

북·중관계 결정요인과 한국의 대응전략*

오승렬(한국외국어대학교 중국학부)

국문요약

이 글에서는 (1) 중국 국내정치 환경 및 지도부의 이념적 관성, (2) 북·중 경제관계의 구조적 특성, (3) 중국과 미국의 전략적 경쟁과 상호 작용을 주요 북·중관계 결정 요인으로 파악하고 각각의 항목과 관련하여 북한과 중국의 관계가 어떻게 설정되고 있는지를 분석했다. 중국은 내부 정치 구조와 지도부의 이념적 제약 요인으로 인해 현상유지 선호적 대내외 정책을 지향하고 있으며, 때로는 당(黨)과 군(軍) 중심으로 이루어지는 북한과의 관계를 통해 자신의 사회주의적 정체성을 확인하려는 심리적 관성을 지니고 있다. 또 북·중 경제관계는 북한과 중국의 경제구조와 전략이 맞물려 나타나는 과도기적 성격을 띠며, 결코 안정적인 비교우위의 구현에 의한 것이 아니다. 북·중관계는 중국과 미국의 전략 경쟁구도에도 의해 영향을 받는다. 중국과 미국은 양자 간의 관계에 있어서는 중·미 외교사에 있어서 가장 친밀한 관계를 발전시키고 있으며, 이는 중국의 경제력과 국제사회에 대한 영향력에 의해 뒷받침 된다. 핵문제와 남북관계에 대한 북한의 인식이 바뀌지 않는 한, 한국이 북·중관계의 특성을 감안하여 추진할 수 있는 대북정책의 범주는 제한될 수밖에 없을 것이다. 이 경우, 중국에 대한 한국의 전략적 자산 확보는 더욱 중요해질 수밖에 없다.

주제어: 북중관계, 국내정치, 전략적 경쟁, 경제관계, 전략적 자산

* 이 글은 서울대학교 통일평화연구원 창립 6주년 기념 학술회의(2012.4.25)에서 “북중·남북관계 현황과 대북정책 방향”이라는 제목으로 발표했던 논문을 수정 보완한 것임.

I. 머리말

2011년 12월 김정일 사망 이후 한반도 정세의 향방과 관련하여 다양한 신호가 감지되고 있다. 우선 1994년 김일성 사망과는 달리 북한은 ‘유혼 통치’의 분위기에 사로잡혀 모든 변화를 ‘뒤로 미루는’ 양상은 보이지 않고 있다.金正은은 조선로동당 제1비서와 국방위원회 제1위원장이라는 명칭을 새로 만들어가면서까지 후계체제의 조기 착근을 서두르고 있으며, 대외경제 관련 법령정비와 북미 협상, 그리고 로켓발사와 틈틈이 거르지 않는 대남 비방에 이르기까지 적어도 외형적으로 권력의 공백 현상을 느낄 만한 조짐은 없다. 마치 김정일 사망에 따른 형식적 ‘유혼’이 아니라 실질적으로 김정일이 생전에 추진했던 정책의 지속성을 잃지 않고 새로운 후계체제를 신속하게 구축하는 것이 바로 ‘유혼’인 것 같은 느낌을 준다.

金正은 시대의 북한은 김일성 사후 오랫동안 계속됐던 김정일의 ‘유혼 통치’ 기간과는 다르게 외부세계에 다양한 신호를 보내고 있다. 또 북한이 김정일 사망 직후부터 정비해 온 대외경제 관련 법령과 북한의 유연한 대외정책 제스처 등은 얼핏 보면 로켓발사로 인한 긴장국면 조성과는 서로 모순적 관계에 있다. 2009년 10월 중국 총리 원자바오의 방북 이후 빈번한 고위층 상호방문을 통해 북·중관계를 강화해 왔던 중국 역시 이번 로켓발사 이후에는 어느 정도 미국과 협력하는 모습을 보이고 있어서 북·중관계의 변화가 있을지 궁금증을 자아내고 있다. 북한과 중국의 관계는 고도의 ‘정치경제적 관계’이다. 한반도를 둘러싼 주변환경 변화에 따라 북·중관계는 미묘한 변곡선의 형태를 보여 왔다. 또 북한과 중국의 내부 정치 및 사회적 흐름 역시 양자관계에 매우 중요한 영향을 미치는 요인으로 작용해 왔다.

김정일 사망 직전 북한은 서둘러 김정일 시대를 정리하고, 후계체제를 위한 대외정책에 신경을 쓴 흔적이 역력하다. 2010년 5월부터 2011년 5월까지 불과 1년 동안 3차례나 이뤄진 김정일의 중국방문에 이어 2011년 8월의 북·러 정상회담과 의도적인 것으로 보이는 러시아로부터의 중국 경유 귀환 방식,¹⁾ 미국과의 협상 재개, 그리고 간헐적으로 이뤄진 한국 정부와의 물밑 접촉 등이 그 같은 상황을 설명해 준다. 결과적으로 2011년 북·중 교역량은 사상 최대 수준인 56억 달러를 상회했으며, 북한과 러시아는 북한을 경유하여 한국과 러시아를 잇는 천연가스관 건설사업을 포함한 다양한 내용의 경제협력 방안을 논의하고 관련 협정을 체결했다. 또 미국과는 김정일 사망 직전 핵 프로그램 및 미사일 개발 계획 유보와 영양지원을 맞바꾸는 합의에 도달했던 것으로 알려졌다. 같은 내용의 북미 합의가 2012년 2월 29일 공식 발표됐다. 북한과 중국은 다양한 방식의 교류를 통해 김정일 사망 직전 군사 및 경제협력 영역에서 협력을 강화했다(〈표 1 참조〉). 특히 중국은 최근 김정일 사망과 권력승계 과도기에 발생할 수 있는 북한의 혼란을 미연에 방지하기 위해 식량을 포함한 대규모 경제지원을 시행해 온 것으로 알려지고 있다. 그러나 북한의 로켓발사 이후 안보리의장 성명 발표 과정에서 중국은 그동안 그렇게도 감싸오던 북한과 거리를 두는 느낌이다. 그렇다고 해서 특별히 북한을 궁지에 모는 것도 아니다. 북한과 중국의 관계가 북한의 포스트 김정일 시대 전개와 함께 한국과 미국, 중국이 모두 가을 이후 주요 정치 일정을 맞이하게 되는 올해에도 과연 지속될 수 있을 것인지, 만약 변화가 예상

1) 김정일의 중국경유 귀환은 러시아에 대한 북한의 접근이 1960년대 중소분쟁을 틈타 등거리 전략을 구사했던 것과는 달리 북한·중국·러시아 간의 새로운 협력시대를 열어가기 위한 것이라는 점을 부각시켜 중국을 안심시키기 위한 것으로 해석된다. 이는 한국·미국·일본의 협력체제에 맞서 북한·중국·러시아가 협력함으로써 동북아시아에 신냉전질서를 형성하는 것이 김정일 사후의 북한 이익에 부합된다는 판단에 따른 것일 수 있다.

된다면 어떤 변인들이 북한과 중국의 관계를 결정하게 될 것인지가 이 글의 핵심 주제이다. 북·중관계의 변화 방향과 새로운 양상을 다루는 과정에서 남북관계에 미칠 영향과 정책적 함의를 도출할 수 있을 것이다.

중국의 대북한 정책 결정 요인과 관련하여 상식적 차원에서 거론되는 관념적 설명은 ‘순망치한(唇亡齒寒)’이라는 안보적 필요성과 북한의 ‘동북4성(省)화’라는 정치경제적 동기 등이다. 어찌 보면 매우 당연한 논리적 설명력을 갖춘 것 같지만 이와 같은 요인들은 다분히 주관적 의미 부여에 불과하다. ‘순망치한’론은 자칫 남북관계의 장기적 발전과 동북아시아의 평화를 저해할 수도 있는 중국의 전략적 대북정책을 ‘당연시’함으로써 그에 대한 정당성을 우리 스스로 부여하는 우를 범할 수 있다. 중국이 자국의 안보를 위해서 북한을 비호하고 활용하는 것은 당연한 것 아니냐는 것이다. ‘동북 4성론’은 중국의 대북 영향력을 과대평가한 나머지 한국 정부나 기업의 성급하며 무조건적인 북한 포용론으로 연결되기도 한다. 중국에 북한을 빼앗기기 전제 우리가 먼저 무엇인가 해야 한다는 주장이다. 이 글에서는 북·중관계 결정 요인이 그리 단순하지 않다는 관점에서 논리를 전개하기 위해 북·중관계에 영향을 미치는 요인을 크게 3가지로 분류하여 다루기로 한다.

