

중국의 대북한 경제협력정책 변화와 전망

조 명 철 국제개발협력센터 통일국제협력팀장 (mjcho@kiep.go.kr, Tel: 3460-1185)

1. 문제 제기
2. 최근 북·중 경협에서 나타나는 특징
3. 향후 북·중 경제관계 전망
4. 정책과제



주요 내용

- ▶ 과거 북한의 핵 개발 이후 국제사회의 대북경제 제재 속에서도 북·중 간 교역규모는 지속적으로 증가했고, 최근 천안함 및 연평도 도발사건 이후에도 교류는 증가세에 있음.
- 북한이 경제난 속에서도 대남도발을 지속하고 핵 포기 및 개혁·개방을 거부하는 것도 결국 중국의 이러한 경제적 교류확대와 지원이 큰 배경이라는 지적이 나오고 있음.
- ▶ 최근 북한과 중국은 모두 후계체제 구축시기에 들어서고 있음.
- 중국은 후진타오 시대를 마감하고 시진핑 시대를 맞이할 준비단계에 있고 북한은 이미 김정은 후계체제를 공식화하고 실질적인 통치단계에 진입하고 있음.
- 문제는 후계체제 시기에 두 후계자들이 과거의 역사적 전통을 계승하려 하면서도 동시에 새로운 창조(혁신)를 통해 지도력을 과시하려는 데 있음.
- 최근 나타나고 있는 북·중 간 밀월현상도 두 후계자들이 보다 혁신적인 관계개선을 창조하려는 과욕에서 비롯되고 있다고 볼 수 있음.
- ▶ 최근 중국의 대북경협정책 변화의 핵심적 내용은 과거 시장경제원리에 따라 기업이 경협을 한다는 정책에서 탈피하여

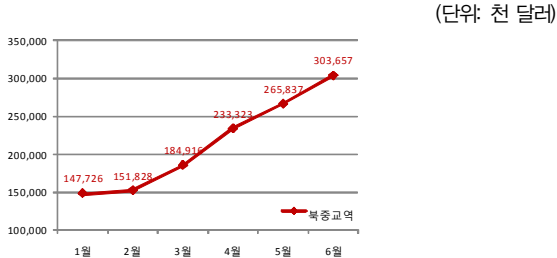
정부가 주도하는 경협으로 방향전환을 하고 있다는 점임.

- 북한의 비효율적 제도와 관행, 열악한 인프라와 급변하는 안보환경 등을 고려해 볼 때 중국기업, 특히 동북 3성의 영세기업들에 대북경협이 맡겨졌다는 것 자체가 북·중 경협이 불균형적으로 진행되어 왔다는 것을 의미함.
- 정부가 주도하는 경협으로 정책전환을 하려는 것은 중앙정부의 자금이 동북개발 및 북한개발에 투입될 가능성이 있다는 것을 의미하며, 정부가 나서서 대북제도 협상속도를 높이고, 또한 교역중심에서 대북투자로 무게중심이 변할 수 있다는 것을 의미함.
- 중국 중앙정부의 직접적인 참여로 경협관계가 확대된다면 향후 북·중 경협관계는 지금보다 양적으로나 질적으로 한 단계 도약할 것으로 보임.
- ▶ 북한의 대남도발과 핵 개발 거부가 지속되는 가운데 북·중 경협관계가 확대된다면 이는 우리의 대북 영향력 저하로 이어질 가능성이 있음.
- ▶ 따라서 우리는 중국의 대북한 경협정책이 지금과 같이 변화 없는 상호관계가 아니라 변화 있는 관계로 형성되도록 대중정책을 합리적·실용적으로 세워나가야 함.

1. 문제 제기

- 최근 천안함 및 연평도 도발에도 불구하고 북한과 중국의 무역은 계속 증가하고 있음.

그림 1. 2010년 상반기 북·중 교역액 추이



자료: 한국무역협회(2010. 9), 「2010년 상반기 남북교역·북중교역 동향 비교」에서 재인용; 남북교역통계DB; 중국무역통계DB.

- 북한의 대남도발이 강화되는 가운데 북·중 경제관계가 확대되는 것에 대해서 많은 우려를 표시하고 있음.

- 국제사회의 대북제재에도 불구하고 중국은 이에 불참하고 있으며, 오히려 대북 무역·투자·지원 1위국으로 자리매김하고 있음.

- 최근 중국의 대북경협정책이 기업주도에서 정부주도로 바뀌고 있음.

- 기업 간 대화에서 정부 간 대화로 무게중심이 이동함에 따라 북·중 경협이 국제경제 제재 속에서도 확대될 조짐을 보이고 있음.

- 북한과 중국의 경제관계를 면밀히 주시하는 것은 대단히 중요한 사안임.

