

10기 통일아카데미 1강

통일방안과
통일전망:
“통일준비 어떻게
할 것인가?”

통일방안과 통일전망: “통일준비 어떻게 할 것인가?”

1. 통일, 어떻게 하자는 것인가?

천문학적으로 치르고 있는 분단비용의 문제를 해결하기 위해 분단극복과 통일은 시급하다. 물론 오랫동안 단절된 ‘한국’과 ‘조선’의 두 사회가 만나는 과정에서 반드시 겪게 될 사회문제와 갈등이 존재하며, 통일과정에서 남북간의 빈부격차, 문화충격, 이념과 사상의 대립, 적대의식 등의 문제와 북한지역의 실업, 대규모 인구이동, 사회보장 등의 문제로 인한 갈등을 예상하고 이에 대한 대책을 준비해야 한다. 여기에 소요되는 통일비용도 적지 않을 것이다.

최근 통일부는 2030년에 통일이 된다고 가정하여 통일 전 20년간 남북간 공동체 형성 비용으로 79조원(GDP eq1 0.14%), 통일 후 2040년까지 10년간 통합비용으로 734조6천억~2천757조2천억원(GDP 대비 1.7%~6.76%) 등 총 813조~2천836조원의 통일비용이 소요될 것으로 추산하였다. 통일 후 남북간 통합군대의 병력규모는 50만 명이 적정하다는 평가도 제시했다.

문제는 과연 통일이 가능할 것인가, 또 어떤 방식으로 통일이 진행될 것인가 하는 점이다. 통일은 남북한의 서로 다른 두 체제가 하나로 결합되는 과정으로, 정치·경제·군사·외교·사회문화 다양한 영역에서의 통합과정이다. 근래의 역사적 경험은 통일방식이 합의로 이루어진 경우는 없고 실제로는 무력통일(베트남), 흡수통일(독일), 합의통일 후 무력통일(예멘)로 이루어졌으며, 중국-홍콩은 일국양제 형태를 유지하고 있다. 사회주의 국가들은 체제전환 과정에서 대부분 분열(해체)되었으며 독일의 경우만 통합·통일로 진행되었다.

한반도 통일은 북한의 급격한 변화로 인한 통일이나 혹은 동아시아공동체의 진전과 함께 병행되는 복합적인 구조를 띠는 것이며, 정치·군사·경제·사회·문화 각 영역에서 복합적 네트워크로 진행될 가능성이 높다. 이런 측면에서 서울대 통일평화연구원은 연성복합통일론을 제안한 바 있다. 통일의 다양한 가능성과 다층적 성격을 감안하여 향후 한반도 통일을 위해서는 복합적 기획력이 필요하다.

남북한은 각자 자기의 통일방안을 갖고 있다. 남한은 ‘민족공동체통일방안’(1989년)을, 북한은 ‘고려민주연방공화국창립방안’(1980년)을 통일방안으로 제시하고 있고, 북한은 연방제 안을 1991년 1월 및 2000년 6월 각각 ‘느슨한 형태의 연방제’ 및 ‘낮은 단계 연방제’로 수정, 제안하였다. 남북관계는 대칭적 분단체제에서 비대칭적 분단국체제로 발전해 왔으며, 정치적으로 보면 연합단계 또는 연방단계를 거쳐 국가통일로

진전될 것으로 예상된다.

2. 남북통합지수¹⁾

통일은 통합의 과정으로 볼 수 있으며, 통합의 개념과 범주를 어떻게 설정할 것인가, 통합의 다차원성과 복합성을 어떻게 반영할 것인가 하는 문제로 조명해 볼 수 있다. 분야별로는 통합의 속도와 수준에 각 영역에서 다르게 진행될 것이라는 측면에서 정치·외교·군사, 경제, 사회문화로 구분해 볼 수 있으며, 법·제도, 관계, 의식의 차원에서 통합이 다르게 진행될 수 있다. 남북통합지수는 통합의 차원을 법·제도, 관계, 의식으로 구분하고 있다.²⁾

통합을 지칭하는 가장 직접적이며 중요한 개념인 법·제도 통합은 통합을 촉진하는 공동의 기구나 제도의 설립으로 시작되며 궁극적으로 제도의 동질화 실현을 목표로 한다. 통합은 또한 교류의 확대에 기초한 관계적 통합의 차원을 포함한다. 관계적 통합은 남북한의 관계가 밀접함(closeness)을 의미한다. 이 밀접함을 통하여 남북한의 상호 이해의 폭이 넓어지고 관계가 개선되며 상호의존적이며 호혜적으로 발전할 수 있을 것이다. 제도적 통합이 민주주의 확립, 시장경제화, 자유의 확대라는 방향으로 나아가는 과정으로 이해한다면, 관계적 통합은 남북한이 서로 더욱 긴밀히 연결되는 과정으로 이해할 수 있다. 뿐만 아니라, 의식통합의 차원도 중요하다. 남북한 주민들이 통일에 대한 지향성과 상호 포용성, 민주주의, 시장경제, 자유에 대한 선호도 중요한 의식통합의 요인이 될 수 있다.

그러나 통합이 실제로 진행되는 과정은 그리 이상적이지 않을 가능성이 대단히 높다. 독일통일에서 보았고 또 보고 있듯이 통합은 실패한 동독이 승리한 서독 쪽으로 '흡수'되는 방식으로 진행되며 그 경우에는 승자(서독)쪽으로 동화되는 것을 의미한다. 이는 동독인들의 변화를 전제로 한다. 즉 동독인들은 가치관, 의식, 태도 등의 모든 면에서 서독인의 것들로 변화해야 한다. 동독인들이 운용해 온 모든 체제, 조직, 법, 규범 등의 포기과 서독인의 것들에 의한 구속을 의미한다. 이러한 현실을 비판하고 보다 공존지향적 통합을 추구해야 하겠지만, 현실 속에서 진행되는 이러한 통합의 과정을 간과할 수는 없을 것이다. 남북한 통합과정에서도 이러한 문제를 어떻게 다루어나갈 것인가 하는 것이 중요한 과제로 대두된다.

21세기 통일한국에서 통합의 보편적 원리는 민주주의, 시장경제, 자유가 될 것이다. 따라서 정치, 경제, 사회문화 영역에서 법과 제도의 통합의 방향 역시 이 세 가지의 원리를 지향할 것이다. 민주주의의 확립은 정치적 통합의 기반이 될 것이며, 시장경제

1) 서울대 통일평화연구원은 남북통일을 통합과정으로 보고, 통합과정을 간단한 수치로 이해할 수 있는 '남북통합지수'를 개발하여 활용하고 있다.

