



KINU 정책제안서 12-05

**EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아 공동체 추진방안**  
- 유럽공동체 형성기를 중심으로 -

## 정책제안서(12-05)

인쇄 2012년 11월 발행 2012년 11월

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 북한인권연구센터 기획·디자인 인쇄처 두일디자인(2285-0936)

등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전화 900-4300(대표) 901-2528(직통) 팩시밀리 901-2572 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

© 통일연구원, 2012

비매품

# 정책제안서

EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아 공동체 추진방안  
- 유럽공동체 형성기를 중심으로 -

연구책임자: 손기웅(통일연구원 북한인권연구센터 소장)

공동연구자: 김미자(경북대학교 사회과학연구원 연구위원)  
김유정(한국외국어대학교 EU연구소 책임연구원)  
노명환(한국외국어대학교 사학과 교수)  
배규성(배재대학교 한국시베리아센터 책임연구원)  
신중훈(경상대학교 사학과 교수)  
전혜원(국립외교원 조교수)  
정영태(통일연구원 북한연구센터 선임연구위원)

...

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



## 목 차

1. 문제제기 .....	1
2. 남북 및 동북아 공동체 형성 추진방안 .....	2
가. 공동체 형성의 필요성 .....	3
나. 동북아 공동체 추진전략 .....	4
다. 남북 및 동북아 공동체 형성 방안 .....	10



## 1. 문제제기

우리는 국가를 성장시킴과 동시에 통일을 이뤄야 하는 두 가지 국가적 과제를 안고 있다. 국가성장을 위해서는 국제사회, 특히 가장 강력한 주변 4국과의 협력이 필수적이다. 미국의 안보, 자본, 기술과 시장, 일본의 자본과 기술, 중국의 자원과 시장, 그리고 러시아의 자원은 국가성장에 필수불가결한 요소이기 때문이다.

한편 주변국이 한반도의 통일을 원하는가에 대해서는 여러 가지 답변이 가능하다. 한반도의 진정한 평화를 위해서 통일이 우리에게만 필수적이지만, 이웃국가들에게는 전쟁이 일어나지 않는 현재의 상황이 평화일 수 있고, 한반도의 통일이 평화의 파괴일 수 있기 때문이다. 한반도가 통일되고 8천만 명에 육박하는 인구가 합심으로 노력한다면 통일한국의 경제력이 G7으로 진입할 수 있고, 그것을 바탕으로 통일한국이 정치적 역할을 강화해나가는 상황을 주변국들은 우려할 수 있다.

이러한 상호 모순적인 듯 엇갈리는 어려운 상황 속에서 우리는 국가를 강력하게 성장시키는 동시에 통일에 유리한 환경을 조성하고, 궁극적으로 통일을 실현시켜야만 한다.

서독 역시 동일한 과제를 안고 있었다. 통일이란 단어조차 쓸 수 없는 상황 속에서 국가를 성장시키는 동시에 통일에 다가가야 했다. 그리고 그 방법을 통합정책에서 찾았다. 권위시간이었던 프랑스를 포함하여 서방국가들과 긴밀히 협력을 진행하는 서방통합정책을 추진하면서 국가를 건국하고, 군사력을 재건하면서 강력한 경제력을 구축하는 동시에, 서독이 과거의 파시스트 군국주의 국가와는 판이하게 다른, 함께 번영할 수 있는, 신뢰할 수 있는 민주사회임을 보여줌으로써 독일 땅에서 통일의 기회가 찾아왔을 때 통일을 용인하도록 이끌 수 있었다.

서독 서방통합정책의 중심은 유럽공동체 형성이었으며, 이는 유럽석탄철강공동체(ECSC)에서 출발하여 EC를 거쳐 오늘날 EU로 발전되고 있다. EC/EU는 경제통합에서 출발하여 사회문화통합, 정치통합, 군사통합으로 성장하고 있는 지역적 상생공영의 성공적인 모델이다. 서독과 통일독일은 이러한 지역통합의 기관차 역할을 수행하면서 국가를 강력하게 성장시키면서 민족통일에 다가갔다.

본 연구의 목적은 국가성장과 통일, 이 두 가지 국가적 과제를 서독이 유럽공동체 형성을 축으로 어떻게 실현하고자 했는지, 그것이 남북 공동체는 물론 동북아 공동체 형성에 주는, 공동체 형성을 추진하려는 우리에게 주는 시사점은 무엇인가를 연구하는데 있다. 그리고 이를 유럽공동체 형성기(유럽석탄철강공동체(ECSC),

유럽경제공동체(EEC) 및 유럽원자력공동체(EURATOM) 형성기), 유럽공동체 성장기(EC기), 유럽공동체 성숙기(EU기) 등 3단계로 구분하고 3개년에 걸쳐 살펴보고자 한다.

첫 해인 금년도에는 유럽공동체 형성의 초기 단계를 대상으로 공동체 형성의 역사적·사상적 배경과 주요국의 입장, 그리고 이에 대한 서독의 입장과 정책을 집중적으로 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 국가성장과 통일을 지향하는 과정에서 남북 공동체, 동북아 공동체를 이끌어내어야 할 우리가 지금 현 상황에서 어떠한 관점을 가지고 그 바탕 위에서 어떠한 정책을 펼쳐야 할 것인가를 제시하고자 한다. 공동체 형성과 그것이 우리의 대북, 통일정책에 주는 함의를 살펴보고자 한다.