2. 최근 북·중 경협에서 나타나는 특징

가. 최근 북·중 정치관계의 특징

- 최근 1년 사이 북한과 중국 사이의 관계에서 다양한 변화의 모습을 보이고 있음.

- 2009년 10월 원자바오 총리의 방북에서 시작하여 최근 두 차례에 걸친 김정일의 방중까지 두 나라 사이 관계는 과거 20년간 보여 왔던 실리증심의 경제이익추구 관계에서 벗어

나 정치와 안보를 포괄하는 전략적 관계로 회귀하는 모습을 보이고 있음.

- 천안함과 연평도 사건을 계기로 국제사회의 일치된 대북 규탄 분위기에도 불구하고 중국의 북한 감싸기와 지원은 계속되고 있음.

- 일부에서는 중국의 이러한 대북정책이 북한이 대남 강경도 받을 수 있는 정신적, 물질적 배경이 되고 있다는 지적도 있음.

- 따라서 최근 중국의 대북정책 변화를 세밀하게 관찰해 보는 것은 우리의 대북정책 수립에서 중요한 의의가 있다고 봄.

- 첫째, 북·중 우호협력 60주년 기념축제를 계기로, 양국의 지도자, 각계 기관, 중앙 및 지방정부, 기업 간 대화와 교류가 정치·외교를 넘어 경제협력 확대로 이어질 조짐을 보임.

- 2010년 5월과 9월 김정일 위원장의 방중을 통해 개혁·개방이라는 경제발전 노선에 대한 갈등, 외교·안보상의 갈등, 성장속도의 차이에서 오는 심리적 갈등이 극적으로 해소되고 북·중 간 상호이해와 지지가 이루어짐.

- 둘째, 지도부 교체기에 접어든 북한과 중국은 미래에도 전통적 친선을 고수하고 더욱 강화, 발전시키겠다는 상호 다짐의 기회를 자주 만들고 있음.

- 중국 중앙군사위 부주석, 중국 공산당 정치국 상무위원 등 중국의 최고위 지도자들이 방북하여 다채로운 행사를 통해 친선을 다짐하고 상호 지지를 약속하고 있음.

- 아울러 북한도 총리와 정치국 위원들을 중국으로 보내 친선과 협력을 강조하고 있어 북·중 간 상호 고위급 교류가 그 어느 때보다 활발히 일어나고 있음.

- 이러한 행위들은 주변국과 관계강화를 통해 지도역량을 발휘하려는 중국의 신지도부(시진핑)와 안정되고 평화적인 환경을 대를 이어 물려주려는 김정일의 욕구가 일치되어 일어나는 현상으로 볼 수 있음.

- 셋째, 과거의 전통을 계승하는 동시에 혁신을 지향해야 하는 양국의 신지도부에 의해 북·중 협력은 과거에 비해 보다 혁신적인 협력과제들을 개발하면서 관계를 보다 밀착시키게 됨.

- 북한과 중국의 신지도부는 과거의 문제점을 극복하는 과정을 통해 새로운 지도부의 정책지도 능력을 보이려는 경향이 나타나고 있으며, 상징적 정치 및 경제 프로젝트들을 광범위하게 개발해 나가려고 함.
- 최근 나타나고 있는 북·중 간 다양한 정치 행사들과 경제 협력 프로젝트 논의들은 이를 반증해 주고 있음.
- 북·중 간 정치관계의 급속한 밀착은 국력부상에 상응하여 경제적 이익추구와 함께 안보적 이해·이익도 동시에 추구하려는 의도와 무관하지 않음.
- 과거 중국은 경제성장을 위해 정치 외교적 및 안보적 이익을 뒤로해 왔음.
- 그러나 이미 커질 대로 커진 중국으로서는 북한에 대한 안보적 이익과 한국에 대한 경제적 이익을 동시에 추구하는 것이 중국의 전략적 이해관계에 부합한다고 믿고 있음.
- 안보 및 경제적 이익을 동시에 추구하면서도 중국의 국력부상 정도에 따라 서서히 안보중시의 상황으로 외교정책의 방향을 바꾸어 나가려는 것이 중국 대북정책의 핵심이라고 볼 수 있음.

나. 신 북·중 경협시대의 특징

- 첫째, 북·중 경협은 기존의 기업주도 경협에서 정부주도 경협으로 방향전환을 하고 있음.¹⁾
- 과거 중국의 대북경협은 시장경제원리에 따라 기업이 주도하고 정부와 지방정부는 제도적·정보적으로 이를 뒷받침하는 구도로 이루어져 왔음.
- 비효율적 제도와 관행, 열악한 인프라와 자금난 등 대북경협 환경을 보았을 때 영세한 동북기업들이 경협을 주도한다는 것은 경협을 포기하는 것이나 마찬가지였다고 할 수 있음.
- 중국정부의 이러한 대북경협정책의 결과로 북한은 사회주의 붕괴 이후 20년간 세계 최빈국 대열에 이름을 올렸고 아직도 식량난, 원자재난, 에너지난에 시달리고 있음.

