



김규륜 편저

동북아 지역협력의 새로운 연계



김규륜 편저

동북아 지역협력의 새로운 연계

동북아 지역협력의

새로운 연계

인 쇄 2007년 12월 29일

발 행 2007년 12월 29일

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 남북협력연구실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4-19길 275 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300

(직통) 901-2524

(팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 도서출판 늘품 (2275-5326)

인 쇄 처 두일디자인 (2285-0936)

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간 한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

동북아 지역협력의 새로운 연계 / 김규륜 편저. -- 서울 : 통일연구원, 2007

p. ; cm. -- (연구총서 ; 07-15(II)-1)

참고문헌수록

ISBN 978-89-8479-443-6 93340 : ₩10,000

349.1-KDC4

327.5-DDC21

CIP2007004083

동북아 지역협력의 새로운 연계

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

목차

■ 발간사 ■

- I. 동북아 지역협력의 신구도 1
/ 김규륜(통일연구원)

- II. 동북아 지역협력과 지방의 역할:
부산광역시 동북아 협력정책을 중심으로 25
/ 김선호(부산외국어대학교)

- III. 동북아시아 지역협력에 있어
일본 지방자치단체의 역할 43
/ 미무라 미츠히로(일본 동북아경제연구소)

- IV. 보건·의료협력을 통한 동북아 경제·안보협력과
남북협력: 일본의 경험을 중심으로 71
/ 미무라 미츠히로(일본 동북아경제연구소)·
황나미(한국보건사회연구원)

V. 동북아 지역 환경협력에 대한 중국의 입장	99
/ 진저(중국 요녕사회과학원) 추장민(한국환경정책·평가연구원)	
VI. 에너지분야의 동북아 지역협력과 남북협력: 러시아를 중심으로	135
/ 루슬란 굴리도프(러시아 과학아카데미) 김규륜(통일연구원)	
VII. 교통분야의 동북아 지역협력: 동북아 철도협력 구상과 추진을 중심으로	177
/ 나희승(한국철도기술연구원)	
VIII. 결론	201
/ 김규륜(통일연구원)	
최근 발간자료 안내	211

표 목 차

<표 IV-1> 북한의 보건·의료 영역에 관한 지표	85
<표 IV-2> 북한 어린이 지표를 위한 세계 정상회담	86
<표 IV-3> 북한보건성이 제시한 보건·의료의 우선사항	90
<표 IV-4> WHO가 제시한 북한 보건·의료의 우선사항	90
<표 VII-1> 남북철도 연결사업 추진 주요 일지	181
<표 VII-2> 남북간 연결철도의 단절 현황	182
<표 VII-3> 남북철도 연결공사 공정율	182
<표 VII-4> 동북아 국가경제 규모	185

그림목차

<그림 II-1> 부산의 지정학적 위치	29
<그림 II-2> 부산진해 경제자유구역과 동북아 소지역 연계도	35
<그림 II-3> 동북아 자치단체연합 조직도	37
<그림 II-4> 동북아 지방자치단체	39
<그림 IV-1> 북한의 유아사망률(IMR)과 5세 이하 사망률(U5MR)	85
<그림 VII-1> 대륙철도 및 에너지 네트워크	180
<그림 VII-2> 동북아철도협의회 구성을 위한 단계적 로드맵	191
<그림 VII-3> 보스토치니항의 국제컨테이너화물 취급량	193
<그림 VII-4> 한반도중단철도(TKR) 연결망	197

발 간 사

유럽연합의 등장 이후 국가들의 협력을 지역적 차원에서 제도화하려는 노력이 세계적으로 증가하고 있다. 특히 세계화 과정에서 경제적 상호 의존성이 심화되고 지역경제 통합의 필요성이 제기되면서 어느 때보다 경제협력에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. ‘새로운 지역주의(new regionalism)’라고도 불리는 이러한 세계적 흐름은 한국을 비롯 중국, 일본, 러시아를 중심으로 한 동북아시아 지역에서도 예외는 아니다.

과거와 달리 동북아 지역은 역동적인 경제성장을 바탕으로 역내 교역 및 투자가 급증하고 있으며, 이에 따라 상호의존도가 날로 심화되고 있다. 동북아 지역에서 제도적 협의체가 부재함에도 불구하고 경제부문의 뛰어난 보완성과 경쟁력, 긴밀한 무역구조는 지역협력을 촉진하고 있는 핵심적인 요소이다. 더구나 지리적 근접성이라는 지정학적 이점과 역사적 전통과 아시아적 정체성의 공유는 동북아 지역협력의 가능성을 더욱 밝게 해 준다.

이러한 긍정적 요인들은 동북아 지역협력에 대한 많은 논의들을 양산하고 있으며, 지역협력에 대한 기대를 불러일으키고 있다. 하지만 수많은 논의와 기대에도 불구하고, 동북아 지역에서 경제 혹은 안보협력을 위한 구체적이고 제도적인 성과는 미미하다. 지역 내 다양한 정치 이데올로기와 사회·정치체제의 존재, 역사문제, 지역강대국인 일본과 중국의 대립, 세계 유일 패권국인 미국의 세계전략 등에 의해 지역협력의 접점을 쉽게 찾지 못하고 있기 때문이다. 필요성에 대한 공감대는 충분하지만, 이를 실행하기 위한 전략이 부족하다는 것이 오늘날 동북아 지역협력의 현주소이다.

『동북아 지역협력의 새로운 연계』는 이러한 문제에 대한 인식을 바탕으로 동북아 지역에서의 지역협력을 촉진할 수 있는 ‘새로운 구도’를 제시하기 위해 시도된 것이다. 통일연구원은 동북아 지역협력을 촉진하기 위해서는 국가의 역할에만 의존하기보다는 민간부문에 의한 자율적인 역할을 증대시킬 필요가 있다는 점에 주목하였다. 그리고 이러한 인식을 공유하기 위해 동북아 지역협력의 선도국가들인 한국과 중국, 일본, 러시아의 학자들과 공동연구를 추진하였다. 『동북아 지역협력의 새로운 연계』에서 주장하는 ‘보다 유연한 지역협력’은 바로 이러한 공동연구의 성과물이다.

통일연구원이 동북아 지역협력에 관심을 기울이는 것은 사실 동북아 지역협력 자체보다는 이것이 남북협력에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 기대 때문이다. 동북아 지역협력이 가속화 된다면 그동안 동북아 지역협력의 ‘잃어버린 고리(missing link)’로 간주되어왔던 남북한 관계에 변화를 줄 수 있을 것이고, 남북협력 또한 탄력을 받을 수 있는 계기가 마련될 것이다. 아무쪼록 이번 연구 결과가 동북아 지역협력은 물론 남북협력의 발전에 밑거름이 되기를 바란다.

끝으로 이 책이 나오기까지 수고를 아끼지 않은 통일연구원 연구진을 비롯한 한국, 중국, 일본, 러시아 4개국 학자들에게 깊이 감사드린다.

2007년 12월

통일연구원장 이 봉 조

I

동북아 지역협력의 신구도

김 규 루 (통일연구원)



1. 서론

제2차 세계대전 이후, 세계 각국은 인접국가들과 평화적인 관계를 유지하기 위한 노력을 경주해 왔다. 이러한 노력은 국가들 간의 양자관계를 발전시키는 한편, 건설적이고 협력적인 다자관계를 형성하고자 하는 여러 선구자들에 의해서 주도되어 왔다. 그 결과 대부분의 국제관계가 여전히 양자관계에 의존하고 있지만, 유엔을 비롯한 범세계적 국제기구 및 다자기구들에 의해 관리되고 있는 것 또한 사실이다. 이러한 다자간 지역주의의 전세계적 확대를 ‘새로운 지역주의(new regionalism)’¹라 일컬으며, 특히 1990년대 중반 이후 새로운 지역주의의 주목을 받고 있는 것이 동아시아지역, 특히 한국, 중국, 일본을 중심으로 한 동북아 지역의 협력이다.

사실상 지역협력을 가속화하기 위한 다자간 노력은 유럽에서 시작되었으며, 그 결과 유럽의 통합은 거의 완성단계에 있다고 할 수 있다. 제2차 세계대전 이후 유럽은 미국의 장려와 소련의 위협에 대한 방어, 부상(浮上)하고 있는 양극체제에서 유럽이 독자적인 영향력을 가져야 한다는 유럽 국가들의 소망, 그리고 이 모든 것들을 달성하기 위한 경제적 능력 향상의 필요성을 절감했다. 즉, 미소 중심의 양극체제 하에서는 유럽의 개별 국가의 힘으로는 과거와 같이 세계무대에서 큰 힘을 발휘하기 힘들다는 것을 공감하게 된 것이다. 유럽연합 초기에는 석탄 및 철강과 같은 특정 경제 분야로 협력의 영역이 한정되어 있었지만, 이후

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

유럽의 협력체는 지속적으로 새롭고 다양한 과제들로 그 영역을 확대해 나갔다. 20세기 말 유럽연합의 책임은 통화정책, 군사방위와 인권보호 등 국가주권의 핵심으로 간주되는 영역으로 확대되었으며, 철의 장막이 사라지자 서유럽에 국한되었던 유럽통합은 이제 범유럽적 성격을 지닌 명실상부한 유럽공동체로 부상하였다.

유럽 이외의 지역에서도 지역협력을 모색하는 시도는 지속되어 왔다. 전 세계적 차원에서 세계무역기구(WTO)가 출범한 1995년을 기준으로 보면, 거의 모든 회원국들이 적어도 1개 이상의 지역적 무역 및 경제 관련 협정에 가입해 있는 것을 볼 수 있다.² 유럽연합의 발전을 필두로 해서 세계적으로 지역적 협력체가 폭발적으로 증가하고 있는 추세이다. 협력의 형태도 범세계적 형태의 국제기구뿐만 아니라 인접 국가들 간의 소규모 지역주의가 증가되고 있으며, 단일 목적의 경제협력체 혹은 안보협력체를 지향하기보다는 역내국가들의 다양한 공동 이익을 추구하는 협의체들이 증가하고 있다.

아시아지역에서는 동남아시아 국가들이 ASEAN을 창설하면서 다른 아시아 지역보다 일찍 다자간 협력을 시도하였다. 이에 반해 동북아 지역에서는 냉전이 종식되고 난 이후에 지역주의 논의가 대두되었다. 냉전 이후 사회주의 국가이던 러시아연방이 시장경제체제의 편입을 가속화하였고, 중국의 개혁·개방이 성공한 한편, 북한도 제한적이지만 경제적으로 개방하려는 움직임을 보이면서 동북아 지역국가들 간의 상호의존성이 증대했기 때문이다. 이에 따라 아시아의 각국은 경제발전을 위하여 대외부문, 특히 수출을 촉진하기 위한 노력을 경주하고 있다. 동북아 지역국가들도 상호의존성이 증대해감에 따라 국가간 경제협력 문제

²- 김규륜, “다양한 형태의 대화채널을 통해 보다 유연한 지역협력 추진,” 『통일한국』 (2006. 8), p. 88.



를 주로 양자간 협의채널을 통해 조정하고 있으나, 폭발적으로 증가하고 있는 상호의존도의 효과적 관리를 위한 다자간 협의체 구성에도 깊은 관심을 표명하고 있다.³ 이러한 경제적 상호의존에 힘입어 오늘날 아시아 각국은 냉전 이후 경제문제의 조정에 대한 필요성과 함께 안보적 측면에서도 다자간 협력의 필요성을 공감하고, 이에 대한 노력을 지속해 나가고 있다.

한편 한국의 경우 안보 및 경제적 측면에서뿐만 아니라, 남북한 관계 개선을 위해서도 동북아에서의 지역협력은 중요한 의미를 지닌다. 역내 다자협력은 남북한 양자협력의 완충역할 혹은 보완기제로 작용할 수 있을 뿐만 아니라 북한의 전통적 우방인 중국과 러시아를 통한 압박기제를 활용할 수 있다는 점에서 남북협력 발전에 긍정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 반대로 북한이 동북아 지역협력의 ‘잃어버린 고리(missing link)’로 간주되는 만큼 남북한 간의 관계개선은 동북아 지역 협력의 추동력을 높여줄 것이다.

이처럼 공감대가 형성되고 있음에도 불구하고 동북아시아에는 동 지역국가만을 대상으로 하는 공식적인 지역기구가 부재한 실정이다. 탈냉전 이후에도 지역내 다양한 정치적 이데올로기와 사회·정치체제의 존재, 역사문제, 지역강대국인 일본과 중국의 대립, 세계 유일 패권국인 미국의 세계전략 등에 의해 동북아시아의 지역협력은 쉽게 접점을 찾지 못하고 있기 때문이다.

따라서 본 논문에서는 동북아 지역에서의 지역협력을 촉진할 수 있는 ‘새로운 구도’에 대해 논의하고자 한다. 이를 위해 먼저 지역주의의 이론의 발전, 특히 경제협력과 안보협력 간의 관계를 살펴볼 것이다. 다음으

³- 김규륜, 『아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 2.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

로 동북아 지역협력의 촉진요인과 저해요인을 정리해 보고, 이러한 분석을 바탕으로 동북아 지역의 상호의존도를 심화시키기 위한 ‘새로운 연계’에 대해 설명하고자 한다.

2. 지역주의 이론의 발전: 경제 및 안보협력의 관계

지역주의 이론은 서유럽에서 시작된 유럽통합과정이 연구자들의 학문적 관심을 끌면서 발전해 온 유럽적 산물이다. 유럽의 점진적 통합과정을 지켜보면서 지역주의 이론가들은 하위분야의 통합이 상위분야의 통합을 자극함으로써 궁극적으로 유럽 내 평화와 질서가 보장되는 새로운 메커니즘이 형성될 것으로 예측하였다. 이러한 생각에 기초한 기능주의 이론은 경제와 사회 영역 등과 같은 비정치적인 영역에서의 국가들 간의 교류와 협력 및 커뮤니케이션의 증대가 국가들 간의 상호의존을 심화시킨다고 보았다. 결국 이러한 상호의존의 확대가 국제평화를 고착시킨다고 본 것이다. 또한 기능주의의 비정치적 영역에서의 교류 활성화는 궁극적으로 정치적 영역으로 관심이 이전되는 효과를 낳으며, 정치와 비정치 부문이 동일화되는 통합의 권역이 확대된다고 주장한다. 미트라니(D. Mitrany)는 현대 복지사회에서 국민복지 문제가 중요한 정치적 문제로 등장하고 있는 가운데 이를 실현하기 위한 국가간 기술적 차원의 협력 내지는 상호의존관계는 공동의 이익을 파생시키고, 최초에 발생한 비정치적인 기술적 차원의 공동이익은 파급(spill-over) 효과를 촉발하여 정치통합을 궁극적으로 지향하게 된다고 보았다.⁴

한편 신기능주의는 초국가적 의사결정 체제를 지향하고 궁극적으로

⁴- David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1943), p. 38.

정치체제의 일원화를 모색하는 과정을 통합으로 인식하였다. 특히 신기능주의 통합이론가들은 초국가적 기구의 적극적 역할을 통해 정치공동체가 형성될 것이라는 낙관적 전망을 제시하기도 하였다. 그러나 1960년대 후반 이후 유럽통합 과정이 정체되면서 유럽연합이 1986년 단일 유럽의정서를 채택함으로써 초국가적 통합의 계기를 마련할 때까지 통합이론은 학문적 관심으로부터 멀어졌다.⁵ 이후 코헤인과 나이가 통합이슈를 상호의존관계 속에서 파악하면서 통합과 관련된 연구는 통합이론적 시각보다는 상호의존적 시각에서 진행되었다. 그러나 1980년대 중반 이후 유럽통합 논의가 활성화되면서 지역주의에 관한 학문적 관심도 재조명되기 시작하였다. 하지만 통합의 주요 이슈는 안보, 국가 존립과 같은 고위정치(high politics) 영역보다는 부와 복지증대와 같은 저위정치(low politics)의 영역이 부각되는 방향으로 진행되고 있다. 즉 경제적 상호의존성이 확대·심화되는 세계에서 지역국가들 간의 관계를 어떻게 관리하고 통합과정을 경제성장과 어떻게 수렴시킬 것인가 하는 문제가 주요 관심사로 대두되었다.⁶

이러한 자유주의적 관점과 달리, 현실주의적 관점은 국제평화가 국가 간 무역의 증대나 상호의존성의 심화에 의해 비례적으로 증진되는 ‘예측가능한’ 현상으로 나타나지 않으며, 국제평화의 역사는 국가들의 권력(power)이 균형을 이루는 결절점에서 평화적 기운이 극대화되거나 조절될 수 있는 속성이 있음을 강조한다. 즉 경제협력 등의 요인이 촉발하는 지역협력의 가능성은 그 자체가 부정될 수 있는 것은 아니지만,

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

6- 박종철 외, 『동북아 경제·안보협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 12~14.

그것은 국제평화를 이루는 부분적인 요소로 기능할 뿐이라는 것이다.

한편, 국제관계적 측면에서 경제협력과 안보협력 간의 연계 논의는 국가간 협력 또는 지역통합을 도모함에 있어 경제와 안보가 어떻게 상호작용 하는가 하는 문제와 관련되어 있다. 이는 경제와 같은 비정치적 분야에서의 협력이 안보분야의 협력으로 발전할 것이라는 기능주의의 주장을 둘러싼 논란과, 지역국가들의 경제적 상호의존성 심화가 지역 내 갈등을 감소시킴으로써 지역평화에 기여한다는 자유주의의 주장을 둘러싼 논쟁⁷ 등으로 다양하게 논의되어 왔지만, 각각의 논의들은 여전히 평행선 위를 달리고 있다. 특히 주요 강대국이 밀집되어 있고, 역내 상호의존성이 증가하고 있음에도 불구하고 지역국가들 간의 갈등요인이 존속되어 있는 동북아의 상황을 감안해 보면, 경제협력과 안보협력 간의 연계와 관련된 다양한 논의들 중 어느 특정 논의가 타당하다고 판단하기 어렵다. 따라서 경제우선, 안보우선, 경제·안보 병행추진 전략 등 세 가지 접근방식에 해당하는 사례를 검토하는 것이 필요하다.

우선 경제적인 측면에서 중점을 두고 협력을 진행하고 있는 사례로는 APEC을 들 수 있다. APEC은 아태지역에서 무역 및 투자자유화를 위한 경제협력체로 출발했으나, 9·11 테러 이후 안보와 관련된 이슈들도 협력 의제로 논의하기 시작했다. APEC의 사례는 경제적 이슈에 관한 협력이 실질적인 진전을 이루지 못한 상황에서 특정 사건에 의해 안보 이슈에 관한 협력이 발생하고 진전된 경우이다. 따라서 경제협력의 진전이 안보협력의 발전으로 이어진다고 보는 기능주의적 패턴을 보여주는 것은 아니다. APEC에서 경제협력과 안보협력 간의 연계는 역내 안보협력이 독자적인 이슈로서가 아니라 경제협력의 활성화를 위해 필요

7- 위의 책, p. 28.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

하다는 논리적 전환을 통해 이루어졌다는 데에 특징이 있다.

이러한 APEC과는 달리 ASEAN은 지역내 안보위협에 대응하기 위한 지역협력체의 필요성이 대두됨에 따라 등장한 지역협력체이다. 제2차 세계대전 이후 국제적으로 냉전체제가 형성되는 가운데 1949년의 중국 공산화에 뒤이어 1950년 한국전쟁의 발발, 그리고 인도차이나 반도의 공산화로 안보위협이 증대되고, 영토와 민족문제를 둘러싼 역내 분쟁과 마찰이 점증되자, 동남아시아 국가들 사이에는 역내 분쟁과 마찰이 소모적이며 자멸적이라는 공통인식이 형성되었다.⁸ ASEAN의 출발은 역내 안전을 보장하려는 안보적 성격을 강하게 내재한 채 시작 된 것이다. 하지만 탈냉전 이후 동남아 지역에서도 점진적으로 안보위협이 상쇄되자, 경제발전과 번영의 문제가 대두되었다. 안보협력을 위해 뭉쳤던 동남아시아 국가들은 ASEAN을 중심으로 경제협력을 확대해 나갔으며, 탈냉전 이후 ASEAN의 경제협력 강화는 자연스럽게 안보협력의 확대를 촉진시켰다. 1994년부터 정례화된 아세안 지역포럼(ARF)과 동남아비핵지대 협약(1995년) 및 반테러선언(2001년) 채택과 같은 ASEAN의 안보협력 논의는 이러한 경제협력을 바탕으로 이루어진 것이며, 최근 들어서는 다국적 평화유지군을 창설하자는 논의까지 확대·발전하고 있다.

마지막으로 경제·안보 병행 추진을 바탕으로 양 측면의 연계를 고려하고 있는 사례는 지역연합의 교과서라고 할 수 있는 유럽연합(EU)의 통합과정이다. 유럽연합은 제2차 세계대전 이후 경제협력과 안보협력의 상관관계에 대한 인식을 바탕으로 이를 동시에 추진해 왔다. 유럽은

⁸- Sheldon W. Simon, "ASEAN Security in the 1990s," *Asian Survey*, vol. 29, no. 6 (1989), p. 581; Michael Antolik, *ASEAN and the Diplomacy of Accommodation* (New York: M. E. Sharpe, Inc, 1990), p. 156.

경제협력을 바탕으로 회원국 상호 간의 분쟁을 예방하는 역내안보를 추구하는 한편, 미국과의 동맹을 통해 역외국가를 군사적으로 견제하는 역외안보를 적극적으로 추구하는 두 가지 방식으로 안보협력과 경제협력을 동시에 추구하였다. 이러한 경제협력과 안보협력의 연계 추진은 1990년대에 들어서면서 경제협력의 성과가 커지고 안보협력에서 역외 동맹국가와의 관계가 변함에 따라 단일한 제도적 틀에서 일관성을 추구하게 되었으며, 그 결과 1991년 마스트리히트 조약(Treaty of the European Union)으로 유럽연합을 탄생시킬 수 있었다. 유럽에서 경제협력과 안보협력의 연계는 주로 경제적 협력의 틀 속에서 안보적 고려를 하는 형태로 추진되었다. 유럽연합의 무역 분야 전략 물자, 기술의 수출 통제는 경제협력의 영역이 안보적 함의를 가지게 된 전형적인 사례이며, 인공위성 개발 사업과 같은 사례는 경제협력의 증대가 다양한 산업영역으로 협력의 확대를 촉진하고 이것이 자연스럽게 안보적 의미를 갖는 영역까지 그 범위가 확대될 수 있음을 보여준다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 경제협력과 안보협력 간의 연계는 기능주의나 신기능주의, 현실주의 혹은 자유주의 이론 중 어느 하나에 정확하게 부합하는 사례 또한 찾아보기 힘들다. 각 지역협력체에 영향을 미치는 대내외적 상황에 따라 그 접근방식은 다양하게 나타나기 때문이다. 하지만 위의 세 사례 모두 경제협력과 같은 비정치적 분야에서의 협력이 안보협력을 강화시켜주는 경향이 있음을 보여준다는 점은 주목할 만하다. 동북아 지역은 정치적 이데올로기의 다양성, 역사문제 등과 같은 기존의 갈등요인 외에도 최근 해외주둔 미군의 재배치, 중국과 일본 등에서의 민족주의 경향의 심화, 그리고 북한 핵문제 등과 같은 위협요인이 새롭게 등장하고 있기 때문에 역내 안보위협이 좀처럼 줄어들지 않는 지역이다. 특히 일본과 중국이라는 두 지역강대국의 존재는 동북

아 지역에서 안보협력을 추구하는데 있어 저해요인이 되고 있다. 안보 이슈는 국가 주권의 민감도, 각 국가별 힘의 차이, 정책집행 수단, 외부 행위자들과 관계설정 등에 대한 이견이 강하게 표출될 가능성이 크기 때문에, 경제협력과 안보협력 간의 연계를 추진할 경우 경제협력의 틀 안에서 보다 덜 민감한 안보 현안부터 협력해 나가는 점진적인 접근방법이 바람직할 것이다.

3. 동북아 지역협력의 촉진요인과 저해요인

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

이처럼 동아시아에서 지역주의가 등장하고, 동북아 지역국가들 간의 지역주의 논의가 활발하게 전개되고 있는 것은 역내 국가들의 경제성장과 더불어 탈냉전 시대 동아시아 지역 자체의 중요성과 영향력이 크게 증대했기 때문이다. 동북아시아의 주요 국가인 한국과 중국, 일본은 이미 세계경제에서 큰 비중을 차지하고 있으며, 극동러시아 역시 석유,

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

천연가스 등 주요 에너지 생산국으로써 그 중요성이 부각되고 있다. 따라서 이들이 지역협력을 통해 하나의 거대한 시장을 형성한다면 경제적 효율성의 제고나 국제무대에서의 교섭력 증대라는 측면에서 엄청난 효과를 가질 수 있게 될 것이다.

특히 동북아 지역국가들은 자원, 기술, 자본, 시장 등 경제활동에 필요한 거의 모든 요소들이 강한 보완성과 경쟁력을 갖고 있다. 일본은 자본과 첨단기술을 보유하고 있으며, 한국은 자본과 개발경험을 제공할 수 있고, 중국은 값싼 노동력과 풍부한 천연자원을 가지고 있다. 또한 러시아는 에너지 순수입국인 한국, 중국, 일본과 지리적으로 가장 가까운 에너지 자원의 보고(寶庫)이다. 따라서 동북아 지역국가들 간의 경제협력은 어느 지역보다도 강한 시너지 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 이러한 상호보완적 경제관계는 역내 국가들 간의 지역협력을 촉진하는 강력한 기제가 된다.

다음으로 제도적, 정치적 협의체의 부재에도 불구하고 급속히 확대·심화된 역내국가간 무역 및 투자 또한 동북아 지역협력을 촉진하고 있다. 2004년을 기준으로 중국은 우리의 최대 교역상대국으로 등장했고, 일본은 미국에 이어 3위를 차지하고 있다. 일본에게는 중국이 미국에 이어 2위, 그리고 한국은 3위의 교역 상대국이다. 중국에게 일본은 미국 다음으로 2위, 한국은 홍콩에 뒤이어 4위에 랭크되어 있다.⁹ 이와 같이 긴밀한 무역구조는 경제통합의 필요성과 지역협력을 필요로 하게 되었다. 특히 선진국과 후진국 간의 무역불균형 문제와 증가하는 경제적 상호작용의 결과 파생되는 환경문제 및 불법이민 등의 문제에 대해 지역 국가들이 공동으로 대처해야할 필요성이 대두되었다. 이러한 문제들을

9- 최영중, “동북아 경제협력의 이론과 추진방안,” 『동아시아국제정치학회』 제10집 1호 (2007), p. 272.

해결하기 위한 법과 제도의 정비뿐만 아니라, 의견을 교환하기 위한 장의 마련이 시급해지고 있다.

세 번째 촉진요인은 지리적 근접성이 갖고 있는 이점이다. 동북아시아는 지리적으로 하나의 경제권을 형성할 수 있는 인접지역에 모든 국가가 속해 있기 때문에 지역협력을 추진하기에 알맞다고 할 수 있다. 과학문명의 발달로 인해 지역적으로 분리되어 있는 경제주체 간 상호작용이 보다 용이하게 되었지만, 아직도 지리적 근접성은 지역협력을 촉진시키는 가장 중요한 변수 중 하나이다.

이러한 측면에서 동북아 지역협력을 더욱 촉진시키기 위해서는 우선 남북한 간의 활발한 교류·협력이 필요하다. 한반도는 지리적으로 중국 및 러시아와 맞닿아 있지만, 남북한의 분단으로 인해 한국은 실질적으로 섬이나 마참가지 위치에 처해 있다. 즉 남북한 간의 분단과 갈등이 동북아 지역협력의 저해요인이 되고 있는 것이다. 이와 더불어 잔존하는 역내국가들 간의 정치적 분쟁의 소지를 없애야 한다. 특히 역내국가들이 표방하고 있는 다양한 정치적 이데올로기와 사회·정치체제는 지역협력을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 남북한과 중국과 대만 등 역내 분단국가들의 존재도 지역협력을 발전시키기 위해 극복해야 할 요소이다. 최근 국제사회의 큰 안보이슈로 대두된 북핵문제도 동북아 지역협력의 선결과제이다.

다음으로 역내국가들이면서 동시에 세계적 강대국인 중국과 일본 간의 갈등과 패권추구 가능성이 동북아 지역협력의 큰 장애요인으로 작용하고 있다. 중국과 일본이 역내에서 패권경쟁을 추구한다면 지역협력은 커녕 역내의 불안을 자초하게 될 것이기 때문이다. 이러한 측면에서 과거 일본의 대동아공영권 추구 등 과거 역사문제도 지역협력 추진에 저해요인으로 작용하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

4. 유연한 지역협력을 위한 새로운 연계구도

이처럼 동북아시아는 지역협력이 발전할 수 있는 여러 촉진요소를 가지고 있음에도 불구하고, 이와 함께 내포하고 있는 장애요인으로 인해 지역협력의 가시적인 성과를 이루지 못하고 있다. 특히 지역협력을 저해하는 요인들이 정치적, 안보적 요소임을 감안할 때, 앞서 살펴본 바와 같이, 경제협력과 안보협력 간의 연계를 추진할 경우 경제협력의 틀 안에서 보다 덜 민감한 안보 현안부터 협력해 나가는 점진적인 접근 방법을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서 본 논문에서는 경제협력의 틀 안에서 정치·군사적 파급효과를 기대할 수 있는 분야를 선정하여 이들 분야별 협력을 통한 연계 추진전략을 제시하고자 한다. 특히 동북아 지역의 상호의존도를 심화시키는데 있어 국가의 역할에만 의존하기보다는 민간부문에 의한 자율적인 역할을 증대시킬 필요가 있다는 점을 감안할 것이다. 이러한 맥락에서 동북아 지역협력을 촉진하기 위한 새로운 연계 방안의 또 다른 하나로 지방정부 차원의 지역협력 방안을 먼저 논의하고자 한다.

가. 지방정부 차원의 동북아 지역협력

탈냉전기 동북아 국제관계의 질적 변화를 나타내는 현상들 중 하나는 도시가 국제행위자로서 부상했다는 점이다. 경제, 경영, 지리학 등 다방면의 학자들이 주장하는 바와 같이 앞으로 세계경제는 고도의 기능을 수행하는 소수의 거대도시지역에 의해 이끌려 간다고 할 수 있으며, 아시아에서도 이러한 경향을 서서히 그 모습을 드러내고 있다.¹⁰ 현재까

¹⁰-John Dunning, "Globalization, technological change, and the spatial organization of economic activity," in AD Chandler Jr., P. Hagstrom, and O.

지 동북아시아 지역의 도시들은(특히 연안도시) 각국의 수출주도 성장 전략과 연계하여 눈에 띄게 부상하였으며, 지역내 거점도시들 간의 경제협력 또한 크게 증가하였다. 이러한 도시지역 간의 국경을 초월한 제휴가 도시지역 자체 및 국가의 경쟁력을 향상시키는 것은 물론 동북아 경제협력에 있어 촉진제 역할을 할 것임은 의심의 여지가 없다.

하지만 본 연구에서 동북아 지역협력에 있어 지방정부의 역할에 관심을 두는 것은 이보다도 지방자치단체들 간의 교류·협력이 동북아협력의 저해요인을 극복할 수 있는 방안이 될 수 있기 때문이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 동북아 지역에서 협의체를 구성하는데 장애요인으로 작용하는 것은 정치적 이데올로기의 다양성, 역사문제, 해외주둔 미군의 재배치, 민족주의 경향의 심화, 그리고 북한 핵문제 등과 같은 정치적, 안보적 문제들이다. 이러한 문제들은 각국의 이해관계가 첨예하고 국내 외적으로 민감한 사안들이기 때문에 갈등이 발생할 경우, 이해당사국간의 교류·협력을 지속하기가 매우 어렵다. 하지만 중앙정부에 비해 외교 안보적 이슈에서 비교적 자유로운 지방정부에서는 이러한 갈등이 극단에 치달지 않는 한 교류·협력을 지속할 수 있는 장점을 지니고 있다.

이는 지방정부가 자체적으로 수행할 수 있는 교류·협력의 영역이 외교안보 분야 이외의 것으로 한정되어 있기 때문에 가능하다. 즉 기본적으로 외교안보 영역은 중앙정부의 고유업무인 만큼 지방정부가 자체적으로 교류·협력을 추진할 수 있는 분야는 친선을 목적으로 하는 자매교류나 교육, 의료, 산업 혹은 인도적 지원을 목적으로 하는 비정치적 분

Solvell eds., *The Dynamic Firm: The Role of Technology, Organization, and Regions* (Oxford: Oxford University Press, 1998), pp. 289~314; Allen J. Scott, "Regional motors of the Golbal economy," *Futures* 28 (1997) pp. 391~411; Kenichi Ohmae, "Putting global logic first," Kenichi Ohmae ed., *The Evolving Global Economy* (Boston: Harvard Business Review Book, 1995) 등을 참조할 것.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

야의 협력으로 한정될 수밖에 없다. 따라서 중앙정부 간의 갈등이 어느 정도 고조된다고 하더라도 민간교류적 성격이 강한 지방정부 간의 협력은 일정부분 지속이 가능하다. 위기시에도 이러한 비정치적이고 민간차원의 교류·협력이 지속함으로써 대화채널을 유지할 수 있기 때문에 갈등이 최고조에 달하는 것을 방지할 수 있을 것이다. 또한 정치이데올로기적으로 상이한 국가들 사이에서도 지방정부 간의 비정치적, 인도주의적 교류는 어느 정도 용인될 수 있다. 따라서 하위단위의 지역협력이 국가들 간의 지역협력을 이끌어내는 동인(動因)이 될 수 있다. 뿐만 아니라 이것이 장기적으로 지속된다면 양국민들간의 이해를 높일 수 있으며, 이러한 상호이해는 결국 동북아 지역협력의 밑거름이 될 수 있다는 점에서 지방정부 차원의 협력은 긍정적인 역할을 수행한다.

한편 동북아 지역협력에 있어 지방정부 간 협력은 기술적인 측면에서도 긍정적인 역할을 수행한다. 즉 중앙정부 차원에서 전면적인 협력사업을 시도하기 전에 지방정부간 교류·협력을 통해 시범적으로 협력사업을 추진해 볼 수 있다. 이를 통해 사업의 결함을 보완하고 효과를 극대화할 수 있는 방안을 마련한 뒤에 협력사업을 확대한다면, 위험요소는 줄이고 효율은 높일 수 있을 것이다. 따라서 지방정부 차원의 협력은 동북아 지역협력의 안정성을 확보하는 방안이 될 수 있다.

물론 역내 도시들간 경제협력을 통해 동북아 경제협력을 이끌어 내는 것 또한 지방정부 차원의 협력이 갖고 있는 중요한 역할이다. 하지만 경제협력을 넘어 다양한 공동의 이익을 추구하는 지역공동체의 형성의 측면에서 본다면 이와 같은 지방정부 간 협력의 순기능에 주목할 필요가 있다.

나. 분야별 지역협력¹¹

동북아 지역에서 경제협력과 안보협력 간의 연계를 추진할 경우, 경제협력의 틀 안에서 정치·군사적 파급효과를 기대할 수 있는 분야로는 보건·의료, 환경, 에너지, 교통분야 들 수 있다.

먼저 보건·의료분야에서의 협력을 추구할 수 있을 것이다. 인간안보는 탈냉전 이후 본격적으로 논의되기 시작한 것으로, 군사안보 중심의 전통안보 이외에 개인의 안전과 직접적인 연관을 맺고 있는 인권, 마약, 테러, 해적, 빈곤, 인신매매, 보건·질병 등과 같은 문제들을 안보의 영역에서 다루어야 한다는 개인의 인권과 복지 차원의 개념이다. 이러한 문제들은 종종 국경지역의 분쟁을 야기하는 한편, 부정적 파급효과가 국경을 의식하지 않는다는 점에서 국가 간 협력의 중요한 주제로 떠오르고 있다. 하지만 동북아의 경우 인권문제는 중국과 북한 등이 체제문제로 인식하고 있기 때문에 협력의 대상이 되기 어렵다. 하지만 국경을 맞닿고 있는 중국, 북한, 한국의 경우 여타 문제들은 언제나 분쟁의 소지가 될 수 있기 때문에, 이를 해소할 수 있는 협력체제의 구축이 시급하다. 특히 보건·질병의 경우, 북한의 오랜 폐쇄생활로 인해, 홍역 등과 같은 문명국가에서는 이미 사라진 전염병이 나타나고 있는데, 이것이 개방과 함께 외부로 유출될 경우 국경선을 접한 한국과 중국에 심각한 문제를 초래할 것이다. 따라서 보건·질병분야를 중심으로 협력체를 구성한다면 인간안보 분야의 다른 문제들도 논의할 수 있는 공간들이 확보될 수 있을 것이다.

다음으로 환경분야에서는 황사와 산성비와 같은 대기오염 문제, 유류

¹¹ - 통일연구원에서 발행된 2007년 연구보고서 “남북협력과 동북아협력 연계 추진방안”의 일부 내용을 수정하였음.

방출 및 핵폐기물의 무단 해양투기, 수질오염 문제들이 협력의 대상이 될 수 있을 것이다. 이미 황사와 산성비와 관련된 문제는 한중일 간의 실태조사와 해소방안을 연구하기 위한 협의체가 구성되어 있지만, 해마다 그 피해가 증가하고 있다는 점에서 보다 적극적인 협력이 필요한 분야이다. 유류방출 및 핵폐기물의 무단 해양투기나 수질오염 또한 그 피해가 발생국가에 한정되지 않는다는 점에서 지역협력이 절실하다. 러시아가 핵폐기물을 동해안에 무단 투기한 사건이나, 2006년 흑룡강의 수질오염으로 인해 중국과 러시아 간의 마찰이 있었던 사례는 동북아 지역에서 환경문제가 중요한 협력 이슈임을 말해 준다.

에너지문제는 사실 동북아뿐만 아니라, 전세계적으로 국가의 사활이 걸린 문제이다. 2006년 중국이 남미와 아프리카, 중앙아시아를 향해 공격적인 외교행보를 펼친 것도 이러한 이유 때문이다. 2003년에 이미 일본을 앞질러 세계2위의 원유 수입국으로 부상한 중국은 에너지문제의 해소를 위해 전력을 다하고 있다. 석유 소비량의 급증에 따른 에너지 부족현상은 단순한 자원부족의 문제가 아니라 성장동력의 위기를 가져올 수 있다는 점에서 에너지문제는 더 이상 경제문제가 아니라 안보문제로 대두되고 있다. 따라서 석유 및 천연가스의 안정적 수급을 위한 노력과 대체에너지 개발에 대한 동북아 지역 국가들 간의 협력이 어느 때보다 중요하다. 특히 풍부한 천연자원을 보유하고 있는 러시아가 역내에 인접하고 있는 만큼 동북아 지역의 에너지협력은 시너지 효과가 매우 큰 분야이다.

마지막으로 교통분야의 협력 또한 동북아 지역협력의 인프라를 구축한다는 측면에서 매우 중요하다. 교통망에는 육상, 해상, 항공 교통망이 존재하지만, 동북아 지역협력의 측면에서는 육상 교통망, 그 중에서도 철도분야의 협력이 큰 의미를 지닌다. 현재 철도협력 사업에는 남북한

철도연결 사업과 동북아 철도연결 프로젝트가 있는데, 두 가지 협력 모두 유라시아 대륙을 연결하는 교통망의 복원이라는 측면에서 중요한 함의를 지니고 있다. 특히 남북한 철도연결 사업은 한반도의 군사적 긴장완화를 가져올 뿐만 아니라, 북한의 개혁개방을 유도하여 국제사회의 일원으로 참여시킬 수 있다는 점에서 동북아는 물론 한반도 평화체제 구축이라는 측면에서 경제와 안보협력 간의 연계로서 큰 의미를 지닌다.

이들 분야는 정도의 차이는 있으나, 현재 동북아에서 다양한 형태의 접촉과 협력이 진행되고 있으며, 비교적 비군사적이면서도 지역공통의 이익을 수반한다는 점에서 협력체를 형성하기 용이하다는 장점을 지니고 있다. 그리고 각 분야별로 구체적인 협력체를 형성하고 이를 수행하기 위해서는 하위규범과 제도, 절차 등을 필요로 한다는 점에서 동북아 협력체 건설을 위한 하부구조 형성에 기여할 수 있다. 또한 분야별 연계 과정을 통해 정치적 신뢰구축, 군사적 긴장완화라는 전통적 안보요인뿐만 아니라, 공동재난 방지와 같은 비전통안보적 요인까지 고려된다는 점에서 멀게만 느껴지는 동북아에서의 안보협력을 보다 현실화 시켜줄 것이다. 마지막으로 상대적으로 북한의 참여를 확보하는데 용이한 부문들이라는 장점이 있다. 동북아협력을 구상할 때, 북한의 참여를 유도하기가 어렵다는 것이 문제점으로 작용해 왔다. 특히 한국의 입장에서 동북아 협력에 있어 반도국가의 장점을 누리기 위해서라도 북한의 참여는 필요하다. 하지만 무엇보다도 동북아 지역협력을 통해 남북협력의 추동력을 얻는다면 일석이조의 효과를 노릴 수 있다는 점에서 이는 매우 큰 장점이 된다. 결론적으로 이들 분야는 동북아의 군사·안보 협력을 측면에서 지원하는 효과를 가져올 것이며, 특히 한국과 같은 중견국가에게는 동북아 지역의 여타 국가들에게 지역협력의 긍정적 효과를 설명

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

할 수 있는 실제적인 협력분야로 유용하게 사용될 수 있는 것으로 판단된다.

5. 결론: 이 책의 구성

본 논문에서는 동북아협력이 어떠한 형태로 연계되어 추진되고 있는지에 대한 분석과 함께 향후 역내 상호의존의 심화를 위해 어떠한 방향으로 연계를 추진할 것인지에 대해서 정리하였다. 사실상 지역협력을 추진함에 있어 모든 안보 및 경제적 사안을 의도적으로 연계한다기보다는 한 분야에서의 협력이 자연스럽게 다른 분야의 협력으로 연결되는 과정을 거치게 된다고 보는 것이 타당할 것이다. 아직 동북아 지역에서 가시적인 협의체가 출현하지는 않았지만, 현재 시점에서는 동북아 지역 협력을 실질적 협력사안을 도출해서 다자적으로 추진하는 경험의 축적이 중요하다는 점을 밝히고자 한다. 즉, 앞에서 밝힌 바와 같은 경제협력이 안보협력을 자연스럽게 촉진할 수 있는 분야인 환경, 에너지, 교통 및 보건·의료분야에서의 지역협력을 우선적으로 추진함으로써 향후 본격적으로 추진될 동북아의 지역협력에 대비하는 자세가 중요한 것으로 판단된다. 특히 지방정부 차원의 노력과 민간부문에 의한 자율적인 역할을 증대시킴으로써 다양한 형태의 대화채널을 통해 보다 유연한 지역 협력을 추진할 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서, 통일연구원에서는 한국, 일본, 중국, 러시아의 학자들과 공동으로 각각 보건·의료분야, 환경분야, 에너지분야의 동북아 지역협력의 현황과 발전방향을 모색하였다. 이러한 연구 구도는 일본이 역내 선진국으로써 보건·의료분야에서 가장 발전된 체계를 보유하고 있다는 점과 중국은 발전도상에서 많은 환경문제를 가지고 있다는 점,



그리고 러시아는 에너지 보유국으로써 동북아 지역협력에서 각 분야의 선도적 역할을 할 수 있다는 점에 착안한 것이다. 또한, 남한과 북한간 철도 및 도로를 포함한 수송망 연계가 동북아 교통망 연결에 핵심적 역할을 할 것이라는 점을 감안해서, 남한과 북한간 교통망 연계에 대한 한국 학자가 연구를 진행하였다.

이에 앞서 동북아 지역협력을 추진하기 위한 방안의 하나로 한국과 일본의 지방정부 차원의 지역협력 현황 및 추진방안을 살펴보았다. 분야별 연계에서 한국과 일본, 중국과 러시아를 살펴본 만큼 4개국의 지자체외교 현황을 살펴보는 것이 마땅할 것이다. 하지만 중국과 러시아는 여전히 중앙집권적 정치체제를 유지하고 있기 때문에 한국이나 일본 만큼 지방정부의 자율성이 확보되어 있지 않다. 따라서 한국 부산광역시와 일본의 여러 지방자치단체들의 국제교류·협력을 통해 동북아 지역협력에 있어 지방정부의 역할을 살펴보았다.

사실상 지역협력의 발전은 앞에서 본 바와 같이 여러 측면에서 연계되어 진행되는 것이지만, 본 연구에서는 동북아 지역협력의 발전추세와 남북한 간 협력의 발전을 동시에 연계해서 추진하는 방안을 찾고자 노력하였다. 이러한 다양한 연계개념을 염두에 둔 신사고에 입각한 동북아 지역협력의 추진이 실질적으로 효과를 거둔다면, 한반도의 통일도 보다 순조롭게 진행되어 보다 빠른 시일내에 달성될 수 있을 것이라는 희망을 결론으로 대신하고자 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

참고문헌

- 김규륜. 『아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향』. 서울: 통일연구원, 2006.
- _____, “다양한 형태의 대화채널을 통해 보다 유연한 지역협력 추진.” 『통일한국』 (2006. 8).
- 김규륜 외. 『남북협력과 동북아협력의 연계추진방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 박종철. 『동북아 경제·안보협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 최영중. “동북아 경제협력의 이론과 추진방안.” 『동아시아국제정치학회』 제10집 1호. 2007.
- Antolik, Michael. *ASEAN and the Diplomacy of Accommodation*. New York: M. E. Sharpe, Inc., 1990.
- Breslin, Shaun. “Theorising East Asian regionalism(s): New regionalism and Asia’s Future(s).” Melissa G. Curley and Nicholas Thomas (eds.). *Advancing East Asian Regionalism*. London and New York: Routledge, 2007.
- Dunning, John. “Globalization, technological change, and the spatial organization of economic activity.” in AD Chandler Jr., P. Hagstrom, and O. Solvell eds., *The Dynamic Firm: The Role of Technology, Organization, and Regions*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Haas, Ernst B. *The Obsolescence of Integration Theory*. CA: University of California, Berkeley, 1975.
- Hettne, B., Inotai, A., and Sunkel, O. (eds.). *Globalization and the*

- New Regionalism*. Basingstoke: Macmillian, 1999.
- Mitrany, David. *A Working Peace System*. London: Royal Institute for International Affairs, 1943.
- Ohmae, Kenichi. "Putting global logic first." Kenichi Ohmae ed., *The Evolving Global Economy*. Boston: Harvard Business Review Book, 1995.
- Scott, Allen J. "Regional motors of the Golbal economy." *Futures* 28. 1997.
- Simon, Sheldon W. "ASEAN Security in the 1990s." *Asian Survey*. vol. 29, no. 6. University of California Press, 1989.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

II

동북아 지역협력과 지방의 역할: 부산광역시 동북아 협력정책을 중심으로

김 선 호 (부산외국어대학교)



1. 소지역(sub-region) 단위의 접근과 지방의 국제화

1990년대 중반 이후 세계적으로 지역주의에 대한 논의가 활발해지기 시작하면서, 동북아를 포괄하고 있는 동아시아에서도 1990년대 중반 이후부터 지역협력이 활발하게 나타나고 있다. 특히 역내 국가들의 경제성장으로 인해 동북아 지역국가들의 경제협력에 관한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 하지만 동북아 지역은 전후 유럽과 달리 체제와 소득 수준, 문화적 측면에서 상당한 정도의 편차와 다양성이 존재하기 때문에, 경제협력이 통합의 단계에 이르기에는 많은 문제점들이 존재한다. 특히 정치적, 군사적 문제들이 이 지역에서의 경제협력을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 이로 인해 동북아 지역에서 구체적인 경제협력체는 아직까지 결성되지 못하고 있는 실정이다.

