

한반도 평화번영과 남북중 협력방안

정은이·원동욱·이기현·이상숙



한반도 평화번영과 남북중 협력방안

연구책임자: 정은이 (통일연구원 부연구위원)

공동연구자: 원동욱 (동아대학교 교수)

이기현 (한국외국어대학교 교수)

이상숙 (국립외교원 교수)

연구지원: 김세라 (통일연구원 연구원)



한반도 평화번영과 남북중 협력방안

북중관계 종합백서 및 남북중 협력방안(3/3년차)

KINU 연구총서 18-24


발행일	2018년 12월 30일
저자	정은이, 원동욱, 이기현, 이상숙
발행인	김연철
발행처	통일연구원
편집인	북한연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)계문사(02-725-5216)
인쇄처	(주)아미고디자인(02-517-5043)
I S B N	978-89-8479-953-0 93340
가격	9,500원

© 통일연구원, 2018

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

한반도 평화번영과 남북중 협력방안

※ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



차 례

요 약	11
I. 서론	17
1. 연구의 배경과 목적	19
2. 연구의 방법과 구성	21
II. 남·북·중 협력의 구조적 환경	27
1. 동아시아 다자주의와 소다자 협력	29
2. 남·북·중 협력의 구조적 환경	34
3. 한반도 평화 프로세스와 남·북·중 협력	43
III. 남·북·중 협력의 어제와 오늘	59
1. 남·북·중 경제 협력의 양상과 한계	61
2. 남·북·중 사회문화 협력의 양상과 한계	77

IV. 최근 정세변화와 남·북·중 협력	105
1. 한국: 한반도 신경제구상	107
2. 북한의 최근 변화와 경제특구·개발구	111
3. 중국: 일대일로와 신동북진흥전략	133
4. 남·북·중 경험 추진 여건 진단: SWOT 분석	141
V. 남·북·중 협력방안 도출	149
1. 단계별 협력사업 구상	151
2. 부문별 협력사업 구상	158
3. 고려사항	186
VI. 결론	189
참고문헌	196
최근 발간자료 안내	203

표 차례

〈표 Ⅰ-1〉 연도별 사업 구상	20
〈표 Ⅳ-1〉 3대 경제벨트	108
〈표 Ⅳ-2〉 한반도 신경제구상 목적 및 내용	108
〈표 Ⅳ-3〉 북한의 중앙급 경제개발구 현황	122
〈표 Ⅳ-4〉 북한의 지방급 경제개발구 현황	123
〈표 Ⅳ-5〉 김정일 시대와 김정은 시대 경제특구·개발구의 정책 차이 ..	125
〈표 Ⅴ-1〉 단계별 남·북·중 협력방안 구상	151
〈표 Ⅴ-2〉 중국 13차 5개년 계획 기간 중 대북관계 주요 계획	152
〈표 Ⅴ-3〉 북중경협 기반시설 건설	153
〈표 Ⅴ-4〉 단계별 남·북·중 협력방안 구상(제도 부문)	158
〈표 Ⅴ-5〉 북중 경제 협력사업	161
〈표 Ⅴ-6〉 GTI 분과위 연구제안 사업	162
〈표 Ⅴ-7〉 GTI 한국측 연구제안 사업	163
〈표 Ⅴ-8〉 단계별 남·북·중 협력방안 구상(경제 사업 부문)	170
〈표 Ⅴ-9〉 북중 간 변경 경제합작구 및 주변 인프라 현황	174
〈표 Ⅴ-10〉 단계별 남·북·중 협력방안 구상(사회문화 부문)	177
〈표 Ⅵ-1〉 단계별 남·북·중 협력방안 구상(전체)	193

그림 차례

〈그림 I-1〉 3개년 남·북·중 3각 협력방안 모색 방법 및 과정	24
〈그림 II-1〉 3각 협력을 위한 초기 조건 검토 및 최근 변화	29
〈그림 III-1〉 남북, 북중 경제 협력의 변천과 연계	61
〈그림 III-2〉 국제 광물가격 (1998~2014년)	69
〈그림 III-3〉 중국을 활용한 내륙기업의 성공 요인과 남북교역의 한계	74
〈그림 IV-1〉 3국의 수요 및 교집합	107
〈그림 IV-2〉 한반도 신경제구상	107
〈그림 IV-3〉 사회주의 기업책임관리제	117
〈그림 IV-4〉 북중 접경지역 작은 목장들	118
〈그림 IV-5〉 김정일 시대와 김정은 시대 경제특구 및 개발구의 특징	130
〈그림 IV-6〉 원산지구	131
〈그림 IV-7〉 김정일 시대와 김정은 시대 경제특구·개발구의 정책 차이	132
〈그림 IV-8〉 중국 일대일로 전략구상과 6대 경제회랑	133
〈그림 IV-9〉 SWOT 분석	148
〈그림 V-1〉 한반도 신경제구상, 한반도-중국, 한반도-러시아-중국 경제회랑	156
〈그림 V-2〉 동북아 메가 경제권	159
〈그림 V-3〉 동북아 메가 경제권의 기본 컨셉	159
〈그림 V-4〉 2013년 동북아 국가의 물류 성과 지수	160

〈그림 V-5〉 인프라 건설	164
〈그림 V-6〉 중국의 일대일로와 한반도	172

요 약

본 과제는 “북중관계 종합백서 및 남북중 협력방안”의 3개년 과제 중 3년차에 해당하며, 주로 남·북·중 협력방안의 구체적 도출을 목표로 분석을 하였다.

이를 위해 II장에서 남·북·중 협력을 위한 초기 조건들을 분석했다. 이 장에서는 과거 다자 협력의 장벽이 되어왔던 한반도의 불안정한 요인들에 대한 분석과 함께 최근 새로운 국면에 접어든 한반도의 정세변화에 대한 분석을 토대로 남북관계, 나아가 남·북·중 3각 협력이 어떠한 새로운 여건에서 전망되는지도 함께 고찰해 보았다.

III장에서는 이러한 정치·안보의 환경을 토대로 남·북·중 협력의 여제와 오늘이라는 관점에서 남·북·중 관계를 경제와 사회문화로 나누어 과거 남·북·중 협력의 성과와 한계를 분석했다. 특히 그동안 남·북·중 3국의 협력이 큰 성과를 거두지 못했던 요인들에 착안하여 새로운 환경변화에 맞는 남·북·중 3국의 협력방안을 위한 제언을 했다.

IV장에서는 남·북·중 3각 협력을 위한 공통분모를 발견하고자 각국의 수요를 분석했다. 이 장에서는 최근 각국이 중점사업으로 진행하고 있는 경제특구와 개발구, 한반도 신경제구상, 일대일로에 대해 검토하고, 각국의 수요에 따른 전략 연계방안을 모색해 보았다. 특히 한반도 신경제지도는 문재인 정부의 대북정책의 핵심구상이면서 북한의 경제특구개발 및 중국의 일대일로의와의 연계 속에서 이루어질 때 그 파급효과가 기대된다. 동북아에서 평화번영의 경제공동체의 토대를 마련하기 위해 한반도를 동북아 평화번영의 경제 협력 허브로, 국제사회의 공동번영을 위한 플랫폼의 개발 연구는 매우 필요하며 이러한 관점에서 신경제구상과 일대일로의 접목은 매우 필요하다. 이는 동시에 북한의 ‘전면적

경제강국' 건설 방침과도 서로 연계될 수 있다. 북한은 2013년 이후 '전면적 경제강국' 건설의 역사적인 새로운 단계에 진입하였다고 자칭하며, '우리식의 경제관리개선방법'으로 경제의 고속성장을 추진하겠다고 주장하고 있다는 점에서 한반도 신경제구상은 북한의 국가이익과 전략적 수요에도 부합한다고 판단된다. 무엇보다 북한의 개방전략은 '4점2선'으로 요약되는데, 남선은 금강산관광지구와 개성공업지구 두 개의 중점으로 한국을 향해 있으며, 북선은 나선경제특구와 황금평, 위화도 경제특구 두 개의 중점으로 중국, 러시아를 향해 있다. 이러한 북한의 개방전략 배치는 현재 남선과 북선이 각기 독립적으로 분리되어 추진되고 있지만, 만일 동북아시아가 하나의 회랑으로 연결된다면 북한은 국제적 고립에서 벗어나 동북아 지역 협력에 참여하여 북중, 북러, 남북한 나아가 동북아 차원의 교류와 협력으로 나아갈 수 있게 될 것이다.

V장에서는 각 분야별 분석을 토대로 남·북·중 협력방안을 모색했다. 이 장에서는 한중관계가 경쟁과 협력관계에 있다는 전제 하에 중국이 참여함으로써 시너지 효과를 낼 수 있는 남·북·중 협력 가능한 사업을 선정하고 우선순위를 정하였다. 특히 대북제재가 진행되고 있다는 상황을 반영하여 제재가 유지될 때, 제재가 완화될 때, 제재가 해제될 때를 단계별로 나누어 각 사업 항목에 따른 단계별 협력방안을 구체화하였다. 무엇보다 제재 국면에서는 GTI 협의체 구축 및 재원조달방안과 같이 제재해제 이후를 대비 및 구상하는 협력사업들이 필요하다. 뿐만 아니라 관광, 공단 등 경제사업은 도로·철도·항만 등 인프라 구축단계와 맞물려서 진행될 가능성이 높기 때문에 우선적으로 진행되어야 할 사업이다. 물론 거점지역을 확보하고 거점지역을 점선면으로 연결시켜 하나의 회랑을 구축하는 작업도 함께 진행해야 한다. 한편, 사회문화 교류는 한반도 정세가 불안정한 속에서도 지속적으로 유지가 되었다는 특징을 발견할 수 있는데, 이는 제재 국면 속에서도 충분히 활용가능하다는 시사점을 준다. 사회문화 교류에는 산림, 과학기술 협력, 지식 공유 사업

등이 있는데 이는 북한의 수요 및 3국 협력의 실천 가능성의 측면에서 타진해 볼 때 충분히 가능하며 3국이 협력을 함으로써 시너지 효과를 낼 수 있는 부분들이다. 그 외에도 문화·예술·체육 교류 및 청소년 교류 등도 함께 진행이 가능하다.

이러한 협력사업은 경제와 사회문화 분야에서 논의되었지만 환경, 자원, 교통, 외교 등 모든 분야에 걸쳐 연계되어 있으며 나아가 정치·안보 등 북한의 비핵화 진전 및 이에 따른 제재완화를 푸는 동력으로 활용될 가능성이 높다.

주제어: 남·북·중 3각 협력, 한반도 신경제구상, 북한 개발, 중국 동북3성

Abstract

Peace and Prosperity on the Korean Peninsula and Measures for Cooperation among South Korea, North Korea, and China

Joung, Eunlee et al.

This is the third year result for a three-year research project entitled Comprehensive Whitepaper of North Korea-China Relations and Measures for Cooperation among South Korea, North Korea, and China. Since this research marks the end of research series, it summarizes and organizes the results of the first and second year research and focuses on devising viable measures for South Korea-North Korea-China cooperation viewed from the inter-Korean perspective. An analysis of the result suggests that cooperation between the two Koreas and China should be proceeded in phases considering sanctions imposed on North Korea.

Under the current sanctions regime, it is necessary to accumulate experiences of cooperation, mostly South Korea-China cooperation, in parallel with China's One Belt One Road initiative and simultaneously establish a main hub for Northern economic cooperation. In particular, it is desirable

to launch a project that enables securing a hub for economic cooperation centered around China's Northeastern regions bordering the Korean Peninsula, such as the Shenyang-Dandong (-Dalian) belt along the Yalu(Amnokgang)River and Hunchun -Changchun belt(Chang-Ji-Tubelt) along the Tumen River.

In a second phase of easing of sanctions against North Korea, it is required to promote the globalization of inter-Korean economic cooperation projects by actively inducing China's participation in inter-Korean projects, including unification economic special zone and the resumption of Kaesong Industrial Complex and Mount Kumgang Tourism Project. Cooperation should be expanded from bilateral between the South and the North to trilateral among South Korea, North Korea, and China. In addition, projects should be proceeded on a sound footing to prepare for establishing the Korean Peninsula-China Economic Corridor. In particular, a special focus should be given to trilateral infrastructure cooperation projects involving railways, roads, and ports. Construction of Gyeongui Line and Donghae Line will lay the groundwork for connecting infrastructure of inter-Korean border regions with North Korea-China border areas. It will in turn allow creating an integrated, trilateral distribution network thereby providing an opportunity for both South Korea and China to jointly participate in cooperation projects of building North Korea's economic special zone(development zone).

In a final phase of lifting of sanctions imposed on North

Korea, inter-Korean border areas and North Korea-China border regions will be connected as a belt of axis through the trilateral infrastructure linkage. In the same vein, the New Economic Map Initiative for the Korean Peninsula and economic special zone (development zone) will be fully connected in a coherent manner. In this stage, 1+3 cooperation framework will be realized as follows: 1 being a linkage of development of logistics infrastructure (e.g. railways and roads) with networks; and 3 being cooperation among 1) trade and industry, 2) agriculture, forestry, and fisheries, and 3) energy resources. To that end, the East Asian Railway Community Initiative involving the U.S. and GTI can be used as a major cooperation mechanism. In particular, it is necessary to actively utilize the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and seek a way for launching new international development (financial) organization involving Japan for the sake of securing necessary fund for the establishment of the Economic Corridor.

Keywords: Trilateral cooperation among South Korea, North Korea, and China, New Economic Map Initiative for the Korean Peninsula, Development in North Korea, Three Northeast Provinces of China



I

서론

Korea Institute for National Unification

1. 연구의 배경과 목적

본 보고서는 “북중관계 종합백서 및 남북중 협력방안”의 3개년도 연구사업 중 3년차에 해당한다. 따라서 올해 보고서가 마지막 년차의 집필에 해당하는 만큼, 지난 1, 2년차의 연구결과물을 종합·정리하는 작업과 함께 이를 토대로 “북중관계 종합백서 및 남북중 협력방안” 중에서도 후자에 중점을 두어 남북 중심의 시각에서 실천 가능한 남·북·중 협력방안의 도출을 목적으로 하였다.

한편, 1년차에는 인민일보, 노동신문 및 중국 문헌 등 방대한 1차 자료를 토대로 북중관계와 관련된 정보를 수집·축적하고, 이를 토대로 정치, 경제, 사회문화 등 각 분야별로 나누어 역사적 큰 흐름의 거시적 틀에서 북중관계의 변화 및 발전추세를 구조적으로 도출하였다. 특히 해당 연구과제는 북중관계의 구조적 도출을 통해 북중관계가 단순히 협력만이 아니라 경쟁과 견제라는 다양한 시선에서 불필요성을 제기하고 이에 대응하여 대북정책을 펼쳐야한다는 시사점을 도출하였다는 데 의의가 크다. 또한 그 결과물을 『한중수교 이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가』라는 제목으로 출판하였다.

2년차에는 1년차 연구 성과물을 바탕으로 정치, 경제, 사회문화 등에서도 세부주제를 선정하여 주요 사안별로 북중관계를 미시적으로 접근하고자 하였으며, 그 결과물을 『북중관계 주요분야별 현황 분석』이라는 제목으로 보고서를 출판하였다. 정치 분야에서는 인사교류를, 경제 분야에서는 무역과 투자 협력 등 주요 사건별로 북중관계를 분석하였다. 무엇보다 사회문화 부문에서 관광 협력이라는 새로운 요소를 추가·분석하여 최근 대북제재 속에서도 북중관계뿐만 아니라 남·북·중, 남·북·러 다자 협력방안을 모색하는 데 주요한 키워드를 제공하고 있다.

이와 같이 1년차에는 중국의 전략적 위상을 고려하면서도 적당한 견제와 균형관계를 유지하면서 그 속에서 한국의 역할을 강조하는 이른바 ‘국제관계론’의 입장에서 접근하였다면, 2년차에는 북중관계의 지속적 협력 속에서 한국의 적극적 참여를 강조하는 이른바 ‘중국 활용론’에 가까운 결론을 도출하였다.

올해 3년차에는 이러한 분석을 토대로 남·북·중 협력방안을 변화된 국제정세와 각국의 수요에 대한 이해를 바탕으로 도출하고자 했다. 과거 남북관계는 양자 협력을 중심으로 이루어졌다. 그러나 최근에는 국제정세 뿐만 아니라 한반도를 둘러싼 주변국들도 크게 변화하고 있으며 특히 중국의 부상은 한반도에 적지 않은 역할과 영향을 미칠 것으로 판단된다. 따라서 양자에서 다자간 협력의 필요성이 절실하다. 따라서 1, 2년차에는 국가 간 협력방안 모델이 주로 양자 관계에 착안하였다면, 3차년도에는 소다자 협력의 개념에서 출발하여 남·북·중 3각 협력에 대해 논하고 이를 토대로 다자 협력으로 가는 틀을 구축하고자 하였다. 최근 국제개발협력 분야에서도 3각 협력 방식은 다양한 행위자가 보유한 자원을 서로가 공유·투자함으로써 사업의 리스크를 분담함과 동시에 자원 투자를 극대화 할 수

〈표 1-1〉 연도별 사업 구상

구분		1년차	2년차	3년차
연구대상		북중(양자)		남·북·중(3자)
연구 시각	방법	거시적·시계열	미시적·사건 중심	소다자주의적 접근
	초점	중국 중심	북한 중심	남북 혹은 남한, 북한 중심
연구 목적	과정	양국 관계의 구조화·규범화	양자 협력 사례 (경제, 관광 등)	3각 협력 방안 모색
	최종	규칙성 발견, 대북전략방안 모색활용	북중 협력 활성화 방안 모색	① 확대된 다자 협력 초석 마련 ② 북한 개발 ③ 한반도 비핵화·평화체제 구축

출처: 필자 작성.

있다는 점에서 높은 관심을 받고 있다. 북한의 노동력과 국내 수요, 중국의 자본과 시장, 한국의 자본과 기술을 보유하고 있는 바, 3각 협력은 참여자가 다른 자원을 가지고 있을 때 이를 하나의 틀에서 가장 효율적이고 효과적으로 융합할 수 있는 협력 방식인 것이다.

무엇보다 최근 한반도를 둘러싼 국제정치의 상황은 급변하고 있다. 올해 평창올림픽을 기점으로 단기간에 세 차례의 남북정상회담과 함께 한 차례의 북미회담이 이루어졌다. 북한의 변화와 중국의 부상 등을 통해 세계정세가 바뀌고 있다. 이러한 정치적 변수에 따라 사회경제 협력의 관계도 변화한다. 따라서 본 연구보고서는 정부 정책방향에 부합되는 협력방안을 도출할 수 있도록 이러한 변수에 대한 환경변화도 함께 고려한다.

2. 연구의 방법과 구성

과거 남·북·중 3각 협력은 주로 남북관계가 악화 또는 단절된 상황에서 북중 접경지역이라는 제한된 공간에서 진행되었으며 이를 미래 통일 한반도에 미칠 부정적 영향을 최소화하기 위한 동기에서 제안되었다. 반면에 최근에는 비핵화·평화 프로세스가 진행됨에 따라 남북 협력, 북중 협력이 활성화되는 조건이 형성되면서 3각 협력 방식의 필요성에 대한 논의가 확산되고 있다. 이러한 맥락에서 3각 협력 추진 시 실질적인 참여 대상은 중국이 될 것이며, 실제로 중국은 해외원조 및 경제 협력 분야에서 3각 협력을 강조하고 있는 추세이다. 중국의 입장에서 3각 협력에 대한 참여는 한반도에 대한 중국의 레버리지 유지 및 확대의 맥락에서 이루어질 것이며, 한국의 경우 사업의 안정성 측면에서 중국과의 3각 협력 방식을 고려함과 동

시에 중국 시장에 대한 우호적 접근의 경제적 혜택을 기대할 수 있을 것이다. 한편, 북한의 입장에서 중국의 참여는 남한 정권의 변화에 따른 사업 위협 요소를 중국이 완화 혹은 중재하는 역할을 기대할 수 있다는 측면에서 긍정적으로 인식할 것이다.

따라서 비록 비핵화·평화 프로세스가 순탄하게 진행되지 않고 다소 우여곡절이 있지만 남북 협력은 물론 이를 기반으로 우리 주도의 남·북·중 3각 협력에 대한 보다 담대한 접근이 요구되는 시점이다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다.

먼저 II장에서 남·북·중 협력을 위한 초기 조건들을 분석한다. 특히 이 장에서는 ‘동아시아 패러독스 현상’ 등과 같이 과거 다자 협력의 장벽이 되어왔던 한반도의 불안정한 요인들에 대한 분석뿐만 아니라 이와 동시에 최근 새로운 국면에 접어든 한반도의 정세변화에 대한 분석을 토대로 이것이 남북관계, 나아가 남·북·중 3각 협력에 어떠한 여건으로 작용·활용될 것인지에 대한 고찰도 진행한다.

III장에서는 이러한 정치·안보의 환경을 토대로 남·북·중 협력의 어제와 오늘이라는 관점에서 북중관계를 경제와 사회문화로 나누어 과거 남·북·중 협력성과를 분석하고자 한다. 특히 그동안 남·북·중 3국의 협력이 큰 성과를 거두지 못했던 요인들에 착안하여 새로운 환경변화에 맞는 남·북·중 3국의 협력방안을 위한 제언을 하고자 한다.

한중수교 직후부터 추진된 남·북·중 3국의 유일한 협력사업은 ‘GTI(Greater Tumen Initiative, 광역두만강개발계획)’이지만 현재는 답보상태에 있다. 그럼에도 경제와 사회문화적 측면에서는 남북, 북중 양자 간 진행된 협력사업이 적지 않으며, 이 과정에서 남·북·중 3각 협력사업으로 이끌어낸 사례들을 발견할 수 있다. 특히 사회문화 교류는 2차 년도의 연구결과에도 밝혀진 바와 같이 북중관계가 악화되어도 인적교류를 중심으로 꾸준히 이루어졌다는 점은 중

분히 활용할만하다. 따라서 III장에서는 남북, 북중 양자 간에 진행된 협력사업들 중 남·북·중 협력으로 확장되었던 사례들을 발견하고, 그 과정에서 성공 요인과 한계를 검토하여, 이를 바탕으로 V장의 남·북·중 3각 협력의 방안 마련을 위한 토대를 구축하고자 한다. 특히 본 장에서는 정부 간 협력사업뿐만 아니라 민간 주도의 협력사업도 함께 검토하고자 한다. 그 이유는 특히 경제의 경우 정부 간 진행된 사업보다 민간 차원에서 이루어진 남·북·중 3각 협력 사례가 상대적으로 풍부하기 때문이다.

IV장에서는 남·북·중 3각 협력을 위한 공통분모를 발견하기 위해 각국의 수요를 분석하고자 한다. 특히 이 장에서는 최근 각국이 중점 사업으로 진행하고 있는 사업, 이른바 북한의 경제특구와 개발구, 한국의 한반도 신경제구상, 중국의 일대일로에 대해 검토하고, 각국의 수요에 따른 전략의 연계에 대해 살펴보고자 한다. 특히 한반도 신경제지도는 문재인 정부의 대북정책의 핵심구상이면서 북한의 경제특구개발 및 중국의 일대일로와의 연계 속에서 이루어질 때 그 파급효과가 기대된다. 동북아에서 평화번영의 경제공동체의 토대를 마련하기 위해 한반도를 동북아 평화번영의 경제 협력 허브로, 국제사회의 공동번영을 위한 플랫폼의 개발 연구는 매우 필요하며 이러한 관점에서 신경제구상과 일대일로의 접목은 매우 필요하다. 이는 동시에 북한의 ‘전면적 경제강국’ 건설 방침과도 서로 연계될 수 있다. 북한은 2013년 이후 ‘전면적 경제강국’ 건설의 역사적인 새로운 단계에 진입하였다고 자칭하며, ‘우리식의 경제관리개선방법’으로 경제의 고속 성장을 추진하겠다고 주장한다는 점에서 북한의 국가이익과 전략적 수요에도 부합한다. 이러한 북한의 개방전략 배치는 현재 남선과 북선이 각기 독립적으로 분리되어 추진되고 있지만, 만일 동북아시아가 하나의 회랑으로 연결된다면 북한은 국제적 고립에서 벗어나 동

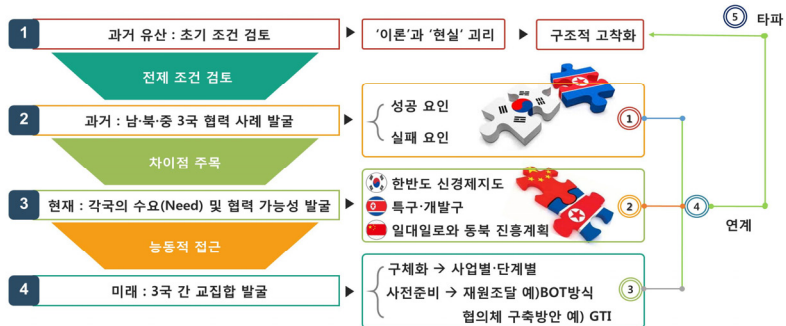
북아 지역 협력에 참여하여 북중, 북러, 남북한 나아가 동북아 차원의 교류와 협력으로 나아갈 수 있게 될 것이다.

V장에서는 각 분야별 분석을 토대로 남·북·중 협력방안을 모색하고자 한다. 이 장에서는 한중관계가 경쟁과 협력관계에 있다는 전제 하에 중국이 참여함으로써 시너지 효과를 낼 수 있는 남·북·중 협력 가능한 사업을 선정하고 우선순위를 정하였다. 특히 대북제재가 진행되고 있다는 상황을 반영하여 제재가 유지될 때, 제재가 완화될 때, 제재가 해제될 때를 단계별로 나누어 각 사업 항목에 따른 단계별 협력방안을 마련하고자 하였다.

이 보고서 작성을 위해 본 연구는 다음과 같은 접근법을 활용하고자 한다.

첫째, 1년차와 2년차에 실시한 인민일보와 노동신문에 대한 자료를 구축한다. 둘째, 남·북·중 협력방안에 대한 실천적 대안을 제시하기 위해 구체적인 자료수집에 집중한다. 이를 위해 교통연구원, KDI, 한국광물자원공사, 국토연구원, 철도연구원 등 전문기관들의 연구 성과물을 검토하고, 철도·도로·항만 등에 대한 구체적인 자료를 수집한다. 뿐만 아니라 셋째, 개성공단, 내륙기업 등 대북투자가 및

〈그림 1-1〉 3개년 남·북·중 3각 협력방안 모색 방법 및 과정



출처: 필자 작성.

NGO, 각국의 한반도 전문가에 대한 집중 면담을 실시하여 남·북·중 협력방안 마련에 적극 활용할 수 있는 기초자료의 토대를 마련한다. 게다가 중국·일본 등 현지조사 및 국내외 전문가 워크숍을 적극 추진하여 토론 내용을 남·북·중 협력방안에 관해 민간뿐만 아니라 국가 차원에서 효과적인 방안 도출에 활용하고자 한다.

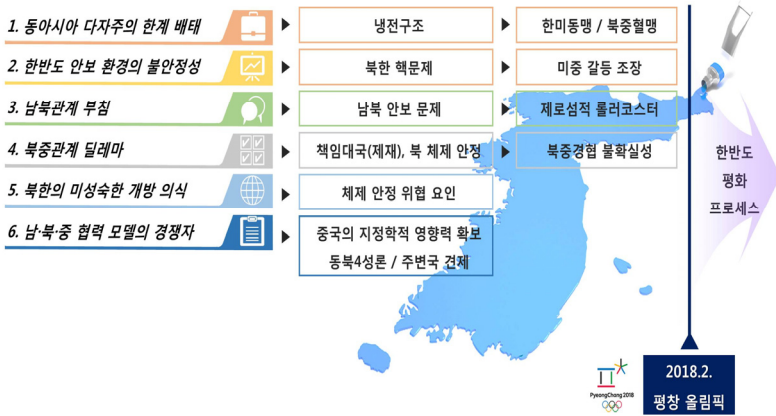


Ⅱ

남·북·중 협력의 구조적 환경

1. 동아시아 다자주의와 소다자 협력

<그림 II-1> 3각 협력을 위한 초기 조건 검토 및 최근 변화



출처: 필자 작성

다자주의란 특정한 원칙에 의해서 셋 이상의 국가관계를 규율하는 것을 지칭하며, 외교나 국제 협력의 행태적 혹은 형식적인 측면에 중점을 두어왔다.¹⁾ 따라서 셋 이상의 국가들 간의 일반화되고 제도화된 행위 패턴이 존재하는 경우 이를 다자주의라고 할 수 있다. 오늘날 다자주의는 국제 레짐이나 국제기구 등을 통한 다자 협력의 형태로 현실화되었고, 다자간 경제 협력 모델 등이 여러 지역에서 실험 중에 있다.

다자 협력의 이론적 검토는 국제제도(국제레짐)론, 지역통합론이라는 이름 아래 지속적으로 수행되고 있다. 특히 자유주의적 시각에서 신기능주의와 현실주의적 시각에서 정부 간 협상론이 상호 경쟁하며 주요 담론을 형성하고 있다. 신기능주의는 유럽통합의 사례를

1) Robert O. Keohane, "Multilateralism: an agenda for research," *International Journal*, vol. 45, no. 4 (1990), p. 731.

통해 국가 간 경제 협력이 확대되면 향후 정치적 통합까지도 가능하다는 기능적 확산효과를 강조하고 있다. 반면, 정부 간 협상론은 국가들의 합리성, 혹은 이익추구 등을 강조하며, 정부 사이의 이해관계 수렴이 다자 협력의 근본적 동인이 될 수밖에 없다고 주장한다.²⁾ 물론 다자 협력에 대한 구성주의적 시각 역시 보완되고 있다. 이들은 다자 협력은 개별국가 사이의 상호작용과 연계의 합으로 인식하며, 공동이해에 대한 조정과 협조의 개념을 강조하고 있다. 즉 다자 협력이 실현되고 지속가능하려면 개별국가들 간의 공동 원칙, 규범, 기준을 만들어 나가면서, 이에 따라 국가정책을 상호 조정하는 것이 중요하다는 것이다.³⁾

따라서 제도주의자 혹은 기능주의적 주장을 채택한다면 다자 협력을 위해서는 여러 국가들의 이익을 조정하고 협의할 수 있는 공통의 제도 창출과 이 제도가 작동하는 기제, 즉 형식성이 중요할 것이다. 반면 구성주의적 시각에서 본다면, 국가 간 협력의 가능성을 제고시키는 주요 요인은 다자 협력을 위한 공식적 제도와 기제 그 자체 보다는 규범과 가치의 공유 그리고 협력의 실질적 성격이 될 것이다.⁴⁾

이처럼 이론 간 논쟁이 존재하는 이유는 다자 협력의 실현이 현실에서 어렵기 때문이다. 다자 협력이 국제질서를 안정적이고 평화롭게 이끌어 갈 수 있다는 희망적 대안으로 제시되고 있지만, 다자주의의 기본적 특성이 개별적이고 즉각적인 이익보다는 공동의 이익과 장기적 협력을 추구하는 것이기 때문에, 개별국가들의 이익추구가 더 중요한 현실정치에서 이상의 실질적 실현에는 많은 어려움이

2) 최진우, “지역통합의 국제정치이론,” 우철구·박건영 편, 『현대국제관계이론과 한국』 (서울: 사회평론, 2004), pp. 262~273.

3) John Gerard Ruggie, “Multilateralism: the anatomy of an institution,” *International Organization*, vol. 46, no. 3 (1992), pp. 561~598.

4) 최종진, “패권국 지위 변화와 동북아 질서 재편: 동북아 다자협력질서의 특징을 중심으로,” 『한국과 국제정치(KWP)』, 제25권 4호 (2009), pp. 36~38.

있을 수밖에 없다.⁵⁾ 특히 동북아시아 국가들 역시 역내 다자 협력의 필요성에는 공감하지만 자국의 직접적인 이해관계가 걸린 문제들에 대해서는 결코 양보하거나 자제하지 않는 경향이 농후하다.

지역다자협력에 대한 동북아 역내 국가들의 이러한 자세는 역사적 경험에서 축적된 상호 간 불신에서 비롯된다. 동북아 지역은 미, 일, 중, 러 라는 세계 강대국이 자국의 영향력 확대를 위해 각축을 벌인 역사를 지닌 곳이다. 이 지역의 지정학적 중심지인 한반도는 전쟁으로 남북한이 분단되고, 군사적으로 대치하고 있는 상황이다. 이 때문에 국가 간 경제 협력은 어느 정도 성과를 보이고 있지만 정치외교적 협력은 뚜렷한 성과를 보이지 못하는 소위 ‘동아시아 패러독스(East Asian Paradox)’ 현상이 지배적이다. 주요한 원인으로는 역내 근대화·국제화 과정이 유럽처럼 국가 간 상호작용의 결과가 아닌 서구 제국주의의 확산이라는 피동적, 수동적 양태로 이루어졌기 때문이다. 다음으로 일본 제국주의의 침략과 식민주의라는 역사적 요인이 동아시아 국가 간 갈등을 노정하고 있기 때문이다. 또한 2차 대전 이후 냉전체제의 지속에 따른 국가 간 이익의 조정 과정 및 협력 경험이 부재한 것도 그 이유이다.

동아시아 패러독스는 현재 진행형이다. 동북아 지역에서 일본과 러시아 간 북방 4개 영토, 한국과 일본 간 독도, 중국과 일본 간 센카쿠열도(중국명: 댜오이다오) 갈등은 너무나 오랜 기간의 문제이나, 갈등만 증폭될 뿐 특별한 해결의 돌파구를 찾지 못하고 있는 상황이다. 또한 과거사 해석을 둘러싼 한·중·일 갈등과 함께 중국, 일본 등의 군비투자가 증대되고 있으며, 북핵 문제는 이 지역의 긴장을 고조시키면서 역내 다자 협력의 장애 요인이 되고 있다. 더군

5) James A. Caporaso, "International relations theory and multilateralism: the search for foundations," *International Organization*, vol. 46, no. 3 (1992), p. 607.

나 동아시아 패러독스는 역내 국가의 민족주의 성향을 자극하기도 한다. 특히 중국의 부상에 따른 지역질서의 불안정성 제고와 전 지구적 경제 침체 등이 민족주의 감정과 결부되어 이 패러독스를 심화시키고 있다. 각국의 정치인들이 협력보다는 국내 정치 이익을 위해 이런 갈등을 부추기는 경향도 없지 않다. 따라서 동아시아 역내 다자 협력은 지속발전 가능한 경제 협력의 조건을 갖추었음에도 불구하고, 정치적 패러독스에 의해 그 협력의 지속성이 유지되지 못하고 있는 것이다.

그러나 경제적 측면에서의 역내 다자 협력은 잠재성이 높다. 동북아 지역은 국제경제의 새로운 중심으로 부상하고 있으며, 역내 국가 간 복합적 상호의존 역시 증대되어 왔기 때문이다. 따라서 동아시아 패러독스를 극복하고, 역내 다자 협력을 제고할 수 있는 현실적 대안은 제도와 기제의 확대 등 기능적 협력을 제고시키려는 노력과 동시에 구성주의적 시각에서 제기된 개별국가 사이의 상호작용과 연계의 합으로 공동이해에 대한 조정의 노력이 더욱 필요할 것이다. 최근에는 현실가능한 방법론으로 다자 협력의 형태를 보다 작게 쪼개는 소다자 협력의 개념이 중요하게 대두되고 있다.

소다자주의는 소수의 국가들이 좀 더 특정화된 틀 안에서 공통 이익 관심사를 논의하기 위한 모임으로 정의된다. 양자주의와 대비되는 소다자주의의 최소 단위는 3국 간 연대인 삼자주의이다. 위에서 언급하였듯이 역내 국가들이 다자주의를 통해 실질적 협력을 이끌어내기에는 이들의 정치, 사회, 경제, 문화적 배경 등이 이질적이라는 구조적 장애가 있다. 또한 역내 균형자 역할을 하는 미국의 경우, 다자 협력의 활성화가 급부상하는 중국의 영향력 확대에 이어지는 것을 경계할 수밖에 없어 역내 다자 협력 확대에 부정적이다.⁶⁾ 따라

6) 박재적, “미국-호주-일본 삼자 전략 대화: 소 다자주의 안보 협력의 가능성,” 『전략연구』,

서 특히 안보 분야에서, 한·미·일, 미·일·호 등의 삼자 전략 대화 등이 활성화되었고, 미국을 제외한 한·중·일 정상회의 등의 시도가 있었다. 이 밖에도 북한의 개혁개방과 연계하여 남·북·러 협력, 혹은 북·중·러 협력에 대한 논의가 진행되기도 하였다. 소다자 협력은 참여 국가들에게 협력을 위한 논의의 장을 제공하며, 무엇보다 소수의 참여라는 이유 때문에 다수 참여에 비해 이익 조정이 수월하여 거래비용을 경감시키는 장점이 있다. 이러한 협력은 참여 국가들 사이에 신뢰를 증진시키고, 신뢰축적은 보다 확대된 다자 협력의 초석이 된다는 점에서 다자 협력의 복합적 구조적 제약을 가진 동아시아 지역에 현실적이고 효과적인 대안이 될 수 있을 것이다.

소다자 협력은 기존 신뢰관계가 형성된 동맹관계에 있는 국가들 간에 형성될 가능성이 크다. 이 경우는 동맹이 소다자주의를 위한 디딤돌이 될 수 있다. 소다자 협력이 다자 협력체로 발전하게 된다면 이는 양자 안보 메커니즘과 다자 안보 협력 메커니즘이 상호 보완적으로 작동하게 되어 지역 질서 안정에 기여할 것이다. 그러나 만약 소다자주의가 일시적인 유행으로 끝난다면, 역내 다자주의는 양자주의의 부수적인 역할에서 벗어나지 못할 것이다. 그리고 미국 주도의 동맹 체제와 중국 혹은 러시아와의 대립하는 환경을 초래할 수밖에 없다.⁷⁾ 이 때문에 동맹 외에도 역내 국가들 간의 다양한 기능적 통합 혹은 협력 모델이 전개되어야 소다자주의의 지속성을 담보하고, 궁극적으로는 역내 다자주의의 실현에 도움이 되는 방향을 만들 수 있는 것이다.

제51권 (2011), p. 201.

7) 위의 글, p. 202.

2. 남·북·중 협력의 구조적 환경

남·북·중 협력은 역내 소다자 협력의 논의의 주요 대상이자 다자주의 실천 모델의 하나이다. 남·북·중 협력은 남북경협과 중국과 러시아와 연계되는 북방 경제권을 보다 실질적으로 연계하는 경제적 잠재성이 큰 모델로 인식되어 왔다. 이 협력은 북한의 개혁개방을 촉진시키고, 한반도 통일에도 긍정적 효과를 줄 수 있기 때문이다. 그러나 아쉽게도 과거 남·북·중 협력은 그 가능성만큼이나 큰 성과를 내지 못한 한계가 있다. 그 이유는 다음과 같다.

동아시아 다자주의의 한계 배태

남·북·중 협력 역시 동아시아 다자 협력의 구조적 한계를 배태하고 있다. 1992년 한중관계의 역사적 전환에 따른 냉전체제의 종식에도 불구하고, 최근까지 북한의 고립주의 지속으로 사실상 남·북·중 간에는 과거의 냉전 구조가 해체되지 않고 지속되었다. 한중, 북중 간 경제 협력은 확대되었고, 부분적으로 남북경협까지도 일정정도 증가하였으나, 북한의 핵·미사일 노선으로 인해 남·북·중 3자 간 협력으로 확대에는 제약이 있었다. 또한 한중 간에도 북핵 문제에 한미동맹 문제로 인한 한반도 안보위기에 대한 인식과 이해차이가 지속적으로 발생하면서 사실상 냉전 구조의 영향에서 벗어나지 못한 한계를 노정하였다.

특히 중국은 미국 주도의 다자 협력에 대한 거부감을 노골적으로 드러냈다. 중국은 동아시아에서 다자주의적 안보협의체 구상을 미국의 대중 포위전략 확대로 인식하고, 다자 협력에 부정적 입장을 견지해왔다. 그러나 중국의 경제적 부상에 따른 자신감과 중국위협

론 불식을 위한 주변국과의 연대 차원에서 다자 협력의 확대가 중국의 이익에 배치되지 않는다는 입장으로 그 인식이 선회하고 있다.⁸⁾ 그러나 중국은 여전히 미국이 주도하는 다자 협력 특히 안보 협력에 대해서는 부정적인 입장을 견지하는 경향이 강하다.

따라서 남·북·중 협력은 공동의 번영과 역내 안정을 위한 기능주의적 협력 확대 이전에 역내 안보 문제 해결이라는 관련국 간 서로 상충하는 이해관계를 해결하는 현실주의적 해법이 모색될 필요가 있다. 최소한 한·미·일로 연결되는 남방삼각 관계와 북·중·러로 이어지는 북방삼각 대결이라는 신냉전 구도의 구조화를 방지해야 한다. 따라서 경제 협력 확대를 통한 정치적 신뢰 확대라는 기능주의적 해법이 실현되기 위해서는 관련국 간 안보에 대한 위협인식이 최소화하는 상호신뢰가 담보된 상황이 필요한 것이다. 사실 안보 위협 문제에 대한 해결은 남·북·중 협력 확대를 위한 최소한의 필요 조건일 수 있다.

한반도 안보환경의 불안정성

위의 첫 번째 특징과 연계하여 남·북·중 협력 제약의 주요 구조적 변수는 한반도 안보환경이 불안정하다는 것이다. 무엇보다 냉전의 유산인 한미동맹과 북중혈맹이라는 유사동맹 체제가 건재하다. 한반도 안보환경의 구조가 기본적으로 갈등적인 상황에서 북한은 줄곧 갈등 유발자 역할을 해왔다. 이 핵심에는 북한의 핵개발과 미사일 도발이 있다. 북한은 이미 6차에 걸친 핵실험과 미사일(ICBM,

8) 중국의 다자안보에 대한 인식 변화에 대해서는 류동원, “중국의 다자안보협력에 대한 인식과 실천,” 『국제정치논총』, 제44권 4호 (2004), pp. 121~141; 이동률, “동북아 다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략,” 『중국학연구』, 제45권 (2008), pp. 301~326; 한석희, “중국의 다극화전략, 다자주의외교, 그리고 동북아시아 안보,” 『국제지역연구』, 제11권 1호 (2007), pp. 349~374 등을 참조.

SLBM) 도발을 통한 핵무력 고도화를 완성하였다. 북한의 핵도발은 남·북·중 협력의 아키텍처의 결정적 장애 요인이었다. 북한발 안보 위기는 남북 간 갈등뿐만 아니라 한중 간 전략적 협력관계의 고도화를 억제하였다. 냉전의 유산이 지속되는 상황에서 북한의 도발은 북한을 억제한다는 명분으로 한미동맹의 강화를 우려하는 중국에 대한 지정학적 가치를 자극하였기 때문이다. 역내에서는 북한의 위협에 대처하기 위해 한미동맹과 미일동맹이 작동하고 있으나, 중국은 이들이 궁극적으로 자신을 겨냥한 것으로 보고 경계의 수위를 높여가고 있기 때문이다.

중국은 남북한 모두와 우호적 관계를 유지하면서 한반도 현상 유지 혹은 점진적 변화를 선호하나, 북한의 현상 타파 전략 지속에서 따른 불안정성과 불확실성으로 북한의 배후국 혹은 지원국으로 구속되는 경향을 보여 왔다. 주요한 이유는 첫째, 북한의 핵 및 미사일 도발은 미국의 대중국 포위를 위한 동맹 강화 전략의 명분을 제공하기 때문이다. 둘째, 북한에 대한 국제사회의 지속적 제재는 북한체제 붕괴라는 불안정성 우려 야기(중국형 대규모 난민 문제 등) 할 가능성이 있다고 인식한다. 셋째, 북한발 안보 위협에 따른 북한 부담론과 북한의 지정학적 가치를 고려해야만 하는 자산론의 충돌과 중국의 대북 딜레마가 제고되기 때문이다.⁹⁾

결국 중국이 통제 불가능한 북한의 불확실성 증대는 미국의 대중 견제 흐름에 명분을 제공하고 이에 따른 중국의 대응이 북한에 대한 안보적 보호, 혹은 러시아와의 연대를 확대시키는 바, 동북아 신냉전 구조를 조성하고 있다. 결국 이런 상황 속에서 북한은 핵무력 고도화를 위한 시간을 확보했고, 이 과정에서 남·북·중 간 협력의 공

9) 이에 대해서는 이기현, “중국의 대북정책 변화 가능성에 대한 소고: 2000년 이후 미중 관계 변화와 중국의 대북 딜레마를 중심으로,” 『국가안보와 전략』, 제16권 1호 (2016), pp. 117~142을 참조.

간은 갈수록 축소된 것이다.

물론 한반도 평화 구조를 창출하기 위한 남·북·중 3자의 노력이 없었던 것은 아니다. 북한은 1974년부터 북미평화협정의 의제화를 시작하였고, 90년대에는 남북 간 상호 불가침 합의가 이루어졌다. 1997년에는 1차 북핵 위기 해결과정에서 형성된, 남, 북, 미, 중 4자 회담을 통해 평화협정을 위한 논의가 진행되기도 하였다. 물론 북한이 주한미군 철수를 전제조건으로 평화협정을 논의하지는 주장을 고집하면서 협상은 실패하였지만, 이후 2000년 6자회담이라는 역내 다자안보협력의 초석을 까는 데 중요한 역할을 하였다. 2차 북핵 위기 해결 과정에서 형성된 6자회담에서 남·북·중 협력이 시도되었으나, 9.19 공동성명을 통한 한반도 평화체제의 기본적 토대를 형성한 것 외에는 큰 성과 없이 지연되고 말았다. 이후 다자 협력의 노력에도 불구하고 북한은 핵실험을 고집하였고, 미국의 대북 강경정책 지속과 남북관계 악화 등으로 인해 한반도는 매우 불안정 상태로 지속되었으며, 이 과정에서 평화로운 협력을 논의하는 장은 열리지 못했다.

남북관계의 부침

남·북·중 협력의 구조적 제약 요인 중 주요한 것은 남북관계 부침에 있다. 물론 남북관계의 악화에는 북한의 핵도발이 주요 원인이었으나, 전쟁의 경험과 군사적 갈등 그리고 이념 간 대립을 해온 역사적 경험이 양자의 협력을 쉽지 않게 하였다. 우선적으로 한국 패러독스의 문제이다. 한국 패러독스는 우리 내부의 북한에 대한 인식 차이와 그로 인한 대립이 매우 심각하다는 것이다. 일단, 진보, 보수 정권에 따른 북한에 대한 인식과 시각 그리고 정책의 차이가 크다. 현 진보정권이 남북 경제 협력을 확대하려는 의지가 있다하더라도, 북한의 비핵화 문제가 완전히 해결되지 않은 상황에서 남북 경제 협

력의 확대에 대한 강력한 제동이 보수진영에서 걸릴 가능성을 배제할 수 없다. 특히 김대중 정권 시기 햇볕 정책을 실패했다고 인식하는 다수의 여론과, 진보, 보수진영을 떠나 민족주의적 대북투자에 대한 대중여론의 부정적 인식 역시 증대되었기 때문이다. 더구나 분단의 시간이 장기화되어감에 따라 통일에 대한 인식 역시 세대 간 격차가 나타나고 있다. 장년층의 경우 통일을 민족의 염원으로 당위로 인식하나, 청년층의 경우 통일의 당위성 보다는 경제적 이익의 측면에서 바라보는 경향이 강해지고 있다. 특히 장기적 경기침체로 인해 통일비용에 대한 부담론이 증대되고 있고, 이익이 가시화되지 않는 대북투자에 대한 경계심 역시 심화된 상황이다.