Ⅱ. 중국 국내정치와 북·중관계

중국은 ‘정치변화’의 과도기에 놓여 있다. 과거 중국의 엘리트정치를 분석하기 위한 틀로서는 출신배경 중심의 계파적 이해관계와 ‘좌’ ‘우’ 노선의 이념적 갈등 구조를 활용하는 경우가 많았다. 그러나 지난 30여 년의 개혁과정을 거치면서 중국지도부의 정치적 행위는 보다 복잡한 양상을 보이게 됐다. 예를 들면 중국 정치리더십의 정점에 있는 조직인 중국

공산당 중앙정치국 상무위원회 위원 9인의 주요 현안에 대한 의사결정과 노선 지향성은 이들이 속한 것으로 여겨지는 계파에 따라 퍼즐처럼 명확하게 구분할 수 있는 성격의 것이 아니다. 중국은 1990년대 상반기 덩샤오핑이 원로정치인을 이끌고 공식 직위에서 퇴진한 이후, 사실상의 인치(人治)로부터 제도적으로 관리되는 집단지도체제 또는 과점적 일당체제로 진화했다. 핵심적인 정치적 위상을 지니는 국가 주석과 국무원 총리는 2번의 임기를 마치면 교체된다. 후진타오와 원자바오를 이을 시 진핑과 리커창이 주목받는 이유다. 중국의 과점적 집단 지도체제는 현안에 대한 견해는 달리할 수 있으나, 중국의 경제개혁 과정의 가장 큰 수혜자이자 정치권력을 동시에 향유하는 기득권층으로서 공통의 이해관계를 가지고 있다. 이들은 정치·경제 현안에 대한 접근 방식이나 정책 우선순위 등에 있어서 견해 차이를 보이기도 하나, 기본적으로 체제의 안정과 경제성장의 필요성에 대해 강한 공감대를 형성하고 있다. 현안 해결을 위해 고려할 수 있는 다양한 정책 대안에 대해 중국 집단지도체제의 공통 이익을 보호하는 차원에서 합의가 도출되는 것이다. 2012년 3월 제11기 전국인민대표대회 폐막 직후 당시 충칭(重慶)시 당서기 보시라이가 해임된 것도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 즉 ‘좌’ ‘우’ 노선 갈등의 결과로 우파가 승리했다는 해석보다는 중국 중앙 지도부 공통의 이익을 저해할 수 있는 보시라이의 야심과 선동적 정치 방식, 그리고 지도부의 이미지를 저해할 수 있는 개인 및 가족관련 추문 등에 대한 거부감과 그 처리방식에 대해 중앙정치국 상무위원 다수 간에 의견이 일치된 것이다.

현재의 중국 정치체제는 집단적 지도부의 이익을 서로 저해하지 않는 균형점에 도달해 있다고 볼 수 있다. 1970년대 말 덩샤오핑의 주도로 추진됐던 경제개혁 정책은 1990년대에 들어 장쩌민-주룽지, 후진타오-원자바오 시대를 거치면서 정치적 틀의 큰 변화 없이 경제성장이라는 목표를 달성할 수 있었다. 그러나 정치개혁과 경제개혁의 불균형 속에 중

국은 점차 ‘관(官)주도형 경제’의 비효율성에 노출됐으며, 정부와 기업의 밀착에 따른 지대추구행위(rent-seeking activities)는 보편적 현상으로 자리 잡게 됐다. 특히 후진타오 세대부터 중국지도부는 ‘자수성가형’ 혁명가가 주류를 이뤘던 이전 세대와 달리 개혁기에 육성 및 교육된 관료로서 기존 질서에 대한 순응과 체제 내에서의 점진적 변화에 익숙한 양상을 보인다. 중국 헌법에 규정된 ‘사회주의 시장경제’는 ‘사회주의’라는 이름으로 중국 지도부의 이익집단화 및 현상유지 성향을 합리화시켰으며, 농촌문제와 빈부격차문제 등의 사회·경제 문제를 근본적으로 해결하기 위한 체제 변화보다는 부분적 정책 조율로 당면 문제를 풀어가려는 중국 지도부의 안일한 행태를 고착화시켰다.

이와 같은 상황에서 현 중국지도부의 이념적 스펙트럼은 현 상황을 타파하기 위한 ‘좌’나 ‘우’의 갈등이 아닌 방법론적 정책 우선순위에 대한 견해 차이로 좁아졌으며, 중국의 사회주의를 유지하기 위해서는 정치 및 이념체계의 현상유지 외에는 대안이 없다는 ‘보수적’ 관념의 지배 하에 놓이게 됐다. 원자바오의 ‘정치개혁’ 주장도 자세히 보면, 사회안정과 지속적 발전을 위해서는 사회갈등의 근본 원인인 부정부패와 관료주의의 독성을 완화할 수 있는 견제장치나 법제의 강화가 필요하다는 것이며 ‘민주화’나 근본적인 일당독재의 해소를 의미하는 것은 아니다.²⁾ ‘육성된’ 중국지도부의 기술관료적 관성은 북한과의 관계설정에도 영향을 미쳤다. 주로 냉전 시기에 대학교육을 마쳤으며, 한편으로 사회주의 시장경제의 경제성장 동력을 유지하면서도 정치체제 및 사회통합 이념의 현상유지를 선호하는 현 중국지도부의 성향은 사회주의를 표방하고 있는 북한을 보호하고 우호적 관계를 유지하는데 익숙하다. 즉 중국 국내정치에

2) 2011.3 중국 전국인민대표대회 제11기 4차 회의, 2012.3 중국 전국인민대표대회 제11기 5차 회의 개막식에서 원자바오가 발표한 중국 정부의 업무보고(工作報告)에 나타난 정치개혁 필요성에 대한 언급 참조.

서 보여주고 있는 이념적 관성을 대외관계에서도 그대로 적용하고 있는 것이다. 한편 중국의 '사회주의' 정체성이 모호해지고 있는 상황에서 북·중관계 유지를 통해 중국 내부의 사회주의 가치 상실에 대한 일종의 보상심리를 충족시키는 양상을 보이고 있다. 근래에 북한과 중국 모두 양자 관계가 조선로동당과 중국공산당의 '당(黨) 대 당' 관계로 발전하고 있다는 점을 강조하고 있는 점도 이와 같은 중국지도부의 이념적 관성과 무관하지 않다. 아래 표에서 보듯이 특히 2009년 10월 원자바오의 방북 이후 북한과 중국의 정치관계는 당(黨), 군(軍), 공안 중심의 고위급 인사 상호 방문을 통해 유지 발전됐다.

〈표 1〉 2010년 이후 주요 북·중 인적 교류 동향

- 2010.5~2011.5 동안 김정일이 3차례에 걸쳐 방중(2010.5, 2010.8, 2011.5)
- 북한 최고인민회의 상임위원회 위원장 김영남 방중(2010.4)
- 북한 최고인민회의 의장 최태복 방중(2010.7)
- 조선로동당 고급대표단 방중, 후진타오 면담(2010.10)
- 중국공산당 정치국 상무위원 저우용강 방북(2010.10)
- 조선로동당 우호대표단 방중(2010.10)
- 중국공산당 중앙군사위원회 부주석 귀보슉 방북(2010.10)
- 중국 외교담당 국무위원 다이빙궈(전 중국공산당 대외연락부장) 방북(2010.12)
- 중국 국무위원 공안부장(장관) 명젠주 방북(2011.2)
- 중국 외교부 부부장(차관) 장즈권 방북(2011.2)
- 김정일 방중, 양저우까지의 왕복 6,000km 여정 소화(2011.5)
- 김정일 북러 정상회담 이후 귀환길에 중국 경유(2011.8)
- 북한 내각 총리 최영림 방중(2011.7)
- 북한 최고인민위원회 상임위원회 위원장 김영남 방중(2011.7)
- 중국 국무원 부총리(산업 및 교통담당)/중국공산당 정치국 위원 장더장 방북(2011.7)
- 북한 인민군 후방부문 대표단(단장: 전창복 상장) 방중, 중국 국방부장 량광례와 회담(2011.8)
- 북한 최영림 내각 총리 방중, 원자바오와 회담, 후진타오 면담, 상하이 등 참관(2011.9)
- 중국공산당 대표단(단장: 귀성쿤 광시장족자치구 서기) 방북(2011.9)