이처럼 동북아 지역협력 단계가 아직 초기단계에 머물러 있고 많은 난관을 안고 있는 것이 사실이지만, 그 필요성에 대한 인식은 역내국가들이 공감하고 있는 만큼 이를 활성화시키고자 하는 논의들 또한 활발하게 진행되고 있다. 본 논문에서는 이러한 논의들 중 지방자치단체들 간의 협력을 통한 동북아협력의 활성화 방안에 대해 고찰해 보고자 한다.

지난 2001년 11월 UNDP의 주관으로 부산 전시컨벤션 홀에서 “동북아 지역 협력의 평가와 전망”이란 국제회의가 열렸다. 이 회의에서 구체적인 실천적인 동북아 지역협력에 대한 지방자치단체들의 참여에 관하여 국토연구원 김원배 선임연구위원은 “동북아에서의 국제협력과 협력적 지역개발에 대한 회고”라는 논문에서 ‘소지역(sub-region) 단위의 국제적 협력’을 강조하였다.¹ 이 개념은 현재 동북아 지역의 국가 간 협력이 모호하거나 이상적인 구호로 그치는 부작용을 구체적이고

¹- <http://www.bdi.re.kr/publication/pub_view.asp?bbs=B_pub01&num=55>.

실용적으로 발전시키는 중요한 접근방법이다.

따라서 본 논문에서는 이러한 소지역단위의 국제화를 기본 접근법으로 하여 부산광역시의 사례와 동북아시아자치단체 연합의 역할을 지방화된 동북아 국제협력을 천착하는 것에 그 목적을 둔다. 먼저 부산광역시의 동북아 협력 전략을 이해하기 위해 시의 기본 입장을 분석하고, 국제교류와 경제협력의 두 가지 분야를 사례로서 정리하고, 마지막으로 부산광역시가 2000년 참여 이후 회원 단체로서 적극 활동하고 있는 ‘동북아 자치단체연합’을 분석함으로써 종합적인 이해를 시도한다.

2. 지방자치단체로서 부산광역시의 기본 입장

가. 지정학적 배경

부산광역시는 먼저 수리적 위치를 살펴보면, 동단은 동경 129°18′13″(장안읍 효암리), 서단은 동경 128°45′54″(천가동 미백도), 남단은 북위 34°52′50″(다대동 남형제도), 북단은 북위 35°23′36″(장안읍 명례리)이다. 따라서 북반구 중위도와 동반구 중경도에 해당된다고 할 수 있다. 한반도 동남쪽에 위치하며 배후로는 한반도를 거쳐 대륙에 연결되는 관문이며 반대로 대륙에서 볼 때는 해양으로 나아가는 관문이다.

<그림 II-1> 부산의 지정학적 위치



구체적으로 살펴보면 뛰어난 조건을 지닌 항만으로서의 지정학적 위치와 대륙과 해양을 연결시키는 요충지로서의 국제적 위치에 있다는 것이다. 특히 지정학적 분석에 있어서 이른바 전략적 국제관계에서의 관문 역할 즉, 육지로의 진출을 위한 반도(한반도)의 관문 역할을 한다는 것이다.² 따라서 경제적으로는 물류의 중심지로서 항상 대륙과 해양을 연결하는 요충지에 있다는 것을 알 수 있다. 아울러 국제관계에서는 동북아 지역 내 중앙정부와 지방정부의 다양한 관계 설정에 실용적이면서 중요한 역할을 할 수 있는 위치에 있다.

나. 소지역단위의 접근방법

이러한 지정학적 위치의 이점을 최대한 활용하여 부산광역시는 중앙정부 주도의 전면적인 동북아 지역 국가들 간의 협력정책보다는 소지역

²- 임택순, 『지정학』 (서울: 법문사, 1999) p. 55.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

단위의 접근을 선택하였다. 부산광역시는 동북아 지역 내 지방과 도시들 간의 협력강화를 한편으로는 국제기구를 통하여 적극 추진하고, 다른 한편으로는 기존의 관계를 맺고 있는 도시들과 좀 더 포괄적인 협력 강화의 두 가지 방향으로 전력하고 있다.

이를 위한 구체적 실천으로 동북아 지역 내 지방과 도시들 간의 관계 정립을 통한 협력관계를 위해 2000년 ‘동북아시아자치단체 연합’에 가입하였다.³ 경제협력에 있어서는 부산광역시를 유라시아 대륙과 태평양을 잇는 21세기 신 실크로드의 시발점으로 평가하며 무한한 잠재력을 지닌 동북아시아 교역의 중심지로서 발전시키는 데에 궁극적인 목적을 두고 있다. 동북아 국제협력에 있어서는 동북아시아의 각종 비중 있는 국제행사를 유치하여 국제협력의 장을 만들고 그 안에서 부산광역시도 일정한 위치를 정립하고자 노력하고 있다.⁴

3. 부산광역시의 지방화됨(localized) 동북아 국제교류

이러한 기본 입장을 바탕으로 구체적으로 부산광역시는 아래와 같은 동북아 지방 도시들과의 적극적인 관계정립을 통하여 국제교류의 초석을 다지고 있다.

가. 블라디보스톡

블라디보스톡은 러시아 지역의 과학중심지로 15개의 연구소와 러시아 과학학술원 극동 분과가 있다. 1992년 6월 30일 당시 부산 시장이었던

³- <<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteRegionMain.Click>>.

⁴- <<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteRegionSubMain.Click&nation=kr®ion=017&typeMain=overview&typeSub=intro>>.

던 김영환 시장과 Evgeny Bli nov 블라디보스톡 시장이 자매 결연서에 서명하면서, 자매도시 교류가 이루어졌다. 자매결연 이후 1993년 9월 3일 부산 주재 총영사관이 개설되었고, 1994년 부산-블라디보스톡 간 직항로 개설에 이어, 1995년 화물 및 여객직항로가 개설 운항되고 있다.

주목할 것은 2002년 6월 The Vladivostok News에 의하면 러시아 철도장관 게나디 파데예프는, 러시아와 북한이 30억 달러의 투자를 유치하면 TSR(Trans Siberia Railway)을 블라디보스톡에서 부산항까지 연결시킬 수 있다고 하였다.⁵ 이렇게 시베리아 횡단철도를 블라디보스톡에서 부산항까지 연장하게 되면, 한국과 다른 아시아 국가의 상품을 유럽으로 실어 나르는 컨테이너의 운송 시간이 거의 절반으로 줄어들며, 기존의 바닷길을 이용하는 것 보다 5배 정도 비용을 절감할 수 있을 것으로 예상된다. 따라서 블라디보스톡과 부산항 간의 자매결연 및 교류·협력은 항로와 철도운송 분야에서 모두 매우 중요한 협력관계를 다질 수 있는 소지역 단위의 협력 프로그램이 될 수 있을 것이다.

나. 상하이

1993년 8월 24일 상하이에서 정문화 당시 부산시장과 황취(黃菊) 당시 상해시장이 자매 결연서에 서명함으로써 두 도시 간의 협력이 이루어졌다. 특히 상하이에 1997년 7월 8일 부산무역사무소가 개소되어 부산지역상공인들의 상하이 진출에 많은 도움을 주고 있으며, 아울러 중국의 산업시찰단이 부산지역의 산업 전시회에 참여하도록 다양한 시찰단 프로그램을 운영하고 있다. 이후 2004년부터 상하이시의 부산무역사무소에 기업인큐베이터 시설을 갖추어 소규모 부산기업이 상

⁵- <http://www.bdi.re.kr/publication/pub_view.asp?bbs=B_pub02&num=168>.

하이 진출할 때에 요긴하게 활용되어질 수 있는 Desk-office를 운영하고 있다.

한편 2004년 상하이-부산-후쿠오카 관광벨트 사업이 본격적으로 시작되기도 하였다.⁶ 하지만 부산발전연구원의 2005년 상하이항 현지조사 연구결과에 따르면 부산항이 상하이항에 비해 환적화물과 정보통신에서는 크게 앞서 있으나 물류 인프라와 관광 금융 투자환경에서는 뒤쳐진다고 한다.⁷ 따라서 부산항은 상하이항과 협력을 통해 관광산업을 넘어서 항만산업의 경쟁력 제고를 모색할 필요가 있다.

다. 후쿠오카

1989년 10월 24일 후쿠오카市에서 안상영 당시 부산시장과 쿠와바라 케이이치(桑原敬一) 후쿠오카 시장이 행정협정도시교류를 위한 협정서에 서명함으로써 양 도시간의 교류가 활발해지기 시작하였다. 또한 부산시와 1990년 9월 27일 공무원 상호파견 협정에 의거, 부산시와 후쿠오카측이 매 2년마다 각 1명씩을 파견하고 있다. 특히 아시아-태평양 서밋 회의의 공동 참가, 관광전 교환 개최를 포함하여 행정, 문화, 스포츠, 경제 등 제반 분야에서 교류가 활발하다.

라. 시모노세키

부산시와 시모노세키 간의 교류·협력은 1976년 10월 11일 부산시에서 박영수 당시 부산시장과 이가와 카즈미(井川克巳) 시모노세키 시장 재임시에 자매결연을 맺으면서 시작되었다. 양 시는 1992년 4월

⁶- <http://www.bdi.re.kr/news/View.asp?bbs=B_news05&idx=95>.

⁷- <http://www.bdi.re.kr/news/View.asp?bbs=B_news03&idx=118>.

8일 공무원 상호파견협정에 의거 부산시와 시모노세키시가 매2년 마다 각1명씩을 파견하고 있다.

4. 부산광역시의 지방화된(localized) 동북아 경제협력

가. 항만 물류

부산항은 세계 3대 기간 항로 중 최대 화물 이동량을 가진 북미항로, 구주항로 등 동서양을 연결하는 해상교통의 요충지에 위치하고 있다. 아울러 부산항이 위치하고 있는 동북아시아는 2005년부터 전 세계 해상운송물동량의 25.9% 이상을 차지하며 핵심 항만물류 중심으로 발전하고 있다. 여기서 부산항은 대륙과 해양의 상호 관문 역할을 위해 제2신항을 건립 추진 중이며 지속적으로 세계 3위 컨테이너 물동량 처리 항만을 유지하고 있다.⁸ 이처럼 부산은 항만물류의 기본적 잠재력과 신항 건설을 통한 세계적 물류항만으로 도약하면서 동시에 그 배후에는 대규모 동북아시아 경제권을 갖고 있어 항만 물류 도시로서 최적의 입지조건을 가지고 있다.

이러한 입지조건을 가지고 있음에도 불구하고 부산항이 동북아 항만물류의 허브도시로 거듭나기 위해서는 소지역 단위의 경제협력이 필요하다. 부산항만이 발전하기 위해서는 무엇보다도 환적화물의 증대가 필요하다. 환적화물은 국가 대 국가 차원이 아닌 항만 대 항만의 차원에서 발생하기 때문이다. 따라서 동북아 지역 내 지방과 도시들과의 연계를 통한 소지역 단위의 지역협력은 부산의 동북아 협력전략과 정확히 일치하는 부분이다.

⁸- <http://busannp.com/service?_s_idx=0&_s_cnt=1>.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

나. 부산진해경제자유구역

(BJFEZ: Busan Jinhae Free Economic Zone)

부산시는 강서구 일대와 진해일부 지역을 경제자유구역으로 하여 외국기업들의 부산 진출을 유치하고 있다. 특히 첨단산업과 동북아 물류 중심으로서의 부산지역에 거점을 확보하는 외국기업들은 부산의 배후에 있는 동북아 거대 시장을 선점할 수 있고 소지역단위로 직접적인 연계가 가능하여 매우 매력적인 투지지역일 수밖에 없다.

이러한 경제자유지역의 필요성을 부산진해경제자유구역청은 아래와 같이 강조하고 있다. “세계경제의 국제화 흐름에 따라 주요도시를 연계하는 비즈니스 중심지의 중요성과 물동량 선점의 필요성이 시급하게 대두된다. 부산진해지역을 경제자유구역으로 지정하여 신항을 중심으로 한 해양물류중심의 거점으로 육성하고, 이와 연계하여 새로운 산업 구조로의 전환을 통해 동북아 비즈니스 중심지 개발의 파급효과 극대화를 위한 실현방안이 필요하다.”⁹

이러한 구역설정 필요성은 아래 지도와 같은 소지역 연계라는 구체적인 발전 방안을 갖고 구역청 설립과 함께 적극적인 발전 계획 수립 및 추진이 진행되고 있다.

⁹- <<http://www.bjfez.go.kr/>>.

<그림 II-2> 부산진해 경제자유구역과 동북아 소지역 연계도¹⁰⁾



현실적으로 BJFEZ는 3시간 이내 비행권역 안에 전 세계 GNP의 20%를 차지하고 세계인구의 25%가 거주하는 동북아 중심지역이다.¹¹⁾ 이 구역은 신항만지역, 명지지역, 지사지역, 두동지역, 용동지역으로 구분되어 있고, 그 개발방향을 국제물류와 유통중심, 그리고 지식기반, 연구거점 및 동남권 산업클러스터 지원 중심지, 국제업무 지원 및 해사거점으로 설정하였다.

구체적인 특화개발내용은 첫째, 신항만지역을 경제자유구역의 핵심 지역으로 물류·유통 및 국제업무·해사거점으로 육성 개발; 둘째, 명지지역을 국제업무지구, 외국인 주거단지, 외국인 학교 및 병원, 첨단부품·소재 공급기지로 건설; 셋째, 지사지역 첨단산업 및 R&D센터로 조성; 넷째, 두동지역을 메카트로닉스 산업 및 전문교육·R&D센터로 조성하는 한편, 공공편의시설, 교육, 주거중심 지역으로 건설; 다섯째, 용동지역을 물류·유통 및 여가·휴양거점으로 육성하는¹²⁾ 것으로 설정하였다.

¹⁰⁾ 위의 자료.

¹¹⁾ 위의 자료.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII

5. ‘동북아시아자치단체연합’의 역할 분석

가. 연혁 및 기본이념

(1) 연혁

1993년 일본 시마네현(마츠에시)에서 열린 중국, 일본, 한국, 러시아 4개국의 자치단체장이 참여한 동북아시아지역 자치단체 회의에서 동북아시아 자치단체 연합의 구상이 시작되었다. 1994년 제2회 일본 효고현(이즈시), 1995년 제3회 러시아 하바롭스크 회의를 거치는 동안 동북아 지역 자치단체의 영속적인 국제기구 설립의 필요성을 재차 확인하고 해당 자치단체들의 활발한 준비 작업이 진행되었다.

1996년에는 대한민국 경상북도(경주)에서 열린 회의에는 4개국 29개 지방자치단체가 참여했으며, 이 회의에서 동북아시아지역자치단체연합(NEAR)을 결성했다. 참가국들은 만장일치로 “연합현장”을 채택함으로써 명실상부한 국제기구로 공식 출범하였다.

2004년 중화인민공화국 흑룡강성 총회에서 상설사무국을 설치하기로 결의하여 대한민국 경상북도(포항)에 설치하기로 결정하였으며, 2005년 5월 상설사무국을 포항에 개소하였다.

2006년 9월 제6회 동북아시아지역자치단체연합 총회를 부산광역시에서 개최하였는데, 총 5개국(중국, 일본, 한국, 러시아, 몽골) 24개 회원 자치단체 참가하여 연합회장제정, 과학기술분과위원회 신설, 신규회원 가입(27개)을 승인하면서 아울러 변경협력분과위원회 코디네이터도 변경하여 환경 분야 등 다변화를 꾀하였다.¹³

¹² - 위의 자료.

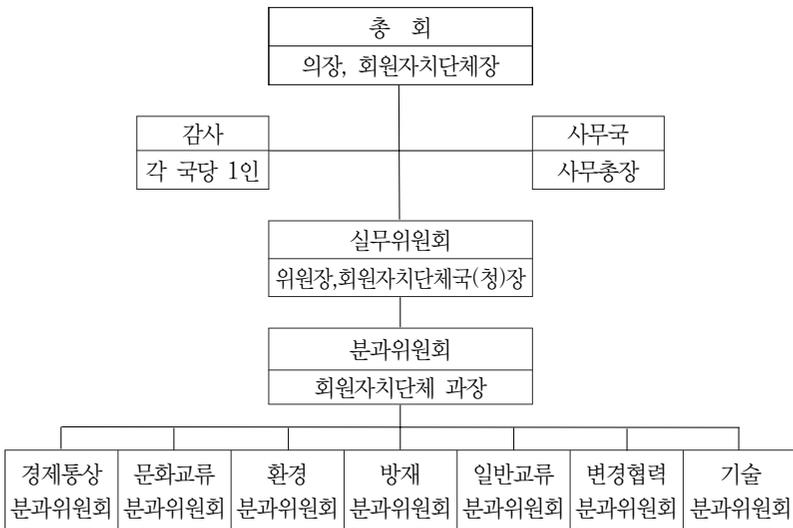
¹³ - <<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearHistory.Click>>.

(2) 기본 이념과 조직

동북아자치단체연합의 기본 이념은 “동북아시아지역 자치단체들이 호혜평등의 정신에 입각하여 행정, 경제, 문화 등 모든 영역에 있어서의 교류·협력을 증진시킴으로써 지역의 공동발전을 지향하는 동시에 세계 평화에 기여”하는 데 있다.

물론 기본이념에 있어서는 국제사회에서 활용하는 이상적인 구호들로 이루어져 있지만 실제적으로는 협력사안의 다양화 및 구체적인 활동이 지속적으로 이루어져 왔다(<그림 II-3> 참조).¹⁴

<그림 II-3> 동북아 자치단체연합 조직도



위의 조직도를 분석해 보면 실무위원회 아래 분과 위원회를 두어 사

¹⁴ - <<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearOrg.Click>>.

안별 협력의 과정과 효과를 극대화하는 데에 보다 구체적인 시스템을 구축하였다. 특히 분과 위원회의 성격이 매우 다양하고 구체적으로 이루어진 것을 알 수 있다. 예를 들어 경제통상과 문화교류의 포괄적 분야 외에 환경, 방재, 일반 교류 등의 구체적이면서 현실적인 분야도 포함되어 있다. 특히 국경지역 협력과 과학기술협력이라는 동북아 특성에 맞는 실천적 분야에의 협력을 위한 시스템이 특징적이다.¹⁵

그러나 아직 내용면에서 공동 협력관련 사안들의 자료정리가 미흡한 상황이어서 자칫 유명무실한 시스템이 되어버릴 우려가 있다. 이러한 문제는 각 분과위원회의 코디네이터 자치단체가 얼마나 적극적으로 활동하느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

나. 회원자치단체

동북아시아자치단체 연합은 한국, 북한, 중국, 일본, 러시아, 몽골 등 총6개 국가 65개 자치단체가 참여하고 있다.¹⁶ 한국에서는 부산광역시, 충청북도, 충청남도, 강원도, 경기도, 경상북도, 경상남도, 제주도, 전라북도, 전라남도가 참여하고 있고, 일본에서는 아오모리현, 후쿠이현, 효고현, 이시카와현, 교토부, 니이가타현, 시마네현, 돗토리현, 토야마현, 야마가타 등이 참여하고 있다. 중국에서는 흑룡강성, 산둥성, 하남성, 요녕성 등이 참여하며, 러시아에서는 아무르주, 치타주, 이르쿠츠크주, 캄차카주, 하바로프 변경주, 부랴티아공화국, 사하(야쿠치아) 공화국, 사할린주 등이 참여한다. 몽골에서도 셀렌게이아이막과 투브아이막이 참여하고 있으며, 북한도 함경북도와 나선시가 참여하고 있다.

¹⁵ - <<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearMajorSubCommitteHomepageMain.Click&CD=06>>.

¹⁶ - <<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearMemberMap.Click>>.

아 전통문화 Festival 개최, 사무국 교류·협력 기반강화, 제6차 산동성 실무위원회 개최, 국제연수실 운영 등의 업무를 진행한다.

실무위원회는 헌장 제 11조에 의거 6개 항목을 그 기능으로 규정하고 있다. 즉, 사업계획 및 개별 프로젝트의 협의, 연례보고서 및 회계보고서의 검토, 회원자치단체간의 의견 조정, 분과위원회(구성, 기능, 운영 방법 등)에 대한 사항 결정(1998.9 신설), 총회에서 위임한 사항의 결정, 기타 필요하다고 인정되는 사항 등에 관한 업무를 관장한다.

분과위원회는 연합에서 제안된 개개의 프로젝트 또는 과제의 원활한 추진을 지원하고 분과위원회 참여자치단체가 제안하는 개별 프로젝트를 검토·협의하여 각 분과위원회는 활동상황과 결과를 실무위원회에 보고하는 역할을 담당한다.¹⁷

주요 역할에 대한 분석은 물론 조직 내 기구별 유기적 연계에 주목하는 것이라고 본다. 본 조직에서의 가장 큰 문제는 사무국과 실무위원회의 역할 분담이다. 사무국에서 모든 계획을 입안하는 것이 아니라 실무위원회 차원에서도 사업계획을 수립할 수 있어 구속력이나 상하 관계설정의 모호함이 드러난다. 더욱이 다양한 국가의 자치단체들 모임에서 이해관계가 지속적으로 중요한 요인으로 작용하는데 일관적인 사업계획은 매우 중요하게 균형을 유지시켜준다. 따라서 자치단체 간의 이해를 극대화 시키고 호혜평등의 관계 유지를 위한 객관적인 사업들이 일관성 있게 기획 추진되어야 한다.

¹⁷ - <<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearMajorGeneralAssembly.Click>>.



6. 결론

부산광역시는 소지역(sub-region) 단위의 동북아 협력 전략이 그 축을 이루고, 중국, 러시아, 몽골, 일본, 북한의 지방과 도시를 연결하는 네트워크를 구축하고 있다.

정치적으로는 동서와 남북을 연결시키며 중앙정부보다는 좀 더 자유로운 분위기에서 지역 간의 협력을 추구할 수 있다. 한편 경제적으로는 동서남북의 물류 중심지로서 그리고 대륙과 해양의 관문으로서 대지역 내 소지역 간의 경제교류를 활성화 하는 데에 기본발전전략을 담고 있다. 이러한 정치경제적인 협력 외에 소지역단위의 협력관계는 환경과 보건 그리고 에너지 협력차원에서도 그 구체성과 실효성을 갖고 있어 향후 동북아 협력체 구성에서 큰 역할을 하리라 생각한다.

아울러 동북아시아자치단체연합과 같은 자치단체 국제기구도 소지역단위의 협력체제를 좀 더 강화시키고 구체화시키는 데에 중요한 역할을 하고 있다. 이것은 향후 끊임없는 자치단체들의 주목을 받으며 국가 간에 결성된 국제기구 못지않게 정치경제적으로 많은 영향력을 발휘할 것이다.

물론 북한과 같이 강력한 중앙집권적인 사회에서는 지방자치단체의 역할이 국제사회에서의 활동까지 연결되기는 힘들겠지만 전술한 바와 같이 함경북도와 나선시가 동북아시아자치단체연합에 참여하면서 어느 정도 소지역단위의 협력관계가 이루어질 수 있다고 본다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

참고문헌

임덕순. 『지정학』. 서울: 법문사, 1999.

<<http://www.bdi.re.kr>>.

<<http://www.bjfez.go.kr/>>.

<<http://busannp.com>>.

<<http://www.neargov.org>>.



III

동북아시아 지역협력에 있어 일본 지방자치단체의 역할

미무라 미츠히로 (일본 동북아경제연구소)



1. 들어가며

지금까지 동북아시아 지역협력에 대해서 많은 논의가 이루어져 왔다. 그 중에서는 유엔개발계획(UNDP)의 두만강개발 프로그램(TRADP)과 같이 국제기구와 중앙정부가 주된 행위자가 되어 추진하는 것이 대부분이었다. 그러나 일본과 동북아 지역의 각 국·각 지역과의 실제 협력 추세를 보면 중앙정부가 관여하는 것과 마찬가지로 지방자치단체(지방정부)가 추진하는 협력 프로그램도 그 건수와 파급효과 측면에서 상당한 존재감을 가지고 있다.

개발 목표가 하드 인프라의 정비였던 시기에는 도로와 철도, 댐과 같이 중앙정부에 의해 추진되는 대규모 인프라정비 사업이 중시되었다. 또한 이러한 대규모 사업은 외교적 영향력도 크며 자금면에서나 실행단계에서의 노하우가 필요하다는 점에서 중앙정부가 추진하는 것이 적절한 사업이었다. 그러나 최근의 개발은 인간개발과 인간안보 등 개개인의 생활환경을 개선하여 그 생활을 풍부하게 하는 것이 중시되고 있다. 이러한 개발의 시각에서 보면 빈곤, 분쟁, 지뢰, 난민문제, 마약, 감염, 환경파괴, 자연재해 등 인간에 대한 여러 가지 위협을 없애거나, 관리하는 프로젝트가 필요하다.

일본에서는 이러한 생활에 밀착한 행정을 주로 지방자치단체가 담당해 왔다. 일본의 공업화, 근대화는 커다란 발전을 가져왔으나, 공해와 농촌에서 도시로의 인구이동에 따른 사회변동 등 수많은 사회문제들을 발생시켰다. 이러한 문제들 중에는 중앙정부가 자금을 투자하거나 또는 직접 해결한 것도 많다. 하지만 현장에서 이러한 문제들의 발생을 파악하고 해결을 위해 노력해 온 것은 지방자치단체였다.

개개인의 생활환경에 중점을 둔 협력사업이 동북아시아에서도 향후

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

의 협력 방향이 된다면 일본이 수행할 수 있는 공헌의 대부분은 지방자치단체가 갖고 있는 인재와 경험, 노하우를 제공하는 것이 될 것이다. 본 논문에서는 이러한 인식을 바탕으로 일본 지방자치단체가 동북아시아 지역협력에 있어 어떠한 역할을 수행할 수 있는가를 일본 지방자치단체의 제도적인 국제교류의 역사, 국제협력 사례의 소개 등을 통해 고찰하고자 한다.

2. 일본 지방자치단체의 법적 지위와 국제교류 능력

가. 일본 지방자치의 역사

현대 일본의 지방자치제도는 1947년에 제정된 ‘일본국헌법’으로 거슬러 올라간다. 대일본제국헌법(명치헌법)에는 지방자치에 관한 규정이 없고, 중앙이 지방보다 우위에 있는 중앙집권적인 시스템을 채택하고 있었다. 제2차 세계대전 패배 후, 대일본국헌법의 개정문제가 검토되는 가운데 시데하라(幣原) 내각에 설치된 헌법문제조사위원회(마쓰모토(松本) 위원회)에서는 명치헌법을 부분 수정하면 된다는 것이 전체적인 의견이었다. 때문에 명치헌법에 존재하지 않았던 지방자치에 관한 규정을 개정헌법에 도입할 것을 검토하지는 않았다.

한편, 연합국 총사령부(GHQ)의 민정국(民政局)은 1945년 10월 출범 직후부터 일본의 지방제도에 대한 연구에 착수했다. 연구내용은 중앙집권에서 지방분권으로의 이행과 지사·시정촌(市町村)장 직접공선제(直接公選制)의 도입이었다. GHQ가 작성한 헌법초안은 ‘지방행정’장을 마련하고, 여기에는 지방자치단체의 수장과 의원, 주요 직원에 대한 직접선거(제86조), 주민의 지방 재산, 사무 및 행정 처리, 국회가 제정하는 법률 내에서 현장을 정하는 주민 권리의 보장(제87조), 그리고

국회의 특정 지방에 대한 특별법 제정시 유권자의 동의(제88조) 등의 규정들이 제시되었다.¹

1946년 2월 1일, 『마이니치신문(毎日新聞)』은 ‘헌법문제조사위원회 시안’을 특종보도하게 된다. 이 신문은 마쓰모토 위원회의 초안이 명치 헌법을 극히 일부 조정한 것에 불과했기 때문에 “너무나 보수적이고 현상유지적”이라고 비판하였고, 다른 각 신문 역시 정부와 마쓰모토 위원회의 자세에 비판적이었다. GHQ는 일본정부에 의한 헌법개정 작업이 가망이 없다고 보고 독자적으로 헌법초안을 작성하기 시작했다. 그러한 과정에서 기존의 중앙집권적인 통치시스템을 유지하는 것을 희망한 일본측과 철저한 지방분권을 겨냥한 GHQ 민정국의 의견을 조정하는 형태로 GHQ안이 작성되었다.

그 후 일본정부는 GHQ안을 바탕으로 독자적인 헌법초안을 작성하게 되었다. 이 과정에서 주민이 정할 수 있는 것은 ‘헌장’이 아니라 ‘조례’임이 명확해졌고 조례제정권의 주체가 주민이 아니라 지방자치단체로 변경되었다. 제국의회에서는 지방자치에 대해 크게 논의되지 않았으며 원안대로 가결되었다.

2차 세계대전 후의 지방자치제도는 제도 자체가 획기적인 것이었으나 지방자치의 경험이 없었기 때문에, 중앙이 지방을 통제하는 관념과 발상을 토대로 새로운 제도를 구축하는 방식으로 만들어졌다.

나. 일본 지방자치단체의 역할

일본의 지방자치단체는 일본의 국민생활과 밀접하게 관련되어 있는

¹- 일본국헌법을 제정하는데 있어 지방자치가 다루어진 역사에 대해서는 일본 국회도서관 홈페이지<<http://www.ndl.go.jp/constitution/ron/en/06ronen.html>>를 참조할 것.

매우 중요한 기능을 분담하고 있다. 일본에서는 복지, 보건위생, 아동보육, 학교교육, 환경보호, 소방, 구급 등은 모두 지방자치단체가 담당하고 있다.

일본에서 지방자치의 법적근거는 ‘지방자치법’이다. 지방자치법 제1조의 2는 우선 제1항에서 “지방공공단체는 주민들의 복지증진을 도모하는 것을 기본으로 하여 지역행정을 자주적, 종합적으로 실시하는 역할을 광범위하게 담당하는 것으로 한다”라고 하여, 지역의 기본적인 행정은 지방자치단체에 맡기는 것을 원칙으로 규정하고 있다. 즉 오늘날의 일본에서 지방자치의 목적은 지역의 공공서비스를 그 지역에서 자주적으로 처리하고 주민들의 안전과 복지에 봉사하는 데에 있다. 그렇지만 일본의 지방자치는 국민들의 지방자치에 대한 강한 요구에 의해 탄생한 것이 아니라 전술했듯이 GHQ안을 바탕으로 일본국헌법이 제정되는² 과정에서 추가된 것이었다. 그렇기 때문에 실제 운영에 있어서는 오랫동안 기관위임사무(機關委任事務)라는 형태로 국가가 지방공공단체의 수장과 위원회 등을 소위 국가의 하부기관으로 활용하여 왔다. 1999년에 들어서야 이러한 지방과 국가와의 기존 관계가 재고되어 지방에 권한이 이양되는 제1차 분권개혁이 실현되고 기관위임사무가 폐지되었다.

다. 중앙정부와 지방정부와의 관계

일본의 중앙정부와 지방정부의 관계는 전술한 일본국헌법 제정 당시 지방자치제도 창설과 1999년의 ‘지방분권 추진을 도모하기 위한 관계

²- GHQ안을 바탕으로 신헌법의 초안을 작성하는 것은 당시 일본정부의 주체적인 선택이었다. 때문에 지방자치 자체가 미국으로부터 강요받은 것은 아니다. 그러나 지방자치에 대한 경험이 없는 상황에서의 지방자치는 중앙과 지방 양쪽에서 기존의 중앙집권적인 발상을 가진 사람들에 의해 담당되었기 때문에 헌법 조문에 기재된 지방자치의 발상을 충분히 살리지 못했던 것도 사실이다.

법을 정비 등에 관한 법률’에 따른 지방분권 개혁이라는 두 가지의 큰 변화를 겪었다. 지방분권 개혁이야말로 일본 정치제도에 있어 큰 변화를 가져온 것으로, 명치유신, 전후개혁에 이은 제3의 개혁이라고까지 불리기도 한다. 지방자치의 자유도를 높여 지역의 실정에 맞는 시책을 추진하기 위해 재정면에서 지방의 자립을 도모하고, 또한 규제의 분권화를 철저히 시행함으로써 진정한 지방자치의 확립을 지향하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 통해 현행제도에서 국가와 지방공공단체는 명목상 대등한 관계가 되었다.

지방자치법 제1조 2의 제2항³에서 중앙정부는 국가로서의 존립에 관련되는 사무와 전국적으로 통일하여 정하는 것이 바람직한 사무 등을 주로 담당하고 주민들과 밀접하게 관련된 행정은 가능한 한 지방자치단체가 담당하는 것으로 규정되어 있다. 그러나 중앙정부 주도로 기초자치단체 합병이 강제되는 등 ‘지방자치’와 상반되는 현상이 일어나고 있는 것도 사실이다.

현재 일본의 지방자치제도는 제도가 창설된 1940년대부터 유지되어 온 ‘내무성적’ 통치가 종식되어 보다 독자성이 높은 존재로서 중앙정부와 대등한 입장으로 지역의 국민생활을 지탱하는 방향으로 제도가 개편되고 있지만 여전히 중앙정부에서나 지방자치단체에서도 이전 제도의 관념이 존재하는 과도기적인 상황이라고 할 수 있다.

3- “국가는 전항 규정의 취지를 달성하기 위해 국가는 국제사회에서의 국가로서 존립에 관한 사무, 전국적으로 통일하여 정하는 것이 바람직한 국민의 제활동 또는 지방자치에 관한 기본적인 준칙(準則)에 관한 사무, 또한 전국적인 규모로 또는 전국적인 시각에 서서 수행해야 할 시책 및 사업의 실시, 기타 국가가 원래 수행해야 역할을 중점적으로 담당하며 주민에 가까운 행정은 가능한 한 지방공공단체에 맡기는 것을 기본으로 하여 지방공공단체와 적절하게 역할을 분담함과 동시에 지방공공단체에 관한 제도를 책정 및 시책을 실시하는 데 있어 지방공공단체의 자구성 및 자립성이 충분히 발휘되도록 해야 한다.”

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

라. 지방자치단체에 의한 ‘지자체외교’의 이론적 근거

지금까지 일본의 지방자치단체가 이론상으로는 중앙정부와 대등하며 지역주민의 수요를 반영한 행정서비스를 제공하는 주체임을 밝혔다. 이것을 바탕으로 다음은 일본 지방자치단체의 국제교류, 즉 ‘지자체외교’에 있어 이론적 근거는 어떤 것인가를 살펴볼 것이다.

일본의 공법학설(公法學說)에서는 대부분이 외교에 대해서 지방자치단체가 관여할 수 없는 사항이라고 보고 있다.⁴ 또한 외무성이 매년 발행하는 『외교청서』에서 지방자치단체에 관한 기술은 ‘해외홍보’와 ‘문화외교’에 한정되어 있으며 외교는 주로 중앙정부에 의해 담당되어야 하는 것으로 인식되고 있다. 그러나 일본의 지방자치법에서는 중앙정부가 원래 수행해야 할 역할이며 중앙정부가 처리해야 하는 것으로 하여 법률 또는 정령에 정한 것(이것을 지방자치법상 ‘제1호 법정수탁사무’라고 말한다)에 외교 자체에 대한 기술은 없다. 그러기 때문에 지방자치단체가 국제적인 활동을 했다고 해도 그것이 곧 위법은 아니다.

일본에서는 지방자치단체의 대외활동이 ‘보완외교’와 ‘대항외교’라는 범주에서 논의되고 있다. 전자는 중앙정부에 의한 외교로 부족한 부분을 중앙정부의 외교방침 등에 저촉되지 않는 범위내에서 보완적으로 수행하는 것이며, 후자는 중앙정부의 외교방침에 저촉되거나 그 방침을 변경시킬 것을 목적으로 수행되는 것이다.

지방자치단체의 ‘보완외교’ 사례에는 전술한 『외교청서』에 소개된 것처럼 해외에서의 일본 지방 홍보와 JET 프로그램⁵ 도입, 그리고 유학생

4- 羽貝正美·大津浩, 『自治体外交の挑戦—地域の自立から國際交流圏の形成へ』(東京: 有信堂, 1994), p. 40.

5- “어학 지도 등 하는 외국청년초치(招致)사업(The Japan Exchange and Teaching Programme)”이란 일본 중학교·고등학교의 외국어교육 충실화와 청년교류에 의한 지역 레벨의 국제교류 발전을 도모하는 것을 목적으로 1987년에 개시된 사업이다.

교류, 문화교류, 관광진흥 등에 대한 지방자치단체의 적극적인 수용·교류 등을 들 수 있다. ‘대항외교’ 사례에는 일본의 많은 지자체에서 실시되어 온 ‘비핵도시선언’이나 ‘비핵 고베(神戸) 방식’⁶으로 유명한 고베시의 핵담재합선에 대한 ‘비핵증명서’ 제출 의무화 등을 들 수 있다. 이에 대해 외무성은 항만(港灣) 관리자인 지자체 권한이 “항만 관리자의 적정한 관리 및 운영을 도모하는 것에 그친다”고 하여 외국합선의 기항에 관한 국가 결정에 지자체가 ‘관여’ 또는 ‘제약’하는 것은 항만 관리자로서의 권한을 ‘일탈’하는 것이며 “허용될 수 없다”고 하고 있다.

동북아시아의 양국간, 다국간 협력에 있어 지방자치단체의 활동은 기본적으로 각 지역의 활성화 전략에서 출발하고 있다. 지금까지 진행상황을 보면 중앙정부와의 충돌을 방지하고 ‘보완외교’에 그치려는 지방자치단체의 경향이 보이기도 하지만, 외국의 지자체 등과 교류·협력을 구체화시켜 나갈수록 기존에 생각되어 온 ‘지자체 외교’의 틀을 넘나드는 사례가 나오고 있다.

3. 일본 지방자치단체에 의한 국제교류 방식의 변천

가. 자매도시·우호도시 교류

일본 지방자치단체의 국제교류방식 가운데 가장 역사가 오래되었고 광범위하게 이루어지고 있는 것은 외국 지자체와의 자매도시 교류·협력이다. 1955년 12월에 나가사키시(長崎市)와 미국 세인트폴시 간에

일본의 지방자치단체를 비롯해 외무성, 총무성, 문부과학성 및 재단법인 지자체국제화협회(CLAIR)가 협력하여 실시하고 있다.

⁶- 1975년 3월 18일 코베시 시의회의 “핵무기적재 함정의 코베항 입항 거부에 관한 결의”를 근거로 코베시는 외국합선이 코베항에 입항할 때 핵무기를 탑재하고 있지 않다는 것을 스스로 증명하는 ‘비핵증명서’ 제출을 의무화시키고 있다.

체결된 것이 최초의 자매도시 결연였다. 현재 자매도시 교류를 추진하고 있는 지방자치단체는 1,500개가 넘는다.

자매도시 교류의 내용은 각 지방자치단체마다 다르지만 일본에서 ‘자매도시 교류’라고 하면 일반적으로 대표단의 상호방문이나 시민참여형태의 상호교류, 유학생 유치, 스포츠교류 등 시민교류형태의 프로그램이 주류를 이룬다. 그 외에도 지자체 직원들의 인사교류(파견·유치)와 의회 간 교류, 기업 간 상호교류가 이루어지고 있는 데도 있다. 또한 약간 규모가 큰 지방자치단체에서는 양자가 가지는 도시경영 노하우, 예를 들어 수도·항만·도시공학·환경분야 등에서의 교류와 동물원·식물원 간의 동·식물 교환, 역내 대학간 학술교류 등도 나타난다.

최근에는 비교적 규모가 큰 지방자치단체가 ‘자매도시 교류’를 통해서 경제교류를 추진하거나 경제교류의 상대로서 유망한 상대를 ‘자매도시 교류’의 대상으로 고르는 경우가 많아지고 있다. 예를 들어 오사카시(大阪市)와 중국 상하이시(上海市)는 경제교류협의를 상호 조인한 후, 2005년에는 오사카·상하이 경제교류회담을 개최하는 등 서로의 지역경제를 활성화시키기 위한 틀을 구축하고 있다.

나. 외무성 보조금에 의한 교류

1971년 지방자치단체의 해외로부터의 ‘기술연수원(技術研修員)’ 유치에 대한 외무성 국고보조사업이 시작되면서부터 우호교류가 주류였던 ‘자매도시 교류’에 하나의 전기(轉機)가 마련되었다. 이 사업은 “개발도상국 및 이에 준한 지역으로부터 기술연수원을 유치하여 필요한 기술 습득과 현민(縣民)들과의 교류를 통해 그 연수원이 속하는 국가의 경제개발과 번영에 공헌하는 것”을 목적으로 한 사업으로 규정되어 있다. 각 지방자치단체는 이러한 사업을 추진하기 위하여 자매도시를 통

해 대상을 모집하거나 자매도시와 제휴하여 사업을 계획, 추진했다.⁷

이러한 기술연수원 유치는 중앙정부에 의한 보조금제도의 창설이 사업의 시발점이 되고 있다는 점에서 중앙정부 주도의 국제교류로 볼 수도 있다. 그러나 구체적인 연수프로그램을 정하는 데 있어서는 그것을 실시하는 각 지방의 특색이 나타났으며 외국측의 대상 선정에 있어서도 그 지방이 갖는 역사적인 경위와 ‘자매도시 교류’ 등이 기초가 되었다. 또한 지방자치단체는 외국 지자체와의 단순한 우호교류가 아니라 구체적인 인재육성 프로그램을 조직하여 실행하는 경험을 축적했다. 이러한 사실을 보면 그 이전과는 질적으로 다른 교류가 이루어졌고 지방간 인맥이 생성되었다는 점에서 큰 의의가 있다. 이 사업은 국고보조사업으로서 2003년에 종료되었지만 많은 지자체에서 독자적인 사업으로서 이 사업을 지속적으로 추진하고 있다.

다. 지역제안형 ODA에 의한 사업 실시

지방분권의 진척과 경제의 세계화, 인적교류의 활성화에 따라 국제교류·협력사업을 추진하는 지방자치단체가 증가하였고 또 외무성 보조사업 등을 통해 지역 특성을 살려서 인재육성을 추진해 온 역사는 중앙정부가 지방자치단체의 적극적 국제교류·협력을 후원하는 방향으로 이어져 갔다.

2003년 일본정부는 정부개발원조(ODA)에 관한 강령적 문서인 ‘정부개발원조대강’을 개정했다. 여기서는 ODA의 기본방침으로 ① 개발도상국의 자조노력지원, ② 인간안보의 관점, ③ 공평성의 확보, ④ 일본의

7-그 외에도 브라질 등 중남미 지역에 많은 이민을 배출한 지방자치단체에서는 현지의 현인회(縣人會) 조직을 통해 일계인(日系人) 사회로부터 기술연수원을 많이 받아들였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

경험과 지식의 활용, ⑤ 국제사회에서의 협력을 들고 있다. 이 가운데 ‘일본의 경험과 지식의 활용’에서는 “일본이 보유하는 우수한 기술, 지식, 인재 및 제도를 활용”한다고 규정되고 있다. 이는 원조의 기반이 되는 인적자원 측면에서 중앙정부뿐만 아니라 NGO와 자원봉사, 지방자치단체 등의 참여를 중시한다는 것을 의미한다.

일본의 지방자치단체는 지역주민을 위한 서비스로 상하수도, 폐기물 처리, 보건위생·모자보건, 사회복지, 초중등교육, 직업훈련, 환경보전, 공공교통과 같은 분야를 담당해 왔다. 이러한 사업은 중앙정부가 노하우나 인재를 가지고 있지 않기 때문에 이러한 민정(民政)에 직결한 분야의 원조는 지방자치단체의 협력 없이는 추진하기 힘들다는 인식이 있다. 이러한 배경 때문에 중앙정부는 원조기관인 일본국제협력기구(JICA)를 통해 전국의 지방자치단체 등이 제공할 수 있는 협력내용을 조사하여 JICA 재외사무소를 통해 현지 수요에 맞추는 지역제안형 기술협력을 실시하게 되었다.

지역제안형 기술협력에는 연수원 유치(지역제안형 연수원), 전문가 파견(국민참여형 전문가), 프로젝트 형성조사, 지자체협력 안전형성 워크숍 등이 있다. 일본의 지방자치단체는 지역경제를 진흥시키기 위한 시책이나 지금까지의 사회문제 해결 노하우 등을 ODA 틀을 통해 외국에 제공하게 되었다.

4. 일본 지방자치단체의 국제교류 사례

가. ‘자매도시 교류’ 사례

‘자매도시 교류’는 여러 경로를 통해 두 개 국가의 도시가 교류를 추진하게 되고 그 결과로서 ‘자매도시 교류’로 발전하는 경우가 많았다.

그 후 ‘자매도시 교류’를 목적으로 교류도시를 찾는 사례도 증가했다. 여기서는 각 지방자치단체의 홈페이지 등에서 소개하고 있는 ‘자매도시 교류’의 경과와 교류내용을 중심으로 일본 지방자치단체에 의한 ‘지자체 외교’의 원형인 ‘자매도시 교류’의 사례를 소개하고자 한다.

(1) 니가타시(新潟市)와 러시아 하바로프스크시의 ‘자매도시교류’

1956년 일소국교정상화가 실현된 후, 1962년 문화사절단 단장으로서 니가타 시장이 하바로프스크시를 방문하여 양 시(市)의 교류촉진에 대해서 협의했다. 또한 1963년에 주일소련대사가 니가타시를 방문한 이후 양 시 간에 아동화와 판화 등의 교환이 시작되었다. 그 후 행정, 각 계의 지도자들이 상호 방문했으며 또한 1964년 니가타 지진 때에는 재해 직후에 구호목재가 기증되어 양 시의 관계가 심화되었다. 1965년 4월 니가타에서 자매도시 선언에 양 시장이 조인했다. 이 때 소련극동물산전(蘇聯極東物産展)도 개최되었다. 이는 냉전이 한창이었던 시기인 만큼 당시로서는 획기적인 사건이었다.

1971년 3월 모스크바에서 조인된 일소항공협정으로 니가타-하바로프스크 항로 개설이 결정되었고, 1973년 6월에 운항이 개시되자 니가타 시장이 첫 비행기를 통해 소련을 방문했다. 이 후 냉전의 긴장 속에서도 주로 니가타에서 하바로프스크를 방문하는 형태로 시민교류가 지속되었으며 구소련 붕괴 후에는 시민들의 상호왕래 등 양방향의 교류가 진행되었다.

2001년 7월부터는 니가타·하얼빈·하바로프스크 세 개 도시에 의한 환경회의가 하바로프스크시에서 개최되었고 이후 매년 각 도시에서 번갈아가며 개최되고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

(2) 니가타시와 하얼빈시의 ‘우호도시 교류’

니가타시와 중국 헤이룽장성(黑龍江省) 하얼빈시는 1979년 12월에 두 시의 시장이 니가타시에서 의정서에 조인하여 우호도시 관계를 맺었다. 1981년 12월, ‘니가타·하얼빈 우호시민’의 모임이 설립되었고 시민들의 상호교류를 지향한 움직임이 시작되었다. 그러나 중일 간에는 시민들의 자유로운 왕래가 실현되어 있지 않았기 때문에 일본에서 중국으로의 방문이 많았으며, 중국측의 방일 비용을 일본측에서 지불하는 상황이 오랫동안 지속되었다.

