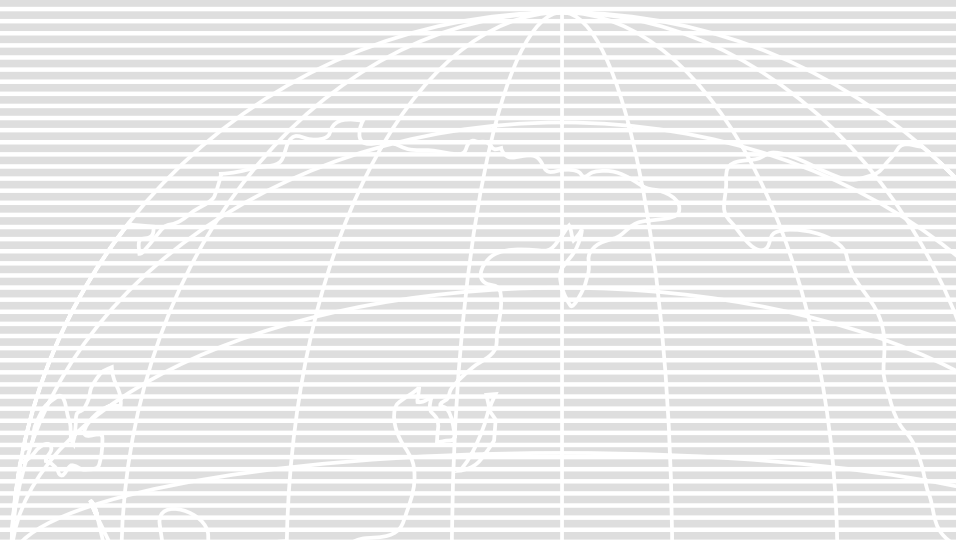




김규륜 · 조 민 · 전병곤 · 김경술 · 추장민 · 우평균 · 최원기

남북협력과 동북아협력 연계 추진방안

www.kinu.or.kr



김규륜·조민·전병곤·김경술·추장민·우평균·최원기

남북협력과 동북아협력 연계 추진방안

남북협력과 동북아협력 연계 추진방안

인 쇄 2007년 12월 29일

발 행 2007년 12월 29일

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 남북협력연구실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4-19길 275 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300

(직통) 901-2524

(팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 도서출판 늘봄 (2275-5326)

인 쇄 처 두일디자인 (2285-0936)

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간 한 간행물은 전국 대형서점에서
구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

남북협력과 동북아협력 연계 추진방안 / 김규륜, 조민, 전병곤,
김경술, 추장민, 우평균, 최원기. -- 서울 : 통일연구원, 2007
p. ; cm. -- (연구총서 ; 07-15(II))

참고문헌수록

ISBN 978-89-8479-426-9 93340 : ₩10,000

349.11-KDC4
327.519-DDC21

CIP2007004092

남북협력과 동북아협력 연계 추진방안

○본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차

I. 서론	1
II. 남북협력과 동북아협력 연계추진의 이론적 배경	9
1. 지역주의 이론	11
2. 경제협력과 안보협력 간의 관계	21
3. 남북협력과 동북아협력의 연계 이론	33
4. 지역주의와 남북관계 동시발전 기본구도	74
III. 4대분야 남북한 협력의 추진현황 및 발전방향	79
1. 보건·의료분야	86
2. 환경분야	133
3. 에너지분야	193
4. 교통분야	282

IV. 남북협력과 동북아협력 연계 추진구도	317
1. 추진환경	319
2. 남북협력과 동북아협력 연계 추진전략	361
3. 분야별 남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	385
V. 결론	423
참고문헌	441
최근 발간자료 안내	459

표 목 차

<표 III-1> 북한 보건성 주요 보건지표	91
<표 III-2> 남북한의 모자보건 수준 비교	92
<표 III-3> 북한 영유아의 영양실태	93
<표 III-4> 북한 영유아의 지역별 영양실태	94
<표 III-5> 보건·의료분야 민간단체 현황	99
<표 III-6> 정부 및 민간차원 무상지원액 추이	103
<표 III-7> 정부차원의 국제기구를 통한 지원내역(WHO)	105
<표 III-8> 정부차원의 국제기구를 통한 지원내역(UNICEF)	106
<표 III-9> 국내의 대북 무상지원 추이	107
<표 III-10> 보건·의료 지원내역별 지원액 비중	108
<표 III-11> 북한 및 세계보건기구가 제시한 북한의 우선순위 보건사업분야	122
<표 III-12> 계절별 대동강 오염상태(1999~2000년)	138
<표 III-13> 북한 주요 수역의 오염원인 및 수질현황	139
<표 III-14> 대기오염물질 배출량관련 지표 남북비교	140
<표 III-15> 북한 산림면적의 변화 추이	142
<표 III-16> 환경분야 남북협력 SWOT 분석	152
<표 III-17> 북한 산림황폐화지역 조림사업 소요비용 추정	183

<표 III-18> 북한이 국제기구에 제안한 수질개선 및 물환경보호 우선협력사업	185
<표 III-19> 개성공단 전력공급을 위한 시설현황(시범단지)	199
<표 III-20> 에너지정책기능 강화 교육훈련 중장기 계획	218
<표 III-21> 상업에너지시스템 도입 협력방안	220
<표 III-22> 북한 석탄광 현대화 설비공급 협력사업의 개요	222
<표 III-23> 북한 석탄광 현대화 사업 타당성 조사사업의 개요	224
<표 III-24> 북한 석탄광 현대화 시범사업의 개요	225
<표 III-25> 북한 석탄광 현대화 투자사업의 개요	227
<표 III-26> 석탄기술 교류·협력 사업의 개요	229
<표 III-27> 해외 석탄광 공동개발 협력사업의 개요	230
<표 III-28> 대북 중유 공급사업	232
<표 III-29> 유휴 정제설비 개보수 협력사업	233
<표 III-30> 신규 정제설비 건설 협력사업	234
<표 III-31> 석유정제 임가공 협력사업	235
<표 III-32> 석유 인프라 건설 협력사업	238
<표 III-33> 개성공단 1단계 전력공급사업 공사내역	239
<표 III-34> 개성공단 2, 3단계 전력공급방안의 비교	240

<표 III-35> 개성공단 전력공급 사업(2, 3단계 개발사업)	241
<표 III-36> 금강산관광특구 전력공급방안 1안	242
<표 III-37> 금강산관광특구 전력공급방안 2안	242
<표 III-38> 금강산관광지구 전력공급 사업	243
<표 III-39> 북한 발전소 현대화 사업	244
<표 III-40> 신규발전소 건설 사업	245
<표 III-41> 송배전설비 현대화 사업	247
<표 III-42> 200만 kW 대북 전력지원 사업	248
<표 III-43> 개성공단 LPG 공급 협력사업	250
<표 III-44> 북한지역 LPG 공급 협력사업	251
<표 III-45> 개성공단 도시가스 공급 협력사업	252
<표 III-46> 북한지역 가스인프라 구축 협력사업	253
<표 III-47> 신재생에너지 자원평가 및 시범사업 공동운영 협력사업	255
<표 III-48> 북한 에너지효율 실태조사 및 개선 협력사업	257
<표 III-49> 북한 에너지환경 조사분석 및 개선 협력사업	258
<표 III-50> 북한의 주요 철도노선 현황	287
<표 III-51> 북한의 도로구분과 기준	289

<표 III-52> 북한의 고속도로	290
<표 III-53> 북한의 주요 항만시설	291
<표 III-54> 남북철도의 단절 현황	293
<표 III-55> 남북철도 연결사업의 주요 추진현황	294
<표 III-56> 남북연결도로 추진현황	296
<표 III-57> 남북한 선박·항공기 왕래 추이	298
<표 III-58> 남북한간 철도시설 비교	305
<표 IV-1> 동북아의 미니협력체와 참여국가	383
<표 IV-2> 동북아 지역 정부간 다자간협력 및 북한참가 현황 ..	391
<표 IV-3> 북·중간 화력발전소 및 석탄광 현대화 사업 합의내용	403
<표 IV-4> 동북아 국가의 경제규모	414

그림목차

<그림 III-1> 남북 보건산업 교류·협력 모형	126
<그림 III-2> 2002년 봄철(3~4월) 한반도의 일별 먼지 침적량	175
<그림 III-3> 남북 황사공동측정 및 조기경보망의 북한지역 후보도시	188
<그림 III-4> 대륙철도 및 에너지 네트워크	285
<그림 III-5> 한반도중단철도(TKR) 연결망	312
<그림 IV-1> 제3국과 WHO를 통한 남북협력 연계방안	389
<그림 IV-2> 북·러간 석유정제설비 현대화 및 임가공 협력사업 개요	405
<그림 IV-3> 북·러 전력망 연계 구상	406
<그림 IV-4> 러시아 석유파이프라인 건설 구상	407
<그림 IV-5> 러시아 UGSS 구상의 Western Version	409
<그림 IV-6> 러시아 UGSS 구상의 Eastern Version	410
<그림 IV-7> UNESCAP의 아시아횡단철도망	420

I

서론



두 차례의 세계대전을 겪으면서 세계 각국은 인접 국가들과 보다 평화적인 관계를 유지하기 위해 노력해 왔다. 이러한 노력은 국가들 간의 양자관계를 발전시키는 한편 다자간 협력체제를 구축하고 제도화하기 위한 움직임으로 확대되어 가고 있다. 각국이 참여하고 있는 협력체제나 협정의 폭과 수준은 제각각 다른 양태를 보이고 있지만, 지난 수 십년간을 돌아보면 국제적으로 다자간 협력체제는 주요 지역을 중심으로 발전하는 경향이 가속화되어 왔다. 사실상 이러한 시도가 처음 시작된 유럽연합의 발전을 필두로 세계적으로 지역적 협력체제가 폭발적으로 증가하고 있으며, 지역협력의 선구자인 유럽의 통합은 질적으로 완성단계에 이르는 동시에 동유럽을 포함하는 양적 확대를 추진하고 있다.

초기 단계의 유럽통합은 냉전을 배경으로 전개되었다. 제2차 세계대전 이후 유럽은 미국의 장려와 소련의 위협에 대한 방어, 부상(浮上)하고 있는 양극체제에서 유럽이 독자적인 영향력을 가져야 한다는 유럽 국가들의 소망, 그리고 이 모든 것들을 달성하기 위한 경제적 능력 향상의 필요성을 절감했다. 즉, 미소 중심의 양극체제 하에서는 유럽의 개별 국가의 힘으로는 과거와 같이 세계무대에서 큰 힘을 발휘하기 힘들다는 것을 공감하게 된 것이다. 유럽연합 초기에는 석탄 및 철강과 같은 특정 경제 분야로 협력의 영역이 한정되어 있었지만, 이후 유럽의 협력체는 지속적으로 새롭고 다양한 과제들로 그 영역을 확대해 나갔다. 20세기 말 유럽연합의 책임은 통화정책, 군사방위와 인권보호 등 국가주권의 핵심으로 간주되는 영역으로 확대되었으며, 철의 장막이 사라지자 서유럽에 국한되었던 유럽통합은 이제 범유럽적 성격을 지닌 명실상부한 유럽공동체로 부상하였다.

지구화 과정과 지역경제의 통합 노력 사이의 상호적 발전추세는 유럽에만 국한되지 않았다. 일반적으로 한 대륙의 국가들이 자유무역지

I
II
III
IV
V

대, 관세동맹 등을 통한 경제적 통합에 합의하면, 그 효과는 다른 지역의 경제적 통합에 대한 대응으로 나타난다. 즉 한 지역의 경제적 통합이 경쟁 지역의 통합을 촉진하는 추동기제가 되는 것이다. 유럽이 단일 시장을 구축하게 됨에 따라 북미나 아시아 지역은 유럽통합의 가속화로 유럽에 대한 수출이 타격을 입게 될 것이라는 우려를 갖게 되었으며, 이에 대한 대응은 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement)과 아시아태평양경제협력체(APEC: Asia Pacific Economic Co-operation) 그리고 동남아국가연합(ASEAN: Association of South-East States) 등의 형성 및 활성화로 나타났다. 이처럼 유럽연합의 등장 이후 국가들의 협력을 지역적 차원에서 제도화하려는 노력이 세계적으로 증가하였으며, 이는 새로운 지역주의(new regionalism)¹로 불릴 정도에 이르게 되었다. 1990년대 중반 이후 새로운 지역주의의 주목을 받고 있는 것이 동아시아지역, 특히 한국, 중국, 일본을 중심으로 한 동북아 지역의 협력이다.

아시아의 각국은 경제발전을 위하여 대외부문, 특히 수출을 촉진하기 위한 노력을 경주하고 있다. 동북아 지역국가들도 상호의존성이 증대해감에 따라 국가간 경제협력 문제를 주로 양자간 협의채널을 통해 조정하고 있으나, 폭발적으로 증가하고 있는 상호의존도의 효과적 관리를 위한 다자간 협의체 구성에도 깊은 관심을 표명하고 있다.² 오늘날 아시아

1- '새로운 지역주의'에 대해서는 B. Hettne, A. Inotai and O. Sunkel, (eds.), *Globalization and the New Regionalism* (Basingstoke: Macmillian, 1999); Shaun Breslin, "Theorising East Asian regionalism(s): New regionalism and Asia's Future(s)," Melissa G. Curley and Nicholas Thomas (eds.), *Advancing East Asian Regionalism* (London and New York: Routledge), pp. 26~51을 참조할 것.

2- 김규륜, 『아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 2.



각국은 냉전 이후 경제문제의 조정에 대한 필요성과 함께 안보적 측면에서도 다자간 협력의 필요성을 공감하고, 이에 대한 노력을 지속해 나가고 있다. 하지만 ASEAN이라는 지역기구를 가지고 있는 동남아시아와 달리, 동북아시아에는 동 지역국가만을 대상으로 하는 공식적인 지역기구가 부재한 실정이다. 냉전 당시 동북아 지역은 자본주의와 공산주의 간의 첨예한 대립으로 인해, 역내 협의체 구상 자체가 사실상 불가능했다. 탈냉전 이후에도 지역내 다양한 정치적 이데올로기와 사회·정치체제의 존재, 역사문제, 지역강대국인 일본과 중국의 대립, 세계 유일 패권국인 미국의 세계전략 등에 의해 동북아시아의 지역협력은 쉽게 접점을 찾지 못하고 있다. 그러나 이러한 저해요인에도 불구하고 탈냉전과 지구화라는 시대적 조류에 따라 동북아 지역국가들도 경제발전의 필요성과 안보불안의 해소라는 공동의 목표를 추구하게 되었으며, 이를 위해 광역적 차원의 아시아 협력체제에 적극적으로 참여하고 있다.

동북아 지역에서 동 지역 국가들만으로 구성된 지역협력체는 아직 존재하지 않지만, 이 지역에서 지역협력의 움직임이 부재하는 것은 아니다. 동북아를 포괄하고 있는 동아시아에서도 1990년대 중반 이후부터 지역주의 현상이 나타나고 있으며, 동북아 지역국가들 역시 동아시아 지역협력체에 적극적으로 참여하고 있다. 이들 지역의 국제정치적 지역주의의 대두는 경제적 측면에서 아태경제협력체, ASEAN+3 정상회의와 같은 지역경제협력과 다양한 역내 자유무역지대 설립 등으로 구체화되고 있으며 아시아통화기금 창설과 같은 논의들이 제기되기도 한다. 안보적 측면에서는 정부수준의 아세안지역포럼과 민간차원의 동북아협력대화 및 아태안보협력이사회 등과 같은 안보협력 및 대화 협의체의 발전으로 나타나고 있다. 이처럼 동아시아에서 지역주의가 등장하고, 동북아 지역국가들 간의 지역주의 논의가 활발하게 전개되고 있는

I
II
III
IV
V

것은 역내 국가들의 경제성장과 더불어 탈냉전 시대 동아시아지역 자체의 중요성과 영향력이 크게 증대했기 때문이다.

이러한 동북아 지역협력에 관한 논의가 진행될수록 주목을 끄는 것이 바로 남북한 관계이다. 동북아 지역협력을 추진하는데 있어 북한의 폐쇄성이 장애요인으로 작용하는 경우가 늘어나면서 북한이 동북아 지역협력에 적극적으로 참여할 수 있는 방안에 대한 모색이 필요하게 되었기 때문이다. 남북한 간의 교류·협력의 증대는 북한으로 하여금 다자협력에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 동인이 되는 만큼 동북아 지역 내의 협력에 관한 논의가 증가할수록 남북협력의 중요성이 강조되고 있는 것이다. 하지만 남북협력이 동북아 지역협력의 추동력만으로 작용하는 것은 아니다. 동북아 지역협력이 발달할수록 남북한 간의 활발한 교류·협력에 대한 주변국들의 압력이 그만큼 높아지기 때문이다. 즉 동북아 지역협력 또한 남북협력의 긍정적인 기제로 작용할 수 있는 가능성은 상존한다. 따라서 동북아 지역협력과 남북협력은 별도의 발전 구조를 가지고 있다기보다는 ‘동시발전의 선순환 구조’를 형성할 수 있는 가능성을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

본 연구는 이러한 남북협력과 동북아 지역협력의 ‘동시발전의 선순환 구조’가 형성될 수 있음을 밝히기 위해 이들 간의 ‘연계’에 초점을 두고자 한다. 특히 동북아 지역과 한반도는 경제협력과 안보협력이 중첩되어 나타나는 만큼 경제협력과 안보협력 간의 연계 또한 중요한 문제이다. 따라서 동북아시아 지역에서의 안보 및 경제협력 발전추세와 남한과 북한 간 협력이 어떠한 형태로 연계되어 있는가를 살펴볼 것이다.

이를 위해서 먼저 동북아 지역협력과 남북협력 간의 연계추진을 위한 이론적 배경을 살펴보고자 한다. 일반적인 지역주의 이론에 대한 정리는 물론 지역주의가 실제로 어떻게 발전했는지 검토할 것이다. 이

와 더불어 지역협력의 대표적인 영역인 경제협력과 안보협력이 어떠한 관계를 설정하고 있는지와 동북아 지역협력과 남북협력이 어떠한 분야에서 연계되고 있으며 그 방향성은 무엇인지 살펴보고자 한다. 다음으로 동북아 지역에서 경제협력과 안보협력의 연계 및 남북협력과의 연계를 추진할 수 있는 구체적인 방안을 제시할 것이다. 이를 위해 보건·의료, 환경, 에너지, 교통분야를 4대분야로 선정하여 각 분야의 동북아 지역협력 및 남북협력의 추진현황을 검토하고, 단계별 추진전략을 제시하고자 한다. 특히 4대분야에서의 동북아 지역협력과 남북협력의 연계추진전략과 이를 위한 정책적 고려사항을 적시함으로써 동북아 지역협력과 남북협력의 ‘동시발전의 선순환구조’를 형성하는데 이론적, 정책적 기초를 마련하고자 하였다.

I

II

III

IV

V

II

남북협력과 동북아협력 연계추진의 이론적 배경



1. 지역주의 이론

가. 지역주의 이론의 발전

지역주의 이론은 서유럽에서 시작된 유럽통합과정이 연구자들의 학문적 관심을 끌면서 발전해 온 유럽적 산물이다. 유럽의 점진적 통합 과정을 지켜보면서 지역주의 이론가들은 하위분야의 통합이 상위분야의 통합을 자극함으로써 궁극적으로 유럽 내 평화와 질서가 보장되는 새로운 메커니즘이 형성될 것으로 예측하였다. 특히 신기능주의 통합이론가들은 초국가적 기구의 적극적 역할을 통해 정치공동체가 형성될 것이라는 낙관적 전망을 제시하기도 하였다. 그러나 1960년대 후반 이후 유럽통합 과정이 정체되면서 유럽연합이 1986년 단일유럽의정서를 채택함으로써 초국가적 통합의 계기를 마련할 때까지 통합이론은 학문적 관심으로부터 멀어졌다.³ 이후 코헤인과 나이가 통합 이슈를 상호의존관계 속에서 파악하면서 통합과 관련된 연구는 통합이론적 시각보다는 상호의존적 시각에서 진행되었다. 그러나 1980년대 중반 이후 유럽 통합 논의가 활성화되면서 지역주의에 관한 학문적 관심도 재조명되기 시작하였다. 하지만 통합의 주요 이슈는 안보, 국가 존립과 같은 고위정치(high politics) 영역보다는 부와 복지증대와 같은 저위정치(low politics)의 영역이 부각되는 방향으로 진행되고 있다. 즉 경제적 상호의존성이 확대·심화되는 세계에서 지역국가들 간의 관계를 어떻게 관리하고 통합과정을 경제성장과 어떻게 수렴시킬 것인가 하는 문제가 주요 관심사로 대두되었다.⁴

3- 신기능주의 통합이론을 제시한 하스조차 지역통합이론의 설명력의 한계를 자인하기에 이르렀다. Ernst B. Haas, *The Obsolescence of Integration Theory* (CA: University of California, Berkeley, 1975), p. 1.

4- 박종철 외, 『동북아 경제·안보협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심』 (서울: 통일



이와 같은 역사적 과정을 통해 발전해 온 지역주의와 관련된 이론들은 설명하고자 하는 초점에 따라서 크게 세 가지로 구분된다.⁵

첫 번째, 적용이론은 국제관계의 미시적 수준에 중점을 두고 지역주의 이론을 전개하고 있다. 적용이론가들은 현존하는 국제체제의 틀 안에서 펼쳐지는 지역협력의 양상을 분석하는 것을 주된 관심사로 하고 있다. 이들은 국제관계에서 지역협력 양상을 조정, 협력, 조화, 조합, 동시행동과정, 초국가주의 등 여섯 가지 범주로 구분하고⁶ 국가나 정치지도자 혹은 사회적 그룹이 이를 어떻게 실천하는지 설명하는데 초점을 둔다. 즉 적용이론은 지역국가들이 자국의 주권이나 국가적 경계를 해치지 않는 범위 내에서 행해지는 협력의 과정에 논의의 초점을 두고 이론을 발전시켜 왔다.

두 번째 지역주의의 관련 이론은 흔히 통합이론이라고 불리는 것들이다. 이 이론은 지역협력의 증대가 기존의 국가 간 관계 변화를 초래할 수 있다는 관점에 중심을 두고 있다. 이들은 지역협력의 조화로운 추진에 대해서 해석하는 동시에 지역협력의 증진에 대한 처방을 제시한다. 따라서 국가나 정치지도자 외에도 국제기구나 일반대중도 주요 행위자로 규정하고 있다. 사실상 이들은 분석에 그치지 않고 협력을 촉진시킬 수 있는 처방을 제시하기 때문에 이론가이자 동시에 행동가들이라고 할 수 있다. 기능주의와 신기능주의로 대표되는 이들의 이론은 유럽연합의 발전에 지대한 영향을 미치고 있지만, 두 차례의 세계대전 사이의 이론가들은 평화로운 유럽 대륙의 실현을 위한 당위적 이론에 치중함으로써 실천적 방안을 제시하는 데 소홀한 측면이 있었다. 전후 이러한

연구원, 2006), pp. 12~14.

5- 김규륜, 『아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향』, pp. 4~5 참조.

6- A. J. R. Groom and Paul Taylor (eds.), *Frameworks for International Co-operation* (London: Pinter Publishers, 1990), pp. 23~122.

과거의 실패를 교훈으로 삼아서 보다 실제적이고 구체적인 방법론들이 발전되게 되었다. 예를 들어, 미트라니(David Mitrany)에 의한 기능주의는 협력이 일정 분야에서 이루어지면 다른 분야에도 확산되어 점차적으로 모든 분야에서의 협력이 성사된다는 명제를 제시하였다.⁷ 즉 어떤 분야에서의 문제를 해결함에 있어서 국가가 가장 효율적인 주체가 아니라 지역기구가 보다 합리적인 방안을 도출할 수 있다는 점을 지적하고 있는 것이다. 따라서 역내 국가간 협력을 증진시키는 데 있어서 가능하면 정치적 간섭을 배제하고 분야별 기능의 요구에 부응하는 방식을 도입해야 보다 나은 협력안이 나온다는 것이다. 한편, 기능주의에서는 지역협력이 자동적으로 증진될 것이라고 가정하는데 반해서, 신기능주의는 지역협력을 촉진하기 위해서는 일정 수준 이상의 정치 및 사회 엘리트 계층이 협력사안을 주도하는 것이 바람직하다고 주장한다.⁸ 사실상 신기능주의는 유럽에서의 통합과정을 선도하는 이론적 배경이 되었으며, 정치 지도자들이 지역협력을 증진시키는 것이 자신들의 이해관계와도 일치한다는 것을 깨닫게 해 주는 역할도 한 것으로 평가되고 있다.

마지막으로 국제체제이론은 국제체제적 차원의 변화에 관심을 가지고 지역협력을 분석하고 있다. 즉, 국제체제의 변화가 지역협력의 발전에 영향을 미친다는 점과 지역협력의 증대가 국제체제의 변화를 초래한다는 양대 측면에 중점을 두고 연구를 진행하고 있다. 이들에게 있어 지역협력의 주요 행위자는 국가와 국제기구이다. 특히 이들은 지역협력이 세계적 문제들의 해결책이 될 수 있다는 측면을 밝히고자 하고 있으

7- David Mitrany, *A Working Peace System* (London: Royal Institute for International Affairs, 1943); *The Functional Theory of Politics* (London: London School of Economics and Political Science, 1975).

8- E. B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press, 1968).

I
II
III
IV
V

며, 세계적 차원의 국제질서 변화가 지역협력의 발전방향을 결정한다고 생각한다.

이상에서 살펴본 지역주의와 관련한 이론들은 국제관계 이론에서 중요한 위치를 차지하고 있으며, 유럽의 지역통합을 발전시키는 데 선도적 역할을 하였다. 하지만 지역주의 이론은 본질적으로 유럽 사례를 중심으로 전개되어 왔다는 점에서 이론의 일반화에 대한 문제를 야기했다. 더욱이 통합이론은 통합과 그것을 가능하게 한 상호의존관계를 설명하는 데 있어 경제규모와 산업화 수준이 유사한 국가들 사이에서 나타나는 관계만 고려하고 있어, 상이한 수준의 구조적 세력을 형성하고 있는 국가들 사이에서 발생하는 통합 시도나 노력에 대한 이론적 근거를 제시하지 못한다는 한계를 드러내고 있다. 이러한 사실은 동북아 지역에서의 공동체 형성과 관련해서 유럽통합의 사례를 동북아에 적용할 수 있는가의 문제를 제기한다. 유럽과 동북아는 역사, 문화, 종교, 인종, 민족, 국가형성 및 정치체제가 상이하기 때문에 유럽통합의 경험을 그대로 동북아 지역에 적용하기 힘들기 때문이다. 그럼에도 불구하고 오늘날 세계적으로 나타나고 있는 통합 시도나 논의가 부분적으로는 유럽의 경험을 모방하고 있고, 다른 한편으로는 유럽공동시장의 무역전환 효과에 대한 대응 노력 차원에서 진행되고 있다는 점에서 유럽의 지역통합 경험은 후발국가들에게 많은 교훈을 주고 있다.

나. 지역주의의 실제적 발전 사례

지역주의는 전술한 바와 같이 유럽대륙에서 시작되었으며, 동북아의 지역협력과 관련 있는 협력체는 ASEAN과 APEC을 들 수 있다. 유럽연합은 지역주의의 전형으로써 동북아 지역협력을 추진하는데 있어 많은 시사점을 줄 수 있는 사례이며, ASEAN의 활동은 동북아 지역국가



들이 ARF 및 ASEAN+3 등에 참여하고 있으므로 동북아 지역협력 추진과 연관이 있는 것이다. 또한 APEC은 비록 광역적 지역협력체이지만 북한을 제외한 동북아 지역국가들이 모두 참여하고 있기 때문에 동 협력체의 발전방향은 향후 동북아의 지역협력 발전에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다.

(1) 유럽연합(EU)

유럽에서 지역협력을 증진하고 정치적으로 통합하고자 하는 제안은 16세기 이후 주기적으로 관심을 불러일으켜 온 주제로 매우 오랜 역사를 지니고 있다.⁹ 그러나 유럽통합이 구체적으로 추진된 것은 제2차 세계대전 이후라고 할 수 있다. 유럽통합은 기본적으로 공통의 문화와 역사, 지리적 밀도 외에도 미국의 헤게모니, 소련으로부터의 위협, 그리고 전쟁과 파괴라는 고통의 역사적 경험에 근거하고 있다.¹⁰ 즉 전후복구와 미소간 양극체제 하에서 영향력 확대라는 공동의 목표가 존재했으며, 이를 위해 경제발전이 시급했던 유럽의 각국이 보다 실제적인 조치들에 합의하기 시작하면서 통합논의를 행동에 옮기게 된 것이다. 이에 따라 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크, 이탈리아, 서독 등 6개국이 1951년 역사상 최초의 초국가적 기구인 유럽석탄철강공동체(ECSC: European Coal and Steel Community)를 결성함으로써 유럽공동체

⁹- B. Boxhoorn, "European Identity and the Process of European Unification: Compatible Nations?," Wintle, M. (ed.), *Culture and Identity in Europe: Perceptions of divergence and unity in past and present* (Aldershot: Avebury, 1996), p. 136.

¹⁰- William Wallace, "Regionalism in Europe: Model or Exception," Louise Fawcett and Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order* (Oxford University Press, 1995), p. 201.

를 향한 첫 발걸음을 내딛게 되었다.

사실상 이 기구를 결성하게 된 것은 무엇보다도 프랑스와 독일 간의 오랜 반목 및 적대관계를 해소시키고, 협력증진을 통해 항구적인 평화 관계를 형성함으로써 유럽대륙에서 전쟁 재발을 방지하고자 하는 정치적 목적 때문이었다. 이후 1958년에 유럽경제공동체와 유럽원자력 공동체가 설립되었으나, 1960년대에는 미국의 유럽에서의 역할에 대한 프랑스와 독일 간의 이견으로 인해 통합과정은 한동안 정체되었다. 그 결과 1967년에 유럽공동체가 발족되었지만 1980년대 후반까지는 통합 진전에 큰 성과가 없었다. 이후 1990년대 유럽연합(Europe Union)을 구성하기 위한 일련의 협상과정을 거쳐 단일통화인 유로(Euro)를 통용 시키게 되었다. 2004년 폴란드, 체코, 헝가리, 루마니아, 불가리아 등 동유럽국가들과 사이프러스, 몰타 등 10개국이 가입하고, 2007년 루마니아와 불가리아가 새로 가입함으로써 사실상 전 유럽을 포괄하는 27개국의 연합체로 성장하였다. 현재 가입신청을 내놓고 있는 터키까지 가입하게 되면 유럽연합은 사실상 유럽합중국이 되는 셈이다.

이제 유럽대륙에서의 지역협력은 경제면뿐만 아니라 정치면에 이르기까지 협력의 영역을 확장시키고 있다. 27개 EU 회원국 정상들은 2007년 6월 브뤼셀에서 개최된 정상회의(European council) EU헌법 조약안 등 EU 개혁과정 문제를 핵심의제로 논의하였으며, EU헌법조약 개혁 과정에 착수하기 위해 정부간 회의(IGC)를 개최하기로 결정했다. EU헌법 논의에 대해 회원국별 입장을 사안에 따라 조금씩 차이가 있으나 독일을 비롯한 20개 국가가 헌법조약안을 비준하거나 비준할 의사를 밝히는 등 유럽에서의 지역협력의 발전 속도는 점점 더 가속화되고 있다.

이에 따라 유럽연합 회원국의 시민들은 유럽시민이라는 정체성을 가

지게 되었으며, 유럽대륙의 경제적 번영과 안보를 보장하는 중요한 기구로 자리잡게 되었다.¹¹ 하지만 지금까지 유럽연합이 선진국 간의 지역 협력을 기반으로 발전해 왔다는 점을 상기할 때, 유럽연합의 동진과정에서 개발도상국들이 편입됨에 따라 향후 발생하게 될 잠재적 문제들을 어떻게 순조롭게 처리할 것인지는 유럽연합이 떠안게 된 새로운 숙제이다. 이러한 점에서 향후 유럽연합의 발전과정은 과거 어느 때보다 동북아 지역협력에 시사하는 바가 크다.

(2) 동남아국가연합(ASEAN)

인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국 등 동남아시아 5개국의 지도자들이 1967년 동남아국가연합(ASEAN: Association of South-East Asian Nations)을 결성하였을 때, 이들은 평화, 안정, 번영을 향한 지역협력을 추진하고자 하는 원대한 구상을 가지고 있었다.¹² 당시 동남아시아 지역은 안보면에서도 불안정하였고 경제면에서도 후진국 상태를 면하지 못하고 있었다. ASEAN은 설립 이후 초기 10여년간 인도차이나반도의 공산주의 국가들과의 대립상황 하에서, 기구의 중립성을 둘러싼 회원국 간의 이견과 각국의 국내적 상황으로 인해 큰 진전을 이루지 못하였다. 1975년 베트남전쟁의 종식도 ASEAN의 발전에 큰 도움이 되지 못하였으며, 1970년대 후반 캄보디아를 둘러싼 지역 분쟁은 동남아지역의 역내협력을 방해하는 주요한 요인이 되었다.

설립 이후 수십년간 정체되어 있던 ASEAN이 오늘날과 같은 모습으로 변화하게 된 것은 1995년 베트남이 회원국으로 가입하면서 부터이

¹¹ - "The EU's Aims and Prospects," <<http://europa.eu.int/abe-en.html>>.

¹² - "History and Evolution of ASEAN," <http://www.aseansec.org/history/asn_his2.html>.

다. 베트남이 가입함에 따라 동남아시아의 모든 국가들이 ASEAN의 회원국이 되었으며, ASEAN 정상회담은 지역협력 발전을 주도하는 중요한 역할을 하고 있다. 특히 ASEAN 회원국 정상들이 2020년까지 안보공동체(ASC: ASEAN Security Community)와 경제공동체(AEC: ASEAN Economic Community), 사회문화공동체(ASCC: ASEAN Socio-Cultural Community) 등 3개의 공동체를 건설하기로 합의한 2003년 협력선언은 ASEAN의 발전양상을 함축적으로 보여준다는 점에서 주목할 만하다. 최근 동남아 국가들은 ASEAN을 중심으로 공동체를 형성하기 위해 노력하고 있으며, 이를 위한 ASEAN 현장 채택을 준비하고 있다. 2007년 1월 세부에서 개최된 제12차 ASEAN 정상회의는 2015년까지 “ASEAN 공동체(ASEAN Community)”를 완결하기로 하는 한편 ‘ASEAN 현장(ASEAN Charter)’에 담길 주요 내용을 권고하는 현인그룹(Eminent Persons Group)의 보고서를 승인하였다. 그리고 2007년 11월 싱가포르에서 개최된 제13차 정상회의에서 유럽연합(EU) 방식의 통합 방안에 합의했다. ASEAN 정상들은 국제기구로 아세안에 법인체의 지위를 부여한 ‘ASEAN 현장’과 2010년까지 항공·의료·관광, 2013년까지 물류 서비스, 2015년까지는 단일시장과 단일 생산기반의 경제통합을 목표로 한 “아세안 경제공동체 청사진”을 합의했다.

이처럼 동남아시아 지역에서 지역주의의 발전과정은 개발도상국가들 간의 지역협력체라는 점에서 주목의 대상이 되어 왔지만, 지역협력의 발전에 있어서 국제관계의 안보 및 정치 불안이 중요한 저해요인이 된다는 것을 보여준 사례라는 점에서 동북아 지역협력을 추구하는데 있어 의미하는 바가 크다. 더욱이 ASEAN은 1994년 ARF, 1997년 ‘ASEAN+3 정상회의’를 정례적으로 개최하는 등 동북아 지역협력의

촉매 역할을 수행하고 있으며, 2005년 동아시아정상회의(EAS) 출범에 산파역을 담당함으로써 동아시아 지역의 안보와 경제협력 과정에 핵심적 추동세력(driving force)으로서 주도적 역할을 수행하고 있다.¹³ 향후 범아시아 협력체의 일원으로 일정 역할을 담당할 수 있다는 점에서 ASEAN의 향후 발전상황은 지속적으로 주목할 필요가 있다.

(3) 아태경제협력체(APEC)

아태경제협력체(APEC: Asia Pacific Economic Cooperation)는 1989년 호주에서 한국을 포함한 12개국 간 각료회의의 형태로 출범되었으며, 1993년부터는 매년 회원국 간 정상회의를 개최하고 있다. 사실상 아태지역에 지역협력기구를 설립하고자 하는 논의는 오랫동안 진행되어 왔지만, 일본의 역할에 대한 아시아 지역국가들의 의구심과 역내 국가들의 경제발전 정도의 차이 및 문화·종교의 상이성 등으로 인해 지역기구로서의 발족이 늦어져 왔다. APEC은 느슨한 포럼형태의 협력기구로서 원활한 정책대화와 협의를 주 목적으로 하고 있으며, 1993년에 설립된 사무국은 각종 회의개최를 지원하는 역할을 수행하고 있다. 특히 매년 개최되는 정상회의는 미국, 중국, 일본, 러시아 등을 포함하고 있기 때문에 정례화만으로도 중요한 의미를 가지고 있으며, 실질적으로도 세계무역기구 출범 당시 APEC 정상들이 무역자유화 촉진 의견을 개진한 것과 9·11 테러 이후 정상들 간 회동에서 반테러 성명을 채택한 사례들은 APEC 정상회담이 전세계적인 영향력을 발휘한 것으로 평가되고 있다.

APEC은 무역·투자 자유화 및 원활화(TILF)와 경제·기술협력

¹³- 배궁찬, “ASEAN의 공동체 구상과 현장채택 전망,” 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2007.4.11), pp. 1~2.



(ECOTECH)를 중심으로 다양한 활동을 통해서 회원국들의 경제자유화를 촉진하고 있으며, 역내국가 간에 선진국은 2010년까지, 개발도상국은 2020년까지 무역자유화를 달성하기로 합의 하는 등 전세계적 무역자유화를 선도하고 있다. 또한 정보화의 경제적 중요성을 반영하여 1996년 정상회의에서 정보기술과 관련된 반도체 등 모든 부품의 관세·비관세를 2000년까지 감축 또는 폐지함을 목표로 하는 정보기술협정(Information Technology Agreement) 추진에 합의함으로써 WTO에서의 협정체결에 중요한 기여를 한 바 있으며, 2001년 중국 상하이 회의에서는 ‘e-APEC 전략’을 채택한 바 있다.¹⁴

한편 9·11 테러 이후 반테러 분야의 협력이 필요해짐에 따라 2001년 상하이 정상회의에서 반테러성명을 발표한 이래, 2004 칠레에서 개최된 제12차 정상회의에서 10개항의 대테러 조치를 승인하였으며, 2007년 정상회의에서 북핵문제 등이 논의되는 등 안보문제가 APEC에 있어서 무역·투자 자유화 및 원활화와 경제기술협력에 이은 제3의 축으로 부각되고 있다. 최근 들어서는 안전하고 투명한 아태지역의 확보문제와 관련해서 테러방지 외에도, 조류인플루엔자 등 재난대응 및 보건안보를 강화하기로 하는 등 반테러 및 보건, 환경, 부패와 같은 비경제 이슈들로 의제를 확대하는 추세에 있다. 다자무역체제의 중요성, 장기적 목표로 아태자유무역지대를 포함한 지역경제통합 촉진, 지구온난화에 따른 기후변화 대처방안, 대테러, 보건 등 인간안보협력 강화, APEC 개혁 및 신규회원국 가입문제 등 폭넓은 의제에 대해 논의한 2007년 시드니 정상회의는 이러한 경향을 잘 보여준다.

APEC은 아시아지역과 미주대륙을 연결하는 대화의 장으로서 기능

¹⁴ 이동휘, “APEC의 발전방향 모색: 포괄적 지역협력체로의 전환 필요성을 중심으로,” 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2005. 1.15), pp. 3~4.

하고 있으며, 매년 개최되는 정기회의가 누적됨에 따라 회원국 간의 이해 증진 및 협력의 폭과 수준의 증대에 기여하고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 특히 APEC은 배타적 지역주의를 추구하는 여타 지역기구들과 달리 개방적 지역주의 표방하고 있으며, 회원국의 다양성을 존중하는 원칙 하에 회원국들의 자발적 참여를 권장하는 한편, 민간 부문과의 파트너십도 강조하고 있다. 하지만 APEC은 회원국들의 다양성 및 개방적 지역주의가 내포하고 있는 모호성으로 인해 진정한 의미의 지역기구라기 보다는 구속력이 결여된 논의의 장이라는 비판에 직면하고 있는 것 또한 사실이다. 이는 APEC의 지향점이 명확하게 드러나지 않기 때문에 나타나는 것으로, 지역협력체가 성공적으로 발전하기 위해서는 회원국들 간에 지역협력체의 정체성에 대한 합의가 도출되어야만 함을 보여준다.

2. 경제협력과 안보협력 간의 관계

가. 경제협력과 안보협력 관계 이론

경제협력과 안보협력간의 순 기능적이고 선순환적인 관계 파악은 평화와 안보의 속성을 이해하는 데에서 비롯된다. 일반적으로 평화는 적극적 평화와 소극적 평화로 나누어지며, 넓은 의미의 평화와 좁은 의미의 평화로 구분되기도 한다. 적극적 평화(positive peace) 내지는 구조적 평화에 해당하는 평화의 형태는 인류가 직면하는 갈등과 상존하는 폭력적 현실을 대변하는 이른바 구조 폭력(Structural violence)¹⁵의 요소를 제거하고자 하는 기대(peacelessness)라고 할 수 있다. 반면에

¹⁵- Johan Galtung, *Peace and Social Structure* (New York: Prometheus Books, 1978).



소극적 내지는 좁은 의미의 평화(negative peace)는 주로 평화를 위협하는 직접적이고 가장 적나라한 실체인 전쟁을 회피하고자 하는 노력을 지칭하는데 사용되고 있다. 전자는 평화를 단순히 전쟁의 부재로만 보지 않고 인간의 기본적 욕구(basic human needs) 충족, 경제적 복지와 평등, 정의와 인간의 자연적 가치가 구현되고 보전되는 발전으로 파악하며, 이들의 실현이 방해받지 않는 정의로운 국제사회 질서를 평화의 필수 요건으로 본다. 따라서 이와 같은 적극적 평화의 실현을 방해하는 폭력, 특히 구조적 폭력이 존재하는 상황이 ‘평화부재’로 볼 수 있는 상황이다. 소극적 평화론은 말 그대로 전쟁이 없는 상태를 전제로 하며, 전쟁이나 분쟁 그리고 갈등이 없고 억제되면 평화 상태라는 인식을 기초로 한다.

평화는 궁극적으로 안보의 속성과 연계된다. 즉 평화가 주로 적극적 개념 대 소극적 개념으로 구분될 수 있는 데 반하여, 안보는 안정 대 불안정의 관념으로 인식하는 경향이 있다. 안보 불안은 평화 조성의 불안 요인으로 직결되며 안정된 안보는 소극적 평화 구축 및 전쟁 예방에 직접적으로 영향을 미친다. 안보가 안정되면, 평화는 쉽게 도래하며, 안보가 불안하면 평화는 ‘전쟁의 부재’라는 소극적 의미의 속성마저 달성하게 어렵기 때문에 안보는 평화의 선행요건이자, 필수적인 조건이라고 할 수 있다. 따라서 경험을 통한 평화분위기의 조성은 안보 불안을 해소하는 고차원의 갈등해결 및 평화구축의 전제를 충족시키는 불가결한 과정으로 인정된다.

전쟁의 부재를 의미하는 소극적인 평화만으로 평화의 진정한 기반을 안정적으로 구축하기 어렵다는 점을 인식하듯이, 군사력 의존과 징벌에 의한 억지(deterrence by punishment)를 중심으로 안보에 대해 전통적으로 접근해 온 사고에도 인식상의 변화를 추구하는 경향이 나타나고

있다. 탈냉전 시대의 초국가주의 현상은 정치, 군사, 경제 중심의 세계 질서에서 벗어나 인간의 복지와 질적인 발전을 지향하는 흐름과 접목되어 국가의 틀을 벗어나서 협력을 강조하는 논리를 강조하고 있다. ‘민주적 평화론’이나 ‘지역협력주의’는 이러한 흐름을 대변하고 있으며, 이것은 전통적인 안보 관념의 변화에도 영향을 미치고 있다.

특히, 경제협력 추진의 지속이 평화를 증진시키는 효과를 낳는다는 관점은 국제정치학의 오랜 가설이며, 시대의 변천에도 불구하고 그 생명력을 지속시켜왔다. 국제정치의 이상주의(idealism) 관점은 국제무역을 증진시킴으로써 평화 질서를 조성시킬 수 있다는 기본적인 시각을 갖고 있다. 국가 간 상거래의 활성화는 국가들의 상호의존 관계를 확대하기 때문에 갈등보다는 협력해야 할 일이 많아진다고 주장한다. 무역의 증진 내지는 경제협력의 성공은 평화의 조건 중에서 가장 중요한 요소인 것이다. 근대 계몽주의에서 유래하는 이상주의의 사상적 기초는 자유주의(liberalism)에 토대를 두고 있으며, 국제관계에서 이상주의적 사고는 제1차 대전 이후 확산되었고, 20세기를 통해 지속적으로 현실주의적 관점과 대립하며 자신의 가치관을 정립시켜왔다.

양차대전의 전간기와 탈냉전시대의 도래와 더불어, 20세기에 품이었던 이상주의적 국제관계의 관점은 무엇보다도 국가들 사이의 경제적 상호의존성이 높아질 경우에 국제체계에 속한 나라들은 평화롭게 지낼 가능성이 높아진다는 믿음에서 비롯된다. 여기서 강조되고 있는 경제적 상호의존성을 보다 구체화할 때 경제협력 및 경험에 토대를 둔 지역협력이라는 개념으로 대처할 수 있으며, 20세기 후반 냉전의 종식과 탈냉전 및 세계화의 시대정신은 이와 같은 믿음을 더욱 심화시키는 계기로 작용했다. 국제체제 내에서의 경제적 상호의존성의 증대가 국가들 간의 평화적 관계 구축에 절대적으로 공헌하듯이, 경험의 진전은 한반도의



남북관계에서도 적용될 수 있는 영역으로 간주되어 남북경협이 이론적 근거로서 영향을 미쳤다.

경협 추진은 평화를 증진시키며 중국적으로 안보 불안을 해소하는데 기여한다. 이 점은 경제협력이 안보협력으로 직접 파급효과를 일으키기 보다는 평화증진을 통해서 안전보장을 확보한 연후에 안보협력을 심화시키는 단계에 이르게 되는 과정을 유도해낸다. 경협 추진을 통한 지역 협력 노력이 반드시 안보협력을 중국적으로 이끌어내는 기제라고 볼 수는 없으나, 안보협력을 촉진시키는 여러 장치들 중에 가장 강력한 요인으로 작용할 수 있다는 점을 역설할 수 있다. 국제정치의 자유주의적 패러다임에 입각한 이와 같은 시각은 전후 현대국제체제 내에서 유럽연합이 가장 설명력을 갖춘 역사적 실체로서 부각됨을 강조한다.

경협과 평화 증진 간의 순기능적인 관계 발전을 역설한 자유주의에 기초한 지역협력은 기능주의 이론에 의해 대변된다. 기능주의는 앞서 언급했듯이, 경제와 사회 영역 등과 같은 비정치적인 영역에서의 국가들 간의 교류와 협력 및 커뮤니케이션의 증대가 국가들 간의 상호의존을 심화시키며, 상호의존의 확대는 국제평화를 고착시키는 활성적인 역할을 담당한다. 또한 하나의 기능적인 영역에서의 국가들 간의 교류와 협력의 지속 및 강화는 다른 기능적 영역에서의 국가들 간의 협력과 교류로 연결된다. 기능주의의 비정치적 영역에서의 교류 활성화는 궁극적으로 정치적 영역으로 관심이 이전되는 효과를 낳으며, 정치와 비정치 부문이 동일화되는 통합의 권역이 확대되기에 이른다는 것이다. 미트라니(D. Mitrany)는 현대 복지사회에서 국민복지 문제가 중요한 정치적 문제로 등장하고 있는 가운데 이를 실현하기 위한 국가간 기술적 차원의 협력 내지는 상호의존관계는 공동의 이익을 파생시키고, 최초로 발생한 비정치적인 기술적 차원의 공동이익은 파급(spill-over) 효과를

촉발하여 정치통합을 궁극적으로 지향하게 된다고 보았다.¹⁶

신기능주의는 여기서 한걸음 더 나아가 초국가적 의사결정체제를 지향하고 궁극적으로 정치체제의 일원화를 모색하는 과정이 통합인 것으로 인식하였다. 신기능주의의 협력과정에서는 협력의 필요성에 공감하는 인식공동체가 형성되고, 더 나아가 초국가적 협력에 참여하는 정치적 리더십을 강화시키는 효과를 제공한다. 하스(E. Haas)는 통합은 단순히 사회경제적 이익에 의해 생성된다기보다는 통합을 찬성하는 사회적 '학습과정', 즉 정치공동체 형성을 위한 충성심의 확보가 전제되어야 한다는 점을 기능주의 이론에 추가함으로써 고전적인 기능주의의 중심 명제인 파급효과의 자동적인 생성에 대해 비판하였다.¹⁷

이상주의 패러다임과 달리, 현실주의적 관점은 국제평화가 국가 간 무역의 증대나 상호의존성의 심화에 의해 비례적으로 증진되는 '예측가능함' 현상으로 나타나지 않으며, 국제평화의 역사는 국가들의 권력(power)이 균형을 이루는 결절점에서 평화적 기운이 극대화되거나 조절될 수 있는 속성이 있음을 강조한다. 경험 등의 요인이 촉발하는 지역 협력의 가능성은 그 자체가 부정될 수 있는 것은 아니지만, 그것은 국제평화를 이루는 부분적인 요소로 기능할 뿐이다.

유럽의 경우, 유럽통합의 역사적 전개가 종국적으로 자유주의 패러다임의 현실화로 입증된다는 점을 많은 학자들이 주장했지만, 유럽통합을 설명하는 데에는 현실주의의 관점도 투영될 수 있다는 점도 강조되었다. 현실주의자들은 유럽통합의 주체는 유럽의 개별 국민국가들이며, 유럽의 통합은 국민국가 간의 협상의 결과물이자 과정이라고 인식한다.

¹⁶- David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1943), p. 38.

¹⁷- Ernest B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950~1957* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 1958).

I
II
III
IV
V

현실주의자는 유럽통합이 심화되더라도 유럽통합의 궁극적인 결과물이 국민국가가 해체되는 유럽연방으로 결론날 것으로 보지 않는다.¹⁸ 현실주의의 전제는 국가 간의 지역협력이 공고화되어도 국민국가의 기초는 그대로 유지될 것이며, 연방제와 같은 형태의 초국가적인 연합체의 출현은 요원하다는 것이다.

하나의 사례로서의 유럽통합은 지역협력의 발전이 실체를 갖추면서 전개되었기 때문에, 이론을 둘러싼 논쟁이 현실주의자와 이상주의자간에 치열하게 전개되었음에도 불구하고, 유럽통합의 대세가 현실주의 통합이론보다 자유주의 통합이론의 설명력을 강화하는 방향으로 이끈 측면이 존재한다. 그러나 유럽 이외의 지역에 유럽과 같은 지역협력의 역사적 계기들을 기계적으로 적용하는 것은 이론상으로는 현실적으로 문제점이 많은 것으로 나타나고 있다. 특히 동아시아 수준에서 탈냉전이라는 시대적 변환기의 도래와 세계화라는 지구적인 규모의 추세에도 불구하고 지역협력의 축진이 자동적으로 평화를 증대하고 안보협력을 유도한다는 가설에 대한 논란이 진행 중이며, 동북아 지역협력의 장래와 관련해서도 시각 차이가 상존하는 실정이다.

나. 동북아 지역의 경제협력과 안보협력의 발전추세

동북아 지역에서의 지역협력은 아직 초기 단계에 머물러 있기 때문에, 경제협력과 안보협력 중 어느 것이 지역협력의 추동력이 될 것인지 논의하기에는 무리가 있다. 하지만, 이 지역에서의 경제협력과 안보협력이 어느 단계에 이르렀는지 고찰해 보는 것만으로도 향후 동북아 지

¹⁸ - 홍익표·진시원 공저, 『남북한 통합의 새로운 이해』 (서울: 도서출판 오름, 2004), pp. 33~34.

역에서 어떠한 형태의 지역협력이 바람직할 것인지 생각해 볼 수 있는 단초를 제공할 수 있을 것이다.

(1) 동북아 지역의 경제협력

동북아 지역국가들 간의 경제협력체는 그 구성의 필요성에 대한 논의는 활발하게 진행되고 있으나 아직까지 결성되지 못하고 있는 실정이다. 동북아 지역은 전후 유럽과 달리 체제와 소득수준, 문화적 측면에서 상당한 정도의 편차와 다양성이 존재하기 때문에, 경제협력이 통합의 단계에 이르기에는 많은 문제점들이 존재한다. 특히 정치적, 군사적 문제들이 이 지역에서의 경제협력을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 중국과 일본 간의 경쟁적 갈등관계 또한 동북아 지역에서 경제협력체를 결성하기 위한 구체적인 움직임이 나타나지 않고 있는 이유 중 하나이다. 지난 50년간 유럽이 경제협력을 이루어낼 수 있었던 핵심요소가 독일과 프랑스 간의 협력이었던 것처럼, 동아시아에서 역내 경제협력체가 구성되기 위해서는 일본이나 중국의 주도적 역할이 필요하다.¹⁹ 하지만 서로 상대방의 역할을 인정하려 하지 않기 때문에 합의점을 쉽게 찾기 못하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 동북아 지역국가들의 빠른 경제성장과 역내 무역비중의 급격한 증가는 이들 지역에서 경제협력체가 형성될 수 있는 가능성을 높여주는 요인들이다.

동북아 지역에서 경제협력체 구성의 필요성에 대한 논의가 대두된 것은 1997년 동아시아 외환위기를 계기로 지역협력에 대한 논의가 확대되는 과정에서 동아시아 차원의 지역협력의 필요성이 제기된 것에서 비롯되었다고 할 수 있다. 물론 APEC이 1989년부터 아시아-태평양지

¹⁹ - Edward J. Lincoln, *East Asian Economic Regionalism* (Washington D. C.: Brookings Institute Press, 2004), p. 249.

I
II
III
IV
V

역의 무역 및 투자자유화를 위한 핵심적 경제협력기구로 자리잡고 있지만, 아시아 금융 및 외환위기에 대한 APEC의 무능력한 대응으로 인해 동아시아 국가들을 중심으로 APEC이 아닌 실질적인 동아시아 경제협력의 중심체가 필요하다는 인식이 확산되었고,²⁰ 이에 따라 동아시아만의 협력체에 대한 논의들이 빠르게 진전되었다.

이러한 상황에서 동남아시아 경제협력체에 한국과 중국, 일본이 참여하는 방식으로 경제협력을 논의하는 ‘ASEAN+3 회의’가 동북아 지역 경제협력체 구성에 대한 필요성을 일부 대체하고 있다. ASEAN+3 회의는 1997년 동아시아 외환위기를 계기로 개최되었으며, 이후 매년 정례화되고 있다. 이 자리에서는 동남아시아와 동북아시아 지역의 경제협력 방안에 대해서 다양한 논의가 이루어지고 있다. 2000년 회의에서는 김대중 대통령이 ‘동아시아 경제협력체제’ 창설 방안을 제안하였으며, 이를 실천에 옮기기 위한 동아시아 연구 그룹(EAVG: East Asian Vision Group)이 구성되어 2001년 ASEAN+3 정상회의에서 그 보고서가 채택되기도 했다. EAVG 보고서는 동아시아 지역협력의 궁극적인 목표가 동아시아 공동체의 형성이라는 점을 강조하고 있으며, 이를 위해 기존의 ASEAN+3 정상회의 체제를 동아시아 정상회의로 전환해 나가야 한다고 제안했다. 하지만 대부분의 동남아 국가들은 자신들이 주도하고 있는 ASEAN+3 체제를 유지하기를 원하고 있어 ASEAN+3의 동아시아 정상회의로의 전환에 대해 소극적 입장을 보이고 있었다.

²⁰- 닥쳐올 위협의 경고, 조정된 정책반응, 역외 행위자들에 영향을 미치기 위한 조직적이고 집합적인 의견의 표출 혹은 제도적 혁신 등 다양한 측면에서 평가했을 때 ASEAN, APEC 등 동아시아 지역기구들의 역할은 대단히 미미했고, 경제위기를 완화하거나 회복을 촉진하는 데 전혀 효과적이지 못했다. Michael Wesley, “The Asian Crisis and the Adequacy of Regional Institutions,” *Contemporary Southeast Asia*, vol. 21, no. 1 (1999), pp. 54~73 참조.

이후 2004년 11월 ASEAN+3 정상회의에서 차기 ASEAN+3 회의를 계기로 제1차 동아시아 정상회의(EAS: East Asian Summit)를 개최하기로 전격 합의되었다. 하지만 동아시아 정상회의는 출범과정에서 동아시아 지역협력을 둘러싼 국가들의 첨예한 이해갈등이 노출되었다. 가장 핵심적인 이슈는 동아시아 정상회의의 회원국 문제였다. EAS를 적극적으로 추진한 중국은 미국을 배제한 동아시아 협력기구를 만들으로써 동아시아에서 주도권을 행사하고자 하였으나, 미국의 참여를 주장한 일본과 호주, 뉴질랜드, 인도를 참여시키고자 노력한 인도네시아에 의해 이러한 중국의 전략은 무산되었다. 결국 EAS는 동아시아 국가들의 지역협력체라는 처음 의도에서 벗어나 범아시아 정상회의의 성격을 띠게 되었다. 또 하나의 갈등은 동북아 3국과 ASEAN 사이의 주도권 다툼이다. 한·중·일 삼국은 EAS가 향후 동북아 지역국가를 중심으로 운영되기 원했지만, 이들 간의 협력 부재로 인해 결국 EAS도 ASEAN+3 정상회의와 같이 ASEAN의 주도로 운영되게 되었다. 결국 EAS도 APEC과 마찬가지로 지역협력기구라기보다는 또 다른 ‘대화의 장’이라는 비판에 직면하기에 이르렀다.

한편 아시아 경제위기 이후 동아시아에서 IMF의 역할을 보조할 기금의 필요성이 제기되면서 아시아통화기금(AMF: Asia Monetary Fund)의 구상이 등장하였다. 1997년 9월 일본의 제안으로 수면 위로 등장한 아시아통화기금 창설방안은 비록 미국과 IMF의 강력한 반발로 무산되었지만, 현재도 계속해서 그 가능성이 타진되고 있다. ASEAN+3 회의에서도 이 문제가 의제로 상정되고 있으며, 향후 아시아 금융위기에 효과적으로 대처하기 위해 지역 내 통화를 서로 교환하는 스와프(swap) 체제를 도입하고 금융위기를 예방하기 위해 동아시아 주변의 단기자본 이동을 공동으로 감시한다는 데도 합의를 보았으며 통화안정을 위해



공동으로 개입 대책을 세우고 공동통화 바스켓을 설치하는 문제도 거론되고 있다.²¹

이와 함께 FTA 체결을 위한 개별국가들 간의 공동연구와 협의도 활발하게 진행되고 있다. 한·중·일 간에 양자간 FTA 체결을 위한 협상이 논의되고 있거나 진행 중에 있으며, 한-ASEAN FTA가 2007년 6월 1일을 기해 발효되는 등 역내 양자 혹은 다자간 경제협력이 적극적으로 추진되고 있다.

(2) 동북아 지역의 안보협력

제2차 세계대전 이후 동북아 지역은 이데올로기를 중심으로 두 개의 진영체제로 양분되어 있었다. 동북아 국가들은 각 진영 내부에서 동맹 중심의 양자외교를 추진했을 뿐, 체제를 넘어선 다자적 협력을 추구하는 것은 사실상 불가능했다. 그러나 탈냉전이 시작되면서 국가들은 이데올로기에서 벗어나 다양한 이해관계를 중심으로 새로운 관계를 형성하였고, 이 과정에서 기존의 진영체제를 넘어선 다자적 형태의 협력 현상이 나타나기 시작하였다. 그러나 탈냉전 초기에 발전한 국가 간 다자 협력은 경제나 문화와 같은 한정된 범위에만 국한된 것이었을 뿐, 정치·안보 영역에서의 협력은 미약한 수준이었다. 동북아 지역 국가들 간의 상호불신과 군사적 경쟁, 그리고 역사문제 등으로 인한 마찰은 역내 안보협력을 저해했다. 하지만 동북아 지역국가들 간의 상호의존이 되고, 안보 개념도 기존 정치와 외교, 군사영역에 더하여 경제와 환경 등 저위 정치 영역을 아우르는 포괄적 안보(comprehensive security)로 광역화됨에 따라,²² 경제협력의 보조축으로서 안보협력이 최근 10~15년

²¹- 박종철 외, 『동북아 경제·안보협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심』, p. 46.

²²- 현인택·김성한, “동북아 환경안보의 이론과 실제,” 현인택·김성한·이근 공편, 『동아

간 꾸준히 발전하고 있다.²³

최근 해외주둔 미군의 재배치, 중국과 일본 등에서의 민족주의 경향의 심화, 그리고 북한 핵문제 등과 같은 위협요인의 등장으로 동북아를 포함한 동아시아의 안보환경이 두드러지게 변화함에 따라 역대 평화와 안정을 확보하기 위한 방안이 각국의 외교정책 입안가와 안보문제 전문가 및 학자들에 의해 다양하게 제시되고 있는데, 이 중 가장 대표적인 것인 다자간 안보협력체(multilateral security dialogue 또는 multilateral security cooperation regime)이다.²⁴

현재 동아시아지역에 실제로 존재하는 다자간 안보대화 협의체 또는 안보협력체는 아태지역의 정부간 차원 협력체인 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)과 민간 차원의 협의체인 아태안보협력이사회(CSCAP: Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific)가 있다. 그러나 동북아 지역에서는 민간차원의 동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)만 기능하고 있을 뿐 정부차원의 다자안보협력체는 아직까지 형성되지 않고 있다.

ARF은 1994년 7월 ASEAN이 이태지역의 평화와 안정을 위해 주도적으로 창설한 정부간 수준의 유일한 다자간 안보대화협의체이다. ARF 회원국은 2005년 7월 현재 ASEAN을 비롯한 한국, 북한, 미국, 중국, 러시아, 호주, EU 등 총 25개국이 가입하고 있다. 여기에서 다루어지는 주요 의제는 대체적으로 한반도, 미얀마 정세 등 지역안보 정세와 테러 등 국제적 사안 및 신뢰구축조치, 예방외교, ARF의 발전방안

시아 환경안보』(서울: 오름, 2005), p. 19.

²³- Richard Stubbs, "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?," *Asian Survey*, vol. XLII, no. 3 (May, 2002), p. 446.

²⁴- 이서항, "역내 다자안보 논의 동향 평가와 우리 외교정책에 대한 함의," 김성한 외, 『신 안보 환경과 한국 외교』(서울: 외교안보연구원, 2006), pp. 194~195.



등이다. 하지만 특정 시기에 따라 지역금융위기(1998년), 세계화(2000년), 쓰나미 등 자연재앙 대비 문제(2005년)와 같은 이슈들을 중점적으로 다루기도 했다. ARF는 아태지역내 유일한 지역안보문제 토론기구라는 점, 대화습관 축적을 통한 우호적 국가관계 수립촉진 및 접촉창구를 제공하고 있다는 점, 초보적 신뢰구축조치의 이행을 통해 역내 긴장완화에 기여하고 있다는 점, 군사분야의 투명성을 제고했다는 점, 마지막으로 군소국가의 지역안보문제 해결에 기여했다는 점에서 어느 정도 성과를 이루었다고 할 수 있다. 하지만 ARF는 실천력 부족과 국방 관련 인사의 참여 부족으로 비효율적 논의기구로 전락하였을 뿐만 아니라, 핵심 안보문제에 대해서는 논의를 회피하는 등 안보협력체로서의 실효성이 떨어진다. 더구나 ARF가 ASEAN의 주도에 의해 창설됨에 따라 지역안보문제의 논의 및 해결과 관련된 군소국의 역할의 한계가 노정되고 있다.²⁵

CSCAP은 민간 연구기관이 주축이 되어 설립한 이른바 ‘2트랙 외교’(Track II)로 불리는 민간차원의 안보대화협의체이다. CSCAP은 비정부간·민간차원의 다자안보대화기구로서 동아시아 역내 국가를 연계시켜 주는 연계망 구실을 하고 있으며, 안보문제와 관련한 연구와 조사기구로서의 역할과 교육기구로서의 기능을 수행하고 있는 것으로 평가되고 있다.²⁶ 이와 같은 기능을 통해 CSCAP이 아태지역 안보문제와 관련하여 공헌한 성과는 인정되지만, ARF와 마찬가지로 논의의 실행력이 없어 단순한 협의에 그치고 있다는 점, 핵심 안보문제에 대한 논의를 회피하고 있다는 점, ASEAN의 주도하에 운영·논의되고 있다는 점

²⁵- 이상 ARF의 성과와 비판에 대해서는 이서항, “동아시아 다자간 안보협력체: 실패분석과 평가,” 한용섭 외, 『동아시아 안보공동체』 (서울: 나남출판, 2005), pp. 251 ~ 256 참조.

²⁶- 이서항, “역내 다자안보 논의 동향 평가와 우리 외교정책에 대한 함의,” p. 212.

에서 비판이 제기되고 있다.

또 하나의 대표적 민간차원의 안보대화체로서 동북아 소지역에서 진행되고 있는 NEACD가 있다. NEACD는 미국 샌디에고 소재 캘리포니아대학 산하 세계분쟁 및 협력연구소(IGCC: Institute on Global Conflict and Cooperation)가 남북한과 미국, 중국, 일본, 러시아 6개국의 외교부 관리와 군 인사 및 학자들을 초청하여 각국의 외교부 산하 연구기관과 공동으로 개최하는 비정부간 안보대화체이다. 비록 개인자격이라고 하나 정부관리가 참여함에 따라 Track 1.5라는 준정부간 회의체로 평가받고 있으며, 대화 주제 또한 지역안보문제에 대한 참여국가 평가 및 시각이 포함되어 있어 순수한 민간수준의 안보대화체를 넘어서고 있다.²⁷ NEACD는 역내 국가 간 안보문제에 대한 대화 및 논의 습관을 축적하는 한편, 정부인사들 간의 개인적 연계망을 확립했다는 점에서 성과가 인정되고 있으나, 이 역시 다른 안보협의체와 마찬가지로 실천력이 없기 때문에 단순한 대화의 장에 불과하다는 비판을 면치 못하고 있다.

3. 남북협력과 동북아협력의 연계 이론

가. 문제지역 처리 우선과 지역협력 추진 우선논리

국가들 간의 지역협력을 원활히 이루기 위해서는 지역 내 ‘문제 지역’(trouble spot)에 대한 합의가 선행되어야 한다. 동북아 지역은 주로 영토문제와 각국의 역사인식에 비롯되는 과거 역사에 대한 합의가 심각한 불일치를 이루는 경우가 많아 유럽과 달리 인식적 측면에서 지역협

²⁷- 박종철 외, 『동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 336~337.

력의 근본적인 전제가 충족되지 않는 상황이지만, 유럽의 경험에서 나타나는 문제지역 처리 사례는 여러모로 교훈점을 준다. 유럽에서 유추할 수 있는 사례는 유럽통합과 독일통일 및 독·불 국경지대의 처리 및 헬싱키 협정과 관련된 경우가 대표적이다. 독일통일과 유럽통합과의 연계를 원칙으로 삼았던 역대 독일정부의 경험은 한반도 통일과 동북아 지역협력에 있어 시금석으로 삼을 수 있으며, 독불 국경 지대 처리 사례는 평화적으로 합의에 의해 문제지역을 관리·합의 할 수 있다는 하나의 사례를 제공하고 있으며, 헬싱키 협정의 경험과 현재까지 이어지는 지속성은 동북아에서의 포괄적인 지역협력과 안보적 연계와의 가능성을 타진하는데 중요한 시사점을 주고 있기 때문에 이 세 가지 사례를 중점적으로 살펴보려 한다.

(1) 유럽통합과 독일통일

(가) 독일의 분단과 유럽통합

2차 대전의 참화 속에서 국가간 무력 경쟁의 무의미함을 깨달은 전후 서유럽의 지도자들은 유럽질서 재편성을 위한 적극적인 방안을 모색하기 시작했다. 이와 같은 맥락에서 설정된 전후 유럽통합운동의 추진 배경은 세 가지로 압축할 수 있다.

첫째, 유럽의 지위약화에 대한 인식이다. 전후 내부의 약화되고 분열된 유럽은 강대국으로서의 세계적 지위를 상실하였고, 유럽을 대신해 정치·군사·경제적 초강대국으로 등장한 미국과 소련이 이 지위를 차지하게 되었다. 둘째, 유럽 통합운동의 계기는 1946년 9월 19일 처칠(Winston Churchill)의 취리히 연설이었다. 처칠은 이 연설을 통해 유럽에 다시는 공포로 가득 찬 참혹한 충돌이 있어서는 안 된다고 역설하였다. 셋째, 사회적·국제적 관계가 질서정연하게 자리 잡을 수 있는 풍

요로운 자유세계에 대한 간절한 욕구가 분출하였다.²⁸

서유럽의 이와 같은 열망을 토대로 유럽 내에서 여러 기구들이 특별한 연관성은 없지만 몇 가지 공통적이고 구체적인 목표를 가지고 설립되었다. 그 기구들은 첫째, 전후 미국과 서구 관계에서 경제·군사협력 강화를 목적으로 이루어진 미국 주도의 OECD, NATO, WEU 창설, 둘째, 스웨덴, 오스트리아, 스위스 등 정치적 제약을 받거나 주권의 일부 포기를 꺼리는 중립국들을 수용하기 위한 유럽평의회(Council of Europe) 창설, 셋째, ECSC, EURATOM 및 EEC 창설로 요약된다.

유럽통합은 독일의 주권회복 문제와 매우 밀접한 관련이 있으며, 이는 전후 서독의 유럽정책의 흐름이 서구지향적 유럽통합 쪽으로 선회하도록 많은 영향을 주었다. 독일에게는 서유럽으로의 참여만이 향후 독일의 주권회복 및 서구국가들과 같이 동등한 주권을 행사할 것으로 여겨졌다.²⁹ 그럼에도 불구하고 전후 동서 냉전체제 하에서 독일의 통일은 가능성이 없는 것으로 보였다. 그런데 1989년 가을 동독이 국가의 내외적인 격변을 겪으면서 급격하게 붕괴되어 가는 과정에서 서독은 이를 통일을 달성하기 위한 호기(好機)로 삼았으며, 결국 1990년 10월 3일에 국가법상 통일을 달성했다. 통일은 서독 기본법 제23조에 의거하여 동독이 서독에 가입(Beitritt)하는 형식으로 이루어졌다. 이 점은 통일로 인해 독일 영토에 새로운 국가가 창조된 것이 아니라, 단지 서독 기본법의 효력과 적용 범위가 동독 지역으로 확대되었음을 의미한다.

1949년 제정된 서독 기본법의 전문(前文)은 독일통일과 유럽통합을 국가의 목표로 규정하고 있으며, 서독 정부는 이들 두 목표를 동시에

²⁸- Walter Laqueur, *Europe in Our Time: A History 1945~1992* (New York: Viking Penguin), pp. 12~14.

²⁹- 김성형, “유럽통합과 전후 독일 외교정책 논쟁(1945~89),” 『국제·지역연구』 제6권 3·4호 (1997 가을·겨울), p. 111.

추구하여 왔다. 그러나 동서 냉전체제에서 유럽공동체로 모습을 나타낸 유럽통합은 실제에서 서유럽에 국한되어 진행되었기에 이들 두 목표는 상호 갈등관계에 놓여있는 것처럼 보이기도 했다. 앞서 언급한 것처럼, 서독 기본법의 전문에 독일통일과 유럽통합은 국가가 추구해야 하는 목표로 명시되어 있었다. 그런데 이미 1951년 유럽석탄철강공동체에 관한 조약의 체결과 더불어 이 두 목표는 서로 일치를 이루지 못하는 것으로 여겨져 여·야간에 정치적 논란의 대상이 되었다. 야당인 사민당은 서독이 서유럽국가들로 구성된 공동체의 창설에 동참함으로써 독일의 통일이 방해받을 것으로 생각하여 이에 반대하였다. 서독의 연방하원(Bundestag)에서는 물론이고 연방상원(Bundesrat)에서도 유럽석탄철강공동체에 대한 사민당의 반대는 뚜렷이 나타났다. 즉 주의 대표기관인 연방상원에서 브레멘을 제외한 사민당이 이끈 모든 주들은 공동체에 반대했다.³⁰

야당의 반대는 계속 이어져서 1950년대 후반기에 들어서기까지 의회에서 온갖 수단을 동원하여 정부의 유럽통합 정책에 저항하였다. 반면에 기민당 출신 아데나워 수상은 근본적으로 통일은 힘의 우위를 확보함으로써 가능하다고 믿었기 때문에 자본주의 국가 건설에 정치의 일차적인 우선권을 부여하고 유럽통합에 적극적으로 참여하였다.

서독의 아데나워(Adenauer) 수상은 유럽의 통합과정에서 독일을 통일로 인도하는 길이 열릴 수 있다고 보았기 때문에 유럽통합과 독일통일이라는 두 개의 목표 간에는 모순이 없다고 보았다. 더욱이 아데나워 정부의 서방융합정책에 힘입어 서독이 주권을 회복(1955년 독일조약)하고, 군사적 안보를 확립(1955년 NATO 가입)하였으며, ‘경제기적’을

³⁰- 이호재 편, 『유럽 통합과 국제정치: 각국의 EU정책과 쟁점』 (서울: 법문사, 1996), p. 81.

이룩하자, 아데나워가 천명한 “통합된 유럽에서 독일통일의 구현”이라는 선언은 더욱 힘을 얻게 되었다. 초기에 상당수의 시민들과 사민당은 이 선언에 확신을 가지지 못했으며, 이를 거부했다. 그러나 몇 년 지나지 않아 상황이 변했다, 사민당은 과거 1951년에 유럽석탄철강공동체에 관한 조약의 비준에서 거부했던 것과 달리, 1957년에는 유럽경제공동체와 유럽원자력공동체에 관한 조약을 승인하게 되었다. 이와 같은 사민당의 태도 변화는 서독 국민들의 의식변화를 반영했음을 보여준다. 즉 국민의 의식 속에 유럽통합이 점차 전면에 부각되고, 반면에 독일통일은 후면으로 사라져 갔다.³¹

아데나워의 정책은 한 번도 재통일을 최우선 과제로 삼은 적이 없음을 지적할 수 있다. 1954년 오이겐 게어스텐마이어(Eugen Gerstenmaier)가 지적한 것처럼, 첫째는 자유이고, 그 다음은 평화이고, 그 다음이 재통일이었다. 아데나워는 수상으로서 자신이 해야 할 주된 임무가 서독을 서방 이웃나라들과 동맹국들에게 정치, 군사 및 경제 측면에서 요지부동으로 확고하게 묶어두는 것이라고 믿었다. 그렇게 묶어두어야만 장래에 들어설 정권이 중립화 통일방을 내세우거나, 민족통일을 위한답시고 민주주의를 버리지 못할 것이라고 생각했던 것이다. 아데나워는 만약 그런 방향으로 일이 전개된다면 서독과 동독 및 전체 유럽에 암울한 미래가 기다릴 것으로 생각하고, 이를 방지하는데 총력을 기울였다. 1950년대 사민당의 주류파 중진들과는 달리, 바르와 소장파들은 서독과 서방과의 결합을 받아들였다. 그러나 그들은 동구권과의 데탕트를 통한 평화와 사회민주주의 추구라는 그들의 전통적 가치관은 유지하려 했다. 그들은 옳고 그름을 떠나 동독 주민들의 삶의 조건을 개선시킬

³¹- 위의 책, pp. 83~84.

I
II
III
IV
V

수 있는 유일한 길은 소련이 자유로운 독일의 재통일을 절대 허용하지 않을 것이라는 사실을 받아들이는 데서부터 시작하는 것이라고 믿었다. 그것이 1963년에 바르가 제의한 핵심이었다. 그러나 그런 생각을 구체적 정책으로 가다듬어나가기 위한 방법론은 격렬한 논쟁의 대상이 될 수밖에 없었다. 바르의 투칭 연설로 공식화된 이 논쟁은 그 후 10년 이상 계속된다.³²

그동안 유럽통합 과정은 곤경을 겪으면서도 끊임없이 발전하여 여러 가지 결실의 계기들을 마련했다. 그 주요한 내용을 정리하면 다음과 같다.

- ① 1952년 유럽석탄철강공동체가 출범(조약 체결: 1951년)한데 이어 1958년에는 유럽경제공동체와 유럽원자력공동체가 출범(조약 체결: 1957년)했다.
- ② 1965년에 체결된 소위 합병조약(발효: 1967년)에 의해 위의 세 공동체들을 관장하는 기관들이 통합되었다.
- ③ 유럽공동체 회원국들은 1970년에 일반적인 외교 및 안보 사항에 있어서 서로의 정책을 협의하고 조절하기 위하여 정부간 기구인 유럽 정치협력(EPC)을 설립했다.
- ④ 1979년에 유럽의회의 의원들이 처음으로 직접선거를 통해 선출되었다.
- ⑤ 유럽공동체는 1980년부터 더 이상 회원국들의 분담금에 의해 운영되지 않고 자체재원에 의해 운영된다(재정자율권의 확립).
- ⑥ 1986년 단일유럽의정서(SEA)가 조인(발효는 1987년)되었다. 의정서는 유럽연합(EU)을 유럽공동체가 지향할 목표로 설정했으며, 1992년 말까지 역내시장을 완성할 것을 정하고, 유럽공동체의 업무 분야를 확장(연구와 기술, 환경보호 및 사회정책 등)했으며, 유럽의회의 권한을 강화하였다.
- ⑦ 1991년 12월에 마스트리히트 정상회담에서 합의된 유럽연합조약은 1992년 12월에 조인되고 그 후 1993년 11월에 발효되었다.

³²- 데니스 L. 바크·데이빗 R. 그레스, 서지원 역, 『도이치 현대사 2: 변화와 모색』 (서울: 비봉출판사, 2004), pp. 245~247.

1950년대에 서독은 북대서양조약기구(NATO)와 유럽공동체(EC)에 가입하였고, 동독은 바르샤바 조약기구와 코메콘(COMECON)에 가입하였다. 국내적으로는 1969년에 수상이 된 서독의 빌리 브란트(B. Brandt)가 행한 독일정책과 동방정책에 힘입어 동·서독 관계는 크게 개선되었으며, 마침내 1972년 12월 21일 양국간에 기본조약이 체결되었다. 브란트의 독일정책은 인적·물적 교류를 통하여 분단의 아픔을 덜고 상호신뢰를 구축하여 장기적으로 통일을 모색하자는 데 그 핵심이 있다.

1970년 1월의 첫 연두교서에서 브란트는 히틀러의 침략전쟁이 독일 분단을 낳았음으로, 공산국가들과의 현안문제 해결에 독일인들이 앞장설 수밖에 없다는 입장을 되풀이하여 밝혔다. 그는 또한 민족을 정치적 법적 개념이 아닌 문화적이고 정서적인 개념으로 파악하여 자신의 입장을 개진하였다. 독일의 입장에서 보는 유럽에 대한 정치적 비전을 브란트 나름대로 제시하였다.

“독일의 분단정책이 지향해야 할 목표는 무엇인가? 첫 번째 답은 오늘날 자유를 누리고 있는 지역의 독일에서 자유를 보존하고, 연방공화국이 자기 인식을 명확히 밝히는 것이다. 두 번째 답은 우리가 모든 문제를 평화적으로 해결해야 한다는 것이다. 세 번째 답은 인권 보장에 기여해야 한다는 것이다.

연방공화국은 DDR(동독) 정부에 대해 동등한 자격으로 상호무력포기 선언을 위한 협상을 제안한다. … 이 문제를 두고 소련과 의견교환에 들어간 만큼, 우리는 DDR 정부와도 협상에 들어가는 것이 현실적이라고 생각한다. … 가까운 시일 안에 [DDR의] 각료평의회 의장에게 적절한 제안을 보낼 예정이다. 연방정부는 다음 원칙에 의해 이 제안을 진행해 나갈 것이다.

1. 양국은 도이치 민족의 유대를 유지해 나갈 의무를 갖는다. 양국은 외국이 아니다.

I
II
III
IV
V

2. 일반적으로 인정되는 국제법의 원칙은 준수되어야 한다.
3. 상대방 영토의 사회구조를 힘으로 바꾸려 해서는 안된다.
4. 이웃사촌과 같은 협력이 필요하다.
5. 독일 전역과 베를린에 대한 연합국 4강의 기존 권리와 의무를 지킨다.
6. 베를린 안팎의 상황 호전을 위한 4강의 노력과 조치를 지지한다.³³

브란트의 동방정책이 용어 면에서는 종전에 쓰던 용어들을 그대로 사용하고 있었지만, 그 뜻하는 바는 전혀 새로운 것이었다. 동방정책은 서방통합이라는 기반 위에서 동독 및 동유럽 국가들과의 접근을 통한 통일정책이라고 요약할 수 있다. 브란트는 세력균형 원리에 기초한 전쟁 방지에 만족한 것이 아니라, 세력 균형 원리를 기초로 하는 적극적인 평화정책을 실현하고자 했다. 서독의 지속적인 서방 통합과 적극적인 동방정책은 상호 보완적인 것이었다. 이제 서독과 동독, 양 독일은 각각의 진영에서 충실한 구성원이 됨과 동시에 이러한 기반 위에서 긴장 완화 또는 화해정책을 주도할 수 있다는 것이었다. 이러한 역할을 통해 긴장완화정책을 시도할 수 있게 되고, 유럽통합을 시도하면서 독일통일이 달성될 수 있다는 논리였다. 이러한 긴장완화는 유럽의 운명을 유럽 스스로 개척할 수 있게 하면서, 동시에 독일문제에서 독일이 주체적으로 행동할 수 있음을 의미하였다.³⁴

1960년대 말부터 조성된 동·서 긴장 완화의 시대에 서독과 동독을 포함한 독일은 미국과 소련의 데탕트 기운 조성에 걸림돌이 될 수 있는 지역이었다. 브란트는 할슈타인 원칙으로 대표되는 서독의 전통적인 외교정책에서 방향을 전환하였다. 유럽통합에 바탕을 두는 서방통합정책과 동방정책은 선언적 의미에서도 원칙을 지키는 위력을 갖고 있었

³³- Dept of State, *United States of America, Documents on Germany*, pp. 1059~64.

³⁴- 빌리 브란트, 정경섭 역, 『빌리 브란트: 동방정책과 독일의 재통합』 (서울: 하늘땅, 1990), pp. 78~79.



을 뿐 아니라, 유럽에서의 서독의 위세를 확대하는 측면도 배가할 수 있었다. 실제로 프랑스의 경우, 포피두 대통령이 전임 드골과 달리 EEC에 적극적이었던 이유도 독일의 동방정책으로 서유럽진영에서 이탈하고, 독일이 동방과 접촉을 통해 과거의 힘을 재현할까 두려워했기 때문이다.³⁵

브란트의 동방정책은 이러한 논리를 바탕으로 1민족 2국가로 인정하는 정책을 취했다. 대표적인 사례가 양 독일의 UN가입이다. 브란트의 정책이 동·서독 분단의 현실(status quo)을 인정하는 것이었고, 동시에 분단의 극복을 위한 구체적인 움직임이기도 했다. 유럽통합을 전제로 하는 독일의 통일은 소련의 이해관계와 일치해야 성립되는 구조를 가지고 있었다. 따라서 소련의 양해를 얻기 위해 독일과 소련이 이해 관계를 일치시켜야하는 문제가 성사되는 과정을 남겨두게 되었다. 이 점은 새로운 유럽의 평화질서의 구조에 관한 것으로 귀결되었고, 최종적으로 1989년에 완성되기에 이른다.

(나) 독일통일과정과 유럽통합

전후 동·서독으로 분단된 독일은 상호접촉의 확대가 1970년대를 기점으로 이루어졌다. 독일 내부의 접촉의 완화가 국제적으로 독일의 통일을 고무하거나, 역으로 독일통일에 대한 국제적인 합의의사가 양독 간의 협력에 자극을 준 것은 아니었지만, 독일의 통일에 대한 상황은 별 다른 외부 자극 없이 1980년대 후반까지 소강상태로 이어졌다. 1989년 가을 동독의 내외적인 격변의 발생은 1985년 소련에서 고르바초프(M. Gorbachev)의 서기장 취임과 뒤이은 페레스트로이카(perestroika)와

³⁵ 장홍, 『유럽통합의 역사와 현실』 (서울: 고려원, 1994), pp. 135~140.

글라스노스트(Glasnost)의 시행으로 변화된 정세와 동구지역으로의 파급 현상이 촉발한 기운에 힘입어 나타났다. 1985년 고르바초프의 최고 권력 장악 이후 기존 사회주의체제의 개혁을 목표로 실시했던 페레스트로이카는 1989년에 이르러서 급기야 1969년 바르샤바 조약군의 체코 침공 이래로 동유럽 사회주의 국가들의 주권을 제약함으로써 소련제국을 무력으로 지탱하여 온 “브레즈네프 독트린”(Brezhnev Doctrine)을 폐기하기에 이른다. 1989년 7월 8일 바르샤바 조약기구의 정상들은 “부카레스트(Bukarest) 선언”을 공표함으로써 동구 사회주의 국가들의 소련제국으로부터의 실질적인 독립을 선언하게 되었다. 1989년 초 헝가리는 동유럽 사회주의 국가 중 최초로 이러한 기회를 이용하여 보다 민주화된 정치체제를 주도해내었으며, 그 해 여름 폴란드는 한 발 더 나아가 비공산주의 정권을 창출해냈다. 이와 동시에 시작된 동독 난민들의 헝가리 주재 서독대사관 침입과 본격화된 동독지역 주민들의 국경 밖으로의 탈출 현상은 서독에게 통일을 달성하기 위한 기회를 제공했다. 1989년 6월 13일 서독을 처음 방문한 고르바초프는 서독 수상 콜(Kohl)과의 공동성명에서 “모든 민족과 국가가 자신의 운명을 자유롭게 결정하고 국제법에 근거하여 서로의 관계를 자주적으로 결정할 수 있는 권리는 보장되어야만 한다”고 선언함으로써 독일문제에 대한 무력간섭의 배제를 분명히 하였다.³⁶

1989년에 들어와 동구의 공산주의 국가들이 내부 격변으로 하나 둘씩 사라지면서, 기존의 유럽통합체 EC가 더 이상 서유럽 통합이 아니라 범유럽통합의 중심이 되었다. 공산주의에서 벗어난 동구 국가들은 EC에 가입을 원했다. EC가 이들을 거부하기는 어려웠으나, 곧바로 이

³⁶- 김형률, “페레스트로이카와 독일통일(1985~1991),” 『서양사론』 제85호 (2005.6), pp. 215~226.

를 수용하기에는 현실적으로 어려운 측면이 많았다. 가장 비근한 사례가 동유럽 지역에서 일자리를 찾아 서유럽으로 밀려들게 될 문제와 이에 따른 서유럽지역에서의 실업문제 발생 가능성 같은 경우였다. 그러나 동독은 다른 동유럽 구공산주의 국가들과는 다른 입장에 있었다. 이미 동독은 서독과 연결되어 EC내에서 특혜적인 위치를 점하고 있었다. 이러한 상황은 EC의 범주 내에서 독일 통일의 가능성을 높여주는 계기가 될 수 있었다. 서독으로서도 선택할 수 있는 유일한 대안이었던 셈이었다.³⁷

동독 국민들의 반체제 운동이 개혁에서 통일로 급변하자 서독의 콜 수상은 1989년 11월 28일, “독일과 유럽의 분단을 극복하기 위한 10개 항목의 프로그램”을 제시하였다. 콜 수상은 독일 문제의 국제적 측면을 언급함으로써, 독일 통일이라는 목표를 향한 과정에 한발 더 가까이 갈 수 있었다. 콜은 유럽의 평화를 독일의 분단이 가로막고 있으며, 유럽의 분단은 독일에서 가장 참혹하게 그 진상이 드러나고 있다고 NATO가 선언했던 1967년 12월의 소위 하멜(Harmel) 선언을 연방하원 의원들에게 상기시켰다. 이와 같은 관점에서 이제 유럽 평화에 있어서 독일의 국익과 국제적 이해관계를 모두 만족시킬수 있는 길을 모색할 때가 되었다는 결론을 내린 뒤, 콜 수상은 ‘독일 통일’이라는 목표를 위한 과정의 일환으로 “10개 항”을 제시하기에 이른 것이다.

10개 항의 제시 자체가 독일통일을 당장 이루자는 의미는 아니었다. 오히려 1항에서 4항까지는 새 동독 지도부가 진지하고 적극적인 변화의 의지를 갖고 있다면, 동독의 개혁을 재정적 내지 정치적으로 지원하겠다는 제의가 포함되어 있었다. 6항에서 9항까지는 유럽과 관계되는

37- U. 데렉, 노명환 역, 『유럽통합사』 (서울: 대한교과서주식회사, 1994), p. 45.



내용으로서, “독일 내부관계의 발전은 전반적인 유럽의 사태발전과 맞물려 있다. … 우리는 독일의 통일회복 과정을 유럽적인 맥락에서 이해한다. 따라서 그것은 유럽 통합과의 연관속에서 검토되어야 한다”고 적시되었다. 콜 수상은 EC가 동독뿐만 아니라 동구권의 모든 신생 민주국가들에게도 문호를 개방해 달라고 요청했다.

제 10항에서 콜은 “독일 통일의 회복은 … 지난 40년 동안 늘 그랬던 것처럼 연방공화국의 정치적 목표로 남아 있다”고 하여, 최종목표를 재통일로 규정했다. 그는 독일 통일로 가는 길에는 아직 해결책이 나오지 않은 문제들이 여러 가지로 많으며, 그 중에서도 가장 중요한 문제는 유럽 안보의 틀을 어떻게 설정할 것이며, 그 틀 안에서 독일의 자리는 어디인가라는 점을 확고히 시인했다. 독일 문제를 전반적인 동서문제와 함께 묶음으로써 톨 수상은 사태 발전이 독일인들의 이해관계만이 아닌 전체인 유럽의 이해관계를 반영하는 것이 될 수 있도록 배려했다. 독일과 유럽의 분단 극복은 같은 과업의 두 부분이었다. 콜 수상은 이에 대해 언급하길, “이 과정을 교란하는 것은 개혁이 아니라 개혁을 거부하는 것이다. 자유가 안정을 흔드는 게 아니라 압제가 그렇게 한다. 개혁이 성공적으로 진척되면 유럽전체가 안정될 것이고 그와 함께 자유와 안보도 덩으로 얻어지게 되어 있다”고 했다.³⁸

제5항은 독일 문제의 핵심적 사항을 담고 있었다. 콜은 “동독에 민주적 합법정부가 들어선다면,” 국가 연합, 즉 컨페더레이션(confederation)을 지지할 의향이 있음을 밝혔다. 서독 정부가 만일 동독 정부가 부패하고 억압적인 공산주의 시스템을 진실로 개혁할 의지가 있다면, 동독 정권을 당장이라도 도와줄 의향이 있다는 것이었다. 그러나 중요한 것은

³⁸- 테니스 L. 바크·데이빗 R. 그레스, 서지원 역, 『도이치 현대사 4: 허상의 붕괴와 통일 선택』 (서울: 비봉출판사, 2004), pp. 276~278.



동독 정부가 동독 주민들에게 자신들이 원하는 정부를 뽑도록 허용할 것인지의 여부였다. 공산당에게 그럴 의사가 없는 한, 콜 정부도 겉치레만 새로 한 채 독재를 계속하라고 재정적, 경제적 지원을 동독 측에 베풀 마음이 없었던 것이다.³⁹

독일 국내외의 콜 정권에 대한 비판세력들은 콜 수상이 제시한 통일과 컨페더레이션이라는 용어를 집중적으로 제기하면서, 콜이 통일과정을 가속화하면서 아무에게도 이익이 되지 않는 목표를 추구하고 있다고 비판하였다. 콜의 프로그램은 장벽을 새로 세워 국경을 봉쇄하지 않으면서, 계속되는 동독 주민들의 탈출을 진정시키고 그들에게 서독이 개혁을 지원하겠다는 의지를 확신시킬 수 있는 방책으로 활용되었다. 그럼에도 불구하고 사회민주당과 서독내의 좌파들은 콜이 진정한 동독의 개혁을 가로막으면서 통일과정을 좌지우지하고 속도를 높이도록 강요하고 있다고 비난하였다. 이와 같은 상황에서 콜 수상이 제안한 “10개항”은 국경의 장벽 개방 이후 처음으로 명료하게 제시된 이정표로서 비상한 관심을 불러 일으켰다. 그것은 동독주민의 입장에서 볼 때 자신들의 장래와 직접 연관된 사안을 밝히면서, 국제사회도 독일이 과연 통일이 되는가?, 된다면 어떤 방식으로 되는가에 대한 관심을 제고하는 계기가 되었으며, 독일 통일로 가는 도정에서 다음 단계로 나갈 디딤돌로 작용했다.

국제적으로는, 이와 같은 내용을 담고 있는 서독 측의 제안에 대하여 소련이 단호한 거부의 입장을 밝혔으며, 미국은 독일의 자결권과 통일에 대하여 원칙적으로 찬동했다. 반면에, 독일의 국경문제와 NATO 잔류 등의 문제와 관련된 통일의 조건에 대한 유럽 국가들의 반응은 처음

³⁹- 위의 책, pp. 278~279.

엔 부정적이었지만 결국 유럽공동체 회원국들은 찬성의 입장을 표명하게 되었다.

독일이 통일되기 1년 전인 1989년 12월 8일 개최된 유럽이사회는 다음과 같은 공식선언을 하였다.

“우리는 유럽에서 평화의 상태가 정착되도록 노력한다. 이러한 가운데 독일 국민은 자유로운 의사결정권을 통해 통일을 달성할 수 있다. 이 과정은 민주적인 그리고 평화적인 방법으로 달성되어야 하고, 기존의 모든 협정과 조약들을 이행해야 하고 헬싱키 최종 선언문에 표현되어 있는 모든 사항이 동서간의 화해라는 취지에서 이행되도록 해야 한다. 그리고 이 통일은 유럽통합과 부합되어야 한다...”⁴⁰

EC차원에서 독일의 통일문제는 EC집행위원장 자크 들로르가 동독이 독립국가로서 EC에 가입한 후 독일통일을 달성하는 방안과, 동서독이 통일된 후 EC에 가입하는 두 가지 안을 제안하는 상황에 이르렀다. 이러한 요구는 사실상 독일의 과거사와 독일통일 이후에 강력해질 힘에 대한 이웃 국가들의 두려움과 우려감을 표명한 것이었다. 독일은 이러한 불신감을 해소하고자 그들이 할 수 있는 모든 노력을 다 기울였으며, 그 결과 유럽통합은 가속화되면서 동시에 독일통일도 순조롭게 이루어질 수 있었다.

독일 통일과정을 이끈 주요한 국제회의는 동·서독과 4개 전승국들의 ‘2+4 회담’이 대표적이다. 이 회담의 개최를 전후한 시기에 콜 정부는 유럽 전역, 북미, 소련 등지로 특사를 파견하여 통일 독일이 국제평화와 자유에 절대 위협을 끼치지 않을 것임을 역설하였다. 콜 수상과 겐서 외무장관은 2월 초에 모스크바를 방문하여 독일인들이 통일문제를 스

⁴⁰- 위의 책, p. 58.

스로 결정할 권리가 있다는 사실과 더불어, 안정되고 통일된 독일이 유럽과 소련의 이익에 도움이 될 것이라는 점을 중점적으로 설명했다. 이보다 중요한 국제적 회합은 2월 중순 캐나다의 오타와에서 열린 회의였다. 이 회의는 NATO와 바르샤바 조약기구 소속 국가들이 모여서 유럽의 재래식무기 제한 협상의 진행을 토의하기 위한 것이었으나, 회의가 진행되면서 결국 급속히 진전되고 있는 독일의 변화에 관심을 집중하게 되었다. 그 결과 모임의 종료시 미, 소, 영, 불 등 전시 연합국들이 독일에 관한 소위 “2+4” 회담을 제안하기에 이르렀다.⁴¹ 1990년 여름 동안에 계속된 “2+4” 회담은 독일 통일의 방식과 조건을 논의하는 국제적 포럼으로서 중요한 기능을 하였다.

‘2+4 회담’과 관련한 최초의 합의는 1990년 2월 오타와에서 개최된 외상회담에서 이루어졌으며, 동·서독은 그 후 전승국들 및 주변국들(특히 폴란드)과 양자간 혹은 다자간 협상을 통하여 통일의 장애요소들을 제거해 나가는데 노력하였다. 오타와 회담은 회담진행과정에서 소련의 입장 선회에 의해 가속도를 낼 수 있었다. 세바르드나제 소련 외상은 종래에 통일 독일이 중립국이 되어야 한다는 주장을 계속 되풀이해왔으나,⁴² 이 회담에서 중립만이 유일한 대안이 아니라는 발언을 하기 시작했다. 그러면서도 다른 소련 대표들은 통일 독일이 NATO의 회원국이 되어야 한다는 입장은 전적으로 용납할 수 없다고 언급했다. 이에 대해

41- 당시 프랑스, 영국, 소련의 외무장관들은 1945년 포츠담(Potsdam) 합의에 따른 자신들의 “독일에 관한 전반적 책임”에 근거하여 독일 통일의 대외적 측면에 협의를 국한시키려 했으나, 미국의 제임스 베이커(James Baker) 국무장관이 그 협상에 독일도 동등한 자격으로 참석해야 한다고 주장하였다.

42- 소련은 1952년 3월 10일 발송한 이른바 “스탈린 공한(Stalin-Note)에서 중립화통일 제안을 한 이래 줄곧 미래에 통일된 독일은 정치·군사적인 중립을 유지해야한다고 주장해왔다. 즉 소련은 독일의 통일에는 찬성하나, 통일된 독일이 서방측의 정치, 군사적인 동맹에 포함되는 것은 반대하는 이른바 “중립화 독일통일”을 주창했다. 권오중, “소련의 중립화 독일통일 제안,” 『서양사론』 제81호 (2004.6), pp. 199~231.

콜 수상은 통일 독일이 NATO에 잔류하더라도 외국인이 옛 동독지역에 주둔하게 하지 않을 것이고, 기존의 국경을 영구히 존중할 것이라고 답했다. 이 과정에서 폴란드 정부가 자신들도 회담에 참여해 “2+5” 회담으로 바뀌어야 한다고 주장하여 독일국경 문제가 복잡해질 수도 있었으나, 이를 서독정부가 즉각적으로 거부하여 폴란드는 뜻을 이루지 못하였다. 1990년 9월 12일 모스크바에서 열린 제4차 ‘2+4 회담’에서 최종적으로 합의한 내용⁴³에 대해 해당 회담에 참여한 국가들은 물론 통합 유럽을 지향하는 유럽 공동체의 일반 의사에 부합하는 것으로 인정되어 독일의 통일은 결실을 맺게 되었다.

유럽 국가들이 애초에 부정적인 입장에서 결국 독일통일에 찬성하게 된 데에는, 서독의 서방융합정책(유럽통합정책)이 크게 작용하였다. 서독은 통일의 모든 진전단계에서 유럽통합을 전면에 내세웠으며, 1989년 이후 가속화된 통일과정에서도 ‘유럽공동체에 대한 충성’이 의심받지 않도록 모든 노력을 기울였다. 이를 통해 유럽공동체의 회원국들은 독일에서 역동적으로 진행된 통일운동에 반대함으로써 발생할 수 있는 위협을 감수하기보다는 통일독일을 유럽공동체와 NATO에 묶어 두고 통제하는 편이 낫다고 판단한 듯하다.⁴⁴

서독은 1949년 제정된 연방기본법을 통해 독일통일과 유럽통합을 국가의 목표로 설정하였지만, 아데나워 정부는 독일통일보다는 유럽통합에 정책의 우선순위를 부여하였다. 이는 한때 분단을 고착화시킨다는 이유로 야당인 사민당의 저항을 받기도 했지만, 아데나워 이후 서독 정

⁴³- 그 주된 내용은 통일독일의 국경의 불변, 통일독일의 평화존중, 통일독일은 ABC 무기의 제조 및 보유를 포기, 통일 독일의 병력은 육·해·공군 합하여 37만 명으로 제한, 동독지역에 주둔한 소련군 철수, 통일독일의 완전한 주권회복 등이다.

⁴⁴- 이호재 편, 『유럽 통합과 국제정치: 각국의 EU정책과 쟁점』 (서울: 법문사, 1996), pp. 89~90.

I
II
III
IV
V

부는 통일의 구체적인 단계를 설정함에 있어서 항상 유럽통합을 전면에 내세웠다. 1955년에 아데나워가 선언한 “통합된 유럽에서의 독일통일의 실현”이라는 유토피아적 목표가 서독의 신념을 지키려는 의지와 더 붙어 이에 대해 다른 유럽 국가들에게 인식을 심어주려는 실천적인 노력의 산물로 1990년대 초에 현실화되기에 이른 것이다. 이 과정에서 독일은 유럽통합에 있어 결정적인 역할을 수행하였다. 독일은 독일통일이 야기할 주변 국가들의 두려움과 불신을 해소해야만 통일을 인정받을 수 있는 처지에 있었다. 그렇기 때문에 유럽의 독일 주변 국가들도 독일이 통일되어도 NATO와 EC에 귀속되어야만 한다고 주장하였다. 독일은 시종일관 독일통일의 유럽적 차원을 강조하였는데, 그것은 단순한 동서독의 통합이 아니라, 서독이 이미 견고하게 결속되어 있는 서방체제로 동독을 편입시킨다는 점과 일치하는 논리를 의미했다.

독일은 유럽통합을 심화시키기 위해 가시적인 노력을 기울였다. 독일은 역내 공동시장의 창설과 경제통화동맹의 실현에 앞장섰으며, 통일 이후에도 유럽공동체에 대한 재정적 기여를 줄이지 않을 것임을 천명하였다.⁴⁵ 이 과정에서 결국 독일이 통일되면 유럽통합이 가속화될 수 있다는 기대감이 나타날 정도로 독일통일과정에서 많은 고무적인 조치들이 취해졌고, 통합의 분위기가 고양되었다. 결국 독일 통일과정에서 콜 정부가 일관성을 유지했던 정책의 기초였던 ‘독일의 유럽’이 아닌 ‘유럽의 독일’이라는 관점이 결정적으로 중요하게 작용하였으며,⁴⁶ 이를 통해 독일통일이 유럽 공동체의 유럽 통합 추진에 순기능을 할 것이라는

45- U. 데렉, 노명환 역, 『유럽통합사』 (서울: 대한교과서주식회사, 1994), p. 48.

46- 이와 관련하여 콜 수상과 겐서 외무장관은 “우리는 독일의 유럽을 건설하는 것이 아니라, 유럽의 독일을 건설하려 한다”(Wir wollen nicht ein deutsche Europa, sondern eineuropaeisches Deutschland schaffen.)라고 언급한 바 있다. 위의 책, p. 45.

전제하에서 유럽에 대해 호소할 수 있었다. 1989~90년의 통일은 2차 대전 후 제기된 독일과 관련된 유럽에서의 모든 문제들을 해결한 것은 아니지만, ‘문제 지역’으로서의 독일의 근본 문제들을 해결한 사례로 자리매김할 수 있다. 결국 넓은 의미에서 헌법적으로나 심리적으로나 통일은 전후시대를 마감했다. 통일을 기정사실로 받아들이는 것과 함께 독일 국민들은 오더-나이쎬 강 이동의 옛 영토에 대한 모든 영유권 주장을 포기함으로써, 전후의 유지되어온 독일 국경의 임시적 성격에 종지부를 찍었다. 1945년 포츠담에서 연합국이 설계한 독일, 분단 베를린 및 4개 점령지구 등이 결국 해체되고 합쳐져서 ‘문제 지역’은 사라지고 통일된 독일로 새롭게 설정되었다. 독일 통합협정과 함께 “2+4” 회담의 비준으로 4개 승전국의 권리와 책임도 소멸됐다. 독일은 유럽에서의 문제지역의 딱지를 말끔하게 떼 내고 나치의 몰락으로 상실했던 대내적 및 대외적 사안들에 대한 완전한 주권을 회복하였다.

유럽통합의 틀 속에서 독일통일을 지향했던 독일의 사례는 동북아와 한반도에서 협력적 질서를 구축하고자 하는 노력에 시사하는 바가 크다. ‘동북아 시대 구상’을 주도적으로 제기해온 한국정부의 동북아 구상도 유럽통합에 기초하는 바 크다. 유럽통합의 성공요인은 앞서 제시한 독일의 역할을 위시한 여러 요인들에 의해 가능했으며, 시사점을 주는 요인들은 다음과 같다.

첫째, 유럽 각국은 유럽통합 과정에서 인류의 보편적 가치에 기초한 분명한 통합이념과 비전 및 철학을 공유하였다. 평화를 추구하고 민주주의, 인권, 법치 존중의 이념가치를 공유하였다.

둘째, 유럽통합은 부문통합에서 출발하여 점차로 심화되는 과정을 거쳤다. 경제의 특정부문인 유럽석탄철강공동체(ECSC, 1952)에서 시작하여 경제 전 분야의 유럽경제공동체(EEC, 1957), 비정치적 분야 전체

를 포괄한 유럽공동체(EC, 1967), 정치안보, 사회문화 분야가 포함된 모든 분야의 통합인 유럽연합(EU, 1993) 등으로 점진적으로 통합이 확산·발전해 왔다.

셋째, 개별국가의 이익과 합치되는 협력과 통합과정이 전제되었다. 프랑스는 유럽통합을 독일의 전쟁능력 봉쇄 및 자국 기간산업의 안정적 발전의 기회로 삼았으며, 독일은 전범국가로서의 외교적 고립을 탈피하고 독일통일의 역내외 지지기반을 확보하는 기회로 이용했다. 반면에 유럽소국들은 유럽통합을 시장확대와 무역 증진의 호기로 인식하였다.

넷째, 유럽통합과정에서 특정국가, 프랑스와 독일의 주도적 역할이 큰 기여를 하였다. 프랑스는 빈번한 유럽 전쟁의 가장 큰 피해 국가로 1920년대부터 유럽통합을 항구적 평화정착의 유일한 방안으로 인식해 왔으며, 2차 대전 이후 적극적으로 통합방안을 마련·제시하였다. 독일은 2차대전 직후 프랑스 주도의 유럽통합 움직임을 국제사회 복귀의 기회로 인식하여 적극적으로 참여하였으며, 프랑스와의 역사교과서협의회 운영(1950~70년), 1970년 빌리 브란트 수상의 바르샤바 계토 기념비에서의 사죄 등 유럽통합의 걸림돌이 될 수 있는 과거사의 청산을 위해 진지한 노력을 경주하였다. 통합과정에서 양국은 쌍두마차 역할을 하였으며, 1982년부터 1992년 사이에 미테랑 프랑스 대통령과 콜 수상이 만난 횟수는 무려 115회에 달한다.

다섯째, 정치지도자들이 사회지도층과 일반국민들을 대상으로 통합에 대한 공감대 형성을 적극적으로 주도했다. 유럽통합 구상을 담은 1950년 ‘슈망(프랑스 외무장관) 플랜’, 독일통일 가능성을 유럽통합에서 도출한 ‘아테나워 구상’, 유럽통합 추진전략을 제시한 ‘들로르(EC집행위원장) 보고서’등이 그 예라고 할 수 있다.⁴⁷

유럽통합 과정은 동북아 공동체 형성을 지향하는 우리에게도 시사점



을 제공한다. 가장 착안 가능한 아이디어는 가시적 성과를 보일 수 있는 실현가능한 분야부터 순차적으로 접근해야 하며, 동시에 역내 국가들의 이익에 부합되면서 동북아 평화 질서의 유지와 조성에 기여할 수 있는 협력사업을 우선적으로 발굴해야한다는 지상명제를 제공한다.

이와 동시에 앞서 살펴본 유럽통합과정에서의 독일의 노력과 적극적 역할은 분단국가인 한국에 뚜렷한 교훈을 제공한다. 독일의 사례는 한반도의 통일이 결국 동북아공동체 형성을 위한 노력과 무관하지 않음을 역설하고 이를 설득구조를 통해 주변 국가들에게 알리고 지속적으로 실천하는 노력이 오랜 기간 동안 요구된다는 역사적 경험을 제시해준다. 환경, 에너지, 교통, 인간안보 등의 협력 사업에 북한의 참여를 유도해 북한의 개혁개방을 촉진하고, 동북아공동체 형성을 위한 노력을 통해 통일에 대한 주변국의 지지를 확보함으로써 남북통합의 토대를 조성할 필요가 있다. 이와 같은 기대와 더불어 주변 여건이 급변하는 한반도 상황에서 동북아공동체 형성을 위해 한국은 가교역할과 비전 제시자의 역할을 꾸준히 수행해야 할 것이다.

(2) 독·불 국경지대 처리 문제

1945년부터 1955년까지 프랑스는 독일을 여전히 경계하고 두려워했다. 그들의 점령정책은 서방 점령지구 가운데서도 가장 혹독한 것이었다. 프랑스는 루르(Ruhr) 지방 산업의 독일 반환을 반대하고, 자르(Saar) 지역을 합병하려 했다. 프랑스는 시간이 지나면서 점령비용이 늘어가면서 동시에 소련이 개입할 우려가 생기자, 어쩔 수 없이 독일(서독)의 연방공화국 수립에 동의했다. 독일이 종전직후부터 연방국군

47- 이정호, “동북아시아 구상은 우리의 생존전략,” <<http://www.president.gokr/cwd/text/archive>> (검색일: 2007.08.08).

I
II
III
IV
V

(Bundeswehr)의 창설에 이르는 5년의 시기 동안 프랑스는 독일에 대해 사사건건 방해하고 개입하였다. 프랑스는 독일에 대한 나쁜 감정을 굳이 숨기지 않으면서, 그것이 조성된 배경을 보면 당연히 이해할 수 있는 것이라는 논리를 갖고 있었다. 그럼에도 불구하고 독일과 프랑스는 악연을 정리하고 양자가 제휴하는 계기를 갖게 된다.⁴⁸

이 새로운 제휴의 이면에는 적극적 이유와 소극적 이유가 공존하였다. 소극적 이유로는 서독의 아테나워 수상과 프랑스의 샤를 드골(Charles de Galle)의 새로운 프랑스 정부가 공히 미국의 유럽 철수 사태와 그에 따른 서구국가들의 자력방어체제 구축 가능성에 대한 의구심을 갖고 있었다는 사실을 들 수 있다. 적극적 이유로는 양국 공히 대륙의 서구 국가들이 EEC 내에서 긴밀하게 정치·경제적으로 협력하게 되기를 바랐고, 배경은 달랐지만 영국이 유럽공동체로 진입하는 것을 두 나라 모두 탐탁치않게 생각했고, 궁극적으로 영국이나 미국에 비해 더 많은 공통의 이해관계를 양국이 나눠 갖고 있다는 것을 서로 잘 알게 됐다는 점이다.⁴⁹

서독은 1950년에 프랑스 외무부 장관 로베르 슈망의 제안을 받아들여 6개국으로 구성된 유럽 석탄 철강 공동체에 가입했다. 이로써 영국, 미국, 프랑스, 베네룩스 3국으로 구성된 국제 루르 관리청이 관리하던 독일 루르 지대는 이 공동체의 영향권에 놓이게 되었다. 전후에 스탈린은 루르 공업지대를 4대국 공동관할구역으로 지정하자고 제안한 적이 있었으나, 전후에 노골화하는 소련의 팽창주의적인 정책에 민감한 반응을 보이던 서방진영의 국가들은 그 제안을 거절한 바 있다. 결국 유럽

⁴⁸-안드레아스 힐그루버저, 손상하 역, 『독일현대사, 1945~1986』 (서울: 까치, 1995); 메리 폴브룩, 김학이 역, 『분열과 통일의 독일사』 (서울: 개마고원, 2000), p. 136.
⁴⁹-데니스 L. 바크·데이빗 R. 그레스, 서지원 역, 『도이치 현대사 2: 변화와 모색』 (서울: 비봉출판사, 2004), pp. 117~118.

석탄 철강 공동체는 표면상으로는 석탄과 철강에 대한 초국가적 관리를 통해서 수급의 조정과 가격의 안정을 꾀하면서 경쟁력을 높인다는 명분을 가졌지만, 실제로는 독일의 전쟁 수행 능력을 제한하려는 의도가 있었다.⁵⁰ 그럼에도 불구하고 유럽 석탄 철강 공동체는 훗날의 유럽 공동체(EC)의 실제적인 기원이라고 할 수 있으며, 유럽통합이 타 지역에도 모범적인 지역협력의 사례로 소개되는데 큰 역할을 하는 것으로 판명되었다.

1951년 ECSC(유럽석탄철강공동체)의 성공적 창설은 프랑스와 독일 간의 한시적 화해와 협력의 제1기에 해당된다고 할 수 있다. 그러나 그 다음 단계인 유럽방어공동체(EDC)는 결실을 보지 못했다. 아테나워는 EDC가 프랑스의 반대로 성사되지 못한 것을 대단히 안타깝게 생각했다. EDC 추진 노력의 와해는 1954년에서 1958년 사이의 서독-프랑스 관계를 눈에 띄게 냉각시켰다. 이 시기에 자르 지방이 프랑스의 통제를 벗어나 독일 영토로 반환되었고(1956년), 상당수의 프랑스 국민들은 이를 애석하게 생각하였다.⁵¹

독일은 군사적으로는, 1954년 10월에 NATO에 가입함과 동시에 점령 규약이 취소됨으로써 완전한 주권국가가 된다. 1954년 10월 파리조약에 의해 확인된 이 사실은 1955년 5월 5일부터 효력을 발생했다. 아테나워 수상은 프랑스의 의혹을 불식시키기 위해 자르(Zaar)를 유럽 연합하의 자치지역으로 지정하자는 제안을 받아들였다. 당초에 프랑스 점령하의 자르는 프랑스의 관세 및 통화 지역으로 편입되어 프랑스는 장차 이 지역을 독일에서 분리·독립시켜 유럽의 공동 관리 하에 두려고

⁵⁰- 이민호, 『새독일사』 (서울: 까치, 2003), pp. 346~347.

⁵¹- 데니스 L. 바크·레이빗 R. 그레스, 서지원 역, 『도이치 현대사 2: 변화와 모색』, p. 118.

했다. 그러나 1954년에 자르에 관한 협정이 맺어져, 독일과의 강화조약이 실현될 때까지 이 지역을 유럽 공동 관무원의 감독 하에 둔다는 내용을 주민 투표를 실시하기에 이른 것이다. 이로 인해 아데나워는 야당으로부터 민족정신이 결여되었다는 비난과 더불어, 정적들로부터는 동독을 팔아먹은데 이어 자르도 팔아버렸다고 공격하였다.⁵² 투표 결과 주민의 67.7 퍼센트가 유럽의 공동 관리를 거부하자 결국 프랑스도 자르를 독일에서 분리하는 것을 단념하기에 이른다. 자르는 1959년에 서독에 완전히 귀속되었다.

