

## 인 사 말

안녕하십니까?

박병석 국회부의장입니다.



19대 국회 첫 국정감사를 앞두고, 국회 입법조사처와 제가 공동으로 주최하게 된 <북한 경제정책 변화와 북·중 경협 현황과 전망> 정책토론회에 참석해 주신 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

현 정부 출범 이후 계속된 남북관계의 악재 속에서 남과 북의 경제 협력은 크게 위축되었으며, 그 해결의 실마리가 좀처럼 잡히지 않고 있습니다. 반면 중국과 북한의 경제협력은 남북경협의 위축 상황과는 반대로 더욱 활성화되고 있습니다.

2011년도 북·중 무역액은 2010년 대비 62.4% 증가한 56억 2,919억 달러로 사상 최고 실적을 기록하였으며, 북한 전체무역에서 중국이 차지하는 비중은 89.1%에 육박하고 있습니다. 또한 최근 김정은 체제의 북한은 황금평·나선 관리위원회 출범을 합의하는 등 중국과의 경제협력을 확대하고 있습니다.

이처럼 북·중간의 경제교역규모가 비정상적으로 급증하고 또 그 내용적인 측면에서 더욱 밀착하고 있는 것은 남·북 경제협력의 정체와 중국의 정책 등의 요인에 기인한 것입니다.

이러한 흐름이 결국 북한에 대한 중국의 경제적 영향력을 확대시켜 북한 경제의 대중국 의존도 심화로 이어질 수 있다는 측면에서 우려가 앞섭니다.

북한 경제의 대중국 의존도 심화는 앞으로 한반도의 경제협력을 크게 저해할 수 있으며, 향후 남북관계 발전 상황에도 큰 악영향을 끼칠 수 있습니다.

이와 같은 문제의식 하에 개최되는 이번 토론회를 통해, 북한 경제정책의 변화 가능성과 북·중 경협 확장에 따른 문제점을 진단하고 우리의 전략적 대응방향을 고민해 봄으로써, 한반도 경제의 균형발전을 위한 해법이 모색되기를 기대합니다.

2012년 9월 21일

국회부의장 박 병 석

## 환 영 사

안녕하십니까?

국회입법조사처장 직무대리 손충덕입니다.



먼저, 저희 국회입법조사처가 박병석 부의장님과 함께 이번 세미나를 개최하게 된 것을 영광스럽게 생각합니다. 또한 바쁘신 중에도 불구하고 본 세미나에 참석하셔서 자리를 빛내주신 여러 의원님, 그리고 사회와 발제 및 토론을 맡아 주신 전문가 여러분들께 감사의 말씀을 드립니다.

최근 북한과 중국이 나진항, 청진항을 포함한 북한 북동부 항구 4~5곳의 공동 개발을 추진한다는 언론 보도가 나오는 등 북·중 양국은 계속해서 개발과 경협을 속도를 높이고 대상을 확장할 것으로 예상됩니다. 이에 따라 북한 경제의 대(對) 중국 의존도 심화라는 현안이 부각되고 있습니다.

북·중 경협이 확장과 북한 경제의 대중의존도 심화는 향후 남북관계를 개선하고, 교류를 확장하고자 할 때, 우리에게 많은 시간과 비용을 요구하게 될 지도 모릅니다. 이러한 현실은 우리가 분명 경계해야 할 대상이라 생각합니다.

이와 같은 문제의식 하에 개최되는 이번 세미나는 북·중경협 현안을 검토·평가하고, 향후 진행방향을 예측해 보는데 초점을 맞추고 있습니다. 따라서, 오늘 세미나가 북·중 경협 현실을 정확히 분석하고, 향후 건설적인 남북경협 정책을 마련하는데 있어 의미 있는 대안을 제시하는 자리가 되기를 바랍니다.

바쁘신 중에도 사회를 맡아주신 김영수 부총장님, 발제를 맡아주신 이영훈 박사님, 양운철 박사님, 안병민 박사님, 그리고 토론을 맡아주신 임강택 박사님, 이우영 교수님, 이정철 교수님께 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

마지막으로 오늘 함께 세미나를 기획·준비하고 개최해 주신 박병석 부의장님께  
다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2012년 9월 21일

국회입법조사처장 직무대리 손충덕

## 축 사

안녕하십니까?

이용섭 민주통합당 정책위의장입니다.



<북한 경제정책 변화와 북·중경협의 현황 및 문제점> 정책토론회가 열리게 된 것을 진심으로 축하합니다. 이처럼 귀중한 자리를 마련해주신 박병석 국회부의장님을 비롯한 국회 입법조사처 관계자, 그리고 참석해주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

남북관계가 단절된 최근 4년 동안 북한의 대중국 의존도가 심화되고 북·중간의 경제협력이 가속화되는 양상을 보이고 있습니다. 그동안 정체상태에 있었던 황금평·나선특구 개발에 대한 양국의 논의가 가시화되고 있으며, 중국이 나진항에 이어 청진항 부두의 30년 사용권을 확보했다는 내용도 보도되고 있습니다.

남·북 경협이 현 정부의 5.24 조치 이후 사실상 중단된 상황에서, 이처럼 중국의 대북한 경제 진출이 확대되고 있는 것은 우리에게 시사해주는 바가 매우 큽니다. 특히, 급격히 확대되는 북·중 경협이 남북경협을 대체하는 결과로 이어져 향후 남북의 경제 통합에 걸림돌로 작용할 수 있다는 측면에서 현재의 북·중 경제협력 관계를 심도 있게 들여다 볼 필요성이 있습니다.

이러한 시점에서 북한의 경제정책 변화와 북·중경협의 현황 및 문제점을 논의해보는 정책토론회가 열리게 된 것은 참으로 시의적절하고 또 의미가 크다고 생각합니다.

아무쪼록 오늘 토론회를 통해 북·중 경제의존도 심화 현상에 따른 우려와 문제점을 공론화하고, 이의 해결을 위한 의미 있는 대안이 개진되기를 기대합니다.

다시 한 번, 좋은 정책토론회를 주최해 주신 박병석 부의장님과 국회 입법조사처에  
심심한 감사의 인사를 드리며, 귀한 시간 내주신 여러분 모두, 늘 건강과 행복이 함  
께 하시기를 기원하겠습니다. 감사합니다.

2012년 9월 21일

민주통합당 정책위의장 이 용 섭

# 녹 취 록

2012. 09. 21.



## 북한 경제정책 변화와 북·중 경협 현황 및 문제점

>> 사회: 김영수(서강대학교 부총장)

서강대학교 김영수입니다. 의미 있고 특히 2012년 국정감사대비 정책토론회라는 틀 속에서 진행되는 오늘의 주제는 지금까지 걱정하고 우려하는 수준을 뛰어넘어서 우려와 걱정의 실체를 파악하고 우리가 무엇을 찾아야 하고 앞으로 어떤 준비를 해야 하는가를 매우 의미 있는 그리고 생산적인 토론과 논의가 되리라고 생각합니다. 앞에서 의미 있는 축사와 환영사와 오늘의 세미나 의미를 잘 짚어 주셨기 때문에 바로 세미나로 들어가도록 하겠습니다.

사실 간헐적으로 들려올 때마다 북한이 동북 4성이 되는 게 아니냐는 걱정도 하고 있고요. 북한도 우리 쪽 하고 만날 때는 중국 때문에 곧 모든 게 다 넘어갈 거라는 엄살도 부리기도 합니다. 실제 어느 정도 되어있는지는 많은 분이 모릅니다. 오늘 그래서 입법조사처와 부의장님께서 귀한 자리를 마련해 주셨습니다. 오늘 참석해주신 모든 분은 이 문제에 대해서 아주 명쾌하게 꿰뚫고 계시는 전문가 분들입니다. 전문가 분들이 실체를 잘 짚어주시면 토론자분들이 토론자들이 보완을 해주시는 그러한 시간이 되겠습니다.

먼저 첫 번째 발표는 북한의 경제정책 변화 조짐과 함께 북·중 경협확장이 어느 정도 돼 있는가를 이영훈 박사께서 발표해 주시겠습니다. 두 번째는 북한 경제의 중국 의존도가 어느 정도 심화 돼 있는지 무슨 문제점이 있는지를 광물자원 등의 지하자원 매수를 중심으로 하고 있습니다. 무산 철광에서 수없이 퍼내어 가고 있는 중국제 빨간 트럭에 실려 가는 철광석을 볼 때마다 참 가슴이 답답합니다. 중국 친구들은 그것을 당장 쓰지도 않고요. 국경너머에만 가지고 오면 그냥 야적해 놓고 나중에 쓰겠다는 그 배짱을 보면 아 이거 우리 것 막 퍼내도 되나 하는 이런 답답함도 있지만, 실제 어떠한 상황에 있는지 오늘 두 번째 발표해 주시는 양운철 박사님께서 잘 이야기 해 주실 겁니다. 그리고 세 번째 발표에는 대중국 의존도 심화에

서 SOC과 관련된 경제기반시설 점유를 주제로 시작합니다. 나진 선봉에 부두에 중국이 어느 정도 돼 있는지 또 청진을 원하는 중국의 의도는 무엇인지 이것을 견제하려고 드는 러시아는 수침을 쓰고 있는 것인지 뻔히 보이면서 손도 못 대는 우리 대한민국은 앞으로 어떻게 해야 하는지 이런 문제가 세 분의 발표를 통해서 오늘 확연하게 드러나리라 생각합니다. 이 관련해서 통일연구원의 임강택 박사님 북한대학교의 이우영 교수님 그리고 숭실대학교의 이경철 교수님 토론해 주시겠습니다.

여러분 앞에서 오늘 역할문제에 대해 말씀하셨기 때문에 한 분 한 분 박수를 쳐드리지 않고 그냥 이렇게 소개를 해드리고요. 제일 먼저 첫 발제로 들어가겠습니다. 시간 계획은 20분씩 발표해주시고 10분씩 토론해 주시고 뒤에 종합적으로 이야기하겠습니다. 그럼 먼저 이영훈 박사님께서 첫 번째 발제를 해주시겠습니다. 부탁드립니다.

## 발 제

### >> 이영훈 박사 (SK 연구소)

네. 방금 소개받은 이영훈입니다. 제가 맡은 부분이 북한의 경제정책 변화와 북·중 경협확장의 문제점이라는 현실입니다. 이미 북·중 경협이 확장되고 있고 그것이 갖는 문제점에 대해서는 언론들을 통해서 상당히 일반인들조차도 잘 알고 있는 상황이어서 그러한 것들은 기본 전제로 깔고 최근에 북한 경제 정책이 어떻게 변화하고 있고 앞으로 어떻게 변화할 것인가 그러한 것이 지금의 북·중 경협의 확장에 대해서 어떠한 시사점을 갖는지 거기에 초점을 두고 발표하도록 하겠습니다. 그래서 일단 북한 경제 정책 변화 관련한 3가지 문제들에 대해서 문제 제기를 하면서 답하는 형식으로 북한의 경제 정책 변화를 보도록 하겠습니다. 그리고 그걸 토대로 해서 이러한 북한 경제 변화가 어떤 문제를 시사할지를 보겠습니다.

첫 번째 문제로 들어갑니다. 과연 북한의 경제 정책 변화가 불가피하나? 보통 우리가 최근의 변화를 또는 과거에도 그랬지만 이러한 북한의 변화를 보면서 쉽게 하는 이야기가 북한이 개혁의지가 있다, 없다 그런 이야기를 합니다. 그런데 제가 생각할 때에는 변화라는 것은 의지이기 전에 생존의 문제라 생각합니다. 변하지 않으면 안 된다. 변해야 산다는 전제에서 출발하는 것이기 때문에 그러한 전제를 보기 위해서 과연 북한의 경제상황이 예전에 비해 비슷한 것이냐 아니면 예전보다 못한 것이냐 변화하지 않으면 안 되는 시점에 와있는 것이냐 검토한 다음에, 북한의 앞으로의 경제 정책 변화가 어느 정도 변화를 보일 것이냐? 최근에 변화 관련 이야기가 나오는 것들이 근본적인 변화가 아니다. 이러한 이야기를 쉽게 합시다마는 북한이 현재 상황에서 근본적 변화를 하면 망하겠죠. 중요한 것은 뭐냐면, 변화하는데 그것 정부의 범위가 어느 정도 까지겠냐? 그리고 또 하나는 북·중 경협과 관련해서 갖는 의미가 이러한 경제정책 변화가 과연 개방을 동시에 요구하는 개혁과 개방이 동시에 진행되는지 아니면 개혁 먼저 하고 개방을 나중에 하는가 하면 개방을 먼저 하고 개혁을 나중에 하는가 그런 단계적인 진행 문제의 답을 하도록 하겠습니다.

첫 번째, 북한경제 정책 변화와 관련해서 보면 지금의 북한경제 상황이라는 것이

일단 실물 부분에서는 과거보다 과거라고 할 때는 2000년대 한 중반 정도로 선정해 보았습니다. 거기보다 실물 부분이 크게 개선된 것은 없습니다. 한국은행 통계와 통일부 또는 농촌진흥청에서 통계를 토대로 결론을 내린 바지만 이러한 지역 통계가 잘못됐다 하더라도 그러한 것들을 인정한다 하더라도 북한의 경제 상황, 최근의 그러한 북한의 경제상황이 2000년대 중반에 비해서 크게 개선된 것은 없다고 이야기 할 수 있습니다.

하지만 중요한 것은 뭐냐면 이러한 실물 부분의 변화가 보통 북한 경제 관련해서는 거의 실물 부분 통계 중심으로 해석돼왔는데, 그 실물 부분이 아니라 화폐 부분을 보면 굉장히 심각한 문제가 나타나고 있습니다. 화폐 개혁 직후에 2009년 11월 말에 화폐개혁을 했는데요. 그리고 나서 2년 7개월이 지난 올해 6월 말에 물가 상황을 보면 시장 땅값이 2년 7개월 동안 200배 정도 상승합니다. %로 20,000%가 올라간 거죠. 땅값만 들어간 게 아니라 모든 생필품 가격이 그 비슷하게 움직이는 현상을 볼 수 있죠. 그래서 북한 경제가 과거에 최근의 변화를 보면서 예전에 고집하던 게 워낙 어려웠었기 때문에 크게 다른 게 아니다. 그렇기 때문에도 북한의 경제 정책 변화라는 게 불가피한 게 아니냐 라는 평가를 하는 분들도 있고, 또는 굉장히 위험한 상황이기 때문에 변화가 불가피하다고 하는 데 이러한 실물과 화폐 부분을 동시에 보게 되면 과거보다 굉장히 위험한 상황이라는 판단을 내리게 됐습니다.

그래서 hyperinflation에 대해서 집중적으로 보면 북한이 왜 그 짧은 기간에 200배에 달하는 hyperinflation이 나타나느냐, 그건 다름이 아니라 화폐공급을 통해서 지원을 조달하는 inflation tech의 그런 방식에다가 또 하나의 문제는 북한의 금융기관이 완전히 기능 마비가 되었기 때문에 발행된 통화가 다시 금융기관으로 환수되지 않는 그래서 시중에 화폐퇴장이 심각한 이러한 문제 때문에 hyperinflation이 발생하는 상황이고요. 상식적으로 inflation이 나타날 때 보이는 일반적인 현상들이 드러나고, 계층 간의 실제 소득이 현저하게 양극화되는 현상. 그리고 또 하나는 북한의 원화 가치가 급격하게 하락하면서 외화 사용이 급증한 현상이 나타나고 있습니다. 그래서 과거보다 생산성이 늘지 않지만 hyperinflation 따른 계층갈등이 화폐 부분에서의 대중적 차이가 가속화될 수 있는 상황이다.

지금까지는 우리가 북·중 경협이 확대되고 중국의 경제적 영향력이 실물 부문에서만 이야기되었는데 화폐 부분에서도 심각하다는 이야기입니다. 북한의 화폐가 2년 7개월 만에 1/200로 추락한 상황에서는 아무래도 달러라던가 위안화에 손을 댈 수밖에 없는 상황이라는 거죠. 그런데 이런 상황에서 과거에는 북한주민이 그야말로 항상 지폐를 꺼내면 지휘부 초상화가 있어서 공감대가 자연스럽게 형성될 수 있겠지만 마오의 초상화가 그려진 위안화를 쓰게 되면서 북한주민의 의식도 바뀌게 된다. 이걸 하나의 어떤 표현인데 한 국가의 통화라는 게 그 국가의 경제력을 상징하는, 그 국가의 의식을 상징하는 지표라고 생각합니다. 그러한 화폐의 가치가 급격하게 추락 될 때 나타나는 현상이 어쨌거나 최근 들어서 북한경제가 양극화가 된다고 하는 데 과거와 크게 다른 게 뭐냐면 과거에는 낮은 소득하의 평균화가 있었는데 이제는 과거처럼 낮은 소득하에 양극화가 벌어지는 과거와는 굉장히 다른 상황이 돼버린 거죠.

이런 상황에서 최근에 경제 정책이 변화되는 그런 조짐들이 나타나고 있다. 하나는 경제 노선이 강화되는 상대적으로 군사노선이 삼군노선이 약화하는 이러한 현상들이 나타나는데 물론 공식적으로 삼군노선이 폐지되거나 그렇진 않을 겁니다. 남북한이 대치된 상황에서는 삼군노선이 전면에서 나설지만, 실질적으로는 그리고 상대적으로는 경제노선이 상대적으로 강화되는 현상들이 2010년이 넘어가면서부터 나타나기 시작하고 있다.

이러한 것들은 북한의 10년 공동 사설이라든가 북한의 경제 연구라든 그런 경제 저널을 통해 확인할 수 있습니다. 그리고 김정은의 발언들을 보면 예를 들어서 이런 이야기를 하고 있는데 ‘선군으로 다져진 강력한 국력이 있는 이때 밖에서 밀려온 대적이 무서운 게 아니라 관료화와 귀족화가 더 무섭다’라고 하면서 군의 어떤 집단이나 이익집단을 비판하고 있는데 최근 들어서 당의 어떤 군의 통제력이 강화되는 양상을 보이는데 강화되는 양상이 구체적으로 어떻게 나타나고 있느냐면, 가령 예를 들어서 예전의 군부 산하의 굉장히 중요한 무역기구들이 다 폐지된 상황입니다. 이처럼 군의 위상이 실질적인 경제적인 위상이 있을 것이냐 라는 상황이고. 또 경제노선의 강화를 암시하는 어떤 단어들이 뭐냐면 김정은이 김일성 탄생 기념식에서 “다시는 인민의 허리띠를 졸라매지 않겠다”, “총알보다 쌀알이 소중하다.”

군사보다 경제를 우선시하겠다는 그러한 것이죠. 아무튼, 첫 번째 나타나는 것이 경제 노선이 강화되는 조짐이 있고요.

두 번째는 경제 개혁이 추진되는 조짐이 있다. 제가 경제 개혁이라고 표현을 하는데 여기서 논란이 있을 수 있을 것 같습니다. 일단 북한 자체가 개혁이라는 용어를 안 씁니다. 계승이라는 용어를 쓰는데 계승을 북한사람들이 이용할 때는 innovation이라고 기본 틀은 그대로 두고 안에 내용만 개보수 한다는 내용인데, 분명히 개조입니다. 이게 무슨 이야기냐면 어떤 체제 자체를 바꾸는 것이 아니라 사회주의 체제를 그대로 놔두면서 개보수를 하겠다는 의미인데, 엄밀하게 이러한 것이 체제 개혁에 해당합니다. 보통 우리가 evolution을 이야기하면서 체제개혁에 있어서 transformation, 하나는 체제전환, 하나는 체제 개혁을 말하는데 북한의 이러한 시도가 체제개혁에 해당하는데, 그래서 제가 경제 개혁이라는 이야기를 한 것입니다.

어쨌거나 최근에 나타난 현상이 뭐냐면 북한의 경제 계간지인 경제 연구 단지를 보면 최근 들어서 경제관리라는 주제가 많이 등장하고 이것을 개선하는 개선을 요구하는 보고서들이 현저히 증가하고 있습니다. 그다음에 북한 관리들의 국외연수가 2011년 말부터 빠르게 증가하고 있습니다. 또 하나 논란이 되는 게 6.28 방침이라는 게 언론을 통해서 소개됐는데, 전문을 구하진 못했기에 쉽진 않았지만 일단 국정원의 발표를 근거로 한다면 나타나는 것이 협동농장의 근로 인원을 축소하겠다. 기업의 경영 자유권을 보장하겠다. 근로자 임금을 인상하겠다. 이러한 것들이 나타나는 데 예전에 2000년 7월 며칠을 계기로 시행하면서 2011년 10월에도 이러한 방침이 제기됩니다. 앞으로 있을 경제관리 개선 조치에 대한 후기와 함께 관리들에 대한 변화를 예고하고 거기에 따르는 시행, 그것들을 전달하는 그러한 과정이 있었는데 지금 북한에 나타나는 현상이 그것과 비슷한 현상이 나타납니다. 이러한 것들을 종합할 때 지금 최근의 변화라는 것이 첫 번째는 진정한 시대화 가 시작된 게 아니라 진정 일시에 시대의 말기에 시작되고 있었다. 두 번째는 최근에 집중적으로 나타나는 변화 조짐을 볼 때는 이르면 올 하반기에 이러한 조치들이 시행되지 않을까 이런 생각을 하게 됩니다.

그다음에 북한의 개혁개방에 대해서 말이죠! 앞서서도 말씀드렸던 것처럼 중요한 것은 변할까, 안 변할까 또는 그것이 근본적이 다 아니다. 그러한 것들이 아니라 변하긴 변하는데 그것의 정도와 범위가 어느 정도일까? 라는 중요한 기지를 갖습니다. 그것과 관련해서 말씀을 드리면, 일단 지금 언론 보도에서나 국정원에서는 북한의 개혁 범위가 일단 기업이나 협동농장 경제단위의 자율성을 제고 하는 것이 맞는지 이것이 첫 번째, 두 번째는 그것과 연관된 가격 조정까지 이야기하고 있습니다. 왜냐하면, 예를 들어서 우리가 근로자들에게 열심히 해, 열심히 일하라는 성과보수를 준다는 것은 일한 만큼 보상을 받는다는 것을 실제로 만들어 주는 겁니다. 실질적인 의미에서 노동에 대한 보수 원칙이 준수될 수 있도록 해야 하는데 그러려면 지금 북한의 가격 시스템이 바뀌어야 한다.

지금 상황에서 말씀을 드리면, 북한의 한 달 월급이 평균 약 3,000원입니다. 그런데 최근 북한의 시장에서의 쌀값이 1kg당 5,000원이에요. 그러면 한 달에 일해서 받는 월급으로는 쌀 1kg도 못사는 게 북한이라는 것이죠. 그러면 당연히 지금 상황에서 북한의 생산성을 끌어 올리려면 근로자들의 성과보수를 올려줘야 합니다. 그 성과보수를 올려주려면 그것과 동시에 가격조정이 반드시 따라가 줘야 하는 거죠. 가격조정이라는 것은 결국은 실제 임금을 올리는 그런 조치를 할 텐데 그 방식은 명목임금을 올릴 수도 있고요, 아니면 생필품 가격을 낮출 수도 있는데 중요한 건 어쨌거나, 성과보수제공과 실질임금 인상이 같이 갈 수밖에 없는 상황이라는 거죠.

그런데 문제는 이 정도의 조치는 이미 실효조치는 취해 졌는데요. 실효조치보다 앞으로 나타날 개혁 조치가 범위가 더 크겠느냐 적겠느냐 이러한 문젠데, 첫 번째는 북한에 지금까지의 경제 정치 관행이라는 게 항상 뒷수습, 그러니까 정부가 앞으로 더 새로운 장을 열어나가든지 개혁하기보다는 이미 판이 형성된 것들을 뒤에서 제거해 나가는 이러한 현실이라는 거죠. 다시 말씀드리어서 이미 시장에서는 개인들에 의한 투자, 개인들에 의해서 국영기업이나 국영상점이 운영되는 이러한 상황들, 또는 거래 금지 품목들이 자유롭게 거래되는 이러한 상황들을 나중에 제도해 주고 그러한 형식으로 그러한 패턴으로 경제정책들이 진행되어 왔기 때문에, 그러한 관점에서 본다면 실질조치 이후에 최근까지 시장경제가 더 많이 침체하였기 때문에 그것을 뒷수습하기 위해서라도 개혁의 범위는 실효조치 때보다 클 것이다. 그런 판단이 되고요. 또 하나는 앞에서 지적했던 것처럼 굉장히 심각한 문제가 북한

의 inflation입니다. 그러니까 가령 예를 들어서 지금의 쌀값이 kg당 5,000원인데 임금이 3,000원이라면 이 시스템을 고치려면 실질임금을 올려야 하고 임금수준이 어느 정도 안정적으로 유지가 되어야만 성과보수를 제공할 수 있고.

그다음에 가격조정을 하는 것이 의미가 있는데 그렇게 성과보수를 제공해주고 가격조정까지 해줬는데 물가가 계속 올라간다면 앞의 조치들이 아무런 의미가 없게 되는 것이죠. 그래서 실효조치 때보다 다른 게 뭐냐면 이번에는 이러한 조치들 성과보수제도와 가격조정과 함께 물가안정을 위한 금융 개혁까지도 같이 진행되지 않으면 앞의 두 가지 개혁 조치들이 상당히 효과가 없을 가능성이 크다. 기존 언론들이나 국정원 보고에 더해서 제가 생각하기에는 물가안정을 위한 금융개혁이 동시에 추진되든가 곧바로 추가로 진행되어 나갈 가능성이 크다고 생각합니다.

그다음에 또 하나 문제점이 집중개혁과 관련해서요, 지금 이제 그 개혁을 추진한다고 해도 상당히 문제가 되는 것은 북한에 있어서 사실 돈 문제입니다. 우리가 쉽게 이야기해서 생산이라든지 기술, 더해서 여러 가지 제도의 홍수라고 하는데 여러 가지 좋은 제도를 만들어도 여러 가지 근로자들의 성과보수를 올려주고 물가를 안정화하고 했어도 사실상 돈이 없으면 자본이라는 게 없으면 생산이 늘지 않습니다. 북한의 자본 상황이라는 게 아까 말씀드렸던 것처럼 재원을 조달할 방법이 없습니다.

재원이라는 것은 보통 세수를 확대한다든지 국채발행을 통해 재원을 마련하는데 북한 같은 경우는 이 두 가지 방안 자체가 불가능해 너무나 알뜰한 경제 상황이기 때문에 그냥 돈을 막 찍어내서 재원을 조달하는 상황이다 보니까 북한에 있어서는 굉장히 심각한 문제가 재원의 문제다. 그래서 아무리 좋은 제도를 만들어도 성과보수를 올려도 예를 들어서 협동농장이 가정용화 되는 건 아니지만, 그 이전에 근로단위를 가족단위로 6명 내지로 줄였다 하더라도 이러한 노력 자체가 의미가 있으려면 경운기라든가 비료라든가 이러한 것들이 안정적으로 공급되어야만 아마 농업 쪽으로 효과가 있을 것이다. 그런데 북한은 2004년도에 이런 비슷한 실험을 했었는데 이것이 실패로 돌아간 큰 이유 중 하나가 그렇게 제도를 통해 성과보수를, 다른 나라 같으면 무언가 효과가 있을 법한 제도를 실행했음에도 불구하고 비료공급이라든

가 경운기 공급이라든가 여러 가지 농사와 관련된 생산재 공급이 안 됐다. 문제가 뭐냐면 개혁의 성공 여부가 사실은 외자 유치, 이러한 외자 유치를 위한 개강확대에 있습니다.

앞에서 드렸던 문제들과 관련해서 말씀을 드리면 북한에 있어서는 개혁이 추진되려면 반드시 개방이 동시에 진행되지 않으면 안 됩니다. 여기에 이 그래프를 보시면 알겠지만 왜 개방이 중요하냐면 중국과 베트남에서 볼 수 있는 게 뭐냐면 1인당 국민 소득이라는 게 거의 외자 유치와 굉장히 밀접한 상관성을 보이고 있습니다. 외자가 얼마나 들어오느냐에 따라서 경제 성장률이 결정된다고 보이는 중요한 그래프입니다. 그래서 앞으로 북한은 경제특구를 여러 지역으로 확대하는 게 불가피하다고 판단이 됩니다.

이런저런 이유로 해서 지금 북한의 경제 환경, 추진영향의 부족, 기존 집권 세력의 반발 이러한 것들 때문에 북한의 의도한 경제 개혁, 개방 조치가 제대로 진행될지 전 굉장히 회의적으로 봅니다. 그런데 앞으로 이러한 북한의 변화가 북·중경협 확대했다는 것을 말씀드리면 사실 북한과 중국의 경협이 굉장히 빠르게 확대되고 있습니다. 예를 들어서 2011년에 북·중 경협이 전년대비 50~60% 한해에 증가하는 북한 총 무역의 90% 차지하는 상황인데 문제는 뭐냐면 중국은 북한과의 경협을 확대하면서 한반도의 통일을 바라지도 않고 한반도의 불통 불란, 한반도의 통일이나 혼란을 바라지 않는 이러한 명제에서 정치적으로는 북한을 감싸면서도 경제적으로는 철저하게 시장 논리적 계산 관계. 시장 논리라는 게 독점자와 아닌자의 관계가 굉장히 불평등한 관계인데 이러한 것들이 광물가격을 협상하는 데 있어서라든가 여러 가지 SOC 관련한 그리고 최근에 나진, 황금평 개발 관련해서의 협상에서도 이러한 것들이 두드러지게 나타나는데요.

그런데 지금 두 가지만 더 말씀을 드리면요, 북한의 아까 그 대외 의존성 관해서 한마디 드리겠습니다. 북한의 대외 의존도, 무역 의존도는 총 무역의 90%가 중국에 의존되고 있죠. 남·북 경협이라고 있지만 남은 것은 개성공단밖에 없습니다. 개성공단은 사실 남·북 간의 배율이 아닙니다. 남한의 모회사와 북한의 개성지역에 있는 자회사 간의 거래이기 때문에 실질적인 남북 교역은 제로입니다. 그렇게 보면 북한

무역의 90%를 차지하는 중국이라서 그리고 북한시장에 거래되는 금장 품의 90%가 중국 그러니까 실물 부분에서 상당히 엄청나게 인수인계가 되고 있고 아까 말씀드렸던 것처럼 화폐 부분에서도 굉장히 위안화가 빠르게 진행 돼가는 상황이고 그래서 북한 주민이 느끼는 가장 친근한 나라 여론조사를 해보면 70%가 중국입니다. 한국은 24%밖에 안 됩니다. 아무튼, 그랬을 때 과연 북한에서 무슨 일이 났을 때 과연 한국 의도대로 상황이 전개될 수 있을지 상당히 의심스러운 상황인데 그래서 이러한 이미 북·중간의 관계가 확대되는 가운데서 앞에서 말씀드렸던 것처럼 개혁이 추진된다는 한계들 때문에 굉장히 불안정이 심화 될 거고, 또 하나는 개혁이 추진됨에 따라서 개방이 확대 되어야 하는 필요 때문에 북한은 더더군다나 중국에 의존할 수밖에 없는 상황이라는 거죠. 어쨌든 앞으로 야기 될 수 있는 불안정 문제점을 최소화하기 위해서라도 북한은 중국의 지원이 절대적으로 필요한 그래서 앞으로 북한 개혁의 어떤 형태와 구조는 북·중 경험에 달려있다는 판단입니다. 역으로 북한은 중국에 대한 의존도를 퇴출하기 위해서라도 러시아라든가 미국이라든가 일본과의 관계를 굉장히 적극적인 개선을 하려 할 가능성이 크다. 따라서 이러한 기회를 놓아가지 않고 그대로 간 것은 아닌가. 상당히 중요한 기회를 놓친 것은 아닌가 생각합니다. 이상입니다.