- 중국 부총리 리커창 방북, 김정일 면담, 경제기술협조 협정 등 조인(2011.10)
- 북한 인민보안부 제1부부장(이태철 상장) 방중, 중국公安부장 명젠주 면담 (2011.11)
- 중국 고위군사대표단(단장: 리지나이 인민해방군 총정치부 주임) 방북, 김정일 면담(2011.11.15~18)
- 북한 외교부 대표단(단장: 김성기 부상) 방중, 외교부장 양제츠 면담(2011.11)
- 후진타오 원자바오 포함 중국공산당 정치국 상무위원 9인 전원 주중 북한 대사관으로 김정일 조문(2011.12.19~20)

* 자료: 필자 정리. 통일부 홈페이지 참조.
 (<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000102>)

Ⅲ. 북·중 경제관계 확대의 배경 및 한계성

1. 교역 및 투자관계

2011년 북·중 교역은 56억 달러를 상회하여 사상 최고 수준을 보였다. 이는 그동안 지속돼온 국제사회의 대북 경제제재 조치와 함께 경색된 남북관계로 인해 개성공단 사업 외의 남북경협사업이 침체된 상황에서, 북한이 북한경제의 생존을 위해 중국으로부터 식량 및 석유 수입을 증가시켰고, 이에 더해 중국의 대북한 투자에 의해 중국으로 수출하는 광물자원 및 섬유류 가공수출 등이 증가한 것에 기인한 것으로 보인다. 또 2009년 10월 원자바오의 평양 방문 이후 중국의 대북 경제지원 증가분 역시 부분적으로 통계에 반영된 것으로 판단된다. 중국과 북한의 경제관계 확대는 해석상의 유의를 요한다. 북·중 교역 신장은 비교우위 개발에 의한 국제 노동 분업의 구현이라기보다는 국제사회의 대북 경제제재 국면에서 중국이 북한의 생존을 위한 필수자원 공급을 담당하고 있으며, 정치적 고려가 포함된 중국의 북한 광물자원 및 가공교역 관련 투자 결과이기 때문이다.

이와 같은 맥락에서 본다면, 북·중 교역관계의 확대는 역설적으로 ‘북한경제의 비정상적 상황’에 따른 것이라고 할 수 있다. 특히 북한의 대중국 수출의 주요 부분을 차지하고 있는 광물자원의 경우, 북한의 낮은 산업가동률과 공식 부문 경제의 붕괴로 인해 가능한 것이기 때문에 북한경제가 정상화된다면 북한 내부의 수요 증가에 따라 대중국 수출은 오히려 감소할 수 있다. 또 중국으로부터의 석유와 식량 수입 역시 국제사회의 대북 경제제재가 완화될 경우, 그 규모가 감소할 수 있다는 점에서 비교우위에 의한 안정적 경제관계로 보기 어렵다. 한편 중국의 대북한 투자 증가는 중국 정부 차원의 인프라투자 및 지원성 투자와 기업이 주체가 되는 상업투자로 나누어 볼 수 있는데, 기업차원의 상업투자의 경우 불확실성이 매우 높으며, 합의 체결 내용의 이행 여부도 불투명하다. 또 중국정부는 정부 직접투자 또는 국유기업 투자 형식을 통해 훈춘-나선 간의 수송로와 신(新)압록강대교 건설, 청진 및 나진의 항구 사용권 확보에 따른 설비 건설, 황금평 및 나선 경제지대 건설 등의 인프라 구축과 북한 자원 확보를 위한 투자를 확대하고 있다.

〈표 2〉 중국의 대북한 수출입 동향

(단위 : US천\$, %)

연도	수출		수입		무역수지
	금액	증감률	금액	증감률	
2004	794,525	26.5	582,193	47.2	212,332
2005	1,084,723	36.5	496,510	-14.7	588,212
2006	1,231,886	13.6	467,717	-5.8	764,168
2007	1,392,453	13.0	581,520	24.3	810,932
2008	2,033,233	46.0	754,045	29.7	1,279,188
2009	1,815,880	-10.6	808,728	7.2	1,094,715
2010	2,277,816	25.4	1,187,862	46.9	1,089,954
2011	3,165,006	38.9	2,464,186	107.4	700,820

자료: 2004~2008년은 KOTRA, 『북한경제속보』, 2009.8.7; 2009~2010년은 中國海關總署, 2009/2010年12月进出口商品国别地区总值表; 2011년은 한국무역협회, 중국무역통계DB.

북·중 경제관계는 일반주민과 기업, 그리고 정부차원의 경제행위로 이뤄진다. 개인 휴대품 등을 활용한 일반인의 왕래에 수반되는 경제활동은 부분적으로나마 생필품의 유입 통로로 작용함으로써 북한경제의 안전관 역할을 한다. 그러나 중국과 북한 경제의 체제 특징으로 미루어 보아 북·중 교역에 종사하는 기업들의 역할이나 관련 경제행위의 성격은 다소 모호한 측면이 있다.

김정일은 생전에 중국의 동북 3성 지방정부와 북한의 경제협력을 강조했다. 이는 국제사회의 대북 경제제재 국면 속에서 중국 중앙정부의 외교적 부담을 덜어주고, 중국 동북지역 지방정부와의 유대감을 통해 유리한 경제관계를 갖고자 하는 북한의 의도를 내포하고 있다. 한편 정부와 기업이 밀착된 관계를 유지하는 중국 경제의 구조적 특징으로 인해 많은 경우에 있어서 기업의 행위는 실질적으로는 중앙정부나 지방정부의 의도를 반영하게 된다. 특히 북한과 인접한 중국의 동북3성 지역은 전통적으로 중공업 중심의 산업구조를 가지고 있으며, 기업의 소유제도 형태 역시 국가 및 지방정부의 영향력이 큰 경향을 보인다. 또 이들 중공업 기업은 상대적으로 규모가 클 뿐 아니라 자금 조달 능력에 있어서 유리하고, 중간재의 수요자로서 북한의 편리한 경험 상대가 될 수 있다. 북·중 경제관계의 많은 부분을 밝히고 싶지 않은 북한으로서는 '회색지대'에 있는 중국 동북지역의 대형 기업이 매우 요긴한 협력 상대인 것이다.

그러나 이와 같이 모호한 중국 기업의 위상은 북·중 경제관계의 불안정성을 증폭시킬 수도 있다. 즉 관료주의적 속성을 지니는 중국 기업은 북한과의 경제관계에서 발생할 수 있는 계약 불이행이나 사업타당성 등에 대해 둔감하고, 무역이나 투자에 대한 중국정부의 입장 변화에 따라 사업 방향이 쉽게 바뀔 수 있기 때문이다. 일반적으로 중국 기업의 대북 투자 계획 규모가 사전에 실제 규모보다 과장되게 발표되는 경우가 많은데, 이는 중국의 관련 지방정부나 기업이 실질적 투자 규모보다 부풀린

계획을 제시함으로써 경제적 어려움에 처한 북한 당국의 관심을 유도하고, 필요한 광물자원을 쉽게 획득할 수 있기 때문이다.

최근 북한과 중국의 경제관계 확대는 시장이 기능함에 따라 이뤄지는 안정적 비교우위의 심화에 따른 것이 아니라 국제사회의 대북 경제제재와 북한의 비정상적 경제, 그리고 중국 중앙정부 및 동북지역 지방정부와 북한의 독특한 관계 및 일반주민의 빈번한 왕래 등에 의해 복합적으로 이뤄지는 양상을 보인다. 이와 같은 상황으로 미뤄보면, 최근 한국 내부에서 우려하는 ‘북한의 동북4성화’는 현실과 거리가 있다. 다만 북한 광물자원 개발 및 북한지역 항만 사용권과 같이 장기계약에 의해 추진되는 사업의 경우, 향후 북한 상황이 개선되더라도 북한 지역 부존자원 관리권 등에 대한 중국과의 갈등을 야기할 수 있다는 점에서 부정적 영향이 클 것으로 판단된다. 단지 ‘중국에 대한 (제한적) 개방정책’을 통해 경제제재 상황에 놓여있는 북한이 극단적 상황에서 돌발행동을 할 수도 있는 불확실성을 어느 정도 완화시킬 수 있다는 점은 북·중 교역확대의 긍정적 측면으로 평가할 수 있다.

