



북한-중국관계의 현주소

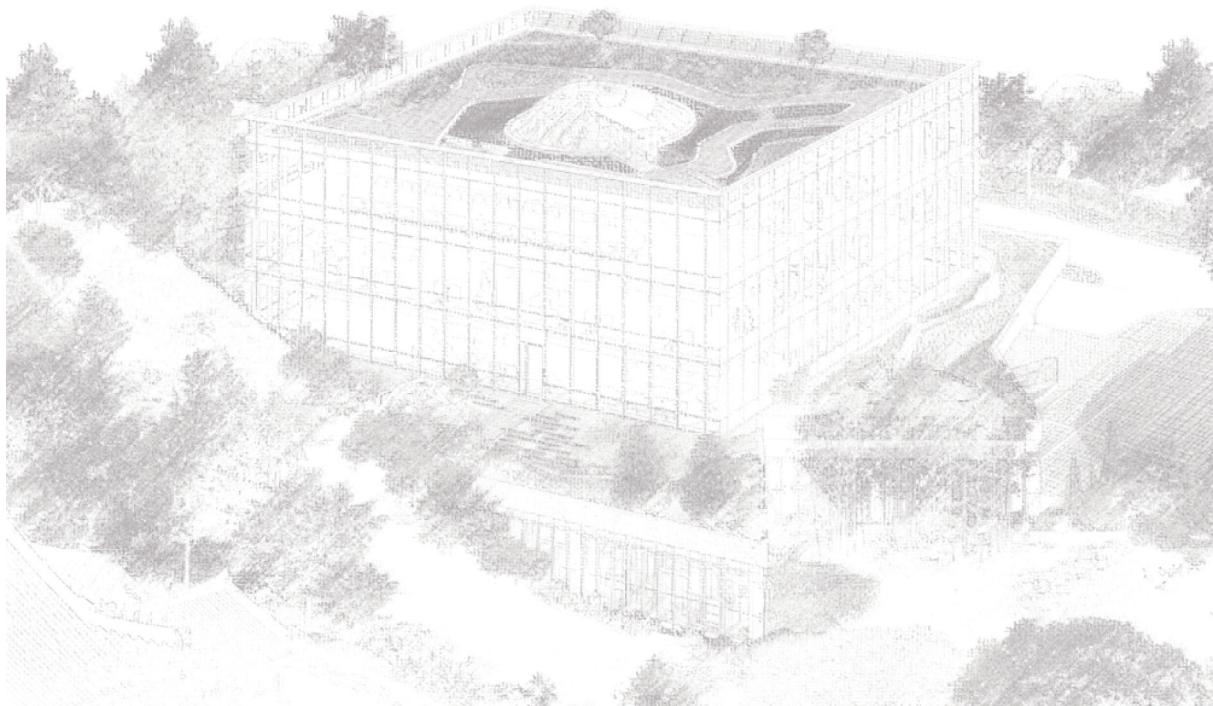
AIPS ROUNDTABLE

NO. 2

2010. 4.

북한-중국관계의 현주소

- 날짜 : 2010년 4월 29일 목요일
- 시간 : 09:30~12:00 Roundtable
12:00~13:00 오찬
- 장소 : 아산정책연구원 4층 대회의실
- 발표자 : (가나다순)
동용승(삼성경제연구소)
박병광(국가안보전략연구소)
이종석(세종연구소)
한석희(연세대학교)
- 사회자 : 함재봉(아산정책연구원)



탈냉전 이후 중국과 북한의 관계는 '피로써 맺어진 친선관계'로 일컬어지던 과거와는 차원이 다른 복잡한 양상으로 전개되고 있습니다. 북한은 90년대 들어 심각한 경제난과 식량난을 겪었고 최근에는 김정일 위원장의 건강 악화, 권력 승계 문제의 진행, 화폐 개혁 실패 등으로 인하여 내부적으로 불안정한 모습을 표출하고 있습니다. 대외적으로는 미국 중심의 세계 질서 속에서 이란, 이라크와 더불어 '악의 축'(axis of evil)으로 분류되는 한편 거듭된 핵실험과 장거리 미사일 시험 발사를 통하여 국제 사회의 고강도 제재를 받고 있습니다. 여기에 이명박 정부의 출범 이후 남북관계마저 경색되면서 북한은 그 어느 때보다도 고립되어 있습니다. 이러한 상황에서 북한의 대중국 의존도가 높아지는 것은 당연한 것처럼 보이기도 합니다. 그러나 다른 한편으로는 냉전의 종식과 더불어 북한과 중국간의 이념적 유대가 약화되고 자국의 실리추구가 보다 중요해지면서 양국은 중요 안보 이슈들을 다루는데 있어 적지 않은 갈등 양상을 보이고 있습니다.

탈냉전시대에 북한과 중국의 관계가 어떻게 변화되고 있는가에 대해서는 두 가지 상반된 시각이 공존합니다. 중국의 위협적인 측면을 강조하는 입장에서는 중국은 의도적으로 군사, 정치, 경제 영역에서 대북한 영향력을 계속 확장해 나가고 있고 북한은 점점 중국에 예속되어 가고 있다고 봅니다. 이러한 관점에서는 중국의 대북한 영향력을 견제하기 위해 한국 역시 북한에 대한 접근 속도를 높일 필요가 있다고 제안합니다. 그러나 세계경제대국으로 급부상한 중국이 '책임 있는 강대국' (responsible great power)으로서 책무를 다할 것이라고 낙관하는 입장에서는 중국이 '불량국가'(rogue state)로 낙인 찍힌 북한과 과거와 같이 돈독한 동맹관계를 앞으로도 계속 유지해 나가기는 힘들 것이라고 전망합니다.

