

## 평화재단 2013 창립 9주년 기념 심포지엄

남북관계 정상화를 통해 한국 경제가 살아날 수 있다는 희망의 메시지를 던지고자 합니다. 불안정한 동북아의 역학구도 속에서 우리 경제가 어떤 비전을 가져야 하는 것인지, 그리고 남북관계를 정상화하기 위해 당장 무엇부터 해야 하는 것인지, 사계 전문가 분들을 모시고 우리 모두의 지혜를 모으는 자리를 마련했습니다. 특별히 평화재단 창립 9주년을 기념하는 자리에 여러분을 모십니다.

### 행사명

평화재단 창립 9주년 기념 심포지엄

### 주제

한국 경제의 돌파구, 남북관계 정상화에서 찾는다

### 일시

2013년 11월 14일 (목) 오후 2:00-6:00

### 장소

프레스센터 20층 국제회의장

### 주최

평화재단



평화재단 창립 9주년 기념 심포지엄

# 한국 경제의 돌파구, 남북관계 정상화에서 찾는다

# 프로그램

13:30 접 수

14:00 개 회

14:05 평화재단 활동 보고 (동영상)

14:10 인사말 법륜스님 (평화재단 이사장)

14:15 축 사 홍사덕 (민족화해협력범국민협의회 대표상임의장)

1부 14:20 기조연설 북방정책의 완성을 위해 - 한반도 안정·번영·통일의 길  
송민순 (전 외교통상부 장관)

14:30 사 회 백학순 (세종연구소 수석연구위원)

14:40 발 표 1 한반도 비핵화와 남북관계 발전의 연동전략  
조성렬 (국가안보전략연구소 책임연구위원)

15:00 발 표 2 한국 경제의 활로, '제2북방정책' 에서 찾는다  
추원서 (한반도개발협력연구소 소장)

15:20 휴 식

---

2부 15:40 토 론 1  
권영경 (통일교육원 교수)

---

토 론 2  
정낙근 (여의도연구원 선임연구위원)

---

토 론 3  
홍순직 (현대경제연구원 수석연구위원)

---

토 론 4  
김준형 (한동대학교 국제어문학부 교수)

---

16:40 질의응답 및 전체토론

---

17:50 닫는말

---

18:00 폐 회

---

# 인사말

최근 국정감사에서 지난 10년 간 상위 10대 대기업의 자산과 매출액은 증가했지만, 투자와 고용은 오히려 감소했다는 지적이 나왔습니다. 지난 5년 동안 우리나라 실질 GDP 연평균 성장률은 2%대에 그쳤습니다. 반면 재벌, 대기업에 대해 대폭적인 규제 완화와 조세지출, 세율 인하 등으로 자산과 매출액은 각각 10.93%와 7.69%가 증가한 것으로 파악됐습니다. 하지만 1995년부터 2010년까지 대기업의 고용은 오히려 96만 명이 감소했습니다. 다수의 서민이 소수의 재벌, 대기업을 먹여 살리는 불평등한 시장 구조가 심화된 것입니다.

전문적인 경제 지식이 없어도 경제 사정이 점점 어려워지고 있다는 것은 누구나 체감하고 있습니다. 빚을 잔뜩 떠안고 막막한 20대를 통과해야 하는 청년 실업자들, 임시 자리라도 일단 취업했으나 비정규직 인생으로 영영 끝나는 건 아닐까 걱정하는 비정규직 노동자들, 신입들에게 자리를 내줘야 하는 것은 아닐까 전전긍긍하는 직장인들, 대기업의 무차별 저가 물량 공세에 점점 설 자리를 잃어가는 자영업자들 모두가 오늘을 힘겹게 살고 내일을 불안해하고 있습니다.

한국 경제에 진정 돌파구는 없는 걸까요? 평화재단 평화연구원은 남북관계 정상화를 통해 한국 경제가 살아날 수 있다는 희망의 메시지를 던지고자 합니다. 북한은 우리 경제에 새 창을 열어줄 블루 오션입니다. 남북관계를 정상화 하여 지속적이고 구조적인 평화를 창출하고 경제공동체를 형성하는 길로 나아가야만 합니다. 그러나 갈 길은 먼데 넘어야 할 산은 많습니다. 불안정한 동북아의 역학구조 속에서 우리 경제가 어떤 비전을 가져야 하는 것인지, 그리고 남북관계를 정상화하기 위해 당장 무엇부터 해야 하는 것인지, 사계 전문가 분들을 모시고 우리 모두의 지혜를 모으는 자리를 마련했습니다. 특별히 평화재단 창립 9주년을 기념하는 자리에 여러분을 모시오니, 많은 관심과 참여를 부탁드립니다. 감사합니다.

2013년 11월  
평화재단 평화연구원

# 목차

001      행사개요

004      프로그램

006      인사말

007      목차

008      약력 (사회자, 발표자, 토론자)

---

|     |       |                                                         |
|-----|-------|---------------------------------------------------------|
| 011 | 기조연설문 | 북방정책의 완성을 위해 – 한반도의 안정 · 번영 · 통일의 길<br>송민순 (전 외교통상부 장관) |
|-----|-------|---------------------------------------------------------|

---

|     |      |                                                  |
|-----|------|--------------------------------------------------|
| 017 | 발표 1 | 한반도 비핵화와 남북관계 발전의 연동전략<br>조성렬 (국가안보전략연구소 책임연구위원) |
|-----|------|--------------------------------------------------|

---

|     |      |                                                  |
|-----|------|--------------------------------------------------|
| 049 | 발표 2 | 한국경제의 활로, ‘제2북방정책’ 에서 찾는다<br>추원서 (한반도개발협력연구소 소장) |
|-----|------|--------------------------------------------------|

---

093      토론 1   권영경 (통일교육원 교수)

097      토론 2   정낙근 (여의도연구소 선임연구위원)

107      토론 3   홍순직 (현대경제연구원 수석연구위원)

111      토론 4   김준형 (한동대학교 국제어문학부 교수)

# 약력

|                                                                                     |             |                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <p>기조연설</p> | <p><b>송 민 순</b></p> <p>현 경남대 석좌교수<br/>           전 제18대 전 민주통합당 국회의원(2008~2012)<br/>           제34대 대한민국 외교통상부 장관(2006~2008)<br/>           대통령 통일외교안보정책실장<br/>           제4차 북핵6자회담 한국 수석대표</p> |
|   | <p>사회</p>   | <p><b>백 학 순</b></p> <p>현 세종연구소 수석연구위원<br/>           전 통일부 남북관계발전위원회 민간위원<br/>           통일부 자체평가위원장<br/>           외교통상부 정책자문위원<br/>           서울-워싱턴포럼 사무총장<br/>           민화협 정책위원장</p>       |
|  | <p>발표</p>   | <p><b>조 성 렬</b></p> <p>현 국가안보전략연구소 책임연구위원<br/>           한국정치학회 이사<br/>           민화협 정책위원<br/>           전 청와대 외교정책실 정책자문위원<br/>           국방부 국방정책실 정책자문위원</p>                                 |
|  | <p>발표</p>   | <p><b>추 원 서</b></p> <p>현 (사)한반도개발협력연구소 소장<br/>           (사)남북물류포럼 수석부회장<br/>           전 산은경제연구소 선임연구위원<br/>           산업은행 상하이점장, 동북아연구센터장<br/>           전국금융노조 위원장</p>                       |



|                                                                                     |    |                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | 토론 | <p><b>권 영 경</b></p> <p>현 통일 교육원 교수<br/>         평화재단 이사<br/>         개성공업지구지원재단 자문위원<br/>         한국동북아경제학회 통일경제분과위원장<br/>         통일교육원 교수</p>                               |
|   | 토론 | <p><b>정 낙 근</b></p> <p>현 (재)여의도연구소 정책실장(선임연구위원)<br/>         통일부 정책자문위원<br/>         민화협 정책위원</p> <p>전 (사)안민정책포럼 사무총장<br/>         (사)국제문제조사연구소 연구위원</p>                      |
|  | 토론 | <p><b>홍 순 직</b></p> <p>현 (재)현대경제연구원 통일경제센터장(수석연구위원)<br/>         통일부 정책자문위원<br/>         중앙대 북한개발협력학과 겸임교수</p> <p>전 민주평화통일자문회의 경제협력분과 상임위원<br/>         북한연구학회 이사</p>         |
|  | 토론 | <p><b>김 준 형</b></p> <p>현 한동대학교 국제정치학 교수<br/>         (사)한반도평화포럼 기획위원장<br/>         (사)싱크탱크 미래지 부원장</p> <p>전 (사)미래전략연구소 외교안보센터장<br/>         미국 George Mason 대학 풀브라이트 교환교수</p> |



북방정책의 완성을 위해 -  
한반도의 안정·번영·통일의 길

## 북방정책의 완성을 위해 - 한반도의 안정 · 번영 · 통일의 길



송 민 순

현 경남대 석좌교수

전 제18대 전 민주통합당 국회의원(2008~2012)

제34대 대한민국 외교통상부 장관(2006~2008)

대통령 통일외교안보정책실장

제4차 북핵6자회담 한국 수석대표

평화재단이 창립 9주년 기념 심포지엄의 주제로, “한국경제의 돌파구, 남북관계 정상화에서 찾는다”로 정한 것은 시의적절하고 의미 있는 일입니다. 저의 평소 생각과도 부합하는 주제이기에, 오늘 이 자리에서 저의 생각의 일단을 말씀드릴 수 있게 된 것을 영광스럽게 생각합니다.

남북관계의 정상화와 북방정책의 완성은 한 수레의 두 바퀴와 같은 구조를 갖고 있습니다. 노태우 정부의 북방정책 추진 배경에 대해서는 당시의 국내외 정세와 관련하여 다양한 정치적 해석이 있습니다. 그러나 한 가지 분명한 것은 이 정책이 동북아 각국 간의 관계 정상화라는 한반도 외적 환경 조성과 남북한 간 교류 협력이라는 내적 환경 개선을 통해 한반도와 동북아의 평화, 안정 그리고 공동의 번영을 도모하고 종국적으로 한반도 통일을 달성한다는 방향성을 갖고 있었던 것입니다.

1991년 한소 수교와 다음해 한중 수교, 그리고 남북 기본합의서와 한반도 비핵화 공동 선언은 북방정책의 핵심적 초석이 되었습니다. 그러나 곧바로 북한의 핵개발이

라는 장애에 부딪히면서 남북관계의 정상화와 북미, 북일 수교라는 북방정책의 다음 단계가 좌절되고, 미완의 작업으로 남아왔습니다.

그 후 한반도와 주변 정세의 구도가 기본적으로 바뀐 것은 없습니다. 그래서 우리는 지금 새로운 정책이라기보다는 원래 정책을 발전시켜 완성할 필요가 있습니다. 북방정책이 우리의 미래에 주는 함의와 그 접근 방법에 대해 더 잘 이해하기 위해 우리의 지정학적 환경을 세계 역사적 사례에 대입시켜 볼 수 있을 것입니다.

첫째는 분단을 극복하고 유럽의 중심에 서게 된 독일의 경우입니다. 1969년에 집권한 사민당의 브란트 총리가 동방정책을 추진하자 야당인 기민당은 두 개의 독일을 인정하여 분단을 고착시킴으로써 헌법을 위배했다는 이유로 의회에서 불신임 위기까지 몰고 갔습니다. 그러나 브란트와 슈미트로 이어지는 사민당 정부는 통독으로 독일의 미래를 유럽의 중심으로 옮기겠다는 철학과 의지로 “접근을 통한 변화”와 “변화를 통한 접근”이라는 중첩된 정책을 끈기 있게 추진했습니다.

더 중요한 것은 그로부터 13년 후 1982년, 집권에 성공한 기민당의 콜 총리가 취임 연설에서 “지금까지 체결된 동독 및 동구 국가들과의 합의를 그대로 이행하고 진행 중인 협상도 계속 하겠다”고 함으로써 동방정책의 계승을 선언한 것입니다. 그도 당내의 거센 반발로 정치적 위험에 처하기도 했지만 결국 8년 후 통일 독일의 총리가 되었습니다. 통독 20여 년이 지난 지금 독일은 냉전 시절 서구의 변방에서 유럽의 정치·경제·문화의 중심으로 자리를 옮겼습니다. 34년 전 동서 베를린을 가르는 장벽의 인근에서 살았던 저는 다시 독일과 유럽을 방문할 때마다 이런 변화를 피부로 느끼곤 합니다.

둘째는 폐쇄 국가의 개방과 변화의 경로입니다. 우리는 북한에게 베트남, 그리고 근래는 미얀마처럼 개혁·개방해야 한다고 강조합니다. 그런데 만약 베트남의 분단이 지속되고 월맹이 서방으로부터 고립되고 있었음에도 1986년 도이모이 정책 같은 개혁의 몸부림이 나왔을 것이라고 생각하는 사람은 없을 것입니다.

미얀마는 1962년부터 50여 년에 걸쳐 군사독재와 폐쇄의 길을 걸어오다 최근 개방의 길에 들어서고 있습니다. 그 배경에는 과도한 대중국 의존에 대한 위기감과 함께 아세안 국가들이 20년 이상 추진해온 “건설적 관여” 정책이 작용하고 있습니다. 만약 아세안이 미국이나 유럽과 같이 고립·봉쇄 정책을 취했다면 상황은 달라졌을 것입니다. 지금 우리가 기대하는 북한의 개혁과 개방은 베트남보다는 미얀마의 경우가 더

현실에 가까울 것입니다.

셋째는 반도국가의 지정학적 환경입니다. 고대 그리스·로마 제국, 오스만 터키 제국, 15-19세기에 걸친 스페인 등은 모두 반도국가들로서 대륙과 해양의 연결을 통해 부강한 국가를 건설하였습니다. 반대로 이들이 대륙이나 해양으로부터 단절되었을 때 쇠락의 길에 들어섰습니다. 전형적인 반도국가인 우리는 역사적으로 이러한 장점을 활용하는 데 성공하지 못해 왔습니다. 지난 반세기에 걸쳐 비로소 해양으로의 문은 확대했으나 국토 분단과 냉전으로 인해 대륙으로부터는 단절되었습니다. 소련 및 중국과의 수교는 유라시아 대륙과 태평양을 연결하는 우리의 지정학적 강점을 살리는 발판이 되었으나 아쉽게도 대결적 분단의 지속으로 절반의 작업 완수에 그치고 있습니다.

미완의 북방정책은 한반도 냉전구도의 해소를 통해서만 완성될 수 있습니다. 그 길은 한반도의 통일, 사실상 통합, 정상적인 보통국가 관계 설정 등 세 가지 가능성에서 찾을 수 있을 것입니다. 가슴에는 통일을 안고 있지만, 현실을 냉정하게 보면 보통국가 간의 관계 설정으로부터 시작해서 통일로 나아가야 할 것으로 보입니다.

70여 년에 걸친 분단과 동족상잔에서 배양된 이질화와 적대감을 극복하고, 특히 한반도 통일에 필요한 민족 내부의 구심력이 분단을 지속하려는 외부의 원심력을 이겨내기 위해서는 그런 과정이 불가피할 것입니다.

미국은 한국 주도의 민주시장경제 체제로 통일되거나 아니면 현상 유지를 원하고, 반면 중국은 미국 세력이 배제된 통일이 될 때까지는 현상 유지를 원하고 있습니다. 이 두 개의 힘이 앞으로 상당 기간 팽팽한 균형을 이룰 것으로 전망되기 때문에 우리의 미래에 대해 현실적 전망을 요합니다.

그 길은 남북간 정상적 관계를 설정하여, 평화체제하에서 공존하면서 경제 공동체를 만들고 넓게는 동북아 지역 협력체 구축의 촉매 역할을 하는 데 있습니다. 지금 우리 정부가 추진하고자 하는 동북아 평화협력 구상이나 유라시아 이니셔티브도 이러한 현실 인식에 기초할 때 진척될 수 있을 것입니다.

한반도의 대결적 분단은 동북아를 갈라놓고 유라시아를 단절시키는 핵심 요인 중 하나입니다. 우리가 세습과 독재의 전형인 북한 정권을 넘어 한반도와 한민족의 주인으로서 행세할 각오가 설 때, 비로소 이 장애를 넘을 수 있을 것입니다. 북한 정권과 같은 수준에서 티격태격하는 것은 우리의 위상을 스스로 격하시킬 뿐 아니라 주변국

들의 원심력을 더욱 키우는 결과를 가져올 것입니다.

지금 북한은 핵경제 병진정책이라는 우리가 도저히 받아들일 수 없는 비현실적 정책을 내세우고 있습니다. 핵무기에 집착하는 북한과는 협력할 수 없습니다. 그럼에도 경제특구 모색 등 북한이 안간힘을 쓰고 있음은 주목할 필요가 있습니다. 북한의 이런 몸부림을 남북관계 개선으로 연결시키고, 병행하여 북핵 해결과 한반도 평화체제 수립을 골자로 하는 6자회담의 9·19 공동성명 이행을 위해 우리가 과감하고 창의적인 접근을 해야 할 것입니다.

한국은 2차대전 이후 가장 성공한 나라 가운데 하나입니다. 그러나 선진국형 성장 포화상태에 도달하여 실질 경제성장률 3% 유지가 힘겹고 고용은 성장률을 훨씬 밑도는 한계에 이르렀습니다. 국가 부채증가를 유발하는 공공부문 채용을 확대하여 실업 문제를 해결하려는 교육지책까지 나오고 있습니다.

새로운 상품과 서비스 창출을 통한 신 시장개척에 더하여, 지정학적으로 경제 영역을 확대하는 길, 즉 북방경제를 열어야 합니다. 그러기 위해서는 지금보다 좀 더 높은 시각에서 대북 정책을 펴야 할 것입니다. 독일이 통일 전과 후에 걸쳐 막대한 정치·경제적 비용을 치르면서도 동독 지역과 동유럽에 New Frontier적 접근과 슌페터의 “창조적 파괴” 개념을 적용시켜 세계 3대 경제권의 주인이 되고 있는 교훈을 되새겨야 할 것입니다.

“남북통일이 되면” 또는 “TKR-TSR 이 연결되면” 과 같은 가정법만으로는 미래를 개척할 수 없습니다. 일어서지 않고는 뛰지 못하는 것처럼, 한반도를 관통하지 못하면서 어떻게 대륙을 뚫을 수 있겠습니까? 대북정책을 제약하는 국내 정치의 한계를 넘어 우리 정부가 미래를 주도하는 의지와 실행 능력을 보여주길 기대하고 있습니다.

오늘 이 분야에 깊은 식견과 뜨거운 열정을 쏟고 계신 여러 전문가들께서 자리를 함께하고 계십니다. 남북관계의 정상화와 북방정책의 완성을 통해 우리 경제의 새로운 블루 오션을 만드는 데 필요한 지혜를 모아주시길 바랍니다. 감사합니다. P





발 표 1

# 한반도 비핵화와 남북관계 발전의 연동전략

---



조 성 렬

현 국가안보전략연구소 책임연구위원

한국정치학회 이사

민화협 정책위원

전 청와대 외교정책실 정책자문위원

국방부 국방정책실 정책자문위원

## 1. 문제제기

김정은 체제가 들어서면서 북한은 핵무력의 지속적인 건설과 함께 경제건설에도 속도를 내고 있다. 북한은 한반도의 군사적 긴장이 한창 고조되던 지난 3월 김정은 노동당 제1비서가 도(道)별 개발구 설립을 지시한 이후 5월 「경제개발구법」을 제정하고 국가경제개발위원회를 신설하는 등 개방을 위한 작업을 추진해 오고 있다.<sup>1)</sup>

북한은 경제-핵무력 건설 병진노선을 천명한 이후 관광과 오락, 유통업을 중심으로 경제개발사업을 전개하고 있다. 최근에는 15억 9,000만 달러의 외자를 유치해 14개 개발구를 건설하기 위한 ‘개발구 투자제안서’를 공개하기도 하였다.<sup>2)</sup> 이러한 북한의 움직임은 보면, 경제적으로 시장경제 시스템을 지역별로 도입해 초보적 단계의 개혁·개방으로 나아가고자 하고 있는 것으로 보인다.

1) 『로동신문』 2013년 10월 24일.

2) 『동아일보』 2013년 10월 29일.

현재 진행되고 있는 북한의 사실상 개혁·개방과 관련하여 이것을 어떻게 볼 것인가 하는 문제가 제기된다. 북한이 핵무기를 포기하고 현재와 같은 개혁·개방에 나선다면 우리가 열렬히 환영하고 적극적으로 지원할 일이다. 하지만 북한이 경제건설과 핵무력건설의 병진노선을 내걸고 있어, 북한이 핵무기를 포기하면서까지 개혁·개방에 나설 것 같지는 않다.

그렇다면 북한이 핵무기를 포기하지 않고 개혁·개방에 나서는 것에 대해서 우리는 어떤 태도를 취해야 할 것인가? 북한과의 경제협력과 경제특구에 대한 진출은 북한체제를 강화시키고 핵무기 포기를 더욱 어렵게 만들어, 결과적으로 분단을 고착화시키고 핵무력을 더욱 강화하도록 돕는 것이 아닐까? 이럴 경우 우리의 대응방향은 북한의 개혁·개방이 성공하지 못하도록 경제협력을 제한하고 외자유치를 저지하는 일일 것이다.

북한의 핵무기 포기를 당장 끌어낼 수 없는 것이라면, 핵무기 포기를 전제로 개혁·개방을 통해 북한의 핵포기를 유도할 수는 없을까? 북한이 추진 중인 개혁·개방이 성공을 거두어 더 이상 핵무기가 없어도 체제를 유지할 수 있다는 자신감을 갖게 될 때 협상에 의한 핵무기 포기도 가능한 것이 아닐까? 북한의 비핵화를 입구로 삼기보다는 북한의 개혁·개방을 도와줌으로써 남북관계를 발전시키고 출구에서 비핵화를 달성할 수는 없을까? 하지만 여기에는 북한이 개혁·개방한다고 해도 비핵화한다는 보장이 없다는 한계가 있다.

이러한 문제점들을 종합적으로 고려한다면, ‘先비핵화 실현→後개혁·개방 지원’이나, ‘先개혁개방 지원→後비핵화 실현’ 방안 모두 한계가 있다는 것이 분명하다. 그렇다면 어떤 방식이 가능한가? 대안으로 북한의 비핵화 실현과 개혁·개방 지원을 프로세스로 접근하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 어차피 한반도 비핵화나 북한체제의 개혁·개방이 단번에 이루어질 수 없는 것이기 때문에, 양자를 하나의 과정 속에서 밀접하게 연동시켜 나가며 실현해 나가는 ‘연동전략’을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이 글은 이러한 문제의식에서 출발한다.

## II. 한반도 정세의 특징과 한반도문제의 해결과제

### 1. 미·중 신형 대국관계의 동요와 한반도 정세 파급영향

#### (1) 흔들리는 신형 대국관계

시진핑 중국 국가주석은 제5기 지도부 출범 이전부터 미국과 새로운 대국관계를 맺자고 제창해 왔다. 금년 2월 오바마 2기 행정부와 3월 시진핑 체제의 공식 출범 이후 미·중 양국은 발전적인 관계를 모색해 왔고, 마침내 6월 미·중 정상회담에서 신형 대국관계를 맺기로 원칙적인 합의를 보았다.

하지만 신형 대국관계를 보는 미국 내의 시선이 긍정적인 것만은 아니다. 미국 내 외교·국방 관계자들은 중국이 주창하는 신형 대국관계를 받아들일 경우 자칫 중국의 부상에 대해 미국이 손 놓고 보고만 있게 될 것이라고 우려하고 있다. 미국은 신형 대국관계에 동의하면서도 대(對)중국 경계심을 늦추지 않고 있는 것이다. 미국이 ‘아시아로의 중심축 이동(Pivot to Asia)’을 선언한 것은 바로 이 때문이다.

그러나 정작 미국이 동아시아에서의 패권을 유지하기 위한 국방예산은 턱없이 부족한 형편이다. 재정균형을 위해 국방예산에서만 향후 10년 동안 최소 5,000억 달러에서 최대 1조 달러까지 감축해야 하는 미국으로서는 빠른 속도로 부상하는 중국을 자국의 힘만으로 견제하기에는 힘이 부친다. 그렇기 때문에 미국은 동맹국들의 힘을 빌려 중국을 견제하고자 하고 있다.

미·일 외교국방 장관회담에서는 1997년에 만들어진 미·일 방위협력지침 개정과 일본의 집단적 자위권 행사에 대한 지지 의사를 표명하였다. 또한 한·미 안보장관회의(SCM)에서는 북한의 핵도발에 대응한 ‘맞춤형 억제전략’의 구축에 합의하였다. 이에 따라 한국의 일본 집단자위권 용인, 미·일 주도의 MD 참가, 그리고 한·일 군사정보 보호협정의 재추진 등 한·미·일 군사협력 문제가 화두로 떠오르고 있다.

이처럼 한·미·일 군사협력 문제가 거론되면서 중국의 반발이 점차 거세지고, 북한의 은하3호 및 제3차 핵실험 이후 형성되었던 5:1 구도가 점차 흔들리는 모양새이다. 중국은 올해 초부터 악화됐던 북·중 관계를 조기에 회복한 데 이어 북한의 6자회담 조기재개 방안에 찬성하고, 한국의 MD참가 가능성을 경계하며 한·미의 맞춤형 억제전략에 비판적인 시선을 보내고 있다.

이와 같이 미·중 신형 대국관계의 구축이 지체되고 있지만, 이것이 곧바로 미·중 관계가 대립으로 나아갈 것이라는 증거는 없다. 또한 중국이 한반도의 비핵화나 평

화·안정을 위한 노력을 중단할 것임을 의미하는 것은 아니다. 미국이 신형 대국관계를 부정하는 것이라기보다 동북아의 주도권 유지를 위해 이에 앞서 한·미·일 3각 협력체제의 구축을 서두르고 있는 것이다.

최근 중국의 반발도 한국이 일본과 군사협력을 강화하여 대(對)중국 견제망에 참여하는 것을 막아보고자 하는 데 있는 것으로 분석된다. 최근 중국정부는 지난 10월 22일 한·미 국방장관이 북한의 핵위협에 대응해 발표한 ‘맞춤형 억제전략’에 대해 경계의 태도를 보이고 있다. 한국정부가 ‘맞춤형 억제전략’으로 대북 군사위협을 고조시킨다고 주장하거나<sup>3)</sup> 미국의 대한(對韓) 핵우산이 오히려 북한을 자극하여 핵무력 증강을 촉진시킨다는 주장을 펴고 있다.<sup>4)</sup>

## (2) 미·중 관계 변화의 한반도정세 파급영향

미·중 신형 대국관계의 구축이 지연되고 해상영토를 둘러싼 중·일 간의 분쟁이 계속되면서, 동북아 신질서는 미·중 양국이 신형 대국관계의 구축이라는 큰 틀에 합의했음에도 미국의 ‘아시아로의 중심축 이동’에 따른 미·일 동맹과 한·미 동맹의 강화, 더 나아가 한·일 군사협력의 가능성까지 제기되면서 불확실한 상태가 계속되고 있다.

먼저, 미·중 신형대국관계의 동요는 한반도 비핵화를 위한 6자회담 재개에도 부정적인 영향을 미치고 있다. 북한의 은하3호 시험발사와 제3차 핵실험 이후 6자회담을 둘러싼 전략적 공조체제는 북한을 상대로 한 5:1 구도였다. 그러나 ‘선결조건’을 내세운 한·미·일 3국과 ‘조건 없는 재개’를 내세운 북한 간의 대립이 계속되면서 미국과 중국 사이에 미묘한 입장 차이가 드러나고 있다.

미국은 「2.29합의+ $\alpha$ 」의 전제조건을 내세우며 6자회담의 재개에 앞서 중국을 겨냥한 한·미·일 3각 군사협력의 구축에 역점을 두어 왔다. 이에 비해 중국과 러시아는 6자회담의 조속한 재개를 통해 북한 핵문제를 관리하고 한반도의 안정과 평화를 달성함으로써 한·일 및 한·미·일 3각 군사협력의 빌미를 없애는 데에 주안점을 두고 있다.

다음, 6자회담의 재개가 지연되고 있는 가운데, 남북관계의 정상화도 늦어지고 있다. 남북관계는 우여곡절 끝에 개성공단의 국제화에 합의하면서 조기에 정상화되는 듯했으나, 예정된 날짜를 이틀 앞두고 이산가족상봉 행사가 북한의 일방적인 조치로 중단되면서 다시 난항을 겪고 있다. 북측이 강력히 요구했던 금강산관광의 재개를 위한 대화도 시작하지 못하고 있다.

3) 王林昌, “韓國對軍事威懾的迷信令人憂,” 『環球時報』 2013년 10월 17일.

4) 천평진(陳峰君), “미국의 핵우산 전략,” 『내일신문』 2013년 10월 17일.

북한은 자신들이 내세운 경제강국의 건설에 소요되는 자본과 기술을 유지하기 위해 미국과 일본, 특히 한국과의 관계 회복을 필요로 하고 있다. 하지만 한·미·일 3국은 3자협의를 통해 북한의 ‘핵무기 보유 단념’을 전제조건으로 요구하고, 특히 한국은 남북 간의 합의사항을 준수하지 않는 한, 최소한의 인도적 지원과 교류·협력 이상을 받아들이기 어렵다는 ‘원칙 있는 대북 정책’을 견지하고 있다. 이에 따라 북한과의 관계 개선도 늦춰지고 있다.

이처럼 미·중 관계의 불확실성은 6자회담과 남북관계의 정상화와 같은 한반도 정세에도 부정적인 영향을 미치고 있다. 한·일 관계가 예전보다 악화됐기는 하나 미·일 동맹과 한·미 동맹이 엄연히 존재하고 있고 미국을 매개로 한 한국과 일본 사이의 군사 교류·협력도 유지되고 있다. 또한 북·중 관계와 북·러 관계가 냉전시대보다 악화됐으나 여전히 우호친선관계를 유지하고 있다. 따라서 동북아지역에서 냉전질서에서 완전히 벗어나 안정과 평화의 질서로 이행하기에는 넘어야 할 과제가 너무 많다.

## 2. 북한 핵문제와 남북관계의 현황과 과제

미·중 강대국 관계가 동북아 및 한반도 정세를 큰 틀에서 규정하고 있기는 하나, 역으로 한반도 정세가 미·중 관계에도 커다란 영향을 미치고 있다. 북한의 핵무기 보유국 지위를 노린 잇단 도발은 대응수위를 둘러싼 미·중 간의 협력과 대립의 관계를 만들어내고 있다. 또한 한국의 과거사에 대한 단호한 대일 입장은 동북아 신질서의 주도권을 노리고 있는 미·중 양국의 전략적인 계산을 복잡하게 만들고 있다. 무엇보다도 남북관계의 향방은 미·중의 동북아전략의 핵심변수로 등장하고 있다.

### (1) 북핵문제 악화와 한반도 비핵화의 과제

북한은 2008년 8월 김정일 위원장의 와병 이후 핵무기 보유 의지를 노골적으로 드러내고 있다. 설상가상으로 지난 이명박 정부는 ‘비핵·개방·3000 구상’을 내걸며 비핵화를 우선순위에 놓는 정책을 표방했지만, 외교적 협상보다 레짐 체인지를 통한 북핵 해법에 무게를 두고 있었다. 결과적으로 남북한의 동상이몽이 맞물려 북한의 핵문제는 건잡을 수 없는 상황까지 오게 되었다.

북한은 2009년 4월 5일 장거리로켓(은하2호/광명성2호)을 시험 발사한 데 이어, 외무성은 4월 14일자 성명을 통해 6자회담을 거부하고 핵시설의 원상복구와 연료봉 재처리 방침을 밝혔으며, 4월 29일자 성명에서는 핵실험과 ICBM 발사 및 경수로연료의 자체생산 방침을 밝혔다. 마침내 5월 25일 2차 핵실험을 실시하였고, 북한 외무성은

6월 13일에는 우라늄 농축의 착수 방침을 밝히고, 11월 3일에는 사용후연료봉 재처리를 8월 말에 끝내고 무기화에서 성과를 거두었다고 발표하였다.

2010년에 들어 천안함 사태 뒤 한반도의 군사적 긴장이 고조된 가운데, 5월 12일 북한은 자체 기술로 수소폭탄을 제조할 수 있는 핵융합반응에 성공했다고 주장하였다.<sup>5)</sup> 또한 북한당국은 11월에 미국의 핵전문가 지그프리드 헤커 박사를 초청하여 영변지역에서 2,000개가량의 원심분리기 시설을 공개하면서 자신들의 핵제조 능력을 과시하기도 하였다.<sup>6)</sup>

북한은 오바마 2기 행정부와 박근혜 정부의 출범을 앞둔 2013년 2월 12일 제3차 핵 실험을 감행하였다. 북한은 2013년 1월 24일의 국방위원회 성명과 2월 12일의 외무성 성명을 통해 제3차 북핵실험이 미국을 겨냥한 것임을 공공연하게 드러내고 있다. 미국이 2001년과 2010년의 「핵태세검토보고서(NPR)」에서 자국을 핵선제타격의 대상명단에 올리는 등 대북 적대시정책을 계속하고 있다고 비난하며, 자국의 핵실험이 「유엔헌장」 제51조 규정이 허용하는 정정당한 자위적 조치라고 강변하고 있다.<sup>7)</sup>

그 이후로도 북한은 핵능력을 지속적으로 강화해 오고 있다. 「10.3합의」에 따라 75%가량 불능화했던 영변 핵시설을 원상회복시켜 2013년 8월부터 재가동하고 있으며, 영변에 건설 중인 경수로 시험로도 2014년 상반기까지는 완공되어 가동에 들어갈 것으로 예상되고 있다. 무엇보다 영변을 비롯해 소재가 파악되지 않은 몇 곳에서 우라늄농축이 계속 이루어지고 있다.

이처럼 6자회담이 중단됐던 지난 5년 동안 오히려 북한의 핵능력은 강화되었다. 2011년부터 6자회담의 재개를 위한 미·북 간의 접촉이 이루어져 2012년 2월에는 「2.29합의」가 도출되기도 했다. 하지만 북한의 ‘은하3호 1호기’ 우주로켓의 발사로 6자회담의 재개는 무산되었다. 아직은 언제 6자회담이 재개될지 쉽게 전망하기는 어렵지만, 현재 중국의 활발한 중재로 6자회담의 재개조건을 둘러싼 미·북 간의 조정이 이루어지고 있다.

어렵사리 6자회담이 재개된다고 해도, 과연 이 회담을 통해 한반도 비핵화가 이루어질 수 있을지는 전망이 불투명하다. 국가노선으로 내세우고 국내법적으로도 뒷받침해 놓은 북한의 경제-핵무력 건설 병진노선이 한반도 비핵화의 실현이라는 6자회담

---

5) 『로동신문』 2010년 5월 12일.

6) Siegfried S. Hecker (2010) A Return Trip to North Korea's Yongbyon Nuclear Complex. Center for International Security and Cooperation, Stanford University, 20 November. Available at: <http://iis-db.stanford.edu/pubs/23035/HeckerYongbyon.pdf>.

7) 「유엔헌장」 제51조는 “유엔 회원국에 대해 무력공격이 발생할 경우 안보리가 국제 평화와 안전을 유지하기 위해 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 또는 집단적 자위의 고유한 권리를 침해하지 아니 한다”고 규정하고 있다.

의 목표와 상충되기 때문이다.

미·중 사이에 처음 개최된 2009년 7월 제1차 전략·경제 대화(S&ED)에서 중국 왕광야 외교부 수석부부장이 미·북 직접대화를 통해 북한의 ‘이유 있는 안보우려(reasonable security concerns)’를 해소해야 북핵문제가 풀린다고 미국에 촉구한 것도 이 때문이다.<sup>8)</sup> 이처럼 이른바 북한의 ‘이유 있는 안보우려’를 해소해 주면서 핵포기를 유도하는 방안을 찾는 것이 한반도 비핵화를 실현하기 위한 최대의 과제이다.