한편 중국과 북한의 경제관계에서 북한은 중국으로부터 주로 생존에 필수불가결한 식량과 석유 및 경공업 생필품 등을 수입하고, 중국에 대해서는 중국 동북3성의 경제성장 과정에서 수요가 증가하고 있는 광물자원 및 가공무역 섬유류 생산품 등을 수출하고 있어서 중국의 경제상황 변화가 북한의 대중국 수출에 미치는 영향이 크게 나타날 수 있다. 2012년 제1분기 중국경제 성장률은 8.1%로 예상보다 낮게 나타나고 있는 바,³⁾ 중국 동북3성 지역의 경제 역시 위축이 불가피 할 것으로 보이므로 2012년 북한의 대중국 수출은 현상유지에 머물거나 다소 감소할 가능성이 있다. 중국 동북지역은 주로 중간재를 생산하는 중화학공업 중심으로

3) 중국 『인민일보』, 2012년 4월 14일.

이루어져서 중국 국내 경기 둔화에 따른 파급효과가 상대적으로 크게 나타난다. 이 경우 북한산 광물자원에 대한 수요 역시 둔화되어 북한에 대한 중국 지방정부와 기업의 투자 동기가 감소하게 되는 것이다. 이 같은 상황은 중국의 대북한 수출이 상대적으로 안정적인데 비해, 북한의 대중국 수출은 매우 불확실한 성격을 띠게 되는 근본 원인이 된다. 북한의 대중국 무역 적자가 증가할 경우, 중국에 대한 실질적인 정치·경제적 의존도가 높아질 수밖에 없는 것이다.

2. 황금평 및 라선경제무역지대 공동개발 계획의 특징

북한은 2011년 6월 황금평 및 라선경제무역지대 건설 기공식을 중국측과 공동으로 진행하고, 관련 법령을 제정 또는 개정하는 등 적극성을 보이고 있다. 특히 이들 공동계획은 중국정부와 북한이 직접 나서서 추진하고 있다는 점에서 향후 북·중관계를 가늠할 수 있는 척도로서의 기능도 가지는 것으로 판단된다. 그러나 북한과 중국 관계를 결정하는 환경적 요인이 변화함에 따라 개발계획의 성패도 결정될 것으로 예상할 수 있다.



〈그림 1〉 황금평 개발계획 개념도(자료: 『한국일보』, 2010년 10월 29일)



〈그림 2〉 라선경제무역지대 개발계획 개념도⁴⁾

2011년 6월 8일과 9일 「황금평, 위화도경제지대와 라선경제무역지대 조중공동개발 및 공동관리대상」 착공식이 각각 진행됐으며, 관련 매체에 보도된 주요 내용은 다음과 같다.⁵⁾

○ 북한 『조선중앙통신』 보도 내용

- (착공식들에는) 북한측에서는 국방위원회 부위원장/라선경제무역지대와 황금평, 위화도경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 조중공동지도위

⁴⁾ <http://blog.naver.com/nulsan?Redirect=Log&lo...>

⁵⁾ 매체 보도 내용 요약 및 평가는 학술회의 발표논문 오승렬, “북·중관계를 통해 본 황금평 및 나선지역 개발의 의미,” 전국대학통일문제연구소협의회 (2011.8.19) 일부를 수정 보완한 것임.

원회 북한측 위원장 장성택, 합영투자위원회 위원장 리수용, 평안북도당 위원회 책임비서 이만건, 라선시당위원회 책임비서 림경만, 평안북도인민위원회 위원장 최종진, 라선시인민위원회 위원장 조정호 등이 참가.

- 중국측에서는 상무부장/라선경제무역지대와 황금평, 위화도경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 조중공동지도위원회 중국측 위원장 천더명, 요녕성당위원회 서기 왕민, 길림성당위원회 서기 손정재, 류홍차이 주북한 중국대사, 요녕성인민정부 성장 등이 참석.⁶⁾

- 착공식 연설을 통해 “라선경제무역지대를 공동으로 개발하고 관리하려는 것은 두 나라 당과 정부의 의지이며 인민들의 념원…”이라고 당의 역할을 특별히 강조.

- “(착공식에) 이어 라선경제무역지대 조중공동개발 1차착공대상으로 라진항-원경도로개건, 아태라선세멘트공장과 조선 라선시-중국 길림성 고효률농업시범구착공식, 라진항을 통한 중국국내화물중계수송 출항식, 자가용차관광출발식이 선포되었다.”

○ ‘두 경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 조중공동지도위원회 계획분과위원회의 『조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강』⁷⁾

- 계획분과위가 작성한 요강은 총 4편 11장 56항으로 구성: 제1편 ‘계획배경과 총개발 목표’, 제2편 ‘라선경제무역지대 공동개발 요강’, 제3편 ‘황금평경제지대 공동개발 요강’, 제4편 ‘관리 및 정책보장.’

- ‘계획배경과 총개발 목표’ 부분에서 “쌍방은 협정에 따라…요강을 공동작

6) 착공식 참석자를 분석해 보면, 북한 측은 당 권력자 중심의 정치적 접근을 시도하고 있는데 비해 중국 측은 국무원 실무부서 인원으로 구성돼 있어 북한과 중국의 접근 방식이 상이함을 알 수 있다.

7) 이 부분은 국내 매체보도 내용 중에서 필자가 발췌 평가한 것임.

성하는바 공동개발총계획과 세부계획작성을 지도하며 기업투자를 인도 하는데 그 목적이 있다”고 기술하고 있음. 이는 ‘요강’에 따라 아직 세부 계획 등이 작성돼야 하며, 기업투자 유도를 위한 PR적 성격에 그치고 있음을 의미.

- ‘라선경제무역지대’는 470평방km, ‘황금평경제지대’는 약 16평방km이며 황금평의 최종면적은 북중 공동측량 후 확정기로 함.
- “총체적인 계획, 단계별 실시, 정부인도(引導), 공동개발, 기업위주(爲主), 시장운영, 우세(比較優位)의 호상보충, 호혜공영”의 원칙에 따라…조선의 인력, 토지, 광물 등 자원우세를 경제우세로 전환시킨다” 즉 북한의 일방적 자원 수출이 아니라, 부가가치 창출을 강조.
- 요강은 라선경제무역지대에 대해 “기초시설, 공업단지, 물류망, 관광의 공동개발과 건설을 중점으로 하고, 원자재공업, 장비공업, 첨단기술산업, 경공업, 봉사업, 현대고효율농업을 발전시킴으로써 점차…선진제조업기지, 동북아지역 국제물류중심, 지역적인 관광중심으로 건설한다.”고 개발 방향을 제시.
- 황금평경제지대에 대해서는 “조선 신의주, 중국 단둥과 인접하여 있는 지대적 우세를…발휘하며 정보산업, 관광문화산업, 현대시설공업, 경공업 등 4대산업을 중점적으로 발전시켜 조선의 지식밀집형 신흥경제구역으로 건설한다”고 방향을 제시.
- 요강의 제2편과 제3편은 각각 ‘라선경제무역지대 공동개발 요강’과 ‘황금평경제지대 공동개발 요강’으로 공동개발 대상 사업을 산업별로 구체화 시킴.
- 요강의 제4편은 ‘관리 및 정책보장’으로 투자 및 운영 편의를 위한 제도적 방침과 투자 위험을 줄이기 위한 보장조치의 내용으로 구성.

위에 소개한 ‘공동개발 총계획’ 요강 관련 보도 내용을 분석해 보면 다

음과 같은 내용상의 특징을 가지고 있다.

