

북한·동북아연구센터 연구보고서

북·중 경제관계의 변화와 향후 북한개발에 대한 시사점

김 유 리

2016. 10



북한·동북아연구센터 연구보고서

북·중 경제관계의 변화와 향후 북한개발에 대한 시사점

김 유 리

2016. 10



서 문

최근 북한 핵실험과 미사일 도발이 이어지면서 한반도와 동북아에 위협이 커지고 있습니다. 이에 따라 북한에 대한 국제사회의 경제제재가 강화되는 가운데, 중국의 역할에 대한 요구가 높아지고 있습니다. 그러나 중국의 대북 전략과 북·중관계의 구조, 미·중간 상호 견제 등으로 대북제재를 위한 중국과의 협력은 쉽지 않은 상황입니다.

본 보고서는 급속히 심화된 북·중 경제관계와 북한의 경제적 대중 의존 및 그 영향을 살펴보고, 대북제재에 대한 중국의 입장과 제재 이행의 가능 범위를 검토하면서 향후 상황 변화에 따라 기대되는 남·북·중 협력을 준비하기 위한 시사점을 도출하고자 작성되었습니다.

한국수출입은행은 남북협력기금 수탁기관으로서 장기적 안목으로 북한의 개혁과 개방을 준비하고자 노력해 왔습니다. 그 준비과정에서 향후 북한의 개혁·개방을 효과적으로 유도하기 위해서는 중국의 대북관계와 수단을 적극 활용하는 노력이 필요합니다.

본 보고서가 이를 위한 다양한 논의에 참고가 되기를 바랍니다.

2016년 10월

한국수출입은행장 이덕훈

요 약

북한 핵실험과 미사일 발사 실험이 이어지면서, 북한 비핵화를 목표로 한 유엔과 각국의 경제제재가 강화되고 있다. 특히 북한 대외 경제에서 절대적 위상을 차지하는 중국의 역할에 대한 요구가 확산되었다. 핵-경제 병진노선을 고수하면서 핵무장을 핵심이익으로 내세우고 있는 북한에 비핵화를 목표로 한 경제제재는 그 효과를 발휘하기가 어렵다. 지금까지 대북 경제제재는 그 수준과 방법에 대한 미국, 중국 등 주요국의 의견이 갈라지면서 큰 효과를 발휘하지 못하였다.

5.24 조치와 개성공단 중단으로 남북 경제교류도 단절되면서 북한의 대중국 무역의존도가 특히 심화되었고, 이에 중국의 영향력에 국제사회가 주목하고 있다. 그러나 중국은 북핵과 북한(체제)에 대한 접근을 분리하여, 핵무장에 반대하면서도 북한을 안정적으로 관리하고자 제재와 더불어 지원을 병행해 왔다. 유엔 제재결의를 성실히 이행한다는 입장이나, 근본적인 대북 입장 변화는 아니며 체제 안정을 우선하는 기본 입장은 지속되고 있다.

북·중 교역과 투자는 2000년대 내내 빠르게 증가하였고, 그 비중은 특히 2010년 이후 급속히 확대되었다. 북한의 수출은 광물의 비중이 압도적이며, 국제 원자재가격 변화와 동북3성의 경제정책, 중국 경기에 따른 변화에 민감하게 반응한다. 원유를 비롯하여 대중 수입도 북한 경제의 중요한 비중을 차지하고 있다. 투자는 접경을 중심으로 광물과 인프라 투자가 대부분이며, 최근 위탁가공무역이나 노동자 파견 등 방식이 다양화되고 있다. 그러나 북한경제의 중장기적 발전에 기여하기 보다는 편중된 몇몇 분야에서 값싼 노동력을 활용하여 단기적 외화수요를 충당하는 상황이다. 냉전부터 이어져 온 북·중 경제관계는 일방적 의존에도 불구하고 북한의 정치적 결단이나 정책 변화에 파급효과나 영향력이 미미하다는 특징도 있다.

북한 핵실험으로 정치적 관계는 경색되어 있으나, 중국의 대북 제재와 지원은 일정한 범위 안에서 조절되어 왔다. 지금까지 북한 핵실험 전후 사례를 볼 때, 한·미·일 공조와 경제제재로 북한이 고립되고 상황이 나빠지거나 대중국 견제로 확산이 우려될 경우 중국의 대북 압박은 단기에 그치고 지원을 재개하여 안정적 관리를 꾀하였다. 북핵 문제 해결이 요원해 질수록 중국의 태도에 대한 국제사회의 비판도 거세어졌다. 중국도 유엔 결의안에 찬성하고 나름대로의 추가적 조치로 북한에 압박을 가하고 있으나, 여전히 제재 수위를 조절하고 핵심적 지원은 지속하는 방식을 추구하고 있다.

지금으로서는 핵문제 해결의 돌파구가 보이지 않으나, 향후 어떤 방식으로든 국면이 전환되고 북한의 지역 경제 편입이 시작될 경우, 지금까지 심화되어 온 북·중 경제관계와 중국의 경제적 위상을 고려하지 않을 수 없다. 북한을 대하는 중국의 정치, 경제적 전략을 잘 이해하고 적절히 활용하는 것이 중요하다. 남북경협이 재개될 때 북·중 경협도 더욱 확대될 것이며, 중국과의 협력은 불가피한 과제이다. 장기적이고 지속적인 대북 협력을 위해서도 중국과 연계하여 제도적인 틀을 구축하고, 교역과 투자 영역을 확장하며 상호보완적 구조를 마련해야 할 것이다.

북한과 동북아를 연결하는 장기적 구상 역시 양자적 또는 다자적 틀을 필요로 하며, 이미 긴밀한 경제관계를 구축한 중국의 영향력이 확대될 것이다. 한국은 이를 활용하며 시너지를 내고, 남·북·중을 아울러 민간 교역과 투자, 협력을 늘려갈 수 있는 기반 구축을 모색해야 한다. 미·중 간 경쟁이 중첩되어 있는 동북아의 역학관계도 고려하면서 동북아의 독자적인 경제협력 체계를 준비하고, 북한의 개방과 편입을 유도할 틀로 활용해야 할 것이다.

차 례

I. 서론	1
II. 북·중 경제관계의 심화와 그 영향	12
1. 최근 북·중 교역 및 투자 동향	12
2. 대중 무역의존 심화와 북한 경제에 미치는 영향	23
III. 대북 경제제재와 중국의 입장	34
1. 북·중 관계에서 경제적 수단의 정치적 영향	34
2. 북한 핵실험의 반복과 중국의 관리	46
3. 중국의 대북 경제제재와 가능 범위	59
IV. 북한개발 대비 대중국 협력 방안	74
1. 북·중 접경지역 개발의 현황과 전망	74
2. 동북아 연계 개발을 위한 남·북·중 협력 방안	83
V. 결론 : 한국에 주는 함의	93
참고문헌	99

I

서론¹⁾

2016년 들어 북한 핵실험과 미사일 발사 실험이 이어지면서 한반도 정세가 요동치고 있다. 동북아 주요국들은 물론, 유엔을 중심으로 세계 각국이 북한 핵과 북한 문제의 심각성에 공감하며 대응을 위한 협력을 모색하고 있다. 북한의 비핵화를 목표로 유엔과 각국의 경제 제재가 이어지면서, 북한의 태도 변화를 이끌어낼 만한 효과 여부에 관심이 집중되었다. 특히 북한 대외 경제의 절대적 비중을 차지하는 중국의 영향력과 역할에 대한 요구가 높아지고 있다.

한 국가 또는 여러 국가가 특정국을 상대로 한 정치적 목적을 관철하기 위해 경제적인 조치를 취하는 방안은 크게 두 가지 방향을 생각할 수 있다. 정치적 또는 군사적으로 무엇인가를 포기하라고 요구하며 경제적인 불이익을 주면서 압박을 가하는 방법이 그 하나이다. 현재 한국, 미국을 비롯한 각국이 북한에 대하여 취하고 있는 국제 경제제재 조치가 이에 해당된다. 다른 하나는 문제가 되는 정치적인 사안에

1) 본 보고서의 서론 및 II장, III장 등 전반부는 2016년 8월 『국가전략』 제22권 3호(pp. 61-87)에 게재된 “북·중 경제 관계와 대북제재: 관리를 위한 제재의 딜레마”를 보완하여 자세히 정리한 것이다.

대한 양보를 조건으로 걸어 협상을 하거나, 또는 문제가 되는 정치적 사안의 지속 이유를 상쇄할 정도의 경제적 이익이나 보상을 얻도록 지원을 해주는 경우가 있을 것이다.

한국은 북한 비핵화 해결을 위한 방안으로 미국, 일본과 함께 국제 사회를 설득하며 경제제재를 통한 대북 압박을 추진하고 있다. 2010년의 5.24 조치 이후로 남북 경제협력과 교류가 급격히 줄어든 이래 남북한의 경제 관계는 회복의 기회를 찾지 못하였고, 최근 개성공단 중단에 이르면서 완전히 단절된 상태이다. 북한으로서는 이미 일본을 비롯한 각국과의 경제관계가 미미한 상태에서 한국과의 경제교류마저 단절되어, 외화 수입 창구로는 중국이 거의 유일한 상황이 되었다. 이에 대중국 무역의존도가 높아진 북한에 대한 중국의 영향력에 국제 사회가 주목하고 있고, 북한 비핵화를 위한 경제제재에서도 중국의 역할을 강조하고 있다.

국제사회에서 국가 대 국가의 경제제재는 경제적 수단을 통하여 정치적인 목적을 추구하는 행위이며, 대북 경제제재도 비핵화라는 정치적 목적 달성을 위해 다양한 방법으로 압박을 시도하고 있다. 경제제재라는 압박 수단은 국제관계에서 무력 공격 이전의 차선택이거나 완화된 방식으로 활용되어 왔다. 대상 국가의 정치체제나 기조, 정책을 변경시키려 한다는 목표는 무력 공격과 동일하나, 그 보다는 부담이 적고 인간적인 대안으로 인식된다.²⁾ 외교적 목적 달성을

2) 볼드윈은 경제제재와 관련하여 “미국 전략가들이 경제적 수단의 특성, 영향력, 결과 등을 제대로 알려주지 않아 대통령이 전쟁만을 수단으로 사용했다면 세계적인 재앙을 일으켰을 것”이라고 평가하였다. David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985) p.373, Robert A. Pape, 1997, “Why Economic Sanctions Do Not Work,” *International Security* 22(2), pp.90-91에서 재인용.

위해 경제제재를 사용한 사례는 다수 존재해 왔고, 지금도 세계 곳곳의 갈등 상황에 등장하고 있다. 미국 피터슨연구소에서는 장기간에 걸쳐 경제제재가 외교적 목표 달성에 효과를 발휘하는 조건과 관련국에 미치는 영향을 연구한 보고서를 발간하고 있는데, 기본 정의 및 효과 등 연구의 주요 내용은 별도로 정리하였다.

〈미국 피터슨연구소의 경제제재 효과 연구 소개〉

냉전 시기 경제제재의 목표는 상대 진영 국가의 정치적인 체제 전환이었고, 이는 냉전 후 1990년대에도 지속되어 미국 등이 체제전환 국에 민주주의 정부를 세우기 위한 방안으로 사용되었다. 압도적인 경제력을 내세운 미국의 일방적 제재가 다수였고, 점차 여러 국가가 함께 독재국의 정치체제 전환을 위한 다자적 제재를 가하는 경우가 증가하고 있다.³⁾ 제재의 목적이 무엇인지, 제재 대상국의 정치경제적 상황이 어떠한지, 제재가 어떻게 이행되었는지에 따라 효과는 다르게 나타난다.

경제제재는 제재 부과국이 원하는 방향으로 대상국의 정치적인 행동에 변화를 끌어내는 것이 목적으로, “정부가 의도적으로 통상적 무역과 금융관계를 철회(withdrawal)하거나 철회하겠다고 위협하는 행위”로 정의된다. 주로 미국을 비롯한 강대국들이 무력공격을 대신 하는 외교적 보완재로 사용한다고 설명하였다.⁴⁾ 대상국의 정치적인 행위에 대해 경제적으로 벌을 주어 예방하거나 회복(복귀)시키려는 것이다.

3) 횡수로 볼 때 1차 대전 이래 미국은 혼자 또는 동맹국과 함께 109차례의 경제제재를 실시하였고, 사실상 미국이 주도한 유엔의 다자적 제재가 20차례, 영국이 16차례(거의 동맹국과 함께 실시), 그리고 냉전 시기 소련(러시아)이 12차례로 파악되었다. Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg, 2007, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Third Edition (Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics), pp.14-17.

4) 위의 책, pp.2-3

설령 결과가 만족스럽지 않더라도, 일단 경제제재라는 벌을 부과하는 것만으로도 대상국에게 특정한 정치적 행동을 용인할 수 없다는 신호를 보내는 효과가 있다. 이를 지켜보는 동맹국들에게는 비록 무력은 쓰지 않지만 압력을 행사하고 있음을 보여주고, 국내적으로 국민들에게도 정부가 국익을 지키기 위해 적극 노력하고 있다는 것을 알리는 효과가 있다. 만약 경제제재가 유효하다면 대상국 정책이나 행동, 체제가 부과국이 원하는 방향으로 변화시키는 목적도 실제로 성취하게 될 것이다.

제재 사례들을 보면 실제로는 경제제재만으로 대상국의 행동을 변화시키지 못하는 경우가 다수이다. 사례조사 115건 중 성공적이었다고 분류된 40건도 결국 무력 개입으로 해결되었거나, 대상국이 승복한 부분이 당초 목표와 다르거나, 실질적인 경제제재를 이행한 것으로 보기 어려운 경우가 많았다. 5건 정도가 경제제재의 직접적 효과를 본 것으로 평가할 수 있으나, 그나마 경제제재 자체의 효과 보다는 그 제재가 엄청난 영향을 줄 것이라는 예상 하에 미리 정책 변화를 꾀한 것이라는 분석도 있다.⁵⁾

제재 효과를 보지 못하는 이유로는 일단 조치가 적절치 않았거나, 목표가 너무 포괄적이거나, 관련국 간 협조가 미흡한 경우가 있었다. 그 외에도 경제제재를 당하는 국가가 내부적으로 더욱 단결하여 체제를 결속하고 대안을 찾는 경우도 종종 발생한다. 냉전과 같이 진영이 명확한 경우에는 제재 대상국의 동맹국들이 대상국을 지원하면서 제재 효과를 상쇄하기도 한다. 경제적 상호의존이 심화되면서 제재 부과국의 동맹국이나 중립국의 경제적 이익이 저해되는 문제도 발생한다. 자국의 국익이 저해될 우려가 생기면 제재 필요성에 대한 공감도가 약화되고, 제재를 엄격하게 이행할 유인이 줄어들거나 제재 참여를 거부하게 되어 제재가 무의미해질 수 있다.⁶⁾

5) Pape, 1997, "Why Economic Sanctions Do Not Work," pp.92-93.

6) Hufbauer, Schott, Elliott, and Oegg, 2007, *Economic Sanctions Reconsidered*, pp.7-8.

비용 대비 효과가 낮은 경우가 다수임에도 불구하고 경제제재가 자주 활용되는 이유는 무력 사용보다 부담이 적고, 단순한 외교적 수사보다는 효과가 있다고 여기기 때문이다. 또는 결국 무력을 쓰더라도 경제제재를 먼저 하면 이후의 무력 사용에 정당성을 부여하는 효과도 있을 수 있다. 경제제재의 유형에는 수출제한, 수입금지, 금융제재 등이 있고, 금융제재는 부과국의 관할 하에 있는 대상국의 자산 동결이나 몰수를 포함한다.

무역제재보다 금융제재가 상대적으로 부과하기가 간단하고 회피하기는 어려우며 시장에서 그 효과가 확산되기 때문에 일반적으로 효과가 더 크다고 인식하는 경향이 있다. 그러나 금융제재가 대상국 지도층의 정치적 결정에 더 직접적인 영향력이 있다고는 할 수 없다. 최근에는 대상국 지도층으로 금융제재의 표적을 지정하여 광범위한 민간 피해를 최소화 하는 표적제재가 많다. 지도층 당사자이거나 그에 연계된 개인이나 기관의 해외 자산을 동결하여 금융의 흐름을 막는 방식인데, 아직 효과가 검증되었다고 보기는 어렵다.⁷⁾

어떤 형태이든지 경제제재는 대상국이 제재를 회피할 대안이나 대체재가 없을 경우에 효과를 기대할 수 있다. 표적이 된 개인이나 기관을 대체하거나 무역 품목을 바꾸는 등 대상국의 경제 역량과 선택의 폭이 넓다면 효과는 낮아진다. 게다가 제재의 정치적 목표가 대상국 독재자에게 결코 포기할 수 없는 절체절명의 이익일 경우에는 웬만한 경제제재로는 효과를 기대하기 어렵다. 체제전환과 같이 큰 목표는 그만큼 고비용의 제재를 요하는 것이다.

경제제재의 실질적인 효과에 대해서는 비판적인 시각이 많다. 근본적으로 정치적 목적을 추구하는 수단이기예, 어떤 종류로 어느

7) Hufbauer, Schott, Elliott, and Oegg, 2007, *Economic Sanctions Reconsidered*, pp.44-48.

정도 수준의 제재를 해야 할지 기준이 부재하고 합리적인 조절을 기대하기도 어렵기 때문이다. 처벌의 성격이 강하나, 국내 사법체계와 같이 경중에 따른 처벌 기준이 정해져 있는 것도 아니다. 처벌이라는 행위 자체가 정확한 산정 기준을 가진 합리적인 행동이라고 보기 어렵다. 국가마다 추구하는 가치와 문화적 차이, 걸려있는 국익의 민감성 등에 따라 제재 조치의 수준이 과도해 지기도 하고, 너무 약한 수준에 머물기도 한다. 물론 경제제재가 일정한 효과를 나타낸 경우도 없지는 않으며, 이 때문에 지금도 각국이 압박 수단으로 계속 사용하고 있다.⁸⁾

제재 대상국의 상황이나 주변의 정치경제적 관계에 따라 경제제재의 효과가 달라지며, 목적으로 삼은 정치적인 사안이 중요하고 장기적인 것일수록 즉각적인 효과를 내기는 어려워진다. 특히 독재국가의 정권 교체나 체제전환과 같이 야심찬 목표를 위해 경제제재를 가할 경우, 제재만으로 효과를 본 사례는 극히 드물다. 일반적으로 국가들은 외부로부터 압박이 있을 경우 국익을 쉽게 포기하기보다는 저항하는 경향이 있고, 독재국가이거나 외침을 경험했던 국가라면 저항은 더 커진다. 체계적인 행정 역량이 있고 중앙의 일원적인 통제가 가능한 국가라면 경제제재를 피할 대체재를 마련하거나 타격을 경감하는 방법을 강구할 수 있다. 독재국가에서는 내부적으로 경제적 타격의 책임을 반대파나 소수집단에 돌리고 지도층을 보호하는 도구로 이용될 수도 있다.

경제제재는 그 목표가 대상국이 핵심이익으로 여기는 중대한 사안일

8) Kim Richard Nossal, 1989, "International Sanctions as International Punishment," *International Organization* 43(2), pp.301-322.

경우 성공 가능성이 낮아지고, 비교적 포기가 쉬운 덜 중요한 사안일수록 성공 가능성이 커진다. 제재의 정치적 목표가 대상국의 영토나 안보, 체제의 안정성 같은 핵심이익을 건드리는 것이 아니라면 비교적 저항도의 조치로도 효과를 거둘 수 있다. 또한 제재 대상국이 경제적으로 부과국에 의존적일수록 효과적이다. 무역관계가 거의 없고 경제적으로 의존도가 약하다면 제재를 할 만한 수단도 별로 없기 때문이다. 목표가 되는 사안이 중대하고 경제적 의존도가 약한데도 경제제재가 정치적인 목표 달성에 효과가 있을 정도의 수준이었다면, 이는 무력 사용에 버금가는 타격을 주는 강한 수준이었을 것이다. 또는 무력 사용이 가까워진 단계에서 국내외 정당성을 획득하는 방편으로 삼는 상황일 수도 있다.⁹⁾ 무력 공격으로 귀결되지 않는 구도에서 경제제재가 이 정도 수준까지 진행된 사례는 찾기 어렵다.

대북 경제제재는 북핵이라는 안보적 난제의 해결과 함께, 독재 국가인 북한의 인권 개선 등 정치적인 목적을 위하여 진행되고 있다. 지금까지 그러한 정치적인 목적 달성에 효과가 있었다고 보기는 어려운 실정이다. 북한에 가해진 경제제재 수위는 고조되어 왔으나 북한의 체제유지와 같은 핵심이익을 크게 저해하거나 무력 공격에 버금가는 수준은 아니었고, 국제 공조가 가능한 수준에서 북한의 태도 변화를 기다려온 측면이 컸다고 볼 수 있다. 지금까지는 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주요국의 이해관계로 인해 제재 강도와 이행에 대한 의견이 갈라지면서 큰 효과를 발휘하지 못한, 실패 사례에 해당한다고 할 것이다.

북한은 2016년 5월 당대회, 7월 최고인민회의 등을 통해 김정은

9) Pape, 1997, "Why Economic Sanctions Do Not Work," pp.109-110.

시대를 선포하는 과정에서, 이를 준비하며 각국 전문가들의 예상을 거슬러 2016년 1월에 4차 핵실험을, 2월에는 장거리 미사일 발사 실험을 감행하였다. 이후에도 장거리 미사일 발사를 지속하면서 그간 국제사회의 제재 노력을 무위로 돌렸고 한반도와 동북아의 불안을 조장하였다. 미국은 상하원에서 강화된 대북제재법안을 신속히 통과 시키며 대북제재의 폭과 강도를 대폭 늘렸고, 유엔 안보리도 기존보다 강화된 제재 결의안을 통과시키며 북한을 압박하고 있다.

그러나 미국과 남한을 비롯한 국제사회의 규탄과 제재 조치 강화에 대해 북한은 도발과 위협의 수위를 높이고, 9월 9일에는 5차 핵실험까지 감행하였으며 추가적인 미사일 발사도 가능하다는 입장을 고수하고 있다. 북한은 핵보유국을 자처하며 미국에 평화협정 체결을 위한 협상을 요구해 왔고, 이를 기반으로 국제사회에 정상적인 행위자로 편입하여 체제안정과 경제발전을 추진하고자 한다는 분석이 가능하다. 핵-경제 병진노선을 고수하면서 핵무기 개발과 보유를 핵심이익으로 규정하였고, 비핵화를 위한 국제사회의 제재가 더해지면 추가적인 도발로 이어지는 악순환이 지속되는 상황이다. 핵무기가 핵심이익인 북한에 비핵화를 목표로 한 경제제재는 매우 강력한 타격이 아니라면 효과를 발휘하기 어려운 사례에 해당한다.

경제제재가 강력한 효과를 발휘하려면 대상국의 대외 경제관계가 제재 부과국에 의존적이거나 밀접한 관련이 있어야 한다. 한미, 한중 관계와 같이 경제적 교류가 활발한 경우 경제제재의 효과는 즉각적이고 크게 나타난다. 그러나 북한은 세계에서 가장 폐쇄적이고 내부 동원을 통한 자립경제를 내세우고 있다. 미국을 비롯한 서구사회와 경제관계가 미미한 만큼 경제제재도 효과를 발휘하기 어렵다. 유엔의

제재 결의 역시 마찬가지로, 각국이 북한 경제에 압박을 가할 수 있을 정도의 경제적인 수단이 있을 때 효과를 기대할 수 있다. 북한이 유엔 가입국이기에는 하나 경제적 측면에서 지극히 고립되어 있어, 오히려 국제사회의 경제제재는 방법이나 효과 면에서 상대적으로 제약을 받는 상황이다.

북한 경제의 폐쇄성으로 인해 경제적 조치의 효과가 저조하다는 특징은 남북 간의 경제관계 단절에서도 나타난 바 있다. 최근 개성공단 가동을 중단하는 조치로 사실상 모든 남북 간의 경제협력이 단절되었다. 그러나 개성공단 중단 이전에도 이를 통해 북한이 벌어들이는 외화는 천억 원이 되지 않았다. 남북 경제 교류와 협력에서 개성공단이 상징하는 바는 컸으나, 북한 경제 자체에 큰 타격을 주는 조치라고 볼 수는 없었다. 중국과 러시아, 중동 등지에 노동자 파견을 통해 버는 외화도 최대 2천억 원 정도라는 분석이 있다.

북한의 대외 경제관계에서 가장 비중이 큰 부분은 중국과의 교역이며, 남북 관계가 단절되면서 그 비중은 더욱 높아졌다. 북한의 수출은 광물자원의 비중이 압도적이며, 중국으로 수출하는 광물 수출이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.¹⁰⁾ 광물 자원에 편중된 무역구조로 인해 국제 원자재가격 변화에 따라 외화 수입이 변화하고 중국의 경기에 따른 수요 변화에 민감하게 반응한다. 원유를 비롯하여 중국으로부터의 수입 또한 북한 경제의 중요한 비중을 차지하고 있다.

대북 제재가 강화되면서 이전까지 이어져 오던 한국 또는 일본과의 대북 무역이 사라지거나 중국과의 무역으로 대체되었고, 중국에 대한

10) 2013년에만 북한의 대중국 무연탄 수출액은 1조 5천억 원 가량이었다. 김병연, “북한 행동을 이해하려면 통계를 봐야,” 중앙일보 시평 2016년 1월 29일자.

북한의 무역의존도는 더욱 높아지게 되었다. 대북 제재로 인해 과거 한국이나 일본과의 무역규모가 그만큼 감소한 부분도 있고, 그 무역이 완전히 사라지지 않고 중국을 거쳐서 이루어지는 형태로 유지되는 경우도 있다. 이 경우에도 중국과의 무역량이 증가하는 것으로 나타난다. 또는 중국과의 교역으로 대체되어 북·중 교역이 더욱 확대되는 효과도 있을 수 있다.¹¹⁾ 이 때문에 각국의 제재가 강화된 이후 오히려 북·중 교역이나 경제협력이 늘어나고 활성화되었다는 지적과 분석이 있어 왔다.

비핵화라는 정치적 목적을 놓고 각국이 경제제재를 가하고 있으나, 중국은 북한 핵과 북한 체제에 대해서 접근을 달리하고 있어 한국, 미국, 일본의 대북 경제제재와 압박 일변도의 정책과는 방향을 달리해 왔다. 중국은 북한 핵에 반대한다는 입장을 견지하면서도 북한 체제를 안정적으로 관리한다는 전략 하에 경제적인 압박(제재)과 지원을 병행해 왔고, 실질적으로는 북한 체제를 불안하게 할 수 있는 제재 보다는 오히려 경제 협력과 지원에 무게를 둔 경우가 많았다. 정치적 목적을 놓고 제재 일변도의 압박을 가한다 하더라도 뚜렷한 효과를 발휘한 사례를 찾기 어려운 상황에서, 가장 밀접한 경제관계를 맺고 있는 중국은 대북 제재와 지원을 병행하면서 상황을 관리하는 입장인 것이다. 최근 북한의 도발이 이어지면서 북한 핵문제 해결에 대한 중국의 책임 있는 역할을 요구하는 국제사회의 목소리가 커짐에 따라 중국의 딜레마도 커지고 있다.

북한의 핵실험 및 미사일 발사 실험으로 인해 중국도 국제사회의

11) 최장호 외, 2015, 『북·중 분업체계 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』, 대외경제정책연구원, pp. 26-28.

