

중국의 대북 정책: 변화와 지속*

최명해 (외교안보연구원 객원교수)

중국은 한반도 평화·안정을 최우선시하면서 남·북 모두와 ‘우호적’ 관계를 유지하는 가운데 현상의 점진적 변화를 유도할 때 자국의 전략적 이해에 가장 부합한다고 보았다. 이러한 관점에서 볼 때, 중국에게 북한은 “당장 해결되어야 할 문제라기보다는 능숙한 관리를 요하는 이슈”이다.

북·중 관계는 “전통 우의”라는 외양으로 포장되어 왔지만 상호 전략적 이해의 편차, 외적 위협평가의 상이성, 북한의 개혁·개방 거부 등으로 말미암아 상당한 내면적 긴장감이 내재되어 있다. 현재 북한은 정권 생존을 위한 재정확충이 대중 관계의 성공 여부에 달려 있는 듯한 상황에 직면해 있다. 따라서 중국의 이해(한반도 안정화, 비핵화, 개혁·개방)에 부합하는 전술적 제스처를 보일 필요가 있을 것이다.

그러나 북한이 중국의 이해구도에 완전히 부응할지는 과거 역사적 사실과 북한정권의 구조적 속성에서 볼 때 상당히 회의적이다. 북한의 입장에서 볼 때 중국의 대북 경제협력에는 정치적 동기가 내재되어 있다고 인식할 것이고, 결국 양국 경험은 한계를 보일 수밖에 없을 것으로 전망된다. 따라서 향후 북한은 일정한 냉각기를 거친 후 대외관계 개선을 위한 ‘이벤트’를 강구하여, 대외 ‘의존’의 재균형을 모색할 것으로 전망된다.

* 현 삼성경제연구소 연구원. 이 글은 즐고, “북한의 2차 핵실험과 북·중 관계,” 『국방정책연구』, 제25권 제3호 (2009년 가을); “2010년 북한의 대외 행태 전망: 신년공동사설의 함의를 중심으로,” 『주요국제문제분석』(외교안보연구원, 2010.1.25); “북한의 대중 ‘의존’과 중국의 대북 영향력 평가,” 『주요국제문제분석』(외교안보연구원, 2010.6.11) 등을 종합 보완한 것임을 밝힙니다.

목 차

1. 문제 제기
2. 중국의 대북 ‘관리’ 방식과 효과성
 - 가. ‘정상외교’ 중심의 의사소통과 기능부전 시현
 - 나. 경제적 대북 ‘매수 방식’의 한계성
3. 북·중간 전략적 이해의 편차와 중국 역할의 변화
 - 가. 북한의 동맹 딜레마
 - 나. 북한의 핵 보유 전략과 북·중 관계의 딜레마
 - 다. 북핵 문제와 중국 역할의 변화
4. 중국의 최근 상황인식과 대북 전략 의도
 - 가. 상황인식: 단기적 이미지비용과 장기적 기회요인
 - 나. 적극적 대북 관여
5. 북한의 예상 반응
 - 가. 반개혁적 개방정책을 통한 정권 재정 확충 시도
 - 나. ‘의존’의 재균형 모색

1. 문제 제기

- 중국의 한반도 정책 기조를 한마디로 표현할 수 있다면, 그것은 “현상유지 플러스”(status quo plus) 정도일 것임.
 - 즉 한반도의 평화와 안정을 최우선시하면서 남·북한 모두와 ‘우호적’ 관계를 유지하는 가운데 한반도 현상의 점진적 변화를 유도할 때, 중국의 전략적 이해(경제발전을 위한 안정적 안보환경 마련 및 상대적 영향력 유지)에 가장 부합한다는 것임.
 - 그리고 이러한 기조의 유지를 위해 북한 체제생존(안정), 북한 체제개혁, 한국과의 관계발전 유지, 적대적 외세 개입 방지, 남·북간 기능적 통합 유도, 한반도 비핵화 및 비확산 등을 필요로 하고 있다고 볼 수 있음.
 - 이러한 중국의 전략적 이해관계의 관점에서 바라볼 때, 중국에게 북한은 “당장 해결되어야 할 문제라기보다는 능숙한 관리(skillful management)를 요하는 이슈”임.
- 그렇다면 (1) 중국은 어떤 방식으로 북한을 ‘관리’하고자 하였으며, 어느 정도 효과가 있었는가? (2) 표면적으로 볼 때 그 효과성은 미미한 바, 그것은 어디에서 연유하는 것인가? (3) 중국은 최근 대북 상황을 어떻게 인식하고 있으며, 어떤 전략적 의도를 가지고 있는가? (4) 그러한 중국의 의도에 북한은 어떻게 반응할 것인가? 등에 대한 질문을 중심으로 논의를 전개하고자 함.