## (2) 남북 군사적 대립의 지속과 한반도 안정·평화의 과제

2008년 8월 김정일 위원장의 와병과 2009년 1월 김정은 후계체제의 내부 결정 이후, 북한은 김정은 정권의 출범을 앞두고 군사강국의 건설이라는 김정일 시대의 국가 목표를 완성하기 위해 총력을 기울여 왔다. 북한은 김정일 시대에 핵무기와 미사일 개발을 완성하고 김정은 시대에는 경제강국의 건설에 주력한다는 국가전략을 세워놓았으나, 갑작스런 김정일 위원장의 사망으로 이러한 전략이 차질을 빚게 되었다.

결국 김정은 정권에 들어와서도 두 차례의 ‘은하3호’ 우주로켓의 시험발사와 제3차 핵실험 등 한반도 및 동북아 정세를 악화시키는 도발이 이루어졌다. 이 때문에 김정은 정권은 출범 초기부터 국제사회에 ‘악명’을 떨치게 되었다. 북한의 대량살상무기 능력 보유는 미국의 핵비확산 전략에 대한 정면 도전일 뿐만 아니라, 한국에 대한 직접적인 위협요인이 된다.

이에 대응하기 위해 한·미 양국은 정례적인 독수리 연습(‘13.3.1~4.30) 및 키 리졸브 훈련(3.11~21)을 실시하여 미국의 확장억제력 제공능력을 점검하기에 이르렀다. 하지만 북한은 이것이 자신들에 대한 핵전쟁연습이라며 강하게 반발하면서 정전협정의 백지화를 선언하고 남북불가침합의를 전면 폐기한다고 발표하였다. 이와 함께 유엔사-북한군 간 직통전화와 판문점 남북연락사무소 직통전화, 서해지구 군 통신선을 차례로 차단해 버렸다.

미국은 이번 훈련에서 미 공군의 B-52 전략핵폭격기를 미 본토에서 세 번이나 출격시켜 핵무기 모의투하 훈련을 실시하였다. 또한 B-2 스텔스폭격기를 한반도에 공개 출격해 폭격훈련을 실시했으며 최신예 F-22 전투기도 오산기지에 배치하였다. 또한 미 로스앤젤레스급 핵잠수함이 부산에 입항하고, SBX-1 레이더와 이지스급 구축함이 동해 인근에 배치되기도 하였다.

이에 대해 북한 외무성은 “B-52의 재출격 시 군사적으로 대응할 것”을 공개적으로 경고한 데 이어, 3월 26일 북한은 1호 전투근무태세에 돌입한다고 발표하며 군사태세

---

8) “China urges U.S. to accommodate DPRK’s ”reasobable security concerns“,” *Xinhua*, July 28, 2009.



를 한층 강화하였다. 3월 29일 김정은 국방위 제1위원장이 직접 작전회의를 긴급히 소집하여 전략미사일부대의 사격대기를 지시하고, 3월 30일 “남북관계가 전시상황에 돌입한다”고 선언하였다.

4월 4일 북한군 최고사령부 명의로 미국에 대한 핵타격을 최종 승인했다고 밝히고 무수단급 중거리미사일을 동해로 이동시켰다. 또한 4월 9일 북한 아태위원회는 남한에 거주하는 외국인의 소개(疏開)를 권고하고, 4월 16일 북한군 최고사령부 명의로 최후통첩장을 발표하였다. 이처럼 북한은 대미, 대남 핵위협을 통해 단지 자신들이 핵무기 보유능력을 가졌을 뿐만 아니라 이를 사용할 의지까지도 갖고 있음을 과시하고자 하고 있다.<sup>9)</sup>

한반도의 군사적 긴장이 고조되는 가운데 남북관계도 더욱 악화되어 갔다. 3월 30일 북측은 처음으로 개성공단의 폐쇄 가능성을 언급한 뒤, 4월 3일 남측 근로자의 입장을 제한하는 조치를 발표하였다. 마침내 4월 8일 김양건 북한 당 통일전선부장이 개성공단의 가동중단과 북한근로자들의 철수를 선언하였다. 4월 26일~5월 3일 개성공단에 있던 남측 인원이 전원 귀환하였다. 이로써 민족협력의 대표적 사업이었던 개성공단이 가동 중단되고 일시 폐쇄된 것이다.

금년 5월부터 한반도 긴장상태가 점차 완화되고 있다. 한·미 독수리 연습이 끝나자 북한은 최룡해 군 총정치국장을 김정은 위원장의 특사로 파견하여 북·중 관계의 회복과 6자회담 재개 의사를 표명하였다. 그 뒤 6월 6일 북한 조국평화통일위원회가 개성공단을 재가동하기 위한 협의를 우리 정부에 제안하면서 남북 당국자대화가 재개되었다.

개성공단 실무회담이 우여곡절 끝에 7차례나 열려 7차 실무회담에서 극적으로 개성공단의 재가동 조건을 타결 지었다. 개성공단의 재가동을 계기로 남북한의 긴장이 다소 완화되는 국면으로 나타났다. 하지만 뒤이어 이산가족상봉이 시행 이틀 전에 무산되고 금강산 관광 재개에 합의를 이루지 못하면서 남북관계는 또다시 긴장국면으로 나아가고 있다.

현재와 같이 악화되어 있는 남북관계 정상화의 최대 걸림돌은 북한이 핵무기 보유국 지위 추구방침을 포기하고 있지 않다는 점이다. 북한의 핵무기 위협이 상존하는 상태에서 남북관계 정상화를 이루기는 어렵다. 하지만 다행히 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스는 이명박 정부의 비핵·개방·3000구상이 내걸었던 ‘선비핵화’ 방침과는 달리, 북핵문제의 진전과 남북관계 개선을 연계하지 않고 있다. 따라서 어떻게 북한의 핵무기 포기를 유도하면서 남북관계 개선을 위한 길을 찾느냐 하는 것이 한반도 평화의 최대과제이다.

9) 이 근, “한반도의 세 가지 ‘신뢰 게임’”, 『창비주간논평』, 2013년 3월 20일.

### Ⅲ. 남북군사회담과 6자회담의 경과와 교훈

#### 1. 남북군사회담의 경과와 교훈

남북으로 분단된 정전체제하에서 남북관계의 본질적인 문제는 군사문제일 수밖에 없다. 무엇보다 정전체제 아래에서는 남북 교류·협력을 진전시키기 위해서는 이를 군사적으로 보장하기 위한 남북군사대화가 필요하다. 또한 아무리 남북 간의 교류협력이 활발히 이루어진다고 해도 작은 군사충돌이라도 발생하게 되면 모든 것이 원점으로 돌아가기 때문에, 남북관계가 발전하기 위해서도 군사문제의 해결이 불가결하다.

##### (1) 군사정전체제 관리주체의 변화

수많은 인명과 재산 피해를 가져온 한국전쟁에서 어느 측도 승리를 거두지 못한 채, 군사정전협정을 체결하고 해방 초기의 38선을 대신해 휴전선을 긋게 되었다. 휴전 성립 이후 남북관계는 군사정전위원회가 정전체제를 관리해 왔지만, 국제정세 변화에 따라 관리주체도 부분적으로 변화하였다. 북한의 정전체제 무실화 시도 이후 유엔사-북한군 장성급회담이 이를 대체하였다.

남북 사이의 교류·협력이 활발해진 뒤에는 이를 군사적으로 보장하기 위한 남북장성급회담이 자리를 대신하게 되었다. 정전체제 아래에서의 군사회담은 회담의 주체가 누구냐에 따라 다음과 같이 다섯 시기로 나눌 수 있을 것이다.

첫째, 군사정전위원회가 정상적으로 가동되던 시기(1953.7.28~1991.3.25)이다. 휴전선을 사이에 두고 유엔군과 한국군을 일방으로 하고, 북한군과 중국인민지원군을 타방으로 하는 군사정전위원회가 성립되어 정전협정 다음날인 7월 28일의 첫 회의 이래 지금까지 460차례의 본회의가 개최되었다. 하지만 북측은 1991년 3월 25일 군사정전위 회의를 거부한 뒤 1994년 5월 공산 측 군사정전위원회를 해체하고 북한군 판문점 대표부를 설치함으로써 더 이상 군사정전위원회는 열리지 못하고 있다.

둘째, 남북고위급회담의 일환으로 남북군사분과위원회가 개최되던 시기(1992.3.13.~9.5.)이다. 냉전이 해체되고 고위급의 남북대화가 시작되면서 남북군사대화가 시작되었다. 군사정전위원회가 열리지 못하던 시기에 이루어진 군사대화는 남북고위급회담의 군사분과위원회 형식으로 8차례 개최되었다.

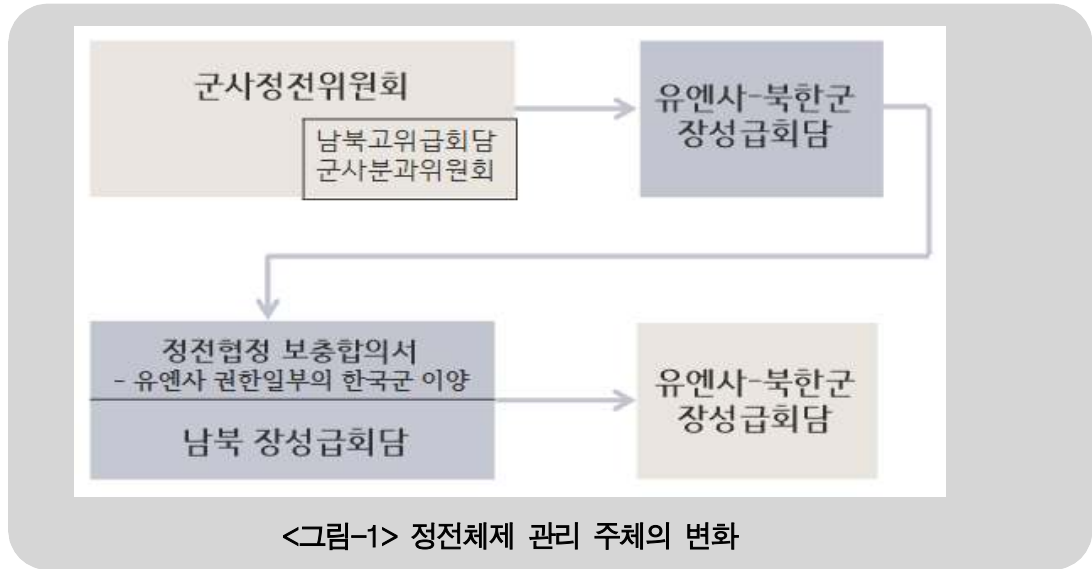
셋째, 군사정전위원회가 가동 중단되고, 사실상 유엔사-북한군 장성급회담이 군사정전위원회를 대신하여 개최되던 시기(1998.6.23.~2002.9.12.)이다. ‘한국방위의 한

국화' 방침에 따라 미군이 맡아오던 군사정전위원회 유엔 측 수석대표를 한국군 장성으로 교체하자, 공산 측이 수석대표의 자격을 문제 삼아 군사정전위원회 회의를 거부하였다. 군사정전위원회의 가동중단이 장기화되자, 유엔 측에서 유엔사-북한군 장성급회담을 제안하고 이를 북측이 수락함으로써 성립되었다. 이 시기에 회담은 14차례 개최되었다.

넷째, 유엔사-북한군 장성급회담 대신에 남북군사회담이 가동되던 시기(2002.9.14.~ 2008.10.2.)이다. 제1차 남북국방장관회담과 1~5차 군사실무회담은 유엔사-북한군 장성급회담이 열리던 시기에 병행 개최(2000.9.24.~2001.2.8.)됐으나, 6차 이후의 군사실무회담 및 남북장성급회담들은 유엔사-북한군 장성급회담이 중단된 시기에 개최되었다.

남북한은 2004년 5월부터 2007년 7월까지 총 6차에 걸쳐 장성급회담을 개최하였다. 이 과정에서 남북은 2차 회담의 결과로 「서해해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」를 채택하는 등 군사 분야에서 괄목할 만한 진전을 이루기도 하였다. 그러나 3차 회담에서부터는 서해 북방한계선, 즉 NLL로 대표되는 남북 간 해상 불가침 경계선 설정 문제가 핵심쟁점으로 부각되면서 별다른 합의를 도출하지 못하고 있다.

다섯째, 남북군사회담이 중단된 채 유엔사-북한군 장성급회담이 개최된 시기(2009.3.2.~3.6)이다. 하지만 이 시기에 제15, 16차 단 두 차례만 회담이 열렸을 뿐이다. 남북 간 군사대화가 2008년 10월 2일의 37차 남북군사실무회담을 끝으로 중단되자, 북측은 한동안 열리지 않았던 유엔사-북한군 장성급회담의 개최를 유엔사 측에 제의하였다. 북측의 이러한 제안이 남북군사회담을 회피하기 위한 목적이라는 점을 들어 남측에서 우려의 목소리를 내기도 했다. 그러나 남북군사회담이 열리지 않는 상황에서 유엔사-북한군 장성급회담마저 열리지 않을 경우 정전체제의 유지가 어려워진다는 판단에 따라, 유엔사는 남측과 협의하여 북측의 제의를 받아들이기로 결정하였다. 그리하여 6년 6개월 만에 제15, 16차 유엔사-북한군 장성급회담이 개최되었다.



## (2) 남북한 군사회담의 중요성과 평화체제 이행

그동안 북한은 한국이 정전협정의 서명자가 아니라는 이유로, 줄곧 평화협정의 당사자가 아니라고 주장해 왔다. 그러나 남북 간 교류·협력이 강화되고 이에 대한 군사적 보장조치의 필요성이 증대되었다. 남북한은 비무장지대에서 철도 연결 및 도로 건설에 합의했지만, 한국군이 비무장지대 남측구역을 출입하기 위해서는 유엔사로부터 관리권의 일부를 이양 받아야 했다. 2000년 9월 25~26일 제주도에서 개최된 제1차 남북 국방장관회담에서 비무장지대를 개방하기 위해 유엔사 측이 그 권한의 일부를 남측에 이양한다는 편지나 보장각서가 필요하다는 점에 의견을 모았다.<sup>10)</sup>

2000년 11월 17일 제12차 유엔사-북한군 장성급회담에서는 경의선 철도 연결 및 도로 건설과 관련하여 「비무장지대 일부구역 개방에 관한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서」에 서명 및 비준을 실시하였다. 2002년 9월 12일 제14차 유엔사-북한군 장성급회담에서는 동해선 DMZ 개방과 관련된 문제와 긴장완화와 신뢰구축에 관한 문제에 관해 토의하여 「비무장지대 일부구역 개방에 관한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서」에 서명 및 비준하였다. 이 두 개의 합의서는 철도와 도로가 통과하는 구역에 대해 남과 북의 군이 관리(administration)한다고 합의함으로써 정전협정을 보완하게 되었다.

10) 「김일철 인민무력부장이 조성태 국방장관에게」(2000년 10월 11일).

**<표-1> 비무장지대 일부구역 개방 관련 정전협정 보충합의서**

|       | 경의선 관련 사항                                                                                                                                                          | 동해선 관련 사항                                        |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 서명    | 미군 소장 마이클 M. 던<br>북한군 판문점대표부 대좌 박림수                                                                                                                                | 미군 소장 제임스 N. 솔리건<br>북한군 상장 이찬복                   |
| 대상    | 신의주-서울 간 철도, 개성-문산 간 도로가 지나가는 군사분계선과 비무장지대 일부구역                                                                                                                    | 온정리-저진 간 철도, 고성-송현리 간 도로가 지나가는 군사분계선과 비무장지대 일부구역 |
| 주요 합의 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개방된 군사분계선 및 일부구역을 남북의 관리구역으로 설정</li> <li>○ 개방과 관련된 기술 실무적 문제들과 남북 관리구역에서 제기되는 군사적 문제들을 정전협정에 부합되게 남북의 군대가 협의처리</li> </ul> |                                                  |
| 발효    | 2000년 11월 17일                                                                                                                                                      | 2002년 9월 12일                                     |

이와 같은 정전관리의 일부 임무가 한국군에게 이양되어, 비무장지대의 일부 구역 이나마 남북한이 관리할 수 있게 된 것은 한반도 평화프로세스에서 커다란 진전이다. 뿐만 아니라 향후 평화협정 논의에서 한국의 당사자 자격 논란을 불식시킬 수 있는 근거를 일부 확보하게 됨을 의미한다.

정전체제의 관리에서 남북군사회담의 중요성은 군사정전위원회 회의나 유엔사-북한군 장성급회담의 목적이 가진 차이에서 확인할 수 있다. 군사정전위원회 회의나 유엔사-북한군 장성급회담이 정전체제의 유지·관리를 통한 전쟁 방지라는 소극적 평화가 주목적이라면, 남북장성급회담을 위시한 남북군사대화는 정전체제의 틈을 비집고 교류·협력의 활성화를 통해 평화체제로 이행하기 위한 적극적 평화가 주목적이다.

따라서 한반도 신뢰프로세스를 통해 한반도 평화와 통일로 나아가기 위해서는 정전관리 임무에서 남북군사회담의 비중과 역할을 점차 높여나가고 해상경계선 획정이나 외국군 문제 등 평화협정의 체결로 나아가기 위한 조건들을 마련해 나가야 한다. 다만, 어떤 경우에도 한반도평화협정이 체결될 때까지 기존 정전협정을 준수한다는 원칙은 견지해야 할 것이다.

## 2. 6자회담의 경과와 교훈

당면한 한반도문제의 최대현안은 북핵문제이다. 북핵문제의 출발점은 NPT 회원국인 북한이 비밀리에 핵프로그램을 가동한 뒤 이것이 드러나자 NPT 탈퇴를 선언한 것이다. 이처럼 북핵문제는 북한이 국제적인 합의를 위반한 데서 비롯되었기 때문에 국

제현안으로 간주되어 미·북 양자회담을 통해 해결이 모색되었던 것이다. 하지만 북핵 문제의 해결은 한반도 평화와 통일의 과제와도 밀접히 연관되어 있기 때문에 한국도 중추적 역할을 수행하지 않으면 안 된다.

### (1) 전략적 공조체제의 변화

6자회담은 그 출발점부터 북한의 핵문제를 해결하여 한반도 비핵화를 달성한다는 단일한 목적을 갖고 있었다. 그렇기 때문에 북한 핵문제 해결에 대해 북한을 제외한 5개 참가국들의 이해가 일치하였다는 점에서 6자회담은 기본적으로 5:1 전략적 공조체제의 성격을 띠고 있었다고 볼 수 있다. 하지만 구체적으로 살펴보면, 전략적 공조체제가 변화하고 있음을 알 수 있다.

첫째는 북한을 상대로 한·미·일 3국이 사전협의하고 중국과 러시아가 중립적인 입장을 취하고 있는 3:2:1 구도가 만들어진 시기이다. 이 유형은 제1~3차 6자회담에서 미국과 북한이 상대의 의중을 탐색하는 과정에서 나타난 구도이다. 한·미·일 3자협약이 먼저 이루어진 뒤, 6자회담에서 3자협약에 기초해 북한과 협상하는 구도이다.

제1차 6자회담에 앞서 한·미·일 대북정책조정감독그룹(TCOG·'03.6.12~13)이 열렸고, 제1, 2차 6자회담에 앞서 3자협약('03.8.13~14)이 열렸다. 제3차 6자회담을 앞두고 3자협약('04.6.13~14)이 개최되었다. 그 뒤 6자회담이 장기간 열리지 못한 기간 중에도 세 차례나 3자협약('04.9.9~10, '05.2.24~26, 7.14~16)이 개최되었고, 「9.19공동성명」이 채택된 이후 2008년 12월 제6차 6자회담 수석대표회의가 끝날 때까지 열리지 않았다.

둘째는 한·미·일 3국에 중국과 러시아가 동조하여 북한을 압박하는 5:1 구도가 형성된 시기이다. 여기서는 특히 중국이 미국의 입장에 동조하느냐에 의해 3:2:1 구도와 구별된다. 대표적인 사례로 「9.19공동성명」 직후 BDA 문제에 따른 미국의 대북 금융제재에 중국이 동조한 일을 들 수 있다. 또한 2012년 12월 12일 북한의 은하3호 로켓발사와 2013년 2월 12일 제3차 핵실험에 대해 유엔안보리 대북 제재결의에 찬성한 일이다.

이명박 대통령이 2009년 6월 13일 『월스트리트저널』과의 인터뷰에서 북한을 제외한 5자 협의 이후 미국이 대표로 북한과 협상하는 방식의 '5자협의체' 구상이나<sup>11)</sup>, 2013년 5월 8일 박근혜 대통령이 미 상하원 합동회의에서 공개적으로 제의한 '동북아 평화협력 구상'도 한·미·중·일·러 5자회의 이후에 북한이 참가하는 방식의 5:1

11) Mary Kissel, "South Korea's Bulldozer Heads for the White House - The new president is taking a tough line on North Korea. Will the U.S. support him?", *Wall Street Journal*, 13 June, 2009.

구도를 염두에 두고 있다고 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

셋째는 ‘한·미·일 對 북·중·러’의 3:3 구도가 만들어진 시기이다. 이는 냉전시대 동북아 안보구도와 유사한 것으로, 북한이 선호하는 가장 안정된 안보구도이다. 미·중 간 갈등이나 남북 대립으로 한반도 긴장이 상시화된 전통적인 냉전구도와 유사하기 때문에, 오히려 북한으로서는 중·러 등 강대국에 의지해 체제를 유지하기가 용이하다. 미국이나 일본 내 강경파들의 경우에도 동북아 신질서가 만들어지기 전의 냉전질서인 3:3 구도를 미·일 동맹 강화에 이용하는 데 활용하기도 한다.

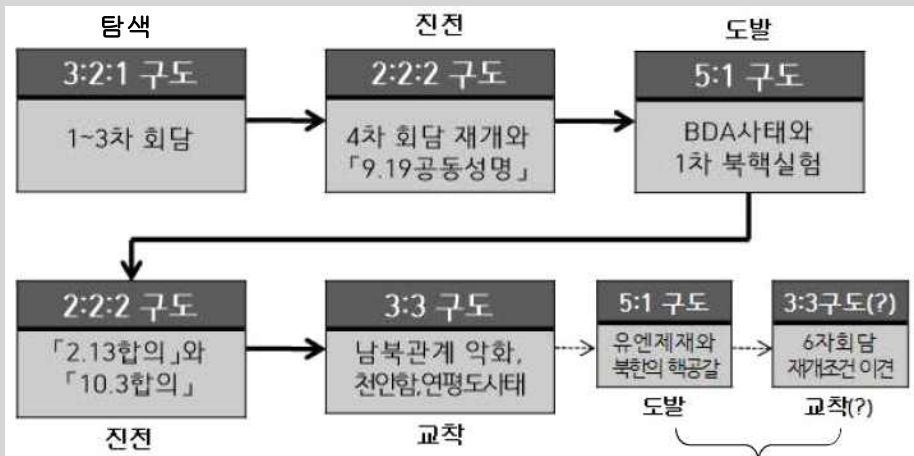
넷째는 ‘미·북 對 한·중 對 일·러’의 ‘2:2:2 구도’가 형성된 시기다. 이 구도에서는 기본적으로 미·북 양자협약이 이루어지나 종종 미·북·중 3자협약이 이루어지기도 한다. 3자협약에서 중국이 당사자라기보다 중재자 역할에 머물러 있기 때문에 2:2:2 구도를 벗어나지는 않는다. 이 구도는 지금까지 북핵문제의 외교적 해결을 위해 가장 좋은 여건을 제공하고 있다.

미·북·중 3자회담(’03.4.23~25) 뒤에 제1차 6자회담이 처음 개최되었으며, BDA문제의 발생으로 북한이 대포동2호 미사일 발사, 제1차 핵실험 실시 등으로 사태가 악화됐을 때 미·북·중 3자협약(’06.1.18, 10.31, 11.28)을 가진 끝에 13개월 만에 제5차 6자회담 2단계회의가 재개된 사례가 있다.

끝으로, 이명박 정부에 들어와 남북관계가 악화되고 설상가상으로 6자회담 수석대표 회의를 끝으로 한반도 비핵화 문제 논의마저 중단되면서, 한반도상황이 극단적인 대립으로 치닫던 시기이다. 이 시기에 대청해전과 천안함사태, 연평도사태 등이 발생하였고, 불통이 미·중 관계로까지 확대되어 냉전시기와 유사한 3:3 구도가 만들어지기도 하였다.

그 뒤 2009년 1월 미·중 정상회담으로 일시 한반도의 긴장상황이 완화됐지만, 김정일 국방위원장의 사망 이후 북한이 은하3호와 제3차 핵실험을 강행하는 등 도발을 자행하자 중국도 미국 주도의 대북 제재에 협조하면서 일시적으로 5:1 구도가 만들어졌다. 하지만 금년 5월 이후 북·중 관계가 회복되기 시작하고 남북대화를 통한 개성공단의 발전적 정상화에 합의하면서 5:1 구도는 점차 완화되었다. 최근에는 6자회담 재개조건과 한·일 및 한·미·일 군사협력체제 문제를 둘러싸고 3:3 구도의 형성 조짐도 나타나고 있다.

12) 박근혜 대통령 미국 상·하원 합동 연설문 전문. 2013년 5월 9일. ([www.president.go.kr](http://www.president.go.kr))

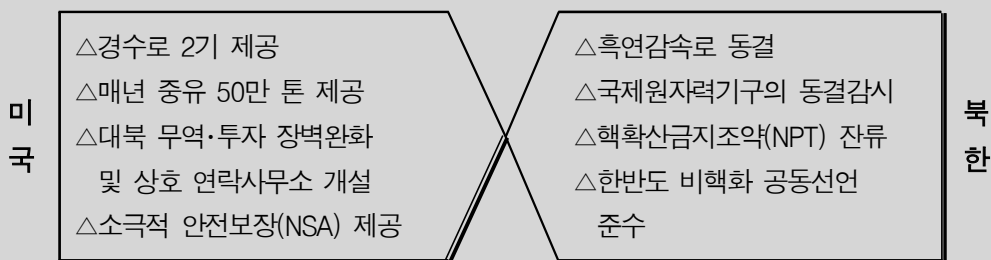


<그림-2> 한반도 비핵화 협상의 구도 변화

## (2) 안보-안보 교환의 불가피성과 등가성 모색

북한보다 40배 이상의 경제력을 보유하고 있는 한국이 경제적인 보상을 통해 북핵 문제를 비롯한 한반도 안보문제가 해결될 수 있다면 더할 나위 없을 것이다. 하지만 비록 경제적으로 궁핍하기는 하지만 보유한 안보자산이 극히 제한되어 있는 북한으로서는 경제적인 보상만으로 안보문제가 해결된다고 생각하지 않는 것으로 보인다. 그렇기 때문에 북한은 경제적 보상 외에 안전보장을 요구하고 있다.

<그림-3> 「제네바 미·북 기본합의문」(1994.10.21.)



북핵문제를 해결하기 위해서는 안보-안보 교환을 핵심적인 요소로 인정하고 추진해야 한다. 하지만 안보분야에서 북한과 남한, 그리고 미국이 '등가라고 판단되는 지점'에 합의하기가 쉽지 않다. 북핵 관련국들이 안보-안보 교환의 합의에 이른 사례



로는 1994년 10월 「제네바 미·북 기본합의문」과 2005년 6자회담에서 합의된 「9·19 공동성명」이 있다. 전자가 북한 핵시설의 동결을 위한 중간수준의 합의라면, 후자는 북한 핵문제의 완전한 해결을 지향하고 있다.

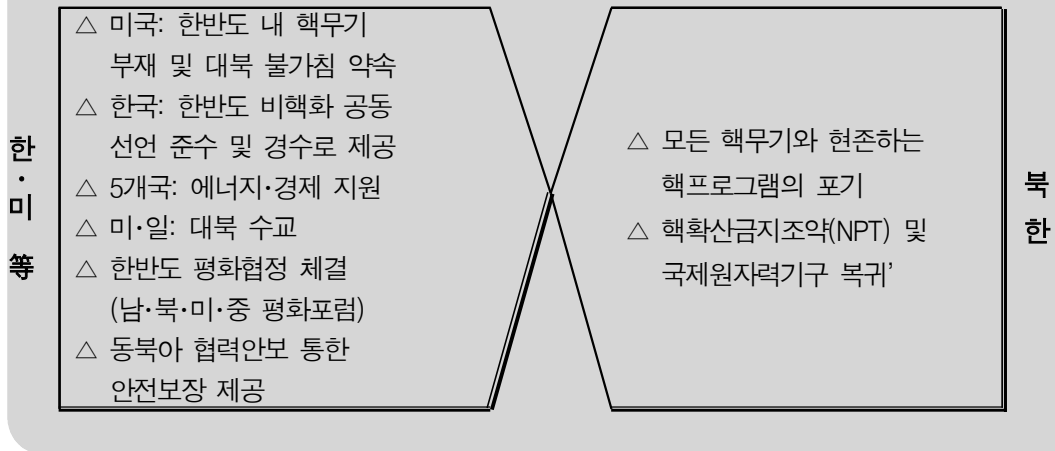
「9.19공동성명」은 한·미 등 5개국 사이의 포괄적 안보-안보 교환의 내용으로 구성되어 있다. 북한은 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램’을 포기하고, ‘핵확산금지조약(NPT) 및 국제원자력기구(IAEA) 복귀’를 약속하였다. 나머지 5개국은 △한·미 양국의 남한지역 내 핵무기 부재 확인 및 대북 불가침 약속, △5개국의 에너지·경제 지원, △미·일의 대북 수교, △남·북·미·중 4자의 평화협정 체결 및 △동북아 협력안보를 통한 안전보장 제공을 ‘동시행동’으로 이행한다.

그러나 「9.19공동성명」 직후 미국이 북한의 위조달러 제조문제를 제기하고 중국이 동조하면서 북한을 압박하는 이른바 BDA국면이 전개된다. 북한은 「9.19공동성명」의 잉크도 채 마르기 전에 미국이 약속을 위반했다고 반발하였다. BDA문제가 「9.19공동성명」 직후 터진 것이 우연한 일인지 기획된 것인지 확인할 수는 없지만, 미국 조야의 일각에서 「9.19공동성명」이 북한의 핵무기 능력에 비해 너무 많은 양보를 약속했다며 비판적인 견해가 있었던 것은 사실이다.

미국 조야의 일각에서 「9.19공동성명」에 담긴 ‘안보-안보 교환’에 비판적이었던 이유는 부등가교환이라는 판단 때문이었다. 당시까지 북한은 핵실험을 하지 않았고 장거리로켓 발사도 실패를 거듭해 핵·미사일 능력이 검증되지 못했던 반면, 한·미 등은 기존 안보구도를 흔들 수 있는 미·북 수교, 대북 불가침 공약, 주한미군과 NLL에 영향을 줄 수 있는 평화협정의 체결 등 안보자산의 제공을 북한에 약속했기 때문이다.

「9·19공동성명」의 합의 이행이 BDA문제로 지체되자, 북한은 6자회담을 거부하고 장거리탄도미사일과 핵실험을 실시하며 강력하게 반발하였다. 결국 제1차 핵실험 직후 미·북 양자회담이 열린 끝에 6자회담이 재개되었다. 새로운 「2.13합의」와 「10.3 합의」를 거쳐 어느 정도 이행되었으나, 그 뒤에도 6자회담이 개최와 중단을 반복하는 바람에 온전히 실현되지는 못하였다.

<그림-4> 「9.19공동성명」(2005.9.19.)



오바마 2기 행정부와 한국의 신정부가 출범한 뒤 한·미 양국은 북핵문제의 해법을 본격적으로 모색하기 시작하였다. 2013년 4월 12일 윤병세 외교부 장관과 존 케리 미국 국무 장관은 한·미 외교장관회담 직후에 발표된 「한·미 외교장관 공동성명」(4.13)에서 한반도 비핵화를 언급하였다. 한·미 양국은 “북한이 올바른 선택을 한다면 2005년 6자회담 내용을 실행할 것”이라며, “국제적인 의무의 준수와 함께 약속이행”을 주문하였다.<sup>13)</sup>

「한·미 외교장관 공동성명」에서는 「9·19공동성명」의 내용을 실행하겠다고 언급함으로써 한반도평화체제와 미·북 수교, 동북아 다자안보체제와 같은 대북 안전보장 방안을 재확인한 것이다. 이명박 정부에서는 「비핵·개방·3000구상」에 따른 ‘선 비핵화’를 요구해 왔지만, 박근혜 정부에 들어와 「9·19공동성명」에 따른 안보-안보의 등가교환을 다시 거론한 것이다.

한·미 외교장관 공동성명은 한반도 비핵화를 △6자회담을 통해 △「9.19공동성명」에 기초해 실현한다는 의지를 재확인한 것이다. 하지만 북한은 이미 「9·19공동성명」의 내용에 만족하지 않는 모양새다. 제4차 6자회담 2단계 회의에서 「9.19공동성명」을 발표할 당시와 현재의 상황이 많이 달라졌다는 점에서 6자회담의 형식과 「9.19공동성명」의 내용을 그대로 적용할 수 있을지 의문이 제기되고 있다.

북한은 「한·미 외교장관 공동성명」(4.13)에 대해 즉각적으로 반응하였다. 북한 국방

13) 해당 부분의 원문은 다음과 같다. “We will continue to encourage North Korea to make the right choice. If North Korea does so, we are prepared to implement the commitments under 2005 Six-party Joint Statement. But Pyongyang must prove its seriousness by taking meaningful steps to abide by its international obligations.” *Joint Statement adopted at ROK-US Foreign Ministers’ Meeting on April 12, 2013.*

위원회 정책실(4.18)은 ‘조선반도 비핵화’로 나아가기 위한 대화와 협상을 위한 실천적 조치로 다음 세 가지를 제시하였다. 첫째로 유엔안보리 대북제재 철회 및 한국의 반북 모략소동 중지, 둘째로 핵전쟁연습의 중단을 세계 앞에 정식으로 보장, 셋째로 한국과 주변지역에 끌어들인 핵전쟁수단들의 전면적 철수 및 재투입시도 단념 등이다.

북한 국방위원회 정책국의 성명은 북한이 「9·19공동성명」 발표 당시보다 자신들의 핵능력 가치를 훨씬 높게 평가하고 있음을 보여주고 있다. 이렇듯 한반도 내에서 북한 핵에 대한 가치 평가가 합의점을 찾기 어려운 상황에서 「9.19공동성명」을 뛰어넘는 안보-안보 교환의 새로운 균형점을 찾을 필요성이 높아지고 있다.

2013년 10월 3일 케리 미 국무장관이 ‘북한이 핵 폐기를 시작할 경우’라는 전제조건을 달기는 했지만 ‘불가침협정(Non-aggression Agreement)’의 체결을 북한에 제의하였다. 하지만 북한은 국방위원회 정책국은 성명(10.12)을 통해 케리 국무장관의 ‘불가침협정’ 제안을 비판하며 △‘선 핵무기 포기’ 주장의 철회, △대북 적대시정책의 철회, △대북 핵위협을 완전한 청산 등을 주장하였다.<sup>14)</sup> 이처럼 아직까지 미·북 양측은 안보-안보 교환의 등가성을 놓고 힘겨루기를 하고 있는 것이다.

### 3. 한반도 신뢰프로세스와 평화, 비핵화프로세스의 연동

#### (1) 한반도 신뢰프로세스와 평화프로세스

올해는 정전협정이 체결된 지 60년째 되는 해이지만, 남북한은 여전히 국제법적으로 전쟁상태에 있다. 그런 점에서 한반도 평화에 관한 논의를 빼놓고 한반도 신뢰프로세스를 논의할 수는 없다. 한반도의 평화는 크게 소극적 평화와 적극적 평화, 그리고 항구적 평화로 나뉘 살펴볼 수 있을 것이다.<sup>15)</sup>

오늘날과 같이 북한이 핵실험을 실시하는 등 한반도의 긴장이 고조되는 상황에서 정전 체제를 평화체제로 전환하기 위한 협상에 곧바로 착수하기가 어렵다는 것이 박근혜 정부의 인식이다. 이 때문에 통일부는 평화체제의 전망을 제시하는 대신, 호혜적 경제협력과 사회문화 교류에 따른 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계의 정상화’를 정책목표로 내걸고 있다.<sup>16)</sup>

14) 『조선중앙통신』 2013년 10월 12일.