1982년 7월에는 니가타 시민병원에에서 하얼빈시 제일의원을 방문하여 의학연수생 교육하는 사업이 시작되었고, 1985년 7월에는 니가타시의 수도기술(水道) 교류대표단이 하얼빈시를 방문, 수도분야에서의 교류가 시작되었다. 중국에서 일본을 방문한 사례로는 같은 해 9월, 하얼빈시 방일 무술태극권 대표단이 니가타를 방문해 니가타시 태극권협회와의 태극권 교류를 시작한 예가 있다. 1986년 4월에는 니가타시와 니가타현 일중우호협회, 시내의 경제단체를 중심으로 ‘니가타·하얼빈 경제기술교류 촉진회’가 설립되었다. 중국에서는 개혁·개방정책이 실시되고 있었지만 본격적인 교류가 1992년의 덩샤오핑(鄧小平)에 의한 남순강화 이후라는 것을 생각해보면, 비교적 빠른 시기에 협력이 시작되었다고 할 수 있다.

1989년 9월에는 우호도시제휴 10주년을 기념하는 ‘하얼빈·니가타 우의원(友誼園)’이 하얼빈 시내에 준공되었다. 이 정원 건설에는 니가타시가 기술협력을 제공했고 건설비의 일부를 부담했다. 이외에도 니가타 시민들이 공원건설을 위한 모금을 실시하기도 했다. 1994년 8월에는 우호도시제휴 15주년을 기념하여 니가타시에서 하얼빈 상품전, 사진전, 투자세미나 등이 개최되었다.

1995년 3월에는 하얼빈시 환경시찰단이 니가타시를 방문했고, 이를 계기로 환경분야에서의 교류가 시작되었다. 1997년 6월에는 니가타시가 ‘하얼빈 경제무역 상담회(商談會)’에 참가했고 이후 매 해마다 상담회에 니가타시를 소개하는 활동을 하고 있다. 이러한 흐름 속에서 1998년 6월에는 니가타-하얼빈 간에 정기항공로가 개설되었다. 이 항공로는 탑승률이 비교적 좋으며 일본의 지방도시 출발 항공로로는 드물게 2007년 9월 현재 주4회 왕복노선이 계속해서 운행되고 있다.

1999년 7월에는 우호도시제휴 20주년을 기념하여 ‘우호의 날개’ 교류단이 하얼빈시를 방문하였고, 11월에는 하얼빈시 우호교류단이 니가타시를 방문했다. 2001년 7월에는 니가타·하얼빈·하바로프스크 3개 도시에 의한 환경회의가 하바로프스크에서 개최되었고 이후 매년 각 도시를 번갈아가며 개최되고 있다. 2002년 4월에는 하얼빈시로부터 묘목 등의 자재를 제공 받아 니가타 시내에 ‘라이락길’을 건설했다. 2004년에는 우호도시 제휴 25주년 기념사업을 실시했고 하얼빈시 우호교류단의 방일과 니가타시 시의회대표단의 방일, ‘니가타·하얼빈 우의원’ 보수지원, 사진전 개최 등 수많은 사업들이 실시되었다. 또한 2005년 7월에는 하얼빈시에서 니가타시 투자환경 설명회를 개최했다. 이 설명회는 중국에서 일본에 대한 투자를 유치하기 위해 개최된 것이며 중일간의 쌍방적인 경제협력 개시를 상징하는 것으로 주목을 받았다.

(3) 니가타현과 중국 헤이룽장성과의 우호교류

니가타현과 헤이룽장성 간에는 중국이 개혁·개방정책을 추진하기 이전부터 우호교류가 지속되고 있다. 1974년에는 니가타현지사를 단장으로 하는 제1차 우호방중단이 중국을 방문했고, 1978년에도 지사를 단장으로 하는 제2차 우호방중단이 중국을 방문했다. 그 후 1981년에는 ‘중

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

국 헤이룽장성 수출상품 교역회'에 니가타대표단을 보낸 바 있다.

니가타시가 하얼빈시와 1979년 12월에 우호도시 관계를 맺은 것을 계기로 1983년 6월 현의회 정례회에서 '중국 헤이룽장성과의 우호관계 촉진에 관한 결의'가 의결되었고, 이를 바탕으로 8월에는 헤이룽장성의 우호제휴가 체결되었다. 이 해에는 니가타현지사를 단장으로 하는 제3차 우호방중단이 중국을 방문한 것 외에도 진뢰(陳雷) 헤이룽장성장을 단장으로 하는 헤이룽장성 방일단도 니가타를 방문해, 8월 5일에는 니가타시에서 우호협정체결과 기념식수가 이루어졌다.

1984년부터는 헤이룽장성 인민대표대회 상무위원회 대표단의 방일이 이루어졌다. 니가타현의회 방중단도 1985년부터 중국을 정기적으로 방문하고 있다. 또한 1984년에는 헤이룽장성으로부터 유학생 유치하기 시작했다. 1985년부터는 헤이룽장성의 의사 등 연수생 받아들이기 시작되었다. 이렇듯 니가타현과 헤이룽장성 간에서는 이른 시기부터 공무원과 공립병원 의사 등 인재교류가 활발하게 이루어졌으며 니가타에서 연수를 받은 사람들이 이미 헤이룽장성 정부의 중견간부와 실무자 등으로서 활약하고 있다. 1986년에는 니가타현·헤이룽장성 청년교류사업도 시작되었다.

1988년에는 우호 니가타현·헤이룽장성 제휴5주년 기념사업이 실시되었으며 우호제휴 5주년 '우호의 날개' 방문단이 조직되어 시민교류가 이루어졌다. 또한 니가타·헤이룽장성 경제교류추진회의가 정례적으로 열리게 되었다. 이 회의는 니가타현과 헤이룽장성 간의 경제교류를 촉진하기 위한 모임이지만 니가타현·헤이룽장성의 경제담당자가 한 자리에 모여 의견을 교환하는 공무원 간 교류 프로그램이라는 측면에서 의미가 크다. 1989년부터는 니가타현 직원을 헤이룽장성에 파견하는 연수사업이 시작되었으며 헤이룽장성 정부에서 실습하거나 헤이룽장대

학에서 연수하는 프로그램 등이 실시되고 있다. 1990년에는 헤이룽장성장을 단장으로 하는 헤이룽장성 인민정부대표단이 니가타를 방문했다. 이 해부터 니가타현·헤이룽장성 정기회의가 시작되었다. 1991년에는 니가타현·헤이룽장성 스포츠교류, 니가타현·헤이룽장성 교육교류사업이 개시되었다. 1992년에는 니가타현·헤이룽장성 간에 직원훈련지도자와 수산연구자의 상호파견사업이 시작되었고 직원훈련 및 수산 분야에서 상호협력도 실시되었다.

1993년부터는 정부의 JET 프로그램에 의해 헤이룽장성의 국제교류원(상대국 청년들이 국제교류사업을 위해 인턴으로 근무)사업이 개시되었고, 헤이룽장성으로부터 중국어 어학강사가 파견되기 시작했다. 동년에 니가타현은 헤이룽장성 투자환경조사를 실시했다. 1994년에는 니가타현에서 신항로(‘동방수상(東方水上)실크로드’ 구상: 헤이룽강·아무르강을 이용한 헤이룽장성에서 일본까지의 직행항로) 개설에 관한 세미나를 개최했고, 국민문화교류사업의 일환으로 니가타현·헤이룽장성 고등학생대표단의 상호파견을 실시했다. 또 동북아시아 지역자치체 회의대표단과 성(省)부인대표단이 니가타를 방문했다.

1995년에는 니가타 방중대표단이 중국으로 파견되었다. 니가타현·헤이룽장성 상품 상설전시장의 상호설치가 결정되었으며 헤이룽장성 상품 상설전시장이 산조시(三條市)에, 그리고 니가타 상품 상설전시장이 하얼빈시에 설치되었다. 또한 이 해, ‘동방수상(東方水上) 실크로드’를 통해 첫 선박 ‘동빈(同濱)’이 니가타항, 나오에쓰항(直江津港)에 입항했다. 1996년에는 니가타현의 기술협력가능성 조사단이 헤이룽장성에 파견되는 한편, 헤이룽장성 공안교통관리시찰단이 니가타를 방문했다. 97년에는 니가타-하얼빈 정기항공로 개설이 결정되었다.

1998년에는 중국산 가공용 대두 선정을 위한 공동연구개발이 이루어

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

졌고 환경기술연수생이 파견되었다. 또한 환경분야에서 국제협력 프로젝트 조사사업도 개시되었다. 니가타-하얼빈 정기항공로가 개설되어 니가타현·헤이룽장성 우호제휴 15주년 기념사업이 실시되었다. 1999년에는 헤이룽장성 신방(信訪)대표단 방일 외에도 니가타현·헤이룽장성 환경보전세미나가 개최되었다. 다음 해인 2000년에는 니가타현에서 헤이룽장성으로 송화강(松花江) 유해화학물질 분석기술 이전이 실시되었다.

2001년에는 니가타현지사를 단장으로 하는 니가타현 방중대표단이 헤이룽장성을 방문해 히라야마(平山) 지사와 중국공산당 헤이룽장성 위원회 서기가 회담을 가졌다. 동시에 환일본해경제연구소(ERINA)를 중심으로 종합국제교류 프로젝트 조사사업(의료, 한랭지 포장)이 실시되었고 그 외에도 유학생 네트워크 추진사업이 실시되었다. 2002년에는 전년의 조사사업 결과를 바탕으로 JICA 풀뿌리 기술협력사업(의료, 한랭지 포장) 프로젝트가 개시되었다(2005년 3월에 종료). 2003년에는 대표단 상호방문, 각서조인 등을 내용으로 하는 니가타현·헤이룽장성 우호제휴 20주년 기념사업이 실시되었다. 또 니가타현에서 헤이룽장성에 대해 SARS 예방대책 지원금이 증정되었다. 2004년에는 헤이룽장성 정부가 니가타현 주에쓰(中越)지방 대지진 피해자에 대해 방한복 1,000벌을 증정했다.

2006년 현재 니가타현과 헤이룽장성 간에는 다음과 같은 정기교류사업이 진행되고 있다.

- 니가타현·헤이룽장성 정기회의(행정담당자 교류)
- 헤이룽장성 유학생·연수생 수용사업
- 니가타현·헤이룽장성 경제교류와 무역촉진회의
- 니가타현 직원 파견연수사업
- 니가타현·헤이룽장성 스포츠교류사업

- 니가타현·헤이룽장성 교육교류사업
- 수산연 연구자 상호파견 교류사업
- 현립(縣立) 니가타여자단기대학 중국어강사 수용사업
- 환경분야 교류사업
- 헤이룽장성 인민대표대회 상무위원회와의 교류

기타 JICA에 의한 풀뿌리 기술협력사업의 일환으로서 헤이룽장성을 협력대상으로 하는 사업이 2002년도부터 연속해서 진행되고 있다(다음 절 참고).

(4) 도토리현(鳥取縣) 사카이미나토시(境港市)와 북한 원산시의 우호도시 교류

도토리현 사카이미나토시와 원산 간에는 일제시대부터 향로가 존재했으며 그 후에도 무역이 지속되어 왔다. 무역촉진과 어업자원 확보 등을 위해 의회가 20년 동안 지속적으로 활동하여 1992년 5월에 우호도시 관계를 체결했다. 그 후 사카이미나토시에서 시장을 비롯한 방북단이 세 번 원산시를 방문했다. 원산시 대표단도 사카이미나토시를 세 번 방문했다. 공동 회화작품전과 원산시 가극단의 사카이미나토 공연 등도 열렸다. 2002년 9월의 북일정상회담을 계기로 양 시는 공식 교류를 중단하였다. 하지만 사카이미나토항은 북한 선박이 가장 빈번하게 기항하는 일본의 무역항으로서 지속적인 역할을 수행했고 사카이미나토에 소속되어 있는 계잡이 어선이 북한 해역에서 조업하는 등 지속적인 경제 교류가 이루어져 왔다.

그러나 2006년 10월 9일 북한의 핵실험에 이어 일본정부에 의한 경제제재가 발동되자 북한 선박의 국내 입항이 전면금지 되었다. 사카이미나토시는 비핵도시선언을 했고 핵실험을 한 북한(단 원산시는 핵실험과 아무 관계가 없다)에 대해 항의하기 위해 10월 13일에 시장이 우

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

호도시의 파기를 결정해 그 내용을 원산시에 통보했다.

사카이미나토시의 사례는 지방자치단체가 무역항과 어업을 통한 지역경제 진흥을 위해 국교가 없는 국가와 도시와 우호도시협력을 한 드문 사례이다. 북일관계의 악화라는 국가차원 문제 때문에 지방자치단체가 경제외교 일환인 우호교류를 파기할 수밖에 없는 상황이 된 사례이며 지자체외교와 중앙정부의 외교정책이 충돌한 경우에 지방자치단체가 어떻게 대응하도록 중앙의 통제를 받는가를 보여준 사례이기도 한다.

나. 지역제안형 기술협력의 사례

일본의 지역제안형 기술협력은 지방자치단체가 오랫동안 축적해 온 주민생활 향상에 관한 노하우를 주로 개발도상국가들에 제공하는 형태로 이루어지고 있다. 여기서는 JICA 홈페이지(<http://www.jica.go.jp/partner/partnership/case.html>)에 소개된 사안들에서 일본 지방자치단체가 어떤 노하우 이전을 하고 있는지 일본의 지역제안형 기술협력 사례들을 소개하고자 한다.

(1) 니가타현과 헤이룽장성 하얼빈의 의료기술 협력사업

니가타현의 주도로 실시되고 있는 헤이룽장성 하얼빈과의 의료기술 협력사업은 지난 2005년 4월에 시작되었으며, 2008년 3월까지 진행될 예정이다. 이 사업은 악성혈액질환 치료에 대해 서양의학이 발전된 니가타측 의료기관의 기술을 헤이룽장성에 제공함과 동시에 헤이룽장성의 한방약을 이용한 새로운 치료방법에 대한 정보를 얻어 니가타의 의료기술을 향상시키기 위해 추진하였다. 이 사업은 의사간의 치료법 연

구뿐만 아니라 병리심단과 간호, 기초연구 등 폭넓은 기술교류를 목적으로 한다. 이 사업의 니가타측 실시 주체로서는 현립(縣立) 암센터 니가타병원, 니가타대학 의학부, 니가타시민병원이 있으며 헤이룽장성측 실시 주체로서 헤이룽장성 병원, 하얼빈 의과대학 제일부속병원, 하얼빈시 제일병원, 하얼빈 혈액종류(腫瘤)연구소가 있다. 2005년도는 헤이룽장성에서 연수원을 3명, 2개월 동안 수용함과 동시에 니가타현에서 전문가 4명을 6일간 파견했다. 2006년도와 2007년도에도 같은 사업을 예정하고 있다.

(2) 니가타현·헤이룽장성 년장강(嫩江) 유역 황막화(荒漠化)지구 생태숲 건설기술협력사업

니가타현이 헤이룽장성 년장강 유역의 사막화를 방지하기 위해 추진하고 있는 지구 생태숲 건설기술협력사업은 2005년 4월부터 시작되었다. 2008년 3월에 완료될 예정인 이 사업은 중국 동북부의 대평원에 위치하는 헤이룽장성 년장강 유역은 오랫동안 삼림 과벌(過伐)과 홍수에 의한 토사 유출과 퇴적, 한랭과 건조라는 어려운 기후 조건으로 인해 진행되고 있는 광범위한 토지 사막화를 막기 위한 것이다. 이 지역은 주요 하천인 쑹화강·아무르강을 거쳐 준폐쇄(準閉鎖) 해역인 동해와 연결되기 때문에 동해 해양환경보전 등을 목적으로 년장강 유역에서 강풍·비사·홍수 등의 피해방지와 수원함양 등에 효과를 보이는 생태숲 건설기술과 유지관리 향상에 관한 기술협력을 하여 삼림자원의 지속적 인 이용, 년장강 농업생산성을 향상시키기 위한 것이다. 니가타측 실시 주체로서는 니가타현 일중우호협회(NPO), 니가타현 대외과학기술교 류협회(NPO), 니가타대학 농학부, 니가타현 농림수산부 임정과(林政課), 삼림연구소가 있으며 헤이룽장성측 실시 주체로서는 헤이룽장성

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

인민정부 임업청, 헤이룽장성 방호림연구소가 각각 담당하고 있다. 2005년도에는 헤이룽장성 연수원 5명을 7일동안 파견되었고, 니가타측에서는 전문가 4명을 7일 동안 파견했다. 2006년도에는 헤이룽장성 연수원을 3명, 2개월에 걸쳐서 받아들였고, 니가타측에서 전문가 6명을 7일간 파견했다. 2007년도는 전년도와 같은 사업을 예정하고 있다.

(3) 인도네시아 모자 건강수첩 프로젝트

사이타마현(埼玉縣)이 주도하고 있는 인도네시아 모자 건강수첩 프로젝트는 1998년 10월에 시작되어 2003년 9월을 끝으로 5년간 진행되었다. 여전히 임산부 및 유아 사망률이 높아 모자 보건서비스의 충실화가 국가의 중점과제가 되고 있는 인도네시아에서 모자 건강수첩 도입을 통해 지역 보건서비스의 개선을 도모하는 프로젝트이다. 대상 주는 서수마트라주 및 북술라웨시주이다. 사이타마현은 1991년에 WHO와 ‘사이타마 공중위생 세계회담’을 공동개최하여 공중위생 분야에서의 해외 기술협력에 주력하고 있다. JICA 사업으로는 1998년도에 종료한 ‘네팔 프라이머리 헬스케어(primary health care) 프로젝트’에서 협력실적이 있었기 때문에 JICA가 협력을 타진하여 제휴가 시작되었다. 이 사업에서는 사이타마현 건강복지부장이 국내위원이 되고 의사, 간호사를 비롯한 현(縣)직원들의 파견과 사이타마현내 보건소·병원에서의 연수원 수용을 실시하고 있다.

(4) 중국 프라이머리 헬스케어 기술훈련센터 프로젝트

1999년 8월부터 코치현(高知縣)은 중국 프라이머리 헬스케어 기술훈련센터 프로젝트를 실시했다. 2004년 7월에 종료된 이 사업은 농촌지역의 프라이머리 헬스케어 기술레벨의 향상을 목표로, 중국 안후이성

(安徽省) PHC 기술훈련센터를 대상으로 교재작성, 기재공여, 훈련계획 작성 및 실시 등을 통해 기술자 훈련체제를 확립시키는 프로젝트이다. 안후이성과 코치현은 자매결연을 맺고 있었기 때문에 JICA가 코치현에 협력을 타진하여 제휴협력이 시작되었다. 코치현 국제교류과장 및 건강정책과장이 국내지원위원회 위원이 되고 상대방의 수용을 실시하고 있다.

(5) 몽골 모자 건강 프로젝트

치바현(千葉縣)은 1997년 10월부터 2002년 9월까지 몽골 모자 건강 프로젝트를 실시했다. 이 사업은 요오드 결핍증이 심각한 건강문제가 되고 있는 몽골에서 의료관계자, 요오드첨가소금 제조업자에 대한 기술 지도, 국민에 대한 계몽활동, 기자재 정비 등을 통해 요오드 결핍증의 박멸 및 예방접종 확대계획의 자립운영을 달성시키고자 하는 프로젝트이다. 이를 위해 세계 유수의 요오드 생산지인 치바현(千葉縣)에서는 이전부터 몽골에 대해 요오드를 무상제공해 왔다. 이 사업에서는 치바현 건강복지부 이사가 국내위원이 되고 현(縣)직원(혈청연구소 등) 파견, 연수원 수용 등의 협력이 이루어지고 있다.

(6) 중국 타이후호(太湖) 물환경 복원모델 프로젝트

이시카와현(石川縣)은 중국 타이후호 물환경 복원모델 프로젝트를 2001년 5월부터 2006년 5월까지 5년간 실시했다. 이 사업은 유역내(流域內)에 상하이시, 우시시(無錫市)와 같은 상공업도시를 안고 약 3,500만명의 주민들의 수원이 되고 있는 장쑤성(江蘇省) 타이후호의 공동체에 대한 보급이 가능한 오염배수 정화시스템을 형성하는 프로젝트이다. 이시카와현은 1976년 일중우호 이시카와현 청년대표간의 장쑤성 방문

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

을 계기로 장쑤성과 지속적으로 교류해 왔으며 지금까지 환경보전세미나와 생활폐수 대책기술검토회 개최, 이시카와현 보건환경센터에서의 연수원 수용 등 환경보전분야에서 여러 가지 협력사업을 진행해 왔다. 본 사업에서는 치프 어드바이저(chief adviser)로서 보건환경센터 전 소장의 파견, 또한 동 센터에서의 연수원 수용을 실시했다.

(7) 말라위 주민참여형 지역진흥(일촌일품운동)

오이타현(大分縣)은 1998년 12월 17일 지역활성화 활동인 ‘일촌일품운동’을 말라위의 농촌개발에 응용하기 위한 의견교환을 위해 워크숍을 개최하였다. 이 워크숍에는 재일말라위 임시대사, 말라위측 연수원 3명을 비롯하여 오이타현 직원, JICA 큐슈센터 관계자, NGO단체 등 80명이 참여해서 구체적인 협력내용에 대한 의견을 교환했다. 뒤이어 1999년 2월에는 프로젝트 형성조사단이 파견되었으며, 그 후 오이타현에서 전문가 파견하고, 말라위 연수행을 받아들이는 등의 사업의 진행되었다. 이 사업은 1997년 3월에 파견된 프로젝트 확인조사단이 지역진흥 사례로서 오이타현의 ‘일촌일품운동’을 말라위 정부에 소개한 것이 계기가 되어 12월에 반다 농업부 장관이 방일했을 때 오이타현과 JICA에 대해 협력을 요청하여 시작된 프로젝트다.

5. 일본 지방자치단체에 의한 국제교류의 문제점과 과제

가. 일본 지방자치단체에 의한 국제교류의 문제점

(1) 지자체외교의 근거를 둘러싼 문제점—중앙정부와의 충돌

일본 지방자치단체에 의한 국제교류의 문제점은 앞에서 언급했듯이 지자체의 국제적 활동, 즉 ‘지자체외교’가 어디까지 독자성을 가질 수

있는가라는 점에 관한 논의와 연관된다. 전술한 대로 법적으로는 지자체가 국제적 활동을 수행하는 것을 제한하는 명분 규정은 없다. 그러나 일본 외무성은 외교는 당연히 중앙정부가 수행해야 한다는 것을 전제로 지방자치단체의 행동을 규제하려고 한다. 또한 학계의 지배적 견해도 지방자치단체가 외교를 담당하는 것에 대해서는 매우 냉담하다. 그러기 때문에 각 지방자치단체는 자신들의 지자체외교가 국가의 외교정책과 충돌하지 않도록 노력할 수밖에 없다.

그러나 그러한 가운데에서도 니가타시와 하바로프스크시의 ‘자매도시 교류’와 같이 냉전의 긴장 속에서도 동해를 사이에 두고 양 지역의 교류를 지속시킴으로써 긴장상태를 완화시키고자 노력했던 사례도 있다. 게다가 도토리현 사카이미나토시처럼 지역경제 진흥을 위해 국교가 없는 국가와의 ‘자매도시 교류’를 실현한 사례도 있다. 이는 중앙정부의 정책과는 분명히 충돌하지만 중앙정부가 지방자치단체의 교류를 제한하는 법적근거가 없기 때문에 ‘자매도시 교류’를 저지할 수 없었던 사례이기도 하다. 그러나 전술한 대로 북일관계의 엄청난 악화와 더불어 이러한 교류는 중단되었고 최종적으로는 관계를 파기할 수밖에 없는 데까지 몰리게 되었다.

(2) 지방자치단체의 업무내용을 둘러싼 논의—세금 투입과 반환

지방자치단체가 ‘자매도시 교류’ 등 국제교류사업을 추진할 때에는 주민의 생활향상에 직접적인 영향을 미치지 않는 사업에도 세금을 투입하게 된다. 개발도상국가에서의 연수생 수용과 유학생 유치 등은 비용이 든 만큼 그 성과가 잘 드러나지 않는다는 특징이 있다. 이러한 문제로 지방자치단체가 경제협력사업을 수행하는 것에 대해 세금낭비로 간주하는 주민들도 많다. 즉 국제교류사업 또는 지자체외교는 지방자치단

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

체의 원래 업무가 아니라는 논의가 제기될 경우도 있다.

많은 지방자치단체, 특히 도도부현(都道府縣)과 정령지정도시 등 큰 규모의 지자체는 자신들이 축적해 온 노하우를 해외로 이전함으로써 대상지역 주민의 생활 질을 높이는 것으로 이어가는 경우도 많다. 이러한 지원은 중앙정부로서도 ODA의 중요 구성요소로 간주하고 있기 때문에 앞의 사례에서 언급했듯이 최근에는 중앙정부가 지방자치단체와 제휴해서 사업을 추진하는 경우가 많아지고 있다.

나. 향후 과제

일본 지방자치단체의 국제교류는 기본적으로는 중앙정부의 외교정책 틀 내에서 보완적 외교로서 전개되어 왔다. 이는 중앙집권적 발상이 일본의 지방자치 정책에 큰 영향을 미쳐 왔기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 재정도 중앙정부에서의 교부금과 보조금에 크게 의존할 수밖에 없어 전체적으로 중앙정부와 다른 방침을 취하는 것이 어려웠다.

예를 들어, 지자체외교와 중앙정부의 외교정책이 충돌하는 경우에는 중앙정부에 의한 재정적 지원이 이루어지지 않기 때문에 지방자치단체가 독자적 판단으로 지출하게 된다. 그러나 주민 스스로도 거기까지는 요구하지 않을 경우가 많으며 중앙정부와의 관계 악화가 다른 측면에 미치는 불이익을 두려워하는 여론이 강하기 때문에 주민운동과 지역재계의 요청 등 안으로부터의 적극적인 움직임이 없는 한 이러한 활동이 어려운 것은 사실이다.

따라서 향후 과제로서는 세계화되는 국제사회 속에서 지방자치단체의 지역경제 진흥정책이 쉽게 국경을 넘는다는 현상을 직시하고 지방분권화에 적합한 지자체의 국제활동 정책에 대한 이론적·실천적인 근거를 만들어 나갈 필요가 있다.

6. 나가며

지금까지 일본 지방자치단체의 국제교류를 둘러싼 제도적 문제, 국제 교류의 형태와 사례, 문제점에 대해서 고찰했다. 일본 지방자치단체가 가지는 주민행정의 여러 가지 경험과 노하우는 중앙정부가 추진하는 ODA에도 널리 받아들여졌고 향후의 일본 원조정책에서 보다 중요성이 증가할 것은 분명하다. 중앙정부가 ‘인간안보’를 중심으로 한 원조정책을 중시하면 할수록 실질적인 원조 실행에 있어서는 지방자치단체의 협력을 받아야 하는 상황이다. 한편 일본 내에서도 지방분권이 진행되어 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계라는 관념이 서서히 퍼지고 있다. 또한 중앙정부가 국익을 최대화하는 목적으로 추진하는 원조정책을 실행하는데 있어 지방자치단체의 기능을 높이 평가하여 그것에 의존할 수밖에 없는 상황에 있다.

그러나 이러한 상황에서도 외교는 중앙정부의 전권사항이라는 인식이 여전히 강해 각 지방자치단체가 자신들의 식견과 이해관계를 바탕으로 중앙정부의 외교정책과 충돌하는 대항외교를 추진하는 것에 대해서는 아직 사회적 합의를 이루고 있지 못하다. 그러기 때문에 당장은 일본의 지방자치단체가 동북아시아에서의 협력에서 발휘할 수 있는 역할은 중앙정부 정책에 위배되지 않는 주민서비스에 직결한 분야에서 풍부한 행정노하우 이전과 연수생 수용에 한정되는 것이 사실이다.

하지만 주변국과 지자체가 독자적인 식견을 살려서 중앙정부가 수행할 수 없는 선구적인 국제협력을 실시할 수 있도록 해 나가는 것도 중요하다. 향후 일본이 동북아시아의 경제발전과 주민생활 향상에서 수행해야 할 역할은 크다. 따라서 중앙정부가 할 수 있는 공헌도 크지만 일본의 많은 지방자치단체가 동북아시아 지역에 관심을 가지고 지역에 대해

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

공헌하도록 노력하는 것이 이 지역에서의 구체적인 문제 해결로 이어진다는 것을 인식할 필요가 있다.

참고문헌

江橋崇. “憲法上の『外交權』と自治体の對外活動.” 『憲法問題』. 1998.
大津浩. “自治体の補完外交と對抗外交.” 『都市問題』. Vol. 96, No. 8, 2005.

久保田次郎. “日本の地方自治体における國際化施策の發展.” 『法制理論』 Vol. 32, No. 3·4, 2000.

多賀秀敏. “北東アジアと自治体外交.” 『法律時報』. Vol. 75, No. 7, 2003.

田村達久. “‘國交のない國’との自治体レベルの交流.” 『都市問題』. Vol. 96, No. 8, 2005.

羽貝正美·大津浩. 『自治体外交の挑戦－地域の自立から國際交流圏の形成へ』. 東京: 有信堂, 1994.

니가타현(新潟縣) 홈페이지.

니가타시(新潟市) 홈페이지.

사카이미나토(境港市) 홈페이지.

독립행정법인 일본국제협력기구(JICA) 홈페이지.

IV

보건·의료협력을 통한 동북아 경제·안보협력과 남북협력: 일본의 경험을 중심으로

미무라 미츠히로 (일본 동북아경제연구소)

황 나 미 (한국보건사회연구원)



1. 서론

일본은 1946년부터 1951년 사이 미국으로부터 “점령지역 행정구호 원조(GARIOA)”와 “점령 지역 경제 부흥 자금(EROA)”으로 약 50억 달러의 정부개발원조(ODA)를 받았다. 캐나다, 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 페루 등으로부터 생필품과 음식 등을 지원받기도 했다.

1953년에는 다자적 원조 기구였던 세계은행으로부터 유상기금이 들어왔고, 도카이도 신칸센과 토메이 고속도로 그리고 구로베 강의 제4발전소와 같은 중요한 국가적 사업들의 목표가 수립되었다. 이 기금들은 1990년에야 갚을 수 있었다. 말하자면 일본은 약 40~50년 전까지 원조 수혜국이었던 셈이다. 1954년 일본의 첫 ODA 지원국은 “일본국과 버마연방 간의 평화조약”, “일본국과 버마 연방간의 배상 및 경제협력에 관한 협정”을 체결한 미얀마였다. 1950년대 일본의 ODA는 전쟁배상으로서의 성격이 강했다. 1960년대 들어와서 일본은 높은 경제성장을 경험하고 아시아 중심국으로서 세계 개도국들에게 ODA를 지원하게 되었다.

한편 일본은 높은 유아사망률과 결핵과 같은 전염병의 확산으로 어려움을 겪었다. 그러나 일본은 유아사망률을 단기간에 세계에서 가장 낮은 수준으로 낮추었고, 결핵 또한 거의 정복했으며, 그 당시 세계에서 손꼽히는 장수국가가 되었다. 지난 60년간 일본은 전쟁의 참사를 극복했고, 세계 일류의 경제력으로서 또 장수국가로 성장했다. 동시에 일본은 오염방지 표준이 지체되고 보건 의료 재원의 부족으로 인해 고령화에 수반되는 보건 장애와 같은 문제들을 겪어왔고 현재도 그런 상황에 처한 곳이 여전히 존재한다.

본 논문에서는 먼저 이러한 일본의 역사적 경험을 바탕으로 일본의

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

의료 분야에서 국제적 협력의 내용들을 조사한 후, 구체적 사업 내용의 실례를 소개하고자 한다. 끝으로 동북아시아에서 의료 분야의 가능한 협력 내용과 방향, 그리고 보건·의료분야에서의 남북협력에 대해 간략히 살펴볼 것이다.

2. 보건·의료분야에서 일본의 국제협력

가. 일본 정부의 의료분야에서의 국제협력 정책

그동안 일본의 국제협력은 ODA를 통한 기간산업 협력에 큰 비중을 두었다. 그러나 최근 몇 년 동안 의료 분야에서 국제적 협력의 중요성이 지적되면서 일본 정부는 1999년에 “정부개발원조에 관한 중기 정책”을 발표했으며, 2003년에는 “정부개발원조 헌장”을 개정했다. 일본 정부가 의료 분야에서의 중요한 협력의 과제로 생각한 것은 빈곤 문제의 해결이었다.

일본 정부는 각의에서 결정된 “정부개발원조 헌장”을 토대로 정부개발원조(ODA) 수행 시 기본정책을 공표했다. 여기에는 헌장에 명기되어 있는 의료분야에서의 국제적 협력에 대한 일본 정부의 정책들이 설명되어 있다. 지금의 헌장은 2003년 8월 29일 내각의 결정으로 개정된 것으로 이 개정판에서 일본 정부는 ① 개도국의 자립 부양, ② “인간안보”의 관점, ③ 공정함의 조건, ④ 실행방법에서 일본의 경험 이용, ⑤ 국제사회와의 협력과 제휴를 정부개발원조에서 중요한 다섯 가지 요소로 고려하고 있다.

이런 기본정책에서 “인간안보”의 관점이 소개되었다는 것은 의료분야와 관련해서 매우 중요한 사실이다. 다시 말해 일본은 ODA를 수행하는 중요한 목표를 통솔하는 공동체의 역량 강화에서 개인의 능력 양성

으로 전환했다. 이는 국제적 협력을 강화하는 과정에서 개인은 모든 단계에서 소중한 존재로 고려되어야 하며, 개인의 보호와 역량강화를 위한 협력은 당연하다는 것을 의미한다. 게다가, 그런 시스템을 운용할 수 있는 사람을 훈련하는 프로그램 개발 역량의 중요성 또한 더욱 강조되었다. 공정성을 확보하는 관점에서부터 대상 국가의 빈부격차와 지역적 차이를 고려해야 할 필요가 있다. 여성 지위의 개선에 대한 관점 또한 강조되어야 한다. 또 지역정부, 비영리조직(NPOs) 등과 협력해야 한다는 것이 선언에 나타난다.

일본은 현재 국제적으로 자국의 경험을 적용하여 “인구와 에이즈에 관한 세계적 문제 발의”, “(소위 하시모토 발의로 불리는) 국제 기생충 법안”, “오키나와 전염병 예방책 발의” 등의 사업을 추진하고 있다.

나. 의료분야에서 일본의 주요 국제협력

일본국제협력기구(JICA)는 일본의 의료분야에서 많은 국제협력 프로그램을 책임지고 있다. JICA가 수행하는 의료분야에서의 국제적 협력은 다음 4개의 분야로 나누어진다.

(1) 전염병 예방책

개도국에서는 전염병이 확대되는 경향이 있다. 예를 들어 에이즈는 아프리카 지역에서 두드러지게 확대되고 있다. 65%(2천 500만 명)에 이즈 환자(3천 900만 명)와 74%(230만 명)의 에이즈 사망자(310만 명)가 아프리카에 집중되어 있다. 세계보건기구(WHO)에 따르면 에이즈, 결핵, 말라리아 이 세 가지 전염병 사망자는 개도국에서 700만 내지 800만 명에 달하는 것으로 추정된다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

일본정부는 1998년 이러한 전염병의 확산을 막기 위해 “하시모토 국제 기생충 법안”을 시행한다고 밝혔다. 또한 2000년에는 일본이 기생충과 전염병에 맞서 싸움을 주도하겠다는 “오키나와 전염병 예방책 발의”를 채택해 국제적인 지원을 약속했다.

(2) 산모와 어린이 보건, 생식 보건

개도국에서는 여성이나 어린이 보건 또한 심각한 문제가 되고 있다. 해마다 세계에서 50만 이상의 여성들이 임신이나 출산 때문에 그들의 목숨을 잃으며, 이런 사례의 99%가 개도국에서 발생한다.

여성 보건을 개선하기 위해서는 전체 삶을 포괄하는 성과 생식에 관한 보건(생식보건)의 개선이 중요하다. 여기서 말하는 보건은 육체적 보건뿐 아니라 “정신적·사회적으로 완전히 좋은 상태에서의 생활”을 의미한다. 그런 관점에 기초하여 일본의 국제적 협력에서 성의 문제 또한 보아야 한다.

실례로, 안전한 출생과 가족계획을 장려하는 사업은 베트남이나 미얀마에서 실시되고 있다. 캄보디아에서는 어머니와 어린이의 보건 개선과 연관된 산모·어린이 보건 분야에 대한 지원이 수 년 동안 제공되고 있다.

(3) 보건 시스템 개발과 부활

어머니와 어린이의 보건개선과 전염병 예방책 강화를 지속적으로 수행하기 위해서는 보건 서비스를 제공하는 지역 보건 시스템이 개선될 필요가 있다. 실제로 개도국에서 나타나는 보건 시스템의 변화는 보건 서비스 이용에 대한 질과 편이성에 대해 큰 영향을 미치고 있고, 최근 빠르게 발달되어 왔다. 또한 일본의 국제적 협력은 그런 경향에

부합하는 지원을 촉진하고 있다. JICA는 실례로 다음의 사업들을 수행하고 있다.

- 의료 정보 시스템의 개선을 위한 “파키스탄 보건 관리 정보 시스템”
- 지방자치단체 수준에서 보건행정 역량 강화를 위한 “탄자니아 모라 토리아 주 보건행정 강화”
- 보건 시설 수준에 부합하는 알맞은 서비스 제공과 환자진료 시스템의 강화를 위한 “서부 케냐지역 보건 의료 서비스 개선”

(4) 보건 종사자 훈련

많은 개도국에서는 의료 종사자들이 부족하며, 질적으로 낮은 서비스가 문제가 되고 있다. 이에 JICA는 각 국가들의 상황에 맞추어 의료 종사자들의 훈련을 지원하고 있다.

국가에게 “환자 기준의 간호”라는 새로운 개념을 소개하는 간호 교육 모델이 우즈베키스탄에서 실행중이다. 라오스에서는 좋은 간호사와 간호기술을 효과적으로 양성하는 구조적 조직화가 실행중이다. 사우디아라비아에서는 자국의 간호사 훈련을 통해 외국 간호사에 대한 의존성에서 탈피하고자 노력하고 있다.

다. 일본의 의료분야에서 국제적 협력의 방법

일본의 의료분야에서 국제적 협력의 방법에는 다음의 네 가지가 기초를 이루고 있다.

(1) 개발 연구

개발 연구는 개도국의 사회적 보증을 진척시키기 위해 필요한 개발 사업을 하기 위한 협력이다. 개도국이 공공의 개발 사업을 실행할 때,

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

개도국 정부 대신 JICA는 사업이 실행될 수 있는지 그리고 사업의 성질이 바람직한지를 연구한다. 연구는 기술, 비용, 조직관리, 환경, 경제, 그리고 재무 평가에 관한 조사를 포함한다.

우선 조사에 대한 노하우를 갖고 있는 개별 전문가로 구성된 사실규명 팀이 파견된다. 제후국가의 관리 하에서 사람들과 매우 절박한 개발 사업의 계획을 수립한다. 그 과정에서 조사절차와 보고서 등을 편찬하는 방법은 제후국가의 관리 하에서 사람들에게 가르친다. 최종 보고서는 실행을 위한 대안 및 조건들과 함께 계획의 실행을 위한 제안을 담는다.

(2) 기술협력 사업

‘기술협력 사업’은 기술지원을 위해 일본에서 기술자를 파견하고, 훈련을 위해 개도국에서 인원을 초청하거나 또는 필수장비를 지급하는 것을 말한다. 이를 위한 계획은 제후국가와의 협의를 통해서 만들어진다. 기술협력의 목적은 개도국이 스스로 경제활동을 할 수 있는 구조와 시스템을 만들기 위해 필요한 유능한 인재를 키우기 위해서이다.

많은 기술협력 사업들은 사업 지역 등지에 거주하는 사람들이 관리와 평가에 참여할 수 있는 ‘참여형’ 방법이다. 오늘날 개도국의 기술협력을 위해 필요한 정보통신기술(IT) 분야 노하우는 일본의 기업, 대학, NGO 등에서 많이 축적되고 있다. 따라서 JICA는 2002년 회계연도부터 사적 영역에서 유능한 인재와 노하우를 활용하기 위해 사업의 전체 관리를 사적 영역 등과 계약하는 시스템을 소개하고 있다.

(3) 원조 보조금

쌍무적으로 시행하고 상환을 요구하지 않는 ODA를 통한 협력은 원조 보조금과 기술협력이다. 원조 보조금은 의료적 치료, 식수 공급, 농

촌 개발 또는 교통 분야에서 필요한 의료장비, 교육 훈련 장비처럼 “시설과 장비 공급”과 같은 하드웨어 부문에서 주로 협력하는데 제공된다. 또한 병원, 학교, 도로와 같은 시설을 건설하는데 제공한다. 규모가 큰 기간시설 지원이 필요한 경우에 상환을 요구하는 유상의 재정적 지원(엔화 차관, yen loan)이 지급된다.

(4) 자원봉사 파견

일본 ODA 프로그램에는 자원봉사 파견 시스템이 있다. 초기 단계에 젊은 사람들의 해외 파견(평균 2년)은 ‘일본 청년해외협력대(JOCV)’라는 이름으로 실시되어 왔다. 그 후에 은퇴한 사람들을 위한 ‘노인해외협력대’ 시스템도 설립되었다. 의료 분야의 활동에서는 간호사, 간호 교육, 출산 간호사, 보건교사(교사, 임상실험기사, 직업 치료사, 물리치료), 식품평가, 의료장비 정비 전문가와 같은 유능한 사람들이 세계의 개도국에 파견되고 있다.

(5) 청년 훈련

청년 훈련은 개도국의 젊은 사람을 일본으로 초청하여 국가의 미래 생산을 떠맡을 유능한 인재를 육성하는 프로그램이다. 개도국의 젊은 사람들은 일본에 18일 동안 머물며, 각 전문 연구 분야의 지식과 기술을 함양하는 훈련을 받는다. 이 훈련은 일본의 시민들과 각 지역 지방자치 정부 단체들에게 지역의 특성을 활용하는 국제적 협력에 참여할 기회를 제공한다. 심지어 개도국의 젊은이들이 돌아간 후에도 일본 스태프들과 시민과의 협력 관계들이 뒤따르는 많은 사례들이 있다. 이는 일본의 스태프들이 개도국을 방문하는 구실이 되기도 한다. 이 훈련은 또한 풀뿌리 수준에서의 국제적 협력을 이끄는 데 기여하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

3. 보건·의료분야에서 일본의 협력 사례

이 장에서는 지금까지 의료분야에서 국제적 협력 사업에 대한 몇 가지 사례를 소개하고자 한다.

가. 질병 백신예방을 위한 감독 조정 사업¹

중국은 13억 이상의 세계 최대 인구를 갖고 있다. 중국은 아열대의 습지대에서부터 남부 북극 그리고 사막까지 지형적·기후적 특징이 다양하게 나타나는 국가이다. 영토의 크기가 일본보다 약 26배나 크다. 따라서 거대한 영토, 다양한 기후 그리고 지형적 특징들과 엄청난 인구에 의해 많은 감염환자들로부터 다양한 전염병이 발생하는 곳이기도 하다. 백신으로 예방할 수 있는 전염병을 보면 중국의 새로운 결핵 전염병 환자(약 연간 79만 명)는 일본을 포함한 서태평양의 새로운 전염병 환자의 70%를 차지한다. 중국에서 홍역 증상이 발생하는 수(연간 약 6만 건)는 동 지역에서 발생하는 수의 반이 넘는다. 게다가 B형 간염에 걸린 사람은 약 1억 3천만 명으로 전 세계 인구의 30%에 달한다. 더욱이 최근 세계를 위협했던 사스(SARS)와 조류독감과 같은 전염병의 첫 환자가 나오는 곳도 중국이다. 인적·물적 이동이 활발해지면서 전염병 또한 쉽게 국경을 넘어 확산되고 있다. 일본을 포함한 서태평양 지역에서는 전염병에 대한 중국의 예방책이 큰 과제이다.

질병 백신예방을 위한 감독 조정 사업은 2006년 11월부터 2011년 10월 까지(5년 동안) 5개의 중국 중서부 지방(장시, 사천, 간쑤, 닝샤 후, 신장 위구르 자치 지역)에서 빠르고 정확하게 감염 증상의 발생을

¹- JICA 홈페이지 <http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2006/chi_03.html>.

통제하기 위한 감시 수준을 개선하고 2개의 예방 프로그램의 개선을 통해 4대 질병의 근절- 소아마비, 홍역, B형 간염, 그리고 일본 뇌염의 발생률 감소와 어린이의 보건을 개선하기 위해 추진하고 있는 사업이다.

- 사업목표: 대상 지방에서 감시 수준과 예방 서비스의 질을 개선.

[목록]

- (소아마비) “2003~2010 국가적 소아마비 근절 행동 계획”에 따르면 해당 지방 농촌마을 지방의 아동 예방접종은 접종률을 90%이상 달성 유지한다.
- (홍역) “2006~2012 전 국가 홍역 근절 행동 계획”에 따르면, 해당 지방의 아동 예방접종을 접종률 95%이상 달성 유지한다(주의: 고안된 계획은 여론을 수렴하는 설계단계이기 때문에 계획된 결정 이후에 수치상 목표를 상향 조정한다).
- (B형 간염) “2006~2010 국가적 B형 간염 예방 계획”에 따르면 3가지 신생아 B형 간염 바이러스 예방접종은 해당 지방에서 접종률의 90%를 달성 유지한다. 해당 지방에서 입원을 통해 출생후 24시간 이내 예방접종률 90% 이상을 달성 유지한다.
- (일본 뇌염) “일본 뇌염 예방 대조 시스템 훈련 의견”에 따르면 시험 진단의 기술적 지식이 (일본뇌염이 유행하는) 해당 지방의 지역 질병통제예방센터(CDC)에서 개선한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

나. 중국의 재활 전문 훈련 사업²

- 사업개시: 2001년 11월 1일
- 사업개요

중국은 급속한 경제발전, 산업시설, 교통의 증가로 인해 노동과 운송 재난이 급격하게 증가하고 있고 신체적 장애인의 수가 약 6천만 명에 달하는 것으로 알려져 있다. “일반 병원 재활 의료 관리에 관한 규정”이 중국 의료 당국에 의해 법제화되기도 했다. 이에 따라 대규모 일반병원에서는 재활 부서의 설치와 신체 치료사 및 직업 치료사의 배치가 의무화 되었다. 그러나 재활 종사자들이 현격히 부족하여 재활 희망자의 교육과 개인적 개발을 제공해야 할 강사구성의 증진이 절실히 요구된다. 한편 장애인 기금 협회를 위한 중국 복지기관(이전 장애인 연합)과 (무상의 재정 지원 등을 통해 기계 부품 정비의 기술적 협력 사업을 하려는) 일본 정부 간의 협력을 통한 재활 분야의 분석, 연구, 교육을 담당할 통합기구로 중국 재활 연구센터가 설립되었다. 이로써 재활 종사자의 개인적 개발을 위한 토대는 마련되었다. 센터가 중국 전체 인구에게 적극적으로 질적인 면과 양적인 면에서 전문훈련을 실시하지만 중국의 재활 사업에 대한 요구를 충족하기에는 불충분하다. 따라서 센터와 중국 장애인 연합은 1997년 일본 국가 행정 현에게 중국 재활 연구센터에 재활 학교를 설립하는 사업을 실시할 것을 요청했다.

- 협력활동의 내용: 교육과정 수립, 교사 훈련, 교육 기술과 훈련 지침, 교육적 관리 지침, 강의자료 제작 등은 다음의 협력을 통해 시

²- 일본 외무성 홈페이지 <http://www-mofa.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/asia/china/contents_03.html>.

행된다.