## >> 김영수 교수

이러한 기회를 놓치면 큰일 난다. 이러한 말씀하셨습니다. 발표 중반에 보면 북한 주민이 김일성 얼굴이 그려진 돈을 쓰다가 지금은 마오쩌둥, 모택동 얼굴이 그려진 돈을 쓰는 북한인민들의 심경이나 이러한 것들을 헤아려 보자는 현실적인 분석이라 생각합니다. 발표 중에 또 공부하러 오신 의원님이 계십니다. 문대성 의원님 오셨습니다. 환영해주시죠. 유인태 의원님. 고맙습니다. 오늘 의원님들께서 북·중 관계 현안을 진중하게 공부하는 자리에 참석해 주셔서 힘이 됩니다. 다음은 두 번째, 한 단계 더 들어갑니다. 광물자원 등과 같은 지하자원을 매수하는 북한과 중국과의 경제 문제점 현 실태를 공개합니다. 세종연구소의 양운철 박사님 부탁하겠습니다. 시간은 20분 정도로 해주시면 되겠습니다.

## >> 양운철 박사 (세종연구소)

이런 깊이 있는 자리에 초대해 주셔서 감사합니다. 사실 북한의 대중 의존도 심화에 대한 표현 자체는 개인적으로 문제가 있다고 생각하고, 극도로 고립된 국가가 당연히 의존하는 우리나라로서는 예견된 상황이 다 이렇게. 몇 가지 제가 말씀드리고 싶은 것은 결론을 먼저 말씀드리면 과연 “북한의 대중 의존 문제가 심각한가?” 저는 아니라고 생각합니다. 있다가 제가 몇 가지 사례로 구체적으로 말씀드리도록 하고.

실제로 북한이 지금 현실을 보면 매우 참담하죠. 저는 경제학자로서 항상 생각하는 게 “북한이 어떻게 실제로 부를 창출하는가?” 저는 크게 4가지 방법이 있다고 생각합니다. 첫 번째는 가장 경쟁력이 있는 부분은 바로 무기라고 생각합니다. 무기라는 것은 팔아야 하는데 지금 국제사회의 제재를 받고 있죠. 그 동유럽이 체제전환이 된 이후에 많은 군수산업이 문제가 있어서 민수로 전환된 대표적인 사례인데 상당한 시간이 걸렸습니다. 그 이유가 많은 동구의 연구소들을 보면 결국 군수 산업을 민수로 전환하는데 다 동의하는데 국민이, 가장 그것만큼 효율적인 산업이 없다는 거예요. 동유럽 안에서. 하루아침에 경공업 제품 만드는 것도 물론 시간이 지나면서 그러는 것도 있고. 두 번째로 북한이 부를 창출하는 방법이 불법 거래입니다. 담배, 슈퍼노트, 위폐조, 마약 등입니다. 담배 같은 건 회령 같은데 담배공장 탈북자들 쓴 거 보면, 던힐 같은 거 가짜 담배 만들어서, 힘들어 죽겠다. 슈퍼 노트 같은 경우는 반출이 매우 어려운, 돈을 막 찍어내면 될 것 같은 데 그런 것이죠. 세 번째로는 광물자원입니다. 예전에는 이 부분은 크게 주목을 받지 못했어요. 그 이유는 워낙 시설이 낙후되어서 탈북자나 그런 자료들을 보면 워낙 북한의 시설이 굴착기 같은 것도 일제 때 쓰던 것도 있고 최신형이 보통 스웨덴 같은 데서 옛날에 준 것들 인도적인 차원에서 60년대, 굉장히 낙후되었기 때문에 어떤 사람이 과연 들어가서 돈을 내고 투자할 것인가? 그런 문제가 있었죠. 마지막 가장 중요하다고 생각하는 게 땅입니다. 최근에 많은 사람을 접하면서 이야기를 들어보면 황금평이나 이런 거 개발이 그렇고 장기적으로 신의주 일대를 중국에, 개성공단 했던 것처럼 넘겨서 장기간 임대료를 받는 그러한 논의를 했었다고 합니다. 그렇게 중요한데 제가 이 중에서 광물자원에 대해서 초점을 맞추어 보겠습니다.

광물자원은 우리가 잘 아는 것은 북한의 광물자원은 굉장한 잠재력이 있는 것은 사실입니다. 통계청 자료를 보면 매장량은 좀 과장 돼 있고, 북한의 매장량하고 경제 가치를 좀 따로 두고 있습니다. 조금이라도 생산할 수 있는 것 우리가 예를 들어서 한국 같으면 금을 생산할 때 컷오프 등급이라고 해서, 아주 못 쓰는 금을 버리는데 북한은 그런 것까지 다 포용하다 보니까, 7천 여조 라는 표현이 나오는데 실제로 우리 측의 기준으로 하면 제가 광물자원공사에 있는 몇 분을 면담한 결과에 2천 여조 정도밖에 되지 않겠는가? 물론 2천 여조도 큰돈이지만 그것을 개발해 내는 문제는 개발비용도 있고 그러한 것들이 북한이 가지고 있는 것인데 핵심은 그것입니다. 수출이 잘 되는 것이 무연탄, 두 번째는 철광석. 그리고 우리 김영수 박사가 말이 했지만, 북한의 무산이라는 곳의 앞에 가면 중국에서 오는 언덕이 있잖아요. 그 옆쪽으로 해서 많은 길이 나고 옛날에는 차도 안 다니고 했는데 지금은 차도 많이 다니고 해서 이제 활발하게 움직이고 있긴 하지만 과연 거기서 얼마나 많은 돈을 버는가가 의문점인데 있다가 말씀드릴 거고요.

그리고 의문점이 무연탄이 핵심인데 무연탄은 과거에 북한이 전쟁 물자라고 해서 상당히 수출을 제한했습니다. 그럼에도 수출했어요 나름대로, 옆에 앉아계시는 이영훈 박사님 옛날에 보고서를 봐도 그렇고 북한이 얼마나 무역에 효과적인지 나오는데 북한이 그러한 경쟁력을 가진 거죠. 그러니까 아닌 걸 아주 특수 일부 집단 아까 말한 김정일 문화 경제도 그렇고 아니면 정부의 일부가 이념분쟁을 하고 있었죠. 북한이 지금 전력이 절대 부족한데 전력생산의 70% 이상을 무연탄을 가지고 생산하는데 만약에 소수계층을 위해서 무연탄을 수출하면은 그 로스는 절충이라는 게 있잖아요, 그 손실은 일반인들하고 경제가 피해를 보는. 여기서 제가 몇 가지 의문점을 생각해 봤어요. 북한은 과연 이익을 보면서 광물자원을 팔았는가? 그리고 두 번째로 중국은 제대로 과연 돈을 많이 벌었나? 북한에 대해서. 많은 사람 이야기를 들어보면 그렇지 않다. 상당수가 외상이고, 북한에서 돈을 벌어도 그것을 환전해서 가지고 나갈 방법이 없고. 운영권을 주는 것도 아니고, 그냥 나가는 것도 아니고 무조건 50:50이나 무조건 북한이 우선권을 갖게 되는 문제점이 있고. 아까도 말씀드렸고 북한이 이러한 것은 자국 생산의 능력 하락. 이러한 점들을 봤을 때 중국이 북한 광산에 투자해서 그렇게 돈을 많이 버는가 하는 것은 의문이 생겼다고 생각합니다.

구체적으로 말씀드리면 중국은 몇 가지 이해관계가 있어요. 첫 번째로 중국은 북한의 약점을 잘 알고 있습니다. 가장 큰 약점은 북한이 국제사회로부터 고립된 관계를 받고 있어요. 우리가 어쨌든 간에 우리가 조금씩 북한에 식량이나 기름 같은 것은 줘야 경제를 숨통을 돌리지. 그리고 두 번째 약점은 북한 경제 자체가 완전히 몰락했습니다. 어떤 수단을 써서 방금 이영훈 박사님이 개혁개방을 말했는데 수많은 개혁을 시도해 봐야 하지 않고 있어요. 가장 큰 이유는 세습제라서 예요, 세습제 하에서 어떠한 개혁 개방도 1%라도 최고지도자에 대한 고증이 되면 해결이 될 수 없다는 원리 원칙은 다 알고 있죠? 그래서 실제로 북한이 중국에 봤을 때 이것은 제 개인적인 생각인데 실제로 필요한 건 개혁 개방에 자본이죠. 자본, 자본이 있어야 경제를 살리는데 그러한 자본을 허락해 주는 것이 바로 중국이 북한에 투자를 해주는 것이죠. 바로 그러한 이해관계가 맞다 보니까 중국이 북한에 투자를 하는 것이고.

그리고 두 번째는 중국의 에너지 소모 산업이 급격하게 발전하고 있죠. 신문이나 그러한 것을 보면 중국이 많은 지역에서, 일부 지역이죠. 그 일부 지역에서 제한 송전하고 있습니다. 전기가 모자라요. 중국도 대부분의 상당수 90% 이상이 석탄을 가지고 전력을 생산하다 보니까 또한 세계적으로 에너지 가격이 오르면서 결국 이 북한을 나름대로 이용하는 것도 있고. 세 번째로 중국은 우리가 잘 아는 것처럼 한반도에서 어떤 안정을 원하는데 그러기 위해서는 골칫덩어리인 북한의 영향력을 계속 확대하고 있습니다. 그 방법의 하나로 첫 번째는 이제 우리 이영훈 박사님이 말씀하신 장마당을 장악하는 거예요. 실제로 상품을 팔 수 있는 게 중국 상품밖에 없고 모든 상품은 중국 상품으로 도배가 돼 있고, 가끔 한국 상품이나 일본 상품이 들어와 있고요. 그러고는 심지어 아까 말한 모택동이 그려진 돈이 많이 사용되고 이 부분도 제가 정확히는 모르겠습니다.

얼마 전에 하나은행에서 인터뷰했는데 최근에 온 사람들 이야기를 들어보면 시장 같은 곳에는 한 70% 정도가 위안화를 쓰고 있다고. 어떤 사람은 과장됐다고 하는 사람도 있고, 그렇지만 상당히 중국 돈이 유통되고 있는 것이 사실이고. 그다음에 북한의 행정적인 곡물 그러니까 식량과 원료를 독점적으로 공급하는 그런 게 있고.

마지막 나머지는 뭐가 있느냐면 북·중 관계를 재정립하기 위해서 이 광물자원을 사용하고 있어요. 예전에 우리가 사이가 좋을 때는 북·중간의 군사동맹이 있었죠. 분쟁이 일어나면 자동개입인데 다 아는 것처럼 북·중 관계가 전통적인 우호협력관계가 있고 이것은 유사시에 군사대응을 선택적으로 모색한다. 그렇게 보면 한국하고 중국이 전략적 동반자관계가 있는데 이것보다 크게 다른 게 없는 것 같아. 뭐 여러분이 생각하기에는 뭐가 낫겠습니까? 구두로 100% 맺은 것이 지켜지지 않으면 다른 말로 결국 중국은 한반도의 어떤 그런 저울질보다는 안정에 우선 하고 이것에 당근과 채찍을 띠면서 많은 예전 1950년대 60년대 혈맹 관계 또는 특혜가 많이 감소하였다. 이런 것입니다.

마지막으로는 동북지역의 사회 간접자본 많이 낙후 돼 있죠 중국이? 지리적인 요인인데 이것이 나진 선봉을 통해서 우리가 잘 아는 것은 훈춘에서 생산된 석탄을 상하이로 보낸 다던가 이런 SOC 문제 우리는 이걸 워낙 잘 아시니까. 그리고 잠깐 말씀드리면 25페이지를 보시면 북한이 최근 들어서 수출이 급속히 증가했습니다. 2010년도하고 2011년도하고 보시면 2010년도에 수출이 약 15억 달러에서 약 30억 달러 증가했죠? 수익금은 인상했지만? 다음 페이지에 있는 표 1을 보시면 최근 5년간 북·중 무역 동향에서 켈 처음에 있는 2011년의 북한 수출을 보십시오. 그러면 무려 북한의 수출이 2010년도에 비해서 107%가 증가했습니다. 한 나라의 수출이 100%가 넘게 증가한다는 것은 정말 어마어마한 변화인데 이러한 것들이 실제로 일어나고 있고 그러다 보니까 그 밑에 그림2에 보면 대중국 무역 의존도가 2000년도에만 해도 24~25% 정도 이었는데 최근에는 90%에 육박하는 그런 놀라운 증가를 하고 있다는 것이고요. 그래서 이 중에 북한의 광물자원이 차지하는 것이 8억 달러입니다. 이것을 예전에는 거의 생각을 하지 못했고, 아까 말한 것처럼 핵심인 무연탄이 전략 물자였고 이것이 결국 북한의 최고 지도층의 결제로 이제, 그러니까 다른 말로 제가 생각을 해봤는데 그 이유는 결국 일반 인민 경제가 어떻게 되든 간에 본인들이 쓰고 싶은 분야에 돈이 필요하니 그러한 목적으로 쓴 것이라고 봅니다.

몇 가지 재미있는 사례를 들어 보면 제가 최근에 지난주에 한 국장을 만났어요. 여러 사람을. 이분이 뭐라 하나면 우리로 치면 일종의 감독기능을 가지고 있는 감사원 역할 비슷한데 지방을 다니면서 보고 쌀 문제, 식량난, 사람이 굶어 죽었다면

가서 현장을 확인하고 조치도 취하고 무역 분쟁이 나면은 내용을 확인하고 조치도 취하고 돈도 많이 받고 다닌 다네요. 그런데 그분이 하는 이야기 중에 재미있는 게 북한에서도 처음 듣는 이름인데 군사전력감독대표이라는 집단이 있다네요. 군대에서 군수 경제를 최우선으로 돌리기 위해서는 전력이 필요하잖아요. 그 전력이 항상 제대로 가는가. 못 가는가를 감시하는 사람이에요. 권한이 대단하다고 그래요. 보통 현역 당원들이 하는데, 어떤 일이 있었느냐면 북한에서 군 보위직에서 운영하는 회사 공장들이 전기가 끊어져서 난리가 나가고, 군이 엄청난 특혜 집단이에요, 북한에서. 그래서 이 감독관이 가서 들어가니까 회의장 문 앞에서 당신은 뭘데 들어왔느냐, 박 원장은 머 계급이 이것밖에 안 되니까 하고 도발을 하다가 군사전력 감독대표라는 사람이 그랬다고 하는 거요 ‘당신이 지금 조선인민군에 있지마는 나는 국방위원장의 추천을 받아서 하는 사람이다.’ 그래서 그 사람은 총살을 당했다고 그래요. 그 정도로 군에서 전력을 쓰는 문제 그니까 실제로는 많은 석탄이 나가서 돈이 들어오지만 결국 남아있는 작은 자원을 가지고 배분할 때는 힘이 우선된다. 그것도 결국 김정은의 최측근이 되던가 아니면 그런 쪽의 배분되는 그러한 것들을 들 수가 있고요.

몇 가지 말씀을 드리면 조금 전에 북한의 시각에서 북한은 과연 우리가 제대로 돈을 받고 수출을 하는가? 중국에 못하고 있습니다. 많은 이야기를 들어보면 결국 그 이유는 결국 이런 독점적인 관계 때문이죠. 이럴 때 결국 북한이 광물자원을 중국에 수출할 때는 단가가 우호가격정도에 지급되는 반면에 중국 같은 경우에 계속 이제 요구를 하고 중국은 또 경우는 석탄을 받아다가 잘 가공을 해서, 철광 원석을 가져다가 가공을 해서 부가가치를 높여서 다시 북한에 파는, 그래서 북한 같은 경우는 중국에 10% 정도 더 돈을 내는, 중국은 북한으로부터 상대적으로 싸게 받는 왜? 북한은 팔대가 거기밖에 없지 않습니까? 지금 중국은 또 그것을 한 단계 가공해서 비싸게 파는 그러한 문제가 있어서 많은 언론단체에서 나오는 보도를 보면 상당히 그런 것들이 많아요. 그럼에도 중국의 대북투자는 계속해서 늘고 있는데. 그럼 여기서 이제 오늘의 핵심이라고 볼 수 있는 여러 가지 의존도에 대해서 말해 보겠습니다. 전 이렇게 생각해요, 한 나라의 독점적인 위치를 지키고 있는 다른 나라가 굉장히 힘든 관계입니다. 예를 들어서 우리가 조선 시대나 고려 때 중국에 종속된 때가 있잖아요. 이런 관계에선 속국이라든가 일제 식민지라든가 북·중 관계는 나름

혈맹 관계고 지금은 관계가 좀 소원하지만 그래도 국가 간의 관계를 유지하고 있는데, 만약에 또 다른 대안이 존재할 때 중국에 쉽게 말해서 남북관계가 잘 개선이 돼서 북한이 한국과 경제협력강화를 하면은 중국의 경제 영향력은 급속하게 낮아질 것으로 보입니다. 그것은 제가 여러 가지 데이터가 있는데 예를 들어서 5.24조치 이전에는 2005~2009년에는 북·중무역이 약 15% 정도 이었지만 5.24조치 이후에는 최대 23%까지 올라갔다. 따라서 북한과 한국과의 관계가 개선된다면 북·중 무역량이 감소할 가능성을 보여주고 있다.

우리나라도 상당한 무연탄을 수입하고 있습니다. 북한에서 수입하려고 하는 업자들도 있는데 한국의 중국의존도가 60% 정도예요 나머지 30%가 호주하고, 지금 북한은 싼값으로 무연탄을 중국에 수출하고, 우리는 또 중국으로부터 무연탄을 수입하는 이런 구조 같은데 우리가 만약에 한국이 북한으로부터 직접 사오면 북한의 무역규모가 아직은 작잖아요, 의존도 자체는 상당히 낮아지지 않겠는가. 문제는 언제까지 우리 남북관계가 이렇게 되는가가 문제죠, 정권이 바뀌든 박근혜 후보가 되든 민주당이 되든 안철수 씨가 되던 상당히 남북관계는 개선되지 않겠는가? 라는 그런 것들은 있습니다. 그래서 그런 면에서 봤을 때 역시, 대안이 그것이라고 볼 수 있고.

또 하나의 예를 들어 보면 북한의 광물자원을 중국에다 내다 팔아서 일부에서는 나라의 재산을 다 내다 파는 게 아닌가? 실제로 우리가 개발과정을 쪽 보면 개발에 상당한 비용이 들고 있어요. 그러니까 단기간에 활성화되기 굉장히 어려워요. 그 엄청난 자원을 예를 들어서 일순간에 단기간에 어떻게든 조금씩 팔아서 수출해서 액수라는 것은 지금 워낙에 북한이 하는 수출이 없어서 그렇지, 굉장히 미약하다고 봅니다. 만약에 그것이 부가가치가 높은 사업이라면 아마 러시아 등 전 세계가 다 들어왔어요. 웃돈을 주고서라도. 그렇게 안 되는 것들이 있기 때문에 너무 지나치게 중국에 북한에 대한 광물자원 투자를 나라를 팔아먹는 것처럼 보는 건 제가 보기에 지나친 우려라고 생각합니다. 그래서 북한으로서는 2012 방문 대국 ‘문을 열고 문을 열면 현관이 나온다.’ 실패한 거죠. 장기적으로 이것이 북한과 중국의 이해관계가 일치하기는 어려울 것이라 생각합니다.

실제로 북한에서도 많은 변화가 일어나고 제가 이제 얼마 전에 있던 작년 북한의

정예부대 나쁘게 말하면 간첩이고 좋게 말하면 정부 운동을 하는데 어떤 걸 하나면 평안남도에 이쪽에 북쪽에 무연탄 광산이 많은데 그곳을 개발하면서 중국에만 의존하기 어렵잖아요. 북한에 뭐 워낙 노는 사람이 많은데 광부들 다 놓고 하는데 개인에게 우리가 쉽게 말하는 돈 좀 쥐어 주고 한 20여 명 정도를 고용한다고 해요 북한 사람들 광부들 거기서 먹는 거 다 매기고 소고기까지 먹인다고 해요 월급도 많이 주고 그것을 정상화시키는 그것을 기계라는 표현도 있고 바투 배토는 모르겠어요. 자기의 땅 그런 뜻인지. 그런 식으로 해서 과거에는 무연탄 같은 광산을 개인에게 부여한다는 것은 상상도 못한 것인데 거기서 채굴하는 무연탄은 전부 중국에 수출하는 그런 여러 가지가 있고.

탈북자나 이런 사람들에게 물어보면 모르겠어요. 과장인지 아닌지 모르겠지만 무산 광산 같은 경우에는 아주 좋은 광석 같은 것은 절대 주지 않는다. 진짜 좋은 것은 북한에서 가지고 있고 A급이 아니라 B급 되는 것만 중국에 팔고 있다. 그러한 것들을 우리가 종합적으로 봤을 때 우리가 너무 지나치게 중국의 투자를 염려하는 것은 문제고. 오히려 지금 북한을 움직일 수 있는 나라가 중국밖에 없지 않습니까? 그러니까 중국이 들어가서 어쨌든 간에 중국식 개혁 개방을 전수해주고 자본주의 시장을 조금씩 전파해주면 오히려 그것이 저는 북한에 도움이 되지 않을까 그리고 며 외국기업이라고 해서 선점을 한다는 것을 너무 경계할 필요가 없다고 생각합니다. 너무 중국이 북한에 들어가는 것을 염려하고 우리가 과대 포장하고 하면은 북한의 경제 회복력이 역으로 작용할 가능성이 높고 북한이 정상 국가로 가는 데에 큰 도움이 되지 않을 거로 생각합니다.

그리고 저는 마지막으로 북한의 투자 가장 큰 약점 취약한 제도, 인프라 이런 걸 개선해야 한다고 말을 하지만 이걸 한 나라가 떠안을 수 있을 게 아니죠. 북한이 결국 통일이 되던 무슨 남북연합이 되든 어쨌든 간에 통합되던 간에 그 지역을 여러 가지 국제 국가들이 들어가서 변할 수 있는 거지 우리나라나 중국이나 한 나라가 들어가서 모든 자기의 자체적인 제도를 이식한다는 것은 물리적으로도 불가능한 것 같아요. 그러니까 여러분이 알아야 할 것이 북한이 이러한 상황이 돈 몇 푼으로 해결되는 상황이 아니에요. 매우 큰 나라예요. 그러니까 그것을 한국의 능력으로 할 수도 없고 많은 나라가 들어가서 해야 한다는 거죠 지나치게 중국에 대한 경계 그

것은 큰 도움이 안 된다 생각합니다. 이상입니다.

## >> 김영수 교수

우려했던 점을 우려로 해석하는 것보다 좀 더 다르게 한번 생각해 보자 그런 말씀 주셨습니다. 중국이 북한의 지하자원을 퍼내 가면서 어떠한 계약을 했었는지도 궁금하고요, 우리 안병민 박사님 이쪽에 정통하신대 아무튼 좀 더 실체에 접근하면서 이 문제에 대해서 정확한 인지, 인식하도록 하겠습니다. 그러면 오늘 마지막 발표입니다. 세 번째 발표 한국교통연구원의 안병민 박사님 부탁드립니다.

## >> 안병민 박사 (한국교통연구원)

안녕하십니까. 한국교통연구원의 안병민입니다. 앞에 두 분 발제한 거와는 약간 서브의 개념이지만 주로 중국경제에 대한 의존도 심화, SOC, 교통, 물류 이런 시설을 중심으로 발표를 드리겠습니다. 지난 8월 장성택 북한 국방위원회 부위원장이 중국방문을 한 이후로 북·중간 경제 협력이 재점화 되고 있습니다. 하지만 북, 중 경제협력의 성과가 어떠냐를 가장 간략하게, 이해가 쉽게 중국학자가 이야기하는 게 생각은 많으나 행동은 적고, 협의는 많으나 성사되는 것은 없고, 작은 것은 많으나 큰 것은 없고, 실패한 것은 많으나 성공한 것이 없다. 그러니까 많은 부분에 여러 가지 다양한 시각들이 존재합니다. 하지만 북·중과의 경제협력의 원칙이라는 것이 정부가 인도하되 기업 위주, 시장 위주 이런 것들을 북한이 수용하기 굉장히 어려운 거죠. 최근에 북한이 이런 중국 기업들이 투자를 안 하므로 중국 측의 요구를 북한이 전폭 수용을 해서 작년 말에 북한의 경제 관련 법규들이 대폭 개정을 했습니다. 하지만 그 법규만을 가지고서 중국기업이 들어오진 않죠. 그래서 이런 여러 가지 북한과 중국의 경제협력에 대한 다양한 시각들이 있습니다. 하지만 그중에서 공통되는 의견은 북·중간의 교통 관련이나 물류 관련 인프라는 확대되고 있다는 것은 공통적인 생각이고요. 여태까지 주로 중국이 북한시설에 대한 투자뿐만이 아니고 최근 들어 공동 개발, 공동 운영의 확대가 있다고 말씀드리겠습니다.

북한과 중국 간의 경제 협력, 인프라 협력이 갑자기 확대되거나 갑자기 진전된 것은 아니고요, 사실 UNDP에서 두만강 개발이 이루어지던 1980년대로 올라가는데 크게 북·중간의 협력은 4가지 단계로 구분이 가능합니다.

첫 번째로는 두만강 개발계획이 이루어지던 시점, 그때는 주로 중국의 기업들 특히 연변 자치주에 있는 우리 조선족 기업들이 돼서 그 기업들이 주로 이 나진항 같은 쪽에서 물류를 제공하는 단계 그러니까 뭐 컨테이너나 크레인 같은 것 주는 단계였지만, 이때는 전부 시장성, 경제성에 대한 실제적인 움직임이 없었습니다.

제2기라는 것이 잘 아시는 국무원이 '36호 문건' 동북진흥계획을 추진하면서 이때부터는 사업 주체가 지린 성뿐만 아니라 요동성까지 확대되고 이때는 중국 성 정부가 지원을 해서 지방정부가 직접 주도를 합니다. 지방정부가 주도한다고 해도 지방정부가 돈을 대는 게 아니라 민간 기업을 위해서 여러 가지 자금지원 등 은행에서 자금을 지원하는 방법을 도와준다든가 북측과의 협상에서 중재적인 역할을 하면서 이런 우회적인 지원을 합니다. 그래서 이 당시에 중국의 기업들 상당한 기업들이 거의 투기 자금 비슷한 것들 거의 부동산으로 돈을 벌어서 투기자금들 거의 머 구멍가게 수준의 기업들이 들어가기 시작합니다. 이런 기업들이 절강성이라던가, 지린성이라던가, 허난 성에 들어가는데 그냥 투기자본이었죠. 이 사람들은 북한과 협력 협정을 하긴 하는데 이 당시 북한이 굉장히 매우 초조했던 것 같아요. 그래서 둥린이라고 했다가 나진 강에 대한 개보수 거기 도로건설을 하기로 하는데 북한의 대외 정책추진위원회가 둥린이라는 회사에다가 써준 문서를 보게 되면 분명히 김정일이 러시아를 방문해서 푸틴과 합의를 해서 나진항에는 부두가 네 개다 이렇게 이야기가 되었는데. 수원 부두는 러시아한테 제공한다고 합의가 돼 있었습니다마는 둥린한테 수원 부두 너 주겠다. 사업권을 주겠다. 이것이 엄청난 이야기죠, 그 당시 중국이 원하는 것은 다해준다는 식이었고. 또 웃기는 게 뭐냐면 시 인민위원회가 너희가 도로 건설하면 도로세 받을 수 있는 권한을 줄게. 그 당시에 북한 도로법에는 도로세는 무료입니다. 도로법에도 없는 내용을 지방 정부가 약속하는 것이죠. 이런 걸. 믿고 투자한 기업들이 전부 다 망해서 다 나간 거죠.

2005~2009년부터는 중국기업들이 했지만 아무것도 이루어지지 않은 상태입니다. 하지만 한길이나 잘 아시는 창지투개발계획이 나온 것이 2009~2012년까지 불

수 있는데 이때 재밌는 게 뭐냐면 여태까지 이 두만강 지역 개발은 UNDP라는 국제기구를 통해서 두만강 개발 프로그램의 조직이 GIT라고 해서 거기 가입한 국가가 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골 5개국입니다. 근대 이 중국이 창지투개발계획을 수립을 하고 본격적으로 발표하는 시점에 북한이 전격적으로 이 GIT를 탈퇴를 해 버립니다. 이게 뭐냐 20년 동안 이 두만강 개발계획도 해왔지마는 돈도 없고 돈 나올 구멍도 없고 말로만 계획이기 때문에 우린 이 절대로 이 국제기구에서 하는 개발계획을 안 들어가겠다는 거죠. 북한은 중국의 개발계획이 튼튼해서 이 지역을 개발하겠다는 정책적인 변화를 하는 거죠.

그래서 2009년 11월에 북한이 GIT에서 탈퇴를 하고 이 지역의 개발을 전부 중국에 개발 위탁을 하는 어떤 큰 정책 변화가 있고. 그래서 2009년도와 지난 다음에 2011년도에는 유영찬 중국대사가 방문한 것이 3번을 방문합니다. 제일 처음으로 공장이 공장은 러시아가 지어준 정유 공장입니다. 이 정유 공장 안에 러시아가 건설해준 발전소가 있습니다. 그런데 중국이 러시아가 지은 상식적인 발전소를 부숴버리고 자기네 발전소를 건설합니다. 그러니 러시아가 자존심이 상하는 거죠. 보게 되면 중국이 관심이 있는 것은 개방정치에 있는 것을 알 수 있습니다. 이때 북·중간의 창지투개발계획에 관련된 협의를 한 문건을 보게 되면 뭐가 나오느냐면 나진항 1, 2, 3 부두 개발권을 중국에 다 주겠다는 것입니다. 중국에. 러시아가 마지막 개발을 하겠다고 약속해놓고 아무것도 안 했거든요. 그래서 러시아가 자극을 받습니다. 러시아 의회에서 2010년도부터 여태까지 하지도 않았던 철도 공사를 시작했죠. 굉장히 이게 맞물려있는 그런 거죠. 그래서 이때는 2009년부터 2011년까지는 아주 본격적으로 중앙정부 지도로 교통망이라든가 교량, 세관들이 본격적으로 많이 이행됐습니다.

