌파구를 열지 않으면 안 되는 절박한 입장에 처했다는 것이다.

이 문제와 관련해 당시 후진타오 주석은 국내외적으로 몇 가지 중대한 압력 요인에 둘러싸여 있는 것으로 분석되었다. 겉으로는 표출되지 않고 있지만, 우선 지난 8월19일 장쩌민 당 중앙군사위 주석의 전격적인 사퇴에 따른 후 폭풍 가능성이 있다. 장 주석의 사퇴는 자발적이라는 모양새에도 불구하고 베이징 정가에는 그가 후진타오 주석과의 권력투쟁에서 밀렸다는 얘기가 파다하다. 중국에 사스가 창궐하던 때 장 주석이 후 주석을 치러다가 오히려 역습을 당했다는 얘기부터 후 주석이 장 주석 장남의 비리 문제를 제기하며 사퇴를 압박해 할 수 없이 물러났다는 얘기 등 비화가 많다.

어쨌든 장주석은 대만 문제 해결에 매우 적극적이었던 인물로 기억되고 있다. 물러나기 전까지도 대만과의 통일 위업을 달성함으로써 역사에 남을 업적을 쌓겠다며 의욕을 불태웠다. 그런 그가 전면에서 사라진 지금 대만 문제 해결의 부담이 고스란히 후 주석에 쏠리게 되었다는 것이다. 바로 이 대만 문제를 둘러싸고 그동안 후주석은 장 주석과 해법을 달리 해왔다. 장 주석이 여차하면 무력통일이라도 불사하겠다는 강경론자였다

면 후 주석은 미국의 협조를 얻어 천수이벤 대만 총독의 독립 의지를 꺾으면 되는 게 아니냐는 일종의 외교노선을 걸어왔다. 여기서 6자회담과 대만 문제에서 미국과 중국이 서로 역할 분담 할 수 있다는 논리가 성립돼 온 것이다.

그러나 지난 8월을 거치면서 부시행정부가 4차 6자회담 뿐 아니라 대만 문제에 대해서도 말로만 떠들 뿐 실제로는 매우 비협조적이라는 사실이 드러나면서 후진타오의 대미 협조 노선은 내외의 비판에 직면했다. 더욱 심각한 것은 ‘대만 문제’에서 이제 남은 시간이 별로 없다는 것이다. 12월 말로 예정된 대만의 입법원 선거를 시작으로 대만 독립을 둘러싼 긴장 상황이 천수이벤이 독립 결행 시점으로 선포한 2006년까지 계속 이어질 가능성이 매우 높다는 점이다.

후진타오의 입장에서 보자면 시간이 많지가 않은 것이다. 즉 양안 위기가 본격화할 가능성이 높은 2004년 12월 이전에, 양대 안보 현안 중 최소한 북핵문제라도 가닥을 잡아놓지 않으면 매우 곤란한 상황에 빠질 가능성이 높다. 자칫 잘못하면 중국은 북한과 대만이라는 ‘두개의 전선’에서 미국과 대치하는 상황에 직면할 가능성이 있는 것이다.

이런 관점에서 보자면, 후진타오 주석이 북한 끌어안기에 나서고 러시아와 연대를 서두를 수밖에 없었던 이유를 분명하게 알 수 있다. 우선 미국이 대선의 혼란 속에 빠져 있는 동안이라도 북한 러시아와의 연대를 통해 북핵 문제 해결의 발판을 구축해 두겠다는 속셈이라고 할 수 있다.

또한 북핵문제가 뜻대로 되지 않을 경우에 대비한 포석이라는 측면도 있는 것 같다. 실제로 후진타오 주석이 군사위 주석을 승계하기 직전 당 차원에서 올라간 한 보고서는 △현재 미국과 일본은 중국의 신 패권주의에 대해 경계심을 높이고 있고 △미국이 변하지 않는 한 아무리 6자회담을 개최해도 성과를 기대할 수 없으며 △북핵 문제는 미국과 북한 사이의 양자회담을 통해 해결하지 못할 경우 결국 전쟁 아니면 극적인 돌파구 마

련이라는 상황에 직면하게 될 것이라는 내용을 담고 있었다고 한다.

중국은 리창춘의 방북 당시 이 보고서 내용에 입각해, 북한 측에게 미 대선이후 4차 6자회담이 열릴 경우 또 한 차례 과감한 양보 조치를 취해 줄 것을 요청했고 북한 역시 이에 대해 긍정적인 입장을 보였다고 한다. 그러나 이런 노력에도 불구하고 6자회담이 실패로 돌아갈 경우, 북·중 간이라도 공조체제를 굳혀 놓음으로써 미국의 일방적 공격을 차단하고, 한편으로는 중국 동북 방면의 안정을 도모하겠다는 의미도 있는 것이다. 러시아와의 관계 강화 역시 같은 맥락이라고 할 수 있다.

이처럼 중국이 북한과 밀월관계를 구축하고 러시아와 연대를 강화하는 것은 미국 입장에서는 매우 곤혹스러운 사태 전개이다. 그동안 힘들어서 구축한 6자회담이라는 대북 다자 압력 틀이 무산될 위기에 처한 것이다.

(4) 북중 밀월이 동북아 정세에 미친 과장

마지막으로 북중 밀월 구축이 동북아 정세에 어떤 과장을 미쳤는지를 살펴보자. 후진타오의 예상치 못한 대북 ‘질주’는 미 대선 전후 한반도 정세를 예의주시하며 숨고르기를 해온 주변국들에 강력한 과장을 낳기 시작했다. 후의 질주가 있기 전인 9월 이전만 해도 중국의 태도는 의문 부호였다. 일부에서는 동북공정 및 후 계열 인사들의 북에 대한 비판적 태도를 우려하기도 했다.

당시만 해도 한반도 정세의 안정적 관리를 위해 러시아 카드가 조심스럽게 거론되기도 했다. 노무현 대통령의 9월 방러, 그리고 김정일 위원장의 러시아 극동 방문이 이뤄져 남북한과 러시아의 3각 협력 구도가 성립되면, 중국과 미국의 독주를 견제하고 일본에 어느 정도 영향을 미칠 수도 있다고 본 것이다.

그러나 김정일 위원장의 방러가 연기됨으로써 러시아 카드는 사실상 수면 하에 잠복했다. 대북 소식통은 “실무진에서는 김정일 위원장에게 9월

이 극동 방문의 적기라고 보고서를 올렸지만 김 위원장이 아직은 때가 아니다 라면서 한편으로 제쳐놨다”고 북 내부의 정황을 전했다.

김위원장의 9월 방러가 무산됨으로써 일본을 견인하기가 어려워진 게 문제였다. 일본 측은 고이즈미 총리의 지난 5월 방북 이후 북에 대해 고자세를 유지해왔다. 즉 5월 방북 때는 7월의 선거를 앞둔 고이즈미 총리가 정치적 필요 때문에 고개 숙이고 들어갔지만 다음은 북이 숙일 차례라는 것이다. 미 대선에서 부시가 재집권 할 경우 다급한 것은 북이지 일본이 아니라는 것이다. 일본의 고자세를 보여주는 명확한 징표가 바로 수면하에서 거론돼온 수교 배상금 액수 문제이다. 그동안 물밑에서 전개된 북일간 접촉에서 일본 측은 그동안 알려졌던 것보다 훨씬 낮은 금액을 제시해 북을 곤혹스럽게 했다.

바로 이 시점에 ‘대륙의 검은 말 후진타오’가 질주해온 것이다. 그 후 북의 대일 협상력이 다시 올라갔다. 정보 소식통에 따르면 일본은 리장춘 방북의 의미를 정확하게 간파했다. 즉 리가 전한 후의 메시지로 보아 북, 중간에 밀월관계가 형성될 것으로 본 것이다. 이때부터 일본이 고자세를 풀기 시작했다. “일본 측이 수교 배상금 문제에서 융통성을 보이기 시작했다”고 당시 한 소식통은 전했다. 일본은 표면적으로는 미국과 대북 정책에서 보폭을 맞추고 있지만, 미 대선 이후의 정세변화를 염두에 두고 언제든지 변신할 준비를 하고 있었던 것이다.

미국 역시 푸틴 러시아 대통령에 이어 김영남 위원장의 방중으로 이어지는 당시 상황을 심각하게 지켜봤다. 북중관계 강화, 그리고 여기에 러시아까지 가세할 경우, 설령 부시가 재집권하고 네오콘이 복귀한다 해도 미국이 쓸 수 있는 수단이 별로 없게 된다. 부시정부의 대북 해법은 반드시 중국의 협조를 경유하도록 돼 있다. 그러나 현재로서는 중국의 협조를 구할 방법이 별로 없다. 대만 문제에서 양보하는 길 밖에 없으나 이미 미국 군수 업체들이 엄청난 군수 수요를 기대하고 천수이볜의 독립노선을 강력

하게 지지하기 시작했다. 새로운 군수 수요의 창출을 위해서는 양안간 긴장이 필요하다는 게 미국 군수산업의 내밀한 분위기라고 한다. 네오콘의 의지와 상관없이 미국도 대만해협에서 불기 시작한 태풍을 제어하기가 힘들어진 것이다.

미국 내의 이같은 정황이 다시 후진타오의 대북 질주, 그리고 정책 대 전환의 배경으로 작용하고 있는 것이다. 지난 9월 베이징을 방문하고 돌아온 재계 고위인사는 “중국 측 인사들은 앞으로 한반도 위기는 2차적일 것으로 본다. 오히려 대만해협 사태가 당면한 위기라는 것이다”고 말했다. 대만과 한반도의 팽팽한 두 전선에서 균형추가 급속히 한쪽으로 기울기 시작한 것이다. 이에 따라 중국이 모든 국력을 대만과의 대결 전선으로 결집하기 시작했다는 징후가 나타나고 있는 것이다. 지난 10월7일자 홍콩의 <사우스차이나 모닝포스트>는 “중국이 대만에 대한 압력 강화의 일환으로 한국과 일본 싱가포르 등 아시아 주변국과의 관계 강화에 적극 나서기 시작했다”고 전하면서 “이는 중국 외교정책의 일대 전환을 뜻 한다”고 의미심장하게 밝혔다.

5. 결론: 북중 밀월이 북핵문제 해법에 주는 함의

4장에서는 북중 밀월 관계의 전개를 경제와 외교안보 두 측면에서 살펴봤다. 그리고 그 진행과정은 미국 대선 기간 동안 북핵문제와 대만문제의 전개와 밀접한 관련을 가지고 있었으며, 한편으로는 미국의 북핵 해법 구상을 뒤흔들 소지를 충분히 내포한 것이었다는 점을 지적했다. 즉 미국 네오콘들이 구상해 온 6자회담을 통한 북한의 고립화, 그리고 중국 끌어들이기를 통한 북한 붕괴 전략이 더 이상 성립하기 어려운 상황에 처하게 된 것이다.

오히려 미국은 중국이 과연 북한과 어떤 대화를 나눠왔는지, 그리고 앞으로 상황 전개에 따라 어떤 패턴으로 임하게 될지를 전혀 모르는 상황에 빠져들게 된 것으로 보인다. 북중 밀월이 전개되면서 미국에게는 북한이나 중국 양자관계가 하나의 블랙홀처럼 다가온 것이다. 워싱턴이 후진타오 체제 등장 이후 중국의 변신 과정에 대해 긴장감을 가지고 바라볼 수밖에 없었던 게 바로 그 이유이다.

그리고 부시 2기 정권 들어 1기 정권에서 취해온 대북 정책을 더 이상 유지할 수 없게 된 이유도 바로 여기에 있다고 할 수 있다. 1기 정권 당시 네오콘이 주도한 어설픈 일방주의로는 동북아 상황을 더 이상 통제할 수 없는 지경에 처하게 된 것이다. 라이스 국무 체제가 조심스럽게 실험하고 있는 현실주의 노선이 등장할 수 밖에 없는 근원도 사실은 북중밀월 관계로부터 비롯된 것이라고 할 수 있다. 즉 미국의 북한 핵 해법 역시 바뀔 수밖에 없게 된 것이다.

1) 중국 주도의 아시아식 해법의 가능성

필자는 북핵 해법은 앞으로 크게 두가지 코스로 전개될 가능성이 높다고 판단한다. 하나는 미국이 1기 때와 같이 핵문제 해결 보다는 시간 끌기에 치중할 경우, 중국이 북핵 해결을 주도하는 방식이다. 중국은 이미 리장춘 방북을 통해, 미 대선 이후 북한이 또 한번 대담한 양보 조치를 취해 줄 것을 요구했고 북으로부터 약속을 받은 상태이다. 그 다음 김영남 방중 당시 원자바오 총리는 3천만달러 상당의 대안 유리공장 보다 10배의 지원도 가능하다고 암묵적으로 북에 약속했다고 한다. 이 두가지 얘기를 종합해보면 그것이 중국이 유사시에 대비해 준비해둔 북핵 해법의 일단을 의미하는 것이라는 점을 알 수 있다. 즉 중국은 부시 2기 정권이 중국을 한반도와 대만의 두개의 전선에서 압박하기 위해 북핵 문제를 질

질 끌려 할 경우, 더 이상 끌려가지 않고 중국 주도하의 해결 국면을 주도하려할 가능성이 있다.

필자는 제2차 북핵 위기가 본격 확대되기 시작한 지난해 3월부터 아시아식 해법으로 북핵문제의 해법을 고려할 필요가 있다고 주장해왔다. 북핵문제에 대한 미국의 의도를 고려해볼 경우 미국에게 핵문제 해결을 전적으로 의존하는 것은 별로 바람직하지 않다는 판단을 했던 것이다. 오히려 미국을 대신해 중국 등 아시아 국가들이 북핵 문제해결의 전면에 등장하는 소위 ‘아시아식 해법’이 등장할 가능성도 점차 볼 수 있게 된 것이다.

이란 핵문제에서 보듯 부시정권은 제3세계 국가의 대량살상문제에 대해 ‘악의 축’ 운운하며 큰소리만 쳐왔지, 그것을 해결하기 위한 ‘소프트 파워’는 행사하지 못해왔다. 대량살상무기를 제거하는데 목적을 두지 않고 ‘정권교체(regime change)’라는 엉뚱한 목표를 추구해왔기 때문이다. 미국이 실기하는 동안 독일 프랑스 영국 등 EU 국가들이 재빠르게 이란과의 협상에 착수해 지난 11월7일 잠정합의에 도달 하는 등 핵문제가 해결 국면에 접어들기 시작했다.

‘아시아식 해법’이란 바로 이란핵 문제에서 EU가 했던 역할을 아시아 지역 강국들이 하는 것을 말한다. 물론 아시아의 경우 주요국인 중국과 일본이 과거사 문제로 갈등하고, 여기에 패권 경쟁까지 겹쳐 실제 협력이 가능할까에 대해 회의적 시각이 많은 게 사실이다. 그러나 북중관계 회복을 계기로 지역 국가들의 대북 접근 움직임이 가속화하고, 대만 문제라는 또 하나의 지역 현안이 가시화할 경우 북핵문제에서 ‘구동존이(求同存異, 차이점은 그대로 놔두고 공통의 이해관계에 합의하는 것)’를 시도할 가능성도 있다.

북핵 문제의 내부 구조를 들여다보면 오히려 그것을 못하는게 이상할 뿐이다. 북한이 핵을 포기하게 하려면 그에 상응하는 안전 보장과 경제적 대가를 지불해야 한다는 게 그동안 미국을 제외한 지역국가들의 공통의

견해였다. 어차피 미국은 단 한 푼도 내지 않을 것이기 때문에, 돈이 나올 곳은 중국의 대북 지원, 일본의 수교 배상금, 러시아의 에너지 협력, 한국의 남북 경협 등이다. 실제로 북한 주변의 아시아국가들이 모든 부담을 떠맡게 되는 것이다.

사정이 이러함에도 불구하고 6자회담에서 아시아 국가들은 들러리에 불과했다. 중국과 한국이 앞선 중재 노력을 해왔으나 때로는 북에 의해 그리고 상당 부분은 미국에 의해 견어차였을 뿐이다. 미국이 주장하는 선택 포기 선언과 북한이 주장하는 동시행동 원칙은 서로 불상용의 관계라 할 것이다.

그러나 발상을 바꾸면 간단한 문제이다. 즉 협상을 두 단계로 나눠서 진행하면 되는 것이다. 1단계는 그동안 EU가 이란과 해왔듯이 중국이나 일본 등 거금을 낼 준비가 돼 있는 어느 한나라가, 아니면 여기에 한국 러시아까지 합쳐 공동으로 북한과 먼저 협상한다. 북의 핵 포기과 아시아 국가의 경제지원 및 안전 보장을 맞바꾸는 빅딜을 전개하는 것이다. 북한은 북한대로 미국에 굴복해서가 아니라, 아시아와 세계 평화를 위해 핵을 포기한다는 명분을 가질 수 있다. 이는 북한 체제의 유지를 위해서도 대단히 중요하다.

1단계 협상이 성공하면 다시 2단계로 이들 국가들이 미국과 협상한다. 미국의 요구대로 북한이 먼저 핵을 포기한 셈이니 미국은 약속대로 북한의 안전을 보장하라는 것이다. 미국 역시 그동안 일관되게 주장해온 북의 선택 포기가 이뤄졌으므로 거부할 이유가 없는 것이다. 1,2 단계 협상이 이루어지면 마지막으로 북미 양국이 다른 국가들의 입회하에 서로의 입장을 확인하는 절차를 가지면 될 것이다.

필자는 현재 동북아 국가들의 지정학적 이해관계를 토대로 볼 때 북핵 문제가 장기화 국면으로 접어들게 될 때, 아시아식 해법을 위한 카드를 제일 먼저 뽑아들 가능성이 높은 나라로 중국을 주목해온 것이다. 대만문

제와 북핵 문제가 오버랩 되는 것을 피하기 위해서라도 중국이 먼저 움직임 가능성이 있다고 본 것이다.

중국이 움직이면 그 다음 일본 역시 경쟁적으로 움직일 가능성이 높다. 중국과 동북아 패권 경쟁에 접어든 일본이 한반도에 대한 중국의 독주를 무작정 지켜볼 수는 없는 노릇이다. 물론 미국과의 협의가 변수가 되겠지만, 이 때쯤 되면 미국 역시 고이즈미 총리의 방북을 더 이상 묶어두기가 쉽지 않을 것이다.

그 다음 중국과 일본의 경쟁적 움직임이 벌어질 경우 한국과 러시아가 여기에 어떻게 연결되는가에 따라 아시아식 해법의 형태가 그려질 것이다. 보다 구체적으로는 내년 상반기 이후 후진타오 중국 주석의 방북이 이미 예정돼 있고, 이에 따라 고이즈미 총리가 은근히 3차 방북 시기를 저울질하고 있으며, 김정일 위원장의 러시아 극동 방문과 이를 통한 북러 정상 회담 가능성, 그리고 여기에 남북 정상간의 접촉 움직임 등 ‘아시아식 해법’을 시도할만한 계기들은 이미 충분히 성숙돼 있다고 할 수 있다.

2) 미국 주도의 해법

중국 주도의 아시아식 해법은 부시 2기 정권이 1기와 크게 다르지 않을 경우를 상정한 구도이다. 그러나 이미 앞서서도 살펴본 것처럼 부시 2기 정권은 이미 중국의 변화를 눈치 채고 핵문제 해법에 변화를 추구하기 시작했다. 지금까지 나온 키워드가 바로 하나는 한국정부 역할론이고 또 하나는 북미 양자대화론이다.

이 두가지 개념은 중국 주도 아시아식 해법 가능성에 대한 부시 2기 정부의 대응 전략 차원에서 검토된 것으로 판단된다. 미국의 입장에서 볼 때 중국이 북한 고립화에 대해 더 이상 미국과 협조할 생각이 없다고 할 경우 기존의 전략은 무용지물이 된다. 또한 그렇다고 미국이 일방적으로

밀어붙일 경우 중국이 북핵문제를 자신의 주도로 전격 해결하려할 것이라는 점까지 염두에 두지 않으면 안 된다. 중국이 주도하고 일본이 뒤따르고 한국 러시아가 합세하는 북핵 문제 해결 구도가 발생할 경우 아시아에서 미국의 존재는 최악의 상황에 부닥치게 된다. 2002년 제2차 북핵 위기를 통해 가까스로 확보한 미국 이니셔티브가 붕괴하고 미국의 설자리마저 위협 받을 가능성이 높다.

따라서 중국 주도 해법이 등장하기 전에 적어도 미국의 영향권 하에서 북핵 해법을 컨트롤하지 않으면 안된다. 여기에는 세가지 방법이 있을 수 있다. 미국이 직접 나서는 경우, 그리고 일본이나 한국을 내세우는 경우 등이다. 우선 미국이 직접 나서서 북미 직접대화로 핵문제를 해결하는 것은 아직은 시기상조이다. 적어도 1기 정권과의 연속성을 고려해야 하기 때문이다. 그러나 6자회담 틀 안에서라는 전제를 달긴 했지만 이미 북미 양자 접촉을 허용하기 시작하면서 그 가능성을 열어놓기 시작했다.

그 다음 일본을 내세우는 것은 중국의 움직임과 밀접한 상관관계가 있을 것이다. 중국이 예상 외로 빨리 움직일 경우 고이즈미 총리 역시 더 이상 시간을 늦추기가 어려울 것이고 이때 미국으로서도 더 이상 붙잡기 쉽지 않을 것이다. 기왕 일본이 움직여야 할 상황이라면 미국 역시 이에 편승하는 전략을 취할 가능성이 있다.

그 다음 한국을 내세우는 것. 중국이 움직이기 전인 현 상황에서는 순서상 한국 카드를 쓰는게 논리적으로 맞다고 할 수 있다. 당사자인 한국을 건너 뛰어 일본 카드를 먼저 쓰는 것은 사리에 맞지 않고, 그렇다고 미국이 적극 나서기도 쉽지 않으므로 한국 카드를 우선 사용하는 것이다. 여기에는 분명 여러 가지 고려 사항이 있다.

한국은 당사자이지만 그렇다고 핵문제를 해결할 능력을 갖추고 있지 못하다. 더군다나 현 노무현 정부에서 남북관계는 과거와 같은 파워를 갖지 못하고 있다. 즉 미국으로서의 니쁠 것이 없는 것이다. 우선 시간을 벌 수

가 있고, 그 다음 한국에게 기회를 줬지만 한국이 제대로 역할을 못할 경우 그것을 빌미로 앞으로 미국 주도 해법에 반기를 들지 못하게 할 수도 있다. 현재의 상황은 바로 여기까지 와 있다고 할 수 있다. 노무현 정부는 ‘한국 정부의 적극적 주도적 역할론’이라고 부르지만 워싱턴에서는 ‘노무현 리스크’를 얘기하는 현 국면이 바로 이것이다.

한국 역할론의 향방을 보면서 미국은 그 다음 수순을 검토하기 시작할 것이다. 중국의 움직임이 예상 보다 빠르게 나타날 경우 어떤 조합을 통해 북핵 해결의 주도권을 확보할 것인지, 아니면 중국의 움직임을 내버려두는 척하면서 중국 역시 북핵 해결에 실패했다는 식으로 몰면서 미국 주도의 대북 압박에 중국도 동참하라고 몰아붙일 것인지, 2005년은 북핵 해법을 둘러싼 국가간의 합종연횡이 어지럽게 전개되는 한 해가 될 것이다.

제 6 장

북한경제의 국제화와 동북3성

1. 환황해축의 명암
2. 개혁개방을 잉태한 나진선봉
3. 개성에서 시작된 북한경제의 국제화
4. 북한의 서방 진출과 동북3성
5. 신의주 특별행정구의 재비상

배 종 렬 | 수출입은행 선임연구원

1. 환황해축의 명암

2002년 9월 19일 신의주 특별행정구 지정발표와 9월 24일 네덜란드 국적 화교인 어우야(歐亞) 그룹 양빈(楊斌) 회장의 신의주 특별행정구 초대장관 임명은 분명 북한의 개혁·개방과 동북아 경제협력에 있어서 일대 분수령이었다. 신의주에 북한판 홍콩을 건설하겠다는 북한 김정일 국방위원장의 대담한 구상은 서방언론의 관심을 불러일으키기에 충분하였다. 영국 BBC 방송의 “50여년간 굳게 문닫아온 북한의 변화를 나타내는 것이며, 신의주는 세상으로 향하는 북한의 창이 될 것”이라는 보도, 미국 CNN방송의 “특구지정과 양빈 초대장관 임명은 국제사회에서 고립된 북한이 50

년 넘게 추구해온 사회주의 도그마에서 벗어나고 있다는 징표”라는 보도, “중국이 오랜 동맹관계를 맺고 있는 북한에 자신의 경제개혁모델을 따르도록 요구한 것 같다”는 미국 AP통신의 보도, “최근 북한정권의 움직임은 고립에서 탈피하려는 구체적 신호이며 베트남 등 공산국가들이 시장개방 과정에서 중국을 모델로 삼았듯 북한도 중국의 시장경제체제를 도입할 것으로 보인다”는 영국 파이낸셜타임스의 보도 등이 바로 그것이었다.

그러나 그 이후 사태전개는 드라마틱한 반전 그 자체였다. 북한 최고인민회의 상임위원회 정령에 따라 2002년 9월 24일자로 신의주 특별행정장관으로 임명된 양빈이 탈세와 부동산관련 불법행위 등 중국 법규위반을 이유로 10월 4일 랴오닝성(遼寧省) 공안당국에 의해 구금되고, 10월 8일 가택연금된 사실이 중국 당국에 의해 공식 확인된 것이다. 1999년 6월 북한 김영남 최고인민회의 상임위원장의 방중을 계기로 그동안 소원했던 북·중관계가 정상화되었고, 2001년 1월에는 김정일 국방위원장이 군부 등 지배엘리트를 대동하고 중국의 개혁·개방현장을 방문하여 상해의 발전상에 대해 ‘천지개벽’ 이라고 놀라워했던 터라 신의주를 둘러싼 북·중간의 이례적인 과열음은 동북아경제협력의 전도에 분명 암영을 던져 주었다. 또한 국제관계의 양면성과 냉혹함을 우리에게 다시 한번 일깨워주는 사건이기도 하였다.

주지하다시피 북한은 2002년 7월 1일 50년만의 가격조정을 시작으로 내부개혁조치를 단행하였다. 즉, 대내적으로 ① 배급제 폐지, ② 물가 및 환율 현실화, ④ 종합시장 설치, ⑤ 기업의 수익처분권 확대, ⑥ 정부의 재정지원 축소 등 경제의 화폐화(Monetization)와 시장화를 진전시키면서 대외적으로 나진선봉에 이어 금강산, 개성, 신의주 등 특구의 확대를 통해 김정일식 개혁·개방을 가속화시키기 시작했다. 특히, 개성과 신의주는 북한 환황해경제권의 두 축으로 남으로는 서울-인천-부산과 북으로는 단동-대련-심양과 연결되면서 남한 및 중국 경제와의 접목을 통해 세계시장

으로 진출할 수 있는 전략적 요충지였다. 달리 말해 경의선 연결, 개성공단 건설 논의 등 남북협력의 기운이 북상하며, 중국의 경제성장이 심천-홍콩·대만축 중심에서 점차 상해·북경으로, 그리고 서부대개발의 추진 등 그 성장의 흐름이 동북3성으로 과급되는 상황에서 금강산에서의 남북협력의 성과를 개성·신의주를 과급시키겠다는 북한의 구상은 타이밍을 맞춘 올바른 선택이었다.

그런데 양빈 초대장관의 가택연금으로, 연이어 터진 미국의 우라늄농축 핵개발의혹 제기로 북한식 경제의 국제화전략은 처음부터 암초에 부딪친 꼴이었다. 2004년 4월 김정일 국방위원장은 중국의 새로운 지도자로 선출된 후진타오와의 정상회담을 위해 또다시 중국 방문길에 올랐지만 한번 꺼진 신의주 불씨는 좀처럼 살아나지 않았다. 오히려 귀국길에 터진 용천 폭발사건은 신의주개발문제를 또 한번 뒷전으로 밀어내었다. 중국측의 고구려사 왜곡을 목표로 한 동북공정과 동북3성 경제개발계획이 본격화되는 가운데 북한은 내각지시를 통해 “신의주 특별행정구 건설을 잠정 중단한다”는 조치를 조용히 취하게 된다.

왜 신의주 개발은 좌초되었으며, 무엇이 문제인가? 북한은 왜 신의주 개발에 집착했으며, 동북3성이 북한경제에서 차지하는 위상은 무엇인가? 북한의 개혁·개방노정에서 발생한 두 의문점에 대한 해답의 단초 발견은 10년의 역사를 거슬러 올라갈 필요가 있다.

2. 개혁·개방을 잉태한 나진선봉

1992년 4월 나진항만의 배 홍철 기사장은 나진선봉을 찾아온 한국, 일본을 포함한 여러 대표단들에게 손으로 직접 쓴 원고를 읽으면서 동북아시아의 도래를 알리고 있었다. 동북아 경제협력에 북한이 참여하겠다는 의사표시의 한 행사로 환동해경제권의 북한측 거점으로 내어놓은 나진선

봉에 잠재적 투자가들을 초청한 것이다. 남한대표단의 일원으로 필자도 평양에서 전용열차로 약 24시간을 달려 북한 동쪽의 최북단 중국, 러시아, 북한 삼국의 국경지대인 나진선봉을 찾아가고 있었는데, 차창으로 필자의 눈에 비친 북한의 모습은 험벗은 산야에 고구마로 끼니를 때우던 어릴 때 시골전경과 유사하였다.

고개를 가우뚱거리는 외국대표단의 회의에 찬 질문에 “국제화물중계기지, 경공업을 중심으로 한 수출가공기지를 건설하겠다”는 나진선봉 현지의 북한측 설명은 인적 없는 허허벌판과 항만에 메아리 되어 돌아오고 있었다. 그렇게 시작된 북한의 나진선봉개발은, ① “두만강지역을 개발하기 위해서는 300억 달러의 자금이 필요하다”는 UNDP 컨설턴트의 타당성조사 보고서가 자원조달에 대한 확고한 보장이 없다는 것을 뒤로한 채, ② 김일성 주석 사망이후 김정일의 유훈통치속에 유훈사업이라는 위상하에, ③ 소련제국의 붕괴이후 국제회의석상에서 중앙정부와 지방정부의 목소리가 다르게 표출되는 러시아를 뒤로 하고 1990년 7월에 발표된 중국의 훈춘 개발계획과 경쟁·협력관계를 유지하며, ④ 플루토늄 핵문제 해결과정에서 남한 김영삼 정부와 소원한 관계설정으로 남한자본의 참여에 대해 모호한 태도를 견지하면서 서방자본 유치를 목적으로 1994년 10월 제네바 합의 이후 가속화되게 된다.

UNDP의 두만강지역개발계획(TRADP: Tumen River Area Development Programme)과 협조하면서 의욕적으로 추진되던 나진선봉개발에 이상기류가 발생하기 시작한 것은 1997년 중반 동아시아 경제위기로 동북아 경제협력의 여건이 바뀌면서부터였다. 북한이 평양으로 예정되었던 TRADP의 제3차 정부간회의(Commission/Committee: 1997. 11. 17~18)의 개최 포기를 신호탄으로 TRADP의 제4차 정부간회의(Commission/Committee: 1999. 6. 10~11, 몽고) 및 TRADP의 제5차 정부간회의(Commission/Committee: 2001. 4. 5~6, 홍콩)에 연속 불참하면

서 라진선봉자유경제무역지대의 표류는 보다 뚜렷해지고 있었다.

내부적으로 새로운 변화를 모색하고 있다는 징후는 1998년 1월 경영자 문역으로 평양을 찾은 필자에게도 감지되었다. 1997년 6월 1일 ① 변동 환율제의 실시로 달러당 210원(여타지역은 1달러당 2.2원)으로 환율이 현실화되고, ② 개인의 시장경제활동을 양성화하는 자영업(가내편의봉사업)의 허용조치에 따라 개인들이 여관, 음식점, 가공식품, 수리수선, 부업 생산 등을 할 수 있는 길이 열렸으며, ③ 지대내 시장가격 적용과 독립채산제의 실시로 기업소들의 경영 자율성이 신장되는 등 라진선봉자유경제무역지대에 자본주의실험을 확대했던 대외경제협력추진위원회 관리들의 기세는 이미 평양의 겨울추위속에 서서히 얼어붙고 있었다.

그렇지만 북한의 라진선봉자유경제무역지대의 건설경험은 북한경제의 국제화에 많은 시사점을 던져주었고, 이후 변화의 중요한 시금석이 되기 시작했다.

우선 북한에 적합하면서 국제시장으로의 접근도 가능한 경제특구모델이 무엇인가에 대한 이해의 폭을 넓혀주었다. 1994년 6월 14일 “우리일군들은 맛있는 떡을 앞에 놓고도 먹을 줄 모릅니다..... 라진선봉자유경제무역지대 개발사업은 어디까지나 우리가 주동이 되어 라진선봉자유경제무역지대 개발사업을 적극적으로 내밀어야 다른 나라 사람들이 투자를 할 수 있습니다. 이제부터라도 우리가 주인이 되어 라진선봉자유경제무역지대 개발사업을 힘 있게 내밀어야 합니다” 하는 김일성 주석의 질타속에 북한의 대외경제협력추진위원회의 관료들은 라진선봉자유경제무역지대 개발을 위한 다양한 모델들을 검토하게 된다. 예를 들어 1996년 8월 대외경제협력추진위원회 김정우 위원장이 인터내셔널 트리뷴지와와의 인터뷰에서 “라진선봉지대의 모델을 굳이 말한다면 싱가포르이며, 세계 각국의 자유무역지대들에 대한 연구검토 결과 싱가포르형이 우리에게 가장 유용하다고 판단했다”고 밝힌 것이 바로 그것이었다.

그러나 두만강 개발계획의 개발방식이 초기(1992. 2~1995. 12)의 소삼각, 북한의 라진-중국의 훈춘-러시아의 포시에트를 연결하는 약 1,000km²지역의 두만강경제구역(Tumen River Economic Zone: TREZ)을 중심으로 한 공동개발방식에서 대삼각, 북한의 청진-중국의 연길-러시아의 나호트카를 연결하는 약 5,000km²지역의 두만강경제개발지역(Tumen River Economic Development Area: TRED A)을 대상으로 각 접경국들이 독자 개발을 추진하는 점진적 조화방식(Progressive Harmonization)으로 전환되었고, 3국 접경지역에 중심되는 도시를 건설하고 이 도시를 중심으로 각종 산업을 건설하고 인프라를 정비하지는 일각의 국제도시 구상도 무산된 터라 김정우 위원장의 설명은 국제현실을 무시한 장미 빛 청사진에 불과하였다.

물동량이 북한의 나진항이나 러시아의 포시에트항으로 빠져야 하는 중국의 훈춘공단을 차치하더라도 북한이 구상한 공단은 10개 공단으로 총면적 700만평 규모(1개단지 평균면적 70만평)였다. 이 정도의 경공업 수출 단지가 국제경쟁력을 갖기 위해서는 항만을 통한 물류이동이 전제되어야 했고, 24시간 공장을 가동시킬 수 있는 체제가 갖추어져야 했다. 2만톤 정도에 불과한 나진항이 수출항으로 기능하기 위해서는 당장 10만톤급 배가 접안할 수 있는 시설의 확보와 함께 대형선박이 세계각처로 오고갈 수 있는 부산항이나 인천항으로의 접근이 필요했지만 북한의 현실은 철도수송이 고작이었고, 그것도 전력부족으로 상시가동체제가 유지되기 힘든 상황이었다.

일본측 컨설턴트들이 우회적으로 경공업공단 건설의 여건이 충족되지 않았음을 지적하고 새로운 개발방안을 제시하면서 첫 단추를 잘못 끼웠다는 인식이 대외경제협력추진위원회 관계자들에게 살아나기 시작했으며, 그들의 국제적 시야는 점차 넓어지고 있었다. 이 시기 주목할 만한 구상은 1996년 9월 라진선봉투자설명회에서 싱와물산(주)와 도요엔지니어링

(주)가 제시한 중화학공업 개발구상이었다. 즉, 라진선봉지대는 광대하고 평탄한 임해에 토지와 풍부한 물자원이 있어 대규모중공업의 입지가 가능하며, 특히 우암지구가 경쟁력이 있기 때문에 이 지역에 내륙수로를 만들어 항구를 건설하고 라진선봉지대에 일본의 가시마(鹿島)공업지구와 같이 석탄화력발전소, 석유정제, 석유화학분야 등의 임해형 공업지대를 건설하는 것이 바람직하다는 것이었다.

다음은 남북협력의 중요성이 부각되고 남한자본에 대한 북한의 수용도가 향상된 것이었다. 사실 북한의 개혁·개방에 있어서 남북관계의 설정은 풀기 어려운 난제였으며, 북한은 가능하면 남한이라는 존재를 외면하고 싶어 했다. 주지하다시피 북한경제는 1970년대 중반 오일쇼크의 여파로 모라토리엄이 발생하면서 인민경제 6개년 계획(1971~1976)을 1975년 8월에 중단해야만 했다. 서방으로부터 차관도입 길이 막힌 북한경제로서는 외국인직접투자유치로 활로를 찾을 수밖에 없었는데, 1970년대 말 중국 덩샤오핑(鄧小平)의 개혁·개방 시작과 화교자본의 유치는 분명 충격이었다. 북한은 제2차 7개년계획(1978~1984)에서 대외무역발전을 강조하고 합영법을 제정(1984. 9. 8)하여 외자유치에 나서게 되지만, 남한자본의 유치는 애초부터 고려대상이 아니었다. 다만, 남북경제회담이 5차례(1984. 11. 15~1985. 11. 20) 열린 것이 조그만 변화였다.

남북협력에 대한 외면은 라진선봉자유경제무역지대의 건설과정에서도 마찬가지였다. 남한과의 직접적인 대화와 공식적인 관계설정으로 문제를 돌파하기보다는 두만강지역개발계획(TRADP)을 통한 정부간 간접적 대화(<표 1> 참조)에, 그리고 북한과의 교류협력사업에 뛰어들었던 남한 민간기업과의 비공식적인 대화에 매달렸다. 1980년대 합영법 체제가 서방자본의 유치에 실패하자 조총련과의 합영으로 방향을 선회했던 전례와는 달리 자유경제무역지대에 대한 서방의 투자가 기대에 못 미쳐도 남한 민간자본의 유치에 적극적으로 임하지 못했다. 외자유치를 위한 60여개의

법·규정이 제정되었음에도 불구하고 남한자본에 대한 배려는 ‘공화국영역밖에 거주하는 조선동포’라는 애매한 표현하에 선별초청이 전부였다. 그렇지만 동아시아 금융위기이후 북한의 대응은 달랐고, 현대그룹 정주영 명예회장의 소떼방북이 금강산관광사업을 성사시키면서 남북경제관계는 정상화의 과정을 밟기 시작했다.

〈표 1〉 TRADP사업 정부간회의의 주요 논의 및 합의사항(1992-2004)

회의명	일시	장소	주요 논의 및 합의사항
제 1차 PMC회의	1992. 2. 27~28	한국 서울	-분야별 실무작업반 구성·운영방안 검토 및 각국대표단(NT) 중심 운영합의 -TRADP의 개발방안, 대상지역, 자원조달문제 등 논의
제 2차 PMC회의	1992. 10. 9~11	중국 북경	-TRADP 추진관련 4가지 기본원칙 합의 -2원화(5개국/3개국)된 정부간 조정기구 설립 합의
제 3차 PMC회의	1993. 5. 9~10	북한 평양	-두만강지역개발에 관한 협정 잠정안 확정 -두만강지역개발회사 설립 및 정부간 조정·협의위원회(Commission) 창설에 관한 협정잠정안 확정
제 4차 PMC회의	1994. 7. 15~16	러시아 모스크바	-Commission협정문 합의 -환경 양해각서 협의 완료 -지역개발전략 확정(점진적 조화)
제 5차 PMC회의	1995. 5. 29~6. 2	중국 북경	-Commission협정문 및 환경양해각서 서명 -두만사무국 설치문제 논의 -교역, 투자, 인프라 등 6개분야 사업우선순위에 대해 잠정 합의
제 6차 PMC회의	1995. 12. 4~7	미국 뉴욕	-Commission협정문 및 환경양해각서 서명 -Commission산하에 통신, 인프라, 환경 등 실무작업반 및 Committee산하에 조정·조화·홍보 실무작업반 설치
제 1차 Commission회의	1996. 4. 18~19	중국 북경	-사무국 소재지는 3년간 북경으로 하되 이후는 5개국 간에 순환 -사무국 운영경비는 5개국이 년 25천달러씩 균등부담 -중장기(96.7~97.12)사업계획 심의
제 2차 Commission회의	1996. 10. 21~23	중국 북경	-자원조달문제, 두만사무국의 조직 및 운영, 97년도 사업계획 토의 -일본의 Commission회원국 가입권유결의안 채택
제 3차 Commission회의	1997. 11. 18~20	중국 북경	-인프라확충용 자원조달방안 논의(두만지역 개발금융 설치 구상 발표) -제2단계 사업계획(97~99) 서명 -일본 읍서버 유지로 결정
제 4차 Commission회의	1999. 6. 8~11	몽골 울란바토르	-동북아·두만투자공사 설립안 논의 -TRIS투자네트워크 구축 합의
제 5차 Commission회의	2001. 4. 5~6	중국 홍콩	-3단계(01~03)사업계획 확정·서명 -일본의 회원국 가입을 적극 추천 -TRADP 사업대상지역 확대 -회원국의 역할 강화 합의
제 6차 Commission회의	2002. 6. 1~3	러시아 블 라디보스톡	-일본가입을 위해 UNDP가 일본정부와 접촉 -ADB의 역할 재조명과 북한, 러시아의 회원가입 희망
제 7차 Commission회의	2004. 7. 8~9	중국 북경	-2005년 이후에도 TRADP에 대한 UNDP의 프로젝트 별 지속적 지원 약속 -향후 사업운영은 가이드라인을 작성하여 실현가능한 사업위주로 진행

3. 개성에서 시작된 북한경제의 국제화

마지막으로는 나진선봉에서의 자본주의 개혁실험이 북한이 내부개혁을 바탕으로 경제특구 건설에 임하게 되는 분수령이 되기 시작한 것이었다. 사실 북한경제의 국제화에는 두 가지 전제조건이 필요했다. 하나는 남북 관계의 정상화를 통해 투자분위기를 개선하는 것이고, 다른 하나는 내부 개혁을 바탕으로 외국자본 유치 경쟁력을 향상시키는 것이었다. 그렇지만 1970년대 말 중국 덩샤오핑의 개혁·개방에도, 1990년대 초 구소련, 중국 등 사회주의시장의 상실에 의해 자본주의시장으로의 진출이 북한경제의 절대절명의 과제가 되었음에도 불구하고 북한은 개방에 필요한 내부개혁조치를 단행하지 못했다.