또한 한미동맹에 대한 전통은 중국, 북한이 주도하게 될지 모르는 남·북·중 협력에서 우리의 역할에 대한 의구심을 증폭시킬지 모른다. 특히 이 협력이 미국의 국익과 반대되는 방향으로 진행될 때 벌어질 소모적 논쟁 역시 상당한 비용을 발생시킬 수 있다. 또한 남·북·중 협력이 우선적으로 경제이익 우선 노선을 추구할 가능성이 높으나, 이념적, 가치적 체계가 다른 북한이나 중국과의 협력 과정에서 노동, 인권, 환경 등의 문제에 있어 운영상에 가치 충돌 역시 배제하기 힘들다.

무엇보다 기존의 남북관계가 안보문제로 인해 제로섬적 롤러코스터를 탔다는 데 있다. 남북 협력의 마지막 보루라고 여겼던 개성공단도 폐쇄되었고, 각종 남북 경제 협력사업 역시 남북 간 정치적 문제로 인해 한순간에 제로로 전환되는 상황을 연출하였다. 결국 양자 협력이든 다자 협력이든 중요한 것은 신뢰를 어떻게 축적하는가인데, 남북관계는 그 최소한 신뢰를 형성하는 과정이 너무나 지난하고, 그리고 어렵게 쌓았던 신뢰 역시 한순간에 무너뜨린다는 매우 취약한 구조에서 벗어나지 못하고 있다.

북중관계의 딜레마

북중은 혈맹이라고는 하나 양국관계 역시 단순하지 않다. 즉 북중관계가 항상 협력적이지 않다는 것이다. 우선, 북한의 핵실험과 중국의 대북제재 참여라는 상황이다. 중국은 탈냉전기 다자주의를 적극 수용하면서 국제사회의 책임 있는 일원으로서의 이미지 구축에 노력 중이다. 이 과정에서 국제 핵 비확산체제의 주요 행위자로 참여하고 있으며, 핵 비확산 문제에 대한 관심 제고 및 북핵에 대한 제재를 확대하고 있다. 역사적, 이념적인 이유로 북중관계가 혈맹이라고 불리고 있기는 하지만, 북한의 핵무력 고도화와 대외 도발은 중국과 사전 협의되지 않는 통제 밖의 일이었다. 중국은 6자회담 등 다자안보협력 기제를 주도하면서 북핵 문제를 해결하려 노력했으나, 북핵 문제 해결의 실타래를 푸는 데 실패하였다. 결국 북핵 문제는 동북아의 주요 이슈로 급부상하였고, 중국의 부상에 대한 미국의 대중 견제 전략의 명분을 제공하게 되었다.

특히 미국 오바마 행정부 시절에서는 북한의 핵 도발이 급증하면서 대북 위협 견제를 위한 역내 미국 주도의 동맹 체제가 강화되는 현상을 야기하기도 했다. 물론 이 상황은 최근 한반도 평화 프로세스가 진행되기 이전 트럼프 행정부 때까지도 지속되었다. 중국의 입장에서 본다면, 지정학적으로, 전략적으로, 역사적 전통으로 보나, 북한이 매우 주요한 협력 자산임에도 불구하고, 북한의 핵 고도화 전략이 상당한 전략적 부담으로 다가올 수밖에 없었다. 따라서 중국은 북한에 대한 국제사회의 제재에 적극 참여하게 된 것이다.

다음으로 북중 경제 협력의 불확실성을 들 수 있다. 중국은 이미 오랜 기간 개혁개방의 경험을 통해 고도로 경제성장을 이룬 국제적 시장 국가이다. 이에 반해 북한은 폐쇄적이고, 시장논리에 입각한 경제 협력의 경험과 노하우가 없을뿐더러 제도적으로도 미성숙한

상태이다. 북중 간에는 여러 차례 접경지역의 특구 실험 등을 시도한 사례가 있었다. 중국은 2009년 두만강 개발사업을 자국의 동북 3성 개발계획과 연동하여 중앙정부 사업으로 책정, 격상한 바 있다.¹⁰⁾ 북한 역시 두만강 지역을 중심으로 중국과의 협력에 많은 관심을 기울이고 나진항의 협력개발 및 관련 도로의 개·보수에 중국과 동의한 바 있다.¹¹⁾ 이후 북중 양국은 나선경제무역지대, 황금평 및 위화도 경제지대를 공동관리·개발하려 했고, 접경지역을 중심으로 한 자유무역지대를 형성하려고도 했으나 결국 큰 성과 없이 무산되었다. 물론 이 협력의 제약 요인 중 가장 큰 요인은 북한의 핵문제이다. 그러나 간과할 수 없는 것은 북한 정책의 불확실성과 불안정성이다. 북한이 과연 경제 협력을 하기 위한 파트너로 신뢰할 수 있는가의 문제가 결국 시장논리에 입각한 중국 민간기업들의 투자 확대를 제약하고 있는 것이다.

북한의 미성숙한 개방인식

남·북·중 협력이 활성화되기 위해서는 북한의 경제 협력에 대한 의지뿐만 아니라 인식 전환도 필요하다. 그러나 북한은 자본주의 국제 질서를 기본적으로 착취적 및 약탈적 성격으로 규정하고 있다. 또한 서방국가의 대외정책과 국제금융기구의 활동에 대해 경계심과 우려를 표하고 있다. 서방국가의 대외정책을 기본적으로 타국에 대한 지배를 강화하는 수단으로 보고, 이를 집행하는 국제경제기구도 순수한 투자 및 원조활동 외에 본질적으로는 경제적 지배와 이익 창출을 위한 도구로

10) 赵儒煜·李晗斌, “长吉图开发开放先导区的产业发展战略,” 吉林大学社会科学学报, 2 (2010), pp. 13~14.

11) 조명철·김지연, 『GTI(Greater Tumen Initiative)의 추진동향과 국제협력방안』 (서울: KIEP, 2010), p. 100.

인식한다. 오늘날 개발도상국 원조를 실행하는 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development, 경제협력개발기구), IMF(International Monetary Fund, 국제통화기금), IBRD(International Bank for Reconstruction and Development, 국제부흥개발은행) 등은 미국 및 서방국의 영향권 아래 있으면서 국외 지배력 확대를 위한 도구로 활용하며, 이를 ‘조약’ 또는 ‘협약’의 이름을 합법화하는 가운데 그 침략적 속성을 은폐한다고 주장한다. 결국 이를 통해 수원국 민족 산업은 침체되고 그 공간을 서방의 이익이 채우게 되며 수원국 정부의 해외유출이 일상화되는 것으로 보는 것이다.¹²⁾ 북핵 문제를 차치하고라도, 왜 오랜 기간 북중 접경지역에서의 경제 협력이 무산되었는지의 이유는 여기에 있다. 북한은 두만강 지역 개발을 통해 경제적 활로를 모색할 기회가 있었다. 그러나 투자, 개발, 개방의 확대는 체제안정에 위협이 될 수도 있음을 우려하였던 것이다. 만일 한반도 평화 프로세스가 성공적인 과실을 획득한다 하더라도, 북한 정권이 과거의 의식을 유지하고자 한다면 결국 우리 정부의 노력에도 불구하고, 협력의 틀은 과거의 구태를 반복할 가능성이 높다. 체제 전환국의 경험들을 볼 때, 빅뱅식의 국제 규범 수용의 부작용에 대한 우려가 있을 수 있지만, 최소한의 열린 태도, 점진적이고 단계적인 국제 규범 수용의 로드맵을 수용할 의식의 전환은 필수조건이다.

남·북·중 협력 모델의 경쟁자

어렵게 남·북·중 협력이 성사된다고 해도 능사는 아니다. 다자

12) 리경영, “자본주의국제질서의 착취적 및 약탈적 성격,” 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 제1호 (2014), 재인용: 박병인, “글로벌 개발협력 거버넌스에 대한 북한의 인식과 대응,” 『현대북한연구』, 제18권 1호 (2015), p. 20. 리경영의 글에서 북한의 인식은 다음과 같이 표현되었다. “불평등한 자본주의 국제무역 질서를 통한 착취와 약탈은 제국주의자들이 발전도상 나라들을 착취하고 약탈하는 중요한 공간이다.”

협력이 성사되기 위해서는 각 참여 국가의 이익이 상호 조정될 수 있어야 한다. 즉 각국의 이익이 크지 않다면 이 협력은 지속성을 담보하기 힘들다. 우선, 남·북·중 협력의 활성화가 남한이나 북한에게 유리하지 않을 수 있다. 남·북·중 협력의 경우, 주로 북중 접경 지역을 중심으로 진행될 가능성이 높는데, 중국 중앙정부는 동북3성 진흥계획과 연계하여 태평양 진출의 교두보로 북한의 지정학적 가치를 높게 보고 있다. 단순하게 경제 협력의 확대로만 보기에너지 이 3자 협력이 중국의 지정학적 영향력의 강화로 연결될 수도 있다는 의미다. 특히 중국이 북한을 통한 동해로의 출해 통로 확보는 경제적 및 정치적 의미뿐 아니라 군사적 의미를 가질 수 있기 때문이다. 이 경우 이 지역에서의 중국의 영향력 확대 및 주도권 행사는 동북아 안보에 있어 전통적인 한·미·일 3각 협력에 도전이 될 것이기 때문이다.¹³⁾

다음으로 북한 역시 동북4성론 논란에서 자유로울 수 없다. 남·북·중 협력이 중국의 주도로 이루어질 경우, 경제적 자생력이 약한 북한의 경우 중국에 대한 경제적 종속이 심화될 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 북한의 개방 확대는 반가운 일이나, 현실적으로 강대국 경제의 약소국 경제에 대한 흡수력에 대한 악영향을 우려하지 않을 수 없다.

더구나 남·북·중 협력에 대한 주변국들의 견제 역시 감안해야 한다. 러시아의 경우 북한 나진항 개발, 철도, 가스관 사업 등을 두고 중국과 경쟁의 면모를 연출하고 있다. 중국의 동진정책과 러시아의 남진정책이 부딪히는 곳이 북한의 주요 지역 인프라 건설에 있기 때문이다. 일본 역시 자국을 배제한 소다자 협력 확대에 부정적 태도

13) 원동욱, “북중경협 의 빛과 그림자: ‘창지투 개발계획’과 북중 간 초국경 연계개발을 중심으로,” 『현대중국연구』, 제13집 1호 (2011), p. 59.

를 견지할 것이 자명하고, 중국과 경쟁하는 미국 역시 소외감을 느낄 것이다. 과연 우리 정부는 남·북·중 3각 협력의 틀이 한반도의 안정과 지역 협력을 강화할 수 있을 것이라는 믿음을 미국에게 심어 줄 수 있는가? 혹은 이 과정이 궁극적으로 미중관계 안정화에 도움이 될 수 있는가? 등에 대한 끊임없는 질문이 놓여있을 것이다.

3. 한반도 평화 프로세스와 남·북·중 협력

가. 한반도 평화 프로세스

북한의 지속적인 핵무력 도발과 국제사회의 대북제재의 맞대응으로 인한 한반도의 긴장은 올해 초 북한 김정은 위원장의 평창올림픽 참여가 가능하다는 신년사 발언에서부터 서서히 풀리기 시작했다. 물론 북한의 급작스런 변화 움직임에 국내외적으로 의구심과 우려의 목소리가 없었던 것은 아니다. 북한이 핵무력을 발전시키기 위해 대남 평화공세를 한 경우가 이미 여러 차례이기 때문이다. 그러나 우여곡절 끝에 북한의 평창 동계 올림픽 참가 결정, 남북단일팀 형성 등 스포츠를 통한 남북관계의 훈풍이 불었고, 문재인 정부의 한반도 평화 프로세스의 실현 가능성이 가시화되기 시작하였다. 북한 김정은 국무위원장의 여동생 김여정 특사의 문재인 대통령의 방북 요청(2.1.)으로 남북 평화 분위기가 조성되었고, 올림픽이 끝난 이후에도 북한의 미사일 도발이 지속적으로 중단 되는 등 남북관계 개선과 평화를 위한 상호 신뢰관계가 형성되었다.

그러나 한반도 평화 프로세스의 현실적 과제인 북한 비핵화 문제는 여전히 쉽지 않았다. 미국은 선 비핵화, 후 평화체제의 기존 입장을 고수하였고, 반면 북한은 이미 핵무력 완성을 한 상황에서 평화

체제 전환을 통해 체제 안전보장을 받고자 하는 선 평화체제 후 핵군축의 입장이었기 때문이다.¹⁴⁾ 이처럼 풀리지 않던 비핵화 문제는 4.27 남북정상회담을 통해 해결의 실마리를 찾게 되었다. 문재인 대통령과 김정은 국무위원장이 체결한 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’에서 비핵화를 명시적으로 언급하였기 때문이다. 과거 남북 대화와 합의에서 비핵화 또는 핵문제 해결이 언급된 적은 있으나, 이처럼 합의문에 명시한 것은 최초이다. 더구나 이미 핵무력 국가를 선언한 북한이 핵군축이 아닌 비핵화로 전략의 방향을 선회한 것을 공식화했다는 데서 더 큰 의미가 있다. 북한의 비핵화 의지에 대한 확인은 이후 북미 정상회담 성사를 위한 우리 정부의 길잡이 역할에 주요한 모멘텀을 형성하였다.

비핵화 조건에 대한 북미 간 의견 차이로 역사적 회담의 성사가 결렬될 위기에서도 문재인 정부는 5.26 남북정상회담을 통해 위기를 돌파하였다. 이 회담을 통해 군사도발 중단이나 평화수역 설정과 같은 군사적 신뢰구축을 위한 북한의 가시적 조치를 이끌어냄으로써 북한의 대외전략과 비핵화에 대한 미국의 의구심을 해소시키려 노력하였다. 우여곡절이 있었지만, 6.12 북미정상회담이 실현되었다. 미국과 북한의 정상 간 회담이라는 그 자체만으로도 역사적 이벤트였고, 상호 간 신뢰형성의 토대를 만들었다는 데에서 큰 의미가 있었다. 아쉽게도 비핵화 문제에 대한 포괄적 합의라는 한계로 인해 이후 언제든지 장애 요인이 발생할 수 있는 불확실성이 높은 회담이었다. 이러한 우려는 현실로 곧 드러났다. 회담 성사과정에서 북한의 풍계리 핵실험장 폭파(5.24.), 한국전쟁 참전 미군 유해 송환(7

14) 박종철, “한반도 평화 만들기: 종전선언과 평화협정의 새로운 경로,” (통일연구원 온라인 시리즈, 2018.5.3.), p. 2. <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/7a646482-dbef-4e5c-b93a-acdf8fbbb01b>> (검색일: 2018.8.16.).

월) 등이 있었고, 한미 연합 군사훈련의 잠정 중단 등의 조치가 이루어졌지만, 종전선언의 조기 합의를 원하는 북한과 비핵화를 위한 의지 표명을 더 해야 한다는 미국의 입장이 공전하면서 후속 협상에 난항을 겪었다.

결국 문재인 정부의 한반도 평화 운전자 역할이 더욱 중요해졌고, 이는 올해 3번째 남북정상회담과 9월 평양 공동선언으로 귀결되었다. 평양 공동선언은 사실상 남북 간 종전선언의 의미를 가졌다. 선언은 남북 군사적 긴장완화와 전쟁 재발 방지를 위한 구체적인 방안을 제시하였다. 무엇보다 군사합의를 단순히 공약이 아닌 행동으로 실천토록 하였으며, 실제 제도에 기반해 이행토록 함으로써 지속가능성을 담보하였다는 점에서 실질적 종전을 위한 밑거름을 깔았다.¹⁵⁾ 다행스럽게도 이 회담의 결과는 미국 트럼프 대통령의 긍정적인 인식 전환을 야기 시켰고, 현재 그 후속 성과를 기다리는 중이다.

문재인 정부의 한반도 평화 프로세스 구축을 위한 일련의 노력은 향후 한반도의 다양한 변화를 유도할 것이다. 첫째, 남북관계 개선과 협력의 확대는 핵전쟁의 위기를 극복하고, 남북한이 평화, 번영을 위한 새로운 발전의 틀을 마련한다는 의미가 있다. 남북관계의 개선은 남북의 새로운 화해와 협력뿐만 아니라 동북아의 냉전구조를 해체하는 한반도 더 나아가 동북아 평화질서 구축의 첫 발걸음이다. 남북관계 개선을 통해 남북 간 전쟁의 불확실성을 종식 시키고, 주변국과의 평화 협력을 통해 과거 냉전의 어두운 그림자를 거둘 수 있게 되는 것이다.

둘째, 한반도와 동북아의 평화는 주변국과 협력을 통해 보다 동북

15) 서보혁, “평화로운 한반도의 문을 열다: 평양 남북정상회담 군사분야 평가와 과제,” (통일연구원 온라인시리즈, 2018.9.21.), pp. 2~3. <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/1e9baa3b-bb34-4662-a23d-2f12ff8c5e81>> (검색일: 2018. 8.16.).

아의 번영으로 확대될 수 있다. 남북 정상은 9월 평양 선언에서 2007년 10.4 선언에서 합의된 다양한 경제 협력사업들을 적극 추진해 나가기로 합의하였다. 예를 들면 개성공단 재개 협의, 철도 개보수 및 공동이용, 농업, 보건의료, 환경 협력 등이다. 여전히 국제사회의 대북제재 국면이 지속되고 있기 때문에 남북경협이 확대되기까지는 시간과 여건의 조성이 더 필요해 보인다. 하지만 한반도 평화 프로세스가 보다 현실화 된다면, 남북경협을 시작으로 동북아 다자 경제 협력으로의 확대는 시간문제가 될 것이다.

마지막으로 문재인 정부의 한반도 신경제구상과 동북아 경제 협력 연계가 가시화 될 수 있다. 한반도 신경제구상은 남북 경제 협력과 주변국과의 경제 협력을 연계시켜 나감으로써 한반도 경제가 북방으로 경제영역을 확충해 나가는 새로운 북방경제시대를 열겠다는 의지가 담겨 있다. 중국과 러시아 역시 일대일로(一帶一路) 구상과 신동방정책을 통해 한반도 경제권과의 협력을 지속적으로 희망해 왔다. 남북 경제 협력을 동북아 지역 경제 협력과 연계시켜 나감으로써 세계경제에서 중요한 비중을 차지하고 있는 동북아 지역 경제의 공동번영을 견인해 나갈 수 있을 것이다.¹⁶⁾

나. 한반도 평화 프로세스와 중국

중국은 한반도의 평화번영이 지역안정과 자국의 발전 및 자국 주도의 질서형성에 도움이 된다고 인식해 왔는바, 최근 한반도의 대화 국면에 대해서도 기본적으로 지지 입장을 보이고 있다. 주지하다시피 중국의 한반도 정책은 한반도의 평화와 안정 유지, 한반도 비핵

16) 임강택, “남북정상회담과 한반도 신경제구상,” (통일연구원 온라인시리즈, 2018.5.8.), pp. 2~3. <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/d7a105b2-3495-4f2d-b670-e115d92b0aac>> (검색일: 2018.8.16.).

화, 대화와 협상을 통한 해결이라는 3원칙 아래 남북관계 안정 및 발전, 북미/북일 관계 정상화, 한반도 평화체제 건설 등을 지지해 왔다. 특히 핵문제를 둘러싼 북미 갈등이 고조되면서 중국의 주변지역인 한반도가 전쟁위기로 치닫는 상황에서 중국은 ‘雙暫停(북한 핵미사일 도발과 한미 연합 군사훈련의 동시 중단), 雙軌並行(비핵화 프로세스와 평화체제 구축 병행)’이라는 해법을 제시한 바 있다.

따라서 중국은 최근 한반도 정세변화가 중국 주변정세의 안정과 안보위협 감소에 도움이 되고, 비핵화와 평화협정 과정이 자국의 영향력 확대에 유리할 뿐만 아니라 북미 간 직접대화도 비핵화에 대한 미중 갈등 완화 및 협력에 긍정적으로 작용할 것이라 기대하고 있다. 반면 중국은 자국이 소외된 남북 및 북미 정상회담의 급속한 진전과 그에 따른 결과에 대한 우려도 갖고 있는 것이 사실이다. 즉 중국을 배제한 북미 간 급속한 관계 개선은 완충지대로서 북한의 상실을 가져올 수 있고, 남북관계 개선 및 발전으로 인한 중국의 한반도 영향력 약화, 한반도 평화와 비핵화 과정 소외로 책임대국의 위신 실추, 미국 주도의 한반도 주변질서 형성, 주한미군의 지속 주둔에 따른 미국의 전면적 압박 등의 가능성에도 주목하고 있다.¹⁷⁾

특히 중국은 기본적으로 남북한에 대한 개별적 접근을 선호하며 북중관계와 한중관계를 한반도의 평화와 안정이라는 구도에서 각기 관리하고자 한다. 중국은 정부차원에서 남·북·중 3각 협력에 대한

17) 이상만은 한반도에 비핵화가 진행된다면 중국은 다음과 같은 전략적 기회와 도전에 동시에 직면할 것으로 예상하고 있다. 한반도 비핵화가 중국에게 가져올 전략적 기회 요인으로 ▶한미 동맹 약화와 주한미군 철수 요구의 명분 제공, ▶북한의 부존자원에 대한 선점 효과와 동해 지역의 차항출해(借港出海)와 서해 지역의 통항달해(通江達海) 전략 실현, ▶한반도 전체에 대한 영향력 증대이다. 반면 한반도 비핵화가 중국에게 초래할 전략적 도전 요인으로는 ▶북·미 관계의 개선으로 북한에 대한 중국의 영향력 상쇄, ▶남북 간 경제 협력 추진과 북한의 개혁개방으로 북한 경제 개발 과정에서 한국, 미국, 일본과의 경쟁이 본격화되는 것으로 설정하고 있다. 이상만, “한반도 비핵화와 중국의 전략적 접근,” JPI PeaceNet, <http://www.jpi.or.kr/kor/regular/policy_view.sky?code=archive&id=5663> (검색일: 2018.10.2.).

직접적 언급은 없었지만, 이러한 3각 협력이 남북 협력과 마찬가지로 기본적으로는 지역정세의 안정과 번영에 도움이 된다고 생각한다. 하지만 동아시아 국제관계의 상위구조에 해당하는 미국 변수는 물론이고 남북관계, 한중관계, 북중관계 등 양자관계가 선순환적으로 흘러가지 않는 상황에서는 남·북·중 3각 협력이 이루어지기 어렵다는 판단이다. 즉 중국은 남·북·중 3각 협력의 본질을 지역경제 문제가 아니라 정치문제로 바라보고 있으며, 미중관계, 북미관계 심지어 북일관계, 북러관계 등 체제 외적 구조의 구속으로부터 벗어나기 힘들다고 판단하고 있다. 따라서 남·북·중 3각 협력에 대해서 중국은 지금까지 비교적 보수적이고 신중한 태도를 취해 왔다.

따라서 2014년 3월 박근혜 전 대통령이 독일 드레스덴에서 발표한 대북 3대 제안에서, “한국측의 대북한 교통, 통신 등 기초 인프라 건설 투자와 북한측의 지하자원 개발 제공”, “현재 추진 중인 나진-하산 물류사업 등 남·북·러 협력사업과 함께, 신의주 등을 중심으로 남·북·중 협력사업을 추진하는” 등의 주장을 한 바 있다. 이에 대해 중국 정부의 공식적 입장은 없었으나, 중국 학계에서는 이러한 남·북·중 3각 협력이 가능하려면 각국 간의 경제적 상호보완성의 측면보다는 정치적 요인이 중요하다고 판단해 왔다. 즉 남북한 양자의 정치적 화해의 의지, 북미관계와 한미관계 그리고 북중관계 등 외부체제의 구조적 제한, 3각 경제 협력의 이익배분구조 등이 신중하게 고려되어야 한다고 언급하고 있다.¹⁸⁾

그러나 과거 박근혜 정부시기 남북관계가 경색, 대립의 길로 치닫고 더욱이 한중관계 역시 사드 배치 문제로 갈등을 겪었던 상황에서는 남·북·중 3각 협력은 가동되기 어려웠지만, 문재인 정부에 들어와 한중관계가 복원되고 남북관계가 대립에서 대화국면으로 전환되

18) 董青岭, “中朝韩三边经济合作: 可能空间与未来潜力,” 『党政研究』, (2015.2.), p. 12.

고 한반도 평화 프로세스(혹은 비핵화 프로세스)가 진행되면서 중국 내에서 다소 신중하기는 하지만 남·북·중 3각 협력의 가능성에 대해서 긍정적 시각을 보이고 있다. 이미 2018년 2월 한중 경제장관회의에서 중국 발전개혁위원회 측과 침체위기의 동북3성을 중심으로 한 한중 기본 협력방안을 논의하기로 결정한 바 있으며, 기본적으로 동북3성에서의 한중 협력은 북한 개방이 진행됨에 따라 남·북·중 3각 협력으로 연결될 가능성이 크다고 볼 수 있다. 물론 남·북·중 3각 협력(경제 협력)을 바라보는 중국의 관점과 입장은 상당히 복잡하다. 미중관계에 대한 고려와 국제사회에서 북한의 비핵화를 위한 책임대국으로서 대북제재에 동참하고 있는 상황에서 중국은 북중 협력은 물론이고 남·북·중 3각 협력이 매우 제한적일 수밖에 없다고 판단하고 있다.

그럼에도 불구하고 남·북·중 3각 경제 협력은 3국의 경제적 상호보완성이 매우 크며 협력의 공간과 영역이 다양해서, 비핵화 프로세스가 정상적으로 추진되어 미국 및 국제사회의 대북제재가 완화, 해제된다면 북중 협력의 가속화는 물론이고 남·북·중 협력의 가능성도 높아질 것으로 보고 있다. 김정은 집권 이후 계속되는 북핵실험으로 북중 간 관계가 일정한 조정기를 거치며 북중경협이 다소 소강상태를 보여온 것은 사실이지만, 중국은 여전히 ‘중국모델’의 북한 이식을 통해 북한을 개방국면으로 이끌기 위한 내적 동기를 버리고 있지 않다. 적지 않은 중국 내 한반도 전문가들은 조만간 북중관계가 소강상태를 넘어서 새로운 전환을 꾀할 것으로 전망하고 있으며, ‘일대일로’라는 역사적 기회와 중러 양국의 밀월관계를 적극 활용하여 북한과의 초국경 경제 협력을 양자적 차원에서 다자적 차원으로 확대함으로써 동북아에 새로운 경제성장거점을 확보해야 한다고 주장해 왔다.¹⁹⁾

특히 중국 중앙정부 차원과 달리 북한과 직접적으로 접경하고 있는 동북지역은 남·북·중 경제 협력에 대해 보다 긍정적이고 적극적인 모습을 보여왔다. 접경지역에서 전개되어 온 북중경협이 유력한 파트너로서 한국의 위상과 역할을 인정해 왔으며, 동북지역 경제침체의 원인 가운데 하나인 대외개방의 한계를 극복하기 위한 최적의 파트너가 한국이라는 인식이 깔려 있다. 또한 한반도의 비핵화가 이루어질 때 가장 많은 수혜를 볼 수 있는 지역이 바로 동북지역이며, 동북지역이 경제침체를 벗어나 새로운 성장동력을 확보하기 위해서는 한반도(남북한)와의 협력이 필수적이라고 판단하고 있다.²⁰⁾

다. 한반도 평화 프로세스와 남·북·중 협력

한반도 평화 프로세스가 소기의 성과를 이룰 수 있다면 남·북·중 협력과 같은 역내 소다자 협력 역시 활성화될 수 있다. 그동안 남·북·중 협력을 제약해 오던 구조적 요인들이 일정정도 해소될 수 있기 때문이다.

첫째, 북핵 해결은 역내 남·북·중 협력의 체제적 제약 요인인 미중 갈등을 완화시킬 수 있다. 이미 살펴본 바와 같이 역내 소다자 협력이 지속성을 담보하지 못한 결정적 이유는 북핵 문제로 인해 역내 미중 갈등 구조를 심화시킨 데 있다. 북한의 핵도발은 중국의 부상을 견제하기 위한 미국의 견제 기제 확대에 명분을 제공한 측면을 부정하기 힘들고, 중국 역시 자국의 부상과 역내 영향력 확대를 위해 북한의 비규범적, 비도덕적 비행을 묵인하거나 비호해왔기 때문이다. 한반도 평화 프로세스를 통해 한반도 평화체제가 구축된다면 최소한

19) 王木克, “東北亞經濟走廊的現實可能性,” 『世界知識』, 第14期 (2015), p. 72.

20) 金強一, “朝鮮半島局勢對東北三省的影響及對策,” (2015.12.31.), <http://www.sohu.com/a/51663882_123136> (검색일: 2018.8.18.).

한반도 문제로 인한 미중 갈등 구도는 완화될 수 있다. 중국의 부상과 이에 대한 미국의 견제가 분명 역내 질서의 불안정성을 제고하고 있는 것은 주지의 사실이지만, 아직까지 동북아 역내에서 미국의 압도적 군사력은 유지되고 있고, 중국 역시 상승하는 경제력과 군사력에도 불구하고 외교적 해결을 지향하고, 미국과의 갈등보다는 협력의 공간을 확대하려는 입장을 견지하고 있다. 이 때문에 한반도의 평화 프로세스는 역내 안보 갈등의 요인을 최소화시키고, 역내 강대국 간의 경쟁과 갈등의 명분을 약화시키는 효과를 기대할 수 있다.

둘째, 한반도 평화 프로세스는 한반도 안보환경을 안정화시키고, 남북관계의 지속 발전에 기여하기 때문에 남·북·중 간의 경제 협력의 확산을 촉진할 것이다. 남북경협이 지속 발전하지 못한 것은 남북 상호 간의 신뢰 부족과 군사적 충돌의 장기화가 가장 큰 이유였다. 북핵 문제의 해결은 기본적으로 한반도의 당사자인 남한과 북한이 군사적 갈등을 완화시키고, 상호 간 군사적 위협이 해소된다는 것을 의미한다. 안보환경의 안정성은 남북 경제 협력이 더 이상 군사안보적 갈등으로 인해 좌지우지되는 과거의 경험을 반복하지 않게 해 줄 것이다. 안정적인 남북경협의 확대는 중국의 자본과 시장을 자연스럽게 흡수할 기회를 제공하고, 기존의 남북경협과 북중경협의 자연스런 융합을 촉진할 수 있다.

셋째, 한반도 평화 프로세스는 북중관계의 주요 딜레마를 일정정도 해결해 줄 수 있다. 남북관계 악화로 인한 남북경협 중단이 북중 경제 협력을 일정정도 확대시키기는 했지만, 북중경협 역시 국제사회의 북핵에 대한 부정적 인식과 제재 국면에서 자유롭지 못했다. 중국 기업들은 북한에 대한 안정적 투자와 장기적 교역 관계의 구축을 희망했지만, 국제사회의 책임 있는 국가를 지향하는 중국 정부의 대북 정책 변화와 대북제재 강화 등으로 인한 정치적 환경에 제약을

받을 수밖에 없었다. 한반도 평화 프로세스가 일정정도 성과를 낸다면, 다음 수순으로 대북제재 완화가 나타날 것이다. 또한 북한의 체제 보장과 안전 보장이 해결 된다면 북한정권 역시 더 이상 핵도발을 통한 생존 전략이 무의미해지기 때문에 경제 협력의 장기 계획을 실현할 수 있을 것이다. 이는 현재 다양한 형태의 경제 협력의 노하우와 네트워크를 구축한 중국에게 상당한 호재이다.

넷째, 한중관계 회복에도 긍정적 효과를 창출할 수 있다. 한중관계는 정냉경열(政冷經熱)이라는 표현이 말해주듯, 정치적으로는 갈등이 있으나 경제 협력과 교류는 매우 활성화되어 있는 상태이다. 특히 북한 문제는 한중 정치외교관계의 발전을 제약하는 관건적인 요인이었다. 다양하고, 다층적인 방식으로 한중 정치외교적 교류를 확대해도, 북한의 도발에 대응 방식 그리고 이어지는 한미동맹에 대한 중국의 의심과 우려 때문에 한중관계는 엄청난 경제 협력의 성과에도 불구하고 관계의 공든 탑이 한순간에 무너져 내리는 위기를 여러 차례 경험하였다. 가장 최근에는 정치외교적 갈등인 사드 문제가 양국 경제 협력에도 악영향을 미치는 상황까지 초래하였다. 한반도 평화 프로세스는 기존 한중관계 발전의 관건적 제약 요인을 원천적으로 제거한다는 의미를 지닌다. 물론 이 프로세스가 즉각적으로 한중관계의 발전을 촉진할 것이라고 단언할 수 없지만, 분명한 것은 한중 간의 인식의 차이를 좁히고, 신뢰 회복을 하는 계기를 마련할 것은 틀림이 없다. 한중 간 신뢰와 관계 회복은 그 다음 단계인 남·북·중 협력의 확대에도 긍정적인 효과를 제공할 수 있다.

다섯째, 한반도 평화 프로세스의 실현은 북한의 개혁개방을 유도할 수 있다. 물론 북한이 자신의 정권 안정성을 어떻게 평가하고, 개혁과 개방의 속도를 어떻게 조정할 지에 대해서는 또 다른 분석이 필요하다. 그러나 북한이 그 오랜 기간 핵 보유 전략을 고수한 것은

체제 안전 보장이라는 정권 생존과 연관이 깊다. 급진적인 개혁개방이 물론 정권과 체제의 생존을 위협할 수 있기 때문에 북한정권이 이 속도를 조절할 가능성이 높으나, 이미 김정은 정권이 경제 발전 우선 정책을 상당히 가속화 시키고 있고, 장마당 경제의 활성화 정도 등을 보았을 때 북한 역시 개혁개방의 방향을 선회시킬 가능성은 낮아 보인다. 만일 평화 프로세스의 실현을 통해 구체적 안전 보장이 가시화될 수 있고, 북한의 안보적 시각에서의 체제 위협이 감소된다고 인지한다면, 다양한 형태의 경제 교류 및 협력 사업을 통해 북한이 개혁개방의 길에 본격적으로 오를 수 있도록 유도가 가능하다. 만일 이렇게 될 수 있다면, 경로의존과 탄성의 법칙으로 경제 협력 확대를 통한 평화와 안정 구축이라는 자유주의적 해법이 현실화되지 못하리라는 법도 없다.

마지막으로 한반도 평화 프로세스는 남·북·중의 이해관계를 조정할 수 있게 해주기 때문에, 소다자 협력을 현실화 시킬 수 있는 동력을 제공한다. 한국은 북핵 해결, 남북관계 개선, 역내 경제 협력 확대를 주요 이익으로 인식하고 있다. 중국의 경우 북한과 함께 한미동맹 와해에 대한 공통의 이익을 가지고 있지만, 한국과 마찬가지로 북핵 해결과 역내 경제 협력 확대를 주요 이익으로 인식한다. 북한은 체제 보장을 우선적 이익으로 여기고 있기 때문에 핵보유 노선을 고집해왔으나, 한반도 평화 프로세스에 동참하고 있고, 김정은 정권의 경제 우선 노선 추구 등을 감안해 보았을 때, 역내 경제 협력 확대에 대한 상당한 기대가 있는 것으로 평가된다. 비록 협력 참여국의 이해관계가 다르지만 공통적으로 역내 경제 협력 확대는 모든 당사국에게 공히 이익으로 작용한다. 따라서 한반도 평화 프로세스의 진전을 통한 북핵 해결이 가시화 된다면 남·북·중 협력은 활성화될 것이라고 기대할 수 있다.

아쉽게도 남·북·중 협력이 장밋빛 미래를 보장해 주지는 않는다. 한반도 평화 프로세스가 역내 소다자 협력의 가능성을 확대시키는 것은 맞지만, 한반도 평화 프로세스가 역내 다자주의 실현의 구조적 제약 요인을 모두 해결해 주는 것은 아니기 때문이다.

가장 중요하게는 한반도 위기 해결 과정에서 미중 간 협력적 공간을 확대할 수 있지만, 세력전이와 진행되는 상황에서 미중 간 힘의 충돌은 불가피한 현실이기 때문이다. 유럽의 경험에서 보듯이 다자주의의 궁극적 실현은 힘의 균형에서 지속성을 담보하였다. 그러나 한반도 문제 외에 전지구적 혹은 역내 미중 갈등의 확대가 야기할 비관적 현실 역시 우리가 간과해서는 안 될 것이다. 대신 최소한 역내에서는 미중 갈등의 불똥을 피하거나 최소화할 수 있는 새로운 형태의 지역질서 구축 노력이 필요하다.

새로운 지역질서를 만드는 과정에서는 한국과 같은 중견국의 역할은 중요하다. 새로운 지역 질서의 구축은 역내 구성원 간에 공유할 가치, 권리, 의무 등 일종의 규범에 대한 합의를 이루어 가는 과정이다. 이 과정에서 국가의 협상력은 전통적 파워(무력과 금력 등), 소프트 파워(지식과 문화 등), 네트워크 파워(소통과 연결능력) 등에 의해 좌우된다. 문제해결을 위한 적절한 파트너를 선정하고 이들과 지식을 생성, 공유하며 다양한 행위자 네트워크와 연대를 이끌어가는 능력은 통상 강대국들이 앞서가지만 한국과 같은 중견국도 충분히 역량을 발휘할 수 있다.²¹⁾ 현재 진행 중인 한반도 평화 프로세스가 바로 한국이 중견국으로서 새로운 역내 질서 구축에 중요한 역할을 하고 있음을 잘 보여준 예라고 할 수 있다. 한국은 북한을 설득하여 남북관계 개선의 틀을 만들었고, 나아가 북미 간 협상의 가교 역할을 수행하였다. 중국과의 관계 역시 마찬가지이다. 중국은 여전

21) 손열, “공생과 번영의 동아시아 다자질서 구축 전략,” 『EAI 프로젝트 리포트』 (2014), p. 2.

히 미국을 의심하고 있고, 그 때문에 한미동맹에 대해 상당한 부정적 인식을 견지하고 있다. 이는 미중 경쟁이라는 역내 가장 큰 구조적 변수가 변화하지 않는 한 쉽게 극복하기 힘든 문제일 것이다. 그러나 한국이 주도하는 소다자 협력의 경우는 이 구조적 변수의 영향을 상대적으로 감소시킬 수 있는 장점이 있다. 참여국의 수가 적으면 적을수록 규범과 가치의 공유, 이해관계의 조정 등 실질적 협력의 가능성이 높기 때문이다. 북핵 변수가 어느 정도 해결이 된다면, 한반도 평화 프로세스의 운전자 역할을 해 온 한국의 경험과 스마트 파워는 이 조정 과정에 큰 도움이 될 것이다.

우선 남·북·중 협력과 같은 소다자 협력의 구축은 역내 평화와 안정을 위한 다자 협력 확대에 초석이 될 수 있다. 현실적으로 역내 다자 협력의 다양한 제약 요인이 존재하는 것은 분명하지만, 다양한 형태의 다자 협력의 제도화 노력과 역사적 축적은 역내 다자주의 실험의 중요한 역할을 할 수 있기 때문이다.²²⁾ 남·북·중 협력 모델 외에도, 한·미·중, 남·북·러, 혹은 일본을 포함하는 다양한 협력 모델을 주도하여 상호 보완체제를 구축해야 한다. 남·북·러 소다자 협력의 경우는 가스관 및 전력망 사업에 대한 논의가 있어왔고, 경제성도 높을 것으로 예상된다. 특히 남·북·러 협력은 역내 경제 협력에서 중국의 영향력이 과도하게 확대되는 것을 견제하고 소위 북한이 중국 경제에 종속되는 동북4성론을 방지하는 효과가 있다.²³⁾ 경제적인 목적 외에도 정치외교적 목적의 소다자 협력 모델도 구축해야 한다. 경제적으로는 남·북·중, 남·북·러 협력 등을 활성화시킨다 하더라도 역내 다자주의 구조에서 차지하는 미중 갈등 변수를 고려할 필요가 있다. 한·미·중 대화체를 우선적으로 시도하고 추후

22) 김성한, “동북아 세 가지 삼각관계의 역학구조,” 『국제관계연구』, 제20권 1호 (2015), p. 74.

23) 신범식, “북-중-러 접경지대를 둘러싼 초국경소지역 개발협력과 동북아시아 지역정치,” 『국제정치논총』, 제53권 3호 (2013), pp. 450~454.

북한의 참여를 유도할 필요가 있다. 이와 동시에 한국은 안보영역에서 양자동맹에만 의존하지 말고 다양한 소다자 협력의 구조 창출을 주도하여 주변 강대국들의 오해를 불식시킬 필요가 있다.

둘째, 소다자 협력은 협력의 대상과 협력 주제를 다양화 할 수 있는 장점이 있다. 일단 역내의 복잡한 질서를 내포하고 있는 전통 안보 문제에서 벗어나, 비전통 안보 혹은 경제 부문에 중점을 둔 기능주의적 소다자 협력을 지향해야 한다. 즉 기존의 역내 지역주의 패러독스와 동맹 문제를 배제하고 실용적 차원의 제한된 목적을 지향하는 협력체를 구성해야 한다. 예를 들면 기후, 환경, 에너지, 재난구조, 사이버테러 등의 영역에서의 협력이다. 기후·환경 문제는 이미 세계적 문제이자, 남·북·중 공동의 이익이 있는 영역이 될 수 있다. 또한 신재생에너지의 경우 화석에너지에 비해 지정학적 요인, 운송 비용 및 운송 안전, 역사적 갈등 등 정치적, 경제적 요인에 비교적 자유롭기 때문에 이익 추구에 유리하다.²⁴⁾

마지막으로, 다자 협력이 지속발전하려면 다자성과 상호주의 정신이 중요하다. 남·북·중 협력의 경우 과거의 초국경 협력이 확대 발전하지 못한 원인을 다시 한 번 상기할 필요가 있다. 현재까지 추진되어 온 북한이 포함된 3각 협력사업은 정권의 외교적 성과를 홍보하기 위한 일회성 이벤트 성향이 강했고, 국민뿐만 아니라 관련국의 절대적 공감대를 확보하지 못하였다. 수요자의 입장보다는 공급자의 논리가 우선 되고, 공동 이익보다는 자국 이익 창출이 중시되어 왔다.²⁵⁾ 역사사지의 자세로 북한이 그동안 글로벌 개발 협력 거버넌스에 대한 부정적 인식을 왜 극복하지 못했는지 검토해 볼 필요

24) 오대원·양철, “동북아 질서 변화와 한·중 협력에 관한 국제정치경제적 분석 -이익균형론을 중심으로-,” 『한중사회과학연구』, 제31권 (2014), p. 123.

25) 안병민, “특집 : 한반도와 동북아, 통일과 평화협력의 선순환 : 북방 3각 협력 양자, 다자 상시 협력채널 구축해,” 『통일한국』, 제358권 (2013), pp. 16~17.

가 있다. 또한 중국의 시장 그리고 한국의 자본 혹은 기술을 상수로 여기는 태도 역시 버려야 한다. 남·북·중 경제 협력 과정에서 중국은 한국의 자본이나 기술을 선호하지 않을 수 있다. 이미 자국의 자본력과 기술력이 충분하기 때문이다. 또한 자국 산업과 시장을 보호하기 위해 우리가 의도하는 남·북·중 협력사업 항목에 적극적 선호를 보이지 않을 가능성도 있다. 결국 각국의 다자성을 냉정하게 분석하고, 상호 이익의 교집합을 찾는 노력이 필요할 것이다. 우리가 주도하는 남·북·중 협력 모델을 창출하기 위해서는 우리가 무엇을 하겠다는 것보다 북한과 중국이 과연 무엇을 필요로 하는가? 라는 질문이 우선해야 하는 이유이다.²⁶⁾ 동시에 동북아의 공동 이익과 평화조성이라는 거시적 목표와 가치에 대한 참여국의 공감대 조성을 지속적으로 확보해야 하고, 상시적인 양자, 혹은 삼자 간 협력 채널을 통해 법적, 제도적 기제 마련, 실질 이익에 대한 상시조정이 이루어져야 할 것이다.

26) 중국 단둥 북중무역업 관계자와의 인터뷰(2018.8.3, 통일연구원).



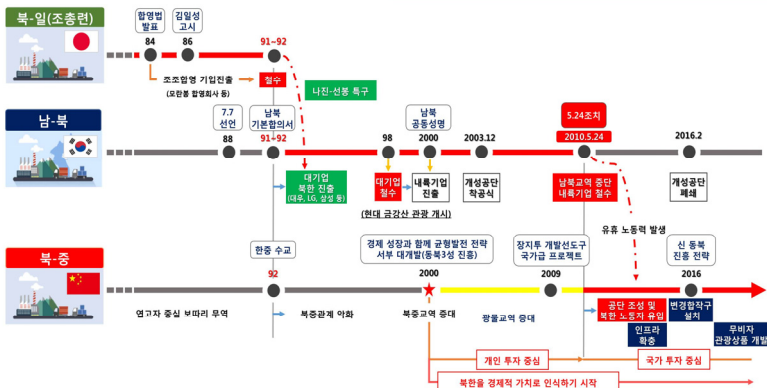
Ⅲ

남·북·중 협력의 어제와 오늘

1. 남·북·중 경제 협력의 양상과 한계

제II장에서 분석한 바와 같이 구조적인 요인으로 인하여 기존에 남·북·중이 공동으로 참여한 협력사업을 찾아보기란 어려웠다. 게다가 한중수교 직후부터 추진된 남·북·중 3국의 유일한 협력사업인 ‘GTI(광역두만강개발계획)’도 현재는 답보상태에 있다. 다만 조사결과, 경제 및 사회문화적 측면에서는 남북, 북중 양자 간 진행된 협력사업이 적지 않았으며, 이 과정에서 남·북·중 3각 협력사업으로 이끌어낸 사례들을 발견할 수 있었다. 특히 사회문화 교류는 2차 년도의 연구결과에서와 같이 북중관계가 악화되어도 인적 교류를 중심으로 꾸준히 이루어졌다는 점은 활용할만하다. 따라서 제III장에서는 남북, 북중 양자 간에 진행된 협력사업들 중 남·북·중 협력으로 확장되었던 사례들을 발견하고, 그 과정에서 성공 요인과 함께 3각 협력사업이 활발히 진행되지 못했던 한계들을 검토하고, 이를 바탕으로 제V장의 남·북·중 3각 협력의 방안 마련을 위한 토대를 마련하고자 한다. 특히 본 장에서는 정부 간 협력사업뿐만 아니라 민간

〈그림 III-1〉 남북, 북중 경제 협력의 변천과 연계



출처: 필자 작성.

주도의 협력사업도 함께 검토하고자 한다. 그 이유는 정부 간 진행된 사업보다 민간 차원에서의 남·북·중 3각 협력 사례가 상대적으로 풍부하기 때문이다.