## 2. 남북 및 동북아 공동체 형성 추진방안

유럽통합의 진전과 더불어 독일문제가 해결되고, ECSC는 EC를 거쳐 오늘날 EU로 발전하고 있다. 분단을 극복하고 국가성장을 일구어내어야 할 우리에게 유럽통합의 과정에서 특히 서독의 아데나워 정부가 택하고 추진했던 ‘통합을 통한 통일’ 전략에서 많은 시사점을 얻을 수 있다. 통합을 통해 이루어진 독일의 통일과 국가성장, 그리고 유럽의 평화를 봤을 때 ‘통합’이라는 방식이 동북아 지역의 안정과 평화를 유지하는 가운데, 국가를 성장시키는 동시에 남북한 통일에 유리한 환경을 조성하기 위한 새로운 방법이라 할 수 있다.

물론 독일통일과 유럽통합의 방식이 남북한과 동북아에도 적용될 수 있을 것인가라는 의문이 제기된다. 사실 한·일 간, 중·일 간 영토분쟁이 첨예한 현 상황에서 당장 필요한 구체적인 정책을 유럽통합사례로부터 이끌어내기는 힘들다. 그러나 유럽통합이 장기간에 걸쳐 이루어졌고, 그것이 이상적인 목표로 여겨졌던 시대가 있었다는 사실을 인식해야 한다. 중요한 점은 유럽통합을 실현하고자 하는 노력이 끊임없이 추구되었고, 그 노력 자체가 시대의 의식을 바꾸고 많은 문제를 해결하였다는 사실이다. 유럽통합이 완성되어서가 아니라, 유럽통합의 과정에서 많은 문제가 해결되었다는 역사가 현재의 남북한과 동북아에 얽힌 실타래를 풀어갈 수 있는 단초를 제공할 수 있다.

서유럽에서의 공동체 형성, 그것에 적극적으로 대응했던 서독의 사례를 토대로 국가성장을 위한 남북 및 동북아 공동체 형성과 남북한 통일을 동시에 이끌어내어야 할 우리의 정책방안을 살펴보고자 한다. 남북 공동체 및 동북아 공동체 형성방

안을 차원별(한반도 및 동북아 차원), 분야별(정치·군사, 경제, 사회·문화, 교육)로 제시해보고자 한다.

## 가. 공동체 형성의 필요성

유럽과 달리 동북아시아는 여전히 냉전의 틀에 갇혀 있다. 중국의 부상, 중국을 견제하는 미국과 일본의 동맹, 북한의 핵무기 개발, 한·일과 중·일의 영토와 과거사로 인한 오랜 갈등 등은 동북아 통합이 결코 쉽지 않다는 것을 보여준다.

그러나 동북아 지역의 안보적 긴장이 반드시 부정적인 것만은 아닐 수 있다. 긴장과 갈등의 관계가 신뢰형성의 필요성을 촉구할 수 있기 때문이다. 한반도에서의 군사적 긴장도 남북한 간만의 적대감에서 뿐만 아니라, 주변 강대국을 포함한 동북아 갈등구조에 의해서도 영향을 받고 있다. 한반도 문제가 동북아 지역평화와 연계되어 있기 때문에 한반도 평화를 동북아 다자적 협력 틀과의 관계에서 고려해야 할 이유인 것이다.

동북아 공동체는 다자적 평화체제로 국제공공재의 성격을 가진다. 올슨(Olson)의 이론에 따르면 국제공공재의 마련 조건은 첫째, 참여국가가 소수일 것, 둘째, 참여국 중 한 나라가 압도적인 군사력과 경제력을 보유하고 평화유지에 필요한 거의 모든 비용을 감당할 것, 셋째, 국제공공재의 공급이 시급할 것 등이다. 올슨의 관점에서 봤을 때 동북아 공동체 형성은 가능성이 높다. 왜냐하면 참여국가가 소수이며 북한 핵문제 해결이라는 시급한 과제가 있기 때문이다. 북한 핵문제는 한반도만의 문제가 아니라 지역평화의 문제가 되었고 다자협력의 가능성을 높이고 있다. 무엇보다 경제적 관점에서 통합의 필요성에 대한 목소리도 높아지고 있다. 현재 한국, 중국, 일본은 제도적 통합체제를 가지고 있지 않음에도 불구하고 무역, 투자, 산업 협력은 증가하고 있으며, 한·중·일은 이러한 협력을 앞으로도 유지하려고 할 것이다.

한반도와 동북아의 현 상황에 대한 인식을 토대로 우리에게 동북아 통합이 필요할 뿐만 아니라, 한국이 지역통합을 위한 조정과 타협의 리더십을 발휘해야 할 이유를 제시하면 다음과 같다.

### (1) 한반도 측면

유럽공동체 형성과정에서 ‘독일문제’는 해결되었고, 서독은 유럽통합을 향한 일

관된 노력의 결과 마침내 통일을 이루었다. 이처럼 유럽공동체가 독일통일을 품는 거시적 틀의 역할을 하였음을 볼 때, 한반도 통일의 측면에서도 동북아 공동체 담론은 활성화될 필요가 있다. 동북아 국가들과의 협력관계 강화 및 동북아 공동체 형성은 동북아 지역의 안정과 평화를 가져올 것이며, 이러한 평화적 분위기는 남북관계에도 긍정적으로 작용하여 한반도 통일에 유리한 환경을 조성하게 될 것이다. 동북아 통합과정에서 남북교류가 활성화되면서 남북한 관계개선, 한반도 정치·군사적 안정 및 통일 기반 조성의 효과를 거둘 수 있기 때문이다.