첫째, 경제특구나 특별행정구와 같이 모든 나라를 대상으로 하는 ‘개발계획이 아니라 중국과 북한의 ‘공동개발=협력’을 강조함으로써 동 사업계획이 북한과 중국 공동 주도로 이루어지는 양자 간 협력사업의 성격을 띠는 점을 분명히 하고 있다.

둘째, 보편적으로 적용될 수 있는 특구제도나 법규, 투자환경에 대한 내용보다는 항목별 ‘희망 프로젝트’를 열거하고 있다. 이는 1991년 나진 선봉경제무역지대의 청사진과 대동소이하다. 즉 경제체제에 대한 북한 지도부의 인식이 개선된 것이 없으며, 2002년 9월 신의주특별행정구 개발계획보다 관념은 오히려 퇴보했다.

셋째, 제4장의 ‘관리 및 정책보장’ 역시 투자자에 대해 안전을 보장하겠다는 논지이며, 체제개방과 개혁조치의 근본적 변화를 의미하지 않는다.

넷째, 황금평 지대는 개발 면적 역시 미확정(공동측량 후 결정) 상태다. 정보산업, 가공업, 관광문화사업 등을 개발계획으로 나열하고 있으나, 핵심적 내용은 ‘개성공단식의 가공업’인 것으로 판단된다.

특이한 점은 2011년 5월 예정이던 황금평지역 착공식이 지연된 가운데 『조선중앙통신』이 2011년 6월 6일 ‘황금평, 위화도 경제지대에 대한 최고인민회의 명령’을 발표한 점이며, 그 내용은 다음과 같다.

- (1) “조선민주주의인민공화국 황금평, 위화도경제지대를 내온다.”
- (2) “...황금평, 위화도경제지대에는 평안북도 신도군 황금평리, 신의주시 상단리, 하단리, 다지리, 의주군 서호리가 속한다.”
- (3) “황금평, 위화도경제지대에는 조선민주주의인민공화국 주권이 행사된다.”
- (4) “조선민주주의인민공화국 황금평, 위화도경제지대개발은 황금평지구부터 한다.”
- (5) “...내각과 해당 기관들은 이 명령을 집행하기 위한 실무적 대책을 세울 것이다.”

황금평지역과 관련하여 착공식(2011년 6월 8일) 직전인 6일에 최고인민회의 정령을 발표한 것은 북한의 준비가 미비했으며, 황금평지역은 당시에 아직 개발 계획 방향이 잡히지 않았음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다(위의 내용 중 (1), (4), (5)항 해당).⁸⁾ 또 (2), (3)항의 내용은 황금평 개발계획을 둘러싸고 중국과 영토 및 주권 관련하여 문제가 발생할 수 있음을 암시하며, 미리 이에 대한 근거를 마련하고자 하는 의도로 읽힌다. 이와 같은 상황을 종합해 보면, 북한과 중국 간의 새로운 경제협력 양상으로 파악되는 ‘황금평 및 라선지대’ 공동개발 계획은 기본적으로 중국에 대한 북한의 개방 의향(보다 사실적으로는 중국의 투자를 통해 중국시장에 진출할 수 있는 수출 및 자원 가공/물류 기지 건설)을 표명하고 있을 뿐이다. 이는 북한의 포괄적 대외개방 정책 채택을 의미하지 않으며, 중국의 선택에 따른 부분적 인프라 투자 계획이 실현될 것으로 판단된다.

한편 2011년 12월 이후 북한은 약 14개의 특히 투자와 관련된 대외경제관련 법령을 정비해 오고 있는 바, 이는 정치권력의 과점적 양상을 보이고 있는 김정은 체제가 체제 안정을 위해 새로운 경제정책의 채택이 불가피하다는 인식 하에 이루어지고 있는 것으로 이해된다. 서둘러 진행했던 권력승계 절차와 누가 봐도 실패 확률이 높았던 로켓발사를 굳이 김정은의 국방위원회 제1위원장 직위 획득에 앞서 무리하게 진행한 점 역시 김정은의 유훈사업을 신속하게 마무리 짓고 북한을 ‘정상화’시키기 위한 교육지책이었을 수 있다. 그러나 핵/미사일 능력의 과시와 대외경제개방 및 새로운 경제정책 추진이라는 상호 모순되는 과제를 북한의 새 지도부가 그리 쉽게 해결할 수 있을 것으로 보이지는 않는다. 필자는 바

⁸⁾ 북한은 2011년 12월 3일이 되어서야 ‘황금평·위화도 경제지대법’을 제정했다. 『YTN』, 2012년 3월 19일 보도.

로 이와 같은 상황이 2011년 말 김정일 사후 관측된 북한의 모순된 정책 선택 배경인 것으로 판단한다.

IV. 북·중관계와 중·미관계의 전략적 상호작용

앞서 거론했던 것처럼 중국과 미국의 관계에서 북한 지역을 단순히 중국의 ‘순망치한’식의 소극적 개념의 안보 완충지대로 파악하고 중국의 친북정책이 상수(常數)적 성격을 띤다는 논리는 한반도 주변 상황 변화를 반영하지 못하고 있다는 점에서 수용하기 어렵다. 중국의 대북한 정책은 중국의 대미 전략 변화로부터 직접적인 영향을 받고 있으며, 결코 북한의 지정학적 위치로부터 인한 상수적 의미를 지니는 것이 아니다. 북한 문제를 둘러싼 중미 간의 전략적 경쟁 양상은 국제질서에 있어서 중국과 미국의 역학 관계 변화로부터도 영향을 받는다. 2001년 중국의 WTO 가입 이후, 중국경제의 고성장과 막대한 대미 무역 흑자 누적, 외자유입의 신속한 증가, 아프리카 중동 동남아시아에 대한 자원외교 및 전략적 접근 등으로 인해 중국의 국제적 위상은 매우 빠르게 상승했다.

그러나 견고한 미국 주도의 세계질서 틀 속에서 중국은 여전히 서방 주요국으로부터 ‘시장경제지위(MES)’를 인정받아야 하는 ‘약자’의 입장에 있었으며, 또 중국의 높은 가공무역 비중, 다국적 기업 및 서방 시장에 대한 높은 의존도, 기술적 취약성, 국제 경제기구에 있어서의 왜소한 발언권 등으로 인해 소위 ‘도광양晦(韜光養晦)’적 외교정책 기초를 유지해 왔다. 미국발 세계금융위기 이후 세계경제의 하강 국면에서 중국의 일종의 수요독점 지위(monopsony)와 세계최대의 외환보유고를 앞세운 자금 시장에서의 큰손으로서의 잠재력은 중국으로 하여금 ‘대외투자 확대(走出去)’와 ‘유소작위(有所作爲)’로의 전략선회가 가능하게 했으며, 급기야

G2로 부상했다. 세계금융위기 이후 중국은 막대한 외환보유고를 이용하여 미국 국채를 매수했고, 세계경제의 위기를 완화시키는 구원투수로서의 역할을 할 수 있었던 반면, 언젠가 폭발할지 모르는 잠재적 위험 요인으로 인식되기도 한다.⁹⁾ 확실한 것은 세계금융위기 이후의 미국 주도적 세계경제 질서에 변화의 필요성이 제기되었으며, 국제질서에서 중국의 역량과 위상은 도약의 계기를 마련하게 되었다는 점이다. 중국은 동아시아의 새로운 정치경제질서 형성 과정에서 자국의 향상된 국제지위와 역량을 투사하려는 전략적 동기를 가진다. 따라서 핵문제를 포함하여 북한을 둘러싼 미국과의 영향력 확대 경쟁에서 공고한 우위를 점해야 한다는 강력한 의지를 가지게 된 것이다. 금융위기로 인한 세계질서의 변화 움직임이 없었을 경우에도 중국이 2009년 원자바오의 평양 방문을 계기로 과감하게 북한과 대규모 경제협력 협정을 체결할 수 있었을 것인지는 의문이다.