가. 남·북·중 3국 간 경제 협력의 양상과 변화

(1) 1990년대: 남북 경제 협력의 태동과 남·북·중 3각 경제 협력의 구상

남북, 북중관계에서 흥미로운 점은 경제적인 측면에서는 한국이 오히려 중국보다 북한과 더 먼저 적극적인 협력사업을 시도했다고 할 수 있다. 다시 말하면 북중 간 경제 협력이 본격적으로 이루어진 시기는 1990년 전후 구(舊)사회주의권이 붕괴된 직후가 아닌 한참 후라는 사실에 주목해볼 필요가 있다. 이는 중국의 경제성장단계와 관계가 깊다. 즉 1990년대 초 중국은 개혁개방을 시작한지 10년의 기간이 경과했지만 여전히 북한을 경제적 가치로 접근할 만큼 경제가 충분히 발전하지 못했던 것이다.

반면에 남한은 북한과의 관계개선과 함께 경제 협력이 동시에 이루어졌다는 특징을 지닌다. 1990년대 초 남북 간 경제교류가 가능했던 이유는 무엇보다 남한 정권의 북한에 대한 정책전환이 있었기 때문이다.²⁷⁾ 대북사업가들에 의하면, 그 중에서도 특히 1988년 ‘7.7특별선언’과 1991년의 ‘남북기본합의서’가 남북교류를 가능하게 하는 시발점이 되었다. 그런데 1990년대 초 북한에 진출한 기업은 남한의 중소기업이 아닌 9개의 대기업들이었다.²⁸⁾ 진출 분야는 대부분 의류

27) 대북사업가들은 1988년 7.7선언과 1991년 남북 간 기본합의서가 남북경협을 하게 되는 결정적인 계기라고 언급했다. 당시 국가보안법이 엄연히 존재했기 때문에 남한 사람들은 북한과의 경제 협력은커녕 접촉한다는 사실조차 상상하기 어려웠다. 그러나 남북 교류협력법을 통해 1992년 이후 북한사람과 접촉뿐 아니라 사업도 가능하게 되었다.

부분으로, 조사결과 그 원인은 다음과 같이 시대적으로 남북의 이해 관계가 일치했기 때문이었다.

첫째, 남한기업의 수요이다. 남한은 복장·의류산업이 1960년대 경제개발 5개년 계획을 통해 가장 먼저 산업화를 이룬 부분으로, 그로부터 30년이 경과한 1990년대 초에도 여전히 국가산업의 주요 부분을 차지했다. 그러나 동시에 이 분야는 인건비의 상승으로 인해 국내수요를 충족시키기 위해서는 기업이 해외로의 공장이전을 고민해야 했다. 물론, 현재 상황이라면 중국, 동남아시아 등지로의 공장 이전을 고려했을 수도 있으나 당시 이들 국가는 관련 분야를 맡길 만큼의 경제수준과 기술이 뒷받침되지 못했다.

둘째, 북한의 여건과 수요이다. 북한은 당시 복장·의류 분야에 남한의 내수를 충족시킬 만큼 고도의 기술과 산업기반을 구축하고 있었다. 이는 1980년대 재일조선인의 대북투자과 관련이 높다. 즉, 북한 당국은 1984년 합영법을 제정하였으며, 1986년 김일성의 교시에 의해 외자유치를 위한 법적·제도적 장치를 마련하였다.²⁹⁾ 그러나 주지하다시피 이 시기의 대북투자는 대부분 조총련계의 기업이 주를 이루었으며,³⁰⁾ ‘조총련계 사업은 곧 애국사업이다.’라는 북한 측의 잘못된 인식으로 인해 실패로 종결되었다.³¹⁾ 그럼에도 총련계 기업의 대북투자는 의류봉제업을 중심으로 당시 관련 일본제 기계설비가 북한으로 대거 반입되었을 뿐만 아니라 같은 동포라는 인식으

28) 대북사업 초창기 북에 진출한 기업은 대우, 삼성, LG, 선경, 쌍용, 효성, 고려무역 등 9개의 대기업이었다.

29) 金鎮植, “祖国との合併は在日の糧,” 『世界』, 1994年10月号, pp. 96~120; 東北アジア研究所編, 『在日朝鮮人はなぜ帰国したのか』(東京亜紀書房, 2005); 宮利雄, “合併事業の新たな展開,” 『北朝鮮：崩壊か、サバイバルか』(サイマル出版会, 1993), pp. 109~134 참조.

30) 모란봉(일본의 사꾸라기업)회사 등 재일조선인 합영회사가 상당 규모 북한에 설립되었다.

31) 金鎮植, “祖国との合併は在日の糧,” pp. 96~120 참조.

로 북한에 적극적으로 기술을 전수했다.³²⁾ 이는 당시 북한의 의류봉제업을 상당 수준으로 견인하는 주요 원천이 되었다.³³⁾ 이와 맞물려 1990년 전후는 구사회주의 체제가 붕괴되는 시기로, 이를 통해 북한은 그동안 사회주의 분업체계에서 맡아 왔던 복장임가공의 주문을 소실하는 시기이기도 했다. 따라서 북한은 1990년대 초반 200여 개의 조총련 합영기업이 철수하면서 남기고 간 복장관련 공장설비나 노동력 등을 마냥 놀릴 수는 없었으며, 사회주의 분업체계에서 맡았던 공백을 누군가가 메꿔주기를 희망했다.

이러한 남북의 이해관계로 인해 남한의 대기업이 선발대가 되어 복장 부문을 중심으로 북한에 진출했다.³⁴⁾ 특히 섬유봉제가공업은 여타 산업에 비해 초기 투자비용이 덜 소요되어 리스크가 적은 관계로 초기 단계에서 진출이 용이했다.³⁵⁾

한편, 1990년대 중국은 여전히 체제이행국가이면서도 경제적으로 낙후했기 때문에 북한을 보는 시각이 경제보다는 여전히 정치·안보 협력 중심의 틀에서 탈피하지 못했다. 더욱이 1992년은 한중수교로 인해 북중관계가 악화되는 시점이다.³⁶⁾ 따라서 민간경제 교류의 규모도 1980년대 초 중국의 개혁개방과 함께 북한 화교, 중국 조선족, 조교 등 연고자(緣故者)의 친척방문이 허용되면서 시작된 소규모 보따리무역에 한정되었다.

이러한 상황에서 북한의 경제난은 오히려 남북 경제 협력을 추동하는 동인이 되었다.

32) 당시 관계자에 의하면, 총련기업은 북한에 1, 2년 상주하면서 기술전수를 하였다.

33) 주우끼 등 봉제관련 일본 기계가 많이 북한으로 유입되었다.

34) 대우도 대우실업 등이 모태가 되었다.

35) 이는 개성공단단의 사례에서도 동일하다.

36) 동지애, “한중수교 배경하의 북중관계 변화,” (2018년 후반기 접경지역 답사자료집, 2018.9.), pp. 5~8.

(2) 2000년대: 남북 경제 협력의 활성화와 남·북·중 3각 협력의 시도

1994년 전후로 북한에 진출한 남한의 대기업은 무관세 혜택, 저임금 및 지리적 인접성의 이점을 겨냥하여 북한에 진출했으나 큰 성과를 거두지 못하고 진출 3~4년 만에 철수를 감행해야 했다. 정치적 리스크 외에도 예상과 달리 물리적 및 법·제도적 인프라 미비 등 북한 자체가 안고 있던 ‘내부문제’가 적지 않았기 때문이다. 대기업 관계자들의 증언에 따르면, 이는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 북한 현지 공장에 대한 대대적인 투자가 필요했다. 예를 들어, 복장을 생산하는 공장이 있다고 해서 현장에 가보면 복장을 생산하는 공장은 맞지만 남한기업이 원하는 수준의 제품을 생산하기에는 추가적인 설비투자 및 기술 인력 조달 등 대대적인 리모델링이 필요했다.

둘째, 교통·물류 인프라의 취약성이다. 설령, 대대적인 재정비를 통해 생산 가능한 공장으로 완비했다고 해도, 일단 생산단계에 돌입하면 또 다른 차원의 문제에 직면한다. 예를 들어, 생산과정에 자재 및 설비에 대한 또 다른 수요가 수시로 발생하는데, 북한의 경우 물자부족이 항시적이어서 현지에서 물자 조달이 곤란했다. 따라서 한국 등지에서 관련 설비와 원부자재를 조달받아야 하는데 운송체계의 미비로 해당 공장까지 수송하는 데는 상상을 초월할 정도로 시간과 비용이 소요되었다.³⁷⁾ 이는 물류비만을 상승시키고 원활한 생산을 방해했다.

셋째, 통신체계의 미비 및 자유로운 왕래의 제약이다. 북한은 특히 현지 물자 조달시장의 부재로 자재 및 설비의 부족상황이 빈번히

37) 관계자들의 증언에 의하면, 한국과 비교해 북한에게는 오더를 한 두 달 정도 여유를 주고 발주하였으나, 6개월에서 1년이 지나도 납기일을 맞추지 못하는 경우가 빈번했다. 대북사업가 K 인터뷰(2018.9.20, 통일연구원); 북중무역 관계자 L1 인터뷰(2018.6.24, 강남사무실).

발생하여 남측의 파트너와 수시로 연락을 취해야할 필요성이 높았다. 그러나 연락가능한 통신체계가 부재하며 자유로운 왕래까지 불가능하여 적절한 대응이 어려웠다.

넷째, 법·제도 장치의 미비이다. 남한기업은 상기의 문제들로 손해를 보아도 중재 받을 수단이 부재했다. 결국 북한이 남기일을 지키지 못하자 남한기업은 바이어와의 약속을 지키지 못하고 막대한 손해를 보고 철수할 수밖에 없었다.

그런데 대기업이 철수한 이 자리를 2000년 들어 남북관계의 호전과 함께 남한의 중소기업들이 메우기 시작했다. 주목할 점은 중소기업은 대기업의 전철을 밟지 않기 위해 단동·훈춘 등 북중 접경지대에 플랫폼을 세우고, 이 공간을 남과 북이 소통하는 중간지대로 활용했다는 점이다. 특히 중국이라는 제3의 공간을 활용해 남북 간 가로막고 있었던 '3통(통신, 통행, 통관)'의 장벽을 극복했다. 그런데 무엇보다 남한의 중소기업이 북중 접경지대에 거점을 마련할 수 있었던 가장 큰 이유는 조사결과, 다음과 같은 매개체가 존재했기 때문이다.

첫째, 중국 지방정부의 역할이다. 중국의 경우, 북한과의 실질적인 경제 협력은 대부분 북중 국경지역에서 이루어진다. 환언하면, 중국의 대북 경제 협력은 해당 지역의 경제적 이권과 직접적으로 연관이 되기 때문에 해당 지역의 관료들은 대북사업에 적극적인 중계자 역할을 하고자 하는 인센티브가 매우 강하다. 따라서 1990년대 중반 북한 당국이 경제난을 타개하기 위해 중국 단동 등 북중 접경지역에 많은 무역대표부를 파견했는데, 이때 이들은 단동진출공사(進出公司:수출입공사)를 통해 무역·투자 상담을 받았다.³⁸⁾ 따라서 단

38) “당시 북한 사람은 한국에 많은 기대를 했다. 대기업이 나서서 북에 설비투자 및 기술 지원을 하여 잘 될 줄 알았다. 그러나 1, 2년 하다 보니 이들이 수익이 나지 않자 철수하여 북한은 결국 닭 쫓던 개 지붕 쳐다보듯 피해자가 되었다. 남한기업은 다른 출로를 선택할 여지가 있었지만 북한은 공장이 돌아가지 못하자 노동자가 대량 실직에 직면했다. 공장지배인이나 책임자들도 매일 공장에 나와서 기계만 닦을 수 없었다.

동진출공사는 대북사업에 대한 정보 및 네트워크를 확보하고 있을 뿐 아니라 북한을 활용해 지역경제를 활성화시키고자하는 동인이 강해 투자유치에 적극적이었다. 이 상황에서 1990년대 말 한중관계 및 남북관계가 호전되면서 북중 접경지역에는 값싼 노동력을 목표로 중국에 진출한 남한기업이 다수 존재하였는데, 바로 단동진출공사가 이들을 겨냥해 대북사업을 독려하고 일정 편의를 봐주었다. 따라서 당시 단동진출공사의 도움으로 북한과 교역을 시작한 남한의 대북사업가가 적지 않았다.³⁹⁾

둘째, 무엇보다 북중 접경시대에는 조선족, 조교(朝僑), 북한 화교 등 언어, 관습, 역사, 문화 등 남한과 동질집단이 존재한다.⁴⁰⁾ 게다가 이들은 북한에 연고를 두고 장사나 무역한 역사가 오래되어 남한기업이 북한에 진출하는 데 촉매역할을 하였다.⁴¹⁾ 중국의 한족조차 대북사업을 진행하는 동안에는 반드시 조선족이나 화교 등을 고용하고 있어 한국인이 중국에서 대북사업을 하는 데 언어나 문화, 네트워크 측면에서 결코 어려움이 많지 않았다.

이와 같이 중국에 거점을 마련한 남한의 중소기업은 북한과의 교역에서 한국과 북한을 이어주는 가교역할을 하면서 남북교역을 남·북·중 3각 협력으로 확대시키는 중요한 동인이 되었다. 한편, 중국은 두만강지역개발을 둘러싼 다자간 협의체 구축에 매우 적극적인 행보를 보였으며 1991년 평양회의를 통해 1992년 유엔개발계획(UNDP)의 주도 하에 북·중·러·일 등이 참여하는 ‘두만강개발계획(TRADP: Tumen River Area Development Program)’이라는 다자간 협의체를 구성

따라서 당시 무역대표부가 단동에 나와 일거리를 받아오겠다고 대거 나왔다.” 북중무역 관계자 K 인터뷰(2018.7.12, 통일연구원).

39) 단동진출공사는 일정 정도 수수료를 받고 북한 무역회사를 소개 및 연계해 주는 역할을 하였다.

40) 강주원, 『압록강은 다르게 흐른다』 (서울: 눌민, 2016), pp. 30~50.

41) 단동 진출 기업의 특징.

하기에 이른다.⁴²⁾ 그러나 2000년대 들어 TRADP가 큰 성과를 보이지 않자 중국은 2005년 9월 TRADP를 중국, 북한, 러시아 3국에서 몽골과 한국까지 사업의 범위를 확장시키면서 그 명칭도 ‘광역두만강개발계획(GTI)’로 변경했다.

따라서 GTI는 한국을 포함한 중국, 러시아, 몽골 등 4개국이 2005년에 설립한 유일한 지역협의체로, 인접국 간 경제 협력을 촉진할 개발의 잠재력이 매우 높은 동북아 경제 협력의 유일한 플랫폼이라 할 수 있었다. 그럼에도 이 시기에도 여전히 주변의 복잡한 국제정치 환경, 관련국 간 경제적 이해상충 및 자원부족 등으로 현재까지도 개발이 본격화되지 못하고 있다.⁴³⁾

(3) 2010년 이후: 남북 경제 협력의 단절과 남·북·중 3각 협력의 제약

남북은 2007년 제2차 정상회담에서 ‘공동어로구역·평화수역 설정’ 등 총 13개의 사업과 5개의 후속 기타사업을 실시하기로 약속했다. 그러나 정권교체와 함께 2008년 7월 금강산 관광객 피격사건, 2010년 5·24 조치 및 2016년 2월 개성공단의 폐쇄조치로 인해 남북 협력사업은 전면 중단되기에 이른다. 문제는 남북관계의 중단이 곧 기존의 남·북·중 3각 협력사업의 중단으로 이어진 것이다. 중국에 플랫폼을 두고 대북사업을 실시해 온 남한의 내륙기업들이 북한과 중국에서 철수하였으며, 유일한 동북아 협의체인 GTI에서 조차 한국은 참여할 동력을 상실했다.

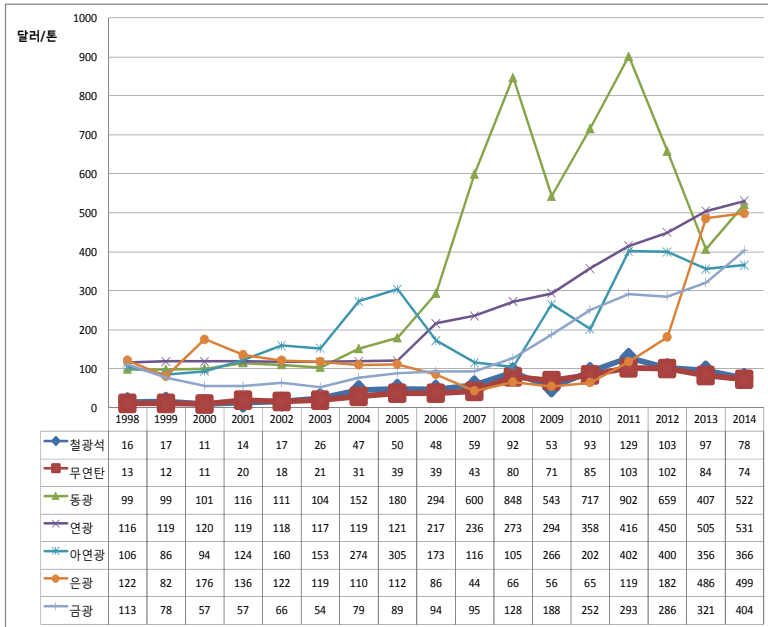
반면에 북중 경제 협력은 대북제재가 본격적으로 강화된 작년 8월

42) 박지연, “광역두만강개발계획(GTI)의 현황과 시사점,” 『수은북한경제』, 12월호 (2014) 참조.

43) 예를 들어, 단동의 남한 대북사업가는 실질적으로 단동에 남아 있지 않다.

중순까지 오히려 증가했다. 예를 들어, 대북 광물관련 수입 및 투자, 북한 노동자 등 2013년에 최고치를 갱신했는데 이는 <그림 III-2>와 같이 특히 2010년 이후 광물가격의 급등이 큰 요인으로 작용했었다.

<그림 III-2> 국제 광물가격 (1998~2014년)



출처: KITA(한국무역협회)의 자료 토대로 필자 작성.

따라서 사업의 주도권이 남한에서 중국으로 대체되었다. 그러나 이 시기 무엇보다 북중 경제관계에서 나타난 가장 큰 변화는 기존의 ‘민(民)’ 중심에서 ‘관(官)’ 중심의 국가급 협력사업으로 강화되었다는 사실이다. 특히, 2009년 7월 중국 국무원은 『랴오닝연해경제벨트발전 계획(遼寧沿海經濟帶發展規劃)』(2009.7.1.), 『창지투개발개방선도구를 위한 중국두만강구역 합작개발계획요강(以長吉圖爲開發開放先導區的中國圖們江區域合作開發規劃綱要)』(2009.8.30.) 등 동북3성의

지역경제발전을 위한 국가급 정책을 발표했다.⁴⁴⁾ 이는 동북지방의 개발을 통해 새로운 발전의 동력확보와 함께 연해지방과의 발전 격차를 해소하려는 목적도 있으나 무엇보다 랴오닝 연해 개발을 통해 따렌-단둥-신의주를, 창지투 및 두만강 개발을 통해 나진과 연결하여 지린성과 헤이룽장성이 해양으로 나가는 출구확보에 있었다. 연변일보 2010년 11월 29일 기사에도 다음과 같이 이러한 사실들이 명확히 기술되어 있다.

동북아지구의 기하중심에 위치해 있고 조선, 로씨아와 련접되어 있는 훈춘시는 우리나라가 일본해로 직접 진입할 수 있는 유일한 통로이며 우리나라가 수로로 로씨아, 조선 동해안, 일본 서해안에 갈수 있는 가장 가까운 곳이기도 하다. 주변 린국에 로씨아의 뽀시에 트항, 자르비노항, 올라지보스도크항과 조선의 선봉항, 라진항, 청진항 등 여러 개의 항구가 있는 훈춘은 중국이 동북아경제합작권에 개입할 수 있는 뉴대이고 교량일 뿐만 아니라 중국동북의 새로운 출해대통로이기도 하다. ‘항구를 빌어 바다로 나가는 전략’은 력사가 유구한 천년상업도시 훈춘에 “황금배길”를 열어놓았다…… 항로는 훈춘발전의 출로이며 생명선이다. 오직 해상통로를 개통해야만 훈춘은 동북아지구무역 “핵심도시”역할을 발휘할 수 있고 길림성 나아가 동북지구의 합작을 다그칠 수 있으며 동북아주변 각국과의 교류와 합작의 무대를 넓혀갈 수 있다. 훈춘사람들은 꼭 이렇게 되리라는 것을 굳게 믿고 있으며 또 이를 위해 피와 땀을 뿌리고 있다.⁴⁵⁾

특히 북중경협외 물리적 연계성 강화와 관련해서 최근 가장 주목되는 것이 ‘창지투 선도구 개발계획(지린성의 창춘-엔지-투먼)’의

44) “중국두만강지역합작개발전망계획요강(전문),” 『길림신문』, 2016.8.3, <http://kr.chinajilin.com.cn/news/content/2010-08/31/content_1536.htm> (검색일: 2018.8.20.).

45) “훈춘 해상황금통로 구축에 진력,” 『연변일보』, 2010.11.29.

교통 인프라를 축으로, 중국과 북한 내 인프라 연계가 뚜렷해지고 있으며, 이를 통해 양국 간 인적 경제 교류도 증대되고 있다는 사실이다.

둘째, 관광과의 연계 속에서 개발되고 있다. 제재 속에서도 관광 상품은 증가되고 있다. 최근 필자의 접경지역 답사에 의하면 만포시와 집안시는 관광 상품이 최근에 만들어졌다. 특히 무비자로 북한에 갈 수 있는 무비자 관광이 개시되었다. 최근 건설되는 다리 또한 북중 간 관광 및 경제 협력을 위한 인적 교류와 깊은 연관이 있다.

다시 말하면 남북의 정치적 불안은 중국이 남북 경제 협력을 대체하는 ‘대체효과’를 가져왔으며 북한의 중국에 대한 의존도를 더욱 높였다.

나. 성과사례: 대기업 VS. 내륙기업(內陸企業)

1990년대 후반 남한의 대기업들이 북한에서 철수하면서 이 공간을 중소기업이 대체하기 시작했다. 특히 이들은 단동·훈춘 등 북한과 인접한 중국 접경지역에 플랫폼을 세우고 중국이라는 제3의 공간을 활용하여 다음과 같이 대기업들이 직면한 난관을 극복하는 동시에 대북교역에서 발생하는 지리적 인접성, 저임금 및 무관세 혜택 등의 이점을 향유하면서 이른바 ‘내륙기업’이라는 남·북·중 협력의 새로운 성공 모델을 창출해 냈다.⁴⁶⁾

첫째, 중국을 통해 자금결제를 비롯하여 통신·통행·통관 등 3통(三通)의 문제를 해결했다. 2000년대 북한과의 관계 개선으로 한국인은 북한과 비즈니스가 가능하게 되었으나 3통의 부재로 사실상 직교역이 거의 불가능한 환경이었다. 그러나 내륙기업은 중국의 3통을

46) 이들은 개성 지역을 제외한 북한의 내륙지역에 진출하였다고 하여 내륙기업이라고 불린다. 이에 관해서는 정은이, “5.24조치가 북중무역에 미친 영향,” 『통일문제연구』, 제27권 1호 (2015), pp. 101~130 참조.

공유하면서 북한과 교역을 가능하게 했다.

둘째, 대북사업관련 인적 네트워크의 구축이 가능했다. 사실 북한과 사업을 하고 싶어도 정보가 부재하면 접근 자체가 불가능하다. 그런데 북중 접경지역은 북에서 직접 파견된 무역대표부를 비롯해 홍상, 천달 등 오래전부터 북한과의 교역을 중계하는 수많은 '무역 대리회사'가 존재한다. 이들을 통해 내륙기업은 북한 관련 정보도 획득하고 인적 네트워크도 확장했다. 특히 남한 사업가는 북한과 교역할 때 기존에는 민족경제협력연합회(이하 민경련) 등 제3자를 통해서만 사업 협의가 가능했기 때문에 사업 당사자와는 간접적으로 정보가 전달되어 소통이 미흡하였다. 그러나 중국이라는 제3의 공간에서는 남북 사업 당사자와 직접 만나 합의가 가능하여 정확한 수요를 파악할 수 있었다.

셋째, 원료공급의 배후지로 중국을 활용했다. 북한은 물자부족이 극심하여 자재의 현지조달이 곤란한 경우가 적지 않게 발생한다. 따라서 오더 발주자는 해외에서 물자를 공급해 북한에 제공해야할 상황이 빈번히 발생하는데, 중국에서 조달하면 한국에서 조달하는 것보다 비용과 시간 등이 절약되어 생산 마감일을 앞당기는 등 다양한 편익을 누릴 수 있었다.

넷째, 내륙기업은 중국에 본거지를 두고 있기 때문에 중국 관행을 따르는 경우가 많은데, 이는 오히려 남북교역에 더 많은 유연성을 발휘하게 했다. 왜냐하면 북한과 중국은 같은 사회주의 체제를 경험하였으며 지리적으로 인접해 있어 역사적으로 유사한 관행이 존재한다. 따라서 내륙기업은 대북사업에서 더 많은 협상력을 발휘하여 실제 개성공단보다 더 낮은 인건비로 생산이 가능하였다. 특히 북한은 중국과 동일한 체제라는 인식이 저변에 깔려 있어 사상의 통제 등 제약이 상대적으로 덜해 자유롭다. 따라서 자유로운 공간에서 양국의

사업 당사자가 만남을 가지면 더 많은 사업 이야기가 가능했다.

다섯째, 동포 네트워크를 활용할 수 있었다. 무엇보다 북중 접경 지대는 조선족을 비롯하여 조교(朝僑), 북한 화교 등 북한 연고자(緣故者)가 집중적으로 분포되어 있다. 이들은 한국과 언어가 통할 뿐만 아니라 오래전부터 북한과 네트워크를 가지고 장사나 무역을 해왔기 때문에 대북사업에서 축적된 노하우가 적지 않다. 따라서 5·24 조치 이전만 해도 북한 화교 및 조선족, 조교 등이 한국인 대북 사업가를 도와 남북무역에 참여했다.⁴⁷⁾

여섯째, 한국의 북한산에 대한 면세조치는 중국인의 참여를 강하게 유인하는 동인이 되었다. 중국인이 북한 상품을 자국 내로 수입할 경우 관세뿐만 아니라 부가가치세를 부과해야 하므로 단가가 상승하여 북한산 상품을 수입해야하는 유인이 낮다.⁴⁸⁾ 반면에 북한 상품을 중국을 경유해 한국으로 반입할 경우, 중국 내에서는 중계무역으로 간주되어 세금이 발생하지 않을 뿐만 아니라 한국에서 또 한 번 면세 혜택을 적용받아 무역업자는 역내에서 교역하는 효과를 얻는다. 따라서 당시 중국산조차도 북한산으로 둔갑하여 한국으로 반입된 사례가 적지 않았다.

이와 같이 내륙기업은 중국과 통신, 교통, 물류, 금융 등 인프라를 공유하면서 기존의 대기업이 가진 장벽을 극복해 나면서 북한과 교역이 가능했다. 3각 협력에서도 우위를 차지했다. 다만 내륙기업은 개성공단과 달리 소규모이면서 공식과 비공식 제도가 혼재된 속에서 활동을 했기 때문에 통계에 반영되지 못한 부분이 적지 않아 과소평가되었을 가능성이 있다. 그러나 이들은 일반교역에서 위탁가공에 이르기까지 다양한 부문을 개척하였으며, 취급 품목 또한 다양했

47) 정은이·박종철, “중국의 대북한 무역에 관한 연구: 무역관행과 행태 및 행위자의 변화 추세에 따른 역동성을 중심으로,” 『통일문제연구』, 제2권 2호 (2014), pp. 293~341.

48) 관세가 낮은 품목은 제외될 수 있다.

다. 게다가 내륙기업은 중국에 거점을 두고 북한과 직접 소통하였기 때문에 북한이 안고 있는 문제를 충분히 인지하고 북한의 수요에 맞는 생산체제를 지속적으로 개발하였다. 따라서 5·24 조치는 금액으로 부각된 부분 외에도 우리의 기술 노하우 전수 등 금액으로 책정할 수 없는 피해까지 고려하면 손해가 적지 않을 것으로 추정된다.

〈그림 Ⅲ-3〉 중국을 활용한 내륙기업의 성공 요인과 남북교역의 한계



출처: 필자 작성.

다. 한계: 체제의 차이

1990년대 초에 시작된 남북교역은 2000년 들어 중국을 포함한 3각 협력 형태로 발전하였으며, 그 비중 또한 적지 않을 것으로 추정된다. 그럼에도 그 내면을 들여다보면 3각 협력은 국가차원에서는 거의 존재하지 않으며 오히려 민간차원에서 발견된다. 게다가 인프라 협력 등 규모가 큰 사업보다는 소규모 협력에 불과하였다. 그러나 이 조차도 다음과 같이 남북교역에 존재하는 장벽을 넘기 위해 중국을 활용하는 이른바 3각 중계무역 형태에 불과했다.

첫째, 남북 간 물류비가 고가였다. 즉 2000년대 들어 남북 선박의 직항로가 개통이 되었다고 하지만 이는 어디까지나 비정기선으로 운송회사 하나가 독점하는 구조이다. 따라서 남북 직항로 운임이 중국을 경유하는 비용을 초과할 정도로 고가였다. 반면에 중국은 북한을 왕래하는 선박이 많으며 중국을 통과하여 남한이나 북한으로 갈 경우 삼국무역으로 간주되어 중국 내 관세가 생기지 않는다.

둘째, 통일부의 신고절차 및 민경련의 관료주의는 남북교역에서 시간과 비용 손실을 초래해 한국인 대북무역업자는 증계수수료를 지불하고도 중국을 경유하는 편이 시간과 비용절감 측면에서 효율을 도모할 수 있었다. 특히 남북교역에서 면세의 영향력 밖에 있는 품목은 원산지(북한산)와 상관없이 적용세율이 비슷해 무역업자가 굳이 추가비용을 소요하면서까지 북한산임을 증명할 필요가 없었다. 대표적으로 정광이나 광물 등 지하자원은 어느 국가든 일반적으로 낮은 세율을 적용하고 있어 원산지가 큰 의미가 없다. 실제로 남북교역통계에서 대북광물수입은 극히 적은 비중을 차지하는데, 그 이유는 북한산 광물이 중국을 경유하면서 중국산으로 신고 된 채 그대로 한국에 반입되었기 때문이다. 반대로 남북교역에서도 고율의 세금이 적용되는 면세 제외 품목이 존재한다. 이 경우 원산지와 상관없이 한국으로 반입될 때도 고율의 세금이 적용되기 때문에 무역업자는 굳이 북한산으로 증명할 필요가 없다. 오히려 원산지증명서 발급은 업자에게 비용과 시간만을 낭비할 뿐이다. 이 경우 북한산 원산지 증명절차를 생략하고 그대로 중국산으로 들여온다. 셋째, 그러나 무엇보다도 중국을 경유하는 남북교역이 증가하는 근본적 이유는 3통이 하나의 큰 무역장벽으로 작용했기 때문이다. 무역업자는 3통의 편의(便宜)를 제공하는 제3의 공간이 절실히 필요했으며 이때 지리적으로 가까우면서 한국과 북한 모두 교역이 가능한 중국이 배후지로서

가장 최적의 공간이다.

넷째, 그러나 무엇보다 남북이 중국을 활용한 가장 큰 이유는 무엇보다 남북 간에 존재하는 체제의 이질성으로 인해 교류 당사자가 불이익을 받을 가능성이 크지만 북중 교류는 상대적으로 이 점에서 자유로웠다. 이는 다음 대북사업가 K씨의 답변에서도 뒷받침된다.

북 사람들은 남한 사람을 만나는 것에 대해 특히 경직되어 있다. 이는 이들이 의사표현을 못해서가 아니라 잘못하면 정치사상적으로 엮일 수 있기 때문이다. 잘못하면 돈을 먹었다고 숙청당할 수도 있다. 따라서 북 사람에게 남한 사업은 3D 중의 3D업종이다. 특히 북 사람들은 아직도 남한이 제거되어야 할 원수라고 교육받아왔기 때문에 남북이 상호이익이 되는 일을 하면 안 된다는 생각이 저변에 깔려 있다. 반면에 중국인을 만나면 그 엄격성이 확실히 감소한다. 무엇보다 중국인은 북에 상주가 가능하고 늘 통신이 가능하다.⁴⁹⁾

한편, 북한은 동시에 남한을 같은 민족으로 대하기 때문에 오히려 중국보다 그 엄격성을 덜 적용하는 경향이 강하다. 예를 들어 조금만 친해져도 일을 열심히 하지 않는다거나 남한의 기업 투자는 본인들 것으로 오해하는 경향이 강하여 낭비가 발생하는 경우가 적지 않다. 예를 들어 다음 대우 투자의 사례에서도 이러한 면모가 뒷받침된다.

대우가 타이어를 북한 공장에 공급해야 하는데 한국타이어를 보냈다. 그런데 한국타이어에는 ‘H한국’이라고 찍혀 있다. 따라서 P 상무가 현장에서 직접 목격했는데 북측이 폐퍼를 가지고 와서 보이지 않게 ‘H’ 글자를 밀었다. 이유인 즉 한국이라는 것을 보이면 안 되기 때문이었다. 그래서 새 타이어를 오히려 중고로 만들어 빨리

49) 대북사업가 K 인터뷰(2018.7.12, 통일연구원).

소모하게 했다. 한국 측이 생각하기에 새 타이어를 보내면 적어도 이것이 몇 년 쓸 수 있다고 예상하고 보냈지만 북측은 타이어 수명을 일부러 짧게 만들어 후에 중고시장에 내다 팔면서 다시 보내달라고 했다. 남쪽으로서도 참 어쩔 수 없다고 생각해 그 다음에는 금호타이어를 보냈다. 그런 때도 있었다.⁵⁰⁾

이러한 요인에 의해 2000년을 기점으로 남북 직교역이 가능했음에도 불구하고 현실적으로는 남한 회사가 중국 회사와 거래한 것이지 북한과의 직접 교역은 찾기 어렵다. 그러므로 2000년 이후 남·북·중 경제 협력의 부문이 생겨났다고 하지만 이는 표면적인 성장에 불과하였으며 근본적인 협력으로 이끄는 데는 한계가 존재했다.

2. 남·북·중 사회문화 협력의 양상과 한계

이 글은 남·북·중 사회문화 협력을 한국, 북한, 중국의 삼국이 사회 및 문화 분야에서 공동으로 교류하고 도움을 주고받는 것으로 정의한다. 먼저 남·북·중 협력 중에서 사회문화 분야의 과거 사례를 검토하고 남·북·중 사회문화 협력이 활성화되지 못한 원인을 분석한 후 향후 남·북·중 삼국의 사회문화 협력 방안을 제안할 것이다.

이 글에서 다루는 남·북·중 사회문화 협력의 범위는 사회와 문화 분야로 구분하여 볼 때 사회 분야는 과학·기술, 학술(역사 포함), 종교, 체육, 교육, 언론 등의 범위로 제한하고, 문화 분야는 음악, 미술, 영화, 무용, 연극 등의 범위로 제한한다. 또한 이 글은 관련 분야의 협력 사례 검토와 사회문화 협력 관련 분야 연구기관 및 비정부기구 담당자 인터뷰 조사도 병행하여⁵¹⁾ 이 내용을 토대로 남북 협

50) 북중무역 관계자 L2 인터뷰(2018.8.23, 여의도 토즈카페).

력과 북중 협력을 비교 분석하기로 한다. 이를 위해 네트워크 이론을 활용하여 북중 사회문화 네트워크에 남북 사회문화 네트워크를 연계하는 방안을 모색한다.

우선 남·북·중 사회문화 협력이 필요한 원인은 다음과 같다. 첫째, 북한의 개방 지향적 사회 변화를 위해서는 한중 양국의 공동 협력이 필요하므로 남·북·중 협력이 필요하다. 북한의 경제 개혁개방이 북한 사회에 긍정적이냐는 논쟁을 차치하더라도 북한의 개방 지향적 사회는 북한 사회의 문제점을 해결할 수 있는 방안이다. 그러나 정치관계가 급변하고 정치체제가 상이한 남북관계의 특수성을 고려할 때 남한 단독의 노력으로는 북한 사회 변화 속도가 느리거나 북한 사회 변화의 부정적 측면이 발생할 가능성이 있다. 이를 방지하기 위하여 북한과 동포 네트워크를 가진 중국 동북3성과의 협력을 통한 북한의 긍정적 사회 변화가 필요하다.

둘째, 한민족 사회문화 공동체의 복원을 위해 남·북·중 사회문화 협력이 필요하다. 중국과 북한의 사회문화 교류가 중국 동북3성의 조선족 사회를 중심으로 형성된다는 점에서 이들과 남북한은 모두 문화적 동질성을 가지고 있다. 남북 언어의 이질성에도 불구하고 같은 언어를 공유하고 있으며 의식주 문화와 역사적 경험에도 공통성을 가지고 있다. 이러한 역사 및 문화적 공통성은 폐쇄적 민족중심적 사고가 아닌 개방적 사회문화 공동체 지향을 위해서 중요하다.

셋째, 양자 협력의 비효율성을 제어하고 시너지 효과를 창출하기 위해서 남·북·중 사회문화 협력이 필요하다. 남북관계가 긴장과 완화를 거듭하던 지난 시기 중국은 북한에 대한 협력에 있어서 독점적인 기회를 가지고 있었다. 그러나 남북 화해와 협력의 시대가 시작

51) 인터뷰 대상자는 중국 진징이(金景一) 교수(베이징대), 파오잉아이(朴英愛) 교수(지린대)와 옌벤(延邊)과기대, 국내 국립산림과학원, 국제고려학회, 한국지질연구원 관련 담당자이다. 남·북·중 사회문화 교류 협력의 한계를 언급한 인터뷰 대상자는 익명으로 한다.

되면서 북한에 있어서의 한중 양국은 경쟁관계로 나아갈 수 있는 우려가 있기 때문에 남북한과 북중관계의 발전을 동시에 도모할 수 있는 남·북·중 협력을 활성화하는 것이 필요하다.

마지막으로 한중관계의 안정적 발전을 위해서도 남·북·중 3자 협력은 필요하다. 한중관계는 26년 동안 발전한 것이 사실이나 사드 사태에서 보듯이 사회문화관계는 정치·경제관계의 영향을 많이 받고 취약성을 가지는 것이 사실이다. 정치·경제관계는 국가 이익이 충돌하므로 경쟁하거나 충돌할 가능성을 내포한다. 이러한 정치·경제관계의 완충 작용을 하는 것이 사회문화관계이다. 정치·경제관계가 악화된 상황에서도 사회문화관계가 지속된다면 정치·경제관계 개선의 가능성은 높아진다. 앞서 말한 바와 같이 북중 사회문화관계는 정치·경제관계의 악화 상황에도 지속되는 경향을 보이고, 북중 간 정치·경제관계 완화에 기여하는 작용을 한다. 만약 남·북·중 협력이 이뤄진다면 한중 간 정치·경제관계의 이익 충돌 시에도 사회문화 협력은 지속되고 한중관계 개선에 기여할 것이다.

이와 같은 남·북·중 사회문화 협력은 촘촘하게 형성된 네트워크를 통해 가능하며, 남·북·중 사회문화 협력은 삼국의 정치 및 경제 관계를 더 긴밀히 하고 정치 및 경제 갈등 발생 시에도 이를 완충하는 역할을 할 수 있다.

북중 간의 긴밀하게 형성되어 있는 사회문화 네트워크는 북중 간의 정치외교관계에 비교적 큰 영향을 받지 않고 네트워크가 유지된다. 우선 북중 사회문화 네트워크가 긴밀한 네트워크를 가지게 된 원인은 사회주의 체제의 특성상 북한과 중국이 당 주도의 사회문화 단체들 간의 장기간 교류·협력의 역사를 가지고 있기 때문이다. 오랜 시간 걸쳐 형성된 사회주의 체제 유지로 인한 당 대 당 관계 역시 북한과 중국의 사회문화적 네트워크를 강화하였다.

특히 북한과 중국의 네트워크는 주로 중국의 동북3성 지역과 네트워크를 형성하였고, 이들 지역은 지리적 근접성과 문화적 동질성을 가지고 있을 뿐만 아니라 장기간의 역사적 교류의 경험이 네트워크 상의 매개성을 강화시켰다.⁵²⁾

이러한 북중 양국 접경지역의 오랜 사회문화적 교류 역사는 ‘인적 네트워크’를 형성하고 있기 때문에 가능하였다. 북중 간 인적 교류는 양적으로는 공식적으로 연간 50만 명 정도로 파악되지만 국경지대에 형성된 시장을 중심으로 반복적으로 왕래하는 상인들을 포함하면 연간 약 200만 명 규모의 인적 교류가 이루어지는 것으로 추산된다. 특히 중요한 것은 공식 통계에 누적되지 않는 비공식 네트워크의 존재로, 개략적 수치로 보면 동일인의 반복 왕래까지 포함하여 공식 네트워크로 연간 50만 명, 비공식 네트워크로 150만 명이 양국 간 인적 구성을 이루고 있는 것으로 볼 수 있다.⁵³⁾

특히 중국 옌벤 조선족 자치구의 조선족은 한민족과 언어와 문화적 공통성을 가지고 있어 북한과의 인적 네트워크에 핵심이었다. 북한인과 조선족 간의 형성된 인적 네트워크는 북중 정치외교관계의 변화에도 불구하고 한민족 공동체라는 네트워크를 유지하고 있다. 이에 따라 한민족 공동체라는 북중 간의 사회문화 네트워크 속에 남한도 참여하여 남·북·중 동포 네트워크를 복원한다면 정치외교관계의 변화에 민감하지 않은 남·북·중 사회문화 협력이 가능할 수 있다.

아래에서는 남·북·중 사회문화 협력의 변화와 성과를 사례를 중심으로 검토하고 이를 토대로 남·북·중 사회문화 협력의 한계 원인을 분석하여 향후 남·북·중 사회문화 협력의 방안을 제시한다.

52) 이상숙, 『중국-북한의 시장 네트워크와 제재 이후 북한화교의 역할』 (서울: 국립외교원, 2018), p. 6.

53) 이교덕·김병로·박병광, 『북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구』 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 120~122.

가. 남·북·중 사회문화 협력의 양상과 변화

(1) 남북 사회문화 교류 태동과 남·북·중 협력 구상(1990년~1998년)

탈냉전 이후 남북교류에 대한 기대가 높아지자 국회에서 1990년 7월 ‘남북교류협력에 관한 법률안’이 의결되었고 다음 달인 8월 1일 노태우 정부가 ‘남북교류협력에 관한 법률’을 공포하였다. 이후 1991년 12월 ‘남북기본합의서’가 채택되었고 그 이행을 위하여 1992년 5월 ‘남북 교류·협력공동위원회’가 발족되었다. 같은 해 9월 ‘교류·협력 부속합의서’가 채택되면서 남북 사회문화 교류·협력이 본격적으로 시작되었다. 그러나 1993년 3월 북한 핵문제의 대두로 국제사회와의 갈등이 첨예화되자 정부 간 남북교류에 대한 기대가 급격히 냉각되었다.⁵⁴⁾

1993년부터 남북 공식 사회문화 교류가 제한된 상황에서 1995년 북한이 공식적으로 경제지원을 국제사회에 요청하였다. 이러한 상황에서 북한의 경제난이 발생하였고 국제기구 및 남한의 비정부기구(NGO)들이 북한 긴급 구호 지원을 시작하면서 북한의 대외 의존 네트워크가 형성되었다.⁵⁵⁾ 이러한 의존 네트워크의 핵심은 국제 비정부기구와 중국 동북3성 지역이었다. 북한과 중국의 경제·사회 네트워크는 1990년대 공적 관계망의 배급제가 파괴되고 경제위기가 심화되면서 더욱 긴밀해졌다. 당시 약 250만 명에 이르는 중국 조선족은 북한 내 친인척 간 네트워크를 활성화시켰고, 신의주지역에 거주하는 북한 화교들은 대량의 식량을 운송함으로써 식량위기를 완

54) 최대석, “남북한 사회문화 교류,” 전국대학북한학과협의회, 『남북화해와 민족통일』 (서울: 을유문화사, 2001), p. 153.

55) 우승지, “탈냉전 시기 북한의 의존 네트워크 분석,” 『한국정치학회보』, 제48권 2호 (2014), pp. 161~164 참조.

화하는 역할을 하였다.⁵⁶⁾

특히 북한인들과 언어 및 문화적 공통성을 가지고 있는 중국의 조선족과 북한 내 거주하는 북한 화교는 긴밀한 사회문화적 네트워크를 형성하였다. 이들을 중심으로 북한 경제난 지원을 위한 네트워크가 형성되었고 여기에 접경지역을 중심으로 한 시장 네트워크는 사회문화적 네트워크를 더욱 긴밀히 해주는 역할을 하였다.

한편 이러한 상황에서 1992년 한중수교 이후 한중 간의 사회문화 교류가 시작되자 동북3성 조선족 자치지구를 중심으로 한중 사회문화 교류가 시작되었고 그 중심에는 중국을 통한 백두산 관광 시작이 있다. 1992년부터 남한 일반인들이 중국을 경유하여 백두산 관광을 시작하면서 중국 동북3성 지역의 엔지에 한중 사회문화 교류가 이루어졌다. 이 과정에서 남한은 북한의 경제난에 관심을 가지고 중국 접경지역을 통해 북한 사회를 접하게 되었다.

그러나 이후 발생한 1996년 9월 강릉 잠수함 침투사건으로 인해 전반적 남북관계 뿐 아니라 남한 비정부기구(NGO)들의 북한에 대한 인도적 지원도 중단되는 상황이 전개되었다. 이 때문에 남한 NGO 중 우리민족서로돕기운동본부나 JTS(Join Together Society) 등은 중국을 통한 간접지원 방식으로 대북지원을 추진하거나, 두레마을은 북한과 인접한 중국지역에 직접 농장을 운영하여 생산물을 북한주민에게 전달하면서 민간단체의 인도적 대북지원사업을 중심으로 중단되었던 남북교류가 시작되었다.⁵⁷⁾ 대북 인도지원 단체들이 중국을 통한 경제지원을 함에 따라 이 시기의 남·북·중 사회문화 협력

56) 정은미, “북한의 시장경제로의 이행과 체제적응력,” 『통일과 평화』, 제1권 1호 (2009), pp. 151~152 참조.

57) 최대석, “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제,” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』 (통일연구원·서울대 통일포럼 공동학술회의 발표논문집, 2004.6.17.), p. 54.

의 특징은 북한에 대한 지원을 중심으로 이루어졌다. 공식 및 비공식적으로 한중 양국이 북한을 지원하면서 자연스럽게 남·북·중 사회문화 협력이 시작되었다.

