



북한·중국 경제협력의 실태와 경제적 가치 평가: 중국의 지속성장 관점을 중심으로

이상숙 / 객원교수

목 차

요약

I. 문제 제기

II. 베이징 컨센서스와 중국의 화평발전

1. 베이징 컨센서스와 지속성장
2. 화평발전 전략과 그 가능성

III. 동북진흥 계획의 목표와 추진

1. 동북진흥 계획의 목표
2. 동북진흥 계획의 입지와 장기 구상
3. 동북진흥 계획의 구체화: 창지투 계획

IV. 북한·중국 경제협력의 실태와 경제적 가치

1. 북한 나선 특구 개발
2. 황금평·위화도 특구 개발
3. 자원 공동개발

V. 결론

요 약

이 연구는 북한과 중국의 경제협력의 실태를 검토하고, 경제적 가치를 베이징 컨센서스와 화평발전으로 대별되는 중국의 지속성장 관점에서 분석하였다. 이를 통해 최근 중국의 경제 고성장은 놀라울 만하나, 불균형 발전으로 인한 지역격차의 확대를 축소하고 새로운 성장동력을 창출해야만 지속성장이 가능하다는 점을 확인하였다. 이러한 시각에서 동북진흥 계획은 내부 균형성장의 일환으로 후진타오 지도부의 중점 사항이기 때문에, 북한과의 경제협력은 동북진흥 계획 성공을 위해 필수적이라는 점을 분석하였다.

베이징 컨센서스로 불리는 중국의 경제 성장 모델은 혁신에 기반한 발전, 부의 평등분배와 지속성, 자기 결정의 요인으로 설명되며, 2008년 세계 금융위기에도 불구하고 중국은 고성장을 지속하였다. 그러나 중국의 성장은 대내외적으로 견제를 받고 있는 상황이다. 베리 부잔에 따르면 중국이 지속성장을 하기 위해서는 국제사회에서의 평화적 리더십, 세계 경제위기의 극복, 전지구적 환경위기의 대처, 동아시아의 주변국과의 우호관계 설정을 이루어내야 한다.

이에 대해 중국은 개발도상국을 통한 신성장동력의 창출, 자원외교의 적극화, 대외개방 확대를 통한 지역 불균형 완화 등을 지속성장의 조건으로 판단하였다. 또한, 선부론으로 대별되는 중국의 불균형 성장 문제를 해소하기 위하여 균형발전과 새로운 성장동력 모색을 위하여 서부 대개발이나 동북진흥 계획을 추진하였다.

서부 대개발이 장쩌민 주석을 비롯한 중국 제3세대 지도부의 중점 사업이었다면, 동북진흥 계획은 후진타오 주석을 비롯한 중국 제4세대 지도부의 중점 추진 계획이다. 동북진흥 계획은 주변국을 통한 새로운 성장동력 창출, 러시아 및 중앙아시아의 에너지 공급 활로 확보, 동북 연해 지역의 대외개방의 확대라는 목적으로 시작되었다.

중국 동북 지역은 연해 지역이면서 동북아시아의 러시아와 북한, 더 나아가서 한국과 일본과의 협력에 유리한 지역이며, 석유, 석탄 등의 에너지

매장량이 비교적 풍부한 지역이다. 또한, 우수한 인력 자원이 풍부하고 농업 발전 지역으로 발전 잠재력이 높은 지역이다. 이 때문에 중국 중앙정부는 이 지역에 대해 중국 동남 지역의 성장 효과를 파급시키는 물류기지 구축의 장기 구상을 가지고 있다.

중국정부는 2003년 10월 동북진흥 계획전략을 추진하였고, 2009년 11월 중국 국무원을 통해 ‘창지투 개발’을 공포하여 동북진흥 계획을 구체화시켰다. 중국의 창춘, 지린, 투먼을 연결하는 삼각구도 속에서 동북부로의 성장 확산, 주변국과의 적극적 에너지 협력, 동북아 물류기지로 발전시키려는 계획을 추진하고 있다.

이러한 관점에서 북한과 중국의 경제협력을 분석하면 양국 경제협력은 북한뿐만 아니라 중국의 이익에도 부합하기 때문에 상호 이익의 관점에서 진행되고 있다고 할 수 있다. 2010년 11월 20일 양국은 북한의 나선 및 황금평·위화도 특구를 형성하고 특구개발을 시작하였다. 나선 특구 개발은 중국의 자원확보와 물류기지 확보를 위해서, 황금평 특구는 물류항의 확보와 중국과 북한의 변경무역 활성화라는 관점에서 확대되고 있다.

또한, 중국의 창지투 계획에서 중시되는 기초 에너지와 필수 원자재 확보가 북한과 중국의 경제협력에 중요한 동력이 되고 있다. 중국은 대북한 투자액 중 70% 이상을 지하자원 개발에 투입하고 있으며, 2005년부터 공동 채굴 방식으로 협력이 진행되고 있다. 이러한 지하자원 공동 채굴과 함께 압록강의 공동 전력 생산은 중국의 에너지 자원 확보 차원에서 협력이 이루어지고 있다.

따라서 2005년부터 제도화되기 시작하여 2009년부터 본격화되고 있는 중국과 북한의 경제협력은 중국의 지속성장 관점에서 충분한 경제적 가치가 있다. 동북진흥 계획은 후진타오 지도부의 중점 내부 균형 계획이며, 이를 구체화한 창지투 계획의 성공을 위해서는 북한과의 협력이 필요하다. 동북 지역의 물류기지 형성은 중국의 또 다른 대외개방이고 이는 북한을 통해서만 가능하다.

그러나 중국과 북한의 경제협력은 많은 난관이 있어 순조롭게 진행되지는 않을 것으로 보인다. 이미 북한과의 거래에서 손실을 본 대부분의 중국 기

업은 북한과의 협력에 비관적이어서 쉽게 모험을 하려 하지 않는다. 특히 김정일 위원장 사후 발생할 수 있는 북한 내부 불안정 요인은 북한에 대한 투자를 더욱 망설이게 한다. 최근 북한 특구 개발의 속도가 더디고 북한 지하자원의 수출 축소 움직임이 나타나는 것은 이를 잘 보여준다.

그럼에도 불구하고 북한과 중국의 경제적 필요성에 의해서 양국 경제 협력은 지속적으로 진행되고 점차 확대될 것이다. 이러한 상황에서 우리 정부는 양국 경제협력이 한반도 평화에 이바지할 수 있도록 중국과의 다각적 교류를 필요로 한다. 중국의 대외정책에 군, 지방정부, 기업 등 다양한 행위자가 영향을 주고 있기 때문에 다양한 대화 채널을 확보할 필요성이 있다. 특히 중국의 경제 개발 계획을 주도하고 있는 국가발전개혁위원회와 중국 동북 3성 지방정부와의 협력이 필요하다.

I. 문제 제기

북한과 중국의 경제협력은 2009년 나선 및 황금평·위화도 공동 특구 개발로 부각되었다. 이러한 양국 협력은 2005년 중국 후진타오(胡錦濤) 주석과 북한 김정일 위원장의 정상회담 이후부터 본격화되었다. 이후 2009년부터 가속화된 북한과 중국의 경제협력은 중국 경제에 대한 북한 경제의 의존 심화라는 우려를 낳고 있다. 양국 간의 경제협력 확대는 김정일 사후 북한 경제의 불안정 속에서 중국이 북한 경제에 개입하여 안정을 도모할 수 있는 상황이다.

중국은 이제 북한 경제뿐만 아니라 북한에 전반적인 영향력을 확대할 가능성도 있다. 세계 2위 경제대국으로 올라선 중국으로서는 북한 체제 생존을 지원할 수 있는 의지와 능력을 모두 갖춘 국가가 되었기 때문이다. 중국이 북한 체제를 지탱하려는 의도를 가지고 있다는 점은 부인할 수 없고 중국에 있어 북한 체제 유지는 중요하며 이에 대한 필요성도 있다. 북한과 중국의 경제협력에 대해 북한에 대한 중국의 영향력 확대라는 우려가 존재하는 것이 사실이다. 더 나아가, 김정일 사후 중국이 북한에 대해 경제뿐 아닌 전반적인 영향력을 행사할 가능성에 대한 우려 또한 커지고 있다.

북한의 입장에서 보면 중국과의 경제협력 확대는 김정일 사후 돌파구가 없어 보이는 북한 경제에 필수적인 존재일 수 있다. 북한 무역에서 중국이 차지하는 비중은 2008년 이후 절대적 수준이며, 북한의 장마당에서 거래되는 생필품의 대부분이 중국 상품이라는 점은 북한 경제의 중국 의존도를 말해주고 있다. 또한, 북한은 중국과의 경제협력으로부터 체제 생존에 필수적인 식량과 원유 등을 공급받고 있다.

반면 중국의 입장에서는 경제난에 있는 북한에 대한 경제협력을 왜 확대하는 것이냐는 문제가 제기된다. 일각의 우려에서처럼, 이는 북한에 대한 경제적 영향력뿐만 아니라 전반적 영향력을 확대하기 위해서일 가능성이 있다. 그러나 과연 대북 경제협력 목표를 북한에 대한 영향력 확대라는 전략적 의도로만 판단할 것인가의 문제가 제기된다. 경제의 지속성장과 중국 국가 통합이라는 과제를 안고 있는 중국 지도부가, 거대한 경제적 손실을

기업에게 전가시키면서 경제적 이익이 전혀 없는 북한과의 경제협력에 기업을 참여시킬 수 있는지를 신중하게 검토해보아야 할 부분이다.

왜냐하면, 양국 협력이 본격화된 2005년 이후부터는 이것이 일방적 지원이 아닌 다른 차원의 협력이라는 점 때문이다. 최근 양국의 경제협력이 공동 개발과 협력이라는 목표하에 진행되고 있고 장기적·구조적 협력을 확대한다는 점에서 양국 경제협력이 일시적이고 단기적인 지원이 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 중국이 북한에 공급하는 식량과 원유 등은 무상으로 지원되는 것은 아니며, 양국은 무역거래를 통해 필요한 것을 주고받는 것이다. 중국의 경제협력이 무상지원이 아니고, 북한의 대중국 무역적자는 계속 늘어나는 추세에 있다는 점은 중국이 대북한 무역에서 이익을 얻고 있다는 점을 보여주고 있다.

이러한 상황에서 중국이 대북한 경제 지원을 통해 얻는 이익이 무엇이고, 그것이 대체 불가능한 것인가에 대한 분석이 필요하다. 2005년 이후 전개된 중국의 대북한 투자 증대와 2009년 이후 본격화된 공동 특구 개발 등에 경제적 이익 없이 중앙정부의 전략적 의지만으로 참여할 수 있는 기업들은 많지 않을 것이다. 그런 의미에서 중국이 단기적 손실을 감수하면서도 북한으로부터 경제적 가치를 추구하는 것은 의미 있고 필요한 것이라는 점을 반증하고 있다.

따라서 본 연구는 중국의 지속성장이라는 관점에서 중국과 북한의 경제협력의 경제적 가치를 평가하는 것을 목적으로 한다. 양국의 경제협력이 상호 이익의 관점에서 이루어진다면, 양국 경제협력은 일시적인 것이 아닌, 장기적이고 지속적으로 확대될 가능성이 크기 때문이다. 이를 위해 중국의 부상에 있어서 핵심 키워드인 ‘베이징 컨센서스(Beijing Consensus)’와 ‘화평발전’을 중심으로 중국의 지속가능 성장전략을 알아본다. 그리고 지속성장 조건을 중심으로 ‘동북진흥(振興東北) 계획’을 검토하고, 이를 바탕으로 양국 경제협력의 실태를 파악하고, 그 가치를 중국의 지속성장의 관점에서 평가해본다.

II. 베이징 컨센서스와 중국의 화평발전

1. 베이징 컨센서스와 지속성장

중국은 1978년 개혁·개방정책을 채택한 이후 1980년부터 2009년까지 연평균 9.9%의 빠른 성장을 기록해왔다. 티엔안먼(天安門) 사건이 있었던 1989년을 제외하고 매년 8% 이상의 성장률을 달성하였고, 2008년 세계 금융위기로 인해 전 세계 경제가 침체되었을 때도 고성장을 이루었다. 이러한 고속 성장에 힘입어 2009년 중국의 GDP는 4.9조 달러로 14.3조 달러인 미국과 5.1조 달러인 일본에 이어 세계 3위를 기록하였고,¹ 2010년에는 2분기부터 세계 2위에 등극하여 2010년 5.9조 달러로 5.5조 달러인 일본을 제치고 미국에 이어 세계 2위 자리를 차지하였다.²

지금까지 중국의 경제 성장은 놀라울 만한 것이고 특히 2008년 이후 중국의 지속성장은 주목할 만하다. 2008년 미국의 5대 투자은행 중 하나인 리먼 브라더스(Lehman Brothers Holdings, Inc)의 파산으로 시작된 미국 발 금융위기는 미국의 세계 경제에 대한 패권을 축소시켰다. 이로 인한 전 세계 경제는 연쇄 파산과 장기 침체에 접어들었으나, 중국은 이러한 상황에도 ‘바오바(保八)’ 성장 기조를 지속하였다.