그 결과 경제성적표는 참담했다(<표 2> 참조). 1994년 10월 북·미 간 제네바합의이후 북한은 서방협력중시형 외자유치전략하에 사회주의원칙이 강조되는 농업·경공업·무역제일주의로 당면 경제현안 타개를 서둘렀지만 마이너스성장은 멈출 줄을 몰랐고, 대량아사자의 속출에 지역간 인구이동 통제시스템은 마비되었으며, 중앙배급시스템의 붕괴는 공장기동율의 하락과 초인플레이션의 만연으로 나타났다. 그리고 나진선봉지역의 외자유치도 부진한 가운데 농민시장, 암시장 등 비계획경제의 성장이 공식경제를 위협하기 시작했다. 계속 악화되는 경제상황속에 북한관료들은 새로운 대안을 찾기 위해 노력했으며, 그 변화는 1997년 7월 동아시아 금융위기 이후 가시화되기 시작했다.

〈표 2〉 북한의 주요 경제지표

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
경제성장률(%)	-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7	1.2	1.8
예산규모(억달러)	166	172	185	187	192	N.A	N.A	91	91	92	96	98	N.A	N.A
발전량(억kWh)	277	263	247	221	231	230	213	193	170	186	194	202	190	196
곡물생산량(만톤)	402	442.7	426.8	388.4	412.5	345.1	369	348.9	388.6	422.2	359	394.6	413	425
무역액(억달러)	41.7	25.8	25.6	26.5	21.0	20.5	19.8	21.8	14.4	14.8	19.7	22.7	22.6	23.9
외채(억달러)	78.6	92.8	97.2	103.2	106.6	118.3	120	119	121	122.9	124.6	N.A	N.A	N.A
남북교역액(억달러)	0.1	1.1	1.7	1.9	2.0	2.9	2.5	3.1	2.2	3.3	4.3	4.0	6.4	7.2
국제인도지원(억달러)	-	-	-	-	-	2.9	1.0	3.1	3.3	4.1	3.0	4.9	3.9	3.2

자료: 통일부, 한국은행.

이번에는 김정일 국방위원장이 직접 전면에 등장하기 시작했다. 1997년 9월 노동당총비서로 취임한 김정일 국방위원장의 1998년 1월 1일 자 강도 현지도는 새로운 변화의 서곡이었고, 이후의 변화는 대략 다음과 같은 세 가지 특징을 보여주었다(<표 3> 참조).

〈표 3〉 김정일 북한경제 10년의 주요일지

구분	김일성의 경제적 유산	김정일 북한경제 10년		
		유신통치기 (1994. 7~1997. 9)	개혁준비기 (1997. 9~2002. 7)	개혁시도기 (2002. 7~)
전반적 경 제 여 건	<ul style="list-style-type: none"> -중국·구소련으로부터 원유·식량지원 감소 (1990년대 초반) -마이너스 경제성장 시작 (1990년 이후) -대외시장의 약 70% 상실(사회주의국가의 체제 전환) -식량배급시스템 붕괴(동북지역)와 하루 두 끼먹기 운동 시작(1992) -NPT탈퇴(1992)에 의한 국제경제관계 경색 	<ul style="list-style-type: none"> -미국·국제사회로부터 중유·식량 확보 (제네바 핵합의: 1994) -미국의 1단계 경제 제재완화조치 관철 (1995) -마이너스 경제성장 지속 -식량배급시스템 붕괴와 대량아사자 발생 (1995~1997) 및 탈북 -동아시아 금융위기 발생(1997) 	<ul style="list-style-type: none"> -정상회담 추진(중·러관계 복원을 통한 원유·식량지원 추가 확보) -플러스 경제성장으로 전환 -김대중 대통령의 햇볕정책 시동(1998) -미사일 발사 및 헌법개정(1998) -미국의 2단계 경제 제재완화조치 관철 (1999) -미국 부시정부에 의해 약의 축으로 지명(2002) 	<ul style="list-style-type: none"> -북일정상회담(2002: 평양선언) -양빈 신의주 특별행정구 장관 중국 당국에 의한 가택연금(2002) -우리농 농축육개발(2002)과 NPT탈퇴유보 철회(2003) -용천폭발사건 발생 (2004)
대 내 경 제 부 문	<ul style="list-style-type: none"> -농업·경공업·무역제일주의 경제전략 채택 (1993) 	<ul style="list-style-type: none"> -농업·경공업·무역제일주의 경제전략 유지 -경제건설에 군동원 시작 	<ul style="list-style-type: none"> -자립적 경제건설 노선 재천명(1998)과 제2의 천리마대진군(강성대국 건설) -경제건설에 군동원 본격화(선군정치) 	<ul style="list-style-type: none"> -「7·1경제관리개선조치」 및 그 후속조치 단행 -국방공업건설우선론 제기(2002: 선군정치)
대 외 경 제 부 문	<ul style="list-style-type: none"> -라진·선봉자유경제무역지대 지정(1991: UNDP의 두만강지역 개발프로그램 참여) 	<ul style="list-style-type: none"> -라진·선봉자유경제무역지대 건설가속화 -라진선봉지역에 자본주의 실험(환율 1달러당 2.21원에서 210원으로) 	<ul style="list-style-type: none"> -라진·선봉자유경제무역지대 경제특구로 조정 	<ul style="list-style-type: none"> -신의주 특별행정구법 제정(2002)
남 북 경 제 부 문	<ul style="list-style-type: none"> -간접적 남북경제교류 시작(1989) -남북기본합의서 및 남북교류·협력부속합의서 타결(1992) -정상회담합의(1994) 	<ul style="list-style-type: none"> -간접적 남북경제교류 유지 -남북기본합의서 및 남북교류·협력부속합의서 유명무실화 -정상회담 개최에 대한 입장유보 	<ul style="list-style-type: none"> -금강산 관광의 시작 (1998) -정상회담에 의한 6·15선언(2000)으로 남북당국대화 가속화 -김정일 답방 유보 	<ul style="list-style-type: none"> -금강산관광지구법 및 개성공업지구법 제정으로 직접적 남북경제교류시대 개막(2002) -4개 경험합의서 정식 발효(2003) -남북교역 7억달러대 실현

첫째는 동아시아 금융위기 이후 IMF관리체제로 들어가는 아시아 상황을 보고 개혁·개방에 대한 두려움이 한층 강해지면서 소련·중국식의 “권력은 총구에서 나온다”는 총대중시철학의 재확인이었다. 이는 1998년 8월 31일 대량살상무기인 미사일 발사로 가시화되기 시작한 당의 선군정치, 즉 “군부를 통한 체제장악력을 강화하면서도 군부가 보유한 경제적 자원을 경제건설에 동원하는 체제”의 구축으로 귀결됨과 동시에 국가 중요 산업에 대한 사회주의 중앙분배시스템의 복원을 강조하는 경제발전전략의 시동으로 나타나게 된다.

둘째는 거시경제안정을 위한 외부 경제적 자원의 확보에 가속도를 내기 시작하였다. 대량아사자의 발생을 더 이상 방지할 수 없었고, 북한경제의 고질적인 문제인 외화난에 숨통을 틔어야 했으며, 그리고 북한 중화학공업 상징인 황해제철과 김책제철의 용광로가 꺼지지 않게 하기 위해 동분서주하는 모습을 우선 중시시킬 필요가 있었다. 다시 말해 경제발전계획의 수립에 요구되는 경제적 자원을 안정적으로 확보할 수 있는 체제의 구축을 필요로 했다. 즉, 중국 및 러시아의 경제적 지원이 사라진 후 북한은 예산 뒷받침이 없는 농업·경공업·무역제일주의라는 완충기 경제계획으로 당면난국을 우선 피해갔지만, 3년상이 끝난 시점에서는 새로운 경제계획을 수립해야 했다.

1998년 10월 30일 김정일 국방위원장은 현대그룹의 정주영 명예회장과 면담을 돌파구로 선택했다. 현대와의 금강산 관광사업 합의는 약 10억 달러 상당의 외환확보를 가능하게 해 주었고, 연이어 단행된 김영남 상임위원장의 중국방문(1999. 6)은 식량 15만톤과 코크스 40만톤의 무상지원을 이끌어 내었다. 50년간 남북 적대관계의 청산 및 한·중 수교 이후 소원했던 북·중 관계 복원의 시그널은 북·중 정상회담(2000. 5. 29~31), 남북정상회담(2000. 6. 13~15), 북·러 정상회담(2000. 7. 19)으로 이어지면서 국제사회의 북한 경제지원에 대한 유리한 분위기를 조성

해 주었다. 예를 들어 ① “중국의 대북지원량의 추정에서 가장 적합한 수치는 양국간의 무역적자액이다”라는 에버스타트(Nicholas Eberstadt)의 추정, ② “중국은 1994년 이후 대략 매년 쌀·밀 100만톤과 중유 50만톤을 지원했는데 이는 북한 원료수입의 70~90%, 식량수입의 1/3에 해당한다”는 샴바우(David Shambaugh)의 분석, ③ “중국의 지원이외에도 1990년대 중반부터 남한(원조 10억 달러 이상), 일본(식량 100만톤 이상), 미국(원조 10억 달러 이상) 등의 지원이 있었고 한국의 통일부는 1995년부터 일본, 한국, EU, UN을 통해 약 24억 달러의 식량, 비료, 의약품, 중유 등이 북한에 지원되었다고 밝혔다”는 빅터 차(Victor Cha)의 주장 등에서 우리는 거시경제 안정을 향한 북한의 노력을 읽을 수 있다.

셋째는 나름대로의 내부개혁을 바탕으로 한 개혁·개방의 시작이었다. 실리, 신사고 등의 강조는 비록 초보적인 형태지만 비공식적이었던 시장경제의 제도권 편입을 알리는 신호였다. 1998년 이후 북한경제의 플러스성장기조의 정착도 북한경제의 개혁·개방에 청신호였다. 남한 김대중 정부의 햇볕정책의 시행과 이태리 등 서방 유럽국가들과의 외교관계 수립 또한 북한경제의 국제화에 유리한 토양을 제공하였다.

2002년 7월 ‘7·1경제관리개선조치’로 내부개혁을 가시화한 북한은 2002년 9월 ‘신의주특별행정구 건설’이라는 카드로 북한경제의 국제화에 대한 청사진을 밝혔다. 고이즈미 준이치로 일본 총리와의 회담과 일·북 평양선언(2002. 9. 17), 유럽연합기업 초청을 통한 평양 국제경제기술 및 하부구조전람회의 개최(2002. 9. 17~20), 동해선과 경의선의 철도 및 도로 연결을 위한 착공식 진행(2002. 9. 18) 등 이벤트를 통해 모양새도 갖추었다. 그렇지만 상황이 엉뚱하게 꼬였다. 북한의 개혁·개방을 당연히 지원할 것으로 예상되었던 중국이 신의주 특별행정구 건설에 제동을 걸고 나선 것이다. 연이어 터져 나온 북한의 우라늄농축 핵개발문제도 일본과의 국교정상화를 통해 경제개발자금을 확보하려던 북한의 구상에 찬물을

끼였었다. 나진선봉에서의 자본주의 실험, 금강산에서의 남북협력을 바탕으로 개성·신의주를 통해 세계시장으로 나아가려던 북한경제 국제화의 양날개중 한 날개를 접어야 하는 순간이었다.

4. 북한의 서방 진출과 동북3성

북한경제에서 동북3성은 어떤 위상을 차지하고 있는 것일까? 왜 중국은 북한경제의 국제화에 제동을 건 것일까? 주지하다시피 북한경제는 크게 동해 경제권과 황해경제권으로 나누어진 경제이다. 지역간 인구이동도 많지 않고, 도로를 발전시키지 않은 물류체계를 가지고 있다. 그리고 남북간 대치로 해로의 연결이 힘든 터라 양경제권의 연결은 대부분 철도수송에 의존했다. 사회주의경제의 특성상 물동량도 많지 않는 터라 양경제권은 사실상 독립된 실체였다. 동해경제권은 청진-나진선봉을 통해 구소련 경제권에, 그리고 황해경제권은 신의주를 통해 중국경제권과 연결이 되어 있었다. 황해경제권은 황해도, 평안도 일대에 많은 논농사지역을 가지고 있어 농촌노동력이 많았지만, 동해경제권은 그렇지 못해 산업노동력이 주를 이루었고, 필요한 식량은 북한의 황해지역이나 나진선봉을 통해 공급이 되어야 했다.

그리고 북한경제는 전통적으로 중국과 구소련의 원조와 지원을 바탕으로 경제계획을 수립하는 구조를 가지고 있었다. 중국과 구소련과의 관계가 원활하지 못한 경우에는 사전에 계획한 목표를 달성하지 못하거나 수립한 계획을 변경해야 하는 사례가 빈번하였다. 6-25전쟁이후 ‘전후복구 3개년 계획’을 성공적으로 마무리한 북한은 제1차 5개년계획(1957~1960)을 수립했으나 소련의 반대로 1956년 4월 노동당대회에서 채택을 하지 못하고 2년이나 늦은 1958년 3월에서야 승인할 수 있었다. 1년이나 늦게 시작된 공백은 북한식 대중동원방식인 ‘천리마운동’ 탄생의

모태가 되었다. 당시 소련의 반대사유는 “기계를 자체적으로 제작하지 말고 소련에서 사다 쓰라는 것”으로 북한의 기계공업육성책에 대한 반대였다. 소련의 지원을 받지 못해 중국의 지원을 기대했던 7개년 계획(1961~1967)에서도 마찬가지였다. 1960년 10월 중국으로부터 7개년계획의 전반기에 1억 4천만 달러의 원조를 약속받아 처음에는 순항하는 듯했다. 그러나 모택동이 1964년 10월 10일 북경을 방문한 북한 최고회의 상임위원장에게 즉시 남조선 무장해방투쟁에 나서라고 권하면서 상황이 꼬였다. 김일성이 거절하자 중국은 압록강 국경지대에 대군을 집결시켜 평양을 위압하기 시작했다. 6-25참전의 대가로 백두산과 압록강 및 두만강을 중국 땅으로 할애할 것을 요구하며, 공식지도에 중국 땅으로 표기하기에 이르렀다. 중국과의 관계가 거의 국교단절에 가까운 상황으로 치달으면서 7개년계획의 실패는 예정된 수순이었다. 소련과의 화해로 1966년 6월부터 경제원조가 재개되고, 중국과의 관계도 1969년부터 개선되지만 중국, 소련과의 관계설정은 항상 북한경제의 아킬레스건이었다.

〈표 4〉 남북한의 주요 산업별 생산현황 비교(2002년 기준)

구분	단위	생산능력		생산실적		가동률(%)	
		한국	북한	한국	북한	한국	북한
철강	만톤	4,966	600.2	4,104.2	109	82.6	18.1
비철금속	만톤	124	39.7	111.7	9.6	90.1	24.2
공작기계	만대	36.7	3.5		0.9		26.6
농기계	만대	11.1	3.2	7.3	0.8	65.8	25.3
TV수상기	만대	2,200	26.0	1,760		80.0	
냉장고	만대	460	5.0	522			
자동차	만대	433	3.3	311.4	0.66	71.9	20.0
석유화학	만톤	515	6.1	553.7	0.99		16.2
합성원료	만톤	596.5	1.8	566.4	0.15	94.9	8.3
합성수지	만톤	915.1	4.0	872.0	1.3	94.5	32.5
화학비료	만톤	458.8	236	373	53.9	81.3	25.7
전력	만kw/억kwh	4,845	755	2,664	194		29.2
시멘트	만톤	6,227	1,202	5,126	460	82.3	38.3
판유리	만상자	2,393	130	2,393	47.8		36.7
조선	만톤	1,220	21.4	1,220	3.8		17.8
화학섬유	만톤	304.7	17.7	264.6	2.9	86.8	16.2
직물	만추/억㎡	281	97.3	84.8	1.1		16.2
펄프	만톤	81.0	20.7	59.4	3.0	73.3	14.5
지류	만톤	1,115	25.7	930.8	4.8	83.4	18.7

주 : 1. 철강은 조강, 석유화학은 에틸렌 기준, 한국의 판유리, 조선은 생산량 기준임

2. 전력산업의 가동률은 (연평균 전력/시설용량)×100으로 계산함.

자료 : 정봉렬, 북한의 산업개발전략에 관한 연구, 박사학위논문 (2003. 12), p. 20.

그런대로 유지되던 중국과 소련관계에 결정적인 문제가 발생한 것은 구 소련제국의 해체였다. 그것은 중국, 소련과의 줄타기외교를 통해 사회주의 계획경제를 가동했던 북한경제에 돌이킬 수 없는 상처가 되었다. 당장 구 소련경제에 의존했던 동해경제권은 작동불능상태에 빠지기 시작했다. 외환부족으로 국제적 식량조달에, 에너지 부족으로 수송체계에 애로가 발생하면서 계획경제의 근간인 식량배급시스템이 흔들렸다. 1992년부터 이상 징후를 보이던 동해경제권의 배급시스템은 1994년부터는 아예 붕괴되어 버렸다. 대부분 공장의 조업 중단을 넘어 먹고살기 위해 공장설비가 고철로 팔려나가는 상황을 통제할 수 없었다. 아직도 북한경제의 공장 가동률

이 30% 미만(<표 4> 참조)인 것이 그 상처의 깊이를 반증하고 있다.

구소련경제와의 연결고리가 차단된 북한경제로서는 중국의 동북3성이 유일한 출구가 될 수밖에 없었다. 생계유지를 위해 길림성 연변조선족자치주로 탈북자가 속출하는 가운데, 중국과의 협조를 통해 나진선봉지역의 개발에 박차를 가하는 것이, 그리고 UNDP의 두만강지역개발프로그램과 협력하여 서방세계로 진출하는 것이 북한경제의 유일한 희망이었다. 그렇지만 중국 길림성과의 연계, 나아가서 중국경제와의 연계가 구소련경제의 대안이 되기는 처음부터 불가능했다. <표 5>에서 보여주고 있는 무역량이 이를 증명하고 있다.

<표 5> 1990년 이후 북한과 주요국간의 무역추이

(단위: 억 달러)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
무역액	41.7	25.8	25.6	26.5	21.0	20.5	19.8	21.8	14.4	14.8	19.7	22.7	22.6	23.9	
(수출)	(17.3)	(9.4)	(9.3)	(9.9)	(8.6)	(7.4)	(7.3)	(9.1)	(5.6)	(5.1)	(5.6)	(6.5)	(7.3)	(7.8)	
(수입)	(24.4)	(16.4)	(16.2)	(16.6)	(12.4)	(13.1)	(12.5)	(12.7)	(8.8)	(9.6)	(14.1)	(16.2)	(15.3)	(16.1)	
(수출-수입)	(-7.1)	(-7.0)	(-6.9)	(-6.7)	(-3.8)	(-5.7)	(-5.2)	(-3.6)	(-3.2)	(-4.5)	(-8.5)	(-9.7)	(-8.0)	(-8.3)	
남북교역액	0.1	1.1	1.7	1.9	2.0	2.9	2.5	3.1	2.2	3.3	4.3	4.0	6.4	7.2	
(반입)	(0.1)	(1.0)	(1.6)	(1.8)	(1.8)	(2.2)	(1.8)	(1.9)	(0.9)	(1.2)	(1.5)	(1.8)	(2.7)	(2.9)	
(반출)	(-)	(-)	(0.1)	(0.1)	(0.2)	(0.6)	(0.7)	(1.2)	(1.3)	(2.1)	(2.7)	(2.3)	(3.7)	(4.3)	
(반입-반출)	(0.1)	(1.0)	(1.5)	(1.7)	(1.6)	(1.6)	(1.1)	(0.8)	(-0.4)	(-0.9)	(-1.2)	(-0.5)	(-1.0)	(-1.5)	
주요국 무역액	중 국	4.8	6.1	7.0	9.0	6.2	5.5	5.7	6.6	4.1	3.7	4.9	7.4	7.4	10.2
	일 본	4.8	5.1	4.8	4.7	4.9	6.0	5.2	4.9	4.0	3.5	4.6	4.8	3.7	2.7
	러시아	22.2	3.7	3.4	2.3	1.4	0.8	0.7	0.8	0.7	0.5	0.5	0.7	0.8	1.2

자료: 통일부, 한국은행

두만강지역개발프로그램과의 협력을 통한 서방세계로의 진출도 역부족이었다. 1998년 9월 제2차 라진선봉투자설명회에서 리경일 대외경제협력추진위원회 부의원은 “1997년말 현재 투자계약 111건(7.5억 달러)에 80여건 6,300만 달러가 투자되었으며 200여개의 투자기업이 설립되었다”고 밝히면서 ‘라진선봉자유경제무역지대’를 자유가 빠진 ‘라진선봉경제무역지대’로 명명해 나진선봉지대 건설이 사실상 실패했음을 시사하였다.

지린성(吉林省)과의 연계를 통한 북한의 국제화는 애초부터 한계가 있는 구상이었다. 북한이 나진선봉지역의 개발을 위해 내어놓은 두 가지 목표중 경공업을 중심으로 한 수출가공기지의 건설은 앞에서 지적한대로 입지상 문제가 있었지만, 국제화물중계기지의 건설은 나름대로 타당성이 있었다. 그렇지만 타이밍과 경제성이 문제였다. 동북3성중 동해로의 출로가 필요한 지역은 흑룡강성과 길림성이었다. 동북3성의 유일한 바다로의 출로인 대련항만의 적체현상때문이었다. 중국으로서는 두 가지 선택이 있었다. 하나는 대련항만을 확장하는 것이고, 다른 하나는 새로운 항만의 확보였다.

UNDP의 두만강지역개발프로그램이 시작될 당시 중국의 관심은 방천항의 개발, 즉 자체항만의 확보에 모아졌다. 1990년 7월 장춘(長春)에서 개최된 ‘동북아 경제발전을 위한 국제협력방안’이라는 국제세미나에서 중국이 발표한 ‘두만지역을 통한 내륙수송루트개발’과 ‘중국·러시아·북한 3국 접경지역에서의 경제특구 건설방안’, 즉 방천항의 준설을 통한 훈춘(琿春)개발계획이 바로 그것이었다. 중국의 방천항 개발 구상은 두 가지 문제를 해결해야 했다. 첫째, 방천항이 항만으로 기능하기 위해서는 강의 준설이 필요했다. 둘째는 동해로의 출해권에 대한 북한과 러시아의 동의였다. 중국의 구상은 처음부터 벽에 부딪치기 시작했다. 우선 계속 쌓이는 토사문제를 비롯해서 항만의 경제성이 문제였다. 훈춘특구의 바로 옆에 인접하고 있는 북한의 나진항이나 러시아의 포시에트항, 자루비노항을 활

용하지는 안에 반대하기 어려웠다. 계속 주장하는 것은 항만건설의 목적에 대한 의구심을 증폭시킬 수 있었다.

중국이 방천항 건설을 잠정 중단하면서 북한 라진항만의 경쟁력이 살아나는 것 같았다. 그렇지만 중국이 UNDP의 두만강지역개발 프로그램과 관련하여 중앙정부차원에서 훈춘개발계획을 챙긴 것은 사실이나 바다로의 출로 확보이외에는 큰 관심이 보이지 않는 것이 문제였다. 길림성이나 흑룡강성 차원에서 제기되는 목소리는 점차 대답 없는 메아리로 바뀌고 있었고, 중국의 여타지역이 연변조선족자치주에 대한 한국의 투자에 대해 제동을 거는 사례까지 발생하였다. 지린성의 중앙정부에 대한 영향력을 확인하는 순간이었다.

주지하다시피 중국의 개혁·개방과정에서 지린성과 랴오닝성의 위상은 분명한 차이가 있었다. 덩샤오핑의 개혁·개방정책은 “동부 연해지역의 선행적 발전을 바탕으로 중서부의 경제발전을 가속화시키고 점차 지역격차를 축소한다”는 구상이었다. 이때 동북3성중 랴오닝성은 동부지역에, 지린성과 헤이룽장성은 중부지역에 해당됐다. 텐진시와 랴오닝성의 선양, 다롄, 단둥 등은 선행적 발전의 대상지역이었지만, 지린성의 연변조선족자치주는 지역격차의 축소대상지역이었다. 문제는 북한이 나진선봉자유무역지대의 건설에 박차를 가할 때, 중국의 경제발전 물결은 길림성으로 아직 파급되지 않는데 있었다. 서부대개발, 동북3성개발 등 지역격차 축소를 위한 제3보 전략은 중국의 10차 5개년계획부터 본격화되고 있었다. 달리말해 나진선봉은 처음부터 중국특수를 기대하기 힘든 지역이었다.

나진선봉의 실패이후 한참 표류하던 북한의 대 동북3성전략이 변화조짐을 보이기 시작한 것은 2000년부터 본격화된 김정일 국방위원장의 정상회담이었다. 두 가지 특징적인 흐름이 나타났다. 첫째는 동해경제권에 대한 러시아 역할의 재조명이었다. 이러한 움직임은 2000년 7월 러시아 푸틴 대통령의 평양방문과 김정일 국방위원장의 모스크바(2001. 8) 및 극

동(2002. 8) 방문으로 점차 뚜렷해졌다. 양국 정상간에 시베리아횡단철로와 한반도종단철로의 연결문제가 논의되고, 나진항과 블라디보스톡항간의 협력문제가 거론되면서 나진선봉의 위상이 되살아날 기색을 보이고 있었다. 둘째는 중국 요령성과의 연계를 통한 북한경제의 국제화전략 구상이었다. 서해공단의 후보지로 “해주를 달라”는 정주영 현대그룹 명예회장의 요청에 대해 김정일 국방위원장이 “신의주로 하라”는 의사의 표명이 바로 그것이었다. 그러나 당시는 회의적인 시각이 지배하고 있었다. 그동안 북한의 개방지역 후보지로 신의주가 빠짐없이 거론되었지만, 평양에서 멀리 떨어진 나진선봉을 개방하면서 보여준 북한의 개혁·개방에 대한 태도가 걸림돌이었다. 설마 신의주를 개방하겠느냐는 분위기가 지배하고 있었다. 평양-신의주는 북한경제의 핵심축으로 신의주의 개방은 바로 북한경제의 본격적인 개혁·개방을 의미하였기 때문이었다.

그렇지만 김정일 국방위원장은 신의주개발에 남다른 집념을 보이기 시작했다. “해주가 아니면 개성을 달라”는 정주영 회장의 고집에 신의주를 일단 접기는 하였지만 개성이 나진선봉의 대안이 될 수는 없었다. 당시까지만 해도 북한경제의 국제화전략에서 개성의 위상은 남북협력의 축이지 서방자본과의 협력축으로 무게중심을 두지는 않았다. 즉, 북한은 서방자본 유치를 위한 나진선봉의 대안을 필요로 했다. 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장의 방중, 그리고 자신의 방중(2000. 5)으로 북·중 관계를 복원한 후 유럽으로 눈을 돌리기 시작했다. 특히 부시 행정부의 등장 이후에는 유럽에 대한 북한의 관심이 보다 강화되었다. 2001년 다시 중국 방문길에서 상해를 찾은 김정일 국방위원장에게 중국 주룽지(朱鎔基) 총리는 “개성이 적절하다” 입장을 표명했다. 그러나 김정일 국방위원장은 귀국길에 신의주를 현지도하면서 신의주에 대한 그의 생각이 변함없음을 시사하였다.

김정일은 왜 신의주 개발에 그토록 관심이 높았던 것일까? 다양한 추론

이 가능하겠지만, 우선 당시 유럽자본의 움직임이 범상하지 않았다. 홍콩과 마카오가 중국에 반환된 이후 유럽자본들이 새로운 홍콩과 마카오를 물색하고 있다는 풍문이 간간히 회자되고 있었다. 비록 홍콩이 향후 50년간의 활동을 보장받았으나 홍콩의 중국화가 서서히 진행되면서 과거 홍콩에서 서구자본이 누리던 우위는 사라지고 있었으며, 대만의 독립움직임이 거세지면서 중국-대만간의 마찰과 갈등 증폭도 홍콩의 지위에 영향을 주고 있었다. 그런데 중요한 것은 중국경제의 성장속도였다. 현재와 같은 추세가 지속된다면 21세기에는 세계에서 가장 큰 시장은 중국이 될 것이라는 데는 이론의 여지가 없었다. 그럴 경우 서구자본의 입장에서는 중국시장으로 진출할 수 있는 교두보가 필요할 것이고, 그것은 홍콩이라는 지위가 계속 유지되어야 경쟁력을 가질 수 있다는 추론이었다. 특히, 중국이 일국양제의 홍콩식 법제보다는 선전·상하이 개발에서 보듯이 특구방식을 선호한 것도 청신호였다. 만일 신의주에 홍콩·마카오식의 일국양제를 도입한다면 중국 요령성과의 접목을 통한 서방자본의 유치가 가능할 것이라고 북한이 판단한 것이 아닐까? 이를 입증할 정확한 정보는 부족하지만, 당시 몇 가지 정황증거는 이를 뒷받침하고 있었다.

첫째는 중국의 개발 방향이 점차 북상하면서 요령성의 지위가 상승되고 있었으며, 한반도를 중심으로 태평양과 유럽을 연결하는 물류수송망 구축이 논의되면서 신의주의 전략적 위상이 높아지고 있었다. 중국의 개혁·개방 파고가 홍콩·마카오 부근의 남쪽지역으로부터 북쪽지역 즉, 4개 경제특구와 상해, 천진, 대련 등 14개 연해항구 도시지역으로 확대된 이후 텐진시와 선양, 다롄 등 랴오닝성 주요 도시의 개발성고가 점차 뚜렷해지고 있었다. 또한 김대중 정부의 햇볕정책은 개성을 매개로 하여 남북한간의 철도·도로 연결을 구체화시키고 있었다. 신의주 개발은 중국 연해 개발의 마지막 지역인 단둥을 통해 중국의 경제적 붐을 받아들임과 동시에 개성을 통해 남한자본을 북상시킬 수 있어 북한의 개혁·개방에 대한

서방자본의 부정적 인식을 불식시킬 수 있는 장점이 있었다.

둘째는 랴오닝성, 단둥 등 중국의 지방정부의 신의주에 대한 태도가 부정적이지 않았으며, 그동안 표류하던 UNDP의 두만강지역개발 프로그램도 새로운 활로를 찾고 있었다. 우선 신의주에 대해 중국 지방정부의 입장이 긍정적이었다는 것은 초대행정장관으로 내정된 양빈의 구금전의 상황이 이를 증명하고 있었다. 일각에서 단둥개발과 신의주개발의 경합측면이 지적되었으나 상호보완적 측면이 많다는 분석이 지배적이었다. 따라서 요령성, 단둥시 등 중국의 지방정부는 신의주특구가 개발될 경우 다양한 건설 수요 등 여러 가지 경제적 이익을 감안 신의주개발을 지원한다는 입장이었다. 북한에 의해 신의주 특별행정구 구상이 발표되었을 때 선양, 단둥 등지의 중국기업인들도 신의주 특구개발에 참여하기 위해 지방정부에 문의하는 등 관심을 표명하였다. 그리고 두만강지역 개발대상지역의 확대도 새로운 희망이었다. 북한이 불참한 TRADP의 제4차 정부간회의(Commission/Committee: 1999. 6. 10~11, 몽고)에서 ‘특정지역의 개발을 넘어 국가간 공동협력을 중시’하는 사업방향이 합의되고, TRADP의 제5차 정부간회의(Commission/Committee: 2001. 4. 5~6, 홍콩)에서 북한의 청진, 중국 연길, 러시아 나호드카로 규정되어 있던 TRADP의 대상지역이 몽골, 한국, 일본을 포함하는 동북아지역으로 확대된 것이었다. 규정상 신의주도 TRADP의 대상지역이 될 수 있었다.

셋째는 1995년 유럽연합(EU)의 대북지원이후 점차 강화되고 있던 북한-유럽의 관계가 2001년 5월 스웨덴 요한 페르손(Joran Persson) 총리와 크리스 패튼 유럽연합의 대외관계담당 집행위원의 김정일 국방위원장 면담으로 새로운 전기가 마련된 것이었다. 당시 회담에서 김정일 국방위원장은 유럽대표단에게 북한 경제체제 개혁 필요성을 분명하게 인정하면서 상호협력의 물꼬를 트게 했다. 이에 유럽연합은 2002년 2월 ① 경제개발을 위한 제도적 지원과 역량 강화, ② 지속가능한 에너지 서비스를 포

함한 천연자원의 지속가능한 관리와 사용, ③ 교통 및 농촌분야를 위한 믿을만하고 지속가능한 개발실시라는 전략적 틀을 담은 2000-2004국가 전략보고서(Country Strategy Paper for 2001-2004)를 북한의 동의하에 준비·채택하고, 북한은 2002년 3월 ‘시장경제에 대한 이해제고’ 라는 목표를 가진 고위 경제대표단의 유럽방문으로 화답하였다. 유럽연합의 신의주에 대한 관심은 북한의 우라늄농축 핵개발의혹이 제기된 이후에도 여전히 하였다. 즉, 2002년 9월 신의주 특별 행정구 발표당시 지멘스를 위시한 유럽연합기업들이 평양 국제경제기술 및 하부구조 전람회회에 참석하였듯이 2003년 1월에는 주한유럽연합상공회의소의 주관으로 유럽연합 최초 기업투자조사단이 신의주 특별행정구를 방문하였다. 유럽연합이 북한의 우라늄농축 핵개발에 대해 깊은 우려를 분명히 전달했지만, 북한은 유럽연합기업들의 신의주 방문을 허용하고 있었다.

5. 신의주 특별행정구의 재비상

<표 6>은 북한이 1998년 헌법개정에서 경제특구 확대를 시사한 이후 2004년 12월 현재 북한에 의해 지정된 경제특구들의 개략적인 특성이다. 총 101조로 구성된 신의주특별행정구는 독자적인 화폐금융정책에 입법·사법·행정권을 가지는 준국가로 북한은 홍콩·마카오식의 개발을 염두에 두었던 것으로 알려지고 있다. 그런데 중국은 왜 북한과의 마찰을 무릅쓰고 신의주 특구개발에 제동을 건 것일까? 중국 당국은 구금하기 수개월 전부터 양변의 중국내 탈세와 기타 불법 경제행위를 조사중이었고, 북한 측에도 행정장관 임명 전에 그에 관련된 정보를 통고한 사항이라고 해명했지만 여전히 의문점이 제기되고 있었다.

첫째는 신의주-단동이 위치한 압록강지역이 중국의 대한반도 방어선으로서 군사적으로 예민한 지역이었다는 것이다. 이러한 해석은 두 가지 측

면에서 보충적인 설명이 요망되었다. 하나는 신의주의 개혁·개방이 어떻게 해서 북·중간의 군사적 긴장을 유발할 수 있는가이다. 다른 하나는 심양, 천진, 대련, 단둥 등에서 벌어지고 있는 중국측의 외자유치와 신의주 개발을 통해 북한측이 유치하고자하는 외자유치간에 어떤 차이점이 있는가이다.

둘째는 신의주특구에 북한이 개설하고자 했던 카지노가 문제였다는 것이다. 북한의 양강도 호텔 카지노 등 북한측 카지노 이용객의 상당수가 중국고객이고, 압록강 강변에 선박을 정박시켜 북한측이 카지노를 운영한 데 대해 중국측이 반대를 했고, 그 반대로 인해 북한이 카지노운영을 중단했다는 점이다. 중국 북경의 코앞에 마카오식의 카지노가 등장하는 것을 중국측이 좌시할 수 없었을 것이라는 해석이다. 이러한 추론은 중국의 입장에서 보면 일면 타당한 측면이 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 비록 화교이나 네덜란드 국적인 남의 나라 장관을 구금할 만한 사유로서 빈약하며, 중국의 카지노 고객이 문제라면 중국 내부 법·규범으로 규제할 수 있는 문제였다.

셋째는 조선족의 지위상승과 입지 강화를 우려했다는 것이다. 신의주가 개발되면 중단기적으로 중국 동북3성에서 기자재와 인력 등 인프라 건설에 필요한 자원을 공급하여 경제적으로 이득이 되나, 신의주 특구개발 추진과정 및 성공시 소수민족인 조선족의 자극을 염려했을 것이라는 점이다. 이러한 해석도 두 가지 측면에서 논리의 보완을 필요로 하고 있다. 하나는 연변조선족자치주와 요령성이 어떤 차이가 있는가이다. 주지하다시피 중국의 중앙정부는 UNDP의 두만강지역개발 프로그램과 협력하여 조선족 자치주 지역인 연길·훈춘의 개발을 추진했었다. 다른 하나는 지정학적 특성상 신의주와 단둥지역은 서로 연계된 지역이라는 점이다. 달리 말해 신의주개발이 성공하는데, 단둥지역 개발이 실패할 수 있느냐하는 것이다.

〈표 6〉 라진·선봉, 신의주, 금강산, 개성 경제특구 비교

	라진선봉	신의주	금강산	개성	
성격	북한식 경제특구	홍콩식 특별 행정구	관광 특구	공업단지	
지정일	1991. 12	2002. 9	2002. 11	2002. 11	
위치	함북(동북부)	평북(서북부)	강원(동남부)	함북(서남부)	
면적	746km ²	132km ²	dir100km ²	66km ²	
설치목적	무역 및 중계 수송, 수출가공, 금융, 서비스	국제적인 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광지구	국제적인 관광지역	국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역	
사업지도기관	중앙대외경제기관과 경제무역지대 당국	신의주 특별 행정구 행정기관	중앙관광지구 지도기관	중앙공업지구 지도기관	
관세	특혜 관세	무관세	무관세	무관세	
기업소득세	- 결산이익의 14% - 예외적 감면조항	- 미징(특혜적인 세금 제도, 서울은 특별 행정구가 결정)	개발업자의 관광개발과 영업활동에는 비과세	- 결산이익의 14% - SOC, 경공업, 첨단과학기술분야는 10%	
유통화폐	북한 원	외화 (독자적 화폐금융정책)	전환성 외화	전환성 외화	
외화반출입	국외 송금 가능	자유 반출입	자유 반출입	자유 반출입	
외국인참여	단독·합영·합작 형태로 기업 설립·운영·투자 허용	행정장관을 신의주 특구 주인으로 규정해 외국인 참여 허용	- 관리기구 구성시 남측 개발업자 추천 - 외부인도 참여 가능	- 금강산 지구과 동일 - 관리기관 이사장에 남측 인사 취임	
환경보호	국가가 정한 환경보호한계 기준을 초과하는 대상 투자 금지제한 가능	환경오염 방지 명문화	오염물질의 배출기준, 소음, 진동기준 등의 환경보호 보장	환경보호를 저해하는 투자 금지 명시	
자치권	범위	행정	입법, 행정, 사법	독자적 지도 및 관리	독자적 지도 및 관리
	입법	-	입법의회	-	-
	사법	-	구재판소, 지구재판소	-	-
	행정	지대당국	행정부(장관)	지도 및 관리기관	지도 및 관리기관
토지	소유주체	국가	국가	국가	국가
	개발주체	지대당국	행정구	개발업자	개발업자
	임차기간	- 구체적 기간 명시 없음. - 임대기관의 승인하에 임차기간 연기 가능	- 50년 - 2052년 12월 31일로 종료 시한 명시	- 구체기간 명시 없음. (현대아산앞 50년간 토지이용증 발급)	- 50년 (토지이용증 발급일로부터)
	이용권	관련 규정 없음	양도, 임대, 재임대, 지당 가능	양도, 임대 가능	양도, 임대 가능
비자유부	무비자 (초청장 필요)	비자유발급	무비자 (출입증명서 필요)	무비자 (출입증명서 필요)	
자유활동보장	투자자에게 지대내에서 기업관리와 경영방법의 자유로운 선택권 부여	거주민의 선거권, 노동권과 언론 출판집회 시위, 신앙의 자유 보장	관광객 개인의 차량 또는 도보 이용한 자유로운 관광 명문화	- 법에 근거하지 않은 체류자 구속·체포·가택 수색 금지 - 우편·전화·팩스 자유이용	

자료 : 신지호, “개성공업지구법 분석-경제적 타당성을 중심으로”, 한국개발연구원, 『KDI 정책포럼』 162호, 2002.12.3, 6쪽 및 박정동, “북한의 대외경제관리체제에 관한 일고찰”, 한국수출입은행, 『수은북한경제』 2004년 여름호 (2004.6.30), 38쪽.