15) 소극적 평화(negative peace)란 군사적 억제에 의해 전쟁이 일어나지 않는 상태를 의미한다. 적극적 평화(positive peace)란 군사적 신뢰구축과 군비통제를 통해 남북관계가 평화적으로 관리되고 있는 상태를 가리킨다. 이에 비해 영구적 평화(permanent peace)는 궁극적으로 남북한의 분단이 극복되고 통일이 이루어져 전쟁의 위협이 구조적으로 사라진 상태이다.

16) 통일부, 「한반도 평화정착과 통일기반 구축을 위한 2013년 통일부 업무보고」, 2013년 3월 27일.

여기서 말하는 ‘남북관계의 정상화’를 평화론의 관점으로 해석하면 “소극적 평화를 이룬 뒤에 적극적 평화를 추진할 수 있는 조건을 갖춘 상태”의 의미로 된다. 지난 이명박 정부에서 남북관계가 극도로 악화되어 군사적 충돌까지 빚고 전쟁 일보직전까지 갔었다는 점에서, 한반도에서 소극적 평화를 달성해 남북관계를 정상화하는 것이 무엇보다도 최우선적인 과제임은 틀림없다.

그럼에도 대북·통일 정책의 목표를 소극적 평화에 국한시킬 경우 한반도에서의 항구적인 평화, 즉 통일로의 의미 있는 진전을 이루기 어렵다. 항구적 평화로 나아가기 위해서는 적극적 평화를 거치지 않으면 안 되기 때문이다. 그런 점에서 적극적 평화의 도달점인 한반도 평화체제 논의를 완전히 배제할 수는 없다.

한반도 평화체제 논의는 북한 핵문제의 해결과도 밀접히 연결이 되어 있는 문제이다. 금년 4월 12일 윤병세 외교장관과 존 케리 미 국무장관은 한·미 외교장관 공동성명에서 “북한이 올바른 선택을 한다면 2005년 6자회담 9.19 공동성명에 따른 공약을 이행할 준비가 돼 있다”고 재확인하고 있다.<sup>17)</sup>

그런데 2005년 제4차 6자회담에서 채택된 ‘9.19공동성명’은 북한의 핵 포기에 따른 대가로서 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다”라고 약속하고 있다. 따라서 ‘9.19공동성명’에 바탕을 두고 북핵문제를 해결하고자 한다면, 한반도 신뢰프로세스의 추진 과정에서 한반도 평화체제 논의는 피할 수 없을 것이다.

**<표-2> 한반도 신뢰프로세스와 평화프로세스의 관계**

|        | 한반도 신뢰프로세스               | 한반도 평화프로세스                               |
|--------|--------------------------|------------------------------------------|
| 소극적 평화 | ‘신뢰’를 만드는 프로세스           | 대북 억제력 강화,<br>평화적 위기관리<br>남북회담 및 6자회담 재개 |
| 적극적 평화 | ‘신뢰’에 바탕을 둔 프로세스         | 군사적 신뢰구축, 군비통제<br>북핵문제의 진전               |
| 항구적 평화 | 비전 코리아 프로젝트<br>⇒ 남북경제공동체 | 한반도 비핵화<br>평화체제+남북연합                     |

<출전> 조성렬, “한반도 신뢰프로세스와 균형정책: 안보·평화분야”, 『한반도 군비 통제』, 2013년 6월, p. 43.

17) 외교부 홈페이지(www.mofa.go.kr) 및 『연합뉴스』 2013년 4월 13일.

## (2) 한반도 신뢰프로세스와 비핵화프로세스

북한으로부터의 핵 위협이 현실화되어 남북한의 군사적 균형이 깨지게 됨에 따라, 한국 으로서는 한·미동맹에 대한 안보의존을 더욱 심화시키지 않을 수 없게 되었다. 이것은 제18대 대통령직 인수위원회 보고서가 국정과제로 제시한 ‘한·미동맹과 한·중 동반자 관계의 조화·발전’<sup>18)</sup>이라는 한국정부의 균형정책에 제약으로 작용하게 된다.

이 때문에 박근혜 대통령은 북한의 병진노선을 비판하면서 “김정은 위원장이 계속해서 한반도 긴장을 고조시키는 그런 도박을 했고, 경제발전과 핵개발을 동시에 병행하겠다는 새로운 도박을 시도하고 있다”면서 “그 시도는 결코 성공할 수 없을 것이라고 생각한다”고 지적하고 있다. 이처럼 한국정부는 북핵문제의 해결에 상당한 정책적인 비중을 두고 있다.

그렇다고 박근혜 정부가 북핵문제의 해결을 중시한다고 해서 과거 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’처럼 북핵문제의 해결을 전제로 한반도 신뢰프로세스를 추진한다는 의미는 아니다. 한반도 신뢰프로세스는 북한의 비핵화 그 자체보다도 비핵화 과정을 중시하고 있다. 그런 점에서 이명박 정부의 대북정책과는 분명히 차별화되는 것이다.

박근혜 정부는 한반도 평화체제에 대한 별도의 구상을 제시하지 않는 대신에, 유럽이 공유하고 있는 화해의 경험인 헬싱키프로세스의 동북아 적용을 제시하고 있다. 동북아협력안보기구의 구축을 통해 북한이 변할 경우 상당한 경제적, 외교적인 이익을 얻을 수 있다는 것을 보장해 줌으로써 북한이 핵무기를 포기하고도 생존할 수 있다는 확신을 줄 수 있다는 것이다.<sup>19)</sup>

이처럼 동북아 평화협력 구상이 단순히 외교정책 구상에 그치는 것이 아니라 북핵문제를 포함한 한반도문제의 해결을 지향하고 있다. 그런 점에서 한반도 신뢰프로세스는 동북아 평화협력 구상과 한 쌍을 이루고 있다.<sup>20)</sup> 다시 말해, 한반도 신뢰프로세스가 성공하기 위해서는 한반도 비핵화의 과정에서 주변국들과 협조하는 여건을 마련할 동북아 평화협력 구상이 불가결하다는 점에서, 동북아 평화협력 구상의 이행과 종합적으로 접근해 균형과 조율을 이루어내는 것이 중요하다.

또한 박 대통령은 북한의 핵과 미사일 위협을 무력화할 수 있는 억제력을 강화해 나가면서, 남북 간의 실질적 협의와 6자회담을 통해 북핵문제를 해결하겠다는 입장을 밝히면서 6자회담을 기본적인 회담 틀로 유지한다는 입장을 견지하고 있다.<sup>21)</sup> 이와

18) 제18대 대통령직 인수위원회, 『제18대 대통령직 인수위원회 제안: 박근혜 정부 국정과제』, 2013년 2월, p. 198.

19) Park Geun-hye, “The Need for Strategic Reassurance in the 21st Century,” *Arms Control Today*, March 2001. 및 박근혜, 「새로운 한반도와 신뢰프로세스」 2012년 2월 28일.

20) 조성렬(2013), “동북아 평화협력 구상의 실현방도- 서울프로세스의 성공적 추진을 위하여”, 세종연구소 편 『정세와 정책』 2013년 6월호.

더불어 실효성 있는 남북대화를 추진하여 6자회담 등 비핵화협상에 동력을 주입한다는 방침을 제시해 놓고 있다.<sup>22)</sup>

이처럼 북핵문제의 해결을 위해서는 6자회담을 동북아 평화협력 구상 속에서 접근할 필요가 있다. 특히 동북아 평화안보 실무그룹 회의를 6자회담에서 독립된 정부 간 협의체로 분리·운영한 뒤 동북아 평화협력 구상의 하위개념으로 관리하는 것이 불가피한 것으로 보인다.

### (3) 한반도 신뢰프로세스의 바람직한 접근법: 출구론

박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스는 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축을 3대 목표로 내세우고 있다. 이를 위한 핵심적인 원칙으로, 남북 간 상호체제의 인정과 정치·군사 분야에서의 신뢰구축 조치의 추진, 비핵화와 남북관계의 분리 대응을 내세우는 등 이명박 정부가 내세웠던 ‘비핵·개방·3000 구상’과 차별적인 내용을 제시하고 있다.<sup>23)</sup>

한반도 신뢰프로세스가 성과를 거두기 위해서는 관련국들의 동의와 협력이 매우 중요하다. 한반도 평화에 대한 합의된 목표가 없다면 한반도 신뢰프로세스는 추동력을 얻기 어렵고, 한반도 비핵화에 대한 공동된 비전이 빠진다면 한반도 신뢰프로세스는 공허하게 될 수 있다. 따라서 한반도 신뢰프로세스가 성공적으로 추진되기 위해서는 무엇보다 한반도 평화와 비핵화의 해결과제들(tasks)과 최종상태(end state)에 대한 참가국들의 합의가 이루어져야 한다.

그동안 진행되어 왔던 남북군사회담이나 6자회담의 접근법은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 입구(entrance)에서 당면한 현안을 중심으로 쉬운 문제부터 논의하여 합의·이행을 통해 쌓인 신뢰를 바탕으로 조금씩 더 어려운 문제로 발전시켜 나가고자 하는 입구론적 접근법이고, 다른 하나는 먼저 회담이 지향하는 출구(exit, 최종상태)를 분명히 한 뒤 이를 실현하기 위한 단계별 실현방안을 모색하는 출구론적 접근법이다.<sup>24)</sup>

지금까지 진행됐던 남북대화들의 경우, 입구론적 접근법과 출구론적 접근법으로 나누어볼 수 있다. 현안이 발생할 때나 정례적으로 개최됐던 남북군사회담이나 남북장관급회담 등은 당면한 현안들을 다루었거나, 남북고위급회담이나 남북정상회담의 이

21) 박근혜, 「새누리당 박근혜 후보 외교·안보·통일 정책 발표문」, 2012년 11월 5일.

22) 제18대 대통령직 인수위원회, 『제18대 대통령직 인수위원회 제안: 박근혜 정부 국정과제』, 2013년 2월, p. 187,

23) 통일부 정책협력과, 「한반도 신뢰프로세스」, 2013년 8월, p. 19 및 p. 28.

24) 출구론이란 경제정책에서 말하는 출구전략(exit strategy)과는 다른 의미이다.

행을 위한 회담의 성격이 강했다. 출구론적 접근법의 대표적인 사례로는 「6.15공동선언」과 「10.4정상선언」을 채택한 남북정상회담을 들 수 있다. 특히 「10.4정상선언」에서는 남북연합의 형성이라는 최종상태를 출구에 두고 후속 정상회담, 각급 각료회담, 의회 간 대화와 접촉 등에 대해 거론하고 있다.

6자회담의 경우에도 입구론적 접근법과 출구론적 접근으로 나눌 수 있다. 제1~3차 6자회담은 각국이 자신의 협상카드를 한꺼번에 내놓지 않고 상대방의 의중을 타진해 나가면서 의견을 좁혀가는 협상방식이었다. 이에 비해 제4차 6자회담은 협상당사자들이 자신들의 요구사항과 양보사항을 모두 테이블 위에 올려놓고 회담이 나갈 출구를 먼저 확인한 뒤 입구를 찾아가는 역발상의 접근법이었다.

한반도 비핵화와 한반도 평화체제 수립이라고 하는 비전을 출구로 하고, 당면한 북핵문제의 진전을 입구로 하여 문제해결의 순서(sequence)를 좇으며 해결방법을 찾아가는 방식이다. 이와 같은 접근법에 따라 「9.19공동성명」이 채택되어 그동안 장기적인 숙제로만 여겨졌던 한반도문제에 대한 본질적인 접근이 가능하게 됐다. 「9.19공동성명」이 채택될 수 있었던 것은 북한이 핵무기 보유를 선언하고 동북아 핵군축회담을 주장하는 등 어쩌면 기존의 해법으로는 더 이상 북핵문제를 풀 수 없다는 한계 인식에서 나온 불가피한 선택이었는지 모른다.

출구론적 접근법의 의의는 한치 앞이 안 보일 정도로 캄캄한 곳에 갇혀있던 한반도 문제나 북핵문제의 해결과제와 최종상태라는 출구를 제시했다는 데 커다란 의의가 있다. 이러한 합의내용들은 남북이 안보-안보 교환을 통해 이룩한 등가점에 대한 모색의 결과이다. 그러나 캄캄한 방에서 출구까지 나아가는 데는 지난 60여 년간 쌓여온 수많은 냉전의 잔유물들이 도사리고 있다. 따라서 남북관계의 발전과 북핵문제를 풀어나가기 위해서는 냉전의 덩어리들도 함께 걷어내며 전진하지 않으면 안 된다.<sup>25)</sup>

25) 조성렬, 「한반도비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제」, KINU정책연구시리즈 2005-05, 통일연구원 2005년 9월, pp. 1~2.

## IV. 한반도 신뢰프로세스와 비핵화/안정·평화의 연동 로드맵

한반도 신뢰프로세스는 대북 억제력의 확보를 통해 전쟁 재발을 미연에 방지하여 소극적 평화를 추진하는 것을 출발점으로 삼고 있다. 이와 같은 소극적 평화를 토대로 정치적, 군사적 신뢰구축을 통해 한반도 평화체제를 만들어 가는 적극적 평화를 추진하는 데 있다. 이처럼 한반도 신뢰프로세스는 낮은 수준에서 점차 높은 수준으로 안보 틀(Security Arrangement)을 만들어 한반도 평화와 비핵화의 토대를 만들고, 이러한 토대 위에서 교류·협력을 심화 발전시켜 경제공동체의 형성과 남북연합을 수립하여 궁극적으로 한반도문제를 해결해 항구적 평화를 만들어가는 과정이다.

### 1. 제1국면: 소극적 평화를 위한 대북억제력 확보와 각종대화 재개

소극적 평화는 대북 억제력의 확보를 통해 만들어지는 것으로서, 이 국면에서는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북한 사이에서 신뢰를 만들어 간다. 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스가 대북 억제력의 확보를 출발점으로 삼고 있는 것은 바로 소극적 평화가 1차 목표임을 보여주는 것이다.

박근혜 정부의 출범 직전 북한은 우주로켓의 시험발사와 제3차 핵실험 실시로 한반도 긴장상황을 조성하더니, 한·미 연합군의 키 리졸브 및 독수리 훈련에 강하게 군사적으로 반발하면서 한반도정세를 위기로 몰고 갔다. 이러한 북한의 안보위협 속에서 박근혜 정부는 한국형 미사일방어체계(KAMD, Kill-Chain)의 추진을 통해 북한의 핵·미사일 위협을 효과적으로 억제하고 적극 대응할 수 있는 태세와 능력을 갖추으로써 국민이 신뢰할 수 있는 확고한 국방태세를 확립하고자 하고 있다.<sup>26)</sup>

남북 간에는 개성공단의 발전적 정상화 문제를 비롯해 금강산관광, 위탁임가공 등 당면한 교류·협력사업 외에도 서해 5도를 둘러싼 군사적 긴장해소의 필요성 등 많은 군사적 과제들도 쌓여 있다. 이와 같은 강력한 대북 억제력의 구축과 더불어 남북당국자 간의 대화채널을 복원하여 한반도의 군사적 대치상태를 해소하고 평화공존의 상태로 전환하기 위해 노력하고 있다. 올해 초 개성공단의 중단 이후 재가동을 위한 남북당국자회담이 개최되었지만, 아직까지 남북관계의 전면적인 복원은 이루어지지 않고 있다.

북한이 제3차 핵실험을 실시하고 이에 따라 유엔안보리의 추가 대북제재가 진행 중인

26) 제18대 대통령직 인수위원회(2013-a), p. 181.



상황에서 어느 정도 남북한 간의 교류·협력이 제약받는 것이 불가피한 측면이 있다. 하지만, 이산가족상봉과 금강산관광 재개를 위한 남북 당국자 회담이 재개되고 6자회담의 재개 논의가 종료되는 시점에서 대북 인도적 지원문제가 제기될 수 있을 것이다. 이산가족상봉 문제와 더불어 국군포로·납북자 문제 해결에도 노력해야 할 것이다.

아울러 금년 봄에 조성됐던 한반도의 핵전쟁 위기를 근본적으로 해소하기 위한 외교적 노력이 본격화해야 한다. 북핵문제의 진전을 위한 동력을 강화하기 위해 남북 간 협의 및 미국·중국 등 6자회담 관련국들과 조율을 거쳐 2008년 12월 이래 중단됐던 6자회담의 재개를 위한 노력도 본격화해야 한다. 6자회담은 중단된 지 5년이 되어가지만, 새로운 것을 만들기보다 기존 대화 틀을 활용할 필요가 있다. 현재 6자회담의 재개를 둘러싸고 관련 국가들 간에 입장 조율이 진행되고 있어 조만간 결론이 날 가능성이 높다.

## 2. 제2국면: 적극적 평화의 착수와 낮은 수준의 안보-안보 교환

### (1) 우발충돌방지를 위한 군사적 신뢰구축과 「남북기본협정」

한반도 신뢰프로세스 제2단계의 기본방향은 대북 억제력의 확보를 통해 확보한 소극적 평화를 토대로 한 단계 높은 대화로 발전시켜 남북관계를 안정궤도로 올려놓고 지속가능한 적극적 평화를 실현하는 데 있다. 적극적 평화는 군사적 신뢰구축을 통해 만들어진 다. 적극적 평화를 추진하기 위해 남북군사대화를 통해 지난 시기에 합의·이행해 왔던 남북군사당국 간 합의를 복원할 뿐만 아니라, 서해상의 평화를 위해 제한적이나마 운용적 군비통제 조치들을 취해야 한다.

첫째, 남북 장성급군사회담을 재개하여 기존 남북군사합의를 복원하고 미비한 사항은 추가합의를 통해 보완하는 조치를 취한다. 그동안 남북한이 합의한 군사적 신뢰구축 조치는 유형별로 △직통전화망 개설, △교류·협력의 군사적 보장과 △우발적 충돌방지 및 △선전수단 제거 등 네 가지로 구분해 볼 수 있다. 남북장성급 회담을 개최하여 먼저 쌍방 군사당국자 사이에 직통전화를 재설치하고, 「6.4합의서」에 따른 서해상 우발적 충돌과 그 확대를 방지하기 위한 신뢰구축 조치를 복원한다.<sup>27)</sup>

또한 남북 양측은 금강산관광객 피격 사망사건에서 나타난 문제점을 반영하여 북한지역 내 남측 방문자의 안전을 위한 제도적 방안을 마련한다. 그리고 교류협력에 따른 각종 군사적 보장 조치를 재설정하거나 미비점을 보완한다. 특히 천안함 사태로 취한 조치들

27)\_ 「서해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전 활동 중지 및 선전 수단 제거에 관한 합의서」 (2004년 6월 10일).

을 해제하는 문제와 서해상의 우발적 무력충돌을 예방·감시할 수 있는 다양한 군사적 신뢰구축 방안과 서해 5도 및 인접 북한지역의 공격무기 배치제한 등 운용적 군비통제에 관해 협의에 착수할 필요가 있다.<sup>28)</sup>

둘째, 남북관계의 정상화를 추진하고 이를 제도적으로 보장하기 위해서는 남북당국자 회담을 통해 새로운 안보의 틀(Security Arrangement)을 만드는 노력에서 출발할 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다 기존 합의를 계승하고 변화된 안보환경에 맞게 일부 내용을 현실화할 필요가 있다. 「7.4남북공동성명」에서 「남북기본합의서」, 「6.15공동선언」, 「10.4정상선언」 등 남북 간의 기존 합의들의 수정, 종합하여 「남북기본협정」(가칭)을 체결하도록 한다.

남북실무회담을 통해 협정의 초안에 대해 합의점에 도달하면 총리를 수석대표로 하는 고위급 남북회담을 개최하여 미래 지향적인 남북관계의 정립을 위한 「남북기본협정」을 체결한다. 고위급회담에서 「남북기본협정」이 체결되면, 남북한이 함께 각자의 헌법이 정한 동의절차를 거쳐 발효시킴으로써 법적 규범력을 갖도록 한다. 남북기본협정이 발효되면, 짧은 기일 안에 평양과 서울에 연락사무소를 설치한다.

## (2) 낮은 수준 안보-안보 교환의 새로운 균형점 모색

6자회담이 재개되면, 북한은 즉각적으로 IAEA 감시단의 복귀를 허용하며, 우라늄농축 프로그램(UEP)의 가동을 전면 중단해야 한다. 아울러 재가동하고 있는 영변 원자로를 중지시키고, 「2·13 합의」 및 「10·3 합의」에 따라 불능화했다가 중단했던 영변 원자로의 불능화작업에 다시 착수해야 한다. 또한 우라늄농축시설을 포함해서 핵시설들을 재신고하고, 신고내용의 검증문제에 대해서도 관련국 간에 협의한다.

이에 상응하여 미국은 「2.29합의」 때 약속했던 대북 영양지원을 재개하다. 북한이 영변 원자로를 다시 불능화하더라도 추가적인 보상을 실시하지 않는다. 다만, 「10·3 합의」에서 북한에 제공하기로 하고 아직 전달하지 않은 나머지 중유 20만 톤의 공급을 완료하는 문제를 6자회담 참가국들과 협의한다.

또한 북한이 6자회담에 참가하여 위의 합의들을 준수·이행하고 비확산 및 추가 핵실험의 금지와 장거리 탄도미사일의 시험발사 유예를 이행하는 동안 유엔안보리 결의에 따른 대북 제재를 유예하는 조치를 취할 수 있도록 미국, 중국 등 유엔안보리 이사국들과 긴밀히 협의한다.

---

28) 연평도 포격사건 직후 방북한 리처드슨 미 뉴멕시코주 지사는 박림수 북한 국방위원회 정책국장에게 군사합의 인을 가동하고, 남·북·미 3자가 분쟁해역을 공동으로 감시할 3자 군사위원회(military commission)의 창설을 제안한 바 있다. Sharon LaFraniere and Mark McDonald, "South Korea Plans to Proceed With Military Drill", *The New York Times*, December 18, 2010.

아울러 역내 해상영토분쟁과 과거사문제 등의 갈등요인들을 효과적으로 관리하기 위해 동북아 평화협력 대화에 착수한다. 3차례 개최됐다가 중단된 6자회담 산하 동북아 평화·안보 실무그룹 회의를 재개하여, 동북아의 평화와 안정을 위한 제도적인 틀이자 장기적으로 북한에 대한 체제안정 보장방안의 하나로서 동북아 다자안보체제 논의에 본격적으로 착수한다.

<표-3> 낮은 수준의 안보-안보 교환

| 북한                                                                                                                                                                                                                                             | 남한                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3대 확산억제 조치 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우라늄농축활동 중단</li> <li>- 플루토늄 시설 가동중단 및 불능화</li> <li>- 비확산 및 추가핵실험 금지 약속</li> </ul> </li> <li>○ 장거리 탄도미사일 시험발사 유예</li> </ul> <p>※ 북한 주민의 인권 개선조치</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북기본협정 체결 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존 남북합의의 계승·발전</li> <li>- 연락사무소 설치 (서울, 평양)</li> </ul> </li> <li>○ 정치적 신뢰구축 및 군사적 신뢰 구축 협의에 착수</li> <li>○ 남북 평화협정 논의 착수</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유엔안보리 대북 제재 유예 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6자 회담 기간, 북한의 약속이행</li> </ul> </li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동북아 다자안보체제 논의 본격화</li> </ul> |

### 3. 제3국면: 적극적 평화의 발전과 중간 수준의 안보-안보 교환

#### (1) 위협감소를 위한 군사적 신뢰구축 조치와 「남북평화협정」<sup>29)</sup>

남북한 사이에서 낮은 수준의 안보-안보 교환이 이루어지고 합의가 준수된다면, 한 단계 더 나아가 보다 발전된 군사적 신뢰구축 조치들을 만들어나가야 할 것이다. 유럽의 경우 군사적 신뢰구축 조치가 제1세대 신뢰 구축조치(CBMs)에서 제2, 3세대 신뢰안보구축 조치(CSBMs)로 발전해 왔다.<sup>30)</sup> 하지만 남북한의 경우는 아직까지 평화협정도 체결되

29) 조성렬, “한반도 신뢰구축의 과제와 추진전략”, 『다시 만나는 남과 북: 동아시아 평화외교 전략』, 도서출판 노스보스, 2012, pp. 85~86.

30) 「헬싱키 최종의정서」(1975)의 제1세대 신뢰구축 조치는 군사훈련의 사전통보 의무화, 주요 군사훈련에 참관인 초청, 군 인사 상호교환, 「스톡홀름 협약」(1986)의 제2세대 신뢰안보구축 조치는 일정 규모 이상 군사활동의 사전통보, 군사활동 때 참관인 초청, 이듬해 군사활동계획의 통보 등의 의무화 및 의무사항의 검증 위해 사찰단 입국 허용 등, 「비엔나 협약」(1990, 1999)의 제3세대 신뢰안보구축 조치는 군병력의 구조와 배치 현

지 않은 ‘법적인 전쟁상태’에 있기 때문에 제2, 3세대와 같은 높은 수준의 신뢰안보구축은 시기상조이다. 다만, 남북 간의 합의에 대한 제도적 구속력을 갖추기는 어렵더라도 기존의 자발적 준수를 넘어 정치적 구속력은 갖도록 해야 할 것이다.

남북평화협정의 체결 전까지 남북한이 할 수 있는 위협감소를 위한 군사적 신뢰구축의 수준은 「남북기본합의서」 제12조에서 합의한 △대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제, △DMZ세계평화공원의 추진을 포함한 비무장지대의 평화적 이용, △군인사 교류, △군사정보의 교환을 다룰 수 있을 것이다.

그밖에도 「불가침 부속합의서」 제3조에서 합의한 대로 군사분계선 일대의 무력증강, 상대방에 대한 정찰활동, 상대방의 영해·영공에 대한 봉쇄, 서울과 평양에 대한 안전보장 등의 문제에 대해서는 계속 논의하기로 한다. 앞에서 합의한 서해 5도 및 인접 북한지역에 대한 상호 공격무기 배치제한의 이행 성과를 보아가면서 그동안 남북장성급회담에서 논의됐던 공동어로구역과 평화수역 설치방안 등을 통해 해상군사경계선 문제의 해결을 모색할 필요가 있다.

아울러 적극적 평화를 실현하기 위해 단기간에 해결하기 어려운 북한의 핵문제와 남북 간의 해상군사경계선 획정 문제, 그리고 외국군 주둔 문제 등에 대해서는 우회하고, 북한의 3대 확산억제 조치가 완료되는 조건에서 「남북평화협정」의 논의에 착수한다. 「남북평화협정」은 미국과 중국의 보장자로 참여하지 않은 불완전한 것이지만, 북핵 문제의 완전한 해결과 미·북 관계정상화가 이루어지지 않은 상태에서는 불가피한 측면이 있다.

「남북평화협정」은 남북한 당국이 합의하고 국내법적인 동의절차에 따라 발효시킴으로써 법규범력을 갖추도록 한다. 남북평화협정이 이루어지면, 서울과 평양에 상호 연락사무소를 설치하고 그동안 정전관리업무를 맡아왔던 미군에 대신하여 한국군이 그 임무를 위임받는다. 남북 간 교류협력이 활성화되면 현지에서 긴급히 처리해야 할 일들이 발생할 수 있기 때문에, 평양·남포·원산 등지로 남북 교류협력이 확대될 경우에 대비할 필요가 있는 것이다.

이처럼 남북한 사이에서 평화공존의 제도화가 이루어졌을 때 비로소 한반도 신뢰프로세스의 3단계인 ‘비전 코리아 프로젝트’가 시행될 수 있다. 남북 임가공교역과 농수산물 위탁재배, 북한산 모래채취 등 경협사업을 전면적으로 재개하고, 나진선봉과 황금평 경제특구에 대한 우리 기업의 진출방안에 대해서도 협의한다. 아울러 최근 북한이 내놓은 1도 1개발구 정책에도 적극 호응하여 남북경제협력을 심화시켜 남북경제공동체의 기반을 닦는다.

---

황, 주요무기와 장비의 배치 현황 및 향후 계획, 방위예산 정보의 교환, 사찰범위의 확대, 연례 이행평가 회의의 개최 등의 내용을 담고 있다. 황진환, 『한국의 안보와 군비통제』(개정판), 봉면, 2003, pp. 269-288.; 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』, 박영사, 2004, p. 374.

## (2) 중간 수준의 안보-안보 교환 추진

북한은 IAEA의 의무를 준수하고 NPT에 재가입하며, 앞서 북한이 신고한 내용에 기초하여 해체작업에 착수한다. 북한이 재처리 또는 농축하여 보관 중인 핵분열물질들은 높은 수준의 안보-안보 교환이 완료될 때까지 IAEA의 감시하에 북한지역 내에 보관하도록 한다.

북한의 핵프로그램뿐만 아니라, 생화학무기의 비확산을 위해서도 북한은 국제레짐의 관리하에 들어가야 한다. 이미 가입한 생물무기금지협약(BWC)을 비준·발효할 뿐만 아니라 아직 가입하지 않은 화학무기금지협약(CWC)의 회원국이 되어 국제적인 의무를 다함으로써 대량살상무기의 포기 의지를 한국 및 국제사회에게 보여야 한다.

이러한 조치와 동시에, 북한과 미국, 일본은 각각 평양과 워싱턴, 도쿄에 상주대표부를 설치한다. 또한 동북아 평화·안보 실무그룹 회의의 성과를 바탕으로 ‘동북아 평화·협력을 위한 고위급 회의’를 개최하여 동북아 안보협의회의(CSC-NEA)를 발족한다. 동북아 안보협의회의의 의제로는 △테러·마약 △에너지·물류·환경 △인도주의·재난 대응 등 협력이 용이한 비전통적 안보분야부터 추진한다.

<표-4> 중간 수준의 안보-안보 교환

| 북 한                                                                                                                                                                   | 남 한                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ NPT 재가입</li> <li>○ 북한 핵시설의 해체작업 수, IAEA 감시하 북한지역 내의 핵분열물질 보관</li> <li>○ 대량살상무기 확산방지 국제레짐(MTCR, CWC, BWC 등) 가입과 비준</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북 평화협정 체결 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북 상주대표부 (서울-평양)</li> <li>- 정전관리업무의 한국군 위임</li> </ul> </li> <li>○ 남북한 군사적 신뢰구축 및 운용적 군비통제</li> <li>○ 동북아 냉전구조의 해체 착수 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북미 상주대표부 (평양-워싱턴)</li> <li>- 북일 상주대표부 (평양-도쿄)</li> </ul> </li> <li>○ 동북아 안보협의회의(CSC-NEA) 발족</li> </ul> |

#### 4. 제4국면: 높은 수준의 안보-안보 교환과 항구적 평화

항구적 평화는 남북한의 분단이 극복되고 ‘법적인 통일’이 이룩된 최종상태를 가리킨다. 남북관계가 제1, 2, 3국면을 거쳐 일정한 수준 이상의 신뢰를 쌓고 이를 바탕으로 북한 핵문제의 진전과 남북관계의 정상화가 이루어졌다면, 본격적인 대규모 남북경협이 재개될 수 있다. 북한이 북핵문제의 해결에 전향적인 자세로 나오고, 북·미 및 북·일 국교정상화 협상 및 각종 국제규범의 준수에 성실한 태도로 임한다면 「한반도 평화조약」의 체결에 착수할 여건이 마련되었다고 볼 수 있다.

중기과제인 남북 간 교류협력이 확대강화되고 군사적 신뢰구축이 성과를 거둬 따라, 남북한은 남북한이 당사자가 되고 미국, 중국이 보증자로 서명하는 방식으로 한반도 평화협정 체결에 착수한다. 「남북평화협정」에 의거해 설치된 남북군사공동위원회에서 한반도 평화조약의 체결을 위한 핵심쟁점에 대한 합의를 도출한다.

「한반도 평화조약」의 첫 번째 핵심쟁점인 서해 해상군사분계선의 설정문제의 해결에 착수한다. 남북장성급회담을 통해 우발적 충돌방지 및 공격무기 배치제한 조치를 취한 뒤, 공동어로구역과 북한 민간선박의 NLL 이남 통과해역 설정에 대한 합의를 도출한다. 그 다음에 「10·4정상선언」에서 합의했던 서해평화협력특별지대 방안을 포함한 다양한 방안을 통해 서해 해상군사분계선 설정문제를 해결한다.

「한반도 평화조약」의 두 번째 핵심쟁점인 정전협정상의 외국군 철수문제는 유엔사와 주한미군을 분리하여 처리한다. 북한의 남침에 따라 유엔안보리 결의로 구성된 유엔사는 해체하도록 하되, 성격 변화를 전제로 주한미군의 지속적인 주둔을 보장한다. 북한이 주한미군의 주둔을 용인하는 대가로, 「9·19공동성명」 제1항의 “미합중국은 한반도에 핵무기를 갖고 있지 않으며 핵무기 또는 재래식 무기로 조선민주주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인하였다.”는 조항을 원용하여 「한반도 평화조약」의 문안을 통해 북한에 대한 불가침을 서면 보장한다.

항구적 평화를 추진하기 위해 「남북평화협정」의 체결을 통한 평화공존의 제도화와 비전 코리아 프로젝트를 통한 남북경제공동체의 건설로 「한반도 평화조약」의 체결에 박차를 가한다. 이와 함께 6자회담이 성과를 거두어 북한이 모든 핵무기와 현존하는 핵 프로그램을 폐기하는 절차에 들어가면, 이와 동시에 북한에 대한 관련 국가들의 체제 안전보장이 제공되도록 한다.

최종적으로 핵무기를 비롯한 북한의 대량살상무기가 완전히 폐기되었을 때 남북한과 미국, 중국의 외무장관이 참석하는 한반도평화포럼을 개최하여 「한반도 평화조약」에 서명한 뒤 비준 동의 절차를 거쳐 발효하도록 한다. 남북경제공동체의 완성과 함께, 평화협

상이 원만히 진행되어 「한반도 평화조약」이 체결된다면 ‘사실상의’ 통일 상태인 남북연합을 수립하여 항구적 평화에 진입할 수 있게 될 것이다.

또한, 미·북 수교는 「북한관계법안」(가칭)에 맞춰 북한과 미국 간 수교협정이 미 상원에서 통과될 수 있도록 한미 간에 사전조율을 마친다. 이 법안에는 북한이 추가개발의 금지를 보장하기 위한 국제레짐의 통제 아래에 들어온 것을 포함한다.<sup>31)</sup> 미·북 수교 직후 미국의 개발협력이 폭넓게 이루어질 수 있도록 미·북 무역협정을 체결하여 최혜국대우(MFN) 지위를 보장받도록 한다.<sup>32)</sup> 북일 수교도 사전에 쌍방의 이해를 조절한 뒤, 북한의 핵 포기 절차에 맞춰 실시한다.

<표-5> 높은 수준의 안보-안보 교환

| 북 한                                                                                                                                                                                       | 남 한                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한 핵폭발장치 해체 및 핵분열 물질의 해외반출, 북핵시설의 제염 작업 완료</li> <li>○ 남북한 구조적 군비통제</li> <li>○ 대량살상무기 확산방지 국제레짐(NPT, MTCR, CWC, BWC, AG 등)에 따른 관리 및 폐기</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한반도 평화조약 체결<br/>(남북한+미국, 중국)<br/>- 남북장성급 평화관리기구 설치</li> <li>○ 교차승인의 완성<br/>- 북미 수교 및 북일 수교</li> <li>○ 동북아 안보기구(OSC-NEA) 발전</li> </ul> |

## V. 요약 및 결론

박근혜 대통령은 최근 프랑스 언론과의 인터뷰에서 남북정상회담의 가능성을 열어놓는 언급을 해 주목을 받고 있다. 이러한 언급을 남북정상회담을 당장 추진하겠다는 의지 표명으로 해석하는 것은 무리지만, 지난 5월 방미 때 미국언론과의 인터뷰에서 “지금 당장은 (북한 지도자를 만나서) 무슨 효과가 있겠는가”라는 태도를 보인 것과 비교해서 진일보한 것이라고 볼 수 있다.

