

북중 관계와 북한 대외 전략의 변화

한홍석 / LG경제연구원 연구위원

머리말

지난 10월 24일에 끝난 제네바 4총회담 제3차 본회담에서는 북한이 그동안 한국과 미국이 주장해왔던 분과위원회 설립에 동의함에 따라 4자간 대화의 실마리가 풀리게 되었다. 또한 최근에 현대그룹의 금강산 관광 사업이 실질적인 진전을 보이면서 향후 남북 경협의 새로운 돌파구로 작용할 가능성이 커지고 있다.

남북 관계는 남북한 정부 지도자들의 대화 의지뿐만 아니라 주변국들의 정치·경제 환경과 한반도 정책의 영향을 크게 받게 된다. 그 가운데서 북한과 중국간의 관계가 중요한 변수의 하나인데, 이는 현재의 국제적 상황에서 북한의 입장을 이해해주면서 남북한 사이에 교량 역할을 할 가능성이 있는 나라는 오직 중국뿐이기 때문이다.

그러나 북한과 중국간의 진실한 관계를 제대로 파악한다는 것은 쉽지 않다. 우선 북한에서나 중국에서 상대방과의 관계는 모두 정치적으로 매우 미묘하고 민감한 문제이기 때문에, 정부 간행물을 포함한 공식적인 자

료를 통해 정부의 진의를 파악하기가 매우 어렵다. 만약 공식 간행물에서 ‘斷章取意’하여 자기 나름대로 해석한다면 오해가 생길 소지가 있다. 따라서 북중 관계에 대한 분석은 다만 제3자의 입장에서 추측하고 거시적인 측면에서 판단할 수밖에 없는 태생적인 한계를 지니고 있다.

중국의 對북한 정책 기초

중국의 對북한 정책을 결정하는 가장 기본적인 요인은 두 가지로서, 그 하나는 국경을 함께 하고 있는 한반도의 정세가 4 개 대화라는 중국 지상 과제의 실현에 도움이 되어야 하거나 적어도 장애가 되어서는 안 된다는 것이다.

이를 위해 중국은 최소한 ‘교차 승인’ 방식을 취해야 한다는 북한의 입장에 동조하지 않고 1992년에 한국과의 수교를 단행했다. 지금도 경제 난국을 타개하기 위한 미국 및 일본과의 교섭에 난항을 거듭하고 있는 북한의 입장에서는 한중 수교라는 카드를 잃어버리게 되면서, 중국에 대한 배신감이 마음속

깊이 남아 있을 것이 뻔하지만 냉혹한 국제 정치의 현실을 무시할 수 없는 것이다.

중국은 그동안 한국과 경제 협력을 추진하는 동시에 북한과의 무역을 적극 발전시키려고 노력해왔는데, 지금까지 양국간의 무역이 부진한 것은 기본적으로 북한

의 수출 능력이 매우 제한되어 있었기 때문이다. 따라서 중국 정부는 80년대초부터 상대적으로 비교적 발전 잠재력이 있는 변경 무역을 적극 발전시키면서 관세 감면과 같은 우대 정책을 실시해왔다. 이는 변경 무역을 포함한 북한과의 무역이 중국 경제(특히, 변경 지역의 경제)의 발전에 도움을 주기 때문이다.

중국에게 가장 불리한 것은 한반도의 안정이 무너지는 사태가 발생하는 경우이다. 중국이 남북한의 군사적인 긴장 관계나 상대방을 '흡수 통일' 하는 사태를 달가워하지 않을 것임은 더 말할 여지도 없다. 우선 북한의 경우에는 군사적인 방법 이외에 경제적으로 더 발전한 남한을 '흡수 통일' 할 가능성이 없는 데다가, 중국은 '피로 맺어진 우호 국가' 이던 베트남이 통일후 중국과 적대적인 관계로 돌아섰던 역사를 잊지 않고 있다.

