

한반도 평화와 번영을 위한 남·북·중 협력방안*

정은이 | 통일연구원 부연구위원 | hannah2003@kinu.or.kr

I. 왜 남·북·중 삼각 협력방안이 필요한가?

본 연구는 남·북·중 삼각협력을 분석 대상으로 삼는다. 남·북·중 삼각협력은 크게 ①북·중 협력에 한국이 참여하는 형태, ②남북협력에 중국이 참여하는 형태 ③남·북·중이 함께 협력하는 형태, ④남북협력에 중국을 경유하는 형태 등 다양한 양상의 남·북·중 삼각 협력방안이 거론될 수 있다.

그러나 과거 남·북·중 3각 협력은 다양한 형태로 발전하지 못했다. 주로 상기 ④에 해당하는 경우가 대부분이었다. 남북간 직교역이 곤란하였기 때문에 이를 우회하기 위한 방안으로 중국을 활용한 것이다. 따라서 실질적으로는 남북교역과 별반 차이가 없었다. 그러나 최근 한반도를 둘러싼 주변 상황은 매우 달라졌으며, 한국도 다자 협력자 중 하나로 경쟁에 참여해야 한다. 과거 남북경협은 대체로 남북 양자간 ‘패쇄적·배타적’ 거래형태였다. 예를 들어 개성공단은 원부자재 대부분을 남한으로 가져와 북한에서는 값싼 노동력과 토지만을 활용하여 생산하고, 여기서 생산된 제품 대부분을 남한으로 가져와 남한시장에서 소비를 했다. 이는 무엇보다 한국에서 북한산으로 증명될 경우 무관세일 뿐만 아니라, 국내에서는 ‘Made in Korea’로 판매가 가능하여 한국기업의 이윤이 배가 되었다. 따라서 중국산도 당시 북한산으로 둔갑하여 한국으로 유입되었을 정도로 1990년대 초중반에 시작된 대북사업에서는 남한이 주도적 역할을 하였다. 한편, 북한은 1990년대 당시 사회주의경제권의 붕괴와 함께 고난의 행군을 겪고 있었다.

* 본고는 정은이 외, 『한반도평화와 번영을 위한 남북중 협력방안』, 통일연구원, 2019를 요약·정리하여 작성됨.

그러나 최근 글로벌화가 진행되면서 각국의 관세가 하락하여 무관세는 남북교역에서 더 이상 큰 힘을 발휘하기 어렵다. 무엇보다도 가장 큰 변화는 중국의 부상이다. 사실 북중무역이 본격적으로 증대된 시기는 사회주의체제가 붕괴된 1990년 전후가 아니다. 2000년부터다. 2000년대는 중국이 WTO에 가입하고 경제적으로 부상하게 되는 시기와 맞물린다. 따라서 중국은 세계 광물자원을 빨아들이면서 북한의 광물에도 눈을 돌리기 시작하였으며, 생활수준의 향상과 함께 북한의 관광에도 관심을 보이기 시작했다. 즉, 중국은 경제성장과 함께 2000년대부터는 정치안보적 관점에서 경제적 가치로 북한을 인식하기 시작했다. 도문과 남양 간 대교 등 최근에 건설되는 북중간 인프라를 보면 무역이나 관광 등 경제적인 관점에서 건설되고 있다.

이는 바꿔 말하면 북한의 전략적 가치가 높아지고 있음을 의미한다. 실제로 북한은 인구나 경제적인 측면에서는 소국이지만 한반도 신경계지도, 중국의 일대일로, 러시아의 동진정책 등 각국이 경제정책을 실현시키려면 지정학적인 위치에서 북한의 협력이 절대적이다. 따라서 한반도를 둘러싼 북한 및 각국의 수요를 반영한 협력방안의 도출은 매우 중요하다.

