



세종연구소

경제와 정책

1 제주 해군기지 건설의 필요성

이상현

제주 해군기지 건설의 필요성

이상현 (세종연구소 연구위원)
shlee@sejong.org

5 남북철도, 시험운행을 넘어 시베리아로

나희승

제주 해군기지 건설 문제가 논란의 초점으로 떠오르고 있다. 우리 해군은 2008년부터 2014년까지 총 8,000여 억 원의 예산으로 제주도에 함정 20여 척이 정박할 수 있는 기지를 건설할 계획이다. 새로 건설될 제주 해군기지는 기동전단이 자리 잡게 되는데 함정으로는 꿈의 구축함인 이지스함, 1번함이 독도함으로 명명된 대형수송함, 그리고 4,500톤급 한국형 구축함, 군수지원함, 잠수함 등이 정박하게 된다. 제주도에 해군기지를 건설하는 이유는 삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라에서 대양 진출의 교두보를 확보하는 동시에 유사시 한반도 주변해역의 해양 주권을 지키기 위한 전초기지로서 필수적이기 때문이다. 뿐만 아니라 제주도 남방 해역은 한국의 수출입 물동량의 99%가 통과하는 핵심 무역 통로이기에 국가의 운명이 걸린 해상수송로의 안전을 확보하는 차원에서도 제주도 해군기지는 필요한 것이다. 특히 제주 남방 항로를 통해 매일 40만 톤의 석유가 공급되어야만 움직일 수 있는 대한민국 경제에

9 한-EU FTA 협상 개시: 배경과 협상 전략

김흥중

13 사르코지 프랑스 대통령의 등장과 향후 개혁 전망

강명세

제주 남방 항로의 안전은 생명줄과도 같다.

제주 해군기지는 1993년 국방부가 신규 소요를 제기한 이후 2002년 제주 지역주민의 반대로 해수부 항만기본계획 반영이 유보되었다가, 2005년에 이르러서야 국회 예결위에서 관련 예산안이 통과됨으로써 본격적인 논의가 재개되었다. 그 후 최근까지 근 2년에 걸쳐 해군기지 건설 문제를 둘러싸고 팽팽한 찬반 논란이 계속되었다. 제주 해군기지 후보지역은 일제시대 일본이 중국 공격의 전진기지로 삼았던 '알뜨르' 비행장 인근 화순지역이 될 것으로 전망되기도 했으나 마침내 지난 5월 14일 도민여론조사 결과에 따라 제주 서귀포

제주 해군기지는 1993년 국방부가 신규 소요를 제기한 이후 2002년 제주 지역주민의 반대로 해수부 항만기본계획 반영이 유보되었다가, 2005년에 이르러서야 국회 예결위에서 관련 예산안이 통과됨으로써 본격적인 논의가 재개되었다. 그 후 최근까지 근 2년에 걸쳐 해군기지 건설 문제를 둘러싸고 팽팽한 찬반 논란이 계속되었다.

시 대천동 강정마을이 해군기지 후보지로 결정되었다. 제주도의 결정으로 해군기지 건설 사업은 본격적인 궤도에 오르게 되었으나 찬·반 여론이 극명하게 갈려 당분간 갈등은 계속 이어질 전망이다. 앞으로 정부는 국가안보 차원에서 왜 제주 해군기지가 필요한지 확고한 인식을 갖고 기지건설과 주민 설득을 병행해야 한다.

해군기지 건설 찬성과 반대의 논리

제주 해군기지 건설을 찬성하는 측에서는 안보가 없이 평화가 있을 수 없다는 논리를 앞세운다. 이에 비해 해군기지 반대 논리의 핵심은 평화의 섬 제주와 해군기지는 상충하고 환경을 파괴한다는 것이다. 해군기지 반대 논리는 크게 세 가지로 요약된다.

첫째, 해군기지는 ‘평화의 섬’ 제주의 이미지에 맞지 않고 제주도가 진정 평화의 섬이 되기 위해서는 제주도를 비무장지대화해야 한다는 주장이다. 그러나 이 주장은 꾀이나 하와이에 미군기지가 있다고 해서 관광객이 줄지 않는 것을 보면 전혀 근거가 없다. 군사기지는 관광과는 전혀 다른 목적으로 존재하는 것이기 때문이다.

제주 해군기지와 MD는 무관하며, 미 MD에 참여할 계획이 없다는 것은 우리 정부의 일관된 입장이다. 더구나 제주 해군기지는 우리의 안보를 위한 것이지 미국의 편리를 위한 것이 아니다. 설령 미국 군함이 기항한다 하더라도 제주기지는 우리가 관할하고 주권을 행사하는 우리의 군사시설이다.