박근혜 대통령은 “북한을 도울 준비가 되어 있다”면서 “북한은 경제와 핵무기를 동시에 개발할 수 있다는 착각에서 벗어나야 한다”고 언급했다. 북한의 경제-핵무력 건

31)\_대량살상무기의 통제를 위한 국제레짐에는 NPT(핵확산금지조약) 외에 미사일기술통제체제(MTCR), 화학무기금지협약(CWC), 생물무기금지협약(BWC), 생화학무기 수출통제기구인 호주그룹(AG) 등이 있다.

32)\_미국과 베트남은 수교 후 6년 만인 2001년에 무역협정이 발효돼 정상적인 무역관계가 시작된 반면, 리비아는 2004년 미국과 수교 직후 무역협정을 체결하였다.

설 병진노선에 대한 우리 정부의 태도는 단호하지만, 남북관계의 발전과 북핵문제는 직접 연계하지 않는다는 입장이다. 그렇다면 북한이 본격적으로 개혁·개방을 추진하고 있는 가운데, 한반도 비핵화 추진과 남북관계 발전(개혁·개방 지원)을 병행하기 위해서는 어떻게 해야 하나? 여기서는 바람직한 방안과 현실적인 방안의 두 가지를 모두 생각하지 않으면 안 된다.

바람직한 방안으로는 북한이 병진노선을 포기하도록 설득한 뒤에 이를 받아들일 경우 북한이 추진하는 개혁·개방을 적극적으로 지원하는 ‘先비핵화, 後개혁·개방 지원’이다. 하지만 경제개발을 원하면서도 아직까지 낙후된 경제사정과 불안정한 권력기반 때문에 체제보위를 우려하는 집권 2년차의 젊은 지도자가 이 방안을 받아들일 가능성은 매우 낮아 보인다.

여기서 우리는 차선택으로 현실적인 방안을 생각해 보지 않을 수 없다. 북한의 비핵화 추진과 개혁·개방 지원의 프로세스로 연동시켜 접근하는 방식이다. 당장 북한의 핵 포기를 실현하지 못한다는 점에서 최선택이 아닌 것은 사실이지만, 단계적이나마 북한의 핵능력 강화를 막으면서 완전한 핵 포기로 견인하는 성과를 거둘 가능성이 있다는 점에서 차선택으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

그렇다면 한반도 비핵화와 남북관계 발전을 어떻게 연동시켜 접근할 것인가? 우리는 지나간 경험의 분석을 통해 ‘안보-안보 교환의 등가성’을 확보하면서 추진해야만 두 가지의 목표를 성공시킬 수 있다는 점을 확인할 수 있었다. 또한 한반도 비핵화와 남북관계 발전을 위해서는 2:2:2 구도가 가장 현실적이라는 점을 알 수 있었다.

2:2:2 구도를 구축하기 위해서는 먼저 한반도 평화프로세스와 한반도 비핵화프로세스에서 핵심역할과 중추역할, 지원역할을 구분할 필요가 있다. 두 개의 프로세스에서 한국이 모두 핵심적인 역할을 담당하는 것이 바람직하겠지만, 협상에서 내놓을 우리의 전략적 자산을 고려했을 때 두 개의 프로세스를 성공적으로 이끌기 위해 현실적인 역할분담이 필요하다.

남북관계를 발전시키고 한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 남북한이 당사자가 되고 미국과 중국이 보증하며 일본, 러시아가 지원하는 형태가 현실적이다. 이에 비해 한반도 비핵화를 실현하기 위해서는 북한과 미국이 핵심당사국이 되고 한국과 중국이 중추적 역할을 하며 일본과 러시아가 지원하는 형태가 현실적이다.

한반도 비핵화와 평화프로세스는 단기간에 완료되기 어려운 중장기 과정이다. 여기서 중요한 것은 최종상태와 실현해야 할 과제들을 규정한 출구를 명확히 설정하면서 이 프로세스를 추진해야 한다는 점이다. 박근혜 정부가 추진하고 있는 한반도 신뢰프로세스가 성공하기 위해서는 5년의 임기 동안 이러한 중장기 과정 중에서 어디까지 실현할 수 있는지 분명해 해두는 것이 필요하다. 



발 표 2

---

## 한국경제의 활로, ‘제2북방정책’에서 찾는다

## 한국경제의 활로, ‘제2북방정책’에서 찾는다



### 추 원 서

현 (사)한반도개발협력연구소 소장  
(사)남북물류포럼 수석부회장  
전 산은경제연구소 선임연구위원  
산업은행 상하이점장, 동북아연구센터장  
전국금융노조 위원장

1. 문제의 제기
2. 한국경제의 진단과 대응 전략
  - 1) 한국경제의 현황
  - 2) 한국경제의 문제점
  - 3) 새로운 대응 전략
3. ‘유라시아 이니셔티브’와 ‘제2북방정책’의 적실성
  - 1) ‘유라시아 이니셔티브’와 ‘제2북방정책’의 관계
  - 2) ‘제2북방정책’에 대한 북방 3국의 입장
  - 3) 신성장동력으로서 ‘제2북방정책’의 실현 가능성

#### 4. 신성장동력으로서 ‘제2북방정책’의 주요 협력사업

- 1) 철도 연결 등 물류 인프라 협력사업
- 2) 남북러 가스관 연결 등 에너지 및 자원 협력사업
- 3) 중국 동북지역과의 경제 협력사업
- 4) 광역 두만강개발사업(GTI) 등 초국경 협력사업
- 5) 나선 등 북한경제특구 협력사업

#### 5. ‘제2북방정책’의 5대 실행 전략

- 1) 5·24 조치의 과감한 해제 및 남북정상회담 개최
- 2) 북한 문제와 북핵문제의 분리 대응
- 3) 실행 거점으로서 ‘나선특구’ 진출
- 4) 한미협력과 6자회담을 통한 국제협력 확보
- 5) ‘선택과 집중’의 원칙에 따른 남북경협 추진

#### 6. 맺음말

## 1. 문제의 제기

한국경제의 체력 저하를 우려하는 목소리가 높다. 갈 길은 먼데 벌써부터 축적된 힘이 소진되어가고 있기 때문이다. 복지국가로 향한 길은 걸음마를 떼지 얼마 되지 않았음에도, 박근혜 정부의 복지 관련공약은 예산상의 이유로 벌써부터 차질을 빚고 있다. 일자리 창출은 갈수록 어려워지고 있으며, 가속되는 고령화와 출산율 저하는 경제의 큰 짐으로 다가오고 있다. 경제성장 모범국가로 꼽히다며 우쭐대지만 선진국 클럽인 OECD 국가 가운데 1만 달러에서 2만 달러에 도달하는 시간이 가장 길었던 나라의 하나가 바로 한국이다. 1994년부터 2011년까지 무려 17년이 걸렸다.<sup>33)</sup> 그것

33) 국민소득 1만 달러에서 2만 달러에 이르기까지 일본과 이탈리아가 약 5년, 미국영국독일프랑스스웨덴 등이 10여 년, 호주가 15년 정도 걸렸다. 호주는 노동당 정권이 성장보다 분배에 초점을 맞춘 결과 시간은 걸렸지만

도 IMF 외환위기라는 6·25 이후 최대 국난(國難)의 터널을 많은 근로자와 국민들의 희생을 대가로 천신만고 끝에 뚫고 온 결과이다. 2008년 글로벌 금융위기를 어느 나라보다도 잘 극복했다고 자부하지만 그것 역시 상당부분은 IMF 위기 당시 뼈아픈 구조조정과 기업들의 재무구조 개선 노력으로 예방주사를 맞아놓았기 때문이다. 한국정부는 IMF 위기 때에야 비로소 한국의 사회안전망이 극도로 취약하다는 점을 절감하고 구제금융 조건을 이행하는 차원에서 복지제도 정비와 확충에 나서기 시작했다. 복지제도의 뒷받침이 없는 지속적인 경제성장이 곤란하다는 점을 깨달은 결과이기도 했다.

그러나 한국경제는 숱한 우여곡절을 겪으면서도 선진국 진입 문턱에 다다르고 있는 것은 사실이다. 1990년대 이후의 한국경제 성장은 제조업에 기초한 수출경제 호조에 큰 힘을 얻었다. 그런데 지난해 수출액 5,481억 달러 중, 중국이 1,343억 달러, 러시아가 111억 달러로 한국의 수출에서 차지하는 비중이 각각 24.5%와 2.0%를 차지한다. 홍콩을 통한 간접수출이나 동구권 수출을 감안할 때, 구 사회주의권 시장에 대한 수출은 30%를 훨씬 웃돌게 될 것이다. 이들 시장은 한국정부가 1988년 이후 추진한 ‘북방정책’의 결과로 본격 열리게 되었기 때문에 1990년대 이후 한국 경제성장의 주요 공신(功臣)의 하나는 노태우 정부에서 추진되었던 ‘북방정책’이라고 해도 과언이 아니다. 북방정책은 1973년 6월 박정희 대통령이 발표한 ‘6·23선언’에 뿌리를 두고 있는데, 동 선언은 남북한의 유엔 동시가입과 호혜평등(互惠平等)의 원칙 아래 모든 국가에게 문호를 개방할 것을 천명한 내용이다. 노태우 정부는 사회주의권의 변화를 활용하여 이를 실천에 옮겼다. 이때부터 꽃을 피우기 시작한 제1차 북방정책<sup>34)</sup>은 김대중 정부 시절의 남북관계 정상화와 본격적 교류협력 시대의 개막으로 최정점(climax)을 찍었다. 김대중-노무현 정부의 대북정책에 대해 일부 비판적 시각이 있는 것은 사실이지만, 적어도 한반도 평화정착과 경제통합 더 나아가 유라시아 경제협력 추진의 시발점이 된 것은 부인할 수 없는 사실이다. 이명박 정부 들어 남북관계가 완전 중단(All-Stop) 되면서 제1차 북방정책은 사실상 마감되었다.

---

갈등 비용을 줄이는 분배제도를 도입한 이후 착실한 성장가도를 달렸다. 송호근, 『이분법 사회를 넘어서』, (서울: 다산북스, 2012), p.27

34) 이 글에서는 지금까지의 북방정책을 ‘제1차 북방정책’ 또는 ‘북방정책’이라 표현하며, 박근혜 정부 이후의 북방정책을 ‘제2북방정책’으로 부르기로 한다. 향간에서는 ‘새로운 북방정책’ 또는 ‘신북방정책’이라 하기도 한다.

<표 1> 한국의 수출 10대 대상국 현황(2012년)

| 순위 | 국가     | 수출액(억 달러) | 비중(%) |
|----|--------|-----------|-------|
| 1  | 중국     | 1,343     | 24.5  |
| 2  | 미국     | 585       | 10.7  |
| 3  | 일본     | 389       | 7.1   |
| 4  | 홍콩     | 326       | 5.9   |
| 5  | 싱가포르   | 229       | 4.2   |
| 6  | 베트남    | 160       | 2.9   |
| 7  | 대만     | 148       | 2.7   |
| 8  | 인도네시아  | 139       | 2.5   |
| 9  | 인도     | 119       | 2.2   |
| 10 | 러시아    | 111       | 2.0   |
|    | 나머지 국가 | 1,932     | 35.3  |
| 계  |        | 5,481     | 100.0 |

자료: 관세청

때마침 지난 10월 18일 박근혜 대통령은 ‘유라시아 이니시어티브(Eurasia Initiative)’ 구상을 밝혔다. 요동치는 동북아 국제질서 그리고 날로 쇠약해지는 한국 경제의 앞날을 위해 동 구상은 기대되는 바가 크다. 출범 후 지금까지 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아평화협력구상’ 그리고 ‘유라시아 이니시어티브’로 이어지는 세 가지 대외협력구상을 발표하였다. 대상 협력국가는 다소 다르지만 공통점은 모두가 북쪽의 막힌 길을 뚫어 한반도 평화정착과 동북아 및 유라시아 지역의 공동번영을 도모하겠다는 지향점을 갖고 있다. 이를 통해 한국경제의 신성장동력 확보와 평화통일 기반 조성에 기여하겠다는 목적이 담겨 있을 것이다. 하지만 문제는 이 세 가지 정책은 모두 북한과의 관계 정상화와 협력 없이는 공허한 구상으로 끝날 가능성이 높다는 점이다. 그러나 방향만 잘 찾고 이를 실행에 옮긴다면 제1차 북방정책이 1990년대 이후 한국의 경제성장과 한반도 평화정착에 크게 기여하였듯이, 이 구상 역시 한국경제의 재도약과 한국외교의 독자적 공간을 키울 수 있는 건설적이며 야심찬 계획이 될 수 있다. 이제 ‘남북 간 경제협력’은 결코 북한을 위해서가 아니라 쇠약해지고 있는 한국경제를 위해서, 더 나아가서는 통일한국의 미래를 위해서도 더 이상 늦출 수 없는 과제가 되고 있다.

이 글은 이러한 문제의식 속에 제2장에서 한국경제의 현주소와 바람직한 대응 전략을 알아보고 이어 제3장에서 한국정부가 추진하고자 하는 ‘유라시아 이니시어티브’ 구상이 ‘제2북방정책’으로 연결될 가능성이 있는지 적실성을 검토한다. 제4장에서는 ‘제2북방정책’에서 중시해야 할 대표적 사업들을 알아보고 제5장에서는 ‘제2북방정책’

의 실현을 위한 5대 실행전략을 제시한다. 제6장에서는 지금까지 주장한 바를 간단히 요약한 다음 몇 가지 점을 강조하면서 글을 맺고자 한다.

## 2. 한국경제의 진단과 대응 전략

### 1) 한국경제의 현황

한국(대한민국)은 국토면적이 99,720km<sup>2</sup>로 세계 109위의 작은 나라이다. 그러나 인구는 4천9백만 명으로 세계 25위, 경제규모(2012년 기준)는 명목 GDP(국내총생산)가 1조 1,635억 달러로 세계 15위, 1인당 GDP는 23,679달러로 세계 34위인, 결코 작은 나라가 아니며 적어도 중견국가에 속한다고 볼 수 있다.<sup>35)</sup> 더욱이 무역에 있어선 수출이 5,481억 달러로 세계 7위, 수출입을 합친 무역총량에서는 1조 674억 달러로 세계 8위의 무역대국이다. 또한 한국은 다양한 제조업 기반을 갖춘 제조업 강국이다. 조선(31.4%, 2위), 자동차(5.7%, 5위), 석유화학(5.5%, 5위), 반도체(13.3%, 3위), LCD(44%, 1위), 철강(4.1%, 6위) 등에서의 시장점유율이 이와 같은 위상을 말해 준다.<sup>36)</sup> 하지만 자원의 98%, 에너지원의 97% 이상을 수입하는 세계 4위의 에너지 수입대국이자, 곡물의 73%와 쌀을 제외한 식량의 95%를 수입하는 세계 5위의 식량 수입대국으로 에너지와 식량안보 측면에서는 매우 취약한 나라이다. 무역의존도가 매우 높아 국제적 환경변화에 민감한 경제구조를 갖고 있다. 또한 한국은 반도 국가이면서도 분단으로 인해 지정학적으로 반도의 이점을 전혀 누리지 못하고 있는 사실상의 섬 국가이기도 하다.

한국경제는 1960년대 초부터 경제성장의 깃발을 올리기 시작하여 개방경제하에서 경제총량 규모를 크게 키우며 불과 반세기만에 세계 어느 나라도 이루지 못한 눈부신 성장을 일궈내었다. 그렇지만 한국경제는 2008년 글로벌 금융위기 이후인 2010년부터 지속적으로 경기 하강과 복원력을 상실해 가고 있다. 지난 3분기 모처럼 국내총생산(GDP)이 지난해 같은 기간에 비해 3.3%가 늘어났으며 올해 경상수지 흑자도 600억 달러를 넘을 것으로 예상됨에 따라 일부에서는 본격적 회복세에 접어든 것이 아닌

35) CIA The World Fact book 및 IMF 발표자료

36) 김주현, “한국의 통일 역량과 과제”, 사단법인 통일경제연구협회, 『G2시대 통일대비 어떻게 해야 하나?』 (2013.8.30 통일경제정책워크숍 자료)

가 하는 기대가 없는 것은 아니다. 그러나 이는 숫자의 착시일 뿐 저성장을 탈피하리라는 확신을 가질 수 없는 게 엄연한 현실이다. 경상수지 흑자 역시 내용을 들여다보면 수입증가율이 계속 감소함에 따른 불황형 흑자라는 점에서 마냥 좋아할 수 없는 상황이다. 오히려 내수 부진과 가계부채 누증, 부동산경기 침체, 고용저하로 저성장-저투자의 악순환 구조가 고착될 우려가 커지고 있다. 재정적자 규모 역시 상반기 재정지출의 집중으로 인해 상반기까지 46조 2천억으로 사상 최대 규모이다.

이로 인해 한국경제의 미래를 걱정하는 목소리가 높아지고 있으며, 이를 뒷받침하는 정황들이 곳곳에서 발견된다. 송희영(조선일보 논설주간)은 이렇게 주장한다. “한국은 성장이 멈춰가는 나라다. 엔진이 뚝 꺼지지는 않았지만 최근의 성장속도는 유럽·일본 같은 고령국가와 비슷하다. K-팝이 뜨고 휴대폰과 반도체가 세계 1위라고 으스대봤자 나라경제는 거침없이 뛰어 달리던 모습을 잃었다. 느릿느릿 잔걸음, 비틀걸음하는 수준으로 바뀌었다.”<sup>37)</sup> 한편, 지난 10월 26일에 발간된 영국 경제주간지 이코노미스트는 이제 한국은 ‘급속 감압(The great decompression)’이 필요한 시점이 됐다고 보도했으며, 최근 김종수(중앙일보 논설위원)는 “여전히 안갯속을 헤매는 한국경제”라는 칼럼을 통해 박근혜 정부가 성장을 전망치만 만지작거리고 있다고 비판하면서, “확실한 성장전략을 가진 나라는 위기에 강하고, 기회를 활용할 여지가 크다. 그렇지 않다면 앞으로도 예측할 수 없는 불확실한 변수들에 나라경제를 내맡긴 채 그 결과를 하릴없이 지켜볼 도리밖에 없다”면서 성장에 대한 뚜렷한 비전과 전략 제시를 촉구했다.<sup>38)</sup>

## 2) 한국경제의 문제점

한국경제는 외형상 아직까지는 선전하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 내부적으로는 많은 문제점이 도사리고 있어 이를 정확히 파악하고 대응책을 강구하지 않으면 큰 위기에 직면할 가능성을 배제할 수 없다. 한국경제는 어떤 특징을 보여주고 있으며, 특히 문제점으로 지적되는 증상과 징후들은 어떤 모습들인가?

첫째, 한국경제는 실제 성장률과 성장 잠재력이 지속적으로 동시에 하락하고 있다. 물론 어느 나라나 경제는 성장궤도에 진입한 이후 일정 시간이 지나면 초기의 고속성장에서 성장률이 차츰 하락해 가는 것이 일반적 현상이다. 중국이나 인도와 같은 신

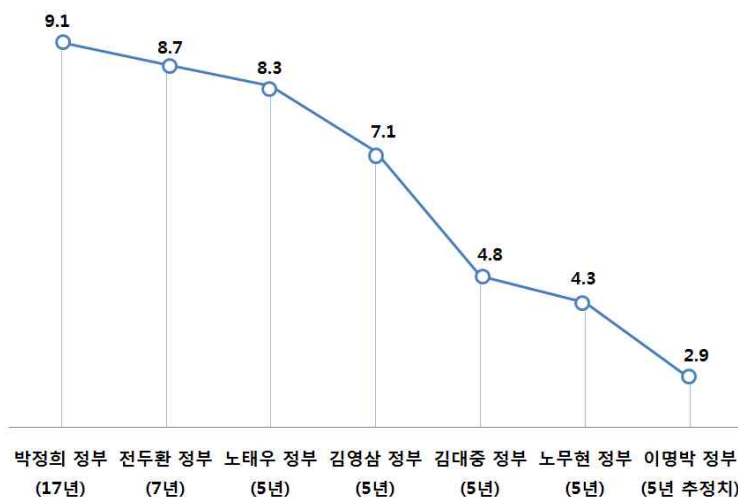
37) 송희영, 『절벽에 선 한국경제』, (서울: 21세기북스, 2013), p.292

38) 중앙일보, 2013.10.30자

홍경제국들이 비교적 높은 성장률을 보이고 있는 반면, 미국이나 유럽 등 선진국들은 상대적으로 낮은 성장률을 보이는 것이 그 예이다. 한국도 <그림 1>에서 보는 바와 같이 박정희 정부 이래 이명박 정부에 이르기까지 경제성장률은 줄곧 하향곡선을 보여 왔다. 특히 IMF 외환위기를 분기점으로 한국경제는 사실상 저성장궤도에 진입했다고 보는 것이 정확한 상황 인식일 것이다. 문제는 한국의 경우, 향후 복지 및 통일 수요를 고려할 때, 저성장 기조로의 고착과 경제의 조로화(早老화) 현상이 너무 빨리 나타나고 있으며 이를 해결할 방책이 마땅치 않다는 점이다. 특히 잠재 성장률은 1990년대의 7%대에서 글로벌 금융위기 이후 3%대로 급락하고 있으며 그나마 실제 성장률은 이를 하회하고 있는 실정이다. 더욱이 생산가능인구 감소와 소득분배 악화는 한국경제의 미래를 낙관하지 못하게 만드는 주요 요인이 되고 있다. 중장기적으로 전망할 때, 고령화 및 저출산 등으로 생산가능인구 비중은 2010년 72.8%에서 2060년에는 49.7%로 하락할 것으로 예상되고 있다.

둘째, 한국경제의 경기 회복력이 급속히 약화되고 있다. 특히 기업들의 체력이 소진되어가고 있으며 기업 내에서도 대기업과 중소기업, 고성과기업과 저성과기업 간의 격차가 갈수록 커지는 등 양극화 현상이 두드러지고 있다. 경기 회복력이 약화된 데에는 여러 가지 원인이 있지만, 경제성장의 양대 축인 설비투자과 수출이 급락하고 여기에 국내 수요마저 부진한 것이 주요 원인으로 분석된다. 이는 결국 기업 활동이 예전 같지 못할 뿐만 아니라 기업가 정신과 사업의욕 그리고 근로의욕 등이 저하되어 있음을 반영하는 것이다.

<그림 1> 역대 대통령 재임기간 중 경제성장률



자료: 송희영, 『절벽에 선 한국경제』, p.294



우선 기업들의 실태를 살펴보면 기업들은 대내외 경기침체가 장기화되면서 매출성장률이 가파르게 하락하고 2012년에는 한국기업의 영업이익률(5.2%)이 미국기업(12.5%)은 물론 일본기업(5.8%)에도 역전된 모습으로 나타났다. 사실 글로벌 금융위기 이후 한때 한국기업이 상대적으로 선전할 수 있었던 것은 과거 위기극복 경험에 따른 역량뿐만 아니라 환율효과가 상당 부분 기여했다. 환율 상승으로 인한 환산효과를 제거하면 미국과 일본기업이 역(逆)성장했던 2009년에 한국기업 역시 △ 4%의 역 성장을 했던 것이다. 또한 기업 전체적으로 평균 실적뿐만 아니라 질적인 구조도 악화되고 있다. 2010년 25%에 머물렀던 저성과기업(저성장/저수익) 비중이 지난해(2012년)에는 42%로 급상승한 반면, 고성과기업(고성장/고수익)의 비중은 16%에서 9%로 급감했다.<sup>39)</sup> 그나마 한국경제는 삼성전자나 현대자동차와 같은 일부 소수 대기업의 전례 없는 영업실적 호조가 뒷받침되어 기업의 평균 실적이 무난한 것처럼 보이고 있을 뿐이다. 대기업과 중소기업 간의 양극화 현상 외에 대기업 내에서도 양극화 현상이 심화되고 있는 것이다. 이에 따라 금융시장의 작은 충격에도 도산 위험성이 있는 ‘채무상환능력 취약기업’, 즉 영업이익으로 이자도 지급하기 어려운 기업의 비중이 <표 2>에서 보는 바와 같이 급증하고 있다. 또한 중소기업과 중견기업의 부진은 일자리 창출능력에도 악영향을 미치고 있다. 이에 따라 2013년 들어서 고용률은 목표치인 70%와는 거리가 먼 65% 수준 내외를 맴돌고 있다.

<표 2> 단기 차입금 및 이자보상배율 1미만 기업 비중 추이

단위 (%)

| 항목                 | 2007년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|
| 단기 차입금(조원)         | 34.0  | 66.5  | 91.8  | 83.8  |
| 이자보상배율 1미만<br>기업비중 | 27    | 22    | 28    | 32    |

자료: 김성표 외, “위기 후 5년, 한국기업경영의 현주소”, 앞의 보고서

이러한 기업들의 실적 부진과 체력 저하는 기업성장의 바로미터라 할 수 있는 설비투자 부진에서도 나타난다. 산업은행이 발표한 자료에 따르면 총투자율의 경우 최근 전세계 평균은 상승(‘10년 23.0% → ’11년 23.4% → ’12년 23.6%)하고 있는 반면, 한국은 하락(‘10년 29.6% → ’11년 29.5% → ’12년 27.5%) 추세를 보이고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 설비투자 부진이 지속되면 경제성장을 둔화와 성장잠재력 약화

39) 김성표 외, “위기 후 5년, 한국기업경영의 현주소”, 삼성경제연구소, 『CEO Information』 (2013.10.16, 제912호)

로 이어질 가능성이 높다. 동행은 이와 같이 설비투자가 부진한 원인으로 첫째, 국내외 수요 부진 및 불확실한 경기전망 둘째, 기업의 위험기피성향 증가 등 전반적 투자 심리 악화 셋째, 최근의 수익성 악화 및 연구개발투자 위축 넷째, 한계기업의 증가로 인한 설비투자예의 부정적 영향<sup>40)</sup> 다섯째, 설비과잉으로 설비투자유인 감소(특히 철강 조선 해운 등 설비투자 부진 산업은 대부분 설비과잉) 등을 들고 있다.

한편, 국민들의 삶도 날로 팍팍해지고 있다. 이미 빈곤층 가구가 2009년에 300만 가구를 넘어섰으며, 근로빈곤층으로 분류할 수 있는 인구도 300만 명을 넘어섰다.<sup>41)</sup> 게다가 가계부채와 인구고령화는 한국경제에 잠재적 위험요소로 부각되고 있다.<sup>42)</sup> 한국의 가계부채는 올 2분기 한국은행 가계신용 통계기준으로 980조 원, 처분가능소득 대비 가계부채비율은 137%로 조금씩 증가하고 있으며, 자금순환표상 개인부문 부채기준으로는 1,182조 원을 기록하고 있다.<sup>43)</sup> 가계부채의 질도 나빠지고 있다. 신용대출의 비중이 커지고 주택담보대출에서도 생계형 용도가 증가하고 있다. 가계부채는 경제성장이 뒷받침되지 않는 이상 지속적으로 건전한 상태를 유지하기 어렵다는 점에서 앞으로 경제가 어려움에 빠질 경우 위기의 뇌관이 될 수 있다. 또한, 2013년 현재 한국 가구의 평균연령은 39.3세로 1960년부터 매년 0.3세씩 증가하고 있다. 고령인구 비중은 지난 2010년 11%에서 2060년이 되면 40.1%에 달할 것으로 예상된다. 만일 현재와 같은 상태에서 통일이 20~30년 내에 이루어진다고 가정할 경우, 현재의 어린이 세대와 10~20대는 노인 부양과 통일 이후 부담으로 허리가 휘다가 정작 자신들이 노인들이 되면 국가로부터 아무런 혜택도 받을 수 없는 가장 불운한 세대로 전락할 가능성을 배제할 수 없다. 소득분배 악화 등으로 인한 중산층의 비중 감소 역시 내수의 위축을 가져오는 주요 원인의 하나이다. 세계화 정보화고용불안 등으로 중산층의 비중은 지속적으로 하락하여 1990년 75.4%에 달하던 2인 가구 이상 중산층 비중이 2011년 67.7%로 줄어들고 있다.<sup>44)</sup>

셋째, 신 성장산업의 발굴이 미흡하며, 사회통합을 위한 사회적 자본(social capital)의 축적 부족으로 지속성장 가능성이 줄고 있다. 신 성장동력 확보를 위한 신 성장산업의 발굴이 더딘 것은 기초 과학 및 독자기술 개발이 미흡한데다 사회적 인식이 부족하며 체계적 산업정책이 뒷받침되지 않기 때문이다.<sup>45)</sup> 신뢰·성실·정직·투명 등

40) 그리하여 제조업의 평균가동률은 2011년 80.2%, 2012년 78.1%, 2013년 상반기 76.3%로 계속 하락하고 있다. 산업은행, 『조사월보』, 2013.10월호

41) 송희영, 앞의 책, p.153

42) 파이낸셜 뉴스, 2013. 10.22자

43) 한국은행, 『금융안정보고서』 (2013.10)/ 서울신문, 2013.10.25자

44) 홍순직, “창조경제와 남북경협”, 현대경제연구원, 『해외시장정보』, 2013.4.17

45) 김주현, 앞의 보고서

선진국형 가치관이 결여되어 있으며 이분법과 흑백논리가 횡행함으로써 사회적 갈등 구조가 다양화되고 악화되고 있다. 통합을 위한 리더십이 부족한 것도 사회적 자본이라는 차원에서 부정적이다.

넷째, 남북 간의 극단적 대치로 인해 국방비의 과중한 부담이 계속되고 있으며, 동시에 한국경제의 대외 신용도의 상승을 가로막고 있다. 지난 10월 7일 타임(TIME)지가 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI) 등의 자료를 인용하여 보도한 바에 따르면, 2012년 중국과 일본은 각각 국방예산이 1,661억 달러와 592억 달러인 반면, 한국은 316억 달러를 지출한 것으로 나타났다.<sup>46)</sup> 중국과 일본의 지난해 GDP 규모가 각각 한국의 6.9배와 5.1배, 인구는 한국의 27배와 2.5배임을 감안하면 한국 국민의 1인당 군사비 부담이 얼마나 과중한 것인가를 짐작케 한다. 또한 한국은 지난 2007년~2011년도 중 전체 무기수입량의 6%를 수입해 세계에서 두 번째로, 2008년~2012년에는 전체 5%를 수입해 세계 4위로 많은 무기를 수입한 무기 수입대국으로 랭크되어 있다. 한국의 국방력 강화조치가 북한의 도발과 위협에 대비하는 자위적 조치라 하더라도, 과연 이렇게 과중한 갈등비용을 지속적으로 부담하는 것이 현명한 것인가는 깊이 생각해 볼 필요가 있다. 또한 남북 간 대치와 경색국면은 국제금융시장에서 한국의 신용도 상승을 가로막아 불필요한 금융비용을 부담케 하고 있으며, 북방지역과의 교류협력을 제약함으로써 대외 경제발전의 걸림돌로 작용하고 있다.

### 3) 새로운 대응 전략

아시아개발은행(ADB)은 최근 발표한 보고서를 통해 한국의 내년 성장률을 3.5%로 전망했다. 대외환경이 다소 호전될 것으로 예상함에 따른 것으로 올해 성장률 전망치인 2.8%보다는 나아진 것이지만, 일본을 제외한 아시아권의 국내총생산(GDP) 상위 11개국 가운데서는 대만(3.3%)과 파키스탄(3.0%)을 제외하곤 최하위이다.<sup>47)</sup> 이러한 전망에 일희일비(一喜一悲)해서는 안 되겠지만, 적어도 지금 한국경제는 냉철한 현실 인식에 기초한 새로운 좌표 설정이 요구되는 시점임은 분명하다. 특히 한국은 사실상 세계 유일의 분단국가로서 국토의 절반이 미개발상태로 남아 있다는 사실을 망각해서는 안 될 것이다. 따라서 고착화되고 있는 저성장 기조를 탈피할 수 있는 새로운 성

---

46) TIME, 2013.10.7자

47) ADB, *Outlook 2013(update)*, p.16.

장 동력 확보와 함께, 미래 세대에 지나친 짐을 지우지 않도록 지금부터 서둘러 통일 한국을 대비한 새로운 경제발전 전략을 실행에 옮겨야 한다. 즉 한국경제의 지속성장과 성장궤도 상향 그리고 북한과의 경제통합을 대비하는 3차원의 중장기 전략이 필요하다.

이를 위해서는 올바른 방향 설정과 함께 ‘한국호(号)’의 발전과 각종 인적·물적 자원 활용을 가로막고 있는 요인들을 제거하는 노력을 병행해야 할 것이다. 구체적으로는 다음과 같은 대응 전략이 모색되어야 할 것으로 판단된다.

첫째, 한국경제의 최대 장점인 제조업을 더욱 굳건하고 내실 있게 육성하여야 한다. 우리는 그간 두 차례의 금융위기 등을 경험하면서 역시 제조업이 튼튼한 국가가 위기에도 잘 견뎌내며 경기의 복원력도 강하다는 사실을 경험하였다.<sup>48)</sup> 무엇보다 경제의 체질을 강화하여야 한다. 이를 위해서는 성장 방식을 고부가가치 창출이 가능한 혁신창조형으로 전환해야 한다. 꾸준한 연구개발을 통한 혁신과 부품소재 산업의 육성, 신기술사업개발이 추진되어야 할 것이다. 부실기업의 구조조정도 서둘러야 한다. 또한 국내에서 어려움을 겪고 있는 중소기업과 중견기업의 돌파구는 물론, 통일 한국의 미래를 위해서도 북한과의 산업구조 보완을 통한 제조업의 육성과 발전을 모색할 때가 되었다. 통일 독일의 경험에 비추어 볼 때에 일자리 창출은 역시 많은 중소 및 중견 제조업의 육성에서 비롯되었기 때문이다. 창조경제의 핵심지원 대상 역시 중소기업 및 중견기업이어야 하며, 그 과정에서 남한기업의 북한 지역 진출 등의 방법을 통한 산업개발협력을 착수할 필요가 있다.

둘째, 물류와 금융 등 서비스업을 지속적으로 육성해 나가야 한다. 한반도는 3면이 바다이며 북쪽 지역을 통하여 거대한 나라인 중국과 러시아 등으로 통할 수 있는 반도 국가로서 물류산업이 발전할 수 있는 좋은 조건을 갖추고 있다. 금융산업 역시 세계 경제의 2대, 3대국인 중국과 일본 사이에 끼여 있어 틈새를 노릴 수 있는 여지가 많다. 그럼에도 불구하고 한국의 물류산업과 금융산업이 제대로 힘을 발휘할 수 없는 것은 분단으로 인한 불편과 지정학적 리스크가 크게 작용하고 있기 때문이다. 노무현 정부 시절 추진했던 동북아 물류 및 금융허브 구상이 크게 진전되지 못한 것도 이런 원인에 기인하는 것이다. 러시아·몽골·중앙아시아·북한 등에는 철도·도로·항만·공항·발전소 등 풍부한 개발금융의 기회가 기다리고 있다. 과거 한국의 경험을

---

48) 장하준은 “자유무역 경제학자들이 농업에 집중하라고 권장하고, 탈공업화를 부르짖는 경제예언가들이 서비스를 개발하라고 선전하고 있음에도 불구하고, 제조업은 번영에 이르는 (유일한 길은 아닐지 몰라도) 가장 중요한 길이다. 여기에는 훌륭한 이론적 근거가 있고, 이 사실을 입증하는 역사적 사례도 풍부하다.”고 주장하고 있다. 장하준 저, 이순희 역, 『나쁜 사마리아인들(Bad Samaritans: the Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism)』 (서울: 부키, 2007), p.326

활용하여 국제금융기구 등과 손을 잡는다면 한국의 금융산업이 한 단계 도약할 수 있게 될 것이다. 그리고 이러한 노력은 향후 북한 금융산업의 발전을 위한 토대가 될 수 있을 것이다. 한국의 대표산업으로 제조업 외에 물류와 금융산업을 중장기적 관점에서 육성해 나갈 필요가 있다.