남한 주도의 '흡수 통일' 역시 중국에게는 바람직하지 않다. 우선 사회주의체제인

중국의 對북한 정책을 결정하는 가장 기본적 요인은 첫째, 국경을 함께 하고 있는 한반도의 정세가 4 개 현대화라는 중국 지상 과제의 실현에 도움이 되어야 하거나 적어도 장애가 되어서는 안 된다는 것이다. 이를 위해 중국은 최소한 '교차 승인' 방식을 취해야 한다는 북한의 입장에 동조하지 않고 1992년에 한국과의 수교를 단행했다. 둘째, 북한 김정일체제가 상당 기간 지속될 수 있다는 데 대한 확신이다. 중국은 북한이 세계적으로 가장 자존심이 강한 나라이며 북한 지도부가 자주성을 위해서는 그 어떤 경제적 손실도 감내할 준비가 되어 있다는 점을 누구보다도 잘 이해하고 있다.

북한이 붕괴된다면 중국 사회에 커다란 심리적 충격을 가져오게 된다. 또한 '독일 방식'은 미국 군대가 처음으로 중국 국경까지 진출하는 것을 의미하는데, 이는 중국의 안전에 큰 위협으로 받아들여질 것이다. 게다가 '흡수 통일' 발생시 감정적으로 남한에 적대감을 품은 북한의 많은 주민들이 대거 중국에 유입될 것인데, 이는 중국에 막대한 정치·경제적 부담이 된다. 또한 장기적인 관점에서 한국의 기술과 자본이 계속 투입될 것을 바라는 중국은 '흡수 통일'로 인해 한국의 국력이 소진되어 對중국 투자와 무역이 격감하는 것을 바라지 않고 있다.

그렇다고 지금처럼 남북이 교착되어 있는 긴장 상태가 중국에게 유리한 것은 아니다. 중국의 전략적 이익에 가장 부합되는 것은 남북한도 중국처럼 '1國2體制' 식으로 점진적인 통일을 추진해나가는 것이다. 왜냐하면 이 방식은 동북아에서 중국의 경제 발전에 가장 유리한 환경을 조성할 뿐만 아니라, 중

북한의 對중국 정책을 결정하는 가장 기본적인 요인은 중국을 미국으로부터의 위협 해소와 경제 난관 타개에 최대한 이용하려는 것과 중국 상황에 대한 객관적인 판단이다. 이 두 가지는 서로 밀접히 연계되어 있는데, 이는 중국의 현황에 대해 올바르게 파악해야만 자신들의 전략적 이익 증진을 위해 북중 관계를 효과적으로 조절할 수 있는 동시에 자신들의 '자주성'을 확보할 수 있기 때문이다.

국이 대만과 통일을 추진하는 '실험의 동맹자'를 만들 수 있기 때문이다.

중국의 對북한 정책을 결정하는 다른 하나의 요인은 북한 김정일체제가 상당 기간 지속될 수 있다는 데 대한 확신이다. 중국 지도부는 자신의 경험으로부터 '북한 조기 붕괴설'을 전혀 믿지 않아왔으며 심지어 믿지 않고 싶어할 정도이다. 중국이 보기에 북한은 구동독이나 루마니아와는 전혀 다른 역사와 체제 구심력이 있으며, 외부의 압력이 강할수록 오히려 더욱 강한 결속력을 보이는 특징을 가지고 있다. 아이러니컬하게 이는 남북한 군사적 긴장 사태가 지속되어온 필연적 결과이며, 북한이 항상 세계의 초강대국인 미국을 상대로 하고 있다는 위기감에서 나오게 된 것이다. 중국은 북한이 세계적으로 가장 자존심이 강한 나라이며 북한 지도부가 자주성을 위해서는 그 어떤 경제적 손실도 감내할 준비가 되어 있다는 점을 누구보다도 잘 이해하고 있다.