둘째, 제주도에 해군기지가 건설되면 동아시아 지역에서 미국이 해양패권을 유지하기 위한 활동에 활용될 것이라는 주장이다. 즉 제주도에 건설될 해군기지에는 미국의 이지스함과 잠수함, 혹은 항공모함도 정박할 수 있도록 대규모의 부두를 만들 예정이고, 이것은 동아시아 MD체제에서 탄도미사일 요격이 가능한 SM-3 미사일을 장착한 이지스함을 대거 동아시아에 배치하려는 미국의 계획과 맞물려 있다는 것이다. 그러나 결론부터 말하자면 제주 해군기지와 MD는 무관하며, 미 MD에 참여할 계획이 없다는 것은 우리 정부의 일관된 입장이다. 더구나 제주 해군기지는 우리의 안보를 위한 것이지 미국의 편리를 위한 것이 아니다. 설령 미국 군함이 기항한다 하더라도 제주기지는 우리가 관할하고 주권을 행사하는 우리의 군사시설이다. 물론 제주도에 해군 부두가 건설되면 한미 군사동맹체제에 따라 미 군함이 입항할 수 있다. 이는 우리 군함이 미국 내 군항에 수시로 입항하는 것과 같이 동맹국간 약속의 일환일 뿐이다.

셋째, 해군기지가 건설되면 주변 환경이 파괴되고

범죄가 증가할 것이라는 우려도 있다. 해군기지건설 사업단에서는 이미 수 차례의 토론회와 사업설명회를 통해 환경 영향평가와 문화재 지표조사를 실시하여 친환경적 기지를 건설할 것임을 약속하였다. 전국에 민항과 군항이 같이 있는 항구의 경우 예외 없이 군항이 깨끗하다는 것은 누구나 인정하고 있다. 이는 해군에서 이미 오래 전부터 환경오염방지 예방 활동을 실시해왔기 때문이다. 또한 작년 통계에서는 전국 범죄 발생률이 가장 낮은 도시로 3군 본부가 위치하고 있어 군인과 그 가족들이 밀집 거주하고 있는 계룡시가 1위에 올랐다. 즉 군이 많이 거주하고 있는 지역의 범죄 발생률이 그렇지 않은 지역에 비해 낮다는 것이 수치로 증명된 셈이다. 결국 환경 파괴와 범죄 증가 주장은 반대론자들의 막연한 선입관일 뿐이다.

물론 제주 해군기지 건설과 관련해 몇 가지 논란의 소지가 있는 부분이 있다. 대표적인 의혹 중 하나는 제주에 공군전투기가 배치될 것이라는 어느 국회의원의 주장이다. 그러나 국방부는 그럴 계획이 없음을 분명히 밝히고 있고, 만일 장차 실제로 공군전투기가 배치된다면 그것은 그때 가서 따질 일이다. 또한 제주에 해군기지가 건설되면 제주 해협을 통과하는 북한 민간 선박이 위협을 느끼게 되고, 그 결과 남북화해협력에 역행한다는 주장도 근거가 없다. 정부의 입장은 제주 해군기지는 국가 이익과 국가안보 차원에서 포괄적이고 전략적으로 접근할 사안이지 남북해운합의서 등 어느 특정 사안과 관련된 것이 아니라는 입장이다. 제주해협은 국제법상 제3국 선박이 자유롭게 항해할 수 있는 ‘무해통항권’이 인정되는 해협이지만 정전체제의 교전 상대국인 북한 선박에 대해서는 무해통항권이 허용되지 않았었다. 그렇기 때문에 지난 2005년 8월부터 남북해운합의서에 따라 제3국 직행 선박을 제외한 북한 상선이 제주해협을 통과하고 있다. 국방부 당국에 의하면 제주에 해군기지가 설치된다고 하더라도 남북 사이의 합의는 계속 유효하며, 따라서 북한 상선이 무해통항하고 있는 제주해협의 법적 지위에는 아무런 변화가 없을 것이다.

동북아 해양분쟁과 한국 안보

이러한 찬반 논란을 떠나 제주 해군기지가 필요한

핵심적인 이유는 동북아의 안보상황 때문이다. 최근 한반도를 둘러싼 주변국들의 군사력 증강과 현대화는 어지러울 정도다. 동북아 지역은 냉전이 종식된 이후 경제적 관점에서뿐만 아니라, 군사적 관점에 있어서도 집중적인 관심의 대상이 되고 있다. 북한 핵문제를 차치하더라도 이 지역이 세계 군사비 지출 총액의 65% 정도를 점하면서 군사비 증가율에 있어서도 평균 3~4%인 다른 지역에 비해 8% 이상에 달하기 때문이다. 이러한 현상의 이면에는 중국이 적극 추진하고 있는 군 현대화와 일본이 지속적으로 추구하고 있는 보통국가화, 동북아 지역에서 특정 국가의 패권 추구를 억제한다는 미국의 안보전략 기조 등 3개의 역학 요인이 각각 현실적으로 역내 군사력을 증강시키는 작용을 하는 것이다. 중국과 일본의 첨단 군사력 증강에 대한 경쟁은 단기적으로나 장기적으로 한국 안보에 대한 위협을 증대시키고 역내 분쟁 가능성을 높이지 않을 수 없다. 우리의 입장에서 주변국들의 군사력 강화에 대해 최소한의 방어적 충분성을 확보하는 노력을 기울이지 않을 수 없다.