원래 자르지방은 20세기에 독일이 벌인 두 차례의 세계대전과 밀접한 관련을 갖고 있는 전후 배상 문제에 등장하는 전형적인 ‘문제 지역’으로 꼽힌다. 독일은 제1차 세계 대전과 제2차 세계대전, 두 차례의 전쟁을 일으킴으로써 전쟁 피해 당사국들에 대한 배상문제를 책임지게 되었으며, 제2차 세계 대전 이후 유태인 학살 및 점령지 자원의 강제수탈은 이 배상문제에는 포함되어 있지 않다.⁵³ 배상문제는 전후에 제기되었지만 상대적으로 유아무야되었다는 점이 양차 대전 이후 모두 나타난다. 다만, 1차 대전 후에 배상문제는 독일 국민들의 자존심에 상처를 입히고 오랫동안 국제사회의 이슈가 된 반면, 2차 대전 후의 배상문제는 냉전에 묻혀 별로 이슈화되지 않고, 서로 민주주의를 지향한다고 목표를 내걸었던 서독과 동독의 두 개의 정권이 안정적으로 집권하였다는 차이가 있다.

자르 지방은 본래 프랑스 영토였으나 프로이센-프랑스 간의 보불 전쟁의 결과 1871년에 독일에 할양된 이후 프랑스와 독일 사이에서 오랜 분쟁의 대상이었다. 제1차 대전 이후 자르지역을 포함한 배상문제의 개

⁵²- 마틴 카친, 유정희 역, 『케임브리지 독일사』 (서울: 시공사, 2003), pp. 344~345.

⁵³- 양자의 문제는 별도로 처리되고 있다.

I
II
III
IV
V

관은 다음과 같다.

제1차 대전이 종결된 후 영국과 프랑스는 전쟁의 피해와 함께 미국에서 빌린 전쟁 채무를 독일로부터 배상을 받아 상환하려 했다. 영국이 독일의 해외 식민지를 점령한 것에 비해 프랑스는 라인 강을 프랑스의 안전을 위해 독일과 완충지대로 삼아야 한다고 주장했다. 1871년 보불 전쟁의 결과, 독일에 할양했던 알자스와 로렌을 비롯하여, 자르 탄광지대의 프랑스 양도를 요구하기도 했다. 결국 프랑스의 요구는 영국과 미국의 조정을 통해 타협안으로 만들어졌다. 그 내용은 다음과 같다.

1. 라인강 서쪽 좌안에 대해 15년 동안 프랑스가 점령한다.
2. 라인강 동쪽 우안 50km 이내의 무장을 금지한다(독일군의 주둔을 의미).
3. 자르 탄전의 소유권 및 채굴권은 프랑스가 차지한다.
4. 자르 지방은 이후 15년 동안 국제연맹이 정한 특별한 제도의 적용을 받은 후 국민투표로 그 귀속을 결정한다.⁵⁴

그러나 전후 독일의 배상 문제는 1921년 5월 1일 배상위원회가 독일에 1320억 마르크의 배상금을 금으로 갚을 것을 결정했을 때 절정에 달했다. 애초에 미국의 우드로 윌슨(Wodrow Wilson) 대통령은 몇 가지에 국한하여 독일의 배상책임을 묻고자 했다. 국제법 침해로 인한 손해, 벨기에의 중립 유린, 민간인에 대한 피해 등에 대한 것이 그것이다. 그러나 영국과 프랑스는 근본적인 배상을 요구했으며, 배상금을 받아 미국에 진 부채를 갚으려고 했다. 1923년 6월 19일에 체결된 영국-미국 채무협정으로 확정된 영국의 전쟁 부채는 46억 달러, 1926년 4월 26일 체결된 미국-프랑스 채무협정에 의해 확정된 채무는 40억 달러였다.⁵⁵

⁵⁴- 오인석, 『바이마르 공화국의 역사』 (서울: 한울 아카데미, 1997), p. 144.

독일은 프랑스와 영국 등 연합국 측이 요구하는 막대한 배상금액을 갚을 능력이 없었고, 베르사이유 조약을 수락한 바이마르 정부는 지불 능력의 부재를 표명하였다. 결국 프랑스와 벨기에는 독일의 배상금 지급이 어려워지자 직접 군대를 자르 지방으로 파견하여 루르 지방을 점령하고, 현물로 배상금을 받아내기 위한 시도를 하였다. 그러나 이와 같은 조치는 다른 연합국들의 지지를 얻지 못했을 뿐 아니라, 루르 지방에 거주하는 독일인들의 저항으로 실패로 돌아갔다.

2차 대전과 관련한 독일의 배상문제는 2차 대전이 진행 중에 연합국이 “유럽자문위원회(EAC)”를 구성하여 전후처리문제에 관한 보고서를 제출하게 하면서 거론되기 시작했다. EAC는 1944년 7월 25일에 독일에 무조건 항복을 요구할 것을 권고하면서, 전후 독일에 대한 분할 점령을 제시하였다. 이 권고안은 1945년 2월 알타 회담에서 수용되는데, 분할의 방식에 대해서는 최초의 보고에는 언급되어 있지 않다. 알타 회담에서 모스크바에 본부를 둔 배상위원회가 설치되었고, 배상총액과 분배의 해결방안에 대하여 여러 가지 제안들을 검토하게 되었다. 그러나 검토는 이루어졌지만, 명확하게 결정된 바는 없었다. 소련이 독일에 요구한 총 100억 달러의 요구 금액에 대해 미국이 반대하였으며, 배상문제 자체가 전독일적 차원에서 해결해야 하는지, 아니면 각 점령지구 내에서 자체적으로 해결할지에 대해서도 결정을 하지 못했다. 배상위원회가 배상문제에 대해 아무런 합의에 이르지 못하고 있는 동안에, 소련은 배상위원회의 합의여부와 관계없이 자신들이 점령한 동구 국가들 내의 독일 자산에 대한 압류 처분과 독일 내 소련 점령지구에서 각종 물자 및 산업 시설을 소련으로 운송하기 시작하였고, 이 운송작전은

55- <<http://ko.wikipedia.org/wiki>> (검색일: 2007.03.07).

I
II
III
IV
V

1954년에야 끝난다.⁵⁶

스탈린은 여기에 덧붙여 루르 공업지대를 4대국 공동관할구역으로 지정하자고 제안했다. 이에 대해 점차 노골화하는 소련의 팽창주의적 정책에 민감하게 반응하기 시작한 서방진영은 스탈린의 제안을 거절하기에 이른다. 스탈린의 제안은 서유럽의 중심부에 소련의 영향력을 이식하려는 대담한 안이었기에 서방의 입장에서는 수용 불가능한 성격을 띠고 있었다.

결국 2차 대전의 전후 처리과정에서 냉전이 본격화하고 소련 진영과 미국과 서방 진영이 양대 전선을 구축하면서 블록화가 진전되었다. 이 과정에서 독일의 배상문제는 불명확하게 되었으며, 독일은 배상보다도 미국의 대소봉쇄 전진기지 역할을 새롭게 부여받으면서 미국으로부터 도리어 많은 원조를 받기에 이르렀다.

자르 지방은 상기한 역사적 상황 전개와 특성 속에서 1950년대 중반에 최종적으로 자신의 귀속성에 대한 결정을 부여받기에 이른다. 결국 독일 소속으로 낙착되지만, 당시 독일 수상 아데나워는 오히려 자르 지방을 대수롭지 않게 생각하고 있었다. 그는 현지 주민들이 원한다면, 그리고 그렇게 하는 것이 프랑스의 호감(好感)을 사는 길이라면, 기꺼이 프랑스의 지배하에 둘 수도 있다는 생각을 갖고 있었다. 소련의 대외 팽창주의적 위협과 소련에 맞선 미국의 유럽 수호 의지에 대한 의구심이 증폭 되어 가고 있던 당시의 유럽 상황에서 아데나워가 가장 관심을 갖고 있던 것은 유럽방어공동체 결성의 실패로 인해 꺼질 것 같은 유럽통합의 불씨를 다시 살리는 일이었다. 또한 아데나워로서는 유럽통합의 진전이야말로 독일 분단문제에 대한 국내 사민당의 주장에 대응할

⁵⁶- 위의 자료.

수 있는 대안이었다. 아데나워는 신생 독일을 서구와 확실히 연계를 이루어 놓지 못하면, 독일 시민당이 독일 분단문제 해결을 위해 소련의 의향에 따라 조력할 것으로 판단하였다.⁵⁷ 결국 그렇게 되면 독일의 민주주의뿐만 아니라 유럽에도 치명적 결과를 가져올 것이라고 보았다.

유럽에서 지역협력의 노력이 본격화되기 이전으로서, 그 초창기에 해당하는 1950년대 중반의 시점이지만, 자르 지방을 둘러싼 문제 지역 처리에 관한 국제적 합의 노력은 주민투표라는 수단을 통해 갈등의 고조없이 원만하게 수습되었으며, 하나의 검토 가능한 사례로서 문제 지역 처리에 대한 국제협력을 검토하는데 시사점을 준다. 오늘날 초국경적 공간(접경지역)은 풍부한 협력관계가 존재하는 공간으로 유럽에서 변모한 지 오래이며, 이는 과거부터 내려오는 협력적 관성이 이들 지역에 존재하기 때문에 가능한 일이기도 하다.⁵⁸ 유럽연합 범위 안에는 약 1만 km의 국경이 형성되어 있으며, 그중 60 퍼센트가 내륙 국경선으로 이루어져 있다. 유럽통합 논의가 활발하던 시기에 가장 적극적으로 마스트리히트(Maastricht)조약에 지지의사를 표명한 그룹이 바로 접경 지역이었으며, 각 단위지역은 자신의 생존을 위하여 여러 지역들과 통합하는 경향을 보여 왔다. 이런 통합은 단일 국가 내에서만 이루어지는 것이 아니라 인접한 국가의 지역들 간에 초국경적 통합이 이루어지기도 한다.⁵⁹ 유럽에서는 이렇게 형성되는 지역을 Euro-region이라고 부르

57- 데니스 L. 바크·데이빗 R. 그레스, 서지원 역, 『도이치 현대사 2: 변화와 모색』, p. 118~119.

58- 이현주, “유럽공동체의 개방공간상에서 보완지역간의 초국경적 통합,” 『지리학논총』 제40호 (2002.9), pp. 37~59.

59- 오늘날 자르 산업지대는 프랑스령인 동부 모젤(Moselle) 지역 근로자들에서 큰 흡입력을 갖게 되어 16,000명에 달하는 모젤 사람들이 매일 독일로 통근하고 있다. 이는 자르지역에서 제공하는 다양한 고용기회와 독일기업들이 주도하여 시행하는 프랑스 지역에서의 로렌 근로자 모집 행사의 영향 때문이다.

면서, 유럽통합의 상징 혹은 유럽의 미래 비전을 담은 상징적인 공간으로 인식되고 있다. 프랑스의 동부 접경지구인 자르와 로렌 지역 및 알자스 지역의 경우, 인접한 독일과 스위스, 벨기에, 룩셈부르크 등과 초국경적 지역의 통합에 따른 새로운 공간구조를 창출해내고 있다.

(3) 헬싱키 협정의 사례

(가) 헬싱키 협정과 CSCE/OSCE

헬싱키 협정 혹은 헬싱키 프로세스(Helsinki Process)는 냉전기 유럽에서 진행된 동서 진영 간 안보협력의 경험으로서, 유럽의 동서진영 33개국과 미국, 캐나다가 유럽안보협력회의(the Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)를 통해 정치 안보, 경제기술 협력, 인권 문제 등 참가국들의 상호 관심사를 일정한 원칙 하에서 포괄적으로 다루기로 한 ‘헬싱키 협정(1975년)과 그 이행 경과’를 지칭한다. 헬싱키 프로세스는 국력과 그 특징으로 ① 국력과 이념이 다양한 35개 국가들이 참여하였고, ② 참여국들의 관심사 및 이해관계가 대단히 폭넓었으며, ③ CSCE 진행 기간이 제도화 이전까지 20년이 넘었고, ④ 제도없이 협력이 지속되었고, ⑤ 참가국 간 협력을 추구하는 과정에서 독일이 통일되었다는 점을 들 수 있다.⁶⁰ 그동안 헬싱키 프로세스는 국제협력 이론의 발전에 기여한 역사적 사례로서 그 가치를 인정받았음에도 불구하고, 유럽에 특유한 경험이었다는 공역사적 사실로 인해 여타 지역에 적용되기는 어렵다는 이유로 그다지 많은 관심을 얻지 못했던 측면이 있다.

⁶⁰- John Feffer, “The Forgotten Lessons of Helsinki: Human Rights and U.S.-North Korean Relations,” *World Policy Journal*, Vol. 21, No. 3 (2004), pp. 85~87.

헬싱키 프로세스 및 CSCE의 성립과정을 개관하면 다음과 같다.⁶¹
 1954년 2월 몰로토프(Molotov) 소련 외무장관은 미, 영, 불, 소 4개국 장관회담(베를린)에서 구주의 전반적인 안보를 논의하기 위한 국제회의의 개최 및 “구주집단안보조약”(European Treaty on Collective Security in Europe)의 체결을 서방측에 제안했다. 이에 대해 미국 등 서방 측은 소련의 제안이 구주지역에서의 미국 배제 및 NATO 해체를 의도하고 있다고 판단하여 동 제의를 거부하였다.

이후 1950~60년대에 걸쳐 NATO와 WTO 간의 대결 및 긴장관계가 지속됨에 따라 전유럽을 포괄하는 안보협력회의를 개최하자는 소련의 제의와 이에 대한 미국의 거부라는 양상이 1960년대 중반까지 지속되었다.

1960년대 말에 이르러 프랑스의 NATO 탈퇴 및 핵독자노선 채택(de Gaulism), 서독의 동방정책(Ostpolitik) 추진, 미·중 관계 개선(Nixon Doctrine) 등 일련의 사태로 인해 유럽에서 긴장이 완화되고 협력의 분위기가 조성되었다. 이에 따라 소련의 “구주안보 및 협력문제에 관한 회의” 제안을 긍정적으로 검토하는 한편, 미·소 간 ‘상호균형군비감축’(MBFR: Mutual and Balanced Forces Reduction) 협상을 소련 측에 역제안함으로써 양진영간에 논의가 급진전되었다.

1972년 11월 헬싱키에서 구주안보 및 협력회의(CSCE) 준비를 위한 35개국 대사급 회의가 개최되고, 1973년 10월에는 MBFR 예비회의가 시작됨으로써 전유럽을 포괄하는 안보협력회의의 개최에 관한 양진영간의 타협이 성립되었다.

1975년 8월 헬싱키 정상회의에 35개 회원국 정상 및 정부수반이 참

⁶¹ - 성립과정에 대해서는 외무부 외교정책실 안보정책과, 『유럽안보협력기구(OSCE)』 (1998.3), pp. 10~13. 참조.

석하여 안전보장 및 상호협력에 관한 “최종의정서”(Final Act)를 채택함으로써 CSCE가 공식적으로 출범하였다. 헬싱키 최종의정서의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 유럽의 안보관련 제문제(Basket I)
 - 회원국간 상호관계를 규율하는 지도원칙
 - 주권평등 및 주권의 제원칙 존중
 - 무력의 위협 또는 사용 금지
 - 국경불가침
 - 영토보전
 - 내정불간섭
 - 인권 및 기본적 자유의 존중
 - 제민족의 평등한 권리와 자결권
 - 국가간의 협력
 - 국제법상 의무의 성실한 이행
 - 신뢰구축 및 군축에 관한 사항
 - 주요군사훈련에 관한 사전통고
 - 주요군사이동의 사전통고
 - 군사훈련시 상호참관
 - 군축의 필요성 인정
- ② 경제, 과학·기술 및 환경분야 협력 (Basket II)
- ③ 인도적 분야 및 기타분야 협력 (Basket III)
 - 인적접촉의 활성화
 - 정보의 교류(간행물의 배포·접근·교환확대, 언론인의 작업조건개선 등)
 - 문화분야의 협력과 교류⁶²

의정서에서 채택된 내용 중 “유럽의 안보와 관련한 문제들”의 핵심적

⁶²- 외무부 외교정책실 안보정책과, 『유럽안보협력기구(OSCE)』 (1998.3), p. 11.

인 내용은 참가국 상호관계 규율 10대 지도 원칙을 규정하였다. 이는 I)주권의 평등 및 주권의 고유한 제 권리 존중, II)무력사용 및 위협의 금지, III)국경 불가침, IV)영토적 통합, V)분쟁의 평화적 해결, VI)내정 불간섭, VII)사상, 양심, 종교와 신념의 자유를 포함한 기본적 자유와 인권에 대한 존중, VIII)평등권과 자결권, IX)국가 간의 협력, X)국제법 상 의무의 성실한 이행의 10개 항목으로 반영되었다.⁶³

(나) 신뢰구축조치와 안보 및 군축 관련사항

1) 주요군사훈련의 사전통보

참가국들은 다음의 조항들에 따라 일상적인 외교 채널을 통해 다른 참가국들에게 주요 군사훈련을 사전 통보할 것이다.

통보는 개별적인 혹은 공중, 해상의 구성요소를 합친 병력수가 총 25,000명을 초과하는 주요 군사훈련일 경우에 주어진다(여기서 “병력”이라는 말은 수륙부대와 공수부대를 포함한다). 수륙, 공수부대 각각의 독립적인 작전일 경우거나 혹은 그들을 포함한 합동작전일 경우에, 이 부대들은 총계에 포함된다. 더 나아가, 위의 총수에는 미치지 않지만, 일정한 수의 수륙부대나 공수부대가 따로 혹은 두 부대가 같이 육군과 함께 하는 훈련일 경우도 사전에 통보를 해야 한다.

유럽의 영토 내에 있는 참가국들의 영토 및 영해와 영공 위에서 이루어지는 주요 군사훈련은 사전에 통보되어야 한다.

그 영토가 유럽경계를 벗어나기까지 걸쳐있는 참가국의 경우에, 국경선에서 250km안에 있거나 다른 유럽 참가국과 공유하고 있는 지역에

⁶³- 국가인권위원회, “유럽안보협력회의 최종의정서(헬싱키협정),” <<http://humanrights.go.kr/information/internal04/info05>> (검색일: 2007.08.11), 원문은 외무부 외교정책실 안보정책과, 『유럽안보협력기구(OSCE)』(1998.3) 참조.



서 이루어지는 훈련일 경우에만 사전 통보를 하면 된다. 그러나 그 지역이 또한 참가국의 국경선이 유럽이 아닌 국가나 비회원국과 맞닿아 있거나 공유하는 부분이 있는 국가들은 사전에 통보를 할 필요는 없다.

통상적으로 훈련개시 최소한 21일 전에 사전통보를 해야 하며, 이보다 짧은 공지 시간 내에 실시되는 군사훈련은 훈련 개시에 앞서 가능한 빠른 시일 내에 통보를 해야 한다.

사전통보는 훈련계획, 훈련목적, 참가국, 훈련형태, 병력의 수, 훈련이 실시되는 지역, 훈련실시 시간에 대한 정보를 포함해야 한다. 참가국들은 또한 가능하다면, 추가의 관련 정보, 특별히 이 병력들이 투입되는 기간과 참여하는 구성요소들에 관련된 정보를 제공할 것이다.

2) 군축 관련 사항

참가국들은 유럽에서 정치의 화해무드 조성과 안보 강화를 위해 군사적 대립을 감소시키고 군축을 도모할 목적의 노력에 모두가 관심을 갖고 있다는 것을 인정한다. 그들은 이 분야에서, 전 세계의 평화와 안보를 강화하기 위해, 엄격하고 효과적인 국제적 통제 하에 포괄적이고 완전한 군축을 궁극적으로 이루기 위한 각 범위와 성격에 따른 단계적인 방법과 같은 효과적인 조치들을 취할 필요성을 확신한다.

3) 전반적 고려사항

화해조성과 군축을 이루는데 목적을 둔 공동의 노력을 통한 유럽의 안보 강화에 관련한 주제들에 대한 다양한 시각을 고려하면서, 그런 노력을 함에 있어, 참가국들은 특별히 다음의 핵심적인 고려사항들에 대해 조취를 취할 것이다.

- 안보의 정치적·군사적 측면의 보완적 성격
- 각 참가국의 안보와 유럽전체 안보와의 상관관계, 그리고 전 세계의 안보 맥락에서, 유럽 안보와 지중해 지역 안보와의 관계
- 유럽안보협력회의에 참여하는 모든 나라들의 고유한 주권 평등적인 안보이익의 존중
- 협상포럼 참가자들이 협상에 관한 진전 사항들에 대한 정보가 적절한 기반에서 유럽안보협력회의의 다른 참가국들에게 제공되어야 한다는 것과, 모든 참가국들의 관점이 고려되는 것이 합법적이라는 것을 인지하는 것에 대한 중요성

이 밖에 의정서는 “경제, 과학 기술, 환경 분야의 협력”에 관한 내용을 포괄적으로 기술하고 있으며, 그 세부사항으로는 ‘일반규정’, ‘비즈니스 교류와 편의 시설’, ‘경제 상업 정보’, ‘마케팅’에 관한 내용을 담고 있는 “상거래”, “산업협력과 공익사업”, “무역과 산업협력에 관한 조항들”, “과학과 기술”, “환경”, “기타 분야의 협력”에 관한 내용을 담고 있다. 이 중에서 본서의 내용과 깊은 관련을 맺고 있는 에너지, 환경 분야의 협력을 규정한 일부 중요 조항을 제시하면 다음과 같다.⁶⁴

□ 과학과 기술

<협력 개선의 가능성>

과학기술의 협력을 심화 개선시킬 가능성이 존재함을 인식하며, 이를 위해, 특히 아래사항들을 통해 그러한 협력의 장애물들을 제거할 의지가 있음을 표명한다.

- 과학기술 연구와 협력에 관심이 있는 당사국들 간에, 그러한 협력의 조직과 수행과 관련된 정보를 포함한, 과학기술 정보의 교류와 배포를 위한 기회를 향상시킨다.
- 교류, 회의, 협력과 관련 있는 과학자들, 전문가들의 해외 방문 프로

⁶⁴- 위의 자료.

I
II
III
IV
V

그럼을 조직하는 것을 신속하게 수행하고 개선하도록 한다.

- 지적 산업적 재산권 보호에 관한 정보를 제공하는 한편, 이 분야에서 얻어진 성과들의 교류와 과학기술연구에 적용된 상업적 경로와 활동들을 더욱 폭넓게 사용한다.

<협력분야>

농업, 에너지, 신기술, 자원의 합리적 이용, 운송기술, 물리학, 화학, 기상학과 수문학, 해양학, 지진학적 연구, 빙하학, 영구동토층 그리고 추운 곳의 삶에 대한 연구, 그리고 컴퓨터·커뮤니케이션·정보기술, 우주연구, 의학과 공중위생, 환경연구 등 광범한 분야에 걸쳐 교류·협력을 합의하였다.

이와 같은 포괄적인 내용을 담고 있는 헬싱키 정상회담 이후 “최종의 정서”의 후속조치를 위한 회의가 베오그라드(1977.10~78.3), 마드리드(1980.10~83.9), 스톡홀름(1984.1~86.9), 비엔나(1986.11~89.9)에서 개최되는 한편, 논의의 진전을 위해 분쟁의 평화적 해결, 신뢰구축 및 군축문제, 지중해문제, 경제협력, 환경, 정보, 인권, 문화유산 등에 관한 각종의 전문가회의, 포럼 등이 개최되었다.

이후 소련의 변혁, 동구 사회주의 체제의 붕괴 및 민주화, 독일 통일 등으로 인해 유럽의 정세가 급변함에 따라 이에 대처하기 위해 1990년 11월 파리에서 정상회의가 개최되었다. 파리 정상회의에서는 유럽에서의 냉전종식을 공식적으로 선언함과 동시에 그동안 회의의 연속체 형식을 취했던 CSCE의 제도화를 위해 CSCE의 새로운 역할과 제도 및 조직을 규정한 “새로운 유럽을 위한 파리헌장”(Charter of Paris for a New Europe)을 채택하였다. 이에 따라 정상회의, 외무장관회의(각료회의), 고위관리위원회 정기적 개최 및 상설 사무국, 분쟁방지센터, 자유선거 사무소(이후에 민주제도·인권사무소; ODIHR로 개칭됨)의 설립이 결정되었다.

1992년 7월 CSCE가 제도화된 후 최초의 정상회의가 헬싱키에서 개최되었으며, 이 회의에서는 역내 안정을 추구하고 상호협력을 강화하기 위해서 ① 분쟁방지, 위기관리 및 분쟁해결을 위한 기능 강화, 특히 평화 유지활동의 창설 ② 안전보장협력포럼의 설립 등에 대해 합의하였다.

1994년 12월 개최된 부다페스트 정상회의에서는 CSCE의 기구화 필요성을 인식하여 1995년 1월부터 “구주안보 및 협력기구(OSCE)”로 명칭을 변경하기로 결정하였으며, 동시에 기존의 CSCE 이사회의 명칭을 각료이사회로, 고위관리위원회(CSO)를 고위 이사회로 변경하는 등 기구화에 따른 각종 조치를 결정하였다. 또한 이 회의에서는 OSCE가 유럽지역 분쟁해결에 관한 제1차적 담당기구로서 역할을 수행할 것이 회원국 간에 합의되었으며, 군비관리 및 군축, 신뢰구축에 관한 각종의 문서가 채택되었다.

OSCE 참가국은 75년 당시에 35개국이었으나, 소련붕괴와 동유럽 사회주의체제의 붕괴 및 유고와 체코연방의 분리 등에 따라 신생국가가 된 회원국들을 대거 수용하여 현재 55개국에 달하고 있으며, 한국과 일본 및 지중해 국가들인 알제리아, 이집트, 이스라엘, 모로코, 튀니지 등의 국가 협력동반자국(Partners for Cooperation)으로 참여하고 있다.

OSCE 조직은 정치적 기관과 (상설) 운영기관으로 구분할 수 있으며, 정치적 기관은 OSCE의 각종 의사결정 기능을 담당하며, (상설) 운영기관은 이러한 의사결정의 효율적인 집행 또는 지원 역할을 담당한다.

정치적 기관에는 정상회의(OSCE 지역의 전반적인 상황 평가 및 향후 활동을 위한 지지침 제시), 각료이사회(OSCE의 중심적 의사결정 기구), 고위이사회(각료이사회를 보좌, 각종 OSCE의 정책 및 예산지침 결정), 상설이사회(OSCE의 일상적 업무 관리) 등이 있다.

상설운영기관에는 의장(CIO, 각종 OSCE의 집행활동 총괄), Troika

I
II
III
IV
V

(의장에 대한 자문), 사무국 및 사무총장(행정지원업무)과 각종 전문분야의 업무관장을 위한 민주제도 및 인권사무소(ODIHR), 소수민족문제 담당 고등판무관(HCNM)등이 있다. 또한 OSCE의 역내 분쟁에 대한 각종 임무가 그때그때 부여되어 분쟁예방, 위기관리 등의 임무를 수행한다.

한편 OSCE의 의사결정 또는 집행과정에 직접 참가하지는 않으나, OSCE체제 내에서 체결된 조약에 의해 설립된 기구(OSCE 조정 및 중재협약상의 조정 및 중재재판소, CFE 조약상의 공동협의 그룹 등) 및 OSCE 의장과 긴밀한 협력관계를 맺는 OSCE의회(Parliamentary Assembly)등의 관련기구 및 회의가 있다.

OSCE의 활동은 정치·군사적 측면의 안보협력 활동, 비정치·군사적 측면의 안보협력 활동 및 OSCE의 예방외교 활동으로 압축할 수 있다.⁶⁵ 우선, 정치·군사적 측면의 안보협력 활동과 관련해서는 OSCE의 전신인 CSCE는 출범당시 냉전체제하의 유럽에서 기존의 핵억지를 통한 안보전략과 이에 따른 공포의 균형이 군비증강을 유발하여 안보유지에 위협이 된다는 점에 유의하여 안보문제를 대립과 경쟁이 아닌 협력과 조화를 통해 해결하려는 공동안보(Common Security) 개념에 입각하고 있다는 점을 강조할 수 있다. 따라서 출범 초기부터 동서 양진영간의 정치·군사 분야의 신뢰구축, 군비축소문제를 가장 시급하고도 중요한 관심사항으로 다루어 왔으며 각종 신뢰구축을 위한 조치의 합의, 군축협약 체결 등을 일차적 목표로 설정했다.

1975년 헬싱키 의정서 제1장(Basket I)에서는 군사부문의 투명성 확보를 위해 대규모 군사이동의 사전통고, 대규모 군사훈련의 상호참관

⁶⁵- OSCE의 활동에 관해서는 외무부 외교정책실 안보정책과, 『유럽안보협력기구(OSCE)』 (1998.3), pp. 35~48. 참조.

등 기초적이지만 당시로서는 혁신적인 신뢰구축 조치가 도입되었다. 이와 같은 신뢰구축조치는 1986년의 스톡홀름 문서, 1990, 92, 94년의 비엔나 문서를 통해 지속적으로 개선·강화되었다.

군비축소의 문제는 당초에는 CSCE 체제가 아닌 미국이 제안한 MBFR(상호균형감군) 협상을 통하여 NATO 대 WTO 라는 동맹 대 동맹의 접근방식을 취했으나 1980년대에는 냉전체제의 지속으로 인하여 성과를 거두지 못했다.

1990년대 들어 냉전이 종식됨에 따라 양진영간의 군비축소를 위한 협상도 급속한 진전을 보게 되었는데, 이때에도 군축협상 자체는 유럽 전체의 안정적인 안보환경을 조성하기 위해서라기보다는 양진영간의 군사적 균형을 유지하기 위한 전략적 고려의 측면이 강했다.

이와 같은 사정을 배경으로 CFE(유럽재래식무기감축) 조약이 1990년 CSCE 파리정상회의에서 서명되었으나 CFE 조약은 동서진영간의 대립을 전제로 양진영간의 군사적 균형을 유지하기 위해 추진되었기 때문에 많은 문제점을 안고 있었고, 이에 따라 이를 개정하기 위한 논의가 OSCE에서 진행되었다.

비정치·군사적 측면의 안보협력 활동은 안보 영역을 경제, 사회, 문화, 환경, 과학기술 등 국가 간 관계의 기초를 이루는 다양한 분야로 확대하여 이해하는 포괄적 안보(comprehensive security) 개념에 바탕을 두고 있다.

현재 OSCE에서의 비정치·군사적 협력은 크게 ① 소수민족, ② 인권 보호, ③ 경제(환경 및 과학기술포함)의 세 분야로 분류할 수 있으며, 소수민족문제와 인권보호의 문제는 각각 소수민족문제 담당 고등판무관(HCNM), 민주제도·인권사무소(ODIHR)라는 상설담당기관에 의해 다루어지고 있으며, 경제문제는 고위이사회의 일부를 구성하는 경제포

I
II
III
IV
V

럼(EF)을 통해 논의되고 있다.

1997년 12월에 개최된 코펜하겐 각료이사회에서는 언론의 자유를 보장하는 것이 민주주의와 인권의 보장에 긴요하다는 인식하에 상설 이사회가 제안한 바 있는 ‘언론의 자유를 위한 OSCE 대표’ (OSCE Representative on Freedom of the Media)의 설치를 승인하면서 의장(CIO)의 제청에 따라 경제활동의 강화를 위해 ‘경제·환경활동 조정관’(Coordinator of OSCE Economic and Environment Activities)의 사무국내 설치를 승인하는 등 비정치·군사 분야의 활동 영역을 확대하기 위한 노력을 전개하고 있다.

나. 동북아 상황과 헬싱키 협정의 적용 가능성

냉전기 유럽의 상황과 한반도를 포함한 현 동북아의 상황은 각 진영 간 적대 관계, 군비경쟁, 강대국 간 영향력 경쟁, 분단국가의 존재, 과거사 및 영토 문제와 같은 잠재적 분쟁요소의 잔존 등 여러 측면에서 유사하다. 뿐만 아니라 북핵 문제가 보여주듯이, 한반도 평화와 동북아 안보 협력은 긴밀히 연관되어 있고, 한반도 통일 역시 동북아 지역 내의 안보 협력과 밀접한 관련성을 갖고 있다. 한반도 통일은 남북한 공동의 노력과 더불어 국제적 지지의 환경, 즉 역내의 우호적 환경 조성 및 관련 국가들과의 협력이 필수적이다. 이와 같은 측면에서 헬싱키 프로세스의 형성과 동서독 관계 개선의 시작 및 헬싱키 프로세스와 동서독 관계 개선의 심화 현상과 같은 헬싱키 프로세스와 독일 통일의 연관성이 남북한 관계에 주는 의미도 추출할 수 있다.

헬싱키 협정은 앞서 제시한 기능주의, 신기능주의, 자유주의 등의 이론에 대한 검토와 더불어, 이 이론들이 설명력과 예측력을 높일 수 있도록 지역협력에 관한 사례연구로서 적합한 측면이 있다. 독일의 경우,

헬싱키 협정은 동서독의 접촉을 기반으로 하여 독일 모델을 확대 적용한 것이라는 평가가 있을 정도로, 헬싱키 협정의 영향은 지대했다고 볼 수 있다.⁶⁶ 서독은 헬싱키 협정이 체결되기 이전에 브란트(W. Brandt) 수상이 이끄는 사민당·자유당 연립정권이 동서독 정상회담(1970), 기본조약 체결(1972) 등을 바탕으로 “접근을 통한 변화”(Wandel durch Annäherung)를 기치로 하는 “동방정책”(Ostpolitik)을 전개하고 있었으며, 브란트 수상의 동방정책은 헬싱키 협정 비준과 함께 국내에서 논란을 야기하였지만 서독은 일관된 정책기조를 유지하였다. 결국 근소한 표차로 헬싱키 협정이 의회에서 비준된 이후 서독 정부는 헬싱키 프로세스의 이행과 동서독 관계개선을 병행 추진해나간 것으로 알려져 있다.⁶⁷

헬싱키 협정의 체결과정은 1954년 소련 측이 서방에 전유럽안전보장 기구를 제의한 이래 1960년대까지 상호간 제안 거부 및 역제안을 거듭하다가, 동서 양진영이 1972년 5월 닉슨 대통령의 소련 방문을 통해 소련이 중부유럽에서 상호균형감군(Mutual Balanced Force Reduction: MBFR)에 동의함으로써 서방국가들이 CSCE에 참여하기로 한데서 계기를 찾을 수 있다. 그 이후 1975년 8월 1일 헬싱키 협정이 체결되기까지 4차례의 회담이 진행되어, 양진영은 군사안보, 경제협력, 인도적 문제를 포괄하는 헬싱키 협정을 체결하기에 이른다. 이 때 채택된 헬싱키 최종의중서(Final Act)에는 CSCE의 기본정신과 제 원칙이 담겨있다. 의정서에는 앞서 살펴 보았듯이, 주권평등, 무력위협 및 사용 자제, 국경

⁶⁶ - Peter Becker, *Die frühe KSZE Politik der Bundesrepublik Deutschland: der außenpolitische Entscheidungsprozeß bis zur Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki* (Munster [u.a.], 1992).

⁶⁷ - Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect* (Princeton: Princeton University Press, 2001); “Helsinki 30 years later,” *International Affairs* (from Moscow), Vol. 51, No. 5 (2005), pp. 15~20.



의 불가침, 내정불간섭, 인권 및 사상 양심 종교 신념의 자유를 포함한 기본적 자유 존중이 포함되었다.⁶⁸ 헬싱키 의정서는 국제적 조약은 아니지만, 정치적 구속력을 갖는 합의의 성격을 지녔다. CSCE는 2차 대전 이후 냉전체제하에서 동서진영이 포괄되고 많은 국가들이 참여한 최초의 국제적 안보협력기구라는 의미를 가진다.

헬싱키 협정이 갖는 역사적 중요성 때문에 이 협정이 북핵 문제 뿐만 아니라 북한 문제를 해결할 수 있는 대안적 모델이 될 수 있는지 여부를 둘러싼 논의가 국내외적으로 활발하게 전개되고 있다. 헬싱키 체제와 관련하여 한국의 노무현 정부 관심을 표명한 바 있다. 한국 정부는 동북아 다자안보체제 수립의 필요성을 주창하면서 그 원형을 유럽의 경험에서 찾고 있다. 노무현 대통령은 영문 잡지 *Global Asia*⁶⁹에서 “동북아 공동 번영과 안보를 위해 다자안보체제의 수립이 필요하다”고 밝히면서, 그 역사적 선례로 유럽안보협력기구(OSCE: CSCE의 후신)을 거론한 바 있다. 2005년 9월, 6자회담 결과인 ‘9·19 공동성명’에서는 한반도 평화포럼 구성과 동북아 안보 증진 노력을 언급하면서, 한반도 평화정착과 동북아 다자안보협력의 상호관련성을 제시하였다. 9·19 공동성명 자체가 헬싱키 협정의 틀을 준용한 것이라는 분석도 나오고 있다.⁷⁰

헬싱키 협상의 모델을 북한의 경우에 적용한다고 하는 것은 바로 북

68- 외무부, 『구주안보 및 협력기구(OSCE) 개황』 (외무부 외교정책실, 1995); 홍기준, “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구,” 『국제정치논총』 제38집 1호(1998), pp. 152~177.

69- *Global Asia* (April 2007).

70- 미국이 북한 문제와 관련해 헬싱키 접근을 따라야 하는가를 놓고 국무부내에서 논란이 적지 않았으며, 의회에서도 샘 브라운백 상원의원(공화·캔자스주) 주도로 헬싱키 프로세스처럼 안보와 인권을 동시에 다루는 동북아 안보체제를 마련하자는 결의안을 상원에 제출하기 위해 준비중이라는 기사가 2006년부터 수차례 나왔다. 『동아일보』, 2006년 7월 21일, 9월 27일.

핵, 경제협력, 인권 문제를 패키지로 묶어서 다루는 포괄적 접근방식을 취한다는 것을 의미한다. 동북아판 헬싱키 모델의 실현 가능성을 두고 여러 가지 비판들이 제기되고 있는 것이 사실이다. 그중 하나는 유럽의 경우와 달리 헬싱키 다자협상을 적극적으로 제기한 소련과 같은 국가가 동북아 지역에는 없다는 비판이다. 북한과 중국은 인권 문제가 포함된 동북아판 헬싱키 모델에 반대할 것이다. 그러나 이러한 이유만으로 이 모델이 실현 가능성이 없다는 주장은 납득하기 어렵다. 이미 양극체제 붕괴 이후 유일한 초강대국으로 남은 미국은 의회가 중심이 되어 북핵 문제 해결을 위해 전통적 군축협상 방식을 취할 것이 아니라 동북아판 헬싱키 모델을 따를 것을 권고하고 있다. 한국 정부의 적극적 노력 여하에 따라서 새로운 동북아판 헬싱키 모델은 실현 가능성이 매우 높다고 보아야 할 것이다. 헬싱키 협정 체결을 위해 적극적으로 노력한 핀란드의 노력을 국제적으로 인정해 주기 위해 유럽에서의 협상 과정을 ‘헬싱키 프로세스’라고 불렀던 것처럼 새 정부 출범 이후 동북아판 헬싱키 협정의 체결을 위해 한국 정부가 적극적으로 나서서 일정한 성과를 거둘 경우 이 모든 과정은 국제사회에 의해 ‘서울 프로세스’라고 불리게 될 것이다.⁷¹ 결국 앞서 언급한 동서독관계 변화와 유럽 지역안보협력의 상호관계에 대한 체계적인 이해가 선행되고 이를 동북아와 한반도 상황에 적실성있게 적용할 때, 남북관계 변화와 동북아 다자안보협력의 병행 발전 방안과 그 미래에 대해 적용 가능성을 모색할 수 있을 것이다.

⁷¹- 김영호, “동북아판 헬싱키 모델의 모색,” <<http://www.sdjs.co.kr/read.php?num=55&quarterId=SD200601>> (검색일: 2007.08.09).

I
II
III
IV
V

4. 지역주의와 남북관계 동시발전 기본구도

가. 지역협력 발전과 분단국가 협력 추진간 조화

앞서 언급한 남북협력과 동북아 지역협력 간의 선순환 구도가 정착되기 위해서는 양자가 조화되는 형태로 추진되어야 한다. 독일의 경우는 동·서독 간 양국협력과 유럽지역협력을 병행 발전시켜 결실을 맺은 모범적인 사례로 인식할 수 있으며, 한반도에도 경제 및 안보협력의 심화·발전을 통해 그 가능성을 타진할 만한 여건이 조성되어 가고 있다. 분단국가인 서독과 동독이 유럽통합의 시대적 정신에 부응하면서 양 국가 간 협력을 개의치 않고 지속했던 점은 남북한관계에도 시금석이 될 수 있으며, 이 점은 분단국가가 일종의 ‘결손국가’이기에 분단국가 간의 협력이 지역협력보다 배후에서, 시간적으로도 사후에 이루어져야 한다는 논리와 배치되어서는 안 된다. 분단국 간 협력과 지역협력은 비중 및 선후의 문제가 아니라, 동시 추진 및 발전이 가능한 영역으로 설정되어 일관되게 추진되어야 할 영역임을 가르쳐 주고 있다. 남북협력과 동북아협력의 선순환구조 창출과 동북아시아 지역에서의 안보 및 경제협력 발전과 이들 간의 연계 추진 시 한국의 선도적 역할 모색 역시 마찬가지로 동시적으로 병행 추진이 가능한 것임을 인식할 필요가 있다.

나. 2007 남북정상회담과 남북협력

2007년 10월 평양에서 개최되었던 제2차 남북정상회담은 제1차 정상회담 이후 구축한 교류·협력의 기반을 토대로 한반도 평화체제 구축을 위한 실질적인 진전을 이루는 계기로 기대를 모았다⁷² 제2차 정상회담

⁷²- 남북한은 2005년 10월 공동의 상설협력기구인 경제협력협의사무소를 개성에 설치



은 한반도 안정을 위해 핵심적 의제인 한반도 평화체제 구축 문제뿐 아니라, 남북한 경제공동체 건설을 위한 구체적인 과제를 논의하는 장으로도 활용되기를 바라는 점도 부각시켰다.⁷³ 남북한 경제공동체를 실질적으로 건설해 나간다는 명제 속에는 구체적으로 북한경제의 재건과 발전을 위하여 남북한이 협력할 분야와 협력 방안이 포함되었다.

2007 남북정상회담의 의의와 성과는 지대하다. 2007 남북정상회담은 실무형 정상회담이었다. 제1차 정상회담이 통일방안 등에 합의한 정치적·선언적 성격의 정상회담이었다면, 금번 회담은 평화와 경제의 현안 문제 해결을 위한 실천적 접근에 초점을 맞추었다. 정상회담에서 도출된 『남북관계발전과 평화번영을 위한 선언』(『10·4 공동선언』)의 8개항 합의문은 크게 평화정착, 공동번영, 화해·통일의 세 바스켓으로 이루어져 있으나, 실제적으로는 경협에 무게중심이 놓여 있다. 국내외적 관심이 집중되었던 비핵화와 관련된 평화는 6자회담의 ‘2·13합의’ 이행협력의 원칙적 입장을 재확인하는 수준에서 봉합되었다. 여기서 “3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는” 데에 합의함으로써, 현안인 종전선언과 평화협정의 당사자 문제를 크게 부각시켰다.

남북정상은 △ 평화정착 △ 공동번영 △ 화해·통일에 관한 제반 현안에 대해 협의하고 8개항의 공동선언을 발표하였다. 이는 ① 6·15 공동선언 적극 구현, ② 상호 존중과 신뢰의 남북관계로 전환, ③ 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축(국방장관회담 개최), ④ 6자회담의 2·13 합의

함으로써 남측에서는 통일부, 재경부, 산자부 등 소속 관리들과 무역협회, 대한무역진흥공사, 중소기업진흥공단, 수출입은행 관계자 등 14명이, 북측에서는 민족경제협력연합회 단둥(丹東) 대표부 대표를 지낸 전성근 소장 등 10명이 각각 남북경제협력협회사무소에 상주하게 되었다. 경협사무소 개소 이후 남북 소장 간 회의를 매주 1회 개최하기로 합의함으로써 남북간 경협협의 채널이 상실화되었다.

⁷³ “경제공동체 기반 조성, 한반도 평화에 가장 중요,” 청와대 홈페이지 <http://www.cwd.go.kr/cwd/kr/archieve/popup_archieve_print.php?meta_i...>.

이행 협력, 평화체제 구축과 종전선언 논의 실현 노력, ⑤ 남북 경협 확대·발전, 서해평화협력특별지대 설치(부총리급 경제협력공동위원회 개최), ⑥ 사회문화분야 교류·협력의 발전, ⑦ 남북간 인도적 사업 협력, ⑧ 국제무대에서의 공동 노력 등 8개 항목이다. 또한 총리급 회담 개최와 함께 정상회담 수시 개최도 합의되었다.

비핵화를 전제로 하는 한반도 평화와 남북경제공동체는 결코 분리될 수 없는 사안이다. 10·4 공동선언은 6자회담의 진전 상황에 따라 한반도 평화구축의 보조를 맞추면서도 남북경협은 북한의 비핵화 의지에 한층 힘을 실어줄 수 있다는 메시지를 담았다. 평양에서 남북한 정상 이마를 맞대고 있던 시간에 연말까지 영변 핵시설 불능화와 핵 프로그램 신고 문제를 해결한 6자회담의 ‘10·3합의’는 핵문제에 대한 부담을 덜어주면서 남북경협 중심의 합의도출을 가능하게 했다. 이제 어느 정부가 들어서더라도 경제공동체 형성을 위한 남북경협의 합의사항을 실천적 과제를 삼아야 한다.

남북협력을 보는 한국 정부의 기본적인 관점은 남북의 신뢰관계를 촉진시키는 핵심 동력은 남북 경제협력을 확대·강화하는 것임을 견지한다. 경제적 사안은 남과 북이 합의만 하면 큰 진전을 이룰 수 있는 사안이며, 동시에 남북 경제협력이 강화될수록 다른 문제의 해결 가능성도 높아진다는 것이다. 안보와 평화 문제, 이산가족 교류 등 남북 간의 여러 현안을 해결하는 것도 탄력을 받게 된다고 본다.⁷⁴

향후에 전개될 남북경협의 큰 틀은 과거와 같은 단기적인 사안에 치중하는 데에서 벗어나 경제원칙에 따라 투자하고 이를 제도화, 구조화하는 단계로 상승해야 한다는 점이 강조된다. 새로운 단계의 경제협력

⁷⁴- 위의 자료.

은 남쪽의 투자가 북쪽의 경제발전으로 연결되고, 북쪽의 경제발전은 다시 남쪽 경제의 새로운 발전 동력으로 이어지는 상생구조를 창출한다. 즉, 향후에 단순히 도움을 주고받는 협력이 아니라 서로의 장단점을 조화시키는 상호보완적인 경제협력을 구상하는 것이다.

남북 경제공동체 건설을 위한 경협과제는 세부적으로 북한경제 재건과 개발을 위한 공적 개발협력의 강화, 남북한 산업협력의 본격적 전개 및 북한의 국제사회 진입 지원으로 분류할 수 있다. 이 중 첫 번째 요소인 북한경제 재건과 개발을 위한 공적 개발협력을 강화하기 위해서는 먼저 식량 등 인도적 지원과 철도·도로 연결 등 몇몇 대형 경제 협력 사업이 중심이 되어 추진되던 정부 간 협력 사업을 북한의 개발을 위한 공적 개발협력 차원으로 발전시켜 나가야 한다는 점을 전제로 한다. 공적 개발협력의 분야로는 △ 보건·의료, 교육, 수자원 개발 등 사회분야 개발 사업, △ 전력, 도로, 철도, 항만 등 인프라 개발 사업, △ 농업, 광업, 제조업 등 산업분야 개발 사업 등이 포함된다.⁷⁵

공적 개발협력을 통해 구축해 가는 남북경협의 토대 확충과 더불어 민간기업의 상업적 경제협력이 확대되는 단계로 진입하게 된다. 특히 투자를 수반하는 남북한 산업협력을 본격적으로 추진함으로써 북한 산업의 육성과 남북한 분업구조의 형성을 추진해 나가야 할 것으로 보인다. 이를 위해서는 남북경협에 대한 북측의 인식 변화와 제도적 환경의 획기적 개선이 필요하다. 또한 남북경협을 집중적으로 전개할 수 있는 새로운 경제특구를 개발하는 것도 남북한 산업협력의 활성화를 위한 효과적인 수단이 될 수 있을 것이다.⁷⁶

⁷⁵- 이석기·김석진, “남북정상회담, 남북한 경제공동체 건설을 위한 실질적 출발점 되어야,” 『e-kiet 산업경제정보』, 제355호 (2007.8.13), pp. 3~4.

⁷⁶- 위의 글, p. 5.

북한의 국제사회 진입은 남북경협의 정치적 리스크를 해소하고 개성공단 등 대북 진출기업의 판로를 확보하기 위해 필요한 북한의 대외관계 정상화의 측면을 반영하며, 이 과정을 완결짓기 위해서는 여러 가지 어려움이 예상된다. 따라서 한국 정부를 위시한 국제사회는 북한의 국제사회 진입을 돕기 위한 방안을 여러 각도에서 모색하여 북측과 협력해 나가야 할 것이다.

제2차 남북정상회담을 통해 제기될 가능성이 높은 남북경협의 구체적인 산업협력 대상 중에서도 북한의 인프라 개발지원 사업을 산업협력 프로젝트와 효과적으로 연계하는 방안이 모색되고 있다. 사실상 북한의 경우 근본적 회생이 가능한 북한판 마셜플랜(Marshall plan)을 요구할 가능성이 있으며, 대북 마셜플랜의 경우 통일까지 내다본 장기적 차원의 '남한주도 대북개발지원'의 성격을 띠게 될 것이며, 이미 대북지원은 긴급구호에서 개발지원으로의 성격변화의 요구에 직면해 있다는 점에서 대북 개발지원의 필요성이 있다고 할 것이다.⁷⁷ 결국 인프라 개발 지원의 경우, 전력 등 에너지 지원, 도로·철도·항만 등 기반시설 개발 등을 위한 지원이 확대될 것이며, 이 때 이들 분야의 지원을 남북한 산업협력이 집중되는 지역과 연계시킴으로써 북한 산업의 육성과 남북한 산업협력 촉진 효과를 극대화해 나갈 필요가 있다.

77- 조한범, 『2차 남북정상회담의 의의와 전망』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 23~24.

III

4대분야 남북한 협력의 추진현황 및 발전방향



본 연구는 경제협력과 안보협력의 연계적 차원의 정책적 범위로서 환경, 에너지, 교통, 인간안보의 4개 영역을 연구의 대상으로 삼는다. 4대분야를 동북아 경제·안보협력의 중점 분야로 선정한 이유는 다음과 같다.

첫째, 4대분야는 각각 경제분야와 안보분야를 동시에 포함하고 있다. 따라서 이 분야들은 경제협력을 안보협력으로 발전시키는 과정에서 확산효과를 지니고 있다. 현재 동북아에는 경제적 상호의존과 사안별 협력에도 불구하고 군사안보적인 영역에서는 협력이 진전되지 않는 양상을 보이고 있다. 이와 같은 현실을 고려하여, 본 연구에서 설정한 4대분야는 경제협력의 성격을 지니면서 동시에 안보 분야의 파급효과를 갖는 분야들을 선별한 것으로서 신뢰구축의 경험을 축적하고 제도를 구축하는데 있어 용이한 부문들이다.

둘째, 4대분야는 기존에 동북아에서 협력의 경험이 축적되어 있어 향후 이를 활용할 수 있는 여건이 조성되어 있다. 4대분야의 경험을 바탕으로 다른 분야들에 파급효과를 미칠 수 있으며, 4대분야 자체의 기존 경험을 더욱 발전시켜나갈 수 있는 장점이 있다고 판단된다.

셋째, 4대분야는 다른 분야들보다도 우선적으로 관련국들의 공통적인 이익을 창출하기가 쉬운 이점이 있다. 전통적 안보 분야의 경우, 동북아와 아태지역 차원에서 다양한 협력이 진행되고 있으나 참여국간 인식의 문제와 이해관계의 상이성 등으로 인해 공통인식의 틀을 확립하기가 쉽지 않은 실정이다. 전통적 안보 분야의 협력에 있어 그 제도화의 수준이 4대분야의 협력의 정도보다 현격히 낮다는 문제가 있다. 4대분야가 선도적으로 기존의 협력을 구체화하여 발전시켜나간다면 안보와 경제를 잇는 가교 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 남북협력과 별도로 동북아협력을 구상할 때, 난점으로 제기되

I
II
III
IV
V

는 점이 북한의 참여를 유도할 수 있는 분야가 쉽게 제시되지 않는데, 이 4대분야는 상대적으로 북한의 참여를 확보하는데 용이한 부문들이라는 점을 지적할 수 있다. 환경, 에너지, 교통, 인간안보의 4대분야 자체가 북한의 체제 존립 및 생존에 큰 영향을 미치지 않으며, 생활과 인간환경 보존 및 발전에 깊은 연관을 갖고 있는 4대분야의 협력을 체제 문제와 무방하게 수용할 수 있으리라는 기대심리와 더불어 협력 가능성을 제기할 수 있다. 그럼에도 불구하고 체제유지 부담을 느끼는 북한으로서는 4대분야의 협력에 대해서도 소극적 태도를 표명할 수 있으나, 4대분야의 파급효과를 고려할 때 장기적으로 수용가능하다는 점도 제시할 수 있다.

상기한 이유를 토대로 선정된 4대분야는 각각의 분야에서 구체화될 수 있는 협력의 대상을 제공한다. 먼저 환경분야에서는 황사와 산성비와 같은 대기오염 문제, 유류방출 및 핵폐기물의 무단 해양투기, 수질오염 문제 등이 가능한 협력의 대상이 될 수 있을 것이다. 동북아에는 이미 황사와 산성비와 관련하여 한·중·일 간의 실태조사와 문제해결방안을 연구하기 위한 국가간 협의체가 구성되어 있음에도 불구하고, 해마다 그 피해가 증가하고 있다는 점에서 향후에 보다 적극적인 협력이 요청되는 분야로 그 중요성이 증대되고 있다.

에너지분야의 협력은 무엇보다도 중국이 ‘세계의 공장’으로 부상되고, 고도의 경제성장이 끊임없이 요청되는 새로운 구조의 성장환경에 스스로 역할을 부각시킴에 따라 필연적으로 요구되는 총체적인 에너지 수급에 따른 문제를 내포하고 있다. 중국의 성장 규모와 에너지 사용의 국가적 총량은 일본, 한국, 러시아 등 동북아의 주변 국가들에게 직·간접적으로 심대한 영향을 미치고 있으며, 그 여파는 21세기에 지속적으로 확대될 전망이다. 따라서 중국과 동북아 지역에서 경쟁의 구도를 예

상하는 일본은 사활적인 에너지 확보 임무를 놓고 중국과 경쟁하고 있으며, 이로 인해 에너지 공급 국가인 러시아와 에너지 공급을 확대하고자 하는 중국과의 사이에 새로운 지정학적인 구도를 조성하고 있다. 시간이 지날수록 기존의 부존 총량이 고갈되는 한정적인 에너지 자원의 특성상 에너지를 누가 공급하고 누가 얼마만큼을 공급받는가에 대한 경쟁에 치열해지고 있으며, 여기서 한 걸음 더 나아가 이제는 미래에 채취가 가능한 에너지 자원을 먼저 선점하기 위해 공격적인 자원의외교를 구사하는 단계로까지 진전되고 있으며, 이러한 행보에도 역시 자원 소요 대국인 중국이 앞장서고 있다. 중국은 2003년에 이미 일본을 앞질러 세계 제2위의 원유 수입국으로 부상하였으며, 러시아, 중앙아시아, 남미, 아프리카 등 중동과 유럽지역 이외의 에너지 공급시장을 개척해왔다. 중국과 일본 및 한국, 에너지 대국인 러시아를 위시해서 동북아에서의 에너지 문제는 단순히 경제 발전과 자원공급의 문제에 국한되는 문제의 성격이 아니라, 안보의 핵심적인 이슈로 대두하고 있기 때문에 동북아에서의 에너지분야 협력은 경제와 안보를 포괄하는 핵심적인 이슈 영역으로 그 협력의 가능성을 타진할 수 있다.

교통분야의 협력에는 육상, 해상, 항공 교통망을 아우르며, 동북아 지역협력의 측면에서는 육상 교통망, 그 중에서도 철도분야의 협력이 큰 의미를 부여할 수 있다. 현재까지 구상된 철도협력 사업에는 남북한 철도연결 사업과 동북아 철도 연결 구상이 있다. 철도연결은 무엇보다도 경제적 기대이익과 군사안보적 긴장완화와 같은 눈에 보이는 파급효과 창출이 가능하며, 사업이 이미 진행 중인 측면도 존재하기 때문에 협력의 대상으로 설정이 용이한 편이다. 동북아 철도 협력은 특히 러시아 극동지역과 중국의 동북 지역에서 러시아와 중국 간의 협력이 활성화되면서 전체적으로 양국 간의 국가적인 협력기조가 확산되고 있는 상황을

I
II
III
IV
V

반영한다. 러시아와 중국 간의 협력은 국가적인 수준에서 뿐만 아니라, 점차 지방으로까지 확산되면서 도로와 철도노선을 확충하거나 국제운송로를 개발하는 노력을 동반하고 있다.⁷⁸ 남북 간 철도 연결사업 역시 한반도의 군사적 긴장완화를 가져올 것으로 기대되며, 북한을 개방으로 유도하는 데 매개적인 역할을 할 수 있는 가능성이 높다고 할 수 있다. 실제로 여러 가지 어려움이 있었지만, 남북 간에는 다른 분야보다도 꾸준한 노력 끝에 부분적인 남북 간의 철도개통을 이루는 등 진척의 양상을 보여주고 있다.

인간안보분야의 협력은 탈냉전 이후 논의되기 시작한 분야로서, 그 범위가 넓고 새로운 하위 영역들이 계속 생겨나고 있는 비교적 새로운 개념으로 일상생활에서 쉽게 접할 수 있는 환경을 제공하고 있다. 인간안보라는 개념 자체는 탈냉전 이후 군사안보를 중심으로 한 전통적 안보에 대한 전면적 재검토를 고무하는 분위기가 도래하면서, 기존의 군사적 설명 일변도의 틀에서는 해명하기 힘든 분야의 문제들을 인식하면서 생겨났다. 이를 크게 대별하면 인권(human rights)과 복지(welfare)라는 차원에서 구분이 가능하며, 이 가운데 인권, 마약, 테러, 해적, 식량, 위폐, 인신매매, 보건·질병 등 국가 내부의 구성원인 개인의 안보와 직접적인 연관성을 갖고 있는 분야가 주류를 이루고 있다.⁷⁹ 인간안보와 관련된 이슈들은 종종 국경지역의 분쟁을 야기하는 한편, 부정적 파급효

⁷⁸- 러시아와 중국 간 국제운송로에는 2개의 철도노선, 7개의 도로노선, 10개의 혼합형 운송로가 이용되고 있다. 이 중 파그라니치니-수이펀허 구간은 도로와 철도로, 마할리노-훈춘 구간은 철도로 연결돼 있다. 러·중간의 국경개방은 불법이민자 문제 등 국가안보차원에서 민감한 사안으로 다루어져 왔으나, 최근 양국의 교류·협력의 강화로 국제운송로의 개발에도 점차 박차가 가해질 것으로 예상된다. 한국교통연구원 북한교통정보센터, 『북한교통정보(North Korean Transport Monitor)』, Vol. 7, No. 1 (2007.7.15), pp. 9~10.

⁷⁹- 현인택·김성환, “인간안보와 한국 외교,” 『IRI Review』, 제6권 1호 (2001), pp. 71~73.

과가 국경을 의식하지 않는다는 점에서 국가 간 협력의 주요 주제로 부상하고 있다. 다만 인권 문제의 경우, 중국과 북한이 체제 존립에 대한 침예한 외부 자극 및 요인으로 인식하는 경향이 확고하여 이를 동북아협력의 대상으로 선정하여 직접적으로 다루기 어려운 상황임을 인식할 필요가 있다. 이 밖에, 보건·질병의 경우, 북한의 오랜 폐쇄생활로 인해 외부에서 잘 모르는 보건상의 문제가 있다면 보다 확실하게 공표되어야 하며, 이에 대한 협조체계가 시급히 구축되어야 할 것이다. 북한의 경우, 홍역 등과 같은 문명국가에서는 이미 사라진 전염병이 나타나고 있으며, 이것이 개방과 함께 외부로 유출될 경우 국경을 맞대고 있는 한국과 중국에 심각한 문제를 초래할 수도 있다는 점에 유념하여 협력의 기초를 마련해야 한다.

4대분야는 이미 동북아 수준에서 협력이 진행되고 있으며, 향후에도 협력이 지속적으로 확대·발전할 가능성이 높은 대상으로 여겨지고 있다. 이들 4대분야는 비교적 비군사적이면서도 동북아 지역 공통의 이익을 추출할 수 있다는 장점을 갖고 있어 협력체 형성이 용이한 특징을 지니고 있다. 4대분야의 축적된 협력 경험은 동북아의 군사·안보 협력에 영향을 미쳐서 중국적으로 군사·안보협력을 측면에서 지원하는 효과를 가져 올 것이며, 한국과 같은 중견국가에게는 동북아 지역의 여타 국가들에게 지역협력의 긍정적 효과를 제공하면서, 동시에 실제적으로 경험을 전수할 수 있는 협력대상으로 발전할 수 있을 것으로 보인다.

I
II
III
IV
V

1. 보건·의료분야

가. 남북 보건·의료 협력의 추진현황

(1) 필요성 및 의의

보건·의료분야는 탈냉전 이후 급변하는 국제사회의 안보환경에 맞추어 새로운 패러다임으로 모색되고 있는 ‘인간안보(human security)’의 한 영역이다. 인간안보란 군사적 요소와 국가중심의 전통적 안보개념에서 탈피, 비군사적 요소를 포괄한 인간의 복지와 안전에 비중을 두는 개념이다. 인간안보라는 용어를 최초로 사용했던 UNDP의 인간개발보고서에 따르면, 인간안보는 첫째, 기아, 질병, 가혹행위 등 만성적인 위협으로부터 보호하는 것, 둘째, 가정, 직장, 사회공동체 속에서 일상 생활양식이 갑작스럽게 파괴되는 것으로부터 보호하는 것으로 정의된다. 그리고 인간안보를 구성하는 7가지 요소로서, 경제안보, 식량안보, 건강안보, 환경안보, 개인안보, 공동체 안보, 정치적 안보 등을 들고 있다.⁸⁰

물론, 인간안보의 개념이 모호하고 지나치게 포괄적이어서 구체적으로 합의된 개념을 도출하지 못하고 있는 실정이다. 이로 인해 인간안보의 현실정책에의 적용 역시 쉽지 않은 것이 사실이다. 그러나 탈냉전 이후 국가간 전쟁은 감소되었지만 국가 내부의 내란이나 인종분규는 증가했다는 점, 급속한 세계화의 진전으로 인해 오히려 빈곤, 기아, 질병이 만연하게 된 점, 국제범죄, 테러, 불법 이민 등 비국가적 행위자의 활동이 개인의 안전에 심각한 위협요인으로 등장하게 된 점 등으로 인해 인간안보의 중요성은 증가하고 있다.⁸¹

⁸⁰- UNDP, *Human Development Report, 1994* (New York: Oxford University Press, 1994), p. 23.

⁸¹- Akiko Fukushima, "From Whence do Ideas Come in Japanese Foreign Policy?"

특히, 인간안보의 다양한 영역 중에 보건·의료분야는 인간의 기본적인 존엄성 및 생존권을 확보해주고 빈곤과 질병으로부터 벗어나게 해준다는 점에서 인간안보를 실현하는 가장 핵심적인 요소이다. 게다가 일국 주민의 기아와 질병은 국경을 초월하는 난민과 전염병을 확산시키는 초국가적 위협이 된다는 점에서 국가안보 차원이 아닌 인간안보 차원의 초국가적 협력을 필요로 한다. 그런 점에서 남북 보건·의료협력은 다양한 분야에서 활발한 교류·협력이 추진되고 있는 남북관계의 새로운 안보 패러다임을 모색하는 계기로서도 필요하다. 또한 남북 보건·의료협력은 남북관계의 특성상 다음과 같은 의의를 갖는다.⁸²

첫째, 각 개인의 건강문제는 인구사회학적·유전적 특성과 이환질환의 복합성으로 인해 개별성이 강하므로 생명과 직결되는 의료서비스를 지원하기 위해서는 고위 간부층에서부터 빈곤층 등 취약계층에 이르기까지 직접적인 접촉이 필수적이다. 따라서 이 과정에서 남북 의료인 간의 접촉은 불가피한데, 상호 교류와 협력은 각 개인의 신분, 직업은 물론 사상체계보다도 앞선 생명의 존엄성을 우선으로 하기 때문에 상호 의존적인 관계에 놓이게 되어 남북한 주민의 동질화를 보다 더 용이하게 하고 민족화해를 앞당기는데 기여한다.

둘째, 의료시설 및 기기는 기본적인 전력 공급과 관련 부속품 등이 수반되어야 하고, 일부 의약품은 보조치료약물과 주사기 및 소독제 등의 의료소모품이 지속적으로 요구된다. 이 때 약품 오남용이나 부작용을 줄이고 치료효과를 높이기 위해서는 전문적인 지식과 기술 지원이

The Case of Human Security,” paper presented International Conference on Human Security in East Asia, International Conference Hall, Korea Press Center, Seoul, Korea, 16~17 June 2003, pp. 122~127.

⁸²-황나미, “보건의료분야의 남북 교류 및 협력을 위한 활성화 전략,” 통일연구원 자문 회의자료 (2007.7.13), pp. 1~2.

I
II
III
IV
V

뒤따라야 한다. 이러한 특성으로 인하여 동일한 언어를 가진 남북한간 교류와 협력은 사업효과와 효율을 제고시킨다.

셋째, 북한의 전염병 발생이나 환경오염 등의 보건위생문제는 남한의 보건에 영향을 미친다. 예컨대, 남한에서 1970년대에 완전히 없어졌던 말라리아가 1993년 휴전선 근처에서 발생하여, 이후 남한정부의 강력한 퇴치 노력에도 불구하고 다시 발생하였다. 당시 북한지역에는 말라리아가 만연되고 있었던 점으로 미루어 볼 때, 이는 북한지역에 근원을 두고 있는 것으로 추측된다. 또한 2004년 7월, 금강산을 다녀온 남한 관광객들이 남한에서 발견된 바 없는 병원균(vibrio parahemolyticus)에 감염되어 「질병관리본부」가 당황한 사건이 있었다. 이들 사례에 비추어 볼 때, 남북 접경지역의 보건문제와 상대적으로 열악한 북한 주민들과의 접촉은 남한측 주민의 건강에 영향을 미치므로 남북한 사업공조는 남한의 보건·의료문제 해결에도 기여한다.

넷째, 최근 경제분야를 비롯하여 스포츠 및 예술 등 여러 분야에서 남북한 주민들의 접촉이나 상호 방문이 빈번해지고 있다. 이로 인해 응급을 요하는 건강문제나 안전사고의 발생은 피할 수 없을 것이다. 따라서 보건·의료분야의 교류·협력은 이들 문제를 즉각적이고 합리적으로 대처할 수 있다는 점에서 각 분야의 교류·협력을 활성화시키는 데 기반이 된다.

다섯째, 더 나아가 남북한 보건·의료분야의 교류·협력은 상호 비교우위를 보이는 제도나 산업을 발전적으로 수용해 나갈 수 있는 이점을 기대할 수 있다. 예컨대, 남한의 보건산업분야의 자본 및 기술과 북한의 노동력이 결합되면 남북한 보건수준을 향상시키고 공동의 경제적 이익 및 번영을 추구하는데 크게 기여할 것이다. 이는 또한 기초 보건·의료 인프라를 구축하는데 기여하여 북한의 역량을 동시에 강화할 수 있을

것이다.

여섯째, 무엇보다도 보건·의료분야의 교류·협력이 질적으로 양적으로 발전될수록 남북 건강수준의 격차 감소에 기여하고 통일세대의 인적 자질을 향상시켜 폭넓은 경제적·사회적 이익을 제공하는 투자이며, 향후 보건·의료분야의 통일비용 절감 및 사회적 통합의 조기 달성에 기여할 것이다.

(2) 북한의 보건·의료 실태

과거에 비해 남북 교류·협력과 국제기구의 대북지원이 활성화되었음에도 불구하고, 북한의 보건·의료 실태를 객관적으로 보여주는 자료를 찾기란 쉽지 않다. 왜냐하면, 북한은 원하는 장소에서 자유로운 조사활동이 불가능한 국가이기 때문이다. 그러나 어느 시대 및 국가를 막론하고 영유아 사망률은 최상의 건강지표였다. 모성사망률로 대변되는 모성 건강 역시 영유아 사망률에 버금가는 지표이며, 북한과 같은 낙후한 사회에서는 예방 가능한 전염병으로 인한 사망률 또한 훌륭한 지표가 될 수 있다. 여기에서는 북한의 보건·의료 실태를 파악하기 위해 우선 북한의 보건관리체계를 총체적으로 살펴본 후 모자보건 및 영양실태와 전염병 관리 실태를 살펴보고자 한다.

(가) 보건관리체계

북한은 주민의 건강보장을 위한 최소한의 제도적 장치를 구비하고 있는 사회주의 국가의 법제와 유사한 특성을 갖고 있다. 대표적으로 헌법에서는 모든 주민이 국가의 모든 의료기관·시설·국가사회보험 및 사회보장제를 통해 무료로 치료를 받을 권리를 부여하고 있다. 또한 북한의 ‘인민보건의료법’은 예방의학적 방침에 의한 건강보호, 무상치료제,

I
II
III
IV
V

의사 담당구역제, 주체적인 의학과학기술 등을 규정하고 있다.

예방의학은 전염병을 비롯한 모든 질병을 미연에 방지하기 위해 질병을 예방하는데 목적을 두고 있다. 무상치료제는 1960년대 최고인민회의 제2기 7차 회의에서 전반적 무상치료제를 전 지역에서 실시하는 것을 결정함으로써 일반화 되었다. 의사담당구역제는 전 주민이 담당구역 의사들로부터 체계적이고 전면적인 건강관리를 받을 수 있도록 한다는 취지에서 만들어진 제도로서, 모든 시·군·구역에서 실시되고 있다.⁸³

그러나 이러한 명목적인 제도와 달리 실제로는 특히 1990년대 중반 이후 의료시설의 낙후 및 의약품의 부족으로 주민들이 제대로 치료받지 못하고 있는 실정이다. 북한의 의료전달체계는 4급으로 구성된다. 가장 기층단위인 1차 진료는 약 5,000여개의 리·동 진료소 및 농촌지역의 리 인민 병·의원에서 이루어지고, 2차는 약 200여개의 시·군·구역 병원에서 이루어진다. 3차로는 도·직할시에 도 중앙병원과 의대부속병원, 마지막으로 중앙인 평양에 평양의대 부속병원과 적십자 병원이 있다. 전염병을 관리하는 특수병원은 중앙위생방역소와 12개 시·도급 시·도 위생방역소, 213개 군급 군·구역 위생방역소가 있다.⁸⁴

하지만 1990년대 중반 이후 경제난과 다년간의 자연재해로 인해 북한의 보건관리체계는 사실상 붕괴되었다 해도 과언이 아니다. 북한의 경제난으로 인하여 의약품, 의료기기, 관련 소모품 등의 생산이 중단되었고, 취약한 에너지 사정으로 인해 병원시설도 충분히 가동되지 못하고 있는 실정이다. 게다가 장기간의 경제난은 의료 인력에 대한 교육 및 기술개발 미비와 의료장비 및 시설의 노후 또는 낙후로 이어지면서, 북한의 의료관리 및 전달체계의 기능도 대부분 상실되었다. 이에 따라,

⁸³- 석영환, 『북한의 의료실태』 (서울: 통일부 통일교육원, 2006), pp. 13~14.

⁸⁴- 통일부 자료.

의료혜택이 일부 계층에만 제한적으로 적용되는 불평등 현상이 심화되어 왔다. 따라서 북한 주민의 전반적인 보건수준은 상당히 낮으며, 해외 원조에 의존하고 있는 실정이다.

실제로 1995~96년과 1999~2002년 북한 보건성이 발표한 주요 보건지표를 비교해 보면, 이를 확연히 알 수 있다. <표 III-1>에서 보듯이, 북한의 의사 및 병상 수 등 외형적인 측면은 변화가 없으나, 의약품 및 의료장비의 부족은 점차 악화되고 있는 추세에 있음을 알 수 있다. 이는 치료의 적기를 놓쳐 결국 높은 사망률로 이어지는 원인이 되는데, 특히 영유아 사망률에서 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 추이는 북한의 보건·의료 수준이 중장기적으로 심각한 수준으로 이어질 것이라는 전망을 가능하게 한다.

<표 III-1> 북한 보건성 주요 보건지표

보건지표	1995~1996	1999~2002
인구수	22,114,000	23,149,000
평균수명	70.1세	67.13
사망률	6.8/1,000	9.3/1,000
영아사망률	18.6/1,000	23.5/1,000
5세미만 아동 사망률	39.3/1,000	48.8/1,000
모성사망률	105/100,000	103/100,000
의사수	29.7/10,000	29.7/10,000
병상수	136.3/10,000	136.3/10,000
의사 1인당 가정 수	134가정/의사	134가정/의사
주요 의약품 구비율	60%	46%
장비향상 주기	7년	10년

자료: 통일부.



(나) 모자보건 및 영양

<표 III-1>과 남북한 모자보건 수준을 비교한 <표 III-2>를 보면, 북한의 영아 사망률은 1995~6년에 천명 당 18.6명에서 1999~2002년 23.5명, 2004년 45명으로 증가하였다. 5세미만 아동 사망률 역시 같은 기간 39.3명, 48.8명, 116명으로 증가하였다.⁸⁵ 북한의 영아 및 5세 미만 아동 사망률은 남한보다 8~9배 정도 더 높다. 북한의 출생률은 남한보다 높지만, 이와 같은 북한의 높은 영아 및 유아사망률이 북한의 인구증가를 제약하는 원인으로 작용한다.

<표 III-2> 남북한의 모자보건 수준 비교

구분	북한	남한
출생률	17.5/1,000	13.4/1,000
신생아사망률	23.5/1,000	3.8/1,000
영아사망률*	45/1,000	5/1,000
5세 미만 사망률**	61/1,000(남)	8/1,000(남)
	55/1,000(여)	6/1,000(여)
모성 사망비***	67/100,000	15/100,000

주: *영아사망률: 출생아 1,000명 중 1년 이내 사망한 영아 수의 비율

**5세 미만 사망률: 영유아 1,000명 중 5세 미만에 사망한 영유아 수의 비율

***모성사망비: 출생아 10만 명 당 산모 사망자 수의 비율

자료: 고령화 및 미래사회 위원회, 『통일대비 미래인적자원 활용을 위한 북한 어린이 및 산모 영양지원(안)』, 2005.2.3.

모성사망비(maternal mortality ratio)는 북측 자료에 의하면 2002년 출산 10만 명 당 103명으로 콜롬비아 또는 멕시코 수준이다. 이와 같이 모성사망 수준이 높은 이유는 장기화되고 있는 경제난으로 인한

⁸⁵- Millenium Development Goals Indicators Report 2007, <<http://www.mdgs.un.org>>. (검색일: 2007.8.12).

전력사정 악화로 병원 시설 및 환경이 열악해지고 임신중독증, 감염 및 산후출혈 등 관련 합병증 대처가 부족하기 때문이다. 그러나 2004년 조사에 의하면, 출산 10만 명 당 67명으로 많은 개선이 이루어진 것으로 나타났다. 이는 남한 및 국제기구에서 지원한 결과로 보여 진다. 그렇지만 10만 명 당 15명인 남한의 모성사망비에 비해 4배 이상 높아 여전히 열악한 수준임을 알 수 있다.

<표 III-3> 북한 영유아의 영양실태

	1998년 ¹⁾	2002년 ²⁾	2004년 ³⁾
조사대상			
영유아수	1,762명	5,985명	4,800명
대상 연령	생후 6개월~7세미만	0~7세미만	0~7세미만
영양상태(%)			
영양실조(wasting)	15.6	8.5	7.0
발육부진(stunting)	62.3	41.6	37.0
저체중(underweight)	60.6	20.2	23.4

자료: 1) EU·UNICEF·WFP, *Nutrition Survey of The DPRK*, 1998.

2) UNICEF·WFP·Central Bureau of Statistics DPRK, *Report on the DPRK Nutrition Assessment*, 2002.

3) Central Bureau of Statistics DPRK, *DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Report*, 2004.

유엔아동기금(UNICEF)과 세계식량계획(WFP)의 지원으로 북한 통계청과 아동영양연구소가 수행한 2004년 북한영양조사 결과보고에 따르면,⁸⁶ 2년 전의 결과에 비해 만성 영양불량 및 발육부진 아동의 비율이 41.6%에서 37%로 줄어들었으며, 영양실조 및 쇠약 아동 비율도

⁸⁶- DPRK Central Bureau of Statistics, *DPRK 2004 Nuturition Assessment Report of Survey Results*, WFP & UNICEF, May, 2005.



8.5%에서 7%로 떨어지는 등 긍정적 변화를 보였다. 그러나 체중미달 아동의 비율은 20.3%에서 23.4%로 오히려 증가했다.

수치로 보아서는 전반적인 영양상태가 향상되는 것처럼 보여지나 절대적 기준에서 보면 아동의 1/3이 여전히 심각한 영양결핍 상태에 있다. 영양상태는 출생 직후에 모유수유로 어느 정도 충족되다가 보충식이 필요한 생후 12개월 이후부터 악화되어 1~2세에 영양실조로 나타난다. 따라서 북한의 아동은 이 시기의 영양실조 비율이 가장 높고, 이후부터는 저체중의 비율이 급격히 증가하는 발육부진 양상으로 이어지고 있다. 문제는 영양장애의 주요 원인인 경제난이 장기화됨으로써 북한의 청소년층까지 영양결핍 상태가 확대, 고착된다는 데에 있다. 1990년대 중반 당시 영양실조 및 발육부진에 놓여있던 영유아가 영양보충의 충분한 기회를 갖지 못하고 청소년으로 성장하였기 때문이다.

<표 III-4> 북한 영유아의 지역별 영양실태

지역	영양실조(%)	발육부진(%)
평양시	2.8	25.9
평안남도	4.9	29.7
평안북도	6.0	41.2
황해남도	7.6	36.7
황해북도	7.9	41.0
함경남도	10.8	46.7
함경북도	10.0	40.0
양강도	9.1	45.6

자료: <<http://www.kinu.or.kr>>.

한편, 영양결핍 상태는 지역에 따라서 커다란 편차를 보이는데, 구호물품이 전달되는 평양 및 주변지역과 그렇지 못한 양강도 및 함경남북도의

경우가 그렇다. 2004년 조사에 따르면, 영양실조는 평양이 2.8%, 평안남도 4.9%, 평안북도가 6.0%인 반면, 함경남도 10.8%, 함경북도 10.0%, 양강도 9.1%로 큰 폭의 차이를 보였고, 발육부진도 평양은 25.9%이나 함경남도가 46.7%, 양강도가 45.6%로 2배 가까운 차이를 보였다. 평양 등 서부지역에 비해 산간지역인 양강도와 동부해안지역인 함경남도가 상대적으로 취약한 지역으로 파악되었다(<표 III-4> 참조).

(다) 전염병 관리⁸⁷

북측의 말라리아 환자수는 북측 공식자료에 의하면 1999년 10만명에서 2000년 20만 4천명(인구 만명당 107명), 2001년 약 30만명(인구 만명당 150명)으로 급속하게 증가되었다. 2002년에는 25만 4천명으로 약간 감소되었는데 당시 말라리아 발생통계가 부정확하다는 주장도 있었다. 북측 실정상 진단장비의 부족으로 말라리아 진단이 혈액검사가 아닌 증상에 근거하여 이루어졌기 때문이다. 즉, 의료진들은 발열을 증상으로 병원이나 진료소를 방문하는 환자에 대해 말라리아가 대유행함에 따라 말라리아로 쉽게 판단하여 보고하는 경향이 있었다고 한다. 이 문제는 2000년 이후부터 우리나라에서 간접지원한 「세계보건기구」 등 국제기구, 스웨덴, 노르웨이 등의 국제사회로부터 말라리아 박멸을 위한 임상기기 및 기술지원이 이루어짐에 따라 다소 해결되었고 환자도 감소되었다. 이로써 각종 전염성 질환에 대한 적절한 치료를 위해서는 의약품은 물론 각종 진단장비 및 의료기기와 아울러 기술적 지원이 필요하다는 것을 시사하고 있다.

결핵은 1995년 이후 급격하게 증가되고 있는 질환이다. 결핵 발생환

⁸⁷- 황나미, “남북 보건의료 교류 및 협력 현황과 향후 정책방향,” 자문회의자료 (통일부), pp. 10~11.



자수는 1995~1996년에 11,000명(인구 만명당 5명)이었으나 2001년 47,000명, 2002년에는 51,000명(인구 만명당 22명)으로 계속 증가되고 있는 질환이다. 결핵은 북측주민의 열악한 영양상태로 인해 건강수준이 악화되면서 증가되고 있다. 따라서 DOTS(5가지 약물치료) 프로그램에 의한 결핵 치료율이 거의 80%이라고 하나 영양상태 등 전반적인 건강 상태가 향상, 유지되지 않으면 결핵 이환이나 사망의 위험에서 벗어나기 어렵기 때문에 지속적인 식량 및 영양지원 등이 수반되어야 한다.

현재 열악한 북측의 의료환경은 감염이 확산될 수 있는 소지가 크며 대부분의 감염성 질환의 경우도 마찬가지이다. 또한 혈액제제에 대한 관리체계가 허술하여 수혈 등을 통한 전염의 가능성도 높다.

한편, 북측 어린이 주요 사망원인은 호흡기감염증과 이질(또는 설사)이다. UN의 보고에 의하면 북측은 75%(1998년)가 상수도 공급을 받고 있으며 우물 또는 샘물에 의해 공급받는 비율이 16.3%이다. 이질 등의 수인성 전염병은 대부분 오염된 식수 이용, 불결한 화장실, 그리고 위생 개념의 부족에서 비롯된다.⁸⁸ 2000년 5세미만 영유아 사망의 약 80%가 이들 질환에 기인하고 있는 것으로 보도되어 북측 어린이에게 치명적인 질환인 것으로 나타났다. 지속적인 설사는 영양결핍으로 이어져 면역력이 저하됨에 따라 또 다른 감염(주로 호흡기)의 원인을 제공하는 악순환을 초래하게 됨에 따라 어린이의 생명을 위협하고 성장발달을 저해하는 요인이 되고 있다.

(3) 남북교류·협력 현황

보건·의료분야의 남북교류·협력은 교류·협력의 주체에 따라 정부차

⁸⁸ - <<http://www.reliefweb>> (검색일: 2007.9.10).

원과 민간차원으로 구분할 수 있다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이, 북한의 열악한 보건·의료 수준으로 인해 남북교류·협력의 실질 내용은 인도적 차원의 대북지원이 주류를 이룬다. 따라서 여기에서는 정부 및 민간차원의 교류·협력과 정부 및 민간차원을 포함한 대북지원 현황을 통해 보건·의료 분야의 남북 교류·협력의 현황을 파악하고자 한다.

(가) 정부차원의 교류·협력 현황

보건·의료협력에 관한 정부차원에서 이루어진 최초의 합의는 1992년 9월 체결된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」 제3장 교류·협력 관련 부속합의서의 사회문화·교류·협력(제2장)에서 찾을 수 있다. 동 합의서는 “남과 북은 자기 측 지역에 들어온 상대 측 왕래자에게 불의의 사고가 발생할 경우 긴급 구제조치를 취한다.”고 규정하였는데, 이 규정은 상호 주민에 대한 보건·의료 서비스를 제공할 수 있는 근거가 되었다.⁸⁹

그러나 보건·의료분야의 남북교류·협력은 주로 북한 측의 수해 및 재난에 대한 지원 차원에서 단발성으로 추진되었고, WHO나 UNICEF와 같은 국제기구를 통한 간접지원이 주류를 이루었다. 게다가 보건·의료분야는 인간의 가장 기본적인 생존권 및 건강증진이라는 중요성에도 불구하고, 사회문화·교류·협력의 한 분야로서 그 비중이 높지 않았다. 다만, 2000년 6·15 공동선언 이후 남북교류·협력이 획기적으로 개선되면서 사회문화 교류가 확산됨에 따라 보건·의료분야의 교류·협력도 증대되기 시작했다.

특히, 2004년 용천재해 지원을 계기로 정부와 민간단체들은 「대북지원민관정책협의회」를 구성하여 민관 상호 보완구도 하에 북한의 자립·

⁸⁹- 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서의 제3장 교류협력 관련 부속합의서」, <<http://www.unikorea.go.kr>>. (검색일: 2007.9.15).

I
II
III
IV
V

자활을 돕는 개발지원을 점차 확대하여 왔다. 2005년 9월 제16차 남북 장관급회담에서 정부는 당국 간 보건·의료협력 사업을 협의하기로 북한과 합의한 바 있다. 같은 해 정부는 식량난과 경제난의 장기화로 영양 부족 및 발육부진 상태가 심각한 북한 영유아(220만명 추정)에 대한 지원사업을 기획, 시범 추진한 바 있다. 이어 2006년부터는 5개년 계획 하에 북한 영유아 지원사업을 민간·국제기구와의 역할 분담 하에 영양 개선, 질병관리, 건강관리 등 3개 분야에서 중점 추진해왔다.⁹⁰

특히, 2006년 4월에 남한의 보건복지부와 북한의 보건성은 남북 인적·물적 교류 확대에 따른 신종 전염병 등에 공동대처할 필요성을 인식하고 보건·의료분야의 남북교류·협력 증진을 위한 협의를 했다. 구체적으로 양측은 조류인플루엔자(AI) 등 질병예방을 위한 당국간 채널 구축, 영유아 영양개선사업 등 보건인프라 협력, 남북 보건·의료 인력의 교육·기술협력, 개성공단내 종합병원 건립, 남북 보건·의료 교류·협력 증진을 위한 방안에 대해 논의한 것으로 알려졌다.⁹¹

그러나 7월 5일 북한의 미사일 발사와 10월 9일 핵실험으로 인해 당국 차원의 대북 교류·협력은 유보되었다. 다행히 2007년 「2·13합의」가 이루어짐에 따라 정부 차원의 남북교류·협력과 대북지원이 재개되어 보건·의료분야의 교류·협력도 활발히 모색되고 있다. 특히, 10월 2~4일 남북정상회담에서 2007 남북정상선언을 통해 남북은 보건·의료의 협력사업 추진을 합의한 바 있다. 구체적으로 취약계층인 영유아와 임산부 지원사업을 추진하기 위한 당국간 협력에 착수했는데, 순차적으로 전염병 공동방역·관리체계 구축, 북측 의료인력 교육, 기초의약품 및 의료장비지원, 기초(군단위) 병원 현대화 지원 등을 추진할 계획이다.⁹²

⁹⁰- 통일부, 『통일백서 2007』 (서울: 통일부, 2007), p. 131.

⁹¹- 인터뷰, 2007년, 8월 17일.

(나) 민간차원의 교류·협력 현황

민간차원의 대북지원이 1995년부터 시작됨에 따라, 보건·의료분야에 대한 민간차원의 남북 교류·협력 역시 이때부터 시작되었다. 초기에는 대한적십자사가 국내 민간단체 등으로부터 기탁 받은 물품을 국제적십자자연맹을 통해 전달하는 방식으로 이루어졌으나, 1997년 3월 31일 민간차원 대북지원 활성화 조치 및 5월 26일 남북적십자간 구호물자 전달절차에 관한 제1차 합의서가 채택됨에 따라 민간차원의 지원도 대한적십자사를 단일창구로 한 남북 직접전달 방식으로 전환되었다. 1999년 2월 10일 대북지원창구 다원화 조치에 따라 대북지원사업자 지정제도를 도입하여 민간단체도 독자적인 창구로 대북지원활동이 가능하게 되었다. 1999년 10월 21일에는 대북지원사업자 요건 등을 규정한 인도적 차원의 대북지원사업처리에 관한 규정이 제정되었다. 대북지원사업자는 1999년에는 9개였으나 꾸준히 증가하여 2007년 7월 현재 75개 단체가 활발한 지원활동을 하고 있다. 이 중 보건·의료분야에서 대북 지원활동을 추진하고 있는 민간단체는 <표 III-5>와 같다.

<표 III-5> 보건·의료분야 민간단체 현황

	단체명	사업내용
1	건강관리협회	구충제, 현미경 등 검사기자재
2	국제기아대책기구	비타민, 수액제생산 설비
3	국제라이온스협회	안과병원 건립 및 운영
4	국제옥수수재단	영양제, 진통제, 소화제 등
5	굿네이버스인터내셔널	젖소, 닭목장, 육아원, 의료지원 등
6	그린닥터스	의약품, X-ray 촬영기 등 의료장비

⁹² 『2007 남북정상회담 합의 해설자료』 (남북정상회담 준비기획단, 2007.10.4), p. 16.

I
II
III
IV
V

	단 체 명	사업내용
7	나눔인터내셔널	병원현대화, 의료협력센터 지원
8	남북구강보건의료협회	치과장비
9	남북나눔운동	어린이영양(국수, 채소)
10	남북나눔공동체	영유아 이유식 등 지원
11	남북농업발전협력회	수의약품 및 사료 첨가제 등 지원
12	남북어린이어깨동무	어린이 영양, 의료시설 지원
13	남북함께살기운동	항생제, 구충제
14	남북협력제주도민운동본부	감기약 등 의약품 및 의료소모품
15	대한결핵협회	결핵퇴치 약품 등 지원
16	대한의사협회	의약품, 의료기기
17	대한의공협회	의료기기
18	등대복지회	밀가루, 콩우유, 의료품 지원
19	민족사랑나눔	빵, 의료용품 지원
19	민족통일중앙협의회	영양제
20	민족화해협력범국민협의회	항생제
21	북녘용천에 새희망을 범국민캠페인본부	의약품, 수술용품, 앰블런스
22	샘복지재단	제약공장 건립, 왕진가방 지원
23	선한사람들	의약품, 콩기름 착유시설
24	세계밀알연합회	항생제
25	어린이의약품지원본부	의약품 및 의료기자재
26	용천돕기운동본부	의약품, 수술용기, 구급차 등
27	우리겨레하나되기	빵, 국수공장 지원
28	우리민족서로돕기운동	농기계, 병원, 제약공장 지원
29	원불교	급식(빵) 지원
30	월드비전	의약품, 종자개량(감자, 채소, 과수 등)
31	유진벨재단	결핵퇴치 약품 등
32	이웃사랑회	의약품, 의료기기
33	인터내셔널에이드	의약품
34	장미회	종양, 간질 등 의료지원
35	조국평화통일불교협의회	급식(국수) 지원 등



	단 체 명	사업내용
36	참여불교운동본부	밀가루, 신발, 옷 등 지원
37	평화문제연구소	급식 및 구제병원 지원
38	평화3000	콩우유, 왕진가방 지원 등
39	평화의 숲	어린이 영양제
40	천주교서울대교구민화위	급식(국수), 의류, 콩기름공장 등
41	통일준비네트워크	항생제
42	한국건강관리협회	어린이 보건지원
43	한국국제기아대책기구	수액제공장, 병원건립 등
44	한국대학생선교회	파스, 젓염소 지원
45	한국로타리총재단	앰블런스, 의약품
46	한국복지재단	육아원, 의료기자재, 급식(빵)
47	한국불교종단협의회	아동급식
48	한국JTS	영양식, 농업개발, 의약품 지원
49	한민족복지재단	급식(빵), 의료, 농업생산 향상
50	YMCA그린닥터스	개성병원 의약품, 의료기기 지원
51	21세기 통일봉사단	양파고추장 등 식생활 지원
52	한국국제보건의료재단	제약공장 원료 지원사업

자료: 통일부.

이들 민간단체들은 크게 복지자선단체, 종교단체 또는 종교에 기반한 단체, 시민운동 성격의 단체, 그리고 보건·의료단체 등으로 구분할 수 있다. 민간단체들은 국민들의 모금이나 기업들의 기부 등을 통해 마련된 재원이나, 정부의 남북협력기금을 통해 마련된 재원으로 북한을 지원한다. <표 III-5>에서 보듯이, 지원 분야는 병원, 제약공장 건설 및 시설 기자재, 의약품, 의료기자재, 육아원이나 어린이 급식 등 다채롭게 추진되고 있다. 이러한 개별사업 이외에도 정부의 협조하에 3개 이상의 단체가 참여하는 합동사업도 추진되었는데, 2005년의 경우 모자보건 복지사업, 병원현대화 사업 등이 대표적인 사례이다. 2006년에는 북한

I
II
III
IV
V

보건·의료 식수환경 개선사업과 보건·의료체계 개선사업이 추진되어 2007년 상반기까지 진행되었다.

이러한 지원에 수반하여 공동의료기술, 제약공장 기술 전수 등 관련 전문가들의 교류도 활발히 진행되었다. 2001년 9월에는 ‘대한의사협회’가 북측 주민을 대상으로 백내장 수술 프로젝트를 실현했으며, 2003년 10월에는 최초로 남측 의료진이 제5차 ‘평양의학과학토론회’에 참석하여 인적 기술교류의 성과를 거두었다.⁹³ 또한 같은 해 한의학, 침·뜸 분야에서 남북측간 학술교류의 성격으로 남한측의 의료인들이 북측을 방문하기도 하였다.

2003년 9월에는 ‘굿네이버스’와 ‘한국보건사회연구원’이 북측 ‘조선의학협회’와 ‘여성 건강증진을 위한 남북 보건·의료인 토론회’를 개최하여 비교적 정치색이 적은 모성의 건강수준 향상방안에 대해 토론하고 상호 이해를 도모하여 모자보건 분야에서 남북 건강수준 격차감소와 이질성을 극복하고 하고자 하였다. ‘나눔인터내셔널’은 남측의 불용 의료장비 및 의료기기를 수집하여 북측에 지원하는 현실을 감안, 지원의료기기가 안정적으로 가동될 수 있도록 2005년 10월 평양에 ‘의료기지원센터’를 설립하여 수리·정비하고 의료기기의 사용 및 수리·정비에 대한 교육사업을 추진하였다.⁹⁴ 또한 2006년에는 북한 주민 건강증진 방안 모색을 위한 남북공동학술회의를 개최하기도 하였다.

(다) 대북지원 현황

대북지원은 정부차원과 민간차원으로 구분된다. 정부차원은 당국간 직접지원과 민간단체(NGO) 및 국제기구를 통한 간접지원으로 구분되

⁹³- 『연합뉴스』, 2003년 11월.

⁹⁴- 황나미, “남북 보건의료 교류 및 협력 현황과 향후 정책방향,” p. 6.



며, 민간차원은 정부지원금이나 민간(개인·기업)의 자금(모금·기부)으로 마련된 재원으로 직접지원이 이루어진다. 이때 복층의 창구로는 민화협, 민경련, 아태평화위, 그리스도연맹, 불교도연맹 등이 있다.

<표 III-6> 정부 및 민간차원 무상지원액 추이:
총 18억 629만 달러(19,370억 원)

기간	정 부 차 원	민 간 차 원	합 계
1995	23,200만 달러 (1,854억 원)	25만 달러 (2억 원)	23,225만 달러 (1,856억 원)
	쌀 15만 톤	담요 8천 매	
	직접 지원	국적 경유	
1996	305만 달러 (24억 원)	155만 달러 (12억 원)	460만 달러 (36억 원)
	CSB, 분유, 기상자재	밀가루, 분유, 식용유	
	UN기구 경유	국적 경유	
1997	2,667만 달러 (240억 원)	2,056만 달러 (182억 원)	4,723만 달러 (422억 원)
	CSB, 옥수수, 분유, 보건의료 등	옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등	
	UN기구 경유	국적/남북적십자 경유	
1998	1,100만 달러 (154억 원)	2,085만 달러 (275억 원)	3,185만 달러 (429억 원)
	옥수수 3만 톤, 밀가루 1만 톤	밀가루, 옥수수, 비료, 한우, 비닐, 등	
	UN기구 경유	남북적십자 경유	
1999	2,825만 달러 (339억 원)	1,863만 달러 (223억 원)	4,688만 달러 (562억 원)
	비료 11.5만 톤	밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만 톤 등	
	직접지원	한적/독자창구(2.10~)	
2000	8,139만 달러 (978억 원)	3,238만 달러 (387억 원)	11,377만 달러 (1,365 억원)
	비료 30만 톤	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등	
	직접지원	한적/독자창구	

I
II
III
IV
V

기간	정 부 차 원	민 간 차 원	합 계
2001	7,522만 달러 (975억 원)	6,017만 달러 (782억 원)	13,539만 달러 (1,757억 원)
	내의 150만 달러, 옥수수 10만 톤. 비료 20만 톤, 말라리아 방역지원	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등	
	직접지원/WFP/WHO경유	한적/독자창구	
2002	8,915만 달러 (1,140억 원)	4,577만 달러 (576억 원)	13,492만 달러 (1,716억 원)
	옥수수10만 톤, 비료30만 톤, 말라리아방역	기계, 의류, 의료장비, 씨감자 등	
	직접지원/WFP/WHO경유	한적/독자창구	
2003	9,377만 달러 (1,122억 원)	6,386만 달러 (766억 원)	15,763만 달러 (1,888억 원)
	말라리아 방역지원, 취약계층 지원,비료 30만 톤, 옥수수 10만 톤	동내의, 아동복, 밀가루, 항생제 등	
	직접지원/WFP/UNICEF경유	한적/독자창구	
2004	11,541만 달러 (1,313억 원)	13,250만 달러 (1,558억 원)	24,791만 달러 (2,871억 원)
	의약품, 긴급구호세트, 비료 30만 톤 말라리아 방역지원, 옥수수 10만 톤	농자재, 피복, 감귤, 의료설비 등	
	직접지원/WFP/WHO경유	한적/독자창구	
2005	13,588만 달러 (1,359억 원)	7,666만 달러 (779억 원)	21,254만 달러 (2,138억 원)
	말라리아, 조류인플루엔자 방역지원, 비료 35만 톤, 수해응급구호, 취약계층	밀가루, 의료설비, 농업용비닐 등	
	직접지원/WHO/UNICEF경유	한적/독자창구	
2006	20,939만 달러 (2,093억 원)	7,048만 달러(704억 원)	27,987만 달러 (2,797억 원)
	비료 35만톤, 수해복구 지원, 말라리아 방제약품, 영유아 지원	밀가루, 의류, 의료설비, 수해복구 등	
	직접지원/WHO/UNICEF경유	한적/독자창구	
2007 7월 현재	12,843만 달러 (1,221억 원)	3,302만 달러 (312억 원)	16,145만 달러 (1,533억 원)
	수해복구 지원(06년 사업계속), 비료30만 톤(정산중), 구제역, 산림병충해 방제품, 말라리아 방제약품, 영유아 지원	의류, 의료설비, 연탄, 농자재 등	
	직접지원/WHO/UNICEF경유	한적/독자창구	
합계	122,961만 달러 (12,812억 원)	57,668만 달러 (6,558억 원)	180,629만 달러 (19,370억 원)

자료: 통일부.

식량차관을 제외한 정부차원의 대북 무상지원은 민간차원의 지원액보다 약 2배 정도 많다. <표 III-6>은 정부와 민간차원의 무상지원액 추이를 나타낸 것이다. 이에 따르면 정부의 민간단체 및 국제기구에 대한 간접지원을 포함한 정부차원의 지원액이 1998년과 2004년을 제외하고 민간차원의 지원액보다 많음을 알 수 있다. 정부차원에서 직접 지원한 물품은 옥수수, 비료 등을 제외하고 말라리아방제, 취약계층 지원, 긴급구호 등이며, 민간차원의 지원 물품은 옥수수, 밀가루 등 식량과 분유, 의료설비, 항생제 등이다.

<표 III-7> 정부차원의 국제기구를 통한 지원내역(WHO)

연도	내역	지원액
1997	의료기자재 등	70만 달러 (6.3억 원)
2001	말라리아 방역	46만 달러 (6억 원)
2002	말라리아 방역	59만 달러 (8억 원)
2003	말라리아 방역	66만 달러 (8억 원)
2004	말라리아 방역, 용천 구호세트	87만 달러 (10억 원)
2005	말라리아 방역	81만 달러 (9억 원)
2006	말라리아 방역, 영유아지원	1,167만 달러 (116.5억 원)
2007	말라리아 방역	92만 달러 (8.7억 원)
	영유아지원, 홍역 긴급지원	574만 달러 (55억 원)
계		2,242만 달러 (227.5억 원)

자료: 통일부.

한편, 북한이 1995년 처음으로 국제사회에 식량지원을 요청함에 따라 국제사회의 대북지원도 시작하였는데, 남한정부는 1996년부터 국제기구를 통한 긴급구호 차원의 인도적 지원활동에 참여하기 시작했다. 국제기구는 세계식량계획(WFP)과 유엔아동기금(UNICEF) 그리고 세

I
II
III
IV
V

계보건기구(WHO) 등이 대표적이다.⁹⁵ 특히, 보건·의료분야의 지원과 관련하여 정부는 북한의 말라리아 방역을 위해 WHO를 통해 매년 방제 약품과 모기장, 진단장비 등 각종 기자재를 지원하였다. 그리고 2003년부터는 북한의 취약계층인 산모 및 영유아 보건을 향상시키고 질병 발생률을 감소시키기 위해 UNICEF를 통해 어린이 영양식과 의약품 등의 지원을 확대하였다.

<표 III-8> 정부차원의 국제기구를 통한 지원내역(UNICEF)

연도	내역	지원액
1996	분유 203톤	100만 달러 (8억 원)
1997	ORS공장, 분유781톤	394만 달러 (35.4억 원)
2003	취약계층 지원	50만 달러 (6억 원)
2004	취약계층 지원	100만 달러 (12억 원)
2005	취약계층 지원	100만 달러 (10억 원)
2006	영유아지원(백신, 영양)	230만 달러 (23억 원)
2007	영유아지원(백신, 영양)	315만 달러 (30억 원)
계		1,289만 달러 (124.4억 원)

자료: 통일부.

정부 및 민간 차원을 포함한 국내의 대북지원은 무상지원의 경우 크게 일반구호, 농업복구, 보건·의료의 3개 분야로 나눌 수 있다. 1995년부터 2007년 7월까지 국내의 대북지원 총액은 18억 629만 달러로서, 같은 기간 국제사회의 지원 총액인 23억 8,614만 달러의 3/4 수준에 이를 정도로 적지 않다. 그러나 이중 보건·의료분야의 누적 지원액은 전체 누적 지원액의 13%에 불과한 실정이다. 그나마도 1999년 창구의

⁹⁵ - 통일부, 『통일백서 2007』, pp. 133~134.

다원화 허용과 남북협력기금 지원 그리고 2000년 1차 남북정상회담 이후의 활발해진 남북교류·협력에 힘입어 보건·의료분야의 지원액 비중이 크게 증가한 것이다.

<표 III-9> 국내의 대북 무상지원 추이(2007.7.31 현재)

(단위: 만 달러)

구분	'95~'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07.7	누계
일반 구호	23,680 100%	4,329 92%	2,891 91%	565 12%	1,435 13%	6,067 45%	4,174 31%	6,157 39%	10,472 42%	4,346 20%	9,549 34%	3,427 21%	77,092 43%
농업 복구	5 0%	205 4%	254 8%	3,941 84%	8,562 75%	5,476 40%	7,351 54%	7,673 49%	8,695 35%	13,744 65%	14,082 50%	9,858 61%	79,846 44%
보건 의료		189 4%	40 1%	182 4%	1,380 12%	1,996 15%	1,967 15%	1,933 12%	5,624 23%	3,164 15%	4,356 16%	2,850 18%	23,681 13%
계	23,685 100%	4,723 100%	3,185 100%	4,688 100%	11,377 100%	13,539 100%	13,492 100%	15,763 100%	24,791 100%	21,254 100%	27,987 100%	16,145 100%	180,629 100%

자료: 통일부.

<표 III-9>에서 확인할 수 있듯이, 1999년 4%에 불과했던 보건·의료분야의 비중은 2000년부터 두 자리 수인 12%로 증가하기 시작해 이후 완만하나마 증가하는 추세를 보이고 있다. 2004년 보건·의료분야의 비중이 23%로 급증한 이유는 용천역 폭발사고에 대한 지원이 확대되었기 때문인데, 이를 제외하면 보건·의료분야에 대한 대북지원 비중은 15%이상으로 점증하고 있는 추세에 있다.

보건·의료의 지원내역과 지원액 비중을 살펴보면, <표 III-10>과 같다. 경제개발협력기구(OECD)의 산하 개발원조위원회(DAC)의 기준에 따르면, 보건·의료분야는 기초 보건·의료(의약품, 백신, 의료소모품), 감염성질환 관리(결핵 및 말라리아), 기초보건인프라(병원 개보수 및 제약설비), 보건일반(의료서비스) 등으로 분류된다. 이에 기초한 국



내의 대복지원 누계 내역은 기초 보건·의료에 해당하는 의약품 지원이 52%로 가장 많고, 다음으로 기초보건 인프라와 보건일반에 해당하는 의료장비가 41%, 감염성질환 관리에 해당하는 전염병 퇴치가 7%의 순으로 구성된다.

연도별 추이를 보면, 초기인 1990년대 후반에는 전염병 퇴치사업이 높은 비중을 차지하였으나, 2000년을 전후해 의약품 지원이 집중되고 있음을 알 수 있다. 특히, 2000년 이후 최근에 이르기까지 의료장비의 지원 비중이 급증해 최고의 비중을 차지하고 있는데, 이는 의료장비와 설비가 상대적으로 고가이기 때문인 것으로 분석된다. 또한 보건·의료 분야의 대복지원 방향이 단발성 또는 일회성 지원에서 점차 벗어나 복구와 개발지원 형태로 변화하고 있음을 시사한다.

<표 III-10> 보건·의료 지원내역별 지원액 비중(2007.7.31 현재)

(단위: 만 달러, %)

구분	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07.7	누계
전염병 퇴치	130 (68.8)	13 (32.5)	82 (45.1)	203 (14.7)	74 (3.7)	58 (2.9)	66 (3.4)	82 (1.5)	204 (6.0)	101 (2.0)	715 (25.0)	1,728 (7.0)
의약품	25 (13.2)	26 (65.0)	75 (41.2)	306 (22.2)	1,584 (79.4)	1,158 (58.9)	875 (45.3)	4,010 (71.2)	1,518 (47.0)	1,788 (41.0)	962 (33.0)	12,327 (52.0)
의료장비 기타	34 (18.0)	1 (2.5)	25 (13.7)	871 (63.1)	338 (16.9)	751 (38.2)	992 (51.3)	1,532 (27.3)	1,442 (45.0)	2,467 (57.0)	1,173 (42.0)	9,626 (41.0)
계	189 (100)	40 (100)	182 (100)	1,380 (100)	1,996 (100)	1,967 (100)	1,933 (100)	5,624 (100)	3,164 (100)	4,356 (100)	2,850 (100)	23,681 (100)

자료: 통일부.

(4) 평가

(가) 성과(촉진요인)

1997년부터 지금까지 약 10년 동안 남북 보건·의료협력은 정부 주도

의 대북지원형태로 추진되어왔으며, 사회문화교류 차원에서 진행됨으로써 남북 보건·의료협력의 독자적 영역을 구축하지 못하고 있는 실정이다. 또한 의료기기 및 설비 중심의 개발지원 형태로 점차 전환되고 있긴 하나, 여전히 의약품 중심의 일회성 지원 위주에서 탈피하지 못하고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고, 지금까지 남북협력은 적지 않은 성과를 나타내고 있다. 즉, 앞서서도 살펴보았듯이, 그동안 남한 및 국제기구의 지원 덕분에 북한의 보건지표가 일부나마 개선되고 있다는 점을 들 수 있다. 물론 절대적인 수치에 있어서는 여전히 낙후한 실정이나, 북한주민의 건강지수가 향상되었다는 점은 향후 남북 보건·의료협력을 촉진시키는 긍정적 요인이 된다. 이러한 성과와 함께 북한 보건·의료의 낙후한 실태 역시, 이를 개선하기 위해서는 외부의 지원을 필요로 한다는 점에서, 남북 모두에게 보건·의료협력을 견인하는 긍정적 배경으로 작용한다.

두 번째로 거론할 수 있는 남북협력의 촉진 요인은 보건·의료분야가 북한이 남한과의 협력을 원하는 분야라는 점이다. 주지하다시피, 북한은 남북간 합의나 공동선언보다도 한반도 주변의 환경변화에 보다 더 민감하게 반응하였다. 무엇보다도 북한은 체제유지 및 안정에 치중하면서 대남 및 대외관계를 조정해왔다. 그러나 체제유지에 도움이 되는 실질적 이익이 되는 경우, 북한은 교류·협력에 응하거나 지원을 요청해왔다. 그런 점에서 보건·의료분야는 북한에 경제적 이익이 될 뿐만 아니라 주민의 질병이나 위생문제를 해결함으로써 체제를 단속하고 안정을 유지하는데 도움이 된다. 아울러 까다로운 모니터링을 요구하는 국제기구보다 남한의 지원을 선호하는 이유도 이와 관련이 있다.

세 번째 촉진요인으로는 민간단체의 활발한 대북지원 및 협력을 들 수 있다. 북한의 지원 요청 시 민간단체의 자발적인 대북지원 활동은

I
II
III
IV
V

북한 당국과 주민들과의 신뢰를 형성하는데 긍정적인 기여를 한다. 이러한 신뢰형성은 구호적 일회성 지원에서 북한 의료체계의 복구를 위한 개발중심의 교류와 협력을 유도할 수 있는 관계형성에 일조하였다. 다른 한편, 민간단체의 대북지원 및 활동은 국민들의 모금이나 지원에 의존한다는 점에서 남한 내부의 대북지원에 대한 공감대를 형성하는 데에도 긍정적인 측면이 있다. 아울러 북한 주민들과의 직접적인 접촉을 통해 건강을 보호하고 개선함으로써 남북공동체 의식을 형성하는데 기여하는 측면이 있다. 더욱이 민간단체의 대북 지원 및 활동은 기본적으로 민간단체의 자율적 판단에 따라 진행됨으로써 정부차원의 지원보다 안정적이다. 실제로 2006년 북한의 미사일과 핵실험 이후에도 민간단체의 물품지원이나 사업은 꾸준히 진행됨으로써 남북관계의 단절을 막고 안정적으로 유지하는데 적지 않은 역할을 했다고 평가된다.

마지막으로 남북협력을 촉진시키는 요인으로 남북관계의 발전추세를 들 수 있다. 보건·의료분야의 남북협력 역시 남북관계 전반과 밀접한 관련이 있다. 앞서도 분석했듯이, 2000년 남북정상회담 이후 남북 교류·협력이 확대됨에 따라 보건·의료분야의 교류·협력도 크게 진전되었다. 이와 마찬가지로 2007 남북정상회담은 남북관계를 한 단계 더 진전시키는 계기가 되어 남북간의 평화와 공동번영에 관한 큰 틀에서의 합의가 이루어졌다.⁹⁶ 보건·의료분야에서도 협력사업을 진행하기로 합의하였는데, 구체적으로 취약계층인 영유아와 임산부 지원사업을 체계적으로 추진하기 위한 당국간 협력이 착수되었다. 향후 이러한 합의에 따라 보건·의료분야에서의 남북협력도 구체적인 결실을 맺을 것으로 보인다.

⁹⁶- 이에 대한 균형적인 평가는, 박영호, “2007 남북정상회담 평가와 향후 과제,” 통일연구원 칼럼 (2007.10.5).

(나) 문제점(제약요인)

보건·의료분야의 남북협력을 제약하는 요인은 무엇보다도 분배의 투명성과 모니터링문제를 들 수 있다. 그동안 민간단체의 분배투명성을 위한 활동은 물품 전달시 현지에서 ‘보는(See)’ 수준이거나, 접근이 허용되지 않을 경우 북측의 분배결과 확인증에 의존하여 왔다. 보다 취약한 지역이 동북부 산간지역이고 건강취약 인구집단인 모성, 아동, 임산부, 노인 등에 대한 지원이 요구됨에도 불구하고, 여전히 취약지역의 이들에 대한 접근이 어려워 장기적이고 계획적인 사업추진을 위한 근거가 마련되지 못하고 있다. 지원 의약품이 장마당에서 공공연히 판매되고 있다는 사실은 여러 차례 언론을 통해 보도된 바 있다. 이에 소규모라도 최종 물품 수령자에 대한 건강변화나 향상을 확인할 수 있는 북측과의 기술적인 협상능력이 필요하며 서비스 접근성과 분배 투명성을 확보할 수 있는 전략적인 사업개발이 요구된다. 유엔 및 국제 민간단체들은 분배과정 및 결과에 대한 모니터링을 지원조건으로 요구하여 동조건을 북측이 수용하지 않을 경우, 지원을 격감하거나 중단하는 방식을 통해 지원물품에 대한 분배의 투명화와 지역사회 수혜자와의 인적 접촉의 수단으로 삼고 있어 시사하는 바가 크다.⁹⁷

둘째, 정보공유의 부재이다. 보건·의료분야의 대북지원 사업의 모니터링문제와 함께 북한 내부(민화협·보건성)의 정보 공유부재로 사업관리가 미흡함에 따라 일관성과 효과성 제고에 한계를 노출하게 된다. 인도적 지원 단체들이 겪는 가장 큰 어려움 중의 하나는 여전히 정보의 부족이다. 북측의 사업 후 변화를 제대로 파악하기 위한 자료가 미비하여 국제기구의 자료나 일부 제한된 문헌 등 간접적인 자료에 의존하고

⁹⁷- 황나미, “남북 보건의료 교류 및 협력 현황과 향후 정책방향,” pp. 7~8.



있으며, 사업제공자 측에서 제공한 자료들도 그 정확성을 확인하기 어렵다는 지적이 제기되고 있다. 더욱이 국제기구와 민간단체간의 정보 공유체계 부재로 시너지 효과를 거두지 못하고 있는 실정이다.

셋째, 민간 및 국제기구를 통한 간접접근의 한계이다. 국제기구와 민간단체의 사업만으로는 복합적 위기상황의 북한 보건·의료체계를 조기 복구하는데 한계가 있다. 그동안 국제기구를 비롯해 수 십 개의 국내 NGO가 개별적으로 사업을 추진해온 관계로, 지원사업의 중복 및 연계성 부족을 낳고 결국 사업의 시너지 효과 감소와 전문성 부족 등의 문제점이 발생하고 있다. 남한의 민간단체들도 대부분이 보건 전문가가 아니고, 정부 또한 전문적 내용을 지원하지 못하기 때문에 비용에 비해 사업 효과를 거두지 못하는 문제점을 노정하고 있다. 특히, 전염성 질환의 경우, 진단, 치료, 후속관리 등에 대한 전문가적 검토와 체계적인 관리가 필요한데, 요청한 물자만 지원하는데 그치는 경우가 많다.