대북 경제제재에 적극 참여한다는 입장을 밝히고 있어, 중국의 태도 변화를 기대하기도 한다. 그러나 대북 경제제재 효과에 대해서는 여전히 회의적인 시각이 많다. 중국도 UN이 결의한 제재를 성실히 이행한다는 입장을 표명하였으나, 북한에 대한 근본적인 입장 변화는 보이지 않고 있다. 오랜 정치경제적 관계를 유지하면서 북한 체제 안정을 우선시하는 중국의 기본 입장이 지속되고 있는 바, 중국 나름의 방식으로 대북 경제제재 이행이 가능한 범위와 그 효과에 대한 검토가 필요하다.

과거 냉전 시기부터 형성되어 온 북·중 경제관계를 고려하여, 대북 제재에 대한 중국의 입장과 예상 효과를 파악하고 향후 북한을 포함한 동북아 역내 협력에 대한 시사점을 도출할 필요가 있다. II장에서 교역과 투자를 중심으로 하여 최근 북·중 경제관계의 변화를 정리하고 북한의 경제적인 대중 의존도 심화에 따르는 효과를 살펴보고자 한다. 이어 III장에서 북·중 관계에서 경제적 제재 또는 지원이 갖는 정치적인 의미를 고찰하고, 북한의 핵실험이 반복되면서 대북 관리전략에 입각한 중국의 입장 전개를 검토하였다. 2006년 이래 북한 핵실험이 진행되었을 때마다 있었던 중국의 대북 제재 조치와 그 이행 사항을 정리하고, 중국 경제제재의 가능 범위를 예상해 본다. IV장에서는 그럼에도 불구하고 향후 북한의 태도가 변화하고 핵문제가 해결될 경우, 중국과의 적극적 협력이 불가피한 상황이 되었음을 인식하고 북한 및 동북아 개발을 연계하여 협력을 도모할 방안들을 모색하며 한국에 주는 함의를 도출하고자 한다.

II

북·중 경제관계의 심화와 그 영향

1. 최근 북·중 교역 및 투자 동향

북·중 간 교역량은 2000년대 중반부터 급격하게 증가하였다. 탈냉전 이후 1990년대는 북·중 교역의 침체기로, 1993년에 8억 9,900만 달러였던 교역액이 1999년에는 3억 7,100만 달러까지 줄어들기도 하였다. 북한의 수출에서 대중 수출이 차지하는 비중도 1990년대에는 10% 내외였고, 대중 교역은 수출보다는 수입에 초점이 있었다.¹²⁾ 북한이 1990년대 말에 고난의 행군에서 벗어난 후 2000년대 들어 북·중 교역의 비중은 지속적으로 확대되었고, 2009년에 잠시 감소하였으나 2012년까지 다시 급증한 후 장성택 사형 이후에도 꾸준히 증가세를 보였다.

2000년대 초반까지 북한의 주요 무역상대국 비중은 중국과 한국,

12) 이재호, 고일동, 김상기, 2010, 『동북아 분업구조 하에서의 북·중 경제협력: 현황과 전망, 그리고 정책적 시사점』, 한국개발연구원, pp. 5-6

일본이 각각 20% 내외로 비슷하였으나, 2002년 이후 일본의 비중이 급격히 감소하였고, 2008년 이후 한국과의 경제관계도 정체되었다. 외화 소득이 크게 줄어들자 북한은 중국에 대한 수출을 늘렸고, 중국으로부터 필요한 물품과 자원의 수입도 확대되어 2010년 이후에는 대중국 교역 비중이 70%를 넘어서게 되었다.¹³⁾ 2000년대 후반까지 북한 대외무역의 30% 정도를 차지하기도 하였던 남북 교역은 2010년 5.24조치 이후로 개성공단을 제외하고는 사실상 모두 중단되었고 2016년 현재는 개성공단 가동도 중단된 상태이다. 상대적으로 북한의 대외 무역에서 중국이 차지하는 비율이 급격히 높아졌고, 북한의 경제적 대중 의존도 역시 확대되었다. 북한의 대외무역이 한 국가에 절반 이상 의존하게 된 것은 1990년 당시 소련에 전적으로 의존했던 상황 이후 처음이다.¹⁴⁾ 중국의 수요 증가로 무역액이 늘어나는 동시에, 한국의 5.24 조치로 중국에 대한 무역 편중이 가속화되었다고 볼 수 있을 것이다.

교역 측면의 흐름을 살펴보면, 북·중 교역은 2000년대 내내 증가하던 중 한국의 5.24 조치가 있었던 2010년의 처음으로 교역액이 30억 달러를 넘어 35억 달러에 이르렀다. 전년인 2009년 대비 약

13) 이영훈, 2012, “북·중 경협 확대 현황 및 전망, 정책적 시사점,” 전환기 한반도 정치경제의 동향: 구상·정책·실천(동계학술회의 자료집) 중 ‘제2회의: 남북경협 정치경제와 발전방향,’ pp. 72-73.

14) 1991년부터 2010년까지 북한의 대중국 무역 누적 적자액이 100억 달러에 달했고, 2008년부터 2010년에는 매년 10억 달러 이상의 무역적자를 기록하고 있었다. 그러던 것이 2011년 상반기에는 2010년 동기 대비 수출이 200% 급증(3.5억 달러 → 10.6억 달러)한 반면, 수입은 54% 증가(9.4억 달러 → 14.5억 달러)에 그쳐 적자폭이 다소 감소(5.9억 달러 → 3.9억 달러)하였다. 이를 전후하여 중국에 대한 무역의존도가 크게 늘어나, 2007년에서 2010년 사이에 북한 대외무역에서 중국의 비중은 42.7% → 57%, 한국의 비중은 38.9% → 31%로 바뀌었다. 임수호, 2011, “북·중경협의 현황과 전망,” JPI정책포럼 No. 2011-16, pp. 2-4.

29% 증가한 것이었고, 한해 뒤 2011년에 다시 56억 달러로 63%나 증가하였다. 특히 대중 수출의 증가폭이 커서 2010년 2009년 대비 50% 증가한 12억 달러, 2011년에는 2010년 대비 107% 증가한 25억 달러에 이르렀다. 수입도 2010년 21%, 2011년 39% 증가했으나 수출이 현저히 컸으므로 대중 무역수지 적자는 점차 감소하였다.¹⁵⁾ 북한의 대중국 무역 적자는 여전하지만, 2010년을 기점으로 수출이 급증하면서 수입 증가폭을 추월하여 적자의 폭은 줄어든 것이다.

수입보다 수출이 훨씬 빠르게 증가한 것에 대해서는 다양한 해석이 있었다. 5.24 조치의 영향도 있으나, 김석진(2013)은 교역 확대가 북·중 관계의 특수한 현상이기보다는 중국 경제가 급성장하면서 수요가 증가하여 나타난 추세의 일환이라고 보았다. 같은 기간 베트남이나 몽골, 미얀마, 캄보디아 등 중국 주변의 개도국과 중국의 무역액은 북한보다 더 빨리 증가했다는 것이다.¹⁶⁾ 중국의 수요 증가는 중국 정부의 동북3성 개발이 본격화된 2000년대 중반부터 이어진 것이었고, 북·중 교역의 증가세도 여기에 힘입은 바 크다.

북·중 교역에서 특기할 점은 수출 품목의 구성이다. 2000년대 중반 이후로 광물의 수출이 다른 품목보다 현저히 증가하면서 대중 수출에서 차지하는 비중도 확대되었다. 2000년대 내내 중국의 에너지 수요 증가로 광물 수입이 크게 증가하였고, 북한 입장에서 광업은 제조업과 달리 단시간에 생산량을 늘려 수출하기 용이했기 때문이다. 빠른 시간 안에 외화를 벌고자 했던 북한이 광물 수출을 확대한 것이다. 2000년대에는 국제 원자재 가격도 상승세였으므로 광물 가격이 상승하여

15) 이석, 이재호, 2012, “5.24 조치 이후 남북교역과 북·중 무역의 변화: 데이터와 시사점,” KDI 북한경제리뷰(5월, 동향과 분석), pp. 11-13.

16) 김석진, 2013, “북·중 경협 확대 요인과 북한경제에 대한 영향,” pp. 95-97.

북한의 대중 수출 가격이 상승하였고, 이에 교역액도 증가하고 광물의 교역 비중 확대도 더욱 두드러졌다.¹⁷⁾

2010년 이후 수출 구조에서 광물에 대한 편중은 더욱 심화되었다. 북한으로서는 남북 교역 중단과 5.24 조치 등의 타격에 대응하면서 김정은 체제 초기의 정치적 결속을 다질 필요가 있었다. 이를 위한 외형적인 경제 건설을 위해, 단기간에 외화획득이 가능한 광물 위주의 교역을 줄일 수 없었으리라는 분석도 있다.¹⁸⁾ 중국의 수요 증가, 국제 원자재 가격 변동, 북한 내의 정치적 필요성 등이 동시에 작용하면서 대중 수출은 계속 늘어났고, 광물에 대한 편중이 심화되었다고 할 수 있다.

북·중 교역의 증가세는 2012년에 다소 주춤하였는데, 중국 경제성장 둔화와 국제 원자재 가격 하락이 작용하였다. 대중 수출은 광물 중에서도 특히 석탄, 철광석 등 몇몇 품목이 주도하였던 반면, 중국으로부터의 수입은 원유, 자동차, 비료, 옥수수 등의 비중이 크기는 하지만 상대적으로 다양한 품목이 골고루 증가해 왔다.¹⁹⁾ 수출에서 압도적 비중을 차지하는 무연탄의 경우 2012년 상반기까지는 수출을 유지하였으나 하반기에는 수출 실적이 2011년에 비해 절반 정도로 감소하였다. 무연탄이 수출에서 차지하는 비중도 절반 이상이었던 것이 2012년 말에는 30% 수준까지 줄어들었다.

17) 중국의 대북한 수입액도 이 시기 국제 원자재 가격 상승으로 상당히 늘어났다. 중국이 제공하는 원유가 매년 50여만 톤인데, 10년 사이 국제유가가 5배 이상 상승하면서 수입금액이 5배 이상 증가하였다. 광물 교역은 2012년 이후 중국 경제이 성장이 둔화되어 자원 수입이 줄어들면서 함께 감소로 돌아섰다. KDI 북한경제리뷰(1월), pp. 99-102.

18) 이석, 이재호, 2012, “5.24 조치 이후 남북교역과 북·중무역의 변화,” pp. 23-24.

19) KDI 북한경제리뷰(1월), pp. 16-17.

여기에는 중국 내 수요 증가세의 둔화와 국제 원자재 시장에서의 무연탄 가격 하락도 작용하였으나, 한편으로는 북한 내에서 석탄에 대한 수출의 과도한 편중을 우려했던 결과이기도 하였다는 분석도 있다. 북한 역시 지나치게 지하지원 위주로 변화한 수출구조의 문제를 인지하였고, 이를 다양화하기 위해 관광사업, 근로자 해외파견 등 외화 획득의 경로를 다변화하고자 적극 노력하였다는 분석이다.²⁰⁾ 물론 단기간에 북한의 대중 수출에서 광물자원 비중이 갑자기 줄어 들 수는 없었다. 증가세가 줄기는 하였으나 규모는 계속 증가하였고, 2015년까지도 북·중 교역에서 큰 비중을 차지하였다.

남북 교류와 협력이 감소하고 중단되는 과정에서 북·중 교역 규모와 비중은 반비례하듯 재차 증가하였다. 2013년에는 남북 간 반입, 반출이 절반 가까이 감소하였는데, 해당 년도 북한의 대중 수입은 36억 6천만 달러로 전년보다 5.4%, 대중 수출은 29억 1천만 달러로 17.2% 증가 하였다. 2013년까지는 중국의 원유 공급이 북한의 대중 수입에 포함 되어 집계되었는데, 원유를 포함한 광물성 연료가 최대 수입 품목으로 7억 4천만 달러를 나타냈다.²¹⁾ 언급한 바와 같이 대중 수출 증가율이 수입보다 컸으므로 무역적자 규모는 줄어들고 있었다.

20) 무연탄 가격은 2012년 초까지 톤당 100달러 이상이었다가 하반기에 90달러 내외로 하락하였음. 2012년 4월에는 김정은의 담화에서 외화 부족을 무연탄 등 지하자원의 과도한 수출로 해결하려는 임시방편적 처방에 대해 제동을 걸고 관리체계를 바로 세울 것을 지시하였다고 알려졌다. 김상기, 2013, “2012년 북중무역 평가와 전망,” KDI 북한경제리뷰(1월, 동향과 분석), pp. 77-80.

21) 2013년에 남북교역은 약 12억 달러로 전년대비 42% 감소하였고, 북·중은 65억 달러로 전년대비 10% 증가하여 남북교역은 북·중 교역의 6분의 1로 하락함. 북한의 대중 수입 중 광물성연료는 전년대비 6.2% 감소한 것이지만, 원유는 전년대비 3.5% 증가하였고 휘발유 등 석유연료와 석탄·고형연료의 감소폭이 각각 35.5%, 39.1%로 집계된 것이다. 성백웅, 양지연, 2014, “2013년 남북교역·북·중무역 동향 비교,” IIT Trade Focus Vol.13 No.9(국제무역연구원), pp. 1-3, 12-14.

대중 수입은 원유나 천연가스 등 에너지가 가장 많고 이어서 섬유 제품, 식료품 등이 큰 비중을 차지했으며, 대중 수출은 석탄 등 광물이 여전히 절대적인 비중을 차지하였다.²²⁾ 원유 수입과 광산물 수출을 주축으로 한 북한의 대중국 교역은 2013~2014년까지 역대 최대치를 나타내고 있었다. 그러나 2015년에는 북한의 대외무역이 2014년보다 전체적으로 감소하였는데, 여기에는 절대적인 비중을 차지하는 북·중 교역이 감소한 경향이 즉각적으로 반영된 것이다. 2016년 초 북한의 4차 핵실험과 미사일 발사로 정치적 측면에서 관계가 더욱 경색되었으나, 이미 2015년에도 큰 폭으로 교역액이 감소한 것이다.

2014년부터는 중국으로부터의 원유 수입은 북한의 무역 통계에서 빠져 있어 “0”으로 나타난다. 이미 원유를 제외한 상황을 비교해도 2014년에 비해 2015년에 북·중 교역액이 상당한 폭으로 감소하였다는 것은 몇 년간 지속되어 오던 긴밀한 경제관계에 변화가 있음을 예상하게 한다.²³⁾ 2015년에 대중 수출이 약 12% 감소하였다고 나타났으며, 여기에는 석탄 6.3%, 철광석 68.5% 감소라는 변화가 작용하였다. 석탄 수출액은 2014년에 18% 가량 감소한 것이 2015년에 더욱 감소한 것이다. 수출 물량을 늘렸음에도 가격 하락폭이 더 커서 수출액은 줄어들었다. 철광석은 수출 물량도 크게 감소하였는데, 가격 하락에

22) 2013년 북한의 대중 무역적자는 2012년 대비 2.4억 달러 감소한 7.2억 달러를 기록한. 광산물 외에 의복이나 모피, 기타금속 등도 수출하였으나 북한 내 산업구조가 취약하여 연도별로 산업별 수입비중이 큰 등락을 보인다. 방호경, 홍이경, 2014, “최근 북·중 무역의 주요 특징과 시사점,” KIEP 지역경제 포커스 Vol. 8 No. 29 (대외경제정책연구원), pp. 3-6.

23) 2015년 북·중 교역 관련 수치는 이종규(2016)에서 참조하였다. 교역액은 2015년 상반기까지는 약 12.8% 감소했고, 하반기에 더욱 위축되어 11월까지 14.8%가 감소한 것으로 나타났다. 이종규, 2016, “북한의 대외무역: 2015년 평가 및 2016년 전망,” KDI 북한경제리뷰(1월), pp. 3-7.

더하여 중국 측의 수요도 감소하였기 때문이다.

2014년에 18% 정도 급감하였던 대중 석탄 수출이 2015년에는 6.3% 감소로 그 감소세가 줄어든 현상은 북한의 치열한 외화획득 의지를 보여주는 것이기도 하다. 중국은 오염물질 규제 강화를 위해 2015년 1월부터 무연탄에 대해서도 품질 관리조치를 시행하였고, 이는 품질이 낮은 북한산 석탄 수출에 더욱 불리한 상황을 조성하였다. 그럼에도 불구하고 북한의 대중 석탄 수출은 감소하기는 하였으나 그 폭이 2014년보다 줄어들었던 바, 가격 하락 상황을 감안한다면 물량을 대단히 늘렸으리라 추정할 수 있다.

최명해(2015)는 북한이 대중국 수출을 통해 이렇게 확보한 외화로 러시아 등에서 다시 연료나 에너지 자원을 구입하였다고 보았다.²⁴⁾ 대중 수입에서 2014년부터 통계상 “0”으로 나오는 원유를 제외하더라도 연료나 에너지 관련 항목은 2015년에도 30% 이상 크게 줄어들었고, 원유 수입을 대체했으리라 보았던 정제유 수입도 34%나 줄었다고 나타났다. 이에 비해 2015년 1분기에만 러시아에서 약 7000만 달러 이상의 관련 품목을 수입하였다는 것이며, 러시아산 연료로 대체하는 노력이 있었으리라 예상할 수 있다. 북한이 러시아에서 수입한 연료를 합치면 전체 에너지 관련 수입량은 2014년과 비슷하였으리라고 추정되며, 국제유가가 하락을 고려한다면 절대적인 물량은 더 많았을 수도 있다고 보았다.

전반적으로 최근의 북·중 교역이 물량이나 액수 측면에서 줄어든 상황은 명확해 보인다. 더구나 2016년 들어 불거진 북한의 핵실험과

24) 최명해, “2015년 북·중 관계 동향과 향후 전망,” 『2015 중국정세보고』, 국립외교원 중국연구센터, pp. 324-325.

잇단 미사일 발사, 도발적 언행으로 정치적인 관계도 원만하지 못한 상황이 지속되고 있고, 중국도 국제사회의 대북제재에 성실한 이행을 표명하고 있다. 또한 중국의 경제성장 속도가 현저하게 떨어지는 상황에서 단기간에 북·중 교역의 양적 회복은 불가능해 보인다. 북한도 광물 위주의 교역보다는 노동자 파견이나 관광과 같이 외화 획득의 대체 경로를 모색하기도 하고, 러시아 등으로 교역 상대 다변화를 꾀하기도 한다. 그러나 여기에도 핵문제로 인한 국제사회의 제재와 이에 대한 중국, 러시아의 태도가 큰 변수가 될 것이다.

교역과 함께 중국의 대북 투자도 2000년대 중후반부터 급증해 왔다. 대부분 자원개발이나 인프라 건설부문에 대한 투자로, 역시 중국의 폭증하는 에너지 수요를 반영하고 있었다. 광물자원 개발에 특히 적극적이어서, 북한에서 매장량이 풍부하고 잠재력이 높은 철광, 금광, 석탄광, 동광 등에 중국의 투자가 급격히 확대되었다. 2004년을 전후하여 북한도 중국의 자본을 활용하여 국내 경제발전을 위한 투자를 유치하고자 노력을 기울였다. 최장호(2015)는 북한이 2004년에 북한 내 광산에 중국 자본의 투자를 본격적으로 유치하고, 중국 선박의 북한 수역 조업 및 수산물 양식 관련 투자도 허용하며, 중국 기업의 북한 내 운수업 투자도 허용하였다고 보았다.²⁵⁾

북한자원연구소에 따르면 중국기업은 2000년대 중반과 후반기에 20개 광산에서 31개 사업을 진행하였는데, 함경북도 무산철광, 함경남도 상농금광, 양강도 혜산청년동광, 평안북도 덕현철광, 평안남도 2·8직동청년탄광, 황해북도 은파아연광산 등이 대표적이었다고

25) 최장호 외, 2015, 『북·중 분업체계 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』, pp. 60-61.

한다.²⁶⁾ 이는 동북3성의 수요에 따라 북·중 교역에서 광업과 중화학 공업 관련 항목 비중이 높았던 것과 직결된 현상이었다. 북한은 동북 3성에서 원유를 비롯한 기계, 전자 장비를 수입하였고, 석탄, 철광석 등 광산물과 철강, 비철금속 등 중공업 관련 원자재를 주로 수출하였다.²⁷⁾ 중장기 투자 경향도 마찬가지로, 대북 투자의 정치적인 리스크에도 불구하고 중국 기업의 투자액이 급증하였고, 실행 액수도 점차 증가하고 있었다.

2008년을 전후하여 북한과 중국은 경제기술협력, 항공운수, 도로 운수 등의 분야에서 협정을 체결하여 경제협력을 위한 제도적 기반도 강화하였다. 북한 무역에서 중국 비중의 급격한 확장과 궤를 같이 하여 북한의 해외 투자 유치에서도 중국의 비중이 90%를 넘어섰다. 그러나 실제로 중국의 대북 광업 투자가 어떻게 실행되고 있는지는 정확히 파악하기 어렵다. 실제 계약 체결이나 실제 생산 여부는 정확히 파악할 수 없고, 계약 체결 이후 사업이 진행되지 않는 경우가 많다고 알려져 있다.²⁸⁾ 중국의 대북 자원개발 투자가 활발하다는 소식은 많고 그 대부분이 광산이나 관련 인프라 투자라고 하지만, 그 투자의 성공이나 지속 여부에 대해서는 알 수 없는 상황이다.

투자유치를 통한 북·중 경제협력이 원활히 진행되고 있는 사업은 실제로는 소수에 불과하다고 추정된다. 북한 광물자원에 대한 중국

26) 북한자원연구소, 2010, “북한 자원개발사업 실태분석”(한국광물자원공사 용역보고서)의 내용을 이종운, 2014, “북·중 경제관계의 구조적 특성과 함의,” KDI 북한경제리뷰(1월), p. 58에서 참조.

27) 최지영, 2010, “국제산업연관표를 이용한 북·중 무역 분석,” 현대북한연구 13권 3호, p. 184.

28) 최장호 외, 2015, 『북·중 분업체계 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』, pp. 106-107.

기업들의 관심은 유효하나, 아직 북한의 인프라와 제도, 부패문제 등 투자환경이 열악하고 정치적인 요인들도 위험성이 크기 때문이다. 최근 광업보다는 북한 노동력을 활용하는 위탁가공을 중심으로 의류나 수산물 가공 등 분야에서 협력에 다소 진전이 있었다. 광물 관련 직·간접 투자 이외에도 중국 기업들의 대북 투자와 협력 방안이 여러 가지로 모색 중이나, 아직 열악한 인프라, 제도 등 북한의 투자환경이 걸림돌이 되고 있다. 광산 개발 관련하여 중국 기업들의 투자를 활성화하고 보다 장기적인 인프라 건설에도 협력을 확대하기 위해 광산의 장기간 이용권 또는 개발권을 부여하리라는 보도도 있다. 그렇다고 하더라도 중국의 기업들이 채산성을 담보하기 어려운 북한의 광물 생산에 장기간 대규모의 자본을 투자하기는 어려운 상황이다.

직접적인 투자 대신, 몇 년 전부터 북·중 접경지역에서 대북 위탁가공이 허용되어 비교우위 산업을 중심으로 대북 위탁가공무역이 활성화되고 있다는 소식도 있다.²⁹⁾ 2013년 길림성 훈춘시의 4개 의류 제조업체가 대북 위탁가공무역을 시범 운영하면서 관세인하 혜택을 누렸던 사례가 있었다. 관세 혜택 외에도 대북 위탁가공을 통한 의류 제품을 중국 국내 생산으로 간주하여 품질 및 안전 검사 시에 우대해 주기도 하였다. 2013년 대북 위탁가공을 허용한 이후 북한은 중국인의 북한 부동산 투자도 허용하면서 투자유치에 노력하고 있는 것으로 보인다.

2014년에는 단둥에서도 5개의 의류 업체가 대북 위탁가공무역을 시범 운영하면서 중국 기업들의 대북 위탁가공무역이 확산될 가능성을 보여주었다. 동북3성은 인건비가 상승하고 노동력도 부족해지면서

29) 이하 위탁가공무역 허용 및 시행 사례 관련 내용은 위의 책, pp. 108-110.

경공업 업체들이 어려움을 겪고 있다. 대북 위탁가공은 이러한 접경 지역 중국 기업들이 외화가 필요한 북한의 노동력을 활용한다는 측면에서 이해가 맞아떨어지는 협력사업이다. 언론에서 간헐적으로 단둥·신의주 등 접경 지역에 산업단지와 물류센터 등을 계획한다는 보도가 나오는 것도 중국 기업들의 북한 노동력 활용 경향을 반영하고 있다. 그러나 아직도 장기적인 대규모 투자와 협력으로 이어지기에는 부족한 측면이 많다.

2012년 이래 북한의 대중 해외노동자 파견도 이루어지고 있다. 남북 관계 악화와 대북 제재 속에서 해외 노동자 파견은 북한의 주요한 외화벌이 수단의 하나가 되었다. 2010년을 지나면서 중국의 급속한 경제성장 추세에 제동이 걸리고, 동북3성의 노동력 부족과 임금 상승 문제가 부각되었다. 북한 노동자를 활용하여 값싼 노동력을 공급받고자 하는 동북3성의 수요와 외화를 벌고자 하는 북한의 필요성이 맞물리면서 노동자 파견이 확대되어 왔다.³⁰⁾ 물론 국제사회의 대북 제재 강화와 북한 노동자의 인권 문제에 대한 지적 등이 이어지면서 노동자 파견 역시 제약될 수 있으나, 최근까지는 중국을 비롯하여 러시아 등지에 노동자 파견을 통한 외화 획득은 지속되고 있는 것으로 알려졌다.

최근까지 북한의 대중 무역은 지속적으로 증가세를 보였고, 이에 따라 대중 무역 의존도도 심화되어 왔다. 개성공단을 통해 유지되고 있던 남북교역이 남아 있었으나 2016년 북한의 핵실험과 미사일 도발이 이어지면서 전면 중단되었다. 현재로서는 중국이 북한 대외경제의

30) 2012년 145명에서 시작된 대중 노동자 파견이 2015년에는 1만 5,000~2만 명 수준으로 크게 확대되었다. 위의 책, pp. 115-116.

유일한 상대라고 보아도 무방할 수준에 이르렀다. 북한은 무역 다각화를 강조하며 러시아와 접촉하는 등 대중 의존을 낮추고자 노력하기도 하였으나,³¹⁾ 국제사회의 제재가 이어지면서 교역을 분산할 만한 상대를 찾기는 어려운 실정이다. 투자를 비롯한 협력사업도 제재 국면 속에서 접경 지역을 위주로 한 중국 기업과의 논의가 이루어지는 수준이다. 북한 대외경제의 대중 의존이 절대적인 수준에 이르면서, 향후 북·중 관계에 미칠 영향에 대한 관심과 우려도 높아지고 있다.

2. 대중 무역의존 심화와 북한 경제에 미치는 영향

북한 무역의 높은 대중 의존도는 한 두 해의 일이 아니라 탈냉전과 함께 고착화되어 온 것이다. 냉전 시기에도 중국과의 교역은 중요한 위상을 차지했으나, 당시에는 소련의 비중이 컸고 중·소 양국이 북한에 대한 일종의 경쟁 관계에 있었다. 탈냉전 후 2000년대를 지나면서 대중 의존이 점점 심화되었는데, 처음부터 대중 의존도가 눈에 띄게 높아졌던 것은 아니었다. 2004년만 해도 북한의 대중수입 비중이 높아지고 있다는 분석은 있었으나 식량이나 에너지 등 전략물자의 의존을 특기할 정도는 아니었고, 2007년부터 대중 의존도가 다소 심화되었다는 의견이 나오는 정도였다.³²⁾

북·중 교역의 대부분은 접경인 동북3성을 통해 이루어져 왔고 북한의 석탄 수출도 이 지역에 집중되어 있었다. 2010년을 전후하여

31) 북한은 2013년 3월 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 '무역 다각화'를 강조하며 지나친 중국 의존을 경계하기도 하였다. 방호경, 홍이경, 2014, "최근 북·중 무역의 주요 특징과 시사점," p. 3.