2) 김병연·박명규·김병로·정은미, 「남북통합지수, 1989~2007」(서울: 서울대학교출판문화원, 2009), pp. 11~13.

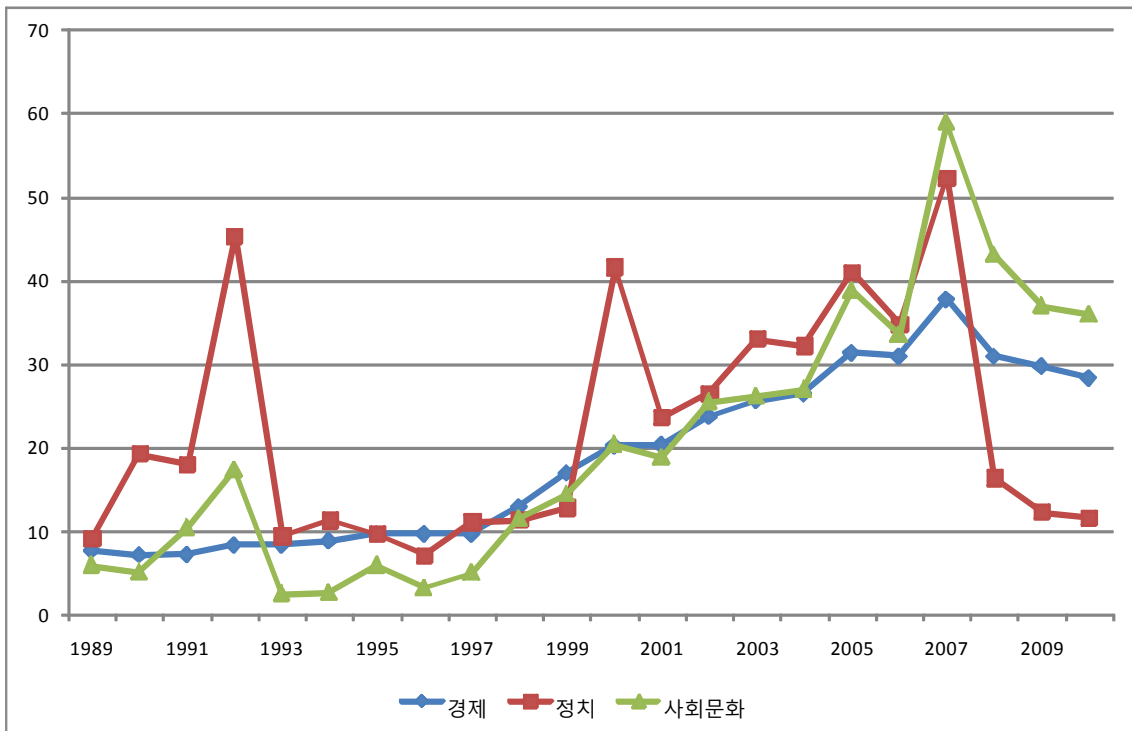
화는 경제적 통합을 진전시킬 것이다. 그리고 사회문화적 통합은 자유의 확대, 정보의 확대를 수반한다. 이와 같이 민주주의의 확립, 시장경제의 진전, 자유·정보의 확대가 이루어질 때 통합의 실현가능성(feasibility)과 지속성(sustainability), 그리고 소원성(desirability)이 보장될 수 있다. 이런 맥락에서 남북한의 통합은 정치·경제·사회문화 영역에서 이루어지는 남북의 제도적 통일과 통일의 과정 및 이후의 내적 통합을 포함하는 일련의 전반적 과정을 지칭한다고 할 수 있다.³⁾ 따라서 통합은 분단체제로 인해 형성된 사회의 제도적, 의식적 차이를 해소하고 공유가치를 확대해 나가는 과정을 의미한다. 물론 이와 같은 통합은 남과 북의 어느 한편으로의 일방적 수렴을 의미하지는 않지만, 현실적으로 인류보편적 가치를 함께 수용하는 방향으로의 통합이 진행될 것으로 예상된다.

남북통합지수의 세 차원은 남북관계가 제도, 관계, 의식의 세 차원에서 복합적으로 진행됨을 함의한다. 다시 말하면 남북통합지수는 남북관계와 관련하여 통일과 통합에 필요한 조건들이 무엇인지를 제시해 준다. 남북관계는 제도통합과 관계통합, 의식통합의 차원에서 복합적으로 발전함을 의미하며, 남북관계가 통일로 발전하기 위해서는 제도, 관계, 의식의 차원에서 성공적인 통합이 이루어져야 한다는 것을 함의한다.

이런 측면에서 남북통합지수가 제도적 통합을 중요한 차원으로 설정하고 있다는 것은 시사성이 크다. 이는 남북관계가 발전하고 통일·통합을 촉진하려면 남북간에 최소한의 제도적 동질성이 보장되어야 한다는 점을 강조하는 것이다. 1989년에 만들어진 민족공동체통일방안이나 대북포용정책에서는 남북간의 접촉과 교류가 확대되면 자동적으로 통합이 진전될 것이라는 기능주의적 가정을 하였다. 이는 통합의 측면에서 보면 일차원적 접근을 하고 있는 것이다. 반면, 남북통합지수는 통합의 진전은 단순한 교류협력의 양적 증대로만 가능한 것이 아니라, 제도적 동질화가 함께 이루어져야 하며, 의식통합도 더불어 진전되어야 한다. 이런 점에서 남북통합지수는 통일의 3차원적 중요성을 담고 있다.

남북 통합율은 2007년 27.3%→2008년 21.4%→2009년 20%→2010년 20.1%를 나타냈다. 분야별 구조통합지수(제도+관계)는 다음 그림과 같다.

3) 조한범, 「남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구」(서울: 통일연구원, 2002).



3. 한반도 통일의 조건

통일준비를 위해 필요한 조건을 ‘통일 자동차’에 비유하면 통일 자동차가 굴러가기 위해서는 네 가지 요소가 필요하다. 첫째는, 통일을 추진할 수 있는 성능 좋은 엔진이다. 통일엔진이란 통일을 만들어가는 제도적 메카니즘을 말한다. 통일을 개성공단과 같은 경제협력 메카니즘일 수 있고, 정치회담과 공동기구 구성, 평화체제 같은 것일 수 있다. 최종단계에 이르면 선거라는 선거제도가 통일을 실현하는 유용한 메카니즘이 될 수 있다. 이런 점에서 한국은 성능 좋은 통일의 엔진을 준비해야 한다. 통일의 엔진은 EU모델을 택해볼 수도 있을 것이다. 즉 경제공동체→사회문화교류 증대→정치적 통일로 이어지는 모델을 생각해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 통일의 방향을 전체적으로 조정해 나가는 운전기사가 필요하다. 기사의 역할은 곧 정치적 리더십을 말한다. 집단과 개인들의 사정, 국가의 경제형편을 감안하여 통일의 속도를 조절하고 타협과 협상을 통해 우회전, 좌회전을 하면서 유연하게 통일을 추진해 나가는 정치지도자들의 리더십은 더없이 중요하다. 통일을 만들어갈 리더십을 어떻게 형성하느냐, 비전을 만들고 명분을 만들고 정서적 설득을 해내는 리더십이 필요하다.