넷째, 신의주의 법적 지위가 문제였다는 해석이다. 라진선봉식의 경제특구가 아니라 홍콩식의 특별행정구라 안보상문제, 소수민족문제, 카지노문제 등 여러 문제가 불거져 나오게 되었다는 것이다. 그렇지만 이러한 추론은 우선 신의주가 홍콩에 대해 경쟁력이 있다는 것이 확인되어야 한다. 또한 신의주같은 국경선지역에서의 북한의 개혁·개방을 중국이 사실상 반대한다는 것이 입증되어야 한다.

연유가 어떻든 현 단계에서 신의주 개발은 중국의 협조가 없는 한 사실상 어려운 것으로 판단된다. 가장 큰 걸림들은 신의주에 대한 접근문제이다. 중국 단둥지역을 거치지 않고 바로 신의주로 접근할 수 있는 통로가 확보되어야 북한의 중국에 대한 협상력이 강화될 것이다. 이것은 평양의 개방과 함께 경의선 연결을 통해 남한자본이 신의주에 접근할 수 있는 길을 열어 주어야 한다는 것을 의미하고 있다. 달리 말해 개성과 신의주 투톱체제 구축을 통한 북한경제의 국제화는 이제 개성과 신의주를 연결해야 한다는 숙제를 안고 있다. 제2기 부시행정부를 맞이하는 북한경제는 또 한번의 선택이 요구된다 하겠다.

참고문헌

- 고일동, 『두만강지역개발계획의 추진현황과 참여전략』, 한국개발연구원, 1997.
- 박정동, “북한의 대외경제관리체제에 관한 일고찰”, 한국수출입은행, 『수은북한경제』 2004년 여름호, 2004. 6. 30.
- 배종렬, 남북한 투자협력: 경제특구 개발방안, 통일경제연구협회 주최 『제3차 통일경제정책세미나』, 1996. 10.
- _____, “두만강지역개발사업 및 한반도에너지개발기구”, 『동북아 경제협

- 력: 통합의 첫걸음』, 안충영·이창재 엮음, 박영사, 2003. 12.
- _____, “김정일의 북한경제 10년: 무엇이 달라졌으며 어떻게 바뀔 것인가?”, 한국수출입은행통일연구원 공동주최 『2004북한경제심포지엄』, 2004. 7. 7.
- 배종렬·박유환, 『남북한 경제협력: 발전전략과 정책과제』, 한국수출입은행, 2000. 4.
- 배종렬·유승호, 『동북아와 남북한 경제협력: 발전방향과 정책과제』, 한국수출입은행, 2004.
- 신지호, “개성공업지구법 분석-경제적 타당성을 중심으로”, 한국개발연구원, 『KDI 정책포럼』 162호, 2002.12. 3.
- 조동호, “변화하는 북한경제 평가와 전망”, 한국수출입은행, 『수은북한경제』 2004년 여름호, 2004. 6. 30.
- 조명철 외, 『북한경제 개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』, 대외경제정책연구원, 2003. 12.
- 정봉렬, 『북한의 산업개발전략에 관한 연구』, 박사학위논문, 숭실대학교, 2003. 12.
- 秦鴻祥, “중국의 서부대개발전략과 중한 경제협력,” 『동북아경제연구』, 한국동북아경제학회, 2002.
- 올가 말리체바 지음/ 박정민·임을출 옮김, 『김정일과 왈츠를』, 한울, 2004.
- 대외경제협력추진위원회, 『라진선봉자유경제무역지대 투자환경』, 1995.
- 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업동향』 각호
- 싱와물산·도요엔지니어링, 『라진선봉자유경제무역지대 투자촉진안내서』, 1996. 9.

제 7 장

‘북한형’ 경제개혁론 :

-기업과 농장을 중심으로

1. 문제 제기
2. 북한 경제조직의 기본구조
3. 북한 경제시스템의 조직문제와 개혁의 기본방향
4. 북한 기업시스템 개혁의 구성요소
5. 북한 농업시스템 개혁의 구성요소
6. 요약 및 결론

이 일 영 | 한신대학교 교수

1. 문제 제기

2002년 7월 북한에서는 가격 및 임금 조정, 배급제 축소, 공장기업소의 자율성 및 인센티브의 확대 등을 골자로 하는 ‘경제관리개선조치’를 시행한 바 있다. 이후 북한 경제에는 상당한 변화가 진행되고 있는데, 이러한 변화를 보는 관점은 그 것이 시스템 차원의 변화인가 아닌가를 기준으로 크게 나누어지고 있다.

첫째, ‘북한식 시장화 개혁의 출발점’이라는 평가가 있는데(김연철, 2002), 이는 최근 북한의 변화가 시스템 변화의 초기현상임을 시사하고 있다. 둘째, 이중경제 속의 국가부문의 취약성을 완화하기 위한 부분개혁

의 한계를 넘어서고 있지 못하다거나(박형중, 2002), 공식부문의 정상화를 도모하면서 분권형 계획경제 메커니즘을 추구하는 것으로 평가하기도 한다(조동호, 2003). 필자는 북한경제가 진화적인 이행과정에 있고 누적되고 있는 압력은 점차 시스템 변화를 강제할 것이라는 입장을 가지고 있다.

또 향후의 전망과 관련하여 개혁정책 시행의 주체가 개혁정책의 순서, 속도, 방향을 규정한다는 논의도 많다. 물론 북한 정치체제의 특수성이 매우 중요한 문제이고 이 변수에 따라 여러 가지 구체적인 시나리오가 존재할 수도 있다. 그러나 필자는 북한의 이행과정이 정책 주체에 의해 결정되는 비중을 ‘결정적’인 것으로 보지는 않는다. 필자는 보다 높은 추상수준, 넓은 시간범위, 구조적 초기조건을 고려할 때, 북한은 이미 진화적인 이행과정에 들어섰다고 판단하고 있다. 이러한 시야에서라면 정책의 주체 요소의 비중이 비교적 작은 ‘북한형’ 개혁 유형을 구성할 수 있을 것이다.

현재로서는 북한이 처한 조건은 중국과는 다른 점이 많고, 오히려 동유럽 후진국과 유사한 점이 많다. 그러나 중국형 모델에서 참조할 핵심적인 사항은, 전환의 과정이 ‘진화적’으로 이루어진다는 것이다. 즉 최종 목표가 서구식 시장경제라고 해도 구체적으로 이의 모습이 다양하고, 또 처음부터 서구식 시장제도를 건설하는 것은 불가능하며, 중간 단계에서 서구와는 다른 방식의 제도형성이 필요하다는 것이다(Murrel, 1993).

이러한 관점에 서서 본 논문에서는 기업과 농장 차원의 미시경제조직을 중심으로 북한 경제시스템 개혁의 유형화를 시도하고자 한다.⁵⁶⁾ 먼저 개

56) Kornai(1971)는 경제시스템을 구성하는 요소로서, 조직의 집합, 생산물의 집합, 정보타입의 집합, 제어역(control sphere)의 반응함수 시스템, 실행역(real sphere)의 반응함수 시스템 등을 거론하고 있다. 한편 中兼和津次(1975)에 의하면, 협의의 경제시스템을 경제활동(정보·재를 투입하여 산출하는 활동)이 행해지는 토대인 제도·조직시스템으로 파악될 수 있고, 광의의 경제시스템은 여기에 일정 기술의 체화인 재의 투입·산출시스템으로서의 재·기술시스템이 결합된 것이며, 최광의의 경제시스템은 가치·규범시스템까지 포함하는 것을 의미한다.

혁의 초기조건이 되는 지금까지의 제도적 틀을 개관하고, 그 문제점을 제도경제학의 논의에 기초하여 검토한 후 조직혁신의 기본 방향을 도출한다. 이어 기업과 농장 차원에서의 북한형 제도·조직 혁신의 기본 요소를 시론적으로 제시한다.

2. 북한 경제조직의 기본구조

북한에서도 급속한 중공업화를 위한 높은 수준의 자본 축적률을 유지하기 위하여 대량의 자금이 필요하였다. 그러나 부존자원이 부족하고 농촌의 비중이 상대적으로 컸기 때문에, 북한에서도 다른 사회주의 국가와 마찬가지로 농업부문이 주요한 자금원이 되었다. 한편 요소가격, 생산재가격, 소비재가격을 억압하는 거시정책, 고도로 집중된 자원배분제도, 국가계획에 의해 통제되는 미시경제조직 메커니즘이 형성되었다. 북한의 미시경제조직은 국유기업과 협동조합농장의 두 축으로 이루어져 있다.

북한의 공업기업은 국유기업과 집단소유기업으로 대별할 수 있는데, 그중 국유기업이 압도적인 비중을 차지하고 있다. 북한은 주요산업에 대한 국유화를 1946년에 착수해 1958년에 완료했다. 따라서 국가는 국유기업의 운영에 관하여 법률적으로는 물론 실제적으로도 전권(全權)을 가지게 되었다. 기업의 최고 경영자(지배인)는 국가에 의해 임명되고 그는 국가가 정한 목적에 따라 국가재산을 관리·운영할 임무를 부여받는다. 기업이 창출한 이윤은, 국가가 기업 내 유보로 인정한 부분을 제외하고는, 모두 국가재정으로 흡수된다. 기업운영을 위한 자금도 대부분은 국가 재정에서 공급받는다.

북한의 기업관리기구(organ)는 위계제(hierarchy) 구조로 되어 있다. 중앙에 경제 전체를 컨트롤하는 계획당국(국가계획위원회)이 있고 피라미드형 수

직구조의 말단에는 기업이 있다. 1965년부터 도입된 ‘계획의 일원화·세부화’는 북한의 계획제도의 기본 축이라고 할 수 있다. 기업 내에서는 1961년부터 도입된 유명한 ‘대안의 사업체계’가 지금까지도 기업관리의 가장 중요한 축을 이루고 있다. 그것은 한마디로 말해 종전의 ‘지배인(공장장) 유일관리제’ 대신에 ‘공장당위원회에 의한 집단지도체제’를 기업 관리운영의 중심에 둔다는 것이다. 실제로는 지배인이 공장을 운영하고 당 비서가 지배인을 감독하는 식으로 운영된다(양문수, 2001).

북한에 있어서 집단농업체제는 협동조합농장을 골간으로 하여 확립되었다. 일제가 물러간 후 일단 토지개혁에 의해 가족농에 의한 경영이 지배적인 형태로 되었으나, 1954년 집단화가 본격적으로 개시되었다. 그리하여 1958년에 이르면 전국적으로 농업집단화가 완료되어 모든 개인농은 새롭게 형성된 협동농장에 편입되었다.

농업협동화가 1958년 8월 일단 완료된 이후에는 다시 당시 최하위 행정단위로서 존재하였던 리(里)를 단위로 하여 협동조합을 통합하기 시작했다. 통합 결과 이미 조직되었던 18,039개소(1958년 8월 현재)의 협동조합이 3,843개소(1958년 12월)로 정리되었다. 협동조합의 규모도 크게 확대되어 101-600호의 협동조합이 85.5%로 대부분을 차지하게 되었다.

리 단위 통합화를 완료한 후에는 기술혁명의 과제를 수행하기 위해 전문적인 농업지도기관을 만들기 시작하였다. 그리하여 1961년에는 그간의 농업성-도-군 인민위원회로 내려오는 농업의 행정지도적 방식을 개선하였다. 즉 ‘군 농업협동조합 경영위원회’를 각 군 인민위원회로부터 분리하여 설치하고 이 것이 지도를 행하는 방식으로 전환하였다. 또 1962년에는 도 농업위원회를 도 인민위원회에서 분리하여 신설하는 한편, 농업성을 중앙농업위원회로 개편하였다(이일영 외, 1997).

3. 북한 경제시스템의 조직 문제와 개혁의 기본 방향

이러한 북한의 국유기업과 협동조합농장은 '동료집단조직'과 '위계제조직'의 성격이 혼합되어 있는 존재로 파악할 수 있다.

불완전시장에서 거래비용을 줄이기 위해 조직되는 내부조직의 가장 단순한 조직은 '동료집단조직'(peer group)이다. 이는 집단적·협동적 활동, 지배·복종의 관계를 핵심적 요소로 하는데, 사회주의 하에서 성립한 집단농장도 이에 가까운 조직으로 볼 수 있다. '동료집단조직'은 물적 자산의 불가분성 또는 정보의 불가분성 문제에 비교적 잘 대응할 수 있고, 리스크를 부담하기 용이하며, 보험시장 결여에 따른 역선택, 도덕적 해이를 극복하는 데에도 유리한 점이 있다.

그러나 '동료집단조직'은 '시장'이나 '위계제조직'에 비해 명백한 한계를 지니고 있다. 첫째, 제한적인 합리성으로 인한 비용이다. '동료집단조직'의 정보처리능력은 다른 조직형태의 능력에 비해 한계가 있다. 둘째, 무임승차문제를 피할 수 없는데, 비공식적 압력, 페널티, 강제와 추방 등으로 대응하는 데에는 한계가 있다.

이러한 문제를 해결하는 방법은 '시장'이나 '위계제조직'을 도입하는 것이다. '시장'은 일물일가, 경쟁균형, 정합적 유인체계, 자원의 최적배분을 지향하지만, 이는 완전경쟁과 완전정보라는 매우 특수한 조건 하에서 성취될 수 있는 것이다. 현실에서는 경제주체의 제한된 합리성, 기회주의, 거래환경의 불확실성과 복잡성, 정보의 비대칭성이 존재하기 마련이다. 이에 따라 거래비용 절약을 위해 여러 가지 제도 형태가 발생하게 되는데, 여기에서 제도란 시장 그 자체, 비가격적 거래메커니즘, 거래규칙 등을 모두 포함하는 것이다. 비가격적 거래가 조직화된 형태로 '위계제조직'이 있는데, 이는 '동료집단조직'에서 발생할 수 있는 무임승차문제에 대처하기 위해 감시와 차별임금을 도입한 것이다.⁵⁷⁾

‘위계제조직’에도 여러 가지가 있을 수 있으나, 북한의 기업은 그 중에서도 단일형(unitary form)의 조직에 가까운 형태를 취하고 있다. 일반적으로 단일형(U-form) 조직은 제조, 영업, 재무, 기술 등 직능별 부문을 최고관리자가 통괄하는데, 이 때문에 컨트롤 로스가 누적된다거나 이윤 이외의 다른 목적을 추구하게 되는 경우가 발생한다는 결점을 가지고 있다.

따라서 북한의 기업과 농장 개혁의 기본방향은, ‘동료집단조직’과 ‘위계제조직’, 특히 단일형(unitary form)의 조직의 문제점을 제거하는 것이 되어야 한다. 즉 시장 그 자체를 더 많이 도입하고, ‘위계제조직’을 다수사업부제(multidivisional structure) 형태로 개편하며, 가족농·가족기업 형태를 창설하는 방향으로 조직혁신을 행하는 것이다.

복합형(M-form) 기업은 업무상의 결정 책임을 여러 곳에 분산하였다. 한편 본사 직속의 엘리트 스태프는 조언과 감사 역할을 수행하는데, 본사는 전체 성과에 관심을 두고 계획, 평가, 통제 등 전략적 결정을 행하게 된다(Williamson, 1975). 가족기업·가족농장은, 주인(principal)이 관리자를 감시하기 쉽지 않다는 점, 노동자도 감시하기 어렵다는 점 등 두 가지 측면의 조직문제에 대응하기 위해 등장한 것이다. 즉 가족노동은 인센티브와 감시의 면에서 우월성을 지니며 구성원이 특이한 정보와 지식을 쉽게 공유할 수 있다는 장점을 갖는다(Pollak, 1985).

57) Williamson(1975)에 의하면, 하이어러키조직은 시장에 비해 다음과 같은 장점을 가지고 있다고 한다. 첫째, 축차적 의사결정이 용이하고, 둘째, 소수간에 교환이 이루어질 때 발생할 수 있는 기회주의를 억제하며, 셋째, 불확실성을 감소시키고, 넷째, 정보의 편재성(偏在性)을 보다 잘 극복하고 이러한 조건에서도 전략적 행동을 억제하며, 다섯째, 점차 만족할만한 거래분위기를 형성한다는 것이다.

4. 북한 기업시스템 개혁의 구성요소

1) 개혁의 접근방식

중국형 이행 모델이 정립되기 전까지, 그리고 러시아·동유럽의 빅뱅식 체제이행에 상당한 대가가 필요하다는 사실이 확인되기 전까지, 시장경제라는 경제적 이행의 목표에 도달하기까지 다양한 방법이 있을 수 있다는 사실은 종종 무시되었다. 그러나 이제 이행에 있어 재산권 문제나 사유화 같은 문제의 중요성은 대폭 감소되었고, 시장과 국유기업의 양 극단 사이에 여러 가지 형태의 '제3의 길'이 구성될 수 있다는 가능성은 더 많이 인정되고 있다.

북한에서의 개혁정책의 주체 문제가 매우 중요하다는 의견도 있지만, 집권 엘리트의 교체가 있든 없든 간에 개혁정책의 패턴의 변화 폭은 상당히 제한적이라고 볼 수 있다. 독일의 경험과 국제적 조건을 감안할 때 한국정부에 의해 갑자기 흡수 통일이 이루어지기는 어렵다고 할 수 있다. 그렇다면 북한 개혁정책의 주체는 대체로 개발독재를 시도할 가능성이 크고, 이는 중국형에 가까운 형태이다. 개혁의 속도는, 내외의 모순이 누적되고 있고 경제규모가 크지 않음을 고려할 때, 북한 핵문제가 해결된다면 과거 중국보다는 빨라질 가능성이 크다. 이렇게 볼 때, 북한의 개혁은 '동유럽형 분권화→중국형 시장화→동유럽형 사유화'의 지그재그식 혼합형으로 나타날 조건을 갖추고 있다. 국유부문 바깥에서는 특구, 농촌지역에서는 중국에서와 같이 비국유기업이 형성될 것이지만, 국유부문의 비중, 경제규모 등을 고려할 때 국유부문의 개편 압박은 중국보다 훨씬 큰 편이다.

이러한 전망에 기초할 때, 북한에서는 동구권과 구소련의 경험을 참조하면서 인센티브 구조와 기업지배구조를 매우 세심하고 조심스럽게 설계하고 제도 배열의 순서를 정확하게 하는 것이 필요하다.

우선, 북한의 경우, 인센티브시스템의 회복과 생산의 정상화는 무엇이 우선이라고 할 수 없다는 의미에서 상호 인과관계에 있다. 생산의 정상화는 인센티브시스템의 회복을 위한 전제조건이고, 인센티브 구조를 복구하는 것이 장기적인 생산의 정상화를 위한 기초가 되기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 북한의 현재 사정은 생산의 정상화를 도모하여 새로운 인센티브 시스템을 구축할 수 있는 여건과 환경을 마련하는 것이 매우 중요하다고 판단된다. 외자도입과 경제특구 실험 등을 통한 공급능력 확대와 인플레이 억제가 우선적으로 중요한 것으로 판단된다. 생산이 어느 정도 정상화되어야 새로운 경제적 인센티브 시스템의 실험도 가능할 것으로 판단되기 때문이다.

다음으로 생산이 어느 정도 정상화된 이후에는 ‘개선’이 ‘개혁’으로 나아갈 수 있도록 하고 이를 위한 세심한 제도 설계가 필요하다고 판단된다. 즉, ‘개선’을 ‘개혁’으로 확대 발전시킬 수 있도록 하는 제도적 과정을 설계해야 한다. 개혁으로 나아간다는 것은 재정시스템의 분권화와 지방화 그리고 분권화된 경제조직에 개별적인 경제적 인센티브를 강화한다는 것을 의미한다. 이러한 경제 개혁의 과정에서 소유권 문제를 해결하지 않고는 경제적인 인센티브가 작동할 수 없다는 주장도 있지만, 사적 소유권의 전면적 도입 없이도 여러 가지 개선조치 등을 통해서 기존 시스템의 효율성을 높일 수 있는 방안이 많이 있을 것으로 생각된다.

2) 기업내 인센티브 개혁

이행과정에 있는 많은 나라들에게 있어서 재산권이 올바르게 할당된다고 해서 경제적 효율성이 보장된다는 명제는, 논리적으로도 현실적으로도 성립되지 않는다(Stiglitz, 1994, ch. 10). 보다 중요한 것은 경쟁과 혁신이 잘 이루어지도록 하는 제도를 설계하는 것이다. 이하에서는 이와 관련된

몇 가지 사항을 검토하기로 한다.

첫째, 임금이 노동자의 생계비를 충족하는 수단으로 그치지 않고 노동 인센티브를 유발할 수 있는 시스템으로 정착되어야 한다(임금제도 개혁). 임금이 노력투입을 촉진하기 위한 인센티브로 작동하기 위해서는 임금차등화를 적절하게 설계해야 한다. 대부분의 사회주의 국가에서 임금은 개별성과는 거의 관련이 없었고 임금구조는 경직적이었으며 위에서 아래까지 편차가 거의 없었다.

따라서, 임금이 인센티브로 작동하도록 하기 위해서는 임금을 기업성과 연동시키는 것 그리고 임금을 개인의 노력과 숙련도와 연계시키는 것이 필요하다. 우선, 기업성과를 임금에 연동하기 위해서는 기업단위 성과급제나 집단성과급제 등을 검토할 필요가 있고, 임금을 개인의 노력과 숙련도와 연계시키기 위해서는 직종(작업형태)별 차별임금이나 교육과 숙련에 대한 보상시스템을 구축할 필요가 있다. 즉, 임금은 일할 의욕과 숙련 습득의 인센티브를 제공해야 한다.

시장경제로 전환한 동구권의 경우 대부분 이러한 방향으로 임금시스템이 바뀌었다. 폴란드나 체코의 경우도 화이트칼러에 대한 임금프리미엄과 교육에 대한 수익률을 높이는 방향으로 나아갔다. 러시아에서도 숙련에 대한 보상이 높아졌다. 중국의 경우도, '기본임금+부가급여(종종 현물급여)'로부터 임금과 생산성 또는 이윤율에 기초한 임금으로 나아갔다. 또한, 승진, 연공, 생계비 등을 종합적으로 고려한 위계적인 임금체계의 도입은 기업 내의 위계적 기업조직의 형성과 맞물려서 기업지배구조를 확립하는데 기여할 것이다.

둘째, 노동이동과 직업선택의 자유의 확대 문제이다(고용제도 개혁). 국유기업의 노동력 축장(labor hoarding) 관행을 단계적으로 해소하는 것은 필요하고 비국유기업에 채용권과 해고권을 부여하는 문제도 고려해야 한다. 북한의 노동력 부족 현상은 노동력 부족(labor shortage)이 아니라

노동력 축장(labor hoarding)의 결과이다. 따라서 사회주의경제의 체제 이행 과정에서 ‘국영기업으로부터의 노동력의 방출(labor shedding)’은 어느 정도 피할 수 없는 것이 현실이다. 그러나 북한의 경우 전후 노동력의 이동을 강제적으로 억제하는 정책을 취해왔다. 따라서 노동의 자유로운 이동을 새롭게 보장하기가 매우 어려울 것으로 보인다. 또한, 개혁과정에서 임금 저하, 착취, 일자리 손실 등을 방지하면서, 노동자들이 이동할 수 있는 조건을 만드는 것은 쉽지 않을 것으로 판단된다.

인적자원의 배분기능과 인센티브 기능을 가지는 자본주의적 노동시장의 기능을 회복시키고, 노동력의 부문간 재배치를 의미하는 산업간 구조조정 과정을 거치는 경우 대규모의 실업이 발생할 가능성이 있고, 이는 현재 기업에 연동되어 있는 각종 사회적 서비스 제공 시스템의 붕괴를 의미할 수 있다. 중국에서 경험했던 것처럼, 사회보장시스템이 갖추어지지 않은 상태에서는 임금은 안정시키고 고용은 유지하는 방향을 채택해야 할 것으로 판단된다.⁵⁸⁾

셋째, 사회적 서비스 제공 시스템을 점진적으로 개혁하는 문제이다. 사회적 서비스 시스템 개혁의 기본적인 방향은 사회적 서비스가 국가에 의해서 일방적으로 공급되는 시스템에서 노동자와 기업, 그리고 국가가 분담하는 구조로 전환되도록 하는 것이다. 기존의 사회주의적 시스템 하에서 보상의 절반 이상이 주택, 교육, 의료 등을 포함하는 국가보조(benefits)로부터 나왔다. 특히, 북한의 경우 생필품까지 배급되는 비율이 높았다. 따라서 우선 배급과 임금간의 비중의 단계적 조정이 필요하다. 교육, 보건, 의료, 주택과 일부 기초 생필품을 제외한 배급 품목은 단계적으로 축소하면서, 나머지 소비재들은 임금으로 충당할 수 있도록 해야 할 것이다. 나머지 소비재들의 가격은 적어도 시장가격은 아니더라도 ‘기회비

58) 독일의 경우, 빈곤 및 이주 문제를 해결하기 위해 동독지역의 임금 및 사회보장 수준을 급격히 상승시키는 정책을 채택하였으나 결과적으로 실업을 크게 발생시켜 대규모 재정적자를 초래하였다.

용'의 관점에서 가격이 설정되어야 할 것으로 판단된다.⁵⁹⁾

3) 기업지배구조의 강화

한편 기업 인센티브 구조의 구축은 기업지배구조의 정밀한 설계와 함께 이루어져야 한다. 기업지배구조란 기업의 이해관계자들 간의 경영에 관련된 권리와 책임의 구조를 의미하는 것으로, 현실적으로는 어떻게 경영자를 감시·통제하여 잉여를 최대화할 것인가 하는 문제이다. 북한의 경우 전면적인 시장개혁으로 나아가기에는 초기조건이 매우 열악한 상태이기 때문에 단계적인 방식으로 기업지배구조를 개선해 나가면서 생산을 정상화하고 개혁의 폭을 넓혀 나갈 수밖에 없다.

이 때에는 우선 내부자통제와 외부자통제를 결합하는 방식으로 기업지배구조를 재설계해야 할 것이다. 자본시장과 상업은행이 없는 북한으로서는 시장메커니즘에 기초한 외부자통제 시스템을 곧바로 도입하기는 어렵다. 따라서 먼저 기업 단위의 인센티브 시스템을 강화하기 위해서 내부자통제 시스템을 만들고, 이를 보완하기 위한 위계적 형태의 외부자통제 시스템을 결합하는 방식이 바람직할 것으로 판단된다.

집권화에 의해 형성된 무임승차문제를 해결하기 위해 지배구조를 확립하지 않은 채 분권화를 통해 미시단위에서 인센티브를 부여하고자 하면, 내부자 통제의 진전과 그에 따른 공유자산의 침식과 사실상 사유화(de factor privatization)에 봉착하게 된다. 이 때문에 반드시 외부자통제 시스템을 함께 가져가야 하는데, 여기에는 단일형 위계조직(U-Form)보다는 분권형 위계조직(M-Form)의 장점이 크다고 할 수 있다.

즉, 사업체단위로 권한을 위임하면서도, 그보다 상위 수준에서⁶⁰⁾ 기업

59) 이행 초기에 세금이나 기여금의 증가는 자제될 필요가 있다. 이는 노동자나 피고용자로 하여금 담합하거나, 비공식적인 고용에 대한 인센티브를 창출하는 효과를 지닌다.

60) 이는 기업연합소일 수도 있고 중간 단계의 중앙계획기구일 수도 있다.

소의 경영 성과를 관리하는 시스템을 구축할 필요가 있다. 즉 기업에 파견된 당 조직을 관료기구와 경영자로 대체하면서 강력한 행정적 통제 기구를 형성할 필요성이 있다. 이러한 행정적 통제 시스템은 가급적 빠른 속도로 감독의 인센티브를 갖춘 자산관리 시스템으로 전환하도록 한다. 요컨대 아래로부터 기업과 노동자의 노력을 이끌어낼 수 있도록 내부자의 기업 통제 권한을 강화하면서, 밖으로부터는 행정적이고 위계적인 기업 지배구조 또는 자산관리체제로 기업을 감시하고 규율하는 시스템이 결합되어야 한다.

4) 소유권 개혁과 관련된 문제

다음으로, 사적 소유권과 관련된 문제를 검토해보자. 결론적으로 사적 소유권의 범위는 확대하되 단계적으로 추진할 필요가 있다. 북한의 소유구조를 보면, 협동화가 완성된 1950년대 말 이후 국가소유 중심으로 전면적으로 재편되어 있는 상태에다 협동적 소유가 부분적으로 결합되어 있는 형태를 취하고 있다. 따라서 북한의 경우, 체제안정과 가격안정만 이루어진다면, 소유제 개혁 없이도 안정적인 성장이 가능할 수도 있다고 판단할 수도 있다. 그러나 극심한 물자부족이 지속되고 있고 비공식부문이 계속 확대되고 있는 현실을 고려할 때, 소유구조를 어느 정도 다양화할 필요성은 있다고 판단된다. 즉 개인들의 생산 및 영리 활동을 확대 허용하는 조치가 필요하고 이들의 사적 소유권은 일정한 한도 내에서 보장하는 조치가 필요하다.

국유자산의 매각을 통해서 국유기업을 빠르게 사유화하는 전략도 상정해볼 수 있다. 그러나 북한의 경우 국유기업을 빠르게 사유화한다는 것은 정권의 불안정화 등 정치적 문제를 유발할 가능성이 커서 사실상 불가능한 측면이 많다. 게다가 북한은 국유기업의 비중이 매우 높기 때문에 국

가소유를 빠르게 제거한다는 것이 현실적으로 이루어지기 어렵다. 그러나 '고난의 행군' 이래 투자가 중단되고 시설의 노후화가 심각하게 진행된 경우 신속한 사유화 조치가 이루어지는 것이 바람직하다. 개인의 영업활동에 의해 소규모 합작기업소를 설립하도록 유도하는 정책과 사회협동단체의 생산영리활동을 확대하는 조치도 함께 추진되어야 한다. 국유기업을 사유화하는 작업은 지방기업이나 중소기업 중심을 하여 신속하게 추진될 수 있을 것이다.

이런 점에서 북한의 소유권 개혁은 '복선형'(複線型) 개혁이다. 즉 아래로부터 새로운 기업이 발생하도록 하고 이들에 대해 사적 소유권을 보장하는 한편, 경쟁력 없는 국유기업은 위로부터 빠르게 제거하는 전략이 동시에 추진되어야 한다.⁶¹⁾

5. 북한 농업시스템 개혁의 구성요소

1) 개혁의 접근방식

농업부문에서도 북한에서는 제도의 열등화가 누적되는 가운데 1980년대 말 이후 생존수준에 대한 위협이 표면화되었다. 점점 심화되는 생산부진으로 농업부문은 공업부문 축적에 필요한 자금을 공급하지 못하는 것은 물론, 도시에 필요한 식량 공급도 하기 어렵게 되었다. 이러한 상황은 기존의 협동농장과 국가에 의한 유통시스템의 이완으로 연결되었다.

특히 1990년을 분기점으로 급속하게 경제가 후퇴하면서 계획부문과 비공식부문의 경계가 급속히 허물어지기 시작했다. 계획부문에서 비공식부

61) 사적 소유권을 도입하는 전략과 관련해서 코르나이(Kornai)는 유기적 개발 전략(the strategy of organic development)과 사유화 가속화 전략(the strategy of accelerated privatization)을 구분하고 있다. 북한의 경우 이 두 가지 전략이 혼합되어 동시에 전개될 것이다.

문으로 불법적으로 자원이 이동하는 경우가 빈발하였다. 배급체제가 약화되면서 농민시장과 직매점 등이 지닌 합법적 비공식부문의 기능이 암시장화하였다. 이중가격체계가 형성되면서 공식적 임금은 무의미해졌으며, 계획부문의 공동화와 비공식부문의 활성화가 진전되었다(김연철, 2001).

생산 부진으로 집권적인 식료공급 체계가 이완됨에 따라 의도하지 않은 ‘시장화’ 내지 ‘분권화’가 진행되었다. 그러나 북한 당국은 이러한 움직임이 정치체제와 갈등하지 않는 범위 안으로 관리하려 하고 있다. 따라서 단기적으로는 오히려 실용주의적인 분권화를 통하여 계획경제의 효율성을 추구하는 것이 기본적인 정책방향으로 나타날 가능성이 높다고 판단된다.

따라서 당분간은 대내 경제정책의 기본방향을 제도개혁보다는 생산능력의 정상화로 설정할 것으로 전망된다. 농업부문과 관련해서는 감자증산, 이모작, 토지정리사업 등 내부의 자원 동원을 극대화하는 데 계속적으로 노력을 경주할 것이다. 품종개량, 농업관련 소프트웨어 개발 등과 같은 농업기술 중시 정책도 체제에 영향을 미치지 않으면서 경제의 효율성을 높일 수 있는 유력한 수단의 하나로 이용될 것이다.

그러나 장기적인 관점에서 본다면, 북한의 농업시스템은 매우 복잡적이고 점진적인 ‘적응적 진화’(adaptive evolution)의 도정에 이미 들어선 것으로 평가할 수 있다. 종래의 농업시스템은 그것을 구성하고 있는 다양한 제도적 틀이 서로 보완 관계에 있는 나름대로 견고한 체계이다. 이러한 제도적 보완성(institutional complementarity)이 존재하는 가운데, 시스템 중에서 한 가지 틀의 비중이 높아질수록 그 틀을 선택하는 것이 유리해지는 전략적 보완성(strategic complementarity)도 있다(Aoki, 1996).

여기에서 ‘도미노 쓰러뜨리기’의 시작이 될 수 있는 중요한 계기는, 외부로부터의 자금·요소·기술·식량의 유입과 농민시장의 확대이다. 외부로부터의 자금 유입은 축적 메커니즘의 변경을 확정하고 농업부문에서의 가격결정 메커니즘, 자원배분방식을 변화시킬 것이며, 이어서 기존 농장제

도에 조직혁신의 압력을 가할 것이다. 또 외부로부터의 요소 및 기술의 유입은 종래의 동원에 의한 집약적 기술체계를 혁신할 수 있는 기반을 제공한다. 기술혁신에 따른 생산 증대는 잉여생산량을 발생시킴으로써 시장화를 촉진하는 요인이 될 수 있다.

이러한 변화의 과정은 때로는 천천히 때로는 급속히 나타나지만, 결국은 불가피한 이행의 한 과정이다. 이 과정은 '아래로부터의 길'과 '위로부터의 길'이 혼합된 '복선형'으로 나타날 수밖에 없다. 이러한 제도혁신의 구성요소는 첫째, '시장화+정책개입'에 의한 가격·유통체제 개혁, 둘째, 외부로부터의 자극에 의한 기술혁신, 셋째, '가족농장+기업농장'의 농장체제 개혁 등이다. 그러나 가격자유화, 기술체계의 변화, 탈집단화를 일거에 도모하는 것은 생산기반의 악화를 심화시킬 수 있다. 시장, 신기술의 영역을 넓혀서 농업조직에 인센티브를 제공하는 환경을 만들고 이와 동시에 내부조직에도 인센티브 체계를 새롭게 형성해가는 방식으로 접근하여야 한다.

2) 농산물 가격·유통체제의 개혁

현재 북한의 식량난을 감안하면 수매가격을 인상하여 생산을 자극하는 것이 시급하다. 계획가격과 시장가격의 이중가격구조 하에서는 농민은 국가수매량을 줄이는 것이 이익이 되므로 '계획할당으로부터의 도피'(quota evasion) 경향이 구조화될 수밖에 없다. 따라서 정부가 채정보조를 통해 수매가격을 인상하지 않으면 공급량은 확보되지 않는다. 공급량이 확보되지 않으면 다양한 시장경로가 생겨날 수 없다.

그러나 그간의 경제 침체로 북한의 재정력은 크게 약화되었을 것이기 때문에 가격정책을 설계하는 데 상당한 제약조건이 존재할 수밖에 없다. 이와 관련하여 2002년 7월의 '경제관리개선' 조치는 일단 공식 제도와 암시장과의 격차 축소에 주된 목적이 있는 것으로 판단할 수 있다. 이후 북

한에서 본격적인 인센티브 개혁이 전개되기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 재정 확보가 결정적으로 중요한 관건이 된다.⁶²⁾

생산에 유인을 제공하는 방향으로 가격정책을 실시하고 유통의 독점을 제한하는 규제조치를 시행하여 다양한 유통주체를 형성하는 데에는 상당한 정도의 재정이 소요된다. 이러한 재정자금을 조달할 수 없을 경우 구조조정식의 전면적인 가격자유화 방식으로 접근할 수밖에 없다. 그렇게 되면 북한 농업의 생산구조는 국제시장가격 조건에 맞추어 전면적으로 구조조정에 들어가게 된다. 이 경우 환율 조정과 인플레이션, 농업생산 위축을 감수해야 하고, 식량 수입을 위한 외환 부담은 더욱 증가하게 된다. 또 구조조정에 따른 실업의 증가에 대해서는 노동력 훈련과 사회복지 제도를 공급해야 하는데 여기에도 재정이 필요하다.

생산유인을 자극하는 가격정책 설계가 단기·중기적인 과제라면, 중기·장기적으로는 양정사업소 등 국유 유통기업을 행정기관으로부터 독립시켜 순순하게 기업화할 필요가 있다.⁶³⁾ 이를 위해서는 수매가격이 배급방출가격보다 높은 구조여서는 안 된다. 현재 북한의 경우 이러한 가격차는 존재하지 않는 것으로 알려지고 있다. 그러나 유통기능과 비축기능이 여전히 분리되어 있지 않다. 국유 식량유통부문의 비축기능은 정책을 위한 비축과 경영을 위한 비축으로 구분할 필요가 있다. 정부는 매크로적 조정과 관리의 책임을 맡고 기업은 내부구조를 정비하여 순수기업화해야 한다. 식량기업의 신규 채무를 분리하여 경영적인 손실은 기업이 부담하도록 한다. 비축기능에 따르는 비용은 국가재정에서 부담해야 한다.

또 국가는 가격안정화를 위해 완충재고를 확보해야 한다. FAO 기준에

62) 재생산구조가 거의 붕괴된 북한의 상황으로는 혼자 힘으로 경제개혁을 위한 재정자금을 마련하기는 매우 어렵다. 북한 당국이 외부로부터의 자금 유입을 위해 북일수교, 경제특구 설치를 서둘렀던 것도, 이러한 맥락에서 파악할 수 있다.

63) 山本裕美(1999)는 향후 중국 식량 유통체제개혁의 전망과 과제와 관련하여 시장경제화 국면에서의 식량생산 중시, 국유 식량기업의 기업화, 식량가격 안정화 시스템의 확립, 식량 선물시장의 설립, 식량의 국내외 가격차의 관리 등을 제시하고 있다.

따르면 총판매량의 15-20%는 비축량으로 확보해야 한다. 시장 유통을 원활히 하기 위해 도매시장과 선물시장을 활성화해야 하는데, 시장의 미성숙으로 가격 급등과 폭락이 있을 경우 국가가 적극 개입해야 한다.

한편 장기적으로 북한경제가 국제분업구조에 편입되고 체제이행기의 과도적 상황을 마무리 짓게 되면 국내외 가격차를 관리하여야 한다. 현재의 WTO 규정에 의하면 품목별로 국경보호율을 관리해야 한다. 가격정책, 재정정보조는 장기적 국내외 가격차를 고려하여 제한될 수밖에 없으므로, 보호율이 지나치게 높은 경우는 그린박스를 활용하는 등 구조정책으로 전환하는 방안도 강구해두어야 한다.

본격적인 개혁에 진입하기 전의 경제 상태는 개혁의 성과를 제약하는 중요한 요인의 하나이다. 개혁 개시 시점 이전에 경제가 성장하고 있었는가 정체하고 있었는가가 그 후 개혁의 성공을 좌우하는 열쇠를 쥐고 있었다고 한다. 벌라이너(Berliner, 1994)에 따르면, 체제개혁에 수반되는 인플레이션에 대항하는 금융·재정 긴축의 여력이 있는가 없는가, 방대한 재정적자가 존재하는가 아닌가 하는 것이 중요한 변수가 된다.⁶⁴⁾

북한은 재정 능력, 외환보유고가 고갈되고 사회적 안전망이 갖추어지지 않은 상태에 있다. 이러한 조건에서 생산의 순환이 중단된 결과가 바로 1990년대 북한의 '고난의 행군', 즉 아사와 유민화의 발생이라고 할 수 있다. 시장은 어느 한 순간에 돌연히 '창조'되는 것이 아니라 장기적이고 복합적인 진화의 과정을 거쳐 '건축'된다고 할 수 있다. 여기에서 발생하는 혼란을 줄이기 위해서는 적절한 가격정책과 재정 투입으로 인센티브를 제공하는 환경 구축이 선행되어야 한다.

3) 농법체계의 혁신

64) 이러한 점에서 중국은 구소련에 비해 좋은 조건에서 개혁의 시동을 걸 수 있었다. 또 체제전환의 어려움이 심각하던 구소련의 경우에도 막대한 원유매장량을 보유하고 있어 고유가의 환경이 조성되자 위기를 벗어날 수 있었다.