32) 이재호, 고일동, 김상기, 2010, 『동북아 분업구조 하에서의 북·중 경제협력』, pp. 9-10.

북한 대외경제의 중국에 대한 편중이 심화될 때, 이석(2012)은 한국의 5.24 조치 이후 산동, 하북, 강소성 등 중국의 다른 지역에 대한 북한의 수출이 늘어나는 현상이 나타났고, 외화획득을 위해 이전에는 그다지 깊은 관계가 없던 중국의 다른 지역까지 북한산 석탄과 철광석 등을 밀어내기 수출하였다고 분석하였다.³³⁾ 남북 교역이 현격히 감소하면서, 외화를 필요로 하는 북한으로서는 단기적으로 중국에 대한 무역에 더욱 의존할 수밖에 없었다는 것이다.

양적으로 급격하게 성장한 북·중 교역이 북한 경제에 미치는 영향에 대해서는 바라보는 시각에 따라 의견이 다양하다. 대부분은 북·중 교역이 중국, 즉 동북3성의 경제나 산업에 미치는 영향은 미미하다고 보고 있다. 북한 경제에 미치는 영향도 단기적으로는 외화 획득의 수요를 어느 정도 충족시킬 수는 있으나, 중장기적으로 긍정적인 영향은 별로 없다는 견해가 많다. 중국의 대북투자를 유치하기 위한 개발구 지정 등의 개선 노력은 있으나, 교역 품목의 편중 및 구조적인 한계로 인해 장기적인 성장에는 기여하기 어렵다는 것이다.³⁴⁾ 북한은 대내외적 상황에 따라 지불 능력에 큰 차이가 생기고, 교역 자체에도

33) 2011년 이들 3성에 대한 북한의 수출은 6배 가까이 증가하여 12억 달러에 달해 대중 수출의 무려 48% 차지함. 이석, 이재호, 2012, “5.24 조치 이후 남북교역과 북·중 무역의 변화,” p. 18.

34) 최지영(2010)은 국제산업연관표를 토대로 동북3성을 위주로 하여 북·중간 교역이 양국 산업에 미치는 파급효과를 추정하였고, 이재호(2011)는 한·중·일간의 용도별 역내분업구조로 인한 각국 간의 무역구조와 북·중 무역구조의 차이와 의미를 검토하였다. 이영훈(2012)은 중국의 영향으로 황금평이나 나선 개발 등 북한의 개방이 속도는 내는 효과도 있다고 분석하였다. 최지영, 2010, “국제산업연관표를 이용한 북·중·무역 분석,” 현대북한연구 13권 3호; 이재호, 2011, “동북아 역내분업 구조와 북·중 무역: 특징 및 시사점,” KDI 북한경제리뷰(4월, 동향과 분석); 이영훈, 2012, “북·중 경험 확대 현황 및 전망, 정책적 시사점,” 전환기 한반도 정치경제의 동학: 구상·정책·실천(동계학술회의 자료집) 중 ‘제2회의: 남북경협 정치경제와 발전방향,’ p. 80.

불확실성이 커서 안정적 성장에 큰 도움이 못 되는 상황이다.

중국이라는 한 국가에 대외무역의 대부분을 의존하게 되었다는 것도 바람직하지 않지만, 특히 북한은 교역 품목이 매우 제한되어 있다는 문제가 중첩되어 있다. 대중 수출은 광물이 큰 부분을 차지해 왔고, 석탄과 철광석의 생산량과 가격에 전체 수출액이 좌우되었다. 대상국인 중국의 정부 정책이 변하거나 국제 시장의 원자재 가격이 변화하면 여기에 매우 민감하게 반응하게 된다. 설령 중국과의 관계가 극히 우호적이라고 하더라도, 중국 경제의 내부 상황이 변화하거나 국제가격 자체의 등락이 발생하는 등 외부적인 변수의 작용에 크게 영향을 받게 되며, 이는 대외무역을 통해 안정적인 외화수입을 확보하고 경제성장에 필요한 재화를 획득하는 데 지장을 초래하게 된다.³⁵⁾

2000년대 북한의 대중 수출에서 광물이 주종을 이루게 된 것은 북한의 경제적 역량 탓도 있지만, 중국이 동북3성 개발을 추진하면서 해당 지역의 원자재 수요가 증가했던 것에 영향을 받은 바가 컸다. 접경을 통한 교역은 중국 정부 차원의 정책으로 지속되고 있는 동북 진흥계획에 직접적인 영향을 받았다. 북한은 동북3성 개발에 따라 증가한 광물 수출로 외화를 벌어들여 다시 중국으로부터 원유, 소비재, 자본재 수입 할 수 있었다. 문제는 중국의 개발계획 덕분에 급격히 증가한 광물 수출이 북한 내의 산업이나 전반적인 경제 발전에 미치는 영향은 크지 않다는 것이다.

최지영(2010)은 동북3성에 대한 수출이 북한 내 산업에 미치는 생산유발 효과가 크지 않으며, 북한 경제 발전을 위한 파급효과는 동북3성에 대한 수출보다는 북한 국내 수요가 증가할 때 더 크다는

35) 방호경, 홍이경, 2014, “최근 북·중 무역의 주요 특징과 시사점,” p. 13.

점을 지적하고 있다. 게다가 북한의 수출 주력산업인 광업이 중국 동북3성에 대한 의존도가 높은 데 반해, 동북3성의 북한에 대한 의존도는 매우 낮다.³⁶⁾ 즉 북한은 중국 측의 수요와 공급에 민감한 영향을 받는 반면, 중국이 북한에 의존하는 바는 거의 없어 양국의 상호 영향력에 큰 불균형이 존재한다. 북한의 중국에 대한 무역 의존이 외화 획득을 위한 단기적인 효과는 있지만, 북한 경제의 중장기적 발전에는 긍정적이라고 보기 어렵다.

북한의 대중국 수출 주력 품목인 석탄의 수출은 중국 정부의 석탄 관련 정책에 직접적인 영향을 받았다. 최장호(2015)는 중국정부가 2013년부터 석탄 산업에 대한 구조조정에 착수하였고, 석탄 생산과 사용을 효율적으로 관리한다는 목표 하에 저품질 석탄 수입을 규제하는 조치가 시행되어 북한의 대중국 석탄 수출이 영향을 받았음을 지적하였다.³⁷⁾ 중국 정부가 석탄 품질을 제고하고 생산과 경영을 체계적으로 관리하기 시작하면서 중국 내 석탄 기업들도 타격을 받았고, 북한산을 포함하여 저품질 수입 석탄이 직접적인 영향을 받은 것이다.

중국 정부의 석탄 산업 구조조정에는 중국 내 석탄산업 보호 정책도

36) 북한의 수출과 국내수요에 대한 생산유발 의존도는 광업부문에서 동북3성에 대한 의존도가 11.54%, 경공업과 중공업이 각각 3.64%, 3.67% 등 높은 편이고, 동북3성의 북한에 대한 의존도는 1% 안팎으로 낮은 편이라고 분석하였다. 최지영, 2010, “국제 산업연관표를 이용한 북·중 무역 분석,” pp. 192-193.

37) 중국 정부 정책인 석탄산업 구조조정의 5대 목표는 ① 석탄품질 제고를 위해 무질서한 석탄 생산 금지, ② 생산비용 절감을 위해 석탄기업의 조세비용 부담 경감, ③ 저품질 석탄 수입규제를 위해 석탄 수출입체인 관리강화, ④ 생산성 향상을 유도하고 생산비용 절감을 위해 석탄기업의 생산 경영 수준 제고, ⑤ 석탄기업의 양호한 발전 환경 조성을 추진하고 있고, 각 목표에 따라 세부 이행사항을 설정하여 석탄산업 구조조정에 박차를 가하고 있다. 이 정책과 관련한 이하의 설명은 최장호 외, 2015, 『북·중 분업체제 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』, pp. 72-75 참조.

포함되어 있고, 이에 수입석탄에 대한 관세조치가 시행되었다. 북한산 석탄 수입에도 관행과 달리 점차 공식관세율을 적용할 가능성이 크며, 이는 앞으로 북한산 석탄의 대중 수출이 쉽지 않을 것임을 의미하고 있다. 수입 석탄에 대한 품질관리 역시 저품질인 북한산 석탄 수출에 타격이 될 것으로 보인다. 중국 경제가 발전할수록 환경보호 의식이 강화되고, 에너지를 효율적이고 체계적으로 관리하는 방향으로 정책이 변화하는 것은 자연스러운 흐름이기도 하다. 이에 따라 석탄 소비가 전반적으로 줄어들 것이며, 중국 내 석탄 기업 보호에다 품질 관리까지 중첩되어 있다. 북한산 석탄의 대중국 수출은 단기간에 급감하지는 않더라도 갈수록 어려워질 것으로 예상된다.

석탄과 함께 대중국 수출의 또 다른 주력 품목인 철광석 역시 중국 철강 산업의 변화에 영향을 받는 구조이다. 2008년 세계 금융위기 이후 전반적인 수요 감소와 이에 따른 가격 하락으로 인해 중국 철강 산업 자체가 타격을 받았다. 중국 내 대규모 개발 사업과 함께 늘어났던 철강 수요 역시 중국의 경기 둔화에 따라 줄어드는 추세이다. 각 지방정부 차원에서 부동산 개발 등 건설 관련 투자가 줄어들면서 철강의 국내 수요도 감소하여 공급 과잉이 심화되었고, 가격 하락과 함께 조정 국면에 접어들었다. 철강 수출과 내수가 함께 줄어들면서 철강 업계 전반이 위축되었고, 북한의 대중 수출에도 부정적인 영향을 미치고 있다.³⁸⁾

중국은 철강 수요 감소에 대응하면서 철강 산업에도 구조조정을 시행 중이다. 이미 지난 12차 5개년 계획(2011~2015)에서 구조조정을 추진한 바 있다. 기술혁신을 통해 고부가가치의 철강 생산에 주력하는

38) 위의 책, pp. 78-81.

구조로 변화를 모색하면서 설비의 현대화, 환경을 위한 에너지 절감 등을 병행하였다. 이 과정에서 철광석 수입은 수요 감소, 재고 증가 등에 따라 줄어들게 되었다. 북한의 대중 철광석 수출량과 수출액이 최근 몇 년간 현저히 줄어든 점 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 당분간 대중국 철광석 수출이 회복될 요인은 많지 않으며, 남북 관계 개선으로 대남 교역이 회복되는 등의 계기가 없는 한 북한의 철광석 수출이 전환점을 맞을 가능성은 높지 않아 보인다.

북·중 경제 관계에서 특히 접경 지역을 중심으로 확장되어 온 경제 협력과 대북투자 역시 중국 측의 경제 환경이나 정책 변화에 북한이 반응하면서 영향을 받는 구조로 진행되고 있다. 중국은 2003년 이래 동북진흥계획에 따라 요령성에서 ‘연해 경제벨트 개발계획’, 길림성에서 ‘창지투 개발개방 선도구’ 계획을 추진하였다. 이에 따라 북·중 접경지역에서 신압록강대교, 나진항 부두 등 인프라 개발 사업이 추진되었다. 임가공, 유통 등 분야에서는 북한 인력을 고용하여 전용 상품을 가공하여 수출하는 방식의 사업을 추진하기도 하였다. 물론 중국 기업들의 대북투자는 정치경제적 위험성, 투자조건의 미비 등으로 인해 아직은 미미한 수준에 머무르고 있다.³⁹⁾

중국의 동북3성 개발계획에 의거하여 접경 지역에서 물류, 건설, 전력, 광업 등의 인프라 산업 일부에 투자가 이루어졌으나, 북한의 산업 발전에 도움이 될 만한 일반 제조업 분야 대북 투자는 활성화

39) 중국 기업들의 대북투자는 2011년 누적 기준으로 3.1억 달러에 불과하였다. 중국 기업들은 개발운영권을 원하고 있으나, 북한은 장기간의 우선 판매권을 보장할 뿐 개발운영권은 허용하지 않았다. 2008년 10월 북한은 광산개발에 25%의 ‘자원세’를 추가로 부과하기도 하고, 2009년 5월 2차 핵실험 후에는 일부 외국투자 기업을 추방, 6월에는 일방적 계약파기를 통보하기도 하였다고 알려졌다. 이영훈, 2012, “북·중 경험 확대 현황 및 전망, 정책적 시사점,” pp. 74-75.

되지 않고 있다. 중국의 개발계획에 따라 광물 수요가 증가할 당시 광업에 대한 대북 투자가 일부 진척되고 관련 시설의 수입이 있었으며, 이에 따른 석탄 수출량 증가가 북한의 대중 수출 증가로 이어졌던 것으로 볼 수 있다. 그러나 북한에 대한 중국 기업들의 투자는 북한 경제의 체계적인 발전과는 큰 관련이 없고, 북한 내 소득 창출에도 별다른 기여를 하지 못하고 있다.⁴⁰⁾ 중국에 대한 수출이 편중되어 있는 것과 비슷한 맥락에서 투자 역시 아직은 접경 지역이나 일부 특구의 인프라 구축 또는 광물 생산에 투자에 머무르고 있다.

북·중간 원유 및 전략물자 교역은 국가에서 통제하지만, 그 외 품목들의 교역은 중국 민간 기업들이 다양한 형태로 이윤을 추구하면서 수행하고 있다. 국제사회의 대북 제재가 강화되고 남북 교류와 협력이 중단되면서 북·중 접경을 통한 중국 기업들의 교역이나 투자가 더욱 상대적으로 더욱 활성화되리라는 예상도 있다. 남한과의 교류가 단절된 상황에서 북한으로서는 중국 기업들과의 교역과 협력을 확대할 필요도 있다.

과거 단순 교역이나 중개 역할이 많았던 중국 기업들 중 북한 노동력을 활용한 위탁가공 사업을 추진하는 경우가 늘어나는 추세였다. 중국도 인건비를 비롯한 생산 비용이 지속적으로 상승하고 있으므로, 북한 노동력을 활용하여 위탁하는 방식에 관심이 늘었고, 의류 외에도 기계나 전자제품 부품 조립 등 대상도 확대되었다.⁴¹⁾ 중국 경제의 성장 속도가 둔화되고 있고 중국 역시 국제사회의 제재에 참여하고 있으므로 북한에 대한 투자나 협력사업도 위축될 가능성이 있으나,

40) 김석진, 2013, “북·중 경협 확대 요인과 북한경제에 대한 영향,” pp. 113-115.

41) 이종운, 2014, “북·중 경제관계의 구조적 특성과 함의,” pp. 70-71

아직 북·중 접경지역에서 민간 기업들의 움직임에 현격한 차이가 나타나지는 않았다. 최근 몇 년간 북한의 경제 지표가 다소 개선되었던 바, 중국으로부터의 수입도 늘어나고 접경 지역에서의 교역이나 위탁 가공 등도 소규모나마 지속적으로 확대되고 있었다.⁴²⁾

이렇듯 지역과 분야는 편중되어 있으나 어쨌든 중국은 북한의 대외적인 경제 관계에서 절대적인 위상을 점하게 되었다. 모든 수입을 중국에 의존하는 것이나 마찬가지인 상황에서 북한 내에 중국의 경제적 영향이 확산되는 것은 어찌 보면 자연스러운 일이 되었다. 그러나 북한의 산업기반과 기술이 매우 뒤떨어져 있는 상황에서 대중 경제 교류가 급속히 확대된 상황은 북한의 장기적인 산업구조 개선이나 국제경쟁력 강화에 크게 도움이 되지 않는다.

북한이 수입한 공장 설비나 자재도 중국산이고, 전력 생산을 비롯하여 모든 산업시설의 가동이나 수리, 보수 등을 중국에 의존하는 상황이다. 달러화와 함께 위안화 사용도 급격히 증가하였다. 인프라나 생산 설비, 기술 표준 등은 쉽게 바꾸기 어렵다는 측면에서 향후 개방을 하더라도 중국에 의한 선점 효과가 있을 것이다. 또한 북한이 아직도 잠재력을 가지고 있는 광산물 생산이나 이를 위한 인프라 사업권도 중국이 선점할 수 있다. 나선이나 신의주 등 북한의 대중 접경지역은 동북3성 개발의 배후지역으로서 중국의 공장 가동에 종속되리라는 우려도 제기되고 있다.

광산물을 중심으로 농수산물과 같은 1차 생산품이나 가공 등을 통한 저가의 의류를 수출하고 중국으로부터 공산품과 전략물자를 수입하는 교역구조가 심화된 상황이다. 이러한 교역구조는 북한 경제가

42) 최장호 외, 2015, 『북·중 분업체제 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』, p. 189.

장기적으로 발전하고 성장하는 데에는 긍정적인 영향보다는 부정적인 측면이 많다.⁴³⁾ 광산물 개발이나 항만 사용권 등은 장기적인 사안이므로, 중국의 경제 상황이 어떻게 변화하느냐에 따라 북한의 수출이나 발전 전략에 미치는 영향이 커질 수 있다. 설사 북한의 자체적인 경제 상황이 호전되더라도 만약 중국의 상황이 나빠진다면 부정적인 영향을 받을 수 있다.

북한의 수출구조에서 광산물의 비중이 급격하게 높아진 시점이 2010년인데, 5.24 조치에서 직접적인 원인을 찾기도 한다. 그나마 이어져 오던 대남 반출이 불가능해지면서 한국에 수출하던 제품들을 그대로 중국으로 수출하기에는 수요가 맞지 않았다. 중국에 수요가 있는 품목은 석탄, 철광석 등 한국에는 거의 수출되지 않던 광물들이었던 것인데, 사실 2000년대까지는 북한 내부 수요 충족을 위해 당국이 수출을 자제시키기도 했던 전략물자였다. 이런 광물의 대중 수출을 급격하게 늘리는 방향으로 수출산업을 조정하였다면 이는 북한 경제에도 상당한 비용을 수반하였을 것이다. 단기적인 외화 획득을 위해 석탄과 같은 전략물자를 수출할 수밖에 없었다면, 추가 생산한 물량도 있겠지만 북한 내에서 사용할 무연탄을 수출하기도 하였을 것이므로 북한 경제에 충격이었으리라고 보기도 한다.⁴⁴⁾ 물론 북한으로서는 중국과의 관계마저 단절되지 않은 것이 다행이라고 할 수도 있으나,

43) 이종운, 2014, “북·중 경제관계의 구조적 특성과 함의,” pp. 64-67.

44) 의류의 대중국 수출도 증가하였고 북한이 한국에 수출하던 제품을 중국에 대체 수출했다고 볼 수 있다. 그러나 이를 모두 합쳐도 2010~2011년 사이 북한의 대중 수출에서 차지하는 비중은 10% 수준에 불과하다. 북한은 중국 투자 기업들에게 이때를 기점으로 무연탄 채굴권을 내주었을 것이며, 이렇게 채굴한 무연탄이 중국으로 반입되면서 대중국 석탄 수출량이 증대하였다고 보았다. 이석, 이재호, 2012, “5.24 조치 이후 남북교역과 북·중무역의 변화,” pp. 25-26.

갑작스러운 구조 변화와 정책 변경으로 내부 경제에 부담이 가중되었을 수 있다.

중국과의 경제 협력 확대가 북한 경제의 회복이나 발전에 어느 정도는 도움이 되는 측면도 있겠지만, 살펴본 바와 같이 주력 분야가 편중되어 있어 전반적이고 본격적인 경제 성장에는 효과를 기대하기 어렵다. 식량이나 석유를 제공해서 도움을 주고 있다고 하나 양적으로나 질적으로 증가하고 있다는 증거는 나오지 않고, 비공식 경로를 통한 수입이 늘어났을 것이라고 추측할 뿐이다.⁴⁵⁾ 이러한 북·중 교역이 앞으로도 지속되어 고착화되면 북한은 중국 동북3성에 대한 광산물 등 자원 공급처로 기능하면서 중국산 상품의 배후시장 정도에 머물게 될 수 있다.

지금처럼 광산물을 팔아 외화를 벌고 이것으로 당장 사용할 연료나 식량을 수입하는 수준에 그쳐서는 변화를 바라기 어렵다. 대북 투자도 지금처럼 중국의 개발계획에 연계되는 접경 지역 도로나 철도, 항만 등 구축사업과 광산물 채굴, 운송에 필요한 개발 정도에 머문다면 북한 경제 전체에 긍정적인 효과를 미치기는 어려울 것이다. 결국 북한 경제가 장기적인 계획을 가지고 회복과 성장을 추구하려면 상대적으로 저렴하고 풍부한 노동력을 활용하여 위탁가공과 같은 노동집약적 분야에 중국을 포함한 다양한 국가로부터 투자를 유치하는 노력을 해야 한다.⁴⁶⁾ 여기에는 기본 전제가 되는 정치적인 관계 회복과 북한

45) 김석진, 2013, “북·중 경협 확대 요인과 북한경제에 대한 영향,” pp. 107-109.

46) 현재의 북·중 교역은 경제적 파급효과가 적고 부가가치가 낮은 광산물과 수산물 등 수출로 외화를 취득하고, 이것으로 자본재나 중간재 수입보다는 당장 생존에 필요한 품목을 수입하는 패턴이 고착화되어 장기적으로 악영향을 미친다고 분석하였다. 이재호, 고일동, 김상기, 2010, 『동북아 분업구조 하에서의 북중 경제협력』, pp. 162-165

정부의 과감한 개혁 및 개방이 선행되어야 한다.

현재의 북·중 교역과 같이 부가가치가 적고 북한 내부에 대한 긍정적 효과도 별로 없는 관계가 지속된다면 북한의 경제 성장에는 부정적 영향이 커질 것이다. 이를 극복하고 북한이 노동집약적 생산이라는 강점을 살려 외국인 투자를 유치하고 국내 생산을 활성화해야 동북아시아의 지역경제에 편입되어 회복과 성장을 도모할 수 있다.⁴⁷⁾ 그래야만 북한이 중국 동북3성 개발계획에 좌우되는 배후지로 남는 것이 아니라 서로 상승효과를 내고 매력적인 투자처로 변화해 가는 토대를 조성할 수 있는 것이다.

47) 이재호, 2011, “동북아 역내분업구조와 북·중 무역,” pp. 36-37.

III

대북 경제제재와 중국의 입장

1. 북·중 관계에서 경제적 수단의 정치적 영향

앞에서 북한과 중국 간 경제 관계의 최근 동향을 살펴보고 경제적 측면에서 북한의 대중 의존도가 급격히 높아진 상황이 미치는 경제적 영향을 점검하여 보았다. 중국이 북한 대외 경제 관계에서 확립한 독점적인 위상이 향후 북한 경제의 발전 경로에 미칠 영향에 대한 기대와 우려가 교차하고 있다. 이와 비슷한 맥락에서, 경제적으로 심화된 북한의 대중 의존이 과급되어 정치적으로도 중국의 영향력이 강화될 수 있다는 기대와 우려도 함께 존재한다. 그러나 북한과 중국의 관계를 살펴보면, 대외 경제 관계를 거의 독점한 중국의 경제적인 위상이 정치적인 영향력으로 직결되지는 않고 있음을 알 수 있다.

국제사회의 대북 제재가 강화되는 현 상황에서 북한으로서는 극히 제한된 대외관계 속에 경제적으로나 정치적으로 조금이나마 의존할

대상은 중국 밖에 없다고 해도 과언이 아니다. 전체적인 규모는 크지 않다 하더라도 중국에 대한 일방적인 무역의존이 지속되면서 경제적으로 중국이 북한에 미치는 영향력은 점점 커질 것으로 예상할 수 있다. 그러나 북한은 이러한 경제적 관계가 정치적인 영향력으로 파급되지 않도록 분리하고 있어, 정치적으로는 중국의 주장이 별로 설득력을 발휘하지 못하고 있다. 중국산 물품이 광범위하게 유통되고 있으나, 그로 인해 정치적 인식 변화가 일어나는 것은 극도로 경계하고 있기도 하다. 경제관계가 심화하고 무역 의존도가 높아졌다 하더라도, 중국이 북한의 핵무기나 미사일 개발 관련 문제를 안정적으로 해결하거나 관리하려는 정치적인 목적을 위해 경제적 영향력을 활용하고자 할 때 실질적으로 북한을 설득하거나 통제하는 효과는 미미해 보인다.

과거 냉전 시기에도 중국이 북한에 경제 원조를 제공하고 정치적, 군사적으로도 지원을 지속하였으나, 북한의 정치적인 입장이나 정책에 큰 영향력을 행사했다고 평가하기 어렵다. 오히려 정치적으로 북한이 주장하는 사안에 중국이 묵인하거나 중국의 전략적 의도와 달리 동조하게 되는 경우도 종종 있어 왔다. 중국과 북한은 냉전 시기부터 소위 ‘순망치한(唇亡齒寒)의 관계’라고 설명하는 ‘전통적 혈맹’ 관계를 강조하며 중국공산당과 조선노동당의 정치적 유대를 유지하고 있다. 북·중간의 정치적 유대는 해방 이전 항일운동 시기에 시작되어 한국 전쟁을 지나 냉전적 대립구도의 고착과 더불어 강화되어 왔다.⁴⁸⁾ 특히 중·소 이념분쟁에서 북한이 중국을 지지하면서 사회주의 진영 내에서도 양국의 관계는 특별한 의미를 갖게 되었다.

48) 이종석, 2000, 『북한·중국 관계 1945-2000』, 서울: 도서출판 중심; 최명해, 2009, 『중국·북한 동맹 관계: 불편한 동거의 역사』, 서울: 도서출판 오름 등 참조.

냉전 시기에는 중국과 소련의 갈등 사이에서 북한이 전략적인 위치를 점하고, 상황에 따라 중국과 소련 양쪽에서 이득을 취하는 것이 가능했다고 분석할 수 있다. 그러나 탈냉전 이후 중국이 경제적으로 절대적인 위상을 점한 현재에도 정치적 측면에서는 북한에 영향력이 별로 없는 경제 관계와 정치적 영향력의 불일치가 나타나고 있다.

탈냉전 직후인 1990년대에는 중국이 개혁개방을 통해 경제성장을 적극 추진하면서, 고난의 행군을 겪던 북한과의 관계는 소원하였다. 그러나 2000년대 이후 중국의 정치경제적 위상이 강화되고 북한도 경제 상황이 개선되면서, 2001년 9월 장쩌민 주석과 김정일 위원장 간의 정상회담을 기점으로 양국 간의 정치경제적 관계는 급속히 확대되었다. 국제사회에서 고립이 심화되고 있는 북한에게는 사회주의 이념과 당-국가 체제를 고수하고 있는 중국이 정치적으로 기댈 수 있는 유일한 우방인 것이다.

중국은 정치적인 측면에서 북·중 양자관계를 ‘혈맹’을 강조하는 특수한 관계보다는 국가이익을 기반으로 한 ‘정상적 국가관계’로 전환시키려고 하고 있다. 과거 냉전 시기와 같이 정치적인 노선을 같이 하는 것을 전제로 일방적인 지지와 경제적 지원을 계속하거나, 또는 정치적인 의견으로 인해 여타의 모든 관계가 영향을 받고 변화하는 방식에서 탈피하고자 한다. 중국이 의도하는 정상적 국가관계는 국익에 의거한 정책의 우선순위를 명확히 하고 이를 서로 조정하는, 즉 국익을 우선시하는 일반적인 국제관계에 준하는 관계이다.