아울러 사회문화 교류도 중국 동북3성을 중심으로 학술, 예술, 이산가족 분야로 확대되어 남·북·중 사회문화 협력이 시작되었다. 이에 따라 이 시기의 남·북·중 사회문화 협력은 비공식적이고 자연발생적 특성을 가진다. 왜냐하면 1995년 9월 김영삼 정부는 민간차원의 대북지원을 허용하였으나 대북지원 창구는 대한적십자사로 일원화하여 민간의 자율적 대북지원을 제한하는 조치를 취하였기 때문이다.⁵⁸⁾

공식적인 남북 직접 교류와 협력이 제한된 가운데 남한 NGO들이 비공식적으로 중국을 통한 대북지원에 참여하면서 자연스럽게 남·북·중 협력 네트워크가 형성된 것이다. 이 시기는 남한 정부가 주도하지 않는 자생적 남·북·중 협력을 구상한 시기로 비정부기구를 중심으로 남·북·중 협력 노력이 시작되었다. 이렇게 형성된 남·북·중 협력 네트워크가 향후 발전의 기반을 이루었다.

(2) 남북 사회문화 교류 활성화와 남·북·중 협력 시도(1998년~2008년)

1998년 들어선 국민의 정부는 같은 해 3월 민간차원의 대북지원 활성화 조치를 발표하여 비정부기구들의 남북 사회문화 교류를 활성화하였다.⁵⁹⁾ 같은 해 9월 남한 정부는 대한적십자사를 통한 민간단체 개별지원을 시험적으로 허용하는 조치를 발표하여 민간단체가 직접 대북협업·물품구입·수송·모니터링을 직접 수행할 수 있는 조

58) 이금순, 『대북지원민간단체의 남북교류협력 연구』(서울: 통일연구원, 2004), p. 17.

59) 최대석, “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제,” p. 55.

치를 취하였다. 남북적십자 간 구호물자 인도·인수 시 민간단체 대표 참여 및 대북지원 협의·모니터링 목적의 방북 허용, 민간의 대북 지원을 위한 모금활동 규제 완화, 협력사업 방식의 시범적 대북지원을 허용하였다.⁶⁰⁾

이후 1999년 10월 인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정을 마련하여 민간단체들이 대북 인도적 지원사업에 대해 남북협력기금을 지원받게 되어 정부 차원에서 북한과의 사회문화 교류에 대한 경제적 및 제도적 기반을 마련해주었다.⁶¹⁾ 실제로 1998년 교역 차원에서 북한 미술품의 반입을 자유롭게 시행하였으며 북한 유적에 대한 답사도 시도되었다.

이에 따른 사회문화 교류가 활성화되면서 중국을 포함한 남·북·중 협력이 시도되었다. 이 시기의 남·북·중 사회문화 협력의 특징은 남한 정부의 주도로 공식적 네트워크가 활성화된 것이다. 특히 2000년 최초 남북정상회담이 개최되어 남북한 정치관계가 개선되면서 남북 사회문화 교류가 확대되었다. 사회문화 교류·협력을 통한 이질성 극복이 남북관계의 중요한 목표가 되어 사회문화 교류가 활성화되었다.

이와 동시에 2000년대 중반부터 북중 간의 사회문화 교류도 활기를 가지게 된다. 이 시기 북중 간의 경제 협력이 중국의 ‘동북진흥(东北振兴) 계획’과 연계되어 활발해지면서 사회문화 협력도 확대된 것이다. 2003년 원자바오(溫家寶) 총리가 제안한 동북진흥 개발 계획은 2007년 3월 지린성 정부가 ‘창지투(长吉图) 계획’을 발표하여 구체화하였다. 이후 2008년 11월 중국 중앙정부가 지린성 방문 조사 이후 정치협상회의 11기 1차 및 2차 회의에서 ‘창지투 개발-개방선

60) 이금순, 『대북지원민간단체의 남북교류협력 연구』, pp. 17~18.

61) 위의 책, p. 18.

도구 건설'을 제안하고, 2009년 4월 지린성 자원을 조사하고 창지투 개발-개방선도구 계획(이하 창지투 계획)의 관철과 실시를 건의하여 그해 8월 국무원에서 국가전략으로 정식 비준하였다.⁶²⁾ 동북3성 지역의 경제 네트워크가 북한과 밀접해지면서 사회문화 협력도 활발해졌고 북중 간의 문화 분야의 교류도 빈번해졌다.

이 시기의 남·북·중 사회문화 협력의 또 다른 특징은 사회문화 협력의 분야가 다양화된 것이다. 1990년대 시기는 북한에 대한 경제 지원을 중심으로 사회문화 협력이 이뤄졌다면, 2000년대부터는 예술, 체육, 역사, 청소년, 언론, 보건의료, 산림, 교육 등을 포함한 사회 각 분야의 사회문화 협력이 진행되었다.

(3) 남북 사회문화 교류 단절과 남·북·중 협력 제약(2008년~2017년)

2008년 남한의 보수 정부가 들어선 이후 남북 간의 2008년 '박왕자 피살사건'과 2010년 '천안함 침몰사건'이 발생하여 남북한 정치관계가 악화되었다. 이로 인해 남북 사회문화 협력이 축소되자 남·북·중 사회문화 협력도 장기적으로 지속되지 못하였다. 2009년을 기점으로 남북 사회문화 교류가 급격히 감소되다가 2010년 '5·24 조치'로 인하여 남한은 취약계층을 위한 인도적 지원과 개성공단을 제외한 대부분의 남북한 사회문화 협력을 중단하였다.

이후 2013년 들어선 박근혜 정부는 '한반도 신뢰 프로세스'를 내세우면서 2014년 '드레스덴 선언'을 통해 대북 인도적 지원의 필요성을 역설하였다. 이후 2014년부터 2015년까지 남북 사회문화 교류가 재개되었다.

62) 이상숙, "북한·중국의 경제협력의 실태와 경제적 가치 평가," 『2011 정책연구과제』 (서울: 외교안보연구원, 2012), pp. 158~163.

그러나 2016년 개성공단 폐쇄 이후에는 남북 사회문화 협력은 대부분 중단되었다. 이 과정에서 이전에 형성되어 온 남북 사회문화 네트워크가 느슨해지면서 남·북·중 사회문화 협력은 위축되었다. 이에 따라 이 시기의 남·북·중 협력의 특징은 남북 공식 협력의 단절이라고 할 수 있다. 남북관계 악화로 인하여 이전 추진 중이거나 구상된 사업들이 대부분 취소되었다.

반면 이 시기의 남·북·중 사회문화 협력은 제한적으로 이뤄지면서 비공식 남·북·중 사회문화 협력 네트워크가 다시 형성되는 특징을 보여주었다. 공식 남북 사회문화 협력이 제도적으로 불가능해지면서 남북한은 중국을 통한 간접 협력을 통해 협력을 이어나갔다. 2016년부터 북한에 대한 경제 제재가 강화되면서 북한에 현금을 지원하는 것도 불가능해졌다. 이에 남한에서는 현금이 아닌, 현물을 지원하는 방식을 취하면서 중국의 비공식 네트워크를 활용하였다. 예를 들어 북한에 대한 산림 지원이 중단된 상황에서 남한의 관련 NGO들은 중국 동북3성을 통해 묘목을 북한에 전달하기도 하였고, 미국 시라큐스대학이 북한 학생들에게 IT 교육을 하는 과정에서 관련 서적을 제공하기도 하였다.⁶³⁾

이 시기 남북 경제 협력이 중단되면서 북한 경제의 대중 의존도가 확대되었다. KOTRA 대외무역동향 통계자료에 따르면, 중국을 제외한 국가와의 교역이 악화된 상황에서 한국과의 교역을 제외한 북한의 대외무역에서 2009년에 79%, 2011년에 89%로 격하게 증가하였고, 2013년 기준으로 북한의 전체 대외무역액의 약 90%가 중국과의 교역이었다.⁶⁴⁾ 이로 인하여 북한 경제의 중국 의존도가 높아졌으며, 접경무역이 활성화되면서 북중 간의 인적 교류도 확대되었다.

63) 대북 산림 지원 NGO 관계자(2018.6.18, 국립외교원)와 S대학 관계자와의 인터뷰(2018.6.20, 국립외교원).

64) 한국무역협회, 〈<http://www.kita.net>〉 (검색일: 2018.5.17.).

이에 따라 이 시기는 남북 사회문화 협력을 북중 사회문화 협력이 대체하는 특성을 보여준다. 남북 사회문화 협력이 어려워진 반면 북중 간의 사회문화 협력은 경제 네트워크로 인하여 더욱 긴밀해진 특성을 보여주었다.

나. 남·북·중 사회문화 협력의 성과 사례

남·북·중 사회문화 협력의 필요성으로 인하여 분야별로 남·북·중 협력이 시도되었으며 일정 성과가 있었다. 이 부분은 관련 기관 및 NGO 인사들과의 인터뷰와 문헌 조사를 통해 분야별 남·북·중 협력 사례를 검토하고 성과를 확인한다.

(1) 환경 분야: 산림 협력

북한 당국은 심각한 경제 위기에도 산림을 보호하는 노력들을 지속하여 보호림과 자연보호구를 지정하였다. 자연보호구는 200~300년 이상 된 원시림이 존재하거나 풍치가 아름다워 문화휴식터로서의 의미가 있는 지구가 지정된다. 이러한 자연보호구 내에서는 나무의 채벌뿐 아니라 채취까지 엄격하게 통제되고 있다. 북한의 대표적 자연보호구는 백두산, 오가산, 묘향산, 구월산, 칠보산 등이 있다.⁶⁵⁾

그러나 북한은 1990년대 경제난으로 인하여 산림이 크게 훼손되었고 이로 인한 산사태 및 홍수피해 등의 자연재해가 발생하기도 하였다. 북한의 산림은 ‘보전하고 보호’하기보다는 인민적 수요를 충족시키기 위한 ‘개조와 개간’의 대상으로 여겼기 때문이다. 특히 1990년대 북한의 식량난이 발생하면서 주민들은 산을 무분별하게 개간하여 다락밭을 만들었으며, 땀값이 부족하면 산에서 나무를 베어 사

65) 박경석·박소영, “북한의 보호림과 휴양이용 제도,” 『한국산림휴양학회지』, 제16권 2호 (2012), pp. 95~96.

용하였다.⁶⁶⁾

이 시기부터 북한의 산림 보호에 대한 관심이 증대되었고 남북 산림 협력이 1990년대부터 시작되었다. 1992년 5월 남북 경제교류협력공동위원회를 통해 환경정보자료 교환 등의 교류 협력을 추진하고자 하였으나, 북한 핵문제 등으로 인해 개최되지 못하여 실현되지 못하였다. 또한 1992년 6월 리우에서 개최된 유엔환경개발회의에서 당시 정원식 총리가 기조연설을 통해 비무장지대 생태계 공동조사를 포함한 생태계보전사업을 제안하였으나 북한측의 무응답 또는 거절로 이루어지지 못하였다.⁶⁷⁾

또한 민간 교류도 시도되었는데, 1996년 동북아산림포럼이 자강도 희천과 강원도 통천의 양묘장 복구사업에 참여하였으나 당시 북한이 관련 단체들의 모니터링 참여를 반대하여 중단된 바 있다. ‘평화의 숲’은 북한 산림복구를 지원하기 위해 유엔개발계획(UNDP)과의 협력으로 1999년 북한에 나무종자 및 묘목을 지원하였고 ‘한국수목보호연구회’는 1999년 약재와 기자재를 지원하였다.⁶⁸⁾

이 시기 산림 협력은 남북 간의 직접 교류를 시도하였고 남·북·중 협력은 시도되지 못하였다. 단 남북 학자들이 중국에서 만나면서 간접적인 남·북·중 협력이 있었는데, 1995년 5월 중국 베이징에서 국제 자연 및 자연자원보존연맹(IUCN)과 태평양 경제사회이사회 등의 주관으로 개최된 국립공원 및 자연보전지역 동아시아지역 회의가 개최된 사례가 있다.

북한의 산림 보호에 대한 관심은 2000년대 남북교류 확대와 함께

66) 위의 글, p. 94.

67) 손기웅, 『남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근』(서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 29~30.

68) 손기웅·강광규·김경술, 『남북 환경·에너지 협력 활성화 전략 연구』(서울: 통일연구원, 2002), pp. 126~127.

증대되었으며, 금강산 관광이 개방되면서 주목되었다. 금강산 관광을 통해 남한의 비정부기구들을 중심으로 북한 산림 보호 운동의 필요성이 제기되고 금강산 양묘장 건설과 밤나무 생산단지 조성, 남북 공동 병해충 방제사업 등의 남북 산림 협력사업이 시작되었다. 특히 ‘평화의 숲’을 비롯한 산림 지원단체들이 창설되면서 남북관계 개선에 힘입어 대북 산림 지원 사업을 시작하였고 2005년을 전후로 단순 복구지원에서 개발협력사업으로 전환되었다.⁶⁹⁾

2000년대 활발한 남한의 대북 산림 지원 사업이 행해진 사례는 다음과 같다.⁷⁰⁾ 2003년 북한 산림복구지원을 위하여 설립된 ‘평화의 숲’이 2003년 평양 순안구역과 고성군 금강산 지역에 양묘단지를 조성하였고, 2008년 금강산 지역 고성군 금천리에 조림사업에 대한 조사를 진행하였다. 2005년 민족화해협력범국민협의회(민화협)는 북한 민화협의 지원 요청으로 2006년 묘목 18만 본을 지원하였고 2007년 평양 순안구역 중앙양묘장의 현대화사업을 진행하였다. 또한 2007년 4월 남북 산림 교류 협력에 참여하는 단체 연대인 ‘겨레의 숲’은 2007년부터 통일부 민간단체 정책지원사업으로 선정되어 황해북도 중화군 양묘장 조성사업을 추진하였다. 우리민족서로돕기운동과 경기도는 공동으로 2007년부터 개성시 개풍군 양묘장 조성을 비롯한 산림 분야 협력사업을 추진해왔고, 2008년에도 산림종자와 묘목을 북한에 지원하였다. 우리겨레하나되기운동본부는 2008년 평양시 삼석구역 양묘장에 ‘우리겨레 푸른 숲’이라는 양묘장 현대화사업을 지원하였다. 이외에도 2006년 (주)제일유통은 개성공단의 사업성을 확인하다가 묘목 재배사업의 사업 타당성을 확인하여, 개성시 개풍지역에 양묘사업을 시작하였으나, 북한의 방북 제한 등으로 인하

69) 박경석·박소영, “북한의 보호림과 휴양이용 제도,” p. 99.

70) 국립산림과학원 관계자 인터뷰(2018. 8. 9, 국립외교원).

여 사업이 곧 중단되었다.

그러나 이러한 남북 산림 협력은 2008년 금강산 관광객 사망사건과 2010년 천안함 사건이 발생하여 남북관계 경색되자 지속되지 못하였고, 2010년 남한의 '5·24 조치'로 인하여 전면 중단되었다. 이 시기는 남북 직접 협력이 활성화되면서 남·북·중 협력은 상대적으로 활성화되지 못하였다.

이후 2010년대는 남북 간 직접적인 산림 협력이 지속되지 못하자 중국을 경유한 남·북·중 협력이 확대되었다. 중국 동북3성 지역에 양묘장을 활용한 북한 산림 지원이 그러한 사례이다. 조림학적이나 육종학계에서는 조림용 묘목은 조림예정지보다 낮은 위도 지역에서 공급하는 것은 바람직하지 않으며, 높은 위도 지역에서 낮은 위도 지역으로 공급하는 것은 큰 문제가 되지 않는다.⁷¹⁾ 이에 따라 북한 지역보다 위도가 낮은 남한의 양묘장 양묘를 하는 것보다 중국 동북3성 지역의 양묘장에서 묘목을 양묘한 후 북한의 조림예정지에 묘목을 공급하는 것이 합리적이다. 특히 중국 랴오닝(辽宁)성과 지린(吉林)성 지역에서 생산된 묘목을 북한 지역에 조림하는 방식이 타당성이 있다는 분석 하에 중국 양묘장을 활용한 대북 산림 지원이 시도되었다.

또한 남·북·중 삼국 협력으로 북한 산림 실태조사도 진행되었다. 2014년 남북산림협력센터가 국내에서 출범하여 연변대와 연변과기대, 연변 임업과학원을 방문하여 양해각서(MOU)를 체결하였다. 연변대와 김일성종합대의 MOU가 체결되어 있기 때문에 남·북·중의 3각 협력의 기반은 마련되었으나 남북관계 악화와 국제사회의 대북 제재 강화로 지속되지 못하였다.

2010년대에는 독일의 한스자이델 재단을 비롯한 해외 단체들의 남북 협력만 지속되고 있다. 2015년 아시아녹화기구는 통일부 산림

71) 겨레의 숲 관계자 인터뷰(2018.8.13, 국립외교원).

환경 분야 민간단체 지원사업에 선정되어 남북협력기금 6억 원을 사리원시 양묘장에 지원하였고, 북한과 직접 협상을 하지 못하여 모니터링을 하지 못하였다. 한국 카리타스는 2015년 황해북도 중화군 양묘장과 평양시 강동군 양묘장 지원사업을 지원하였고 사업 파트너는 국토환경보호성 산림총국이었다.⁷²⁾ 또한 독일에 본부를 두고 있는 한스자이텔 재단 한국사무소가 2014년부터 원산 양묘장과 평안남도 대동군 상서리에 ‘대동학술연구팀’을 지원해오고 있다.⁷³⁾ 이러한 해외 단체들의 북한 지원에 남한 NGO들이 직·간접적으로 참여하면서 중국 동북3성과의 협력이 시행되고 있다.

(2) 학술 분야: 공동 학술회의 개최

중국에서 남·북·중 삼국 학자들이 공동으로 학술 교류를 한 것이 남·북·중 학술 교류 협력의 대표 사례이다. 1999년 남북한 학자 및 조선족 학자들이 참가한 “새 천년을 향한 조선족의 현황과 미래”라는 주제의 연변대 창립 50주년 기념 학술회의가 개최되었고, 같은 해 남북해외학자 통일학술회의가 베이징에서 개최된 바 있다.⁷⁴⁾

중장기적으로 지속되었던 사례는 ‘두만강 포럼’이라는 이름의 삼국 학술회의였다. 두만강 포럼이란 광역두만강개발계획(GTI)의 중심에 소재하는 중국 연지(延吉) 연변대학이 개최하는 한국, 북한, 중국의 국제학술회의이다. 중국의 한민족인 조선족과 남북한의 학자들이 만나서 학술 교류를 하는 장으로 2010년대까지 지속되었다. 이 회의는 남북한과 중국 조선족 학자들이 한자리에 모이는 의미 있는 회의

72) 국립산림과학원 관계자 인터뷰(2018.8.9, 국립외교원).

73) 겨례의 숲 관계자 인터뷰(2018.8.13, 국립외교원).

74) 이우영·손기웅·임순희, 『남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류·협력의 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 54.

였다. 2015년의 경우 연변대학 박영호 총장, 한국고등교육재단 박인국 사무총장, 김일성종합대학 최수광 교수, 울란바타르대학 수크바타르(Sukbaatar) 부총장, 길림성 교육청 탕홍핑(唐洪丰) 부주임, 연변주정부 자오룽후(赵龙虎) 부주장, 용정시 안밍즈(安明植) 서기가 참석하여 그 명맥을 이어갔다.

그러나 2016년 개성공단 중단과 함께 남·북·중 학술 교류 역시 중단되었다. 당시 북한 핵문제가 심화되고 국제사회의 대북경제제재가 확대되자 민간 학술 교류가 중단되었다.

이후 2018년 제2차 남북정상회담 이후 남북한과 중국의 학술 교류가 재개되었다. 이러한 남·북·중 학술 교류가 재개될 수 있었던 직접적 원인은 남북관계 개선이다.

지난 7월 1일 ‘제1차 조선반도연구 국제학술회의 2018’이 중국 연지(延吉)시에 있는 연변대학에서 개최되었다. 이번 학술회의에는 북측 조선사회과학원에 소속한 학자 12명과 남측과 중국의 여러 대학 그리고 일본, 러시아, 독일 등에서 온 120명의 학자들이 참가하였다. 역사분과에서는 조대 조선문제연구소 김철수 부센터장이 ‘일제의 조선인군속연행에 대한 역사적 분석’이라는 제목으로, 그리고 문화분과에서는 조대 단기학부 김정숙 교수가 ‘재일조선인들의 민족성 계승에서 음식문화가 차지하는 위치에 대하여’라는 제목으로 각각 발표하였다.⁷⁵⁾

또한 2018년 8월 17~18일 이틀간 중국 선양에서 국제고려학회, 한국학중앙연구원, 조선사회과학원이 공동으로 ‘화해·평화·번영을 위한 코리아학 국제 워크숍’이 개최되었다. 이 자리에는 남북한 학자들과 중국 및 일본의 학자들이 참석하여, 남북 경제 협력의 재시동과 평화체제 구축의 모색, 남북언어통합, 아리랑(음악), 한반도의

75) 이 부분은 회의 참가자와의 인터뷰와 회의 자료를 토대로 작성하였음.

생활 민속 문화, 남북 유적 조사 연구 등이 논의되었다.

이후 민주평화통일자문회의(수석부의장 김덕룡)는 22일과 23일 중국 선양과 단둥에서 남북한과 해외 동포들이 모인 ‘범민족 평화포럼’을 개최하였다. 북한의 민족화해협의회 인사들을 비롯하여 중국 김경일 베이징대 교수, 김경수 중국조선족기업가협회 비서장, 박동훈 연변대 조선한국연구센터 부주임, 리홍균 연변대 사회인문과학원 당서기, 장동명 요녕대 교수, 일본 이종원 와세다대 교수 등이 참가하여 한인 학자들의 네트워크를 형성하였다.

(3) 교육 분야: 과학기술 교육 지원

북한의 경제 개혁개방을 추동하기 위해서 가장 필요한 분야가 교육 분야이다. 북한은 과학기술을 통한 경제발전 전략을 내세우면서 과학기술 정책을 구체화하였다. 제1차 과학기술 발전 5개년 계획이 1998년에서 2002년까지, 제2차 과학기술 발전 5개년 계획이 2003년부터 2007년까지, 제3차 과학기술 발전 5개년 계획이 2008년부터 2012년까지 진행되었다. 제3차 과학기술 발전 5개년 계획은 4대 선행 부문 지원, 인민경제의 개건 및 현대화, 식량해결 인민생활 개선, 기초 과학, 첨단기술 등의 분야로 나누어 기본계획이 작성되었는데, 이 중 IT 분야의 RFID(Radio-Frequency Identification),⁷⁶⁾ 광섬유 품질 개선, 대형 병렬컴퓨터, 경영전산화 등의 주제가 포함되었다.⁷⁷⁾ 북한의 과학기술 중시 정책은 김정은 시대에 들어서서 더욱 체계화되었다.

남북 과학기술 교류는 1990년대부터 시작되었다. 1991년 8월 19일

76) RFID는 주파수를 이용해 ID를 식별하는 SYSTEM으로 일명 전자태그로 불리우며, RFID 기술이란 전파를 이용해 먼 거리에서 정보를 인식하는 기술을 말한다. 위키피디아, <www.wikipedia.org> (검색일: 2018.8.23.).

77) 강호재, “선군정치와 과학기술중시 정책,” 『통일과 평화』, 3집 1호 (2011), p. 197.

부터 24일까지 중국 옌지에서 ‘중국국제과학기술학술대회’가 개최되어 분단 이후 처음으로 남북한 과학자들이 만났다. 남측의 한국과 중국 북측의 조선과학기술총연맹이 주최하였고, 중국 조선족과학기술협회와 중국 옌변주과학기술총연맹이 참여하였다. 이후 1997년 3월 31일부터 4월 3일까지 ‘남북과학기술국제학술회의’가 중국 옌지시 연변과기대에서 개최되었다.⁷⁸⁾ 1990년대는 중국 지역에서 남·북·중 삼국의 학자가 모여 학술회의를 하는 방식으로 협력이 시작되었다.

2000년대 들어서서 남북관계 개선과 더불어 과학기술 협력이 지속적으로 이루어지면서 과학기술 협력이 본격화되었다. 과학기술 협력은 크게 두 가지 방향으로 시도되었다. 하나는 삼국의 학자들이 참여하는 공동 학술회의이고 다른 하나는 북한 인력 과학기술 교육에 대한 한중 협력이다.

공동 학술회의 사례는 2000년대 활발히 개최되었다. 2004년 10월 중국 선양에서 ‘ISMI 04 & ISPITI 04’ 및 남북과학기술대표단 회의가 개최되었고, 2005년 ‘다국어 정보처리 국제학술회의 및 남북 과총 간 실무회의’가 중국 하얼빈에 하얼빈 공과대학교에서, 2005년 12월 중국 베이징에서 ‘남북화학기술세미나’가 열렸다.

또한 2006년 4월 북한 평양 인민문화궁전에서 열린 ‘2006 민족과학기술학술토론회’에는 국제 고려학회와 한국과총, 포항공대, 중국의 보하이대학이 공동으로 북측의 민족과학기술협회와 공동 토론회를 개최하여 처음으로 북한 지역에서 공동 학술회의를 중국과 함께 개최하였다. 이와 같이 남북 과학기술 교류 협력사업은 2006년 화학, 컴퓨터, 과학일반, IT, 에너지, 지질, 환경 등의 분야에서 시작되었다. 남북한 공동연구는 초창기에는 주로 농업 분야에서의 협력이 중

78) 이옥환, “통일시대, 과학기술계의 역할과 준비,” 『과학과 기술』, 통권 549호 (2015), pp. 31~32.

심이었으나, 점차 확대되어 정부출연기관과 남북한 과학기술관련 단체, 재외과학기술자협회의 협력으로 이어졌다.⁷⁹⁾

이후 2007년 11월 중국 옌지에서 ‘2007 클론기술과 그 응용분야 학술토론회’가 한국과총, 북측의 민족과학기술협회, 중국 조선족과학기술자협회와 공동으로 개최되었고, 2008년 중국 선양에서 ‘2008 ISMI 08 & ISPHTI 2008 & SYF 2008’이 한국과총, 북측 조선과학기술총연맹, 중국 라오닝성과학기술협회 공동 주최로 개최되었으나, 2009년 이후 남북관계 경색과 ‘5·24 조치’로 중단되었다. 이와 같이 2000년대는 남북한의 직접 협력이 이뤄지지 않았으나 중국을 통한 북한 과학기술 지원은 해외 한인학자들을 중심으로 이뤄져왔다고 볼 수 있다.⁸⁰⁾

다른 한편으로 한중 양국이 북한의 과학기술 교육을 공동으로 시작하였는데, 이것은 효과적인 남·북·중 협력으로 평가되었다. 이 시기 한국 과학기술계가 남북관계의 경색 속에서도 중국을 통한 측면 지원이 가능했던 것은 중국의 옌벤과기대와 평양과기대의 교류에 기인하였다. 평양과기대는 옌벤과기대 김진경 총장을 통해 2001년 북한 교육성의 설립합의 및 허가를 받아 설립되었다. 2006년 통일부 남북협력기금의 지원을 받았고 2008년 개교하였다. 설치학과는 전자컴퓨터공학부와 농업생명과학부, 국제금융경영학부, 외국어과 등이었다. 2010년 10월 학부생 100명, 대학원생 50명으로 공식 수업을 시작하여 2014년 5월 제1기 대학원생 43명이 석사학위를 받으면서 졸업하였다.⁸¹⁾ 옌벤과기대와 평양과기대는 공동 교수진으로 운영되는데 해외 한인 학자들이 강의를 하고 있고, 옌벤과기대에는 한국

79) 위의 글, p. 33.

80) 위의 글, p. 34.

81) 이춘근·김종선·남달리, 『남북 ICT 협력 추진 방안』 (세종: 과학기술정책연구원, 2014), p. 57.

교수들도 강의를 하고 있다. 이러한 과정에서 옌벤과기대를 통한 남·북·중 협력 네트워크가 구축되었다.

또한 하나비즈닷컴은 북한 IT 인력 교육과 활용사업을 추진하여 북한 ‘민족경제협력연합회’와 합의하여 중국 단둥지역에서 북한 소프트웨어 인력에 대한 IT 실무 교육을 2001년부터 실시하였다. 한국 교수진들이 북한 학생들에게 수업을 진행하였다. 남북경제문화협력재단은 국내 대학들과 함께 ‘김일성종합대학 과학도서관 현대화사업’을 지원하였고, 한양대학교 공과대학은 교수들을 북한 김책공업종합대학에 파견하여 조선컴퓨터센터에서 북한 학생들을 가르쳤으며, 유네스코 한국위원회는 북한 학교들에 대한 교육기자재 지원사업을 시행한 바 있다.⁸²⁾

또 하나의 주목할 사례는 한국이 간접 지원한 북한 김책공대와 미국 시러큐스대학의 협력이다. 2001년부터 시작한 김책공대와 시러큐스대학의 협력은 두 대학 연구원이 서로 왕래하면서 전자도서관, 기계번역, 의사결정 등의 여러 가지 시스템 보장에 관한 연구를 하는 것이다. 2002년 북한의 경제고찰단 일원으로 포항공대를 방문했던 김책공대 총장은 포항공대의 디지털도서관 자료를 공유해갔고, 시러큐스대학의 지원으로 2006년 김책공대의 전자도서관이 구축되었다.⁸³⁾ 시러큐스대학과 김책공대의 협력에 한국 과학기술계에서는 중국을 통한 서적 제공 등의 측면 지원을 한 것으로 알려졌다. 이 사례는 남·북·미 협력으로 시작되었으나, 중국이 간접적으로 참여하면서 남·북·미·중의 4자 협력이 이뤄진 사례이다.

그러나 2010년대 남·북·중 과학기술 협력은 중단되었는데, 가장 큰 원인은 대북경제제재와 북한의 해킹(hacking) 사건이다. 그중

82) 위의 책, pp. 57~58.

83) 박찬모, “북 IT 기술자의 해외연수와 교류,” 『전자신문』, 2006.3.28, <<http://www.etcnews.com/200603270050>> (검색일: 2018.8.16.).

북한발 해킹 의구심이 커지면서 남북 과학기술 협력에 대한 우려가 제기되어 과학기술 협력은 한계를 가지게 되었다. 실제로 북한의 IT 기술 발달로 인해 북한발 해킹 의혹이 심화되면서 2014년 소니 픽처스의 영화 해킹에 대한 배후로 북한이 지목되었다. 이 사건 이후 국제적으로 북한에 대한 사이버안보 강화 필요성이 제기되면서 남북 또는 남·북·중 과학기술 협력이 활성화되지 못하였다.

(4) 과학 분야: 백두산 탐사

과학 분야 중 남·북·중 협력이 시도된 또 하나의 사례는 백두산 탐사이다. 1990년 중국 지진국과 미국 뉴욕주립대가 공동으로 백두산 내부의 탄성과 실험을 한 이래 중국은 1999년부터 백두산에서 지진 관측을 해왔다. 이후에도 중국은 미국, 영국 등 해외 과학자들과 공동으로 백두산 연구를 진행해왔으나, 남북한은 참여하지 못하였다.

2002년부터 백두산 화산의 마그마 활동이 활발해지자 백두산 화산에 대한 관심이 높아졌다. 관련 전문가와의 인터뷰에 따르면 2012년 제주에서 ‘동아시아 지진연구 세미나’에서 한·중·일 3국의 전문가들이 백두산 연구에 대한 논의를 진행한 것을 계기로 한중 과학자들 간에는 공동 연구가 진행되었다. 당시까지 한국은 주로 중국 지린성 지진국 관측연구 자료에 의존하여왔기 때문에 제한된 연구를 할 수밖에 없었다.

그러나 한중 양국 간 연구 교류가 지속되면서 공동 연구의 필요성이 증대되었다. 이후 2014년 8월 ‘백두산 화산마그마연구그룹’이라는 한국 연구진들이 중국 지질지구물리연구소와 백두산 공동연구를 진행하여 본격적인 한중 공동 백두산 화산 연구가 본격화되었다.

반면 남북한 공동 연구는 북한의 제안으로 시작되었으나 가시적 성과를 이루어내지는 못하였다. 2007년 북한은 백두산 화산 폭발

가능성에 대하여 관심을 보이기 시작하였다. 그해 10월 제2차 남북 정상회담 개최 이후 북한에서 ‘백두산 화산 남북공동연구’를 제안하여 한국지질연구원 이윤수 책임연구원을 포함한 4인이 한국 실무대표로 위촉되었으나, 2008년 한국 정부가 교체되고 남북관계가 경색되어 무산되었다.⁸⁴⁾

2011년 북한에서 다시 남북 공동연구를 제안하였다. 당시 남측 전문가는 유인창 경북대 지질학과 교수, 김기영 강원대 지구물리학과 교수, 이윤수 한국지질자원연구원 책임연구원, 이강근 서울대 지구환경과학부 교수로 구성되었다. 북측은 윤영근 화산연구소 부소장을 단장으로 장성렬, 주광일 등의 연구자로 구성되었다.⁸⁵⁾ 남북한은 2차례 접촉하였고, 이에 남한은 북한의 관측 자료를 통해 백두산 내부 마그마의 움직임을 공동 연구하자고 제의하였으나 북한이 핵 실험에 대한 정보 유출을 우려하여 거절한 것으로 알려졌다.⁸⁶⁾ 2015년에도 북한이 동일한 제안을 해왔으나 남북관계 경색으로 실제로 추진되지 못하였다.

백두산 지질 탐사는 남북한과 중국이 공동의 이해를 가지고 있으며 당면한 과제임에도 불구하고 삼국 공동연구가 진행되지 못하였다. 2015년부터 한·중·일 삼국이 백두산 지질 탐사에 대한 연구교류가 이뤄지고 한중 양국이 관측 자료 공유를 하고 있으나 북한의 참여가 이뤄지지 못하였다.

남북한 공동 연구가 북한이 먼저 수차례 제안하였으나 이뤄지지

84) 한국지질자원연구원 관련 담당자와의 인터뷰 내용을 정리한 것임(2018.8.24, 국립외교원).

85) “남북 백두산 화산 회의 개최... “잘되면 당국간 회담으로 이어질수도,” 『헤럴드경제』, 2011.3.29, <http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20110329000286&ACE_SEARCH=1> (검색일: 2018.8.23.).

86) “최보식이 만난 사람: 백두산 火山 폭발 가능성 100%... 화산재가 남한으로 날아오진 않아,” 『조선일보』, 2015.6.1, <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/05/31/2015053102456.html> (검색일: 2018.8.23.).

못한 가장 큰 원인은 북한의 핵문제로 북한이 백두산 탐사활동을 통한 북한 핵관련 동향 정보의 유출 문제를 우려하여 거절한 것으로 분석된다. 지질 탐사는 백두산의 화산활동과 지진과 등을 지속적으로 확인해야 의미 있는 연구가 가능하나 이러한 관측을 통해 북한의 핵실험 징후 등이 노출될 수 있기 때문에 북한이 공동 연구를 선택 수용하기 어려웠던 것이다. 그럼에도 불구하고 북한 과학자들이 공동 연구를 제의한 것은 남측의 뛰어난 관측기구와 연구 역량이 필요했기 때문이다.

실제로 현재 북한에 대한 국제사회의 대북제재가 존재하기 때문에 관련 관측기구들을 북한으로 반입하는 것 자체가 불허될 수 있는 상황이다. 남북한과 국제적 공동 연구 경험을 가진 중국이 공동 연구한다면 실측이 용이할 뿐만 아니라 시너지 효과를 낼 수 있으나 대북제재에 대한 예외를 인정받는 것이 필요한 상황이다.

다. 남·북·중 사회문화 협력의 한계와 극복 방안

앞서 살펴본 바와 같이 시기별로 남·북·중 사회문화 협력의 양상은 상이하였다. 1990년대 북한에 대한 인도적 지원을 위하여 자연발생적으로 시작되었던 남·북·중 사회문화 협력은 남북관계 악화로 남한 NGO들이 우회로를 찾기 시작하면서 남·북·중 협력의 루트들을 만들어갔다. 2000년대 남북교류 협력이 공식적으로 재개되고 남한의 제도적 뒷받침이 만들어졌음에도 불구하고 남·북·중 사회문화 협력이 지속된 것은 북중 간의 지리적 인접성과 사회문화 네트워크의 긴밀성이 남북 사회문화 협력에 기여한다는 점을 의미한다.

이와 같이 장시간 긴밀히 형성된 중국 동북3성과 북한의 사회문화 네트워크를 활용하여 여기에 남북한의 사회문화 네트워크와 한중 사회문화 네트워크를 연결시킬 필요성이 있다. 왜냐하면 남·북·중

사회문화 협력을 양자 협력으로 구분하여 보면 한중 사회문화 협력이나 북중 사회문화 협력 발전과 비교하여 남북 사회문화 협력 발전은 더디게 진행되고 있기 때문이다.

남·북·중 사회문화 협력 중단의 가장 큰 원인은 남북 사회문화 협력의 중단이다. 남·북·중 사회문화 네트워크는 정치관계에 큰 영향을 받기 때문에 남북관계 악화가 사회문화 협력을 제약하였다. 그러나 남·북·중 사회문화 협력 자체에 내포되어 있는 문제점도 있다. 먼저 남·북·중 사회문화 협력이 장기 지속되지 못한 원인은 3국의 제도가 상이하여 협력이 제도화되지 못한 것이다. 남한과 북중 간의 상이한 제도와 관행에 의해 제도화되지 못한 한계가 있다.

또한 한중 양국이 일시적이고 단기적인 성과에 집중하여 장기적이고 체계적인 협력을 이끌어내지 못한 것도 남·북·중 사회문화 협력의 한계로 작용하였다. 사회문화 협력은 경제 분야보다 장기적인 관점에서 진행하여야 한다. 긴밀하고 빈번한 교류로 촘촘한 네트워크를 형성해야 정치관계의 변화에 큰 영향을 받지 않고 지속 가능한 네트워크로 발전할 수 있다.

마지막으로 전반적 남·북·중 사회문화 협력의 한계는 남북 직접 교류 시도이다. 그동안 남북한은 직접 협력이 어려운 시기에는 중국을 통한 협력을 시도하나, 남북 직접 교류가 가능해지면 남한은 직접적으로 북한과 교류하려는 시도를 한다. 백두산 화산과 지질 관측과 같이 중국이 이미 국제사회와 공동으로 높은 수준의 연구를 시행하는 분야의 경우 중국을 포함한 남·북·중 협력이 시너지 효과가 높다. 또한 문화예술 분야처럼 한민족 공동 문화 복원이라는 관점에서 보면, 남북관계 개선으로 직접 교류가 가능하다 하더라도 남·북·중 협력으로 다양하고 풍성한 성과물을 기대할 수 있다.

그 외에 분야별로 남·북·중 사회문화 협력의 한계를 검토하면 다

음과 같다.

첫째, 남·북·중 산림 분야 협력 중단은 북한 지역의 토양이나 기후에 맞는 산림 지원이 적합한 시기에 이뤄지지 않은 것에 기인한다. 산림 지원은 북한이 가장 관심을 보이는 분야 중 하나로서 남한과 중국의 북한 산림 지원이 기본을 이루게 된다. 대북 산림 지원은 적합한 시기에 이뤄져야 효과가 큰데, 협력 과정에서 지연되어 적합한 시기를 놓치면 효과가 저하되는 문제점이 발생한다. 북한 토양에 적합한 산림을 기르려면 북한 산림에 대한 현장 자료를 축적하여 이를 토대로 한중 협력의 산림 지원이 이뤄져야 한다.

둘째, 학술 교류로서 공동 학술회의 개최의 한계는 주제 선정의 어려움에 있다. 남북한과 중국의 학술 발전과 성격의 차별성이 크기 때문에 공통의 주제를 선정하기 어렵다. 공통의 주제를 선정했다 하더라도 그에 대한 남북한과 중국 연구자들의 시각과 관점이 너무 달라서 유의미한 토론이 이뤄지기 어려운 것이 현실이다. 예를 들어 역사 분야의 경우 논쟁이 많은 현대사보다는 고대사나 일제 강점기를 다루었던 시도가 많았다. 그러나 고대사의 경우 고구려사나 발해사 등은 중국과의 역사 갈등이 야기될 수 있어 회의 주제로 적합하지 못하였다. 일제 강점기 항일 투쟁 역사에 대한 연구들은 삼국의 공통 연구 주제로 적합하나, 각 개별 연구들을 살펴보면 북한은 항일 무장 시기에 북한 지도자들의 활동이나 주체사상 등을 기반으로 한 연구들이 포함되어 있다. 이 때문에 공동 학술회의를 통한 학문 이질성 축소라는 소기의 성과를 기대하기 어려우며 각각 어떤 연구를 하는지 상호 탐색하는 정도의 자리가 되기도 한다.

셋째, 남·북·중 과학기술 협력 중 ICT 분야 협력의 한계는 인터넷 해킹 등의 공격행위가 발생하는 문제점이다. 인터넷 해킹은 중국을 경유하여 시행되는 경우가 많아 공격자를 찾기가 어려우며 한국

공공기관의 해킹은 큰 피해를 가져오는 경우가 많다. 물론 모든 해킹이 북한 국가 주도인 것은 아니나, 북한발 해킹 사건 발발은 국내 각계에서 남북한 및 남·북·중 ICT 협력에 부정적 인식을 크게 확대하였다. 이 점은 남·북·중 과학기술 협력에서 가장 큰 한계로 지적되고 있다.

위와 같은 남·북·중 사회문화 협력의 한계를 극복할 수 있는 방안은 중국 조선족을 통한 ‘동포 네트워크’의 강화이다. 중국의 개혁개방이 가속화되면서 조선족 사회는 민족학교의 통폐합, 학생 수의 감소, 언어교육의 어려움, 교원 수급의 어려움 등으로 민족교육의 어려움을 겪고 있고, 청년층 인구의 감소로 공동화 현상이 나타나고 있는 상황이다.⁸⁷⁾ 또한 민족주의가 강화되고 소수민족의 입지가 약화되고 있는 상황에서 조선족과 남북한 간의 교류가 위축되고 있다.⁸⁸⁾ 그러나 남북한 사회문화 협력이 강화되는 국면에서 조선족이 참여한다면 동포 네트워크가 긴밀화될 수 있다.

조선족 자치주가 속해 있는 연변지역은 남한의 대중국 경제 협력의 교두보로서의 가치가 있는데, 지속적이고 심층적인 경제 협력이 진전되려면 사회문화적 협력이 강화되어야 한다. 정치·경제관계는 언제든지 각국의 이익이 충돌할 수 있으나 이를 완화하고 극복하려면 인적 교류가 핵심이다. 이에 따라 남·북·중 공동 사회문화의 구심점으로 연변지역을 활용할 필요성이 있다.

또한 연변지역은 남북관계 개선에 기여하는 대북 관여 전략을 수행할 수 있는 지역이다. 이 지역의 조선족은 북한 주민들과 사회문화적 유대감을 가지고 있기 때문에 조선족을 통해 북한 주민들의 남

87) 최우길, “중국 조선족 교육의 현황과 과제: 한국과의 교육 교류를 중심으로,” 『디아스포라 연구』, 제6권 1호 (2012), pp. 85~88.

88) 임수호 외, 『한국과 중국 연변조선족자치주 경제협력과 향후 발전방안』 (세종: 대외경제정책연구원, 2017), p. 72.

한에 대한 긍정적 이미지를 제고시킬 수 있다. 이 지역의 남한의 상품이나 관광객들은 북한 주민들에게 바로 노출되기 때문에 이 지역에 남한 상품이나 남한 국민들이 우호적으로 진출한다면 대남관계 이미지 개선에 기여할 수 있다.

특히 북한의 미래 세대들을 이 지역에서 교육시킨다면 지속가능한 남·북·중 협력의 틀을 마련할 수 있다. 북한 지역에서 남한 국민들이 북한 주민들을 교육시키는 것은 가까운 시일 내 이뤄지기 어려울 것이다. 그 대안으로 연변대와 연변과학기술대 등을 통해서 간접적으로 이뤄지고 있는 것처럼, 연변지역에 북한 청소년들이나 차세대들에게 공동으로 교육을 하는 것이 필요하다. 이 지역에 한중 양국이 북한 인력 양성을 위한 공동 교육기관을 설립한다면 남·북·중의 인적 교류가 지속될 수 있다.

따라서 중국 조선족 자치구를 남북한 사회문화 교류의 공간으로만 활용하기 보다는 동포 네트워크의 긴밀화를 통한 시너지 효과를 창출할 수 있도록 노력해야 한다. 이를 위해 한국 기업들이 중국 조선족 자치구에 진출을 확대하고, 이 지역을 공동 교육의 공간으로 활용하며 문화·예술·체육 교류의 거점으로 자리매김할 필요성이 있다.



IV

최근 정세변화와 남·북·중 협력

〈그림 IV-1〉 3국의 수요 및 교집합



출처: 필자 작성.

1. 한국: 한반도 신경제구상

한반도 신경제지도는 문재인 정부의 한반도 신경제구상으로서 〈그림 IV-2〉와 같이 동해축, 서해축, DMZ 접경지대축으로 표현되는 ‘H-형의 공간발전구상’이며, 기존 남북 경제 협력과 동북아 경제 협력 구상과 관련된 다양한 논의에서 제기된 프레임의 재구성이자 확장판이라 할 수 있다.

〈그림 IV-2〉 한반도 신경제구상



출처: 국정기획자문회의, 『한반도신경제구상』 (2017.7.).

한반도 신경제구상의 핵심은 낙후된 북한 내 기초산업 건설을 통한 경제 협력사업으로, 3대 경제벨트(환동해, 환황해, 접경지역 경제 벨트) 구축을 통해 한반도 신 성장 동력 확보 및 북방경제 연계를 추진하는 것이다.

〈표 IV-1〉 3대 경제벨트

구분	구상
환동해권 벨트 (에너지·자원 벨트)	금강산, 원산·단천, 청진·나선을 남북이 공동 개발 후 우리 동해안과 러시아를 연결
환서해 벨트 (산업·물류·교통 벨트)	수도권, 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결
접경지역 벨트 (환경·관광 벨트)	설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광 벨트 구축 및 DMZ를 생태·평화안보 관광지구로 개발

출처: 임을출, “특집 한반도 신경제지도 구상이란?” 『통일한국』, 9월호 (2017), <<http://unikorea21.com/?p=14203>> (검색일: 2018.9.3.)을 토대로 필자 정리.

그 구체적 의미를 살펴보면, 첫째, 남북 협력과 동북아 지역 협력을 통합적 구조에서 사유하고 접근할 수 있는 계기의 제공이다. 둘째, H-형 설정은 남북 경제 협력 및 대외경제 협력 전략을 중장기 국토개발구도와 연계·통합하는 전략적 사고라 할 수 있다. 셋째, 종래의 통일 한반도 협력구도가 기존 인프라 연결 및 배치에 집중된 X-형의 구조를 설정했다면 한반도 신경제지도는 내륙보다는 연안 지역이 상대적으로 강조되고 한반도의 지경학적 조건을 최대한 활용한 해륙복합 벡터로 접근하고 있다.