- 북한경제의 대중 의존도가 심화되고 있다고는 하나 이는 어디까지나 다른 나라와의 교역이 줄어들어 상대적으로 중국의 비중이 높아진 결과에 불과함.
- 중국 중앙정부의 주도하에 대북경협이 이루어진다면 이는 북·중 경협의 근본적인 변화를 예고하는 것임.
- 중앙정부의 예산이 투입되어 자금난이 해소될 것이고, 북한 중앙정부 대 중국 중앙정부 간 제도협상이 신속히 이루어져 경협환경이 크게 개선될 수 있음.
- 특히 과거 영세기업들이 소규모 투자 프로젝트를 중심으로 경협을 하던 분위기에서 크게 바뀌어 대규모 개발 프로젝트가 기획될 가능성이 커질 것임.

■ 둘째, 중국은 동북3성 진흥계획과 북·중 접경지역 및 북한개발을 연계하여 경제협력을 확대할 움직임을 보이고 있음.

- 한계에 달한 북한의 경제난과 북한의 긴밀한 협조가 절실했던 중국의 필요에 따라 북·중 접경지역에 대한 국제적 개발이 이루어짐.

■ 셋째, 신 북·중 시대의 경협은 중국의 동북3성 진흥개발과 연계되어 양국간 경협의 대상과 범위가 넓어지게 됨.

- 동북 3성 지역의 급속한 산업성장에 따른 자원수요 확대로 중국의 대북 자원개발 투자속도도 빨라지고 있음.
- 북한에 매장된 매장광물자원 가치는 6조 달러(약 7천 조원) 규모로, 중국의 대북 투자총액의 70%(약 5천억 원)가 자원개발 부문에 투입되었으며, 지난 5년간 북한 내 20여 곳의 갈탄, 무연탄, 금, 은, 동, 철, 아연, 몰리브덴 광산과 투자개발 및 운영권·채굴권 계약을 맺은 것으로 알려짐.²⁾
- 양국의 접경지역을 연결하는 철도·도로·항만·항공 등의 인프라 구축사업이 활발해지면서 중국과 북한의 연계가 강화될 것임.

■ 넷째, 신 북·중 시대에는 북한의 적극적인 대중개방으로 신의주 특구, 위화도 및 황금평, 나진, 선봉 개발 등이 확대되며, 국경지역 여러 곳에 호시무역시장을 개설하는 등 경협의

1) 김정일의 8월 방중기간 후진타오는 대북경협을 기업중심에서 정부주도로 전환하겠다고 공언함.

2) 한국광물자원공사(2009. 9), 「북한광물자원현황」; 윤병수·동애영(2010. 3. 26), 「북·중 경제협력의 심화가 남북경협에 미치는 파급영향과 시사점」, 하나금융경영연구소.

거점들이 새롭게 창설되고, 이를 중심으로 대중개방이 확대될 조짐을 보이고 있음.

- 최근 진행되고 있는 나진·선봉 개발 및 두만강지역 개발의 일환으로 중국 측이 60억 원을 지원해 원정다리를 전면 보수한 데 이어 원정리에 5만㎡의 대규모 물류센터가 완공되었으며, 북한은 지난 3월 나진항의 독점개발이용권을 중국에 넘겨주었음.³⁾

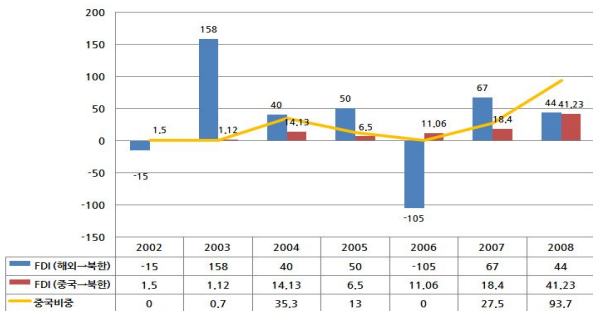
- 또한 중국은 단둥-신의주를 묶는 초국경개발협력을 구상하고 있으며, 최근 북한도 단둥과 접경한 위화도와 황금평을 자유무역지대로 개발하기 위해 중국기업에 각각 100년간 임대했음.

■ 다섯째, 신 북·중 시대에는 북한경제의 성장을 이끌어내지 못한 과거의 교역중심 경험에서 탈피해 보다 실리적인 산업투자가 증대할 전망이다.

