

한국 新북방정책과 유라시아 주요 국가와의 협력방안 모색 - 중국, 몽골, 러시아를 중심으로 -

송민근
인천대학교 중국학술원 연구교수

The Characteristics of South Korea's New Northern Policy and Cooperation with Eurasia Countries' Initiatives Focused on China, Mongolia and Russia

Min-Geun Song
Research Professor, Academy of Chinese Studies, Incheon National University

요 약 본 연구는 한반도에서 평화협력의 기회가 확대되고 유라시아 역내 개발사업에 국제 사회의 관심이 집중되고 있는 시점에서 현 정부가 추진하는 신북방정책의 주요 특징과 주변 국가와의 협력 방안을 검토하고 시사점을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하였다. 본 연구에서는 한반도 접경에 위치한 중국, 러시아, 몽골의 유라시아 정책인 일대일로, 신동방정책, 초원의 길 사업을 검토했으며, 한국 신북방정책의 주요 특징과 문제점, 추진방안 등을 제시했다. 본 연구에서 제시한 주요 추진방안으로 신북방정책은 북한을 포함한 역내 협력 가능성과 별도로 현시점에서 가능한 ‘한-중-몽-러’ 협력 기회를 우선적으로 모색할 필요가 있으며, 향후 북한과의 협력 환경 조성을 위해서 러시아 등 한반도 주요 접경지역의 항만개발을 통한 해상경로 구축과 항만-철도 등 복합운송시스템 개발추진이 필요하다. 또한, 효율적 정책 추진을 위한 컨트롤 타워의 정비와 함께 향후 북핵 이슈가 해결되는 시점에 대비하여, 한반도에 보다 유리한 유라시아 물류 노선 개발이 진행될 수 있도록 주변 국가와 깊이 있는 협력이 필요할 것이다.

주제어 : 신북방정책, 중국 일대일로, 러시아 신동방정책, 몽골 초원의 길, 유라시아

Abstract The purpose of this study is to examine the main features of South Korea's New Northern Policy and to make some suggestions for cooperation with neighboring countries' initiatives. The New Northern Policy encompasses the whole of Eurasia, but the starting development area would be the border region of the Korean Peninsula. In this viewpoint, this study examines the Belt and Road Initiative of China, the New Eastern Policy of Russia and the Steppe Road Initiative of Mongolia, and presents the characteristics, problems and some implementation strategies of the New Northern Policy. Apart from the future possibilities of the regional cooperations that include North Korea, it would be necessary for South Korea to secure and expand the possible opportunities for "Korea-China-Mongolia-Russia" cooperation. In order to create a close cooperative environment with North Korea in the future, it would also be necessary to build a maritime route, with port development around major border regions on the Korean Peninsula, including Russia, and to develop the port-railway intermodal transportation system with neighboring countries. South Korea need to actively cooperate with neighboring countries to develop the new Eurasia logistics routes would be more favorable to the Korean Peninsula in preparation for the time when the North Korean nuclear issue will be resolved.

Key Words : New Northern Policy, The Belt and Road Initiative, New Eastern Policy, The Steppe Road, Eurasia

*Corresponding Author : Min-Geun Song(haoweahter@naver.com)

Received April 25, 2019
Accepted July 20, 2019

Revised May 29, 2019
Published July 28, 2019

1. 서론

2019년 4월 25일 북러 정상회담이 블라디보스토크에서 개최되었다. 2019년 2월 말 개최된 2차 북미 정상회담에서의 협상이 결렬되었던 아쉬움 속에 부정적 평가들도 적지 않았지만, 2018년에 진행된 판문점 선언(4.27), 싱가포르 북미 정상회담(6.12), 평양공동선언(9.19)에 이어 북미 정상회담(2.27-28), 북러 정상회담(4.25)까지 남북, 북미, 한미, 북러 등 역대 국가의 대화 노력이 지속되면서 한반도 평화 협력의 기회와 가능성이 여전히 확대되고 있으며, 한반도 주변과 유라시아 북동지역에 대한 다양한 개발 논의들이 진행되고 있다. 한국이 북한 및 유라시아 대륙을 대상으로 신북방정책(New Northern Policy)을 추진하고 있는 것과 유사하게, 중국은 유라시아와 전 세계를 대상으로 일대일로(The Belt and Road Initiative) 사업을 추진해오고 있으며, 러시아는 유라시아 정책으로 신동방정책(New Eastern Policy)을, 몽골은 초원의 길(The Steppe Road) 정책을 각각 추진 중이다[1]. 앞서 2월 북미정상회담에서 이슈가 된 부분 중 하나는 김정은 국무위원장의 육상 이동 경로였다. 북한의 전용 열차는 평양을 출발해서 북-중 접경지역인 단둥(丹東, Dandong)을 통해 중국에 진입했으며, 중국을 중단해서 베트남과의 국경에 위치한 동당역(Dongdang)에 도착했다. 그리고 4월에 진행된 북러 정상회담에서도 김정은 위원장은 육상경로 이동을 선택했다. 평양에서 출발한 열차는 북-러 접경 지역인 함경북도 나선특별시(羅先, Naeon)와 러시아 하산(Хасан, Khasan)을 경유해서 블라디보스토크(Владивосток, Vladivostok)에 도착했다. 김정은 위원장이 이동한 경로는 신북방정책뿐 아니라 중국의 일대일로, 러시아의 신동방정책, 몽골 초원의 길과 모두 직간접적으로 긴밀하게 연결되고 있다. 본 연구는 한반도 평화협력의 기회가 확대되고, 유라시아 역내 개발사업 등에 국제사회의 관심이 집중되고 있는 시점에서, 한반도 접경지역에 위치한 중국, 러시아, 몽골의 정책을 검토하고, 한국 신북방정책의 주요 특징, 주변 국가와의 협력 방안을 검토·분석하여 시사점을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하였다. 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 2장에서 역대 정부의 북방정책 추진 경과, 신북방정책의 개요 등 이론적 배경을 살펴보고, 3장에서 주변국의 유라시아 전략과 특징을 설명한다. 4장에서 신북방정책 추진 과정에서 도출되고 있는 주요 문제점과 그에 따른 해결방안을 검토하며, 5장에서는 결론 및 시사점을 제시한다.

2. 이론적 배경

2.1 역대 정부의 북방정책 추진 경과

남한과 북한에서는 분단 이후 일체의 교류가 단절되어 있었으나, 1971년에 남북적십자회담을 개최하며 남북 간 교류가 시작되었다. 1971년 8월 15일 한국은 중국, 러시아 등 주요 사회주의 국가들과 외교 관계를 맺을 의지가 있음을 공식적으로 표명했고, 한국 정부의 북한 및 사회주의 국가에 대한 정책은 과거 독일이 분단 환경에 있을 당시 서독 정부에서 동독을 대상으로 추진했던 ‘동방정책(Ostpolitik)’의 이름을 따서 ‘북방정책(Nordpolitik)’으로 불리게 되었다. 개념적으로만 존재하던 북방정책은 1990년 노태우 정부에서 소련, 몽골 등과 공식적으로 수교를 맺으며 가시화되었고, 1992년 2월 남한과 북한은 ‘남북기본합의서’를 체결하며, 철도와 도로 등 남북한의 교통인프라 연결에 최초로 합의하기도 했다. 1992년 8월 한국과 중국이 국교를 정상화하며 북방정책은 한층 본격화되었고, 김대중 정부에서는 ‘햇볕정책(Sunshine Policy)’과 함께 물류 분야에서 ‘철의 실크로드’를 제시했다. 이는 TKR(한반도횡단철도, Trans-Korean Railway)과 TSR(시베리아횡단철도, Trans-Siberian Railway)을 연계하는 구상으로, 남과 북은 2000년과 2002년에 각각 경의선 및 동해선의 철도와 도로 연결에 합의하고 착공을 진행하는 등 실질적인 성과를 내기도 했다. 또한, 노무현 정부에서는 평화변영정책 등으로 러시아와 우호 관계에 집중하는 한편, ‘동북아 물류 중심지화’ 구상을 제창했고, 남북관계도 원만한 발전을 보였다. 하지만, 이명박 정부시기인 2008년 7년 금강산 관광객이 피살되고, 2010년 3월 천안함 침몰 등에 따라 정부는 5.24조치를 단행했고 남북협력관계는 중단된다. 이후 박근혜 정부에서는 유라시아 지역에 대한 물류 인프라 구축프로젝트로 ‘유라시아 이니셔티브(Eurasia Initiative)’를 제안하고 남북관계 개선을 병행하고자 했으나 북핵 이슈 등으로 미국 등 국제사회의 대북제재가 강화되고 개성공단 폐쇄 등이 진행되었으며 이에 따라 일련의 남북관계가 중단된 바 있다.