천안함 희생 장병들에 대한 묵념으로 시작된 이번 라운드테이블에서는 북한과 중국간의 관계에 대한 다각적인 분석 및 토론의 시간을 가졌습니다. 2009년 10월 원자바오 중국 총리가 평양을 방문하여 북한 체제 보장을 언급한 이후, 김정일 위원장의 중국 방문설이 파다한 가운데 열린 이번 회의는 6자 회담 재개 여부와 중국의 역할, 북핵에 대한 중국의 입장, 심화되고 있는 북한 경제의 대중국 종속 등 다양한 각도에서 북한과 중국 간의 관계를 다루는 자리였습니다. 국제조사단의 공식적인 조사결과는 발표 되기 전이었지만 천안함 침몰 사건 역시 라운드테이블의 시의성과 중요성을 부각시켜 주었습니다.

이번 라운드테이블에서 발표자들은 북-중 관계에 대한 보다 유연한 시각을 바탕으로 북한과 중국의 경제관계, 정치관계, 북핵 문제 등을 구체적, 실증적 차원에서 논의하였습니다. 삼성경제연구소 동용승 연구전문위원은 탈냉전 이후 북한과 중국의 경제 교류가 더욱 긴밀해지는 현상을 중국측의 필요와 북한의 내부변화라는 두 가지 차원에서 분석하였습니다. 국가안보전략연구소 박병광 연구위원은 정치적 측면에서 중국이 북한에 대한 인식의 변화를 보여주고 있지만 그러한 인식의 변화가 의미 있는 대북정책의 변화로 이어지지는 않았다는 점을 강조하였습니다. 세종연구소 이종석 수석연구위원(전 통일부 장관)은 현단계 북-중 관계를 '전략적 협력관계'로 규정하고 그 연장선상에서 북핵 문제에 대한

중국의 이중적 태도를 분석하였습니다. 연세대학교 한석희 교수는 중국이 국제사회에서 '책임대국'으로서 행동할 것인지 아니면 '패권국'(hegemonic power)이 될 것인지의 논의에 대하여 중국이 어느 한쪽을 선택하지는 않을 것이며 중국이 책임대국으로서 행동하더라도 북한과의 동맹관계를 포기하지는 않을 것이라는 점을 지적하였습니다.

발표 요지**1. 동 용 승 (삼성경제연구소)**

사회주의권 붕괴 이후 북한경제의 대중국 의존도가 심화되고 있음은 주지의 사실이다. 냉전의 종식과 더불어 북한과 소련간의 경제교류는 거의 중단되다시피한 반면 북한과 중국의 경제교류는 더욱 긴밀해졌다. 현재 북한의 대중국 경제의존도는 60% 이상으로, 보이지 않게 이루어지고 있는 밀무역까지 포함한다면 그 의존도는 훨씬 더 높을 것이다.

북한-중국 경제협력

특히 2000년대 이후 중국의 대북 접근이 가속화되는 이유는 중국의 필요와 북한내부의 변화라는 두 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다. 우선 중국의 경제개발과정에서 북한과 협력해야 할 필요성이 증대되고 있다. 2003년 출범한 후진타오(胡錦濤) 정부는 중국 경제의 고도성장 과정에서 상대적으로 낙오된 동북 3성-랴오닝성(遼寧), 지린성(吉林), 헤이룽장성(黑龍江)-에 대한 개발계획을 본격적으로 추진하고 있다. '동북3성 진흥계획' 안에서 각 성은 개별적으로 개발 프로젝트를 진행하고 있는데 특히 랴오닝성과 지린성은 북한과의 경협에서 서로 경쟁하는 사이다.

랴오닝성 개발계획의 핵심인 '5점 1선'(五點一線) 정책은 5개점, 즉 대련(大連)에서 시작해서 단동(丹東)에 이르기까지 다섯개의 특화된 항만을 개발하고 1선, 즉 도로라는 하나의 선으로 해안선을 잇는 개발프로젝트다. 랴오닝성은 이 프로젝트를 통해 성내의 발전을 추구할 뿐만 아니라 동북3성의 물류 중심지로의 부상을 꾀하고 있다. 이러한 맥락에서 특히 단동-신의주를 중심으로 한 북-중 경협의 중요성이 강조되고 있다.

지린성의 '장지투개발계획'(지린성의 장춘(長春), 지린(吉林), 투먼(圖們)의 교통 인프라 구축과 대외개방추진 계획)은 두만강개발계획과 오래 전부터 연동되어 추진해 온 것으로 해양으로의 출로를 찾는 것이 핵심이라 할 수 있다. 최근 중국기업이 나진항 1호 부두에 대한 십년간의 사용권을 확보했다는 보도는 지린성의 입장에서는 해양으로의 출로 확보라는 중대한 의미를 갖는다.

북한은 중국과의 경협에 두 지역의 상호 경쟁적 관계를 전략적으로 활용하고 있다. 특히 랴오닝성과 지린성 어느 한쪽에 힘을 실어 주지 않고 양측 개발 프로젝트에 대해 북한이 필요한 수준까지만 적절히 수용하면서 북한식 개방을 추진하고 있다.

북한의 내부변화

북한의 대중 의존도 심화는 북한의 내부 변화에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 최근 화폐개혁 과정에서 볼 수 있듯이, 북한 내부에는 이미 돌이킬 수 없을 만큼 시장이 확산되고 있다. 횡적인 차원뿐 아니라 종적인 차원까지 시장의 힘이 확산되어 있는 것이다. 그런데 시장의 확산은 북한 내부의 자원, 자본만으로는 이루어질 수 없다. 따라서 북한 내에 시장이 확산되면서 중국의 자본 그리고 중국과의 경제교류가 필요하게 되었다. 다시 말해서 북한내 시장 확산의 상당 부분은 중국 자본에 의해 이루어지고 있다.