〈표 IV-2〉 한반도 신경제구상 목적 및 내용

목적	내용
남·북한 하나의 시장	민·관 협력 네트워크를 통해 남북한 하나의 시장 협력 방안을 마련하고, 여건 조성 시 남북 시장 협력을 단계적으로 실행하여 생활공동체 형성

목적	내용
남·북 경협 재개	남북경협기업 피해 조속 지원을 실시하고, 남북관계 상황을 감안하여 유연하게 민간경협 재개 추진. 여건이 조성되면, 금강산 관광 및 개성공단을 재개하고 남북경협추진을 위한 발판을 마련
남북 접경지역 발전	통일경제특구 지정·운영, 남북협의를 통해 남북 접경지역 공동관리위원회 설치, 서해 평화협력특별지대 추진 여건 조성
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> ① 남북경협 활성화로 통일 여건 조성 및 고용창출과 경제성장을 제고 ② 동북아 경제공동체 추진으로 한반도가 동북아 지역 경협의 허브로 도약 ③ 교류협력 재개·활성화로 한반도 상황 안정적 관리에 기여 남북교류에 대한 국민의 편의성·접근성 강화

출처: 임을출, “특집한반도 신경제지도 구상이란?”을 토대로 필자 요약·정리.

가. 하나의 시장

문재인 대통령은 지난 2017년 8월 21일 청와대에서 미국 상·하원 의원들을 접견한 자리에서 “우리가 북한의 시장경제를 확산시키고 북한주민의 의식을 변화시키는 것도 북한을 변화시키는 아주 유력한 방법으로 본다.”고 언급한 바 있다. 이것은 문재인 대통령이 개성공단과 금강산 관광이 북한 내 자본주의 경제를 확산시켰다고 평가하는 것으로, 북한 내 시장경제 확산이 북한을 변화시키는 주요 방법의 하나로 인식하고 있다는 것을 의미하며, 향후에도 시장경제 확산은 ‘한반도 신경제지도’ 구상과 연계될 것임을 간접적으로 시사한다. ‘한반도 신경제지도’ 구상 설명에서 “우리가 살 길은 경제통일입니다.”라는 구호 자체가 증거하고 있듯이, 물리적 통합이 아니라 남북한 ‘단일 시장’으로서 경제의 통합적 구조 구축을 목표로 한다는 것을 뒷받침한다. 즉 통합의 최대 공약수이자 접근 방법으로서 ‘시장’ 협력을 전면화하겠다는 구상이다.

나. 국제사회와의 공조 및 단계적 접근

앞서 언급한 것처럼 ‘경제통일’과 관련하여 ‘시장경제 확산’을 강조했지만, 문재인 대통령은 개성공단과 금강산 관광 재개 문제와 관련해 2017년 6월 29일(현지시간) 미국 워싱턴 D.C. 의사당에서 미 상·하원 지도부를 잇달아 면담하면서 “과거 개성공단과 금강산 관광은 시장경제나 남한 체제가 우월하다는 교육 효과도 있었지만, 지금은 쉽게 사업을 재개할 수 없다”며 “적어도 북핵 폐기를 위한 진지한 대화 국면에 들어설 때만 논의할 수 있고, 이는 당연히 국제적 공조의 틀 속에서 미국과의 긴밀한 협의가 필요한 문제”라고 현 시점에서 부정적인 입장을 천명한 바 있다. 이러한 ‘단계적 접근성’은 다음과 같다.

첫째, 핵(제재)문제 해결과 신경제지도 구상 추진의 상관관계를 설정하고 있다는 것인데, 이는 사실상 다수의 핵무기를 보유한 오늘날의 북한과 개발과정에 있었던 과거 북한과의 본질적 차이를 고려한다는 것을 의미한다. 둘째, 국제사회와의 추진 공감대뿐 아니라 국민적 공감대 형성이 필요하다는 것을 강조함으로써 과거의 퍼주기 프레임 극복을 위한 차별성을 제시하고 있는데, 이 같은 대내외 공감대 형성을 전제로 ‘유연하게 민간경협 재개’를 조율하겠다는 구상이다. 셋째, 거점 도시를 중심으로 협력지역과 대상을 점진적으로 확산시키는 플랫폼(platform) 전략을 구상하고 있으며, 축을 기본으로 점-선-면으로 협력거점을 상호 연결하는 확대발전전략 구상이다. 넷째, 세부실행과제와 관련해서는 대화 분위기 조성 단계와 남북대화 병행 단계로 구분하여 점진적으로 접근하는 구상이다. 한마디로 유엔 안보리 제재 하에서도 실행 가능한 과제를 먼저 추진하면서 국면 전환과 함께 남북대화로의 전면적인 발전을 시도하는 것이다.

그러므로 한반도 신경제구상은 한국의 그랜드 국가발전전략으로, 남북한과 주변지역인 중국, 러시아, 일본 등 환황해권과 환동해권

국가와 함께 한반도가 갖고 있는 지정학적 여건을 충분히 활용하여 지속적인 성장 동력을 만들고자 하는 큰 그림을 제시했다고 볼 수 있다. 환황해권과 환동해권이 동시에 제시된 균형적 성장전략이라는 점에서 한반도에 국한된 남북 협력이 아니라 동아시아 주변 국가들과의 협력을 전제로 하고 있기 때문이다.

다. 동북아 성장 잠재력의 극대화 및 남·북·중(러) 3각 협력 벨트 구축

한반도 신경제구상은 북한과의 경제 협력을 통하여 동북아의 성장 잠재력을 극대화하고, 이를 국내 산업경쟁력 확보와 연계하여 우리나라의 지속적인 성장을 도모하기 위한 중장기 전략이 될 수 있다. 단순한 남북교류와 협력의 범주가 아니라, ▲한국경제의 성장전략, ▲산업구조개혁전략, ▲대외경제전략 등과 밀접하게 연관된 전략이라 할 수 있다.

이러한 점에서 ‘한반도 신경제지도’ 구상은 이와 유기적으로 연결된 ‘동북아플러스 책임공동체 형성’의 국정철학, 즉 신북방, 신남방정책을 종합적, 유기적으로 연계해야만 국가전략의 핵심목표와 방향 설정이 가능하다.

2. 북한의 최근 변화와 경제특구·개발구

한국은행은 작년 북한의 경제성장률을 전년 대비 3.5% 감소한 것으로 추정했다.⁸⁹⁾ 이는 1997년 -6.5%를 기록한 이후 20년 만의 최

89) 한국은행, <<http://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200090>> (검색일: 2018.9.20.).

저치로, 주로 광물, 섬유제품, 해산물 등 주요 수출품의 실적이 작년 대비 대폭 감소한 데 기인한다.⁹⁰⁾ 즉, 북한이 대북제재로 인해 수출 및 생산 활동에 적지 않은 영향을 받은 것으로 평가한다. 그러나 이러한 주장과는 반대로 김정은 시대 들어 최근 10년간 북한 경제가 성장했으며, 이와 더불어 의식변화도 이루어지고 있는 다각적인 지표들이 부각되고 있다. 무엇보다 전자기기의 보급으로 북한에도 ‘디지털문화’가 급속도로 확산되고 있으며,⁹¹⁾ 다양한 상점·유희오락시설·관광시설들은 주민들의 잠재된 소비를 이끌어내는 데 국가가 활용하고 있다. 특히 ‘부동산 붐’은 주민의 장롱 속 돈을 수면 위로 부각시키는 경제적 기회의 공간을 만들어냈다. 결국 이는 당국도 거부할 수 없는 ‘세대교체’의 현상으로 결집되고 있다.⁹²⁾ 당국이 최근 “돈의 출처를 묻지 말라”, “주민들 속에 사장되어 있는 돈을 동원해 집을 지어준다.”는 파격적인 조치를 내놓은 것도 바로 이러한 변화와 관련이 깊다. 즉, 북한 당국은 그동안 묶어놓았던 경제활동의 각종 규제를 대폭 풀면서 국가 기관이 다양한 형태로 시장에 개입해 내수시장을 견인하려 하고 있는 것이다. 따라서 최근 북한의 변화는 북중 무역통계나 대북사업가들의 증언만으로는 설명이 불가능한 측면들이 적지 않다. 다시 말하면 이는 북한의 내부 발전 동력을 발굴하는 작업이 무엇보다 중요하다는 것을 반증한다. 따라서 본 절에서

90) 40% 가량 감소한 것으로 추정한다.

91) 최근 평양 출신의 북한이탈주민들에 대한 인터뷰 조사에 의하면, 1990년대 이후 시장화의 진전으로 휴대전화는 전국에 500만 개 이상이 보급되었으며, 평양을 중심으로 카드결제 및 인터넷(내부망)을 통한 전자상거래가 싹트고 있으며 이를 뒷받침하는 택배시스템이 존재한다.

92) 젊은 세대들은 교과서에서 미 제국주의의 위험성을 배우면서 말로는 강조하고 있으나, 실제로는 코카콜라를 손에 들고 미국 제품을 자연스럽게 마신다. 따라서 젊은 세대와 기성세대 간 괴리가 북한에서도 일반적으로 굉장히 크며 걱정을 하고 있지만, 이는 당국도 수용할 수 없는 상황이다. 이제는 주민들이 전과 같이 다시 ‘고난의 행군’에 동참하려 하지 않을 것이다(동서대학교 일본연구센터 주최 제14차 DSU 중국학술토론회에서 현대사연구소 정창현 소장 발언, 2018.7.18, 동서대학교 일본연구센터 서울사무소).

는 크게 첫째, 노선변화, 둘째, 내부 주요 개혁, 셋째, 개방의 측면에서 특구 등을 논하고자 한다.

가. 노선 변경: 김정은식 ‘남순강화(南巡講話)’

김정은 위원장은 올해 4월 20일 당중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 “핵·경제 병진노선의 결속을 선언”하고, 사회주의 경제강국 건설에 총력을 집중할 데 대한 노선을 발표했다.⁹³⁾ 이에 대해 조선중앙통신은 2018년 4월 21일 ‘혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 사회주의 경제건설에 총력을 집중할 데 대하여’라는 결정서를 만장일치로 채택하고 이를 위해 ‘당과 국가의 전반사업에서 사회주의 경제건설을 우선시하고 경제발전에 나라의 인적·물적·기술적 잠재력을 총동원시킬 것’이라고 보도했다.⁹⁴⁾

이는 그동안 북한이 걸어왔던 핵·경제 병진노선과는 다른 새로운 전략노선이다. 2013년 3월 당 6기 23차 전원회의에서도 북한은 여전히 핵·경제 병진노선을 견지했으며, 급속한 핵의 소형화·경량화와 더불어 대륙간 탄도 미사일 실험을 지속해 왔다.⁹⁵⁾ 그러나 지난해 11월 29일 ICBM ‘화성-15형’ 시험발사 성공 및 올해 신년사를 통해 북한은 ‘핵 무력 완성’을 선언하고, 2018년 4월 20일 전원회의에서는 핵·경제 병진전략이 성공적으로 종결되었음을 알리고 경제 집중노선으로 가겠다고 밝혔다. 이는 사실상 북한이 핵·경제 건설

93) 2018년 7월 1일 연변대에서 개최된 조선반도 국제회의에서 조선사회과학원 경제연구소의 리순철 교수 등은 “핵과 미사일이 성공했으므로 더 이상의 실험이 필요 없고, 경제에 집중하는 노선”이라고 설명을 했다. “전당, 전국이 사회주의 경제건설에 총력을 집중하는 것이 우리 당의 전략적 노선”이라고 밝혔다.

94) 노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서는 ‘경제건설과 핵 무력 건설 병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여’라는 결정서를 만장일치로 채택했다. 『조선중앙통신』, 2018.4.21.

95) 2013년 2월 북한은 제3차 핵실험을 감행하고 곧바로 병진노선을 천명했다.

병진노선을 폐기하고 ‘사회주의 경제건설’이라는 이른바 단일 노선으로의 전환을 의미한다.⁹⁶⁾

뿐만 아니라 북한이 남북 및 북미정상회담을 앞둔 상황에서 핵실험과 ICBM 시험발사 중지 및 북부 핵 시험장(풍계리) 폐기, 핵무기·핵 기술이전을 하지 않을 것이라는 내용을 선언문에 담았다는 사실은 북한이 경제 강국 건설을 위해서는 비핵화 및 남북, 북미 등 대외관계 개선에 적극적으로 나아갈 것으로 해석된다.⁹⁷⁾

특히 북한은 김정은 시대 들어 줄곧 강성국가 건설과 함께 ‘인민생활향상’을 국가의 총체적 목표로 제시해 왔다는 사실은 주목할 만하다. 집권 후 2012년 4월 김일성 주석 100회 생일을 맞아 열린 열병식 공개연설에서도 김정은 위원장의 최대 화두는 경제였다. 이 연설에서 “다시는 인민이 허리띠를 조이지 않게 하겠다.”고 하고 그동안 ‘식(食) 문제’ 해결에 주력해 왔다.⁹⁸⁾

따라서 북한 당국이 남북관계 개선과 핵개발 중단에 나선 것이 “부강조국건설”이며, 이를 실현하기 위하여 남북관계를 비롯한 대외관계를 적극화하고 대화와 협상에 나온 것이라고 할 수 있다. 이와 더불어 김정은 체제의 핵심어로 ‘지식경제’를 내세웠다.⁹⁹⁾ 특히 제7기

96) ‘지난해 우리 당과 국가와 인민이 쟁취한 특별한 성과는 국가 핵 무력 완성의 역사적 대업을 성취한 것입니다.’ “조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 진행 조선로동당 위원장 김정은 동지께서 병진로선의 위대한 승리를 긍지 높여 선언하시고 당의 새로운 전략적 로선을 제시하였다.” 『로동신문』, 2018. 4. 23.

97) 이번 결정서에는 “사회주의 경제건설을 위한 유리한 국제적 환경을 마련하며 조선반도와 세계의 평화와 안정을 수호하기 위하여 주변국들과 국제사회와의 긴밀한 연계와 대화를 적극화해 나갈 것”이라고 명시됐다.

98) “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하여 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게 하자는 것이 우리 당의 확고한 결심입니다.” 2012년 4월 15일 열병식, 『조선중앙TV』, 2012. 4. 15.

99) “오늘 세계는 경제의 지식화어로 전환되고 있으며 우리 앞에는 나라의 경제를 지식의 힘으로 장성하는 경제로 일신시켜야 할 시대적 과업에 나서고 있습니다.” 라며 지식경제시대의 요구에 맞는 경제구조를 완비할 것을 주문하였다. “조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의 진행 조선로동당 위원장 김정은 동지께서 병진로선의 위대한

제3차 전원회의에서 경제 총력 건설의 새로운 전략 노선 이후 두 번째 의제로서 ‘과학기술 중시’ 정책을 제시한 것은 주목해야 할 부분이다.

이런 측면에서 보았을 때 올 4월 20일 전원회의에서 채택된 경제 발전 노선은 김정은식 ‘남순강화’를 떠올린다.

나. 경제제도 개혁: ‘사회주의 기업책임관리제’ 도입

김정은 시대의 특징은 기존의 시장을 허용하는 수준을 넘어 계획 경제 내에서 시장적 요소를 적극 도입하여 각종 규제를 줄이면서 내수시장을 견인하고 있다는 점이다. 예를 들어, 국가의 휴대전화 판매나 온라인 쇼핑몰 도입 또는 대형 상점의 건립은 국영 부문이 시장을 활용해 시중의 유통화폐로 국가 재정수입의 원천을 마련하고 있음을 뒷받침한다. 2003년 이후 현재까지 종합시장의 수가 500여 개로 현저히 증대되었을 뿐 아니라 관리방식 또한 체계적으로 변했다. 국가가 건물을 지어주고 운영은 시장관리위원회가 하고 장세를 거둬들인다. 뿐만 아니라 주목할 점은 종합시장과 함께 전문마트나 편의점 등의 국가 상점이 증대되고 있다는 사실이다. 대표적으로 광복거리 상업중심이다. 광복거리 상업중심은 초기에는 경영노하우가 없어 중국 자본의 투자를 받아 운영했지만 이제는 독자적으로 운영하고 있다. 또한 상업중심에서 판매하는 상품도 초창기에는 80%~90%가 중국 제품이었으나 현재는 북한 국내산 제품이 팔리고 있다. 김정은 시대 들어 북한 당국은 국산화정책을 강조해왔는데 실제로 최근 경공업을 중심으로 생산이 증대되고 있음이 확인되고 있다. 예를 들어, 필자가 입수한 210페이지에 달하는 2018판 『조선상품』의 책자에 의하면, 국내에서 생산한 식품에서 의복, 화장품, 건제품 및

승리를 긍지 높여 선언하시고 당의 새로운 전략적 로선을 제시하였다.” 『로동신문』, 2018. 4. 23.

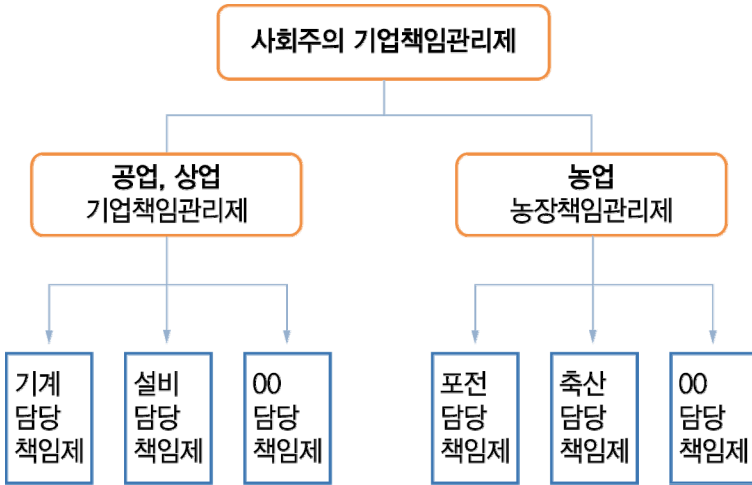
전자제품 등에 이르는 수만 가지의 상품을 광고하고 있다.¹⁰⁰⁾

이는 단순히 시장이 양적으로 팽창하고 있는 수준을 넘어 국가에 의해 구조적으로 변화하고 있음을 뒷받침한다. 즉 유통체계의 혁신이다. 그런데 이와 같이 경공업 제품의 생산이 증대되고 있다는 사실은 그 만큼 제품생산의 원천이 되는 1차 산업 부문(농업, 수산, 목축 등 포함)에서의 생산증대가 수반되지 않으면 어려운 일이다. 물론 중국에서 원재료를 수입할 수 있다고 하지만, 전반적인 상황에서 볼 때 모두 중국산에 의존하여 생산한다는 것은 불가능하다. 특히 제재국면에서 국내 산업의 동력을 마련하기 위해서는 무엇보다 제도개선을 통한 인센티브제 도입이 중요하다. 따라서 본 절에서는 2012년 이후 추진된 ‘사회주의 기업책임관리제’에 주목한다. 북한 기업법에 의하면, 사회주의 기업책임관리제란 ‘공장·기업소 및 협동단체 등이 실질적인 경영권을 갖고 기업 활동을 창조적으로 벌이면서 근로자들이 생산과 관리업무의 주인으로 책임과 역할을 다하도록 하는 기업관리방식’이다. 이는 그동안 생산에서 분배에 이르기까지 국가가 장악했던 모든 권한을 현장의 기업소에 대폭 이양하고 이를 통해 물질적 인센티브를 개선하고 생산성을 향상시키고자 하는 조치이다. 여기서 포괄하는 권한은 ①계획권, ②생산 조직권, ③인력 조정권, ④제품 개발권, ⑤품질 관리권, ⑥인력 관리권, ⑦무역 및 합작권, ⑧재정 관리권, ⑨가격 제정권, ⑩판매권의 권한이양 등으로 매우 광범위하다.

이는 기업체의 운영방식에 따라 공업·상업 부문의 기업체는 ‘사회주의 기업책임관리제’를, 농업 부문의 기업체는 ‘농장책임관리제’로 실시한다(〈그림 IV-3〉) 참조. 구체적으로 내용을 살펴보면 다음과 같다.

100) 광고모델도 등장하고 있다. 예를 들어 초콜렛이라면 어린이가 등장하고 있다. 조선국제무역촉진위원회, 『조선상품』 (외국문출판사 인쇄공장, 2018).

〈그림 IV-3〉 사회주의 기업책임관리제



출처: 정창현, “북한경제개방과 신경제지도 실현 가능성,” (동서대 학술회의 자료, 2018.6.).

(1) 농업 부문: ‘포전담당제’

이는 가족 또는 친척 단위로 구성된 분조(分組)가 협동농장으로부터 토지를 분배받아 수확 후 일정량만 국가에 바치고 나머지는 자율 처분권을 가지는 제도로, 중국이 개혁개방시기 실시한 ‘농가생산책임제’와 유사하다고 할 수 있다. 그러나 중국은 당시 당국이 각 농가의 ‘토지사용권’을 인정한 반면에 북한은 ‘경작권’만 인정하기 때문에 중국의 농업개혁조치보다는 인센티브가 약하다고 할 수 있다. 그러나 기존 제도와 비교해 보면 개인의 자율권이 상당부분 인정받았다는 점에서 농업생산성을 증대시킬 여지가 적지 않다. 실제로 최근 북한의 농업생산량은 증대되었다는 정황이 발견되고 있다.

첫째, 올 7월 북측의 식량생산에 관한 업데이트 자료가 발표되었는데, 식량 총생산량에서 경사지(떼기밭)에서 생산하는 몫이 감소되어 가는 것을 발견할 수 있었다.¹⁰¹⁾ 두 번째, 북의 황폐된 산림이 어느

정도인지를 인공위성으로 10년 간격으로 분석하고 있는데, 2018년은 10년째로 또 다시 그 결과를 발표하는 해인데, 해당 보고서에서는 50만 헥타르의 폐기밭이 사라졌다. 이는 식량 총생산량이 그 만큼 감소했다기보다는 북의 식량사정이 호전되었음에 더 무게가 실린다. 실제로 올해 필자의 접경지역 답사에서¹⁰²⁾ 북중 국경의 북측 산

〈그림 IV-4〉 북중 접경지역 작은 목장들



출처: 필자 촬영(2018.8.).

101) 필자가 참석한 2018년 9월 서울의 미국대사관 농림부가 주최한 국제회의에서 FAO 관계자는 최근 경사지(폐기밭)의 면적의 약 50만 헥타르가 녹화로 인하여 감소하였고, 이로 인하여 곡물(주로 옥수수)은 총 20만 톤 이상이 감소한 것으로 추정되고 있다고 설명했다.

을 보았을 때 최근 2~3년 사이에 경사지(폐기밭)가 많이 퇴화되고, 산림녹화가 상당히 진행되고 있었다. 특히 산림을 이용한 목축업이 진행되고 있었다. 김정은 위원장은 세포군에 스위스와 협력하여 대규모 목축단지를 조성하였다. 거의 서울면적에 해당하는 대규모 목축단지이고, 필자가 관찰하기에 북중 국경 1,300km에서도 소, 말, 양, 오리, 염소 등을 키우는 소규모 목장들이 세워지고 있었다. 조선중앙방송에서 선정하는 ‘세포등판’의 대규모 목장과 유사한 목축업이 발달된 것을 필자도 눈으로 직접 목격한 것이다. 이는 북의 식량사정이 호전되었음을 뒷받침하는 한편, 산림을 잘 개발해서 ‘임농(林農) 복합 산업화’ 하고 있다고 분석할 수 있다. 2018년 10월 필자가 참석한 블라디보스톡 회의에서 북한 연구자들도 동일한 주장을 하였다. 특히 남측의 발달된 목축과 임업의 선진화된 기술은 1990년대에 중국, 몽골 등에 이전을 했는데, 이제는 남북 기술 협력이 필요할 때이다.

(2) 공업 부문: 사회주의 기업책임관리제

기존의 계획경제에서는 기업이 상부로부터 생산계획 및 재원을 하달 받으면 계획대로 생산하고 국가가 지정한 곳에 분배를 하면 그것으로 끝이다. 그러나 사회주의 기업책임관리제에서는 기업소에게 품목에서 수량, 가격, 판로에 이르기까지 결정할 자율권을 확대했다. 특히 사회주의 계획경제에서 가격 결정권은 계획경제의 근간을 이루는 부분으로, 그동안 국가에 의한 일원적인 통제 아래 있던 권한이었다. 그러나 사회주의 기업책임관리제가 실시되면서 이러한 권한의 전부 또는 일부를 현장기업이 행사할 수 있도록 하면서 기업은 실제적인 경영권을 갖고 “경영전략, 기업전략”을 올바르게 책정하고 그에 따라 경제 활동을 할 수 있는 길이 열렸다.¹⁰²⁾ 즉 해당 단위의

102) 현지조사 (2018.8.25.~9.3.), Google Earth에서도 증명되고 있다.

‘독자적인 경영목표 입안과 전략 수립’을 위해 공장·기업소, 협동농장 등에 ‘상대적 독자성(자율성)’을 강화하고 있으며 향후 그 권한을 대폭 확대하겠다는 것으로 기업경영전략이 부각되고 있는 것이다.

특히 중국은 1980년대 중반 국유기업의 공장장책임제를 실시하였지만 초기 성과를 거두지 못했다. 가장 큰 이유는 통제가격이 유지되고 있었기 때문이다. 그런데 1980년대 중반부터 소비재를 중심으로 많은 품목에 대한 가격규제가 풀리면서 공장장책임제가 효력을 발휘하게 되었다. 즉, 국유기업도 잉여분에 대해 시장가격으로 시장 판매가 가능하게 된 것이다. 이는 국유기업과 민간기업 간 경쟁을 격화시키면서 전반적으로 중국의 시장화 및 도시경제를 시장경제로 전환하는 결정적인 계기가 되었다.

그런데 북한은 사회주의 기업책임관리제에 따라 이미 가격체계의 상당 부분을 개혁하고 있다.¹⁰⁴⁾ 따라서 최근 북한에서 가동이 되는 공장은 대체로 임금을 40만~70만 원 정도로 물가에 맞추어 현실화하고 있다.¹⁰⁵⁾ 북한의 4인 가계의 한 달 생계비가 50달러 정도임을 감안하면, 맞벌이를 할 경우, 월급에 의존해 생활이 가능하다. 물론 무산광산과 같이 국가 전략산업이거나 군수산업 및 관련 부문의 산

103) 이를 위해 북한에서는 몇 년 전부터 ‘경영전략’이라는 새로운 용어를 사용하기 시작했다. 이것은 계획경제의 전통적 방식과는 달리 기업의 경영전략을 중시하는 ‘경영학적 방식의 도입’을 고려하기 시작했다는 점에서 큰 변화라고 볼 수 있다. 리순철, “현시기 조선에서 추진되는 사회경제관리 개선사업에 대하여,” 『2018년 조선반도연구 국제학술회의 논문집』 (2018.7.), p. 353.

104) 북한에는 국정가격과 협의가격, 시장가격이 존재한다. 그러나 국정가격은 별 의미가 없으며 협의가격은 시장가격과 별반 차이가 없다.

105) 북한에서 50만 원 정도 임금을 받고 맞벌이를 하면 평양에서 어느 정도 살 수 있다. 지방공장은 가동의 어려움으로 인해 월급 보장이 어려워 문제가 발생하고 있는데, 돌아가는 공장, 평양시의 주요 공장, 315전선공장, 방직공장 등 최근 나오고 있는 이런 공장들은 광복거리 상업 중심에 물품을 납품하여 팔고, 또 다른 시장에 팔 수 있는 권한을 가지면서 실질적 수익을 내어 종업원에게 월급을 지급한다. 즉 국가가 아닌 공장단위에서 식량을 배급하고, 이런 시스템의 변화가 주류적인 흐름으로 갈 것이라고 예상된다.

업에 대해서는 여전히 계획경제가 작동된다. 사회주의 계획경제에 머물지 않고 공장·기업소들에게 생산권, 가격 결정권, 판매권과 종업원들에게 인센티브를 제공하도록 하는 등 자율성을 부여하여 당국의 부담을 줄이고 창의력과 책임성을 제고하면서도 대연합기업소들과 전략지표를 생산하는 공장·기업소들은 종전의 계획경제시스템으로 운영하는 경제제도에서 신축성을 보여주고 있는 것이다.

뿐만 아니라 주목할 점은 최근 북한 당국은 ‘국가의 계획적이며 통일적인 지도’를 위해 경제사업을 내각이 확고하게 책임지도록 했다는 점이다. 김정은 위원장은 4월 6일 담화에서 “인민생활향상과 경제강국건설에서 혁명적 전환을 가져오기 위하여서는 경제사업에서 제기되는 모든 문제를 내각에 집중시키고 내각의 통일적인 지휘에 따라 풀어나가는 규율과 질서를 철저히 세워야 한다”며 ‘내각책임제(내각중심제)’를 강조한 뒤 각급 당위원회가 내각책임제 강화에 지장을 주는 현상들과 투쟁을 벌일 것을 지시했다.¹⁰⁶⁾

다. 경제특구와 개발구

북한은 1980년대 말~1990년대 초 동구권 사회주의 시장이 붕괴되면서 새로운 시장과 경제발전 방향을 모색하지 않을 수 없게 되었다. 이 시기 일본의 조총련은 북한 내각에 나선지역을 경제특구로 개발하면 크게 투자하지 않고도 당시 외화난을 해결하고 재정수입을 올릴 수 있다는 건의안을 제기했다. 고위탈북자에 의하면, 조총련이 제기한 건의안은 당시 북한의 대외경제위원회 심의를 거쳐 내각과 북한 지도부에 보고되었으며 보고서를 검토한 북한 지도부는 나선지역을 경제특구로 개발할 데 대한 결정을 내렸다. 북한은 이후 나선지역 이외에 다양한 경제특구를 선포했다.

106) 리순철, “현시기 조선에서 추진되는 사회경제관리 개선사업에 대하여,” p. 353.

그러나 김정일 시대의 경제특구는 동구권 사회주의 시장의 붕괴로 인해 갑자기 채택하게 된 것이다. 즉 새로운 경제방식을 채택할 수 있는 재정적 준비가 되어 있지 않은 조건에서 외자와 외국기술을 받아들여 재정수입을 올리고 경제발전을 이루고자 하였다. 그러나 김정은 시대의 경제특구는 기존의 시행착오 경험을 살려 의욕적으로 대거 운영하려고 하는 의지가 엿보인다. 2013년 3월 노동당 중앙위원회 전원회의에서 “각 도들에 자체의 실정에 맞는 경제개발구들을 내오고 특색 있게 발전시켜야 한다.”면서 경제개발구 창설 사업을 추진하겠다는 취지를 밝혔으며 이어 같은 해 5월 ‘경제개발구법’을 제정하였다. 2018년 현재까지 나진·선봉·신의주·황금평 등 기존의 5개 경제특구와 함께 평양을 포함하여 총 2개의 경제특구 및 경제개발구를 새로 만들었다(〈표 IV-3, 4〉 참조).

〈표 IV-3〉 북한의 중앙급 경제개발구 현황

지역	목표	위치	개발면적 (km ²)	개발 방식	협력 기간
원산-금강산 국제관광지대	국제적인 휴양 및 치료 관광, 역사유적관광	강원도 일부	440	-	-
라선경제무역 지대	국제적인 중계수송, 무역 및 투자, 금융, 관광, 서비스업	라선시	470	-	-
황금평, 위화도 경제지대	정보산업, 경공업, 농업, 상업, 관광업	신의주시, 신도군	52.49	-	-
금강산국제 관광특구	금강산 관광	강원도 고성군 및 금강군 일부	225	-	-
신의주국제 경제지대	현대농업, 관광휴양, 대외무역	의주군 남신의주, 룡천군 인접	40	-	-
강령국제록색 시범구	국제록색시범기지	강령군읍의 서남지구	3.5	-	-
은정첨단기술 개발구	첨단과학기술기지	평양시 은정구역	2.4	-	-

지역	목표	위치	개발면적 (km ²)	개발 방식	협력 기간
진도수출가공구	남포항을 활용한 경공업 및 화학제품 생산 및 수출	와우도구역 영남리	1.8	-	-

출처: 조선대외경제투자협력위원회 편, 『조선민주주의인민공화국 투자안내』 (평양: 조선민주주의인민공화국 외국문출판사, 2016), pp. 97~112; 김선옥 편, 『조선민주주의인민공화국 주요 경제지대들』, (평양: 조선민주주의인민공화국 외국문출판사, 2018), pp. 8~42를 토대로 필자 작성.

〈표 IV-4〉 북한의 지방급 경제개발구 현황

지역	목표	위치	개발면적 (km ²)	개발 방식	협력 기간	
자강도	만포경제 개발구	국제관광, 무역, 현대농업공업 결합된 종합개발구	만포시 미타리 벌동섬지구, 림석지구, 포상리지구	3	합영 기업 개발 및 외국 기업 개발	50 년
	위원공업 개발구	광물자원, 목재가공, 기계설비제작업, 농토산물 가공을 기본, 잠업, 담수양어 과학기지 결합한 공업개발구	위원군 일부	2.28		
함경 북도	청진경제 개발구	금속가공, 기계제작, 건재생산, 전자제품, 경공업 제품생산 및 수출가공업, 청진항 경유 중계항	청진시 송평구역, 월포리, 남석리, 수성동	5		
	어랑농업 개발구	농축산기지와 채종, 육종 포함 농업과학연구개발단지	어랑군 룡전리 및 부평리	4		
	온성섬 관광 개발구	골프장, 수영장, 경마장, 민족음식점 등 오락시설을 갖춘 관광개발구	온성군 온성섬	1.7		
	경원경제 개발구	전자제품 생산, 수산물 가공, 정보산업제품, 피복 및 식료가공, 관광업	경원군	1.91		

지역		목표	위치	개발 면적 (km ²)	개발 방식	협력 기간
량강도	무봉국배 관광특구	백두산지구 참관 및 관광객들에 대한 종합서비스, 관광상품 생산	삼자연군	20	합영 기업 개발 및 외국 기업 개발	50 년
	해산경제 개발구	수출가공, 현대농업, 관광휴양, 무역 등 집약화	해산시 신장리 일부	2		
평안 북도	압록강경제 개발구	현대농업, 관광휴양, 무역 중점	신의주시 룡운리 포함	6.3		
	청수관광 개발구	압록강의 유리한 자연지리적 조건 활용한 관광 중심 개발구	삭주군 방산리	1.4		
강원도	현동공업 개발구	향구문화휴양도시, 국제적인 관광도시, 관광제품생산 및 전자정보산업기지를 기본으로 하는 공업개발구	원산시 남동쪽 현동리	2		
함경 남도	흥남공업 개발구	화학, 일반기계, 제약, 경공업 중심의 수출주도형 공업개발구	함흥시 해안구역 덕풍동	2.2		
	북청농업 개발구	과수업, 축산업, 과일종합 가공업 등 수출주도형 농업 개발구	북청군 문동리, 부동리, 종산리 등	3.5		
남포시	와우도수출 가공구	수출지향형 가공조립업 등 집약형 수출가공구	령남리	1.5		
황해 북도	송림수출 가공구	집약형 수출가공구	송림시 서성동	2		
	신평관광 개발구	유람과 탐승, 휴양, 체육, 오락 등 산지관광 기본 관광개발구	신평군 평화리	8.1		
평안 남도	청남공업 개발구	채취공업발전에 필요한 설비, 부속품, 화학제품 생산, 판매, 수출 등 공업개발구	청남구 룡성협동농장	2		
	숙천농업 개발구	벌방지대 과학농방법 창조, 도입, 보급지, 현대적 농축산물 가공기지 집약	운정리	3		
평양시	강남경제 개발구	다수확양품종육종과 사료생산, 첨단제품가공 및 임가공	강남군	3		

출처: 조선대외경제투자협력위원회 편, 『조선민주주의인민공화국 투자안내』, pp. 97~112;
김선옥 편, 『조선민주주의인민공화국 주요 경제지대들』, pp. 8~42를 토대로 필자 작성.

따라서 김정은 시대의 경제특구 및 개발구는 기존 김정일 시대와는 다른 접근법에 의해 만들었다고 할 수 있다. 이는 다시 다음 3가지로 요약·정리할 수 있다(〈표 IV-5〉 참조).

〈표 IV-5〉 김정일 시대와 김정은 시대 경제특구·개발구의 정책 차이

시기	김정일 시대	김정은 시대	비고
범 위	지역 남북 혹은 북중 국경지대 국한	북 내륙 및 연해지역 등 전방위 확대	◎ 특구5+개발구23 (평양 및 군사요충지 포함)
위 상	중앙급 독점	지방정부 및 기업으로 참여주체 경쟁	◎ 자체 개발구 증대, 합영 또는 단독기업 설립 가능
속 도	규모 대규모	소규모	◎ 지방 실정에 맞는 외자유치
도 분 야	주요 산업	농업, 관광, 무역 중심	◎ 대규모 투자 불필요 →유치 용이 및 민생경제
법·제도	특수경제지대법	경제개발구법	◎ 현실적 고려 등 기존 특구운영 경험 반영

출처: 최근 북한에서 발표한 특구 및 개발구 발표에 근거하여 필자 작성

첫째, 범위의 포괄성이다. 지역적으로 남북·북중 접경지역 중심에서 내륙 및 연해지역으로까지 확대했다. 단위도 중앙에서 지방급으로 확대했다. 규모 또한 기존에는 대규모 투자만을 유치했다면 이번에는 지방급 개발구를 발표하면서 〈표 IV-5〉와 같이 소규모급 투자 유치도 함께 주력하고 있다. 투자 분야 또한 산업 중심에서 관광과 첨단기술, 농업 등 복합형태의 투자유치가 가능하게 되었다. 셋째, 법·제도적 측면에서도 경제개발구법이 적용되었다. 즉 기존의 개성, 금강산 등 특구개발 관련 법률의 개정 경험이 외자유치법에 반영되어 점차 진화하는 양상을 보였다.

이러한 특징을 근거로 김정은 시대 경제특구 및 개발구 정책의 특징은 크게 3가지로 해석할 수 있다.

첫째, 전면 개방이다(〈그림 IV-5〉 참조). 기존의 모기장식 개방과는 다르다. 경제특구 및 개발구를 중앙급과 지방급으로, 업종도 산업, 가공업, 첨단기술, 농업, 관광 등 다양한 분야에 걸쳐 확대하여 선포했다. 경제특구 및 개발구들을 확대 선포한 데 이어 투자유치를 목적으로 한 투자설명회들을 중국의 베이징, 대련, 선양, 단둥과 원산에서 공격적으로 진행하면서 한국의 기업들에게도 투자의 문이 열려 있다고 강조하고 있으며 투자를 받아들이기 위해 투자보호법도 새로 제정하거나 개정하여 실시하고 있다.

8월 29일 훈춘에서 출발한 라진-금강산시범국제관광단일행 130여 명이 4박 5일간의 일정을 마치고 9월 2일 저녁 8시 연길에 도착했다. 이번 시범관광을 통해 주최측인 조선금강산국제관광특구관리위원회, 조선라선(특별)시인민위원회, 조선국가관광총국과 조선대풍국제투자그룹 그리고 협조단위인 중국 연변천우국제무역유한회사에서는 4박 5일간의 라진-금강산 시범국제관광의 개통을 선포하였다.

시범국제관광단은 30일 라진항에서 라진-금강산시범국제관광단일행을 실은 〈만경봉〉호의 성대한 출항의식을 가졌고 31일 금강산에 도착하여 1박 2일간의 금강산관광코스를 완성하였다.

이번 시범국제관광단은 라선시의 비파도, 라진항, 금강산의 비로봉, 만물상, 해금강, 삼일포, 골프장을 돌아보았다.

주최측의 소개에 따르면 단풍절기를 맞이하여 곧 정식 개통될 관광코스는 훈춘 권하통상구를 통해 조선원정리를 거쳐 라선에 도착한 후 조선 라선시에서 배로 금강산관광을 진행하는 것으로 4박 중 2박은 해상에서 2박은 금강산에서 머물게 된다.

시범국제관광단이 금강산에 머무는 동안 조선 금강산국제관광특구관리위원회는 국외여행사와 언론들이 참가한 투자설명회를 개최하고 금강산관광을 홍보하였으며 금후 금강산국제관광특구개발계획을 소개했다. 소개에 따르면 금강산국제관광특구관리위원회

는 금후 원산갈마비행장과 원산-금강산사이 철도의 재건현대화, 원산-금강산도로의 보수와 전력보장대책 그리고 휴식시설, 관광 봉사시설, 도시건설 등을 본격화한다는 계획이다.¹⁰⁷⁾

월드옥타 단동지회에 따르면 조선 원산지구개발총회사와 월드옥타(세계한인무역인회) 중국회장단에서 공동으로 5월 25일부터 30일까지 5박 6일로 조선 원산에서 <원산-금강산지대 국제투자설명회>를 주최한다.

월드옥타 중국회장단은 <원산-금강산지대 국제투자설명회>를 통해 원산-금강산관광지역 투자개발의 활성화와 월드옥타 중국 각 지회 회원들의 비즈니스 교류, 투자유치를 강화할 계획이라고 한다. 또한 중국동포 경제인에게 사업기회를 창조해 한민족 화합의 장을 마련하여 민족력사의 한 페이지를 기록할 것이라고 밝혔다.

이번 투자설명회는 평양과 지방 견학에 이어 26일에 원산에 도착한다. 27일부터 국제투자설명회 개막식 및 기념식수, 투자설명회, 70개 항목투자 상담회 등 활동이 진행된다.

월드옥타 단동지회 한연옥지회장은 해당 행사에 참여 배정인수는 150명, 참가비용은 인당 5,800원이라면서 단동 월드옥타회원을 비롯한 무역인들이 적극 참여하길 바란다고 말했다.¹⁰⁸⁾

조선 원산-금강산지역개발계획설명회가 20일 심양메트로호텔에서 진행되었다. 료녕북사달그룹과 료녕동북아경제문화촉진회에서 공동주최하고 대련의아고신기술경제응용촉진센터에서 기획 추진한 이번 설명회는 지난해 대련에서 있던 원산-금강산지역개발 관련 투자설명회에 이은 설명회여서 더욱 세인들의 초미의 관심을 끌었다. 동북아 주변국 부분 전문가, 학자, 기업인들이 설명회에 참석했다. 조선대외경제성 국장 및 조선원산지구개발총회사 총사장

107) “길림성에 조선 금강산관광 바다길 열린다,” 『길림신문』, 2011.9.3.

108) “월드옥타 중국 회장단, 조선 원산지구개발총회사와 손잡아,” 『길림신문』, 2015.4.14.

오웅길이 설명회서 축사를 올렸다.

조선 원산-금강산국제관광지역개발계획에 대한 브리핑에서 조선측은 <원산-금강산국제관광지대 개발은 2014년 6월 11일, 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 정령 제48호로 발표된후 투자자들의 관심과 열의가 높아지고있다>면서 원산-금강산국제관광지대에 포괄되는 원산지구, 통천지구, 금강산지구, 석왕사지구, 마식령스키장지구, 울림폭포지구 등 6개 주요 명승지의 총 430여 평방킬로미터 대규모 관광지대의 개발방안을 상세하게 소개했다.

조선측에 의하면 원산-금강산국제관광지대 개발사업은 올해 대외경제발전에서 제1차적인 대상으로 중시를 받고 있으며 정부차원에서 원산-금강산국제관광지대를 해양미, 호수미, 도시미가 결합된 세계명승지로 구상하고 있다.

소개에서 원산-금강산국제관광지대는 지리적으로 아시아대륙 동부, 조선반도 중부에 위치하며 3시간 비행거리내에 인구가 100만 이상인 도시가 도합 40개에 이른다고 했으며 또한 이 지역에 관광지가 도합 670여개, 역사고적지 140여개, 백사장 10여개, 광천자원 4개, 천연호수 10여개 그리고 신경통과 대소장염에 탁월한 치료효능이 있는 진흙 300여 만 톤이 저장되었다고 했다.

우선 추진사업으로 원산시를 중심으로 각 관광지를 련결시키는 기존 도로망을 보수, 확장하는 한편 평양-원산 고속철도 신설 및 원산항-라선, 원산항-블라지보스토크 려객항로 개설로 관광지의 발달한 해륙교통망을구축하며 지역내 인프라를 건설하여 현재 연구중인 무비자제도를 포함한 일련의 관광객 유치조치를 도입할 방침이라고 한다.

원산-금강산국제관광지대의 법률적환경 설명에서 조선측은 투자자들의 자유로운 경제활동을 보장하며 토지리용, 인력고용, 세금납부 등 방면에서 일정한 혜택을 준다고 소개했다.

구체적인 우대조치를 살펴본다면 관광업체, 생산업체, 서비스업체는

각각 4년, 3년, 1년의 기업소득세 면제혜택을 받을 수 있으며 부동산업체가 하부구조에 투자할 경우 10년의 토지사용세를 면제, 기타에 투자할 경우 5년을 면제해준다. 기타 부문의 투자우대조치에 대해서는 투자규모, 투자부문에 따라 또한 세칙에 따라 달라질 수 있다.

이어 진행된 질의문답에서 참석자들은 조선에서 추진하고 있는 경제개발구상황 및 경제발전을 위한 새로운 조치, 그리고 원산-금강산국제관광지대와 기타 경제개발구와의 다른 점 등 투자자들의 관심사로 되고 있는 문제점들을 질의하였다.

조선원산지구개발총회사 총사장 오응길은 오늘 설명회에서 원산-금강산국제관광지대 개발에 대해 일정하게 개념을 가졌다면 5월 금강산에서 열릴 원산-금강산국제관광지대 개발에 관한 국제성적인 세미나에 참가하여 직접 금강산을 목격하고 직접 체험 할수 있는 기회를 가지기 바란다고 <조선측은 항상 문을 열어놓고있으며 투자자들을 언제든지 환영한다.>고 했다.

이날 료녕북사달그룹과 조선원산지구개발총회사에서 <협력협정 조인식>도 가졌다.¹⁰⁹⁾

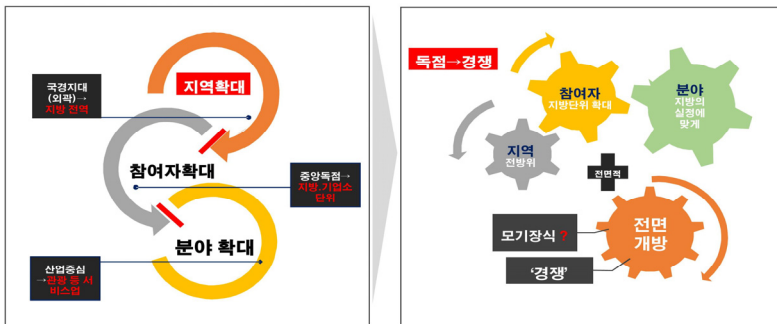
또한 지난 5월 북한은 중국에 과학자 대표단을 파견하여 중국의 과학기술발전상을 참관하도록 한데 이어 고위급당일꾼참관단을 중국에 파견하였다. 참관단 단장인 박태성 당 부위원장은 송타오 중국 공산당 대외연락부장과의 공식석상에서 “중국의 경제발전과 개혁 개방의 성과와 경험을 배우려고 왔다.”고 언급하였다. 사실 북한에서 “개혁, 개방”이라는 용어는 수정주의자, 패배주의자 등을 의미한다. 이 말을 당 대표단 단장과 현직 당부위원장이 공개석상에서 말했다는 것은 지도부와 조율 없이는 결코 말할 수 없다. 특히 북한은 출장가기 전 주요 발언 요지를 당국의 허가를 받아야 하는데 그런 상황에서 공개적으로 개혁개방을 언급했다는 것은 개혁개방에 대해 정부와 일정 정도

109) “조선 원산-금강산지역개발계획설명회 심양서,” 『길림신문』, 2015.3.23.