이에 중국의 경제 성장 모델이 전 세계적으로 주목을 받고 있다. 특히 경제 성장에 집중하고 있는 개발도상국들 사이에서 중국 모델은 본받을

1. 조종화·박복영·박영준·양다영, 『중국의 외환정책과 국제통화질서: 위안화의 절상과 국제화를 중심으로』 (서울: 대외정책연구원, 2010), p. 25.

2. 후진타오 지도부의 등장 이후 중국 경제는 다음과 같은 변화가 나타났다. 첫째, 세계 경제로의 신속한 편입과 성장률은 하향하는 세계 경제 환경을 주도하게 되었다. 중국은 구매력평가(purchasing power parity)에서 세계 2위이며 세계 최대 미국 국채 보유국가이다. 둘째, 늘어나는 자원 부족으로 중국은 막대한 양의 에너지와 천연자원을 수입해왔다. 중국의 급격한 경제 규모 확대는 세계 자원의 수요-공급 패턴을 바꿔놓았으며 세계 경제에 심각한 충격을 주었다. 에너지 수급을 확보하기 위해 중국은 중앙아시아, 라틴아메리카, 아프리카에 위치한 자원 부국에 투자를 투자하여 이 지역에서 중국의 정치적 영향력을 확대해왔다. 셋째, 중국 경제의 세계화는 중국과 아시아 국가들이 밀접한 관계를 갖게 되었고 동아시아에서 파급효과(spillover effect)를 발생시켰다. 동아시아에서 중국의 영향력을 확대시켰고 양자주의에서 다자주의의 지역 정책 변화에 일정한 성공을 가져왔다.

만한 모델로 평가받고 있으며, 이를 통한 중국의 영향력이 확대되고 있는 실정이다. 이 때문에 중국의 경제 성장 모델을 통해 중국 경제의 급성장 요인을 파악하려는 노력이 부각되었다. 기존 미국의 경제 성장 모델인 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’에 대별되는 의미에서 이름 지어진 베이징 컨센서스가 바로 그것이다.

그럼 베이징 컨센서스와 워싱턴 컨센서스 간에는 어떤 차별성이 있는가? 먼저 미국의 경제 성장 모델로 불리는 워싱턴 컨센서스를 살펴보면, 존 윌리엄슨(John Williamson)이 1989년 라틴 아메리카의 10년간의 경제 개혁에 주목하면서 주창한 것이 바로 워싱턴 컨센서스이다. 재정정책 중심, 공공 재정지출 우선, 세제 개혁, 금리 자유화, 경쟁 환율, 무역 및 투자 자유화, 사유화 중심, 규제 철폐, 사유재산권 보호 등이 주요 내용이다(<표 1> 참조).³

<표 1> 워싱턴 컨센서스(1989)

주요 내용
1. 재정정책
2. 무가치 보조금에서 공공재로 가는 공공 재정지출 우선의 재청구
3. 적정 대체율을 가진 광범한 세금을 연합하는 세제 개혁
4. 금리 자유화
5. 경쟁 환율
6. 무역 자유화
7. 해외직접투자의 자유화
8. 사유화
9. 부문 진출입을 위한 기업 장벽 완화에 대한 규제 철폐
10. 사유재산권의 강력한 보호

출처: Scott Kennedy, “The Myth of the Beijing Consensus,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 19, No. 65(June 2010), pp. 462-463.

³ Scott Kennedy, “The Myth of the Beijing Consensus,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 19, No. 65(June 2010), p. 462.

반면 베이징 컨센서스는 2004년 라모(Joshua Cooper Ramo)의 저서 『The Beijing Consensus』에서 처음 사용되었는데, 라모는 중국의 경제 성장이 ‘워싱턴 컨센서스’에 각 원칙에 도전한다고 주장하였다. 수년 이후 그는 자신의 주장을 일부 수정하면서 워싱턴 컨센서스는 사적 재산권의 신봉, 경제 개방, 재정 개혁, 거시경제 안정성, 경제 성장을 추동하는 정치 자유화로 대별되는 반면⁴, 베이징 컨센서스는 혁신에 기반을 둔 발전, 분배 평등과 지속 발전, 자기 결정이라는 세 가지를 주요한 요소로 보았다.

라모는 개발도상국들이 중국 경제 성장 모델에 주목한다는 점에서, 베이징 컨센서스를 통한 국제 영향력 확대에 주목하였다. 그의 주장을 요약하면 다음과 같다.⁵ 첫째, 중국의 현대화는 혁신과 과학기술 도약에 바탕을 두고 있어 전 부분의 빠른 생산성 증가를 실현하였다. 그는 전통적 사고가 중국의 성장이 값싼 노동력에 의한 사례라고 보았으나, 실제로 혁신에 기반한 생산성 향상이 중국 경제를 지탱하고 내적 불균형을 상쇄하였다고 주장하였다.

둘째, 중국은 경제 규모 확대뿐만 아니라 폭넓게 퍼져 있는 부의 평등 분배도 달성하려 하였다. 최근 중국 지도자들과 지방 관료들조차 지속적이고 균형 잡힌 성장을 중앙정부의 중점사항으로 지적해왔다. 셋째, 성장에 따르는 환경오염 축소에 관여가 있었고 경제 성장 측정에 ‘녹색(green)’을 추가하였다(<표 2> 참조).

마지막으로 자기 결정을 위주로 하는 세계화와 영향력 확대가 베이징 컨센서스의 중요 요인이라고 강조하였다. 이러한 자기 결정의 관점은 지난 30년 동안 중국의 급속한 성장이 워싱턴 컨센서스와 일치하는 개혁 요인들의 결과라 할지라도, 중국은 워싱턴 컨센서스나 그 확장 구조를 따라가지 않을 것이라고 주장하였다. 중국은 세계은행(World Bank)의 조언에 동의하지 않았고 조건적 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)의 지원도 수용하지 않았다. 중국의 자기 결정 관점은 개발도상국들에게 중요한 시사점을 제공해주었고 많은 영향력을 확보하였다고 보았다.

⁴- Ibid., p. 467.

⁵- Ibid., p. 468.

<표 2> 베이징 컨센서스(2004)

주요 내용
1. 혁신에 기반한 발전
2. 경제 성공을 1인당 GNP 성장이 아닌, 평등 수준과 지속성에 의한 측정
3. 자기 결정
- 워싱턴 컨센서스와의 대조
- 자국의 조건에 기반한 세계화
- 무기가 아닌 사례로서의 중국 영향력
- 미국에 대항한 균형의 비대칭 능력 개발

출처: Scott Kennedy, "The Myth of the Beijing Consensus," p. 468.

이와 같이 라모는 베이징 컨센서스가 중국 스스로 발전 정책과 과정을 통제할 수 있다는 점에서 다른 발전도상국에게 매력적으로 보일 수 있다고 주장하였다. 중국은 엄격하게 컨센서스를 따르도록 강제한 것이 아니라, 지역 환경에 적합한 정책을 추구하도록 하였다. ‘중국을 위한 교훈의 주요 포인트는 중국 자신이다’라고 하면서 국력 평가에 관하여 많은 점에서 중국은 이미 미국의 경쟁국이다. 이러한 원인으로 발전도상국들에서는 중국을 경제 파트너, 정치 동맹, 발전 모델로 삼으면서 미국의 세계 지배를 잠식하고 있다고 주장하였다.⁶

실제로 세계 경제 추세의 흐름을 살펴보면, 1980년대 워싱턴 컨센서스에서 1990년대 베이징 컨센서스로 이동하고 있다는 견해가 우세하였다. 이러한 베이징 컨센서스를 하나의 발전 모델로 보는 학자들은 이를 ‘중국 모델(China model)’로 표현하기도 한다. ‘중국 모델’은 학자에 따라 차이가 있지만, 사기업을 활용하여 국영기업을 중시하고 재정 및 정치 통제를 강조하는 것을 말한다.⁷ 공공부문을 위한 재정 지원, 민영부문 발전에 대한 규제, 정치 통제를 포함하는 것을 포함하는 중국 모델은 베이징 컨센서스와 일맥상통한다.

⁶- Ibid., pp. 468-469.

⁷- Yasheng Huang, "Debating China's Economic Growth: The Beijing Consensus or The Washington Consensus," *The Academy of Management Perspectives*, May 2010, p. 31-33.

이와 같이 베이징 컨센서스든, 중국 모델이든 중국의 경제 성장은 이미 세계 경제의 중요 초점이 되었다. 그러나 문제는 중국 경제 성장은 경제 지표에 과도하게 의존했다는 것이다. GDP 데이터를 예로 들면, 중국 경제는 지난 30년간 지속적으로 급성장하였으나 실질통화 측정이나 인구 대비 실질소득 등의 다른 매트릭스를 사용한다면 경제 성장 통계와 실질 경제 성장의 거대한 불일치가 있다.⁸

이에 따라 중국의 불균형 성장은 내부적 불만을 발생시켰고, 중국의 ‘선부론(先富論)’은 “부자 국가, 가난한 인민”이라는 조어를 탄생시켰다. 이러한 위기의식을 반영하듯이, 2011년 중국은 경제성장률 목표치를 7%로 설정하면서 그동안 고성장 기조를 유지한 ‘바오바’ 정책을 조정하였다.⁹ 이는 ‘민생’에 집중하면서 그동안의 경제 성장의 성과를 중국 전체로 확대시키겠다는 전략이다.

이 시점에서 불안정한 세계 경제 환경에 내실을 다져 지속성장을 유지하는 것이 중국정부가 당면한 과제가 되었다. 지금까지 중국 경제 성장은 발전 지역이 주도하는 방식으로 이루어졌다면, 앞으로 중국 경제의 지속성장은 중국 내부의 불균형 성장을 조정하면서 내수시장을 안정시키는 것이 중요 과제로 떠오르게 되었다. 따라서 중국정부는 내부의 균형 성장을 통해 경제 성장에 대한 내부 불안정 요인을 제어하고, 지속성장을 가능하게 하기 위하여 균형발전과 새로운 성장동력을 모색하고 있다.

2. 화평발전 전략과 그 가능성

중국의 고속 성장에 대해 미국을 비롯한 서방 선진국들은 우려를 나타내면서 중국에 대한 견제를 시작하였다. ‘G-2 시대’의 도래라는 용어처럼, 곧 미국과 중국의 상호 견제와 갈등이 드러나기 시작하였다. 왜냐하면, 미국 시장은 중국의 발전에 필수적이지만 중국은 미국 시장에 대한 접근을 보장

⁸- Ibid., p. 41.

⁹- 『연합뉴스』 (2011년 3월 17일자).

할 수 없기 때문이다. 중국의 부상은 미국 정책 입안자들의 눈엔 ‘중국 위협’으로 비춰졌고, 중국의 부상은 미국에게 있어 평화적, 또는 위협적인 것으로 간주되었다.¹⁰

미국은 중국이 외부적으로 국제체제에서 ‘책임 있는 당사국(responsible stakeholder)’이 되기를 바라며, 내부적으로 정치 개방을 허용하기를 희망하기 때문에 중국에 여러 요구들을 하게 되었다. 이에 대해 중국은 자국의 부상이 결코 세계 평화를 위협하는 것이 아니며, 국제 질서와 조화를 이루면서 평화롭게 발전할 수 있다는 ‘화평발전(和平發展)’¹¹을 내세우고 있다.

중국 화평발전전략은 중국의 대외 위상에 합당한 지위와 영향력을 확보하고 이에 걸맞은 대우를 받기 위해서 국제협력에 좀 더 적극적이고 평화적 모습을 보여야 한다는 것으로 요약가능하다. 중국은 2005년 12월 『중국 화평발전의 길』이라는 외교백서를 발간하여 평화적 발전 추구가 중국의 핵심적 목표라는 점을 강조하였다.¹² 여기에서 중국은 세계와 평화롭게 ‘조화세계(和諧世界)’¹³를 이룸으로써 화평발전에 이를 수 있다고 주장하였다.

10- Yue Jianyong, “Peaceful Rise of China: Myth or Reality?” *International Politics*, Vol. 45, No. 4(Jul, 2008), pp. 440-441.