넷째, 중복 및 편중지원 문제이다. 그동안 대부분의 지원지역과 추진 내용이 비록 북측의 요구에 의해 선정되었지만 평양 등 극히 일부 대도시에 국한되었다. 또한 북한은 평양 등 대도시와 의료체계 상으로 4차 의료기관인 종합병원 위주의 대규모 프로젝트성 지원을 선호한다. 이에 따라 남측 의료인의 의료 기술지원 내용이 특수질환에 집중되어 있고 대형병원 위주의 개발·복구에 초점을 맞추고 있는 경향이 있다. 국내 민간단체도 제약회사 또는 의약품협회로부터 재고품을 기증받아 무분별하게 지원하는 경향이 있다.

그러나 한정된 남한의 지원 자원으로 시급한 보건문제를 해결하여야 한다는 측면에서 볼 때, 대도시 이외 지역, 특히 영양결핍이 심각한 함경남북도, 자강도, 양강도 등 동북부 산간지역 및 1~2차 의료기관인

리병원, 군병원에 대한 지원이 확대될 필요가 있다. 국제사회에서도 평양중심 지원에 대해 많은 논란이 제기되고 있으나 평양조차 아직까지 충분한 지원이 이루어지고 있지 않는 상황임은 분명하므로 지원규모와 지원지역의 확대가 요구된다.

다섯째, 북한의 보건·의료인력 양성체계 붕괴로 남북 보건·의료협력에 어려움을 초래한다. 즉, 남북간 의료지식 및 기술 수준의 격차로 대북지원 장비에 대한 활용이 적절히 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 병원 및 장비 운용에 필요한 기술지원 및 인력 교육에 대한 협력이 필요하나, 북한은 병원 신축과 의료장비에만 관심을 가지고 있는 실정이다. 이로 인해 사업성과의 제고에 장애가 되고 있다. 이와 함께 남북간 의학 용어에 차이가 커서 상호 기술교류·협력에도 어려움이 발생한다. 이 점은 교류·협력의 당사자인 의료인 또는 의료기술자 간의 상호 원활한 의사소통을 제약함에 따라 즉각적인 연락이나 지원체계가 부재하고 적절한 대응이 이루어지지 않는 한계를 보인다. 예를 들면, 지원약품 중에는 남측에서 복용하는 용량으로 처방되어 있어 북측환자가 구토 및 현기증 등의 부작용을 호소하는 사례가 발생되고, 북측 의료진들도 처방해보지 않은 약을 사용하는 것에 대해 불편해 하며 적절히 사용하지 못하고 있는 경우가 있다.

마지막으로 북한의 체제전반의 낙후함을 들 수 있다. 주지하다시피, 북한은 장기적인 식량난과 경제난으로 사회전반에 걸친 총체적 부실에 직면해있다. 이러한 총체적 부실은 남북 보건·의료협력을 제약한다. 왜냐하면, 보건·의료협력은 보건·의료분야에만 국한된 것이 아니다. 예를 들면, 지원된 의료장비들이 북한의 전력사정으로 전기공급이 자주 중단되거나 쉽게 고장이 나서, 상당수가 무용지물이 되어 적절한 의료서비스가 제공되지 못하고 있다. 교통 및 도로체계의 낙후로 긴급환자의 후



송이나 접근성에도 문제가 있다. 또한 비위생적인 환경은 주민의 보건 및 질병을 더욱 악화시킬 수 있다. 따라서 원활한 남북 보건·의료협력을 위해서는 전반적인 남북협력과 궤를 같이할 필요가 있다.

나. 남북 보건·의료협력의 발전방향

(1) 목표, 원칙, 방향

(가) 비전과 목표

남북 보건·의료협력의 궁극적 비전은 한반도의 평화와 번영의 실현과 맞닿아 있다. 보건·의료분야의 남북협력 역시 남북관계의 큰 틀에서 상호 조응해야 하기 때문이다. 이러한 틀 아래에서 보건·의료분야의 남북협력 비전을 제시하면, ‘남북공동번영과 미래통합을 위한 남북 보건·의료체계의 통합’이다. 이러한 비전을 실현하기 위한 남북 보건·의료협력의 추진목표는 궁극적 목표와 세부실천목표로 구분할 수 있는데, 먼저 궁극적 목표는 다음과 같다.⁹⁸

첫째는 북한주민의 기본 건강권 확보 및 차세대 인구자질 향상이다. 2015년까지 세계보건기구(WHO)가 제시한 새천년개발목표(MDGs)는 극한 빈곤과 기아의 완전제거, 어린이 사망률 저하, 산모 건강증진, 에이즈, 말라리아 및 관련 질병 퇴치, 위생적 환경의 지속가능성 보장 등이다. 이러한 인류 보편적인 기준과 목표를 북한에 적용, 실현함으로써 북한 주민의 기본적인 생존 및 건강권을 확보하고 향후 세대의 소양 및 자질을 향상시키고자 한다.

둘째는 민족 동질성 회복 및 통일비용 절감이다. 남북한 주민의 건강 및 복지수준의 격차는 상호 이질감을 심화시키고 각 분야의 남북교류·

⁹⁸- 황나미, “보건의료분야의 남북 교류 및 협력을 위한 활성화 전략,” pp. 2~3.

협력 및 사회적 통합을 저해하는 원천이 된다. 따라서 보건·의료분야의 협력을 통해 남북한 건강 및 복지 수준의 격차를 완화시킴으로써, 남북 상호 이질감을 해소하고 사회 전반적인 교류·협력의 기반을 확대하고 더 나아가 장기적으로 통일비용을 절감하고자 한다.

셋째는 북한 보건·의료체계 개발복구 및 지속발전의 강구이다. 남북 공동번영과 미래의 통일한국을 준비하기 위해서 보건·의료분야에서는 남북 보건·의료체계의 통합을 준비해야 한다. 그러기 위해서는 남북협력을 통해 사실상 붕괴된 북한의 보건·의료체계를 복구시켜야 하며, 자생적으로 발전할 수 있는 틀을 마련해야 한다.

이를 위해 구체적으로 실천해야 할 세부목표는 다음과 같다. 첫째, 북한주민의 전염성 질환의 사망률 및 이환률 감소, 둘째, 북한주민의 건강생활 습관 보급 및 위험요인 감소, 셋째, 북한 보건·의료체계의 복구·유지를 위한 자원(시설·인력·장비 등)의 확충 및 질 제고, 넷째, 질병관리 및 공중보건·의료 관련 지식 및 기술 수준 향상, 다섯째, 북한 보건성의 관리역량 및 수용성 강화이다.

이러한 목표를 향한 남북 보건·의료협력은 사실상 ‘협력’만이 아닌 ‘지원’이 동반되어야 달성 가능하다. 그런 점에서, 보건·의료의 지원은 인간안보를 위한 필수적인 사회투자라는 차원에서 남북협력이 추진되어야 할 것이다. 보건·의료는 건강향상이라는 자체적인 목표만이 아니라, 노동생산성을 높이는 요소로서 국가 경제자산의 중요한 부분이기 때문이다. 따라서 남북 통합을 대비하는 차원에서, 북한주민의 건강보호 및 어린이 생존권을 확보하고, 북한 주민의 인적 자질을 향상시키며 더 나아가 국가경쟁력 향상이라는 선순환 구조를 만들어내야 한다.

I
II
III
IV
V

(나) 추진원칙 및 방향

이상의 목표를 달성하기 위해서는 몇 가지 원칙을 고려하면서 보건·의료협력을 추진할 필요가 있다. 가장 우선적으로 고려해야 할 원칙은 인도주의 원칙이다. 보건·의료협력은 정치·군사적 상황에 영향을 받지 않는 인도주의 차원의 지원을 필요로 한다. 무고한 북한 주민의 생존과 직결된 문제에 대해서는 보편적인 인도주의 원칙에 의해 지원되어야 함이 바람직하다. 특히, 북한에 대한 인도주의적 지원은 북한의 갑작스러운 붕괴로 인한 파국을 막는 한반도 평화유지 비용부담 측면을 가지고 있기 때문에 장래를 위한 투자라는 사실에 유의할 필요가 있다.

두 번째로 고려해야 할 원칙으로는 남북 상생(win-win)의 원칙이다. 보건·의료분야의 협력도 남북경협에 있어서와 같이 기업이 자신의 판단과 책임 하에 시장원리에 따라 협력이 이루어질 필요가 있다. 이러한 시장원리에 입각한 북한의 교류·협력 수용가능성도 고려해야 하는데, 보건·의료 산업분야는 경제난, 식량난으로 와해위기에 놓인 북한의 보건·의료 및 위생 인프라에 필수적인 부문으로 수용가능성이 높다.⁹⁹

따라서 보건·의료분야의 협력원칙은 남북의 상호이익을 보장하기 위한 시장원리와 아울러 인도주의 원칙을 병행하여 적용해 나가는 것이 바람직하다. 구체적으로 보건·의료분야의 협력은 인도적 차원에서 식량, 기초의약품, 의료시설, 장비 등을 무상으로 지원함과 동시에 의약품, 의료기기, 식품 등의 보건·의료산업에서는 중장기적으로 남북한 모두에게 이득이 되는 방향으로 추진해야 한다.

세 번째 원칙은 평화증진의 원칙이다. 보건·의료분야의 남북간 협력 확대는 열악한 북한의 보건·의료 환경을 개선하여 북한주민의 삶의 질

⁹⁹- 백화중, “보건의료산업의 남북협력 방안,” 『국제지역연구』, 제4권 제3호, pp. 198~199.

개선에 도움을 줄 수 있을 뿐만 아니라, 남북한 상호이해의 증진을 통한 신뢰구축을 선도해 나갈 수 있는 분야라 할 수 있다.

보건·의료는 인간안보분야에서 가장 기본적이고 용이하게 협력을 추진할 수 있고, 이러한 협력은 신뢰형성과 평화증진에 기여할 수 있다. 따라서 보건·의료분야의 남북협력은 신뢰구축 기반을 통해 추진해야 효과를 높일 수 있다. 또한 보건·의료분야의 교류·협력이 안정적이고 질서 있게 추진되기 위해서는 경제협력 분야에서와 같이 정부 당국자간 ‘보건·의료협정’ 체결을 통한 제도적인 지원 장치의 마련이 필요하다.

이상의 원칙을 고려했을 때, 보건·의료분야의 남북협력은 포괄적 접근과 통합적 접근 그리고 지역사회 접근을 추진방향으로 삼아야 한다. 포괄적 접근은 인도주의적 자원의 구호적 지원과 개발복구를 위한 협력을 병행 추진하는 것이다. 구체적으로 민간단체는 구호지원을 중심으로 하고, 정부는 개발지원을 중점적으로 추진하되, 사업간 연계시켜야 한다. 특히, 북한 측에 실익이 보장되면서 북한주민의 건강을 보호하거나 향상시키는 분명한 목적과 목표를 향한 개발협력 사업으로 그 방향을 전환하는 것이 가장 적합하고(relevance) 효과적이며(effectiveness) 지속가능할 것이다(sustainability). 일차적으로, 무엇이 북한의 우선순위 보건문제인가를 살피고 그 다음으로 어디에서 어떻게 접근하는 것이 효율적으로(efficiency) 북한측에 경제적 실익이나 생명에 치명적인 사망과 이환을 줄일 수 있는가를 도출하여 북한측과 협상테이블에 임하는 것이 성과를 높일 수 있을 것이다. 이미 남북교류·협력이 성사된 말라리아 대책의 경우, 우선순위가 가장 높은 북한의 보건문제라는 점이 이를 뒷받침하고 있다.

둘째, 지역사회 접근은 취약계층의 건강보호를 위해 북측 요구사업에 부응하여 1차 보건·의료사업(primary health care)을 추진하는 것이



다. 개별적 지원보다는 주민을 건강에 이르게 하는 지속적이고 비용 대비 효과적인 보건·의료서비스를 패키지로 추진해야 할 것이다. 10여 년 가까이 UN 등 국제기구 및 구호단체와 국내 단체에서는 북측에게 지속적으로 정수(clean water) 의약품 및 기초의약품 등을 지원하고 있으나 여전히 보건·의료체계는 심각한 수준이며, 이러한 상태는 장기화될 전망이다. 북측 지원의약품이 위급한 환자에게 적절하게 공급되지 못하고 있는 상황이라고 지적되고 있는 점을 고려할 때, 분배의 불투명성에 대한 비판과 지적도 필요하지만 자원의 비조직화(문제해결을 위한 우선순위 자원 투입에 근거하지 못하여)에 따른 비효율적인 이용과 사회의 기반 및 지원체계 부족 등의 문제에 합목적으로 대처할 수 있는 방향으로 접근할 필요가 있다. 이에 보건·의료서비스로부터 배제된 지역 또는 집단을 위한 필수 보건·의료서비스의 전달을 위해서는 일차 보건·의료를 포괄하는 지역사회 보건협력 사업을 그 대안으로 모색하는 방안이 바람직하다.

셋째, 통합적 접근은 북측의 자생력(sustainability) 확보를 위한 기술 지원 프로그램과 남북 보건·의료산업의 동반 성장을 도모하는 방향으로 추진하는 것이다. 전력 용수 등 기반 구비지역은 보건산업분야 경제협력을 동반한 지원을 추진할 수 있는 좋은 입지조건이다. 그런 점에서 개성공단과 금강산지구는 보건·의료분야의 협력에서도 적합한 지역이라 할 수 있다. 개성공업지구의 경제협력은 정치와 무관하게 민족공조를 앞세워 지속되고 있다는 사실에 주목할 수 있다. 북한이 군사적 요충지역을 개방하면서까지 남북 경제 협력에 적극적인 관심을 보인 점은 그만큼 경제적 실익 확보가 크다고 판단했기 때문일 것이다. 따라서 참으로 진전되기 어려운 보건·의료분야의 남북한 인적 교류와 협력과정을 주시할 때, 북한 보건·의료 개발의 패러다임은 우선 남북교류·협력이 보장된

장(field)에서부터 출발할 필요가 있다. 북한 보건문제를 근본적으로 해결하는데 도움이 될 수 있도록 개성공업지구의 북한근로자가 거주하는 개성지역을 중심으로 북한의 기존 행정조직과 연계하여 공공 및 민간단체가 협력하여 기초보건인프라 구축사업을 시도해 볼 만하다.¹⁰⁰

(2) 단계별 추진전략

(가) 기본전략

보건·의료분야의 남북협력을 추진하는 기본전략은 포괄적·장기적 접근, 다면적 접근, 단계적·점진적 접근으로 함축된다. 즉, 포괄, 다면, 점진주의 전략이다. 이는 앞에서 제시한 남북 보건·의료협력의 비전과 목표, 그리고 추진원칙과 방향을 고려한 기본적인 추진전략으로서, 각기 단절된 것이 아닌 복합적으로 추진해야 할 내용이다.¹⁰¹

첫 번째 기본전략인 포괄적·장기적 추진전략은 남북 공동번영을 위한 통합 보건·의료체계 구축 차원에서 접근하며, 최소 10개년 이상의 중장기 계획 하에 일관되게 추진함을 의미한다. 포괄적인 의미는 향후 보건·의료분야의 남북협력이 대북 인도적 지원과 개발협력을 병행시켜 추진하는 것이며, 남북 보건·의료체계의 통합 차원에서 북한 보건·의료체계의 재건 및 복구를 추구하는 것이다. 그러기 위해서는 일회성, 단발성, 개별성 협력을 지양하고 일관성, 안정성, 장기성, 체계성을 지향해 추진해야 한다.

또한 포괄적·장기적 추진전략은 남북관계의 진전과 별개로 추진되는 것이 아니라 상호 조응하되, 보건·의료분야 고유의 영역을 형성한다는 의미도 내포하고 있다. 즉, 인도주의 원칙에 따라 여타 분야의 남북관계

¹⁰⁰- 황나미, “보건의료분야의 남북 교류 및 협력을 위한 활성화 전략,” pp. 3~4.

¹⁰¹- “대북 영양지원사업 현황” (통일부 지원협력팀, 2007.6.17), 참조.

에 종속되지 않고 협력을 추진하되, 인간안보의 특성상 남북관계 전반의 발전방향을 선도하거나 때로는 추수한다는 것이다.

두 번째 기본전략인 다면적 접근전략은 민간단체, 국제기구, 당국 차원의 대북 지원과 협력을 병행 추진한다는 의미이다. 지금까지 민간단체, 국제기구, 당국 차원의 대북 지원 및 협력이 각기 유기적으로 연계되지 못하고 개별적으로 추진되어왔다. 이로 인해 중복 및 편중 지원 등 효율적인 협력이 이루어지지 못한 것 또한 사실이다. 적시적소에 지원할 수 있는 협력의 효율성과 다양성을 동시에 확보하려는 전략이 필요하다.

구체적으로 민간단체, 국제기구, 당국 간 협조체제를 구축하고, 각각의 구체적 지원 현황 파악 및 재원투입 대비효과를 고려한 체계적이고 효율적인 시스템을 마련한다. 이러한 체계적인 시스템 마련은 대북지원에 대한 국민의 동의를 확보한다는 측면에서 국민들의 투명성 개선 요구에도 부합하며, 대북 퍼주기 논란과 남남갈등을 일정 부분 해소하는 데에도 도움을 줄 수 있다.

세 번째 기본전략인 단계적·점진적 추진전략은 남북 보건·의료협력이 중장기적으로 추진되어야 한다는 점에서 필수적으로 요구되는 전략이다. 즉, 단계의 분리와 점진적 접근을 통한 선택과 집중이 핵심이다. 보건·의료분야의 협력은 체제에 대한 파급효과를 우려하는 북한의 입장과 지원을 필요로 하는 대상에의 접근문제를 동시에 고려해 단계별로 점진적으로 접근하는 전략을 수립할 필요가 있다.

단계는 시범사업, 지방확대, 전국확산의 3단계로 구분된다. 먼저 1단계에서는 평양 및 시범지역에서 시범사업을 실시한 후 검증을 거쳐 점진적으로 확대한다. 초기에는 북한 보건성의 우선순위 보건·의료 문제 및 남북간 인적교류가 수반되는 사업을 중심으로 진행할 필요가 있다.

다음 2단계에서는 1단계의 성과에 기초해 협력사업을 지방거점도시로 확대한 후, 마지막 3단계에서는 전국으로 확산한다. 이는 남북관계의 발전단계인 교류·협력 → 평화협력 → 남북연합과 궤를 같이하면서 보건·의료의 수혜대상과 지역을 확대함과 동시에, 북한의 보건·의료 체계 복구와 통합을 달성할 수 있는 전략이다.

(나) 단기전략

이상의 기본전략을 바탕으로 남북 보건·의료협력의 활성화를 위한 전략을 단기와 중장기로 구분할 수 있다. 엄밀한 의미에서 단계별 전략은 명확히 구분되거나 단절된 것은 아니다. 다만, 초기에는 중장기적 관점에서 북한의 입장을 고려한 협력 유도와 효과에 치중해 교류·협력의 모멘텀을 유지하는 전략이 유효하다. 이러한 전략으로는 북한의 우선순위 보건문제 해결을 위한 교류·협력과 남북 보건·의료 수요 대치를 위한 교류·협력 그리고 북한이 자신감을 갖는 분야의 교류·협력 등이 적합하다.¹⁰²

첫째, 북한의 우선순위 보건문제 해결을 위한 교류·협력이다. 북한 보건성은 향후 5년(2004~2008)의 최우선 보건문제를 결핵, 말라리아, HIV/AIDS라고 제시하였으며, 2위 B형간염, 장관계 감염질환, 기생충, 3위 구강질환 및 암 등 비전염성 질환, 4위 금연사업, 5위 모자보건이라고 하였다. 세계보건기구(WHO)는 북한의 향후 5년의 최우선 과제를 결핵, 말라리아, HIV/AIDS 등의 전염성 질환관리, 감시체계 및 예방, 임상검사기능 복구 등으로 제시하여 북한 보건당국과 일치된 의견을 제시하였다.

¹⁰² - 황나미, “보건의료분야의 남북 교류 및 협력을 위한 활성화 전략,” pp. 4~6.

<표 III-11> 북한 및 세계보건기구가 제시한 북한의 우선순위 보건사업분야

우선순위 사업	북한 당국 ¹⁾	세계보건기구 ¹⁾	탈북자 조사(158명) ²⁾
1위	결핵, 말라리아, HIV/AIDS	결핵, 말라리아, HIV/AIDS	결핵
2위	B형간염, 장관계 감염질환, 기생충	예방접종	폐렴 등 호흡기계질환
3위	구강질환 및 암 등 비전염성 질환	근거에 입각한 보건정책 및 건강서비스 증진	설사 등 장관계 질환
4위	금연사업	지역사회 접근을 통한 기초의료 서비스 강화	위장병 등 소화기계
5위	모자	보건·의료인력에 대한 임상기술과 의학교육의 현대화	기생충질환
6위	식품안전	혈액 안전성 확보	
7위	영양	공중보건과 역학 기술 및 연구	
8위	정신보건	보건체계 개발	
9위	혈액 안전성 확보	금연사업	
10위	보건환경	'보건성'의 다른 기구와의 협력능력 제고	

자료: 1) WHO, *WHO Country Cooperation Strategy 2004~2008: DPRK*, 2003.

2) 황나미 외, “남북 교류협력증진을 위한 기반구축 전략개발,” 2003.

따라서 북한의 최우선 과제인 결핵 및 성병(Sexually Transmitted Diseases) 등은 북한이 우리 정부에게 요청할 수 있는 교류·협력사업 이라고 예상된다(표 참조). WHO의 보고서에 의하면, 결핵환자는 1994년에 인구 1만 명당 3.8명이었으나 2002년에는 22명으로 계속 증가하고 있다. 결핵으로 인한 사망률은 인구 1만 명당 1명으로 결핵관리가 중요한 보건정책과제로 대두되고 있다. HIV/AIDS 환자는 공식적으로

발표된 바 없지만 비위생적인 주사행위와 수혈관리는 HIV에 노출된 위험이 높고 인접국인 중국이 최근 HIV 감염자수가 급증하고 있는 점에 주목할 때, 북한은 감염될 가능성이 높은 HIV/AIDS 및 성병에 대해 사전예방 관리를 하여야 할 필요성이 크다. 특히 경제회생을 저해하고 주민의 생명에 치명적인 사스(SARS), 조류독감 등의 신종 전염병과 수인성 전염병이 확산될 수 있는 식수를 포함한 환경위생분야는 북한측에 실익이 될 수 있도록 이식(implant) 및 확산(propagation)을 위한 인적·물적 교류·협력 기반을 구축할 필요가 있다.

둘째, 남북 보건·의료 수요 대처를 위한 교류·협력이다. 개성공업지구는 남북 주민 간의 접촉이 불가피한데 북한의 높은 전염성질환의 이환율과 열악한 보건·의료 환경을 고려할 때, 남한주민의 건강 및 보건에 영향을 미칠 수 있으므로 전염성 질환관리 및 방역과 응급의료 분야의 협력이 특별히 요구되는 지역이다.

남측 기업은 고용한 북한 근로자 월임금의 15%(US\$ 7.5)를 매달 사회보험료로 북한당국에 지불하여 북한 근로자와 그 가족은 북한당국이 실시하는 사회문화시책의 혜택을 받도록 규정하고 있다. 그러나 업무상 발생하는 사망 및 질병에 대해서는 명확하지 않아 북한 근로자의 산업재해 발생은 남북한간 정치쟁점화 될 소지가 크므로 이들 보건복지 문제에 대처할 수 있는 협력 프로그램의 개발이 요구 된다.¹⁰³ 북한 근로자의 건강보호는 남북 경제협력의 성공을 좌우하는 주요 요인의 하나

¹⁰³ - 북한의 '사회주의 노동법'은 질병·부상·임신·해산에 관한 의료상의 방조, 노동재해, 질병·부상·불구로 인하여 일시적 노동능력을 상실한 경우의 보조금과 임신·해산으로 인한 경우의 보조금, 그리고 질병·부상으로 불구 또는 폐질이 되었을 때의 연금(노동능력상실연금), 부양의 책임을 진 피보험자가 사망 또는 실종되었을 때의 그 유가족에 대한 연금(유가족 연금), 고령의 피보험자에 대한 연금(연로연금) 등 다양한 명목상의 사회보장·복지시책을 명시하고 있다.



이기 때문이다.

셋째, 북한이 자신감을 갖는 분야의 교류·협력이다. 보건·의료분야의 교류와 협력을 성사시키기 위해서는 체제에 부담이 되는 사항은 일단 제외하고 북한측이 관심이 있거나 자신이 있는 분야로 접근한다. 즉, 북한은 의료기술의 현대화 및 과학화를 통한 실익 확보에 관심이 매우 높다. 따라서 첨단 의과학 기술교류가 협상 타결 가능성이 높다.

또한 북한은 고려의학(1993년 동(東)의학을 개칭)을 주체적인 민족 의학이라고 하여 고려의학의 육성 및 발전을 위해 전국 각지에 고려병원 및 고려약국을 설치 운영하고 있을 뿐만 아니라 의학대학과 약대학에 ‘고려의학부’와 ‘고려약제약과’를 두어 약초재배사업과 야생약초 채취 및 보호증식사업을 전 군중적으로 전개하여 한약 생산증대를 도모하고 있다. 이에, 남측에서 필요로 하는 한방 약초재배 기술 등을 교류·협력하여 북한 한약재, 건강보조약재 등을 남한에 수출할 수 있도록 공식적인 관계를 마련해 볼 만하다.

(다) 중장기전략

남북 보건·의료협력의 활성화를 위한 중장기 전략은 시기상 구체적인 이거나 세부적일 수 없는 한계를 내포하나 핵심적인 내용을 포함한다. 첫째는 1차 보건·의료(primary health care) 접근을 통한 지역보건사업 협력이다. 북한의 보건·의료체계는 자원의 부족으로 실질적인 기능은 붕괴되었지만, 조직화된 의료전달체계의 기초가 구비되었었고, 예방사업과 공중보건 사업을 강조해 왔던 점을 발견할 수 있다. 이러한 지역사회의 조직화된 인프라를 활용하여 보건·의료분야의 교류 및 협력 전략으로 지역사회 중심(community-based) 사업인 1차 보건·의료사업을 전개한다면 지속성(sustainability)은 물론 북한 일선 보건·의료인



과 주민에게 역량을 강화시킬수 있는 기폭제가 될 것이다.

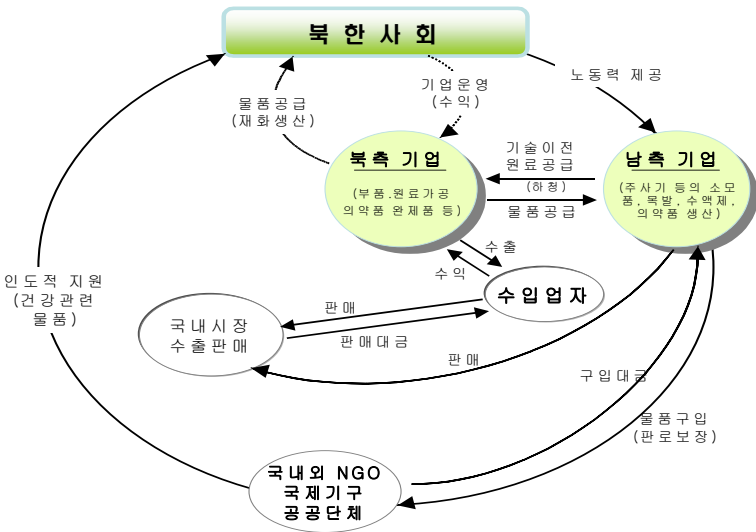
세계보건기구가 1978년 ‘2000년까지 모든 인류에게 건강을(Health for All by the 2000)’이라는 슬로건아래, 취약한 개발도상국의 건강보호를 위해 기본권리로서 1차 보건·의료 (Primary Health Care)를 제창하였다. 이 개념은 치료는 물론 예방적 의료를 포함하는 포괄적 국가 의료체계로서 주요 기능을 한다. 1차 보건·의료를 구성하는 기본요소는 ‘보건교육’, ‘영양 공급’, ‘충분하고도 안전한 물의 공급과 기본적인 환경위생’, ‘주요 전염병에 대한 예방접종을 포함한 모자보건과 가족계획’, ‘흔한 질병의 예방과 치료’, ‘흔한 질병과 외상의 적절한 치료’, ‘필수 의약품의 비치와 공급’, ‘전통의료’ 등의 8개 사업이 포함된다. 1차 보건·의료에서는 공중보건사업을 강조하고 있으며 ‘흔한 질병의 예방과 치료’, ‘흔한 질병과 외상의 적절한 치료’, ‘필수약품의 비치와 공급’, ‘전통의료’ 등 1차 의료(primary care)를 포괄하고 있다. 1차 의료는 응급 의료를 포함한 기본적인 의료를 통합적으로 제공하고 의료문제를 지속적으로 조정하고 관리하는 역할을 하여 의뢰를 통해 상위 수준의 의료와 연계되는 지역사회 중심의 사업이다.

1차 보건·의료사업은 시설중심의 사업모형에 비해 에너지가 덜 요구되면서 기술적인 과정이 덜 필요하다. 그럼에도 불구하고 취약한 주민들의 요구를 충족시키고 다수 주민들의 기본적인 건강을 회복, 유지하는데 효과적이라는 점에서, 북한과 같은 개발도상국에서 권장되는 사업 유형이다. 남한에서도 건강보험이 전 국민으로 확대되기 이전인 1975년에 1차 보건·의료를 국가보건정책으로 채택하여, 특히 취약한 농촌지역주민을 위한 저렴양질의 보건·의료서비스를 전달하고자 1980년대 전후에 전북 옥구군 등 전국 여러 지역에서 1차 보건·의료사업을 전개하기도 하였다.



둘째는 남북 보건·의료 산업 발전을 위한 협력이다. 개성공업지구에 고려의학 등 북한이 내세우는 의료산업을 육성시키고 건강 및 보건·의료 재화(초기에는 비누, 치약, 주사기 등 자본과 기술투입이 적은 것에서 출발하여 의약품 등 제약산업과 의료기기 산업으로 확충)를 생산할 수 있도록 보건산업단지를 조성, 남북 기술협력을 통해 수익을 창출하면서 동시에 북한의 보건·의료체계를 복구하고 자생력을 확보, 유지할 수 있도록(sustainability) 접근전략을 수립한다. 이에 따라 민간기업의 참여 방안도 모색해야 한다<그림 III-1 참조>.

<그림 III-1> 남북 보건산업 교류·협력 모형



이 과정에서 고려할 점은 의약품 등 생산되는 건강 및 보건·의료 재화를 북측 주민이 사용하게 하는 것과 수익 창출과 연계시키는 것이다. 북측 자신이 자신들에게 필요한 재화들을 생산하고, 북측 주민이나 병

원이 그 재화를 화폐를 지불하고 구입하여 사용함으로써 다시 생산에 투자를 할 수 있는 재정적 능력이 생산자에게 재생되도록 하는 것이다. 그리고 이러한 재생된 투자능력을 가지고 북측 건강 및 보건·의료재화 생산시설은 다시 투자를 통해 생산을 할 수 있게 되어 결국 자생력을 확보하는 방법이 될 것이다.

이러한 모델은 북측의 경제가 완전히 자본주의적 시장경제화 하는 것을 전제로 하고, 또한 북측 스스로가 생산을 위한 에너지, 인력 및 물자가 구비되어 있는 것을 전제로 한다. 이는 현재의 상태로서는 요원한 방법이다. 따라서 전력 등 제반 인프라 지원이 가능하고 북측이 수용 가능한 평양 또는 개성공업지구 등 입지적 조건을 갖춘 지역에서 시작하는 것이 현실적이다. 수익창출적인 보건·의료 관련 재화 생산원료를 남측이 지원하고 모든 과정을 북측에서 자립적으로 할 수 있는 단계까지 기술적 지원을 수반하여 점차 현지화 한다. 초기에는 1차 보건·의료 사업에 필요한 기초의약품 및 북측에 부족한 의료용품으로서 에너지가 적게 들며 그 원료가 복잡하거나 비싸지 않은 물품에서부터 시작하며, 생산물품이 구매되지 않을 경우 물품의 일부를 남측 정부나 대북 지원 민간단체, 국제 NGO 등이 대북 지원을 위한 물품으로써 구입, 판로를 보장해 주는 방식으로 순환이 이루어지도록 한다.¹⁰⁴

(3) 추진사업 및 과제

(가) 추진사업

남북교류·협력의 활성화를 위한 단계별 추진전략에 근거해 남북간 추진해야 할 부문별 협력 사업은 크게 6개로 압축할 수 있다. 이중 첫

¹⁰⁴ - 황나미, “보건의료분야의 남북 교류 및 협력을 위한 활성화 전략,” pp. 6~8.

번째와 두 번째는 단기적 성격이며, 나머지는 모두 중장기적 성격의 사업이다. 첫 번째는 남북 보건·의료협력을 위해 가장 우선적인 것으로서, 북한 내부의 정보력 한계로 인한 정보공유의 문제와 국제기구, 민간단체의 개별사업을 포괄한 체계적인 북한 보건·의료 재건계획을 수립해야 한다. 그리고 남북 당국간 보건·의료협력에 대한 합의를 체결해야 한다. 구체적으로 개성공업지구 질병 및 사고 대처, 전염병 유행시 공동 방역소독사업 및 공동대처와 정보교환, 보건학적·경제적 손실이 큰 동물질병의 예방퇴치를 위한 협력, 의과학 기술 교류·협력 등에 대한 보건·의료협력 협정을 추진해야 한다. 아울러 정부, 국내 민간단체 및 국제기구와의 대북 정보공유 시스템을 구축해야 한다.

둘째, 전염병 공동방역 및 관리체계 구축 사업이다. 북한의 공중보건 및 방역 장비·기기의 노후화에 따라 관련 약제 생산이 미비한 관계로 전국의 위생방역소가 제대로 기능을 수행하지 못하고 있는 실정인 바, 이에 대한 지원과 협력사업을 추진한다. 구체적으로 북한 중앙 및 지방 위생방역소 기능을 복구시키기 위해 주요 전염성 질환 및 신종 질병에 대한 정보를 전달하고, 요원들의 역학적 대응 능력을 강화시켜 주며, 위생방역소의 기본적인 실험기구 및 시약을 보급·지원한다. 또한 기본 임상기구 및 시약보급과 예방백신 지원 및 접종사업을 확충하는 한편, 전염병 발생 매개체 및 다발 서식지에서 남북 보건방역 협력시스템을 구축한다. 이를 통해 북한의 자생적인 능력을 돕고 전염성 질환의 남한 유입을 차단하는 효과를 거둘 수도 있다.

셋째, 보건·의료 기술지원 및 의료인력 교육이다. 구체적으로 ‘보건·의료기술훈련센터(가칭)’를 설립하여 운영함으로써 의사, 조산사, 간호사, 의공학자 대상 훈련 프로그램을 마련하고, 의료기기·장비의 운용과 유지보수 관련 기술훈련을 실시한다. 보건의학적 지식 및 근거에 입각

한 국가 공중보건계획 수립 및 평가 훈련 프로그램을 개발하도록 돕고, 취약계층의 통합적 건강관리 능력을 배양하는 매뉴얼을 개발·보급한다. 그리고 남북한 동일 직종 의료인 간 공동 관심분야 개발 및 공동연구를 추진하고 학술회의를 개최한다. 특히, 동북아 지역 (몽골, 중국) 등 제3국을 활용한 의료기술 지원 협력사업도 남북협력을 활성화하는데 도움이 되는 구상이다.

넷째, 기초의약품을 포함한 보건·의료서비스 지원이다. 북한의 열악한 보건·의료 환경에 노출된 북한주민들에 대한 보건·의료서비스를 광범위하게 추진해야 한다. 구체적으로 다음의 8개 1차 보건·의료사업을 전개할 필요가 있다. 즉, 전염성 질환 치료에 대한 필수약품의 비치와 공급, 흔한 질병의 예방과 치료, 예방접종의 실시, 모성 및 영유아 건강관리와 가족계획, 영양공급, 보건교육, 고려의학 재료 및 기기 지원, 안전한 식수 공급과 기본적인 환경위생사업 등이다. 초기에는 북한이 자체적으로 추진하도록 간접지원 또는 개방이 가능한 평양 및 개성공업지구 인근지역에서 전개하되, 지역모델사업의 형태로 거점 중심으로 추진한 후 전 지역으로 점진적 확대한다.

다섯째, 보건·의료체계 복구를 위한 각급 병원시설 현대화이다. 구체적인 내용은 각급 의료기관의 높은 사망률 및 이환율 감소에 필요한 진단키트를 포함한 의료 장비 및 소모품 지원, 제약공장 및 기초의료 소모품 생산시설의 설립·운영 지원, 혈액안전관리센터의 설립·운영 지원, 한약 재배단지 공동조성 및 한약 자원 공동개발·공동생산 등이다. 이를 위해 남한의 유희장비를 활용하고 기술지원과 연계하여 추진하는 한편, 남한의 제약 및 의료소모품 회사를 북한과 연계시켜 공장설립 및 기술을 지원하도록 한다.

마지막으로, 남북협력병원의 기능 확충사업이다. 개성공업지구 개발



확대에 따른 의료수요 증가 및 남북의료 협력에 대비하여 남북협력병원의 의료인력 및 시설장비를 지원하고, 산업재해 및 응급의료 서비스 기능을 강화한다. 이는 북한지역 전염병 국내 유입 차단을 위한 방역 창구로 활용 가능하며, 아울러 북한의 의료 인력에 대한 교육 및 기술지원이 자연스럽게 이루어질 수 있는 효과를 거둘 수 있다. 또한 북한의 환자를 이용한 의료정보도 축적이 가능하다는 장점이 있다

(나) 과제

지금까지 남북 보건·의료협력의 활성화를 위한 추진전략 및 사업을 제시한 바, 남북 보건·의료협력이 이와 같은 방향으로 발전하기 위해서는 해결해야 할 과제들도 산적해 있다. 이를 제시하면 다음과 같다.¹⁰⁵

첫째, 남북협력기금 지원 보건·의료사업의 체계적 평가이다. 보건·의료분야의 지원사업은 사업대상이 명확하다. 즉, 대북 보건·의료 지원이 건강한 지역주민을 위한 것이 아니고 생명보호가 필요한 고위험 대상자이기 때문에 취약지역이나 취약계층을 대상으로 한 사업추진이 중요하다. 최근 국제 원조기구들은 북측의 지원지역 또는 지원대상이 일부 계층만을 위한 것으로 변질되는 것을 막기 위하여 분배에 대한 모니터링 활동을 요구하고 있으며, 이러한 활동에 제한을 받을 경우 사업을 철수하고 있다.

현 상태로서는 북측의 협조를 통한 평가가 어려움에 따라 국내에서 남북협력기금 지원사업의 계획 및 사후평가를 체계화할 필요가 있다. 이를 위해서는 전년도 기금지원사업 수행 후 성과, 질적 수준 등에 대한 평가가 수반되어야 하며 이에 제도적 장치 마련이 필요하다.

¹⁰⁵ 황나미, “남북 보건의료 교류 및 협력 현황과 향후 정책방향,” pp. 19~21.

둘째, 대북 보건·의료사업에 대한 장단기 계획수립 및 방향제시와 이를 위한 DB 구축이다. 북측의 보건·의료 문제는 에너지 등 경제수준과 관계되고 환경위생과 밀접하며 식량 및 영양 등의 일상생활수준이 회복되어야 하는 등 사회 여러 분야와 연계되어 있으므로 독립분야로 따로 분리하여 개발과 복구를 논하기 어렵다. 즉, 지역사회의 종합적인 접근을 필요로 함에 따라 사업성과를 제고시키기 위해서는 정부 차원에서 대북 보건·의료사업에 대한 장기적인 청사진(가칭 ‘2020 남북 보건·의료 교류·협력 종합계획’)을 마련하여 대북 지원의 방향성을 제시할 필요가 있다. 그럼으로써 단체 상호간 정보를 공유하고 교류하여 새로운 사업을 수행하는 단체가 시행착오를 겪지 않으며 적은 재원으로 인한 분산적이고 개별적인 사업이 아닌 공동목표를 향해 상호 협력하여 중복 사업을 없애고 패키지 사업으로 사업효과를 제고시킬 수 있을 것이다.

이를 위해서는 정부의 지원아래 ‘북민협’이 주체가 되어 우선적으로 국내의 민간단체를 비롯한 관련기관 간의 연계를 통하여 북측의 보건·의료 실상을 수집하고 남한내·남북간 보건·의료 활동에 대한 데이터베이스를 구축하는 것이 필요하다. 이를 토대로 보건·의료문제 사정(assessment)에 토대를 둔 근거에 입각한(evidence-based) 우선순위 사업을 선정하고 목표를 설정하여 단계적 접근을 실시, 한정된 자원을 효율적으로 활용할 수 있을 것이다.

셋째, 대북사업의 성과(Impact) 및 질(Quality) 유지를 위한 접근이다. 대북지원사업을 통해 건립된 병원 및 제약시설들은 기 확보된 재원으로 관련 물품 및 자원들이 공급되어 초기 가동, 운영 중에 있다. 그러나 대부분의 보건·의료 가동시설들은 보건·의료 소모품 및 유지부품 등이 필요함에 따라 기능을 최대한 발휘할 수 있도록 보건·의료사업 못지않게 유지 및 관리가 중요하다. 이른바 가용성을 높이도록 예방 유



지관리와 사후유지관리를 위한 지원활동을 간과해서는 안되기 때문에 질 관리 유지를 위한 사업예산도 마련할 필요가 있다.

넷째, 보건·의료인의 대북사업 참여 유도 및 대북지원 민간단체간 교류·협력의 강화이다. 북측의 보건·의료시설의 개발복구는 전문성이 요구되므로 남북교류와 협력이 현재보다 더 확대되어야 하는 바, 보건·의료인의 참여가 필수적이다. 그 동안 대북사업에 참여했던 보건·의료인들은 사업의 전문성 유지가 중요하다고 지적한 바, 보건·의료인들의 참여를 통해 북측 보건·의료 개별사업 특성에 적합한 교류·협력 가이드라인을 마련하여 북측 사업인력을 교육할 필요가 있다. 또한 보건·의료인의 참여를 유도하기 위해 남북 교류 또는 협력에 따른 기술 교류 및 협력사업에 제반 지원을 하여야 할 것이다.

다섯째, 보건·의료 교류·협력 증진을 위한 조직 및 관련 규정 등 제도적 장치의 마련이다. 남북 보건·의료협력이 전술한 방향으로 발전하기 위해서는 기본적인 요건 두 가지가 구비되어야 한다. 현재 국내 법령에 보건·의료분야의 교류·협력이 간과되고 있으므로 관련 규정이나 세부 지침 등을 마련하여 사업의 근거기반이 우선적으로 구축되어야 한다. 또한, ‘대북협력민간단체협의회’와 정부 각 부처 관계자로 구성된 ‘대북지원민관정책협의회’¹⁰⁶와의 공동목표 설정과 역할분담, 조정 및 협력이 원활하게 이루어질 수 있도록 보건복지부 내에도 대북 담당조직을 신설하고 관련기구(가칭 남북 보건·의료 교류·협력위원회)를 구성, 운영하는 것이 바람직하다. 이 때 정부는 국내외 정치적 역학관계와 보건·의료분야의 사업이 어떤 상황에서든지 반드시 구분되어 추진되어야 하

¹⁰⁶ 정부와 민간단체는 대북지원 방식의 전환 필요성을 인식하여 민관 역할분담 및 협력을 통해 지원효과를 극대화시키는 방안을 모색하고자 2004년 9월 ‘대북협력민간단체협의회’와 통일부, 보건복지부 등 관계부처로 구성된 ‘대북지원민관정책협의회’를 발족하였다.



므로 교류·협력 실행창구를 민간기구나 단체를 통하여 순수 인도적인 목적으로 사업이 전개될 수 있도록 하되, 개발복구를 위한 방향성은 정부가 주도권(initiative)을 가지고 국내외 민간단체와 파트너십을 형성, 교류·협력이 최적의 대안이라는 사실을 확고히 하여야 할 것이다.

2. 환경분야

가. 남북 환경협력의 추진현황

(1) 필요성 및 의의

오늘날 전 인류는 환경오염과 생태환경의 파괴, 그리고 기후온난화 등 심각한 환경문제에 직면해 있다. 우리 민족의 삶의 터전인 한반도의 자연환경과 생활환경의 상황도 이러한 환경문제로부터 자유롭지 못하다. 하나의 생태공간과 생태축으로 연결되어 있는 한반도의 환경문제를 해결하고 환경보전을 위해서는 남한과 북한의 협력을 통한 공동대응이 필수적이다. 더 나아가 남북한의 환경자원을 보전하여 한반도의 지속가능성을 보장하고 미래세대에게 유용한 환경자원을 전수하기 위한 남북 환경협력이 절실히 요청되고 있다. 특히 북한의 환경실태와 관련한 최근의 상황변화를 고려할 때, 남북 환경협력의 필요성은 더욱 증대되고 있다. 환경분야에서 남북협력의 필요성과 주요 이유는 아래와 같이 크게 세 가지로 요약된다.

첫째, 날로 악화되고 있는 북한의 환경문제 해결하기 위해서는 한반도 차원으로 확대된 범위에서 환경보전대책을 수립하고 남북한간의 환경협력사업을 통해서 추진되어야 한다. 주지하다시피 북한은 산림자원과 토양의 황폐화, 낙후된 산업생산기술과 미처리 오염물질의 배출로 인한 공업단지 지역의 수질오염 등 심각한 환경문제에 직면해 있다. 하



지만 낙후된 북한의 경제력과 환경관리시설, 기술, 인력 및 자금 등 환경관리자원과 여건의 미비로 인해 북한은 자력으로 당면한 환경문제를 개선하기 어려운 실정이다.

이러한 현실에서 북한은 남북 환경협력을 통해 북한지역 환경보전과 복원에 필요한 자원과 경험을 얻을 수 있는 기회를 제공받게 될 것이다. 남북 환경협력을 통해 남과 북은 북한의 환경문제 해결에 필요한 북한의 환경실태에 관한 정보를 상호공유하고 환경관련 DB를 구축할 수 있다. 그리고 북한이 직면하고 있는 심각한 환경문제의 개선뿐만 아니라 남북한 접경지역인 비무장 지대, 주요 생태보전지역 및 생물다양성 등 남북한 생태공동체 형성에 핵심적인 지역과 생물 종을 공동으로 보전하기 위한 협력이 필요하다. 이러한 필요성과 중요성이 있음에도 불구하고 현재까지 민간차원에서 식목사업 지원 등 소규모의 협력사업 이외에는 남북 환경협력은 거의 불모지 상태에 놓여있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 환경분야에서 교류·협력은 북한의 환경문제해결과 함께 교류·협력분야의 확대를 통한 전방적인 남북교류·협력의 추진을 위해서도 필요한 분야이다.

둘째, 식량난, 에너지난 등 북한이 당면하고 있는 경제난을 해결하기 위한 양적성장 위주의 성장드라이브 정책은 그 절박성에도 불구하고 북한의 환경상태에 새로운 압력으로 작용할 가능성이 크다. 특히 외자 도입을 통한 경제특구, 지하자원, 경제인프라의 대규모 개발사업의 추진과정에서 난개발로 인해 이미 황폐화된 북한의 국토환경을 더욱 황폐화시키고, 수자원, 지하자원, 산림자원 등 자연자원의 낭비현상과 같은 부작용이 우려된다. 또한 대외개방으로 공해산업이 무분별하게 유입되거나 북한지역에 유치된 기업체가 오염방지시설을 제대로 갖추지 않은 채 가동되어 각종 환경오염문제를 초래하게 될 것이다. 이러한



환경오염은 장거리 이동하는 특성과 장기간 지속하는 특성을 지니고 있기 때문에 그 악영향은 북한지역뿐만 아니라 남한지역을 포함한 한반도 전체의 환경, 그리고 장기적으로는 통일이후의 미래세대까지 포함된다.

따라서 ‘경제건설을 통한 강성대국’의 구호를 앞세운 북한의 경제개발과 성장드라이브 정책이 환경악화를 초래하는 연계를 차단할 수 있는 환경친화적 대외개방정책 및 남북경제협력의 추진될 필요가 있다. 즉 북한의 경제개방을 통한 경제개발 과정에서 자연생태계의 파괴와 환경오염의 심화를 방지하여 환경친화적인 방향으로 추진될 수 있도록 북한과의 협력을 추진할 필요가 있다는 것이다. 이러한 북한 경제개발과 외자유치의 주요수단이 되고 있는 남북경협과정에서 남북한의 공동수요에 부응하여 경제와 환경이 상생할 수 있는 경제협력과 환경협력의 통합적 접근이 요구되고 있다.

특히 개성공단, 금강산관광단지 등 대규모 개발사업과 국내기업의 대량진출이 진행되고 있는 남북경협사업의 지속가능성을 제고하기 위해서는, 이러한 경제특구의 개발과 국내기업 진출에 대한 환경관리를 강화하고 북한의 환경관리능력을 제고하기 위한 협력이 시급한 실정이다. 이는 북한이 취하고 있는 남북경협과 외자유치를 통한 경제특구개발을 주요 성장동력으로 하는 경제성장 전략을 비추어 볼 때, 북미관계와 남북관계가 개선되면 북한의 경제특구가 확대되고 대대적인 개발투자가 발생할 것으로 전망되며, 이러한 경제특구와 개발투자 지역에서 주로 환경파괴와 환경오염이 초래될 소지가 크게 때문에 더욱 그러하다.

셋째, 남한과 북한은 동북아 지역의 환경문제와 전 지구의 환경문제에 함께 직면해 있다. 먼저 남과 북은 황사 등 동북아 지역 환경문제의 한반도 영향과 피해에 대하여 남북한이 협력하여 공동으로 대응해야



할 과제를 안고 있다. 특히 황사피해를 방지하기 위한 황사공동관측망 설치분야에서 남북한 모두의 협력수요가 생기고 있으며, 동북아 황사대응협력체제 구축에 남북한의 공동보조가 필요해지고 있다. 그리고 압록강, 두만강, 백두산, 황해 등 북한과 중국 간의 국경지역과 남북 및 중국이 공유하고 있는 지역의 환경에 대해서도 한반도 환경안보의 수호라는 차원에서 대중국 공동 대응기반의 구축을 위하여 남북한간 긴밀한 협력이 필요하다.

뿐만 아니라 기후온난화와 같은 전 지구적 환경문제에 대처하여 환경분야의 남북협력도 그 필요성이 점증하고 있다. 특히 최근 온실가스를 감축하는 풍력 등 환경친화적인 신재생에너지의 개발 등 분야에서 남북 협력이 필요하다는데 남북 간에 공감대가 형성되고 있다. 이러한 상황은 기후변화 대응분야와 관련하여 환경협력의 수요가 남한과 북한 모두에서 크게 증가하고 있는 것으로 해석된다.

환경분야 남북협력은 앞에서 살펴본 필요성과 관련하여 다음과 같은 중요한 의의를 가지고 있다. 첫째, 북한의 환경관리 능력을 배양하고 북한이 직면하고 있는 환경문제 해결에 기여하게 될 것이다. 둘째, 환경협력은 사회-경제-환경을 통합적으로 접근하여 남북경협을 비롯한 교류·협력사업을 보다 환경친화적이고 지속가능한 방식으로 발전시키고 다양한 영역으로 확대시키기 위한 전략적 선택으로서의 의의를 갖는다. 셋째, 환경협력의 활성화를 통해 사회문화교육분야에서 협력을 심화·발전시켜 남북한 관계의 전반에 걸친 신뢰구축 및 평화증진에 시너지 효과가 발휘될 것으로 기대된다. 넷째, 환경협력은 한반도 환경안보를 위한 공동대응의 토대를 구축하여 동북아 환경협력에서 남북협력을 통한 주도적인 지위를 확보하고 지구환경문제에 공동의 대응을 위한 유용한 방책에 해당한다. 다섯째, 장기적으로 통일을 대비하여 한반도 생태공동체

를 구축하고 남북한 공동으로 한반도 전체의 환경관리를 할 수 있는 기반을 형성시키는 유력한 수단될 것이다. 이런 점에서 환경분야에서의 남북협력은 우리민족의 삶의 터전인 한반도, 동북아 지역 나아가 지구 차원의 환경보전과 지속가능발전에 기여하는데 반드시 필요한 요소라는데 의의를 갖고 있다.

(2) 북한의 환경실태

북한의 환경현황에 접근이 사실상 불가능하고 대외적으로 공개된 자료가 희소하여 북한의 환경실태에 대한 정확한 파악은 매우 어려운 실정이다. 본 글에서는 2004년 UNEP에서 발표한 『북한 환경상태보고서 2003』을 주로 참고하고 기타 관련 자료를 활용하여 수질, 대기, 산림, 토양 및 생물다양성 5개 분야에 대한 북한의 환경실태를 개괄적으로 파악하고자 한다.

(가) 수질오염

북한에서는 대부분의 산업폐수와 생활오수가 미처리 상태에서 하천으로 배출되고 있는 실정이다. 예를 들면 평양부근의 12개 공장에서 매일 3만m³의 폐수를 미처리 상태로 직접 배출되고 있다. 주요 수질오염물질은 산업폐수, 생활오수, 그리고 사람 및 가축의 분뇨 등으로 알려져 있다. 평양에 처리량 30만 톤/일의 평천오수처리장 등 하수처리시설이 건설되어 있으나 운영경비, 관리능력, 전력 등의 부족으로 정상적인 가동 되고 있지 못하기 때문이다.

이러한 미처리된 오염물질의 직접 방류로 말미암아 대동강 등 주요 하천의 수질은 환경기준을 초과하고 있으며 매년 악화추세에 있다. 이로 인하여 대동강 하류에서는 부영양화 현상으로 적조현상과 녹조현상

I
II
III
IV
V

이 증가하는 것으로 나타났다. 대동강 지류인 후암천, 합장천, 문진천, 보통강도 오폐수 배출구역을 중심으로 수질오염상태가 심각한 상태이다.

<표 III-12> 계절별 대동강 오염상태(1999~2000년)

항목	겨울(12월)	봄(4월)	여름(7월)	가을(9월)	평균
COD (mg/ℓ)	0.73	2.14	1.33	0.78	1.25
NH4-N (mg/ℓ)	0.20	0.27	0.87	0.08	0.35
Cl (mg/ℓ)	10.0	7.2	8.4	8.4	8.7
대장균(개/ℓ)	68,500	311,666	4,847	2,300	96,828

자료: UNEP(2004), 북한환경실태(2003).

또한 대도시 지역과 함께 산업단지와 탄광지역에서 배출되는 산업폐수로 인해 북한의 하천수질이 악화되고 있다. 특히 중국과의 국경하천인 압록강과 두만강은 북한뿐만 아니라 중국의 공장, 생활, 농업, 광산에서 다량의 오염물질이 배출되고 있다. 압록강의 경우, 주로 중국의 단둥시에서 21만 톤/일, 북한의 신의주에서 10만톤/일의 오폐수가 배출되고 있는데, 중국 단둥시의 3개의 제지공장이 주요 오염원이며 다량의 농약과 비료사용으로 비점오염도 증가추세이다. 북한의 주요오염원은 Cu, Au, Zn를 채굴하는 광산과 시멘트, 펄프 및 비료공장 등이다. 두만강은 중국의 개산톤 화학공장과 제지펄프공장, 북한의 무산광산에서 오염물질이 대량 배출되어 수질오염을 초래한다. 그리고 압록강과 두만강 양변의 경사면에서 유출되고 있는 토사도 하천수질을 악화시키는 요인이 되고 있다.

<표 III-13> 북한 주요 수역의 오염원인 및 수질현황

수역	수질 현황
대동강	<ul style="list-style-type: none"> - 오수, 분뇨 중 절반정도가 정화되지 않은 채 그대로 유입 - 물고기가 죽어 떠오르는 광경 수시 목격 - 봄과 가을에 적조현상과 녹조현상 발생 - 수돗물을 그대로 마신 주민들의 보통 호소
성천강	<ul style="list-style-type: none"> - 함흥의 염료공장, 가죽공장의 폐수와 가정의 생활오수 유입 - 회복불능의 강으로 전락
두만강	<ul style="list-style-type: none"> - 무산탄광, 회령제지공장, 중국 개산툰 펄프공장 등으로부터 탄광폐수, 표백제, 생활오수 유입 - 심각한 수질오염상황 - 수생식물에 심각한 영향초래
압록강	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 혜산, 중강, 만포, 신의주, 중국의 장백, 남강, 집안시, 단둥시 등의 산업폐수와 생활오수 유입 - 식수로 사용하기 곤란한 하천Ⅲ급수 이하의 악화된 수질
연근해안	<ul style="list-style-type: none"> - 동서부의 산업폐수로 연근해안 오염 - 남포시 유색금속제련소의 오염물질로 연안오염 심화 - 원산 앞바다 적조현상 빈발, 어폐류 및 해조류 멸종 - 서해안 간척사업으로 인한 해양오염 - 서해갑문 건설후 폐수역류, 악취발생, 댐상류 평균온도 상승부작용

주: 표의 내용은 1990년대 초중반의 실태이지만 최근까지 북한이 경제사정으로 인해 수질개선과 관련한 투자와 대책을 별로 실시하지 못한 점을 감안하면 현재의 상황은 크게 개선되지 않고 오히려 악화됐을 가능성이 있음.

자료: 정희성, 『북한의 환경문제와 남북환경협력 추진방안』 (1996)을 수정 보완함.

북한 하천의 수질오염은 경제악화에 따른 재원부족으로 인한 환경투자 감소, 환경기술의 낙후 및 관리능력미비, 기존의 도시하수처리시설과 공장폐수시설의 노후화, 처리용량의 한계 및 유명무실한 운영, 오폐수처리시설의 전반적인 미비, 농촌지역의 분뇨의 시비와 농약사용, 비료사용, 다락밭 및 비탈밭 개발로 인한 토사유출 등 비점오염물질 발생, 정수 및 소독시설의 부족 등 복합적인 요인에 의한 것으로 파악되고

I

II

III

IV

V

있다. 수질오염의 악화로 인하여 북한의 음용수 수원지 및 지하수에도 인분과 가축분뇨 등의 유입으로 먹는 물의 안정성이 위협받고 있다. 신의주 수돗물에서 국내 기준치와 비교할 때, 일반세균이 기준치의 60배를 초과했으며 대장균도 검출된 것으로 알려지고 있다. 이러한 원수의 오염악화와 이에 대한 위생처리 부족으로 주민들의 수인성 질병이 자주 발생하는 요인이 되고 있다.

(나) 대기오염

수질오염악화 추세와는 다르게 평양 등 대도시의 분진농도 등 대기오염농도가 1980년대 중반 이래 감소하고 있어 북한의 대기환경은 개선되고 있는 것으로 나타났다. 가장 큰 이유는 대기환경개선을 위한 정책과 투자의 성과라기보다는 에너지부족으로 인해 공장, 기업 등에서 주연료인 석탄 등 에너지소비의 감소에서 기인한 것으로 추정된다. 즉 에너지소비 감소에 따른 오염물질 배출량 감소로 대기오염문제가 여타 환경문제에 비해 상대적으로 심각성 정도가 낮다.

<표 III-14> 대기오염물질 배출량관련 지표 남북비교

	남한(1999)	북한(2000)	남한:북한
GNP	4,007억 달러	168억 달러	23.9:1
인구	46,858천명	22,175천명	2.1:1
에너지소비량	181,363천TOE	15,687천TOE	11.6:1
대기오염물질 배출량	3,709천톤	1,426천톤	2.6:1
배출량/GNP	0.01kg/달러	0.08kg	1:8
1인당 배출량	0.08톤/인	0.06톤/인	1.3:1

자료: 강광규·손기웅, “북한의 환경현황과 환경오염 전망,” 겨레사랑선교회, 김정욱 외, 『북한의 환경현황과 교류협력의 과제』 (2004).

그럼에도 불구하고 평양화력발전소 등 일부 가동되고 있는 공장, 기업 및 주거지역의 보일러에서 미처리된 시커먼 매연이 배출되고 있으며, 저질의 자동차 연료 및 낙후된 차량엔진성능과 배기저감장치의 미부착으로 인해 자동차로부터 SOx, NOx, 미세먼지 등이 배출되고 있는 실정이다. 따라서 북한의 경제가 회복되고 공장 등이 정상으로 가동될 경우, 70%가 넘는 석탄위주의 에너지 소비구조, 낮은 에너지효율, 처리시설미비로 인해 각종 대기오염물질이 대량으로 배출되어 심각한 대기환경문제를 초래할 가능성이 엄존하고 있다.

(다) 산림황폐화

북한의 산림황폐화 면적은 160만ha에 달하는 것으로 추정되며 북한이 당면한 심각한 환경문제 가운데 하나이다. 산림황폐화는 식량난으로 산림을 다락밭과 비탈밭으로 개간에 따른 산지 훼손, 그리고 에너지난으로 땔감수요가 증가하면서 임산연료의 과도한 채취, 외화획득을 위한 과잉벌채 등의 요인에서 기인한다. 이와 함께 집중호우와 가뭄, 산림병충해의 증가, 산불, 산사태 등 자연재해도 산림황폐화의 요인으로 작용하고 있다.

그런데 산림황폐화는 홍수와 가뭄 피해의 완충역할을 산림이 충분히 수행하지 못한 결과를 초래하여 농업생산성의 저하, 집중호우시 토사유출로 인한 경작지 유실 심화, 저수량 감소로 관개 및 발전 기능 약화를 초래하고 있다. 그리고 농업과 전력의 생산성 악화는 다시 식량난, 에너지난을 가중시키면서 산림황폐화를 야기하여 북한의 목재자원, 거주지의 감소, 대기 및 수문 통제기능 약화, 생물종의 감소 등의 악순환을 초래하고 북한의 사회경제발전에 주요한 장애요인이 되고 있는 실정이다.

I
II
III
IV
V

<표 III-15> 북한 산림면적의 변화 추이

발표년도	산림면적(km ²)	자료원	비고
1910	87,632	조선임적조사자료	조선임야분포도
1942	93,430	1948년 한국은행 조선경제연보	북위38° 이북
1970	97,926	중국 '조선주요기상대점자료'	북한 발표자료 인용
1993	82,113	북한환경상태보고서 2003	UNEP(2004)
1996	82,010	북한환경상태보고서 2003	UNEP(2004)
1997	81,830	북한환경상태보고서 2003	UNEP(2004)

자료: 박동균, “지속가능한 산림자원 전략,” 강광규 편, 『남북환경포럼 2005』 (2005).

(라) 토양황폐화

토양황폐화는 홍수와 가뭄 등 자연적인 요인주요 원인에 의해 토양이 황폐화되고 있다. 특히 산림황폐화로 인하여 다락밭과 비탈밭의 토양유실로 기존의 농경지마저 매몰되어 황폐화 되고 있는 등 북한에서 산림 황폐화와 토양황폐화는 상호 밀접한 관련을 지니고 있다. 또한 과도하게 화학비료를 사용하는 인위적인 요인으로 인한 토양산성화도 토양황폐화의 주요 요인으로 지목된다. 그리고 도시지역에서 배출되는 쓰레기와 하수처리 후 발생하는 슬러지의 비료사용으로 인한 2차 토양오염도 토양황폐화 원인이 되고 있다. 이러한 전반적인 토양황폐화로 인하여 북한의 평균 토지생산력이 남한이 절반수준에 불과한 실정이다.

(마) 생물다양성 감소

북한지역에는 총 8,875종의 식물, 척추동물 1,431종이 서식하고 있는 것으로 보고되고 있다. 이 가운데 아시아 지역 멸종직전종의 10% 가량 서식하고 있는데, 멸종위기종은 10개, 위급종은 42개, 희귀종은 76개, 개체감소종은 26개가 서식하는 것으로 파악되었다. 북한에서도 천연기

념물을 지정하여 보호하고 있는데 현재까지 동물 102건, 식물 210건 등 총 467건이 지정되어 있다. 하지만 산림황폐화, 토양황폐화, 하천범람 등의 요인으로 인한 서식지파괴와 생태계의 변화를 가져와 멸종위기종의 생존이 위협받고 있으며 생물다양성이 감소 또는 훼손되고 있다.

(3) 남북교류·협력 현황

환경분야의 남북교류·협력은 크게 정부 차원의 직접 교류·협력, 남북경협 북한 경제특구 환경관리 교류·협력, 민간 차원의 직접 교류·협력, 정부 또는 민간 차원의 국제기구 또는 국제회의를 통한 간접교류 또는 접촉 등 네 가지 방식으로 구분된다.

(가) 정부차원의 직접 교류·협력

정부차원의 직접 교류·협력은 중앙정부와 지자체의 교류·협력으로 구분된다. 중앙정부차원의 직접 교류·협력은 1992년 발효된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」 제16조에 “남과 북은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.”라고 규정하여 남북 정부간 환경협력 의사에 관한 최초의 합의를 이룬데서 그 출발점을 찾을 수 있다. 2000년 6월 15일 남북정상회담에서 합의된 「남북공동선언」과 2007년 10월 4일 남북정상회담에서 합의한 「남북관계 발전과 평화번영 선언」에서 환경분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나가기로 합의하여 환경협력에 대한 정부간 협력 의사를 다시 한번 확인하였다. 이렇듯 정부간 합의문 형식으로는 환경 분야에서 교류·협력에 합의했으나 북측의 소극적인 태도, 남북교류·협력의 우선순위에서 뒤로 밀리면서 정부 담당부처 차원의 직

I
II
III
IV
V

접 교류·협력사업은 추진되지 못하고 있다.

다만 1999년부터 정부는 수목연구회라는 민간단체를 통해 대행하는 방식으로 그리고 2002년 강원도가 참여하여 북한과 솔잎혹파리 피해 확산방지를 위한 공동방제사업을 진행하였다. 그리고 환경부는 2004년부터 한국환경정책·평가연구원에 위탁하여 매년 개최되는 ‘동북아 지역 월경성 환경영향평가 교육 워크숍 사업’을 통해 북한의 국토환경보호 호성 관계자를 초청하여 교류·협력 진행하고 있다.

지자체차원의 환경협력은 강원도에서 2001년부터 추진해온 금강산 산림병충해 공동방제사업이 대표적이다. 강원도는 그동안 금강산 산림병충해 방제약품, 기자재, 농민기술강습소 운영물품(냉온풍기, 미니버스) 등을 지원하는 협력사업을 추진해 왔다. 예를 들면 금강산 지역을 대상으로 2001년부터 8,000ha에 솔잎혹파리 방제사업, 2003년부터는 4000ha에 잣나무넓적잎벌레 방제사업을 각각 진행하고 있다. 강원도는 향후에도 매년 금강산 지역에서 솔잎혹파리 1,500ha, 잣나무넓적잎벌 1,000ha 정도를 방제하는 교류·협력사업을 추진할 계획이다.

(나) 남북경협 북한경제특구 환경관리 교류·협력

2000년대 들어 남북경협을 통해 건설 운영되고 있는 금강산관광지구와 개성공업지구의 환경보전을 위한 경제특구 환경관리차원에서 북한의 관련 당국과 남한의 개발사업자 간에 환경분야 교류·협력사업이 추진 중이다. 먼저 개성공업지구에 대하여 한국토지공사와 현대아산(주)은 북한과 협의하여 “남북경제협력추진위원회 8차 회의 합의문”에 따라 개성공업지구의 환경친화적인 부지조성에 관한 『개성공업지구 공장구역 1단계 조성사업 환경보호계획』을 2006년 말에 수립하였다. 그리고 남측과 북측 관계기관 간의 상호협의를 통해 2006년 11월에 개성공



업지구 환경보전에 관한 하위규정인 『개성공업지구 환경보호규정』을 제정하여 환경관리에 대한 법적근거를 마련하였다. 하지만 대규모 개발 사업임에도 불구하고 관련법규의 미비와 남북경협이라는 특수성 때문에 환경영향평가가 실시되지 않았고, 부지조정이 완료된 후에야 환경보호계획이 수립되는 등 환경관리 교류·협력이 일부에서만 진행되고 있다. 그리고 『개성공업지구 환경보호규정』은 시행령 수준의 일반적인 내용으로 구체적인 시행세칙의 제정하여 시행하기 남북한간의 더욱 긴밀한 교류·협력이 추진될 필요가 있다.

금강산관광지구의 경우, 북한 금강산관광총공사와 현대아산(주)은 1999년 7월 30일 『금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서』를 체결하고 금강산 관광객 등이 준수해야 할 자연환경보호 사항에 관한 규정시행, 환경보호계획은 남한의 사업자인 현대아산(주)이 금강산관광지구의 환경상태에 대한 조사를 기초로 작성하여 2006년 11월에 북한정부에 제출하였다. 『금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서』는 ‘쓰레기 버리기 말기’, ‘관광시설 손상금지’ 등 일상적인 생활규범수준의 관리내용으로 구성되어 있다.

이처럼 남한의 개발운영사업자와 북한 담당기관 간의 협의를 통해 남북경협 경제특구 환경관리를 위한 환경보호계획을 수립하고 환경보호 하위규정을 제정하여 시행하고 있는 것은 환경 분야 남북 직접 교류·협력의 실질적인 성과로 평가된다. 즉 비록 경제특구라는 한정된 지역이지만 북한지역에 남측의 환경관리 정책과 제도를 부분적으로 북측에 이전하여 북한지역 환경보전을 위한 기반을 구축한 것이다.

I
II
III
IV
V

(다) 민간차원의 직접 교류·협력

민간차원의 직접 교류·협력은 국내 민간단체가 주관하는 환경회의 참가 또는 개인차원의 학술 및 연구조사사업과 조림사업 등이 추진되었다. 먼저 1999년부터 현재까지 민간단체인 '평화의 숲'은 지속적으로 북한지역에 조림을 위한 종자와 묘목, 비료, 농약, 관련 생산시설, 경운기, 트랙터 등 농업장비 및 기자재를 지원하는 사업을 전개해 왔다. 특히 묘목지원 및 양묘장 조성사업으로 북한의 고성군 금강산 인근에 양묘용 온실(150평)과 온실공급용 태양광 발전설비(4KW급)를 건설 운영중이며, 노지에 양묘사업관련 기술을 전수했다. 또 다른 민간단체인 동북아산림포럼은 2001년부터 2003년까지 동북아산림포럼은 UNDP를 통해 미화 35만 달러를 지원하여 북한에 양묘장 2개소를 복구하는 협력사업을 진행했다. 2006년 4월 민화협 주관으로 남북공동나무심기행사가 개성에서 개최되는 등 조림분야에서 민간단체의 활발한 교류·협력사업이 추진되고 있다.

한편 2002년 말, 환경운동연합과 북한 당국자간에 환경협력을 추진하는 합의문을 체결했으나 실제로는 추진되지는 못했다. 또한 통일부는 2005년부터 민간단체를 통해 인도적인 지원차원에서 오수처리장 건설, 정수시설개발 등 북한의 수질개선사업 및 음용수 개선사업을 추진해 왔다. 그리고 2007년 한국환경정책·평가연구원과 환경관리공단은 북한의 국토환경보호성과 황사관측설비제공을 포함한 황사공동연구, 환경도서제공 등에 관한 교류·협력사업을 추진하고 있다.

이처럼 민간차원에서 직접 진행하고 있는 환경분야 남북교류·협력은 북한의 황폐화된 산림복구를 위한 조림사업 위주로 진행되고 있는 것으로 평가된다.

(라) 국제기구, 국제회의 또는 제3국을 통한 간접 교류·협력 또는 접촉

남북관계의 특수성으로 인하여 정부 또는 민간차원의 직접적인 교류·협력이 어려운 현실을 타개하고 교류·협력의 추진을 위한 수단으로서 1990년대 들어 국제기구, 국제회의 또는 제3국을 통한 간접 교류·협력 또는 접촉이 추진되었다.

1995년 남북한을 포함한 8개국과 UNDP가 주관한 ‘환경과 개발에 관한 동아시아 학자회의’와 1995년 IUCN과 아시아태평양경제사회이사회가 공동주관한 ‘국립공원 및 자연보전지역 동아시아지역회의’에서 남북한 환경전문가의 만남과 간접적인 교류가 이러한 예에 속한다. 또한 유네스코 한국위원회는 유네스코 동북아 생물권보전지역 네트워크(East Asian Biosphere Reserve Network)를 통해 북한의 ‘인간과 생물권계획(MAB)’ 민족위원회를 지원하여 『금강산의 생물다양성』(2003년)과 북한의 자연보호지역과 주요자연보호구 동식물을 소개하는 『우리나라 자연보호지역』(2006년)과 『우리나라 주요 자연보호구 동식물 목록』(2006년)을 발간하는 협력사업을 하였다.

정부 당국자 및 공공연구기관간의 간접교류·협력 또는 접촉은 주로 한·중·일 3국 환경장관회의(TEMM), 동북아환경협력고위급회의(NEASPEC), 북서태평양보전실천계획(NOWPAP), 두만강개발계획환경동전략(Tumen-Net), 동아시아해양회의(PEMSEA) 등 동북아 및 동아시아 환경협력 메커니즘 또는 활동 참여를 통해 전개되어 왔다.

먼저 UNEP가 주관하는 북서태평양보전실천계획(NOWPAP)의 사전조정 과정인 실무협의회 회의에서 1991년과 1992년에 외교통상부와 해양수산부는 북한과 ‘동해’명칭에서 일본에 입장에 반박하는 공동보조



를 취하는 등 1990년대 들어 환경분야 남북협력의 물꼬를 텃다. 하지만 NOWPAP이 공식으로 발족한 1994년 제1차 정부간 회의부터 북한이 참가하지 않고 있기 때문에 교류와 접촉이 거의 진행되지 못했다. 그 이유는 현재 NOWPAP은 자발적 참여에 의한 연구중심 활동으로 참가국에 지원하는 사업의 부재로 북한에 지원될 수 있는 재원이 없고, 참가국이 지불해야 하는 의무분담금에 재정적 부담으로 작용하여 불참한 것으로 판단된다.

환경부는 2003년 제5차 한·중·일 3국 환경장관회의(TEMM)에서 황사특별회의에 초청된 북한대표와 동북아 황사문제에 대한 공동대응을 논의한 바 있다. 이 회의에 북한은 국토환경보호성 국장이 참여하여 북한의 황사문제와 황사문제에 대한 북한의 입장을 표명하였다. 황사대응문제가 TEMM의 주요 의제 다루어지고 있지만 구체적인 사업이 부재하여 남북한 간의 만남은 황사대응을 위한 TEMM 차원 또는 남북한 양자간 협력으로 발전되지 못하고 단발성 만남에 그치고 말았다.

또한 외교통상부와 환경부는 동북아환경협력고위급회의(NEASPEC)에서 동북아환경협력에 대한 북한 당국자와 접촉을 해 왔으나 북한이 불참하는 경우가 많아 구체적인 협력사업에 관한 논의는 진행되지 못했다. 왜냐하면 2007년까지 북한의 회의에 참석은 이어져 왔으나 NEASPEC 회의개최지가 일본이나 한국인 경우에는 예외 없이 불참하여 교류가 중단됐기 때문이다.

한편 해양수산부와 한국해양수산개발원 등 관련 연구기관은 1996년부터 '동아시아해양회의(PEMSEA)'라는 협력메커니즘에 참여하여 하구역 네트워크에 참여한 북한과 해양보전 및 하구역 환경관리에 관한 교류·협력사업을 진행하고 있다. 북한은 동아시아해양회의 하구역 네트워크인 북한 남포시의 하구역 관리방안, 해양 및 하구역 환경관리 능

력배양을 위한 교육훈련 등에 PEMSEA로부터 기술적·재정적 지원을 받아 PEMSEA 협력사업에 참가하면서 남과 북의 관련 부처 및 연구기관간의 교류가 지속되고 있다. 비록 간접적인 교류이지만 지속적인 교류를 통해 PEMSEA의 하구역 환경관리 협력프로그램과 활동에서 남북간에 일정한 신뢰와 협력관계가 구축된 것으로 평가된다.

두만강지역개발계획(TRADP)의 환경분야 사업에서 남북한은 1995년부터 1997년까지 중국, 일본, 몽골과 공동으로 두만강유역의 개발과 환경보전에 관한 “두만강 경제개발지역 및 동북아 환경원칙에 관한 양해각서”를 채택하고, 이를 토대로 1997년부터 1998년까지 환경행동계획을 작성하는 과정에서 남북한은 두만강지역 환경보전에 관해 논의한 바 있다. 특히 남한과 북한이 함께 참여한 “양해각서”에는 두만강개발 사업에 대한 환경영향평가 수행, 환경오염저감계획 작성, 환경법률 및 제도개선 등을 담고 있는 동북아에서 최초의 다자간 환경합의문이다. “양해각서”에 기초하여 북한은 환경행동계획 수립을 위한 회의에서 기술적·재정적 지원을 기대하고 두만강지역의 생물다양성보전, 수질개선, 무산철광 환경개선, 나진지역 생태관광 등의 사업을 제안하기도 하였다. 하지만 2000년에 북한이 제안한 사업에 대해 재정적·기술적 지원을 받지 못했고, 북한에 실질적인 기술적·재정적 지원이 되지 않는 환경오염 실태조사를 포함한 두만강 환경개선을 위한 “전략행동계획” 수립사업에는 불참하였다.

위와 같이 동아시아 및 동북아 지역의 환경협력 메커니즘 및 활동에서 남한과 북한의 간접적인 교류와 접촉은 남북 환경협력을 촉진하는 유의미한 성과를 얻지 못한 것으로 평가된다. 그 이유는 첫째, 북한의 태도와 관련된 것으로 재정적·기술적 지원을 얻을 수 없는 메커니즘 혹은 활동에는 소극적이거나 불참하여 간접적인 교류와 접촉조차



PEMSEA와 NEASPEC을 제대로 이루어지지 않고 있기 때문이다. 둘째, 다자간 협력틀에서 간접적인 교류와 접촉이라는 구조적인 한계도 남북 양자간의 직접적인 환경협력으로 발전을 가로막는 장애요인으로 작용하고 있다.

한편 통일부와 환경부는 2006년에 UNEP의 ‘북한환경개선 16개시범사업’에 참여사업으로 UNEP의 국제신탁기금에 40억원의 신탁기금을 조성하여 출연하기로 결정하고 한-UNEP간 ‘북한환경시범사업협정서’ 체결을 논의하고 있으나, “북핵문제”와 “UNDP 자금유용의혹” 등의 문제로 인하여 협력사업 추진절차가 잠정적으로 중단한 상태이다.

(4) 기존 협력사업 평가 및 환경분야 남북협력 SWOP 분석

(가) 기존 협력사업 평가

먼저 정부간 직접적인 교류·협력사업은 북한의 소극적인 태도와 정치·안보적인 이유로 형식적인 선언수준에 머물러 있으며 실제사업은 진행되지 않고 있다. 정부, 지자체, 민간차원에서 남북간에 가장 활발하게 진행되어온 교류·협력분야는 조림 및 산림병해충해 방지사업으로 파악되고 있으며, 이는 북한의 긴급한 수요와 일치했기 때문에 교류·협력사업이 지속적으로 진행된 것으로 평가된다.

제3국, 국제기구 및 국제회의를 통한 교류·협력사업은 북한과의 간접적인 교류·협력의 창구로 활용가치는 있는 것으로 보인다. 하지만 북한이 기술과 자금 지원과 같은 북한에게 주어지는 실질적으로 이득여부를 기준으로 참가하고 있기 때문에 지속성과 실시구조가 취약하고 남북간 직접적인 협력사업으로 발전하는데 적지 않은 장애요인을 지니고 있다. 남북경협 경제특구 환경관리에 관한 환경협력사업은 환경정책 및 제도를 북한에 전파하는 성과를 나타내고 있으며, 경제협력과 결합된

환경협력의 가능성이 확인되고 있다.

결론적으로 남북간 환경협력은 민간차원 또는 경제분야 협력과 결합된 형태로 일부 진행되고 있으나, 정부와 민간차원에서 오폐수처리장 건설 등 환경인프라 구축, 환경연구기반형성 및 능력개발, 매체별 환경개선사업 등에 관한 본격적인 교류·협력사업은 아직 추진되지 못하고 있는 실정이다.

(나) 환경분야 남북협력 SWOT 분석

환경분야 남북협력은 남한과 북한뿐만 아니라 국제여건에서 촉진요인과 장애요인이 존재하고 있다. 여기에서는 남한, 북한 및 국제 3가지 영역에서 존재하고 있는 환경 분야 남북협력에 영향을 미치는 제반요인을 강점, 약점, 기회, 위협의 4가지 측면에서 SWOT 분석하였다. SWOT에 대한 분석결과는 아래와 같이 정리할 수 있다(<표 III-16> 참조).

<표 III-16>에서 확인되듯이 전체적으로 환경 분야 남북협력을 촉진하는 강점과 기회요인이 장애요인으로 분류되는 약점과 위협요인에 비해 상대적으로 우세한 것으로 평가된다. 남한은 남북협력의 여건과 적극적인 의지를 갖고 있으며 국제적으로도 활용 가능한 다양한 협력의 기회와 채널이 있는 것으로 보인다. 특히 남한의 환경기술과 자금을 바탕으로 신재생에너지 분야와 같은 환경협력을 통해 경제적 효과를 얻을 수 있는 환경-경제 통합협력의 기회가 약점과 위협요인을 극복하고 환경협력을 촉진하는 주요한 요인이 될 것으로 평가된다.

I
II
III
IV
V

<표 III-16> 환경분야 남북협력 SWOT 분석

	강 점	약 점
남 측 요 인	<ul style="list-style-type: none"> - 선진 환경정책 경험 보유 - 환경연구기반 및 능력 보유 - 북측수요 사후처리 환경기술/장비 보유 - 개도국 맞춤형 환경협력경험 활용 - 남북교류협력 활성화와 다양화 진전 - 국제기구와의 공조체제 유지 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제/개발 위주의 남북교류협력 추진 - 환경 분야 교류협력 순위 상대적 열위 - 환경협력 제도 및 조직 기반 취약 - 환경협력 재원조달의 어려움 - 북한의 환경협력 수요정보 부재 - 북한과의 환경협력 경험 미흡
북 측 요 인	<ul style="list-style-type: none"> - 협력과정에서 언어, 문화적 제약 낮음 - 최고의사결정권자 결정으로 협력 가능 - 미지상태인 북한환경에 대한 관심 높음 - 다양한 분야와 형태의 협력가능성 존재 	<ul style="list-style-type: none"> - 환경보호 및 협력필요성 인식부족 - 환경협력에 필요한 사회기초시설 미비 - 환경협력 제도, 조직 등 여건 취약 - 환경분야 교류협력 순위 상대적 열위 - 환경협력 주체의 의사결정권 부재
국 제 요 인	<ul style="list-style-type: none"> - UNEP 등 북한환경협력 경험 보유 - 환경관련 국제기구 비정치적 접근가능 - 선진국 경험 전수기회 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 국제금융기구의 환경협력 참여 소극적 - 해외차관 및 양허성 자금 활용 한계 - 전략물자규정으로 협력분야 제한
	기 회	위 협
남 측 요 인	<ul style="list-style-type: none"> - 개성공단 등 환경협력의 기회 증대 - 남북관계의 유용한 수단으로 활용 - 남한 민간단체의 환경협력추진 움직임 - 환경협력의 필요성에 대한 인식 증대 - 행사문제 등 남북공동대응 필요성 증대 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부성격별 대북정책변화 가능성 존재 - 환경협력 정책 및 재정운용의 제한성 - 비영리성 환경협력 민간부문 참여 한계 - 협력반대 또는 우려 여론 상존
북 측 요 인	<ul style="list-style-type: none"> - 경제건설 차원의 해외원조 필요성 증대 - 남북간, 다자간 협력 가능성 증대 - 행사 등 북한정부 환경 분야 관심증대 - 환경협력의 경제적 효과에 대한 인식 * 에너지 효율, 조림 등 생태복원 	<ul style="list-style-type: none"> - 환경실태조사 및 정보제공 비협조 - 물자/자금 획득 추구로 협력 제약 - 협력효과 모니터링 제약으로 신뢰미흡 - 정치/안보 요인의 불안정성 상존 - 남북관계의 불안정성 상존
국 제 요 인	<ul style="list-style-type: none"> - 국제사회 환경보호강화로 기회 증가 * 기후변화교토협약 CDM 사업 등 - 동북아환경문제 공동대응 필요성 증대 * 행사, 장거리대기오염 대응사업 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 북핵문제 및 북미관계 불안정성 상존 - 서구선진국 북한진출 시 경쟁력 취약

자료: 홍순직, “남북한 경제공동체 형성과 단계별 환경협력방안,” 『남북환경포럼 2002 자료집』 (2002)의 내용을 수정 보완함.

나. 남북 환경협력의 발전방향

(1) 목표, 원칙 및 추진기조

(가) 비전과 목표

위에서 남북 환경협력의 필요성 및 의의, 북한환경실태, 환경분야 남북협력의 현황 및 SWOP에 대한 분석하였다. 남북간의 환경협력은 매우 미미한 단계에 머물러 있으며, 북한의 환경실태와 제반여건의 변화 추이를 고려할 때 더 이상 지체할 수 없는 협력과제임이 확인되었다. 북한지역의 환경개선을 위한 남북협력은 북한지역의 환경개선뿐만 아니라 한반도 전체의 지속가능성을 보장하는 주요 수단이자 채널로서의 역할을 하게 될 것이다. 이러한 점에서 남북 환경협력의 전략적 비전은 통일을 대비하여 중장기적 관점에서 우리 민족 전체의 지속가능발전을 보장할 수 있도록 한반도 전체의 환경보전과 생태환경공동체를 단계적으로 구축하는데 두어야 할 것이다.

이러한 전략적 비전을 달성하기 위해서는 환경 분야 남북협력이 추진해야 핵심목표는 첫째, 북한의 환경관리 능력 강화, 둘째, 북한의 환경개선 및 생태환경의 복원, 둘째, 북한 환경관리의 역량 강화, 셋째, 남북 공동 환경관리 시스템 구축, 넷째, 환경과 경제의 상생, 다섯째, 동북아 환경문제의 공동 대응 등 5 가지로 설정될 필요가 있다.

(나) 기본원칙 및 추진기조

앞에서 제시한 전략적 비전과 추진목표를 달성하기 위한 남북 환경협력의 기본원칙과 추진기조는 다음과 같이 설정되어야 한다.

첫째, “수요에 근거한 접근(need-based approach)”으로서 남북 환경협력의 기본적인 방향은 먼저 환경협력의 실행가능성과 지속성을 고

I

II

III

IV

V

려하여 북한의 적극적 협력의지가 있는 협력수요에 근거하여 추진되어야 한다. 그리고 북한이 요구하는 협력분야에 대하여 남과 북 모두의 실행가능성과 지속성을 분석하여 추진할 필요가 있다.

둘째, “목표지향적 접근(target-oriented approach)”으로서 남북 환경협력은 앞에서 제시한 목표를 달성하기 위한 추진과제 및 주요 사업을 설정하여 추진됨으로서 북한에게 협력을 통해 얻게 될 성과를 구체적으로 제시하여 북한의 적극적인 참여를 유도하고 구체적인 성과를 달성해야 한다.

셋째, “상생적 접근(win-win approach)”으로서 북한의 경제개발 및 남북경협과 북한 환경악화 간의 연계를 차단하고 환경친화적 남북교류·협력과 환경협력을 통합적 시각에서 추진할 필요가 있다. 예를 들면 청정기술의 지원으로 산업시설의 에너지 효율을 제고하여, 에너지 사용량 절감을 통한 북한 에너지난 경감, 기업체 에너지소비 비용 절감, 에너지 소모감소로 대기오염배출량을 절감하는 경제효과와 환경효과가 동시에 얻을 수 있는 분야를 우선 발굴하여 추진해야 할 것이다. 이러한 협력원칙과 추진방향은 남북교류·협력에서 환경협력의 우선순위를 끌어올리고 경제협력 등 각 분야에서 추진되고 있는 각종 남북교류·협력의 조정과 상호 선순환적 연계추진을 가능성과 기회를 제공하게 된다.

넷째, “선택과 집중을 통한 접근(selection-concentration approach)”으로서 북한이 당면하고 있는 가장 시급하고 중요한 환경문제를 해결하는 차원에서 추진되는 것이 필요하다. 즉 북한이 당면하고 있고 시급히 해결해야 할 주요 환경문제와 환경개선 효과에 대한 분석에 근거하여 협력성고를 단기간에 얻어 성공사례를 만들 수 있는 사업부터 우선적으로 선택하여 추진되어야 한다. 왜냐하면 여타 분야와 마찬가지로 환경 분야의 남북협력도 성공사례를 통해 남북간의 상호신뢰의 구축이 교류·협



력을 확대해 나가는데 무엇보다도 중요한 전제조건이기 때문이다.

다섯째, “단계적 접근(step-by-step approach)”으로서 환경협력의 목표를 단기간에 달성하기 힘들다는 특성과 남북관계의 특수성을 감안하여 중장기적 관점에서 단계별 목표와 중점과제를 정하여 추진될 필요가 있다.

여섯째, “능력건설을 통한 접근(capacity building approach)”으로서 북한의 환경관리능력을 실질적으로 배양하는데 도움이 되는 협력사업이 추진되어야 한다. 설비, 기술, 자금, 인력 등 북한지역의 환경관리능력은 남북협력의 사업성공에 직접적인 영향을 미치는 주요한 요소이다. 따라서 환경인프라 설치, 환경연구기반 조성 및 인적 환경관리능력 배양을 위한 설비지원과 교육훈련 사업이 체계적으로 시행될 필요가 있다. 동시에 남북경협 경제특구, 북한의 환경영향평가제도 등을 대상으로 남측의 선진적인 환경정책과 제도를 전파하여, 이 분야와 관련된 북한의 환경관리능력을 제고해야 한다.

일곱째, “보전과 복원의 통합적 접근(protection-recovery integrated approach)”으로서 환경협력의 범위를 북한지역에서 신규로 발생하는 환경오염 또는 생태환경파괴를 방지하는 협력뿐만 아니라 이미 파괴되고 오염된 북한의 생태환경을 복원하는 협력사업도 통합적으로 추진되어야 한다. 왜냐하면 현재 북한이 당면하고 있는 가장 시급히 해결해야 할 환경문제는 바로 황폐화되어 있는 산림과 토양의 복원이기 때문이다.

여덟째, “지역/지구차원의 접근(regional/global level approach)”으로서 황사 등 동북아 환경문제와 지구차원의 환경문제에 함께 피해를 받고 있는 남과 북이 공동으로 대응하는 협력사업이 추진될 필요가 있다.

I
II
III
IV
V

(2) 단계별 추진 방향

북한지역의 환경개선을 위한 지원협력은 통일이후 한반도 전체의 환경보전을 위한 비용의 사전투자라는 점에서 우리 자신의 필수적인 정책 과제 가운데 하나이다. 즉 환경분야 남북협력은 북한지역 환경상태를 보전/복원하고 경제개발의 환경악영향을 차단하여 한반도 전체의 지속 가능한 발전을 보장하는 주요한 요소로서 작용을 하게 될 것이다. 하지만 주지하다시피 남북 환경협력은 사실상 불모지 상태로 남아 있다. 그리고 당면 환경문제, 협력수요, 그리고 사회경제 및 정치적 상황 등 남북협력의 추진여건에 있어서 남한과 북한 사이에 적지 않은 차이와 장애요소가 가로 놓여 있다. 이는 환경협력의 필요성이 확인되고 있음에도 불구하고 현재의 여건이 여러 가지 환경협력사업을 일시에 전면화하기가 쉽지 않은 상황임을 의미한다.

따라서 중장기적인 관점에서 남북관계의 발전과 경협 등 여타 분야의 남북협력이 진전되는 상황을 고려하고 나아가 통일을 대비하여 단계적 추진전략과 협력과제를 수립하여 환경협력을 추진해야 할 것이다. 이러한 관점에서 협력기반 조성기(제 1단계, 2008~2010), 확대발전 및 환경공동체 구축기(제 2단계, 2011~2015)의 남북 환경협력 단계별 추진 전략을 수립하여 추진해 나가야 한다.

(가) 협력기반 조성기(제 1단계, 2008~2010) 추진 전략

제 1단계 추진전략으로는 사실상 불모지 상태에 있는 환경협력 분야를 개척하기 위한 협력의 여건과 기반 조성에 전략적 목표를 두어야 할 것이다. 협력의 여건과 기반은 남한과 북한, 그리고 국제의 다양한 측면과 영역에서 조성되어야 한다.

먼저 국내에서 관련부처 및 기관, 전문가, 그리고 국민들 사이에 환경

협력의 필요성과 협력방안에 대한 공감대를 형성하고 인식을 공유하는 노력과 절차가 일차적으로 있어야 한다. 이를 통해 남북 환경협력의 기본적인 추진동력인 국민적 합의와 지지를 얻어내는 것이 중요하다. 즉 환경 협력을 남북교류·협력의 주요한 의제로 만드는 ‘환경협력 의제화’ 과정이 필요하다. 여기에는 북한의 환경문제와 환경실태에 대한 인식수준을 제고하기 위한 다양한 형태의 교류·협력활동도 포함되어야 할 것이다.

다음으로 북한의 환경실태와 환경협력 수요 및 여건을 고려하여 통일부와 환경부 등 관련부처의 협의를 통해 ‘남북 환경협력 중장기종합계획’ 또는 ‘남북 지속가능발전 중장기종합계획’을 수립하여 체계적으로 협력사업을 추진할 수 있는 근거를 갖추어야 한다. 이러한 종합계획은 ‘남북 환경협력기본계획(Master Plan)’의 위상으로서 협력사업을 지속적으로 추진하는 지침서 또한 가이드 역할을 하게 될 것이다.

이와 함께 협력기반 조성을 위한 주요 사업으로서 협력사업을 추진할 국내의 조직체계 및 제도의 정비와 강화가 이루어질 필요가 있다. 현재 남북 환경협력을 담당하는 주요부서는 통일부 지원협력팀과 환경부 정책총괄과, 그리고 통일부 개성공단사업지원단으로 구성되어 있다. 통일부 지원협력팀은 주로 민간단체가 수행하는 환경분야 인도적 사업에 대한 지원업무를 수행하고 있으며, 환경부 정책총괄과는 남북경협과정에서 제기되는 환경현안에 대한 부처의 검토의견을 제시하는 역할을 담당하고 있다. 한편 개성공단사업지원단은 주로 개성공단관리위원회의 개성공단의 환경관리에 관한 업무를 지원하는 역할을 하고 있다. 담당부서의 명칭이나 업무내용에서 알 수 있듯이 이들 3개 관련 부서는 환경협력사업 또는 남북협력 사업만을 수행하는 부서가 아니다. 이처럼 정부 내에 전담하는 부서가 없다는 사실은 남북 환경협력을 추진하고 있는 조직체계는 매우 취약하다는 것을 의미한다.



그런데 최근 경협 등 남북교류·협력의 진전에 맞추어 취약한 환경협력 추진체계의 조직과 인적역량을 보완 강화해야 한다는 목소리가 제기되고 있다. 그 이유는 남북경협을 통해 개발되고 있는 경제특구의 투자와 개발이 확대되면서 현재 남북 환경협력의 주요 분야인 남북경협 북한경제특구 환경관리 교류·협력사업이 대폭 확대되고 있기 때문이다. 즉 개성공업지구, 금강산관광지구와 같이 대형 개발사업이 확충되는 등 확대되고 남북경협사업에 대한 환경관리 업무는 현재 담당부서의 조직과 인적역량으로는 감당할 수 있는 범위를 이미 넘어서고 있는 것이다. 특히 2007년 10월 4일 남북정상회담에서 합의한 『남북관계 발전과 평화번영 선언』에 따라 해주 등 지역에서 진행될 남북경협사업을 예상할 때 이러한 상황은 더욱 심해질 것으로 판단된다.

이러한 상황진전에 대응하고 ‘남북 환경협력기본계획’을 체계적으로 수행할 수 있도록 조직체계를 강화하기 위해서는 무엇보다도 통일부 내에 환경협력사업을 담당하는 전담부서의 신설이 필요하다. 그 이유는 민간단체가 수행하는 인도적 지원사업의 담당 부서가 환경협력을 담당하는 현재 통일부의 업무추진체계는 본래의 의도와는 상관없이 사실상 협력사업을 구조적으로 제한하는 역기능을 낳고 있기 때문이다. 즉 환경협력사업을 인도적 지원사업을 담당하는 부서에서 담당할 결과, 정작 환경협력사업의 핵심인 환경인프라 건설사업은 인도적 사업이 아니라는 이유로 제외되거나 경제협력 담당부서로 이관되는 경우가 발생하고 있다. 그리고 경제협력을 담당하는 부서에서도 환경분야 협력사업이라는 이유로 배제되거나 지원협력팀으로 다시 반송된다.

이러한 통일부 내의 조직체계의 구조적 문제를 해결하는 방안으로서는 환경협력사업의 성격에 따라 담당부서를 2원화 또는 다원화해야 할 것이다. 기실 환경사업은 인도적 지원성격을 지니고 있는 것도 있지만

환경인프라 건설사업 등 상당수의 경우는 경제협력성격을 지니고 있다. 따라서 환경협력을 인도적 성격과 경제협력성격으로 2원화하여 인도적 성격의 사업은 기존의 지원협력팀에서 계속해서 담당하고, 통일부 경제협력본부 산하 남북기반협력팀에 환경협력 업무를 신설하여 경제적 성격의 사업을 담당케 하는 방안을 모색해야 할 것이다. 그러나 환경협력이 경제협력과 밀접한 관련이 있고, 향후 남북교류·협력이 경협 중심으로 확대되고 있는 추세를 감안할 때, 환경 분야의 남북협력 업무를 전담·총괄하는 “(가칭)남북환경협력팀”을 남북경제협력본부에 설치하는 것을 적극 도입해야 할 것이다. 여기에서 남북 환경협력 업무를 총괄하되, 전문적이고 세부적인 것은 환경부의 협조를 얻어야 할 것이다.

환경협력을 추진할 조직체계의 보완 강화와 더불어 국내의 관련 법규와 제도를 개정 보완하여 남북 환경협력을 뒷받침하는 법적, 제도적 장치가 마련되어야 한다. 법적 제도적 장치는 크게 두 가지 부분에서 마련될 필요가 있다. 첫째, 북한이 환경개선을 위한 남북협력사업을 법적으로 뒷받침하는 국내 환경보전 관련 법규, 사업 및 계획에 대한 보완이 이루어져야 한다. 예를 들면 「환경보전기본법」 등에 남북 환경협력의 추진에 관한 조항을 신설하여 환경협력에 대한 법적 근거를 마련하는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 이를 근거로 남북 환경협력이 추진됨으로서 국내 환경정책의 주요영역으로 자리 잡게 될 것이다. 둘째, 남북교류·협력에 관한 법규 및 제도에 대한 개정 보완되어야 한다. 이는 남북경협의 북한 내 환경악영향을 방지하고 환경친화적 남북경협을 추진하기 위한 제도적 장치이다. 예를 들면 「남북교류협력에관한법률」, 「남북경제협력사업처리예관한규정」 등에 남북협력사업의 기본원칙 또는 승인요건의 하나로서 북한 내 환경악영향을 금지하는 조항을 신설하는 방안이 그것이다.

I
II
III
IV
V

그리고 국내의 남북 환경협력 관련부처, 전문기관, 민간단체 및 전문가로 구성된 ‘(가칭)남북환경협력추진위원회’를 발족하여 통일부에서 주관하여 운영할 필요가 있다. 이 위원회는 남북한 환경협력에 관한 관련부문의 의견을 수렴하고 부처간 의견과 사업을 조정하여 협력사업을 활성화하고 여타 부분이 환경친화적으로 남북교류·협력을 추진할 수 있도록 유도하는 역할을 하게 될 것이다.

이상과 같이 남북 환경협력 추진을 위한 국민여론 형성 및 협력의제화, 협력마스터플랜 수립, 추진조직체계 및 제도의 정비 강화 등 국내의 제반 여건 조성을 위한 제 1단계 추진전략을 제시하였다.

제 1단계 남북 환경협력 협력기반 조성의 또 다른 축은 남북간 협력창구 구축하는 것이다. 이와 관련하여 남북 환경보전 당국인 환경부와 북한의 국토환경보호성 간의 직접대화를 통해 독자적인 협력창구를 개설하고, 정부간 ‘(가칭)남북환경협력실무위원회’를 설치하여 협력사업 추진체로서의 역할을 담당케 하는 것이 가장 이상적인 협력채널구축 방안이다. 하지만 남북 환경협력의 현주소, 그리고 남북교류·협력에서 환경 분야의 위상과 우선순위를 고려할 때, 단기간 내에 정부차원의 담당 부처간 독자적인 협력창구를 개설하는 것은 쉽지 않은 것으로 보인다. 따라서 독자적인 협력창구인 ‘(가칭)남북환경협력실무위원회’의 설치문제를 1단계 협력기반조성의 과정이자 최종목표로 설정하고, 간접 또는 부분 접촉과 교류를 통해 다양한 협력네트워크 및 인적기반의 구축을 통하여 달성하는 전략을 택해야 할 것이다.

간접 또는 부분 접촉과 교류를 통해 직접적인 협력창구를 설치로 나아가는 기반을 구축하는 데는 다음의 몇 가지 방식이 있을 수 있다. 첫째는 남북총리회의, 남북장관급회의, 남북경제협력위원회 등 범정부적 남북협력창구에 양측의 남북 환경협력 담당자가 양측의 대표단의 일원

으로 참가하여 교류·협력 네트워크를 형성하고, 이를 독자적인 협력창구의 설치로 분리 발전시키는 방안이다. 둘째는 정부(국무총리실 또는 통일부)가 담당부처 산하의 사업기관 또는 관련 연구기관에 위임하거나 측면 지원하여 이들 기관의 주관으로 북한의 협력기관 사이에 구체적인 사업을 통한 협력관계를 형성하고, 이에 정부부처의 대표가 참여하여 독자적인 협력창구의 기반을 구축하는 방식이다. 셋째는 국제기구 또는 국제회의를 통해 간접적인 교류·협력을 추진하고 이를 직접 교류·협력창구를 설치하는 기반으로 활용하는 방안이다. 이러한 방안 가운데 협력의 내용과 추진여건에 맞게 효율적으로 추진할 수 있는 데 방안을 적절하게 선택하여 추진하면 될 것이다.

정부차원의 협력창구의 설치와는 별도로 남북 환경전문가 인적네트워크의 성격을 지닌 ‘(가칭)남북환경포럼’, 또는 ‘(가칭)남북환경전문가 회의’를 구성하여 민간차원의 교류활동이 필요하다. 이를 통해 전문가 간의 인적네트워크의 기반을 구축해 나갈 수 있을 것이다.

그리고 이러한 협력창구를 활용하여 구체적인 협력사업의 실천을 통해 협력기반을 실질적으로 조성해 나가야 할 것이다. 제 1단계의 협력사업은 일종의 ‘시범사업’의 성격을 지니는 것으로 사업의 목적은 다음 단계의 본격적인 협력사업의 추진을 위한 남북 양측간 신뢰관계를 구축하는데 두어야 한다. 성공사례를 창출하여 실질적인 성과를 얻음으로써 신뢰를 형성하는 것은 남북협력의 지속적인 발전에 있어서 무엇보다도 중요하기 때문이다. 이런 점에서 남북 모두에게 협력하고자 하는 의향이 있고 실현가능한 소규모의 사업을 발굴하여 우선 순위를 정해 교류·협력을 추진해 나가야 할 것이다. 제 1단계부터 대규모 자금이 필요한 협력사업을 추진할 수 있는 재원마련이 쉽지 않은 현실적 측면도 고려해야 하기 때문이다.



한편 남북 환경협력의 기반조성을 위해서는 북한 환경실태, 그리고 환경정책 및 환경관리능력 등 북한의 환경에 대한 현황을 파악하고 DB를 구축하는 것이 급선무이다. 따라서 북한의 환경실태를 파악할 수 있는 사업이 포함되는 것이 필요하다.

위에서 제시한 다양한 조치 및 사업과 함께 협력기반의 조성에서 없어서는 안되는 분야가 바로 재원의 확보이다. 재원이 확보되어야 제 1단계의 각 조치와 사업이 추진될 수 있다는 점에서 협력기반조성의 1차적 과제가 아닐 수 없다. 현재 통일부 남북교류·협력기금과 환경부 예산에서 각각 20억씩 총 40억 원 환경협력을 위한 예산으로 마련하여 협력에 나서고 있다. 그런데 예산은 UNEP과 북한의 협력사업을 지원하는 예산으로서 남북한 관련 기관간의 직접 협력사업에 사용되는 예산이 아니다. 그리고 계속해서 지원되는 사업이 아니라 UNEP의 보고서에서 제안한 16개 우선사업을 추진하기 위한 단발성 프로젝트 사업비이다.

따라서 남북한의 관련기관 간에 직접적인 협력사업을 추진하기 위해서는 별도의 예산이 확보되어야 한다. 특히 특정 프로젝트를 수행하는 단발성 예산이 아니라 지속적으로 협력사업을 추진할 수 있는 성격의 예산의 확보가 필요하다. 구체적인 방안으로서는 남북교류·협력기금을 확대해 환경협력기금을 별도로 책정하는 방안과 환경부 예산에도 남북 협력예산을 별도의 항목으로 신설하는 것을 검토해야 할 것이다.

(나) 확대발전 및 환경공동체 구축기(제 2단계, 2011~2015) 추진 전략

제 2단계 추진전략은 제 1단계의 사업을 통해 구축된 협력기반을 활용하여 다양한 분야에서 남북 환경협력을 전면적으로 확대발전시키고 중장기 적으로 한반도 생태환경공동체의 구축에 두어야 할 것이다. 그

리고 제 1단계에서 이룩한 성과를 더욱 공고히 하고 계속해서 발전시켜 나가야 한다. 이를 위해서는 남한, 북한, 그리고 국제적으로 아래와 같이 몇 가지 구체적인 추진전략이 모색될 필요가 있다.

첫째, 남북 환경협력에 대한 국민적 합의를 얻어내고 지지를 제고하기 위한 노력을 계속해서 계속해 나가야 한다. 그런데 제 1단계에서는 정부의 주도로 “협력의 의제화”를 위해 국민들이 공감대를 조성해 나갔다면, 제 2단계에서는 이와는 질적으로 발전한 국민들의 자발적인 참여하에 정부, 기업, 민간단체 등 남북협력주체들의 쌍방향의 의사소통을 통해 사회적 합의를 형성해 나가야 한다. 이를 위해서는 관련주체간 대화와 정보교환, 그리고 협력사업 지원하는 창구를 상설할 필요가 있다. 그리고 제 1단계에서는 협력의 돌파구를 마련하기 위하여 “협력의 의제화”에 주안점을 두었다면 제 2단계는 환경협력의제를 남북교류·협력의 주요 의제로서 “의제의 상설화”에 방향을 맞추어야 한다.

이러한 추진전략은 남북관계 및 교류·협력의 진전과 밀접한 관련이 있다. 제 1단계 기간 동안 환경 분야 협력사업은 여타분야의 협력사업의 진전에 따라 발전하게 된다. 그런데 경제협력 등 여타 분야의 협력사업이 활성화되어 대규모 개발사업과 투자가 진행되면서 북한지역의 생태환경에 미치는 압력은 계속 증가하기 마련이다. 따라서 이러한 경제 협력을 통한 개발과정에서 야기되는 환경에 미치는 악영향을 방지하기 위한 환경분야 협력사업의 수요도 증가할 것이다.

둘째, 협력사업을 다양한 분야로 확대발전하기 위하여 남북 환경협력을 한반도 차원의 환경보전정책의 주요 부분이자 수단으로서의 정책위상을 승격시켜야 한다. 즉 제 1단계에 수립한 ‘남북 환경협력기본계획’과 협력기반 조성을 위한 협력사업 경험을 토대로 한반도 생태환경공동체 구축을 위한 ‘한반도환경보전계획’, 또는 ‘남북환경보전종합계획’을



수립하고, 한반도 차원의 환경보전전략의 일환으로 남북 환경협력사업을 추진해 나가야 한다. 그리고 매체별, 분야별 또는 지역별 협력사업을 추진하기 위해 북한의 환경개선을 위한 분야별 실행계획을 수립하고 이에 근거하여 체계적으로 협력사업을 확대 발전 시켜나가야 한다는 것이다. 예를 들면 북한이 당면하고 있는 산림황폐화 및 토양황폐화를 방지하고 황폐화된 산림과 토양을 복원하기 위한 ‘조림사업 및 산림회복 실행계획’, 음용수 안전 및 수질개선을 위한 ‘음용수 보전 종합계획’, 수질오염이 심한 특정 하천 보전을 위한 ‘○○○하천보전계획’, 북한의 환경관리 및 연구능력 제고를 위한 ‘환경측정인프라 중장기 건설계획, 또는 ‘환경연구인프라 건설계획’ 등이 이에 해당된다.

셋째, 협력사업을 확대 발전시키기 위한 국내의 추진조직체계 및 관련제도도 발전시켜야 한다. 먼저 제 1단계에서는 환경부에 시범사업 성격의 소규모 협력사업을 전담하는 부서를 신설하여 협력사업을 추진했으나 통일부를 중심으로 협력사업의 범위와 규모를 확대하여 다양한 분야의 사업을 추진할 수 있는 조직적 뒷받침이 필요하다. 그리고 협력사업이 확대되면 해당분야에 대한 기술적, 정책적 전문성에 대한 업무의 분화가 있어야 한다. 뿐만 아니라 협력사업의 있어야 하기 때문이다. 또한 제 1단계에서의 협력사업은 일종의 국제적인 ‘교류협력’사업의 성격을 가졌다면, 제 2단계에서는 환경개선을 위한 실질적인 사업을 추진하게 된다. 따라서 남북협력업무를 총괄하는 통일부의 협조 하에, 환경부의 전담부서를 ‘(가칭) 북한환경과’, 또는 ‘(가칭)북한환경보전과’로 확대개편하고 분야별로 담당자를 보강하고 사업부서와 사업별로 팀을 구성하여 추진하는 방식으로 환경부내 추진조직체계를 강화할 필요가 있다.

넷째, 남북 환경협력사업이 한반도 차원의 환경보전정책이자 한반도

환경공동체 구축을 위한 전략차원에서 실질적인 환경개선과 복원사업이 추진되려면 관련된 법과 제도 또한 정비가 필요하다. 그런데 이러한 정책과 전략은 담당부처의 업무에 국한되지 않고 여러 부처와 직간접적으로 관련되어 있으며 범 정부차원에서 전략적 정책조정과 선택을 요하는 것이다. 따라서 통일을 대비한 중장기 한반도 환경보전 정책을 추진하기 위해서는 ‘(가칭)한반도환경보전특별법’ 이와 관련한 특별법을 제정하여 시행하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 이러한 특별법에는 앞에서 언급한 조직의 설치, 계획의 수립 및 집행, 예산의 확보, 그리고 관련사업의 추진을 지원하는 법적 장치로서 역할을 하게 될 것으로 기대된다. 이와 함께, 매체별, 분야별 협력사업의 추진에 필요한 법적 보장 장치로서 국내 환경보전 관련 매체별, 분야별 법률을 개정하여 남북환경협력에 관한 조항을 신설해야 할 것이다. 특히 남북경협으로 인한 북한지역 환경악화를 미연에 방지하고 악영향을 최소화하기 위한 제도적 장치로서 환경영향평가법을 개정하여 북한과 협력시스템을 구축하여 남북경협을 통해 북한지역에서 발생하는 대규모 투자 및 개발사업의 환경영향에 관한 평가제도가 시행될 필요가 있다.

다섯째, ‘(가칭)남북환경협력추진위원회’를 보다 실행력을 갖춘 ‘(가칭)남북환경협력위원회’로 개편하여 운영할 필요가 있다. 이 위원회는 제 1단계에서 수행한 자문역할에서 한 단계 발전시켜 추진계획과 사업을 심의하는 조직으로서의 역할을 수행하는 것이다. 그리고 동 위원회의 산하에 ‘남북교류협력사업환경성심의위원회’를 설치하여 남북경협을 통한 대규모 개발 및 투자사업의 환경성을 심의하는 기능을 수행해야 할 것이다.

이상과 같이 남북 환경협력의 범위와 규모를 확대발전시키고 한반도 생태공동체 구축을 위한 국내 차원의 제 2단계 추진전략을 제시하였다.

I
II
III
IV
V

주요 세부전략은 남북교류·협력에서 환경협력의제의 상설화, 한반도차원의 환경보전계획 및 매체별/분야별 보전계획 수립 추진, 전담부서의 승격 운영, 한반도환경보전특별법 제정 및 환경보전 관련법 개정, 남북 환경협력사업 심의기구 신설 등으로 구성된다.

한편 한반도 차원의 남북환경보전종합계획과 같은 제 2단계 환경협력전략을 실질적으로 현실화하기 위해서는 남북한간의 관련 협력사업 추진에 관한 합의, 그리고 실행력이 담보된 남북협력창구 또는 협력기구의 설치 운영이 필요하다. 이러한 사업이 추진되려면 남북간 고위급 당국자 간의 합의가 필수적이다. 따라서 남북협력을 총괄하는 국무총리실이나 통일부의 주관 하에 남북한 간의 합의 및 환경협력기구의 창설을 협의하기 위한 ‘남북환경회의’를 개최하여 앞에서 제시한 제 2단계의 남북협력사업에 관한 협의를 이끌어 내야 한다. 그리고 이를 토대로 남북 환경협력의 기본원칙과 주요사업을 담은 환경장관회의를 개최하고 합의결과를 ‘남북환경협력합의서’와 같은 형태로 양측간에 체결하여 그 구속력과 집행력을 담보할 필요가 있다. 다음으로 환경장관회의에서 채택된 ‘남북환경협력합의서’의 합의사항의 추진은 환경부와 북한의 국토환경보호성간에 직접적인 협력창구인 ‘남북환경협력실무위원회’가 담당한다. 이처럼 제 2단계에서는 제 1단계에서 추진하였던 간접 또는 부분적인 접촉과 교류·협력 방식에서 탈피하여 환경부차간 합의를 체결하고 양측 간의 독자적인 협력창구를 통해 협력사업을 추진하는 방식으로 전환할 필요가 있다.

독자적인 협력창구를 통해 이제 제 1단계에서 추진한 ‘시범사업’의 성과를 기반으로 북한이 당면한 주요 환경문제와 남북한의 공통 관심분야와 지역을 중심으로 우선순위의 정하고 북한의 환경상태에 유의미한 변화를 가져올 수 있는 일종의 ‘본 사업’으로 발전시켜 나가야 한다. 따

라서 제 2단계에서는 단기간의 소규모 사업과 함께 중장기에 걸친 중·대규모 사업이 본격적으로 추진되어야 할 것이다.