- ▶ 전문가 파견: 전문가들은 교육과정의 정비, 강의요목 지침 수립, 편찬의 기술적 지침과 교수법, 그리고 전문 과목(물리치료, 직업적 치료, 임상의학, 언어치료, 간호 등)을 안내하기 위해 파견된다.
- ▶ 해당 연습생 수용: 사업내용과 관련된 중국 변방 사람들을 연간 2~3명 수용하고, 훈련은 일본과 연관된 단체에서 실시한다. 훈련 분야는 물리치료, 직업 치료, 재활 의료치료이다.
- ▶ 장비부품 증여: 재활 교육 장비 부품과 연습 장비 부품 등을 증여한다.

다. 중국 의약품 평가관리 센터의 중일 우정 사업

- 사업개시: 2000년 7월 1일
- 요구 배경

중국에서는 의약품 안전에 관한 생각이 충분히 확립되어 있지 않으며, 이로 인해 공중보건이 위협당하기도 한다. 게다가 중국은 세계 여러 곳에 국내에서 생산한 의약품을 수출하고 있기 때문에 안전과 신뢰성 개선은 중요한 문제이다. 그런 배경에서 중국 정부는 일본 정부에게 국제적 우수실험실운영기준(GLP)에 맞는 의약품을 평가하는 안전평가센터의 설립과 밀착된 기술적 협력을 요구했다.

- 협력 활동 내용: 대상 국가를 훈련하려는 전문가 파견, 워크숍, 심포지엄, 세미나 등에 의한 기술적 지침이 다음의 분야를 마련하고 있다.
- ▶ GLP 실행, 관리, 그리고 SOP 제작
- ▶ 일반 독성 테스트, 유전적 독성 분석, 발암성 테스트(만성적 독성 테스트가 포함되어 있음), 생식 독성 시험, 병리학 검사, 병리 조직학 평가, 독성동태학, 독성 테스트, 실험실 동물 시설, 동물 관리
- ▶ 안전 테스트에 필요한 장비, 도구, 자재의 정비

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

4. 동북아시아에서 일본 협력의 향후 가능성

동북아시아는 일본, 중국(동북의 세 지방, 내몽골), 한국, 북한, 러시아(극동과 동시베리아), 몽골로 구성된 소지역이다. 이 지역은 동북아시아에 전 지역이 포함된 국가와 부분적으로 속한 국가를 구분하고 있다.

동북아시아의 한 가지 특징은 각 지역 국가와 그 지역의 경제적 발전에서 큰 차이가 있다는 것이다. 일본이 의료 분야에서 국제적 협력을 목표로 할 때, 한국과 러시아와의 관계는 둘 다 다른 개발 단계 국가들에게 국제적 협력을 수행하는 협력자로서 관계가 변한다. 중국과의 관계는 효과적으로 일본의 과거 경험을 수용하는 협력 프로그램을 착수하는 것이다. 서로 다른 개발 단계 국가들에게 국제적 협력을 수행하는 것은 관계를 변화시킨다. 동남아시아, 남아시아, 아프리카 국가들처럼 몽골, 북한은 의료상황이 매우 열악하다고 말할 수 없다 하더라도 효과적으로 일본의 과거 경험을 이용하는 협력 프로그램을 착수할 대상들이다.

예를 들어, <표 IV-1>을 보면 1999년 북한의 유아 사망률은 1,000명당 22.5명이다(1993년에는 14명). 이 수치는 1960년대 중반 일본의 수치이다. 북한은 무상 의료진료 시스템을 하고 있고, 비록 의료에 관한 사회적 시스템이 좋다고 하더라도 최근의 경제난으로 인해 의료상태는 1990년대 초중반보다 더 악화되었다. 이런 이유로 일본이 북한의 의료 분야에서 국제적 협력을 수행할 여지가 있다.

일본의 의료 분야에 있어 국제적 협력의 중요한 영역 중 하나는 전염병이다. SARS와 조류독감 등의 첫 환자가 발견된 곳은 중국이다. 북한은 중국과 일본 사이에 위치하고 있다. 북한에서 전염병에 대한 사회적 방책을 강화하는 것은 북한 주민들에게 이익이 된다. 게다가 동북아시아 다른 국가들에게 위협이 되는 그런 전염병의 감소에 일본이 공헌할

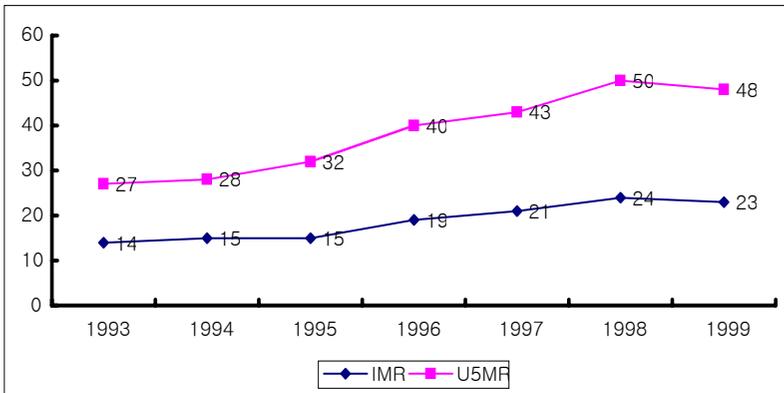
수 있다. 일본은 그런 전염병의 국제적 확산을 예방하기 위한 지역적 방책을 취하기 위해서 북한이나 몽골에게 기술협력 사업과 국고보조금을 충분히 제공할 수 있다.

<표 IV-1> 북한의 보건·의료 영역에 관한 지표

지표	1993	1999	증감
총 인구	21,213,000	22,575,000	1,541,000
총 출생률	2.2	2.0	-0.2
평균수명	73.2	66.8	-6.4
유아 사망률	14/1000	22.5/1000	8.4/1000
5세 이하 사망률	27/1000	48/1000	21/1000
1인당 국민총생산(GNP)	US\$ 991	US\$ 457 (1998)	US\$ -534

출처: ERINA (2001).

<그림 IV-1> 북한의 유아사망률(IMR)과 5세 이하 사망률(U5MR)



출처: ERINA (2001).

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII

비록 산모와 어린이 보건 그리고 생식보건에 대한 의료 분야의 사회적 시스템이 북한에 준비되고 있더라도 북한의 경제적 조건은 빈곤하다. 따라서 유아사망률이나 유아 부분의 지표와 더불어 <표 IV-2>에서 보듯이 개선이 필요한 수치들이 있다. 만약 북일관계가 정상화 되었다면, 이런 분야에서 북한에 대한 일본의 국제적 협력이나 원조는 신속히 제공되었을 것이다. 이런 문제는 정권의 문제가 아니라 북한 주민들의 “인간안보”의 문제이기 때문이다.

<표 IV-2> 북한 어린이 지표를 위한 세계 정상회담(2001년 현재)

어린이 지표를 위한 세계 정상회담	
5세 이하 사망률	48/1,000
유아 사망률	23/1,000
나이보다 마른 5세 이하 비율 (표준이하체중 분포율)	27.9%
나이보다 작은 5세 이하 비율 (발육장애 분포율)	45.2%
키에 비해 마른 5세 이하 비율 (소모성 분포율)	10.4%
안전한 식수 이용 (질은 무시)	100.0%
위생적 배설물 처리 수단 사용 (질은 무시)	100.0%
초등학교 4학년까지 학습한 어린이	100.0%
초등학교 출석률	99.6%
비문맹률	100.0%
임신 간호	97.1%
출산 간호	96.7%

어린이 지표를 위한 세계 정상회담	
저체중 출산 (2.5 kg 이하)	6.4%
요오드 첨가 식염 소비	1.7%
비타민 A를 보충하는 5세 이하 어린이	97.0%
출산 후 비타민 A를 보충하는 산모	20.2%
4개월 이하 유아들 중 모유수유만 하는 비율	90.7%
모유수유와 이유식을 하는 6~9개월 유아 비율	18.4%
지속적인 모유수유하는 12~15개월 어린이 비율	86.3%
지속적인 모유수유하는 20~23개월 어린이 비율	36.5%
1세까지 어린이 DPT 1차 예방접종 범위	91.0%
1세까지 어린이 홍역 예방접종 범위	96.3%
1세까지 어린이 소아마비 1차 예방접종 범위	98.3%
1세까지 어린이 결핵 예방접종 범위	81.5%
설사 중 치료를 받은 어린이 비율	90.9%
설사 중 충분한 수분과 지속적인 음식섭취를 받은 5세 이하 비율	17.7%
급성 호흡기 전염병 중 적절한 보건 공급을 받은 5세 이하 비율	82.7%
3~4세 어린이 중 초기 유아 교육 비율	3.2%
질병 중 충분한 수분과 지속적 음식섭취를 받은 5세 이하 비율	17.9%
적어도 2개의 긴급치료를 요하는 징후를 아는 산모 비율	78.4%
5세 이하 중 출생 신고	98.9%

출처: ERINA (2001).



5. 보건·의료분야에서의 남북협력

가. 북한 보건·의료 현실과 남북 협력의 의의

지난 10여 년 동안의 대북 지원에도 불구하고 북한 보건·의료체계는 아직 복구되지 못하고 있다. 이러한 상황이 장기화되면서 유엔을 중심으로 한 국제사회에서는 북한을 복합적인 위기상황(complex emergency)으로 규정하고 있다.³ 즉, 구호활동만으로는 북한당국이 제 기능을 수행하지 못함에 따라 현존하는 여러 분야의 위기를 해결하기 어렵다는 것이다. 이러한 국제사회의 공동 인식에 비추어 볼 때, 대북 지원은 장기적인 개발(Development)과 복구(Rehabilitation) 관점으로 그 방향이 전환되어야 한다.⁴

한 나라의 보건수준을 가늠하는 지표는 영아 사망률과 모성사망비이다. 북한의 영아사망률은 출생 1천명당 42명으로⁵ 남한(5.3명)의 약 8배, 모성사망비는 출생 10만명당 67명으로⁶ 남한(13명)의 약 5배이어서 남북간 건강 격차가 심각하다. 영양상태는 최근 남한과 국제기구의 지원에 의해 생존의 위협으로부터 벗어났다고 하지만 7세 미만 영유아의 37.0%가 만성영양장애, 23.3% 저체중, 7.0%는 급성영양장애로 파악되어⁷ 여전히 영양결핍은 광범위하게 고착화되어 가고 있는 것으로 평가할 수 있다.

인간안보(human security)의 기초인 건강수준에 남북이 우열계층으

3- UNOCHA, *DPR of Korea Humanitarian Situation Report* (1999).

4- *Ibid*.

5- UNFPA·PPFK, 『2007 세계인구현황』 (2007).

6- *Ibid*.

7- Central Bureau of Statistics DPRK, *Report on the DPRK Nutrition Assessment* (2004).

로 구분된다면 상호 동질화와 사회통합에 장애가 초래된다. 이러한 현실을 주목할 때, 남한 당국과 북한 당국은 북한 보건·의료체계 복구를 위한 협력을 미룰 수 없는 상황이라는 점에 인식을 같이 해야 된다. 보건·의료분야의 남북협력은 한반도 건강공동체를 구현함으로써 한반도 경쟁력 향상이라는 선순환 고리의 출발점이다. 보건·의료분야의 남북 협력은 통일세대의 인구자질 향상과 건강수준 격차 완화를 통해 민족 동질성을 조기에 회복하는데 그 의의가 크다. 더 나아가 최근의 북한 핵문제 해결의 진전을 계기로 북한사회의 대외 개방과 교류가 활발해질 것으로 전망된다.

북한 전역에는 결핵 등의 전염성 질환이 만연되고 있다. 북한 당국과 세계보건기구(WHO)는 2004~2008년의 최우선 과제를 아래와 같이 제시하였다.⁸ 즉, 북한 보건성은 향후 5년(2004~2008)의 최우선 보건 문제를 결핵, 말라리아, HIV/AIDS라고 제시하였으며, 2위 B형간염, 장관계 감염질환, 기생충, 3위 구강질환 및 암 등 비전염성 질환, 4위 금연사업, 5위 모자보건이라고 하였다. 세계보건기구(WHO) 역시 북한의 향후 5년의 최우선 과제를 결핵, 말라리아, HIV/AIDS 등의 전염성 질환관리, 감시체계 및 예방, 임상검사기능 복구 등으로 제시하여 북한 보건당국과 일치된 의견을 제시하였다. 이러한 보건문제들을 고려할 때, 북한 보건·의료문제 해결을 위한 남북협력과 방역체계의 구축은 한반도와 동북아 지역의 번영을 일구는 데 초석이 될 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

⁸- WHO, *WHO Country Cooperation Strategy 2004~2008: DPRK* (2003).

<표 IV-3> 북한보건성이 제시한 보건·의료의 우선사항(2004~2008년)

1. 결핵, 말라리아, HIV/AIDS
2. 기타 전염병(B형 간염, 감염성 장질환, 기생충병)
3. 비전염성질환(CVD, 암, 구강질환)
4. 담배 규제
5. 모자보건, 면역체계
6. 식품 안전성
7. 영양섭취

<표 IV-4> WHO가 제시한 북한 보건·의료의 우선사항(2004~2008년)

1. 전염병의 규제와 감시, 예방(결핵, 말라리아, HIV/AIDS, 감시체계, 공중보건 연구소)
2. 면역과 백신
3. 과학적 근거를 바탕으로 한 건강정책과 공중위생 활동의 촉진
4. 밀착형 기초 보건 서비스의 강화
5. 의료 종사자의 기술과 의학교육 수준의 향상
6. 혈액 안전성
7. 공중보건과 전염병과 대한 연구 능력의 기술 강화

개성공업지구는 2006년 12월 현재, 11,000명(북한 1만여 명, 남한 9백여 명)의 근로자가 활동 중이며 2007년 말에는 76,000명이 상주할 예정이다. 이들 근로자에게 발생된 의료문제를 해결하기 위해서는 남한 병원까지의 이송시간이 3시간 이상 소요된다. 그러므로 개성공업지

구 개발 확대에 따른 의료수요 증가에 대비하기 위해 보건·의료 협력이 필요한 지역이다. 개성공업지구뿐 아니라 앞으로 동북아 지역과의 교류가 원활해지면 보건 및 환경위생 문제들은 북한 전역에 발생 가능한 문제라는 점에서 남북 당국이 능동적·주도적으로 상호 협력추진을 모색하는 것은 상호 번영과 발전을 기하는데 중요한 의미를 지닌다.

나. 남북 보건·의료협력의 목표

북한 당국은 세계보건기구의 목표와 전략에 적극적으로 동참하여 보건수준 향상에 전력을 기울이고 있는 바, 세계보건기구(WHO)의 ‘새천년 개발 목표(MDGs: Millenium Development Goals)’ 중에서 보건·의료분야의 복구를 통해 달성 가능한 목표를 남북 보건·의료협력의 목표로 설정할 필요가 있다. 즉, 2015년 까지 ‘어린이 사망률 저하(목표4)’, ‘산모 건강증진(목표5)’, ‘말라리아 및 관련 질병 퇴치(목표6)’, ‘위생적 환경의 지속가능성 보장(목표7)’, 그리고 ‘개발을 위한 국제적 파트너십 개발(목표8)’을 남북간 보건·의료 협력의 목표로 삼아야 한다.

다. 남북 보건·의료협력 증진을 위한 추진전략

북한 보건·의료체계의 개발 및 복구를 위해서는 종합적인 계획을 상호 협력하여 마련해야 한다. 남한은 개발지원 목표아래, 북측 당국의 문제인식을 반영하여 강점과 약점을 공동으로 사정한 후, 이를 토대로 북한 보건·의료체계 복구를 위한 계획을 수립하는 것이 일차적으로 요구된다. 이를 바탕으로 전문분야별로 구체적 개발지원 계획을 수립하고 실행계획을 통해 순차적·단계적 지원 또는 상호 경제협력을 접목한 (built-in) 투자전략을 마련해야 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

단기적으로는 북한주민의 생명에 치명적인 전염성 질환 관리·감시체계 및 방역체계 구축을 통해 영유아 및 모성을 비롯한 취약계층의 사망률 및 이환율 감소시키는 것이다.

중장기적으로는 북한 보건·의료체계의 복구 및 지속유지를 위한 (sustainability) 보건·의료 자원(시설·인력·장비 등) 및 기술의 공급 기반을 구축하는 것이다. 자원의 지속 공급을 위한 남북간 시장경제적 관점에서의 협력을 통해 북한 당국이 스스로 관리할 수 있는 역량과 생산조직을 구축하도록 하는 것이다. 동북아 지역의 건강공동체 구현을 위해 일본, 중국, 러시아 등의 국가와의 연계 협력과 WHO, UNICEF 등의 국제기구의 참여가 이루어지면 사업의 시너지 효과는 더욱 높아질 것이다.

(1) 생명에 치명적인 북한의 우선순위 보건문제 해결을 위한 협력

그 동안 북한과의 교류·협력 과정을 주시할 때, 북한은 남북간 합의나 공동선언보다는 한반도 주변의 국제 정치적 상황이나 환경 변화에 보다 더 민감하게 반응하여 왔다. 그럼에도 불구하고 그 동안 남북관계에서 교류나 협력이 가능했던 사업은 북한의 경제난 해소와 경제적 실익에 도움이 되는 경우, 반대로 실익에 큰 장애가 되는 보건문제는 국내외 정세에 크게 영향을 받지 않고 교류·협력에 임하였다는 사실이다. 또한, 예술분야 등 체제안전에 자신감이 있는 분야는 교류·협력에 유연하게 반응한다는 사실이다.

따라서 북한의 최우선 과제인 결핵 및 말라리아 등은 남북 협력이 필요한 사업이다. 특히 남북간 접촉이 빈번한 개성공업지구는 북한지역에 만연되어 있는 전염성 질환의 국내 유입 창구로서 전염성 질환을

차단하여야 하는 방역의 요충지이다. 현 민간단체는 남북인접지역에 만연되고 있는 말라리아 등 전염병 예방·관리체제를 구축하는 데 전문성 부족과 함께 지원규모상 보건·의료 인프라 구축에는 한계를 가지고 있다. 이들 문제는 해결하기 위해서는 남북 협력이 시급하다.

(2) 북한이 자신감을 갖는 분야의 남북협력

고려의학 발전 및 약초보호 재배증식에 대해서는 북한 당국이 강력한 정책의지를 표명한 바, 북한이 자신감을 갖는 약초재배단지 조성 및 식품건조보조식품 생산분야의 협력을 바탕으로 북한 스스로 지속유지할 수 있는 모멘텀을 마련해 주는 것도 한 방법이다.

(3) 지속발전을 위한 시장경제적 보건·의료 협력

앞으로 북한 당국의 내부체제 변화에 대한 노력이나 스스로 자활의지 없이 인도적 지원을 통한 남한의 수혈로 보건·의료체계를 유지하고자 한다면 사회주의체제의 비효율로 말미암아 남한에 대한 의존적 관계는 고착화되어 미래 남북 공동 번영을 기대하기는 어렵다. 한반도의 평화와 민족공동의 번영, 조국통일의 새로운 국면을 열어나가기 위해서는 중장기적으로 남북 경제협력 모형이 도입되어야 한다.

보건분야에서의 자활적 성장의 발판을 마련한 후 무상지원이 아닌 차관형식의 설비와 원료, 그리고 병원시설 및 의약품 생산공장 등의 현대화 사업에 합작투자 형식으로 하는 협력사업 방식으로 전환하여야 할 필요가 있다. 북한주민의 건강수준 향상에 기여하고 남북경제 동반 성장을 도모할 있도록 남한의 자본, 원료 및 기술과 북한의 노동력을 결합하여 북한의 보건산업 동력을 일으키고 점차 기술을 이전하여 판로를 마련(초기에는 남측에서 구매), 재정적으로 자생적이며 수익창출적

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

인 생산조직을 발생하게 하는 것이다. 초기에는 기술이 덜 필요한 주사기, 소독솥, 치약, 칫솔, 목발 등 보건위생분야에서 시작하여 점차 의료기기 및 장비로 까지 확대한다. 한편, 동북아 보건·의료협력이라는 사업틀을 마련하여 일본 및 중국 국가나 국제기구에서는 자본 및 기술을 제공하는 형식으로 교류·협력을 활성화 하는 방안을 고려할 수 있다.

(4) 사업성과 제고를 위한 환경, 농림 등의 분야와 연계한 남북 협력

북한 영유아 사망의 약 80%가 호흡기감염증과 설사증이 주요 원인이다.⁹ 설사증 등의 수인성 전염병은 대부분 오염된 식수 이용, 불결한 화장실, 그리고 위생개념의 부족에서 비롯된다. 지속적인 설사는 영양결핍으로 이어져 면역력이 저하됨에 따라 또 다른 감염(주로 호흡기)의 원인을 제공하는 악순환을 초래하게 되어 생명을 위협하고 성장발달을 저해하는 요인이 되고 있다.

피부병 및 식중독, 수인성 전염병의 근원적인 예방을 위해서는 식수 개발 및 수질관리사업 등의 환경위생분야와의 다학제적팀(multi-disciplinary team) 접근이 필요하다. 또한 건강문제는 식량부족에서 오는 영양결핍으로 인해 면역력 저하로 이어지면서 결핵 등 질병감염에 취약하여 질병이환율이 높아지고 있다. 따라서 구호성 식량 지원과 함께 지속적인 공급을 위한 농업 생산증대 사업을 아울러 개발, 자생력을 구비하도록 하는 것이 중요하다. 요컨대, 보건·의료, 환경 및 농업생산분야와의 연계를 통한 통합적 프로그램의 추진은 자생력 확보를 위한 필수요건이다.

⁹- <<http://www.reliefweb>>.

(5) 동북아 인간안보를 위한 동북아 보건·의료를 연계한 남북협력

북한의 감염성질환 발생 유형은 중국의 유형과 유사하다. 왕래가 증가되고 있는 국경인접 중국이 최근 HIV 감염자수가 급증하고 있는 점에 주목할 때, HIV/AIDS 및 성병(Sexually Transmitted Diseases) 등의 감염 위험에 이미 노출되어 있다고 하여도 과언이 아니다. 아직 밝혀지지 않은 감염자 또는 환자가 있을 가능성을 배제할 수 없으므로 중국과의 접경지역에서의 보건·의료협력이 필요하다. 생명에 치명적인 사스(SARS), 조류독감(Evian Influenza) 등은 북한이 무방비한 상태이어서 북한 뿐 아니라 동북아의 인간안보를 위해서는 신종 전염병의 발생 예방과 질병의 추적감시 및 역학적 대응을 위한 최신정보 전달, 방역요원들의 역학 및 질병 추적감시와 역학적 대응능력의 강화 등이에 적극적으로 조기 대처할 수 있도록 접경지역의 검역과 관리를 위한 국제협력이 필요하다.

6. 결론

동북아시아는 경제적 발전 정도가 국가나 지역에서 매우 다양하게 나타나는 지역이다. 그러므로 만약 일본이 이 지역에서 의료분야의 국제적 협력을 수행한다면 모든 국가나 지역에게 다른 협력 시스템을 실행해야 한다.

동북아시아는 의료분야에서 사회적 시스템이 상당히 준비되어 있는 국가들이 많이 있다. 그러나 사회적 시스템이 각 국가의 경제적 상황에 의해 완전하게 기능하지 못하는 사례도 있다. 의료분야에서 국제적 협력의 경험을 보면 지금까지는 일본이 주도적으로 수행하고 있다고 말할 수 있다. 일본은 현재 북한과 몽골에게 지원하는 국고보조금을 통해 전염병 예방,

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

산모와 어린이 보건, 생식보건에 대한 국제적 협력을 수행하고 있다.

북일간의 미해결 문제가 해결되고 양자관계가 정상화되는 것이 북한에 대한 일본의 ODA 제공의 전제조건이 된다. 이런 조건이 충족된 후 일본은 북한 의료분야의 기술적 조건(소위 하드웨어)의 현대화를 진척시킬 수 있을 것이다. 동시에 한국도 북한의 모든 주민들을 위생적이고 교양 있는 삶으로 유인하기 위해 의료 시스템의 설립에 적극적으로 참여해야 한다.

보건·의료분야의 남북협력은 북한 당국의 인식과 요구를 반영한 사업협력부터 추진하는 것이 성공적이 될 것이다. 북한과의 보건·의료 체계 복구 및 유지를 위한 장단기 계획아래, 북한 사회에 치명적인 사망이나 이환을 줄일 수 있는 사업을 대상으로 지식과 기술을 동시에 전달 가능케 하는 사업, 그리고 북한측에 경제적 실익이 되는 사업이 현실적으로 남북간 협력사업으로 적합하고(relevance) 효과적이며(effectiveness) 지속가능할(sustainability) 것으로 판단된다.

최근의 한반도 정세를 주목하면 북미관계 및 남북관계는 호전될 것으로 전망된다. 열악한 북한의 보건·의료체계 하에서 경제, 에너지, 환경 등의 다양한 분야에서 북한과의 빈번한 교류와 접촉이 원활해지면 남한을 비롯한 중국 및 러시아 등의 인접국가들은 전염성 질환의 전파로 인해 이에 공동 대응, 협력하지 않으면 자칫 공멸할 수 있다. 아직까지 북한에서 SARS(Severe Acute Respiratory Syndrome) 환자는 보고되지 않았지만, 북한은 SARS 유행지인 중국과 인접해 있다는 점과 취약한 의료 상황으로 인해 2003년 봄 외국인 입국제한 등의 강력한 조치를 취한 바 있어, 북한을 비롯한 인접지역에 전염성 질환의 발생은 점차 회생되고 있는 북한경제와 동북아 경제에 치명적이어서 교류 및 협력에 장애물이 될 수 있다. 이러한 관점에서 동북아 지역에서

는 인간안보(human security)에 공동으로 직면한 문제로 인식하여 남북협력과 연계하여 동북아 보건·의료 협력으로 확대한 로드맵 작성이 요구된다.

한편, 생산시설 가동설비와 원료 및 기술 지원·협력을 지속하기 위해서는 남북의 상호이익을 실현할 수 있는 보건산업분야의 경제협력 전략을 도입하여야 한다. 대규모 재원이나 농림, 환경분야 등의 다학제적 팀 접근이 요구되고 지속적인 기술과 관리가 필요한 부문은 남북 당국간 협력채널을 구축하여 추진하는 것이 안정적이며 효과적이다. 기술적 협력은 동질성 확대 차원에서 보건·의료 직종간 자매결연, 의료시설 및 장비 지원을 위한 의료기관간 자매결연을 통해 교육·훈련 프로그램을 활성화한다면 대북 보건·의료사업이 보다 효율적으로 추진될 수 있을 것으로 전망된다.

참고문헌

- Central Bureau of Statistics DPRK. *Report on the DPRK Nutrition Assessment*. 2004.
- ERINA. *Northeast Asian Economy Databook*. 2007.
- ERINA. *ERINA Information* (EJ01-05). 2001.
- JICA. *Experience of Japan's Medical Care-To Think About the Improvement of Medical Care in Developing Countries* (Japanese). JICA, 2004.
- UNFPA·PPFK. 『2007 세계인구현황』. 2007.
- UNOCHA. *DPR of Korea Humanitarian Situation Report*. 1999.

WHO. *WHO Country Cooperation Strategy 2004~2008: DPRK*.
2003.

JICA 홈페이지.

<<http://www.reliefweb>>.

V

동북아 지역 환경협력에 대한 중국의 입장

진 저 (중국 요녕사회과학원)

추 장 민 (한국환경정책·평가연구원)



1. 머리말

국제 환경협력은 오늘날 중국 외교정책에서 중요한 요소로 자리잡고 있으며, 중국의 환경보호정책에서 있어서도 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 특히 한·중·일 협력을 핵심으로 하는 동북아 지역의 환경협력은 중국의 국제 환경협력 중에서도 지정학적 이유로 인해 더욱 중요한 위치에 놓여 있다. 한·중·일 간 환경협력은 이미 상당한 효과를 거두어 동북아 국가들에게 ‘환경공동체’라는 인식을 주기에 충분하며, 구체적이고 적극적인 활동을 계획함으로써 범세계적인 환경문제를 국제적으로 해결하는데 도움을 주고 있으며 동북아 지역의 환경산업과 환경시장 그리고 지역경제협력의 발전을 추진하는데 큰 역할을 하고 있는바 이미 ‘성숙단계’에 들어섰다고 해야 할 것이다.¹

이렇듯 한·중·일 환경협력이 활성화 되고 발전을 가져올 수 있었던 원인은 국내 환경문제가 필연적으로 지역 또는 국제적인 환경문제로 확대되는 환경문제의 고유한 특성 때문이다. 이는 우선 생태환경문제의 정체성에 기인한다. 국내·지역·국제 생태환경문제는 단지 지리적인 범주에서 명칭된 것뿐이고 생태환경문제가 실제로 영향을 미치는 범위는 그 발전정도에 따라 결정된다. 예를 들면, 사막화는 최초에 어느 한 지역에 국한되어 나타나지만 적절한 조치를 취하지 않으면 정도가 점점 심각해져 광범위한 지역으로 확산되고 결국은 국제적인 환경문제로 발전된다. 따라서 생태환경에 대한 대처방안은 어느 한 곳에 국한되어서는 안되며 환경시스템의 상호관계를 고려해야 한다.

다음으로는 국내환경문제의 외부 플러스효과와 마이너스효과이다. 환경문제의 정체성으로 인해 국부적인 환경문제는 기본적으로 외부성

¹ 한·중·일 환경협력이 이미 성숙단계에 들어섰다는 것은 중국 국가환경총국의 평가이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

이 존재한다. 즉 한 지역, 또는 한 국가의 생태환경 악화는 다른 국가와 지역에 불리한 영향을 미치게 된다. 이러한 외부 마이너스효과의 대표적인 사례가 동북아 지역의 황사현상이다. 이와 반대로 국부적인 생태환경의 개선이 다른 지역에 긍정적인 영향을 미치는 것을 외부 플러스 효과라고 한다. 생물다양성의 보전이 좋은 예이다.

오늘날 중국이 추구하는 발전이념은 지속적인 경제고도성장을 유지하면서 환경문제를 해결하는 것이다. 이에 따라 발전방식을 전환하며 발전의 질을 높이고 자원절약적이고 친환경적인 사회를 건설함으로써 경제와 사회의 발전이 전면적이고 조화로우며 지속적 발전의 궤도에 오르도록 한다는 목표를 내세웠다. 또한 중국은 동북아 지역의 중요한 구성원으로서 역내의 생태환경보호와 지속적 발전을 위하여 한국과 일본을 비롯한 역내 국가들과 적극적으로 협력하고자 한다.

이에 따라 본 연구는 중국의 환경보호전략과 국제 환경협력의 원칙을 파악한 후 중국의 입장을 중심으로 동북아 지역 환경협력에 대해 논하고자 한다.

2. 중국의 환경보호전략

가. 중국의 환경에서 나타나는 문제점

세계에서 인구가 가장 많은 개발도상국가인 중국은 1970년대 말부터 고도성장을 지속해 왔다. 이에 따라 선진국들이 백년간의 근대화과정에서 몇 단계로 나누어서 겪었던 환경문제가 중국에서는 지난 20여 년간의 경제고도성장시기에 집중적으로 나타났다. 환경과 발전의 갈등이 날로 두드러짐에 따라 상대적으로 자원 부족, 취약한 생태환경, 환경용량의 부족 등과 같은 문제들이 중국의 발전과정에서 점차 중요한 문제로

대두되었다. 결국 중국 환경의 문제점을 한마디로 “상황이 심각하다”고 요약하여 표현할 수 있다. 이 상황을 구체적으로 나타내는 표현을 몇 가지 찾아보면 다음과 같다.

- “오랜 기간 중국의 경제성장방식이 조방(粗放)적이었고 이에 따라 오염물의 방출 총량이 환경용량을 훨씬 초과하였다.”
- “환경을 통제하는 속도가 파괴하는 속도를 따르지 못하여 낡은 문제가 해결되지 못한 채 새로운 오염이 끊임없이 늘어났다.”
- “환경사고가 빈번이 일어났고 환경분쟁이 계속 증가함에 따라 환경 문제는 이미 경제발전을 제약하고 인민생활과 건강에 해를 끼치며 사회 불안정을 초래하는 중요한 요인이 되었다.”
- “선진국에서 지난 백년간의 근대화과정에서 몇 단계로 나뉘어서 나타났던 환경문제가 중국에서는 20여 년간의 경제고도성장시기에 집중되어 나타났으며, 이는 또한 구조성, 복합성, 압축성의 특성을 지니기도 하였다.”

다른 한편, 중국공정원(中國工程院) 원사(院士)이자, 중국환경거시 전략연구프로젝트(中國環境宏觀戰略研究項目) 전문가팀 팀장인 선 귀항(沈國舫)은 구체적인 수치로 중국환경문제의 심각성에 대해 우려를 나타내고 있다. 그에 따르면 중화인민공화국 건국 이후 50여 년간 GDP는 10여배 성장한데 비하여 광산자원소비는 40여배 성장하였다. 그 결과 단위 자원의 산출 수준은 겨우 미국의 10분의 1, 일본의 20분의 1 밖에 되지 않지만, 단위 GDP가 방출한 이산화유황(SO₂)과 질소산화물의 방출량은 선진국들의 8~9배에 달한다. 또한 경제규모가 끊임없이 확대됨에 따라 중국이 받는 환경압력은 계속 강화되고 있다. 그 결과 발전계획에서 확정된 환경보호기준이 제대로 지켜지지 못하고 일이 발생하고 있다. 실제로, ‘제10차 5개년 발전계획’에서 확정된 이산화유황 방출량과 화학적산소수요량(化學需氧量)기준을 내렸다가 다시 올렸으

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

며, 2006년에는 단위 GDP가 소모하는 에너지를 4% 내리고 주요 오염물의 배출량을 2% 감소하기로 한 목표를 달성하지 못하였다. 이는 ‘제11차 5개년 발전계획’의 목표를 달성하는 과정에서도 그대로 나타난다.

나. 중국의 환경보호전략

(1) 중국의 지속적 발전전략

중국은 1980년대 말부터 지속적 발전전략을 세우기 위한 방안을 연구하기 시작하였다. 중국이 지속적 발전전략을 세우는 기반은 다음의 두 가지 요소이다. 하나는 전통적인 경제성장방식을 전환하는 것이고, 다른 하나는 환경보호전략을 정립함과 동시에 환경보호를 진정으로 나라와 지역의 경제, 사회발전의 전략으로 간주하는 것이다.

중국은 유엔환경발전회의의 결의를 이행하기 위하여 세계은행과 UNDP 및 UNEP의 지지 하에 여러 가지 중요한 전략과 정책연구프로젝트를 완성하였다. 1992년 8월에 채택된 중국환경과 발전의 강령적인 문건인 <중국 환경과 발전 10대 대책>의 첫 조항이 바로 ‘지속적 발전 전략을 실시’하는 것이다. 중국은 이 전략에 따라 <중국의 21세기 의정(議程)>을 편찬하였고 1994년 3월에 국무원의 비준을 받았다. 현재로서는 이 문건이 세계최초의 국가급 ‘21세기 의정’이다. 1996년 3월 전국인민대표회의 8기 4차 회의에서 채택된 <국민경제와 사회발전‘9·5’계획과 2010년 장원목표 요점보고>(關於國民經濟與社會發展“九五”計劃和2010年遠景目標綱要的報告)는 경제체제와 경제성장방식의 근본적 전환을 제시하고 ‘과교흥국(科教興國)’과 ‘지속적 발전’을 두 개의 기본전략으로 확정하였다. 또한 ‘보고’는 이 두 전략을 실시하는 것은

향후 15년뿐만 아니라 현대화를 실현하는데도 중요한 의의를 가진다고 하였으며 2000년에 가서 환경오염과 생태파괴가 가속화되는 추세를 기본적으로 공제하고 부분적 도시와 지역의 환경이 개선되고 2010년에 가서는 생태환경이 악화되는 상황을 기본적으로 개변시키며 도시와 농촌의 환경이 뚜렷한 개선을 가져와야 한다는 목표를 제시하였다. 이 외에도 여러 가지 원칙적인 문건으로서 중국의 지속발전전략의 기본목표와 임무를 제시하고 있다.

이러한 지속적 발전전략의 기본목표에 따라 중국 정부는 지속가능한 발전을 위해 전략적 체계를 세우고 새로운 메커니즘을 확립하는 조치를 강구하였다.

첫째, 환경보호와 민주법제건설을 결합시켜 지속가능한 발전을 위한 법률체계를 확립하는 것이다. 여기에는 세 가지 면이 포함된다. 즉 지속적 발전의 원칙을 경제입법에 포함시키고, 환경과 자원방면의 법률을 완성해야 하며, 국제환경협약의 기준에 맞도록 국내 입법을 강화하는 것이다.

둘째, 시장경제논리에 적응하고 시장메커니즘을 활용하여 환경을 보호하는 것이다. 이를 위해서 경제개혁을 강화하는 한편, 자원소모가 크고 경제효율이 낮은 국유기업에 대한 보조금을 감소하거나 없애며, 시장의 공급과 수요에 따른 천연자원의 가격체제를 확립하고, 환경세(環境稅)를 추진한다.

셋째, 경제성장의 수요에 적응하여 공공투자를 환경보호영역으로 전환하고 기업들이 환경보호에 투자하도록 유도하는 것이다. 이를 위해 정부는 청정에너지, 수자원보호와 오수(汚水)처리, 도시 대중교통, 대규모 생태공정건설에 대한 투자에서 주도적 역할을 발휘해야 한다. 또한 합리적인 요금접수 및 기업화 운영방식을 도입하여 기타 영역의 자

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

금이 환경보호영역으로 이동하도록 유도해야 한다. 이를 통해 중국의 환경보호투자가 GNP의 1~1.5% 수준이 되도록 해야 한다.

넷째, 새로운 거시적 조절 메커니즘에 적응하여 환경과 경제가 결합된 종합해결책 메커니즘을 확립해야 한다. 여기에서의 핵심내용은 경제와 사회에 관한 정부의 중요한 해결책, 계획 및 프로젝트는 반드시 일정한 절차에 따라 환경평가를 받아야 하며 정부에 대한 환경검사 제도를 세워야 한다.

다섯째, 정부의 체제개혁과 발맞추어 청렴하고 고효율적이며 조화로운 환경보호 행정시스템을 정립하고, 많은 역할을 부여하여 국가의 여러 가지 환경사업을 효과적으로 추진하도록 하는 것이다.

(2) 중국의 환경보호 정책

중국의 환경보호정책은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 예방을 위주로 하고 방지와 다스리는 것을 결합한다(豫防爲主, 防治結合). 이 정책의 주요 목적은 대규모 경제건설을 할 때 환경오염과 파괴를 예방하고 퇴치하기 위한 것이다. 이를 위해 환경보호를 국가와 지방의 중·장기 및 연간 국민경제와 사회발전계획에 포함시키고, 개발건설프로젝트에 대해 환경영향평가 제도를 도입하며, 환경오염과 파괴를 방지하고 퇴치하는 시설을 생산주체 공정과 동시에 설계하고, 동시에 공사하며, 동시에 사용하는 제도('3동시'제도라고 약칭한다)를 실시한다.

둘째, 오염을 일으킨 자가 오염을 퇴치하는 일과 비용을 책임지도록 한다. 이를 위해 배출표준을 초과하여 대기나 수자원 등에 오염물을 배출하는 기업이나 사업단위에 대하여 표준초과 배출비용을 받아 오염을 퇴치하는데 전부 사용한다. 그리고 심각하게 환경을 오염시키는 기업이나 사업단위에 대해서는 기한 내에 정화하도록 단속하며 기업의 기술개

발과 결합시켜 공업오염을 방지하고 통제하는 것이다.

셋째, 환경관리를 강화한다. 이 정책의 주요 목적은 정부와 기업의 환경관리를 강화함으로써 관리가 부적절함으로 인한 환경오염과 파괴를 억제하고 감소하기 위한 것이다. 이를 위해 환경보호법규와 표준시스템을 세우고 이를 점차 향상시켜야 한다. 또한 각 급 정부에 환경보호기구를 세우고 국가와 지방의 환경검사 네트워크를 세우며, 지방의 각 급 정부는 환경목표책임제를 실행하고, 중요한 도시에 대해서는 환경종합처리 검사 제도를 실행한다.

(3) 중국의 환경거시전략

중국의 환경보호사업은 이미 전면적이고 중점적으로 추진하는 새로운 단계에 들어섰다. 이러한 특수한 단계에서 ‘과학기술로 환경보호를 활성화하는 전략(科技興環保)’을 전면적으로 실시할 것을 요구하고 있다. 이를 위해서는 다음의 3개 측면에서 역사적인 전환이 있어야 한다. 즉 경제성장을 중시하고 환경보호를 소홀히 하던 시대에서 환경보호와 경제성장을 똑같이 중시하는 시대로 전환하고, 환경보호가 경제발전에 비해 뒤떨어져 있던 시대에서 환경보호와 경제발전이 동시에 발전하는 시대로 전환하며, 주로 행정적인 방법으로 환경을 보호하던 시대에서 법률, 경제, 기술과 필요한 행정방법을 종합적으로 활용하여 환경문제를 해결하는 시대로 전환해야 한다.

이에 따라 직면하고 있는 환경과 발전전략문제, 오염을 퇴치하는 법칙, 환경과학의 중요한 기초적인 문제 등을 전면적이고 계통적으로 연구하고 조화로운 환경보호 전략과 대책을 연구하기 위하여 2007년부터 <중국환경거시전략연구>프로젝트가 시작되었다.² <중국환경거시전략연구>프로젝트는 모든 부문과 업종, 모든 학과가 망라된 고차원적이

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

고 종합적인 사업으로써 5개의 주제, 4개 부분으로 구성하고 4개 단계로 나누어 추진된다.

이 사업의 다섯 개 주제는 다음과 같다. 첫째, 중국환경전략의 30여년 발전노정을 돌이켜 보고 경험교훈을 총화한다. 둘째, 중국의 환경정세를 객관적으로 판단하고 미래의 추세를 예측하며 환경상황의 변화와 경제발전 간의 연관성을 분석한다. 셋째, 생산, 유통, 소비, 무역 등 경제발전의 전반 과정에서 환경문제가 나타나게 되는 원인과 대책을 연구한다. 넷째, 세계 여러 나라들이 경제발전 단계에서 가졌던 환경문제에 대한 인식과 처리방식, 그리고 환경과 경제관계를 전환한 경험과 법칙을 연구하고 학습한다. 다섯째, 시대에 앞서고 실천과 조작이 가능한 중요 이론관점과 목표 및 조치를 포함한 의견과 건의를 제출한다.

한편 네 개 부문은 다음과 같다. 첫째, 총론부분은 지속적 발전의 차원에서 환경보호가 경제성장을 최적화한다는 본질적 함의와 주요한 방식을 제기한다. 둘째, 환경요소 보호전략에는 물, 대기, 소음과 진동, 고체폐기물, 토양, 해양, 생태계통, 물종(物種)자원, 핵과 복사안전 등 요소에 대한 보호전략이 포함되어 있다. 셋째, 주요 환경영역 보호전략에는 중점영역의 환경문제에 대하여 종합적으로 분석하고 대응전략을 제출한다. 중점영역 다루어지는 보호전략으로는 공업오염방지전략, 도시 환경보호전략, 농촌환경보호전략, 환경과 건강전략, 에너지와 온실기체 공제전략, 지구와 지역 환경전략 등이 있다. 넷째, 전략보장을 위해 거시전략의 임무와 전략중점에 따른 대책과 조치를 제출한다. 여기에는 법제를 강화하고 시스템을 정비하며 경제정책을 증가하고 투자를 늘리며 과학기술을 향상시키고 선진교육을 중시하며 대중이 참여하는 등

²- <<http://www.sina.com.cn>> 2007년 5월 25일. 중국신문네트워크.

보장조치가 포함된다. 이러한 4개 부분에는 또 27개의 전문 분야가 포함된다.

이러한 내용의 <중국환경거시전략연구>프로젝트는 4단계로 진행되고 있다. 제1단계(2007년 1월~5월)는 준비단계로서 여러 연구과제의 대강(大綱)을 완성하고 전문가들의 검증을 받는다. 제2단계(2007년 6월~12월)는 집필단계로서 자료수집과 정리, 분석을 진행하고 조사연구를 하며 연구보고서 초고를 제출한다. 제3단계(2008년 1월~8월)는 검증단계로서 원사(院士)와 전문가들이 연구보고서 초고를 검증하고 수정의견을 제출한다. 이 기초위에서 수정한 연구보고서를 재차 원사(院士)와 전문가들의 검증을 받는다. 마지막으로 제4단계(2008년 9월~12월), 의견수집단계에서는 각 계의 의견을 광범위하게 청취하며 제기된 의견에 따라 보고서를 수개하고 최종완성한다.

이러한 단계를 거쳐 완성된 연구보고서는 2009년 상반기 중에 비준을 거친 후 공개발표될 예정이다. 이번 연구는 최종적으로 중국의 환경보호 거시전략사상, 전략방침, 전략목표, 전략임무와 전략중점을 제기하될 것이다. 따라서 이번 연구는 중국이 경제성장과 환경보호와의 관계를 더욱 잘 처리하고 자원절약형 사회와 환경우호형 사회를 건설하는데 근간을 이룰 것으로 보인다.

3. 국제 환경문제에 대한 중국의 원칙과 입장

가. 환경보호와 경제발전의 조화를 꾀하는 원칙

경제발전과 사회진보는 반드시 양호한 생태환경과 지속적으로 이용할 수 있는 자연자원을 토대로 함과 동시에 사회와 경제가 끊임없이 발전하는 과정에서만이 환경문제를 해결하는 통로를 찾을 수 있다. 환

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

경보호 자체가 목적인 것이 아니다. 인류의 최종목적은 인류가 아름다운 환경에서 아름다운 생활을 향유할 수 있도록 하는 것이다. 경제발전이 일부 환경문제를 초래하였다고 하여 ‘구더기 무서워 장 못 담구는 식’으로 환경보호를 위해 경제와 사회발전을 포기해서는 결코 안된다. 때문에 환경보호와 지속적 발전, 단기이익과 장기이익, 국부적 이익과 전반적 이익을 골고루 도모해야 하며 각자의 구체적 국가 상황에 따라 환경과 경제가 같은 속도로 조화롭고도 지속적으로 발전하도록 해야 한다.

나. 개발도상국가 수요원칙

국가는 모두 자국의 경제, 사회와 문화조건에 대한 적응능력에 따라 환경을 개선하는 노정을 결정하게 된다. 개발도상의 나라들을 놓고 볼 때, 빈곤과 낙후가 환경 퇴화의 가장 근본원인이 아니다. 이러한 나라들의 환경오염은 종종 선진국들이 제공한 환경에 해를 끼치는 낡은 기술을 사용하여 발전을 실현하고 있기 때문에 더욱 나빠지고 있다. 이는 또 발전노정을 파괴하게 되어 발전과 환경보호 사이에 악순환이 나타나게 된 것이다. 중국은 이러한 악순환을 제거하기 위한 근본적인 해결책으로 적당한 경제성장을 유지하여 빈곤을 없애으로써 환경을 보호하고 국제환경보호 협력에 적극 참여할 수 있는 능력을 키우는 것이라고 주장한다. 개발도상국들에게 빈곤과 기아의 고통을 참으면서 평면적으로 환경을 보호하라고 요구하는 것은 현실적이지 못하다. 따라서 반드시 공평원칙에 따라 남북협력의 큰 틀 속에서 국제 환경협력을 논의해야 할 필요성이 있으며 여러 나라에 유리하고 특히 개발도상국들이 지속적 발전목표를 실현하는데 유리한 새로운 국제경제질서를 확립해야 한다.