- 대외지향 발전전략으로 2003년 이후 대북 최대투자국으로 부상한 중국은 북한 내 구산업의 현대화와 신산업의 창설을 목표로 다양한 투자를 진행 중임.
- KOTRA에 따르면 중국이 공식 비준한 대북한 프로젝트는 총 84건(4.4억 달러)이며, 북한과 협의된 투자총액은 2.6억 달러인 것으로 알려짐(2008년 1월 말).⁴⁾

그림 2. 북한의 FDI 유입 중 중국의 비중

(단위: 백만 달러, %)



자료: UNCTAD, 중국 상무부, 현대경제연구원(2009. 10. 30), 「북중경제협력 심화와 파급영향」에서 재인용

- 중국은 북한의 경제난 해소를 위해 차관, 교역채무 상계, 원유·식량 무상지원등 적극적으로 돕고 있다는 것이 대체적

인 평가임.

- 한 예로, 중국은 지난 5월 북한에 옥수수 50만 톤 지원을 제의했으며, 홍수피해 복구를 위해 같은 명목으로 베트남에 지원되는 금액의 5배인 5만 달러 상당의 원조를 약속함.⁵⁾

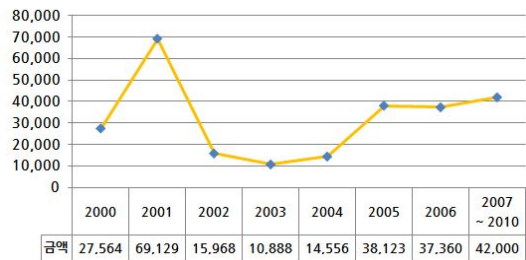
■ 여섯째, 신 북·중 시대에는 중국이 국제사회의 대북제재를 적극적으로 활용하여 북한시장을 선점하는 전략적인 경험이 추진될 것임.

- 한국, 미국, 중국 간 안보적 이해관계의 불일치와 대북제재의 결과가 자국에 이롭지만은 않다는 중국의 인식이 대북제재에 동참하는 것을 가로막고 있음.

- 오히려 국제사회의 대북제재 시기에 중국이 강점을 보이는 인프라 부문을 통해 북한의 교통·통신·전력·수리 분야를 중국이 선점 가능한 상태임.

그림 3. 연도별 중국의 대북 무상원조 실적

(단위: 천 달러, %)



주: 2007년부터 2010년까지 원조금액은 4년간의 평균금액임.

자료: 『중국해관총서(Customs General Administration PRC)』 및 이태환(2006), 「북한 핵심협에 대한 중국의 입장과 전략」, 『정세와 정책』, 특집호, p. 11.

3. 향후 북·중 경제관계 전망

가. 북·중 경제관계가 남·북 경제관계에 미치는 영향

■ 북한의 대중무역 의존도(남·북 교역 포함)는 2002년까지 20% 전후에서 움직여 왔으나, 2003년에 30%대로 올라서기 시작하여 2009년에는 처음으로 50%를 돌파하며 대중의존이 심화되고 있음.

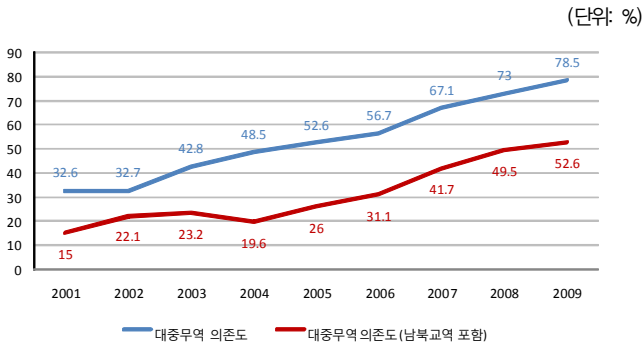
5) Zhongguo Zhu yuenan dashiguan xiang yuenan zhongbu caiqu juankuan(베트남 주재 중화인민공화국 대사관이 베트남 중부 수해 피해지역에 기부), <http://vn.china-embassy.org/chn/xwdt/t759737.htm>; YTN(2010), 「중국, 북한 수해복구에 5만 달러 기부」. (9월 3일)

3) MBC 뉴스데스크(2010), 「北, 원정리 대규모 물류센터 완공」 (10월 6일).

4) KOTRA(2008. 6. 17), 주간뉴스레터, 2008-14.

- 2009년 북·중 무역액은 26억 8,073만 달러로 북한 전체 무역의 78.5%를 차지하였음.
- 국제적인 대북제재와 천안함 사건 이후 5·24 조치에 따른 남·북 교역 중단 등으로 인해 대중무역 의존은 더욱 심화되고 있다는 평가임.