이러한 ‘본 사업’의 추진을 위한 자금을 조달하기 위해서는 기존의 정부의 예산을 확충하는 것과 아울러 재원의 다양화를 모색할 필요가 있다. 즉 민간부문, 선진국 및 국제기구로부터 투자와 지원을 적극 유도할 필요가 있는 것이다. 예를 들면 남북경협을 통해서 개발되는 경제특구의 환경기초시설의 건설에 민간의 투자를 적극 유치할 수 있을 것이다. 그리고 북한의 조림사업, 환경인프라 구축사업 등에 남한, 미국 등 선진국 및 국제기구가 공동으로 컨소시엄을 구성하여 협력사업을 추진하는 방식을 통해 재원을 마련하는 방안도 모색해야 한다. 하지만 이러한 재원조달 다양화는 남북관계, 북미관계의 개선정도가 결정적인 영향을 미치기 때문에 이러한 흐름을 맞추어 추진할 필요가 있다.

(3) 단계별 추진과제(주요 사업)

(가) 제 1단계 추진과제(주요 사업)

남북 환경협력의 협력기반을 조성하고 분야별 목적을 실현하기 위한 제 1단계에 추진해야할 과제이자 주요사업을 다음과 같이 제시하고자 한다. 제 1단계의 추진과제는 소규모의 ‘시범사업’ 위주로 구성되어 있다.

1) 북한 환경관리 능력 강화

북한은 현재 환경관리를 할 수 있는 전문적인 지식과 실무능력을 갖춘 전문가가 절대적으로 부족하다. 따라서 환경관리능력을 강화하는 사업은 북한 스스로 환경보전 및 복원에 나설 수 있도록 지원하는데 목적이 있다. 환경관리능력의 강화를 통해 북한의 환경관리사업과 관련정책

I
II
III
IV
V

의 발전을 촉진하게 될 것이며, 이는 북한 내에 남북 환경협력의 수요가 보다 창출되는 효과로 나타날 것으로 기대된다. 환경관리능력 강화를 위한 사업은 인적, 물적, 제도적 측면에서 다층적으로 진행되어야 소기의 성과를 발휘할 수 있다.

[북한 환경관리 인력개발사업]

환경관리 인력개발을 위해서는 환경전문가 양성을 위한 다양한 환경교육훈련사업이 추진되어야 한다. 교육훈련사업의 대상자는 우선 북한의 국토환경보호성 환경관리 담당자와 관련 대학 및 연구기관의 전문가를 대상으로 실시되어야 할 것이다. 교육훈련의 주제는 북한이 당면한 환경문제인 산림생태복원 및 관리기법, 토양복원 및 관리기법, 음용수 안전관리기법 분야와 환경영향평가기법 등을 선정하는 것이 타당하다. 또한 교육훈련의 내용은 현업에서 필요하고 곧바로 사용가능한 구체적인 실무교육 중심으로 선정될 필요가 있다. 그리고 교육훈련프로그램의 성과를 확보하기 위해서는 무엇보다도 지속성이 중요하다. 따라서 반기별 또는 연차별로 그리고 교육대상자의 수준과 특성을 고려하여 등급별 또는 단계별 교육훈련 프로그램을 개발하여 지속적으로 진행되어야 한다.

다음으로 교육훈련 프로그램을 실시하는 방식은 초기에는 중국 또는 태국 등 제 3국에서 실시하거나 남북경협을 통해 개발한 개성공단에서 실시하고, 남북관계의 진전에 따라 국내로 초청하여 실시하는 것이 현실적이다. 제 3국에서 실시할 경우, 해당국가 또는 국제기구와 협력하여 추진하면 될 것이다.

[환경연구능력배양]

환경정책은 환경실태를 규명하기 위한 과학적인 조사와 분석의 따른 과학적 근거(Scientific Evidence)에 토대로 수립하여 집행되는 것이 일반적이다. 이때 조사, 분석 등 연구능력은 환경실태를 규명하고 합리적이고 타당한 정책을 수립하는데 중요한 요소에 해당한다. 이런 점에서 북한의 환경보전을 위한 기반구축 차원에서 북한의 환경연구능력을 배양하는 사업이 추진될 필요가 있다.

연구능력배양사업과 관련하여 남한이 개도국에 환경능력배양을 위해 지원했던 사례를 원용할 필요가 있다. 예를 들면 한국국제협력단(KOICA)를 통해 베트남에 환경실험기자재를 제공하고 소규모 오염처리시설을 제공하여 연구능력을 배양하는 사업을 실시한 바 있다. 이와 같은 경험을 활용하여 우선 북한의 환경연구능력 배양사업으로 소규모의 환경측정기자재와 실험기자재를 제공하여 ‘환경연구실험실’을 설치 사업을 제안하고자 한다. 북한의 환경문제를 고려하여 수질과 토양분야의 측정 및 실험 기자재는 당장 북한에서 필요한 장비로서 활용도가 높을 것으로 기대된다. 그리고 기자재 제공 시 기자재 성능 및 결과의 신뢰성과 정확성을 확보하기 위해 북한 담당자 및 장비 사용자를 대상으로 하는 QA/QC 교육을 실시해야 할 것이다.

북측의 수요와 전문가의 지역적 분포, 그리고 환경협력 담당기관과의 직접적인 협력기반 구축 등 제반 요소를 고려할 때, 국토환경보호성 산하의 연구기관과 협력하여 평양에 설치하는 방안이 우선 추진되어야 할 것이다. 그런데 환경연구실험실의 설치장소와 관련하여 남북협력을 통해서 형성된 협력기반을 활용하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 그것은 개성공단안의 활용에 관한 것이다. 현재 개성공단에는 선진적인 시설을 갖춘 폐수종말처리장이 가동되고 있는데, 개성공업지구관리위원회



로부터 위탁받아 환경관리공단이 국내의 관리인원이 파견되어 있다. 그리고 폐수종말처리장의 관리운영을 위해 일부 실험장비가 구축되어 있다. 뿐만 아니라 정배수장 및 폐기물 소각장도 건설되어 운영될 계획으로 있으며, 관련 측정 및 실험기자재도 부분적으로 배치될 계획이다. 이와 같이 남북경협차원에서 건설된 개성공단의 환경관련시설에는 환경측정 및 실험장비가 구비되어 있거나 구비될 예정으로 있어 환경연구능력을 배양할 수 있는 기반이 일정정도 구축되어 있다. 따라서 이들 시설에 측정 및 실험기기를 보완하여 연구실험실을 각각 구비하여 북측과 공동으로 운영하는 방안도 추진할 필요가 있다. 남한의 기술전문가, 측정 및 실험기기, 환경기초시설 등 제반 여건이 갖추어져 있어서 기자재의 제공을 통한 연구인프라 구축을 통해 교육훈련사업의 추진 등 보다 체계적으로 연구능력배양사업을 진행할 수 있는 장점이 있다.

2) 환경개선 및 생태환경복원

남북 환경협력의 일차적 과제이자 궁극적인 목적은 북한지역의 환경보전에 있다. 제 1단계에서는 북한이 당면하고 시급히 해결해야할 환경문제를 중심으로 북한지역 환경보전사업을 우선 추진할 필요가 있다. 그런데 앞서서도 언급했듯이 환경보전사업은 전통적인 매체별 환경개선사업과 함께 황폐화된 산림과 토양의 생태환경복원사업도 함께 진행되어야 한다. 이러한 점들을 고려하여 조림을 통한 생태환경복원사업 및 음용수 수질개선을 통한 음용수 안전보장에 관한 사업을 제 1단계 사업으로 제시하고자 한다.

[조림을 통한 산림생태계 복원사업]

조림을 통한 황폐화되고 훼손된 북한의 산림을 복구하여 산림생태계

를 복원하는 사업은 생태환경을 보전하고 기후변화에 대응하여 홍수와 가뭄을 방지하는 환경효과를 가져온다. 그리고 장기적으로 북한 전체의 지속가능발전에 필요한 건강한 생태환경을 조성하고 산림환경자원을 축적하는 효과를 발휘하게 될 것이다. 이처럼 조림사업은 산림생태의 복원을 통해 북한 전역의 재해방지와 경제발전에 긍정적인 시너지 효과가 기대되는 분야이다.

160만ha에 달하는 북한의 황폐화된 산림생태를 복원하기 위한 조림 사업은 장기간에 걸친 북한지역 국토복원사업으로 막대한 인력과 자금이 필요한 사업이다. 따라서 제 1단계에서는 먼저 묘목, 양묘시설 및 장비, 양묘기술 등을 지원하여 매년 홍수로 유실¹⁰⁷되거나 관리부실로 방치된 양묘장을 복원하여 북한의 양묘생산능력을 제고하고 조림사업의 기반을 조성하는데 중점을 두어야 한다. 다음으로 북한의 특정지역을 대상으로 산림생태계의 보전을 위한 중장기조림계획을 수립하고 시범사업을 선정하여 조림사업 추진할 필요가 있다.

먼저 소규모의 양묘장 건설사업은 ‘평화의 숲’과 ‘동북아산림포럼’ 등 민간단체를 통해 진행되어 온 사업은 사업의 성과를 계승하여 계속 발전시켜 나가야 한다. 이들 민간단체는 1990년대 말부터 추진해온 양묘장건설 협력사업의 성과 및 노하우, 그리고 북한과의 협력네트워크를 활용하여 사업의 지속성을 유지하여 북한과의 신뢰관계를 발전시켜 나가야 할 것이다. 민간차원의 협력사업과 함께 중앙정부부처, 지자체, 그리고 기업체도 하여 산림복구 사업을 체계적으로 추진하기 위한 기반구축의 차원에서 양묘장 건설사업에 나서야 한다. 조림에 필요한 묘목을

¹⁰⁷- 1990년대 중반 이후 매년 반복되는 홍수로 인하여 1990년대 말에는 북한 임업성 산하의 90개의 양묘장 가운데 30개의 양묘장 약 730ha가 피해를 입은 것으로 보고 되기도 하였다. 박동균, “지속가능한 산림관리 전략,” 『남북환경포럼 2005』 p. 44; 원계서, UNDP(2000).

I
II
III
IV
V

생산하는데 3~4년이 소요되기 때문이다.

이러한 양묘장 건설사업은 북한의 특정지역에 대한 조림사업의 부분 사업으로 추진되어야 한다. 현재와 같이 양묘장 건설사업과 실제 조림 사업이 분리되어 추진되고 있는 상태를 지양하고 양묘장 건설사업을 포함한 조림사업은 장기적으로 현지 양묘장에서 생산한 묘목을 조림사업에 사용할 수 있는 안정적인 생산구조를 갖추어야 하기 때문이다. 이를 위해서는 중앙부처, 지자체, 민간단체, 기업체가 분담하여 지속적으로 북한의 특정지역의 양묘장 건설과 조림을 전담하여 추진하는 일종의 '지역책임제 사업방식'이 적합하다. 이러한 사업방식은 사업의 전문성, 책임성 및 지속성을 확보하여 사업성과를 제고시킬 수 있으며, 사업성과에 대한 평가를 통해 지원을 차별화함으로써 가 협력주체의 적극성을 유도할 수 있을 것이다.

다음으로 특정지역에 대한 시범사업으로 실시되는 조림사업은 시행 착오를 줄이고 비용효과적인 사업이 되기 위해서는 해당지역에 대한 조사를 바탕으로 산림생태복원을 위한 종합적인 계획을 수립하여 추진되어야 한다. 시범사업지역은 북한의 수요를 일차적으로 고려하되 남북한이 상생효과를 얻을 수 있는 지역을 선정할 필요가 있다.

이와 관련하여 먼저 북한의 수요와 관련하여 2007년 8월 홍수로 인하여 막대한 피해가 발생한 대동강 상류지역인 평안남도, 황해북도, 강원도 등 지역이 시범사업 대상지로 우선 고려될 수 있을 것이다. 그리고 남북한 상생효과 측면에서 개성공단이 상수원인 월고저수지 유역에 시범사업을 추진할 필요가 있다. 월고저수지는 개성공단에서 북쪽으로 16km 올라간 지점에 있으며 3개의 댐이 설치되어 있다. 이 지역을 상수원보호구역으로 선정하고 남북경제협력의 상생효과를 얻는 차원에서 월고저수지 주변에 대한 조림사업을 조림분야 남북협력사업의 우선사

업으로 선정하여 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 월고저수지 지역에 대한 지형, 지질, 식생 등에 대한 종합적인 조사 분석을 토대로 ‘월고저수지유역조림계획’을 수립하여 단계적이고 체계적으로 추진되어야 할 것이다. 월고저수지에 대한 조림사업은 조림을 통한 북한지역의 황폐화된 산림을 복원하는 환경적 효과와 함께, 개성공단에 깨끗하고 안전한 물을 안정적으로 공급하여 개성공단의 생산 활동을 보장하는 경제적 효과가 기대된다.

한편 조림을 통한 산림생태 복원사업은 막대한 자금이 필요하다. 따라서 제 1단계에서 정부는 북한지역 조림사업 필요한 소요 자금을 추정하고, 이를 마련하기 위한 중장기 계획을 수립해야 할 것이다. 이러한 계획의 재원확보 및 제도구축을 위해서는 북한지역 조림사업의 필요성과 중요성에 대한 국민적 동의와 국제사회의 지지 및 지원을 얻어내려는 노력이 필요하다.

[깨끗하고 안전한 음용수 공급사업]

낙후된 상하수도 시설과 빈번한 홍수발생 등으로 인하여 북한의 음용수 수질과 안전이 위협받고 있다. 음용수 안전문제는 저발전 국가와 개도국가와 마찬가지로 북한도 당면하고 있는 환경문제이자 보건·의료문제이다. 따라서 물환경 분야의 협력사업은 북한의 실정과 당면한 수요에 맞게 깨끗하고 안전한 음용수 공급사업부터 시작하는 것이 타당하다.

제 1단계에서는 기존의 도시지역 정수장 개선사업과 농촌지역 우물의 위생개선사업을 우선사업으로 제안한다. 먼저 평양, 신의주 등 인구가 밀집되어 있는 몇 개의 대도시를 선정하여 기존 정수장시설을 개선하고 필요약품을 제공하여 안전한 음용수 공급을 보장하는 협력사업을



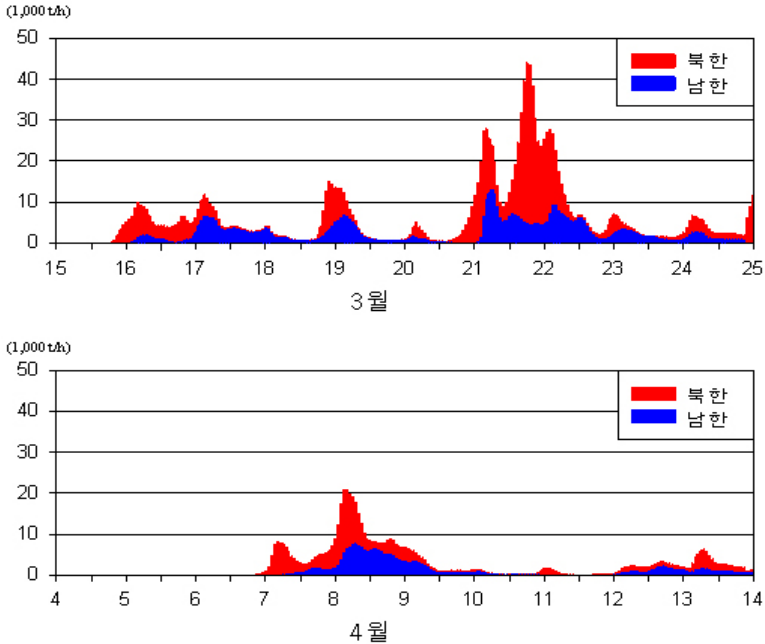
우선 추진해야 할 것이다. 협력사업의 주요내용은 기존 정수장에 대한 성능진단과 관리실태에 대한 조사를 통해 북한지역 정수장 시설, 기술 및 운영실태를 파악하고 개보수 장비 및 기술과 정수장 수질검사기기를 제공하는 것으로 구성된다. 이와 함께, 농촌지역에 산재되어 있는 우물의 위생상태를 점검하고 안전한 우물수질을 확보하기 위한 소독약품을 지원하는 협력사업도 시급히 추진해야할 과제이다. 우물의 위생상태 및 수질을 개선하는 협력사업은 소규모의 비용으로 추진할 수 있는 분야로서 민간단체를 통해 보다 신속하게 추진하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

3) 남북 공동 환경관리 시스템 구축

[황사측정시설설치 및 측정데이터공유 협력사업]

현재 남북한 양측에서 공히 북한지역에 황사측정시설을 설치하여 운영하는데 관심을 보이는 등 협력사업이 추진될 수 있는 긍정적인 여건이 형성되고 있다. 북한이 황사측정시설에 관심을 갖는 이유는 지리적 위치 때문에 북한은 남한보다 황사의 영향을 더 많이 받고 있기 때문인 것으로 파악되고 있다.(<그림 III-2> 참조) 특히 2000년대 들어서서 중국의 내몽고 동부, 요녕성과 길림성의 서부지역의 사막화로 이들 지역에서 발생한 황사가 12시간 내에 서해와 압록강을 건너 북한지역으로 유입되고 있기 때문에 북한의 황사피해는 더욱 심각해지고 있는 실정이다. 남한에서도 황사 예·경보의 정확도를 제고하기 위해서는 북한 지역을 경유하여 유입되는 황사측정데이터가 필요하다.

<그림 III-2> 2002년 봄철(3~4월) 한반도의 일별 먼지 침적량



자료: Chun Yongsin. *Status of Asian Dust Events in Korea, 2003.12.15*, High Level Meeting on Dust and Sandstorm.

황사측정시설이 설치 및 측정데이터공유를 위한 협력사업은 크게 황사측정시설이 북측제공 및 설치, 황사측정데이터의 공유, 황사전문가 상호교류, 황사측정 및 피해 DB 구축, 황사대응 전문가 양성 및 능력배양으로 구성된다. 이 협력사업이 핵심은 황사측정을 위한 PM10 농도측정기기와 풍향, 풍속 등을 측정하는 기상기기, 그리고 부대설비를 북한에 제공하여 설치하고, 제공된 측정시설의 가동으로 확보한 측정데이터를 남한에 송부하여 데이터를 상호 공유하는 것이다.

현재 남한과 북한 간에 직접적인 통신이 쉽지 않은 조건에서 황사측정데이터는 중간경유를 거쳐 전화, Fax, 또는 이메일방식으로 송부하

는 방식을 택하는 것이 현실적인 방안이다. 그리고 협력사업은 장기적으로 남북한 사이에 ‘황사 측정 및 조기경보망’ 구축을 위한 사업으로서 제 1단계에서는 몇 군데 지역을 전략적으로 선택하여 추진할 필요가 있다. 황사측정시설 관리 및 데이터전송 등의 능력 및 여건을 고려하여 개성공단, 금강산 관광단지, 평양 등 3, 4곳에 황사측정시설을 설치하는 것이 타당한 것으로 보인다.

그런데 이 협력사업에 대한 남북 양측의 주요 관심사가 다르다. 북한은 남한으로부터 황사측정시설을 지원받아 북한의 황사대응에 사용하는데 관심이 있다. 반면에 남한은 지원된 황사측정시설의 측정데이터를 실시간으로 송부 받아 황사 예·경보의 정확도를 높여 황사피해방지에 활용하는데 목적이 있다. 따라서 황사측정시설설치 및 측정데이터 공유를 위한 협력사업은 이러한 남북의 관심사와 목적의 차이를 조정하여 양측 모두 상생효과가 발휘되도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다.

[남북경협 경제특구 환경관리제도의 강화]

남북한이 공동으로 환경관리 시스템을 구축하기 위한 또 하나의 분야는 남과 북의 환경관리에 관한 제도를 단계적으로 통합해 나가는 것이다. 현재 이와 관련하여 실현가능한 방안은 남북경협으로 개발된 개성공단과 금강산관광단지와 같은 경제특구지역에 남북한의 장점을 결합하여 환경기준제정, 오염배출시설 관리감독 등 제반 환경관리 제도의 강화하기 위한 남북한간의 협력이다. 그리고 환경관리제도에 관한 환경협력은 이들 경제특구지역에 환경기초시설, 환경측정시설 등 환경인프라의 구축과 함께 진행되어야 한다. 이런 점에서 경제특구 환경관리제도의 강화를 위한 환경협력은 남한의 적극적인 노력 무엇보다도 필요하다.

경제특구 환경관리제도 강화를 위한 협력사업의 주요 내용으로 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 경제특구의 환경관리에 필요한 환경기초시설을 건설하고 운영규정을 제정하여 경제특구 개발로 인한 환경영향을 최소화해야 한다. 둘째, 경제특구 개발이 환경에 미치는 영향을 파악하여 대책을 추진하기 위해서는 수질, 대기, 토양 등 각 분야의 환경상황에 대한 측정시설을 설치하여 운영해야 한다. 셋째, 경제특구에 관한 특별법의 환경보호관련 조항 및 환경보호규정에 근거하여 환경관리에 관한 구체적인 시행세칙과 제반 기준을 제정하여 시행하고 경제특구 관리기관의 환경관리업무가 법규에 근거하여 시행되어야 한다. 넷째, 환경관리의 인원을 보강하고, 관리기구 환경담당자, 환경시설 담당자 및 남북한 기업체 담당자를 대상으로 환경관리 교육프로그램을 실시하여 환경관리 전문 인력을 양성하여 북한의 경제특구에 대한 환경관리 능력을 제고할 필요가 있다.

4) 환경과 경제 상생분야

[신재생에너지 개발]

산림과 토양의 황폐화 등 북한이 환경문제는 상당부분 국토환경 및 자연자원문제와 긴밀히 결합되어 있다. 특히 에너지난의 해결을 위해 땀감생산을 위한 무분별한 벌목이 산림황폐화의 주요 요인이 하나로 지적되고 있다. 산림의 황폐화는 산림의 홍수방지능력과 환경보전기능의 상실을 초래하고, 대량의 홍수로 인한 토양침식과 토사유출로 토양의 황폐화와 산림자원의 훼손, 그리고 산림생태계파괴와 생물다양성 감소로 이어지는 악순환이 반복되고 있다. 따라서 에너지문제가 동시에 해결되지 않는다면 앞에서 제시한 조림사업은 북한주민들이 땀감으로 사용하기 위한 무분별한 채취로 인하여 실패하는 결과를 초래할 위험성



이 있다.

이는 북한의 에너지난 등 경제적 문제를 해결하면서 동시에 환경보전을 이룰 수 있는 협력사업이 추진될 필요가 있음을 의미한다. 즉 북한의 사회경제적 여건과 국가적 우선과제, 경험위주의 남북협력 등 제반 여건을 고려할 때, 환경과 경제가 상생할 수 있는 분야를 중심으로 환경협력사업의 수요가 남북 양측으로부터 발생하고 있는 것이다. 특히 북한의 에너지난의 해소에 기여하고, 경제회복 과정에서 석탄소비를 인한 대기오염악화를 줄일 수 있기 때문이다. 이처럼 신재생에너지 개발은 바로 에너지확보라는 경제적 효과와 대기오염물질을 배출하지 않는 환경적 효과를 거둘 수 있는 협력사업이다.

이와 관련하여 남북경협 핵심쟁점 가운데 하나인 북한 에너지난을 해결하기 위한 에너지지원 등 협력방안과 관련하여 북한의 풍력, 조력, 태양광 등 신재생에너지 자원의 개발이 필요하다는 의견이 다수 제기되고 있다. 최근에는 민간차원에서 신재생에너지 개발과 관련한 구체적인 협력사업으로 발전하고 있다. 대표적인 예를 들면, 한국풍력에너지학회, 한국에너지기술연구원, (주)한국풍력에너지 등 민간기관 및 협회는 북한과 총 200만 KW 규모의 풍력단지를 조성하기로 합의하고 풍력자원조사를 위한 계측탑 3기를 설치하여 운영하고 있다. 이처럼 풍력을 중심으로 한 신재생에너지 분야 협력사업은 이미 시작되고 있다고 할 수 있다. 한편 북한에서 에너지해결 방안으로 구상하고 있는 풍력에너지 개발전략에 따르면 2020년까지 500MW에 달하는 풍력발전량을 생산할 계획을 가지고 있는 것으로 알려졌다. 풍력발전과 함께 해주지역의 조력발전, 공공건물을 활용한 태양광발전, 수온차를 이용한 냉난방 사업 분야의 다양한 협력사업이 제안되는 등 신재생에너지 개발에 관한 남북협력의 사회적 공감대가 형성되고 있다. 한편 6자회담이 진전되면

서 미국에서도 북한의 에너지해결방안으로 풍력발전 등 개발에 관심을 갖고 있는 것으로 알려졌다.

이러한 흐름에 발맞추어 제 1단계에서는 북한과 공동으로 북한지역의 잠재적인 신재생에너지 자원량을 조사하고, 이에 근거한 효과적인 개발방안, 투자방안 및 이용방안에 대한 전략을 수립하는데 협력사업의 중점을 두어야 할 것이다. 정부는 신재생에너지 개발에 취하고 있는 소극적인 태도에서 탈피하여 민간차원에서 추진하는 협력사업을 적극 지원하고, 정부차원의 협력사업도 적극 검토할 필요가 있다.

(나) 제 2단계 추진과제(주요 사업)

제 1단계의 주요 사업을 통해 조성된 협력기반을 바탕으로 환경협력을 전면적으로 확대발전시키고 한반도 생태환경공동체 기반을 구축하는 전략목표를 실현하기 위한 제 2단계의 추진과제는 다음과 같다. 1단계의 추진과제는 소규모의 '시범사업' 위주로 구성되어 있다면, 제 2단계의 추진과제는 북한의 환경상태를 실질적으로 개선시킬 수 있는 중·대규모의 '본 사업'으로 구성되어 있다는 점에서 단계별 차이가 있다.

1) 북한 환경관리 능력 강화

제 2단계에서도 북한의 환경관리 능력을 강화하기 위한 협력사업이 계속해서 추진되어야 한다. 환경관리 인력개발을 사업은 단기 교육훈련 프로그램에서 한 단계 발전시켜 장기교육과정으로 발전시키고 이를 수행할 교육훈련센터의 설치가 모색되어야 할 것이다. 그리고 제 2단계 환경연구 능력배양을 위한 주요사업은 환경연구실험실을 종합적인 환경연구기관으로 점진적으로 확대발전시키고, 남한의 유관 연구기관과 북측이 유관 연구기관이 공동으로 북한환경현황 및 보전대책에 대한



연구와 분야별 협력사업을 발굴하고 연구하는 기관으로 역할을 담당해야 할 것이다.

[북한 환경관리/환경기술 인력개발사업]

제 1단계에서는 일부 북한이 당면한 환경문제를 중심으로 프로그램을 개발하여 환경담당자와 전문가를 대상으로 교육훈련사업을 진행하였다. 제 2단계에서는 전 분야에 걸쳐 환경교육프로그램을 장기교육과정으로 개발하고, 교육이수자에게 교육이수 증서를 발행하여 전문적인 환경관리인력을 양성하는 협력사업이 추진되어야 할 것이다.

이러한 장기교육과정은 종합적인 교육기능을 담당할 수 있는 ‘한반도 환경교육훈련센터’를 설립하여 북한과의 공동운영을 통해 체계적으로 시행하는 방법을 제안하고자 한다. 이러한 협력사업을 제안하는 이유는 첫째 협력사업의 실현가능성이다. 북한은 남북협력을 포함한 대외협력을 통해 북한내 환경보호관련 기반을 조성하는데 관심이 높기 때문에 이 방안은 북한이 선호하는 협력분야이다. 둘째, 낮은 수준에 머물러 있는 북한의 기존 환경교육인프라 및 인적자원으로는 선진적인 장기교육과정을 담당하기가 사실상 불가능하기 때문에 종합적인 환경교육센터를 신설해야 하기 때문이다. 교육훈련을 담당할 강사진은 남북 공동으로 구성하여 진행할 필요가 있다. 이를 통해 교육훈련의 과정에서 교육대상자의 학습효과뿐만 아니라 북한의 강사진도 선진적인 환경관리 기법을 인식할 수 있는 기회를 제공하게 될 것이다.

그리고 환경교육훈련센터는 환경관리에 대한 정책일반, 실무기술에 대한 교육훈련과 함께 환경기술을 북한에 전수하여 환경기술인을 양성하는 역할을 담당할 필요가 있다. 즉 일종의 직업훈련센터로서의 역할을 하는 것이다. 환경기술에 대한 교육훈련은 북한의 환경관리수요와

환경기술수요를 고려하여, 초기에는 제 1세대 환경기술로 불리는 사후 처리기술을 중심으로 진행하고 점차 사전오염예방 위주의 청정기술 등 제 2세대, 제 3세대 기술로 확대해 나가면 된다. 환경기술인의 육성으로 북한에 환경분야 고용을 창출하는 경제적 효과도 가져오게 될 것으로 기대된다.

이러한 환경교육훈련센터는 국내와 선진국, 그리고 국제기구의 환경 교육훈련기관, 또는 환경기술훈련기관과 연계하여 연수프로그램 다양한 교류·협력사업을 진행하여 교육훈련의 효과를 제고할 필요가 있다.

[환경연구능력배양]

환경연구능력 배양사업은 제 1단계의 ‘환경연구실험실’의 운영성과를 기초로 규모 있는 ‘한반도환경연구센터’ 또는 ‘한반도환경연구소’와 같은 연구기관으로 점진적으로 확대발전해 나가야 한다. 이 연구기관과 남한의 연구기관이 공동으로 북한의 환경실태를 조사 분석하여 환경보전종합계획과 분야별 실행계획을 수립하는 역할을 담당해야 할 것이다. 연구기관 설치지역 및 장소와 관련하여 기존의 ‘환경연구실험실’이 설치되어 있는 지역을 선택하여 제 1차년도 협력사업과의 연속성을 유지할 필요가 있다.

2) 환경개선 및 생태환경복원

북한지역 환경개선과 생태환경복원을 위한 협력사업은 제 1단계 중점사업인 조림사업 및 음용수 수질개선사업을 확대발전시키는 것이 일차적인 과제이다. 이와 함께, 수질, 대기, 토양 등 매체별 환경 분야와 해양환경, 생물다양성 등 각 분야로 확장해 나가야 한다. 다만 현재 북한이 당면하고 있는 환경문제의 심각성에 따라 우선순위를 정하여 협력

I
II
III
IV
V

사업의 분야와 지역을 선정할 필요가 있다. 제 2단계에서 추진되어야 할 협력사업으로 다음과 같이 제시하고자 한다.

[조림을 통한 산림생태계 복원사업]

제 1단계에서 추진한 양묘장 건설사업과 일부지역 대상으로 실시한 조림사업을 토대로 제 2단계에서는 북한 전역으로 확대해 나가야 한다. 이는 한반도 전체의 산림생태계 보전을 위한 북한지역 산림생태계 복원과 보전 전략과 계획에 따라 단계적으로 대상지역과 사업을 선정하여 추진되어야 할 것이다. 그리고 이는 앞에서 제안한 ‘한반도환경연구소’와 같은 연구기관을 활용하여 남북의 산림전문가와 생태전문가가 공동으로 조사 분석에 기초하여 수립하면 된다.

먼저 일부 지역을 진행하였던 양묘장 협력사업은 북한의 전 지역으로 확대하고 선진적인 양묘 기술을 전수하는 사업도 함께 진행할 필요가 있다. 양묘장 추가확대와 양묘기술의 전수사업은 정부와 지자체가 주요 협력주체로 나서기 보다는 제 1단계 사업으로 형성된 협력기반을 바탕으로 민간기업이 주요한 협력주체로 나서야 한다. 양묘장 협력사업은 장기적으로 북한지역에서 양묘산업으로 발전해야 하기 때문이다. 다음으로 평양지역 등 지역에 건설된 일부 양묘장을 중점협력 묘목시험장을 구비하여 북한 지형지질, 토양상태, 기후 및 식생에 적합한 수종개발사업과 조림담당자를 대상으로 국내의 양묘기술을 전수하는 교육훈련사업도 추진할 필요가 있다.

다음으로 제 2단계에 본격적으로 추진될 조림을 통한 산림생태복원 협력사업은 황폐화된 산지를 복구하는 사방사업과 조림사업을 함께 추진해야 한다. 이 때문에 막대한 자금이 소요될 것으로 예상된다. 한 연구에 따르면 황폐화된 북한산지 160만ha의 사방사업과 조림사업에 소

요되는 비용이 최소 3조 1천 6십 1억 원에서 최대 8조 5천 8백 8십억 원에 달할 것으로 추정하고 있다(<표 III-17>). 따라서 제 2단계에서는 시급히 사방사업과 조림사업이 필요한 10만ha를 대상으로 협력사업을 추진하는 것이 현실적이다. 10만ha 조림지역의 선정 및 사방, 조림에 구체적인 협력에 대해서는 북한과 협의하여 실시하는 것이 필수적이다.

<표 III-17> 북한 산림황폐화지역(160만ha) 조림사업 소요비용 추정

비용(억)	사방사업	조림사업	합계
최소	10,788	20,273	31,061
최대	44,991	40,818	85,809

자료: 박동균, “지속가능한 산림관리 전략,” 『남북환경포럼 2005』 pp. 36~40.

그럼에도 불구하고 위와 같은 대규모의 조림사업에 소요되는 비용은 기존과 같이 남북교류·협력기금에서 조달하는 방법으로는 충분하지 못하다. 따라서 다양한 재원을 개발해야 한다. 먼저 정부차원에서 북한조림기금을 설립하여 운영하는 방법을 고려할 수 있다. 둘째, 민간기업의 투자를 통해 비용을 조달하는 방안도 있다. 예를 들면 북한이 특정 산지를 민간기업에게 장기 임대하고 조림사업을 추진하게 하고 조림성과를 북한당국과 민간기업체가 적절한 비율로 배분하는 방식이다. 셋째, 북한 조림사업을 기후변화에 대응하는 CDM사업으로 추진하여 UN기구, GEF 및 세계은행의 자금지원을 받거나 차관도입, 또는 온실가스 의무 감축국인 선진국의 투자를 유도하여 재원을 마련하는 방법도 적극 검토해야 한다.



[깨끗하고 안전한 음용수 공급사업]

제 2단계에서는 기존의 정수장 및 우물의 시설 및 위생상태 개선사업을 계속하여 추진하는 것과 동시에 신규로 정수장을 건설하고 우물을 개발하는 사업을 추진할 필요가 있다. 신규건설 및 개발사업은 정수장 또는 우물시설이 없거나 음용수 공급이 부족한 지역을 대상으로 추진되는 것이 바람직하다. 이 분야의 사업도 막대한 자금이 소요되기 때문에 국제기구 및 선진국과 공조체계를 구축하여 협력사업을 추진함으로써 원조 또는 차관 등 다양한 재원을 확보할 수 있을 것이다.

[환경오염개선사업]

앞의 단계별 환경협력 추진전략에서 제 2단계의 주요 추진전략으로서 남북 환경협력을 한반도 환경보전정책의 주요 부분이자 수단으로 격상시키고 각 분야별로 환경보전계획의 수립 및 집행하는 것은 제시한 바 있다. 이러한 전략을 실현하기 위한 구체적인 방안으로서 북한의 주요 환경오염문제를 해결하기 위한 협력사업으로 오염방지시설 설치 등 오염방지사업을 제안하고자 한다. 이러한 사업은 북한지역에 환경인프라를 구축하여 장기적으로 한반도 차원의 생태환경공동체 건설을 위한 환경관리기반을 형성하는 전략적 의의를 가지고 있다.

UNEP의 『북한환경상태보고서 2003』 및 북한 환경문제에 관한 연구보고서를 살펴보면 북한의 주요 오염문제는 수질오염과 대기오염으로 나타나 있다. 그 중에서도 북한이 현재 당면한 가장 심각한 환경오염 분야인 수질분야의 오염방지사업을 제안하고자 한다.

먼저 수질오염방지시설설치 등 수질오염방지를 위한 협력사업은 북한의 수질오염원이 집중적으로 분포되어 있고 수질오염상태가 열악한 지역을 대상지역으로 선정하는 것이 필요하다. 북한의 주요 수질오염

물질은 평양 등 대도시의 생활하수와 평양공업지구, 신의주공업지구, 청진공업지구 등 주요 공업지구의 산업폐수로 구성되어 있다. 따라서 이들 지역에 생활하수와 산업폐수 처리시설을 건설하여 대동강 등 주요 하천의 수질을 개선하기 위한 협력사업을 우선적으로 추진될 필요가 있다.

한편 수질오염방지사업의 대상지역과 내용을 선정하기 위해서는 북한에서 제안하고 있는 협력수요에 대한 파악도 필요하다. UNEP 등 국제기구에 제안한 우선협력사업이 내용은 <표 III-18>과 같다. <표 III-18>에서 북한이 제안한 수질오염방지 주요 대상지역은 대동강, 압록강 등 주요하천, 남포등 주요항만 및 연안, 그리고 단천 및 원산 지역 주요 도시지역 등으로 나타나 있다. 이처럼 북한의 주요수질오염 지역 및 수질오염방지를 및 물환경보호를 위한 북한의 협력수요에 근거해 볼 때, 수질오염방지를 위한 우선협력사업은 대동강과 압록강 유역, 그리고 남포, 단천 등 주요 산업단지 유역에서 추진되는 것이 타당한 것으로 판단된다.

<표 III-18> 북한이 국제기구에 제안한 수질개선 및 물환경보호 우선협력사업

국제기구	우선협력사업
UNEP	대동강 통합 수질오염 모니터링 시스템 구축, 물보전 워크샵, 도시폐수 및 순환처리시스템 시범사업, 압록강 오염방지 사업
PEMSEA	단천지역 수질개선사업, 압록강 유역환경 관리계획, 두만강 수질 관리, 청천강 유역관리계획, 주요항만 하수처리정화능력 개선사업, 원산 통합환경관리계획, 대동강 유역관리계획, 남포 연안통합관리 시범사업, 대동강 생태환경을 위한 토지/환경 종합계획

자료: 이창희, “물환경 분야 남북협력 방향 및 협력과제,” 제1차 2007 남북환경포럼 발표문 (2007).

I
II
III
IV
V

다음으로 수질오염방지를 위한 협력사업은 수질오염방지를 위한 남북협력 시범지역을 선정하고 남북한이 공동으로 수질오염방지구획 또는 물환경통합관리계획을 수립하는 것으로 출발해야 한다. 다음으로 협력사업은 대동강 유역의 평천오수정화장 등 기존 하·폐처리장시설의 개보수, 확충 또는 신설, 관거정비사업 및 하천 생태공간 조성 등 세부사업이 포함될 필요가 있다. 사업의 투자재원은 사업별로 통일부 남북교류·협력기금, 환경부 등 부처예산, 국책연구기관의 연구예산 등 국내 공공기관의 자금, UN산하기구, 세계은행 등 국제기구의 자금, 그리고 민간기업의 투자유치를 통해서 확보해야 할 것이다.

[DMZ 생태환경보전 사업]

DMZ은 남북한이 대치하고 있는 분단의 상징이다. 남북한의 장기간 대치상태는 아이러니컬하게도 DMZ 일원을 세계적으로 드문 자연생태계 지역으로 남겨두었다. 그 결과, 자연환경보전의 주요 대상지역으로 대두되고 있으면 국내와 국제사회의 관심의 대상이 대고 있다. 최근에는 DMZ 생태계보전을 위해 남북공동의 UNESCO 생물권보전지역 지정을 신청하는 방안이 제기되는 등 보전의 필요성이 각계에서 제기되고 있다. 이러한 흐름에 부응하여 DMZ 생태환경보전을 위한 남북협력방안을 적극적으로 모색할 때가 되었다.

이와 관련하여 DMZ 생태환경보전 사업이 단계적으로 추진되어야 한다는 의견이 설득력을 얻고 있다. 즉 DMZ 가운데 생태계 보전가치가 높고 역사문화 유적이 많은 철원-설악산-금강산 일원을 대상으로 일차적으로 생태환경보전을 위한 협력사업을 전개하자는 의견이다. 왜냐하면 남북한간에 정치·군사적 대결이 엄존하고 있는 상황에서 남북한이 DMZ 모든 지역을 대상으로 생태환경보전을 위한 협력사업에 나서

것은 현실적으로 불가능하기 때문이다.

철원-설악산-금강산 일원의 DMZ를 대상으로 남북한간에 생태환경보전 협력사업이 이루어지기 위해서는 이러한 협력사업이 남북한간의 평화증진에 기여하는 역할을 담당해야 할 것이다. 또한 경제적인 효과를 우선시하는 남북협력의 특수성을 고려할 때, 생태환경보전 사업은 단지 생태환경보전에 그치지 않고 해당지역의 경제발전 또는 주민소득에 기여하는 효과를 발휘해야 한다. 이런 점에서 해당지역의 생태환경자원, 문화역사자원을 환경친화적인 방법으로 개발하여 활용할 수 있는 DMZ 평화·생태·역사·문화공원을 건설하는 방안이 제시될 수 있을 것이다.

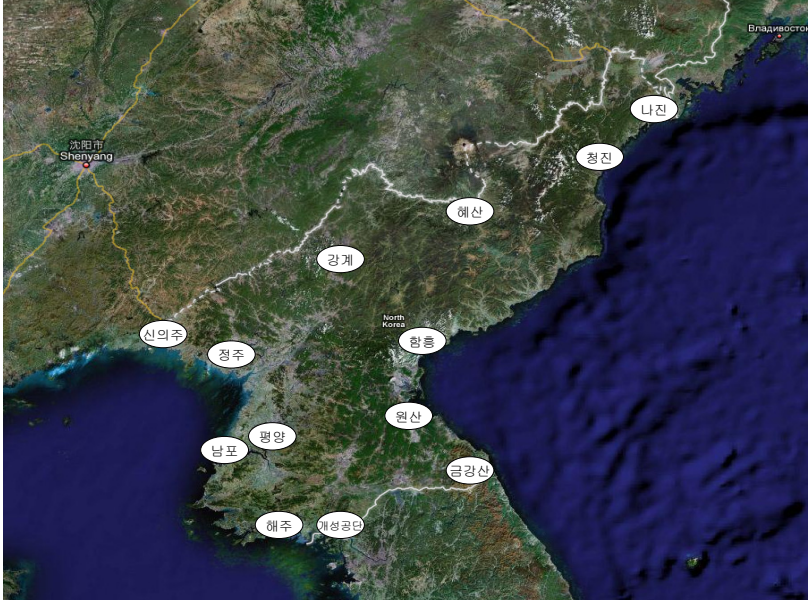
3) 남북 공동 환경관리시스템 구축

[남북 황사공동측정 및 조기경보망 구축 협력사업]

제 1단계에서 시범사업 차원에서 설치한 황사측정시설을 확충하여 북한의 황사이동경로에 위치해 있는 서해안지역과 중국과의 접경지역 및 동해안 지역의 대도시, 그리고 남북협력의 주요 지역에 황사측정시설을 설치하여 북한 지역에 남북 황사공동측정 및 조기경보망을 구축을 위한 황사측정 및 데이터공유 시설의 설치사업을 제안하고자 한다. 구체적으로 서해안 지역은 신의주, 정주, 남포, 해주, 중국과의 접경지역은 강계, 혜산 및 나진 지역, 동해안지역은 청진, 함흥, 원산지역, 그리고 남북협력의 상징지역인 평양, 개성공단 및 금강산 등 총 13곳을 후보도시로 제안하고자 한다. 그런데 황사측정 및 데이터공유 시설의 설치예산, 데이터 수요의 시급성 및 기술적 여건 등을 고려하여 중국과의 접경지역 도시, 서해안지역 도시, 동해안지역 도시 순으로 단계적으로 설치해 나가면 될 것이다.



<그림 III-3> 남북 황사공동측정 및 조기경보망의 북한지역 후보도시



자료: <http://www.worldmapfinder.com/Map_EarthMap.php?ID=/Kr/Asia/North_Korea>. (검색일: 2007.10.30).

측정데이터의 송부/공유방식은 남북관계와 북미관계의 진전을 고려하여 중간경유를 거쳐 팩스, 전화 그리고 이메일 방식에서 탈피하여 WMO 기상정보네트워크인 GTS(Global Telecommunication Sytent)을 이용하여 실시간으로 송부/공유하는 방식으로 전환해 나가야 한다. 그리고 남한의 황사측정소의 측정데이터도 북측에 송부함으로써 명실공히 남북 공동황사측정 및 조기경보망을 구축할 수 있을 것이다.

[북한 경제특구 환경관리제도의 강화]

남북경협으로 개발된 개성공단과 금강산단지에 대한 환경관리제도는 제 2단계에서도 계속 강화하여 환경악영향을 최소화해야 한다. 특히

경제특구 개발 초기단계에서 미진했던 개발행위에 대한 환경영향평가 제도를 도입하는 등 사전예방적 환경관리제도를 정착시킬 필요가 있다. 이를 통하여 개성공단과 금강산관광단지를 남북경협이 성공사례로서 발전시키는 것과 동시에 북한내 선진적인 환경관리의 모범사례이자 성공적인 사례로 발전시켜 국제적 위상을 제고해 나가야 한다. 그리고 개성공단과 금강산관광단지의 환경관리 모범사례를 여타의 남북경협 개발사업에 확대적용하고, 더 나아가 북한이 외자와 외국기술의 도입을 통한 경제발전 전략으로 개발하고 있는 나진·선봉지구와 신의주지구의 경제특구의 환경관리에도 전파할 필요가 있다.

그 이유는 첫째, 입주기업체의 증가와 개발사업의 확대로 이들 경제특구 지역 및 주변지역에서 점증하는 환경압력에 적절히 대응해 나가야 하기 때문이다. 둘째, 더욱 중요한 것은 개성공단과 금강산관광단지의 개발계획에 따르면 지금보다 훨씬 큰 규모의 개발계획이 추진되면 이들 지역에 미칠 환경영향은 더욱 심각해질 것으로 우려되기 때문이다.¹⁰⁸ 특히 이러한 환경영향은 북한지역에만 한정되는 것이 아니라 파주시 등 경기도 북부, DMZ, 임진강 및 한강하구지역, 강원도 동해안 북부 등 남한지역에도 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 셋째, 남북관계의 진전에 따라 경협이 활성화로 해주 등 지역에 새로운 경제특구가 개발되고 도로건설 등 대규모 인프라가 건설되어 해당지역의 환경파괴 및 악화가 우려되고 있다. 넷째, 이러한 경제특구의 개발을 통한 북한경제

¹⁰⁸ - 개성공단의 단계별 개발계획에 따르면 1단계 사업의 완료 후, 개발면적으로 확장하여 총 65.7km²(2천 만 평)에 인구 50만 규모의 중화학 공업 및 산업설비 복합단지 및 배후도시를 건설할 계획으로 있다. 현대아산(주)이 수립한 금강산관광지구 개발 전략 및 세부전략에 따르면 2020년까지 2단계 대규모 개발사업을 통해 금강산에서 원산시에 이르는 총 10여 개의 관광단지가 건설될 예정이다. 특히 이들 관광단지에는 골프장 6개, 스키장 2개, 케이불가, 공항중축 2곳 등 관광 및 교통시설이 대규모로 건설될 계획으로 있다.



의 성장드라이브 정책은 경제특구와 주변지역의 생태환경에 부정적인 영향으로 나타나게 될 것이다.

따라서 개발정책과 사업이 환경에 미치는 압력과 부정적인 영향을 최소화하려면 사전예방적 환경관리제도를 남북경협 경제특구지역에 정착시키고 여타 경제특구를 포함한 북한 전역에 점진적으로 확산시켜야 한다. 이를 위해 남북한은 모든 경제특구에 공통적으로 적용할 수 있는 환경관리법규와 기준, 계획, 투자, 시설, 인원, 시스템 등 제반 사항에 체계적인 매뉴얼을 공동으로 작성하여 함께 사용해야 할 것이다. 또한 수년간 수행한 환경모니터링 결과에 대한 분석을 토대로 경제특구 개발이 환경에 미치는 영향 및 주요원인을 면밀히 파악하여 사후영향평가를 실시하고, 부정적인 영향을 최소화하기 위한 대책을 추진하는 대응체계를 갖추어야 한다.

[환경모니터링시스템 구축]

환경모니터링시스템은 기본적인 환경인프라로서 환경관리의 출발점이자 근간이다. 북한지역에 환경모니터링시설을 설치하고 측정데이터를 공유하는 협력사업은 남북한 공동의 환경인프라를 건설하여 한반도 차원의 환경관리를 할 수 있는 기반을 구축하는 전략적 중요성을 지니고 있다.

환경모니터링시스템은 구축을 위한 협력사업은 개별사업으로 추진하기 보다는 앞에서 제안한 환경오염방지를 위한 협력사업과 결합하거나 세부사업의 하나로 추진될 필요가 있다. 수질오염방지분야를 예로 들면 이러한 협력사업으로 하천유역 또는 도시지역에 하·폐처리장시설의 건설과 함께 수질모니터링시스템을 구축하여 수질에 대한 통합관리를 할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 이는 남북협력을 통해서 북한 전역에

결쳐 모니터링 시스템을 구축하는 것은 예산과 여건상 사실상 불가능하기 때문이기도 하다. 따라서 오염이 심각한 지역 또는 주요도시지역, 그리고 남북한의 공동관심 지역인 DMZ 및 임진강 유역을 대상으로 모니터링 시스템을 구축하는 사업을 추진하는 것이 현실에 부합된다.

이러한 협력사업은 크게 측정소에 측정기기를 설치하고 운영하는 사업과 측정데이터를 수집, 가공, 평가 및 DB구축하는 사업으로 구성된다. 여기에 첨단 IT기술을 결합한 남한의 선진적인 측정기술이 포함된다면 협력사업을 촉진시키는 효과를 기대할 수 있다. 그런데 이러한 협력과정에서 측정기기 자체의 설치 및 운영기술의 제공뿐만 아니라 데이터의 정확한 수집과 분석기술 및 관련 프로그램도 북한에 전수할 필요가 있다. 남한의 환경모니터링 장비와 기술이 북한에 전파되어 실제 적용된다면 모니터링분야에서 남북한이 실질적으로 공동 관리시스템을 구축하는 성과를 얻게 될 것이다.

환경모니터링시스템 구축을 위한 남북협력사업의 또 다른 목적은 북한의 환경모니터링데이터를 남한과 공유하는데 있다. 하지만 환경모니터링 데이터의 공유는 민감한 사안으로 남북관계가 크게 진전된다고 하더라도 협력이 쉽지 않은 분야이다. 따라서 환경모니터링시스템 구축을 위한 협력사업에 남북한 연구기관간의 공동연구사업도 포함하여 해당지역의 환경오염현황을 파악할 필요가 있다.

4) 환경과 경제 상생분야

[신재생에너지 개발]

제 1단계에서 도출한 북한지역의 신재생에너지 자원량, 개발 및 이용방안 계획에 따라 제 2단계에서는 본격적인 신재생에너지개발 남북 협력사업을 추진해야 할 것이다. 이와 관련하여 풍력, 조력과 같은 대

I
II
III
IV
V

규모 투자사업의 경우에는 민간기업의 참여를 적극 유도할 수 있는 남한과 북한 내부의 제도개선, 그리고 남북한간의 협정이 필수적이다. 예를 들면, 일반기업이 북한의 신재생에너지 개발사업에 참여할 수 있도록 국내의 남북교류·협력에 관한 유관 법규를 보완하고, 북측은 기업의 투자자금의 회수와 적정이윤을 보장하는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

[자원-환경통합형 남북협력사업]

북한의 주요 환경문제는 토지자원, 수자원, 지하자원 및 산림자원 등 자연자원의 무분별하고 불합리한 이용, 그리고 부실한 관리와 불가분의 관계에 있다. 이는 또한 과거 사회주의국가와 유사하게 자원의 대량투입을 통한 생산목표 달성이라는 북한식 사회주의계획경제체제가 갖고 있는 구조적인 원인에서 비롯되었다. 즉 북한의 환경문제는 사회주의국가에서 일반적으로 나타났던 ‘계획의 실패(Planning Failure)’로 불리는 경제적 실패로 인해 초래되고 있다.

북한이 추진하고 있는 경제특구 개발을 통한 외자유치 및 남북경협 목적은 외자와 선진적인 기술 및 관리기법을 도입하여 비효율적인 자원 이용방식에서 벗어나 자원개발과 이용의 효율성과 생산성을 제고하여 소위 ‘계획의 실패’를 극복하는데 있다. 따라서 남북경협을 통해 자원개발과 이용방식에 관한 기술, 설비 및 관리기법과 함께 환경기술, 설비 및 관리기법을 동시에 제공함으로써 자원절감, 생산성 향상, 환경오염 방지, 생태환경보전의 상생효과를 얻을 수 있다.

예를 들면 북한의 석탄연소 화력발전소의 생산성 향상을 위한 협력사업에서 현대화된 생산설비와 오염방지설비를 함께 설치함으로써 환경효과와 경제효율을 동시에 달성할 수 있다. 또 다른 예로서 하천정비

및 농업기반조성 경협사업과 하천의 생태복원을 위한 환경협력사업을 통합하여 추진함으로써 수자원 이용효율의 제고 및 홍수방지 효과를 얻음과 동시에 하천생태계를 복원하여 물환경을 보전하는 효과를 함께 얻을 수 있을 것으로 기대된다. 지하자원개발 협력사업도 지하자원의 개발과 홍수 및 산사태로부터 광산을 보호하기 위한 조림사업을 함께 추진함으로써 안정적인 지하자원의 생산과 산림생태복원을 함께 이룰 수 있을 것이다.

3. 에너지분야

가. 남북 에너지협력의 추진현황

(1) 남북 에너지협력의 의의

(가) 북한 입장에서의 의의

남북 에너지협력은 북한이 인정하든 안하든 상관없이 외부로부터의 본격적인 자본과 기술도입이 성사되기 이전 기간 동안에 북한이 접근할 수 있는 가장 유력한 외부로부터의 지원방안이다. 북한 에너지부문의 재건은 대규모 자본과 기술의 투입 없이는 사실상 불가능한 상황이나 이는 북한의 본격적인 개혁·개방이 전제되지 않고서는 실현되기 어려운 것이 현실이다. 개혁·개방 이전에 북한이 접근 가능한 또 다른 방안으로는 6자회담 등의 다자간 정치협상을 통한 국제사회로부터의 에너지 지원, 중국이나 러시아 등과 같은 인접 우호국으로부터의 지원, 북·일국교정상화를 통한 대일 청구권자금 확보 등이 가능할 수 있다.

남북 에너지협력은 북한에게는 경제위기의 일차적 원인이었던 에너지부문 문제 해결의 실마리를 제공해준다는 데 의미가 있다. 북한 경제의 총체적 붕괴는 알려진 바처럼 공산권 사회의 붕괴에 따른 외부원조

I
II
III
IV
V

의 중단과 연속된 자연재해 등으로 인한 에너지부문의 극심한 기능저하로부터 야기되었다. 1980년대 후반부터 나타나기 시작한 에너지부문의 시스템 붕괴는 경제 각 부문의 연쇄적 침체를 수반하는 결과를 야기하였으나 아직도 그 해결의 실마리를 찾지 못하고 있는 실정이다. 외부로부터의 대규모 자본유입이 불가능한 현 상황에서 남북 에너지협력은 제한적일 수는 있겠으나 그 해결의 실마리를 제공하여 북한 경제가 오랜 침체의 늪에서 벗어나 점진적인 회복국면을 도모할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

동시에 남북 에너지협력은 우선 북한민생과 기초적인 사회기능의 회복하는데 결정적으로 기여할 수 있을 것이다. 북한의 에너지 공급부족 사태는 가장 기초적인 수준의 민생조차도 불가능한 수준이며, 학교, 병원 등과 같은 기초적인 사회기능마저도 정상적으로 작동하기 어려운 수준으로까지 악화되어 있는 것으로 전해지고 있다. 남북 에너지협력은 우선적으로 에너지의 가장 기초적인 기능인 가정부문과 공공부문의 기능회복에 기여할 수 있을 것이다.

남북 에너지협력은 북한의 산업 및 경제개건의 기반을 제공할 수 있는 유력한 대안이다. 북한의 산업은 에너지 공급부족으로 인해 거의 그 기능이 와해된 수준으로 전해지고 있다. 남북 에너지협력이 전력, 석탄 등과 같은 산업용 에너지부문에 광범위하게 전개될 경우, 북한 경제는 점진적으로 회복하여 중장기적인 발전을 도모할 수 있는 기반을 확보할 수 있을 것이다.

남북 에너지협력은 북한 사회의 개혁·개방을 촉진하는 유력한 수단이 될 수 있다. 북한 당국이나 군부의 원하는 바와는 상관없이 남북 에너지협력은 그 사업과정과 결과의 확산을 통해 다양한 사회변화를 야기할 것이며, 이는 직접적, 간접적으로 북한 사회를 보다 서구적이고 민주

적인 나라로 개혁하고 개방하는 효과로 연결될 것이다.

(나) 남한 입장에서의 의의

남한의 입장에서 남북 에너지협력은 어려운 입장의 북한 동포를 지원한다는 인도주의를 실현하기 위한 유력은 수단이다. 에너지는 물이나 식량과 같이 인간 생존에 기본적으로 소요되는 필수적인 재화이다. 그러므로 남북간의 협력을 통해 북한 에너지문제의 해결을 지원하는 정책은 가장 직접적이면서도 효과적인 인도주의 실현 수단이다.

또한 남한의 입장에서 남북 에너지협력은 중장기적으로 남북간 경제 격차를 해소하여 통일비용을 줄이기 위해 활용 가능한 통일정책의 유효한 수단이다. 남북간의 평화통일은 북한 경제회생을 통한 남북간의 경제통일 또는 경제적 통합을 사전적 단계로서 필연적으로 요구하게 될 것이다. 중장기적 경제통합을 통한 평화통일을 지향하는 가장 초보적인 노력이 바로 남북 에너지협력을 통한 북한 경제회생의 기반을 마련해 주는 일일 것이다.

남북 에너지협력은 다양한 분야의 남북경제협력을 가능하게 하기 위해 우선적으로 추진되어야 할 선도적 협력분야이다. 적정한 에너지 공급방안이 마련되지 않고서는 실물부문의 어떠한 경제협력 사업도 실현되기 어려운 것이 현실이다. 가장 단순한 형태의 제조업 진출이나 남북간의 특구 공동개발, 자원개발 투자사업 등 남북간에 논의되는 모든 경제사업들이 그 선행조건으로 적정한 에너지 공급방안을 고려해야 하는 실정이다.

남북 에너지협력은 북한 에너지시스템의 현대화를 촉진할 수 있는 유력한 정책대안이다. 북한의 에너지시스템은 일본 지배시기에 구축된 시스템을 기반으로 하고 있으며, 1960~70년대 러시아나 중국 등지로



부터 지원받아 보강된 시스템으로 매우 낡고 열악한 상황이다. 반면 남한의 에너지시스템은 세계적으로도 매우 우수한 현대적인 시스템이다. 그러므로 남북 에너지협력은 남한의 우수한 시스템을 북한 지역에 점진적으로 적용함으로써 북한이 자체적으로 현대화를 추진하는 경우와 비교할 때, 중간과정을 생략하고 일시에 현대적 시스템으로 업그레이드할 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것이다.

남북 에너지협력은 북한에 상업에너지시스템(Commercial energy system)의 도입을 촉진하기 위한 유력한 정책수단이 될 수 있다. 북한은 상업에너지시스템에 접근이 불가능한 세계에서 몇 안 되는 국가 가운데 하나로 에너지의 구매행위를 통해 효용을 누리는 것이 원천적으로 불가능한 사회이다. 남북 에너지협력은 협력과정에서 전문가 및 기술자 집단의 정책적, 기술적 교류를 수반함으로써 북한의 국가배급제에 기초한 폐쇄적 에너지시스템의 한계를 인식하게 하고 시장경제에 기초한 상업에너지시스템의 효용성을 확산하여 결과적으로 북한사회의 개혁·개방을 촉진하는데 기여하게 될 것이다.

남북 에너지협력은 통일한국 시대의 한반도 통합에너지시스템의 효율적인 구축을 가능하게 하는 기반을 구축하기 위한 유력한 방안이다. 남과 북의 에너지부문의 주요 기술적 특성과 시스템사양은 이미 상당부분 다르게 구축되어 있어 통합에너지시스템 구축에 장애요인으로 예상되고 있다. 일례로 남한의 전력 송전전압 체계는 154kV/345kV/765kV의 체계를 가지고 있는 반면, 북한의 송전전압체계는 66kV/110kV/220kV로 구축되어 있고 500kV로의 승격을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있어 향후 전력망 연계나 시스템 통합에 커다란 장애로 예견되고 있다. 남북 에너지협력은 협력과정에서 그러한 기술적 특성이나 시스템 사양을 점진적으로 통일하여 장기적으로 효율적인 통합시스템 구축이

가능하게 하는데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

남북 에너지협력은 장기적으로 우리 에너지부문의 숙원인 해양개방형·대륙연계형 에너지시스템 구축을 가능하게 하는 기초사업으로의 의의를 가지고 있다. 남한의 에너지시스템은 대륙 쪽으로 차단된 섬나라 형태의 수급시스템이라는 특성을 가지고 있어 장기적인 에너지안보 구축에 불리한 구조이다. 남북 에너지협력은 북한 지역과의 시스템 통합을 통해 대륙과도 연계되어 에너지 안보에 보다 유리한 구조를 확보하기 위해 필연적으로 요구되는 기초과정이다.

(2) 남북 에너지협력의 추진경과 및 현황

(가) 남북 에너지협력 추진경과

남북간의 에너지협력 논의는 2000년 10월 제4차 남북장관급회담에서 북측이 전력지원을 요청하면서 논의되기 시작되었다. 그러나 관련 논의는 그 다음해인 2001년 2월 남북전력협력실무협의회 제1차 회의에서의 논의를 끝으로 아직까지 재개되지 못하고 있는 실정이다. 그간의 논의과정을 정리하면 다음과 같다.

- 북·미 회담(2000.3)에서 북한 당국자가 남한의 전력공급 요청
 - KEDO경수로 건설 지연에 따른 남한 전력지원에 대하여 미국이 협조할 것을 요구
- 제4차 남북장관급회담(2000.12. 평양)
 - 전력(매년 200만 kW) 제공 요청: 지원기간을 경수로 건설이 완공될 때까지로 명시
 - 일차적으로 2001년부터 50만 kW를 제공할 것을 요청¹⁰⁹

¹⁰⁹-북한이 요청하고 있는 50만 kW를 연간 공급하는 경우에 그 전력량은 약 44억 kWh 이고, 북한이 50만 kW의 전력부족으로 겪는 사회적 손실은 전력공급중단에 의한 사회적 손실이 공급비용의 10배라고 가정하고, 그리고 남한의 평균전기요금을 약



- 송전선 연결: 황해북도 남천 경기도 양주 사이의 90km 정도 구간 연결을 제안
- 제1차 남북경제협력추진위원회(2000.12. 평양)
 - 『전력협력실무협의회』와 『남북전력협력실태공동조사단』을 구성·운영하기로 합의
- 남북전력협력실무협의회 제1차 회의(2001.2. 평양)
 - 전력공급 문제를 남북경협추진과 연계할 의도를 보임
 - 남천 양주, 개성 문산 연계를 위한 현지조사 제의
 - 남측은 ‘선(先)실태조사, 후(後)지원여부 결정’, 북측은 ‘선 지원약속, 후 실태조사’ 주장
 - 이와 같은 남·북한간의 이견으로 후속 회의가 무산되어 논의가 중단된 상태

남북간의 논의와 별개로 1994년 북·미 제네바협약에 따른 한반도에너지개발기구(KEDO)의 설립과 KEDO사업으로 진행되었던 경수로 건설사업의 주도적 추진 등이 전개된 바 있으나 엄밀한 의미에서 남북 에너지협력이라 하기에는 곤란한 점이 있다. 상기 논의와 별도로 남북간의 경협사업 추진과 관련하여 크고 작은 논의가 이루어져 왔으며, 관련된 대북 에너지 지원사업이 추진되어 왔다.

(나) 현황

북한이 겪고 있는 극심한 에너지난에도 불구하고 에너지부문의 남북 협력은 개성공단, 금강산관광지구의 에너지공급사업과 일부 예외적인 소규모 지원 실적 등 대단히 제한적인 범위 내에서만 이루어지고 있는 실정이다. 개성공단은 현재 시범단지 2.8만 평 내에 대상기업 15개 중 11개 기업이 공장을 완공, 가동 중이며 4개 기업이 건축 중에 있으며,

80원/kWh 을 적용할 때 약 3.5조 원임(박동욱, 2002.4. “북한 전력시장 현황과 남북협력 가능성.” 한국전기연구원).

2007년까지 1단계 개발사업을 진행하고 있다. 시범단지 입주업체에 대한 전력공급은 '05년 3월 22.9kV 배전선로를 연결하여 1.5만 kW의 전력공급을 시작한 바 있다, 공급방법은 문산배전소부터 개성공단 시범단지까지 24km에 총 218개의 전신수를 설치하여 배전선로를 연결하는 방식이었다. 선로는 일산복합발전소-문산변전소-2.3km 연결선로-개성공단으로 연결되어 있다. 전력과 별도로 시범단지 입주업체에 대한 석유 공급을 위해 400kl규모의 경질유 저장시설과 30t 규모의 LPG 저장시설이 있으며, 3개의 LPG 업체들이 활동 중에 있다.

개성공단은 현재 1단계 확장공사를 진행 중에 있으며, 100만 평에 대한 개발과 분양이 전개되고 있는 중이다. 1단계 확장에 따른 전력공급 능력 확충 공사가 진행된 바 있으며 현재 완공된 상태이다. 개성공단의 전력공급 능력은 시범단계 1.5만 kW에서 2007년 6월에 10만 kW로 확장되었다. 이를 위해 154kV 송전선로 16km가 2회선으로 건설되었으며, 옥외 변전소가 건설되었다.

<표 III-19> 개성공단 전력공급을 위한 시설현황(시범단지)

개발면적	공급전력	공급시기	공급방식
2.8만 평	1.5만 kW	2005.3	22.9kV 배전선로 (20km, 2회선)

자료: 한국전력.

금강산관광지구는 (주)현대아산이 한전에서 임차한 1,000kW 이상 발전기 3대를 포함 총 7,290kW의 디젤발전기를 운영하고 있는 상황이다. 1,000kW 발전기(3대)는 분당 복합화력 비상용 발전기를 남동발전으로부터 임대하여 사용하고 있으며, 기타 현대 자체 발전기가 6대로

I
II
III
IV
V

4,290kW에 상당한다. 일부 시설(금강산 여관)은 북측 전기를 사용하고 있으나 잦은 단전과 전압불안정으로 곤란을 겪고 있는 것으로 전해진다. 관광지구 내에 주유소 등 석유공급 부대시설과 12개소의 소형(245kg) LPG 저장탱크를 활용하여 석유류를 공급하고 있다.

그 이외에 다양한 기회를 통해 실행된 소규모 일회성의 에너지 지원 실적은 다음과 같다.

- 2002년 10월: 남북 철도연결사업용 유류 20배럴, 저장탱크 3기, 주유기 3기 지원
- 2004년 용천폭발사고 직후: 아스팔트 2천톤, 휘발유 167통, 경유 167톤 지원
- 2005년 6월: 백두산 심지연공항 활주로 공사용 아스팔트 8천 톤 지원
- 2006년 1월: 백두산 심지연공항 활주로 공사용 아스팔트 8천 톤 지원
- 2005년: 개성공단사업과 관련하여 개성주민 난방, 취사용으로 5.5만 톤 지원

(3) 남북 에너지협력의 제약요인

(가) 에너지협력에 관한 남북의 시각 차이

남북 에너지협력에 대한 남북의 접근은 현실적으로 상당한 차이는 것으로 나타난다. 이는 근본적으로 에너지협력을 통해 얻으려는 것과 잃을 수도 있는 것들에 대한 각자의 이해계산에 따른 것으로 당연하다 하겠다.

1) 북한 시각에서의 최적 접근

북한 에너지정책의 기초는 자력갱생의 원칙으로 알려져 있으며 아직도 여전히 자력갱생의 에너지정책 기초를 고수하고 있다. 2001년 12월 제4차 남북 장관급회담에서 남한에 200만 kW의 전력을 요구하고, 2001년 하반기부터 극동 러시아 지역으로부터의 전력공급 방안을 위해 노력



하고 있는 것을 보면 북한이 자력갱생 에너지정책의 한계를 인식하기 시작한 것으로 짐작되나, 사상적인 이유와 경제적 능력이라는 두 가지 이유에서 당분간 자력갱생형 에너지정책을 고수할 가능성은 여전히 높아 보인다. 이러한 가능성은 남북 에너지협력에 장애가 될 수 있다. 폐쇄적으로 고립된 에너지시스템과 관련 산업을 점진적으로 자본주의 에너지시스템 형식인 상업에너지체제로 변환시키기를 바라고 있는 남한과 그를 고수하려는 북한과의 현격한 인식 차이가 구체적인 협력 논의에서 충돌할 수 있기 때문이다.

북한의 입장에서 견지하려는 또 다른 남북 에너지협력의 주요 방향으로 경제적 부담의 최소화를 들 수 있다. 북한은 에너지부문 복구와 건설을 위해 투자되어야 할 자원의 거의 전부를 외부세계로부터 조달해야 할 상황이다. 외자유치를 통해 해결하는 부분도 있겠지만 많은 부분은 오랜 기간에 걸쳐 상환해야 하는 차관 등의 부채 형태로 해결해야 할 것으로 보인다. 결국 중장기적인 상환부담이 불가피할 것으로 보여 북한으로서는 그러한 경제적 부담을 최소화하기 위해 노력할 것이다. 북한으로서는 서방세계의 단순 지원형식이 가장 좋은 협력형태일 것이다. 그러한 입장은 남한에 대해서도 마찬가지겠지만 남한으로부터의 단순 지원은 현실적으로 쉽지 않은 것이 사실이다. 이러한 입장의 차이는 향후 거의 모든 협력사업 논의에서 부각되어 장애요인으로 작용할 것으로 예상된다.

북한은 또한 남북 에너지협력이 가져올 수 있는 체제상의 부담을 염려할 것으로 보인다. 남북간의 에너지협력이 수반하게 될 인적교류의 폭을 최소화하려 할 것이며, 민간에 파급될 남한과 자본주의 체제의 우월성에 관한 파급효과를 차단하기 위해 노력할 것이다. 군사적 균형에 직간접적으로 영향을 미치는 에너지협력에 대해서는 특히 민감할 것이

I
II
III
IV
V

며, 전력망, 송유관, 가스관 등의 네트워크 연결 협력에서는 안정적 공급에 관한 에너지 안보문제도 심각하게 우려할 것으로 예견된다. 이 또한 북한 주민의 의식과 북한의 체제변화를 원하는 남한과의 현격한 시각차이로 남북 에너지협력 과정에 중요하게 고려해야할 요인이라 할 수 있다.

북한은 남북 에너지협력이 지원 또는 협력효과를 극대화하고 장기화할 수 있는 방안 위주로 진행되기를 희망하고 있을 것으로 보인다. 즉, 단순한 에너지 자체의 공급보다는 기술, 자본, 장비, 인프라 등의 협력을 선호할 것이며, 협력프로젝트도 가급적 대형사업 형태를 선호할 것이다. 그러나 남한으로서는 장단기 사업을 명확히 구분해야할 필요가 있고 남북 에너지협력이 본격적인 궤도에 진입하기 이전에는 장기적인 대형 협력사업에 우선순위를 두기가 쉽지 않을 것이다. 남한으로서는 우선은 단기적이고 단발적인 중소형 협력사업을 통해 북한 에너지부문에 대한 상황을 파악하고 협력관계가 크게 진전된 토대가 마련되면 그때가서 장기적인 대형 협력사업의 전개를 도모하는 것이 합리적일 수 있기 때문이다.

2) 남한 시각에서의 최적 접근

근본적으로 남한의 입장은 남북 상호간에 이익이 되는 방향으로 추진한다는 원칙에는 공감할 수 있지만 사실상 북한에 대한 지원성의 협력관계 진행을 전면적으로 거부할 수 없는 입장에 있다. 남한에게 커다란 이익이 없다 해도 북한에 대한 지원형태의 협력 프로젝트 전개가 불가피할 것이다. 이러한 정황은 협력사업 설계와 추진과정에서 상당한 대국민 홍보와 공감대 형성을 위한 노력을 요구하고 있어 적지 않은 부담으로 작용할 소지가 있다.

남한은 남북 에너지협력이 북한의 체제전환을 촉진하는 계기가 되기를 희망할 수 있다. 직접적으로 그러한 목적을 겨냥하여 협력정책을 구상하지는 않는다 해도 남북 에너지협력이 남북간의 경제를 비롯한 다양한 교류를 촉진하는 매개체가 되어 북한을 변화시키는 촉진제가 될 수 있을 것으로 기대하는 것이다. 실제 남한은 북한이 지금까지 고수해오고 있는 그들만의 에너지 정책기조인 자력갱생 원칙을 폐기해야 한다고 생각하고 있으며, 그들의 사회주의식 에너지 수급체계가 상업에너지 수급체제로 전환되어야 한다고 생각하고 있다. 이러한 기대는 곧바로 협력 상대인 북한의 체제전환을 요구하는 것으로 이해될 수 있어 자력갱생의 원칙을 고수하려는 북한 측과의 논의에서 커다란 장애요인으로 작용할 소지가 크다.

남한의 입장에서는 대부분의 남북협력 프로젝트에서 남한이 자본과 기술을 동원해야 하는 입장이므로 어떤 방식을 통해서든지 협력대가의 정상적인 회수가 기본적으로 전제되어야 하며, 북한 당국에 의해서 제도적인 최대한의 보장이 제공되어야 한다는 입장을 견지할 수밖에 없을 것이다. 이는 남한으로서는 가장 기본적인 협력의 전제조건이라 하겠으나 경제적 부담을 최소화하려는 북한의 입장과는 상당한 차이가 있는 분명한 시각 차이이다.

남한으로서는 남북 에너지협력이 각종 협력사업을 통해 물적 교류뿐만 아니라 정부와 민간을 망라한 다양한 인적교류를 확대하는 계기가 될 것을 희망하고 있다. 이러한 희망에는 북한에 대해 좀 더 자세히 정확하게 알기 위한 기회를 확대하자는 의도와 북한 주민들의 의식변화를 촉진하는데 기여하고자하는 의도가 모두 포함되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 북한은 인적교류를 가능한 한 최소화하는 방식으로 남북 에너지 협력을 추진하려 할 것이다. 교류 자체도 남한은 민간기업의 자유로운

I
II
III
IV
V

교류를 확대하려는 반면 북한은 사실상 순수 민간기업이 존재하지 않는 특성을 가지고 있어 협력의 전개와 진전에 장애가 될 수 있을 것으로 보인다.

남북 에너지협력을 정책적으로 다루는 정부의 입장으로서는 남북 에너지협력이 남북통일을 앞당기고, 통일비용을 저감하는, 동시에 남북통합 에너지수급구조의 실현에 기여하는 방식으로 전개되어야 한다는 당연한 대전제를 가지고 있다. 이러한 대원칙에 표면적으로는 북한도 공감할 수 있을지 모르나 그러한 장기적인 원칙보다는 당장의 문제해결이 급한 그들의 입장을 고려할 때, 구체적인 협력사업의 논의 및 전개과정에서 그러한 원칙들이 쉽게 적용되기 어려운 상황들이 전개될 가능성도 있을 것이다.

향후, 에너지부문의 남북협력이 본격적으로 전개되는 상황이 되면 위와 같은 남북의 시각차이는 남북간의 모든 에너지협력 논의에서 드러나게 될 것으로 예상된다. 에너지협력이 순수한 경제협력으로 이해되지 못하고 상당부분 정치적, 군사적 의미를 가지고 이해되고 있는 현상을 감안할 때, 그러한 시각 차이는 더욱 확장되거나 미묘한 문제로 변환되어 협력을 가로막는 장애가 될 수도 있을 것이다. 남과 북이 서로 상대방의 시각을 명확히 이해하고 서로를 설득하고 양보해가면서 지혜롭게 협력관계를 증진시켜 나가야 할 것이다.

(나) 남북 에너지부문의 제약요인

남북 에너지부문이 가지고 있는 각기의 정책과제와 제약요인은 경제력의 차이만큼이나 극명하게 다르다. 이러한 상황은 구체적으로 협력을 증진하는 측면보다는 협력을 어렵게 하는 제약요인으로 작용할 가능성이 높다.

1) 북한 에너지부문의 제약요인

북한 에너지부문은 사실상 한 국가의 시스템으로서의 기능을 상실한 상태로 알려지고 있다. 에너지의 생산, 전환, 수송, 소비에 이르는 전 과정이 사실상 마비된 상태이고 각 과정의 개별적 행위주체에 이르면 사정은 더욱 어려운 실정이다. 이러한 상황에 연계된 제약요인들을 전체적인 시각에서 조망해보면 대략 다음과 같다.

북한의 에너지 정책기능은 절대적으로 미흡한 실정이다. 북한의 에너지 정책은 사회주의식 국가 운영방식의 하나의 기능으로 존재하여 왔으며, 그로 인해 에너지의 생산, 전환, 수송, 소비에 이르는 전 과정의 효율성, 경제성을 무시한 채 공산주의식의 이념적 수급원칙에만 충실해왔다. 그리하여 에너지의 다양한 기능을 정책적으로 극대화하는데 실패하였고 그 파급효과는 실제 주민의 생활에서부터 산업전반은 물론 에너지 산업 그 자체에 이르기까지 극도의 부실상태를 초래한 것이다. 향후에도 북한의 에너지 정책기능 미흡은 북한 에너지부문이 안고 있는 대표적인 제약요인으로 작용할 소지가 크다. 더욱이 사회주의식 정책방식에 익숙할 뿐 자본주의식 정책수립 절차와 방법에 북한 관리들이 경험이 없다는 점을 감안하면 이 제약요인은 장기적으로 북한 에너지 섹터에 영향을 미칠 가능성이 크다.

북한의 체제상의 특성에서부터 야기되는 제약요인으로 상업에너지(Commercial Energy) 시스템의 부재라는 제약요인이 가장 크다. 일반적으로 에너지가 상품으로 거래되지 않는 사회주의 국가체제의 에너지 시스템은 공급의 안정성이나 효율성, 환경성, 경제성 등에 있어서 자본주의 에너지시스템에 비해 열악하다. 이는 에너지는 국가가 생산하여 공급하고 수요는 국가가 공급하는 대로만 형성되는 체제, 에너지에 가격 없이거나 가격기능이 미진한 체제, 에너지의 효율적 이용이나 환경



친화적 이용이 에너지 소비나 투자의 기준이 되지 않는 체제 등과 같은 체제의 특성에 기인한다. 에너지의 상업적 거래에 대한 경험이 없다는 점은 북한의 에너지부문의 발전을 더디게 하는 커다란 제약요인으로 작용할 것이며, 남북간의 에너지협력에 있어서도 커다란 걸림돌로 작용할 가능성이 높다.

자력갱생을 추구하는 경직된 정책원리 또한 커다란 제약요인이다. 이는 국내의 자원 현황, 중장기 에너지 수요, 경제적인 에너지 공급 등을 도외시한 에너지정책의 이념화에 따른 결과로 극도로 폐쇄된 고립형 에너지시스템을 초래한 주요 원인이다.

북한 에너지부문의 구조적 문제로 쉽게 해결되기 어려운 제약요인으로 통계시스템의 부실을 들 수 있다. 그동안 국제사회에 공표되는 북한 당국의 에너지부문 통계는 석탄, 수력 등에 관한 지극히 제한된 것이었으나 그 것마저 발표 시기와 목적에 따라 통계가 일관성이 없기도 하고, 다른 경제통계 수치와의 일관성이 결여되는 등의 난맥을 보여왔다. 그로 인해 서방에서는 북한 당국이 의도적으로 통계를 조작하여 목적에 따라 달리 공표하는 것으로 추정하고 갖가지 통로를 통하여 북한이 가지고 있는 실제 진실된 에너지 통계를 획득하고자 노력해왔다. 그간의 노력에도 불구하고 그러한 통계 획득은 실패해왔고 북한 현지를 방문하여 북한의 실상을 경험한 서방인사들이 늘어나면서 에너지 통계가 존재하지 않을 수도 있다는 판단이 설득력을 얻기 시작하였다. 실제 수많은 전문가들이 다양한 경로를 통해 노력해 보았으나 별무소득이었고, 북한 에너지부문의 고위층 인사들로부터 북한에 신뢰할 만한 에너지통계가 존재하지 않는다는 사실이 종종 확인되기에 이르고 있다. 에너지의 자원현황, 생산과 전환 및 재고, 수송, 최종 소비주체들의 구체적인 소비 및 소비행태 등에 관한 과학적이고 체계적인

통계생산과 이를 꾸준히 관리하고 모니터링 하는 일련의 시스템이야말로 국가 에너지 정책의 가장 기본적인 필수요건이다. 통계시스템은 사회 각 분야에 걸친 전문적 식견을 갖춘 전문가 그룹과 일반 소비층의 통계에 대한 이해와 협력이 동시에 요구되는 등 다양한 역량이 요구되는 종합적인 체제이다. 그러므로 북한이 정책적으로 노력한다 해도 쉽게 구축하기가 어려운 측면이 있고, 지금부터 통계를 축적한다 해도 상당기간이 축적되어야 의미 있는 통계적 유의성을 갖출 수 있으므로 비교적 오랜 기간 동안 북한 에너지부문의 제약요인으로 작용할 공산이 크다.

북한 에너지부문이 봉착하고 있는 제약요인 가운데 북한이 가장 현실적으로 당면해 있는 것은 자본과 기술의 부족일 것이다. 당장 부품의 교환이 안 되고, 설비의 개수나 보수가 이루어지지 못하고 있으며, 신규 투자가 전혀 이루어지지 않은 채 10여 년의 세월이 지나고 있으니 온갖 설비들이 심각한 노후화 상태에 있는 것으로 알려지고 있다. 경제학적으로 자본의 투입과 기술의 진보는 경제성장의 기본여건이다. 자본의 투입과 기술의 진보가 없는 사회는 감가상각에 해당하는 만큼의 퇴보를 거듭할 수밖에 없는 것이다. 아직도 북한은 효과적으로 외자를 유치할 수 있는 정치적, 제도적 접근과 내부의 체제정비를 갖추는데 성공하지 못하고 있어 국제사회로부터의 자본과 기술의 유입은 상당한 시간에 소요될 것으로 보인다. 자본과 기술의 부족은 에너지부문만의 문제가 아니고 북한 경제 전 부문이 동시에 겪고 있는 문제로 에너지부문의 입장에서 보면 연관 산업의 부실이라는 또 다른 제약요인으로 확장되어 생산에서 소비에 이르는 에너지 프로세스의 전 과정에 걸친 부실의 원인이 되고 있다.

I
II
III
IV
V

2) 남한 에너지부문의 제약요인

남한이 가지고 있는 전통적인 제약요인 가운데 대표적인 것이 에너지 안보의 불안이다. 전체 에너지 수요의 95% 이상을 외국으로부터의 수입으로 충당하고 있는 상황이므로 에너지 공급지역 현지 및 수송과정에서의 예상치 못한 돌발요인에 대한 대응력이 약하다는 제약요인을 전통적으로 가지고 있다. 이러한 제약요인을 완화하려는 정책적 시도는 끊임 없이 시도되고 있으나 에너지 공급체계의 취약성은 아직도 극복되지 못하고 있다. 이를 위해 정부는 양자간, 다자간 에너지외교를 강화하는 한편, 해외 에너지자원의 개발수입을 확대하는 노력을 경주하고 있고 최근 들어서는 동북아 에너지협력을 통한 에너지 안보능력의 고양을 시도하고 있다. 에너지 안보라는 제약요인은 국내 부존자원의 부족이라는 한계와 한반도가 위치하고 있는 지리적, 정치적 환경으로부터 기인한다. 남한은 중동 등 에너지 공급국들과는 지리적으로 격리되어 있을 뿐만 아니라 대륙과는 정치적으로는 격리되어 섬 형태의 고립형 에너지 체계를 형성한 채 에너지 문제를 어렵게 풀어왔다. 근년의 동북아 정치경제적 환경 변화는 남한에게 에너지 안보능력을 획기적으로 향상시킬 수 있는 새로운 기회를 제공하고 있다. 동북아 역내 전력망 연계나 천연가스 파이프라인의 건설 등은 보다 안정적이고 경제적인 에너지 수급을 가능케 하는 새로운 가능성이기 때문이다. 북한을 통해 대륙과 연결된 대륙연계형, 개방형 에너지시스템의 건설이라는 새로운 과제가 에너지 부문의 주요 정책과제로 등장하고 있는 것이다.

에너지와 환경의 조화는 남한이 가지고 있는 선진국형 제약요인이다. 에너지는 대기오염물질과 지구온난화의 주범으로 알려지고 있는 이산화탄소의 거의 대부분을 배출한다. 그동안 꾸준히 지속되어온 환경기준의 강화와 에너지 설비의 환경투자 등으로 국내 에너지부문의 환경성은

크게 향상된 것은 사실이다. 그러나 아직도 환경부문 요구는 더욱 증대되는 추세이고 다각화되어가는 추세에 있다. 에너지와 환경은 무한한 청정에너지를 보유하지 못하고 있는 부존 에너지 자원의 제약이 해결되지 않는 한 향후에도 지속적으로 조화를 모색해야 하는 원천적인 제약요인으로 작용할 것이다.

대기오염이나 지구온난화 또는 안전이나 건강 등의 환경문제와는 별개로 자연환경 보전과 주거환경 개선이라는 또 다른 환경문제가 에너지 부문으로 제약요인으로 등장하여 점차 그 위세가 강화되고 있다. 바로 에너지 설비 건설 입지의 부족이라는 제약요인이다. 에너지 설비의 입지, 특히 환경적으로 논란이 심한 원자력 발전소와 핵폐기물 저장시설, 유연탄 등 화력발전시설, 석유 저장시설 등과 같은 기간시설들은 물론 주유소, 가스 충전소 등과 같은 최종 소비시설에 이르기까지 입지의 문제는 갈수록 심화되고 있는 제약요인이다. 에너지 수요는 증가하고 그에 따라 설비의 건설도 증가해야 하는데 입지의 부족이라는 제약요인은 남한의 에너지부문이 가지고 있는 풀기 어려운 난제 가운데 하나이다.

에너지부문의 기술개발 부족도 중장기적 시각에서 볼 때 남한 에너지부문의 구조적 제약요인이다. 상용화된 선진기술들은 민간기업들에 의해 속속 도입되고 있으나 에너지부문의 기술적 경쟁력을 결정하는 에너지의 효율적 이용과 친환경적 이용에 관한 기술개발 노력은 아직도 매우 부족한 실정이다. 오늘날의 에너지 기술개발은 새로운 에너지원에 대한 신·재생에너지 기술, 에너지 이용의 효율개선을 위한 첨단 고효율 에너지 이용기술, 친환경적 에너지 이용을 위한 청정에너지 기술 등으로 대별된다. 이들 각기의 기술수준과 기술개발 노력은 에너지부문뿐만 아니라 장래 국가 산업의 경쟁력에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 에너지 기술개발의 부족은 오랜 기간 축적되어온 기술능력과 인적자원,



투자확대 등이 과학기술 전반의 역량과 결합되어야 하므로 중장기적으로 극복이 추진될 수 있는 어려운 과제이다.

최근 들어 정부가 적극적으로 해결을 위해 노력하고 있는 제약요인이 에너지산업의 선진화 미진이다. 이 또한 오랜 세월동안 형성되어온 국가 산업정책의 산물로 해결되어야 할 제약요인이다. 전력, 가스부문의 주요 에너지산업이 아직도 국가 또는 국가의 지배를 받는 공공섹터에 속해있는 에너지 산업구조는 더 이상 경쟁적이지 못하기 때문에 이를 민영화하기 위한 단계적인 노력이 정책적으로 추진되고 있다. 에너지산업의 선진화는 해결을 위한 구체적인 노력이 현재 진행형인, 그러나 아직은 해결되지 않은 제약요인이라 하겠다.

(다) 정치적 요인

남북 에너지협력 추진상의 가장 대표적인 장애요인은 에너지가 가지는 전략적 특성 때문에 순수한 경제협력의 관점에서 추진되기보다는 정치역학적 관계변화에 밀접하게 관련되어 추진될 수밖에 없다는 점이다. 특히, 북한의 미사일개발을 둘러싼 북미간의 갈등, 핵개발을 둘러싼 6자회담 등과 같은 국제정치적인 정세는 전략물자의 특성을 가지고 있는 에너지부문의 협력관계를 활발히 전개하는데 결정적인 장애요인으로 작용하고 있다. 특히 전략물자 반출제한에 관한 국제적 제약은 실물부문의 남북협력을 제약하는 직접적인 장애요인으로 작용할 수 있을 것이다. 남북간에 합의된 협력사업 프로젝트가 전략물자 반출제한 대상 품목을 포함하고 있을 경우에는 사실상 추진이 어려워질 수 있기 때문이다.

남북간의 긴장관계도 민간이 협력사업을 추진하기에는 여전히 개선되어야 할 여지가 많은 것이 현실이다. 남북간의 정치적 관계도 북핵문



제 등으로 수시로 급변하는 양상을 반복하고 있어 안정적이고 체계적인 에너지협력의 전개가 사실상 불가능한 환경을 제공하고 있다. 북한 내부의 남북 에너지협력에 관한 시각차이도 존재할 것이며, 남한 내부에서도 북한과의 에너지협력에 관해 다양한 시각들이 존재한다. 이러한 내부적인 시각차이는 남북간의 정치적인 긴장관계가 점차 해소되고 협력을 통한 통일이라는 대원칙에 대한 전면적인 합의가 이루어지기까지는 불가피하게 지속될 가능성이 높아 보인다.

나. 남북 에너지협력의 발전방향

(1) 남북 에너지협력 추진 목표, 원칙, 방향

(가) 북한 에너지수급 특성에 대한 충분한 고려

남북 에너지협력을 검토할 때 가장 우선적으로 검토해야 하는 기본방향으로 북한 에너지부문의 실태와 북한 에너지수급의 특성을 충분히 고려하여 북한 실정에 맞는 협력방향을 설정해야 한다는 점이다. 단기적으로 북한이 수용 가능한 범위의 협력사업이 제시되어야 하며, 북한이 보유하고 있는 에너지자원의 현황과 기반시설의 현황, 인적, 물적 능력의 범주 등이 감안되어야 할 것이다. 단기적으로는 남과 북이 에너지수급상의 특성이 크게 달라 당장에 통합적인 접근이 쉽지 않다는 점도 고려되어야 하며, 북한 에너지 당국이 가지고 있는 정책방향과의 조율도 필요할 것이다.

북한의 상황을 고려하지 않고 추진되었던 대표적인 사업이 KEDO 경수로 건설사업과 대북 200만 kW 송전을 위한 이른바 ‘중대제안’이다. KEDO 경수로 건설사업의 경우 1994년 북·미간 제네바협약에 의해 합의된 바에 따라 북한의 실정에 대한 면밀한 검토 및 협의 없이 국제사회

I

II

III

IV

V

에 의해 일방적으로 추진됨으로써 건설중에도 사업 자체의 부적절성에 대한 논란이 끊이지 않고 제기되었다. 북한 발전부문의 물적(physical), 인적(non-physical) 능력이 단위 발전능력 200만 kW의 원전설비를 수용하여 적절한 운영이 가능할 정도로 충분한가에 대한 논의에서 대부분의 전문가들이 비관적인 견해를 가지고 있었다. 특히 북한의 송배전 설비가 200만 kW 원전에서 송출되는 전기를 적절히 수요지까지 운반하고 배분할 수 있는 가에 대해서는 거의 모든 전문가들이 부정적인 평가를 주저하지 않는 상황이었다. 또한 원전 완공시 최초 가동을 위한 고품질, 다량의 초기전력을 공급할 발전설비가 인근에 없다는 점, 원전의 안정적 운영을 위해 필요한 후비전원 역시 계획되지 않았다는 점 등등의 다각적인 문제점들이 내재된 채 건설공사가 다자간 합의결과라는 이유만으로 강행되는 양상이었다.

200만 kW 송전을 위한 이른 바 ‘중대제안’ 역시 북한의 실정에 대한 충분한 고려가 없이 정치적으로 제안된 사례라 하겠다. 북한의 송전설비가 부실하므로 남한에서 평양까지 고압송전설을 건설하여 송전하겠다는 구상을 적절했다 하겠으나 평양에서 200만 kW를 수전하여 소화할 수 있는 능력이 있는 지에 대한 검토가 부족했던 제안이었다. 그러한 제약 때문에 북한 당국도 남북 장관급회담을 통해 꾸준히 200만 kW에 대한 지원을 요청하면서도 50만 kW 정도를 우선적으로 지원해달라고 요청했던 것으로 알려지고 있다.

위의 두 가지 사례에서 보는 바와 같이 북한이 현재 겪고 있는 심각한 에너지 공급부족 문제를 일거에 해소할 수 있는 정도의 획기적인 제안이 무상으로 제공되는 데에도 현실적으로는 수용하기 어려운 것이 북한의 현실이다. 그러므로 장단기 에너지기반시설 개발을 검토하는 포괄적인 구상에 있어서도 우선적으로 북한 에너지부문의 현황과 북한 에너지

수급의 특성, 북한 당국의 정책방향 등이 우선적으로 면밀히 검토되어야 한다.

(나) 남북간 기술적 사양의 통일

남북 에너지협력 사업을 검토할 때 중요하게 검토해야 하는 기본방향으로 개발하려는 시설의 기술적 특성이 남한의 시설과 효과적으로 연계 운영 할 수 있도록 설계해야 되어야 한다는 점이 강조되어야 한다. 이는 각종 에너지설비 및 관련 인프라 건설시에 남북간 기술표준에 대한 협의가 선행되어야 함을 의미한다.

대륙과 연계된 남북통합에너지수급시스템의 구축이라는 우리나라 에너지부문의 염원을 실현하기 위해 가장 일차적으로 고려해야 하는 것이 바로 기술적 통합 가능성 또는 기술적 호환성이라 하겠다. 이미 남과 북의 에너지시스템은 기술적으로 상당부분 호환성을 갖지 못하고 있다. 예를 들면 북한의 송배전설비와 남한의 송배전 설비는 그 전압단계의 구성이나 설비 특성이 크게 다를 뿐만 아니라 현재 추진중인 투자 계획 마저도 서로 다르게 구상되고 있어 이에 대한 남북간 조율이 필요한 상황이다. 남한의 송전전압 단계가 154kV, 345kV, 765kV로 구성되어 있는데 비해 북한의 송전전압 단계는 66kV, 110kV, 220kV로 구성되어 있고 현재 500kV의 건설을 계획하고 있는 것으로 전해지고 있다. 현재 구축되어 있는 시스템은 어쩔 수 없다 하여도 새로이 구축될 설비 특성만이라도 통일시키는 것이 장기적으로 대단히 중요하다. 남한과 북한의 전력시스템은 남북간 전력교류뿐만 아니라 동북아 전력망연계를 위해서도 언젠가는 연계운영이 불가피하게 요구될 수밖에 없는 지정학적 특성을 가지고 있다. 그러므로 북한이 새로이 건설계획을 가지고 있는 500kV 송전망 건설계획은 이미 우리가 구축하고 있는 765kV 체제



로 교체되어야 한다. 그렇지 못할 경우에는 향후 남북간 통합적 운영이나 동북아 전력망 연계운동을 위해 천문학적인 추가비용이 추가되고 기술적 어려움이 배가되는 등의 장기적이고 구조적인 문제를 야기하게 될 것이다.

특히 북한 핵개발 문제가 해결되고 북한과 일본의 국가관계가 정상화될 경우, 일본의 전쟁보상금 지불이 예상되고 있는데 일본은 상당부분의 보상금을 현금이 아닌 현물투자로 대체하려 할 것이고 그 대상이 북한의 에너지 기반시설이 될 가능성은 매우 높아 보인다. 일본의 송전망체계에서 최고 전압이 500kV임을 감안할 때, 남북 에너지시스템의 기술적 사양 통일이라는 우리의 정책방향과 상관없이 북한 에너지 기반시설에 대한 투자가 결정될 가능성이 매우 높을 것으로 보여 이에 대한 우려의 목소리가 높은 실정이다. 이는 에너지 기반시설의 특성상 한번 구축되면 장기적이고 구조적인 특성으로 고착되고 만다는 점에서 대단히 중요한 것으로 사전적으로 이에 대한 고민과 고려가 충분이 이루어져야 할 것이다.

(다) 중장기 에너지 믹스 변화에 대한 예측

중장기에 걸친 에너지 기반시설 개발 청사진을 고려함에 있어서 중요하게 검토되어야 할 기본 방향 가운데 하나가 향후 어느 시점엔가 에너지 믹스에 새로이 유입되는 신규에너지 원에 대한 고려와 기존 에너지 믹스에서 차지하는 에너지원간의 상대적인 비중의 변화에 대한 적절한 고려이다.

이러한 기본 방향은 북한의 경우 특별히 강조될 필요가 있다. 현재의 에너지믹스가 지나치게 단순하여 지속가능하지 못하다는 측면을 감안할 때, 기존의 에너지원간 구조가 급격하게 변동할 가능성이 매우 높다



는 점이 고려될 필요가 있다. 현재와 같이 지나치게 높은 석탄과 수력의 비중은 에너지수요가 크게 증가하는 시기가 오면 불가피하게 급격한 변화를 겪지 않을 수 없을 것으로 판단된다. 특히 석탄의 비중은 갈수록 감소하게 될 것으로 판단된다. 북한 사회는 석탄에 기반을 둔 석탄중심 사회로 형성되어 있어 산업경쟁력 약화와 대기환경 오염이라는 구조적인 문제를 내포하고 있다. 석유화학 대신 석탄화학이 화학공업의 중추를 이루고 있는 식의 산업구조로는 경제가 회생된다 하여도 국제사회에서 경쟁 가능한 산업체계를 구축하기란 불가능할 것이기 때문이다. 석탄에서 석유로의 대체가 불가피하게 확산될 것이며, 이러한 현상은 산업, 수송, 가정, 상업, 공공기타 등 사회 전 부문에 걸쳐 확산될 것이고 이러한 변화는 사회 전반적인 효율향상과 후생증대라는 효과를 통해 국가 경쟁력을 강화하게 되는 올바른 방향이라 할 수 있겠다.

에너지 믹스의 변화 가운데 원자력발전과 천연가스 도입이 어느 시점에서 이루어질 것인가를 판단하는 것은 매우 중요하다. 원자력 발전의 경우, 북한의 경우 이미 소규모 원자력설비를 운영하고 있고 북핵 관련 6자회담을 통해서 경수로 방식의 원자력발전설비 지원에 대한 근거를 확보하고 있는 셈이다. 관련 협상이 잘 진전되어 국제사회로부터 경수로 원전설비 건설이 추진된다 해도 건설기간을 감안할 때, 10년여의 기간이 소요되므로 아무리 빨라도 2017년 이전에는 에너지공급체계에 진입하여 역할 하는 것은 불가능한 일이라 하겠다. 천연가스의 도입 역시 천연가스 공급을 위한 파이프라인이 연결되어야 하고 생산국관의 천연가스 공급협약이 체결되어야 추진될 수 있는 프로젝트이다. 아울러 천연가스는 그 용도에 따라 산업용, 발전용은 물론 가정용을 비롯한 민수용으로도 두루 활용되며 그 용도에 따라 적절한 국내에서의 공급 인프라 건설이 선행되어야 하는 특성을 가지고 있다. 북한의 경우 인접국인



러시아로부터의 천연가스 공급 가능성은 비교적 높은 편이라 하겠으나 관련 인프라 건설, 러시아와의 천연가스 도입계약 등과 연계하여 검토한다면 단기적인 대안이 될 수는 없을 것으로 판단된다. 천연가스의 도입이 예상된다면 관련된 국내 공급 배관망의 건설이 선행되어야 하므로 이는 에너지 기반시설 개발의 중요한 변수가 될 수 있을 것이다.

(라) 수입중심의 기반시설 개발

현재 북한이 가지고 있는 에너지 기반시설은 석유와 관련된 일부 설비를 제외하고 나머지는 전부 국내에서의 자급자족 정책에 근거하여 구축되어 있다. 이러한 개념이 중장기적으로도 여전히 유용할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 급속히 증가하는 에너지수요를 중장기적으로도 자력갱생의 원칙에 입각하여 충족할 수 있을 것인가에 대한 원천적인 고민이 선행되어야 한다. 결국 북한 애에서의 원유개발이 성대하게 성공하는 경우가 아니라면 중장기 에너지 기반시설의 개발은 수입중심의 개념에 입각하여 수립될 필요가 있을 것으로 판단된다.

이는 북한이 주창하고 있는 자력갱생의 에너지원칙에 정면으로 배치되는 개념으로 북한 당국과의 정책적 조율이 필요한 부분이기도 하다. 결국 북한도 안으로 닫혀 있는 내륙형 에너지시스템에서 북으로는 대륙과 연계되고 동서로는 해양으로 개방된 에너지시스템으로의 전환을 도모해야 할 것이므로 이에 대한 고려가 중장기 에너지 개발 청사진 구상에 반영되어야 할 것이다.

(마) 상업에너지시스템의 도입과 정착

북한은 현재 지구상에서 몇 안 되는 에너지시장이 없는 국가 가운데 대표적인 사례이다. 여전히 에너지 공급체계의 정책적 원리가 배급제에

근거하고 있고 시장을 통한 에너지 거래가 공식적으로 용인되지 않고 있는 사회이다. 이러한 체제가 과연 중장기적으로도 지속가능할 것인가에 대한 고민이 에너지 기반시설 개발 청사진 구상에 선행되어야 한다. 에너지의 개발과 도입, 저장, 전환, 수송, 이용 등의 전 과정에 걸쳐 시장 경제 방식에 근거한 상업적 거래가 도입되어야 할 것이며 그를 위한 각종 법적, 제도적 장치들과 관행들이 사회 전반에 폭넓게 자리 잡을 수 있어야 할 것이다. 이러한 변화가 과연 언제부터 어느 시기에 걸쳐 전개되고 정착될 것인가 하는 판단이 에너지 기반시설 구상에 반영되어야 한다. 이는 서방의 자본과 기술이 북한 에너지 개발사업에 언제부터 어느 정도로 유입될 수 있을 것인가를 결정하는 가장 중요한 요인이기 때문이다.

(바) 인접국 인프라와의 연계

북한의 에너지 기반시설 개발은 남북은 물론 인접한 중국, 러시아와의 연계를 감안하여 추진되어야 한다. 북한이 이미 가지고 있는 에너지 및 물류 인프라의 상당부분이 그러하듯이 향후에도 중국, 러시아 등의 인접국은 북한에 대한 주요 에너지자원 공급처가 될 가능성이 매우 높기 때문이다. 주변국과의 협력은 인프라의 기술적 특성은 물론 개발과정에서의 협력 가능성도 매우 높은 것으로 판단된다. 특히 전력과 천연가스, 석유 등의 주요 에너지 공급원이 상당기간 동안 인접국일 수 있다는 점을 감안할 때, 중단기적인 기반시설 구축에 특별히 이에 대한 고려가 중요할 것으로 보인다.

I

II

III

IV

V

(2) 부문별 남북 에너지협력 유망사업

(가) 에너지정책기능 강화 협력방안

1) 에너지정책 역량 강화 교육훈련 사업

에너지정책기능 강화는 북한 에너지부문의 중장기적 발전을 위해 가장 중요한 협력분야 가운데 하나이다. 특히 북한의 경우는 에너지시스템을 시장경제 방식의 상업에너지시스템으로 전환해야 하는 체제전환국으로서 서방식 에너지정책을 다루어본 전문 인력들이 거의 없다는 점에서 정책 담당자나 관련 전문가 전원에 대한 포괄적이고 체계적인 교육훈련이 요구된다.

그러므로 북한 에너지 전문가 교육은 사실상 초보적인 교육에서부터 전문가 교육에 이르기까지 전범위에 걸쳐 설계되어야 하며, 교육의 내용도 에너지 통계에서부터 고도의 의사결정 과정에 이르기까지 포괄적으로 구성되어야 할 것으로 판단된다.

<표 III-20> 에너지정책기능 강화 교육훈련 중장기 계획

		2007		2020	
교육	교육수준	준비기간	초보교육	실무교육	전문가 교육
	교육규모	교재개발, 프로그램 개발,	대회 30명 (분야별 5명)/년	대회 60명 (분야별 10명)/년	선발된 인원
	교육형태	대북협의, 국제기구 협력, 예산확보	제3국 초청교육 국제기구 위탁교육	한국 초청교육 북한 방문교육	고등교육기관 교육 (학위과정)
관련사업		남북 에너지 전문가 교류 북한 에너지전문가 교육훈련 북한 에너지통계시스템 구축 지원 북한 에너지 총조사 지원			

협력사업의 형태는 다각적인 남북 에너지전문가 교류사업, 북한 에너지전문가 교육사업, 북한 에너지통계시스템 구축 지원사업, 북한 에너지총조사 지원사업 등이 가능할 것이며, 각각의 교육형태마다 여러 가지 프로젝트들이 구상될 수 있으므로 프로젝트의 규모와 범위는 상황변화에 따라 유연하게 운영할 수 있을 것이다.

2) 상업에너지시스템 도입 협력방안

상업에너지시스템은 에너지의 상업적 거래에 의한 수급시스템을 의미하는 것으로 북한과 같은 사회주의 국가들의 배급제에 기초한 에너지 수급시스템과 배치되는 개념이다. 북한의 에너지시스템은 에너지의 개발 및 생산, 수송 및 유통, 전환 등 공급관련 모든 기능이 국가에 의해 수행되고 소비자는 국가에 의해 배급되는 에너지를 대가 없이 소비하는 체제로 전형적인 사회주의 방식의 시스템이다.

상업에너지시스템의 도입은 북한 사회의 자본주의 방식으로의 경제 체제 전환의 일환으로 이해될 수 있다. 그러므로 이는 다른 경제부문의 체제전환과 유기적으로 결합된 형태로 추진되는 것이 바람직하다.

상업에너지시스템의 도입은 에너지시장 준비단계를 거쳐 에너지시장 개발단계, 나아가 에너지시스템 통합단계의 순으로 전개될 수 있을 것으로 추정된다. 준비단계에서는 에너지물류와 유통체계에 대한 학습과 에너지 관련 법규와 제도에 대한 개선책을 마련하는 동시에 중장기적인 상업에너지시스템 도입 청사진을 개발하는 협력사업이 전개될 필요가 있고, 에너지시장 개발단계에서는 에너지 시장에서의 플레이어를 규정하고 육성하는 동시에 에너지 거래를 공식화하는 법과 제도의 시행과 관련된 협력사업들이 전개될 필요가 있다. 에너지시장 통합단계에서는 남북간의 에너지 인프라와 에너지수급을 통합하고 시장을 통합하기

I
II
III
IV
V

위한 법률과 제도의 통합과 관련된 협력사업이 요구된다.

협력사업의 형태는 상업에너지시스템의 경험과 학습을 위한 교육훈련, 국제에너지 시장에 대한 경험과 교육훈련, 법률과 제도개혁을 위한 협력사업, 민간 에너지기업 및 사업자의 육성 등이 될 수 있을 것이다.

<표 III-21> 상업에너지시스템 도입 협력방안

		2007		2020	
상업에너지 시스템 협력	준비기간	에너지시장 준비단계	에너지시장 개발단계	에너지시장 통합단계	
	교육훈련, 현장학습	에너지물류 및 유통 체계 학습	에너지 거래 공식화	법률 및 제도의 통합	
	국제에너지시장 교육	법률 및 제도 개발	에너지사업자 (기업 및 업자) 육성	에너지수급 및 시장의 통합	
	협력체제 구축	중장기 청사진 개발	법률 및 제도의 시행	에너지 인프라 통합	
관련사업	상업에너지시스템(commercial energy system) 교육훈련 국제에너지시장 교육훈련 법률 및 제도개혁 지원 민간 에너지기업 육성방안 협력				

(나) 석탄분야 주요 남북 에너지협력사업 분석

1) 북한 석탄광 현대화 설비 공급 협력사업

북한 석탄광 현대화 설비공급 협력사업은 북한의 낙후 석탄광을 현대화하는 과정에서 필요로 하는 설비들을 공급해주고 그 대가로 북한의 석탄이나 다른 광물자원을 받는 일종의 구상무역 형태의 협력사업이다. 우리 기업이 직접 북한 석탄광 현대화에 참여하는 것이 아니고 단순히 설비만 제공하는 방안이므로 매우 초보적이고 시험적인 협력사업이라

할 수 있다.

남북간의 본격적인 개발협력 사업이 추진되기 이전의 초기 단계에서 갖가지 제약요인을 고려해 전개할 수 있는 사실상 거의 유일한 사업 대안이기도 하다. 북한 당국이 필요한 설비나 자재를 적시하여 요구하면 남한 기업이 이를 조달하여 지정된 북한의 항구에 하역해 전해주고 그 대가로 북한이 준비한 석탄이나 다른 광물자원을 북한의 항구에서 받아 남한으로 반입하는 사업유형으로 이러한 유형의 사업은 몇 가지 단점을 가지고 있다. 이러한 유형의 사업을 통해서는 사실상 기술이전이 전혀 불가능하다. 인적 접촉이 최소화되고 현대화 대상 탄광에 전혀 접근할 수 없다는 제약 때문이다. 또한 이런 유형의 협력사업은 성공적으로 진행되어도 그 파급효과가 다른 부문에 확산되는 효과가 대단히 제한적일 수밖에 없다는 한계를 가진다. 동일한 자금이 들어도 북한 경제개발과 사회 전반에 미치는 파급효과가 큰 사업이 우수한 프로젝트라고 한다면 이런 유형의 사업은 그다지 우수한 사업이라 할 수 없을 것이다. 결국 북한의 체제개혁이나 개혁개방을 촉진하는 효과도 다른 대안들에 비해 미미할 수밖에 없을 것이다. 경우에 따라서는 북측이 요구하는 설비가 전략물자 반출제한에 저촉되는 설비일 경우, 사업추진이 어렵다는 한계도 가지고 있다.

반면에 이런 유형의 사업들은 다음과 같은 고유한 장점들을 가지고 있다. 북한이 개방하지 않고 있는 북한내 지정탄광에 접근하지 않고도 사업 추진이 가능하며 경우에 따라서는 지정탄광이 없이도 추진이 가능하다. 북한 측이 요구하는 설비만 공급할 뿐 구태여 그 설비들이 어느 탄광에 가설되는 지는 관심을 두지 않아도 되기 때문이다. 공급되는 설비들이 여러 탄광에 분산 가설되는 경우도 있을 수 있을 것이다. 지정탄광에 대한 접근이 없다는 특징과 함께 북한 주민 접촉을 최소화 한다는



점에서 북한 측의 수용성을 높일 수 있다는 정점도 있다. 북한 주민들이 남한 주민들을 접촉하는 것을 극도로 싫어하는 북한 당국의 특성상 많은 인력교류를 수반하는 다른 유형의 협력사업에 비해 이러한 유형의 사업을 크게 선호할 가능성이 높을 것으로 추정된다. 또한 이 사업은 인프라 수요를 최소화한다는 장점을 가지고 있다. 직접 현장에서 진행되는 협력사업에 비해 도로, 철도, 전력, 용수 등의 인프라 수요가 전혀 없다는 점에서 인프라 사정이 매우 열악한 북한과의 단기적 사업모델로서 매우 적정하다 하겠다. 설비제공의 대가로 북한의 석탄이나 다른 광물자원을 받게 되므로 남한의 석탄수급 또는 광물자원 수급에 도움이 될 수 있다는 점도 장점중의 하나이다. 거의 모든 광물자원을 수입에 의존하고 있는 상황에서 북한산 광물의 반입은 국내 광물자원 수급에 적지 않은 도움이 될 수 있을 것이며, 석탄을 반입하는 경우에도 국내 석탄수급에 큰 도움이 될 수 있을 것으로 보인다.

<표 III-22> 북한 석탄광 현대화 설비공급 협력사업의 개요

프로젝트	북한 석탄광 현대화 설비공급 협력사업	
주요내용	석탄광 현대화 설비 제공 대가로 북한산 석탄 또는 다른 광물자원 반입 항만 등 저탄지에서 교환 민간교역 사업으로 추진	
	장점	단점
	지정탄광 접근제약 극복 가능 주민접촉 최소화로 수용성 제고 투자자금 회수 가능 인프라 수요 최소화 남한 석탄 또는 광물수급 개선	기술이전의 어려움 협력사업 파급효과 제약 북한 체제변화 촉진효과 미미 전략물자 반출제한 저축 가능성

2) 북한 석탄광 현대화 사업 타당성 조사사업

북한 석탄산업의 현황은 개괄적인 상황만 파악될 뿐 개별 탄광별로는 이렇다 할 정보가 확보되기 어려운 것이 현실이다. 대규모 자본과 기술의 투자가 동반되는 협력사업을 기획하거나 설계하기 위해서는 투자 대상에 대한 완벽한 정보와 자료가 확보되어야 한다. 아직 남한의 전문가들이 북한의 탄광 현지에 방문하는 일이 불가능하고 북한으로부터도 일체의 정보나 자료가 제공되지 않고 있어 남한 내부에서 논의되고 있는 북한 석탄광 현대화를 위한 다각적인 협력방안들도 대략의 추측을 기반으로 그려낸 아이디어 수준에 그치고 있다.

북한 석탄광 현대화사업 타당성 조사사업은 투자대상 탄광에 대한 현지실사를 목적으로 하는 비실물(non-physical)분야의 협력사업이다. 북한 측과 합의된 주요 석탄광에 남한 측 전문가 집단을 파견하여 대상 탄광의 실태를 조사하고 현대화 협력사업의 타당성 검토를 위한 제반 자료를 확보하기 위한 사업으로 본격적인 석탄광 현대화 사업 추진 이전에 반드시 요구되는 프로젝트이다.

사업의 추진 형식은 북한 측과 현대화사업에 합의한 민간기업이 전문가들을 파견하여 대상탄광에 대한 실태조사를 시행하는 방식과 북측이 제안하는 대상탄광들 전체에 대해 남한 측이 학계, 연구기관, 업계 등을 중심으로 조사단 구성하여 다수의 사업 후보 탄광들을 실태조사한 후 그 결과를 가지고 민간기업들이 구체적인 개별 탄광별 협력사업을 설계하여 추진하는 방식 등으로 전개될 수 있을 것으로 보인다. 이러한 실태 조사는 업계의 투자계획 수립을 지원하여 정확한 사업계획이 수립될 수 있도록 하고 정확한 타당성 평가를 통해 업계의 투자효율성을 제고 하는데 반드시 필요하며, 남북간 전문가 교류 확대를 통한 통일기반 형성에도 기여할 수 있는 중요한 사업이다.



다만, 북한 측이 이를 수용하기 이전에는 사업 추진이 원천적으로 불가능하다는 제약을 불가피하게 가지고 있으며, 실태조사가 시행된 이후 적절한 시기에 자본과 기술의 투입이 이루어지지 못할 경우에는 북한 측의 강력한 항의와 비난이 뒤따를 수 있다는 점이 사전에 감안되어야 할 것이다.