그러나 유럽 재정위기로 인한 새로운 위협요인이 발생한 상황에서 미 달러의 가치가 상대적으로 안정되고, 유럽 중동에서부터 아시아태평양 지역까지 여전히 미국이 세계질서를 주도하고 있다는 새로운 자각으로 인해 최근 중국은 미국과의 경쟁보다는 협력 문제에 초점을 맞추고 있다. 2011년 5월에 있었던 미국과의 제3차 전략 및 경제대화에서 중국의 새로운 산업 영역에 미국의 참여를 보장해 준 것부터 시작하여 2012년 2월에 있었던 시진핑의 방미에 이르기까지, 중국이 미국에 대해 보여준 태도는 미국발 세계금융위기 직후의 모습과는 달리—적어도 중·미 양

⁹⁾ 중국 외환보유고의 잠재적 위험 요인은 주로 미 달러 자산의 가치 변동과 위안화 절상에 따른 평가가치 하락, 중국의 자산 포트폴리오 변화에 따른 국제 금융시장 교란 가능성 등이다. 중국은 이와 같은 위험부담을 줄이기 위해 2012년 4월 16일부터 위안화의 대 미(美)달러 환율 변동폭을 기준가 대비±0.5%로부터 ±1%로 확대했다. 중국 『인민일보』, 2012년 4월 15일.

자 관계에 있어서는—다시 친화적으로 변했다. 2012년 4월 북한의 로켓 발사 후 중국매체의 적극적인 관련 보도 소개와 유엔안보리 의장성명 발표 과정에서 보여준 한국 및 미국과의 동조 현상 역시 중국의 대미 전략 수정과 무관하지 않아 보인다. 그러나 여전히 한반도 문제와 타이완 해협 및 남중국해 문제, 중동 문제, 심지어 아프리카 및 중남미 문제에 이르기까지 국제사회의 다자 또는 제3자와 관련된 전략적 이슈에 대해서 중국은 미국과의 경쟁관계에 있음을 명확히 하고 있다. 특히 한반도는 중국 인근 지역으로서 한국이나 미국의 대북정책에 대해서는 중국의 국익이 걸린 전략적 게임으로 인식하고 있다.

이와 같은 미묘한 게임의 성격은 북핵을 둘러싼 미국과 중국의 대북정책을 단순화시킨 다음 표에서와 같이 설명해 볼 수 있다. 이해당사자로서 미국과 중국의 북한 핵과 관련된 전략 선택과 그 결과를 간단한 게임의 틀을 통해 살펴보자. 미국과 중국은 각각 북한의 핵/미사일 개발에 대해 제재와 대화를 선택할 수 있고 각각의 경우, 그 결과는 표에 요약된 바와 같다.¹⁰⁾

〈표 3〉 미국과 중국의 2 × 2 (2국 2전략) 게임

		미국	
		중국	CASE 1 미국: 제재 중국: 제재
CASE 3 미국: 제재 중국: 대화	CASE 4 미국: 대화 중국: 대화		

¹⁰⁾ 전략 게임 사례는 학술회의 발표 논문 오승렬, “남북한통일을 위한 대내외 전략,” 한반도선진화재단 일부 내용을 수정 보완한 것임.

CASE 1: 미국과 중국이 보조를 맞추어 대북 경제제재(중국의 북한리스크 ↑)

- 북한과 국제사회의 갈등고조(북한의 핵개발 의지 불변 가정)로 인한 리스크증대
- 북·중관계 및 북·미관계 동시 악화(미·중관계 개선 효과)
- 북한 경제난 및 북한 급변사태 가능성(대량난민 발생, 인도주의적 위기)
- 북한의 정치적 불안정성 증대(김정은 체제의 안정성 감소)
- 남북한 관계의 급격한 변화 가능(군사적 충돌 포함)

CASE 2: 중국은 대북제재, 미국은 대화 추진의 경우(중국의 전략적 손실)

- 북·중관계 악화
- 북한의 북·미대화 우선 정책 강화
- 한반도 문제관련 미국의 주도권 강화
- 북·미 관계 진전
- 미국은 대북 포용정책을 통해 대한반도 영향력 확대

CASE 3: 중국은 대화, 미국은 대북제재 추진의 경우(중국에 가장 유리)

- 북한의 대중국 의존도 제고, 경제적 종속화 촉진
- 중·미 경쟁 구도 하에서 북한은 핵/미사일 개발 지속(go-stop-go)
- 분단된 한반도 상황의 고착화(현상유지)
- 북·미관계는 기본적으로 소강상태를 유지하면서 북한의 희망과 미국의 혼합전략에 의한 간헐적 북·미 접촉, 진전과 후퇴의 반복
- 중국의 중재역할 극대화, 대북 영향력 확보

CASE 4: 미국과 중국이 북한과의 대화 추진(중국에게 차선책)

- 북한의 핵보유국 지위 묵인(북한의 準핵보유국화)의 결과 초래
- 북한 경제적 실리 극대화(중·미 경쟁 활용)
- 북한의 대중 대미 등거리 전략으로 인해 중국의 대북 영향력 감소
- 북한 후계체제 공고화

- 북한 급변사태 가능성으로 인한 중국의 리스크 감소
- 동북아 지역에서의 중·미 경쟁 심화, 북한의 통(通)중·미봉(封)남 가능성 증가
- 북·미 관계의 한계성으로 인해 북·미 대화 과정에서 중국의 중재역할 유지

위의 간단한 2 x 2 게임 사례에서 중국의 입장을 분석해 본다면, 미국의 대북한 전략과는 상관없이 북한과의 대화를 추진하는 것이 명백한 ‘우월전략(dominant strategy)’이 된다. 중국이 대북 제재를 선택하는 경우, 미국 역시 대북 제재를 선택한다면 북·중관계의 악화와 더불어 북한 상황의 불확실성이 증폭된다. 중국의 국익에 부정적인 상황이 전개되는 것이다. 또 그럴 가능성은 거의 없지만 중국이 제재를, 미국이 대화를 추구한다면, 한반도 사안에 대한 미국의 주도권을 강화하는 결과를 초래한다. 예를 들어, 중국이 유엔안보리 결의 1874호를 매우 엄격하게 따르고, 미국은 북한 핵문제 해결을 위한 것이라는 명분하에 대북 경제제재를 유지하는 상황에서도 간헐적으로 조건부 양자대화 및 6자회담을 통해 북한과의 접촉면을 넓힐 경우, 전략적으로 보아 중국의 대북 영향력은 제한될 수밖에 없다. 북한에 대한 중국의 ‘대화’전략은 중국의 국익을 보장할 수 있는 것이다. 이 경우 미국이 대북제재를 지속한다면, 중국의 국익은 극대화 될 수 있다. 북한의 대중국 의존도는 증가할 것이며, 중국의 중재 기능과 명분도 극대화할 수 있고, 한반도 상황은 현상유지 상태에서 균형을 유지할 것이다. 마지막으로 중국과 미국이 다 같이 대화를 선택한다고 해도 중국은 지정학적 우위를 활용하여 전통적 북·중관계를 유지하고, 북한 관련 불확실성을 최소화 할 수 있으며, 미국에 비해 대북 영향력에 있어서도 상대적 우위를 점할 가능성이 크다. 물론 중국이 대화를, 미국은 제재를 선택하는 경우에 비해서는 차선책이지만 적어도 중국도 제재에 적극 참여하는 경우보다는 우월한 결과를 가져올 것으로 판

단된다. 실질적으로 북한이 중국에만 의존할 경우에 발생하는 지나친 부담을 덜 수도 있다. 따라서 중국의 우월전략은 '대북 대화'가 된다.