조율해서 국가적 마인드를 쏟아낸 것이고, 실질적으로 북한사람에게도 개혁개방을 한다는 말이 나올 정도이다. 이러한 점은 김정은 시대 북한은 모기장식 개혁개방보다는 당의 영도 하에 추진되는 적극적 개혁개방이라고 할 수 있다.¹¹⁰⁾ 여기에 스위스에서 자본주의의 경제적 번영을 목도한 젊은 지도자의 경제발전구상도 한 몫 하는 것으로 읽힌다. 오히려 미국을 비롯한 국제사회가 지속적인 대북제재로 개혁개방을 추구하는 북한에 브레이크를 걸고 있는 양상이다. 즉 북한은 내부적으로도 경제 부문에 “사회주의 기업책임관리제”라는 감투를 씌우고 자율성에 기반한 시장경제요소들을 대거 도입하고 있으며 이와 동시에 외부적으로는 개방을 추진하면서 낙후한 경제구조에서 벗어나 부강한 국가건설을 지향하고 있다.

둘째, 실용적·실천적 접근이다(〈그림 IV-5〉 참조). 투자유치가 용이한 부분과 개발이 용이한 부분부터의 접근이다. 이는 곧 김정은 시대 들어 제창하고 있는 인민생활향상과도 직결된다. 즉, 김정은 시대 경제특구는 중앙급 경제특구 및 개발구들과 지방급 경제특구 및 개발구들로 구성되는데, 김정은 시대에 중앙급 경제특구와 지방급

〈그림 IV-5〉 김정은 시대와 김정은 시대 경제특구 및 개발구의 특징



출처: 북한의 특구 및 개발구 발표를 토대로 필자 작성.

110) 당시 중국의 언론에도 이 사실이 소개가 되었으나 노동신문에서는 언급이 없었다.

개발구를 배합한 것은 사회주의 경제발전의 한계를 극복하고 중앙과 지방을 골고루 균형발전을 이룩하려는 취지 및 지리적 특성을 고려하여 지방경제를 급속히 발전시키려는 경제발전전략에 기인한 것으로 볼 수 있다.

<그림 IV-6> 원산지구



출처: 북한 국가관광총국 “조선민주주의인민공화국 관광정책과 전망계획” 자료 필자 입수.

특히 경제특구 및 개발구 중 북한이 주력하는 분야는 관광과 가공업 분야라고 할 수 있다. 북한은 2000년대 중후반부터 외국의 관광업발전을 주목해 왔으며 필요한 자료들과 경험을 습득해 왔다. 북한이 관광업 분야에 주력하는 이유는 큰 투자 없이 빠른 시일 내 많은 외화획득이 가능하다는 이점이 있기 때문이다. 북한의 산업구조가

경쟁력을 갖추지 못하였고 해외투자를 크게 기대할 수 없는 상황에서 나름 적은 투자로 외화수입을 올릴 수 있는 가장 좋은 방법이라고 생각했던 것이다. 따라서 김정은 시대에 특히 원산관광개발구를 설정하고 이 부문에 당국은 특별한 관심과 투자를 강화하고 있다(〈그림 IV-6〉 참조). 예를 들어 원산지역을 관광개발구로 선정하고 이 지역에 투자와 건설을 집중하는 것도 이 지역의 지리적 조건과도 관련이 있다. 원산은 북한 내 가장 좋은 해안가를 끼고 있어 해상레저와 호텔 등 운영에 유리하고 금강산지구와 마식령스키장지구와 연결하여 관광자원을 다양하게 이용하는 데 매우 적합하다. 북한은 또한 나선경제특구에 대한 투자유치, 위화도경제특구와 압록강경제개발구의 개발에도 주력하고 있다.

셋째, 따라서 북한의 특구는 ‘투 트랙’ 전략을 펼치고 있다고 할 수 있다. 즉 거대 투자유치의 경제특구와 적은 자본으로도 유치가 가능한 소규모 투자유치를 동시에 진행하여 투자속도와 범위를 조절하고 있는 것이다.

이를 정리하면 다음 그림과 같다.

〈그림 IV-7〉 김정일 시대와 김정은 시대 경제특구·개발구의 정책 차이



출처: 특구 및 개발구 관련 자료를 토대로 필자 작성.

3. 중국: 일대일로와 신동북진흥전략¹¹¹⁾

가. 중국의 일대일로 구상과 성과

중국의 ‘일대일로(Belt and Road Initiative)’는 2013년 9, 10월 시진핑 중국 국가주석이 제창한 신(新)실크로드 전략구상이다. 중국은 이 구상에 따라 지금까지 일대일로의 연선국가(통과국)들과 함께 ①중국-몽골-러시아, ②중국횡단철도(TCR), ③중국-중앙아시아-서아시아, ④중국-인도차이나(중남반도), ⑤중국-파키스탄, ⑥방글라데시-중국-인도-미얀마 등 총 6대 경제회랑 건설을 추진해 오고 있다(<그림 IV-8 참조).

<그림 IV-8> 중국 일대일로 전략구상(좌)¹¹²⁾과 6대 경제회랑(우)¹¹³⁾



111) 이 부분의 내용은 원동욱, “일대일로와 신북방정책의 연계협력 방안,” 『성균차이나브리프』, 제6권 제1호 (2018)을 기초로 수정·보완함.

112) “Economic Cooperation in the Indian Ocean Region and the One Belt One Road Initiative: A Threat or an Opportunity?,” *IDN-InDepthNews*, 19 March 2018, <<https://www.indepthnews.net/index.php/the-world/asia-pacific/1751-economic-cooperation-in-the-indian-ocean-region-and-the-one-belt-one-road-initiative-a-threat-or-an-opportunity>> (검색일: 2018.6.12.).

113) “One Belt, One Road Strategy: Big Dream, Not a Conspiracy,” *eurasia news online*, 9 May 2017, <<https://eurasia-news-online.com/2017/05/09/one-belt-one-road-strategy-big-dream-not-a-conspiracy/>> (검색일: 2018.6.12.).

일대일로 의 성과

중국은 뉴노멀(New Normal, 新常态)이라는 중속성장시대라는 구조변혁에 접어들었다. 따라서 중국은 산업구조의 고도화와 함께 구미시장에 대한 과도한 의존을 해소하고, 더욱이 축적된 대량 자본의 새로운 투자처를 필요로 하고 있다. 중국은 ‘일대일로’ 건설을 위해 40여 개 국가, 국제기구 등과 관련 협정을 체결하였고, 항만, 철도, 에너지자원, 산업단지 개발 등 전략적 협력 프로젝트를 가동해 왔다. 현재까지 ‘일대일로’의 성과는 다음과 같다.

①100여 개 국가와 국제기구가 협력의사를 밝혔고, 40여 개 국가와 ‘일대일로’ 공동건설에 관한 협정 체결, ②중국 주도의 AIIB(Asian Infrastructure Investment Bank, 아시아인프라투자은행) 공식 출범 및 실크로드 기금 1차 투자사업도 본 궤도에 오름, ③중국-파키스탄, 중국-몽골-러시아 경제회랑을 중심으로 인프라·금융·문화 분야에서 중요한 초기 성과 거둠, ④중국-유럽 블록트레이니 기 운영 중이며, 헝가리-세르비아 철도, 인도네시아 자카르타-반둥 고속철 착공, 중국-라오스, 중국-태국 등 범아시아 철도망 건설 가속화, ⑤과다르항, 피레우스항 등 유라시아 해상거점 확보를 위한 항만 건설 추진 등이다.

이 외에도 2017년 말까지 30여 개 국가와 국제 산업 및 에너지 협력 관련 협정이 체결되었고, 중국-벨라루스 공업단지, 중국-인도 복합산업단지, 중국-카자흐스탄 휘얼거스 국제변경협력센터, 중국-라오스, 중국-베트남, 중국-몽골 초국경 경제협력구 건설이 진행 중이다. 그간 연선국가에 대한 투자액이 500억 달러를 초과하며, 중국기업은 20여 개 국가에서 56개의 경제무역협력지구를 건설하고 있으며, 이들 국가들에 11억 달러의 세수와 18만 개의 일자리를 창출한 것으로 발표되었다.

일대일로 의 충돌

반면 ‘일대일로’는 유라시아 및 아프리카 대륙을 관통하여 지리적으로 매우 광범위하며, 미국의 ‘아태재균형전략’등 대국 간 갈등은 물론이고 연선 국가의 정치불안, 민족분리주의, 종교극단주의, 테러리즘 등의 지정학적 리스크에 마주하고 있다. 트럼프 대통령의 인도-태평양전략과 같은 대중 전략적 봉쇄, 일본-인도가 추진 중인 아시아-아프리카 성장회랑(Asia-Africa Growth Corridor, AAGC)¹¹⁴) 등 일본의 전략적 교란전술, 인도의 전략적 반대 등 대국은 ‘일대일로’를 둘러싼 경계심과 반대의 입장을 드러내고 있다. 주변국 경우에도 자국의 경제건설에 필요한 자금(무상원조)과 기술에 대한 기대감과 더불어 부채 증가에 따른 경제주권 상실 등 대중 의존도 심화에 대한 경계심을 나타내고 있다.

나. 일대일도와 동북3성

동북지역은 일대일로 추진에 있어 북방 협력의 거점에 해당하며, 중국-몽골-러시아 경제회랑이 지나가는 주요 길목이지만 ‘일대일로’가 본격적으로 가동되고 있는 현 시점에서조차 여타 지역과 달리 역사적·국제정치적 등의 요인으로 인해 단층과 공백현상을 보이고 있었다. 그러나 9월 남북정상회담 직전 중국은 남·북·중 경제 협력

114) 아시아-아프리카 성장회랑(AAGC)은 2017년 5월에 제기된 구상으로서 인도와 일본이 서로의 비교우위를 활용하여 글로벌 차원에서 진행하고 있는 아시아와 아프리카 저개발국의 인프라 구축과 관련한 협력 프로젝트로서 중국의 일대일로 구상, 특히 21세기 해상실크로드에 대한 대응적 성격이 강하다. 즉 인도와 일본은 중국이 일대일로 사업을 통해 아시아-아프리카 지역에서 영향력을 강화하려는 것에 대한 전략적 대응이다. AAGC의 구체적 내용에 대해서는 RIS, ERIA and IDE-JETRO, *ASIA AFRICA GROWTH CORRIDOR: Partnership for Sustainable and Innovative Development(A Vision)*, (African Development Bank Meeting, Ahmedabad, India, 22-26 May, 2017) 참조.

을 위한 ‘요녕성 일대일로 종합실험구 방안’이라는 단동을 관문으로 단동-신의주-평양-개성-서울-부산을 연결하는 철도, 도로, 통신망을 구축하는 대담한 구상을 발표하였다. 평양 정상회담 직전에 요녕성의 일대일로 구상 발표는 한반도 평화경제 구상에 힘을 보태고 있다.

신(新)동북현상과 신동북진흥 전략

중국의 동북지역은 만주국 시기 공업화로 인하여 신중국의 최대의 공업단지였다. 마오쩌둥 시기에도 중화학공업 중시정책에 따라 공업화를 선도하는 지역이었다.¹¹⁵⁾ 그러나 개혁개방 이후 연해지역이 경공업·민간기업 위주의 경제성장을 주도하면서 동북지역은 중화학공업과 국유기업 중심의 비효율적인 경제구조에서 탈피하지 못하였다. 게다가 재투자의 저조로 기존 설비의 노후화 문제가 심각하다. 이러한 동북의 낙후를 ‘동북현상’이라고 불렀다.¹¹⁶⁾

이에 중앙정부는 동북지역의 경제재건을 위해 2003년 「동북지역 노후공업기지 진흥에 대한 의견」을 발표했다.¹¹⁷⁾ 이 정책은 1980년대 연해지역 개방, 1990년대 상하이(上海) 푸둥(浦东) 개발, 2000년대 서부대개발과 함께 중요한 국가급 정책으로 자리매김하였으며, 신규 건설투자 위주의 기존 지역발전전략과 달리 현지 산업기반 바

115) 삼림·원유·목재·철광석·석탄 등 자원이 풍부하고, 이를 활용한 철강·석유화학·자동차·중형기계제조 등의 산업이 발전했다.

116) 동북3성에 대한 동북진흥책의 변화 발전과정에 대해서는 주영호, “중국 동북3성과 러시아 극동지역·북한의 경제관계,” 홍명기 외 엮음, 『중국동북지역과 환동해지역의 관계성』 (서울: 경희대학교 출판문화원, 2017), pp. 152~177 참조.

117) 중국은 1978년 대외개방 노선을 선택하며 고도 경제성장을 이루었다. 그러나 내적으로는 빈부격차 및 지역 불균형 문제에 직면하고 있으며 2008년 미국발 금융위기로 인해 중국의 양대 시장인 미국과 유럽의 경제가 타격을 받으면서 위기를 맞았다. 따라서 내수시장 확장과 지역 불균형 발전 해소, 그리고 주변국과의 무역 연결을 목표로 동부선도, 서부대개발, 동북진흥, 중부굴기, 광서북부만개발을 통한 지역경제개발 프로젝트를 발표하기에 이른다.

탕의 지역발전전략을 추구하였다.¹¹⁸⁾ 중앙정부는 동북진흥정책 초 기인 2003년 동북지역 공업 부문에 대해 100개 프로젝트에 610억 위안을, 2004년에는 197개 프로젝트에 479억 위안의 투자를 승인하 고, 고정자산에 대한 투자는 동북진흥정책이 본격적으로 시작된 2004년부터 2010년까지 매년 약 30% 이상 증가시켰다. 그러나 2010년과 2012~2013년에는 증가율이 급락하였고 2014년 이후 마 이너스 성장률의 폭이 확대되고 있다. 동북지역의 주력 산업인 장비 제조·석유화학·자동차 제조 등 중화학공업은 산업규모가 방대하여 초기 투자보다는 설비·기술 갱신 등 이차적 투자에 많은 비용을 필 요로 하지만, 지방정부 재정수입의 감소, 민간투자 유인의 실패 등 으로 재투자가 저조하여 노후설비가 그대로 방치되고 있는 상황 이다.¹¹⁹⁾ 저속 성장기의 뉴노멀(新常态)에 접어들면서 특히 동북지역은 투자 부진과 수출 감소 등의 영향으로 성장률이 빠르게 둔화했다. 2016년 중국 전체 경제에서 동북지역이 차지하는 비중은 GRDP (Gross Regional Domestic Product, 지역내총생산), 고정자산투 자, 교역액, 외국인직접투자 등 대부분의 지표에서 과거보다 그 비 중이 크게 축소되었다. 특히 2014년부터 중국 전체 성장률을 하회하 며 심각한 경기침체 국면에 빠지는 ‘신(新)동북현상(동북지역의 경 기침체)’이 초래되었다.¹²⁰⁾

118) 개혁개방 이후 중국은 낙후된 동북3성 지역의 재건을 위해 후진타오 집권 시기 동북 진흥전략을 수립하여 추진해 왔다. 2003년부터 신흥공업화로 제조업을 육성한다는 주요 목표 하에 경제체제 개혁, 산업구조 조정, 인프라 건설, 대외개방 확대 등을 통한 지역발전을 도모해 왔다. 동북진흥전략 실시 후 10년간 평균 성장률이 12.6%로 전국 수준(10.5%)보다 2% 상회하였으며 투자, 소비, 무역, 외국인 직접투자 모두 전국보다 높은 증가율을 기록한 바 있다.

119) 朱永浩 編, “中国東北部から見た東北アジアの地域經濟連帯,” 『アジア共同体構想と 地域の展開』(文眞堂, 2013), pp. 127~145.

120) ‘신동북현상’의 구체적 실태에 대해서는 이현태 외, 『13·5 계획 시기 한국의 중국 동북지역 경제협력 과제와 전략』(세종: 대외경제정책연구원, 2017), pp. 24~50 참조.

따라서 중앙정부는 기존의 정책 기조의 유지가 어렵다는 판단 하에 2016년 신동북현상을 타파하기 위해 ‘신(新)동북진흥전략’과 관련한 3개의 중요 정책문건을 발표하는 등 동북지역 전면진흥에 대한 강력한 의지를 피력했다.¹²¹⁾ 이러한 정책적 의지의 결과 2017년 라오닝성의 경우 전년도 -2.5%에서 4.2% 반등세를 보이긴 했으나, 지린성과 헤이룽장성은 각기 5.3%, 6.4%로 여전히 31개 성·시 자치구 가운데 27위, 26위를 차지하는 등 성장세 둔화를 이어가고 있어 동력을 얻지 못하고 있다.¹²²⁾

동북3성과 한반도 발전 연계 전략

그러나 한편 중국의 새로운 개발계획은 중국 동북지역과 두만강 일대에 새로운 힘을 불어넣고 있다. 중국의 동북3성 특히, 헤이룽장성과 지린성의 경우 1,000Km 이상 떨어진 다롄항을 이용하고 있어 수출 시 높은 육상 운임과 많은 시간이 소요된다. 이에 중국은 러시아의 극동 항만 또는 북한을 경유하여 해상운송으로 연결하는 운송 루트에 많은 관심을 가져왔다.¹²³⁾ 특히, 중국 동북3성은 동북진흥

121) 세 개의 정책문건은 우선 2016년 4월에 발표된 「동북지역 등 노후공업기지의 전면적 진흥에 관한 약간의 의견(關於全面振興東北地區等老工業基地的若干意見)」으로, 2030년까지 동북지역을 국제경쟁력을 갖춘 선진 장비제조업기지, 국가 신형 원재료기지, 현대농업생산기지 및 중요 기술혁신 및 R&D 기지로 발전시키겠다는 전략을 담고 있다. 그리고 2016년 8월에 발표된 「동북지역 등 노후공업기지 진흥추진을 위한 3년 연동계획 실시방안(推動東北地區等老工業基地振興三年滾動實施方案)」에서는 국유기업 개혁과 대규모 인프라 투자 등 향후 약 232조 원 규모의 130여 개 프로젝트를 진행한다는 계획이 제시되었다. 마지막으로 2016년 11월에 발표한 「새로운 동북진흥전략을 통한 동북지역 경제의 안정적 발전을 추진하기 위한 약간의 중요조치에 관한 의견(進入推進實施新一輪東北振興戰略加快推動東北地區經濟企穩向好若干重要舉措的意見)」에서는 국유기업 개혁, 신홍산업 육성, 민간창업 등 총 14개 개혁조치 제시 등을 통해 동북지역 경제의 구조적 문제를 해결하기 위한 실질적 조치를 취한 바 있다.

122) “栾学钢：在2017年全国31省市区GDP增速及总量排行中东北三省表现如何？”，栾学钢的博客，2018.2.1. <http://blog.sina.com.cn/s/blog_53b454160102x38n.html> (검색일: 2018.8.12.).

계획의 구체적 방안으로 2004년 랴오닝(遼寧) 연해경제벨트, 선양(瀋陽) 경제구, 창지투(長吉圖) 개방 선도구, 하다치(哈大齊) 공업지역 등 4대 경제벨트를 발표했다. 그러나 2009년 들어 지방정부의 주도로 진행되었던 동북진흥프로젝트가 국가급 개발 프로젝트로 격상되었고, 중국 정부는 관련 지역 인프라 네트워크 건설을 비롯한 종합적 발전 계획을 실행하고 있다.

그 중에서도 창지투 개방 선도구는 창춘-지린-두만강 유역을 잇는 지역 개발계획이다. 창지투 개발계획은 훈춘을 개방창구로 삼고, 연룡도(연지(延吉), 룡징(龍井), 투먼(圖們))을 개방 전진기지, 창춘·지린을 배후기지로 기능을 분할하여 동북3성과 더불어 두만강유역 개발계획의 발전된 모델인 광역두만강개발계획(GTI) 개발 지역과의 연계 및 장강삼각주, 주강삼각주와의 경제 협력을 목표로 진행 중이다. 이 목표가 실현되기 위해서 반드시 필요한 조건이 중국의 동해 진출이다. 중국은 이런 문제를 해결하기 위해 ‘차항출해(借港出海, 타국의 항구를 빌려 바다로 진출함을 의미)’ 전략을 선택했다. 이러한 의도는 다음 길림신문을 통해서도 잘 드러나 있다.

길림성은 조선과 잇닿아 있고 변경선길이가 길며 길림성에서 바다로 나가는 길을 조선측에서 열어줄수 있어 상호 리해관계가 깊다.

길림성은 한면으로 훈춘을 통해 로씨야를 거쳐 바다로 나갈수 있는 길이 있으며 다른 한면 료동반도를 통해 바다로 나갈수 있는 길이 있다.

조선 무역성 관계인사 권현정씨는 <그러나 조선 동해안 통로와 서해안 통로를 리용하는것이 조중 두 나라에 경제적으로나 각 방면에 리익이 되는 첩경>이라고 말한다.

123) 그러나 현재 이들 두 지역의 인근 항만은 시설이 낙후되어 있을 뿐 아니라 육상운송 루트도 도로사정 등으로 큰 문제가 되고 있다.

그러면서 그는 반드시 상호 리해관계가 있는 길림성과 협조해야 한다고 주장한다. 길림성은 동북로후공업기지를 진흥시키는 전략을 실시하기 위해 바다로 나가는 첩경을 찾고있다. 그는 이럴 때 조선에서는 동해안길과 서해안길을 열어야 한다고 말한다.

동해안길이라면 라진-청진-원산을 잇는 고속도로를, 서해안길이라면 남포-송림을 잇는 고속도로를 닦아 한국과 연결하는 길이다.

그는 조선의 하부구조건설(기초건설)에 길림성이 많이 참여해주길 바란다라고 말한다.

이에 기자가 훈춘 원정리-조선 라진 고속도로 건설항목, 도문-청진 철도 건설항목의 추진이 지지부진한데 어떻게 더 투자하겠느냐 하는 물음에 그는 이 두 항목이 아직까지는 난관에 부딪치고 있지만 점차 하나하나 풀릴것이라고 내다봤다.¹²⁴⁾

즉 중국은 북한 나진항을 빌려 동해로 진출하는 전략을 통해 러시아와 일본에 의해 막혀버린 동해진출권을 확보하는 것이다.

현재 창지투 개발 지역의 인프라 건설은 완성단계에 있다. 중국 측 계획에 따르면, 2020년까지 개발 관련 투자를 마무리한다. 훈춘의 포스코현대 물류단지의 자료에 따르면, 훈춘에서 나진항까지 향후 고속도로와 철로 건설 계획이 수립되어 있으며, 창춘에서 훈춘까지 고속도로와 철도가 우선 연결된 점을 감안 한다면 창지투 개발 지역과 나진항 간의 종합적 교통망이 형성될 것으로 전망되고 있다.

기존의 항로는 석탄 운송만 진행했는데, 앞으로는 곡물·목재·동 등 3가지 상품을 중외중 내수 물류로 포함시켜 운송할 계획이다. 곡물·동은 컨테이너 운송으로, 목재는 벌크형으로 운송하는 것으로, 수출 허가증서가 있는 상품과 수출 관세 지불 상품 이외에, 나진항을 통해 훈춘으로 돌아오는 컨테이너 운송을 허가 하였다.

124) “조선-기초건설에 길림성투자 요망,” 『길림신문』, 2006.9.2.

한편, 중국은 최근 한반도의 비핵화 평화 프로세스의 진전에 따라 일대일로로 공백지역이었던 한반도를 포함한 동북아 지역에 주목하기 시작했다. 중앙정부의 공식적 정책은 아니지만 랴오닝성의 경우 최근 ‘랴오닝 일대일로 종합실험구 건설 총체방안’을 통해 단둥-평양-서울-부산을 철도·도로·통신망으로 상호 연결하겠다는 구상을 밝힌 바 있다.¹²⁵⁾ 이는 무엇보다 일대일로를 동북아 지역으로 전면적 확장하여 일대일로의 실질적 성과를 보다 확실히 드러내려는 것과 함께, 북한의 비핵화 과정에서 ‘중국배제’의 리스크를 해지하려는 전략적 의도로 풀이된다. 따라서 현재로서는 6대 경제회랑의 경제적 총합이 한반도로 이어지는 동북아경제회랑의 하나에도 이르지 못하다는 점에서,¹²⁶⁾ 동북지역과 한반도를 잇는 ‘한반도-중국 경제회랑’ 구축을 경제적 측면을 고려할 때 중국이 적극 수용할 수 있는 방안으로 고려된다.¹²⁷⁾

4. 남·북·중 경협 추진 여건 진단: SWOT 분석

최근 한반도를 둘러싼 국제정세는 관련국 정상 간 잦은 회담 등 비핵화와 평화 프로세스의 과정이 매우 긴박하게 진행되고

125) 中国一带一路网, “辽宁建设“一带一路”综合试验区总体方案公布,” (<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/dfdt/64012.htm>) (검색일: 2018.9.12.).

126) ‘일대일로 비전과 행동’ 문건에서 이 경제회랑에 대한 논의가 빠져 있는 것은 사실이지만, ‘일대일로’ 자체가 개방적 협력 플랫폼으로서 상황 여하에 따라 그 협력의 공간이 확장될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

127) 중국 내 한반도 전문가인 왕무커(王木克)나 중국 푸단대 중국과 주변국가관계 연구센터 주임인 쉬원화(石源華) 등은 각기 동북아경제회랑과 한반도-중국 경제회랑 건설의 필요성과 현실가능성에 대해 긍정적 평가를 내린 바 있다. 王木克, “東北亞經濟走廊的現實可能性,” p. 72; 石源華, “倡議中朝韓經濟走廊實現周邊合作全覆蓋,” 『世界知識』, 第5期 (2015), p. 72.

있다. 이는 남·북·중 경협을 추진하는 데 있어 긍정적으로 작용하기도 하고, 때로는 일정한 장애 요인이 되기도 한다. 따라서 본 절에서는 남·북·중 경협을 추진 여건을 진단하기 위해 SWOT 분석을 진행하고자 한다. 이를 통해 향후 한반도 평화 프로세스와 연동하여 남·북·중 경협을 강점과 기회, 약점과 위협이라는 상황을 객관적으로 인식하여 남·북·중 경협을 추진 방향과 단계별 접근법의 근거로 활용하고자 한다.

가. 강점(Strength)

(1) 남·북·중 3국의 경제적 상호보완성

남·북·중 3각 경협은 비교적 넓은 발전공간이 존재한다. 남·북·중은 각기 서로 다른 경제발전단계에 처해 있으며, 지역분업체계나 국제무역체계에서 서로 다른 전략적 위상을 가진다.

①한국경제는 지역 내 가치사슬의 상류를 점하고 있으며 기계전자 및 하이테크제품을 위주로 하는 수출구조를 가진 반면 노동력 가격의 상승과 기타 생산비용의 증가추세에 따라 생산라인의 이전과 새로운 소비시장 개척이 요구된다. ②중국은 개혁개방의 구조적 전환기에 접어들어 여전히 비교적 높은 성장추세를 보이고 있지만 뉴노멀이라는 중속성장시기에 과잉생산, 과잉자본의 해외이전 필요성이 증가하고 있다. ③북한은 개혁의 동력이 여전히 부족한 것은 사실이지만 최근 김정은 정권이 경제관리방식 개혁과 대외개방 및 경제 협력의 의지를 보여 왔으며 지속적으로 확대되는 에너지수요, 시장성장잠재력 그리고 저렴한 우수한 노동력 등이 한중 양국의 투자수요를 유인하고 있다.

따라서 남·북·중 3국은 고도로 차별화된 이익수요와 생산소비 특

징을 지니고 있으며, 이것이 바로 3자가 상호 원인의 지역 협력을 가져갈 수 있는 경제구조의 기초라 할 수 있다.

(2) 한·미·일 남방삼각 vs. 북·중·러 북방삼각의 고착화 방지

냉전과 분단의 유산으로서 한·미·일 남방삼각 vs. 북·중·러 북방삼각의 대립과 갈등구도는 탈냉전시기에 와서도 북미, 북일관계 정상화가 이루어지지 않은 채 시기마다 부활되는 조짐을 보여 왔다. 북한의 핵개발로 인해 야기된 북미 간 갈등구도는 양자갈등을 넘어 동북아 지역 전체로 확산되면서 신냉전구도로 재편되었으며, 특히 중국의 부상에 따른 미국의 대중 견제와 봉쇄라는 미중 간 패권구도가 결합되면서 한반도를 둘러싼 동맹 중심의 대립구도가 고착화될 위험에 처해 왔다.

이런 측면에서 남·북·중 3각 협력은 남방삼각 vs. 북방삼각의 대립 및 갈등구도를 완화하고 나아가 해소할 수 있는 유력한 방안의 하나로서, 남·북·러, 한·중·일, 한·일·러, 한·미·중, 한·미·러 등의 3각 협력과 함께 동북아 지역 협력의 ‘구조적 공백’을 메꾸고 다자 협력을 추동하는 의미를 지닌다. 문재인 정부의 ‘동북아플러스 책임공동체’ 구상에서도 다양한 역내 소다자 협력 네트워크 구축을 통해 동맹적 질서에 기반한 진영논리를 약화시키고 동반자적 협력 관계의 강화와 공동 번영을 향한 지속가능한 경제 협력 강화를 제시하고 있다.

나. 약점(Weakness)

(1) 양자관계 중심의 지역구도

주지하다시피 동북아 지역구도는 냉전시기 동맹 위주의 양자관계

중심으로 협력이 진행되어 왔다. 탈냉전 초기 유엔개발계획(UNDP)과 같은 국제기구에 의해 두만강유역의 개발을 위한 다자 협력이 추진되기는 하였으나, 지정학적 이해갈등과 협력경험의 부재로 별다른 성과를 내지 못한 것이 사실이다.¹²⁸⁾ 2000년대에 들어와서 북한의 거점개발과 관련하여 한국과 중국의 관심과 참여가 이루어지긴 했지만, 역시 북한의 남남북중(南南北北),¹²⁹⁾ 통중봉남(通中封南) 분할구도와 중국의 남북한 개별 관리구도가 강하게 작동하고 심지어 지정학적 갈등이 재현되면서 남북, 북중, 한중 양자 협력구도조차 흔들리고 남·북·중 3자 협력구도로 전환하지 못했다.

최근 남북정상회담에 따른 4.27 판문점 선언으로 경의선·동해선 철도 및 도로 연결과 현대화를 위한 실천적 대책을 취해나가기로 합의하였다. 남북 간 철도 및 도로의 연결(현대화)은 궁극적으로 중국과의 협력을 필요로 하는 사업이며 인프라 건설과 연계·운영을 위한 남북 간 협력논의 외에도 남·북·중 3자 간의 협력 플랫폼이 동시에 구축되어야 한다. 하지만 중국은 정부차원의 공식적 입장을 표명하지 않은 채, 북중 양자관계차원을 넘어서 남·북·중 3각 협력에 대해서는 아직까지 소극적, 유보적 입장을 보이고 있다.

(2) 미국 및 유엔의 대북제재 지속

남북 협력은 물론이고 북중 협력 그리고 남·북·중 3각 협력을 가로막고 있는 핵심적 요인은 국제사회의 대북제재가 완화, 해소되지

128) 냉전시대의 관성을 중심으로 권력정치와 역지를 통한 생존 논리가 지배적이며, 미국을 중심으로 한 양자동맹이 여전하고, 이에 대응하는 북중동맹과 중러 군사협력 등이 여전히 힘을 발휘하고 있는 상황에서 실질적 효과를 가지는 다자체제 형성은 쉽지 않다.

129) 북한은 그간 남북 접경지역의 개성공단과 금강산은 남한과 협력, 북중 접경지역인 압록강과 두만강은 중국(러시아)과 협력하는 분할협력구도를 전개함.

못하고 여전히 작용하고 있다는 점이다. 북한이 비핵화 의지를 표명하는 가운데 한반도 비핵화 및 평화 프로세스가 진행되고 있지만, 미국은 여전히 강력한 대북제재를 유지하고 있으며 당분간 대북제재 완화나 해제까지는 시간이 걸릴 것으로 전망된다. 남·북·중 경협에 필요한 자금 및 물품은 모두 대북제재 대상이며, 예를 들어 철도·도로 현대화에 필요한 자재와 장비 등을 동원하기 위해서는 대북제재 예외 승인이 필요하지만 미국이 대북제재 결의 이행을 재차 강조하고 나서면서 쉽지 않을 상황이다. 문재인 대통령은 올해 8.15 경축사에서 동아시아 철도공동체와 통일남북경제특구 구상을 발표하는 등 남북경협의 청사진을 밝힌 바 있다. 하지만 당일 미국 재무부는 유엔 안보리 결의와 미국의 독자 제재를 위반한 중국, 러시아 해운관련 기업 3곳과 개인 1명을 제재 명단에 올리는 등 대북제재의 고삐를 죄고 있다.

이러한 조치는 남북경협을 통해 남북관계 개선과 비핵화 프로세스를 촉진하려는 우리 정부에 압력으로 작용할 뿐만 아니라, 북중경협에 대해서도 부정적 영향을 미칠 것은 물론이고 남·북·중 경협에도 적신호로 여겨진다.

다. 기회(Opportunity)

(1) 남북관계, 북중관계 개선과 협력 가속화

촛불혁명으로 출범한 문재인 정부에 들어와 사드문제로 악화되던 한중관계의 복원과 함께 남북관계 개선의 노력에 따라 역사적인 남북정상회담이 개최되었고, 남북관계 개선과 협력논의를 기반으로 한반도 비핵화와 평화 프로세스가 작동되면서 북미정상회담으로 이어졌다. 이처럼 한반도를 둘러싼 양자관계(남북관계, 한중관계, 북

중관계)의 협력적 복원과 동북아의 선순환적 질서가 가동되면서 남·북·중 3각 협력으로의 확산 가능성이 증대되고 있다.

문재인 대통령의 8.15 경축사에서 ‘동아시아 철도공동체’와 ‘통일 경제특구’를 핵심내용으로 하는 남북경협 방안이 제시되면서, 남북 경협을 넘어 한반도의 종축을 가르는 남·북·중 협력벨트 조성으로 확대될 수 있다. 특히 판문점 선언에서 제시된 남북 철도 및 도로의 연결은 자연스럽게 북한과 접경하고 있는 중국 동북3성과의 연계 협력을 전제로 하는 것으로서, 과거 북중 접경지역에서 전개되어 온 북중 간 초국경협력 개발사업(황금평·위화도 개발/라선지역 개발) 및 남북 간 접경지역 개발사업(개성공단/금강산 관광)의 재개와 연동하여 한반도에서 중국 동북3성을 연계하는 경제벨트(회랑) 구축으로 나아갈 수 있다.

(2) 남·북·중 3국의 각 지역개발구상의 연계협력

한국의 한반도 신경제구상과 신북방정책, 중국의 일대일로 전략 구상과 동북진흥전략, 북한의 경제특구 및 대외개방 구상은 배타적인 지정학의 산물이기 보다는 모두 지정학적 접근을 통한 협력적 지역개발구상으로서 공간적 연계성과 정합성 제고를 통한 각 구상 간의 유기적인 협력이 요구된다.

남북을 각기 연결하는 한반도의 서해권 경제벨트와 동해권 경제벨트는 각기 중국과 접경한 압록강, 두만강유역을 넘어 중국이 추진 중인 일대일로의 ‘중국-몽골-러시아 경제회랑’과 연계될 수 있으며, 이는 결국 물류 인프라의 연계를 중심으로 다양한 거점개발 및 경협 사업을 추동하여 남·북·중 경제벨트는 물론이고 동북아 경제공동체 구축의 기반을 조성할 것으로 기대된다.

라. 위협(Threat)

(1) 비핵화 프로세스와 관련한 북미 간 이견과 갈등 노정

그동안 미국은 CVID(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement)에 기초한 ‘신속한 비핵화 프로세스’를 주장해 온 반면, 북한은 CVIG(Complete, Verifiable and Irreversible Guarantee)에 기초한 ‘단계적·동시적 비핵화 프로세스’를 주장해 왔다. 하지만 북미정상회담에서는 이러한 이견이 노정된 채 북한의 완전한 비핵화 의지 확인, 미국의 북한에 대한 체제보장 등 새로운 북미관계의 방향 설정과 이러한 합의내용을 양국 정상이 공식적으로 명문화한 것에 불과하다.¹³⁰⁾

이러한 북미 간 비핵화 프로세스와 관련한 이견과 갈등 노정은, 북한의 선제적 대미 유화조치에도 불구하고 미국의 국내정치와 연동하여 대북압박의 형태로 표출되고 있으며 현재 북미 간 비핵화-종전선언 협상이 교착상태에 빠진 상황이다. 북미는 현재 최대 쟁점인 ‘핵신고 리스트 제출’과 ‘종전선언’을 둘러싸고 계속 대치하고 있는 형국이며, 이러한 상황전개는 남북경협은 물론이고 남·북·중 경협의 선제적 조건이라 할 수 있는 대북제재의 완화 및 해소를 어렵게 하는 핵심적 요소라 할 수 있다.

(2) 남북관계 및 북중관계 밀착화에 대한 미국 트럼프 정부의 견제와 반대

문재인 정부는 판문점 선언의 이행을 위해 남북 공동연락사무소

130) 비핵화와 관련한 방법과 시기, 체제안전보장과 관련한 종전선언 등과 같은 구체적 내용이 빠졌지만, 북핵해결의 방향과 원칙에 합의하고 후속회담에서 단계별 이행 조치를 구체화하고 이행해 나가기로 합의한 것은 일정한 의미를 가진다.

개소, 남북 경의선 철도 공동조사를 추진하고 있으나, 이와 관련한 미국과의 조율에 일정한 어려움을 겪고 있는 것으로 파악된다. 북미 정상회담 이후 정체된 북미 협상의 돌파구를 마련할 것으로 예측된 마이크 폼페이오 미국 국무부 장관의 최근 4차 방북이 취소됨에 따라 제3차 남북정상회담의 성과가 어떻게 나타날지 여전히 불투명한 상황이다.

미국 트럼프 정부는 북미 간 비핵화 협상에 중국이 관여, 개입하는 것에 대해 부정적 견해를 표명해 왔으며, 대북제재의 완화를 통한 중국의 대북관계 밀착과 강화를 공개적으로 비난한 바 있다. 북한의 태도 변화의 배후에 시진핑 국가주석이 자리잡고 있다는 이른바 ‘시진핑 배후설’을 제기한 바 있는 트럼프 미 대통령은 최근 트위터를 통해 마이크 폼페이오 국무부장관의 4차 방북 취소 방침을 밝히면서 중국이 미국의 무역관련 대중 강경 입장 때문에 예전만큼 비핵화 과정을 돕고 있지 않다며 ‘중국책임론’을 제기하기도 하였다.

〈그림 IV-9〉 SWOT 분석

		S	강점	W	약점
			<ul style="list-style-type: none"> ▶ 남·북·중 3국의 경제적 상호 보완성 ▶ 한·미·일 남방삼각 VS 북·중·러 북방삼각의 고착화 방지 		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 양자관계 중심의 지역구도 ▶ 미국 및 유엔의 대북제재 지속
O 기회	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 남북관계, 북중관계 개선과 협력 가속화 ▶ 남·북·중 3국 각 지역 개발구상 연계협력 	<p>[SO전략] 강점기반-기회활용</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 남·북·중 3각 경제 협력 협의체 구축 ▶ 북중, 남북 접경지역의 3국 협력 	<p>[WO전략] 약점보완-기회활용</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 남북 및 북중관계 개선을 통한 남·북·중 협력 ▶ 한중 협력을 통한 대북 제재 완화 		
T 위험	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 비핵화 프로세스와 관련한 북미 간 이견과 갈등 노정 ▶ 남북관계 및 북중관계 밀착화에 대한 미국 트럼프 정부의 견제와 반대 	<p>[ST전략] 강점기반-위험대처</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 3국 협력을 통한 북한 개혁개방 유도 ▶ 3국 협력을 통한 북한 비핵화 유도 	<p>[WT전략] 약점보완-위험대처</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 한미관계 및 한중관계 강화를 통한 남북 간 중재자 역할 ▶ 한미관계 강화를 통한 북미, 미중관계 개선 		

출처: 필자 작성



V

남·북·중 협력방안 도출

Korea Institute for National Unification

1. 단계별 협력사업 구상

문재인 대통령의 ‘한반도 신경제구상’과 ‘신북방정책’은 남북·북미정상회담의 성공에 따른 비핵화·평화 프로세스가 진행되면서 그 실현가능성이 높아지고 있으며 김정은 위원장의 경제개발 5개년 전략에 따른 경제특구 및 대외개방 구상과 연계될 가능성이 높아지고 있다. 더불어 시진핑의 일대일로 전략구상과 신(新)동북진흥전략, 푸틴의 신동방정책에 따른 극동연해주 개발과의 공간적 연계와 정합성 제고를 통해 철도, 도로, 항만 인프라 연계를 핵심으로 하는 남·북·중 경제 협력 프로젝트로 발전될 가능성이 높아지고 있다.

〈표 V-1〉 단계별 남·북·중 협력방안 구상

단 계	1단계	2단계	3단계
	제재 현상태	제재 완화	제재 해제
구상	한중 협력 통한 북중 국경지역 진출	초국경 협력개발로 확대	3(남·북·중)+1 협력 구도 확대
범위	방식	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 접경지역과 연동 • 남북+북중 사업의 남·북·중 3국으로 확대 • 북한(특구)을 연계한 남·북·중 사업 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 접경지역과 북중 접경지역 종축벨트 연결 • 중·몽·러 경제회랑의 한반도 확장 → 한반도 신경제지대의 북방 연계
	거점 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 남북접경지역벨트 (개성, 금강산)+중국 • 1단계 벨트+남북 경험지역 • 북한 특구/개발구+남·북·중 연계 사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 압록강: 한반도-중국 경제회랑(라오닝연해 벨트+북한 신역주)+환황해벨트 • 두만강: 한·러·중 경제회랑(창지투선도계획+러시아국경연해주 개발계획+라진지역개발계획)+환동해 경제벨트

출처: 조사에 의해 필자 작성

가. 1단계(제재 유지): 일대일로 사업 동반진출과 북방경제협력 거점 확보

우선 대북제재가 유지되는 현 상황에서는 한중 협력을 중심으로 일대일로 사업의 동반진출을 통해 협력경험을 축적하는 한편 북방 경제 협력의 핵심 거점확보가 중요하다. 특히 한반도와 맞닿은 중국 동북지역을 중심으로 경제거점을 확보하는 것이 바람직하다. 동북3성은 내부 구조적 요인과 대외개방의 한계로 침체위기에 있지만, 중국 일대일로의 중국-몽골-러시아 경제회랑이 관통하는 지역인 동시에 한반도 신경계구상이 북방으로 연결되는 핵심지역으로서 경제 협력의 주요 거점들이 분포해 있기 때문이다.

특히 단둥-선양-다렌의 압록강 라오닝연해벨트와 두만강유역의 훈춘-창춘의 창지투벨트가 대북 협력의 플랫폼으로서 유력하다고 판단된다. 이곳은 동북진흥전략의 연장선에서 논의되어 왔으며, 무엇보다 북한의 특구개발에 대한 이해관계가 맞아 떨어지면서 2009년 이후에는 중국의 중앙정부가 성급/민간차원의 개발협력사업에서 국가급으로 격상시켰으며 사회간접자본(SOC) 중심의 개발로 전환하고 있기 때문이다(〈표 V-2,3 참조〉).

〈표 V-2〉 중국 13차 5개년 계획 기간 중 대북관계 주요 계획

계획(정부)	기간	주요내용
길림성	2016.3.24.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 전략: 차출향해 추진→북한 나진항 ▶ 도로: 화룡-청진 과경도로 ▶ 항만: 나진항 확장 개조 ▶ 국제상무집산산지 건설 추진: 도문 ▶ 호시무역구: 도문, 룡정, 화룡, 지안 등 ▶ 변경합작구 설립: 지안, 창바이, 린장, 도문 ♣ 수력발전소 건설: 지안 왕장로우, 문악발전소 완공

계획(정부)	기간	주요내용
연변주	2016.4.29.	<ul style="list-style-type: none"> ▶중조변경합작 촉진: 화룡국가변경경제합작구 신속 건설 ▶중조합작: 북한 웅상항 확장, 나진항 확장 개조, 청진항 종합개발 ▶고속도로: 화룡-남평-청진고속도로 ▶철로: (화룡남평-무산-청진)/(도문-나진)/도문-청진 철로 개조 ▶철로: 훈춘 슈와이완즈-북한 훈유리 철로 및 룡정 개산툰-북한 삼봉리 연결 추진 ▶자유무역구 및 호시무역구: 도문시 증조, 화룡시 립궈-무산군, 훈춘 ▶송전: 화룡남평-무산과경 송전

출처: 연변대학교 조선반도연구원 백성호 교수와 협력연구를 기반으로 필자 재작성.

<표 V-3> 북중경협 기반시설 건설

지역	북중경협 기반시설 건설
권하-원정리	신두만강대교
지안-만포	북중 인도교와 세관건설
지안-운봉	압록강 증류 수력발전소 건설 4만kw/h
지안	변경경제합작구 건설공사 북중국경 통과 세관 신축
훈춘-나선	나선시 전력 제공 위한 송전탑 공사

왕장로우 발전소(중국 공사전담)
북중 국경통과 세관(통상구) 신축

출처: 연변대학교 조선반도연구원 백성호 교수와 협력연구를 기반으로 필자 재작성.

특히, 훈춘과 라진-청진 중심의 북중경협은 동북3성이 북한을 거쳐 동해로 진출하는 핵심통로이기 때문에 인프라사업에서 추진동력을 얻고 있다. 게다가 이 지역은 이미 한국기업들이 진출해 있어 일

정 사업 토대가 구축되어 있다.¹³¹⁾ 따라서 국제사회의 대북제재에 동참하고 있는 현 상황에서는 중국이 북한과 관광 중심의 협력사업을 전개하고 있지만 제재가 완화되는 시점에서는 이 지역 중심으로 본격적인 협력개발사업이 가동될 것으로 판단된다.

이 외에도 한국은 일대일로의 전면적 추진이 6대 경제회랑과 전략적 해양거점인 항만 개발에 역점을 두고 진행된다는 점에서 중국기업과의 컨소시엄형태로 국제협력개발 프로젝트에 참여하는 방안을 강구할 수 있다. 특히 일대일로 연선국가들이 중국에 대해 과도하게 의존하는 현실에 대해 다소 우려와 경계심을 보이고 있는 상황에서 한국기업은 해외진출경험과 노하우를 살려 사업 리스크 경감에 상당정도 기여할 것으로 전망되며, 이 점이 중국이 한국과 협력하는 강력한 유인이 될 수 있다. 특히 한국은 AIIB 창립회원국이자 다수지분을 확보하고 있어 중국 일대일로의 전면적 추진이 이루어지는 13차 5개년 계획 기간(2016년~2020년), 일대일로의 연선국가에 대한 중국과의 동반 진출을 통해 중국의 지정학적, 비즈니스 리스크를 줄여주는 동시에 경제 협력의 독자적인 거점 확보를 모색할 기회를 발견할 수 있다.