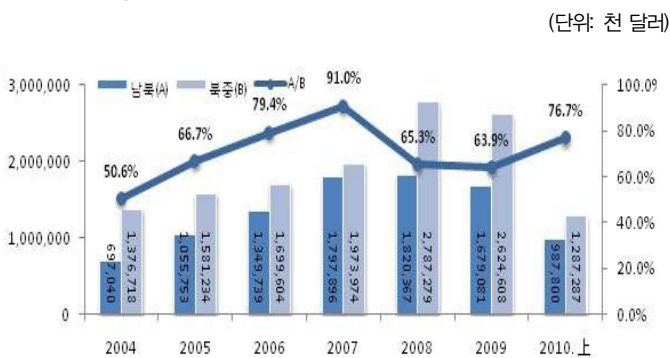
그림 4. 북한의 대중무역 의존도



자료: KOTRA(각 연도), 「북한의 대외무역동향」; 통일부(각 연도), 「월간남북교류협력동향」.

- 5·24 조치의 영향이 본격화된 6월의 경우 북·중 교역액은 3억 365만 달러로 1월 대비 105.5% 증가해 올해 들어 사상 최고치를 기록함.⁶⁾
- 2010년 3월까지 남·북 교역액은 북·중 교역액보다 많았으나 4월부터 북·중 교역액이 추월하여, 올 상반기 북한의 대중수입액은 25% 증가한 9억 3천만 달러에 육박함.

그림 5. 북·중 교역액 대비 남·북 교역액 추이



주: 2010년 상반기 교역액은 1~6월 누계임.

자료: 한국무역협회(2010. 9), 「2010년 상반기 남북교역·북중교역 동향 비교」에서 재인용; 남북교역통계DB; 중국무역통계DB.

- 그러나 2010년 상반기 월별 대중 수입액은 계속 증가하여 북·중 교역으로 인한 북한의 적자액은 5억 9,132만 달러로 최근 5년 중 사상 최대치임.⁷⁾

6) 한재완(2010. 9), 「2010년 상반기 남북교역·북중교역 동향 비교」, pp. 7~9, 한국무역협회,

- 올해 6월까지 북한의 대중 수입품목 비중은 원유 등 광물성 생산품이 2억 5천만 달러(전체 수입의 27%)로 가장 큼.
- 대중수출 주요 품목은 석탄, 철광석 등의 광물성 생산품과 아연피로 대표되는 비금속류 생산품으로 그 비중이 70%를 상회한 것으로 나타났음.
- 올 상반기 북한의 식량난과 외부지원 축소 등으로 북한의 대중 밀가루 수입은 전년대비 382% 증가한 1,602만 달러이며, 쌀과 대두의 수입도 각각 15%, 26% 증가했음.

- 비료 역시 한국의 지원이 사실상 중단된 2008년 이후 북한의 대중 비료수입이 계속 늘어나 북·중 교역통계 집계를 시작한 1998년 이후 처음으로 밀가루와 함께 10대 대중 수입품목에 진입함.

- 북한을 둘러싼 수많은 정치·경제적 변수들의 움직임이 가변적이고, 극적인 전환을 배제하기 어렵다는 점에서 북·중 경제관계가 남·북 경제관계에 미치는 양면적인 영향을 모두 살펴볼 필요가 있음.

- 북·중 경제관계의 심화에 따른 우려의 배경에는 북한경제가 중국경제로 예측될 가능성, 북한의 전략자원(지경학적 위치(항구 등), 지하자원, 어업자원, 저임노동력 등)에 대한 중국의 선점, 향후 남북한 경제공동체 또는 통일경제 형성 시 장애요인으로 등장할 가능성 등이 있음.

- 그러나 한편으로는 북·중 경제관계의 심화에 따른 긍정적 효과로서 북한경제의 안정 및 성장 기여, 개혁·개방 유도, 통일비용 절감 가능성 등이 거론되고 있어 북·중 경제협력 심화가 어떤 영향을 미칠 것인지는 현시점에서 선형적으로 단정하기 어려움.

- 현재의 북·중 무역 및 남·북 교역구조에서 중국과 한국의 경합성은 거의 없거나 매우 낮기 때문에, 어느 한쪽의 협력강화가 다른 한쪽의 무역을 위축시키는 구축효과(crowding out effects)가 발생할 가능성은 매우 낮음.

- 북한은 남·북 교역을 통해 얻은 수익과 한국의 대북지원으로 획득한 경화로 대중수입을 늘려온 측면이 있기 때문에, 남·북교역의 확대 없는 북·중 교역의 일방적인 확대는 한계가 있을 것으로 추측됨.

7) Ibid., pp. 35-36.