2. 중국의 대북 ‘관리’ 방식과 효과성

가. ‘정상외교’ 중심의 의사소통과 기능부전 시현

- 1956년 “8월 종파사건” 이후 북한 당·정·군 내 ‘연안계’의 숙청으로 중국의 대북 인적 채널이 소멸되고 인민지원군 철수로 조·중 연합군 체제가 종결됨. 이에 따라 중국은 김일성의 유일지배체제가 확립된 상황에서 김일성 ‘개인’을 통제함으로써 북한의 행보를 관리해야 할 필요성에 기인해, ‘중·조 간 수뇌방문에 관한 협정’(1958.2)을 체결함.

- 사실 김일성은 자신의 유일지배체제를 위협하는 정치적 도전세력을 중국이 후원할 가능성에 대해 끊임없이 경계해 왔으며, 중국과 관련된 사안은 자신이 직접 처리했음.
 - 북한 건국 이후 주중 북한대사 10명, 외무상 7명 중 친중(親中) 인사(연안계)가 단 한명도 없었다는 것은 그만큼 중국의 북한내정 개입을 우려했음을 반증하는 것임.
- 이러한 불신의 역사적 경험으로 양국은 정부 간 공식적 외교채널이 아니라, 최고지도자 간 상호 왕래를 통해 의사소통이 진행된 경향을 보임.
- 그런데 ‘정상외교’ 중심의 의사소통은 무엇보다 최고지도자 간 정치적 신뢰문제가 가장 중요한 바, 최고지도자 간 신뢰하락과 그에 따른 ‘정상외교’가 진행되지 못하면 양국 간 긴밀한 의사소통은 기능 부전을 보였음.
 - 1960년대 후반 중·소 분쟁과 문화대혁명으로 1964년부터 1970년 4월까지 중국과의 정상외교를 진행하지 못해 이 기간 양국 당·정·군의 모든 의사소통 채널이 일거에 마비됨.
 - 한·중 수교 및 김일성 사후부터 2000년 5월 김정일의 방중 시기까지 양국은 의례적 수준의 교류를 제외하고는 실질적 협력을 위한 의사소통은 거의 절연에 가까운 수준이었음.

나. 경제적 대북 ‘매수 방식’의 한계성

- 중국은 “돈을 주고 한반도 안정을 사자”는 식의 대북 접근을 했음. 즉 북한을 자국의 전략적 이해구도(남·북 간 긴장완화, 북한 비핵화, 북한의 점진적 개혁·개방 등) 내로 유인(inducing)하기 위해 경제적 ‘매수 방식’을 선택함.
- 그러한 ‘매수 방식’은 북한정권 안정에는 다소 효과가 있었을 수도 있으나, 북한을 자국의 이해구도 내로 유인하는 데는 한계성을 노출시켰음.
 - 1970년대 중국은 미국과 화해하는 과정에서 ‘경제합작협정’(1971.8)을 체결하며 남북관계 개선을 요구했으나, 북한은 1974년 이후 중국의 ‘중재 역할’에 의존하기보다 긴장고조 조치를 통해 ‘북·미 평화협정’ 체결을 주장했다.
 - 1980년대 중국은 미국과 긴밀한 협의를 통해 한반도 평화정착을

*북한과 중국 간
의사소통은 외교채널이
아니라 최고지도자 간의
왕래를 통해 이루어져...*

중·소의 분쟁으로
중국도 소련도 진정한
동맹국이 될 수
없었기 때문에 북한은
자체군비 증강을 강구

위한 ‘남·북·미 3자회담의 베이징 개최’에 적극적 이니셔티브를 취했음. 이 과정에서 중국은 북한에 ‘군사·경제원조 증가를 위한 합의서’(1982.9)를 체결했으나, 북한은 1983년 미얀마 랭군 테러를 감행해 회담 성사 자체를 차단함.

- 1990년대 중국은 4자회담에 북한을 참여시키기 위해 ‘경제기술합작협정’(1996.5) 등을 통해 지원했으나, 북한은 1998년 대포동 미사일 발사로 4자회담의 무용화를 시도하며 북·미 양자구도를 구축했음.
- 2000년대 2차 북핵 위기 시 중국은 적극적 중재 외교 역할을 위해 ‘투자장려 및 보호협정’(2005.3), ‘경제합작협정’(2005.10), ‘경제기술협조 협정’(2009.10) 등을 체결하여 대북 지원 의사를 표명했음에도, 북한은 2번의 핵실험으로 6자회담의 형해화(形骸化)를 시도했음.