2.2 신북방정책의 개요

문재인 정부는 2017년 7월, 향후 5년간의 국정운영 로드맵을 포함한 ‘100대 국정과제 보고대회’를 개최했으며, 이 중 ‘신북방정책’은 100대 국정과제에서 외교부가 주관하고 있는 98번 과제인 ‘동북아 플러스 책임공동체 형성’에 포함되어 있다.

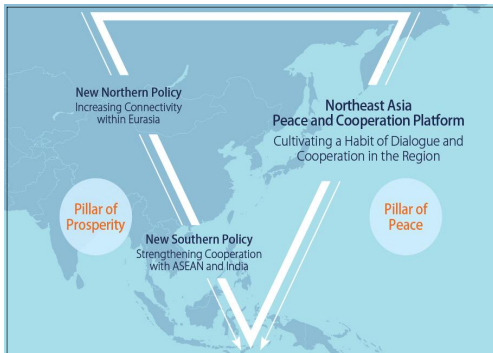


Fig. 1. Responsible Northeast Asia Plus Community

Fig. 1은 2018년 외교부에서 발표한 ‘동북아 플러스 책임공동체(Responsible Northeast Asia Plus Community)’의 구상도[2]이며, 동북아 플러스 책임공동체는 러시아, 중국, 몽골 등 유라시아 주요 국가와의 연계성을 증진하는 ‘신북방정책(New Northern Policy)’과 아세안 및 인도 등과의 협력에 주력하는 ‘신남방정책(New Southern Policy)’ 등으로 구성되어있다.



Fig. 2. ‘9-Bridge’ of New Northern Policy

2017년 9월 러시아에서 개최된 ‘2017 동방 경제 포럼(Eastern Economic Forum)’에서 문재인 대통령은 ‘동북아 플러스 책임공동체’ 구상을 발표하며 신북방정책과의 협력을 제안했고, 위의 Fig 2는 신북방정책에 따른 한국-러시아 간 주요 협력 분야에 대한 제안으로 철도, 항만, 북극항로, 조선, 가스, 전력, 산업단지, 농업, 수산 분야를 포괄하는 ‘9-Bridge’ 프로젝트[3]를 보여주고 있다. 신북방정책은 상술한 바와 같이 외교부 소관의 국정과제로 구분되어있지만, 유라시아 대륙 주요 국가와의 협력은 북한과의 관계 변화에 크게 영향을 받고 통일부에서 주관하는 국정과제 90번의 ‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현’ 등과도 매우 밀접하게 연관되어있다. 또한, 신북방정책의 주요 추진 사업인 철도, 산업단지 등

은 국토교통부, 항만, 북극항로 등은 해양수산부, 전력, 가스 등은 산업통상자원부와 직접적으로 연계된다. 이러한 신북방정책의 특성을 고려하여 현 정부는 부처 간 통합적 업무추진을 위해 2017년 12월 8일 신북방정책과 관련 ‘북방경제협력위원회’를 출범한 바 있으며, 마찬가지로 신남방정책의 추진과 관련하여서는 2018년 8월 28일 ‘신남방정책 특별위원회’를 설치했다.

2.3 신북방정책의 특징 및 의의

최근 주요 연구기관의 경제·산업 보고서에서 자동차, 철강, 건설, ICT 등 한국의 8대 주력산업 중 7개 이상이 침체 혹은 후퇴하고 있다는 평가가 있었다[2]. 그리고 한국의 경제 성장에 크게 기여해온 중국 경제 또한 ‘신장타이(新常態)’라는 중속 성장으로 전환됨에 따라 우리 경제의 새로운 성장 동력 창출이 매우 절실해지고 있다. 에너지 수요가 많고 산업이 발달한 한국과 한반도의 북방지역에 위치한 러시아, 중국, 몽골 등은 상호보완적 경제구조 등을 통해 시너지 효과를 창출할 수 있기 때문에 현시점에서 신북방정책의 추진은 외교·통일 정책뿐 아니라 한국의 새로운 성장 동력 창출이라는 주요한 의의를 포괄하고 있다.

신북방정책에 연계되는 개발 및 협력 공간은 신남방정책 등을 함께 고려할 때, 당초 박근혜 정부에서 제시했던 ‘유라시아이니셔티브’의 사업 범위와 목적 등이 유사하고, 한국 역대 정권의 북방정책 또한 각기 명칭이 다르지만, 유라시아에 진출하겠다는 기본 목표에는 큰 차별이 없다고 볼 수 있다[4]. 하지만, 2018년 판문점 선언(4.27)과 평양공동선언(9.19) 등 한반도에서의 평화적 협력환경이 적극적으로 논의되고 있기 때문에 지금의 신북방정책은 그동안 역대 정부에서 추진해온 북방정책과 대비할 때, 단순한 구상의 나열이나 일회성 행사 수준 등에 머무르지 않고 보다 구체화하고 실질적 사업을 통해 현실화할 수 있는 가능성이 어느 때 보다 확대될 수 있을 것으로 예상된다. 또한, 주변 국가와의 협력 기회 및 사업 추진환경에도 큰 차이가 있다. 우선 유라시아 및 전 세계 최대 규모의 인프라 구축사업인 중국 일대일로(The Belt and Road Initiative)와의 협력 기회가 그러하다. 일대일로는 시작 단계에서 유럽과의 연계성을 극대화하기 위해 서진(西進)에 집중하거나[5], 아세안 등을 주된 협력대상으로 남진(南進)하는 양상을 보였기 때문에 한국과의 연계성이 매우 부족하다는 평가도 계속되어왔다[4]. 하지만, 중국이 2017년 6월 북극항로를 일대일로에 편입하

며 북극항로에서 부산항 등 한국 주요 항만의 중요성이 부각되고 있으며, 중국 정부는 유라시아 북동부지역 개발에 관심을 보이며 한반도와 의 일대일로 철도 연계 등을 직접적으로 언급하고 있다. 또한, 러시아의 '신동방정책(New Eastern Policy)', 몽골의 '초원의 길(The Steppe Road)' 프로젝트 등도 사업 공간 및 대외적 협력에 분명한 공통분모를 찾을 수 있기 때문에 경제적, 정치적 협력을 강구할 수 있을 것으로 기대될 수 있다[6].

3. 주변국의 유라시아 정책과 특징

한국의 신북방정책은 유라시아 대륙과의 연계성 강화, 주변 국가와의 협력 극대화 등을 주요 목표로 보고 있다. 국가 간 협력은 양자 혹은 다자 간 진행되면서 개별 국가의 정책 목표 간에 교점이 성립할 때, 윈-윈구조가 형성되어 사업이 가시화되고 한층 확대 발전될 수 있다. 이러한 이유로 신북방정책을 추진하면서 주변국의 외교, 개발 전략에 대해 면밀한 검토가 필요하며, 여기에서는 한반도와 직접적으로 접경을 이루는 중국, 러시아 및 근접국가인 몽골의 유라시아 지역에 관련된 외교, 개발 전략을 살피고 한국과의 협력 방향을 검토하고자 한다.

3.1 중국 일대일로

중국은 중속 성장 시대(New Normal, 新常态)의 시작, 과잉설비 및 인건비 상승 등 중국의 대내적인 문제와 강대국의 견제, 중국 위협론 등과 관련된 대외적 문제에 대한 종합적인 해결책을 모색하고 새로운 성장 동력을 창출하기 위한 방안으로 2013년에 일대일로 구상(The Belt and Road initiative)을 제시했다[7].



Fig. 3. The Belt and Road Initiative of China

일대일로 사업의 규모는 빠른 속도로 확대되었고, 긴 기간이 지나지 않았음에도 만리장성, 자금성과 같이 중국

을 대표하는 상징적 사업[8]로 발전했다. Fig. 3.은 2016년 South China Morning Post에 게재된 지도로 중국 일대일로의 대표적인 개발사업 경로[9]를 보여주고 있다. 지도에서와같이 일대일로는 '실크로드 경제벨트(육상경로)'와 '해상 실크로드(해상경로)' 등을 구축하여 유라시아 및 전 세계의 역내, 국가 간 연결성을 개선 및 확충하고 일대일로 사업 참여국과의 공동 번영 발전을 추구하는 것을 목표로 하며[10], 중국 내부의 관점에서는 중장기적으로 '중국의 꿈(中國夢, Chinese Dream)'을 실현하기 위한 전략[11]로 볼 수 있다. 일대일로의 주요 사업 추진 방향과 관련하여 중국 정부는 2015년 5월 '6대 경제회랑(六大经济走廊, Six Economic Corridor)'을 발표[12]하여 중국과 중앙아시아, 동남아시아, 중동, 유럽 등을 연결하는 핵심 경로를 제시한 바 있고, 2017년 6월에는 '3대 해상경제통도(三大藍色經濟通道, Blue Economic Passage)' 등을 추가[13]하며, 북극항로 등 해상경로 개발 강화방침을 밝힌 바 있다[14].