이에 비해 미국의 경우, 북한이 핵과 미사일 개발계획을 포기하지 않는 한 명확한 우월전략이 존재하지 않는다. 따라서 상황에 따라 미국은 대화와 제재를 적당한 비율로 섞는 '혼합전략(mixed strategy)'을 택하는 것이 비교적 합리적인 선택이라고 할 수 있다. 이 게임에서 북한의 태도는 미국과 중국의 전략을 결정하는 대개변수로 볼 수 있다. 한편 북한은 이와 같은 중·미 간의 2 x 2 게임 결과가 북한의 전략 목표에 어떤 영향을 미칠 것인가를 판단하여 남북관계 개선에 대한 스스로의 혼합전략을 구사하는 것으로 이해할 수 있다. 즉 중·미 간의 경쟁이 북한의 전략에 유리한 국면이 초래되는 경우(중국의 친북정책 추구, 미국과의 양자대화 국면 전개 등), 북한은 대남 유화 제스처를 보임으로써 중국과 미국의 유화적 정책에 대한 장애 요인을 제거하고, 불리한 국면이 전개될 경우 한반도의 긴장상태를 조성함으로써 한국과 중국, 미국 등 이해당사자의 정책 비용을 높이는 전략을 추구하고 있다.¹¹⁾

이와 같은 분석틀을 활용한다면, 2012년 4월 북한의 로켓발사를 전후하여 중국이 보여준 미국과의 협력 분위기는 중국의 두 가지 고려에 의해 연출된 것으로 파악할 수 있다. 첫째, 앞에서 설명한 바와 같이 미국과의 양자협력 필요성에 대한 중국의 새로운 인식이다. 이는 미국발 세계금융위기가 안정되는 과정에서 미국의 '힘'에 대한 중국의 새로운 평가

11) 이와 같은 북한의 전략은 한국과 미국 정부의 정책 협조 가능성에 의해서도 영향을 받는 것으로 판단된다. 즉 한·미 간에 정책 이견이 부각되는 경우, '통미봉남'과 '통남봉미' 정책을 구사하여 한·미 간의 정책적 갈등구조 형성을 시도하지만, 이번 로켓 발사의 경우와 같이 한·미 간에 정책적 동조 현상이 나타나는 경우 일시적이거나 '통미통남'이나 '봉미봉남'의 전략을 구사함으로써 북한의 정책변화에 대한 착시현상 유도과 한국과 미국의 대북정책 변화를 촉진하는 효과를 거두려 한다.

에 기인한다. 또 2011년 여름 하와이 호놀룰루에서 개최된 APEC 정상회의에서 미국이 밝힌 환태평양동반자협정(TPP) 추진과 호주 다윈지역의 미군기지 설치 계획 및 ‘미국의 태평양 세기(America’s Pacific Century)’ 전략 등으로 인해 미국을 더 이상 전략적으로 자극하는 것이 결코 자국의 이익에 도움이 되지 않는다는 판단에 의한 것이다.¹²⁾ 둘째, 과도한 중국 의존도에 대한 북한의 자각 및 정책 변화 가능성과 북한의 중·미 갈등을 이용한 ‘줄타기 전략’에 대한 예방적 효과를 거두기 위한 선택으로 볼 수 있다. 최근 보도된 것처럼 중국에 대한 김정일의 시각은 필요에 의해 어쩔 수 없이 중국에 의존하지만 결코 전적으로 (중국을) 신뢰할 수 있다는 것은 아니었다. 더욱이 북·중 국경에서 불과 50km 정도의 근거리 에 건설한 장거리 미사일 발사장(동창리 발사장)에서 있었던 로켓발사가 중국에게도 ‘강 건너 불’만은 아닌 것이다. 중국을 위협할 수도 있는 북한의 무분별한 행위에 대해 ‘적절한 강도의 우회적 경고’는 북한의 포스트 김정일 정권을 길들이기 위해서도 필요했던 것이다. 그러나 이번에 보여준 중국의 행동이 위에서 설명한 한반도를 둘러싼 게임의 틀을 근본적으로 바꾸는 것은 아니며, 여전히 위의 2 x 2 전략 행렬(matrix)은 유효하다. 따라서 중국의 유엔안보리 의장성명 참여를 지나치게 한국과 미국의 일방적 외교적 승리나 중국의 대북정책 변화로 판단하는 것은 건강부회(牽

12) 미국 국무장관 힐러리 클린턴은 하와이대학 동서센터에서의 특별강연에서 다음과 같이 미국의 입장을 밝혔다. …And one of the most important tasks of American statecraft over the next decades will be to lock in a substantially increased investment—diplomatic, economic, strategic, and otherwise—in this region…And just as the United States played a central role in shaping that architecture across the Atlantic—to ensure that it worked, for us and for everyone else—we are now doing the same across the Pacific. The 21st century will be America’s Pacific century, a period of unprecedented outreach and partnership in this dynamic, complex, and consequential region. 미 국무부 홈페이지(<http://www.state.gov/secretary/>) 자료, 2011.12.10. 검색.

強附會)적 인식이다.

V. 결론: 북·중관계의 특징과 한국의 대응전략

그동안 북·중관계의 확대가 북한의 위협적 군사행위와 남북관계 경색 및 남북경협 의 소강상태 등 한반도 상황 악화의 배경이 됐다는 관점과 북·중관계는 남북관계와 무관하며 북·중관계의 진전이 북한의 개혁개방을 촉진할 수 있을 뿐만 아니라 우회적으로 남북관계 개선에 기여할 수 있다는 시각이 병존해 왔다. 또 중국의 친북정책은 중국의 지정학적 역사적 안보 필요성에 따라 상수적 성격을 띠는 것이라는 인식도 있었다. 이 글은 이와 같은 논의들이 다분히 주관적이며, 북한을 둘러싼 전략적 의미를 간과할 수 있다는 문제의식에서 출발했다. 이 글에서는 (1) 중국 내부정치 구조 및 지도부의 이념적 관성, (2) 북·중 경제관계의 구조적 특성, (3) 중국과 미국의 전략적 경쟁과 상호 작용을 주요 북·중관계 결정 요인으로 파악하고 각각의 항목과 관련하여 북한과 중국의 관계가 어떻게 설정되고 있는지를 분석했다.

첫째, 중국은 내부 정치 구조와 지도부의 이념적 제약 요인으로 인해 현상유지 선호적 대내외 정책을 지향하고 있으며, 때로는 당(黨)과 군(軍) 중심으로 이루어지는 북한과의 관계를 통해 자신의 사회주의적 정체성을 확인하려는 심리적 관성을 지니고 있다. 당연히 북한은 이와 같은 중국지도부의 권력구조와 심리적 기반을 충분히 인지하고 있으며, 북한체제의 생존과 대외전략에 활용한다. 둘째, 북·중 경제관계는 북한과 중국의 경제구조와 전략이 맞물려 나타나는 과도기적 성격을 띠며, 결코 안정적인 비교우위의 구현에 의한 것이 아니다. 국제사회의 대북 경제제재 및 북한의 '비정상적 경제'와 중국의 전략적 대북 지원, 그리고 중국

동북지역의 독특한 '회색경제 구조'가 최근 북·중 경제관계 확대의 배경이다. 만약 북한경제가 정상화되면, 북·중 경제관계는 퇴보할 수 있는 불확실성에 노출돼 있다. 또 황금평 및 라선경제무역지대 개발계획은 북한의 전면적 대외개방이 아닌 '중국에 국한된', '중국의 지원을 기대하는', '중국에 대한 개방' 정책이며, 단기간에 성과를 내기 어려운 인식의 한계를 포함하고 있다. 이와 같은 상황으로 미루어 보면, 북·중 경제관계는 결코 북한의 개혁개방에 긍정적인 역할을 할 수 있는 상황도 아니며, 그렇다고 북한이 하루아침에 중국 동북지역의 제4성화 할 가능성도 낮다. 북·중 경제관계의 특징은 양자 간의 정치적 전략적 고려가 지배하며, 그만큼 불확실성도 크다는 점이다. 셋째, 북·중관계는 중국과 미국의 전략 경쟁구도에 의해 영향을 받는다. 중국과 미국은 양자 간의 관계에 있어서는 중·미 외교사에 있어서 가장 친밀한 관계를 발전시키고 있으며, 이는 중국의 경제력과 국제사회에 대한 영향력에 의해 뒷받침 된다. 그러나 중국의 급격한 성장이 초래한 불확실성은 미국 주도의 세계질서에 대한 위협으로 받아들여지고 있으며, 다자간 질서에 있어서 미국과 중국은 치열한 전략 경쟁 및 상호 견제 국면에 진입했다. 북한 문제는 바로 중·미 전략 갈등이 가장 첨예하게 반영되는 이슈 중의 하나다. 이 글의 분석에서 보듯이 중국은 북한 감싸기의 우월전략(dominant strategy), 미국은 상황에 따른 혼합전략(mixed strategy)이 각각의 전략이익을 추구하는데 가장 유리한 것으로 인식할 수 있다. 북한은 이와 같은 중국과 미국의 전략을 심분 활용하여 대남전략을 추진한다.