"북한내 시장 확산의 상당 부분은 중국 자본에 의해 이루어지고 있다."

발표요지

북한 시장에 자본이 들어가는 루트나 여러 가지 연결고리들은 이미 중국의 영향을 받을 수 밖에 없는 구조로 형성된 것으로 보인다. 중국과의 교역, 특히 상당한 규모의 밀무역이 북한 내부로 들어가고 있는데 중국 중앙정부나 지방정부에서는 이에 대해 별다른 통제를 하지 않고 있다. 따라서 중국 자본은 보이지 않게 북한 내부로 들어가 현지에서 부가가치를 창출한 후 창출된 부가가치를 다시 중국으로 가지고 나오고 있다. 북한 당국은 북한이 사실상 중국의 내수시장으로 편입되는 것을 차단하고 통제하려 하지만 이미 여러 가지 사적 유통망에 중국자본이 크게 개입하고 있는 상황이다.

탈냉전시대 북한과 중국의 경제관계에 대한 국내의 논의는 대부분 중국이 경제적 채널을 통해 대북 영향력을 확대하는 것을 견제하기 위해 한국도 대북 접근의 속도를 높여야 한다는 식으로 진행되고 있다. 그러나 보다 적절한 대북정책수립을 위해서는 북한이 중국의 경제 속국이 되어가고 있다는 시각에서 벗어나 북한과 중국의 경제관계가 구체적으로 또 실질적으로 어떻게 이루어지고 있는가를 정확히 분석하는 것이 우선되어야 할 것이다.

2. 박 병 광 (국가안보전략연구소)



중국의 대 북한 인식의 변화

2002년 11월 중국 제16차 당대회에서 후진타오(胡錦濤)를 중심으로한 제 4세대가 당지도부 전면에 등장하면서 많은 전문가들이 중국과 북한간의 관계 변화를 예측했다. 중국과 북한간의 인적 유대나 이념적 연대가 약화되었고 무엇보다 북핵이라는 중요 변수가 등장했기 때문에 중국의 대북 태도에 변화가 생길 수 밖에 없다는 예측이었다.

실제로 북핵 문제를 해결해 나가는 과정에서 후진타오 정부는 분명 북한에 대한 전술적 변화나 인식의 변화를 보여주었다. 그러나 대북인식의 변화가 궁극적인 정책의 변화로 이어지지는 않았다. 이는 중국정부가 여전히 북한을 '전략적 자산'으로 간주하기 때문이다.

2006년 북한의 1차 핵실험, 2009년 2차 핵실험으로 북핵 위기가 심화되면서 중국 내에서는 북한이 더 이상 중국의 전략적 자산이 아니라 오히려 부담이라는 '북한 부담론'이 대두되기도 했다. 그러나 2009년 7월 중국 공산당 정치국 외사영도소조(外事領導小組: 조장 후진타오)회의, 재외공관장회의를 거치며 북한에 대한 중국의 최종적 입장은 북한과의 전통적인 우호관계를 중시하고 기존의 대북 정책 기조를 유지하는 것으로 정리되었다.

중국의 기존 대북정책 기조는 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 북한체제의 안정이다. 북한체제가 불안정해지거나 붕괴되는 것은 중국 국가이익에 반하고 특히 중국이 최우선 목표로 삼고 있는 경제 성장이나 동북아 지역 안정에 큰 위협요소로 작용할 수 있다. 둘째는 북한 핵 문제 해결이다. 그러나 이는 중국이 북한

발표 요지

핵 문제를 해결하는 과정에서 반드시 국제사회와 보조를 함께 한다는 것을 의미하지는 않는다. 북핵 문제 해결을 위한 국제사회의 대북 압박은 중국의 대북정책의 첫번째 기조인 북한체제의 안정을 위협할 수 있기 때문이다. 셋째는 북한에 대한 영향력을 유지하고 가능하다면 더욱 강화해 나가는 것이다. 중국은 북한과 역사적으로 특수관계를 유지해 왔고 이러한 관계는 서구사회와 미국에 대한 나름의 전략적 자산이므로 중국으로서는 북한에 대한 영향력을 쉽게 포기 할 수 없다. 넷째는 비록 간접적인 방식을 통해서지만 북한의 개혁 개방을 꾸준히 유도해 나간다는 것이다. 이상의 기조들은 각각 독립적으로 유지되는 것이 아니라 상호 맞물려 있는 측면이 강하다. 예를 들어 중국과 북한의 경제 협력 강화는 북한체제 안정, 북핵 문제 해결, 북한에 대한 영향력 강화, 북한 개혁 개방 견인 이 네 가지 기조를 바탕으로 하고 있다.

북핵 문제를 해결하는 과정에서 중국의 대북 정책에는 근본적 변화가 없었지만 북한에 대한 인식에는 상당한 변화가 있었다. 북핵 문제가 불거진 초기에 중국은 북한이 체제보장을 위해 북핵이라는 강수를 둔 것이며 이것은 얼마든지 대화와 타협을 통해 해결 가능하다는 인식을 갖고 있었다. 2003

“중국은 북핵 문제 해결을 위해 미국보다 앞서서 나가는 않으려 한다.”

년 후진타오가 푸틴 러시아 대통령과 중-러 정상회담을 할 때, 또 노무현대통령이 중국을 방문했을 때 북한 체제불안을 해소해 줄 필요가 있다는 것을 각각의 공동성명에서 거론한 것도 이러한 인식을 바탕으로 한 것이었다. 그러나 북한이 계속 벼랑끝 전술을 사용하고 2006년 핵실험을 강행하면서 중국은 북핵 문제에 대한 전면적인 재검토에 들어가게 된다. 북핵 위기 초기에 중국이 북핵을 북한체제보장용으로 생각했던 것과 달리 이제 중국은 북한이 결코 핵을 포기하지 않을 것이며 핵을 보유한 채로 북미관계 정상화를 추구할 것으로 인식하고 있다.