최근 북한에서 과학기술중시정책이 등장한 것은, 북한의 정책방향이 제도혁신보다는 기술진보에 주력하는 쪽으로 설정되고 있음을 의미한다. 과학기술의 중시는 요소 투입 증대가 제한되는 조건하에서 지금까지의 계획 메커니즘과 충돌하지 않으면서 경제의 효율성을 제고하려는 방편으로 채택될 수 있는 것이다. 물론 효율성의 향상은 배분적 효율성 증대와 함께 기술적 효율성 증대에 의해 이루어질 수 있다. 북한에서 과학기술의 힘을 빌려 효율성을 증대하려는 시도는, 브레즈네프 시대의 구소련과 같이 계획경제의 효율을 드높이고 집권화를 강화하는 방향으로 전개될 가능성도 없지는 않다(양문수, 2001).

그러나 현재 북한은 이미 기술·투자의 한계상황에 직면해 있는 것으로 판단된다. 그간 토지 이외 요소의 집약적 투입, 토지요소의 외연적 확장 등의 방법만으로 생산 증대를 추진하여 왔는데, 이는 질적 성장 없는 양적 성장을 계속해온 것을 의미한다. 상당한 정도의 연구개발 비용이 투입되기 어려운 조건 하에서 지속적인 기술혁신은 한계가 있다. 또 기술혁신을 유인하는 기업 내 제도, 기술혁신의 이익을 실현할 수 있는 시장조건을 형성해야 하는 과제도 있다.

현재 북한은 과학기술을 동원하여 토지생산성을 제고하려고 의도하고 있지만, 과학기술의 공급이 내생적으로 이루어지는 한 '양적 성장(또는 정체), 질적 정체(또는 후퇴)'(Elvin, 1973)의 함정에서 벗어날 방법은 없다. 그간의 투입·산출관계의 변화를 위해서는 상당한 양의 투입재와 생산물이 필요하기 때문에 국제사회의 지원이 필수적이다. 또 전략적 부문에 근대적 방법을 도입하여 전통적 요소간의 새로운 결합이 가능하도록 하여야 하는데, 자국에서 모든 기술을 개발하는 데에는 너무나 많은 비용이 필요하게 된다. 결국 과학기술에 대한 강조는 결국 개방을 통해 저렴한 비용으로 기술을 도입하는 방안과 결합되어야 한다.

4) 농장조직의 혁신

북한 농업에 있어서 제도 혁신은 불가피하다. 현재의 제도·조직은 국가가 모든 위험을 부담하는 방식인데, 이것이 유지되기 위해서는 제도의 열등화가 진행되지 않는 가운데 생존수준을 유지할 수 있어야 한다. 그러나 현재의 조직형태로는 결국 구성원들의 무임승차 문제를 해결할 수 없다. 그간 비공식적 압력, 페널티, 강제 등으로 대응하였을 것이나 그 한계는 분명하다. 무임승차문제에 대한 대처방법은, 첫째, 감시비용이 불필요한 가족농장으로 전환하는 것과, 둘째, 감시와 차별임금을 도입하여 기업 조직으로 전환하는 것이 있을 수 있다.

가족농장이나 기업농장 중 어느 것이 절대적으로 우월하다라고는 쉽게 단언할 수는 없다. 가족농장은 당장의 거래비용을 감소시키기 때문에, 북한의 경우에도 조건이 허용하는 한도내에서 신속하게 가족농장으로 전환하여야 한다. 적절한 기준에 의해 토지소유권을 농장원들에게 분여하는 것이 바람직하나, 토지정리사업 등으로 소유권 처리 문제가 복잡해진 경우는 소유권 문제를 우회할 수도 있다. 어느 방향이든 경영의 재조직화가 중요한 과제이며, 신속한 전환이 조직화 비용을 감소시킨다.

북한에서는 한국전쟁과 함께 농업집단화라는 사회혁명이 우선적인 과제로 추진되었으며, 이에 따라 발생할 수 있는 생산력문제는 전통 농법에 의해 보완되었다. 북한의 농법은 상대적으로 견고하고 안정적인 체계이기 때문에, 향후 체제전환 과정에서는 집단적 대경영 체제가 소경영적 성격의 농법체계에 조응하여 해체되는 방식의 변화가 하나의 뚜렷한 흐름이 될 것이다.

그러나 지금까지 북한 농업의 제도와 기술체계가 형성되어온 과정을 고려할 때, 북한에서의 농업조직 혁신은 가족농 형태라는 하나의 목표를 향해 직선적인 방향으로 이루어질 수는 없다. 정책이 그러한 한 가지 방향을 강제할 경우 현실의 제약조건과 마찰을 일으킬 수밖에 없다. 북한 농업의 조직 혁신은, 시장 그 자체의 확대는 물론 가족농장, 기업, 조합 등

여러 형태의 조직적 제도들, 자생적인 거래규칙 등이 공존하고 서로 영향을 미치는 복잡한 과정이 될 것이다.

집단농장으로부터 가족농장으로의 전환이 적절한 선택이 되지 못하는 조건에 있는 경우도 있을 수 있다. 이 경우 집단농장에 감시와 차별임금을 도입하여 기업조직으로 전환하는 방향으로 조직을 혁신해야 한다. 북한 집단농업의 집권적 제도화 수준은 개혁 이전의 중국보다는 높고 구소련보다는 낮은 편이다. 기존의 수리조직, 농지건설 부분, 기계화 관련 조직, 최근의 토지정리 사업 등을 고려할 때, 가족농장으로 분할되기 어려운 조건에 있는 경우 주식합작 형태의 농기업으로 전환하고 운영의 효율성을 가져올 수 있는 내부구조 수립에 주력해야 한다. 즉 기업 형태로 조직 혁신을 행할 경우, 가급적 다수사업부(M-form) 조직을 지향하여, 업무상의 결정 책임을 여러 곳에 분산하고, 농기업 본부는 전체의 성과에 관심을 두고 계획, 평가, 통제 등 전략적 결정에 주력하도록 한다.

6. 요약 및 결론

북한의 국유기업과 협동조합농장은 ‘동료집단조직’과 ‘위계제조직’의 성격이 혼합되어 있는 존재로 파악할 수 있다. 이러한 조직의 문제를 해결하는 방법은 ‘시장’을 도입하고 ‘위계제조직’의 감시와 차별임금 기능을 강화하는 것이다.

기업조직 개혁의 기본 요소는 (1)인센티브 개혁, (2)기업지배구조 개혁, (3)소유제 개혁 등이다. 소유제 개혁 이전에 인센티브 개혁을 통해서 경쟁과 혁신을 통해 기존 시스템의 효율성을 높일 수 있는 방안을 모색해야 한다. 내부자들이 보다 많은 책임을 지도록 권한이 강화되어야 하나, 내부자통제로 귀결되지 않도록 밖으로부터 행정적이고 위계적인 기업지배

구조, 자산관리 시스템이 결합되어야 한다. 셋째, 소유권 개혁은 '복선형'으로 추진되어야 한다. 즉 아래로부터 새로운 기업이 발생하도록 하고 이들에 대해 사적 소유권을 보장하는 한편, 경쟁력 없는 국유기업은 위로부터 빠르게 제거하도록 한다.

농장조직 개혁의 기본 요소는 (1)가격·유통개혁, (2)기술체계 혁신, (3)경영조직 재편과 소유제 개혁 등이다. 시장의 영역을 확대하고 생산인센티브를 강화하는 방향으로 가격·유통체제 개혁을 선행함으로써 내부조직 개편의 부작용을 최소화한다. 내부에 기술혁신 체계를 구축하고 외부로부터 낮은 비용으로 신기술을 도입할 수 있도록 개방한다. 내부조직은, 시장 그 자체의 확대는 물론 가족농장과 기업농장의 조직적 제도들이 '복선적'으로 발전하도록 한다. 소유제도 조직 개편에 따라 협동조합 소유를 개인소유와 법인소유로 전환하도록 한다.

북한의 시스템 개혁은 아직 본격화되지 않고 있지만, 내부의 모순과 그에 따른 기존 시스템 해체의 압력은 계속 누적되고 있다. 보다 역사적이고 장기적인 시각에서 보면, 북한도 시스템을 재구성하는 데 시간과 비용을 소모하고 있는 '진화'적 과정에 있다. 이러한 진화 과정에서 '북한형' 시스템 개혁은, 때로는 천천히 때로는 급속히 진행될 것이다. 이는 '아래로부터의 길'과 '위로부터의 길'이 혼합된 형태라는 점에서 '복선형(複線型) 개혁의 길'이다. 이 때 한국과 국제사회의 대(對)북한 경제협력은 북한의 '복선형' 시스템 개혁을 자극하고 추동하는 계기가 되며 북한경제 전체의 이행비용을 감소시킨다.

참고문헌

- 김연철, 2001, 『북한의 산업화와 경제정책』, 역사비평사.
- _____, 2002, “최근 북한경제 변화, 배경과 전망”, 제25차 통일전략포럼 발표논문, 경남대학교 극동문제연구소, 2002. 8. 1.
- 박형중, 2002, “부분개혁체계의 출범, 난과와 복구—1980년대 중반부터 2000년대 초까지의 북한경제”, 『북한 60년의 재조명—경제분야를 중심으로』, 고려대 북한연구소, 2002. 11. 8.
- 양문수, 2001, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』, 서울대학교출판부.
- 이일영, 2004, “‘북한형’ 기업·노동개혁: 체제이행의 유형과 전망”, 한신대학교 학술원 사회과학연구소 심포지엄, 2004. 11. 17.
- _____, 2004, 북한 농업개혁의 현황과 전망, 통일부 통일교육원.
- _____, 전형진, 1997, “북한 농업제도의 전개와 개혁 전망에 관한 연구: 분조관리제를 중심으로”, 『통일문제연구』, 28, 평화문제연구소.
- 조동호, 2003, 『북한 경제정책의 변화 전망과 남북경협역의 역할』, 한국개발연구원.
- 山本裕美, 1999, 『改革開放期中國の農業政策: 制度と組織の經濟分析』, 京都大學學術出版會.
- 中兼和津次, 1975, “中國型經濟發展モデルについて”, 中國資本蓄積研究會編, 『中國の經濟發展と制度』, アジア經濟研究所.
- Aoki, Masahiko and Masahiro Okuno-Fujiwara, 1996, *Comparative Institutional Analysis: A New Approach to Economic System*, Univ. of Tokyo Press, 기업구조연구회 외 역, 『기업시스템의 비교경제학』, 연암사.
- Berliner, J. S., 1994, “Perestroika and the Chinese Model”, in Robert Campbell ed., *The Postcommunist Economic Transformation*,

Westview Press.

Kornai, János, 1971, *Anti-Equilibrium*, North-Holland.

Murrel, Peter, 1993, What is Shock Therapy? What Did it Do in Poland and Russia?, *Post-Soviet Affairs*, 9(2), April-June 1993.

Pollak, R. A., 1985, "A Transaction Cost Approach to Families and Households", *Journal of Economic Literature*, 23(2).

Stiglitz, Joseph E., 1994, *Whither Socialism?*, The MIT Press, 강신욱 역, 2003, 『시장으로 가는 길』, 도서출판 한울.

Williamson, O. E., 1975, *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press.

제 8 장

동북아경제권의 변화와 남북한 경제협력의 과제

1. 머리말
2. 동북아 경제 환경의 변화
3. 중국경제의 부상과 한반도에의 영향
4. 남북한 경제협력의 과제

한 광 수 | 인천대학교 교수

1. 머리말

근래 우리 사회는 새로운 변화 에너지의 분출이 거세다. 대외적으로는 마중 관계와 북한문제가 걸려 있고, 내부적으로도 정치, 경제를 비롯한 사회 각 분야에서 내재되어 있던 갈등과 혼란이 터져 나오고 있다. 이런 가운데 과거와는 다른 ‘새로운 발전 패러다임’에 대한 요구가 높다. 그리고 이러한 대내외적인 움직임의 저변에 중국의 변화가 맞물려 있음이 인지된다. 중국은 우리에게 어떻게 영향을 미치고 있는가?

냉전체제 와해를 계기로 우리나라는 1990년대 초 사회주의 시장경제를

표방한 중국과 수교하였다. 물론 수교 이전에도 중국공산당이 이끄는 중국 정부가 우리나라에 미친 영향은 엄청난 것이었다.⁶⁵⁾

중국의 변화가 한반도에 영향을 미치는 역학구조는 역사적이고 전통적인 것이지만, 19세기말부터는 여기에 서방세력과 일본이 가세하기 시작하면서 과거와는 상황논리가 크게 달라졌다. 제2차 세계대전 이후는 더 분명하게 달라졌다. 미국이 등장한 것이다.

돌이켜 보면, 중국공산당은 제2차 세계대전이 종전으로 치닫던 1944년 미국정부와 접촉을 시작하였다. 오늘날 마중 관계의 연원은 여기에 뿌리를 두고 있다고 할 수 있을 것이다. 이를 계기로 양측은 국공 연합정부에 대한 협상을 1949년 10월 중화인민공화국 정부가 수립되기 직전까지 지속하였다. 그 영향을 받아 이 시기에 한반도에서도 잠시 미국의 주도로 좌우합작이 추진되었다.⁶⁶⁾ 알려진 바와 같이, 좌우합작의 실패는 김구, 김규식, 여운형 등 그 추진세력이 암살되어 몰락하고 남북한은 각기 서둘러 분단을 재촉하였다. 1949년 연합정부 수립에 관한 미국정부와 중국공산당의 협상 실패는 중화인민공화국 정부 수립 후 애치슨라인을 연결 고리로 하여 곧바로 한국전쟁의 비극으로 이어졌다.⁶⁷⁾

이런 측면에서 볼 때, 한국전쟁과 분단 고착화의 배경에는 미국과 중국의 협상 실패가 주요 배경으로 작용하고 있다. 20세기 중반 한반도는 이들 떠오르는 양대 세력이 만나는 접점에 위치하여 일본의 피식민 상태를 벗어나는데 따른 혹독한 대가를 치르게 되었다.

마중 양국의 관계가 새로운 변화를 모색하기 시작한 1970년대 시기를 우리 사회는 고통과 혼란 속에서 지냈다. 이제 우리나라와 뗄 수 없는 관

65) 한광수, 『미·중 관계의 변화와 한반도의 미래』, 삼성경제연구소, 2003. 10 참조

66) The Department of State ed., *United States Relations With CHINA: with Special Reference to the Period 1944~1949. Based on the files of the Department of State*, 1949 참조.

67) Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War I*, Princeton University Press, 1981 참조

계에 있는 중국과 미국 양국이 화해하고 관계를 발전시켜온 지도 30년이 훌쩍 지났다. 그동안 마중 관계는 우여곡절 속에서도 변화와 발전을 거듭하면서, 양국은 한반도와 동아시아를 포함한 세계 정치경제지도에 새로운 그림을 그려 넣기 시작하고 있다. 세계 최강인 미국이 중국의 존재와 힘을 인정하기 시작한 것이다.

이처럼 마중 시대는 새로운 시작을 알리면서 동아시아에 전례 없는 영향을 미치고 있다. 이 글은 오늘날 중국의 부상이 동북아와 우리 사회에 미치는 영향을 정리, 분석하는데 궁극적 목적을 두고, 이를 위하여 먼저 동아시아 경제에 미치는 영향을 살피고, 이를 토대로 한반도에 미치는 영향의 정리를 시도하였다.

2. 동북아경제 환경의 변화

중국의 부상은 동아시아 경제에 어떤 영향을 미치고 있는가? 중국은 괄목할만한 경제성장으로 한국을 비롯한 일본, 대만, 홍콩 등 다른 동아시아 경제의 침체 속에서 더욱 주목을 받으면서 동아시아 경제협력의 구조 개편에 박차를 가하고 있다.

1960년대 이래 수출주도형 공업 발전을 추진해온 동아시아 경제는 그동안 미국과 손잡은 일본이 주도해왔다. 이러한 협력의 틀에 변화가 일어나기 시작한 것은 1997년 동남아 외환위기가 계기로 작용하였다. 이 위기는 일본경제를 장기침체로 몰아넣었고, 한국을 비롯한 아시아 신흥공업국들의 경제 활력을 크게 떨어뜨렸으며, 동남아 국가들의 산업 발전을 가로막았다.

1) 중국의 고도 성장과 동북아 경제 구조의 변화

중국의 개혁개방정책이 본격적인 효과를 보이기 시작한 것은 시장경제를 착수한 1990년대부터다. 외국인 투자가 급증하여 산업생산력이 향상되고 교역규모도 크게 증가하였다. 이에 따라 중국은 세계 시장에서의 역할이 급속하게 확대되는 변화를 보이고 있다.

최근 중국의 무역은 눈부시게 증가하고 있다. 수출규모를 보면, 1998년 1,837억 달러에서 2003년에는 4,385억 달러로 연평균 19.0%씩 증가하였다. 수입은 더욱 빨리 증가한다. 수입규모는 1998년 1,402억 달러에서 2003년 4,131억 달러로 연평균 24.1%씩 증가하여 세계 수입국 순위에서 일본을 누르고 3위에 올랐다. 이런 추세는 수입의존도 증가로 나타나, 1997년 15.9%에서 2002년에는 31.1%로 올랐다.

중국은 이처럼 높은 수입증가율을 기록하면서 세계 무역시장의 총수입 증가에서도 크게 기여하고 있다. 지난 2000년부터 2003년까지 중국의 수입은 1,877억 달러가 증가하여 세계총수입 증가에 17.7%의 기여율을 보인데 반하여, 미국과 일본은 같은 기간에 4.4%, 0.05%의 기여율을 보였을 뿐이다.

눈을 동아시아 경제권으로 돌려, 중국이 동아시아 경제에 어떻게 영향을 미치고 있는지를 무역을 통하여 살펴보기로 하자.⁶⁸⁾

〈표-1〉 중국의 주요경제지표(1998-2003)

	단 위	1998	1999	2000	2001	2002	2003
GDP규모	10억 달러	946	991	1,080	1,159	1,237	1,406
실질성장률	%	7.8	7.1	8.0	7.3	8.0	9.1
일인당GDP	달러	762	787	853	908	963	1,005
외환보유고	억 달러	1,450	1,547	1,656	2,122	2,864	4,033
수 출	"	1,837	1,949	2,492	2,662	3,256	4,385
수 입	"	1,402	1,657	2,251	2,436	2,952	4,131
무역수지	"	435	292	241	225	304	254

자료: 1998-2002는 중국 통계연감, 2003은 ADB 등 참조

68) 여기서는 동북아의 지역적 범위를 확대하여 동남아를 포함한 동아시아권을 검토하고자 한다.

동아시아에서 중국과 가장 무역을 많이 하는 나라는 일본이며 최근 급증세를 보이고 있다. 2003년 일본의 중국에 대한 수출은 전년대비 43.5% 증가한 572억 달러에 달하여, 일본의 총 수출 중에서 12.2%를 차지하였다(1995년에는 5.0%). 이에 따라 일본의 총 수출 증가에서 차지하는 중국의 기여도는 32.1%를 기록하였다. 일본은 앞으로도 중국에 대한 수출 호조가 이어질 전망이다. 무역수지도 호전될 것으로 예상된다. 일본의 중국에 대한 주요 수출 품목이 전자, 기계, 수송기기 등 중국의 공업화와 긴밀하게 연관된 품목들이기 때문이다.

일본은 중국에 대한 수출이 증가하면서 미국시장에 대한 의존도가 감소되고 있다. 일본의 미국에 대한 수출 비중은 1990년대 중반 30%에 가까웠으며 1999년에는 30.7%에 이르기도 했으나 이후 감소추세로 돌아서 2003년에는 24.6%를 보였다. 이는 일본 시장이 중국에 대한 수출 증가를 토대로 점차 동아시아로 전환되는 모습을 보여주는 것이다. 근래 일본은 한국 등 NIES 지역이나 동남아에 대해서도 수출이 순조로운 증가 추세를 보여주고 있다. 요컨대, 일본 수출의 전반적인 추세가 미국 중심에서 중국을 비롯한 동아시아 중심으로 이동하고 있는 것이다.

동아시아 국가들이 근래 중국에 대한 수출을 어떻게 확대하고 있는지를 보여주는 것이 <표-2>이다. 이 표에 의하면, 우리나라를 비롯하여 대만, 홍콩은 2003년 중국에 대한 수출 비중이 전체의 20% 이상을 차지하여 이들에게 중국은 제 1의 수출시장이 되어, 중국의 공업화에 빠르게 반응하고 있음을 보여준다.

근래 우리나라의 중국에 대한 수출 비중은 계속 증가하여 1995년 7.0%, 2000년 10.7%, 그리고 2003년에는 20%를 기록하였다. 우리나라의 총 대외수출 연평균 증가율이 1990년대 후반 5.5%, 그리고 2000~2003년에 4.5% 증가한데 비하여 대중국 수출 연평균 증가율은 각각 15.1%와 28.6%를 기록하였다.

〈표-2〉 동아시아 국가들의 중국에 대한 수출 동향(1995-2003)

(단위: 억 달러, %)

	총수출			대중국 수출			총수출 증가율		대중국수출 증가율	
	1995	2000	2003	1995	2000	2003	1995 - 2000	2000 - 2003	1995 - 2000	2000 - 2003
한 국	1,313	1,718	1,957	91(7.0)	185(10.7)	392(20.0)	5.5	4.4	15.1	28.6
대 만	1,117	,483	1,442	205(18.4)	261(17.6)	354(24.5)	5.8	-0.9	7.9	10.6
홍 콩	1,736	2,020	2,238	579(33.3)	697(34.4)	955(42.7)	3.1	3.5	3.8	11.0
싱가포르	1,182	1,379	1,441	28(2.3)	54(3.9)	101(7.0)	3.1	1.5	24.9	23.5
말레이시아	737	982	1,207	19(2.6)	30(3.1)	127(10.5)	5.9	7.1	17.0	61.3
태 국	572	690	806	16(2.9)	28(4.1)	57(7.1)	3.8	5.3	19.6	26.7
인도네시아	454	621	724	17(3.8)	28(4.5)	52(7.2)	6.5	5.2	16.7	23.6
필리핀	174	382	432	2(1.2)	7(1.7)	51(11.9)	17.1	4.2	46.9	97.7

자료: IMF, KOTIS, 대만 경제부 참조

홍콩이나 대만의 대중국 시장 의존도는 우리나라보다 더 높다. 홍콩의 중국에 대한 수출은 2003년 955억 달러, 비중은 42.7%이며, 대만의 경우 354억 달러로 24.5%에 달한다.⁶⁹⁾ 대만의 미국에 대한 수출은 2003년 259억 달러로 1990년의 348억 달러에 비하여 크게 감소하였고, 일본에 대한 수출도 1990년 166억 달러에서 2003년 119억 달러로 감소했다. 실제 2000~2003년 기간중 대만의 총 대외수출은 감소했으나 중국에 대한 수출은 연평균 10.6% 증가하였다.

동남아 지역의 중국에 대한 수출 비중은 1995년 이후 급속하게 증가하고 있으나 아직은 낮은 수준이다. 그중 가장 높은 필리핀의 경우 2003년

69) 대만은 중국에 대한 직교역은 허가되지 않아 홍콩을 경유한 간접 수출이다.

에 11.9%이고 이어서 말레이시아가 10.5% 정도이다. 필리핀은 1995년 중국에 대한 수출이 2억 달러에 그쳤으나, 90년대 후반 연평균 증가율 46.9%, 그리고 2000~2003년 기간 중 매년 두 배 수준의 증가를 보였다.

이처럼 중국 주변 국가들의 중국에 대한 수출 증대는 동아시아 경제 발전에 중요한 활력이 되고 있다. 2003년의 경우를 놓고 중국이 동아시아 상품을 수입하는데 얼마나 기여했는가를 보자. 일본은 총 대외수출이 13.0% 증가하고, 미국에 대한 수출은 2.7% 감소했지만 중국에 대한 수출은 43.5% 증가하였다. 이에 따라 일본의 수출 증가에 대한 중국의 기여도는 31.5%를 기록하였다. 우리나라는 45.2%, 대만 43.4%, 그리고 홍콩은 70.8%로 이들 3개 지역은 대중국 시장의존도가 더 높게 나타났다.

대부분의 동남아 국가들은 중국 시장 의존도가 이보다 낮아 20% 수준이지만, 필리핀과 말레이시아는 높은 편이다. 필리핀의 경우 중국의 총 수출증가 기여율이 47.1%, 말레이시아는 27.5%에 달한다.

2) 동아시아의 대중국 직접투자와 산업 협력

중국은 시장경제 도입이래 지속적으로 전세계의 직접투자자본을 빠른 속도로 흡수하고 있다. 우리나라를 비롯한 동아시아 지역도 중국에 대한 투자 진출의 이러한 세계적 흐름에서 예외가 아니다. 당초 중국에 대한 직접투자는 중국의 저렴한 생산요소를 활용하여 제3국에 대한 수출 상품을 생산하기 위해 시작하였으며, 지금은 이에 더하여 중국 국내 시장 진출도 점차 큰 몫을 차지하기 시작하고 있다.

중국투자기업들 중에서 중국을 단순히 생산기지로 이용하는 기업은 중간재나 부품을 국내의 모기업에서 조달하는 경향이 강하고, 따라서 이들 기업의 무역은 기업내 무역 형태로 나타나고 있다. 실제 동아시아 지역과

중국의 무역구조에서는 이런 형태를 기초로 한 수직적 분업 형태가 나타나고 있다. 현재 중국에 투자하고 있는 외자기업들의 특징을 정리해보면 다음과 같다.

우선, 중국의 기술수준이 향상되면서 부품이나 중간재 분야의 대중국 투자도 증가하고 있다. 중국의 총 수입 중에서 중국에 진출한 외자기업의 수입은 지난 2003년 56.1%를 기록하였다. 이 수치는 1996년의 54.5%와 비슷한 수준이다. 그런데 외자 기업의 수출 비중은 1996년 40.7%로부터 2003년에 54.8%로 급증하였다.⁷⁰⁾ 이는 외자기업이 조립생산 과정에서 한편으로는 생산성 향상으로 부가가치를 더 많이 창출하는 효과를 올리고 있고, 다른 한편으로는 부품 및 중간재 생산을 위한 외자 투자가 증가하여 부품의 현지 조달 비율이 상승하였음을 보여주는 것이다.

다음으로는 중국내 소비자를 대상으로 하는 내구 소비재 및 산업용 소재 생산을 위한 투자가 증가하고 있다. 이는 중국내 수요 증가가 투자 확대로 이어지고 있음을 보여주는 것이다. 그 좋은 예가 자동차 분야이다. 우리나라와 일본의 자동차 기업들이 앞 다투어 중국 투자를 늘려나가는 추세를 보이고 있다. 이들 투자에 사용되는 부품이나 중간재가 모기업이나 해외 조달로부터 점차 중국내 생산으로 전환중이며, 동시에 이러한 조립제품은 다국적 기업의 모기업에서 생산하는 제품과의 격차를 점차 줄여나가고 있다.

셋째로, 중국투자 네트워크가 광범위하여 동아시아 역내 발전의 파급효과가 크다는 점이다. 이는 중국에 대한 투자가 다른 지역에 대한 투자가 상당히 진행된 상태에서 착수되었으며 중국 시장 자체가 넓은 데 기인한다. 종래 동아시아에서 이루어지던 수직적인 기술이전 방식과는 사뭇 다른 다각적이고 생동적인 산업을 창출하는 양상이 벌어지고 있는 것이다.

이러한 점을 주목하여 중국에 대한 투자가 장기적으로 다른 지역의 생

70) 중국 상무부 통계 참조

산을 확대하는 요인으로 작용하여 중국의 발전이 다른 아시아 지역에 더 많은 투자를 촉발할 것이라고 보는 견해도 있다.⁷¹⁾ 현재 진행중인 중국에 대한 투자를 밝게 보는 입장은 종래 일본의 동아시아 투자 행태가 수직적 분업에 의하여 대일본 무역적자를 고착시킨 것과는 달리, 중국투자는 수평적 산업분업과 다른 국가들의 동시 발전을 통하여 동아시아 전체가 같이 발전할 수 있을 것이라는 희망을 제시하고 있기도 하다.⁷²⁾

3) 동북아경제의 과제

오늘날 세계가 동북아 경제권에 주목하는 이유를 보자. 이 지역은 EU나 NAFTA 등과 같은 경제협력체의 제도적 틀이 없이도 이들 경제협력체를 훨씬 능가하는 역내 협력의 활력을 보이면서 세계에서 가장 큰 경제권을 지향하며 발전하고 있다. 그만큼 역내 보완구조를 통한 응집력과 발전 잠재력을 인정받고 있는 것이다.

동아시아 지역의 경제협력구조는 급변하고 있다. 그리고 우리는 그 진행 과정에서 일본의 영향력이 서서히 감소하고 중국의 영향력은 급속하게 증대되고 있음을 보고 있다. 그렇다면 향후 중국은 동북아 경제발전을 주도해 나갈 수 있을 것인가? 지금까지 일본이 동아시아에서 경제적 주도권을 행사하는데 가장 중요한 요소는 기술력 이외에 자본력을 꼽을 수 있다.⁷³⁾ 이를 대신하여 중국이 제공할 수 있는 것은 시장일 것이다.

오늘날 세계경제에서 중국 시장이 주목받는 배경은 무엇인가. 새로운

71) World Bank, *East Asia Update: Strong Fundamentals to the Fore*, April 2004, p. 23.

72) Zhang Yunling, "China's Economic Emergence and Its Impact", KIEP, 2004.

73) 그러나 대부분의 동아시아 국가들이 경상수지 흑자를 기록하게 되면서 일본의 동아시아에 대한 대출은 동남아 외환위기 이후 지속적으로 축소되고 있다. 2003년 말 현재 일본금융기관의 동아시아에 각국에 대한 대출규모는 한국 121억 달러(차입 총액 1,041억 달러의 11.6%), 중국 116억 달러(641억 달러의 18.1%), 대만 40억 달러(10% 이하), 말레이시아 50억 달러(10% 이하), 인도네시아 57억 달러(346억 달러의 16.5%), 가장 많은 태국이 88억 달러(391억 달러의 22.5%) 등이다.

시장은 언제 어디서나 기업으로부터 환영받기 마련이지만 전 세계적으로 자동화의 진전에 따라 생산력은 계속 증가하고 있는 한편 새로운 시장의 창출은 점점 어려워지고 있다. 경제의 세계화가 가속되는 중에서도 역내 경제권이 강조되는 지역화 추세도 이런 맥락이다.

무역으로 본 중국의 시장 크기는 지난 2003년부터 이미 일본을 앞지르기 시작하였으며, 동아시아로부터의 수입규모도 중국의 수입이 일본의 수입에 비하여 600여 억 달러를 초과하였다(<표-3> 참조). 이러한 상황은 중국과 일본의 수입에서 상대국을 제외한 나머지 동아시아 8개국의 수입을 비교해도 표에서 보는 바와 같이 마찬가지로 나타나고 있다. 이는 중국이 동아시아 지역에서 일본을 제치고 최대 시장으로서의 역할을 하기 시작한 것을 보여준다.

<표-3> 중국과 일본의 동아시아 지역에서의 수입 추이 비교
(단위: 억 달러, %)

		1998	2000	2002	2003	증가율 (98-03)
중국	총수입(A)	1,404	2,247	2,954	4,128	24.1
	동아시아	790	1,080	1,606	2,231	23.1
	동아시아(일본제외)(B)	507	679	1,071	1,490	24.1
	비중(B/A)	36.1	30.2	36.3	36.1	
일본	총수입(A)	2,808	3,811	3,368	3,815	6.3
	동아시아	976	1,508	1,394	1,618	10.6
	동아시아(중국제외)(B)	607	955	777	866	7.4
	비중(B/A)	21.6	25.1	23.1	25.3	

주: 동아시아 범위는 한, 중, 일, 대만, 홍콩, 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀, 태국 등 10개 지역

자료: 세계무역 통계, 일본 JETRO, 대만 채경부 통계

중국은 향후 동아시아 국가들과의 교역관계를 계속 확대하면서 일본과의 격차를 벌여 나갈 것이다. 이를 뒷받침하는 것은 경제적 잠재력이다. 중국은 인구가 일본보다 10배 많으며, 지난 5년 간 연평균 성장률은 중국 7.9%인데 비하여 일본은 1.1%에 그쳤다.

그러나 세계 제2위의 경제대국인 일본은 당장 동아시아에 대한 영향력이 감소하고는 있지만 당분간 그 영향력은 지속될 것이다. 2003년의 경우 일본의 일인당 소득수준은 3만 달러를 초과하여 1천 달러에 그친 중국에 비하여 30배에 달한다. 일본의 총 수입규모는 4,000억 달러에 가까워 일본의 경기침체는 세계경제에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 일본의 생산성 정체는 장기적으로 일본의 경제성장률을 저하시키고, 이는 다시 무역과 투자를 저하시켜 아시아 경제에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 일본 산업성이 1999년을 시점으로 추정할 바에 의하면, 중국의 일인당 실질소득이 일본과 같아지는 시점은 2040년으로 예상되었다.⁷⁴⁾ 그만큼 일본경제의 역할이 남아있다는 것이다.

국제사회에서 협력과 경쟁은 자연스런 현상이다. 중국과 일본도 동아시아 역내 경제권에서 협력과 경쟁의 양면을 보여주고 있다. 일부에서는 중국이 WTO 가입이후 아세안과 FTA 추진을 두고 자원 확보를 용이하게 하고 일본 또는 미국과의 경쟁에서 우월한 지위를 차지하려는 것으로 보고 있기도 하다.⁷⁵⁾ 양국이 아세안을 두고 경쟁적인 모습으로 비쳐질 수 있는 FTA 체결 추진을 진행하고 있는 것은 사실이다. 일본도 동남아 지역에서 싱가포르에 이어 태국, 말레이시아, 필리핀 등과 FTA체결을 서두르고 있다. 한중일 3국간에도 FTA 추진이 거론되어 왔으나, 일본이 한국

74) 중국이 일본을 추격하는 것은 계산 시점마다 다르게 나왔다. 1980년 시점에서는 일본을 영원히 추격할 수 없는 상태였고, 1990년에는 2096년으로 나왔다. 중국의 추격가능 시간이 축소되는 흐름을 보이고 있다.

75) 중국은 2002년 11월 아세안과 FTA 기본협정을 맺고 2004년 초부터 시행하고 있다. 아세안과는 별도로 개별국가와의 FTA도 추진중인데 중국은 태국과 2003년부터 농산물 조기자유화에 합의하였다.

과의 추진을 서두르는 것을 두고 중국을 의식한 것으로 보는 해석이 우세하다.

그러나 현 단계에서 중국과 일본은 서로를 필요로 하고 있다. 중국은 일본의 자본과 기술이 중요하며, 일본은 중국의 시장이 필요하다. 일본이 중국 시장을 중시하는 것은 일본 기업들의 중국 사업 확대에 대한 기대로 나타나고 있다. 최근 일본에서 기업들을 상대로 한 조사에서 일본 기업들은 FTA 대상국가로 중국(43.8%)을 가장 선호하는 것으로 드러나, 한국(3.9%)이나 아세안(8.9%)을 크게 압도하고 있다.⁷⁶⁾ 응답 기업 중 현지에서 거점을 운영하고 있는 기업을 보면, 중국이 68.1%이고 아세안은 56.4%이었다. 이는 실제 운영 거점과 관계없이 중국에 거는 사업의 기대가 훨씬 크게 나타나고 있음을 보여주는 것이다.

이처럼 중국 시장에 거는 기대가 커지는 현상은 1997년에 촉발된 동아시아 외환위기 이후 이 지역 경제가 혼란에 빠진 가운데 중국 시장이 보여준 안정적이고 지속적인 고도 성장에 따른 것이다. 여기에 중국이 2001년 11월 WTO 가입으로 새로운 기회를 맞이하게 되었다. 중국에 대한 동아시아의 투자가 증가하면서 중국과의 산업 분업이 진행되고 있는 것이다. 일부에서는 이러한 분업을 종래 일본과 동아시아의 분업과 비교하여 보다 수평적이라는 점을 들어 역내 경제구조의 발전에 기여할 것으로 보기도 한다. 그리고 이러한 변화 속에서 일본의 역할은 다소 약화되기는 하겠지만 계속 중요한 위상을 차지할 것으로 보인다. 일본은 노령화에 따라 잠재성장력이 낮아지고는 있지만 기술력과 자본력을 앞세운 일본의 역할은 지속될 것이다.

중국과 일본은 경쟁을 벌이는 가운데 아시아 경제의 두 축을 이루게 될 것으로 보인다. 이런 가운데 동아시아 경제권은 ‘아세안+3’를 토대로 동북아와 동남아가 연계하여 세계적인 지역경제 협력체가 태동하여 나가

76) 일본의 무역투자진흥회(JETRO)가 일본기업 2,538개를 대상으로 조사하여 876개 사가 응답한 결과이다.

는 모습을 보여주게 될 전망이다.

3. 중국경제의 부상과 한반도에의 영향

중국의 경제발전은 아시아 경제는 물론 세계경제에도 적지 않은 충격적인 영향을 미치기 시작하였다. 중국과 가장 인접한 위치에 있으며, 주요 경협 상대국으로 떠오른 한국과 한반도가 이러한 중국경제의 영향에서 예외일 수는 없을 것이다. 오히려 중국경제의 변화로부터 가장 강력한 영향을 받고 있으며, 이 점은 향후에도 지속될 것이라는 점에서 주목된다.⁷⁷⁾

오늘날 한중 양국은 수교 12년의 짧은 교류기간에도 불구하고 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 방면에서 급속한 관계 발전을 이루어 가고 있다. 특히 중국은 현재의 개혁·개방 정책을 원만히 추진하기 위하여 한반도의 평화와 안정이 긴요한 차제에 한국과의 경제협력을 매우 중요한 초석으로 여기고 있다.

이러한 양국간 협력관계가 진행되는 과정에서 중국이 한국에 미치는 영향은 정치, 경제, 안보를 비롯하여 거의 전면적이다. 이로 인하여 제2차 세계대전이후 지난 60년 동안 한국을 지배해온 미국의 압도적 영향력이 흔들리는 것은 아닌가 하는 우려 섞인 시각도 나오고 있으며, 일부에서는 미국과의 관계보다 중국과의 관계가 더 중요한 시대가 왔다고 생각하기 시작하였다. 그만큼 중국은 우리 한국과 한반도에 심각한 영향을 미치기 시작하고 있는 것이다. 여기서는 그 영향을 크게 세 개의 측면으로 나누어 보고자 한다.

첫째는 중국경제의 직접적인 영향이다. 중국경제가 발전하기 시작한 지 20여 년 만에 우리 사회의 중국에 대한 시각은 기회를 활용하려는 차분한 의욕보다 위기에 대한 우려가 앞서어 어수선한 분위기다. 무역, 투자, 금

77) Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Revolving of World Order*, Georges Borchardt. N.Y., 1996. 참조. 한반도는 장기적으로 월남과 함께 중국문명권에 속할 것이라고 예상하였다.

용 등 각 분야에서 사업 기회가 증가하면서 이에 따라 중국에 대한 경제 의존도가 급상승하여 미국이나 일본에 대한 경제의존도를 추월하였다. 중국에 대한 직접투자의 급증에 따른 제조업 공동화의 우려도 제기되고, 경제 전반에 대한 구조조정의 압력도 지속되고 있다.

둘째는 중국에 대한 미국의 대응에 따른 영향이다. 중국을 21세기 최대 경쟁 상대로 지목하고 있는 미국은 대중국전략을 세계전략의 최우선순위에 두고 중국의 경제발전에 대하여 협력과 견제의 양날의 칼을 구사하고 있다. 특히, 중국의 WTO 가입을 전후하여 중국시장에 대하여 적극적으로 참여하는 한편, 중국과 연계된 한국, 일본 및 동남아 시장에도 증권시장 및 직접투자 참여 등 자본 진출에 적극적이다. 한국에도 동남아 외환위기를 계기로 한 IMF관리체제 이후 이처럼 미국 등 서방 자본의 진출이 뚜렷해졌다. 그들은 한국에 불고 있는 중국경제 붐에 편승하는 한편, 급속하게 중국경제에 흡수되어 가는 한국 시장을 신자유주의 경제에 편입시켜 이들 시장에서 그들의 경제활동을 원활하게 수행할 수 있도록 노력하고 있다.

셋째는 북한의 변화를 통한 영향이다. 오랫동안 중국의 변화를 외면해 오던 폐쇄체제 북한이 변화를 모색하면서 남북한 관계에 중대한 변화가 진행되고 있다. 남북대립에서 남북화해로의 전환이 진행중인 것이다. 중국의 체제개혁 모델을 이어받으려 하는 북한이 당장은 '북핵 문제'로 미국과 대적하고 있다. 이 문제는 '6자 회담'을 통하여 미·중간에 한반도 주도권을 둘러싼 힘 겨루기로 나타나고 있는 국면이다.

1) 중국경제의 직접적 영향

중국이 우리에게 영향을 미치는 핵심 분야는 경제 협력이다. 정치, 안보 등 경제외적인 분야에 대한 영향도 경제를 출발점으로 하고 있다. 무

역, 투자, 금융 등 경제 협력 면에서 지난 12년 간 중국과의 관계는 제2차 세계대전 이후 60년 간 지속되어온 미국과의 관계를 압도하기 시작하였다.