앞서 언급했듯이 일대일로는 시작 단계에서의 개발 방향이 대부분 중국을 기준으로 볼 때, 유럽이 위치한 서쪽과 아세안이 있는 남쪽을 향했다. 하지만 최근 들어 중국은 한반도 및 유라시아 북동지역 개발에 큰 관심을 보이고 있다. 2018년 9월 중국 랴오닝성(遼寧省, Liaoning) 정부가 '랴오닝 일대일로 종합 실험구 건설 총체방안(遼寧一帶一路綜合試驗區建設總體方案)'을 발표했고, 일대일로의 차원에서 북한과 직접적으로 철도, 도로, 통신망 연결 사업 등을 추진할 것이라고 밝혔으며, 새롭게 '동북아 경제회랑(东北亚经济走廊, Northeast Asia Economic Corridor)'이라는 용어도 사용한 바 있다. 북한의 노동신문도 2018년 10월에 이례적으로 일대일로를 특집형 기사 형태로 소개하는 등 커다란 관심을 보이고 있다. 이러한 중국의 변화와 북한의 호응 등은 한국의 신북방정책 추진과정에서 긍정적인 역내 협력 환경을 만들어줄 수 있을 것으로 보인다[1].

3.2 러시아 신동방정책

러시아 경제는 세계 1위의 광활한 국토 면적을 기반으로 자원, 즉 석유 및 가스 산업 등에 오랫동안 의지해왔고, 유럽과 연계될 수 있는 서부지역을 중심으로 성장해왔으나[15], 정체가 이후 과도한 유럽 의존도 조정과 대내적으로 새로운 성장 동력 모색, 대외적으로 러시아의 국가 위상 제고[16] 등을 위해 2012년부터 아시아 및 태

평양 진출을 목표로 '신동방정책(New Eastern Policy)'

을 추진하고 있다[17]. 2017년 9월 동방 경제 포럼 행사에서 문재인 대통령은 ‘신북방정책’의 일환으로 한국과 러시아를 연결하는 ‘9-bridge’ 사업(철도, 항만, 북극항로, 조선, 가스, 전력, 산업단지, 농업, 수산 분야)을 제시하며 신동방정책과의 협력을 제안했고[18], 2018년 6월 한러 정상회담에서 3개 분야(교육, 환경, 보건·의료)가 추가되어 총 12개 주요 분야에서 협력이 추진 중이다. 러시아는 신동방정책 추진과 관련하여 ‘2025 발전전략’을 수립하여 극동지역 개발을 위해 2025년까지 약 3,300억 달러 규모의 예산을 반영하고, ‘러시아연방 에너지전략 2030’ 등의 개발정책을 추진 중이며[19], 북극해 개발프로젝트 등이 극동지역 개발과 연계[20]되고 있다.

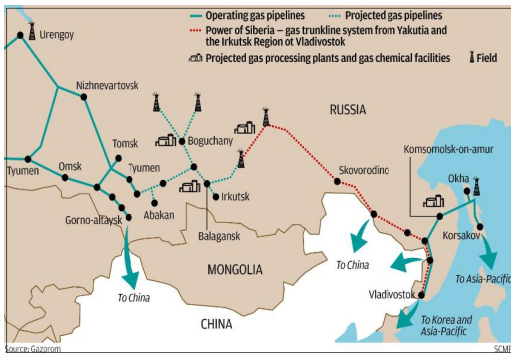


Fig. 4. New Eastern Policy of Russia

Fig. 4.는 2014년 Russian Insight에 게재된 러시아의 대 아시아 에너지 사업전략을 보여주고 있으며[21], 이러한 러시아의 신동방정책 추진은 중국의 일대일로 및 한국 신북방정책의 ‘9-bridge’ 사업과 추진 목표 및 개발 공간 등에서 유사성을 갖고 있다. 러시아는 신동방정책과 관련하여 2012년에 극동개발부를 신설했으며, 15개의 경제특구 지역(Territories of Advanced Social Economic Development)을 설치했다. 또한 블라디보스토크(Владивосток, Vladivostok), 바니노(Ванино, Vanino), 코르사코프(Корсаков, Korsakov), 페벡(Пе́кск, Petropavlovsk-Kamchatsky) 등 5개 항만을 자유항으로 지정하여 화물통관 간소화, 일정 기간의 무비자 입국, 세제 혜택 등을 제공하고 항만 인프라에 대한 투자를 적극적으로 진행하고 있으며[22], 2015년 9월부터 매년 블라디보스토크에서 동방경제포럼을 정례 개최하며 주변 국가와의 경제협력 및 투자유치를 추진이다. 2017년 7월 한러 정상회담에서 한국과 러시아는 한-

러 수교 30주년인 2020년까지 한러 교역액을 300억 달러 규모로 확장하고, 수교 40주년인 2030년에는 1,000억 달러를 목표로 양 국가 경제협력 활성화 방안이 합의한 바 있다. 한편, 러시아는 2024년까지 북극항로를 통한 물동량을 8,000만 톤 수준으로 증대시키는 목표를 갖고 있으며 이에 대한 한국의 적극적인 지원과 협력을 요청하고 있다.

3.3 몽골 초원의 길 이니셔티브

몽골은 구소련의 원조 중단과 시장경제 체제로의 전환과정 등을 거치면서 지속적인 실업률 증가, 빈부 격차의 확대 등 국가 경제가 큰 어려움에 있었고[23], 이후 몽골은 중국과 러시아의 사이에서 지리적 이점 등을 활용하여 물류 경로 국가로의 국가 발전 방향을 모색해왔다. 몽골 정부는 2013년에 중국과 러시아를 연계하는 ‘초원의 길(The Steppe Road)’ 이니셔티브 구상을 제시했고, 2014년 9월 2일 초원의 길 프로젝트 추진을 위한 실무그룹을 구성하여 사업을 추진 중이다.

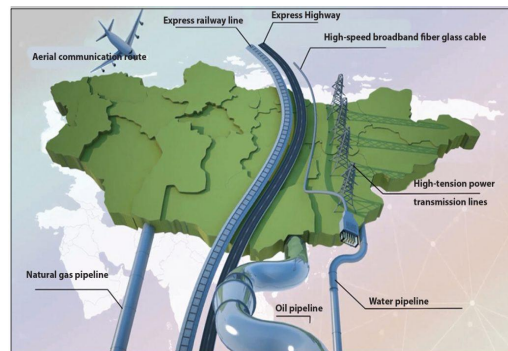


Fig. 5. The Steppe Road of Mongolia

Fig. 5.는 몽골이 초원의 길 프로젝트를 통해 추진하는 주요 사업에 대한 구상도[24]를 보여주고 있다. 몽골은 중국이 일대일로 구상을 시작한 직후, 2013년 11월 ‘중-몽-러 교통·물류 5대 회랑’을 제시했으며, 몽골의 제안에 따라 역내 개발 협력을 위해 2014년 제1차 중-몽-러 정상회담이 진행되었다. 중국, 러시아, 몽골에서 추진하는 ‘중-몽-러 경제회랑’, ‘유라시아 횡단철도’, ‘신 유라시아 대륙교’, ‘초원의 길’ 등 각국의 개발계획을 점검하여 국가 간 운송, 인프라 개발, 에너지 송전망 개발방안 등이 종합적으로 논의되었고, 2015년 7월 제2차 정상회담에 이어 2016년 6월 제3차 정상회담에서 중-몽-러 경제회랑 프로그램의 32개 세부 프로젝트가 확정된 바 있다.

한편, 몽골은 한국과 대비하면 약 14배 이상 넓은 국토 면적(1.56백만km², 세계 17위)을 보유하고 있지만, 인구는 310만 명 규모의 소국(316.6만 명, 세계 136위)이며, 중국 및 러시아에 대한 높은 경제의존도로 인하여 몽골은 스스로 중국화 혹은 러시아화 되어갈 수 있는 가능성을 차단하기 위해 부단히 노력하고 있다. 이는 한 국가의 FDI가 총액의 1/3을 넘을 수 없다는 규정 등에서 확인할 수 있으며, 몽골은 미국, 일본, 한국 등을 '제3의 이웃'으로 칭하고 몽골의 대외적 협력 관계를 다변화하기 위한 노력을 기울이고 있다.