여기서 우리가 2009~2011년도 주위 깊게 볼 것은 단순히 중국이 단순히 북한과 연결되는 교통로 확보를 하다 보니까 중국의 커다란 약점이 발견됩니다. 뭐냐면 중국의 대련부터 시작해서 압록강 두만강을 연결해서 러시아 국경까지 연결되는 동서축의 연결망이 없습니다. 그래서 그것을 경전도 철도라 하는 건데 이 철도를 약간 재보수를 해서 압록강과 두만강을 연결하는 동서 연결의 축을 건설하기 시작합니다. 이것은 곧 중국이 어떠한 북한의 사태에서도 경제적으로, 군사적으로, 정치적으로

로도 금방 즉시 개입 가능한 보급로를 확보하는 거죠. 이때는 중국의 창지투개발계획을 보면 100개 사업이 있습니다. 그중에 12개 사업이 중국의 지린 성과 그 인접한 국가와의 국제 수송로를 개통하는 사업인데 그중에 북한과의 사업이 8개입니다.

창지투계획의 근본적인 핵심은 중국의 지린성의 추계 통로를 일단 북한 쪽으로 하겠다. 그렇게 해서 대부분이 청진항, 나진항과 연결된 철도 도로망, 그다음에 무산광산과 연결되는 철도 도로망, 그리고 국경과 도로 극대화. 그래서 나진항 1호 부두가 2008년도에 북한과 중국이 채비하는데요. 이게 지금 언론에서는 중국이 수천만 위안을 투자해서 나진항 시설을 전부 개, 보수했다. 그렇지는 않습니다. 저희가 1990년도 중반에 나진항 부두에 3천만 위안을 투자해서 했다는 시설을 보니까 중국이 한 것은요, 그 창고 지붕 개량하고, 색칠하고 그리고 그 옆에 하역시설 콘크리트 포장하고 그다음에 석탄 수송하는 컨베이어 벨트 교체해준 것, 그다음에 하역장 바꿔 준 것 그게 답니다. 근데 우리는 중국이 3천만이나 투자해서 거의 나진항을 다 먹었다. 이것은 중국이 한 투자는 최소한의 투자입니다. 그리고 또 하나는 뭐냐면 중국과 두만강 사이의 변화와 국경 시설 보완 등. 이것은 왜 했느냐 석탄을 나진항을 통해서 반입해야 하는데 반출을 해야 되는데, 이 교량이 1983년 건설 되가지고서 통과 중량이 20톤밖에 안 됩니다. 그래서 50톤 톤 트럭이 넘어가야 하므로 그것을 개보수 한 거죠. 했는데 나중에 과연 중국이 수출에서 석탄을 트럭에 실어서 나진항까지 운송하고 배에 실어서 자기네 땅까지 다시 실어간다? 이것은 경제성이 없습니다. 왜냐하면, 아마 석탄 가격에 운임이 20% 정도 되는 것 같은데요. 이것보다는 해주나 남포에 적재되어 있는 게 훨씬 더 싸거든요. 그래서 이러한 것들은 앞으로 주의 깊게 봐야 하는 것 아닌가 그렇게 생각하고.

최근에 이제 2011년도부터는 북·중간에 공식적으로 황금평 위화도 본격적으로 개발되죠. 황금평과 위화도에 대해서는 열 가지 이야기가 나옵니다마는 황금평 위화도, 황금평과 나진의 개발계획은요 같은 동 레벨 개발계획들이 아닙니다. 황금평 개발 계획을 보게 되면 나진항 개발이 훨씬 더 장기 계획입니다. 북한은 두 계획을 같이 정상화 같은 수준에 올리고 싶다는 것이고, 중국은 두 지역에 대한 투자를 확 일적으로 하고 싶다는 것이기 때문에 양쪽에서 서로 해석하는 것에 차이가 있는 것 같습니다. 최근에 이제 이루어지고 있는 사업들은 나진항이나 북한과의 도로 현대

화다. 이 사업은 올해 9월에 끝나서 곧 개통식을 하게 될 텐데 이 사업이 재미난 게 뭐냐면 처음으로 중국의 현장 근로자들이 북한에서 6개월 이상의 장기 투자를 받아서 이 공사에 투입되었습니다. 북한이 여태까지 외국 근로자들이 와서 6개월 이상 머문 적이 없습니다. 이것은 북한이 급변하는 것을 알 수 있습니다. 여러 가지 이러한 사업들이 이루어지고 있고 최근에는 이루어지고 있는 사업들이 최근에는 중국도 중국의 지방정부들이 무리하게 자운항 이니 추진했었습니다. 그중에서 재미난 게 그 지인이라고 고구려 국내성이 있는 지인이라는 지역은 현재는 대륙에 있고 별로 경제성이 부가가치가 많은 곳이 아닙니다.

고구려유적을 유네스코 등록을 해서 관광을 시켰지마는 중국 사람들이 별로 관심이 없어요. 돈을 버는 한국 관광객들이 없으니까 지안시 정부에서는 최소의 도움도 안 되는 겁니다. 뭐 돈벌이할 게 없을까 생각하다가 바로 지안 국내성이 북한에 많은 겁니다. 그 가운데 섬이 하나가 있는데 그 섬을 교량을 중국이 건설해서 북한 섬 에다가 건설을 하고 북한 거기다가 여러 가지 건물을 짓고 난 이후에 북한에서 가무하고 춤추는 그런 가무단, 또 음식점, 그리고 여러 가지 위락시설을 만들게 되면 관광산업이 되겠다. 그래서 지안 정부가 북한과 동시에 계약해서 섬을 연결하는 다리를 건설하고 거기에 직접 만드는. 요즘에는 그러한 사업들이 이루어집니다.

그 다음에는 뭐냐면 중국의 도문시랑 북한의 그 앞에 있는 남양 성에서 같이 운송로를 개발하는, 요즘에는 북·중 관계에 큰 사업은 말고 작은 사업이 많이 이루어지는 거죠. 교량 건설하고 도로 건설에서 관광 사업을 하는 큰 규모의 사업에서 최근에는 작은 규모의 사업만 이루어지고 있는 것이라고 생각을 합니다.

최근에 이런 그 북한이 얼마나 다급했느냐면 북한과 중국에는 국경수단이 16개가 있습니다. 그중에 2개는 강을 건너가는 계단이고, 나머지 14개가 이 63계단인데 그 백두산에 가장 높은 쌍목봉 이라 하는 양쪽에 공안들이나 군인들 다니는 통로가 있습니다. 그 통로 까지도 북한이 개방합니다. 이 통로를 통해서 몇 사람이나 올 수 있나. 그러니까 북한이 최근에 이러한 데까지 발전을 하는 거죠. 그래서 이런 쪽의 국경에서의 마지막 도로를 개방해서 투자하는 이러한 방법 가지 발전을 하고 있습니다.

향후의 전망인데요. 최근에 북·중간의 불안정 이것은 중국 국가의 극대화라는 중국의 외연확대 전략이나, 김정은 체제 등장 이후에 확실한 성과를 올리려고 하는 북한의 불안과 초조함이 결합돼있는 불안정 협력모델이 아닌가 생각합니다. 왜냐면 최근에 중국 지방 정부가 중앙정부에서 경제적인 자율권과 권한을 줬습니다. 그래서 이 지방정부가 1994년부터 갑자기 무리한 토목사업 하고 뭐 도로건설하고 북경 지역에 있는 도시들은 북한과의 교량 건설을 하면서 엄청난 재정 적자에 시달리고 있습니다. 그래서 앞으로 이러한 것들이 엄청난 이익이 쏟아져 나온다는 것들은 일단 투자규모도 엄청나고 자본의 수행주기가 길고 투자 회수하는 시간이 많이 걸립니다. 이러한 것들이 중국의 지방정부에서 큰 위기가 있는 동작들이기 때문에 이런 문제가 있을 수 있고. 최근 이 철도, 도로, 항만 이런 계획들은 장기적인 이익이 아니고 중국의 이해관계에 따라서 하는 사업들입니다. 북한의 의지와는 거의 무관하게 중국의 의지가 많이 반영되고 있기 때문에 전반적으로 균형적인 이러한 것들이 있지 않고 긴급복구 수준의 이런 임시방편의 투자가 이루어지고 있고, 또한 북·중간의 이러한 교통로 시스템은 이러한 글로벌 기준에 미치지 못하는데 왜냐면은 세계은행에서 국제 물류 지수라는 것을 조사하는 것을 보면 우리나라가 한 25위 되고 중국이 한 30몇 위정도 되는데요. 북한은 순위 밖입니다.

그런데 북·중간의 세관, 국제운송, 실효성 이걸 제로거든요. 양쪽 국가에도 이 그 국경을 통과하는 인프라는 여러 가지 큰 문제점이 발생을 하고요. 그다음에 중국이 하고 있는 북한쪽의 인프라 개발은 거의 주로 일제가 했던 교통망과 똑같습니다. 수탈형 교통망입니다. 그 뭐냐면 자원 개발형 철도 건설, 그다음에 자국과 연결하는 대중 연결용 수송로, 그다음에는 항만 접근형 개발방식. 일제하고 똑같은 방식으로 하고 있기 때문에 이러한 걸로는 문제가 되고, 아무리 나가는 돈하고 들어오는 돈하고 일정해야 되는데 이게 맞질 않기 때문에 여러 가지 수익성 창출이 곤란하다. 향후에 우리가 북한과 중국의 인프라를 보면서 앞으로 상당한 시행착오가 발생할 것 같습니다.

앞으로 이런쪽에 북한이 갖고 있는 나진, 청진항을 개발 한다고 하더라도, 우리나라의 부산항이나 연계가 안 되면 거의 제 기능을 할 수 없습니다. 왜 그러냐면 이 환적을 내리는 데요, 중국에 있는 상해나 대련이나 이런 항만은 환적항이 아닙니다. 이것들이 제 기능을 하려면 우리나라의 부산항과 연결이 되어 있어야지 나진

항, 청진항도 발전을 할 수가 있는데 앞으로 이런 필요성을 분명히 느낄 것 같고, 한국에 대한 참여가 인지가 되고 있고, 향후에는 긍정적인 변화로 나가지 않을까 그렇게 생각하고요. 우리가 무작정 기다리는 것은 대책이 아닙니다. 왜냐면은 이 수송로라는 것은요 한번 바뀌고 나서는 다신 안돌아 옵니다. 일본이 대지진 이후에 일본의 고베항이나 오사카항이 완전히 괴멸 되었습니다. 다신 안돌아 갑니다. 그러니까 우리가 이런 북·중간의 인프라 협력 이런 것 들이 그냥 우리가 언젠가 되겠지 되는 게 아니라 우리에게 주어진 시간이 많지 않다는 거죠. 그래서 우리가 좀 더 적극적으로 대응해야지 중국이 지금 이런 준비기 때문에 굉장히 의지를 하고 있지 마는 한 번 속도가 붙으면 무섭게 이렇게 그게 수송로의 역할을 할 수 있기 때문에 향후 이런 것에 대한 근본적이고 다양한 대책이 수립되어야 하는 시점이 아닌가 합니다. 이상입니다.

## 토론

### >> 김영수 교수

아주 구체적으로 조목조목 사례를 많이 잘 담아 주셨습니다. 제가 몇 가지만 소개하고 넘어가겠습니다. 무작정 기다리는 것이 대책이 아니다. 우리에게 주어진 시간은 많지 않다. 중국이 물류 주도권을 장악하는 것은 시간이 꽤 걸리지만 장악하고 나면 우리가 따라가기 어렵다. 더 좋은 지적으로는 지진피해 이후에 일본의 국제 거점항만으로의 기능이 떨어진 이 상황도 우리가 주목해야 한다. 아주 명쾌하게 하나하나 잘 지적해 주셨습니다. 토론을 보면 또 우리가 오늘 짚어 봐야 할 내용이 상당히 보물처럼 잘 담겨 있습니다. 순서에 따라서 통일연구원 선임 연구원이신 임강택 박사님의 토론을 듣도록 하겠습니다.

### >> 임강택 박사 (통일연구원)

네 감사합니다. 통일연구원 임강택입니다. 저는 이영훈 박사님 토론에 대해 초점을 맞추었는데 크게 두 가지가 있습니다. 첫째 이영훈 박사님도 말씀하셨지만, 최근에 거론되고 있는 북한의 경제 정책의 변화가 어디까지 왔는지 그리고 그게 무엇을 의미하는지를 제 나름대로 분석하고 평가를 해보고자 하고요. 두 번째는 총 규모 비 수출량이 확대되고 있는데 그것들이 북한 경제에 의미하는 가진 뜻은 무엇인가. 또한, 더 나아가서 북·중 관계의 확대가 북한 경제 정책에는 어떤 영향을 미칠 수 있는가? 를 살펴보고자 합니다.

최근에 우리 언론에서 보면 우리 판 방식이라고 해서 김정은 제1비서가 ‘우리식의 새로운 경제관리 개선조치에 관하여’ 라는 문건을 발표하기도 했습니다. 거기에서 경제 정책의 변화 방향을 제시하고 있는데 여기서 제가 말씀드리고 싶은 것은 북한의 방침하고 조치, 2가지가 있습니다. 이게 2001년 10월 3일 날 발표됐다는 시정 방침이 있고 그걸 기초로 해서 2002년 심의 조치가 나오고요, 그리고 이번에 김정은 제1비서가 6.28 방침이라는 것을 제시했고 소문으로는 10월 1일 날 이 조치가

구체적으로 구체화 될 거라고 그런 이야기가 있습니다.

방침하고 조치는 차이가 있다는 것이고. 지금 김정은 체제의 경제정책변화 관련 해서 논의되는 것이 방침의 내용으로 흘러나오는 것들을 가지고 이야기하고 있는 것입니다. 언론에 여러 가지가 소개되고 있는데요, 어떤 구조에서 세 가지의 지도를 하고 있어요. 하나는 생산에 필요한 처리비용을 국가가 부담하겠다. 두 번째는 농업 부분에서 가장 기초적인 작업이라 할 수 있는 공조를 45명 수준으로 낮추겠다. 그 중국에서 개혁된 이래 가족농의 형태입니다. 가족단위의 생산 하도록 해서 생산 활동의 임계치 부분을 극대화하겠다는 거고. 세 번째는 이 부분은 그렇게 많이 소개 되지는 않았죠. 불확실한 측면이 있기는 하지만. 기업과 서비스 부문에 대해서 개인의 자본 참여를 허용했다는 이야기가 나오고 있습니다. 이 이야기는 앞으로 북한이 시장의 문제에 대해서는 그리고 자본가의 탄생을 어떻게 다룰 것 인가에 대한 실마리를 제공할 수 있는데. 최소한으로 지금까지 나온 이야기로는 시장을 통해서 정상적으로 축적한 자본이 국가 경제에 투입될 수 있도록 그 통로를 만들어주는 그런 조치를 할 수 있다. 그러한 것들이 6.28조치의 특징이라 할 수 있고요.

이제 10월 1일 날 새로운 경제조치가 나올 가능성이 제기되고 있는데, 제가 이야기 드리고 싶은 것은 7.1조치는 3년 정도 시행을 하더라도 북한 내에서 여러 가지 난관에 부딪혀서 거의 중단되었습니다. 중단이라는 게 7.1조치에 해당하는 모든 조치가 희석되고 부분적으로 해당하는 내용이 취소된 것인데, 그 중 핵심적인 것 하나가 시장의 기능을 축소하고 시장을 통제하자 라는 내용이 2005년 이후에 발표되었고 그와 동시에 배급제를 복원하자 라는 것인데 그 논의 과정에서 북한은 7.1조치를 통해서 자기들이 추구했던 성과가 상당히 미흡하다고 판단했던 것 같고. 특히 시 당에서 예상했던 것보다 더 통제 범위를 벗어나는 것에 대해 우려를 하고 그거에 대한 대비책을 마련하는데 진전공공했다는 것을 알 수 있습니다.

그런데 10년이 지난 지금 와서 다시 경제 관련 조치라는 것을 발표하고 있는데 내용을 보면 7.1조치의 연장선상이라 볼 수 있습니다. 7.1 조치의 버전 2라 볼 수 있을 만큼 거의 엇비슷한 내용이라 볼 수 있습니다. 그런 그것을 왜 지금 와서 예전에 중단됐던 조치를 가져왔을까? 그리고 7.1조치를 가져올 때 버전 2가 버전 1에 비해서 업데이트된 게 무엇일까? 라는 것을 우리가 주목할 필요가 있습니다.

크게 3가지로 보게 되면 하나는 경제 사업의 총괄책임을 지고했음에도 실질적으로 그게 작동하지 않죠. 특히 특권층에 집중되는 국부, 자원화는 통제할 수가 없어서 말만 내각이 중심이 돼서라고 했지만, 실질적으로 거의 작동하지 않았습니다. 그래서 6.28조치를 전후로 해서 북한은 군부가 그동안 가지고 있었던 자원 관리의 권한을 대폭 내각으로 이전시키는 조치를 하는데, 그중 대표적인 것이 그동안 군부가 가지고 있었던 무역의 권한을 내각으로 이전시킨 것이고요. 이런 과정에서 사실 군부의 반발이 상당히 컸다는 것이고요. 그런 문제하고 이 총참모장의 문제하고 맞물려 있는 부분이 있습니다. 이 부분은 북한이 긍정적으로 해결하기 위해서 그 자료는 숙제이면서 도전이라고 생각합니다. 그것을 넘어야 하는데 제대로 관리를 하지 못하면 엄청난 폭정으로 돌아올 수 있는 부분이죠.

두 번째는 더욱 실질적인 조치를 하면서 시장 부분하고 나머지 여력을 전환하려고 했는데, 실질적으로 거의 작동이 안 됐습니다. 기본적으로 현 물품을 국가가 어떻게 보상을 해줄 것인가? 전혀 준비되지 않은 상황에서 나름 자율성이 필요한 것이니까 그래서 일부 방침에는 일 년 동안 생산비를 국가가 보장하겠다. 이것과 관련해서 지원해야 하는 기업하고 지원을 하지 말아야 하는 기업을 분류 국가의 에너지 지원에 대해서 제일기업을 면담했습니다.

세 번째는 시장이 그렇게 급속도로 확산 될 것이라는 예상을 못 했을 뿐만 아니라 그 상황에 적절하게 대응을 못 했던 것이 7.1조치의 실패의 큰 원인이 되었다. 따라서 김정은 체제에서의 새로운 경제관리 개선조치는 시장의 역할과 관리를 어디까지 할 것인가 그것이 가장 큰 고민이라 할 수 있습니다. 시장의 기능은 살리되 소위, 일반 주민이 자유롭게 사적인 경제 활동을 하는 그런 시장 공간을 통제하는. 어떻게 보면 모순적인데 북한으로서는 통제 가능할 것이다. 그런 것을 추구하고 있다는 그런 느낌을 많이 주고 있습니다. 그 역시 북한이 앞으로 경제정책을 끌어가는 데 있어서 스스로 해결해야 하는 큰 딜레마를 안고 있다는 것이죠. 그럼에도 여전히 아직은 북한의 새로운 경제조치나 경제정책 변화가 어느 정도까지 될 것인가는 알 수 없고, 그리고 그러한 조치들이 성공할 수 있는 예라고 할 수 있습니다. 다만 최근에 그런 움직임들을 통해서 볼 때 북한이 김정은 체제에서 경제적 문제 해결이 무엇보다 중요한 문제라는 것을 인식하고 있다는 것이고, 그런 움직임이 지속

하는 가운데서 무엇인가 근본적인 변화의 실마리가 만들어지리라는 기대를 하게 되었습니다.

첫 번째는 북·중 관계 확대에서 최근에 나타나고 있는 북·중 경험의 시너지 현상으로 볼 수 있는데 이것은 이영훈 박사님이 잘 설명을 해 주셨는데, 그 세 개로 나눠 보되 좀 다른 시각으로 보고자 하는데, 첫째는 중국 상품에 대한 의존도. 제가 관심 있는 부분은 북한의 공식경제 부분, 국영기업에서도 역시 중국의 원자재, 중국의 기계, 기술에 대한 운송과 의존이라는 그것이 시장에 물건이 80%, 90%라는 것은 언제든지 바꿀 수가 있는데 지역에 들어가는 시설, 현장 시설, 기술이 중국 것이라는 것은 이것은 나중에라도 쉽게 바꿀 수가 없고 그런 특성이 있다는 것이고.

두 번째는 중국 위안화 관련해서 북한당국의 화폐와 제정 정책이 제한을 받는데, 북한의 화폐가 살아 있어야 정책을 다양하게 시도를 하면서 경제적인 안정이라든지 여러 가지 문제의 해결 수단으로 작용할 수 있을 텐데 지금 북한은 위안화가 사용되고 있는 상황에서는 북한 화폐를 정치 수단으로서 사용 할 수 없다는 것.

세 번째는 자본은 자본에서 끝나는 건지도 모르겠어요. 또한, 어떤 측면에서 시장의 관점에서 본다면 북한 시장에서 경쟁력이 있는 소비제품, 경공업 제품을 만들 수 있을까 라는 문제가 제기된다는 점에서 주목하고 있습니다. 따라서 이 상태가 지속하면은, 북한은 중국의 소비 시장화가 되고 도급 기업화가 되고, 자체 기술이 없어서 주문받아서 민간 사업화를 추진할 수밖에 없는 그런 부수적인 종속 관계로 발달할 수 있는 점에 관해 이야기를 할 수 있겠고요. 그리고 마지막으로 최근에 북·중 경제 심화에 관해서 최근에 장성택 부장의 방중결과에 대해 주목을 하고 있습니다. 우리 언론에서 말하고 있습니다만 북한 내의 소식통이 발표한 바로는 장성택 방중의 최대성으로 뽑는 것은 신의주특구를 북한 기획 당국이 계획을 했다고 이야기합니다. 그리고 기대했던 중국의 경제특구도 없었다. 그것에 대한 실망이 나올 것 같다는 내용에 별도로 원자바오 총리가 이야기한 것이 이례적으로 중국 언론에 보도되었습니다. 원자바오 총리가 다섯 가지 요구사항을 뒀습니다. 그리고 그 조건을 개선되지 않으면 중국의 자원과 경제 협력의 되지 않을 것이라는 내용이 담겨있다는 내용의 이야기입니다.

어떤 면에서는 북한으로서는 굴욕적이라고 할 만큼 강한 메시지가 전달된다고 보는데 거기 보면 잘 소개가 돼 있는데요. 법률, 법규 개선하고, 상관 지구 간의 연계와 협조강화, 시장시스템을 적용하여 토지, 세금 분야에서 좋은 조건마련, 투자기업들의 애로사항 해결, 세관과 품질관리 서비스의 개선 등이 포함됩니다. 저는 그런 것들이 북한당국에 확실히 전달됐을 것이라고 생각을 하고 앞으로의 북한의 경제 조치에 반영될 것으로 생각합니다.

하나만 더 말씀드리면 북한은 특정 러시아, 일본, 동아시아 경제협력을 더 확대하기로 생각하고 있습니다. 저는 그게 차기 정부의 우리 정부의 기회로 생각하고 있다. 그것을 잘 활용할 수 있는 그런 대책이 필요하다는 생각이 들고요, 그거와 관련해서 김정은 체제에 결렬적 변화와 항의하고 있는 것은 아직 경제정책이 셋업이 안됐다는 것을 의미하고 있고 동시에 변화의 잠재력이 있다는 것을 생각하고 있기 때문에 지금부터라도 북한의 경제 정책 그다음에 지도가 변화할 수 있도록 외부의 여건과 방향성을 유도하는 그런 노력을, 관심을 두고 주변국과 협력을 통해서 더 나아가는 게 중요하지 않을까 생각합니다.

## >> 김영수 교수

장성택 방중 때의 강조했던 몇 가지 단어 중에 제일 꼽히는 게 국제적 기준을 마련해달라 아무리 험맹이고 우방이라도 국제적 기준을 마련해달라. 북한에서 그 비중 있게 다루어 달라는 그런 기사들도 나왔습니다. 9월 25일 앞으로 며칠 후면 북한에서 예고한 최고 인민 회의가 개최됩니다. 지금 임강택 박사님께서서 10월1일 날 새로운 조치가 나올 수 있다고, 9월 25일 전 주라든지 북한 국경지역에서 나온 이야기는 교육제도를 변경하는 것 같다. 유치원 1년과 소학의 4년을 합쳐서 우리나라의 초등학교처럼 하고 고등 중학교 6년을 중학교 고등학교 3년을 나눠 놓는 것을 합쳐놨는데 다시 나누겠다. 그런데 중학교 고등학교 하러니까 남조선이 쓰는 용어라서 기분 나빠서 초급 중학교, 고급 중학교 이렇게 하려고 하는데 썩 안 어울린다. 이런 이야기까지 나오고 있는데요, 어떤 이야기가 나올지 9월 25일 개봉 박두 기대해 주십시오. 자, 이우영 교수님.

## >> 이우영 교수 (북한대학원대학교)

북한대학원의 이우영입니다. 제가 경제전문가도 아니고 경험에 자세하게 아는 것은 아닌 데 관심은 많습니다. 그 양운철 박사님께서 굉장히 꼼꼼하고 구체적인 이야기들을 많이 해 주셔서 공부도 많이 됐고요. 그리고 사실은 조금씩 발표, 토론자가 낚아스다 다른 것 같은데, 북·중 경험이라든지 북한경제의 중국 의존도 심화 자체에 그런 주제로 이야기하셨는데 어떻게 보느냐는 성격이 다 다르신 것 같아요. 저는 그게 핵심이 아닌가 싶습니다. 어떻게 봐야 할지, 사실 그동안에 문제를 바라보는 것이 조금은 자위적이거나 어떻게 보면 조금은 국수주의적으로 바라본 게 있다고 보고거든요. 양 박사가 이야기하셨던 바로는 꼭 집을 필요가 있다고 보는데, 사실은 그 제 앞에 있는 교수님이 여러 가지 문제점을 지적한 것도 동의하지만 북·중 경험의 문제를 단순히 우리가 먹어야 할 것을 빼앗겼다는 단순한 서화적인 발상으로 접근한다든지 국수적인 시점으로 바라보는 것은 곤란하지 않은가? 오늘 이것은 문제를 좀 심각하게 이야기해 보자는 것이고, 다시 한 번 남북에서 이 현안 자체가 반드시 부정적인가에 대해서는 좀 생각해볼 필요가 있을 것 같습니다.

꼭 좋았다가 나쁘다 이런 게 논란이 됐지만 전 남쪽 같은 경우도 이걸로 성장하지 않았나 합니다. 다른 방법이 없을 때, 우리는 자원도 없었기 때문에 노동력밖에 없었기 때문에 노동력 가지고 대외 노동력 파견봉사라고 보거든요. 이게 문제가 많았던 것은 사실이지만 그러면서 끊임없이 80년대까지 이야기가 나왔고, 지금은 미국과 일본에서 치수가 조금 커져서 그렇지 사실은 본질은 바뀌지 않았다고 보고 있는데, 이 현상 조치가 의존도 심화 되었다는 자체가 감정상으로나 나쁠지 모르겠지만 진짜로 그것이 문제인지 좀 더 심도 있는 문제가 필요할 것이라고 볼 수가 있겠고요, 정말 개인적으로 예전에 비관적으로 했었지만, 역으로 미국에 대한 경제적 종속과 미국의 영향력 확대, 미국이 대한민국에 갖고 있었던 강력한 외압력이 군사 권위적인 정부의 실현과 지속엔 도움을 줬지만, 또 기술적으로는 민주화에 이바지했다고 보거든요. 그런 관점에서든 우리가 좀 같이 볼 필요가 있지 않겠느냐 하는 것이죠. 미국이 민주화를 위해서 의도적으로 했다고 보지 않아요. 그런 경험도 없고, 자기네 국가적 이익을 위해서 하다 보니깐 민주주의가 같이 몰려들었고, 우리가 온실 정부를 추진하는데 보수적 긍정적 효과가 있다고 보거든요. 이 부분에서 중국과

북한의 경제적 의존도 심화를 다차원적으로 볼 필요가 있지 않은가 이런 생각들이 있습니다. 또 하나는 지금 평가와 이런 문제들과 어떤 평가기준을 갖출 것인가 대해 얘기하신 분들이 조금 기준에 대해서 자의적이지 않나 싶어요. 어떤 기준의 관점에서 볼 것인가, 북한이 가진 현재의 위기의 극복차원에서 볼 것 인가, 예컨대 북한사람들 굶어 죽는 사람들 많아요. 있는 거 아무래도 팔아야 할 것이고, 무엇이든지 판단을 내리겠죠. 가장 중요한 기준이 그래야 한다면 어떤 식으로 불공정 무역을 당하고 있던지 어쨌든 해야 하고, 어떤 기준을 보느냐에 따라서 이 상황에 대해서 달라질 수 있다고 보거든요.

우리 기준에 따라 우리 이익이라는 측면에서 볼 때, 우리에게 팔수가 있는데 또 우리 국익이 아니라 통일기준도 갖는 것이고, 북한의 발전가치는 또 다른 측면이 될 것이고, 동북아의 안전적 구조하고는 또 다른 기준이 될 수 있거든요. 사실은 지금 이 상황에서 여러 평가기준이 나타날 수 있는데 혼자만의 기준을 쓰고 있는 것이 아니냐 하는 생각이 들고 있습니다.

이 문제는 북한 문제를 보는 것과 연관이 되는데 상황에 따라서 좀 냉정하게 볼 필요가 있다고 생각합니다. 북한이 우리가 못 해주면 그것도 중요한 일이고 북한은 지금 워낙 절박하다. 절박한 책임을 묻는 것 보다 현 상황이 절박한 것이고, 현실에서 조금 더 지켜보아야 하지 않나 하는 생각이 들었고, 질문을 해보겠습니다.

중국이 한반도를 포함해서 동북아평화라고 하는데 저는 중국, 미국이나 명분이라고 봐요. 자기 나라 국익을 확대하고 하는 과정에서 보는 것이지 중국의 대북정책도 마찬가지이고. 북한을 압박하고 경제 협력을 하고 있다는 것도 암담하다고 보고 있고, 우선순위는 지금 현 상황에서 중국이 처하고 있는 위치와 이익 대비를 하고 있습니다. 이것도 우리가 과대평가하는 경우가 있다. 중국이나 미국이나 양쪽 다에 대해서. 안 박사님께서 얘기했지만, 거래의 불평등 상의 복합적인 것들이 있거든요.