- 현재 남·북 교역 상품구조에서 북한의 주요 수출품목은 모래, 버섯, 수산물, 농산물 등으로 한국에서 상대적으로 높은 가격을 받거나 중국이 오히려 북한에 수출하는 상품이며, 이에 중국에 수출하지 않는 상품도 상당수임.⁸⁾

■ 비록 북한의 대중국 의존심화 현상이 빠르게 진행되고 있다고 하나 중국 편향의 무역구조는 동북아 국가들에서 공통적으로 나타나는 현상임.

- 부정적 영향에 대한 우려로 고민하기보다는 중국과 협력강화를 통해 북한 개발계획에 동반 진출하여 실리를 모색하고 북한의 개혁·개방을 유도하는 편이 보다 건설적인 대안이 될 것임.

나. 북·중 경제관계가 통합경제에 미치는 영향

■ 북·중 경협 확대는 북한주민들의 물자부족 해소, 소득증대, 북한경제 성장에 어느 정도 긍정적 영향을 미치고 있음.

- 북·중 교역을 통해 식량, 생필품, 에너지, 원·부자재 등이 공급되고, 중국의 대북 설비투자를 통한 기술이전 효과로 북한의 산업생산 및 고용이 증대하고 있음.

- 북·중 경협의 확대는 북한의 개혁·개방을 촉진하여 북한 내 시장이 활성화되고, 시장경제 학습공간이 확대되는 효과가 있음.

- 한국의 입장에서는 북한의 자원과 인프라에 대한 중국의 투자자가 통일비용을 사전에 절감시켜주는 효과가 있으며, 북한 산업에 대한 투자는 북한의 기술수준을 높이고 제품의 경쟁력을 높여주어 남한의 부담을 줄여줌.

■ 북·중 경협 확대는 통일과정에서 중국의 영향력 확대, 한국의 영향력 약화를 초래해 남·북 경제통합과 한국 주도의 통일에 장애가 될 소지가 있음.

- 북·중 경협은 남·북 경협 및 남·북 경제통합에 대해 일종의 대체효과를 지니기 때문에, 북한의 입장에서는 중국이라는 든든한 후원자가 정치·경제적 역할을 확대해 준다면, 정치적으로 부담스러운 한국에 대한 의존도를 가능한 한 낮추려 할 것임.

- 북·중 경협 확대는 장기적으로 통일한국의 산업체제 표준화와 산업구조 재배치 측면에서 부정적 영향을 미칠 가능성이 있음.

- 이미 중국에 북한의 개발권이 넘어간 상태라면, 단일한 경제체제하에 통합된 경제주권을 가지고 경제발전을 위한 새로운 목표를 정해 개발정책을 수행하는 통일한국의 독자적인 경제운영은 사실상 어렵게 될 것임.

- 북·중 경협 확대는 북한개발에서 남남북중(南南北中)의 지역분할 구도를 초래하여 통합경제의 지역적 범위가 축소될 뿐만 아니라, 통일경제 구축과 남북경협의 시너지 효과를 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 큼.

다. 향후 북한의 무역·투자·경제성장 전망

■ 다음의 세 가지 전제조건을 충족할 경우, 향후 북·중 무역은 연 평균 10% 증가를 통해 2011년 30억 달러를 돌파하고 2020년에는 약 70억 달러 규모에 이를 것으로 전망됨.

그림 6. 향후 북·중 무역 전망

(단위: 억 달러)

	2011	2014	2017	2019	2020
예상 무역액	30	40	50	60	70

주: 연 평균 10% 증가 가정 시.

- 첫째, 2000년 이후 연 평균 10% 이상 증가해온 북·중 무역의 성장 패턴이 이후 10년간 더 지속될 것이라는 전제.

- 둘째, 일관된 중국의 대북경제정책으로 북·중 무역의 안정적인 성장과 투자확대를 보장하는 데 필요한 정책이 지속될 것이라는 전제.

- 셋째, 향후 10년간 한반도에서 전쟁이나 지역분쟁 등의 안보적 불안이 정상적인 경제행위를 방해하는 경제외적 상황이 없을 것을 전제.

■ 향후 중국은 북한에 연계 인프라, 산업인프라 및 거점지역 투자를 중심으로 연 평균 10억~15억 달러 규모의 투자를 할 가능성이 높음.

- 최근 북·중 경제관계 중 가장 눈에 띄는 것은 지린성의 '장길도개발개방선도구' 건설이며, 이 외에도 랴오닝성의 연해경

8) 이 석(2010. 5), 「대북 경제체제의 효과: 남북교역, 북중무역으로 대체 가능한가」, pp. 6~8, 한국개발연구원,

제대발전계획, 라오닝성과 지린성을 잇는 동변철도계획 등을 통해 북·중 연계강화에 목적을 두고 있음.

- 중국은 접경지역에 경협 거점들을 다양하게 개설하고, 접경 지역 외에도 평양이나 청진·남포를 비롯한 산업도시지역에 기업 진출을 장려함.