## (2) 동북아 측면

동북아 평화는 대한민국 국가 발전의 전제조건이다. 지속적인 국가 발전을 위해서는 안보, 자본, 기술, 시장 등 여러 요소의 안정적 확보가 필요하다. 즉 중국의 시장과 자원, 일본의 자본과 기술, 러시아의 자원, 북한의 토지와 인력 등의 활용을 위해 관련국들과 긴밀한 관계를 형성할 필요가 있다.

특히 동북아 중심국가인 한·중·일 간 교역이 증대되고 있는 상황에서 중국이 한국의 제1교역국으로 급부상한 사실, 그리고 중국을 비롯한 동북아의 넓은 잠재적 시장을 볼 때 동북아 국가들 간의 교역을 강화하고 공동체 형성을 추진할 필요가 있다. 동북아 국가들 역시 한국의 시장, 기술 등을 필요로 하므로 한국이 주변국들과 충분히 협력할 수 있는 좋은 파트너라는 사실을 인식시킴으로써 공동체 형성이 추진력을 갖도록 해야 할 것이다.

이 외에도 동북아 역내에 존재하는 악화되어 가는 자연환경, 테러, 인신매매와 마약 등 여러 문제도 이에 대한 공동대응의 필요성을 높이고 있다. 경제공동체를 비롯한 다양한 분야에서 공동체가 형성되면 우리의 안정적인 발전과 통일준비도 동시에 달성될 수 있을 것이다.

## 나. 동북아 공동체 추진전략

### (1) 이념적 토대

#### (가) 구성주의와 연방주의

유럽통합의 이론적 근거로 기능주의, 구성주의와 연방주의 등의 이론과 사상을 들 수 있다. 여러 이론 중에서 현재 동북아의 통합을 추진하기 위해서는 우선 구

성주의적 관점이 요구된다. 장기적인 차원의 구성주의 관점에서 동북아 공동체의 식을 함양해 갈 수 있다면, 이 지역의 평화와 공동번영의 길을 일구어가면서 한반도의 평화적 통일의 현실성을 그만큼 높일 수 있기 때문이다. 유럽통합의 과정이 독일문제를 해결하는데 그리고 주변국들의 이해관계를 조율하는데 최적의 환경을 조성했던 것처럼 동북아 공동체의 발전은 한반도 통일에 매우 유리한 환경 조건을 조성해 줄 것이다.

동북아 공동체라는 의식을 가지기 위해서는 먼저 동북아의 강한 민족주의가 가져온 폐해에 대해 인식하고 반성할 필요가 있다. 유럽에서 발발한 두 번의 세계대전은 유럽통합의 길을 열었던 것처럼 동북아에서도 민족주의가 가져올 수 있는 폐해에 대해 진정으로 인식하고 일본 제국주의 과거사에 대해 투철하게 반성하고 민주주의와 평화의 절실한 가치를 깨달을 수 있어야 한다. 각국의 민족주의가 큰 대세로 작용하고 있는 동북아시아 작금의 현실이 민족주의 극복이라는 인식의 전환을 불러오는 계기가 되어야 할 것이다.

또한 유럽 연방주의자들이 제기한 정치, 경제, 군사 부분에 걸친 지역공동체 창설의 필요성, 연방을 통한 소수민족 차별문제 해결, 국경분쟁 해결, 지역문화 특성의 보존방식, 평화민주체제의 구축 등에 대해 특별히 세심하게 주의를 기울일 필요가 있다. 연방주의 사상을 지역민들이 공히 받아들인다면 그 지역의 문제를 공동으로 해결하는데 큰 탄력을 받게 될 것이다.

### (나) 안중근의 동양평화론

유럽의 연방주의 통합사상을 이미 안중근의 동양평화론이 담고 있음을 인식할 필요가 있다. 안중근은 지역의 평등한 회원국들로 이루어진 초국가주의 지역공동체 혹은 연방제를 구상하고 있었다. 그리고 초국가적 공동체를 구상하면서도 민족주의를 부정하지 않았다. 그는 민족주의와 지역공동체주의를 결합시키고자 했다.

안중근의 지역공동체는 독립국가들이 지역의 평화를 위해 평등하게 결합한 형태로서 대외적으로는 방위력과 경쟁력을 갖추고, 대내적으로는 갈등관계를 극복하고 상호협력하는 체제였다. 그는 평등한 민족국가들의 지역통합체론에 찬성한다면 민족과 국가의 차이를 넘어 동지가 되고 그 반대의 경우 같은 국가에 속하는 국민이더라도 적이 되는 것으로 보았다. 안중근에게 중요한 것은 전쟁이 없는 평화로운 상태에서 사람들이 도덕을 갖추고 각자 주체적인 삶을 살 수 있는 환경을

갖게 하는 것이었다. 이 목표를 실현하는 수단으로서 지역공동체 그리고 나아가 세계공동체를 창설하고자 했다.

유럽연방주의와의 연계 속에서 이해되는 안중근의 동양평화론은 동북아 공동체를 추진함에 있어서 이 지역의 사람들이 공유할 수 있는 사상과 운동의 출발점이 될 수 있으며, 동북아의 평화와 번영 그리고 한반도의 평화적 통일을 위해 귀중한 실마리가 될 수 있다. 유럽연방주의 사상을 안중근의 동양평화론과 연계하여 연구하고 그 가치를 적극 홍보할 필요가 있다.