동북아 지역에서의 자국의 전략적 이익을 우선시하고 내외적 위기를 극복할 북한의 의지와 능력을 신임하고 있는 한, 중국의 대북

한 정책은 큰 변화가 있을 여지가 없으며 자존심이 강한 북한에 개혁과 개방을 유도하거나 강요할 생각이 있을 수도 없다. 이는 국내 경제 발전 우선 전략 하에서

중국이 북한을 국제 정치의 전략적 카드로 사용할 필요성이 거의 없을 뿐만 아니라, 북한도 중국에게 이용될 만한 나라가 아니라는 점을 잘 알고 있기 때문이다. 따라서 중국은 앞으로도 북한의 선택을 기다리며 최악의 사태가 발생하지 않을 정도의 경제 원조를 제공해주는 데 그칠 가능성이 크다.

북한의 對중국 정책 기조

북한의 對중국 정책을 결정하는 가장 기본적인 요인은 중국을 미국으로부터의 위협 해소와 경제 난관 타개에 최대한 이용하려는 것과 중국 상황에 대한 객관적인 판단이다. 이 두 가지는 서로 밀접히 연계되어 있는데, 이는 중국의 현황에 대해 올바르게 파악해야만 자신들의 전략적 이익 증진을 위해 북중 관계를 효과적으로 조절할 수 있는 동시에 자신들의 '자주성'을 확보할 수 있기 때문이다.

냉전 종식 이후 미국 진영에 완전히 합류한 러시아와는 달리 중국은 미국의 세계 패권을 억제할 수 있는 잠재적인 경쟁자로 부

상하고 있기 때문에, 북한에
 계는 중국과의 관계 개선이
 전략적 이익에 필수적이다.
 북한은 경제 구조적으로 원
 유, 식량, 유연탄 및 부분적
 인 기계·군사 장비의 공급

을 중국에 의존할 수밖에 없기 때문에, 중국
 과의 무역과 원조가 무엇보다도 중요하다.
 중국에 대한 북한 경제의 의존도는 공식 통
 계보다 훨씬 더 큰 것으로 추정된다. 예를 들
 면, 혈연적인 관계를 통해 중국 변경 지역 주
 민들이 북한에 지원한 식량은 북한 위기 극
 북에 매우 중요한 역할을 해왔으며, 무역 통
 계에 잡히지 않는 '보따리 장사'들의 역할도
 상당히 크다. 북한은 자존심을 지키기 위해
 비료 지원과 같은 남한의 원조에도 조건이
 따른다고 거절하고 있지만, 중국과의 무역
 관계에서만은 역지를 부릴 만큼 자존심을 낮
 추고 있는데, 그 중요한 방식의 하나가 바로
 '피로 뺀 우의'를 강조하는 것이다.

그럼에도 불구하고 북한이 중국과의 정치
 적인 '거리감'을 강조하고 있는 것은 중국 개
 혁·개방의 성공이 오히려 자신들의 '자주
 성' 확보에 위협이 될 수 있기 때문이다. 실
 제로 북한의 김일성 주석과 김정일 총서기는
 중국의 개혁·개방 이후 중국을 여러 차례
 방문하면서 중국의 성과를 찬양했지만, 중국
 에서 급속하게 일어나는 경제우선주의와 이
 기주의 등 '자본주의 현상'에 대해 상당히 부

중국이 공식적으로 사회주의를 견지하고 미국과 경쟁 관계에
 있는 한, 북한의 對중국 정책이 근본적으로 변화할 가능성은 희박하다.

북한은 자신들의 경제가 어렵거나 혹은 중국이 강대해질수록
 중국과의 우호 관계를 증진시키려는 인센티브를 가지게 되며, 반대인
 경우에도 북한은 이른바 중국의 '사회주의 시장 경제'와
 차별성을 갖는 '자주성'을 더 강조하게 될 것으로 보인다.

정적인 견해를 가지고 있다고 알려져 있는
 데, 이는 중국에 대한 북한 사회의 분위기에
 서 증명되고 있다. 여기에는 북한과 같은 작
 은 나라에서는 중국처럼 개혁의 부작용을 억
 제하거나 개방의 속도를 조절할 여유가 없
 는 판단도 작용하고 있는 것으로 보인다.