한편, 많은 개발도상국가들은 토지퇴화, 사막화, 홍수와 가뭄, 수질악

화와 물 공급부족, 해양자원 악화, 수토 유실, 삼림파괴 등의 심각한 환경문제를 겪고 있다. 이러한 환경문제는 이미 개발도상국들의 경제발전을 심각하게 제약하는 장애요인이 되었으며, 또한 지구환경문제의 중요한 요인이기도 하다. 중국 정부는 이러한 문제들이 어떤 면에서는 기후의 변화나 오존층소모 등 지구환경문제보다 더욱 현실적이고 박절하며 우선적으로 해결해야 할 문제라고 주장한다.

다. 공동적이면서도 차별 있는 책임원칙

지구의 생태환경을 보호하는 것은 인류의 공동책임이지만 오늘날 지구의 생태환경이 악화된 원인의 주요 책임자와 생태환경을 통제하는 주요 의무담당자를 명확히 해야 한다. 산업혁명이 진행된 이래 선진국들은 근대화 과정에서 결과를 고려하지 않고 환경과 자원을 이용하였다. 오늘날 온실효과가 끊임없이 확대되고 있는 등의 환경문제는 이러한 선진국의 행위가 누적되어 생긴 결과라고도 할 수 있다. 따라서 개발도상국들은 피해자이다. 오늘날에도 선진국들은 여전히 제한된 자원의 주요 소비자이며 환경오염원이다. 때문에 국제환경보호협력에서 반드시 ‘공동적이면서도 차별 있게 책임’지는 원칙을 지켜야 하며 선진들은 솔선하여 환경보호조치를 취하고 국제협력을 위하여 더욱 많은 기여를 해야 할 의무가 있는 것이다.

따라서 우선 개발도상국들에게 새로운 추가자금을 제공하여 개발도상국들이 국제환경보호협력에 더욱 잘 참여하도록 도와주거나 개발도상국들이 국제법률 상의 의무를 이행함으로써 초래된 경제손실을 보충해 주어야 한다. 중국은 이러한 자금의 ‘충족성’을 반드시 강조하여야 한다고 주장한다. 상징적으로 소액의 자금을 제공하는 것으로 홍보의 효과를 보는 것은 실제 문제를 해결하는데 아무런 도움도 되지 않는

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

다. 동시에 반드시 '추가자금'이라는 점을 강조해야 한다고 주장한다. 제공하는 자금은 현재 구성되어 있는 발전원조의 새로운 분배가 되어서는 안된다. 발전항목의 원조자금을 감소하는 방식으로 환경보호자금을 늘이는 것은 개발도상국기들의 경제발전에 해를 끼칠 뿐만 아니라 최종적으로 이들 나라들의 환경보호 능력을 약화시킬 것은 자명한 일이다.

다음으로 특혜적이고 비상업적인 조건으로 개발도상국가들에게 오염을 퇴치하는데 필요한 선진기술을 제공해야 한다. 중국은 상술한 기술을 보통상품으로 간주하여 시장경제논리로 해결해서는 안된다고 주장한다. 반드시 인류의 공동이익에 고도로 책임지는 차원에서 기술 양도를 인류공동사업에 대한 마땅한 기여로 간주해야 한다고 주장한다.

라. 주권 존중 및 내정불간섭의 원칙

국제환경보호협력은 마땅히 주권국가의 평등원칙을 토대로 해야 한다. 오늘날 세계 각국은 나라 사정이 다르고 경제모델도 상이하기 때문에 각국은 자국의 경제, 사회발전 현실에 근거하여 발전과정을 선택함으로써 자국의 환경도 보호하고 국제환경협력에도 적극 참여할 수밖에 없는 것이다. 때문에 선진국들은 환경보호 요구를 원조제공의 부대조건으로 삼아서는 안되며 환경보호를 구실로 개발도상국의 내정을 간섭하거나 선진국의 사회, 경제방식이나 가치관을 수용하도록 강요해서는 더욱 안된다.

마. 개발도상국들의 광범위하고도 효과적인 참여 원칙

국제환경영역에서 개발도상국가들의 참여가 부족하고 의사가 충분히 반영되지 못하는 비정상한 현상이 존재하고 있다. 국제사회는 이에

대해 개발도상국의 참여가 충분히 반영될 수 있도록 조치를 강구하여 이러한 상황을 변화시켜야 한다. 세계인구의 절대다수를 차지하고 있는 개발도상국가를 제외하고 지구생태환경을 보호하고 통제한다는 것이 불가능하다는 것은 너무도 자명한 일이다. 만약 선진국들이 적극적이고 건설적이며 현실적인 태도로 나섬으로써 개발도상국들이 국제협력에 참여하여 자체의 노력을 다 할 수 있도록 한다면 개발도상국가도 선진국과 마찬가지로 인류의 후대를 위하여 아름다운 미래를 창조할 것이다.

4. 동북아 지역 환경보호협력에 대한 중국의 입장

동북아 지역 환경보호협력은 지역적인 국제환경협력으로써 이에 대한 중국의 입장은 위에서 제시한 중국의 환경보호전략과 국제환경문제에 대한 원칙의 틀 속에서 이루어진다고 보아야 한다. 하지만 동북아 지역 환경보호협력은 국제환경협력의 구성부분으로서 자체의 특성도 가지고 있다.

가. 동북아 지역 환경보호협력의 현 상황 및 중국의 입장

(1) 환경보호 다자간 협력의 틀 구성

현재 동북아 지역에서 구성되어 있는 다자간 환경보호 협의체로는 동북아 환경협력 고위급회의(NEASPEC)와 한·중·일 3국 환경장관회의(TEMM)가 있다.

동북아 환경협력 고위급회의는 1993년에 APEC의 발의에 따라 설립된 한국, 중국, 일본, 북한, 러시아, 몽골 등 6개국이 참여한 지역적인 환경보호 협력메커니즘이다. 동북아 환경협력 고위급회의는 해마다 한

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

차례 회의를 가지게 되는데 주제는 동북아 지역의 환경과 발전문제를 둘러싸고 교류와 협력에 대한 것이다. 1993년에 위의 6개국이 참가하여 제1차 회의를 개최하였는데 회의의 목적은 APEC에서 통과된 ‘아태지역환경보호와 지속적 발전의 지역적 전략’을 지지하고 동북아시아의 21세기 의사일정을 수립하는 것이었다.

이 회의는 2007년까지 14년간 모두 12차례 개최되었다. 제1차 회의에서는 ‘동북아 지역 환경협력계획(NEAPEC)’을 시작하였고 동북아 환경협력 고위급회의가 NEAPEC의 결핵기구로 되었다. 제3차 회의에서는 NEAPEC의 구성조직을 확정하였고, 제4차 회의에서는 예산과 신탁기금방식을 통과하였으며, 제5차 회의에서는 쌍무 및 다자간 자금지원을 확정하였다. 2007년에 베이징에서 개최된 제12차 회의에서는 동북아 지역 자연보호계획, 화력발전공장에 대한 대기오염방지기술원조, 생태효율 동반자관계, 황사방지 등 4개 프로젝트를 통과하였으며 ‘절약형 새 사회’를 건설하자고 호소하였다.

제12차 동북아 환경협력 고위급회의에서 중국 정부는 동북아 지역 환경협력을 진일보 추진하기 위하여 다음의 3가지 건의를 제기하였다. 첫째, 우위를 활용하여 협력을 심화시키는 것이다. 즉 6개국은 이미 달성한 성취에 힘입어 계속 잠재력을 발굴하여 6개국이 공동으로 관심하고 인민들에게 실제적으로 이익을 줄 수 있는 영역에서 협력을 심화시키는 것이다. 이와 동시에 동북아 지역 환경협력은 지구 환경협력의 구성부분인 만큼 국제 환경협력의 원칙과 목표를 충분히 고려하여 범지구적인 환경협력을 위해 기여를 해야 한다. 둘째, 자금원을 확대해야 한다. 동북아 지역 환경협력메커니즘의 운영은 충분한 인력, 물력, 재력을 토대로 한다. 동북아 환경협력 고위급회의라는 동북아 지역 환경협력메커니즘이 탄생된 이래 자금원은 주로 각 성원국의 자발적인 기증과 관련

금융기구의 프로젝트 투자였다. 2001년 핵심기금이 설립된 후 상대적으로 자금원이 확보되어 2005~2006년 재정년도에 기금 총액이 이미 77만 달러에 달했다. 중국은 계속 자금원을 확대하여야 한다고 주장하는 동시에 2007년도에도 계속 5만 달러를 기증하였다. 셋째, 중점적인 사안을 제시하고 프로젝트를 시행하는 것이다. 동북아 지역 환경협력메커니즘의 운영된 이래 청정연료기술, 생물의 다양성관리 등 협력프로젝트를 전개하여 각 성원국들의 호응을 받았다. 제12차 회의에서도 화력발전공장의 대기오염, 황사방지 등 프로젝트를 심사하였고 생태효율 동반자관계를 가지고 ‘절약형 새 사회’를 건설할 것을 호소하였다. 중국은 이와 관련한 각종 프로젝트협력을 찬성하며 이러한 항목들을 실천할 것을 주장하였다.

한편 한·중·일 3국 환경장관회의는 1999년에 한·중·일 3국 정상들의 제1차 회담에서 환경협력과 이를 위한 대화를 시작하자는 제의로 3국이 당해에 환경장관회의메커니즘을 가동하여 3국이 해마다 돌아가면서 개최하는 회의이다. 이 회의에서는 공동이 직면한 지역환경문제를 해결하고 역내의 지속가능 발전을 촉진하는 방안을 모색한다. 3국 환경장관회의는 동북아 지역의 주요한 지역환경협력 메커니즘으로서 황사모니터링협력, 동아시아 산성비모니터링네트워크, 3국 환경교육네트워크와 환경인력자원개발계획, 중국서북지역의 생태보호, 담수자원보호, 환경보호산업 등 다방면에서 협력과 대화를 하였으며 긍정적인 효과를 보였다.

2006년 12월에 있는 제8차 3국 환경장관회의에서 중국 정부는 다음과 같은 5가지 건의를 제기하였다. 첫째, 3국 환경장관급회의 실무그룹 메커니즘을 강화하고 3국 환경장관급회의의 결과를 이행하며 3국 장관급회의 틀 속에서의 의사소통 경로가 막힘이 없도록 해야 한다. 특히는

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

확고한 실무그룹회의메커니즘을 건설해야 한다. 둘째, 역내의 기타 협력메커니즘과의 의사소통을 강화하면서 3자 협력의 영향을 확대하기 위해 노력하며 지역의 특성에 따라 3국과 아세안과의 협력을 촉진한다. 셋째, 환경실적평가, 환경기구건설, 관련법규와 기술 등 방면의 협력을 한층 강화하고 진전을 가져오도록 해야 한다. 넷째, 다자 혹은 지역의 증대한 환경문제에 대한 협상을 강화하는 한편, 문제점을 해결하고 공통점을 추구함으로써 역내의 지속적 발전을 위해 기여해야 한다. 다섯째, 3국의 과학기술계, 대학교, 연구기구와 기업계 및 비정부기구의 참여를 흡수하여 3국의 환경협력을 활성화해야 한다.

(2) 한·중·일 3국 협력행동전략

2004년 11월 27일 한·중·일 3자위원회에서 채택된 <한·중·일 3국 협력행동전략>에서는 환경협력과 관련하여 다음과 같이 합의했다.

첫째, 3국은 환경장관회의를 계속 진행하고 장관회의에서 논의된 프로젝트를 평가, 심의한 후 이 프로젝트들이 3국간의 각종 환경협력활동으로 확대해야 한다. 3국은 또한 각종 환경협력의 틀(동아시아 산성비 모니터링 네트워크, 서북태평양행동계획, 동북아 지역환경협력계획, 아시아 삼림 동반자관계, 황사예방과 공제 등) 속에서 환경보호협력을 활성화해야 한다. 둘째, 3국은 ‘동아시아 계절풍 계절성 예보 합석회의’를 계속 진행한다. 기상부문의 계절예보원, 연구기구와 대학교의 연구자 및 기타 인원들이 공동에 참여하도록 하여 계절예보를 사회와 경제발전에 더욱 잘 활용하도록 하여야 한다. 셋째, 3국은 통계결과 교환 등 문제를 우선적으로 처리하기 위한 실무그룹을 세우고 동북아 지역과 지구해양관측시스템을 강화하며 또한 이 시스템을 통하여 관측네트워크기능도 더욱 강화해야 한다. 넷째, 3국은 진일보 협력하여 ‘절약, 회수, 재활

용'의 3가지 방식으로 동아시아/동남아에서 양호한 순환형 사회를 건설해야 한다. 마지막으로 3국은 '동아시아 해양관리 동반자관계' 틀 속에서의 협력을 더욱 강화하고 2003년 12월에 채택된 동아시아 해양의 지속적 발전 장관회의에서 채택된 <동아시아 해양의 지속적 발전전략>을 이행함으로써 동아시아해양의 지속적 발전을 촉진한다.

(3) 중·일, 한·중간 양자 환경협력

(가) 한·중 환경협력

중국과 한국은 황해를 사이 두고 서로 마주하고 있다. 1990년 한·중 수교 후 양국 간의 경제무역관계는 매우 빠르게 발전하고 있으며 과학·문화 방면의 관계도 확대되고 있다. 한·중 환경협력은 이러한 배경을 두고 발전해 나가고 있다. 국교 수립 다음해인 1993년 한·중 외무장관은 <한국 정부와 중화인민공화국 정부의 환경협력에 관한 협정>을 체결하였다. 협정서에는 환경정보·기술·경험의 교류, 공통 관심사에 관한 워크숍 개최, 아시아 및 지구의 환경문제에 대한 공동대응을 포함하고 있다.

현재 한·중 환경협력이 주목하고 있는 주요 관심사는 포괄적인 오염 통제와 자국의 환경산업 발전에 대한 것이다. 즉 중국에서 발생한 대기 오염물질(SO₂)의 한국으로의 확산, 양국 공동수역인 황해의 오염, 한국에서 발생한 폐기물의 중국내 불법적인 이송이다. 환경산업의 발전 또한 한·중 양국의 공통된 관심사이다. 1990년대 이후 한국은 이미 환경산업을 국가경제발전의 중요한 축으로 설정하였고 수출 위주의 발전전략을 실시하였다. 한편 중국의 경우 최근 환경산업의 성장에 대한 압력이 급격히 증가하여 환경설비, 환경기술, 환경상품에 대한 수요가 빠르게 확대되고 있다. 양국의 환경산업의 교류는 1990년대 후반 이후 상당

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

히 빈번하게 진행되었고 환경산업의 협력도 정보교류를 중심으로 상호 방문, 워크숍 개최, 프로젝트 투자 등 다양한 형식으로 진행되고 있다.

(나) 중·일 환경협력

중국과 일본의 환경협력은 규모·내용·범위를 막론하고 중국과 세계 여러 나라 간의 환경협력에 비해 매우 활성화되어 있다. 그 주요 원인으로서는 일본 정부의 중국에 대한 자금 흐름의 중심이 1980년대 이후 경제영역에서 기초설비영역으로 전환되었고, 1990년대 이후 환경보호를 포함하는 사회발전영역으로 전환한데 있다. 환경오염물질의 국제적인 수송문제, 지구온난화를 야기하는 배기가스 배출문제, 일본이 중국에 방치한 생화학무기의 폐기와 관련해서 1998년 제정된 환경기준의 문제 등 환경 분야의 문제해결과 이익추구는 쌍방의 공통된 관심사가 되었다.

중·일 환경협력에서 중국국가환보총국(中國國家環保總局)과 일본 국제협력기구(JICA) 간의 협력 외에도 양국 정부 간의 환경협력은 일본의 외무성, 통산성, 환경청, 과학기술청, 문부성과 중국의 국가통계국, 경제 및 무역위원회, 과학기술부, 교육부, 국가환보총국으로 확대되었다. 1980년에 중·일 과학기술협정으로 이미 환경과학영역의 협력이 논의되었고 중국 측의 참여기관은 중국과학원과 당시 막 설립되었던 중국 환경과학연구원이었다. 일본 정부기관 중에는 통상산업성이 중·일 환경협력에 많은 관심을 가지고 활동하였다. 통산성이 주창한 ‘녹색지원계획(1991년 시작)’은 일본의 무역진흥회, 공업기술원, 신에너지신기술종합개발주식회사(NEDO) 등이 포함되었다. 그들은 중국의 국가계획위원회, 대외무역부문, 공업부문, 에너지부문 등 광범한 분야에서 환경협력관계를 유지하거나 공동연구 및 사례조사를 실시하는 한편, 신기술의

개발과 이용, 전문 인력의 재교육을 추진하였다. 그 중에서 비교적 영향이 컸던 것은 NEDO의 주도로 추진된 중국의 석탄정제기술과 관련한 조사와 응용, 개발 등 부분에 관한 협력이었다.

중·일 지방정부 간 환경협력도 자매결연중인 지방도시 간의 협력이 라는 방식으로 활성화되었다. 중·일 지방정부 간 환경협력은 자금제공, 환경보호설비지원, 중국환경보호항목에 대한 연수생 훈련 등의 방식으로 진행되었다. 이러한 지방정부 간의 환경협력은 자금의 액수나 기술의 수준면에서는 중앙정부 간 환경협력에는 미치지 못하였지만 중앙정부 간 환경협력을 보완하고 협력의 내용을 심화한다는 면에서 의의가 있다.

중·일 민간 환경협력은 대부분 정부의 환경협력과 함께 이루어져왔고 협력의 범위와 다양성에서는 정부부문의 협력보다 더욱 돋보인다. 중·일 민간 환경협력은 대체로 다음과 같이 분류된다. 양국 대학교와 연구소 간의 순수한 학술연구, 일본경제재단 혹은 기업의 자금제공에 의한 환경·경제조사 및 연구, 일본민간환경단체 주도의 환경보호행위, 국제조직이나 국제기구에 의한 협력이다.

나. 동북아 환경협력에 대한 중국의 참여 필요성

국가적 차원에서 볼 때, 국가환경보호총국에서 발표한 <국가환경보호 '11.5'과학기술 발전계획>에 따르면 현 단계 중국의 환경보호는 3가지 모순에 직면해 있다. 첫째는 환경문제가 날로 심각해지는 것과 경제성장 방식의 전환이 느린 것과의 모순으로 환경과 경제 사이의 관계를 조절하는데 갈수록 어려워지고 있는 것이고, 둘째는 환경을 개선할 데 대한 인민들의 절박감과 환경을 다스리는 주기의 장기성 사이의 모순이며, 세 번째는 오염 상황이 날로 심각해지는 것과 국제적인 환경에 대한

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

요구가 날로 높아지고 있는 것 간의 모순이다.

특히 ‘동북진흥공정’의 실시는 중국 동북지역의 경제가 성장할 수 있는 계기를 마련하였지만, 동시에 생태건설과 환경보호에 있어 아주 새로운 도전에 직면하게 하였다. 중국의 동북지역은 장기간의 무절제, 고강도개발의 영향으로 생태환경상황이 악화되어 있으며, 피복, 토양, 습지, 광산, 생물의 다양성, 도시와 농촌의 생태환경건설 등에서 심각한 문제들이 존재한다. 특히 공업오염이 심각하다. 구체적으로 동북지역의 생태환경문제는 다음의 몇 가지 측면에서 구체적으로 나타난다.

(1) 자연생태환경의 악화

첫째, 기후의 건조화 추세가 심해지고 있다. 아시아 중부지역 기후변화의 영향으로 중국 동북지역 서북부의 기후가 건조해지는 현상이 뚜렷해지고 있으며, 중국 서북지역의 한생(旱生)식물, 심지어는 사막지역의 초한생(超旱生)식물이 동쪽으로 이동하고 있다. 이러한 상황에서 사람들이 자연생태환경을 파괴한다면 중국 동북지역의 서부산지와 구릉의 생태환경의 질이 지속적으로 떨어질 것임은 필연적이다. 결국 이는 농업과 임업 및 목축업과 중서부지역의 경제사회발전에 불리한 영향을 가져올 것이다.

둘째, 수토유실이 날로 심각해지고 산지의 석질화 면적이 늘어나고 있다. 현재 수토유실 면적은 전 동북지역의 46%에 달하고 연간 토양침식량은 약 3.5~4.5억t에 달한다. 심각한 수토유실로 인해 토양의 유기질이 점차 감소되고 토양의 비옥도가 계속 낮아지며 토양층이 갈수록 얇아지고 있다. 중국 동북에서 흑토구역을 개발한 초기에는 근 1m이었던 흑토층의 두께가 현재는 20~30cm 정도로 얇아지고 토양층의 유기질 함량도 개발초기의 7%에서 3.5%로 떨어졌다. 산구의 석질화 면적

이 점차 늘어나 동북의 산구에서 이미 석질화된 면적은 약 233억 1천만 ~266억 4천만㎡로써 총 산지 면적의 8~10%를 차지한다.

셋째, 사막화된 토지의 면적이 계속 늘어나고 있다. 중국 동북의 서부 지역은 중국의 커얼친(科爾沁) 사막지역과 잇닿아 있다. 특히 과도한 개발과 타당하지 못한 농경방식으로 하여 기존의 피복이 많이 파괴되었다. 지난 1950년대에 건설한 모래고착용 방호림은 밀도가 내려가고 끊어진 구간이 많으며 모래를 고착시키는 기능이 크게 상실되어 사막화면적이 계속 늘어나고 있다. 현재 중국 동북지역의 사막화토지면적은 11,856.3km²이며 황사재해가 갈수록 심각해지고 있다.

넷째, 바닷물의 역류현상이 심각하다. 최근에 중국의 연해지역에서는 지하수의 과도한 개발로 하여 지하수위가 내려가고 바닷물이 역류하며 대규모의 경작지를 휘몰아치는 현상이 나타나고 있다. 그중에서 환발해지역의 바닷물 역류현상이 특히 심각하다. 이를테면 요녕성의 단둥, 대련, 판진(盤錦), 진저우(錦州) 등 지역이 바닷물 역류 재해가 엄중한 지역이다.

다섯째, 광산구역의 지면이 내려앉는 문제가 심각하다. 장기간 광산 자원을 무분별하게 개발한 결과 요녕성과 흑룡강성의 대부분 광산구역의 지반이 내려앉는 현상이 매우 심각하다. 광산구역의 생태환경 또한 매우 악화되어 있다. 통계에 따르면 현재 요녕성의 후쑤(撫順), 후신(阜新), 티에화(鐵法), 베이표우(北票), 난표우(南票), 선베이(沈北) 등 도시의 석탄개발지역에서 지반이 내려앉은 곳이 90여 곳에 이르고 그 총 면적은 258.95km²이다. 후신시 한 곳만 하여도 13곳이 내려앉았으며 그 면적은 101.4km²이다. 흑룡강성도 지반이 내려앉는 문제가 매우 심각하며 주로 허강(鶴崗), 쌍야산(雙鴨山), 지시(鷄西), 치타이허(七臺河)지역에 분포되어 있다. 총 면적은 507km²이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

여섯째, 생활폐수오염이 매우 심각하다. 현재 중국의 총 1,000개 도시에서 이미 400개 도시가 물자원이 모자라는 문제에 봉착하였다. 필요한 메커니즘과 기술조치가 따라가지 못해 많은 지역에서 생활폐수가 처리를 거치지 않고 하천으로 흘러들어 수질을 오염시킨 것이다. 중국 동북 3성의 송화강과 요하(遼河) 연안에는 대량의 공업도시와 농촌이 밀집되어 있어 생활폐수오염문제가 매우 심각하다. 2005년 요녕성의 생활오염수 배출량은 11.4억 t인데 그중 질소의 배출량이 5.7만 t이다. 흑룡강성의 생활오수배출량은 6.89억 t이고 길림성의 생활오수배출량은 5.7억 t으로 2004년보다 6.5% 상승하였다.

(2) 공업오염문제

첫째, 공업도시의 공기가 심각하게 오염되어 있다. 동북지역에서 요녕성의 문제가 가장 심각한데 연간 공업폐기배출량이 1조 2,774억 표준 m^3 이고 SO_2 와 연기 및 공업분말의 배출량은 각기 64만 t, 40만 t, 35만 t이다. 요녕성 전체의 85%에 달하는 지역의 먼지함유량이 기준을 초과하였고 여기서 중부도시군이 더욱 심각하여 연간 평균먼지함유량은 표준의 2~10배이다. 그리고 요녕성 전체 공기 속에 함유된 고체알갱이의 일 평균 농도는 $7\sim 8mg/m^3$ 로써 국가표준의 1.5배에 이른다.

둘째, 공업폐수가 수질을 심각하게 오염시키고 있어 동북 중남부지역의 물 공급을 더욱 어렵게 하고 있다. 요녕성과 길림성의 중서부지역은 물자원이 적은 지역이다. 그럼에도 요녕성은 대중형공업 도시가 집중되어 있어 물부족 현상이 심각하다. 이와 더불어 대련 등 연해지역의 물자원 문제도 아주 심각한 상황이다. 도시와 공업용수 문제를 해결하기 위하여 1970년대부터 요녕성은 지하수를 대량 개발해 왔다. 그 결과 심양, 요양(遼陽), 안산(鞍山) 등 도시의 지하수가 급격히 줄어들어 대규모의

칼대기지형이 형성되었다. 현재 요녕성의 85%이상의 하천이 오염되었고 중부도시군의 오염된 지하수면적은 500만km²에 달한다. 2005년 동북 3성의 수질평가보고에 따르면 동북지역에서 국가가 관리하는 79개 물 자원 가운데 제5급수보다 낮은 것이 29%, 제4급수보다 낮은 것이 34%이고 7개만이 제2급수에 도달하였는데 겨우 9%이다. 그중 요하의 오염이 가장 심각하고 압록강의 수질이 가장 좋다.

(3) 농촌의 환경오염

동북지역 농촌은 경제발전수준이 높지 못하기 때문에 농촌의 도로, 집, 화장실 등 일상생활과 생산의 기본시설이 아직 원시적이고 낙후한 상태에 놓여 있어 생활쓰레기 처리 문제가 심각하다. 또한 화학비료와 농업용 비닐오염도 심각하다. 특히 장기간 조방경영방식이 지속되어 왔기에 토지의 비옥도도 낮다. 향진기업의 신속한 발전과 도시의 ‘3폐물’이 농촌으로 이전되고 농약과 화학비료의 사용 및 오염수로 관계한 결과 농촌의 하천, 우물, 저수지와 논밭은 모두 오염되었고 농촌의 생태환경은 심각하게 파괴되었다.

(4) 잠재적 생태환경문제의 출현

이미 나타난 환경문제가 아직 해결되기도 전에 각 지역의 새로운 경제개발계획의 영향을 받아 새로운 환경문제가 나타나기 시작하였다. 이를 보면, 대흥안령의 남쪽기슭에는 풍부한 유색금속광석이 매장되어 있어 이 지역에서는 채굴업과 금속제련공업을 발전시키기 위한 준비를 서두르고 있다. 내몽골 동부지역인 하이라얼(海拉爾)지역에는 석탄매장이 풍부한데 이 지역의 정부는 석탄을 대량 개발하기로 결정을 내린 상태이다. 길림성은 철강업을 미래 산업발전의 중점으로 결정하였고 이

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

에 따라 통료우(通遼)철강그룹이 철강산업발전의 주력으로 부상하게 되었다. 이러한 새로운 산업분포와 발전계획은 모두 잠재적인 생태환경의 위기를 내포하고 있다. 즉 대홍안령의 남쪽기슭은 몽골에서부터 동북으로 불어오는 모래를 막는 주요한 장벽이고 하이라얼지역도 이 장벽의 선에 놓여 있다. 다년간 풀밭을 불합리하게 개간하고 사용하여 하이라얼지역의 토질은 심각하게 사막화되었고 생태를 감당할 수 있는 능력이 아주 취약하다. 만약 이 두 지역에서 유색금속광석과 석탄자원을 채굴한다면 기존의 생태환경을 더욱 파괴하게 될 것이다. 특히 심각한 것은 개발과 생산과정에서 상응한 환경보호조치가 따라가지 못한다면 동북서부지역의 중요한 생태장벽이 무너질 위험이 있는 점이다. 백두산은 동북3성 동부지역의 중요한 생태장벽이다. 통료우철강회사는 이 생태환경보호구의 변두리에 위치해 있다. 만약 이 지역에서 철강산업을 대대적으로 발전시킨다면 필연적으로 동부지역의 생태장벽의 완정성과 미래 발전에 불리한 영향을 줄 것이며 동북지역의 전반적인 산업분포와 발전의 견지에서 볼 때 경제적 이익은 기존 상태를 보호한 생태이익보다 훨씬 낮아질 것이다.

다. 중국 동북지역의 환경문제 해결을 위한 동북아 지역 환경협력

상술한 환경문제는 중국 동북지역의 경제발전 과정에서 전통적인 자원소모형 산업구조를 조절하고 자원소모가 높고 에너지소모가 높으며 오염이 높은 조방형 경제발전방식을 개선함으로써 해결해야 할 문제이다. 하지만 이러한 문제들은 동북아 지역의 생태환경과도 밀접한 연관을 가지고 있다. 중국 동북지역은 지정학적 이점을 활용하여 동북아 환경협력에 적극 참여하여 경제, 사회, 자원 및 환경의 관계를 조화롭게 해결할 수 있는 가능성이 충분하다. 특히 동북지역은 동북아의 중심에

위치해 있기 때문에 계속 심화되고 있는 동북아 환경협력은 동북지역이 생태환경을 통제하고 공업단지를 개선하는 등 문제를 해결하는데 좋은 무대를 마련하였다고 할 수 있다. 따라서 동북지역의 생태환경을 보호하고 경제성장방식을 전환하는 전략적인 문제를 동북아 환경협력이라는 큰 틀 속에서 종합적으로 고려해야 한다. 동북지역이 동북아 환경협력에 참여함으로써 다음의 3가지 측면에서 효과를 가져 올 수 있을 것이다.

첫째, 동북아 환경협력은 중국 동북지역의 환경을 다스리는데 추동역할을 할 것이다. 현재 중국 동북지역의 공업구조는 여전히 원자재가공 공업이 위주이고 오염이 심각한 전통적인 공업이 큰 비중을 차지한다. 만약 동북아 환경협력에 적극 참여한다면 무상자금지원, 특혜 대출, 프로젝트 방식을 통한 기술협력 등을 통하여 환경건설의 원가를 낮출 수 있어 동북지역의 중점유역, 기타지역과 도시의 환경을 다스리고 환경의 질을 개선하는데 추동역할을 할 것이다.

둘째, 환경기술협력을 위한 효과적인 메커니즘을 확립하여 경제운영의 공간이 확대될 것이다. 동북지역은 아직 경제가 낙후하고 설비가 노후하며 기술이 낡은 것이 특징이다. 그 실례로 현재 심양의 주요 공업기업의 생산설비가 국제선진기술 수준에 도달한 것이 겨우 13.4%이고 1960년대 이전의 노후설비가 아직 70%를 차지한다. 이러한 상황으로 하여 경제효과성이 낮고 경제발전이 더디며 자원의 낭비가 크고 환경오염이 심각하다. 따라서 동북아 환경협력에 참여하여 환경기술협력을 한다면 공업을 발전시키는 과정에서 에너지를 효율적으로 활용하고 자원과 폐기물을 회수하여 재활용할 수 있는 신기술을 도입하는데 유리할 것이다.

셋째, 기업의 국제경쟁력을 키우는데 유리할 것이다. 오늘날의 국제 무역에서 환경보호부문의 요구가 갈수록 엄격해지고 있으며 ‘녹색무역

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

장벽'을 형성하고 있다. 하지만 동북지역에서 국제환경관리시스템의 인정을 받은 기업이 아직 매우 적은 편이다. 때문에 동북지역이 자기의 제품을 국제시장으로 홍보하자면 반드시 환경보호사업을 사회경제발전의 큰 틀 속에 편입시켜야 한다. 또한 일본, 한국과 환경정보교류를 하고 환경기술협력을 하면서 녹색환경제품을 개발한다면 동북지역의 기업이 국제시장에서의 경쟁력을 키우는데 큰 역할을 할 것이다.

한편, 동북지역이 동북아 환경협력에 참여하는데서 정부가 주도적 역할을 하여 효과적인 조치를 취함으로써 동북지역이 동북아 지역 환경협력의 구도에 편입되도록 추진해야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 초치가 필요하다.

- ① 동북아 환경협력에 참여하는 것을 격려하는 정책을 제시해야 한다. 이를테면 보조금 정책, 세금 정책 및 저이자 대출정책 등으로 동북지역이 동북아 환경협력에 참여하도록 적극적으로 지지하고 좋은 조건을 마련해야 한다.
- ② 일본 및 한국과의 환경협력을 적극 추진해야 한다. 일본은 세계적으로 가장 선진적인 환경보호기술과 설비를 가지고 있으나 대외 기술양도나 산업의 입체적인 이전에 대해 아주 보수적이라 할 수 있다. 그러므로 중국은 목적성 있게 환경보호협력 메커니즘을 건립해야 한다. 중국의 산업구조조절 정책에 따라 동북지역은 일본, 한국 등 동북아국가들과 첨단기술, 고부가치, 저오염, 저소모 제품을 연구개발 하는데 협력을 추진해야 하며 재생자원이용기술을 개발하고 도입해야 한다. 동시에 에너지 절약기술, 생태농업, 원자재 및 자원기술, 청결생산기술의 발전을 촉진해야 한다.
- ③ 환경보호자금을 확보해야 한다. 자금문제는 동북지역의 환경보호에서 나서는 가장 큰 장애요인이다. 때문에 동북아 환경협력에

참여할 때 상응한 정책을 제정하여 정부기증과 무상원조 및 특혜 대출을 적극 확보해야 한다.

- ④ 환경관리시스템을 완벽하게 해야 한다. 특히는 대형프로젝트나 지역의 종합개발을 위해 외국자본을 유치할 때 특혜정책을 제정하여 환경에 유리한 프로젝트에 투자하도록 유도하고 환경관리를 강화하여 엄격한 표준과 법규를 제정해야 한다.

5. 남북 환경협력에서의 중국의 역할

중국은 북한과 압록강과 두만강을 공유하고 있으며, 황해를 사이에 두고 국경을 맞대고 있으며 직접적으로 환경영향을 주고받고 있다. 양국의 환경보호를 통해 상호간의 환경악영향을 저감하기 위한 북한과의 환경협력은 중국이 추진하고 있는 동북아 환경협력의 주요한 구성부분에 해당한다. 북한의 환경개선을 위한 남북 환경협력은 중국과 북한의 환경에 직접적이고 긍정적인 영향을 미친다는 점에서 중국정부의 관심사가 되고 있다.

가. 남북 환경협력 추진 현황

(1) 정부차원의 직접 교류·협력

정부 차원의 직접 교류·협력은 1992년 발효된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」와 2000년 6월 15일 남북정상회담에서 합의된 「남북공동선언」에서 합의문 형식으로는 환경 분야에서 교류·협력에 합의했다. 하지만 경제협력 위주의 남북교류·협력, 정치 군사적 요인에 의한 남북관계의 부침 등으로 인하여 중앙정부의 환경보호 담당부처 차원의 직접 교류·협력사업은 추진되지 못하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

이와는 다르게 지자체 차원에서의 환경협력은 강원도에서 금강산 산림병충해 공동방제사업을 2001년부터 현재까지 계속되고 있다. 협력내용은 주로 금강산 산림 병충해 방제약품, 기자재, 농민기술강습소 운영 물품(냉온풍기, 미니버스) 등을 남한의 강원도에서 북한에 지원하는 형태이다. 강원도는 향후에도 매년 솔잎혹파리 1,500ha, 잣나무넓적잎벌 1,000ha 정도를 방제하는 교류·협력사업을 추진할 계획이다.

(2) 남북경협을 통한 북한경제특구 환경보전 교류·협력

2000년 들어 남북경협을 통해 건설 운영되고 있는 금강산관광지구와 개성공업지구의 환경보전을 위한 경제특구 환경관리차원에서의 북한 당국과 남측 개발사업자 간의 환경분야 교류·협력사업이 추진 중에 있다. 개성공업지구는 한국토지공사와 현대아산(주)은 북한과 협의하여 개성공업지구의 개발과 관련하여 “남북경제협력추진위원회 8차 회의 합의문”에 따른 환경친화적인 부지조성에 관한 『개성공업지구 공장구역 1단계 조성사업 환경보호계획』을 2006년 말에 수립하였고, 남과 북의 협의과정을 통해 2006년 11월 개성공업지구 환경 분야 하위규정인 『개성공업지구 환경보호규정』을 제정하여 환경관리에 대한 법적근거를 마련하였다. 금강산관광지구의 경우, 북한의 금강산관광총공사와 현대아산(주)은 1999년 7월 30일 『금강산 관광시 준수사항에 관한 합의서』를 체결하고 금강산 관광객 등이 준수해야 할 자연환경보호 사항에 관한 규정시행, 환경보호계획은 현대아산(주)에 의해 2006년 11월에 북한정부에 제출한 상태이다.

(3) 민간차원의 직접 교류·협력

민간차원의 직접 교류·협력은 민간단체가 주관하는 환경회의 참가

또는 개인차원의 학술 및 연구조사사업과 묘목 등을 위한 교류·협력과 추진되었다. 1999년부터 현재까지 지속적으로 ‘평화의 숲’은 북한의 조림을 위한 종자와 묘목, 비료, 농약, 관련 생산시설, 경운기, 트랙터 등 농업장비 및 기자재를 지원하는 사업을 전개하고 있다. 특히 묘목지원 및 양묘장 조성사업으로 북한의 고성군 금강산 인근에 양묘용 온실(150평)과 온실공급용 태양광 발전설비(4KW급)를 건설 운영중이며 양묘사업기술을 전수하였다. 그리고 2001년부터 2003년까지 동북아산림포럼은 UNDP를 통해 미화 35만 달러를 지원하여 북한에 양묘장 2개소를 복구한 바 있다. 이처럼 환경 분야에서 민간차원의 직접 교류·협력은 주로 북한의 황폐화된 산림복구를 위한 조림사업 위주로 진행되고 있다.

(4) 제3국, 국제기구 또는 국제회의를 통한 간접교류 또는 접촉

제3국, 국제기구 또는 국제회의를 통한 간접적인 교류 또는 접촉은 1995년 남북한을 포함한 8개국과 UNDP가 주관한 ‘환경과 개발에 관한 동아시아 학자회의’에서 남북한 환경전문가 간에 간접적인 교류가 최초이다. 그 후, 한중일 3국 환경장관회의(TEMM)의 황사특별회의, 동북아 환경협력고위급회의(NEASPEC), 북서태평양보전실천계획(NOWPAP), 두만강개발계획환경행동전략(Tumen-Net), 동아시아해양회의(PEMSEA), 황해장기환경관리전략(YSLME) 등 동북아 및 동아시아 환경협력 메커니즘 또는 활동 참여를 통해 정부 또는 민간 차원의 간접교류 또는 접촉 진행하여 왔다.

(5) 남북 환경협력사업 평가

정부간 직접적인 교류·협력사업은 북한의 소극적인 태도와 정치·안

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

보적인 이유로 형식적인 선언수준에 머물러 있으며 실제사업은 진행되지 않고 있다. 정부, 지자체, 민간차원에서 남북간에 가장 활발하게 진행되어온 교류·협력분야는 조림 및 산림병해충해 방지사업으로 파악되고 있으며, 이는 북한의 긴급한 수요와 일치했기 때문에 교류·협력사업이 지속적으로 진행된 것으로 평가된다. 제3국, 국제기구 및 국제회의를 통한 교류·협력사업은 북한과의 간접적인 교류·협력의 창구로 활용 가치가 있으나, 북한이 기술과 자금 지원과 같은 북한에게 실질적으로 환경개선에 대한 지원이 이루어 져야 지속성과 성과가 얻을 수 있는 것으로 보인다. 남북경협 경제특구 환경관리에 관한 환경협력사업은 환경정책 및 제도를 북한에 전파하는 성과를 나타나고 있으며, 경제협력과 결합된 환경협력의 가능성이 확인되었다.

나. 남북 환경협력 활성화를 위한 중국의 역할

위와 같이 남북간 환경협력은 민간차원 또는 경제협력과 결합된 형태로 일부 진행되고 있다. 하지만 정부와 민간차원에서 북한 주요 하천 및 대형 공장에 대한 오염처리장 건설 등 환경인프라 구축, 환경연구기반형성 및 능력개발, 매체별 환경개선사업 등에 관한 본격적인 교류·협력사업은 아직 추진되지 못하고 있다.

이러한 남북한간 환경협력의 활성화를 위한 방안으로 북한과의 인접국인 중국의 남북환경협력의 촉진자로서의 역할이 제기되고 있다. 그 이유는 첫째, 정치, 군사, 안보 분야에서 6자회담을 통해 중국이 촉진자이자 중재자의 역할을 한 것과 같이 환경 분야에서도 남북한간의 환경협력을 촉진하는 역할을 일정하게 할 수 있기 때문이다. 그동안 TEMM, NEASPEC 등 동북아 환경협력메커니즘 또는 활동이 중국에서 개최된 경우에 북한이 그나마 참여한 경우가 많았던 경험에서도 이를 확인할

수 있다. 즉 중국정부 또는 관련기관이 남북한의 양자간 협력 또는 중국, 남북한의 3자간 협력 및 여타 다자간 협력의 공간과 채널을 제공하여 남북한 환경협력을 촉진할 수 있다는 것이다.

둘째, 중국의 경제 및 환경수요와도 밀접한 관련이 있다. 중국은 북한과 압록강과 두만강이라는 2개의 국경하천을 공유하고 있다. 따라서 중국과 북한이 압록강과 두만강 유역의 물환경 보전과 수자원을 포함한 유역자원의 환경친화적이고 지속가능한 이용을 통한 경제발전에 있어서 공동의 책임과 권리를 갖고 있다. 즉 중국의 노력만 가지고는 이들 국경하천의 환경보전에 한계가 있을 수밖에 없으며 북한의 참여와 양국간의 협력이 필수적이다. 하지만 북한의 실정은 압록강과 두만강의 환경보전 및 지속가능한 개발과 이용은 정책적으로 우선고려대상이 될 수 없는 현실에 있다. 북한이 압록강과 두만강 유역의 환경보전에 국가 예산과 인력 및 기술을 투자하기 어려운 형편에 있는 것이다. 그런데 만약 중국이 남북한 및 중국이 참여하는 3국간 협력사업을 추진한다면 압록강과 두만강 유역의 환경보전사업에 있어서 필요한 자금, 기술 및 경험을 남한과 일정하게 분담할 수 있을 것이다. UNDP의 두만강개발 계획사업과 같이 압록강과 두만강의 환경보전에 대해서 남한도 많은 관심을 갖고 있기 때문에 이러한 3국간 협력사업의 가능성은 매우 높다. 이렇듯 중국은 남북한간 협력의 장을 마련하고 함께 참여하여 중국 자신이 경제발전과 환경보전의 기회를 얻을 수 있다.

셋째, 남북한 환경협력의 활성화는 동북아 지역차원의 환경문제에 공동으로 대응하기 위한 협력메커니즘과 활동의 활성화에 긍정적인 기여를 하게 될 것이다. 예를 들면 중국과 남북한 3국간 황사공동관측망 설치 및 관측데이터의 실시간 공유 협력사업으로 동북아 지역차원의 황사 모니터링 및 조기경보체계의 건설을 앞당기게 될 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

6. 맺음말

국제 환경협력은 오늘날 중국 외교사업의 중요한 구성부분으로 되었으며 중국 환경보호사업에서 매우 중요한 위치로 자리매김하였다. 특히 중국이 동북노후공업기지진흥전략을 실시하면서 동북아 환경협력에 적극 참여하는 것은 그 의미가 아주 크다. 이것은 단지 중국 동북지역의 향후 발전과 연관되는 것이 아니라 동북아 지역의 지속적 발전과 직결된 문제이기도 하다. 때문에 동북아 환경협력은 어느 한 나라의 이익을 위한 것이 아니라 역내 나라들의 공동한 이익을 위한 것이므로 '동북아 환경공동체'의 구축이 아주 필요한 것이다. 이를 위해서는 역내 나라들이 이미 있는 동북아 환경협력메커니즘을 충분히 활용함과 동시에 동북아 환경협력전략과 협력원칙문제에서 충분한 합의를 보는 동시에 문제는 남기고 공통점을 찾아 협력을 추진하는 것이 필수적이라 본다.

한·중·일이 주축이 되어 동북아 환경협력이 크게 활성화되었으나 함께 인접해 있는 북한의 참여가 거의 없는 것이 동북아 환경협력에서 존재하는 큰 문제가 아닐 수 없다. 북한이 '동북아환경공동체' 구축에 참여하는 것은 역내 나라들의 공동한 염원일 것이다. 동북아 환경협력을 위한 중국의 주장과 노력은 북한을 동북아 환경협력에 참여시키고 남북 간의 환경협력을 추진하는데 건설적인 역할을 할 것으로 기대된다. 그 이유는 아래의 몇 가지로 설명할 수 있다.

첫째, 국제 환경문제에서의 중국의 원칙과 입장은 북한의 국가이익에 부합된다. 북한의 어려운 경제사정은 본질적으로 북한이 비정상적인 나라인데서 인기된 것이다. 북한이 비정상적인 나라로 된 데는 냉전시대에 지속되어 온 남북대결과 미국의 봉쇄 및 제재가 주요 원인으로 되는 것이다. 때문에 현 단계 북한과의 환경협력에서 북한의 환경건설을 지

원하는 것이 우선적인 과업으로 되어야 한다.

둘째, 환경협력의 특성으로 볼 때 환경협력은 정치·경제협력과 달리 각국이 쉽게 받아들일 수 있는 국가 간 관계개선의 점착제와 같은 역할을 함으로 북한이 동북아 환경협력에 참여하는데 상대적으로 부담을 줄일 수 있다. 더욱 중요한 것은 환경협력과 경제협력은 상호인과관계에 있어 환경협력은 경제협력의 전제(특히 자연자원의 개발과 이용 측면에서 볼 때)인 동시에 경제협력의 성과(경제개발은 필연적으로 환경분야의 수요를 증가시키게 된다)가 되며 둘의 협력은 풍부한 자금과 기술이 제공될 수 있는 기초가 된다. 그러므로 북한이 동북아 환경협력에 참여하는 것은 북한의 환경개선과 더불어 북한의 경제발전 및 대외 경제협력에도 이로운 것이다.

셋째, 북한을 놓고 중국과 한국은 여러 면에서 공통이익을 가지고 있다. 이를테면, 중국과 한국은 모두 한반도의 평화를 지향하며 이를 위해서는 북한의 정세안정을 필요로 하고 있고, 모두 북한과의 공동번영을 지향하고 북한과의 경제협력을 추진하려하며, 북한문제의 해결에서 중·한간의 상호소통 상호이해와 협력이 필요한 것이다.