## (2) 기본원칙

동북아 공동체를 추진함에 있어 견지되어야 할 원칙을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 동북아 공동체 형성의 대원칙은 실현가능성에 초점을 맞춘다는 것이다. 유럽통합은 에너지, 경제, 외교안보의 순서로 이루어졌다. 에너지 협력을 통해 상호안보분야의 신뢰를 쌓은 후 경제공동체와 정치공동체로 발전되었다. 동북아에서는 북한 핵문제가 에너지 또는 경제협력보다 더 긴급한 문제가 되고 있다. 그러나 냉전적 구도가 유지되고 있는 동북아에서 북핵 문제, 미·중의 상호견제, 한·중·일의 과거사 및 영토 문제, 남북문제 그리고 북한 도발 등과 같은 상위정치적 문제는 해결이 쉽지 않다.

따라서 동북아 통합은 한·중·일이 정치적 갈등을 해결하는 방향으로 추진되어야 함이 원칙이지만, 그 실현가능성의 관점에서 판단해볼 때 동북아 공동체 형성의 논의를 시작하는 현 단계에서는 정치적 성격을 배제하는 것이 바람직하다. 즉 정치 및 군사안보적 문제는 가급적 ‘미해결의 해결,’ 즉 현상유지 입장을 견지하는 것이 통합 추진에 효과적이라 할 것이다.

둘째, 동북아에는 현재 유럽처럼 공동체 의식이 형성되어 있는 것도 아니고, 주권의 일부를 공동체에 양도하는 초국가주의도 현시점에서 가능하지도 바람직하지도 않다. 그러므로 현 상황에서 동북아 공동체의 유용한 모델로는 정부 간 협력차원에서의 기능적 통합 모델이다. 즉 정치적 성격의 통합이 배제된 상태에서 경제, 문화, 환경을 포함한 다양한 분야에서 기능적 통합을 추진하는 것이 바람직한 방향이다. 예를 들어 경제교류, 기후변화·서해오염을 비롯한 수질오염과 같은 환경문제, 자원문제, 문화교류, DMZ의 평화적 이용 등과 같은 분야에서 협력의 필요성을 강조하고 통합을 추진하는 것이다. 동북아에서 기능적 통합이 확장된다면

이는 동북아 평화 정착과 한반도 통일에 우호적인 환경으로 작용할 것이다.

셋째, 경제이익의 확보는 통합의 가장 중요한 추동력일 수 있으므로 무역 장벽 제거와 같은 경제통합을 중심으로 협력관계 강화와 통합을 추진하는 것이 바람직하다. 또한 경제 분야의 통합은 안보 갈등을 완화시키는 효과도 있으므로, 경제문제와 안보문제를 결합하여 해결하는 메커니즘을 구축하는 것도 통합의 효과를 높이는 하나의 방법이다. 예를 들어 동북아 원자력공동체를 구성하여 에너지와 안보문제를 함께 해결하는 것이다. 북한 핵문제의 해결도 이러한 방향으로 고려될 수 있을 것이다.

넷째, 에너지, 자원 및 환경 문제는 현재 동북아 모든 국가들이 관심을 가지고 협력과 통합의 필요성을 인식하고 있는 분야이므로 공동체 추진의 동인으로 활용하도록 한다.

다섯째, 문화적 교류는 동북아시아인들의 일체감을 형성하고 교류·협력 시 발생할 수 있는 갈등을 완화시키는 토대가 될 수 있으므로 우선순위를 부여하도록 한다. 특히 동북아뿐만 아니라 전 세계적으로 열풍을 일으키고 있는 ‘한류’를 적극적으로 활용한다면 그 효과는 상당할 것이다.

여섯째, 6자회담 같은 정부 간 모임뿐만 아니라, 1.5 또는 2트랙 차원의 논의처럼 국책연구기관, 비정부기관, 민간단체 및 개인 간 교류 기회도 늘려야 할 것이다. 이러한 교류의 증가가 마침내는 다자 간 조약을 탄생시키는 디딤돌로 역할 할 것이며 동북아 통합은 제도화될 것이다. 유럽이 ECSC에서 출발하여 EC/EU까지 발전한 것처럼 동북아에도 처음부터 완성된 제도가 아니라 만들어가는 제도를 염두에 두어야 한다.

일곱째, 동북아 통합의 목표를 설정하고 통합을 추진하는 것보다는, 개별국가들 간의 합의를 통해 협력해 가는 과정 중에서 공동체 형성의 의의를 깊이 하고 내용을 풍부하게 해야 한다. 목표를 설정하고 나아간다면 그 목표에 동의하지 않는 새로운 정부의 등장으로 동북아 통합에 제동이 걸릴 위험도 있다. 그러므로 무엇보다 민주적인 합의를 거쳐 통합의 길로 나가야 할 것이다.

### (3) 목표: 국가성장과 통일환경 조성

우리에게 통일과 통합은 분리될 수 없는 개념이다. 서독의 초대수상 아테나워가 무조건적 통일과 중립화 통일을 거부하였고, 자유롭고 평화로운 통일의 달성을 위

해서 자유세계와의 협력강화에 정책의 우선권을 부여한 것처럼, 대한민국 정부의 통일노력도 분명한 원칙과 방향성을 지녀야 한다. 통일은 당위이지만 무조건적 당위어서는 안 된다. 우리의 통일은 북한의 정치, 경제적 폐쇄성과 후진성 탈피의 기반 위에서 자유롭고 평화로운 통일의 성취이어야 한다.