중국이 공식적으로 사회주의를 견지하고
 미국과 경쟁 관계에 있는 한, 북한의 對중국
 정책이 근본적으로 변화할 가능성은 희박하
 다. 북한은 자신들의 경제가 어렵거나 혹은
 중국이 강대해질수록 중국과의 우호 관계
 를 증진시키려는 인센티브를 가지게 되며, 반
 대로 경제가 회복되어 자신감을 회복하거나
 혹은 중국이 어려운 상황에 처하게 될수록 북
 한은 이른바 중국의 '사회주의 시장 경제'와
 차별성을 갖는 '자주성'을 더 강조하게 될 것
 으로 보인다.

북한 대외 전략의 변화

지난 9월 5일 북한은 오랫동안 미루어왔
 던 최고인민회의 제10기 1차회의를 개최하
 여 새로운 헌법을 통과시키고 국가주석제의

북한이 새헌법의 통과와 국가주식제 폐지를 포함한 정부 기구의 대폭적 개편을 실행하면서 최악의 상황이 이미 지나갔다고 판단한 배경은 첫째, 1995, 96년에 발생한 대규모 수재가 북한 경제에 가져다 준 1차적 영향이 이미 기본적으로 끝났다는 점이다. 둘째, IMF 사태를 맞으면서 북한에 대한 한국의 경제적 우위가 상대적으로 크게 약화되는 바람에 북한의 입지가 상대적으로 강화되었다는 점이다. 셋째, 개방경제체제의 약점을 노출한 세계적 금융 위기로 인해 북한 지도부는 대외 개방 정책에 대해서도 새로운 시각을 가지게 되었다는 점이다.

폐지를 포함한 정부 기구의 대폭적인 개편을 실행했다. 이는 북한이 1994년 7월 김일성 주석 사망 이후 줄곧 유지해왔던 비상관리체제를 최종적으로 마감한다는 것을 의미한다.

그동안 북한은 내외 경제·사회 환경의 악화로 인해 정부 기구와 경제시스템이 정상적인 기능을 수행하지 못하고 주민들에게 '고난의 행군'을 호소하면서 '準戰時체제'로 위기 극복을 꾀해왔다. 그러나 지금에 와서 북한 지도부는 최악의 상황이 이미 지나갔다고 판단하고 있는 것 같다. 실제로 이번 최고 인민회의는 하루만에 끝나 상징적인 의미만을 가지고 있음에도 불구하고 북한은 인공위성 발사의 '축제' 분위기까지 만들어냈는데, 이는 북한 지도부가 어느 정도 자신감을 회복했다는 하나의 메시지라고 볼 수 있다.

이러한 배경에는 세 가지 요인이 작용하고 있다. 첫째, 1995, 96년에 발생한 대규모 수재가 북한 경제에 가져다 준 1차적 영향이 이미 기본적으로 끝났다는 점이다. 식량난을 포함한 북한의 경제적 어려움은 장기적인 성

질을 띠고 있는데, 2년 남짓한 기간을 통해 북한경제시스템은 이미 어느 정도 이러한 상황에 적응되었다.

둘째, IMF 사태를 맞으면서 북한에 대한 한국의 경제적 우위가 상대적으로 크게 약화되는 바람에 북한의

입지가 상대적으로 강화되었다는 점이다. 또한 남한에 처음으로 '햇볕론'을 주장하는 새로운 정권이 탄생하게 되면서 장기간 남한의 '흡수 통일' 전략에 신경을 곤두세우던 북한 지도부가 숨돌릴 틈을 얻게 되었다는 점을 들 수 있다.