11- 이에 대해서는 Bates Gill, “Discussion of ‘China: a Responsible Great Power,’” *Journal of Contemporary China*, Vol. 10, No. 26(Feb, 2001), pp. 10-26; Bonnie S. Glaser and Evan S. Medeiros, “The Changing Ecology of Foreign Policy-making in China: The Ascension and Demise of the theory of ‘Peaceful Rise,’” *China Quarterly*, No. 190(Jun 2007), pp. 291-310; Zhengbijian, “China’s “Peaceful Rise” to Great-Power Status,” *Foreign Affairs*(September/October 2005); 閻學通, 『中國崛起-國際環境評估』(天津: 天津人民出版社, 1998); 김애경, “중국의 ‘화평굴기’론 연구: 논쟁과 함의를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제45집 4호(2005), pp. 215-234 참조.

12- 國務院新聞辦公室, “中國的和平發展道路,” (2005. 10).

13- 조화세계의 의미를 정치, 경제, 문화, 안보, 환경보호 등 5가지 방면으로 구분하여 다음과 같이 설명하였다. 첫째, 정치적으로 상호 존중, 평등한 협상, 국제관계의 민주화를 공동으로 추진하고, 둘째, 경제적으로 상호협력과 상보성, 경제의 세계화를 공동으로 추진하여 공동발전을 추진한다. 셋째, 문화적으로 상호 본받고, 차이점을 나누고 공통점을 추구하며, 세계의 다양성을 존중하고, 인류문명의 번영과 진보를 공동으로 추진한다. 넷째, 안보상으로 상호 신뢰하고, 협력을 강화하고, 전쟁수단을 통한 국제문제의 해결이 아니라 평화적 방식을 통한 국제 분쟁의 해결을 추진한다. 다섯째, 환경보호에서 서로 협력하며, 공동으로 인류 생존 공간인 지구를 보호한다. 이정남, “조화세계론을 통해서 본 중국의 동아시아 질서구상,” 『국제정치논총』, 제50집 1호, pp. 47-48.

중국의 화평발전이 가능한 것인가에 대한 논의는 중국위협론과 함께 많은 논쟁을 가져왔다. 베리 부잔(Barry Buzan)은 중국과 국제사회가 어떤 관계를 맺는가에 따라 중국 화평발전의 가능성을 분석하여 다음의 몇 가지를 제시하였다.¹⁴

가장 중요한 요인은 중국 자신이 국제사회에서 어떤 지위에 있는가이다. 중국은 자국의 부상을 통해 효과적으로 그 지위를 변화시켜왔는데, 스스로 세계 경제의 엔진 중의 하나로서, 그리고 곧 초강대국 지위에 올라설 강대국으로서의 권리에 대해 언급하고 있다. 세계사적으로 보면 세력부상에 따라 중국의 지위가 변화하고, 중국이 지도적 역할을 하도록 압력이 증가할 것이며 중국은 지난 30년보다 향후 30년 동안 더욱 많이 달라질 것이다. 이 때 중국이 국제사회에서 지도적 역할을 평화적으로 수행하는 것이 화평발전의 조건이다.

두 번째 요인은 2008년 이후 시작된 세계 경제위기이다. 이 위기는 수출 위주인 중국의 성장전략에 중요하고 지속적인 영향을 줄 것이다. 자본주의 경제의 진전은 중국에서부터 나오는 영향력을 이전 수준처럼 더 이상 유지 해주지 못할 것이다. 만약 중국이 사회·정치적 안정성 유지를 위해 필요한 경제 성장의 수준을 유지하려면, 국내 시장 확대의 방법을 신속하게 찾아야 할 것이다. 이것은 중국 경제발전에서 내수를 확대하고 이를 위해서는 저성장 지역의 구매력을 높여야 한다는 점을 확인할 수 있다.

세 번째 요인은 전 지구적 환경위기의 확대이다. 환경 변화는 국제관계에서 중요 카드 중 하나이다. 환경위기는 더 오래 지속될 것이고 좀 더 심각한 변화가 나타날 것이다. 기후 변화, 오염, 수면상승, 식량고로서 바다의 붕괴 등이 인간 정치·경제에 전 세계적이면서 지역적으로 중요한 영향을 줄 것이다. 중국은 이미 환경 문제를 가지고 있으며, 국제사회가 어떤 원칙을 가지고 대응하느냐에 따라 중국의 평화적 부상에 대한 조건이 변화될 것이다. 특히 환경위기로 인한 전 세계적 자원 부족은 중국의 지속성장에

14. Barry Buzan, "China in international society: Is 'peaceful rise' possible?," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 1(Jan, 2010), pp. 16-20.

영향을 끼칠 수밖에 없다.

네 번째 요인은 국제사회 내 미국 리더십의 위기이다. 미국과의 관계는 미국이 개입하고 있는 동아시아와 힘과 제도의 구조를 포함하는 세계적 차원의 두 가지 수준에서 규정되는데, 이 두 가지 수준은 서로 연계되어 있다. 중국은 이 두 수준의 구분을 강조하는데, 세계적 차원의 화평발전을 이루기 위해서는 동아시아에서의 화평발전이 필요하다. 이것은 중국과 주변국의 관계 설정이 중요함을 역설하며 중국의 파트너로서 주변국의 역할을 강조할 필요성을 제기하고 있다.

그런데 동아시아 지역에는 한반도와 타이완 해협 같은 전략적 요충지가 있고 상호 불신이 남아 있는 지역이다. 동북아시아에는 북한 핵문제, 환경 악화와 같은 세계 문제의 축소판이 있다.¹⁵ 중국이 지역의 책임 있는 대국으로서 평화발전을 이루려면 이러한 지역 문제들을 평화롭게 해결할 수 있는 능력을 갖추고 실행하여 지역 구성국 및 국제사회에 스스로 보여 주어야 한다.

후진타오를 비롯한 현 세대 중국 지도자들은 경제 급성장을 위해서는 국내 정치적 안정성이 중요한 열쇠임을 알기 때문에 경제발전과 자기 자신의 부를 와해시키지 않는 조화로운 국제 환경에 집중하고 있다.¹⁶ 중국의 화평발전과 베이징 컨센서스의 성공은 대외적 지도력과 더불어 국내시장 확대, 환경위기와 이에 따른 자원 부족, 동아시아 주변국과의 관계 설정에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 다시 말하면, 중국의 지속성장을 위해서는 대외개방과 내부 불균형 완화, 그리고 자원의 확보가 필요하며, 이를 위해 주변국과의 관계를 협력적 관계로 만들어놓아야 한다.

이에 따라 중국은 주변국과의 관계 협력을 통한 신 성장동력의 창출, 자원외교의 적극화, 대외개방 확대를 통한 지역 불균형 완화 등을 지속 성장의 조건으로 판단하였다. 이러한 조건을 충족시키는 계획 중 하나로

15- Jae Ho Chung, "China and Northeast Asia: A Complex Equation for 'Peaceful Rise'," *Politics*, Vol. 27, No. 3(Oct, 2007), p. 156.

16- Joseph S. Nye, "American and Chinese Power after the Financial Crisis," *Washington Quarterly* (Oct 2010), p. 150.

동북진흥을 추진하고 있다. 이 계획은 주변국과의 협력 확대의 연산선상에 있으며, 불균형 성장 문제를 해소하는 균형발전과 대외개방 확대를 추구하고 있다. 중국과 북한의 경제협력은 동북진흥 계획을 통해 실현되고 있으므로 이에 대한 충분한 검토가 필요하다.

Ⅲ. 동북진흥 계획의 목표와 추진

1. 동북진흥 계획의 목표

중국과 북한의 경제협력을 추진하는 연결고리는 중국의 동북진흥 계획이다. 이 장에서는 동북진흥 계획이 중국의 전체 균형발전이라는 측면에서 어떤 의미를 지니고 있고, 동북 지역이 가진 장점을 통해 다른 지역이 아닌 동북 지역이 최근 수년 간 주목받고 있는 원인을 검토해보고자 한다.

중국 내부 균형발전은 중국의 안정적인 지속성장을 가능하게 하고, 개혁·개방 발전 이후 편중된 경제 성장의 성과를 중국 전 지역에 골고루 나누어 내적 균형을 이루려는 것이다. 중국의 지역발전 전략의 조정인 균형발전의 대표적 사례는 ‘서부 대개발(西部開發)’과 ‘동북진흥 계획’, 그리고 ‘중부 대개발(中部崛起)’이다. 이 중 서부 대개발은 ‘서북 5성구(省區)’와 ‘서남 5성구시(省區市)’를 내륙개발 계획으로 2000년부터 2049년까지 3단계로 진행되는 경제부흥 계획으로 중국 제3세대 지도부의 중점 계획이었다.¹⁷ 그리고 중부 대개발은 2005년 말부터 처음으로 공식화되었으나, 아직 세부적 결과가 부각되어 있지 않은 상태이다.¹⁸

17. 첫째, 각 지역의 장점을 살려 적합한 발전을 시킨다. 둘째, 점진적으로 각 지역관계의 균형을 실현시키고 지역 경제를 일체화시킨다. 셋째, 어려운 지역의 문제를 해결하고 각 지역의 기본 공공 서비스의 균등화와 인민생활의 격차를 축소하며, 낙후한 지역의 인민들도 경제 번영의 권리를 향유할 수 있게 한다. 王胜今·吳昊, “以科學觀統領區域經濟社會發展,” 王胜今·朱顯平, 『圖們江區域合作開發研究』(長春: 吉林人民出版社, 2010), p. 342.

18. Jae Ho Chung, Hongyi Lai and Jang-Hwan Joo, “Assessing the Revive the Northeast Programme: Origins, Policies and Implementation,” China Quarterly, No. 197, March 2009, p. 108.

반면 동북진흥 계획은 후진타오 주석을 비롯한 제4세대 지도부의 중점 계획으로 2003년 5월에서 8월까지 원자바오(溫家寶) 총리가 동북 3성인 지린성(吉林省), 랴오닝성(遼寧省), 헤이룽장성(黑龍江省)을 시찰하면서 본격화되었다. 이 지역을 중심으로 하는 ‘동북진흥’ 개발 계획을 2003년 100개 프로젝트를 발표하고 2004년부터 본격적으로 추진되었다. 이에 따라 동북진흥 계획은 후진타오 지도부의 중국 내부 균형 성장의 상징적 프로젝트이기 때문에 후진타오 지도부의 역점사항인 것이다.

동북진흥 계획은 그 실행에서 다음과 같은 세 가지 목표를 가지고 있는데 이 목표는 중국의 지속성장과 관련 깊다.¹⁹ 첫째, 동북진흥 계획은 주변국과의 적극적 협력을 통해 중국 경제 성장의 새로운 동력을 확보하고자 한다. 중국과 주변국과의 경제협력 목표는 중국 안보를 위한 것이기도 하지만 경제발전의 수요에 의한 것이기도 하다. 중국 상품의 수출은 미국 및 유럽 연합(EU: European Union) 시장에 대한 의존도가 비교적 높기 때문에 이들 국가 경제 주기의 많은 영향을 받는다. 최근 미국 및 EU 국가들의 경제적 불안정은 중국의 안정적인 성장을 확신하지 못하는 상황이다. 중국 정부는 이를 보완하기 위하여 개발도상국 등의 신흥 시장 발굴에 노력하고, 주변 국가들과의 경제협력을 통해 중국 경제의 지속성장을 뒷받침하려 한다.

중국은 주변국과의 무역 관계를 확대하고 있는데, 미얀마, 베트남, 몽골, 그리고 북한이 이에 해당한다. 이중에서 미얀마와 베트남은 중국 남부 지역의 자원 확보와 수출항로를 위해 필요하고, 몽고와는 ‘중-몽 대통도(中蒙大通道)’를 건설하여 무역을 확대하였다. 이와 마찬가지로 중국 동북 지역에서 북한과의 변경무역 발전이 확대되고 있다. 중국은 변경무역 수출입 상품 기지의 생산비율을 높이고 왕래, 비자제도의 협력, 변경 지역 화폐 교환과 정산의 편리화, 상품검사 및 검역제도의 협력 등 변경무역의 편리화를 위한 국제협력이 이루어지도록 하는 조치들을 취해왔다. 북한과의 변

19- 廉曉梅, “東北振興過程中的對外開放: 總體思路與對策,” 王勝今·朱顯平, 『圖們江區域合作開發研究』, p. 349.

경무역은 이러한 계획하에 이루어지고 있으며 북한의 필요성에 의해 더욱 활발해지고 있는 실정이다.