3. 북·중간 전략적 이해의 편차와 중국 역할의 변화

가. 북한의 동맹 딜레마

- 북한은 동맹 체결과 같이 외부역량을 이용하는 “국제안보 전략”에서 치명적 결함을 경험했음. 그것은 다른 아닌 중·소 분쟁에 기인한 것이었음. 어느 일방에 대한 ‘편승’은 다른 일방으로부터의 보복을 의미했음. 따라서 북한에게 중국과 소련은 ‘진정한 동맹국’(true allies)은 되지 못했음.
- 결국, 북한은 자체 군비증강이라는 자구책을 강구하지 않을 수 없었음. 역시 가장 효과적인 방법은 핵을 보유하는 것이었음. 공개된 동구 구공산권 자료에 따르면, 북한은 이미 1960년대 초반부터 핵보유의 야망을 품고 있었음.
 - 이것은 1970년대 박정희 정권이 미·중 화해와, 그로 말미암은 미국으로부터의 “방기 우려”로 핵개발을 시도했던 것과 같은 논리임.
- 중국과 북한 간 군사관계의 가장 큰 문제점은, 1958년 중국인민지원군 철수로 안보협력과 관련한 통일된 지휘체계(Unit of Command) 형성이 거의 불가능했다는 사실은 차치하고라도, 양국 간 동맹유지의 기본적 존재조건인 ‘포괄적 위협평가’(comprehensive threat assessment)

가 상이했다는 사실에 기인함.

- 중·소 분쟁 시기에는 소련위협 평가에 있어, 그리고 1970-80년대 미·중 화해 시기에는 미국위협 평가에 있어 서로 다른 입장을 견지했음.
 - 최근 중국은 관영언론 매체의 사실을 통해 “북한이 직면한 심각한 위협은 외세의 침략이 아니며, 북한의 핵무기 보유 자체가 실제로는 더욱 위협하다.”라는 반응을 보임(*Global Times*, May 13, 2010).
- 따라서 북한은 ‘모험주의적 돌출행동’을 통해 자국의 지정학적 위상을 부각시키는 방법이나 핵무장과 같은 ‘자구책’으로 중국에 대한 군사적 의존을 낮추는 대안을 선택함.

나. 북한의 핵 보유 전략과 북·중 관계의 딜레마

- 북한의 핵 보유 과정에서 가장 큰 걸림돌이 미국일 수밖에 없음. 김정일은 “조선 문제는 세계 최강 군사국가인 미국과의 군사문제로 보고 있으며, “미국을 백 년 숙적으로 보려 하지 않으며 조·미 관계가 정상화되기를 바라고 있다.”라고 천명해 왔음.
- 북한은 미국이라는 핵보유의 걸림돌을 미국과의 “전략적 관계” 설정을 통해 극복하고자 하는 의도를 가진 것으로 보임.
 - 즉 북핵은 동북아(한반도) 차원에 국한된 게임임을 미국에 인지시키려 하고 있음. 북한은 동북아에 국한된 “제한된 핵 억지력”을 인정받고, 미국의 우려 사항(중·장거리 미사일, 핵 이전)을 최대한 해소해 주고자 함.
 - 그리고 더 나아가 미래 동북아 전략구도에서 미국이 여전히 우위에 있을 수 있도록 주한미군을 용인하고, 대중 견제에도 협조할 수 있다는 것임. 이것이 북한이 말하는 “조·미관계 정상화”의 진정한 의미처럼 보임.
- 미국과의 ‘전략적 관계’를 설정하려는 북한의 의도는 사실상 탈냉전 이후 지속된 것으로, 1991년 북·미 고위급대화에서의 김용순의 발언, 2000년 6월 남북정상회담 시 김정일의 발언, 동년 10월 올브라이트 미 국무장관 면담 시 김정일의 발언, 2007년 3월 코리아 소사이어티 주최 비공개 토론회에서의 김계관의 발언, 2009년 10월 전 미외교정책협회(NCAFP)·코리아 소사이어티 주최 비공개 세미나에

*북한은 미국으로부터
제한된 핵 억지력
보유를 인정받는 대신
주한미군의 주둔을
용인하는 방식으로
조미관계정상화를 추구*

**북한은 6자회담이라는
다자기제를 거부하고 “핵
문제는 미국, 경제협력은
한·중”이라는 입장을
견지**

서의 리근의 발언 등을 통해 유추해 볼 수 있음.

- 이것이 바로 북한이 6자회담이라는 다자기제를 거부하고 북·미 양자 구도를 선호하는 근본적 이유로 보임. 이러한 북한의 전략적 의도에서부터 북·중 관계의 딜레마가 출현했던 것임.
 - 중국은 한반도 평화문제는 우선 남북 화해와 긴장완화가 선행되고, 한반도의 항구적 평화를 미·중이 보증하는 ‘2+2’ 기제를 통해, 북핵 문제는 6자회담 기제를 통해 해결하는 구도를 가장 선호함.
 - 그러나 북한은 남북관계 개선 그 자체에도 관심이 없었고, 다자기제의 등장도 원치 않았음. 다자대화의 공고화는 대북 관리 체제의 등장만을 의미하는 것일 수 있기 때문임.
 - 북한은 핵 이슈를 포함한 한반도 문제는 “미국의 대북 적대시 정책”의 소산이므로 미국과 논의를 대상이라는 논리로 대응해 왔음. 북한은 여전히 “핵 문제는 미국, 경제협력은 한·중”이라는 이중성을 유지하고 있음.
- 따라서 북한은 한반도의 안정적 현상유지를 목적으로 미·중에 의해 추진된 다자대화의 판이 출현할 때마다 “모험주의”라는 돌출행동으로 그 판을 흔들었던 것임.