중국이 다른 나라에서 사고 들어오느냐가 문제가 아니라 북한이 다른 나라에서 다른 나라가 없어서 문제이긴 하지만 어떤 권리를 주고 있느냐 하는 거라 단지, 그리고 많은 분이 북한에 투자한 것에 비해 중국기업이 피해보고 있다는 말씀을 많이 하시는데 이것도 북한에서 과잉이라고 봐요. 너무 우리 기준치만 높아서 그렇지 북

한에서는 특수한 경우가 아닌가.

경제적 강국들이 일반적으로 하는 그런 경우인데 중국에 대해서만 특수화시켜서 이야기할 수 있겠는가, 이런 것들이 왜곡된 생각을 버려야 한다고 봅니다. 저의 인식도 부정적으로 보고 있는데 중국에 대한 우리의 인식도 우리가 간접적으로 북·중 관계 이런 게 아니라 제가 여러 가지 연구해 본 결과에 따르면 북한이 중국에 대한 적대심은 생각보다 깊습니다. 역사도 뿌리도 깊고, 그런 것들까지 고려하면서 중국에 대한 태도. 경제협력이나 자원문제를 하는 것도 그럼에도 팔고 있는 현실과의 정책 같은 것은 볼 필요가 있다고 생각을 하고요, 그리고 북·중 경험 의존도가 높아 지는데 정권이 바뀌기 때문에 어떤 기준에서 이야기할 것인지 우리 쪽 책임도 강력하게 건의할 필요 있다고 봅니다. 우리가 할 수 있는 거, 국익차원이든 통일차원이든 어느 것이든지 좋은데.

마지막으로 하나만 더 말씀드리면 많은 분이 북·중 경험과 남북경협, 물론 우리의 문제가 크긴 하지만 이런 이야기 강조하면 제로섬을 자꾸만 이야기하는 거 같은데, 그쪽으로도 관계가 되면 우리하고도 관계되지 않나 하는 것이죠. 다 볼 필요가 있다는 것이죠. 북한이 중국의 의존도가 심화하는 것은 절대적 의존도가 높아지는 것인데 중국의 의존도가 높아지는 것도, 남쪽에 의존도가 높아지는 것도 제로섬으로 볼 필요성은 없지 않나 하는 생각이 들고 있습니다.

우리와 관계되는 양쪽 다 볼 필요가 있다. 북한이 중국 의존도 높아지는 것 하나만 더 덧붙이자면 시장 확대가 계획 경제를 전제로 하고 있지는 않다고 보고 있습니다. 우리도 한때 그랬고요, 계획경제와 시장은 항상 공존하기 마련인데 북한도 일반화되지 항상 이분법 사고가 너무 일반적이기 때문에 시장경제가 확대될 때, 계획경제 붕괴할 것으로 보지 않고 정도의 문제라고 보고 있고, 저는 개인적으로 시장경제를 계획 경제 속으로 확산하려고 생각하고 있고, 이런 것들도 너무 이분법적으로 보고 계신 것이 아닌지 하는 생각입니다. 이상입니다.

## >> 김영수 교수

보통 토론이 좀 멍멍한 경우가 많은데 오늘 토론자들은 생각하게 하는 토론을 많이 해 주시네요. 그리고 토론자마다 공통된 표현이 나온 게 차기 정부, 다음 정부는 이런 것에 유의해줬으면 좋겠다. 뭐 이런 주문인데, 혹시 이 자리에 앞에 계신 분들이나 차기 정부에 들어가실 가능성이 높은 분들은 특히 유념해서 봐주시면 좋겠습니다. 오랫동안 기다리셨습니다. 앞의 토론자분들을 능가할 만큼 날카롭고 간결한 이정철 교수님 모시겠습니다.

## >> 이정철 교수 (숭실대학교)

이정철 교수입니다. 워낙 전문성이 뛰어난 분들의 말씀을 받으려 보니깐 이미 다 하셔서, 리바이벌될 거 같고요, 특히 마지막 기다렸는데 이우영 박사님께서 거의 뭐 같은 다 하시는 바람에 굉장히 재미없는 얘기가 될 수도 있을 것 같습니다. 경제전문가들하고 경제전문가가 아닌 사람들이 생각이 다른데, 이우영 선생님하고 저하고만 북한에 대한 경제학적 접근이 아니라서 조금 다르게 말씀을 드릴 수 있는 거 같다, 그렇게 서론을 펴겠습니다.

저는 북한경제 대해서 우리가 가진 담론, 이 세미나에 제목이 연상시키는 담론부터 제가 생각을 해 봤습니다. 최근에 많이 도는 북한경제 위기론, 그리고 북한 경제의 중국 정석론. 이것에 대한 어떤 담론을 우리가 찾아서 경제학적 접근 이외에 어떤 상징적 의미, 우리 사회에 득이 될 수 있는가 그런 말씀 드리고 싶습니다.

북한경제 위기론이라는 것은 뒤집어 보면, 5·24 효과론, 하고 저는 같은 정치적 맥락에서 이루어지고 있다고 생각을 합니다. 제가 이렇게 주장하는 이유는 5·24 조치가 효과가 없다는 많은 반론이 있음에도 적극 이것이 북한의 압박을 하고 있다는 이야기 하는 그런 정책 담론들이 북한경제의 데이터 문제에 대한 여러 가지 분석들을 나오게 하는 한 범주라 이렇게 생각을 합니다. 저희가 주목할 것은 한국은행의 북한 경제 통계 부분도 저희가 재보수할 필요가 있다는 말씀을 드리는 것이고요, 이우영 박사님이 앞에서 말씀하시기를, fact는 아니라고 하셨는데 저는 fact 자체로

저희가 재검토할 필요가 있다, 하는 도발적인 말씀을 드리고 싶습니다. 저희가 북한의 공식적인 부분에 대해서 너무 분석이 약한 부분이 있고, 북한의 비공식 부분이라고 하는 시장 상황을 가지고 북한 전체를 보는데 너무 익숙하지 않으나. 공식 부분에 대한 분석들은 사실은 한국은행의 통계를 그대로 저희가 받아서 하는 경우가 많은데 그 통계 자체의 중요성이 검증되지 않으면 저희는 그냥 주어진 자료에다가 필요한 부분을 비공식적 부분을 결합해서 사용할 수밖에 없다.

이 세미나에서 중요하게 이야기되고 있는 북한 경제의 중국 종속론. 이것도 두 가지의 당론의 선택이 있다고 생각을 합니다. 하나는 보수 당론인데요, 실체는 중국 위협론입니다. 일본이나 이런 곳에서 90년대, 2000년대 초반에 계속 제기되었던 구조가 한국 보수 진형의 처지에서 보면 북한을 중국이 먹으려고 하는 그것이 중국의 침략적 정책에 대한 경제, 이런 중국 문제와 결합한 북한의 의존성, 이런 당론들을 가지고 있다고 생각을 합니다. 또한, 진보 진영에는 중국 의존론의 당론은, 그래도 한국 역할론이 필요하다. 북한이 중국에 종속되고 그렇게 되기 전에 한국의 협조하에 적극적 조치를 해야 한다, 포용감, 통일감 이렇게 얘기할 수 있겠네요. 그런데 저는 진보 진영에서 쓰고 있는 포용당론이라고 하는 것이 정말 이 시대에서의 진보라 하는 것들을 갖고 가는 거냐. 저는 어긋나고 있는 거 아니냐 하는 말씀을 드리고 싶습니다.

이미 시대적 추세는 글로벌 지략, 글로벌 발전이라는 개념이 국경과 조건국가 단위를 넘어서는 발전과 협력을, 개념을 정착시키고 있는 상황에서 북한과 중국의 SOC 협력 또는 북한과 중국의 경제 협력을 종속의 관계로만 보고 한국이 그것을 역전시켜야 한다는 논리가 과연 진보 진영의 제대로 된 논리이냐. 저는 그렇지 않다고 생각을 합니다.

본론으로 저는 이 세미나를 하면서 제가 토론 부분에서 말씀드리고 있는 부분이 북·중 SOC 협력은 그 본질 자체가 대단한 협력이고 그 대단한 협력은 불균형 점을 전제로 해서 전개되는 것이다. 기본적인 이 현상에서부터 출발하지 않으면 담론적, 정책적 이런 구상으로 해결되지 않는다.

이런 개념으로 보면 제가 말씀드리고 싶은 것은 세계 경제 협력의 개념으로 보면 세계 협력 자체가 북한 계약을 방지하고 있고 주권의 계약이 어느 쪽으로 되어 있느냐의 문제가 있겠지만 어떻게 할 수 없는 지역의 형성 과정과 이런 생각을 해야 한다 이거죠. 지역의 형성 과정 다. 지역의 형성과정의 관점에서 저희가 북·중협력을 본다면 그것의 위기론을 강조하기보다는 그것이 주는 전망설, 그것이 주는 새로운 지역 형성의 가능성, 이런 것들을 더 저희가 집착해서 이야기하는 것이 옳지 않겠느냐.

그 점에서 보면 우리가 가진 위기 구성 중의 하나가 동아시아의 경제 통합의 방향과 한국의 통일 전략이 충돌하고 있고 이것들이 벌어지고 있는 것 때문에 이제 우리가 문제로 삼는 것인데요, 사실은 동아시아의 경제통합이라는 것은 그 안에서 우리가 통일하고 해야지 그것과 대립한 것으로써 경제적 구성으로서의 통일의 문제로 삼는다면 그 통일은 강국의 협조 속에서 진행 절대 될 수 없고, 오히려 좌변의 기질만 강화시키지 않겠느냐 하는 겁니다.

마지막으로 안 박사님의 분석은 너무 전문적이라서 제가 손을 닿을 순 없는 내용이고요, 그런 생각을 해 봤습니다. 50년대에 SOC 부적절 발전 전략, 그런 주장들을 했죠. 그 당시에만 해도 경제의 균형성장과 SOC의 선투자가 경제 활동의 조건이라는 지배적 사고가 있었을 때, 비전문가들은 불균형 발전을 이야기하면서 오히려 SOC이 부족하면서 발전해 나가는 것이 정상적인 구조다, 라는 논리를 제기했습니다. 저는 그런 역할을 한 사람들이 오히려 실제 제삼 세계의 경제 발전한 것들을 많이 해명해 줬다는 경험이 있다고 보고요, 마찬가지로 지금도 북·중협력을 보는 우리의 시선 전환 이런 것들을 통해서 전망성과 공정성을 찾는 좋겠다 하는 생각입니다.

결론으로는 다만 협력이라는 것은 시대적 추세이고 그것은 밥 먹는 것과 결부시켜서 최고의 접근법으로는 어떤 것보다도 비교할 수 없다는 거죠. 저는 이런 것들을 동아시아에 전환의 구상으로 본다면 지역 간 협력이라는 것을 전략적, 이런 것들을 통해서 가능성 들을 적용하는 것이 필요하겠단다. 다자간 협력과 SOC 협력을 저희가 발상의 전환을 통해서 본능에 따라 알아보고 직접 참여하고 적극 주도하고 다자를 견인하고 장기 부상의 관점에서 한국이 북·중협력의 의존상의 측면만이 아니라 그

것에 전방위적 측면을 부각하는 것이 중요하겠다는 생각을 했습니다.

## >> 김영수 교수

세 가지 오늘의 토론회가 의미가 있다고 봅니다. 하나는 이 주제가 여러 번 다뤄졌는데 실패에 따라서 기존의 걱정하고 우려하던 수준을 넘어서 무엇에 초점을 두어야 할 것인가 토론을 한 것은 매우 의미 있는 것이라고 생각을 합니다.

두 번째는 아무도 주목하지 않았지만, 양옆에 그리고 가지고 계신 자료집에 보면 곁장에 포스터가 참 눈에 띕니다. 그림 하나하나 만드신 분은 굉장히 애를 쓰신 거 같습니다. 시간과 장소도 정확히 나왔고 주제도 정확히 나왔습니다. 저는 국회에 가끔 와서 세미나에 참석하는데 오늘처럼 이렇게 포스터가 눈에 띈 적은 없었던 거 같습니다.

끝으로 한 가지 더 의미를 짚어 보겠습니다. 오늘 토론회는 박병석 부의장님과 입법 조사처에서 준비하셨습니다. 보통 준비하시는 분 중에 부의장님처럼 바쁘신 분들은 인사만 하고 가셨는데 오늘처럼 진지하게 노트하고 처음부터 끝까지 참석해 주신 것은 제가 처음 봅니다. 사회자로서 깊은 감사와 존경을 드립니다. 감사합니다.



## 발 제 문

- 발제1 : 이 영 훈(SK경제연구소)
- 발제2 : 양 운 철(세종연구소 통일전략연구실장)
- 발제3 : 안 병 민(한국교통연구원 북한동북아연구실장)



# 북한의 경제정책 변화와 북·중 경협 확장의 우려점

이 영 훈(SK경제연구소)

## I. 문제제기

■ 최근 북한의 경제정책 변화와 관련하여 제기되는 다음 3가지 문제들에 대한 답을 구하고, 이를 토대로 북한의 정책 변화가 북·중 경협 확대에 주는 시사점을 도출하고자 함

- 첫째, 현 시점에서 북한의 경제정책 변화는 불가피한 것인가?
  - ◆ “과거에 비해 북한 경제상황이 어렵다(체제유지의 critical point)에 와 있다” vs. “과거에도 어려웠고 지금 특별히 어려운 상황은 아니다”
- 둘째, 북한 경제정책 변화의 범위는 어디까지 진전될 것인가?
  - ◆ “인센티브 제고와 가격조정”(국정원을 포함 지금까지의 언론보도)” vs. “이들을 포함한 그 이상(인플레이 억제를 위한 금융개혁 등)”
- 셋째, 북한 경제정책 변화는 개혁과 개방이 동시에 진행될 것인가?
  - ◆ “개방 우선 또는 개혁 우선의 단계적 진행” vs. “개혁과 개방의 동시 진행”

■ 이를 위해 각 장에서는 다음의 내용들을 검토하고자 함

- 2장에서, 북한 경제 상황을 평가하기 위해 실물부문뿐 아니라 기존 연구들에 서 간과되고 있는 화폐부분을 동시에 분석
- 3장에서, 최근 북한의 발표, 문헌 등 1차 자료를 토대로 북한 경제정책 변화의 범위 및 한계를 분석
- 4장에서, 최근 북한의 정책변화가 북·중 경협 확대에 주는 시사점을 도출

## II. 북한 경제 현황 및 평가

### 1. 경제현황

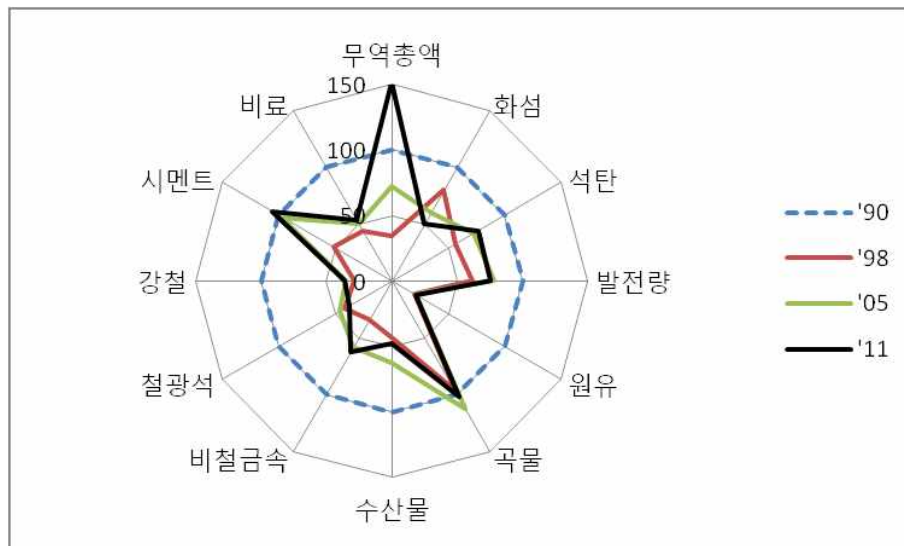
#### ■ 한국은행의 북한 통계에 따르면, 북한의 물자부족 문제는 개선되지 않고 있음

- 대외무역 및 시멘트를 제외하면 1990년 수준을 회복하지 못하고 있으며, 2005년 수준과 비슷

◆ 다만, 2011년 대외무역은 계속 증가하여 1990년 수준을 1.5배 초과하고 있으나 물가상승을 고려하면 실제 규모가 크게 증가한 것은 아님\*

\* 원유: 2002년 \$27/bbl ⇒ 2005년 \$54/bbl ⇒ 2011년 \$105/bbl,

석탄: 2002년 \$24/t ⇒ 2005년 \$38/t ⇒ 2011년 \$112/t 등



출처: 한국은행

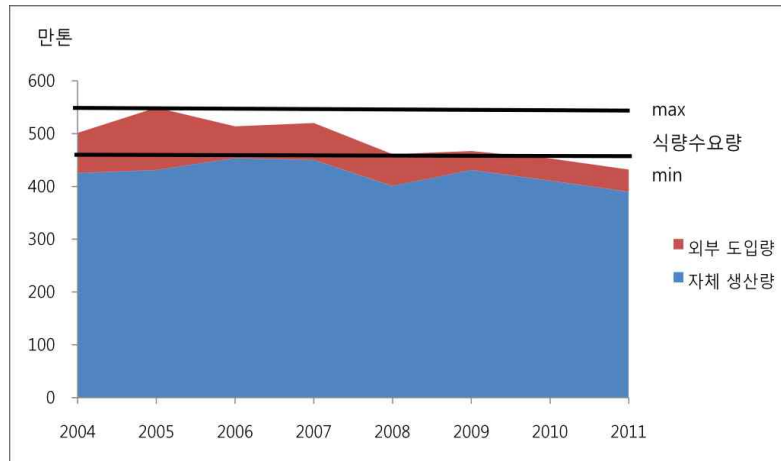
◆ 특히 주민생계의 기본 요소인 식량 사정은 2006년 이후 악화일로에 있음

- 2011년 식량공급 462만 톤(자체 생산 390만 톤\*\*+외부도입 42만 톤\*\*)은 식량 최소수요량(460만 톤~540만 톤)\*\*에도 못 미치고 있음

\* 2010/11년 양곡연도의 곡물생산량 추정통계(임강택 외 2011).

\*\* 곡물 외부 도입량은 전년도 도입량(42만 톤)과 동일하다고 가정

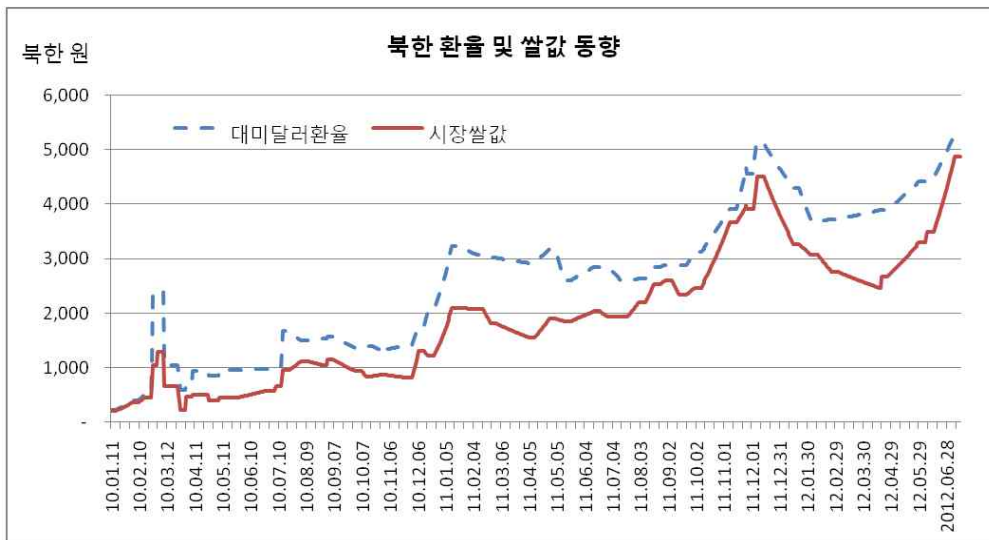
\*\* FAO 최소권장량(1인 1일 450g) 기준시 수요량 460여만 톤, 북한 정상공급량 (1인 1일 700g)의 22% 감량 배급(1인 1일 546g) 기준시 수요량 540여만 톤



출처: 자체 생산량은 한국농촌진흥청 및 FAO, 도입량은 통일부

■ 화폐개혁 직후부터 최근까지 2년 7개월 동안 시장쌀값은 거의 200배 상승하였고, 이러한 하이퍼 인플레이션은 개선될 조짐을 보이지 않고 있음

- 쌀값은 7.1조치 이후 화폐개혁 직전까지 7년 동안 56배 상승, 화폐개혁 이후 최근까지 2년 7개월 동안 약 200배 상승
- ◆ 시장쌀값은 45원/kg(2002. 7.1조치 직후) ⇒ 2,500원/kg(2009.9월 화폐개혁 직전)로 7년간 56배 상승, 화폐개혁으로 1/100으로 조정
- ◆ 그러나 25원/kg(2009.11월 화폐개혁 직후) ⇒ 4,900원/kg(2012.6월) 196배 상승



출처: Daily NK 등의 자료를 참조하여 작성

## 2. 북한 경제, 과거에 비해 악화되었는가?

### 가. 실물부문

■ 통계 추정의 한계를 고려하더라도, 산업별 생산은 크게 개선되지 않고 있고, 특히 식량사정도 개선되지 않고 있는 것으로 보임

- 식량사정 악화는 기상악화 및 비료 투입 감소(지원 감소)에 따른 생산량 감소에 기인

◆ 한국의 경우 2002~2007년 동안 매년 30~35만 톤의 비료와 40만 톤의 쌀을 지원해 왔으나 2008년부터 전면 중단

■ 북한경제의 유일한 생명선인 북·중무역의 최근 증가세도 장기간 유지되기는 곤란한 상황

- 북한의 대중국 무역(2011년 북한무역의 90%)은 무연탄 수출에 크게 의존(55.6%)

- 북한의 主炭從油의 에너지 공급체계, 석탄화학 중심의 화학공업 등 북한경제의 석탄에 대한 의존도는 매우 높은 편임

- 따라서 무연탄 중심의 대중수출구조는 지속되기 곤란한 데다 무연탄을 대체할 수출품목이 없어 북·중무역의 증가세는 둔화될 가능성

### 나. 화폐부문

■ 하이퍼인플레이션의 주된 원인은 화폐공급 확대를 통한 재원조달(inflation tax)과 금융기능의 마비에 따른 화폐퇴장에 주로 기인

- 실물부문의 수급 및 심리적 요인 등은 하이퍼인플레이션의 부차적 요인

■ 하이퍼인플레이션은 경제 불안, 양극화, 외화사용 급증 등의 부작용을 초래\*

\* 통화 공급을 통해 재정위기를 타개하려 했던 로마제국, 1차 대전 이후의 독일 등에서는 하이퍼인플레이가 국가붕괴 또는 전쟁을 유발하는 요인으로 작용

⇒ 과거에 비해 생산은 거의 늘지 않은 반면, 하이퍼인플레이로 인한 계층간 갈등 및 화폐부문에서의 대중국 편입은 점차 가속화될 가능성

- 북한에서는 과거 '낮은 소득/평준화'는 최근 들어 '낮은 소득/양극화'로 변화

◆ 양극화: '배급제 계급'과 '자력갱생 계급'으로, '평양공화국'과 '지방공화국'으로

◆ 빈곤은 혁명과 범죄의 어버이이다(아리스토텔레스, 정치학)

- 북·중무역의 증가, 중국 대북한 무역에서의 위안화결제 허용(2008.2), 북한 화폐개혁(2009.11) 이후의 북한원화 가치 급락 등으로 무역과 시장거래에서 위안화 결제가 크게 증가

### III. 북한 경제정책의 변화

#### 1. 경제노선의 강화(선군노선의 약화)

- 한 해의 국정운영 방향을 제시하는 북한의 신년사설을 보면, 최근 ‘선군’은 감소하는 가운데, 국방공업보다는 경공업, 농업 등 주민생활 개선의 과제가 크게 부상
  - 2009~2012년 북한의 신년공동사설을 보면 ‘선군’이라는 단어는 감소한 반면 ‘경공업’과 ‘농업’이라는 단어의 빈도수는 크게 증가
  - 단 2012년 이러한 추세가 주춤한 것은 김정일 사망 직후 정세불안이란 특수 상황에 기인한 것으로 보임

<표> 북한 신년공동사설에서 주요 단어의 언급 회수 변화

	선군	국방공업	경공업	농업
2009	33	1	1	1
2010	15	1	9	11
2011	14	2	21	4
2012	16	1	5	3

출처: <노동신문>

- 한편 김정은은 <노동신문>의 정론 등을 통해 관료주의 및 기득권 세력의 권력남용을 비판하는 동시에 ‘군사노선’에서 ‘경제노선’으로의 전환을 시사
  - 김정은은 “선군으로 다져진 강력한 국력이 있는 이때 밖에서 밀려오는 대적이 무서운 것이 아니라 관료와 귀족화가 더 무섭다”(노동신문 2012.6.3)고 하여 군의 이익집단화를 비판
  - 지난 4월 김일성 탄생 100주년 기념식에서 김정은은 “다시는 인민의 허리띠를 졸라매게 하지 않겠다”고 했고 “총알보다 쌀알이 더 소중하다”고 발언
  - 또한 “선군정치로 국력이 다져진 조건에서 이제 경제 강국의 용마루에 올라서야 한다”고 하여 경제노선에 중점을 두고 있음을 시사(노동신문 2012.6.29)

## 2. 경제개혁의 추진 조직 확대

### ■ 북한의 사회과학원에서 발간되는 계간지 「경제연구」에서는 경제관리 개선(체제 내 개혁) 관련 보고서가 최근 들어 현저히 증가

- ‘경제관리’ 관련 보고서가 2008년 2건, 2009년 3건, 2010년 2건, 2011년 8건으로 증가

◆ 다만, 보고서들은 경제관리 개선이 ‘사회주의체제 내의 변화’임을 강조

### ■ 북한 관리들의 해외 연수가 2011년 말부터 빠르게 증가하고 있으며 이들은 주로 중국에서 기업운영 및 농촌 개혁 등 관련 교육연수에 참가

- 김정은은 4월 27일 담화를 통해 외국과의 교류 및 해외연수 확대 등을 강조(노동신문 2012.5.9)
- 북한은 중국 주요 공장들에 1천명의 기술 관료들(2012.1), 농촌개혁의 상징인 장쑤(江蘇)성 화시(華西)촌에 200명의 시찰단(2011.11~201 2.7)을 소그룹으로 나누어 파견

### ■ 또한 김정은은 북한정부 내부지침인 "우리식의 새로운 경제관리 체계를 확립할 데 대하여"(2012.6.28, 이하 '6.28방침'으로 표기)를 발표함으로써 경제개혁이 임박했음을 시사

- ‘6.28방침’은 전문이 공개되지 않고 있으나 국정원의 보고에 따르면 협동농장의 분조 인원 축소, 기업의 경영자율권 확대, 근로자 임금인상 등을 주 내용으로 하고 있는 것으로 알려짐
- 과거에도 2001년 10월 김정일은 ‘경제관리개선방침’\*을 하달하여 2002년 7.1조치를 예고한 바 있음
  - \* ‘사회주의 원칙하에 최대 실리획득’이란 기본원칙을 바탕으로, 가격 및 임금 재조정, 기업 자율성 확대 등의 개선조치 필요성을 사전 제시

⇒ 북한의 경제개혁은 김정은이 집권 후 추진하는 것이라기보다 2010년부터 김정일의 지시에 의해 준비된 것으로 보이며, 경제개혁은 이르면 올 하반기에 시행될 가능성이 높은 것으로 판단됨

\* 나선 및 황금평 특구개발 등 개방정책도 2010년부터 추진되고 있음

- 따라서 향후 김정은의 개혁은 김정일의 노선을 계승한다는 차원에서 진행될 가능성

<표> 북한 경제정책 기조의 변화

개혁시기		반개혁시기		개혁시기	
2002.7	<b>'7.1경제관리개선조치'</b> -가격 및 임금 현실화 -기업 경영자율성 확대 -국가배급제 폐지 -개성공업지구법 제정	2005.10~ 2009	반개혁적 조치 단행 -국가배급제 부활 시도 -시장거래 제한	2010 ~	제한적 개방추진 (나선 및 황금평 특구 등)
2003.3	-종합시장 개설, 시장거래 허용	2009.11	화폐개혁 -구권과 신권을 100대 1로 교환 -시장거래 중단 시도	2012 ~	제한적 개혁추진
2004.6	추가개혁 추진 -가족영농제 도입 -기업 경영자율성 추가 확대 -중앙은행법(2004) 상업은행법(2006) 제정				

#### IV. 북한의 개혁개방 전망

##### 1. 경제개혁의 범위

■ 국정원 보고에 따르면 '6.28 방침'은 인센티브 제고와 가격조정을 포함하고 있어 향후 개혁조치는 2002년 7.1조치와 비슷할 것으로 보임

- 인센티브를 높이기 위해서는 기업과 협동농장의 자율성을 확대하는 동시에 임금 및 곡물 구매 가격을 현실화해야 할 것임
  - ◆ 현재 북한근로자의 임금(평균 3,000원/월)으로는 쌀 1kg(5,000원/ kg 2012.6월 말 현재)도 구입할 수 없음
- 이는 7.1조치의 주요 내용(정부의 계획기능 축소 및 기업의 경영자율성 확대, 가격현실화, 근로자에 대한 임금 인센티브 강화)과 비슷

■ 그런데 7.1조치가 기존의 관행을 사후에 제도화했던 것이라는 점을 고려하면, 향후 경제개혁은 7.1조치보다 진전된 내용을 담고 있을 가능성

- 북한은 다른 체제전환국들처럼 정부가 시장개혁을 선도했다기 보다 기존에 이루어지고 있던 주민들의 시장거래, 시장가격 등을 반영하여 사후적으로 제도화했음
- 북한은 2005년 10월 이후 배급제 재개 시도, 시장거래 제한 조치 등의 반개혁 조치에도 불구하고 시장거래는 확대되고 기업에 대한 개인투자 및 경영 등의 현상도 확대되고 있음
  - ◆ 탈북자들에 대한 설문조사 결과(양문수 2011)에 따르면, 개인이 국가로부터

운영권을 넘겨받아 가동하고 있는 공장 및 상점이 증가(개인경영/국가경영의 비율: 공장 2005년 11% → 2009년 22%, 상점 2005년 40% → 2009년 51%)

■ 더욱이 하이퍼인플레이션의 부작용을 고려할 때, 동 조치들 외에 물가안정을 위한 금융개혁이 추가적으로 추진될 가능성도 낮지 않은 것으로 판단됨

- 화폐개혁(2009.11) 이후 2년 7개월 동안 시장 쌀값은 200배 상승하였으며, 이러한 추세는 개선될 조짐을 보이지 않고 있음
  - ◆ 이는 금융기능의 마비로 발행된 통화가 시중에 퇴장되어 금융기관으로 환수되지 않음에 따라, 임금지불 등 기업의 자금수요가 있을 때마다 통화를 신규 발행해야 하는 데 기인
  - ◆ 이로 인해 배급을 받을 수 있는 특권계층과 소규모 상거래 등에 의존해야 하는 일반 주민들 간 실질소득 격차가 확대되면서 최근 ‘배급체계급(특권계층)’과 ‘자력갱생 계급(일반 주민)’이란 용어 등장
- 따라서, 금융개혁이 수반되지 않으면 하이퍼 인플레이션문제를 해결하지 못하기 때문에 임금인상의 효과 및 기업/협동농장의 자율성 제고의 효과도 기대할 수 없게 됨
  - ◆ 7.1조치의 경우에도 임금을 18배 인상했지만, 이후 시장 쌀값이 57배 상승하면서 임금상승에 따른 인센티브 제고효과는 사라졌음

## 2. 개방 확대 필요성

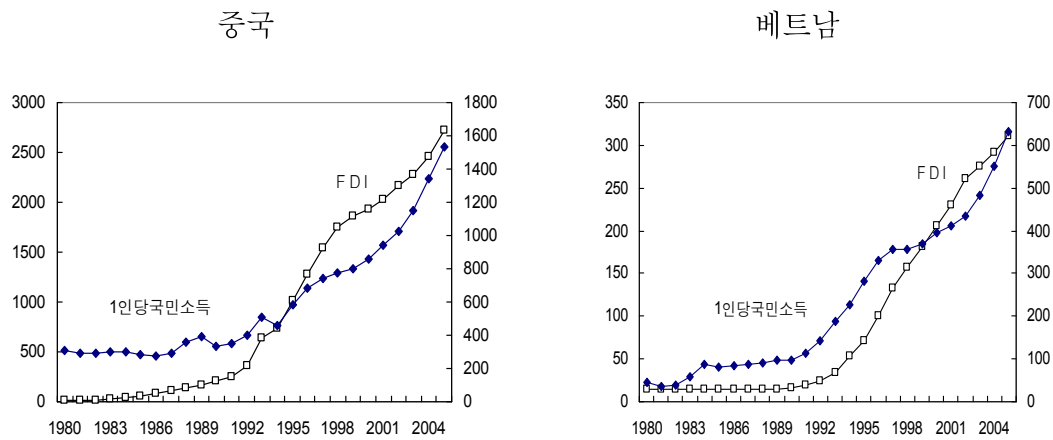
■ 북한 개혁의 성공 여부는 외자유치와 이를 위한 개방 확대에 달려 있음

- 북한은 원료, 에너지 등 심각한 부족경제에 직면, 인센티브를 제고하더라도 생산에 투입할 수 있는 물자가 부족하다면, 인센티브 제고효과는 제한적
- 향후 금융개혁을 통해 통화량 조절에 나선다 하더라도 기본적인 재원을 확보하지 못한 이상 통화 공급 확대는 불가피하며, 그에 따른 하이퍼인플레이션에 직면할 가능성

■ 더욱이 개도국의 지속가능한 경제성장은 외자유치에 크게 영향을 받음

- 중국은 1992년 덩소평의 ‘남순강화’와 그에 따른 ‘사회주의시장 경제’로의 전환 이후, 베트남은 1992년 북미수교를 계기로 외자유치가 급격히 확대

<그림> 중국과 베트남의 FDI 유입과 1인당 국민소득



자료: UNCTAD, *World Investment Report*, 2007.