셋째, 대외적으로 교역 및 투자시장의 확대에 적극적인 노력을 경주하여야 하며, 차제에 새로운 북방시장을 개척해 나가야 한다. 이를 위해서는 지금까지 노력해 온 바와 같이 아세안 및 인도-중남미 및 아프리카 등 팽창하는 시장은 물론, 한 걸음 더 나아가 북쪽으로 북한-러시아-중국의 동북3성과 내몽고 지역, 몽골 그리고 중앙아시아로 이어지는 북방 시장을 적극 확보해 나가야 한다. ‘제2북방정책’은 제1차 북방정책에서 비껴나 있었던 지역을 새로운 협력 대상으로 발굴하여 한국의 경제성장 동력으로 활용하려는 전략이다. 한편, 한국경제의 아킬레스건은 에너지와 식량안보에 매우 취약하다는 점이다. 이를 해소하기 위한 방안의 하나로 다음 장에서 논의할 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상과 연계된 ‘제2 북방정책’을 적극 실행에 옮길 필요가 있다. 러시아-몽골-중국 동북지방 그리고 중앙아시아 지역은 가스·석유·유연탄 등 풍부한 에너지 자원과 식량을 제공할 수 있는 조건을 갖추고 있다. 이 가운데서 중국의 동북3성과 내몽고 지역은 인접한 광대한 상품시장으로서 새롭게 접근이 필요한 전략적 요충지이다.<sup>49)</sup> 또한 북한과도 남북 공히 윈-윈 할 수 있는 전략지역을 택하여 경제협력을 본격화할 필요가 있다. 아직 북한은 경제발전 단계상 여전히 요소투입형(노동집약적 생산) 및 투자주도형(자본투입형 생산) 발전전략이 유효하다. 특히 북한은 현재의 산업발전 단계에서는 경공업 중심을 하는 요소투입형 발전전략이 적합하다고 볼 수 있으며, 이러한 견지에서 남한 관련기업의 북한 지역 진출은 상호 윈-윈의 협력분야가 될 가능성이 높다. 때마침 북한은 지방 곳곳에 개발구를 신설하여 외자유치를 통해 경제개발을 촉진하겠다는 구상을 내놓고 있다.<sup>50)</sup> 북한의 이러한 구상에 대해 미리 편견을 가지고 배척할 것이 아니라 핵문제 해결에도 도움이 되면서 남북이 서로 이익이 될 수 있는 공간이나 방안은 없는지 잘 살펴볼 필요가 있다. 상호 윈-윈의 남북협력이 북한 내에 산업혁명을 일으키고 북한의 긍정적 변화를 가져오는 계기가 되지 말라는 법은 없을 것이다.

49) 그래서 윤은숙은 다음과 같이 지적한 바 있다. “드넓은 몽골 스텝과 거대한 시베리아 벌판으로 연결되는 만주 지역은 생산력과 전력을 계속 확대·재생산해 낼 수 있어서 흉노 이래의 모든 동북아 유목제국들이 태동했던 핵심 요충지이기도 했다.” 윤은숙, 『몽골 제국의 만주 지배사』, (서울: 소나무, 2010), p.13

50) 동아일보, 2013.10.28자

### 3. ‘유라시아 이니시어티브’와 ‘제2북방정책’의 적실성

#### 1) ‘유라시아 이니시어티브’와 ‘제2북방정책’의 관계

박근혜 대통령은 지난 10월 18일, 광대한 유라시아를 거대한 단일시장으로 만들자는 내용을 골자로 한 ‘유라시아 이니시어티브’ 구상을 발표하였다.<sup>51)</sup>

‘하나의 대륙’, ‘창조의 대륙’, 그리고 ‘평화의 대륙’으로 만들자는 지향 속에 “유라시아 동북부를 철도와 도로로 연결하는 복합물류네트워크를 구축하고 궁극적으로 이를 유럽까지 연결하자”고 제안했다. 이렇게 되면 부산을 출발해 북한과 러시아, 중국, 중앙아시아, 유럽을 관통하는 ‘실크로드 익스프레스(SRX)’가 실현될 수 있다는 것이다. 21세기 판 ‘초원의 실크로드’ 구상이다. 여기에 “새롭게 열리고 있는 북극항로와 연계해 유라시아 동쪽 끝과 해양을 연계하는 방안도 적극 모색” 할 것을 제안했다. 또한 전력·가스·송유관을 연결하는 유라시아 에너지 네트워크를 연결하고 “한중일 FTA 등 무역자유화 논의를 가속화하여 이를 RCEP(역내 포괄적 경제협정)이나 TPP(환태평양 경제동반자협정) 등 유라시아 역내·외를 아우르는 무역협정과 연계한다면 거대한 단일시장을 만들 수 있을 것”이라고 설명했다. 실천방안으로는 “한반도 신뢰 프로세스를 통해 한반도의 평화와 안정은 물론, 북핵문제의 진전에 따라 러시아 극동 지역, 중국의 동북3성, 남북러, 남북중 3각 협력을 적극 추진할 것”이라고 밝혔다.<sup>52)</sup> 이러한 박근혜 대통령의 구상은 ‘물류’, ‘통상’ 그리고 ‘에너지’를 3대 축으로 한 경제 협력 구상으로 그 배경에는 러시아와의 협력을 지렛대 삼아 북한의 참여를 유도하겠다는 복안이 담겨 있을 것으로 판단된다.

이러한 상황인식을 전제로 ‘유라시아 이니시어티브’와 ‘제2북방정책’과의 관계를 정의하고 이 글에서 제시하고자 하는 북방정책의 범주와 지향점을 알아보하고자 한다.

우선 ‘제2북방정책’은 협력 사업 범위가 ‘유라시아 이니시어티브’보다는 좀 더 확대된 개념이다. ‘유라시아 이니시어티브’ 구상이 상정하고 있는 ‘물류’, ‘통상’, ‘에너지 및 자원’ 협력 외에 ‘산업’과 ‘관광’ 분야에서의 협력을 포함한다. 한국의 신 성장동력으로서 가치가 배가되기 위해서는 물론, 북방3국이 모두 중시하고 있는 산업과 관광 분야에서의 협력을 포함하는 것이 정책의 실효성을 높일 수 있기 때문이다. 이렇게 대상 사업을 확대하면 자연스럽게 러시아 극동지역에서의 농업협력이나 북중러

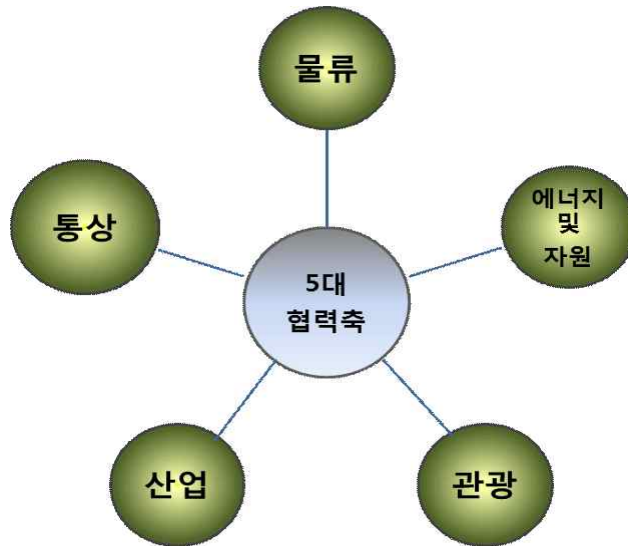
51) KIEP, "Global Cooperation in the Era of Eurasia", 2013 International Conference(2013.10.18)

52) 매일경제, 2013. 10.19자

접경 지역에서의 관광협력사업 그리고 중국 동북 지역이나 북한의 나선 지역에서의 산업협력 등을 포괄할 수 있게 된다.

다음으로 ‘제2북방정책’의 대상 지역은 ‘유라시아 이니셔티브’와 비슷하나 북한과 몽골이 포함되며,<sup>53)</sup> 특히 동북아시아의 전략적 요충지인 중국의 동북3성과 내몽고 자치주와의 협력을 중시한다. 초국경 협력사업인 광역 두만강개발사업(GTI)이나 창지투사업의 핵심대상 지역이 바로 이 지역이며 앞에서 설명한 5개 협력사업 분야는 이 지역을 소홀히 하고는 그 성과를 장담할 수 없기 때문이다. 특히 그동안 물류가 불편하여 남한과의 교류가 극히 제한적이었던 지린성(吉林省)과 헤이룽장성(黑龍江省)이 북방정책의 주요 대상 지역으로 부각될 것이다. 또한 북한지역은 전 지역이 대상이나 아무래도 나선이나 황금평 등 북중러 접경지역이 우선 대상 지역이다. 북방정책이 펼쳐지게 되면 나선을 거쳐 한반도종단철도는 시베리아횡단철도와 연결될 것이며, 경의선 철도는 중국의 단둥 지역에서 중국의 철도와 연결되는 등, 기존의 접경지역의 철도노선의 활용도가 점차 제고될 것이다.

<그림 2> 제2북방정책 경제사업의 포괄 범위



53) 유라시아 이니셔티브는 원론적으로는 유럽을 포함한 것이긴 하나 경제부문의 협력사업은 주로 우랄산맥 동쪽 지역이 될 것이다.

## 2) ‘제2북방정책’에 대한 북방 3국의 입장

그러면 이러한 한국정부의 구상 또는 이 글에서 주장하는 ‘제2북방정책’은 대상 지역인 동북아 역내 국제협력 사업이나 관련 국가의 정책, 특히 러시아·중국 및 북한의 입장과 어느 정도 정합성을 가지고 있는 것일까?

사실 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상은 러시아·북한 그리고 중국이 국경을 맞대고 있는 두만강 하류지역을 염두에 두지 않고는 현실성이 없는 구상이라고 할 수 있다. 오랫동안 성장의 축(軸)으로부터 소외되었던 두만강 지역의 인프라와 산업을 개발하여 이 지역을 ‘극동 지역의 로테르담’으로 발전시키려는 구상은 구 사회주의권 붕괴와 체제전환 직후인 1990년대 초부터 본격 논의되어 UNDP 주도하의 이른바 ‘두만강지역개발계획(TRADP: Tumen River Area Development Programme)’이라는 국가 간 개발협력 사업으로 진전되어 1990년대 후반에 이르기까지 상당한 관심과 기대를 모았다.<sup>54)</sup> 그러나 동 사업은 관련국들의 여건 미성숙, 즉 중국의 연해안 중심의 경제성장으로 인한 관심 소홀, 러시아의 극동 지역 경제발전 의지 부족, 북한의 개방 의지 및 내부 수용태세 미흡 등으로 인해 2000년대 들어 차츰 관심에서 멀어지기 시작했다. 더욱이 6·15 정상회담 이래 남북관계가 크게 개선되면서 북한 역시 지지부진한 북중러 접경지역보다는 남북 접경지역인 개성과 금강산 지역에서의 남북협력에 역량을 집중함에 따라 두만강 지역에서의 관련국 간 협력 사업은 2005년 광역 두만강개발사업(GTI)으로 협력 대상 지역을 확대하는 등의 노력에도 불구하고 별다른 진전을 보지 못한 채 제자리걸음을 걷게 되었다. 그러다가 러시아가 2007년부터 라진·선봉 지역에 대한 투자를 시작하고, 중국이 2009년 ‘창지투 개발계획’을 국가급 전략으로 격상한 데 이어, 북한이 남북관계 악화로 중국과 러시아와의 협력에 눈을 돌리면서 북중러 접경 지역에서의 개발 사업들이 다시 표면에 떠오르게 된 것이다.

특히 종래 두만강 지역의 협력에 있어 다소 소극적이었던 러시아는 근년 들어 매우 적극적인 자세로 변하고 있다. 성장하는 동아시아 시장을 활용하여 경제발전을 도모하면서 낙후된 극동 지역의 개발을 추진코자 하는 의도가 크다. 아울러 중국의 동진전략과 초강대국화, 그리고 이 지역 질서를 주도하고 있는 미국에 대한 견제 차원에서도 적극적인 정책을 펼치고 있다. 이에 따라 2009년 6월 중국과 〈중러투자협력 계획강요〉를 비준하는 등 중국과의 협력도 강화하여 러시아 극동 지역 인프라 및 산업시설에 대한 중국의 본격적인 투자를 받게 되었으며, 특히 중러 접경 두만강 유역

54) 김익수 편, 『두만강지역개발사업(TRADP)에 대한 분야별 평가』(정책연구 94-05), (서울: 대외경제정책연구원, 1994), p.27



의 항만·도로·철도·세관의 유기적 결합을 통해 변경자유무역지대의 구축이 이루어지고 있다. 지난해 5월 출범한 푸틴 2기 정부의 극동중시정책은 이러한 협력을 더욱 가속화시킬 공산이 크다. 푸틴 대통령도 2012년 12월 국정연설에서 시베리아·극동 개발의 중요성을 강조하고 3기 내각에서 극동개발부를 신설하는 한편, 시베리아 극동개발 계획을 수립하는 등 ‘동방정책’을 적극 추진하고 있다. 한편, 러시아와 한반도와의 경제협력은 에너지·전력 및 수송 부문에서 잠재력이 높은 것으로 평가된다. 러시아는 이미 북한과 나진-하산 철도 및 나진항 현대화 프로젝트, 블라디보스토크-청진 간 송전망 연계 프로젝트, 남북러 가스관 연계 프로젝트 등을 통해 북한 동북부 지역과의 물류 및 에너지 연계개발을 추진하고 있다. 이 중 남한 입장에서 가장 기대가 크고 협력 가능성이 높은 프로젝트는 단연 한반도종단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR)의 연결을 통한 유럽으로의 육상 수송로 확보 그리고 가스관을 통한 러시아산 천연가스 이용이다. 북한 역시 이 두 프로젝트를 통해 상당한 경제적 이익을 얻을 수 있음은 물론이다. 이와 같이 러시아는 이미 한국과의 협력에 적극적인 입장을 가지고 있으며, 향후 한국정부가 추진할 ‘유라시아 이니셔티브’에 대해서도 적극적으로 호응할 것으로 예상된다.

다음은 중국의 입장이다. 중국이 동북지역(과거 만주)에 본격적 관심을 기울이기 시작한 시점은 2003년 ‘동북진흥정책’ 착수 이후이다. 우선 동북3성 내의 노후 공업기지를 재정비하고 국유기업을 정리하는 등 내부 문제에 힘을 쏟던 중국은 2000년대 후반 들어 그동안의 경제력 신장을 바탕으로 한동안 소홀히 했던 각종 교통인프라 등 개발 사업을 스스로의 힘으로 구축하기 시작했다. 그리하여 2000년대 중반까지만 해도 논의 수준에 머물렀던 북중러 접경 지역에서의 주요 개발계획들이 최근 실천단계에 접어들었고 그 중 철도·도로·항만·에너지 관련 협력 사업들이 나뉘어 하나씩 성과를 거두고 있다. 나진항 1호 부두 1호 선석 보수, 취옌허-원정리 다리 보수 및 원정리-나진 간 도로보수 공사 완공 등이 그 예이다. 관광 부문에서도 훈춘-나선 간 버스의 정기운행, 백두산 공동개발 등의 협력이 진전되고 있다.<sup>55)</sup> 그러나 무엇보다도 중요한 북중 간 경제협력은 나선 특구와 황금평 특구의 공동개발이다. 이 가운데서도 중국은 특히 나선 특구의 개발에 지대한 관심과 노력을 기울이고 있는데 그것은 바로 북한의 나진항을 통하여 동해로 출구하고자 하는 의지가 강하기 때문이다. 앞에서 설명한 나진항 1호 부두 1호 선석 보수는 중국 동북지역의 석탄이나 곡물 등을 중국 남

55) 예를 들어 북한의 국가관광총국과 중국 지린성 장백산관리위원회는 공동으로 백두산 관광개발에 나서고 있다. 2012년 9월말 북한 관광총국 조성걸 부국장을 단장으로 한 북한측 대표단이 중국측 백두산지역을 방문하여 현지 조사를 했으며 다음에는 중국측에서 전문위원을 파견하여 조사를 진행하게 되며 동시에 출국수속 관리 등 세부사항을 논의하기로 되어 있다. 朝鮮文報(中國), 2012.10.26자

부지역으로 보다 빠르고 수월하게 운송하기 위한 중국의 목적과 북한의 의도가 결합되어 이루어진 것이다. 만일 한국이 북한과 협력을 통하여 나진 특구 지역으로 진출한다면 중국은 크게 환영할 것이다. 규모의 경제적 측면은 물론 주변 국가와의 협력 분위기 조성을 위해서도 바람직하기 때문이다. 한국 역시 나진 지역을 근거로 중국과의 협력을 통해 기업들이 나진 특구에 진출하고 중국의 지린성과 헤이룽장성 등과의 교역과 투자를 진행해 나간다면 상호 윈-윈의 협력관계를 구축해 나갈 수 있을 것이다.

끝으로 북한의 입장을 살펴보자. 북한경제는 최근 다소 호전 기미를 보이고는 있으나, 장기간의 사회주의 폐쇄경제 지속으로 ‘빈곤의 함정(poverty trap)’에 빠져 있어, 외부 지원 없이는 자력갱생이 어려운 근본적 한계를 안고 있다. 경제의 근본적 회생을 위해서는 SOC와 에너지, 기간산업(제철·정유 산업 등)과 자원개발, 물류망 등에 대한 투자가 선행되어야 하며, 제조업의 정상화를 위해서는 전력난이 해결되어야 한다. 특히 외자 유치를 위해서는 체제의 개방성 확대가 요구됨은 물론이다. 따라서 김정은 정권은 경제-핵무력 건설 병진노선을 천명한 이후 관광과 오락, 유통업 등을 중심으로 경제개발 사업을 전개하는 한편, 이를 위해 전방위적인 대외관계 개선과 외자 유치 노력을 경주할 것으로 예상된다. 최근에는 15억 9천만 달러의 외자를 유치해 전국에 걸쳐 14개 개발구를 만들겠다는 ‘투자제안서’가 공개되어 관심을 끌었다.<sup>56)</sup> 여기에는 수출과 관광을 중시하는 북한의 입장이 잘 나타나 있다. 정권의 안정을 위해서 경제적 성과가 중요한 김정은 정권으로서는 한국의 제2북방정책의 추진을 내심으로 환영할 수 있다. 따라서 이를 지렛대로 남북 간 신뢰구축과 현안인 핵문제 해결의 전기를 마련하는 것은 남한의 당면과제라 할 것이다. 북한이 추가로 핵실험 등 도발을 행하지 않고 6자회담의 국면으로 전환될 경우 북한의 ‘경제중시정책’은 남북대화와 경제협력 활성화의 촉매제로 작용할 가능성이 높다.

### 3) 신 성장동력으로서 ‘제2북방정책’의 실현 가능성

사실 아무리 유라시아 이니셔티브가 포함된 ‘제2북방정책’이 지향하는 바가 당위성을 가지고 있다 하더라도 관련 국가들이 이에 대해 소극적이거나 부정적인 입장을 견지할 때에는 정책으로서의 실현 가능성은 현저히 떨어질 수밖에 없다.

북방정책의 당사자 국가가 될 러시아, 중국 그리고 북한의 입장에 대해서는 앞 절을 통하여 살펴보았다. 한마디로 핵문제라는 난제가 한반도 상공을 드리우고 있음에

---

56) 동아일보, 2013.10.28자

도 불구하고 관련국들이 조금만 서로의 입장을 배려하고 노력해 나간다면 그 어느 때보다 협력의 가능성이 높다는 사실을 확인할 수 있었다.

하지만 여기에는 반드시 넘어야 할 복병이 있다. 바로 남북관계의 불안전성을 극복하는 문제, 미국일본 등 전통적 우방과 국제사회의 협조를 얻어내는 일, 그리고 남한 내 여론의 지지를 확보하는 일 등이다. 일본의 경우 아직은 북핵문제와 일본인 납치문제의 미해결 등으로 이 지역에 적극적인 관심을 기울일 상황은 아니나, 2011년 3월 동일본 대지진 이후 일본 서해안 지역에 대한 지정학적인 중요성의 인식과 함께 새로운 미래 성장 동력 확보를 위해 러시아와의 협력 및 중국 동북지역 등 대륙으로의 진출 필요성을 새롭게 인식하고 있어 앞으로 상당한 변화가 예상되고 있다. 그러나 한국으로서는 어떤 문제보다도 한미간에 충분한 전략적 소통과 협조가 중요하다. 미국이 북핵 문제의 포괄적이고 근본적인 해결을 명분으로 가스관 사업 등 남한이 추진코자 하는 유라시아 이니시어티브 관련 사업에 제동을 걸 가능성이 있기 때문이다.

한편 한국내의 문제는 현 정부가 ‘동북아평화협력구상’과 ‘유라시아 이니시어티브’를 적극 추진하려는 의지가 있음을 감안할 때, 6자회담이 열려 어떤 형태로든 북한의 핵문제 해결을 위한 프로세스가 진행된다면 대국민 설득에는 큰 문제가 없을 것으로 예상된다. 그런데 6자회담 재개의 열쇠는 북한과 미국에 달려 있다고 볼 수 있다. 양측 모두 현재와 같은 평행선이 지속될 경우 핵문제 해결은 물론, 자국의 발전에 도움이 되지 않는다고 판단하고 있기 때문에 중국의 중재 노력과 한국의 역할 여하에 따라서 적절한 명분만 주어진다면 6자회담은 조만간 재개될 가능성이 커 보인다. 다만 최근 동북아를 감돌고 있는 일본과 중국 간의 알력과 신경전이 계속될 경우, 일본을 편들 수밖에 없는 미국의 입장으로 인해 ‘제2북방정책’은 대외환경 악화라는 의외의 난관에 부딪힐 우려가 있다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 한미간 소통을 강화하면서 북핵문제 해결을 위한 6자회담 재개와 함께 남·북·러 가스관 연결 사업을 핵문제 해결을 위한 분위기 조성 사업으로 활용할 필요가 있다. 따라서 러시아를 남북경제협력과 ‘유라시아 이니시어티브’의 주요 조력자로 삼으면서 미국의 이해와 지지를 확보하는 것은 한국정부의 외교력과 자주적 통일 환경 조성능력을 시험하는 중대한 전환점이 될 것이다.

## 4. 신 성장동력으로서 ‘제2북방정책’의 주요 협력사업

### 1) 철도 연결 등 물류 인프라 협력사업

한국이 ‘유라시아 이니셔티브 구상’을 추진하면서 신 성장동력사업 발굴 차원에서 가장 중요한 협력사업 분야는 바로 물류 분야이다. 여기에는 철도·도로·항만·물류 기반시설 등 물류와 관련한 제반 사업이 대상이 될 것이다. 현재 동아시아에서 논의되고 있는 주요 물류 분야의 국제협력 과제인 철도 분야의 대륙철도 건설계획, 도로 분야의 아시아하이웨이 건설계획, 그리고 초보적 수준에서 논의되고 있는 항만 분야에서의 협력 등이 모두 망라될 수 있을 것이다.<sup>57)</sup>

그러나 대표적 상징사업은 한반도중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR)의 연결을 통한 유라시아 화물운송을 의미하는 ‘나진-하산 프로젝트’이다. 철도·도로·항만·물류 시설 등 교통 및 물류 협력 과제가 총집결되어 있기 때문이다. 나진항 제3부두와 나진-하산 철도의 개보수, 그리고 화물 수송용 화차(wagon)를 확보한 후 부산-나진 간 해상수송을 거쳐 TSR을 경유하는 컨테이너 물류 수송사업이다. 러시아가 동북아 지역에서 영향력을 확대하기 위해 몇 년 전부터 추진해온 것으로, 사업의 핵심 고리가 되는 북한의 나진과 러시아 극동지역 하산을 연결하는 총 길이 54km의 철도는 2008년 10월 개보수에 들어가 5년만인 지난 9월 재개통된 바 있다. 이미 TKR과 TSR은 연결이 완료된 것이다. 약 3천억 원의 공사비는 모두 러시아가 부담했으며, 나진항 3, 4호 부두에 대한 이권을 대가로 추진된 것으로 알려져 있다. 철도와 항만의 연결을 전제로 한 것이다. 러시아는 이번에 러시아식 광궤와 한반도식 표준궤를 합친 복합궤를 새로 깔아 선로 방식이 달라도 차량 바퀴를 바꿔 달지 않고 열차 운행이 가능할 수 있게 함으로써 화물열차는 시속 70km까지 달릴 수 있게 되었다고 한다. 이에 따라 철도를 매개로 한 북한과 러시아 간 경제협력이 탄력을 받을 전망이다. 개통식에서 블라디미르 야쿠닌 러시아철도공사 사장이 밝힌 다음과 같은 말이 러시아의 기대를 나타낸다. “이제 우리의 과제는 하산-나진 철도와 나진항 및 터미널이 남북한 단일 철도망 복원을 위한 시범 사업이 되게 하는 것입니다. 이 철도망은 한반도와 그에 인접한 국가들을 러시아를 거쳐 유럽과 연결시켜 줄 것입니다.”<sup>58)</sup> 러시아는 이번 철도 연결로 주변국들의 수출 화물을 끌어들이 수 있을 것으로 기대하고 있다.

57) 황진희, “나진-하산 프로젝트를 이용한 남북관계 진전방안”, 한국해양수산개발원, 『북한해양수산저널』, 제1권(2009.6), p.283

58) KTV 정책방송, 2013. 9. 23

문제는 우선 이 노선을 활용할 때 한국 기업들이 실제로 어느 정도 도움이 되고 중장기적으로 한국경제에 얼마나 플러스가 되는냐는 점이며, 다음으로 한국이 철도와 항만 등을 어떻게 활용할 수 있는냐는 점일 것이다. 한 걸음 나아가 중장기적으로는 이를 시발로 대륙과 연결하는 다른 여러 노선을 한반도와 연결하는 문제가 될 것이다. 우선 경제적 타당성 측면에서 볼 때, 가장 기대되는 것은 물류비용과 수송시간 절약이다. 현재 해상로를 통하여 한국에서 유럽으로 화물을 운반하려면 40여 일이 걸리지만 부산항-나진항-하산 노선을 이용하면 17일밖에 걸리지 않아 시간을 절반 이하로 절감할 수 있다. 또한 유라시아 수송 노선이 기대를 모으고 있는 것은 러시아-중앙아시아-몽골-중국-동유럽 국가들과 같은 이 지역 국가들이 지속적으로 경제가 성장하여 유라시아 철도를 이용한 물자 수송이 늘어나고 있기 때문이다. 한국의 입장에서는 이러한 물류 노선의 확보는 기존의 운송 노선에 비해 이들 국가와의 수송비용과 시간을 절감할 수 있는 이점이 있다. 한편 나진 지역에서 가장 주목받는 부분이자 최대의 경제적 가치를 안겨주는 것은 바로 ‘나진항의 개발가치’이다. 현대경제연구원의 추정에 따르면 2020년에 동북3성으로부터 유입되는 물동량을 기준으로 연간 400만 TEU 처리가 예상되어 총 4억 3천만 달러 규모의 부가가치가 나타나는 것으로 평가되었다.<sup>59)</sup> 추후 한국, 러시아 그리고 일본 등의 물동량이 유입된다면 그 효과는 더욱 커질 것이다.

다음으로 남한의 활용 가능성 문제이다. 최근 알려진 바에 따르면 북한과 러시아가 추진하고 있는 ‘나진~하산 프로젝트(철도·항만 물류사업)’에 한국철도공사(코레일)와 포스코, 현대상선 등 국내 기업들이 컨소시엄을 구성해 참여하며 정부는 이를 적극 지원키로 한 것으로 알려지고 있다.<sup>60)</sup> 이미 러시아철도공사와 북한 나진시가 합작회사를 만들었고, 지난 9월 철도공사 설립이 완료돼 연말쯤 상업운행이 시작될 예정이다. 사실 오래 전부터 국내 기업들도 이 프로젝트에 꾸준히 관심을 보였었다. 2007년에는 현대글로벌비스와 범한판토스, 코레일로지스가 루코로지스틱스라는 회사를 설립해 나진~하산 프로젝트에 참여하려고 했지만, 남북관계가 악화하면서 한 차례 무산된 바 있다. 이후 별다른 진척이 없다가 2011년에 러시아 정부가 국내 기업인 포스코에 나진~하산 프로젝트 참여를 요청하면서 다시 국내 기업 참여가 논의되기 시작했고, 이후 현대상선과 코레일이 참여하기로 한 것이다. 한국 정부(국토부)는 올해 초까지만 해도 나진~하산 프로젝트에 국내 기업 참여를 보류시켰지만, 하반기 들어 입

59) 현대경제연구원, 앞의 책, pp.59~60

60) 11월 4일 국토교통부 등에 따르면 정부는 나진~하산 프로젝트에 한국 기업들의 참여를 허용하기로 결정했으며, 구체적인 사업 협력 내용은 이달 중순 방한하는 블라디미르 푸틴 러시아 대통령과 박근혜 대통령의 공동성명에 담길 예정으로 알려지고 있다. 조선비즈, 2013.11.4자.

장에 변화가 생긴 것으로 알려지고 있다.<sup>61)</sup> 사업 참여방식은 5·24 조치가 유지되고 있는 점을 고려해, 러시아철도공사의 지분을 국내 기업이 인수하는 방식이 될 것으로 보인다. 나진~하산 프로젝트 합작회사의 지분율은 러시아가 70%, 북한이 30%다. 국내 기업이 참여하면 러시아 지분 70%의 일부분을 확보하게 됨으로써 자연스럽게 3자 간 협력으로 발전시켜 나갈 수 있을 것으로 보인다. 나진-하산 프로젝트를 매개로 남북러 물류 협력의 가능성이 엿보이고 있다 하겠다. 다만 어떤 형태로든 북한과의 대화와 협상이 이루어져야만 한국과 한국기업이 원하는 방향으로 이 사업을 이끌어갈 수 있으며, 러시아와 대등한 입장에서 사업을 토의하기 위해서도 남북관계 정상화는 필수적 과제가 된다 할 것이다.

철도 부문에서 또 다른 중장기적 과제는 종합적인 남북 간 철도협력사업이다. 위에서 검토한 TSR과 연결되는 유라시아 화물 철도망 외에 중국횡단철도(TCR), 만주횡단철도(TMR) 및 몽골횡단철도(TMGR) 등과 연결되는 인적-물적 동북아 철도망이 포함된다. 분단 이후 실종된 한반도를 가중점으로 하는 두 개의 국제철도망을 복원하자는 것이다. 전자가 ‘초원 실크로드’의 부활을 의미한다면 후자는 ‘오아시스 비단길’의 회복을 의미하는 것이기도 하다.

나희승은 남북경제공동체의 전인차로서 남북철도의 단계별 추진 전략과 이에 따른 다자간 대륙철도 협력을 제안한다. 이를 위해서 그는 단계별 북한철도 현대화와 물류사업의 선순환 구조를 창출하여 국제물류 경쟁력을 확보할 수 있는 방안이 필요하다고 본다. 즉, 「남북철도 최소 개보수 → 물류사업에 따른 수익 창출/재투자 → 개량 개념의 북한철도 현대화 → 물류사업 확대/국제 콘소시엄 구성 → 신선개념의 북한철도 현대화 → 유라시아 랜드브리지 완성」으로 이어지는 남북철도의 단계별 국제경쟁력 제고방안을 제시한다. 그는 남북대륙 철도구축을 위한 3단계 전략을 제시하고 있는데, 초기에는 저비용-정부주도형의 파급효과가 큰 시범사업을 추진하고, 이후 고비용-국제투자가 가능한 민간 참여의 대규모 사업으로 확대해 가는 단계별 전략이 필요하다고 주장한다.<sup>62)</sup> 한편, 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도종단철도(TKR)의 연결 외

61) 지난 8월 개최된 광역두만강개발(GTI) 회의에서 한국이 나서서 나진~하산 프로젝트의 타당성 조사를 제안했고, 지난 10월 열린 국무조정실 회의에서는 코레일을 중심으로 민간기업의 사업 참여를 허가하기로 했다. 이후 정부는 10월 24일 개최된 대외경제장관회의에서 북한에 대한 제재조치인 5·24 조치를 나진~하산 프로젝트에 한해 완화해 주기로 결정했다고 보도되고 있다. 현장실사를 위한 방북을 허가해 주고, 이후 사업 단계별로 필요한 조치를 추가로 풀어주기로 해 사실상 나진~하산 프로젝트에는 5·24 조치를 예외로 해주기로 한 것이다. 주도적 역할을 맡은 코레일에 대해서는 기획재정부와 통일부 등이 협의해 재정 지원도 검토하기로 했다. 조선비즈, 앞의 기사

62) 나희승의 3단계 전략은 북핵문제 진전과 연결되어 있다. 예를 들어 1단계(핵폐쇄봉인단계)에 이어 2단계(핵불능화단계) 등이다. 현 시점에서 그러한 구상은 북한의 3차 핵실험과 남북관계 경색 등으로 적실성이 떨어진다. 그러나 철도협력의 큰 틀은 이러한 3단계 구상에서 크게 벗어날 수는 없을 것이다. 나희승, “단계별 남북대륙 철도 구축방안과 한러 철도협력”, 『2009년 시베리아 연구』

에 중장기적으로 주목되는 또 하나의 노선은 몽골에서 중국의 내몽고 지역과 동북3성 지역을 거쳐 한반도로 연결되는 새로운 운송 루트이다. 시베리아 노선이 물류와 자원의 통로로서 경제적 가치가 높다고 한다면, 몽골과의 루트는 자원 협력의 루트로 적극 검토할 가치가 있다. 물론 아직 몽골 내에서 제2간선철도인 ‘신선철도건설’이 지체되고 있어 최소한 5~10년의 시간이 더 필요할 것이다. 지난 10월 몽골의 엘베그도르지 대통령이 북한을 방문한 목적 중의 하나는 바로 몽골의 지하자원을 나진항을 통하여 수출할 수 있는 길을 모색하고자 한 것이었음을 감안할 때, 향후 10~20년 내에 몽골의 풍부한 석탄과 구리 등 지하자원을 한국이 이 루트를 통하여 활용할 수 있는 가능성이 높다고 하겠다. 향후 시베리아 루트를 통한 상품 및 자원 교역 외에 몽골과 중앙아시아의 자원 등이 양대 루트를 통하여 한국에 반입될 경우 한국의 산업경쟁력 제고에 도움이 되고, 북한의 경우도 나진항과 청진항이 동북아 경제협력의 허브 항구로서 부상할 가능성이 높다 할 것이다. 이 때 반드시 염두에 두어야 할 것은 충분한 물동량의 확보 문제인데, 이를 위해서는 우선 중국 지린성과 헤이룽장성 등 중국 동북지방의 물동량이 나진항이나 청진항 등을 거쳐 한국이나 중국 동부 연안 그리고 일본 등 다른 나라로 운송될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 따라서 한국은 나진항 개발에 참여할 필요가 있다. 이렇게 하여 개척된 물류 통로는 한국 기업의 동북지방 진출을 도우면서 동북아 국가 간 경제협력을 용이하게 할 것이다.

이 밖에 도로의 경우에도 유엔아시아태평양경제사회이사회(UNESCAP)가 추진하고 있는 한반도 관통 아시아고속도로(Asian Highway) 3개 노선 중 AH6 노선(부산-경주-강릉-원산-청진-나선-러시아)과 AH 32 노선(북한의 나선-원정리-중국-몽골 울란바타르) 2개 노선이 나선을 통과하게 된다. 이렇게 철도·도로·항만 등에 걸쳐 물류네트워크가 구축되면 한반도는 대륙과 연결되어 중국의 만주 지역 및 연해주를 거쳐 중앙아시아 지역과 유럽으로 연결되는 21세기 실크로드의 출발점이 되게 된다. 이는 곧 우리 경제의 새로운 성장동력이 되면서 한반도와 동북3성 지역을 축으로 한 동북아경제공동체 구축의 토대가 될 것이다.