셋째, 자동차의 속도를 결정하는 요인은 도로사정이다. 도로사정은 바로 국제상황이며 도로사정을 얼마나 평탄하게 하느냐 하는 문제는 외교력에 달려있다. 미, 일, 중, 러의 주변4국과의 통일외교를 어떻게 해나갈 것인가, 외교역량을 갖춘 인재를 길러내는 노력을 기울여야 한다. 한반도 통일외교의 가능성은 독일과 달리 남북한이 전범이

아니어서 통일의 도덕적, 외교적 명분이 충분히 있다는 점이다. 이 명분을 잘 활용하는 외교력을 발휘해야 한다.

그러나 위의 모든 조건들이 갖추어졌더라도 연료가 없으면 자동차가 굴러가지 못한다. 따라서 통일을 실현하기 위해서는 마지막으로 충분한 연료가 공급되어야 한다. 연료란 보다 나은 삶을 살려는 구성원들의 열망, 즉 통일을 하려는 열망을 의미한다. 이는 통일엔진을 추동하는 동력이다. 한국인의 통일의식 수준도 중요하지만, 특히 북한주민들이 한국으로 편입되기를 희망과 열망이 중요하다. 독일통일에서 보듯이 통일이 정치대화, 외교협상, 경제협력, 문화교류 등의 과정을 거쳐 진행되지만 궁극적으로 북한주민들이 남한을 선택해야 가능하다. 북한주민에게 남한은 대한민국이 아닌 '남조선'으로 알려져 있다. 이런 점에서 남한은 북한에게 통일의 미래를 보여주고 있는가, 북한주민들에게 매력 있는 사회로 인식되고 있는가하는 질문을 해보아야 한다. 북한주민들의 남한선호도를 어떻게 높일 것인가 하는 것이 통일구상의 핵심이라 할 수 있다.

2009년 7월 이후 중국의 한반도 개입이 크게 확대되고 있고, 화폐개혁 이후 북한의 불안정성이 커지고 있으며, 김정은 후계승계가 신속히 추진되면서 모험주의적 대외·대남 전략을 구사하고 있다. 중국의 한반도 경제·군사 전략에 한국과 미국은 어떻게 대응해야 하며, 북한의 변화를 촉진하기 위해 어떤 정책을 준비해야 하는가? 개성공단과 같은 통일엔진을 어떻게 만들며, 통일리더십을 발휘할 것인가? 무엇보다 통일열망이라는 연료를 어떻게 지속적으로 공급할 것인가?

4. 대북·통일 정책의 목표

- 공존, 북한변화, 통합역량의 강화, 녹색평화

통일의 비전을 세우고 사회적 갈등을 성공적으로 해소하기 위해서는 높은 차원의 통합담론과 비전, 전략이 필요하다. 통일한국에서는 남북지역 간에 새로운 통일국가에 대한 정체성 형성이 요구될 것이다. 즉 남북지역 주민들이 통일한국의 구성원으로서 자긍심을 갖고 정서적 유대감을 공유할 수 있는 통합의 담론과 가치가 필요하게 된다. 따라서 사회통합의 방향은 앞 절에서 살펴본 바와 같이 통일의 비전을 더욱 강화하여 통합의 자산으로 활용함과 동시에 사회적 갈등이 남북의 통합을 저해하지 않도록 관리해 나가야 할 것이다. 독일통일에서 나타났듯이 통일이후에 직면하게 될 남북 국민간의 심리적 갈등을 제대로 관리하지 못하면 엄청난 사회적 비용을 지불해야 한다.

이런 점에서 통일한국의 사회통합 방향을 설정하기 위해 다음의 네 가지 원리를 제시해 본다.

(1) 공존·소통의 증진

통일한국의 사회통합 방향으로 첫 번째 제시할 수 있는 기준은 생활세계의 소통과 공존·교류의 증진이다. 이것은 통일 이후만이 아니라 통일과정에서도 남북한이 지속적으로 추구해야 할 정책적 가치다. 남북관계의 개선과 발전, 통일과 통합을 위해서는 남북간 이질적인 체제와 제도를 이해하고 인정하는 태도와 문화를 형성하는 작업이 필수적이다. 남북한의 인적 왕래를 확대하고 물질 교류와 문화적 협력을 증대함으로써 상호이해를 증진하고 상호의존도를 높일 수 있게 된다. 남북지역이 적대적 관계를 화해하고 상호존재를 인정하며 인적, 물질 소통과 교류를 증대하는 것은 통일한국의 사회통합의 방향설정을 위해 첫 번째로 고려해야 할 기준이다.

사회문화공동체는 “내부에 남북한간의 사회문화체계의 차이는 존재하나, 그 차이가 단순한 이질성으로서 배타적·분열적 작용을 하지 않고 상호보완적 관계 아래 조화를 이루는 상태”라고 할 수 있다. 이질적인 두 사회체제가 교류와 소통 증대를 통해 연대를 형성하는 과정은 단시일 내 이루어지지 않을 것이다. 통일은 궁극적으로 더불어 사는 사회적 가치를 만들어 내는 것이기 때문에 남북한간에 사회문화적 소통을 증대함으로써 공동체 형성을 저해하는 편견과 선입견, 갈등을 줄이고 상대에 대한 호감과 공존의지를 창출하는 노력은 사회문화적 통합의 매우 중요한 부분을 차지한다. 서로 다른 가치에 대한 이해를 높이고 연대의식을 강화하는 사회문화공동체 형성을 통일의 중요한 한 축으로 보는 이유는 바로 여기에 있다.