통합된 유럽의 틀 안에서 독일의 통일이 성취되었다는 사실을 볼 때, 주변국들과의 관계를 동북아 통합이라는 방향으로 이끌 전략수립이 필요하다. 특히 독일 통일 당시 4강 구도에서 서독은 통일을 위해서 소련의 동의를 이끌어 내는 것에 가장 심혈을 기울였다면, 한반도 통일을 위해서는 중국의 우호적 태도가 무엇보다 중요하다. 중국은 체제는 공산주의이지만 이념보다는 정치적 패권과 경제적 실리를 중요시하는 국가이다. 경제적 실리에 대한 중국의 이해를 이용한다는 관점에서 동북아 공동체는 중국과의 우호적 관계의 유지와 정착을 위한 중요한 거시적 구조가 될 수 있을 것이다.

한편, 주변국들은 한반도 통일에 대해 민족자결주의적인 원칙적 입장을 언급하지만 사실상 한반도 통일은 동북아의 지각변동을 야기하므로 원하지 않고 있다. 그러므로 주변국들의 립서비스에 의존하기보다 우리의 실리를 꾀할 필요가 있다. 즉 주변국들이 원치 않는 남북통일을 목표로 내세우기보다 동북아 통합을 전면에 제시하여 주변국들과의 협력을 이끌어내고, 그 통합과정에서 남북교류협력을 강화하여 한반도 통일을 준비하는 전략을 추진하는 것이다.

주변국들과의 통합은 국가이익 차원에서 상호 윈-윈할 수 있는 전략임을 강조할 때 현실성을 더할 수 있다. 중국을 동북아 공동체 형성 단계로 끌어들이기 위해서 중국이 동북아 안보상황을 제로섬 게임으로 보지 않도록 해야 하며, 북한의 붕괴가 중국의 운명에 부정적으로 작용하지 않는다는 것을 인식시키도록 해야 한다. 중국이 북한에게 원하는 것은 북한의 체제유지와 개혁·개방이다. 그러므로 북한이 동북아 통합에 참여함으로써 개혁·개방을 하고 북한의 변화가 중국과 동북아의 평화에 도움이 된다는 사실을 중국이 인식한다면 중국의 동북아 통합에 대한 입장은 적극적으로 변할 것이다. 냉전 종식 후 다극질서를 추구하는 중국의 심리를 잘 활용할 필요가 있다.

동북아 공동체 형성이 성공하려면 북한의 참여가 중요하고 이를 위해선 북한이 공동체의 수혜자가 되어야 한다. 북한은 무엇보다 경제적 혜택을 원하고 있다. 그러므로 경제적 실익을 보장하는 동북아 경제공동체를 구현할 수 있다면 만성적 경제 위기를 돌파해야만 하는 북한 정권을 이 공동체에 참여시키는 일이 그렇게

힘들지 않을 것이다.

또한 북한으로서는 동북아 공동체가 형성되고 북한이 참여하게 되면 국제사회의 인정을 받는 발판을 가지게 되는 것이므로 동북아 공동체 형성에 부정적이지는 않을 것이다. 또 하나 고려할 수 있는 사항은 북한이 공동체 참여를 통해 경제적 이익을 가지게 된다면 안보적 양보를 할 수도 있다는 것이다. 그러므로 북한은 경제적 이익을, 남한은 안보이익을 얻을 수 있는 협력모델을 개발해야 할 것이다. 동북아 공동체 형성이 북한의 폐쇄성과 후진성 극복을 위한 우호적 환경을 조성할 가능성이 높다는 점에서 그것은 한반도 통일을 위한 우호적 기반조성에도 유익한 역할을 할 수 있을 것이다.

한편, 미국과의 동맹관계 유지에 신경을 써야 한다. 미국의 적극적인 지원이 없었다면 유럽통합은 성공하지 못하였을 것이다. 마찬가지로 동북아 통합 역시 미국의 지지가 절대적으로 필요하다. 그렇지만 중국의 대국굴기를 견제하는 미국에게 미국이 제외되는 동북아 통합을 지지할 것이라 기대하기는 어렵다. 특히 미국의 우월적 지위에 변화를 초래한다면 동북아 통합은 성공하지 못할 것이다.

유럽통합 사례는 미국과의 관계 재정립이라는 문제해결에 또 다시 중요한 시사점을 주고 있다. 미국이 유럽통합을 적극 지지한 것이 소련 견제라는 냉전의 동인에서만 이루어지지 않았다는 사실에 주목할 필요가 있다. 미국의 유럽통합 지지는 전후 평화롭고 강력한 유럽공동체를 건설하고자 했던 유럽의 이해와 강력한 파트너와 함께 세계문제를 해결하고자 했던 미국의 이해가 교차한 소통의 결과물로 볼 수 있기 때문이다. 유럽통합의 역사가 보여주는 바와 같이 각각의 이해관계와 목표는 다를 수 있지만 무엇보다 중요한 것은 그것이 조율될 수 있는 소통의 장이 마련되는 것이다. 그러므로 동북아에서도 미국과 한국의 공동대응을 통해 동북아 문제, 나아가 세계문제 해결에 기여할 수 있다는 공동의식의 발전이 필요하며, 그 역할을 할 수 있는 중심 즉, 주변국 및 미국과의 교차점으로서 한반도의 허브역할이 필요하다. 미국과의 지속적인 대화를 통해 미국의 이해관계와 교차점을 찾아갈 수 있을 것이다.

또한 동북아 공동체를 지향하는 동북아 통합정책의 의미와 필요성에 대한 국민적 합의를 이끌어내는 노력도 지속적으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 정치지도자의 일관된 노력, 전문가의 지지, 국민에 대한 홍보 등을 통한 분위기 조성이 필요하다.