북한 핵문제를 대하는 중국 정부의 태도도 점차 냉전 시대의 혈맹으로서 우호적인 자세로 일관하기보다는, 이웃 국가로서 안정적인 관계를 해하지 않는 범위 내에서 변화해 왔다. 북한의 핵무기 보유는

중국의 이익에 결코 부합하지 않는 사안이었으므로, 2002년 2차 북핵 위기가 시작되었을 때 중국 정부는 지역안정을 중시하면서도 ‘한반도 비핵화 실현’을 우선순위로 두고 핵무기 보유 반대를 명확히 하였다. 그러나 2000년대 중후반에는 비핵화 압박만으로 북한의 핵 포기 가능성이 줄어들고, 한·미·일의 공조로 인한 북한 체제 불안정 또는 지역 안정의 저해를 우려하게 되었다. 이에 비핵화를 직접 압박하기보다는 지역 안정 및 대화와 협상을 먼저 요구하는 태도로 변화하였다.

최명해(2014)는 중국이 지역 안정에 무게중심을 두고, 2009년 이래 북핵 문제와 북한 문제를 분리하여 ‘3 No (No War, No Chaos, No Nuclear)’기조를 유지하였다가 시진핑 정부 들어서부터 다시 태도가 변화하고 있다고 분석하였다. 시진핑 주석이 취임한 2013년 이후 다시 ‘한반도 비핵화 실현’을 가장 우선순위로 표명하였다. 북핵과 북한을 분리하는 원칙에는 변함이 없으나, 한반도 및 지역의 안정을 최우선시하면서 대화와 협상을 통해 후순위로 핵문제도 해결해야 한다는 것이 기존의 입장이었다면, 미국과 국제사회의 비핵화 최우선 기조에 동의하여 한반도 비핵화를 먼저 언급하는 식으로 입장 표명 방식을 바꾼 것이다.⁴⁹⁾ 6자회담 등 대화를 통한 해결은 북한 비핵화를 전제로 하여 진행되어야 한다는 입장으로, 과거에 비해 북한에 대해 매우 강경해진 셈이다. 이러한 중국의 입장에도 불구하고 북한의 도발이 지속되면서 냉각된 북·중 관계는 좀처럼 회복되지 않고 있다.

경제적인 측면에서는 앞에서 살펴보았다시피 2001년 이후 북·중 교역이 크게 증가하였고 그 비중 또한 급격히 확대되었다. 북한과

49) 최명해, 2014, “2014년 북·중 관계 동향과 향후 전망,” 『2014 중국정세보고』, 국립외교원 중국연구센터, pp. 284-285.

접경한 동북3성과의 무역이 대부분인 가운데 특히 신의주와 마주한 요령성의 단동을 통한 무역이 주요 경로가 되었다. 북한은 중국에서 생필품, 식량, 원유 등 전략 물품을 수입하였고, 중국은 북한에 들어가는 국제기구나 NGO 지원의 조달처 역할을 하기도 하였다.⁵⁰⁾ 공식적인 무역은 정부 관할이며 국가 정책에 직접적인 영향을 받는다. 중국의 대북 수출입 역시 중국 정부의 정책 방향에 민감하게 반응하므로, 일견 냉랭한 정치적 관계가 영향을 줄 것으로 생각할 수 있다.

중국 대기업을 민간 영역이 뚜렷이 분리되지 않고, 특히 동북3성은 기업에 대한 정부의 영향력이 큰 편이어서 정부의 정책이 직접적으로 작용하는 편이다. 그러나 국가 간 무역이나 지원 외에도 접경지역을 통해 소규모 기업 또는 개인 차원의 수출입이나 밀무역도 증가하고 있다. 이를 통해 정부의 직접적인 통제에서 어느 정도 벗어나 수요와 공급의 법칙이 작용하는 시장이 형성되었다. 다양한 생활용품이 국경을 통해 소규모 수하물이나 밀무역 형태로 공급되었고, 북한 내 유통이 암묵적으로 용인되면서 정부 개입에서 비교적 자유로운 시장이 생겨난 것이다.⁵¹⁾ 통계에 나타나는 정부 차원의 무역이나 무상지원 등이 공식적인 영역이라면, 밀무역을 포함한 소규모 거래 등 비공식적 교역이 공존하면서 북·중 경제 관계는 다양한 측면에서 확대, 심화

50) 1999년 6월 대규모 북한 사절단의 중국방문이 있었고, 2001년 9월에 양국 정상이 평양 회담하면서 공식적으로 관계가 정상화되었다. 2001년부터 중앙 차원의 교류가 급증하면서 북한의 대중국 무역에서 동북3성 중에서도 길림성-함경북도보다 요녕성(단동)-신의주가 주된 경로로 자리잡았다. 이재호, 고일동, 김상기, 『동북아 분업구조 하에서의 북·중 경제협력』, pp. 5-6.

51) 오승렬, 2009, “북·중 경제관계의 구조와 정치경제적 함의에 관한 소고,” 북한연구학 회보 제14권 제1호, pp. 12-17.

되고 있다.

북한은 김정은 정권 들어서 ‘신경제관리조치’ 등을 통해 개별적인 생산 활동을 제한적이거나 보다 자율화하고, 상업이나 유통 분야에서 통제를 다소 완화한 바 있다. 이를 통해 중국 상품이 북한에 더 원활하게 유통되면서 북한 경제의 대중국 의존도는 더욱 높아졌다. 외화 획득을 위해 북한의 각 기업소에서 저마다 무역을 하게 되었고, 무역 회사들이 성장하면서 중국 시장과 거래를 통해 전문성을 띠고 중국 상품을 유통하게 되었다. 유통망을 따라 상업과 운송업이 함께 발달하고, 중국과의 교역 확대를 통해 시장이 활성화되는 효과가 나타났다.

출범 직후부터 ‘먹고 사는 문제’의 해결을 주요 목표로 내걸었던 김정은 정권은 체제 유지에 위협을 초래하지 않는 한도 내에서 부분적인 경제 개선 또는 개방 조치를 취하였다. 무엇보다 국제적으로 고립된 가운데 절실한 문제가 된 외화 획득을 위해 경제 행위자들에게 보다 자율적인 권한을 부여하고 생산과 외화 벌이를 독려했다. 가시적인 성과를 보여줄 필요성이 있었으므로, 과거처럼 속도전 방식의 동원을 병행하면서 평양을 비롯한 각지의 건설 사업을 강조하기도 하였다. 이 과정에서 자재 조달과 소비재 생산 부족 현상을 경감하기 위해 중국과의 교역과 투자유치가 더욱 절실하였다. 이에 대중 무역 의존도는 지속적으로 높아졌고, 북한의 생산, 소비, 노동시장은 중국과의 교역이나 협력과 연계가 긴밀해지고 있다.⁵²⁾ 이러한 움직임에 힘입어 최근 북한 경제가 비교적 안정적인 회복을 보이고 있다는 분석도 있다.

52) 최장호 외, 2015, 『북·중 분업체제 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』, pp. 102-103.

이러한 경제 관계의 확대와 심화는 북한 내 경제와 사회에 일정한 영향을 미쳐 왔다. 경제 발전을 위한 투자를 기대할 수 있는 상대가 사실상 중국뿐인 상황에서, 중국과의 교역과 투자 유치를 활성화하기 위한 북한 내 제도 개선과 개방 조치가 촉진되었다. 투자를 고려하는 중국 기업들은 국제 기준에 부합하는 제도나 법령을 요구하게 되었고, 북한도 이를 위한 법령을 계속 만들면서 점진적이나마 제도 개선과 변화가 진행되고 있다. 중국과의 경제협력을 확대하기 위해서라도 시장 친화적인 제도를 만들고 개선하는 노력이 필요했던 것이다.

북한은 2011년 해외 투자 유치를 통한 경제발전을 포함한 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’을 발표하였다. 2012년 4월에 개최된 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서는 대외경제부문과 관련하여 ‘수출품 생산기지 육성’, ‘특구지역 개발과 합영·합작 사업 전개’, ‘외국과의 경제기술협조 강화’ 등이 중요 사항으로 제시되기도 하였다. 당시 북·중 관계에서 진행 중이던 경제협력 사업들을 고려한 것이었다고 볼 수 있다.⁵³⁾ 2014년에는 경제특구와 개발구를 확대 및 추가 지정하였다. 합작법, 합영법, 외국인투자법, 대외경제계약법, 대외경제중재법, 토지임대법, 세관법, 외국인투자은행법 등 다양한 법과 제도의 개선도 이어지고 있다. 2015년에는 투자유치 확대를 위해 외국인 투자자의 재산몰수 금지와 토지이용권 거래 허용을 법제화하였고, 이는 생산수단의 부분적인 시장화를 검토하고 있는 것으로 해석하기도 한다.⁵⁴⁾

53) 김상기, 2013, “2012년 북·중 무역 평가와 전망,” KDI 북한경제리뷰(1월, 동향과 분석), p. 68.

54) 최장호 외, 2015, 『북·중 분업체계 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』, pp. 203-204.

물론 단기적 외화 획득이 필요한 북한으로서는 신속하게 외화를 벌어들일 수 있는 분야의 협력 사업에 좀 더 중점을 두었다. 중국에서 출발하는 북한 관광 사업이나, 중국으로의 북한 노동력 파견 등이 그와 같은 협력 사업에 속한다. 물론 장기적이고 지속적인 투자 유치 효과가 있는 경제특구나 개발구의 산업단지, 유통단지 개발에도 나름대로의 노력을 기울인 것으로 보인다. 그러나 본격적인 투자와 사업 진행까지 장기간을 요하는 개발 사업은 원활한 추진이 쉽지 않았다. 중국에서 수입한 에너지와 소비재로 당장의 경제적 필요를 해소하면서 중국 기업과의 협력과 노동자의 파견 등을 통한 외화 획득을 지속하고 있다.

어떤 형태로든지 북·중 교역 및 투자 유치는 단기적 또는 중장기적으로 북한 경제를 개선하고, 점차 북한 사회를 외부에 노출시키고 시장화와 개방을 촉진하리라고 기대할 수 있다. 그러나 경제적인 대중 의존도의 일방적인 확대는 북한 경제가 중국 경제의 향방에 크게 영향을 받게 됨을 의미한다. 앞에서 살펴본 것처럼 향후 발전을 고려할 때 부정적인 영향을 우려하지 않을 수 없다. 북한도 일방적인 의존이 가져올 수 있는 부정적인 영향을 인식하고 교역 및 협력의 다각화 필요성을 느끼고 있다. 북한 경제에 대한 중국 기업들의 투자가 아직 미미한 수준에 머물고 있으나, 보다 획기적인 조치로 더 적극적으로 투자를 유치하려는 노력을 보이지 않는 것에는 이런 우려가 작용하였다고 볼 수 있다. 또한 역사적으로도 북한은 정치적으로나 경제적으로나 한 국가에 지나치게 의존할 경우 자율성을 잃게 될 것을 우려하는 경향이 강하게 드러난 바 있다.

중국 기업의 대북한 투자는 그 동안 다양한 사업으로 확대되었고

크고 작은 규모로 협의가 진행된 경우는 많았으나, 아직도 그 규모나 내용으로 볼 때 제한적인 수준에 머물고 있다고 할 수 있다. 북한이 투자 유치를 요청할 상대가 현재 중국이 유일하므로 중국 기업 투자는 향후 상당한 허락한다면 크게 늘어날 가능성도 있으나, 아직까지는 긍정적 측면이든 부정적 측면이든 북한 경제 전체에 미치는 영향은 제한적인 수준이다. 김석진(2013)은 통계에 의거, 2011년 중국의 대북 투자 잔액은 약 3억 달러였으며, 이는 2011년 중국의 대외 직접투자 잔액 전체 약 4,248억 달러의 0.07%에 불과하였음을 지적하였다. 또한 때때로 보도되는 북·중간 협력사업 계약 중 상당수는 계획 또는 기초적인 계약 단계에 불과하고, 이후 중단되는 경우가 많았다.⁵⁵⁾

북·중 물품 교역은 접경지역을 중심으로 확대되어 북한 국내 시장과 연계되면서 시장화를 촉진하는 데 기여해 왔다. 이미 2000년대 초부터 2003년 종합시장 개설, 2004년 무역법 개정 등을 계기로 중국 상품들이 북한 내 시장에서 직접 거래되었고, 이에 힘입어 북한의 시장 규모와 영향력이 확대되어 왔다. 그러나 북·중 상품 교역의 확대는 북한 주민들의 생활 향상이나 북한 경제의 자생적 경제발전 역량에 기여하기보다는, 중국 상품의 시장으로 예측될 가능성에 대한 우려를 일으키고 있다. 유통망을 장악한 일부 특권층과 무역 종사자들은 많은 수익을 올리고 있으나, 일반 주민들의 생활 향상에는 크게 기여하지 못하고 있는 것이다.⁵⁶⁾ 북·중 교역량이나 교역액이 증가한다고 하여 반드시 북한 경제의 대외경쟁력이 증대되는 것은 아니며, 오히려 중국 동북3성의 판매처로 종속되어 부작용이 커질 수 있다.

55) 김석진, 2013, “북·중 경협 확대 요인과 북한경제에 대한 영향,” p. 110.

56) 이영훈, 2012, “북·중 경협 확대 현황 및 전망, 정책적 시사점,” pp. 87-89.

중국 상품 교역의 확대는 북한 내에서 달러에 이어 위안화의 사용을 급속하게 확산시키고 있다. 이와 함께 중국을 통해 외부 세계에 대한 정보가 유입되고, 특히 접경 지역의 경우 중국과의 잦은 왕래로 외부 세계의 변화, 특히 중국의 변화를 접하게 되었다. 이러한 경향이 계속 확산될 경우, 북한 내에서 획기적인 경제 발전 성과를 내고 지속적인 발전이 가능하도록 적절한 제도적 개선이나 사회적인 변화가 이루어지지 않을 때 주민들의 정권에 대한 불신이나 비판 의식이 생겨날 가능성이 높아진다. 이 부분은 북한 정부가 극도로 경계하고 있으며, 중국과의 경제 교류나 협력을 위해 보다 획기적인 개방 정책을 취하지 않게 되는 요인으로 작용한다. 교역 확대나 투자유치 활성화를 목표로 정책 변화를 시도하더라도, 외부와의 접촉으로 인해 체제에 위협이 될 수 있는 수준에 이르지 않도록 제한하게 된다.

비슷한 맥락에서, 북한 노동자 파견 역시 무한정 확대될 것으로 확신하기는 어렵다. 동북3성에서는 인건비 상승과 노동력 부족 등의 문제 해결 방안의 하나로서, 북한 노동자에 대한 수요는 당분간 계속 존재할 것으로 보인다. 중국 경제의 성장이 둔화되는 상황에서 교역을 통한 외화 획득이 점차 어려워지고 있어, 북한으로서도 노동자 파견은 긴요한 외화 획득 방안이다. 그러나 노동력 파견은 보다 많은 주민들을 중국에 형성된 자본주의 시장에 노출시키는 사업이다. 규모가 확대될수록 북한의 체제 안정성을 위협할 가능성도 커지는 만큼, 그 파견 규모와 기간이 계속 늘어날 것으로만 예상하기는 무리가 있다.⁵⁷⁾

북한은 중국에 물품 교역, 투자유치, 노동력 파견을 통한 외화 획득

57) 2015년 6월, 북한 국가안전보위부는 중국에 파견된 노동자 일부를 당국으로 소환하였고, 이는 몇몇 고위층의 탈북에 따른 전면조사로 보인다는 의견이 있었다. 최장호 외, 2015, 『북·중 분업체계 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』, p. 117.

등 대외 경제관계의 대부분을 의존하고 있는 실정이지만, 국내에 미칠 수 있는 정치적인 파급효과를 극도로 경계하고 있다. 중국 역시 정치적으로 북한이 혼란에 빠지는 것을 원하지는 않으므로 북한 정부에 경제 제도 개선 등을 요구하면서도 북한이 부담스러워할 정도의 적극적인 개혁과 개방을 촉구하는 모습은 보이지 않는다. 또한 핵문제로 인해 정치적인 관계가 비교적 심각하게 냉각되어 있는 상황에서 북한과의 경제 관계를 선불리 단절하거나 통제하여 북한 내부에 혼란을 유발할 만한 시도는 하지 않고 있다.

북한과의 경제 교류나 협력이 중국의 전체 대외경제 관계에서 차지하는 비중은 극히 미미하므로 중국이 정치적인 사안, 특히 핵문제 등을 빌미로 북한과의 교역이나 협력을 통제하는 것은 간단한 일이라고 치부할 수도 있다. 그러나 북한에서도 중국이 대부분인 대외 경제 관계의 북한 내부에 대한 파급력 또한 외부에서 기대하는 것만큼 높지는 않으리라는 분석이 많다. 과거 냉전 시기부터 기본적으로 내부 동원을 기반으로 경제를 운영해 온 북한은 고난의 행군을 겪으면서 극도의 고립 경험도 가지고 있다. 2000년대 동안 남한, 일본, 특히 중국과의 경제관계 확대를 경험했지만, 아직 대외 경제관계가 경제 전체에서 차지하는 비중은 높지 않다는 견해가 일반적이다. 중국 정부가 제재 차원에서 직접 실행이 가능한 최대 범위까지 교류나 협력을 단절한다 하더라도 북한의 핵 포기 유도 수준의 정치적인 효과가 날 것인지는 확신할 수 없다.

물론 중국의 공급이나 원조가 필수적인 분야도 존재한다. 대북 제재를 거론할 때마다 중국이 원유나 정제유 등 석유 공급을 중단하는 것이 가장 강력한 수단이라는 주장이 등장한다. 석유 공급은 북한

경제는 물론이고 그 파급효과로 정치적인 안정까지 저해할 수 있는 사안이다. 중국이 북한에 대하여 종국적으로 강력하게 압력을 가할 수단이 없지는 않은 셈이다. 이는 북한이 중국으로부터 이러한 극단적인 제재 조치를 유발할 만큼 중국의 국익을 침해하지는 않도록 제어하는 측면이 있을 것이다. 이미 오랫동안 경제 제재 하에 있는 북한이 극단적인 행동을 할 가능성만은 완화시킬 수 있다는 점에서, 북·중 경제관계 심화의 긍정적 측면으로 평가하기도 한다.⁵⁸⁾

이처럼 북한의 중국에 대한 경제적 의존도 심화는 일정 정도는 영향이 있고, 극단적인 행동까지는 제한하는 효과도 있다. 그러나 북한이 핵심 이익으로 규정한 핵무기와 미사일 개발을 포기할 정도의 정치적인 결정에 직접적인 영향을 미칠 정도라고는 보기 어렵다. 향후 에라도 이러한 일방적인 경제관계가 정치적인 압박을 낳을 것을 우려해 북한 역시 교역이나 투자유치 상대를 다각화를 하려는 노력도 기울이고 있다. 이러한 상황을 고려하여, 다음 절에서 최근까지의 북한 핵실험과 이에 따른 국제사회의 대북 경제제재에 대한 중국의 태도와 입장을 검토하고자 한다. 이후 3절에서 북핵 문제 전개에 따라 중국이 나름대로 취할 수 있었던 경제 제재 조치들의 가능 범위와 한계를 분석해 본다.

58) 오승렬, 2012, “북·중 관계 결정요인과 한국의 대응전략,” 통일과 평화 4집 1호, p. 47.

2. 북한 핵실험의 반복과 중국의 관리

2000년대 중반 이래 북한의 핵실험과 미사일 발사 등 도발이 이어질 때마다 중국은 이를 전략적으로 ‘관리(manage)’한다는 기조로 대응해 왔다. 핵문제로 혼란이 야기되는 것을 방지하고 한반도와 동북아의 안정을 유지한다는 정치적 목적을 최우선시 하고 있다. 국제사회의 책임 있는 행위자로서 제재에도 동참하고 나름대로의 경제적인 영향력을 활용하고 있으나, 관리한다는 목적에 맞도록 안정을 저해하지 않는 범위로 제한하는 노력이 지속되어 왔다.

중국은 1990년대 1차 북핵 위기 시에는 소극적인 자세로 개입하지 않다가, 2003년 2차 북핵 위기부터 6자회담 의장국을 수행하는 등 국제사회의 압박에 공조한다는 입장을 밝히고 있다. 그러면서도 교역과 지원은 지속하여 북한에 우호적인 관계를 유지하고자 노력해 왔다. 그러나 핵무기 개발과 미사일 발사 등 도발이 반복되고 국제사회의 제재도 함께 반복되면서, 국제사회의 제재 기조와 다소 다른 태도를 견지해 온 중국의 관리에 딜레마가 심해지고 있다. 핵무기 보유에 대한 반대 입장을 분명히 밝히면서도 이의 평화적 해결을 위해 관리한다는 명목으로 경제 지원을 계속해 온 중국의 입지가 좁아진 것이다.

북한에 대하여 경제적 영향력을 유지하고 심화시켜 온 그간의 행보가 과연 지역안정 유지라는 목표에도 효과적이었는지에 대한 의문이 제기되고 있다. 결과적으로 핵개발이나 확산을 제어한다는 정치적인 목적이 달성되지 않고 상황만 반복적으로 악화되고 있어, 중국의 접근법이 한계에 다다랐다는 비판이 확산되었다. 북한에 대한 미국과

국제사회의 제재는 수십 년간 지속되면서 최근 더욱 강화되었고, 남북관계도 시기와 이슈에 따라 교착상태를 반복하다 단절된 상태라 안정적인 교역과 지원을 하는 우방은 중국 이외에는 없는 상황이다. 중국은 북한과 경제관계의 끈을 놓지 않고 이를 활용하여 핵실험과 같은 상황을 관리하고, 국제사회에도 명분을 유지하면서 발언권을 강화하고자 한 것인데 이것이 한계에 이르렀다는 의견이 많다.

북한은 미국은 물론 중국도 명확히 반대 의견을 밝힌 핵실험을 2016년 벽두부터 진행하였고, 잇달아 미사일 발사 실험을 전개하였다. 과거 과학적 목적의 인공위성으로 주장하던 것과 달리 탄도미사일 발사 실험임을 선전하며 도발 수위를 높였다. 핵실험 진행 단계에 따라 핵무기의 기술적 완성도를 확인하기 위해서 대륙간탄도미사일이나 장거리미사일 발사 시험은 불가피하다는 것이 전문가들의 의견이다. 그러나 북한이 국제사회의 우려와 비판을 무릅쓰고 4차 핵실험과 미사일 발사 등을 연속적으로 진행하고, 최근 5차까지 핵실험을 추가하며 위협을 자처한 것은 그간 북핵을 반대하며 평화적 해결을 위한 관리를 주장해온 중국에게도 상당히 당황스러운 전개가 아닐 수 없다.

북한에 대한 중국의 영향력을 긍정적으로 평가하는 경우, 중국이 한반도와 동북아의 안정을 강조하고 있으므로 북한이 중국과의 관계를 고려하여 더 이상 사태를 악화시키지는 않을 것으로 전망하기도 한다. 그러나 반대로 북한이 도발을 통해 미국과 중국의 대립을 격화시켜 냉전적 구도를 만들고, 이를 이용하여 중국으로부터 정치적, 군사적, 경제적 지원을 얻으려 한다는 주장도 있다. 강대국 간 갈등구도를 이용하여 지원을 얻어내는 방식은 북한이 과거 중국과 소련 사이에서 활용하던 전략이다. 핵 위기를 조장하여 한·미·일 삼각협력이 강화될

시, 중국이 러시아와 협력하여 북한을 지원하거나 최소한 지지하는 효과를 노릴 수 있고 2차 핵실험 직후의 상황이 그러하였던 바 있다. 중국은 기본적인 북한 핵무장 반대 입장을 견지하고 있으나, 한·미·일 3각동맹이 강화되고 이것이 중국이 바라는 역내 안정이나 국익 추구에 반할 가능성에 대해서도 강한 우려를 표시하고 있다.

중국은 2003년 제2차 북핵 위기 발생 이래로 북한을 다자협상 테이블로 회유하기 위해 노력해 왔다. 2003년 1월 북한이 NPT를 탈퇴했을 당시에는 중국도 조속한 해결을 위해 국제사회의 압박에 협력을 표명하고 안보리 결의에 찬성하면서, 3자회담을 제시하고 6자 회담으로 확대시키는 역할을 하였다. 북한의 도발과 위기 조성이 반복되면서 중국은 유엔의 대북 결의와 제재 움직임에 참여하고 성의를 보이면서도, 한·미·일 등 6자회담 당사국들에게 지속적으로 긴장 완화와 대화를 촉구하였다.

중국은 국제사회의 대북 제재에 동참하면서도, 제재를 강화하기 보다는 6자회담을 이어가면서 대화로 합의를 이루기 위한 중재 역할에 중점을 두고 있었다. 북한과도 정상급 상호 방문 등 정치적 관계와 경제적인 지원을 계속하며 관계를 조절하였다. 6자회담은 2007년까지 이어졌고, 그 과정에서 2005년 9.19 공동성명과 2007년 2.13 합의 등을 도출하며 북핵 해법을 모색하는 다자적 틀로서 일정한 기여는 한 것으로 평가받고 있다. 그러나 2007년 이후로 열리지 못하고 있고, 북핵 이슈가 불거질 때마다 중국이 의장국으로서 6자회담 복귀를 촉구하는 요청이 습관적으로 반복되는 상황이다.

북한의 첫 핵실험은 2006년에 시행되었다. 이때는 중국도 정치적으로 미국 주도의 대북 압박에 동조하면서, 신속하게 정치안보적

상황을 안정시키고 이후 경제적으로 북한을 회유함으로써 지역 안정을 유지하고자 하였다. 그 이전 2006년 7월 북한이 대포동 2호 미사일 발사 실험을 했을 때, 중국은 일차적인 북한 설득에 실패하자 국제 사회와 보조를 맞추어 북한을 압박하는 의미에서 유엔 안보리 결의안 1695호에 찬성하였다. 그러나 북한은 2006년 10월 1차 핵실험을 강행하였고, 중국은 이를 강하게 비난하며 결의안 1695보다 강화된 1781호에 찬성하였다. 당시 북·중 관계 냉각과 함께 ‘북중 우호협력조약’의 자동 군사개입 조항 삭제 주장이 나오기도 하였다.⁵⁹⁾ 대북 송유관의 잠정 폐쇄나 당시 미국 주도의 BDA 자금동결에 참여하는 의미의 인출 요청 거부 등 핵실험 이전에 비해 대북 압박 의사를 명확히 하고 있었다.

2000년대 초반을 지나면서 중국은 대테러 전쟁을 수행 중이던 미국과 협력하여 안보리 상임이사국으로서 지역 안정을 모색하는 강대국의 면모를 보이려고 하였고, 북핵을 안정적으로 관리하여 동아시아에서 우호적 관계를 지속하려 하였다. 북한의 핵무장은 중국의 안보 이익에 배치되는 것이기도 하였으므로, 중국도 핵개발에 반대한다는 입장은 분명히 하고 있었다. 2007년 초 2.13 합의 이후 핵 검증을 둘러싸고 미·북 간에 합의가 되지 않자, 2008년 1월 왕자루이 당 대외연락부장, 4월 양제츠 외교부장 등이 방북하여 중재 역할을 수행하고, 2008년 6월의 영변 원자로 냉각탑 폭파와 북·미간 지원과 검증 원칙 등에 대한 7.12 합의 도출 등에 기여하였다.⁶⁰⁾ 그러나 2.13 합의 이후

59) 이기현, 2015, “시진핑 시기 중국은 북중관계를 어떻게 보고 있는가?” 성균중국연구소 편, 『북·중관계 다이제스트: 한중 소장 학자들에게 묻다』, 다산출판사, pp. 4-7.