다. 북핵 문제와 중국 역할의 변화

- 1) ‘방관자’에서 ‘이익상관자’로
 - 1차 북핵 위기 시 중국은 사실상 ‘방관자’의 지위를 담당함.
 - 당시 중국은 북·미 간 중재를 통해 외교적 부담을 떠안기보다는 서방의 대북 압박 및 제재에 분명한 반대 입장을 천명하면서 소극적 행보를 보였음.
 - 또한 당시 중국은 한·중 수교로 인해 북한과 정치적 소원 상태에 있었으므로 실질적 대북 개입의 루트가 부재했음.
 - 중국의 적극적 외교 노력은 2차 북핵 위기 이후 후진타오의 “신사고 외교”와 미국의 대중국 북핵문제 “아웃소싱”이 맞물리면서 나타남.
 - 그런데 중국은 1기 부시 행정부의 대북 강경기조에 대해 적어도 북·미 간 ‘정직한 중재자’의 역할을 담당하고자 했음.
 - 그러나 2기 부시 행정부 시기의 중국은 미국 외교안보팀의 “새로운 포괄적 접근 방안”(new broad approach)에 적극 동참하며 “이해

상관자”(stakeholder)로서의 역할을 담당하게 되면서 북·미 간 중재 외교의 균형감을 상실함.

- 이러한 중국의 역할은 미국과의 “전략적 관계”를 설정하려는 북한의 목표 실현에 중대한 방해물로 부상했음.
 - 북한은 2006년 10월 핵실험을 단행함으로써 미·중 협력구도를 견제하고 중국 역할의 최소화를 시도했음.
 - 역설적이게도 북핵 실험은 북핵 협상의 새로운 모멘텀을 마련해, 사실상 6자회담을 주도했던 중국 역할은 북·미 협상의 뒷자리로 소외됨.
- 2) ‘균형자’적 역할로의 회귀와 지정학적 접근
- 북핵 실험 이후 중국 내에서는 북핵 협상이 자국이 소외된 “2(미·북)+0” 구도로 고착되고, 대북 입지 약화라는 결과만이 초래되었다는 자성의 목소리가 대거 등장했음.
 - 특히 2009년 5월 북한의 2차 핵실험이 있는 이후에는, 부시 2기 중국의 대북 접근의 ‘균형감’ 상실과 같은 ‘과오’를 다시 반복하지 않겠다는 의지를 분명히 피력함.
 - 중국은 미·북간 균형 잡힌 ‘중재자’ 역할을 다시 수행함으로써 대북 입지를 강화하고, 문제의 궁극적 해결(resolution)보다는 상황의 안정적 관리(management)에 정책의 주안점을 맞춤.
 - 이를 위해 북한에 대해서는 “전통 우의”라는 기치 아래 외교적 의사소통과 경제협력 관계를 유지하고, 여타 관련국에 대해서는 상황 관리 기제로서의 6자회담의 유용성을 강조함.
 - 이는 현 단계에서 북한이 핵을 포기할 가능성이 낮고, 북핵 협상이 장기 공전될 것이라는 판단에 근거한 것임.
 - 그러나 중국은 6자회담을 북한뿐만 아니라 한국, 미국의 행위도 관리할 수 있는 기제로 인식하고 있음. 각 행위자를 최소한 대화의 틀에 묶어 놓을 수 있다면, 상황의 돌발변수의 등장을 예방할 수 있다고 판단하고 있음.
 - 2009년 10월 원자바오 총리 방북을 전후하여 ‘북핵이슈’와 ‘북한문제’를 분리하고, 종래의 핵문제 중심의 지정학적 접근을 벗어나 지정학적 접근 경향을 구체화해감.

*북핵문제에 있어
중국은 ‘방관자’에서
‘이익상관자,’ 그리고
‘이익상관자’에서
‘균형자’로 역할을
바꿔와...*

중국은 문제의
공극적 해결보다는
상황의 안정적 관리에
정책의 주안점을 맞춰...