앞서 Fig. 4의 지도에서 확인할 수 있듯이 몽골은 북쪽으로 러시아, 남·동·서쪽으로는 중국과 국경을 마주하고 있는 육지 국가로 몽골에 있어서 유라시아 물류망 구축은 해상 경로가 없는 몽골에게 바다로의 접근 경로를 개발할 수 있는 국가 숙원 사업의 의미를 갖고 있으며, 중국과 러시아가 아닌 제3국과의 교역이 크게 확대될 중요한 기회가 될 것이다. 이렇듯 다자 협력을 희망하고 물류 네트워크를 강화하고자 노력하고 있는 몽골의 '초원의 길' 프로젝트는 한·중·러의 북극항로 개발 사업을 포함한 한국의 신북방정책과 좋은 협력 관계를 구축할 수 있는 가능성이 매우 크다고 볼 수 있다.

4. 신북방정책의 문제점과 해결방안 검토

한국의 신북방정책은 상술한 중국의 일대일로, 러시아의 실크로드, 몽골의 초원의 길 등 주변 국가의 이니셔티브와 추진 목표 및 개발 공간이 유사하고 각국의 정책 의지도 강력하기 때문에 상호 협업의 기회가 크게 확대될 수 있다. 여기에서는 신북방정책이 보다 원활하게 추진되기 위해서 몇 가지의 주요한 문제점들을 살펴보고 그에 대한 해결방안을 검토하고자 한다.

4.1 북핵 문제와 대북제재: Two-Track 추진

북한이 1993년에 핵확산방지조약(NPT)을 탈퇴하면서 북핵 이슈에 대한 문제가 시작되었고, 북한은 2006년 10월 14일과 2009년 6월 12일에 각각 1, 2차 핵실험을 감행했다. 2012년 북미대화를 통해 핵과 미사일 등의 발사 중단 등의 내용을 담은 2.29 합의가 타결되었지만, 북한은 4월 13일 다시 장거리 미사일을 발사하고 헌법에 핵보유국임을 명시했다. 3차 핵실험(2013.03.07.) 이후, 북한은 핵보유국 공식화를 진행했고, 4차 핵실험(2016.03.02.)

부터 UN은 중전의 대량살상무기(WMD, Weapons of Mass Destruction) 관련 부분적 제재에서 벗어나 북한의 경제 일반에 영향을 끼치는 실질적인 영역으로 대북제재를 강화하기 시작하였다. 화성-14형 발사(2017.08.05.) 이후 광물, 수산물 수입금지 및 북한 노동자 고용동결조치가 진행되었고, 6차 핵실험(2017.09.11.) 및 화성-15형 발사(2017.12.22.)에는 각각 안보리 제재 2375호, 2397호가 발효되어 대북 합작 투자금지, 원유·석유제품 수출 쿼터 제한, 북한 노동자 24개월 이내 본국 송환 등의 조치가 진행된 바 있다. 2018년 한 해 동안 남북 및 북미 관계에 많은 진전이 있었지만, 북핵 문제가 아직 해결되지 않은 환경에서 그간 단계별로 강화되어온 대북제재가 지속하고 있고, 이에 따른 변수가 여전히 불확실성으로 존재한다.

이러한 대북제재 문제가 선결되지 않는다면 북한 및 북한 접경지역에서 사업 추진이 불가하여 유라시아 북동부지역에서의 협력이 제한적으로 진행될 수밖에 없으며 특히 해상이 아닌 육상경로에서 한국의 참여는 매우 불투명할 것으로 예상될 수 있다. 이러한 배경에서 신북방정책의 추진은 북한을 포함한 협력 뿐 아니라 북한이 포함되지 않은 상태에서 진행할 수 있는 역대 협력 사업을 적극적으로 모색하는 투 트랙(Two-Track) 방식을 추진할 필요가 있다. 다시 말해 '남-북' 양자 및 북한을 포함한 '남-북-중-몽-러' 등 협력 가능성과 별도로 현 시점에서 가능한, 북한을 포함하지 않는 '한-중-몽-러' 협력의 기회를 더욱 적극적으로 모색해야 할 필요가 있는 것이다.

북한이 포함되지 않는 '한-중-몽-러' 협력을 해상과 육상경로로 구분해서 살펴보면, 최근 중국 및 러시아가 본격적으로 북극항로 개발을 추진하고 있는 시점에서 북극항로의 핵심경로에 위치하고 항만, 조선 분야 등에 선진 기술을 갖춘 한국은 북한을 통한 육상 연결과 관계 없이 중국, 러시아와 함께 주요 항만 개발을 추진해나갈 수 있다. 또한, 해당 항만 개발과 연계하여 유라시아 육상 경로 개발에 참여하는 방식 등으로 북한과 별도의 '한-중-몽-러' 협력을 추진할 수 있을 것이다. 이에 대한 내용은 아래의 '항만-철도 복합운송 시스템' 공동 추진과 연결된다.

4.2 육상경로 추진의 한계: 항만 개발을 통한 해상경로 구축 및 항만-도로-철도 등 교통물류 전방의 복합운송시스템 공동개발

2018년 6월 초 키르기스스탄 비슈케크에서 진행된 국

1) 4차 핵실험 이후 2270호 UN 안보리 제재: 해외 금융을 제외한 항공유 수출금지, 무연탄 수출쿼터제 등

제철도협력기구(OSJD, Organization for Cooperation between Railways) 회의에서 한국의 가입안건이 의결되어 한국은 OSJD의 정회원국이 되었고 이를 통해 한국 철도(KORAIL)가 유라시아 대륙을 운행할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다고 볼 수 있다[25]. 남북 간 철도 연결 사업은 작년 4.27 판문점 선언에서 합의된 이후, 8월 15일 문재인 대통령이 ‘동아시아 철도공동체’ 구상을 제시했고, 11월 24일 철도 공동조사에 대한 UN 제재 면제 결정에 따라서 11월 30일부터 약 18일 간 경의선(개성~신의주)의 400km 구간과 동해선(금강산~두만강) 800km 구간 등 약 1,200km 범위에 대한 남북 간 공동조사 또한 진행되 나 있다. 이러한 남북철도사업은 추후 러시아의 TSR(시베리아횡단철도), 중국의 TCR(중국횡단철도) 및 몽골의 TMGR(몽골횡단철도) 등과 연결되어 유라시아의 화물 철도망, 동북아 철도망 등의 사업으로 발전될 수 있고, 남북 간 이어온 대립 관계가 교류 및 협력으로 전환되고 북한을 국제사회로 이끄는 계기가 될 수 있을 것이다. 하지만, 상술한 바와 같이 육상 경로 개발을 위해서는 대북 제재가 해결되지 않으면 구조적으로 추진 자체가 불가하고, 북한을 경유하지 않을 경우, 한국 철도와 유라시아 철도의 직접 연결은 불가능하다는 구조적 문제가 있다.

신북방정책의 목표인 유라시아 대륙과의 연계성 확대는 육상 경로에만 국한된 것이 아니며, 수출입 물류의 물동량 등을 고려하면 육상 경로보다 해상 경로의 중요성이 더할 수 없기 크기도 하다. 실제로 한국의 수출입 화물의 99.6%가 해상으로 진행되고 있으며, 육로가 연결되어있는 중국과 EU의 수출입 물동량에서도 2016년 기준으로 해상운송이 약 94%인 반면, 철도운송은 약 0.9%에 불과했다[26]. 북한 및 유라시아 북동부 지역에 철도, 도로 등의 육상경로 구축만으로는 많은 물동량이 유입되는데 한계가 있으며, 대규모 항만 개발을 통한 해상 경로의 활성화가 물동량을 가져오고 이후 항만을 철도, 도로 등과 연계하는 교통물류 전반에 걸치는 복합 운송 시스템 구축 과정에서 육상 연결의 필요성을 한층 높일 수 있을 것이다.

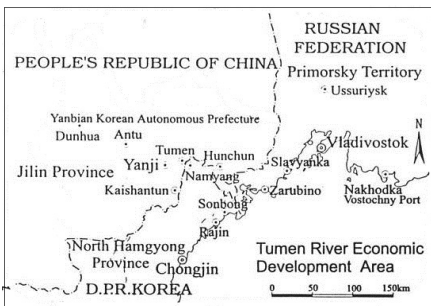


Fig. 6. Economic Cooperation Region between China, Russia and North Korea

Fig. 6.은 JPRI(Japan Policy Research Institute)의 보고서에 게재된 북-중-러 접경지역 지도[27]이다. 해당 지역에서의 주요 개발사업 프로젝트를 살펴보면, 중국 일대일로의 ‘중몽러 경제회랑’, ‘창지투(長吉圖)’ 개발계획 및 ‘훈춘 경제 협력 시범구’ 등과 남-북-러의 ‘나진2)-하산 프로젝트’, 중-러 및 한-러 간 ‘북극항로 개발사업’ 등이 있으며, 개별 프로젝트들이 다른 역내 프로젝트와 연계되면 접경지역 개발에서 큰 시너지 효과를 기대할 수 있다. 아직 북한 지역에 대한 직접적 개발에 어려움이 있는 환경이지만, 한국의 관점에서 보면 접경지역 인근 항만을 통한 육상과의 연계로 중국, 러시아, 몽골과의 사업 추진이 가능하며 한-중-몽-러 간의 긴밀한 해상 및 육상 경로 개발은 대북제재 해결 이후 북한을 포함한 개발 사업에도 빠른 사업 추진의 동력이 될 수 있을 것이다.