북핵에 대한 중국의 입장

중국은 현재 북핵 문제 해결을 위해 한발은 국제 사회의 대북제재 쪽에 또 한발은 북한 체제 보장을 위한 지원쪽에 두는 다소 모순된 입장을 보여 주고 있다. 중국은 강대국의 대열에 들어서면서 국제사회에 대해서 책임을 다하고 국제 규범을 준수하는 대국이 되겠다는 점을 강조해왔다. 따라서 과거와 같이 북한을 일방적으로 지지하고 옹호해 줄 수 없는 입장이다. 그러나 국제사회의 제재로 인해 북한체제가 불안정해지는 것은 중국의 국가이익과 직결되는 문제이기 때문에 북한에 대한 지원을 계속 하고 있다.

한가지 주목할 점은 중국은 북핵 문제가 해결되어야 한다는 점에서 미국과 같은 입장이지만 북핵 문제 해결을 위해 미국보다 앞서서 나가는 않으려 한다는 것이다. 과거 인도 핵실험 당시 중국이 사태 해결을 위해 미국보다 앞서 나섰지만 나중에 미국이 태도를 바꾸면서 결국 중국만 인도에 대한 영향력을 잃게 되는 결과를 초래했다. 중국은 또다시 북핵 문제 해결 과정에서 미국의 태도변화로 인해 북한에 대한 자국의 영향력이 감소하는 것을 원치 않기에 미국보다 앞서 움직이지 않고 있다. 북한의 핵실험 이후 미국은 북한에 대한 미묘한 태도 변화를 보이고 있고 특히 미국측에서 북한을 핵보유국가로 인정하는 듯한 발언이 여러 차례 나오면서 중국은 이러한 입장을 강화하고 있다. 중국에게 북한은 분명 전략적 부담이기도 하지만 아직까지는 전략적 자산으로서의 가치가 더 크기 때문에 중국은 북한에 대한 영향력 유지와 확대에 힘을 쏟을 수 밖에 없다.

이상에서 살펴본 바와 같이 북핵 문제는 중국의 대북한 인식에 상당한 변화를 가져왔으나 유의미한 정책변화

발표요지

로는 연결되지 않았다. 일반적으로 볼 때 인식의 변화는 정책의 변화로 연결되지만 중국의 대북정책의 경우에는 인식의 변화가 정책의 변화로 이어지는 임계점을 넘지 않았다. 이와 관련하여 우리는 우리의 입장을 분명히 할 필요가 있다. 중국처럼 북한을 안정적으로 관리하는 것이 대북정책에 있어 중점적인 목표라면 우리는 중국의 입장을 어느 정도 수용하고 이를 우리의 정책에 적용시킬 필요가 있다. 그러나 강압적으로라도 북핵 문제를 해결하는 것이 우리의 목표라면 중국의 인식변화와 임계점 사이의 간극을 좁혀나가는 노력을 기울여야 할 것이다.

북한의 입장에서 북-중 관계를 전망해 본다면 북한은 북미관계 개선을 위해 북-중 관계를 활용하려 할 것이다. 북한은 중국이 전략적 자산을 관리하는 측면에서 북한에 대한 지원을 계속하고 있지만 과거와 같이 북한에 대해 절대적 지지를 보낼 수는 없다는 것을 잘 알고 있다. 따라서 북한은 중국으로부터 원치 않는 간섭과 영향을 차단하기 위해 북-중 관계를 최대한 활용하면서 북-미 관계 개선을 모색할 것이다.

3. 이 종석 (세종연구소)**북한과 중국 관계의 성격**

현단계의 북-중 관계는 '전략적 협력관계'로 규정할 수 있다. 냉전 이후 북-중 관계는 동맹의 관성과 실용주의적 기조가 갈등적으로 공존하면서 새로운 단계로 진입했는데 이것이 바로 전략적 협력관계이다. 다시 말해 중국은 북한의 존립과 관련된 사활적 문제가 발생할 때에는 북한을 돋지만 그렇지 않은 일반적 이슈들에 대해서는 국제관행을 우선적으로 추구하여 중국의 국익증대를 도모한다는 것이다.

이러한 맥락에서 북한과 중국관계를 살펴볼 때 중국은 북한의 핵개발이라든가 미사일개발이 북한 체제의 사활이 걸린 문제라고 생각하지는 않는 것으로 보인다. 중국은 북한 핵 문제에 대해 과거처럼 '묻지마'식 지지를 보내는 것이 아니라 북한의 잘잘못을 가리는 선택적 입장을 보이고 있다. 북한의 핵실험이나 미사일 발사 당시 중국은 국제사회의 대북제재를 완화시키려 노력했다. 하지만 중국이 대북제재를 논의하는 대열에 동참했다는 자체는 중국의 대북 태도가 과거와는 달라져 있다는 것을 보여준다.

그런데 북핵 이슈는 중국 입장과 관련 이중적 측면을 지니고 있다. 중국은 북한이 핵을 보유하고자 하는 것이 북한 체제의 사활이 걸린 문제라고는 생각하지 않는다. 그러나 북한이 핵을 보유하려는 과정에서 서방의 압박이 북한을 붕괴시킬 정도가 된다면 이는 북한체제의 존립에 관한 문제가 된다. 기본적으로 중국은 북한체제붕괴가 우려되는 상황을 조성하는 것에는 명확하게 반대한다. 중국이 자국 경제 발전에 유리한 조건을 형성할 뿐 아니라 미국이 한반도와 동아시아에 과도한 영향력 행사하는 것을 견제하기 위해 북한의 체제 유지와 안정이 필요하기 때문이다.