게다가 한국이 일대일로의 중·몽·러 경제회랑 구축사업, 특히 프리모리에 1, 2 구축사업에 참여하는 것도 고려할 수 있다. 한국의 참여는 중·몽·러 경제회랑 구축의 촉매제가 될 수 있는 동시에 한반도를 배제하는 방식으로 중·몽·러 경제회랑의 흐름이 나아갈 경우 이를 차단하는 효과도 가져올 수 있다.

131) 예를 들어 훈춘에는 포스코, KT&G, 농심의 백산수, 하나은행, 대경모방(전 갑을방직), 쌍방울 등이 진출해 있다. 하나은행은 2010년 6월, 자본금 78억 위안 규모의 지린은행 지분 18%를 인수하는 방식으로 진출했고 KT&G는 엔지에 현지 인삼공장을 운영하는 방식으로 진출해있다.

나. 2단계(제재 완화): 북한 개발을 중심으로 남·북·중 초국경 협력개발로 확대

대북제재가 완화되는 시점에서는 북한 개발을 중심으로 기존의 북중 접경지역 중심의 양자 협력을 초국경 협력으로 확대하는 방안이 고려될 수 있다. 여기에는 통일경제특구를 포함한 개성공단재개와 금강산관광사업 등에 중국 참여를 적극 유도하여 남북경협사업의 국제화를 도모한다.

이와 동시에 3국 간 철도·도로·항만 등 인프라 중심의 협력사업에 박차를 가할 필요가 있다. 인프라구축사업은 경제개발을 위한 가장 기초적인 사업 분야지만 자원소요가 막대한 만큼 리스크도 커서 다자간 협력이 절실한 분야이다. 예를 들어 독일, 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크, 이탈리아가 1951년 석탄과 철강의 철도·도로 수송운송관련 문제를 협의한 ‘유럽석탄철강공동체(ECSC: European Coal & Steel Community)’가 대표적으로 유럽연합의 모체가 되고 있다.¹³²⁾ 이러한 협의체 구축을 통해 다자간 협력사업을 위한 발판을 마련하는 것도 필요하다. 앞서 문재인 대통령은 올해 8.15 경축사에서 “우리의 경제지평을 북방대륙까지 확대, 동북아 상생번영의 대동맥, 동아시아 에너지공동체와 경제공동체로 발전, 동북아 다자평화안보체제로 가는 출발점이 될 것”이라며 동아시아 철도공동체(남북한, 중국, 러시아, 몽골, 일본 및 미국)를 제안하였다.

따라서 남북의 경의선, 동해선 착공을 계기로 남북 접경지역의 인프라를 북중 접경지역의 인프라와 연계시키고 이를 통해 남·북·중 3각 통합 물류망을 구축하여 한중이 함께 북한의 경제특구(개발구) 협력사업에 참여하는 초국경 협력개발로 확대하는 준비가 필요하다.

132) 1951년 전쟁방지, 평화구축, 경제재건이라는 목표 아래 유럽 6개국이 ‘유럽석탄철강공동체’를 창설하였으며, 이 공동체가 유럽연합의 모체이다.

이 단계에서는 남·북·중 3각 협력을 통한 위탁가공사업, 남·북·중 농수축산업 협력, 접경지역 통합물류망 사업, 남·북·중 경제특구 공동개발사업 등의 추진을 고려할 수 있다.

이를 통해 남북에서는 남·북·중 3각 협력으로의 전환을 통해 사업의 안정성을 확보하여 향후 한반도-중국 경제회랑 구축에서 대비가 가능하다.

다. 3단계(제재 해제): 한반도 중심의 북방(3+1) 경제회랑 구축

마지막으로 대북제재가 해제되는 시점은 남·북·중 도로, 철도, 에너지 등 인프라 연계를 핵심으로 남북 접경지역과 북중 접경지역의 종축벨트가 연결되고 한반도 신경경제구상과 경제특구(개발구), 일대일로와의 정합적 연계가 완성되는 단계이다. 동시에 이는 남·북·중+러, 남·북·중+몽골 등 3+1의 협력구도를 실현하는 발판을 마련하는 과정이기도 하다.

〈그림 V-1〉 한반도 신경경제구상(좌), 한반도-중국, 한반도-러시아-중국 경제회랑(우)



출처: (좌) 국정기획자문회의, 『한반도신경경제구상』 (2017.7.); (우) 원동욱 외, 『국제운송회랑의 새로운 지정학: 유라시아 실크로드 구축을 위한 협력방안 연구』 (세종: 대외경제정책연구원, 2015), p. 275 〈그림 7-3〉.

왜냐하면 이 단계에서는 첫째, 북중 접경지역의 서단인 압록강유역에서 중국의 라오닝 연해경제벨트계획, 북한의 황금평·위화도(신의주) 개발계획이 서로 정합성이 제고되고, 여기에 한국의 한반도 신경제구상의 환황해 경제벨트계획이 서로 결합함으로써 한반도-중국 경제회랑이 구축될 수 있다. 둘째, 동단인 두만강유역에서는 창지투(창춘-지린-두만강) 선도구 개발계획과 러시아의 극동연해주 개발계획, 북한의 나선지역 개발계획 등이 한국의 환동해 경제벨트계획과 서로 정합성을 제고함으로써 한반도-러시아-중국 경제회랑으로 확장이 가능하다.

따라서 이러한 경제회랑은 도로, 철도, 항만, 항공 등 운송회랑을 중심으로 에너지, 통신, 전력, 광케이블 등의 인프라 연계를 통해 회랑의 연선거점도시(특구)를 개발하고 이를 바탕으로 남북 경제공동체, 나아가 동아시아 경제공동체를 견인하는 모멘텀을 제공할 수 있다.

그러나 무엇보다 한반도-중국 경제회랑이나 한반도-러시아-중국 경제회랑은 궁극적으로는 비핵화와 평화 프로세스가 정상적으로 작동되는 가운데 대북제재의 해제를 통해 북한의 적극적 참여는 물론 주변 4강의 이해관계를 조정하는 기초 위에 다자간 협력 패키지 사업으로 전개되어야 한다.

따라서 이 단계에서는 미국을 포함한 동아시아 철도공동체, GTI 등을 주요 협력기제로 활용할 수 있으며, 특히 경제회랑 구축을 위한 재정확보 차원에서 AIIB의 적극적 활용과 함께 미국, 일본이 공동으로 참여하는 새로운 국제개발(금융)기구의 발족 등을 모색하는 것이 필요하다.

2. 부문별 협력사업 구상

가. 제도 장치 마련

〈표 V-4〉 단계별 남·북·중 협력방안 구상(제도 부문)

단 계	1단계		2단계	3단계
	제재 현상태		제재 완화	제재 해제
구상	한중 협력 통한 북중 국경지역 진출		초국경 협력개발로 확대	3(남·북·중)+1 협력 구도 확대
경 제 제 도	GTI 협 의 체 활 용	<ul style="list-style-type: none"> • GTI의 국제화 방안 (일본 참여 촉구) • 협력 방식의 제도적 장치 마련 • 협력사업 발굴 및 사업타당성 조사 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 사업 가동 및 북한 참여 유도 • 사업 수행에 필요한 제도적 안전 장치 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 러시아, 몽골 등 3+1 구도로 제도 및 사업 확대
	재 원 마 련	<ul style="list-style-type: none"> • 국제적 공감대 형성 +북한 법제도 개혁 • 국제기구의 인도적 지원(원조/구호) • 초국경 인프라 건설 	<ul style="list-style-type: none"> • 북 내부자원 활용 (광물, 관광, 인력 등) • 남한 또는 남한 주선 자원 마련 • 남·북·중 3각 협력 자금 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 통계 및 법 제도 구축 • ODA(공적 개발원조) • FDA(외국인 직접 투자) • 새로운 형태의 3+α 다자 은행 설립

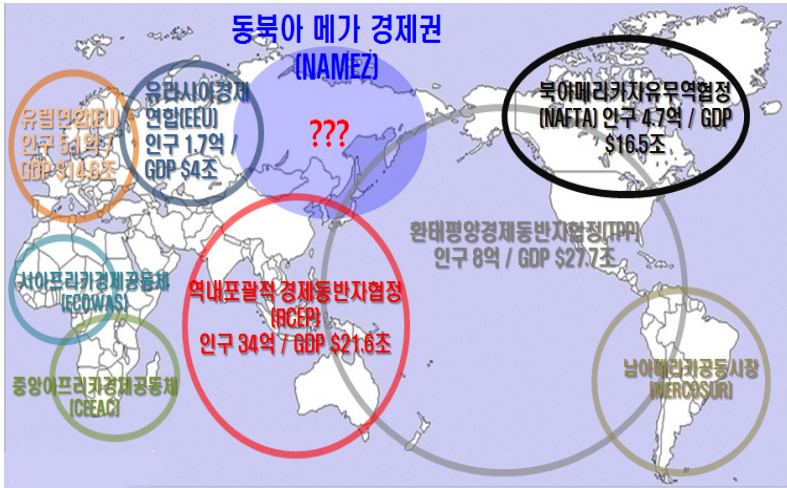
출처: 본문 내용을 중심으로 작성.

(1) GTI를 중심으로 한 다자협약체 구축¹³³⁾

전 세계적으로 경제적 공동번영을 위한 경제권을 구축·운영하고 있으나 동북아 지역만 이러한 경제권이 부재하다. 그러나 동북아 지역이 다음 〈그림 V-2〉와 같이 국가 간 경제 및 사회문화 협력을 강화할 경우, 어떤 지역보다도 평화와 번영의 지역으로 성장할 가능성이 높다.

133) 문경연, “남북중 삼각협력을 위한 GTI 협의체 활용 당위성 및 방안” (통일연구원 자문회의 발표자료, 2018.10.30.),

<그림 V-2> 동북아 메가 경제권



출처: 문경연, 『동북아 메가 경제권 구상』 (서울: 한국수출입은행, 2016), p. 7.

동북아 메가 경제권(가칭) 구축 시 중국의 노동력과 시장, 러시아의 자원, 한국의 기술력, 일본의 자본이 결합되어 가장 발전적인 경제권이 탄생될 수 있다.

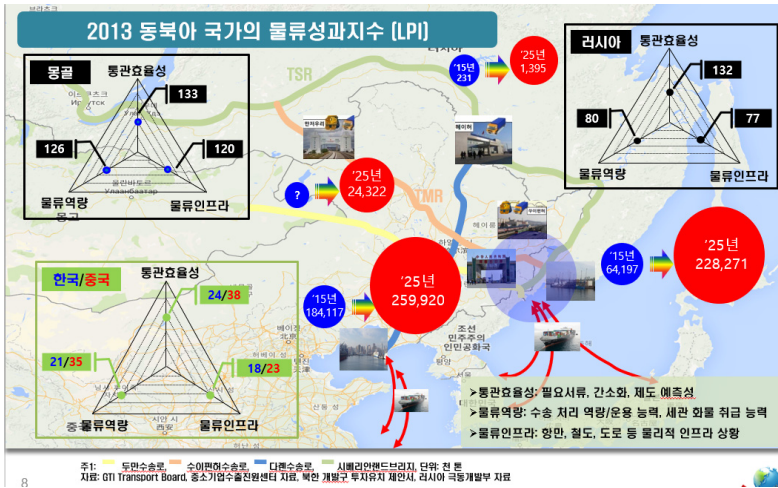
<그림 V-3> 동북아 메가 경제권의 기본 컨셉



출처: 문경연, 『동북아 메가 경제권 구상』, p. 33.

실제로 동북아 지역내 GTI의 설립으로 인한 국가 간 경제 협력이 활성화 될 경우 경제 성장 잠재력이 매우 큰 것으로 나타났다.

〈그림 V-4〉 2013년 동북아 국가의 물류 성과 지수



출처: 문경연, 『동북아 메가 경제권 구상』, p. 37.

따라서 GTI를 통해 경제적 영역에서 상호 협력의 심화는 정치, 군사, 문화 등 비경제적 영역에서의 공동 평화와 번영을 가능하게 하는 기능주의적 선순환고리 구축의 첫 시작이라고 할 수 있다. 이런 측면에서 GTI는 동북아 지역 내 최초의 경제 협력 국제기구로서의 의미를 가진다. 하지만 이러한 문제의식에서 과거 GTI 회원국인 중국, 러시아, 한국 간 GTI를 국제기구로 탄생시키기 위한 협력이 막바지 단계에 접어들었으나 최종적으로 설립되지 못하고 표류 상태이다. 중국의 일대일로 정책, 한국의 유라시아이니셔티브, 러시아의 극동 개발정책과 맞물려 GTI가 최종 설립을 목전에 두었으나, 표류상태에 있는 이유는 중국의 입장에서 GTI가 비우선과제로 인식되었으며, 한국의 경우 박근혜 정부의 동 사안에 대한 중요성 미인식, 러시아의

〈표 V-5〉 북중 경제 협력사업

구 분	북중 경제 협력사업
경제 협력 단지	<ul style="list-style-type: none"> • (중)도문시 ‘조선공업원구’, 단동 ‘북중경협단지’ (기완료) • (중)훈춘국제물류단지(1단계 완료, 2단계 추진중) • (북)나진 시장(천우그룹) (기완료) • (중)장백현 북중경협단지 (기존 구상) • (중)용정시 삼합세관 인근 남북중 3각협력 공단 (기존 구상)
관광	<ul style="list-style-type: none"> • (중)연길-백두산 고속도로 건설 (기완료) • (중)통화-지안-만포 도로정비 (기완료) • (중)백두산관광휴양단지(’13) (기존 구상) • (북중)러접경북·중·러 국제관광특구 개발 (신규 구상)
교통 인프라	<ul style="list-style-type: none"> • (중)훈춘-나진고속도로 개보수 (기완료) • (북중)신두만강, 신압록강 대교 건설중 (기완료) • (중)신의주-개성 고속철도 건설(구상) (기존 구상) • (중)나진항 4,5,6항 개발(구상) (기존 구상)
자원 개발	<ul style="list-style-type: none"> • (중)화룡-무산광산 연결철도 (기완료) • (중)광산정련 산업단지(무산-오룡광산 연계 산업단지) (기존 구상)

출처: 문경연, 『동북아 메가 경제권 구상』, p. 14.

경우 미국의 대리제재로 인한 소극적 대응에서 기인한 것으로 판단된다. GTI는 설립문 초안을 회람한 이후, 2015년 회원국(중국, 러시아, 한국, 몽골)의 비준을 준비하는 과정에서 중단되었다.

그러나 최근 중국은 일대일로의 연장선에서 동북지역 개발에 박차를 가하고 있으며, 문재인 정부는 동북아 지역 내 커넥티비티(connectivity) 활성화를 위해 동방경제포럼에서 ‘9-브릿지’ 구상을 밝혔으며, 러시아는 동북아 지역에서 중국과 한국, 일본의 투자를 지속적으로 요청하고 있다는 점에서 GTI는 여전히 활용 가치가 높다. 특히 GTI 설립의 표류 가운데서도 여전히 동북아 지역에서 국가 간 경제 협력 논의가 지속되고 있다는 점은 GTI 국제기구화의 필요성을 뒷받침한다.

그러므로 ①제재가 유지되는 상황에서는 경제 협력사업의 추진이 어렵지만 지난 2015년 이후 중단 상태에 있는 GTI의 국제기구화 작업은 추진이 가능하다. 무엇보다 GTI를 국제기구로 설립하는 단계에서 일본의 참여를 촉구할 필요가 있다. 일본은 동북아 경제 협력에서 중요한 재정 자원을 보유하고 있으며 시장경제에 대한 제도 및 관행이 낮은 중국, 러시아, 몽골에 대응해 시장관행을 지지하는 한국 측 파트너로서의 역할도 가능하기 때문이다. 또한 GTI를 활용한 남·북·중 3각 협력사업의 발굴 및 협력 방식에 대한 제도적 장치 마련, 재정 수단의 확보 등의 방안 마련이 필요하다. 현재 남북 협력사업 모델에 대한 연구는 많으나, 3각 협력 방식을 활용한 사업리스트, 관련 제도 정비 및 재원 조달 방안(남북협력기금 사용 가능 여부)에 대한 준비가 미비하다는 점에서 관련 사안에 대한 연구가 제재 유지 단계에서 선행될 필요가 있다. 뿐만 아니라 제재 유지 단계에서 사업들에 대한 타당성 조사(feasibility study)가 수행될 수 있다. 이들 타당성 조사는 대규모 인프라 개발사업이 주를 이룬다는 점에서 역량 있는 중국, 북한, 한국의 연구조사 기관 간 협업이 매우 중요하다. 특히 북한 내 혹은 북중 국경 접경지역을 대상으로 하는 사업의 북한의 접근성 보장과 적극적 자료 제공이 보장되어야 할 것이다. 아래 사업들은 GTI 국제기구화가 활발히 논의되던 시기 제안되었던 GTI 연구제안 사업으로 이들 사업에 대한 구체적이고 실질적인 조사연구를 실시할 필요가 있다.

〈표 V-6〉 GTI 분과위 연구제안 사업

사업명	주요내용
훈춘 지역 물류 인프라 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 개발연구비 1.5백만 불 • 물류센터 건설 사업비 80백만 불 예상 • 현재 건설중인 포스코 물류 센터와 별도

사업명	주요내용
훈춘-카미소바야 철로 인터체인지 로딩스테이션	<ul style="list-style-type: none"> • 물류 병목현상 완화목적 • 총 사업비 40백만 불 예상
훈춘 기점 관광 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 내륙으로의 이동 기점 • Golden Gateway: 중국, 러시아, 북한
훈춘 다국경 관광센터	<ul style="list-style-type: none"> • 관광 정보 데이터 구축 (*14. 3월 개소) • 관광업 종사자를 위한 역량강화 사업 예정

출처: 수출입은행 내부자료(2014.9.)

<표 V-7> GTI 한국측 연구제안 사업

사업명	주요내용
북한 나진항 종합 개발사업 (‘동해 프로젝트’)	<ul style="list-style-type: none"> • (개념) 나진항 4-6번 부두를 대규모 컨테이너항으로 신규 건설하고 배후지에 공업단지와 기반시설 구축 • (추진방안) 국제기구 설립 시 두만강 삼각주를 중심으로 북·중·러와 한일 간 잠재 물류량을 토대로 종합항만 개발사업 상세 설계 추진
연해주 및 흑룡강성 농지 공동 개발사업 (‘대조영 프로젝트’)	<ul style="list-style-type: none"> • (개념) 북방 흑토평원에 대규모 경작지, 가공, 유통, 노동과 기술 지원 센터를 포함하는 농식품 클러스터형 개발사업 추진 • (추진방안) GTI 농업위원회 신설, 역내 회원국 정부와 관련 기업간 협의채널 구성 및 수은협의체 등을 통해 프로젝트 추진
남·북·중 고속도로 연계 사업 (‘고주몽 프로젝트’)	<ul style="list-style-type: none"> • (개념) 단동-평양 간 고속도로(추진중)와 기 건설된 평양-개성 간 고속도로를 정비, 서울-평양-단동-북경 간 고속도로 운영 • (추진방안) 남북 간 서부지역 교통망에 대한 후속 연구 수행, 관련 기관 간 사업 추진 타당성 검토

출처: 수출입은행 내부자료(2014.9.)

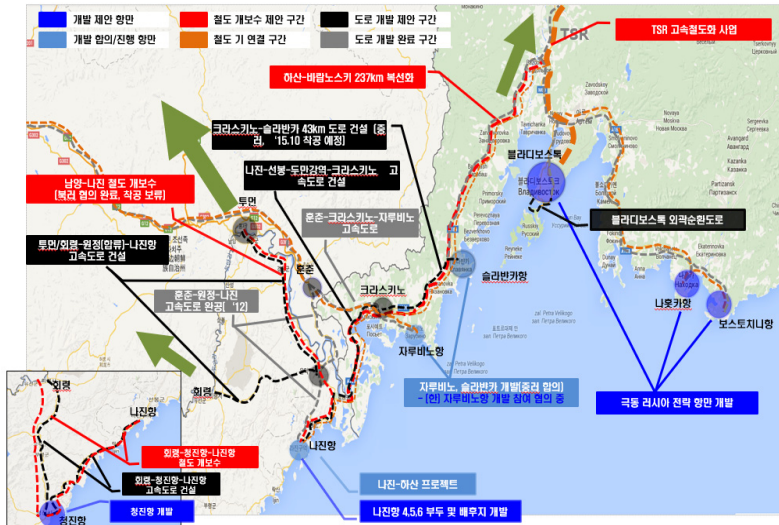
아울러 이들 대규모 협력사업의 경우 재정 마련 방안이 핵심적인 과제인바 합리적이고 실질적인 재정 마련 방안을 수립할 필요가 있다.

②제재 완화 단계에서는 타당성 조사가 이루어진 기존 사업들에 대한 실질적인 사업 착수가 이루어지는 단계일 것이다. 무엇보다 이 단계에서의 핵심은 사업이 안정적으로 추진될 수 있는 제도적 안전

장치를 구비하는 것이다. 아울러 재정지원이 투명하고 효율적이며 효과적으로 사용될 수 있는 거버넌스 체계 구축과 행위자들의 역량 강화가 필요하다. 또한 국제적 수준의 모니터링과 회계정산 기준을 도입하여 남북협력기금이나 공적자금이 투입된 사업에 대해 대국민 알권리와 책무성을 충족시키는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

③제재 해제 단계에서는 3+1구도로 확대할 필요가 있다. 아울러 북한에 대한 제재 해제가 미국의 테러 제재의 해제를 의미하는 것은 아니므로 러시아와의 3각 협력사업은 신중할 필요가 있겠다. 하지만 나진하산 프로젝트의 경우 대러제재의 예외 조치로 인정받았으며, 대러제재가 특정 인물과 기업에 대한 제재라는 점에서 이를 피할 경우 실질적인 남·북·러 사업의 추진도 가능하다. 실제로 러시아는 북한 내 철도 현대화 사업권을 이미 북한과 체결한 것으로 알려져 있으며 이들 사업을 이행하는 방안도 고려될 필요가 있다.

〈그림 V-5〉 인프라 건설



출처: 문경연, 『동북아 메가 경제권 구성』, p. 43.

(2) 재원조달 방안¹³⁴⁾

북한 개발을 위한 재원조달 방안에는 북한 내부 동력 동원(BOT 방식 등), 남북 재원조달, 남·북·중 협력 차원에서의 재원조달, 국제기구에 의한 재원조달 방안 등 다양한 측면에서 살펴볼 수 있다. 그러나 제재가 유지되고 있는 상황에서 재원 마련은 ①대북제재 해제 전 재원 마련 방안, ②대북제재 완화 시 재원 마련 방안, ③대북제재의 완전 및 단계적 해제 시 재원 마련 방안 등으로 나누어 볼 수 있으나 북한을 연계하는 초국경 다자 협력의 재원 마련은 대북제재 해제 여부와 밀접한 연관성이 있다. 이는 미국의 대북제재 세컨더리 보이콧(Secondary Boycott) 조항으로 인한 금융 분야의 제재 가능성에 기인하는 바가 크다. 여기서 초국경 다자 협력은 북한을 연계하는 남·북·중 경제 협력, 남·북·러 경제 협력 등을 의미한다.

먼저 ①대북제재 해제 전에는 다자 협력 추진에 대한 본격적인 재원조달은 어려운 상황이며 그 근간에는 미국 대북제재의 세컨더리 보이콧 조항이 있다. 따라서 국제기구와 금융기구에서는 기술적으로 다자 협력을 추진하여 대북제재 문항과 저축여부를 피할 수 있다 하더라도 대북제재 해제와 북한과의 경제 협력 추진에 대한 국제적 공감대를 형성하지 못한 경우, 미국의 세컨더리 보이콧 조항 행사 가능성으로 인해 초국경 다자 협력을 위한 재원조달이 어려울 수 있다. 금융 분야에 대한 미국의 세컨더리 보이콧은 실제 이행이 되지 않더라도 제재 여부 검토 중이라는 소식이 확산되면 예금인출사태(bank run)가 발생하여 파산에 직면하는 사례가 많다. 그렇기 때문에 대북제재 해제 전 초국경 다자 협력을 추진하고 관련국을 포함한 국제사회로부터 재원을 조달하기 위해서는 국제사회, 특히 미국과

134) 최장호, “남북중, 남북러 다자협력을 위한 재원 마련 방안” (통일연구원 자문회의 발표 자료, 2018.10.30.).

의 공감 형성이 필요하다.

국제사회의 공감대가 형성이 되어 초국경 사업을 연계한 대북 인도적 지원이 허용된다면 국제기구로부터 원조·구호 성격의 재원조달이 가능하다. 물론 이 경우 역시 북한의 경제통계 공개여부가 쟁점으로 부상할 개연성이 크다. 원조·구호 성격의 사업은 기후변화 대응, 광역 전염병(소나무 재선충, 구제역, 사스, 신종플루 등) 방역 등이며, 그 외에도 초국경 인프라(세관, 도로, 교량 등) 건설 등도 검토될 수 있다. 다만 이를 국제기구(ADB, AIIB, WB, UN) 등에서 조달한다 하더라도 중국, 러시아 등은 관련 재원을 받을 수 있으나, 상대국인 북한은 국제기구 회원국 가입 또는 회원국이라 하더라도 국제기구 요구사항인 법·제도 개혁이나 경제통계 수용이 우선적으로 이루어져야 한다.

②제재가 완화되는 상황에서는 북한 내부 자원을 활용할 수 있다. 북한의 풍부한 광물자원과 인력시장을 담보로 해외에서 재원을 조달 할 수 있으며 또한 광물가공품 및 임가공을 통해 벌어들인 자금도 활용할 수 있는 한편 북한의 자원개발권을 제공하고 해외에서 자본을 조달 할 수도 있다. 남한의 보유 자본 또는 남한의 주선과 담보로 해외에서 자본을 조달 받을 수 있다. 셋째, 남·북·중 협력 차원에서 재원조달이다. 북한 지역 내에서 남·북·중 공동 프로젝트를 개발하고 공동 프로젝트 추진을 위해 남한과 중국이 자본을 조달하고 북한이 토지와 인력을 조달하는 방법으로 추진할 수 있다.

③제재가 전면적으로 해제되더라도 재원조달을 위해서는 3년~5년 이상의 시간 동안 순차적으로 이루어질 것으로 전망되며, 그 순서는 ㉑주변국 정부 또는 준정부 기관으로부터의 공공자금 조달(초기 3년) → ㉒국제금융기관과 서방선진국의 양허성 원조 수용(초기 2년~10년) → ㉓아시아 주변국의 민간기업의 직접투자유치(초기 5년 이후)

등으로 추정된다. 이를 위해서는 미국과의 우호적인 관계정상화를 통한 국제기구와 관계수립이 선제되어야 한다. 또한 경제통계 구축, WTO 가입, FDI 외자 유치를 위한 국제적인 수준의 법·제도적 개혁 등도 필요한 상황이다.

주변국 정부 또는 준정부 기관으로부터의 공공자금 조달은 중국, 한국, 일본 등에서 가능하며, 러시아와 북한은 유보적 수준으로 중국은 지방정부의 재정 지출, 국경기업의 출자 개연성이 크다. 반면에 한국은 정부차원의 특별기금이나 남북교류협력기금, 공공기관(KORAIL, LH) 등에서 투자를 할 개연성이 크다. 러시아와 북한은 재정사정이 좋지 않아 현물 수출의 출자를 할 개연성이 크다. 러시아는 토지와 건물재산, 북한은 노동력과 광물 등일 가능성이 높다. 한국의 경우, 남북교류협력기금과 공공기관의 재원조달 외에 대안으로 동북아 개발은행을 검토해볼 수 있다. 동북아 개발은행에 대한 논의는 1990년대 초반 중국과 러시아가 개혁개방의 시기를 겪으면서 시작되었다. 동북아 개발은행은 설립의 필요성이 충분함에도 불구하고 국제적인 지지가 약해 설립이 용이하지 않은 상황이며 중국이 AIIB를 설립(2016년 1월)하면서 관련 논의 동력이 떨어진 상황이다. 현재 중국은 브릭스 은행(2014년 7월, 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국이 회원국이며, 중국 상하이에 본부가 있음)과 AIIB(2016년 1월, 57개 회원국, 중국 베이징에 본부가 있음)를 발족하였으며, 미중 통상분쟁 장기화로 추가적인 은행 설립에는 유보적인 입장이다. 따라서 단기적으로는 다자개발은행(MDB)의 틀이 아닌 기금(Funds) 형태로 개발재원 마련을 한 뒤, 중장기적으로 개발은행 형태로 발전시켜가는 방안을 검토해 볼 수 있다. 국제금융기관과 서방 선진국의 북한에 대한 직접적인 양허성 원조(차관)는 아시아 태평양 경제사회위원회(UNESCAP), 아시아인프라투자은행(AIIB), 아시아개발

은행(ADB), GTI 등이 우선적으로 가능하며, 그 외에도 세계은행(WB), 국제통화기금(IMF), 유럽부흥개발은행(EBRD) 등도 검토할 수 있을 것으로 판단된다. 북한은 유엔 회원국이자 UNESCAP의 회원국이어서 자원조달이 가능한 상황이다. 다만 경제통계 공개가 전제되어야 한다. AIIB와 ADB는 대북투자에 대해서 매우 신중한 입장이나 대북투자 가능성에 대해서는 가능성 자체를 부인하고 있지 않은 상황이다. WB, IMF, EBRD 등의 지원을 얻기 위해서는 북한과 미국의 우호적 관계개선 및 미국 국내법 개정이 선제되어야 한다. 이후 경제통계 공개 등의 절차가 필요하다. 간접적인 방식으로는 주변국이 지급보증을 하고, 관련 국제금융기관이 주변국에 혹은 북한에 양허성 원조와 차관을 제공하는 방식이 있다.

한편, GTI의 경우, KOREA Trust Fund 운용과 수출입은행협의체의 설립 등을 검토해 볼 수 있다. 북한은 GTI 창립멤버였으나, 2009년 핵실험 이후 탈퇴하였다. 향후 북한이 GTI 회원국으로 복귀할 경우, GTI를 동북아 개발을 위한 정부 간 다자 협의체 및 자원조달 협의체로 활용이 가능하다. 한국은 2018년 현재 약 540만 달러(2018년 6월 현재)의 신탁기금을 조성했다. 이를 초국경 인프라 건설에 활용할 수 있으며 자금 확충이 필요한 경우 추가적인 기금 조성도 가능할 것으로 판단된다. 논의의 진척이 느린 상황이나 GTI 내에서 수출입은행협의체의 협의도 이루어지고 있는 상황이다. 여기에서는 한·중·러 협력사업으로 극동러시아 자루비노항 개발사업을 검토하고 있지만 아직까지 구체적인 사업규모는 확정되어 있지 않은 상황이다. 자루비노항 개발사업이 성공적으로 추진될 경우, 수출입은행협의체의 사업영역을 남·북·중, 남·북·러 단위로 확대해볼 수 있다. 아시아 주변국의 민간기업의 대규모 직접투자유치를 위해서는 국제금융체제 편입 및 북한의 법·제도적 개혁 등이 필요한 상

황이나, 소규모 직접투자에는 전면적인 개혁은 필요하지 않을 것으로 판단된다. 또한 지역 개발기금 활용안도 검토해볼 수 있다. GTI 역 내에는 중국의 실크로드개발기금, 러시아의 극동개발기금 등 개발 기금이 있으며, 수익성이 충분할 경우 이를 북한을 연계한 초국경 인프라 투자에 활용할 수 있다.

그 외에도 단계적 대북제재 해제는 방식과 절차, 기간에 대해서는 불확실성이 큰 상황이며, 같은 맥락에서 어떤 수준으로 북한을 연계한 초국경 다자 협력이 추진될지, 또 필요한 재원은 어느 정도의 규모가 될지도 불명확한 상황이다. 대북제재 해제방식에 따라 ‘대북제재 해제 전 인도적 분야 지원’, ‘대북제재 전면 해제 시 자원조달’ 방식을 변형하여 재원을 조달할 것으로 전망된다.

나. 경제 부문

(1) 철도 및 관광

인프라 건설은 엄청난 재원이 소요되는 만큼 우리의 역량을 초월할 수 있다. 중국 또한 개별 투자를 통해 그동안 많은 혼란을 겪어왔기 때문에 인프라 등 비교적 규모가 큰 분야에 대해서는 단독투자보다는 다자간·국제금융협력을 선호할 가능성이 높다. 중국의 일대일로 구상과 한반도 신경계구상을 통해 공간 네트워크가 형성된다면 이는 남한만의 성장이 아니라 북한, 나아가 남북, 중국과 동북아 경제의 발전으로 확대될 수 있다. 따라서 철도·도로 등 인프라 부문에서는 특히 남·북·중 3각 협력이 필요하다.

무엇보다 북한은 철도·도로·항만·공항 등 인프라 건설에 최우선적인 관심을 표명하고 있다. 2018년 10월 29일 AP와의 인터뷰에 따르면, 북한사회과학원 경제연구소의 선임연구원 ‘리기성’ 박사는

〈표 V-8〉 단계별 남·북·중 협력방안 구상(경제 사업 부문)

단 계	1단계			2단계			3단계				
	제재 현상태			제재 완화			제재 해제				
구상	한중 협력 통한 북중 국경지역 진출			초국경 협력개발로 확대			3(남·북·중)+1 협력 구도 확대				
경 제 사 업	철도·도로	<ul style="list-style-type: none"> 서울~평양~신의주~단동/강원도~원산~라진~중국 등 거점지 중심 기존 노선 조사 및 개량사업 3국 협력 			<ul style="list-style-type: none"> 기존 노선을 중심으로 사업 착수 북한 내륙 연결 			<ul style="list-style-type: none"> 남·북·중, 남·북·러, 남·북·중·러 등 연계 철도/도로/전력망/가스/광케이블 등 			
		관 광	<ul style="list-style-type: none"> 3각 유회선 구축 통해 한국 참여 예: 한국→블라디→훈춘→나진 북중 관광에 한국인 관광객 참여 ◎금강산 개성시설 점검 			<ul style="list-style-type: none"> 북한 특구 및 개발구로 확대 개성/금강산 관광에 중국 관광객 참여 			<ul style="list-style-type: none"> 북한 통한 관광상품 개발 예: 북한 통해 러시아 관광객의 중국/한국 관광 북한 통해 중국인 관광객의 한국/러시아 관광 		
			공 단	<ul style="list-style-type: none"> 훈춘, 단동 등 변경합작구 남한기업 진출 변경합작구에 한국 중소기업전용공단 조성 			<ul style="list-style-type: none"> 개성공단 2단계 사업 중국 참여 확대 남·북·중 위탁가공 사업 통일경제특구 중국 참여 북한 특구 개발구에 북중 공동 참여 			<ul style="list-style-type: none"> 북한 전역 확대 러시아, 몽골, 일본 등으로 사업 확대 	

출처: 본문 내용을 중심으로 작성.

“북한이 싱가포르와 스위스의 성공모델을 본떠 철도연결 등을 통한 지역 교통허브의 개발계획을 모색하고 있으며, 이에 국제통화기금(IMF) 등 국제금융기구의 가입에도 적극적인 입장을 보이고 있다.”고 밝혔다.¹³⁵⁾ 특히 북한은 신의주~개성 간 북한내륙을 관통하고

135) “우리는 동아시아 중심에 자리 잡고 있기 때문에 한반도는 지리적 이점이 크다. 앞으로 우리는 주변 국가들과 협력해 운송업을 발달시키도록 노력할 것이다. 한국부터 시베리아까지 철도를 연결해 이용할 수 있게 되면 많은 국가들이 해상 운송보다 우리 철도를 좋아하게 될 것이다.” “北 경제학자 대북제재에도 작년 북한 경제성장-교

국경을 넘어 국제선으로 연결되는 고속철도건설에 관심이 높다. 이미 신의주~평양 간 철도는 2013년 2월 김정은 위원장의 방침으로 확정된 바 있다. 여기에 남북은 올해 4.27 판문점 선언에서 합의된 경의선, 동해선 연결사업은 물론이고 최근 8.15 경축사에서 문재인 대통령이 제안한 ‘동아시아 철도공동체 구상’은 한반도 신경제지도 구상의 일환으로 남북 간 철도 연결을 통해 남북경제공동체 구축을 실현하는 핵심적 프로젝트이다. 또한 이 구상은 남북한 연결을 넘어 중국 동북지역 및 러시아 극동지역으로 협력의 공간을 확대함으로써 남·북·중, 남·북·러 3각 협력을 전제로 하는 것이며, 몽골, 일본 외에도 역외국가이지만 동아시아의 이해당사국인 미국을 끌어당겨 공동번영을 추구함으로써 동아시아의 냉전적 질서를 해체하고 평화안보공동체를 구축하는 장기적 비전이다. 이는 바뀐 말하면 서해안 산업벨트 및 동해안 관광 자원개발계획 등 한반도 신경제구상에 포함된 계획 또한 고속철도 노선에 좌우될 가능성이 높음을 함축한다.

한편, 중국은 북중 접경지역의 랴오닝성 단동을 관문삼아 일대일로를 한반도로 확대하겠다는 계획을 처음 공개했는데, 랴오닝일보의 보도에 따르면 “랴오닝성 정부는 『랴오닝 일대일로 종합실험구 건설 총제방안』 전문에 단동을 관문으로 한반도 내륙으로 연결한다고 명시함으로써 일대일로가 한반도로 확장된다는 점을 분명히 함과 동시에 단동-평양-서울-부산을 철도와 도로·통신망으로 상호 연결하겠다.”는 내용을 담았다.¹³⁶⁾ 이는 일대일로를 태평양으로 확장하기 위해 부산까지 뻗어나가겠다는 의도를 드러내는 한편 신의주가 포함된 단동-평양 도로 건설계획도 밝혔다.¹³⁷⁾

통허브 계획 검토.” 『아시아경제』, 2018.10.29, <<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxn=2018102916320103046>> (검색일: 2018.8.16.).

136) “中 단동-평양-서울-부산 연결 일대일로 한반도 확장 첫 명시,” 『동아일보』, 2018.9.17, <<http://news.donga.com/3/all/20180917/92027830/1>> (검색일: 2018.8.16.).

〈그림 V-6〉 중국의 일대일로와 한반도



출처: “중 단둥-평양-서울-부산 연결_일대일로 한반도 확장 첫 명시.” 『동아일보』, 2018.9.17.

따라서 우선은 개성~해주~평양~신의주 연결을 통해 서울~베이징 고속철도 연계를 구축하는 것이 핵심이며, 두 번째가 평양~원산 간 연계, 세 번째가 원산~라진을 가는 선의 연계를 통해 중국과 러시아 노선과의 연계 및 확장이 필요하다. 따라서 제재가 유지되는 1단계에서는 이 지역을 중심으로 남·북·중 철도 조사단을 만들어 예비조사가 필요하다. 2단계에서는 착공식 및 연계, 3단계에서는 남북, 북중, 남·북·중으로의 연결 및 확장이 필요하다.

한편, 항만 개발 역시 북한은 공동으로 할 것을 희망한다. 신의주 아래 신도항을 건설하여 단둥항이나 부산항에 못지않은 항만 건설

137) 위의 기사.

을 계획하고 있으며 남포항을 남측과 공유하고 동해안의 청진항과 단천항을 중국 및 한국과 공동 개발하기를 원하고 있다. 또 평양을 정치·행정의 도시로, 신의주를 300만~500만 인구 규모의 무역과 국제금융 물류도시로, 그리고 원산을 300만~500만 인구의 관광과 무역 중심 도시로 육성할 계획을 가지고 있다. 이러한 북한의 개발 계획에 맞는 맞춤형 경험 준비가 필요한 때다.

(2) 공단조성

①제재가 작동하는 1단계에서는 남·북·중 경험이 제한적일 수 있으나 시범적으로 단둥-선양 벨트와 훈춘-창춘 벨트에 한국 중소기업 전용공단조성 또는 북한 인력에 대한 시장경제 및 기술교육사업, 경제 전문인력 양성사업의 장을 마련하는 것을 고려할 수 있다. 예를 들어 연변대 훈춘 분교의 국제물류학과의 공동운영 등을 추진해 볼 수 있는데, 특히 <표 V-9>와 같이 중국이 이미 북중 접경지역에 설치한 변경경제합작구 활용방안이 고려될 수 있다.

특히 훈춘지역으로 유입되는 북한의 생산직 근로자 규모는 5천 명, 도문지역에는 4천 명, 그 외 연변지역에는 3천 명으로 총 1만 2천 명 정도로 추정된다. 게다가 단둥에는 이보다 더 많은 수의 북한 노동자가 체류하는 것으로 추정된다. 비공식 수치까지 포함하면 제재 이전까지만 해도 4만 명 정도였다.¹³⁸⁾ 물론 이는 모두 비공식적인 통계라는 한계가 있지만 중국이 북한 근로자를 공식적으로 받아들이기 시작한 시점이 2012년이라는 점을 감안하면 매우 빠른 증가세다. 게다가 지린성 투먼과 훈춘 양대 도시에서는 북한 근로자를 고용하기 위해 경쟁적으로 나서면서 인력유치 경쟁까지 벌이고 있어 북한 근로자의 현지 수요는 공급을 훨씬 뛰어넘는 것으로 예측된다.

138) 필자 조사.

〈표 V-9〉 북중 간 변경 경제합작구 및 주변 인프라 현황

명칭 (중국)	북한쪽 도시명	소속행정 구역	설립 연도	규모 (km ²)	북중 인프라 연계			관광확대 여부
					관할단위	도로	다리	
단동변경 경제합작구	신의주	요녕성	1992.2	23.5	국가급 합작구	신의주- 평양	신업록강대교 2014.10. 완공	단동- 신의주 등
훈춘중조변경 경제합작구	나선시	길림성	1992.2	17 (90)	국가급 합작구	원정- 나선시	신두만강대교 2016.10. 완공	원정- 나선시
훈춘(유다성 호시무역구)	셋별국	길림성	2016.6	2.6	성정부	-	-	-
도문 (조선공업원)	남양	길림성	2011.8	5	성정부	남양- 청진시	신도문대교 2016.10. 건설중	남양- 청진시
도문(온성성 관광개발구)	남양	길림성	2013.2	1.7	성정부	-	-	-
화룡 (국제합작구)	무산, 청진시	길림성	2015.3	4.27	국가급 합작구	-	-	-
화룡(무봉관광 특구)	무봉	길림성	2015.4	20	성정부	-	-	-

출처: 연변대학교 조선반도 연구원 백성호 교수 자료 제공에 의해 필자 작성.

따라서 북한 인력의 해외송출이 지속적 증가세를 보이고 있는 점을 고려하면 북중 변경합작구를 통한 ‘제2의 개성공단’의 실현도 가능하다. 이때 중국 측 자본재의 투입이 동반될 가능성이 크므로 남한의 자본과 기술, 중국의 토지 또는 중간재, 북한의 노동력이 결합하는 형태의 3각 협력이 고려될 수 있다.

②제재가 완화되는 시점에서는 통일경제특구를 비롯하여 개성공단 재개 및 2단계로의 확장 사업과 동시에 이 사업에 중국을 참여시킴으로써 개성공단의 국제화전략 및 리스크 분산을 함께 도모하는 초국경 협력개발로 확대가 가능하다.

③제재가 해제되는 시점에서는 남·북·중 도로·철도 인프라 협력의 진전과 함께 남·북·중 3국이 특구나 개발구를 중심으로 북한 내륙으로의 진출을 꾀할 수 있다.

(3) 물류망 구축

북중 간의 물류망은 현재 육로는 심양-단동-신의주-평양을 연결하는 서해안 노선과 연길-훈춘-라선, 연길-삼합-회령-청진을 연결하는 동해안 노선으로 크게 구분할 수 있다. 서해선 지선으로 집안-만포, 장백-혜산, 동해선 지선으로 길림성 안에 세관을 통과하는 노선이 있다. 철도는 단동-신의주, 집안-만포, 도문-남양에서 연결되어 있으며 과거에는 단동의 대평만 댐 언제, 개산둔-상상봉 간에도 연결되어 있었다. 도로는 주요하게 단동-신의주, 집안-만포, 장백-혜산, 남평-무산, 삼합-회령, 도문-남양, 훈춘-연성, 훈춘(권하)-원정에서 연결되어 있다. 한편, 북한의 주요 항만은 서해안에 남포, 성림, 해주항들이 있고, 동해안에 라진, 선봉, 청진, 탄천, 함흥(홍남포함), 원산항 등이 있다. 컨테이너 전용부두는 남포항에 있고, 라진항 제2, 3부두에서도 취급이 가능하다. 항공수송은 국제항로가 평양-베이징, 심양, 상해에 있고 국내항로는 평양-어랑(청진)이 정기항로, 평양-함흥, 길마(원산), 삼지연(백두산)에 전세계 항로가 있다.

한편, 남북 간 물류망은 현재 제재로 인하여 중단되어 있으나 과거에는 도로, 철도, 수로, 항공로로 연결되어 있었다. 주요하게 서울-문산-개성-평양-신의주를 연결하는 서해선 도로와 철도, 제진-금강산-원산-고원-함흥-청진-라선-두만강/도문을 연결하는 동해선 철도, 도로로 연결되어 있다. 수로 연결은 과거에 서해안의 인천-남포, 인천-해주, 동해안의 부산-라진, 속초-고성들이 연결되어 있었고, 남북 직항용 항로가 남북이 합의하여 설정되어 있다. 항공수송은 김포/인천/서울공항에서 평양을 연결하는 항로가 자주 이용되었으며 서해안, 동해안에 각각 남북 직항용 항로가 설정되어 있다.

또한 한중 간에는 다양한 물류통로가 있다. 북한이 통과수송을 허

용하지 않아 한중 간의 수송에는 육로(철도 및 도로)를 이용할 수 없으며 해로 및 항공수송이 한중 간 물류를 담당하고 있다. 해로는 부산, 인천, 평택, 광양 등 한국의 주요 항만에서 중국 전토의 항만으로 산적 및 컨테이너 항선이 설정되어 있다. 또한 인천/평택에서 주로 산동성 및 료녕성을 연결하는 휘리 항로도 있다. 항공수송은 인천, 김포, 부산을 비롯하여 전국 각지의 공항에서 중국 각지의 공항에 항로가 있다. 기본적으로 저가항공사(LCC)는 화물을 수송하지 않는다. 따라서 남·북·중 협력이 가능할 지역과 분야를 살펴보면 주요하게 한국과 중국의 주요 산업 지대를 연결하는 루트들이다.

첫째, 서울-평양-신의주-단동-심양/대련 루트이다. 이 루트는 한국의 주요 경제 및 산업기지인 서울과 중국 동북을 직접 연결하는 루트이다. 도로 및 철도 그리고 고속철도 연결이 가능할 것이며 투자 회수 가능성이 가장 높은 루트이기도 하다. 문제는 철도 수송의 용량적 문제, 특히 중국 국내 철도망의 용량부족 문제이고 현재 수로로 수송되고 있는 모든 화물을 대체할 수 있는 용량은 없다. 따라서 요금이나 도달시간을 감안하면 지금 휘리 항로가 있는 구간을 대체할 정도의 능력이라고 생각하면 될 것이다. 이 루트는 전망적으로 고속철도를 건설하면 한국과 북한, 중국 동북3성 및 화북지방을 연결할 중요한 통로가 될 가능성이 있다. 그 때, 현존의 항공노선을 대체할 뿐만 아니라 막대한 신규수요를 이룰 수 있는 잠재력이 있다. 문제는 건설 및 운용비용이 상대적으로 높고 북한이 안전적으로 개방되어야 이러한 루트가 현실성을 가지게 되는 점이다.