이러한 상황에서 동북아 환경협력이 활성화된다면 다자협력의 틀 속에서 남북환경협력도 활성화될 것으로 기대되며, 만약 남북한과 중국 3자간의 환경협력이 이루어질 수 있다면 남북 환경협력을 활성화하는데 더욱 유리한 조건이 조성될 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

참고문헌

- <中國環境宏觀戰略研究起跑>:<瞭望>新聞週刊07年21期.
- <在東北亞區域環境合作的框架下破解東北地區環境難題>:遼寧經濟信息
罔 <<http://www.lnnet.gov.cn/jjdt34.asp?id=16758&ds=1>>.
- <京都議定書生效引輿論熱潮 東北亞環境合作迫切>:<新週刊>.
<<http://news.sohu.com/xinzhoukan.shtml>>.
- 溫家宝.“全面落實科學發展觀,加快建設環境友好型社會.”<人民日報>.
2006年4月24日.
- 社論.“從國家戰略層面推進歷史性轉變.”<中國環境報>.2007年5月
14日.
- 黃勇.“環境國際合作提升大國形象.”<中國環境報>.2006年3月7日.
- 曲格平.<境報保護知識讀本>.紅旗出版社,1999年1月出版.
- 張坤民.<可持續發展論>.中國科學出版社,1997年出版.
- 中日韓環境部長會議 <<http://www.google.cn/search?...>>.
- 東北亞環境合作高官會 <<http://www.google.cn/search?...>>.
- 國家重點研究課題研究報告書.<加快振興東北老工業基地的重大問題及其對策>.
- 趙柯.“國際環境合作的存在基礎与發展障礙.”<世界經濟与政治>.
1998年 02期.



VI

에너지분야의 동북아 지역협력과 남북협력: 러시아를 중심으로

루슬란 굴리도프 (러시아 과학아카데미)

김 규 룬 (통일연구원)



1. 서론

최근 수십 년 간 세계화의 도전에 대처하기 위한 동북아 국가 간의 상호의존성이 증대함에 따라 현재, 그리고 미래의 동북아 지역협력에 영향을 미치는 요인과 상황의 패턴이 변화되었다. 특히 지리적 근접성과 자원의 상호보완성이라는 객관적인 요인이 그 전면에 나타나 있다. 이는 지역 전체와 각 관련 국가 모두에게 다양한 분야(경제, 정책, 문화, 에너지, 안보, 사회, 환경 등)에서 상호 신뢰와 이익을 구축하기 위한 동북아 국가 간의 지역적 경제 협력의 활발한 진행을 자극하는 요인이다.

경제적인 관점에서 동북아 지역국가들 간의 협력은 보다 효율적인 배분과 사용 가능한 생산, 재정, 자연적, 기술적 자원의 활용을 보장하여 모든 관련국들이 건전한 경제 개발과 국민의 복지 향상을 획득하게 할 수 있다.¹ 다양한 안보적 측면에서 볼 때, 세계 지정학적 측면에서 동북아 지역협력은 해당 지역에 보다 많은 파워를 제공하고, 참여한 국가에게 강한 상호의존성에 기인한 전략적 행동의 예측가능성을 보장한다. 또한 지역적 분쟁의 위협을 제거하고, 자원 공급, 재정 위기, 경제 붕괴, 환경 재난으로 발생 가능한 위협을 감소시켜줄 수 있다.

또한 지역협력은 동북아 지역이 당면한 러시아의 자연 자원에 근거한 극동 지역의 경제 개발 추진, 심각한 환경 문제에도 불구하고 급속히 추진하고 있는 중국의 경제성장 정책, 중국의 힘의 증가를 고려한 일본과 한국의 지속가능하고 안전한 개발 추구, 북한의 재건과 국제사회로

¹- Minakir P.A. Asia Pacific Region and NEA: Movement towards Integration and the Russian Factor. In *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia* (Economic Research Institute for Northeast Asia, Niigata, Japan, 2007).

의 통합 등과 같은 특정한 도전에 대한 결정적인 해결책이 될 수 있다.

동북아 지역에서 국가 간 협력의 필요성을 인식해 온 이후, 기회와 조건에 대한 평가, 원칙의 정교화, 그와 같은 협력의 방법과 조직에 대한 다양한 개념과 이론들이 등장했다. 그동안 제시된 모든 제안들은 두만강 지역 개발 통합 프로젝트에서부터 양자 그리고 혹은 다자 원리에 근거한 자유무역협정 설립에 이르기까지 다양한 제도상의, 그리고 투자상의 프로젝트에 근거한 것이다.

그럼에도 불구하고, 동북아 지역협력 개념의 대부분은, 그 핵심이 에너지 자원 및 인프라와 관련되어 있다. 지역 내 협력 과정의 동력은 에너지 분야이다. 이는 두 가지 유형의 이유로 설명할 수 있다. 그 첫 번째는 산업 생산 및 사회 복지를 위한 대체 불가능한 핵심 투입요소인 에너지 자원의 환경과 관련되어 있는 것으로, 에너지 인프라가 해당 국가들을 강하게 묶어주는 구조가 되고, 양자간 협력뿐만 아니라 다자간, 그리고 지역통합을 위한 기반을 형성해 주는 기제가 되기 때문이다. 또 다른 이유는 동북아 지역 고유의 추진 요인으로부터 도출되는 것이다(아래를 참고할 것). 즉 정부 당국, 전문가, 그리고 비즈니스 분야에서 에너지 이용이 지역협력 통합과 지성학적 긴장 완화, 에너지의 안정적 공급 보장에 근거한 경제 개발 촉진이 될 수 있다는 인식이 존재하는 것이다.

2. 동북아 지역의 에너지 현황, 전망, 그리고 정책 개요

동북아시아는 확실히 전 세계에서 가장 역동적인 지역이라고 말할 수 있다. 동북아의 주도국—한국, 일본, 중국—은 지난 수 십 년에 걸쳐 교대로 눈에 띄는 경제성장률을 보여주었다. 그 결과 지역경제의 역동성은 GDP 대비 낮은 에너지원 단위에도 불구하고 실질적인 에너지 소

비성장을 동반해오고 있다.

2001년에서 2006년까지 지난 6년 간 일본과 ‘거대한’ 중국² 그리고 한국의 에너지 수요는 매년 평균 6.3%씩 빠르게 증가하고 있다. 이는 중국의 에너지에 대한 거대한 열망으로 인해 지난 6년간 75% 이상 에너지 소비가 급등했기 때문이다. 2006년 한·중·일 3국의 총 에너지 소비량은 258만 toe였다. 이는 동북아 지역(러시아 극동 지역만 포함) 총 에너지 수요의 약 98%에 달하며, 아시아 태평양 지역 총 에너지 수요의 71%, 전 세계 총 에너지 수요의 24%에 달한다. 한편 ‘거대한’ 중국이 아시아 태평양 지역과 전 세계 총 에너지 수요에서 차지하는 비중은 각각 약 50%와 17%에 달한다. 중국, 일본, 그리고 한국은 에너지 소비국으로서 각각 세계 2위, 4위, 그리고 10위를 차지하고 있다.³

동북아 지역 내에서 각국의 총 에너지 수요 및 공급 패턴은 독특하다. 일본과 한국은 가장 질 높고 환경 친화적인 에너지 혼합 비중을 갖고 있다. 일본과 한국에서 석유는 절반에 약간 못 미치는 정도의 비율을 차지하고 있고, 천연가스(LNG)와 원자력 에너지가 총 상업에너지 소비량의 약 15%를 차지한다. 이에 반해 중국, 북한, 몽골은 총 상업에너지 수요의 70~80%를 석탄 에너지에 크게 의존하고 있다. 게다가 북한은 바이오매스, 목탄과 같은 비 상업연료를 상당부분 생산하고 있는데, 2005년 당시 국가 총 에너지 소비량의 25%에 해당하는 것으로 추정된다.⁴ 북한과 몽골은 지역 내에서 천연가스와 원자력 에너지

²- 여기에서 “거대한(Big)” 중국은 중화인민공화국, 홍콩 SAR, 그리고 타이완을 포함한다.

³- *BP Statistical Review of World Energy* (June 2007). <<http://www.bp.com/statisticalreview>>. NEA에 대해서는 전반적으로 Economic Research institute FEB SAR의 평가가 사용되었다.

⁴- David Von Hippel and Peter Hayes, *Fueling DPRK Energy Futures and Energy Security: 2005 Energy Balance, Engagement Options, and Future Paths*. Prepared by the Nautilus Institute for Security and Sustainability in

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

를 사용하지 않는 유일한 국가이다. 러시아 극동 지역의 에너지 패턴 또한 다른 동북아 지역과는 다르다. 러시아 극동지역(RFE)에서는 석유와 석탄, 두 종류의 연료가 총 에너지 소비량의 40%를 초과하는 수준으로 지배적이다.⁵

동북아 지역 국가들 대부분은 국내 에너지 생산 부족으로 인해 엄청난 양의 에너지 자원을 수입하고 있다. 일본과 한국은 거의 대부분의 화석 연료를 수입에 의존하고 있다. 중국은 외부로부터 소비하는 원유와 석유 제품의 45% 가량을 공급받고 있다. 북한과 몽골 역시 전량 석유 수입에 의존하고 있다. 동북아 지역에서 에너지 수입의 가장 중요한 문제점은 수입 그 자체에 있는 것이 아니라, 수입원이 중동지역에 집중되어 있다는 것이다. 일본과 한국 석유 수입의 약 80%, 중국 석유 수입의 40%, 한국의 천연가스 수입의 약 50%에 달하는 수입 물량이 모두 중동에서 공급된다. 이처럼 중동 지역에 대한 높은 수입의존도 때문에 동북아 지역 국가들은 세계 다른 지역보다 석유와 천연가스를 비싼 가격에 구입하고 있다(소위 아시아 프리미엄으로 석유 배럴당 1달러가 추가된다).

21세기 수많은 각 국가 및 국제 리서치 기구의 추정에 따르면, 현재보다 동북아 지역 선도국가들의 에너지 소비량 증가 비율이 더 낮아짐에도 불구하고, 소비량은 지속적으로 증가할 것으로 기대되고 있다. 대부분의 시나리오에서는, 다른 연료나 총 연료의 그것과 비교하여 계획된 것보다 천연가스의 수요 증가 속도가 훨씬 빠르게 나타난다. 이를 고려할 때, 가상 에너지 수요 패턴은 천연가스 사용 증가의 영향을 받을 것

collaboration with Korea Energy Economics Institute. Draft (May, 2007).

⁵- R. Gulidov, "Statistical Assessment of the Region's Energy Balance in Eurostat/IEA Format," *Voprosi Statistiki*. 2007. No. 1. (in Russian).

이다. 그럼에도 불구하고, 이들 지역에서 석탄과 석유는 전체적인 에너지 소비량 중에서 여전히 많은 비중을 차지하고 있다. 주요 국가들의 에너지 수입 의존은 향후에도 지속될 것으로 전망되며, 심지어 중국의 석유 수입 의존율은 2006년 대비 40%에서 80%로 2배 증가할 것으로 예상된다.

동북아 지역 선도 국가들의 전체 에너지 수입의존도의 심화 가능성은 그 광물 자원의 취약성에서 기인한다. 몽골과 북한은 물론, 일본과 남한도 석탄 이외에는 어떤 검증된 탄화수소도 거의 가지고 있지 않다. 비록 지역 내에서 중국이 풍부한 에너지 자원을 보유하고 있기는 하나, 중국의 석유 및 가스 매장량은 현재와 향후 에너지 소비량 증가 속도를 고려할 때 부족하다는 것이 명백한 사실이다. 따라서 오로지 러시아 동부 지역의 극동 및 동시베리아 지역만이 유일하게 해안에 3조 1천억 m³, 근해에 9천억 m³ 이상의 천연가스와, 약 10억 톤과 3억 톤의 원유를 해안과 근해에 각각 보유하고 있어, 동북아시아 국가의 에너지 수요와 대단위 에너지 자원 수출을 자급자족하도록 지원할 수 있다.

지역 에너지 수요와 세계 에너지 자원 전쟁의 조화에 있어서 앞서 제시한 도전 요인 하에서, 동북아 국가들의 에너지 정책은 21세기에 접어든 이래로 실질적인 수정 절차를 거치고 있다. 기본적인 참가국들의 에너지 계획의 핵심 포인트는 다음과 같다.

<중국> 경제발전의 가장 큰 도전요인으로 안정적인 에너지 공급 문제를 인식한 중국 정부는 2006년 3월, 2006년에서 2010년까지 진행될 제 11차 5개년 계획을 발표하여, 집중적이고 광범위한 에너지 보유 수단을 위한 규정을 제정했다. 여타 최우선 정책과제에서도 에너지 공급의 신뢰성, 환경 보호, 천연가스와 원자력 에너지, 재생에너지로의 전환을 통한 에너지 믹스의 최적화, 점진적인 에너지 산업에서의 에너지 개

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

혁 추구, 에너지 자원 개발 가속화를 보장하고 있다. 또한 중동, 아프리카, 중앙아시아 접경 지역 근해로부터의 에너지 이권 획득을 공격적으로 추진하고 있다.⁶

<일본> 에너지 안보를 핵심으로 하는 “신 국가 에너지 전략”이 2006년 5월 발간되었다. 이는 에너지 및 환경 문제에 대한 통합된 결의를 통해 지속 가능한 성장의 기초 확립을 표명하고 있다. 이를 위해 세계 최대 선진화 에너지 수요-공급 구조 실현, 포괄적인 자원 외교 및 에너지, 환경 협력의 강화, 비상시 대비 수단 강화, 새로운 에너지 자원 촉진과 원자력 에너지 발전 장려를 목적으로 한 다양한 수단들을 형성해오고 있다.⁷

<한국> 2000년대 초, 국가의 광범위한 적정 에너지 개발에 초점을 둔 ‘신 에너지 패러다임’이 1970년대 도입된 ‘에너지 공급 안정을 위한 과정’을 대체했다. 이 패러다임의 주요 가이드 라인은 환경 친화적이 에너지 시스템 구축, 시장 메커니즘 증진, 에너지 효율성 증대, 그리고 동북아 내 다자간 에너지 협력 허브의 일부로서의 역할 등이다.⁸

<몽고> 몽고의 에너지 정책은 러시아에서 공급되는 석유에 대한 강한 의존도를 완화시키고자 풍부한 석탄 자원을 개발을 위한 해외 자본 유인, 에너지 인프라 쇄신 및 개선, 통합된 전력망 확립, 재생 가능한 에너지 자원(풍력, 태양력, 수력)의 집중적이고 광범위한 활용을 지시하고 있다.

⁶- S. Abe, *Energy: The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*. (Economic Research Institute for Northeast Asia, Niigata, Japan. 2007).

⁷- *Ibid.*

⁸- Energy Policy of Korea (2004), pp. 10~15; Moon Young-Seok, *Energy Demand Forecast and Energy Policy of Korea* (2004).

<북한> 열악하고 노후한 에너지 인프라, 연료 공급에서의 적자 증가, 에너지 가격 왜곡 등과 같은 북한이 에너지 분야에서 당면하고 있는 일련의 문제점들 때문에 북한 에너지의 중단기적인 미래는 국제 사회와 특정한 주변국들과의 원만한 관계 구축의 성공 여부에 크게 의존할 것으로 보인다.

20세기 말 북한의 에너지 관련 문제 해결의 모든 희망은 1995년 5월, 한반도 에너지 개발 지원 협정을 위한 국제 컨소시엄인 KEDO(Korean Energy Development Organization) 프로젝트 설립과 관련되어 있었다.⁹

이 프로젝트는 1994년 10월 서명한 미북 간 제네바합의에 의해 주창된 것으로, 북한의 자체 핵 프로그램 거부에 따른 미국과 협력국들(한국, 일본, 그리고 향후 EU)이 최초 원자로 가동 시까지 매년 중유 50만 톤을 지원하는 것은 물론 두 개의 원자로(총 용적 2.0 GW) 건설을 제공하기로 한 것이다.

최초 원자로 건설을 시작한 후 KEDO 프로젝트는 북한에 대한 소위 ‘악의 축’과 관련한 미 행정부의 예산 문제로 심각한 재정적 문제에 봉착했다. 정치적 긴장과 미국의 중유 지원 책임 회피는 북한의 에너지 위기를 유발했고, 또한 북한의 핵 프로그램 재개를 도발했다. 그 결과 2003년 말 KEDO 프로젝트는 중단되고 말았다. 최근 2007년 7월에 이르러 6자회담 과정에서 참가국들이 북한 핵 문제에 대해 극적으로 타협했다. 북한은 실험용 원자로 가동을 중지, 봉쇄하는 데 동의하고, 그 대가로 중유 백만 톤을 공급받기로 합의했다. 현재까지 한국과 중국으로부터 각각 5만 톤의 중유를 전달받았다.

⁹- 그 예로 다음을 참고할 것. The Korean Peninsula Energy Development Organization: Implications for Northeast Asian Regional Security Cooperation, 2000; Korean Energy Development Organization (KEDO), 2004.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

6자회담 협정 하의 중유 수송과 여타 기술, 재정적 지원은 북한의 에너지 분야와 경제에 새로운 활력을 주는 기동력이 될 것으로 보인다. 가까운 미래에 북한의 갱생 과정이 나아갈 방향은 에너지 정책에 있어서 다음과 같은 점을 제시할 것으로 기대된다.¹⁰

- 석유 제품 공급 안정화를 통한 에너지 안보 확보
- 석탄 채굴 사업 및 수송 인프라 재건 및 개선
- 석탄, 석유에서 재생 가능한 에너지(수력, 풍력, 태양력, 조력)로 에너지 믹스의 다변화 및 도입, 가능할 경우 천연가스 사용
- 열 및 수력 발전소, 공공 및 산업 보일러 작동을 비롯한 전력 네트워크 시설 재건 및 개선
- 에너지 생산 및 변환, 전송, 분배 분야 및 최종 에너지 소비 분야 모두에 대한 집중적인 에너지 효율적인 기술 도입

게다가 북한이 한반도와 여타 대륙이 접하는 동북아의 중심 지점에 위치해 있다는 점을 고려할 때, 전력망 및 가스 수송 네트워크 분야에서 다자간 국제 구상의 참가국이 된다는 것은 대단한 가능성을 획득하는 것이다. 따라서 북한에 대한 주변국 정책뿐만 아니라 북한의 대외정책 또한 지역협력 구상에 점차적으로 참여하게 될 것으로 예측할 수 있다.¹¹

<러시아 연방> 최근 러시아의 모든 에너지 구상과 에너지 시장 개발은 자국을 에너지 자원의 국제 수출 허브이자 국제 에너지 안보의 보루

¹⁰- Kim Kwan Ho, *Options for Rehabilitation of Energy System & Energy Security & Energy Planning in DPR of Korea*, 2004; Hippel von D., Hayes P., Savage T. *The DPRK Energy Sector: Estimated Year 2000 Energy Balance and Suggested Approaches to Sectoral Redevelopment*, 2003. pp. 115~118.

¹¹- Sugimoto T, *Energy Cooperation: The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia* (Economic Research Institute for Northeast Asia, Niigata, Japan).

로서의 역할을 지닌 에너지 수퍼파워(super power)로 전환하기 위한 방향으로 진행되고 있다. 실질적인 러시아 에너지 전략의 원칙이 가지는 특징은 다음의 세 가지로 제시해 볼 수 있다.

첫째, 대륙붕이나 탐사가 취약한 오지(奧地) 내의 석유 및 가스 탐사, 개발과 다각적 방면으로의 에너지 수출을 위한 인프라 시설 구축 촉진을 통한 광범위한 에너지 공급 능력이 확장되었다. 이와 같은 척도에서 러시아의 에너지 정책은 태평양 방면(소위 러시아 에너지 정책의 동쪽 진로)은 크게 개선되어 러시아 에너지 당국의 지정학적 우선순위에서도 최고 순위를 차지했다. 이는 2004년 러시아의 총 석유 수출을 4.1%에서 2020년 30%로, 천연가스 수출은 2020년까지 15%로의 증대할 것을 목표로 하고 있다.¹²

둘째, 국영 에너지 기업의 철저한 시장 지배력 확장을 통한 에너지 자원에 대한 국가 통제가 강화되었다. 이는 연방정부의 입법 활동과 공격적인 국영 석유 및 가스 기업의 전략을 통해 진행되고 있다. JSC 가즈프롬의 모든 종류의 가스 수출에 대한 예외적인 권한을 허가하고 있는 “가스 수출”에 대한 연방법이 2006년 7월 채택되었다.¹³ 새로이 개정된 “지하자원에 관한 연방법”은 ‘전략적으로 중요한’ 분야에 대한 사용 권한 경매에 대한 해외 기업의 참여 제한¹⁴을 피하고 있다.¹⁵ 지난 몇 달간, 국영 JSC 가즈프롬은 ‘사할린 에너지 투자사(社)’에 대한 대부분

¹² - Russian Energy Strategy up to 2020.

¹³ - 위 법의 조항은 “사할린-1”과 “사할린-2” 프로젝트에 대한 협정을 공유하는 제품에는 적용되지 않는다.

¹⁴ - 해외 자본이 50% 미만인 공동 기업만이 “전략적으로 중요한” 분야에 대한 경매에 참여할 수 있다고 명시되어 있다.

¹⁵ - “전략적으로 중요한”의 범주에 대한 논의는 아직 종결되지 않았다. 최근 러시아 천연자원부의 석유 및 가스 자원에 대한 계획안에 따르면, “전략적 중요한”에 석유 7천만 톤 이상과 천연가스 500억 m³를 포함하는 것이 합당하다고 지적하고 있다.

의 이익을 획득했으며, JSC 러시아 페트롤리움은 ‘사할린-2’와 코빅타(Kovykta) 가스 프로젝트 각각에 대한 주요 통제권을 획득했다.

셋째, 해외 에너지 자산, 특정한 석유 및 가스 배분과 판매 사업의 획득 추구가 강화되었다. 이에 대한 근거는 2006년 7월 세인트 피터스 버그에서 개최된 G8 정상회담에서 발표된 러시아의 세계 에너지 안보 구상을 통해 공식적으로 나타났다. 러시아가 제시한 안에 따르면 에너지 공급자와 소비자 간의 상호의존성이 강조되고 있다. 그 결과, 에너지 수요 확보를 목적으로 한 국제적 정책이 공급자 측의 에너지 안보 수단에 의해 보완되어야만 한다는 것이다. 따라서 러시아는 자국의 석유와 가스 분야를 다른 국가와 공동으로 개발할 준비가 되어 있지만(일정한 제한 하에), 참여국들은 반드시 에너지 분배 인프라 및 시장에 대한 접근에 있어서 러시아 기업에 협조를 제공해야 한다는 것이다. 이와 같은 접근법은 에너지 자원의 생산자와 소비자 간의 ‘자산 교환’ 개념이라고 할 수 있다.¹⁶

3. 동북아 지역의 경제 및 안보협력의 동력으로서의 에너지 부문에서의 협력: 이유, 이익, 그리고 가능한 분야

동북아 지역은 거대한 에너지 시장과 광범위한 지역 에너지 지원을 가지고 있지만 아직까지 분리되어 있다는 점에서 특이성을 지니고 있다. 하지만 관련국의 에너지 정책 우위에 의해 뒷받침되고 있는 이와 같은 환경은 이들이 에너지협력을 하지 않을 수 없게 만든다. 동북아

¹⁶ - V.D. Kalashnikov, “Energy sector of the Russian Far East,” *In Economic Cooperation between the Russian Far East and Asia-Pacific Countries*, edited by P.A. Minakir. Khabarovsk (RIOTIP, 2007).

에너지협력을 위한 지역 특수적인 근거는 다음과 같이 정리된 사항에서 도출된다.

첫째, **필연적으로 협력을 유도하는 경제 자원의 상호 보완성.** 동북아 지역협력의 전통적인 방식은 참가국들이 상대적 우위를 적용함으로써 이득을 얻을 수 있다는 것이다. 즉 러시아는 자원, 중국과 북한은 노동력, 일본과 한국은 투자와 기술을 투입하여 상호 이득을 얻을 수 있다.

둘째, **NEA 국가의 에너지 생산/소비 패턴의 상호 보완성.** 러시아는 지역 내에서 질적, 양적으로 우수한 에너지 자원을 수출할 수 있는 능력을 지닌 유일한 국가이다. 한국과 일본, 그리고 심지어 일본의 국내 에너지 자원 매장량이 그들의 에너지 수요를 고려할 때 큰 중요성을 차지하지 못하고, 특히 중국의 경우, 바람직한 국가 에너지 소비 믹스를 충족시키지 못한다.

셋째, **NEA 국가의 에너지 및 경제 정책의 상호 보완성.** 러시아는 북부 지방의 충분한 미개발 자원을 이용하여 불경기에 빠져 있는 동부 시베리아와 극동 지방의 경기를 활성화시키기 위해, 그리고 자원의 잠재성을 적용하기 위해 고군분투하고 있다. 또한 러시아 정부는 러시아의 세계적인 중요성의 확장에 있어서 지역 내 러시아의 입지를 향상시키는 것은 물론, 에너지 수출 경로를 유럽에서 세계 다른 지역으로 다변화하는 방안을 모색하고 있다. 동시에 동북아 지역의 주도국들은 지역적 에너지 수요의 급격한 성장에 관심을 갖게 되었고, 특히 중국은 중동의 석유와 가스에 대한 의존성의 증대, 수송로를 통한 공급 중단에 대한 취약성 증가, 세계적, 지역적 환경 문제의 중대화에 관심을 기울이고 있다.

넷째, **지정학적 접근성.** 동북아 국가들은 지역 내에서 밀집하여 있다. 러시아는 중국, 북한과 육상 경계를 마주하고 있고, 일본과는 해상 경계

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

에 근접하고 있다. 따라서 모든 에너지 인프라 협력 구상은 약 2000km 범주 내에서 실행이 가능하다(동부 시베리아로부터는 제외).

다섯째, **지역 내 에너지 인프라 협력 프로젝트의 상업적 실현가능성**과 기술적 가능성. 최근 수십 년 간 수많은 연구에서 사전 실현가능성과 실현가능성에 관한 연구들은 지역 내 에너지 협력 구상 계획의 합리성을 인정하고 있다.

여섯째, **동북아 내 자본 집약적 에너지 인프라 부족**. 동북아시아 국가들은 일련의 공급과 수요의 양 끝에서 중대한 인프라 비용이 수반되는 에너지 부문의 집중적인 개발 이슈에 당면할 것을 예견하고 있다.¹⁷ 대 규모 에너지협력 계획의 규모의 경제를 활용하는 것은 실질적으로 제안된 개별 국가의 투자 요구치를 줄여줄 수 있다.

최근 몇 년 간 에너지협력 프로젝트의 범위가 논의되고 있다. 에너지 협력 구상의 특정 분야에 대한 사항은 다음과 같다.

- 동북아 지역, 대부분은 동부 러시아 지역의 에너지 자원에 대한 공동 탐사 및 개발
- 원유, LNG, 석탄 선적 터미널을 비롯하여, 동북아시아의 석유 및 가스 트렁크 라인, 범 동북아 가스 공급 네트워크의 공동 건설, 운영 및 관리
- 효율적 이용을 위한 새로운 석유 및 가스 처리 과정, 화학 시설, 여분의 공동 정유 시설 건설
- 석유 저장 시설의 공동 설립 및 이용, 핵무기 저장 및 비상시 대응

¹⁷- IEA 예측에 따르면 NEA 에너지 부문은 2001년에서 2030년 사이에 총 세계 에너지 투자(16조 달러)의 26%(4조 3천 3십억 달러)를 차지할 것이다.(러시아 1조 500억 달러, 중국 2조 2천 5백 3십억 달러, 그리고 일본과 한국을 포함한 OECD Pacific 1조 달러) 동부 시베리아와 러시아 극동 지방은 지역 탐사 및 개발을 위한 자금을 포함하여 예상되는 추정 투자 요구치가 2천억 달러이다. 향후 10년 동안 중국의 에너지 투자에는 미화 7천억에서 7천 2백 5십억 달러가 필요할 것으로 추정된다.

프로그램 공동 실행

- 열/수력/핵 전력공장 및 국가 송신선 공동 건축을 통한 전력망 상호 연계의 공동 실행
- 국가 및 지역 분배와 판매 시스템의 공동 운영, 관리를 통한 에너지 자원의 집중적인 거래
- 공동 핵폐기물 관리, 공동 차세대 핵 기술 진행
- 공동 에너지 효율 기술 및 오염 통제 기술 보급 계획 및 공유
- 재생 가능한 에너지 협력(기술 및 자원 개발)

장차 지속 가능한 사회경제적 개발을 추구하는데 있어서, 동북아가 당면하고 있는 도전 요인들을 고려할 때, 에너지 이슈와 관련한 협력 촉진은 대부분의 긴박한 문제점들을 완화하거나 혹은 제거할 수 있다. 연료 및 자원 수출의 다변화, 안정된 수송 경로와 시스템, 주변국과의 국가 에너지 인프라 공유, 비상시 에너지 공급의 교환을 가능하게 하는 공동 저장 시설 마련, 관련국 상호 간의 에너지 부문 개발에 대한 참여를 통해 안정적인 에너지 공급의 확보가 예상된다. ‘양적 확보’는 에너지 효율 개선과 환경 친화적 기술의 도입, 에너지 공급 비용 축소와 물가 변동에 대한 취약성, 시장 자유화의 촉진을 통한 에너지 공급의 ‘질적 개선’이라는 보다 폭넓은 에너지 경제의 이익에 뒤따를 것으로 기대된다.

마지막으로 동북아 지역 내의 에너지 협력은 상호 신뢰 및 경제적 협력 관계 강화를 포함한 지역적 상호 의존성의 심화라는 맥락에서 경제 부양책의 효과를 가져와 동북아 지역통합의 길로 한 걸음 나아가는 방안이 될 수 있다. 지정학적 자원으로서 에너지가 가지는 특징을 적용하면, 동북아시아 국가들은 현재와 같은 비생산적인 완성보다는 자원 활용에 있어서의 다자간 협력의 틀을 제공함으로써 국제적인 지역 내 긴장을 완화할 수 있다. 지역 에너지 네트워크의 구축을 향한 지역적

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

노력을 강화하는 것은 북한을 국제사회로 이끌어내어 그 경제를 활성화시키고 북한과 남한의 협력에 활기를 불어넣는 촉진제가 될 수 있을 것이다.

4. 동북아 지역의 에너지 협력 기반으로서의 러시아 극동지역 에너지 계획

객관적인 환경 하에서 러시아는 동북아 에너지 협력 건설을 지지해주는 기동으로 여겨진다. 현재 논의되거나 건설 혹은 실현 하에 있는 러시아의 에너지 자원을 도입하는 거대한 프로젝트의 대부분은 러시아 극동 지역(REF)에 위치하고 있으며 이는 자연스럽게 동북아 지역의 경제 지대의 일부가 된다.

엘가 유연탄 프로젝트. 엘긴스크의(El'ginskoye) 석탄 매장량은 사하공화국 남동 지역(Yakutia)의 외딴 곳에 위치하고 있다. 이곳은 약 20억 톤의 규모를 자랑하는 고품질의 미점탄을 보유한 가장 큰 보유지이다. 이 프로젝트의 실현 가능성에 대한 최신 연구는 미국의 'John T. Boyd' 회사를 통해 진행되었다. 핵심은 다음과 같이 정리해볼 수 있다. 엘긴스크(El'ginskoe) 석탄 매장량은 최대 석탄 채굴 사업 건설의 강력한 능력을 지닌 세계 수준의 것이다. 이 매장량을 개발하는 것은 경제적으로 유리할 뿐만 아니라 매년 2천~2천 5백만 톤의 석탄을 추출해낼 수 있는 사업이다. 이에 관해 실행된 마케팅 리서치는 동북아 시장에서 매년 일반탄(streaming coal)의 경우 천 5백만 톤, 유연탄의 경우 5백만 톤 이상의 범위를 추출해낼 수 있는 엘가(El'ga) 석탄에 대한 기회를 가질 수 있다고 밝히고 있다. 매장량의 서북부에 대한 석탄 채굴권은 JSC 'El'gaugol'에 속해있다. 오늘날 이 회사의 주요 주주는 사하공화국

(Yakita)(39.4%), JSC 러시아 국영철도회사(Russian Railwasy)(29.5%), 그리고 JSC 'East building contract corporation'(28.8%)이다. 그러나 2007년 말 야쿠티아(Yakutia)와 JSC 러시아 국영철도회사(Russian railways)가 소유하고 있는 지분 매각 경매에 대한 결정은 이미 허가된 것이다.

사할린 대륙붕의 석유-가스 프로젝트. 사할린 지역에는 두 개의 대규모 '석유&가스 프로젝트'가 공동생산 협약 하에 진행 중이다. '사할린-1 프로젝트'는 사할린 섬 동북부 지역의 대륙붕에서 차이보(Chaive), 어덱투(Odoptu) 그리고 아르쿠티-다기(Arktun-Dagi) 이렇게 세 개의 석유 및 가스전 개발을 목표로 하고 있다. 이 곳의 총 매장량은 석유가 3억 7백만 톤(23억b/d), 그리고 천연 가스가 4천 8백 5십억 m³(17조 1천억 세제곱 피트)을 상회한다. 이 프로젝트는 4단계에 걸쳐 개발될 예정이다. 최초 목표는 하바로프스크(Khabarovsk) 크라이(Krai)의 국내 수요를 충족하는 제한된 가스 생산량(매년 30억 m³ 이상)을 지닌 차이보(Chaivo)와 어덱투(Odoptu)의 석유 및 가스전을 개발하는 것이다. 본 프로젝트는 프로젝트 운영자로 30%의 지분을 가지고 있는 미국 'Exxon Neftegas Limited', 일본의 'SODECO'(30%), 인도의 'ONGC Videsh, Ltd.'(20%), 그리고 러시아 JCS 'Rosneft'의 두 개의 자회사를 (총20%) 포함하는 에너지 회사들의 국제 컨소시엄을 통해 운영되고 있다. 오늘날 이 프로젝트에 대한 총 투자액은 운영자에 의해 170억 달러로 추산되고 있으며 이 중 66억 달러가 2006년 전반기 후반에 투자되었다. 본 프로젝트 하에서 석유와 가스 생산은 2006년에 시작되었다.

사할린-2 프로젝트. 이 프로젝트는 섬 대륙붕의 필툰 아스토호스크(Piltun-Astohskoe)와 룬스크(Lunskoe) 원유 및 가스전에서 총 석유 매장량 1억 4천만 톤(10억b/d), 천연가스 5조 5천만 m³(19wh 4천억

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

세계급 피트)의 개발을 예상하고 있다. 본 프로젝트의 운영자는 ‘사할린 에너지 투자사’이다. 주주 중에는 ‘Royal Dutch Shell’(27.5%-1주), ‘Mitsui and Co. Ltd.’(12.5%), 그리고 ‘mitsubishi Corporation’(10.0%)와 더불어 러시아 JSC “가즈프롬”(50%+1주)이 있다.¹⁸

1999년에 시작된 프로젝트의 첫 번째 단계는 연중 부동(不凍) 기간에 필툰 아스토호스크(Piltun-Astohskoe) 유전의 석유 자원을 개발하는 것을 포함하고 있다. 이 유전에서 추출되는 연중 석유량은 160만에서 200만 톤으로 다양하다(12,100~15,000 bbl). 원유는 남한, 일본, 중국, 대만, 태국, 필리핀, 그리고 미국과의 단기계약 하에 이루어지고 있다. 2003년 5월, 운영자 측은 최초 룬스크(Lunskoe) 유전 운영과 관련한 프로젝트의 2차 단계를 시작한다고 발표했다. 당초 사할린-2의 2차 단계 투자비용은 96억 달러였다. 최근 ‘사할린-2 프로젝트’ 자본 비용은 194억 달러를 상회하는 것으로 추정되며, 이 중 125억 달러는 이미 투입되었다.¹⁹ 게다가 사할린 대륙붕의 나머지 지질 블록과 부분에 대한 탐사 권한도 획득하였다. 가까운 미래에 탐사의 타겟이 되는 첫 번째 대륙붕 블록은 사할린-3(키린스키(Kirinskiy) 블록, 아야슈스키(Ayashskiy)와 동오돗투(Odoptus) 지역, 베닌스키(Veninskiy) 블록),²⁰ 사할린-4, 사할린-5, 사할린-6이다. 예측에 따르면, 이 블록들에는 탄화수소 자원이 석유 13억 톤, 가스 1조 9천억m³로 매우 풍부하게 있을

¹⁸- «Газпром» закрывает сделку о покупке доли в «Сахалин-2» у Shell. //Новостная лента НГВ. 17.04.2007 (in Russian).

¹⁹- Наблюдательный совет "Сахалина-2" согласовал один из основных крупных договоров продажи СПГ// Новостная лента НГВ. 18.07.2007 (in Russian).

²⁰- 2004년 1월, 러시아 연방의 천연자원부 공동생산협정 국가위원회는 1993년 사할린-3 블록(Veninskiy 블록 제외) 개발을 위한 입찰 결과가 무효라고 선언했다. 2007년 러시아 연방 천연자원부는 사할린-3 프로젝트의 지질 연구를 위한 권한 경매를 계획하고 있다.

것이라고 한다.

석유 파이프라인 “동부 시베리아 - 태평양”(ESPO). 연간 원유 8천만 톤의 작업량을 계획하고 있는 ESPO 파이프 라인 시스템의 점차적인 건설 계획은 2005년 4월에 승인되었다. 1년 후 환경주의자들의 압력 하에 ESPO의 최초 루트는 바이칼호 북쪽 400km 위로 변경되었다. 따라서 ESPO의 총 길이는 약 4,800km로 연장되었다. 프로젝트의 운영자는 러시아 국영 기업인 ‘Transneft’이다. 파이프 라인 프로젝트 수정 후에 그 첫 번째 단계는 타이셰트(Taishet), 이르쿠츠크주(Irkutskaya Oblast)-우스트-쿠트(Ust'-Kut) 지역 이르쿠츠크주(Irkutskaya Oblast)-탈라칸스크(Talakanskoe) 석유 및 가스전(야쿠티아, Yakutia)-알단(Aldan)지역 야쿠티아(Yakutia)-틴다(Tynda) 아무르주(Amurskaya Oblast)-스코보로디노(Skovorodino) 아무르주(Amurskaya Obalst) 루트를 따라 진행될 예정이며 계획된 작업량은 연간 3천만 톤이다. 동시에 파이프라인 트렁크 부분 완성과 함께 페레보즈나야(Perevoznaya) 만의 오일 터미널의 첫 번째 단계를 시작할 예정이다. 2.8km에 달하는 1단계 ESPO 건설은 2006년 4월에 시작되었으며 2008년 말에 완성될 계획이다. 2007년 7월 말에는 1,000km 이상의 파이프가 묻혀있는 상태이다.²¹ 최근 발표에 따르면 1단계 비용은 113억 달러로 추정된다.²² ESPO 프로젝트의 2단계는 스코보로디노-페레보즈나야(Skovorodino-Perevoznaya) 만 프리모르스키 크라이(Primorsky Krai)의 경로를 따라 진행될 계획이며, 총 작업량은 연 석유 5,000만 톤에 달하며 매년 석유 8,000만 톤으로 첫 번째 파이프 라인 부분의 용적률을 향상시킬 것이다.

²¹ - «Восточная труба» перевалила за 1000-ую отметку // Пресс-центр Министерства промышленности и энергетики РФ. 20 июля 2007.

²² - Семен Вай шпток не удивился двойному приращению стоимости ВС ТО // Neftegas. ru. 19.07.2007 (in Russian).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

중국 및 여타 아태 지역 시장에 대한 가능한 가스 수출과 더불어 동부 시베리아와 극동 지방의 가스 추출, 운송, 공급 통합 시스템 형성 프로그램(“Eastern Program”). 이 프로그램은 러시아 동부 지역에서 가스 자원과 가스 수출 계획의 개발에서 최대한의 이익을 확보하기 위한 통합적이고 복합적이며 지속적인 정책 계획을 목표로 하고 있다. 프로그램 개발자는 JSC‘가즈프롬’이다. 여러 번의 개정 이후 2007년 6월 채택되었다. 본 프로그램에 따르면, 최근 동시베리아 및 극동 지방의 보유량은 국가 및 국제적 취지의 고압가스 산업을 이곳에 설립하게 할 수 있으며, 연간 천연가스 산출 계획량은 2,000억 m³ 이다. 이 프로그램은 사할린과 같이 야쿠치야(Yakutia) 대륙붕 유전, 이르쿠츠크(Irkutsk) 지역의 차얀딘스크(Chayandinskoe) 석유 및 가스전, 크라노야르스크(Krasnoyarsk) 지역과 코빅타(Kovykta) 가스 및 압축가스전, 소민스크-파이긴스크(Sobinsko-Paiginskoe)와 유르브체니-토흐스크(Yurubcheny-Tokhomske) 석유 및 가스전을 기반으로 네 개의 가스 생산 센터를 배정하고 있다.

프로그램 준비 과정에서 러시아 동부에서의 가스 생산 및 수송 시스템에 대한 12개 옵션이 검토되었다. 프로그램 개발자는 가장 효율적인 것으로 ‘Vostok’의 변화를 강조한다. 이 옵션은 러시아 통합 가스 공급 시스템(UGSS)에 대한 이르쿠츠크(Irkutsk)와 크라노야르스크(Krasnoyarsk) 가스 생산 센터의 대응, 즉 러시아 서부의 가스 수요를 충족시키기 위해 사할린 가스 생산 센터 개발, UGSS의 독립, 그리고 사할린 남부 지방의 LNG 시설 개발뿐만 아니라, 중국 북동부와 한반도로 이어지는 수출 가스 파이프 라인 인프라 건설을 통해 사할린주(Sakhalinskaya Oblast), 하바로브스키 크라이(Khabarovskii Krai), 그리고 프리모스키 크라이(Primorskii Krai)의 천연 가스 수요를 충족

시키는 것을 겨냥하고 있다. 시나리오에 따르면 변화에 필요 투자액은 625억~777억 달러로 추산된다.

러시아-중국 전력망 협력. 두 국가 간의 전력 송신 라인은 최근 통합 전력망(Unified Power Grid)이 ‘보스톡(Vostok)’에서 아무르스크주(Amurskaya Oblast)로부터 산발적인 중국 동북부 지역의 수요에 이르기까지 운영되고 있다(2006년 현재 5억 kWh). 2003년 ‘InterRAOUES’사와 중국 ‘Sirius’ 간에 2004년에서 2013년 까지 130억 kWh의 전력을 공급하는 협약에 서명했다.

2006년 3월 JSC‘RAO UES Rossii’와 중국 국가전력망공사(State Power Grid Company of China)가 동부 러시아에서 중국으로의 대규모 전력 공급 프로젝트에 대한 실현 가능성 검토 연구에 대한 정교화에 합의하기로 결정했다. 2006년 11월에 준비된 사전 실현가능성 연구에 따르면 본 프로젝트는 3단계에 걸쳐 실행될 예정이다. 2008~2012년에 걸쳐 진행될 1단계 절차에서는 국경지역의 전략 교류를 45억 kWh까지 확장 제공할 예정이다. 2012~2015년에 걸쳐 진행될 2단계 절차에서는 연 전력공급량을 225억 kWh까지 확장하기 위해 극동러시아(RFE) 남부 지역 내에 위입되어 3.5GW 수용 용량을 지닌 새로운 동력을 파견할 계획이다. 3단계는 2015년 이후 극동러시아와 동부시베리아에 6.0~6.4GW를 건설하여 연간 수출량을 600억 kWh로 확장할 계획이다. 2006년 11월, 프로젝트 1단계 하에서 수송 계약이 체결되었다.²³

러시아 극동 지방-한반도 전력망 협력. 2001년 북한 당국은 러시아 측의 북한에 대한 전력 공급의 기술적, 경제적 실현가능성에 대한 고려를 승인했다. 2001~2003년에 걸쳐 극동러시아에서 북한에 이르는 전

²³- Годовой отчет ПАО «ЕЭС России» за 2006 год. М.: ПАО «ЕЭС России», 2007 (in Russian).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

력 송신망의 기술적 측면에 대한 논의가 한 번 이상 진행되었다. 점차적으로 프로젝트의 형태가 확장되고 남한의 전문가들이 참여하게 되었다. 따라서 프로젝트의 제한 변경과 500MW의 전력공급을 위한 ‘블라디보스톡 변전소-청진’의 500kV AC 전력 송신선(380km, 연간 250억 kWh)과 2,000~3,000MW를 공급하기 위한 ‘블라디보스톡-서울’ 간의 $\pm 500 \sim 600$ kV DC 송신선(900km) 건설을 포함하는 문제가 제기되었다. 일부 경제적, 정치적 이유로 인해 ‘극동 지방-한반도’ 간 전력가교 프로젝트에 대한 연구는 중단되었다. 2006년 8월, 러시아 대표가 프로젝트의 재개를 위해 북한을 방문했지만, 여전히 진전은 없다.

‘RFE-한반도’ 전력 송신선 및 천연가스 파이프 라인 프로젝트는 모두 동북아 에너지 및 경제협력의 실현화에 매우 의미 있는 것이다. 경제적 이익과 더불어 이들은 극동러시아의 에너지 시설 개발과 북한의 에너지 위기 안정화, 각 관련국들의 에너지 소비 및 에너지 믹스의 최적화, 북한의 국제사회의 보통 일원이자 경제적 협력국으로서의 참여, 러시아, 북한, 한국 간의 진정한 파트너십 구축이라는 측면에서도 중요한 이점을 양산해낸다. 마지막으로 이 프로젝트는 중단된 KEDO 프로젝트와 북한 핵개발 프로그램의 실질적인 대안이기도 하다.

5. 최근 러시아와 동북아 선도국가 간의 에너지 협력 현황

최근 동북아 지역에서의 에너지 협력은 여전히 참가국들의 의지만큼 활발하지는 못하다. 에너지 협력 구상의 실행 비율은 참가국들과 에너지 하위 부문 간에 큰 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 중국은 이들 가운데에서도 가장 성공한 국가이다.

러시아-중국 석유 및 가스 협력.²⁴ 양국 정부 수뇌의 정기 모임을

준비하기 위해 러시아-중국 위원회의 에너지 분야에서의 협력에 대한 러시아-중국 소위원회가 운영되고 있다. JSC 'Rosneft'의 아시아 대표국은 2006년 겨울 베이징에 개설되었다. 러시아의 국영기업과 중국의 국영기업 혹은 최근 석유 및 가스 부문에서 대대적으로 실시되고 있는 중국 정부 기관 간에 수많은 협정이 이루어졌다.

- JSC 'Rosneft'와 Sinopec 간의 원유 공급에 대하여
- JSC 'Rosneft'와 중국 국가 항공 연료(China National Aviation Fuel, CNAF) 간 항공 연료 공급에 대하여(2007년 7월)
- JSC 'Russian Railways'와 중화인민공화국 철도부간 원유 수송 분야에서의 협력증진에 대하여(2007년 3월)
- JSC 'Rosneft'와 Sinopec 간 공동 사업 설립의 기본 원칙에 대하여(2006년 11월)
- JSC 'Rosneft'와 중국 국가 석유 화공(CNPC) 간 공동 사업 설립의 기본 원칙에 대하여(2006년 3월)
- JSC 'Transneft'와 CNPC 간 스코보르디노(Skovorodino)로부터 러시아-중국 국경에 이르는 석유 파이프 라인 계획 및 건설에 대한 연구에 대하여(2006년 3월)
- JSC 'Rosneft'와 CNPC 간 원유 공급에 대한 사전 지급 조건에 대하여(2004년 12월)
- JSC '가즈프롬'과 CNPC 간 전략적 협력에 대하여(2004년 10월)

이러한 협정들은 최근 다음과 같은 결과를 보여주는 실질적인 러시아-중국 에너지 협력 발전을 지지해주었다.

첫째, 석유 거래의 집중적인 발전. 계약 하에 JSC 'Rosneft'는 2005~2010년 동안 4840만 톤의 원유를 공급해 줄 의무가 있다. 즉, CNPC에 연 890만 톤, SINOPEC에 연간 석유 250만 톤을 제공해주어야 한다. 총 공급량은 2005년에 800만 톤, 2006년에 1030만 톤이며, 2007년에는

²⁴- 러시아-중국 전력 협력에 대해서는 앞 장을 참고할 것.