- 따라서 북한은 외자유치를 위해 머지 않은 장래에 경제특구를 여러 지역으로 확대하는 것이 불가피할 것으로 보임

### 3. 경제개혁의 한계

- 북한의 열악한 경제 현실과 추진역량의 부족 등을 고려할 때, 경제개혁이 순조롭게 추진되기는 어려울 것으로 보임

- 경제개혁이 성공하려면 인센티브제고, 이를 위한 임금 현실화 등의 가격조정, 그리고 물가안정을 위한 금융개혁 등이 추진될 필요
- 그러나 현재 북한경제가 매우 열악한 상황인 데다 개혁조치를 수행할 능력 및 지배 권력층의 수용 여부도 불투명

◆ 2004년 「중앙은행법」과 「상업은행법」 제정 등 금융개혁의 조짐이 있었으나 2005년 이후 반개혁으로 시행되지 않음

- 또한 김정은의 권력기반이 아직은 취약한 데다 개혁조치가 지배계층의 이해에 반할 때, 지배계층의 반발에 직면할 가능성을 배제할 수 없음

- 15년의 선군정치 기간 동안 정치 경제적 특혜를 누리던 군부가 당의 통제강화에 순순히 응할 것인지 불확실

## V. 북한의 변화가 북·중 경협 확대에 주는 시사점

- 국제사회의 대북제재가 지속되면서, 북한은 중국과의 경협에 대한 의존이 심화되어 왔음
  - 북·중 무역은 2000년대 중반 이후 급증하여 2011년 56.3억 달러를 기록(2010년 대비 62.4% 증가)
  - 한편 과거 단순교역과 광산개발 중심에서 임가공무역, 접경지역 개발 및 산업 투자로 확대(투자의 다변화)
    - ◆ 특히 2012년 황금평 및 나선지역 개발이 계약단계에서 실행단계로 들어섬에 따라 중국의 대북투자가 가시화될 전망\*
    - \* 중국의 개발업자에 따르면 2012년 9월 하순부터 기반시설 공사가 시작될 예정: 12.5km<sup>2</sup>(총면적은 16km<sup>2</sup>, 개발가능면적이 12.5km<sup>2</sup>) 가운데 1.6km<sup>2</sup>에 관리위원회 청사 건축, 기반 시설 가운데 도로, 전기, 상하수도, 인터넷 관련 시설 착공
  
- 중국은 북한의 유일한생명선으로서 경협을 확대하는 가운데, 한반도의 ‘不統不亂’을 추구하는 동시에 경제관계에서는 독점의 시장논리를 강요
  - 중국은 2009년 이후 한반도의 안정화를 비핵화에 우선함으로써 대북한 경협 확대와 개혁개방 촉구 등으로 북한체제 유지에 결정적 기여
  - 그러나, 중국은 북한의 무역을 독점한 상태로서, 중국을 가격설정자(price maker)로 하는 불평등한 경협이 심화될 가능성
  
- 북한은 기존의 북중경협 확대 외에도 개혁의 한계 및 개혁에 따른 개방 확대의 필요성 등으로 인해 대중국의존도가 더욱 심화될 가능성
  - 북한의 개혁추진에 따라 불안정성이 더욱 커질 수 있으며, 이러한 불안정성을 최소화하기 위해서도 중국의 지원이 보다 절실히 되는 상황
  - 현재 북한의 대중국의존도와 개혁추진에 따른 중국의 대북한 지원의 필요성을 고려할 때, 북한의 개혁 속도나 성패는 북·중 경협에 달려있다고 해도 과언이 아님
  
- 그러나, 북한은 대중국의존 심화에 따른 부작용에서 벗어나기 위해 러시아뿐 아니라 미국, 일본 등과의 관계개선에 적극 나설 것으로 보임
  
- 따라서, 우리가 이러한 기회를 포착하여 남북관계를 재정립하지 못한다면, 즉 지금의 북·중 관계와 남북관계가 장기화된다면, 통일의 가능성은 크게 축소될 것으로 보임
  - [경제적 측면] 2011년 북한의 대중국 무역의존도는 90%, 북한 시장에서 거래되는 제품 중 중국 제품의 비중 80~90% 차지 등 경제적 의존도는 심각

- ◆ 특히 지난 10년간 북·중 무역에서의 ‘무역특화지수’가 매우 낮은 데다 거의 개선되지 않고 있어 북한경제가 무역을 통해 자생력을 확보하지 못하고 있음을 시사
- [주민 의식] 북한주민이 느끼는 ‘친근한 국가’로 중국(70.4%), 한국(24.0%), 러시아(3.2%), 미국(1.6%), 일본(0.8%)으로 조사됨(2012년 북한이탈주민에 대한 의식조사 결과, 서울대 평화통일 연구원 2012.8)
- 중국의 대북한 영향력 확대로 분단이 고착화될 가능성이 높아지고, 향후 급변 사태가 발생하더라도 중국 또는 친중파에 의해 수습될 가능성이 큰 것으로 평가되고 있음

< 참고문헌 >

권영경, “북한의 개혁개방 추진실태: 현황과 쟁점”

「김정은 체제의 개혁개방 가능성: 평가와 전망」, 2012.8

서울대 평화통일연구원, 「북한주민의 통일의식과 북한사회 변동」, 2012.8

아리스토텔레스, 천병희 역, 「정치학」, 도서출판 숲, 2009

양문수, “국영기업 사유화 방안”,

「통일이후 북한산업개발전략 연구」, 산업연구원, 2011.

이영훈, “최근 북중경협 현황과 북한 리스크” (SK Newsletter, 2010.2.16)

이영훈, “북한의 경제개혁 가능성 검토”(SK Newsletter, 2010.8.16)

임강택 외, 「2010년 북한경제 종합평가 및 2011년 전망」 (통일연구원, 2011.1)

D. Acemoglu & J. A. Robinson, *Why Nations Fail*, 2012

Lee Young-hoon, “Evaluation of North Korean Economy in the Kim Jong-il Era and Prospects of Reform and Opening in the Kim Jong-un Era”( *Journal of Peace and Unification*, Spring 2012)



# 북한경제의 대중국 의존도 심화 현상의 문제점 : 광물자원 등 지하자원 매수를 중심으로

양 운 철(세종연구소 통일전략연구실장)

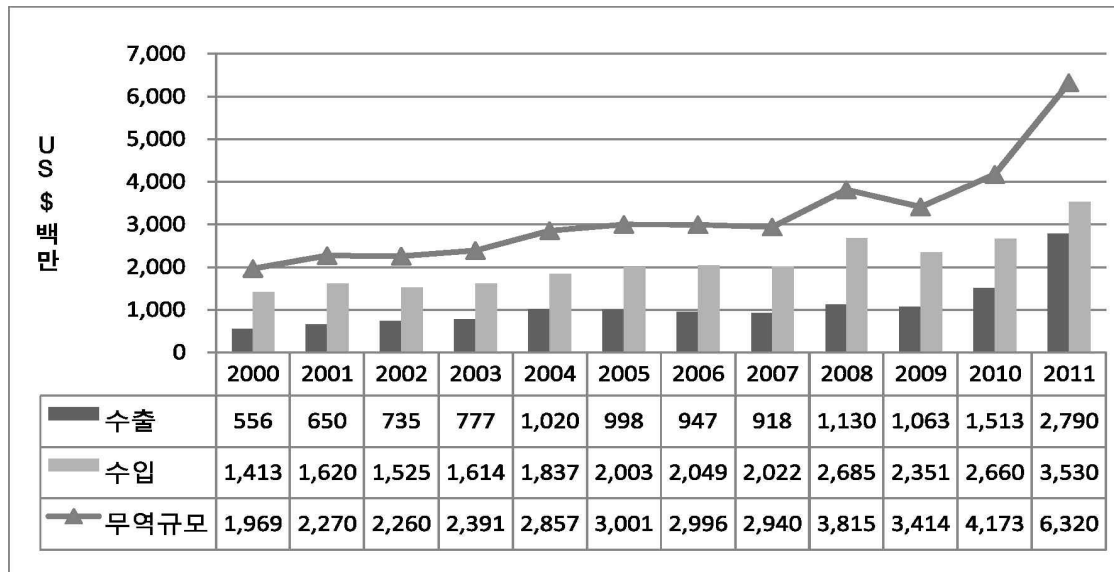
이 글은 필자의 연구 “북·중 광물자원 교역의 증가에 따른 북한경제의 대중국 종속 가능성에 관한 논의,” 세종정책연구 2012-20 (세종연구소, 2012년 8월)을 기초로 작성되었습니다.

## 1. 북·중 무역의 증가

2011년 북한의 대외 무역은 총 63억 2000만 달러를 달성.

수출과 수입은 각각 27억 9천만 달러, 35억 3천만 달러를 기록.(<그림 1> 참조)

<그림 1> 북한의 연도별 대외무역 추이



자료: KOTRA 북한의 대외무역동향, 여러 호

주목할 점은 북·중 무역의 규모가 놀라울 정도로 증가. 지난 5년간의 북·중 교역은 수출과 수입 모두 증가 추세이며, 2010년과 2011년 큰 폭의 수출 증가를 달성. 2011년 북·중 무역량은 전년 대비 약 62%가 증가한 56억 2천 9백만 달러.(<표 1> 참조)

<표 1> 최근 5년간 북·중 무역동향

(단위: US \$ 천, %)

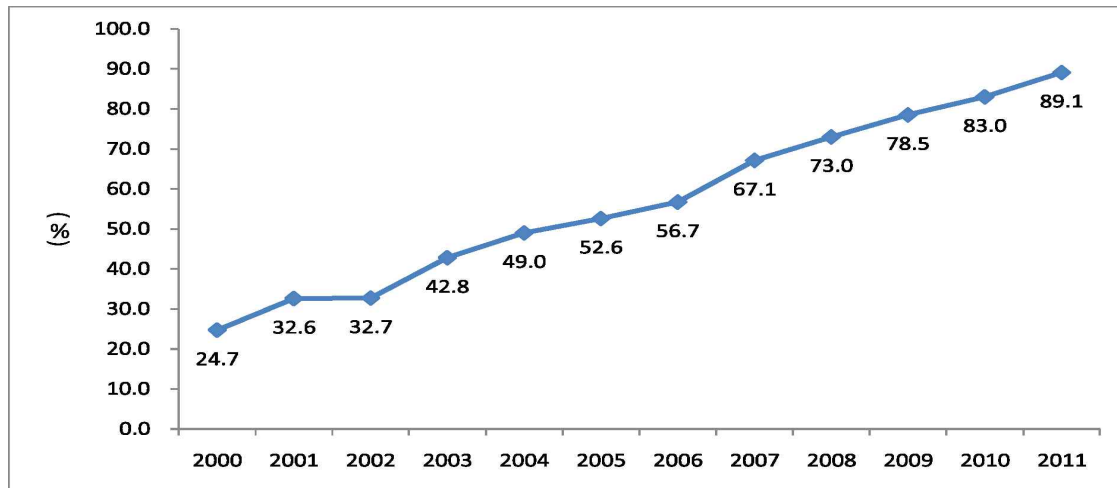
구분	2011년	2010년	2009년	2008년	2007년
총계	5,629,192 (62.4)	3,465,678 (32.0)	2,624,608 (-5.8)	2,787,279 (41.2)	1,973,974 (16.1)
수출	2,464,186 (107.4)	1,187,862 (46.9)	808,728 (7.2)	754,046 (29.7)	581,521 (24.3)
수입	3,165,006 (38.9)	2,277,816 (25.4)	1,815,880 (-10.6)	2,033,233 (46.0)	1,392,453 (13.0)
수지	-700,820	-1,089,954	-1,007,152	-1,279,187	-810,932

주: ( ) 안은 전년 동기 대비 증감률

자료: 한국무역협회(www.kita.net)

특히, 2011북한의 대중국 수출은 24억 6천만 달러로 2010년 대비 107% 정도 증가. 무역의 증가로 북한의 대중국 의존도도 2011년에는 89.1%로 크게 증가.(<그림 2> 참조)

<그림 2> 대 중국 무역의존도 추이



자료: KOTRA 북한의 대외무역동향, 각호

북한의 대중국 광물자원은 2010년 총 8억 6,239만 달러를 기록함. 이 액수는 2002년도 수출액 5천만 달러보다 약 17배 정도 증가한 액수임. 광물자원 중에서는 석탄이 수출의 선도 역할을 하고 있음. 2012년 1/4분기 북한 무연탄의 중국 수출액은

약 3억 달러로 2011년 1/4분기 수출액의 약 2배에 달하고 있으며, 2010년도 같은 기간에 비해서는 약 30배 정도의 놀라운 증가를 보이고 있음.

불과 몇 년 전만 하더라도 북한에서 무연탄은 전략물자로 간주되어 수출이 엄격히 제한되었지만, 현재 무연탄은 북한의 외화벌이 최대 수익품목임. 현재 군부를 포함한 특권 계층이 무연탄 무역을 독점하고 있음.

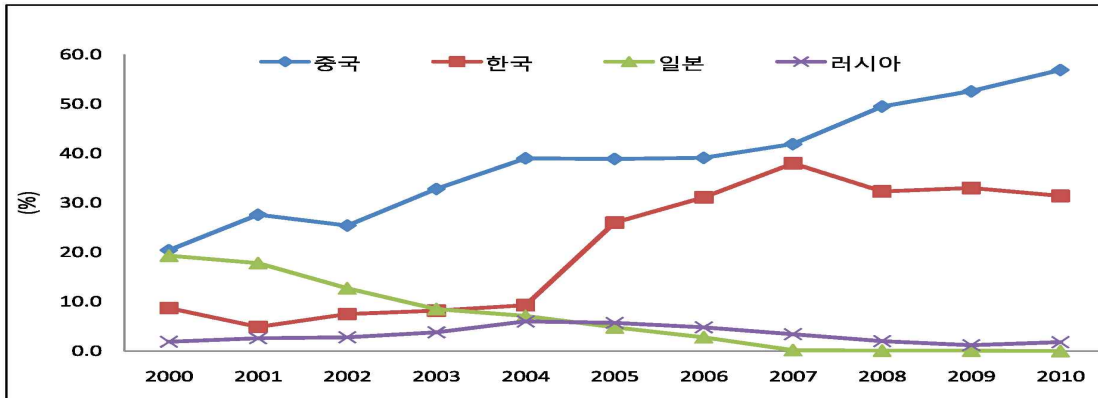
문제는 북한도 석탄수요가 높기 때문에 자국의 산업시설용 석탄을 중국에 판매하는 것은 자국의 산업을 희생시키는 경제적 부담이 발생함. 따라서 최고위층의 정치적 지원 없이는 석탄수출 사업은 불가능함.(군사전력감독대표 권한 강화)

그 외 광물자원 품목은 두 번째로 높은 수출 품목인 철광석만 약 24% 정도 증가하였고, 다른 광물자원의 대중국 수출은 상대적으로 증가 폭이 미약함. 구리, 마그네시아, 아연과 같은 일부 광물의 수출은 오히려 크게 감소하였음. 그러나 총액 기준으로 북한의 대중국 광물자원 수출 증가는 괄목할 만함.

북한의 광물자원 수출증가는 세계적으로 지하자원의 가격 급등에 따른 북한의 수출이익 증대와 자원획득에 충력을 기울이는 중국의 이해관계와 맞물려 있음.

북한의 대중국 무역이 크게 증가한 이유는 북한이 처한 정치적 환경 때문임. 핵개발과 미사일 개발로 국제사회의 경제제재를 받고 있으며, 천안함 폭침 사건과 연평도 포격 사건 이후 5·24조치로 남북한 경제협력이 크게 감소했기 때문임. 고립된 상황에서 북한이 의존할 수 있는 국가는 동맹국 중국밖에 없는 현실임. 중국은 대북 제재의 국제적 협력을 때로는 지지하기도 하지만, 한반도의 안정을 위해 국제사회의 염려와 비난에도 불구하고 북한과의 교역을 늘리면서 경제지원을 하고 있음. <그림 3>이 예시하는 것처럼 북한의 무역거래는 중국을 제외한 다른 국가들과는 감소하였음

<그림 3> 북한의 교역 비중 변화 추이

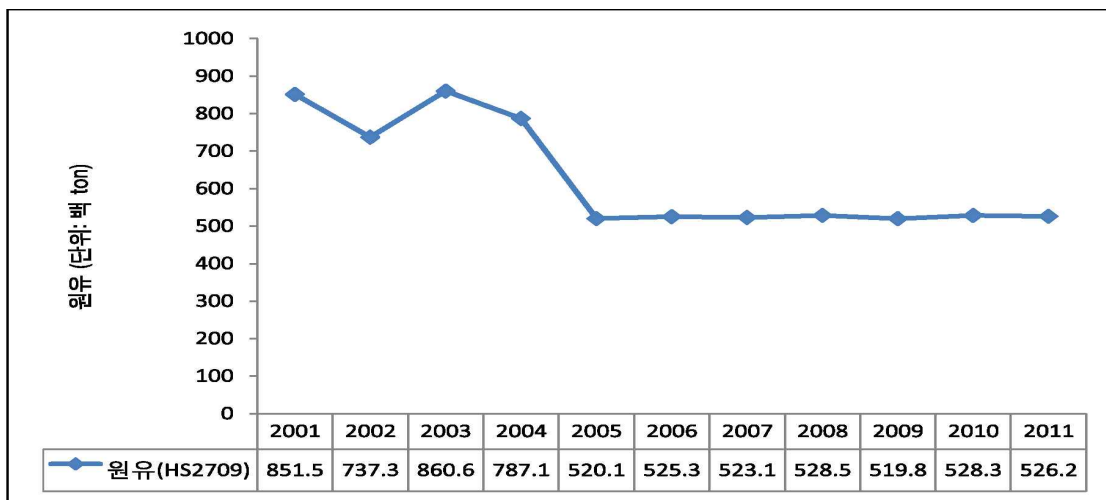


자료: KOTRA 북한의 대외무역동향, 각호

북한은 국가존속에 필요한 생필품과 통치자금의 조달을 위해 중국과의 교역에 총력을 기울이고 있음. <그림 4>는 북한의 중국으로부터의 원유수입량 추이를 예시함.

북한은 매년 520만 톤에서 530만 톤 정도의 원유를 중국으로부터 수입하고 있는데, 이양은 북한이 필요로 하는 최소 분량으로 추정됨. <그림 5>가 예시하는 것처럼 2011년 북한은 약 530만 톤의 원유를 중국으로부터 수입하고 있지만, 그 금액은 전년 대비 두 배 정도 인상되었음. 최근 국제유가의 상승으로 북한도 에너지 비용에 의한 경제적 압박을 크게 받을 것으로 예상됨.

<그림 4> 북한의 대 중국 원유 수입량

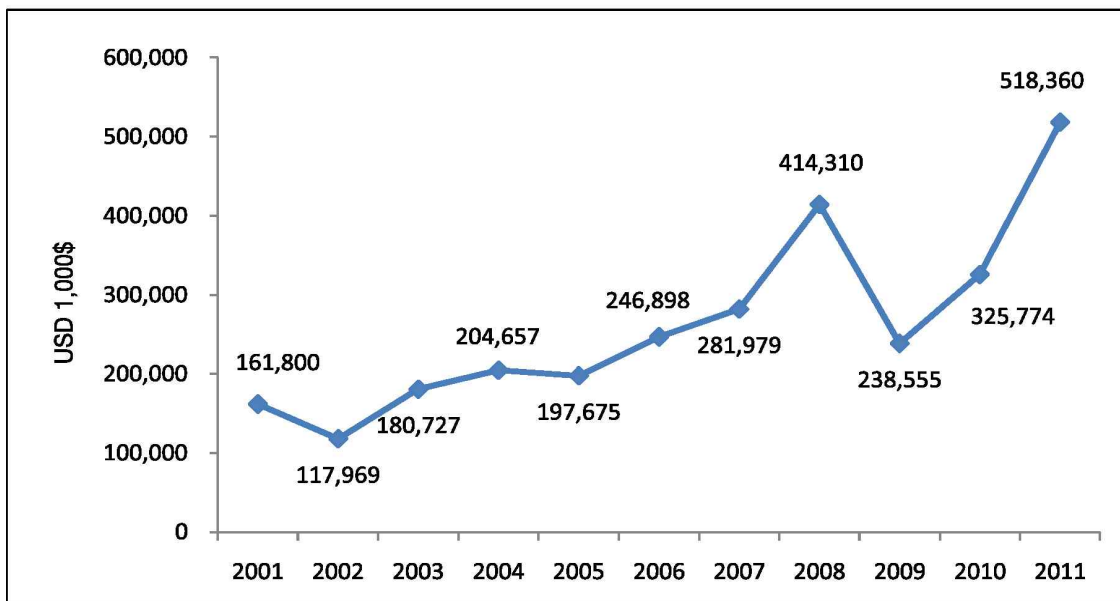


자료: 中國海關

북한의 중국으로부터 식량수입도 꾸준히 증가하고 있음. 원유와 마찬가지로 국제 식량가격의 폭등은 북한의 식량수입에 직간접적으로 상당한 영향을 미쳤을 것으로 사료됨. <표 2>와 <그림 6>에서 보듯 식량 수입의 양적인 증가보다는 수입액의 증가가 훨씬 크게 나타나고 있음. 북한은 중국에 대해 매년 미화 1억 달러 정도의 무역적자를 기록하고 있는데, 원유와 식량 부족분만을 보충하려고 해도 상당한 외화가 필요하기 때문에 북한으로서는 모든 수단을 동원해서 외화 획득에 주력하고 있음.

중국을 제외한 국가와의 교역이 미약해지면서, 현재 북한 시장에서 유통되는 주요 물품의 대부분은 중국 상품이 차지하고 있는 현실임. 북한 원화의 가치는 계속 하락하면서 북한의 대부분 시장에서 위안화가 북한원화를 대체하는 현상이 발생하고 있음.<sup>1)</sup>

<그림 5> 북한의 대 중국 원유 수입 실적



자료: 中國海關, KOTRA, “1분기 중-북 교역 급증” 2012. 5. 10.

1) 이른바 ‘서민화폐’로 불리는 북한원화의 가치하락은 이미 화폐개혁 이후 예견되었던 현상이다. 필자의 인터뷰에 의하면 2012년 1월에 혜산시장에서 장사하다 탈북 한 두 여성은 혜산시장에서 유통되는 화폐 중에서 중국 위안화의 유통비중은 약 70% 정도 될 것이라고 진술하였다.

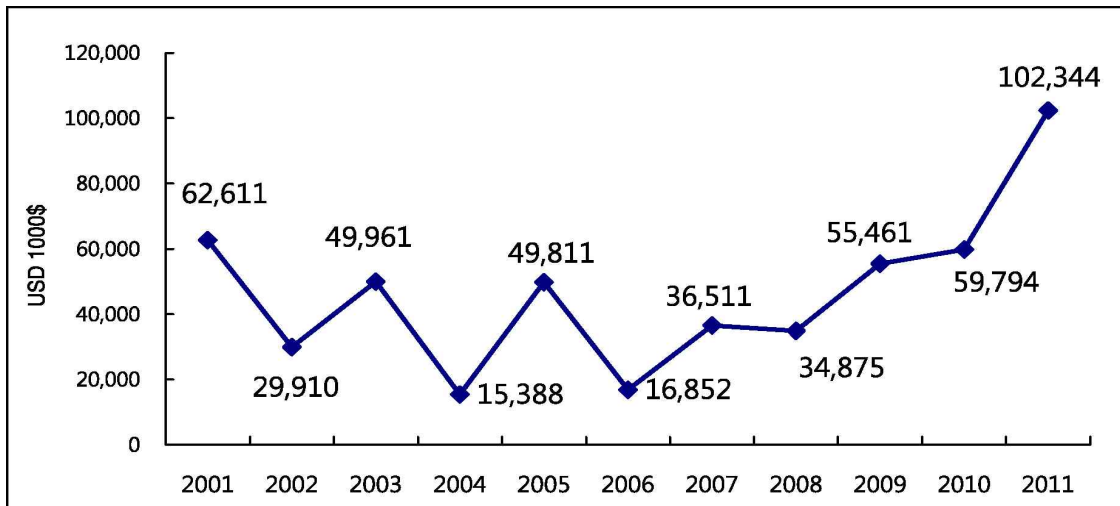
<표 2> 북한의 대 중국 곡물 수입량

(단위: ton)

	2006	2007	2008	2009	2010
보리		28	390	350	1,021
옥수수	39,216	53,688	97,606	102,017	87,631
쌀	38,479	80,741	20,079	79,368	83,944
수수	25		67		
기타(HS1008)	972	1,547	800	448	1,019

출처: KOTRA, 『북한의 대외무역동향』, 2010

<그림 6> 북한의 대 중국 곡물 수입



자료: 中國海關, KOTRA, “1분기 중-북 교역 급증” 2012. 5. 10.

북·중 무역의 증대는 경제적인 면 외에도 많은 점을 시사함. 외교적으로 고립된 북한이 중국과의 관계를 강화하는 것은 자연스러운 현상임. 북한과 중국은 오랫동안 혈맹에 기초한 전통적 우호관계를 유지해 왔지만, 2002년도 후진타오 취임 이후 북·중 관계는 기존의 동맹관계에서 정상적 관계로 전환되었음.<sup>2)</sup> 즉, 현재의 북·중 관계는 유사시에 상대국과 자동적으로 공동 군사대응에 나서는 과거의 동맹관계보다 후퇴하였다고 평가됨. 이런 사실은 경제적 측면에서 놀라운 속도로 증가하는 한중 관계를 감안할 때, 현재 한국과 중국의 “전략적 동반자” 관계보다도 훨씬 더 긴밀하다고 판단하기는 어려움.

2) 현재의 북·중 관계는 공식적으로는 유사시에 군사대응을 선택적으로 모색하는 “전통적 우호협력(傳統的友好合作)” 관계로 표현된다.

현재 중국은 한반도 안정과 동북아 평화를 위해 북한을 압박함과 동시에 경제 지원과 협력을 강화하고 있다고 판단됨. 중국은 북한과의 무역증대뿐만 투자도 늘리는 정책을 시행하고 있음. 북·중 경제협력의 증가는 북한의 대중국 의존도를 높이는 결과를 가져 왔지만, 북한에 대한 중국의 대북 영향력이 절대적이라고 판단하기는 어려움. 중국이 북한의 핵개발을 저지하지 못한 것이 좋은 사례임. 그러나 중국이 비록 북한의 핵개발을 억지하지 못했지만, 북한의 3대 세습을 용인하는 대신 북한 내정에 개입할 수 있는 근거를 요구했을 가능성은 높음. 즉, 2009년 원자바오 총리가 북한을 방문하여 북한에게 중국식 개혁·개방정책의 채택을 제안한 것이 중국이 북한에게 할 수 있는 최적의 정치적 요구였을 것임.