둘째, 동북진흥 계획은 주변국과의 협력을 통해 중국의 에너지 공급 활동을 확보하고자 한다. 중국 경제발전에 중요한 석유, 천연가스 등의 에너지 자원의 부족 문제는 주변국들과의 경제협력을 촉진하는 원인이 되고 있다.²⁰ 중국정부는 러시아와 중앙아시아의 자원에 많은 관심을 기울이고 있는데, 이를 위해 훈춘 및 하산 철도를 건설 중이다. 자원 공급이 필요한 중국 동남 지역에 러시아와 중앙아시아의 자원을 공급하기 위해서는 북한과의 협력이 필요하다. 또한, 중국은 북한의 천연자원에도 관심을 가지고 적극 활용할 가치가 있다고 판단하고 있어 북한과의 협력을 추동하고 있다.

셋째, 동북진흥 계획은 중국 전체 대외개방의 균형정책의 일환이다. 지금까지 중국 동남 연해 지역의 개방도시 및 경제특구는 대외개방 정도가 높은 지역으로 경제 성장의 큰 혜택을 받았다. 그러나 상대적으로 중국 동북 지역은 대외개방의 수준이 높지 않았는데, 이 계획을 통해 동북 지역의 대외개방 정도를 높여서 중국 경제의 새로운 동력으로 삼고자 한다. 이 지역이 연해 지역이라는 점과 동북아시아의 한국과 일본, 북한과의 협력에 유리한 지역이며, 러시아까지 협력이 가능한 지역이라는 점에서 대외개발 지역으로 입지가 우수하다. 특히 동북진흥 계획에서 중국, 러시아, 북한의 3국이 인접하고 있는 투먼강 지역은 중국의 대외개방 확대를 위해 중요한 요충지이다. 그러나 이러한 필요성에도 불구하고 이 지역의 국가 간 경제무역 관계는 많은 장애가 있어 어려웠으나, 중국 중앙정부는 동북진흥 계획의 적극 추진을 통해 이러한 장애물을 없애고자 한다.²¹

이러한 목표들을 가지고 있는 중국정부의 동북진흥 계획은 중국의 지속 성장과 균형성장이라는 계획하에 추진되고 있기 때문에 구체적이고 체계적으로 진행되고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 지속성장의 관점에서 동북진흥 계획은 지속성장에 필요한 신성장동력 창출, 에너지 자원의 공급, 대외

20. 王胜今·于瀟, 『圖們江地區經濟合作研究』(長春: 吉林人民出版社, 2010), pp. 54-55.

21. 曉梅, “東北振興過程中的對外開放: 總體思路與對策,” 王胜今·朱顯平, 『圖們江區域合作開發研究』, p. 346.

개방의 확대라는 요건을 두루 갖추고 있다. 이에 따라 중국 경제의 전반적 안정을 위해 경제적 이익의 관점에서 동북진흥 계획이 결정되었다. 중국 동북진흥 계획의 성공을 위해서는 주변국과의 협력이 절실하고 북한과의 협력이 필수적이다.

2. 동북진흥 계획의 입지와 장기 구상

중국 동북 지역은 중국 동북 지역 동부와 북한 동북부, 그리고 러시아 극동 지역 서남부가 만나는 북·중·러 국경지역이 포함되어 있어 발전 가능성이 큰 곳이다. 그리고 중국 동북 지역은 중화학 공업 분야의 대형 국영 기업이 지배적인 위치를 차지하고 있으며, 러시아의 자원, 북한의 노동력, 중국의 자본이 결합하는 3국 간의 새로운 협력 모델이 창출될 수 있는 지역이기도 하다.

동북진흥 계획을 구체적으로 살펴보면 “3종5횡(三縱五橫)”의 경제권의 공간발전 구조를 형성할 방침이다. 3종은 다롄(大連) 경제구, 랴오중(了中) 경제권, 창지(長-吉) 경제구를 연결하는 것을 가리키고, 공업화와 도시화가 진전된 지역을 이어 비교적 긴 동북 지역의 중점구역을 조성하는 것을 말한다. 또한, 5횡은 다롄에서, 창싱다오(長興島), 진저우완(錦州灣), 단둥(丹東), 화위엔커우(花園口)를 연결하는 연해 경제권을 조성하는 구상이다.²²

동북진흥 지역은 다른 지역에 비해 석유, 석탄 등의 에너지 매장량이 비교적 많아 주변국의 새로운 에너지 공급을 얻을 수 있다. 게다가 연해 지역이기 때문에 석유화학 및 석탄재료 발전의 잠재력이 크다는 장점이 유리한 입지이다. 또한, 동북 지역은 교육 및 과학연구 수준이 높은 지역으로 인재들이 포함되어 있고, 농업 현대화에서도 앞서고 있어 옥수수, 대두, 쌀의 주요 생산기지이며 축산물 생산량도 많은 점은 지역 발전에 장점으로 손꼽힌다.

22. 王胜今·吳昊, “以科學觀統領區域經濟社會發展,” 王胜今·朱顯平, 『圖們江區域合作開發研究』, p. 342.

또한, 동북진흥 계획은 이 지역을 물류기지로 삼고자 하는 구상을 포함하고 있다. 현재 중국 당국은 동북 지역에 국제적 대통로를 건설하고 지역 교통 및 물류 협력체계를 갖추는 등의 사회기반시설 건설을 추진하고 있다. 내부 연결망뿐만 아니라 러시아, 북한, 몽골 등의 주요 해안 통로를 건설하는 중이다. 특히, 러시아의 훈춘, 북한의 나진 및 원정리의 고속도로 건설과 투먼강 지역 철도 연결을 추진 중이다.²³

투먼강 지역은 중국, 러시아, 북한의 3국이 맞닿아 있는 성장 잠재력이 높은 지역으로 중국 동북 지역과 북한, 러시아 극동의 인구가 약 1억 5천 명에 이르고 러시아의 풍부한 석유, 천연가스, 석탄, 목재 등의 자원을 활용하기 적합하다.²⁴ 풍부한 자원을 배경으로 러시아 경제의 회복을 위한 인프라 개발, 2004년 이후 중국 동북 지역 진흥전략 실시와 실적으로 3국 간의 경제 교류 관계가 증대하고 있어 발전 가능성이 높다.²⁵

중국은 이 지역을 동북아 물류기지로 활용하여 일본 및 EU 지역의 수출 통로로 삼고자 한다. 이 지역에 동북아 초국적 운송 시스템을 건설하는 것이 동북진흥 계획의 목적 중 하나이다. “양종양횡(兩縱兩橫)”으로 대별되는 운송 시스템과 ‘삼대’ 국제물류 중심을 설립하겠다는 계획이다. 양종은 중국 다롄에서 러시아 하바로프스크까지, 한국 부산에서 러시아 하바로프스크의 반도 동해안까지 이르는 것이고, 양횡은 중국 다롄에서 한국 부산의 서해안까지, 투먼강 지역에서 러시아 치타(Chita, 赤塔, Читинская область)까지 이르는 것이다.

중국은 동북아 대륙이 이미 일정 규모의 물류중심이 되어 있다고 판단하고 있다. 이 중에서 다롄, 부산, 투먼 지역을 3대 물류 중심으로 간주한다. 다롄과 부산은 많은 성장을 이루었지만, 투먼 지역은 아직 발전 가능성이 많은 저발전 지역으로 남아 있다고 주장한다.²⁶ 남쪽 산업을 동북 지역으로

23. 康曉梅, “東北振興過程中的對外開放: 總體思路與對策,” 王勝今·朱顯平, 『圖們江區域合作開發研究』, p. 349.

24. 王勝今·鄒向陽, “建設東北亞跨國運輸走廊的設想及意義,” 王勝今·朱顯平, 『圖們江區域合作開發研究』, p. 300.

25. 丁士晟, “東北亞未來的金三角,” 王勝今·朱顯平, 『圖們江區域合作開發研究』, p. 7.

26. 王勝今·鄒向陽, “建設東北亞跨國運輸走廊的設想及意義,” p. 299.

이동하여 동북 지역의 주요 항구, 변경 해안은 “남화북출(南貨北出: 남쪽의 상품을 북쪽에서 수출함)”의 역할을 해야 한다고 주장한다. 말하자면 투먼 지역을 중심으로 물류를 발전시키겠다는 장기 구상을 가지고 있는 것이다.

동북 지역이 여러 유리한 입지 조건을 가지고 있기 때문에 중국정부는 동북진흥 계획을 통해 이 지역을 국제 경쟁력 있는 장비제조업 기지로 삼고, 국가의 새로운 자원과 에너지 보장 기지 및 국가 중요 농축산 기지로 삼는다는 계획을 하고 있다. 공업기구 특화 정책을 통해 동북 지역을 장비제조업, 하이테크 기술 산업, 에너지공업, 재료공업, 특수 경공업을 특화시키고자 한다.

이와 같이 동북진흥 계획의 추진은 후진타오 시대의 지속성장을 위한 내부균형 발전과 새로운 동력의 확보라는 청사진 속에서 시작되었다. 후진타오 지도부가 동북 지역 개발을 균형개발의 중점으로 삼은 이유는 동남 지역의 발전 성과를 그대로 유입시킬 수 있기 때문이다. 중국 동남 지역의 여러 항구 도시를 중심으로 대외개방을 하고 연해 공업 지역을 조성한 것이 중국 경제 개혁·개방의 서막을 알린 것이었다. 이러한 중국 동남 지역의 여러 도시가 지금까지의 중국 경제발전에서 최대의 수혜자였던 점을 고려하여, 미래 경제발전의 이익을 창출하고 공유할 지역으로 동북 지역을 선택한 것이다.

3. 동북진흥 계획의 구체화: 창지투 계획

창지투 계획은 2007년 1월 후진타오 주석이 지린성을 시찰하면서 과학 기술을 강화하여 지린성의 낙후공업 발전을 이끌어가야 한다고 강조함으로써 출발했다. 그해 3월 지린성 정부가 ‘창지투 계획’을 제출하고 원자바오 총리는 ‘국가발전개혁위원회’에서 이를 연구하도록 지시했으며 이에 대해 구체화할 것을 결정하였다. 그해 9월 중국 장춘 동북아국제투자무역 박람회를 개최하면서 이 지역에 ‘창지투 개발선도구’ 건설을 선포하고 5~10년간 장춘 및 지린을 중심축으로 하여 동북 지역 개발을 추동하는 장기 계획을 세웠다. 이러한 창지투 계획은 동북진흥 계획을 구체화한 핵심계획이다.

이후 2008년 11월 중국 중앙정부가 지린성 방문 조사 이후 정치협상회 11기 1차 및 2차 회의에서 창지투 개발-개방선도구 건설을 제안하였다. 2009년 4월 지린성 자원을 조사하고 창지투 개발-개방선도구 계획(이하 창지투 계획)의 관철과 실시를 건의하고, 그해 8월 국무원에서 국가전략으로 정식 비준하였다. 9월 동북 지역 낙후 공업기지 진흥 전략을 발표하고, 창지투 계획에 대한 1천억 위안(元) 지원을 결정하였다. 10월 지린성 정치협상회 제10기 23차 주석회의에서 창지투 계획 관철과 실시에 관한 건의를 통과시킴으로써 중국 중앙정부의 지원에 의한 실시가 보장되었다.²⁷

이후 2009년 11월 확정된 창지투 계획으로 구체적인 실행 방안이 마련되었다. 중국 국무원은 정식으로 ‘중국 투먼강지역협력개발규획요강-창지투(長吉圖) 개발-개방선도구’를 공포하여 창지투 계획을 본격화하였다. 중국의 동북진흥이라는 과제를 추진하기 위해 중국의 창춘, 지린, 투먼(圖門)을 연결하여 동변도 철도, 압록강 대교의 삼각 구도하에서 지역 경제발전을 구상한 것이다.

중국 국무원이 공식적으로 창지투 계획을 주도함을 선포함으로써 국가전략으로 동북진흥 계획을 추진함을 보여주었다. 지린성 정부는 중국 중앙정부의 힘을 빌려 동북 3성의 발전을 위하여 투먼 지역을 개발시키려는 계획을 추진하고 있다. 유사한 사례로서 메콩강유역 개발을 들고 있으며, 지린성 주도의 동북 3성 경제권, 환발해 경제권을 형성하여 대외개방을 이끌어간다는 계획이다.