과거 추진되었거나 진행 중인 역내 해상협력사업을 살펴보면, 러시아 자루비노항(Зарубино, Zarubino)과 한국 속초항의 연계노선이 ‘강원도 속초항-러시아 자루비노-중국’의 경로로 2000년 4월 개통 이후 운영되어왔지만, 2014년 백두산 항로가 중단되면서 자루비노항의 국제 여객터미널이 폐쇄된 바 있다. 이후 강원도는 러시아와의 국제 해운항로 개발 과정에서 자루비노와 블라디보스톡(Владивосток, Vladivostok)의 중간 지점에 대략적으로 위치하고 있는 슬라비안카항(Славянка, Slavyanka) 개발을 진행 중에 있으며, 현재 슬라비안카 항만에 대하여 약 2.1억 달러의 사업 규모로 연 30만 TEU 처리 부두 조성에 대한 타당성 조사사업(2018.09~2019.09)이 해수부에서 추진되고 있다. 또한, 북극항로와 해운물류 인프라 개발과 관련하여 작년 1월부터 노르웨이, 한국, 일본, 중국, 러시아의 5개국 공동연구가 추진 중이며, 러시아와 한국 간에는 작년 5월부터 한-러 북극항로 국제 공동센터가 설립, 운영되고 있다. 이러한 북극항로 및 러시아 항만개발에 대한 한-러 양자 협력은 중국 일대일로의 북극항로 개발 및 몽골 초원의 길 프로젝트 등과의 다자간 협력으로 확대할 필요가 있으며, 향후 철도, 도로 등과 연계되는 복합운송시스템 공동 개발을 위한 한-중-러, 한-중-몽-러 협력 사업이 활성화될 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있다. 또한 이를 위해 국내에서는 육로연결을 담당하는 국토교통부와 북극항로 등을 추진하는 해양수산부의 긴밀한 협력이 필요할 것으로 보인다.

2) 북한 나진시(羅津市)는 행정구역 개편에 따라 나선특별시(羅先特別市)의 일부로 변경됨. 나진구역이라는 표현은 여전히 사용되고 있으며, 항만의 이름도 나진항(羅津港)으로 사용.

4.3 유라시아 북동부 지역의 열악한 인프라 여건과 부족한 인구, 물동량: 한반도에 유리한 노선의 우선 개발을 위하여 적극적 노력 필요

작년 4월 남북정상회담에서 김정은 위원장은 “문 대통령이 오면 솔직히 걱정스러운 것이 우리 교통이 불비(不備)해서 불편을 드릴 것 같습니다... 북에 오면 참으로 민망스러울 수 있겠습니다.”고 언급했으며, 이에 문제인 대통령은 “앞으로 북측과 철도가 연결되면 남북이 모두 고속철도를 이용할 수 있다.”고 회답한 바 있다. 북한에서는 실제로 낙후된 선로 및 열차 등으로 탈선 사고가 빈번하게 발생하고 있으며, 고속 주행 시 그 위험도가 더욱 커지기 때문에 한층 느린 속도로 철도 운행이 이루어지고 있다. 화물과 여객열차를 구분할 때, 한국의 화물열차와 여객열차의 최대 시속이 각각 약 120 km/h와 300 km/h 수준인 것에 반하여 북한은 각각 약 40 km/h, 50 km/h 수준에 불과하다. 또한, 러시아의 TSR(시베리아횡단철도) 및 중국 TCR(중국횡단철도)의 화물열차도 대부분의 구간에서 40~50km/h를 넘지 않는다. 북한을 포함한 유라시아 북동부지역에 열악한 인프라 여건이 나타나게 된 것은 해당 지역에 인구 및 물동량이 부족하기 때문에 당초 인프라 구축에 대한 사업 타당성 논리가 성립되기 어렵기 때문으로도 해석할 수 있다.

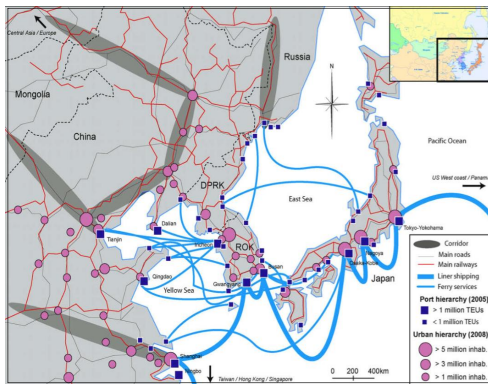


Fig. 7. Port and Urban hierarchy around the Korean Peninsula

Fig. 7.은 한반도 주변의 주요 항만 및 도시 규모와 해상 경로, 육상 경로, 주요 경제회랑을 보여주고 있다[28]. 지도를 보면, 한-중-일의 대규모 도시와 항만은 중국 동부, 한국의 서해 및 남해안 항만 등을 통해 해상 경로가 구축되어있지만, 북-중-러 접경의 유라시아 북동부 지역의 도시는 규모가 크지 않고 항만 물동량 역시 부족하며,

경제회랑 조성도 미흡한 것을 확인할 수 있다. 이 때문에 해당 지역의 인프라 개발을 촉진하려면 상술한 바와 같이 항만개발을 통한 물동량 확보가 병행되어야하지만, 점차적으로 물동량이 늘어난다고 해도 인프라 건설에 큰 비용이 소요되는 만큼 구상되고 있는 일부 노선 중 특정 노선이 가동되면 다른 노선의 개발까지는 긴 시간이 소요될 수 있고, 우선 개발되는 노선이 한반도와 연계성이 부족할 경우, 한반도가 동북아 물류 네트워크에서 소외될 수 있는 가능성[29]이 있다. 이 때문에 한국은 신북방정책 추진 등을 통해 주변 국가들과 개발 공간에서의 접점을 찾고, 우리에게 의미가 큰 노선이 주변 국가들에도 도움이 되는 논리를 적극적으로 모색 및 설득하여 우리에게 유리한 개발 방향과 주변 국가와의 공동 발전 방향이 합치될 수 있도록 노력할 필요가 있을 것이다.

올해 4월 11일 북-중 접경지역인 지린성(吉林) 지안시(集安, Jian)는 약 2억 8천만 위안(한화 약 475억 원)을 투자하여 중국 동북지역의 최대 규모 세관 건설을 추진할 것이고, 최근 훈춘시(珲春, Hunchun) 항무구에서도 약 10억 위안을 투자해 약 2km² 규모의 내륙항을 조성할 것이라고 밝힌 바 있다. 몽골은 자원이 풍부하지만 이를 교역할 수 있는 해상 접근 경로가 거의 없으며[30], 이러한 배경에서 초원의 길 프로젝트를 적극적으로 추진하고 있다. 중국은 국가적 관점에서 보면 광범위한 해상 접근성을 갖고 있지만, 동북 3성이라는 지방정부의 관점에서 바라 보면 랴오닝성(遼寧省, Liaoning)을 제외한, 지린성(吉林省, Jilin)과 헤이룽장성(黑龍江省, Heilongjiang)은 몽골과 마찬가지로 완전한 내륙에 위치하여 해상 접근성이 매우 부족하다. 이러한 관점에서 현재 북극항로 등을 위해 한-러 간 추진되는 항만개발은 중국 동북 3성의 주요 도시 및 몽골의 발전 방향과 긴밀한 연계 협력이 가능하며, 앞서 언급한 중국의 북극항로 개발 사업 뿐 아니라 중국의 지안시, 훈춘시 등 지린성, 헤이룽장성의 주요 도시와 몽골 정부 등의 개발 계획과 연계를 검토하여서 한-중-몽-러 협력 시스템을 구축, 강화할 수 있을 것으로 보인다. 또한 이러한 유라시아 북동부지역의 다자간 인프라 개발 협력은 물동량 확대 등을 통한 역내 물류 인프라 활성화를 이끌 것이며, 향후 북핵 이슈가 해결되는 시점에서 북한의 해상, 육상 개발과 시너지를 높일 수 있는 사전 준비, 사업 환경 조성의 의미도 갖게 될 것이다.