■ 북한의 경제난을 해소하고 성장을 이끌어내기 위해서 차관과 무상지원이 계속 이어질 계획임.

- 북한의 성장이 없는 북·중 경협은 향후 동북지역의 안정을 약화시키며 나아가 중국의 국제적 영향력을 감소시키는 요소로 작용할 것임.

■ 다음의 네 가지 전제조건을 충족할 경우, 향후 북한은 2022년 약 485억 달러의 경제규모를 달성할 것으로 전망됨.

- 첫째, 국제 경제제재를 당하고 있는 북한이 경제난 해결을 위해 유일한 수출인 중국에 대해 중국식 개혁·개방을 포함하는 전면적인 경제협력체계를 추진하는 것임.
- 둘째, 국제제재의 철회 없이는 대규모 대북 지원과 개발원조는 어렵기 때문에 북한은 최소한 중국이 요구하는 외교·안보적 사안에 대해 전향적인 입장을 보여야 할 것임.
- 셋째, 북핵문제가 해결된다면 중국은 국제사회의 제한 없이 북한에 대규모 지원과 투자를 진행할 수 있음.

- 넷째, 북한에 대한 중국의 대규모 지원과 개발은 중국의 동북개발과 연동되어 개발수요가 증대될 것임.

■ 향후 북·중 경제관계는 국제사회의 보편적 경제질서에 따라 더욱 발전되어야 함.

- 특히 북한에서 일어나고 있는 다양한 국제적 이슈들(핵, 미사일, 개혁·개방, 인권문제 등)이 해결되는 과정에서 경제관계가 함께 발전되는 것이 바람직한 방향임.

4. 정책과제

가. 한국 내 대북경협정책에 대한 논쟁

■ 한국의 대북경협정책 수립과정에서 항상 고민거리가 되는 네 가지 난제가 존재함.

- 첫째, 한반도의 안보를 직접적으로 위협하는 핵개발 국가와 경협을 해야 하는가 하는 고민.
- 둘째, 비효율적이고 비개방적인 폐쇄국가와 정상적인 경협이 가능한가에 대한 고민.
- 셋째, 열악한 산업·인프라·제도·관행이라는 환경 속에서 이익을 창출할 수 있는가에 대한 고민.
- 넷째, 비개혁적·비개방적이며, 비인권적인 국가와의 경협 자체가 정당인가 하는 고민.

■ 그러나 다음 세 가지 문제가 해결된다면 대북경협을 반대할 이유가 없음.

- 첫째, 북한이 진정성 있는 핵 포기 의지와 행동을 보일 것.
- 둘째, 한국과 중국, 그리고 국제사회의 개발협력이 효율적으로 작동하도록 북한이 제도개혁과 대외개방을 적극적으로 진행할 것.
- 셋째, 북한 당국이 북한 주민의 인권개선을 위해 진정성 있는 행동을 보일 것.

그림 7. 북·중 경제관계가 북한의 성장에 미치는 영향

	과도기 (2010~2012년) 단계			2013~2017년 단계				2018~2022년 단계					
북한 경제	<ul style="list-style-type: none"> 강성대국건설 및 후계체제확립 위한 경제성장에 집중 '선군'노선 지속 북중 경제협력 강화 			<ul style="list-style-type: none"> 북핵 폐기 합의 사회주의 경제시스템 유지하며 대규모 대중국 개혁개방 착수 				<ul style="list-style-type: none"> 시장경제제도 도입 위한 경제개혁 본격화 수출주도형 경제성장전략 본격 추진 					
북중 경협	<ul style="list-style-type: none"> 북한경제의 개방·개혁 유도 부분적 인도적 지원 지속 북중 접경지역 연계개발중심 경협 			<ul style="list-style-type: none"> 중국정부의 북한경제개발지원계획에 따른 대북 지원·협력 개시 중국기업의 대북진출 가속화 				<ul style="list-style-type: none"> 북중경협의 다방면적 진전 북중간 동북아경제공동체 형성 토대 구축 					
국제 환경	<ul style="list-style-type: none"> 북핵해결 위한 북중협력 강화 대북경제제재 유지로 대규모 국제 자본 대북투자 어려움 			<ul style="list-style-type: none"> 각종 국제금융기구 가입 통한 소규모 기술적·재정적 지원 획득 북미, 북일 수교 통한 일본의 보상금 유입 				<ul style="list-style-type: none"> 정치·경제적으로 책임있는 국가 변모 각종 국제기구 가입 국제사회의 대규모 대북 FDI 활성화 					
경제 규모 (GNI) (억달러)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	229	236	245	260	276	293	311	330	356	385	416	449	485
경제 성장률	2%	3%	4%	평균 6%				평균 8%					

주: 경제규모는 한국은행의 추정에 따름.