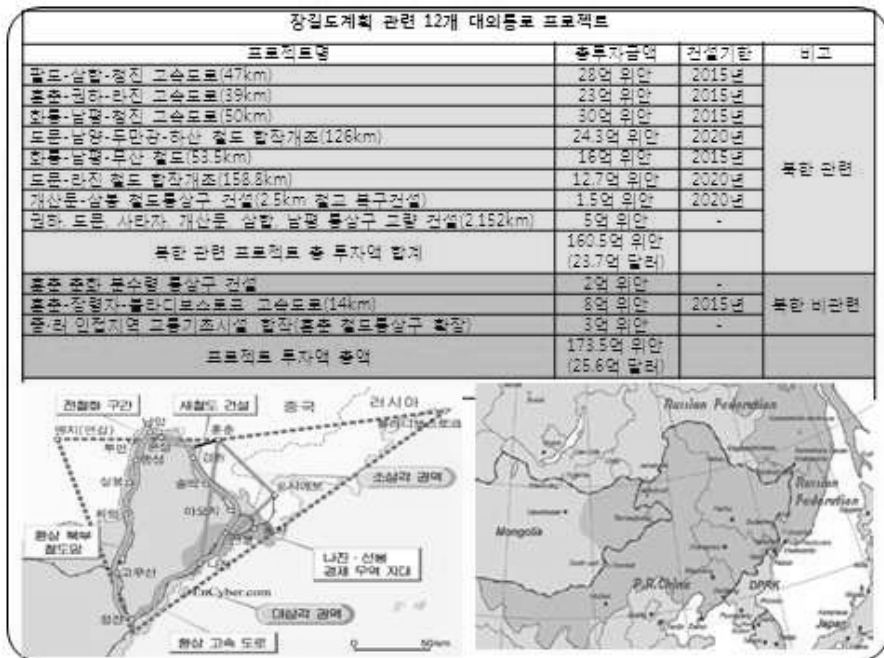
<그림 1>에서 보는 바와 같이 중국의 창지투 계획은 북한의 청진, 나진, 무산 등의 지역과 직접 도로 또는 철도를 연결하여 러시아까지 연계한다는 전략 속에 진행된다. 중국과 연결되는 청진과 나진항은 항구도시로서 중국의 연해 지역 개발 프로젝트와 연계되어 동해로 나갈 수 있는 수출항이며, 무산이나 삼봉은 북한지역의 광물자원이 있는 지역이다. 또한, 중국과 러시아의 인접 지역인 훈춘 지역과 하산 지역을 연결하여

27. 장동명, “동북아경제협력 메커니즘 구축에 관한 연구,” 『북한정책포럼 제18차 국제세미나 발표집』 (2011년 4월 12일), p. 19.

러시아의 블라디보스토크까지 연계한다는 것은 동북아 물류 중심으로 도약하겠다는 의지를 엿볼 수 있다. 대부분의 건설기한이 5년 또는 10년 이후로 되어 있는 것은 창지투 계획이 장기적 계획으로 진행된다는 것을 보여준다.

또한, <표 3>과 같이 창지투 계획은 동북진흥 계획의 핵심으로 창춘, 지린, 투먼 지역을 중심으로 발전을 시켜 주변 지역과 연계하는 계획이다. 공업, 서비스, 농업을 부문별로 발전시키고 이를 위해 교통, 수리, 에너지, 정보기반, 환경 등의 사회기반시설을 구축하고 지역적 협력체계를 구축하여 중국 동남 지역 연해 지역과 연계시킨다는 것이다. 이것은 중국 동북 지역 및 북한과 러시아의 자원을 자원 수요가 급증하는 동남 지역에 공급한다는 중국 전체 개발 계획과 맞물려 진행되고 있다.

<그림 1> 창지투 계획 관련 12개 대외연결망 프로젝트²⁸



28. 장동명, “동북아경제협력 메커니즘 구축에 관한 연구,” p. 20.

한편, 2000년대 이후 아프리카 등 전 세계를 대상으로 자원 확보를 위한 경제협력 및 전 방위 외교활동을 전개하고 있는 중국은 창지투 계획을 에너지 자원 확보의 연장선으로 간주한다. 중국은 창지투 주요 도시들을 에너지형 도시로 추진하여 지속발전의 중점도시로 자리매김하는 것을 중점사항 중의 하나로 간주하고 있다. 동북 지역에 드러나는 문제는 자원 고갈과 이에 따르는 심각한 경제적 어려움을 해결하기 위해서이다. 이를 개선하기 위해 주변국과의 적극적인 에너지 협력을 통해 에너지 자원을 확보하는 것이 중요 목표에 포함되어 있다. 이러한 창지투 계획이 중국의 동북 지역을 연결하는 계획이므로 주변국인 북한의 지하자원은 충분한 장점이 있다.

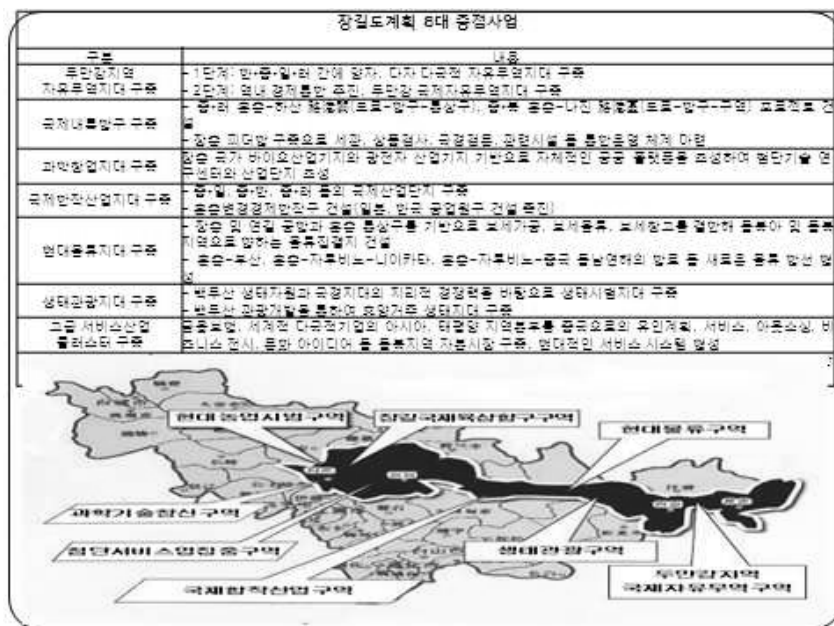
<표 3> 창지투 계획 내부건설 및 기타지역과의 연동개발 계획

대구분	소구분	분류	내 용
내부 건설 계획	공간 배치 계획	훈춘시	대외개방 창구 기능 담당, 다국적 관광협력 전개
		옌/룽/투	옌지, 룽정, 투먼 지역 대외개발의 최전방 지대로서 두만강 지역 중요 물류센터와 국제 산업협력 서비스 기지의 기능을 중점 담당
		창지 편제구	창춘, 지린 중심의 자체적 산업기반과 인재 및 과학기술의 우위를 이용하여 생산 요소를 진일보하고 산업개발을 통하여 지역협력의 개발을 지탱하는 핵심 기지의 기능 담당
	산업 발전 계획	공업영역	자동차 제조업, 석유화학, 공업, 농산물 가공업, 전자정보 산업, 제련건재산업, 장비 제조업, 바이오산업, 신소재 산업 등 3대 신흥공업기지 중점 건설
		서비스영역	현대 물류업, 관광업, 문화 창조산업, 서비스업, 비즈니스 전시 컨벤션업, 금융보험업 등 첨단 서비스 산업을 중점발전
		농업영역	경작지 자원보호, 농업기반시설 건설 강화, 식량종합 생산 능력 강화, 특색 있는 농업발전
	기초 건설 시설 계획	교통시설	일체화된 입지·교통망 건설, 장춘을 중심으로 하얼빈-다렌 철도 여객 전용선, 창춘-지린 철도 여객 전용선, 지린 투먼 고속철도, 창춘-지린 등 중심 도시의 도시 순환 고속도로 및 기타 도로 건설
		수리시설	송화강, 두만강 및 주요 도시의 홍수 방지 사업, 지린성 중부지구 수리사업, 농업수리 사업, 수자우언 오염관리 프로젝트 등

대구분	소구분	분류	내 용
		에너지개발	훈춘 발전소 사업, 둔화 저수량 발전소 사업, 재생 에너지 개발사업, 창춘-지린-옌지 천연가스 수송관 사업
		정보기반 시설	이동통신, 디지털 TV, 차세대 인터넷 사업 중점 강화, 전자 산업 활성화를 위한 기지 건설
		환경보호	순환경제, 저오염 경제발전, 백두산 천연림 보호, 승화강 수질 오염 처리, 지린성 중부 지구 관리
기타 연동 계획	지린성 기타지구		창지투 계획은 지린성의 장점 건설, 지린성 기타 지구 경제 성장 연동, 지린성 기타지구를 창지투계획 개발건설에 융화
	헤이룽장, 랴오닝, 네이멍구		창지투 계획과 헤이룽장, 지린, 네이멍구 사이의 철도·도로 중점건설, 교통네트워크 구축, 기업 간 초 지역적 협력체계 구축, 동북 지역은 에너지 개발 이용하여 협력사업 전개
	기타 다른 성(省)		동난 연해 성·시와 산업단지 건설, 선진 성·시의 선도구 산업 강화

출처: 장동명, “동북아경제협력 메커니즘 구축에 관한 연구,” 『북한정책포럼 제18차 국제세미나 발표집』 (2011년 4월 12일), p. 20.

<그림 2> 창지투(장길도) 계획 8대 중점사업²⁹⁾



²⁹ 장동명, “동북아경제협력 메커니즘 구축에 관한 연구,” p. 21.

<그림 2>와 같이 창지투 계획의 8대 중점 사업을 보면, 두만강 지역 국제 자유무역지대 건설, 창지투 국내 내륙항구 건설, 과학기술 창조지역 건설, 국제 협력산업지역 건설, 현대물류지역 건설, 생태여행지 건설, 최첨단 서비스업 집중지역 건설, 현대농업 모범지역 건설 등이다.³⁰ 또한, 국제 유통망을 구축하여 한국, 중국, 러시아의 물류 중심으로 육성할 예정으로 훈춘-부산, 훈춘-자루비노-니카타, 훈춘-자루비노-중국 동남 연해 지역에 이르는 물류 중심으로의 개발 계획이 시행되고 있다.

이와 같이 창지투 계획은 중국 동북진흥 계획의 핵심으로서 동북진흥 계획의 목표를 고스란히 실천하고 있다. 중국은 창지투 계획을 통해 러시아, 일본, 한국으로의 물류 중심을 이루어 새로운 대외개방을 이루려 하고 있으며, 주변국과의 협력을 통해 자원 확보와 동남 연해 지역의 연결을 추구하고 있다. 창지투 계획이 성공하려면 주변국인 북한과의 협력이 필수적인 수밖에 없으며, 이는 양국 경제협력을 확대시키는 원인이 되고 있다.

IV. 북한·중국 경제협력의 실태와 경제적 가치

1. 북한 나선 특구 개발

2010년 북한과 중국은 ‘나선경제무역지대’와 ‘황금평경제지대’ 공동개발 계획 요강을 발표하고, 그해 11월 20일 중국 상무부와 북한 합영투자위원회가 신의주의 위화도·황금평 지역과 나선 지역을 묶는 ‘일구양도(一區兩島: 一區는 나선 지역, 兩島는 위화도와 황금평을 의미)’의 특구개발 계획에 합의하였다. 양국은 나선특구와 창지투를 연계시켜 단순 변경무역에서 산업자원의 협력으로 전환하기로 하였다. 이를 위해 북한 원정리에서 나진

30. 백성호, “중국의 장길도 개발과 러시아의 연해주 전략,” 『제12차 중국 한국학 국제학술세미나 자료집』 (2011년 10월 14-15일), p. 123.

간 도로를 지난 2011년 12월 개통하여 김정일 위원장 사망 이틀 이후부터는 운행을 개시하였다.³¹

또한, 창춘 야타이(亞太) 그룹의 연간 100만 톤 규모의 시멘트 공장을 준공하고, 일차적으로 훈춘의 전기를 공급한 후 이차적으로 화력발전소를 준공하여 북한의 전력난을 해소하려는 구상도 가지고 있다.

한편 훈춘(琿春)-투먼 고속도로 개통으로 중국은 국경 외 항구를 통하여 구내 화물을 외국으로 운송하는 기반을 갖추게 되었다. 2011년 6월 북한은 훈춘-나선 간 도로에서 뺏어 나온 청진으로 향하는 약 15km 길이의 도로를 개설하는 공사를 시작했으며, 또한 2015년까지 청진-룡징(龍井)시 싼허(三合)통상구 고속도로와 허룡(和龍)-북한 남평-청진 고속도로도 신설될 예정으로 중국의 '창지투' 관문인 훈춘과 투먼, 싼허의 뱃길이 모두 열리게 될 예정이다.