북한은 중국의 이러한 이중적 태도와 대중관계의 변화를 인지하고 이념 지향적인 정책에서 실리 중시 정책

발표 요지

으로 전환하고 있다. 북한은 지난 2006년과 2009년 북한의 핵 보유를 반대하는 중국지도부와 협의 없이 핵실험을 감행하였다. 이것은 북한과 중국의 관계가 더 이상 이념에 기반한 돈독한 관계는 아니라는 것을 단적으로 보여준다.

북한은 중국의 발전노선과 대외전략에 대해서 명확한 이견을 가지고 있지만 체제 유지를 위해 중국과의 동맹 관계를 지속시킬 수 밖에 없다. 현재로서는 중국과의 동맹관계유지가 북한체제생존을 보장하는 최소 조건이기 때문이다. 이러한 구조적 여건 속에서 남북관계가 악화되거나 서방의 대북제재가 심해진다면 북한의 대중 의존도는 더욱 높아질 것이다. 중국이 의도해서라기 보다는 현재의 구조 자체가 북한을 중국에 경사시키는 측면이 있다.

북한 핵문제와 중국의 이해관계

탈냉전 시대 북-중 관계는 '전략적 협력관계'로 변화되었지만 중국의 입장에서 볼 때 북한의 중요도가 감소된 것은 아니다. 중국은 올해 초 주북한 중국대사로 대외 연락부 부부장 류홍차이(劉洪才)를 임명했는데 동북아시아 담당의 최고 책임자를 주북한 대사로 보낸다는 것은 북한이 중국에 대해 가지는 가치를 단적으로 보여주는 것이다.

"중국은 북한의 핵문제에 대해 기본적으로 북한의 체제 위험으로 작용될 것으로 예상되는 서방의 고강도 북한제재는 반대한다."

중국은 북한 핵문제에 대해 '전략적 협력관계'를 기반으로 접근하고 있고 북한에 대해 이중적 태도를 보이지만 기본적으로 북한의 체제 위험으로 작용될 것으로 예상되는 서방의 고강도 북한제재는 반대하고 있다. 중국은 북한에 대한 국제사회의 제재가 북한 체제 동요와 동북아 정세 불안정으로 이어져 결국 자국의 이익에 악영향이 미치는 것을 경계하고 있다.

북한체제안정의 필요성은 중국외교에서 국경문제가 차지하는 중요성의 측면에서도 살펴 볼 수 있다. 중국은 2만 킬로에 달하는 세계에서 가장 긴 국경선을 가지고 있고 그 국경선은 10여 개 나라에 걸쳐 있는데 50년대까지 10여 개 국가 중 단 한 국가와도 국경문제를 제대로 해결하지 못한 상태로 있었다. 그리고 국경문제를 해결하려는 과정에서 인도, 소련과 전쟁을 하기도 했기 때문에 중국은 다른 국가들에 비해 국경선에서 발생하는 문제에 상당히 민감하다. 중국은 북한체제불안이 동북쪽 국경 지역에서의 불안정 요인으로 작용하는 것을 대단히 우려하고 있다.

또한 사회주의 북한이 붕괴된다면 서방전문가들은 그 다음 순서로 중국의 사회주의체제유지 여부에 의문을 가질 것이기 때문에 중국은 북한체제 붕괴에 대해 명확하게 반대하고 있다.

2009년 북한 핵실험 직후 중국 내에서 대북정책에 대한 상당한 논란이 있었고 한국과 미국측에서는 이제 중국의 대북정책에 변화가 올 것이라는 낙관적 기대를 갖기도 했었다. 그러나 중국사회의 여러 영역, 심지어 관료영역에서도 일어난 북한에 대한 인식변화가 궁극적인 정책변화로는 연결되지 못했다. 북핵에 대한 상당한 논란이 있었지만 현재 중국 학계의 입장은 60년대 중국이 미국에 대해 느끼는 체제 위협이 심각했기 때문에 핵을 개발할 수 밖에 없었던 것처럼 북한 역시 미국이 체제안정에 대한 확실한 보장을 약속하지 않는 이상 핵개발을 할 수 밖에 없다는 쪽으로 정리되었다.

발표요지

미국은 최근 북한 핵 비확산 쪽으로 방점을 찍고 있는데 이러한 미국의 태도는 북핵 문제를 더욱 복잡하게 만들 위험성이 있다. 서방과 중국은 북한이 덜 위협적 국가가 되어야 한다는 것에 대해서는 공통의 이해를 갖고 있지만 북한의 미래상에 대해서는 상반된 시각을 가지고 있다. 중국에서 원하는 미래의 북한상은 공산당 독재가 해체된 자유민주주의 국가가 아니라 중국식 개혁 개방을 수용하는 공산당 독재체제이다. 따라서 중국과 서방의 협력에는 한계가 있을 수 밖에 없다. 2009년 5월 북한이 2차 핵실험을 감행한 이후 국제사회는 유엔안보리 결의 1874호를 채택하여 북한을 압박하였으나 중국의 원자바오(溫家寶) 총리는 10월 북한을 방문하는 동안 그 어느 때보다 많은 경제 협력과 대북 지원을 약속하면서 사실상 유엔 결의 1874호를 무력화시켰다. 만일 북한이 지금보다 더욱 강도 높게 핵 보유를 기정사실화하고 비핵화를 거부한다면 서방은 전면적인 대북압박제재를 취할 수 밖에 없을 것이고 중국은 그러한 대북압박에는 동참하려 하지 않을 것이다. 미국은 중국이 북한체재 붕괴를 불사한 대북압박과 핵을 보유한 북한 사이에서 극단적 선택을 해야만 하는 상황이 되기 전에 북핵 문제를 해결하겠다는 의지를 갖고 전략적 노력을 기울여야 한다. 한국정부 역시 미국과 중국이 북핵 해결에 대한 공통의 이해를 가지고 있는 상황에서 북핵 문제가 해결되도록 다각적 노력을 기울이면서 동시에 미국이 북핵 비확산정책을 고수했을 때 직면하게 될 또 다른 상황들에 대해서도 대책을 마련해야 할 것이다.