60) 김애경, 2015, “중국은 북핵문제 해결을 위해 어떠한 역할을 해 왔는가?” 『북·중관계 다이제스트: 한중 소장 학자들에게 묻다』, 다산출판사, pp. 46-49.

핵문제 해결을 둘러싸고 북·미 관계가 지나치게 부각되자, 미국의 대중 견제를 예방할 필요성을 느끼고 북한 체제의 안정을 위해 관계를 복원하게 되었다. 북한과 군사교류를 재개하고, 동북3성 개발계획과 연계하여 나진선봉 개발, 에너지 개발, 항만 개발 등 경제협력을 표방하면서 다시 관계를 강화하였다.

중국의 대북 관리를 위한 압박은 2차 핵실험 때에는 오히려 약화되면서 국제사회의 압박 기조에서 벗어나 회유와 협력으로 방향을 전환하는 모습을 보였다. 2009년 4월 북한이 광명성 2호를 발사하고 연이어 5월에 2차 핵실험을 감행했을 때 중국은 한반도 긴장고조 방지에 무게를 두고, 북핵 관련 압박과 북한 체제 지원을 구분하여 대응하면서 압박 수위를 낮추었다. 물론 단기적으로 관계가 소원해졌고 UN 안보리의 대북제재 결의안 1874에는 동참을 표명했으나, 경제 제재는 무상원조(인도적 지원)나 정상적인 경제교류는 구분해야 한다고 주장하며 사실상 대부분의 경제 관계는 지속할 것임을 표명하였다.

2차 핵실험으로 국제사회의 비난이 집중된 얼마 후인 2009년 10월에 원자바오 총리가 북·중 수교 60주년을 기념하여 방북하면서 북·중 관계는 빠르게 회복되어, 2차 핵실험 이후 관계가 오히려 냉각기를 벗어나 밀월을 맞이하였다. 2010년과 2011년 동안 김정일 위원장이 네 번이나 방중하였고, 접경 지역의 경제특구를 중심으로 경제협력 논의도 지속되면서 국제사회의 대북제재를 무색하게 하였다.⁶¹⁾ 이 시기를 지나면서 중국은 북한의 사실상 유일한 교역 상대로서 북한

61) 이기현, 2015, “시진핑 시기 중국은 북·중 관계를 어떻게 보고 있는가?” 위의 책, pp. 7-9.

무역액의 90%를 차지하는 절대적인 파트너가 되었다.

2차 핵실험 이후 2010년에는 북한의 천안함 및 연평도 도발로 인해 한반도의 긴장이 더욱 고조되고 한·미 연합군사훈련 확대 등 한·미 동맹 강화로 미국의 개입이 심화될 우려가 커졌다. 이에 역설적으로 외교적인 고립이 심화된 북한을 중국이 더욱 지원하게 되면서 북·중 관계는 급진전하였다. 한국의 5.24 조치로 인해 남북 경제교류도 단절 되면서 북한과 중국의 경제 교류 비중이 상대적으로 더욱 커졌다. 한반도의 대립이 중국과 미국 간의 갈등 상황으로 확대되는 것을 방지하기 위해 2011년 미·중 정상회담에서 한반도 긴장 고조 방지를 위한 신뢰구축을 논의하기도 하였다.

이때부터 중국이 사실상 북한의 유일한 후원자로서 비대칭적인 의존 관계가 명확해졌고, 중국이 북한에 대해 경제뿐 아니라 정치적 영향력을 발휘할 것이라는 국제사회의 기대가 심화되었다. 정상 회동도 김정일이 중국을 방문하는 횟수가 훨씬 많아 북한이 중국에 요청하고 의존하는 관계임을 보여주고 있었다.⁶²⁾ 강대국으로서 중국이 북한에 영향력을 확장하고 북핵을 포함한 불안 요인을 관리 하는 데 적극적인 역할을 해 주기를 요구하게 된 것이다. 한국에서는 중국이 지나치게 북한에 대한 영향력을 키우고 경제적으로 잠식할 것을 우려하는 목소리가 높아질 정도였다. UN을 비롯하여 국제사회에서 북핵 해결 노력에 대한 중국 책임론이 확산되었다.

물론 앞에서 살펴본 바와 같이 중국이 북한을 정치적으로 지지하는 흐름에 서고 경제적 수단이 상대적으로 많다고 하여, 그에 비례하여

62) 이동률, 2011, “북·중 정상회담 이후 한반도 정세,” EAI논평 제20호 (2011년 6월 16일), p. 3

북한의 정치적 결정에 끼치는 영향력이 증가한다고 볼 수는 없었다. 북한도 중국이 핵개발을 반대하는 입장이 명확하고 핵실험으로 중국과의 관계가 악화된다는 것은 알고 있다. 그러나 과거 소련과 중국이 그러하였듯이, 미국과 중국이 마주한 동북아에서 북한이 중국의 ‘전통적 혈맹’이 아직도 유효함을 충분히 활용하며 정치적인 지지와 경제적 지원을 얻어내고 있었다.⁶³⁾ 2차 핵실험 이후 중국이 UN 결의에 동참하였지만, 얼마 지나지 않아 단둥-신의주에 이어 황금평-위화도, 나선 등 경제특구를 확대 추진하는 등 장기적인 협력 관계를 지속하였다. 북한 지도층을 위한 사치품의 교역도 지속되었다.⁶⁴⁾ 북한의 체제 유지에 타격을 줄 만한 실질적인 제재 조치는 거의 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 그렇다고 해서 결과적으로 중국의 핵개발 반대가 북한의 추가적인 핵실험을 막지도 못하였고, 지연시키는 효과도 별로 없었던 것으로 보인다.

2013년 3차 핵실험이 진행되면서 중국의 유화적 태도가 효과를 발휘하지 못했음을 증명하였고, 국제사회에서 중국의 입장도 난처해졌다. 북한은 2012년 10월에 장거리 미사일을 발사한 후 2013년 2월에 3차 핵실험을 단행하였다. 중국도 정치적인 비난의 강도를 높이면서 국제사회의 경제제재에 다시 적극 동참할 의사를 밝히게 되었다. 처음으로 중국 주재 북한 대사를 초치하고, UN 안보리 결의안 2094호

63) 홍석훈, 2015, “시진핑 시기 북한은 북중 관계를 어떻게 보고 있는가?” 성균중국연구소 편, 『북·중 관계 다이제스트』, pp. 19.

64) 미 의회조사국의 ‘중국과 북한 관계’ 조사보고서에서는 중국을 통한 사치품 수입이 2008년에 1억~1억 6천 달러에 달하고, 2009년에 월평균 1천1백만 달러를 기록하는 등 지속되고 있다고 분석하면서 중국 정부가 유엔 안보리 대북제재를 충실히 이행하고 있는 지 불분명하고 지적하였다. 미국의 소리 방송(VOA), “중국, 안보리 대북 제재 결의에도 사치품 수출 계속,” 2010년 2월 3일자 <http://www.voakorea.com/content/a-35-2010-02-03-voa33-91423864/1331000.html>(접속일: 2016년 2월 16일)

채택에 찬성하면서 경제제재가 실질적으로 효과를 낼 수 있도록 철저한 이행을 지시한 것으로 알려졌다.⁶⁵⁾ 정치적으로 고위급의 교류가 크게 줄어들어 등 공식적인 관계가 냉각되었다. 그러나 1, 2차 핵실험 이후에 그러했듯이, 북한 체제 불안정에 대한 우려가 커질 정도의 관계 악화는 방지하고 상황을 관리하는 정도로만 압박이 지속되었다.

실질적인 경제관계도 큰 변화가 나타나지는 않았다. 단기적으로 접경 무역의 통제가 눈에 띄게 강화되고 수출금지 리스트를 발표하는 등의 조치가 있었으나, 2013년에도 북·중 교역량은 계속 증가하였다. 관광업도 잠시 타격을 받았을 뿐 2013년 말 정도부터는 예전 수준을 회복하였고, 나선 등 경제특구에 대해서도 대규모 투자가 추가되지는 않았으나 그렇다고 단절되거나 크게 축소된 것도 아닌, 기존 수준의 관계 유지는 지속되었다.⁶⁶⁾ 중국이 북한 핵개발에 반대하고, 국제 사회와 보조를 맞춘다는 취지를 분명히 하고, 경제적으로도 과거에 비해 적극적인 조치를 취했다고는 하지만 그다지 큰 효과가 발현되지 않으면서, 오히려 중국의 대북 영향력이 갖는 한계가 더 드러나게 되었다.

북한은 오히려 반복적인 경험으로 얻은 학습효과까지 있어, 국제 사회의 제재나 중국의 단기적인 조치에 흔들리기보다는 김정은 정권의 핵·병진 노선을 더욱 내세우게 되었다. 이에 추가 핵실험 우려와 예측 불가능성만 증폭되었다. 북한은 2013년에 일본과 납북자 문제 협상을 재개하면서 일부 제재 해제를 요구하고, 러시아와 석유 수입이나 철도 협력을 논의하며 채무를 탕감받는 등 협력 관계의 다각화를 꾀하며

65) 김애경, 2015, “중국은 북핵문제 해결을 위해 어떠한 역할을 해 왔는가?” pp. 49-51.

66) 이기현, 2015, “시킨핑 시기 중국은 북·중 관계를 어떻게 보고 있는가?” pp. 9-11.

중국에 대한 의존도를 분산시키는 시도를 하였다. 이러한 노력이 북·중 관계의 절대적인 비중을 변화시킬 정도는 전혀 아니었으나, 중국에 대해 북한 역시 다른 선택지가 있음을 시사하며 지속적인 지원을 요구하는 의미가 될 수 있었다.

3차 핵실험과 미사일 발사를 통해 북한에 대한 단기적인 압박이나 경제 관계 심화를 통한 회유로는 핵개발을 막을 수 없다는 사실도 분명해졌다. 그렇다고 중국이 북한의 체제 불안정 위험을 감수하고 미국 등 국제사회가 요구하는 수준의 강력한 조치나 압박을 가하는 것 역시 지역 안정이라는 목표와 동북아의 세력 구도를 감안하면 중국의 국익에 적절하지 않았다. 중국으로서도 북한이 더 이상 도발하지 않도록 현상을 유지하고, 지역 정세를 가능한 대로 유지하는 것 외에 대안이 없는 딜레마 상황에 봉착한 것이다.

핵과 관련한 도발적 행위는 묵과할 수 없었으나, 중국은 고립된 북한의 체제 유지를 위한 기본적인 관계 유지는 계속하였다. 예를 들면 사치품 교역과 같이 국제사회가 제재 대상에 올린 품목도 실질적인 교역량에 큰 변화가 보이지는 않았고, 2014년에도 중국이 UN의 대북 사치품 금수 조치와 북한 화물 검색에 소극적으로 대처하고 있다는 평가가 있었다.⁶⁷⁾ 중국이 비핵화, 비확산 문제에 대해서 미국이나 국제사회와 공감을 표한 것이 북한에 대한 경제제재를 국제사회가

67) 윌리엄 뉴콤 전 유엔 전문가패널 소속 전문가는 UN의 대북 사치품 금수 조치가 중국의 비협조 때문에 효과를 거두지 못하고 있다고 지적하였고, 제재를 위해 UN 회원국들이 개별적으로 대북 수출이 금지되는 사치품 목록을 작성하고 제재를 이행해야 하지만 중국은 이 목록을 발표한 적이 없다는 점을 근거로 활용하였다. 미국의 소리 방송(VOA), “중국, 대북 제재 비협조 ... 향후 태도 변할 수도,” 2014년 11월 15일자 <http://www.voakorea.com/content/article/2520872.html> (접속일: 2016년 2월 16일)

요구하는 수준으로 강화하는 것을 의미하지는 않는 것이다. UN 제재의 금지품목인 북한의 화물이 여전히 중국을 거쳐 제3국으로 수출되다 적발되는 사례도 있었고, 중국이 안보리의 결의를 위반하고 있다는 불만이 지속되었다. 북한이 중국의 의견에 반하는 핵실험과 장거리 미사일 시험발사를 계속하면서, 점차 북한에 대한 중국의 태도가 변화하고 적극적인 제재로 돌아설 것에 대한 기대도 높아졌다.

북한의 핵무기 개발과 핵확산 문제에 대한 중국의 태도는 반대가 명확하고 국제사회의 제재 기조에 동의하고 있으나, 북핵과 북한을 구별하는 중국의 근본적인 태도에 변함이 있다고 보기는 어렵다. 중국의 대북 제재 동참은 미국과 함께 국제사회를 이끄는 강대국으로서의 면모를 잃지 않고 동북아의 중요 이슈에 책임 있는 행위자로서 역할을 하고, 동시에 동아시아에서 미국의 영향력 확대를 견제하는 의미가 있다. 중국이 경제제재 범위와 강도를 얼마나 높이는 지의 여부가 대북 제재의 효과를 좌우한다는 점은 분명하며 중국도 이를 잘 알고 있으나, 동시에 국제사회에서 이를 빌미로 중국에 대북 압박의 책임을 전가하는 것은 원치 않는다.

중국에게 대북 압박 수단으로서의 경제제재는 북한의 체제 안정을 저해하지 않는 수준이라는 한계가 명확하다. 그러나 북한 체제에 타격을 줄 만한 수준이 어느 정도인지 명확하지 않다는 점에서 석유 공급의 완전 중단과 같은 극단적인 방안 외에도 중국이 쓸 수 있는 제재 수단은 많이 남아있는 듯이 보였고, 중국은 이를 UN 등 국제무대에서 대미 외교카드로 활용할 수 있었다. 미국이나 그 동맹국들과 갈등을 빚고 있는 다른 문제들의 협상에 카드로 활용할 수 있었으며, 최근에도 북한 핵과 남중국해 분쟁 등 타 이슈들이 함께 미국과의

회답에 아젠다로 등장하기도 하였다.⁶⁸⁾

2016년 초 북한이 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사를 감행하였고, 이에 UN을 비롯하여 국제사회는 가장 강력한 제재를 결의하고 효과적인 이행을 위해 노력을 기울이고 있다. 북한의 핵무기 개발이 진척되면서 그 위험성도 갈수록 커지고, 이로 인한 긴장과 우려도 함께 증폭되면서 이를 억제하기 위한 노력도 긴밀해졌다. 그럼에도 불구하고, 북한의 핵개발을 둘러싼 각국의 목적과 이해관계는 앞선 세 차례의 핵실험 전후와 크게 다르지 않았고, 이에 따라 4차 핵실험의 후속 조치에서도 획기적인 효과나 북한의 태도 변화를 기대하기는 어렵지 않겠느냐는 우려도 지속되고 있다.

북한은 미국과의 평화협정을 전략적인 목표로 하고 있음을 지속적으로 밝히고 있다. 그러나 현재로서는 한·미·일 동맹과 중국 간의 대립 심화를 통해 계속 중국의 협조를 얻는 구도를 지속하는 것도 북한에게는 상당히 실리가 있다. 한·미 공조로 인해 북한 체제에 대한 위협이 커지고 있음을 강조하며 핵무기 보유를 정당화하고, 중국이나 러시아로부터 정치적 지지를 얻는 것이다. 강대국 사이에서 전략적 위치를 점하여 독자성을 강화했던 냉전 시기와 유사하게, 한·미·일 삼각협력에 대응하여 중국과 러시아가 북한을 지지하여 대립 구도가 강화되면 북한은 국제사회의 압력으로부터 자율성을 확대하는 효과가 커지는 것이다.

중국이 2016년 3월 2일 채택된 UN 안보리의 가장 강력한 제재결의안 2270호에 동의하였다고는 하나, 북핵 반대를 강조하면서도 한·미·일

68) 북한의 4차 핵실험 이후 왕이 외교부장이 방미하여 캐리 미 국무장관과 가진 공동기자 회견에서도 중동의 IS에 대한 논의부터 남중국해, 북핵 이슈를 함께 다루며 상호 협의를 도모하였다.

공조 강화에도 반대하고, 지역 안정을 최우선의 목표로 두는 기본 입장에는 변함이 없다. 북핵과 북한 문제는 여전히 별개이고, 제재로 인해 북한에 체제 위기 발생이 우려될 만한 상황은 여전히 반대하고 있다. 특히 한국에 미국의 고고도 미사일 방어체계(THAAD)를 배치하는 사안 등에 대해 명확한 반대 의사를 전달하고 있다. 북핵 문제는 단기간에 완전히 해결될 수 없으므로 상황을 안정적으로 관리하면서 점진적으로 추진해야 하는 상황이며, 이러한 장기적인 대립 상태를 벌미로 한·미·일의 미사일 방어망(MD)이 구축되어 중국의 안보적 이해에 반하는 구도가 형성되는 것은 중국이 가장 꺼리는 전개이다.

북핵 문제 관련한 국면을 전환하고 중국의 목표인 상황의 안정적 관리를 수행하기 위해서는 당사국들을 6자회담과 같은 대화 테이블로 다시 이끌어 내는 것이 중국에게 여전히 가장 바람직한 방법이다. 여전히 중국은 북핵 문제 진전을 위해 6자회담 재개, 또는 그보다 적은 숫자라도 당사국 간의 대화를 주장하고 있다. 일관적으로 대화 주장만을 되풀이하는 중국에 대해 별다른 대안을 제시하지 못하고 있다는 비판도 있으나, 사실상 6자회담과 같은 대화 이상으로 중국의 관리 전략에 들어맞는 대안도 찾기 어려운 상황이다.

시진핑 정부는 북한 핵 개발 문제를 관리하는 방식에 있어서는 예전보다 강경한 입장을 표명하면서 국제사회의 제재 기조와 궤를 같이하고 있다. 김정은 정권의 북한이 비핵화를 전제로 한 대화 자체에 반대하고 있는 상황에서 북한의 입장을 지지할 유인이 별로 없기 때문이다. 북한이 비핵화를 전제로 하는 대화에 복귀하여 평화적으로 해결하려는 노력을 보이면서 중국의 의도에 부합하는 행동을 취하지 않는 이상 북·중간 냉랭해진 정치적 관계를 굳이 먼저 개선할 이유는

없다는 입장이다. 북한이 지속적으로 핵실험이나 미사일 도발 등 지역 안정을 해치는 상황에서는 대화 가능성이 거의 없으므로, 중국도 국제 사회의 제재에 적극 동참하는 모습을 보이면서 나름대로의 독자적 조치까지 더하여 책임있는 강대국의 모습을 보이는 것이 이익에 부합하는 셈이다.

물론 중국이 대북 제재에 동참 의사를 명확히 하고 실제로 추가조치까지 발표한다고 하여 미국 주도의 대북 압박 강화에 동의하는 것으로 볼 수는 없다. 대화를 통한 평화적인 해결을 위해 한국과 미국도 공동으로 노력할 것을 지속적으로 강조하고 있다. 최명해(2014)는 중국이 여전히 ‘미국책임론’과 ‘남북관계안정론’을 동시에 거론하고 있다며 북핵 문제 해결을 위해 북한과 미국 양측이 모두 노력해야 한다는 입장에 변함이 없음을 지적하였다. 북한의 도발이 지속된다 하더라도 중국이 무조건 미국 주도의 대북 제재에 협조하리라고 기대할 수는 없으며, 중국의 의도에 맞추어 미국 역시 성의를 보일 것을 요구하고 있는 것이다. 마찬가지로 북한에 대하여 도발 자제와 관계 개선을 요구하는 것과 병행하여 한국에도 대화와 관계 개선을 요구한다.⁶⁹⁾

중국은 경제적으로 독보적인 관계를 구축했다 하더라도 북한의 정치적인 전략이나 정책 결정에 직접적인 영향력을 행사하기 어렵다는 점을 잘 알고 있다. 미국과 국제사회로부터 대북 제재에 적극적으로 나서라는 압력을 받거나 북한 태도 변화의 책임을 떠안는 것에 공개적으로 불만을 표시하기도 하였다. 북핵을 대미 협상 카드로 활용하면서 대북 제재에 동참하는 것은 중국의 이익에도 어느 정도 부합하는

69) 최명해, 2014, “2014년 북·중 관계 동향과 향후 전망,” pp. 302-303

일이 되었다. 그러나 미국과 지나친 대립을 피하고 한국과도 정치경제적인 우호 관계를 유지하는 것에 못지않게 북한을 안정적으로 관리하는 것도 중국에게 중요한 사안이다.

중국의 제재 참여가 향후에도 북한의 핵 포기를 강제할 만큼의 강력한 압박을 추구할 것으로 기대하기는 쉽지 않다. UN 결의안 2270호 채택을 둘러싸고 미국과 협의하는 과정에서도 미국이 대북 석유 수출입 금지를 포함한 강력한 제재에 협조를 구했다고 알려졌으나, 북한 체제의 안정적 관리라는 중국의 기본적 목적에 변함이 없는 상황에서 석유 중단 조치가 제재 결의에 포함될 수는 없었다. 중국의 대북 경제제재는 동북아 정세 안정을 위한 정치적 관리라는 목적에 부합하는 한도 내에서 활용이 가능한 제한적인 수단이며, 북한 체제 유지와 한반도 안정을 저해하지 않는 범위 내에서 북한 핵무기 개발에 대한 중국의 반대와 불만을 표현하는 방법인 것이다.

3. 중국의 대북 경제제재와 가능 범위

북한의 핵실험과 미사일 도발이 반복될 때마다 중국은 지역 안정 유지라는 정치적 목표에 맞게 북한과 북핵을 관리한다는 전략에 따라 반응해 왔다. 대북 경제제재에 있어서 국제사회와 큰 틀에서 보조를 같이 하면서도 나름의 방식으로 상황을 관리하고 주도하고자 노력한 중국의 반응을 정리해 본다. 특히 북한의 핵 도발 시마다 국제사회의 경제제재에 동참하거나 또는 중국 독자적인 경제적 제재 조치들을 취했던 부분을 주목하여 중국의 대북 제재 가능 범위를 분석하였다.

앞서 언급한 바와 같이 북·중 관계에는 냉전 시기부터 지속되어 온 혈맹 의식이 존재한다. 또한 북한 정권은 외세의 영향을 차단한 정치적인 독립성을 체제 수호의 명분으로 삼으며 중시하고 있다. 북한의 경제적인 대중 의존도가 높다 해도 정치적인 영역의 의사결정에 미치는 영향이 국제사회의 기대와 같이 크지 않다는 점도 특징이다. 중국에 대한 경제적 의존에 대해서도 향후 경제적 예측이나 정치적 과급효과를 우려하여 다각화 등 대안을 모색하고 있다. 현재 북·중 교역과 투자는 접경 지역을 중심으로 북한 전역에 영향을 미치고 있으나, 석유 제공 등 몇몇 항목을 제외하고는 북한 경제를 좌지우지할 정도의 영향력이 있다고 보기는 어렵다. 또한 교역이나 투자 주체 모두가 정부의 직접적 통제 하에 있는 것은 아니므로, 정부의 제재 방침이 내려진다고 하여 일괄적으로 경제 관계가 단절되는 효과를 기대할 수 있는 상황도 아니다.

지역 안정을 위해 북핵을 반대하면서도 북한 체제는 보호하는 것이 중국의 정치적 목표이고, 이를 위해 중국이 사용하는 경제적인 수단에는 제재뿐 아니라 지원도 포함된다. 일정 수준의 경제제재를 통해 북한의 핵실험에 불만을 표시하면서, 동시에 북한 정권 붕괴를 방지하는 적절한 수준의 지원은 계속하는 양방향의 접점과 가능 범위를 조절해야 하는 고민이 있다. 세계적 강국으로 부상한 중국으로서는 국제사회에 책임 있는 모습을 보일 필요도 있고, 북핵으로 인해 한·미·일의 3각동맹이 다시 강화되는 상황을 방지할 필요도 있다. 중국의 의도와 달리 북한이 핵실험을 반복하면서, 현상 유지와 안정적 관리를 위한 경제제재 및 지원 병행의 효과에 대한 회의감이 확산되고 있다. 그러나 아직 특정 방향으로 입장을 정리하기는 어려운 상황이다.

중국은 경제제재를 부과하더라도 안정적 관리를 위한 경제적 수단의 한 방편으로 적절한 수준에서 활용하고자 한다. 기본적으로는 정치적 목적을 위하여 경제제재를 사용하는 국제사회의 압박과 궤를 같이 한다. 비핵화라는 원칙적인 목표를 미국이나 한국과 공유하고 있지만, 핵을 완전히 폐기할 것을 목적으로 하는 한·미 양국의 입장보다는 지역 안정에 방점을 두고 있다. 이에 따라 한국이나 미국에도 지나치게 북한을 자극하거나 압박하지 않을 것을 요구하는 것이다. 대북 경제제재 수위 역시 북한 경제에 결정적인 타격을 줄 경우 지역 안정을 저해할 수 있으므로, 강력한 제재안에는 반대 입장을 표명하였다.

북한의 사실상 유일한 우방이자 후원자로서 제재와 지원을 적절히 활용하고, 이를 통해 북한의 도발을 억제하고 지역 안정을 지킬 수 있다면 중국 나름대로 경제적인 수단을 통해 기대하는 관리 효과는 거두는 셈이다. 2013년 3차 핵실험 이후에도 표면적 관계는 경색되었으나 실질적인 교역액은 계속 증가하였다. 장기 저리 방식의 원유 공급이나 식량 지원, 기술 전수 등이 지속된 것도 중국의 이러한 의도를 반영한 것이다.⁷⁰⁾ 핵문제가 불거지더라도 경제적 영향력을 유지하면서 북한의 대중 의존을 심화시켜 주도권을 쥐고, 이를 활용하여 북한 도발 시 처벌의 의미로 단기적으로 압박하거나 대화 유도를 위해 지원을 활용하는 등 전략적으로 관리하는 것이 중국의 접근 방식인 것이다.

그러나 2016년 초 북한의 4차 핵실험과 함께 북핵을 안정적으로

70) 기술 전수란 중국 동북지방 정부에서 북한 기술자, 학자를 초청하여 기술 전수 및 인력 양성을 지원하는 사업을 의미한다. 서정경, 2015, “중국은 왜 북한의 핵개발을 저지하지 못하는가?” 성균중국연구소 편, 『북·중 관계 다이제스트: 한중 소장 학자들에게 묻다』, pp. 40-41.

관리한다는 중국의 목적은 달성되지 못한 셈이 되었고, 오히려 국제사회의 비판을 사게 되었다. 물론 중국은 국제사회의 비판에 나름의 불만을 가지고 있다. 6자회담을 주관하고 최근에는 유엔 안보리 제재결의에도 찬성하고 나름대로 성의껏 이행하면서 미국 및 국제사회와 협력을 도모했음에도 불구하고 결국 북핵문제에서 그간의 제재가 효과가 없었던 것에 대한 모든 책임을 중국에 전가하고 있다는 것이다.

중국이 보다 적극적으로 북한에 압박을 가하지 못하는 배경에는 미국과 일본의 동맹이 존재하는 동북아에서 한반도를 둘러싼 안보적 이해관계의 대립이 존재한다. 2015년 미·일의 신방위협력지침 발표 및 군사협력 강화 움직임 등은 신경이 쓰이지 않을 수 없는 부분이다. 대북 경제제재에 중국이 적극 참여했다가 만에 하나 북한 체제를 붕괴시켜 대량의 탈북자가 발생하고 한반도의 완충지대가 없어진다면 그 또한 중국이 원하는 진행이 아니다. 중국의 한반도 정책은 적절한 관리를 통해 현상을 유지하는 것이고, 북한 핵문제에 대응하기 위한 제재(압박)나 지원(회유)도 이를 전제로 하고 있다.