## 다. 남북 및 동북아 공동체 형성 방안

### (1) 남북 공동체

#### (가) 남북 경제공동체

남북 경제공동체 구성은 만성적 경제위기를 극복해야 하는 북한의 동북아 공동체 참여를 이끌어낼 수 있는 가장 유용한 방법이다. 유럽통합이 경제 분야에서 시작된 점을 볼 때 남북협력도 개성공단사업처럼 경제적 이익을 공유하는 분야가 성공가능성이 높다. 지금까지 남북 경제공동체 구성에 대해서는 많은 논의가 있었으나, 구체적으로 실현된 것으로는 개성공단 정도이다. 남북 경제공동체를 형성시키기 위해서는 다음과 같은 구체적인 사업이 의미를 가질 수 있을 것이다.

첫째, 남북 공동의 경제특구 개발: 남한의 자본과 기술, 북한의 토지, 자원과 노동력이 결합될 수 있는 경제특구를 개발하는 것은 남북 모두에게 이익이 될 것이다. 역사적으로 교통요지이며 남북한의 접점인 철원지역이 새로운 경제특구의 대상일 수 있다.

둘째, 개성공단사업의 확대: 추가 부지개발, 제3국 기업 참여 등을 통해 개성공단사업을 확대할 필요가 있다.

셋째, 공동농업개발: 농업 분야에서 가시적인 성과를 낼 수 있는 영농기자재 생산 및 공급의 확대를 위한 협력, 복합비료공장 건설, 유전공학을 이용한 벼 품종 개선, 축산 분야 협력 등의 사업을 행할 수 있다. 특히 북한의 식량난 해결에 도움을 주고, 다른 한편으로는 한·중 FTA 체결을 앞두고 우리 농가의 활력을 개척하기 위해서도 남한의 자본과 기술, 북한의 토지와 노동력을 결합하여 북한의 열악한 농업환경을 개선하는 방안을 강구할 필요가 있다.

#### (나) 남북 에너지공동체

발전용원자로 개발과 러시아 가스관 연결 사업에서 남북이 협력한다면 이는 남북 모두에게 실질적인 혜택을 가져다 줄 것이다. 향후 동북아 에너지공동체 구성의 토대가 될 수도 있을 것이다.

첫째, 남북 발전용 원자력 공동개발 및 건설: 우리 기술 스마트 원자로를 통해 북한전력난 해소에 도움을 줄 수 있다. 또한 북한의 핵문제가 일단락되고 난 후에는 북한이 핵무기 개발을 위해 투입했던 자원과 인력을 우리나라가 개발 중인 핵

융합원자로 연구로 전환하여, 남북이 공동으로 핵융합원자로를 연구하고 핵융합 발전소 건설 사업을 할 수 있다. 남북이 공동으로 사업을 추진한다면 2040년 건설 예정인 핵융합발전소 건설이 앞당겨질 수 있을 것이다. 이 경우 발전소의 위치는 남측 접경지역에 위치하는 것이 바람직하다. 만약 남북관계가 다시 긴장되는 상황이 도래하더라도 우리 측의 피해를 최소화하기 위해서, 우리 측에 대한 북한의 의존도를 높이기 위해서이다.

둘째, 러시아 가스관 건설 사업: 러시아의 이르쿠츠크 산지로부터 생산된 천연 가스가 러시아-몽골-중국-남북한을 잇는 4,100km의 파이프라인을 통해 국내에 도입될 가능성이 높다. 가스관이 북한을 통과해야 하기 때문에 우리는 북한에 가스관 통과비용을 지급할 예정이다. 한편, 러시아 가스를 국내뿐 아니라 북한도 공급받게 하면 북한 경제에도 도움이 되고 가스관 연결에 대한 호응도 커질 것이다. 가스관 연결 건설에 북한 인력과 남한의 자재가 투입된다면 남북 경협 활성화에도 도움이 될 것이다.

#### (다) 교통인프라

동북아 지역의 발전을 위해 남북한, 중국, 러시아 간의 철도와 도로망 연결은 필수적인 사업인데, 그 이유는 그것이 물류수송뿐 아니라 인적교류 증대와도 밀접한 관련이 있기 때문이다. 유럽의 잘 발달된 철도와 도로망, 항공망은 물류와 인적교류 확대를 위한 중요한 토대가 되었다. 남북 간에는 군사안보상의 이유로 철도망과 도로망을 연결하는 것이 쉽지는 않으나 향후 경제협력관계가 심화될수록 사회 인프라에 대한 수요는 더욱 증대될 것이다. 무엇보다 한반도중단철도와 시베리아횡단철도가 연결되고 남북한 고속도로망이 구축될 필요가 있다.

첫째, 한반도중단철도(TKR)-시베리아횡단철도(TSR) 연결: TKR과 TSR은 아시아와 유럽을 철도로 연결하는 것으로서 이로 인한 수송기간 단축(해로 35~40일 소요를 육로 15~17일로 단축 가능)은 엄청난 원가절감 효과를 유발한다. 추후 중국횡단철도(TCR), 몽골횡단철도(TMGR)와 연결될 경우 그 파급효과는 더 배가될 것이다. 북한에서 철도연결사업은 김일성의 유훈사업으로 향후 추진가능성은 높은 편이며, 장기적으로는 우리가 자체 개발한 KTX-산천호도 북한지역과의 연결을 고려할 수 있다.