“미국은 중국이 극단적 선택을 해야만 하는 상황이 되기 전에 북핵 문제를 해결하겠다는 의지를 갖고 전략적 노력을 기울여야 한다.”

북한과 중국간의 신경제관계

최근 중국과 북한의 경제 교류가 급속도로 확대되고 있다. 2002년 국경지역 무역은 영세업자 위주로 이루어졌었지만 2009년 이후로는 대기업과 화교 중심으로 한 대규모 무역이 이루어지고 있다. 그리고 북한 화폐 개혁 때 국경지방의 무역이 잠시 위축되었지만 바로 회복되었다.

중국과 북한간의 신경제관계에서 중국의 길림성과 나진 선봉을 연결하는 경제 계획을 주목할 필요가 있다. 길림성은 장춘에서 나진 선봉까지 이어지는 발전루트에 사활을 걸고 있다. 원자바오 총리가 방북 한 직후에 중국 길림성 고위지도자들이 바로 북한을 방문했고 최근에는 북한과 중국 연변 학자들간에 여러 개의 관련 회의도 계속되고 있다.

중국의 고도경제성장으로 중국과 북한의 경제수준의 격차가 심화되면서 북한의 자원이나 노동력에 대한 중국의 투자가 이익을 창출할 수 있는 구조가 형성되었다. 이러한 구조는 중국 민간기업들이 북한경제에 대해서 호기심을 가지고 진출할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다.

남북관계가 악화된다면 북한이 남한이나 서방에서 얻지 못하는 자원을 얻기 위해 중국에 대한 의존도를 높일 수 밖에 없을 것이다. ‘동북 4성론’이나 ‘중국 예속론’이 가정하는 것처럼 중국이 북한을 중국에 종속시키려는 의도를 가지고 있는 것은 아니지만 결과론적으로 북한의 대중국 의존도가 높아질 수 밖에 없을 것이다.

발표 요지

4. 한 석 희 (연세대학교)



천안함 사건 조사가 진행 중인 상황에도 불구하고 미국측은 중국에 대해 책임 있는 행동을 요구하고 있다. 우리측에서도 천안함 사태를 UN안보리로 가져갔을 때 중국이 어떻게 행동할 것인가에 대해 논의가 이루어지고 있다. 이런 요구와 논의는 기본적으로 중국이 국제적 이슈에 대해서 어떤 방향을 취할 것인가에 대한 불확실성에서 출발한다.

중국이 개혁 개방의 성공으로 90년대 국제사회의 강대국으로 부상하면서 서방사회에서는 중국이 국제사회에서 어떤 역할을 하게 될 것인가에 대한 본격적인 논쟁이 시작됐다. 한쪽에서는 중국이 국제사회의 규범을 준수하는 '책임대국'(responsible great power)이 될 것이라는 보는 반면 다른 한쪽에서는 중국이 강대국이 되어 이전보다 더 '독단적인 국가'(more assertive power)가 될 것이라고 보고 있다.

2008년도 미국 금융위기는 이러한 논쟁을 더 심화시켰다. 중국은 미국발 금융위기 이전까지는 중국식 개혁개방이 아무리 성공적이어도 중국이라는 강대국을 넘어 설 수는 없을 것이라고 생각했다. 그러나 금융위기 이후 중국의 이러한 대미의식은 크게 변화되었다.

중국에 대한 이러한 논쟁은 중국의 대북정책논의에서도 이어진다. 천안함 사건을 UN안보리로 가져갔을 때 중국이 UN안보리에서 결정되는 대북 제재정책에 따라 대북 압박정책을 취할 것인가 아니면 국제 사회와 보조를 맞추지 않고 북한을 보호하기 위해 노력할 것인가에 대한 논의는 중국이 책임대국으로 행동할 것인가에 대한 논의와 맥을 같이 하는 것이다.

"중국은 국제 사회에서 책임대국으로서의 역할을 하는 것과 북한과의 동맹을 유지하는 것, 두 마리 토끼를 다 잡으려 할 것이다."

그러나 우리는 중국이 앞으로 취할 입장에 대해 좀 더 유연한 시각을 가질 필요가 있다. 중국은 국제 사회에서 책임대국으로서의 역할을 하는 것과 북한과의 동맹을 유지하는 것 사이에 어느 한쪽을 선택하기보다는 두 마리 토끼를 다 잡으려 할 것이다.

중국은 작년 7월 '외사영도소조회의' 와 재외공관장회의를 거쳐 전략적 자산인 북한을 포기하지 않을 것을 분명히 했다. 중국의 대북한 정책과 관련해서 주목할 만한 변화는 중국이 북한붕괴에 대한 비상계획(contingency plan)을 논의하기 시작했다는 점이다. 과거 중국은 북한 붕괴에 대한 언급 자체를 꺼렸었다. 최근 공개적으로 북한 붕괴에 대한 계획을 논의하기 시작했다는 것은 중국이 북한의 불확실성에 대해 과거와 같은 영향력을 행사하지 못하고 있음을 보여주는 것이다.