최근 중국은 국제사회의 대북 경제제재에 명목적으로 동의해 왔고 실제로도 단기적으로나마 이를 ‘철저히 이행’하거나 독자적으로 이에 부합하는 조치들을 취하기도 하였다. 그러나 살펴본 바와 같이 4차 핵실험에 이르기까지 제재의 범위는 미국이나 국제사회의 바람에 부응하는 수준의 강경한 제재에 이르지 않는 제한적인 제재에 머물러 왔다. 2003년 제2차 북핵 위기 발생 이래, 북한은 핵실험을 할 때마다 중국과의 정상회담을 정치적 및 경제적 지원을 획득하는 통로로 활용하였다. 중국은 일차적으로 북한의 핵무기 개발에 반대 입장을 밝히면서 6자회담 참여를 독려하여 역내 안정을 유지하는 수단으로 대북

경제 협력과 지원을 지속하는 상황이 반복되었다.⁷¹⁾ 중국이 이러한 범위 내에서 활용했던 조치들과 그 가능범위를 정리해 보면 다음과 같다.

1차 핵실험이 발생한 2000년대 중반에는 단기적이거나 제재로서 북한에 타격이 크고 실질적인 효과가 있는 경제적 압박 조치들을 취하기도 하였다. 첫 핵실험 직전 대포동 2호 발사 등으로 북한이 조성하는 위기를 조절할 필요성이 증폭됨에 따라, 중국은 가장 효과적인 수단인 석유 수출을 일시 중단하는 조치도 취하였다. 2006년 10월 1차 핵실험 직후 안보리 결의 1718호에 찬성했고, 대북 송유관을 잠시 폐쇄하기도 하였다. 당시 미국의 BDA 금융제재가 이루어지고 있었고 북한의 자금줄 차단이라는 측면에서 예상을 상회하는 효과가 있었는데,⁷²⁾ 2007년에는 중국도 북한의 자금인출 요청을 거절하는 등 비교적 강한 압박 행보가 있었다.

그러나 중국은 국제사회의 경제제재에 지속적으로 참여하는 것보다는 상황의 안정적인 관리에 무게를 두었다. 석유 공급의 단기적 중단이나 자금 인출 거부 등의 조치도 결정적인 제재조치로 큰 타격을 주기 위함이었다기보다는 북한이 6자회담에 복귀하여 2.13 합의를 하는 데 일조하는 정도의 의미가 있었다. 이후에는 북한에 대한 회유와

71) 이동률, 2011, “북·중 정상회담 이후 한반도 정세,” p. 2

72) 미국 주도의 방코델타아시아(BDA) 금융제재는 미국 국내법(애국법 311조)에 의거하여 2005년 9월 마카오 소재 금융기관 방코델타아시아(BDA)를 돈세탁 ‘우려’ 대상으로 지정한 조치였다. 이에 BDA와 거래하던 은행들이 미국과의 거래에 대한 영향을 우려하여 BDA와의 거래를 중지하였고, 마카오 금융당국은 BDA에 개설된 북한 계좌도 동결하는 조치를 자발적으로 단행하였다. 북한에 대한 직접적인 금융제재는 아니었으나 북한의 금융거래에 상당한 영향을 미쳤고, 이후 금융제재를 활용한 대북 압박 수단의 선례가 되었다. 일각에서는 북한이 BDA금융제재 경험 후 대응 방안을 강구하였을 것이므로 추가적인 금융제재의 효과는 크지 않을 것이라는 분석도 존재한다.

지원에 초점을 두었고, 살펴본 바와 같이 2000년대 중후반에 걸쳐 북·중 교역량은 급증하는 추세를 보였다. 각국의 제재로 북한의 중국에 대한 무역의존도는 더욱 커졌다. 일본의 대북제재로 북·일 무역이 감소하고, 남북 간 교역도 급감한 이후로 중국과의 교역 비중이 더욱 커졌다. 중국 경제가 급성장하고 있었으므로 중국 내 수요 증가 또한 이를 가속화하였다.

2009년 2차 핵실험이 발생했을 당시에 중국이 통계상 4개월 정도 석유 공급을 중단했던 것으로 나타났고, 단기적이거나 강력한 경제적 제재 조치를 취한 것으로 분석하기도 한다. 그러나 원유 수출 중단은 아주 없는 일은 아니며, 한 두 달씩 무역량 조절 등을 위해 중단한다는 분석도 있다. 4개월이면 특이한 상황이었음은 분명하지만, 원유를 전혀 공급하지 않았다고 확신할 수는 없다는 것이다.⁷³⁾ 또한 공식 통계 상 원유 수출이 나타나지 않는다고 하더라도 다른 형태로 공급은 가능한 것이다. 중국 해관당국이 집계하는 북·중간 무역 현황 자료에 따르면, 중국은 북한에 2009년부터 2012년 까지 매년 약 52만 톤의 원유를 수출했다고 한다.⁷⁴⁾ 북한 내의 에너지 관련 상황에도 큰 변화가 발견되지는 않았다는 점으로 미루어 볼 때, 대북한 원유 수출이 통계상 잡히지 않았더라도 다른 형식과 경로로 공급이 이루어졌으리라고 추측할 수 있다.

73) 2009년 5월 북한의 2차 핵실험 이후 8월부터 11월까지 중국의 대북 원유 수출통계가 '0'으로 나타났으나, 최명해(2014, "2014년 북·중 관계 동향과 향후 전망," p. 289)는 중국이 대북 수출 물량통계를 '여타 동아시아지역'으로 분류했을 뿐 실제 원유 공급을 중단하지는 않았다고 보았다.

74) 이상숙, "중국의 대북 경제제재와 최근 북한·중국 경제 관계의 동향," 주요국제문제 분석 No. 2014-28, 국립외교원 외교안보연구소, pp. 17-18.

결과적으로 2009년의 2차 핵실험에 이은 중국의 조치는 제재를 통한 압박보다는 협력과 경제적 지원으로 귀결되었다. 두 번째 핵실험이 발생하자 정치적 비난이나 경제제재와 같은 압박의 효과에 회의감이 확산되었고, 북한이 지나치게 고립되고 한·미·일의 공조가 확대되는 상황을 경계하게 되었다. 5개월 만에 원자바오 총리가 방북했고, 2010년 저우융캉 당 정치국 상무위원이 방북하기도 하였고, 2010년에서 2011년 사이 김정일 위원장이 네 차례 방중하여 정치적 관계의 회복기를 맞이하였다. 경제적으로도 북·중 교역이 더욱 증가하고, 신압록강 대교 건설, 나선, 단동, 황금평-위화도 개발, 도로 확장 등 접경을 위주로 협력 사업이 확대되었다. 남북관계는 천안함 폭침과 연평도 포격에 이어 5.24 조치로 대립이 심해진 가운데, 중국이 정치적으로 북한을 지지하면서 러시아도 북한에 협력하는 태도를 취함에 따라 북한은 다시 과거와 같은 전략적인 위치를 활용하면서 제재 피해를 최소화하고 핵개발과 체제 안정을 도모할 수 있었다.

2013년 북한이 3차 핵실험을 감행하였고, 이는 지역 안정을 바라는 중국의 의사에 정면 배치되는 것이었다. 중국은 미국의 기조에 협력하여 UN 안보리 결의안 2094호 채택에 찬성하고, 이에 더하여 그 철저한 이행을 지시하는 통지문을 하달한 것으로 알려졌다. 이에 따라 2013년 5월 중국의 인민은행, 공상은행, 농업은행, 건설은행 등이 북한의 조선무역은행에 대해 핵, 탄도미사일 개발 자금으로 의심되는 계좌의 폐쇄를 통지하고 거래를 중지한다고 발표하였고, 중국 상무부는 9월 무기금수 조치로서 900여 가지에 이르는 대북 금수 품목을 발표하였다. 해관총서(세관), 공업정보화부, 국가원자력기구와 공동으로 발표한 목록에는 핵무기, 화학무기 등 군사적 목적으로 사용될 수

있는 군민 양용기술 수십 건이 포함되어, 전례 없이 강한 압박 조치라는 평가를 받았다. 북한으로 향하는 전략물자 수출의 경로이자 북한의 주요 밀수품 통관지로 지목된 중국 대련항의 통관절차가 엄격해졌다는 점도 단기적이거나 중국의 통제가 엄격해졌음을 보여주었다.⁷⁵⁾

3차 핵실험 직전인 2012년 12월에 있었던 북한의 장거리 미사일 발사 후에 통과된 UN 안보리 결의 2087호에 대해서도 중국은 엄격한 집행을 지시하였고, 이에 근거하여 통관 검사, 북한 국적자의 출입경 조사, 수하물 검사 등이 강화되었고 중국 내 북한 은행들의 미인가 영업이나 환치기에 제동을 거는 조치들이 시행되었다.⁷⁶⁾ 여기에 북한의 외화벌이 수단인 북한 식당, 노동자 파견과 같은 사업에 대해 ‘엄격한 법 집행’을 강조하여 북한 주민에 대한 비자 발급이나 불법 노동 행위에 대한 감시도 강화되었고, 중국인들의 북한 관광 사업도 일시적으로 중단되었다.

3차 핵실험과 장거리 미사일 발사에 따라 중국이 UN 안보리 제재 결의안의 ‘철저한 이행’을 내세우며 취한 것으로 알려진 이러한 조치들은 중국이 국제사회에서 책임 있는 행위자로 역할을 담당하는 모습을 보이면서 북핵을 관리하기 위한 수단으로 취할 수 있는 제재의 가능 범위와 종류를 보여주었다. 세관통제(수출금지, 검색 강화), 금융제재(자금줄 동결) 등으로, 그 효과로 일정 기간 관광을 비롯한 외화 수입이 감소하고, 북한의 전략물자 수입에 영향을 주면서 북·중 경제 관계를 단기적으로 축소시켰을 것으로 보인다. 중국의 비교적 적극적인 제재

75) 위의 글, p. 16; 김애경, 2015, “중국은 북핵문제 해결을 위해 어떠한 역할을 해왔는가?”, pp. 46-51.

76) “중국 대북제재 어떻게?... ‘새로운 제재안 검토 중’”, 데일리 한국 2016년 1월 11일자 (29일 수정).

이행 의사 표명과 조치들에 대해 미국과 국제사회는 긍정적인 의미를 부여했다. 미국 의회조사국 보고서에서 중국이 국제사회와의 약속을 비교적 잘 이행하고 있다고 평가하기도 하였다.⁷⁷⁾

그러나 중국의 UN 제재 이행 의지 표명이나 이에 따라 취해진 조치들이 북한 경제에 큰 타격을 주거나 북·중간의 경제 관계에 현저하고 지속적인 변화를 일으켰다고 보기는 어려운 상황이 이어졌다. 정치적인 관계가 냉각되었음은 분명하였으나, 경제적인 측면에서는 2013년을 지나 2014년에도 교역이 과거에 비해 크게 위축된 징후도 보이지 않았다.⁷⁸⁾ 금융제재도 실질적 효과는 미미해서, 북한에 유입되는 달러와 위안화 수입에 어려움을 줄 것이라는 기대와 달리 이후 북한 내 환율이 오히려 안정적이라는 분석이 나오기도 하였다. 세관 통제나 관광중단과 같은 조치들은 이미 2013년 하반기부터 약화되었고, 장기적으로 지속되지 못하였다. 사치품 교역을 금지하는 조치나 북한 화물 검색 등도 별다른 효과를 보이지 못했고, 이에 UN과 국제사회에서 중국의 비협조를 지적하는 목소리도 계속되었다.

제재와는 조금 다른 측면에서, 2013년 말의 장성택 처형을 기점으로 황금평, 나선 개발과 같은 북·중간 경제협력이 다소 정체되었다.

77) 2014년 미국 의회조사국(CRS)은 중국이 아직 북한의 '마지막 보호자이자 후원자'인 것은 분명하나 국제사회와의 제재 동참 약속을 비교적 잘 이행하고 있다며 2013년 900개에 달하는 품목의 대북 수출 규제를 예로 들고, 특히 2014년 1월 이후의 대북 원유공급 중단을 높이 평가하였다. 그러나 이러한 중국의 제재가 비핵화에 미치는 실질적 효과는 평가를 유보하였다. Shirley A. Kan, "China and Proliferation of Weapons of Mass Destruction and Missiles: Policy Issues," Congressional Research Service (October 29, 2014), pp.50-51, 최명해, 2014, "2014년 북·중 관계 동향과 향후 전망," pp. 285-286에서 참조함.

78) 최명해(2014)는 2014년 1~9월 북·중간 교역액(46.9억 달러)은 2013년 같은 기간과 비교해도 감소하지 않았고, 10대 교역 품목으로 한정해보면 오히려 교역량이 증가했다며 2014년 전체교역량이 오히려 더 늘어나고 있다고 분석하였다. "2014년 북·중 관계 동향과 향후 전망," p. 286

그러나 중국 요령성과 길림성의 중앙정부 주도 개발 계획은 지속되고 있었으므로 북·중 접경지역 개발도 여전히 지속되었다. 향후 물류망 구축을 위해 북한 접경으로 이어지는 훈춘, 단둥 등을 지나는 고속 철도나 도로와 같은 인프라 사업도 차질 없이 진행되었다. 즉 중국의 단기적인 제재 조치가 북한과의 중장기적인 경제 관계에는 별다른 영향을 미치지 않았다고 볼 수 있다.

미국과 국제사회가 대북 제재의 가장 강력한 수단으로 여기며 중국에 기대하고 있는 조치는 석유 공급의 중단이다. 2013년 12월 장성택 처형 이후로, 통계상 중국의 대북 원유 수출이 2014년 초부터 전혀 없었던 것으로 나타나 관심이 집중된 바 있었다.⁷⁹⁾ 만약 중국이 실질적으로 북한에 석유 공급(수출 또는 지원)을 중단한다면 북한 경제는 빠른 시간 안에 석유 부족 상태가 되며, 에너지와 제조업은 물론 농사와 농산물 유통을 위한 기기들마저 쓸 수 없어 곧 극심한 식량부족에 직면하게 된다.

석유야말로 중국이 쥐고 있는 북한 경제의 생명선이라는 데에는 반론이 없는 상황에서, 2014년 이래 중국의 대북 원유 수출은 통계에서 빠져 있다. 이에 대해 다양한 의견이 제시되는 가운데, 최명해(2014)는 2014년에 원유를 제외한 석유, 휘발유, 항공유 등의 대북수출이 2013년에 비해 크게 증가하였음을 지적하며, 사실상 원유보다 이러한 정제유 공급이 북한 경제에 더욱 민감한 영향을 끼친다는 점에서 중국이

79) 중국 세관(해관) 통계와 KOTRA의 자료에서 2014년 초 대북 원유 수출이 없었던 것으로 나타남. 중국의 강력한 조치라는 분석과, 교역 루트를 다변화하거나 다른 형식으로 지원하고 있을 것이라는 분석이 제기된 바 있음. “중국 대북 원유수출, 사상 첫 5개월 연속 ‘제로’,” 연합뉴스 6월 26일자 <http://www.yonhapnews.co.kr/olitics/2014/06/26/0511000000AKR20140626154500083.HTML> (접속일: 2016년 2월 20일)

북한에 대한 연료 공급을 중단한 것은 아니고 단지 방식을 바꾼 것으로 보았다. 휘발유와 같은 정제유로 원유를 대체한 것으로 볼 수 있는데, 북한의 노후한 원유 정제시설로 인해 북한 측에서 원유보다는 정제유의 수입을 원했을 수도 있다.

또는 북한이 수입에 의존해야 하는 석유보다는 북한 내에 존재하는 석탄을 활용하면서 석유화학보다 석탄화학의 비중을 늘린 것일 수도 있다고 보았다. 장성택 처형 이후 2014년부터 대중국 석탄 수출을 줄이고 내부에서 석탄을 이용해 비료를 생산하는 등 석탄화학 개발에 노력하는 모습을 선전하고 있다는 점에서 이 역시 석유 수입 방식 변경의 사유가 될 수도 있다.⁸⁰⁾ 중국으로서는 대북 원유 수출 '0'으로 국제사회의 제재에 동참하는 모습을 보이면서 북한의 필요에도 부응하게 되어, 제재 참여와 북한 체제의 관리라는 일거양득의 소득을 올렸다고 볼 수도 있다.

최장호(2015) 역시 중국의 석유 공급이 다른 형태로 지속되고 있다고 분석하고 있다. 흑룡강성에서 생산되어 단둥을 통해 공급되는 원유의 공식적인 통계가 2014년 이래로 사라졌으나, 위성사진 분석 등에 따르면 원유 정제소가 있는 봉화화학공장에 지속적으로 물자가 이동하고 작동을 하고 있다는 점을 지적하였다. 또한 장마당에서 휘발유나

80) 2014년에 수출이 '제로'로 나타난 원유 대신 정제유의 대북 수출이 2013년 대비 63% 증가하였는데, 정제유의 대북 수출은 사실 2012~2013년에 감소세에 있던 항목이었다가 2014년에 반전된 것이다. 중국산 원유를 정제하는 북한의 원유 정제시설로는 1978년 중국의 기술지원으로 설립된 신의주의 봉화화학기업소가 유일하다는 점에서, 노후화된 설비로 인해 북한이 원유 수입을 중단했을 수도 있다. 또한 북한의 대중국 무연탄 수출이 2014년부터 줄어들고 북한 내에서 석탄화학 기술 개발에 집중하여, 남흥청년화학기업소에서 석탄을 원료로 비료를 생산했다고 선전한 바 있다. 최근 석탄 생산과 활용에 힘쓰면서 석유화학 대신 석탄화학 비중을 늘려가고 있다고 볼 수 있다. 최명해, 2014, "2014년 북·중 관계 동향과 향후 전망," pp. 290-292.

디젤유의 가격에 큰 변동이 없었고, 오히려 국제유가 하락으로 일부 지역의 휘발유 가격이 함께 하락했다는 보도도 있었다. 단지 통계에서 원유 공급이 누락되었을 뿐, 대북 석유 공급은 지속되고 있음을 추정할 수 있다.⁸¹⁾

미국 주도의 국제사회 대북 경제제재에 중국 정부가 동의하고 참여하는 모습을 보이는 것과 별개로, 실질적인 경제활동 차원에서 중국 정부의 제재 조치가 효과를 발휘하기 어려운 측면도 있다. 이 역시 중국이 대북 경제제재를 통해 압박을 가할 수 있는 범위를 한정짓는 요인이 된다. 교역 측면에서 볼 때, 대북 경제제재는 민간의 일반 교역까지 제한하는 것은 아니므로 북·중 교역 자체가 국제사회의 제재에 위반하는 것은 아니다. 북한에 접경한 중국 동북3성의 경우 교역이 기업 또는 개인 차원에서 이루어지는 경우가 많아 체계적인 관리가 쉽지 않으며, 제재 대상 여부를 판별하는 것 역시 용이하지 않아 국제사회의 제재에 별다른 영향을 받지 않고 계속되고 있다.

또한 북·중 교역은 금융제재에 큰 영향을 받지 않는다. 보통 국제 무역은 금융기관 전산망을 통해 결제가 이루어지나, 북·중 거래는 물물교환과 현금거래의 비중이 압도적이어서 개인 차원에서 다양한 경로로 결제가 이루어지기 때문이다. 북한의 신용이 낮다보니 중국 상인들이 물물교환이나 현금을 선호하기도 한다. 과거 미국의 BDA 제재 여파로 자금이 동결된 경험도 있으므로, 이러한 위험을 피하기 위해서라도 현물과 현금을 선호하는 것이다. 현물이나 현금 거래는 세관 등 관련 당국이 내용을 파악하거나 통제하기가 어렵다.⁸²⁾ 중국

81) 최장호 외, 2015, 『북·중 분업체계 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』, p. 155.

82) 오승렬, 2009, “북·중 경제관계의 구조와 정치경제적 함의에 관한 소고,” pp. 6-7.

경제의 성장세가 주춤하면서 북한산 광물의 대중수출이 줄어든다 하더라도 어느 정도 수요는 지속될 것이다. 또한 일본이나 한국과의 교역도 단절된 북한은 대중 수입을 늘릴 수밖에 없다. 북한의 현물 또는 현금 지불 능력과 중국 정부의 목인이 지속되는 한 교역 측면에서 북한에 타격을 줄 만한 제재 효과는 기대하기 어렵다.

대북 투자 측면에서도, 2013년과 2014년에 중국의 대북투자 사업이 축소되는 경향은 거의 없었다. 중국 중소기업들이 북한 각지에 임가공 사업으로 진출하고 있다고 알려지고 있는데, 정식 등록하는 경우도 있지만 비공식적으로 우회하여 투자하는 경우도 많으므로 추이를 파악하기도 쉽지 않고 국가 차원의 제재 효과도 크지 않다.⁸³⁾ 대부분 북한에 접경한 동북3성의 기업들이 투자의 주체이고, 제조업 분야 투자 비중이 절반을 넘으며 무역업, 서비스업 등이 최근 증가하여 상당한 비중을 차지하고 있다.

중국 외 국가의 대북 투자는 급감하거나 미미한 상황에서, 중국의 대북 투자는 몇 가지 형태로 확대되어 왔다. 투자 대금으로 광산개발권이나 항만 독점사용권 등을 받는 형태, 북한의 저렴한 노동력을 활용한 제조업 하청 형태, 발전소를 지어주고 전력으로 상환 받는 형태, 경영권을 넘겨받거나 합작을 하는 형태 등 여러 가지로 발달하고 있다.⁸⁴⁾

83) 중국의 대북투자는 2012년과 2013년 모두 28건으로 동일하게 파악되었고 2014년 상반기에도 19건으로 오히려 확대되었다. 투자액은 정확하지 않으나 적어도 투자가 축소되지는 않는다고 볼 수 있다. 중국 중소기업은 평양, 남포, 신의주, 나선지역에 의류, 수산물, 식품가공, 전자조립 분야 등을 중심으로 임가공사업을 확대하였다. 등록된 기업의 명의로만 빌려서 투자하거나 공장을 운영하는 경우도 많으므로, 중국의 대북투자는 공식통계보다 훨씬 많을 것으로 추정할 수 있었다. 이상숙, 2014, “중국의 대북 경제제재와 최근 북한·중국 경제 관계의 동향,” pp. 19-20

84) 2000년대 초반에는 투자가 미미했지만, 1차 핵실험이 있었던 2006년에 처음 31건으로 증가한 후, 2차 핵실험이 벌어진 2009년 이후부터 지속적으로 증가하는 추세를 보였다. 2011년 이후 꾸준히 20건 이상을 기록하였다. 3차 핵실험이 벌어진 2013년의

북한에 투자하는 중국 기업은 국영이거나 반관반민 성격이 많고, 북한 측은 모두 정부 통제 하에 있다. 시장 원리만으로 투자가 진행되기 보다는 정치적 고려로 일단 계획을 발표하는 측면이 있다. 투자계약이나 계획이 모두 실행되는 것도 아니며, 중국 국가 차원의 계획에 따른 인프라 구축 사업 등 몇몇 사업 외에는 불확실성이 크다.⁸⁵⁾ 교역과 마찬가지로 투자 역시 목적이나 현황을 명확히 파악하기 어렵고, 제재 여부를 가리기도 어려운 상황이다. 북한 노동자 파견 역시 현재까지는 민간의 일반적인 무역으로 분류되어 국제사회의 제재 대상에 포함되지 않고 활용할 수 있다.

중국은 북한에 대한 국제사회의 제재 효과를 중국이 좌우하고 있음을 잘 알고 있다. 북한 비핵화를 위해 중국의 역할을 지나치게 강조하는 미국의 태도에는 반발하고 있으나, 동시에 제재 참여와 이행을 남중국해 등 지역의 다른 이슈와 관련한 대미 외교 카드로 삼고 있다. 미국과 국제사회의 대북 제재에 동의하고 이행에 동참하면서도 실질적으로 북한 경제에 치명적인 타격을 가할 만한 조치는 취하지 않고 단기적인 단속과 통제로 상황을 관리하는 것이 중국이 취할 수 있는 조치의 가능 범위이다. 원유 수출 대신에 정제유 공급으로 변경하는 것과 같은 방식으로 북한 경제에 큰 타격 없이 제재에 성의를 보이는 것이다. 이러한 범위 내의 제재 조치는 북한경제에 큰 부담을 주지는 않으면서, 북한에게도 핵문제에 대한 중국의 불만을 표시하는 정도의 효과는 낼 수 있다.

투자는 28건, 2014년도 연말까지 30건을 넘는다고 파악되었다. “말로는 ‘대북제재’ 중국 알고 보면 투자 독려.” 주간동아 2014년 7월 21일자 <http://weekly.donga.com/ist/3/11/11/97861/1> (접속일: 2016년 2월 20일)

85) 오승렬, 2009, “북·중 경제관계의 구조와 정치경제적 함의에 관한 소고,” p. 18.

최근 몇 년간 북한 경제 지표들은 상대적으로 호전되었고, 그 동안의 국제사회의 제재에 그다지 큰 충격을 받지 않는 모습을 보였다. 이는 중국이 북한 체제의 붕괴를 걱정하지 않고 중단기적 수준의 제재 조치에 동참하는 것에 조금 더 넓은 가능 범위를 제공한다고 볼 수 있다. 시진핑 정부와 김정은의 정치적 관계는 결코 호의적이지 않고, 북핵 반대에 대한 중국의 입장도 일관적이며 단호하다. 이러한 태도로 국제사회의 우려를 공유하면서 책임 있는 강대국의 입지를 다지고, 북한에 대한 관리도 지속할 수 있다. 동시에 경제적으로 결정적 타격은 가하지 않음으로써 북한의 체제에 불안정성을 조장하거나 접경 지역의 안정을 크게 저해하는 결과도 방지하는 것이다.

북한의 4차 핵실험에 이어 통과된 UN 대북제재 결의안에 대한 공식적인 이행 조치로 중국은 2016년 4월 초 대북 금수 품목을 발표하였다. 북한으로부터 석탄, 철광석 등 광물자원 여러 종의 수입을 금지하고 항공유, 등유 등 연료의 수출을 금지한 것인데, 민생 목적의 예외 적용에 대한 심사를 강화할 것으로 알려졌다.⁸⁶⁾ 3차 핵실험 이후에도 금수 품목을 발표했으나 지속적인 효과를 보지 못하였다. 당시보다 신속하게 발표하면서 이행을 다짐하고 있으나 실질적인 이행의 강도와, 이행될 시 거둘 수 있는 효과에 대해서는 추이를 지켜보아야 할 것이다. 북한이 5차 핵실험 등 도발을 계속하고 있고, 미국과 국제사회의 압박이 더욱 명분을 얻으면서 강화될 전망이다. 바, 중국의 대북 제재와 지원 사이의 고민도 깊어질 것으로 보인다.

86) “中 중앙정부, 대북제재 공식화 ... 석탄항공유 등 금지품목 발표,” 연합뉴스 2016년 4월 5일자 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/04/05/0200000000AKR20160405180651083.HTML> (접속일: 2016년 4월 5일)

IV

북한개발 대비 대중국 협력 방안⁸⁷⁾

1. 북·중 접경지역 개발의 현황과 전망

2000년대 이래 북·중 교역의 확대는 중국의 급속한 경제발전과 동북3성 개발 전략, 그리고 한국이나 일본 등 역내 다른 교역 상대국들과 북한의 관계 악화로 가속화되어 왔다. 또한 그 구조와 형태는 북한 경제의 상황에 의해 일정 품목과 분야에 편중되어 발달해 왔다. 교역의 경우 북한의 대중국 수출 품목 대부분은 광물 자원이 차지하였다. 동북3성의 개발 과정에서 광물 수요가 늘어난 것이 주된 이유였고, 제조업이나 가공업의 발달이 부진한 북한이 단기적인 외화 획득을 위해 광물 채취와 수출을 늘렸기 때문이기도 하였다. 결국 낙후한 북한 경제와 산업 발전의 부진으로 인해 편중이 심화되었다고

87) 본 보고서의 IV장 등 후반부는 2016년 9월 『수은북한경제』 가을호에 게재된 “북·중 경제관계 현황 및 향후 남·북·중 협력에 대한 시사점”을 보완하여 자세히 정리한 것이다.