급속한 협력 증가로 사업기회 확대: 수교 이래 본격화한 한중 경제협력은 지난 12년 동안 눈부신 발전을 거듭해왔다. 그동안 양국 간 경제협력이 보여준 특징을 간추려 보면 다음과 같다.

첫째, 상호 경제협력의 발전 속도가 예상을 뛰어 넘어 매우 빠르게 진행되고 있다. 우선 교역 면에서 마일 등 여타 지역에 비하여 훨씬 빠른 성장세를 보였다(<표-4>참조). 이에 따라 2003년 중국은 한국의 최대 수출국이자 두 번째 교역국으로 부상했으며, 2004년에는 최대교역으로 부상하고 있다. 이 같은 교역 급증이 양국 간에 사업기회의 급증과 경제협력의 활력을 불어넣고 있음은 물론이다.

수교 후 10년 동안 한국의 대중 수출은 연평균 24%의 증가율을 보였는데, 같은 기간에 한국의 전체 수출은 연평균 약 7.8%의 증가율을 보여 대중국 수출의 증가율이 3배를 초과하였다.⁷⁸⁾ 수입에 있어서도 대중국 수입은 연평균 15% 증가하였으나 같은 기간에 한국의 총수입은 연평균 6.2%의 속도로 증가하였다.

무역의존도 증가: 둘째, 대중국 무역의존도가 갈수록 증가하고 있다. 우리나라의 무역의존도는 2003년 70%에 달하였으며, 그중 대중국 무역의존도는 2003년 18.1%를 기록하였다. 대중국 무역이 더욱 심화되면서 우리 경제에 미치는 중요도도 당연히 높아지고 있는 것이다. 우리나라의 대중국 수출 규모는 이미 지난해 대미국 수출 규모를 초과하였으며, 한국무역협회에 의하면, 한중교역 규모가 2007년에 1,000억 달러를 초과할 것이라는 전망도 나오고 있다. 교역이 증가하면서 교역상대국으로서 중국의 비중도 커지고 있다. 대중수출입이 우리의 총수출입에서 차지하는 비중은

78) 수출과 수입이 대체로 연간 30~40% 증가해왔다. 다만, 1998년 동남아 외환위기의 영향과 2001년 미국경제 침체 및 IT붐 붕괴의 영향을 받아 저조하였다.

12년 전인 1992년에는 3.5~4.6%에 불과했었다.

무역흑자 1위 국가: 셋째, 양국 간 무역마찰이 크게 늘어나고 있다.⁷⁹⁾ 우리나라는 중국의 제1위 수입 규제 대상국으로 2004년 5월 현재 19건의 반덤핑 조사 및 규제를 받고 있다. 이처럼 우리나라가 중국의 반덤핑 규제의 표적이 되는 데에는 무엇보다도 중국정부가 자국의 산업보호를 위하여 비관세장벽 등을 크게 활용하는데 기인하지만, 우리나라가 중국에 대하여 대규모 무역흑자를 내는 데에도 원인이 있는 것으로 보인다. 특히, 우리나라의 대대만·홍콩 거래가 중국시장과 연결되어 있는 점을 감안하면 중국으로서는 사실상 한국이 무역적자 1위 국가인 셈이라는 것이 일반적인 평가이다. 반덤핑 제소 품목을 보더라도, 가장 큰 무역흑자를 내고 있는 품목인 석유화학을 비롯하여 철강, 제지에 집중되고 있는 것으로도 알 수 있다(탁세령 2004 참조).

〈표-4〉 최근 한·중 교역 추이(2000~2004.8)

(단위 : 억 달러, %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004.1-8
총 액	314.1(43.2)	314.9(0.2)	411.5(30.6)	570.2(38.6)	504.9(45.4)
대중수출	186.1(37.6)	181.9(-1.4)	237.5(30.6)	351.1(47.8)	321.5(53.0)
대중수입	128.0(62.4)	133.0(3.9)	174.0(30.8)	219.1(25.9)	183.4(34.3)
무역수지	58.1	48.9	63.5	132.0	138.1

자료: 관세청

직접투자 부문: 넷째, 교역과 함께 투자 또한 수교 이후 짧은 기간 동안

79) 무역마찰에 관하여는 탁세령, “중국의 무역정책과 우리의 대응방안”, 『수은해외경제』 (한국수출입은행) (2004. 7) 참조

에 급속히 증가하고 있다. 1990년대 중반이후 본격화되고 있는 우리 기업의 대중국 직접투자는 2004년 5월 현재 신고기준으로는 11,737건, 152.4억 달러이며, 실행기준으로는 9,912건, 88.8억 달러에 달하여, 중국은 2002년이래 건수와 액수 기준 모두 우리나라의 최대 투자 대상국으로 부상하였다.

그동안 대중국 직접투자에 붐을 가져온 중요한 계기는 두 차례였다. 그 하나는 중국정부가 1992년 시장경제 도입을 발표한 것이고, 다른 하나는 1999년 중국의 WTO 가입이 미국과의 협상에서 사실상 확정된 것이다.

우리나라의 대중국 직접투자 추이를 보면, 우선 한중수교 이후부터 본격화하여 1997년 외환위기 직전까지 급성장했다. 해외투자 잔액기준으로 우리나라의 전체 해외직접투자의 20%까지 증가했으나 이후 외환위기로 급감하였다. 그 후 중국의 WTO 가입이 확실시된 1999년부터 다시 급속하게 증가하여 2003년에는 국내 총 해외투자에서 40%가 넘는 비중을 차지하게 되었다.

이렇게 하여 중국은 그동안 우리의 최대 해외투자 대상국이었던 미국을 추월하게 되었다. 우리나라의 대중국 경제협력은 무역과 함께 투자에서도 미국과의 협력 규모를 넘어서고 있는 것이다.

제조업 공동화에 대한 우려: 다섯째, 대중국 직접투자 급증에 따라 제조업공동화 우려의 소리도 높아지고 있다. 최근 대한상공회의소 조사에 의하면 서울지역 제조업체 213개 가운데 44.1%가 생산거점을 이미 해외로 옮겼으며 이전을 계획 중이라는 업체는 33.8%였다. 우리 기업들의 중국이전 계획이 계속 증가추세를 보이면서, 이를 우려하는 시각이 제조업 공동화 문제로 나타나고 있는 것이다. 이 문제는 장기적으로 우리의 중국 시장 접근전략과 관련해서 매우 중요한 성격을 지니고 있다. 중요한 것은 제조업의 경쟁력이다. 경쟁력이 약화되면 해외투자와 무관하게 관련 업체는 위축될 것이다. 경쟁력이 강화될 경우 해외직접투자가 활발해지는 것

은 선진국 진입을 위해서도 좋은 일이다. 이렇게 볼 때, 공동화의 우려를 씻기 위해서는 해외직접투자를 제한하거나 지연하는 소극적이고 자칫 잘 못될 수 있는 방식이 아니라 산업구조 고도화를 효율적으로 추진하는 방식과 같은 적극적인 접근 전략을 활용하는데 있을 것이다.

사실 우리나라는 마일에 비하여 13~20년 뒤늦게 중국과 수교하게 된 탓으로 중국과의 경제협력이 본궤도에 오르는데 그만큼 불리하고 뒤늦었다. 그럼에도 불구하고 중국과의 협력이 이처럼 급속하게 발전하게 된 배경은 무엇보다도 지리적, 문화적 인접성과 뛰어난 경제구조적 보완성에 기인하는 것으로 풀이된다. 이 점을 감안할 때 향후 중국과의 경제협력은 상당 기간 지속적으로 매우 빠른 속도를 보일 전망이다.

2) 한미 경협구조의 변화

미국은 대중국 경제전략의 일환으로 한국경제에 대한 전략을 수정하고 있다. 이 점을 검토하기 위하여 마중 관계를 정리하고자 한다.

미국의 한반도 전략은 대아시아 및 대중국 전략의 일환이라는 측면이 크다. 따라서 미국이 21세기 세계전략의 핵심을 중국에 두고 있다는 사실은 그만큼 한국과 한반도에 대한 전략도 중요해졌다는 것을 의미한다.

키신저 ‘중국의 발전은 운명’: 중국경제의 발전과 관련해서 가장 주목해야 할 대목은 미국의 태도 변화다. 마중 수교에 주도적 역할을 했던 키신저 전 미국 국무장관은 2002년 봄 '상하이 공동성명' 30주년 기념 연설에서 ‘오늘날 중국은 30년 전 중국과는 매우 다르며, 10년 후에는 또 다른 나라로 바뀌어 있을 것’이며, ‘점점 커지는 중국의 힘과 영향력을 미국이 거부해선 안된다’고 말했다. 그는 또 ‘역사는 한 초강대국이 영원히 계속되지 않는다..미국은 중국과 함께 일하는 방안을 모색해야 한다’고 강

조했다. 일방주의 독주로 치닫는 부시 정부에 대하여 같은 공화당의 원로 외교 전문가가 보내는 충고였다. 마중 화해를 계기로 하여 미국은 중국을 적대시하던 기존의 정책을 점진적으로 전환해 오고 있다. 그 중에서도 특히 경제분야는 양국간 협력이 가장 빠르게 진전되는 분야이다. 양국간 교역은 이미 1천억 달러 수준을 넘어서고 있으며, 미국은 지난 수년간 대부분을 중국 투자 1위국의 지위를 차지해왔다. 미국의 이런 태도 변화는 갑작스런 것이 아니고 점진적인 것이다. 키신저의 말처럼 중국의 ‘운명적인’ 경제발전에 미국도 편승하지 않을 수 없다는 판단이 저변에 깔려 있는 가운데, ‘협력과 견제’라는 양날의 카드를 유연하게 활용하고 있는 것이다. 그러나 중국경제가 최근 보여주는 거센 변화와 발전에 맞추어 미국이 계속해서 유연하게 대처할 수 있겠는가 하는 의문이 있다. 세계적으로 중국경제의 충격을 소화하는데 WTO와 마중 협력관계가 크게 유익하겠지만 충분하지는 않을 것으로 보이기 때문이다.

마중시대, IMF의 충격: 미국은 중국이 시장경제 도입을 선언하자, ‘중국이 시장경제에 접근해가면서 경제적 성공을 달성하는 것은 미국의 이익에도 부합된다’면서 천안문 사건이래 소원했던 양국관계를 복원하고 경제 협력에 적극적인 자세를 보이기 시작하였다. 그러나 미국의 입장에서는 중국이 시장경제를 도입하여 세계시장에 합류하는 한편, 홍콩귀속 후 중화경제권의 팽창이 반가울 수만은 없는 노릇이었다. 이 와중에 동남아 외환위기가 발발하였으며 중국과 달리 한국은 직격탄을 맞았다. IMF 이후 한국경제는 미국식 신자유주의경제에 맞추어 구조조정의 길에 들어섰다. 이렇게 해서 우리 경제는 스스로 구조조정을 추진하는 것이 아니라 타율적으로 구조조정을 당하는 입장이 되었다. 이어서 미국과 일본, 유럽의 자본들은 거의 균등하게 한국의 빛 덩어리 기업들을 인수하기 시작하였다. 이에 따라 우리나라는 사상 유례 없는 규모의 외국인 직접투자를 유치하였다. 1998년부터 2002년까지 5년 동안 외국인 직접투자는 600억 달러

를 돌파하였는데, 이는 건국 이래 1997년까지 50년 간 유치한 246억 달러의 2배를 훨씬 넘는 것이다.⁸⁰⁾ 강제로 조정을 당했다는 점은 못내 아쉽지만 우리 기업들의 구조가 전보다 좋아지고 나라경제도 나아졌다는 평가가 일반적이다.⁸¹⁾ 미국은 IMF 편입 이후 구조조정을 거치던 많은 한국기업들을 일본, 유럽국가들과 함께 많은 한국기업들을 인수했을까. 우선 한국시장을 놓고 보면, 서방 기업들은 그동안 유독 차관에 의존하는 경제발전 방식을 고집해 온 우수한 한국 기업들에 투자할 좋은 기회가 왔다고 판단했을 것이다. 그러나 국제경제적 측면에서 본다면, 서방기업들이 중국시장의 에너지를 활용하는 한 방식으로 한중 경제협력에서 창출되는 부가가치에 적극적으로 자본 참여하는 구조적 틀을 구축하는 일환으로 풀이할 수도 있다. 직접투자 이외에도 주식시장에 적극 참여한 결과 한국 주식시장 시가총액의 40% 이상을 외국인 자본이 차지하고 있고 주요 대기업에 대한 자본 비중은 50%를 초과하였음은 주지의 사실이다. 최근에는 한미간 FTA체결을 일본보다 앞서 서두르겠다는 주장이 미국측으로부터 연이어 나오고 있는 것도 같은 맥락으로 이해할 수 있을 것이다.⁸²⁾

한중수교 이후 한국경제는 놀라운 속도로 중국경제 및 중화권과 가까워지는 한편 마일레에 대한 의존도가 낮아지고 있는 것이 현실이다. 한중수교 이후 IMF 직전까지 미국, 중국, 일본을 중심으로 우리나라의 해외교역 상황을 보자. 한중수교가 이루어진 1992년을 보면, 미국과 364억 달러, 일본과 310억 달러로 전체교역 1,584억 달러의 42.5%를 차지하고 있었다. 중국과의 교역확대는 이러한 상황에 변화를 가져왔다. IMF 직전 해인 1996년 우리나라는 전체교역 2,800억 달러중 미국이 550억 달러, 일본이 472억 달러로 36.3%로 낮아지고, 중국은 199억 달러로 92년의 4.0%에서 7.1%로 높

80) 한겨레 (2003. 2. 4). '김대중대통령 퇴임사' 중에서.

81) 우리나라는 해방도 스스로 한 것이 아니라 당했다는 점을 잊어서는 안될 것이다.

82) 최근 미국 무역대표부 로버트 칠릭 대표와 주한 미국대사 크리스토퍼 힐은 한미간 FTA를 일본에 우선하여 체결해야 한다고 강조하고 있다.

아졌다. 장기적으로 이런 추세가 가속화할 것은 불을 보듯 명확하다.

이미 2002년 우리나라의 전체교역 3,146억 달러 중 미국은 490억 달러, 일본은 443억 달러로 양국의 비중은 29.6%로 낮아졌으며, 중국은 445억 달러로 그 비중이 14.1%로 상승하였다. 여기에 홍콩 131억 달러와 대만 105억 달러를 합한 중화권의 비중은 21.5%가 된다.

미국이 중국의 경제발전을 계기로 새롭게 가능성을 열어 가는 동아시아 경제의 주도권에 주목하는 것은 필연적인 일일 것이다. 서방은 한중경제협력의 가능성을 자본으로 선점하여 동아시아 역내경제권의 활력에 참여하고자 하는 의도를 적극적으로 실천하고 있는 측면이 없지 않아 보인다. 이렇게 본다면, 한국경제는 이미 중국과 미국의 각축장이 된 것을 의미한다.

3) 북한의 변화와 남북화해

중국의 부상은 북한의 변화를 통하여 한반도에 중대한 영향을 미치고 있다. 가장 주목되는 점은 분단된 한반도 내부에서 자체 변화가 일어나고 있다는 사실이다. 한국전쟁이래 반세기 동안 적대적 대치를 지속해온 남북한 관계가 ‘대립에서 화해로’ 국면 전환의 계기를 맞이한 것이다.

남북 화해의 길: 지난 2000년 6월 13일부터 6월 15일까지 2박 3일 동안 남북한은 평양에서 남북한 정상이 상봉하여 회담하고, 민족통일을 약속하는 ‘6. 15 남북공동선언’을 발표하였다. ‘공동선언’ 발표이후 지난 4년여 동안 남북한은 정부와 민간 차원에서 6. 15공동선언 이행 운동과 활발한 정치, 경제, 사회, 문화, 학술 등 각 분야의 교류를 통하여 화해와 협력의 길을 내딛고 있다. 이러한 변화는 2차 세계대전 및 한국전쟁이래 분단된 ‘한반도의 현상유지’라는 강대국들간의 암묵적 합의라는 족쇄를 푸는 계기가 되고 있다. 이러한 남북한 관계의 변화에 대하여 가장 예민한 반응을 보이는 나라는 미국이며, 국내에서도 친미적 성향을 지닌 일부 세력

은 민감하게 반응하고 있다. 분명한 것은 미국으로서도 이러한 변화를 근본적으로 부정하는 입장보다는 변화를 수용하되 한반도에 대한 이해관계를 최대한 자국에 유리한 방향으로 조정하고자 노력한다는 것이다. 이런 점에서 볼 때, 남북한이 화해와 협력으로 나아가는 데에는 남북한 당사자간의 노력과 함께 국제적인 이해의 조정이 동시에 진행되어야 한다는 점이 현실이다. 여기서 과생되고 있는 문제가 6자 회담으로 발전한 북핵 문제를 비롯하여 주한미군 재배치, 개성공단 협력 사업, 남북 철도 및 도로 연결 사업, 시베리아 및 사할린 가스 파이프 연결 구상 등이다.

북핵, 동아시아 발전의 족쇄인가: 국제적으로 보면, 북핵 문제는 1990년대 초 미국이 거론하여 북미간 문제로 시작되었다. 그러나, 미국정부는 2000년대에 들어와 이 문제를 ‘6자 회담’이라는 틀을 내세워 다자간 문제로 전환하였다. 미국의 시각과는 달리, 북한의 입장에서 북핵은 체제를 보장하고 향후 체제개혁과 경제발전을 추진하는 받침돌일 수 있다. 그러나 미국은 북핵의 완전한 제거를 겨냥하고 있다. 지루하고 험난한 협상이 끊어질 듯 명맥을 이어가는 작금이다. 동아시아경제권에서 북핵 문제는 어떤 의미를 지니는 것일까. 19세기 이래 동아시아 지역은 과거 일본이 서방과 제휴한 것을 제외하고는 대부분 서방 제국주의 세력의 피식민 상태에 빠져 들어갔던 곳이다. 그 중에서 아직까지도 그 상흔이 남아 국제적 주목을 받는 지역이 있다. 중국과 대만간에 양안문제와 한반도의 분단문제이다. 서방의 보수세력들은 끊임없이 이들 지역이 ‘세계에서 군사적 긴장이 가장 축적된 지역’이라고 상기시키고 있다. 제국주의와 냉전의 역사를 검은 그림자로 하여 동아시아 분쟁의 대명사로 남아 있는 것이다. 최근 상황을 보면, 대만문제 갈등이 다소 해소되는 흐름을 보이는 반면, 한반도 문제는 ‘북핵 문제’라는 이름으로 세계적인 주목의 대상으로 떠올라 있다. 지난 20여 년 간의 한중 경제협력은 사실상 북한의 존재와 관계없이 진행되어 왔다. 동아시아의 역내 경제협력도 마찬가지다. 그러나 뒤늦게나마

고립탈피를 모색하지 않을 수 없게 된 북한은 최근의 동아시아 발전에서 철저히 소외된 채 체제위기에 봉착해 있는 실정이다. 북한은 동아시아의 에너지 협력과 물류혁명에 기폭제가 될 경제적, 지리적 요충에 자리잡고 있다. 예컨대, 석유가스 개발과 물류협력 등을 놓고 한국, 일본, 러시아와 이해가 걸려 있고, 중국은 북한의 체제불안이 경제발전의 걸림돌로 작용하지 않을까 신경을 곤두세우고 있다. 남북한 관계 개선도 이들 문제와 복합적인 관계를 맺고 있음은 물론이다. 문제의 실마리가 풀리기 시작하면 이 지역은 자본과 기술, 인력과 시장의 상호 협력에 새로운 시대를 열 수도 있다. 북핵 문제는 이러한 문제들을 돌파하는데 제동을 걸어 동아시아 경제권의 가속적 발전을 가로막는 좋지 않은 효과를 내고 있는 것이다. 그만큼 북핵 문제는 복합적인 측면을 지니고 있다. 이러한 북핵 문제는 동아시아 지역에 대하여 미국의 영향력이 얼마나 강력하고 관심이 많은가를 보여준다. 미국 내에서 북핵 문제 접근에 대하여 강경파와 온건파의 견해가 대립되고 있는데, 이는 북핵 문제 해결을 지연시키는 효과를 충분히 내고 있다.⁸³⁾ 그리고 오랫동안 ‘폐쇄’되었던 북한체제의 ‘개혁개방’ 조짐이 기존의 동아시아 정치 경제적 역학구조에 얼마나 충격을 주는 것인가를 보여주고 있다. 북한문제는 ‘핵’ 이외에도 대량살상무기, 미사일, 인권, 마약 등 많은 문제가 제기되어 있다. 중국의 입장에서도 북한의 체제불안은 예민한 문제일 수밖에 없다.

4. 남북한 경제협력의 과제

83) *Task Force on U. S. Korea Policy, Turning Point in Korea – New Dangers and New Opportunities for the United States* (2003. 2. 22). 이 보고서는 셸리그 헤리슨, 부르스 커밍스, 도날드 그레그, 로버트 갈루치 등 미국의 한반도 문제 전문가 28명이 작성한 것으로 북미간 '3단계의 양자간 협상'을 권고했다. 그러나, 미국으로서는 정책의 혼선을 내세워 이 지역에서 자국의 국익이 선명하게 확보될 때까지 이러한 지연효과를 느긋하게 활용하는 것도 대안이 될 수 있을 것이다.

이상에서 중국경제의 부상이 동북아경제권의 협력 구조를 어떻게 변화시키고 있는가, 그리고 그것이 중국, 미국, 북한의 세 측면에서 한반도에 미치는 영향을 검토하였다. 여기서는 이와 같이 한반도를 둘러싼 대내외적인 여건을 전제로 남북한 경제협력에 대하여 접근해 보고자 한다.

1) 북핵과 미국의 딜레마

우선 남북한 경제협력의 문제를 국제역학구조의 측면에서 보자. 제2차 세계대전 이래 미·중 관계의 하부구조를 형성해온 남북한 관계가 새로운 변화 국면을 맞이하면서 주변여건의 호전에도 불구하고 북미 관계에는 근본적인 변화가 없다. 한반도 주변 사정도 1970년대 초 미·중 화해 이래 점진적으로 호전되어 왔다. 그럼에도 불구하고 남북한 경제협력은 이보다 훨씬 뒤늦은 1989년에 시작되었다.

이는 오랫동안 북한체제가 변화의 수용을 거부한 탓도 있으나 근본적으로는 북미 관계의 동결상태가 주된 요인으로 작용하였다. 얼어붙은 북미 관계는 2000년 남북정상회담을 계기로 클린턴 행정부의 북한 접근으로 새로운 국면을 맞는 듯 했으나, 2001년 부시 행정부의 등장으로 원점으로 돌아갔다.

안팎의 체제 위협에 직면한 북한은 대대적으로 변화를 모색하기 시작하였다. 2002년 7월 경제관리개선조치에 이어, 9월에는 신의주특별행정구의 설치를 발표하였고, 11월에는 금강산관광지구법 및 개성공업지구법을 발표하였다. 이러한 북한의 움직임은 남한을 비롯하여 일본과 중국으로부터 대체로 긍정적인 반응을 얻었다. 특히, 일본은 고이즈미 수상이 북일 수교를 겨냥하여 사상 처음으로 북한을 방문하기도 하였다. 그러나 중국은 전반적인 북한의 변화는 환영하면서도 동북3성에 인접한 신의주 개방에는 거부감을 보였다.

북한의 변화에 대한 미국의 반응은 ‘북핵 문제’의 제기로 나타났다. 그러나 북한의 변화는 계속되었다. 2003년 3월에는 모든 개인과 단체의 판매가 허용되는 시장개설 조치를 취하고, 5월에는 인플레이 통제 및 시중 여유자금 동원을 겨냥하여 인민생활공채를 발행하였다. 그러나 미국정부가 북핵 문제를 6자 회담으로 확대하는 등 문제 해결을 장기화하는 방향으로 자리잡아 가게되자 북한은 외자도입 등 개방화 전략에 차질이 불가피한 상황에 몰리게 되었다.

미국정부의 입장에서는 북한의 개방화가 가져올 파장에 대하여 이렇다 할 대응책 마련이 쉽지 않은 것으로 보인다. 우선, 남북한 관계의 변화다. 북한의 개방화는 남북한 대치상태를 크게 완화시켜 남북한 경제협력의 물꼬를 트게 될 것이며, 이는 한반도경제권의 형성을 가져오게 될 것이다. 이렇게 된다면 미국으로서는 남북한 긴장관계를 전제로 주한미군을 주둔시키고 있는 현재 상황에 근본적인 변화가 불가피할 것이다.

다음은 북일 관계의 변화다. 일본은 중국경제의 부상으로 한반도와의 관계를 더욱 밀접하게 진전시키고자 하는 의욕을 지니고 있다. 남한과의 관계를 보다 긴밀하게 하는 동시에 북일 수교를 내세워 북한과의 획기적인 관계개선을 희망하고 있다. 이러한 전략은 한반도-중국-러시아를 관통하는 철의 실크로드 이용이라는 새로운 물류라인 개척과 연계되어있다. 2차대전 이래 미국의 동아시아전략이 일본을 베이스 캠프로 하는 아시아 대륙에 대한 대응이라는 차원에서 수행되어온 점을 감안할 때 이 같은 변화에 미국이 적응하는 것은 손쉬운 일이 아니다.

이러한 시나리오가 실현된다면 남북한-일본-중국-러시아를 잇는 새로운 경제협력구도가 떠오르게 된다. 군사적 긴장구도도 크게 약화되어 나갈 것이다. 이러한 구조가 미국의 국익에 어떤 도움을 줄 수 있는가 하는 문제는 제2차대전 이래 지금까지와는 전혀 다른 접근을 필요로 하게 되었다. 미국정부는 우선 북핵을 내걸고 이러한 시나리오의 실현을 저지하면

서 기약 없이 일단 시간을 벌고 있는 셈이다. 그러나 과연 시간이 미국의 편일까?

2) 남북한 경제협력의 과제

우선, 미국의 한반도 전략에 대한 대응이다. 미국의 대북한 정책은 이라크 전쟁을 내세워 당분간 현 상태를 유지하는 방향을 고수할 것이라는 분석이 나오고 있다. 그러나 이보다 더 중요한 변수는 남북한간의 상호 협력 분위기일 것이다. 다시 말하면, 남북한 협력이 북핵 문제의 해결을 지원하는 방향에서 접근하는 것이 바람직하다.

이미 미국은 남북한 경협을 선구적 사업인 개성공단을 통한 남북한 협력에 제동을 거는데 한계를 보이고 있다. 미국정부는 개성공단에 반입되는 전략물자에 대하여 여전히 철저한 감시를 벌이고 있다. 금년 12월 1일 현재 개성 시범단지 15개 입주기업 가운데 2개 기업이 여러 가지 이유로 미국측의 승인을 받지 못하고 있다. 그리고 최근 우리 정부가 싱가포르와 FTA를 체결하는 과정에서 개성공단 제품의 수출활로를 마련하자,⁸⁴⁾ 미국의 보수진영 일각에서는 ‘불량국가’로 규정된 북한에서 만든 제품이 한국상품으로 세계시장에 판매되는 것에 대하여 반발하고 있다.⁸⁵⁾ 그러나 이러한 제동에도 불구하고 개성공단을 통한 남북한 협력은 이미 시작되고 있다. 우리 정부는 미국 정부와 시민을 설득하는데 과거 어느 때보다 적극적인 노력을 기울여 협조를 끌어내야 할 것이다.

다음으로, 순조로운 남북한 경제공동체 또는 한반도경제권의 형성이다.

84) 우리 정부는 특혜관세 혜택을 받기 위해 개성공단 제품에 대해 원산지 표시를 ‘Made in Korea’, ‘Made in DPRK’ 등으로 자유롭게 표시할 수 있도록 싱가포르 측에 요구하여 긍정적인 반응을 얻어냈다.

85) 미국 국제경제연구소(IIIE)의 선임연구원 마커스 놀랜드는 ‘만일 개성공단 제품이 남한산으로 표기되어 싱가포르에 수출된다면 미국을 비롯한 제3국에 불법 수출될 가능성이 매우 높아진다’면서 북한산임을 분명히 해야 한다고 주장했다.

남한은 식량과 비료 등을 포함하면 이미 북한의 최대 지원국 위치를 차지하고 있다. 이러한 지원이 북한체제의 안정과 경제 개방화 추진에 도움이 되는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 남북한 경제공동체의 추진이 순조롭게 진행된다면, 앞에서 본 바와 같이 동북아경제권의 발전잠재력을 토대로 이로부터 과급되는 상승효과는 어마어마할 것이다.

마지막으로, 우리 사회의 안정과 응집력이다. 우리 사회는 그동안 남북 대치를 전제로 하여 발전해온 탓으로 남북화해라는 새로운 시대 환경에 적응하는데 엄청난 사회적 비용을 지불하고 있다. 진보세력과 보수세력의 지나친 갈등과 혼란이 사회 발전의 걸림돌로 작용하고 있다. 서방의 전문 기관들은 우리나라를 중국의 경제발전으로부터 가장 큰 수혜를 받는 나라로 지목하고 있다. 이 점은 북한의 변화에너지를 활용한다는 측면에서도 마찬가지다.

그러나 우리 사회 역시 중국과 북한 변수에 민감하게 반응하면서 격렬한 변화 에너지를 뿜어내고 있다. 한편에서는 오랜 분단과 개발독재로 인한 사회 병리 현상이 냉전 종식 및 민주주의를 계기로 불만으로 터져 나오고, 다른 한편에서는 지식인들을 중심으로 마중 관계의 급변에 따른 국제정세 인식의 한계를 드러내며 혼란을 부채질하고 있다. 이러한 어려움을 대처하는데 있어서 우리 사회가 차별함을 잃는 우를 범해서는 안될 것이다.

참고자료

- 국가정보원, 『중국투자정보 자료집』, 1998
- 권영민, 『동북아 지역경제권 형성과 기업간 협력 방안』, 한국경제연구원, 2002. 2
- 김화섭, 『동북아시아 중화경제권과 한국경제』, 산업연구원, 1997. 1
- 남덕우, 『동북아로 눈을 돌리자』, 삼성경제연구소, 2002. 10
- 박번순, 『동남아 기업의 위기와 구조조정』, 삼성경제연구소, 2000. 5
- 박승록, 『중국의 경제성장과 외국인 투자』, 한국경제연구원, 2002. 12
- 탁세령, 『중국의 무역정책과 우리의 대응방안』, 수은해외경제(한국수출입은행), 2004. 7.
- 한광수, 『미·중 관계의 변화와 한반도의 미래』, 삼성경제연구소, 2003. 10
- _____, 『중국 서부개발전략의 성격 분석』, 현대중국연구 2001년 제3집
- _____, 『중화경제권시대의 개막과 우리기업의 대응』, 1997. 11
- _____, 『한중경제협력과 우리의 과제』, 연세대 동서문제연구소, 2001. 11
- _____, 『화교경제권의 부상과 우리 기업의 대응』, 대한상공회의소, 1997. 11
- 한광수·한창수, 『현대중국의 이해』, 한국방송통신대학교 출판부, 2004. 7
- 한국경제연구원, 『중국의 10차5개년 산업부문 경제계획과 한국경제』, 2002. 3
- The Department of State ed., *United States Relations With CHINA: with Special Reference to the Period 1944~1949. Based on the files of the Department of State*, 1949
- Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War I*, Princeton

- University Press, 1981
- World Bank, *East Asia Update: Strong Fundamentals to the Fore*, April 2004, p23
- Zhang Yunling, "China's Economic Emergence and Its Impact", KIEP, 2004
- Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Revolving of World Order*, Georges Borchardt. N.Y., 1996.
- Task Force on U. S. Korea Policy, *Turning Point in Korea – New Dangers and New Opportunities for the United States*, 2003. February
- Mordechai E. Kreinin, Michael G. Plummer, *Economic Integration and Asia*, Edward Elgar Publishing Limited, 2000
- Gregory C. Chow, *China's Economic Transformation*, Blackwell Publishers, 2002
- Laurence J. Brahm, *China's Century*, John Wiley & Sons (Asia) Pte Ltd, 2001
- Peter Nolan, *China and the Global Economy*, Palgrave publishers Ltd. 2001
- Yanrui Wu, *China's Consumer Revolution*, Edward Elgar Publishing Limited, 1999
- East Asia Analytical Unit(EAAU), *Overseas Chinese Business Networks in Asia*, Australian Government Publishing Services, Canberra., 1995.
- 成思危, 『中國經濟改革與發展研究』(第1集), 中國人民大學出版社, 2001. 9
- 閻志民, 『中國現段階階級階層研究』, 中共中央黨校出版社, 2002. 4
- 張卓元, “協調認識科學規劃多方試驗積極推進國有企業改革”, 宋濤, 韋興華

- 主編, 『40 位經濟學者關於推進國有企業改革的多角度思考』, 經濟科學出版社, 1996
- 中國社會科學院工業經濟研究所, 『中國工業發展報告』, 經濟管理出版社, 1998
- , 『中國對外經濟貿易年鑑』, 中國對外經濟貿易出版社, 2003
- 世界銀行, 『中國發展報告』, 中國統計出版社, 2000
- 陣文敬, 唐小兵 主編, 『中國面對外貿易壁壘』, 中國對外貿易出版社, 1997.7
- 阿部一知 編著, 『中國のWTO加盟と日中韓貿易の將來』, 日本經濟評論社, 2002. 3
- 西口章雄朴 一 編著, 『轉換期のアジア經濟を學ぶ人のために』, 世界思想社, 2000. 4
- 山澤逸平, 『アジア太平洋經濟入門』, 東洋經濟新報社, 2001. 12
- 上野秀夫 編著, 『東アジアの經濟發展と國際經濟』, 稅務經理協會, 2000. 3
- 綜合研究開發機構 編, 『中國市場經濟の成長と課題』, NTT出版株式會社, 1999. 3
- 日本貿易振興會(ジェトロ), 『2000年版 ジェトロ投資白書』, 2000. 3
- 郭 洋春, 『アジア經濟論』, 中央經濟社, 1998. 9
- 梶原弘和, 『アジア發展の構圖』, 東洋經濟新報社, 1999. 5
- 三木敏夫, 『アジア經濟と直接投資推進論』, ミネルヴァ書房, 2001. 4

제 9 장

동북아 지역의 동태성과 우리의 전략적 선택

1. 들어가는말
2. 중국의 경제성장 정책과 동북3성 진흥전략
3. 중국의 '동북공정'과 북한체제의 취약성
4. 러시아의 경제발전 전략과 극동지역 개발
5. 미국과 일본의 보수화·우경화 경향 확대
6. 우리의 전략적 대응 방향
7. 주요 동북아협력 사업
8. 맺는말

임 강 택 | 통일연구원 북한경제연구센터

1. 들어가는말

지난 2004년 10월 말경 1주일 일정으로 중국의 동북3성 지역에 출장을 갈 기회가 있었다. 주로 북한과 접한 지역들로 방문지가 구성되어 있어서 중국의 변화와 북한의 상황을 비교해 볼 수 있었다. 물론 북한지역은 강 건너에서 보거나 배를 타고 조금 가까이 접근해서 관찰하는 정도에 불과했기 때문에 제대로 파악하기는 힘들었다. 다만 겉으로 보이는 광경들을 중심으로 지난 방문 때와 비교해 봄으로써 특별한 변화가 있는지 정도는 살펴볼 수 있었다.

가장 인상적인 모습은 중국의 동북3성 지역에 비교적 큰 도시들을 중심으로 개발바람이 거세게 불고 있어 여기 저기 현대식 고층건물이 들어서고 있는 반면에 북측 지역은 예전과 변함없는 모습을 보여주고 있다는 점이다. 특히 지난 몇 년 동안 별다른 변화를 보이지 않던 연길지역에도 고층건물들이 세워지고 있었으며, 단동의 경우에는 압록강변을 따라 고층 빌딩군(群)이 형성되고 있었다. 이에 따라 단동(丹東)은 하루가 다르게 도시 전체가 개발되고 있어 압록강을 사이에 두고 마주보고 있는 신의주와 단동의 모습이 분명하게 비교되었다.

투자가 급속하게 이루어짐에 따라 발전의 활력이 넘치는 도시로 변모해 가고 있는 단동과 특별행정구를 설치한다는 발표 이후 2년이 넘도록 아무런 진전과 변화를 보여주지 못하고 있는 신의주의 모습이 오늘날의 중국 경제와 북한경제의 실상을 보여주고 있다는 생각이 들었다. 신의주의 경우 북한당국이 아예 개발을 포기했다는 이야기까지 들려오고 있는 실정이다.

중국과 북한의 현주소를 말해주는 또 다른 장면은 ‘조중우의교(友誼橋)’를 오가는 화물차의 모습이다. 철교가 너무 노후한 탓에 일방통행 방식으로 화물차가 오고 가는데 시간을 정해두고 한쪽에서 다른 쪽으로 화물차가 건너가고 나면 반대방향으로의 이동이 진행되는데, 형평성의 차원에서 먼저 출발하는 측을 매달 바꾼다고 한다. 중국에서 북측으로 가는 화물차 수 십대에는 기계·장비, 과일, 건축자재 등이 가득히 실려 있는데 반해, 북쪽에서 중국 쪽으로 넘어오는 차량은 대부분 빈차이다. 북한과 교역을 하고 있는 중국 사업자의 말에 따르면, 이따금 북측에서 광산물이나 수산물이 반입되는 수준이라고 한다.

정도의 차이는 있으나 중국과 북한의 국경선은 어느 지역에서나 매우 비슷한 양상을 보여주고 있었다. 그러나 중국경제의 눈부신 도약과 북한경제의 장기 침체로 대비되는 중국과 북한의 접경지역 모습은 러시아의

경기회복 및 일본의 장기불황 탈출 등과 맞물려 우리에게 보이는 것 이상으로 매우 복합적인 함의를 내포하고 있다.

중국의 부상은 경제적인 힘을 바탕으로 한 국제무대에서의 발언권 강화로 나타나고 있으며, 중국 정부는 최우선 과제로 인식하고 있는 지속적인 경제상장을 가로막을 수 있는 잠재적인 장애물을 사전에 제거하기 위한 작업을 추진하고 있다. ‘서부대개발’과 ‘동북3성진흥전략’ 등을 통한 변경지역의 소득격차 해소 작업, ‘변경사연구(邊疆史研究)’를 통한 소수민족문제에 대한 역사적 대비책 마련, ‘중화민족주의’ 강조를 통한 국민적 통합 유도 등의 작업이 그것이다.

우리에게 고구려 역사의 왜곡작업으로 인식되고 있는 ‘동북공정(東北工程)’이라는 연구프로젝트도 변경지역 연구의 일환으로 추진되고 있는 것으로, 한반도와의 접경지역을 포함한 동북변방지역의 역사와 현실의 문제를 연구하여 이 지역에 잠재되어 있는 영토분쟁과 소수민족문제에 대한 대비책을 수립하기 위한 것이라고 하겠다.

우리가 중국의 역사연구에 신경을 곤두세우는 이유는 무엇인가? 최근까지 나타나고 있는 동북공정 프로젝트의 중간결과가 매우 공격적인 모습을 보여주고 있기 때문이다. 특히 우리의 고구려 역사를 중국의 역사에 편입시키려는 움직임은 북한체제의 불안정성과 맞물려서 매우 복합적인 의도가 내포되어 있는 것으로 판단되고 있다.

중국경제의 부상은 러시아와의 경제협력을 촉진하는 한편, 중국인과 중국자본의 연해주 진출을 거부해 하는 러시아의 경계심을 자극하고 있다. 러시아는 연해주를 포함한 동시베리아지역에 대한 한국자본의 진출을 원하고 있으며, 북한을 협력파트너로 삼아 한국 및 일본과의 협력 확대를 꾀하고 있다.

이처럼 동북아지역의 정치·경제적 지형은 매우 빠르게 변하고 있다. 우리가 중국의 동북3성진흥전략을 언급할 때는, 주로 대부분 이 지역에 대

한 투자 확대의 기회라는 측면이 강조되고 있다. 그러나 우리의 동북아지역 진출전략 수립을 위해서는 보다 종합적인 차원에서 접근할 필요가 있다. 특히 중국의 동북3성지역에 대한 진출문제는 경제적인 측면에서 잠재력과 한계점을 분석할 뿐만 아니라 ‘동북공정’이라는 중국의 역사적 접근이 가지고 있는 의미와 중국경제가 급격하게 성장하는 과정에서 직면하고 있는 전반적인 문제점도 고려되어야 할 것이다. 이와 함께 한반도를 둘러싸고 전개되고 있는 군사·안보적 환경 변화와 미국을 비롯한 주변 국가들의 대한반도 정책, 그리고 북한체제와 한반도의 불투명한 미래를 어떻게 관리해 나갈 것인지 하는 문제도 함께 고려되어야 한다.