셋째, 개방경제체제의 약점을 노출한 세계적 금융 위기로 인해 북한 지도부는 대외 개방 정책에 대해서도 새로운 시각을 가지게 되었다는 점이다. 즉, 북한 지도부는 지금까지 개방과 외자 도입 실적이 부진한 데 대해 자위하면서 외부로부터의 압력이 없이 자주적으로 경제 개방 방식을 선택할 필요성을 대내외적으로 홍보할 구실을 가지게 된 것이다. 한편, 북한도 점진적인 개혁·개방으로 인해 경제 위기의 영향을 적게 받고 국제 사회에서 영향을 확대하고 있는 중국의 위상을 다시 평가하게 되었다.

내외 정세에 대한 새로운 판단은 북한 지도부의 대외 전략에 적지 않은 변화를 가져올 것이 확실하다. 만약 한국 정부가 북한의

이러한 변화를 감지하지 못하고 여전히 IMF 이전의 사고 방식으로 북한을 바라본다면 남북 관계에서 주도권을 상실하게 될 가능성이 있다. 실제로 지난 4월에 북경에서 열렸던 남북한비료회담이 결렬된 것은 바로 북한이 경제 사정때문에 비료를 얻기 위해 큰 양보를 할 수밖에 없을 것이라는 정부 당국의 안일한 판단때문인 것으로 분석된다.

북한 경제의 부분적인 회복과 중국 경제 실력의 증대는 북중 관계 확대에 있어서 서로 상반되는 요인으로 작용하게 된다. 한편으로, 북한은 외부의 압력에서가 아닌 '자주적'인 개방 자세를 취해 경제 난관을 점진적으로 극복하려 할 가능성이 있는데, 이는 이미 급강산 개발 과정에서 초보적으로 표현되었다. 따라서 향후 중국에 대한 경제적 의존도를 감소하며 자기식으로 경제 문제를 해결할 수 있다는 의지를 중국에 표현할 가능성이 크다. 이러한 자세는 물론 지난 몇년간 어려운 시기에 가장 중요한 원조를 제공해준 중국에게는 그리 유쾌한 일이 아닐 것이지만, 경제적 부담을 줄인다는 의미에서 중국도 환영할 것이다.

다른 한편으로, 미국과의 교섭에서 북한은 중국이 정치적으로 자기의 입장을 옹호해주

북한 경제의 부분적인 회복과 중국 경제 실력의 증대는 북중 관계 확대에 있어서 서로 상반되는 요인으로 작용하게 된다.

한편으로, 북한은 외부의 압력에서가 아닌 '자주적'인 개방 자세를 취해 경제 난관을 점진적으로 극복하려 할 가능성이 있는데, 향후 중국에 대한 경제적 의존도를 감소하며 자기식으로 경제 문제를 해결할 수 있다는 의지를 중국에 표현할 가능성이 크다.

다른 한편으로, 미국과의 교섭에서 북한은 중국이 정치적으로 자기의 입장을 옹호해주거나 적어도 중국이 한국과 미국의 입장에 동참하여 북한을 어려운 처지에 몰아넣는 상황이 발생하지 않도록 중국과의 정치적인 관계를 증진시키려고 할 것이다.

거나 적어도 중국이 한국과 미국의 입장에 동참하여 북한을 어려운 처지에 몰아넣는 상황이 발생하지 않도록 중국과의 정치적인 관계를 증진시키려고 할 것이다. 따라서 앞으로 4者회담을 포함한 국제 무대에서 중국이 북한의 입장을 더욱 지지해줄 가능성이 있다.

북한은 그동안 한국의 새정부가 과거 정부와는 달리 확실히 '흡수 통일' 할 의지가 없다는 입장을 어느 정도 믿게 되었으며, 동시에 IMF시대에 한국도 그러한 능력이 없을 것이라는 자기 나름대로의 판단이 있었을 것으로 보인다. 따라서 북한이 향후 남북 관계에서 어느 정도 여유를 보이며 심지어 과거와는 달리 수동적인 태도에서 벗어나 주도권을 쥐려고 할 가능성까지 있다는 점을 유의해야 할 것이다. **完**