- 즉 상황전개의 '주도권'을 유지하는 가운데 관련 당사국들을 일단 6자회담이라는 대화의 트랙으로 불러내어 상황을 안정시키고자 하고 있으며, 북한을 자국의 동북지역 개발전략에 자연스럽게 참여하도록 유도하여 북한의 변화를 촉구함.
- 라오닝 연해경제벨트 계획(辽宁沿海经济带发展规划) 국무원 비준 (09.7.1) → 창춘-지린-투먼 개발개방 선도구 계획 요강(以长吉图为开发开放先导区的中国图们江区域合作开发规划纲要) 국무원 비준 (09.8.30) → 원자바오 총리 방북(09.10) → '창춘-지린-투먼' 요강 공개 반포(09.11.18)와 함께 동시 다발적으로 '대북한 육로-항만-구역 일체화 프로젝트'(신압록강 대교, 황금평·위화도 개발, 훈춘-권하-원정 도로 현대화, 나진·청진항 개진, 동변도 철도 복원 등)를 추진하고 있음.



출처: 오마이뉴스

4. 중국의 최근 상황인식과 대북 전략의도

가. 상황인식: 단기적 이미지 비용과 장기적 기회요인

- '천안함 정국'과 같은 불안정이 고조되는 상황에서 중국 스스로 강조하는 국제적 '책임성'을 시현해 보이지 못하고 있다는 이미지 비용이 증대되고 있다는 인식은 하고 있음.

- 그러나 현재 북한은 후계체제 정착을 위해 긴급 외부 수혈이 필요하고, 기존 유엔 대북 제재 및 한·미·일의 개별적 제재가 예상되는 상황에서 북한이 더욱 중국에 의존할 것이라 판단하고 있음.
- 이는 ‘북한문제’에 대한 적극적 관여(engagement) 정책을 시행할 수 있는 전략적 기회의 시기가 될 수 있다고 인식함.
 - 북한의 후계구도 정착 문제, 북한의 대중 경제적 의존심화는 대북 레버리지 강화에 호기로 작용할 것이라 판단함(<표 1, 2> 참조).

<표 1> 북한의 대외무역 규모 및 대중 무역의존도 추이
(단위: 억 달러, %)

구분	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
전체 대외무역(A)	19.7	22.7	22.6	23.9	28.6	30.0	30	29.4	38.2	34.1
북·중 총 무역(B)	4.9	7.4	7.4	10.3	13.9	15.8	17	19.7	27.8	26.8
수출	0.4	1.7	2.7	4	5.9	5	4.7	5.8	7.5	7.9
수입	4.5	5.7	4.7	6.3	8	10.8	12.3	13.9	20.3	18.9
무역수지	-4.1	-4	-2	-2.3	-2.1	-5.8	-7.6	-8.1	-12.8	-11
비중(B/A)(%)	24.9	32.6	32.7	43.1	48.6	52.7	56.7	67.0	72.8	78.5

자료: KOTRA, 북한의 대외무역 동향, 각 연판

<표 2> 북한의 전략물자 도입실적 및 중국의 비중
(단위: 만 톤, %)

연도	원유		곡물	
	전체	중국	전체	중국
2000	38.9	38.9(100)	122.5	28.3(23.1)
2001	57.9	57.9(100)	140.5	43.6(31.1)
2002	59.7	47.2(79.1)	100.5	21.9(21.8)
2003	57.4	57.4(100)	80.9	34.9(43.1)
2004	61.3	53.2(86.8)	58.1	9.0(30.0)
2005	52.3	52.3(100)	86.0	33.1(38.5)
2006	52.4	52.4(100)	10.0	7.9(79.0)
2007	52.3	52.3(100)	37.9	13.6(35.9)
2008	52.9	52.9(100)	28.2	11.9(42.2)

자료: KOTRA, 북한의 대외무역 동향(2008)

그러나 북한의 후계체제 정착문제와 경제제재 등의 요인으로 현재가 적극적 관여를 할 수 있는 기회라는 인식도 갖고 있어...