두 번째, 부산-라진/청진-훈춘/도문/삼합-장춘/목단강 루트이다. 이 루트는 한국에서 중국 동북3성, 특히 길림성과 흑룡강성을 연결할 루트로 부산에서 뱃길로 북한 동해안 항만에 수송하여 거기서 육해복합수송으로 중국에 들어가는 루트이다. 북한측 항만은 라진항

이나 청진항을 이용하여 거기서 훈춘(라진항 이용 시 도로), 삼합(청진항 이용 시 도로), 남양-도문(철도 이용 시)을 거쳐 중국에 들어갈 루트이다. 중국 국내는 기본적으로 도로망 및 철도망이 완성되어 있으므로 북한 항만 정비와 도로 및 철도 보수, 고속도로 건설이 주된 내용이 될 것이다.

따라서 이상 2개 루트는 한국과 중국을 연결하는 루트이면서도 북한과 중국을 연결하는 주요 루트이기도 하다. 따라서 중국이 전망적으로 “일대일로” 전략의 일환으로 정비할 루트가 될 것이다. 북중 접경지역의 통관 등 하부시설 건설에는 반드시 중국의 협력이 필요하고 중국이 사업을 추진하지 않으면 북한의 노력만으로는 이러한 루트 정비가 어렵다. 북한 내 부분은 남북 협력 위주로 하고 북중 접경지역의 하부시설 정비에 관련하여 북중 간 협력에 한국도 같이 가입을 할 것으로 북중 간 물류뿐만 아니라 한중 간 물류에 필요한 통과수송(transit)에 관련된 설비들을 적극 건설할 방향으로 유도해야 할 것이다.

다. 사회문화 부문

〈표 V-10〉 단계별 남·북·중 협력방안 구상(사회문화 부문)

단 계	1단계			2단계			3단계			
	제재 현상태			제재 완화			제재 해제			
구상		한중 협력 통한 북중 국경지역 진출			초국경 협력개발로 확대			3(남·북·중)+1 협력 구도 확대		
사회 문화	산림 환경	<ul style="list-style-type: none"> 중국 양묘장에 남북 공동 진출 한중 협력 북한 산림 실태조사 한중 협력 북한 양묘장 설비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 한중 협력 북한 진출 녹화사업 시행 기술, 자본, 노하우 등 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 산림의 경제적 활용 방안 모색 : 목축지 조성, 농업, 가공업, 관광사업 						

단 계	1단계			2단계			3단계		
	제재 현상태			제재 완화			제재 해제		
사회 문화	교육	<ul style="list-style-type: none"> 자본주의경제(금융, 경영 등), 과학기술 중국 플랫폼(및 노하우) 제공 + 한국 자본주의 지식 교육 World Vision 등 기존 활동 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 개성 등 남북 접경지역에 북한 전문 인력 양성에 중국 참여 북한 교육기관에 한중 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 미국 일본 유럽 등 참여 비즈니스 스쿨, 과학 기술 스쿨 등 설립 및 북한인 해외 유학 					
	과학 기술	<ul style="list-style-type: none"> 백두산 공동 과학기지 구축 위한 여건조성 북중 데이터 제공 한중 공동 연구 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 백두산 탐사 연구단의 지속적 협력 강화 및 범위 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 백두산 관련 특허 취득 소자에서 다자 협력 및 다른 분야로 확대 					
	문화 예술	<ul style="list-style-type: none"> 음악, 미술, 음식, 영화 등 전시회나 축제 한민족 문화예술 데이터베이스 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 유사 인력의 공동작업 및 상호 교류 왕래 경제특구 중국 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 공동작업 성과의 해외 판매 시도(상업화) 공동으로 해외 공연 및 전시회 					
	학술	<ul style="list-style-type: none"> 중국 플랫폼 제공 및 남북 공동 참여 두만강 논단, 압록강 논단 등 기존 학술대회 활용 토의 주제 및 장소 등 규모 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 역사 분야 학술 협력 가속화 기존 논의 활성화 및 3국 가능한 분야 검토 및 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 전 세계가 참가하는 평화포럼 정례화 					
	지 자 체	<ul style="list-style-type: none"> 중국 동북3성 중심의 남·북·중 지자체 협력 추진 느슨한 공동 거버넌스 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 특정 지역이나 특정 산업 부문에 대한 협력 증진 농업, 축산, 수산 등 지역특산에 집중 	<ul style="list-style-type: none"> 소규모 지역개발에 집중 중소도시의 도시화 작업(소규모 인프라 투자 등)에 필요한 협력 강화 					
	청 소 년	<ul style="list-style-type: none"> 남·북·중 청소년 캠프 지원 백두산 지역 트래킹, 항일 유적지 탐방 남·북·중 청소년 차세대 포럼 개최 및 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 백두산 탐사 연구단의 지속적 협력 강화 및 범위 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 백두산 관련 특허 취득 소자에서 다자 협력 및 다른 분야로 확대 					
	체육	<ul style="list-style-type: none"> 공동 훈련 공동 대회 개최 	<ul style="list-style-type: none"> 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 각국 참여 					

출처: 본문 내용을 중심으로 작성.

(1) 산림 협력: 북한의 산림 지원

남·북·중 산림 협력은 이미 시도된 바 있고 최근 남북 협력 중에서 가장 빠르게 진행되고 있는 부분이다. 북한의 산림 지원은 기후 변화와 환경 보전을 위하여 시급하며 북한의 산림 녹화 수요에도 부응한다. 남북 직접 협력이 가시화되고 있는 상황에서 남·북·중 협력의 불필요성이 제기될 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 중국의 양묘장을 활용한 남·북·중 협력은 남북한의 협력보다 더 빠른 속도로 실질적 성과를 낼 수 있다는 점을 고려해야 한다.

특히 산림 협력은 경제 제재가 지속되는 상황에서도 가능한 분야라는 점에서 협력의 속도를 낼 수 있다. 제재가 존재하는 단계에서 북한의 각 지역별 산림 실태 조사를 실시하고 이에 따라 적합한 수종을 중국 양묘장에서 기르고 이를 바탕으로 북한에 각 지역에 맞는 산림을 지원한다. 산림은 적시에 공급되지 못하면 효과를 보지 못하며 지속적 관리가 필요하므로 중국과의 협력으로 북한 기후와 토양에 적합한 묘목을 공급하고 이에 대한 관리에도 협력을 요청하는 것이 필요하다. 현재 남북 당국이 산림 협력을 주도하고 있기 때문에 대규모 산림 협력도 가능하나, 관련 NGO와 지방자치단체들이 자율적으로 참여하는 지역별 소규모 협력이 병행되는 것도 중요하다.

이후 경제 제재의 완화 단계에서는 한국과 중국이 공동으로 북한 지역에서 본격적 산림 녹화사업에 참여를 시작한다. 물론 제재 상황에서 가능한 산림 녹화사업이 있으나 실제 현장에 대규모 인력과 장비를 투입하는 것은 제재로 인해 한계가 있을 수 있다. 이에 따라 경제 제재 완화 상황에 따라 북한 실정에 맞는 대규모의 조림사업을 실행한다.

경제 제재의 해제 단계에서는 북한 산림을 자원화하여 한중 양국이 경제적으로 활용하는 방안을 모색한다. 산림자원이 경제성을 가지려면 상당한 시간이 필요하기 때문에 장기적 계획을 수립하여 북

한의 산림자원을 체계적으로 환경적 및 경제적 가치를 높이는 방안을 시행할 필요가 있다.

(2) 교육 협력: 대북 지식 공유 사업

남·북·중 교육 협력은 북한에 대한 새로운 지원 방안을 모색하기 위하여 집중적으로 이뤄져야 한다. 이미 남한은 저개발국가에 대한 개발 협력의 노하우를 가지고 있다. 저개발국가에 대한 개발 협력이 초기에는 긴급구호 지원을 중심으로 이뤄지나 이후에는 발전 모델을 공유하는 방향으로 전환된다. 북한도 저개발국에 속하므로 이러한 개발 협력의 모범 사례를 적용하여 지식 공유 사업을 중심으로 진행하여야 한다. 이를 위해서 가장 필요한 것이 북한 인력에 대한 교육 협력이다. 일방적인 북한에 대한 지원은 일시적이고 단기적인 효과가 있으나 북한의 역량 강화를 위한 협력은 장기 지속 가능하다.

남·북·중 교육 협력은 경제 제재의 지속 단계에서부터 시작이 가능하다. 남한이 북한 인력에 대한 중국 지역에서의 교육이나 단기 연수 지원을 하는 것이 가능하다. 이때 남한의 우수한 교육 인력이 직접 교육을 하는 것도 필요하다. 중국 측 인사들에 의하면 북한이 주로 요청하는 교육 분야는 경제 발전을 위하여 필요한 국제법 통상 분야와 금융 분야라고 한다. 그리고 농업과 관광 분야의 경영 관리도 요청한다고 한다.¹³⁹⁾

경제 제재의 완화 단계에서는 중국 동북3성 지역에 북한 인력 교육기관을 설립할 필요성이 있다. 이미 연변과기대에 북한 인력이 교육을 받은 바 있으나, 전문적 북한인을 위한 교육기관 설립은 되지 않았다. 또한 한중 양국이 공동으로 북한 지역 내 교육기관에 직접 방문하여 교육을 하는 방법도 있다. 이 경우 남한 정부가 주도적으

139) 지린대 파오잉아이 교수와의 인터뷰(2018.9.20, 지린대학).

로 중국 동북3성 지역에 공식 협력을 요청하여야 한다.

향후 경제 제재가 해제되어 경제 협력이 확대되는 단계에는 한중 양국이 공동으로 북한 지역에 과학기술이나 금융 등의 교육기관을 설립하여 북한 인력에 대한 전문 교육을 실시한다면 경제 협력의 진전 속도를 가속화할 수 있다.

(3) 과학기술 협력: 백두산 과학기지 구축

김정은 시대의 북한은 과학기술을 중시하고 있으며, ICT를 비롯한 분야의 기술 발전 속도가 가속화되고 있다. 북한은 과학기술 발전을 통한 경제의 도약을 추구하고 있어 이를 활용할 필요성이 있다.

현재 과학기술 분야에서 한중 양국이 협력할 수 있는 분야는 매우 제한적이다. 왜냐하면 한중 양국은 이미 과학기술 여러 분야에서 경쟁 관계에 있다. 이런 점을 고려하면 남·북·중 협력으로 시너지 효과를 얻을 수 있는 분야는 많지 않다. 이에 따라 대북제재 단계에서 가능한 과학기술 협력 중 가장 대표적인 것이 백두산 공동 과학기지 구축 준비이다.

최근 남한 정부가 주도적으로 남북 과학기지 구축 노력을 적극화하는 것으로 알려져 있다. 그러나 백두산은 중국과 북한 양국에 걸쳐 있는 자원으로 북한과 중국 양국이 축적된 데이터를 제공하고 한중 양국이 관측 기술과 연구 등을 진행한다면 백두산 관련 종합적인 과학기지 구축이 가능하고 시너지 효과를 발휘할 수 있다.

경제 제재의 완화 단계에서는 본격적인 과학기지 구축을 실현할 것을 제안한다. 이때 기지에는 첨단 장비들을 구비하여 백두산에 관한 지질, 화산, 생태 등을 위한 과학기지를 구축한다. 이를 토대로 남·북·중 과학기술 협력을 확대하여 백두산에 대한 종합적인 탐사와 연구를 강화할 필요성이 있다.

이후 경제 제재의 해제 단계에서는 백두산 종합 기지의 공동 연구를 통해 관련 분야의 특허 취득 등을 추진할 것을 제안한다. 학술 분야의 협력이 경제 분야의 성과로 나타날 수 있는 기반이 될 것이며 남북 경제 협력을 뒷받침하고 북한 과학기술 발전을 위한 다양한 분야의 협력이 가능해질 수 있다.

(4) 문화예술 협력 : 데이터베이스 구축 및 공동작업

문화예술 분야는 경제 제재의 단계에서도 다양한 협력이 가능하다. 미술 분야의 남·북·중 작가 교환 전시가 가능하며, 음악 분야의 남·북·중 삼국 음악제 개최와 영화 분야의 관련 영화제 개최를 제안한다. 또한 음식 문화축제를 공동으로 개최하여 상호 음식 문화에 대한 이해를 높이는 것도 가능하다.

다른 한편으로 단발성 사업보다 장기적 차원의 접근으로 가칭 ‘한민족 문화 예술 데이터베이스(database) 구축’이 필요하다. 민속 음악이나 일본 강점기 문화 예술에 관한 종합적 데이터 구축은 민족 문화 발전을 위하여 중요하다. 남북한과 중국 동북지역에 산재해 있는 작품이나 작가들의 데이터를 구축하면 이를 통해 민족문화 복원을 추동할 수 있다. 이 역시 경제 제재가 존재하는 상황에서도 가능한 협력이다.

이후 경제 제재의 완화 단계에서는 향후 유사한 분야의 인력들이 공동 작업을 하는 등의 상호 교류가 필요하다. 아직까지 북한의 문화예술과 남한의 문화예술이 이질성이 존재하나, 국악이나 한국화, 전통 무용이나 향토 공연 등은 중국 동북3성의 조선족과도 교집합이 있으므로 관련 분야를 중심으로 공동 작업을 진행한다. 경제 제재의 해제 단계에서는 공동작업의 성과를 판매하거나 공동 해외 공연 등을 진행할 수 있다.

(5) 학술 협력: 공동 학술회의 및 유물 발굴

학술 협력에서 가장 유력한 분야는 역사 분야와 문화예술 분야이다. 중단되었던 남·북·중 공동 학술회의는 이미 재개되었다고 볼 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 중국 동북3성 지역에서 남·북·중 삼국이 만나 공동 학술회의를 개최한 바 있다. 공동 학술회의의 주제를 다양화하여 남·북·중 삼국이 공동으로 만나는 장을 통해 상호 이해를 높이는 것이 필요하다. 이것은 경제 제재가 존재하는 상황에서 진행할 수 있는 학술 협력이다.

이후 경제 제재의 완화 단계에서는 역사 분야 협력을 가속화할 수 있다. 이미 남북한은 개성 만월대 유적 및 유물 발굴을 공동으로 진행하여 의미 있는 성과를 내었다. 물론 고대 역사 유적 발굴은 중국과의 갈등을 일으킬 여지가 있으므로 삼국의 협력이 적합하지 않다. 이에 따라 항일 시기 유적 및 유물 발굴과 복원에 삼국 협력이 필요하며, 관련 장비와 기술 등을 적극적으로 북한에 지원하는 것이 중요하다.

(6) 지자체 협력: 임농목축수산업 및 도시화 지원 협력

남북관계 개선에 따라 가장 활발해질 수 있는 분야는 지자체 간 협력이다. 문재인 정부는 100대 국정과제 중 하나인 남북교류 활성화의 방안으로 지자체와 민간단체의 자율적 활동 공간을 확보하고 지원하기로 하였다. 그동안 남한의 지자체들은 해당 지역 특산품을 북한에 지원하거나 공동 행사를 진행하는 유사한 방식으로 대다수 지자체 간 협력이 진행되었다. 이러한 협력은 남북한 교류를 촉진하고 지역 특산품을 홍보하고 알리는 중요한 수단이었다.

그러나 이제 남북교류·협력의 새로운 방향 전환을 위하여 지자체 간 협력도 다양화할 필요성이 있다. 경제 제재가 존재하는 단계에서

는 각 지자체가 개별적으로 남북교류에 참여하는 것보다 느슨한 공동 거버넌스 구축을 통해 중국 동북3성 지역에서 북한과의 교류·협력을 점진적으로 확대하는 것이 필요하다. 이 경우 각 지자체의 특성에 맞는 사업 분담을 실시하여 중복을 방지하는 것이 필요하다. 예를 들어 북한 특정 지역이나 지역 특정 산업 관련 분야 인력에 대한 교육을 지원하거나 직접 교육에 참여하는 것이 이뤄질 수 있다.

제재 완화의 단계에서는 각 지자체의 특성을 바탕으로 북한과의 특정 지역 협력이나 특정 산업에 대한 협력이 활성화될 필요성이 있는데 주로 북한 농촌지역에 대한 농업 협력이 필요하다. 예를 들어 중국과의 협력으로 농업지역에서 각 특산품에 대하여 북한 임농축산과 수산업의 품종 개선 및 영농 기술 등을 전수할 수 있다.

경제 제재의 해제 단계에서는 북한 지역정부와 연계한 소규모 지역개발에 집중할 필요성이 있다.¹⁴⁰⁾ 북한 지역의 대규모 사회기반 시설 투자는 중앙 정부에서 할 것이나, 지방 중소도시의 도시화 작업 등은 중국과의 협력으로 도시 기반 시설을 지원할 수 있다. 주로 지방도시의 도시화 기능에 초점을 맞추어 상하수도 관리나 철도·도로 등의 운영기술 및 관리 시스템 구축을 지원하고, 북한 재해의 피해를 최소화하기 위한 재난·재해에 대한 방재 시스템 구축을 지원하는 것도 필요한 협력 방안이다.

(7) 청소년 협력: 남·북·중 백두산 트레킹 및 항일 유적지 공동 답사

차세대 간 교류·협력을 위하여 남·북·중 청소년 간 협력이 이뤄질 필요성이 있다. 1995년 베이징에서 개최된 ‘동아시아 청년지도자

140) 임정관, “4·27 판문점 선언 이후 한반도 평화프로세스와 지방자치단체 남북교류협력사업 질적 전환,” 『GRI 연구논총』, vol. 20, no. 3 (2018), p. 338.

회의'에 한국청소년단체협의회장과 북한 사로청국제부장이 함께 참여한 바 있다.¹⁴¹⁾ 이러한 회의를 이어서 '남·북·중 청소년 캠프'나 '남·북·중 청년지도자 회의' 등을 시작하는 것이 바람직하다. 현재 한·중·일 삼국의 청소년들이 모여 교류하고 토론하는 차세대 간 교류·협력이 시행되고 있는 것처럼 남·북·중 청소년들의 교류와 만남의 장을 마련하는 것이 필요하다.

경제 제재가 존재하는 단계에서도 북한 청소년들의 참여 비용을 지원하는 것은 가능하다. 남·북·중 청소년 캠프를 진행하여 상호 이해의 장을 마련하는 것이 필요하다. 예를 들어 백두산 지역 트레킹을 공동으로 진행하거나 중국 동북3성 지역 항일 유적지 공동 답사 등이 이뤄질 수 있다.

청소년 협력의 목적은 상호 이해를 확대하고 역사를 공유하고 의사소통을 통해 공동의식을 함양하는 것이다. 따라서 청소년 협력은 일시적인 성과를 기대하지 말고 장기적이고 지속적인 협력이 이뤄져야 협력의 목적을 달성할 수 있다. 특히 경제 제재와 무관하게 진행 가능한 것이므로 현 단계에서부터 체계적으로 이뤄질 수 있도록 대학이나 관련 NGO 단체들이 긴밀하게 협의하는 것이 중요하다.

(8) 체육 협력: 체육 합동 훈련 및 공동 대회 개최

체육 협력은 이미 평창 동계 올림픽부터 남북한 단일팀 구성으로 부터 남북 협력이 이뤄진 바 있다. 체육 분야 역시 경제 제재 존재 단계에서도 가능한 사업으로 남·북·중 협력을 시작할 수 있다.

그러나 체육 분야에서 남·북·중 삼국이 경쟁적인 대회를 개최하는 것은 오히려 상호 대결적 관점을 불러일으킬 수 있어 적합하지

141) 김은배·이종원·최원기, 『남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화 방안 연구』(서울: 통일연구원, 2002), p. 25.

않다. 그보다는 대회 이전 공동 훈련을 통해 협력 요인을 확대하는 것이 바람직하다. 예를 들어 남녀 축구는 남·북·중 삼국 모두가 중시하는 종목으로 삼국이 공동 훈련을 통해 협력의 가능성이 높다. 특히 차세대인 유소년 체육팀의 공동 훈련을 하는 것이 의미 있을 것이다.

또한 남·북·중 삼국이 공동 대회를 개최하는 것도 가능하다. 이미 남북한은 지난 9월 평양선언을 통해 2032년 공동 평화올림픽 유치를 합의하였다. 이를 위해 다양한 체육회담이 개최되면 각 분야별 단일팀 논의가 진행될 수 있다. 올림픽 이외의 소규모 대회를 공동 유치하면서 종목별 남·북·중 공동 대회 개최도 필요하다. 이 경우 순위를 매기는 방식보다는 각 팀이 모두 한 번씩 경기를 하는 방식으로 운영하여 경쟁보다는 협력에 초점을 두는 것이 바람직하다.

3. 고려사항

가. 우리 정부차원의 지원 방향

남·북·중 경협 활성화 위해서는 우리 정부차원에서 우선적으로 남·북·중 경협 활성화 방안을 위한 제 부처 간 연석회의를 구성할 필요가 있으며, 이는 현재 대통령 직속 북방경제협력위원회를 확대·개편하여 활용하고, 그 안에 남·북·중 경협추진단(가칭)을 설립하는 것을 고려할 수 있다. 또한 이를 통해 분산적으로 추진되고 있는 신북방정책과 한반도 신경제구상을 유기적으로 결합하여 추진하는 것과 함께 본 연구에서 제기한 한반도-중국 경제회랑의 단계별 사업의 내용과 성격에 따라 이를 보다 구체적으로 추진할 수 있는 방안(마스터 플랜)을 마련해야 한다.

남·북·중 경협의 실질적 주체는 기업 등 민간영역이라는 점에서

기존 중국 동북지역에 진출한 기관 및 기업들이 지속적으로 경제 협력을 추진할 수 있는 여건을 조성하는 것이 필요하다. 단기적으로는 기존의 경제 협력 여건에 대해 심도 있는 점검을 수행하고 여건이 악화되었다면 이를 개선하고 업그레이드할 제도적 방안을 강구해야 한다. 또한 기업들의 경험수요를 파악하고 이들 기업들의 경험사업 추진에 요구되는 정보와 자금조달 지원이 요구된다.

나. 중국 측 협력 확보 방안

한중 간 한반도 신경제지도와 일대일로의 연계협력을 위한 구체적 방안을 마련하도록 경제장관회의 산하에 국내 연구기관(KDI 혹은 KIEP)과 중국 연구기관(국무원발전연구중심 혹은 발전개발위원회 거시경제연구원)의 공동연구를 추진한다. 또한 남·북·중 경험 논의의 활성화를 위한 1.5트랙 기제로서 우리의 민주평통, 중국의 국제 우호연락회, 북한의 아태위원회 간 3자회의를 정례화할 수 있도록 중국 측의 주도적 노력을 촉구하고, 나아가 남·북·중 정부 간 3자협의체 구성을 매개하도록 협조를 구할 필요가 있다.

남·북·중 경험에서 기존의 남남북중(南南北北中) 구도나 심지어 통중 봉남(通中封南)과 같은 상황이 재발되지 않도록 남북한에 대한 중국의 개별 관리를 지양하도록 유도하고, 이를 위해 북중 접경지역과 남북 접경지역에 한중이 교차 투자하는 방식을 추진할 필요가 있다. 즉 개성에 설립된 남북공동연락사무소 외에 중국과의 협력을 통해 단둥, 훈춘 등의 북중경협 거점에 남·북·중 경험센터(가칭)를 개설하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 동아시아 철도공동체로 나아가는 단계적 접근으로서 남·북·중 철도협의체(가칭) 설립을 통해 경의선 철도 연결과 현대화를 매개로 동반투자 방식의 건설 및 개발 사업에 중국의 참여를 유도한다.

다. 남·북·중 경협사업 추진 시 리스크 관리 방안

남·북·중 경협사업의 최대 리스크인 대북제재와 관련하여 사전적 검토가 이루어져야 할 것이다. 대북제재가 여전히 작동하고 있는 상황에서 경의선 연결은 물론이고 남북경협, 북중경협 그리고 남·북·중 경협 또한 상당한 장애가 발생하고 있다는 점에서 비핵화 프로세스와 연동되는 대북제재 완화 및 해제에 따른 단계별 협력 방안과 로드맵을 구축할 필요가 있다.

남·북·중 경협사업이 자칫 미국, 일본을 배제하는 방식으로 오해되거나 비핵화 프로세스를 가로막는 요인으로 작용하지 않도록 하기 위해 사업에 따라 미국, 일본 외에도 다국적 자본의 참여를 허용함으로써 ‘개방적 협력구조’를 형성해 나갈 필요가 있으며, 비핵화의 진전에 따른 사업의 전개가 이루어질 수 있도록 단계적이고 보다 유연한 접근이 요구된다.



VI

결론

본 과제는 “북중관계 종합백서 및 남북중 협력방안”의 3개년 과제 중 3년차에 해당하며, 주로 남·북·중 협력방안의 구체적 도출을 목표로 분석을 하였다.

이를 위해 II장에서 남·북·중 협력을 위한 초기 조건들을 분석했다. 이 장에서는 과거 다자 협력의 장벽이 되어왔던 한반도의 불안정한 요인들에 대한 분석과 함께 최근 새로운 국면에 접어든 한반도의 정세변화에 대한 분석을 토대로 남북관계, 나아가 남·북·중 3각 협력이 어떠한 새로운 여건에서 전망되는지도 함께 고찰해 보았다.

III장에서는 이러한 정치·안보의 환경을 토대로 남·북·중 협력의 어제와 오늘이라는 관점에서 남·북·중 관계를 경제와 사회문화로 나누어 과거 남·북·중 협력의 성과와 한계를 분석했다. 특히 그동안 남·북·중 3국의 협력이 큰 성과를 거두지 못했던 요인들에 착안하여 새로운 환경변화에 맞는 남·북·중 3국의 협력방안을 위한 제언을 했다.

IV장에서는 남·북·중 3각 협력을 위한 공통분모를 발견하고자 각국의 수요를 분석했다. 이 장에서는 최근 각국이 중점사업으로 진행하고 있는 경제특구와 개발구, 한반도 신경제구상, 일대일로에 대해 검토하고, 각국의 수요에 따른 전략 연계방안을 모색해 보았다. 특히 한반도 신경제지도는 문재인 정부의 대북정책의 핵심구상이면서 북한의 경제특구개발 및 중국의 일대일로와의 연계 속에서 이루어질 때 그 파급효과가 기대된다. 동북아에서 평화번영의 경제공동체의 토대를 마련하기 위해 한반도를 동북아 평화번영의 경제 협력 허브로, 국제사회의 공동번영을 위한 플랫폼의 개발 연구는 매우 필요하며 이러한 관점에서 신경제구상과 일대일로의 접목은 매우 필요하다. 이는 동시에 북한의 ‘전면적 경제강국’ 건설 방침과도 서로 연계될 수 있다. 북한은 2013년 이후 ‘전면적 경제강국’ 건설의 역사적

새로운 단계에 진입하였다고 자칭하며, ‘우리식의 경제관리개선방법’으로 경제의 고속성장을 추진하겠다고 주장하고 있다는 점에서 한반도 신경제구상은 북한의 국가이익과 전략적 수요에도 부합한다고 판단된다. 이러한 북한의 개방전략 배치는 현재 남선과 북선이 각기 독립적으로 분리되어 추진되고 있지만, 만일 동북아시아가 하나의 회랑으로 연결된다면 북한은 국제적 고립에서 벗어나 동북아 지역 협력에 참여하여 북중, 북러, 남북한 나아가 동북아 차원의 교류와 협력으로 나아갈 수 있게 될 것이다.

V장에서는 각 분야별 분석을 토대로 남·북·중 협력방안을 모색했다. 이 장에서는 한중관계가 경쟁과 협력관계에 있다는 전제 하에 중국이 참여함으로써 시너지 효과를 낼 수 있는 남·북·중 협력 가능한 사업을 선정하고 우선순위를 정하였다. 특히 대북제재가 진행되고 있다는 상황을 반영하여 제재가 유지될 때, 제재가 완화될 때, 제재가 해제될 때를 단계별로 나누어 각 사업 항목에 따른 단계별 협력방안을 구체화하였다. 무엇보다 제재 국면에서는 GTI 협의체 구축 및 재원조달방안과 같이 제재 해제 이후를 대비 및 구상하는 협력사업들이 필요하다. 뿐만 아니라 관광, 공단 등 경제사업은 도로·철도·항만 등 인프라 구축단계와 맞물려서 진행될 가능성이 높기 때문에 우선적으로 진행되어야 할 사업이다. 물론 거점지역을 확보하고 거점지역을 점선면으로 연결시켜 하나의 회랑을 구축하는 작업도 함께 진행해야 한다. 한편, 사회문화 교류는 한반도 정세가 불안정한 속에서도 지속적으로 유지가 되었다는 특징을 발견할 수 있는데, 이는 제재 국면 속에서도 충분히 활용가능하다는 시사점을 준다. 사회문화 교류에는 산림, 과학기술 협력, 지식 공유 사업 등이 있는데 이는 북한의 수요 및 3국 협력의 실천 가능성의 측면에서 타진해 볼 때 충분히 가능하며 3국이 협력을 함으로써 시너지 효과를

낼 수 있는 부분들이다. 그 외에도 문화·예술·체육 교류 및 청소년 교류 등도 함께 진행이 가능하다. 협력사업을 정리하면 다음과 같다.

〈표 VI-1〉 단계별 남·북·중 협력 방안 구상(전체)

단 계	1단계			2단계			3단계			
	제재 현상태			제재 완화			제재 해제			
구상	한중 협력 통한 북중 국경지역 진출			초국경 협력개발로 확대			3(남·북·중)+1 협력 구도 확대			
범위	방식	<ul style="list-style-type: none"> • 일대일로사업의 한국 동반 참여 • 동북3성 등에 진출 및 '거점 확보' 			<ul style="list-style-type: none"> • 남북 접경지역과 연동 • 남북+북중 사업의 남·북·중 3국으로 확대 • 북한(특구)을 연계한 남·북·중 사업 확대 			<ul style="list-style-type: none"> • 남북 접경지역과 북중 접경지역 종축벨트 연결 • 중·몽·러 경제회랑의 한반도 확장 → 한반도 신경제지대의 북방 연계 		
	거점 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 압록강유역 라오닝 연해벨트(단둥-심양-대련) • 두만강유역 창지투 벨트(장춘-훈춘) 			<ul style="list-style-type: none"> • 남북접경지역벨트(개성, 금강산)+중국 경험지역 • 북한 특구/개발구+남·북·중 연계 사업 			<ul style="list-style-type: none"> • 압록강: 한반도-중국 경제회랑(라오닝연해벨트+북한 신의주)+환황해벨트 • 두만강: 한·러·중 경제회랑(창지투선도계획+러시아국경연해주개발계획+라진지역개발계획)+환동해경제벨트 		
경제 사업	철도·도로	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 서울~평양~신의주~단둥/강원도~원산~라진~중국 등 거점지 중심 • 기존 노선 조사 및 개량사업 3국 협력 			<ul style="list-style-type: none"> • 기존 노선을 중심으로 사업 착수 • 북한 내륙 연결 			<ul style="list-style-type: none"> • 남·북·중, 남·북·러, 남·북·중·러 등 연계 • 철도/도로/전력망/가스/광케이블 등 		
	관광	<ul style="list-style-type: none"> • 3각 유희산 구축 통해 한국 참여 예: 한국→블라디→훈춘→나진 • 북중 관광에 한국인 관광객 참여 ◎금강산 개성 시설점검 			<ul style="list-style-type: none"> • 북한 특구 및 개발구로 확대 • 개성/금강산 관광에 중국 관광객 참여 			<ul style="list-style-type: none"> • 북한 통한 관광상품 개발 ☞ 예: 북한 통해 러시아 관광객의 중국/한국 관광 ☞ 북한 통해 중국인 관광객의 한국/러시아 관광 		

단 계		1단계	2단계	3단계
		제재 현상태	제재 완화	제재 해제
	공 단	<ul style="list-style-type: none"> • 훈춘, 단둥 등 변경합작구 남한기업 진출 • 변경합작구에 한국 중소기업전용공단 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 개성공단 2단계 사업 중국 참여 확대 • 남·북·중 위탁가공 사업 • 통일경제특구 중국 참여 • 북한 특구 개발구에 북중 공동 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 전역 확대 • 러시아, 몽골, 일본 등으로 사업 확대
사회 문화	산림 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 양묘장에 남북 공동 진출 • 한중 협력 북한 산림 실태조사 • 한중 협력 북한 양묘장 설비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 한중 협력 북한 진출 녹화사업 시행 • 기술, 자본, 노하우 등 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 산림의 경제적 활용 방안 모색 : 목축지 조성, 농업, 가공업, 관광사업
	교육	<ul style="list-style-type: none"> ※ 자본주의경제(금융, 경영 등), 과학기술 • 중국 플랫폼(및 노하우) 제공 + 한국 자본주의 지식 교육 • World Vision 등 기존 활동 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 개성 등 남북 접경지역에 북한 전문 인력 양성에 중국 참여 • 북한 교육기관에 한중 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 미국, 일본, 유럽 등 참여 • 비즈니스 스쿨, 과학 기술 스쿨 등 설립 및 북한인 해외 유학
	과학 기술	<ul style="list-style-type: none"> • 백두산 공동 과학기지 구축 위한 여건조성 ※ 북중 데이터 제공 ※ 한중 공동 연구 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 백두산 탐사 연구단의 지속적 협력 강화 및 범위 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 백두산 관련 특허 취득 • 소자에서 다자 협력 및 다른 분야로 확대
	문화 예술	<ul style="list-style-type: none"> • 음악, 미술, 음식, 영화 등 전시회나 축제 • 한민족 문화예술 데이터베이스 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 유사 인력의 공동작업 및 상호 교류 왕래 경제특구 중국 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 공동작업 성과의 해외 판매 시도(상업화) • 공동으로 해외 공연 및 전시회
	학술	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 플랫폼 제공 및 남북 공동 참여 ※ 두만강 논단, 압록강 논단 등 기존 학술대회 활용 • 토의 주제 및 장소 등 규모 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 역사 분야 학술 협력 가속화 ※ 기존 논의 활성화 및 3국 가능한 분야 검토 및 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 전 세계가 참가하는 평화포럼 정례화

단 계	1단계			2단계			3단계		
	제재 현상태			제재 완화			제재 해제		
지 자 체	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 동북3성 중심의 남·북·중 지자체 협력 추진 • 느슨한 공동 거버넌스 구축 			<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 특정 지역이나 특정 산업 부문에 대한 협력 증진 • 농업, 축산, 수산 등 지역특산에 집중 			<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 지역개발에 집중 • 중소도시의 도시화 작업(소규모 인프라 투자 등)에 필요한 협력 강화 		
	<ul style="list-style-type: none"> • 남·북·중 청소년 캠프 지원 • 백두산 지역 트래킹, 항일 유적지 탐방 • 남·북·중 청소년 차세대 포럼 개최 및 지원 			<ul style="list-style-type: none"> • 백두산 탐사 연구단의 지속적 협력 강화 및 범위 확대 			<ul style="list-style-type: none"> • 백두산 관련 특허 취득 • 소자에서 다자 협력 및 다른 분야로 확대 		
	<ul style="list-style-type: none"> • 공동 훈련 공동 대회 개최 			<ul style="list-style-type: none"> • 확대 			<ul style="list-style-type: none"> • 각국 참여 		

출처: 본문 내용을 중심으로 작성.

이러한 협력사업은 경제와 사회문화 분야에서 논의되었지만 환경, 자원, 교통, 외교 등 모든 분야에 걸쳐 연계되어 있으며 나아가 정치·안보 등 북한의 비핵화 진전 및 이에 따른 제재완화를 푸는 동력으로 활용될 가능성이 높다.

참고문헌

1. 단행본

- 강주원. 『압록강은 다르게 흐른다』. 서울: 눌민, 2016.
- 길은배·이종원·최원기. 『남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화 방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 김선옥 편. 『조선민주주의인민공화국 주요 경제 지대들』. 평양: 조선민주주의인민공화국 외국문출판사, 2018.
- 문경연. 『동북아 메가 경제권 구상』. 서울: 한국수출입은행, 2016.
- 손기웅. 『남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 손기웅·강광규·김경술. 『남북 환경·에너지 협력 활성화 전략 연구』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 원동욱 외. 『국제운송회랑의 새로운 지정학: 유라시아 실크로드 구축을 위한 협력방안 연구』. 세종: 대외경제정책연구원, 2015.
- 이교덕·김병로·박병광. 『북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 이금순. 『대북지원민간단체의 남북교류협력 연구』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이상숙. 『중국-북한의 시장 네트워크와 제재 이후 북한화교의 역할』. 서울: 국립외교원, 2018.
- 이우영·손기웅·임순희. 『남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류·협력의 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 이춘근·김종선·남달리. 『남북 ICT 협력 추진 방안』. 세종: 과학기술정책연구원, 2014.
- 이현태 외. 『13·5 기획 시기 한국의 중국 동북지역 경제협력 과제와 전략』. 세종: 대외경제정책연구원, 2017.

임수호 외. 『한국과 중국 연변조선족자치주 경제협력과 향후 발전방안』,
세종: 대외경제정책연구원, 2017.

조명철·김지연. 『GTI(Greater Tumen Initiative)의 추진동향과 국제
협력방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2010.

조선대외경제투자협력위원회 편. 『조선민주주의인민공화국 투자안내』.
평양: 조선민주주의인민공화국 외국문출판사, 2016.

東北アジア研究所 編. 『在日朝鮮人はなぜ帰国したのか』. 東京亜紀書房,
2005.

2. 논문

강호제. “선군정치와 과학기술중시 정책.” 『통일과 평화』. 3집 1호, 2011.

김성한. “동북아 세 가지 삼각관계의 역학구도.” 『국제관계연구』. 제20권
1호, 2015.

류동원. “중국의 다자안보협력에 대한 인식과 실천.” 『국제정치논총』.
제44권 4호, 2004.

리경영. “자본주의국제질서의 착취적 및 략탈적 성격.” 『김일성종합대
학학보: 철학, 경제학』. 제1호 (2014). 재인용: 박병인. “글로벌
개발협력 거버넌스에 대한 북한의 인식과 대응.” 『현대북한
연구』. 제18권 1호, 2015.

리순철. “현시기 조선에서 추진되는 사회경제관리 개선사업에 대하여.”
『2018년 조선반도연구 국제학술회의 논문집』. 2018.

박경식·박소영. “북한의 보호림과 휴양이용 제도.” 『한국산림휴양학
회지』. 제16권 2호, 2012.

박재적. “미국-호주-일본 삼자 전략 대화: 소 다자주의 안보 협력의
가능성.” 『전략연구』. 제51권, 2011.

박지연. “광역두만강개발계획(GTI)의 현황과 시사점.” 『수은북한경제』.
12월호, 2014.

- 손 열. “공생과 번영의 동아시아 다자질서 건축 전략.” 『EAI 프로젝트 리포트』, 2014.
- 신범식. “북-중-러 접경지대를 둘러싼 초국경소지역 개발협력과 동북 아시아 지역정치.” 『국제정치논총』. 제53권 3호, 2013.
- 안병민. “특집 : 한반도와 동북아, 통일과 평화협력의 선순환 ; 북방 3각 협력 양자, 다자 상시 협력채널 구축해.” 『통일한국』. 제 358권, 2013.
- 오대원·양철. “동북아 질서 변화와 한, 중 협력에 관한 국제정치경제적 분석 -이익균형론을 중심으로-.” 『한중사회과학연구』. 제31권, 2014.
- 우승지. “탈냉전 시기 북한의 의존 네트워크 분석.” 『한국정치학회보』. 제48권 2호, 2014.
- 원동욱. “일대일로와 신북방정책의 연계협력 방안.” 『성균차이나브리프』. 제6권 제1호, 2018.
- _____. “북중경협을 빛과 그림자: ‘창지투 개발계획’과 북중 간 초국경 연계개발을 중심으로.” 『현대중국연구』. 제13집 1호, 2011.
- 이기현. “중국의 대북정책 변화 가능성에 대한 소고: 2000년 이후 미 중관계 변화와 중국의 대북 딜레마를 중심으로.” 『국가안보와 전략』. 제16권 1호, 2016.
- 이동률. “동북아 다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략.” 『중국학연구』. 제45권, 2008.
- 이상숙. “북한·중국 경제협력의 실태와 경제적 가치 평가.” 『정책연구 과제』. 서울: 국립외교원, 2011.
- 이육환. “통일시대, 과학기술계의 역할과 준비.” 『과학과 기술』. 통권 549호, 2015.
- 임정관. “4·27 판문점 선언 이후 한반도 평화프로세스와 지방자치단체 남북교류협력사업 질적 전환 조건 연구.” 『GRI 연구논총』. 제20권 3호, 2018.

- 정은미. “북한의 시장경제로의 이행과 체제적응력.” 『통일과 평화』. 제1권 1호, 2009.
- 정은이. “5.24조치가 북중무역에 미친 영향.” 『통일문제연구』. 제27권 1호, 2015.
- 정은이·박종철. “중국의 대북한 무역에 관한 연구: 무역관행과 행태 및 행위자의 변화추세에 따른 역동성을 중심으로.” 『통일문제연구』. 제26권 2호, 2014.
- 주영호. “중국 동북3성과 러시아 극동지역·북한의 경제관계.” 홍면기 외 엮음. 『중국동북지역과 환동해지역의 관계성』. 서울: 경희대학교 출판문화원, 2017.
- 최대석. “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 통일연구원·서울대 통일포럼 공동학술회의 발표논문집, 2004.6.17.
- _____. “남북한 사회문화 교류.” 전국대학북한학과협의회. 『남북화해와 민족통일』. 서울: 을유문화사, 2001.
- 최우길. “중국 조선족 교육의 현황과 과제: 한국과의 교육 교류를 중심으로.” 『디아스포라 연구』. 제6권 1호, 2012.
- 최종건. “패권국 지위 변화와 동북아 질서 재편: 동북아 다자협력질서의 특징을 중심으로.” 『한국과 국제정치(KWP)』. 제25권 4호, 2009.
- 최진우. “지역통합의 국제정치이론.” 우철구·박건영 편. 『현대국제관계이론과 한국』. 서울: 사회평론, 2004.
- 한석희. “중국의 다극화전략, 다자주의외교, 그리고 동북아시아 안보.” 『국제지역연구』. 제11권 1호, 2007.
- Caporaso, James A. “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations.” *International Organization*, vol. 46, no. 3, 1992.
- Ruggie, John Gerard. “Multilateralism: The Anatomy of an Institution.”

International Organization, vol. 46, no. 3, 1992.
Keohane, Robert O. “Multilateralism: An Agenda for Research.”
International Journal, vol. 45, no. 4, 1990.

王木克. “東北亞經濟走廊的現實可能性.” 『世界知識』. 第14期, 2015.
石源華. “倡議中朝韓經濟走廊實現周邊合作全覆蓋.” 『世界知識』. 第5期,
2015.

董青岭. “中朝韓三邊經濟合作: 可能空間與未來潛力.” 『黨政研究』. 2015, 2.
趙儒煥·李哈斌. “長吉圖開發開放先導區的產業發展戰略.” 吉林大學社
會科學學報. 2010.

金鎮植. “祖國との合併は在日の糧.” 『世界』. 10月号, 1994.
宮利雄. “合併事業の新たな展開.” 『北朝鮮：崩壊か、サバイバルか』.
サイマル出版会, 1993.
朱永浩 編. “中国東北部から見た東北アジアの地域經濟連帯.” 『アジア
共同体構想と地域の展開』. 文眞堂, 2013.

3. 기타

『길림신문』.
『동아일보』.
『로동신문』.
『아시아경제』.
『연변일보』.
『전자신문』.
『조선일보』.
『조선중앙통신』.
『통일뉴스』.
『헤럴드경제』.

- 국정기획자문회의. 『한반도 신경제지도 구상』. 2017.
- 동지애. “한중수교 배경하의 북중관계 변화.” 2018년 하반기 접경지역
답사자료집, 2018.9.
- 문경연. “남북중 삼각협력을 위한 GTI 협의체 활용 당위성 및 방안.”
통일연구원 자문회의 발표자료, 2018.10.30.
- 박종철. “한반도 평화 만들기: 종전선언과 평화협정의 새로운 경로.”
통일연구원 Online Series 18-14, 2018.5.3.
- 북한 국가관광총국. “조선민주주의인민공화국 관광정책과 전망계획.”
- 서보혁. “평화로운 한반도의 문을 열다: 평양 남북정상회담 군사분야
평가와 과제.” 통일연구원 Online Series 18-39, 2018.9.21.
- 이상만. “한반도 비핵화와 중국의 전략적 접근.” JPI PeaceNet, 2018.
10.1.
- 임강택. “남북정상회담과 한반도 신경제구상.” 통일연구원 Online Series
18-20, 2018.5.8.
- 정창현. “북한경제개방과 신경제지도 실현 가능성.” 동서대 학술회의
자료, 2018.6.
- 조선국제무역촉진위원회. 『조선상품』. 외국문출판사 인쇄공장, 2018.
- 최장호. “남북중, 남북러 다자협력을 위한 재원 마련 방안.” 통일연
구원 자문회의 발표자료, 2018.10.30.
- RIS, ERIA, and IDE-JETRO. “Asia Africa Growth Corridor:
Partnership for Sustainable and Innovative Development.”
A Vision Document. 22-26 May, 2017.
- 「동북지역 등 노후공업기지의 전면적 진흥에 관한 약간의 의견 (關於
全面振興東北地區等老工業基地的若干意見)」. 2016.
- 「동북지역 등 노후공업기지 진흥추진을 위한 3년 연동계획 실시방안
(推動東北地區等老工業基地振興三年滾動實施方案)」. 2016.

「새로운 동북진흥전략을 통한 동북지역 경제의 안정적 발전을 추진하기 위한 약간의 중요조치에 관한 의견 (進入推進實施新一輪東北振興戰略加快推動東北地區經濟企穩向好若干重要舉措的意見)」, 2016.

구글어스 <www.google.com/earth>.

인덱스뉴스 <www.indepthnews.net>.

소후닷컴 <www.sohu.com>.

시나닷컴 <www.sina.com.cn>.

유라시아 뉴스 <www.eurasia-news-online.com>.

중국일대일로망 <www.yidaiyilu.gov.cn>.

한국무역협회 <www.kita.net>.

한국은행 <www.bok.or.kr>.

협력 사업 관련 학자 및 관계자 인터뷰.

북중무역 관계자 및 대북사업가 인터뷰.

최근 발간자료 안내

KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

통일나침반

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병근
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

연구보고서

2016년도 연구보고서

<연구총서>

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	장구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

〈정책연구시리즈〉

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

〈Study Series〉

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서는 통일담론의 모색	이상신 외 8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외 9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외 13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외 7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외 7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택 8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조영아, 최은영 9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외 12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외 11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외 7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외 7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창 9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자 13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환 7,500원

2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

〈정책연구시리즈〉

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외	
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태	
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외	
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환	
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외	

〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.	
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.	
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae	
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.	

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원

2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo ChuLee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
------	----------------------------	-------

2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원

논총

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



한반도 평화번영과 남북중 협력방안