본 문건의 내용은 발제자들의 견해로서 본 연구원의 공식 입장과는 다를 수도 있습니다.

질의응답

질문: 4월 김정일 위원장의 중국 방문이 이루어지지 않은 이유는 무엇인가?

박병광 김정일이 중국에 가지 않은 이유는 크게 세가지로 생각해 볼 수 있다. 우선 중국과 주고 받는 조건이 맞지 않았기 때문이다. 체제안정에 필요한 경제 원조, 북한의 후계체제 문제, 북-중 동맹조약 개정 등의 중요 이슈에 관해 양국이 합의를 보지 못했을 가능성이 있다. 다음으로 김정일 경호 문제와 연관되었을 수 있다. 김정일 방중이 언론에 의해 너무 알려지고 공개되면서 김정일 방중이 취소되었을 수 있다. 마지막으로 천안함 사건과의 관련성을 생각해 볼 수 있다. 천안함 사고 발생 전에 김정일의 방중을 위한 선발대는 이미 중국에 가 있었고 김정일의 중국 방문에 대해 양측이 어느 정도 준비를 마친 상태였다. 그러나 천안함 사건이 발생하면서 김정일이 방중을 통해 얻으려 했던 중국측의 경제원조가 실행되기 힘든 상황이 되었기 때문에 김정일이 중국에 갈 이유가 없어진 것이다. 그리고 남한 측에서 천안함에 대한 입장표명을 하지 않고 있는데 김정일이 북경에 가서 먼저 천안함에 대해 어떤 입장을 표명한다거나 반대로 침묵하기가 어려운 상황이었기 때문에 4월 방중이 취소되었을 것이다.

질문: 천안함 사건이 북한에 의해 자행되었음이 밝혀진다면 중국은 어떤 입장을 취할 것인가?

한석희 3월 26일 천안함 사건 이후 중국은 25일간 침묵을 유지하다가 4월 20일 처음으로 천안함 사태를 언급하며 객관적이고 과학적인 수사를 촉구했다. 25일 동안 중국이 침묵한 이유는 '공정성' 때문이었던 것 같다. 천안함 사건에 대한 공정한 평가를 위해 중국은 한국과 북한 입장 모두를 고려해야 한다고 생각한 것 같다. 북한이 4월 17일 천안함 사건은 북한과 상관없다는 발표를 한 후에야 중국이 입장을 발표한 것은 이를 뒷받침한다고 볼 수 있다. 천안함 사건에 대해 중국은 기본적으로 천안함 사건과 6자 회담이 연관되지 않길 원했다. 그러나 미국 캠벨 국무차관보가 6자 회담 재개 논의는 천안함 침몰 사고의 원인이 규명된 이후에 할 것이라고 발표하자 중국측에서는 이 의견을 수용하는 모습을 보이고 있다. 천안함 사건의 책임이 북한에게 있다는 공식 발표가 있을 경우를 대비하기 위해서인 것 같다. 한국은 천안함 사건을 결과와 상관없이 UN 안보리로 가져가려고 하고 있다. 중국은 한국에서 얼마나 객관적이고 과학적인 조사분석을 하는지 살펴보고 사태 해결에 동참할 것으로 보인다. 그러나 북한에 대한 국제제재에는 동참하면서도 북한에 대한 후속 지원은 계속 이어갈 것이다. 책임 있는 강대국으로 행동하는 것과 북한 체제를 유지하는 것 두 가지 모두를 추구할 것이다.

질문: 미국이 북한 핵무기를 인정하는 쪽으로 입장을 정리했다면 6자 회담은 파기된 것 아닌가? 중국측에서 6자 회담 파기를 받아들일 수 있나?

박병광 6자 회담의 근본목표는 북핵 문제를 해결하기 위한 것인데 6자 회담은 결코 성공적인 길을 걸어 오지 않았다. 북핵 문제는 계속 악화되었고 두 차례의 핵실험도 있었다. 그러나 미국, 중국, 북한은 6자 회담에 대한 파산선고를 내리지 않고 있다. 중국은 6자 회담을 통해 책임대국으로서 국제적 지위를 향상시킬 수 있고 미국은 6자 회담을 통해 북핵을 해결하겠다는 의지를 표명할 수 있기 때문이다. 북한으로서는 6자 회담을 통해 국제사회로부터 지원을 받을 수 있는 루트를 모색할 수 있다. 6자 회담이 성공적이지 않지만 당사자 중 아무도 6자 회담의 파기를 받아들이지는 않을 것이다.

질문: 현재 중국과 북한의 경제협력에 대해 두 가지 견해가 있다. 작년 원자바오 총리 방북시

질의응답

북한에 대한 실질적인 지원 약속이 있었지만 여러 상황으로 인해 실행이 늦어지고 있을 뿐이라는 견해와 결국은 중국이 과거처럼 북한에 대해 '립서비스' 차원에서 약속한 것일 뿐이라는 견해가 있다. 어느 것이 현단계 중국과 북한의 경제 협력과 교류에 대한 올바른 분석인가?

이종석 원자바오 총리가 방북 했을 때 대북지원을 약속한 것은 실질적인 지원 약속과 립서비스의 중간 정도로 볼 수 있다. 중국이 북한에 어떤 지원을 하겠다고 해서 그것이 반드시, 즉시, 그리고 구체적으로 실행되는 것은 아니다. 중국이 대북 지원을 약속한다고 했을 때 그것은 북한이 국제사회로 나올 수 있는 출로를 열어주고 지원하는 성격이 더 강하다. 북한과 중국의 경제 교류와 관련해서 중국 개별 기업들이 북한 진출 실패 사례가 많은 것은 사실이지만 구조적 측면에서 중국 기업의 북한에 대한 관심은 계속 증가하고 있다.