중국은 기존의
'매수방식'을 벗어나
소통강화, 협력심화를
통해 보다 적극적으로
개혁개방을 요구할 전망

나. 적극적 대북 관여

- 2010년 5.5일 후진타오는 김정일에게 “내정·외교의 중대 문제, 국제·지역 정세, 치당치국(治黨治國)의 경험”에 대한 소통을 제의했고, 원자바오는 “중국의 개혁·개방과 건설의 경험”을 소개해 주고 싶다는 점을 강조함. 이는 중국의 적극적 대북 관여 의도를 보다 명확히 하고 있음.
 - 향후 중국은 북한 유인을 위한 '매수방식'에서 벗어나, 내정 및 외교문제에 대한 전략적 소통 강화, 무상원조에서 경제무역 협력 심화 방식으로의 전환, 개혁개방 등을 보다 적극적으로 요구할 것으로 전망됨.
- 현재 중국은 북한 민심의 밑으로부터의 압박을 관망하고 있는 상태로, 이는 90년대 “고난의 행군” 시기 북한 내부 상황 및 국제사회의 대북 지원 규모 변화를 보아 가며 식량원조 규모를 조정했던 것과는 다른 행동의 패턴을 보임.
 - 2009년 11월 화폐교환 조치 이후 북한 민심은 최악의 상황으로, 인구 1/3이 넘는 900만 명이 식량 부족에 처해 있으며 평양에서 시위가 발생하고 수천 명이 식량을 찾아 중국으로 탈출한 것으로 전해짐(국제엠네스티, 2010.5.27).
 - 김정일 방중에서 긴급 식량원조 10만 톤 지원설이 제기되었으나, 현재까지도 중국은 관망하고 있음.
 - 결국 북한 중앙당 조직지도부는 식량배급 및 물자공급 중단, 시장 허용, 각종 무역 통제와 규제 철폐 등을 골자로 하는 '5.26 당 지시'를 각 부문, 단위에 하달한 것으로 알려짐(좋은 벗들, 2010.6.16).
- 중국의 관망은 북한 내 시장화 확산을 유도하기 위한 고려에 기인한 것으로 판단됨.
 - 그러나 중국정부는 북한의 최소지배집단의 통치 자금을 위한 경화 공급을 간접적 방식으로 시행하여, 북한정권의 불가예측성(unpredictability)을 관리하면서 후계구도의 안착을 희망하는 것으로 관측됨.
 - 중국은 2009년 10월 원자바오 총리 방북 시, '중국 관광단체의 조선관광실현에 관한 양해문'에 조인했으며, 2010년 4월을 전후해 중국 전역을 대상으로 동시 다발적으로 대북 관광(관광대금 1인당 5천 위안)을 허용함.

- 향후 중국은 북한 내 시장화 확산 유도, 대북 경제무역협력 심화, 최소한의 통치자금 공급 등을 통해 북한정권의 안정 및 점진적 변화를 유도하겠다는 보다 장기적인 전략적 이해를 염두에 둔 것으로 보임.

5. 북한의 예상 반응

가. 반개혁적 개방정책을 통한 정권 재정 확충 시도

- 북한정권은 유일지도자를 정점으로 하여 혈연적-동지적 결합에 바탕을 둔 최소 지배집단의 가족사회주의 형태로, ‘분파주의’ 형성을 근원적으로 차단해 “최소 지배집단의 최대 응집력”을 유지하는 것이 정권안보의 선결 요건임.
 - 이를 위해서는 대내적으로 중공업·경공업, 국방·경제 우선 등과 같은 정책노선 경쟁을 일소하고 경제자원의 분배권한을 집중시켜야 하며, 대외적으로는 자체적인 군사적 역지력을 확보해 특정 국가에 대한 의존도를 없애야 함.
 - 후계구도의 구체화 단계에서는 이러한 ‘응집력’이 더욱 요구될 것임. 최근 북한의 일련의 경제적 보수화 조치 시행 및 핵·미사일 능력 강화 노력 등도 내적 응집력 유지의 일환으로 평가할 수 있음.
- 특히 재정이 최악의 상황으로 ‘시장 세력’(군부 외화벌이, 장마당 등)에 대한 양보를 위한 물질적 조건이 결여 내지 부재함. 따라서 김정일 지배집단 수증으로 자원(특히 외화)을 집중시키는 것이 가장 시급한 과제임.
 - 이를 위해 2008년 이후 외화벌이 무역기관(특히 군부 산하 중소기업)에 대한 집중 단속을 벌여 왔으며, 급기야 2009년 11월 화폐교환과 올 1월 외화사용 금지라는 극단 조치를 시행함.
 - 그러나 1개월여 만에 시장 통제를 완화했으며, 박남기 당 계획재정부장(“선군정치 이전과 마찬가지로 당이 무역과 외화 관련 업무를 독점하기 위해 노동당으로 국가재정과 무역을 단일화해야 한다”고 고무한 인물)의 처형설이 전해졌고 급기야 ‘5.26 당 지시’가 하달됨. 이는 ‘시장 세력’에 대한 반발이 그만큼 컸다는 것을 반증하는 것일 수 있음.
- 따라서 현재로선 후계구도 정착을 위한 정권 재정 확충은 개방을 통한 외자(중국자본) 유치의 방법 밖에 없음. 그러나 이는 개혁지향

*후계구도의
구체화 단계에서는
지배집단의 수증으로
자원을 집중시키는 것이
북한으로서 가장
시급한 과제*

현재 개방을 통한
중국자본의 유치밖에
재원 확보 방법이 없으나
“반개혁적인 개방”을
할 가능성이 높아...

적 개방이 아니라, “반개혁적 개방”의 행태를 보일 것으로 전망됨.