## 2) 남북러 가스관 연결 등 에너지 및 자원 협력사업

에너지는 한 국가를 지탱해 주는 핵심 자원이다. 그러나 한국은 에너지의 중동의존도가 무려 87%에 달하는 국가이다. 이 사실 하나만으로도 한국은 얼마나 에너지의 다변화가 필요한 국가인지를 대변해 준다. 한반도와 인접하고 있는 러시아는 이러한

한국의 에너지 불균형과 에너지 안보를 해결하는 데 큰 힘이 될 수 있는 국가이다. 극동 러시아 및 시베리아 지역은 가스·석유·석탄 등 광물 자원과 삼림·어업 및 여행 자원이 풍부한 지역이다. 그러나 발전 수준이 크게 떨어지고 그나마 살고 있는 적은 수의 인구마저 줄어들고 있는 곳이다. 러시아 정부는 2007년 극동 지역 경제발전과 인구의 안정적 증가를 위해 ‘러시아 극동 및 바이칼 호수지대 경제와 사회발전 2113 연방특별계획(이하 중리 계획요강)’을 비준하여 중국 동북지역과의 협력에 매우 적극적으로 임해 왔다.<sup>63)</sup> 그러나 러시아는 극동 지역 개발에 있어서 어느 나라보다도 한국의 참여를 기대하고 있는 눈치다. 경제협력에 있어서 상호 보완관계를 이루기 용이하며 안보 등의 측면에서도 가장 리스크가 적은 대상이라고 보기 때문이다. 한국 역시 주변의 다른 강대국과는 달리 외교적 부담이 적고 한국이 갖고 있지 않은 풍부한 자원-특히 에너지 및 자원 분야-의 활용 여지가 크다는 점에서 그리고 향후 북한에 대한 긍정적 역할을 수행할 수 있는 파트너로서 바람직한 협력 대상 국가라고 보고 있다.

이 중 프론티어 사업이 바로 ‘남북러 가스관 연결사업’이다. 즉 러시아산 천연가스를 북한 지역을 관통하는 가스관(pipeline)을 이용해 한국에 공급하는 사업이다. 관련 당사국 모두가 사업의 타당성에 대해 공감대가 형성되어 있어 앞으로 남북관계 개선 등이 이루어지면 상당한 탄력을 받을 수 있는 사업이다.<sup>64)</sup> 동 사업과 관련하여 아직 남북 간에는 구체적 대화가 진전되고 있지 않지만, 한국과 러시아 그리고 북한과 러시아 간에는 이미 원칙적 합의가 이루어진 상태이다. 이명박 전 대통령이 2008년 9월 러시아 방문 때, 이르면 2015년부터 사할린산 천연가스를 북한을 경유하는 가스관(PNG: Pipeline Natural Gas)을 통해 연간 750만 톤 이상 도입하는 사업을 추진키로 합의하고 양국 정상이 참석한 가운데 한국가스공사와 가스포럼이 양해각서를 체결한 바 있으며, 2011년 8월에는 북러 정상회담에서 김정일 위원장이 극동 지역 가스의 한국 수출을 위한 북한 통과 가스관 건설과 이를 추진하기 위한 남북러 전문가 특별위원회 설립에 동의한 바 있기 때문이다.<sup>65)</sup> 이번 주 11월 12일에 열리는 한러 정상회담에서는 ‘나진-하산 프로젝트’ 외에 가스관 사업에 대한 보다 진전된 합의가 나올 가능성이 있다.

63) 우하오, “중국 동북지역 진흥 전략의 효과 분석”, 이태환 편, 『중국 동북3성과 한반도의 미래』, (서울: 오름, 2012), p.194

64) 특히 러시아는 불안한 유럽의 에너지 시장 대신 동아시아 시장을 중시하며 수출시장 다변화정책을 추진하고 있으며 한국은 일본, 중국과 함께 주요 대상국이다. 胡仁霞趙洪波, “俄羅斯亞太戰略的利益, 合作方向與前景”, 吉林大學, 『東北亞論壇』(2012.5)(長春: 吉林大學), p.82

65) 이밖에도 한국가스공사는 가스프롬과 함께 블라디보스토크에 연 100만 톤의 폴리에틸렌과 50만 톤의 폴리프로필렌을 생산할 수 있는 석유화학 공장과 500만 톤 규모의 LNG액화 플랜트를 건설하는 방안도 추진키로 했다. 홍현익, 앞의 글, p.230



그러나 동 사업은 희망적 시각도 많지만, 현실적으로는 극복해야 할 장애와 과제 역시 산적해 있다. 동 사업에 적극적 의지를 가지고 있는 에너지 강국<sup>66)</sup> ‘러시아’를 제외한 남북한의 입장을 살펴보면, 우선 ‘북한’은 러시아로부터의 경제협력 확보와 함께 가스 통과와 영토 임대에 따른 수익을 기대하고 있기 때문에 긍정적인 입장을 견지하고 있다. 전력 문제와 인프라 개선 효과도 기대할 수 있을 것이다.<sup>67)</sup> 지나치게 편중된 대중의존도를 완화시키는 계기가 된다는 점에서 일석이조의 카드가 될 수 있다. 특히 오늘날 북한의 산업이 붕괴된 주요 원인이 에너지 부족에서 비롯되었다는 점을 감안하면 남북러 간에 가스를 비롯한 에너지 부문에서의 협력이 이루어질 경우 북한은 산업정상화의 전기를 마련할 수도 있을 것이다. 다만 이러한 긍정적 측면에도 불구하고 자신들의 안보에 끼치는 영향 등, 정치·군사적 변수는 경우에 따라서는 사업의 진전을 가로막는 요인으로 부상할 위험이 있다.

‘한국’의 경우 대체로 긍정적으로 생각하는 견해가 많다. 무엇보다 경제 발전에 필요한 에너지원 확보와 지속 성장을 위한 신 성장동력 확보 차원에서 북방으로의 진출이 필요하다는 당위론적 인식이 확산되고 있기 때문이다. 사실 국내 에너지 자원이 빈약한 한국으로서는 수입원 다변화라는 에너지 전략 차원은 물론, 가스관을 통한 천연가스 도입이 단위당 수송 단가를 크게 낮출 수 있다는 점에서 매력적인 대안이 아닐 수 없다. 박근혜 대통령 역시 후보 시절 에너지 공급원의 다변화와 동북아 통합 에너지망을 위해 논의 중인 가스관 부설과 송전망 구축 사업을 계속 진행할 것이라고 밝힌 바 있다.<sup>68)</sup> 극동 러시아 지역의 여유 전력 송전 외에 석유 및 유연탄 그리고 산업발전에 소요되는 광물과 목재 등의 반입도 확대될 수 있을 것이다. 문제는 남북관계이다. 그러나 앞으로 다소 시간은 걸리겠지만 남북관계의 개선 여하에 따라서는 그 어느 때보다 탄력을 받을 소지도 있다. 남·북·러 3자가 모두 윈-윈 할 수 있는 사업이기 때문이다. 따라서 한국 정부가 어떻게 마음먹느냐에 따라 자원과 에너지를 매개로 한 동북아 경제협력의 큰 장이 펼쳐질 가능성도 배제할 수 없다. 어쩌면 ‘제2북방정책’의 성공은 이와 같은 다자간 숙원사업을 성사시켰을 때 더욱 탄력을 받을 수 있게 될 것이다.

66) 러시아는 석유 생산 및 수출에서 세계 1~3위를 다투고(매장량 7위), 천연가스 부문에서는 단연 1위이다.

67) 여기서 주목되는 부분은 러시아가 북한이 구소련에 진 빚 110억 달러(12조 1990억 원) 중 90%를 탕감해 줄 것을 약속했다는 점으로, 러시아가 향후 가스철도 등 대규모 프로젝트 추진 시 북한의 대외 채무가 큰 장애가 될 수 있다는 점을 고려했으리라는 점이다. 이는 러시아의 나선형 이용, 북한 노동자들의 러시아 극동지역 파견 등 양국 간 협력의 토대가 될 것이다. 임을출, “남북러 가스관 연결사업과 북한개발협력: 전망과 과제”, 남북물류포럼·동북아역사재단, 『한반도 지정학과 동북아에서의 복합적 물류네트워크 구축』(공동국제학술회의 자료집, 2012.12.13), p.87

68) 박근혜 외교·안보·통일 정책 공약 전문(2012년 11월 5일 발표)

### 3) 중국 동북 지역과의 경제 협력사업

수교 이래 해를 거듭하며 발전해 온 한중(韓中) 경험은 지난 2008년 글로벌 금융 위기를 계기로 새로운 변화의 조짐이 나타나고 있다. 투자의 경우, 과거 저렴한 토지 구입비와 값싼 인건비 그리고 각종 세제혜택 등에 기대어 투자를 했던 시기가 사실상 끝났기 때문이다. 적어도 동부 연안 지역에서는 현지사정에 밝으며 능동적 대응 체계를 갖춘 대기업이 아니고는 사업하기가 어려운 시기에 접어들었다. 이제 중국 입장에선 투자의 양이 아닌 질을 중시하는 시기로 들어선 것이다. 이에 따라 <그림 3>에서 보는 바와 같이 한국 기업의 대중국 투자는 글로벌 금융위기를 기점으로 현저히 줄어들고 있다. 과거 중국에서 사업을 했거나 사업을 검토했던 상당수의 기업들이 투자대상 지역을 베트남·인도네시아 등 동남아시아로 전환하거나 중국 내에서는 동부 연안이 아닌 지역으로 투자를 추진하고 있다. 그러나 중국 내에서 대안으로 떠오르는 지역이 바로 동북3성과 내몽고가 포함된 중국의 동북 지방이다.

이 중 동북3성은 랴오닝성, 지린성, 헤이룽장성을 지칭하며 과거 만주로 불리던 곳이다. 면적은 약 79만km<sup>2</sup>, 인구는 약 1억 9백만 명으로 공히 중국 전체의 8.2%를 점한다. 이 지역은 풍부한 자원과 중공업 기반 그리고 비옥한 땅을 갖추고 있음에도 불구하고 개혁·개방 이후에는 동부 연해 지역에 비해 상대적으로 낙후되었던 곳이다.<sup>69)</sup> 그러나 2003년부터 중국 정부가 추진하고 있는 ‘동북진흥정책’에 힘입어 그동안 경제총량이 지속적으로 증가하고 3차 산업이 전면적으로 발전하면서 경제적 기초가 좋아졌다. 산업 집중도도 제고되어 기존의 산업 기반을 바탕으로 랴오닝성은 ‘장비 제조, 야금, 석유화학, 농산물 가공업’에서, 지린성은 ‘자동차 제조, 석유화학, 식품 가공업’에서, 헤이룽장성은 ‘에너지, 석유화학, 장비 제조, 식품 가공업’에서 나름대로 많은 발전이 이루어지면서 이 지역을 대표하는 산업으로 자리매김했다.<sup>70)</sup>

69) 중국의 국내 공업 총생산액 중 동북3성 비율이 1978년 16.5%에서 지난 2008년 9.7% 수준이다. 추원서, “초국경 협력에서의 녹색성장과 기업의 역할 - 중국 동북3성 지역을 중심으로”, 동북아역사재단, 『동아시아평화와 초국경협력』 (2010.12.17 제3차 동아시아 평화와 초국경 협력 국제학술회의), pp.75~79

70) 2003년 10월 중국정부는 ‘中共中央國務院關於實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見’을 정식으로 채택한 이래, 일련의 정책을 통해 지역경제에 활력을 불어넣고자 노력해 왔다. 丁曉燕, “東北, 在振興中崛起”, 戚本超景体華 主編, 『區域藍皮書 中國經濟發展報告(2009~2010)』, (北京: 社會科學文獻出版社, 2010), pp.347~357

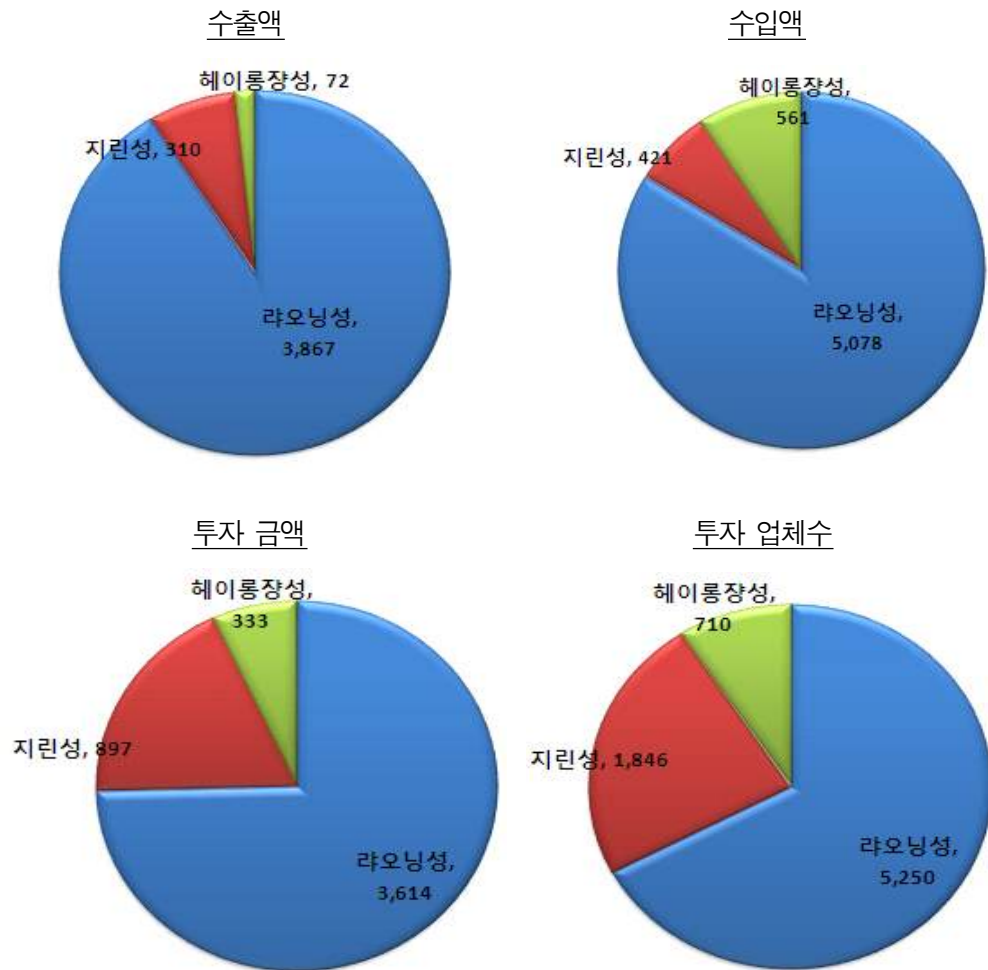
<그림 3> 한국의 연도별 대중투자 추이



하지만 동북3성에서의 한중간 경제협력은 여러 면에서 미흡하며, 특히 교역의 경우는 투자에 비해 빈약하다. 동북3성 가운데서는 바다를 끼고 있는 랴오닝성은 그나마 투자와 교역이 모두 상당 수준이지만, <그림 4>에서 보듯이 지린성과 헤이룽장성은 매우 저조한 실정이다. 그나마 투자는 기업이 현지에 진출하여 직접 시장을 개척할 수 있으며 어느 정도 재산성만 뒷받침된다면 중장기적 입장에서 추진할 수 있지만, 교역의 경우는 물류 등이 뒷받침되지 않으면 교역으로 인한 이익이 없어 나설 수 없기 때문이다. 근년 들어 중국 정부가 적극 추진하고 있는 ‘창지투(長吉圖)계획’ 등 교통 및 산업기반 확충 노력은 한국 기업의 이 지역 진출에 새로운 가능성을 안겨주고 있다. 예를 들어 2012년 말에는 하얼빈에서 다롄(大連)으로 연결되는 고속철도가 개통되었으며, 2010년에 이미 창춘에서 훈춘으로 이어지는 고속도로가 개통되는 등 전체적으로 교통 인프라가 현저하게 개선되었다. 내년에는 헤이룽장성 쉰이퉁허에서 북중 접경 지역을 따라 랴오닝성 다롄으로 이어지는 1,380km의 ‘동변도 철도’가 완전 개통되어 동북 지방을 동서해의 바다로 손쉽게 연결할 수 있게 된다.<sup>71)</sup> 이렇게 되면 중러 국경무역이 활발한 쉰이퉁허를 비롯해 각종 자원이 풍부하지만 그동안 물류의 어려움으로 발전이 더디었던 지린성과 헤이룽장성, 그리고 랴오닝 동부 지역 등이 도약의 전기를 마련할 수 있게 되는 것이다. 따라서 이 시점에서 한국 기업은 나진항을 활용하여 이 지역에 진출하는 것을 적극 모색할 필요가 있다. ‘제2북방정책’이 중시해야 할 지역의 하나가 바로 동북3성과 네이멍구 자치구인 것이다. 이 지역에는 물류-에너지-통상 협력 외에 산업과 관광 등 분야에서 협력이 기다리고 있기 때문이다.

71) 동변도철도는 1930년대 말 일제가 만주를 침략했을 때 처음 개통했으나 그동안 시설이 낡고 곳곳이 끊어져 전구간 운행이 안 되었으며, 2004년부터 공사에 들어갔었다. 한겨레신문, 2004.2.3자

<그림 4> 한국 기업 동북 3성 교역 및 투자 현황(2012년 기준)(단위: 백만 불)



#### 4) 광역 두만강개발계획(GTI) 등 초국경 협력사업

광역 두만강개발계획(Greater Tumen Initiative)은 두만강 유역을 중심으로 한 동북아 지역의 경제발전을 목적으로 추진하는 다자간 경제협력 사업이다. 1990년대 초, 두만강 접경 지역을 국제자유무역 지대로 조성하기 위해 추진한 두만강개발계획(TRADP)이 사업대상 지역을 확대하면서 광역 두만강개발계획으로 전환되어 오늘에 이른다.

당초 TRADP는 두만강 하류를 중심으로 한 동북아 지역의 교통·에너지·관광·환경 분야의 개발과 투자 유치를 위한 사업으로, 1992년 유엔개발계획(UNDP)의 지원을 받아 출범하였다. 이후 1995년 12월 두만강 접경국인 북한·중국·러시아와 비접경국인 남한·몽골이 ‘두만강권 지역개발’에 관한 협정을 체결함으로써 사업이 공식 추진되었으며, 동북아 지역의 다자간 제도적 경제협력체로 각국 차관급 대표로 구성된 5개국 위원회가 설립되었다. 사업지역 범위는 북한 청진, 중국 옌지, 러시아 나홋카를 연결하는 삼각지역으로, 국가별 거점을 정하여 자체개발을 하고, 외자 유치를 통한 국제협작으로 지역발전을 이룬다는 계획에 따라 교통·물류 인프라 구축, 경제특구 조성, 투자환경 개선에 중점을 두었다. 이를 통해 북한 나진·선봉, 중국 훈춘, 러시아 나홋카 특구가 조성되었으나 경제력이 약한 북한·중국·러시아 위주로 추진되어 기대만큼의 성과를 거두지 못하자 2005년 광역 두만강개발계획(GTI; Greater Tumen Initiative)으로 전환되었다. 이후 GTI는 사업대상 지역을 한국 동해안 지역(강원, 경북 울산, 부산), 북한 나진(나진·선봉) 경제무역 지대, 중국 동북 3성(랴오닝성, 지린성, 헤이룽장성)과 내몽고 자치구, 러시아 연해주와 하바롭스크, 몽골 동부로 조정·확대되었다. 2009년 중국이 이 사업을 동북 3성 개발계획과 연동하여 중앙정부 사업으로 격상시키고, 중국과 러시아가 두만강 접경지역의 운송 인프라 확충에 적극적으로 참여하면서 활기를 띠었으나 2009년 11월 북한이 탈퇴함으로써 핵심사업인 교통과 물류 분야 협력에 차질이 생겼다.

사실 두만강 유역을 중심으로 하는 각종 개발 사업은 그 자체가 두만강 유역 내에서 자족적인 순환체계를 구축하는 것으로 끝나는 것이 아니라, 아래 개별 협력 사업에서 보는 바와 같이 동북아 차원의 물류 및 산업협력 등의 영역까지 확대됨으로써 중국에는 동북아경제 협력과 공동체의 시발점이 될 수 있다는 측면에서 의의가 있다.<sup>72)</sup> 따라서 지속적인 경제성장과 평화통일, 그리고 유라시아 이니셔티브가 포함된 ‘제2북방정책’을 성공적으로 추진하기 위해서는 이러한 지역 협력 사업에 관심을 갖고 이를 적극 활용할 필요가 있다.

이 밖에도 북방정책의 전개 과정에서 다양한 정책 사업들이 정부 수준 또는 민간 수준에서 제기될 수 있다. 이 가운데서도 몽골과의 자원협력 사업<sup>73)</sup>, 러시아 연해주에서의 농업협력 그리고 북중러 접경 지역과 시베리아 일대 그리고 북한 지역에서의 관광 협력은 중장기적으로 한국경제에 크게 도움이 될 수 있는 사업으로 기대된다.

우선 몽골과의 자원 협력 가능성을 검토해 보면, 몽골은 6,000개 이상의 광물자원

72) 김영운 외, 앞의 책, pp.112~113

73) 추원서, “한몽골 간 물류·금융 연계협력방안 연구”, 대외경제정책연구원, 『몽골터키』, (전략지역심층연구 논문집 VI, 2011), pp.189~229

매장지에 석탄(매장량 기준, 세계 10위), 구리(13위), 우라늄(14위), 금, 아연, 텅스텐, 몰리브덴, 인광 등 80종의 풍부한 지하자원을 보유하고 있는 세계 10대 자원부국이라는 점을 주목하게 된다. 석유생산 역시 매우 유망한 것으로 전망되고 있다. 현재 미국·일본·독일·캐나다 등 주요 선진국들이 자원개발에 열을 올리고 있다. 그러나 중국과 러시아에 둘러싸인 내륙국가로서 두 나라의 협력 없이는 대외 통로를 확보할 수 없다는 치명적 약점이 있다. 인접한 중국과 러시아는 지리적 이점을 활용하여 자원 확보를 위한 접근을 시도하고 있다. 한국 역시 부족한 자원의 안정적 수급을 위해 1999년 11월 양국 정부 간 ‘자원협력협정’을 체결한 이래 공동 탐사, 개발, 생산 및 가공처리를 위한 공동사업을 추진하는 등, 공을 들이고 있으며 정상급 차원에서도 수차례에 걸친 상호방문을 실시하였다. 가장 최근에는 지난 2011년 8월 이명박 대통령이 몽골을 방문하여 양국 관계를 ‘포괄적 동반자 관계(Comprehensive partnership)’로 격상하는 데 합의하였으며, 자원보존·인적 교류 등 중장기 협력방안을 논의한 바 있다. 특히 몽골은 도로·철도 등 교통 인프라를 대대적으로 건설해야 하는 현실적 필요성으로 인해 자신들의 풍부한 자원과 한국의 기술과 자본이 결합된 상호 보완적 경제협력을 크게 기대하고 있다. 사실 한국의 입장에서 당장은 몽골이 일방적으로 지원해 주어야 할 대상이자 경제협력 수준이 낮은 파트너이다. 하지만, 장차 한국 경제성장에 필요한 자원과 길을 제공할 수 있는 협력 대상국이라는 측면에서 장기적 관점에서의 접근이 요망된다. 즉 몽골은 유라시아 대륙의 운송 및 교통의 교차지로서의 역할이 기대되며, 특히 신선철도를 활용하여 시베리아나 중국 동북 지방으로 나아가는 길이 열리게 되면 동북3성을 거쳐 한반도 북단의 나선이나 신의주로 연결하는 새로운 수송 루트가 생기게 되어 자원과 인프라 협력의 길이 활짝 열릴 가능성이 높다. 북극해 항로가 열리게 될 경우는 더욱 긴요한 노선으로 자리잡을 것이다. 그 밖에 남북 모두에게 우호적 관계를 가지고 있는 국가로서 3자간 국제협력을 추진하는데 적합하기에 몽골은 제2북방정책의 주요 협력 대상국으로 적극 활용할 필요가 있다.

러시아 연해주에서의 농업 협력도 관심을 끈다. 현재 한국·중국·일본의 동양 3국은 세계 곡물 수입의 30%를 차지하며, 주로 미주대륙으로부터 수입한다. 유라시아 지역의 곡물 수출 잠재력은 농업투자로 단수가 증가할 경우 연간 1,720만 톤의 증가가 예상되고 있다. 한국의 경우 쌀을 제외하면 식량 자급도가 매우 저조하여 식량안보를 우려할 정도이다. 따라서 대안의 하나로 한반도와 이웃한 러시아 연해주와의 농업협력이 추진되고 있다. 한국농촌경제연구원에서는 연해주 투자시 곡물생산량이 연간 132만 톤 가량 증가할 것으로 예상하고 있다. 이 지역은 철도를 통해 접근이 가능하다는 지리적 이점, 낮은 생산성, 높은 휴경지 비중 등으로 인해 투자 가치가 높을 것

으로 예상된다.<sup>74)</sup> 이미 러시아의 극동 시베리아 지역에서는 현대중공업 등 8개 한국 기업이 약 16만ha(여의도 면적 190배)에 달하는 토지를 임차하여, 옥수수·콩·밀 등 작물을 재배하고 있는 것으로 알려져 있다. 한국 영농업의 연해주 진출은 2010년 10월 현재, 남양알로에·현대중공업 등 7개 기업이 약 15만ha를 확보하였으며, 2010년에는 3만ha에서 콩과 옥수수 등을 경작하였다. 연해주 이외 지역으로 러시아 남부 로스토프나도누 지역에 셀트리온(Celltrion)사가 2009년에 1,000만 달러를 투자하여, 비닐하우스 영농 분야에 진출하였다. 한국과 러시아는 농업 분야에서 정부 간 협의 채널의 구축을 추진하고 있으며 앞으로 유라시아 이니시어티브 차원에서 지속적으로 관심을 가지고 협력을 전개할 경우 상당한 성과가 예상된다. 특히 연해주의 광활한 토지는 남한 경작지의 4배 규모로서 인건비가 저렴해 안정적인 식량기지로 기대되고 있다. 이 지역에서 러시아가 제공하는 토지 위에 남한의 자본과 기술, 북한의 노동력이 결합하는 삼각협력이 이루어질 경우, 삼자 모두에게 도움이 되는 상생의 농업협력 모델이 창출될 수 있을 것이다.

또 하나 유라시아 이니시어티브에서 농쳐서는 안 될 분야가 관광 분야에서의 협력 증진이다. 교통수단의 발달과 지역 주민들의 소득 향상 등으로 이 지역에서의 관광수요는 계속 늘고 있다. 그러나 남북 간 단절로 인해 북중러 접경 지역과 시베리아 일대 그리고 북한 지역에서의 관광 협력은 극히 한정적 수요로 채워지고 있는 실정이다. 시베리아 철도를 관통하는 초원비단길 관광, 과거 발해 지역을 관광하는 두만강 하류 지역과 연해주의 관광, 백두산 및 칠보산 관광, 고구려 유적지 관광 등 빼어난 명승 절경과 유적지가 기다리고 있다. 그리고 이 지역의 관광 사업을 한국과도 연계 운영하는 방안을 추진할 수 있을 것이다. 향후 남북관계가 정상화된다면 이러한 관광 자원을 활용한 국제협력과 교류가 빈번해지고 평화 증진과 번영에 기여하는 사업이 될 수 있을 것이다.

## 5) 나선 등 북한경제특구 협력사업

북한은 최근 공개된 경제개발구 계획 이전에 공식적으로 4개의 경제특구를 운용해 왔다. 1990년대 초 가장 먼저 문을 연 ‘나선·선봉자유경제무역지대(나선특구)’, 2000년대 이후 남한과의 경제협력을 위해 문을 연 개성공업지구(개성특구)와 금강산관광특구 그리고 2010년대 초 중국과의 공동개발을 위해 문을 열기로 한 ‘황금평 및 위화

74) 최세균, “러시아 및 유라시아 지역 농업투자 협력방향”, (유라시아시대의 국제협력 컨퍼런스 회의자료, 2013.10.18)

도 경제특구'이다. 물론 2002년 9월에는 신의주 특구를 추진기로 한 바 있었으나 중국과의 불협화음으로 폐기되고 대안으로 인근 지역에 추진하게 된 것이 황금평·위화도 경제특구라고 할 수 있다.

4개의 특구는 그 설치 목적이나 법체계에서 상이한 점도 있지만, 적어도 특구 내에서 자유로운 기업 활동이 보장되고 조세 등 각종 특혜를 부여하고 있는 공통점이 있다. 향후 '제2북방정책'은 이들 경제특구의 활성화를 지원하는 것을 남북경협을 주요 어젠더로 추진해야 되겠지만 이 가운데서도 현 정부가 추진코자 하는 '유라시아 이니시어티브'와 관련하여 가장 밀접한 관계를 가지고 있는 것은 나선 특구이다.

나선 특구의 출발은 1991년 12월 28일 북한의 정무원 결정 제74호에 의거하여, 나진시 및 선봉군 일부 지역 621km<sup>2</sup>를 자유경제무역지대(Free Economy Trade Zone)로, 나진항·선봉항·청진항은 자유무역항으로 지정하는 데서 비롯한다.<sup>75)</sup> 사회주의권 붕괴와 지속된 경제난으로 인해 어려움에 봉착한 북한이 중국식 특구 형태로 외자기업의 유치를 도모코자 추진한 것이다. 이 지대에 투자하는 외국 기업은 △100% 독자 기업 설립 허용<sup>76)</sup> △기업소득세 감면<sup>77)</sup> △관세 면제 △무비자 입국 등의 혜택이 주어진다. 기존의 환상철도와 도로망을 확충하고 항만을 활용하여 중국·러시아와 서태평양을 연결하는 동북아시아의 △국제화물 중계기지로 발전시키고 △가공 수출기지 및 △국제관광지대로 건설코자 하는 플랜이다. 이를 위해 항만을 중심으로 한 각종 인프라 정비와 신흥백학 등 9개 공단 건설 등에 총 69억 8,900만 달러의 외자를 도입하겠다는 구상이었다.<sup>78)</sup> 그러나 이 계획은 북한의 의욕적인 노력에도 불구하고 극소수 외자기업의 참여에 그친 채, 사실상 실패로 돌아갔다.

그러다가 2000년대 후반 북중 관계가 긴밀해지고 중국의 '창지투 개발계획'이 본격 추진되면서 이 지역에도 새로운 변화의 바람이 불기 시작했다. 이러한 분위기를 타고 북한도 2010년 1월 나진시를 특별시로 승격시키고 이어 <나진·선봉 경제무역지대법>을 개정(2010.1.27): 정령 583호)하여 동 지대에 헌법상의 특수경제지대의 지위를 부여하는 등 관련 법령과 기구 정비에 나선다. 7월에는 내각 전원회의의 비준을 거쳐 '합영투자지도국(2009.12 정부직속 설립)'을 '합영투자위원회'로 격상시킨다. 동 위원회는 이후 대풍국제투자그룹과 함께 외자 유치의 양대 축으로 활동에 나서게 되

75) 1993년 9월 지대의 범위가 확대되어 총 746km<sup>2</sup>가 됨

76) 외국기업은 동 지대에 합영, 합작, 100% 외자기업 중 어떠한 것도 설립할 수 있고, 공업·농업 등 여러 분야에 제한 없이 투자할 수 있다.

77) 기업소득세는 14%(일반지역 25%)인데, 이익이 발생한 시점으로부터 3년간은 면세, 그 후 2년간은 50% 감세이다.

78) 정형곤 외, 앞의 책, pp.38~39, 박정동, 『북한의 경제특구 - 중국과의 비교』, (서울: 한국개발연구원, 1996), p.204



며 황금평과 나선 개발을 전담한다. 이렇게 해서 나선 특구는 2010년 들어 다시 세간의 주목을 받게 되는 것이다.<sup>79)</sup> 이듬해인 2011년에 북한은 나선 지역과 황금평을 중국 정부와 공동 개발·운영하겠다는 계획을 발표한다. 6월에는 북한 측에서 장성택 국방위 부위원장이, 중국 측에서 천더밍(陳德銘) 상무부장이 참석한 가운데 현지에서 착공식을 가졌다. 2011년 12월 3일에는 전년에 수정·보충한 바 있는 나선특구법 등을 다시 대폭 개정한다.<sup>80)</sup>

이에 따라 앞으로 나선 특구는 중국의 입김이 크게 강화된 특구로 발전할 것으로 예상되고 있다. 현재는 북한의 3차 핵실험으로 다소 소강상태를 보이고 있지만 향후 개발이 진전되면 개발·운영 주체는 정부에서 투자기업으로 전환될 것이다. 아직은 초창기인 까닭에 투자는 주로 인프라 시설 구축과 수산물 가공·식료품·의복 등 경공업과 호텔·숙박업 등에 치우쳐 있으나 투자 분야도 다양화되어질 것으로 예상되고 있다.

한편 사업이 궤도에 오르게 되면 나선 지역은 향후 신설 산업단지를 포함한 동북아 지역의 교통 허브로 부상할 가능성이 높다. 철도는 이미 시베리아 철도와 연결되었으며, 중장기적으로는 중몽 대통로를 따라 몽골과의 철도가 새롭게 개척되고 이 노선을 거쳐 유럽과 중앙아시아 지역으로 보다 용이하게 접근할 수 있는 새로운 길이 열리게 될 것이다. 도로의 경우에도 한반도 관통 아시아고속도로(Asian Highway) 3개 노선 중 AH6 노선과 AH 32 노선의 2개 노선이 통과하게 된다. 항구 역시 나선항이 동북아 물류 허브의 중심 항구로 부상하면서 선봉항, 웅상항은 물론 청진항의 발전을 촉진하고, 나아가 남쪽의 부산항 및 속초항 등과도 연계될 것이다. 남한의 이 지역 진출이 적극 검토되어야 할 이유이기도 하다.

79) 두 기구는 북한의 공식적인 외자유치 창구라고 할 수 있는데, 차이점은 '합영투자위원회'는 내각의 성급기관으로 외자유치와 합영·합작 등 외국과 관련된 사업을 지도하는 중앙지도기관으로 전 세계를 대상으로 통상적인 방법으로 외자를 유치하면서 계획경제 부문을 담당하는데 반해, '대풍국제투자그룹'은 대규모 인프라 건설 등 목적성 사업을 위한 비계획경제부문의 외자유치를 담당하는 기구라고 할 수 있다. '합영투자위원회'는 투자교섭 활동 등 외에 특수경제지대 사업 전반을 총괄 관리한다. 정형곤 외, 앞의 책, pp.69~71

80) 나선경제무역지대법은 그동안 6차례에 걸쳐 수정·보충이 이루어졌다.(1차 1999.2.26, 2차 2002.11.7, 3차 2005.4.9, 4차 2007.9.26, 5차 2010.1.27, 6차 2011.12.3)

## 5. ‘제2북방정책’의 5대 실행 전략

### 1) 5.24 조치의 과감한 해제 및 남북정상회담 개최

‘제2북방정책’은 북한과의 관계 정상화를 전제로 할 때만이 실효성을 담보 받을 수 있다. ‘유라시아 이니시어티브’가 포함된 제2북방정책은 북한 지역을 통과하지 않고는 아무런 성과를 기대하지 못하거나 비싼 비용이 들기 때문이다. 앞에서 예시한 주요 협력 사업이 이를 입증한다. 그런데 남북관계를 가로막고 있는 요인에는 핵문제 등 여러 가지 문제가 있지만, 현실적으로는 당장 남한 기업의 대북 투자를 가로막고 있는 ‘5.24 조치’와 남북 간의 불신이 문제이다.<sup>81)</sup>

현실적으로 5.24조치는 박근혜 정부의 대북 패러다임인 ‘한반도 신뢰프로세스’를 가로막는 걸림돌이 되고 있을 뿐만 아니라 ‘유라시아 이니시어티브’ 자체를 형해(形骸)화할 가능성이 높다. 북한의 변화만을 기다리기에는 아까운 시간들이 지나가고 있으며, 정치·경제·안보적 측면에서 너무도 많은 기회비용이 들고 있다. 남북경협 사업을 추진했던 기업들은 이미 도산했거나 숨이 넘어가기 일보 직전이다. 더 이상 시간이 흐르면 남북경협의 모멘텀을 찾기도 어려워지며 경제에 도움이 되지 않는다. 북한은 체면과 명분을 중시한다. 북한의 굴복을 요구하기 앞서 역사는 항상 진실한 자의 편에 있다는 경건한 믿음으로 대승적 자세로 5.24 조치를 해제하는 결단이 필요할 때가 되었다. 연내에 5.24 조치를 과감히 해제하게 되면 이는 북한에게 남북관계의 평화와 협력 국면으로의 전환을 촉구하는 메시지가 될 것이다.