<표 III-23> 북한 석탄광 현대화 사업 타당성 조사사업의 개요

프로젝트	북한 석탄광 현대화 사업 타당성 조사사업	
주요내용	주요 현대화 대상 석탄광 실태조사 및 타당성 검토 학계, 연구기관, 업계 등을 중심으로 조사단 구성, 북한과 공동조사 현대화를 위한 설비투자계획 수립 단계적으로 조사대상 확대	
	장점	단점
	업계의 투자계획 수립 지원 정확한 현지실사를 통한 투자효율성 제고 시범사업, 합작투자 등 협력사업 개발 지원 구상무역 등 투자자금 회수방안과 연계 남북 전문가교류 확대 효과	북한 측의 수용이 전제 실태조사 이후 협력사업 개발이 부진할 경우 북한 측의 비난 예상

3) 북한 석탄광 현대화 시범사업

북한 석탄광 현대화 시범사업은 전술한 실태조사 및 타당성 조사의 결과를 기반으로 2~3개의 탄광을 선정하여 실제 현대화 사업을 진행하는 사업이다. 이는 사업 시행의 전단계에 걸쳐 계획된 데로 사업 추진이 가능한 지를 알아보고 계획변경이나 기간조정 등이 필요한 지를 알아보는데 유용한 사업이다. 계획단계에서 예측하지 못했던 다양한 상황에 대해 적의 대처하는 한편 이들을 정확하게 파악하고 기록하여 다음의 본격적인 투자사업 전개에 반영하는데 이 사업의 목적이 있다.

시범사업의 대상은 탄광유형별, 지역별 특성, 관련 인프라 상황 등을 고려하여 선정해야 한다. 본격적인 투자사업의 전개 이전에 그 투자여건 들을 검증하기 위한 일종의 실증사업이므로 민간기업보다는 공기업이 시행하는 방안, 또는 북한 투자진출이 예정되어 있는 민간기업과 공기업이 공동으로 시행하는 방안이 추천된다. 개척단계에서 공기업의 위험부담이 요구된다는 점, 남북관계가 급격히 개선될 경우, 시범사업을 통해 사업 전과정을 검증할 시간적 여유가 없을 수도 있다는 점, 시범사업 실패 시 후속사업 개발에 악영향을 미칠 수도 있다는 점 등이 우려되는 단점들이다.

<표 III-24> 북한 석탄광 현대화 시범사업의 개요

프로젝트	북한 석탄광 현대화 시범사업	
주요내용	실태조사 및 타당성 검토 결과를 바탕으로 2~3개 시범사업 추진 탄광유형별, 지역별 특성, 관련 인프라 상황 등을 고려 석탄관련 공기업의 선도적 역할 북한과의 협력사업 진행과정에 대한 선례 및 관행 정착 본격적 협력사업 전개를 위한 교두보 조성	
	장점	단점
	협력사업의 기술적, 경제적 검증 북한과의 사업 전개과정에서 미세한 갈등요인 해결 및 협의관행 정착 본격적인 협력사업 전개 교두보 마련 구상무역 등 투자자금 회수방안과 연계 남북 전문가교류 확대 효과	개척단계에서 공기업의 위험부담 남북관계가 급격히 개선될 경우, 시간적 여유가 없을 수도 있음. 시범사업 실패시 후속사업 개발에 악영향

반면 석탄광 현대화 시범사업은 협력사업의 기술적, 경제적 검증을 통해 협력의 안정적 전개를 도모할 수 있는 기반을 형성한다는 점에서 매우 유용하다. 북한과의 사업 전개과정에서 미세한 갈등요인을 확인하

I
II
III
IV
V

고 그의 해결을 위한 북한과의 협의관행을 정착시킬 수 있다는 점, 시범적 사업이지만 투자가 수반되므로 구상무역 등 투자자금 회수방안과 연계하여 추진할 수 있다는 점, 남북 전문가교류를 확대시킬 수 있는 기회를 제공한다는 점, 석탄관련 공기업이 북한 석탄산업 현대화 사업에 선도적 역할을 할 수 있는 기회를 갖게 된다는 점 등이 석탄광 현대화 시범사업의 대표적인 장점으로 논의될 수 있다.

시범사업은 북한과의 석탄광 현대화 협력사업 진행과정에 대한 선례 및 관행을 정착시킴으로써 본격적 협력사업의 안정적 전개를 위한 교두보를 조성하기 위한 사업으로 대단히 중요한 사업이다.

4) 북한 석탄광 현대화 투자사업

전술한 북한 석탄광 현대화 설비공급 협력사업이 본격적인 석탄광 현대화 협력사업 추진여건이 마련되기 이전에 시행 가능한 사업이고, 북한 석탄광 실태조사 사업과 석탄광 현대화 시범사업은 본격적인 북한 석탄광 현대화 협력사업을 전개하기 위한 기반조성을 위한 사전적 준비 사업으로의 성격을 가지고 있다. 그러한 과정을 거쳐 충분한 기반이 조성되어 있다고 가정한다면, 이제는 본격적인 투자진출을 도모하는 단계에 진입하게 될 것이다. 이 단계의 사업은 전적으로 민간기업들이 각기 북한 측과의 협의를 통해 사업을 개발하고 진행하는 단계로 정부의 역할은 사업여건을 보완, 확장해주고 법적, 제도적 정비를 통해 원활한 사업 추진기반을 조성해주는 한편, 재정적 지원책을 강구해주는 등이 될 것이다.

협력사업은 북한과의 합영방식, 합작방식 등으로 구체화 될 것이 예상되며, 투자자금 및 투자이익의 회수방안도 생산물 분배계약 형태, 구상무역 형태 등으로 다각화될 것으로 전망된다. 사업은 북한에 존재하



는 휴지탄광 및 가행탄광의 현대화 투자는 물론 신규탄광을 개발하는 협력사업까지를 포괄한다. 계약에 의거 북한의 석탄광은 남한으로부터의 대규모 자본과 기술이 투입됨으로써 현대식 탄광으로 탈바꿈할 수 있게 되어 생산능력을 크게 회복할 수 있을 것이며, 설비운전, 채탄기술, 탄광경영 등 다양한 기술이전을 통해 북한 석탄산업이 획기적으로 도약할 수 있는 전기를 맞이할 수 있게 될 것이다.

수익성 높은 사업대상 탄광이 많지 않을 경우 대대적인 석탄광 현대화사업이 벽에 부딪칠 가능성이 있다는 점, 대북한 투자의 안정성 확보가 전제되어야 하나 남북관계의 특성상 정치적인 이유로 부침이 심할 수 있어 안정성 확보가 쉽지 않을 수 있다는 점, 현대적 경영기법 미비로 인한 생산성 제고에 제약이 존재한다는 점 등이 이 사업의 단점으로 지적될 수 있다.

<표 III-25> 북한 석탄광 현대화 투자사업의 개요

프로젝트	북한 석탄광 현대화 투자사업	
주요내용	실태조사 및 타당성 검토, 시범사업 결과를 감안하여 본격적인 투자사업 전개 민간기업이 북한측과의 합작투자 형식으로 투자진출 생산물분배계약, 구상무역 등 수익구조 확보 설비운전, 채탄기술, 탄광경영 등 기술이전	
	장점	단점
	민간의 수익사업을 통해 북한 석탄산업 재건 기술 및 설비도입을 통한 북한 석탄산업 경쟁력 제고 국제적 비즈니스 관행의 북한사회 도입 북한 석탄자원 확보를 통한 에너지안보 강화	수익성 높은 사업대상 탄광이 많지 않을 경우, 벽에 부딪칠 가능성 대북한 투자의 안정성 확보가 전제 현대적 경영기법 미비로 인한 생산성 제고에 제약



반면에, 민간의 수익사업을 통해 북한 석탄산업의 재건을 도모할 수 있다는 점, 기술 및 설비도입을 통해 북한 석탄산업의 전반적인 경쟁력을 획기적으로 제고할 수 있다는 점, 국제적 비즈니스 관행을 북한사회에 도입함으로써 북한사회의 개혁개방에 긍정적으로 기여할 수 있다는 점, 북한 석탄자원의 확보를 통한 우리나라의 에너지안보를 강화하는 효과를 가질 수 있다는 점 등이 이 사업의 장점이다.

5) 남북 석탄기술 교류·협력 사업

실물분야에서 북한 석탄광 현대화 투자사업이 진행되는 한편으로는 북한 사회에서의 석탄개발, 이용, 관리 등과 관련된 제반사항의 광범위한 현대화를 도모하기 위한 기술협력사업의 추진이 가능할 것이다. 기술협력의 범위는 탐사기술, 채탄기술 등 광업기술에서부터 유동층 연소, CCT, 환경설비 등 석탄발전기술, 연탄제조, 연탄보일러 등 민수용 석탄이용기술, 석탄수급 등 정책수립 기법, 탄광경영 등 관리기술 등에 이르기까지 광범위하게 설계될 수 있을 것이다.

이는 단기적으로 북한 석탄산업의 경쟁력을 높이는 한편, 중장기적으로는 북한 석탄산업이 경제발전 단계에 맞추어 환경 친화적이면서도 수요처의 편리성과 효율성을 증대시키는 방향으로 발전할 수 있도록 하는 포괄적인 지원사업으로서의 성격을 가지는 사업으로 석탄산업의 남북통합 시대에 대비하는 사업이기도 하다. 물론 북한의 전문인력 등 기술수준을 포괄적으로 제고하기에는 적지 않은 시간이 소요될 것이며, 첨단기술 도입에 따른 자본비용의 증대가 경제적 부담으로 작용할 수도 있을 것이다. 아울러 북한의 중장기 에너지믹스에서 석탄이 차지하게 될 비중을 고려하여 사업이 추진되어야 할 것이다.

북한이 가진 대표적인 에너지자원이라고 북한이 주장하는 자력갱생



적 개념으로 무작정 석탄산업만 육성하는 전략을 추진한다면 균형적인 에너지산업의 육성에 차질이 있게 될 수도 있을 것이며, 어느 시점부터는 남한의 사례에서와 같이 석탄산업에 대한 과잉투자가 두고두고 북한 경제에 부담으로 작용하게 되는 우를 범할 수도 있기 때문이다.

<표 III-26> 석탄기술 교류·협력 사업의 개요

프로젝트	석탄기술 교류·협력	
주요내용	탐사기술, 채탄기술 등 광업기술 유동층 연소, CCT, 환경설비 등 석탄발전기술 연탄제조, 연탄보일러 등 민수용 석탄이용기술 석탄수급 등 정책수립 기법 탄광경영 등 관리기술	
	장점	단점
	북한 석탄산업의 경쟁력 제고 중장기적 북한 석탄산업 발전 지원 석탄산업 남북통합 시대에 대비	북한의 전문인력 등 기술수준에 제고에 시간 소요 첨단기술 도입에 따른 자본비용의 증대 중장기 북한 에너지믹스에서 석탄비중 고려

6) 해외 석탄광 공동개발 협력사업

중장기적으로는 남북이 연합하여 해외의석탄광 공동개발 사업을 추진할 수도 있을 것으로 예상된다. 이러한 여지는 남한의 자본과 기술, 북한의 인력이 연합하여 인접 동북아 국가들의 석탄광 개발사업에 진출하는 방안이 현재로서도 추진 가능한 프로젝트로 논의되고 있는 현실로부터도 확인된다.

한반도 주변에는 중국 동북 3성 지역의 석탄광, 러시아의 야쿠츠크 지역과 극동러시아 지역에 산재한 석탄광 등이 아직 개발되지 못한 상태로 외국자본의 투자진출을 기다리고 있는 형국이다. 북한의 경우도 장



래 어느 시점부터는 자체적인 석탄수급이 어렵게 되고 결국 외국으로부터의 수입이 불가피하게 될 것이다. 또한 생산비의 상승으로 국내 생산보다 수입이 유리해지는 상황변화가 있다면 수급상의 어려움이 발생하기 이전에도 해외 석탄개발이 추진될 수 있을 것이며, 경우에 따라서는 단순한 투자수익 실현을 위한 해외자원 개발도 추진할 수 있을 것이다. 이는 해외 개발 석탄 도입을 통해 국내의 에너지 안보를 강화하는 한편, 해외자원 개발을 통한 투자수익 실현이라는 측면에서 남북간의 협력사업으로 적극 논의될 수 있는 사업 대안으로 판단된다.

물론 북한과의 공동개발 추진과정에 많은 장애요인들이 있을 수 있고, 공동개발로 인한 시너지 효과 산출이 쉽지 않을 수도 있다는 점에서 유의를 요하나 중장기적인 남북 석탄산업의 협력사업 주요 대안의 하나로 추천되는 사업이다.

<표 III-27> 해외 석탄광 공동개발 협력사업의 개요

프로젝트	해외 석탄광 공동개발 협력사업	
주요내용	석탄수요 증가로 자체 수급이 어려워지거나 생산비 상승으로 수입이 유리해 지는 경우에 적용 가능 중국 동북 3성, 러시아 야쿠츠크, 극동러시아 등지의 석탄개발 공동진출 해외 개발 석탄 도입을 통한 에너지 안보의 강화 해외자원 개발을 통한 투자수익 실현	
	장점	단점
	해외 개발 석탄 도입을 통한 에너지 안보 강화 해외자원 개발을 통한 투자수익 실현	북한과의 공동개발로 인한 시너지 효과 산출이 쉽지 않을 수도 있음 중장기적 협력사업 대안

(다) 석유분야 주요 남북 에너지협력사업 분석

1) 대북 중유 공급사업

대북 중유 공급사업은 북핵관련 6자회담에서 논의하고 있는 사업과 그와 별도의 남북협력사업으로 구상하는 방안 등 두 가지로 나누어 논의 가능하다. 북핵관련 6자회담에서 논의되고 있는 대북 중유공급 방안은 2007년 2·13합의에 의해 북한이 1단계 핵시설 동결조치를 이행할 경우, 지원하는 사업으로 6자회담 회원국 간에 공동부담하는 구조로 결정된 바 있다. 합의는 중유 100만 톤을 제공하는 것으로 되어 있으며, 합의와 동시에 일단 중유 5만 톤을 우선 제공하고 나머지 중유 95만 톤은 그에 상당하는 경제·에너지·인도적 지원으로 대신할 수 있도록 하고 있다.

후자의 경우는 적정한 투자 회수방안을 전제로 6자회담과 상관없이 남북간의 협력사업으로 추진하는 대북 중유공급 사업을 의미한다. 북한의 중유수요는 정확히 전망하기 어려우나 그 대략의 규모를 추정하기 위해 산업부문 석유수요와 발전용 석유수요 전량을 중유수요라고 추정할 수 있다. 그러므로 대북 중유공급은 북한의 전력문제와 산업, 수송 등 경제회생에 직접적으로 큰 도움이 될 수 있는 협력사업이다. 대북 중유 공급사업은 남한이 B-C유 수급에 상당부분 여유가 있다는 점에서 적정 대안으로 자주 논의되기도 한다.

중유의 군사용으로의 전용 가능성이 문제가 될 수 있으나 KEDO 중유 공급시에 적용했던 모니터링시스템을 활용할 경우, 발전용에 국한된 중유사용을 보장받을 수 있을 것으로 보인다. 1994년 북·미간 제네바협약에 의거 미국에 의해 공급되던 대북 KEDO 중유는 6개 발전소에서만 철저한 모니터링하에 발전용으로 사용되었으며, 그 당시 모니터링 체제를 활용한다면 군사용으로의 전용 등 전략물자 통제체제의 저축 문제는 해결될 수 있을 것으로 보인다.

I
II
III
IV
V

<표 III-28> 대북 중유 공급사업

프로젝트	대북 중유 공급사업	
주요내용	북한 핵관련 제4차 6자회담 공동합의문(2005. 9. 19)에 의한 대북 중유공급사업 또는 그와 관계없이 남북경협을 일환으로 북한에 중유를 공급하는 협력사업 전자의 경우, 경수로 완공시점까지 무상지원 후자의 경우, 적절한 투자비 회수방안 설계 필요함	
	장점	단점
	전자의 경우, 6자회담 참가국(여타 당사자)간 비용 분담 가능 북한 발전부문의 연료부족 상황 개선 KEDO중유 공급시에 활용한 감시시스템 활용으로 군사적 전용 방지 가능	중유의 군사적 전용 가능성 남한과 북한의 중장기 중유수급 상황에 따른 사업규모 변경 북한의 정제설비 개보수 또는 증설시 사업의 지속성 문제발생

2) 유희 정제설비 개보수 협력사업

북한의 선봉지역에 위치한 승리화학공장의 경우, 러시아로부터의 원유공급이 중단된 이후 15여 년 동안 정상적인 가동이 불가능하여 사실상 전면적인 개보수가 필요한 상황인 것으로 알려지고 있다. 따라서 이를 남한의 자본과 기술로 개보수하는 방안이 남북협력사업의 석유부문 주요 사업대안으로 논의되고 있다.

북한의 석유수급 실태와 그로 인한 산업의 부실을 감안할 때, 북한의 정제설비 개보수는 시급히 요청되는 현안사업이다. 현재 가동중인 봉화 화학공장(3.1만b/d) 만으로는 당장은 물론 향후의 정상적인 수급이 불가능한 것으로 예측되기 때문이다. 승리화학공장 개보수 사업은 승리화학공장이 가지고 있는 연관 인프라의 개보수를 동시에 수행하는 사업으로 설계되어야 하며, 적절한 투자비 회수방안이 전제되어야 할 것이다. 승리화학공장은 인근 웅기항과 웅기항에서 공장에 이르는 파이프라인,

저유소 등의 연관 인프라를 가지고 있는 것으로 알려져 있다.

석유 정제설비 개보수 협력사업은 북한의 석유공급능력을 확충하여 에너지시스템 복구를 통한 경제회생의 돌파구를 마련하는데 중요한 역할을 할 수 있는 매우 중요한 사업으로 경우에 따라 석유정제 임가공 등의 다른 협력사업과 연계하여 추진하는 방안도 검토 가능하다.

<표 III-29> 유류 정제설비 개보수 협력사업

프로젝트	유류 정제설비 개보수 협력사업	
주요내용	유류상태인 승리화학공장(4.1만b/d) 개보수 투자 현장 실태조사 및 타당성 조사 실시 향후 주요 정제 유종에 맞도록 일부 설비 개수 옹기항, 옹기항-화학공장간 파이프라인, 저유소 등 인프라 개선 투자 구상무역 등과 연계 투자금 회수	
	장점	단점
	북한 석유수요 증가에 대한 사전 대비 북한 중장기 석유수급에 꼭 필요한 사업 석유정제 임가공사업과 연계 가능 연관 인프라 복구 효과	오래 방치된 설비, 개보수비용 크게 발생 원유수입 확대와 설비투자가 동시에 이루어져야 함 북한의 정제설비 개보수 또는 증설시 사업의 지속성 문제발생

3) 신규 정제설비 건설 협력사업

향후 급증하게 될 북한의 석유수요를 충족하고 일부 극동러시아, 중국 등지에 대한 수출을 염두에 두고 신규 정제설비를 건설하는 사업으로 적정한 투자비 회수방안을 전제로 하는 투자사업이다. 이 사업이 경제적 타당성을 가지게 되기 위해서는 북한경제의 회생에 따른 석유수요의 증가, 해외자본 투자여건의 개선, 북한의 원유수입 능력 등이 전제되어야 할 것이다. 그러므로 이 사업의 타당성은 상당부분 북한의 경제개



핵 스케줄에 따라 달라질 개연성이 높다. 북한의 석유수요가 전망치보다 적게 증가하거나 북한 스스로 원유를 공급하기 어려운 상황에서는 한국, 러시아 등의 원유를 공급받아 임가공하는 형태로 운영이 가능할 것이다.

<표 III-30> 신규 정제설비 건설 협력사업

프로젝트	신규 정제설비 건설 협력사업	
주요내용	30만b/d 규모의 신규 정제설비 건설사업 투자 북한, 중국 동북부 지방, 극동러시아 지역에 대한 일부 수출수요 감안 항만, 송유관, 저유소 등 연관 인프라 연계투자 포함 구상무역 등과 연계 투자금 회수	
	장점	단점
	북한 석유수요 증가에 대한 사전 대비 임가공사업과 연계 가능 중국, 러시아에 수출 도모 가능 연관 인프라 확충 효과	북한 경제개혁 스케줄에 따라 사업 타당성 달라짐 연관 인프라와 동시 건설로 비용상승 적정 투자금 회수방안 설계의 어려움

정제설비 건설에는 항만, 저유소, 송유관 등의 연관 인프라에 대한 투자가 동시에 이루어져야 한다. 또한 가능하다면 인근에 석유화학단지를 조성하는 등의 산업개발 정책과 유기적으로 연계하여 추진되어야 할 것이다. 정제설비 건설 자체뿐만 아니라 연계 인프라 건설까지 연계해야 하는 특성 때문에 이 사업은 대규모 자본투자가 불가피하다. 결국 이사업의 성패는 북한의 경제개혁 스케줄, 중국, 러시아 등 동북아 시장으로의 수출 가능성 등을 감안한 정확한 사업평가와 면밀한 투자회수방안의 설계에 달려있다 하겠다.

4) 석유정제 임가공 사업

남한의 수입원유를 북한의 석유정제 설비에서 임가공하는 협력방안으로 북한의 석유정제설비를 개보수하거나 신규 정제설비를 건설하는 경우, 북한이 석유제품 공급설비 능력은 갖추고 있으나 석유제품 수요 증가가 더디게 진행되어 설비과잉의 상태에 있는 경우, 또는 설비능력은 갖추게 되었으나 원유수입 능력이 없어 설비 유향의 상태에 있게 되는 경우 등의 상황 하에서 의미를 가질 수 있는 사업이다.

임가공의 대가로 중질유를 북한에 공급하고 정제된 경질유는 남한으로 가져오는 방식이 합의된다면 중질유의 공급이 필요한 북한의 사정과 경질유의 공급이 필요한 남한의 수급사정을 동시에 고려하는 적절한 협력방안이 될 수 있을 것이다. 그러나 이 방안은 현실적으로 남한의 설비가 과잉상태인 상황에서 굳이 북한설비를 개보수해주고 남한 원유를 북한까지 운송하여 비용을 지불하면서까지 임가공을 해야 하는 필요성이 있는가 하는 판단의 문제가 있다. 단순히 북한을 지원하기 위한 협력사업으로는 의미가 있겠지만 사업의 타당성, 경제성 등은 의문의 여지가 있는 것이 사실이다.

<표 III-31> 석유정제 임가공 협력사업

프로젝트	석유 정제 임가공 협력사업	
주요내용	북한의 승리화학공장 개보수 후 임가공 북한의 신규 정제공장 건설시 임가공 방안 우리 원유를 정제한 후 정제마진은 원유 또는 중유로 지급	
	장점	단점
	북한 정제설비 활용도 제고 정제마진(원유 또는 중유)을 제공 중국, 러시아에 석유제품수출 도모 가능	남한의 과잉설비 동해안일 경우, 원유 및 제품 수송비 증가 적자발생 가능

- I
- II
- III
- IV
- V

최근 보도에 따르면 러시아가 극동러시아의 석유제품 수요를 충족하기 위하여 승리화학공장을 개보수하여 석유제품을 임가공하는 방안을 북한측에 제시한 것으로 알려지고 있다.¹¹⁰ 임가공의 대가로 원유 또는 중질유를 북한에 공급하고 정제된 경질유는 러시아로 가져가는 방안으로 전술한 방안과 동일하며, 승리화학공장을 러시아의 기술진이 건설하였기 때문에 개보수에 큰 어려움이 없을 것으로 보고 있다. 이 경우, 러시아가 개보수 기술 및 인력을 제공하여 개보수를 하고 원유공급을 담당하고, 남한은 자본을 제공하고 운영을 맡는 합작방식의 협력방안이 검토될 수 있을 것이다.

5) 석유인프라 건설 협력사업

장기적으로 석유의 수입, 저장, 수송을 위한 인프라 건설이 석유부문 주요 협력방안이 될 수 있다. 남북한 에너지 통합시스템 구축을 위해서는 남북한 석유물류시스템의 통합이 필수적이며, 더 나아가 동북아 에너지 협력사업을 연계한 인프라 건설 방안이 검토되어야 할 것이다.

북한 석유 인프라 건설협력은 북한의 현재 석유부문 인프라 및 수급 현황, 중장기 석유수요 전망결과, 북한의 유망한 원유공급 루트, 정제시설 및 유관 인프라 현황 등을 감안하여 검토되어야 하며 중장기적으로는 남북통합인프라 구축이라는 대명제 하에서 체계적으로 구상되어야 할 것이다. 단기적으로는 남한으로부터의 석유공급을 위한 인프라 구축이 주된 협력분야가 될 가능성이 높다. 북한의 석유 수입능력을 감안할 때, 당분간 중국이나 러시아 등지로부터의 석유수입을 크게 확대하기는

¹¹⁰ - 러시아의 북한 승리화학공장 개보수 및 임가공 협력사업은 과거 수차례 합의된 바 있었으나 실현되지 못하다가 2007년 3월 양국 정부간에 새로이 합의된 것으로 보도된 바 있다.

쉽지 않을 것이다. 결국, 경제회복에 필요한 석유류를 경제지원이나 중장기 차관방식의 도입 등을 통한 남한으로부터의 도입이 가장 유력한 대안일 것이다. 대북 석유공급 인프라와 관련하여 현재 인프라가 전혀 갖추어지지 않았기 때문에 단기적으로는 철도나 유조차(탱크로리)를 통한 육로수송이 경제적인 것으로 판단된다. 물론 공급지가 다양할 경우에는 소규모 해운운송 방안도 활용될 수 있을 것이다.

중장기적으로는 남북 송유관 연계, 북한내 동서관통 송유관 건설, 러시아 석유 태평양파이프라인과의 연계 등과 같이 주로 송유관과 관련된 인프라 협력사업이 개발될 가능성이 높은 것으로 판단된다. 남북간 송유관 연계는 일차적으로 봉화화학공장까지 연결된 조중우호송유관의 제품라인을 평양, 남포, 개성 등지까지 연결하고 남한의 인천지역 정유공장이나 고양 저유소로부터 개성까지를 연결하는 방법으로 구상될 수 있을 것이다. 이는 현재 운영 중인 인천-고양간 송유관과의 연결을 의미하는 것으로 크게 보면 북한 석유시장의 인천을 통한 세계시장과의 연결이라는 의미를 가진다. 북한내 석유물류의 효율적 전개를 위해 북한 서부와 동부 및 북동부를 잇는 송유관의 건설도 매우 중요한 정책과제이다. 남포항이나 송림항에 공급되었던 KEDO 중유가 북한 동북부 지역으로 운송되지 못하여 북동부 지역의 웅기항에 별도로 KEDO 중유가 분할 공급되었던 사례에서 보는 바와 같이 북한 내부 동서간 유통 인프라 확충은 매우 중요하다. 특히 북한 북동부 지역에 위치한 승리화학공장이 개보수되고 정상 가동되게 된다면, 그러한 인프라의 건설수요는 한층 더 절실하게 될 것이다. 현재 러시아와 논의되고 있는 핫산-청진간 철도보수 및 철도차량을 이용한 승리화학공장에 대한 원유공급 사업이 단기 내에 추진된다면, 동서간 석유유통 인프라 구축인 당면사업으로 부각될 가능성도 높아 보인다.

I
II
III
IV
V

<표 III-32> 석유 인프라 건설 협력사업

프로젝트	석유 인프라 건설 협력사업	
주요내용	남북간 연계 송유관 건설사업 북한내 동서관통 송유관 건설사업 북한-러시아 태평양송유관과 연계 송유관 건설사업 등 북한 저유소, 주유소 등 석유 유통·판매망 구축 투자사업	
	장점	단점
	북한의 석유수급체계 구축 지원 남북통합 에너지수급구조 구축 기반 마련 러시아 태평양송유관과의 간접 연계	북한 수요규모상 송유관연계 사업성 불투명 증장기적 청사진 필요

또한 러시아의 석유 태평양파이프라인 공사가 2008년에 완공될 것으로 예정되어 있어 이를 북한과 연계하는 사업도 장기적으로 예상 가능한 주요 인프라 건설 협력사업으로 논의될 수 있다. 장기적으로 이 송유관은 하바로브스크, 블라디보스토크 등 극동러시아 지역을 지나 나훗가항까지 확장되는 것으로 계획되어 있다. 그러므로 러시아 송유관의 북한 연계 가능성은 크게 두가지로 논의될 수 있다. 그 하나는 러시아 스코보르디노에서 중국 북동부 지역 내부로 이어지는 송유관과 연계하는 방안으로 러시아 송유관이 중국의 다칭유전과 연계될 경우에는 자동적으로 신의주까지의 조·중우호송유관과 연계되게 되는 효과를 가지게 된다. 보다 장기적으로는 나훗가항까지 러시아 송유관이 확장될 경우, 중국을 거치지 않고 러시아 블라디보스토크로부터 북한을 연결하는 송유관이 건설되는 경우를 상정할 수 있다.

장기적으로 중국, 러시아 등지의 대륙루트 개발이 지연되거나 불가능해질 경우에는 대한해협을 통한 중동이나 동남아 원유 및 제품의 해운수송이 가장 효과적인 방안으로 부각될 가능성도 있다. 이럴 경우 석유

인프라 건설협력은 항만인프라 건설, 저유시설 건설, 항만으로부터 정제 설비까지의 내륙 송유관 건설 등의 분야에서 개발될 것으로 보인다.

(라) 전력분야 주요 남북 에너지협력사업 분석

1) 개성공단 전력공급 사업

현재 시범단지의 성공적 사업전개를 바탕으로 1단계, 나아가 2, 3단계의 개발계획을 추진하고 있는 개성공단개발계획의 성공적 추진을 지원하기 위한 전력공급 사업의 차질 없는 추진이 요구된다. 공단 1단계 개발계획 추진에 맞추어 송전선 연결공사가 2007년 6월 완공된 바 있으나, 추후 계속되는 공단 확장계획이 순조롭게 진행될 경우, 추가적인 전력공급 사업의 개발이 불가피하다.

<표 III-33> 개성공단 1단계 전력공급사업 공사내역

공사구분	공사내역
배전건선 설치공사	전력공급방식: 22.9kV 배전선로, 인출회선 규모: 15개D/L
송전선 건설공사	154kV ACSR 410mm ² 2회선(약 16km), 지중선로 1.2km
변전소 건설공사	154kV 옥외 GIS 변전소

자료: 한국전력.

1단계의 전력공급계획은 154kV 송전선 건설을 통해 10만 kW로 공급능력을 확대하는 것을 주내용으로 하고 있다. 입주업체 증가에 따른 배전선로 인출회선 증대 및 배전간선 설치공사도 진행되어 있으며, 지중선로 1.2km를 포함한 16km 송전선로 2회선과 옥외 변전소 등 송변전 건설공사가 완공되었다.

2006년부터 2009년까지의 기간 중에 계획되어 있는 개성공단 2단계



개발계획과 국제환경 변화에 따라 개발진척이 결정될 3단계 사업의 원활한 추진을 위한 시기적절한 전력공급 사업이 향후의 협력사업으로 추진되어야 할 것이다. 개성공단 2, 3단계에 대한 전력공급 계획은 아직 미정인 상태이며, 3단계까지 총 전력수요는 500MW 내외로 예상되고 있다.¹¹¹ 개성공단 이외의 배후도시 및 개성 시가지에 대한 전력공급 가능성도 높아 전력분야의 구체적 남북협력 사례가 될 수도 있을 것으로 보인다.

<표 III-34> 개성공단 2, 3단계 전력공급방안의 비교

	대안 1		대안 2		대안 3
	대안 1-1	대안 1-2	대안 2-1	대안 2-2	
사업 내용	·공단내 가스 배관망 연결 ·가스열병합 발전소 건설 ·공단과 배후도시에 전기, 열공급	·유연탄열병합발전소 건설 ·개성공단 및 배후도시에 전기, 열공급	·공단내 가스 배관망 연결 ·가스복합발전소 건설 ·공단 및 배후도시에 전기 공급	·유연탄발전소 건설 ·공단 및 배후도시에 전기 공급	·개성까지 345 kV (2단계), 154 kV (3단계)의 연결선로 신축설 공단에 전기 공급
건설 비용	·가스 배관망, 가스 열병합발전소 건설비 ·열배관망 건설비 ·배전선로 공사비	·유연탄열병합발전소 건설비 ·열배관망건설비 ·배전선로 공사비 등	·가스 배관망 및 가스복합 발전소 건설비 ·배전선로공사비 ·열원설비 건설비 및 열배관망 건설비 등	·유연탄발전소 건설비 ·배전선로공사비 ·열원설비 건설비 및 열배관망 건설비 등	·송전선로공사비 ·배전선로공사비 ·열원설비건설비 및 열배관망 건설비 등
연료비	·가스연료비	·유연탄연료비	·가스연료비 ·별도열원연료비	·유연탄연료비 ·별도열원 연료비	·별도열원 연료비
비고		·냉각수문제 등으로 공단부지에 건설 곤란 ·임진강과 예성강 사이의 해안부지가 적정		·냉각수문제 등으로 공단부지에 건설 곤란 ·임진강과 예성강 사이의 해안부지가 적정	·중장기적으로 한 국내에 발전소 건설 검토 필요

¹¹¹- 자료에 따라서는 800MW로 예상된다.

<표 III-35> 개성공단 전력공급 사업(2, 3단계 개발사업)

프로젝트	개성공단 전력공급 사업(2, 3단계 개발사업)	
주요내용	개성공단 3단계의 전력수요(500MW, 일부 자료는 800MW)를 공급하기 위한 시설공사 현재로서 결정된 방안은 없고 다양한 방안들이 제안되고 있는 상황 검토중인 전력공급 방안은 송전방식, 발전방식, 송전+발전방식 등	
	장점	단점
개성공단 개발에 따른 전력수급 대책 북한으로부터의 전력수전 여건이 크게 개선되기 어렵다고 볼 때, 남한으로 부터의 공급방안 불가피할 듯		2~3단계 전력공급도 적자발생 우려 남북관계의 불안정성으로 2, 3단계 개발시기 불투명 2006년부터 2009년까지 2단계 개발 2008년부터 2012년까지 3단계 개발

논의 중이거나 검토 가능한 대안들로는 ① 열병합설비 건설(현대아산 계획)로 가스열병합발전(대안 1-1)과 유연탄열병합발전(대안 1-2)으로 구분, ② 전력공급만을 위한 발전전용 설비 건설, 가스발전(대안 2-1)과 석탄발전(대안 2-2)으로 구분, 열 및 열생산을 위한 연료공급은 별도의 열원설비를 갖추거나 또는 기업별로 개별 보일러에 의존, ③ 송전선로에 의한 전력공급, 열 및 열생산을 위한 연료공급은 별도의 열원설비를 갖추거나 또는 기업별로 개별 보일러에 의존 등이 있다.

소요비용, 비용회수측면, 실현가능성 등을 종합할 경우 선로연결 방식에 의한 전력공급이 가장 현실적인 대안으로 평가되고 있으며, 외교적인 노력을 통하여 북한 지역내 발전소 건설이 가능하다면 개성공단 인근에 유연탄발전소를 건설하는 것도 경제적으로 우수한 대안으로 논의되고 있다.



2) 금강산관광지구 전력공급 사업

금강산관광지구의 사업 확장에 따른 전력수요 증가에 대처하기 위해 설비확충, 현지 발전설비 운영체제 정비 등의 정책적 대응이 요구되고 있다. 금강산관광사업에 대한 전력공급을 위한 대안으로 배전선로 건설을 통한 공급방안과 송전선로 건설을 통한 공급방안을 검토할 수 있다.

<표 III-36> 금강산관광특구 전력공급방안 1안

공급변전소	선로규모	공급방안	공급조건	공급능력(kVA)	공기
간성S/S	50km x 2회선	① ACSR 160mm ²	PVR 미설치	3,000 x 2	6개월
		② ACSR 240mm ²		4,000 x 2	
		③ ACSR 160mm ²	PVR 1개소 설치	3,800 x 2	
		④ ACSR 240mm ²		5,300 x 2	

주: PVR: 전압조정기(Pole mounted Voltage Regulator).

<표 III-37> 금강산관광특구 전력공급방안 2안

공급변전소	선로규모	공급능력	공기
간성S/S	60km x 2회선	16만 kW x 2	2년

주: 건설공기는 남측지역 통과구간(약 35km)의 민원에 의해 좌우됨.

경제성 여부를 떠나 금강산관광특구에 남한 전기를 안정적으로 공급하는 방안으로는 크게 두 가지 대안이 제시되고 있다. 1안은 강원도 간성에서 금강산까지 배전선로를 건설하여 전기를 공급하는 방안이며, 2안은 향후의 사업 확대 등을 감안하여 154kV 송전선로를 건설하는 방안이다. 금강산관광특구 지역의 전력공급 문제가 사실상 거의 한계상황에 도달해 있고, 관련협회가 진행 중인 상황이므로 가까운 시일 내에 전력공급 방안을 확정하는 것이 필요하다. 향후에도 관광사업의 확대 등이

예상되고 있어 항구적이고 안정적인 기반시설의 확충을 위한 대안을 검토할 필요가 있다.

<표 III-38> 금강산관광지구 전력공급 사업

금강산관광지구 전력공급 사업	
프로젝트	금강산관광지구의 전력수요 증가에 대비하기 위한 설비확충, 운영체제 정비 등
주요내용	배전선로 건설을 통한 공급방안 송전선로 건설을 통한 공급방안 등이 검토 중
	장점
항구적이고 안정적인 기반시설 확충 북한으로부터의 전력수전 여건이 크게 개선되기 어렵다고 볼 때, 남한으로부터의 공급방안 불가피할 듯	단점
	어느 공급방식이나 손실발생 불가피 현지 공급설비는 민간기업 소유, 한국전력의 의무공급지역 이외의 지역 비용부담 주체, 손실보전 방안 등이 선결과제

3) 북한 발전소 현대화 사업

북한의 발전소는 설비 노후화가 많이 진행되었고 부품 및 설비부족 등으로 인해 적정한 유지관리가 이루어지지 못하는 상황에서 15년 이상 무리한 가동을 계속해 오고 있으며, 1990년대 중반에 국토 전역을 휩쓴 대규모 수해에 많은 댐과 수력설비들이 타격을 입은 후 경제난으로 아직도 복구되지 못하고 있는 것으로 전해진다. 설비의 건설년도, 기술특성, 관리상태 등을 감안할 때, 현존 북한 발전설비(777만 kW)는 거의 전량 개보수 대상으로 판단 가능하다. 비교적 근래에 준공된 설비들도 2015년 이후에는 개보수가 필요한 시기에 도달하게 되어 협력사업 기간을 길게 본다면 기존설비 전체가 개보수 대상에 포함된다.

선행 연구¹¹²⁾에 따르면, 북한은 2004년 현재에도 현존 설비의 45.4%



정도는 정상가동 되어야 적절한 수준의 전력수급이 가능한 것으로 평가되고 있으며, 북한 현재 발전설비의 가동률이 30% 정도임을 감안할 때, 개보수 수요는 지금 당장에도 존재하는 것으로 논의될 수 있다. 2012년까지는 기존 설비의 52.8%인 410만 kW를 개보수하여야 하며, 2022년까지는 기존설비 전체를 개보수해야 하는 것으로 평가되고 있다. 이를 수력과 화력으로 구분해보면, 2012년까지는 수력 250만 kW와 북창화력발전소(160만 kW) 등 총 410만 kW를 개보수해야 하며, 2017년까지는 수력 231만 kW와 화력 75만 kW 등 306만 kW를 개보수하고, 남은 화력설비 60만 kW는 2022년까지 개보수해야 할 것으로 평가되고 있다.

<표 III-39> 북한 발전소 현대화 사업

프로젝트	북한 발전소 현대화 사업	
주요내용	북한의 노후 수력발전소, 화력발전소 개보수 투자사업 현지 실태조사 및 타당성 검토 포함 구상무역 등을 통한 투자비 회수방안 설계	
	장점	단점
	북한 전력난 해결을 위한 단기적인 접근방법 기존 발전소의 구조물 등을 활용, 신규건설 대비 비용 절감 북한 전력수요 증가에 따라 점진적으로 확대	노후도가 심하여 개보수라 해도 신규건설에 근접 전략물자반출제한에 저촉 적정 투자회수방안 설계의 어려움

북한 발전설비 개보수 사업은 북한 경제의 회생속도를 감안하여 점진적으로 추진되어야 하며, 철저한 현장조사 및 타당성 검토를 거쳐 적절한 투자비 회수방안을 갖추어 추진되어야 할 것이다. 북한의 발전설비들이 대부분 구소련의 지원에 의해 건설된 설비로 현대적 개념의 발전

¹¹²- 김경술, “남북에너지협력종합계획 수립연구,” 『에너지경제연구』 (2006).

설비와는 커다란 성능상의 차이가 존재하며, 워낙 노후도가 심하여 경우에 따라서는 댐과 같은 구조물 이외에는 전부 다 신규 기계설비들이 도입되어야 하는 상황 등이 예상되기 때문이다.

4) 신규발전소 건설 사업

적정한 수준의 경제회복과 발전을 가정한다면, 북한의 기존 발전설비 전체를 다 개보수해도 2012년경부터는 적정한 전력수급이 불가능하게 되어 신규발전소의 건설이 불가피해질 것으로 예상된다. 전술한 선행연구에 따르면, 2012년에 석탄화력 20만 kW 1기, 석유화력 20만 kW 1기의 건설이 필요하며, 2022년까지는 국제사회로부터 지원될 경수로 원자력발전소 200만 kW 이외에 추가로 510만 kW의 신규설비 증설이 필요한 것으로 나타난다. 이러한 결과는 기존 발전소 개보수를 우선 추진하고 그 이후에 신규발전소를 건설한다는 전제하에서 평가된 결과로 그러한 전제를 적용하지 않을 경우, 북한의 신규발전소 건설 수요는 현재 시점에서도 상당히 존재하는 것으로 볼 수 있다.

<표 III-40> 신규발전소 건설 사업

프로젝트	신규발전소 건설 사업	
주요내용	북한의 전력수요 증가추이를 충당하기 위한 신규발전소 건설 2012년 화력 40만 kW 증설수요 전망 2020년 수력 80만 kW, 화력 260만 kW, 원자력 200만 kW 증설수요 전망	
	장점	단점
	경제회복 및 성장에 따른 전력수요 증가에 대응투자 불가피 선진 발전기술과 관리기법 전수 중장기 전원개발계획 수립 지원	북한의 대규모 자본과 기술도입 역량 부족 전략물자반출제한에 저촉 적정 투자회수방안 설계의 어려움

I
II
III
IV
V

단기적으로는 석탄발전설비나 수력발전설비의 건설이 불가피할 것
이나 중장기적으로는 천연가스, 원자력 등의 도입이 가능해지고, 석유
수급능력이 확충될 것이므로 다양한 전원구성을 전제로 중장기 전력수
급계획이 구성되어야 할 것이다. 또한 북한이 가지고 있는 지정학적 특
성을 감안할 때, 러시아, 한국 등과의 전력망 연계를 통한 전력유통 사
업의 가능성이 높은 바, 중장기 발전설비 건설계획에는 그러한 점이 충
분히 감안될 필요가 있다.

5) 송배전설비 현대화 사업

북한 송배전설비의 최근 현황에 관한 구체적인 정보는 확인되지 않고
있으나 일반적으로 북한 송배전시스템은 오랜 세월의 투자부족으로 매
우 열악한 상황인 것으로 알려져 있다. 국토 순환 송전망 체계가 갖추어
져 있으나 발전부분의 문제로 현재는 전국을 몇 개의 블록으로 구분하
여 운영하고 있으며, 그럼에도 불구하고 송배전손실은 소내 소비율을
합쳐 30%가 넘는 것으로 알려지고 있다. 송배전망 뿐만 아니라 변전소,
변압기 등 송배전시스템 전체에 대한 복구 및 신설에 대한 투자가 불가
피할 것으로 판단된다.

북한 송배전시스템 복구 및 증설사업을 추진하는 과정에서 남북 송배
전망의 기술적 사양을 통일을 지향해야 한다는 점을 유념해야 할 것이
다. 남한의 최고전압 송전망은 765kV로 구축되고 있는 반면, 북한은
500kW급 송전망을 최고전압으로 하는 송전망 체제를 추진하고 있는
것으로 알려지고 있다. 남한의 송전망체제가 154kV, 345kV, 765kV로
구축되어 있는 반면 북한의 경우에는 66kV, 110kV, 220kV로 구성되어
있어, 북한의 송전망 체계로는 500kV급으로의 격상이 적정하기 때문이
다. 남과 북이 이렇게 서로 다른 전압체계를 가지게 될 경우, 향후 전력

망 연계를 통한 전력용통이나 전력시스템 통합을 추진하는 과정에서 문제해결을 위한 막대한 비용이 추가될 수밖에 없을 것이다. 그러므로 한반도 통합에너지시스템의 중요성에 대해 남북간의 사전적 대화와 합의가 전개될 수 있도록 전략분야의 다각적인 접촉이 항시적으로 도모되어야 할 것이다.

<표 III-41> 송배전설비 현대화 사업

프로젝트	북한 송배전설비 현대화 사업	
주요내용	북한의 노후 송배전선 복구 및 증설 북한의 노후 변전소 복구 및 증설 변압기 신증설 등	
	장점	단점
	저압송전에 따른 송배전손실 저감 국도 순환송배전망 복구 송배전 관련 기술이전 중장기적으로 남북 전력망 연계기반 구축	남북 송전 전압체계의 상이 북한의 대규모 자본과 기술도입 역량 부족 사회간접시설로 투자비회수방안 설계의 어려움

6) 200만 kW 대북 전력지원 방안

200만 kW 대북 전력지원 사업은 2005년 1월 12일, 당시 통일부 장관이 북한이 핵개발을 포기할 경우, 그 대가로 평양까지 송전선을 건설하여 200만 kW의 전력을 지원할 수 있다고 발표한 이른 바 ‘중대제안’에 의해 제기된 사업이다. 그 이후 이 제안은 같은 해 9월 19일 제4차 6자 회담의 공동선언문에 포함되어 전제조건이 실현되고 북한이 수용한다면 돌이키기 어려운 국제적인 약속으로 굳어지게 되었다. 그러나 한편으로는 북한의 수용 가능성이 낮고, 제4차 6자 회담의 공동선언문에 경수로 지원이라는 다른 형태의 200만 kW 전력지원 방안이 동시에 포함



되어 있어 중복제안이라는 점, 중대제안은 우리나라의 제안을 단순히 공동선언문에 포함시켜 중대제안이 여전히 유용하다는 점을 확인한 것 일 뿐, 6자회담 회원국들이 공동으로 합의한 것이 아니라는 점 등을 감안할 때, 그 실현 가능성이 그다지 높은 것은 아니라는 해석도 존재하고 있다.

<표 III-42> 200만 kW 대북 전력지원 사업

	① 경수로원전 (200만 kW) 건설	② 대북송전 (200만 kW)	③ 기존 발전설비 개보수를 통한 200만 kW 보강	④ 기존발전설비 개보수+북러 전력망 연계 및 전력 구매
협력 사업 개요	·신포지구 부지 활용 ·신규건설	·남한-평양 송전선 건설 ·중대제안	·부하율 80% ·화력 160만 수력 90만 kW	·188만 kW 개보수 ·50만 kW 구매
예상 비용	·KEDO경수로 건설비: 46억 달러 ·신포 활용시 3조 5천 억	·통일부 발표 ·9조 8천 억(10년)	·화력: 개보수 6,240억, 연료비 15,700억(10년) ·수력: 개보수 1,845억	·개보수 5,593억, 연료비 18,524억 (10년) ·송전선 건설: 1,800만 달러 ·전력 구입비: 17.5억 달러(10년)
	총비용: 35,000억	총비용: 98,000억	총비용: 23,785억	총비용: 42,571억
비고	·건설단가 1,797천원/kW (1차전력수급계획)	·송전선 건설: 1조 7천억 ·발전, 송전비용: 61.29원/kWh	·연료비원가 14.06원/kWh 적용(1차전력수급 계획, 석탄)	·연료비원가 14.06원/kWh ·연간 50만 kW 전력구매 가정

통일부의 발표 이후 국내외 업계 및 학계에서는 200만 kW 전력지원의 타당성과 다른 방식의 대안에 대한 비교평가 등이 활발하게 논의되고 있다. 본 분석에서는 200만 kW 전력지원 방안을 ① 경수로 원자력 발전소(200만 kW)를 건설하는 방안과 경수로 원자력발전소 건설 대체

방안으로 ② 대북 송전(200만 kW), ③ 북한 현존 발전설비 개보수를 통한 200만 kW 보강, ④ 북한 현존 발전설비 개보수 + 북·러 전력망연계 및 러시아 전력구매 등의 4가지 유형으로 구분하여 평가하였다.

북한 핵개발 문제가 국제사회와 연관된 다자적 의제로 다루어지고 있으므로 북한 핵개발 중단에 따른 에너지 지원 방안도 다자간 합의의 형태로 구체화될 가능성이 높다. 그러므로 일단은 다양한 형태의 지원 방안에 대하여 면밀하게 검토하면서 다자간 합의결과가 구체화되기를 기다릴 필요가 있다. 중장기적으로 남북통합에너지수급구조의 실현과 관련되는 문제이므로 다자간 협의과정에서 우리의 입장을 충분히 설명하고 설득하는 노력을 경주해야 할 것이다.

(마) 가스분야 주요 남북 에너지협력사업 분석

1) 개성공단 LPG 공급 협력사업

개성공단 개발사업의 성공적 추진을 위해 개성공단에 대한 LPG 공급을 원활하게 확대하기 위한 협력사업이 필요하다. 시범단지 단계에서 15개 업체만이 가동중인 현재 개성공단에는 LPG를 공급하기 위해 EI, 현대오일뱅크, 한국 LP가스 등 3개 업체가 활동 중에 있다. 이들 업체는 모두 개성공단의 확장에 대비하여 LPG 공급사업 확대를 준비하고 있는 것으로 알려지고 있다.

개성공단 LPG 공급 협력사업은 크게 두 가지 정책적 방향을 가지고 검토되어야 할 것이다. 첫째는 개성공단의 확장계획에 맞추어 공단내 산업용, 취사용 LPG 공급기반을 원활하게 확대하기 위한 협력사업이며, 둘째는 공단 밖 개성시가지에 대한 주거용 LPG 공급사업으로의 확대를 도모하여 장기적으로 북한 도시지역 LPG 공급 협력사업으로의 확대기반을 마련하는 것이다.

I
II
III
IV
V

개성시 주민들에 대한 주거용 LPG 공급 협력사업은 단기적으로는 추진되기 어려울 것이다. 북한사회에는 아직 개별적으로 에너지를 구매하여 소비하는 상업적 에너지소비시스템이 형성되지 않았기 때문이다. 결국 이는 북한경제가 회복되어 개별가구가 구매력을 갖추게 되는 동시에 경제체제도 자본주의 체제로 전환하게 되는 커다란 변화의 흐름 속에서 그 가능성을 탐색해볼 수 있는 중장기적 협력사업이다.

<표 III-43> 개성공단 LPG 공급 협력사업

프로젝트	개성공단 LPG 공급 협력사업	
주요내용	개성공단 LPG 저장 및 유통시설 건설 산업용, 취사용 LPG 공급 공단 확장계획에 따른 시설 및 공급규모 확대	
	장점	단점
	개성공단 LPG 수요 대응 개성시내 등 북한 도시지역 LPG 진출 교두보 마련 장기적으로 남북 석유산업 통합기반 구축	수요제한으로 인한 경제성 확보 어려움 공단 확장계획의 중장기적 불투명성 북한 도시지역으로의 확대진출 어려움

2) 북한지역 LPG 공급 협력사업

북한의 개혁과 개방, 경제회복과 성장이라는 중장기적인 상황변화는 북한사회의 에너지 공급과 소비 양측면 모두에 있어서 적지 않은 변화를 야기하게 될 것이다. 그 변화 가운데 민생 주거용과 산업용 에너지소비에서 가장 큰 변화는 석유소비 비중의 확대, 취사용 연료로서 LPG 수요의 급격한 확대 등이 될 것으로 예견된다. 이는 LPG가 갖고 있는 취사용 연료로의 우수함과 수송, 저장 등에 있어서 카다란 인프라 구축 없이도 원활한 조달, 공급이 가능하다는 장점 등에 기인하는 것으로 볼

수 있다.

현재 평양시내 일부지역에서는 LPG를 취사용으로 사용하고 있으나 그 규모는 매우 작은 것으로 알려지고 있다. 이는 봉화화학공장의 석유 정제 과정에서 생산되는 LPG일 것으로 추정되고 있다. 그 이외에는 북한 전역에서 취사용 LPG 소비는 전혀 없는 것으로 추정되며, 산업용 LPG의 경우에도 북한 산업이 석유보다는 석탄화학에 기반하고 있어 LPG 사용이 보편화되지 않은 상황으로 보인다.

북한경제의 회복과 경제체제의 전환에 의해 어느 시점부터는 산업용이나 민수용 LPG 소비가 일반화될 것이고 그 확대속도는 대단히 빠를 것으로 예상된다. 그 시기가 바로 북한지역 LPG 공급 협력사업이 요구 되는 시점이 될 것이다. 북한지역 LPG 공급 협력사업은 인접 중국 북동부 지역이나 러시아 극동지역에 대한 LPG 공급사업으로도 확장될 수 있는 개연성을 가지고 있다는 점에서 전략적 의미를 가지고 있다. 북한 지역 LPG 공급 협력사업의 내용은 북한지역 주요 도시에 LPG 저장 및 유통시설 건설, LPG 유통업 진출 등이 될 것이다.

<표 III-44> 북한지역 LPG 공급 협력사업

프로젝트	북한지역 LPG 공급 협력사업	
주요내용	북한 주요 도시 LPG 저장 및 유통시설 건설 산업용, 민수용 LPG 공급	
	장점	단점
	북한 에너지수급구조 개선 LPG사업의 대중국 및 대러시아 진출기반 구축 증장기적으로 남북 석유산업 통합기반 구축	수요제한으로 인한 경제성 확보 어려움 북한 도시지역의 구매력 부족 사회간접시설로 투자비회수방안 설계의 어려움

I
II
III
IV
V

3) 개성공단 도시가스 공급 협력사업

개성공단 개발사업이 2, 3단계로 확장되고 배후도시까지 확장되는 단계에서는 공단 자체만으로도 도시가스에 대한 수요가 발생하게 될 것이다. 또한 개성시내에 대한 공급까지를 염두에 둔다면 개성공단 도시가스 공급 협력사업은 필연적으로 제기될 수밖에 없을 것이다. 그러므로 개성공단 도시가스 공급 협력사업은 1차적으로는 공단내 수요에 대응하기 위한 사업이겠으나 2차적으로는 개성시내를 비롯한 북한 여타지역에 대한 도시가스 공급기반을 구축하기 위한 선도사업의 성격을 가진다.

<표 III-45> 개성공단 도시가스 공급 협력사업

프로젝트	개성공단 도시가스공급 협력사업	
주요내용	남한 도시가스 배관망의 개성공단 연결 개성공단에 대한 도시가스 공급 개성공단 배후도시에 대한 도시가스 공급	
	장점	단점
	산업용, 민수용 도시가스 수요 대응 개성시내 등 북한 도시지역의 도시가스 공급여건 조성 중장기적으로 남북 도시가스망 연계 기반 구축	수요제한으로 인한 경제성 확보 어려움 북한 도시지역의 구매력 부족 사회간접시설로 투자비회수방안 설계의 어려움

개성공단 도시가스 공급 협력사업의 내용은 남한의 도시가스 배관망을 개성공단까지 연계하고 다시 최종 소비자에게 까지 인입시설을 건설하는 인프라 구축사업이 될 것이다. 남한에서 개성까지의 도시가스 배관망 연계에 대해서는 대략적인 개념적 구상 정도만 알려져 있을 뿐이므로 구체적인 검토는 개성공단 확장계획의 진척에 따라 추후 마련되어

야 할 것이다. 이 과정에서 개성공단 도시가스 공급 협력사업은 남한 도시가스 배관망의 연결을 통한 개성, 남포, 평양, 신의주로 이어지는 서해축 개념과 러시아 천연가스 도입을 통한 나진, 청진, 길주, 함흥, 원산으로 이어지는 동해축 개념으로 논의되고 있는 북한 천연가스 인프라 구축 구상과 연계되어 설계될 필요가 있다.

4) 북한지역 가스인프라 구축 협력사업

중장기적으로 북한의 에너지 믹스에 천연가스가 추가되고 천연가스 도입과 국내 수송을 위한 가스 인프라 구축의 필요성이 대두하게 될 것이다. 북한에 천연가스가 도입되는 시점은 일반적으로 2015년 이후로 예상하나 상황에 따라서는 그 이전에 가시화될 가능성도 여전히 존재하고 있다. 일례로 남한 도시가스 배관망의 개성공단 연계, 극동 러시아로부터의 천연가스 파이프라인 건설을 통한 가스 도입 등은 상황변화 여하에 따라 그 시기를 예측하기 어려운 측면이 있다.

<표 III-46> 북한지역 가스인프라 구축 협력사업

프로젝트	북한지역 가스인프라 구축 협력사업	
주요내용	북한 도시가스 배관망 건설 남북 도시가스 배관망 연결 중장기적으로 동북아 천연가스 배관망과 연계	
	장점	단점
	북한 에너지수급구조 개선 배관망 연결로 남북 통합에너지인프라 구현기반 마련 중장기적으로 러시아 천연가스 자원의 남북공동이용	막대한 투자 필요 북한의 상업에너지시스템 정착과 연계 중장기적으로 정치적 남북통일이 선결과제

I
II
III
IV
V

남북통합에너지시스템 논의에서는 남한 도시가스 배관망의 연결을 통한 개성, 남포, 평양, 신의주로 이어지는 서해측 개념과 러시아 천연가스 도입을 통한 나진, 청진, 길주, 함흥, 원산으로 이어지는 동해측 개념이 북한 천연가스 인프라 구축 구상의 골격을 형성하고 있다. 이러한 논의는 남으로는 해양으로 개방되고 북으로는 대륙과 연결되는 남북통합에너지시스템 구축이라는 우리 에너지 분야의 숙원에 기반하고 있다. 그러므로 북한지역 가스인프라 구축 협력사업은 북한지역 도시가스 배관망 건설, 남북 도시가스 배관망 연결, 동북아 천연가스 배관망과의 연결이라는 단계적인 구도하에 설계되어야 할 것이다.

(바) 기타분야 주요 남북 에너지협력사업 분석

1) 신재생에너지 자원평가 및 시범사업 공동운영 협력사업

신재생에너지 분야에서도 다양한 협력사업의 추진이 가능할 것으로 판단되나 구체적인 협력사업의 개발에 있어서는 아직 기술적 안정성이나 경제성 등에서 한계가 있는 신재생에너지의 기술특성을 충분히 감안하여 무리한 시장진입보다는 중장기적 기반구축 사업위주의 접근이 합리적일 것이다. 북한도 2001년경부터 ‘자연에너지 개발 5개년계획’ 등을 추진하는 등 신재생에너지개발에 적극적인 관심을 나타내고 있으며, ‘자연에너지연구소’와 같은 연구소를 운영, 기술개발을 추진 중이나 국제적인 기술조류를 감안할 때, 초보적인 단계로 판단된다.

신재생에너지 분야의 협력사업으로는 북한 신재생에너지 잠재력 평가사업 공동연구, 신재생에너지 시범단지 남북 공동운영 협력사업, 남북 신재생에너지 기술 및 정보교류 협력사업 등이 추진된다.

북한 신재생에너지 잠재력 평가사업 공동연구사업이 우선적으로 추진될 필요가 있다. 북한 자체적으로 상당한 정도의 평가는 되어 있을

것으로 추정되나 남북이 주도하고 외국의 선진 첨단기술자를 참여시키는 형태의 공동연구사업이 요구된다. 북한 신재생에너지 잠재력 평가는 중장기적인 개발전략, 실용화 연구 및 보급확산 전략 수립 등에 필수적으로 요구되는 기반 연구이다.

신재생에너지 시범단지 남북 공동운영 협력사업은 남한이 확보하고 있는 실용화단계의 기술을 북한 지역에서 시범사업 형태로 설치, 운영하는 사업을 의미한다. 이는 남북간의 기술격차를 줄이고 북한지역 보급확대를 위한 실증적 정보들을 확보하기 위해 요구되는 사업이다.

<표 III-47> 신재생에너지 자원평가 및 시범사업 공동운영 협력사업

프로젝트	북한지역 신재생에너지 자원평가 및 시범사업 공동운영 협력사업	
주요내용	북한 신재생에너지 잠재력 평가사업 공동연구 신재생에너지 시범단지 남북 공동운영 남북 신재생에너지 기술 및 정보교류	
	장점	단점
	남북 전문가 및 정보기술 교류확대 북한지역 신재생에너지 개발 중장기 로드맵 작성 당국간 합의에 따라서는 제1단계 이전에도 추진 가능	북한의 개방이 선결과제 신재생에너지의 기술적 불안정성

남북 신재생에너지 기술 및 정보교류 협력사업은 다각적인 인력교류를 통해 남북간 기술격차를 해소하고 상호 기술적 강점을 공유하기 위한 사업이다. 교류형태는 학술세미나, 산업시찰, 전문가 초빙, 연구설비 개방, 연구인력 파견근무 등의 다양한 형태로 구체화될 수 있을 것이다. 실제 가장 효과적인 기술교류는 서로가 확보하고 있는 우위적 위치의

- I
- II
- III
- IV
- V

기술을 상대방에게 이전하는 방식의 협력사업일 것이므로 기술이전에 대한 전략적인 검토가 요구되는 분야이다.

2) 북한 에너지효율 실태조사 및 개선 협력사업

북한의 에너지 소비행태는 국가에서 배급해주는 연료를 무상으로 소비하는 에너지시스템의 특성상 에너지효율 개선에 대한 소비자의 인센티브가 없다는 특성을 가지고 있다. 공급 측면에서도 전통적인 석탄위주의 공급체계가 지속되면서 에너지효율이 체계적 정책으로 관리되지 못해온 것으로 보인다. 그러므로 북한사회의 에너지효율이 체계적으로 연구, 분석된 사례는 없으나 수요 전부문에 걸쳐 매우 열악할 것으로 추정된다. 그러나 한편으로는 수요에 비해 공급이 워낙 부족하여 최대한 에너지를 아껴쓰는 현상이 전부문에 확산되면서 에너지원 단위 같은 투입 대비 산출의 단순지표는 매우 우수하게 나타나는 현상이 가능하다. 이러한 경우는 기술진보나 효율기기 채용, 소비행위 조정 등과 같은 합리적 방법에 의한 효율개선의 결과가 아니라 극도의 공급부족이 지속되면서 나타나는 에너지 내핍의 결과이므로 해석에 유의를 요한다.

에너지효율 개선 부문에서의 남북협력사업으로는 북한 에너지효율 실태조사 및 분석, 수요부문별 효율개선사업 설계, 남북 에너지효율개선 사업 협력 추진 등이 추천된다. 북한 에너지효율 실태조사 및 분석 협력사업은 가정, 상업, 산업, 수송, 공공기타 등 에너지 수요부문별로 면밀한 소비행태 조사가 남북 공동연구 형태로 추진될 필요가 있다. 이는 북한의 중장기 에너지정책 방향을 설정하는데 기반이 되는 많은 유용한 정보를 생산하기 위한 가장 확실한 방법이 될 것이다. 실태조사 결과는 수요부문별 효율개선사업 설계로 이어져 실제 북한사회에 적용

할 수 있는 정책수단을 마련하기 위한 협력사업으로 우리나라에서의 누적된 경험이 북한에게 크게 도움이 될 수 있는 협력분야이다.

남북 에너지효율개선 사업 협력은 실제 사업을 시행하는 협력사업으로 효율기기 보급촉진, 관련 법·제도 보완, 전문기관 및 전문가 양성, 재원조달 및 운영 등 많은 분야에서의 협력사업들이 개발될 수 있을 것이다.

<표 III-48> 북한 에너지효율 실태조사 및 개선 협력사업

프로젝트	북한 에너지효율 실태조사 및 개선 협력사업	
주요내용	북한 에너지효율 실태조사 및 분석 수요부문별 효율개선사업 설계 남북 에너지효율개선 사업 협력 추진	
	장점	단점
	남북 전문가 및 정보기술 교류확대 북한 에너지효율개선 증장기 로드맵 작성 당국간 합의에 따라서는 제 1단계 이전에도 추진 가능	북한의 개방이 선결과제 고효율기기 보급촉진 기반 미성숙

3) 북한 에너지환경 조사분석 및 개선 협력사업

석탄을 주종 에너지원으로 하는 북한 에너지수급의 특성상 북한의 에너지환경은 유사한 어느 동구권 개도국 못지않게 열악할 것으로 추정된다. 특히 인구가 밀집한 대도시지역과 화력발전소 인근지역의 대기환경은 매우 열악할 것으로 추정된다.

남북 에너지환경분야의 협력사업은 북한 에너지환경 실태조사 및 분석 협력사업, 석탄사용으로 인한 대기오염 저감대책 수립 협력사업, 남북 에너지환경개선 협력사업 등의 형태로 추진이 가능할 것이다. 북한

I
II
III
IV
V

에너지환경 실태조사 및 분석 협력사업은 남북한 에너지/환경 전문가 그룹이 참여하는 공동연구 형태의 프로젝트로 추진, 북한의 에너지 부문 대기오염물질 배출실태와 주요 대도시 및 발전소 인근지역의 대기오염 실태를 조사, 분석하여 관련 정책수립의 기반을 구축하기 위한 협력사업이다. 석탄사용으로 인한 대기오염 저감대책 수립 협력사업은 석탄을 사용하는 주요 수요부문 전체에 걸친 환경오염 저감대책을 체계적으로 수립하기 위한 협력사업으로 이 역시 남한의 풍부한 경험이 크게 활용될 수 있는 협력분야이다.

남북 에너지환경개선 협력사업은 실제 각 수요부문별로 환경개선을 위한 정책수단의 시행과 관련된 협력사업으로 오염물질 배출저감기술 및 기기 보급촉진, 관련 법·제도 보완, 전문기관 및 전문가 양성, 재원조달 및 운영 등과 관련된 많은 분야에서의 협력사업들이 개발될 수 있을 것이다.

<표 III-49> 북한 에너지환경 조사분석 및 개선 협력사업

프로젝트	북한 에너지환경 조사분석 및 개선 협력사업	
주요내용	북한 에너지환경 실태조사 및 분석 석탄사용으로 인한 대기오염 저감대책 수립 남북 에너지환경개선 사업 협력 추진	
	장점	단점
	남북 전문가 및 정보기술 교류확대 북한 에너지환경개선 중장기 로드맵 작성 당국간 합의에 따라서는 제1단계 이전에도 추진 가능	북한의 개방이 선결과제 에너지공급 부족 해결과 에너지환경을 동시에 다루어야하는 상황 환경제어설비 보급촉진 기반 미성숙

(3) 2007 남북정상회담 후속조치로서의 남북 에너지협력사업

10월 2~4일 개최된 2007 남북정상회담은 남북경협에 새로운 전기를 마련한 것으로 평가되나 구체적인 협력사업은 비교적 단순하다. 합의문에 나타난 협력사업 가운데 에너지부문에서 연계사업을 고려해야 하는 사업은 해주경제특구 개발, 조선협력단지 건설, 개성공단 2단계 조속한 추진 등이 있다. 물론 부총리급 후속회의가 예정되어 있어 보다 구체적인 협력사업들이 논의될 가능성은 여전히 높은 상황이나 후속회의가 합의된 사업들의 추진에 관한 실무적 회의에 그치게 될 때에는 상기의 3가지 경협사업이 전부일 수도 있다.

해주경제특구 건설을 위해서는 특구개발에 관한 규모, 범위, 입주업종, 중장기 계획 등에 관한 대략의 내용이 구체화되어야 관련 에너지부문의 계획을 구상할 수 있다. 가장 중요하고 시급한 사업은 특구에 대한 전력공급 방안이 될 것이며, 그를 위한 현지의 인접 발전설비 개보수 방안과 현지 신규발전소 건설, 남한으로부터의 송전 등의 방안들이 비교, 분석되어야 할 것이다. 특구에 대한 석유류 공급방안도 강구되어야 할 것이며, 해주항을 이용한 해운 방식, 송유관 연결을 통한 북송방식 등이 비교되어야 할 것으로 보인다.

남북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일 안에 완공하고 2단계 개발에 착수하기로 합의하고 있어 이에 대한 에너지공급방안이 강구되어야 할 것으로 보인다. 개성공단 1단계 개발계획은 2007년 말까지로 계획되어 있고, 2단계 사업은 2006년부터 2009년까지로 계획되어 있다.¹¹³ 2007년 11월 현재, 1단계 개발이 완료되지 않았고, 2단계 사업이 추진되지 않고 있는 상황임을 감안할 때, 2단계 사업이 2008년 중에

¹¹³- 통일부, 『개성공단 길라잡이』 통일부 홈페이지.

I
II
III
IV
V

개시된다고 전제하면, 이에 대비한 에너지부문의 계획수립도 시급한 과제일 수 있다. 현재 개성공단 전력공급체계는 공단개발 1단계까지를 대상으로 구축되어 있기 때문에 2단계로의 확장을 위해서는 새로운 전력 공급 방안이 강구되어야 하기 때문이다.

5. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다.

남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 ‘서해평화협력특별지대’를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간 선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-봉동간 철도화물수송을 시작하고,통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의·추진해 가기로 하였다.

남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건·의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 ‘남북경제협력추진위원회’를 부총리급 ‘남북경제협력공동위원회’로 격상하기로 하였다.

남과 북이 합의한 남포와 안변지역의 조선협력단지 건설의 경우도 적절한 에너지공급방안이 설계되어야 추진 가능한 사안이다. 남포의 경

우, 인근에 미림갑문발전소, 봉화갑문발전소, 남강발전소, 평양화력발전소 등 총 73만 kW 규모의 발전설비들이 있으나 모두가 개보수 대상으로 파악되고 있다. 안변의 경우에는 안변청년발전소가 1, 2단계만 완공된 채, 3단계 공사가 추진되지 못하고 있는 실정으로 알려지고 있어 이를 감안한 적정 에너지공급 방안이 강구되어야 하는 상황이다.

(4) 단계별 남북 에너지협력 추진전략

(가) 남북 에너지협력 단기 추진 전략

남북 에너지협력의 단기 전략은 북한의 민생 및 경제회생 지원, 에너지부문의 정책기능 및 사회기반 현대화, 2007 남북정상회담 합의사항 실천을 위한 에너지부문 사업 등에 초점을 맞추어 수립될 필요가 있다. 구체적으로는 민생회복 및 경제회생을 위한 에너지공급 확대 방안, 에너지부문의 정책 기능 강화를 위한 협력 확대방안, 사회주의 방식의 에너지시스템을 시장경제 방식으로 전환하기 위한 협력 확대방안 등으로 제시될 수 있을 것이며, 그 이외에 에너지 공급능력 확충 사업 가운데 시기적으로 시급히 요청되는 부분, 다자간 관계 속에서 추진되어야 할 사업 대안 가운데 시기적으로 급한 사안 등과 2007 남북정상회담 합의사항 실천을 위한 에너지부문 사업 등이 단기 전략에서 검토되어야 할 것으로 판단된다.

1) 남북 에너지협력 단기 추진전략의 기본 원칙

남북 에너지협력 단기 추진전략은 사업내용의 구상에 앞서 몇 가지 원칙적인 문제를 검토할 필요가 있다. 이는 아직 남북 에너지부문 간에 현실적인 협력사업 전개 여건이 형성되지 못하고 있다는 측면과 북한이 가지고 있는 불확실성, 중장기적으로 안정적인 협력체제 형성 및 유지

I
II
III
IV
V

등의 측면을 고려한 것으로 대략 다음과 같이 요약된다.

첫째 원칙으로 북한실정에 부합되는 지원시책을 도모해야한다는 점이 강조될 필요가 있다. 북한이 민생 및 경제재건에 우선 필요로 하는 에너지부문의 지원이 무엇인지 즉, 북한의 수요에 부응하는 지원책을 모색하는 것이 중요할 것이다.

두 번째는 사전 실태조사를 통해 지원효과를 극대화해야 한다는 점이다. 지원 프로그램의 관계자 및 전문가들이 현지의 실태를 정확히 파악하고 지원프로그램을 설계하는 관행이 정착될 필요가 있다. 북한 측의 과민한 반응이 예상되는 측면이 있는 것은 사실이나 지원 프로그램의 기술적, 경제적 타당성을 확보하고 효율성을 제고하기 위해서는 반드시 요구되는 과정이므로 이를 중요한 기본 추진원칙으로 삼을 필요가 있다. 이러한 원칙은 중장기적으로 남북간의 인적교류를 증대시키고 북한에 대한 우리의 정확한 이해를 증진시킬 수 있다는 점에서 전략적으로 매우 중요하게 고려되어야 할 사항으로 판단된다.

세 번째로 남북 에너지협력체제의 구축을 지향해야 한다는 점이 기본 원칙으로 고려되어야 할 것이다. 현재 남북간에는 에너지협력을 위한 공식적인 협의 절차나 기구 등이 형성되어 있지 못하다. 향후 이 문제가 남북경제협력의 큰 틀 내에서 다루어질 가능성이 높을 것으로 보이나 에너지부문의 중요성과 다양성을 감안할 때, 에너지협력을 위한 별도의 협의절차나 기구가 정비되는 것이 바람직하다. 이러한 접근은 남북 에너지부문간의 의견 및 전문가 교류를 촉진하여 남북 에너지협력 방안 및 방향의 중장기 방향을 공동으로 설정하고 상호간의 상황과 정책과제를 공동으로 이해함으로써 남과 북 모두에게 경제적으로 이익이 되는 협력방안을 탐색하는데 반드시 요구되는 사항이다. 아울러 이러한 협력체널의 확보는 지속적이고 안정적인 협력 체제를 형성하여 프로그램에

대한 국민적 공감대 형성을 위해서도 반드시 요구된다 하겠다.

네 번째로 우리나라의 에너지 수급상황과 에너지 산업현황과도 연계하여 프로그램들이 구상되어야 한다는 점이다. 우리나라는 대부분의 에너지를 수입하여 충당하는 입장이므로 가능하다면 추가수입이나 추가생산 없이 지원 가능한 협력사업을 우선적으로 고려해야 하며 단순한 에너지 협력이 아닌 에너지의 생산, 처리, 전환, 이용 등과 관련된 제반 연관기술의 포괄적 협력을 염두에 둔다면 당연히 국내 에너지산업의 현황과 그들의 의견도 정책구상 과정에 밀도 있게 반영되어야 할 것이다.

다섯 번째, 군사적 전용 가능성이 적은 협력사업을 우선 고려할 필요가 있다. 남과 북의 군사적 대치상황이 지속되는 한 군사적 전용의 논란이 가능한 대안은 국민적 호응을 구하기 어렵고 설사 추진된다 해도 진행되는 과정에서 중단될 가능성이 높기 때문이다. KEDO가 북한에 중유를 지원하면서 중유의 용도를 발전용과 가정 난방용으로 제한하고 지원 중유를 사용하는 발전소마다 유량계를 설치하여 철저히 그 용도를 모니터링해온 것은 민생부문이나 산업부문보다 군사부문을 우선시하는 북한의 특성상 군사적 목적으로의 전용을 우려했기 때문이었다. 군사적 사용이 어려운 에너지 협력사업을 우선적으로 고려해야 하고, 불가피할 경우에는 KEDO 중유의 경우처럼 철저한 용도추적을 전제로 하는 접근이 요구된다.

여섯 번째, 가능한 한 무상지원을 최소화하고 상업적 진출을 최대화해야한다. 이는 우리의 경제적 부담을 줄인다는 측면보다 북한의 변화를 촉진한다는 점에서 그 의미가 더욱 크다. 북한은 세계에서 몇 안 되는 에너지시장이 없는 국가 중 하나이다. 중장기적 관점에서 볼 때, 북한 에너지부문의 최대의 과제는 상업에너지시스템(commercial energy

I
II
III
IV
V

system) 정착을 통한 효율적 에너지시장의 구축이다. 단기적 시각으로 추진되는 남북 에너지협력도 북한의 에너지시장 구축을 지원하는 방향으로 고안될 필요가 있다. 현실적으로는 구상무역 방식의 활용, 장기에 걸친 상환프로그램 활용, 개혁·개방을 촉진하는 비경제적 대가의 확보 등과 같은 대안들이 검토될 수 있을 것이다.

마지막으로 동북아 에너지협력과 연계하여 추진되어야 한다. 북한 에너지문제는 역사적, 기술적으로 인접한 중국, 러시아와 밀접히 연계되어 있고 일부는 일본의 기술과도 연계되어 있는 등 다자적 성격을 가지고 있다. 특히 북한이 가지고 있는 정치적, 군사적 상황으로 인한 불확실성과 다양한 제약요인들을 기술적으로 우회하여 남북 에너지협력을 촉진할 수 있는 기회를 동북아 에너지협력이 제공하고 있다는 점에서 남북 에너지협력과 동북아 에너지협력의 연계추진 전략은 단기적으로도 매우 중요한 원칙으로 강조될 필요가 있다.

2) 남북 에너지협력 단기 전략적 중점 추진사업

북한의 에너지 사정은 민생은 물론 산업, 수송 등의 일반적인 국가기능을 정상화시키기에 불가능한 상황에 까지 이른 것으로 보인다. 에너지 부족은 사회 각 부문의 모든 역량을 크게 저하시켰고 그로 인해 내부적 역량으로 에너지 문제를 해결할 수 없게 되는 이른 바 ‘빈곤의 늪’에서 헤어 나오지 못하고 있는 상황이다. 많은 전문가들의 지적처럼 외부로부터의 자본과 기술의 도입만이 그런 악순환의 고리를 끊는 현실적 방안일 것이다. 국제사회의 지원과 투자만이 북한 경제를 구할 유일한 해결책이라면 외부의 지원과 투자는 어디서부터 시작되어야 할 것인가? 북한 스스로 선도적 산업으로 독려하고 있듯이 에너지부문이 그 시작이 될 것으로 보인다. 에너지공급이 정상화되어야 산업도 수송도

민생도 정상화될 수 있기 때문이다. 우리나라로부터의 지원은 현실적으로 가장 실현 가능성이 높을 뿐만 아니라 그 크기와 범위, 지속성, 당위성, 효율성 등에서 가장 타당성이 큰 대안일 수 있다.

단기적으로 전개될 수 있는 대안들 가운데 특별한 제약여건이 상대적으로 적은 대안들은 북한 에너지정책 및 연구기반 구축 협력방안, 중유 공급 협력방안, 에너지설비 개보수 협력방안, 개성공단 에너지 공급방안, 북·러 전력망 연계사업 지원협력 방안 등으로 요약될 수 있다.

에너지정책 및 연구기반 구축 협력방안은 다양한 교육훈련 프로그램과 전문가 교류사업, 에너지총조사 및 공동연구사업, 에너지시장 형성 및 상업에너지시스템의 구축 지원, 에너지 전문인력 양성 등을 포괄하는 광범위한 협력사업으로 중장기적인 정책교류 및 에너지협력을 고려할 때 매우 중요한 협력사업이다. 이는 비실물분야의 지원이므로 적은 예산으로 시행 가능하고 특별한 기술적 제약요인 없이 남북간 관계정상화만으로 추진될 수 있는 사업이라는 점에서 매우 실현 가능성이 높으며, 남북 에너지부문의 당국자 및 전문가들의 교류·협력을 기반으로 하는 사업이라는 점에서 중장기적으로 협력의 전반적인 성과에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점에서 매우 중요한 지원사업이다.

대북 중유공급 협력방안은 6자회담에 의한 국제사회의 중유공급에 의해 영향 받을 수는 있으나 그와 독립적으로도 추진될 수도 있는 사업으로 판단된다. ‘KEDO 중유’의 공급루트를 그대로 활용할 수 있다는 점, 우리나라의 잉여중유 처리방안과 연계될 수 있다는 장점, 북한의 에너지 수급문제에 직접적으로 도움이 된다는 점 등의 장점을 갖는 유력한 대안이다.

북한 에너지설비 개보수 협력방안은 단순한 에너지 지원이 아닌 설비 및 기술에 대한 지원이므로 중장기적으로 볼 때, 협력효과가 가장 큰



방안이라는 점에서 현실적으로 매우 유력한 협력대안이다. 북한의 에너지설비 거의 전체가 개보수 대상이므로 일부 시범적 사업을 설계하여 무상지원의 형태로 추진하는 방안이 단기 추진사업으로 적절한 것으로 판단된다.

개성공단에 대한 에너지 공급방안은 이미 진척중인 사업이므로 남북 에너지협력의 단기 추진 사업 가운데 대표적인 사업으로 부각되고 있다. 전력공급 방안과 천연가스 공급방안 등이 추진되어야 하며, 민간기업에 의한 상업적 투자진출 형식이라는 점에서 남북 에너지협력의 새로운 전기를 제공하게 될 것으로 판단된다.

북·러 전력망 연계사업 지원협력 방안은 북한과 러시아가 추진하고 있는 연해주-청진간 전력망 연계 및 전력교역 사업의 내역 가운데 북·러 국경에서 청진에 이르는 북한 구간에 대한 타당성 조사를 재정적으로 기술적으로 지원하는 협력방안으로 중장기적인 남북 전력협력은 물론 동북아 전력망 연계사업의 시발점이 된다는 점에서 그 전략적 가치가 매우 큰 사업으로 해석된다.

2007 남북정상회담 합의사항 실천을 위한 에너지부문 사업으로는 기술한 바와 같이 해주경제특구 개발을 위한 에너지공급 방안, 개성공단 2단계 개발 에너지공급 방안, 남포, 안변의 조선협력단지 에너지공급방안 등이 강구되어야 한다.

이러한 모든 대안들은 남북 에너지부문 간의 정상적이고 공식적인 협력체제의 정비를 통해 제도적인 의견교환과 협의를 통해 추진되어야 하며, 정확한 사전 실태조사를 통한 면밀히 설계를 통해 지원효과가 극대화될 수 있도록 추진되어야 한다. 모든 협력사업을 무상지원 방안으로 할 수도 없을 것이며, 그렇다고 모든 협력방안을 상업적 투자방식으로 할 수도 없을 것으로 판단된다. 불가피한 부분만으로 무상지원 방식

을 제한하고 가능하면 구상무역, 장기상환 등의 상환프로그램과 연계하여 추진해야 하며, 북한의 개혁·개방을 촉진하고 남북교류를 확대하는 과정에서 요구되는 비경제적인 대가를 지원과 연계하여 협의하는 등의 다각적인 상환방안을 통해 협력사업의 활성화를 도모해야 할 것이다. 북한이 처해있는 에너지부문의 문제에 대한 정확한 해석을 통해 접근되어야 하며, 단기적이고 일시적인 지원이라도 중장기적 안목과 전략적 구상에 근거하여 체계적으로 검토되어야 한다. 에너지부문의 특성상 우리나라의 자원 및 에너지 수급 상황, 군사적 전용 가능성, 통일 이후를 대비한 남북통합에너지시스템에 대한 고려, 동북아 에너지협력에 대한 고려 등이 전략적으로 검토되어야 하며 폭넓은 국민적 공감대를 통해 추진되어야 할 것이다.

(나) 남북 에너지협력 중장기 추진 전략

1) 남북 에너지협력 중장기 추진전략의 기본 원칙

남북 에너지협력 중장기 추진전략의 기본 원칙은 남북 에너지협력의 기본적인 목표와 그를 효과적으로 달성하기 위해 견지되어야 하는 최소한의 가이드라인이다. 이러한 원칙들은 향후 남북 에너지협력 추진전략의 수립이나 추진 시책의 평가 과정에서 일관되게 유지되어야 할 중심적인 정신으로 강조되어야 한다.

첫째, 북한의 변화와 개방을 유도하는 방향으로 추진되어야 한다. 단기 전략과는 달리 중장기적인 전략이므로 북한이 가지고 있는 당장의 제약요인에 지나치게 민감할 필요도 없으며, 주변 여건을 감안하여 신축적으로 운영하되, 기본적으로 북한의 체제전환을 유도하고 대외개방을 지원하는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 북한의 성장전략 경로 선택에 따라 크게 달라질 수 있을 것이나 어떠한 경우에도 남북 에너지

I
II
III
IV
V

협력 정책은 북한에 자본주의 방식의 에너지 시장이 형성되어 상업에 너지 체제가 정착될 수 있도록 지원하는 방향으로 추진되어야 하며, 북한체제의 적극적인 대외개방을 유도하는 방향으로 전개되어야 할 것이다.

둘째, 가급적 무상 형태의 지원은 최소화하고 상업적 투자를 확대하는 방향으로 전개되어야 한다. 당장은 북한의 체제상 투자재원의 상황 구조가 설계되기 어려운 특성이 있으나 중장기적으로는 북한에너지부문에 대한 모든 자본 및 기술의 투입은 상업적 투자 형태로 이루어질 수 있도록 방향을 설정할 필요가 있다. 단기적으로 불가피한 일정부분의 무상지원도 중장기적인 상업적 투자 확대를 유발할 수 있는 시범적 사업 등으로 구상되어야 하며, 직접적인 회수가 어려울 경우에는 장기 분할 상환방식이나, 남북관계에 있어서의 다른 형태의 보상 등을 강구하는 방식이라도 도모되어야 할 것이다. 일례로 북한 발전소 개보수 사업의 경우, 초창기 한두 개의 시범사업은 무상지원의 형태로 추진한다 해도 그 다음 프로젝트부터는 어떠한 형태라도 적절한 보상이 확보되어야 할 것이다.

셋째, 북한의 성장전략 경로에 따라 유연하게 대체할 필요가 있다. 북한의 경제회생의 범위와 속도, 체제전환의 정도와 속도 등이 어떻게 전개되어 가느냐에 따라 중장기적인 전략이 융통성 있게 구상될 필요가 있다. 그러므로 지금 단계에서 중장기적인 전략을 확고히 설정하는 것은 불가능한 것으로 판단된다. 단지 기본적인 원칙을 점검하고 중장기적으로 추진 또는 검토가 가능할 것으로 판단되는 협력사업 대안들을 점검하는 정도의 접근이 적정할 것으로 보인다.

넷째, 중장기적인 국토개발 정책과 연계되어 검토되어야 한다. 에너지부문은 방대한 인프라를 요구하는 동시에 방대한 연관 산업을 형성하

는 기간산업으로서의 특성을 가지고 있다. 특히 에너지 인프라라는 항만, 발전설비, 산업단지 등의 지리적 위치나 입지현황 등과 연동하여 검토되어야 하며, 한반도의 중장기적 산업지도를 감안하여 검토되어야 한다. 일례로 북한 지역의 경우에도 산맥으로 인한 동서간 물류상의 어려움, 서해안의 낮은 수심으로 인한 개발상의 제약, 남북간의 긴 종심 등의 지리적 특성을 가지고 있고, 다른 한편으로는 대도시 및 인구밀집지역, 탄광지역, 산업단지 등의 인문지리적 특성이 이미 형성되어 있다는 측면을 동시에 가지고 있다.

다섯째, 대륙 연계형 개방형 에너지시스템의 구축을 지향하여야 한다. 현재까지 한국의 에너지시스템은 남한은 북한에 막혀 대륙과 차단되어 있고 북한은 남한에 막혀 대륙과 부분적으로나마 차단되어 있어 남북 모두가 효율적이지 못한 시스템으로 구축되어 있는 상황이다. 남북 에너지협력은 이러한 제약을 해결하여 대륙과 해양 모두에 연계되고 모두에 개방된 효율적인 시스템 형성을 지향해야 할 것이다. 북한도 경제회생 및 지속적인 성장을 위해서는 해양을 통한 에너지의 수입과 수출이 자유로워야 하는 상황을 맞게 될 것이고 남한도 러시아 등 북방의 자원을 효율적으로 활용하기 위해서는 반드시 대륙과 연계된 에너지시스템을 형성해야 하는 과제를 안고 있다. 이러한 개방형 에너지시스템은 남한과 북한 모두의 에너지안보를 강화하면서 경제적인 에너지자원의 확보를 가능하게 함으로써 중장기적으로 국가의 경쟁력을 결정짓는 하나의 요인으로 작용하게 될 것이다.

여섯째, 남북 에너지협력은 환경친화적인 방향으로 전개되어야 한다. 남북 에너지협력에서의 환경적 고려 여부가 장래 북한 에너지부문의 환경적합성을 결정하고 나아가 북한지역의 환경오염 정도를 결정짓는 중대한 결정요인이 될 수 있을 것으로 판단된다. 그러므로 환경친화적



남북 에너지협력의 기본원칙은 지금부터 강조되어야 하고 모든 협력사업에 대해 적용되어야 한다. 협력사업 대안에 대한 우리나라에서 적용되는 대기오염물질 배출규제기준의 적용, 연료사용 규제 제도의 적용, 환경영향평가제도의 적용 등을 검토해야 할 것이며, 북한의 환경정책과도 연계하여 검토되어야 할 것이다.

일곱째, 남북 에너지협력은 중장기적으로 남북통합 에너지수급구조의 구축을 지향해야 한다. 해방 이후 남과 북은 각기 다른 국가체제와 경제체제, 각기 다른 경제적 상황과 국제적 여건 속에서 각기의 에너지수급구조를 형성하여 왔기 때문에 너무나도 다른 수급구조를 가지고 있다. 남북 에너지협력은 통일한국 시대를 지향하여 점진적으로 남북통합 에너지수급구조의 구축을 이루어 나간다는 방향성을 기본적인 원칙으로 유지해야 한다. 남한에 과도한 설비가 북한에도 과도하게 개발되는 것은 바람직하지 못한 접근이며, 남과 북의 시스템이 기술적으로 서로 다른 사양을 가지고 건설되는 것도 지양되어야 할 것이다. 북한 지역의 에너지 인프라 개발은 남한의 인프라 구조와 특성을 고려하여 설계되어야 하며, 결국 인프라의 연계 및 통합, 나아가 동북아 연계 등을 염두에 두고 구상되어야 할 것이다.

여덟째, 남북 에너지협력은 적극적인 국제적 공조방안을 수반하여 추진되어야 한다. 북한은 남한과는 달리 중국, 러시아 등과 국경을 접하고 있고, 철도, 도로 등 인프라도 연결되어 있을 뿐만 아니라 정치, 경제적으로도 밀접한 관계를 가지고 있다. 한반도 인접국들은 남북 에너지협력에 대해 사안별로는 민감한 이해관계를 가지고 있을 수도 있으며, 경우에 따라서는 장기적인 국가간 관계에 영향을 미치게 되는 사안도 있을 수 있다. 또한 국제적 공조방안은 북한 에너지부문 개발을 위한 재원 조달의 측면에서도 불가피하다. 이는 주변국에 국한되는 것이 아니라

미국, 유럽 등 자본과 기술을 가지고 있는 선진 제국들과 국제금융지구 등의 국제기구와도 연계되는 폭넓은 공조체제의 필요성을 의미한다. 일부 국가의 기업들은 북한 에너지부문의 개발사업이 본격화하는 시기를 대비하여 이미 북한에 진출해 북한과 이런 저런 계약을 맺어놓은 상태로 알려지고 있다. 북한 핵개발 문제가 정치적으로 잘 해결되고 북한에 대대적인 외국자본의 유입이 본격화된다면 북한 에너지부문은 세계 각국의 자본과 기술이 치열하게 각축하는 경쟁의 장이 될 가능성이 높다. 그러한 상황에서 전술한 우리의 기본 원칙들을 어떻게 확보해 낼 것인가 하는 정책적 고민이 예상된다.

국제적 공조방안에서 특별히 강조되어야 할 것이 바로 동북아 에너지협력과 남북 에너지협력의 연계적 추진방안이다. 남한과 북한이 동시에 동북아 역내 국가로서 동북아 에너지협력의 당사자 국가이고 특히 북한은 지리적으로 동북아 지역의 지리적 요충지에 위치하고 있다. 북한 에너지 문제는 그 특성상 몇 가지 다자적 성격을 기본적으로 가지고 있다. 전술한 중국과 러시아와의 관계, 북한 에너지설비들의 양국에 대한 기술적 연관성, 일본의 전쟁보상과 관련된 북한 에너지부문에 대한 관심 등이 그것이다. 한편으로는 동북아 에너지협력은 정치, 군사적으로 대립관계에 있는 남북관계를 다자간 협력의 틀을 활용하여 우회할 수 있는 통로를 제공하고 있다는 측면이 인식될 필요가 있다. 이렇듯 북한 에너지부문이 가지고 있는 역사적, 기술적 특성과 북한의 지정학적 위치, 북한이 동북아 에너지협력의 이해 당사국으로서 가지고 있는 협력의지 등을 감안할 때, 남북 에너지협력은 동북아 에너지협력의 부분집합인 동시에 기본적인 필요조건으로 이해되어야 할 것으로 판단된다.

I
II
III
IV
V

2) 남북 에너지협력 중장기 전략적 중점 추진사업

현 단계에서 남북 에너지협력의 중장기 추진 전략을 획일적으로 확정하여 주장하는 것은 불가능한 일로 판단된다. 단지 기본적인 원칙을 점검하고 중장기적으로 추진 또는 검토가 가능할 것으로 판단되는 협력사업 대안들을 점검하는 정도의 접근이 적정할 것으로 보인다.

에너지정책 협력기반 구축이 가장 중요한 전략적 중점 추진사업으로 추천된다. 에너지부문 정책협력은 단기적으로는 사안별 협력방안을 협의하고 합의하는 단순한 형태로 진행될 가능성이 있으나 중장기적으로 볼 때에는 점차 그 범위가 확대되고 내용도 깊어져가는 형태로 발전되어 갈 것이다. 협력관계가 긴밀해 지면서 정책협력의 내용은 각종 기술적 사양을 통일시켜 나가는 노력, 관련 법규나 제도의 조율, 환경규제나 관련절차의 조율, 에너지 교역에 관한 제도적 정비, 전문가 교류, 에너지통계체제 협력, 국제관계에서의 조율 등으로 확대될 것이고 장기적으로는 협력을 넘어 정책 공조의 단계로 발전하게 될 것으로 기대된다. 우선은 남북 정책 당국 간의 협의 채널을 확보하는 일이 요구되며, 중장기적으로는 이를 정례적인 협의체나 회의체 형태로 발전시키고 장기적으로는 상설된 정책협의체의 형태로 발전시켜야 할 것으로 판단된다.

북한 에너지 공급능력 확충 협력사업의 단계적 확대가 필요하다. 북한 에너지부문에 가장 절실한 협력사업은 에너지 공급능력 확충을 위한 협력사업일 것으로 추정된다. 북한 에너지공급능력 확충 협력사업으로는 북한의 석탄광 현대화 협력사업과 발전설비 및 석유 정제설비 확충을 위한 협력사업 등이 우선적으로 고려 가능하며, 원자력발전소 건설, 천연가스 도입 등과 같은 분야에서의 협력사업 등도 장기적으로는 논의 가능하다. 이들은 하나같이 대규모 자본과 기술을 요구하는 대형사업들

이며, 중장기적 청사진을 통해 체계적으로 진행되어야 사업들이다. 이러한 사업들은 북한의 개혁·개방과 시장경제 체제로의 전환을 전제로 할 때에 비로소 탄력을 받을 수 있는 사업들이다. 북한이 현재와 같은 폐쇄된 사회를 고집할 경우에는 설사 정치적인 수요가 있다 해도 거의 전개되지 못하거나 전개된다고 해도 매우 제한적인 전개만이 가능할 것이다. 반대로 북한이 핵개발 등의 문제들을 모두 해결하고 당당한 국제사회의 일원으로 새롭게 태어난다면, 비단 남북 에너지협력 뿐만 아니라 국제사회의 다양한 자본과 기술을 포함하는 다양한 협력기회를 통해 실현될 수도 있을 것이다.

에너지 인프라 건설 및 남북 연계에 관련된 협력사업의 전개가 요구된다. 생산, 수송, 저장, 전환, 이용 등의 전 과정에 걸쳐 에너지는 방대한 규모의 인프라를 필요로 하는 자본집약적인 특성을 원천적으로 가지고 있다. 북한 에너지 인프라는 외국과의 교역을 위한 인프라와 국내 수급 원활화를 위한 인프라로 구분될 수 있으며, 에너지원별로도 석탄 인프라, 석유 인프라, 가스 인프라, 전력 인프라 등으로 구분하여 살펴볼 수도 있다. 외국과의 교역을 위한 인프라는 외국으로부터의 수입이나 외국으로의 수출은 물론 경우에 따라서는 외국으로부터의 현물 지원을 원활히 수용하기 위한 기초시설로 주로 항만과 하역설비 등이 이에 해당된다. 인프라 확충과 함께 중장기적 전략에서 심도 있게 검토되어야 하는 것이 바로 에너지 인프라의 남북 연계이다. 에너지 인프라의 남북 연계는 석유 송유관 연계, 천연가스 배관망 연계, 전력망 연계 등과 같이 모든 네트워크형 에너지산업에 걸쳐 요구될 것으로 보인다. 이는 통일 한국 시대의 남북통합 에너지 수급구조 실현을 위해서는 언젠가는 반드시 요구되는 정책과제이다. 에너지 인프라 연계는 정치군사적인 면밀한 검토가 전제되어야 하며, 연계된 이후 우리 시스템의 안정성

I
II
III
IV
V

과 신뢰성을 유지하는 문제, 기술적 사양을 통일하는 문제, 남북의 관련 법규나 제도상의 차이를 조정하는 문제, 남북을 넘어 동북아 네트워크와 연계하는 문제 등이 심도 있는 연구를 통해 검토되어야 한다.

해외자원 확보 및 에너지물류 부문의 남북협력 사업도 중장기적으로 매우 중요한 협력사업으로 볼 수 있다. 동북아 지역에 에너지 수요는 향후 중국, 북한 등의 급격한 수요증가와 한국, 일본 등의 기존 대규모 수입국의 수요 등으로 인해 세계적으로 가장 빠르게 증가할 것으로 예측되고 있다. 이러한 상황에서 해외 에너지 자원의 확보는 중장기적으로 남한과 북한 모두에게 중대한 정책과제가 될 전망이다. 북한도 이제 더 이상 국내 부존자원에 의존하는 수급에는 한계를 맞이한 것으로 보여 원활한 경제회생 및 지속적인 성장을 위해서는 해외로부터의 에너지 수입을 큰 폭으로 확대하는 정책이 불가피할 것으로 판단된다. 그러나 북한은 해외 에너지 시장에 대한 경험이 부족하고 자본과 시설 등이 부족하여 불가피하게 남한과의 협력을 통한 문제해결을 도모하게 될 것으로 예상된다. 해외자원의 확보뿐만 아니라 에너지 물류에서의 협력도 요구될 것으로 판단된다. 일례로 석유의 경우 북한의 석유 수요가 충분한 규모를 갖기 이전이라도 외국으로부터의 수입이 불가피할 것이나 대규모 유조선을 비롯한 수입설비의 확보가 어려울 것으로 보인다. 이 경우 우리 유조선이 북한지역까지 수입 및 운송을 대행해주는 협력 사업도 전개될 수 있을 것이며, 우리의 저장설비를 공동 활용하는 협력 사업도 가능할 것으로 보인다. 특히, 석유수요가 밀집해 있는 북한 서해안 지역의 경우, 서해 수심의 문제로 인해 대형 유조선의 운항이 불가능하다는 지형적 제약이 있어 동 지역에 대한 석유 수입 및 물류협력은 불가피하게 요구될 것으로 전망하는 견해도 제기되고 있다. 에너지자원의 물류협력은 북한지역을 통과하여 남한에 이르는 천연가스 파이프라



인, 동북아 전력망 등의 건설 및 운영에 이르기까지 향후 남북 에너지협력에서 중요한 비중을 갖는 협력분야로 부각될 전망이다.

(5) 단계별 남북 에너지협력 추진과제

전술한 장애요인을 해결하기 위한 모든 접근이 개개의 정책과제가 될 수 있을 것이다. 장애요인이 많을수록 정책과제도 많을 수밖에 없는 것은 그런 이유 때문이다. 장애요인의 상당부분은 외연적인 것들로 정책적인 노력으로도 해결될 수 없는 것들이 있는 점을 감안하여 논의 가능한 정책과제를 간단히 요약하여 정리하면 다음과 같다.

우선 남북간 상호신뢰를 형성하는 노력이 요구된다. 익히 알려진 바와 같이 북한과의 사업은 한 달 뒤를 알 수 없다고 할 정도로 불확실성이 높다고 한다. 이는 북한 당국의 의도적인 신뢰성 부족에 기인한다기 보다는 계약과 신용의 중요시되고 어떠한 경우에도 지켜져야 하는 국제사회의 관행에 북한 관계자들이 익숙하지 않기 때문에 발생하는 문제로 보여 향후 상당기간 동안 크게 개선되기 어려울 것으로 보인다. 이러한 문제를 해결하기 위한 노력으로는 보다 체계적이고 교육적인 방법으로 계약과 신용의 중요함을 북한 사회의 고위층에 폭넓게 인식시키는 접근이 적절할 수 있겠다. 이는 결국 어떻게 하면 보다 광범위하게 북한 관리들에게 국제사회의 사업방식을 경험하게 하는 가하는 문제와 연결된다. 지속적인 관계개선 노력과 대화를 통해 신뢰를 쌓아가는 협상의 기술이 요구되는 분야이다.

남북 에너지협력을 위해 우선적으로 요구되는 정책과제로 남북간의 공식적인 협의채널을 개설하는 방안이 추진되어야 한다. 아직까지 남북간에 에너지협력을 위한 공식적인 협의채널이 없는 상황이며, 현재의 남북간 정치적 여건상 개설하기가 쉽지는 않은 것으로 해석된다. 그러



나 한편으로는 다각적인 협력사업들이 구상되고 논의되고 있고, 이미 민간기업들의 협력사업 개발을 위한 대북접촉들이 이루어지고 있으며, 남북 간의 공식적인 회담 등에서도 에너지 및 자원분야의 의제들이 논의되고 있어 우선적으로 필요한 협력분야부터 부분적인 협의채널을 공식화하는 방안이 추천된다. 이는 논의과정에서의 효율성은 물론, 협의 결과에 대한 공신력을 높여 안정적인 사업추진의 기틀을 형성하는데 도움이 될 수 있다는 측면에서도 중요하며, 민간기업들이 각기 개별적으로 북한 측과 협상하면서 발생할 수 있는 협상력의 분산, 중복협의, 과당경쟁 유발 등의 문제를 최소화하면서 보다 조정되고 조율된 방식으로 일관성 있는 협상전략을 구사하기 위해서도 필수적으로 요구된다.

현지 실태조사를 통한 시범사업의 전개를 위해 우선적인 정책노력을 집중할 필요가 있다. 전술한 바처럼 북한 에너지산업에 관한 포괄적인 정보와 전문적인 검토가 없는 상태에서 곧바로 대규모 자본과 기술을 투입하는 협력형태에 합의할 경우, 자칫 낭패를 볼 수도 있기 때문이다. 시범사업은 선도적 성공사례를 생산한다는 측면에서 가치가 있다. 북한 측과의 협력사업을 전개하면서 부딪치게 될 수많은 이견과 갈등을 어떻게 조정하고 조율해 나가는지를 시범사업을 통해 확인할 수 있을 것이다. 시범사업의 성공은 일종의 모범 메뉴얼을 작성하는 과정으로 이해할 수 있다. 초기에 위험부담과 사업능력을 감안할 때 시범사업은 에너지 관련 공기업이 주도하고 관심 있는 민간기업이 참여하는 방식으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

민간기업의 진출여건을 체계적으로 조성해 주어야 한다. 남북 에너지 협력 사업에서 민간기업의 역동성을 최대한 활용하기 위해서는 정부가 선행적으로 적절한 진출여건을 조성해 주어야 할 것이다. 민간기업이 북한지역에 진출하기 위해서는 정치외교적인 환경조성이 우선적으로

이루어져야 하기 때문이다. 휘발성이 유난히 높은 남북관계의 특성을 감안할 때, 민간이 안심하고 진출할 수 있기 위해서는 보다 혁신적이고 획기적인 전기가 마련되어야 할 것이다. 북한지역에서 기업활동을 영위하는 것과 관련한 법제도적 정비가 선결되어야 할 것이다. 이는 북한의 법제도 정비는 물론 우리나라의 법제도 정비도 역시 고려 대상이다. 특히 북한의 법체계가 자본주의 방식의 기업활동에 관한 내용을 갖추고 있지 못하기 때문에 경우에 따라서는 협력사업 단위로 법제도 정비가 필요할 수도 있을 것이다. 법제도적 정비와 함께 정부는 간려된 각종 행정적 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 진출기업의 보호를 위한 각종 규제와 절차 위주의 현행과 같은 행정으로는 민간기업의 원활한 협력사업을 지원할 수 없을 것이다. 재정적 지원제도도 확충되어야 할 것이다. 진출사업의 규모가 확대되고 사업 유형이 다양해지면서 그와 같은 정책 수요가 크게 증가할 것으로 예측된다. 연관 용자제도, 보조제도, 보증제도 등이 지속적으로 연구개발되어 도입되어야 할 것이다.

항상 단계적이고 점진적인 확대전략을 고수할 필요가 있다. 남북관계의 특성상 어느 순간 갑자기 그동안 불가능 했던 일들이 가능해지는 상황이 발생할 가능성이 높다. 갑자기 남북간의 정치적 관계가 개선되거나, 갑자기 6자회담에서 북한 핵개발을 둘러싼 국제 정치역학적 문제들이 한꺼번에 해결되거나 어느 순간 북한 정부가 갑자기 개혁과 개방의 길로 정책변화를 시도한다거나 하는 등등의 경우들이 남북관계의 휘발성을 강하게 하는 요인들이다. 지금은 상징적인 시범사업 조차도 전개하지 못하고 있는 실정이나 어느 날 갑자기 남북장관급회담에서 남북 에너지협력을 위한 포괄적인 의제들이 검토될지 모르는 일이다. 그렇게 무쌍한 변화 가능성을 가지고 있다고 하더라도 항상 단계적이고 점진적인 확대전략을 고수할 필요가 있다. 단계별 추진은 발생 가능한

I
II
III
IV
V

시행착오를 줄일 수 있는 가장 확실한 접근 전략이다. 어느 날 갑자기 많은 일들이 가능해진다고 해도 실태조사를 거쳐 시범사업을 시행하고 그를 통해 확보된 모범적 매뉴얼대로 단계적으로 사업을 확대해 나간다는 전략을 확실히 견지하는 것이 요구된다.

가능하면 협력사업의 추진을 북한 인프라 개발과 연계하여 추진하는 전략을 구상하는 것이 바람직하다. 이는 일정부분 불가피한 측면도 있으나 전략적 선택에 의해 강조될 수도 있는 부분이다. 전력, 철도, 도로 등의 확보 없이는 협력사업 추진이 쉽지 않기 때문에 불가피하게 함께 가야하는 사업으로 묶일 수도 있으나 전략적으로 연계추진을 도모하는 접근이 필요하다는 의미이다. 이는 협력사업의 효과를 타 산업이나 민생에까지 확산시키는데 매우 유용한 접근전략이며, 북한 인프라 개발에 우리가 투자 진출하면서 남북통합 인프라 구축이라는 원대한 구상을 북한 개발사업에 함께 고려할 수 있다는 점에서 대단히 중요한 전략이라 할 수 있다.

북한의 체제전환을 지원하는 방향으로 사업모형이 구상될 필요가 있다. 아직도 정부에 의한 배급방식을 고수하고 있는 북한 에너지시스템을 자본주의식 상업에너지시스템으로 전환하기 위해서는 상업에너지 시스템 도입 및 정착과 연계하여 사업모형을 다각화하는 노력이 요구된다. 예를 들어 투자자금 회수방안을 설계하는 과정에서 일부 제한적으로라도 요금제도를 도입하는 방식을 도입하는 방안, 근로자에 대한 성과급제도를 도입하는 방안, 남한 에너지시설 산업시찰이나 북한 전문가 교육훈련 프로그램 등을 접목하는 방안 등이 고려될 수 있을 것이다.

공기업의 역할을 적극 활용할 필요가 있다. 국내 에너지 공기업은 민간기업과는 달리 공익적 역할에 대한 사회적 책임을 가지고 있어 불확실성과 위험성이 높은 초기 단계의 사업추진에 적극적인 역할을 담당하

기에 가장 적합한 기관이다. 특히 북한 에너지산업에 대한 실태조사 및 타당성 조사 단계와 시범사업 추진 단계에서는 거의 주도적인 역할을 담당해주어야 할 것이다. 이러한 공기업의 역할은 선도적인 사례와 관행을 정착시킨다는 측면에서 추후 확대될 민간기업의 투자진출 사업을 위한 기반을 구축하는 중대한 역할이다. 이를 이해 각각의 에너지 공기업들은 평소에도 북한 에너지산업에 관한 정보수집과 다각적인 연구개발을 통해 사업모형을 개발하는 일에 역량을 강화해야 할 것이며 정부는 이를 적극 지원하고 격려하는 정책을 펼쳐야 할 것이다.

남북 에너지협력사업은 인적교류, 기술교류 등의 남북교류를 극대화할 수 있도록 설계될 필요가 있다. 남북 에너지협력 정책의 궁극적 목적은 남북 에너지시스템의 통합을 통한 통일 한국시대에 대한 체계적인 대비라고 할 수 있을 것이다. 이러한 목표는 다각적인 인적교류와 기술교류를 통해 유기적으로 성취될 수 있는 목표라 할 수 있다. 단순한 자본투입이나 기업적 투자만으로는 한계가 있을 것이다. 이러한 관점은 남북간의 협력사업이 북한과 다른 서방 국가들과의 협력사업들과 가장 크게 구별되는 특성이라 할 수 있다. 그러므로 실물부문의 협력사업 못지않게 비실물(non-physical)부문 협력사업의 중요성이 강조될 필요가 있다. 특히 남북간의 원활한 에너지 정책협력이 남북통합에너지시스템 구축의 완성단계의 모습임을 감안할 때, 북한의 에너지 정책기능을 강화하기 위한 다각적인 협력사업들이 개발되어야 할 것이다. 다각적인 인적교류와 기술교류는 결국 북한의 개혁과 개방을 촉진하여 남북통합을 촉진하는 결정적인 통로가 될 수 있을 것이다. 남한의 전문가들이 북한을 방문하고 북한의 전문가들이 남한을 방문하여 상호에 대한 이해를 증진하는 과정이 지속적으로 전개되어야 할 것이다.

남북 간에 합의된 경협사업의 원활한 추진을 지원하기 위해 관련 에



너지사업의 적기 추진에 차질이 없어야 할 것이다. 이미 개성공단과 금강산 관광지구에 대한 에너지 공급이 이루어지고 있는 바와 같이 적절한 에너지공급 방안이 선도적으로 해결되지 못하고서는 어떠한 경험사업도 성공적으로 추진되기 어려운 것이 현실이다. 2007남북정상회담 합의사항 실천을 위한 에너지부문 사업들은 그러한 의미에서 각별히 중요하다.

정부와 민간의 역할분담에 대한 선명한 구분이 필요하다. 남북 에너지협력은 정부의 체계적이고 전략적인 계획에 의해 추진되어야 함은 당연하다. 정부는 협력사업의 폭과 깊이에 대한 단계적 실행계획을 가지고 전체적인 남북 에너지협력의 내용과 속도를 조정하는 역할을 수행해야 할 것이다. 정부의 역할에 의해 수행되어야 하는 협력사업들은 정부에 의해 과감하게 추진되어야 할 것이다. 전문가 교류, 교육훈련, 조사분석 사업, 시범사업, 인프라 구축 등과 같은 상업적 수입과 상관 없는 협력사업들은 정부 주도로 수행되어야 할 것이다. 상업적 투자와 연관된 다른 협력사업들은 민간주도로 추진되도록 정부에 의해 적극 장려되고 지원될 필요가 있다. 민간주도 협력사업에 대한 정부의 지원은 남북 당국간 협력을 통한 정치적 합의, 법제도적 지원, 분쟁조정 등에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 민간주도 협력사업에 대한 정부 지원의 또 다른 축은 재정적 지원 정책이다. 민간주도 협력사업은 민간의 자본으로 시행하는 것을 원칙으로 하되, 정부는 충분한 자금이나 기금을 마련하여 좋은 상환조건으로 민간에 융자해주는 제도를 시행할 필요가 있다. 정부의 또 다른 역할은 국가간 협력체제를 활용한 인접국 및 국제사회와의 협력체제를 지원하는 것이다. 민간주도 협력사업 가운데 인접국과 관련된 다국가 사업 등은 동북아 에너지협력정부간협의체(Intergovernmental Collaborative Mechanism on Energy

Cooperation in Northeast Asia)를 통한 정부간 협의, 정부-기업간 전략대화(Government-Business Dialogue)와 같은 다자간 협력의 틀을 활용하여 정부가 적극적으로 지원할 필요가 있다. 또한 정부가 운영하고 있는 중국, 러시아, 몽골 등 인접국들과의 양자적 에너지 협력관계를 통한 지원도 다각적으로 민간이 주도하는 남북 에너지협력사업을 지원하는 방향으로 운영되어야 할 것이다. 이상과 같은 정부의 역할 이외의 모든 역할은 민간의 몫이라 할 수 있을 것이다. 민간은 철저한 자기책임 하에서 남북 에너지협력사업을 추진해야 하며 성공할 경우 그 수익을 누리듯이 실패할 경우에도 그 책임을 전담해야 할 것이다. 그러므로 가급적 정부보증, 성공부 지원 등과 같은 형태의 정부지원은 도입을 원천적으로 배제하는 방식이 추천된다.

남북 에너지협력사업 재원조달에 관한 정부의 역할에 대한 선명한 규정이 요구된다. 위에서 논의한 정부와 민간간의 역할분담 체제에서는 재원조달에 대해 정부가 크게 고민할 필요가 없을 것이다. 정부가 시행 주체가 되어야 하는 사업에 대해서는 당연히 정부가 재원을 조달해야 할 것이나 민간이 주도하는 실물부문의 협력사업에 대해서는 민간이 재원을 조달해야 할 것이다. 이러한 접근은 대북 무상지원을 최소화하고 남북 에너지협력사업을 상업적인 프로젝트 위주로 추진해야 한다는 남북관계의 기본원칙에도 부합되는 정책방향이다. 다만 민간의 적극적인 협력사업 전개를 지원하기 위해 정부가 민간에 자금을 융자해주기 위한 재원을 마련하거나 국제금융기구로부터의 재원조달을 정부가 지원하는 정도의 역할을 재원조달에 대한 정부의 역할범위로 하는 것이 적절할 것이다.

I
II
III
IV
V

4. 교통분야

가. 남북 교통협력의 추진현황

(1) 필요성 및 의의

교통은 인적·물적 수송을 가능하게 한다는 점에서, 분단된 남북을 잇는 혈맥으로서의 의미를 갖는다. 남북 분단의 현실은 세계로 잇는 우리의 교통망을 해상 및 항공 운송을 중심으로 편성하도록 만들었고, 이로 인해 우리의 육상 교통은 지리적 이점을 활용하지 못한 채 마치 ‘섬나라’와 같은 한계를 보일 수밖에 없었다. 그런 점에서 남북 교통협력은 인적·물적 수송의 원활화와 평화정착에 기여하고, 남북한이 하나의 경제공동체를 구축할 수 있는 기반을 마련한다는 의의를 갖는다.