(2) 민주·시장·개방의 보편가치의 확대

통일 이후 사회통합의 방향을 단순한 공존과 소통증대로만 설정할 수는 없다. 물론 공존·소통의 증대는 가장 기본적인 출발점이 되어야 하지만, 통일 이후의 통합을 염두에 둔다면 남북한이 보편적 가치와 제도의 방향으로 함께 변화를 도모해 나가야 한다. 그래야만 궁극적으로 통일을 실현하고 통합의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 통일과 통합을 촉진하려면 남북지역의 제도적 동질화가 최소한의 수준에서 이루어져야 하고 남북주민 간 공유가치를 만들어야 한다. 이는 현실적으로 북한 사회주의 체제를 민주화, 시장화, 개방화라는 보편적 가치와 제도로 개혁해야 함을 의미한다. 따라서 사회통합의 방향설정을 위한 두 번째 기준은 민주·시장·개방의 보편적 가치를 확대하는 것이어야 할 것이다.

이러한 방향에서 통일한국의 사회통합은 민주·시장·개방의 가치 위에 시민적 자율성과 자발적 시민사회가 확보되어야 한다. 개인의 자유가 극히 제한되어 있고 시민사회의 자율성이 부재한 상태에서는 시민사회의 활동을 바탕으로 이루어지는 사회통합과 공동체 형성은 기대하기 어렵다. 정치적으로 개인의 자유가 어느 정도 보장되고 자율적 시민사회의 공간이 어느 정도 형성된 사회라야 사회문화의 교류가 가능하고 공동체 형성이 가능할 것이다. 한국사회가 아직 성숙한 시민사회를 형성하고 있는 것은 아니지만, 통일한국에서는 북한지역에 사회문화적 다원성과 시민사회의 자율적 공간

을 적극 형성하는 쪽으로 사회통합의 방향을 설정해야 할 것이다.

(3) 통합역량 강화 및 통합자산 확대

통일한국의 사회통합의 세 번째 방향은 통합역량 및 통합자산을 확대하는 쪽으로 설정해야 한다는 것이다. 통일과 통합은 남북간의 소통증대와 보편가치와 제도를 바탕으로 보다 나은 사회문화적 자산을 만들어 내야만 최고의 의미를 지닌다. 따라서 통일한국의 사회통합 방향은 단순히 공존가치를 만들어 내거나 보편가치를 확대하는 것에 만족하지 않고 지속적인 통합역량을 강화하고 사회문화적 자산을 생산하는 쪽으로 설정해야 한다. 통합역량의 강화 여부는 사회통합 정책이 통일된 남북지역의 정치, 경제, 사회문화적 자산을 실질적으로 증대하였는가를 말한다. 통합정책이 단순한 공존을 지향하거나 보편가치만을 추구하다 통일한국의 사회문화적 자산을 동반 붕괴시키는 일은 없어야 하기 때문이다. 통일을 통해 지속가능한 신성장 동력을 창출하고 국가적 자산을 확대하는 '더 큰 대한민국'을 만드는 결과가 될 때 사회통합의 궁극적 의미가 부여될 것이다.

이런 맥락에서 통일한국의 사회통합 목표는 통합역량 강화를 위한 남북주민의 삶의 질 향상에 두어야 한다. 21세기의 세계는 산업사회에서 정보화 사회로 진입함에 따라 지식기반산업의 구성하는 교육과 인력개발 등 사회문화적 자원의 중요성이 더해지고 있다. 이러한 시대적 상황을 감안할 때 통일은 사회적 지원 시스템을 구축하는 복지제도와 문화산업 개발, 창조적 활동으로서의 예술·학술 등 다양한 사회문화적 부를 창출하는 과정이 되어야 한다. 남북한의 사회문화적 차이로 인해 갈등과 대립이 심화되어 통일한국의 문화적 자산이 감소되어서는 안될 것이다. 남북한이 공존의 공동체적 가치를 확대하고 보편적 가치에 입각한 시민의식이 성숙된다 하더라도 예술활동과 문화산업 개발, 복지제도 확대 등으로 사회문화적 자산을 창출하지 못한다면 통일의 의미는 반감될 것이다. 이런 점에서 북한지역의 취약한 사회문화적 기반을 어떻게 재건할 것인가 하는 문제가 과제로 대두되며, 남한과 중국·미국 등 주변국과의 인적교류와 문화교류를 통해 국가적 부와 사회문화적 자산 축적이 시급하다.

(4) 녹색·평화의 제도화

통일한국이 지향하는 새로운 사회통합의 방향은 마지막으로 녹색·평화를 지향하기를 제안한다. 통일한국은 두 가지 기본적인 과제를 지닌다고 볼 수 있다. 하나는 지금까지의 성장중심적 개발방식을 넘어서서 자연과의 공존, 환경친화적 삶을 영위할 수 있는 문화모델을 만들어내는 일이고, 다른 하나는 공동체의 구성원들이 모두의 행복을 증진시킬 수 있는 평화로운 삶과 그러한 사회의 발전모델을 만들어내는 일이다. 양자는 물론 밀접하게 연결되어 있는 것으로서 질적으로 새로운 핵심가치와 사회제도를 통합시켜 내는 것이 21세기 최대의 과제이자 목표라고 할 수 있다.

‘녹색평화’는 바로 이러한 시대적 목표를 고려할 때 공유해야 할 기본가치라고 생각된다. 녹색평화라는 말 속에는 녹색가치와 평화지향을 결합시키려는 구상이 담겨있다. 녹색가치는 전지구적 차원에서의 환경문제와 지속가능한 인간존재 양식을 모색하는데 철학적 사유이자 가장 핵심적인 요소가 되었다. 물론 1992년의 도쿄의정서의 비준과정이 쉽지 않았고 2009년의 코펜하겐 기후회의의 성과도 제한적인 것은 녹색가치가 전지구적으로 공유되는 목표로서 제도화되기에는 난관이 적지 않음을 말해준다. UN의 노력 역시 선진국과 개발도상국, 자원수입국과 수출국 사이의 이해관계를 넘어 설 보편의 틀을 발전시키는데 성공하지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 최근의 기후협약을 둘러싼 국제적 노력에서 보듯 환경과 기술, 기후와 자원문제에 대한 대안적인 패러다임의 모색은 더 이상 선택이 아니라 필수적인 과제가 되고 있다.

평화의 문제는 역시 매우 절실한 인류적 과제로 부상하고 있다. 탈냉전 이후 민족적, 지역적, 문화적, 종교적 갈등이 만들어내는 다양한 폭력과 증오, 갈등을 관리하고 억제하기 위한 노력이 시급해지고 있고 민족주의, 종족감정, 인종차별, 종교갈등, 문화적 상대주의 등 문명론적 평화문제가 부상하고 있다. 오히려 백은 현대를 ‘위험사회’로 진단하고 근대문명 자체가 낳은 ‘위험’을 어떻게 관리하고 해결할 것인가를 주요한 쟁점으로 부각시켰다. 9.11 이후의 테러위험은 이전과는 달리 국가간 전쟁과는 그 유형을 달리하는 폭력, 불안, 갈등이 어디까지 갈 수 있는지를 보여준 사건이었는데 결국 이런 점에서도 평화의 구현은 새로운 문명적 원리의 구축과 무관할 수 없는 것이 되었다.