4.4 막대한 개발비용과 불투명한 재원 조달방안: 일대일로 등 주변 국가 이니셔티브와의 협력 북한 지역의 인프라 개발 비용과 관련하여, 코레일은

경의선(개성~의주) 구간에 대한 선로 개량에 2,000억 원 규모를 추산했고, 한국 국회의 예산 정책처는 향후 현실적으로 북한지역 복선철도로 개량하려면 약 13조 1,600억 원이 필요할 것[31]이라고 언급했으며, 2018년 6월 28일 한국교통연구원은 노후화된 북한의 철도망을 한국과 같은 형태로 개선하려면 향후 약 30년의 기간과 160조 원 상당의 자금이 필요할 것이라고 밝히기도 했다. 이렇듯 주요 기관마다 소요 비용에 대한 예상에서 적지 않은 차이를 보이는데, 이러한 비용 규모의 차이는 사업 범위, 기간, 정도 등에 대해 아직 명확한 기준이 정해져 있지 않기 때문으로도 생각할 수 있다.

확실한 부분은 4.27 판문점 선언의 1조 6항을 살펴보면, ‘동해선, 경의선의 현대화 사업을 추진한다’고 명시되어 있으며, 사업 범위, 기간 등과 관계없이 이러한 합의가 분명 한국 국민의 부담과 직결³⁾될 것이라는 점이다. 베트남 북미정상회담 불발, 북핵 이슈 미해결 등으로 아직 북한 지역에 대한 인프라 개발이 추진되고 있지 않지만, 본격적으로 개발이 시작되기 위해서는 단계별 사업 범위 산정과 그에 따른 분명한 재원 조달 방안이 마련되어야 할 것이다. 또한, 여기에서 또 다른 문제는 사업 범위 산정과 재원 조달 방안 등이 반드시 국민적 공감대를 얻고 합의하는 과정을 거쳐야 하는데 북한 지역의 특수성 이외에도 일반적인 대형 인프라 건설사업의 특징을 고려할 때 그 과정이 절대 순탄하지는 않을 것으로 보인다.

철도 등 인프라 건설 사업은 투자비가 회수되기까지 매우 긴 시간이 소요되고, 거액의 투자가 필요하지만 단기간에 이익을 기대하기는 어렵기 때문에 대부분의 국가에서 사기업이 아닌 공공기관이 사업을 진행한다. 한국에서 주요 철도 건설 사업의 부채문제는 지속적으로 제기되어 왔으며, 상당수 철도 건설 사업에서 실질적 이익의 규모는 투자비 회수로 연결되기보다 이자도 충당하지 못하는 수준[32]에 머무르는 특징을 보인다. 일반적 개발 사업에서는 자금계획(Financial Plan), 다시 말해 투자에 대한 회수 및 이익 창출에 대한 로드맵이 있어야 한다. 분명 북한 지역에 대한 개발은 단기적인 경제적 이익보다 중장기적으로 전략적 측면에서 접근이 필요하고, 사회적 이익을 고려한 사업임이 분명하지만 큰 규모의 지출에는 경제적 손실을 최소화할 수 있는 방안이 적극적으로 강구되어야 할 것이다. 신북방정책과 관련된 인프라 건설을 위해 북방경제협력위원회는 ‘한-유라시아 협력펀드’ 조성 계획을 추진하고 있으며, 2019년에 정부 예산

50억 원 반영을 시작으로, 2020년까지 공기업, 금융기관 등을 통해 1억 달러(한화 약 1,130억 원)를 조성할 방침이라고 밝힌 바 있다. 대북 제재 완화 등 여건 변화에 대비해 사업 환경을 조성하려는 노력을 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만, ‘한-유라시아 협력펀드’는 2015년에 조성을 시작했던 ‘코리아 해외 인프라 펀드(KOIF, Korea Overseas Infrastructure Fund)’와 성격이 유사한 특징이 있으며, KOIF의 규모가 20억 달러(한화 약 2.3조 원) 수준인 것과 대비할 때 이번엔 조성하는 펀드는 1억 달러로 규모 면에서 크게 부족하기 때문에 대형 투자사업 및 아시아 인프라 투자은행(AIIB), 아시아 개발은행(ADB) 등 다자개발은행(MDB)과의 협력이 상대적으로 불리할 수 있다. 그리고 펀드는 수익성을 기반으로 하기 때문에 수익구조가 불투명할 수 있는 상당수 북한 지역 등에 해당 펀드를 활용한 실질적 투자가 집행되기까지는 상당한 어려움이 있을 수 있다. 또한, 무엇보다 북한의 각종 사회 인프라를 개선하기 위해서는 오랜 기간에 걸쳐 지속적으로 자금이 소요될 것이고, 이를 한국의 예산만으로 추진하는 데는 현실적으로 큰 어려움이 있을 것으로 보인다. 이러한 관점에서 중국의 자금이 투입되는 일대일로 등 주변 국가의 이니셔티브를 통한 해외자본 유치를 보완책으로 검토해야 할 필요가 있다. 작년 아시아 인프라 투자은행(AIIB)의 총재가 “북한이 AIIB의 회원국은 아니지만, 회원국 중 2/3 이상이 동의할 경우 북한에 대한 개발 지원이 가능할 것”이라고 밝힌 바 있으며, 이는 중국의 북한 지역에 대한 개발 의지와 가능성을 보여주는 발언으로도 볼 수 있다. 물론 북한의 상당 지역은 인프라를 개발한 이후, 투자금이 회수될 때까지의 기간이 매우 불투명할 수 있고, 실질적인 사업 추진 과정에서는 많은 주의가 필요하다. 또한 일대일로 사업을 통해 중국의 대규모 투자를 받은 후 부채 상환 부담 등으로 어려움을 겪고 있는 파키스탄, 스리랑카, 캄보디아, 네팔 등의 주요 사례를 참고하여 사업을 추진할 경우 시작 단계에서부터 자금계획과 상환방식 등을 면밀히 검토해야 할 것이다[1].

4.5 불명확한 주관기관, 정책홍보 혼선 등: 컨트롤 타워의 정비 필요

유라시아 주요 국가와의 역내 협력을 위해서 한국이 주요 국가의 개발 사업을 검토하는 것과 마찬가지로 다른 국가들도 한국의 정책 변화에 큰 관심을 갖고 있다. 대외정책은 자국의 필요에 의해 구상되지만, 국제관계에서 다른 국가들과의 협업을 위한 것이기 때문에 주관기

3) 정부는 4.27 선언의 이행 비용으로 2019년 약 4,712억 원을 책정

관 등 협력 파트너가 보다 명확하게 규정되어야 할 필요가 있고, 대외적으로 사업 명칭 및 내용 소개 등에 최대한 혼선이 없어야 할 것이다. 현 정부는 유라시아 정책인 신북방정책과 신남방정책의 컨트롤타워로 각각 북방경제협력위원회(이하 '북방위')와 신남방정책특별위원회(이하 '신남방위')를 구축했고, 정부는 북방위의 주된 목표는 '유라시아의 연계성' 증진으로 주요 협력 대상 국가는 중국, 러시아, 몽골 등이며, 신남방위의 목표는 '아세안 및 인도와의 협력 강화'라고 밝히고 있다. 과거 '유라시아이니셔티브' 등과 비교할 때, 실질적 사업으로 연결하려는 노력이 분명 이전 정부보다 매우 훌륭하다고 평가할 수 있을 것이다. 하지만, 북방위와 신남방위의 사업 범위를 살펴보면 다소 애매한 부분이 있다.

북방위의 목표는 유라시아의 연계성 강화에 있고, 신남방위의 목표는 아세안 및 인도와의 협력 강화 등에 있다. 북방위의 대상 범위인 유라시아에는 약 93개의 국가가 있으며, 유럽 48개국, 중동 17개국, 아시아 27개국 등을 포괄[33]하고 있는데, 신남방위에서 추진하는 아세안 및 인도와의 협력 강화는 북방위의 사업 추진범위와 분명 중복되고 있다. 또한, 아세안과 인도를 따로 떼어낸다고 해도, 중국과 아세안, 인도와의 접경 지역 개발, 중국의 해상경로 등은 북방위의 영역인지, 신남방위의 영역인지 경계가 모호할 수 있는 것이다. 북방위가 '유라시아의 연계성'을 증진하려면 유라시아 핵심 지역인 아세안 및 인도와의 협력이 필요하며, 북방위와 신남방위가 각각 일대일로 협력을 추진하고 있어서 일관된 대응 등에 혼선이 우려된다. 차라리 처음부터 신북방정책과 신남방정책을 모두 포괄하는 '동북아플러스 위원회' 등을 설치하고 산하에 세부 사업을 구분했다면 통합 시너지를 갖는데 보다 효율성을 가질 수 있었을 것으로 보인다.