2. 중국의 경제성장 정책과 동북3성 진흥전략

중국의 동북3성 진흥전략은 일차적으로 개혁·개방정책의 성공적인 추진을 통하여 획득한 급속한 경제성장이라는 성과에 대한 중국정부의 자신감이 반영되어 있다. 동부 연해주지역의 발전이 내륙으로 확산되어 가면서 정부차원에서 내륙지방에 대해 관심을 기울일 수 있는 여유가 생긴 것이라고 하겠다. 이러한 점에서 동북3성 진흥전략은 낙후된 서부지역의 인프라를 건설하기 위해서 중앙정부 차원에서 대규모 자금을 투입하여 추진하는 ‘서부대개발’ 프로젝트와 유사한 성격을 지니고 있다.⁸⁶⁾

중국정부가 동북3성 진흥전략을 내놓은 두 번째 이유로는 경제성장 과정에서 지역간의 경제력 격차가 심화됨에 따라서 정치사회적 문제로 부상하고 있어 더 이상 방치할 수 없을 상태라는 점을 꼽을 수 있다. 개혁·개방정책의 중심에 서있던 동부해안지역은 시장경제체제로의 전환을 통해서

86) 물론 동북3성지역은 기본적인 인프라가 잘 구축되어 있으며, 서부대개발에서와 같은 대규모 자금 지원 보다는 투자환경의 개선에 초점을 맞추고 있으며, 그리고 투자의 타당성이 증명된 사업에 한해서 선택적으로 정부차원이 지원이 이루어진다는 점에서 차이가 있다.

발 빠른 경제성장을 구가한데 반하여, 과거 중화학공업의 중심지로서 계획경제시스템에서의 탈피에 어려움을 겪은 동북3성지역의 경우 경제적 낙후를 초래하게 되었다.⁸⁷⁾ 그 결과 1978년 개혁·개방 초기 17%에 달했던 공업총생산액 비중은 2002년 기준으로 8.5%로 감소하였으며, 실업인구는 18.1%에 육박하고 있다. 동북3성지역의 발전이 더딘 이유 중의 하나는 과거 동북지역의 발전을 이끌었던 국유기업들이 대규모 중공업 중심으로 구성되어 있어 개혁을 추진하기가 힘들었으며, 외국 투자자본의 관심을 끌지 못함에 따라 상대적으로 개혁추진의 유인이 적었다는 점을 들 수 있다.

세 번째로는 동북3성지역의 인프라와 부존자원을 좀더 효율적으로 활용할 필요성이 절실하게 대두된 점을 들 수 있다. 빠른 경제성장으로 인한 중국의 원자재 수요 증대는 국제원자재 시장을 들먹거리게 하고 있다. 이런 상황에서 중앙정부가 부존자원이 풍부한 이 지역에 주목을 하게 되는 것은 지극히 자연스럽다고 할 수 있다. 동북3성지역은 중국의 중요한 곡물생산지이자 임업생산지이며, 다양한 종류의 광산자원을 보유하고 있다. 현재까지 확인된 광산자원이 백여종에 이르고 석유, 마그네사이트, 흑연, 사금, 옥 등의 부존량은 전국 1위를 차지하고 있는 것으로 보고되고 있다. 이와 함께 동북3성지역은 잘 발달한 항구와 철도 및 도로를 갖추고 있어 기초 인프라가 우수한 것으로 평가되고 있다.⁸⁸⁾

87) 동북3성지역의 기업과 각종 기관들이 새로운 상황에 적응하지 못하는 현상을 뜻하는 ‘동북현상’이라는 조어가 생겨날 정도로 동북3성지역의 문제는 중앙정부에게 매우 골치 아픈 것으로 인식되고 있다.

88) 철도는 전국에서 밀도가 제일 높은 지역에 속하며 12개의 도로가 북한, 러시아, 몽고에 연결되어 있다. 해안에는 29개의 1급 항구와 21개의 2급 항구가 분포하고 있다. 이러한 기초 인프라 시설과 항구들은 유럽과 아시아 그리고 미주대륙과 연결되는 ‘대륙의 교량’으로서 역할을 수행하고 있다. 서문길, “중국 동북지역 진흥전략과 남북한과의 협력전망,” 「중국 동북3성과 남·북한」, 인천발전연구원 주최 제3회 한·중·일 공동심포지엄, 2004.11.10.

주요 원자재 공급 현황(2002년)

	원유(만톤)	목재(만톤)	철강(만톤)	석탄(억톤)
전 체	16,700	4,436	18,237	13.8
동북지역	6,857	1,234	2,368	1.3
비중(%)	41.1	27.8	13.0	9.4

자료: 中國統計年鑑

마지막으로, 중국의 경제발전 전략에서 중공업의 중요성이 증대되고 있다는 사실을 꼽을 수 있다. 개혁·개방의 과정에서 중국 경제성장의 원동력이 되었던 외국인 투자는 주로 경공업부문에 집중되었다. 따라서 경공업에 의해 주도되었던 경제성장은 상대적으로 중공업부문을 취약하게 만들었으며, 중공업부분의 발전 수요가 급격하게 증대하고 있는 상황이 되었다. 이런 상황 변화로 인하여 과거 중공업의 중심지였던 동북3성지역에 대한 중앙정부의 관심이 커지게 되었던 것이다.

이러한 배경을 바탕으로 수립된 동북3성진흥전략을 추진하기 위한 기본원칙으로 다음의 5개 원칙이 제시되었다. 첫째, 개혁·개방의 심화이다. 개혁을 지속하고 개방을 확대하며 국유기업에 대한 구조조정을 가속화함으로써 개혁을 촉진한다는 것이다.

둘째, 시장경제체제의 구축이다. 계획경제체제의 잔재를 일소하고 시장경제체제에 입각하여 효율적으로 자원이 분배되고 경쟁력이 없는 기업은 퇴출될 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 이를 위해 정부의 개입을 최소화하면서 제도적 틀을 만드는데 역량을 집중한다.

셋째, 자력갱생이다. 이 지역의 발전계획은 기본적으로 자력갱생의 기조에서 추진하고 국가는 필요한 지원을 한다는 것이다. 정부는 동북지역이 가지고 있는 잠재적 역량이 충분히 발휘되도록 하는데 초점을 맞춘다. 따라서 새로운 사업을 추진하기 보다는 기존의 사업을 효율적으로 운영하

고 부존자원을 효율적으로 활용하는데 중점을 둔다. 다시 말해 시장경제 체제로의 개혁을 통해서 이 지역 스스로가 외부의 자금을 끌어 들이도록 하는데 정책의 주안점을 둔다는 것이다.

넷째, 지역 비교우위의 견지이다. 지역이 보유하고 있는 비교우위를 견지해 나가면서 기업제도의 개혁을 확대해 나간다는 것이다. 이를 위해 기존 공업기반을 적극적으로 활용한다. 이는 신규 프로젝트를 시작하는 것이 아니라 기존 공업기반이 가지고 있는 장점과 비교우위를 고려하여 자원을 효율적으로 사용하되 초점을 맞추고 있다. 이를 위한 구체적인 작업으로 효율성이 낮은 기업에 대한 인수합병, 퇴출, 비핵심부문의 정리 등의 구조조정을 적극적으로 추진한다.

다섯째, 실사구시의 관철이다. 추진사업에 대한 총체적인 계획을 마련하고, 중점적으로 추진할 사항과 그렇지 않은 사항을 구분하여 추진시기의 완급을 조절하며 추진 실적에 맞추어 단계적으로 발전시켜나가겠다는 것이다. 또한 이러한 계획을 추진하는데 있어 국가차원의 발전계획과 보완적이고 협력적인 관계를 구축하며, 전시적인 행정과 실적에 치우치는 것을 경계하고, 관료주의와 형식주의적인 요소를 극복하는데 초점을 맞추기로 하였다.

다시 말해 동북3성진흥전략의 핵심은 대규모 자금지원이 아닌 기존체제의 개혁에 대한 중앙정부 차원의 정책적 지원이라고 할 수 있다. 이에 따라 국유기업에 대한 자금지원도 기업의 구조조정을 촉진시키기 위한 방편으로 이루어졌다. 동북지역 진흥을 위해 중국 정부는 1차로 100개 사업을 선정하여 74억달러를 지원하기로 하였는데, 라오닝성(遼寧省)에 52개 사업 53억 달러가 지원되고 헤이룽장성(黑龍江省)과 지린성(吉林省)에는 각각 37개에 14억 달러와 11개에 7억 달러가 지원되었다.

3. 중국의 ‘동북공정’ 과 북한체제의 취약성

중국의 동북3성진흥전략이 지속적인 경제발전을 위한 경제부문의 전략이라면, ‘동북공정’은 역사문화부문의 전략이라고 할 수 있다. 이 작업에 우리의 관심이 집중되고 있는 이유는 ‘동북공정’이 가지고 있는 패권주의적 성향 때문이다.

‘동북공정’이란 ‘동북변강역사와 현상계열연구공정(東北邊疆歷史與 現狀系列研究工程)’를 줄인말로 중국 동북지역의 역사와 현안을 연구하는 학술프로젝트이다. 이 연구사업은 중앙정부의 승인을 받아 2002년 2월부터 중국사회과학원 소속 변경사지연구센터(邊疆史地研究中心)가 주도하고 있는 5개년 사업으로 라오닝, 헤이룽장, 지린성의 사회과학원과 함께 추진하고 있다. 구체적인 과제로는 동북 지방사연구, 동북 민족사연구, 고조선·고구려·발해연구, 중·조 관계사연구, 한반도 정세변화 및 그에 따른 중국 동북변방지역의 안정에 미치는 영향 연구 등이 있다. 이 연구의 핵심은 역사적으로 문화적으로 동북지역이 중국의 영토라는 것을 증명하여, 향후 발생할지 모르는 영토분쟁과 소수민족문제에 대비하려는 것으로 평가된다.

학술적인 연구사업에 우리의 관심이 집중되고 있는 것은 이 연구사업이 가지고 있는 정치적 성격 때문이다. 이를 이해하기 위해서는 중국정부가 이 사업을 추진하게 된 배경을 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련 최근 중국 역사학계의 연구 경향이 시사하는 바는 크다. 개혁·개방 이후 중국 역사학계는 사회주의 시장경제체제에 대한 적응문제와 새로운 역사학 인식과 방법론의 도입을 통한 기존경제체제에 대한 재평가 문제 등이 제기되면서 기본 개념에 대한 재인식과 연구방법론에 대한 재검토 움직임이 나타나고 있다. 문제는 이 과정에서 국수주의적인 연구경향이 강화되고 있다는 사실이다. 이러한 경향은 경제발전을 통한 국력의 성장과 민족적·문화적 자신감 회복을 계기로 나타나고 있는데, 애국주의적인 정서를 자극하는 ‘변

강역사연구(邊疆歷史研究)가 중국 내에서 추진력을 얻게 된 배경이기도 하다.

‘동북공정’ 사업이 추진되고 있는 또 다른 배경으로는 다양한 민족으로 구성된 중국으로서는 변경지역의 안정을 확보하는 문제가 우선적인 과제로 인식되고 있는데, 이들에 대한 통제력을 강화하기 위해서 추진하고 있는 작업이 기존의 ‘한족 중심의 사관’에서 벗어나 ‘통일적 다민족 국가론’을 지향하는 것이다. 소위 ‘중화민족주의’를 통해서 국가적인 통합을 이루고자 하는 것이다. 이러한 정책 변화에 의거하여 동북지방에 대한 역사를 중국 역사에 편입하려고 시도하고 있다고 할 수 있다.⁸⁹⁾ 여기에는 이 지역의 개방이 확대되고 경제성장이 이루어지면서 나타날지 모르는 조선족의 동요를 사전에 방지하고, 북한체제가 급격하게 변화할 경우 나타날 수 있는 동북지역의 혼란을 사전에 예방하고자 하는 의도도 담겨있는 것으로 추정된다.⁹⁰⁾

우리가 중국의 ‘동북공정’ 사업을 지켜보면서 우려하는 부분은, 북한이 붕괴할 경우 북한지역에 대한 연고권을 주장하기 위한 근거를 마련하기 위해서 이러한 작업을 추진하고 있다는 설명이 단순한 ‘소설’로만 치부하기에는 어려운 무엇인가를 담고 있기 때문이라고 할 수 있다. 그 이유는 북한체제의 불안정성이 증대하고 있을 뿐만 아니라 북한경제의 중국경제에 대한 의존도가 지속적으로 심화되고 있기 때문이다.

북한에서는 2002년의 ‘7·1경제개선조치’로 시장경제적인 요소들이 채택되면서, 생필품을 중심으로 물자 공급이 증가하는 긍정적인 현상이 나타나기도 했지만 이와 함께 급속한 물가상승과 새로운 빈민계층 양산 등의 부정적인 현상이 심화되고 있어 사회적 불안이 확대되고 있는 상황이다.

89) ‘동북공정’ 사업이 고구려 역사 왜곡으로까지 확대된 이유는 이외에도 고구려역사 유적을 유네스코에 문화유산 지정을 신청하면서 필요성이 증대된 것으로 추정되고 있다.

90) 한국의 민족주의적 성향(만주에 대한 고토회복 주장, 간도협약에 대한 논쟁 등)이 내재하고 있는 위험성을 사전에 해소하고자 하는 측면도 있다.

또한 시장을 통해서 생계를 해결하는 부분이 공식화되고 확대되면서 이념이나 사상보다는 자본을 중시하는 풍조가 만연되면서 주민들의 사상적인 이완 현상이 급격하게 진행되고 있는 점도 북한당국의 주민들에 대한 통제력을 약화시키는 요소로 작용하고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 확인되지 않은 ‘내부의 소요 확산 및 김정일과 체제에 대한 불만 고조’의 소문이 계속해서 유포되고 있는 실정이다. 여기에 미국의 북한인권법 통과와 부시의 재선으로 북한체제에 대한 압박이 증가할 것이라는 점을 고려할 때, 북한체제의 불안정성은 향후 더욱 심화될 것으로 평가되고 있다.

북한경제의 중국에 대한 의존도는 절대적이어서 중국의 대북한 영향력은 지속적으로 강화되고 있다. 2003년도 북한의 공식적인 대외무역에서 중국이 차지하는 비중은 2002년도 32.6%보다 10% 정도 증가한 42.8%에 달한 것으로 나타나고 있어 중국은 북한에게 최대의 교역 상대국이 되었다.⁹¹⁾ 여기에 비공식적으로 추진되고 있는 변경무역과 석유와 식량 등 전략물자의 수입비중 등을 고려하면 실질적인 비중은 더욱 커지게 됨을 알 수 있다. 통계상으로 볼 때, 중국에 대한 북한 경제의 의존도가 이처럼 큰 폭으로 증가한 것은 북·일관계의 악화로 인하여 양국간의 교역이 급감하였으며, 2002년 북핵문제의 재발 이후 북한에 대한 국제사회의 지원이 급격하게 감소하였기 때문인 것으로 분석되고 있다.

91) 이 비중은 남한과의 교역량을 고려하지 않은 것이다.

〈표 2〉 북한의 원유·식량 수입 현황

		2000년	2001년	2002년	2003년
원유	총량(만톤)	38.9	57.9	59.7	57.4
	대중국 수입	38.9	57.9	47.2	57.4
	비중(%)	100%	100%	79.1%	100%
곡물	총량(만톤)	122.5	140	100.5	80.9
	대중국 수입	28.3	43.6	21.9	34.9
	비중(%)	23.1%	31.1%	21.8%	43.1%

출처: KOTRA 북한팀, 「2003년도 북한의 대외무역동향」

4. 러시아의 경제발전 전략과 극동지역 개발

러시아는 푸틴 대통령의 집권이후 정치적 안정을 바탕으로 경제성장이 지속됨에 따라 과거 강대국 지위 회복에 희망과 자신감을 가지고 있으며, 강력한 지도력을 표방하는 푸틴의 압도적 지지에 의한 재선은 ‘강한 러시아’ 정책으로 연결될 것으로 예상되고 있다. 러시아 국민들이 강력한 리더십을 갖춘 푸틴 대통령을 통하여 과거의 화려했던 소련의 위상을 회복하기를 기대하고 있기 때문이다.

집권2기를 맞은 푸틴이 직면한 과제는 대내적인 정치적 안정을 바탕으로 지속적인 경제발전을 실현하고, 대외적으로 합리적인 외교를 통해서 위상을 제고함으로써 강력한 러시아를 재건하는데 있다. 이를 위한 추진 과제로는 첫째, 국가의 통일성을 유지하기 위한 적극적인 개입과 강력한 통제시스템의 구축을 통해서 분열주의와 인종주의를 극복하는 것이다. 둘째, 지속적인 개혁을 통해서 안정적인 국내정치 기반을 확보하는 것으로, 관료의 부패와 비합법적인 경제활동에 대한 엄격한 통제 및 각종 법·제도

의 준비를 추진하는 것이다. 셋째, 국토의 균형적인 발전을 추구한다. 모스크바를 비롯한 몇 개 지역을 중심으로 발전이 이루어지는 현상을 극복 하자는 것으로, 시베리아 극동지역까지를 포함한 발전전략을 모색한다는 것이다. 마지막으로 지속적인 경제성장을 위해서 조세개혁, 연금개혁, 금융개혁, 사유화와 민영화 지속 추진 등 시장경제체제로의 전환 작업에 박차를 가하기로 하였다.

우리가 러시아에 새삼 주목하게 된 이유는 경제적인 잠재력으로 인해서 협력파트너로서의 가능성이 크기 때문이다.⁹²⁾ 특히 극동·시베리아지역에 산재되어 있는 막대한 양의 에너지 자원을 공동으로 개발·활용하여 최근 각 국가들이 범국가 차원에서 경쟁적으로 추진하고 있는 에너지안보를 강화할 수 있다는 점에 주목하고 있다. 이외에도 대륙철도(TSR)와 한반도 횡단철도(TKR)를 연계 운행함으로써 상대적으로 저렴한 대륙진출로를 확보할 수 있으며, 북한과 러시아간의 관계를 황용해 한반도 평화정착의 지원 세력으로 부상할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

러시아측 역시 우리를 비롯한 동북아지역 국가들과의 협력을 통해서 대규모 자금이 필요한 시베리아와 극동지역의 개발과 에너지 개발을 추진함으로써 철도와 에너지를 통해 균형발전을 추구하는 전략을 추진하고 있다. 이를 위해 러시아는 2000년 새로운 에너지산업 발전전략인 「2020 에너

92) 2003년 러시아경제는 전년대비 7.3%의 고성장을 기록, 1999년 이후 연평균 6%를 상회하는 성장세를 유지하고 있는데, 이 같은 성장세는 국제적인 고유가로 인한 수출 증가(전년대비 24%) 및 실질소득의 성장에 따른 개인소비지출의 꾸준한 증가에 기인하는 것으로 분석된다. 러시아 국내외의 경제예측기관들은 러시아경제가 향후 2~3년간 최소 4~5%대의 성장을 유지할 것으로 전망하고 있는데 다만 국제유가의 변동추이 및 루블화 환율 변동여부가 러시아의 경제성장에 가장 큰 영향을 미치는 변수로 예상되고 있다.

< 러시아의 최근 경제성장과 전망 >

구 분	2000	2001	2002	2003*	2004*	2005*
GDP성장률(%)	9	5	4.3	3.5~5.5	4.2~5.5	4.5~5.7
인플레이율(%)	20.2	18.6	15.1	10~12	8~10	6~8
FDI (억불)	44	40	40	50~65	60~78	75~85
무역수지흑자(억불)	601	478	458	360~420	330~440	310~440

자료 : 러시아경제개발통상부(* : 예측치)

지 전략」을 발표하였다. 푸틴정부의 새로운 에너지 전략은 에너지산업의 구조개혁을 통해서 효율성을 증대시킴으로써 에너지산업의 발전을 동력으로 국가경제의 개발을 추진한다는데 초점을 맞추고 있다. 이를 달성하기 위한 정책 방향은 에너지산업에 대한 정부의 관리 권한을 강화한다는 것으로, 에너지산업의 민영화와 시장경제체제의 도입에 따른 변화를 정부의 관리·감독하에서 추진하도록 한다는 것이다.

러시아 정부는 새로운 에너지 전략의 실천방안의 하나로 동시베리아와 극동지역을 망라한 통합가스·원유배관망 구축 사업을 추진하고 있다. 그런데 러시아 정부가 추진하고 있는 통합배관망을 건설하기 위해서는 대규모 자금이 소요되기 때문에 수요처가 안정적으로 확보되어야 할 뿐만 아니라 투자재원도 마련되어야 한다. 러시아 정부는 에너지 배관망을 시베리아횡단철도(TSR)과 연계해서 구축하기를 희망하고 있어, 러시아측의 계획대로 추진될 경우 극동지역의 블라디보스톡이나 핫산 등이 동북아 에너지와 물류의 거점으로 발전할 가능성이 크다고 하겠다.⁹³⁾

5. 미국과 일본의 보수화·우경화 경향 확대

동북아지역의 변화를 결정하는 변수 중에서 가장 예측하기 힘든 부분이 북한의 핵문제 해결을 둘러싼 한반도의 긴장상태가 어느 수준까지 고조될 것인지, 아니면 해결의 실마리를 찾을 수 있을 것인지 판단하는 부분이다. 이와 관련, 동북아의 정치·안보 지형은 미국의 대북정책에 가장 민감하게 영향을 받을 것이라는 점에서 재선에 성공한 미국정부가 앞으로 북핵문제

93) 러시아가 「2020 에너지 전략」 등을 수립, 한·중·일 등 급성장하고 있는 동북아 수출시장을 겨냥하여 현재 미개발 상태인 동시베리아·극동지역의 에너지 자원 및 낙후지역 개발을 추진하고자 하는 또 다른 이유는 러시아 극동지역에 중국인이 대규모로 유입되고 있는 현상에 위기감을 느끼고 동 지역의 개발을 국가안보차원에서 추진하겠다는 측면도 있다.

를 안고 있는 북한의 김정일정권을 어떻게 처리할 것인지가 가장 중요한 변수가 된다.

9·11 테러 이후 미국 부시행정부는 강력한 군사력을 바탕으로 힘을 통한 평화를 구현한다는 목표아래 국제테러, 대량살상무기(WMD) 위협제거를 국가안보정책의 최우선 목표로 추구하고 있다. 이에 따라 동북아지역에 대하여는 기존의 영향력을 유지하면서 반테러 연대를 구축한다는 기본 입장을 견지하고 있으며, 북한의 핵과 미사일을 미국의 안보이익에 중대한 위협으로 인식하여 이를 제거하는데 주력한다는 목표를 설정하고 있다. 이에 따라 미국은 6자회담 등 다자적 접근을 통해 북핵문제 해결에 주력하는 한편, 북한의 핵무기와 미사일 개발 및 수출 가능성을 원천적으로 봉쇄한다는 방침을 표명하고 있다.

따라서 김정일 정권에 대한 부정적인 인식을 감추지 않고 있는 부시행정부는 북한이 전향적으로 태도 변화를 보이지 않는 한 기존의 대북압박 정책을 완화시킬 가능성은 매우 적어 보인다. 이 경우 미국의 대북 강경 기조는 기존의 강도를 유지하거나 보다 강화될 것으로 예상된다. 최근 한미 정상회담을 계기로 답보상태를 보이고 있는 북핵문제 해결에서 한국이 주도적이고 창조적인 역할을 수행할 것에 대한 이해가 이루어졌다고는 하지만 북미간의 불신의 골이 깊어진 상황에서 한국의 역할은 매우 제한적일 수밖에 없다는 데 어려움이 있다.

결국 북한이 기존의 입장을 바꾸어 해결의 실마리를 먼저 제공하지 않는 한, 기존의 6자회담틀 내에서 북한의 핵문제 해결은 어려울 것으로 보인다. 이 경우 부시행정부는 북핵문제를 유엔 안보리에 상정하여 국제사회의 대북경제제재를 추진할 것으로 예상된다. 유엔의 대북경제제재가 추진될 경우, 한반도의 긴장은 고조될 것이며, 그 여파로 남북한간의 경제협력과 대화도 거의 중단상태에 이르게 될 가능성이 클 것으로 보인다. 또한 이 단계에 이르면 미국정부는 김정일 체제의 종식을 공개적으로 추진

할 가능성이 있다. 북핵문제의 평화적 해결이 난항을 겪을 경우 우리가 직면할 혼란과 긴장고조 사태를 고려하면 제한적인 역할에 그칠 가능성이 큼에도 불구하고 우리 정부가 팔을 걷고 나설 수밖에 없는 최근의 상황을 이해할 수 있다.

외교안보정책에 있어서 미국의 그림자를 자처해온 일본의 움직임은 미국의 정책방향에 부합한다는 기본 틀에서 크게 벗어나지는 않을 것으로 예상된다. 어느 정도는 미국의 대북정책 궤도를 이탈한 것으로 평가되는 고이즈미(小泉純一郎) 내각의 대북 관계개선 움직임도 국내정치용 성격이 큰 것으로 평가되고 있으며, 그나마 일본인 납치문제에 대한 일본내 보수적인 여론이 더욱 악화되는 계기로 작용하여 별다른 진척을 보이지 않고 있는 실정이다. 오히려 일본내 보수우익세력들은 북한문제를 활용하여 재무장을 강조하고 있는 ‘보통국가론’을 합리화하고 있는 상황이다.⁹⁴⁾

동북아지역에서 일본의 역할은 경제협력이라는 측면에서 주목을 받고 있으나 경제력에 어울리는 역할을 수행하지 못하고 있다는 비판에서 자유롭지 못한 실정이다. 지난 10년간의 장기적 경기침체에서 벗어나는 조짐을 보이고 있는 일본은 전통적으로 정치군사면에서 미국 편향적 정책과 아시아 경시외교를 펴 왔으나, 21세기에 들어 동아시아 지역의 중요성과 협력 강화 필요성을 새롭게 인식하고 있는 것으로 평가되고 있다. 그러나 아직은 주변국의 반일감정, 일본의 정치적 리더쉽 취약 등으로 공적개발 원조(ODA)를 제외하고는 주도적으로 동북아지역의 경제협력을 확대하기

94) 1993년 당시 자유당 당수였던 오자와 이치로(小澤一郎)는 자신의 저서 ‘일본개조계획’을 통해 보통국가론을 주장했는데, 주요 골자는 일본이 정상적인 헌법과 군대, 외교정책 등을 보유하는 보통국가가 돼야 한다는 것이다. 보통국가론은 이후 일본 안보외교정책의 대전환을 상징하는 키워드가 됐는데, 최근에는 이를 위한 헌법 개정 움직임이 나타나고 있어 일본에 침략을 당한 경험이 있는 주변국가들의 우려를 자아내고 있다. 물론, 이러한 움직임을 곧바로 과거와 같은 군국주의 시대로의 회귀라든가 공격적이고 침략적인 군사 국가화로 연결될 것이라는 주장은 지나친 비약이라고 할 수 있다. 또한 자민당이 이런 개헌안을 발 빠르게 진행하는 배경에는 미국의 의지도 작용하고 있는 것으로 판단된다. 1990년대 이래 미국은 미일 동맹을 지속적으로 강화하면서 동북아 지역에서 일본의 군사적 역할의 확대를 요구해 왔다는 점에서 미국이 일본의 개헌을 요구하고 있는 상황이라고도 할 수 있다.

위한 노력을 행사하지는 못하고 있다. 오히려 러시아의 에너지자원을 확보하는 과정에서 중국과 경쟁하는 모습을 보이고 있다.

6. 우리의 전략적 대응 방향

위에서 살펴본 바와 같이 동북아지역의 역동적인 변화는 우리에게 기회적인 요소와 도전적인 요소를 동시에 던져주고 있다. 기회적인 측면은 주로 경제부분에서 나타나고 있으며, 도전적인 측면은 외교안보부분에서 주로 발생하고 있다. 동북아는 벌써 유럽 및 북미대륙과 함께 세계 주요 경제권역의 하나로 성장하였다. 한국, 중국, 일본 등 동북아 주요 3개국은 2003년 현재 세계 GDP의 20.9%, 세계 인구의 23.6%, 세계무역량의 15.2%, 세계 외환보유고의 38.1%를 차지하고 있다. 우리가 동북아지역에 주목하는 이유는 급속한 성장세 뿐만은 아니다. 동북아지역은 무한한 경제적 잠재력을 내포하고 있다. 거대한 소비시장을 가지고 있는 중국은 ‘세계의 공장’으로 일컬어지고 있으며, 일본은 10년의 경기침체에도 불구하고 세계 최첨단 기술과 막대한 자본력을 바탕으로 여전히 세계적인 경쟁력을 유지하고 있다. 한편 러시아가 보유한 풍부한 천연자원은 동북아지역의 경쟁력을 강화시켜 줄 토대로 활용될 수 있다. 이와 함께 사회문화부문의 교류 확대와 역내 국가들 간 연대의식 강화추세 역시 기회적인 요소라고 할 수 있다. 특히 한일월드컵 이후에 확산되고 있는 ‘한류’의 위력은 중국 및 일본과의 문화교류를 증대시켜 활발한 역내 문화교류의 토대로 작용하고 있다.

동북아지역에는 이러한 기회 못지않게 많은 도전 요인들이 도사리고 있다. 특히 동북아지역은 냉전의 해체에도 불구하고 다양한 안보적 도전에 직면하고 있다. 무엇보다 가장 첨예한 역내 안보현안은 북한의 핵문제라

할 수 있다. 또한 대만해협을 둘러싼 양안문제와 미해결상태로 남아있는 영토분쟁 역시 지역안보의 또 다른 위협요소로 대두될 수 있다. 이와 함께 9·11사태 이후 급격히 진행되고 있는 미국의 대외전략 변화와 국제 외교무대에서 중국의 급부상, 그리고 군사력 증강을 도모하고 있는 일본의 움직임 등은 동북아 안보지형의 불확실성을 더욱 심화시키고 있다.

경제부문에든 기회적인 요소만 있는 것은 아니다. 중국이 경제적으로 성장하고 역내 국가간의 경제적 상호의존성이 증대되면서 한·중·일간에 경쟁적 요소가 늘어나고 있는 것이다. 그런데 문제는 역내 국가들 간의 경쟁구조가 심화되고 있고, 중복투자, 과잉생산문제 등에 대한 관심과 우려가 증대되고 있음에도 불구하고 이러한 문제들을 체계적으로 다룰 수 있는 제도적 장치가 결여되어 있다는 점이다. 사회·문화부문에서도 도전적 요소가 꿈틀거리고 있다. 특히 역내 국가들에서 강화되고 있는 우경화 움직임과 폐쇄적 민족주의의 대두는 상호불신의 심화와 그로 인한 국가간의 마찰 가능성을 증대시키고 있다. 최근에 불거진 한·중간의 고구려사 왜곡 논쟁과 한·중·일간의 일본의 역사교과서 왜곡 논쟁 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다.

우리에게 있어서 이같은 시대적 상황이 던져주는 도전은 경제와 외교·안보부문에 기회와 도전이 혼재해 있는 동북아지역의 역동성을 어떻게 활용하여 우리나라 도약의 발판으로 삼을 것인가 하는 것이라고 하겠다. 우리에게 주어진 상황에 대한 깊은 이해를 바탕으로 전략적 사고가 필요한 시점이다. 북한 핵문제를 평화적으로 해결하는 문제와 증대되고 있는 북한체제의 취약성으로 야기될 수 있는 위기상황에 대한 대비책을 마련하는 문제, 중국의 성장동력에 편승하면서도 우리의 비교우위를 지속적으로 확보하는 방안, 러시아의 에너지 자원과 성장 잠재력을 적극적으로 활용하는 방안, 미국과의 동맹관계를 미래 지향적으로 발전시키는 문제 등을 동시에 해결할 수 있는 구체적인 실천전략이 요구되고 있는 것이다.

우리의 목표는 북한 핵문제의 평화적 해결을 통해서 동북아지역에 평화를 정착시키고, 이를 바탕으로 경제협력을 한 단계 더 발전시켜 나가며, 경제협력의 확대를 통해서 갈등 요소를 해소해 나가는, 그래서 궁극적으로는 경제와 안보를 포괄하는 지역공동체로 발전하는 ‘평화와 번영의 선순환구조’가 동북아지역에 구축되는 것이라고 할 수 있다. 평화로운 공존과 공동의 번영을 실현하는 유럽연합과 같은 형태의 공동체를 지향하고자 하는 것이다.

이러한 목표를 달성하기 위한 추진전략은 크게 3부분으로 구성될 것이다. 동북아차원의 협력 증대, 한반도문제 해결과 남북관계 개선, 남한의 경쟁력 강화가 바로 그것이다. 특히 당면한 북한 핵문제의 해결이 없이는 동북아에 평화와 번영을 지향하는 공동체 형성작업을 진전시킬 수 없을 뿐만 아니라 경제부분의 협력을 확대하는데 심각한 장애로 작용한다는 점에서 평화 정착을 위한 협력이 중요하다고 하겠다. 이는 당장에 어렵다고 경제협력에만 초점을 맞추어 진행할 경우 한계에 봉착할 수도 있다는 것을 의미한다. 따라서 평화협력과 경제협력이 서로 상승 작용을 할 수 있도록 연계해서 추진하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 같은 이유에서 북한문제의 해결을 촉진하기 위한 동북아차원의 협력과 남북협력을 연계해서 추진할 필요가 있다. 남북협력과 동북아 국가들의 다자간협력을 확대하기 위한 노력은 병행하고 연계하는 형태로 추진되어야 한다. 남북협력과 동북아지역의 다자간협력을 병행, 연계 추진하는데 있어서 핵심적인 내용은 북한이 동북아 협력사업에 참여하도록 유도하는 것이다. 이를 통해서 북한의 변화를 촉진함으로써 동북아 다자협력의 불확실성과 제약요인을 최대한 해소해 나가는 작업이 매우 중요하기 때문이다.

7. 주요 동북아협력 사업

우리가 북한의 핵문제를 평화적으로 해결하고, 동북아지역의 협력을 확대하는 작업을 주도적으로 추진해야 하는 이유는 우리의 미래가 달려있기 때문이다. 따라서 ‘선택과 집중’이라는 차원에서 우리의 전략적 목표를 달성하는데 긴요하면서 남북협력과 다자협력을 병행하고 연계해서 추진할 수 있으며, 평화구축사업이자 경제협력사업에 우선적으로 주력할 필요가 있다. 그 같은 사업으로 꼽을 수 있는 대표적인 사업으로는 에너지협력사업과 철도협력사업을 들 수 있다.⁹⁵⁾

□ 에너지 협력

지금의 유럽공동체가 있게 한 사업이 1952년에 발족한 ‘유럽석탄철강공동체’(ECSC)였다는 점에서 에너지협력의 중요성과 가치를 알 수 있다. 에너지협력은 에너지가 지니는 국가 안보·전략적 차원의 협력을 통해 정치·군사적 불안정성을 해소함으로써 동북아지역의 평화적 공존과 공동번영을 실현하는 상호협력의 틀을 제공한다. 특히 역내 에너지협력 사업에 북한이 참여할 경우 북한과 주변국의 관계개선에 기여할 뿐만 아니라, 북한의 에너지난 해소 및 남북관계 개선에도 기여할 수 있을 것이다.

에너지 협력의 핵심 분야로 거론되고 있는 사업은 동북아지역 에너지 공급의 안정성을 확보하기 위한 천연가스 파이프라인 구축과 석유, 가스 등 에너지자원의 공동탐사 및 공동개발 등이다. 장기적으로는 극동지역의 환경친화적 전력원 개발과 러시아-북한-한국을 연결하는 전력망 연계 및 전력교환도 추진할 수 있을 것이다. 이와 함께 동북아 에너지 네트워크를

95) 대통령자문 동북아시아위원회, 「평화와 번영의 동북아시아 구상」

구축하는 사업을 추진할 필요가 있다. 천연가스 파이프라인망, 전력망 연계 등 동북아 에너지협력은 역내 에너지의 공동개발 및 교역을 활성화시킴으로써 에너지공동체 형성 및 궁극적으로는 동북아 경제공동체 구축에 크게 기여할 것이기 때문이다.

□ 철도 협력

남북철도를 연결하고 이를 대륙철도와 연계시키는 사업 역시 동북아 지역을 하나로 묶어 낼 수 있는 사업이다. 한반도중단철도(TKR)가 대륙횡단철도-시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR), 몽골횡단철도(TMGR), 만주횡단철도(TMR) 등과 연결되면 동북아지역은 한결음 더 가까워지게 될 것이기 때문이다. 동시에 우리로서는 대륙과의 육로 연결을 통해서 동북아 물류허브로 성장하는 발판을 마련할 수 있다. 이는 동북아의 인적, 물적 교류와 협력공간을 넓히고, 남북한 간의 인적물적 교류 증대와 한반도 평화정착에도 기여하게 될 것으로 기대된다. 보다 직접적인 효과도 기대되는데, 무엇보다 물류비 절감 효과가 클 것으로 예상되고 있다. 인천~남포(왕복)간 물류비용을 비교할 경우, 해상수송의 경우 수송일수가 평균 13~14일 소요되는데 반해 철도 수송에 걸리는 시간은 1~3일로 줄어들고, 해상수송의 경우 800~850\$/TEU에서 철도 수송은 200~250\$으로 감소하게 된다고 한다.

이를 위한 남북철도·도로연결사업도 활발하게 추진되고 있다. 2002년 9월에 착공한 지 2년 가량이 지난 2004년 말 현재 경의선 구간의 경우는 거의 마무리 단계에 와 있다. 당초 금년 10월중 도로개통 및 철도 시험운행사업을 추진하기로 합의했으나, 당국간 대화가 중단된 상황이어서 일정에 차질이 불가피 한 상황이다. 따라서 당국간의 대화가 재개된 이후에야

본격적인 추진이 가능할 것으로 판단된다. 일단 남북철도·도로가 연결되고 나면, 다음 단계에서는 북한철도의 현대화사업을 지원하는 문제가 제기될 것이다. 이를 위한 남·북·러의 전문가와 정부 관계자들이 참여하는 3자협회가 구체적으로 추진될 것이다. 2004년 4월에 개최된 1차 ‘남·북·러 3자 전문가회의’에서는 철도부문의 협력 필요성을 확인하였으며, 조속한 시일 내에 2차회의를 개최하기로 했으나 러시아의 철도 관련 조직개편작업의 후유증으로 후속회의가 개최되지 못하고 있는 실정이다. 그러나 보다 본질적인 문제는 북한철도의 현대화사업이 구체화되기 위해서 북한의 핵문제가 해결되고 한반도에 평화가 정착되어야 한다는 사실이다.

8. 맺는말

구체적인 협력사업을 통해서 우리는 경제협력을 통한 평화증진과 평화구축을 통한 경제협력 촉진을 이룰 수 있으며, 이 두 가지는 밀접하게 연결되어 있기 때문에 병행해서 추진해야 한다는 점이 강조될 필요가 있다. 동북아협력의 한 축을 차지하고 있는 남북협력을 추진하는데 있어서도 평화부문의 진척이 없이는 남북경협이 여러 가지 제약에 직면하게 된다는 현실적인 한계를 극복하기 위해서도 외교안보부문의 협력과 경제부문의 협력을 동시에 진전시켜야 하는 이유를 발견할 수 있다. 또한 경제부문의 분명한 인센티브를 보장받지 않은 상태에서 북한이 핵문제 해결을 위해 자신들의 입장을 바꾸어 양보할 가능성은 매우 희박하다는 점에서 안보환경의 개선을 위해서라도 북한을 동북아지역의 경제협력사업에 참여시켜 동북아지역의 협력파트너로 성장시켜야 한다. 이를 위해 우리는 동북아국가 및 국제사회와의 협력을 통해서 단기적으로는 북한이 당면한 경제난을 해소하는데 도움을 주는 실질적인 지원을 제공하고, 중장기적으로는 경제

번영의 희망과 가능성을 제시해 줌으로써 개혁과 개방을 가속화하도록 유도해야 할 것이다.

지난 2004년 11월 칠레 APEC 정상회담에서 만난 한미정상이 북핵문제의 평화적 해결과 우리의 ‘능동적이고 적극적인 역할’ 등에 공감과 이해를 표시한 것으로 보도되고 있다. 한미정상회담 결과를 놓고 정부는 상당한 만족감을 표시하고 있는데, 주어진 여건이 과거와 비교해서 근본적으로 달라지지 않았다는 사실을 고려할 때, 오히려 지금 기회라고 인식하는 상황이 조만간 위기로 변할 수 있다는 점을 인식해야 할 것이다. 따라서 정부로서는 좀더 긴장감을 가지고 북한문제의 해소를 위한 지혜를 모아야 할 것이다. 이를 위한 첫 번째 작업이 냉철한 상황인식을 바탕으로 한반도 평화정착을 위한 국민적 합의를 도출해 내는 일이 되어야 한다. 여야가 무릎을 맞대고 고민을 하며, 보수와 진보가 어깨를 나란히 하고, 정부 관계자와 민간전문가들의 열린 토론을 통해서 우리의 미래를 설계해나가는 모습을 국민들에게 보여주어야 한다.

다음으로는 국민적 합의에 기초하여 구체적인 추진전략을 수립하되, 실천이 용이하고 가시적인 성과를 조기에 도출해 낼 수 있는 분야에 초점을 맞출 필요가 있다. 이 과정에서 우리 모두가 유의해야 할 점은 북한과의 협력사업을 추진하면서 ‘실적 만들기’에 지나치게 집착하지 않아야 한다는 것이다. 특히 정부는 장기에 걸쳐 남북협력사업이 안정적으로 진행될 수 있도록 국내외 추진환경을 구축하는 일에 관심을 집중해야 한다.

마지막으로 우리에게 주어진 역할을 극대화하기 위해서는 치밀한 계획이 필요한데, 가장 중요한 작업 중의 하나는 동맹국가이면서 북핵문제의 핵심 당사자인 미국의 이해와 협력을 지속적으로 확보하는 일이 되어야 한다. 이 같은 차원에서 한미관계의 미래를 위한 한미동맹관계의 발전적 재조정문제가 논의될 필요가 있다. 중국 역시 중요한 협력 대상국이 되어야 한다. 북한의 변화와 북핵문제의 평화적 해결, 북한의 경제난 해소에

우리와 이해관계를 공유하고 있는 부분이 많은 만큼 보다 적극적으로 협력을 이루어나가기 위한 고민이 필요하다. 이런 맥락에서 중국이 추진하고 있는 동북3성진흥전략을 적절하게 활용하기 위한 우리의 전략적인 접근이 요구된다고 하겠다.