사회통합의 방향을 제시하는 이 네 차원은 통일한국의 사회통합을 위한 새로운 패러다임이라 할 수 있다. 지금까지의 통일방안과 통합정책에서는 이질화된 남북한의 사회문화를 동질성 회복이라는 관점에서 접근하거나 문화적 이질성을 다양성으로 인정하는 공존정책에 머물렀다. 반면, 21세기의 통일의 복합적 특성과 시대적 상황을 감안하여 보편가치에 기반한 자율적 시민공간의 형성과 통합역량의 강화, 즉 남북한 주민의 삶의 질 향상에 필요한 사회문화적 자산 확대, 녹색·평화의 지향이라는 네 가지 관점을 사회통합의 새로운 방향으로 제시하고자 한다. 이는 통일한국에서 남북주민이 함께 만들어 가야 하는 미래지향적 관계의 패러다임이다.

10기 통일아카데미 2강

최근 북중경협과 남북관계

2011.10.11

이영훈(SK경영경제연구소)

I. 문제제기

- 중국의 부상(rising)이 한반도 정세에 시사하는 바가 무엇인지?

(경제적 측면)

- 중국의 급속한 경제성장, 그에 따른 엄청난 외환보유고와 중국 경제 risk, 주변국에 대한 투자 확대
- 북한뿐 아니라 남한의 대중국 의존도는 갈수록 심화

(정치군사적 측면)

- 국제관계의 Power transition theory에 따르면 미중간 갈등 심화 가능성 배제할 수 없음(Richard Bush)
 - 독일의 대영제국 헤게모니에 대한 도전이 1차세계대전을 초래
 - 일본의 영-미 헤게모니에 대한 도전이 2차세계대전과 태평양전쟁을 초래
 - 소련의 미국 헤게모니에 대한 도전이 냉전을 초래
- 한국은 폴란드와 같은 지정학적으로 최악의 위치에 처할 가능성이 크기 때문에 강력한 한미동맹 강화 필요("미, 중국견제에 한국 역할 필수")(John Mearsheimer)

⇒ 중국의 부상은 대중국 경제적 의존도 심화와 중국과의 정치군사적 갈등 심화의 가능성을 시사하는데, 향후 남한의 남북관계 선택은?

최근 중국과 북한의 경제정책 변화 및 북중 경협 현황을 살펴보고, 이를 토대로 남북관계에 주는 시사점 도출

II. 중국 및 북한의 경제정책 변화

1. 중국

가. 한반도 비핵화에서 안정화로

- 북한의 2차 핵실험(2009.5) 이후 중국은 북한이 사전 협의 없이 핵실험한 데 대한 분노와 배신감으로 제재 여론 고조
- 중국은 북한의 2차 핵실험에도 불구하고 한반도의 안정을 강조하는 방향으로 대북정책 기조를 수정(국제위기감시기구(ICG), 2009.11)
 - 2009.7.15일 중국공산당 중앙위 외사영도소조(조장: 후진타오)에서 중국의 대북정책이 '비핵화'로 기울었다는 비판이 제기되면서 한반도의 '비핵화'와 '안정화'의 균형을 강조
 - 사실상 한반도 안정화를 비핵화에 우선
 - 북한 위기 완화 및 완충지대로서의 북한 활용 필요
 - 한편 중국 내 한반도 전문가(약 60여명) 회의 결과, **①제재는 상황만 악화시킬 뿐 문제를 해결하지 못함 ②북핵문제를 북한문제로부터 분리하고 문제의 근원인 북한문제를 먼저 해결**
 - **북한 문제의 핵심은 경제회생 문제이기 때문에 경협을 통해 경제를 회생시키고 국제 무대로 복귀시킨다는 방침**
 - 중국의 대북경협방식은 민간과 시장의 발전을 정부가 유인하던 것이 정부가 주도하는 차원으로 보다 적극적으로 변화
- 이러한 입장은 2010년 이후 4차례의 김정일 국방위원장의 방중에서 후진타오 주석과 원자바오 총리와의 회담에서도 확인
 - 후진타오 주석과 원자바오 총리는 북한의 개혁개방 촉구와 함께 전면적인 경제지원을 약속
 - **북핵포기는 경제회생 이후 체제가 안정되고 난 후 추진되어야 할 과제로 인정**

- 이는 남한과 미국의 입장과는 반대

나. 대북정책 전환의 배경: 글로벌 금융위기 이후 중국의 부상

- 중국이 국제사회의 대북제재 동참요구를 무시하고 '북한 감싸기'에 들어갈 수 있었던 것은 **글로벌 금융위기 이후 선진국의 쇠퇴 및 중국의 부상 등 국제 역학관계의 변화**에 기인한 것으로 보임
- 글로벌 금융위기를 계기로 중국은 G2로 부상하고 경제대국을 넘어 금융대국으로 전진
 - 중국은 수출로 벌어들인 세계 제1의 외환보유고(2011.6월 3조달러)를 이용하여 당시 미국발 글로벌 금융위기를 진화
- 2010년 중국의 국방백서 『中國的國防』에서는 미국 중심의 국제질서를 인정했던 과거와 달리 다극화 추세에 대한 확신과 대외 자신감 과시
 - “**다극화는 돌이킬 수 없는 상황**”으로 표현

다. 중국의 해외투자 확대: 주변국의 중국경제권화

- 글로벌 금융위기 해소에 크게 기여한 중국의 엄청난 달러 보유고는 역설적이게도 중국의 리스크로 작용
 - ①달러 구입에 따른 위안화 유동성 증가는 인플레이 압력으로 작용하게 되고 이를 해소하기 위한 비용도 적지 않음 ②위안화가 절상되면 되면 외환보유고에서 절상분 만큼의 손실이 따르게 됨
- 해외투자는 이윤 획득을 위해 이루어지기도 하지만, 이러한 위기 해소를 위해 추진되기도 함. 즉 현물을 구입하거나 해외투자를 확대함으로써 달러를 처분
- 중국은 엄청난 외환보유고를 토대로 미래 성장 기반을 확실하게 다지고 있음
 - 중국정부는 국부펀드를 조성하여 금융위기로 부도난 세계적인 기업들을