한편, 현 정부의 정책 홍보에서 사용된 용어를 보면, 사업 명칭이 복잡하며 대외적으로 통일되지 않은 용어가 사용되고 있는 문제점이 보인다. 유라시아 정책과 관련된 표현으로 '동북아플러스책임공동체', '동북아평화협력플랫폼', '평화의 축', '한반도 신경제지도', '신북방정책', '신남방정책', '번영의 축' 등 많은 용어가 있고, 이와 각각 대응되는 영문 용어는 'Responsible Northeast Asia Plus Community', 'Northeast Asia + Community of Responsibility', 'Northeast Asia Peace and Cooperation (NAPC) Platform', 'Pillar of Prosperity', 'New Northern Policy', 'New Southern Policy', 'Pillar of Peace' 등이다. 이를 보면 우선 용어가 매우 길어서 기억하기에 쉽지가 않고 의미 유추 및 용어 간 관

계를 알기에도 어려움이 따를 수 있을 것으로 보인다. 또한, '동북아플러스 책임공동체'라는 동일한 용어에 대한 영문 표현으로 2018년 9월 북방위는 대외적으로 'Responsible Northeast Asia Plus Community'라고 소개했음에도, 같은 해 11월 외교부의 공식 정책 소개 책자에서는 'Northeast Asia + Community of Responsibility'라는 다른 표현으로 기재된 바 있다. 많은 해외 정부, 교육·연구기관 등이 한국의 정책 변화 및 협업 기회 등을 검토할 때 가장 먼저 확인하고 동시에 신뢰하는 것이 정부의 공식 채널에서 제공하는 정보이다. 한국의 대외 정책은 한반도 접경지역에 위치한, 중국, 러시아, 몽골 등 사회주의 국가들과 대비할 때 상대적으로 짧은 기간마다 도래되고 있는 정권 교체의 시기마다 정책의 명칭, 주관기관 등이 꾸준히 바뀌어 해외 기관의 입장에서는 대응이 어려운 환경으로 볼 수 있다. 더구나, 짧은 기간마다 변화된 주요 정책에 대한 소개가 신속하게 진행되지 못하고 같은 내용을 기관마다 다른 용어로 설명한다면 분명 심각한 문제가 아닐 수 없을 것이다.

지난 4월 16일 외교부는 '중국 전담국'과 '아세안국'을 새로 만들어서 중국과 아세안 외교를 한층 강화한다는 조직 개편안을 밝혔다. 중국 일대일로에 대한 종합 대응, 아세안 국가와의 협력 증진에 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대된다. 하지만 신북방, 신남방정책의 추진에는 외교부뿐 아니라 통일부, 산업통상자원부, 해양수산부, 국토교통부 등 많은 부처의 역할이 분산되어있고, 이를 총괄하는 컨트롤타워는 북방위와 신남방위에 변화는 없다. 북방위와 신남방위가 유기적으로 협력하여 유관 부처 간 원활한 소통을 돕고 방침을 정하여 대내외적으로 일관된 정책 방향을 견지하며 사업별 주관 기관을 명확히 하고, 보다 신속하고 일관된 정책 홍보를 할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

5. 결론

중국 시진핑 정부는 역내의 물류 연결성을 강화하는 일대일로 정책을 국가 역점사업으로 추진하고 있으며, 러시아와 몽골도 신동방정책과 초원의 길 프로젝트 등을 통해 유라시아 대륙에서 물류 인프라의 연결을 적극적으로 희망하고 있다. 남북 분단 이후 약 70년이 지나면서 한반도는 동북아 물류 체계에서 하나의 섬으로 간주할 수 있을 정도로 주변 국가와의 연결에 어려움이 있었고 유라시아와의 물류 연계 측면에서 매우 비효율적인 상태

가 오랫동안 지속되어왔지만[34], 최근 한반도의 정세 변화와 주변 국가의 적극적인 물류 인프라 정책이 한반도에 새로운 기회를 가져오고 있다. 특히, 한국 신북방정책의 주요 대상 지역인 유라시아의 북동부와 북한 지역은 한-중-몽-러 각 국가의 이니셔티브가 교점을 가질 수 있기 때문에 다자 협력의 기회가 확장·발전될 여지가 충분히 크다고 볼 수 있다. 다만, 지난 2차 북미정상회담 결렬과 4월 초 진행된 북한의 무력시위 등 한반도의 평화와 긴장이 교차하는 환경에서 비핵화 및 대북제재 해제와 동떨어진 형태로 북한과 직접적인 경제협력을 추진하는 것은 시기적으로 부적절하고 주변 국가의 협력을 이끌기에도 아직 현실적인 어려움이 있다.

따라서 신북방정책은 대북사업 외에도 북한과 직접적 협력이 없이 진행할 수 있으면서 북핵 문제 해결 이후의 역내 협력에 기여할 수 있는 방향을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 본문에서는 현시점에서 진행이 가능한 '한-중-몽-러' 협력의 기회로 한반도 접경지역 인근에 있는 러시아 항만 개발을 통한 해상경로 구축과 함께 중국(지린성, 헤이룽장성 등)과 몽골의 협력을 이끌어 유라시아 북동부지역에 항만-도로-철도 등 교통 물류 전반의 복합 운송시스템 구축하는 방안 등 정책적 시사점을 제시했으며, 이는 한국의 신북방정책 뿐 아니라 러시아의 북극항로 개발과 자원수출, 중국 지린성의 개발계획, 몽골 초원의 길 프로젝트에 모두 기여하는 방향으로 발전될 수 있을 것이다. 한편, 북한은 '경제개발 10개년 계획(2010~2020년)' 등을 통해 약 1,000억 달러 규모의 인프라 투자유치 계획을 추진하는 등 매우 적극적인 개혁, 개방 의지를 표명하고 있기 때문에 유라시아 북동부지역에서 한-중-몽-러의 긴밀한 협력 개발은 북한이 북핵 이슈 해결을 위하여 보다 적극적인 노력을 기울이게 하는 계기를 만들 수 있을 것이다. 본 연구는 한반도에서의 평화 분위기가 조성되고, 유라시아 역내 개발사업의 가능성이 높아지는 환경에서 주변 국가인 중국, 러시아, 몽골의 유라시아 정책을 검토하고 한국 신북방정책의 특징과 문제점, 현시점에 필요한 대응 방향을 모색했다는 점에서 연구의 의의 및 시사점을 찾을 수 있다. 본 연구의 결과는 신북방정책 추진전략 수립, 유라시아 주요 국가와의 협력방안 모색 등에서 활용될 수 있을 것이며, 다음과 같은 한계점이 향후 연구를 통해 발전될 필요가 있다. 먼저 첫 번째로, 본 연구는 협력의 범위를 주로 북한 접경지역인 유라시아 북동부에 한정했기 때문에 중국, 러시아, 몽골 3개 국가를 중심으로 기술했지만, 신북방정책의 대상 국가에는 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 벨라루스 등 유라시아의 넓은 국