서론

조사 결과

중국의 동북3성 진흥계획과 남북한

1. 서론
2. 동북3성진흥계획의 목표와 성공가능성
3. 동북3성진흥계획과 북한
4. 북한의 개혁개방
5. 동북3성진흥계획과 한국의 대외전략
6. 한국의 남북 교류 및 협력 전략
7. 요약 및 정책 시사점

정리 : 정환우 | 인천발전연구원

1. 서론

한반도를 둘러싼 상황이 복잡하게 전개되고 있으며 이에 따라 전문가들이 내놓는 의견과 해결책도 매우 분분하다. 이번 중국의 동북3성진흥계획과 이른바 ‘동북공정’이 지니는 의미와 대응방안이 전형적인 예라 할 것이다. 예를 들어, 일부 논자들은 중국의 패권주의화 가능성을 경계해야 한다고 주장하며, 심지어 간도지역에 대한 주권을 주장해야 한다고 주장하기도 한다. 반면 일부에선 최근 중국의 움직임에 대한 과대 해석은 곤란하다는 신중한 입장을 내놓는다.

이 시점에서 국내의 대체적인 여론 향방을 점검하는 일은 매우 중요한 일이라 하겠다. 특히 국내 전문가들의 사고 방향을 알아내는 것도 중요하지만 이들간에 얼마나 견해 차이가 나타나는지를 확인하는 일 자체도 매우 중요할 것이다. 그러나 사안의 성격상 국민을 대상으로 한 여론조사는 큰 의미가 없다. 정보가 통제되는 권위주의체제 뿐만 아니라 우리나라와 같이 이른바 민주화된 체제에서도 대외관계 및 외교분야의 경우에는 국민 여론이 정책에 반영되기가 쉽지 않고 또 많은 경우 여론 자체가 ‘조작’되는 측면이 있기 때문이다. 따라서 대외관계 및 외교분야에서는 다수 일반인을 상대로 한 여론조사보다는 이 분야의 소수 전문가들을 상대로 한 전문가를 대상으로 한 조사(이점에서 약식 Delphi조사라 부를 수도 있겠다)가 더 의미가 있을 수 있다.

이러한 목적에서 인천발전연구원은 국내 중국 및 북한 전문가 40여명을 대상으로 간단한 설문조사를 실시했다. 질문지는 17개의 질문으로 구성되었고, 대상은 국내 북한 및 중국 전문가 40여 명이었으며, 31명이 회답(회수율 77.5%, 다만 2명은 회신이 늦어 결과 분석에 이용하지 못했다)해 주었다. 세부 전공은 북한과 중국이 각각 절반씩이었고, 전공 분야 역시 정치(외교)와 경제가 각각 절반씩 차지했다. 조사대상자의 근무지는 대학, 국공립 및 민간 연구기관, 안보·통일관련 국가기관 등이었으며, 대략 30 ~ 40대 중반의 중견 연구자들이었다.

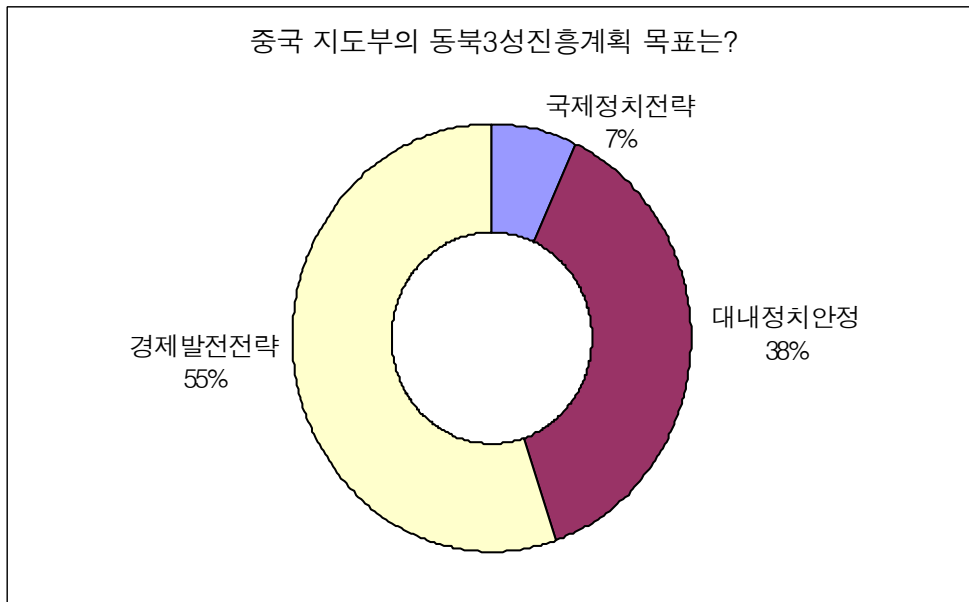
한편 일반인을 대상으로 한 약식 설문조사도 병행되었다. 즉 본 연구원에서는 2004년 11월 10일(수) 인천발전연구원 주최하에 진행된 제3회 한·중·일 3국 공동 심포지움 <중국 동북3성과 남북한>에 참석한 일반 청중 40여명을 대상으로 동일한 질문지를 가지고 설문조사를 실시했다(조사에 응한 청중은 25명). 인천이라는 지역이 대체로 북한에 관심이 많은 곳이고, 그중에서도 일부러 호텔에서 개최된 심포지움 소식을 작간접적으로 듣고 평일에 시간을 내어 방청한 사람들이기 때문에, 사실상 이들의 의견

은 순수한 일반인들의 의견이라기 보다는 준전문가들의 견해라고 봐야 할 것이다. 이점을 전제하고, 이 글에서는 필요할 때마다 전문가들의 의견과 일반인들을 대조해 봄으로써 해당 문제에 관련된 쟁점과 함의를 좀 더 분명하게 부각시키고자 한다.

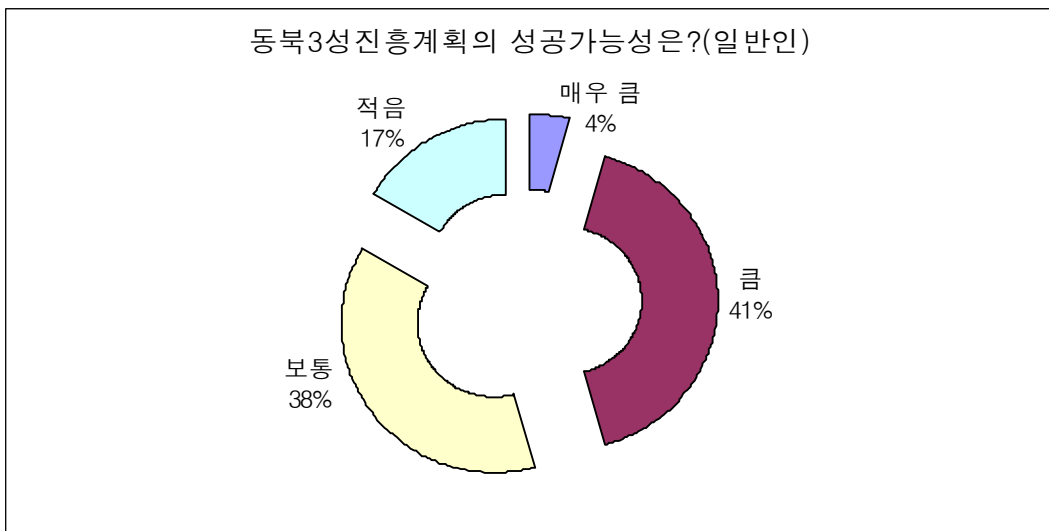
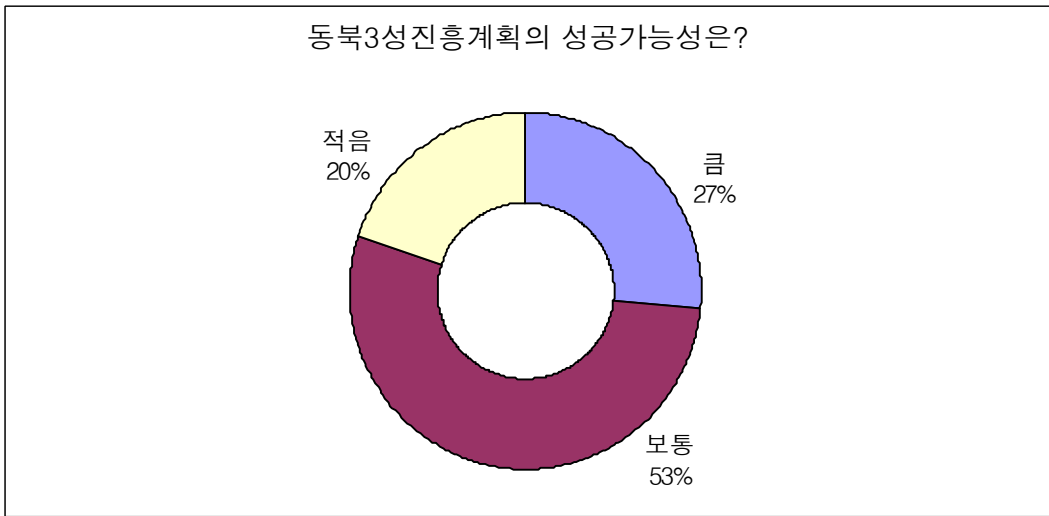
이 글의 순서는 다음과 같다. 이상의 서론에 이어 두 번째 절에서는 동북3성진흥계획의 목표와 성공가능성에 대한 인식을 알아보고, 이어 동북3성진흥계획이 북한에 미칠 영향에 대한 인식을 살펴본다. 네 번째 소절에서는 북한의 개혁·개방에 관련된 전문가들의 인식을 알아본 뒤 이어지는 두개의 절에서는 각각 동북3성 진흥계획과 한국의 대외전략과 한국의 남북교류 및 협력전략에 대한 인식을 알아본다. 마지막 일곱 번째 절에서는 이상의 설문조사 결과를 요약하고 학문적·정책적 시사점을 간단하게 제시한다.

2. 동북3성진흥계획의 목표와 성공가능성

우선 국내 전문가들은 동북3성 진흥계획의 목표를 대외전략으로 확대 해석하는 데에는 대체로 조심스러운 반응을 보였다. 중국의 동북3성 진흥계획과 관련한 “중앙(지도부)의 전략적 중요도는 어떤 점에 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 가장 많은 55%(16명)이 경제발전전략, 38%(11명)이 대내정치안정으로 들었고, 국제정치전략을 선택한 사람은 7%(2명)으로 극소수를 차지했다.



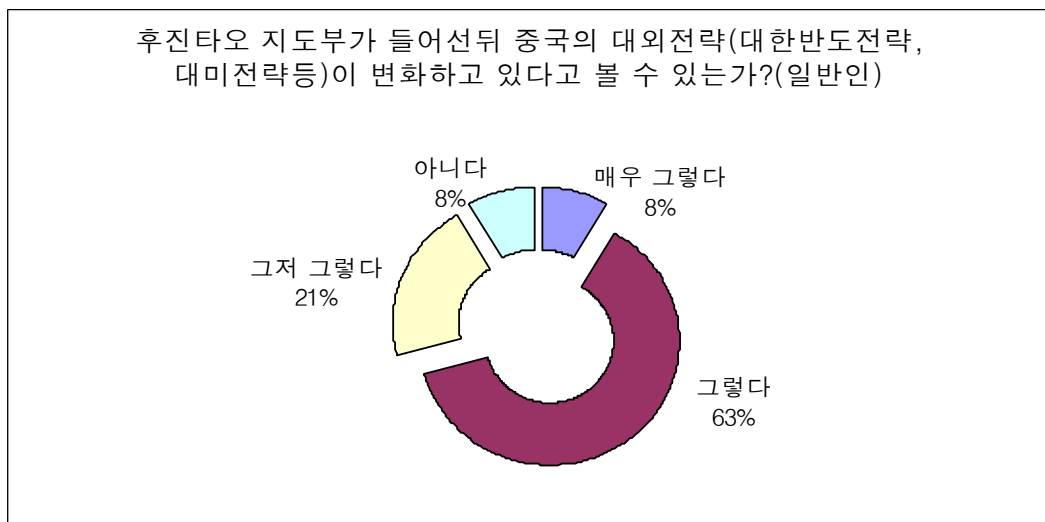
다음으로 동북3성진흥계획의 성공가능성에 대해서도 전문가들은 대체로 신중한 입장을 보였다. 즉, “동북3성 진흥계획의 성공 가능성은?”이라는 질문에 보통 53%(16명), 큼 27%(8명), 적음 20%(6명)등으로 응답했고, 두 개의 극단 즉 ‘매우 큼’과 ‘매우 적음’ 항목을 선택한 전문가는 한 명도 없었다. 이는 전문가들이 일단 동북3성진흥계획의 성공여부를 판단하기가 쉽지 않다고 생각하고 있음을 말해준다. 다만, 그런 가운데서도 신중하게나마 성공가능성을 전망하는 전문가들이 약간 많았다는 점에서 지난 수년간 추진해 온 서부대개발에 비해서는 좀 더 낙관적으로 전망하고 있음을 알 수 있다. 반면, 일반인들은 이 계획의 성공가능성을 좀 더 낙관하고 있는 것으로 나타났다. 즉 일반인들은 83% 가량이 보통, 큼, 매우 큼 등을 선택하여 전문가들에 비해 대체로 낙관적으로 보고 있음을 알 수 있다.



3. 중국의 북한 및 한반도 전략

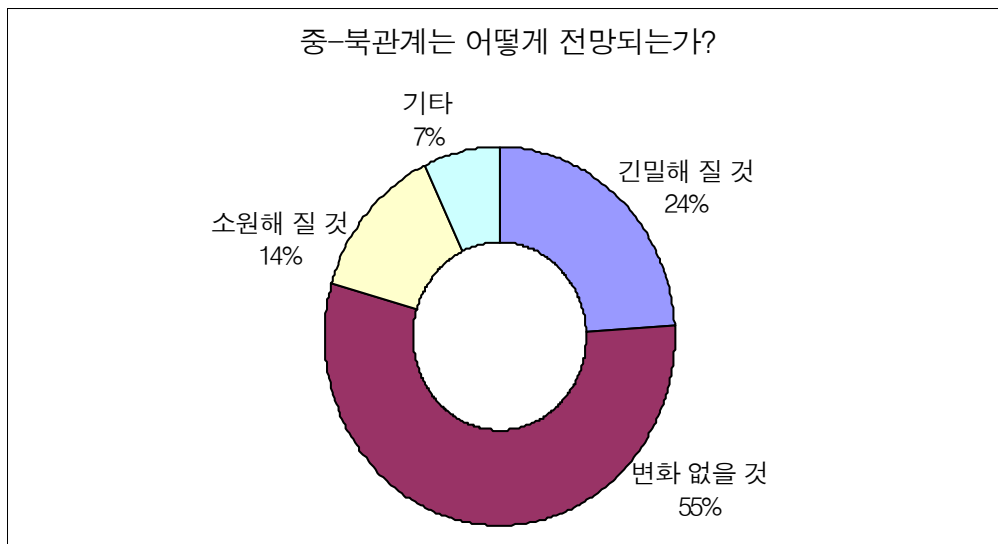
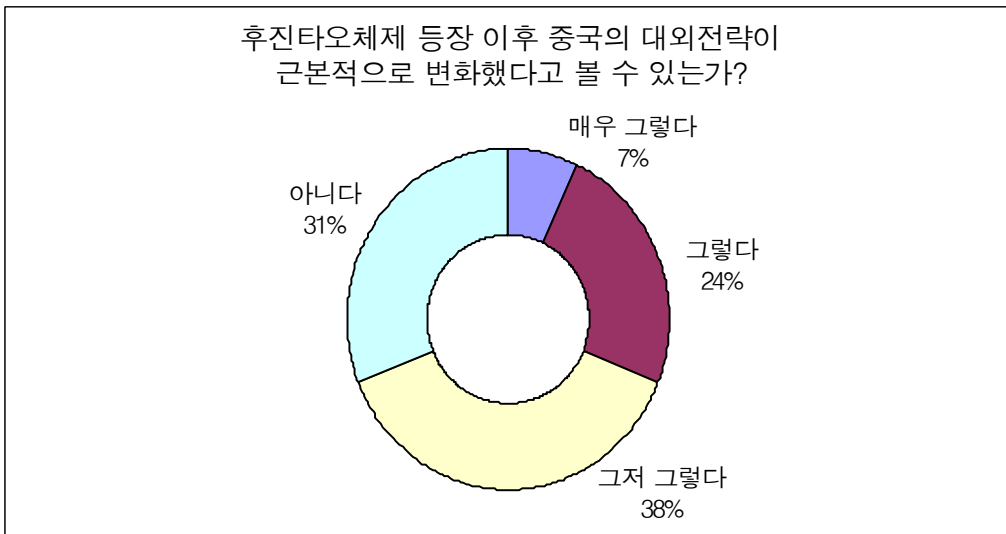
후진타오 지도부가 들어선 뒤 중국 대외전략의 변화 가능성에 대해서는 그렇다는 의견과 그렇지 않다는 의견이 팽팽히 맞서고 있었다. 즉 “신지도부의 대외전략이 변화하고 있다고 볼 수 있는가?”라는 질문에 대해 ‘아니다’는 답변이 31%, ‘그렇다’는 답변이 31%(‘그렇다’ 24%, ‘매우 그렇다’

7%)가 서로 팽팽히 맞서고 있었으며 ‘그저 그렇다’고 답변하여 판단을 유보한 응답자가 38%를 차지했다. 여기서 흥미 있는 사실은 일반인들이 전문가들에 비해 더욱 많이 신지도부의 대외전략이 변화하고 있다고 보고 있다는 점이다. 그 이유로는 아마도 최근 ‘동북공정’을 비롯한 국내의 공세적인 언론보도가 일반인들에게 좀 더 먹혀든 결과라고 생각해 볼 수도 있을 것이다.

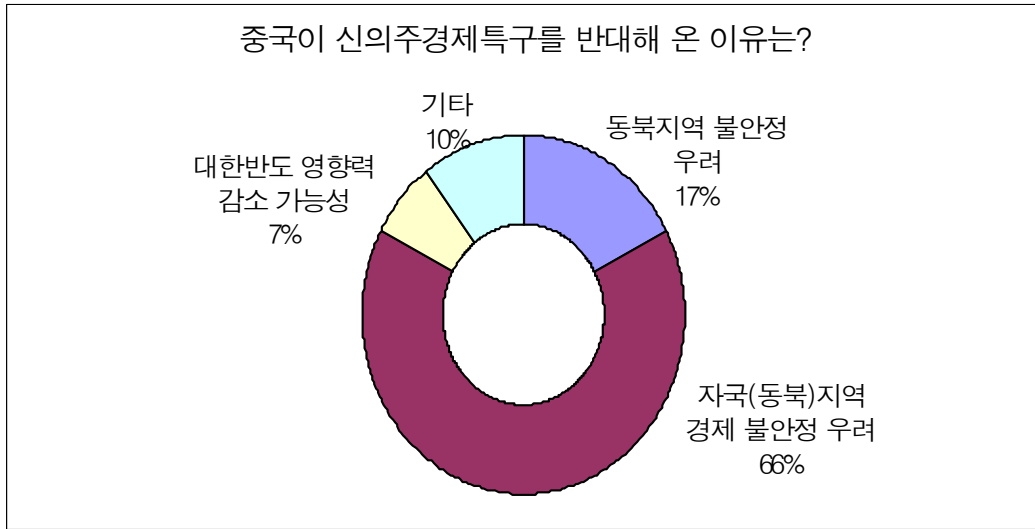


이런 인식 경향은 중-북관계에 대한 전망에도 그대로 나타나 대체로 근본적 변화가 없을 것이라는 관측이 다수를 점하고 있다. 즉, ‘변화 없을 것’이라는 시각이 55%(16명)을 차지하고 있고, ‘긴밀해 질 것’이라는 견해가 24%(7명), ‘소원해질 것’이라는 견해가 14%(4명) 등으로 나타나고 있다.

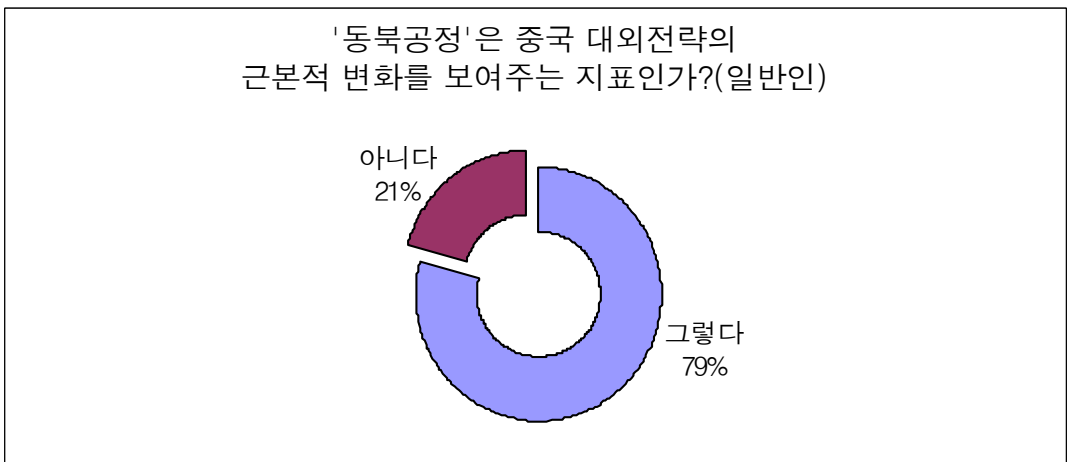
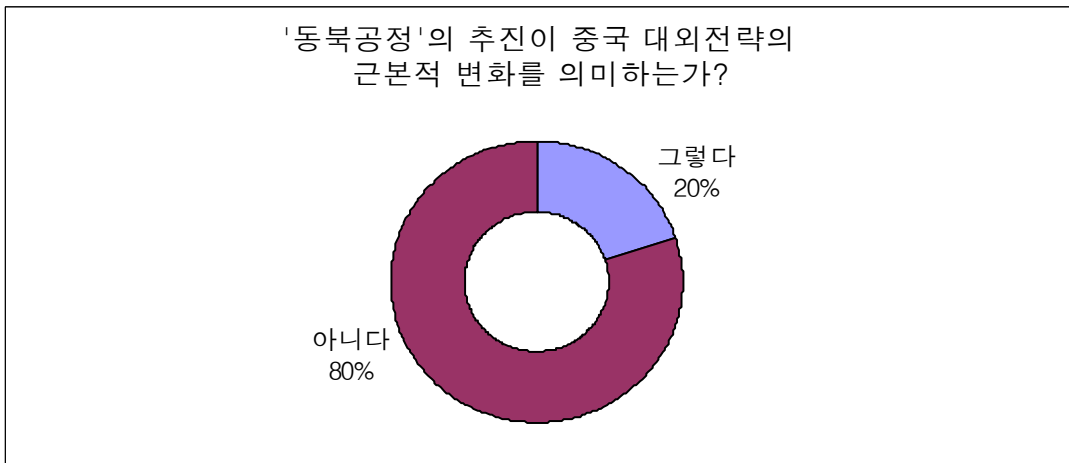
신지도부의 대외전략과 북중관계에 근본적 변화가 없을 것이라는 인식은 최근 북한의 포기 선언으로 언론의 관심을 끈 바 있는 신의주경제특구를 중국이 직간접적으로 반대해 온 이유에 대한 생각으로도 확인된다. 즉



대부분 전문가들은 중국이 신의주경제특구를 반대해 온 이유로 중국의 국내 정치경제에 대한 부정적 영향 가능성을 들고 있다. 구체적으로, 전문가들은 ‘동북지역 경제에 대한 부정적 영향에 대한 우려’ 항목에 66%(19명), ‘동북지역 불안정’ 항목에 17%(9명)가 타당하다고 응답했다. 이는 국내 전문가들이 중국의 대북한 전략 및 정책이 대체로 (능동적, 팽창주의적이라기 보다는) 수동적으로 국내적 맥락에 따라 고려하는 것으로 인식하고 있음을 보여준다. 이 문제에 대해서는 일반인들의 생각 역시 크게 다르지 않았다.



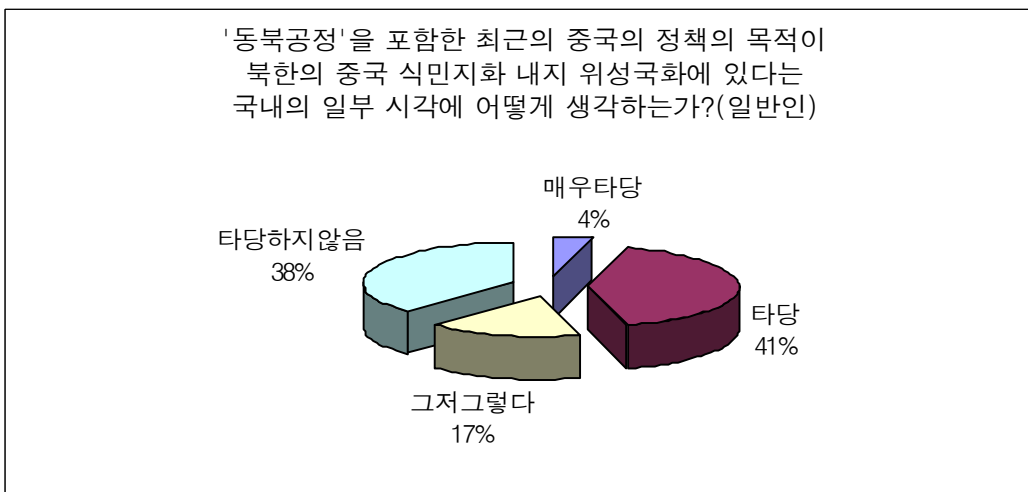
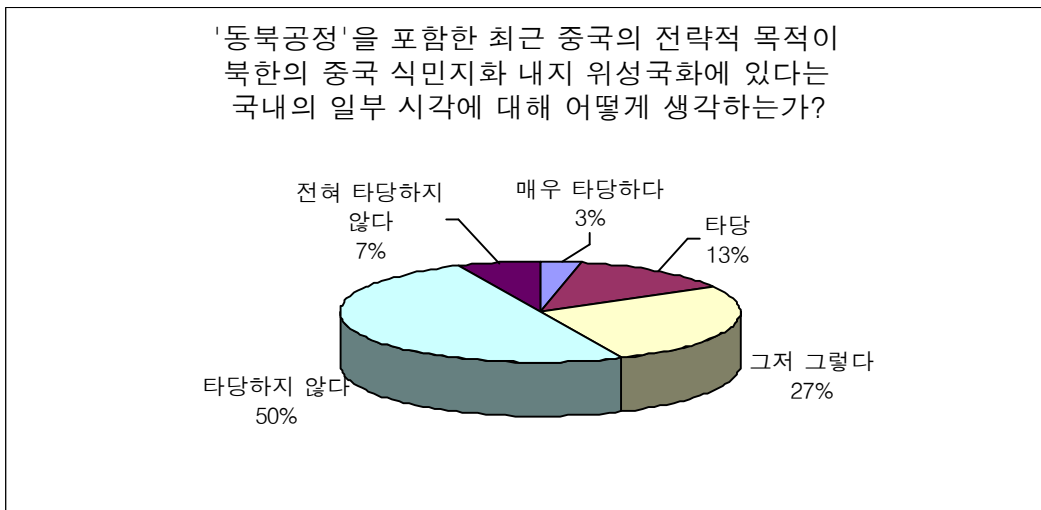
같은 맥락에서 국내의 전문가들은 최근 국내 언론보도 분위기와는 달리 ‘동북공정’을 확대 해석을 경계하고 있음도 확인할 수 있다. “중국의 ‘동북공정’을 중국의 대외전략이 변화했음을 보여주는 지표라고 보아도 되겠는가?”라는 질문에 80%(24명)이 ‘그렇지 않다’고 응답한 반면, ‘그렇다’고 응답한 사람은 20%(6명) 밖에 되지 않았다. (한편 ‘그렇다’고 응답한 전문가 20%(6명)의 경우 전략적 우선순위의 구체적 항목과 관련하여 ‘대북한 영향력 증대’, ‘대한반도 영향력 증대’, ‘대미 견제’에서 모두 6.6%(2명)이라고 대답함으로써 전략적 목표의 구체적인 내용에 대해서는 복합적인 의견을 보였다) 반면 대부분의 일반인들은 동북공정의 목적이 중국 대외전략의 근본적 변화를 보여주는 지표라고 응답하여, 최근 언론보도 경향과 일반인들의 생각 사이에 깊은 관계가 있음을 보여준다.



특히, 이러한 인식은 최근 일부 언론에서 거론된 바 있는 ‘동북공정을 비롯한 최근 중국의 정책 및 중국의 전략적 목적에 대한 인식으로도 나타나는데, 중국의 목적이 “북한의 중국 식민지화나 위성국화에 있다고 볼 수 있는가?”라는 질문에 57%(17명)에 해당하는 대부분의 응답자(17명)이 ‘타당하지 않다’(15명)와 ‘전혀 타당하지 않다’(2명)로 응답, 부정적인 견해를 보였고 15%(5명)만이 ‘타당하다’(구체적으로는 ‘타당’4명, ‘매우 타당’1명)으로 응답하여 신중한 입장을 표명했다. 물론, 여기서도 일반인들의 생각은 다르게 나타났는데, 45%가 ‘타당하다’하다고 응답했다.

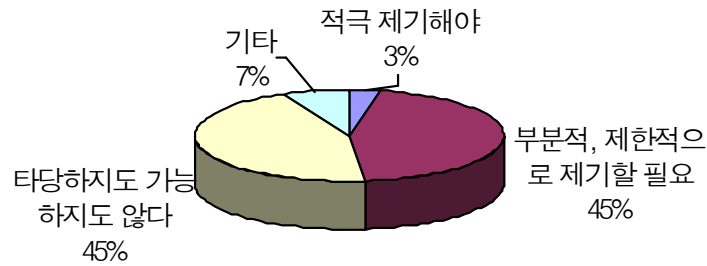
이는 ‘동북공정’에 대한 우리의 대응에 대한 생각으로도 확인되는데, “‘동북공정’과 관련하여 간도문제를 제기해야 한다”는 국내의 일부 주장에 대해 대부분이 소극적이거나 반대한다는 의견을 나타냈다. 즉 이 질문에 대해 90%(26명)가 소극적 혹은 반대의 의견을 보내왔다.(‘타당하지도 가

능하지도 않다' 45%(13명), '부분적·제한적으로 거론할 필요가 있다' 45%(13명)). 반면 '적극 제기해야 한다'는 의견을 보내온 전문가는 3%(1명)에 불과했다. 이와 대조적으로, 일반인 가운데 29%(7명)이 '적극 제기해야 한다'고 응답하여 전문가들의 견해와 많은 차이를 보여주었다.

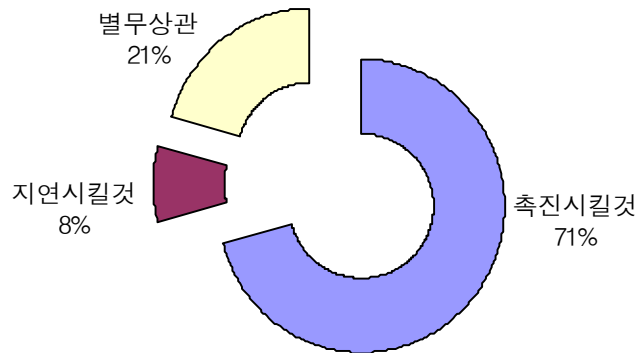


4. 동북3성 진흥계획과 북한

중국의 '동북공정'과 관련하여 중국측에 간도문제를 제기해야 한다는 일부 의견을 어떻게 보아야 하는가?



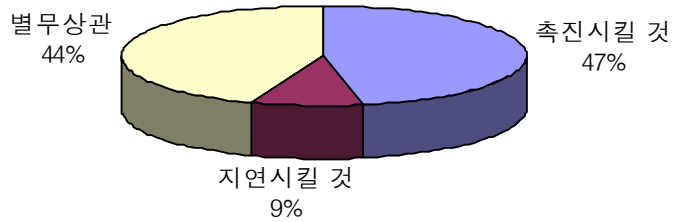
동북3성계획은 북한의 개방을 촉진시킬 것인가?(일반인)



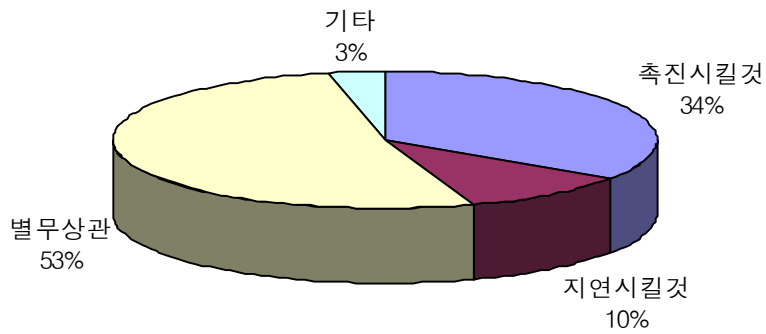
중국의 동북3성 진흥계획이 북한의 개방을 촉진시킬 가능성에 대해서도 전문가들은 대체로 조심스럽게 전망했고 별 의미를 두지 않는 전문가들도 많았다. 즉 '촉진시킬 것'이라는 대답이 47%(16명)으로 가장 많기는 했지만 '별로 상관없을 것'이라고 응답한 전문가도 44%(13명)이나 되었다. 이와 대조적으로 일반인들 가운데 71%(17명)가 촉진시킬 것이라고 대답해 전문가들과 상당한 차이를 보였다.

이러한 인식은 동북3성 진흥계획과 남북경협간 관계에 대해서도 그대로 나타났는데, 대체로 긍정적인 영향을 미치긴 하겠지만 그 정도가 그다

동북3성진흥계획이 북한의 개방을 촉진시킬 것인가?

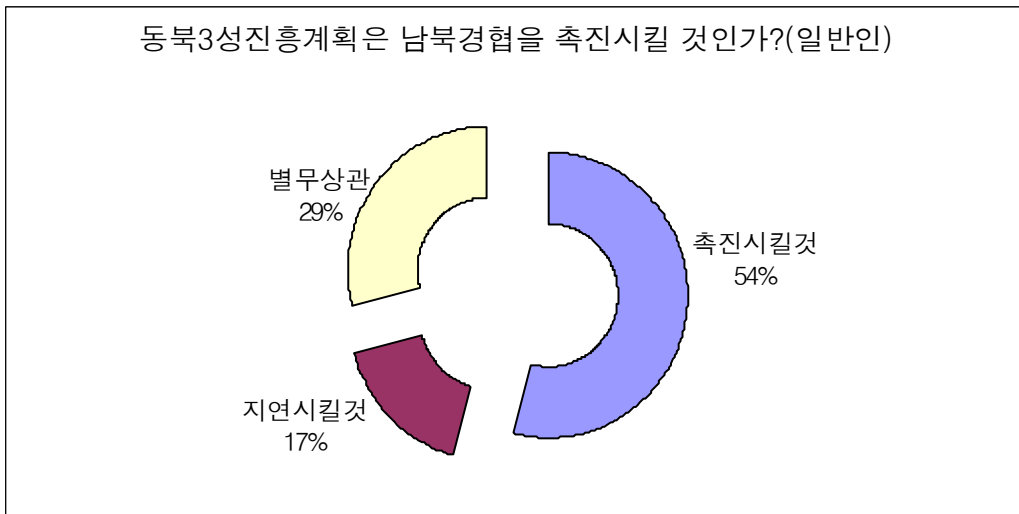


동북3성진흥계획은 남북경협을 촉진시켜 줄 것인가?



지 심하지는 않을 것으로 내다봤다. 즉 ‘별무상관’ 53%(15명), ‘촉진시킬 것’ 34%(10명), ‘지연시킬 것’ 10%(3명) 등으로 나타났다. 반면, 아래 그래프에서 보듯이 일반인들은 전문가들에 비해 더욱 긍정적으로 보는 것으로 나타나고 있다.

5. 북한의 개혁·개방

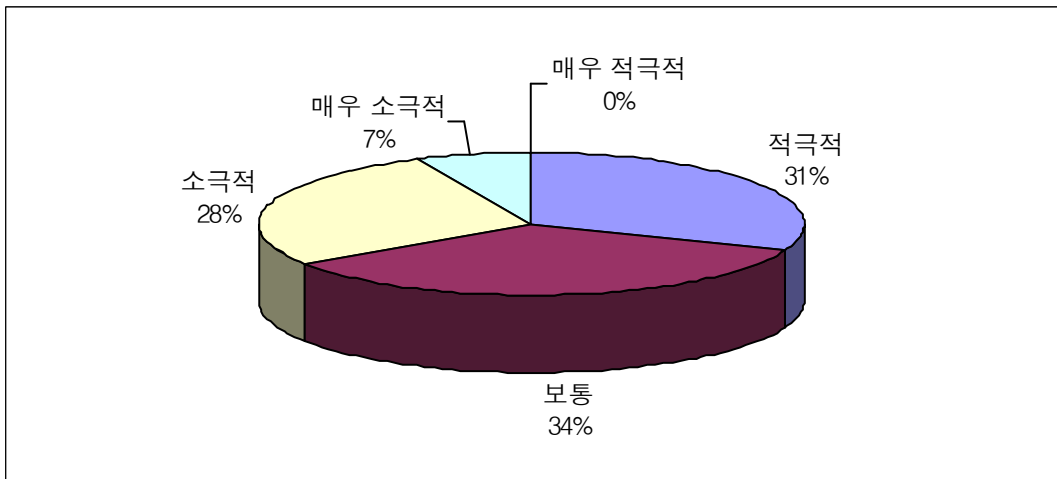
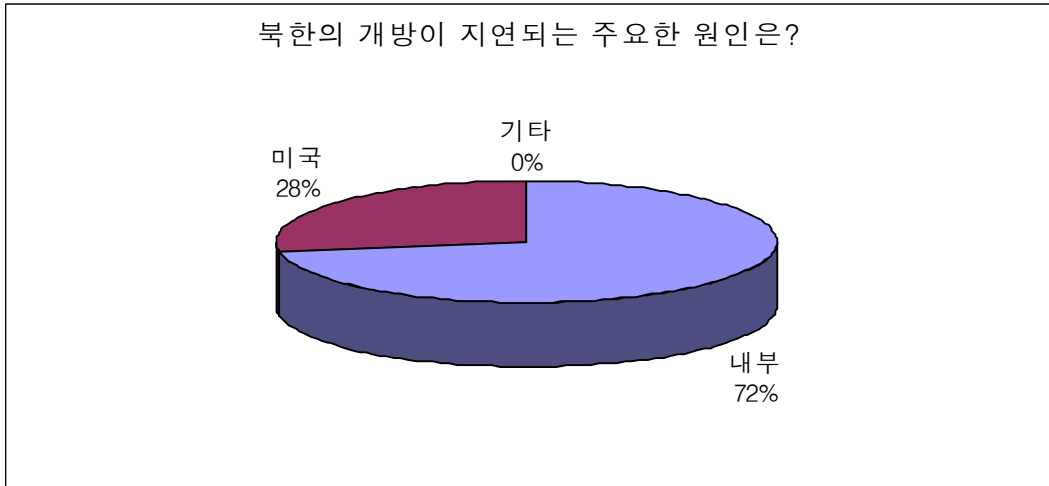


아마도 이번 설문조사에서 ‘전문가들조차도’ 혼란스럽거나 이중적인 인식을 하고 있는 분야가 바로 북한의 개혁·개방문제라 할 것이다. 우선 대부분의 전문가들은 북한의 개방이 지연되는 주요한 원인을 북한 내부에서 찾고 있다. 즉, 일단 북한 개방의 지연 원인을 묻는 질문에 대해 내부에서 원인을 찾는 사람이 72%(21명), 미국에서 찾는 사람이 28%(8명)이었다. 반면에 설문조사 항목에 제시된 다른 원인, 예를 들어 중국, 일본, 한국 등을 꼽은 전문가는 한명도 없었다.

그러나, 그렇다고 해서 전문가들이 북한에 대해 부정적으로만 인식하는 것은 아니었고, 일부 전문가들은 북한이 상당 정도로 개혁·개방에 의지를 가지고 있다는 의견을 보내주기도 했다. 즉 북한은 자신의 개방에 어느 정도의 적극성을 가지고 있다고 생각하는가?라는 질문에 대해 ‘판단 유보(보통)’가 34%(10명), 그리고 ‘적극적’과 ‘소극적’이 각각 31%(9명)와 27%(8명), ‘매우 소극적’이 10%(2명)으로 답해 대체로 조심스러운 전망을 하는 가운데에서도 북한에 대해 약간 부정적인 인식을 보여주었다.