특히, 남북 도로·철도 연결 사업은 분단의 아픔을 씻고 한반도에 화해와 협력의 시대를 여는 기념비적 사업이다. 그 중에서도 남북철도 연결은 유럽-아시아-태평양을 잇는 ‘철의 실크로드’를 열고, 동북아 지역에 협력 기반을 마련함으로써 ‘평화와 번영의 동북아 시대’를 선도할 수 있는 핵심 사업이다. 따라서 남북철도와 대륙철도 연결 사업은 철도 수송을 통해 인적·물적 교류를 촉진시켜 동북아에 새로운 우호와 협력의 기회를 제공하고 동반자적 협력관계를 미래지향적으로 발전시켜 나가는 가장 실질적이고 중요한 협력 사업이 될 것이다.

2007년 5월 17일 경의선과 동해선이 56년 만에 군사분계선을 넘었다. 비록 1회성 시험운행이지만 개통·정기운행으로 이어가는 절반의 성공이라고 평가할 수 있다. 남북 간에 철길이 열리는 것은 분단된 국토를 연결한다는 상징성과 함께 남북경협을 한 차원 더 발전시킨다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

남북 철도연결은 단기적으로 남북경협사업에 대한 불확실성을 해소

(국가위협도저하)하고, 개성공단과 금강산 관광 활성화에 크게 기여할 것이다. 물류비절감 등 개성공단의 투자여건을 개선하고, 금강산 철도 관광 등 다양한 관광패키지를 개발함으로써 북한 노동인력의 고용창출 효과를 기대할 수 있다. 이밖에 남북열차가 비무장지대를 가로질러 왕래함으로써 남북간 군사적 긴장이 완화되고 신뢰가 구축될 것이다. 남북 철도연결과정에서 남북관리구역내 지뢰제거 작업으로 경의선·동해선 비무장지대에 42만평의 『평화회랑』이 조성되고, 군사직통전화 운용(경의선: '02.9.24, 동해선: '03.12.5)을 통해 남북 군사당국간 신뢰형성의 단초를 마련한 것으로 평가한다. 철도를 이용하여 대규모의 사람과 물자가 남북을 오고감으로써 남북간 화해와 협력이 더욱 심화되고, 나아가 한반도 평화정착에도 크게 기여하게 될 것이다. 즉, 남북연결 철도를 통해 많은 남측 인원이 북으로 가고, 또한 북의 주민이 우리 지역을 방문하는 일이 정례화 되면, 이는 북한체제를 변화와 개방으로 유도하는 촉매제 역할을 할 것이다.

북한은 당초 남북한 간의 철도연결을 반대해 오다 2000년 경의선 철도 복원에 전격 합의하였다. 이는 남북한 철도연결이 실질적으로 북한에 경제특구개발, 운송수입 증대 등 경제적 이득을 가져오고, 북한철도 현대화 사업을 통한 북한 경제의 활성화를 기대할 수 있기 때문이다. 또한 TSR의 연결로 연해주 지역과의 경제협력을 도모할 수 있다는 전략도 포함되어 있다. 최근 제12차 남북경추위에서 경제·자원개발분야의 제3국 공동진출 추진을 합의 한바 있으며, 러시아 극동지역의 탄광 개발 및 벌목사업 등의 협력을 공동 추진하기로 논의한 바 있다. 이는 남·북·러 간의 경제협력사업일 뿐만 아니라 북한철도를 이용한 물동량을 확보하는 것을 의미하는데, 단기적으로 나진-함산간 철도를 이용하여 부산까지 해운으로 운송가능하며, 철도운송에 따른 고정수익을 확보



할 수 있다. 또한 남북철도를 이용한 자원수송로를 확보함으로써 자원 개발사업뿐만 아니라 물류사업을 연계한 다양한 남북간 협력사업 발굴이 가능하다. 이는 남북경협뿐만 아니라 경제자유무역지대인 나선지역 활성화, 두만강 지역협력의 수준을 제고, 남·북·러간 3각 협력 등의 실익도 기대된다. 즉, 철도연결은 북한경제회생의 선 순환적 시너지효과를 창출하는 핵심인프라인 것이다.

따라서 한반도중단철도(TKR)가 연결되면 남북간의 경제협력뿐만 아니라 수송비용 절감 및 수송시간 단축 등으로 동북아 경제협력확대에도 크게 기여하게 될 것이다. 한반도중단철도는 아시아와 유럽을 연결하는 대륙철도망인 시베리아횡단철도(TSR)¹¹⁴, 중국횡단철도(TCR)¹¹⁵, 몽골 횡단철도(TMGR)¹¹⁶, 만주횡단철도(TMR)¹¹⁷와 연결되어 유럽 및 동북아시아 시장을 육상으로 연결하는 세계 최대의 운송로로서 자리매김할 것이다. 현재 시베리아횡단철도(TSR)의 최대 수혜국은 통과국인 러시아와 북유럽 종착지인 핀란드이며, 향후 수혜 지역은 동유럽과 중앙아시아로 확대될 것이다.

철도 운송은 해운 운송과 경쟁 또는 대체 노선도 아닌 보완 노선으로써 복합 물류 기능을 충실히 이행할 것이며, 부산항은 동북아 물류 중심

¹¹⁴- TSR(Trans-Siberian Railway)은 러시아의 극동항인 나호트카/보스토치니항에서 출발하여 모스크바에 이르며, 유럽의 주요도시로 연결되는 노선이다.

¹¹⁵- TCR(Trans-Chinese Railway)은 중국의 연운항에서 출발하여 란조우, 우르무치 등을 경유하고, 카자흐스탄 지역을 거쳐 시베리아횡단철도에 연계되어 유럽의 주요 도시로 연결되는 노선이다.

¹¹⁶- TMGR(Trans-Mongolian Railway)은 중국의 천진항에서 출발하여 베이징, 울란바토르, 몽골과 러시아의 국경역인 호이트역을 경유하고 러시아의 올란우데역에서 시베리아횡단철도와 연결되는 노선이다.

¹¹⁷- TMR(Trans-Manchurian Railway)은 중국의 도문에서 출발하여 만주지역을 통과, 러시아와의 국경역인 만주리역(러시아쪽은 자바이칼스크)을 경유하고 러시아의 카름스카야역에서 시베리아횡단철도에 연결되는 노선이다.

항으로 다시 도약하는 계기가 될 것이다. ‘철의 실크로드’는 비용 절감과 수송시간 단축 등 물류기능으로서의 경제적 효과뿐만 아니라, 동북아의 긴장 해소, 한반도의 평화 정착이라는 보이지 않는 실익도 매우 크다. 또한 시베리아의 자원과 에너지를 실어 나르는 수송로가 확보되는 것을 의미하며, 그만큼 시베리아의 자원과 에너지개발에 참여할 가능성도 높아지는 것이다.

<그림 III-4> 대륙철도 및 에너지 네트워크



유럽철도망(Trans European Railway Network)이 교통망으로서의 역할뿐만 아니라 유럽의 경제·사회·문화를 통합하여 EU결성을 앞당겼듯이, 현재 진행 중인 남북간 철도연결은 동북아 지역에 협력인프라를 마련함으로써 “평화와 번영의 동북아시아”의 신호탄이 될 것이다. 나아가 유럽-아시아-태평양을 잇는 “철의 실크로드(또는 유라시아 랜

- I
- II
- III
- IV
- V

드브리지)”를 완성함으로써 유라시아 지역의 경제·사회·문화 공동체를 촉진하는 핵심적 네트워크가 될 것이다.¹¹⁸

(2) 북한의 교통실태

(가) 철도

북한의 기반시설현황은 대체적으로 남한의 1970년대 중반수준에 해당하는 것이 일반적 견해이다. TKR-TSR 대상노선인 경원선·동해선은 전면적 개보수가 필요하며, 도로는 고속도로와 일부 1급 도로를 제외하면 비포장도로이다. 공항시설은 열악한 수준이며, 일제 시대에 건설된 항만도 매우 낙후되어 있다. 북한경제의 최대 결핍요소로 알려진 에너지 분야도 정상가동이 어려우며 설비용량도 소규모이다. 통신시설은 체제의 특성상 국가 행정편의 위주로 제한된다. 이러한 열악한 기반시설의 수준은 북한 경제가 개혁·개방 정책으로 선회한다 하더라도 경제발전이 제대로 이루어질 수 없는 한계를 가지고 있다.

북한의 철도망은 10여개 기간노선과 90여개의 지선으로 구성되어 있다. 주요 노선은 한반도의 서쪽을 연결하는 서부노선(평의선, 평부선), 동쪽을 연결하는 동부노선(평라선, 금강산청년선, 함북선), 북한의 내륙을 연결하는 내륙노선(만포선, 백두산 청년선), 동서를 연결하는 동서노선(청년이천선, 평라선)으로 구성되어 있다.

산지가 많은 북한의 교통체계의 가장 큰 특징은 주철종도(主鐵從道)의 수송분담 구조를 가지고 있다는 점이다. 남한의 교통체계가 도로 위주로 편중되어 있다면, 1998년 기준으로 북한철도의 수송분담률은 화물 90%, 여객 62%로서 여객과 더불어 원자재, 농수산물 운송을 전담하

¹¹⁸ - 대통령자문 동북아시아위원회, 『동북아시아 협력인프라-남북·대륙철도 연결』(2005), p. 11.

는 산업철도의 기능에 치중되어 있다. 북한의 경우 전철화 비율이 남한보다 높지만 현재 북한의 부족한 전력사정상 운행 빈도는 저조한 실정이다. 북한의 철도 총연장은 약 5,248km로서, 노선의 98%가 단선이며, 대부분의 철도 관련 시설은 노후화되어 있다. 궤도는 표준궤와 협궤, 광궤가 병용되고 있는데, 대부분 표준궤로 남한과 동일하다. 전철화 비율은 78% 수준이며 열차의 평균속도는 시속 25~40Km 수준에 머물러 고속화·대용량화를 위한 현대화가 필요하다.¹¹⁹

<표 III-50> 북한의 주요 철도노선 현황

구분	노선명	구간	연장(km)
서부노선	평의선	평양-신의주	225
	평부선	평양-개성	187
동북노선	평라선	간리-나진	781
	금강산청년선	안변-금강산청년	102
	함북선	반죽-화평	327
	강원선	고원-평강	145
동서노선	청년이천선	평산-세포	141
	평라선	간리-나진	781
내륙노선	만포선	순천-만포	303
	백두산청년선	길주청년-혜산청년	142
	백무선	백암청년-무산	187

자료: 성낙문 외, 『남북한도로·철도의 교통수요 및 비용분석 연구』 (일산: 한국교통연구원, 2005), p. 31.

북한철도는 국가기관(철도성)이 소유·건설 및 운영하고 있다. 철도시

¹¹⁹ - 한국철도기술연구원, 『남북철도시스템 연계방안 연구』 (과천: 건설교통부, 2004), 참조.

I
II
III
IV
V

설은 전반적으로 낙후하여 현대화가 시급하고, 남북 간 기술적인 차이는 남북철도의 고속화·대용량 운행 시 해결해야 할 선결과제이다. 현재 북한철도 실태에 관한 자료가 미비한 상태로 남북한 상업운행의 활성화를 위해서는 북한철도 전반에 대한 공동조사가 우선되어야 한다. 특히, 전력사정이 열악하여 남북철도 연결운행 시 남북측 급전방식의 상이(AC/DC)에 따른 문제와 신호·통신 정상취급을 위한 전력공급 안정화 대책이 부각될 것이다. 열차운행방식은 남측과 동일하나 자동화 수준이 떨어져 수동취급이 대부분이다. 남북철도의 연계운행 시는 상호합의에 의해 운행방식을 결정할 필요가 있다. 북한 철도역의 운영은 기술역, 집중화물역, 여객역, 기타 중간역, 간이역, 신호역 등으로 운영되나 여객수송 보다는 화물수송 중심(분담율 90% 이상)으로 운영되고 있다. 주요 화물은 석탄(32%), 광석(11.8%) 전자재(7.8%) 등이며, 여객수송은 도시 구역이나 공장지내 통근, 통학의 단거리 이동이 주종을 이루고 있다.

북한은 대륙과 맞닿아 있는 관계로 중국 및 러시아와 국제열차를 운행하고 있어 국제철도의 운영경험에 관한 한 남측보다 우위에 있다. 국제철도 노선으로는 신의주-단동, 만포-집안, 남양-도문, 두만강역-햇산을 연결하는 4개 노선이 있는데, 크게 대 중국노선과 대 러시아 노선으로 구분된다. 대 중국노선으로 평양-북경 간 국제열차가 운행되고 있으며, 청진-남양-도문 연결노선은 주요 화물수송노선으로 기능하고 있다. 한편 대 러시아노선은 나진선봉-두만강-햇산 구간 있으며, TSR과 연결된다.

(나) 도로

북한의 도로는 철도의 보조적인 기능을 하고 있으며, 주로 단거리 운송에 이용되어왔다. 즉, 주요 철도역이나 항구 등을 잇는 연결교통으로써 보조 수송수단으로 활용되었다. 그러나 최근 북한은 그동안의 철도

위주의 교통정책에서 탈피하여 저렴한 건설비와 기동성을 고려해 도로 수송의 중요성을 강조하고 있다. 그러나 극심한 경제난으로 인해 원유와 자동차가 절대 부족하기 때문에 그 기능을 제대로 살리지 못하고 있다.

<표 III-51> 북한의 도로구분과 기준

구분	역할	차선	차선평(m)	노선평(m)	관리소속
고속도로	중요 도시 연결	-	-	-	중앙
1급	중앙과 도를 연결하는 국가의 주요 간선도로	2이상	3.5이상	1.5	중앙
2급	도와 도를 연결하는 도로	2	3.5	1.0	중앙
3급	도와 군, 군과 군을 연결하는 도로	2	3.0	0.75	중앙
4급	군과 리를 연결하는 도로	2	2.75	0.5	도
5급	리와 리를 연결하는 도로	2	2.5	-	군
6급	리안의 마을과 마을을 연결하는 도로	1	-	-	군

자료: 『조선지리지전서』(1988), pp. 261~263.

<표 III-51>에서 보듯이, 북한의 도로는 규모와 역할에 따라 고속도로와 1~6급 도로로 분류되어 있다. 고속도로와 1~3급 도로는 중앙에서 관리하고 4급 이하의 도로는 지방에서 관리하고 있다. 고속도로는 중요한 도시를 연결하는 도로로서 현재 6개 총 연장 666km가 건설되어 있다. 6개 중 5개가 평양을 기·종점으로 할 만큼 평양을 중심으로 건설되어 있다. 이와 함께 각각 6개, 1개 지점에서 교량으로 중국과 러시아를 연결하는 국제노선 역시 평양을 중심으로 집중하는 형태를 보이고 있다. 북한의 도로는 크게 경의선축과 동해선축 그리고 이를 연결하는

I
II
III
IV
V

동서축으로 구분된다. 그러나 북한의 도로는 대부분이 낙후되어 있으며, 북한의 고속도로 역시 산업용보다는 주로 군사작전용, 혁명전적지 방문용, 외국인관광객 수송로 등으로 이용되고 있는 실정이다.¹²⁰

<표 III-52> 북한의 고속도로

구분	길이(km)	개통시기	비고
평양-남포	44	1978년 (1991년 개보수)	콘크리트 + 아스팔트 포장
평양-원산	172	1978년	콘크리트(상대불량), 4차선, 비상활주로로 이용
원산-금강산	114	1989년	노폭 12m, 콘크리트 도로
평양-개성	170	1992년	노폭 24m, 4차선 아스팔트
평양-향산	120	1996년	콘크리트 도로, 도로 양호
평양-남포 (청년영웅도로)	46.3	2000년	노폭 50m, 콘크리트 도로

자료: 안병민, 『남북한 물류망구축: 그 실상과 과제』, p. 28.

(다) 해운·항공

북한은 동해와 서해가 분리된 지리적인 한계로 인해 해운의 수준이 발전할 수 없었다. 그러나 1961년 인민경제발전7개년계획에 따라 해운·항만에 대한 집중적인 투자를 하고, 1970년대에 대외무역이 증대되면서 기존 무역항들에 대한 정비·보강과 새로운 무역항을 건설하기 시작했다. 현재 북한의 항만 현황은 <표 III-53>에서 보듯이, 8개의 무역항이 있고, 이밖에도 일반항 1개와 주요 어항 14개가 있다. 북한의 주요 내국 항로로는 서해안의 경우, 용암포-다사도-송림항로, 몽금포-남포

¹²⁰ - 성낙문 외, 『남북한 도로·철도의 교통수요 및 비용분석 연구』 (일산: 한국교통연구원, 2005), pp. 21~25.

항로, 서해리-송림항로 등이 주요 간선항로이며, 동해안의 경우 나진-청진-홍남의 연결항로가 간선항로이다. 그리고 주요 외항 항로는 일본, 중국, 러시아, 동남아시아 항로가 있으나 대부분이 부정기항로이다. 남북한 간의 해운항로는 부산-나진, 인천-남포, 속초-양화 항로 등 3개 노선이 있었으나, 경수로 인력수송을 목적으로 하던 속초-양화항로가 중단되어 현재는 2개의 항로가 운영되고 있다.¹²¹

북한의 항만시설은 노후 되어 있어 남북교역 시 과도한 물류비용으로 남북교역 확대에 장애요인이 되고 있다. 또한 항만하역시설도 전력부족 및 잦은 고장으로 인해 효율성이 저하되어 있고, 항만 인입철도 역시 하역이 곤란한 상태인 곳도 적지 않다.

<표 III-53> 북한의 주요 항만시설

항명	하역능력 (만 톤)	접안능력 (만 톤)	수심 (m)	부두연장 (m)	주요 장비	비고
청진	800	2	10	5,270	15톤급 크레인	1974년 시설과 장비보강, 1993년 중국의 대일중개무역 동향: 만경봉호 전용부두 서향: 김책제철소
홍남	450	1	6.7-13	1,630	10톤급 일반 및 갠트리 크레인	10톤 갠트리카레인 보유 1960년 무역항으로 개항
나진	300	1.5	10	2,280	5-15톤급 크레인	1974년 무역항으로 개항 (소련의 대동남아 수출창고)
원산	360	1	6.1-7.9	2,250	-	1976년 무역항으로 개항 군항으로 이용되고 있음

¹²¹- 부산-나진항로는 동룡해운이 1995년부터 월 3회, 인천-남포 항로는 국양해운이 2001년 4월부터 월 4회 정기선체제로 운행하고 있다. 안병민, 『남북한 물류망구축: 그 실상과 과제』 (서울: 통일부 통일교육원, 2006), pp. 30~32.

I
II
III
IV
V

항명	하역능력 (만 톤)	접안능력 (만 톤)	수심 (m)	부두연장 (m)	주요 장비	비고
남포	800	2	10-13.5	1,890	5톤급 크레인, 해상크레인	평양과 고속도로 전기철도로 연결 동향은 석탄부두로 이용
해주	240	1	7-12	1,350	10톤급 크레인	1974년 무역항으로 개항
송림	160	1	10	700	18톤급 크레인	1975년 무역항으로 개항 송림계철소 전용부두
선봉	300	20	23	-	-	석유도입항으로 개발
합계	3,410 (3,501)					

*()는 북한 전체의 하역능력.

자료: 안병민, 『남북한 물류망구축: 그 실상과 과제』 p. 33.

북한의 공항 및 항공운영은 공군사령부의 통제하에 조선민항총국이 관장하고 있으며, 국적항공사로는 고려항공(Air Koryo)이 있다. 북한의 공항은 총 33개로서 이들 공항은 대부분 군용공항을 겸하는 간이공항들로 활주로와 공항시설이 노후화되었으며, 시설도 부족하다. 민간의 활용이 가능한 곳은 10여개에 불과하며, 순안공항 및 어랑공항 만이 대형기의 이착륙이 가능하다. 북한의 정기 국제항공노선은 중국(북경·대련·심양), 러시아(블라디보스크), 태국(방콕), 마카오, 일본(오사카) 등 5개국에 개설되어 있으나, 평양-북경 노선을 제외하고는 승객 부족 등으로 수시 결항이 발생하고 있는 실정이다.

(3) 남북교류·협력현황

(가) 철도건설사업 추진현황

원래 남북한 사이에는 경의선, 경원선, 금강산선, 동해선 등이 연결되어 있었으나, 분단과 함께 단절되었다. 단절된 구간과 거리는

<표 III-54> 와 같다. 1984~86년에 열린 남북경제회담에서 경의선 철도 연결문제가 처음 거론되었으나 이후 북측이 팀스피리트 훈련을 구실로 중단하였다. 그 후 1991년 체결된 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서』에서 남한과 북한은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로와 항로를 개설하기로 합의는 하였으나 후속조치가 없어 별다른 진전이 없었다.

<표 III-54> 남북철도의 단절 현황

노선명	구간	거리 (km)	단절구간(km)		
			소계	남측	북측
경의선	서울-신의주	486	24	문산-분계선(12)	분계선-개성(12)
경원선	서울-원산	222	32.6	신탄리-분계선(17.8)	분계선-평강(14.8)
금강산선	철원-내금강	167	전구간	철원-분계선(32.5)	분계선-내금강(84.1)
동해선	양양-원산	193	98	양양-분계선(80)	분계선-온정리(18)

자료: 통일부.

그러나 2000년 역사적인 6·15 공동선언 이후 남북장관급 회담과 남북경제협력추진위원회에서 남북철도·도로연결에 대한 합의를 도출하였고, 남북국방장관회담과 군사당국자 실무회담에서 철도와 도로가 통과하는 군사분계선상의 남북관리구역 설정과 비무장지대에서의 지뢰 제거 및 공사작업의 안전을 보장하기로 합의함에 따라 철도 및 도로 연결사업을 시작하였다.

금강산 철도 연결문제는 2000년 6월경 현대(아산)가 금강산 육로관광 사업을 당국으로부터 승인 받아 추진하기로 북한측의 아태평화위원회와 합의한 적이 있으나, 이는 어디까지나 민간차원에서 추진된 것이다. 그러나 동해선 연결은 2002년 4월 임동원 특사의 방북 과정에서



양측간 합의에 따라 공식화되었으며, 2002년 8월 제7차 장관급회담에서 동해선 철도와 도로를 경의선과 동시에 착공하기로 합의하여 동년 9월에 착공하였다. 따라서 남북철도협력은 경의선과 동의선 연결을 중심으로 추진되었다. 이는 개성공단과 금강산 관광특구를 위한 현실적 필요가 동력으로 작용하였다.

이후 남북은 공동으로 남북연결철도 구간에 대한 공사실태를 파악하기 위한 공동점검도 실시하였다. 2005년 7월 서울에서 개최된 남북경제협력추진위원회 제10차 회의 당시 합의되었던 공동점검은 8월 18일부터 20일까지 경의선, 23일부터 25일까지 동해선에 대해 각각 실시되었다. 그러나 경의선과 동해선 철도의 가능한 구간에서 시험운행을 거쳐 개통하기로 한 합의는 북한 측의 지연에 의해 연기되어 왔다. 다행히 2007년 5월 17일 경의선과 동해선의 시험운행이 성공적으로 시행됨으로써 남북 철도연결의 새로운 이정표를 세우게 되었다. 2007년 남북정상선언에 따라 문산-봉동간 철도화물수송, 개성-신의주 구간 철도 개보수 추진, 2008년 북경 올림픽에 경의선을 이용한 남북공동응원단의 참가 등을 합의함으로써 향후 남북 철도협력의 기폭제가 될 전망이다.¹²² 지금까지 남북철도협력의 추진현황을 정리하면 <표 III-55>과 같다.

<표 III-55> 남북철도 연결사업의 주요 추진현황

일 정	추진내용
'00. 7. 31	제1차 남북장관급회담, 경의선 철도연결 합의
'02. 4. 5	임동원 특사 방북, 동해선 철도도로 연결 합의
'02. 9. 18	경의선·동해선 철도도로 동시 착공식
'02. 12. 31	남측 경의선철도 전 구간 공사완료

¹²² - “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언,” 『청와대브리핑』 제702호 (2007.10.4).

일 정	추진내용
'03. 6. 14	남북 철도 궤도 연결행사 개최
'04. 4. 10	‘남북 사이의 열차운행에 관한 기본합의서’ 합의
'04. 4. 13	제4차 남북철도·도로연결 실무회의 시 “남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서” 체결
'05. 7. 12	경제협력추진위원회(경협위) 10차 회의, 2005년 10월 열차시험운행, 도로개통식 및 2005년 내 철도개통식 실시 합의
'05. 8. 12	철도연결구간 공사실태 공동점검
'05. 12. 31	동해선 우리측 철도구간 본선궤도 부설완료
'06. 5. 13	제12차 철도도로연결 실무접촉, 열차시험운행 5월24일 실시 합의
'06. 5. 19	우리측 “군사실무접촉 22일 갖자” 제의, 22일 접촉 무산
'06. 5. 22	남북 시험운행 과장급 실무접촉, 행사 세부사항 논의
'06. 5. 23	우리측 탑승자 명단 교환 제의, 북측 불응
'06. 5. 24	북측, 시험운행 행사 취소 통보
'06. 6. 6	경협위 12차 회의, 열차시험운행 조건으로 ‘경공업-지하자원 협력 합의서’ 발효 합의
'07. 3. 2	제20차 장관급회담, 상반기 내 열차 시험운행 합의
'07. 4. 22	경협위 13차 회의, 열차시험운행 5월17일 실시 합의
'07. 5. 11	제5차 남북장성급군사회담, 열차시험운행 위한 군사보장 조치 합의
'07. 5. 17	경의선·동해선 열차시험운행
'07. 10. 4	2007 남북정상선언, 문산-봉동간 철도화물수송 실시, 개성-신의주 철도 개보수 문제 협의·추진, 2008 북경 올림픽에 경의선 열차이용 참가 등 합의

(나) 남북연결도로 추진현황

남북 도로의 단절구간은 13개노선으로 국도의 단절구간은 6개노선이다. 남북간 연결도로 건설을 위한 남북 협의는 2000년 7월부터 제1, 2차 남북장관급회담에서 경의선(국도 1호선)의 문산-개성 구간 도로의 연결에 대한 합의가 있었으며, 2002년 8월 제7차 남북장관급회담에서 동해선(국도 7호선)의 송현리-고성 구간 도로의 연결에 대한 남북 합의가

이루어진바 있다. <표 III-56>에서 보듯이, 2002년 9월에 착공된 경의선 연결도로 중 우리측의 통일대교-군사분계선 구간(5.1km)은 2003년 10월 말에, 북측의 군사분계선-개성(7km) 구간은 2004년 11월 말에 포장공사가 완료되었다. 동해선 연결도로 중 우리측의 송현리-군사분계선 구간(4.2km)은 2004년 10월 말에, 북측의 군사분계선-고성 구간(20km)은 2004년 11월 말에 포장공사가 완료되었다.

따라서 이때부터 남북 간에는 도로를 이용한 인원, 차량, 물자 등의 원활한 왕래가 이루어지고 있다. 예를 들면, 2005년의 경우 경의선 38,720대, 동해선 19,852대 총 58,722대의 차량이 이용함으로써, 월 평균 4,900대, 매일 평균 160여대가 왕래하였다. 운행목적을 보면, 개성공단사업(35%)과 금강산 관광(19%)이 50% 이상을 차지할 정도로 중요한 비중을 나타냈고, 이에 못지않게 대북 경험 및 지원(35%) 목적도 중요한 비중을 차지하고 있다. 이밖에 철도와 도로 연결사업 목적의 왕래도 7%를 차지하였다. 이러한 왕래의 증가와 더불어 2007년 남북정상회담 시 노무현 대통령의 도로를 이용한 방문은 남북도로연결의 상징성과 가능성을 높였고, 실제로 남북정상선언을 통해 개성-평양 구간 도로의 공동이용 및 개보수 문제를 협의·추진하기로 합의했다.

<표 III-56> 남북연결도로 추진현황

구분	구간	차선수	공사현황
경의선 (국도 1호선)	우리측 통일대교-MDL(5.1km)	왕복 4차선	공사완료('03.10.31)
	북측 MDL-개성(7km)	왕복 4차선	포장공사 완료
동해선 (국도 7호선)	우리측 송현리-MDL(4.2km)	왕복 4차선	공사완료('04.10.31)
	북측 MDL-고성(20km)	왕복 4차선	포장공사 완료

자료: 통일부.

그러나 남북한 연결도로는 기존의 단절구간 중 2개 노선만 연결되었고, 북한 내의 다른 간선축과의 연결 상태는 아직 미흡한 상태이다. 예를 들어 동해선의 경우, 금강산 사업구역까지만 연결도로 공사가 진행되어 있을 뿐, 이후의 동해선 구간은 중앙선·차선·갯길 등 일반적인 자동차 도로로서의 기본적인 조건이 미흡한 상태이다. 따라서 현재의 상태로는 금강산지역까지만 본격적인 운송로로서 활용이 가능하고, 통천, 원산, 함흥 등 금강산지역 이북의 구간에는 자동차 도로로서의 활용 가능성은 낮은 상태이다.¹²³

(다) 선박·항공기 운항 현황

남북간 안정적 해상운송체계를 마련하고 해운분야 협력을 추진하기 위하여 2004년 5월에 채택된 「남북해운합의서」와 「남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서」가 2005년 8월 1일 발효된 바 있다. 이에 따라 남한측 인천, 군산, 여수, 부산, 울산, 포항, 속초와 북한의 남포, 해주, 고성, 원산, 흥남, 청진, 나진 간에 해상항로가 개설되었다. 남북은 해운합의서의 안정적 이행을 위한 제도적 장치로서 2005년 8월에는 남북해사당국간 전화 및 모사전송 등 2회선의 유선통신망을 가설하였으며, 선박의 안전운항을 위한 절차 및 방법과 관련한 자료를 상호 교환하였다.

또한 2005년 9월에는 남북해사당국간 협의기구로서 ‘남북해운협력협의회’를 구성하여 첫 회의를 개최하기도 하였다. 2005년 8월 제5차 남북해운협력실무접촉에서 채택된 「남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서의 수정·보충합의서」가 2006년 4월 24일 발효됨으로써 북

¹²³ - 안병민, 『남북한 물류망구축: 그 실상과 과제』, pp. 45~47.

한선박이 제주해협을 통과하는 해상항로대가 추가 설정되었다. 2006년 8월에는 남북해사당국간 통신망을 통해 남북간 주요 항만의 항비 관련 자료를 교환하였다.¹²⁴

<표 III-57> 남북한 선박·항공기 왕래 추이

구분	선박왕래	항공기 왕래
1995	307	-
1996	322	-
1997	357	-
1998	602	-
1999	1,714	-
2000	2,073	43
2001	1,686	19
2002	1,827	67
2003	2,022	112
2004	2,124	28
2005	4,497	208
2006	8,401	88

자료: 통일부, 『통일백서 2007』 (서울: 통일부, 2007), p. 84.

이러한 교류·협력에 힘입어 남북 간의 선박운항은 <표 III-57>에서 보듯이, 편도 기준 1995년 307회였으나, 2006년 8,401회로 12년 만에 약 28배 증가하였다. 이러한 급증 추세는 남북간 교역 및 쌀·비료 등 대북 인도적 지원의 증가에 따른 것이다. 그러나 선박 운항 횟수는 증가 하였지만, 선박들이 공해상을 거쳐 운행되기 때문에 운송시간이 지나치

¹²⁴ - 통일부, 『통일백서 2007』 (서울: 통일부, 2007), p. 83.

게 많이 소요되며 입출항 수속이 복잡하고 야간에 항만 입항이 되지 않는 등의 문제점은 개선되지 않고 있다. 다만, 2007년 10월 남북정상은 해주 직항로를 포함한 서해평화협력특별지대 설치에 합의함에 따라 향후 이에 대한 협력이 깊이 있게 진행될 것으로 보인다.

남북한 간의 항공기 운항은 2000년도 남북정상회담 시 통과한 서해상 남북직항로인 인천-평양 간 노선이 이용되고 있다. 운항 횟수는 편도 기준으로 2005년 208회에서 2006년 88회로 급격하게 감소하였는데, 2005년에는 아리랑축전 관람을 위한 대규모 관광객 수송이 있었지만, 2006년은 미사일 핵실험의 영향에 따른 것이다. 이처럼, 남북간의 항공기 운항은 정기적인 노선이 개설되어 있지는 않고, 계절적·일회성의 부정기 운항이 주류를 이루고 있으며, 항로 역시 공해상을 이용하여 우회하는 방식을 취하고 있어 여전히 많은 문제점을 갖고 있다.¹²⁵

(4) 평가: 촉진요인과 장애요인

(가) 촉진요인

이상에서 보듯이 남북 교통협력은 해운·항로보다는 육로인 도로·철도연결을 중심으로 추진되었다. 특히, 개성공단과 금강산관광 등 남북 경협이 활성화와 연계되어 경의선과 동해선의 도로·철도가 연결되는 성과를 거두기도 하였다. 이러한 성과를 지속적으로 이어나가기 위해서는 긍정적인 요소를 잘 활용할 필요가 있다. 그런 점에서, 향후 남북 교통협력을 촉진시킬 수 있는 요인으로는 국내, 남북, 국제의 3차원에서 살펴 볼 수 있다.

첫째, 국내차원에서 볼 때, 북한을 협력의 대상으로 보는 남한 주민의

¹²⁵ 안병민, 『남북한 물류망구축: 그 실상과 과제』, p. 44.

I
II
III
IV
V

인식을 들 수 있다. 1995년과 2005년 일반 국민을 대상으로 한 통일문제 국민여론조사 결과를 보면, 북한을 지원과 협력의 대상이라고 답한 국민은 1995년 36.9%에서 2005년 52.2%로 증가했다. 1995년 당시 대북 이미지는 경계(43.7%), 협력(25.2%), 적대(15.9%), 지원(11.73%)의 순이었으나, 2005년에는 협력(41.8%), 지원(23.1%), 경계(20.9%), 적대(10.2%)의 순으로 변화되었다. 남북경협에 대해서도 84.8%의 응답자가 찬성한다고 답해 남북 경협과 교류 확대에 대한 긍정적인 반응을 보였다.¹²⁶ 이러한 인식의 변화는 남북경협의 필요성을 증대시키고 교통합력을 촉진시키는 중요한 배경이 된다.

둘째, 남북차원에서는 남북관계 및 남북경협의 활성화 추세를 들 수 있다. 앞서서도 지적했듯이, 교통은 인적·물적 수송을 목적으로 하고 있기 때문에, 남북교통협력은 남북관계 특히 경제교류·협력과 밀접한 관련이 있다. 2000년 남북정상회담 이후 남북관계 및 남북경제교류·협력이 활성화됨에 따라 경의선과 동해선이 연결되는 등 남북교통협력도 탄력을 받아왔다. 특히, 2007년 남북정상은 2007 남북정상선언(10·4)을 통해 남북관계를 한 단계 더 진전시키는 합의를 도출했는데, 앞서 언급한 교통관련 이외에도 경제협력을 위한 투자 장려와 기반시설 확충 등을 합의했다. 이 점은 남북경협에 필요한 수단으로서의 남북교통협력이 활성화될 뿐만 아니라, 인프라 건설 차원에서 남북교통협력이 진전될 것을 의미한다. 따라서 남북관계 발전과 남북경협의 확대는 남북교통협력을 촉진하는 요인이 될 것으로 평가된다.

셋째, 국제차원에서는, 동북아정세의 변화를 들 수 있다. 2005년 9·19 공동성명과 2007년의 2·13합의는 북한의 미사일·핵 실험으로 인한 경

¹²⁶ - 박종철 외, 『2005년도 통일문제 국민여론조사』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 11~12.

색국면을 회복시키고, 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축을 가시화시키고 있다. 물론 여전히 해결해야 할 많은 난관이 도사리고 있지만, 제6차 6자회담 2단계회의에서 2007년 말까지 북핵 불능화에 합의함으로써 향후 북핵 폐기와 북미, 북일관계 개선 그리고 대북지원 등에 관한 논의가 활발히 전개될 것으로 예상된다. 이에 따라 북한의 교통, 특히 철도는 다른 교통수단과 달리 대륙철도와의 연계가 가능하기 때문에 국제적 관심이 증대되고 있다.

따라서 앞으로 남북 철도협력은 남북한뿐만 아니라, 관련국(남·북·러)간 철도협력회의를 정례화하고, TKR-TSR 연계를 위한 북한철도 현대화를 지속적으로 논의해야 할 분야로서 부각된다. 남북경제협력공동위원회, 한·러 교통협력위원회 등 다각적인 채널을 통해 협의하고, 철도산업협력 및 철도과학기술교류를 추진하여 관련국가간 바람직한 방안을 강구해야 한다. 특히 국제 컨테이너 시범운송 사업과 남북 철도 시범운행은 국제사회에서 북한 철도 현대화 및 대륙철도 연결사업을 가시화하고, 본 사업을 “동북아평화사업”으로 인식하여 국제 협력 분위기를 조성하는 긍정적인 효과로 작용할 것이다. 한국정부는 이러한 시범운행을 적극 추진하여 모두가 상생(win-win)하는 플러스 섬 게임(plus-sum game)을 주도해야 할 것이다. 더 나아가 남북·대륙철도 연결사업의 모멘텀을 강화하고, 동북아의 평화와 번영을 달성하기 위한 국제철도협력 시스템으로 “동북아철도 네트워크 및 동북아철도협의체”를 구상할 필요가 있다.

(나) 장애요인

현재 추진 중에 있는 남북교통협력에는 몇 가지 장애요인이 있다. 우선, 북한 교통체계의 전반적인 노후 및 낙후 문제를 들 수 있다. 북한은



장기적인 경제난으로 인해 교통기반시설에 대한 정비 및 신규개발이 이루어지지 않고 있으며, 더욱이 에너지 수급문제로 도로·철도 및 항만의 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 구체적으로 항만의 경우, 항만하역장비 및 시설의 노후화, 전용부두시설이 부족, 항만관리 운영의 부실, 항만배후 수송체계의 미비 등으로 인해 항만기능을 상실하고 있으며, 재정비 사업이 시급한 실정이다. 이와 같은 사정은 도로 역시 마찬가지이다. 특히, 철도의 경우 북한은 남한과 달리 주로 철도에 의존하고 있어 문제점은 더욱 심각하다. 국제화물 철도망의 평균속도가 40km/h 이상인 데 비해 북한은 오랜 경제난으로 제대로 보수 유지가 되지 않아 20km/h 이하인 구간이 상당수다.

둘째, 자원조달의 문제이다. 북한은 교통체계 전반에 대한 현대화가 필요한데, 이를 위해서는 막대한 재원이 소요된다. 철도의 경우, 경의선 현대화에 1조 1,000억 원, 동해선 현대화에 2조 4,000억 원 가량이 소요될 것으로 예상되고 있다.¹²⁷ 북한철도의 전면적인 현대화는 북한 철도의 정확한 실태파악이 이루어진 후에 현대화의 대상노선, 수준을 결정한 후, 남북한뿐만 아니라 이해당사국간에 협의를 통하여 해결방안을 모색하는 것이 가장 바람직하다.

셋째, 남북·대륙철도의 통합운영을 위한 법적, 제도적, 기술적인 보완이 필요하다. 특히 철도의 국가간 운송을 위하여는 기관차의 운영, 요금 정산 및 여객과 화물의 수송방법에 대하여 일정한 기준이 있어야 하며, 국제철도 수송효율을 제고하기 위하여 철도분야의 국제운송협약에 가입할 필요가 있다. 정부는 한반도종단철도가 대륙횡단철도와 연결될 것을 대비하여 국제승객·화물운송협정을 관장하고 있는 국제철도협력기

¹²⁷ - 나희승, 한국철도기술연구원 내부자료.

구(OSJD)에 가입을 추진 중이다.¹²⁸

마지막으로, 남북 교통협력을 저해하는 장애요인은 군사적 보장문제이다. 실제로, 2006년 남북이 합의했던 철도 시험운행이 북한 군부의 반대로 무산된 경험이 있다. 남북 도로·철도 연결은 육로로 직접 연결된다는 점에서 단순히 경제적 차원에서만의 협력이 아니라, 정치군사적 차원의 협력을 동반한다. 따라서 남북 교통협력이 활성화되기 위해서는 남북경협의 활성화와 함께 군사적 긴장완화와 신뢰구축에 대한 상당한 수준의 성과를 거두어야 할 것이다. 향후 남북 교통협력을 활성화하기 위해서는 이러한 장애요인을 극복하는 한편, 촉진요인을 긍정적으로 활용할 수 있는 전략을 수립할 필요가 있다.

나. 남북 교통협력의 발전방향: 철도협력 중심

(1) 추진목표와 방향

남북 교통협력은 한반도와 동북아의 평화와 공동번영이라는 궁극적 비전에서 한반도의 동북아 물류중심지 구축이라는 장기적 비전을 가지고 추진해야 한다. 이러한 비전을 실현하기 위해서는 동북아와 연계될 수 있는 한반도의 기반시설 구축이 우선되어야 한다. 그런 점에서 남북 교통협력의 거시적 목표는 북한의 경제회복과 남북경제통합, 한반도의 장기적 경쟁력 강화, 동북아의 기반시설 구축협력으로 설정된다.

¹²⁸ OSJD는 1956년 불가리아에서 결성되어 사회주의권 국가(25개국)들이 가입한 기구로서, 본부는 폴란드에 소재하고 있다. 주요 조직으로는 장관회의, 철도책임자회의, OSJD위원회 등이 있으며, 주요 업무는 국제여객수송협정(SMPS), 국제화물수송협정(SMGS) 등을 관장하며 철도수송 실현을 위한 선결조건 해결 및 국제적 협조 조성 등이다.

이러한 목표를 충족시키려면, 교통분야 중에서도 철도협력이 가장 적합하다. 즉, 동일 지역내의 철도·도로·항만·공항을 동시에 건설하는 방식보다는 화물 운송유형에 따른 경제성·물동량·지형적 특성을 파악하여 경쟁력이 있는 운송수단 중심으로 교통망을 단계적으로 구축하여야 한다. 특히, 유라시아 대륙과 태평양을 연결하는 남북축을 중심으로 교통망 정비가 이루어져야 하며, 운송수단 간의 연계성도 확보해야 할 것이다.¹²⁹ 그러기 위해서는 남북한 교통협력은 해운·항공 협력보다 육로를 이어줄 수 있는 도로·교통연결에 중점을 두어야 한다.

그러나 도로 위주의 교통은 교통체증으로 인한 물류비 증가와 에너지 과다소비, 대기오염으로 인한 자연환경 훼손 등의 많은 문제점을 안고 있다. 반면에, 철도는 국토의 균형적 개발, 에너지 및 수송의 효율성, 안정성, 환경친화성 등에서 우수한 교통수단이며, 도로와 비교하여 토지효율성은 4배, 에너지 효율성은 10배 이상 높다. 게다가 남한이 2004년에 세계 5번째의 고속철도 보유국이 된 점, 철도운영의 경제적 연장이 300km 이상인 점을 감안하면, 남북·대륙철도연결은 한반도의 동북아 물류중심국 실현을 가능하게 할 수 있는 분야이다.

이는 남북 교통협력의 추진현황을 분석한 결과에서도 확인할 수 있다. 앞서서도 분석했듯이, 산지가 많은 지리적 환경에 의해 북한의 교통체계는 철도 중심으로 편성되어 있다. <표 III-58>에서 보듯이, 북한의 철도는 남한에 비해 노선길이나 전철화 비율 등에서 월등함을 알 수 있다. 다만, 시설의 노후 내지 낙후로 인해서 남북 철도연결을 위해서는 많은 재원이 소요되는 단점이 있다. 그러나 대륙과 맞닿아 있는 북한의 지리적 특성 상, 대륙으로의 연결이 가능하고 또 그로 인해 국제적 관심

¹²⁹ - 안병민, 『남북한 물류망구축: 그 실상과 과제』, pp. 59~60.

도가 높아 다자협력이 가능하다. 따라서 남북 철도협력은 필요한 재원을 충당하는데 국제적 협력이 가능하다는 장점도 있다.

<표 III-58> 남북한간 철도시설 비교

구 분		남 한	북 한
노선길이(km)		3,125	5,214
전철화	길 이(km)	661	4,132
	전철화율(%)	21	79
복 선	길 이(km)	901	156
	복선화율(%)	29	3

남북 철도협력의 단계적 실천 목표는 첫째, 남북 철도연결, 둘째, 동북아 지역 협력인프라 완성, 셋째, 남북-동북아의 인적·물적 교류·협력 강화이다. 이를 실현하기 위한 남북철도협력은 범정부 차원에서 추진되어야 한다. 정부·전문가·관련 공공 및 민간단체·주민들의 종합적인 의견 수렴을 위한 추진동력이 갖추어져야 한다. 그동안 남북 철도망 연결사업을 추진하는 과정에서 관련부처간의 업무중복 및 공백현상이 발생한바, 남북한 교통망 연결의 효율적인 추진을 위해서는 통일부를 비롯 건설교통부, 국방부, 환경부, 문화관광부 등 관련 부처간의 기능 및 역할이 재정립되어야 하고 사업별 추진 주체가 명확하게 선정되어야 한다.

지금까지의 남북 철도협력의 업무는 시설의 건설에 한정되었으나, 최근에는 운영·법·제도 부문이 늘어나고 있는 추세이다. 따라서 업무의 전문성, 복잡성으로 인해 부처가 단독으로 처리하기에는 많은 한계가 있다. 이와 함께 민간과 정부의 역할을 보다 명확히 할 필요가 있다.

I
II
III
IV
V

투자자본의 규모가 막대하고 자본의 회임기간이 긴 교통망 연결사업은 종합적인 계획하에 정부 주도로 이루어져야 하나, 단계적으로 민간부문의 적극적인 참여가 있어야 할 것이다.¹³⁰

(2) 단계별 추진전략

(가) 기본전략

남북 교통협력은 동북아협력을 고려할 때, 남북 철도협력을 중심으로 추진하는 것이 기본 방향이다. 그리고 남북협력 추진현황과 추진 목표 및 방향을 검토한 결과, 남북 철도협력을 활성화하기 위해서는 다음과 같은 기본 전략이 필요하다. 즉, 통합적 접근전략, 「점·선·면」 전략, 남북 경험과의 연계전략, 남북 및 동북아협력의 동시병행전략 등이 그것이다.

첫째, 통합적 접근(integrated approach)전략은 정치군사적 과제와 경제적 과제의 연계, 그리고 물리적 인프라와 제도적 인프라 구축의 연계, 남북당사자와 주변국 간의 협력 연계, 공적 협력주체와 민간협력 주체의 연계 등을 도모하는 것이다. 이는 철도가 교통의 한 부문이지만 부문별 접근(sectoral approach)을 지양하는 한편, 한반도 및 남북관계의 특수성을 감안한 근원적인 문제해결의 단초를 마련하는 전략으로서 의미가 있다.¹³¹

둘째, 「점·선·면」 전략은 실현 가능하고 용이한 개별 사업부터 우선 추진한 후, 축적된 성과를 바탕으로 다음 단계로 이행함을 의미한다. 여기서 ‘점’은 북한의 거점지역을 의미하고 ‘선’은 거점지역을 연결하는 것을 의미하며, ‘면’은 한반도 및 동북아 차원으로의 확대를 의미한다.¹³²

¹³⁰ - 위의 책, pp. 59~61.

¹³¹ - 이상준, “경제특구와 TKR을 중심으로 한 한반도의 통합적 개발방안,” 『일간국토』 311호 (2007.9.10), pp. 25~33.

이 전략은 북한에 대한 거점 투자를 우선 진행한 후, 6자회담의 진전, 북한개방, 국제사회의 지원 등이 이뤄지는 시점에 맞추어 추가 투자를 진행하는 일종의 점진적·단계적 전략이라 할 수 있다.

셋째, 남북경협과의 연계전략은 북한경제의 재건과 남북경제교류·협력의 활성화 그리고 궁극적인 한반도의 통합을 위해 남북경협과 남북철도협력을 긴밀하게 연계시켜 추진하는 것을 의미한다. 남북 철도협력은 남북 3대 경협사업(개성공단사업·금강산관광사업·철도·도로연결사업) 중에 하나이며, 시험운행을 마친 경의선과 동해선도 개성 및 금강산지역을 연결한 것이기 때문에 남북철도협력은 남북경협과 밀접한 관련이 있을 수밖에 없다.

넷째, 남북 및 동북아협력의 동시병행전략은 남북철도연결을 위한 남북 협력을 먼저 추진하고, 남북철도연결이 완성된 후 남북철도와 동북아철도를 연결하는 것을 의미하는 것이 아니라, 남북접경지역을 중심으로 남북 협력을 추진하는 한편, 동시에 북·러 접경지역, 북·중 접경지역에서 해당 국가와의 다자협력을 병행하여 추진함을 의미한다. 이는 TSR 및 TCR 등 노선에 따른 협력사업과 대상국이 다를 수 있는 점을 고려한 것으로서, 남북 및 대륙철도의 연결을 다차원적으로 완성하려는 전략이다.

(나) 1단계

이상의 기본전략을 바탕으로 남북 철도협력의 활성화를 위한 전략은

¹³² - '점·선·면'은 원래 1980년대 중국이 연해발전전략의 일환으로 심천, 선두, 주해, 하문 등 4개 경제특구를 설치한 후, 14개 연해도시로, 이어 장강 및 주강삼각주, 산둥 및 요동반도로 개방을 확대한 정책을 지칭한다. 북한의 경우, 국토의 협소함, 두개의 해안으로 나뉜 점 등으로 인해 그대로 적용하기에는 무리가 있다. 그럼에도 불구하고, 주요 도시 및 거점지역을 연결하는 철도의 특성상 점진적 전략으로의 원용이 가능하다.



3단계로 구분할 수 있다. 단계의 구분은 북핵문제와 6자회담 그리고 남북관계의 진전 여부에 따라 변화의 여지가 없는 것은 아니지만, 교류·협력, 평화협력, 남북연합 등 남북관계의 발전단계와 철도사업의 성격상 협력에는 많은 시간이 소요된다는 점을 고려하였다. 구체적으로 남북간 연결된 철도가 시험운행을 거쳐 개통·정상 운행되고, 경의선, 동해선, 경원선, 금강산선 등을 완성한 후 대륙철도와 연결하여 유라시아철도 물류망을 완성하기까지는 단계별 접근전략이 필요하다. 이를 제시하면 다음과 같다.¹³³

먼저, 1단계는 남북 접경지역에서의 경제특구와 연계한 인프라시설의 건설과 운행단계이다. 이 단계에서는 남북접경지역의 경험과 철도협력을 중심으로 추진하되, 북한의 수용 및 수요, 다자협력, 자원조달이 가능한 사업을 우선순위로 추진해야 한다. 현재 경의선·동해선 철도·도로가 완공되어 시험운행을 마친 상태임으로, 이 단계에서는 경의선, 동해선의 개통 및 정기 운행을 달성함으로써 개성공단의 물자수송은 물론, 남북 근로자의 통근을 위해서도 이용될 수 있어야 한다. 아울러 개성과 금강산 관광열차를 운행하고, 인도적 지원물자의 수송에도 이용될 수 있어야 한다.

또한 1단계는 2007 남북정상회담에서 남북정상이 합의한 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로의 공동 이용 및 개보수 문제를 우선순위에 따라 단계별로 추진해야 한다. 이를 통해 역시 합의 사항인 2008년 북경 올림픽에 경의선을 이용한 참가가 가능하도록 추진해야 한다. 이를 위해서는 북한기반시설의 종합적인 평가 속에서 북한 철도의 개발계획을 우선적으로 수립해야 한다. 그리고 철도 개발 및 운영 등에 관한

¹³³ - 김원배 외, 『한반도 기반시설 개발의 기본 구상 연구(I)』 (안양: 국토연구원, 2006), pp. 133~139를 참고로 재구성.

협의를 위해 ‘남북철도공동운영위원회(가칭)’을 구성해야 한다.

무엇보다도 중요한 과제는 정상운행을 위한 상시적인 군사적 보장합의서가 체결돼야 한다. 이는 임시 보장합의서가 아닌 정식 보장합의서이어야 한다. 열차 운행에 필요한 남북 간 열차운행합의서는 2004년에 이미 체결된 바 있지만, 통신망과 함께 차량운행사무소의 설치 및 운영도 추진돼야 한다. 현재 열차운행합의서는 분계역 사이의 운행에 국한되기 때문에 이 합의서에 근거한 열차운행은 그 활용도가 매우 제한적일 수밖에 없다. 장거리, 대용량 수송수단으로서 철도의 역할을 살리기 위해서는 분계역 사이뿐만 아니라 남북한 전 지역과 대륙 사이의 철도연계를 고려한 법적, 제도적, 기술적인 보완을 논의해야 한다. 우선 남북간 화차의 공동이용을 제안하고, 이에 대한 화차의 운영, 요금의 정산, 화물의 수송 방법에 대한 일정한 기준을 마련하며, 수송효율을 제고하기 위해 철도운송협약을 남북 간에 정비해 나가야 한다.

(다) 2단계

2단계는 남북접경지역의 경제특구활성화에 따른 기반시설 확충과 북·러, 북·중 접경지역의 경협특구에 추동력을 제공할 수 있는 인프라 시설의 개발을 추진하는 단계이다. 남북철도협력은 북한 내의 특구개발 등 산업발전과 연계하여 북한 경제재건을 견인하는 방향으로 추진된다. 철도 수요는 남북교류 이후 지속적으로 증가하는 수요와 특구개발계획에 따라 큰 폭으로 증가하는 특구사업 수요로 구분된다.

개성공단, 금강산관광 특구의 단계별 사업이 완료되면 남북간 연간 여객수요는 500만 명, 연간 물동량은 750만 톤까지 증가할 것으로 예상된다. 이는 신의주-단동, 두만강-하산의 최대 처리용량이 500만 톤인 점을 고려할 때 향후 특구 활성화를 위한 남북간 접경지역의 기반시설



확충이 시급하다. 신의주 특별행정구역은 중국으로 통하는 관문으로서 경공업과 서비스산업의 유치가 가능하고, 나진-선봉경제 특구는 화물 중계 기지로서 중계무역 및 물류사업의 성공 가능성이 높다. 이 단계에서는 남북경협이 활성화로 해주, 남포, 원산 등 기존의 경제특구를 포함한 북한 내의 주요 특구개발과 특구간 철도연결을 추진해야 한다. 이는 북한사회간접자본(SOC) 건설 차원에서 접근하는 한편, TCR과 TSR의 연결을 고려한 다자협력이 동반되어야 한다.

특히, TKR-TSR의 연계는 2단계에서 본격적으로 추진해야 한다. 1단계 전략에서 언급을 하지는 않았지만, 사실 남·북·러 3자간의 활발한 접촉과 논의는 이루어져왔다. 예를 들면, 지난 2006년 3월 블라디보스톡에서 TKR-TSR 연계운행을 위한 남·북·러 3자간 철도운영자회의가 개최되었다. 본 회의는 남·북·러 3자간 최초의 철도 최고책임자 회의이어서, 향후 TKR-TSR 연계운행의 전망을 밝게 하였다. 국영 러시아철도는 조만간 나진-햇산구간의 개량사업에 착수할 준비가 되어 있음을 밝히고, 북한은 TKR의 개량을 위한 투자유치를 러시아측 재량에 따라 진행 필요가 있다고 강조하였다. 3자는 TKR-TSR 경쟁력제고를 위한 TKR 통과노선의 추가적인 연구 필요성을 공감하고, 이 사업의 실질적인 문제에 대해 3자 실무자간에 지속적으로 논의하기로 합의하였다.

특히 나진-햇산구간의 개량사업이 추진될 경우 향후 북한철도현대화에 상당한 모멘텀을 줄 것으로 예상된다. 나진-햇산구간의 개건사업은 TKR-TSR사업의 시범사업을 의미하며, 「부산-나진간 해상수송 후 TSR 경유 컨테이너 사업」이 상업적으로 성공한다면 국제사회에 북한 철도 현대화 및 TKR-TSR사업의 공론화에 매우 긍정적인 효과로 작용할 것이다. 그런 점에서 2단계에서는 동북아 다자협력을 활용하는 연

계전략이 필요하다.

이밖에 향후 남북철도가 중국, 러시아, 유럽과 연계 운행되기 위해서는 국제 승객·화물 운송협정을 관장하는 국제철도협력기구에도 가입해야 한다. 북한은 이 사업을 통해 노후 된 철도의 복원, 나선지역 경제 활성화, 북·러협력 강화 등의 실익도 기대할 수 있다. 러시아는 포화상태의 극동항을 해결하고, 극동의 물류활성화, 북·중관계 심화에 따른 균형추 역할을 기대하며, 동북아 국가들에 대한 정치·경제적 영향력을 확대할 수 있을 것이다. 한국은 물류사업을 통한 실질적 남·북·러 3국 협력사업 추진하고, 나선지역 활용 등 경제협력의 선 순환적 시너지효과가 기대된다.

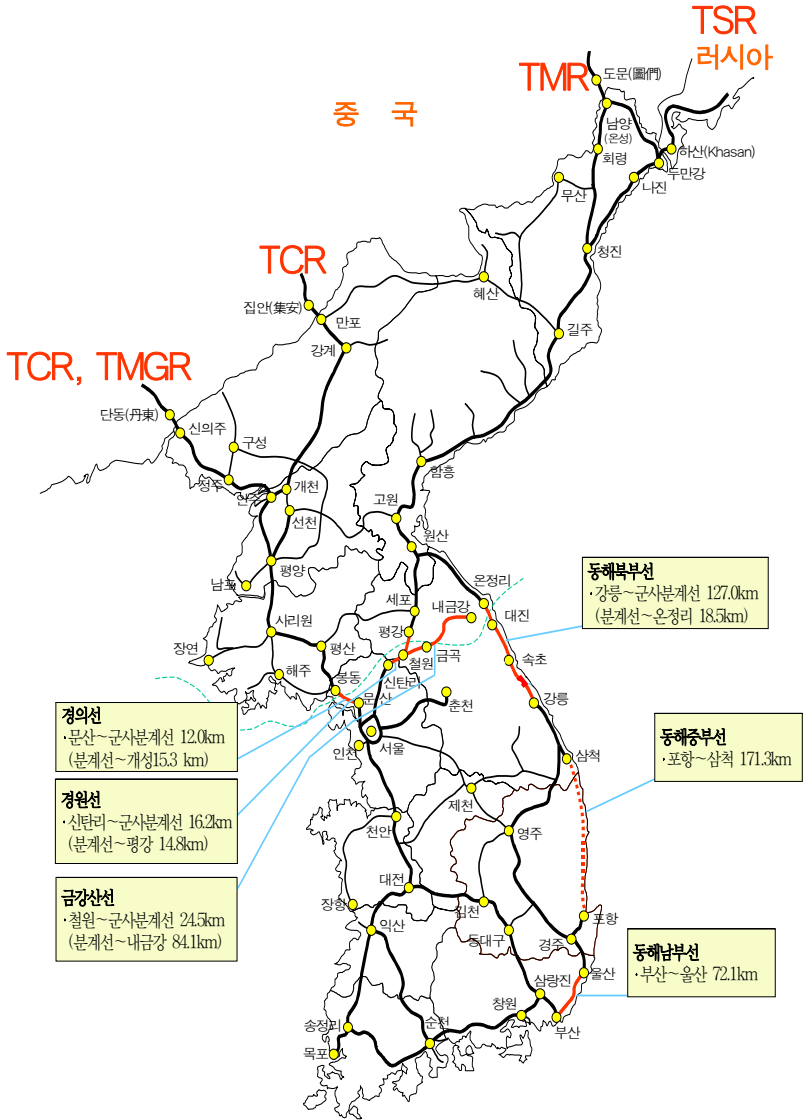
(라) 3단계

3단계는 한반도 통과수요와 북한내부 수요에 대비한 인프라시설의 확충이다. 장기적으로 북한 철도의 현대화를 완성하고, 남북을 포함한 한반도 철도의 완전한 통합 및 역량강화를 달성한다. 이를 통해 한반도·동북아 철도의 네트워크를 구축함으로써, 한반도가 명실상부한 동북아의 물류중심지로 부상하는 단계이다. 여기까지 도달하는 데에는 많은 시일이 소요되며, 동북아 지역협력과의 연계가 필수적이다.

북한철도의 현대화 사업은 많은 재원이 소요되는 만큼, 철도의 실태 파악이 이루어지고, 현대화에 해당되는 노선과 수준을 결정한 후, 남·북·러뿐만 아니라 이해당사국간에 협의를 통해 해결방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 TKR의 TCR 및 TSR 연결과 안정적 운영을 위해서는 동북아 국가와의 협력이 중요하다. 이에 대해서는 뒤에서 상론하겠다.

I
II
III
IV
V

<그림 III-5> 한반도중단철도(TKR) 연결망



(3) 향후 추진과제

남북철도협력을 추진하기 위해서는 해결해야 할 과제들도 많다. 핵심적인 과제들을 선별한다면, 우선 북한철도 실태조사와 북한철도 현대화를 위한 재원조달이 필요하다. 그리고 남북철도연결은 궁극적으로 대륙철도와의 연결로 이어져야 한다는 점에서, 양자 및 다자간 철도협력의 강화와 국제기구 및 관련 협정에 가입해야 한다. 이를 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.¹³⁴

첫째, 남북철도 복원을 위한 북한철도에 대한 실태조사이다. 2007 남북정상선언(10·4)의 합의에 따라 남북 철도협력은 단순한 구상과 선언의 단계를 넘어 이제 구체적인 실천의 단계로 접어들었다고 평가된다. 따라서 한반도중단철도(TKR)를 복원하고 이를 대륙철도와 연결하기 위해서는 철도의 기술적 인프라에 대한 종합적인 검토가 필요하고, 이에 기초하여 낙후된 철도시설을 현대화하고 상이한 철도시스템을 통일하는 과제와 관련국 간의 긴밀한 협력이 필요하다.

대륙횡단철도 연결의 선결과제라 할 수 있는 북한철도 현대화가 진행되기 위해서는 우선 북한철도에 대한 실태조사가 선행되어야 한다. 철도시설 개량사업을 추진하기 위한 비용, 편익분석 등 경제성 분석과 투자비용의 회수방안이 논의되어야 한다. 일차적으로 북한철도에 대한 보다 객관적이고 신뢰할 수 있는 수준의 정확한 자료와 정보가 공유되어야 하며, 이런 관점에서 러시아 측이 기 실시한 북측 철도 실태조사결과가 공개되어야 한다.¹³⁵ 그리고 이 자료를 기초로 관련국들이 보다 구체적

¹³⁴ - 교통개발연구원·한국철도기술연구원, 『대륙횡단철도 운영현황 조사연구』(과천: 건설교통부, 2004), pp. 729~735.

¹³⁵ - 러시아는 북한 내 철도망 개보수를 기존의 표준궤로 하는 방안, 광궤와 표준궤를 공동으로 사용 가능한 복합궤도로 하는 방안, 광궤로 부설하는 방안 등 3가지 안으로 북한철도 개보수 비용을 검토하였다. 두만강에서 평강간 781km 건설비를 광궤



이고 세밀한 공동연구조사를 진행하여 사업의 성공적인 완수에 소요되는 비용을 절감하고 시간을 단축하는 합리적인 방안을 도출해야 할 것이다.

둘째, 북한철도의 현대화를 위한 자원조달 방안의 수립이다. 남북철도의 단절 구간을 복원하고 이를 대륙철도와 연결함으로써 동북아 국제철도망의 한축을 구축하려면, 가장 우선적으로 고려해야 할 핵심 사안은 북한의 철도를 상업성을 갖춘 철도로 현대화하는데 소요되는 투자자금을 어떻게 안정적으로 조달할 것인가의 문제이다. 현 단계에서 북한철도 현대화에 소요되는 자금 조달 방안으로 국내자금 조달 방안, 북일수교자금 활용 및 남·북·러 차관상계 방안, 다자간 국제협력 방안, P/F에 기초한 국제컨소시엄 방안 등을 상정할 수 있다. 이러한 방안들은 모두 대안으로서의 잠재력과 함께 현실적인 적용가능성의 일정한 한계를 갖고 있으며, 또한 모두 개별적으로 논의될 수 있는 독립적인 사안들이지만 사실상 긴밀하게 연관되어 있어 상호 영향을 주고받는 상호보완적 관계에 있다.

국제기구의 북한에 대한 공적자금 지원은 국제금융시장에서 민간투자자들의 대북 진출을 유도하게 되며, 또한 이들 국제금융기구가 북한의 낮은 대외신인도에 직접적인 영향을 미치는 대외채무의 상환조건 조정을 중재할 경우 북한의 외채상환 부담을 경감시키고, 이것이 다시 신규 상업자본의 북한 유입을 촉진시키는 선순환의 고리고 작동될 수 있다. 또한 북한의 국제금융기구 가입을 성사시키기 위해서는 의사결정에 큰 영향력을 행사하고 있는 미국, 일본 등의 지지가 반드시 필요하다. 따라서 북한이 이들 국가와의 관계개선에 나설 경우 개별국가들로

27억 달러, 표준궤 24억 5,000만 달러, 복합궤도(광궤와 표준궤) 29억 달러로 추산하고 있다.

부터 북일수교 자금을 비롯한 대담한 경제지원이 추가적으로 가능하게 된다.

만일, 북한철도 현대화 프로젝트를 P/F 방식에 기초한 국제컨소시엄으로 시행한다고 하더라도 북한과 같이 국가위험도가 높은 국가를 대상으로 할 경우에는 정부가 전체 투자액 중 일부를 투자하되 위험부담은 투자비율 이상을 지도록 함으로써 민간자본의 투자 참여 여건을 개선해야 한다. 이 경우 다시 정부의 과중한 투자위험 분담문제를 고려할 때 결국 P/F에 기초한 컨소시엄 구성이 성사되기 위해서는 국제금융기구와의 긴밀한 협력, 그리고 북한과 이들과의 관계개선이 불가피하다.

셋째, 양자 및 다자간 철도협력의 강화이다. 현 단계에서는 TSR이 대륙횡단철도 중 가장 경쟁력이 있는 노선이지만 장기적으로 각각의 노선이 갖고 있는 전략적 중요성을 고려하여 특정 노선을 배제하지 않고 모든 노선과의 연결 가능성을 열어두는 접근이 필요하다. 일반적으로 하나의 노선에 집중할 경우 관련국과의 관계에서 한국에 유리한 방향으로 협상을 끌어내기 어려운 상황에 직면할 수도 있는바, 대륙횡단 철도 연결사업의 진행과정과 추이를 보아가며 다면적, 다차원적인 철도 외교를 전개하는 것이 바람직하다.

넷째, 국제기구 및 관련 협정 가입이다. 한반도중단철도와 대륙횡단 철도를 연결하는 사업은 단순히 단절된 철로를 복원함으로써 물리적인 통합 하드웨어를 구축하는 것으로 끝나는 것이 아니라, 그 하드웨어가 정상적으로 작동하고 효율적으로 기능할 수 있도록 해주는 소프트웨어의 통합이 절대적으로 필요하다. 즉, 국가간 화물운송이 원활하게 이루어지기 위해서는 통관절차와 출입국심사, 운송계약과 운송장의 장의 작성방식, 운임의 지불과 정산, 화물분실과 배상청구의 방법, 기관사·승무원·여객·화물에 대한 안전문제를 포함하여 철도 운송 시 발생

I
II
III
IV
V

하는 제반 문제들을 국가간 철도운송에 관한 협약에 기초하여 해결해야만 한다.

또한 조속한 시일 내에 북한, 러시아, 중국, 카자흐스탄 등 대륙철도 통과국이 가입하고 있는 국제철도협력기구(OSJD)에 한국이 회원국으로 가입할 수 있도록 해야 한다. 현재 국제철도운송 관련 협정은 OSJD 회원국들이 가입하고 있는 국제철도운송협약(SMGS)과 독일, 프랑스 등 유럽국가들 중심으로 구성된 국제화물운송협정(CIM)으로 구분되며, 이에 따라 화물운송에 따른 제반서류, 운영체계 및 화물의 책임문제 등이 상이한바, 원활한 국경통과와 효율적인 화물운송을 담보하기 위해서는 한국의 SMGS와 CIM의 가입이 성사되어야 한다. 또한 한국이 가입하지 않은 국경통과물자관리협약과 기타 국제복합운송 관련 협약(상업용차량 임시통관협약, 국제도로화물운송협약 등)에 정식 회원으로 가입하는 것이 추진되어야 한다.

IV

남북협력과 동북아협력 연계 추진구도



제Ⅲ장에서는 남북협력에 있어 경제협력과 안보협력 간의 연계가 어떻게 이루어지고 있는지, 그 추진현황을 살펴봄과 동시에 향후 발전방향을 단계별로 제시하였다. 제Ⅳ장에서는 이러한 남북협력이 동북아 지역협력과 ‘동시발전의 선순환구조’를 형성하기 위해서는 어떠한 추진전략이 필요한지 논의하고자 한다. 특히 이들간의 ‘연계’가 어떻게 형성될 수 있는지를 살펴보기 위해 먼저 동북아 지역협력의 기본구도를 살펴보고 남북협력과 동북아 지역협력을 연계할 수 있는 추진전략을 논의할 것이다. 그리고 앞서 남북협력의 경제 및 안보협력 간 연계를 위한 정책분야로 선정했던 보건·의료, 환경, 에너지, 교통 분야별로 남북협력과 동북아 지역협력을 연계할 수 있는 추진방안을 제시할 것이다. 이를 위해 남북협력과 동북아 지역협력 간의 연계를 추진하기 위한 정책환경변수를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

1. 추진환경

가. 전 세계적 국제정치경제의 발전추세

탈냉전 이후 국제정치경제체제는 세계화의 진전과 아울러 국가간의 경제적 상호의존성의 증대, 지역경제협력의 확산 및 유럽연합(EU)의 출현/확대 및 중국을 비롯한 신흥시장국가들의 급속한 경제적 성장에 따라 국가간의 경제력의 분포의 면에서 뿐만 아니라 경제성장의 내용과 속도의 면에서도 중대한 변화를 겪고 있다.¹³⁶

¹³⁶-C. Fred Bergsten, ed., *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade* (Washington D.C.: Institute for International Economics 2005).



(1) 단일경제권으로서의 EU의 등장

단일경제권으로서의 EU의 출현과 확장은 2차 대전 이후 지속되어 왔던 미국 중심의 단극적인 세계경제체제의 중대한 변화를 의미한다. 특히, 2004년 5월 1일 동유럽 및 남유럽의 10개국이 유럽연합(EU)에 가입함으로써 EU의 회원국은 25개국으로 확대되어 거대한 단일 경제권으로 거듭나게 되었다. 새롭게 확대된 EU는 인구 4억 6천만 명, 역내 총생산 10조 달러, 대외교역량 4조 달러를 가지게 됨으로써 경제규모의 면에서는 NAFTA에 이은 세계 제 2의 경제권으로 부상하였고, 교역규모의 면에서는 세계 1위의 지위를 확보하게 되었다.¹³⁷

1957년 로마조약에 의해 탄생한 유럽경제공동체(EEC: European Economic Community)는 6개국의 회원국으로 출발하였으나, 1971년 1월 영국의 가입확정과 덴마크와 아일랜드의 신규가입으로 9개국의 회원국으로 확대·재편된 이래 지속적으로 그 경제규모와 통합의 수준을 심화시켜 왔다. 특히, 1986년 채택된 유럽단일의정서(Single European Act)는 유럽단일시장의 창설, 유럽공동체의 권한 확대, 그리고 대외문제에 대한 정치협력의 제도화 등을 명시하여 유럽통합의 기반을 제공하였고, 1992년 체결된 마스트리히트(Maastricht) 조약을 거쳐 단일통화인 유로화(EURO)를 1999년 창출하여 경제통합의 최종단계인 통화통합을 이루어냄으로써 완전한 시장통합을 이루었다.¹³⁸

하나의 단일한 경제권으로서의 EU의 출현과 확대는 세계경제의 유일 패권국으로서의 미국의 지위에 대한 심각한 도전을 의미한다. 특히,

¹³⁷ - 김홍중, "EU 확대의 정치적 의미와 한국의 대중·동구 관계 강화 전략," (대외경제정책연구원, 2005), p.6.

¹³⁸ - 유럽통합과정에 대한 정치경제적 설명은 다음을 참조. Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).



20세기초 미국의 달러화가 영국의 파운드화를 대신하여 국제금융체제에서의 기축통화로 등장한 이래 지속되어 온 미국의 세계금융패권은 유럽연합의 단일화폐의 등장으로 인해 더 이상 지속되기 어려운 상황에 놓이게 될 것이라는 전망이 제기되고 있다.¹³⁹ 물론 유로화의 등장 그 자체가 바로 미국 달러화의 기축통화로서의 지위 상실을 의미하는 것은 아니다.¹⁴⁰ 미국은 여전히 정치군사적 측면에서 세계 유일의 초강대국이며, 이러한 정치군사적인 패권은 기축통화로서의 달러화의 지위와 역할을 지지하는 중요한 정치적 기초를 제공하고 있다.

하지만, 2004년의 제5차 회원국 확대이후 EU는 국내총생산(GDP)과 대외교역의 규모에서 미국과 대등한 수준에 이르게 되어, 단일시장으로서의 경제적 영향력 면에서 미국과 대등한 지위를 확보하였다. 또한, 유로화는 등장 이후 국제금융시스템에서 그 중요성이 지속적으로 증가되어왔다. 현재 50여 개국 이상이 자국의 통화를 유로화에 연동시키고 있으며, 1999년 이래 국제외환보유고의 유로화 비중이 20%이상 증가하였다. 더구나, 국제채권시장에서 유로화로 거래되고 있는 채권의 비중 또한 30%이상으로 증가하여 왔다.¹⁴¹ 미국의 대외채무가 무려 2조 달러에 달하고 미국의 무역적자가 지속적으로 증가함으로써 달러화의 가치하락에 대한 지속적인 압력요인으로 작용하고 있다. 하지만, 미국과 달리 EU는 국제금융시장에서 강력한 채권자의 지위를 유지하고 있을 뿐만 아니라, 유로화의 시장가치를 하락시킬 만한 무역 및 재정상의

¹³⁹ - Menzie Chinn and Jeffrey Frankel, "Will the Euro Eventually Surpass the Dollar As the Leading International Reserve Currency?" Paper presented at NBER conference on "G7 Current Account Imbalance: Sustainability and Adjustment," Newport, RI, June 1~2, 2005.

¹⁴⁰ - Gary Schlossberg, "Still the One: The Dollar as the World's Key Currency," *Expert Commentary*, Wells Capital Management, September 2005.

¹⁴¹ - Menzie Chinn and Jeffrey Frankel, *Ibid.*

심각한 문제를 갖고 있지 않다는 점에서 유로화의 기축통화 가능성이 점점 더 커지고 있는 것도 사실이다.¹⁴²

EU의 통합심화와 회원국 확대 및 이에 따른 경제적 영향력의 증대는 이미 통상분야에서의 EU의 협상력 강화로 나타나고 있다. 2001년 카타르 도하에서 시작된 WTO의 우루과이 라운드 이후 다자무역협상인 도하개발어젠다(Doha Development Agenda, DDA)는 애당초의 기대와는 달리 출범 이후 심각한 난항을 겪어오고 있다. 농업분야, 비농산물시장접근 및 서비스 분야에서 주요 협상국가들 간의 이견차이로 인해 2006년 7월 협상이 중단되어 다자협상을 통한 무역자유화는 심각한 위기에 봉착하고 있다. 2007년의 협상중단의 핵심적 원인이 미국과 EU의 농산물 관세 및 농업보조금을 둘러싼 갈등에 기인하고 있으며, 이는 전후 국제통상체제를 주도한 미국의 지위에 대한 EU의 협상력의 증가에서 그 원인을 찾을 수 있다.¹⁴³ 다자협상에서의 미국과 EU의 갈등은 2차대전 이후 지속되어 오던 통상분야에서의 미국의 주도권이 더 이상 유지될 수 없음을 의미한다.

주지하는 바와 같이 미국은 2차 대전 이후 GATT와 그 후신인 WTO의 창설에 있어서 핵심적인 역할을 해왔을 뿐만 아니라 자유무역의 진흥이라는 목표 하에 수차례에 걸친 다자협상(round)을 통해 국제무역체제의 안정성과 개방성 유지에 기여해 왔다. 미국은 가장 최근의 우루과이라운드를 포함한 다자 간 무역자유화를 성공적으로 이끌어 오는데 중심적인 역할을 해왔으며, GATT의 보편주의와 무차별주의 원

¹⁴²- Toshihiko Fukui, "The Euro-Dollar Regime and the Role of the Yen: Their Impact on Asia," Speech given at the 13th Symposium "The Euro: Five Years On: Implications on Asia," Tokyo, November 12, 2004.

¹⁴³- 최원기, "WTO 도하개발어젠다(DDA) 협상 중단과 한미 FTA 협상," 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2006.8).



칙을 옹호해 왔다. 이러한 미국의 중심적인 역할이 가능했던 것은 광대한 자국시장을 다자협상을 통해서만 개방해 온 미국의 압도적 경제적 우위가 있었기 때문이었다. 하지만, 2006년 7월의 협상중단 결정에서도 잘 드러나듯이, 미국이 누려왔던 다자무역 협상에서의 절대적 지위는 유럽연합을 중심으로 하는 새로운 협상그룹의 도전이 가시화됨에 따라 심각한 제약을 받게 되었다.¹⁴⁴

EU의 경제적 영향력의 확대는 또한 냉전기의 미국중심의 외교정책노선에서 탈피하여 EU의 독자노선의 강화로 나타나고 있다. 특히, 2004년의 제 5차 회원국 확대와 발맞추어 불가리아, 발트3국 및 루마니아, 슬로바키아 등의 동유럽 국가들이 대규모로 NATO에 가입함으로써 러시아를 제외한 동구권의 대부분의 국가들이 사실상 EU 및 NATO의 영향권에 편입되었다. EU는 NATO를 통해 여전히 압도적인 군사력의 우위를 확보하고 있는 미국에 의존하고 있으나, 대외관계에서 EU의 독자적이고 통일된 목소리를 내기 위한 노력들을 가시화하고 있다. 이러한 EU의 독자외교 노선 강화 추세는 9·11 테러 이후 전개된 미국의 이라크 침공에 대한 독일과 프랑스를 중심으로 한 명확한 반대 입장의 개진 및 미국의 대테러 군사정책에 도전으로 나타났다. 이라크 침공에 대한 프랑스와 독일의 반대에 대해, 럽스펠드 미 국방장관은 이들 국가를 “늙은 유럽(Old Europe)”이라 칭하면서 미국과 유럽연합간의 대서양 동맹은 전후 최초로 균열을 겪게 되었고 유럽연합과 미국간의 대테러전쟁을 둘러싼 대립은 격화되었다.¹⁴⁵ 대테러전쟁을 둘러싼 이러한 대서양동맹

¹⁴⁴ 한국농촌경제연구원, “DDA 농업협상 최근 동향, 쟁점과 협상대책 방향,” DDA 농업협상 자료 2005-1, 2005년 6월 29일; 임송수, “DDA 협상 중단 의의와 전망,” 『KREI 농정연구속보』 제 34권 (서울: 한국농촌경제연구원, 2006.8.14).

¹⁴⁵ Stanley Hoffmann, “The Crisis in Transatlantic Relations,” in Gustav Lindstrom, ed., *Shift Or Rift: Assessing US-EU Relations After Iraq* (Paris:

I
II
III
IV
V

의 균열은 다양한 원인에 기인하지만, 경제적 관점에서는 유럽통합의 심화와 외교적 자신감의 제고 및 이에 따른 유럽의 독자 외교노선 추구 전략에 기인한 바 크다.

(2) 중국 및 신흥시장국가들의 부상

EU통합의 진전과 아울러 탈냉전 이후 국가간의 경제력 분포 변화의 가장 큰 요인중의 하나는 이른바 브릭스(BRICs)라 지칭되는 중국을 비롯한 신흥시장국가들의 경제적 부상이다.¹⁴⁶ 1978년 개혁개방 노선으로 전환한 후 중국경제는 연평균 10%를 상회하는 고도성장을 지난 20여년간 지속하여 2005년 현재 GDP 규모 세계4위, 교역규모 세계3위의 경제대국으로 부상하였다. 중국은 경제개혁을 위해 절대적으로 부족한 자본을 해외투자유치를 통해 조달하는 임가공을 중심으로 하는 수출 주도형 전략을 취해왔다. 개혁개방 초기에 미미하던 해외투자유입은 1990년까지 35억 달러에 불과하였으나, 1990년대 들어 미국 클린턴 행정부의 대중 우호전략 및 지속적인 개혁개방 정책에 힘입어 2000년 이후에는 매년 600억 달러대로 급증하였고, 연간 투자건수도 2000년대에 들어와서 연간 4만여건으로 증가하였다. 2005년 말까지 중국에 유입된 직접투자 규모는 6,224억 달러, 진출한 해외기업의 수는 약 55만 개에

Institute for Security Studies, 2003), pp. 13~20.

¹⁴⁶ - 브릭스(BRICs)는 브라질, 러시아, 인도, 중국을 지칭하는 용어로 골드만 삭스의 세계경제성장 예측보고서에서 처음으로 사용되었다. 이에 대해서는 다음을 참조. Dominic Wilson and Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, Global Economics Paper 99, Goldman Sachs, October, 2003; Jim O'Neill, Dominic Wilson, Roopa Purushothaman, and Anna Stupnytska, *How Solid are the BRICs?* Global Economics Paper 134, Goldman Sachs, December, 2005; Goldman Sachs Global Economics Group. *The World and the BRICs Dream*, Goldman Sachs (February 2006).



달한다. 2005년 기준으로 외자기입이 중국 제조업의 부가가치 중 29%를, 수출의 58%를 차지하고 있다.¹⁴⁷

특히, 중국은 2001년 WTO가입 이후, 세계시장에 본격적으로 진출하여 저렴한 생산비를 바탕으로 ‘세계의 공장’역할을 담당하면서 국제분업구조에서 점차적으로 그 비중을 증가시켜왔다. 2001년 이후 중국의 수출액은 연평균 20%를 상회하는 폭발적인 증가에 따라 2005년에는 GDP 대비 교역의존도가 63%로 증가하였다. 이에 따라 중국의 무역수지 흑자규모 또한 폭발적으로 증가하여 2005년도에는 그 규모가 1,000억불을 넘어섰으며, 연간 600억 달러대의 해외직접투자 유입에 따라, 중국의 외환보유고 또한 급격히 증가하였다. 2006년 현재, 중국의 외환보유고는 9,400억 달러를 넘어서 일본을 앞질러 세계1위의 외환보유국가가 되었다.¹⁴⁸

중국의 급속한 경제적 부상과 아울러 인도, 러시아, 브라질 등 거대 신흥시장국기들의 경제적 성장 또한 세계경제의 판도변화에 중요한 요인으로 작용하고 있다. 그동안 국제경제체제의 주변부에 불과했던 이들 국가들은 2001년 이래 최근 5년간 급속한 경제적 성장을 구가해왔는데, 이들 국가들의 경제성장율은 구매력기준으로 러시아 6.1%, 인도 6.7%, 중국 9.5%, 브라질 2.2% 등으로 브라질을 제외하고는 세계 평균인 3.9%를 상회하고 있다.¹⁴⁹ 이들 거대 신흥시장국들의 공통점은 이들이 모두 인구와 국토의 측면에서 모두 세계 7위권 이내의 거대국가라는 점이다. 이들 4개국의 인구는 세계의 약 42.5%, 영토의 28.7%를 차지하

¹⁴⁷ - 국민경제자문회의, 『중국의 부상 및 동북아 분업구조변화에 따른 우리의 대응전략』 (2006.12), p. 3.

¹⁴⁸ - 국민경제자문회의, 위의 책, p. 4.

¹⁴⁹ - 이동휘, “변환기 국제정치경제와 한국외교의 주요과제,” 『변환기 국제정세와 한국외교』 (서울: 외교안보연구원, 2007.04), p. 468.



고 있으며, 경제규모의 면에서도 모두 세계 10위 이내의 거대 경제규모를 보유하고 있다. 이들 BRICs 국가가 현재의 고도경제성장을 지속한다면 2025년경에 이르면 경제규모 선진 6개국(G6: 미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아)의 경제규모의 절반에 이르게 될 것이며, 2050년경에 이르면 현재의 G6 국가 중 미국과 일본만이 BRICs 4국과 함께 상위 6개 국가로 남아 있게 될 것이라는 전망도 제기되고 있다.¹⁵⁰ 이러한 전망이 실현된다면, 이들 국가들은 세계경제의 새로운 강대국으로 등장하게 될 것이며, 현재의 미국중심의 단극적 국제정치경제질서는 새로운 경제적 강자로서의 EU의 부상과 더불어 다극적 질서로 변화하게 될 전망이다.¹⁵¹

(3) 지역단위의 정치경제협력의 강화

1990년대 중후반에 들어와서 전세계적 차원에서 FTA와 같은 지역 무역 협정이 급격히 증가해왔다. GATT 출범 이후 체결된 지역무역협정은 250건이 넘으며, 2007년 3월 현재 중 발효중인 지역무역협정은 194건에 달하고 있다. 하지만, DDA 다자주의 협상이 난항을 겪게됨에 따라 주요 국가들은 다자주의의 보완책 혹은 경제성장의 새로운 동력으

¹⁵⁰ - 위의 책, p. 467; Dominic Wilson and Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, Global Economics Paper 99, Goldman Sachs, October, 2003.

¹⁵¹ - Edwin M. Truman, "Implications of Structural Changes in the Global Economy for Its Management," Paper delivered at the World Economic Forum, "Reinventing Bretton Woods Committee Roundtable on Global Savings and Investment Patterns and the Changing Structure of the World Economy," Adelaide, Australia, March 18~19, 2006; Jan E. Boyer and Edwin M. Truman, "The United States and the Large Emerging-Market Economies: Competitors or Partners?" in C. Fred Bergsten, ed., *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 2005), pp. 143~172.



로서의 지역협력을 추구하게 되었다. 이에 따라 지역주의의 확산 추세는 빠른 속도로 진행되고 있고 세계무역질서는 다자주의와 지역주의가 병존하는 양상을 띠고 있다. 현재 전세계 교역량의 50% 이상이 FTA 국가간에 이루어지고 있는 상황이다.

FTA와 같은 지역주의적 무역협정은 크게 미국, EU, 동북아의 3각축으로 형성되고 있다. 미국은 이미 캐나다, 멕시코와 함께 북미자유무역지대(NAFTA)를 형성하였고, 총 34개국이 참여하는 미주자유무역지대(FTAA) 협상을 추진하고 있으며, 또한 미주이외의 다양한 역외 국가들(한국, 태국, 말레이시아, UAE 등)과 양자간 FTA 협상을 추진하여 지역적 다양성을 도모하고 있다. EU는 앞서 언급한 바와 같이 단순한 자유무역협정의 단계를 넘어서서 시장 및 화폐통합을 통한 단일경제권을 형성함으로써 지역경제협력의 가장 진전된 형태를 보여주고 있는 바, 2004년 10개국의 새로운 회원국이 신규로 가입한 이후 EU는 더욱 심화된 형태의 역내 경제협력을 강화시키고 있다. 동북아 지역은 미국과 EU와 비교해서 지역협력의 수준이 상당히 낮은 단계에 머물러 있었으나, 2000년 이후 중-ASEAN간 FTA가 체결된 이후 한-ASEAN 및 일-ASEAN간의 협상이 빠르게 진행되고 있고, 한·중·일간의 FTA 논의도 현재는 침체되어 있으나 장기적으로는 더욱 활발해 질 것으로 보인다.

이러한 전 세계적인 지역주의 경제협력의 확산은 EU의 경제통합에 의해 촉발된 측면이 강하나, 부시 행정부의 출범이후 미국의 적극적으로 FTA 정책으로의 전환에 기인한 바 크다.¹⁵² 자유무역에 대한 강력

¹⁵² - 미국의 FTA 정책에 대해서는 다음을 참조. Richard E. Feinberg, "The Political Economy of United States' Free Trade Agreements," *World Economy*, Vol. 26 (July 2003); Jeffrey J. Schott, "Assessing US FTA Policy," Jeffrey J. Schott ed., *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* (Washington



한 지지를 표방하는 부시정부에서 로버트 쥘릭(Robert Zoellick) 미 무역대표부 대표는 지역적 및 양자적 수준에서의 무역자유화는 다자주의적 무역자유화와 상호 보완적 관계에 있다는 소위 ‘경쟁적 자유화’(competitive liberalization) 전략을 표방하면서 기존의 미국의 무역정책의 핵심기조였던 다자주의 고수 원칙을 수정하였다.¹⁵³ 2002년 무역촉진권한(trade promotion authority, TPA)으로 이름이 바뀐 신속무역협상권한을 의회로부터 승인받는데 성공하자, 2003년 이후 미국은 칠레, 싱가포르, 호주, 모로코 및 중미 6개국(코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과 및 도미니카 공화국)과의 중미자유무역협정(CAFTA) 등 5개의 개별적 FTA 협정을 체결했을 뿐만 아니라, 2006년 파나마, 안데스 지역 6개국, 남아프리카 관세동맹(SACU) 5개국, 태국, 오만, 아랍에미레이트 연합, 말레이시아 및 한국과의 FTA 협상을 진행하였다.

부시정부의 적극적 FTA 정책은 WTO체제 하의 다자주의를 통한 무역자유화 추구라는 미국의 전통적 통상정책으로부터의 중대한 변화를 의미한다. 미국은 다자주의적 무역자유화와 개별국가들과의 양자적 FTA를 동시에 추구함으로써 다른 국가들에 무역자유화로의 경쟁적 유인(incentives)과 압력을 제공하고, 또 한편으로는 이를 통해 WTO에서의 다자주의 협상의 진전을 자극하고자 의도하고 있는 것이다.

9·11 사태이후 미국 대외정책의 변화 또한 중요한 정책선회의 동기를 제공하였다. 2002년 9월 발표된 국가전략보고서(National Security Strategy)에도 명확히 나타나듯이, 미국은 자유무역을 단순한 경제적

D.C.: Institute for International Economics, 2004).

¹⁵³ - Robert Zoellick, “American Trade Leadership: What Is At Stake,” *Remarks Before The Institute for International Economics* (Washington D.C., 24 September 2001).

측면뿐만 아니라 테러 등 새로운 안보위협에 대두를 억제하는 중요한 안보적 효과가 있는 것으로 인식하고 있다. 즉, 자유무역의 확대는 절대적 빈곤에 허덕이는 국가들에 있어서 경제성장을 가능하게 하고 장기적으로 정치사회적 불안정을 감소시킴으로써 테러 등의 사회경제적 원인을 제거하는 효과가 있다는 것이다.

미국은 협상 상대국에 비해 압도적 우위의 경제적 영향력과 협상력을 통해 자국의 국내 이익집단의 이해관계를 보호/확대하기 위한 협상의 제의 선택 및 협상 상대국에 대해 자국에 비해 과도한 무역 및 투자장벽의 제거를 요구하는 경직적이고 불균형적 FTA 정책을 추구하고 있다. 이러한 경직적 협상태도와 아울러 미국의 FTA 정책은 무역정책 결정과정의 제도적 파편화에 따라 일관되고 체계적인 FTA 전략의 부재 및 소극적이고 방어적인 자세의 견지라는 특징을 보여주고 있다. 하지만, 그럼에도 불구하고 미국은 FTA를 협상 상대국과의 관계와 주어진 상황에 따라 매우 다양한 조합의 경제적·외교안보적·정치적 전략목표들을 추구하는 수단으로 활용하고 있다.¹⁵⁴

미국은 WTO의 DDA 다자협상에서와는 달리 양자 간 FTA 협상에서는 압도적 협상력의 우위를 통해 투자/서비스 등 자국에 유리한 분야에서의 자유화를 협상의제로 채택하도록 상대국에 압력을 행사해 왔다. 즉, 제조업 분야에서의 시장접근뿐만 아니라 농업을 비롯한 서비스, 투자자보호, 국내규제체제, 지식재산권, 전자상업 및 디지털복제와 같은 분야를 모두 포함하는 이른바 ‘포괄적 FTA’(comprehensive FTA)를 추구해 오고 있다. 미국은 또한 WTO 다자협상의 자유화 범위를 넘어

¹⁵⁴ - 이에 대한 보다 상세한 논의는 다음을 참조. 최원기, “한미 FTA의 지정학적 기대효과: 동아시아 경제협력에 대한 함의를 중심으로,” 『변환기 국제정세와 한국외교』 (서울: 외교안보연구원, 2007.04), pp. 521~29.



서는 이른바 ‘WTO-Plus’ 자유화를 추구함으로써 양자간 FTA를 자국이 관심을 가지고 있는 새로운 통상관련 의제를 제기하는 발판으로 삼아 왔다. 하지만 반덤핑관련제도의 개선 및 농업보조금 축소와 같은 미국 국내의 이익집단의 이해관계가 침예하게 걸려 있고 국내정치적으로 민감한 분야는 양자 FTA 협상에서 적극적으로 논의하려고 하지 않는 이중적 태도를 보여 왔다. 이와 아울러 미국은 노동자 권리 및 환경보호 규정과 같은 자국의 국내사회적 의제를 FTA 협상에 포함시켜 왔다. 클린턴 정부의 경우 NAFTA 협상시 멕시코로 하여금 노동 및 환경에 관한 부속협정을 받아들일도록 압력을 행사한 바 있으며, 미국 민주당은 2002년 무역촉진권한에 미국 무역대표부의 FTA 협상 상대국의 노동 및 환경기준에 대한 검토 조항을 의무화하였다. 실제로 미국이 체결한 양자간 FTA의 주요한 특징 중의 하나는 미국과 FTA 상대국간 자유화의 내용과 정도가 불균형적이라는 것이다. 이는 물론 미국의 투자 및 무역장벽이 국제적 기준에서 볼 때 이미 매우 낮은 수준에 있다는 점도 주요한 원인이기는 하지만, 압도적으로 협상력의 우위를 바탕으로 미국이 협상 상대국들에 대해 훨씬 더 많은 양허를 요구하고 관철시킴으로써 상대국들이 무역장벽 및 투자제한 조치들을 훨씬 더 많이 완화할 수밖에 없었기 때문이다. 이러한 미국의 적극적인 FTA 정책은 지역주의의 세계적 확산(globalization of regionalism)의 주요한 동력으로 작용하고 있다.

(4) 에너지 자원의 안보이슈화

탈냉전 이후 국제정치경제의 변화 중 가장 주목할 만한 변화는 에너지 자원의 안보이슈화의 대두라고 할 수 있다. 에너지 시장의 불안정성이 심화되고 있는 가운데, 자원보유국들의 자원 무기화 경향이 두드러

지고 있으며, 에너지원 확보 경쟁의 확대로 인해 세계 에너지 질서의 변화가 일어나고 있다.¹⁵⁵ 이러한 에너지 자원의 안보이슈화 경향은 G-8 국가들이 2006년 정상회담에서 에너지 안보를 주요의제로 설정하여 에너지 안보 위협에 대한 효율적 대처와 에너지 문제와 관련한 합의 이행을 위하여 “상트페테르부르크 행동계획”을 채택한데서도 잘 나타난다.

세계 에너지시장은 특히 2000년대 이후 고유가, 산유국의 정정불안, 중국 및 인도 등을 비롯한 신흥개도국의 급속한 경제성장에 따른 폭발적인 수요급증 및 환경규제의 강화 등으로 불안정성이 심화되는 추세에 있다. 특히, 러시아, 베네수엘라 등의 자원보유국들은 에너지자원을 대외정책의 목표를 추구하기 위한 수단으로 활용함으로써 국제사회에서의 위상 및 영향력 강화를 모색하고 있다. 이러한 에너지 수요의 급증과 공급체계의 불안정성으로 인해 에너지 자원 확보를 위한 경쟁이 범세계적으로 확산되어 자원확보를 둘러싼 분쟁영역이 기존의 중동지역에서 카스피해, 동시베리아, 동지나해, 및 아프리카 등으로 확대되고 있다.

특히, 중국은 연평균 10%의 급속한 경제성장에 필요한 에너지 자원 확보를 외교정책의 최우선 순위로 설정하고, 미국 주도의 국제석유시장에 대한 의존도를 낮추기 위해 독자적인 에너지원 확보에 주력하고 있다. 이를 위해 중국은 러시아, 중앙아시아, 아프리카 및 남미지역 국가들과의 전략적 에너지 협력을 강력히 추진하고 있는 실정이다. 특히, 수단, 앙골라 등의 아프리카 국가들에 대한 대규모 경제원조 및 부채탕감 등을 통해 석유자원을 확보하고, 베네수엘라와 같은 반미국국가들과의 자원 정상외교를 강화하면서 포괄적인 경제협력 관계의 형성을 통

¹⁵⁵ - International Energy Agency, *World Energy Outlook 2006* (Paris: International Energy Agency, 2006).



한 석유자원확보에 총력을 기울이고 있다. 중국의 3대 국영석유회사(CNPC, CNOOC, SINOPEC)들은 미국 석유 메이저들이 진출하지 않은 지역을 중심으로 해외 유전개발 및 해외 석유회사의 지분에 대한 공세적인 매입·인수를 무차별적으로 추진하여, 2006년까지 약 17개국 30여건의 해외유전을 매입하고 연간 2,500만 톤의 석유를 도입하고 있는 실정이다.¹⁵⁶

한·중·일 3국은 세계인구 25%, 총 GDP의 18%를 차지하며, 거대 에너지 소비국이나 수급구조는 매우 취약한 상태이다. 한·중·일 3국은 세계 석유소비량의 17.4%를 차지하고 있으나, 생산량 5%에 불과하고, 매장량의 비중은 2%에 그치고 있다. 특히, 동북아 3국은 낮은 에너지 자급율과 폭발적인 수요증가로 수급 불균형 심화되고 있는 추세에 있다. 2010년까지 중국의 에너지 수요증가율은 4.7%로 예상되고 있어 세계 평균증가율(2.3%)을 훨씬 상회하고 있다. 특히, 중국은 동북아 석유 소비증가량의 64%, 전세계 석유수요 증가분의 31.6%를 차지하는 등 역내 수급 불균형을 야기하면서 세계 에너지 시장의 주요 교란요인으로 작용하고 있다. 한·중·일 3국의 대중동 석유의존도는 2005년 현재, 일본이 89%, 중국이 64.8%, 한국이 81.8%로 매우 높고, 중·일간 동지나 해, 동시베리아 지역에서 자원경쟁이 고착화 되고 있으며, 이는 수급불균형 심화와 함께 지역불안 요인으로 작용하고 있다. 또한, EU나·미주 지역과 달리 위기시 효과적인 대응을 위한 협력체제 부재로 위기시 에너지 안보의 취약성 극복에 한계를 안고 있는 실정이다.

¹⁵⁶ - 외교통상부, “세계 주요국의 에너지자원 정책 및 추진전략,” (2006.11), pp. 3~4.



나. 동북아 지역의 정치경제 발전 추세

(1) 역내 시장의 기능적 통합의 진전

동아시아¹⁵⁷ 경제통합은 무역과 투자의 면에서 제도적 협력의 수준은 낮은 상황에서 시장의 기능적 통합이 점차적으로 증가되어 가는 모습을 보여주고 있다. 즉, 유럽의 경제통합이나 북미의 자유무역지대 형성과정에서 나타난 제도적 협력이 상대적으로 낮은 ‘지역주의 없는 지역화’(regionalization without regionalism)의 특징을 보여주고 있다.¹⁵⁸

동아시아 지역(ASEAN+3)의 무역의존도 1995년 27%에서 2004년 46%로 증가하였다. 경제규모에 비해 무역의존도가 낮은 일본을 제외한다면, 동아시아 지역의 무역의존도는 85%로 세계평균인 44%를 훨씬 상회한다. 동아시아 경제의 지역화, 즉 시장의 기능적 통합은 크게 두 가지 특징을 보여주고 있다.¹⁵⁹ 첫 번째 특징은 생산네트워크(production networks)¹⁶⁰의 지역화가 그것이다. 생산네트워크를 중심으로 볼 때, 동아시아는 지역내 국가들 간의 분업구조가 매우 고도화되어 있어서 자본재와 부품 등의 지역내 교역수준(intra-regional trade level)이 매우 높다. 동아시아의 분업구조는 전통적으로 산업

¹⁵⁷ - 이 글에서 동북아(Northeast Asia)는 한국, 중국, 일본의 삼국뿐 만 아니라 대만, 홍콩, 북한, 몽골, 러시아, 그리고 아세안 10개국도 포함하는 넓은 의미로 사용한다. 동아시아(East Asia)의 경우 아세안+3(한·중·일)를 지칭하는 것으로 사용한다.

¹⁵⁸ - 지역화(regionalization)은 시장에서의 “경제교류의 지역적 집중현상”을 의미하는 지역내의 시장의 기능적 경제통합을 의미한다. 이에 반해 지역주의(regionalism)은 “경제정책의 협조나 조정을 기본내용으로 하는 정치적 과정”을 의미한다. 최영중, 『동북아 지역통합과 한국의 선택』 (서울: 아연출판부, 2003), p. 21.

¹⁵⁹ - 최원기, “한미 FTA의 지정학적 기대효과: 동아시아 경제협력에 대한 함의를 중심으로,” pp. 533-34.

¹⁶⁰ - 생산네트워크란 “한 국가 경계를 넘어서 기업 간 또는 기업 내 협력을 통해 공동으로 연구, 개발, 상품개발 및 디자인, 구매, 제조, 유통, 판매 및 서비스 제공을 추구하는 조직”으로 정의된다. 김세원 외, 『동북아 자유무역지역의 성공조건: 제도적 접근』 (서울: 대외경제정책연구원, 2006), p. 72.

간 특화(inter-industry specialization)를 통해 일본을 중심으로 한 수직적 분업구조를 이루었다.¹⁶¹ 그러던 것이 한국, 홍콩, 싱가포르, 대만 등의 신흥공업국들이 빠르게 성장하면서 1980년대부터는 산업내 특화(intra-industry specialization)의 형태로 변화하였다. 1990년대 들어서는 중국 및 동남아국가들의 경제성장과 더불어 동일제품이나 그 부품의 제품내 특화(intra-product specialization)를 기반으로 하는 분업구조로 변화하였다.¹⁶²

특히, 1990년대 이래 급속한 성장을 구가하고 있는 중국은 동아시아 역내의 생산네트워크의 핵심으로 떠오르고 있다. 중국 중심의 생산네트워크는 막대한 규모로 유입된 외자기업들이 중간재 및 반제품을 역내 국가들로부터 수입하여 가공조립과정을 거쳐 중국 내수시장 및 역외지역으로 수출하는 형태를 띠고 있다. 2002년의 경우 한국, 대만 및 일본 등으로부터 수입한 부품 및 소재의 비중이 이들 국가들로부터의 총수입에서 60%를 상회하고 있다는 점은 이를 잘 보여준다.

두 번째 특징은 완제품의 높은 지역 간 교역(inter-regional trade)수준이 그것인데, 판매네트워크(sales network)를 중심으로 볼 때, 동아시아 지역에서 생산된 완제품의 상당한 비율이 북미나 유럽시장으로 수출된다는 점에서 동북아 국가들은 매우 높은 지역 간 교역에 의존하고 있다. 이는 동아시아 국가들의 높은 무역흑자 기록으로 나타나는데, 2004년 동아시아 10개국의 무역흑자는 2,740억 달러로 동북아 3국이 2,023억 달러, 후발아세안 4국을 제외한 선발 아세안 6개국이 754억 달

¹⁶¹- Walter Hatch and Kozo Yamamura, *Asia in Japan's Embrace: Building a Regional Production Alliance* (New York: Cambridge University Press, 1996).

¹⁶²- 임만석, “동북아 경제통합과 중국, 일본,” 『국제지역연구』 제9권 1호 (2005년 4월), pp. 261~262.



리의 흑자를 기록하고 있다.

특히, 1990년대 들어 중국의 대미수출 증가율은 연평균 20%대를 상회함으로써 폭발적으로 증가해왔는데, 중국의 미국시장 점유율이 증가함에 따라, 상대적으로 다른 동아시아 국가들의 대미시장 점유율은 하락하고 있는 실정이다. 흥미로운 점은, 이와 같은 변화에도 불구하고 동아시아 국가들이 미국의 총수입에서 차지하는 비중은 45% 내외에서 유지되고 있다는 점이다. 이는 표면적으로는 중국의 대미수출확대가 다른 동아시아 국가들의 대미수출을 잠식하고 있다는 것을 의미한다. 중국의 대미무역흑자가 2000년도의 838억달러에서 2006년 2,325달러로 증가한 것이 이를 잘 보여준다. 하지만, 동아시아 경제의 분업구조가 중국을 생산네트워크의 중심으로 하면서 고도화되고 있다는 점을 고려하면, 중국의 대미수출 증가는 기실, 미국 및 EU 기업들과 아울러 중국에 진출한 많은 동아시아 국가의 기업들-주로 일본, 한국, 대만-의 중국 우회를 통한 대미수출의 확대를 반영하고 있다. 즉, 동아시아의 생산네트워크화를 통한 분업구조의 고도화는 미국을 중심으로 하는 역외수출 시장에 대한 동아시아 경제전체의 의존도의 심화와 동시에 진행되고 있는 것이다.

(2) 역내 양자 FTA의 급속한 확산

2000년대에 급속히 전개되고 있는 동아시아 지역의 FTA는 양자 간 FTA 확산의 도미노 현상, 중국과 일본이 FTA 경쟁 심화, 배타적 성격의 양자 FTA의 확산 및 무역자유화의 제도적 규율 취약 등의 특징을 나타내고 있다.¹⁶³

¹⁶³ - 최원기, “한미 FTA의 지정학적 기대효과: 동아시아 경제협력에 대한 함의를 중심으로,” pp. 534~537.



첫째, 2001년 중국의 중아세안 FTA 체결의사를 발표 이후 동아시아에서는 FTA의 도미노 현상(domino effect)이 가속적으로 진행되고 있다. 동아시아 FTA 확산의 주요 동력은 중국과 일본의 아세안 및 한국을 둘러싼 FTA 경쟁이 가속화 되는 속에서 한국을 포함한 역내의 국가들이 이에 대해 대응적 차원에서 FTA를 추진하고 있다. 중국이 중·아세안 FTA를 추진하자, 일본은 대응적 성격의 FTA인 한·일 FTA 및 일·아세안 FTA를 추진하였으며, 한국 또한 일본과 유사한 접근을 시도하였다. 중국과 아세안의 FTA 체결추진은 동아시아에서 경쟁적 양자 FTA의 형성의 촉매제로 작용하였다.¹⁶⁴

둘째, 중국과 일본의 아세안 및 한국을 둘러싼 FTA 경쟁이 심화되고 있다. 중국은 전통적으로 일본의 영향력이 강한 아세안국가들과 공세적이고 적극적으로 FTA를 추진하면서 FTA를 동아시아 지역협력의 주도권을 확보하기 위한 수단으로 활용해 오고 있다. 일본보다 아세안에 대한 영향력에서 뒤져있던 중국은 자국에 매우 불리한 농업부문의 선자유화조치(Early Harvest Program, EHP)와 같은 과감한 경제적 양보를 감수하면서까지 아세안과의 FTA 협상을 타결함으로써 일본에 앞서 ‘ASEAN+1’ 메카니즘을 주도하고 영향력을 강화하였다.¹⁶⁵

셋째, 동아시아에서의 FTA는 압도적으로 제3국에 대해 차별적 성격의 양자 간 FTA가 주류를 이루고 있다. 동아시아 지역은 EU, NAFTA, Mercosur와 같은 다수의 역내 국가들이 공동으로 참여하는 포괄적 지역무역협정(RTA)이 아니라 상호 경쟁적/배타적 성격의 양자 간 FTA가 확산 되면서 지역을 복수의 FTA권으로 분할하는 개별 FTA들이 복잡

¹⁶⁴ -윤영덕, “중국의 주변외교전략과 대아세안 정책,” 『한국과 국제정치』 제22권 3호, 2006년 (가을) 통권 54호, p. 25.

¹⁶⁵ -이장규 외, 『중국의 FTA 추진전략과 정책적 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2006.12).

하게 얽혀 가고 있는 FTA 구도 즉, 이른바 스파게티 보울(spaghetti bowl) 현상이 나타나고 있다. 동아시아에서 유일한 단일자유무역지대를 창설한 아세안 자유무역협정(AFTA)의 경우도 자세히 들여다보면 개별 회원국들로 하여금 특혜관세에서 제외되는 상당한 정도의 민감품목의 설정 및 이에 대한 개별적 관세양허기준을 허용하고 있기 때문에 역내 회원국 간의 양자 간의 시장접근도(pair-wise degree of market access)가 각각 다르다.¹⁶⁶

아세안 자유무역협정에 포함되어 있는 이러한 양자주의적 특혜무역 자유화의 방법은 한국, 중국, 일본과의 ‘ASEAN+1’ FTA에도 그대로 적용되며, CEPT의 상호성 조항 또한 그대로 적용되었다.¹⁶⁷ 따라서 중·아세안 FTA나 한·아세안 FTA의 경우 아세안이 하나의 단일 행위자로 중국 및 한국과의 FTA 협상을 진행하여 단일한 원산지 규정, 관세 인하 방식 및 관세철폐 계획을 적용하여 ‘ASEAN+1’ 형태의 단일한 FTA 협정을 체결하였음에도 불구하고, 실질적인 시장접근의 관점에서 보면 개별 아세안 회원국들이 중국, 일본 및 한국과 각각 10개의 양자 FTA를 협정을 체결한 것이나 다름이 없다는 주장도 제기되고 있다.¹⁶⁸

마지막으로, 한·중·일의 ASEAN+1 및 아세안 자유무역협정인

¹⁶⁶ - 무역연구소 FTA 연구팀, “중-아세안 FTA에서의 상호성(Reciprocity) 조항 검토,” 무역협회 무역연구소 (2005.8.29); Richard E. Baldwin, “Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism,” *Discussion Paper Series No. 5561*, (London, UK. March 2006). Center for Economic Policy Research, pp. 3~4.

¹⁶⁷ - 무역연구소 FTA 연구팀, “중-ASEAN FTA 상품양허 주요내용,” 무역협회 무역연구소 (2005.6.28); 무역연구소 FTA 연구팀, “한-ASEAN FTA 협상 중간 설명회,” 무역협회 무역연구소 (2005.12.22).

¹⁶⁸ - Dayaratna Banda, O. G. and Whalley, John, “Beyond Goods and Services: Competition Policy, Investment, Mutual Recognition, Movement of Persons, and Broader Cooperation Provisions of Recent FTAs involving ASEAN Countries,” *NBER Working Paper No. W11232* (March 2005).



AFTA를 비롯한 동아시아 FTA는 협정의 내용면에서 구체적 자유화 방법의 부재, 구속력 있는 규율 및 제도적 장치의 미비, 갖가지 예외조항의 설정 등의 제도적 취약성을 갖고 있다. 또한 동아시아의 FTA들은 무역자유화뿐만 아니라 경제협력분야 (예를 들어 에너지, IT, 인적자원 개발, 관광, 수송, 물류 등)을 FTA의 틀에 포함하고 있다는 면에서 포괄적인 성격을 띠고 있으나, 대부분의 경우 구체적이고 체계적 실행계획이 부재하여 실질적인 경제협력의 확대에 발전하기에는 현실적 추동력이 매우 미약한 수준이다.¹⁶⁹

(3) 지역협력의 제도화과정에서의 중·일간 갈등 노정

동아시아 지역협력은 1997년 이래 “아세안+3 정상회담(ASEAN Plus Three, APT)”을 중심으로 이루어져왔으나, 2005년 “동아시아 정상회의(East Asian Summit, EAS)”의 출범을 계기로 중국과 일본 간 동아시아 지역협력의 주도권 경쟁이 강화되는 양상을 보여주고 있다. 특히, EAS의 출범을 계기로 “ASEAN+3” 중심의 지역협력 체제를 구축하려는 중국과, “ASEAN+3” 회원국 이외에 호주, 뉴질랜드, 인도를 포함한 소위, “ASEAN+6” 중심의 지역협력 체제를 주장하고 있는 일본의 대립이 격화되고 있다. EAS의 출범과정은 동아시아 지역협력의 주도권을 놓고 치열한 경쟁을 벌이고 있는 중국과 일본의 경쟁을 여실히 보여주고 있다.

동아시아 지역협력은 1997년 외환위기 이후 고조된 동아시아 각국의 위기감 및 역내 경제위기에 대한 공동대처의 필요성에 대한 공감을 배경으로 시작된 “아세안+3” 정상회담을 중심으로 발전해왔다. 1998년

¹⁶⁹ - 김세원 외, 『동아시아 자유무역지역의 성공조건: 제도적 접근』 (서울: 대외경제정책연구원, 2006.12).

하노이에서 개최된 제2차 아세안+3 정상회담을 계기로 무역, 재정, 환경 등 8개 분야에서의 지역협력 방안이 본격적으로 모색되어 왔으며, 이후 APT 정상회의는 매년 정례적으로 개최되고 있다.¹⁷⁰

하지만, 아세안+3 정상회의는 아세안 국가들 간 정상회의에 동북아 3국이 초대되는 형식으로 참여하고 있기 때문에, 지역협력의 의제설정과 추진에서 아세안이 주도권을 행사하여 왔고, 이에 따라 동북아 3국이 강한 소속감과 지도력을 발휘하기 어려운 구조를 가지고 있다. 이에 따라, 한·중일 3국은 아세안 국가들과 동등한 자격으로 참여할 수 있는 새로운 형태의 동아시아 정상회의의 필요성을 제기하였다.¹⁷¹ 하지만, 애초에 동아시아 협력의 중장기 과제로 제기되었던, 모든 동아시아 국가가 동등한 자격으로 참여하는 새로운 형태의 지역협력체로서의 “동아시아 정상회의(East Asian Summit, EAS)”가 2005년 초기에 출범하게 되었다.

EAS의 조기출범은 동아시아 지역협력의 주도권을 확보하려는 중국의 외교적 노력의 결과로 이루어졌다. 중국은 미국이 참여하고 있지 않은 동아시아 국가들간의 협력체제인 “ASEAN+3”를 동아시아에서 자신의 영향력을 확대할 수 있는 가장 이상적인 지역협력의 도구로 간주해왔기 때문에, EAS의 조기개최를 통해 아세안 주도의 APT의 구조적 한계를 넘어설 수 있는 자국중심의 동아시아 지역협력 체제를 구축하고자 모색하였다.¹⁷²

170 - 권을 외, 『ASEAN+3 협력체제의 성과와 정책과제』 (서울: 대외경제정책연구원, 2005.12).

171 - 2001년 제5차 APT 정상회의에서 채택된 “동아시아 비전그룹 보고서(EAVG)”는 동아시아 지역협력의 궁극적 목표로서 동아시아 공동체를 제시하고 기존의 APT 정상회의 체제를 동아시아 정상회의 체제로 전환할 것을 제안하였다.

172 - 배궁찬, “동아시아 공동체 논쟁과 향후 전망: ASEAN+3와 EAS의 관계설정 문제를 중심으로,” 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2006.12), p. 10.



말레이시아와 연합한 중국의 EAS의 조기 개최 주장에 대해, 일본은 중국의 영향력확대에 우려감을 갖고 있는 다른 아세안 국가들과 합세하여 일정한 조건을 충족하는 역외국들의 참여 확대를 주장, 관철시킴으로써 호주, 뉴질랜드, 인도 등의 역외국들이 2005년 EAS의 신규회원국으로 가입하게 되었다. 애초에 중국과 말레이시아의 EAS 조차개최에 유보적 태도를 취하던 일본과 다른 아세안 국가들이 역외국가들의 EAS 참여를 주장한 것은, 회원국 확대를 통해 중국이 EAS 추진을 통해 동아시아 지역협력을 주도할 가능성을 차단하고, 동아시아 지역에서 급속히 확대되고 있는 중국의 영향력을 견제하기 위한 것이었다.