이 글에서의 분석에 따르면, 중국과 미국 간의 갈등 구조를 활용한 이익 극대화나 남북관계 주도라는 북한의 의도는 성공하기 어려울 것으로 판단된다. 그러나 중국지도부의 정치적 관성 및 미국과의 경쟁관계를 감안할 때, 북·중관계의 급격한 변화는 불가능할 것이다. 단지 미국의 힘에 대한 중국의 새로운 인식과 중·미 양자협력의 필요성에 의해 중국의

대북정책은 제한된 폭에서 조율될 수 있다. 이번 북한 로켓발사 전후의 중국의 태도는 이와 같은 상황을 반영하고 있다. 이와 같은 북·중관계 결정 요인과 북한 상황 등을 종합적으로 감안할 때, 한국 사회가 단순히 중국과의 의사소통 필요성이나 한국의 외교력 미흡 등을 강조하면서, 중국에 대해 좀 더 적극적으로 접근해야 할 필요성만을 강조하는 것은 의미가 없다. 그동안 한반도 관련 중국의 대외전략 선회에 대한 구체적 대응 방안 논의는 심도 있게 이뤄지지 못했다. 중국의 외교나 전통 정치 문화에 대한 왜곡된 인식 또한 ‘중국에 대한 호소’나 ‘호의 표시’가 효율적인 대중 외교수단이 될 수 있다는 편견을 뿌리내리게 했다. 역대 한국 정부는 북한에 대한 중국의 영향력을 지나치게 의식한 나머지 각종 현안 협상 테이블에서 ‘중국 앞에만 서면 작아지는’ 모습을 보였다. 중국의 대북한 정책은 전략적 제약 요인을 반영한 자국이익 추구 행위일 뿐이며 결코 한국의 호소에 의해 변화하지 않는다.

중국의 보수적이며 국가주의적인 대외전략 선회에 대응하여 남북한 관계를 우리 주도로 발전시키기 위한 효과적 방법은 중국에 대한 ‘부탁’이 아니라, 중국에 대한 한국의 전략적 자산을 극대화 하는 것이다. 중국이 한국의 국익을 저해하는 대외전략 방향을 선택할 경우, 한국과의 관계에서 그에 상응하는 상실감을 느끼게 할 수 있는 외교 전략 카드의 개발이 필요하다. 중국과의 국력 비대칭에 더해 북한 문제를 포함하여 대중 수출 및 투자 의존도가 높은 한국의 대응 수단은 매우 제한적일 수밖에 없다는 식의 소극적이며 자조적인 판단은 잘못된 것이다. 중국에 있어서 한국은 미국과 일본에 이은 3위의 무역 상대국(홍콩과 EU 제외)이며, 남북한 관계와 한국의 대북한 정책은 중국의 대한반도 전략 효율성에 결정적 변수로서 작용할 수 있다.

장기적 관점에서, 한국은 중국에 대한 한국의 전략적 자산을 확대함과 동시에 ‘전략적 협력 동반자’ 관계에 있는 중국과의 협력을 통해 북한과

중국의 경제관계가 시장원리에 따라 민간 기업 및 개인의 경제행위 중심으로 이뤄지도록 유도함으로써 북한경제의 개혁개방을 앞당기고, 동북아지역의 지속적인 안정과 평화에 기여할 수 있어야 할 것이다. 북한 핵문제 해결과 북한의 군사도발 방지, 그리고 한반도의 평화적 통일이 중국의 장기적 국가이익 확보와 안정적 대외 영향력 확보를 위한 전제 조건임을 중국이 인식할 수 있도록 한국 정부는 물론 학계, 언론계의 균형적 시각과 노력이 필요할 것으로 판단된다. 또 중국의 대 북한 전략 선회는 적어도 부분적으로는 한·미동맹 관계에 대한 중국지도부의 오해와 편견에 기인한 바 있으므로, 한·미동맹의 협력 범주와 한국의 장기 전략에 대한 투명하고 합당한 정책 비전을 제시할 필요가 있다. 특히 중국은 미국과의 세계전략 경쟁관계에서 한국의 역할에 대해 의구심을 가지고 있으므로, (1) 중-대만 관계와 주한미군의 전략적 역할, (2) 미국의 MD(미사일방어계획)와 PSI 등에 대한 한국의 명확한 입장과 역할, (3) 통일한국의 안보전략 및 동북아 질서 변화에 대한 한국의 비전, (4) 동북아지역의 다자간 안보체제 건립에 대한 한국의 입장과 비전 등에 대한 조화로운 청사진을 마련할 수 있어야 할 것이다.

북·중관계의 특징과 결정 요인을 감안하면, 북한에 대한 한국의 정책 조율을 통해 중국의 대북정책이나 미국의 한반도 정책에 영향을 미침으로써 남북관계를 진전시킬 수 있는 방안의 모색은 매우 중요하다. 그러나 북한의 새 지도부가 그동안 보여준 핵문제 및 대외관계와 남북관계에 대한 태도로 미루어볼 때, 당분간은 남북관계의 획기적 진전을 기대하기 어려울 것으로 전망된다. 다시 말해서 적어도 북한이 핵 및 미사일 개발 계획과 관련하여 기존의 태도를 고수하고, 남북관계보다 북·중관계나 북·미관계에 전략적 우선순위를 부여하는 한, 한국이 북·중관계의 특성을 감안하여 추진할 수 있는 대북정책의 범주는 제한될 수밖에 없을 것이다. 이 경우, 중국에 대한 한국의 전략적 자산확보는 더욱 중요해 질

수밖에 없다.

■ 접수: 2012년 5월 9일 / 수정: 2012년 5월 22일 / 게재확정: 2012년 5월 22일

【참고문헌】

- 오승렬. “북중·남북관계 현황과 대북정책 방향.” 서울대학교 통일평화연구원 개원6주년 기념 학술회의 발표논문 (2012년 4월 25일).
- . “북·중관계를 통해 본 황금평 및 나선지역 개발의 의미.” 전국대학통일문제연구소협의회 학술회의 발표논문 (2011년 8월 19일).
- . “중국 제12차5년 계획의 대외전략적 함의: 중국위협론의 재평가.” 『중국연구』, 제52권 (2011).
- . “한반도통일을 위한 대내외 전략 소고.” 『선진화정책연구』, 제2권 2호 (2009).
- . “남북한통일을 위한 대내외 전략.” 한반도선진화재단(2009.11.5).

KOTRA. 『북한경제속보』

한국무역협회. 『중국무역통계DB』

中國海關總署. 『進出口商品國別地區總值表』

통일부 홈페이지 <<http://www.unikorea.go.kr/>>.

미 국무부 홈페이지 <<http://www.state.gov/secretary/>>.

『한국일보』, 『YTN』, 중국 『인민일보』.

Abstract

Determinants of China-North Korea Relations and
Its Implications for South Korea's External Strategy

Oh, Seung-Yul

(Hankuk University of Foreign Studies, Division of Chinese Studies)

Regarding the determinants of the China-North Korea relationship, this article identifies three important factors: (1) China's domestic political environment, (2) structural features of the economic relationship between China and the North, and (3) strategic competition between China and the U.S. Given the ideological inertia of Chinese leadership and its preference for the status quo in the Korean Peninsula, abnormal ad hoc features of the China-North Korea economic relationship, and the strategic game structure of China and the U.S., China will maintain its role as a patron of North Korea for the time being. In this context, South Korea's strategic room for improving the inter-Korean relationship is limited. Considering the cost and benefit of South Korea's external strategy, the accumulation of some strategic capital against China and the U.S. is highly recommended.

Keywords: China-North Korea relationship, domestic politics, economic relationship, strategic competition

오승렬

홍콩중문대학에서 경제학 박사학위를 받았고, 현재 한국외국어대학교 중국학부 교수로 재직 중이다. 연구 및 관심 분야는 중국경제, 북한경제, 북중 경제관계이며, 최근 논문 및 저서로는 “중국 농민공 ‘회류’ 및 ‘민공황’ 병존 현상의 경제적 함의”(2011), “중국 제12차5년 계획의 대외전략적 함의: 중국위협론의 재평가”(2011), “중국 위안화 국제화의 제약요인 연구”(2010), “북중 경제관계의 정치경제적 분석”(2010), 『중국의 발전과 거시경제정책: 성장과 불확실성의 딜레마』(2007), 『동아시아공동체』(2008, 공저) 등이 있다.