II. 단계별 협력 사업 구상

1. 1단계(제재유지): 일대일로 사업 동반진출과 북방 경제협력 거점 확보

우선 대북제재가 유지되는 현 상황에서는 한중협력을 중심으로 일대일로 사업의 동반진출을 통해 협력경험을 축적하는 한편, 북방경제협력의 핵심 거점 확보가 중요하다. 특히 한반도와 맞닿은 중국 동북지역을 중심으로 경험거점을 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 경제협력의 주요 거점들이 분포해 있기 때문이다. 특히 단둥-선양-다렌의 압록강 라오닝연해 벨트와 두만강 유역의 창지투벨트가 대북협력의 플랫폼으로서 유력하다고 판단된다. 이곳은 동북진흥전략의 연장선에서 논의되어 왔으며, 무엇보다 북한의 특구개발에 대한 이해관계가 맞아 떨어지면서 2009년 이후에는 중국의 중앙정부가 성급·민간 차원의 개발협력사업에서 국가급으로 격상시켰으며 사회간접자본(SOC) 중심의 개발로 전환하고 있기 때문이다. 특히 훈춘과 라진-청진 중심의 북·중 경험은 동북3성이 북한을 거쳐 동해로 진출하는 핵심동로이

기 때문에 인프라사업에서 추진동력을 얻고 있다. 게다가 이 지역은 이미 한국기업들이 진출해 있어 일정 정도의 사업 토대가 구축되어 있다. 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.

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

대북제재가 완화되는 시점에서는 북한 개발을 중심으로 기존의 북중접경지역 중심의 양자 협력을 초국경협력으로 확대하는 방안이 고려될 수 있다. 여기에는 통일경제특구를 포함한 개성공단 재개와 금강산 관광 사업 등에도 중국의 참여를 적극 유도하여 남북경협사업의 국제화를 도모한다.

이와 동시에 3국 간 철도·도로·항만 등 인프라 중심의 협력 사업에 박차를 가할 필요가 있다. 인프라 구축 사업은 경제개발을 위한 가장 기초적인 사업 분야지만 재원소요가 막대한 만큼 리스크도 커서 다자간 협력이 절실한 분야이다. 이러한 협의체 구축을 통해 다자간 협력사업을 위한 발판을 마련하는 것도 필요하다. 남북의 경의선, 동해선 착공을 계기로 남북접경지역의 인프라를 북중접경지역의 인프라와 연계시키고, 이를 통해 남·북·중 3각 통합 물류망을 구축하여 한중이 함께 북한의 경제특구(개발구) 협력 사업에 참여하는 초국경 협력개발로 확대하는 준비가 필요하다. 이 단계에서는 남·북·중 3각 협력을 통한 위탁공사 사업, 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.

3) 3단계(제재해제단계): 한반도 중심의 북방(3+1) 경제회랑 구축

마지막으로 대북제재가 해제되는 시점은 남·북·중 도로, 철도, 에너지 등 인프라 연계를 핵심으로 남북접경지역과 북중접경지역의 중축벨트가 연결되고 한반도 신경제구상과 경제특구(개발구), 일대일로의 정합적 연계가 완성되는 단계이다. 동시에 이는 남·북·중+러, 남·북·중+몽골 등 1+3의 협력 구도를 실현하는 발판을 마련하는 과정이기도 하다. 왜냐하면 이 단계에서는 첫째, 북중접경지역의 서단인 압록강 유역에서 중국의 랴오닝 연해경제벨트계

획, 북한의 황금평·위화도(신의주) 개발계획이 서로 정합성이 제고되고, 여기에 한국의 한반도 신경계구상의 환황해 경제벨트계획이 서로 결합함으로써 한반도-중국 경제회랑이 구축될 수 있다. 둘째, 동단인 두만강 유역에서는 창지투(창춘-지린-두만강) 선도구 개발계획과 러시아의 극동연해주 개발계획, 북한의 나선지역 개발계획 등이 한국의 환동해 경제벨트 계획과 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 남북경제공동체, 나아가 동아시아 경제공동체를 견인하는 모멘텀을 제공할 수 있다. 그러나 무엇보다 한반도-중국 경제회랑이나 한반도-러시아-중국 경제회랑은 궁극적으로는 비핵화와 평화프로세스가 정상적으로 작동되는 가운데 대북제재의 해제를 통해 북한의 적극적인 참여는 물론 주변 4강의 이해관계를 조정하는 기초 위에 다자간 협력 패키지 사업으로 전개되어야 한다. 이 단계에서는 미국을 포함한 동아시아 철도공동체, GTI 등을 주요 협력기제로 활용할 수 있으며, 특히 경제회랑구축을 위한 재정보호 차원에서 아시아인프라투자은행(AIIB)의 적극적 활용과 함께 미국, 일본이 공동으로 참여하는 새로운 국제개발(금융)기구의 발족 등을 모색할 수 있다.