1050만 톤으로 예상된다. 2007년 JSC 'Russian Railways'는 연간 중국으로의 석유 수송량을 약 3,000만 톤까지 확장하기 위해 철도 부문 재건에 1억 달러 이상을 투자할 계획이라고 발표했다.

둘째, 2007년 7월 JSC 'Transneft'와 CNOC는 ESPO 파이프라인에서 중국으로 연결되는 지선 건설을 위한 의정서에 서명했다.

셋째, JSC 'Rosneft'와 Sinopec은 각각 프로젝트의 기업 운영에 있어서 74.9%와 25.1%의 이익을 소유하고 있는 사할린-3 프로젝트의 베닌스키(Vininskii) 블록 내에서 협력적으로 탐사 작업을 이행한다.

넷째, 2006년 7월에서 12월에 걸쳐 공동 사업을 통해 JSC 'Rosneft'와 Sinopec은 다른 러시아 석유 및 가스 기업인 JSC 'Udmurtneft'에 대한 통제권을 확립한다.

다섯째, 2006년 10월 JSC 'Rosneft'와 CNPC는 공동 기업 'Vostok Energy'를 러시아 지분 51%, 중국 지분 49%로 하여 설립한다. 2007년 7월 'Vostok Energy'사(社)는 이르쿠츠크주(Irkutskaya Oblast, 동부 시베리아) 내의 두 개의 탄화수소전 개발을 위한 경매에서 권리를 획득했다.

여섯째, 2006년 3월 JSC '가즈프롬'과 CNPC는 러시아에서 중국으로의 천연 가스 공급을 위한 시간, 총량, 경로, 그리고 가격 설정 원칙을 처리하는 의정서에 서명했다. 의정서에 따라, 러시아에서 중국에 이르는 두 개의 가스 파이프라인 건설, 이른바 '서부'와 '동부' 루트가 결정되었다. 2020년까지 천연가스 680억 m³가 중국으로 공급될 계획이다.

러시아-한국 에너지 협력. 에너지 분야에서의 러시아와의 협력에 대한 한국의 전략은 개괄적으로 봤을 때, 중국의 전략을 반복하는 것이었지만, 그만큼 성공적이지는 못하다.

2003년 3월, JSC '가즈프롬'과 '한국가스공사(Kogas)'는 5년 간의 협

력 협정에 서명했다. 2006년 10월, 국영기업 간 협정은 가스 산업에 대한 협력에 대한 러시아 연방 정부와 한국 정부 간 협정으로 보완되었다. 이 협정들에 근거해 2012~2013년 이후 천연가스 파이프 라인의 연 공급량 100억 m³에 대한 협상이 진행되었다.

지속적인 북한과의 정치적 문제에도 불구하고, 가스프롬 경영진 측은 사할린의 새로운 가스전으로부터 남한으로의 LNG 공급을 배제하지 않았다. 2006년 10월 ‘Gazprom Marketing and Trading Ltd.’(JSC ‘가스프롬’ 자회사)는 재매각 거래 절차를 통해 한국의 LNG 1차 분량을 공급했다. 게다가 한국가스공사는 사할린 에너지 투자사(社)와 20년 간 매년 LNG 150만 톤 공급에 대한 계약을 체결했다. JSC ‘Rosneft’와 한국석유공사(KNOC)는 2004년 9월 양해각서를 채택했다. 이에 따라, 캄차카 반도 대륙붕 내 석유 탐사 및 추출을 위한 공동 기업 설립이 계획되었다. 서부 캄차카 대륙붕을 개발하기 위해 한국-러시아 간 컨소시엄이 형성되었다. 이는 JSC ‘Rosneft’(60%), 한국석유공사(20%), 그리고 GS-Caltex, SK, 대우 인터내셔널, 금호 석유화학, 현대(총 20%)와 같은 여러 한국 기업들로 구성되었다. 2005년 2월, 참가자들은 2008년까지 탐사 및 답사 작업 이행을 위한 재정 조항에 대한 임시 재정 협정(Interim Finance Agreement)을 체결했다. 2007년 5월, 컨소시엄은 탐사 과정에서 대형 유전 발견에 대해 발표했다.

2007년 3월 LG 상사(주), (주)대한자원상사, 한국전력공사, POSKO, 그리고 여타 엘가 유연탄 프로젝트에 투자했던 한국 기업 집단들이 JSC ‘Yakutugol’ 지분의 68.9%와 JSC ‘El’gaugol’의 75%-1주 매각 경매에 큰 관심을 보이고 있다는 것이 보도되었다. 지분의 당초 총 가격은 18억 달러로 예상되었다.

러시아-일본 에너지 협력. 에너지 소비 정제, 사할린 석유 및 가스

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

프로젝트 개발에서 획득한 만족할 만한 결과, 그리고 러시아의 태평양 연안에까지 이르는 러시아 석유 파이프라인 확보로 인해 일본은 러시아와의 에너지 협력 촉진에 있어 냉각기를 가졌다. 하지만 최근 일본은 다시 에너지 분야에서의 러시아-일본 협력에 대한 관심을 보이고 있다. 비록 일본의 협력정책이 중국, 한국의 정책과 유사점이 있지만, 이들과 몇몇 부분에서 차이점을 보인다.

2005년 11월 JSC ‘가즈프롬’과 일본 경제산업성의 천연자원 및 에너지국 간의 협력 협정이 채택되었다. 2005년 10월 JSC ‘가즈프롬’ 과 미쓰비시 사(社) 간의 양해각서가 체결되었다. 2006년 8월 ‘Tokyo Electric Co.’와 ‘Gazprom Marketing and Trading Ltd.’ 그리고 후에 ‘Chubu Electric Co.’ 간에 단기 LNG 거래 실현에 대한 두 개의 양해각서가 체결되었다. 동 월에 LNG 1차 분량이 Chubu Electric Co.에 전송되었다. 게다가 사할린-2 프로젝트에 의한 LNG 액화 공장 생산량의 대부분이 일본 전력회사에 공급하기로 계약되었다.

2007년 1월과 6월 러-일 전략 대화체 내에서 2개의 당국자 미팅이 있었다. 그 주요 이슈 중 하나는 지역 내 에너지 안보 확보였다.

동북아시아 주도국과 러시아 간 에너지 협력의 보편적인 특징에 더하여 일본은 사할린주(Sakhalinskaya Oblast) 내의 러시아 지역 정부와의 효율적인 상호작용의 좋은 예를 보여준다. 2005년 사할린주(Sakhalinskaya oblast)의 정부와 미쓰비시 코퍼레이션과 Mitsui & Co. Ltd., 간 협력 각서가 체결되었다. 이는 사할린의 천연가스 자원, 석탄 생산, 그리고 석탄 수출 개발, 소형 열병합 발전소 건설 문제를 포함하고 있다. 2006년 5월 일본 기업들은 사할린주(Sakhalinskaya Oblast) 내에서의 효율적인 천연자원 활용에 대한 마스터 플랜을 계획했다. 이러한 노력은 JSC ‘가즈프롬’으로부터 소위 ‘Eastern Program’

의 틀 내에서 가스 가공 처리, 가스 화학 및 공학 프로젝트 공동 실행에 일본 기업들을 유치하고자 하는 강한 관심을 야기시켰다.

게다가 일본국제협력은행, 미즈이스미토모은행, 그리고 그 밖의 일본의 재정기관들은 러시아 에너지 프로젝트에 대한 자금 할당에 적극적으로 참여하고 있다. 2007년 2월 러시아 에너지 산업부 장관 빅터 크리스텐코(Victor Khristenko)는 일본 투자자들에게 러시아 내 태평양 해안의 대규모 정제소 건설, 원자력 에너지 공학 개발, 재생 가능한 에너지 자원 배치에 참여할 것을 제안하고 있다.

6. 러시아의 시각에서 바라본 에너지협력의 문제점과 전망

일반적인 정치적, 경제적, 제도적 환경은 동북아 지역 내 에너지 협력 설립에 가혹하고 이겨내기 어려운 제약과 장애를 내포하고 있지 않지만, 이를 실현시키기 위해 전환하려는 움직임은 훨씬 부족하다. 그 한 가지 이유는 러시아 내의 에너지 및 경제 환경이 열악하기 때문이다. 러시아는 낮은 석유 및 가스 탐사 수준, 유전의 혹독한 환경과 동떨어진 위치, 해당 지역의 인프라 부재, 새로운 유전에 대한 개인 투자자들을 위한 법적 제도 및 해외 투자자 보호의 열악함, 불충분한 국내 수요, 동북아 에너지 협력에의 참여가 가지는 전략적 가치의 불명확성으로 인한 높은 위험률과 협력적 에너지 구상에 대한 부가되는 거대한 비용 등의 문제를 안고 있다. 또 다른 이유는 동북아 선도국가들의 지역 에너지 협력에 대한 정책의 다음과 같은 특징으로 설명될 수 있다.

지금까지 이 지역에 공공 에너지 시장이나 에너지 협력 혹은 일반적인 제도적 협정과 조합을 운영하기 위한 EU, ASEAN과 같은 공동 기구가 한 번도 존재한 적이 없다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

동북아 지역 주도국들의 지역 내 다자간 에너지 협력이 가지는 이익에 대한 발언은 지금까지 러시아와의 양자 관계에 근거한 계약을 선호했다.

러시아의 에너지 자원 개발에 대한 동북아시아 국가들의 태도는 일반적인 ‘자원’ 특성을 가지고 있다. 지금까지 어떤 구별되는 양자 혹은 다자간 구상, 혹은 러시아와 동북아 국가들 간의 통합된 에너지 협력안도 목격된 바 없다.

북한 문제는 러시아와 한반도 간 에너지 협력과는 별개의 복잡한 요인을 안고 있다.

석유 부문은 어떤 경우에도 협력에 대한 거대한 잠재성을 지닌 유일한 예외처럼 보인다는 점을 감안할 때, 천연가스과 전기 부문에 대한 프로젝트들은 실로 시장 접근성은 물론 거리, 비용을 고려할 때 실행하기 쉽지 않은 사안이다. 그 전망은 동북아시아 국가들이 전력 프로젝트의 효율성과 환경적 건전성, 국내 우선순위와 지역적 기회 간의 균형, 교토 프로세스를 어떻게 정의할 것인가에 크게 달려있다. 중요한 문제 중의 하나는 가격표이다.²⁵

그럼에도 불구하고 동북아 지역의 에너지협력 틀의 부재가 가지는 문제점은 각 관련국들이 협력의 불명확한 우선순위, 원칙의 명확한 성명을 제시함으로써 경감될 수 있다. 러시아와 동북아시아 간 에너지분야에 있어서의 협력 전략은 다음과 같은 원칙에 의해 진행되는 통합적 접근을 통해 증진될 수 있다.²⁶

²⁵- V.I. Ivanov·Saneev B.G, “Politics of Energy Cooperation in Northeast Asia,” Paper prepared for Workshop on Energy Security and Sustainable Development in NEA: Prospects and Cooperative Policies, Khabarovsk (September 17~19, 2002).

²⁶- V.D. Kalashnikov, Energy sector of the Russian Far East. *In Economic*

- 석유, 천연가스, 석탄, 전기, 연료 가공처리, 그리고 지역 발전을 동시에 수반하는 포괄적인 협력체제
- 동부 시베리아와 오호츠크 해 대륙붕의 석유 및 가스전 공동 탐사 및 개발을 위한 전략적 동맹 관계 구축
- 에너지 자원 수송을 위한 공동 인프라 형성
- ‘자산 교환’ 원칙 고수
- ‘러시아-한반도’ 에너지 협력에서 북한의 참여를 다자적으로 지지하는 정책
- 극동러시아 지역 개발 프로젝트, 무엇보다 석유 및 가스 가공 처리 시설 건설, 전기-집중 공장 건설, 재생 가능한 에너지 배치 및 에너지 효율 증진 프로젝트에 대한 공동 참여

7. 남북한 에너지협력²⁷

북한 에너지 문제에는 다음과 같은 특수 요인들이 존재한다. 첫째, 북한의 에너지 부문을 약화시키는 문제 요인들이 존재한다. 특히 ① 공급 및 수요 채널 방해, ② 부적절한 국가 정책과 같이 경제적 곤란에서 오는 문제가 가장 큰 문제점이다. 이와 관련해서 ① 핵개발 문제의 위기 발생 가능성, ② 레짐 생존을 통한 리더십 선점, ③ 남·북 경제 관계 발전 등은 우려할 만한 사안이다. 동북아시아 에너지 협력의 향방은 북한의 에너지 개발에 영향을 미칠 것이고, 또한 그 역방향으로도 영향력이 발생할 것이다. 다시 말해 북한 에너지 부문의 난제는 그들 스스로의 경영 문제뿐만 아니라 동시에 국제적인 정치경제적 혼란에 의해 또한 가중된다. 이와 같은 맥락에서 북한 에너지 부문의 문제점에 대한 해결책은 반드시 경제적 요인과 정치적 고려를 포함한 포괄적인

Cooperation between the Russian Far East and Asia-Pacific Countries, Edited by P.A. Minakir. Khabarovsk, RIOTIP (2007).

²⁷- 본 장은 통일연구원에 의해 발행된 논문을 수정한 하였고. Kim Kyuryoon, “Energy Cooperation with North Korea,”

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

고려에 기반해야 한다. 본 장에서는 북한의 에너지 부문 개발에 대한 제언의 목표에 대한 논의에서 출발한다. 그 이후 협력 방안을 제안하고자 한다.

북한의 에너지부문에 대한 수요 공급 구조를 고려할 때, 세 가지 근본적인 문제점을 지적할 수 있다. 만성적인 공급 부족, 석탄에 대한 과도 의존, 낙후한 인프라가 그것이다. 실제로 북한 에너지 공급의 현재 수준은 1990년대의 60~70%에 지나지 않는다. 1990년대의 에너지 공급이 경제성장을 지지하기에 충분하지 않았다는 점을 감안할 때, 이러한 문제점은 북한의 최악의 상황에 대한 전망을 가능하게 한다. 따라서 첫 번째이자 최우선적인 목표는 공급량 증가를 획득하는 것이다.

동시에 단일 에너지원에 대한 의존은 1차 자원 생산이 불안정할 경우, 심각한 공급 문제를 야기할 수 있으므로, 높은 석탄 의존율을 감소시키는 것이 필수적이다. 북한의 석탄 채굴량이 점점 더 증가하면서, 석탄의 생산성과 질은 급격히 저하되었다. 또한 북한은 20~30년 전에 지은 석탄 광산과 석탄화력발전소로 인해 보다 발달한 에너지 개발 기술을 습득할 기회를 상실했다. 만약 북한이 균형 잡힌 에너지 공급 구조를 형성하는 데 관심을 돌렸다면, 북한의 에너지 산업 개발에 보다 큰 이익을 가져다주었을 것이다. 이러한 맥락에서 북한 에너지 부문 개발의 두 번째 목표는 균형된 공급 구조 획득이 되어야 한다.

북한은 많은 자원을 거대한 군사 부문 유지를 위해 배치해왔다. 이는 현재 에너지부문뿐만 아니라 경제부문에서의 문제에 대한 근본적인 이유 중의 하나가 되었다. 북한은 인민 복지 향상에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 인민들에 의한 적절한 전력 소비 없이는 경제 개발의 정상화는 상상하기 어려울 것이다. 이러한 사실은 에너지부문의 수요-공급 구조에도 적용된다. 위에서 언급한 바와 같이, 북한 인민은

1990년대에 조리 및 난방에 나무 땔감을 사용했고, 이는 심각한 삼림 훼손의 원인 중 하나가 되었다. 따라서 전반적인 에너지 공급/수요 구조 개선을 위해 일반 가정에 대한 에너지 공급을 증가시킬 필요가 있다.

위와 같은 세 가지 경제적 목표와 함께, 1990년대 국제사회의 정치적 혼란으로 북한 에너지 부문에 큰 어려움이 발생했기 때문에 이와 관련된 정치적 목표를 설정하는 것이 필요하다. 여기에서 북한의 경제적 고난은 국제사회로부터의 고립으로 악화되었다는 점을 상기할 필요가 있다. 북한 핵무기 개발 프로그램과 그 결과 나타난 위기는 동북아시아에서 북한을 안보 이슈의 중심으로 만들었다. 하지만 북한은 핵무기 프로그램을 둘러싼 국제사회의 관심으로 인해, 근본적으로 갈등으로 점철된 부정적 국가로서의 이미지가 형성됨으로써, 자본주의 세계와의 경제 교역에 있어서 더욱 고립되게 되었다. 전세계 어떤 국가도 군사적 적대국과 교역하고자 하지 않을 것이다. 북한은 외부로부터의 조력을 받기 위해서는 국제 사회 내에서 보다 평화적인 이미지를 구축하는데 힘써야 한다. 따라서 북한은 에너지 부문 개발을 추구하는데 있어서 무엇보다도 먼저 핵무기 프로그램 폐지를 완수해야 한다. 이 목표는 남북관계에도 적용된다. 다시 말해 북한의 에너지 부문에 대한 개발 원조는 평화적인 통일 진전과 동북아시아 국제관계의 평화에 이바지한다는 목표에 근거하여야 한다는 것이다.

북한 에너지 문제를 보다 포괄적으로 다루기 위해서는 제도적 형태가 필요하다. 북한의 에너지 이슈와 관련한 국제기구도 두 가지가 존재하고 있다. 비록 그 존재에 대한 의문의 여지가 있지만, 1995년 이래로 북한에 대한 경수로 및 중유 지급 조정을 목적으로 운영되어 온 KEDO가 그 하나이다. 북한 에너지 문제를 다루는 또 하나의 포럼은, 비록 아직 제도화되어 있지 않고 핵 문제에 보다 초점이 맞추어져 있기는

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

하지만, 6자회담이 제공하고 있다. 북한 에너지 문제를 다루기 위해 미국, 중국, 러시아, 일본, 한국, 그리고 북한을 핵심 구성원으로 하는 국제 제도를 조직하는 것은 좋은 아이디어이다. 그와 같은 조직의 구성원들은 다른 관심 국가에게 개방될 수 있다. 멤버십을 확장시키는 첫 번째 카테고리는 몽골과 같이 동북아시아 지역에 포함되는 국가를 포함하는 것이다. 두 번째 카테고리는 중앙아시아 지역에 위치하고 있는 에너지 공급국들이 될 수 있다. 세 번째 그룹으로 고려할 대상은 현재 KEDO 회원국인 오스트레일리아와 캐나다가 될 수 있을 것이다.

제안된 국제제도는 북한 에너지 개발 센터(the North Korean Energy Development Center)로 명명될 수 있을 것이며, 다양한 기능을 수행할 수 있다. 우선 관련국들 간의 논의를 위한 포럼으로서의 기능을 할 수 있다. 한국 정부의 주도로 북한이 에너지 부문 운영을 위한 현대적인 기술을 습득하는 기회를 제공할 수도 있다. 또한 북한이 다른 과도기 경제체제의 경험으로부터 이익을 취하도록 할 수도 있다. 제안된 제도의 다자적인 운영을 통해, 우리는 북한 에너지 문제에 대한 보다 협력적인 해결방안을 강구할 수 있을 것이다. 동시에 결과의 최대화를 위해, 다양한 에너지 개선 프로젝트를 통합할 수도 있을 것이다.

북한의 에너지 부문 개선은 다양한 관련 경제 부문을 수반하며, 상당한 시간을 필요로 한다. 여기에서는 다음과 같은 3단계 실행 방안을 제시해보고자 한다. 1단계의 최우선 쟁점은 북한 에너지 산업의 재건이다. 2단계에 들어섬에 따라 북한은 전 단계의 결과에 근거한 에너지 산업 개발을 추구할 수 있을 것이다. 3단계에서는 북한이 에너지 산업을 보다 발전시켜 실질적인 성장을 획득할 수 있을 것이다.

가. 재건 단계

1단계는 1990년대 북한 에너지 부문이 쇠퇴했기 때문에, ‘재건 단계’라고 명명할 수 있겠다. 따라서 북한 에너지 개선을 위한 최우선 과제는 1990년대 초반의 생산 수준을 회복하는 것이다. 북한은 재활에 필요한 자원을 가지고 있지 못하므로 이와 같은 목표를 달성하기 위해서, 자원의 외부의 지원이 필요하다. 재건 단계에서는 다음과 같은 방안이 실행되어야 한다.

북한 에너지 개발을 위한 가장 중요한 단계는 현재 상황에 대한 체계적인 조사이다. 물론, 북한이 그와 같은 포럼의 참가자가 된다면 가장 유용할 것이다. 북한 에너지 산업에 대한 모든 가용한 정보를 수집하고, 이를 통합된 방법으로 작성해야 한다. 그리고 나서 북한 인력을 포함한 에너지 전문가들이 북한 에너지 부문 증진을 위한 최적 방안을 의논해야 한다. 이러한 맥락에서 한국 정부는 국제 세미나와 기술적 교류와 같은 활동을 촉진하는데 핵심적인 역할을 할 필요가 있다. 예를 들어, 남한, 북한, 중국, 그리고 러시아 전문가들 간의 북한 에너지 부문 개선에 대한 국제세미나를 개최할 필요가 있다. 그리고 나서 이와 같은 국제세미나를 정례화하고, 영구적인 국제포럼의 기반으로 만들 수 있다. 이러한 방법으로 북한은 선진 기술과 운영 기술을 습득할 기회를 획득하게 된다.

둘째, 북한이 가장 즉각적으로 필요로 하는 것은 낙후된 시설의 복구이다. 북한이 1차 에너지 자원인 석탄에 크게 의존하고 있기 때문에, 초기 단계에서는 탄광 시설 복구에 집중해야 한다. 다시 말해, 1990년대 수준의 석탄 생산량 회복이 필수적이라는 것이다. 동시에 1990년대 부적절한 수송 인프라가 에너지 공급의 원활한 흐름을 방해했기 때문에, 수송 시설, 특히 철도 재건에 노력을 투입하여야 한다. 탄광 및 수송시

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

설 재건 프로젝트와 함께 발전소도 재건되어야 한다. 북한의 발전소는 1990년대 부분적으로 공급이 중단되었다. 낙후된 발전소는 에너지 효율성을 저하하고 낮은 가동률을 야기했다. 아마도, 이와 같이 낙후된 발전소 문제를 해결하기 위한 최적의 해결책은 신규 발전소를 건설하는 것일 것이다. 하지만 이와 같은 목표를 달성하기 위해서는 비용이 많이 들고, 소요 시간 또한 너무 길다. 따라서 중간적 해결책으로 발전소 복구가 필요하다. 한국은 그와 같은 프로젝트의 참여자가 되어야 한다. 현재 북한은 통합적인 시스템 복구를 위한 충분한 자본이 없기 때문에, 임시방편적 원칙에 근거해서 발전소를 복구하고 있다. 그와 같은 복구 프로젝트를 다루기 위한 국제컨소시엄 형성이 필요하다. 이 점에 있어서는 대부분의 발전소가 구 소련의 조력 하에 건설되었기 때문에, 러시아의 역할이 매우 중요하다. 한국 정부는 프로젝트 자금 조달 및 운영 안내의 자원이 될 수 있을 것이다.

세 번째 프로젝트는 앞서 언급한 바와 같이 개성공단에 대한 전력 공급 문제이다. 이러한 프로젝트에 더하여, 이 단계에서는 북한으로 2백만 kW의 전력을 수송하기 위한 건설 프로젝트가 시작되어야 한다. 그러한 건설 프로젝트는 최소한 3년은 소요될 것으로 전망된다. 한국의 통일부는 최근 북한과 참가국 간의 협상 결과에 따라 향후 9년에서 13년 간 약 6조 5천억 원에서 11조원의 비용이 들 것으로 추산하였다. 이러한 수치는 3년 간의 중유 공급(1,500억 원), 전력 송신 시설 건설(1조 7천억 원), 6~10년 간 2백만 kW의 전력 공급(3조 9천억 원~8조 원), 그리고 2백만 kW의 경수로 핵발전소 건설(1억~1조 원)²⁸과 같은 4개의 카테고리로 나누어질 수 있다.

²⁸- 통일부, “북한의 에너지 공급,” (2005.9.22).

북한의 에너지 공급 안정화를 위해서는 장기간이 소요되기 때문에, 송신 시설 건설은 다음 단계에서 실질적인 전력 공급을 시작할 수 있도록 1단계에서 시작되어야 한다.

북한 핵개발 프로그램 문제에 대한 중간적 해결책으로, 북한이 6자회담에 의한 결정에 협조적인 태도를 보여준다는 가정 하에 이 단계에서 중유를 제공할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 2002년 말 이래로 제네바합의에 근거한 북한으로의 중유 수송이 중단된 상태이다. 따라서 북한은 전력 생산을 위한 중유 수급이 절실하다. 열 발전소 가동 재개를 위해 북한은 외부 세계로부터의 중유 지원이 필요하다.

나. 발전단계

북한의 에너지 산업이 재건되어 1990년대와 동등한 수준의 공급 생산이 회복되면, 석탄 채굴 분야뿐만 아니라, 전력 부문에서도 북한의 에너지 생산이 보다 발전한다는 점에서 ‘발전 단계’로 진입하게 될 것이다. 전 단계에서 북한 에너지 공급은 기본적인 에너지 수요를 충족시키게 될 것이다. 그러나 이것으로는 충분하지 않다. 북한은 경제 개선을 위한 방안을 모색할 필요가 있다. 따라서 북한은 외부로부터의 지원을 통한 에너지 공급 확장을 위해 다음과 같은 방안을 채택해야 한다.

첫째, 한국으로부터의 북한에 대한 2백만 kW의 전력 공급 문제를 국제화시킬 필요가 있다. 대북 경수로 제공은, 비록 북미 간 협상의 결과이기도 하지만, 국제 이슈화 되었다. 이와 유사하게 한국의 제안은 이미 그 주요 사항이 최근 6자회담 공동 성명에 포함됨으로써 국제화되고 있다. 따라서 6자회담 참가국 및 다른 관심국들에게 북한 전력 공급에 대한 의제를 공론화할 필요가 있다.

둘째, 이 단계에서는 생산된 전력이 최종 소비자에게 적절하게 전송

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

될 수 있도록, 전국적인 전력망을 현대화할 필요가 있다. 이를 위해서 전력의 효율적인 사용을 위한 수송 및 분배 체제의 현대화 사업에 국제적인 원조가 필요하다.

셋째, 한국은 북한에 앞서 언급한 프로젝트가 완성된다는 가정 하에 전력 2백만 kW를 수송하기 시작한다. 사실상, 정기적으로 전력 사용이 최고조인 시간을 이용하는 것이 효율적일 것이다. 한국의 피크 시즌은 더운 날씨로 에어컨을 많이 사용하는 여름이다. 반면, 겨울의 전력 소비는 한국에서는 상대적으로 낮다. 따라서 한국은 한국보다 추운 북한의 겨울 기후를 감안하여 겨울에 보다 많은 전력을 공급하는 것이 바람직하다.

다. 성장단계

3단계에 진입함에 따라, 북한 경제 및 에너지 산업은 보다 많은 성장을 추구하기에 충분할 만큼 회복될 것이다. 이와 같은 상황은 경제 성장으로 발생한 수요 확대를 보완하기 위한 에너지 공급 확장을 요구한다. 따라서 북한에 적절한 에너지를 공급하기 위한 다음과 같은 프로젝트가 고려되어야 한다.

첫 번째 프로젝트는 현재 동북아시아 국가들에 의해 논의되고 있는 송유관 건설 프로젝트와 관련된 것이다. 간결성의 측면에서 우리는 북한 영토를 이용한 두 개의 송유관을 제안할 수 있다. 하나는 북한 서부 지역을 통과하고, 다른 하나는 동부 지역을 통과하는 것이다. 경제적으로 실현 가능성의 측면에서 후자가 보다 경제적이고 한국과 일본으로의 에너지 공급 측면에서도 장기적으로 유용하다.

두 번째 단계는 북한과 러시아 극동지방 간의 전력망 연결이 될 것이다. 러시아 극동지방의 경우 충분한 전력을 보유하고 있고, 동부 시베리

아의 가스 및 석유에 대한 접근권을 가지고 있다. 유일한 문제점은 러시아의 전류는 50Hz인데 반해 북한은 60Hz라는 것이다. 따라서 북한과 러시아의 국경지대를 따라 변압기를 설치할 필요가 있다. 우리는 북한의 에너지 수요를 위한 가용한 자원으로 러시아 에너지의 활용을 고려할 수 있다.

세 번째 프로젝트는 원자력 에너지 사용과 관련된 것이기 때문에 보다 논쟁의 여지가 있을 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 북한의 핵 개발 프로그램은 그 이중 용도로 인해 오랜 논쟁을 거쳐왔다. 북한은 6자 회담이 재개되어 일말의 진전을 보이고 있음에도 불구하고, 아직까지 완전히 핵무기 개발 프로그램을 해체하지 않았다. 여기에서 우리는 두 가지 대안을 생각해볼 수 있다. 하나는 신포에 두 개의 경수로 발전소 건설을 재개하는 것이다. 또 다른 방법으로는 다른 종류의, 아마도 러시아 모델의 핵발전소 건립을 위한 국제 컨소시엄을 형성할 수 있을 것이다. 북한 핵개발 프로그램의 향방을 예측하는 것은 어려운 일이다. 본 연구는 6자회담에서 결정, 합의 된다면, 두 개의 경수로 건설을 재개하는 것을 제안한다.

8. 결론

1990년대 북한은 외부적 요인뿐만 아니라 내부적 요인에 기인하여 심각한 경제 문제를 경험했다. 21세기에 접어들면서 북한 경제는 최저 수준의 경제 생산에서 천천히 회복해가고 있다. 북한 정부 또한 2002년 중반 다양한 시장중심적 방법을 도입한 바 있다. 이와 같은 최근의 변화 속에서 북한은 경제 회복을 뒷받침하기 위한 에너지 수요가 절실하다. 실제로 에너지는 경제 발전을 추구하는 모든 국가에게 필수적이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

북한에 충분한 에너지를 지원하기 위해서는, 한국이 투명성의 원칙을 유지하는 것이 절대적으로 필요하다. 여전히 북한은 외부 세계로부터 매우 격리되어 있기 때문에, 한국 정부는 북한에 에너지 사용 기록의 제공을 요구할 필요가 있다. 동시에 한국 정부는 그와 같은 지원 절차에 대해 국민들에게 충분히 알릴 필요가 있다. 과거 북한에 대한 지원은 그 절차의 불투명성으로 인해 종종 실패 혹은 단절로 귀결되었기 때문에, 경제적인 관점에서 이와 같은 점은 매우 중요하다.

북한 문제는 인내를 가지고 장기적인 관점에서 접근해야 할 필요가 있다. 우리는 중앙경제체제 하에서 살아 온 북한 국민들이 가지는 상이한 태도를 이해해야 한다. 아마도 그들은 현재 겪고 있는 상황을 전혀 상상해본 적이 없을 것이다. 앞서 제시한 프로젝트 또한 이를 달성하는데 우리가 예상했던 것보다 훨씬 많은 시간을 필요로 할 수도 있다. 에너지 개선 프로젝트의 성공을 가늠하는 보다 중요한 척도는 결과가 아니라 그 방향이 될 것이다. 다시 말해, 비록 그 진전 속도가 매우 느리다 할지라도, 우리는 프로젝트가 계속 진전되고 유지될 수 있도록 해야 한다는 것이다.

결론적으로, 우리는 한국과 북한이 오랫동안 한민족이었음을 기억해야 한다. 우리는 비록 그 정확한 시간의 틀을 예측하기 힘들더라도, 궁극적인 통일을 준비해야 한다. 에너지 개선 프로젝트가 실행되는 과정에서 우리는 북한이나 한국 내부사회로부터 다소 미온적인 반응이나 거친 반발에 부딪칠 수도 있다. 그러나 본 연구에서 제시된 그 목적과 수단은 통일 한국의 번영을 실현하기 위한 근면함과 인내, 그리고 일관성을 가지고 추구되어야 한다.

참고문헌

- Abe, S. "Energy." In *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*. Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia, 2007.
- BP Statistical Review of World Energy, June 2007. <<http://www.bp.com/statisticalreview>>.
- Chanlett Avery, Emma. "Rising Energy Competition and Energy Security in Northeast Asia: Issues for U.S. Policy." *CRS Report for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, July 14, 2004.
- Energy Policy of Korea, 2004.
- Ivanov, V.I. and B.G. Saneev. "Politics of Energy Cooperation in Northeast Asia." Paper prepared for Workshop on Energy Security and Sustainable Development in NEA: Prospects and Cooperative Policies. Khabarovsk. September 17-19, 2002.
- Kalashnikov, V.D. "Energy sector of the Russian Far East." In P.A. Minakir. ed. *Economic Cooperation between the Russian Far East and Asia Pacific Countries*. Khabarovsk: RIOTIP, 2007.
- Kim, Dukho. "Necessary Requirements of Military First Era." *Economic Research* (Pyongyang), Vol. 2, 2004.
- Kim, Jinwoo. "Energy Security of Northeast Asia: Current State, Energy Demand/Supply Projection and Investment Needs." Paper Presented for the KEEI IEA Joint Conference on

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

- Energy Challenges in Northeast Asia and Project Proposals in 2004.* Seoul: KEEI IEA, 2004.
- Kim, Kwan Ho. Options for Rehabilitation of Energy System & Energy Security & Energy Planning in DPR of Korea, 2004.
- Kim, Kyungsul. *North Korean Energy Problems.* Gyonggido: Korea Energy Economics Institute, 2003.
- Korean Energy Development Organization (KEDO), 2004.
- Minakir, P. A. "Asia Pacific Region and NEA: Movement towards Integration and the Russian Factor." In *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*. Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia, 2007.
- Moon, Young Seok. Energy Demand Forecast and Energy Policy of Korea, 2004.
- Gulidov, R. "Statistical Assessment of the Region's Energy Balance in Eurostat/IEA Format." *Voprosi Statistiki*, No. 1, 2007.
- Sugimoto, T. "Energy Cooperation." In *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*. Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia.
- The Korean Peninsula Energy Development Organization: Implications for Northeast Asian Regional Security Cooperation, 2000.
- Valencia, Mark J. and James P. Doran. "Multilateral Cooperation in Northeast Asia's Energy Sector: Possibilities and Problems." *Energy and Security in Northeast Asia: Supply and Demand, Conflict and Cooperation.* Institute on Global Conflict and



Cooperation, February 1998. <http://www.ciaonet.org/org/wps/shs01/igcc36ac.html>

Von Hippel, D., P. Hayes and T. Savage. *The DPRK Energy Sector: Estimated Year 2000, Energy Balance and Suggested Approaches to Sectoral Redevelopment*, 2003.

Von Hippel, D. and Peter Hayes. “Fueling DPRK Energy Futures and Energy Security: 2005 Energy Balance, Engagement Options, and Future Paths.” Prepared by the Nautilus Institute for Security and Sustainability in collaboration with Korea Energy Economics Institute. Draft. May 2007.

_____. “The DPRK Energy Sector: Recent Status, Problems, Cooperation Opportunities, and Constraints.” Prepared for the Workshop on *Future Multilateral Economic Cooperation with the Democratic People’s Republic of Korea*, Stanley Foundation, June 15 17, 2005.

«Газпром» закрывает сделку о покупке доли в «Сахалин-2» у Shell. //Новостная лента НГВ. 17.04.2007 (in Russian).

Наблюдательный совет “Сахалин-2” согласовал один из основных крупных договоров продажи СПГ // Новостная лента НГВ. 18.07.2007 (in Russian).

«Восточная труба» перевалила за 1000-ую отметку // Пресс-центр Министерства промышленности и энергетики РФ. 20 июля 2007.

Семен Вай ншток не удивился двойному приращению сто

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

имости ВСТО // Neftegas. ru. 19.07.2007 (in Russian).
Годовой отчет ПАО «ЕЭС России» за 2006 год. М.: ПАО «ЕЭС
России», 2007 (in Russian).

VI

에너지분야의 동북아 지역협력과 남북협력: 러시아를 중심으로

루슬란 굴리도프 (러시아 과학아카데미)

김 규 룬 (통일연구원)



1. 서 언

남북철도 연결사업은 분단 60년의 아픔을 씻고 한반도에 화해와 협력의 시대를 여는 기념비적 사업이다. 또한 남북철도 연결은 유럽-아시아-태평양을 잇는 ‘철의 실크로드’를 열고, 동북아 지역에 협력 기반을 마련함으로써 ‘평화와 번영의 동북아 시대’를 선도할 수 있는 핵심 사업이다. 특히 남북철도와 대륙철도 연결사업은 철도수송을 통해 인적·물적 교류를 촉진시켜 동북아에 새로운 우호와 협력의 기회를 제공하고 동반자적 협력관계를 미래지향적으로 발전시켜 나가는 가장 실질적이고 중요한 협력사업이 될 것이다.

한반도중단철도(TKR)가 연결되면 남북 간의 경제협력뿐만 아니라 수송비용 절감 및 수송시간 단축 등으로 동북아 경제협력 확대에 크게 기여하게 될 것이다. 한반도중단철도는 아시아와 유럽을 연결하는 대륙철도망인 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR), 몽골횡단철도(TMGR), 만주횡단철도(TMR)와 연결되어 유럽 및 동북아시아 시장을 육상으로 연결하는 세계 최대의 운송로로서 자리매김할 것이다. 현재 시베리아횡단철도(TSR)의 최대 수혜국은 통과국인 러시아와 북유럽 종착지인 핀란드이며, 향후 수혜 지역은 동유럽과 중앙아시아로 확대될 것이다.

철도 운송은 해운 운송과 경쟁 또는 대체 노선도 아닌 보완 노선으로서 복합 물류 기능을 충실히 이행할 것이며, 부산항은 동북아 물류 중심항으로 다시 도약하는 계기가 될 것이다. ‘철의 실크로드’는 비용 절감과 수송시간 단축 등 물류기능으로서의 경제적 효과뿐 아니라, 동북아의 긴장 해소, 한반도의 평화 정착이라는 보이지 않는 실익도 매우 크다. 또한 시베리아의 자원과 에너지를 실어 나르는 수송로가 확보되는 것을

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

의미하며, 그만큼 시베리아의 자원과 에너지개발에 참여할 가능성도 높아지는 것이다.

유럽철도망(Trans European Railway Network)이 교통망으로서의 역할뿐만 아니라 유럽의 경제·사회·문화를 통합하여 EU결성을 앞당겼듯이, 현재 진행 중인 남북 간 철도연결은 동북아 지역에 협력인프라를 마련함으로써 “평화와 번영의 동북아시아”의 신호탄이 될 것이다. 나아가 유럽-아시아-태평양을 잇는 “철의 실크로드(또는 유라시아 랜드브리지)”를 완성함으로써 유라시아 지역의 경제·사회·문화 공동체를 촉진하는 핵심적 네트워크가 될 것이다.¹ 이에 동북아철도협력 구상과 추진방안을 제시하고자 한다.

<그림 VII-1> 대륙철도 및 에너지 네트워크



¹- 대통령자문 동북아시아위원회, “동북아시아대 협력인프라-남북·대륙철도 연결,” p. 11 (2005).

2. 남북철도 연결 추진 현황

가. 남북철도 연결사업 추진 경과

<표 VII-1> 남북철도 연결사업 추진 주요 일지

일자	추진 현황	
'00. 7. 31	제1차 남북장관급회담, 경의선 철도 연결 합의.	
'02. 4. 5	임동원 특사 방북, 동해선 철도·도로 연결 합의.	
'02. 9. 18	경의선·동해선 철도도로 동시 착공식.	
'02. 12. 31	남측 경의선철도 전 구간 공사완료.	
'03. 6. 14	남북 철도 궤도 연결행사 개최.	
'04. 4. 10	'남북 사이의 열차운행에 관한 기본합의서' 합의.	
'04. 4. 13	제4차 남북철도·도로연결 실무회의 시 "남북 사이의 열차운행에 관한 기본합의서" 체결	
'05. 7. 12	경제협력추진위원회(경협위) 10차 회의, 2005년 10월 열차시험운행, 도로 개통식 및 2005년 내 철도개통식 실시 합의.	
'05. 8. 12	철도연결구간 공사실태 공동점검	
'05. 12. 31	동해선 우리측 철도구간 본선궤도 부설완료.	I
'06. 5. 13	제12차 철도도로연결 실무접촉, 열차시험운행 5월24일 실시 합의.	II
'06. 5. 19	우리측 "군사실무접촉 22일 갖자" 제의. 22일 접촉 무산.	III
'06. 5. 22	남북 시험운행 과장급 실무접촉, 행사 세부사항 논의.	IV
'06. 5. 23	우리측 탑승자 명단 교환 제의. 북측 불응.	V
'06. 5. 24	북측, 시험운행 행사 취소 통보.	VI
'06. 6. 6	경협위 12차 회의, 열차시험운행 조건으로 '경공업-지하자원 협력 합의서' 발효 합의.	VII
'07. 3. 2	제20차 장관급회담, 상반기 내 열차 시험운행 합의.	VIII
'07. 4. 22	경협위 13차 회의, 열차시험운행 5월17일 실시 합의.	
'07. 5. 11	제5차 남북장성급군사회담, 열차시험운행 위한 군사보장 조치 합의.	

나. 남북철도 연결공사 추진 현황

<표 VII-2> 남북간 연결철도의 단절 현황

노선명	구간	거리 (km)	단절구간(km)		
			소계	남측	북측
경의선	서울-신의주	486	24	문산-분계선(12)	분계선-개성(12)
경원선	서울-원산	222	32.6	신탄리-분계선(17.8)	분계선-평양(14.8)
금강산 선	철원-내금강	167	전구 간	철원-분계선(32.5)	분계선-내금강(84.1)
동해선	양양-원산	193	98	양양-분계선(80)	분계선-온정리(18)

<표 VII-3> 남북철도 연결공사 공정율²

(’06년 말 기준)

구분	남측		북측	
	내 용	공정율	내 용	공정율
경 의 선	○ 궤도부설(문산-MDL)	100%	○ 궤도부설(개성-MDL)	100%
	○ 건축 및 시설물 -도라산역사 및 부대시설 -철도출입사무소(CIQ) 증축 -공용CY조성	100% 98% 8%	○ 건축물 및 시설물 -판문·손하 역사, 부대시설 -개성역사 개보수	약95%
	○ 전력·신호·통신	100%	○ 전력·신호·통신	약95%
동 해 선	○ 궤도부설(제진-MDL)	100%	○ 궤도부설(금강산-MDL)	100%
	○ 건축 및 시설물 -제진역사 및 부대시설 * 측선 및 검수고 공사중	100%	○ 건축물 및 시설물 -감호·삼일포 역사, 부대시설 -금강산 역사 개보수	약95%
	○ 전력·신호·통신	100%	○ 전력·신호·통신	약95%

²- 한국철도공사 내부자료(2007).

3. 남북 인프라협력의 추진방향

북한의 기반시설 현황은 대체적으로 한국의 1970년대 중반 수준에 해당한다고 보는 것이 일반적 견해이다. TKR-TSR 대상 노선인 경원선·동해선은 전면적 개보수가 필요하며, 도로는 고속도로와 일부 1급 도로를 제외하면 비포장도로이다. 공항시설은 열악한 수준이며, 일제시대에 건설된 항만도 매우 낙후되어 있다. 북한 경제의 최대 결핍요소로 알려진 에너지분야도 정상가동이 어려우며 설비용량도 소규모이다. 통신시설은 체제의 특성상 국가행정편의 위주로 제한된다. 이러한 열악한 기반시설의 수준은 북한 경제가 개혁·개방 정책으로 선회한다 하더라도 경제발전이 제대로 이루어질 수 없는 원인이기도 하다.

남북 간 기반시설 협력은 3대 경협사업을 중심으로 전개되었다. 3대 경협사업은 주로 남북접경지역에서 이루어지고, 기반시설협력도 접경지역을 중심으로 추진되었다. 한반도 기반시설 개발 구상은 북한의 경제회생과 남북경제통합, 한반도의 장기적 경쟁력 강화, 그리고 동북아의 기반시설 구축협력이라는 거시적 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 단계별 전략적 접근이 필요하다³.

1단계는 남북접경지역에서의 경제특구와 연계한 인프라시설 건설이다. 현재 경의선·동해선 철도·도로가 완공된 상태이다. 2단계는 남북접경지역의 경제특구 활성화에 따른 기반시설 확충과 북·러, 북·중 접경지역의 경협특구에 추동력을 제공할 수 있는 인프라시설 개발의 추진이다. 3단계는 한반도 통과수요와 북한 내부 수요에 대비한 인프라시설의 확충이다. 장기적으로는 동북아 기반시설 네트워크 구축 및 지속적인

³- 김원배 외, 『한반도 기반시설 개발의 기본 구상 연구(I)』 (안양: 국토연구원, 2006), pp. 133~139를 참고로 재구성.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

한반도 기반시설의 내부역량 강화가 필요하다.

북한의 기반시설 개발은 6개의 특구개발 등 산업발전과 연계하여 북한 경제 재건을 견인하는 핵심전략사업이다. 기반시설 수요는 남북교류 이후 지속적으로 증가하는 수요와 특구개발계획에 따라 큰 폭으로 증가하는 특구사업수요로 구분된다. 개성공단, 금강산관광 특구의 단계별 사업이 완료되면 남북 간 연간 여객수요는 500만 명, 연간 물동량은 750만 톤 까지 증가할 것으로 예상된다. 이는 신의주-단동, 두만강-하산의 최대 처리용량이 500만 톤인 점을 고려할 때 향후 특구 활성화를 위한 남북 간 접경지역의 기반시설 확충이 시급하다. 신의주 특별행정구역은 중국의 관문으로 경공업, 서비스산업 유치 가능성이 높고, 나진-선봉경제 특구는 화물중계 기지로서 중계무역 및 물류사업의 성공 가능성이 높다. 향후 남포, 원산의 특구지정 가능성도 예상된다. 따라서 북한의 기반시설의 개발은 한반도의 장기비전과 수요에 부합하면서, 가장 개연성이 높은 관련 산업특구를 상정하여, 남북협력과 다자협력이 가능한 사업으로 도출하여야 한다.

4. 동북아 지역의 물류환경

동북아시아 지역은 풍부한 천연자원과 노동력, 산업기술과 자본력을 갖고 있으며, 전략적 입지여건으로 인해 높은 경제협력 시너지 효과가 기대된다. 무엇보다 해당지역 국가의 경제발전을 도모하기 위해서는 교통, 금융, 정보, 무역, 문화예술 등 각 분야의 중심지 역할을 수행하는 것이 중요하다. 한·중·일·러 동북아국가는 세계 경제의 5분의 1, 동아시아 경제의 90%를 차지하는 규모로 성장하였다. 중국의 동북3성은 총면적 78.89만km², 인구 1억 729만 명으로 중국 전체 면적의 8.22%, 전체

인구의 8.4%, 총GDP의 9.8%을 차지하고 있다. 러시아 극동지역은 연해지방, 하바롭스크지방, 아무르주등 레나강 동쪽, 사할린, 쿠릴을 포함한 621만 5,900km²(남북한의 30배), 인구 1,000만 명 규모이며, 러시아 전체 면적의 36% 전체 인구의 5%를 차지한다. 최근 동북아 지역은 세계3대 교역권(EU, NAFATA, 동북아) 중의 하나로 세계물동량 중 동북아가 차지하는 비중은 약30%로 급증하였다.