둘째, 남북고속도로망 연결: 현재 남북 간 단절된 6개 노선(국도 1, 3, 5, 7, 31,

43호선)은 206km이다. 일부 구간이 개성공단사업과 금강산관광사업을 위해 연결되었지만 제한된 구간에 한정되어 있다. 남북도로망 연결은 군사안보문제와 직결되어 있어서 단기간에 해결할 수는 없지만, 남북 및 동북아 지역의 발전을 위해서 남북도로는 반드시 연결되어야 할 것이다. 철원지역에 새로운 남북협력공단이 조성될 경우 이를 기회로 경원선과 금강산선의 복원도 조기에 현실화될 수 있을 것이다.

## (2) 동북아 공동체

앞에서 논의한 것처럼 동북아의 현 상황에서 군사안보와 같은 ‘상위정치’ 분야에서 정치공동체의 추진은 무리이며 장기적 과제로 남겨두는 것이 바람직하다. 국가 간 이해가 일치하기 쉬운 경제·사회문화적 측면에서의 통합이 우선적으로 추진되어야 한다. 무엇보다 민간 차원의 다양한 교류가 동북아 통합이라는 파급효과를 낼 수 있으므로 민간 차원의 문화적 교류를 활성화시킬 필요가 있다.

문화적 통합정책은 민족적 색채는 지양하고, 공통의 문화 및 정체성을 형성하는 것을 목표로 해야 한다. 그리고 문화행사를 통한 인적 자원의 교류는 동북아 정체성을 확립시켜 공동체 형성의 발판을 마련하는 중요한 의미를 가지므로 적극 지원할 필요가 있다.

세계적으로 높은 관심을 끌고 있는 ‘한류’를 보편화시키는 방향으로 문화통합을 추진하는 것도 적극 고려하여야 할 것이다. 예멘 통일의 경우처럼 남북 예멘 간에 사회의 구조적 갈등과 이질화를 극복하기 위한 준비 없이 정치적 합의만을 통해 평화적인 통일을 이루기는 불가능하다. 동북아 국가들의 사회문화적 교류·협력을 통해 상호신뢰와 이해를 넓히고 동질성을 증대시켜야만 성공적인 통합이 이루어질 것이다.

인적 교류의 활성화를 통해 상호 이해와 화합의 분위기가 높아지면 공동체 형성은 탄력을 받을 수 있을 것이다. 동북아 공동체 형성은 결국 동북아 역내 주민들의 의지에 달려있기 때문이다.

### (가) 경제 분야

첫째, 관세 및 비관세장벽 제거: 동북아 경제권은 유럽과 북미에 이어 세계 3위의 경제권을 이루고 있으며, 한·중·일 3국은 15억의 소비자를 가지면서 세계 총생

산량의 19%, 세계외환보유고의 40%를 차지하고 있다. 다만 한·중·일 3국 간의 교역과 투자는 증가하고 있지만, 경제교류의 증가를 저해하는 관세 및 비관세장벽의 제거에는 소극적인 상황이다. 따라서 무역장벽의 제거가 우선적으로 논의될 필요가 있다.

둘째, 자원 분야의 협력: 동북아에서 협력이 가장 높은 분야가 에너지이다. 남북한과 일본은 모두 에너지 수입국으로서 에너지 확보가 절실하다. 천연가스, 하이드레이트 등의 자원 분야가 협력의 주 대상이 될 수 있다.

### (나) 사회·문화 분야

사회·문화적 측면에서 동북아 공동체 형성을 위한 기반조성 차원에서 다음의 사업을 추진할 필요가 있다.

첫째, 동북아사회기금 조성: 동북아사회기금을 조성하여 청소년의 직업교육을 실시하여 실업 축소에 기여하고 고용창출을 도모할 수 있다.

둘째, 동북아지역개발기금의 창설: 동북아지역개발기금의 창설을 통해 공동체 역내의 낙후지역개발과 사양산업의 전환을 지원할 수 있다.

셋째, 고용평등의 원칙 정립: 남녀고용평등 원칙의 정립뿐 아니라, 동북아 국민들 간 고용평등을 추진하여 경제적 효율성과 사회정의 실현에 기여하도록 한다. 이는 곧 동북아 지역의 안정을 가져오는 효과가 있다.

넷째, 문화예술인의 지원 및 예술품의 거래 활성화: 동북아 내 뛰어난 문학작품에 대한 번역을 지원하고 동북아영화제를 공동개최하는 것도 동북아 시민이라는 공감대를 형성하는데 기여할 수 있다. 또한 영화와 TV 프로그램을 공유하는 것은 물론 예술가들이 그들의 작품이나 재능을 회원국에 수출할 때 장벽을 축소하여 문화적 공감대 형성을 확산할 필요가 있다.

다섯째, 건축유산을 비롯한 주요 문화재의 공동 복원·보존 및 관광: 역내의 뛰어난 건축물을 비롯한 주요 문화재는 그 자체로 역사적·예술적 가치가 있어 공동으로 복원·보존하는 것이 바람직하다. 건축유산을 비롯한 다양한 문화유산에 대한 공동답사, 순례관광도 공동체 정체성 형성에 기여할 것이다.

여섯째, ‘동북아 문화의 달’ 행사 개최: 지역민의 동북아 문화에 대한 관심을 증대시키고 이해를 확산시키기 위해 ‘동북아 문화의 달’ 행사를 연례적으로 동북아 내 주요 의미 있는 지역 혹은 도시에서 개최할 필요가 있다.