- 2005년 이후 지속된 반개혁적 보수화 정책(2005년 10월의 양곡 전매제, 2006년 4월의 부동산 전면 실사, 2007년 2월의 주민 외화 사용 금지, 동년 10월의 종합시장 통제 개시, 2008~09년 시장 폐쇄 조치, 2009년 11월 화폐교환 조치 등)은 장성택이 총괄하는 중앙당 보수세력과 공안 공작 기관(인민보안성, 국가안전보위부 등)의 연합에 의해 추진되었으며, 이들이 후계자로 지명된 김정은의 기본 세력 기반으로 알려짐.
- 대내적 화폐교환 조치와 함께, 올해의 해외 투자유치 및 개방성 조치(1월 라선 특별시 지정 및 조선대풍국제투자 그룹 이사회 개최, 2월 국가개발은행 설립 및 김영일 국제부장 라오닝, 지린성 방문; 3월 국방위에 용각산 지도총국 설립; 8개 도시 경제특구화 개방설 등)는 장성택 계열 인물(김양건, 전일출, 이광근 등)이 관여하는 것으로 알려짐.¹⁾

나. ‘의존’의 재균형 모색

- 현재 북한은 정권 생존을 위한 재정확충이 대중 관계의 성공 여부에 달려있는듯한 상황에 직면해 있음. 따라서 중국의 이해(한반도 안정화, 비핵화, 개혁·개방)에 부합하는 전술적 제스처를 보일 필요가 있을 것임.
- 그러나 북한이 중국의 이해구도에 부응할지는 과거 역사적 사실과 북한정권의 구조적 속성 등을 통해 볼 때 상당히 회의적임.
 - 최근 ‘천안함 정국’이 말해 주듯 북한은 상황전개를 자신의 페이스로 끌고 가기 위해 도발적인 지정학적 게임을 언제든지 할 수 있는 입지에 있음.
 - 그리고 북한은 2010년 4월 21일 외무성 비망록을 통해 재차 반복했듯이, 핵보유국 지위를 인정받고자 하고 있으며, 향후 6자회담이 재개된다하더라도 그것은 비핵화 협상이 아니라 국제적 핵 군축 협상이 되어야 한다고 주장하고 있음.
 - 또한 2010년 5월 8일 북한은 북·중 정상회담 결과를 중국 측보다 늦게 발표하면서, 중국 지도부가 강조한 ‘내정·외교문제에 대한 소통’이나 ‘개혁·개방 소개’ 등의 내용을 누락시켰음.

1) 이상 내용은 박형중, “김정일, 군과 당, 그리고 김정은: 시장확대와 시장억제 배후의 권력정치학,” 통일연구원 Online Series (2010.5.12); “장성택의 과거 정책 행보와 향후 전망,” 통일연구원 Online Series (2010.6.8).

- 중국의 대북 투자가 지속될 수 있을지도 회의적임. 중국이 노동당 통치 자금을 담당하는 39호실 출신 전일출을 이사장으로 하는 국가 개발은행에 대규모 개발원조 차관을 제공하지는 않을 것임. 설사 중국이 대규모 차관을 제공한다고 하더라도 북한이 자체적으로 산업인프라 개발을 할 능력이 있는지도 미지수임.
 - 현재까지 북한은 중국 차관을 자국기업의 대중 채무 변제에 대부분 사용하여, 개발원조 차관이 북한 경제성장에 실질적으로 기여하는 측면이 매우 적은 것으로 알려짐.
 - 중국은 대북 개발원조 차관 형식보다, 현재로선 자국이 직접 북한 인프라 건설을 추진할 개연성이 더 큼.
 - 이는 엄격히 말하면, 중국의 대북 투자라기보다는 중국의 동북3성과 국내 타 지역 및 해외 여타 지역 연계 사업의 일환으로써 중국의 동북지역 개발을 의미함.
 - 무엇보다 북한이 6자회담에 복귀하지 않고, 긴장고조 조치를 지속하고, 경제개혁 조치를 취하지 않는 상태에서 중국기업의 대북투자를 중국정부가 고무하지도 못할 것임.
- 북한의 입장에서 볼 때 중국의 대북 경제협력에는 정치적 동기가 내재되어 있다고 인식할 것이고, 결국 양국 경험은 한계를 보일 수밖에 없을 것으로 전망됨.
- 북한은 냉전시기뿐만 아니라, 1990년대에는 중국과 일본을 통해, 2000년대에는 중국과 남한을 통해 대외 거래의 균형을 유지하며, 어느 일국에 일방적으로 '의존'하지 않으려 했음.

<표 3> 1990년대 이후 북한 무역 중 한중일 비중(%)

	1995	2000	2002	2005	2007	2009
중국	23.5	20.4	25.4	38.9	41.7	52.6
한국	12.3	17.8	22.1	26	37.9	33
일본	25.4	19.4	12.7	4.8	0.2	0.05

자료: KOTRA, 통일부

- 따라서 향후 북한은 일정한 냉각기를 거친 후 남북관계 개선을 위한 '이벤트'를 강구하여, 대외 '의존'의 재균형을 모색할 것으로 전망됨.