<표 VII-4> 동북아 국가경제 규모

	인구 (백만 명)	GDP (억 달러)	1인당GDP (달러)	교역 (억 달러)
한국('05)	48.8	6,797	14,040	5,456
중국('05)	1,313.9	19,317	1,078	14,225
일본('05)	127.4	46,228	36,400	12,254
러시아('04)	143.4	5390	3,815	2,220

그러나 동북아 지역 간 물적·인적교류의 증가로 인하여 물류시설은 포화상태가 지속되고 있다. 부산항, 일본의 고베항, 대만의 카오슝항, 그리고 홍콩항 등은 수요능력이 부족한 현상을 보이고 있으며, 항만과 육상교통수단의 원만한 연계가 미흡하다고 할 수 있다. 이는 낙후된 물류시설의 비효율적인 운영에 일부 기인하고 있으므로, 새로운 기술력을 기반으로 한 물류시설의 보완·확충과 비합리적인 제도 규제의 철회가 필요하다. 또한 증가하는 물동량을 흡수하기 위해서 동북아 주요 국가 간 철도연계는 필수 불가결한 요소가 될 것이며, 남북철도 연결의 파급효과는 대륙철도의 연계선상에서 이해해야 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

5. 동북아 철도협력 구상과 추진⁴

현재 추진하고 있는 남북·대륙철도연결 사업이 성공적으로 마무리 되면, 중장기적으로 차별화·특화된 지역을 따라 신규 수요를 창출하면서 유라시아 지역을 잇는 국제 화물철도망과 동북아를 통합하는(동북아 일일 생활권) 국제 승객철도망으로 발전할 것으로 예상된다. 동쪽(경의선, 경원선)으로는 시베리아횡단철도와 연결된 유라시아 화물 철도망이 형성되고, 서쪽(경의선)으로는 중국횡단철도와 연결되는 인적·물적 동북아 철도망이 완성될 수 있을 것이다. 즉, 한반도를 기중점으로 하는 두 개의 국제철도망이 형성될 것으로 기대된다. 따라서 이러한 국제철도망을 활성화하고 동북아 역내국가 간의 교류를 촉진하기 위해서 역내국가 간의 양자간 혹은 다자간 철도협력이 우선 되어야 한다.

이러한 맥락에서 초기 유라시아 화물 철도망 사업은 남·북·러 3자간의 TKR-TSR 연결 사업으로 추진하고, 동북아 철도망사업은 초기에 한·중 간의 철도협력 사업으로 추진하되 중장기적으로 남·북·러·중을 포함하는 동북아 철도협력 모델로 확대·발전시킬 필요성이 있다고 판단된다. 따라서 우리는 동북아 철도 네트워크시대에 대비하여 동북아 철도의 시범운송을 제안하고, 동북아의 철도운송효율을 제고하기 위한 동북아 철도 운송협정을 마련하여 동북아 철도협의체 구성을 선도해야 한다. 이를 위한 구체적이고 심도 있는 분석을 통해 향후 추진 전략을 마련해야 할 것이다.

이러한 배경 속에서 동북아의 평화와 번영을 위한 철도협력 시스템으

4- 나희승, “동북아 철도네트워크 현황과 동북아 철도협력?,” 대외경제정책연구원·한국시베리아학회 공동학술회의 시베리아 개발과 한반도 발표논문 (2005); 대통령지문 동북아시대위원회, “동북아시대 협력인프라-남북·대륙철도 연결“ p. 15 (2005) 참조.

로 “동북아 철도 네트워크 및 동북아철도협약체” 추진 전략을 마련하여 다시 남북·대륙철도 연결사업의 모멘텀을 강화할 필요가 있다고 사료된다.

6. 동북아철도협약체(안)

기존의 국제철도협력 조직을 활용하여 동북아 철도협력 조직체를 구성할 경우, 현재 UN ESCAP을 활용하는 방안이 있다. UN ESCAP은 빈곤퇴치, 낙후지역의 경제 활성화, 수송체계의 세계화 및 통합화를 통해 지역 간 협력을 촉진하기 위해 노력하고 있다. 특히 최근 “아시아횡단철도북부노선 컨테이너 시범운송사업”이 완성 단계에 있다.⁵ 그러므로 현재와 같은 국제환경에서 동북아철도협약체를 구성하는 방안으로 UN ESCAP을 활용하는 방안을 고려할 수 있다.

UN ESCAP에서 진행한 “아시아횡단철도북부노선 컨테이너 시범운송사업”은 남북한뿐만 아니라 러시아, 중국, 몽골, 카자흐스탄 및 동유럽 국가가 추진 중인 다자 간 국제철도 협력사업이다. 본 사업은 한국의 재정지원과 관련국 참여로 1995년 방콕에서 시작되었으며, 시범사업의 기본 5개 노선은 2001년 11월 서울에서 개최된 UN ESCAP 2차 인프라장관회의에서 결정된 바 있다. 달리 말하면 UN ESCAP이 동북

⁵- 본 사업은 한국의 재정지원과 관련국의 참여로 1995년 방콕에서 시작되었다. 이미 한국이 프랑스와 공동으로 1회, 단독으로 1회 타당성조사를 시행한 바 있다. 1998년~1999년에 본 사업이 실행되면서 국제철도협력기구(OSJD)와 벨로루시, 폴란드, 독일이 이 사업에 추가로 참여하여, 기본 5개 노선은 2001년 11월 서울에서 개최된 UN ESCAP 2차 인프라장관회의에서 최종 결정되었다. 이때 결정된 5개 노선은 ① 러시아-벨라루스-폴란드-서유럽, ② 중국(연운)-카자흐스탄-러시아-벨라루스-폴란드-서유럽, ③ 중국(천진)-몽고-러시아-벨라루스-폴란드-서유럽, ④ 한국(부산)-북한-중국-러시아-벨라루스-폴란드-서유럽, ⑤ 북한(라진)-중국-러시아-벨라루스-폴란드-서유럽 등이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

아 철도협력 조직을 구성하고 인프라장관회의의 소집도 가능하다는 점에서 유리하다. 재정지원뿐만 아니라 다수의 한국 전문가가 방콕 본부에서 활동하고 있기 때문에 기존의 인적·물적 인프라가 풍부하다. 따라서 동북아철도협의체를 위한 시범사업의 조기시행이 가능할 수 있을 것이다.

UN ESCAP은 국제철도협력기구가 아닌 다자 간 국제철도협력 사업을 수행하는 국제기구이다. 본 기구는 다양한 분야에서 여러 가지 사업을 추진하고 있는 중이다. 특히 아시아에서 다자 간 국제교통협력 사업을 장려하고 있으며, 최근에는 동북아 철도협력 사업에도 많은 관심과 지원을 아끼지 않고 있다. UN ESCAP 내에서 독립적인 철도협력 사업의 추진이 용이하며, 활동에도 별다른 제약이 없다. 또한 향후 동북아철도협의체로 발전하여 독자적인 다자 간 국제철도협력기구로 완성될 수 있을 것이다.

이처럼 UN ESCAP을 활용하는 방안은 동북아철도 시범사업 및 동북아철도협의체의 조속한 시행이 가능하고, 별도의 국제기구 설립에 따른 대내외 반발과 과도한 재정 부담도 최소화 할 수 있으며, 국제 철도 운영 경험도 동시에 축적할 수 있는 장점을 가지고 있기 때문에 현 시점에서 동북아철도협의체 구성을 위한 최적의 방안이라 판단된다.

7. 동북아철도협의체 및 동북아철도네트워크 구성을 위한 단계적 로드맵

동북아철도협의체는 철도운송과 관련된 시설과 운영 등 모든 현안에 대한 역내국가 간의 협의기구로서의 제반 조건을 갖추어야 한다. 즉, 이 협의체는 국가 간의 철도운송의 양자간, 다자간 현안을 동북아시아

의 공동 이익의 측면에서 폭 넓게 협의하는 기구가 되어야 한다.

따라서 동북아철도협의를 구성하는 것은 국가의 이해관계가 다르고 각국의 철도 인프라·서비스 수준에 현격한 차이가 나타나고 있기 때문에 협의체를 위한 단계적 전략이 필요하다. 또한 중장기적인 관점에서 동북아철도협의체 설치 및 단계별 추진을 위한 정부와 전문가 간의 일종의 태스크 포스(T/F)를 구성하는 것이 바람직하다고 사료된다. 동북아철도협의체의 구성을 위해 다음과 같은 단계적 전략을 수립하여 추진할 수 있을 것이다.⁶

가. 단기 사업

당면한 세부 사안들을 비교적 빠른 시간 내에 조사하고 해결할 수 있도록 하기 위한 다자간 프로젝트(Project) 사업을 단기사업으로 수행해야 할 것이다. 현재 진행 중인 남·북·러 3자 간의 TKR-TSR 연결 사업은 신뢰감을 가지고 추진하며, UN ESCAP의 「아시아횡단철도북부노선 컨테이너 시범운송사업」 시행과 더불어 「동북아철도의 시범운송사업」을 제안할 필요성이 있다. 동북아철도협의체를 구성하기 전에 UN ESCAP내에 「동북아철도의 시범운송사업」을 추진하기 위한 동북아철도 실무협의회를 구성해야 할 것이다. 실무협의회에서 「동북아철도의 시범운송사업」을 위한 노선(안)을 제안하고, 이를 UN ESCAP 인프라장관회의에서 결정할 수 있다. 이러한 시범수송을 통해 연결노선, 연결노선 간의 인터페이스, 병목현상, 각국 철도들의 운영, 세관, 노선운영 등을 점검·분석하여 개선책을 마련해야 한다. 특히 이 시기에

⁶- 나희승, “최근 남북러철도 협력현황과 동북아철도 협력추진전략,” 동북아시대위원회 제3차 동북아구상 심회확산을 위한 전문가 세미나 발표자료.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

동북아 철도망 구축을 위한 국제 홍보 및 국제협력 환경을 마련하는 것이 중요하다.

나. 중기 사업

중기 사업은 이러한 프로젝트의 시행을 기반으로 하여, 다자 간의 이해관계가 개입된 보다 거시적인 내용의 과제를 수행할 수 있는 프로그램(program) 사업이다. 「동북아철도의 시범운송사업」의 시행을 통해서 다양한 법적·제도적·기술적 문제가 도출될 것이다. 이를 단계적으로 통합하고 동북아의 철도운송 효율을 제고하기 위해 초보적인 동북아철도운송협정이 필요하다. 이 경우에 동북아철도 운송협정의 일환으로 앞서 설명한 GBRT⁷와 같은 운송협정을 검토하여, 동북아철도협의체가 선진 철도운영체제를 완비하도록 준비해야 한다. 즉, 동북아철도 실무협의회의 국제협력 기능을 강화하고, 동북아의 철도운송 효율을 제고하기 위한 동북아철도운송협정을 체결함으로써 동북아철도협의체를 완성하는 것이다. 이를 위해 협정 체결국을 대상으로 협의체 구성을 위한 예비 모임을 결성하여 협의체의 형태·조직구성·업무범위 등에 대한 사항을 사전에 결정하도록 해야 할 것이다.

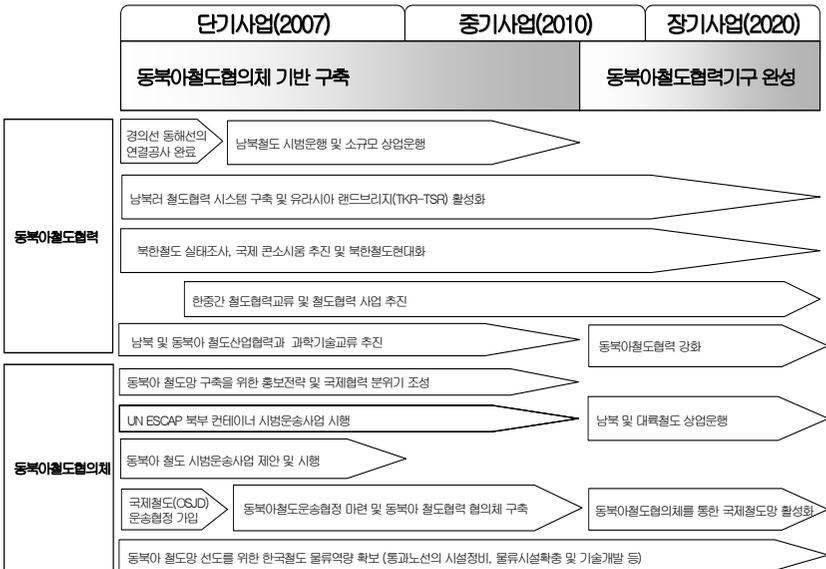
다. 장기 사업

장기 사업으로는 동북아철도협의체를 통해 ‘동북아의 평화사업’인 동북아철도 네트워크 사업을 확대 발전하여 독립적인 동북아철도협력기

7- GBRT은 폴란드 국영철도를 통과하는 국영러시아철도, 벨라루시철도, 주식회사 독일철도 간의 국제철도화물직통운송협정이다. 직통운송시 운송조건을 포함하는 러시아, 벨라루시, 독일의 국제철도화물의 운임제도와 운송조건을 논의하고 있다.

구를 창설하는 것이다. 이전의 동북아철도협의체는 동북아교통장관회의로 발전시키고, 독자적인 다자간 국제철도 협력기구인 동북아철도 협력기구로 자리잡는 것이다. 본 기구의 주요 기능은 동북아 철도운영을 위한 회원국과의 협의·조정, 여객 및 화물철도 운임 설정, 철도노선, 신호체계 개선 등 철도운영개선, 동북아철도 협약 제정 및 개정 등이 될 것이다. 이를 기반으로 동북아철도 네트워크의 통합연계방안 및 표준을 준비할 수 있을 것이다. 이와 같이 동북아철도협의체의 활발한 활동을 통해 궁극적으로는 동북아 역내 공동운송시장을 구축하고 국제철도망을 활성화할 수 있을 것이다.

<그림 VII-2> 동북아철도협의체 구성을 위한 단계적 로드맵⁸⁾



I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

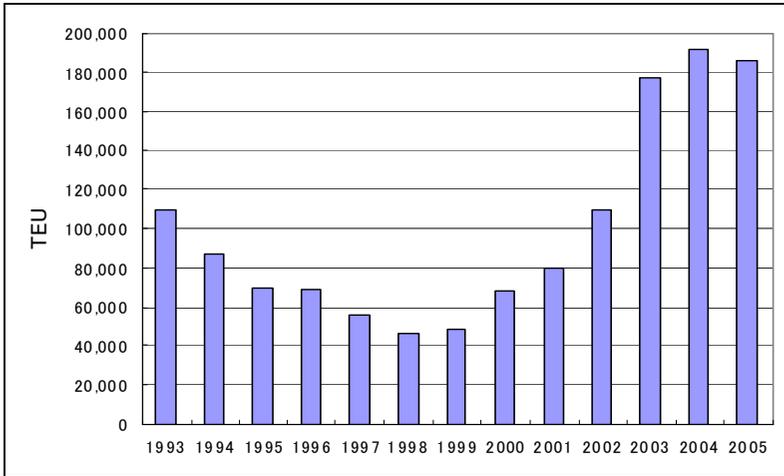
⁸⁾ - 대통령자문 동북아시아위원회, “동북아시아 협력인프라-남북·대륙철도 연결,” (2005), pp. 16~17.

8. 단기사업으로써 남·북·러 철도협력

이번에 추진하는 경의선·동해선 시험운행은 분단된 한반도의 연결뿐만 아니라 단절된 동북아 공간 복원이라는 의미 있다. 앞서 언급한 것처럼 남북·대륙철도연결 사업은 동북아를 통합하는 국제 승객 철도망과 유라시아대륙을 연결하는 국제 화물 철도망으로 발전할 것이다. 한반도를 기중점으로 하는 두 개의 국제철도망, 즉 TSR과 연결되는 유라시아 화물 철도망과 TCR과 연결되는 인적·물적 동북아 철도망이 완성되는 것을 의미한다. 동북아 지역의 미래 비전을 확보하는 데 철도연결은 매우 중요하면서도 포괄적인 프로젝트다.

특히 TSR은 중국철도와 비교하여 거리상으로 600~1500km로 길지만 러시아만 경유하기 때문에 국경통과 회수를 최소화하고, 통관시간 단축, 정시성 확보를 위한 정기컨테이너 열차 운영, TSR 국제통과운임의 할인정책, 시베리아철도운영협의회(CCTST)를 통한 TSR서비스 개선 등 대 유럽물류수송에서 가장 경쟁력 있는 노선으로 평가된다. 2002년 12월 전 구간을 전철화 함으로써 철도 선진 지표인 전 구간 복선화·전철화를 달성하였고, 광통신에 의한 전 구간 화물추적도 가능하다. 이에 따라 TSR을 이용한 국제통과화물은 1999년의 2만 3,000 TEU에서 2004년에 12만 TEU로 5배 이상 증가하였다. 2005년 한국은 TSR을 이용하여 연간 10만 TEU을 부산-보스토치니-모스크바-핀란드 간 SEA & RAIL 형태로 운송하였다. 하지만 최근 TSR운임 인상에 따른 철도화물의 감소는 향후 해결해야 할 과제이다.

<그림 VII-3> 보스토치니항의 국제컨테이너화물 취급량



동북아 주변국 중 러시아는 TKR-TSR연계를 위한 북한 철도 현대화에 가장 적극적인 국가이다. 그동안 한국과 러시아는 한·러 철도협력 의정서교환(2001), 한·러 교통협력위원회(2001, 2002), 남·북·러 3자 철도전문가회의(2003), 남·북·러 철도장관급회의(2006) 등을 통해 3자간 TKR-TSR연계 프로젝트를 추진하고 있다.

남·북·러 3자 철도협력인 TKR-TSR 연결사업은 단기적으로 연간 10만 TEU의 컨테이너 수송이 가능하며 향후 50만 TEU까지 가능한 유라시아철도 물류사업이다. 철도는 극동 및 시베리아 지역의 풍부한 자원과 에너지를 실어 나르는 수송로이며, 이 지역의 자원과 에너지 개발을 위한 중요한 교통 인프라이다. 남북 간의 철길 복원은 그만큼 중요한 의미를 갖는 것이다.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII**
- VIII

9. 최근 남·북·러 협력과 과제

최근 한국은 3대 경협사업 이외에 남북의 경제요소를 결합시키는 새로운 방식의 경협사업을 구상하고 있다. 새로운 경협사업을 추진하기 위해서는 남북접경지역에 국한되어 있는 기반시설개발을 북한의 주요 도시로 확대할 필요가 있다. 이를 위해서 남북협력뿐만 아니라 주변국 간의 협력으로 확대해 나가야 한다.

2006년 제12차 남북경제협력추진위원회에서 남북은 경제 및 자원개발 분야에서 제3국에 공동으로 진출하기로 합의하였다. 남북은 2007년 제13차 남북경제협력추진위원회에서 남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 합의하였다. 이밖에 북한은 나진-선봉지구에 원유화학공업기지를 공동건설하고, 극동러시아 자원개발의 공동참여를 제안한 바 있다. 사실상 북한은 다자협력을 제안한 것이며, 기반시설협력에서 에너지·자원협력으로 범위를 확대해 가고 있다. 남·북·러 3자 협력을 희망하고 있는 것이다.

접경지역의 경제협력과 한반도 기반시설개발은 북한의 수용 및 수요, 다자협력, 자원조달이 가능한 사업을 우선순위로 추진해야 한다. 기반 시설 및 특구의 개발방식은 남북협력뿐만 아니라 다자협력으로 개방의 시너지를 확보해야 한다. 이러한 기조에서 남·북·러 3자 협력의 중요한 거점으로 나진·선봉특구를 주목해야 한다.

북한의 나진·선봉특구는 1991년 설치 이후 1.4억 달러의 투자가 이루어졌으나, 특정 산업분야를 특화하지 못한 채 진행이 미비한 상황이다. 하지만 나진·선봉경제 특구는 중계무역 및 물류사업의 성공 가능성이 매우 높은 지역이다. TKR-TSR연결 시범사업의 거점이며, 남북·러시아·중국·일본의 화물중계 기지로써 사통팔달의 탁월한 입지조건을 가지



고 있다. 또한 남북은 경제 및 자원개발 분야에서 제3국에 공동으로 진출하기로 합의한 만큼, 남·북·러 3자 협력프로젝트인 에너지·자원의 개발협력과 에너지·자원수송의 교통협력으로 나진·선봉특구에 새로운 추동력을 제공해야 한다.

한반도기반시설개발 2단계 사업으로 나진-हत산 철도의 개보수, 나진항 정비 및 선봉의 석유정제시설 개보수사업은 북한의 에너지난을 일부 해결하고 나진항의 증개항 기능을 활성화한다는 점에서 우선순위가 가장 높은 사업으로 평가한다. 종합하면 한반도기반시설개발구상 2단계로 기존의 남북경협 3대사업은 지속적으로 추진하되 북·러, 북·중 접경 지역의 국지적 기반시설 개발 사업을 병행 추진해야 한다. 이는 한반도 경제권이 1단계 태동기를 거쳐 2단계로 발전하는 과정이다.

TKR-TSR 연결사업이 성공하기 위해서 노후화된 북측 철도의 현대화가 선행되어야 한다. 최근 6자회담에서 북핵 해결 후, 북한 인프라지원을 위한 다자간 협력이 예상되고 있다. 최근 BDA자금 이체 문제가 해결되었고, 1단계 비핵화조치(폐쇄·봉인단계)가 이행된 만큼, 북한은 핵불용화 단계에서 국제금융체계에 편입하기를 희망하고 있다. 북·미 간 테러지원국 해제 논의와 북·러 간 80억 달러 채무탕감 논의는 북한 철도 현대화를 위한 국제콘소시움의 가능성을 한층 높여주고 있다. 더욱이 철도시험운행 이후 남북 혹은 남·북·러 간 컨테이너 시범 수송사업이 진행된다면 그것은 국제사회에서 북한 철도 현대화 사업이 공론화되는 데 매우 긍정적인 역할을 할 것이다.

최근 논의되었던 ‘나진-हत산 철도의 개보수’, ‘부산-나진 간 해상수송 후 TSR 경유 컨테이너 물류수송’은 상업적으로 성공 가능성이 매우 높은 사업이다. 철도의 개보수로 기반시설을 정비하고, 물류기지 건설로 유라시아물류사업기반을 조성한다면 이는 나진·선봉특구에 새로운

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

동력을 제공하고, 개혁·개방·개발의 시너지를 확보한다는데 그 의미가 크다.

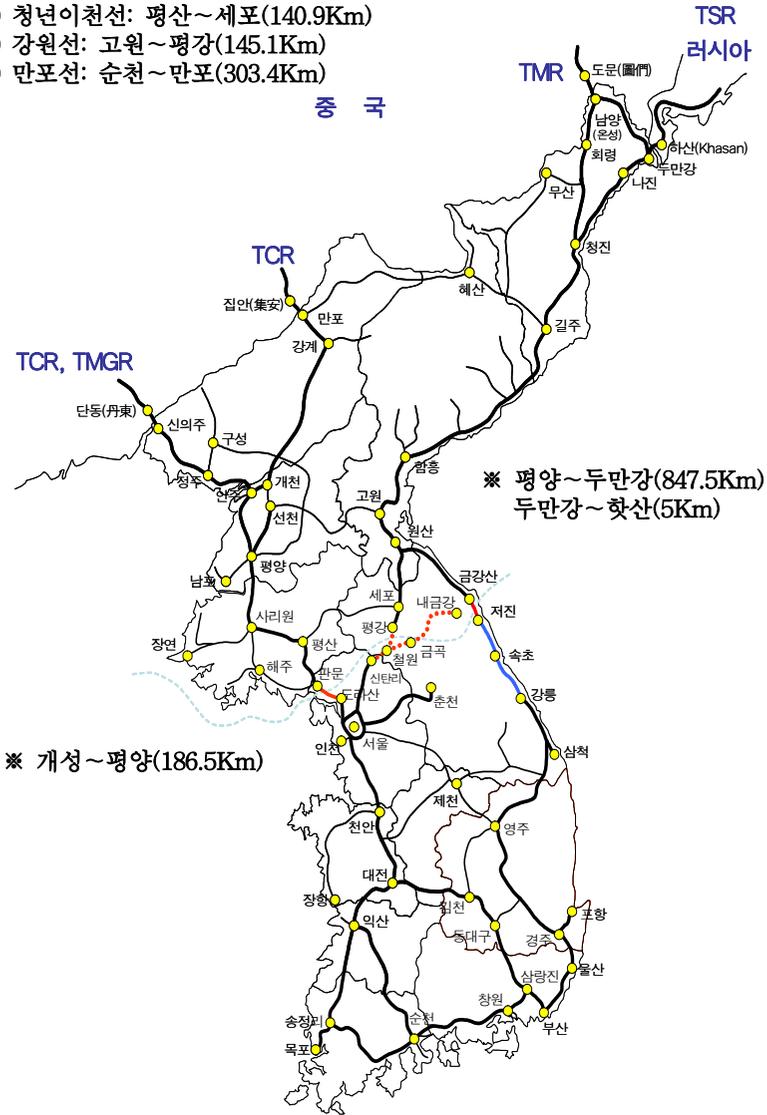
본 사업은 남·북·러 3자 모두에게 실익이 되는 사업이다. 북한은 노후된 북한 철도 일부를 복원하여 나선지역 경제를 활성화하고, 북·러 협력 강화를 기대할 수 있다. 러시아는 포화상태의 극동항을 해결하고, TSR 경쟁력 제고를 통한 유라시아 물류망을 활성화할 수 있다. 또한 북·러 관계를 개선하고, 동북아 지역에서 철도·에너지 대국으로서의 정치·경제적 영향력을 확대할 수 있다. 한국은 남·북·러 3자 협력으로 남북협력의 선순환적 시너지효과를 기대할 수 있다. 나아가 남북관계의 개선과 한반도 평화정착이 동북아의 경제·안보협력에 기여하고 동북아협력이 남북관계의 발전에 기여함으로써, 궁극적으로 한반도 통일과 동북아 통합으로 이어지는 상호 선순환 구조를 기대할 수 있다.

10. 결 언

5월 17일 남북은 경의선·동해선 열차시험운행을 실시함으로써, 비록 1회성이지만 남북철도 협력의 첫발을 내딛었다. 이제는 남·북·러가 부산-나진-TSR 물류협력을 시작해야 시점이다. 이를 통해 3자가 공히 국제경쟁력을 갖춘 유라시아 물류수송망을 확보하는 것이다. 북한의 비핵화 초기 조치가 진행되면 남·북·러가 진행하는 북한 철도 현대화를 위한 국제컨소시엄은 더욱 탄력을 받을 것이다. 유럽철도망이 교통망으로서의 역할을 넘어 유럽의 경제·사회·문화를 통합하여 EU결성을 앞당겼듯이, 남·북·러 간의 TKR-TSR 협력이 유라시아뿐만 아니라 동북아 지역 협력인프라가 됨으로써 “평화와 번영의 동북아시대”를 열어가기를 기대한다.

<그림 VII-4> 한반도중단철도(TKR) 연결망

- ① 평의선: 평양~신의주(225.2Km)
- ② 평라선: 간리~나진(781.1Km)
- ③ 청년이천선: 평산~세포(140.9Km)
- ④ 강원선: 고원~평강(145.1Km)
- ⑤ 만포선: 순천~만포(303.4Km)



【부록】 대륙횡단철도 현황

○ 시베리아횡단철도(TSR: Trans-Siberian Railway)

- TSR은 러시아의 극동항인 나호트카/보스토치니항에서 출발하여 모스크바에 이르며, 유럽의 주요 도시로 연결되는 노선임.
- 총연장은 모스크바까지 9,208km로 현재 주로 러시아 역내의 화물수송을 담당하고 있으며, 전구간이 광궤(1,520mm)이며, 전압은 교류 25,000V를 사용함.
- 2002년 12월 전 구간을 전철화 함으로써 철도 선진 지표인 전 구간 복선화 전철화를 달성하였고, 광통신에 의한 전 구간 화물추적이 가능함.

○ 중국횡단철도(TCR: Trans-Chinese Railway)

- TSR은 중국의 연운항에서 출발하여 란조우, 우르무치 등을 경유하고, 카자흐스탄 지역을 거쳐 시베리아횡단철도에 연계되어 유럽의 주요 도시로 연결됨.
- 총연장은 8,613km로 전구간의 약 82.7%인 7,127km가 복선화되어 있으며 전철화 구간의 연장은 전구간의 약58.1%인 5,001km임.
- 중국철도는 표준궤(1,435mm)이지만 카자흐스탄철도는 광궤(1,520mm)이므로 국경에서 환적이나 대차교환이 이루어짐.

○ 몽골통과철도(TMGR: Trans-Mongolian Railway)

- TMGR은 중국의 천진항에서 출발하여 베이징, 울란바토르, 몽골과 러시아의 국경역인 호이트역을 경유하고 러시아의 울란우데역에서 시베리아횡단철도에 연계됨.

○ 만주통과철도(TMR: Trans-Manchurian Railway)

- TMR은 중국의 도문에서 출발하여 만주지역을 통과, 러시아와의 국경역인 만주리역(러시아쪽은 자바이칼스크)을 경유하고 러시아의 카림스카야역에서 시베리아횡단철도에 연결됨.

참고문헌

- 김원배 외. 『한반도 기반시설 개발의 기본구상 연구 (I)』. 안양: 국토연구원, 2006.
- 나희승. “동북아 철도네트워크 현황과 동북아 철도협력.” 대외경제정책연구원·한국시베리아학회 공동학술회의 시베리아 개발과 한반도 발표논문. 2005.
- 대통령자문 동북아시아위원회. “동북아시아 협력인프라-남북·대륙철도 연결.” 2005.
- 한국철도기술연구원. “남북철도시스템 연계방안 연구.” 과천: 건설교통부, 2004.
- 교통개발연구원·한국철도기술연구원. “대륙횡단철도 운영현황 조사연구.” 과천: 건설교통부, 2004.
- Hee-Seung Na. “State of Works on the Reconstruction of Trans-Korean Railway and its Linkage with the Trans-Continental Railways.” *ASEM Symposium on An Iron Silk Road* (June 17). 2006.
- UN ESCAP. “Development of the Trans-Asian Railway-Trans-Asian Railway in the Southern Corridor of Asia-Europe Routes.” New York: UN, 1999.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

VIII

결론

김 규 루 (통일연구원)



유럽연합의 등장 이후 국가들의 협력을 지역적 차원에서 제도화하려는 노력이 세계적으로 증가하였으며, 동북아시아의 지역협력 또한 냉전 이후 평화 및 번영의 추구라는 세계적 조류에 힘입어 지속적으로 증가하고 있다. 특히 역내국가들의 경제성장과 상호의존이 높아지면서 동북아 지역협력의 중요성이 그 어느 때보다 강조되고 있다. 더욱이 아시아의 정체성 공유와 지리적 근접성은 동북아 지역협력에 대한 관심을 불러일으키는 문화적, 지리적 요인으로 작용하고 있다. 하지만 이러한 지리적, 사회문화적, 경제적 요인에도 불구하고 동북아 지역협력은 제도화의 단계에 이르지 못하고 있다. 한반도 및 중국과 대만의 분단 지속으로 인한 냉전체제의 잔존, 다수의 강대국이 공존함으로써 지속되는 지역정세의 불안정, 중국과 일본의 군사력 경쟁을 포함한 지역패권 경쟁, 정치이념의 상이성, 경제적 수준의 격차, 불행한 과거의 미해결 등으로 인해 지역협력이 저해되고 있기 때문이다.

이처럼 동북아의 지역협력은 현재 큰 가능성에도 불구하고 낮은 수준의 협력에 머물러 있다. 이러한 상황은 오히려 역내국가들에게 지역협력의 필요성을 절실하게 인식하도록 하고 있으며, 이를 추진하기 위한 논의들을 활발하게 진행시키고 있다. 본 연구는 이러한 논의들에 새로운 접근방법을 제시하기 위해 시도된 것이다.

지금까지 동북아 지역협력 방안에 대한 연구들은 유럽의 사례나 전통적인 지역주의 이론을 동북아 지역에 적용하려 하거나 국가간 협력 또는 지역통합을 도모함에 있어 경제와 안보가 어떻게 상호작용 하는가 하는 문제에 천착한 것들이 대부분이었다. 하지만 전통적 지역주의 이론은 통합과 그것을 가능하게 한 상호의존관계를 설명하는데 있어 경제 규모와 산업화 수준이 유사한 국가들 사이에서 나타나는 관계만 고려하고 있기 때문에, 상이한 수준의 구조적 세력을 형성하고 있는 동북아

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

지역국가들 사이에서 발생하는 통합 시도나 노력에 대한 이론적 근거를 제시하지 못하는 한계를 지니고 있다. 유럽통합의 경험 또한 역사, 문화, 종교, 민족, 국가형성 및 정치체제가 상이한 동북아시아에 그대로 적용하는 데는 무리가 따른다. 더구나 기존의 지역협의체 구성 과정을 통해 경제협력과 같은 비정치적 분야에서의 협력이 안보협력을 강화시켜주는 경향이 있음을 확인한 만큼, 경제 및 안보협력 간의 상관관계에 대한 논의도 더 이상 동북아 지역협력에 새로운 이론적 혹은 정책적 함의를 제공하지 못한다.

따라서 본 연구는 기존의 선형적 연구들과 달리 동북아 지역협력의 선도국가들인 한국, 일본, 중국, 러시아에서 나타나고 있는 지역협력 사례를 면밀히 검토함으로써 ‘새로운 연계’를 추진하기 위한 보다 실천적인 협력방안(혹은 협력모델)을 제시하고자 하였다. 이를 위해 우선 지방자치 차원의 지역협력과 분야별 지역협력을 ‘유연한 지역협력’을 위한 새로운 연계구도로 제안하였다. 그리고 이를 바탕으로 각 부문별, 지역별 전문가들과 공동으로 각국의 사례들을 살펴보았다. 그 결과 동북아 지역협력을 추진하는데 있어 보다 실천적인 방안 및 정책적 고려사항을 다음과 같이 도출할 수 있다.

첫째, 경제협력이나 안보협력을 전면적으로 추진하는 것보다는 다자간 지역협력의 여지가 많은 분야를 중심으로 점진적으로 노력하는 것이 바람직하다. 이는 기능주의 혹은 신기능주의적 이론에 따른 것이 아니라 동북아 지역의 특수성에 기인한다. 동북아 지역은 유럽과 달리 역내 국가들 간의 정치적, 경제적 차이가 매우 크다. 이로 인해 경제협력이나 안보협력을 무리하게 추진할 경우 역내 빈부격차를 심화시키거나 패권 장악을 위한 시도로 오인하여, 협력을 위한 노력이 오히려 갈등을 유발하게 될 가능성이 높다. 그리고 역외국가인 미국의 동북아시아에 대한

영향력을 배제하기 어렵다는 현실적인 문제도 존재한다. 미국은 전 세계의 유일한 패권국가이면서 동시에 아시아·태평양 지역의 일원이다. 이에 따라 미국은 아·태지역의 다자간 기구인 APEC을 주도하고 있으며 한국과 일본, 대만과 동맹관계를 통해 동북아 지역에서 양자간 안보협력체제를 구축하고 있다. 결국 동북아의 경제 및 안보협력 논의는 미국의 개입을 유도하게 될 것이 자명하다. 선부른 경제 및 안보협력체에 대한 논의는 자칫 역내에 미국과 중국, 러시아 간의 새로운 패권경쟁을 불러올 수 있다.

여기에서 무엇보다 주목해야 할 것은 이미 진행되고 있는 분야별 지역협력 사례들이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 동북아에서는 보건·의료, 환경, 에너지, 철도 분야에서 다양한 수준의 협력이 진행되고 있다. 이러한 분야의 협력은 자국의 이익에 부합하면서도 공동이익에 대한 합의점을 도출할 수 있다는 점에서 협력의 모멘텀이 매우 크다. 또한 분야별 특수성으로 인해 비교우위를 지니고 있는 국가들이 자연스럽게 협력을 이끌어 나갈 수 있다는 점에서 평화적인 협력이 가능하다. 예를 들어 지난 수십년 간 아시아국가들과 보건·의료분야의 협력을 해온 일본은 축적된 경험을 통해 동북아 의료협력을 주도하고 있다. 환경협력에 있어서도 경제발전 과정에서 심각한 환경오염 문제를 일으키고 있는 중국의 참여가 없다면 한국과 일본 등 주변국들의 예방노력을 무용지물일 뿐이다. 에너지 생산국인 러시아의 적극적인 참여는 동북아 에너지협력의 추동력을 제공한다. 또한, 한국과 북한 간 철도 및 도로를 포함한 수송망 연계가 동북아 교통망의 잃어버린 고리(missing-link)임을 감안할 때, 남북협력을 적극적으로 추진하고 있는 한국 정부의 노력은 동북아 교통협력의 원동력이 되고 있다.

이와 더불어, 동북아 지역에서 진행되고 있는 이러한 분야별 협력이

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

표면적으로나마 민간에 의해 주도되고 있다는 점은 협력의 지속성의 측면에서 매우 고무적이다. 기업이나 학자, NGO 등이 지역협력을 주도할 경우, 어느 정도 국가간 갈등이 고조된다 하더라도 협력의 모멘텀을 유지할 수 있기 때문이다. 남북관계에 있어서도 핵실험과 같은 극단적인 갈등상황에 처하지 않았을 때는 당국자간 대화가 단절된 동안에도 지방자치단체 및 민간단체의 교류·협력이 중단되지 않았던 사례를 쉽게 찾을 수 있다. 이러한 민간부문에 의한 자율적인 지역협력의 증대는 보다 유연한 지역협력을 추진할 수 있다는 점에서 긍정적인 역할을 수행한다.

둘째, 분야별 지역협력을 추진함에 있어 분야 간 연계가 필요하다. 각 협력사업을 개별적으로 추진할 경우, 협력의 속도 차이에 따라 자칫 불행한 결과를 가져올 수 있다. 예를 들어, 북한의 경우 열악한 의료상황과 오랫동안 폐쇄체제를 유지해 온 결과 이미 다른 국가에서 사라진 전염병을 보유하고 있는 것으로 알려지고 있다. 만일 북한과의 보건·의료협력이 제대로 이루어지지 않은 상황에서 교통분야의 협력이 진행된다면, 주변국으로 전염병이 급속히 확산되는 참사가 일어날 것이다. 한편 에너지협력을 추진하면서 교통협력을 동시에 진행한다면 에너지·교통 인프라를 구축하는데 시너지 효과를 거둘 수도 있다. 이처럼 분야 간 연계는 지역협력의 부작용을 최소화시키고 효율을 극대화 할 수 있다는 점에서 반드시 추진되어야 한다. 한편, 분야별 지역협력이 더 높은 수준의 지역협력으로 발전하기 위해서라도 분야 간 상호 연계는 필요하다.

이를 위해 분야별 당국자와 전문가 집단이 함께 논의할 수 있는 ‘1.5 트랙(Track 1.5)’의 대화채널을 구성할 필요가 있다. 분야별 사업이 고도의 전문성을 요하는 부문들인 만큼 전문가들의 협조는 필수적이다. 또한 대규모의 예산이 집행되는 만큼 각 국의 실무자들이 함께 참여함

으로써 논의된 사항이 실천에 옮겨질 수 있도록 할 필요가 있다. 이러한 협의체가 정상회담의 형태로 운영된다면 정치 논리에 휘말리기 쉬울 뿐만 아니라, 협의 내용이 선언적인 성명서에 그칠 가능성이 높다. 따라서 전문성과 실무능력을 갖춘 '1.5 트랙(Track 1.5)' 형태의 협의체를 구성하는 것이 더 효율적일 것이다.

셋째, 지역협력을 추진함에 있어 지방정부 간 교류·협력을 적극 활용할 필요가 있다. 지방정부 간 교류·협력은 주로 친선을 목적으로 하는 교육협력이나 인도주의적 지원이 대부분이다. 그리고 지방정부 간 교류·협력은 생활밀착형 협력이 많은 비중을 차지하기 때문에 양 지역민들 간의 상호이해를 높일 수 있다. 이러한 비정치적 분야의 지역협력과 상호이해의 증진은 고위정치 분야의 지역협력의 초석이 된다.

또한 지방정부 간 협력은 비교적 작은 규모로 이루어지기 때문에 대규모 협력을 추진하기 전에 시험대로 활용할 수 있다. 특히 정치이념이나 경제체제가 상이한 국가들 간의 교류·협력은 당장에는 어렵지만, 지방정부 간의 소규모 협력을 통해 협력 가능성을 모색할 수도 있다. 즉 지방정부 차원의 협력을 지속적으로 추진하는 한편, 시범사업을 통해 양국간 지역협력의 영역을 꾸준히 넓혀 간다면 더 높은 단계의 교류·협력이 불가능한 것만은 아니다. 중앙정부와 지방정부가 담당하는 업무의 수준이 상이한 만큼 지방정부 차원의 지역협력이 정부 간 지역협력을 대체할 수는 없다. 하지만 지역협력의 모멘텀을 유지하고, 지역협력의 효율성을 높일 수 있다는 측면에서 지방정부 차원의 교류·협력은 보다 유연한 지역협력을 추진할 수 있는 좋은 수단이 된다.

동북아시아와 같이 지리적 근접성에도 불구하고 수많은 갈등요인을 내포하고 있는 지역에서 지역협력이나 지역통합을 추진하기란 매우 어렵다. 언제든 내재되어 있는 갈등요소들이 표출되게 되면, 진행되고 있

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

던 지역협력도 쉽게 원점으로 되돌아가기 때문이다. 따라서 이러한 지역에서 지역협력을 추진하기 위해서는 먼저 갈등요소들을 해결하거나, 이를 피하는 방법 중 하나를 택하는 수밖에 없다. 하지만 동북아시아 지역의 갈등요소는 정치이념 및 경제체제의 상이성, 경제적 수준의 차이, 역사문제, 패권경쟁 등 단시간 내에 쉽게 해결되지 못하는 문제들이다. 어쩌면 이러한 문제들은 영원히 해결할 수 없는 과제일지도 모른다. 따라서 동북아에서 지역협력을 추진하기 위해서는 갈등요인을 선결하는 것보다 이를 피해가면서 점진적으로 지역협력을 추구하는 것이 바람직하다. 본 연구에서 다양한 형태의 대화채널을 통해 유연한 지역협력을 추진하는 이유가 바로 여기에 있다.

하지만 한국의 입장에서 ‘보다 유연한 지역협력’을 필요로 하는 근본적인 이유는 따로 있다. 남북한 관계야 말로 동북아 지역의 갈등요인이 모두 점철되어 있기 때문이다. 근래에는 북핵문제로 인해 정치안보적 갈등이 동북아에서 가장 첨예하게 대립하고 있는 지역으로 대두되기도 했다. 물론 최근 ‘2.13 합의’와 ‘제6차 6자회담 수석대표회의’, ‘2007 남북정상회담’ 등을 통해 북한 핵문제가 해결의 실마리를 찾고 있는 것이 사실이다. 하지만 여전히 갈등요소가 내재되어 있는 만큼 이러한 문제들이 완벽하게 해결되기를 기다리기보다는 다양한 형태의 대화채널을 적극 활용하여 남북협력을 지속해 나가는 노력을 경주할 필요가 있다. 그동안 남북한 분단상황은 동북아의 지역협력에 있어서 대표적 장애요인으로 손꼽혀 왔다. 하지만 이러한 노력을 통해 남북관계가 획기적으로 발전한다면 동북아 지역협력이 가속화할 수 있는 전기(轉機)가 마련될 수 있을 것이다.

결론적으로 지구화 과정과 지역경제의 통합 노력 사이의 상호적 발전 추세는 더 이상 다른 지역의 이야기가 아니다. 이제 동북아 지역에서도

협력체제의 구축은 시대적 흐름이다. 물론 동북아 지역이 여러 가지 갈등요인으로 인해 역내 협의체 구상 자체가 어려운 것 또한 분명한 현실이다. 하지만 동북아시아 각국의 경제가 발전하고 역내 및 역외국가와의 상호의존성이 증대되고 있는 만큼 지역협력은 반드시 필요하다. 따라서 지역협력의 촉진요인과 장애요인을 명확하게 인식하고 보다 효율적인 지역협력의 실천방안을 마련해야 한다. 즉 동북아 지역의 상호의존도를 심화시키기 위해서는 국가의 역할에만 의존하기보다는 지방정부 차원의 노력과 민간부문에 의한 자율적인 역할을 증대시킴으로써 점진적인 협력을 추구할 필요가 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철	외 공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕	외 공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철	외 공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철	외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준	외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원

2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(11)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-3	東北アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-4	東北亞区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원

학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망	10,000원



2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks		10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula		10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안		10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01	2-13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6-15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화-변영: 평가와 전망		9,000원

협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외 공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한-중-일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외 공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외 공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외 공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외 공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외 공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외 공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외 공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외 공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외 공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외 공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외 공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외 공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안		10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외 공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외 공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외 공저	10,000원

2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외 공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외 공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외 공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외 공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외 공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외 공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외 공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외 공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외 공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외 공저	9,000원
2007-11-03	한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외 공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외 공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외 공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외 공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외 공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화변영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외 공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외 공저	8,500원

■ 논총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원



통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2005	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원

독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

연례정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원

통일정세분석

비매품

2005-01 2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02 북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03 북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04 북한의 「핵무기 보유」 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05 북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06 중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤

2005-07	일본의 보수우경화 동향분석		김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안		김영운, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석		이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석		박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로		최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석		배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망		김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제		황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)		손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석		김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영운, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진,	최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편		배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호,	최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할		김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태,	최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망		전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석		김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영,	전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석		여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석		서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점		김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망		김영운
2006-09	한·미 정상회담 결과분석		김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망		배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤,	최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석		김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의의 결과분석		김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태,	
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범,	최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석		김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태,	최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석		전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가		최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제		최수영
2007-08	상반기(07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희,	최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석		김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석		배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망		정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략		배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석		여인곤



2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오	
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인근, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기를 위한 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)
북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)
북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007)

월간 북한동향

비매품

월간 북한동향 제1권 제1호

제1호 한반도 평화체제: 자료와 해제 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아

- 2005-01 Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone
through Attracting Foreign Investment Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
- 2005-02 The Food Crisis and the Changing Roles and
Attitudes of North Korean Women Lim Soon Hee
- 2005-03 Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success Young-Yoon Kim
- 2005-04 North Korea's Market Economy Society from Below Jae Jean Suh
- 2005-05 Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party
Organizations under the Kim Jong-il's Reign Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
- 2005-06 The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact Suk Lee
- 2006-01 The North Korean Penal Code, Criminal Procedures,
and their Actual Applications Kim Soo-Arn
- 2006-02 North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea
: Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era Huh, Moon-Young
- 2006-03 The Establishment of Peace on the Korean Peninsula
and the Outlook for Unification Cho, Min
- 2006-04 A Study on the structure of industry in North Korea Choi, soo-young
- 2006-05 The Border-crossing North Koreans: Current Situations and
Future Prospects Keumsoon Lee
- 2006-06 North Korea's Human Resource Development System Cho, Jeong-Ah
- 2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects Lim, Soon-Hee
- 2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung, Young-Tai
- 2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability
Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
- 2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea
: Tasks for Successful Transformation of the North Korean System Kim, Young-Yoon
- 2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the
July 1 Measures Choi, Soo Young
- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath
of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah



■ ■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 『정세분석보고서』 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 『통일정책연구』와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다. (단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

이 책은 국제산림경영인증(FSC)마크를 획득한 무염소 펄프 친환경용지 띠또레뜨지(표지)와 친환경소재로 만들어진 재생용지 이라이트지(본문)를 사용하였으며 환경에 유해한 코팅을 하지 않았습니다.

KINU 연구총서 07-15(II)-1

동북아 지역협력의 새로운 연계

 통일연구원

9 788984 794436 93340
ISBN 978-89-8479-443-6