일곱째, 지자체 간 교류 활성화: 각국의 지방자치단체들이 협력하여 공동으로 문화행사 및 스포츠 행사를 개최한다. 예를 들어 역사·문화적으로 의미 있는 역내 주요 지역 혹은 도시들이 연례적으로 문화축제를 개최하고 이에 대한 참여를 중앙 및 지방정부 차원에서 지원함으로써 인적 접촉의 활성화와 상호 인식과 이해의 제고에 기여하는 것이다.

#### (다) 교육 분야

교육적 측면에서는 다음의 사업들이 동북아 공동체 형성의 기반조성에 기여할 수 있다.

첫째, 대학생 교환 프로그램 활성화: 유럽연합에서 시행되고 있는 교사, 연구원 및 학생들의 상호교환을 촉진하기 위한 ‘유럽 대학생 상호교환 프로그램’(European Community Action Scheme for the Mobility for University Students: ERASMUS), ‘기술교육훈련계획’(Community Action Programme in Education and Training for Technology: COMETT) 등을 참고로 하여 청소년 간 교류 프로그램, 공동기술교육훈련 프로그램, 역내 대학생 교환 프로그램 등을 운영한다.

둘째, 역내 대학들 간 공동 학위제 운영: 역내 국가 내 주요 대학교 간에 상호 공동 학위제를 만들고, 한 국가의 대학생이 1년 단위로 타 국가의 대학교에서 공부를 할 수 있도록 하여 최종적으로 그 대학생은 수학한 국가의 대학교 모두의 학위를 취득할 수 있도록 한다.

셋째, 공동 교육기구 운영: 학생들의 교류를 뒷받침하기 위해 교과과정, 학력, 교육평가자료 등 국가별 교육제도에 대한 상호정보교환을 위해 ‘교육정보교환체계’ 구축도 고려해 볼 수 있다. 청소년의 직업적응, 외국어교육, 이주노동자의 자녀교육, 고등교육에서의 협력, 교육에 관한 통계자료 수집, 상호정보교환 등의 업무를 담당하는 공동교육위원회를 설립하는 것도 통합을 촉진할 수 있는 한 방법이 될 수 있다.

넷째, 독·불 간의 갈등도 공동역사교과서 편찬으로 상당히 완화되었음을 볼 때, 한·중·일의 첨예한 현안인 역사문제를 해결하는 하나의 방법으로 민간 차원에서 공동역사교과서의 편찬을 고려해 볼 수 있다.

### (라) 교통인프라

철로, 도로, 해로 등 교통망의 연결은 통합의 초기 단계에 반드시 필요한 작업으로서 교통인프라 구축을 통해 인적·물적 자원의 교류가 증대될 것이다. 앞서 언급한 역내 TKR, TSR, TCR, TMGR 등이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

더불어 한·일, 한·중 간 철도·도로의 연결도 검토되어야 한다. 현재 한국과 중국 및 일본은 항로와 해로로 연결되어 있다. 상호 간에 이해와 인식의 정도를 높이기 위해서는 인적 교류가 더욱 활발해져야 한다. 이를 위해 해저터널을 통해 중국과 일본과의 철도·도로 연결은 중·장기적 차원에서 정치상황 등을 감안하여 고려되어야 할 것이다.

### (마) 통합추진기구

유럽통합은 ‘협력의 제도화’ 과정으로 이해될 수 있다. 개별국가의 정부와 정책이 바뀌어도 통합을 이끌어갈 기구가 설립되면 통합은 지속성을 가지고 추진될 수 있다. 따라서 동북아 공동체 형성을 담당할 다양한 조직·기구의 운영이 이루어져야 한다. 어느 분야에서의 협력체계 강화, 이를 뒷받침할 조직·기구의 설립과 운영이라는 과정을 거쳐 제도화되어야 통합이 추진력을 가질 수 있기 때문이다.

통합을 이끌 기구의 창설은 다양한 차원에서 진행될 수 있다. 정상회담, 각료회담 등과 같은 정부 간 기구를 설치하여 경제문제뿐만 아니라 역내 여러 현안을 논의하고 해결을 모색하는 방안이 있을 수 있다. 동시에 상호협력이 우선적으로 필요로 하고 가능한 분야부터 통합을 추진할 기구를 창설하는 방안도 있다.

예를 들어 ‘동북아에너지협력기구’를 창설하여 시급하고 해결이 절실한 에너지 협력을 중점적으로 논의하고 협력하는 것이다. 또한 유럽공동체가 유럽사회기금(European Social Fund: ESF)을 설립하여 지역고용창출을 도모하고 유럽지역 개발기금(European Regional Development Fund: ERDF)으로 공동체 내의 낙후지역개발과 사양산업의 재전환을 지원한 것처럼 이와 유사한 전문기구의 창설도 고려될 수 있을 것이다.

통합추진기구는 기존의 협력관계를 토대로 특정 분야별 협력을 강화할 수 있는 분야에서부터 시작하는 것도 바람직하다. 단기간에 유럽공동체처럼 레짐을 형성하는 것은 어렵겠지만, 지속적인 교류와 협력을 통해서 동북아 지역에 대한 공동체적 인식을 형성해 나가는 것부터 시작해야 하며, 그러한 노력은 한반도에서도

간과되지 말아야 할 것이다.

이 경우 특히 각국에서 사회적으로 존경받는 지도적 지성인의 역할이 필요하다. 그들이 가지고 있는 식견과 비전이 역내 주민들 간 화합과 협력으로 이끌어질 수 있는 방향으로 활용되도록 역할과 공간을 마련해야 할 것이다. 여기에 언론과 미디어가 함께 가세한다면 공동체 형성의 기반형성에 큰 보탬이 될 수 있을 것이다.