M&A로 대거 매입하고 있음

- 중국은 리스크 해결을 위해 금, 석유, 광산 등을 열심히 사들이면서 달러를 처분하고 있으나, 중국의 외환보유고는 계속 증가 추세

□ 중국은 위안화 국제화노력과 함께 해외투자(走出去) 확대를 통해 북한 등 주변국들을 중국경제권에 적극 편입시키고 있음

- 중국은 2009년 7월 상하이·광저우 등 5개 국내 도시와 홍콩·마카오·아세안 사이의 무역 결제부터 위안화 사용을 허용함으로써 위안화 국제화 정책을 본격 추진

※ 북한의 경우 2008년 2월부터 북중간 무역에서 위안화 결재를 시작

- 중국은 서부대개발과 연계하여 중국 운남성에서 미얀마, 라오스, 베트남, 캄보디아로 연계되는 도로와 철도 건설을 적극 지원
 - 이를 위해 2009년 아세안 정상회의에서 총 250억달러의 동남아 인프라 건설 기금을 조성할 계획을 발표

<표> 중국의 대 동남아 인프라 건설 현황



- 한편 중국은 2010년 아세안과의 FTA를 발효하고 대만과 경제협력기본협정(ECFA)을 체결

- 중국은 동북3성개발과 연계하여 2011년 북한의 라선 및 황금평 개발에 착수했고, 조만간 신의주-평양간 고속도로 건설 착수 예상
 - 중국은 랴오닝연해경제벨트 및 창지투개방선도구의 개발을 각각 2009년 7월 및 8월에 '중앙정부'차원의 개발로 격상하여 추진
 - 또한 2010년 10월 중국은 양국의 경제협력 원칙으로 '정부주도'를 제시함으로써 향후 중앙정부의 북중 경협에 대한 적극적 참여와 기업에 대한 지원 확대 의지를 과시

2. 북한

가. 개방의 확대

- 최근 북한의 경제정책은 중국의 북중경협이 강화되는 **2010년을 전후로 개방을 확대하는 방향으로 전환**(이영훈 2011.4)
 - 북한의 경제정책은 2010년을 전후로 개혁과 반개혁의 갈등에서 주체경제 확립과 대외개방의 동시 추진으로 변하고 있음
 - 2010년 이전에는 2002년 '7.1조치', 2006년 이후 시장단속 강화, 2009년 11월 화폐개혁 등 시장 개혁과 반개혁 조치가 주를 이루었다면,
 - 2010년 이후에는 경제강국 건설을 최우선 목표로 하여 주체경제의 확립과 대외개방을 동시에 추진하고 있음
- 북한의 대외개방은 라선 및 황금평·위화도 경제특구개발로 나타나고 있음

나. 북한 경제정책 변화의 배경

- 첫째, 2009년 중국의 대북한 정책 변화를 적극적으로 활용하여 경제강국 건설 및 체제 안정을 도모할 필요
 - 중국의 한반도 안정화 우선 동북3성개발을 활용하여 2012년 경제강국 건설의 계기를 마련하고 체제를 안정시킬 필요가 커졌음

- 둘째, 2012년 경제강국 건설이란 목표를 달성하기 위해 적극적으로 외자유치를 추진할 필요
 - 외자유치를 위해 개방이 불가피하고 그에 대한 견제로서 주체경제 강화가 필요

- 셋째, 2010년 들어 북한정부는 상인들의 화폐자산을 몰수하는 화폐개혁으로도 계획경제를 정상화하지 못하고 시장경제를 허용할 수밖에 없었음
 - 이는 소비재뿐 아니라 생산재의 상당 부분도 계획이 아니라 시장에 의해 배분되고 있어 시장거래를 중단하면 경제가 순환되지 않기 때문임
 - 북한정부는 화폐개혁을 통해 과거의 계획경제로 회귀가 불가능함을 확인하게 되었던 것으로 보임

다. 북한의 개방확대

- 북한은 외자유치를 위해 관련 제도 및 기구 정비, 인프라 건설을 위한 협력, 중국과의 투자협정 체결 등을 빠르게 추진하고 있음

분 야	주요 내용
제도 및 기구 정비	2010년 초 이래 라선시는 특별시로 승격하고 「라선경제무역자유지구법」 수정 대풍국제투자그룹, 국가개발은행, 합영(合營)투자위원회, 국가경제개발총국 등 관련 기구를 연이어 설립
인프라 건설 협력	북한은 중국의 라진항 1번 선착장 임차권을 10년 연장 중국은 2011.1월 훈춘 - 라진항 - 상하이(上海)로 석탄을 운송하는 '국내 화물 국경 운송'을 실험 2011.6월 황금평 및 라선특구 착공식 개최, 신압록강 대교 및 원정리-나진간 도로 공사 진행중
투자협정 체결	북한은 중국 상지관군투자유한공사(商地冠群投資有限公司)와 북한 라선 경제무역특구에 20억 달러를 투자하고 그 대가로 함경북도 무산의 자철광 등 지하 광산자원의 개발권을 확보하기로 합의 중국은 화력발전소, 도로, 유조선 전용 선착장, 정유공장, 및 제철공장 등을 건설하고 국제금융은행을 설립하여, 이 지역을 동북아 최대의 공업특구로 조성할 계획

III. 북중 경협 확대

1. 북중무역 확대

- 북한은 남북교역 중단에 대응하여 대중국 수출을 크게 확대
 - 2010년 북한의 대중국 무역은 32.1% 증가하였으며 특히 수출이 46.9%로 큰 증가세를 보임
 - 특히 5.24조치 전후를 비교해 보면, 2010년 하반기 이후의 증가세가 컸음
 - 2010년 상반기의 대중국 수출은 전년동기대비 -0.9% 증가한 데 비해 하반기의 대중국 수출은 전년 동기대비 90.4% 증가했고, 2011년 1~6월중에는 203.6% 증가

<표 1> 북한의 대중무역 추이

(백만달러)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011.1~6
수출	467(6.4)	582(24.6)	754(29.6)	793(5.2)	1,188(46.9)	1,057(203.6)
수입	1,231(13.9)	1,392(13.1)	2,033(46.0)	1,888(7.1)	2,278(25.4)	1,452(58.6)
수출입계	1,699(7.5)	1,974(16.2)	2,787(41.2)	2,681(3.8)	3,466(32.1)	2,508(94.9)
무역수지	-764	-810	-1,279	-1,095	-1,090	-395