나선 경제특구는 중국 창지투 개발·개방 선도구의 대외 물류통로를 실현하는 것으로 중국은 북한 라진항 사용권을 획득하였다. 2010년 북한 나진항의 사용권을 중국 지린성이 10년 동안 확보하여 중국은 나진항을 통해 동해로 진출하는 길이 열렸다. 이를 위해 북·중 양국 정부는 협의서 8개를 체결하고 그중에서 5개를 시행 중이다. 나선시 경공업과 농업발전을 적극적으로 지원하고, 발전소, 금속가공을 발전시켜나가기로 하였다.³²

31. 보도에 따르면 이 도로가 약 70% 완공되었으나, 차량통행을 허용하여 물자교류가 활발히 이뤄지고 있다. 특히 김정일 위원장 사망 발표 이후 이틀간 이 도로가 폐쇄되었으나, 이틀 후인 2011년 12월 21일부터 다시 개통이 재개되었다고 한다. 『연합뉴스』 (2011년 12월 23일자).

32. 장동명, “동북아경제협력 메커니즘 구축에 관한 연구,” p. 6.

<그림 3> 북한 황금평·나선 경제특구지역³³

<그림 3>과 같이 나선 경제특구는 북한의 나선 특별시와 용상, 굴포 지역을 중심으로 중국의 훈춘까지 북·중 경협 벨트를 형성할 계획이다. 이 중에서 라진 지역은 물류 산업, 장비제조 산업, 첨단기술 산업, 의류 및 식료품 가공 산업을, 선봉 지역은 원자재 공업, 방직 산업, 장비제조 산업, 농산물 가공업을 육성할 계획이고, 용상 지역에는 종합 목재가공 공단과 굴포의 고효율 농업시험단지가 조성될 계획이다. 이를 위해 도로, 철도, 항공, 항구, 전력, 정보통신 시설 등의 인프라 시설 구축을 중점 사업으로 추진 중이다.³⁴

이러한 특구 개발을 위하여 양국 간 인프라 연계 투자는 전략적이고 선택적으로 진행되고 있으며 창지투 계획과 연계되어 진행되고 있다.

33. 윤승현, “중국 창지투-북한 나선특구 연계 개발 현황과 전망,” p. 25.

34. 위의 글, p. 27.

중국은 2005년부터 공식적으로 북한과의 ‘도로, 항만, 지역 일체화 건설을 촉진하는 대외협력 프로젝트를 실시하고 있다. 북한은 이러한 중국의 개발전략에 나선 지역의 나진, 청진항을 개방하고 국가개발은행을 설립하여, 8개 도시의 경제특구 지정 및 외자개방 계획을 밝히고 있다. 이를 주관하는 ‘라선경제무역지대지도기관’과 ‘라선시인민위원회’를 통해 투자를 유치하고 있으며 50여 개의 투자 관련 부문별 규정들을 통해 제도적 환경을 조성하였다.³⁵

특히 북·중 양국 최고지도자 간 합의사항 수행을 위해 북한 측이 최대의 노력을 기울이기로 하였다. 북한은 중국 개혁·개방의 성과 및 경험을 획득하려는 목표를 표명하였다.³⁶ 이를 위해 북한은 2010년 1월 4일 최고인민회의 상임위원회 정령에 따라 나선 특별시로 승격하여 나선 경제무역지대를 조성하여 50여 개의 ‘나선경제무역지대법’을 제정·공포하였다. 2010년 발족한 북한 합영투자위원회를 통해 동북 3성과 북한의 동반 성장 가능성이 구체화되고 있다. 그리고 북한은 2010년 나선 지역의 외국투자기업 및 외국인 세금규정규칙을 발표한 데 이어 2011년 ‘국가경제개발 10개년 전략 계획’을 공포하여 외국기업의 투자에 대한 법적 기초와 제도적 환경을 마련하였다.

한편 더욱 중요한 것은 나선 특구 개발은 양국만의 문제가 아니라 러시아를 포함하는 더 광범위한 규모의 중국 물류망 확보의 일환으로 구축되고 있다는 점이다. 2007년 12월 24~25일 양일간 중국 지린성 투먼시에서 중국, 북한, 러시아는 지역 간 철도화물 운수회의를 개최하여 철도 화물 운수에 관한 협의서에 서명하였다. 이후 2011년 8월 3일 오후 중국과 러시아가 훈춘 철도 개통을 시험 운영하였으며 육해연운 항로 착공식을 지린성 훈춘시와 러시아 연해주 자루비노항에서 시행하였다. 따라서 이것은 아시아와 EU를 지향하는 동북아 물류망을 구축하려는 중국의 발전 전략에서 이루어진 것이다. 장기적 시각에서 보면 이 지역 철도 구축 및 운영은

35. 라선투자봉사센터, 『<황금의 삼각주> 라선경제무역지대』 (미확인), p. 4.

36. 윤승현, “중국 창지투-북한 나선특구 연계 개발 현황과 전망,” p. 29.

미래 동북아 경제무역 협력 체계를 형성하는 역할을 할 수 있다.³⁷

따라서 중국의 나선 특구 개발에 대한 협력은 나진항 및 청진항을 통해 동북 지역의 동해 출항권을 확보하고, 동북 지역의 대외개방을 이룬다는 구상이 핵심이다. 나선 특구 개발은 양국 공동의 오랜 구상하에 이루어지고 있으며, 중국은 물류기지 확보를 위해서 북한의 인프라시설을 지원하는 점을 확인할 수 있다. 그리고 북한 나진항과 청진항은 북한의 지하자원을 출항하기에 적합한 곳으로 중국으로서는 북한 무산 등지에서 채굴되는 자원을 신속하게 중국으로 수송할 수 있다는 점이 협력을 추동하는 원인이다.

2. 황금평·위화도 특구 개발

2009년 10월 원자바오 총리의 방북으로 북·중 양국이 신 압록강 대교와 신의주-평양 간 고속도로 건설에 합의한 후 황금평 특구 개발이 진전되었다. 이후 양국은 2010년 12월 31일 신 압록강 대교 착공식을 하고 황금평을 개발하는 압록강 경제협력 프로젝트를 추진 중이다.³⁸ 2011년 6월 8일 황금평 및 위화도 일대에 북·중 경제특구(이하 황금평 특구) 공동개발 착공식을 시작으로 특구 중심의 경제협력이 구체화되었다.

황금평 특구 개발 착공식에서 양국은 ‘공동개발과 공동관리(共同開發, 共同管理)’ 경제협력 모델을 적용하기로 하였다. 양국은 특구를 통해 공통의 이익을 달성하고 경제구 개발협력 연합지도위원회를 설립하기로 하였다. 이 위원회의 중국 측 대표는 천더밍(陳德銘) 상무부장이고, 북한 측 대표는 장성택 당 행정부장이다. 두 고위급 관리가 이 지역의 책임자를 담당함으로써 특구개발의 힘이 실리게 되었고 양국 간 ‘핫라인’이 생겼다.³⁹

북한에서 나온 ‘조중 라선·황금평 공동개발총계획요강’에 따르면 황금평 특구는 정보 산업, 관광문화 산업, 현대시설 공업, 경공업 등 4대 산업을

37. 장동명, “동북아경제협력 메커니즘 구축에 관한 연구,” p. 3.

38. 「연합뉴스」 (2010년 12월 31일자).

39. 「연합뉴스」 (2011년 6월 9일자).

중점으로 발전시키고 지식밀집형 신흥경제구역으로 건설하기로 계획되어 있다. 단기적으로는 피복가공 분야에서 초보적 성과를 보면서 점차 상업 센터 및 정보, 관광문화 산업, 현대시설 농업구 건설로 확대하여 4대 산업의 번영발전을 이룩하기로 합의하였다. 정보산업의 경우 북한의 소프트웨어 서비스 산업을 활용하고 현대시설 농업은 고효율 물질약 농업을 건설할 계획이다.⁴⁰

황금평 지역에 항구와 도로를 건설하고 황금평에 2개의 출입도로를 건설하여 중국 단둥신구와 연결한다는 계획을 세우고 있다. 중국 단둥 대동항을 이용하여 화물의 수상운수 수요를 충족시키고, 인터넷망과 이동 통신망을 건설할 예정이다. 그리고 중국 단둥에서 직접 전력선로를 끌어 들여 전력을 공급하고 급수, 가스공급, 난방 등을 가져오는 방식으로 기초 시설을 중국 단둥시와 연계한다는 데에 방점이 찍혀 있다.⁴¹

중국의 이 지역 개발계획을 살펴보면 통화-단둥 경제 벨트와 동변도 철도, 랴오닝 연해 경제 벨트 발전계획 등의 크게 세 가지로 구분할 수 있다.⁴² 첫째, 통화-단둥 벨트는 동북 지역 중동부 북한과의 접경지대 개발과 대북 무역교류 확대를 위한 두 가지 목적을 가지고 있다. 통화에 내륙항을 건설하여 단둥항의 수출입항 기능을 통화까지 확대시킬 수 있기 때문이다. 또한, 두만강 지역과 압록강 지역을 연계할 수 있는 대북 전진기지로 활용할 수 있다는 전략도 가지고 있다.

둘째, 동변도 철도 건설의 추진은 동북 3성과 연계되어 북한 접경지대를 통과하기 때문에 두만강 유역과 압록강 유역을 연결할 주요 교통 물류 수단이 된다. 이 사업은 랴오닝성의 다롄을 기점으로 단둥을 거쳐 지린성의 투먼, 훈춘, 헤이룽장성의 수이펀허(綏芬河)를 연결하는 철도 건설 계획으로 2014년까지 중국 동북 3성의 10개 시와 30개 현이 다롄 및 단둥의

40. “조선민주주의인민공화국 황금평, 위화도 경제지대를 내용에 대하여(조선민주주의인민 공화국 최고인민회의 상임위원회 정령, 2011년 6월 6일),” 『통일뉴스』 (2011년 5월 26일자)에서 재인용함.

41. 『통일뉴스』 (2011년 5월 26일자).

42. 윤승현, “중국 창지투-북한 나선특구 연계 개발 현황과 전망,” pp. 41-42.

연해 지역과 연결되는 물류기지가 될 수 있다.

셋째, 랴오닝성의 ‘랴오닝연해경제대발전규획’은 동북 연해 지역을 동남 연해 지역과 하나의 선으로 연결시켜 신 경제성장 축을 형성하고, 랴오닝성 연해 지역 항만 후루다오(葫蘆島), 진저우(錦州), 잉커우(營口)와 다롄 및 단둥을 연결해 텐진(天津)과 산둥반도 등 남쪽 연해 지역으로 향하며, 북측은 선양(沈陽), 창춘, 하얼빈(哈爾濱)으로 연결된다. 이에 따라 황금평 특구는 <그림 3>과 같이 중국 랴오닝 연해 경제 벨트 개발과 연계해서 북중 경협 벨트를 개발하는 구상을 보여주고 있다.

이와 같이 중국의 랴오닝연해경제벨트 발전계획은 지방정부의 지역 인프라 개발이 아닌 중앙정부의 국가개발 프로젝트로 진행되는 것이기 때문에 황금평 특구는 단둥을 매개로 북한과 중국을 연결하는 인프라 개발로 이어지고 있다. 황금평 특구와 중국 단둥시의 신시가지인 ‘단둥신구’가 연계되어 개발될 계획이다. 황금평 특구에는 산업시설 외에 상업센터와 북한 노동자들을 단둥 및 황금평에 고용하여 노동자들이 가족들과 함께 거주할 수 있도록 대규모 기숙사 및 편의시설 구축까지 추진 중인 것으로 파악되었다.⁴³

특히 북한 측이 투자 기업에 대한 면세 특혜와 시장원칙을 적용하고, 법률 제정과 통신 서비스를 제공하는 ‘보장조치’를 명시한 점은 주목할 만하다. 보장조치는 양국 협력을 현실화하기 위하여 중앙정부 및 지방정부가 최대한의 노력과 조치를 다한다는 것을 명문화한 것이다. 북한은 법률을 제정하고, 기초시설을 건설하며 외국 측 인원들에게 이동통신 및 인터넷망 가입 등의 서비스를 제공하고 중국 측의 경제관리 소프트웨어나 기술기준 및 설계규범을 제공하는 것을 지지하게 되어 있다.⁴⁴ 이로써 북한과 중국의 경제협력은 점차 제도화되는 경향을 보이고 있으며, 협력 유지를 위해

43. 필자가 2011년 10월 중국 단둥시 관계자와의 인터뷰를 통해 확인한 내용임. 중국 단둥시는 중국 전체 지역에서 부동산 가격이 가장 많이 오른 지역으로 황금평 특구 개발로 인해 투자심리가 상승하고 있는 지역임.

44. “조선민주주의인민공화국 황금평, 위화도 경제지대를 내용에 대하여,” 『통일뉴스』 (2011년 6월 7일자)에서 재인용함.