이에 따라, EAS의 회원국 확대문제를 둘러싼 갈등은 일단 봉합되었으나, 지역협력의 장기목표로서의 동아시아 공동체의 지역적 정체성 확보는 논란의 대상으로 남게 되었고, 향후 추가적인 회원국 확대의 가능성을 열어 놓게 됨에 따라, 이를 둘러싼 중국과 일본간 갈등의 불씨는 여전히 존재하게 되었다. 특히, 일본이 단순한 시장개방을 넘어서는 포괄적 경제협력을 목표로 하는 경제연대협정(Economic Partnership Agreement, EPA)을 기본틀로 하는 “동아시아 EAP 구상”을 지역협력의 주요전략으로 제시함으로써, ASEAN+3 중심의 지역협력 전략을 추진하고 있는 중국과 갈등할 가능성이 커지고 있다.¹⁷³

¹⁷³ - 일본의 EPA 구상에 대해서는 다음을 참조. 박재욱, “일본의 동아시아 경제공동체 추진 전략과 시사점,” 『국제문제연구』, 2006. 겨울; 김기석, “일본의 동아시아 지역주의 전략: ASEAN+3, EAS 그리고 동아시아 공동체,” 『국가전략』 제13권 1호 (2007).

다. 연계추진의 동북아적 환경

(1) 동북아 지역협력의 환경 변수 및 평가

동북아 지역협력과 남북한 협력을 연계하기 위한 추진전략의 정책적 환경(policy environment)을 분석하기 위해서는 우선은 위에서 논술한 전세계적 차원 및 동북아 지역차원의 국제정치경제의 발전추세를 고려하여 동북아에서의 지역협력에 영향을 미치는 변수들을 식별하고, 이 변수들과 남북한 협력의 연계관계를 검토하는 것이 필요하다. 지역협력/통합에 영향을 미치는 주요 변수들을 이론적 시각에 따라 안보딜레마(현실주의), 경제적 수요(자유주의), 지역정체성(구성주의)의 세 가지의 카테고리로 나누어 검토해 보고자 한다.

(가) 안보딜레마

대부분의 국가들은 안보적 측면에서 적대관계 또는 잠재적 경쟁관계에 나라보다는 군사적 동맹관계나 협조관계에 있는 나라들과 훨씬 더 긴밀한 경제적 유대를 맺고 있다.¹⁷⁴ 유럽통합의 경험에서 익히 알 수 있듯이 지역협력이 진전되기 위해서는 역내 국가들간 안보불신의 해소가 필수적이다. 지역협력을 통해 발생하는 경제적 이익이 안보딜레마(security dilemma)에 처해 있는 잠재적 경쟁국들 사이에서 비대칭적으로 배분되는 경우, 상대적 이익(relative gain)의 문제가 발생할 수 있고,¹⁷⁵ 이에 따라 역내 국가들은 지역협력에 소극적일 수 있다. FTA

¹⁷⁴- Andrew G. Long, "Defense Pacts and International Trade," *Journal of Peace Research* 40(5), 2003, pp. 537~552.

¹⁷⁵- Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization* 42 (1988 August).

와 같은 경제협정의 체결에 있어서도 이러한 외교안보적 관계에 대한 고려는 중요한 결정요소이다.¹⁷⁶

통상협력에 대한 안보적 고려는 이른바 ‘무역의 안보적 외부효과’(security externalities of trade)에 기인한다고 볼 수 있다. 무역의 안보적 외부효과란 무역을 통한 경제력의 변화가 국가안보에 미치는 영향을 의미한다.¹⁷⁷ 특히, 무역을 통해 발생하는 경제적 후생이 군사 자원화되어 교역상대국의 정치군사적 능력이 향상될 가능성이 있기 때문에 경제관계의 안보적 효과에 대한 고려는 교역상대국과의 경제협력의 추진여부를 결정하는데 중요한 고려 요인이 된다. 따라서 적국보다는 동맹국과의 교역을 하는 경향이 강할 수밖에 없는데, 이는 동맹국과의 교역은 동맹국의 군사적 능력을 향상시켜 결국 동맹 전체의 안보자원의 확대를 가져오는 효과가 있기 때문이다.

동북아 협력과 남북협력의 연계추진에 영향을 미치는 주요 안보변수로는 북핵문제, 중일갈등 및 미국의 역할을 지적할 수 있다. 주지하는 바와 같이, 북한의 핵무기 개발과 이로 인해 야기된 안보적 갈등상황은 동북아 역내 안보딜레마의 가장 핵심적인 이슈이며 동북아 지역협력의 실질적 진전을 가로막고 있는 최대의 안보불안 요소라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 9·19 공동성명의 이행을 위한 초기조치에 대한 2007년 초의 2·13 합의는 북핵문제의 해결을 위한 중요한 전기라고 평가될 수 있다. 2·13 합의는 북한 비핵화를 3단계(폐쇄와 봉인-신고와 불능화-핵폐기)로 나누고 북한의 비핵화의 단계적 이행과 경제지원, 경

¹⁷⁶- Andrew G. Long and Brett Ashley Leeds, “Trading for Security: Military Alliances and Economic Agreements,” *Journal of Peace Research* 43 (4) (2006), pp. 433~451.

¹⁷⁷- Joanne S. Gowa, *Allies, Adversaries, and International Trade* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

제협력 및 관련국과의 관계정상화 조치를 ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 연계하고 있다. 2·13 합의는 불능화의 구체적 내용과 시점, 농축우라늄 프로그램(HEU), 플루토늄 등 핵물질의 신고 및 핵 폐기의 이행 및 시기 등에 대한 구체적 내용을 결여하고 있으나, 다자합의를 통한 북한 비핵화의 실행력 강화, 5개 실무그룹의 구성을 통한 북미수교와 평화체제 및 동북아 안보협력의 병행 추진, 북한 비핵화의 단계적 진전과정에 대한 구체화 및 이와 연계한 북한에 대한 정치경제적 보상조치를 명시하고 있다는 점에서 북핵 문제 해결을 위한 진일보한 실행계획을 제시하고 있다.

그동안 미국의 애국법 적용에 따라 동결되었던 방코델타아시아(BDA) 은행의 북한자금의 반환/송금 문제로 2·13 합의 이행을 상당기간 지체되었으나, 지난 6월 25일 마침내 북한 당국이 동결되었던 자금이 북한의 요구대로 북한계좌로 송금되었다고 공식 확인한 이후, 6자 회담 프로세스가 활발히 진행되고 있다. 폐쇄·봉인 단계의 이행 이후 북한이 불능화 및 핵폐기 조치의 이행과정을 최대한 장기화하여 시간별기 전략을 시도하거나 완전한 핵폐기를 거부하고 다시 핵전략을 추구할 가능성도 상존하고 있으나, 6자회담 프로세스가 원활히 진행되어 2·13 합의를 통해 형성된 북한 비핵화의 모멘텀이 유지·강화될 경우, 북한은 핵개발을 기반으로 한 체제유지 및 안전보장을 추구하기 보다는 북미수교 및 관계정상화와 이에 따른 정치경제적 지원 확보를 통한 정치적 생존을 선택하는 전략적 결단을 내릴 수 있다. 향후 2·13 합의에 명시된 북한 비핵화가 실질적 진전을 보이고, 미·북 및 일·북간 관계정상화, 한반도 평화체제 및 동북아 평화안보체제의 구축과정이 병행적으로 추진되는 경우, 거의 ‘불능화’ 상태에 처해 있는 북한경제의 재건 및 개혁·개방을 통한 북한경제의 시장경제체제로의 전환을 위한 대북 경제지원 문제가

I
II
III
IV
V

현안으로 가시화될 것이며, 이는 동북아 국가간의 지역협력의 중요한 촉매가 될 뿐만 아니라, 이를 통한 지역정세의 안정화에도 매우 중요한 요소가 될 것이다.

이러한 관점에서 보면 지난 제 6차 6자회담 2단계 회의(2007년 9월 27일~30일)에서 합의된 “9·19 공동성명 이행을 위한 제 2단계 행동계획”은 남북협력의 진전에 매우 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 보인다. 2단계 행동계획에 따라 북한은 올해 말까지 모든 핵프로그램을 완전하고 정확하게 신고하고, 또 3개의 영변 핵시설의 불능화를 완료하게 되어 있으며, 6자회담 참가국, 특히 미국과 일본은 실무그룹회의를 통해서 관계정상화 논의를 개시하기로 되어있다. 2단계 행동계획의 합의에 대해 미국 부시행정부는 이례적으로 환영성명을 발표하였다. 고든 존드롬 미 백악관 국가안보위원회(NSC) 대변인은 “부시 대통령은 올해 말까지 북한 핵시설 불능화를 완료하고 핵프로그램 이행 선언을 명시한 공동문건 채택을 환영한다”고 말하고, “비핵화 2단계 로드맵을 담은 6자회담 합의문은 검증 가능한 비핵화 목표를 달성하기 위한 중대한 진전”이라고 평가했다. 또한, 미국 정부는 북한에 대한 테러지원국 지정 해제를 위한 미 의회와의 협의를 10월 4일 시작할 것이라고 크리스토퍼 힐 국무부 동아태 차관보가 밝혔다.¹⁷⁸

또한, 동북아 지역협력이 실질적인 진전을 성취하기 위해서는 역내 참여국들이 지역협력의 경제적 결과가 자국에게 안보적으로 불리한 결과를 야기하지 않을 것이라는 확신을 가지는 것이 중요하다. 즉, 지역협력의 결과가 어느 특정 국가에게 훨씬 더 유리한 ‘상대적 이익’을 낳는 것이 아니라, 모든 참여국들에게 이익의 균형을 가져다 줄 수 있

¹⁷⁸ 『매일경제』, “부시, ‘6자합의문 채택 환영,’” (2007.10.04).

다는 인식을 갖도록 하는 것이 매우 중요하다. 앞서 지적한 바와 같이 EAS의 출범과정에서 노정된 중국과 일본 간의 갈등과 경쟁의 양상은 동북아 지역협력의 주요한 장애요인으로 작용하고 있다. 양국 모두 동북아 지역통합을 위해 필요한 공공재를 제공 할 수 있는 잠재적 리더십을 가지고 있으나, 지역통합의 주도권을 확보를 목표로 경쟁하고 있기 때문에 이러한 지도력을 발휘하기 어려운 실정이다. 일본의 경우 세계 제2위의 경제대국으로서 지역 경제협력을 주도할 수 있는 경제력을 가지고 있으나, 역사문제에 대한 주변국과의 상이한 인식으로 인해 주변국의 신뢰를 확보하지 못하고 있기 때문에 정치적 리더십을 발휘하기 어려운 입장이며, 중국의 경우는 급속한 경제발전을 바탕으로 경제적 영향력을 확대해 오고 있으나, 아직 시장경제로의 완전한 이행을 이루지 못하고 있고, 대내적으로도 거시경제의 안정적 관리라는 과제에 직면하고 있어 대외적인 리더십을 발휘할 수 있는 경제적 기반을 확보하지 못하고 있다.

독일과 프랑스가 과거의 대립과 갈등을 극복하고 상호 협력하여 공동의 지도력을 발휘한 것이 유럽통합 실질적인 기반이 되었다는 점에서도 잘 드러나듯이, 동북아 지역협력의 실질적 진전은 중국과 일본의 전략적 공감대의 형성을 통해서만 가능하다고 할 수 있다. 특히, 동북아 지역협력의 주도권을 두고 경쟁하고 있는 중국과 일본이 동북아 지역협력에 대한 매우 상이한 인식과 전략을 가지고 있음에 비추어 볼 때, 양국이 지역협력으로부터 대칭적 이익을 기대할 수 있다는 공동의 인식을 확보할 때만이 동북아 지역협력의 실질적 진전이 이루어 질 것이다.

이와 아울러, 동북아 지역의 안보질서에 지대한 영향을 미치고 있는 미국의 역할도 동북아 지역협력에 영향을 미치는 주요변수로 고려해야 한다. 미국은 한국 및 일본과의 양자동맹관계를 통해 동북아 지역에서

I
II
III
IV
V

의 역내패권을 두고 경쟁하고 있는 중국과 일본간 균형자 역할을 통해 역내안보질서의 안정성을 유지해 오고 있으며, 동북아 지역협력 또한 미국의 안보이익에 영향을 받지 않을 수 없는 현실이다. 미국이 전통적으로 자신이 참여하지 않는 동북아 국가들만의 지역협력 노력을 부정적으로 인식하고, 명시적으로 반대하거나 유보적 태도를 보여 왔다는 점을 볼 때, 동북아 협력이 진전되기 위해서는 미국의 반대를 최소화할 수 있거나, 미국의 지지를 유도할 수 있어야 한다.

(나) 경제적 수요

자유주의 시각은 경제적 상호의존도가 증가되는 상황에서 초국적 자본이나 수출기업과 같은 국내이익집단의 지역협력에 대한 수요/요구가 정책적으로 수렴될 때, 지역협력의 제도화가 일어난다고 파악한다.¹⁷⁹ 이러한 관점에서 보면, 동북아 지역협력과 남북협력의 연계는 정부차원의 협의 및 노력뿐만 아니라, 각국내의 기업이나 시장행위자들의 경제적 이익과 기회를 확대하는 방향으로 진전될 때, 더욱 강력한 추진력을 확보할 수 있을 것이다.

자유주의 시각에서 볼때, 동북아 협력과 남북협력의 연계추진에 영향을 미치는 주요 변수로는 역내 경제통합의 정도, FTA 등 제도적 경제협력의 확산, 에너지안보와 환경문제 등 지역협력의 필요성을 제고시키는 이슈들의 대두 등을 지적할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 동아시아 역내 경제통합은 시장의 기능적 통합이라는 측면에서 상당히 진전되어 있다. 역내 무역의존도가 세계평균

¹⁷⁹ - Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization* (Autumn 1997); Robert Keohane, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

보다 훨씬 더 상회하고 있으며, 중국의 경제적 부상에 따라 중국을 중심으로 하는 지역 분업구조를 구성하는 역내 생산네트워크가 형성되고 있다. 또한, 이러한 동아시아 생산네트워크는 역내 소비시장뿐만 아니라 북미와 EU 등 역외시장에 대한 수출을 위주로 한 교역구조를 형성하고 있다. 이에 따라 동아시아 경제는 역외지역, 특히 미국시장에 대해 대규모 무역흑자를 시현하고 있는 바, 이는 한편으로는 동아시아 경제의 역외시장에 대한 의존도를 의미하는 동시에, 다른 한편으로는 FTA 형성을 통한 역내소비시장의 창출 필요성을 의미한다고 할 수 있다.¹⁸⁰ 이러한 관점에서 볼 때, 동아시아 역내 국가들간 심화되고 있는 시장의 기능적 통합은 동북아 지역협력의 촉진을 위한 물질적 기반을 제공하고 있다. 아울러, 동북아 삼국간의 생산네트워크의 지역화를 통한 분업구조의 고도화는 지금까지는 제도적 차원의 지역협력과는 일정정도 독립적으로 진행되어 왔지만, 점차적으로 확대되고 있는 지역내의 FTA의 확산 및 지역경제통합의 추세를 강화하는 역할을 하고 있다.

2000년대 이후 활발히 진행되는 역내 FTA, 특히, 한일 FTA 및 한중 FTA 논의는 역내 분업구조의 고도화에 따른 경제적 상호보완성의 증대로 그 경제적 수요가 점차적으로 증가하고 있다. 특히, 최근 타결된 한미 FTA는 동아시아의 역내에서의 FTA 도미노 효과를 야기할 가능성이 크다고 볼 수 있다. 한미 FTA는 양국간의 무역규모가 상대적으로 크고, 기존의 여타 동아시아 국가들의 FTA와 달리 포괄적이고 실질적인 FTA를 지향하고 있기 때문에 이로 인해 발생하는 무역전환효과는 이에 대응하는 무역조치가 없을 경우 미국과 한국 시장에서 경쟁관계에 있는 중국, 일본에 상당한 경제적 손실을 야기할 가능성이 크다. 따라서,

¹⁸⁰ - 김세원 외, 『동아시아 자유무역지역의 성공조건: 제도적 접근』 (서울: 대외경제정책연구원, 2006.12).

I
II
III
IV
V

중국과 일본은 한국과의 FTA에 좀 더 전향적인 자세를 취하게 될 가능성이 높다고 할 수 있으며, 한미 FTA 협상의 개시이후 중국의 한·중 FTA 추진이 가속화되고 있고, 중단되어 있던 한·일 FTA에 대한 일본의 협상재개에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다는 점이 이를 잘 보여준다.¹⁸¹

한미 FTA가 한·중 FTA 및 한·일 FTA와 같은 FTA 도미노 효과를 야기한다면 장기적으로 한·중·일 및 아세안을 모두 포함하는 동아시아 FTA를 촉진하는데 긍정적으로 작용할 것이다. 물론, 동아시아 역내의 FTA의 확산 그 자체가 경제통합을 자동적으로 가속화시킬 것이라고 보기는 어렵다. 경쟁적 FTA 블록의 확산은 시장통합적이기 보다는 시장분할적 결과를 낳을 수도 있기 때문이다. 하지만, 무역과 투자의 확대를 통해서 동아시아 경제가 미국시장과 긴밀히 연계되어 있고, 역내의 분업구조가 고도화 되고 있다는 점을 고려하면, 한·미 FTA를 매개로 한 역내 FTA의 확산은 이미 상당히 진척된 동아시아 경제의 시장을 통한 기능적 통합을 가속화시킬 가능성이 높다.

동아시아 역내국 모두를 포괄하는 동아시아 FTA 형성의 시나리오는 두 가지가 제시되고 있는데, 하나는, 한·중·일이 각기 ASEAN+1 FTA를 체결한 후 이를 통합하여 ASEAN+3를 모두 포괄하는 동아시아 FTA를 만드는 것이고, 다른 하나는 한·중·일이 먼저 동북아 FTA를 체결하고 난 후, ASEAN과의 협상을 통해 동아시아 FTA를 만드는 것이다. ASEAN은 동북아(한·중·일)에 비해 상대적으로 경제규모가 작고, 경제발전 정도가 낮으며, 아세안식의 FTA가 자유무역 확대를

¹⁸¹ - 예를 들어, 오시마 쇼타로 주한 일본대사는 한미 FTA 협상 개시 이후 지난 2년여 간 중단되어 있는 한·일 FTA 협상의 조속한 재개 필요성을 여러 차례 언급하였다. 이에 대해서는 『매일경제』 2006년 6월 20일자 관련 기사를 참조.

위한 제도적 규율이 미비하다는 점에서 ASEAN+1을 통해서 보다는 동북아 FTA의 형성을 통한 동아시아 FTA 추진이 상대적으로 더 바람직한 것으로 평가되고 있다. 중·일 FTA형성 가능성이 정치외교적 이유로 낮은 현실에 비추어 볼 때, 한·미 FTA가 한·중 FTA와 한·일 FTA를 추동하는 방향으로 작용한다면, 한국은 동북아 3국 간 FTA의 중심축으로서의 역할을 할 수 있을 가능성은 더 커질 것이다.

아울러, 에너지 자원 확보 경쟁의 심화 및 안보이슈화는 역설적으로 에너지 분야에서의 동북아 협력을 촉진하는 동력으로 작용하고 있다. 중국의 경제적 급부상에 따라 동북아 역내 경제적 상호의존도는 매우 증가하였으나, 중국의 에너지 수요의 폭발적 증가는 동북아 국가들간 에너지 확보 경쟁을 더욱 심화시키고 있으며, 낮은 에너지 자급율과 폭발적인 수요증가로 수급 불균형 심화되고 있는 추세이다. 에너지 확보 경쟁이 치열해지고 경제안보 문제로 대두되고 있음에 따라, 에너지 협력에 대한 수요가 매우 높아지고 있는 점은 이 분야에서의 지역협력의 긍정적 추동 요인으로 작용할 가능성이 높다.

동북아 지역국가들은 지리적 인접성 및 황사와 산성비같은 월경성 대기오염 및 공유해역의 해양오염 등의 환경문제의 발생으로 인해 공동 대처의 필요성이 어느때 보다도 커지고 있다. 즉, 황사와 산성비와 같은 대기오염문제의 피해가 해마다 증가하고 있다는 사실은 역설적으로 이들 분야에서의 동북아 국가들간 지역협력을 촉진시킬 수 있는 동력으로 작용할 수 있음을 의미한다. 1992년 리우회의 이후 한국과 일본이 중심이 되어 동북아 5~6개국이 참여하는 다자협력 및 양자협력의 형태로 동북아 지역내 환경협력 활동이 전개되어 오고 있으나 아직은 실질적인 성과를 이루어 내기는 미흡한 것이 현실이다. 동북아 환경협력은 아직 초기단계로서 환경협력에 임하는 역내국가 간의 상호이해가 다르고 구

I
II
III
IV
V

체적인 조직과 장기 비전을 제시하고 있지는 못하고 있으며, 최근 한·중·일 3국 환경장관회의 등 다자간 환경협력의 제도화·체계화를 위한 노력들이 점차 강화되고 있는 추세이다.

(다) 지역정체성(regional identity)

마지막으로 구성주의적 시각은 각 국가의 구성원들이 같은 지역에 속하고 있다는 공동체의식을 공유할 때, 즉 지역정체성이 역내 국가들 간에 공유될 때, 지역협력의 진전이 가능하다고 보고 있다.¹⁸² 즉, 역내 국가들간의 공동의 지역정체성이 확보될 경우, 국가이익에 대한 배타적이고 대립적인 접근보다는 공통의 지역정체성에 기반한 이익인식(perception of interests)이 싹트고, 이는 협력에 대한 새로운 인식의 전환을 가져오며, 결과적으로 규범에 입각한 국가 간의 협력을 제고한다는 것이다.¹⁸³

이러한 관점에서 보면, 역사적 갈등에 기인한 강한 민족주의적 감정의 잔존, 영토/영유권 분쟁 및 역사해석 문제 등에 따른 동북아 국가들 간의 공동체의식의 결여는 지역협력의 진전을 가로막는 중요한 구조적 요인으로 작용하고 있다.

특히, 동북아 3국, 즉, 한국, 중국, 일본은 모두 서구에 비해 상대적으로 폐쇄적이고 상호불신에 근거한 배타적인 민족주의가 아직도 강력한 정치적 영향력을 발휘하고 있는 국가들이다. 한·중·일 삼국은 근대

¹⁸² - Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane, and Stephen D. Krasner, eds., *Exploration and Contestation in the Study of World Politics: A Special Issue of International Organization* (MA: MIT Press, 1999).

¹⁸³ - Peter J. Katzenstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (NY: Columbia University Press, 1996).



초기의 제국주의적 침략, 식민지배 및 이에 대한 저항의 쓰러린 역사적 경험을 가지고 있으며, 이들 삼국은 아직도 근대적 의미의 민족국가(nation-state)의 건설을 완결하지 못하고 있는 상태에 있다. 한국과 중국은 여전히 북한 및 대만과의 통일을 이루지 못하고 있으며, 일본 또한 2차대전에서의 패전 이후 “보통국가화”의 목표를 이루지 못하고 있다. 이러한 ‘근대 프로젝트’의 미완성은 동북아 3국의 정치경제체제가 민족주의를 정치적 동원이데올로기로서 작동하도록 하는 조건을 강화시켜 왔으며, 역내국가들간의 대외관계에서 민족주의가 중요한 역할을 할 수 밖에 없는 환경을 제공하여 왔다.¹⁸⁴

중국의 경우 1978년 개혁개방 노선으로 전환한 이후 지배이데올로기로서의 사회주의의 정치적 효용이 상실되자, 이념적 공백을 메우기 위해 민족주의를 활용하고 있으며, 한국의 경우도 경제성장과 민주화 과정에서 ‘저항 민족주의’로 대표되는 반외세 자주에 대한 민족주의적 정서가 강하게 자리 잡고 있다. 또한 일본의 보수정치 엘리트 또한 1990년대 이후 장기간에 걸친 경기침체가 지속되면서 “보통국가화”를 위한 ‘강한 일본의 건설’이라는 민족주의적 정서를 활용하여 일본정치의 우경화를 주도하고 있다.¹⁸⁵

동북아 3국간 배타적 민족주의에 기반한 갈등은 역사인식에 대한 매우 상이한 태도 및 독도 및 조어도를 둘러싼 영유권 분쟁으로 인해 최근 더욱 격화되어 왔다. 특히, 역사인식을 둘러싼 3국 간의 갈등은 상호 신뢰구축과 지역협력을 저해하는 주요 장애요인으로 작용하고 있다. 한 일간에는 이미 오래전부터 일본의 “임나일본부설” 주장 및 이를 통해

¹⁸⁴ - Gilbert Rozman, *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

¹⁸⁵ - 배궁찬, “한·중·일 3국 협력의 전망과 과제,” 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2006 가을) pp. 173~174.



한국에 대한 일본의 식민지배를 정당화하려는 태도로 인해 양국학계의 논쟁을 통한 갈등을 겪어왔으며, 최근에 들어서는 일본 총리의 야스쿠니 신사참배 문제, 역사교과서의 왜곡 및 검증문제, 그리고 위안부 문제 등으로 양국정부와 시민단체 간의 갈등이 증폭되어 왔다.¹⁸⁶ 중국 또한 역사인식 문제, 특히 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사참배 문제와 관련하여 일본의 태도에 대해 강한 비판적 태도를 견지하고 있으며, 이에 따라 중일 양국간의 정치적 관계 또한 매우 냉랭한 상태가 지속되었다.

역사인식을 둘러싼 동북아 국가들 간의 갈등은 비단 한일 및 중·일 간에 국한되지 않는다. 최근 중국이 ‘동북공정’을 통한 한국의 고구려사를 중국사에 편입시키려는 움직임이 가시화됨에 따라, 2004년 양국 정부간의 합의로 일단 봉합되기는 했지만, 한·중 간에도 치열한 역사논쟁이 전개되어 왔다. 특히, 중국의 한국 고대사 왜곡은 매우 체계적이고 조직적으로 진행되어 왔으며, 그 왜곡의 내용과 수준도 매우 심각한 수준으로 알려져 있어, 한·중 간 역사인식을 둘러싼 갈등은 향후 중국의 내부상황 및 양국관계의 변화에 따라 언제든지 다시 재연될 소지를 안고 있다.

동북아 3국간의 독도 및 조어도를 둘러싼 영유권 갈등 또한 역내협력의 저해요인으로 작용하고 있다. 이들 섬들의 주변은 어장으로서의 가치뿐만 아니라, 천연가스와 같은 에너지 자원이 풍부하여 경제적 이익이 막대하여 배타적 경제수역(EEZ) 경계설정을 둘러싸고 첨예한 갈등을 야기하고 있다. 뿐만 아니라, 중국과 한국은 이 섬들이 경제적 측면에서 뿐만 아니라 과거 일본제국의 국권 침탈의 상징으로서의 성격을 가지고 있기 때문에 이에 대한 대항으로서의 배타적 민족주의 정서를 깊게 가

¹⁸⁶ - 역사논쟁 및 위안부 문제에 대한 최근 논의로는 다음을 참조. 조양현, “동아시아 역사논쟁과 미·일 관계,” 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2007.05).

지고 있다. 동북아 3국은 당장 현실적 이해관계가 있는 어업문제를 관리하기 위해 1997년 중국과 일본, 1998년 한국과 일본, 2000년 한국과 중국간 쌍무적 어업협정을 체결한 바 있다. 하지만, 배타적 경제수역의 경계획정을 둘러싼 영유권 분쟁은 정치경제적 실리뿐만 아니라, 각국의 국가적 체면과 자존심이 걸려 있는 사안이기 때문에, 가까운 시일내에 결코 정부간 협상이나 국제법의 적용을 통해 해결되기 어려운 성격을 가지고 있다.

지역정체성의 확립 및 공유는 단기간 내에 이루기 어려우며, 현실적으로 중요한 것은 정체성의 갈등이 지역협력의 장애물로 작용할 가능성을 최소화하는 것이다. 향후 동북아 3국 간의 지역협력이 진전되기 위해서는, 좀 더 장기적인 관점에서 영토분쟁 및 민족주의적 충돌을 안정적으로 관리할 수 있는 관리체제를 구축하고, 역사인식의 공유를 통한 지역정체성 확립의 기반을 조성해 나갈 방안을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다.

라. 남북협력 추진의 주요 국내환경 변수

지역적 수준이든 국제체제적 수준이든 국내정치의 범위를 벗어나는 국제적 이슈들이 국내정치 환경과 상호 연계되어 작동한다는 점은 국제정치이론의 상식에 속한다.¹⁸⁷ 핵심적 문제는 국제정치와 국내정치 간의 인과적 연결고리가 어떻게 작동하며 이를 어떠한 관점에서 파악할 것인가이다. 이와 관련해서는 대략 크게 두 가지 이론적 접근이 가능한

¹⁸⁷ - Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics," *International Organization* (Autumn 1978); Robert O. Keohane, and Helen V. Milner, eds., *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

데, 그 첫째는 국제체제상의 권력의 배분상태, 경제활동 및 부의 집중과 분산, 그리고 세계화와 같은 국제경제의 변화 등 국제정치경제적 변수 및 국제정치경제적 환경이 국내정치에 미치는 인과관계를 분석하는 것이다.¹⁸⁸ 두 번째 접근은 반대로, 국내정치적 환경 및 변수들이 국가의 국제정치적 행위, 즉 외교정책에 어떠한 인과적 영향을 미치는가에 초점을 맞추는 것이다. 이와 관련하여 다양한 국내정치적 변수들, 즉, 국가관료제, 사회세력의 정책적 영향력, 국가의 사회세력에 대한 강도와 정책적 자율성, 경제구조의 특징, 정치엘리트의 인식, 국내정치연합의 성격 등이 외교정책의 결정에 중요한 인과적 영향을 미치는 변수들로 지적되어 왔다.¹⁸⁹

남북경협은 1998년의 7·7선언과 후속조치로 마련된 그 해 10월의 “남북물자교류에 대한 기본 지침”을 계기로 시작되었으며, 그 동안 추진되어 온 남북경협 사업은 그 규모와 횟수에서 양적·질적으로 괄목할 만한 성장을 보여 왔다. 하지만, 남북경협 국제정치적 요인뿐만 아니라 남한과 북한의 다양한 국내정치경제적 변수들에 의해 영향을 받아왔다. 아래에서는 국제정치의 국내적 기원(domestic sources of international politics)에 관한 논의를 참고하여, 남북경협의 진전에 영향을 미치는 비우호적 및 우호적 국내환경 변수들을 검토하고자 한다.

(1) 비우호적 국내환경 요인

동북아협력과의 연계를 통한 남북경협의 추진에 비우호적인 국내적 요인은 첫째, 남북협력에 대한 국민적 합의의 부재, 둘째, 과거 남북협력의 정치적 이용의 경험에서 기인하는 불신, 그리고 셋째, 남북협력의

¹⁸⁸ - Gourevitch, *Ibid.*, pp. 882~900; Keohane, and Milner, *Ibid.*

¹⁸⁹ - Gourevitch, *Ibid.*, p. 901.



국내정치 변수화, 특히 남북관계의 이슈가 국내정치적 갈등구조와 연계되는 상황 등을 들 수 있다.¹⁹⁰

첫째, 남북간 교류와 협력에 대한 초당적인 국민적 지지와 합의의 부재는 남북협력이 일관되고 지속적으로 이루어지는데 중요한 국내정치적 장애요인으로 작용하고 있다. 한국전쟁의 동족상잔의 비극적 경험은 남한뿐만 아니라 북한에서 남북교류를 지지하는 정치세력 및 사회경제적 세력의 성장을 저해하여왔다. 특히, 남한에서는 1987년의 민주화 이후 남북간의 관계개선과 경제적 교류를 지지하는 진보세력의 정치적 자유가 증진되었음에도 불구하고 남북협력에 대한 국민적 지지와 합의가 형성되기에는 어려운 정치적 상황이 지속되었다. 김대중 정부의 등장 이후 추진된 대북포용정책인 ‘햇볕정책’과 남북관계의 개선에 대해 한국사회는 사회적 합의를 이루기보다는 이를 둘러싼 정치사회적 갈등이 오히려 심화되는 양상을 보이기도 하였다. 과도한 단순화의 위험이 있기는 하나 햇볕정책의 지지자와 반대세력은 지역적, 이념적, 연령적, 그리고 학력의 면에서 매우 대조적인 배경을 가진 사회계층에 기반하고 있다. 햇볕정책에 대해 찬성하는 측은 지역적으로 호남, 이념적으로 진보성향, 연령적으로는 젊은 세대, 그리고 학력으로는 고학력층이 주류를 이루었다. 반대하는 측은, 지역적으로는 영남, 이념적으로는 보수, 연령적으로는 나이든 세대, 학력으로는 저학력을 가진 사람들이 주를 이루었다.¹⁹¹

둘째, 과거 정부에서 남북한 관계를 국내정치적 목적을 위해 악용/활용했던 경험들로 인해 야당 및 정부에 비판적인 시민사회단체들은 정부

¹⁹⁰ - 김도중, “남북문제가 대선의 판세를 뒤바꾸지 않을 것,” 『민족화해』 통권 25호 (민족화해협력범국민협의회, 2007), pp. 24~27.

¹⁹¹ - 위의 글, p. 25.

의 남북협력 사업의 정치적 동기에 대해 불신하고 반발하여 왔다. 이에 따라 남북협력의 문제가 ‘남남갈등’의 주요한 정치적 원인을 제공하여 남북협력이 지속적으로 추진되는데 어려움을 야기하였다. 선거주기상 대통령 선거와 국회의의 총선거 등 주요 선거일정을 앞두고 보수집권세력은 남북간 군사적 긴장의 고조를 유도하거나, 유권자의 안보심리를 자극하여 선거에서의 정치적 지지지를 확대하려 도모한 경우가 많았다. 1987년 대통령선거 하루 전에 대한항공 폭파범 김현희가 서울로 압송되었으며, 1992년 대선직전에는 이선실 등의 남조선 로동당 간첩사건이 발표되었고, 1997년 대선에서는 집권여당이 북한과 접촉해서 이른바 북풍공작을 시도한 것 등이 그 대표적인 예이다.¹⁹²

이와 반대로, 선거를 앞두고 진보집권세력에 의해 추진된 남북협력의 사례들은 보수성향의 야당의 격렬한 반대에 직면하곤 하였다. 2000년 16대 총선에서 당시 여당은 결국은 아무런 효과를 거두지 못하긴 했지만, 남북정상회담 합의를 정치적으로 이용하려고 시도했던 것이 그 대표적인 예이다. 이와 같이 과거 권위주의 정권뿐만 아니라 민주화 이후에도 집권여당이 국내정치적 계산에 따라 남북관계를 전략적으로 이용하려고 시도했던 경험들은 그 동기의 순수성과 상관없이 남북관계 개선 노력에 대한 정치적 반대세력의 불신과 반발을 불러일으킴으로써 국민적 총의에 기초한 남북협력의 발전을 어렵게 만드는 요인으로 작용하여 왔다.

셋째, 남북관계의 이슈가 국내정치적 갈등구조와 연계되어 국내정치 이슈화됨으로써 사회적 균열요인으로 작용하는 경우 남북협력 추진의 어려움이 가중되었다. 우리사회에 존재하는 지역갈등, 세대갈등, 및 빈

¹⁹² - 김근식, “대선에서 후보들은 남북문제에 대한 철학을 분명히 제시해야 한다,” 『민족화해』 통권 25호 (민족화해협력범국민협의회, 2007), p. 29.

부갈등과 같은 국내정치적 갈등구조가 남북관계의 문제를 둘러싼 대립과 연계되는 경우, 남북관계의 문제는 국내정치적 갈등구조를 더욱더 악화시키는 요인으로 작용하여왔다. 남북문제를 둘러싼 사회적 갈등의 심화는 역으로 남북협력의 진전을 어렵게 만드는 정치적 대립구조를 강화시키는 악순환의 고리를 형성하는 경우가 많았다. 특히, 햇볕정책으로 대표되는 대북유화정책의 추진 및 2000년 남북정상회담이 개최된 이후 남북협력의 이슈는 더 이상 국내정치적 갈등구조와 분리되어 인식되기 보다는 진보/보수의 정치적 대립구도를 규정하는 중요한 국내정치적 기준으로 등장하게 되었다.

(2) 우호적 국내환경 요인

동북아협력과의 연계를 통한 남북경협을 추진에 우호적인 국내적 요인은 첫째, 한국경제의 새로운 성장 동력으로서의 남북경협의 경제적 가치에 대한 인식의 확대, 둘째, 지역협력에서의 남북협력의 지경학적 중요성에 대한 공감대의 확산, 그리고 셋째, 남북경협의 정치경제적 당위성에 대한 정치권의 이해확대 등을 들 수 있다. 물론 이러한 세 가지 요인들은 한국의 국내정치경제적 환경에서 이미 확고하게 확립되었다기 보기는 어려우나, 20여 년 전의 남북경협의 걸음마 단계와 비교하면 남북교류의 양적 및 질적 확대를 통한 경험적 학습과정(learning process)을 통해 점차적으로 강화되고 있으며, 향후의 남북협력의 확대/발전의 추동요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 남북경협을 통해 고임금과 인력난, 물류난 및 부지난을 겪고 있는 기업들은 생산비용의 절감 및 가격경쟁력을 높임으로써 한국경제의 새로운 활로 모색에 기여할 수 있다. 현재의 한국경제는 경제발전의 초기단계를 넘어서는 데는 성공했으나, 선진국으로 도약하기 위해서는

I
II
III
IV
V

많은 제약요인들을 극복해야 한다. 생산성 저하, 노동력 공급의 불균형 및 사회적 갈등의 심화 등으로 인해 한국기업들의 성장잠재력이 고갈되어 가고 있는 상황이며, 밖으로는 중국 및 동남아국가들의 후발국들과 미국, 일본 및 EU 등의 선진국들 사이에서 경쟁력이 상대적으로 약화되고 있다. 이러한 상황에서 남북경협이 지금까지의 ‘일방적인 시혜’의 성격이 강한 비거래성 대북지원을 넘어서서 본격적인 시장중심의 ‘거래와 투자’의 방향으로 발전한다면, 이는 한국경제의 새로운 발전을 위한 중요한 밑거름을 제공할 수 있다.

남북경협을 통해 남북간 경제적 교류와 협력이 증대한다면 북한은 한국의 새로운 내수시장으로서의 성격을 가지게 될 것이다. 남북한 관계가 경제공동체 형성의 추진을 통해 시장통합의 방향으로 발전한다면 남북한 인구를 통틀어 7천만의 소비자를 보유한 새로운 내수시장이 형성된다. 남북경협의 진전을 통해 궁극적으로 형성될 남북한 공동시장은 한국경제의 새로운 경제적 도약을 성취할 수 있는 신성장 동력을 제공할 수 있는 중요한 기반이 될 것이다. 북한시장이 열릴 경우 새롭게 발생하는 경제적 수요와 기회 — 예를 들면, 엄청난 건설수요 및 대북 투자 기회, 외국인 노동자를 대체할 대규모의 북한 노동력의 활용 및 남한의 유희노동력의 북한 진출, 남북한 철도 및 도로 연결을 통한 중국 및 유라시아 대륙과의 연결을 통한 물류네트워크의 형성 등 — 는 한국경제의 새로운 성장기반을 제공할 것이다.

요컨대, 남북협력은 비단 북한의 경제개혁과 개방을 촉진하고 북한경제의 회생을 지원하는데 그치지 않고, 민족경제의 균형적 발전과 남북경제공동체의 형성을 통해 남북한 모두에게 경제적 이익을 가져다주는 상생(win-win)의 협력사업으로서의 성격을 가진다고 볼 수 있다. 남북협력에 대한 이러한 인식의 국내적 확대는 남북경협을 단순한 정치적 ‘민

족공조'의 문제가 아니라 경제적이고 현실적인 관점에서 '경제적 이익'의 문제로 접근하게 함으로써 남북협력의 촉진요인으로 작용하고 있다.

둘째, 남북협력은 한국이 동북아 경제협력과정에서 주도적 역할을 하기 위한 중요한 지렛대를 제공하고 동북아 경제협력체의 형성에 촉매제 역할을 할 것이라는 공감대의 확산이다.

앞서 지적한 바와 같이 북한의 핵전략으로 인한 군사적 긴장의 고조는 동북아 지역협력을 저해하는 최대 안보불안 요인으로 작용하고 있다. 남북한 간의 교류와 협력은 지난 18년간 눈부시게 발전해 왔지만, 북핵문제로 야기된 한반도의 안보 불안의 고조는 남북협력의 진전을 가로막는 주요 요인이 되어왔다. 예를 들어 1992년 이후 북한이 NPT를 탈퇴하고 핵문제를 둘러싼 남북관계가 경색되지 남북경협 또한 소강상태를 벗어나지 못했다. 반대로, 남북간 및 북한과 미국과 일본 등 주변 주요국간의 안보적 긴장이 완화되는 경우 남북간 교류와 협력은 확대되는 추세를 보여 왔다. 즉, 북한을 둘러싼 안보딜레마가 완화될 때에 남북협력이 활성화되고, 북핵문제를 둘러싼 안보딜레마가 악화될 때에는 남북협력은 정체되는 사이클이 지난 18년간의 남북경협의 현주소라고 할 수 있다.¹⁹³ 이 점은 1994년 미북간 핵문제가 타결되고 “남북경협 활성화조치”가 이루어져 1995년 남북교역액이 48%라는 큰 폭의 증가세로 돌아섰었던 경험이나, 최근 북한의 비핵화를 위한 6자회담에서의 일련의 진전들이 그동안 정체되어 왔던 남북경협에 새로운 활기를 불어넣고 있는 데서도 명확히 드러나고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 북핵문제의 해결과 남북경협의 발전은 서로 떼려야 뗄 수 없는 불가분의 관계를 가지고 있다.

¹⁹³ - 김영윤, “남북경제교류협력 15년(1989~2004)의 평가와 전망,” 『북한경제의 변화와 국제협력』 (서울: 통일연구원, 2005.5), pp. 39~79.



북핵문제의 평화적 해결을 통해 북한의 변화가 추동되어, 남북협력의 안보적 장애요인이 제거 내지 약화된다면, 그동안 동북아 지역협력의 최대 장애요인이었던 북한은 역으로 동북아 지역협력의 새로운 장을 제공하는 지역협력의 촉매로서의 역할을 할 수 있다. 북핵문제의 해결을 전제로 한 남북협력의 진전은 동북아 지역협력에서의 한국의 지위와 역할에 영향을 미친다는 측면에서 지경학적(geo-economically)으로 중요한 변수로의 의미를 가진다. 한반도의 지경학적 위치-북으로는 대륙세력을, 남으로는 해양세력을 연결하는 축으로서의 전략적 요충지는 남북협력의 안정적 발전을 통해 한국이 동북아 지역협력에서 주도적 역할을 하는데 중요한 기반이다. 또한, 남북협력의 안정적 발전은 동북아 지역협력의 틀 속에서 보다 효율적으로 추진될 수 있다.

셋째, 지난 20여년의 남북교류와 협력의 경험을 통해 이제 한국의 정치권에서는 여야를 막론하고 남북경협을 정치적 이해관계에 따라 거부 내지 선택하여 활용할 수 있는 정치적 선택(political choice)의 문제라기보다는 그 폭과 깊이에 있어서는 편차가 여전히 존재하지만, 정권의 성향이나 기반과 상관없이 당연히 추진해야 할 정책(policy imperative)으로 바라보는 인식이 하나의 보편적 정치적 규범으로 자리 잡게 되었다. 현재의 한국정치구도에서 남북협력의 범위와 추진속도를 둘러싼 정치적 대립과 갈등은 존재하지만, 여야를 막론하고 어떠한 정당도 남북협력의 당위성과 필요성을 명시적으로 부정하는 정치세력은 존재하지 않는다. 이러한 남북협력에 대한 정치권의 규범적 인식의 변화는 과거와 달리 북핵문제 등의 안보불안 요인이 안정적으로 관리되는 정치적 조건이 마련되면, 제 정당의 이념적 차이에도 불구하고 남북협력의 실질적 진전을 가능하게 하는 우호적인 국내정치적 요인으로 작용할 공산이 크다.

2. 남북협력과 동북아협력 연계 추진전략

유럽통합의 발전과정을 살펴보면 경제협력과 안보협력이 상호간 선순환 구조를 만들어 가면서 통합이 진전되었다는 점을 알 수 있다. 이러한 지역협력 발전의 선순환 구조는 단순한 경제와 안보협력의 연계문제에 더해서 경제와 안보이슈가 혼합 및 연계된 분야가 지역협력을 선도하는 구조가 형성되었을 때 지역협력을 가속화시킬 수 있다. 따라서 본 연구에서는 남북협력과 동북아 지역협력 간의 연계를 추진함에 있어 경제 및 안보이슈가 연계된 분야를 선정해서 지역협력을 선도하는 역할을 설정하는 것이 이들간의 연계를 가속화하는 한 방안이 될 것이라는 점을 논하고자 한다. 또한 지역협력을 추구하는 각국의 지도자들은 국내정치 문제와 지역협력의 이슈들을 빈번하게 연계해서 각국의 이익과 자신들의 정치적 목적을 달성하는 사례가 있기 때문에 이러한 연계도 지역협력 발전의 한 동인이 된다는 점을 밝히고자 한다. 이러한 관점에서 남북협력과 동북아 지역협력 간의 연계 추진전략을 3가지 측면으로 나누어 제시하고자 한다. 이를 위해 먼저 남북협력과 동북아 지역협력의 연계가 현재 어떠한 양상으로 나타나고 있는지, 그 발전추세를 살펴볼 것이다.

가. 남북협력과 동북아협력의 연계 발전추세

동북아 지역협력의 발전추세가 남한과 북한 간 협력에 영향을 미치는 사례는 대다수 발견할 수 있으며, 역으로 남북한 간 협력이 동북아 지역협력에 영향을 미치는 사례도 존재한다. 사실상 남북한 분단상황은 동북아의 지역협력에 있어서 대표적 장애요인으로 꼽히고 있지만, 남북한 관계가 획기적으로 발전한다면 동북아의 지역협력이 가속화할 수 있는

가능성을 내포하고 있는 것도 사실이다. 이러한 측면에서 남북한 관계와 동북아 지역협력을 연계시켜 사고하는 것은 연구자의 차원에서뿐만 아니라 각국의 지도자들도 정책적 차원에서 항상 고민하는 사안이라 할 수 있다. 따라서 동북아 지역협력과 남북협력 간의 연계를 살펴보기 위해 경제적 측면과 안보적 측면에서 각각 이들 간의 연계가 어떻게 나타나는지 살펴볼 필요가 있다.

(1) 경제적 측면

1997년 동아시아 금융위기 이후 동아시아 국가들은 역내 일부 국가의 경제적 어려움이 자국의 경제에 상당한 영향을 미칠 수 있음을 깨닫게 되었다. 이를 계기로 동북아 지역에서는 한·중·일 3국을 중심으로 양자간 혹은 다자간 FTA 논의가 계속되고 있으며, 금융통화, 물류·운송, 에너지, 환경 등 비정치적 부문에서 경제협력에 대한 공감대를 빠르게 형성하고 있다. 특히 물류·운송과 에너지 부문은 각국의 경제성장의 기반이자 성장동력이라는 측면에서 사활적 국가이익과 관련되어 있기 때문에, 협력의 가능성이 높은 분야일 뿐만 아니라, 구체적인 논의들이 상당히 진행된 분야이기도 하다.

동북아 지역의 물류 및 수송분야의 인프라 구축은 ‘유라시아지역개발’이라는 새로운 물류환경 및 국제무역 구축을 위해서는 필요불가결한 과제이다. 이미 1992년 48차 ESCAP 총회에서 “아시아육상교통망발전 계획(ALTID)”에서 범아시아철도망(TAR) 계획이 의결되었으며, 그간 철의 실크로드 구축을 위해 다양한 철도노선 계획이 발표되기도 했다. 특히 한반도종단철도(TKR: Trans-Korean Railway) 노선이 계획대로 진행되어 시베리아횡단철도나 중국횡단철도와 연결된다면 동북아 지역의 물류비용 절감을 통해 생산성을 향상시킬 수 있을 것으로

기대되고 있다. 이에 러시아와 중국은 TKR이 자국의 철도노선과 연결되기를 희망하고 있으나, 남북한 간의 철도연결이 선행되지 않아 난관에 봉착해 있는 실정이다. 한편, 에너지 부문의 지역협력은 친디아(CHINDIA)의 경제성장으로 인해 공급부족에 대한 우려가 높아지면서, 역내외를 떠나 세계적으로 협력이 활발하게 진행되고 있다. 동북아 지역에서 에너지 수급문제는 상호경쟁적인 측면보다는 상호보완적인 측면이 강하기 때문에 역내 국가들의 적극적 협력 가능성이 크다. 천연가스의 최대 생산지인 러시아에서 대규모 공급이 가능할 뿐만 아니라, 한·중·일의 대규모 소비처가 근접하고 있어 동북아 지역협력의 효율성이 매우 높은 분야이다. 특히, 천연가스 파이프라인망 구축, 원유수입 및 비축사업, 에너지 수출입 및 유통분야, 에너지 인프라 확충 및 투자분야 등에 대해서는 각국에서 논의가 구체적으로 추진되고 있다.

이와 같은 분야에서 지역협력의 필요성이 더욱 높아져 가고 있음에도 불구하고, 논의가 지연되고 있는 것은, 남북관계의 불확실성으로 인해 그 해결의 단초를 찾기 어렵기 때문이다. 범아시아철도노선의 연결이나, 천연가스 파이프라인망 구축 모두 북한을 통과하지 않으면 사실상 연계의 의미가 없다. 북한지역이 지리적으로 개방되지 않고, 경제적으로 개발되지 않는다면, 동북아 차원의 에너지나 철도연계운송 등의 협력은 크게 제약을 받게 될 것이다. 따라서 동북아 지역의 경제협력이 성공적으로 추진되기 위해서는 북한의 개혁·개방은 물론 남북한 경제협력의 발전이 절실히 요구된다.

반대로 동북아 경제협력의 필요성이 높아지고 이에 대한 주변국들의 요구가 커질수록, 북한의 지역협력 및 남북경제협력에 대한 참여 요구 또한 증대될 수밖에 없다. 일례로 시베리아횡단철도(TSR: Trans-Siberian Railway)의 관리국인 러시아가 TSR-TKR 연결사업을 적극

I
II
III
IV
V

적으로 추진해 왔으나 남북관계의 고착화 및 불확실성으로 인해 사업이 답보상태에 머물게 되자, 러시아가 북한을 적극적으로 설득하였고, 이러한 러시아의 노력은 남북관계에 재가동에 영향을 미쳤다.¹⁹⁴ TKR 구상은 남북관계에 한정되어 있을 때는 정치, 군사문제에 간혀 사업의 진척이 답보상태에 머물러 있었으나, 북한과 오랜 동맹관계였던 러시아가 북한을 적극적으로 설득함으로써 남북한 간의 정치, 군사적 저해요인이 감소될 수 있었던 것이다. 이처럼 남북관계와 같이 양자간의 협력일 경우에는 갈등양상이 곧 협력의 중단으로 이어져 해결의 실마리를 좀처럼 찾기 어려우나, 다자관계에서는 참가국들의 협의에 의해 최소공통분모를 찾아 자국의 이익을 높이려는 노력을 피하게 된다. 즉 동북아 지역에서의 다자협력이 남북한 간 양자협력의 촉진요소가 되는 것이다.

남북간의 경제협력이 확대되고, 이를 통해서 남북이 공동번영을 추구해 나간다는 것은 분단으로 인한 지리적 단절을 극복할 수 있게 된다는 것을 의미한다. 하지만 남한의 적극적 경제협력 노력이 당장 북한에게 체제위협의 요인으로 생각된다면, 이러한 시도가 오히려 남북관계의 경색을 가져올 수 있다. 따라서 북한지역 개발에 남한이 단독으로 참여하기보다는 북한의 혈맹이 중국이나 소련이 공동으로 참여하는 방식을 택하는 것이 남북한 모두에게 협력사업의 불확실성을 제거할 수 있는 방법이 될 수 있다. 즉 북한 지역의 개발을 중국의 동북지역과 러시아의 연해주지역을 포함시켜 동북아 저개발 지역에 대한 개발협력을 동북아 지역국가의 공동과제로 추진한다면 북한 지역개발에 대한 북한 당국의 우려를 감소시킬 수 있을 것이다. 현재 진행되고 있는 UNDP의 두만강

¹⁹⁴ - 신범식, “교통의 국제정치: 시베리아횡단철도(TSR) 국제화와 동북아 협력을 위한 한국의 대응전략,” 『한국과 국제정치』 제19권 4호 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2003), pp. 273~301.

유역 개발 프로그램(TRADP)은 이러한 목적하에 추진되고 있으나, 북한의 개혁 및 사업참여 능력과 의지에 대한 불확실성에 의해 프로그램의 제3단계 계획(2001~2003)이 최종 확정되었음에도 불구하고 그 진전이 매우 더딘 상태이다. 향후 동북아 지역국가들이 협력을 강화하고, 중국과 러시아가 적극적인 추동력을 보인다면 TRADP사업은 강한 모멘텀을 받을 수 있을 것이다. 이러한 지역협력을 통한 북한의 개발은 북한경제의 개선 효과 외에도 북한과 주변국들 간의 상호의존을 높일 뿐 아니라, 장기적으로 남북한 통일비용의 감소를 가져온다는 점에서 주목할 필요가 있다.

(2) 안보적 측면

동북아의 안보 불안정성은 여러 가지 요인에 기인하지만, 북한 핵문제가 해결되지 않는 것이 가장 현저한 문제라 할 수 있다. 북한 핵문제의 해결과정을 살펴보면 동북아 지역협력과 남북한 관계의 발전이 어느 정도 연계되어 진행되어 왔는지를 알 수 있으며, 이러한 연계적 상황이 향후에도 지속될 수 있을 것이라는 점을 알 수 있다. 회고해 보면, 북한 핵문제가 두드러지게 나타난 1990년대 초반의 상황은 탈냉전의 추세 속에서 미국이 유일 초강대국으로써 전세계적 핵무기 비확산정책을 추진할 시점이었다는 점을 알 수 있다. 이 결과 미국이 적극적으로 개입하여 북한을 상대로 만들어 낸 제네바 기본합의는 북한 핵문제의 동결에 대해서 미국을 비롯한 관계국이 경수로라는 물질적 유인책을 제공함으로써 가능한 것이었다. 그 결과, 한국이 주로 비용을 분담하였지만 동북아 지역국가인 일본의 참여는 대북한 경수로 제공에 중요한 역할을 하였으며, 미국의 대북한 중유제공도 제네바 기본합의의 구도에서 중요한 위치를 차지하였다. 한편, 중국과 러시아는 대북한 경수로 제공의 분담

I
II
III
IV
V

에 참여하지 않았으며, 일정 부분 거리를 유지한 채 북한 핵문제 해결과정에서 제한된 역할을 수행하였던 것이다. 이러한 불완전한 형태의 북한 핵문제 해결책은 결국 동북아의 안보 불안을 해소하지 못하였고 2000년대 들어와 제2차 핵위기가 발생하게 된 한 원인이 되었다 할 수 있다.

이러한 1990년대 동북아의 안보 불안 상황은 남한이 북한과의 협력을 지속적 및 획기적으로 발전시키지 못하게 하는 중요한 요인으로 작용하였다. 예를 들면, 김영삼 정부시절의 남북한간 협력은 핵무기 해결과정의 부침과 맥을 같이 한 상황을 연출하였던 것이다.

2007년 현재 한반도는 물론 동북아는 북핵문제로 인해 안보위협에 처해 있다. 2002년 10월 7일 강석주 외무성 제1부상이 제임스 켈리 미국 특사에게 농축우라늄을 이용한 핵개발 프로그램의 존재를 시인 하면서 시작된 두 번째 북핵위기는 2006년 10월 9일 북한의 핵실험으로 인해 위기의 정점에 치달았다. 이후 2007년 제5차 6자회담에서 합의된 ‘2·13 합의’를 계기로 해결의 실마리를 찾는 듯했으나, 하지만 BDA 송금문제 등을 이유로 북한과 미국 모두 이러한 내용들을 행동에 옮기지 않았으며, 북한을 포함한 테러지원국 명단을 재차 발표되기도 했다. 이처럼 북핵문제가 해결의 실마리를 찾지 못했던 것은 문제의 열쇠를 쥐고 있는 미국과 북한의 입장이 그만큼 첨예하게 대립하고 있기 때문이다.

북핵문제에 대한 북한의 입장은 북한이 핵무기 포기 선언을 함과 동시에 미국측이 북한에 동시행동 원칙에 따라 안전보장을 해줄 것으로 요약된다. 만일 미국이 일괄타결안을 한꺼번에 받아들일 수 없다면 최소한 ‘첫 단계 행동조치’라도 합의할 것을 요구하고 있는데, 그 내용은 북한의 핵동결 조치에 대해 미국이 북한을 테러지원국 명단에서 해제할

것과 정치·경제·군사적 제재와 봉쇄 철회, 미국과 주변국의 에너지 지원 등을 포함하는 것이다. 이에 반해 미국의 입장은 북한의 핵 동결은 무의미하고 북한이 핵개발 프로그램을 완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 방식으로 폐기할 것을 촉구하고 있으며, 북한의 핵 폐기 이후에나 대북지원 및 보상이 가능하다는 입장이다. 물론 미국은 ‘2·13 합의’를 통해 북한이 궁극적인 포기를 목적으로 재처리 시설을 포함한 영변 핵시설을 폐쇄, 봉인하고 IAEA와의 합의에 따라 모든 필요한 감시 및 검증 활동을 수행하기 위해 IAEA 요원을 복귀토록 초청하고, 사용후 연료봉으로부터 추출된 플루토늄을 포함한 공동성명에 명기된 모든 핵 프로그램의 목록을 여타 참가국들과 협의한다면, 북미간 양자대화는 물론 테러지원국 및 대적성국 교역법 적용을 종료하고, 인도적 차원의 에너지지원을 하겠다고 선언했다.¹⁹⁵

이처럼 담보상태에 머물러 있던 북핵문제가 해결점을 찾게 된 것은 기본적으로 미국과 북한이 전향적인 태도를 보였기 때문이다. 미국은 BDA 문제는 불법적인 자금에 대한 규제이기 때문에 BDA 자금 동결을 해제할 수 없다는 기존의 입장에서 물러나 제3국을 통한 계좌이체를 승인했으며, 북한은 BDA 문제가 해결된 직후 영변원자로의 즉각적인 폐쇄를 선언하였다. 북한의 핵동결 선언 이후 제6차 6자회담 수석대표 회담에서 북한 핵프로그램 신고와 핵시설 불능화 및 상응조치에 대한 논의가 진행되었으며, 이후 개최된 제2차 6자회담 비핵화 실무그룹회의에서는 실무절차 수준의 논의들이 진행되어 영변 핵시설 동결은 해결의 가닥을 잡아가고 있는 것이 현재의 상황이다. 이처럼 동북아 지역의 안보현안인 북핵문제의 해결과정에서 북미 양국의 전향적 태도변화가 문

¹⁹⁵ - “9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치(전문),” 외교통상부 홈페이지 <<http://www.mofat.go.kr>> 참조.

I
II
III
IV
V

제해결의 큰 계기를 마련한 것은 사실이지만, 그러한 태도변화를 유도 하는데 6자회담이라는 다자협의체가 기여한 것 또한 간과할 수 없는 사실이다. 특히 북한이 7월 14일 영변 핵시설의 가동을 중단한 시점이 한국이 제공하는 중유 5만 톤 가운데 1차분인 6,200톤을 실은 배가 북한에 도착한 직후였다는 점은 남북협력과 동북아 지역협력의 안보적 측면에서 시사하는 바가 크다. 북핵문제를 해결하려는 한국 정부의 적극적인 노력과 남북협력이 동북아 안보협력에 미치는 긍정적인 영향력을 미칠 수 있음을 보여주는 단편적인 사례이기 때문이다.

한반도에서 궁극적으로 핵무기의 존재를 영원히 없앴다면 문제는 간단하지만, 앞서 살펴본 바와 같이 이러한 방법은 북한과 미국 중 어느 일방이 전향적 태도를 보이지 않는다면 그 해결의 시점이 요원하기만 하다. 따라서 위협의 수준을 낮추기 위해서 북한의 핵무기 사용가능성을 낮추는 노력이 필요하다. 정책결정과정에서 수세에 처한 정책결정자는 게임의 영역을 손실로 간주하고 현상유지(status quo)에서 손실을 연장하기보다는 현실타파를 통해 손실을 줄이려는 위험선호(risk-acceptant) 입장으로 전환하게 된다. 만일 대화중지, 위협, 협박 등의 강경정책이 지속된다면 북한 지도부의 상실감을 강화하여 선제공격의 유혹을 증가시키게 될 것이다. 이러한 상황에서 동북아 지역의 연대를 통해 필요한 억지태세를 유지하면서도 포용정책을 통해 대북 공격의 위협을 낮출 수 있는 ‘다자간 조건부 포용전략’을 추구한다면 북핵위협 의 정도를 낮출 수 있는 효과적 방법이 될 것이다.¹⁹⁶

또한 북한이 핵개발의 목적이 미국의 안보위협을 저지하기 위한 것이

¹⁹⁶ - 조건부 포용전략(대북 매과 포용전략에 대해서는 Victor D. Cha and David C. Kang, *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies* (New York: Columbia University Press, 2003)를 참조.

라고 주장하는 만큼 동북아 지역에 안보협력체나 안보레짐이 형성되고, 그 속에서 북한의 안전을 보장한다면 북한에게 핵개발을 중단할 것을 요구할 수 있는 명분이 생기는 만큼 북핵문제의 해결을 미국에 의존하기보다는 동북아 지역내 안보협력을 추구함으로써 그 해결방안을 모색할 수도 있다. 역으로 민간차원의 동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue) 외에 안보대화협력체가 존재하지 않는 동북아 지역에서 6자회담을 계기로 한반도평화체제 구상이나 동북아평화체제 구상이 제기되고 있는 만큼, 평화로운 북핵문제의 해결은 남북관계의 획기적인 개선은 물론 동북아에서 지역안보협력을 가속화시킬 수 있는 기제가 될 것이다. 즉, 이러한 상황을 분석해 보면, 제2차 핵위기를 해결해 나가는 과정은 동북아의 지역국가들이 모두 참여하는 상태에서 북한이 핵개발을 동결 및 해체하는 것을 전제로 대북한 경제 및 에너지 지원을 약속하는 형태로 발전된 것이다. 따라서 이러한 다자간 협력 성패여부가 북한 핵문제 해결에 결정적으로 영향을 미치게 될 것이다.

나. 남북협력과 동북아협력 연계의 기본구도

(1) 경제협력과 안보협력 간 연계

국제관계적 측면에서 경제협력과 안보협력 간의 연계 논의는 국가간 협력 또는 지역통합을 도모함에 있어 경제와 안보가 어떻게 상호작용하는가 하는 문제와 관련되어 있다. 이는 경제와 같은 비정치적 분야에서의 협력이 안보분야의 협력으로 발전할 것이라는 기능주의의 주장을 둘러싼 논란과, 지역 국가들의 경제적 상호의존성 심화가 지역 내 갈등을 감소시킴으로써 지역평화에 기여한다는 자유주의의 주장을 둘러싼 논

I

II

III

IV

V

쟁¹⁹⁷ 등으로 다양하게 논의되어 왔지만, 각각의 논의들은 여전히 평행선 위를 달리고 있다. 특히 주요 강대국이 밀집되어 있고, 역내 상호의존성이 증가하고 있음에도 불구하고 지역국가들 간의 갈등요인이 존속되어 있는 동북아의 상황을 감안해 보면, 경제협력과 안보협력 간의 연계와 관련된 다양한 논의들 중 어느 특정 논의가 타당하다고 판단하기 어렵다. 따라서 경제우선, 안보우선, 경제·안보 병행추진 전략 등 세 가지 접근방식에 해당하는 사례를 검토하는 것이 필요하다. 이를 위해 경제적인 측면에서 중점을 두고 협력을 진행하고 있는 APEC 사례와 안보우선적인 협력을 진행하고 있는 ASEAN 사례, 그리고 경제·안보 병행 추진을 바탕으로 양 측면의 연계를 고려하고 있는 EU의 사례를 간단히 살펴보고, 이를 바탕으로 동북아 사례에 대한 시사점과 함의를 고찰하고자 한다.¹⁹⁸

앞서 살펴본 바와 같이 APEC은 아태지역에서 무역 및 투자자유화를 위한 경제협력체로 출발했으나, 9·11 테러 이후 안보와 관련된 이슈들도 협력 의제로 논의하기 시작했다. 그렇다고 해서 경제협력의 진전이 안보협력의 발전으로 이어진다고 보는 기능주의적 패턴을 보여주는 것은 아니다. APEC의 사례는 경제적 이슈에 관한 협력이 실질적인 진전을 이루지 못한 상황에서 안보이슈에 관한 협력이 발생하고 진전된 경우이다. APEC에서 경제협력과 안보협력 간의 연계는 역내 안보협력이 독자적인 이슈로서가 아니라 경제협력의 활성화를 위해 필요하다는 논리적 전환을 통해 이루어졌다는 데에 특징이 있다. 또한 안보의 위협이 전쟁과 같은 군사적 위협뿐만 아니라, 질병, 기아, 빈곤, 마약, 국제범죄, 테러 등을 포함한다고 보는 인간안보의 개념을 수용함으로써 회원국 간의 공통적인 안보이해를 도출해 낼 수 있었다. 아이러니한 점은

¹⁹⁷ - 박종철 외, 『동북아 경제·안보협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심』, p. 28.

¹⁹⁸ - 위의 책, p. 35. 각 사례에 대한 자세한 검토는 같은 책, pp. 34~167의 내용을 참조.

APEC이 진정한 의미의 지역기구로 인정받지 못했던 이유가 구속력이 낮은 느슨한 협의체라는 사실이었으나, 이러한 낮은 수준의 제도화가 안보협력에 부정적인 국가들의 우려를 불식시킴으로써 경제협력과 안보협력간의 연계를 가능하게 했다는 사실이다. 만일 APEC이 명확한 의사결정 메커니즘이 존재했거나 협력체의 결정이 강한 구속력을 가졌다면, 안보이슈가 주요 이슈로 자리잡기 어려웠을 것이다.

이러한 APEC과는 달리 ASEAN은 지역내 안보위협에 대응하기 위한 지역협력체의 필요성이 대두됨에 따라 등장한 지역협력체이다. 제2차 세계대전 이후 국제적으로 냉전체제가 형성되는 가운데 1949년의 중국 공산화에 뒤이어 1950년 한국전쟁의 발발, 그리고 인도차이나 반도의 공산화로 안보위협이 증대되고, 영토와 민족문제를 둘러싼 역내 분쟁과 마찰이 점증되자, 동남아시아 국가들 사이에는 역내 분쟁과 마찰이 소모적이며 자멸적이라는 공통인식이 형성되었다.¹⁹⁹ ASEAN의 출발은 역내 안전을 보장하려는 안보적 성격을 강하게 내재한 채 시작된 것이다. 현실적으로 1970년대 중반까지 ASEAN 회원국들 사이의 협력과제는 경제협력보다는 동남아 평화와 안정유지 등 안보적 협력과 유대강화에 중점을 두고 있었다. 하지만 1980년대 중반 소련의 개혁·개방정책 이후 동남아 지역에서도 점진적으로 안보위협이 상쇄되었고, 이는 곧바로 경제발전과 번영의 문제를 대두시켰다. 안보협력을 위해 뭉쳤던 동남아시아 국가들은 ASEAN을 중심으로 경제협력을 확대해 나갔으며, 이것은 아세안 자유무역지대의 추진 및 ASEAN+3 정상회의로 가시화되었다. 탈냉전 이후 ASEAN의 경제협력 강화는 자연스럽게 안

¹⁹⁹- Sheldon W. Simon, "ASEAN Security in the 1990s," *Asian Survey*, vol. 29, no. 6 (1989), p. 581; Michael Antolik, *ASEAN and the Diplomacy of Accommodation* (New York: M. E. Sharpe, Inc, 1990), p. 156.

보협력의 확대를 촉진시켰다. 1994년부터 정례화된 아세안 지역포럼(ARF)과 동남아비핵지대 협약(1995년) 및 반테러선언(2001년) 채택과 같은 ASEAN의 안보협력 논의는 이러한 경제협력을 바탕으로 이루어진 것이며, 최근 들어서는 다국적 평화유지군을 창설하자는 논의까지 확대·발전하고 있다.

한편 지역연합의 교과서라고 할 수 있는 유럽연합은 제2차 세계대전 이후 경제협력과 안보협력의 상관관계에 대한 인식을 바탕으로 이를 동시에 추진해 왔다. 유럽은 경제협력을 바탕으로 회원국 상호 간의 분쟁을 예방하는 역내안보를 추구하는 한편, 미국과의 동맹을 통해 역외 국가를 군사적으로 견제하는 역외안보를 적극적으로 추구하는 두 가지 방식으로 안보협력과 경제협력을 동시에 추구하였다. 이러한 경제협력과 안보협력의 연계 추진은 1990년대에 들어서면서 경제협력의 성과가 커지고 안보협력에서 역외 동맹국가와의 관계가 변함에 따라 단일한 제도적 틀에서 일관성을 추구하는 것이 효율적이라는 인식을 형성하였으며, 그 결과 1991년 마스트리히트 조약(Treaty of the European Union)으로 유럽연합이란 단일 제도로 묶이게 되었다. 유럽에서 경제협력과 안보협력의 연계는 주로 경제적 협력의 틀 속에서 안보적 고려를 하는 형태로 추진되었다. 유럽연합의 무역 분야 전략 물자, 기술의 수출 통제는 경제협력의 영역이 안보적 함의를 가지게 된 전형적인 사례이며, 인공위성 개발 사업과 같은 사례는 경제협력의 증대가 다양한 산업영역으로 협력의 확대를 촉진하고 이것이 자연스럽게 안보적 의미를 갖는 영역까지 그 범위가 확대될 수 있음을 보여준다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 경제협력과 안보협력 간의 연계는 각 지역협력체에 영향을 미치는 대내외적 상황에 따라 그 접근방식은 다양하게 나타난다. 기능주의나 신기능주의, 현실주의 혹은 자유주의 이론 중

어느 하나에 정확하게 부합하는 사례 또한 찾아보기 힘들다. ‘평화의 삼각관계’라는 러셋과 오닐의 논의를 적용시켜 보면 결국 경제적 상호의존이 강화되면 협력의 구심점이 되는 국제제도의 형성이 용이해지며, 이 두 요소는 서로를 강화시키면서 평화를 위한 안보협력에 긍정적 효과를 가져오게 된다.²⁰⁰ 따라서 경제적 상호의존 관계가 강화되면 이것이 안보의 필요성을 증대시킨다는 것, 그리고 안보의 확보를 통해 경제적 공통이해 또한 더욱 용이하게 추구할 수 있다는 상관관계를 분명히 인식해야 하며, 이러한 측면에서 경제협력과 안보협력 간의 연계의 필요성이 도출된다.

하지만 위의 세 사례 모두 경제협력과 같은 비정치적 분야에서의 협력이 안보협력을 강화시켜주는 경향이 있음을 보여준다는 점은 주목할 만하다. 동북아 지역은 정치적 이데올로기의 다양성, 역사문제 등과 같은 기존의 갈등요인 외에도 최근 해외주둔 미군의 재배치, 중국과 일본 등에서의 민족주의 경향의 심화, 그리고 북한 핵문제 등과 같은 위협요인이 새롭게 등장하고 있기 때문에 역내 안보위협이 좀처럼 줄어들지 않는 지역이다. 특히 일본과 중국이라는 두 지역강대국의 존재는 동북아 지역에서 안보협력을 추구하는데 있어 저해요인이 되고 있다. 안보 이슈는 국가 주권의 민감도, 각 국가별 힘의 차이, 정책집행 수단, 외부 행위자들과 관계설정 등에 대한 이견이 강하게 표출될 가능성이 크기 때문에, 경제협력과 안보협력 간의 연계를 추진할 경우 경제협력의 틀 안에서 보다 덜 민감한 안보 현안부터 협력해 나가는 점진적인 접근방법이 바람직할 것이다. 이는 남북협력에 있어서도 마찬가지이다. 경제협력을 우선시하고 있는 한국 정부의 대북정책은 이러한 점에서 정책의 방향성

²⁰⁰ - Bruce Russett and John Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organization* (New York: W. W. Norton, 2001).



이 타당하다고 할 수 있다.

(2) 분야별 연계

동북아 지역에서 경제협력과 안보협력 간의 연계를 추진할 경우, 경제협력의 틀 안에서 정치·군사적 파급효과를 기대할 수 있는 분야로는 환경, 에너지, 교통, 인간안보를 들 수 있다.

먼저 환경분야에서는 황사와 산성비와 같은 대기오염 문제, 유류방출 및 핵폐기물의 무단 해양투기, 수질오염 문제들이 협력의 대상이 될 수 있을 것이다. 이미 황사와 산성비와 관련된 문제는 한·중·일 간의 실태 조사와 해소방안을 연구하기 위한 협의체가 구성되어 있지만, 해마다 그 피해가 증가하고 있다는 점에서 보다 적극적인 협력이 필요한 분야이다. 유류방출 및 핵폐기물의 무단 해양투기나 수질오염 또한 그 피해 발생국가에 한정되지 않는다는 점에서 지역협력이 절실하다. 러시아가 핵폐기물을 동해안에 무단 투기한 사건이나, 2006년 흑룡강의 수질오염으로 인해 중국과 러시아 간의 마찰이 있었던 사례는 동북아 지역에서 환경문제가 중요한 협력 이슈임을 말해 준다.

에너지문제는 사실 동북아뿐만 아니라, 전세계적으로 국가의 사활이 걸린 문제이다. 2006년 중국의 남미와 아프리카, 중앙아시아를 향한 공격적 외교행보는 2003년에 이미 일본을 앞질러 세계2위의 원유 수입국으로 부상한 중국이 에너지문제의 해소를 위해 전력을 다하고 있음을 보여준다. 석유 소비량의 급증에 따른 에너지 부족현상은 단순한 자원 부족의 문제가 아니라 성장동력의 위기를 가져올 수 있다는 점에서 에너지문제는 더 이상 경제문제가 아니라 안보문제로 대두되고 있다. 따라서 석유 및 천연가스의 안정적 수급을 위한 노력과 대체에너지 개발에 대한 동북아 지역 국가들 간의 협력이 어느 때보다 중요하다.



교통망에는 육상, 해상, 항공 교통망이 존재하지만, 동북아 지역협력의 측면에서는 육상 교통망, 그 중에서도 철도분야의 협력이 큰 의미를 지닌다. 현재 철도협력 사업에는 남북한 철도연결 사업과 동북아 철도연결 프로젝트가 있는데, 두 가지 협력 모두 유라시아 대륙을 연결하는 교통망의 복원이라는 측면에서 중요한 함의를 지니고 있다. 특히 남북한 철도연결 사업은 한반도의 군사적 긴장완화를 가져올 뿐만 아니라, 북한의 개혁개방을 유도하여 국제사회의 일원으로 참여시킬 수 있다는 점에서 동북아는 물론 한반도 평화체제 구축이라는 측면에서 경제와 안보협력 간의 연계로서 큰 의미를 지닌다.

마지막으로 인간안보분야에서의 협력을 추구할 수 있을 것이다. 인간 안보는 탈냉전 이후 본격적으로 논의되기 시작한 것으로, 군사안보 중심의 전통안보 이외에 개인의 안전과 직접적인 연관을 맺고 있는 인권, 마약, 테러, 해적, 빈곤, 인신매매, 보건·질병 등과 같은 문제들을 안보의 영역에서 다루어야 한다는 개인의 인권과 복지 차원의 개념이다. 이러한 문제들은 종종 국경지역의 분쟁을 야기하는 한편, 부정적 파급효과가 국경을 의식하지 않는다는 점에서 국가간 협력의 중요한 주제로 떠오르고 있다. 하지만 동북아의 경우 인권문제는 중국과 북한 등이 체제문제로 인식하고 있기 때문에 협력의 대상이 되기 어렵다. 하지만 국경을 맞닿고 있는 중국, 북한, 한국의 경우 여타 문제들은 언제나 분쟁의 소지가 될 수 있기 때문에, 이를 해소할 수 있는 협력체제의 구축이 시급하다. 특히 보건·질병의 경우, 북한의 오랜 폐쇄생활로 인해, 홍역 등과 같은 문명국가에서는 이미 사라진 전염병이 나타나고 있는데, 이것이 개방과 함께 외부로 유출될 경우 국경선을 접한 한국과 중국에 심각한 문제를 초래할 것이다. 따라서 보건·질병분야를 중심으로 협력체를 구성한다면 인간안보분야의 다른 문제들도 논의할 수 있는 공간들

I
II
III
IV
V

이 확보될 수 있을 것이다.

이들 분야는 정도의 차이는 있으나, 현재 동북아에서 다양한 형태의 접촉과 협력이 진행되고 있으며, 비교적 비군사적이면서도 지역공통의 이익을 수반한다는 점에서 협력체를 형성하기 용이하다는 장점을 지니고 있다. 그리고 각 분야별로 구체적인 협력체를 형성하고 이를 수행하기 위해서는 하위규범과 제도, 절차 등을 필요로 한다는 점에서 동북아 협력체 건설을 위한 하부구조 형성에 기여할 수 있다. 또한 분야별 연계 과정을 통해 정치적 신뢰구축, 군사적 긴장완화라는 전통적 안보요인뿐만 아니라, 공동재난 방지와 같은 비전통안보적 요인까지 고려된다는 점에서 멀게만 느껴지는 동북아에서의 안보협력을 보다 현실화 시켜줄 것이다. 결론적으로 이들 분야는 동북아의 군사·안보 협력을 측면에서 지원하는 효과를 가져올 것이며, 특히 한국과 같은 중견국가에게는 동북아 지역의 여타 국가들에게 지역협력의 긍정적 효과를 설명할 수 있는 실제적인 협력분야로 유용하게 사용될 수 있는 것으로 판단된다. 나아가 이러한 분야별 연계를 추진해 나가는 과정에서 형성되는 협의체 및 협약서 등은 향후 동북아 지역협의체를 형성하는데 밑거름이 될 수 있을 것이다.

(3) 국내정치와 지역협력 발전간 연계

지역주의가 국가 간의 협력레짐 및 기구의 형성을 바탕으로 하는 만큼 일견 지역협력에 참여하는 국가의 국내정치와는 무관한 것 같지만, 역내 국가의 국내정치 또한 지역협력의 발전과 일정부분 연계를 지니고 있다. 특히 국내적 상황이 난관에 봉착하게 될 경우, 정치지도자들은 이를 타개하기 위한 방법으로 지역협력을 선호하기도 한다. 이러한 상황은 남북한 관계에서도 나타난다.

현재 한국경제는 자본한계효율의 저하, 노동력 공급 능력의 제약, 사회적 갈등의 심화 등으로 성장잠재력이 잠식되어 있는 상태로 경제위기에 처해 있다. 경제성장률은 4%에 머물러 있으며, 2, 3년 내에 IMF 경제위기에 버금가는 위기에 처하거나 상당한 어려움을 겪게 될 것이라고 생각하는 국민이 77.8%에 이를 정도로 한국경제의 저성장의 문제는 심각한 상황이다.²⁰¹ 이러한 상황에서 남북경제협력은 지리경제학적 확대와 생산 요소의 공급 증대효과에 따른 사업 영역의 확대 가능성을 열어줌으로써 한국경제의 새로운 발전모형을 모색할 수 있게 된다.²⁰² 또한 동북아 지역에서 지리적으로 중심부에 위치하고 있는 한반도의 지경학적 이점을 살린다면 한국경제는 동북아 경제의 중심이자 허브로서 자리매김 할 수 있다. 한국이 역내 경제협력을 강화하여 동북아 금융 허브나 물류·운송의 중심지, 천연가스 파이프라인의 통로로 거듭 나게 된다면, 새로운 성장동력의 구축을 통해 위기에 처한 한국경제의 해결책을 찾을 수 있을 것이다.

북한도 현재 경제적, 정치적으로 체제위기에 봉착해 있는 만큼, 그 어느 때보다도 지역협력이 중요한 시기이다. 북한이 폐쇄체제이기 때문에 지역협력과 같은 대외적 요인이 국내정치에 미치는 영향력이 크지 않다고 볼 수도 있지만, 위기의 내용이 정권안보와 관련된 것일 때에는 북한 또한 국제기구의 도움이나 지역협의체와의 대화를 거부하지 않았다. 1990년대 중반 심각한 자연재해로 인해 경제위기가 체제를 위협할

²⁰¹ - 전국경제인연합회가 조사기관 갤럽을 통해 서울 및 수도권에 거주하는 성인남녀 1,016명을 대상으로 2007년 5월 14일~16일 동안 전화 설문을 통해 “최근 경제현황 및 경제정책의 방향에 대한 국민의식 조사”를 실시한 결과임. 『매일경제』 2007년 5월 28일.

²⁰² - 임강택, “남북관계발전과 한반도경제권 형성전략,” 『동북아구상과 남북관계 발전전략』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 183.



수준에 이르게 되자, 북한은 남한은 물론 국제기구의 도움을 적극적으로 청했으며, 이들의 인도적 경제지원으로 체제위기를 넘길 수 있었다. 지금도 경제난을 완전히 극복하지는 못했지만, 개성공단사업과 같은 남북경협을 꾸준히 지속함으로써 경제적 난관을 해결해 나가고 있다.

북핵문제의 해결과정에서도 마찬가지이다. 2차 북핵위기가 발생했을 때, 북한은 1차 위기때와 마찬가지로 미국과의 직접적인 해결을 원했지만, 클린턴 행정부와 달리 부시 대통령은 이에 응하지 않았다. 무엇보다도 체제보장을 필요로 하는 북한으로써는 이를 위한 대화의 장이 필요했으나, 북미간의 양자대화가 사실상 불가능하게 된 것이다. 이 때 중국의 중재로 시작된 것이 3자회담과 이후 한국과 일본 러시아가 확대 참여한 6자회담이다. 북한은 북핵문제의 평화적 해결을 위한 역내 국가들의 대화협의체에 참여함으로써 다자간 대화뿐만 아니라, 양자간 대화의 기회를 가질 수 있었다. 특히 2007년 2월 13일 제5차 6자회담 3단계 회의에서 합의된 “9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치”(일명 ‘2·13합의’)를 통해 핵무기의 궁극적 포기를 전제로 북미간 전면적인 외교관계로 나아가기 위한 양자대화를 개시할 것과, 테러지원국 지정 해제, 대적성국 교역법 적용 종료, 북일 간 양자대화 개시, 에너지 지원 등 지금까지 북한이 체제보장과 함께 요구했던 사안들에 대해 협의할 것을 약속받음으로써 정치·군사적 체제위기를 해결할 수 있는 실마리를 마련하였다. 따라서, 이러한 국내적 상황과 지역협력간 연계는 동북아 지역의 각국 지도자들이 활용하고 있으며, 남한과 북한이 상호관계를 발전시켜 나감에 있어 중요한 변수로 작용할 것이다.

다. 남북관계의 특성과 동북아협력

미래지향적인 하나의 국가전략으로서의 동북아시아지역에서의 안

보 및 경제협력의 발전추세를 유도하고 이들 간의 연계 추진 시 한국의 선도적 역할을 모색하기 위해서는 남북관계의 발전과 협력구도의 창출이 핵심과제라고 할 수 있다. 남북관계의 진전 없는 동북아 구상의 실현은 요원하며, 남북관계의 발전을 요체로 삼아 동북아 지역협력을 추구할 때 그것이 목표로 하는 소기의 성과를 달성할 수 있게 된다. 남북관계 개선과 한반도 평화의 여정을 개척할 때 비로소 동북아 안보 공동체와 경제공동체 형성에 기여할 수 있는 길이 열리며, 궁극적으로 한반도 통일과 동북아 통합으로 이어지는 선순환 구조를 창출할 수 있을 것이다.²⁰³

남북관계는 궁극적으로 단일국가를 지향하는 과정에 놓여있는 일종의 ‘특수한 관계’로서 어느 국가에 대한 외교정책과 달리 세심하면서 특별한 관리가 필요한 영역이다. 남북관계는 국가 대 국가 관계가 아니면서도 실제로 교류가 이루어지고 있는 특수한 관계이기에 무엇보다도 ‘교류·협력’을 통해 양자관계의 진전을 평가하는 수준에 놓여있다. 남북관계는 2000년 ‘6·15 공동성명’과, 길게는 1988년의 ‘7·7 선언’ 이후 경제, 사회문화교류를 급속히 증대시켜왔다. 남북 간 교역관계의 경우, 1991년 당시에 교역액이 111만 달러에서, 2006년 1,349만 달러에 달하는 액수로 약 11.5배의 증가를 나타냈다. 또한 교역 업체와 품목도 각각 56개에서 477개로 9.3배, 57개에서 757개로 13.6배로 신장했다. 남북교역 위탁가공 업체 및 품목은 1992년 각각 4건 및 9건에서 123건 및 248건으로 증대되었다. 정부차원과 민간차원을 합한 전체 대북 지원액은 1995년 1,856억 원에서 2006년 1조 7,837억 원으로 증가했다. 이밖에 한국은 북한에 매년 40만 톤의 쌀을 차관형식으로

²⁰³ 박명림, “동북아 시대, 동북아 구상, 그리고 남북관계,” 통일연구원 학술회의 발표논문집, 『동북아구상과 남북관계 발전전략』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 16.



지원하고 있다.²⁰⁴

경제교류 및 협력은 무역과 대북 지원을 넘어 관광과 투자, 사회 간접 자본 설비 등으로 확장되고 있다. 1992년 257명에 불과했던 방북인원은 2006년 100,838명으로 대폭 늘어났으며, 북한 측의 남한방문도 1992년 103명에서 2006년 870명으로 확대되었다. 1998년 처음 시작한 금강산 관광은 2007년 1월말 현재 누계 1,400,808명에 달하고 있으며, 관광코스도 다양화하고 있으며, 향후에도 확대될 전망이다. 한편 북측도 ‘금강산관광지구법’ 및 ‘개발’, ‘기업창설’, ‘지구관리기관 설립, 운영’, ‘세관’, ‘출입, 체류, 거주’, ‘노동’, ‘외화관리’, ‘광고’, ‘부동산’ 등, 9개 하위규정을 발표하는 등 금강산관광개발 관련 제도적 장치를 지속적으로 마련하고 있다.²⁰⁵

북한과 본격적인 경협을 추진을 구상하려는 한국정부의 새로운 사업으로서 평가받고 있는 개성공단 추진 사업의 경우, 우선 1단계 사업을 2003년 6월 착공하여 2007년 현재 330만m²(100만 평)을 개발 중이며, 2단계 이후 사업은 1단계 사업 성공의 토대위에서 단계적으로 추진할 계획을 갖고 있다.

경제 분야에서의 협력과는 대조적으로 한반도 평화에 가장 핵심적인 군사안보분야에 있어서의 남북협력은 거의 이루어지지 않았다. 경제협력 분야에서와 달리 북한은 군사안보 분야의 남북협력에 대해서 냉담한 자세로 일관해왔으며, 남측을 군사안보문제를 협의하는 상대역(counterpart)으로 인정을 하지 않는 태도를 보여왔다. 이와 같은 북한의 자세를 고려할 때 북한이 핵을 보유하게 되면 북한은 남한을 제치고 대외적으로 한반도 안보문제를 주관하는 대표주자로서 자임하고 나설

²⁰⁴ - 통일부 홈페이지 <<http://unikorea.go.kr/kr/KUL/KUL0601L.jsp?title00=1>>.

²⁰⁵ - 위의 자료.

가능성이 높다.²⁰⁶ 따라서 북핵문제로 조성된 위기가 전면화되거나, 북핵이 기정사실화되어 한반도에서의 안보 위기가 현실화되는 시점이 되기 전에 경협과 안보협력이 조화를 이루는 국면으로 전환하기 위한 가일층의 노력이 요구되는 시점이며, 이에 대한 인식은 이처럼 한반도가 당면한 현실에서 출발해야 한다.

지난 10여년의 기간 동안 경협 및 교류·협력의 여러 부문에서 확대의 추세를 보여 온 남북 간 평화교류·협력의 성과는 향후 남북간 교류·협력을 어떻게 국제적 수준, 특히 동북아 수준에서 발전시킬 것인가에 대한 관심을 낳고 있다. 한국의 입장에서는 남북관계의 특성을 살리면서 추진해온 남북교류·협력이 국제사회에 대해 북한을 개방구조로 유도하는 것을 목표로 하고 있으며, 한국의 이 같은 노력이 동북아 지역협력에 긍정적인 역할을 한다는 점을 국제사회에 알리려는 노력을 지속하면서, 이를 실증적으로 보여줄 필요가 있다. 한국은 2000년 이후 대북화해, 협력정책을 추진해 오면서 북한의 개혁·개방을 유도해 왔지만 그 성과가 가시화되기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요하다. 결국 대북 경제, 사회문화 관계 개선이 한반도 평화는 물론 동북아의 협력체계 구축에 긴요하다는 점을 설득시키는 보다 합리적인 노력이 요구된다.

동북아 수준에서 지역협력은 남북협력보다 우선한다기보다 양자가 함께 이루어지는 선순환구조 속에서의 협력관계 창출이 바람직한 형태로 여겨진다. 동북아는 현재 다자적인 협력기제가 부재한 상태에서 세력균형(Balance of power)에 의해 국제관계가 움직이는 형국이라고 할 수 있다. 상당수의 국제정치학 주류학자들은 탈냉전과 같은 구조상의 변화가 불확실성을 강화할 것이고 이것이 가장 극명하게 나타날 지

²⁰⁶ - 윤영관, “한반도에서의 북핵 위기와 평화,” 미래전략연구원, <<http://www.kifs.org/new/no=1944&mode>> (검색일: 2007.07.20).



역이 동북아라고 판단하고 있다. 동북아의 변동과 불확실성은 소련의 붕괴 및 러시아의 약화, 중국의 부상, 일본의 ‘보통국가화’ 시도, 미국의 동북아 정책의 불확실성 등으로 말미암아 촉발되었으며, 이와 같은 관점은 구조적 혼란기에 지역 국가들의 경쟁은 강화되고 상대적 우위를 추구하는 지역 질서가 형성되고 있으므로 이 추세대로 동북아 안보가 유지될 가능성이 높다는 점에 착안하고 있다.²⁰⁷ 신자유주의자들은 이와는 다른 관점에서 동북아의 현재상을 관찰하지만, 미래질서에 대해서는 마찬가지로 낙관하지 않는다. 신자유주의자들은 근본적으로 국제레짐(international regime)이나 제도의 안정성이 국제정치의 무정부성을 안정적으로 관리할 수 있는 주요한 매개변수 역할을 할 수 있다는 점을 전제하면서, 지역 내 ‘상설화된 제도’(institutionalized institution)는 규범화된 규율과 규칙을 만들어내고 이를 통해 지역 국가들의 상호행위를 보다 안정된 측면에서 관리할 수 있다고 주장한다.²⁰⁸ 동북아는 상설화된 제도나 레짐이 부재하며, 향후에도 제도 창설의 여건을 갖추지 못하고 있기 때문에, 동북아 지역에서 안정된 제도 형성의 계기는 나타나기 어려울 것이라는 비관적 전망이 신자유주의자들 가운데에서 공통적으로 드러난다. 구조주의적 현실주의를 신봉하는 학자들도 근본적으로

²⁰⁷- Barry Buzan and General Segal, “Asia: Skepticism about Optimism,” *The national Interest* (Spring, 1995), pp. 82~84; Aaron Fridberg, “Will Europe’s Past Be Asia’s Future?” *Survival*, Vol. 42, No. 3 (Autumn 2000), pp. 147~159; Michael T. Klare, “The Next Great Arms Race” and William J. Murphy, “Power Transition in Northeast Asia: U.S-China Security Perceptions and the Challenges of Systemic Adjustment and Stability,” *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 13, No. 4 (Winter 1994), pp. 58~65.

²⁰⁸- Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Gleanview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989); Helen Milner, “International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weakness,” *World Politics*, Vol. 44, No. 2 (April 1992), pp. 466~496.

현실주의의 관점에서 동북아의 냉전 구도가 깨지고, 지역현안이 분출하는 구도로 전이되면서, 동북아는 다극체제로서 불안정하게 변화할 수 있으며, 강대국 분쟁이 발생할 수 있는 지역으로 보았다.²⁰⁹

<표 IV-1> 동북아의 미니협력체와 참여국가

	성격	한국	중국	일본	미국
APEC(1989)	협약체	*	*	*	*
CSCAP(1992)	비정부	*	*	*	*
ARF(1994)	협약체	*	*	*	*
KEDO(1995)	협력체	*		*	*
ANARG(1996)	협약체	*	*	*	
4-Party Talks(1997)	협상체	*	*		*
Asean+3(1997)	협약체	*	*	*	
TCOG(1999)	협약체	*		*	*
Six-Party Talks(2004)	협상체	*	*	*	*
Tripartite Committee(2004)	협약체	*	*	*	

자료: 최종진, “탈냉전기 동북아 안보 예측에 관한 비판적 평가: 이론중심적 사고를 중심으로,” 『국제평화』 제3권 2호(2006.12), p. 343.

21세기가 시작되고 나서도 동북아에는 지역 내 다자 안보와 협력을 포괄적으로 관리하는 제도나 기구가 형성되지 않았다. 동북아 국가들은 다자적(multi-lateral) 협력체보다는 현안과 직접 연관된 미니(mini-lateral) 협력체를 국가들 간에 설정하여 현안을 다루고 있다. 이와 같은 구도에도 불구하고 동북아의 지역주의 다자협력은 다양한 계기와 제도를 통해 진전될 수 있는 가능성을 충분히 가지고 있다.

²⁰⁹-Nicholas D. Kristof, “The Problem of Memory,” *Foreign Affairs* (Nov. Dec, 1998), p. 38; John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2001), p. 362.

동북아에는 아세안지역포럼(ARF)와 같은 동아시아 지역안보기구가 동북아의 문제에 대해서도 긍정적이고 적극적인 역할을 하고 있다. 아시아태평양경제협력체(APEC) 또한 경제 분야와 더불어 안보분야에서의 협력에도 관여하고 있다. 향후의 발전과정에서는 동북아 국가들 사이에 보다 짜임새있는 관계를 가지도록 노력할 필요가 있다. 현재 동북아에는 미·중간, 미·일간, 한·미간 양자 대화가 전개되고 있다. 이러한 전략대화에는 경쟁적인 측면도 있으며, 각각 교차되는 국가이익도 상존한다. 양자대화의 중요성도 인정할 수 있지만, 동북아 전체의 협력적 구도를 구축하기 위해서는 양자 간 전략대화를 지역 전체로 확장시켜 나가는 것이 중요하며, 한국은 남북협력과 동북아 지역협력간의 선순환관계를 이 과정에서 설정하기위하여 최대한의 노력을 해야 할 것이다. 결국 지역협력을 통해 기존에 추구해왔던 경제·사회·문화적 협력체를 안보협력체와 연결시켜, 동북아의 지역주의를 완결하도록 노력해야 한다.²¹⁰ 동북아 질서가 조화롭게 발전해 온 것은 아니지만, 동북아는 나름대로 안보와 지역협력체 및 경제적 상호의존성과 더불어 인적교류차원에서 발전을 거듭하며 현재에 이르렀다. 기존의 국가 간 협력 및 협의체 결성과 운영 과정에서 적극적인 역할을 수행해 온 한국은 이와 같은 일련의 과정을 선도하는 중심축으로 역할을 할 수 있으며, 동북아의 다른 나라들을 설득을 통해 연계하는 전략을 수립할 수 있는 위치를 스스로 설정하여 다른 국가들로부터 이에 대해 인정을 받아야하는 입장이다.

²¹⁰ - 전재성, “동북아 구상, 남북관계, 국제관계,” 통일연구원 학술회의 발표논문집, 『동북아구상과 남북관계 발전전략』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 65~66.

3. 분야별 남북협력과 동북아협력 연계 추진방안

가. 보건·의료분야 연계 추진방안

(1) 동북아협력 현황

지금까지의 남북 보건·의료협력은 북한의 평양을 중심으로 제한적이고 일회성의 시범적 성격에 그치고 있는 것이 사실이다. 그 이유는 남북 관계의 특수성, 특히 정치군사적 신뢰구축이 형성되어 있지 못하고 실무자 간 원활한 의사소통이 이루어지지 못하고 있기 때문에 협력 역시 활성화되지 못하고 있는 실정이다. 이를 개선하기 위해 남북 차원의 보건·의료협력의 활성화 전략을 제시하였지만, 동북아 차원의 보건·의료 협력을 활용한 방안도 유용하다.

사실, 동북아 지역에서 인간안보의 한 분야인 보건·의료의 협력 필요성이 나날이 증대하고 있다. 대표적인 예로, 2002년 11월 중국의 광둥지역에서 발생하여 홍콩 및 동남아를 거쳐 세계로 확산된 사스(SARS: Severe Acute Respiratory Syndrom)와 2004년부터 2005년까지 동남아 지역에서 발생하여 중국 및 전 세계로 확산된 조류독감(AI)을 들 수 있다. 이러한 신종 바이러스에 의한 질병은 세계화의 영향으로 국경을 넘어 전염되기 때문에 초국가적 공동 대처와 협력이 필요하다. 그럼에도 불구하고, 동북아 차원의 양자 및 다자협력은 구체적이지 못할 뿐만 아니라, 어떤 의미에서는 거의 전무하다고 해도 과언이 아니다.

그 이유는 인간안보의 개념과 범주에 대한 국제적 합의가 없는 상태에서 그 하위 분야인 보건·의료에 대한 국제적 인식의 공감대가 아직 형성되어 있지 않기 때문이다. 따라서 동북아 국가들 역시 각기 국내적 대책만을 개별적으로 추진하고 있을 뿐이다. 그나마, 동북아 국가 중 일본이 선도적으로 주도하고 있다. 일본은 1990년대 후반 특히 동아시아

I
II
III
IV
V

아 경제위기 이후부터 유엔의 인간안보 과제를 해결하는 데 있어 주도적인 역할을 담당해왔다. 일본의 게이조 오부치 전수상은 1998년 인간안보에 위협이 되는 분쟁에 대응하고, 5억 엔의 기부금을 시작으로 유엔사무국에 인간안보신탁자금을 설치하기도 했다.²¹¹ 2005년에도 새천년개발목표(MDGs) 달성을 위한 ‘보건과 개발에 관한 이니셔티브(HDD)’를 발표하고 5년간 50억 달러를 투입할 것을 천명하였다. 이와 함께 일본은 보건·의료 시스템의 강화와 각종 인프라 구축 노력을 기울일 것을 발표하는 등 포괄적 노력을 기울이고 있다.²¹²

이에 반해 중국은 보건·의료에 관한 국제적 협력에 소극적이다. 중국은 사스 및 조류독감의 발생과 무관하지 않고 주변국은 물론 자국에 미치는 영향이 적지 않음에도 비협조적인 태도를 취하고 있다. 주된 이유는 중국의 보건·의료 체계가 후진적이라는 점과 만약 사스 및 조류독감의 발원과 감염경로가 밝혀질 경우 중국의 산업 및 경제발전에 미칠 부정적 영향을 우려하고 있기 때문이다.²¹³

따라서 동북아 차원의 보건·의료협력은 미미하다. 다만, 국제기구 차원에서는 개별적인 연구와 협력이 이루어지고 있다. 세계보건기구(WHO)의 사스 및 조류독감에 대한 감염경로 추적조사를 실시한바 있고, AEAN은 사스 발생 직후인 2003년 6월 보건장관회의를 개최하기도 하였다.²¹⁴ 그리고 APEC 차원에서도 보건 태스크포스를 구성해 생

²¹¹ - The Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Chronology of activities related to Human Security by the Japanese Government,” <http://210.163.22.165/policy/human_secu/chronology.html> (검색일: 2007.9.18).

²¹² - 박종철 외, 『동북아경제안보협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성중심』, p. 236.

²¹³ - 중국은 사스 발생 직후 이에 대한 연구과제팀을 구성하고, 사스가 중국의 국내 전반에 미칠 영향을 분석한 후 대책을 강구하였다. 이에 대해서는, 武漢大學發展研究院 SARS研究課題組, 『SARS挑戰中國』(武漢, 武漢大學出版社, 2003), pp. 256~290.

²¹⁴ - “ASEAN Countries Join Effort to Combat SARS,” *World News*, 2003.6.10.

화학테러를 포함한 공중보건의 위협, 사스 등 전염병 대처를 위한 사스 행동계획, 전염병 전략의 이행 필요성 등을 논의했으며, 2004년에는 지역적 질병 예방센터 설치, 백신 및 안티 바이러스 치료제의 연구 및 개발 촉진, 보건 테스크포스의 e-보건 이니셔티브 프로젝트 실시, AIDS 퇴치 이니셔티브 승인 등을 결정하기도 했다.²¹⁵

그러나 무엇보다도 주목되는 것은 국제기구와 북한이 포함된 남북한 및 중국의 3국협력 사례이다. 2005년 5월 북한의 말라리아가 휴전선을 중심으로 남북 인접지역으로 확산됨에 따라 남북 정부차원의 공식적인 협력사업이 체결된 것이다. 즉 ‘3자(남한·북한·중국) 합동 말라리아 대책반’을 가동하여 중국에서 매년 말라리아 유병률, 치료현황 등에 대한 정보를 상호 교환(매 6개월)하고, WHO 주재로 연구성과와 상호 대응방안을 마련하며, 남북 연수프로그램 개최 및 대책반 가동을 위한 연구기금 공동 마련에 대한 의견을 합의하였다. 그러나 현재 매년 1회 간담회(4일 전후)를 실시하여 문제의 상황에 대한 토의 형식으로 축소되어 진행되고 있다. 비록 기능 및 역할이 축소되었지만, 인접국인 남북한과 중국의 보건·의료협력이라는 점에서 중요한 의미를 갖고 있다고 평가된다.

(2) 남북협력 활성화를 위한 동북아협력 활용방안

주지하다시피, 보건·의료에 관한 협력은 남북차원에만 머무르지 않는다. 특히 전염성 질환은 국경을 넘는 초국가적 협력을 필요로 하기 때문에 남북협력과 동북아 차원의 협력이 유기적으로 결합될 때 더욱 효과적이라 할 수 있다. 그러기 위해서는 남북을 포함한 동북아 국가간

²¹⁵ 박종철, 『동북아경제안보협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성중심』, pp. 236~237.

I
II
III
IV
V

보건·의료 문제에 관한 인식과 공감대를 형성하고 이를 확산시키는 작업이 필요하다.

특히 북한의 감염성 질환 발생 유형은 중국의 유형과 유사하다. 최근 북한의 인접국인 중국의 HIV/AIDS 및 성병 감염자 수가 급증하고 있는 점에 비추어 볼 때, 북한 역시 이러한 질병의 감염 위험에 노출되었을 것으로 판단된다. 더욱이 생명에 치명적인 사스와 조류독감 그리고 구제역 등은 북한이 무방비 상태에 처해있기 때문에 남북 차원의 협력만으로 효과적으로 방비할 수 없다. 신종 전염병의 발생 예방과 질병의 추적감시 및 역학적 대응을 위한 최신정보의 공유, 방역요원들의 역학 및 질병 추적감시와 역학적 대응능력의 강화 등 남북한만이 아닌 북중 접경지역에서의 검역과 관리를 위한 국제협력이 필요하다.

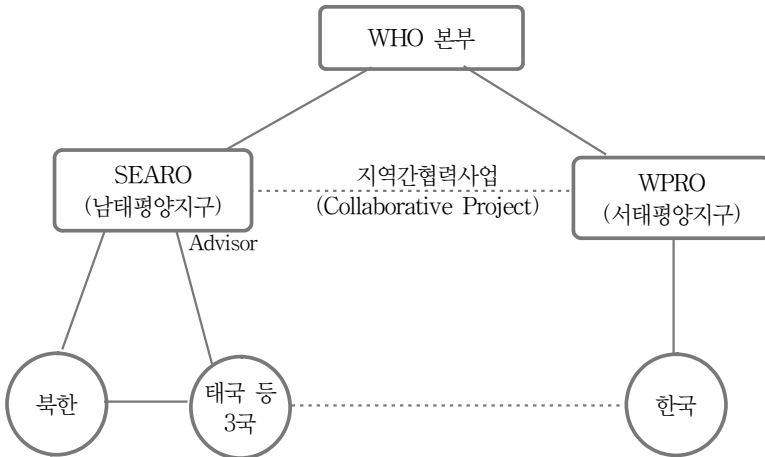
이러한 점에서, 보건·의료에 관한 남북 차원의 협력과 동북아 차원의 협력을 동시에 병행 추진시키되, 남북 및 동북아협력을 상호 연계시키는 방안이 필요하다. 우선 현실적으로 필요성이 높은 전염성 질환을 협력대상으로 삼아야 할 것이다. 그리고 동북아 차원의 협력이 활발하지 않기 때문에 국제기구를 포함·활용하는 방안도 고려해야 할 것이다.

이를 감안할 경우, 동북아 보건·의료협력이라는 사업 틀을 마련하여 북한을 중국 및 러시아, 몽골 등 제 3국의 민간 의료기관과 연계한 남한의 보건·의료협력 사업에 참여시키고, 국제기구에서는 자본 및 기술을 제공하는 형식으로 교류·협력사업을 수행하는 방안이 유력하다. 특히, 몽골의 경우 한국은 2006년 10월 양자간 공동연구 협약을 체결하여 향후 3년간 진행할 계획이다. 이를 활용하여 인접국인 중국과 러시아 그리고 북한까지 확대하는 방안도 고려할만한 방안이라 할 수 있다. 감염성 질환에 대한 정보공유 및 공동대처와 이에 관한 의료 인력의 기술전

수 및 교육이 포함된다면, 남북 보건·의료협력의 시너지 효과는 물론 활성화에도 유리할 것으로 판단된다.

이를 바탕으로, 제3국과 중개역할을 할 수 있는 국제 NGO 또는 UN 기구와의 협력을 구상할 수 있다(<그림 IV-1 참조>). 현재 북한과 태국은 WHO의 동남아시아지구(South-East Asia Regional Office, SEARO)에, 한국과 중국은 서태평양지구(Western Pacific Regional Office, WPRO)에 속해 있다. 태국은 WHO의 거의 모든 국제회의 및 학술대회를 유치하고 있으며, SEARO 회의에 북한 대표가 참석한 적이 있을 뿐만 아니라 태국과 긴밀한 교류도 있었다. 따라서 북한과 태국의 긴밀한 교류를 활용하여 태국과 SEARO를 통해 남북한 보건·의료 학자와 의료기술 전문가가 참여하는 협력사업과 학술교류를 추진하는 것이 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

<그림 IV-1> 제3국과 WHO를 통한 남북협력 연계방안



- I
- II
- III
- IV
- V

위와 같은 방향으로 발전하기 위해서는 가장 기본적인 요건 두 가지가 구비되어야 한다. 현재 국내 법령에 보건·의료분야의 교류·협력이 간과되고 있으므로 관련 규정이나 세부지침 등을 마련하여 사업의 근거 기반이 우선적으로 구축되어야 한다. 또한, ‘대북협력민간단체협의회’와 정부 각 부처 관계자로 구성된 ‘대북지원민관정책협의회’와의 공동 목표 설정과 역할분담, 조정 및 협력이 원활하게 이루어질 수 있도록 관련 위원회를 구성, 운영하는 것이 바람직하다. 이 때 정부는 국내외 정치적 역학관계와 보건·의료분야의 사업이 어떤 상황에서든지 반드시 구분되어 추진되어야 하므로 교류·협력 실행창구를 민간기구나 단체를 통하여 순수 인도적인 목적으로 사업이 전개될 수 있도록 하되, 개발복구를 위한 방향성은 정부가 주도권(initiative)을 가지고 국내외 민간단체와 파트너십을 형성, 교류·협력을 활성화 하여야 한다.²¹⁶

나. 환경분야 연계 추진방안

(1) 전략

(가) 동북아 지역 정부간 환경협력현황 개괄

동북아에서 지역차원의 환경협력은 1992년 리우회의 이후 점진적으로 발전해 왔다. 역내 국가들은 환경협력협정 또는 양해각서 등 양자간 협력사업과 TEMM, NEASPEC, NOWPAP, EANET 등 다자간 협력체를 통해 정부간 협력사업을 추진하고 지역환경협력체계를 구성해 왔다. 정부간 협력뿐만 아니라 각국의 연구기관, 대학, 민간환경단체, 그리고 환경기업체 사이에서도 다양한 협력활동이 전개되어 왔다.

²¹⁶ - 황나미, “보건의료분야의 남북 교류 및 협력을 위한 활성화 전략,” pp. 8~10.

<표 IV-2> 동북아 지역 정부간 다자간협력 및 북한참가 현황

협력체/활동	참가국가	주요활동	북한참가여부
TEMM	한국, 중국, 일본	환경보전 일반	특별활동 1회 참가
NEASPEC	한국, 북한, 중국, 일본, 몽골, 러시아	환경보전 일반	부정기 참가
NEAC	한국, 중국, 일본, 몽골, 러시아	환경보전 일반	불참
EANET	한국, 중국, 일본 등 동아시아 국가 12개국	산성비 모니터링	불참
LTP	한국, 중국, 일본	장거리 이동 대기오염물질	불참
NOWPAP	한국, 북한, 중국, 일본, 러시아	북서태평양환경보전	참가중단
PEMSEA	한국, 북한, 중국, 일본 등 동아시아 국가	동아시아해양보전	참가
TDGM	한국, 중국, 일본	황사대응	불참
ADB-GEF	한국, 중국, 일본, 몽골	황사대응	불참
Tumen-Net	한국, 북한, 중국, 일본, 몽골, 러시아	두만강환경보전	참가중단

정부간 협력은 상대적으로 가장 활발하게 진행되고 있으며 동북아 환경협력의 주류를 형성하고 있는데 크게 다자간 협력과 양자간 협력으로 구성되어 있다. 다자간 협력은 크게 환경협력 전반을 다루는 협력체와 국가간 이동 대기오염문제 등 동북아의 지역환경문제에 대응하여 조직된 협력체와 활동으로 구분할 수 있다. 전자는 TEMM, NEASPEC, 동북아환경협력회의(NEAC)가 있다. 후자는 산성비와 국가간이동 대기오염문제에 대응한 동아시아 산성비 모니터링 네트워크(EANET), 동북아 장거리이동 대기오염물질 공동연구(LTP), 해양환경보전을 목적으로 설치된 NOWPAP, PEMSEA, 동북아 황사대응 협력활동인 한·중·

I
II
III
IV
V

일 국장급회의(TDGM), ADB-GEF 황사대응 프로젝트, 그리고 두만강 환경보전을 위한 Tumen-Net 등이 있다. 이러한 다자간 협력사업은 모두 우리나라, 중국, 일본이 참여하여 사실상 주도하고 있는 상태이다.

정부간 양자협력의 경우 한·중, 한·일, 한·몽, 한·러, 중·일, 중·러, 중·몽, 일·러, 일·몽, 그리고 북·중, 북·러 사이에 환경협력공동위원회 등 다양한 협력채널이 구축하여 환경보전을 위한 협력사업을 전개하고 있다. 그 중에서 한국과 일본의 주도로 중국과 진행하는 양자간 협력사업이 가장 활발하다. 북한은 중국과 1992년과 2005년에 환경협력협정을 체결하는 등 양자간 협력관계를 수립하고 있으나 실질적인 협력사업은 미미한 실정이다.

이처럼 1990년대 초부터 동북아 지역 환경문제에 대응하여 다양한 형태의 국가간 협력메커니즘과 활동이 전개되고 있다. 북한은 동북아 지역의 구성원임에도 불구하고 일부 협력사업을 제외하고는 동북아 지역의 다자간 및 양자간 환경협력에 거의 참여를 않고 있거나 소극적으로 임하고 있다. 이로 인하여 황사 등 오염물질의 국가간 이동으로 북한에 미치는 영향과 피해를 미치고 있는 지역환경문제에 대해 관련국과 협의하고 대응방안을 논의하지 못하고 있다. 이처럼 북한이 비록 동북아 지역에 위치에 있지만 지역환경협력, 특히 다자간협력에서는 사실상 배제되어 있는 셈이다. 그리고 지역협력의 장에서 남북한의 협력을 활성화하고 지역환경문제에 공동 대응할 수 있는 기회와 이용 가능한 자원을 놓치고 있는 형편이다.

(나) 동북아 환경협력의 발전추세와 남북 환경협력 활성화

앞에서 살펴본 것처럼 동북아 환경협력은 지난 15년간 다양한 분야에서 발전해 왔다. 이러한 협력을 통해 지역환경문제에 대한 공통인식

을 제고하고 각국의 환경관리 능력의 향상시키는데 긍정적인 역할을 담당해 왔다. 하지만 일부 양자간 개별협력을 제외하고는 상당수 협력 사업이 초보적인 정보교환 또는 정책대화 수준에 머물러 있어 지역환경 협력이 역내 환경개선에 미친 실질적인 기여는 미흡한 것으로 평가되고 있다. 뿐만 아니라 일부에서는 유사한 협력체간 중복현상이 나타나고 있으며, 각 개별협력간 상호 시너지 효과를 발휘하지 못하고 있는 실정이다.

반면에 2000년대 들어 동북아 지역은 황사, 전자폐기물의 국가간 이동 및 영향, 국경하천의 오염, 해양생태계의 변화, 에너지와 환경 등 새로운 지역환경현안에 직면해 있다. 또한 각국의 환경정책이 강화되면서 환경정책과 제도, 그리고 환경기술 및 산업분야에서 협력의 필요성이 제기되고 있다.

이러한 상황변화에 대응하여 동북아 각국은 개별 또는 협력을 통해 기존의 동북아 환경협력의 성과와 한계를 평가하고, 보다 효율적인 환경 협력의 발전방안에 대한 연구를 진행하고 있다. 예를 들면, 제 7차 한·중·일 환경장관회의를 통하여 동북아 환경관리 현황을 조사·분석하고 동북아 환경협력의 발전 방안에 대한 연구 필요성이 제기한 바 있다. TEMM의 결정에 따라 한·중·일 3국 연구기관은 동북아환경관리 발전방안에 대해 연구를 진행하고 있다. 뿐만 아니라, NEASPEC, NOWPAP, EANET 등 대표적인 환경협력제도 자체적으로 자신의 활동을 평가하고, 협력체의 제도화 등 발전방안에 대해서 연구와 협의를 진행해 왔다.

한편 황사 등 신규오염문제에 대응하기 위한 지역협력도 활발해지고 있다. 한·중·일 3국이 TEMM을 통해 다자간 지역협력체인 황사공동연구단을 구성하여 황사에 대응하여 협력사업을 전개하고 있는 상황 변화가 대표적인 예에 속한다. 또한 2000년대 초부터 정부와 민간기업



이 협력하여 환경기술과 환경산업 분야에서 활발한 협력사업을 전개해 오고 있으며, 그 규모와 영역이 점점 확대되고 있다. 즉 1990년대의 환경협력이 지역환경문제에 대응한 정책대화와 정보교환을 위주로 한 협력활동 위주였다면, 2000년대 이후에는 지역환경문제에 대응한 정부간 협력사업이 확대되고 있는 것과 동시에 각국 환경기업 간 비즈니스차원의 환경협력도 활발해 지고 있다는데 특징이 있다.