북한의 입장에서는 중국과의 교역의 증가는 경제에 도움이 되지만, 북한경제가 도약하기 위해서는 중국이 나선지구와 황금평·위화도 개발구에 대한 본격적인 투자개발을 실시하기를 기대하고 있음. 반면 중국은 필요한 광물자원을 북한으로부터 수입하는데 관심이 있고, 나선지대나 황금평 개발과 같은 사업에 대해서는 조심스러운 입장임.<sup>3)</sup>

## 2. 북한의 부존 광물자원 현황

많은 자료와 연구는 북한의 지하자원 매장량을 양과 질적인 면 모두 상당한 것으로 평가하고 있음.<sup>4)</sup> (<표 3> 참조) 북한의 지하자원 광산은 함경도와 자강도에 집중돼 있지만 북한 국토의 80%에 걸쳐 다양한 자원이 매장되어 있음. 북한에는 약 220종의 부종광물이 매장되어 있으며 이중에 43종은 개발 경제성이 높은 것으로 평가되고 있음. 연구보고서마다 약간의 차이는 있지만 세계 매장량 10위에 드는 광물만도 텅스텐, 마그네사이트, 중석, 몰리브덴, 흑연, 중정석, 형석 등 7종류가 매장

- 
- 3) 여러 보도에 의하면 북한과 중국은 8월 14일 베이징에서 열린 제3차 개발합작연합지도위원회 회의에서 나선지구와 황금평·위화도 개발구의 공동 개발을 수행할 2개 관리위원회 설립에 합의했다. 북한은 중국이 나선지구와 황금평 지역에 공단을 건설해 주기를 바라지만 중국은 산업개발은 개별 기업이 주도한다는 점을 분명히 하고 있다. “북·중, 나선 황금평 본격 개발 합의,” 『자유아시아 방송』, 2012.8.14., “10억불 규모 차관, 장성택 중에 요청” 『조선일보』, 2012.8.15.
- 4) 대표적인 연구로는 대한광업진흥공사, 『북한의 광업현황』 1997, 김유동, 『남북한 지질자원 협력연구』 한국지질자원연구원 기본사업연구보고서, 국무총리실, 2003, 한국광물자원공사, 『북한광물자원 개발현황』 2011, 최경수 외, 『북한 지하자원 현황과 연계산업 활성화 방안 연구』 한국무역협회, 2012, *U.S. Geological Survey*, 2011 등을 참조하라.

되어 있는 것으로 추정됨. 국제적으로 관심을 받고 있는 희토류(Rare Earth Element)의 매장량도 세계 6위로 추정됨.

북한에서 지하자원 매장량을 조사하는 부서는 자원개발성이며, 자원개발을 승인하는 부서는 자원개발위원회임. 철 이외의 금속광물 채취 허가는 채취공업성 관할이며 석탄공업성과 금속공업성이 석탄과 기타 금속광물 채취 허가를 담당하고 있음. 북한은 자원탐사와 관련하여 비교적 높은 기초기술을 확보하고 있으며, 2003년에 이미 지하자원 탐사의 기초인 20만분의 1과 5만분의 1지질도를 완성하였고 굴진장비와 탐사장비도 일부 갖추고 있음.<sup>5)</sup> 북한의 지하자원 개발 관련 기술은 광산기술 대학을 중심으로 많은 인력을 배출하여 상당한 수준인 것으로 알려지고 있음. 희토류의 분류 정제의 기술도 러시아와 중국의 영향을 받아 이미 1970년대에 희토류 산화나 희토류 금속을 생산한 것으로 알려지고 있음.

<표 3> 남북 광물자원 매장량

광종	기준품목	단위	매장량	
			북한	남한
무연탄	각급	억 톤	45	13.7
갈 탄	각급	억 톤	160	-
금	금속기준	톤	2,000	41
은	금속기준	톤	5,000	1,582
동	금속기준	천 톤	2,900	56
연	금속기준	천 톤	10,600	404
아연	금속기준	천 톤	21,100	588
철	Fe 50%	억 톤	50	0.2
중석	WO 365%	천 톤	246	127
몰리브덴	MoS 290%	천 톤	54	22
망간	Mn 40%	천 톤	300	176
니켈	금속기준	천 톤	36	-
인상흑연	F.C 100%	천 톤	2,000	121
석회석	각급	억 톤	1,000	99.7
고령토	각급	천 톤	2,000	106,335
활석	각급	천 톤	700	8152
형석	각급	천 톤	500	477
중정석	각급	천 톤	2,100	842
인회석	P2O 530%	억 톤	1.5	-
마그네사이트	MgO 45%	억 톤	60	-

주: 남북한의 매장량은 동일 기준 품위로 환산한 수량

출처: 남한: 『광물자원 매장량 현황』, 대한광업진흥공사, 2007.

매장량은 확정과 추정의 합계

북한: 『조선중앙년감』, (평양. 각 년도) 및 수집자료 등에 의한 잠재 매장량

5) 김유동, 박흥수, 김성용, 이재호, “북한의 광물자원개발과 남·북간 자원협력방안,” 『자원환경지질』 제 38권, 제2호. 2005. p. 198.

풍부한 매장량과 잠재력에도 불구하고 북한 광물자원의 경제성은 상당한 문제를 내포하고 있음. 우선 북한이 표현하는 매장량은 광물자원의 잠재가치를 의미하지만 한국에서의 매장량은 실제 개발할 수 있는 자원을 의미하고 있음. 예를 들어 한국의 경우 금광에서 'cutoff grade'라 하여 금 1g이하는 채취과정에서 경제성을 고려하여 무시하지만, 북한은 상당히 낙관적인 가정에 기초하여 이를 모두 매장량으로 인정하면서 자국의 지하자원의 가치를 과평가 하고 있음. 실제로 북한 광물자원의 개발이익이 되는 부존액은 상당히 낮게 추정될 수밖에 없음. 개발과정에서 인건비, 전력사용비, 운송비, 일반관리비, 가공비, 판매비 등을 고려하면 가치의 70% 정도가 비용으로 산출됨. 따라서 북한 지하자원의 가치는 약 7,000조에서 약 2,100조로 감소하게 됨. 이외에도 취약한 사회간접자본 시설은 광물자원 개발 비용을 높이는 걸림돌로 작용하고 있음.

이런 자원개발의 문제점에도 불구하고 북한의 몰락한 경제를 감안할 때 북한의 석탄매장은 상당한 경제적 잠재 가치를 지니고 있음. 북한의 석탄은 무연탄, 갈탄, 니탄이 대표적이며, 무연탄 층은 5,260-7,800 kcal/kg의 고열량을 지니고 있어 경제성이 가장 높은 편임. 북한의 무연탄 매장량은 정확히 알 수는 없으나 대략 잠재매장량을 117억 톤 정도로 추산됨. 북한에서 석탄은 군수용, 발전용, 산업용, 민수 난방용 등의 용도로 사용되는데, 특히 석탄의 민수용 사용은 절대적임. 경제력이 있는 주민들은 석탄을 구입하여 난방과 취사용으로 사용함.

북한은 4대 선행부분인 전력, 석탄, 금속, 철도 부문의 생산 확대를 강조하고 있지만 그 중에서도 전기부분을 가장 중요하게 여기고 있음. 그러나 현실은 전력생산에 필요한 석탄이 부족하기 때문에 수력발전을 제외하고는 전력 생산이 매우 미미함. 북한은 “전력공급은 농업과 함께 경제 강국의 건설의 돌파구이며 인민경제의 열쇠”라고 강조하지만 석탄 공급의 차질로 전력이 항상 부족함. 그러나 자원개발의 문제점에도 불구하고 북한의 몰락한 경제를 감안할 때 북한의 석탄매장은 상당한 경제적 잠재 가치를 지니고 있음.

<표 4>가 예시하는 것처럼 현재 북한에는 절대광산이라 불리는 대규모 광산이 200개 이상 존재하고 있음. 최근에는 에너지난 타개를 위해 연 생산이 1,000-5,000

톤 규모의 중소형 탄광을 개발했는데. 그 수가 약 440개 정도로 추산됨. <표 5>는 북한에 분포된 절대광산을 ‘도’와 ‘광종’ 별로 구분한 자료이며, 이 자료에 의하면 북한에서는 석탄, 금, 연아연, 철, 아연, 흑연, 석회석, 고령토 등이 대표적 지하자원이라는 사실을 확인 할 수 있음.

<표 4> 북한의 도별 석탄 광산

도별	평남	평북	함남	함북	양강	자강	강원	황남	황북	평양 등	합계
광산수	66	20	17	46	13	18	12	7	14	21	234

주: 석탄광 수에는 중소 탄광수는 제외  
출처: 『북한 광물자원 개발현황』, 대한광업진흥공사, 2008.

<표 5> 도별·광종별 절대광산 수

구분	평남	평북	함남	함북	양강	자강	강원	황남	황북	기타	합계
석탄	67	20	15	46	14	19	12	8	16	23	240
금	7	19	12	8	3	3	7	5	12	2	78
동			1	1	7	2		2	3		16
철	6	1	6	3	3	1	1	13	1		35
연아연	8	2	9	1		9	3	1	4		37
중석	4	2	3		1		4		2		16
몰리브덴	1	1	6	1	1	1	1	1	2		15
니켈			1	4			3				8
안티몬							1				1
망간				1			2			1	4
크롬				1							1
알루미늄	1			1			1		1	1	5
코발트				1			1				2
장연		1						1			2
우라늄									1		1
주석							1				1
모나자이트		3								1	4
티탄철	2	1		1			1	1		1	7
탄탈륨							1				1
금속소계	29	30	38	23	15	16	27	24	26	6	234
흑연	3	15	4	4	1	8	2	4	1		42
중정석	1	2	1			3	4	2	3	1	17
마그네사이트			2	1	3			1			7
인회석	4	4	1	1		3	2	1	2		18
석회석	4	3	8	8	2	6	4	4	7	4	50
대리석	1		3	1					1		6
형석	1		1				2	1	3		8
규석(사)		1	1	1	1			4	3		11
남정석	2										2
장석	1	1				1	3	1	1	2	10
고령토(점토)	4	5	3	7	2	2	2	2	2		29
운모	1	1									2
규조토				1	1		1		1		4
활석		1	1					1			3
석면									3		3
화강암	3			1				2	3		9
사문석								1			1
비금속 소계	25	33	25	25	10	23	20	24	30	7	222
일반광 계	54	63	63	48	25	39	13	47	48	56	456
합계	121	83	78	94	39	58	25	55	64	79	696

자료: 한국광물자원공사

### 3. 지하자원 개발에 대한 상이한 이해관계

북한의 입장에서는 풍부한 지하자원을 중국에 수출해서 외화를 획득하는 것이 바람직하지만, 국제적으로 고립되어 있어 광산물의 상품가치가 저평가되고 있음. 세계적으로 초과수요가 발생하면서 지하자원의 가격이 계속 상승하고 있는 상황에서, 북한으로서는 광물자원을 외국과의 합작회사를 통해 헐값으로 매각하기 보다는 자체적으로 개발해서 부가가치를 높여 완성품 형태로 매각하는 것을 선호함. 그러나 북한의 기반시설이 취약하고 자본이 부족하기 때문에 이러한 전략에는 한계가 있음. 따라서 북한은 원하지 않더라도 국가 운영을 위한 자금을 마련하고 기본적인 생필품을 공급하기 위해서는 중국의 투자를 받아들여 생산을 해야만 하는 실정임.

현재 북한에서 국가가 단독으로 운영하는 광산들의 가동률은 30% 정도로 매우 낮은 편이며 대규모 마그네사이트 광산인 대흥광산의 경우에도 2007년 기준으로 가동률이 60% 정도인 것으로 알려지고 있음.<sup>6)</sup> 북한은 가능하면 자체적으로 광산을 운영하려 하지만 개발 여력이 없고, 이를 간파한 중국은 북한의 외환수요가 높다는 점을 이용하여 지속적으로 북한의 광물자원 개발에 대한 투자를 늘려왔음. 실제로 북한에 투자한 대부분은 중국기업들임.(<표 6> 참조) 예를 들어 구리 매장량이 42만 톤으로 알려진 혜산청년광산은 북한의 단독 운영에서 중국과 합작한 혜중광업 합영회사로 바뀌었음. 북한은 중국과 51대 49의 지분으로 나누었고, 대주주인 완상(萬尙) 그룹이 혜산 동광을 25년간 독점 운영하기로 합의하였음.<sup>7)</sup>

---

6) 마그네사이트는 환경에 큰 피해를 주기 때문에 이를 방지하기 위한 시설 등을 갖출 경우 그 단가는 증가하게 되어 가동률은 더욱 감소할 것이다.

7) 완상그룹은 혜산청년광산의 지분 51%를 소유한 후 폐광으로 방치된 광산을 2년에 걸친 투자 끝에 정상화시켰다. 그 후 완상그룹은 북한 측으로부터 아무런 보상 없이 전체 지분을 내놓으란 통보를 받은 후 원자바오 총리의 지원으로 지분을 계속 확보하게 되었다고 한다. “중 총리, 김정일에 항의해 광산 지분 유지,” [www.rfa.org](http://www.rfa.org), 2012.1.23.

<표 6> 광물자원과 관련하여 북한에 진출한 외국기업(2012년 현재)

국가	광종	광산명	소재지	추진현황	비고
중국	철	무산	함북 무산군	•'04 연변천지공업무역유한회사 100만 위엔 설비투자 •'07년 철정광 80만 톤 생산수입 •'06.11 통화강철 및 오광그룹과 컨소시엄 구성 50년 채굴권확보(미확인)	추진중
		덕현	평북 의주군	•'07.3 홍콩봉황투자 집단공사와 협약계약 -투자규모 6억 위엔, '08년 철정광 5만 톤 생산수입	추진중
		용진	황남 용진군	•'08.6 요녕성시양그룹과 개선무역총회사 공동 「서해합영회사」 설립 (1단계 투자규모 3,000만유로)	추진중
		오룡	함북 회령시	•'06.5 연변대원조철유한공사와 조선금천무역회사 합영 「금대광산개발무역회사」 설립 -투자규모 316백만 위엔	미확인
		문락평	량강 갑산군	•'06.4 중국지린수광과 개선무역총회사 협약계약 -투자규모 100만 위엔	미확인
		덕성	함남 덕성군	•'04.3 흑룡강성민족경제개발총공사와 북한 금속공업성 덕성광산 합작투자 합의 -합작투자규모 100만US\$	투자보류
	무연탄	2.8직동청년탄광	평남 순천시	•'05.4 중국의 홍콩투자유한공사 및 허계집단 국제공정유한공사와 북한의 전기공업성 MOU체결 -발전 및 탄광 시설보수 투자, 광산물 상환조건	미확인
		천성청년탄광	평남 은산군	• 상동	미확인
		룡등탄광	평북 구장군	•'05.10 중국 오광그룹과 북한 석탄공업성 구장탄광 연합기업소 협약합의	미확인
	룡문탄광	평북 구장군	•'05.10 중국 북경구룡주국제무역공사와 북한 석탄 공업성 구장탄광연합기업소 협약합의	미확인	
금	보천	량강 보천군	•'06.9 베이핑광업과 개선무역총회사 공동개발계약 -합작투자규모 20백만 위엔	미확인	
	수안	황북 수안군	•'07.1 중국지질탐사대와 금강연합기업소 공동탐사	미확인	
동	혜산청년	량강 혜산시	•'05.2 장백초금광업유한공사 44백만위엔 투자합의 (투자보류) •'08.11 중국완상그룹과 혜산청년광산 공동 「혜중광업합영회사」 설립	미확인	
	8월	량강 혜산시	•'06.9 충위안광업과 개선무역총회사 공공개발계약 -합작투자규모 10백만위엔	미확인	
몰리브덴	장진	함남 장진군	•'04.5 단둥위민국제상무유한책임공사와 조선대양총회사 공동 「대양-중당국제합영집단공사」 설립 -합영투자규모 240만유로(중국50%, 북한50%)	추진중	
	룡흥	평남 성천군	•'07.9 저장성 광서우집단공사와 대외경제협력추진위원회 공동 「대광합영회사」 설립 (합영투자규모 443만달러)	미확인	
연아연	은과	황북 은과군	•'06.3 청해성 서부광업유한책임공사와 채취공업성 은과광산 협약합의서 체결(합작투자규모 350백만 위엔)	추진중	
금.은	선천	평북 선천군	•'06.4 유색광업집단 및 지린하오롱(昊融)집단 공사와 금강총회사 공동개발 MOU체결	미확인	
금.동	강안탄광	함북 은성군	•'04.8 초원산동국대황금고빈유한공사와 조선대외경제협력추진위원회 간 금 채굴 MOU체결	투자보류	
갈탄	상농	함남 허천군	•'05.7 중국 심양요신유한공사와 협약계약 •'07년 침수복구	미확인	
일본	금.은	홀동	•'86.9 일본 나가가와상사 주식회사와 북한 락원무역 상사 「금광합영회사」 설립합의	투자보류	
		대각	황북 수안군	• 상동	투자보류
싱가폴	금.은	운산	평북 은산군	•'04 싱가포르 운산광산과 합작회사 설립 •'95 미국 모빌사 등과 금광탐사합의(투자 중단) •'86 조종련 「운산금광개발합영회사」 설립 (투자 중단)	미확인
프랑스	금	락연	황남 장연군	•'93.12 프랑스Sefico사, 북한 금강총회사와 현장조사	투자보류
이집트	석회석	상원시멘트연합기업소	평양 상원군	•'07 이집트 오라스콤사와 상원시멘트연합기업소 1.5억 달러 협약계약 •'08.10 프랑스 라파즈사 오라스콤의 지분인수	미확인

자료: 한국광물자원공사

이외에 중국의 통화철강그룹이 무산광산에 약 70억 위안을 투자하기로 하고, 50년 동안 채굴권을 넘겨받았다는 보도도 있음.<sup>8)</sup> 무산광산 개발에는 연변의 천지공업과 길림성 천우그룹도 참가했고, 중국 최대 광물자원 수입회사인 우광(五礦)집단도 고열탄 매장지인 평안북도 구장군 용등탄광의 50년간 채굴권을 획득하였음. 만포의 아연광산, 회령의 금광 등도 중국 기업들이 합작 투자를 통해 개발권을 확보하였음. 중국의 무차별적인 광물 자원 확보에 대해 북한은 그만한 외화획득의 대안이 없기 때문에 용인하는 상태임.

실제로 중국의 북한 지하자원 구매는 불공평하게 이루어지고 있음. 일례로 1995년부터 2009년까지 중국이 북한에 적용한 수입단가는 다른 국가들과의 거래 단가보다 훨씬 저렴하다는 사실을 들 수 있음.<sup>9)</sup> 2008년 중국의 석탄 수입의 경우 북한으로부터는 톤당 77달러에 구매한 반면 다른 국가에서는 2배 이상 높은 192달러에 구매하였음. 철광석도 2010년 중국의 북한으로부터의 구매단가는 톤당 111달러였지만 다른 국가들로부터는 평균 130달러에 구매하였음.<sup>10)</sup> 더욱이 중국은 북한에서 자원을 저렴하게 수입하지만 연료를 수출할 경우 타국보다 10%정도 높은 가격으로 판매하고 있음. 영업적인 면에서도 중국이 북한에 필요 물품을 지원하고 그 대가로 광산물을 시세보다 저렴하게 구매하고 있음.

그러나 북한은 산업시설 붕괴로 자체 생산이 부진하고 UN의 경제제재로 인해 판매의 제약이 많아 중국의 횡포를 감내하고 있음. 중국의 독점적 지위를 견제하기 위해 북한은 수출을 다변화하고 있음. 2010년 북한은 러시아에 2008년 69만 달러 수출에 비해 크게 증가한 1천100만 달러 정도의 광물을 수출했음. 유럽연합에 대한 광물 수출 규모도 2005년 500만 달러에서 2010년에는 8천400만 달러를 기록하여 5년 간 무려 17배나 증가했음.<sup>11)</sup>

8) 최경수 외, 『북한 지하자원 현황과 연계산업 활성화 방안 연구』 한국무역협회, 2012, p. 82.

9) 북한에 대한 국제사회의 경제제재로 북한의 교역은 크게 제한을 받고 있다. 국제광물 가격의 상승에도 불구하고 북한 광물자원의 대중 수출단가는 우호가격(friendship prices)으로 인해 낮은 반면 북한의 주 수입품인 연료의 경우 중국에게 다른 나라보다 톤 당 8-12%를 더 지급한다는 보도도 있다. 이런 불공평한 교역임에도 불구하고 북한은 중국에 더욱 의존할 수밖에 없는 현실이다. “북, 대중 광물 수출 ‘빛 좋은 개살구,’” [www.rfa.org](http://www.rfa.org), 2011.6.23

10) Nathaniel Aden, “North Korean Trade with China as Reported in Chinese Customs Statistics: 1995-2009 Energy and Mineral Trends and Implications,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 23 ,No. 2, June. pp. 240-241.

11) 양운철, “북한자원 개발을 둘러싼 북·중 전략게임,” 『정세와 정책』 2011년 12월호, 세종연구소. p.

한편 중국의 입장에서는 많은 대북 투자기업들이 이윤을 얻지 못하고 있는 실정임. 대북 광업투자는 세계 광물가격의 변동에 따라 순익이 크게 차이가 나게 되어 장기적으로 안정적 투자대상이라기 보다는 투기에 가까울 수도 있다는 점을 고려해야 함. 실제로 세계 광물가격이 급등하던 2006년 17건이던 중국의 대북 광업 투자는 가격이 하락한 2008년에는 7건으로 줄어들었음. 북한에 138개 중국 기업이 진출했지만, 대부분 기업이 큰 성과를 이루지 못하고 있음.<sup>12)</sup>

이런 상황에서 북한의 열악한 사회간접자본 시설에 대한 투자를 늘리면서 사업을 진행하기에는 사기업에게는 상당한 부담으로 작용하게 됨. 기반시설에 대한 투자 없이 생산에만 집중할 경우, 열악한 기반시설로 인해 매장된 자원을 모두 개발하기도 전에 폐광하는 문제가 발생할 수도 있음. 즉, 북한의 광물자원 생산과 관련해서는 보유량보다는 투자 환경이 중요함. 북한 내의 심각한 부정부패 또한 생산단가를 높이는 요인이 되고 있음. 이윤의 환전과 송금도 쉽지 않음.<sup>13)</sup> 무엇보다도 중국 기업의 대북 투자를 방해하는 것은 북한의 폐쇄적인 개혁·개방 정책임.

#### 4. 북한경제의 중국 종속 가능성

북한의 광물자원에 대한 중국의 교역 및 투자 증가는 양국의 경제적 이해가 일치한 결과임. 김정은 체제 출범 이후 북한으로서 외화를 비교적 쉽게 얻을 수 있는 방법은 중국과의 교역을 통해 얻는 방법임. 반면 중국의 입장에서는 북한과의 교역이나 북한에 대한 투자는 상당한 위험을 수반함.<sup>14)</sup> 예를 들어 북한 광물자원에 대한 투자도 장기적 계약을 하기는 어려움. 북한은 헌법 21조에 국가소유는 전체인민

10.

12) Thompson, Drew, *Silent Partners: Chinese Joint Ventures in North Korea*, AUS-Korea Institute Report, February 2011 참조.

13) 현재 북한의 시장은 통제가 완화되었지만 수요 부족이라는 침체를 벗어나지 못하고 있다고 한다. 그 이유는 북한의 무역기관들이 중국 상품을 시장에서 위안화로만 결제하면서 직접 판매하고 있어, 주민들의 상품에 대한 구매력이 점차 감소하고 있는 추세이다. 이런 정책의 배경에는 시장에서 유통되고 있는 외화를 수거하고 북한 원화로 대체하려는 의도인 것으로 추정된다. “북, 장마당 위축, 생계 난 심각”, [www.rfa.org](http://www.rfa.org). 2012.5.14.

14) 최근 중국의 500대 기업의 하나인 시양(西洋) 그룹이 웅진철광에 2억 4천만 위안을 투자했지만 일방적으로 계약을 파기당하고 철수한 사례는 대북 투자의 어려움을 설명하는 좋은 사례이다. “중시양그룹, 北투자 430억 원 날리고 쫓겨난 사연,” 『조선일보』 2012.8.9.

의 소유이며, 국가의 모든 자연부원도 국가만이 소유하는 것으로 명시하고 있음.<sup>15)</sup> 또 지하자원법 2조에서도 지하자원은 국가만이 소유할 수 있도록 정하고, 일부 광물의 수출 시 국가기관의 승인을 받도록 동법 40조에 수출규제 규정도 만들어 놓았음.<sup>16)</sup> 이런 사실은 아직 북한은 외국자본을 받아들일 충분한 준비가 되지 않았고, 투자문제도 법보다는 정치의 영역이 훨씬 큰 영향력을 미친다는 점을 암시하고 있음. 따라서 시장의 규범보다 국가의 힘이 크게 되면서 정부중사자의 권한이 확대되어 궁극적으로 뇌물과 직결되고 있음. 중국기업이 북한의 탄광, 기업소, 무역회사 등과 사업을 하기 위해서는 상당한 추가적인 거래비용이 수반됨.<sup>17)</sup>

북한에서는 석탄이 가장 높은 수출 경쟁력을 가지고 있는 품목이기 때문에 많은 중국 기업들은 북한의 석탄, 철광석 광산에 투자하고 있음. 그러나 북한의 광산 시설이 매우 낙후되어 있고, 진입로와 같은 기본 시설이 미흡한데다, 전력과 도로 같은 사회간접자본이 취약하여 실질적으로 중국기업이 큰 이익을 남기기는 어려움. 지리적으로 중국의 대북 광물자원 투자 기업은 북·중 접경지역에서 상대적 이동이 쉬운 지역에 집중되어 있음. 이외에도 북한 측의 뇌물요구, 북한화폐의 불안정성, 취약한 법률, 사업 분쟁 시 조정기구 미흡 등이 북·중 무역의 걸림돌로 작용하고 있음.<sup>18)</sup>

현 시점에서 북한은 가능하면 현재의 강력한 정치제도와 소극적 개혁·개방 정책을 유지하면서 중국의 투자를 유치하려 함. 자국의 산업 시설이 열악한 북한으로서는 중국이 플랜트 사업과 같은 장기적으로 경제발전에 도움이 되는 사업을 시행하기를 바라지만, 이를 기대하기 어렵다는 점을 깨닫게 되었음.<sup>19)</sup> 이런 문제에도 불구하고 북한은 개혁과 개방의 파장을 최소화하는 중국기업을 선호하고, 이를 간파한 중국은 북한에 대한 경제 지원과 협력강화를 통해 자국의 영향력을 극대화하려 하

15) 2012년 북한 개정헌법 참조.

16) 이해정, “북한 광물자원 개발 현황과 시사점,” 『통일경제』 2009년 봄호. p. 41.

17) 앞에서 언급한 시양(西洋) 그룹의 경우 웅진철광 개발과 관련하여 합작 파트너에게 약 80만 달러의 추가비용을 지출한 것으로 알려지고 있다. “중시양그룹, 北투자 430억 원 날리고 쫓겨난 사연,” 『조선일보』 2012.8.9.

18) 일반 변경 무역과 관련해서도 중국기업들은 북한에 5천 위안에서 2만 위안 정도의 커미션을 지불한다고 한다. “북·중 변경무역 확대 중 문제도 많아,” KOTRA 『북한 경제정보』 2012. 4. 20.

19) 최근 나선지구와 황금평·위화도 개발구의 공동 개발을 위한 제3차 개발합작연합지도위원회 회의에서도 북·중 양국은 합의문에서 ‘정부인도, 기업위주·시장원리’를 개발협력 원칙으로 정했다. 『연합뉴스』 2012.8.15.

고 있음. 즉, 북한의 중국에 대한 경제의존도가 높아질수록 중국은 북한에 대한 영향력이 신장된다고 판단할 것임.

중국 기업의 입장에서는 북한체제의 변화를 통해서만 투자의 안정도가 확보되기 때문에 지방정부의 정치적 지원 하에 북한에 투자하고자 함. 즉, 중국기업들은 지방정부 주도의 북한 자원개발과 같은 점진적인 협력을 시작으로 노동집약적이며 생필품과 관련한 분야에 기업이 투자하고, 장기적으로는 비교적 부가가치가 높은 기술집약적 산업이나 서비스 산업으로의 투자를 증대하는 것을 기대함. 반면 북한은 중국기업의 소극적인 대북 투자를 활성화하기 위해 중국의 중앙정부가 지원해 주기를 하기를 바라고 있음.

북한에 대한 투자를 둘러싼 상반된 시각이 단시간에 파레토 최적을 달성하여 수렴되기는 어려움. 중국의 소극적인 태도와 함께 북한의 비협조적인 태도도 문제가 되고 있음. 북한은 항상 중국에 대한 경계를 늦추지 않고 있음.<sup>20)</sup> 북한은 중국기업의 장기적인 대규모 투자보다는 단기간에 이익을 얻는 소규모 투자를 선호하고 있는 듯함. 만약 북한이 중국기업에 대해 우호적이었다면 북한의 광물자원이나 저임금을 고려할 때 중국 투자는 폭발적으로 증가했을 것임. 북한과 중국 모두가 북한에 대한 투자에 대해서 적극적인 경우, 북한은 개방의 폭이 넓어져 정치적으로 손실을 볼 수도 있지만 중국은 정치적으로 북한을 개방으로 유도하기 때문에 플러스의 이득을 얻게 됨. 북한으로서도 단기적으로는 마이너스의 정치적 이득을 얻지만 중국 투자가 지속될 경우 상당한 경제적 이득을 얻게 됨. 이 경우 북한정권이 염려하는 개혁·개방의 여파로 인한 반체제 세력의 등장이나 정치적 혼란의 가능성보다는 경제후생의 증가로 북한체제가 더 안정될 가능성이 높음.<sup>21)</sup>

중국으로서는 북한이 자국의 투자에 대해 적극성을 띠면 당연히 정치, 경제 모든 면에서 득이 되지만 북한이 중국의 투자에 대해 소극적이면 현재처럼 정치면에서는 안정적이지만 개혁과 개방이 지연되어 장기적으로는 손실을 얻게 될 수 있음.

20) 그 이유는 북한정부가 주민들에게 항상 중국을 경계하는 사상 훈련을 강요했기 때문일 것이다. “조건과 대가가 붙은 중국과의 경제협력은 조선의 강성대국 건설에 별 도움이 안된다”라는 당 간부의 발언은 진위 여부를 떠나 의미심장하다. 동맹국인 중국의 지원이 북한이 보기에는 미흡했기 때문일 것이다. 좋은 벗들, 『오늘의 북한소식』 455호. 2012.5.16.