주: ()는 전년동기대비 증가율

출처: 한국무역협회

- 북한의 대중국 주요 수출품목은 광물성연료(주로 무연탄), 의류, 수산물 등으로 이들의 수출이 빠르게 증가함으로써 남한에 대한 수출을 대체
 - 첫째, 큰 범주에서는 북한의 대남 수출의 주요 품목은 북한의 대중국 수출 품목과 크게 다르지 않음

- 북한의 주된 외화소득원인 일반교역의 수출품목은 수산물(조개, 새우, 기타 연체동물 등), 광산물(주로 무연탄), 철강제품(주로 비철금속), 섬유류(주로 섬유제품) 등으로 대중국 수출품목과 크게 다르지 않음
- 둘째, 세부적으로 보면, 일반교역의 대남수출에서 차지하는 비중이 큰 품목인 무연탄(HS270111), 아연괴(HS79), 섬유제품(HS61, HS62) 등의 경우 2010년 이후 대중국 수출이 비약적으로 증가함으로써 남북교역 중단에 따른 손실을 보전하고 있음
- 셋째, 대중국 수산물 수출이 증가하고 있는데, 수산물은 북한의 대남한 수출(일반교역)에서 가장 큰 비중을 차지하는 품목으로 상당 부분이 중국산으로 둔갑하여 우회 수출되고 있음
- 넷째, 대체불가능을 주장하는 데서 제시된 모래, 마늘이나 송이버섯 등은 북한의 대남수출에서 차지하지 비중 미미
 - 2009년 모래, 마늘, 송이버섯의 대남수출은 전체 대남수출의 0.8%, 1.4%, 0.02%에 불과, 또한 일반교역의 대남수출에서 차지하는 비중은 2.9%, 0%, 0%에 불과

북한의 대중국 수출 품목별 현황

(백만달러)

순위	품목명	2007	2008	2009	2010	2011.1~4
1	광물성 연료 (HS27)	170(66.1)	208(22.1)	212(2.2)	397(87.1)	272(980.5)
2	광, 슬랙, 회 (HS26)	164(38.5)	213(29.7)	72(-65.9)	251(246.7)	82(80)
3	의류(HS62)	60(-4.7)	77(28.0)	56(-27.2)	161(185.2)	87(212.8)
4	철강(HS72)	45(28.2)	78(73.6)	43(-44.8)	109(150.7)	51(66.8)
5	수산물(HS03)	30(-30.8)	40(33.6)	22(-46)	60(175.7)	15(80.6)
6	토석류+소금(HS25)	7(76.7)	19(157.9)	18(-6.8)	31(71.3)	16(82.2)
7	의류(HS61)	6(49)	10(66.1)	5(-53.1)	26(428)	18(367.4)
8	전기기기(HS85)	8(148.6)	10(28.5)	5(-49.5)	21(299.8)	5(-19.7)
9	알루미늄(HS76)	13(47.7)	19(39.5)	9(-52.2)	13(41.5)	4(14.4)
10	과실 견과류 (HS8)	3(-61.3)	9(143.3)	8(-7.3)	9(12)	7(819)

* 품목은 HS code 2자리를 기준으로 분류하였고 순위는 2010년 수출규모를 기준으로 하였음

- 북한의 대중국 주요 수입품목은 광물성연료(주로 원유), 기계류, 전기기기 등이며 수입규모는 전반적으로 전년 동기 대비 증가
 - 그 외 석유류 수입 증가는 위탁가공에 투입될 원료 수입의 증가를 반영

순위	품목명	2007	2008	2009	2010	2011.1~4
1	광물성 연료(HS27)	401(15.7)	586(45.8)	223(-62)	479(114.8)	833(58.6)
2	보일러, 기계류 (HS84)	104(25)	145(40.1)	99(032)	245(147.7)	75(77.3)
3	전기기기 (HS85)	69(-29.0)	101(45.3)	71(-29.7)	191(169.5)	78(116.0)
4	일반차량 (HS87)	54(92.1)	67(25.4)	69(3.1)	160(1310.6)	54(63.9)
5	플라스틱 제품 (HS39)	55(5.0)	80(46.6)	44(-45.2)	84(92.4)	30(55.4)
6	인조필라멘트 섬유(HS54)	52(35.4)	55(5.2)	38(-31.2)	79(109.7)	33(177.4)
7	철강 (HS72)	37(32.7)	48(31.7)	43(-11)	71(65.2)	19(-23.1)
8	곡물(HS10)	37(116.7)	35(-4.5)	41(16.5)	60(47.2)	15(14.8)
9	인조스테이플 섬유(HS55)	22(45)	41(80.5)	20(-49.6)	55(167.3)	28(123.8)
10	철강제품 (HS73)	30(39.9)	40(31.5)	32(-18.2)	52(60.4)	16(24.7)

2. 중국의 대북투자

가. 개요

- 중국은 랴오닝(遼寧)성의 연해경제벨트 및 지린(吉林)성의 창지투개방선도구의 개발을 각각 2009년 7월 및 8월에 '중앙정부'차원의 개발로 격상하여 추진



- 동북3성개발 계획을 중국정부의 12차 5개년 계획(2011~2015)을 통해 보면, 우선, 12.5 시기 지린성의 지역발전계획은 ①공업화와 도시화 및 농업현대화로 요약되는 3가지 변화원칙에 의거한 발전, ②지역통합발전전략의 일환인 창춘-지린 일체화 추진, ③러시아·북한과의 경제협력 심화 등에 중점을 둠
 - 북한과의 경제협력 심화와 관련하여 국가간 경제협력단지, 종합보세구 및 수출가공단지 건설과 항구 확보를 통한 동해진출 방안 등을 주요 프로젝트로 제시

- 한편 랴오닝성의 지역발전계획은 랴오닝연해경제벨트(遼寧沿海經濟帶), 선양경제구(瀋陽經濟區) 및 라오서북전략(遼西北戰略) 등을 중심으로 추진될 계획임.
 - 북한과 직접 관련된 부분은 선양경제구의 도로 인프라 건설로서, 신안록강대교 건설이 명시되어 있음

- 이러한 중국정부의 12.5계획에 제시된 사업의 내용을 고려할 때, **2011~2015년 기간 중국의 대북투자는 창지투개발계획과 관련된 라선 지역에서 적극적으로 이루어질 것으로 전망됨**
 - 라선 특구개발은 중국이 창지투개발계획에서 동해진출로 확보를 위해 추진하는 사업으로서 중국의 이해가 크게 걸려 있지만 황금평 개발은 중국의 12차 5개년 계획에 구체적으로 명시되어 있지 않은 만큼 중국의 이해가 크게 걸려 있지 않기 때문임