남북은 모두 최근 1~2년 사이에 지도자의 교체를 경험했다. 과거 국제정치 사례는 지도자의 교체로 인해 새로운 패러다임이나 유연한 정책의 출현이 이루어져 기존의 정치적 흐름을 바꾸어 놓는 경우를 종종 목격해 왔다. 그러나 박근혜 대통령은 출범 직전에 발생한 북한의 핵실험과 취임 후의 군사적 긴장 고조 및 개성공단 가동 중단 등의 사태로 자신이 제시했던 ‘한반도 신뢰프로세스’를 가동하여 신뢰를 축적해 나갈 여유를 갖지 못했다. 김정은 역시 자신의 통치 기반 확립을 위한 내치의 필요성과 남북관계 악화로 인해 건설적 남북관계를 구축할 기회를 갖지 못했다. 신뢰는 만남과 접촉을 통해서 형성되는 것이다. 5년 임기의 단임 대통령제하에서는 2년차가 가장 의

81) ‘5.24 조치’는 천안함 사태 후 △남북교류교역 전면 중단 △대북 신규투자 불허 △북한지원사업 보류를 골자로 한 조치다. 개성공단은 예외로 하였으나 신규투자 만큼은 허용하지 않았다. 류길재 통일부 장관은 11월 1일 외통위 국정감사에서 동 조치의 해제를 고민 중임을 밝혔다. 정부의 입장변화가 주목받고 있다. 한국일보, 2013.11.2 자

육적으로 주요 정책을 펼치기가 용이한 시점이다. 내년 초 남북정상회담을 개최할 필요가 있다. 안타깝게도 2007년 10월의 남북정상회담 회의록 파문으로 정상회담의 의의와 중요성이 많이 훼손되었지만 정상회담만큼 상호 진솔한 대화와 현안문제 해법을 모색하기에 적합한 자리가 없다. 남북 간 신뢰는 남북 양지도자들의 신뢰를 자산으로 발전의 궤도로 나아갈 수 있기 때문이다. 내년 상반기 남북정상회담을 개최하여 ‘안보 딜레마’에 빠져 있는 남북관계를 해소하고 유라시아 이니셔티브를 향한 남북의 공동 보조를 합의할 필요가 있다.

## 2) 북한문제와 북핵문제의 분리 대응

서로의 항복을 강요하는 현재의 남북관계는 시급히 시정되어야 한다. 이러한 비생산적 남북관계의 설정에는 남북한 모두 정경일치(政經一致)의 접근자세가 자리한다. 북한의 개성공단 일방적 철수, 남한정부의 5·24 조치 등이 여기에 해당한다 할 것이다. 개성공단과 같이 남북이 합의한 경제협력사업이나 민간 베이스에서 이루어지는 경제활동은 전쟁 가능성 우려 등 최악의 상황이 아니고는 경제논리에 맡겨두는 것이 바람직하다.

지금까지 경제협력을 가로막는 가장 큰 장애요인은 바로 북핵문제였다. 그러나 북핵문제는 특성상 한국의 주도적 노력으로 해결될 수 없는 성격을 갖고 있다. 어차피 세계의 핵질서를 주도하는 미국의 리더십 하에 이해관계를 같이하는 중국과 한국이 적극 협력하고 러시아 및 일본 등이 힘을 합치는 방법으로 해결되어야 할 문제이다. 그러나 한국은 핵문제를 다룸에 있어 다른 국가들과 비핵화의 목표는 같지만 그 접근 방법은 다를 수밖에 없다. 총부리를 겨누고 있는 상대이면서도 같은 민족으로서 언젠가 통일을 이루어야 할 형제이기 때문이다. 따라서 한국은 북핵문제 해결에 지나치게 집착하기보다는 핵문제 해결은 국제사회의 공조에 맡기고 남북 간 경제협력과 인도적 지원 등을 통해 상호 신뢰를 축적하는 것이 오히려 핵문제 해결에 도움을 줄 수 있다. 사실 이명박 정부가 임기 동안 매달렸던 북핵문제의 해결은 그 자체만 따로 떼어 내서는 결코 해결할 수 없음은 자명한 사실로 드러났다. 핵문제를 해결하기 위해서는 북한으로 하여금 자신들의 생존에 대한 두려움을 해소해 주면서 국제사회의 일원으로 나오게 하는 전략이 절실하다고 볼 수 있다. 정서적 접근법도 필요하다. 이러한 신뢰 관계가 형성될 때 북한은 동족인 남한만은 안보위협이 되지 않으리라는 믿음을 갖게 되어 핵 포기를 보다 쉽게 결단할 수 있게 되기 때문이다. 남한이 주역이 아니라 조

역으로 알찬 역할을 수행할 때 오히려 문제가 쉽게 풀릴 가능성이 높다는 뜻이다. 과거 남한이 핵문제 해결에 집착했을 경우 문제 해결은 더욱 어려워지면서 쓸 수 있는 카드는 전혀 없게 되고 결국은 미국이나 주변국에게 매달리게 됨으로써 많은 비용을 치르지 않을 수 없었다는 교훈을 명심할 필요가 있다. 북핵문제 해결 노력과 경제협력 등 북한문제는 서로 분리하여 대응하되, 경제협력을 대북정책의 자산으로 활용하는 슬기가 필요하다.

### 3) 실행 거점으로서의 ‘나선 특구’ 진출

앞에서 ‘제2북방정책’의 주요 협력 사업을 예시하면서 지정학적으로 함경북도 나선 지역의 중요성을 언급했다. 따라서 한국은 제2북방정책을 효율적으로 추진하고 통일 후를 대비하기 위해서 북한과 중국이 공동 추진하고 있는 나선 특구에 항만 등 물류기지 확보와 함께 ‘남한전용공단’의 신설을 적극 추진할 필요가 있다. 현 시점에서 왜 이러한 전략적 결단이 필요한지 그 이유를 살펴보기로 한다.

첫째, 현시점에서의 동 사업 참여는 한국에게 동북아경제공동체 형성에서 중심적 역할을 수행할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있으며 이를 토대로 나선 지역을 박근혜 정부가 추진하고자 하는 ‘유라시아 이니시어티브’의 전초기지로 삼을 수 있기 때문이다. 한반도 내에서 유라시아 이니시어티브가 포함된 ‘제2북방정책’의 출발점은 북중러 접경 지역인 나선 지역이 될 수밖에 없기 때문이다.

둘째, 지난 2월 북한의 3차 핵실험으로 다소 소강상태를 보이고 있지만, 그동안 부진했던 북중러 접경 지역 관련 주요 개발 사업들이 근년 들어 본격 추진됨으로써 나선 특구 개발 역시 힘을 얻고 있기 때문이다. 때가 무르익은 것이다. 이는 나선 특구 사업이 관련국들, 특히 중국 및 러시아와의 협력을 통해 북한 리스크를 관리하면서 한국의 부담을 덜어줄 수 있는 방향에서 참여할 수 있는 기본여건이 조성되었음을 의미한다. 최근 한국 정부가 공들여 추진코자 하는 ‘개성공단의 국제화’와 같은 프로젝트가 이미 나선 특구에서는 실행에 옮길 수 있는 여건이 갖추어졌다고 볼 수 있다. 여기에 그동안 관련국들의 관심에서 멀어졌던 광역 두만강계획(GTI) 사업이 다시 활기를 되찾기 시작하고 있다는 점도 유의해야 할 대목이다. 따라서 나진항 개발과 맞물려 추진되는 중국의 창지투 개발계획의 목표 연도가 2020년인 점을 고려하면 지금 시점에서 남북 간 대화를 통해 참여방안을 모색하는 것이 바람직하다 할 것이다.

셋째, 북한의 경제회생을 돕고 이 과정에서 북한의 시장화가 촉진되고 스스로 개혁

개방의 효용을 체감할 수 있도록 지원하는 차원에서 참여가 필요하다. 개성공단도 미약한 수준에서나마 북한의 개방과 시장 마인드 제고에 긍정적 영향을 끼친 것으로 평가되지만, 나선 특구는 개성공단에 비해 북한 주민과의 교류나 협력의 폭이 훨씬 넓을 것으로 예상된다. 그동안 한국 정부의 대북정책의 일관된 목표는 북한의 개혁 개방을 유도하여 북한을 국제사회의 일원으로 참여토록 하는 것이었다. 나선 특구는 북한이 남한을 포함한 국제사회와의 연계를 강화해 나가는 계기를 마련해 준다는 데 중요한 의미가 있다. 또한 이 사업을 통해 이 지역에서라도 우선 붕괴된 제조업이 정상화되어 경제 회생의 단초가 마련되고 부동산시장, 소비재시장, 생산재시장, 자본시장, 노동력시장이 형성된다면 이는 북한경제체제 개혁의 신호탄이 될 수 있을 것이다.<sup>82)</sup> 여기서 자신감을 얻게 되면 북한은 시장화가 촉진되면서 개방을 더욱 확대해 나갈 가능성이 높다.

넷째, 한반도를 대립과 갈등의 장이 아닌 평화와 협력의 장으로 만들어 나갈 수 있는 계기가 마련될 수 있기 때문이다. 남한이 동 사업에 참여하지 않을 경우 그렇지 않아도 동 사업에 부정적 시각을 가질 수 있는 일본이나 미국은 동 사업에 대한 협력을 보류하게 되고 다른 많은 서방국가들 역시 참여를 주저하게 된다. 이 경우 중국이나 진항이나 청진항 등을 통해 동북3성의 자원이나 생산품을 상하이 등 중국 동남부로 실어 나르게 되면 수송로의 안전을 확보하기 위해 중국 군함이 이를 호위한다는 명분이 생기고 결국 동해가 중국의 내해처럼 변할 가능성이 있다. 이는 한국과 일본 뿐 아니라 이 지역에 바다를 끼고 있는 러시아의 동아시아 전략 환경을 구조적으로 위협하게 되며 이 경우 미국 역시 동맹국들의 동해에서의 안보 불안을 명분으로 지역 갈등에 개입하려 할 것이다. 이러한 동북아 국가 간의 지역 갈등은 자연스럽게 남북 갈등은 물론, 한반도를 둘러싼 주요 강대국 간 갈등으로 비화되어 신 냉전구도를 초래할 우려가 있다. 따라서 동해를 갈등과 대립의 바다가 아닌 평화와 협력의 바다로 만들고, 두만강 유역을 국제협력의 장으로 만들어가기 위해서는 이 지역에서의 북중, 중러, 북러 간 양자 구도를 한국이 참여하는 다자간 협력 구도로 전환하려는 노력이 필요하다. 이렇게 하여 남북러와 남북중으로 형성된 2중의 삼각협력은 동북아 경제공동체 형성의 초석이 되고 이를 발판으로 몽골과 중앙아시아가 포함된 유라시아 협력 구상이 실현될 수 있을 것이다.

마지막으로 향후 통일을 대비한 북한과의 산업 및 인프라 개발협력을 위해서도 필요하다. 나선 지역은 북한 북동부의 최대 종합공업지역인 ‘청진공업지구’에 속해 있다. 이곳에 한국의 물류 및 에너지 관련 기업과 기업들이 진출하여 개성공단에 이어 새로운

82) 박정동, 앞의 책, p.205.

산업 활동의 공간을 마련한다면 남북 모두에게 상호 윈-윈의 기회가 될 수 있을 것이다. 예를 들어 나선 지역에 위치한 「승리화학」의 정상화를 지원함으로써 현재 석탄화학공업 위주로 편재되어 있는 북한의 화학공업을 세계적 조류인 석유화학공업 위주로 재편해 나가는 산업구조 개편작업을 이끌 수 있다. 선봉항의 개건작업과 함께 승리화학의 정상적 운영에 최대 장애요소였던 원유 도입을 러시아와의 협력 속에 원활히 성사시킬 수 있을 것이기 때문이다. 물론 거기에는 적절한 수준에서 유무상통이나 호혜의 원칙들이 지켜져야 할 것이다.

인프라 협력의 여지도 많다. 이 지역은 물류 운송의 잠재력은 인정받고 있지만 현실적으로는 문제가 많다. 도로와 다리는 협소하고 상태가 열악하여 차량 운행에 제약이 따르며, 철도와 항만 등은 개보수나 확장 등이 제대로 이루어지지 않아 사용에 문제가 있다. 특히 철로의 경우는 차량 및 침목 시설 노후화와 함께 전력이 부족하여 정상적인 운행이 어렵다. 전력 공급은 석탄 생산 감소 및 탄질 저하, 수력 자원의 한계, 발전소 추가 건설 부진, 기존 발전소 설비의 노후화 및 송배전상의 비효율 등의 문제점으로 인해 원활하게 이루어지지 못하고 있다.<sup>83)</sup> 통신 사정 역시 투자를 가로막고 있는 주요 요인의 하나이다. 이와 같은 제반 상황은 인프라 부문에서 남북 협력의 필요성이 크다는 점을 반증하고 있으며 이것이 성공하였을 경우 북한의 다른 지역으로도 확산될 수 있을 것이다. 예를 들어 남북러 가스관이 이 지역을 통과할 경우, 지역 개발, 물류 인프라 개선, 주변 공장들의 가동을 제고 등에 긍정적 영향을 주고, 그 영향들은 직간접으로 북한 주민들의 임금소득 및 고용 창출에 기여할 것으로 예상된다. 러시아의 가스를 북한이 함께 사용할 수 있게 되면 그 의의는 배가될 수 있을 것이다. 결국 나선 지구가 포함된 청진공업지구는 한반도의 제2울산공업단지로 발전해 나갈 가능성이 있다. 이와 같은 비전은 향후 남북 간 경협 시 논의할 수 있는 획기적 구상이 될 것으로 생각한다. 아울러 낙후된 북한의 산업, 특히 제조업을 정상화하는 노력은 일자리 창출로 연결되어 훗날 통일 한국의 미래를 위한 선행투자가 될 수 있을 것이다. 남한이 나진 특구 사업에 참여하는 결정은 충분한 검토를 거쳐 내년쯤 남북정상회담에서 의제로 다루도록 하는 것이 바람직할 것이다. 사업의 상징성과 파급 효과가 지대할 것으로 예상되기 때문이다.

---

83) 단기적으로는 중국 훈춘지역에서 생산되는 전력을 나선 지역에 공급하는 방안 등이 추진되고 있고, 향후 러시아 연해주 지역에서의 송전도 가능할 것으로 보여 이 지역의 전력 사정은 북한 내 어느 지역보다 나아질 가능성이 크다. 그러나 근본적인 해결책은 아닐 것이다. 중장기적으로는 러시아에서 공급하는 석유나 유연탄 등을 활용한 발전소 건설 등이 바람직한 대안의 하나로 판단된다.

#### 4) 한미 협력과 6자회담을 통한 국제협력 확보

안정적인 한반도 주변정세, 즉 평화로운 동북아 안보질서는 제2북방정책의 성공을 위한 열쇠의 하나이다. 만일 한반도를 사이에 두고 관련국들이 대립과 갈등을 지속한다면 국제협력에 많은 제약이 따르기 마련이다. 최근 지역 강국인 중국과 일본이 동중국해상의 한 섬(중국명: 다오위다오, 일본명: 센카쿠 열도)의 영유권을 놓고 적절한 해법을 찾지 못한 채 갈등이 지속되면서 양국 간 치열한 신경전은 유사시를 대비한 훈련 강화와 군사력 증강 움직임으로 이어지고 있다. 이러한 중일관계가 말해 주고 있듯이 동아시아 국제질서는 매우 취약하다. 그런데 여기서 주의해야 할 점은 한국이 절대로 동북아 신 냉전질서를 조성하려는 기도에 말려들어가서는 안 된다는 점이다. 오히려 점증하는 동아시아 국가들 간의 갈등을 잠재우고 동아시아 평화를 정착시키기 위한 역할을 수행하여야 한다. 답은 ‘남북관계 정상화’이다. 남북관계가 정상화되면 남북 및 주변국가 간 불필요한 갈등 비용을 최소화하고 제2북방정책을 힘 있게 추동할 수 있는 에너지를 확보함으로써 한국경제에 큰 힘이 될 것이다.

이러한 안보환경을 구축하기 위해서는 어느 나라보다 미국의 이해와 협조가 절실하다. 일본의 우호적 참여와 협력도 필요하다. 북방 3국과 미국 및 일본을 함께 엮는 국제적 무대는 바로 6자회담이다. 따라서 6자회담이라는 틀을 잘 활용하여야 한다. 우선적으로 전통적 동맹인 미국에게 유라시아 이니시어티브의 필요성을 설명하고 이해와 협조를 구해야 한다. 특히 그 길이 북핵문제를 해결하고 동아시아 국가 간 갈등을 해소하는 방법임을 잘 설득하여야 한다. 아울러 중국의 협력을 얻어 6자회담이 재개되도록 하고 시간은 걸리겠지만 중국에는 북핵문제가 해결될 수 있도록 긴밀한 협력관계를 구축하여야 한다. 만일 북핵문제 해결 과정에서 중국과 진정한 신뢰관계를 구축하게 된다면 제2북방정책은 물론 향후 통일 과정에서 든든한 후원국을 확보하는 성과를 얻게 될 것이다. 세계적 군사강국인 러시아와는 유라시아 이니시어티브를 추진하는 과정에서 한국이야말로 가장 신뢰할 수 있는 파트너라는 점을 인식시키면서 동시에 북핵문제에 있어 북한을 설득할 수 있도록 전통적인 대북 레버리지를 활용하는 외교적 역량을 발휘해야 할 것이다. 아울러 6자회담의 틀을 북핵문제 해결은 물론 앞으로 한반도 평화체제 건설과 동북아 다자안보 협력을 위한 논의의 장으로 활용하여야 할 것이다.

## 5) ‘선택과 집중’의 원칙에 입각한 남북경협 추진

제2북방정책이 염두에 두고 있는 국제협력 사업들은 남북경협과도 밀접한 관계를 갖게 된다. 그러나 한국은 나름대로 가용 자원의 한계와 국내적 지지의 확보 필요성 등으로 인해 모든 사업을 대상으로 역량을 쏟을 수는 없다. 불가피하게 투입대비 성과가 좋은 곳, 한국경제에 정말 필요하고 도움을 줄 수 있는 사업에 집중할 수밖에 없다. 현재 진행되고 있는 개성공단 사업이 좋은 예이다. 개성공단은 개발과정에서 한국 정부가 인프라 및 제도 정비, 민간 부문은 생산시설 투자와 경영을 분담하여 책임을 맡았다. 남측은 자본과 기술을 투자하여 생산한 제품을 통하여 수익을 얻고, 북측은 인력과 토지를 투자하여 인건비와 기술이전 등의 혜택을 보게 되는 상생 협력 구조로 추진력을 얻었다. 올해 들어 여러 가지 어려움을 겪었지만 남북 모두 이익을 얻는 사업구조로 국내 5,900개 업체가 개성공단 입주기업과 협력관계를 형성하고 있다. 종사자 수도 9만4,000명, 연관 산업체의 매출액은 8,368억 원에 달했다. 특히 신발 및 섬유 산업이 새로운 경쟁력을 확보함으로써 지역경제 활성화에도 커다란 기여를 했다. 이렇듯 입주기업이 국내 관련 산업에 미치는 파급효과는 매우 큰 것으로 나타나고 있다.

따라서 남북 모두 상생의 사업들을 발굴하여 일관되게 추진하는 것이 중요하다. 다만 시기적으로 너무 빠르거나 리스크(risk)가 큰 사업은 뒤로 미루고 그동안 여건이 성숙된 사업들을 중심으로 하나씩 성과를 축적해 나가는 것이 중요할 것이다. 정부 및 기업 차원에서 물류·에너지·산업 등에서의 협력을 추진한다 하더라도 규모의 경제를 감안해야 하고, 여러 지역으로 분산 투자를 하는 것보다는 소수 지역에 집중하는 것이 에너지 설비나 교통 인프라 구축 등이 용이하여 경협사업의 수익성을 담보할 수 있기 때문이다. 효율성과 시간성 그리고 북한의 수용성을 감안한 선택과 집중의 원칙에 따른 경제협력 추진이 필요하다 할 것이다.<sup>84)</sup>

84) 정우진은 북한과의 에너지 협력에 있어서 유효성, 수용성, 시간성의 3요소의 중요성을 강조하고 있는데, 이러한 원칙은 다른 경협사업에도 유사하게 적용된다 할 것이다. 정우진·박지민·유학식, 『남북에너지 적정 공급방안 연구』, (의왕: 에너지경제연구원, 2010), pp.23~28



## 6. 맺음말

‘제2북방정책’에서 한국경제의 활로를 찾아야 한다.

한국경제는 지금 겉으로는 잘 보이지 않을지 모르지만 도처에서 위험한 증후들과 많은 문제점들이 도사리고 있으며 각종 지표와 현상을 진단할 때 매우 중대한 기로에 서 있다. 더욱이 한국경제는 복지와 통일이라는 중대한 과제를 남겨 놓고 있기 때문에 여기서 주저앉아서는 안 된다. 성장의 엔진이 꺼지지 않도록 해야 하는 것이다. 이를 위해서는 고착화되고 있는 저성장 기조를 탈피할 수 있는 새로운 성장 동력 확보가 필요하다. 특히 오늘의 기성세대는 미래세대에 지나친 짐을 지우지 않도록 지금부터 서둘러 통일 한국을 대비한 새로운 경제발전 및 남북한 통합전략을 실행에 옮겨야 한다. 지금이야말로 정부기업·사회 모두가 현 위기의 심각성을 직시해 ‘위기의식의 공감대’를 형성하고, “신중한 선택과 집중”으로 미래 성장 모멘텀 구축에 박차를 가해야 할 시점인 것이다.<sup>85)</sup>

향후 한국경제의 발전 방향은 새로운 패러다임에 입각한 지속성장과 성장궤도 상향 그리고 북한과의 경제통합을 대비하는 3차원의 중장기 전략이어야 한다. 이와 같은 전략을 실천에 옮기기 위해서는 한국에게 주어진 각종 인적·물적 자원을 최대한 활용하고 경제발전 수준에 걸맞은 발전 전략을 실천하는 한편, 경제성장을 가로막고 있는 요인들을 제거하는 노력이 필요하다. 유력한 답의 하나는 바로 ‘남북관계 정상화’를 발판으로 한 ‘제2북방정책’이다. 보다 쉽게 말하면 ‘유라시아 이니셔티브’가 상상으로 끝나는 것이 아니라 추진력을 확보하여 실천에 옮겨지는 것이라고 설명할 수 있을 것이다. 주요 협력대상 사업은 물류·에너지 및 자원통상산업 그리고 관광 등 5개 분야이다. ‘제2북방정책’의 대상 지역은 ‘유라시아 이니셔티브’와 비슷하나 북한과 몽골이 포함된다.<sup>86)</sup> 특히 러시아가 가장 중요한 협력 대상 국가가 되며, 동북아의 전략적 요충지인 중국의 동북3성과 내몽고 자치주와의 협력이 중시된다. 중국이 내몽고가 포함된 동북 지역의 발전을 원하고, 러시아가 연해주와 시베리아의 개발을 위해 한국과의 협력을 원하며, 북한 역시 경제적 활로 개척이 시급하다는 점에서 일단 북방3국과의 경제적 협력 여건은 관찮은 편이다. 여기에 몽골과 중앙아시아 국가들과의 협력이 가속화되고 있는 현 시점이 이러한 전략을 펼칠 수 있는 좋은 기회다. 물론 미국과 일본 등 서방 국가들의 견제나 이해 상충을 적절히 관리해 나갈 수 있는 안목

85) 김성표 외, 앞의 보고서

86) 유라시아 이니셔티브는 원론적으로는 유럽을 포함한 것이긴 하나 경제부문의 협력사업은 주로 우랄산맥 동쪽 지역이 될 것이다.

과 외교적 역량이 중요하다. ‘제2북방정책’은 제1차 북방정책에서 비켜나 있었던 지역이나 협력 대상 분야를 발굴하여 한국의 새로운 경제성장 동력으로 활용하려는 전략이기 때문에 결코 배타적 정책이 아니라는 점을 잘 설득해 나가야 할 것이다.

그런데 이러한 전략 구상을 가로막고 있는 것은 꼬여 있는 남북관계이다. 특히 핵문제로 인한 불신의 남북관계가 가장 큰 문제라고 볼 수 있다. 박근혜 정부는 ‘신뢰프로세스’를 통한 대북관계 개선을 추구하고 있다. 그런데 신뢰는 무엇보다 소통과 만남 속에 형성되는 것이다. 이제 기다리는 정책이 아니라 변화를 주도하는 정책이 필요한 소이(所以)이기도 하다. 따라서 한국 정부는 지금부터라도 시간을 허비하지 말고 남북관계 정상화를 통해 남북 모두가 동반 성장할 수 있는 교류협력의 장을 열어야 하며, 이를 토대로 ‘제2북방정책’을 실천함으로써 한국경제의 활로를 찾고 민족경제의 잠재력을 키워야 한다. 이를 실현하기 위해서는 이 글에서 제시하고 있는 ‘5대 실행 전략’을 하나씩 실천에 옮길 필요가 있다. 이 가운데서도 북한문제와 북핵문제의 분리 대응과 실행 거점으로서의 남한의 ‘나선 특구 사업 참여’는 매우 중요한 실행 전략이다. 그리고 정책 전환의 신호탄은 ‘5.24 조치’의 해제로 나타날 것이다.

‘제2북방정책’의 실행은 한국경제의 새로운 성장 동력이 될 뿐만 아니라 1945년 분단 이후 반도로서의 이점을 상실하여 사실상의 섬 국가로 머물러야 했던 한국에게 반도 국가로서의 이점을 회복하는 계기를 마련해 줄 것이다. 고대 그리스나 로마, 16세기의 스페인 등이 반도 국가로서 인류역사의 발전과 융성에 기여했듯이 제2북방정책을 통한 한국의 반도성 회복은 경제의 새로운 활력을 제공하면서 통일의 초석이자 지역평화의 원동력이 될 것이다. P

## | 참고문헌

1. 고봉준, “동북아평화와 새로운 군비경쟁의 극복”, 한용섭, 『미중경쟁시대의 동북아평화론: 쟁점, 과제, 구축전략』, (서울: 아연출판부, 2010)
2. 김성표 외, “위기 후 5년, 한국기업경영의 현주소”, 삼성경제연구소, 『CEO Information』 (2013.10.16, 제912호)
3. 김영운 · 추원서 · 임을출, 『나진 · 선봉 지역 물류분야 남북협력방안 연구』 (KINU 연구총서 10-07), (서울: 통일연구원, 2010)
4. 김익수 편, 『두만강지역개발사업(TRADP)에 대한 분야별 평가』 (정책연구 94-05), (서울: 대외경제정책연구원, 1994)
5. 김주현, “한국의 통일 역량과 과제”, 사단법인 통일경제연구협회, 『G2시대 통일대비 어떻게 해야 하나?』 (2013.8.30 통일경제정책워크숍 자료)
6. 나희승, “단계별 남북 · 대륙철도 구축방안과 한 · 러 철도협력”, 『2009년 시베리아 연구』
7. 박정동, 『북한의 경제특구- 중국과의 비교』, (서울: 한국개발연구원, 1996)
8. 송호근, 『이분법 사회를 넘어서』, (서울: 다산북스, 2012), p.27
9. 송희영, 『절벽에 선 한국경제』, (서울: 21세기북스, 2013)
10. 윤은숙, 『몽골 제국의 만주 지배사』, (서울: 소나무, 2010)
11. 임을출, “남북러 가스관 연결사업과 북한개발협력: 전망과 과제”, 남북물류포럼 · 동북아역사재단, 『한반도 지정학과 동북아에서의 복합적 물류네트워크 구축』 (공동국제학술회의 자료집, 2012.12.13)
12. 장하준 저, 이순희 옮김 『나쁜 사마리아인들(Bad Samaritans: the Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism)』 (서울: 부키, 2007)
13. 정우진 · 박지민 · 유학식, 『남북에너지 적정 공급방안 연구』, (의왕: 에너지경제연구원, 2010)
14. 정형곤 · 김지연 · 이종운 · 홍익표, 『북한의 투자유치정책 변화와 남북경협 방향』, (서울: 대외경제정책연구원, 2011)
15. 최세균, “러시아 및 유라시아 지역 농업투자 협력방향”, (유라시아 시대의 국제협력 컨퍼런스 회의자료, 2013.10.18)
16. 추원서, “한 · 몽골 간 물류 · 금융 연계협력방안 연구”, 대외경제정책연구원, 『몽골 · 터키』, (전략지역 심층연구 논문집 VI, 2011)
17. 추원서, “초국경협력에서의 녹색성장과 기업의 역할 - 중국 동북3성 지역을 중심으로”, 동북아역사재단, 『동아시아평화와 초국경협력』 (2010.12.17 제3차 동아시아 평화와 초국경협력 국제학술회의)
18. 남북물류포럼, 『한반도 지정학과 동북아에서의 복합적 물류네트워크 구축』
19. 현대경제연구원, 『남북경제 통합의 길(연구총서 10-01)』 (서울: 현대경제연구원, 2010.12)

매일경제, 2013. 10.19자

20. 황진회, “나진-하산 프로젝트를 이용한 남북관계 진전방안”, 한국해양수산개발원, 『북한해양수산저널』, 제1권(2009.6)
21. 동아일보, 중앙일보, 파이낸셜 뉴스, 朝鮮文報(中國), TIME(2013.10.7) 등 국내외 일간지
22. ADB, *Outlook 2013(update)*, 2013. 10.
23. KIEP, “*Global Cooperation in the Era of Eurasia*”, 2013 International Conference(2013.10.18)
24. Balaam, David N. and Bradford Dillman, *Introduction to International Political Economy*, (Boston: Pearson Education, Inc; 5th ed, 2011)
25. 胡仁霞·趙洪波, “俄羅斯亞太戰略的利益, 合作方向與前景”, 吉林大學, 『東北亞論壇』(2012.5)(長春: 吉林大學)
26. 沈悅, “‘12.5’時期東北3省同俄羅斯遠東地區經濟合作發展前景研究”, 付百臣 主編, 『東北藍皮書: 中國東北地區發展報告(2011)』(北京: 社會科學文獻出版社)
27. 丁曉燕, “東北, 在振興中崛起”, 戚本超·景体華 主編, 『區域藍皮書 中國經濟發展報告(2009~2010)』, (北京: 社會科學文獻出版社, 2010)

## 한국경제의 활로, 제2북방정책에서 찾는다



권 영 경

현 통일교육원 교수  
평화재단 이사  
개성공업지구지원재단 자문위원  
한국동북아경제학회 통일경제분과위원장

본 발제문은 ‘왜 우리가 남북경제공동체의 구축을 토대로 북방경제권에 진출하고, 한반도경제권과 북방경제권을 하나의 경제권으로 통합하는 길로 가야 하는가?’라는 화두에 대해 논리정연하고 객관적 실증논리에 따라 문제제기를 하고 있을 뿐만 아니라 실천적 대안도 모색하고 있다는 면에서 뜻 깊은 글이라 할 수 있다. 본 발제문의 문제제기는 한 마디로 ‘일본형 장기침체’의 길로 갈 조짐을 보이고 있는 한국경제의 활로와 동력의 회복이 유라시아에까지 이르는 북방경제권의 진출에 있다는 문제의식에서 출발하고 있다. 발제자의 문제의식들은 토론자도 거의 공감하고 있는 내용이기 때문에 보완적 토론을 하고자 한다.

발제자가 언급하셨듯이, 한국경제는 어쩌면 90년대의 일본경제와 그리도 똑 닮았는가하는 말을 들을 정도로 ① 잠재성장율이 실제성장율과 이미 동조화되어버렸고, ② 너무도 빠른 저출산·고령화 현상의 심화로 창의력있는 생산가능인구의 저하속도가 급속한 상황이고, ③ 한국경제의 성장을 견인해 왔던 전통산업의 경쟁력마저도 중국에 추월당하여 새로운 성장동력을 경제내에 구조화해야 하는데 아직도 이를 정착시키지 못하고 있고, ④ 경제의 양극화 심화로 사회적 갈등비용이 급증하고 있는데다가 중산층 비중의 하락으로 인한 내수시장의 약화가 심화되고 있는 등 여러 문제를 안고 있다. 이런 문제들은 1990년대 일본이 우리에게 앞서 겪었던 현상들이었다. 이러한 한국경제의 위기적 현상의 요인에는 한편으로는 선진국의 금융위기와 재정위기, 브릭스(Brics)국가들의 부상이라는 세계경제환경의 변화요인이 배경이지만, 다른 한편으로 중진국의 성취 이후 미래발전 방향을 국가전략적으로 구축하지 못하고 내부혁신에 소홀히 한 우리 내부의 요인도 주요 원인임을 부인할 수 없다.

한국경제사를 돌이켜 보면, 절대 다수의 국민들의 식의주 문제 해결이 관건이었던 최저빈곤상태(1960~1970년대)에서는 월남전의 활용과 중동국가 진출이, 중산층을 두텁게 하는 것이 관건이었던 개발도상국 시절(1980년대~1990년대 중반: 국제금융기구로부터 피원조국가 졸업하는 시기)에는 전세계적인 데탕트시대의 개시로 새로이 열린 구사회주의경제권이 블루오션이 되어 한국경제 성장을 견인해 주었다고 할 수 있다. 즉 달리 표현하면, 한국경제가 냉전과 데탕트시대라는 국제환경의 변화를 적극 활용하며 도전하는데서 그 동력을 지속적으로 가지게 되었다고 할 수 있다. 그러나 탈냉전시대의 도래 이후 한국경제는 이러한 블루오션 개척정신과 도전정신이 점차 소멸되고 오히려 ‘북한문제’ 및 ‘북핵 딜레마’와 ‘아시아 패러독스’의 포로가 되어 방향성을 잃어버린 것이 아닌가 생각된다. 1997년 IMF금융위기, 2008년 미국발 금융위기 등이 10년 주기로 한국경제를 강타함으로써 체력을 소진한 것도 있지만, 국가전략차원에서 선도적으로 신성장동력의 수단과 영토를 모색하는 적극적인 노력이 부족했었다. 즉

1990년대에서부터 이미 탈냉전시대라는 국제환경의 변화를 적극 활용하는 선도적 국가 전략이 모색되었어야 했던 것이다. 그 이유는 이렇다. 탈냉전시대 이후 전세계경제권이 자본주의시장경제권으로 동일화되어 경제의 세계화 시대가 본격화되면서 국가 간 경제전쟁이 치열해졌고, 이에 따라 1990년대 초 북미자유무역협정(NAFTA)체결을 필두로 세계적 지역주의물결이 본격화되어 갔기 때문이다. 이른바 WTO시대라는 구호에 따라 이동의 장벽이 없는 자본, 금융의 자유화로 자국의 산업과 노동시장이 위협받게 되자, 각 국가들은 자기가 속한 지역권의 인근 국가들을 하나의 거대 공동시장으로 묶어 다른 지역경제권에 대응해나가며 지속성장의 동력을 만들어나갔던 것이다. 그런데 이런 시대적 추세 속에서 한국이 속한 지역, 동북아시아에만 유일하게 지역경제권이 형성되지 못했다. 이는 역내 국가 간 경제체제의 차이, 역사분쟁 등 요인도 있지만 한반도 분단이 결정적 장애요인이었기 때문이다. 지역경제권이 형성되어 있지 못한 가운데 한국경제는 오히려 현재 중국경제와 일본경제 사이에서 샌드위치 되어 있는 상황이다. 한국의 전통적인 5대 수출산업의 기술경쟁력을 중국이 앞서기 시작했고, 최근에는 저돌적인 아베노믹스의 영향으로 잠시 일본보다 기술적 우위를 차지했던 철강, 철강제품, IT, 정밀기기, 기계 등이 유럽·미국·중국 등의 시장에서 올해 다시 기술적 열위로 떨어지고 있다.<sup>87)</sup>

이런 가운데 한국경제는 ‘북한문제’로 ‘코리아 디스카운트’를 지속적으로 겪고 있고, 최근 ‘아시아 패러독스’마저 심화되어 나가자 최대 수출시장 역할을 하고 있는 중국으로부터 정치적 요인에 의한 경제적 압박 조짐마저 받고 있다. 그리고 ‘북핵딜레마’는 중국의 대북경제적 영향력을 점진적으로 확대하도록 만들고 있다. 따라서 우리는 “잃어버린 20년 일본경제” 이상의 어려움들을 안고 있다고 할 수 있겠는데, 이런 면에서 이의 돌파구로 발제자가 제안한 제2북방정책의 추진 제기는 그 방향성으로 적극 추진되어야만 하는 정책이라고 본다. 그렇지만, 발제자가 제시한 5대 협력사업들은 이상적 구상으로서 현실성 차원에서 단계별로 모색할 필요가 있다고 본다. 한반도의 현실은 남북 간 신뢰조차 형성되어 있지 못하고, 북한의 핵보유의지 고수로 국제사회의 대북경제제재가 실행되어 있는 상황이다. 발제자가 제시한 5대 협력사업들은 동북아국가들 간 다자 협력 구도 속에 시행될 수밖에 없는 사업이고, 막대한 금융재원이 요구되는 사업들이다. 국제금융기구들의 적절한 펀딩이 있어야 시행될 수 있는 사업이다. 따라서 향후 논문을 보완할 때 이 5대사업들을 나열해 놓기보다는 단기, 중기, 장기별로 단계별 시행방안들도 제시하여 정책방안으로 구체화해주었으면 한다.