21) 물론 이는 김정은 정권의 권력이 잘 유지되는 경우를 가정한다.

반대로 중국의 대북 정책기조가 변해 중국이 북한에 대해 소극적으로 투자할 경우 북한의 정치적 이득은 줄어들게 됨. 그 이유는 북한의 주민이나 엘리트층에서 북한의 대중국 정책에 대한 실패를 거론하게 되면 경제가 더 힘들어 질 수 있기 때문임. 결국 북·중간의 교역이나 투자, 특히 광물자원을 둘러싼 무역과 갈등 구도는 중국과 북한의 정치적 이득과 경제적 이득의 합에 따라 결정될 것임. 만약 북한이 국제기준을 준수하면서 적극적인 태도로 중국 투자를 유치하고 중국도 적극적으로 대북 투자를 시행할 경우, 북한의 정치적 이득보다 경제적 이득이 커질 가능성이 높아짐.

따라서 북한의 정치적 불확실성이 가시지 않은 현시점에서 중국은 투자의 리스크를 감안하여 북한으로부터는 가장 경제성이 높은 광물자원을 수입하고, 주로 낙후된 동북3성 지역의 기업가들이 북한에 투자하여 값싼 생필품과 광물자원을 개발하는 사업방식을 선호하게 됨.<sup>22)</sup> 이를 반영하듯, 2006년 이후 중국의 대북 투자는 북한의 지하자원 개발에 집중되고 있음. 중국으로서는 자국의 높은 석탄 수요를 충족시키기 위해 북한에서 채굴한 석탄을 나진항을 통해 상하이 등지로 운송하고 있음.<sup>23)</sup> 이를 위해 중국은 훈춘에서 나진항까지 가는 도로를 정비하여 운송시간을 기존 2시간에서 50분 정도로 단축하였음. 훈춘에서 상하이까지의 운송비용도 석탄 1톤당 40위안 정도 감소하였음. 연간 100만 톤 정도의 석탄을 나진항을 통해 수송할 경우 누계 약 4천만 위안을 감소하게 될 것으로 예상됨.<sup>24)</sup> 실제 훈춘지역에서 생산된 석탄이 나진항을 통해 중국 동남 연안 지방으로 활발하게 수송되고 있음.<sup>25)</sup> 그러나 중국과 북한의 경제규모를 감안할 때 이런 경제협력의 효과는 아직은 미약함. 즉, 훨씬 더 나은 대안이 존재한다는 것임.

---

22) 이에 관한 논의는 이해정·홍순직, “북·중 접경지역 개발현황과 파급영향,” 『경제주평』 11-15, 2011. 4. 22, 현대경제연구원, 양운철·유현정, 『창지투 개발계획과 동북아 경제협력』 세종정책총서 2012-1, 세종연구소, 2012 등을 참조하라.

23) 중국의 북한 석탄에 대한 높은 수요는 자국의 전기부족 때문이다. 중국의 화력발전소 의존도는 80% 정도이다. 중국의 석탄가격이 시장에서 결정되면서 2007년도 1년간 300% 가까이 급등한 반면 전기가격은 물가와 산업시설에의 충격을 고려해 15% 인상되었다. 따라서 국내 가격보다 저렴한 북한의 석탄에 대한 수요는 높을 수밖에 없다. LG 瞭望中國, “최근 전력난의 원인과 해결방안,” 2011년 7월호 P. 12.

24) “중, 훈춘 지역 석탄 라진항 통해 반출 중,” www.rfa.org, 2012.3.12.

25) 2012년 훈춘지역에서 생산되어 나진항을 통해 중국 동남 연안으로 수출하는 석탄의 양은 대략 50만 톤 정도로 예상된다. 나진항을 통한 운임은 기존 내륙을 통한 운임보다 톤 당 60위안이 절약되어 약 475만 달러가 절감될 것으로 추산된다. “중국, 나진항 통한 석탄 운송 급증,” www.rfa.org, 2012.5.15.

지금까지 중국은 북한을 개혁·개방으로 인도하고자 많은 노력을 기울여 왔음. 그러나 현재까지 북한의 행태를 보면 중국이 북한에 대한 지원을 늘려도 중국이 원하는 수준의 개혁·개방정책을 채택할 것으로 기대하기는 어려울 것임. 그 이유는 크게 두 가지임. 첫째는 북한은 세습 독재체제 유지에 조금이라도 위해가 될 수 있는 정책을 시행하지 않기 때문이며, 둘째는, 북한이 생존을 위해 유일한 생명선인 중국에 경제적으로 의존할 수밖에 없는 상황이라든가 다른 대안이 존재한다면 의존성은 약해진다는 사실임. 예를 들어, 남북관계가 개선되어 남북경협이 활성화 될 것이라고 가정한다면 북한의 중국에 대한 의존도는 크게 감소할 것임.<sup>26)</sup>

만약 북한이 조금이라도 전향적인 태도를 갖는다면 남북관계, 적어도 대북지원이나 남북경협은 상당한 폭으로 증가할 것임. 북한의 대남 정책의 방향전환은 북한으로서는 상당한 부담이 될 수 있지만 필요할 때 사용할 수 있는 비장의 카드이기도 함. 한 국가가 다른 국가에 경제적으로 예속된다는 것은 일반적으로 접근할 수 있는 시장이 극히 제한적인 경우에만 발생할 수 있는 이례적 현상임.<sup>27)</sup> 예를 들어 5·24 조치 이전인 2005-2009년에는 북·중 무역의 연평균 증가율은 약 15% 정도였지만 5·24 조치 이후에는 최대 63%에 달하였음.<sup>28)</sup> 이는 역으로 한국과 북한의 관계가 개선된다면 북·중 무역량이 감소할 개연성이 높다는 사실을 보여주고 있음. 따라서, 최근 북한이 국제적으로 고립되면서 경제의 많은 부분을 중국에 의존하게 되는 과정에서 논의되고 있는 북한의 중국 식민지화는 기우일 가능성이 높음.

중국은 정치적 지원과 경제협력 강화를 통해 북한에 대한 영향력을 점차 늘려가면서 중국식 개혁과 개방으로 유도하고자 함.<sup>29)</sup> 현재처럼 북한이 중국에게 광물자원을 헐값으로 판매하고 중국으로부터 원유, 식량, 생필품을 구입하는 패턴이 반복된다고 하더라도 중국의 자본이 북한을 지배하는 종속적인 경제 관계가 발생할 가능

26) 한국과의 협력강화라는 대안이 존재할 경우, 북한의 대중국 의존은 감소할 수밖에 없을 것이다.

27) 5·24 조치 이전 북한의 전체무역에서 한국과의 교역량은 거의 30%에 달했다. 만약 한국이 북한과의 무역을 활성화 한다면 중국의 대북 경제적 영향력은 감소할 수밖에 없을 것이다.

28) 이석·이재호, “5·24 조치 이후 남북교역과 북·중무역의 변화: 데이터와 시사점,” 『북한경제리뷰』, 2012년 5월호. p. 12.

29) 물론 이러한 견해와 달리 중국의 발전으로 북·중관계가 탈 이데올로기화 되어 양국의 국가전략이 대립되면서 양국 관계가 소원해지고 자연스럽게 중국의 북한에 대한 정치적 영향력이 감소하게 되자, 결국 약화된 대북 정치적 영향력을 경제적 영향력으로 대체한다는 견해도 있다.

성은 현실적으로 낮음. 북한이 현재 중국에 식량, 에너지, 생필품 등을 의존하고 있는 현실은, 실제로 다른 시장에 얼마든지 접근할 수 있음에도 불구하고 실천하지 않는 북한의 선택일 뿐임. 물론 국가 간의 경제협력은 상당한 정치적 의도를 내포하기도 하지만, 시장의 압력에 의한 경제적 필요성이 우선시 되고 있음. 향후 남북 경협 가능성은 매우 높는데, 이는 동족의 차원을 떠나 지리적 근접성이나 생산요소의 차이로 인해 투자나 무역의 기회가 매우 많기 때문임. 뿐만 아니라 일본이나 미국과의 경제협력도 북한의 정치적 결단에 의해서 얼마든지 발전할 소지가 있음. 중국의 입장에서든 현재와 같은 낙후된 북한의 경제체제를 독자적으로 지원하는데는 한계가 있을 수밖에 없음. 중국도 이제는 과거와 달리 정부의 이해관계만으로는 경제활동을 주도하는 것이 불가능하기 때문임.

향후 남북관계가 개선되어 남북교역이 활성화 된다면 북한의 무역에는 상당한 변화가 일어날 것으로 기대됨. 이미 중국과의 경제협력을 통해 학습효과를 경험한 북한은 한국이 필요한 광물자원을 개발하고 판매하는 데 상당한 거래비용을 줄일 수 있을 것임.

북한이 개방정책을 선택하여 외국 기업이 광물자원 개발에 참여할 경우 예상되는 외국기업의 북한 선점 문제도 걱정할 필요가 없다고 판단됨. 기업의 목표는 이익을 찾아 투자와 마케팅을 통해 시장을 개척하는 것임. 현재처럼 한국의 대북 투자가 활성화되기 어려운 시점에서 중국기업이 북한에 진입해서 투자를 하고 상품을 파는 것은 오히려 북한을 위해서도 권장할 만한 일임. 기존의 남북경협도 양적인 증가는 있었지만 실제로는 지원과 같은 비상업적 거래가 높은 비중을 차지해서 북한의 경제구조에 직접적 영향을 미치는 효과는 중국보다 미약하였음. 아울러 중국의 북한에 대한 경제적 영향력은 북한에 국제 분업과 시장의 원리를 학습시키는 효과가 있음. 상품가격을 통해 시장에서 올바른 가격정보가 확산되고 소득의 재분배를 가져온다면 오히려 철용성과 같았던 북한의 계획경제가 균열되고 시장경제를 확산시키는 계기가 될 수도 있을 것임.

## 5. 결론

현재 북한의 광물자원은 상당한 잠재력을 지니고 있지만 개발에 필요한 환경이 거의 이루어지지 않고 있어 단기간에 활성화되기는 어려운 현실임. 북한의 지하자원 개발과 관련하여 북한은 정치적으로 소극적인 개혁·개방정책을 유지하면서 시간을 두고 점진적으로 자국이 중심이 되어 개발하려는 희망을 갖고 있음. 반면 중국은 북한의 열악한 사회 인프라를 감당하면서까지 북한의 광물자원을 개발하는 것에 큰 부담을 느끼면서도, 북한을 장기적으로는 개혁과 개방으로 유도하여 북한경제를 회생시키고 한반도의 안정을 구축하고자 한다고 판단됨. 단기적으로 최근 북·중간의 광물자원 관련 교역이 증가하고 있지만 장기적으로는 북한과 중국의 이해가 일치하기는 쉽지 않을 것임. 이 과정에서 국제 광물가격의 급등은 예측할 수 없는 변수로 작용할 것임. 현재 김정은 체제 공고화를 위해 자금이 필요한 북한으로서는 대중국 수출 확대에 총력을 기울이고 있다고 판단됨.

북·중교역의 증가로 지나친 중국 경제력이나 과장된 중국의 대북 영향력을 오인하는 것은 북한의 경제회생에 오히려 역으로 작용할 가능성이 높음. 현시점에서는 북한에 대한 영향력이 상대적으로 높은 중국이 북한에 투자를 늘리고 중국식 개혁을 포함한 개방무드를 확산시키는 것이 북한의 경제발전을 돕고 북한이 정상국가로 나가는데 도움이 될 것임. 향후 국제정치 환경과 남북관계가 개선될 경우 중국 외에도 한국을 포함한 여러 국가들이 북한의 광물자원에 관심을 갖고 사업에 참여할 것으로 예상됨. 이 경우 북한의 대중국 의존도는 급속하게 감소할 가능성도 배제할 수 없음. 북한투자의 가장 큰 약점인 취약한 법 제도와 인프라 시설의 개선은 어느 일개 국가가 떠맡을 수 있는 규모가 아님. 북한이 정치적으로 투자환경을 조성하고 외국기업을 유치한다면 무한한 가치를 지닌 광물자원은 엄청난 자산이 되어 다가올 통일이나 북한체제의 전환에 큰 경제 버팀목 역할을 할 것임.

## 참고 문헌

- 김영운, “북·중 경제밀착과 김정은 시대 북·중 경협 전망,” 제8회 전문가 정책포럼 『북·중 경제협력, 어떻게 볼 것인가』 (사)동북아공동체연구회 · 조선일보 동북아시아 연구소 주관 세미나, 2011. 5. 26.
- 박운환, “2011년 남북교역 · 북·중 무역 동향비교,” *Trade Focus*, Vol. 11, No. 17, 2012년4월, 국제무역연구원.
- 배종렬, “최근 개정된 북방특구법제의 개혁·개방성,” 『수은북한경제』 2012년 봄호, 2012.
- 양운철, “북한자원 개발을 둘러싼 북·중 전략게임,” 『정세와 정책』 2011년 12월호, 세종연구소.
- 양운철, “김정일 사망 이후 북한경제 전망,” 『수은북한경제』 2011년 겨울호.
- 양운철, “유현정, 『창지투 개발계획과 동북아 경제협력』 세종정책총서 2012-1, 세종연구소, 2012.
- 양운철, “북·중 광물자원 교역의 증가에 따른 북한경제의 대중국 종속 가능성에 관한 논의,” 세종정책연구 2012-20, 세종연구소, 2012.
- 우상민, “북·중 경제관계 현황과 전망: 북한의 대중 경제의존도를 중심으로,” KOTRA, 2005.
- 유승경, “북한경제의 중국의존 깊어지고 있다,” *LG Business Insight*, 2010. 9. 29.
- 오승렬, “북·중 경제관계의 현황과 전망,” 공동학술회의 『북·중관계의 진실과 허상』 자료집, 코리아정책연구원, 안암정치학회, 고려대학교 북한학과, 통일연구원 공동주최. 2011. 4. 12.
- 이상숙, “북한 · 중국 경제협력의 실태와 경제적 가치: 중국의 지속성장 관점을 중심으로,” 『2011년 정책연구과제 1』 2012, 외교안보연구원.
- 이상현 편, 『새로 그리는 동아시아 안보지도: 중국 부상의 안보적 함의』 세종정책총서 2011-5, 세종연구소, 2011.
- 이석·이재호, “5·24 조치 이후 남북교역과 북·중무역의 변화: 데이터와 시사점,” 『북한 경제리뷰』, 2012년 5월호.
- 이영훈, “최근 북·중 경협 현황과 북한 리스크,” *Weekly Insight*, 2012. 2. 16. SK경영경제연구소.
- 이재호·고일동 · 김상기, 『동북아 분업 구조 하에서의 북·중 경제협력: 현황과 전망, 그리고 정책적 시사점; 북한의 주요통계지표』 연구보고서 2010-08, 한국개발연구원,

2011.

이종석, 『북한-중국관계 1945-2000』 도서출판 중심, 2000.

이종운, “북·중 접경지역 중국 업체의 대북 거래관행 분석,” 『오늘의 세계경제』, 대외경제정책연구원, 2009.

이태환, “한반도 통일에 대한 중국의 입장,” 『세종정책연구』 2011-20, 세종연구소, 2011.

이해정·홍순직, “북·중 접경지역 개발현황과 과급영향,” 『경제주평』 11-15, 2011. 4. 22. 현대경제연구원,

최경수·김재욱, 『북한 지하자원 현황과 연계산업 활성화 방안 연구』 한국무역협회 용역보고서, 2012. 6.

한국광물자원공사, 『외국기업의 북한자원개발 추진현황』, 국회 국정감사 제출자료, 2009.

한국광물자원공사, 『북한광물자원 개발현황』 2011.

Thompson, Drew, *Silent Partners: Chinese Joint Ventures in North Korea*, AUS-Korea Institute Report, February 2011.

Yang, Un-Chul, “Downfall of the North Korean State Economy: Losing Political Authority and Gaining Military Frailty,” *International Journal of Korean Studies*, Spring and Summer, 2012.



# 북한 경제의 대중국 의존도 심화 현상의 문제점

## -SOC 등 경제기반시설을 중심으로

안 병 민(한국교통연구원 북한동북아연구실장)

### 1. 들어가는 말

□ 지난 8월, 장성택 국방위 부위원장의 중국 방문 이후, 북-중간 경제협력이 재점화되고 있음.

- 장성택은 북·중 양자간의 '정부인도' '기업 위주' '시장 원리' '상호 이익'이라는 기본원칙을 재확인하면서, 중국측의 보다 적극적인 참여 및 사업의 추진 속도 제고를 요청.
- 북한은 중국 지방정부와 민간차원의 투자 실적이 부진한 현실에서 중국 중앙정부의 적극 개입을 요구한 것으로 보이나, 중국 정부는 “양국 정부가 인도하되 기업이 주축이 돼 시장을 바탕으로 한다”는 합의문 수준으로 응답

□ 북·중 경협 현황의 일반적 평가: ‘생각은 많으나 행동은 적고, 협의는 많으나 성사되는 것은 없다. 작은 것은 많으나 큰 것은 적고, 실패한 것은 많으나 성공한 것은 적다.’

- 통계치로 나타나는 북·중 경협의 수준은 급속한 성장 추세에 있으며 대중 의존도가 심화. 2011년 기준 북·중 무역규모는 전년대비 62.4% 증가한 56억 29백만 달러.

□ 북·중 경협의 범위 및 내용에 대한 다양한 시각이 존재하는 가운데, 공통되는 의견은 북·중간 사회간접자본을 중심으로 한 협력은 확대, 심화되고 있다는 것임. 북·중간의 북한 사회간접자본에 대한 현대화 및 신규 투자는 단순한 건설 지원에 그치는 수준이 아니라, 시설의 공동 개발, 공동운영이라는 단계까지 확대됨.

- 본고에서는 북·중간의 교통, 물류 등 사회간접자본 협력 사업을 중심으로 북한 경제의 대중국 의존도 심화 현상을 살펴보고, 대응방안을 모색하고자 함.

## 2. 북중간 경제협력의 시기별 구분 및 인프라 협력 동향

- 북·중 지방정부간 경제협력을 시기별로 분류하면, 크게 4단계로 구분이 가능

### □ 제1기

- 제1기는 1980년대 말부터 2004년까지 UNDP 구도하에서 두만강개발계획이 이루어 지던 시기. 이 시기의 북·중 협력 사업은 중국의 경우에는 중앙정부의 지도하에서 길림성 정부가, 북한은 중앙부서인 대외경제협력추진위원회가 주도하는 형태.
- 주요 사업 내용: 구체적인 실행계획보다는 경제성 검토 단계준의 초보적인 단계였 으며, 주 투자 주체는 연변자치주 조선족 기업이 중심. 북한지역으로의 투자대상은 주로 나진항 등 출해통로에 대한 물류하역시설 제공 수준.
- 협력사업 사례: 1998년 4월에 북한의 대외경제협력추진위원회와 중국 연변주 연합 대표단이 나진항-남양역(중국 투먼역 연계 북한 국경역)간 철도 현대화를 위한 공동조사보고서를 작성, 2000년도에 철도가 개량될 경우, 컨테이너 화물이 2000년에 41,000TEU, 2005년에는 67,000TEU, 2008년에 89,000TEU 수송될 것으로 전망.
- 이 보고서는 건설비 및 기관차, 화차 구입비가 총 4억 544만 위안이 투자될 것으로 전망, 건설 이후 9년간 철도 운행시 투자비용을 회수할 수 있을 것으로 전망 투자환경이 조성되지 않아 사업으로의 이행은 이루어지지 않음.

### □ 제2기

- 제2기는 중국 국무원이 2005년에 동북노후공업기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견이라는 소위 '36호 문건'이 발표된 시점부터 2005년 이후-2009년 전반기까지로 구분이 가능. 이 시기에는 사업 주체가 북·중 접경지역인 길림성과 요령성으로 확

대되었으며, 성정부의 지원하에 지방정부(지급시, 현금시)가 주도하는 형태.

- 지방 정부가 주도하는 방식이 아닌 민간 기업을 통한 우회 투자방식이 주류.
- 지방정부의 민간기업 지원은 재정 지원보다 행정적 지원형태로 이루어졌기 때문에 북한 투자 중국기업들은 심각한 자금난과 사업 진척에 어려움이 나타남.
- 당시 북·중 협력 사업에 참여했던 기업(저장성 차프그룹, 지린성 천우건설그룹, 후난성 동린그룹)들은 소규모 투기자본이었으며, 대부분의 사업들은 실패
- 협력사업 사례; 2005년 7월, 북한 라선시 인민위원회 경제합작회사와 중국 훈춘시 동린(東林)경제무역유한공사, 훈춘시 변경경제합작구보세유한공사는 북한 경제합작 관리국의 비준 하에 라선국제물류합영회사를 설립.
  - 동린 합영회사(대표: 판잉성(范應生))의 예정된 투자총액은 60,904,000유로(7,490.7만 달러)로서 북한과 중국이 각각 50%의 투자비율을 분담하기로 합의. 이 합의에 따르면 2006년 12월 30일까지 중국의 경우에는 1,000만유로는 현금투자, 나머지는 기계설비 및 건축자재 등 실물투자를 진행하고, 북한 측은 노반, 토지, 항만 등의 현물투자를 실행하기로 예정
  - 총 50년을 경영기한으로 설정한 라선국제물류합영회사는 ▲도로 건설 및 경영, 도로 구획 및 서비스시설의 건설 및 경영, ▲화물환적(저장·운반) 및 수송 대리 업무, ▲보세가공구 및 공업원구(배후산업공단)의 개발 및 경영, ▲HEC 응고제(고강도시멘트)의 생산 및 판매, 수출 등을 주요 사업영역으로 설정하고 있으며, 2007년 2월 10일을 운영예정시기로 계획
  - 라선국제물류합영회사는 라진-원정 간 도로사업의 타당성 분석을 2005년 10월에 실시. 타당성 분석서의 차량 분류는 소형화물(2.5톤 이하), 중형화물(2.5톤 이상 7톤 이하), 대형화물(7톤 이상), 트레일러, 컨테이너차량, 소형여객버스(12석 이하), 대형여객버스(12인 이상) 등 7개로 분류하였으며, 화물은 석탄, 석유, 금속

광석, 강철, 전자재, 화학비료, 목재, 식량 등 12개로 구분.

- 교통량 기종점 조사는 북한 라진과 원정간 11개 지점인 라진, 선봉, 웅상, 비파, 청학, 우암, 두만강(홍의), 은덕, 현곡, 원정, 중국(기타지역)을 대상으로 한 현대적인 교통조사기법을 동원한 기종점 교통량 조사가 이루어짐.
- 이 예측 결과에 따르면 2020년에는 중형표준트럭 통행량은 2005년 대비 약 4.5배, 소형버스는 약 3.5배 증가하는 것으로 나타나고 있음. 이 조사 결과에 기초하여 라선국제물류합영회사는 라진-원정간 도로 사업이 경제성이 있다고 판단

#### □ 제3기

- 제3기는 중국 국무원이 창지투개발개방선도구를 위한 중국 두만강구역 합작개발규획요강을 한 2009년 8월부터 북·중간 나선경제무역지대, 황금평경제지대 공동개발이 합의된 2011년 6월 직전까지임.
- 3기 기간 중에는 중앙정부의 지도하에서 성(省) 정부와 지방정부가 공동사업으로 추진하는 형태였으며, 주로 북한과 러시아 연결 교통망, 교량, 세관시설 신설 및 현대화 사업이 합의되었으며, 중국 중견기업들이 지하자원, 전자재, 건설 사업에 참여
- 중국 정부의 창지투개발계획은 ‘도로·항만·구역 일체화’전략에 기반하고 있으며, 이를 추진하기 위한 교통기반시설 구축에 주력하고 있음. 발전계획에서는 조기에 북한과 중국과의 교통운수 프로젝트에 착수하기 시작하여, 동북지구 동부변경철로와 고속도로를 개통하고 점차 중국 동북지구의 새로운 국제통로를 만든다는 구상이 포함되어 있음.
- 동북지구 동부변경철로는 원래의 노선계획이 헤이룽장성의 무단장시에서 시작하여, 지린성의 투먼과 통화 및 랴오닝성의 단둥, 쑹허를 통과하여, 남쪽으로 다롄시에 이르는 총 1,380km의 노선이었음. 이후 동북3성이 국가발전계획위원회 보고에서 당초 계획보다 더 길어진 2,322km로 수정되면서 동북3성의 동부변경지역을

관통하는 교통대동맥으로 구상됨.

- 창지투개발계획의 핵심사업 가운데 하나는 교통망연결사업이라고 할 수 있음. 선도구전망규획요강에는 100개 중점건설대상이 정리되어 있는데, 이 가운데 대외통로 건설대상은 12개 사업. 이 사업을 해당 국가별로 분류하면, 러시아와 관련된 대외통로사업은 3개이며, 북한과 관련된 사업이 8개, 북한과 러시아와 관련된 다국적사업이 1개로 구분 가능.

-협력사업 사례:

(나진항 1호부두 현대화)

- 2008년 7월, 훈춘창리해운물류유한회사와 북한 나선강성무역회사는 10년간 나진항 1호 부두를 보수 이용에 관한 협정을 체결했음.
- 2008년에 설립된 훈춘창리회사는 등록자본금이 3000만 위안으로, 2008년 12월 2600만 위안의 자금을 투입하여 부두구역내의 길이가 300m, 너비가 27m에 달하는 폐쇄식 산적화물 저장창고, 석탄 선적기 및 운송통로에 대한 수리를 진행했으며 현대화 공사는 2009년 7월에 전부 완료되었음.
- 훈춘창리회사는 본 프로젝트에 1기 투자로 3억 위안을 투입할 계획이며 2척의 산적화물선(처음에는 2척의 1만 톤급 화물선을 임대사용함)을 구매하는데 2억 위안, 50대의 40톤급 덤프트럭을 구매하는데 2000만 위안(이미 구매했음), 유동자금으로 5400만 위안 등이 포함됨. 1기 프로젝트 실시 상황에 따라 창리회사는 2기와 3기 컨테이너 및 식량 전용부두의 현대화 사업을 진행

(취엔허 통상구 국경교량 현대화)

- 취엔허-원정 국경교량은 훈춘시 징신진 쉼허통상구에 위치해 있고 두만강을 넘어 북한 원정리 변경통상구와 연결되며 중북 양국간 변경통상구의 통로교량
- 1938년에 건설되었으며 전체 길이가 535.2m이고 폭이 6.6m인 노후교량임. 사용

내구연한에 달했으며, 임시복구 중심의 유지 보수와 속도제한, 적재량 제한 등 조치로 각종 차량이 겨우 통행하는 수준이었음.

- 훈춘시 인민정부와 북한 나선특별시 인민위원회는 협상을 거쳐 2010년 3월부터 취안허-원정 국경교량의 정비 결정. 중국측에서 360만 위안을 투자하여 3개월간의 공사를 거쳐 2010년 6월에 완공

<표1> 창지투개발계획중 국제수송로 건설계획

프로젝트명	개요	건설기간
팔도-삼합-청진 경내구간	47km/ 총 28억 위안	2015년
훈춘-권하-라진 경내구간	39km/ 총 23억 위안	2015년
회룡-남평-청진 경내구간	50km/ 총 30억 위안	2015년
훈춘-장령자-블라디보스톡 고속도로	14km/ 총 8억 위안	2015년
도문-남양-두만강-하산 철도 합작 개량	126km/ 총 24억 3천만 위안	2020년
중국-조선 청진철도 합작 개량	171.1km/ 총 20억 위안	2020년
회룡-남평-무산 철도구간	53.5km/ 총 16억 위안	2015년
도문-라진 철도합작 합작 개량	158.8km/ 총 12억 7천만 위안	2020년
룡정-개산툰 철도통상구 건설	2.5km/ 총 1억 5천만 위안	2020년
권하, 도문, 사타자, 개산툰, 삼합, 남평 통상구 다리건설대상	2152m/총 5억 위안	-
훈춘, 춘화 분수령 통상구 건설	춘회분수령통상구/ 총 2억 위안	2020년
중-러 접경 교통시설 합작 개량	훈춘철도통상구/ 총 3억 위안	-

자료: 한국교통연구원 동북아북한연구센터 내부자료 정리

〈그림1〉 창지투 개발계획과 주변철도현황



자료: 한국교통연구원 동북아북한연구센터 내부자료

□ 제4기

- 제4기는 2011년 6월의 북중간 경제지대의 공동개발, 공동운영이 합의된 시점에서 현재까지로 볼 수 있음. 현재 북한과 중국은 중앙정부간 합의(중국 상무부-북한 무역성)를 근거로 하여, 경제구개발협력연합지도위원회를 구성.
- 길림성과 나선시간 경제구개발협력연합지도위원회는 8개 개발사업을 확정하였는데, 훈춘-권하간 2급도로 보수, 라진항 경유 중국화물 수송, 나선시범농업구 개발, 나선시의 100만톤급 세멘트공장 건설, 중국 관광객의 나선시 관광이 이루어지고 있음.

- 지난 9월 15일, 황금평 경제특구 관리위원회 청사착공식 거행, 일교양도(一橋兩島)개발의 본격화(신압록강대교와 황금평, 위화도 연계개발).
  - 북한은 중국과 공동으로 창춘, 샤먼 등지의 무역박람회에서 황금평 특구 내의 가공무역업에 대한 관세 면제와 10년 이상 운영 기업에 대한 세금 감면, 특구 개발과 인프라 건설 참여 기업에 대한 관광·호텔업 인가, 부지 선정 우선권 부여 등 다양한 혜택을 중국 기업에 홍보
  
- 북한은 사업 추진에 필요한 전력 조달, 도로, 철도, 항만 인프라 개발의 본격화.
  - 중국은 훈춘시내 대당화력발전소(발전능력 66만KW)에서 나선시까지 송전선을 건설하여 전력을 공급, 근본적인 전력문제 해결을 위해 선봉지역의 승리화학공장내 중유발전소를 석탄화력발전소로 개보수하는 작업 개시.
  
- 중국은 나진항 이외에 청진항, 선봉항, 김책항, 단천항 등 동해안 북한 항만에 대한 사용권 확보를 위해 북한과 협의 중

-협력사업 사례:

[북한 원정-나진항간 도로 현대화 사업]

- 북한 원정-나진항간 도로는 전체 길이 53.5km로서 장기간 정상적인 유지보수가 이루어지지 않아 도로상황이 매우 낙후. 급경사와 급커브가 많아 대형차량의 통행에 적합하지 않는 상황이며, 대형 교통사고 빈발.
  