할 수 있다.

북·중 간 투자와 협력사업도 중국 동북3성 개발계획에 의거한 협력 사업인 경우에만 비교적 원활하게 진행되어 왔다. 중국은 북한이 거의 유일하게 지속적인 투자를 기대할 수 있는 국가이고, 2000년대 이래 중국의 대북한 투자는 대체로 증가 추세가 지속되어 왔다. 그러나 중국 정부 차원의 인프라 사업이나 대북 지원 성격이 짙은 투자를 제외하면, 개별 기업들이 주체가 되는 투자는 아직도 불확실성이 매우 높다. 북한의 투자 환경과 제도의 미비로 인해 상당수의 합의나 계약이 원활하게 이행되지 못하고 있다.

중국의 대북 투자는 광물 교역과 연계된 북한 내 자원개발 사업이나 항만 등 접경지역의 물류망을 연결하는 인프라 개발이 큰 비중을 차지하였다. 중국 기업들의 활동 영역이 접경에서 점차 북한 전역으로 확대되어 자원 개발 등 사업을 벌이고 있다고 하지만, 대부분은 나진항, 청진항 등 접경 지역 인프라 관련한 크고 작은 계획이 알려지고 있다. 북한 광물 자원 개발과 관련된 중국 기업들의 투자도 크게 늘어날 것이라는 예상이 많았다. 그러나 광산 개발은 북한 내 광산들의 현황과 장기적인 투자 환경 등 미비한 요인이 많았던 때문인지, 당초 예상과 달리 중국 기업들의 활발한 진출이 이루어지지 않고 있다. 동북3성 개발을 위한 자원 수요가 많은 것은 사실이나, 중국 내의 자원 보유량이나 타 지역에서의 반입 가능성 등에 비추어 보면, 중국 기업들의 자원 관련 대북 투자 사업은 향후를 대비한 북한 자원 선점의 의미가 크다는 분석도 있다.⁸⁸⁾

88) 이재호, 고일동, 김상기, 2010, 『동북아 분업구조 하에서의 북·중 경제협력』, pp. 154-156.

중국 동북3성은 기업 활동에도 중앙 또는 지방 정부의 영향력이 크게 작용하는 지역으로, 2000년대 후반부터 중앙 차원에서 동북3성에 대한 대대적인 개발에 나서면서 낙후한 공업 지대와 국영기업을 조정하고 빠른 속도로 대규모 인프라 연결망 구축이 이루어졌다. 이는 곧 동북3성의 물류 수송로 확보를 위한 북한 접경에 대한 적극적인 개발로 이어졌다. 두만강 유역에서는 훈춘을 중심으로 북한 나선 지대까지 물류 수송로를 확보하고, 청진항과 나진항 인프라 건설 사업 등을 추진하였다. 단둥과 신의주 지역에서는 신 압록강대교 건설, 황금평 경제지대 등의 계획이 진행된 바 있었다. 물론 중국과 북한 모두 협이나 계약한 내용이 그대로 진행되지 않는 경우가 많아 사업 방향이나 계획 자체가 변경되거나 중단되는 사례가 많이 발생한다고 알려지고 있다.⁸⁹⁾

중국으로서는 동북3성 개발을 위한 ‘동북진흥계획’을 원활히 추진하려면 북한과의 접경지역을 활용하여 대외적인 물류망을 구축하는 작업이 필수적이다. 동북지역 인프라 개발과 이와 연계된 국제 물류망 구축은 북한과의 접경지역을 포함하여 철도와 도로를 구축하고 항만까지 연결하는 지방 정부의 계획들로 구체화되었다. 요령성의 ‘연해경제벨트발전계획’과 길림성의 ‘창지투 개발개방 선도구’ 사업 등이 지속적으로 추진 중에 있다.⁹⁰⁾ 접경지역에서의 사업 중 신 압록강대교 건설은 요령성의 연해경제벨트 계획과, 나진항 부두 개발은 창지투선도구 계획과 연결되어 있다.

89) 오승렬, 2012, “북·중 관계 결정요인과 한국의 대응전략,” 통일과 평화 4집 1호, pp. 45-46.

90) 원동욱, 2011, “북·중 경협이 빛과 그림자: ‘창지투 개발계획’과 북·중 간 초국경 연계개발을 중심으로,” 현대중국연구 제13집 1호, p. 43.

요령성 연해경제벨트는 ‘5점 1선’의 연계망을 구축하는 계획으로, 단둥이 그 시발점이 된다. 대련항을 거쳐 해안도로를 구축하고 동북 지방 물류의 수송 거점으로 삼는다는 계획으로, 장차 동북아 경제 허브로 육성한다는 구상이다. 북한과의 교역과 협력 사업이 확장될 경우의 물류 확대도 염두에 두어, 신의주를 연결하는 교통망 구축도 함께 추진되었다. 단둥과 신의주는 북·중 교역량의 70% 이상을 담당하고 있었으나 시설이 노후하여 물동량을 감당하기에 한계가 있었으므로 신 압록강 대교 건설, 호시 무역구 추진 등 종합적인 개발 계획이 지속적으로 제시되었다.⁹¹⁾

길림성의 창지투선도구는 두만강 지역에 동북아 물류의 새로운 거점을 마련한다는 계획이다. 북한 접경지역에서 중국 측의 훈춘과 권하, 북한 측의 원정과 나진항으로 이어지는 도로를 개보수하였고, 나진항 부두를 연계 개발하는 중이다. 나진항 3번 부두는 러시아에서 2008년 ‘나진·하산 프로젝트’ 추진에 북한과 합의하면서 러시아로 개발 및 사용권이 넘어갔으나, 중국도 운영 중인 1호 부두 외에 추가적인 개발 및 사용권을 확보하고 이를 육로 수송과 연결하여 동북 지역 물류를 상해 등 연해지역으로 운송하는 네트워크를 확대하고자 노력 중이다.⁹²⁾ 이로써 동해로 통하는 통로를 확보하고 동북3성 물류의 병목 현상을 해소한다는 것이다.

91) 정식 명칭은 ‘랴오닝연해경제벨트발전계획(遼寧沿海經濟帶發展規劃)’으로 2009년 7월 중국 국무원 상무회의를 통과하였다. 노상우, 2010, “북·중 간 접경지역 교통인프라 협력의 현황과 전망 II: 압록강 도로대교와 나진항 1호 부두를 중심으로,” 월간교통 통권 제143호, pp. 72-74.

92) 본 계획의 당초 정식명칭은 ‘창지투를 개발개방선도구로 하는 중국두만강지역 협력개발계획강요(以長吉圖爲開發開放先導區的中國圖們江區域合作開發規劃綱要)’이다. 위의 글, pp. 75-77.

요령성과 길림성의 이와 같은 개발 사업들은 단지 낙후한 동북3성의 경제를 살리기 위한 차원에 그치지 않고, 장차 북한, 러시아, 몽골 등 동북아 역내 주변국들과의 연결망을 구축하기 위한 기초 작업이라 할 수 있다. 이는 정치적으로도 민감한 지역인 동북아에서 중국의 경제발전을 바탕으로 입지를 확고히 하는 의미도 있다. 북한과의 접경 지역 개발은 향후 한반도를 아우르는 전략적인 의미도 내포하고 있다. 동북지방의 안정을 해칠 우려가 있는 북한에 대한 관리에도 중요한 거점이 된다.⁹³⁾ 중국이 동남아시아나 중앙아시아 국가들에 대해 공격적인 투자와 개발사업을 진행하는 것에 비하면 북한과의 접경 지역은 정치적 위험성과 환경의 미비함으로 인해 진행이 원활하지 않은 편이다. 그러나 장기적으로 중국의 영향력 확대를 위해 놓칠 수 없는 지역이기도 한 것이다.

중국이 중앙 정부 차원에서 추진하고 있는 요령성의 연해경제벨트나 길림성의 창지투선도구 개발은 빠른 속도로 진척을 보였다. 훈춘, 단둥 거점을 중심으로 북한 접경까지 이어지는 철도나 도로 등 인프라 투자, 물류단지 건설, 은행 등 관련 서비스망 구축도 이루어졌다. 그러나 2013년 말 대중국 교역 및 경제협력 확대에 주도적인 역할을 했던 것으로 알려진 장성택의 처형 이후 북한 쪽의 황금평 경제지대나 나선 경제무역지대 등의 협력 사업은 추진력이 크게 떨어졌다.⁹⁴⁾ 북한이 단둥과 연결되는 신의주 일대나 나선을 중심으로 한 지역에 대한 지속적인 협력사업과 투자유치를 위한 노력을 하지 않았던 것은 아니다. 관련 법규를 마련하여 특구 운영을 전문으로 하는 관리위원회를

93) 원동욱, 2011, “북·중 경협을 빛과 그림자,” p. 45.

94) 김수한, 2014, “북·중 초국경 협력의 지속과 변화: 최근 경제특구 구상과 관련 법제를 중심으로,” 한중사회학연구 제12권 제4호, pp. 116-118.

설치하고, 특구관리위원회가 지역인민위원회의 간섭에서 벗어나 전문성을 발휘할 수 있도록 분권화 조치와 함께 상당한 자율성을 보장하기도 하였다.⁹⁵⁾ 그러나 아직 중국 기업들의 대북한 투자나 협력 사업은 정부 차원의 신뢰와 보장이 있지 않는 한 북한 내 열악한 환경과 정치적 위험성 등으로 인해 활성화되기 어려운 실정이다.

중국 기업들의 해외투자는 북한 이외의 다른 모든 주변국과 개도국들에서 매우 활발하게 이루어지고 있다. 특히 라틴 아메리카나 아프리카 등의 개도국과 자원 부국에 대한 진출이 괄목할 만하다. 이는 장기적으로 중국의 영향권을 확장한다는 정치적인 의미도 있겠으나, 일차적으로 중국내에서 수요가 급증해 온 자원 확보에 목적이 있다는 분석이 많다. 중국 정부가 최근 일대일로(一帶一路) 구상을 통해 밝힌 광범위한 연결망의 구축 역시 중국에서 유럽에 이르는 많은 국가에 대한 중국 자본의 진출과 자원의 확보 목적을 겸하고 있다. 이러한 중국의 해외 진출 대상은 동남아, 중앙아시아 등 중국에 비교적 가까운 아시아 각국이 다수를 점하고 있다.

중국의 대북한 투자는 2000년대 초까지는 소규모의 경제적 지원에 가까운 형태로 추진되다가 논의의 규모와 형태가 급격히 확장된 것이다. 초기에는 동북3성의 일부 중국 기업들이 식당, 상점과 오락업 등 소규모의 단순한 업종에 투자하였다. 투자 규모 역시 50만 달러 이하가 대부분이었다고 알려졌다. 그러던 것이 2004년 김정일의 두 차례 방중에 이어 2004년에 중국 정부 차원에서 대북 투자 자문회사인 ‘북경 화려 경제문화교류 유한공사’ 설립 등의 조치가 이어졌고, 2005년 북·중 간 ‘투자 촉진 및 보호에 관한 협정’을 체결하는 등 투자 관련

95) 위의 글, pp. 124-126.

제도 역시 개선되어 갔다.⁹⁶⁾ 이후 남한과 일본의 대북관계 악화로 교역량이 급감하고 협력 사업도 부진하게 되면서 중국 기업만이 사실상 유일한 해외투자 유치 통로가 된 것이다.

중국 경제가 지속적으로 성장하고 지역 발전을 위한 투자도 계속 늘어날 경우 동북3성의 수요 역시 계속 증가할 수 있고, 이에 의존하는 북한 수출도 단기적으로나마 계속 늘어날 것을 기대할 수도 있다. 동북3성 경제 각 부문에 수요가 계속 증가할 경우 북한 광물의 수출 역시 계속 증가하리라 기대하게 되기 때문이다. 그러나 앞에서 검토했던 바와 같이, 동북3성의 경제 활성화로 북한의 대중 광물 수출이 증가하는 현상이 반드시 북한 경제에 긍정적인 것은 아니다. 대중 수출로 번 외화는 에너지, 소비재 등 단기적 수요를 충족하기 위한 대중 수입에 사용될 뿐 장기적인 발전을 위한 투자로 연결되지 않고 있다.

북한 역시 외화 획득의 경로를 다양화하고자 노력하고 있다. 핵 문제로 인해 여러 국가와 경제 교류를 시도할 방법이 극히 제한된 상황에서, 노동력 파견을 통해 대중국 경제 교류의 형태를 다양화 하기도 하였다. 중국 내에서는 더 이상 과거와 같은 저임금 노동력 공급이 불가능하므로, 북한 접경 지역에 경공업 단지를 조성하고 북한에서 파견하는 노동력을 활용하는 방식이다. 북한 내에 직접적으로 투자하는 것보다 환경도 좋고 정치적 위험성도 적으므로 중국 기업들로서는 고려할 만한 대안이 된 것이다. 중국으로서는 북한에 직접 투자하지 않으면서 동북3성의 변경도시 발전을 촉진하여 균형 개발

96) 이재호, 고일동, 김상기, 2010, 『동북아 분업구조 하에서의 북·중 경제협력』, pp. 133-135.

효과도 기대할 수 있다. 북한도 노동자 파견을 통해 시급한 외화를 벌어들이고, 체계적으로 지속될 경우 중국으로부터 기술이전, 보다 다양한 물자 획득을 기대할 수도 있다. 물론 파견된 노동자들이 중국에서 해외 문물과 문화를 접하는 데서 올 수 있는 위험성을 감수해야 한다. 이미 시장화가 상당한 수준으로 진전되고 있는 북한에서 중국을 통해 유입되는 외부 정보와 이로 인한 인식 변화는 북한 정부에 부담이 될 수 있다.

최장호(2015)는 이러한 사정으로 북한 노동자가 해외에서 머무는 기간이 2년 내외로 제한되어 있고, 때문에 인력 수급에 어려움이 있다고 보았다. 그러나 외화 획득을 필요로 하는 북한과 저임금 노동력이 부족한 동북3성의 이해가 맞아떨어지는 부분이므로, 북한 노동자 파견 사업은 가능한 범위 내에서 당분간 확대될 것으로 전망하였다. 접경 지역의 중국 기업과 지방 도시들로서는 어느 정도의 위험성만 감안하면 북한과의 교역이나 협력이 상당한 수익이 되므로, 가능한 한 사업 확장을 도모한다는 것이다. 북한 노동자 고용을 통한 노동력 문제 해결 외에, 민간의 북·중 교역 활성화를 위한 대북 수출 플랫폼 구축이나 인프라 정비도 지속되고 있다. 북한 관광 역시 동북3성에서 추진 가능한 사업 중 하나로, 관광객 역내 유치의 매개가 될 수 있다.⁹⁷⁾ 장기적으로는 국가 차원에서 북한과의 접경 지역을 동북아 물류의 주요 거점으로 삼을 포부도 있겠으나, 핵문제 등으로 추진 전망이 난망한 상황이라 접경의 특성을 활용한 중, 단기적인 사업들이 진행되고 있는 것이다.

97) 최장호 외, 2015, 『북·중 분업체계 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』, pp. 86-88.

노동자를 중국으로 파견하는 방식과 병행하여 중국 기업들이 원자재를 북한에 제공하고 북한 노동력을 활용해 임가공한 후 다시 중국으로 수출하는 대북 위탁 가공무역도 섬유 제품을 중심으로 지속적으로 확대되고 있다. 최명해(2015)는 2013년 중국 해관총서에서 길림성 훈춘에 대북 위탁 가공무역을 시범 도입하고 2014년 요령성 단둥으로 시범 지역을 확대했으며, 참여 기업들은 저렴한 북한 노동력 활용과 관세 혜택으로 경영난 해소에 도움을 받았다고 분석하였다. 위탁 가공무역에는 일반무역 관세의 10~20% 정도 부과된 것으로 알려졌고, 이러한 방식이 정착된다면 동북3성으로 다른 지역의 동중 산업 업체들을 유치하는 효과도 있을 것으로 보인다. 단둥 시 수출가공 원구의 경우 타 지역의 의류업체들과도 입주 협상이 상당수 진행 중인 것으로 알려지고 있다.⁹⁸⁾

현재 정부 차원의 북·중 간 장기적 대규모 사업들은 뚜렷한 추진을 기대하기 어려운 상황이다. 북한 핵실험으로 중국과의 양자관계가 냉각 상태를 지속하는데다, 국제사회의 대북 제재가 강화되는 상황에서 중국 정부의 협력 사업 추진은 정체될 수밖에 없다. 장성택 처형이 있었던 2013년 이래로 중국 중앙 정부에서 주도하는 북한과의 대규모 사업 계획들은 원활히 추진된 바가 드물다. 황금평 일대 개발이나 신 압록강 대교 등도 진행이 부진하였다. 지방정부 차원의 대북 경협 사업들이 상당수 지속되고 있는 데 반해, 정부 차원의 대규모 경협은 정치적인 구도의 변화 이전에는 재개되기 어렵다.

98) 최명해, 2015, “2015년 북·중관계 동향과 향후 전망,” 2015 중국정세보고, pp. 328-329

향후 어떤 방식으로든 핵문제가 해결 국면에 접어들고 북한 경제가 정상 궤도에 접어들다면 북한 내부 수요가 증가하면서 대중국 자원 수출은 오히려 줄어들 가능성도 있다. 중국에 대한 석유 등 에너지와 소비재의 절대적인 의존 또한 북한과 다른 국가들의 경제 관계가 정상화되고 확대된다면 대중국 수입의 비중은 오히려 감소할 수도 있다. 북한으로서는 중국과의 긴밀해진 경제 관계를 토대로 한국을 비롯하여 여러 국가들과의 관계를 확대하고 보완해 가면서 교역 관계의 균형을 찾고 보다 장기적인 투자 유치와 협력 사업을 추진해야 할 것이다. 아래에서 향후 북한과의 관계에 있어서 국면 전환 시, 한국이 중국을 고려하여 3자간 협력을 추진할 방안에 대하여 고민해 본다.

2. 동북아 연계 개발을 위한 남·북·중 협력방안

현재는 북한의 대외 경제관계가 중국에 대한 일방적 의존 상태이나, 2000년대 중후반까지 이어지던 한국, 일본 등 다른 국가들과의 수출입 구조를 통해 동북아 주변국과 북한이 형성했던 경제관계의 구조를 볼 수 있다. 동북3성을 주요 대상으로 하는 대중 수출은 광물 자원이 주도하면서 일부에서 농수산물과 의류 수출이 이루어졌다. 이와 달리 북한의 대한민국, 대일본 수출은 농수산물과 의류를 포함한 소비재가 주종이 되었고, 광물은 일부만 포함되었다. 비슷한 시기 북한의 대중 수입은 필수품 대부분을 수입하던 실정을 반영하여 전 분야에 골고루 걸쳐 있었고, 중간재, 에너지, 소비재 등이 비슷한 비중이었다. 대한민국 수입의 경우 개성공단을 통한 위탁가공으로 인해 중간재의 비중이

상대적으로 높았고, 대일본 수입은 자동차를 중심으로 한 소비재 비중이 절반 가까이 차지하고 있었다. 필수품 등 전략물자는 중국에 대부분 의존하면서 일본에서 자동차 등을, 한국과는 개성공단을 통한 반입 반출이 많았던 셈이다.⁹⁹⁾

이러한 2000년대 북한의 대외 교역은 중국에 일방적으로 의존하고 있는 현재에 비하면 한국, 일본과의 교역으로 어느 정도 상호보완적인 구조였다고 할 수 있다. 물론 긴 접경 지역을 마주하고 있는 중국으로부터 생활필수품과 에너지 등 주요 물자를 지속적으로 도입하였으므로 대중국 수입이 다수를 차지하였다. 그러나 수출은 사정이 달라서, 광물 수출을 급격히 늘리기 이전까지의 대중국 수출은 상대적으로 부진하였다. 이에 비하여 당시 대한국 교역에서는 남한이 북한의 농수산물이나 일부 원자재를 좋은 가격으로 수입하고 있었고, 개성공단, 금강산 등 투자를 통해 외화 획득과 북한의 무역흑자 확대에 기여하면서 대중 무역 적자를 상쇄하는 역할을 하였다.¹⁰⁰⁾

중국도 급속한 경제발전에 따라 한국이나 일본과 마찬가지로 중간재와 자본재 중심의 무역 구조로 변화하는 중이다. 그러나 아직은 소비재 수출 비중이 높은 편이며 이러한 특성이 대북한 교역에도 어느 정도 반영되었다고 볼 수 있다.¹⁰¹⁾ 현재 북한의 대외 경제관계는 한국이나 일본과는 단절되고 중국에 일방적으로 의존하고 있는 상황이다. 이 상황이 장기화될 경우 북한 경제의 중국에 대한 의존이 심화되어 사실상 북한 경제가 중국에 예속되고 향후 관계 변화 시에도 중국이 독점적인 위상을 유지하게 될 것을 우려하는 목소리도 있다.

99) 이재호, 2011, “동북아 역내분업구조와 북중무역: 특징 및 시사점,” pp. 35-36.

100) 이석, 이재호, 2012, “5.24 조치 이후 남북교역과 북·중 무역의 변화,” pp. 21-22.

101) 이재호, 고일동, 김상기, 2010, 『동북아 분업구조 하에서의 북·중 경제협력』, p. 38

그러나 현재 정치적 상황으로 인해 북한이 일방적으로 중국에 의존하는 것은 일종의 전략이자 어쩔 수 없는 선택이라고 볼 수 있다. 핵문제 관련 국면 전환 등 상황 변화 시에는 중국의 독점적 지위가 계속되기 보다는, 한국을 비롯하여 일본, 그 외 다른 국가와의 경제적 관계가 예전 수준 또는 그 이상으로 빠르게 회복될 가능성이 높다. 무엇보다 북한은 정치적으로 중국을 포함하여 특정 국가에 종속될 우려로 인해 일방적인 경제적 의존을 기피하는 경향이 있었다. 냉전 시기에도 소련과 중국 사이에서 균형을 유지하고자 노력을 지속하였고, 한쪽에 대한 의존도가 심화될 경우 반드시 다른 쪽과의 교류를 추진하고 균형을 유지하려 하였다.¹⁰²⁾

현재 한국과의 경제관계는 개성공단까지 포함하여 중단된 상황이나, 한국을 계속 배제한 채 중국만을 대상으로 교역과 투자유치를 계속하는 상황은 북한 경제의 장기적인 발전을 위해서도 이롭지 않다. 압록강 유역에서 단둥과 신의주를 연계 개발하는 중장기적 계획이 남한의 고려 사항과 동떨어져 진행될 경우, 향후에 남북한을 통과하는 경의선 도로 계획과 상충될 가능성이 있다. 두만강 유역의 나진항 개발과 운영에 대한 중국의 진출 또한 남한이나 일본 등을 고려하지 않고 진행될 경우, 향후 관계 개선 시 거점으로서의 역할에 지장을 초래할 수 있다. 접경 지역 개발은 현재로서는 북·중 교류만을 고려할 수 있으나, 향후 동북아 물류 네트워크에 북한 또한 적극 참여하게 된다면 한국이나 일본, 러시아, 몽골 등 관련 주변국과의 연결성을

102) 북한 '자주외교'는 1960년대~1980년대의 중·소 사이에서 시계추 외교로 나타났고, 1990년대에는 한·미·일을 향한 남방 외교를 모색하다가 2000년대에는 한·중 간 등거리 외교로 변화하였다고 보았다. 임수호, 2011, "북·중 경협 현황과 전망," p. 9.

상정하지 않을 수 없는 것이다.¹⁰³⁾

북한도 보다 효과적으로 다양한 해외 투자 유치하고, 이를 북한 경제 발전으로 연결시키기 위해 격리된 공간만을 개방하던 특구 정책을 확장하여 경제개발구를 다수 신설하기도 하였다. 2013년 발표한 경제개발구법에서는 기업 활동 및 투자 환경 관련하여, 북한의 기관과 기업소 차원에서도 승인을 받아 경제개발구를 개발하도록 하면서, 타국 투자자와 함께 기업을 설립하는 경우 토지이용권 출자를 가능하게 하였다. 지방급 개발구에서 해외투자를 유치하면서 북한 기업과 토지 출자를 통해 합작하도록 하는 조치를 취했다고 볼 수 있다. 물론 체제 안정에 미칠 영향을 우려한 통제와 제한 조치도 함께 나타나, 경제개발구 관련 관리에 있어서 중앙 및 지방정부의 규제를 강조하고 중앙의 기관에 문제 해결 권한을 집중시키는 등 개발구에 대한 투자와 경제활동 제한 규정을 명확히 하였다.¹⁰⁴⁾

II장에서도 살펴본 바와 같이, 장기적이고 지속적인 발전을 위해 북한이 우선순위를 두어야 할 과제는 일단 노동집약적인 경공업을 위주로 하는 제조업의 발전이다. 그러나 핵문제로 인해 한국이나 일본을 비롯한 다른 국가들과의 교류나 투자가 사실상 불가능한 상황

103) 북·중·러 접경 지역에서 적절한 다자간 협력사업을 추진하자는 의견은 여러 차례 제시되어 왔다. 적절한 사업을 발굴하여 관련국의 참여를 이끌어낼 경우, 1) 남북 양자 협력의 리스크 최소화화 정치적 사안으로 인한 불안정성 지양; 2) 동북아 경제공동체로 나아가는 시범프로젝트로서 관련국 간 경제협력 모델 창출; 3) 교통 물류협력을 통한 상호 신뢰 구축과 경험 기반 조성, 장차 평화체제 구축에 일조; 4) 인프라 개선을 통해 북한 대외개방 촉진, 학습효과 증진 등의 효과가 있다고 보았다. 노상우, 2010, “북·중 간 접경지역 교통인프라 협력의 현황과 전망 II,” pp. 80-81.

104) 경제특구 관리 원칙에 가운데 “경제발전의 객관적 법칙과 시장원리의 준수”의 원칙조항이 삭제된 점을 들어 북한이 체제 안정을 저해할 우려가 있는 중국식 모델을 회피하고 시장화 개혁 역시 극도로 회피하고 있음을 반영한다고 보기도 하였다. 김수환, 2014, “북·중 초국경 협력의 지속과 변화,” pp. 124-128.

에서, 중국의 대북한 투자는 지금까지 북한 내 제조업 발전에 기여할 만한 형태로 진행되지는 않았다. 중국 기업들이 최근 위탁가공무역 등을 활용하기 위한 차원에서 접경 지역에 투자하는 사례도 늘고 있다고 하나, 중국의 대북한 제조업 투자는 아직 여러 가지 측면에서 미진한 상황이다. 북한 내 투자 환경 역시 아직도 극히 열악하여, 국제사회의 제재가 아니더라도 제조업 발전을 위한 중국 기업들의 투자 유치가 원활히 이루어지기는 어려운 실정이다.