III. 부분별 협력 사업 구상

1. 제도 장치 마련

<표 1> 단계별 남·북·중 협력 방안 구상(제도부문)

단계		1단계	2단계	3단계
구상		제재 현상태	제재 완화	제재 해제
경제 제도	GTI 협의체 활용	▶ GTI의 국제화 방안(일본참여 촉구) ▶ 협력 방식의 제도적 장치 마련 ▶ 협력사업 발굴 및 사업타당성 조사	▶ 기존 사업 가동 및 북한 참여 유도 ▶ 사업 수행에 필요한 제도적 안전 장치 구축	▶ 러시아, 몽골 등 3+1 구도로 제도 및 사업 확대
	재원 마련	▶ 국제적 공감대 형성+북한 법제도 개혁 ▶ 국제기구의 인도적 지원(원조/구호) ▶ 초국경 인프라 건설	▶ 북 내부자원 활용(광물, 관광, 인력 등) ▶ 남한 또는 남한 주선 재원마련 ▶ 남북중 3각 협력 자금	▶ 북한의 통계 및 법 제도 구축 ▶ ODA(공적 개발원조) ▶ FDA(외국인 직접투자) ▶ 새로운 형태의 3+1 다자 은행 설립

자료: 본문 내용을 중심으로 필자 작성.

2. 경제부문

<표 2> 단계별 남·북·중 협력 방안 구상(경제부문)

단계		1단계	2단계	3단계
구상		제재 현상태	제재 완화	제재 해제
경제 사업	철도 도로	<ul style="list-style-type: none"> 한중 협력을 통한 북중 국경지역 진출 ⇒ 서울~평양~신의주~단동/강원도~원산 →라진~중국 등 거점지 중심 ▶ 기존 노선 조사 및 개량사업 3국 협력 	<ul style="list-style-type: none"> 초국경 협력개발로 확대 ▶ 기존 노선을 중심으로 사업 착수 ▶ 북한 내륙 연결 	<ul style="list-style-type: none"> 3(남북중)+1 협력구도 확대 ▶ 남북중, 남북러, 남북중러 등 연계 ▶ 철도/도로/전력망/가스/광케이블 등
	관광	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 3각 율환선 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 러시아관광객의 중국/한국관광 ⇒ 북한 통해 중국인관광객의 한국/러시아관광
	공단	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 훈춘, 단동 등 변경합작구 남한기업진출 ▶ 변경합작구에 한국 중소기업전용공단 조성 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 개성공단 2단계 사업 중국참여 확대 ▶ 남북중 위탁가공사업 ▶ 통일경제특구 중국 참여 ▶ 북한 특구 개발구에 북중 공동 참여 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 북한 전역 확대 ▶ 러시아, 몽골, 일본 등으로 사업 확대
	사회문화	<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"> ▶ 전세계가 참가하는 평화포럼 정례화
	지자체	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 중국 동북 3성 중심의 남북중 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
	청소년	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 남북중 청소년 캠프 지원 ⇒ 백두산 지역 트레킹, 영일 유적지 탐방 ▶ 남북중 청소년 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

자료: 본문 내용을 중심으로 필자 작성.

3. 사회부문

〈표 3〉 단계별 남·북·중 협력 방안 구상(사회부문)

단계		1단계	제재 현상태	2단계	제재 완화	3단계	제재 해제
구상		한중 협력을 통한 북중 국경지역 진출		초국경 협력개발로 확대		3(남북중)+1 협력구도 확대	
사회문화	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 ▶비즈니스스쿨, 과학기술스쿨 등 설립 및 북한인 해외 유학 	
	과학기술	<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 ▶소지에서 다자 협력 및 다른 분야로 확대 	
	문화예술	<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 	
사회문화	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 	
	지자체	<ul style="list-style-type: none"> ▶중국 동북 3성 중심의 남북중 지자체 협력 추진 ▶노순한 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 	
	청소년	<ul style="list-style-type: none"> ▶남북중 청소년 캠프 지원 ⇒백두산 지역 트래킹, 항일 유적지 탐방 ▶남북중 청소년 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 ▶소지에서 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 	

자료: 본문 내용을 중심으로 필자 작성.