- 중국측은 이 도로를 길이 48km, 노반폭 12m, 노면폭 9m, 노면구조 20cm 두께의 시멘트 자갈 기초층과 22cm 시멘트 콘크리트층으로 된 중국표준 2급도로 수준으로 개량할 것을 요구하였음
  
- 그러나 투자비 문제로 북한측은 계속 동의하지 않다가 2009년말, 북한 중앙정부는 이 도로의 현대화 프로젝트를 허가

- 2010년 북한은 나선시 건축설계원이 중국과 공동으로 원전-나진항간 도로보수의 기본 설계를 종료
- 2011년 공사를 개시하여 금월중에 개통식 예정(투자자금 1.5억 위안)

### 3. 최근의 SOC 경제기반시설 건설 협력사업

#### □ 북·중 지방정부간의 국경교량 건설 협력이 강화

- 최근, 북한과 중국의 말단행정기구인 중국 현급시와 북한 시, 군은 소규모의 개발 사업을 합의, 시행.
- 주요 개발 사업들은 주로 국경하천인 압록강과 두만강내의 하중도(河中島)를 개발하는 프로젝트들과 국경관광사업임.
- 중국 지안시 정부(旅遊局: 관광국에 해당)와 북한 만포시는 면적이 10,000평 정도의 소형 섬인 벌등도에 중국측과 연결 교량을 건설하고, 관광위락시설을 건설하여 중국 국내관광객을 유치
- 중국 도문시 정부(商務局)와 북한 조선합영투자위원회는 금년 5월, 북한 소유의 하중도인 온성도에 북중 호시무역시장, 국제상품교역센터, 수출가공센터, 생활구, 상업구 건설을 합의.
- 북한은 지방정부뿐만 아니라, 합영투자위원회가 직접 개발 협정의 주체로 등장. 북한은 내각 산하 정부기구인 국가경제개발총국의 지도와 감독을 받는 외자유치 전담 민간 실무기구인 조선대풍국제투자그룹을 설립하였으나, 투자 유치 성과가 극히 미미하여 대외경제협력 및 투자유치업무 담당 조직의 전면 개편
- 2010년 7월에 발족한 대외투자 유치 창구였던 합영투자위원회가 대풍국제투자그룹과 내각의 국가경제개발총국까지 흡수하여 기존 4부위원장 체제에서 7부위원

장 체제로 확대, 개편

□ 북·중 수력발전소 건설 협력사업

- 북·중 양국은 20년에 걸친 장시간의 협상을 거쳐 마침내 압록강 왕장러우 수력발전소와 문악 수력발전소의 협력 건설에 합의하였으며, 2010년 3월 31일에 착공함.
- 건설방식은 왕장러우(望江樓) 발전소의 건설에 필요한 6억 위안은 중국이 담당하고, 문악발전소의 건설에 필요한 5억 위안은 북한이 담당하며, 북한 측은 자금을 해결하기 위하여 입찰을 통하여 중국 측 기업이 투자하며 북한은 발전소 완공 후 발생한 전력으로 중국 측의 투자를 상환하는 방식임.
- 왕장러우 발전소는 중국 경내에 위치해 있고, 총 설비용량이 4만 kw, 연간 발전량이 1.54억 kw·h이며 문악발전소는 북한경내에 위치해 있으며 총 설비용량은 4만 kw, 연간 발전량 역시 1.54억 kw·h임.
- 공사는 2013년 전에 완공되며 완공 후 총 발전량은 3억여 kw·h에 달하게 될 것으로 예측됨.

□ 북·중간 국경세관 시설 개보수를 통한 북-중 관광의 확대

- 현재 북한과 중국간에는 16개의 국경세관이 있음. 2개의 수운세관을 제외하면 14개의 육상 세관(철도세관 3개, 도로세관 11개)이 존재, 백두산 쌍무봉-쌍목봉 세관 이외에는 모두 교량을 통해 연결됨.
- 북한은 이 교량들의 개보수 및 국경세관 시설 현대화를 추진하고 있으며, 그 배경에는 중국 관광객의 대량 유치정책이 있음

<표2> 북한-중국강 국경세관 현황

구분	중국세관	북한세관
철도세관	단둥	신의주
	투먼	남양
	지안	만포
도로세관	단둥	신의주
	투먼	남양
	취엔허	원정
	린장	중강
	난핑	무산
	산허	회령
	카이산툰	삼봉
	창바이	혜산
	꾸청리	삼장
	사튀즈	경원
	쌍무평	쌍두봉
수운세관	라오후셔	위원
	타이핑완	삭주

- 현재 중국 투먼(圖們)시와 경원군, 중국 허룽(和龍)시-북한 삼지연군, 중국 훈춘시-북한 나선시간 관광 협력, 훈춘시와 온성군, 중국 연길시 관광국과 북한 함경북도 관광국간 칠보산 관광이 합의, 시행되고 있다.

□ 북·중간 단절철도망 쇄이완즈-훈용리 철도 복원 계획

- 훈춘시 정부는 중북 쇄이완즈-북한 훈계리 철도연결 계획을 적극적으로 준비하고 있음.
- 이 철도는 일제침략시기에 존재했던 철도로 연결을 위해 복구해야 할 거리는 5.5km에 불과함. 그중, 중국경내가 4.5km, 북한경내가 1km로 복원계획이 실시될 경우, 북중 경제협력에 큰 역할을 할 것으로 전망됨.

□ 북·중간의 남북연결축에 접속되는 중국 간선교통축 동변도철도의 정비 완료

- 지난 9월 8일, 랴오닝성 통화-관수이 철도 구간의 완공으로 동변도 철도의 전 구간의 건설이 완공됨. 동변도 철도는 헤이룽장성 무단장시, 지린성 투먼시, 통화시, 랴오닝성 단둥시, 장허시, 다롄시를 연계하는 1380km의 철도임
- 이번에 완공된 구간은 통화-관수이 구간으로 동변도 철도의 미싱링크의 마지막 구간임, 총연장 178.175km, 총 투자액 70억 위안으로 철교 19개, 터널 12개소로 구성됨
- 동변도 철도의 완공으로 중국은 요령성의 항만, 길림성과 흑룡강성의 자원과 산업이 동서로 결합되며, 북한과 남북으로 연결되는 최강의 산업축을 구축. 북·중 산업협력의 새로운 전기를 마련

#### 4. 향후 전망 및 과제

- 최근의 북·중간 경제협력은 중국 국가이익 극대화라는 중국의 외연확대 전략과 김정은 체제 등장 이후에 가시적 성과를 올려야 하는 북한정권의 초조함이 결합된 불안정한 경제협력모델.
- 북·중 경제협력의 주체인 중국 지방정부의 재정위기도 북·중 경제협력에 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망됨. 최근에 중국 지방정부는 경제적인 자율성과 권한을 대폭 확대되었으며, 1994년의 분세제 시행이후에는 지방정부가 무리한 토목사업을 시행하는 경향이 빈발. 즉, 재정분권화 조치로 인하여 지방정부의 중복 투자, 과잉 투자가 발생하고 있는데, 북한과의 사업에서도 동일한 현상이 나타나고 있음.
- 북·중 경제협력은 양국이 추구하는 목표의 방향성이 상이할 뿐 아니라, 사업의 추진 방식, 추진주체의 이질성이 나타나고 있음. 특히, 북한의 경우에는 중장기 전략이 부재한 상황에서 철도, 도로, 항만과 같은 교통시설을 중국측의 수요에 맞추어 긴급복구와 비슷한 유형의 사업 추진이 이루어 짐.

- 나진항의 사례: 나진항 3개 부두를 3개국이 사용(1호 부두는 중국이 사용, 2호 부두는 북한이 잡화부두로 이용, 3호 부두는 러시아가 석탄부두로 사용할 예정). 나진항 인입철도는 1선이 있으나 항만내에서 부두별로 분기. 3개국 화차가 혼용되는 특이한 사례)
- 중국 도로 건설자에 대한 도로세 징수권한 부여: 도로세 권한 부여후 북한 도로법을 개정하는 조치를 시행
- 사회주의 국가인 북한-중국간의 교통, 물류시스템은 Global Standard에 미치지 못하는 수준으로 다른 수송로에 비해 경쟁력 저하
  - 세계은행은 16일 세계 155개국을 상대로 관세, 물류 인프라, 국제운송, 물류경쟁력, 화물추적, 시의성 등 6가지 분야의 점수를 매겨 종합한 '물류 효율성 지표(Logistics Performance Index)'를 발표
  - 화물 이동의 균형성 미확보로 수송로의 경제성 저하, Inbound와 Outbound 화물의 커다란 차이로 수익성 창출이 곤란.
    - 일제의 수탈형 교통망과 유사(자원개발형, 대륙연결용, 항만접근용 개발방식)
- 향후 북·중간의 교통, 물류를 중심으로 하는 경제기반시설 협력은 상당한 시행착오가 예상. 한국의 참여 필요성을 북한과 중국 양자가 인지
- 급격한 동북아 정치, 경제 환경에 변화에 대응 가능한 다양한 전략의 모색이 있어야 함. 국제 수송로에서의 탈락은 심각한 경제적 손실로 나타남. 무작정의 기다림은 대책이 아니며, 우리에게 주어진 시간이 많지 않다는 사실.
  - 일본의 대지진 이후 국제거점항만으로서의 일본 항만의 기능 약화
  - 동아시아 북부노선의 물류주도권을 중국이 장악할 가능성에 대비, 이륙중비 속도는 느리나, 이륙 이후의 고속화에는 대응이 불가능



## 토 론 문

- 토론1 : 임 강 택(통일연구원 박사)
- 토론2 : 이 우 영(북한대학원대학교 교수)
- 토론3 : 이 정 철(송실대 교수)



# 북한경제정책 변화와 북·중경협의 현황 및 문제점

임강택(통일연구원 선임연구위원)

## 1. 최근 북한의 경제정책 변화 움직임의 특징

- 최근 북한에서 새로운 경제관리개선조치('6.28 방침')가 발표되었다는 소식이 전해지면서 구체적인 내용에 세간의 관심이 집중되고 있음.
  - 첫째, 내각의 경제정책 집행 및 경제사업 추진에서 주도성과 책임성 강조하고 있음.
  - 둘째, 기업과 농업에 초기 생산비용 지급함. 기업의 수익금과 분조의 생산량을 일정 비율로 국가와 생산자가 분배하도록 함.
  - 셋째, 농업분야에서 분조의 규모를 기존의 10~25명에서 4~6명 수준으로 축소함. 또한 생산물은 시장가격으로 구매하며, 목표 초과한 부분은 자유 처분을 허용
  - 넷째, 기업들은 자체적으로 경영계획을 수립하여 원자재 구매와 제품의 생산·판매에 최대한 자율성 보장. 이익금을 국가와 7:3으로 분배.
  - 다섯째, 생산 기업소와 서비스기관에 대한 개인자본의 투자를 허용. 기업소에는 지분 참여가 가능하고, 운송·상점·식당 등 국가의 서비스 기관을 중심으로 개인이 경영에 직접적으로 참여할 수 있도록 허용.
  
- 이번 경제 관련 조치를 살펴보면, 10년에 시행했던 경제관리개선조치('7.1 조치')의 연장선상에 있음을 발견할 수 있음. 그러나 '7.1 조치'의 성과는 미흡한데 반해 시장활동이 빠르게 확산되자 과거로의 회귀를 시도함. 그렇다면 '6.28 방침'은 '7.1 조치'의 어떤 면을 개선하고자 한 것일까? 이를 알아보기 위해서는 왜 '7.1 조치'가 성공하지 못했는지 그 이유를 살펴볼 필요가 있음.
  - 첫째, 내각의 총괄적인 경제사업에 대한 관리능력이 발휘되지 못함. 따라서 이번 조치에는 내각의 자원 동원능력을 정치적·제도적으로 뒷받침해주는 조치가 우선적으로 고려되었을 것으로 보임. 문제는 군부를 중심으로 하는 기존 특권층의 반발이라고 할 수 있음.
  - 둘째, 생산능력 회복에 필요한 물자를 충분하게 확보하지 못함. 단순히 시장이라는 경제적 공간을 공식화하고 생산단위들의 자율권을 확대해

좁으로써 생산능력이 회복될 수 있을 것으로 기대했던 것으로 보임. 이런 점에서 ‘6.28 방침’이 초기 생산비용을 국가가 보장하기로 한 이번 조치는 진일보한 측면이 있음. 그러나 일시적인 생산 증대 이상의 효과를 창출하기 위해서는 국가의 추가적인 생산비 지원이 없더라도 생산 활동이 계속될 수 있는 경제운용체계가 구축되어야 함. 결국은 시장경제적 요소의 폭넓은 도입이 요구된다고 할 수 있음.

- 셋째, 시장 활성화에 대한 예측과 대책이 미흡했음. 북한당국은 그 당시에 국가의 공급능력이 절대적으로 부족한 상황에서 시장 기능을 활용하는 것이 불가피하며, 부분적으로 이를 활용하는 것이 유용하다고 판단한 것으로 보임. 그러나 시장의 영역은 빠르게 확산되어 감에도 불구하고 공식경제부문의 생산능력은 별다른 회복을 보이지 못할 뿐만 아니라 국가의 통제력을 약화시키는 요인이 확산되자 시장에 대한 통제를 강화함. 결국 이번 경제 개선 조치의 성패 여부는 시장의 기능과 역할을 얼마나 전향적으로 받아들이느냐에 달려있다고 할 수 있음.

○ 결국, 현 단계에서는 북한 내부의 인식과 최근 변화 움직임에 대한 구체적인 정보가 부족하기 때문에 북한의 경제정책이 어느 수준까지 변화할 것인지 정확하게 파악하기 힘든 상황임.

- 무엇보다 계획기능을 어느 수준까지 유지할 것인가가 명확하지 않으며, 특히 그동안 북한당국이 경제적 어려움 속에서도 중앙정부의 예산을 통해서 중점적으로 유지·관리해온 전략산업은 어떻게 할 것인가가 밝혀지지 않고 있음.
- 두 번째, 시장활동에 대한 통제 및 허용 범위가 설명되지 않고 있음. 즉, 정부의 통제 밖에서 이루어지는 사적인 경제활동을 어느 수준까지 허용할 것인가가 중요한 변수로 부각될 것으로 보임.
- 세 번째, 무역거래에서의 자율성을 어느 정도까지 허용할 것인지에 대해서는 별다른 설명이 없으며, 경제의 효율성과 분권화를 촉진하는데 요구되는 재정·금융체제의 개선 방안도 특별하게 언급되지 않고 있는 부분도 추가적인 확인이 필요한 사항임.

○ 그럼에도 불구하고 최근의 움직임은 심각한 경제문제를 해결해야 한다는 김정일 체제의 의지가 반영된 것이라 할 수 있음.

- 이런 점에서 북한 당국은 경제 관련 새로운 조치들을 도입하는 문제를 진지하게 고민할 것으로 보이며, 이러한 움직임은 북한 내부에 변화의

마람을 물고 올 수도 있다는 점에 주목할 필요가 있음.

## 2. 북한의 대중국 경제의존도 심화 현상과 시사점

- 북한경제의 중국에 대한 의존도가 심화되고 있는 현상은 크게 상품과 화폐 그리고 자본 3가지 부문에서 나타나고 있음.
  - 먼저 중국 상품에 대한 북한의 의존은 공식·비공식부문을 망라하고 광범위하게 형성됨. 북한의 공장·기업소의 가동율이 20%를 밑도는 것으로 추정되고 있는 상황에서, 생필품과 생활용품 및 가전제품들의 대부분은 중국산을 사용하고 있는 것으로 알려지고 있음. 여기에 더하여 국영기업들의 생산에 필요한 설비, 원자재, 연료 등도 대부분 중국에서 구입하여 충당하고 있는 것으로 파악되고 있음.
  - 다음으로 중국 위안화의 북한 내 유통 규모와 범위가 빠르게 확대됨. 이러한 현상은 2009년 말에 단행된 화폐개혁으로 인하여 북한화폐에 대한 신뢰를 상실한데 더하여, 높은 인플레이션으로 인해 북한화폐의 가치가 지속적으로 하락됨에 따라 더욱 가속화 되고 있음. 여기에 최근 북한 무역에서 중국과의 교역이 차지하는 비중이 빠르게 증가하고 있어 중국 위안화에 대한 의존도를 심화시키는 요인으로 작용할 것임.
  - 마지막으로 중국 자본에 대한 의존도의 증가. 북한의 자금 수요가 확대된 현재의 상황에서 한국 및 미국과의 관계 악화로 인하여 중국 말고는 의지할 곳이 없다는 사실에 기인함. 여기에 중국 정부와 기업들의 대북 투자유인이 확대되고 있는 점도 가세함. 최근 중국자본이 북한의 기반시설 및 생산시설에 대한 투자 확대로 나타나고 있는 현상은 중국 자본에 대한 의존도 심화가 경제적 의존도 심화로 연결될 수 있음.
  
- 북한경제의 대중국 의존도 심화 현상이 의미하는 것은 무엇일까?
  - 우리 사회에서는 북·중관계의 심화가 북한 지하자원의 유출과 중국 물품(원자재, 소비재와 생산재 망라)의 대량 유입의 형태로 이루어지고 있다는 점에 우려하고 있음. 장기적으로 이러한 추세가 지속될 경우 북한경제는 중국경제에 구조적으로 종속될 가능성이 커지기 때문임.
  - 이외에도 상대적으로 품질 좋고 저렴한 중국상품이 시장을 지배하고 있기 때문에 북한 내에서 생산된 제품이 중국제품과의 경쟁에서 살아남기 힘들게 된다는 점에도 주목할 필요가 있음. 사적인 가내공업이 크게 성공하기 힘들 것으로 보이며, 국영부문 제조품생산의 생산정상화에도

부정적으로 작용할 것으로 보이기 때문임.

- 따라서 북·중 경제관계에서 새로운 변화가 나타나지 않는 한, 북한경제는 중국제품의 ‘소비시장화’ 하고, 단순노동력에 기반한 ‘하청기업화’할 가능성이 농후하다고 할 수 있음.

○ 최근 제시되고 있는 북한 경제정책의 변화가 북·중경협에는 어떤 영향을 미칠까?

- 김정은 체제의 안착을 위해서는 경제부문의 성과가 조기에 가시화되어야 하고, 현재의 상황에서는 중국과의 경제협력과 경제지원을 확대하는 것이 우선적인 과제라고 할 수 있음.
- 이와 관련, 최근 장성택의 방중에 주목할 필요가 있음. 북한 내부 소식통에 따르면, 이번 방중을 통해서 거둔 최대 성과는 신의주 특구 건설에 대해 중국정부가 양해한 점이라고 함. 단 중국 정부 차원에서는 참여하지 않는다는 조건이 제시되었다고 함.
- 이와 함께 중국의 경제협력 확대 의지를 확인하였다는 성과를 거둔 것으로 평가되고 있지만, 원자바오 총리가 장성택 일행에게 북·중 경협을 활성화하기 위해서 북한 측이 개선해야 할 사항을 5가지 제시했다는 사실에 주목할 필요가 있음. 여기에는 법률·법규의 개선, 상관지구간의 연계와 협조 강화, 시장시스템을 적용하여 토지·세금분야에서 좋은 조건 마련, 투자기업들의 애로사항 해결, 세관과 품질관리 서비스의 개선 등이 포함됨.
- 중국측의 개선 요구 중에서 북한을 가장 고민스럽게 할 것으로 추정되는 내용은, 시장시스템의 적용이라는 부분이라고 할 수 있음. 형식적으로는 토지와 세금분야에 국한하고 있지만 중국 기업의 투자와 무역거래에 시장시스템이 적용될 수 있도록 요청한 것이라고 해석할 수 있기 때문임. 따라서 이러한 요구는 북한으로 하여금 시장지향적인 경제 조치를 도입하도록 북한을 압박하는 방향으로 작용할 가능성이 있음.

# 양운철, “북한경제의 대중국 의존도 심화 현상의 문제점” 토론

이우영(북한대학원 대학교)

## 1. 총론

- 북중관계의 변화가 다양하게 이루어지고 있으며, 북한 및 중국의 정권교체기에 구체적인 데이터와 주제를 가지고 경제문제 뿐만 아니라 국제관계를 분석하고 이를 토대로 대북정책에 대한 시사점도 주고 있다는 점에서 본 논문은 중요한 가치가 있다고 할 수 있음.
  - 북중간의 무역추이 변화를 비롯하여 최근 자료를 충실하게 반영
  - 북한 및 중국의 입장 등을 성실하고 정확하게 분석
  - 전체적으로 탁월한 논문으로 향후 자원을 중심으로 이루어지고 있는 북중관계의 변화를 전망하는데 많은 시사점을 제공
- 그러나 북중관계 중심의 논문으로 어쩔 수 없겠으나 남한과의 관계 특히 남북관계의 변화와의 관련성이 다소 부족하다고 할 수 있으며, 광물 중심의 북중관계가 남북관계 전반 그리고 남북경협에 미치는 영향력에 대한 논의가 추가되는 더욱 도움이 될 것임.
  - 추가적으로 러시아의 이해 및 정책도 검토가능
- 자원 중심의 북중관계의 변화 그리고 필자가 이야기하고 있는 대중국 의존도 심화 자체가 반드시 부정적인가에 대한 성찰이 진전되어도 좋다고 생각함.
  - 남한의 경우도 대외종속의 심화를 통하여 경제성장을 이룩한 경험
  - 결과적으로 중국에의 의존 심화가 북한의 체제전환으로 이어질 가능성
  - 필자가 유보적으로 보고 있지만 경제적 의존 심화는 궁극적으 정치적 의존도 심화시킬 가능성 상존
- 다소 이론적 관심이지만, 구 사회주의 국제경제체제에서 소련의존도가 국가별로 체제 전환과정에서 미친 영향력을 고찰하고, 한국과 같이 대외의존 경제체제가 산업화 및 민주화에서 어떤 경로를 밟았는가를 검토할 필요가 있을 것임.
  - 소련의존도가 높았던 경우가 체제전환에서 더욱 급속하였는가 여부
  - 한국의 대외의존 경제구조가 민주화 및 인권 문제에서 어떤 영향을 주었는가?

## 2. 각론

- 필자는 중국이 한반도 안정과 동북아 평화를 위하여 북한을 압박하고 경제협력을 하고 있다고 하고 있는데, 실제로 중국이 대북정책에 우선순위는 미중간의 갈등이나 미국의 패권 확대 저지에 있다고 볼 수 있지 않을까 생각할 필요가 있음.
- 북중간 지하자원 구매의 불공평성을 강조하고 있는데, 정치적인 이유를 포함하여 북한의 특별한 정책이나 국제적 환경에서 비롯된 것으로 단순한 가격비교로 이야기하는 것은 다소 무리가 있다고 볼 수 있음.
  - 가격외적인 보조 등을 고려할 필요
  - 중국이 아니라 북한쪽 입장에서 차별적 가격 여부를 검토할 필요
- 북한내 정치경제적 인프라 취약성을 인정한다고 하더라도, 일종의 투기적 투자는 제3세계의 '약탈국가'에서 일상적일 수 있는데 이것과의 차별성도 구체적으로 검토할 필요가 있음.
- 중국이 경제적 고리를 바탕으로 북한에 대한 영향력을 확대하려는 시도는 중국만의 특수성이 아니라고 볼 수 있는 바, 이를 지나치게 특수화하는 것이 아닌가 하는 생각임.
  - 미국이나 일본도 비슷한 경향
  - 중국의 아프리카 투자도 참조
- 북한의 중국인식이 부정적인 성향에 대해서는 동의하는 바이지만, 단순히 현재적 상황뿐 아니라, 역사적인 뿌리가 있다는 점을 고려하여야 할 것임.
  - 반일투쟁시 민경단 사건 등
  - 고난의 행군시기 중국의 외면 등
- 북한이 중국편향을 북한의 문제로 보는 경향이 강한데, 최근 상황을 고려한다면, 남한의 강경한 대북정책의 영향도 적지 않다고 할 수 있음.
  - 과거 남북간에 진전되었던 자원 관련 협상들을 고려할 필요
- 북중무역과 남북무역을 일종의 제로섬으로 인식하고 있는데, 장기적으로 동시에 확대될 여지도 없지 않다고 볼 수 있음.
- 북한의 시장확대가 계획경제의 균열로 이어질 것이라고 전망하고 있으나,

- 양자의 공존으로 진행될 여지가 없는지도 검토할 필요가 있음.
- 최근 북한의 일련의 조치들을 세밀하게 검토할 필요



# 북한 경제의 대중 의존도 심화와 SOC 협력에 대한 토론문

이 정 철(숭실대 교수)

## 1. 북중 SOC 협력과 글로벌 '발전'

- 냉전 해체 이후 신 '안보'주의 즉 안보 개념의 외삽이라는 안보 회귀주의적 시도의 결과로 나타난 금융 위기는 2000년대의 종잡을 수 없는 변환 과정이 실패하였음을 분명히 하고 새로운 글로벌 거버넌스에 대한 논의를 제기
- 발전의 문제는 일국적 수준을 넘어서 '글로벌 발전'의 개념으로 성장했고, 이제 국제 '사회'에 대해 눈이 뜬 이래, 다원주의적 가치를 버리지 않는 지역협력주의(interregionalism)의 실험이 필요하다는 의견이 조심스럽게 대두
  - 글로벌 발전은 안보딜레마(security dilemma)와 비안보딜레마(insecurity dilemma) 모두를 극복하는 지속가능한 안보를 지향하는 글로벌 '사회'로의 진화 과정에서 이루어지는 것임을 분명히 하고 있음
    - 안보딜레마 : 방어를 위한 안보 증대 행위가 공격적 순환 과정을 거쳐 자신에 대한 안보 위협을 증대시키는 결과를 낳는 경우
    - 비안보딜레마 : 특정 체제의 엘리트들이 국내 레짐 안보를 위해 채택한 과도한 전략 행위들이 국내의 다양한 균열 구조하의 행위자들의 극단적 반항을 초래하여 오히려 안보를 위협하는 결과를 낳는 경우
  - 개별 국가라는 종에서 발생했던, 경제발전이 안보에 우선성을 획득하고 사회가 경제에 우선성을 획득했던 복지국가 이념의 확장 과정이 국제 체계라는 류적 환경과 공간에서도 반복되어가고 있지 않을까 하는 가설임
- 이런 점에서 볼 때 SOC 협력 사업은 지역간주의 즉 지역협력주의의 관점에서 접

근되는 새로운 국제 규범과 사회적 관행을 만드는 과정과 결부될 것임

- 국가들의 이익을 나열하는 차원에서 해결하기 어려운 문제이고 동시에 안보 문제에 대한 상대 수익(relative gains)이나 절대 수익(absolute gains)이라는 이익(interest)의 문제를 넘어서는 지역협력주의적 시각을 창출하게 될 것임
- 비대칭상황에서의 교역과 협력은 오히려 갈등으로 이어질 소지가 많다는 비판이 있으나  
· 북·중 협력은 경제적 목적을 넘어서는 정치적 구성적 협력의 장이 동기라는 점에 주목  
· 협력과 교역 증대가 당사국들의 경제 규모와 무관하게 평화를 증진시킨다는 논리는 과도한 일반화의 오류를 연상시키고 교역과정에서 초래될 수 있는 이같은 무역불균형이 양국간 이해 상충의 근원이 될 소지 또한 배제할 수 없음
- 북·중 협력의 새로운 전기는 저자의 구분에 따르면 3기 즉 2009년 10월 원자바오 총리의 방북과 연결 지어 바라볼 필요가 있음  
· 북한의 결박(tethering) 전략이라고 봐야하는가에 대해 논란이 있으나 이 시기 이후 북·중동맹의 양상이 공고화되고 있음은 사실임

## 2. 북·중 SOC 협력과 지역 형성(region-building)

- 근시안적 시각을 탈피할 경우 SOC 협력은 '종속'의 문제보다는 글로벌 협력의 장이라는 점에 더 주목할 지점이 있음
- 한국의 경우 대북 협력을 중단한 상태에서 북·중 협력의 종속 문제를 논의하는 것 자체가 어불성설임

### 북한의 대중 종속론에 대한 중국의 입장

- 중국의 경제적 영향력 증대, 북한의 대중 경제 의존에도 불구하고 북한에 대한 정치적 영향력은 비례해서 증대하지 않음  
- 북한의 경계심 증대 때문임
- 북한의 대중 의존도 증대는 다른 요소들(기타국의 대북 제재 등)의 복합적 결과이지 중국의 의도가 아님

- 중국은 다른 방식 즉 북한의 개방 촉구를 통해 변화를 유도하는 방식 선택
- 중국은 상호주의와 시장경제 원칙에 의거해 북중 경협 확대를 추진하고자 하나 실질적으로는 북한의 무역 적자 때문에 지켜지지 못하고 있음
- 대중 무역 적자가 북한의 대내외적 행태에 대한 중국 영향력 증대

- 따라서 장기적으로는 북·중 협력의 성과나 이익 상계에 집중하기 보다는 협력의 구성적 진화 과정에 주목해야 함

□ 북·중간 SOC 협력 사업의 정치적 확장성을 염두에 두면 이는 지역형성전략임

- 한국이 SOC 협력에 참여해야 한다는 주장은 이익 계산과 당위를 넘어 동아시아 다자간 협력이라는 거버넌스 구성이라는 장구한 과정의 귀결임

- 동북아 중심과 같은 대지역 구상보다는 하위지역협력(sub-regionalism or micro-regionalism)에 의거하는 것이 훨씬 현실적이라고 할 때 북중 SOC 협력은 다자간 (북중러, 남북러, 남북중 등) 협력으로 확장되는 것이 필수적임

- 하위지역협력은 국가적인 것과 지방적인 수준의 중간에 존재하며 국가의 경계를 넘어선 교역과 협력의 네트워크에 의해서 구성되고 있고 때로는 국가에 대항하기도 하고 때로는 국가 주도의 지역과 경쟁하면서 성장

- 성장삼각지대(growth polygons; growth triangle)나 개발 회랑(development corridors) 등의 다양한 개념의 적용이 가능하지 비교가 필요.

□ 북·중 협력에 일회일비하기보다는 이를 다자간 협력의 장으로 사고하고 한국이 직접 참여, 적극 주도, 다자견인, 장기타산의 자세로 임하는 것이 필요함

- 결국 동북아라는 새로운 지역협력의 장이 형성되고 있는 불가역적인 추세에 한국이 적극 역할해야 한다는 의미임

- 역할을 할 바에야 가급적 다자협력을 유도하고 그 효과는 장기적으로 판단하되 이익 개념 외에 지역 형성의 구성적 영향을 고려해야 한다는 의미임