북한 측이 적극적 자세를 보이고 있다는 점을 알 수 있다. 이것은 남북 경제협상의 상징인 개성공단에서 해결하지 못한 3통 문제(통행, 통신, 통관)를 해결해주겠다는 결정이다.

<그림 4> 북한 경제개발 10개년 중점대상⁴⁵



이와 같이 나선 특구와 함께 황금평·위화도 특구는 <그림 4>와 같이 2010년부터 2020년까지 북한정부의 경제 개발 장기 계획 속에서 추진되고 있다. 각 지역의 부족한 인프라 건설에서부터 시작하여 장기간의 추진과정을 거쳐 진행되기 때문에 특구 개발의 진척이 점진적인 특징을 보인다.

북한의 입장에서 보면, 북한의 평양을 중심으로 북서쪽의 황금평·위화도 특구, 북동쪽의 나선 특구와 청진항을 거쳐 러시아까지 이르는 긴 벨트 지역을 개발 중점 대상으로 선정하였다. 여기에서 두 개의 특구와 청진항 및 훈춘 지역까지 대부분 중국 동북 지역과 연결되어 있기 때문에 중국과의 광범위한 경제협력이 필요하다.

⁴⁵ 윤승현, “중국 창지투-북한 나선특구 연계 개발 현황과 전망,” p. 26.

한편, 황금평 특구는 중국과 북한의 변경무역 활성화라는 목표도 가지고 있다. 중국과 북한 간의 변경무역의 대표는 단둥시의 수상무역을 들 수 있다. 압록강을 사이에 둔 중국 랴오닝성 단둥과 북한 신의주는 다리와 수로를 통해 교류가 이루어지고 있다. 2006년 이후 연간 물동량은 300~400만 톤에 이르며 신의주로부터 주로 공업원료와 연료 등이 대량으로 단둥시에 유입되고 있다. 또한, 압록강 대교를 통한 물류의 이동도 늘어나고 있다.⁴⁶

북한은 나선 특구만큼 황금평·위화도 특구에 애착이 있어 중국 측에 특구 건설을 요청한 것으로 알려져 있다. 황금평과 위화도는 중국 단둥 지역과 거의 맞닿아있는 섬 지역으로 중국에 대해서만 이루어지는 북한의 제한적 개방에 적합한 지역이다. 중국과 지리적으로 근접해있어서 중국 단둥의 경제 성장의 혜택을 차용할 수 있으며 양국 모두 특구 개발의 파급 효과가 큰 지역이기도 하다. 중국 단둥과 북한 신의주를 연결하는 ‘신 압록강 대교’가 건설 중에 있어 두 지역 간의 물류와 인원 왕래도 용이한 환경에서 특구 개발이 이루어질 것이다.

이러한 황금평 특구는 북한의 요청으로 이루어지고 있으나, 중국과 적극적인 협력 속에서 진행될 수밖에 없다. 중국이 단둥 지역의 물류기지를 확보하고 북한의 노동자를 고용하여 임가공 무역을 한다면 충분한 경제적 이익을 기대할 수 있다. 해마다 증가하고 있는 양국 간 교류를 확대하여 신 물류기지로 발전시키고, 신흥시장을 확대하기 위해 필요한 계획이다. 또한, 북한을 통해 러시아와의 협력까지 현실화된다면 중국 경제의 지속성장에 기여할 수 있는 길이 열리게 된다.

따라서 북한과 중국 양국이 장기간 중국 동북진흥 계획과 북한 경제특구의 경제성을 검토하고 공동으로 개발을 추진 중인 것으로 분석된다. 중국 동북진흥 계획이 북한을 거쳐 러시아 지역을 포함하는 경제 공동체를 구상한다는 점에서 지속적 협의로 특구 개발을 구체화할 것으로 전망된다.

46. 呂楚, “중·북 경제관계의 현황과 전망,” 통일연구원 편, 『중·북 분야별 협력 현황과 북한의 변화 전망』, p. 73.

3. 자원 공동개발

가. 광물자원 공동개발

중국의 동북진흥 계획은 중국 경제의 지속 가능한 경제발전 정책의 일환으로 진행되고 있으며 여기에는 기초 에너지와 필수 원자재 확보가 필수적이다. 한국광물자원공사의 2009년 3월 국회 국정감사 제출자료 “외국기업 북한자원개발 추진현황”에 따르면 북한은 중국, 일본, 싱가포르, 프랑스, 이집트와의 25건의 자원개발을 진행 중이다. 이 중에서 중국과의 자원개발이 전체 80%인 20건을 차지하고, 중국의 대북 투자액 중 70% 이상을 지하자원 개발에 투입하고 있는 것으로 알려져 있다.⁴⁷

북한은 해마다 2~4억 달러의 만성적인 대중 무역적자를 보이고 있다. 이 적자규모는 양국 경제협력이 본격화된 2005년부터 규모가 더욱 확대되었다. 원유와 식량, 산업생산에 필요한 원료, 기계 철강, 각종 생필품의 대부분을 중국 상품에 의존하고 있는 북한으로서는 수출품목이 매우 제한적이기 때문이다.

북한의 주요한 대중 수출품은 무연탄, 철강, 기타 광물자원, 수산물 등이다. 2003년의 경우 북한의 대중 수출품은 동식물성 식품(39%), 섬유제품(18%), 기계 및 전기전자(13%), 비금속류(8%), 광물자원(7%), 플라스틱(4%) 등의 순이었다. 반면 2008년에는 광물자원(41%), 비금속류(17%), 섬유제품(11%), 기계 및 전기전자(7%), 화학 및 플라스틱(7%) 등의 순으로 광물자원의 비중이 절대적으로 확대하였다. 북한의 대중국 수출 품목에는 무연탄, 철광석, 선철 이외에도 아연괴, 천연흑연, 규소, 철 스크랩 등의 지하자원이 포함되어 있다.⁴⁸ 북한의 수산물은 대표적인 중국 수출품이었으나, 2005년부터 수출단가가 하락되었다.

47. 윤승현, “최근 중국의 대북경협 실태와 전망,” p. 51.

48. Kotra, 2006-2010.

<표 5> 북한의 대중국 5대 수출 품목 추이

(단위: 천 달러)

구 분	2005년		2006년		2007년		2008년		2009년	
	품목	금액	품목	금액	품목	금액	품목	금액	품목	금액
1	무연탄	108,273	무연탄	96,651	무연탄	162,619	무연탄	201,273	무연탄	208,633
2	철광석	66,521	철광석	76,594	철광석	79,952	철광석	172,259	철광석	48,480
3	오징어/ 조개	51,140	오징어/ 조개	38,177	아연	47,667	오징어/ 조개	36,064	선철	20,557
4	철스크랩	34,890	여성의류	19,214	오징어/ 조개	25,798	선철	35,005	오징어/ 조개	19,342
5	갈치/ 명태	23,270	남성의류	19,114	선철	22,188	합금철	31,039	남성의류	18,067

출처: 윤승현, “최근 중국의 대북경협 실태와 전망,” 『북한정책포럼 제18차 국제세미나 발표집』 (2011년), p. 47.

북한의 무연탄 및 철광석은 2005년을 지나서 2008년 세계 금융위기 이후 가격이 상승하였기 때문에 수출 비중에서 점차 증가하고 있는 것이다. 1990년대 북한이 급격한 경제난에 처해 있었을 때는 북한 지하자원의 채산성이 낮아 채굴을 하지 않았으나, 2000년대 들어서서 국제 원자재 가격이 상승하여 북한의 석탄과 철광석 등 자원의 채산성이 높아졌다. 이러한 북한의 자원을 중국이 꾸준히 관심을 뒤왔고 2005년부터 공동 채굴의 방식으로 협력이 진행되고 있다.

<표 6> 중국의 북한 광물자원 투자개발 및 채굴권 확보 현황(2004~2008)

지 역		광산	체결시기	종류	투자금액
함경 북도	온성군	강안탄광	2005. 7	갈탄	-
	회령시	요룡광산	2006. 5	철	543억 원(3.16억 위안)
	무산군	무산광산	2006.11	철	172억 원(1억 위안)
함경 남도	덕성군	덕성광산	2004. 3	철	1,165억 원(1억 달러)
	장진군	장진광산	2004. 5	몰리브덴	20억 원(240만 유로)
	허천군	상농광산	2004. 8	금, 동	-

지 역		광산	체결시기	종류	투자금액
양강도	보천군	보천탄광	2006. 9	금	344억 원(2,000만 위안)
	혜산시	혜산청년광산	2008.11	동	756억 원(4,400만 위안)
	갑산군	8월광산	2006. 9	동	17억 원(1,000만 위안)
	갑산군	문락평광산	2006. 4	철	172억 원(1억 위안)
평안 북도	의주군	덕현광산	2007. 3	철	1,32억 원(6억 위안)
	구장군	룡등광산	2005.10	무연탄	-
	구장군	룡문탄광	2005.10	무연탄	-
	의주군	덕현관광	2007. 3	철	-
	신천군	신천탄광	2006. 4	금, 은	-
평안 남도	순천시	2.8직동청년탄광	2005. 4	무연탄	-
	은산군	천성청년탄광	2005. 4	무연탄	-
	성천군	룡흥탄광	2007. 9	몰리브덴	51억 원(433만 달러)
황해 남도	웅진군	웅진탄광	2008. 6	철	516억 원(3,000만 유로)
황해 북도	은파군	은파탄광	2006. 3	연, 아연	602억 원(3.5억 위안)
	수안군	수안광산	2007. 1	금	-

출처: 2009년 국회 통일부 국정감사 제출자료; 윤승현, “최근 중국의 대북경협 실태와 전망,” 『북-중 경제협력 강화에 어떻게 대응할 것인가? (북한정책포럼 학술회의 자료집)』 (2011년 4월 12일), pp. 50-51에서 재인용함.

2008년 6월 중국은 북한의 기업과 협정을 맺고 앞으로 북한과 협력하여 황해북도 웅진군에 있는 철광석을 개발하기로 협의하였다. 중국의 대형 마그네사이트 가공업체인 S그룹과 북한은 공동으로 서해 합작기업을 설립하여 2007년 후반기부터 웅진군 장송리의 웅진 철광석 개발을 진행하였다. 이 그룹은 북한의 마그네사이트 개발 사업을 중점적으로 추진했고 북한 철광석 개발을 위해 광산개발 합작기업을 설립하기에 이르렀다고 알려져 있다.⁴⁹

<표 6>에서 알 수 있듯이, 중국의 북한 지하자원 채굴은 2004년부터 시작되어 2005~2006년 급격히 증가하였다. 종류별로 살펴보면 철이나 석

49. 呂楚, “중·북 경제관계의 현황과 전망,” p. 81.

탄 위주에서 점차 금, 동, 몰리브덴, 아연으로 다양화되었다. 지역별로 보면 초기에는 함경북도와 평안북도에 집중되어 있었으나, 점차 양강도, 평안남도, 황해남도 등의 남쪽 지역으로 남하하고 있다.

중국은 현재 지속성장 발전을 위하여 에너지 자원의 확보가 시급한 시기에 놓여있다. 중국의 필요에 의해 북한 자원에 대한 공동 개발 형태로 진전되고 있다. 북한에는 특히 다양하고 비교적 질 좋은 지하자원이 있으며, 이것은 중국의 자원 확보 측면에서 매우 중요한 협력 요인이 되고 있다.

나. 전력 협력

북한과 중국 간 에너지 협력의 또 다른 방법은 전력 공동 생산의 협력이다. 영토 경계를 가르고 있는 압록강은 수력발전에 적합한 지역으로 윈펑(云峰) 발전소, 웨이옌(威延) 발전소, 웨이펑(威鋒) 발전소, 타이핑완(太平灣) 발전소 등이 있다. 상·하류 간의 낙차는 2,400m이며 강에서 서해로 유입되는 수량은 약 300억 m^3 로 수력발전에 매우 유리한 조건이다. 양국은 압록강의 수자원을 효과적으로 활용하기 위하여 ‘중·북 수력 발전공사 이사회’를 운영해왔다.

현재 윈펑 발전소와 웨이옌 발전소는 현재 북한에 의해 관리·운영되고 있고, 웨이펑 발전소와 타이핑완 발전소는 중국 측에 의해 관리되고 있다. 2004년 3월 지린성 지안시 시정부는 투자기금을 유치하여 지안 왕장로 수력 발전공사를 설립하고 왕장로 발전소 건설에 착수하였다. 2006년 창춘에서 압록강 상류 경계 지역에 왕장로(임토)와 문악 발전소를 건설하는 데 4억 위안을 공동 투자하여 건설하기로 협정을 맺고 조인식을 했다.