혹여 중국이 독자적으로 북한과의 경제협력을 강화하기로 결정한다 하더라도 현 상황에서 북한 내에 중국 기업의 제조업 관련 투자는 쉽지 않고, 북한이 중국의 요구 사항을 많이 반영하여 경제특구나 개발구를 개선하고 확대할 경우라야 어느 정도 투자 확대를 예상할 수 있다. 북한에 투자할 만한 유인이 사실상 노동력 외에는 없는 상황에서 투자를 감행할 기업 역시 노동집약적인 몇몇 분야로 제한될 가능성이 크다. 정치적인 위험성이 상존하고 제도적 기반이 취약한 북한 내에서 노동력 활용만을 바라보고 장기적으로 대규모 투자를 할 만한 중국 기업이 많으리라고 기대하기도 어려운 것이다.¹⁰⁵⁾

북한 내의 관련 제도 변화, 접경 지역의 상황 변화, 주변국과의 관계 변화 등 다양한 변수가 영향을 미치는 가운데, 핵문제로 인해 추진력은 매우 떨어져 있다. 나선 경제무역지대나 황금평·위화도 경제지대도 획기적인 진전을 보이지 못한 채 정체되어 있고, 개성공단이나 금강산특구는 중단되었다. 핵문제가 모든 것을 덮은 상태에서 경제관계의 회복 시기를 기늴하기도 어려운 상황이나, 어떤 방식으로든

105) 이재호, 고일동, 김상기, 2010, 『동북아 분업구조 하에서의 북·중 경제협력』, pp. 157-158.

정치적 관계에 국면 전환이 이루어질 경우 경제적 교류나 협력은 공식적인 정치적 관계보다 훨씬 신속하게 회복될 것이다. 물론 보다 장기적이고 지속적인 경제 교류와 협력을 위해서는 핵문제를 비롯한 각종 안보적 사안에 대한 신뢰 구축이 이루어지고, 이를 기반으로 북한 정부의 책임성 있는 개혁개방 추진이 보장되어야 한다.

국제사회의 대북제재가 효과를 발휘하여 북한의 태도가 변화하고 그리하여 각국의 남북경협을 비롯한 각국의 대북 경제 교류와 협력이 회복될 경우, 북·중 간 경제 관계가 보다 긴밀해져 있는 상황을 잘 활용하고 이와 연계하여 전략적인 접근을 할 필요가 생긴다. 북·중 경협 역시 상황이 개선되면 더욱 확대될 것이므로, 남북 경협이나 다른 국가들의 대북 투자는 중국의 투자와 협력 사업들이 확대되는 추세를 감안해야 한다.

대북 경제 교류나 협력은 일차적으로 북한이 부족한 상황에 있는 식량 문제를 해결하고, 중국 기업들이 기 추진 중이던 광물 개발 관련 인프라 건설을 우선 진행하게 될 것이다. 소비재 등 물품 교역도 한국이나 일본보다 중국산이 가격 경쟁력이 있으므로 중국의 비중을 낮추기가 쉽지 않을 것으로 보인다. 한국은 이러한 상황에서 북한 내 인프라 또는 산업단지 건설이나 중장기적인 개발 사업에서 역할을 찾을 필요가 있다. 이러한 대규모 중장기 사업 참여를 위해서는 정부의 역할이 중요하다. 정부 차원에서 북한 내 투자 환경과 제도 개선, 인프라 사업 추진 상황 등을 지원하여 다양한 기업이 동참할 수 있도록 여건을 마련해야 한다. 그간 북중간 경제협력 과정에서 진전된 부분들을 활용하면서, 중국 기업들이 누리고 있는 수준의 자율성이나 권리를 보다 확대하고 시장 원리에 입각한 제도를 더 확산시킬 방안을

모색해야 한다.¹⁰⁶⁾

북·중 경제협력의 확장된 형태로서 현재 북한 노동력이 중국에 직접 파견되기도 하고, 접경 지역에서 위탁가공에 종사하는 경우도 늘어나고 있다. 동북3성의 노동력 부족 상황이 단기간에 해결될 문제가 아닌 만큼, 이러한 사업에도 중국 동북지방의 지역경제 활성화에 함께 기여하는 협력 방식으로 접근하면 보다 원활한 협력을 이룰 수 있을 것이다. 이렇게 접근할 경우 향후 남·북·중 협력은 요령성이나 길림성에서 북한의 노동력에 한국의 자본과 기술을 결합한 형태로 협력 사업을 추진하는 방식도 생각할 수 있다.¹⁰⁷⁾ 중국이 최근 발표하고 추진 중인 일대일로 구상에서 동북3성과 북한이 일차적인 대상에 직접적으로 포함되어 있지는 않았다. 그러나 향후 동북아에서의 위상 확립과 거점 마련을 위해서는 정치적 관계 흐름에 따라 이 지역 역시 중국의 관심을 모으게 될 것이다. 중국이 동북아의 경제적 거점 마련을 본격적으로 추진하려면 남북한과 러시아 등 관련국들과의 협력은 반드시 필요하다.

중국이 일대일로 구상 전개와 함께 적극적으로 창립을 추진하여 2016년 초 활동을 개시한 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)은 아시아에서 유럽에 이르는 유라시아 전역을 대상으로 중국이 경제적 연결망을 구축하기 위한 금융 지원을 표방하고 있다. 남북한이 속한 동북아시아 역시 이러한 중국의 장기적인 구상에서 예외가 될 수 없다. 현재로서는 정치적인 갈등과 대립으로 아시아의 다른 지역에 비해 협력사업에 추진력이 없고 단기간에 큰

106) 이영훈, 2012, “북·중 경협 확대 현황 및 전망, 정책적 시사점,” pp. 95-96.

107) 최장호 외, 2015, 『북·중 분업체계 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』, p. 209.

변화를 기대하기는 쉽지 않다. 정치적인 관계가 어느 정도 개선된다고 하더라도 북한의 경제 역량을 고려할 때, AIIB는 물론이고 다른 국제 금융기구나 다자협력기구에서 단기간에 위상을 확립할 수는 없다.

그러나 북한을 포함한 동북아시아는 정치적인 갈등이 해결되고 지속적인 사업을 추진할 만한 여건이 갖추어지기만 하면 다자적 협력 사업의 잠재력이 매우 크다는 것이 공통적인 평가이다. 역내 풍부한 자원, 중국이나 한국, 일본의 자본, 북한 개방 시 노동력의 활용까지 기대할 수 있으므로 AIIB 등 국제금융기구를 포함한 다양한 투자자들의 관심을 모을 것으로 예상된다. 물론 정치적 갈등 봉합과 해결 과정에 병행하여 이러한 경제협력과 교류를 위한 준비 작업 차원에서 국제 금융기구들과 지역 협의체들이 기여할 수 있는 바가 많을 것이다. 이 과정에서 중국과 한국은 북한이 시장경제 거래와 투자 관행을 학습하고 경제 개혁과 개방을 위한 정책을 원활히 추진할 수 있도록 직·간접적으로 지원할 수 있어야 한다.¹⁰⁸⁾

물론 핵문제와 같은 정치안보적 상황과 지역별 역학관계의 변화에 따라 중국의 대동북아 정책의 방향성과 추진력도 변화할 수밖에 없다. 북핵을 비롯해 미국, 러시아 등 강대국들이 마주하면서 불거지는 다양한 이슈들로 인해 동북아에서 단기적으로는 경제적인 성과를 기대하기 어려워진 상황이므로, 중국의 경제 전략은 일대일로에서 보이듯 우선적으로 유럽과 중동을 향하는 중앙아시아, 동남아시아 등에 초점을 둘 것으로 보인다. ‘연해경제벨트’나 ‘창지투선도구’와 같은 동북3성의 개발 사업들은 그간 북핵 문제에도 불구하고 꾸준히 추진되어 왔으나, 일대일로와 같은 큰 구상의 틀 안에서 우선순위의

108) 최명해, “2015년 북·중관계 동향과 향후 전망,” pp. 332-333.

조정에 따라 추진 속도에 변화가 생길 수도 있다.

중국이 기존에 추진 중이던 각 지역별 개발 사업에 대한 우선순위가 일대일로 구상에 맞추어 수정될 경우 타 지역에 비해 동북지역 사업의 추진력이 떨어질 것이라는 우려도 있다. 그러나 이미 상당 부분 진척되어 온 인프라 구축사업 등에 급격한 변화를 초래할 것으로는 보이지 않으며, 적절히 완급을 조절하면서 장기적인 안목에 의거한 거점 형성 작업은 계속될 것으로 생각된다. 북한과 러시아 극동 지방 개발 사업에 아직 국내외적 여건이 형성되지 않고 있는 가운데, 대북 경험 전망도 그 잠재력을 염두에 두고 향후의 개발 추진에 기반이 될 필수적인 부분들을 유지하고 있는 것이다. 요령성의 단둥, 길림성의 훈춘 등에 대한 투자가 지속되고 있는 점을 예로 들 수 있다. 현재 정치적으로 북·중 관계가 냉각되어 있으나, 대북 경제협력의 거점이 되는 두 지방도시의 발전 동력은 유지하고 있는 셈이다.¹⁰⁹⁾

북한이 핵무기 개발과 미사일 발사 등을 반복하며 소위 병진정책을 내세우는 현재의 기조를 유지하면서 간헐적으로 제한적인 경제 개선과 개방을 시도하는 현재의 상황이 당분간 지속될 수도 있을 것이다. 이럴 경우 대중국 무역의존 등 일방적으로 중국에 경제적으로 의존하는 상황도 그만큼 지속되면서 외화획득을 위해 고군분투하는 방식으로 버티는 기간도 길어지게 된다. 이런 기간이 무한정 길어지는 것은 북한에게도 가능하지도, 바람직하지도 않다. 어떤 방식으로든 정치적인 상황을 타개할 필요가 있고, 이후 장기적 투자 유치와 가능하도록 정치경제적 신뢰를 구축하여 경제 개혁과 개방을 확대해야 할 것이다.

109) 최장호 외, 2015, 『북·중 분업체제 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』, pp. 90-91.

이에 맞추어 북한이 수차례 발표한 바 있는 경제 행위자들의 자율성 확대, 임금 등 제도적인 개선, 경제특구나 개발구 정책 추진 등 경제 관련 조치들을 더욱 적극적으로 진행해야 한다.

이를 통해 북한 경제가 점차 중국 일변도의 교역이나 경협에 균형을 찾고 본격적인 개혁과 개방 궤도에 오를 수 있도록 한국과 주변국들이 협력해야 할 것이다. 대내외의 다양한 재원을 활용하면서, 특히 동북아 주변국의 공적자본과 민간이 협력한 역내 자본거래 확대와 다양화를 통해 북한이 동북아 지역경제의 일원으로 편입될 수 있도록 지원할 필요가 있다. 북한이 동북아의 경제적 연결망에 편입될 수 있도록 연계하는 인프라 사업과, 제조업 등 경제 발전 기반 조성을 위한 산업 단지 건설을 위해서는 장기간의 대규모 투자가 반드시 필요하다. 민간 교역을 활성화하고, 개방적인 교역이 정착될 수 있도록 제도화한다면 북한이 필요로 하는 외화의 안정적인 수급도 가능해질 것이다. 투자도 민간 투자를 활성화하는 것이 바람직하나, 이를 위해서는 상당한 수준의 정치경제적 신뢰 구축과 환경 조성이 필요하므로 국내외의 공적 자금을 적극적이고 장기적인 지원이 필요할 것이다.

V

결론 : 한국에 주는 합의

북한의 연이은 핵실험과 미사일 발사로 인해 남북관계는 극도로 악화되어 있고, 개성공단 폐쇄와 함께 경제관계도 단절된 상태이다. 한국과 미국은 대북제재를 위해 공조하고 있고, 보다 강화된 국제사회의 제재로 북한의 경제적인 고립은 더욱 심화되고 있다. 중국도 북한의 핵무기 개발에 반대 입장을 강조하며 UN의 대북제재 결의안에 동의하였고, 후속 조치도 나오고 있다. 북한의 핵실험이 반복될수록 중국 역시 북한에 대한 압박의 수위를 높이면서, 국제사회의 제재에 적극적으로 동참하는 모습을 보이려고 노력하고 있다.

이러한 중국의 대북 경제제재 참여에는 미·중간의 합의도 작용한 것이지만, 중요 경제 파트너인 한국과의 관계 역시 영향을 미치고 있다. 중국이 핵실험을 반복하는 북한에 대한 불만을 점점 강한 어조로 비판하고 있어, 일각에서는 중국의 전략적인 입장에 변화를 예견하기도 한다. 중국이 2013년 말 장성택 처형 이후로 냉각되어 온 북한과의 관계를 굳이 포장하지 않는 점을 들어 중국이 점차 북한보다는 한국

과의 관계를 더 중시하는 쪽으로 변할 것이라는 분석도 있다. 그러나 대북제재 관련하여 한국과 미국이 중국의 역할을 강조하는 경향을 경계하고, 북한 체제와 한반도의 안정을 우선시하는 중국의 태도를 볼 때 그 근본적인 목적과 접근방식은 변함이 없다고 보아야 할 것이다.

대북 경제제재로 북한이 핵 폐기에 합의하고 대화에 참여하면서 지역 경제에 편입하는 것이 한국의 바람이다. 그러나 대북 경제제재의 효과로 북한이 핵무기 개발을 중지하고 폐기까지 하는 정치적인 결단을 이끌어낼 수 있는가에 대해서는 회의적인 시각이 많다. 국제 경제제재 자체의 효과성에 대한 연구도 그 비용만큼의 효과를 거둔 사례가 많지 않음을 보여주고 있다. 대북 경제제재의 경우 그 효과성을 좌우하는 열쇠는 중국이 쥐고 있음에 이론의 여지가 없으나, 중국의 정치적인 목적이 북핵과 북한의 관리를 통한 지역 안정의 확보인 상황에서는 국제사회가 바라는 수준의 강력한 제재를 기대할 수 없다.

관리를 위한 경제적 수단으로서 중국의 대북 제재와 지원은 어느 한 쪽 일변도로 집중되지 않고 일정한 범위 안에서 조절되어 왔고, 지금까지 반복되어 온 북한 핵실험의 전후 사례를 볼 때, 한·미·일을 비롯한 국제사회의 경제제재로 북한 경제가 고립될수록 역설적으로 북·중 교역과 경제협력은 더욱 확대되었다. 국제사회의 책임 있는 일원이자 리더로 자리매김하기 위해 중국도 대북 제재에 참여는 하고 있으나, 실질적 효력 여부는 여전히 회의적이다. 지역 안정이 목적인 중국의 입장에서는 북한 경제가 고립되고 이로 인해 상황이 나빠질 때에는 북한 체제의 불안정을 방지하기 위해 지원을 고려하게 된다. 그리하여 압박은 단기에 그치고 경제 협력과 지원을 지속하는 것이다. 북한 경제가 고립되고 비정상적인 상황에 처할수록 북·중 교역과

협력은 확대되는 패턴이다.

높은 대중 의존도에도 불구하고 중국의 경제적 수단들이 북핵과 북한 관리라는 목적 달성에는 실패하고 있으며, 이는 중국의 경제제재 수준이 약하고 지원을 계속하기 때문이 아니냐는 국제사회의 비판이 있다. 북한이 핵실험을 계속할수록 이러한 비판도 거세어졌다. 이에 중국도 북한이 핵실험을 반복할 때마다 일시적, 부분적으로 수위를 조절해 가며 경제제재 조치를 사용해 왔다. UN 결의안에 찬성하거나 나름대로의 추가적 조치로 북한에 압박을 가하고, 역내 불안정 초래에 대한 불만을 표출하였다. 그러면서도 제재 수위를 조절하고 핵심적 지원은 지속하여 북한 체제는 보호하는 식의 관리를 추구하였다.

지나치게 북한을 궁지로 몰 경우 오히려 도발을 부추길 우려도 있고, 또는 경제적 타격을 이기지 못한 북한 정권이나 체제가 붕괴될 우려도 있다. 어느 쪽도 한반도의 안정을 바라는 중국에게 바람직한 결과는 아니다. 지금도 중국으로서는 지역 안정을 위한 정치적 관리에 비핵화와 함께 북한 체제의 안정적인 유지도 포함되어 있는 만큼, 경제제재의 수위를 정하기에 고민이 많을 수밖에 없다.

2016년 1월 북한의 4차 핵실험 후에도 중국은 일관되게 “한반도 비핵화 실현, 한반도 평화와 안정 수호, 대화를 통한 문제 해결이라는 세 가지 원칙을 견지”한다는 입장을 되풀이하였다.¹¹⁰⁾ 미국과 한국, 일본이 바라는 비핵화도 중요하지만, 지역 안정을 해치지 않는 대화를 통한 문제해결도 중요하다는 것이다. 중국은 UN 안보리 대북제재

110) 2016년 1월 27일 워싱턴에서 캐리 미국 국무장관과 왕이 중국 외교부장의 공동기자 회견 중 왕이 부장의 발언. “王毅部长同美国国务卿克里举行会谈 并共同会见记者,” 2016년 1월 29일, 中央政府门户网站 http://www.gov.cn/guowuyuan/vom/2016-01/29/content_5037055.htm (접속일: 2016년 2월 5일)

결의안에 동의하였으나, “결의안이 한반도를 혼란에 빠뜨리게 해서는 안 된다”는 점 역시 강조하였다.¹¹¹⁾ 석유 공급의 중단과 같이 북한에 가장 큰 타격을 줄 수 있는 제재수단 사용에는 응하지 않고, UN 결의의 목적은 6자회담과 같은 대화의 재개라는 입장을 지속적으로 밝히고 있다.

북한 체제가 혼란 없이 유지되면서 동북아와 한반도가 정치안보적으로 안정되고 북한이 비핵화와 함께 동북아 경제에 편입되는 수준이 북핵·북한 관리를 통한 지역 안정 추구라는 중국의 대북 전략 목표에 부합하는 귀결이다. 북한이 지금과 같이 반복적으로 위기를 조장할 경우에는 뚜렷한 돌파구를 찾기 어렵다. 북한도 당분간 높은 대중국 의존도를 유지하면서 경제적으로 버티는 상황이 지속될 것이다.

그러나 북한으로서는 일방적으로 대중국 의존도가 심화되는 상황은 향후 정치적 영향력의 강화로 이어지지 않을 수 없으므로, 어느 정도 선에서 탈피할 필요가 있다. 실질적인 진전은 미미하지만, 중국 일변도의 대외 경제관계를 다각화하려는 노력도 지속되고 있다. 어떤 계기로든 돌파구가 마련되어 북한의 대외관계가 개선되고 개혁과 개방에 나서는 국면이 되면, 가능한 한 신속하게 대중국 의존에서 벗어나고자 할 것으로 예상된다. 본격적인 북한의 개혁개방은 핵문제의 해결로 한·미·일과의 관계가 개선되어야 가능하며, 이러한 정치적인 관계 개선이 전제되어야만 공공 또는 민간의 무상원조, 차관 등 개발을 위한 재원에 접근할 수 있다.

현재는 핵문제 해결이 손에 잡히지 않고 있으나, 한국은 향후 경제

111) 2016년 2월 12일 왕이 부장과 로이터의 인터뷰, “王毅接受路透社专访谈叙利亚和半岛核问题,” 中华人民共和国外交部 <http://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t1340286.shtml> (접속일: 2016년 3월 2일)

제재 효과 때문이든, 또는 다른 계기로 인함이든지 간에 관계의 개선 가능성을 염두에 두고 북한의 편입을 준비할 필요가 있다. 일차적으로 북한 핵문제에 집중되어 있는 관계의 구조가 바뀔 만한 돌파구가 마련된 후, 정치안보적 측면의 신뢰가 형성되고 북한의 개혁개방 의지를 확인하면서 현재 단절된 남북 간의 교역과 경제협력을 회복하고 다시 한반도의 경제적 연결성을 구축하게 될 것이다. 이때도 중국의 정치적 목적과 경제적인 수단을 적절히 활용하는 것이 중요하다.

그간 강화된 북한의 대중국 의존도와 북·중 경협을 고려할 때, 향후 남북경협의 재개는 북·중 경협 역시 확대되는 가운데 진행될 것이고 중국과의 협력과 경쟁이 불가피하다. 북한 경제를 지원하면서 장기적이고 지속적인 협력을 하려면 북한이 도발을 쉽게 할 수 없는 구조를 만드는 것이 중요한데, 이를 위해서도 중국과 긴밀히 연계하여 제도적인 틀을 구축할 필요가 있다. 북한의 안정적인 경제발전을 위해서는 현재 절대적인 비중을 차지하고 있는 북·중 교역의 품목과 업종도 다양화할 필요가 있다. 접경지대의 산업단지 조성을 본격적으로 하더라도 중국의 협력이 필요한 부분이 많다.

북한 대외 경제관계의 중국 의존도가 최근 몇 년 간 확연히 높아졌다고 해서, 향후에도 이러한 경향이 반드시 지속된다고 할 수는 없다. 현재의 북·중 교역과 경협 형태는 북한의 장기적인 경제성장에 적합한 구조가 아니다. 교역 관계는 북한의 경제적 역량을 향상시키기보다는 중국이 필요한 자원 공급과 중국 상품의 확장된 내수시장 역할에 그치고 있다. 투자도 중국 물류 통로를 제공하고 북한 광물 개발권을 넘겨주는 쪽에 치우쳤으며 경제적 역량에 긍정적인 효과는 미미하다.¹¹²⁾

112) 이재호, 고일동, 김상기, 2010, 『동북아 분업구조 하에서의 북·중 경제협력』, pp. 13-14

북한 경제의 장기적 발전에 기여하는 바가 적고, 향후 남북경협과 경제통합에도 난관을 조성할 우려가 있다.

정치적 갈등구도가 완화되고 북한의 지역 경제 편입이 시작되면, 북한과 동북아를 연결할 인프라 구축과 개발을 위한 다양한 양자적 또는 다자적 협력의 틀이 형성될 것이다. 긴밀한 경제 관계를 구축한 중국의 영향력이 상당할 것이며, 한국이 북한을 포함하여 동북아에 진출하면서 협력체계를 구축하기 위해서는 이를 적절히 활용하며 시너지를 낼 방안을 모색해야 한다. 북한의 개방 정도에 따라 민간 교역을 활성화하고 제도화하며, 민간 중심의 투자가 활성화되기까지 공적자금을 활용한 개발 지원 체계를 함께 마련할 필요가 있다.

중국이 창립한 아시아인프라투자은행(AIIB)을 비롯하여 국제금융 기구나 지역 협의체에 북한이 가입하고 수혜를 받도록 유도하고 지원하는 데에도 주요국들의 협력과 지원이 필요하다. 이러한 과정에서 북한이 다시 정치안보적 도발을 감행할 가능성을 줄이고, 한국이 바라는 개혁개방과 중국이 바라는 지역 안정을 계속 추구할 수 있도록 협력의 틀을 제도화해야 한다. 미국과 중국의 이해관계가 작용하는 동북아시아의 역학관계 가운데서도 한국은 이러한 노력을 견지하면서 동북아의 독자적인 경제적 협력체계를 준비하고, 여기에 북한이 편입 되도록 유도하며 점차 정치적 신뢰를 쌓아갈 틀로 활용해야 할 것이다.

참고문헌

- 김상기. 2013. “2012년 북·중무역 평가와 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』(1월), pp. 68-80.
- 김석진. 2013. “북·중 경협 확대 요인과 북한경제에 대한 영향.” 『KDI 북한경제리뷰』(1월), pp. 93-119.
- 김수한. 2014. “북·중 초국경 협력의 지속과 변화: 최근 경제특구 구상과 관련 법제를 중심으로.” 『한중사회학연구』 제12권 제4호, pp. 105-134.
- 노상우. 2010. “북·중 간접경지역 교통인프라 협력의 현황과 전망 II: 압록강 도로대교와 나진항 1호 부두를 중심으로.” 『월간교통』 통권 제143호, pp. 72-81.
- 방호경, 홍이경. 2014. “최근 북·중 무역의 주요 특징과 시사점.” KIEP 지역경제 포커스 Vol. 8 No. 29.
- 성균중국어연구소 편. 2015. 『북·중관계 다이제스트: 한중 소장 학자들에게 묻다』. 다산출판사.
- 성백웅, 양지연. 2014. “2013년 남북교역·북중무역 동향 비교.” IIT Trade Focus 13권 9호.
- 오승렬. 2012. “북·중 관계 결정요인과 한국의 대응전략.” 『통일과 평화』 4집 1호, pp. 37-68.
- 오승렬. 2009. “북·중 경제관계의 구조와 정치경제적 함의에 관한 소고.” 『북한연구학회보』 제14권 제1호, pp. 1-28.
- 원동욱. 2011. “북·중경협의 빛과 그림자: ‘창지투 개발계획과 북·중 간 초국경 연계개발을 중심으로.” 『현대중국연구』 제13집 1호, pp. 41-73.
- 이동률. 2011. “북·중 정상회담 이후 한반도 정세.” EAI논평 제20호.
- 이상숙. 2014. “중국의 대북 경제제재와 최근 북한·중국 경제 관계의 동향.” 주요국제문제분석 No. 2014-28. 국립외교원 외교안보연구소.

- 이석, 이재호. 2012. “5.24 조치 이후 남북교역과 북·중무역의 변화: 데이터와 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』(5월), pp. 4-31.
- 이영훈. 2012. “북·중 경협 확대 현황 및 전망, 정책적 시사점.” 전환기 한반도 정치경제의 동학: 구상·정책·실천(동계학술회의 자료집) 중 ‘제2회의: 남북경협의 정치경제와 발전방향.’ pp. 70-98.
- 이재호, 고일동, 김상기. 2010. 『동북아 분업구조 하에서의 북·중 경제협력: 현황과 전망, 그리고 정책적 시사점』. 한국개발연구원.
- 이재호. 2011. “동북아 역내분업구조와 북·중 무역: 특징 및 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』(4월), pp. 20-38.
- 이종규. 2016. “북한의 대외무역: 2015년 평가 및 2016년 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』(1월).
- 이종석, 2000, 『북한·중국 관계 1945-2000』, 서울: 도서출판 중심.
- 이종운. 2014. “북·중 경제관계의 구조적 특성과 함의.” 『KDI 북한경제리뷰』(1월), pp. 51-73.
- 임수호. 2011. “북·중경협의 현황과 전망.” JPI정책포럼 No. 2011-16.
- 최명해. 2015. “2015년 북·중 관계 동향과 향후 전망.” 『2015 중국정세보고: 2015년도 정책연구용역 결과보고서』. 국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터. pp. 307-355.
- 최명해. 2014. “2014년 북·중 관계 동향과 향후 전망.” 『2014 중국정세보고: 2014년도 정책연구용역 결과보고서』. 국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터. pp. 275-321.
- 최명해, 2009, 『중국·북한 동맹 관계: 불편한 동거의 역사』, 서울: 도서출판 오름
- 최장호 외. 2015. 『북·중 분업체계 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점』. 대외경제정책연구원.
- 최지영. 2010. “국제산업연관표를 이용한 북·중 무역 분석.” 『현대북한연구』 13권 3호, pp. 165-200.

- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg. 2007. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. Third Edition. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Nossal, Kim Richard. 1989. "International sanctions as international punishment." *International Organization* 43(2), pp. 301-322.
- Pape, Robert A. 1997. "Why Economic Sanctions Do Not Work." *International Security* 22(2), pp. 90-136.

북한·동북아연구센터 연구보고서

북·중 경제관계의 변화와 향후 북한개발에 대한 시사점

발 행 일 2016년 10월 7일

발 행 인 이 덕 훈

발 행 처 한국수출입은행 북한·동북아연구센터

주 소 (07242) 서울시 영등포구 은행로 38

전 화 02-6255-5203

인 쇄 처 신신문화인쇄주식회사

출판등록 2010년 5월 19일 제2010-000048호

주 소 (04307) 서울시 용산구 청파로 71길 19

- 본지에 수록된 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 한국수출입은행의 공식의견이 아닙니다.
- 본지에 실린 모든 내용은 본지에서의 출처를 명시하는 조건으로 사용할 수 있습니다.