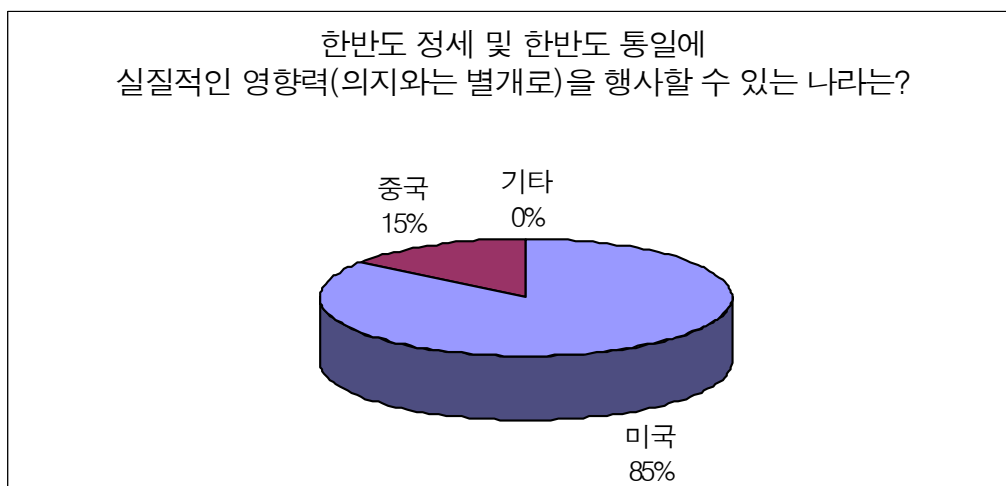
그러나 여기서 북한의 개방 지연과 북한의 개방 의도에 대한 평가 사이에 상당한 차이가 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 즉 북한 개방 지연의 원인으로 72%가 북한 내부를 든 반면, 개방에 대한 북한의 의도에 대해서는 65%가 부정적이지 않다고 인식하고 있다는 점이다. 이러한 차이는

북한의 개혁·개방을 둘러싼 원인에는 내부적 요인 뿐 아니라 외부적 요인도 복합적으로 얽혀 있다는 사실을 추측케 해준다.



6. 한국의 대외전략과 남북간 교류 및 협력 전략

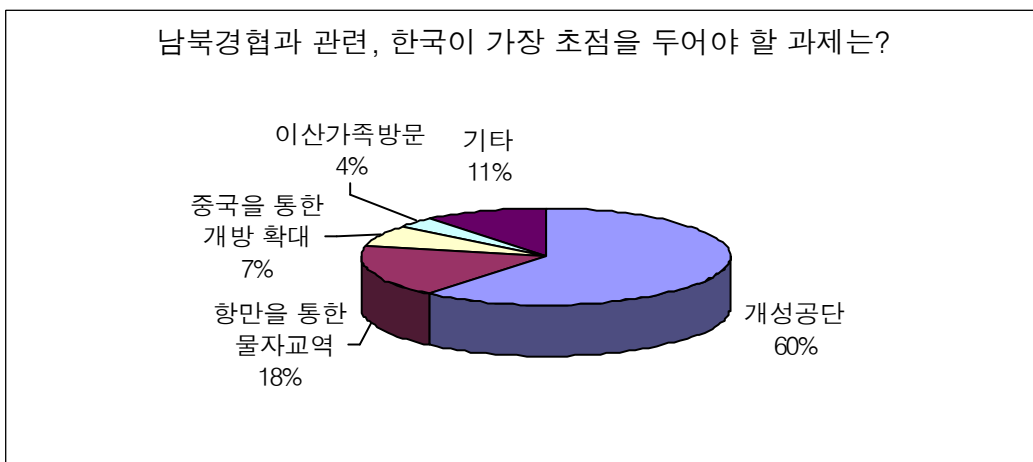
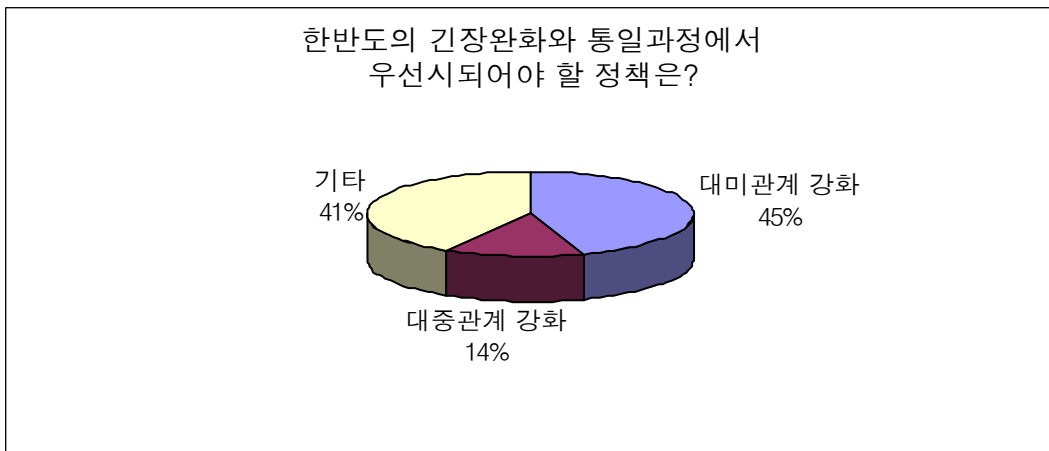
남북한 교류 및 협력 관련하여 대외인식과 전략과 관련해서도 흥미로운 사실이 드러나고 있다. 우선, 전문가들은 한반도 정세 및 한반도 통일에 있어 실질적인 영향력(의지와는 별도로)을 더 크게 행사할 수 있는 나라로 단연 미국을 꼽았다. 즉 이 질문에 대해 85%(23명)가 미국, 15%(4명)가 중국이라고 답해 미국이 월등한 비중을 차지했다. ‘기타’ 국가를 선택한 전문가는 한명도 없었다.



그러나 이에 대한 대응은 달랐는데, 대미관계 강화를 우선시해야 한다는 응답은 45%(13명)으로 역시나 가장 많았지만 비중은 대폭 줄어 들었고 ‘기타’가 41%(12명), ‘대중관계 강화’가 14%(4명)로 늘어나 위 질문에 대한 답변 내용과 의미 있는 차이를 보여주었다. 즉, 전문가들은 한반도 긴장완화와 통일과정에서 현재 가장 큰 영향력을 행사하는 국가는 미국이지만, 장래에 공헌해 줄 수 있는 곳은 미국이 아닌 중국을 비롯한 다른 방안일 수 있다고 보고 추론할 수 있다.

그러나 중국을 비롯한 기타 대안이 중요하다라는 점에 대해서는 많은 전문가들이 인식을 함께 하면서도 구체적인 방법에 대해서는 아직 충분히

고려하고 있지 않음을 짐작할 수 있다. 즉, 전문가들은 남북협력에 있어 한국이 가장 초점을 두어야 할 과제로 ‘개성공단’ 60%(17명), ‘항만을 통한 물자교역’ 18%(5명)등을 택한 반면, ‘중국을 통한 북한개방(교역) 확대’는 7%(2명)만이 선택했다. 물론, 다른 가능성을 배제할순 없겠지만, 이상 두 질문에 대한 답변으로 보아 중국이라는 대안이 가지고 있는 중요성과 실제 이용 방안 모색간에는 일정한 차이가 발견되고 있음을 알 수 있다. 중국이 한반도 문제에서 지니는 중요성의 상당 부분이 바로 지리적 인접성에서 오는 지정학적 중요성이라 할 때, 동북3성을 중심으로 한 중국의 구체적 이용 방안 모색이 전문가들에게도 아직 부족함을 알 수 있으며, 바로 이점에 대한 향후의 연구가 절실하게 필요함을 알 수 있다.



7. 요약 및 정책시사점

이상 전문가 설문조사를 통해 국내의 중국 및 북한 전문가들은 중국을 중심으로 한 최근의 상황 변화에 대체로 냉정하게 판단하고 있음을 알 수 있었다. 최근 중국에서 강력하게 추진되고 있는 동북3성진흥계획, 더 나아가 ‘동북공정’에 대해 전문가들은 중국의 패권주의화나 한반도에 대한 중국의 영향력 확대, 그리고 이로 인한 ‘중국위협론’등을 우려하는 언론 및 여론의 반응과 달리 대체로 냉정하게 평가하고 있음을 알 수 있었다. 또 미국이 지니고 있는 현실적인 ‘힘’에 대해서도 대체로 객관적으로 평가하기 위해 노력하고 있음을 알 수 있었다.

특히, 이번 조사를 통해 전문가들은 중국의 대한반도 영향력을 크게 보고 있지는 않으나 중국의 전략적 가치는 높게 보고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 특히 중국을 중심으로 한 동북지역의 경제적·전략적 중요성이 증대되고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 요컨대, 전문가들이 보기에 중국은 현재 시점에서는, 최소한 미국에 비해, 직접적인 영향력이 그다지 크지 않지만 장래의 영향력 확대 가능성은 매우 높게 보고 있음을 알 수 있었다.

그러나 구체적이고 세세한 사안들에 대해서는 의견이 분분하다는 점을 볼 때, 구체적·지역적 사안에 대해서는 전문가들조차 인식이 부족하거나 이해의 정도가 덜하다는 점도 확인되었다. 결론적으로, 전문가들은 동북3성개발이 남북한에 미치는 영향과 관련하여 일반 여론과는 달리 대체로 신중한 입장을 공통적으로 보여주는 가운데 구체적인 정책 및 대응 방안에 대해서는 많은 견해 차이를 보여주었다.

이러한 사실은 결국 이 문제에 대한 좀 더 구체적이고 정책지향적인 대응방안 모색이 지속적으로 이루어져야 한다는 점을 말해준다. 이점에서 이번 설문조사는 동북아지역에서 중국이 지니고 있는 전략적 지위 및 동

북아지역 세력간의 ‘견제와 협력’에 대해서 뿐 아니라 지정학적 중국연구, 특히 남북교류와 협력 과정에 직접 관계될 수밖에 없는 동북3성에 대한 전면적이고 구체적인 연구가 긴요하다는 사실을 확인시켜준 계기라 할 수 있겠다.

제3회 한중일 국제심포지엄

종합토론 요지

이 토론 요지는 2004년 11월 10일(수) 인천발전연구원이 주최한 제3회 한·중·일 <중국 동북3성과 남·북한>에서 오간 발표자와 토론자들의 토론 내용을 요약한 것이다.

임 강 택 (통일연구원 연구위원)

최근 우리 정부의 동북아 구상의 초점이 경제 분야의 허브 구축 전략에서 동북아 지역의 공동번영을 위한 경제협력과 평화구축을 위한 정치·외교적인 협력을 병행 추진하는 것으로 무게중심이 이동하고 있음.

제가 생각하는 남북한을 포함한 동북지역에서의 경제협력이 왜 중요한지 말씀드리고자 함. 중국정부가 추진하는 동북지역 진흥전략과 우리정부가 추진하는 동북아시아 협력구상이 공통점이 많고 이에 따라 협력의 가능성도 크다고 생각됨. 주지하듯이 동북3성은 지하자원이 풍부하고 기초

인프라가 잘 정비되어 있음. 중국 정부의 개발의지도 강해 성장 잠재력은 더 크다고 할 수 있음. 이와 함께 동북3성의 전략적 가치가 더 큰 이유는 북한과의 인접성 때문에 이 지역을 통해 북한의 변화를 도모할 수 있다는 점임. 이 점에서 우리는 동북3성과의 경제협력을 전략적으로 활용해서 동북아 국가간 협력 영역 확보 뿐 아니라 우리의 미래 성장 동력을 찾아야 할 것임. 이와 함께 북한의 긍정적인 변화를 이끌어 내야 함.

동북3성과 남북한의 경제협력 문제는 보다 종합적인 차원에서 접근해야 한다는 것을 제안하고자 함. 잘 알려진 것처럼 최근 고구려사 역사문제 제로 한중간 갈등이 부분적으로 부각되고 있고, 또한 북한 핵문제가 심화된다면 동북3성과 남한, 그리고 남북한을 포함한 동북아시아 경제협력에 제한 받을 수밖에 없다는 점에서 동북3성을 중심으로 한 중국과 남북한 간 경제협력을 좀 더 종합적인 차원에서 접근해야 한다는 점을 강조하고자 함.

홍 양 호 (통일부 남북회담사무국 경제과학 상근회담대표)

최근 들어 ‘동북아 협력’ 문제가 화두로 대두되고 있는데, 과거 90년대 UNDP의 두만강 개발에서도 낙관적인 전망이 많았지만 당시에는 여건이나 자금이 확보되어 있지 않았음. 하지만 최근의 동북아 협력은 과거의 여건보다 훨씬 좋아졌다고 생각함. 첫 번째로 중앙정부의 의지가 강하다는 것이고, 두 번째로 세계화 추세 속에 지역공동체가 하나의 붐으로 일어나고 있기 때문에 이러한 세계적 추세 속에서 동북아 경제협력체에 러시아·남북한·일본·중국·한국이 참여할 수 있음.

그러나 이러한 low politics의 진전을 high politics가 막고 있다는 것이 문제임. 단적인 예로 북핵문제를 들 수 있음. 하지만 북핵문제가 장애 요인이라고 해서 이에 종속될 필요는 없다고 생각함. 북핵문제는 이 문제 나름대로 해결해 나가고 경제협력은 경제협력대로 추진해 나가야 함. 북

한도 과거와 달리 경제문제와 관련해 적극적인 자세를 보이고 있음. 따라서 모든 것이 완결된 상태에서 문제를 해결하기 보다는 이러한 장애요인을 인정하면서 완결되지 않은 상태에서 현재라도 시범적으로 할 수 있는 일들을 성공적으로 추진하는 ‘한 문제가 풀리면 나머지 문제를 해결’하는 접근방식을 택해야 한다고 생각함. 현재 남북한이 추진하고 있는 개성공단 사업이라든지 러시아-북한 간 철도 연결과 같은 사업을 먼저 성공적으로 추진하는 것이 동북아 경제협력을 위한 하나의 선례를 만들고 앞으로 하는 일들에 도움을 주리라고 생각함.

이 성 옥 (인천광역시의회 의원)

인천시에서는 남북교류협력기금 200억 원을 모으기 위한 조례를 지난해에 만들었음. 서울시가 90억원, 강릉시가 60억원을 조성한 것에 비해 인천은 많은 노력을 기울이고 있음.

인천시에서 중국에 진출한 300개 기업을 대상으로 한 설문조사 결과를 보면, 중국에서 성공한 기업들은 매우 드물었음. 한국 기업이 중국에 진출한 이유가 중국 내수시장 진출 보다는 값싼 노동력 때문이었는데, 이러한 값싼 인건비는 국제시장에서 경쟁력이 없는 상태이고, 일부 성공한 업체의 경우는 대기업의 하청업체로 중국에 진출했기 때문에 대기업에 대한 납품이 확보되어 있는 상황이어서 성공한 것이지 그 이상의 투자효과는 없었다고 할 수 있음. 이러한 관점에서 동북3성진흥계획이 우리의 경제성장과 함께 가려고 한다면 이제는 우리가 실패한 부분을 정리하고, 중국의 내수시장에 성공적으로 진출할 수 있는 기업들을 선별해서 중국에 진출시키거나 투자하는 것이 옳은 방향이라고 생각함.

일방적인 투자로 인해서 실패한 사례가 바로 인천시의 단동공단 조성이라고 할 수 있음. 지금 결손처리를 할 상황인데, 다른 지역에서 무료로 토지를 공급받았던 데 반해 인천시는 비싼 값으로 토지를 분양받았고, 입주

하려는 기업들이 없는 상황임. 인천시민의 세금으로 추진한 사업이 이제 와서는 너무 경솔했다는 질타를 받고 있는 상황임. 따라서 중국 동북3성의 개발이 우리에게 중요한 역할을 할 수 있겠지만, 동북3성 개발 참여의 전제조건은 전문적인 검토를 통해서 중국 내수시장 진출을 철저히 프로젝트화해서 진출해야 한다는 것임.

북한과 관련, 통일되기 전에 북한의 경제만을 개방할 경우 이것은 우리나라 보다는 중국에 더욱 유리하다고 할 수 있음. 하지만 우리가 중국에 진출해서 나름대로의 경험을 쌓았던 것처럼, 이제는 북한에 진출해서 중국에 대한 투자를 북한으로 분산해야 할 필요성이 있다고 생각하고 북한에 대한 투자가 중국에 대한 투자보다 더 중요하게 다루어질 필요성도 있다고 생각함.

마지막으로 우리 국민의 정서가 중국에 대해서 너무 우호적이지 않나 하는 느낌이 있음. 일본교과서의 역사왜곡에 대해서는 전 국민이 잘못되었다고 이야기 하지만, 중국의 경우는 중국에 대한 기대감이 너무 커서인지 고구려사 왜곡에 대해서 상대적으로 우리의 목소리를 내지 못하고 있음. 중국에 많은 투자를 하는 입장에서 고구려사 왜곡에 대해서도 정정당당하게 조직적으로 큰 목소리를 내고, 또 이러한 사안에 대해 정리를 하고 투자를 결정하는 자세가 필요하지 않나 생각함.

오 승 렬 (한국외대 교수)

본인은 동북3성진흥계획의 특수성과 본질, 북한에 어떠한 영향을 미칠 것인가, 그리고 우리에게 주는 시사점은 무엇인가등에 대해 논의하고자 함.

우선 많은 전문가들이 동북진흥계획을 개혁 초기 광둥이나 상하이 지역의 개발, 서부대개발 등의 연장선상에서 보고 있는데 본인은 좀 다른 시각을 가지고 있음. 동북진흥계획의 경제적 측면만 본다면 중국이 주로 관심 있어 하는 분야는 랴오닝성지역 중화학 기지의 구조조정 이라고 할 수

있음. 소위 말해서 이 지역의 개혁과 재구조화(restructuring)에 관련된 문제임. 작년 가을, 중국 정부가 610억 위안의 프로젝트를 비준했는데, 100개 항목 중 52개가 랴오닝성에 집중되었음. 이것은 광둥성의 선전특구 처럼 환경을 조성해서 시장을 확대하고 외자를 도입하려는 것이 아니라 중국의 중공업기지의 시설과 구조를 개편하겠다는 의미임. 또 이 지역의 기본적인 산업구조가 중화학공업이기 때문에 이 계획은 대외 지향적이라기보다 대내 지향적임. 즉 이 계획은 시장을 제공하는 것이 아니라는 의미임. 본인은 이 부분을 분명하게 해석할 필요가 있다고 생각함.

이런 의미에서 볼 때 동북진흥계획으로 인해 당장 북한과 중국 간 생산 요소가 이동한다거나 수출입 물량이 대폭 증가하지는 않을 것으로 판단됨. 왜냐하면 북한은 중국에 대해서 팔 것이 그다지 많지 않고, 중국의 입장에서 중화학 기지에서 북한에 공급할 만한 생산품이 없기 때문임. 따라서 이것은 북한의 시장화나 경제 성장의 불을 일으키지는 못할 것임.

그렇다면 이 계획은 북한에 대해서 어떠한 영향이 있겠는가? 흔히 우리는 동북3성 진흥계획이 북한에 대해서 큰 영향을 미칠 것이라고 생각하는데 그렇지 않다고 할 수 있음. 동북3성 지역은 전통적으로 중국 내에서 사회주의의 전통이 많이 남아있는 지역이어서 북한과의 교류에 교두보 역할을 해왔고, 북한의 입장에서는 시장경제의 충격을 덜 받으면서 인적교류를 할 수 있는 완충지대 역할을 해왔다고 할 수 있음. 그런데 동북3성 진흥계획으로 동북3성이 완전히 개혁된다면 북한의 입장에서는 완충지역이 없어지게 되는 것임.

그리고 동북아시아 경제협력과 관련하여 시베리아와 북한간 철도연결이 많이 거론되는데, 이것은 중국 동북3성 영역 내에서 해결할 수 있는 사업임. 이럴 경우 북한의 필요성이 그만큼 떨어지게 됨. 즉 동북아 경제협력과 관련하여 거론되는 이러한 사안들이 중국의 동북3성진흥계획에 포함되고 그 안에서 소화되어 버리게 되기 때문에 북한의 존재가치는 그만큼 떨

어져 버리게 됨.

또 한 가지 우려는 이미 나타나고 있는 현상으로, 중국의 동북3성진흥 계획이 진행되면서 북한이 중국의 하나의 배후경제로 역할하게 된다는 것임. 이는 북한이 자체적 발전 동력을 갖지 못하고 중국에 기생하는 경제 구조로 된다는 의미로서 상당히 위험한 부분임. 이와 함께 또 생각할 수 있는 것은 중국의 산업표준이 북한에 그대로 적용될 수 있다는 문제임. 현재 북한이 상당히 혼란한 상황인데, 북한내 나간선봉지역이나 경제특구, 일부 지역에서는 중국 인민폐가 화폐로 통용되고 있음. 북한에서는 현재 인민폐, 달러, 유로, 물물교환품 등이 화폐로 쓰이고 있음. 이런 경우에 남북경협 차원에서 동북3성진흥계획을 활용해서 한국-중국-북한간 협력 시스템을 만들자는 우리의 의도가 현실적으로 불가능해 질 수 있다고 볼 수 있음.

이런 상황에서 북한에 대해 어떠한 정책을 취해야 할 것인가를 말씀드리고자 함. 우선은 전에 지적한대로 북한의 완충지역이 없어지고 북한이 중국의 배후경제화 된다면 북한 내부가 정치적으로 동요되어 정권의 안정성이 흔들릴 수 있기 때문에 이에 대한 위험관리를 해야 할 것임. 다음으로 최근 2~3년 동안 북한의 대중국 경제, 정치 의존도가 상당히 높아졌는데 그 부분적인 책임은 미국에 있다고 볼 수 있음. 미국이 대북한 경제체제를 조금만 일찍 풀어줬어도 북한의 대중국 의존도가 이렇게까지 높아지지 않았을 텐데 미국의 핵문제에 발목이 잡혀 지금 이 상황에 까지 이르렀다고 할 수 있음. 따라서 지금부터라도 미국이 대북 경제체제 조치를 어떤 방식으로든지 풀어가도록 해야 함. 세 번째는 중국의 동북3성 중화학기지를 개편할 때 생길 엄청난 수요에 따라 예를 들어서 포항제철, 현대중공업, 창원에 있는 기계공업 단지들, 인천 부근의 알짜 중소기업들의 시설투자가 이루어져 물건을 팔 수 있는 무역의 기회가 많아질 것임. 그렇다면 그 경로는 TCR 등의 철도가 아니라 인천항이나 부산항을 통한 컨

테이너항로가 될 것임. 마지막으로 북한에 진출하는 중국기업과 관련하여, 무분별하게 중국기업들이 북한에 진출하도록 하기 보다는 우리기업과의 협력을 통해 진출 청사진을 공유하고 계획적이고 체계적으로 북한에 진출하도록 유도하는 것이 북한경제를 어느 정도 회생시키는 계기로 작용할 수 있을 것임.

남 문 희 (시사저널 전문기자)

본인은 몇가지 질문으로 토론을 대신하고자 함. 먼저 쉬원지 교수님께 질문하고자 함. 동북3성 개발과 관련해 외자 접근성이 떨어진다는 지적이 많이 있음. 본인은 북한의 서북부를 통해서 외자가 진출해야 하지 않나 생각이 드는데, 과거 광저우의 발전이 외부 홍콩의 도움을 받았듯이 동북3성도 홍콩과 같은 기지를 갖는다면 동북3성의 발전과 북한의 발전에 많은 도움이 될 것이라고 생각함. 이런 측면에서 신의주 경제특구가 주목을 받아 왔는데 현재는 특구 건설이 중단되었음. 신의주 특구 건설을 중국이 막았다는 말이 있는데, 정확히 어떤 이유로 중국이 이를 반대했는지, 그리고 동북3성 입장에서 그동안 신의주 문제를 어떻게 봐 왔는지 답변해주시기 바람.

다음으로 최근 중국과 북한 간 경제교류가 활발함. 그러나 동북3성 보다는 저장과 장쑤성의 상인들이 더 많이 북한에 진출하고 있음. 들리는 말로는 중국 기업들의 경우 지금이 대북투자의 적기라고 보고 있다고 하는데, 이들 중국 기업들의 대북투자 배경은 뭔지, 또한 북한시장에 대해 어떠한 전망을 가지고 있는지, 그리고 이것이 북한과 동북3성의 경제교류에 어떠한 영향을 미칠지 등에 대해 말씀해주시기 바람. 중국정부는 자국 기업 및 개인의 북한 투자에 대해 위협성을 들어 만류해 오다가 김정일 주석의 중국 방문 이후 많이 권장하고 있음. 그런데 그 직후부터 고구려사 왜곡이나 동북공정 문제가 거론되고 있음. 그래서 국내 일부에서는 중

국이 기업을 앞세워 동북공정을 진행하는 것이 아니냐고 보기도 함. 이 점에 대해서도 간략하게 답변을 부탁드립니다.

세 번째로 쉬원지 교수님 논문을 보면 북핵문제가 장기화 될 것이라고 했음. 본인도 이점에 대해서는 동의함. 미국이 북핵문제를 해결할 의지가 없다고 생각하기 때문임. 그런데 6자회담을 보면 해결의 의지가 없는 미국에 모든 결정권을 맡겨두고 있고 실제로 북핵문제의 피해자인 아시아 국가들은 알선 중재역할만 담당하고 있을 뿐임. 최근 이란 핵문제를 보면 미국 이외에 EU국가인 영국, 프랑스, 독일 등이 적극적으로 개입하고 있음. 이들 국가들은 이란이 핵개발을 포기하게 하는 대신 경제발전 기술을 제공한다든지, 무역을 늘린다든지 하는 협상을 진행하고 있는 반면 아시아에서는 왜 이러한 협상이 불가능 한건지 궁금함. 중국의 경우 내년 이후 대만문제가 본격화 될 경우 한쪽에는 대만문제, 한쪽에는 북핵문제를 가지게 되어 중국으로서도 시간이 없다고 할 수 있음. 일본의 경우도 마찬가지라고 생각됨. 하지만 아시아 국가들이 의지만 가진다면 북핵문제는 생각보다 쉽게 해결될 것이라고 생각함. 이 점에 대해 쉬원지 교수와 일본 교수께서 말씀해주시기 바람.

다음으로 히사코 선생님께 질문을 드리고자 함. 지난 1996년 9월, 나잔선봉 국제투자 설명회에서 일본의 도요 엔지니어링사가 일본의 수교배 상금을 가지고 북한에 진출하는 구상을 말한 적이 있음. 나잔선봉에 우왕공단이라고 있는데, 도쿄의 가시마 공단 내 중화학 공장을 대북 수교 배 상금 형태로 우왕공단으로 옮기는 것에 관해 토론을 한 적이 있었음. 일본 내에서 아직도 이런 계획을 논의하고 있는지 말씀해주시고, 일본 기업들이 북한의 동북부로 집중 진출하려는 것 아닌가 하는 생각이 드는데 이에 대한 의견도 말씀해주시기 바람.

마지막으로 양문수 교수 발표에 대한 의견을 말씀드리고자 함. 대북협력과 관련하여 3가지 사업을 말씀 하셨는데 본인은 이 계획이 장기적으로

는 이루어져야 한다고 생각하지만 현실적으로 봤을 때는 좀 회의적임. 우선 신의주 특구개발 사업은 이미 지난 8월에 중단 결정이 내려졌고, 나잔선봉은 이미 실패했다고 보고 북한에서는 별로 관심이 없는 상황임. 오히려 북한은 모든 역량을 평양남포 쪽으로 끌어 모으고 있음. 평양남포를 먼저 개발하고 역량이 쌓이면 그 이외의 지역으로 나가자는 것이 북한의 생각임. 본인 생각으로는 3개 사업도 좋지만 개성공단을 개발하면서 우리도 평양남포로 진출하여 교두보를 확보한 이후에 지금 지적하신 사업으로 발전하는 것이 좋다고 생각함.

강 승 호 (인천발전연구원 한중교류센터장)

쉬원지 교수님 말씀중 하나가 북한이 세계 경제로 편입되기 위해서는 동북을 거쳐야 한다는 것인데 본인도 그렇게 생각함. 하지만 한편에서는 북핵문제를 해결하지 않고서는, 즉 미국을 거치지 않고서는 북한이 세계 경제체제로 편입될 수 없다고 보는 시각도 있음. 그렇다면 북한의 세계경제체제 편입이 미국을 통해서 이루어져야 할지, 아니면 중국과 북한의 경제일체화를 통해 이루어져야 할지에 대한 분석이 있어야 한다고 생각함. 이에 대해 답변해 주시기 바람.

다음으로 동북3성 진흥계획의 경제적인 의미에 대해서는 별다른 논란이 없지만, 최근의 고구려사 왜곡이나 동북공정 사안을 두고 중국이 팽창주의로 나갈 것이라고 보는 시각이 많이 있음. 그렇다면 후진타오 시대 이후 중국의 대미, 대한반도정책이 변화할 것인지에 대해서도 답변을 해 주시기 바람.

쉬 원 지 (지린대학 교수)

먼저 북한의 신의주 개발계획이 실패한 원인에 대해서 말씀드리겠음. 북한이 신의주 지역을 특별행정구역으로 공포한 이후 제가 하루 정도 신

의주를 둘러보았는데, 당시 본인은 신의주 특별행정구역을 선포한 것이 홍콩과 유사한 지역을 만들려고 했던 것이 아닌가라는 생각을 했음. 북한은 신의주 특구에 대해 정책적으로 홍콩보다 유리한 조건을 제시했음. 하지만 본인은 신의주 계획이 시대정신에 부합하지 않는다고 생각함. 왜냐하면 홍콩은 1, 2년의 짧은 시간에 생긴 것이 아니라 제국주의 시대부터 열강들이 세력싸움을 진행하는 가운데 생겨난 지역임. 신의주 지역을 인위적으로 홍콩처럼 만들려는 것은 현실적이지 못한 계획이라고 생각함. 두 번째, 양빈장관의 경우 북한이 양빈장관과 많은 인연을 가지고 있었지만 양빈의 기업은 불법행위가 많았기 때문에 중국정부의 신뢰를 얻지 못한 것임. 세 번째, 신의주 행정특구를 발전시키기 위해서는 유능한 장관을 찾아야 하는데 아직 찾지 못하고 있음.

동북지역이 동북공정과 어떠한 관계를 가지고 있는가를 말씀드리고자 함. 이 두 가지는 전혀 관계가 없음. 동북공정 문제는 양국간 역사관의 차이 때문에 생겨난 것이어서 양국의 관계나 경제교류에 큰 영향을 미치지 않을 것이라고 생각함. 따라서 양국 관계의 실질은 아직까지 건전하다고 할 수 있음. 동북공정은 양국 역사관의 차이로 인해 생겨났기 때문에 양국간에 이 차이를 밝히는 연구를 통해 결론을 내려야 한다고 생각함.

북핵문제와 관련, 본인은 이 문제가 장기화될 것이라고 지적했음. 핵문제는 이미 10년이 지난 문제인데 이는 앞으로도 북미관계, 남북관계, 동북아의 평화에 계속 영향을 미칠 것임. 하지만 본인은 핵문제가 경제교류에 큰 영향을 미칠 것이라고 생각하지 않음. 북핵문제의 해결은 동북아시아의 협력을 통해서 출로를 찾아야 한다고 생각함. 동북아 협력 가운데서도 남북한 민족 공조가 중요하다고 생각하고, 동북3성 진흥계획을 북한이 잘 활용하는 것이 중요함. 우리는 모든 것을 한번에 해결할 수는 없음. 하나하나 점진적으로 해결해 나아가야 할 것임.

쓰지 히사코 (辻 久子 ERINA 환동해경제연구소 주임연구원)

우선 본인은 일본기업의 중국 동북부와의 협력 가능성이 크다고 봄. 예를 들어 일본 자동차산업은 이미 진출을 하고 있음. 동북지역은 노동력이 풍부해서 경공업도 큰 잠재력을 가지고 있음. 따라서 투자금액이 많지 않아도 빨리 발전할 가능성이 크다고 할 수 있음.

다음으로 북한문제인데, 현재는 정치적인 문제로 북한에 대한 이미지가 나빠져 기업의 북한 진출이 많지 않지만, 일-북간 국교협상이 잘 진행된다면 일단은 중소기업들이 진출하여 저렴한 노동력을 이용하여 경공업 위탁가공 위주의 투자가 이루어질 것임. 그리고 6자 회담이 원활하게 진행되고 일-북 간 국교가 정상화가 된다면 장기적으로 북한의 재건 마스터플랜이 나올 것임. 북한의 재건 계획에 국제적 참여가 가능해진다면 일본은 자금 투입 등의 방식으로 참여하게 될 것임. 따라서 일단은 정치적인 문제가 해결되어야 할 것임.

나산선봉과 관련, 1990년대 중반에는 이 지역이 발전 가능한 지역으로 일본기업의 주목을 받았지만 지금은 아무도 관심을 가지고 있지 않은 지역임. 오히려 러시아와 연변지역을 연결하는 통로로써 북한에 관심을 가지고 있는 사람들이 소수 있다고 말씀드릴 수 있음.

양 문 수 (북한대학원대학교 교수)

단동, 신의주 이야기와 관련, 본인도 원론적으로는 중요하다고 강조하면서도 현실적으로는 쉽지 않다는 점에 대해 동의함.

남북통일에 대해서는 이 자리에서 말씀드리기 쉽지 않은 부분임. 다만 우리가 통일에 대해서 많은 고민을 해야 하고, 한중일이 모인 자리에서는 통일의 국제적인 조건들을 토론해야 한다고 생각함. 물론 각국이 남북통일을 찬성하느냐는 것도 포함이 되어야 함. 또 한 가지는 남과 북이 통일 된다고 해서 모든 것이 해결되느냐 라는 것인데, 남북통일이 된다고 해도

모든 것이 해결 될 수는 없음. 그렇기 때문에 동북아 차원으로 지평을 넓혀서 해결책을 논의하고 있는 것임. 특히 일본과 함께 고민해야 할 부분이 많다고 생각함.

다음으로 남문희 기자님이 지적한 내용은, 현실적으로는 사실임. 신의주 경제특구의 경우 사실상 단기적으로 힘들 것이고, 나진선봉의 경우 나진선봉을 축으로 한 북-중-러 접경지대에 관한 관심을 높이는 것임. 발표자 입장에서 본인이 강조하고 싶은 것은 우리가 남북경협을 추진하는 입장에서 동북3성이라는 대상을 어떻게 보아야 하는지를 지적한 것이지, 동북3성을 포함한 남북경협이 아니라는 것임. 현재로서는 개성공단에 집중을 해야 하는 것에 동의를 하지만 북한이 평양남포 지역에 모든 역량을 집중한다는 부분에 대해서는 사실 확인을 거쳐야 한다고 생각함. 북한이 이 지역을 중시를 하고 있는 것은 사실이지만, 모든 역량을 집중하는 것에 대해서는 확인과 검토가 필요하고 만일 북한이 이 지역에 역량을 쏟는다면 이 지역이 남북경협을 일순위가 되어야 한다고 생각함. 이런 측면에서 본다면 단기적으로는 개성이 일순위, 평양남포가 이순위가 되어야 하고 중장기적으로 동북3성을 포함한 남북경협을 추진해야 한다고 생각함. 다만 좀 더 현실을 고민한다면 단기와 중장기의 관계를 어떻게 설정하는가 하는 부분임. 북핵문제가 쉽게 풀리지는 않겠지만 혹시 북한의 변화로 1, 2년 내에 북핵문제가 해결된다면 그 이후의 것도 함께 생각해야 할 것임. 북한이 국제 분업에 참여하겠다고 나오기는 하겠지만 그 시점이 언제가 될지가 엄청나게 중요하다고 생각함. 남한의 입장에서 그 시점은 중요하지 않겠지만, 중국의 경우는 그 시기가 매우 중요함. 북한이 1, 2년 내에 참여한다면 중국의 입장에서 의미가 있겠지만 5년 이후에 참여한다면 이야기가 달라짐.

필자소개

(집필순)

■ 쉬원지(徐文吉, Xu wenji).

북한 김일성 종합대학 박사. 주한중국대사관 1등서기관 역임. 현재 지린대학 동북아연구원 교수 겸 지린성 북한한국경제연구회 회장. 대표 논저: 『북한의 지리특징과 국토계획연구』 (1987); 『동북아지역 경제협력과 중국의 선택』 (1996); 『남북한과 중국』 (2002); “중한경제무역관계 발전이 동북아 협력에 미치는 영향 및 과제”; 『동북아논단』 (2003년); “김정일의 “신사고” 및 정책의의;“ 『동북아논단』 (2003년) 등. 주요 연구분야: 북한 정치경제 및 중국-한반도 관계.

■ 오승렬

한국외대 중국어과 졸업, 홍콩중문대학교 경제학 박사. 통일연구원 선임연구위원, 중국사회과학원 객원연구원 등을 역임. 현재 한국외국어대학교 국제지역대학원 교수. 대표 논저: “동아시아 안보협력과 경제협력의 상호관계 연구”(2004); “중국 향진기업 소유권 귀속 변화의 경제적 함의”(2004); 『북한경제의 변화: 이론과 정책』(2002); “중국 거시경제 변동의 구조적 분석”(2001) 등. 주요 연구분야: 중국 및 북한경제.

■ 양문수

서울대 경제학과 졸업, 일본 도쿄대(東京大) 경제학 박사. 매일경제신문 기자, LG경제연구원 부연구위원 등 역임. 현재 경남대 북한대학원대학교 교수. 대표 논저: 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』 (2001); “북한과 중국의 계획화시스템의 비교”(2001); “기업을 통해 본 북한의 변화”(2004) 등. 주요 연구분야: 북한경제 및 남북한 교류와 협력.

■ 강승호

서울대 중문과 졸업, 중아대학교 경제학 박사, 중국인민대학 구역경제 연구소 객원연구원, LG경제연구원 책임연구원 역임. 현재 인천발전연구원 한중교류센터장. 대표 논저 : “중국의 지역간 재정불평등에 관한 연구”(2000); “중국 환황해연안의 지역발전 현황과 경기도의 교류 확대 방안”(2002); “한국·일본·대만의 산업공동화 비교”(2004).

■ 남문희

서울대 사회대 문화인류학과를 졸업. 1989년 <시사저널> 창간 당시 입사하여 지난 15년간 한반도 문제만 전문적으로 취재. 주요 관심분야: 북핵 문제를 둘러싼 국제정세와 북한 내부의 변화 문제등.

■ 배종렬

부산대학교 무역학과 졸업, 서울대학교 국제경영학학 박사. UNDP의 두만강지역 개발프로그램 한국측 전문위원 역임. 현재 한국수출입은행 선임 연구위원으로 재직중이고 통일경제연구협회 사무총장, 법무부 법무지문위원회 남북법령연구 특별분과위원회위원, 중소기업중앙회 남북경제교류협의회 위원. 대표 논저: 『남북한경제협력: 발전전략과 정책과제』 ; 『동북아와 남북한 경제협력: 발전방향과 정책과제』 ; 『한반도평화와 동북아시아 경제발전』 ; 『북한경제개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』 ; 『두만강지역개발사업과 KEDO』 ; 『김정일의 북한경제 10년』 ; 『새로운 동북아경제협력틀의 모색』 등. 주요 연구분야: 북한경제, 남북경협 및 동북아 경제협력.

■ 이일영

서울대 경제학과 및 동 대학원 경제학 박사. 현재 한신대학교 부교수로
서 『동향과전망:한국사회연구』 편집위원장 및 『계간 창작과비평』 편집위
원. 대표 논저: 『중국의 경제발전과 농촌개혁』; 『중국경제발전론』; 『개방
화 속의 동아시아: 산업과 정책』; 『WTO로 가는 중국』등. 주요 연구분야:
중국경제, 동아시아경제, 산업정책등.

■ 한광수

서울대 동양사학과를 졸업, 중국 북경대학 경제학 박사. 한국산업연구
원 연구위원 및 중국연구팀장, 중국사회과학원 경제연구소 초청연구원 역
임. 현재 인천대학교 동북아국제통상대학 학장으로서 재정경제부 중국전
문가포럼 및 전경련 중국위원회 자문위원. 대표 논저: “미중관계의 변화와
한반도의 미래”; “중화경제권의 부상과 우리 기업의 대응”; “중국의 외자이
용전략과 국제자본유동”등. 주요 연구분야: 중국경제 및 동북아 경제협력.

■ 임강택.

미국 뉴욕주립대(올바니)에서 경제학 박사. 현재 통일연구원 연구위원
겸 동북아시대위원회 수석전문위원. 주요 연구분야: 북한경제 및 남북경
협. 대표 논저: 『북한의 개혁·개방정책 추진 전망: 대북 경제협력정책에
대한 시사점』(통일연구원, 2001); 『새로운 남북협력모델의 모색: 지속적
으로 발전가능한 협력 모델』(통일연구원, 2002); 『한 재산권의 비공식
이행』(공저), (통일연구원, 2003); 『북한의 경제특구 개발과 외자유치 전
략』(공저), (통일연구원, 2004) 등.

중국의 동북지역 개발과 남북한

발행인 이 인 석
발행일 2005년 3월
발행처 인천발전연구원
406-130 인천광역시 연수구 동춘동 994
TEL 032-260-2600
FAX 032-260-2788
<http://www.idi.re.kr>

인 쇄 현기획 [TEL 032-423-2114]

ISBN 89-5678-097-8 93320

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.