이들 발전소 설비의 전체 역량은 4.2만 kWh로서 연간 1.6억 kWh의 전기를 생산할 수 있다. 북한은 이 발전소 건설에 소요되는 문제를 해결하기 위해 ‘중국 랴오닝성 거린스 투자 유한공사(遼寧格林司投資有限公司)’로부터 4,500만 달러의 기금을 투자받았다.⁵⁰

⁵⁰ 위의 글, p. 67.

이렇게 네 곳의 발전소에서 생산되는 전기는 연평균 75억 kWh의 용량으로 중국과 북한에 동등하게 공급되고 있으며 이는 양국 경제건설에 큰 공헌을 하고 있다고 한다. 북한은 경제적 어려움으로 인해 갈수기에 중국에서 생산한 전기를 차용하고 이를 증수기에 반환하는 일을 반복해왔다. 2005년부터 북한은 단둥 지역에 전기를 판매하기 시작했는데, 이것은 공업이 침체된 상황에서 외화를 획득하기 위한 목적이었다. 중국은 북한으로부터 전기를 획득하여 자국 내에서 활용하였다. 이러한 전력 협력은 양국 모두에게 이익이 되는 것이며, 중국에게는 새로운 자원의 확보라는 차원에서 북한과의 에너지 협력을 진전시키고 있다.

V. 결론

이 연구는 북한과 중국의 경제협력의 실태를 검토하고, 경제적 가치를 베이징 컨센서스와 화평발전으로 대별되는 중국의 지속성장 관점에서 분석하였다. 이를 통해 최근 중국의 경제 고성장은 놀라울 만하지만 불균형 발전으로 인한 지역격차의 확대를 축소하고 새로운 성장동력을 창출해야만 지속성장이 가능하다는 점을 확인하였다. 이러한 시각에서 동북진흥 계획은 내부 균형성장의 일환으로 후진타오 지도부의 중점 사항이기 때문에, 북한과의 경제협력은 동북진흥 계획 성공을 위해 필수적이라는 점을 분석하였다.

베이징 컨센서스로 불리는 중국의 경제성장 모델은 혁신에 기반한 발전, 부의 평등분배와 지속성, 자기 결정의 요인으로 설명되며, 2008년 세계 금융위기에도 불구하고 중국은 고성장을 지속하였다. 그러나 중국의 성장은 대내외적으로 견제를 받고 있는 상황이다. 베리 부잔에 따르면 중국이 지속성장을 하기 위해서는 국제사회에서의 평화적 리더십, 세계 경제 위기의 극복, 전 지구적 환경위기의 대처, 동아시아의 주변국과의 우호 관계 설정을 이루어내야 한다.

이에 대해 중국은 개발도상국과의 관계 개선을 통한 신성장동력의 창출,

자원외교의 적극화, 대외개방 확대를 통한 지역 불균형 완화 등을 지속성장의 조건으로 판단하였다. 또한, 선부론으로 대별되는 중국의 불균형 성장 문제를 해소하기 위하여 균형발전과 새로운 성장동력 모색을 위하여 서부 대개발이나 동북진흥 계획을 추진하였다.

서부 대개발이 장쩌민 주석을 비롯한 중국 제3세대 지도부의 중점 사업이었다면, 동북진흥 계획은 후진타오 주석을 비롯한 중국 제4세대 지도부의 중점 추진 계획이다. 동북진흥 계획은 주변국을 통한 새로운 성장동력 창출, 러시아 및 중앙아시아의 에너지 공급 활로 확보, 동북 연해 지역의 대외개방의 확대라는 목적으로 시작되었다.

중국 동북 지역은 연해 지역이면서 동북아시아의 러시아와 북한, 더 나아가서 한국과 일본과의 협력에 유리한 지역이며, 석유, 석탄 등의 에너지 매장량이 비교적 풍부한 지역이다. 또한, 우수한 인력 자원이 풍부하고 농업 발전 지역으로 발전 잠재력이 높은 지역이다. 이 때문에 중국 중앙 정부는 이 지역을 중국 동남 지역의 성장 효과를 파급시키는 물류기지 구축의 장기 구상을 하고 있다.

중국정부는 2003년 10월 동북진흥 계획전략을 추진하였고, 2009년 11월 중국 국무원을 통해 ‘창지투 개발’을 공포하여 동북진흥 계획을 구체화했다. 중국의 창춘, 지린, 투먼을 연결하는 삼각구도 속에서 동북부로의 성장 확산, 주변국과의 적극적 에너지 협력, 동북아 물류기지로 발전시키려는 계획을 추진하고 있다.

이러한 관점에서 북한과 중국의 경제협력을 분석하면 양국 경제협력은 북한뿐만 아니라 중국의 이익에도 부합하기 때문에 상호 이익의 관점에서 진행되고 있다. 2010년 11월 20일 양국은 북한의 나선 및 황금평·위화도 특구를 형성하고 특구 개발을 시작하였다. 나선 특구 개발은 중국의 자원 확보와 물류기지 확보를 위해서, 황금평 특구는 물류항의 확보와 중국과 북한의 변경무역 활성화라는 관점에서 확대되고 있다.

또한, 중국의 창지투 계획에서 중시되는 기초 에너지와 필수 원자재 확보가 북한과 중국의 경제협력에 중요한 동력이 되고 있다. 중국은 대북한 투자액 중 70% 이상을 지하자원 개발에 투입하고 있으며, 2005년부터

공동 채굴 방식으로 협력을 진행하고 있다. 이러한 지하자원 공동 채굴과 함께 압록강의 공동 전력 생산은 중국의 에너지 자원 확보 차원에서 협력이 이루어지고 있다.

따라서 2005년부터 제도화되기 시작하여 2009년부터 본격화되고 있는 중국과 북한의 경제협력은 중국의 지속성장 관점에서 충분한 경제적 가치가 있다. 동북진흥 계획은 후진타오 지도부의 중점 내부 균형 계획이며, 이를 구체화한 창지투 계획의 성공을 위해서는 북한과의 협력이 필요하다. 동북 지역의 물류기지 형성은 중국의 또 다른 대외개방이고 이를 위해서는 북한을 통해서만 가능하다.

물론 중국이 2009년부터 북한과의 협력을 확대한 것은 경제적 요인만으로 설명하기에는 부족하며, 북한의 후계체제 구축 및 내부 불안정과 관련이 깊다.⁵¹ 그러나 북한과 중국의 협력이 일시적이고 일방적인 지원이 아니라, 정부가 이끌어 기업이 참여하는 상호 이익의 관점에서 이루어진 것은 2005년 이후부터이다. 2005년 1월 김정일 위원장과 원자바오 총리가 양국 경제협력의 원칙을 제시하고, 그해 10월 후진타오 주석이 방북하여 양국 경제기술협력협정을 체결한 시점부터 경제협력이 확대 되었다. 2005년부터 확대된 양국 경제협력이 2009년 창지투 계획의 적극적 추진을 통해 북한의 특구 개발로 나타난 것이므로, 양국 경제협력은 양국의 경제적 이익 실현을 기반으로 하고 있음을 알 수 있다.

그러나 중국과 북한의 경제협력은 많은 난관이 있어 장기간에 점진적으로 진행될 것으로 보인다. 이미 북한과의 거래에서 손실을 본 대부분의 중국 기업은 북한과의 협력에 비관적이어서 쉽게 모험을 하려 하지 않는다. 북한은 대외 협력의 경험이 부족하고 대외개방에 소극적이어서 신뢰할만한 파트너로서 부족하다. 특히 김정일 위원장 사후 발생할 수 있는 북한 내부 불안정 요인은 더욱 북한에 대한 투자를 망설이게 한다. 최근 북한 특구 개발의 속도가 더디고 북한 지하자원의 수출 축소 움직임은 이를 잘 보여준다.

51. 이에 대해서는 이상숙, “김정일-후진타오 시대의 북중관계: 불안정한 북한과 부강한 중국의 비대칭협력 강화,” 『한국과 국제정치』, 제26권 제4호 참조.

그럼에도 불구하고 북한과 중국의 경제적 필요성에 의해서 양국 경제 협력은 지속적으로 진행되고 점차 확대될 것이다. 이러한 상황에서 우리 정부는 양국 경제협력이 한반도 평화에 이바지할 수 있도록 중국과의 다각적 교류가 필요하다. 중국의 대외정책에 군, 지방정부, 기업 등의 다양한 행위자가 영향을 주고 있기 때문에 다양한 대화 채널을 확보할 필요성이 있다. 특히 중국의 경제 개발 계획을 주도하고 있는 국가발전개혁위원회와 중국 동북 3성 지방정부와의 협력이 필요하다.

<참고문헌>

- 김애경. “중국의 ‘화평굴기’론 연구: 논쟁과 함의를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제45집 4호(2005).
- 김재관. “중국 신지도부의 대한반도 정책의 변화: 대북정책과 남북통일관을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제45집 2호(2005).
- 김흥규. “21세기 변화 중의 미중관계와 북핵문제.” 『한국과 국제정치』, 제27권 1호(2011).
- _____. “중국 외교정책 결정과정: 대 한반도 정책 결정과정에 대한 이해를 위한 초보적 분석.” 『신아세아』, 15권 3호(2008).
- 문정인 편. 『중국의 내일을 묻다』. 서울: 삼성경제연구소, 2010.
- 신종호. “중국 외교정책결정과정의 참여주체와 구조 변화 연구.” 『안보학술논집』, 제20집 1호(2009).
- 유동원. 『G2 시대를 대비한 중국 대외전략의 변화』. 서울: 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2010.
- 이상숙. “김정일-후진타오 시대의 북중관계: 부강한 중국과 불안정한 북한의 비대칭협력 강화.” 『한국과 국제정치』, 제26권 4호(2010).
- 이정남. “조화세계론을 통해서 본 중국의 동아시아 질서구상: 중화질서와의 비교를 중심으로.” 『국제정치논총』, 제50집 1호(2010).
- 이희옥. “2010년: 중국과 한반도.” 『동아시아브리프』, 5권 1호(2011).
- 조종화·박복영·박영준·양다영. 『중국의 외환정책과 국제통화질서: 위안화의 절상과 국제화를 중심으로』, 서울: 대외정책연구원, 2010.
- 한석희. “중국의 부상과 책임대국론.” 『국제정치논총』, 제44집 1호(2004).
- 『북한정책포럼 제18차 국제세미나 발표집』 (2011년 4월 12일).
- 라선투자봉사센터, 『<황금의 삼각주> 라선경제무역지대』 (미확인).

Buzan, Barry. “China in International Society: Is ‘Peaceful Rise’ Possible?.”
The Chinese Journal of International Politics. Vol. 3, No. 1, Jan 2010.

- Chung, Jae Ho. "China and Northeast Asia: A Complex Equation for 'Peaceful Rise'." *Politics*. Vol. 27, No. 3, Oct 2007.
- Dooley, M. P. & Landau, D. F. & Garber, P. M. "An Essay on the Revived Bretton Woods System." *NBER Working Paper* No. 9971.
- Gill, Bates. "Discussion of 'China: A Responsible Great Power,'" *Journal of Contemporary China*. Vol. 10, Feb 2001.
- Glaser, Bonnie S. and Medeiros, Evan S. "The Changing Ecology of Foreign Policy –making in China: The Ascension and Demise of the Theory of 'Peaceful Rise'." *China Quarterly*. No. 190, Jun 2007.
- Huang, Yasheng. "Debating China's Economic Growth: The Beijing Consensus or The Washington Consensus." *The Academy of Management Perspectives*, May 2010.
- Kennedy, Scott. "The Myth of the Beijing Consensus." *Journal of Contemporary China*. Vol. 19, No. 65, June 2010.
- Nye, Joseph S. "American and Chinese Power after the Financial Crisis." *Washington Quarterly*, Oct 2010.
- Shambaugh, David. "China's Policy on the North Korean Nuclear Issue." *China Strategy*. Vol. 3, No. 20, July 2004.
- Yue Jianyong. "Peaceful Rise of China: Myth or Reality?" *International Politics*. No. 45, 2008.
- Zhengbijian. "China's "Peaceful Rise" to Great –Power Status." *Foreign Affairs*, September/October 2005.

- 何劍 編. 『東北亞安全合作机制研究』. 大連: 東北財經大學出版社, 2008.
- 王胜今·于. 『圖們江地區經濟合作研究』. 長春: 吉林人民出版社, 2010.
- 王胜今·朱顯平. 『圖們江區域合作開發研究』. 長春: 吉林人民出版社, 2010.
- 閻學通. 『中國崛起－國際环境評估』. 天津: 天津人民出版社, 1998.
- 國務院新聞辦公室. "中國的和平發展道路"(2005).