한편, 발제자께서는 실행전략으로서 5.24조치를 과감하게 해제하고, 북한 문제와

87) 현대경제연구원, 「아베노믹스 일본경제를 살리고 있다.」, 2013.10.28.

북핵 문제를 분리 대응할 것을 주문하였는데 현실적으로 북한 문제와 북핵 문제는 상호 결합되어 있다. 3대까지 김일성 가계의 세습을 이어가고 있는 북한은 올 상반기 개성공단의 잠정 중단사태에서 보듯이, 민족의 장래를 위해 사실상 개성공단 문제를 분리, 지속·발전시키고자 하는 우리 정부에 대해, 자신들이 의도하는 방향으로의 북핵문제 전개를 위해 수단으로 삼았다. 또 3대 세습체제 안정화의 수단으로도 삼았다.

그러나 이제 남북경협을 한국 경제의 성장 동력 찾기 차원에서 국가 전략적 차원에서 고찰해야 함은 분명하다. 한반도 분단은 한반도라는 국토가 가지고 있는 지정학적 프리미엄을 얻지 못하게 하고, 지정학적 리스크 속에 우리 민족 전체 차원의 경제적 손실만 누적시키고 있다. 대륙과 소통되지 못하고, 해양지역에 다리 역할을 해주지 못하는 현재의 한반도는 역내 모든 국가들의 경제적 이익 형성에도 마이너스 영향을 주고 있는 상황이다. 그러므로 남북경협은 남과 북 사이의 양자 간 경제 협력틀을 벗어나, 향후 다각적인 다자 경제협력 프로젝트들(한·중·북·러, 한·중·북, 한·러·북, 한·몽골·북 등등)을 추진하는 속에 전개될 필요가 있으며, 역내 다자 경제 협력을 통한 북한문제 해결, 북핵문제 해결 방향이라는 역발상도 필요하다. 김정은 정권은 올해 경제·핵무력 병진노선을 경제정책의 기조로 제시하면서도, 6.28 새경제 관리체계를 통한 경제개혁을 실험 중이고, 그야말로 전국토의 경제 특구화라고 볼 수 있을 정도의 새로운 경제개발구정책도 발표하고 있다. 이는 성공 여부를 떠나서 북한 내부적으로 그 만큼 경제 살리기가 절대적 과제로 떠오르고 있는 것의 반증인데, 동북아에서 다층적으로 벌이게 될 다자간 경제협력에 북한의 참여 가능성도 높이는 것이 아닌 가 판단된다. 그 동안 우리 사회에서 남북경협을 북한에 대한 지원사업으로 보거나, 통일 이후 막대하게 소요되는 통일비용의 절감 차원에서만 논의되어왔던 개념틀에서 벗어날 필요가 있다. 





**정 낙 근**

**현** (재)여의도연구소 정책실장(선임연구위원)

통일부 정책자문위원

민화협 정책위원

**전** (사)안민정책포럼 사무총장

(사)국제문제조사연구소 연구위원

## 1. 발표문에 대한 토론<sup>1)</sup>

### □ 조성렬 박사의 발표문에 대하여

#### ◎ ‘남북기본협정’과 ‘한반도 평화조약’에 대하여

- 조박사의 남북기본협정과 한반도 평화조약의 제안은 정전체제의 평화체제로의 전환을 위한 것으로 보임.
- 조박사의 단계별 제안은 흥미가 있지만, 진전을 위해선 남북한 상호간이든 북한과 국제사회와의 사이에서든 ‘신뢰’의 문제에 봉착할 것임.
- 그러나, 한반도 평화체제 구축에 대한 조박사의 [2(남·북 당사자) : 2(미·중 보증자) : 2(일·러 지원자)] 제안에 대해 나(토론자)는 그 실현 가능성과 이행의 지속성 측면에서 생각이 다름.

#### ◎ 토론자는 한반도 평화체제의 실현 가능성과 지속성을 ‘강제’할 수 있기 위한 입장은 다음과 같음.

- 한반도 평화협정은 남북한과 미·중이 각각 자국의 안보관심사를 포괄적으로 해소하는데 도움이 되는 방향으로 모색되어야 함.
  - 평화협정의 당사자문제와 관련하여 기존의 [2(남·북 당사자) : 2(미·중 보증자)] 하는 방식이 별 異論 없이 받아들여지는 상황이나, ‘현실성’ 차원에서 이 방식에 대한 심각한 재고가 필요함.
  - 우선, 평화협정 체결이 한반도 평화정착이라는 ‘목표’의 문제인지, 아니면 남·북이 당사자가 되어야 한다는 ‘자주’의 문제인지에 대한 우리의 솔직한 방향 설정이 있어야 함.
  - 미국은 평화조약이나 협정에 ‘당사자’로 참여하지 않으면서 ‘보증자’로서 서명한 사례가 없으며, 미국이 교전 당사국이었던 경우에는 종전을 위한 평화협정에 ‘당사자’로서 참여하여 서명해 왔음.
  - 그러므로 미국은 한반도 평화협정의 ‘당사자’로서 서명하고 미 상원의 비준을 받아 국제법과 국내법적 실효성을 갖도록 해야 하며, 그렇지 않을 경우 평화협정은美대통령의 행정명령으로 존재하여 지속적 실효성에 문제가 발생할 수 있음.
- ※ 미국이 ‘중재자’나 ‘증인’으로서 서명한 경우는 있었지만, 막연히 ‘보증자’로서

---

1) 본 토론문은 사건이며, 여의도연구원의 공식견해가 아님을 밝힙니다.

서명하는 경우는 없었음.

- 요컨대, 미·중은 한반도 평화협정의 ‘보장자’로 머물 것이 아니라 남·북이 함께 4국이 의무 이행의 ‘당사자’로서 균등한 책임을 지고 행동하도록, ‘2:2’가 아니라 ‘4국 평화협정’을 검토해볼 필요가 있음.
- 그 이유는, 한반도 평화협정은 미·북 관계정상화와 북핵 포기를 포함한 한반도 비핵화를 목표로 하는 것이므로 평화협정 참가국들 모두에게 법적·제도적으로 보다 구속력 있는 장치가 되도록 하는 것이 중요한 때문
- 따라서 북한의 핵과 대량살상무기의 개발 유혹을 근원적으로 해소하는 것이 한반도 평화체제의 핵심적 목표라면, 한반도 평화협정은 그 목표를 위해 남북한과 미·중 4국이 취해야 할 행동과 조치들의 전체상을 가급적 구체적으로 합의하고 규정하는 문서가 되어야 할 것으로 사료됨.

## □ 추원서 박사의 발표문에 대하여

### ◎ ‘제2북방정책’의 제안에 대하여

- 추박사의 제안에 대체로 동의하는 바가 많음.
- 그러나, 추박사가 제안한 정책 아이템과 정당성 논리 등은 근 20년 가까이 정부나 전문가들 사이에서 대부분 논의되고 제안되어 왔던 내용이며, 문제는 실현 가능성임.
- 정책 아이템 자체가 아무리 좋다 하더라도 지금까지 실현이 안 된 이유는 크게 두 가지일 것임.
- ㉠ 국제안보 및 패권 패러다임에 대한 고려가 없어 정책의 실현 가능성이 제한됐거나
- ㉡ 정책 목표를 달성할 정부의 역량이 부족했거나

### ◎ 추박사는 ‘제2북방정책’의 실현을 위한 복병으로 북핵문제, 남북관계 불안정성 극복, 국제사회의 협조, 남한 내 여론의 지지 등을 꼽은데 대해

- 원인 제시에는 동의하나, 이러한 문제는 한반도와 동북아의 평화와 번영을 위한 ‘변수’가 아니라 ‘상수’라는 점을 인정해야 함.
- “문제점이 있음에도 불구하고, 목표를 달성했다”는 평가가 나와야 함.

- ◎ 또한 ‘유라시아 이니셔티브’든, ‘제2북방정책’든, 실천성이 결여되는 또 다른 이유는 이 구상(정책)의 ‘구체적인’ 미래상(목표)이 설득력 있게 제시되지 않고 있다는 점임.
  - 추상적이고 애매한 목표에 구체적인 방법론을 제시하는 방식으로 정책 제안이 이루어지고 있는 경향이 있음.
  - 엔지니어링 어프로치(engineering app.)가 이루어져야 함.
- ◎ 토론자의 사건을 전제로 한 ‘新북방정책’의 제안(첨부자료 참고)

## 1. 왜 新북방 정책이 필요한가?

### □ ‘중견국가(middle power)’ 역량에 맞는 ‘독자적’ 국가전략 필요

- ◎ 한국은 세계 15위권의 종합국력을 가진 ‘중견국가’ 반열에 속하는 현실을 반영, 우리의 국익을 중심에 놓은 ‘독자적’ 국가전략 수립 필요
- ◎ 오늘날 대한민국은 ‘분단변영’의 최고치에 도달했으며, 저성장·환경·분쟁의 3대 위기를 극복하고 한반도 전역의 발전수준 업그레이드를 위해 ‘新통일국가 건설’의 국가전략 마련 필요

### □ ‘불안의 시대’ 에 조응하는 새로운 대북·통일정책 구상

- ◎ ‘낙관의 시대’를 지배했던 경제 중심의 기능주의 어프로치의 한계를 극복하고 저출산·고령화와 기후변화 등 21세기적 위기에 대비하는 미래지향적 ‘新국가 건설’ 방향의 대북·통일정책
  - ※ 2008. 9월 세계금융위기로 인하여 자유시장경제와 미국 파워로 지탱했던 ‘낙관의 시대’(1990~2008)는 ‘불안의 시대’로 전변
- ◎ 한·중·일 3국의 저출산·고령화 현상으로 인한 동북아 안보환경의 중대한 변화 가능성
  - 인구의 고령화 및 저출산으로 인한 인구감소는 경제성장의 둔화와 사회복지비용의 증가를 초래, 군비경쟁의 둔화와 함께 국방비의 감소를 유도할 것으로 예상
  - ※ 한·중·일에 65세 이상 고령인구의 급증이 두드러진 가운데, 한국·중국은 2000년과 2001년 고령화사회로 접어들었으며, 일본은 2005년 초고령사회에 진입하고 2011년에는 초고령사회를 넘어 가장 고령화된 국가(인구의 23% 65세 이상 노령인구)가 됨.
  - 당분간 중국은 경제적 급성장 덕분에 국방예산을 증가할 여유가 있어, 국방비

지출에 제약을 받는 일본과 한국에게 심각한 안보위협 예상

※ 중국 또한 2020년이 되면 본격적인 고령화 부담을 느끼게 되어 국방비 지출에 제약을 받게 될 것으로 예상

- ◎ ‘김정은 정권’에 집중된 북한문제 해결방식을 ‘실패국가’(a failed state)에서 문제의 원인을 찾는 단계로 진화, 그 까닭은 ‘실패국가 북한’이 한반도와 동북아의 평화·번영을 위협하는 결정적 요인을 제공하기 때문

※ 오늘날 세계 약 141개국이 실패국가이며, 이는 세계의 미래를 심각하게 위협하는 요인이 되고 있음.

- ◎ 북한 문제를 ‘우리 문제’이면서 ‘한반도·한민족 문제’로 인식, 북방으로 향한 ‘한반도·한민족 경영’의 전략과 정책을 마련

- ◎ 대북·통일정책에 대한 정치·군사·이데올로기 차원의 접근을 넘어 우리의 미래 성장동력, 일자리 창출, 복지를 위한 ‘통일사업’의 관점에서 접근하는 발상의 확대  
- 통일은 우리의 미래를 개척하는 돌파구이며, 분단평화·분단번영의 한계를 극복하고 당당하고 안정적인 중견국가로 자리매김하기 위해서는 인구, 영토, 내수시장 면에서 더 큰 규모의 통일국가 건설이 필수

- ◎ 한반도가 하나의 생태축으로 연결되어 상호 영향력이 큰 현실을 감안, 자연안보(natural security)와 인간안보(human security)를 위한 남북 공조적 자세와 정책의 과감한 수용

## 2. 新북방정책 구상과 연동된 대북정책 아이템(제안)

### □ <동방복합협력지대>의 추진

#### [구상]

- ◆ <동방복합협력지대>는 한반도 동해연안지역과 러시아 연해주지역을 중심축으로 남·북·러 3國이 개발협력을 주도
  - ※ 이 지역은 중화학공업, 항만, 지하자원 개발, 관광, 고령지농업, 수산업 등에 좋은 입지조건을 갖추고 있음에도, 현재는 북한內 낙후지역으로 전락
- ◆ 북측지역 통과 가스관 연결이 순조롭게 진행될 경우, <동방협력지대>는 우리경제의 미래성장동력을 제공할 뿐 아니라 남북간 그리고 남·북·러 협력을 통한 3국 경제의 win-win 효과도 기대
- ◆ 특히 중국의 적극적인 對한반도 동진정책과 북한의 對중국 의존도를 약화시키는 경제안보적 효과도 기대

- ◎ 해외 식량안보기지로써 연해주에 남·북·러 농업경제특구 건설
  - 우리기업과 단체들이 연해주 일대 확보한 상당한 규모의 농지를 활용
  - 농업인력으로 북한주민, 고려인, 러시아인을 활용하여 수출형 기업농으로 육성
- ◎ 러시아정부와의 협의 아래 ‘연해주 고려인자치주’ 추진
  - 러시아 정부와 협의, 스탈린시대 당시 강제 이주당한 고려인과 그 후예를 중심으로 ‘연해주 고려인자치주’ 추진
  - ‘고려인 자치주’는 농업노동력의 확보와 함께 민족의 아픈 과거사를 치유하는 기회로도 활용
- ◎ <남북 경공업 및 지하자원 개발협력에 관한 합의서>(2006.6)를 활용, 단천협력거점으로부터 시작되는 자원개발특구 추진
- ◎ 북한판 새마을운동 ‘광명마을사업’ 추진
  - 지자체와 농협, 민간이 공동으로 참여, ‘서광명마을사업’ 전개
  - 풍력·태양열 등 신재생에너지의 적극적 활용을 통한 에너지 수급
    - ※ 새마을운동은 농어촌 전력공급(電化)사업의 성공으로 에너지 공급이 원활해져 농어촌 개량을 통한 삶의 질 개선 및 산업화가 가능

- ◎ 천혜의 항만과 관광자원이 풍부한 이 지역의 특성을 감안하여 비즈니스와 관광, 문화협력 등이 결합된 남·북·러 연결 카페리항로(금강산, 원산, 칠보산, 자루비노, 블라디보스톡 등) 개설

## □ 개성-평양을 연결, <북방특구벨트> 추진

### [구상]

- ◆ 개성공단의 경험을 바탕으로 남북한 경제협력지대를 북상시켜 평양-남포특구를 추진하고, 이를 중국을 겨냥한 북방경협의 거점으로 삼아 <북방특구벨트> 추진
- ◆ <북방특구벨트>는 국제경쟁력이 있고 FTA 시대에 대응할 수 있는 수출지향형 복합공단으로 발전시킴.

- ◎ 남북관계 진전에 맞춰 북방경협거점으로 평양-남포특구 제안, 추진
- ◎ 개성공단의 질적 내실화
  - 개성공단의 경쟁력 강화
  - 개성공단을 중심으로 우리 수도권과 북한지역(개성시, 북한 농어촌지역, 평양 등)과의 산업적 연계체계 강화
- ◎ 북한노동력을 활용한 중국내 남북한 협력사업 추진

## □ 해양-대륙 연결 산업기간망체계 구축

### [구상]

- ◆ 영·미·일의 해상상권과 중·러·EU의 대륙상권이 연결될 수 있도록 도로, 철도, 항만, 에너지 등 산업기간망체계를 단계적으로 정비함으로써, 한반도 산업경제영토의 확장에 기여
- ◆ 산업기간망체계는 <동방복합협력지대> 및 북방협력거점인 평양-남포특구를 중심으로 구축



◎ 동북아 허브 인프라 구축

- 북한철도의 현대화 및 국제철도시스템(TSR, TCR, TKR) 연계
- 항만 건설 및 현대화
- 남북직항로 개설

※ 〈남북해운합의서〉(2004.5) 제4조 2항 “남과 북은 여객 및 물자를 원활하게 운송하기 위하여 남측의 인천·군산·여수·부산·울산·포항·속초항과 북측의 남포·해주·고성·원산·홍남·청진·나진항간에 해상항로를 개설하며, 향후 남과 북이 합의하여 추가 해상항로를 개설한다.”를 적극 활용

◎ 에너지 안보망과 협력체계 구축

- 〈동방협력지대〉 : 남·북·러 연결 가스관사업 추진 및 이 사업을 기초로 천연가스발전소 검토 등 에너지안보망 구축
- 〈북방특구벨트〉 : 육로운송시스템(도로·철도)의 구축과 송배전망 및 화력발전소 건설

□ 한반도 기후변화와 환경재난에 대비한 ‘자연안보’ 프로젝트 추진

[구상]

- ◆ 한반도는 동일한 생태공간과 생태축으로 연결되어 있어 한반도의 생태·환경문제는 체제와 이념을 초월한 남북한 공동의 문제임.
- ◆ 특히 한반도 기후변화와 이로 인한 환경재난, 植生의 복상 등은 오래지 않아 우리의 미래 안보현안으로 등장할 것이므로, 남북이 협력하고 국제사회와 공조한 ‘자연안보’ 프로젝트의 추진이 필요

◎ 황사 예방 및 북한지역 환경복원을 위한 전진기지 건설

◎ 한반도 생태계 변화의 관찰과 연구를 위한 남북공동기구 발족

◎ 〈한반도 재해재난 공동대책기구〉 운영

◎ 북한의 생활용 에너지 조달의 시급성을 감안, 풍력·태양열 등 신·재생에너지 생산을 위한 협력사업의 추진

- ◎ 한반도 기후변화 예측을 위한 기상관측센터 북측지역 설치
- ◎ 기후변화에 대비한 농림수산업 협력의 성공모델 창출
- ◎ 한반도 생태축 복원을 위한 산림녹화사업 추진
- ◎ 환경친화적 가스관 건설 강력 추진 

# 대한민국의 미래는 북한에 있다

-한국경제의 활로, 제2 북방정책에서 찾는다



홍 순 직

현 현대경제연구원 통일경제센터장(수석연구위원)  
통일부 정책자문위원  
중앙대 북한개발협력학과 겸임교수  
전 민주평화통일자문회의 경제협력분과 상임위원  
북한연구학회 이사

◎ (총평) 저성장-중성장 시대의 한국경제가 새로운 탈출구 모색과 신성장 동력 발굴 차원에서, 남북경협을 비롯한 제2의 북방정책 추진해야 한다는 제안은 매우 타당하고 바람직한 방안이라고 생각

- 한국경제의 잠재성장률이 70년대 9.4%에서 90년대에는 7%대로, 그리고 2008년 이후 3.8%로 급락한 상황에서, 최근 세계경제가 2~3%대의 저성장-중성장 기조로 접어들어 따라 대외 의존도가 높은 한국경제는 심각한 구조적 문제점을 보이고 있음
- 더욱이 최근 한국의 실질 경제성장률은 2~3% 내외로 낮아진 잠재성장률마저 밑돌고 있으며, 1인당 국민소득은 2007년에 처음으로 2만 달러에 진입한 이후 지난 4년간(2008~11)의 1인당 GDP 증가율이 연평균 1%에 그쳤음. 이로써 자칫 한국경제가 2~3% 성장률과 1인당 국민소득 2만 달러의 '저성장-중진국 함정'에서 벗어나지 못하는 것이 아니냐는 우려가 존재하고 있음
- 따라서 한국경제 재도약을 위해서는 새로운 성장 동력 발굴이 필요함. 이런 상황에서 추 소장님께서 제안한 제2 북방정책의 주요 협력 사업과 5대 실행 전략은 한국경제가 지속발전가능하기 위한 신성장 동력 확보와 반도국가의 장애요인을 탈피하기 위한 새로운 발전 공간 확보 차원에서 반드시 추진되어야 할 과제라고 생각하며, 추 소장님의 논문 내용에 전적으로 공감

◎ 남북경협 활성화는 제2북방정책 추진의 필요조건이요 한반도 신뢰프로세스 가동의 시발점임

- 제2의 북방정책의 원만한 추진을 위해서는 한반도의 긴장 완화가 전제되어야 하며, 한반도의 긴장 완화를 위해서는 남북경협 활성화 등 남북 간 교류협력 확대가 필수적임
- 따라서 우선은 남북경협과 대북 인도적 지원 등의 비정치·군사부문의 교류협력 확대를 통한 남북 간 상호신뢰 회복이 매우 중요할 것임
- 이것은 바로 박근혜 정부의 대북통일정책인 한반도 신뢰프로세스 가동의 시발점이며, 북한의 SOC 확충과 국제금융기구 가입 지원 및 경제특구 진출 모색 등의 본격적인 '비전코리아 프로젝트' 가동을 위한 기반 조성이 아닌가 싶음

◎ 더욱이 남북경협은 세계경제 회복 부진과 상관없는 새로운 성장 동력 발굴이며, 반도국가로서의 장애요인을 동북아와 유라시아 허브로 연결하는 전략적 요충지 활용과 기회요인으로 승화시킬 수 있을 것임

- 남북경협 활성화를 통한 남북경제공동체 형성은 내수 시장을 8천만 명으로 확대시킬 것임. 그렇게 될 경우, 1인당 국민소득 2만 달러와 5,000만 명의 대한민국(남북한)은 미국, 일본, 독일에 이어 세계 4번째로 2080 클럽의 경제부흥 선진국가가 될 수 있을 것임
- 더구나 남북경협 활성화를 통한 남북관계 개선은 분단으로 인해 섬나라 경제와 다름없는 한국경제로 하여금 동북아의 경제허브 발전 구상 실현을 구체화할 수 있을 것임
- 또한 남북경협 활성화를 통한 상호 의존도 제고는 한반도의 지정학적 리스크를 줄임으로써, 리스크로 작용하는 지정학적 환경을 오히려 대륙과 해양을 연결하는 전략적 요충지로 승화시킬 것임. 다시 말해, 남북러 가스관 연결과 동북아의 교통망·통신망 연결 등의 거대한 개발 수요를 창출함으로써 한국경제에게 신성장 동력과 새로운 발전공간을 제공하는 블루오션(blue ocean)이 될 것임
- 궁극적으로는 남북경협 활성화는 한반도 경제공동체 형성의 기반을 구축하여 통일 비용 절감에도 크게 보탬이 될 것임

◎ (제언) 대북 압박을 통한 남북경색 국면 장기화는 국민들에게 피로감을 초래할 수 있으므로, 보다 유연하고 전향적인 대북 정책 추진이 바람직

- 지난 정부의 대북 강경책은 북한의 비핵화와 붕괴를 유도하지도 못하고, 오히려 남쪽 기업의 파산과 북한 경제의 대중 의존도 심화, 북한의 핵개발 진전 등의 부작용을 초래
- 또한 많은 전문가들은 김정은 체제가 적어도 단기간 내에는 안정적으로 유지될 것이라고 분석하고 있을 뿐 아니라, 최근 북한의 개혁개방 속도와 폭이 이전보다 커질 것으로 기대하고 있으므로, 북한의 긍정적 변화 유도를 위한 정부의 보다 적극적·유연한 대북 정책을 주문하고 있음

## ◎ 한반도 신뢰프로세스 본격 가동의 기반 조성을 위한 몇 가지 제언

- 첫째, 정경(政經)분리와 관민(官民)분리, 상혜(商惠) 분리 원칙의 대북 정책 추진으로 상호 신뢰 형성의 접촉면 확대와 남북경제공동체 형성의 토대를 마련해야 할 것임
  - 북핵 문제와 남북관계의 분리 적용과 함께, 남북 간의 정치군사적 현안이 경제 교류 협력의 중단장애 요인이 되지 않도록 분리 접근하며, 정부와 민간의 역할 분담 필요 (중국대만 및 동서독의 사례를 참고할 필요)
  - 이를 위해 우선, 5.24 조치의 해제를 통한 남북교역 재개와 금강산개성관광 재개를 위한 보다 적극적·전향적인 대화 제의 필요
  - 특히, 정부가 추진코자 하는 DMZ 세계평화공원 조성 계획은 금강산관광 재개와 개성공단 활성화 없이는 실현되기 어려울 것임
  - 또한 상호 신뢰 회복 차원에서 이익을 추구하는 상업적 거래와 순수 인도적 차원의 대북 지원을 분리하여, 대북 인도적 지원을 확대
- 둘째, 상호 신뢰 회복으로 한반도 신뢰 프로세스 구상 실현의 추동력을 마련해야 할 것임
  - 한반도 신뢰프로세스는 남북 간 상호 신뢰를 쌓기 위한 단계적 과정(process)이며, 남북경협 역시 북한 변화의 결과가 아니라, 수단 및 과정으로 인식할 필요가 있음
  - 특히 남북경협과 인도적 지원 등의 비정치군사 부문의 교류 확대야말로 한반도 신뢰 프로세스 구상 실현의 첫 단추이며, 북한의 개혁·개방 변화 지원과 북한 민심 얻기에도 크게 보탬이 될 것임
- 셋째, 남북 문제를 군사안보 논리뿐만 아니라, 국가 경제적 시각의 총체적이고 포괄적인 접근 필요
  - 세계는 지금 총성 없는 무한 경제전쟁 시대로, 군사안보 못지않게 경제안보도 매우 중요하므로 포괄적 차원의 안보 논리로 접근이 필요
  - 한반도의 긴장 완화는 지정학적 리스크 완화와 국가 이미지 제고 등을 통해 외자유치 확대와 경제 회복에도 큰 보탬이 될 것임
  - 남북경협 활성화를 통한 남북관계 개선과 남북경제공동체 형성은 한국경제에게 새로운 일자리와 내수 진작, 신성장 동력 발굴, 동북아의 허브 육성 등을 통해 창조경제 실현에도 큰 보탬이 될 것임 



**김 준 형**

현 한동대학교 국제정치학 교수

(사)한반도평화포럼 기획위원장

(사)싱크탱크 미래지 부원장

전 (사)미래전략연구소 외교안보센터장

미국 George Mason 대학 폴브라이트 교환교수

## ■ 박근혜 정부의 핵심 아젠다

- 국내 정치: 복지와 경제민주화
- 대외 정책: 신뢰프로세스와 균형(*Trustpolitik & Alignment*)
- 진보적 아젠다의 선점을 통한 대선승리
- 지난 9개월: 공약의 진정성과 실천가능성에 대한 시험대

## ■ 박근혜 정부의 대외 환경

- 북한 3차 핵실험과 한반도 위기
- 오바마 2기 미국의 대외정책과 대한반도 정책
  - Rebalancing
  - Lightfoot Print/Outsourcing
  - Strategic patience +  $\alpha$
  - 포괄적 전략동맹, 전작권, MD, 주둔분담금, 원자력 협정, 무기구입
- 중국 시진핑 체제의 출발: 신형대국론과 대한반도 정책변화 가능성 대두
- 일본 아베 정부의 우경화 드라이브: 집단자위권

## ■ 박근혜 정부의 외교에 대한 국민여론 평가

- 국가 기관 대선개입, 인사파동, 복지공약 축소 등으로 인해 국내정치에 대해서는 부정적인 평가를 보인 반면 외교에서는 상대적으로 긍정적인 평가
  - 대북 원칙고수(남북관계를 가장 잘한 분야로 국정운영으로 꼽음)
  - 정상외교: 한·미, 한·중, 한·아세안, 한·영, 한·프랑스
- ‘원칙’있는 대북정책에 대한 여론의 긍정반응: 국민들은 강경일변도로 남북관계 자체를 소멸시켜버린 이명박 정부와 차별화되면서도, 북한에 포용적 자세만 견지했다고 보는 김대중·노무현 정부와 구별(보수 언론의 역할)

## □ 박근혜 정부의 대북 및 대외 정책의 문제점

### ■ 한반도 신뢰프로세스의 문제점

- 선행폐기론과 햇볕정책 사이의 중도론: 비핵개방 300과의 가장 큰 차이는 북핵문제와 남북관계 개선을 연계시키지 않는다는 것인데, 현재시점에서 과연 그렇다고 볼 수 있는가? 신뢰외교는 진보 정부의 햇볕정책과 이명박 정부의 대북강경정책의 중도적 입장으로 출발했으나 북한의 도발, 한국 정부의 의지 약화, 미국의 단호한 입장 등으로 인해 관계개선에 대한 철저한 전제조건을 내건 선행폐기론과 유사해짐



- Helsinki Process (기능주의적 접근법), CBMs에 뿌리를 두고 있다면 햇볕정책과 유사한데, 동시에 원칙론을 주장
- 구호가 상징적인 의미나 Political Rhetorics의 유효성은 있지만, 이러한 발상에 전적으로 기초하여 문제를 풀어나가는 것은 한계: 오히려 신뢰가 없는 상황에서 어떻게 문제를 해결할 수 있느냐를 고민해야 함
- 신뢰프로세스가 남북관계 개선을 위한 한국의 initiative임에도 불구하고 북한에게 선택의 주도권이 넘어가버림: 북한이 신뢰받을만한 행동을 하지 않을 경우에 대한 다음 대안이 없음
- ‘신뢰외교’ vs. ‘신뢰구축외교’: 전자는 전제가 되어 교류가 없으면 신뢰가 없기 때문이라는 결론에 이르고 더 이상 진전되지 못하게 되는 반면, 후자는 신뢰가 없는 경우에도 추진의 동력이 유지될 수 있음
- 신뢰프로세스에 관한 한미 양국 정부의 온도 차이

## ■ 진영외교에 함몰된 균형외교의 문제점

- 미·중·일의 세력전이(power transition)에 따른 불안정성의 증가에 대해 경쟁 및 갈등구조 vs. 연착륙을 통한 안정화 노선이 공존
  - 미국의 선택: Containment vs. Engagement => Soft Containment
  - 중국의 선택: Challenge vs. Accommodation => Anti-access Power
- Asia Paradox의 핵심이 한반도: 여전히 샌프란시스코체제의 중첩된 양자동맹(hub-and-spokes)을 선호하고 동북아 통합은 중국 중심이 될 것을 우려하여 반대하는 미국의 입장은 박근혜정부의 균형외교에 큰 장애물
- 남북관계 악화: 동북아 진영외교 형성에 땀감 역할: 미일동맹 강화(MD, 집단적 자위권), 미중갈등, 중일갈등, etc.
- 동북아평화협력구상이 Rhetorics 으로서는 공감과 지지를 획득하고 있으나 구체적인 실체가 없고, 실효성이 의문시 됨(남북철도를 연결하지 못하면서 유라시아 철도를 연결할 수는 없음, NLL 제기하면서 DMZ에 세계평화공원 건설하기는 어려움)
  - 북한과 일본 누락?
  - 미국의 김빠진 지지?

## ■ 한미동맹의 딜레마

- 한국의 국력 증대에도 불구하고 동맹의존도 심화: 한국은 연루보다 방기에 대한 우려가 특히 강했으며, 이는 대미의존의 주요 원인으로 작용했음

- 한미동맹의 강력한 관성(신화, 이데올로기)과 안보의 대미의존적 구도가 지속되고 있음.
- 한국의 동맹레버리지 무용화: 미국이 한국과의 동맹을 교두보로 지리적으로 동북아의 역외국이라는 한계에도 불구하고 주요 행위자로 장기간 영향력을 행사해 온 것은 한미동맹을 통해 미국이 얻을 수 있는 중요한 이익이라는 점을 우리 스스로 계속 간과
- 동맹의 격상을 바라보는 한미의 시각차 존재: 미국은 한국이 동맹 파트너로서 역할분담을 더 많이 하기를 원하고 있으나 한국은 미국에게 보다 동등한 동맹의 지위를 요구함.
- 그 결과 (포괄적) 전략동맹에도 불구하고 주요 한미 안보관련 협상에서 실리적 접근이 부족하고 한국의 대미 협상력 약화가 초래되고 있음 (무기구입, 주둔부담금, 원자력협상, 미사일방어체계 etc).
- 미일동맹과 미국의 아시아전략의 상보성 vs. 한국의 대일정책과 미국의 아시아전략의 상치성(대체재 vs. 보완재).

## ■ 안보강화와 안보딜레마

- 한국의 국방력 업그레이드와 한미동맹 강화 또는 격상에도 불구하고 국민들의 체감안보는 악화
- 전면적 역지에는 상대적으로 성공적이라고 할 수 있으나 국지전 역지에는 일정부분 문제점을 노출하고 있음
- Killchain과 KAMD: 북한 핵무기와 미사일 위협에 대한 소위 ‘맞춤형 억제전략’에도 불구하고 고비용저효율 및 과잉방어 문제 대두
- 선제타격론은 한반도 전쟁가능성 상승: 핵공격 식별문제, Decoy 발사, 이동식 미사일, 지하 갭도 은폐
- 전시작전권 환수/연기의 문제점
- Main Threat과 방위력 증강 분야의 Mismatch.

## ■ 국내정치와 외교의 딜레마

- 한반도 주변 국가들에서 국내요인이 대외정책의 독립변수가 되면서 강경한 대외정책이 주요 트렌드로 구축되고 있음
- 한반도 내 국내정치 및 주변국들의 국내정치가 동북아의 평화담론이나 협력담론을 압도하는 상황이 조성되어 있음.

- 북한: 권력공고화를 위한 대외강경노선
  - 일본: 우경화와 군사대국화
  - 러시아: 반미의식 선동을 포함한 강한 러시아의 부활정책
  - 중국: 공산당 권력독점의 정당화 기반 약해지면서 민족주의 부활
  - 한국: 안보담론 강조 및 대일강경책
  - 미국: 중국위협론과 봉쇄론
- 박근혜정부의 안보 포퓰리즘
- 외교, 국방, 정보라인이 군출신 인사들에 의해 주도되고 전문 외교관이 주 변화되는 현상
  - 국내 보수·진보의 이념분열이 지속되는 상황이 안보담론을 지속적으로 강화시키고 있음
- 남남갈등의 확대는 장기적으로 한반도신뢰프로세스에 부정적인 영향으로 작동할 가능성이 큼 **P**

# 메모