편집: 한인택 (제주평화연구원 연구위원)

*북한은 재정확충이
필요한 만큼
중국의 이해에
전술적으로 부응할지
모르나 근본적 부응의
가능성은 낮아...*

JPI 정책포럼 현황

- 이병도 『태국의 국내정치 구도의 평가와 향후 전망: 동아시아 협력의 전망을 중심으로』 (2009년 5월)
- 이재현 『동아시아 지역협력과 한국의 과제: 한-아세안의 전략적 협력을 중심으로』 (2009년 6월)
- Belashov Volodymyr 『우크라이나 비핵화 모델』 (2009년 7월)
- 장명봉 『북한의 최근 법제 동향과 전망: 미국의 두 여기자 사건을 계기로』 (2009년 8월)
- 박영준 『일본 민주당의 외교안보정책 구상과 대한반도 정책 전망』 (2009년 9월)
- 최원기 『G20와 글로벌 거버넌스의 재편: 한국에의 함의』 (2009년 9월)
- 이성우 『북한의 인권현황과 한국의 인권외교정책』 (2009년 10월)
- 조 현 『동북아 에너지 협력의 현황과 전망』 (2009년 10월)
- 황지환 『북한의 최근 대내외 인식과 정책방향』 (2009년 10월)
- 조양현 『한·중·일 3국 협력의 현황 및 전망』 (2009년 10월)
- 주장환 『중국의 소수민족문제와 동아시아 평화의 전망』 (2009년 11월)
- 이춘근 『우주 개발: 쟁점과 전망』 (2009년 11월)
- 최장근 『일본 민주당의 독도정책에 관한 분석』 (2009년 12월)
- 조윤영 『미국 오바마 행정부의 외교정책과 대북정책』 (2009년 12월)

- **고봉준** 『동북아의 ‘조용한’ 군비경쟁과 북핵(미사일) 실험』 (2009년 12월)
- **박원화** 『항공 안전: 국제 및 국내법적 대처』 (2009년 12월)
- **김영희** 『독일통일이 한국에 주는 교훈』 (2009년 12월)
- **윤이숙** 『한중일 환경산업기술발전과 정부의 역할』 (2009년 12월)
- **김강일** 『중국의 동북아전략과 대한반도정책』 (2009년 12월)
- **고주현** 『ARTE TV 정책형성 과정과 한중일 공동채널의 가능성 모색』 (2009년 12월)
- **송화섭** 『일본의 군사전략과 군사력 증강 추세』 (2010년 1월)
- **박병광** 『최근의 중국 군사력 발전 현황과 함의』 (2010년 1월)
- **이중서** 『EU의 대북정책의 특징: 규범적 권력 vs. 전략적 이익추구』 (2010년 1월)
- **조성렬** 『한반도평화협정 논의의 재등장 배경과 향후 전망』 (2010년 2월)
- **유연철** 『유엔기후변화협상 동향 및 한국의 대응』 (2010년 2월)
- **문홍호** 『마잉주 정부 출범 이후 양안관계의 변화와 지속』 (2010년 2월)
- **이선진** 『동남아에 대한 중국 전략: 현황과 대응』 (2010년 3월)
- **이영훈** 『북한 경제난의 현황 및 전망』 (2010년 3월)
- **조동호** 『통일비용 논의의 바람직한 접근』 (2010년 3월)
- **유달승** 『이란의 권력구도와 정치운동 및 핵 문제』 (2010년 4월)
- **김석수** 『해적과 해양안보: 소말리아 해적 문제를 중심으로』 (2010년 4월)



- 전성훈 『핵비확산 체제와 원자력의 평화적 이용:
한·미 원자력협정 개정에 대한 합의』 (2010년 4월)
- 김기석 『신 공동체 구상과 신아시아 외교』 (2010년 5월)
- 오경택 『오바마 정부의 기후변화 정책 평가 및 전망』
(2010년 5월)
- 권태진 『북한의 식량위기: 배경 및 전망』 (2010년 5월)
- 손병권 『오바마 행정부 등장 이후 미중관계의 전개양상과
전망』 (2010년 6월)
- 서상문 『한국전쟁의 국제정치적 의의와 현재적 합의』
(2010년 6월)
- 안병민 『남북해운합의서상 통항 통제조치의 효과 및 전망』
(2010년 6월)
- 이애란 『북한이탈주민 여성의 사회정착 현황과 조기정착 방안』
(2010년 7월)
- 이성우 『두만강 개발과 동아시아 다자협력의 전망:
동아시아 다자협력체의 건설을 중심으로』 (2010년 7월)
- 김재철 『중국과 동아시아 지역협력』 (2010년 7월)



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)

전화: 064)735-6500 **팩스:** 064)735-6512

E-mail: policyforum@jpi.or.kr **http://www.jpi.or.kr**

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760