가가 포함되어있다. 또한, 유라시아 대륙에는 속해있지 않지만, 중국, 러시아, 몽골 협력과 긴밀한 연계를 가진 일본 등을 포함하여 주요 국가와의 협력에 대한 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다. 두 번째는, 국가 단위에서의 연구와 함께 개별 도시, 즉 지자체 단위의 실질적 사업 및 협력방안에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다. 본문에 언급한 중국 지린성은 국내 지자체 중 부산, 경기, 강원, 경북, 경남, 충남 등과, 러시아 블라디보스토크는 부산, 울산, 대구가, 몽골 울란바토르와는 서울, 부산, 인천, 광주, 대전, 경북, 경남 등이 협력관계를 맺고 있다. 지자체 단위에서 그간 추진해온 교류·협력 사업에 대한 종합적 검토 및 이를 확장 발전시킬 수 있는 활용 방안과 중앙-지방 정부의 연계 추진방안 등에 대한 연구가 필요할 것이다. 세 번째는, 역내 개발사업 진행에 대비한 물류 표준(Standard)에 대한 연구가 필요할 것이다. 북한 및 북한 접경지역을 포함한 유라시아 북동부 지역 개발에는 한-중-러 등 다자 개발 협력이 필요하며, 실질적 개발 과정에서 각기 다른 표준 적용의 문제가 도출될 것이다. 중국은 일대일로와 함께 중국 표준(Chinese Standard)의 글로벌화를 추진하고 있으며, '중국방안(中國方案)', '중국 지혜(中國智慧)' 등 용어를 통해 중국의 제도 및 가치관의 글로벌화를 모색하고 있다. 일대일로를 통한 중국의 영향력 확대로 향후 유라시아 지역에서의 표준 주도권의 격화가 예상되는 만큼 이에 대한 연구가 필요할 것이다. 네 번째는, 한국이 유라시아 협력과 북한의 실질적 인프라 개선, 개발 사업을 추진하기 위해서는 인프라 구축의 우선 대상, 범위, 단계별 목표 등에 대한 전략적 로드맵을 준비해야 할 것이며 이를 위해서는 남북경제의 상생 방안에 대한 깊이 있는 연구가 필요할 것으로 보인다. 북한 지역을 대상으로 대규모 인프라 사업이 추진되면, 건설, 토목, 기계, 플랜트 등 다양한 부문에서 한국 기업들이 새로운 기회를 얻게 되고, 직접적으로 경기 부양 효과가 나타날 것으로 기대될 수 있다. 또한, 남북 간 교역이 활성화되면, 과거 중국에서 발전한 홍콩이 주강삼각주 지역의 미발전 공간의 성장을 견인한 것과 같이 상호 보완적인 산업구조 재편 등을 통해 한국은 보다 기술집약형 산업 구조로 발전되고 북한은 노동 집약형 산업 육성을 통해 보다 빠른 경제성장이 진행될 수 있다. 한국의 중장기 발전 관점에서 북한 지역에 대한 인프라 구축 사업은 북한을 단순 지원하는 방향보다 남북한의 공동발전과 한국의 신성장동력 창출의 방향으로 나아가야 할 것이며, 이러한 관점에서 주변 국가와의 협력을 고려한 지속적인 연구가 필요할 것이다.

REFERENCES

- [1] M. G. Song. (2019). Hanoi–Summit showed the railway network links between the Korean Peninsula and Eurasia, *Kookmin Ilbo Media*, 5(March). <https://m.news.naver.com/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=005&aid=0001178183>
- [2] M. Jung, J. B. Oh, J. W. Min, Y. R. Shin, Y. J. Park, & J. P. Hong. (2018). 2019 Industry Outlook and its Implication. *Weekly Economic Review, Hyundai Research Institute*, 18(44), 1–29.
- [3] Ministry of Foreign Affairs of Korea. (2018). *Northeast Asia Peace and Cooperation Platform(NAPC Platform)*, 28(Nov).
- [4] C. K. Park. (2018). A Study of the Possibility of a Link between 'One Belt, One Road' and 'Pyeongtaek Port' – Focused on the Korea–China Train Ferry. *The Society of Chinese Studies*, 84, 185–216.
- [5] D. Trenin. (2015). The New Silk Roadn and Russia's Pivot to Asia. *Global Asia*, 10(3), 27–29.
- [6] K. D. Park. (2018). Moon Jae–In Government's Negotiation Strategy and Dilemma for China. *Unification Strategy*, 18(1), 49–82.
- [7] M. G. Song. (2017). Analysis of China's trade dependency on the countries participating in the Belt and Road initiative. *Journal of Digital Convergence*, 15(9), 189–200.
- [8] T. Xie. (2014). Back on the Silk Road: China's Version of a Rebalance to Asia. *Global Asia*, 9(1), 70–76.
- [9] South China Morning Post(2016), *Top Trump Advisor signals interest in possible cooperation with China's One Belt One Road Global Infrastructure plans*, 15(Nov).
- [10] Q. Q. Zhang. (2018). A Study on the Strategies of China Smart Farming Development From the Perspective of One Belt One Road Initiative and Made in China 2025 Plan. *Journal of Convergence for Information Technology*, 8(5), 251–261.
- [11] O. J. Kim. (2015). China's 'One Belt-One Road' Project and Political-Economic Implication : The Peried from Silk Road Economic Belt. *The Journal of International Relations*, 18(1), 289–308.
- [12] Ministry of Foreign Affairs of China. (2015). Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st–Century Maritime Silk Road. *National Development and Reform Commission*, 28(Mar).
- [13] Ministry of Foreign Affairs of China. (2017). Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative", *National Development and Reform Commission & State Oceanic Administration*, 20(June).
- [14] M. G. Song. (2018). Analysis of China's Arctic Route Development associated with the Belt and Road initiative. *Journal of Digital Convergence*, 16(2), 103–115.
- [15] D. J. Chang. (2014). Russia's 'New Eastern Policy' and Northeast Asia. *Kaseus, The Korean Association of Slavic Studies*, 29(1), 229–266.
- [16] D. J. Chang. (2017). The Nordpolitik' Revisited: In Search of a Prototype for Overhauling 'The Eurasia Initiative' and After, *Kaseus, The Korean Association of Slavic Studies*, 32(1), 277–318.
- [17] E. D. Dagbaev. (2015). Regions and new eastern policy of Russia. *Polis. Political Studies*, 1. 151–157.
- [18] W. J. Mo. (2018). On the "Vision of Korea's New Northern Policy" – Context of International Relations Theory and the contact with the 'New East Asia Policy' of Russia. *Journal of International Area Studies*, 21(5), 105–129.
- [19] Y. C. Jeong. (2014). Necessity and Directions of Korea's New Northern Economic Cooperation. *KIEP Research Paper No. Policy Analysis*, 13(13), 1–138.
- [20] J. W. Park. (2017). Russia Far–East Development Status and Korea's Cooperation Plan. *KOTRA Global Strategy*, 17(2), 1–73.
- [21] Russian Insight. (2014). *All your future energy supplies are being sent to Asia*, Russia Insider, 14(Nov).
- [22] H. J. Lee & Y. H. Lee. (2017). Opportunities and Threats of the New Northern Policy. *VIP report, Hyundai Research Institute*, 17(28), 1–10.
- [23] B. H. Yoon. & K. H. Lee. (2018). The Effect of Adhocracy Culture on Job Satisfaction: The Moderating Effect of Locus of Control Focusing on Mongolia Enterprises, *Journal of Digital Convergence*, 16(9), 99–106.
- [24] K. Luvsandandar. (2016). From tea road to the steppe road: history and contemporaneity. *Mongolian Observer*, 28(Sep).
- [25] H. S. Na. (2018). Inter–Korean joint railway survey, Platform for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula. *Korea Policy Briefing, Ministry of Culture, Sports and Tourism*, 05(Dec).
- [26] S. W. Lee. (2019). Inter–Korean Logistics Cooperation – Ports are more important than railroads, *Yeosijae*, 08(Feb).
- [27] D. Arase. (1999). Economic Cooperation in the Region where China, Russia, and North Korea Meet. *JPRI Working Paper, Japan Policy Research Institute*, 53.
- [28] C. Ducret, J. C. Jo. (2009). Going West? Spatial polarization of the North Korean port system. *Journal of Transport Geography*, 17, 357–368.
- [29] S. H. Jeh, H. S. Hee, P. S. Choi & D. Lkhagvadorj. (2016). Development Potential of China–Mongolia– Russia Economic Corridor and Korea's Linkage Plan. *Studies in Comprehensive Regional Strategies, KIEP*. 16(01)
- [30] M. Henrya & Y. Kato. (2014). Understanding the regional context of sustainable concrete in Asia: Case studies in Mongolia and Singapore, *Resources, Conservation and Recycling*, 82, 86–93.
- [31] BBC News. (2018). *Groundbreaking Ceremony of*

North and South Railway in Korea Peninsula, 26(Dec).

- [32] S. T. Song, I. S. Yu, H. H. Jang & S. Y. Choi. (2014). A Study on the Rationalization of Investment Source to Reduce the Railway Construction Debt. *The Korean Society for railway*, 1-9.
- [33] M. Rosenberg. (2019). What is Eurasia?, *Geography, ThoughtCo*, 27(Jan).
- [34] H. S. Kim.(2016). The Strategy for the Positino and Development of the Land Logistics System of the Korean Peninsula. *Journal of Korea Port Economic Association*, 32(2), 1-24.

송 민 근(Min-Geun Song)

[경력]



- 2017년 2월 : 인천대 동북아국제통상 대학(국제통상학 학사, 석사), 동북아 물류대학원(물류경영학 박사)
- 2006년 6월 ~ 2009년 5월 : 인천연 구원 동북아물류연구실 연구원
- 2009년 5월 ~ 2016년 9월 : 인천광 역시 경제자유구역청 투자유치본부 전

문위원

- 2017년 9월 ~ 현재 : 성결대 동아시아물류학부 겸임교수
- 2018년 3월 ~ 현재 : 인천대 중국학술원 연구교수
- 관심분야 : 국제물류, 국제통상
- E-Mail : haoweather@naver.com