위와 같은 동북아 환경협력의 발전추세를 활용하여 남북 환경협력의 활성화 방안을 다음과 같이 제안하고자 한다. 먼저 동북아 환경문제에 대응하여 공동의 해결방안을 모색하고 남북 환경협력을 촉진하여 북한 환경문제 해결에 필요한 자원을 획득하기 위해서는 기존에 협력메커니즘과 활동에 북한이 적극적으로 참여하는 것으로부터 출발해야 한다. 동북아 환경협력에 참여하지 않고서는 남북 환경협력을 활성화하는 시너지 효과를 얻을 수 없기 때문이다. 남북 환경협력의 활성화의 측면에서 우선 다자간 협력에서는 황사대응 분야와 환경기술 및 환경산업 분야의 협력사업에 북한의 참여를 유도하는 전략이 필요하다. 이러한 분야에 북한이 참여하여 남북한간 대화의 채널이 형성된다면 남북간 직접적인 환경협력의 촉발하는 계기로 작용할 수 있기 때문이다. 그리고 북한도 지역환경협력에 참여하여 북한 내 황사대응과 환경개선에 필요한 자금, 기술 및 장비를 얻을 수 있다는 기대감을 가지고 지역환경협력에 보다 적극적인 태도를 취할 것으로 예측되기 때문이다.

예를 들어 북한이 한·중·일 황사공동연구단²¹⁷의 실무그룹에 참여를

²¹⁷ - 황사공동연구단(Joint Research on Dust and Sandstorm)은 한·중·일 환경장관 회의(Tripartite Environmental Ministry Meeting among China, Japan, and Korea, TEMM)의 한·중·일 황사대응 국장급회의(Tripartite Director General Meeting on Dust and Sandstorm among China, Japan, and Korea, TDGM)에 설치된 동북아 지역의 유일한 다자간 황사대응 협력체이다.

통해 북한이 얻게 될 이익이 다음과 같다. 첫째, 북한은 동북아 황사대응 다가간 협력체 참가국의 일원으로서 자격을 얻게 될 것이다. 이를 통해 북한이 여타 지역협력체에 참여하는데 유리한 여건을 조성하는 것으로 예상된다. 둘째, 각국이 황사발생 및 피해현황과 황사연구방법 및 대응기술을 파악하여 북한내 황사연구 및 대응책 마련에 긍정적인 기여를 할 것이다. 셋째, 북한의 황사연구, 황사측정시설 설치에 필요한 자금을 얻을 수 있는 기회를 제공하게 될 것이다. 예를 들면 참가들이 북한지역 황사현황에 관한 연구를 황사공동연구단의 연구과제로 채택하면 북한은 황사연구자금을 지원받을 수 있는 가능성이 열린다. 마지막으로 남북한간에 황사대응 당국자간에 대화채널이 열려 남북한간 직접협의를 통해 황사측정시설설치와 같은 남북한간 협력사업이 추진될 수 있을 것으로 예측된다.

(2) 정책적 고려사항

(가) 기본방향

남북 환경협력의 단계적 추진전략과 주요사업을 제시하는 과정에서 부분적으로 언급한 바 있듯이 환경협력은 다양한 요소의 영향에 따라 촉진되거나 제약받기도 한다. 그리고 동북아 환경협력과 남북 환경협력을 연계하는 전략에도 지역차원과 남북차원 등 다차원적 요인에 의해 영향을 받게 될 것이다. 따라서 동북아 환경협력과 남북 환경협력의 연계를 통한 남북 환경협력의 활성화를 위한 전략방안의 수립 시 이러한 영향 요소를 고려할 필요가 있다. 특히 환경분야의 협력에 직접적인 영향을 미치고 있는 여타 분야에서의 동북아 지역협력과 남북협력의 현황과 향후 전망에 대한 고려가 필수적이다. 이와 관련하여 다음과 같은 분야에서 동북아 환경협력과 남북 환경협력의 연계추진에 영향을 미치

I
II
III
IV
V

는 요소에 대한 정책적 고려가 있어야 할 것이다.

먼저 동북아 지역의 국가간, 그리고 남북한간의 협력 가운데 동북아 각국과 남북한 환경상태의 현재와 미래에 영향을 미치는 주요 분야에 대한 정책적 고려가 있어야 한다. 왜냐하면 환경 분야 협력은 당면한 환경문제에 대응하는 동시에 여타 분야의 협력으로 인한 환경악영향을 최소화하는 대책으로서의 성격을 또한 지니고 있기 때문이다. 그런데 환경문제의 발생원인의 측면에서 볼 때, 동북아 각국과 남북한의 환경상태에 직·간접적인 악영향을 미치고 환경문제를 야기하는 주요 분야는 바로 경제분야에서의 협력이다. 하지만 경제분야에서의 협력이 환경상태에 모두 부정적인 영향을 미치는 것은 아니다. 빈곤퇴치, 환경친화적인 개발사업 등 경제협력은 내용과 방식에 따라서는 환경보전에 긍정적인 영향을 준다.

경제분야 협력은 또한 동북아 각국과 남북한 간의 활발하며 실질적인 진전을 보이고 있는 주요한 협력분야이다. 특히 경제협력은 동북아 각국과 남북한은 협력전략의 수립 및 협력사업 우선순위의 선택에 있어서 일차적인 관심대상이다. 즉 경제협력은 현재 여타 협력 분야에 우선하는 위상을 갖고 있다. 따라서 동북아 지역 차원이든 남북한 간의 양자차원이든 환경 분야의 협력전략의 수립 및 협력사업의 선택에 있어서 이러한 경제협력의 지배적 영향력을 고려해야 한다. 이런 맥락에서 지역 환경협력과 남북한 양자간 환경협력의 연계방안의 수립 시 역내 국가간 및 남북한 경제협력 상황을 주요 정책적 고려대상 분야로 삼아야 하는 이유 발견할 수 있다.

이와 함께 동북아 환경협력과 남북 환경협력의 연계, 특히 남북 환경 협력에 영향을 미치는 북한을 둘러싼 동북아 지역과 남북한 간의 주요 현안에 대해서도 정책적 고려가 필수적이다. 왜냐하면 주요 현안은 대

부분 북한과 남한 및 관련국가간에 격렬한 대립과 갈등을 동반하여 환경협력사업에 지대한 영향을 미치기 때문이다. ‘북핵문제’로 대표되는 동북아 지역과 남북한의 안보문제가 바로 이러한 주요 현안에 속한다. 안보분야의 현안, 갈등과 대립 또는 협력 상황은 비단 환경뿐만 아니라 경제협력, 인적교류 등 제 분야에 지대한 영향을 미친다. 따라서 환경 분야에서 지역협력과 남북한 협력간의 연계방안은 동북아 지역과 남북한간 안보분야의 협력 또는 갈등 및 대립상황을 고려하면서 수립되어야 할 것이다.

이처럼 동북아 환경협력과 남북 환경협력에 영향을 미치는 주요 요소인 경제와 안보분야를 둘러싼 동북아 국가 및 남북한 간의 협력과 갈등 상황을 고려하면서 그 연계추진방안이 수립되어 추진될 필요가 있다.

(나) 동북아 경제·안보분야 협력관련 고려사항

경제와 안보분야에서 진행되고 있는 동북아 지역협력과 관련하여 동북아 환경협력, 남북 환경협력 그리고 양자 간의 연계추진 시 고려해야 할 요소는 무엇보다도 “북핵문제”의 해결을 위해 설치된 다자간 대화 채널인 ‘6자회담’이다. ‘6자회담’은 “북핵문제”로 표현되는 동북아 지역의 안보, 평화, 국가간 관계정상화, 그리고 남북한간 교류·협력의 활성화와 평화체제의 구축에 결정적인 영향을 미치고 있는 현안을 다루고 있기 때문이다. 특히 ‘6자회담’에서는 “북핵문제” 해결수단의 하나로서 ‘북한 핵불능화’ 작업의 진전에 맞추어 중유공급을 통한 북한의 에너지 문제해결 등 자원경제협력을 포함하고 있기 때문이다. 이와 관련하여 다음과 같은 사항이 중점적으로 고려되어야 할 것이다.

첫째, ‘6자회담’에서 중국이 담당하고 있는 주도과 조정의 역할을 동북아 환경협력의 장에서도 적극적으로 활용해야 할 것이다. 먼저 회의

I
II
III
IV
V

장소와 관련하여 현재의 추세로 볼 때, 당분간 북한이 동북아 환경협력 체 또는 활동에 참여할 수는 경우는 관련 회의 또는 활동이 중국에서 열릴 때 그 가능성이 가장 높다. 그리고 북한의 참여를 고려했을 때, 환경 분야에서 중국이 차지하고 있는 독특한 조정자적 위상 때문에 동북아 지역환경협력에서도 중국이 주도적 조정역할을 하게 될 것이다. 북한의 동북아 환경협력 참여문제와 관련하여 중국의 이러한 조정자적 역할은 동북아 환경협력과 남북 환경협력의 발전에 긍정적인 기여가 예상된다.

둘째, 북한의 에너지 문제 해결을 위한 중유공급 등 ‘6자회담’을 통한 경제협력이 가져올 북한지역의 환경상태에 미칠 부정적인 또는 긍정적인 영향에 대해서도 고려해야 할 것이다. 공급된 중유 등을 이용하여 낙후되고 오염처리시설이 부재한 북한의 발전소와 공장의 가동으로 배출되는 대기오염물질 등은 북한의 환경에 부정적인 영향을 미치게 될 것으로 우려된다. 이와는 반대로 이러한 에너지 분야 등 경제협력이 북한의 환경에 미치게 될 부정적인 영향을 최소화하기 위한 ‘6자회담’의 틀에서 지역차원의 환경협력을 촉발할 가능성도 존재한다. 더 나아가 ‘6자회담’을 통해 북한과의 경제협력을 환경친화적으로 추진하기 위한 오염방지시설 등 환경인프라, 재생가능에너지, 환경영향평가 등 다양한 분야에서 지역차원과 남북차원의 환경 분야의 협력이 활성화되는 계기로 작용할 수도 있다. 이러한 요소들에 대해 면밀히 고려하여 ‘6자회담’의 틀 내에서 또는 ‘6자회담’ 결과로 병행하여 동북아 지역차원의 환경협력과 남북 환경협력의 연계하여 추진할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

다음으로 동북아 환경협력에 북한을 참가시키고, 남북 환경협력과의 연계하여 협력사업의 추진 시 복잡한 국제관계 및 국제무역상의

정치적, 기술적 요소들을 고려해야 한다. 첫째, TEMM, NEASPEC, NOWPAP 등 기존의 동북아 환경협력체 또는 관련활동에 북한의 참가문제를 제기할 때 북한과 동북아 국가간의 양자간 관계와 현안에 대한 고려가 있어야 한다. 특히 소위 ‘납치문제’로 인하여 동북아 환경협력에 북한의 참가, 또는 북한에 대한 지원에 대해 소극적 또는 부정적 입장을 취하고 있는 일본의 태도가 걸림돌로 작용할 수 있다. 이에 대한 면밀한 고려와 신중한 접근이 필요하다. 둘째, 북한은 국제무역시스템에서 전략물자 금수국가로 지정되어 있다. 이로 인하여 컴퓨터 등 적지 않은 장비와 기술이 북한에 수출 또는 무상제공이 금지된 ‘전략물자’에 해당된다. 따라서 남북한간 또는 동북아 국가간 환경협력사업으로 북한에 제공되는 기술 및 장비의 ‘전략물자’ 해당여부를 판정한 바탕위에서 추진하여야 한다.

이와 함께 동북아 지역의 경제협력과 경제통합의 추세도 중요하게 고려되어야할 요소이다. 주지하다시피 동북아 지역의 경제통합이 가속화되면서 환경 분야에서도 국가간 상호의존성과 상호영향이 심화되고 있다. 2000년 들어 자본, 사람, 물건의 이동과 통합현상이 두드러지고 있다. 이러한 추세를 반영하여 최근 2, 3년 사이에 “한·중 FTA” 추진의 필요성이 제기되고 있으며, 이에 대한 구체적인 실행방안에 대한 연구가 진행되고 있다. 그리고 “한·중 FTA” 등 동북아 지역에서의 경제통합이 동북아 환경상태에 미칠 영향에 대한 연구기관차원에서의 연구도 추진되고 있다. 특히 물류이동의 측면에서 볼 때, 상품과 폐기물이 함께 이동하는 경제와 환경의 통합현상이 나타나고 있기 때문이다. 따라서 동북아 환경협력을 통한 남북 환경협력의 추진 시 이러한 경제협력과 경제통합의 변화에 대한 면밀한 고려가 필요하다.

I
II
III
IV
V

(다) 남북 경제·안보분야 협력관련 고려사항

앞의 환경협력의 필요성과 의의에서 언급했듯이 남북경협으로 인하여 북한지역과 한반도 전역에 미칠 환경악영향을 최소화하고 지속가능한 남북경협을 추진하는 방안으로서 남북 환경협력을 제기한 바 있다. 경제와 안보 분야에서 진행되고 있거나 추진예정인 남북한간의 협력과 관련하여 동북아 환경협력, 남북 환경협력, 그리고 상호 연계추진 시 다음과 같은 정책적 요소를 고려해야 할 것이다.

먼저 ‘6자회담’을 통한 자원과 경제 분야의 다자간 협력과 마찬가지로 남북경협은 북한의 환경과 한반도 환경상태에 미칠 부정적인 영향, 또는 환경보전의 긍정적인 계기로 작용할 수 있는 가능성이 있다. 이러한 부정적 또는 긍정적 영향을 고려하고, 이에 대한 대응 또는 부응차원에서 남북한 간의 양자간 환경협력, 그리고 동북아 지역차원의 다자간 환경협력과의 연계사업이 추진될 필요가 있다. 예를 들면, 남한 정부와 기업이 단독으로, 또는 제 3국 정부, 국제금융기구 및 외국기업과의 컨소시엄을 구성하여 산업단지, 도로 및 철도, 지하자원과 관련한 대규모 투자와 개발사업을 추진할 때, 이러한 개발사업의 환경영향에 대한 사전예방적인 조치와 관련하여 남북한간 또는 국제적으로 환경영향평가, 환경인프라 건설 등 환경 분야의 협력사업이 요구될 가능성이 높다. 또한 경협사업이 세부적인 사업추진 방식과 우선순위 선정에 있어서 경제와 환경이 상생하는 효과가 발휘될 수 있도록 환경친화적으로 추진될 경우 다양한 분야에서 남북한간 그리고 지역차원에서 환경 협력을 촉발해 낼 것이다.

다음으로 남북한간 평화증진과 평화체제 구축을 위한 안보분야의 협력도 남북한의 환경상태와 환경협력에 다양한 측면에서 영향을 미치게 될 것이다. 특히 2007년 남북정상회담에서 확인되듯이 안보분야의 협



력은 경제협력과 결합된 형태의 통합적 남북협력으로 접근하고 있기 때문에 그 영향은 직접적으로 나타날 가능성이 높다. 2007년 남북정상 회담에서 남북한 정상간의 ‘서해평화지대’ 설치와 공동이용, 한강하구역의 공동 개발 및 이용에 관한 합의사항은 바로 이러한 추세를 분명하게 보여주고 있다. 그리고 향후 DMZ 평화지대화 등 남북한간 평화증진을 위한 안보분야 협력도 경제협력과 결합된 형태로 진행될 것으로 예측된다. 경제적 이익은 안보분야의 협력을 추동하는 동력으로 작용할 수 있기 때문이다. 즉 안보분야의 협력은 평화증진이라는 목적과 함께 경제협력과 경제적 이익의 확보라는 중첩된 목적을 지니고 있다.

예를 들면, DMZ 평화지대화를 위한 남북한 간의 안보분야의 협력은 ‘임진강 및 상류댐의 평화적 이용과 개발’이라는 경제협력의 형태로 구체화될 가능성이 높다. 그리고 평화적 이용을 위한 방안으로서 군사시설의 이전, 통행의 보장과 같은 군사·안보적 조치들이 구체화될 것이다. 이처럼 DMZ 평화지대화를 위한 남북한 간의 안보분야 협력은 경제분야의 협력을 동반하고 하고 있기 때문에 DMZ과 임진강의 생태환경 보전에 관한 환경협력의 수요를 발생시키는 구조를 갖고 있다. 이러한 경제, 안보 및 환경 분야 상호간의 영향구조에 대한 고려를 바탕으로 남북 양자간 환경협력 전략 및 동북아 다자간 환경협력과의 연계추진 전략이 추진되어야 한다.

다. 에너지분야 연계 추진방안

(1) 남북 에너지협력과 동북아 에너지협력의 연계성 검토

(가) 남북 에너지협력과 동북아 에너지협력의 연계성

북한은 동북아시아를 구성하는 하나의 개체 국가로서 당연히 동북아

I
II
III
IV
V

에너지협력의 일원이며 유력한 협력자이다. 그러한 의미에서 남북 에너지협력은 동북아 에너지협력과의 긴밀한 연계하에 구상되어야 한다. 단순한 물자교역이 아닌 에너지네트워크나 시스템 형성과 같은 중장기적인 협력사업은 더더욱 그러하다. 장기적인 동북아경제공동체의 개념하에서 남북의 에너지시스템은 하나로 통합되어 대륙과 연결되고 해양으로 개방되어야 한다. 부산, 인천 등을 통해 해양으로 개방되어야 하고 신의주, 나진·선봉을 통해 대륙과 연계되어야 하는 것이다.

북한은 지정학적으로 동북아의 중심에 위치하고 있다. 당연히 역내 물류의 중심축들이 북한지역을 경유하는 것으로 구상될 수밖에 없다. 물론 중국에서 서해를 거쳐 바로 우리나라로, 러시아의 블라디보스토크나 나훗가 등지에서부터 바로 일본으로 등의 양자간 경로들이 있기는 하나 이들은 지엽적인 지선에 불과할 뿐, 동북아 역내 국가들을 함께 연결하는 제반 에너지네트워크들은 불가피하게 북한을 경유하는 것으로 설계되고 있다. 동북아전력망연계사업이 그러하고 러시아로부터의 천연가스 파이프라인 프로젝트가 그러하다. 이러한 정황은 경의선을 통한 TCR과의 연계, 경원선을 통한 TSR과의 연계 등의 도로, 철도 연계 구상의 경우도 마찬가지이다. 이러한 정황은 북한의 경제가 극심한 정체상황에 있고, 극도로 폐쇄적인 상태에 있음에도 불구하고 다각적인 프로젝트들이 북한과 연계되어 제안되고 있는 배경이라 할 수 있다.

(나) 동북아 에너지협력과 연계된 북한 에너지개발사업

북한 에너지개발을 논의하는 동북아 에너지협력 논의는 크게 우리정부와 UNESCAP이 공동으로 추진중인 동북아 에너지협력 정부간협약체, UNDP의 두만강유역개발계획 등으로 대별된다. 북한 에너지 개발에 관한 협력논의는 이들에 의해 비교적 다양하게 전개되고 있으나 대

부분이 단순한 구상단계의 논의에 그치거나 일부 구체적인 논의가 전개 되는 경우에도 단시일 내에 극복하기 어려운 장애요인으로 탄력을 받지 못하고 있는 상황이다. 논의 전개의 편의상 북한과 중국, 북한과 러시아 등 양자간의 사업이라 하더라도 남북중심 개발사업이 아닌 경우에는 모두 동북아 에너지협력과 연계된 프로젝트로 포함시켜 분류하였다.

1) 북·중간 화력발전소 및 석탄광 현대화 사업

북한 전기석탄공업성과 중국 홍콩투자유한공사, 중국허계집단국제 공정유한공사는 2005년 4월 8일 북한의 동평양화력발전소와 평양화력 발전소에 대한 보수 및 확장과 천성, 직동탄광의 설비갱신을 위한 합의서에 서명하였다. 합의서에 따르면 중국측은 동평양화력발전소와 평양 화력발전소의 보수, 개조, 확장에 필요한 설비자재 및 기술봉사와 천성, 직동탄광에 설비자재 6천만 달러 정도의 규모로 북한측에 제공하고 북한측은 국가명의로 광산품(철광석, 마그네샤크일커, 아연, 석탄 등)으로 상환하는 계약에 합의하고 있다. 합의서는 2005년 6월 이내에 정식계약을 체결하고 사업을 추진하도록 규정하고 있으나 그 이후 추진상황은 전해지지 않고 있다.

<표 IV-3> 북·중간 화력발전소 및 석탄광 현대화 사업 합의내용
(2005년 4월 8일)

계약당사자	합의내용		투자규모
	화력발전소	석탄광	
북한측: 조선민주주의인민공화국 전기석탄공업성	· 동평양화력발전소 보수, 개진확장	· 천성탄광의 설비갱신	US\$6,000
중국측: 중국홍콩(중한)투자유한공사, 중국허계집단국제공정유한공사	· 평양화력발전소 보수, 개진확장	· 직동탄광의 설비갱신	

I
II
III
IV
V

이 계약은 북한이 국내 광산품을 활용하여 외국과 체결한 에너지기반 시설 개발 프로젝트의 외자유치로는 첫 사례라는 점에서 시사하는 바가 매우 크다. 이 사례가 성공적으로 수행될 경우, 이와 유사한 후속 프로젝트의 개발이 탄력을 받게 될 수 있을 것이며, 나아가 남북간에도 적용 가능한 협력모델이 될 수 있기 때문이다.

이러한 사업 유형은 북한 정부와 중국 민간업체 간의 합의라는 점에서 국가간 합의라고 보기에는 다소 무리가 있어 보이나 사실상 양국 정부의 긴밀한 협의 하에 추진되었다는 점에서 동북아 역내 국가간 협력사업의 하나로 해석될 수 있다. 이제 구체적인 협력체의 구성을 마치고 발전적 전개를 도모하고 있는 ‘동북아 에너지협력 정부간협의체’가 추후에는 이러한 유형의 협력사업도 역내 협력사업에 포함하여 회원국들이 함께 후원하고 지원하는 중심체로 기능하게 될 것으로 기대된다.

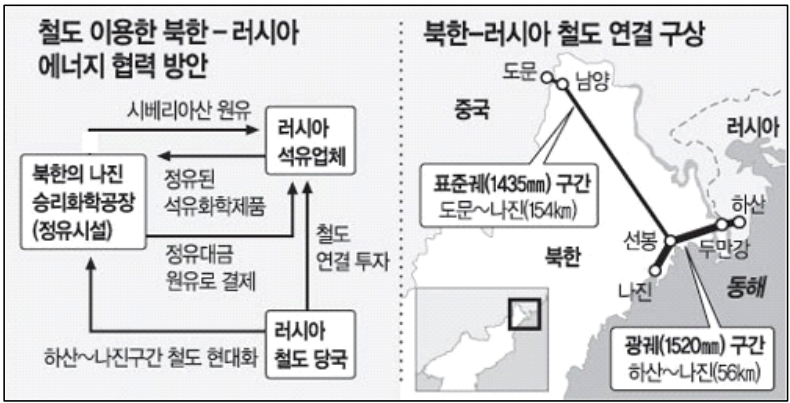
2) 북·러간 석유정제설비 현대화 및 임가공 사업

승리화학공장 개보수 사업은 북한과 러시아가 2004년 7월에 이미 러시아 하산에서 두만강을 거쳐 나진, 선봉에 이르는 56km 구간의 철도 현대화 사업에 합의한 바 있고, 이듬해인 2005년 3월 러시아철도공사(RDZ) 사장 파테예프가 상기 구간의 철도 현대화와 철도를 통한 러시아 원유공급 방침을 발표하는 등 비교적 구체적인 상황으로까지 전개되고 있는 중이다. 러시아 방침은 승리화학공장을 개보수하고 러시아 원유를 철도를 통해 공급하여 임가공하고 북한에 대한 정제대금은 일부 원유로 결제하는 방안을 추진하겠다는 것으로 극동러시아 지역의 정제설비 부족상황을 타개하기 위한 대책의 일환인 것으로 이해되고 있다. 이 사업은 몇 차례 합의에도 불구하고 별다른 진전이 없어 실현 가능성에 일부 회의가 일기도했으나 2007년 3월, 조러경제협력위원회 관련



외신에서 상기사업을 Gazfrom이 추진하는 것으로 보도되면서 새로이 귀추가 주목되고 있는 상황에 있다.

<그림 IV-2> 북·러간 석유정제설비 현대화 및 임가공 협력사업 개요



3) 북·러간 전력망 연계사업

이 사업은 극동러시아 지역의 전력수출회사가 Bureya 수력발전소 건설로 인해 남게 되는 전력을 송전망 건설을 통해 북한에 판매하려는 구상으로 장기적으로는 북한을 통해 남한까지의 전력망 연계 및 전력판매를 주요 내용으로 하고 있는 사업이다. 1단계로 러시아의 블라디보스토크와 북한의 청진까지를 초고압직류송전(HVDC) 방식으로 연결하고, 2단계로는 청진에서 남한까지를 같은 방식으로 연계하겠다는 구상이다. 북한과 러시아 간에는 이미 이 사업에 대한 전력망 연계 및 전력공급을 위한 북·러간 협약이 2002년 4월에 이루어진 바 있다. 우리나라도 이 사업에 높은 관심을 가지고 있어 남·북·러 3자간의 회의가 2005년 2월 회의까지 모두 4차례에 걸쳐 진행된 바 있다.

1단계 사업의 개요는 블라디보스토크에서 크라스키노까지 250km,

- I
- II
- III
- IV
- V

크라스키노에서 청진까지 130km의 구간을 초고압직류송전(HVDC) 방식으로 연결하는 것으로 러시아 측의 분석으로는 북한 구역 130km에 대한 건설비용은 대략 160~180백만 달러로 추정되고 있다.

<그림 IV-3> 북·러 전력망 연계 구상



4) 러시아 석유파이프라인의 한반도 연계사업

러시아 석유파이프라인의 한반도 연계사업은 아직은 다소 모호한 상황이나 장래에는 분명히 전개 가능성이 매우 높은 사업이다. 러시아 석유 파이프라인이 어떤 루트로 북한을 경유하여 남한까지 연결될 지는 아직은 알 수 없겠으나 비교적 다양한 가능성이 열려있는 것으로 판단할 수 있다. 러시아 타시예트에서 스코르보디노에 이르는 구간의 송유관 건설공사가 2008년 완공을 목표로 건설 중에 있고, 스코르보디노에서 나훗가항까지는 철도를 이용해 석유를 운송하여 수출하는 방안을 추진 중에 있다. 스코르보디노에서 나훗가항까지의 송유관은 2단계사

업으로 추후 검토하겠다는 입장이어서 향후에도 상당한 시간이 소요될 것으로 예측된다.

<그림 IV-4> 러시아 석유파이프라인 건설 구상



북한에 대한 러시아 송유관의 연계 가능성은 크게 두 가지로 요약된다. 우선 가능성이 높은 것은 스코르보디노에서 중국 내륙으로 건설될 예정인 러시아 송유관 지선과 북한 송유관을 연계하는 방안이다. 이는 중국 내륙으로의 지선이 다칭유전과 연계되는 방안이 기획되고 있어 현재 북·중간에 운영중인 다칭-신의주간 조·중우호송유관과 연결될 수 있다는 점에서 유망하다. 물론 현 조·중우호송유관의 용량을 늘리는 문제, 북한의 원유수입 능력문제 등 다양한 장애요인들이 있겠으나 물리적으로 가장 손쉽고 현실적으로도 가능성이 높은 방안으로 해석된다. 두 번째 가능성은 러시아송유관 건설 2단계사업으로 스코르보디노에서

- I
- II
- III
- IV
- V

나훗가항까지의 송유관이 건설되면 나훗가로부터 청진 쪽으로 송유관을 연결하는 방안이 가능할 수 있다. 그러나 이는 전술한 바처럼 아직 러시아 송유관 2단계 사업에 대한 일정이 확정된 바 없어 향후 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다. 러시아 송유관의 북한 연계는 북한으로 서도 장기적인 원유의 안정적 공급원을 확보한다는 점에서 반드시 필요한 사항이며 동시에 남한의 경우에도 북한을 경유하여 러시아 원유를 송유관을 통해 공급받을 수 있는 루트를 확보하게 되어 에너지안보 제고에 매우 중요한 의미를 가질 수 있다.

5) 러시아 석유파이프라인의 한반도 연계사업

러시아 천연가스파이프라인 한반도 연계 프로젝트는 러시아 정부의 통합가스공급시스템(UGSS) 구상과 연계하여 검토 가능하다. 러시아 정부는 동시베리아 및 극동러시아 지역개발을 위한 방안의 하나로 이 지역의 천연가스 개발과 수출을 위한 파이프라인 건설계획을 발표하고 있다. 그러나 아직 그 실현 시기는 매우 유동적으로 다소 시일이 소요될 것으로 예견되고 있는 상황이다. 러시아가 발표하는 천연가스 파이프라인 구상의 몇 가지 안으로 구성되어 있으나 아직 어느 안으로 확정될 것인지는 알 수 없는 상황이다. 러시아 국영가스업체 Gazprom이 얘기하는 3가지 방안 가운데 북한과 관련 있는 두 가지 방안은 Western version과 Eastern version이 있다.

Western version은 이루크츠크에서 중국 내륙을 거쳐 대련-평택 해저파이프라인으로 남한에 천연가스를 공급하고 극동러시아 지역의 가스공급은 사할린으로부터 하바로브스크-블라디보스토크로 이어지는 파이프라인을 통해 공급하는 방안인데, 이 방안은 러시아 당국의 반대로 한동안 무산되는 듯 했으나 근래 들어 러시아 정부가 이루크츠크

차안다 가스전의 개발권을 TNK-BP로부터 회수하여 새로운 실현 가능성을 검토할 수 있게 되었으나 여전히 불확실성이 높은 상황에 있다. 우리나라로서는 이루크츠크에서 중국 내륙을 거쳐 대련-평택 해저파이프라인으로 남한에 천연가스를 공급하는 방안에 대한 타당성 조사까지 마친 상태로 여전히 이 방안을 선호하고 있어 계속 러시아 당국과 논의를 지속하고 있는 상황이다. Western version이 채택될 경우 북한에 대한 천연가스 공급은 블라디보스토크로부터 북한에 이르는 파이프라인의 건설을 통해 이루어질 수 있을 것으로 보인다.

<그림 IV-5> 러시아 UGSS 구상의 Western Version



Eastern version은 동시베리아 천연가스 자원과 관계없이 남북한에 대한 천연가스 공급을 사할린으로부터 파이프라인을 건설하여 해결하자는 제안으로 기존의 KORUS라인 구상과 동일하다. KORUS라인 구상은



애초 북한의 실포에 KEDO경수로 원전이 건설중일 때, KEDO원전의 불합리성을 지적하면서 그 대안으로 사할린의 천연가스를 파이프라인을 통해 북한에 공급하고 원전 대신 천연가스 발전소를 북한에 제공하는 것이 현실적이라는 이른 바 post-KEDO 대안의 하나로 제기된 제안이다. KEDO원전 공급이 백지화된 상황에서 현재에는 KEDO원전과 관련 없이 북한과 남한에 대한 천연가스 공급방안의 하나로 논의되고 있다. 사할린 천연가스 자원은 일부 이미 생산을 개시하였고 사할린에서부터 하바로브스크에 이르는 구간의 파이프라인 공사는 완공된 것으로 알려지고 있어 실현가능성이 높은 대안으로 보이나, 러시아 정부의 가스수출 정책이 큰 틀에서 UGSS 구상을 중심으로 전개되고 있어 향후 다른 대안들과의 비교검토에서 어떠한 결론에 도달하게 될 지는 미지수인 상황이다.

<그림 IV-6> 러시아 UGSS 구상의 Eastern Version (KORUS Line 구상과 동일)



(2) 남북 에너지협력과 동북아 에너지협력의 연계추진 방안

동북아 에너지협력과 남북 에너지협력은 현재 우리나라 에너지부문의 주요 화두로 부각되어 있다. 지난 10여 년간 꾸준히 논의되어 왔음에도 불구하고 아직 활발히 전개되지 못하고는 있으나 본격적인 전개가 가능해질 상황변화에 대비하여 충실히 기반을 다지고 있는 단계에 있다. 두 가지가 모두 우리나라 에너지 정책의 큰 흐름을 좌우할 만큼 중요한 과제로 어느 것이 더 중요하다 얘기할 수 없을 정도로 큰 비중을 가지고 있다. 각기마다 주어지는 상황 속에서 최선을 다해 추진하고 준비하는 양상으로 전개되고 있으나 관련 논의에서는 양자간의 깊은 연관성이 인식되고 있고 추진과정에서 실제 연계되어 검토되는 측면도 있는 것이 사실이다. 양자가 모두 본격적인 협력사업 추진 이전의 단계에 있으므로 연계적 추진방안이 구체적으로 강구되지는 못하고 있으나 동북아 정세 특히, 북한을 둘러싼 국제관계 또는 남북관계가 가지고 있는 높은 유동성을 감안할 때, 구체적인 연계추진 방안에 대한 논의를 확산하고 점검하는 것은 당연하고도 바람직한 것이라 하겠다.

동북아 에너지협력기구 또는 남북 에너지협력회의 등과 같은 협력 메카니즘이 구체화되지 않은 현재로서는 단기적으로 현재의 제약요인들을 감안하여 실행 가능한 방안들을 강구하되, 연계추진이 다자적, 양자적 협력관계 모두를 증진시킬 수 있는 형태로 구상되어야 할 것이다.

단기적으로는 동북아 에너지협력의 틀을 활용하여 남북 에너지협력의 제약요인을 우회할 수 있는 방안을 강구하는 것이 현실적일 수 있다. 남북 에너지협력 관계의 증진이 결국 동북아 에너지협력 증진으로 연결되므로 이러한 방안은 결국 양자 모두를 활성화하는 방안으로 역할하게 될 수 있을 것이다.

그러한 협력사업의 일례로 동북아 에너지협력을 활용한 남북간 정보



및 인적교류를 확대하는 방안이 추천된다. 남북 에너지부문의 정보 및 인적교류는 사실상 전혀 이루어지지 않고 있으며, 정치적으로나 제도적으로나 많은 제약을 가지고 있다. 남북이 정치적, 군사적 대치관계를 종식하고 정보 및 인적교류의 제한을 전면적으로 철폐하지 않는 한 남북의 양자간 관계에서는 특별한 대책이 없는 답답한 상황이 지속되고 있는 것이다. 동북아 에너지협력은 제한적이기는 하나 간접적으로 남북 에너지부문간의 교류 폭을 넓히고 신뢰관계를 형성할 수 있는 우회적 기회를 제공하고 있다. 보다 구체적으로는 동북아 에너지협력 관련 국제회의, 학술회의 및 세미나 등을 통한 전문가 교류를 적극적으로 추진하는 방안, 두만강유역개발계획(TRADP) 에너지부문 관련회의를 통해 양국 정부 당국자나 전문가 교류를 확대하는 방안, UN/ESCAP과같이 북한이 회원국으로 있는 국제기구의 활동을 통해 교류를 확대하는 방안 등이 단기적으로 추진될 수 있다. 이는 특별한 합의나 준비 등이 필요하지 않은 단순하고 쉬운 방안이며 현재에도 제한적으로 이행되고 있는 방안이기도 하다. 우리나라가 동북아 중심국가 건설을 앞당기는 동시에 남북 에너지협력을 촉진하기 위해서는 현 단계에서도 추진 가능한 상기의 기회들을 최대한 활용하기 위한 전략적 접근이 요구된다.

또 다른 방안으로는 동북아 에너지협력이 현 단계에서 추진 가능한 협력사업을 조속히 구체화하여 그를 통해 남북 에너지부문간의 교류를 촉진하는 방안이다. 일례로 역내 국가간에 합의된 바 있는 공동연구를 활성화하는 방안이 추천될 수 있다. 우리나라의 주도로 2005년 12월 몽골 울란바타르에서 결성된 ‘동북아에너지협력정부간협의체’는 산하에 ‘에너지정책기획실무그룹(Working Group on Energy Policy and Planning)’을 설치하여 운영중에 있다. WG-EPP는 2006년 공동연구 사업으로 각국의 에너지국가보고서를 공동작성하여 발간한 바 있으며,

2007년에는 역시 공동연구사업으로 동북아에너지수요전망연구를 수행하고 있다. 향후 이러한 실무그룹(Working Group)은 전력망 연계, 화석연료 교역 등의 분야로 점차 확대될 전망으로 그를 통해 북한이 참여하는 역내 다자간 공동연구를 추진하는 방안이 다각적으로 구상될 필요가 있다.

중장기적으로는 동북아 에너지협력이 다가간 공식 협력기구로 발전되고 본격적인 협력사업을 전개하는 단계에서 추진 가능한 남북 에너지협력 추진 방안을 탐색하고 그를 감안한 동북아 에너지협력을 추진하는 전략적 접근이 요구 된다. 동북아 및 남북 에너지협력 연계추진의 필연적 당위성을 감안할 때, 지금부터 구체적인 협력방안들을 탐색하고 염두에 두면서 동북아 에너지협력의 전개방향을 유도해야 한다는 측면에서 일련의 구상들이 상황변화에 맞추어 지속적으로 점검될 필요가 있다.

본격적인 동북아 에너지협력 사업이 추진 가능한 단계에서는 동북아 에너지협력의 틀 내에서 다각적인 북한 관련 의제들을 적극 개발하여 동북아 에너지 협력사업의 일환으로 강력히 추진하는 노력이 전개되어야 한다. 예를 들면, 북한의 재원부담 면제 등 특별지원 방안, 북한 에너지정책 기능 및 인력양성 지원사업, 북한 에너지시스템 개선 특별사업, 에너지 개발 및 이용기술 이전사업 등 북한 에너지부문의 개선 및 체질강화를 위한 협력방안들을 특별 의제로 개발하여 남북 에너지협력과 연계하여 추진하는 전략이 필요할 것이다.

그와 같은 개별적인 협력사업 이외에 동북아에너지현장의 채택을 통해 협력의 틀을 형성하여 남북 에너지협력을 촉진하는 전략, 동북아개발은행 등 공동의 재원조달체제 설립을 통한 대북사업 활성화 전략, 남북 에너지협력기구와 동북아 에너지협력기구와의 유기적 연계 전략 등이 중장기적인 전략으로 검토되어야 할 것이다.

I
II
III
IV
V

라. 교통분야 연계 추진방안

(1) 기본방향

동북아시아지역은 풍부한 천연자원과 노동력, 산업기술과 자본력을 갖고 있으며, 전략적 입지여건으로 인해 높은 경제협력 시너지 효과가 기대된다. 무엇보다 해당지역 국가의 경제발전을 도모하기 위해서는 교통, 금융, 정보, 무역, 문화예술 등 각 분야의 중심지역할을 수행하는 것이 중요하다. 한·중·일·러 동북아국가는 세계경제의 5분의 1, 동아시아 경제의 90%를 차지하는 규모로 성장하였다. 중국의 동북 3성은 총면적 78.89만 km², 인구 1억 729만 명으로 중국전체 면적의 8.22%, 전체인구의 8.4%, 총GDP의 9.8%을 차지하고 있다. 러시아 극동지역은 연해지방, 하바롭스크지방, 아무르주등 레나강 동쪽, 사할린, 쿠릴을 포함한 621만 5900km²(남북한의 30배), 인구 1,000만 명 규모이며, 러시아전체면적의 36% 전체인구의 5%를 차지한다. 참고로 동북아 주요 역내국가의 경제 규모는 다음과 같다.

<표 IV-4> 동북아 국가의 경제규모

구분	인구 (백만 명)	GDP (억 달러)	1인당GDP (달러)	교역 (억 달러)
한국('05)	48.8	6,797	14,040	5,456
중국('05)	1,313.9	19,317	1,078	14,225
일본('05)	127.4	46,228	36,400	12,254
러시아('04)	143.4	5,390	3,815	2,220

최근 동북아 지역은 세계3대 교역권(EU, NAFATA, 동북아)중의 하나로 세계물동량중 동북아가 차지하는 비중은 약 30%로 급증하였다.



그러나 동북아 지역간 물적·인적교류의 증가로 인하여 물류시설은 포화상태가 지속되고 있다. 부산항, 일본의 고베항, 대만의 카오슝항, 그리고 홍콩항 등은 수용능력이 부족한 현상을 보이고 있으며, 항만과 육상 교통수단의 원만한 연계가 미흡하다고 할 수 있다. 이는 낙후된 물류시설의 비효율적인 운영에 일부 기인하고 있으므로, 새로운 기술력을 기반으로 한 물류시설의 보완·확충과 비합리적인 제도규제의 철폐가 필요하다. 또한 증가하는 물동량을 흡수하기 위해서 동북아 주요국가간 철도연계는 필수 불가결한 요소가 될 것이며, 남북철도 연결의 파급효과는 대륙철도의 연계선상에서 이해해야 한다.

현재 추진하고 있는 남북·대륙철도연결 사업이 성공적으로 마무리 되면, 중장기적으로 차별화·특화된 지역을 따라 신규 수요를 창출하면서 유라시아 지역을 잇는 국제 화물철도망과 동북아를 통합하는(동북아 일일 생활권) 국제 승객철도망으로 발전할 것으로 예상된다. 동쪽(동해선, 경원선)으로는 시베리아횡단 철도와 연결된 유라시아 화물 철도망이 형성되고, 서쪽(경의선)으로는 중국횡단 철도와 연결되는 인적·물적 동북아 철도망이 완성될 수 있을 것이다.²¹⁸ 즉, 한반도를 기·중점으로 하는 두 개의 국제철도망이 형성될 것으로 기대된다. 따라서 이러한 국제철도망을 활성화하고 동북아역내 국가간의 교류를 촉진하기 위해서 역내국가 간의 양자 및 다자간 철도협력이 우선 되어야 한다.

이러한 맥락에서 초기 유라시아 화물 철도망 사업은 남·북·러 3자간의 TKR-TSR 연결 사업으로 추진하는 것이 바람직하다. 특히 TSR은 중국철도와 비교하여 거리상으로 600~1,500km 길지만 러시아만을 경

²¹⁸ - 나희승, “동북아 철도네트워크 현황과 동북아 철도협력,” 대외경제정책연구원·한국시베리아학회 공동학술회의 시베리아 개발과 한반도 발표논문집 (2005); 대통령자문 동북아시아대위원회, “동북아시아 협력인프라-남북·대륙철도 연결,” p. 15.



유하기 때문에 국경통과 회수를 최소화하고, 통관시간 단축, 정시성 확보를 위한 정기컨테이너 열차 운영, TSR 국제통과 운임의 할인정책, 시베리아철도운영협의회(CCTST)²¹⁹를 통한 TSR 서비스 개선 등 대 유럽 물류수송에서 가장 경쟁력 있는 노선으로 평가된다.²²⁰

그리고 동북아 철도망사업은 초기에 한·중간의 철도협력 사업으로 추진하되 중장기적으로 남·북·러·중을 포함하는 동북아 철도협력 모델로 확대, 발전시킬 필요성이 있다고 판단된다. 따라서 정부는 동북아철도 네트워크시대에 대비하여 동북아철도의 시범운송을 제안하고, 동북아의 철도운송효율을 제고하기 위한 동북아철도 운송협정을 마련하여 동북아철도협의회 구성을 선도해야 한다. 이를 위한 구체적이고 심도 있는 분석을 통해 향후 남북철도협력과 동북아 철도협력의 연계추진 전략을 마련해야 할 것이다.

이러한 배경 속에서 동북아의 평화와 번영을 위한 철도협력 시스템인 『동북아철도 네트워크 및 동북아철도협의회』를 추진하고, 이를 통해 남북 및 동북아 철도협력의 상호 선순환 구조를 구축해야 할 것이다.

(2) 세부 추진방안

남북 철도협력은 동북아협력을 활용하여 추진할 필요가 있다. 구체적

²¹⁹ - CCTST는 1993년 설립되어 55여개 철도운영기관 및 운송업체들이 가입되어 있고, 본부는 스위스에 소재하고 있다. 주요 조직으로는 총회, 의장단, 사무국 등이 있으며, 주요 업무로는 TSR노선에서 효율적인 화물운송을 위한 협력방안을 강구하는 것이다.

²²⁰ - TSR은 2002년 12월 전 구간을 전철화 함으로써 철도선진 지표인 전 구간 복선화·전철화를 달성하였고, 광통신에 의한 전 구간 화물추적도 가능하다. 이에 따라 국제통과화물은 1999년의 2만 3,000TEU에서 2004년에 12만 TEU로 5배 이상 증가하였다. 2005년 한국은 TSR을 이용하여 연간 10만 TEU을 부산-보스토티나-모스크바-핀란드간 SEA & RAIL 형태로 운송하였다. 하지만 최근 TSR운임 인상에 따른 철도화물의 감소는 향후 해결해야할 과제이다.



인 추진방안은 남북철도협력의 단계별 추진전략과 동북아 철도협력의 연계가 필요하다. 특히, 남·북·러 3자 협력의 활발한 현황을 활용하여 나진-하산 지역을 중심으로 추진함으로써 TKR과 TSR를 연결하는 방안을 강구할 필요가 있다. 중장기적으로 동북아철도협의체 구성 및 동북아철도네트워크의 구축과 연계시켜 추진할 필요가 있다.

앞서 언급한 것처럼, 남북철도협력은 동북아를 통합하는 국제 승객철도망과 유라시아대륙을 연결하는 국제 화물철도망으로 연결되어야 한다. 한반도를 기·중점으로 하는 두개의 국제철도망, 즉 TSR과 연결되는 유라시아 화물 철도망과 TCR과 연결되는 인적·물적 동북아 철도망이 완성되는 것이다. 동북아 지역의 미래 비전을 확보하는 데 철도연결은 매우 중요하면서도 포괄적인 프로젝트다.

2007년 「2·13합의」 후속조치로 북미관계정상화가 논의되면서 남북관계도 급물살을 타고 있다. BDA자금이체 문제가 해결되면서 북한은 영변핵시설의 폐쇄봉인과 IAEA사찰단 초청 등 1단계 비핵화조치(폐쇄·봉인단계)를 이행하였다. 또한 6차 6자회담 2단계 회의(9.27~30)에서 관련국은 북한 내 현존하는 모든 핵시설의 연내 불능화에 합의하였고, 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하기로 약속했다. 이것이 이행되면, 북한은 정상교역국으로 인정받고, 국제통화기금(IMF), 아시아개발은행(ADB), 세계은행(IBRD)에 회원국으로 가입할 수 있는 자격을 얻게 된다.²²¹

이는 북한 교통인프라를 포함한 북한경제에 대한 국제투자유치의 제반여건이 급속히 개선되는 것을 의미한다. 개성공단의 전략물자 반입이 허용되며, 투자유치에 따른 산업구조의 다양화로 개성공단의 단계별 사

²²¹ - 나희승, “남북철도, 시험운행을 넘어 시베리아로,” 『정세와 정책』 (성남: 세종연구소, 2007.6), 참조.



업도 탄력을 받게 될 것이다. 여기에서 남북간 철길이 열리면, 개성공단과 금강산 등 접경지역에 국한된 남북경협은 점·선·면을 따라 북한 주요지역으로 호혜적 경협의 외연을 확대해 나갈 수 있을 것이다. 북한은 남한과 나진-선봉지구에 원유화학공업기지를 공동건설하고, 극동러시아 자원개발의 공동참여를 제안한바 있다. 사실상 북한은 다자협력을 제안한 것이며, 특히 남·북·러 3자 협력을 희망하고 있는 것이다. 최근 노무현 대통령은 블라드미르 푸틴 러시아 대통령에게 ‘한·러경협과 한반도중단철도(TKR)-시베리아횡단철도(TSR) 연계사업 등 양국 현안에 대한 논의를 발전시키고, 푸틴대통령을 초청한다.’는 내용의 친서를 전달한 것으로 알려졌다.

이처럼, 동북아 주변국 중 러시아는 TKR-TSR연계를 위한 북한철도 현대화에 가장 적극적인 국가이다. 그동안 한국과 러시아는 한·러 철도협력 의정서교환(2001), 한·러 교통협력위원회(2001, 2002), 남·북·러 3자 철도전문가회의(2003), 남·북·러 철도장관급회의(2006)등을 통해 3자간 TKR-TSR연계 프로젝트를 추진해왔다. 남·북·러 3자 철도협력인 TKR-TSR 연결사업은 단기적으로 연간 10만 TEU의 컨테이너 수송이 가능하며 향후 50만 TEU까지 가능한 유라시아철도 물류사업이다. 철도는 극동 및 시베리아 지역의 풍부한 자원과 에너지를 실어 나르는 수송로이며, 이지역의 자원과 에너지 개발을 위한 중요한 교통 인프라이다.

남북철도와 동북아 철도협력을 연계 추진하기 위해서는 남북접경지역에 국한되어 있는 기반시설개발을 북한의 주요도시로 확대할 필요가 있으며, 그 개발방식은 남북협력뿐만 아니라 다자협력으로 개방의 시너지를 확보해야한다. 이러한 기조에서 남·북·러 3자 협력의 중요한 거점으로 나진·선봉특구를 주목해야한다. 북한의 나진·선봉특구는 1991년

설치이후 1.4억 달러의 투자가 이루어졌으나, 특정 산업분야를 특화하지 못하고 진행이 미비하다. 하지만 나진-선봉경제 특구는 중계무역 및 물류사업의 성공 가능성이 매우 높은 지역이다. TKR-TSR연결 시범사업의 거점이며, 남북·러시아·중국·일본의 화물중계 기지로써 사통팔달의 탁월한 입지조건을 가지고 있다. 또한 남북은 경제 및 자원개발 분야에서 제3국에 공동으로 진출하기로 합의한 만큼, 남·북·러 3자 협력프로젝트인 에너지·자원의 개발협력과 에너지·자원수송의 교통협력으로 나진·선봉특구에 새로운 추동력을 제공해야 한다.

남북 철도협력의 2단계 사업으로 나진-하산 철도의 개보수, 나진항 정비 및 선봉의 석유정제시설 개보수사업은 북한의 에너지난을 일부 해결하고 나진항의 증개항 기능을 활성화한다는 점에서 우선순위가 가장 높은 사업으로 평가한다. 종합하면 남북철도협력 2단계에서 남북철도협력과 함께 북·러, 북·중 접경지역의 국지적 기반시설 개발 사업을 병행 추진해야 한다.

최근 논의되었던 ‘나진-하산 철도의 개보수’, ‘부산-나진 간 해상 수송 후 TSR 경유 컨테이너 물류수송’은 상업적으로 성공 가능성이 매우 높으며, 남·북·러 3자 모두에게 실익이 되는 사업이다. 북한은 노후 된 북한철도 일부를 복원하여 나선지역 경제를 활성화하고, 북·러 협력 강화를 기대할 수 있다. 러시아는 포화상태의 극동항을 해결하고, TSR경쟁력 제고를 통한 유라시아 물류망을 활성화한다. 북·러 관계를 개선하고, 동북아 지역에서 철도·에너지 대국으로서의 정치·경제적 영향력을 확대할 수 있다. 한국은 남·북·러 3자 협력으로 남북협력의 선 순환적 시너지효과를 기대할 수 있다. 나아가 남북관계의 개선과 한반도 평화 정착이 동북아의 경제·안보협력에 기여하고 동북아협력이 남북관계의 발전에 기여함으로써, 궁극적으로 한반도 통일과 동북아 통합으로 이어

I
II
III
IV
V

지는 상호 선순환 구조를 기대할 수 있다.

다음으로는 동북아철도협약체 및 동북아철도 네트워크의 구축이다. 국제연합 아시아태평양 경제사회이사회(UNESCAP)는 수송체계를 세계화 및 통합화함으로써 지역간 협력을 촉진하고자 하는 노력하고 있다. UNESCAP은 한반도, 중국, 카자흐스탄, 몽골, 러시아, 백러시아, 폴란드, 독일 등을 포함한 “아시아횡단철도 북부노선 컨테이너 시범수송사업”의 5개 출발지를 선정하였는데, 출발지는 부산, 나진, 보스토치니, 천진, 연운이다. 특히 한국은 본 사업에 적극적으로 참여하고 있으며, 남북철도가 연결되면 부산항에서 시베리아를 거쳐 유럽까지 철도운행을 계획하고 있다.

<그림 IV-7> UNESCAP의 아시아횡단철도망



따라서 정부는 UN ESCAP의 「아시아횡단철도북부노선 컨테이너 시범수송사업」²²²시행과 더불어 「동북아철도의 시범수송사업」을 제안

²²² - 본 사업은 한국의 재정지원과 관련국의 참여로 1995년 방콕에서 시작되었는데, 한국이 프랑스와 공동으로 1회, 단독으로 1회 타당성조사를 시행한 바 있다. 1998

할 필요가 있다.²²³ 동북아철도협의를 구성하기 전에 UN ESCAP내에 『동북아철도의 시범운송사업』을 추진하기 위한 동북아철도 실무협의회를 구성하는 것이다. 실무협의회에서 『동북아철도의 시범운송사업』을 위한 노선(안)을 제안하고, 이를 UN ESCAP 인프라장관회의에서 결정하는 것이다. 이러한 시범수송을 통해 동북아 역내 국가간 연결노선, 연결노선 간의 인터페이스, 병목현상, 각국 철도들의 운영, 세관, 노선운영 등을 점검·분석하여 개선책을 마련해야 한다. 특히 초기에 동북아 철도망 구축을 위한 국제 홍보 및 국제협력 환경을 마련하는 것이 중요하다.

다음은 동북아철도의 시범운송사업의 시행을 통해 도출된 다양한 법적, 제도적, 기술적 문제를 단계적으로 통합하고 동북아의 철도운송효율을 제고하기 위한 초보적인 동북아 철도운송협정을 마련한다. 이를 위해 동북아철도 실무협의회의 국제협력 기능을 강화하고, 동북아철도운송협정을 체결함으로써 동북아철도협의를 형성한다. 이후 협정 체결국을 대상으로 협력기구 구성을 위한 예비모임을 결성하고 협력기구의 형태·조직·구성·업무범위 등에 대한 사항을 사전에 결정하도록 한다. 동북아철도협의회는 동북아교통장관회의로 발전시키고, 독자적인 다자간 국제철도 협력기구인 동북아철도 협력기구를 구성한다. 본 기구의 주요 기능은 동북아 철도운행을 위한 회원국과의 협의·조정, 여객

년~1999년에 본 사업이 실행되면서 국제철도협력기구(OSJD)와 벨로루시, 폴란드, 독일이 이 사업에 추가로 참여하였다. 2001년 11월 서울에서 개최된 UN ESCAP 2차 인프라장관회의에서 최종 결정된 5개 노선은 다음과 같다. ① 러시아-벨라루스-폴란드-서유럽, ② 중국(연운)-카자흐스탄-러시아-벨라루스-폴란드-서유럽, ③ 중국(천진)-몽고-러시아-벨라루스-폴란드-서유럽, ④ 한국(부산)-북한-중국-러시아-벨라루스-폴란드-서유럽, ⑤ 북한(라진)-중국-러시아-벨라루스-폴란드-서유럽.

²²³ 나희승, “최근 남북러철도 협력현황과 동북아철도 협력추진전략,” 동북아시아연구원 회 제3차 동북아구상 심화확산을 위한 전문가 세미나 발표자료 (2006) 참조.



및 화물철도 운임 설정, 철도노선·신호체계 개선 등 철도운영개선, 동북아철도 협약 제정 및 개정 등이다.²²⁴

마지막으로 21세기 한국철도가 동북아물류의 핵심적 역할을 하기 위해서는 남한철도의 철도물류 중심 역량확충, 북한철도현대화, 다양한 철도물동량 루트의 개발, 주요 간선철도망의 전철화 및 시설·장비개량, 고속·대량수송을 위한 간선 및 기간철도망 확충, 글로벌 물류정보시스템 구축, 한국고속철도의 대륙진출 등이 필요하다.

²²⁴ - 나희승, “교통분야 동북아지역협력: 동북아 철도협력 구상과 추진을 중심으로,” 『동북아 지역협력과 남북한 관계』 (서울: 통일연구원, 2007.8.21), pp. 69~74.



V

결론



본 연구에서는 동북아 지역협력이 어떠한 형태로 연계되어 추진되고 있는 지에 대한 분석과 함께 향후에 연계적 추진을 어떠한 방향으로 할 것인지에 대해서 정리하였다. 특히 보건·의료, 환경, 에너지, 교통 분야를 4대분야로 선정하여 각 분야에서 추진되고 있는 동북아 지역협력 및 남북협력의 현황을 살펴보고, 향후 발전방향은 물론 구체적인 추진전략을 단계적으로 제시하였다. 각 분야별로 정도의 차이는 있으나 현재 동북아 지역협력 및 남북협력에 있어 어느 정도 가시적인 성과가 나타나고 있는 것은 사실이다. 하지만 이러한 성과들이 구체적인 결실을 맺고, 나아가 동북아 지역 및 남북한의 평화와 번영을 가져오기 위해서는 각 분야별로 다음과 같은 정책적 사항들이 고려되어야 한다.

우선 보건·의료분야는 철도, 에너지, 환경에 비해 정책적 우선순위에 서 낮게 평가되기 때문에, 동북아 및 남북차원의 협력을 추진하는데, 많은 장애가 있다. 또한 인간안보에 관한 아직 일정한 국내외적 합의를 이루지 못하고 있는 분야인 관계로 협력을 추진하는데 한계를 갖고 있다. 그럼에도 불구하고, 전통안보와 달리 합의와 협력을 비교적 쉽게 유도할 수 있는 분야이면서, 국경을 초월한 초국가적 협력의 필요성이 급증하고 있는 장점도 존재한다. 따라서 장애와 한계를 최소화하고 장점을 극대화한다면, 보건·의료분야가 동북아 및 남북협력을 추진하는데 긍정적으로 활용할 수 있을 것이다.

동북아 차원에서 안보협력에 관한 논의는 비교적 활발하게 이루어지고 있으며, 필요성에도 어느 정도 공감하고 있다. 다만, 동북아 안보협력의 실제 구성은 미진한 실정이다. 더욱이 이러한 전통안보와 달리 보건·의료는 탈냉전 이후 주목되고 있는 인간안보의 한 분야에 해당되기 때문에 동북아 차원의 인식과 공감대조차 형성되어 있지 못한 실정이다. 따라서 동북아 차원에서 증대되고 있는 보건·의료협력의 필요성과

I
II
III
IV
V

부담 없는 주제를 부각시켜 동북아 차원의 협력 인식과 공감대를 형성할 수 있는 논의와 연구를 우선적으로 진행할 필요가 있다. 궁극적으로 동북아 차원의 전염성 질환에 대한 공동방역체계, 자연재해 등에 대한 공동구호 협력시스템 마련을 목표로 진행해야 할 것이다.

동북아 경제협력을 추진하는데 보건·의료분야의 협력은 극히 제한적이다. 다만, 시장원리에 입각한 보건·의료산업의 협력은 동북아 경제협력의 하위 수준에서 가능할 수 있다. 대표적인 예로, 새로운 바이러스나 질병에 대한 정보 공유와 공동연구를 통한 백신 개발을 들 수 있겠다. 그러나 동북아 국가간 의료기술 수준의 차이가 크며, 보건·의료체계의 상이성도 두드러지기 때문에 보건·의료협력이 어렵고, 따라서 동북아 경제협력의 추동은 불가능에 가깝다. 국가별로는 이 분야에서 선도적 역할을 하고 있는 일본과의 협력을 중시할 필요가 있으나, 동북아의 반일 감정 등을 고려하여 전통적 UN 등 공신력 있는 국제기구를 활용할 필요도 있다. 남북협력을 감안할 경우, 인접국이면서 체제유사성 및 협력경험을 활용할 수 있는 중국과의 협력도 중요한 대상이 된다. 우회적 협력을 활용할 경우에는 몽골도 유용한 대상이 된다.

보건·의료분야는 남북간에 협력도 중요하지만 현실적인 측면에서 인도주의적 지원이 주류를 이룰 수밖에 없는 분야이다. 북한은 경제적 실익과 체제안정·유지에 미칠 영향을 고려하여 남북교류·협력을 조정해왔기 때문에, 보건·의료분야의 교류·협력은 에너지, 철도, 환경 등 타 분야에 비해 정책적 역량이나 우선순위에서 중요한 지위를 차지하고 있지 않다. 그런 점에서 남북 보건·의료협력은 남북 경제안보 협력을 추진하는데 커다란 시사점을 제공하지 않는다.

반면에, 북한은 북한주민의 건강을 책임져야 할 국가적 의무와 전염성 질환이나 구제역과 같은 동물성 질환이 경제적 손실을 초래할 수

있어 남한의 지원과 협력을 기대한다. 게다가 남북교류·협력이 활성화 될수록 협력이 필요한 분야이자 까다로운 모니터링을 요구하지 않는 남한과의 협력을 국제기구보다 선호하고 있기도 하다. 특히, 북한은 전 통안보나 대대적인 개발협력 사업과 달리 보건·의료에 관한 협력에 비교적 부담 없이 응할 수 있을 것이다.

따라서 북한의 체제안정이나 안보적으로 중요하지만 보건·의료 측면에서 취약한 지역에 쉽게 접근할 수 있는 장점이 있기 때문에 이를 수단으로 삼아 활용할 수는 있을 것이다. 그렇다하더라도 보건·의료에 관한 남북협력이 남북 안보협력의 주요한 수단으로 기능하는 데에는 한계가 있다. 다만, 보건·의료협력은 인도적 지원을 바탕으로 하고 있고 직접 접촉이 불가피한 측면이 있어, 교류·협력이 활성화될 경우 남북 주민간의 공감대 형성 및 동질성 회복에 유리하고 궁극적으로 남북통합을 앞당기는 효과를 거둘 수 있다. 그런 점에서 남북 보건·의료협력은 남북 신뢰구축과 평화증진에 기여함으로써 남북 안보협력을 추진하는 기반을 조성할 수 있을 것이다.

보건·의료협력이 남북경제협력을 추진하는데 중요한 비중을 갖거나 경제이익을 창출하지는 않는다. 그러나 앞에서 지적했듯이, 남북 신뢰구축과 평화증진에 기여하는 측면이 있기 때문에 평화비용 또는 통일비용의 절감 차원에서 접근할 필요가 있다. 더욱이 경제협력을 추진하는 과정에서 전염성 질환이나 기초보건, 방역 등에 유의해야 함으로 보건·의료협력은 반드시 동반될 필요가 있다. 또한 근로자의 건강이 노동력에 직결됨에 따라 보건·의료협력은 경제협력과 연계될 필요가 있다. 따라서 남북 경제·안보협력을 추진하는데 보건·의료협력이 안정적이고 장기적인 차원에서 지속적으로 유지될 수 있도록 북한을 유도해야 할 것이다.

I
II
III
IV
V

다음으로 남북 환경협력과 동북아 환경협력 간의 연계추진 방안을 살펴보자. 남북 환경협력의 단계적 추진전략과 주요 사업을 제시하는 과정에서 부분적으로 언급한 바 있듯이 환경협력은 다양한 요소의 영향에 따라 촉진되거나 제약받기도 한다. 동북아 환경협력과 남북 환경협력의 연계추진을 통한 남북 환경협력의 활성화 전략방안의 수립 시 고려되어야 할 정책적 요소는 다음과 같다.

첫째, ‘북핵문제’ 해결을 위해 조직된 ‘6자회담’에서 중국이 담당하고 있는 주도과 조정의 역할을 동북아 환경협력의 장에서도 적극적으로 활용해야 할 것이다. 먼저 회의장소와 관련하여 현재의 추세로 볼 때, 당분간 북한이 동북아 환경협력체 또는 활동에 참여할 수는 경우는 관련 회의 또는 활동이 중국에서 열릴 때 그 가능성이 가장 높다. 그리고 환경분야에서 중국이 차지하고 있는 독특한 중간자적 위상 때문에 동북아의 지역환경협력에서도 중국이 주도적 조정역할을 하게 될 것이다. 중국의 이러한 조정자적 역할은 동북아 환경협력과 남북 환경협력의 발전에 긍정적인 기여가 예상된다.

둘째, 동북아 환경협력체 또는 관련활동에 북한의 참여를 제기할 때, 소위 ‘납치문제’로 인해 북한의 참여, 또는 북한에 대한 지원에 대한 일본이 소극적, 또는 부정적 입장을 고려하여 신중한 준비와 접근이 필요하다.

셋째, 남북한간 또는 동북아 국가간 환경협력 차원에서 북한에 기술 및 장비의 제공 시 ‘전략물자’ 해당여부를 판정한 바탕위에서 추진하여야 한다.

넷째, 동북아 환경상태의 심각성을 고려할 때, 지역안보협력체제 논의 시 지역환경안보를 안보협력의 주요내용으로 포함시켜야 한다.

다섯째, 동북아 지역의 경제통합이 가속화되면서 환경분야에서도 국

기간 상호의존성과 상호영향이 심화되고 있다. 2000년 들어 자본, 사람, 물건의 이동과 통합현상이 두드러지고 있다. 특히 물류이동의 측면에서 볼 때, 상품과 폐기물이 함께 이동하는 경제와 환경의 통합현상이 나타나고 있다. 따라서 동북아 환경협력을 통한 남북 환경협력의 추진 시 이러한 경제적 변화에 대한 면밀한 고려가 필요하다.

여섯째, DMZ 평화지대화, 임진강 및 상류댐의 평화적 이용 등 남북한 안보협력의 추진시 DMZ과 임진강의 생태환경보전 문제를 중요하게 고려해야 한다.

일곱째, 남북경협이 북한의 환경에 미칠 영향에 대한 사전예방적 조치를 강구해야하며, 경협분야와 사업의 선정에 있어서 경제와 환경이 상생하는 효과를 발휘할 수 있는 분야에 우선순위를 두고 환경친화적 남북경협이 추진될 수 있도록 해야 한다.

에너지분야는 4대분야 중에서 경제 및 안보협력의 연계가 가장 명확한 분야이다. 에너지는 에너지원의 확보 및 안정적인 공급망을 구축해야 하는 안보적 요소와 이익 창출의 중요한 원천인 경제적 요소를 동시에 함유하고 있고, 국가들의 관심이 제일 높은 분야이다. 그런 점에서 에너지는 남북 및 동북아 경제·안보협력에 촉매제 역할을 할 수 있다.

에너지자원의 확보는 국민생활은 물론, 지속적인 경제성장에 필수적인 요건으로 국가의 장기 전략적 관점에서 에너지안보 강화를 위한 획기적인 전략마련이 특별히 강구되어야 하는 분야이다. 특별히 우리나라는 에너지를 거의 전량 수입에 의존하고 있어 갈수록 치열해지고 있는 세계 자원시장에서의 경쟁에 대응하기 위해서는 중장기 에너지안보 강화를 위한 특단의 전략이 절실히 요구되는 상황이다. 동북아 에너지협력은 국가의 중장기 에너지안보 강화를 획기적으로 도모하기 위한 핵심 전략으로 매우 중요하다.

I
II
III
IV
V

동북아 에너지협력을 통해 우리의 에너지시스템을 대륙과 연계된 개방형으로 전환해야하며, 석유, 석탄, 천연가스 등의 경제적이고 안정적인 도입체계를 구축하는 한편, 역내 자원개발의 적극적인 참여를 통해 경제적 가치창출과 도입비용의 절감을 도모해야 한다. 이를 위해서는 자원보유국은 물론, 자원 수요국까지를 포괄하는 유기적 협력활동의 전개가 불가피하게 요구되며, 이를 통해 역내 에너지의 개발, 거래, 국가간 이동, 분쟁조정 등이 조율된 ‘동북아에너지공동체’에 접근할 수 있을 것이다.

에너지분야 동북아 경제·안보협력 추진관련 정책적 고려사항으로는 다음과 같은 몇 가지 사항들이 권장된다. 우선 중장기적인 시계에서 동북아 역내 국가들 사이의 에너지공동체를 염두에 두고 추진해야 한다는 점이다. 중국, 러시아, 북한, 몽골 등이 체제전환국으로서의 상당시간은 걸릴 수 있겠지만 머지않은 장래에 역내 국가들 사이에는 에너지네트워크가 연결되고 특별한 관세나 제도적, 기술적 장애 없이 자유로운 에너지 이동이 가능해 질 것이라 정황에 근거하여 관련 정책을 추진해야 할 것이다. 전력, 석유, 가스 등 주요 에너지원에 있어서 세계적으로 도처에서 이러한 현상은 가속화되고 있는 추세이다. EU의 경우에는 공동시장이 형성된 이후 활발한 기업합병 과정을 통해 이미 자국적 기업이 하나도 없는 상태에서 전력수급을 원활하게 이루어 가는 국가들이 생겨나고 있으며, 아시아, 북미, 남미 등지에서도 석유 송유관, 가스 파이프라인, 전력망들이 속속 연계·통합되어가고 있다. 동북아 에너지시장에서도 러시아는 한국, 북한, 중국 등지와 일본, 미국 등을 겨냥한 대규모 에너지 인프라 공사를 추진하고 있다. 타쉬에트에서부터 스코보르디노에 이르는 동시베리아송유관(ESPO, Eastern Siberia Pipeline for Oil) 공사가 2008년 완공을 목표로 진행되고 있고, 이룩크츠크에서

블라디보스토크에 이르는 통합가스공급시스템(UGSS, United Gas Supply System)과 블라디보스토크에서 북한의 청진을 거쳐 남한에 이르는 전력망 연계사업을 추진하고 있다. 물론 러시아 영토 내에서 이루어지는 인프라 사업이지만 결국 장래 동북아 역내 에너지 인프라의 물리적 통합(Physical integration)을 통해 역내에서 배타적인 에너지공급국으로서의 지위를 확고히 하겠다는 장기 전략적 접근이라 할 수 있다. 동북아 에너지시장에서의 에너지시스템의 연계·통합과정도 결국 남북문제가 해결되면 한층 가속화될 것이 분명하다. 그러한 과정에서 동시에 그 결과로 나타난 시스템에서 우리의 국익이 극대화될 수 있도록 치밀한 전략적 구상이 준비될 필요가 있다. 이를 위해서는 우리 시스템이 연계·통합의 기준이 되고 중심이 될 수 있도록 우리 시스템의 우월성을 유지해 가는 가운데 역내 에너지협력을 주도적으로 추진해가는 능동적인 접근자세가 필요하다.

또 다른 정책적 고려사항으로는 역내 국가간의 정치적, 외교적 조율이 병행될 필요가 있다는 점이 중요하다. 동북아 역내 국가들의 경제성장 잠재력을 감안할 때, 역내 에너지수요가 대폭적으로 증가할 가능성이 매우 높아 역내 국가간 에너지자원 확보를 위한 경쟁이 격화될 경우 자칫 역내 정치적, 군사적 균형에 나쁜 영향을 미치게될 개연성이 높다. 이러한 개연성은 거대한 규모로 성장하는 중국 에너지수요의 증대, 해상유전 개발을 둘러싼 국경분쟁의 가능성 등을 감안할 때, 우려해야만 하는 수준이며, 경제적인 면에서도 역내 국가간 가격 및 물량 경쟁이 도입가격을 높이는 결과를 초래하거나 국가간의 우호관계에 좋지 않은 영향을 미치게 되는 결과를 초래할 가능성 역시 존재한다. 역내 모든 국가들이 합의하는 에너지 개발, 이동, 거래, 이용 등 에너지 플로우의 전 과정과 분쟁조정 및 해결절차 등에 관한 포괄적인 합의에 대한 접근

I
II
III
IV
V

이 모색되어야 한다. 결국 역내 국가간의 이익이 상호 조율되고 순조롭게 수급이 조정되는 동북아 에너지 공동시장의 형성이 동북아 역내에 필요한 것이다.

앞에서 살펴본 고려사항과 일맥상통하는 바가 있으나 항구적인 동북아 평화체제 구축을 지향해야 한다는 점이 고려되어야 할 것이다. 이는 경쟁적, 갈등적 요인이 풍부한 역내의 역사, 정치, 군사적 환경을 조화롭게 극복하고 항구적인 평화체제에 도달하기 위한 과정적 고려사항이라 할 수 있다. 그런 의미에서 앞서 언급한 동북아 에너지 공동시장 또는 동북아 에너지 공동체의 의미는 대단히 중요하다. 동북아 에너지 공동시장, 나아가 동북아 경제공동체의 형태로 진화해 나가는 궤적이어말로 가장 확실한 역내 평화공존 체제를 구축하는 지름길이 될 수 있을 것이기 때문이다.

우리 입장에서 간과할 수 없는 중요한 고려요인의 하나가 바로 동북아 에너지협력을 통한 북한 에너지문제의 해결 가능성이다. 특히 북한의 에너지 인프라 구축은 부한 스스로 복구하고 구축하는 방향과 국제사회나 주변국의 협조를 받아 구축하는 방향, 또는 그 양자가 결합되는 방향으로 접근이 가능할 것이다. 동북아 역내에 가장 큰 자원 보유국은 러시아이고 현재로서 가장 잘 준비된 시장은 한국과 일본이라는 점이 북한 에너지 인프라 구축과정에 동북아 역내 국가들의 역할이 중요하게 작용할 수 있는 기회를 제공하고 있는 것으로 해석된다. 러시아의 석유도, 천연가스도, 전력도 북한을 통과하는 에너지 인프라를 통해 우리나라와 연결될 수 있기 때문이다. 우리나라로서도 해양으로 개방되고 대륙과 연계된 남북통합 에너지시스템의 구축을 염원하는 상황이므로 이러한 환경을 동북아 국가간 다자간 에너지협력 논의의 장에서 잘 풀어낼 수 있다면, 그리고 그 과정에 국제금융기구나 북한의 대일 청구권



자금 등을 잘 활용할 수 있다면 보다 효과적인 방법으로 북한의 에너지 인프라건설을 촉진하고 나아가 우리 에너지부문의 숙원인 해양으로 개방되고 대륙과 연계된 남북통합 에너지시스템의 구축을 앞당길 수 있는 기회를 맞이할 수도 있을 것이다.

에너지분야 남북한 경제·안보협력 추진관련 정책적 고려사항으로는 다음과 같은 몇 가지 사항들이 권장된다. 우선 6자회담 등 북핵 관련 국제사회와의 정책공조를 유지하는 것이 매우 중요하다. 북한은 에너지 문제 해결을 위해 핵개발을 추진했다고 주장하고 있고, 국제사회는 북한의 핵폐기를 유도하기 위해 대체에너지 개념의 에너지 지원을 강구하고 있는 등 에너지문제가 정치적, 군사적으로 긴밀히 연계되어 있음을 극명하게 드러내고 있는 사례라 하겠다. 2·13합의와 두 차례의 실무그룹(Working Group)회의를 통해 50만 톤의 중유와 중유 50만 톤에 해당하는 경제적, 인도적 지원이 진행되고 있으며, 6·19합의문에는 ‘새로운 경수로’에 대한 논의와 우리 정부가 제안한 200만 kW 대북송전 방안도 여전히 유용한 것으로 내포하고 있다. 북한의 핵개발은 어떠한 일이 있어도 중단되어야 하고 일체의 핵물질이나 핵무기는 폐기되어야 한다는 것이 우리의 확고한 입장이어야 한다. 이는 에너지 문제를 넘어 국민의 생명과 직결되는 국가 안보상의 중대문제가 아닐 수 없다. 합의 사항의 공신력을 높이고 실행성을 제고하기 위해서는 국제사회의 연대적 접근방식이 유리할 것이다. 우리로서는 북핵 폐기를 대가로 북한에 지원하는 에너지를 우리 혼자서 떠맡지 말고 가급적 폭넓게 국제사회가 분담하는 구도가 바람직하다는 것이다. 그를 위해 국제사회와의 긴밀한 정책 공조체제를 끝까지 유지하는 것이 중요하다.

다음으로 북한의 개혁 및 개방을 유인하고 북한사회에 에너지 시장기반을 조성(Market Creation)하는 협력전략을 구사해야 한다. 북한은

I
II
III
IV
V

세계에서 찾아보기 힘든 에너지시장이 없는 몇 안 되는 국가 가운데 하나이다. 남북간의 경제통합을 지향하기 위해서는 북한 경제가 결국 개혁·개방하지 않으면 안 될 것이고, 에너지부문으로부터 시작되어야 할 것이다. 북한 경제회복의 가장 시급한 화두는 역시 에너지공급능력을 확충하는 것이기 때문이다. 남북 에너지협력 사업의 절절한 설계와 안배를 통해 북한에 상업에너지체계(Commercial energy system)의 도입과 정착을 꾸준히 도모해야 할 것이다.

또 다른 중요한 정책적 고려사항이 바로 한반도 통합에너지시스템을 지향해야 한다는 것이다. 이는 남북간의 원활한 에너지의 교류, 유통은 물론 에너지설비의 물리적 통합(Physical integration)에 대비하는 것으로 장기적으로는 에너지산업에 관한 산업정책의 일환으로도 중요하다. 모든 에너지와 에너지 이용설비 및 기기들의 품질, 규격, 정격 등이 통일되어야 하며, 발전소, 정유설비 등의 대규모 에너지설비들도 유형, 규격, 설비특성 등을 통합적 시각에서 관리할 필요가 있다.

북한의 중장기 에너지 믹스에 대한 고려도 매우 중요하다. 석탄과 수력에 편재되고 일부 석유로 보완된 형태의 현재의 에너지 믹스는 분명 지속가능하지 못하다. 경제가 회복되어 성장국면으로 접어들게 되면 LPG를 포함한 석유에 대한 수요가 크게 늘게 될 것이고 2015년을 전후한 시기에는 러시아로부터의 천연가스 도입도 가능해 질 것이다. 6자회담 등 국제적 합의에 의해 원자력이 도입될 수도 있으며, 장기적으로는 북한도 석탄을 수입하게 될 지도 모른다. 남북 에너지협력 추진의 정책적 고려사항으로 이러한 에너지원별 구성변화를 적절히 예측하는 것이 매우 중요하다. 일례로 북한의 주종에너지인 석탄의 공급능력 확충에 지나치게 많이 투자하면 언젠가 우리가 그러했듯이 북한 석탄산업 합리화 정책을 다시 추진해야하는 상황을 맞게 될 지도 모를 일인 것이다.



마지막으로 교통분야는 인프라건설 및 인적·물적 이동을 기반으로 하기 때문에 국가간 협력의 필요성이 증대되는 분야이다. 특히, 철도의 경우 물류 수송비를 절감한다는 점에서 양자 및 다자간 경제협력이 활성화될 수 있는 분야이다. 또한 철도는 육로로 직접 이어진다는 점에서 군사안보적 협의와 보장을 필요로 하기 때문에 양자 및 다자 안보협력으로의 파급효과도 적지 않다. 그런 점에서 철도협력은 경제이익의 창출은 물론 정치적 신뢰구축, 군사적 긴장완화 등 안보요인이 고려됨으로써, 남북 및 동북아 경제·안보협력을 추동하는데 우선적으로 추진해야 할 분야이다. 특히, 남북이 단절된 우리의 입장에서 볼 때, 남북철도의 연결 및 TKR의 복원은 남북관계 개선 및 남북협력을 확대하고, 동북아협력으로 이어지며, 이는 다시 남북관계 발전에 기여함으로써 궁극적으로 남북 및 동북아 통합으로 이어지는 상호 선순환 구조를 구축해야 할 것이다.

철도협력은 동북아 경제 및 안보협력을 촉발하고 추동하는데 매우 중요한 영역이다. 동북아철도망의 구축은 관련국 모두에게 경제적 이익을 가져다주는 효과가 큰 만큼 경제협력을 유인하는데 용이하다. 다만, 그러기 위해서는 남북철도 연결과 TKR의 복원 및 TKR과 TSR·TCR의 연결사업이 추진되어야 한다. 따라서 북한과의 협력이 필수적인 과제이고, 동해선과 경의선 두 축을 연결해야 하는 러시아와 중국과의 협력도 중요하다.

동북아 경제협력은 역내 국가들의 공동이익 증대와 직결되는 만큼 안보문제와 별개로 추진이 가능하나, 철도연결사업은 북핵문제 해결 및 북한의 대외개방에 직결되는 것이므로 동북아 경제협력과 안보협력이 선순환 관계를 구축하도록 추진할 필요가 있다. 즉, 철도협력을 통해 동북아 경제협력을 확대함으로써 역내 신뢰증진 및 안보협력의 환경을

I
II
III
IV
V

조성하고, 안보협력의 증대에 따라 확대된 경제협력은 동북아 역내 국가간 상호의존도를 증가시키고 이익을 확대시킴으로써 동북아 지역의 갈등을 규제하고 동북아안보협력을 가능하게 하는 구도를 마련하는 것이다.

구체적으로 북핵 폐기와 북미관계 정상화될 때까지 남북철도연결사업에 집중하되, 느슨한 형태의 동북아철도협의체를 먼저 구성하여 경험과 신뢰를 쌓은 후 그 틀 내에서 남·북 및 한·러, 한·중 등 양자간 철도협력을 추진함으로써 동북아 안보협력의 기반을 조성하도록 한다. 북핵 문제 해결 등 동북아 안보상황이 증진되면, 북한의 철도시설 복구를 위한 동북아컨소시엄을 구성하고, 동북아 공동프로젝트에 북한을 참여시킴으로써 본격적인 동북아철도망 구축을 실천해야 한다. TKR 복원 및 TKR의 TSR·TCR 연결사업을 추진하는 한편, 동북아철도협의체를 동북아철도협력체로 발전시킬 필요가 있다. 이를 통해 동북아 긴장을 해소하고 신뢰구축을 공고히 하며, 갈등요인을 억제하는 순기능을 함으로써 평화와 경제 사이에 선순환 효과가 발생하도록 해야 할 것이다.

철도분야의 협력은 남북 경제협력 및 안보협력과 밀접히 연계되어 있다. 개성공단과 금강산 관광특구에서 보듯이, 남북경협이 활성화는 남북 철도협력을 강화하고 강화된 철도협력은 남북경협의 확대 및 활성화에 기여한다. 또한 남북 철도연결을 위해서는 군사적 보장이 선행되어야 하기 때문에 남북 철도협력의 확대는 군사안보협력으로 파급되는 효과를 갖는다. 더욱이 남북철도의 연결·복원은 TSR 및 TCR 등 대륙철도와의 연결을 가능하게 함으로써 한반도 통합과 한반도의 동북아 물류중심지로서의 부상을 가능하게 만드는 의미가 있다.

따라서 남북철도협력은 북한경제의 재건과 남북경협의 활성화 그리고 한반도의 경쟁력 강화에 기여하는 방향으로 추진되어야 하는 선결과

제이다. 그런 점에서 2007 남북정상회담에서 합의된 철도 관련 사업은 우선적으로 추진되어야 한다. 즉, 경의선·동해선의 연내 개통, 개성공단 물자수송 및 근로자 통근, 개성·금강산지역 관광열차 운행 추진, 인도물자 수송 등을 우선 추진할 필요가 있다. 또한 총리회담 및 실무회담을 위한 서울-평양간 (비)정기열차 운영도 협의해야 한다.

이를 위해 남북 군사실무회담을 열고 군사적 보장방안에 대해 논의해야 한다. 만약 군사적 보장방안에 합의하여 남북철도연결이 확대된다면, 철도는 지역을 연결하는 선이 아닌 경제협력을 안보협력으로 연계해주는 선이라는 의미를 갖게 될 것이다. 이러한 맥락에서, 남북 철도협력은 통행, 통신, 통관 등 3통 문제해결과 북한 SOC 건설 및 경제특구의 확대, 물류·운송비 절감 등 남북 상생의 경제협력 확대 그리고 인적 교류를 통한 사회문화적 통합, 군사적 긴장완화 및 신뢰구축의 효과를 거둬으로써 경제와 평화가 선 순환하는 길을 열도록 적극적으로 추진해야 한다.

이러한 방향에서 남북 철도협력에 소요되는 막대한 자원은 정부 및 공기업 차원의 국제협력을 통해 추진함과 동시에 민간자본을 참여시키는 차별화되면서도 상호 연계된 접근이 필요하다. 사업의 장기성과 동북아로 연결되는 지역성을 감안하여 다자협력이 가능하도록 추진되어야 할 것이다.

사실상 지역협력을 추진함에 있어 각국의 지도자들과 선각자들이 모든 안보 및 경제적 사안을 의도적으로 연계한다기보다는 한 분야에서의 협력이 자연스럽게 다른 분야의 협력으로 연결되는 자연스러운 과정을 거치게 된다고 보는 것이 타당할 것이다. 그러나, 각국의 지도자들과 지역주의론자들은 지역협력이 획기적으로 발전하기 위해서는 지역협력을 추진하는 주체들이 이러한 과정을 가속화할 수 있다고 생각하는

I
II
III
IV
V

경향이 있다. 즉, 동북아 지역에서도 지역협력의 선각자들이 지역공동체적 의식을 전파하는 작업과 함께 지역협력의 자연스러운 확대추세가 단계별로 발전해 나갈 때 핵심적인 역할을 할 수 있다고 믿는 경향이 있다.

이러한 사고의 틀은 한국이 21세기의 동북아 지역에서 보다 확대된 역할을 할 수 있다는 긍정적 방향으로 발전할 수 있는 바탕을 마련해주는 논리적 근거가 될 수 있다는 점에서 주목할 만하다. 또한, 앞에서 본 바와 같이 남북한관계의 발전에 큰 영향을 미치는 것이 북한 핵문제 해결과정이며, 이에 대한 해결책으로 나온 2·13 합의는 9·19 공동선언에 기반을 두고 있는 바, 9·19 공동선언은 동북아의 지역국가들이 북한에 대해서 경제 및 에너지 지원을 할 것을 약속한 조항을 담고 있다. 이에 대한 실천적 합의인 2·13 합의도 대북한 에너지·경제지원 실무그룹을 명시하고 있으며, 동북아의 다자간 안보협력에 관한 논의그룹의 설치도 명시하고 있다. 이러한 차원에서 볼 때, 동북아의 지역협력 발전 추세는 경제적 측면에서 뿐만 아니라, 안보적 측면에서도 점진적이지만 획기적 발전을 할 수 있는 단초가 마련된 것이라 할 수 있다.

동북아 지역협력에 있어서 남북한은 분단상황으로 말미암아 수동적 위치에 처해 있는 것이 사실이다. 이는 남북한의 분단상황이 동북아의 지역협력을 사실상 저해하고 있다는 사실에 기인하기도 하지만, 북한이 오랜기간 동안 유지해 온 폐쇄적 정책 때문이기도 하다. 따라서, 남한의 입장에서 동북아의 지역협력을 촉진하기 위해서는 동북아 지역협력이 북한의 경제회생과 체제유지에 도움이 된다는 점을 북한이 잘 이해하도록 하는 작업이 꾸준히 추진되어야 할 것이다. 이러한 점에서 지난 2007년 10월 4일 남북정상회담을 통해 남북한이 발표한 “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언”에서 안보와 경제의 문제를 상호 밀접하게 연관된

것으로 보고 군사적 긴장완화와 신뢰구축 및 평화정착의 문제와 경제협력 문제를 중요하게 다루었다는 것은 현시점에서 동북아 지역협력과 남북협력의 연결고리가 어디에 있는지를 명확하게 보여준다고 할 수 있다.

결론적으로, 동북아 지역협력과 남북관계 발전이 상호간에 선순환 고리를 만들어서 순조롭게 추진되기 위해서는 북한 핵문제가 해결되어야 한다는 점이 중요하다는 판단된다. 그럼에도 불구하고, 북한 핵문제가 완전히 해결되기 까지 동북아 지역협력이 정체된 상태에 머물러 있어야 한다는 것을 의미하지는 않기 때문에, 현재 시점에서는 동북아 지역협력을 실질적 협력사안을 도출해서 다자적으로 추진하는 경험의 축적이 중요하다는 점을 밝히고자 한다. 즉, 앞에서 밝힌 바와 같은 경제협력이 안보협력을 자연스럽게 촉진할 수 있는 분야인 보건·의료, 환경, 에너지 및 교통분야에서의 지역협력을 우선적으로 추진함으로써 향후 본격적으로 추진될 동북아의 지역협력에 대비하는 자세가 중요한 것으로 판단된다.

I

II

III

IV

V

참고문헌

1. 단행본

- 강광규 편. 『남북환경포럼 2004』. 서울: 한국환경정책·평가연구원·환경부·통일부, 2004.
- _____. 『남북환경포럼 2005』. 서울: 한국환경정책·평가연구원·환경부·통일부, 2005.
- 강광규 외 편. 『남북환경포럼-자료집』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2001.
- _____. 『남북환경포럼-자료집』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2002.
- 강광규 외. 『남북 환경 및 에너지협력 활성화 전략 연구 I』. 서울: 한국환경정책·평가연구원·에너지경제연구원·통일연구원, 2002.
- _____. 『동북아지역의 황사피해분석 및 피해저감을 위한 지역협력 방안 II』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2004.
- 고령화 및 미래사회 위원회. 『통일대비 미래인적자원 활용을 위한 북한 어린이 및 산모 영양지원(안)』. 2005(2.3).
- 교통개발연구원·한국철도기술연구원. 『대륙횡단철도 운영현황 조사연구』. 과천: 건설교통부, 2004.
- 국민경제자문회의. 『중국의 부상 및 동북아 분업구조변화에 따른 우리의 대응전략』. 2006.12.
- 권율 외. 『ASEAN+3 협력체제의 성과와 정책과제』. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.12.
- 김규륜. 『아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향』. 서울: 통일연구원, 2006.

- 김경술. 『북한 에너지문제 해결을 위한 증장기 전략 연구』. 의왕: 에너지경제연구원, 2003.
- _____. 『북한 석탄산업 현대화 참여방안 연구』. 의왕: 에너지경제연구원, 2006.
- _____. 『북한 에너지부문 제도적 역량 강화(Non-physical Capacity Building)를 위한 실행계획 수립 연구』. 의왕: 에너지경제연구원, 2006.
- _____. 『한반도 통합에너지시스템 구축을 위한 제도적 기반조성 연구: 석유산업』. 의왕: 에너지경제연구원, 2006.
- 김세원 외. 『동북아 자유무역지역의 성공조건: 제도적 접근』. 서울: 대외경제정책연구원, 2006.
- 김원배 외. 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구 (I)』. 안양: 국토연구원, 2006.
- 김정욱 외. 『북한의 환경현황과 교류협력의 과제 북한환경연구보고서 (I)』. 겨레사랑선교회, 2004.
- 남북정상회담 준비기획단. 『2007 남북정상회담 합의 해설자료』. 서울: 통일부, 2007.
- 남정호 외. 『서해연안 접경지역 남북한 협력관리 방안 연구』. 서울: 한국해양수산개발원, 2003.
- 데니스 L. 바크·데이빗 R. 그레스 서지원 역. 『도이치 현대사 2: 변화와 모색』. 서울: 비봉출판사, 2004.
- 데렉. 노명환 역. 『유럽통합사』. 서울: 대한교과서주식회사, 1994.
- 류지철. 『대북 에너지협력 진출과 국제적 공조방안 연구』. 의왕: 에너지경제연구원, 2002.
- _____. 『남북 자원에너지협력 기반조성에 관한 연구』. 의왕: 에너지경제연구원, 2003.



- 마틴 카친. 유정희 역. 『케임브리지 독일사』. 서울: 시공사, 2003.
- 메리 폴브룩. 김학이 역. 『분열과 통일의 독일사』. 서울: 개마고원, 2000.
- 박종철 외. 『동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 『2005년도 통일문제 국민여론조사』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 『동북아 경제·안보협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 빌리 브란트. 정경섭 역. 『빌리 브란트: 동방정책과 독일의 재통합』. 서울: 하늘땅, 1990.
- 석영환. 『북한의 의료실태』. 서울: 통일부 통일교육원, 2006.
- 성낙문 외. 『남북한 도로·철도의 교통수요 및 비용분석 연구』. 일산: 한국교통연구원, 2005.
- 안드레아스 힐그루버저. 손상하 역. 『독일현대사, 1945-1986』. 서울: 까치, 1995.
- 안병민. 『남북한 물류망구축: 그 실상과 과제』. 서울: 통일부 통일교육원, 2006.
- 오인석. 『바이마르 공화국의 역사』. 서울: 한울 아카데미, 1997.
- 외무부 외교정책실 안보정책과. 『유럽안보협력기구(OSCE)』 (1998.3).
- 이규황 외. 『통일한국을 향한 남북한 산업지도』. 서울: 전국경제인연합회, 2001.
- 이민호. 『새독일사』. 서울: 까치, 2003.
- 이상준 외. 『남북인프라협력사업의 통합적 추진방안 연구』. 안양: 국토연구원, 2005.
- _____. 『북한의 국토개발 및 관리실태에 관한 조사연구』. 안양: 국토연구원, 2005.

- 이장규 외. 『중국의 FTA 추진전략과 정책적 시사점』. 서울: 대외경제 정책연구원, 2006.12.
- 이호재 편. 『유럽 통합과 국제정치: 각국의 EU정책과 쟁점』. 서울: 법문사, 1996.
- 장흥. 『유럽통합의 역사와 현실』. 서울: 고려원, 1994.
- 전성우 외. 『DMZ 일원의 환경보전 기본방향』. 한국환경정책·평가연구원, 2003.
- 정희성 편. 『남북환경포럼』. 서울: 한국환경정책·평가연구원·환경부·통일부, 2003.
- 정희성 외. 『환경친화적 남북 경협사업 추진 방안에 관한 연구』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2003.
- 조선과학문화출판사·한국평화문제연구소. 『조선향토대백과』. 1~20권.
- 조한범. 『2차 남북정상회담의 의의와 전망』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 최영중. 『동북아 지역통합과 한국의 선택』. 서울: 아연출판부, 2003.
- 추장민 외. 『동북아 환경협력체계 효율화 방안 연구』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2005.
- 추장민 편. 『남북환경포럼 2006』. 서울: 한국환경정책·평가연구원·환경부, 2006.
- 통계청. 『남북한 경제사회상 비교』. 서울: 통계청. 각년도.
- 통일부. 『통일백서2007』. 서울: 통일부, 2007.
- 한국개발연구원. 『KDI 북한경제 리뷰』. 각호.
- 한국농촌경제연구원. “DDA 농업협상 최근 동향, 쟁점과 협상대책 방향.” 『DDA 농업협상 자료 2005-1』. 2005(6.29).
- 한국철도기술연구원. 『남북철도시스템 연계방안 연구』. 서울: 건설교통부, 2004.
- 한국산업은행. 『북한의 에너지산업(상, 하)』. 서울: 한국산업은행, 2005.



- 한국수출입은행. 『수은 북한통계』, 가을호. 2004.
- 홍익표·진시원 공저. 『남북한 통합의 새로운 이해』. 서울: 도서출판 이름, 2004.
- 황나미 외. 『남북 교류협력증진을 위한 기반구축 전략개발』. 2003.
- Antolik, Michael. *ASEAN and the Diplomacy of Accommodation*. New York: M. E. Sharpe, Inc., 1990.
- Becker, Peter. *Die fruhe KSZE Politik der Bundensrepublik Deutschland: der außenpolitische Entscheidungsprozeß bis zur Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki* (Munster [u.a.], 1992).
- Bergsten, C. Fred ed., *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade*. Washington D.C.: Institute for International Economics, 2005.
- Central Bureau of Statistics DPRK. *DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Report*. 2004.
- Cha, Victor D. and David C. Kang. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press, 2003.
- Chinn, Menzie and Jeffrey Frankel. “Will the Euro Eventually Surpass the Dollar As the Leading International Reserve Currency?” Paper presented at NBER conference on *G7 Current Account Imbalance: Sustainability and Adjustment*. Newport, RI. June 1-2, 2005.
- Dept of State, United States of America. *Documents on Germany*.

1059~64.

DPRK Central Bureau of Statistics. *DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results*. WFP & UNICEF, May. 2005.

EU·UNICEF·WFP. *Nutrition Survey of The DPRK*. 1998.

Galtung, Johan. *Peace and Social Structure*. New York: Prometheus Books, 1978.

Goldman Sachs Global Economics Group. *The World and the BRICs Dream*. Goldman Sachs. February 2006.

Gowa, Joanne S. *Allies, Adversaries, and International Trade*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Groom, A. J. R. and Paul Taylor (eds.). *Frameworks for International Co-operation*. London: Pinter Publishers, 1990.

Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950~1957*. Stanford, Calif: Stanford University Press, 1958.

_____. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1968.

_____. *The Obsolescence of Integration Theory*. CA: University of California, Berkeley, 1975.

Hatch, Walter and Kozo Yamamura. *Asia in Japan's Embrace: Building a Regional Production Alliance*. New York: Cambridge University Press, 1996.

Hettne, B., Inotai, A., and Sunkel, O. (eds.). *Globalization and the New Regionalism*. Basingstoke: Macmillian, 1999.

- International Energy Agency. *World Energy Outlook 2006*. Paris: International Energy Agency, 2006.
- Katzenstein, Peter J. ed. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. NY: Columbia University Press, 1996.
- Katzenstein, Peter J., Robert O. Keohane, and Stephen D. Krasner, eds. *Exploration and Contestation in the Study of World Politics: A Special Issue of International Organization*. MA: MIT Press, 1999.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*. Gleanview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989.
- Keohane, Robert O. and Helen V. Milner, eds.. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Laqueur, Walter. *Europe in Our Time: A History 1945~1992*. New York: Viking Penguin.
- Lincoln, Edward J.. *East Asian Economic Regionalism*. Washington D.C.: Brookings Institute Press, 2004.
- Mearsheimer, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton, 2001.
- Mitrany, David. *A Working Peace System*. London: Royal Institute for International Affairs. 1943.
- _____. *The Functional Theory of Politics*. London: London

- School of Economics and Political Science. 1975.
- Moravcsik, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- O'Neill, Jim, Dominic Wilson, Roopa Purushothaman, and Anna Stupnytska. *How Solid are the BRICs?* Global Economics Paper 134. Goldman Sachs. December, 2005.
- Rozman, Gilbert. *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Russett, Bruce and John Oneal. *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organization*. New York: W.W. Norton, 2001.
- Schlossberg, Gary. "Still the One: The Dollar as the World's Key Currency." *Expert Commentary*. Wells Capital Management. September 2005.
- The Ministry of Electricity and Coal Industries, D.P.R Korea. *The Resource of Energy and the Strategy, Pyongyang*. 2001.
- Thomas, Daniel C. *The Helsinki Effect*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- UNDP. *Human Development Report, 1994*. New York: Oxford University Press, 1994.
- UNICEF·WFP·Central Bureau of Statistics DPRK. *Report on the DPRK Nutrition Assessment*. 2002.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.



Wilson, Dominic and Roopa Purushothaman. *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*. Global Economics Paper 99. Goldman Sachs. October, 2003.

WHO. *WHO Country Cooperation Strategy 2004~2008: DPRK*. 2003.

國家環境保護總局國際合作司 編. 『國家環境保護總局雙邊環境合作文件匯編』. 中國環境科學出版社, 2007.

武漢大學發展研究院 SARS研究課題組. 『SARS挑戰中國』. 武漢: 武漢大學出版社, 2003.

2. 논문

- 권오중. “소련의 중립화 독일통일 제안.” 『서양사론』 제81호. 2004.
- 김기석. “일본의 동아시아 지역주의 전략: ASEAN+3, EAS 그리고 동아시아 공동체.” 『국가전략』 제13권 1호. 서울: 세종연구소, 2007.
- 김근식. “대선에서 후보들은 남북문제에 대한 철학을 분명히 제시해야 한다.” 『민족화해』. 통권 25호. 서울: 민족화해협력범국민협의회, 2007.
- 김도중. “남북문제가 대선의 판세를 뒤바꾸지 않을 것.” 『민족화해』. 통권 25호. 서울: 민족화해협력범국민협의회, 2007.
- 김영운. “남북경제교류협력 15년(1989~2004)의 평가와 전망.” 『북한경제의 변화와 국제협력』. 서울: 통일연구원, 2005.5.
- 김형률. “페레스트로이카와 독일통일(1985~1991).” 『서양사론』 제85호, 2005.
- 김홍중. “EU 확대의 정치적 의미와 한국의 대중·동구 관계 강화 전략.” 서울: 대외경제정책연구원, 2005.

- 나희승. “동북아 철도네트워크 현황과 동북아 철도협력.” 대외경제정책 연구원·한국시베리아학회 공동학술회의 시베리아 개발과 한반도 발표논문. 2005.
- _____. “최근 남북러철도 협력현황과 동북아철도 협력추진전략.” 동북아시대위원회 제3차 동북아구상 심화확산을 위한 전문가 세미나 발표자료. 2006.
- _____. “남북철도, 시험운행을 넘어 시베리아로.” 『정세와 정책』. 6월호. 성남: 세종연구소, 2007.
- _____. “교통분야 동북아지역협력: 동북아 철도협력 구상과 추진을 중심으로.” 『동북아 지역협력과 남북한 관계』. 통일연구원 국제학술회의 자료집, 2007.8.21.
- 대통령지문 동북아시대위원회. “동북아시대 협력인프라-남북·대륙철도 연결.” 2005.
- 무역연구소 FTA 연구팀. “중-ASEAN FTA 상품양허 주요내용.” 서울: 무역협회 무역연구소, 2005.6.28.
- _____. “중-아세안 FTA에서의 상호성(Reciprocity) 조항 검토” 서울: 무역협회 무역연구소, 2005.8.29.
- _____. “한-ASEAN FTA 협상 중간 설명회.” 서울: 무역협회 무역연구소, 2005.12.22.
- 박명립. “동북아 시대, 동북아 구상, 그리고 남북관계.” 『동북아구상과 남북관계 발전전략』. 통일연구원 학술회의 발표논문집. 서울: 통일연구원, 2006.
- 박재욱. “일본의 동아시아 경제공동체 추진 전략과 시사점” 『국제문제연구』 겨울호. 2006.
- 배공찬. “한·중·일 3국 협력의 전망과 과제.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2006.

- _____. “ASEAN의 공동체 구상과 현장채택 전망.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2007.4.11.
- _____. “동아시아 공동체 논쟁과 향후 전망: ASEAN+3와 EAS의 관계설정 문제를 중심으로.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2006.12.
- 백화중. “보건의료산업의 남북협력 방안.” 『국제지역연구』. 제4권, 제3호.
- 신범식. “교통의 국제정치: 시베리아횡단철도(TSR) 국제화와 동북아 협력을 위한 한국의 대응전략.” 『한국과 국제정치』 제19권 4호. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2003.
- 외교통상부. “세계 주요국의 에너지자원 정책 및 추진전략.” 2006.11.
- 윤영덕. “중국의 주변외교전략과 대아세안 정책.” 『한국과 국제정치』 제22권 3호. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2006.
- 이동휘. “APEC의 발전방향 모색: 포괄적 지역협력체로의 전환 필요성을 중심으로.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2005. 11.15.
- _____. “변환기 국제정치경제와 한국외교의 주요과제.” 『변환기 국제정세와 한국외교』. 서울: 외교안보연구원, 2007.4.
- 이상준. “경제특구와 TKR을 중심으로 한 한반도의 통합적 개발방안.” 『월간국토』. 311호, 2007.9.10.
- 이서향. “동아시아 다자간 안보협력체: 실태분석과 평가.” 한용섭 외 『동아시아 안보공동체』. 서울: 나남출판, 2005.
- _____. “역내 다자안보 논의 동향 평가와 우리 외교정책에 대한 함의.” 김성한 외, 『신 안보 환경과 한국 외교』. 서울: 외교안보연구원, 2006.
- 이석기·김석진. “남북정상회담, 남북한 경제공동체 건설을 위한 실질적

- 출발점 되어야.” 『e-kiet 산업경제정보』. 제355호, 2007.8.13.
- 이현주. “유럽공동체의 개방공간상에서 보완지역간의 초국경적 통합”. 『지리학논총』 제40호, 2002.9.
- 임강택. “남북관계발전과 한반도경제권 형성전략.” 『동북아구상과 남북관계 발전전략』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 임반석. “동북아 경제통합과 중국, 일본.” 『국제지역연구』. 제9권 1호, 2005.
- 임승수. “DDA 협상 중단 의미와 전망.” 『KREI 농정연구속보』. 제34권. 서울: 한국농촌경제연구원, 2006.8.14.
- 전재성. “동북아 구상, 남북관계, 국제관계.” 『동북아구상과 남북관계 발전전략』. 통일연구원 학술회의 발표논문집. 서울: 통일연구원, 2006.
- 조양현. “동아시아 역사논쟁과 미·일 관계.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2007.5.
- 최원기. “WTO 도하개발어젠더(DDA) 협상 중단과 한미 FTA 협상.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2006.8.
- _____. “한미 FTA의 지정학적 기대효과: 동아시아 경제협력에 대한 함의를 중심으로.” 『변환기 국제정세와 한국외교』. 서울: 외교안보연구원, 2007.4.
- 최종진. “탈냉전기 동북아 안보 예측에 관한 비판적 평가: 이론중심적 사고를 중심으로.” 『국제평화』. 제3권 2호(12월호), 2006.
- 통일부 지원협력팀. “대북 영양지원사업 현황.” 서울: 통일부 지원협력팀, 2007(6.17).
- 홍기준. “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구.” 『국제정치논총』 제38집 1호, 1998.
- 황나미. “보건의료분야의 남북 교류 및 협력을 위한 활성화 전략.” 『통



- 일연구원 자문회의자료』. 서울: 통일연구원, 2007.7.13.
- _____. “남북 보건의료 교류 및 협력 현황과 향후 정책방향.” 『자문회의자료』. 서울: 통일부.
- 현인택·김성한. “인간안보와 한국 외교.” 『IRI Review』. 제6권 1호. 서울: 일민국제관계연구원, 2001.
- _____. “동북아 환경안보의 이론과 실제.” 현인택·김성한·이근 공편. 『동아시아 환경안보』. 서울: 오름, 2005.
- Baldwin, Richard E. “Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism.” *Discussion Paper Series No. 5561*. Center for Economic Policy Research, London, UK. (March 2006).
- Banda, Dayaratna O. G. and Whalley, John. “Beyond Goods and Services: Competition Policy, Investment, Mutual Recognition, Movement of Persons, and Broader Cooperation Provisions of Recent FTAs involving ASEAN Countries.” *NBER Working Paper No. W11232*, (March) 2005.
- Boxhoorn, B.. “European Identity and the Process of European Unification: Compatible Nations?.” Wintle, M. (ed.). *Culture and Identity in Europe: Perceptions of divergence and unity in past and present*. Aldershot: Avebury, 1996.
- Boyer, Jan E. and Edwin M. Truman. “The United States and the Large Emerging-Market Economies: Competitors or Partners?” in C. Fred Bergsten, ed., *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade*. Washington D.C.: Institute for International

- Economics, 2005.
- Breslin, Shaun. "Theorising East Asian regionalism(s): New regionalism and Asia's Future(s)." Melissa G. Curley and Nicholas Thomas (eds.). *Advancing East Asian Regionalism*. London and New York: Routledge, 2007.
- Buzan, Barry and General Segal, "Asia: Skepticism about Optimism." *The national Interest*. (Spring) 1995.
- Feinberg, Richard E. "The Political Economy of United States' Free Trade Agreements." *World Economy*, Vol. 26, (July) 2003.
- John Feffer. "The Forgotten Lessons of Helsinki: Himan Rights and U.S.-North Korean Relations." *World Policy Journal*, Vol. 21, No. 3, 2004.
- Fridberg, Aaron. "Will europe's Past Be Asia's Future?" *Survival*, Vol. 42, No. 3, (Autumn) 2000.
- Fukui, Toshihiko. "The Euro-Dollar Regime and the Role of the Yen: Their Impact on Asia." Speech given at the 13th Symposium *The Euro: Five Years On: Implications on Asia*. Tokyo: November 12, 2004.
- Fukushima, Akiko. "From Whence do Ideas Come in Japanese Foreign Policy? The Case of Human Security." paper presented *International Conference on Human Security in East Asia*. International Conference Hall, Korea Press Center, Seoul, Korea. 16~17 June 2003.
- Gourevitch, Peter. "The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics." *International Organization*.



- (Autumn) 1978.
- Grieco, Joseph M. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *International Organization* 42 (August). 1988.
- Hoffmann, Stanley. "The Crisis in Transatlantic Relations." in Gustav Lindstrom, ed., *Shift Or Rift: Assessing US-EU Relations After Iraq*. Paris: Institute for Security Studies, 2003.
- Kristof, Nicholas D. "The Problem of Memory." *Foreign Affairs* (Nov.Dec) 1998.
- Klare, Michael T. "The Next Great Arms Race." *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 13, No. 4 (Winter) 1994.
- Long, Andrew G. "Defense Pacts and International Trade." *Journal of Peace Research* 40(5), 2003.
- Long, Andrew G. and Brett Ashley Leeds. "Trading for Security: Military Alliances and Economic Agreements." *Journal of Peace Research* 43 (4), 2006.
- Milner, Helen. "International Thories of Cooperation Among nations: Strengths and Weakness." *World Politics*, Vol. 44, No. 2 (April) 1992.
- Moravcsik, Andrew. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization*. (Autumn) 1997.
- Murphy, William J. "Power Transition in Northeast Asia: U.S-China Security Perceptions and the Chaleenges of Systemic Adjustment and Stability." *Journal of Northeast*

- Asian Studies*, Vol. 13, No. 4 (Winter) 1994.
- Na, Hee-Seung “State of Works on the Reconstruction of Trans-Korean Railway and its Linkage with the Trans-Continental Railways.” *ASEM Symposium on An Iron Silk Road*. (17 June). 2004.
- Nguyen Xuan Luong. “Energy Issues in DPRK and Their Implications on South-North Economic Cooperation.” 2003. 5.
- Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Li-Gang Liu. “The Economics of Korean Unification.” *Institute for International Economics*. 1997.
- Schott, Jeffrey J. “Assessing US FTA Policy.” Jeffrey J. Schott ed.. *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington D.C.: Institute for International Economics. 2004.
- Simon, Sheldon W.. “ASEAN Security in the 1990s,” *Asian Survey*. vol. 29, no. 6. University of California Press. 1989.
- Stubbs, Richard. “ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?.” *Asian Survey*. vol. XLII, no. 3 (May). University of California Press. 2002.
- Thomas, Daniel C. “Helsinki 30 years later.” *International Affairs* (from Moscow). Vol. 51, No. 5, 2005.
- Truman, Edwin M. “Implications of Structural Changes in the Global Economy for Its Management.” Paper delivered at the *World Economic Forum, Reinventing Bretton Woods Committee Roundtable on Global Savings and*

- Investment Patterns and the Changing Structure of the World Economy*. Adelaide, Australia. March 18-19, 2006.
- UN ESCAP, “Development of the Trans-Asian Railway-Trans-Asian Railway in the Southern Corridor of Asia-Europe Routes.” New York: UN, 1999.
- Valencia, Mark J.. Involving the DPRK in Northeast Asia Regional Economic and Environmental Cooperation, Prepared for “The Northeast Asia Peace and Security Network.” <ftp://ftp.nautilus.org/napsnet/papers /valencia 0194.txt> 1994.
- Wallace, William. “Regionalism in Europe: Model or Exception.” Louise Fawcett and Andrew Hurrell (eds.). *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford University Press, 1995.
- Wesley, Michael. “The Asian Crisis and the Adequacy of Regional Institutions.” *Contemporary Southeast Asia*. vol. 21, no. 1, 1999.
- Zoellick, Robert “American Trade Leadership: What Is At Stake,” *Remarks Before The Institute for International Economics*. Washington D.C., 24 September 2001.

3. 기타자료

- 『매일경제』.
- 『연합뉴스』.
- 『청와대브리핑』.
- World News.

<<http://europa.eu.int/abe-en.html>>.
<<http://ko.wikipedia.org/wiki>>.
<http://www.aseansec.org/history/asn_his2.html>.
<<http://www.cwd.go.kr>>.
<<http://www.kifs.org>>.
<<http://www.kinu.or.kr>>.
<<http://www.mdgs.un.or>>.
<<http://www.mofat.go.kr>>.
<<http://www.reliefweb>>.
<<http://www.unikorea.go.kr>>.
<http://210.163.22.165/policy/human_secu/chronology.html>.



연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철	외 공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕	외 공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철	외 공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철	외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준	외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원

2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흙	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흙	저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(11)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-3	東北アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-4	東北亞区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영윤 외	공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원

학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망	10,000원



2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks		10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula		10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안		10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01	2-13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6-15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화-번영: 평가와 전망		9,000원

협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외 공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한-중-일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외 공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외 공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외 공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외 공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외 공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외 공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외 공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외 공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외 공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외 공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외 공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외 공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안		10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외 공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외 공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외 공저	10,000원

2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외 공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외 공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외 공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외 공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외 공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외 공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외 공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외 공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외 공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외 공저	9,000원
2007-11-03	한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외 공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외 공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외 공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외 공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외 공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화변영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외 공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외 공저	8,500원

■ 논총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원



통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2005	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원

독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

연례정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원

통일정세분석

비매품

2005-01 2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02 북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03 북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04 북한의 「핵무기 보유」 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05 북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06 중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤

2005-07	일본의 보수우경화 동향분석		김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안		김영운, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석		이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석		박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로		최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석		배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망		김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제		황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)		손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석		김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영운, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진,	최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편		배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호,	최춘흙
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할		김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태,	최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망		전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석		김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영,	전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석		여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석		서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점		김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망		김영운
2006-09	한·미 정상회담 결과분석		김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망		배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤,	최춘흙
2006-12	미국 중간선거 결과분석		김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의의 결과분석		김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태	
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범,	최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석		김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태,	최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석		전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가		최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제		최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희,	최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석		김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석		배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망		정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략		배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석		여인곤



2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오	
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인근, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기를 위한 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)
북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)
북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007)

월간 북한동향

비매품

월간 북한동향 제1권 제1호

제1호 한반도 평화체제: 자료와 해제 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아

- 2005-01 Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
- 2005-02 The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women Lim Soon Hee
- 2005-03 Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success Young-Yoon Kim
- 2005-04 North Korea's Market Economy Society from Below Jae Jean Suh
- 2005-05 Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
- 2005-06 The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact Suk Lee
- 2006-01 The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications Kim Soo-Arn
- 2006-02 North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era Huh, Moon-Young
- 2006-03 The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification Cho, Min
- 2006-04 A Study on the structure of industry in North Korea Choi, soo-young
- 2006-05 The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects Keumsoon Lee
- 2006-06 North Korea's Human Resource Development System Cho, Jeong-Ah
- 2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects Lim, Soon-Hee
- 2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung, Young-Tai
- 2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
- 2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System Kim, Young-Yoon
- 2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures Choi, Soo Young
- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah



■ ■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 『정세분석보고서』 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 『통일정책연구』와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다. (단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

이 책은 국제산림경영인증(FSC)마크를 획득한 무염소 펄프 친환경용지 띠또레또지(표지)와 친환경소재로 만들어진 재생용지 이라이트지(본문)를 사용하였으며 환경에 유해한 코팅을 하지 않았습니다.

KINU 연구총서 07-15(I)

남북협력과 동북아협력 연계 추진방안

 통일연구원

 9 788984 794269 93340
ISBN 978-89-8479-426-9