나. 신 북·중 시대의 대북경협정책 과제

■ 북한과 중국에서 차세대 후계자들이 등장하고 있는 새로운 환경에 맞추어 한국의 대북경협정책 과제들을 제시하는 것은 중요한 의미를 가짐.

- 커다란 성장 잠재력을 가지고 있는 북·중 경협에 한국이 적극적으로 참여할 때 그 잠재력은 훨씬 커질 것임.

■ 첫째, 한국과 중국이 북한에 대한 인식을 공유하는 것이 가장 중요한 과제임.

- 북한의 사상과 이념에 대한 중국과 한국의 입장 차이는 양국이 대북관을 공유하기 어려워 보임.

- 그러나 한·중이 공유하고 있는 국제사회의 보편적 가치를 기준으로 대북관을 정립하여 북한을 설득하는 구조를 창출하는 것이 중요함.

■ 둘째, 대북개발에 대한 인식공유가 필요함.

- 중국은 현존하는 북한을 안정적·지속적으로 개발하려는 입장이고, 한국은 남·북이 하나가 되기 위해 개발한다는 입장임.

- 그러나 통일 한반도가 중국의 경제개발에 전혀 불이익이 없다는 것을 실증해 나간다면 인식의 불일치는 극복 가능하다고 봄.

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

- 중국이 명실상부한 제1위의 대북 무역·투자·지원국이라고 하지만, 우리가 느끼고 있는 어려움을 중국도 겪고 있음.

- 북·중 경협을 북한의 개혁·개방을 위한 수단으로 활용하려 한다면 중국과 대화를 통해 북한의 문제점과 적절한 개선방안을 공유하는 것이 중요함.

■ 넷째, 북한경제 개발에 대한 비전과 목표를 공유해야 함.

- 과거 우리가 제시한 북한경제 개발에 대한 비전과 목표는

한국의 입장과 이익만을 중심으로 설정된 것이었음.

- 주변국 특히 대북한 경제적 영향력이 가장 큰 중국의 입장을 고려하고 이익을 반영하는 것은 우리의 대북경협정책의 현실성을 높이는 기회가 될 것임.

■ 다섯째, 남·북한과 중국 3국은 대북경협을 위한 대화의 구조적 틀을 만들어나갈 때임.

- 기존의 양자간 대화에서 벗어나 남·북·중 3국이 경협 관련 고위급 경제대화의 구조를 만들어 다양한 개발 이슈를 논의하고 인식·정책·행동의 공유를 이끌어내야 함.

- 하위 구조로 가칭 '접경지역 3국 개발위원회' 혹은 '남·북·중 동북아 인프라 공동개발 협의회' 등 부문별, 이슈별 위원회를 구성하여 이후 고위급으로 올리는 것이 바람직함.

■ 여섯째, 동북개발이나 북한개발의 구체적 프로젝트들이 남·북한 및 중국의 공동참여 기회를 확대하는 것이라는 원칙을 바탕으로 상호 협력해야 함.

- 중국의 동북개발은 북한을 필요로 하는 동시에 한국의 자본과 기술도 필요로 하며, 한국 역시 경제발전을 위해서는 북한뿐만 아니라 중국의 협력도 절대적으로 필요함.

- 따라서 구체적 협력 프로젝트들이 논의되고 남·북·중의 공동참여가 확대되도록 대화기구에서 긴밀히 협상해 나가야 함.

■ 일곱째, 개성공단의 사례에서 알 수 있듯이, 남·북 경협의 경험을 살려 남·북·중 3자 공동협력의 개발사업을 추진하는 것도 생각해 볼 수 있음.

- 상징적 개발 프로젝트로 개혁·개방에 대한 북한의 인식변화를 유도하고, 다양한 개발사업을 통해 북한의 민간경제에 실질적인 도움을 줄 수 있을 것임.

- 접경지역 개발에 한국이 참여하는 프로젝트를 발굴하고, 주요 산업개발 대상에 한국이 참여하는 등 다양한 상징적 사업을 추진할 수 있을 것임.

■ 여덟째, 남북한 및 중국의 3자 협력을 통해 북한경제 개발을 동북아 공동체 형성 차원에서 접근하는 것도 생각해 볼 수 있음.

- 동북아 내 저개발국들을 뒤로한 채 앞서가는 나라들끼리 구성된 공동체는 완전한 지역공동체가 될 수 없음.
- 따라서 북한을 국제사회에 편입시키는 기회로 활용하는 차원에서, 또한 동북아 시장을 확대하는 차원에서, 특히 북한 개발사업의 안정성을 높이는 차원에서 북한을 동북아 경제 공동체에 편입시키는 접근이 이루어져야 함. **KIEP**