- 그러나 황금평 개발이 라선에 비해 늦어지지만, 언론 보도와 달리 중단되거나 정체된 것은 아님

□ '조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강'에 따르면 향후 라선과 황금평개발은 다음과 같이 구체화될 것으로 알려지고 있음

- 우선, 라선과 황금평은 정부가 주도하되 기업을 앞세워 시장원리에 따라 대외교류의 시험지역, 강성대국의 선구지역으로 개발한다는 원칙을 제시
- 라선은 라선을 중심으로 육로통로(중국 및 러시아 - 라선 - 청진)와 해로통로(중국 및 러시아 - 라선 - 동해)를 구축하고 원자재공업 등 '6대산업'을 집중 육성

<표 5> 라선 경제특구의 6대 산업

원자재공업	장비공업	첨단기술 산업	경공업	농사업	현대고효율농업
원유화학, 야금, 건재	조선업, 배수리, 자동차	컴퓨터, 통신설비제조, 가정용, 전기제품 등 전자공업	농수산물 가공 및 일용소비품 피복	창고보관 및 물류, 관광	농업 새품종, 새 기술, 새 장비 시범도입, 농업생산체계창조

□ 한편 황금평은 단기적으로 공동시장, 피복가공 등에서 시작하여 장기적으로 정보산업 등의 4대 산업을 집중 육성한다는 방침을 제시하고 있다.

<표 6> 황금평 경제특구의 6대 산업

정보산업 상업센터	관광문화산업	현대시설농업	피복 가공업
·중-조 공동시장에서 출발하여 쇼핑, 사무, 금융 등을 종합서비스센터로 발전	·문화공연, 만화, 영화음악, 공예품 등의 설계, 전람을 중점적으로 발전	·우량품종 육종 및 생산기지, 고효율 물절약 농업시범기지, 현대적인	·피복기업의 유입을 통해 주문 생산, 유연성 생산 등을 발전시키고
·북한의 프로그램 작성 토대로 소프트웨어 산업 건설	·장기적으로 민족문화와 관계되는 복장, 완구, 장식품 등의 생산 발전	·태양에너지온실, 과일 및 화초생산기지, 현대 농업기술연구교류센터 등의 건설	·개발하여 제품의 부가가치와 외화획득능력 제고

IV. 남북교역의 축소

1. 5.24조치 이후 남북교역 현황

□ 5.24조치 이후 남북교역*은 축소되기 시작하여 2011년 개성공단사업을 제외한 남북교역 규모는 미미한 실정

* 남북교역은 ① 교역(일반교역과 위탁가공교역), ② 협력사업(개성공단사업과 금강산관광사업), ③ 인도적 지원 등으로 구분

- 2010년 남북교역은 19.1억 달러로 전년대비 13.9% 증가했으나 이는 개성공단사업 증가에 따른 것이며, 개성공단사업을 제외한 남북교역*은 4.7억 달러로 전년대비 36.4% 감소

* 개성공단사업은 남한기업과 북한지역에 있는 남한기업간 거래이므로 실질적 의미의 남북교역은 중단된 셈임

최근 남북교역 추이

(백만 달러, %)

	2007	2008	2009	2010	2010 01~05 월	2010 06-12 월	2011 01~06 월
남북교역	1,798	1,820	1,679	1,912	872	1,041	833
개성공단사업	441 (24.5)	808 (44.4)	941 (56.0)	1,443 (75.5)	579 (66.4)	863 (82.9)	826 (99.2)
개성공단 제외*	1,357	1,012	738	469	293	178	7

주: ()내는 비중, *일반교역, 위탁가공교역, 금강산관광사업, 인도적 지원 등

출처: 통일부

□ 남북교역은 북중무역의 33.2%, 그러나 남북교역은 개성공단사업이 거의 전부로서 실질적 남북간 거래는 거의 모두 중단된 셈임

2. 북한의 대응

가. 남북교역 중단에 따른 북한의 외화수입 감소

- 2009년 말 기준으로 남북교역 중단 조치가 북한에 미친 일차적 손실은 매년 3억 달러 내외 수준
 - 현금: 교역 수입 2억 6천만~2억 7천만 달러
 - 일반교역 흑자: 2억 3,425만 달러
 - 위탁가공료: 2,540만~3,810만 달러(위탁가공무역 반입액 2억 5,404만 달러의 10~15%)
 - 현물: 3천 6백만 달러(쌀, 의약품 등의 인도적 지원)
 - 인도적 지원은 2007년 3억 3천만 달러였으나 2008년부터 감소
- 북한은 남북교역 중단에 따른 외화수입 감소로 무역적자 보전을 위한 주요 수단*을 상실

* 그 동안 무역적자는 중국의 원유 및 식량 지원, 남북교역의 흑자, 기타 무기수출 등 불법활동 등으로 보전

- 최근 국제사회의 대북제재 강화로 불법활동이 크게 위축된 상황에서 이 같은 수입여력 악화는 궁극적으로 생산과 주민 소비 등에 적지 않은 악영향을 미치게 될 것으로 보임

나. 북한의 대응: 대중국 수출로의 대체

- 북한은 남북교역 중단에 대응하여 대중국 수출을 크게 확대
 - 2010년 북한의 대중국 무역은 32.1% 증가하였으며 특히 수출이 46.9%로 큰 증가세를 보임
 - 2011년 1~6월중 대중국 수출은 전년 동기대비 94.9%로 증가세는 더욱 두드러짐

V. 요약 및 시사점

1. 중국 부상의 시사점

2. 북중경협

- 언론보도나 기존 많은 연구들과 달리 북한 뿐 아니라 중국 정부 및 기업들이 황금평 및 라선 특구 개발에 적극 나서고 있음
 - '착공식 이후 황금평 개발이 전혀 진행되지 않고 있다'는 언론 보도는 사실과 다름

 - 더욱이 **최근 북한의 대외환경 변화가 황금평 및 라선 특구 개발에 영향을 미칠 수 있어, 이에 관심을 기울일 필요**
 - 한편 최근 북러관계가 개선되고 향후 남북관계도 변화될 조짐이 있어 황금평 및 라선 특구 개발이 새로운 국면에 들어갈 가능성도 배제할 수 없음
 - 지난 8월 북러 정상회담 이후 러시아-북한-남한간 가스관 연결 공사*가 추진될 가능성이 제기되고 있음
- * 이는 철도, 송전, 송유관 등의 연결을 수반하는 대형 프로젝트로서 북한 및 남북관계 변화 등 동북아 정세 변화를 초래할 가능성

3. 남북경협

- 남북교역 중단 평가

- 한반도의 평화와 통일한국을 고려할 때, 향후 남북관계의 방향은?