박병광 북-중 경제교류를 분석하는데 있어서 중요한 것은 중국이 북한에 약속한 지원사항을 이행할 상황이나 여건이 구비되었느냐를 보는 것이다. 북한에 대한 중국의 지원이 언제 어떻게 진행될지는 북한과 중국의 그때 그때의 역학관계에 따라 달라지는 것이다. 즉 중국이 북한에 원유나 식량 지원을 약속했다고 해서 그것이 반드시 지켜지는 것은 아니다. 북한과 중국의 경제 협력, 교류에 있어 오히려 더 주목해야 할 것은 중국이 대북 경제 협력, 교류에 대해 밝힌 지침이다. 현재 중국이 북한과의 경제교류에 대해 밝힌 지침은 세가지이다. 첫째, 정부가 대북 투자의 방향을 제시하는 역할을 담당한다. 둘째, 투자의 최종 책임은 참여 기업이 진다. 셋째, 중국과 북한은 시장의 틀 안에서 양국의 경제협력을 활성화 한다.

동용승 북한은 두 가지 방식으로 외자를 유치하고 있다. 첫째는 개성 공단 방식으로 북한이 특정 지역을 개방하고 투자가 투자에 관련된 모든 부문을 책임지는 방식이다. 둘째는 2006년 남한과 북한이 하던 방식으로 원자재와 지하자원을 맞교환하는 방식이다. 북한측에서 지하자원을 채취할 수 있는 양을 제시하고 그에 상응하는 필요물자와 자본을 공급받는 방식이다. 북한의 이러한 투자유치방식은 중국에도 그대로 적용된다. 그런데 중국 기업들은 북측의 이러한 투자유치방식으로는 투자회수가 불가능하다고 판단하고 있다. 전반적으로 북한과 중국의 경제 교류가 확대되었고 북한 시장에 대한 중국 자본의 접근이 늘어난 것은 사실이지만 이것이 FDI(Foreign Direct Investment) 수준에서 이루어지고 있는 것은 아니다. 북한이 기존의 외자유치 방식을 유지하는 한 중국과의 경제 교류가 FDI의 차원에서 진행되기는 힘들 것이다.

발표자 소개

1. 동 용 승 (삼성경제연구소)

삼성경제연구소 연구전문위원으로 재직 중이며, 경제안보팀장을 맡고 있다. 현재 청와대 외교안보수석실, 통일부, 기획재정부 등의 정책자문위원으로도 활동하고 있다. 성균관대에서 무역학과 박사과정을 수료하였으며, 주요 저서로 『남북경협 가이드라인』, 『북한의 경제정책 변화와 남북한 경제협력』 등 다수가 있다.

2. 박 병 광 (국가안보전략연구소)

국가안보전략연구소(INSS) 연구위원으로 재직 중이다. 현재 한국세계지역학회 이사 및 동아시아연구원(EAI) 중국 패널위원으로 활동하고 있다. 동경대학(東京大學) 동양문화연구소 초빙연구원, 서울대학교 외교학과 박사후연구원, 서울대학교 국제문제연구소 객원연구원을 역임하였다. 상해복단대학(上海復旦大學) 국제정치학, 중국정치 전공으로 박사학위를 취득하였으며, 주요 저서로 『2020 중국의 부상과 미래전망』(공저), 『중국외교연구의 새로운 영역』(공저) 외 다수의 논문이 있다.

3. 이 종 석 (세종연구소)

현재 세종연구소 남북관계연구실 수석연구위원으로 재직 중이다. 2003년에서 2005년까지 국가안전보장회의(NSC) 사무총장, 2006년 2월부터 12월까지 제 32대 통일부 장관, 국가안전보장회의(NSC) 상임위원장 등을 역임하였다. 성균관대에서 정치외교학 박사학위를 취득하였으며, 주요 저서로 『북한-중국관계 1945-2000』, 『남북정상회담 이후 주변 4강의 대북정책변화와 우리의 대응방향』, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 등 다수가 있다.

4. 한 석 희 (연세대학교)

연세대학교 국제학대학원 교수로 재직 중이다. 현재 지역학 프로그램 (Asia Studies Program) 주임교수 및 연세대 동서문제연구원 중국연구센터장을 맡고 있다. 북경대학 정부관리학원(北京大學 政府管理學院) 강의교수, 중국 사회과학원 아주태평양연구소 (中國社會科學院 亞洲-太平洋研究所) 특임연구원을 역임하였다. 미국 The Fletcher School of Law and Diplomacy에서 박사학위를 취득하였으며, 주요 저서로는 『후진타오 시대의 중국대외관계』, "Korean Perceptions of China's Rise in East Asia" 등이 있다.

아산정책연구원은 한국, 동아시아, 그리고 지구촌의 중요한 이슈들에 대한 객관적이고 효과적인 정책 대안을 제시함과 동시에 필수적인 사회담론을 주도하는 독립 쟁크탱크를 지향하고 있습니다. 특히 통일-외교-안보, 공공 거버넌스, 환경과 에너지 등의 분야에 역량을 집중하여 통일과 선진화, 세계화, 기후변화 등 우리가 대내외적으로 직면하고 있는 도전에 대한 심도 있는 분석을 제공하고 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 그리고 번영을 위한 국제적인 여건 조성을 위해 노력하고 있습니다. 또한 아산정책연구원은 정책분석과 연구뿐만 아니라 공공외교와 유관분야 전문가 육성을 통하여 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척 할 수 있는 역량을 키우는데 일익을 담당하고자 합니다.





아산정책연구원(AIPS)

THE ASAN INSTITUTE for POLICY STUDIES

TEL: (02)730-5842 FAX: (02)730-5876

E-mail: info@asaninst.org