한반도 주변 해역의 불안한 균형을 고려할 때 제주 해군기지의 전략적 가치는 명백하다. 이어도의 예를 들어보면, 제주 남단 마라도에서 149km, 일본 도리시마(鳥島)에서는 276km, 중국 퉁다오(童島)에서는 247km 거리에 있다. 유사시 한국 해군이 제주도에 주둔하고 있다는 사실만으로도 주변국들에게 상당한 심리적 효과를 줄 것이다. 공세적 작전이나 혹은 제주 해군기지를 통해 무력시위를 하자는 게 아니라 전략적으로 유리한 지점을 선점함으로써 유사시에 대비하자는 것이다.

중국은 지난 10년간 연평균 17%씩 국방비를 늘린 나라로서 조만간 항공모함을 보유할 것으로 전망된다. 중국은 아시아 유일의 전략무기(핵, 대륙간 탄도미사일, 잠사핵탄도 등) 보유국이고 세계 제일의 병력(250만명) 보유국이다. 해군의 경우 중국은 대양해군을 목표로 특히 잠수함 전력 향상에 중점을 두고 있으며, 자체 개발·생산한 잠수함 전력과 러시아로부터 수입을 통한 무기체계 신형화를 추진하고 있다. 중국은 잠수함 전력이 제해권 장악에 필수

적이고 적은 수의 건조로 상대적으로 높은 효율성을 지니기 때문에 해군력의 핵심으로 보고 잠수함 전력을 전력증강의 가장 우선순위에 놓고 있다. 이와 병행하여 첨단무기체계를 갖춘 항공모함을 포함한 대형수상함 건조에도 심혈을 기울이고 있다.

일본 또한 보통국가화를 향한 물리적 뒷받침을 위해 군비증강을 지속적으로 추진 중이다. 1998년 8월 북한이 대포동 미사일 발사실험을 한 것을 계기로 일본은 첩보위성 전력화에 주력하여 현재 첩보위성 4기 체제의 구축을 완성했다. 그리고 미국과 함께 미사일 방어체제를 구축하는 데 합의하고 현재 미국과 전역미사일방어(TMD) 공동연구를 진행 중이다. 또 주변국들이 우려한다며 공중 급유기를 들여오지 않겠다고 방침을 바꿔 이를 보유하게 돼 작전 반경이 넓어지는 군사목표를 달성하고 있다. 세계에서 가장 값비싸고 최첨단 무기로 무장한 일본의 군비증강은 중국을 견제한다는 목표 하에 미국과의 군사동맹을 한층 강화하고 경제력을 앞세워 1기당 2,500억 원이나 하는 F-22 전투기를 들여와 중국보다 우세한 재래식 군사력을 유지하겠다는 계획이다. 그 중에서 해상 자위대는 자타가 공인하는 미국 다음의 세계2위라고 말해도 될 정도다. 일본 해상 자위대는 병력 44,000명, 잠수함 18척, 구축함 45척, 프리깃함 9척을 보유하고 있다. 특히 일본은 바다의 전자군단인 이지스함을 현재 5척 보유하고 있으며 향후 8척으로 늘릴 예정이다. 미국은 타이콘데로가급 순양함 22척, 알레이버크급 구축함 28척 등 총 50척의 이지스함을 보유하고 있다. 이에 비해 한국 해군은 2012년에 가야 3척의 이지스함을 보유할 예정이다. 동북아 상황이 이러한데도 한국국방의 준거점을 북한에만 고정시키고 대북 군사력 우위에 만족해서 현실에 안주하는 것은 매우 근시안적인 시각이다.

이처럼 한반도 주변 해역의 불안한 균형을 고려할 때 제주 해군기지의 전략적 가치는 명백하다. 중국이 지난 해 해상초계기 등의 항공기로 다섯 차례 감시활동을 펼친 후 한·중간 해양분쟁 조짐을 보이고 있는 이어도의 예를 들어보면, 제주 남단 마라도에서 149km, 일본 도리시마(鳥島)에서는 276km, 중국 퉁다오(童島)에서는 247km 거리에 있다. 유사시 한국의 해군이 제주도에 주둔하고 있는 것과 그

렇지 않은 것은 큰 차이가 있다. 한국 해군이 제주도에 주둔하고 있다는 사실만으로도 주변국들에게 상당한 심리적 효과를 줄 것이다. 공세적 작전이나 혹은 제주 해군기지를 통해 무력시위를 하자는 게 아니라 전략적으로 유리한 지점을 선점함으로써 유사시에 대비하는 것이다.

한국 해군력의 현주소는 이웃 나라인 중국이나 일본에 비하면 비참하다고 말하지 않을 수 없는 수준이다. 해군은 열악한 환경에서나마 조금씩 해군력 증강을 모색하고 있다. 지난 5월 25일 한국 최초의 이지스구축함(KDX-Ⅲ)인 '세종대왕함'이 진수되었고, 다음 달 초에는 대양해군의 핵심전력인 214급(1천800톤급) 잠수함 2번 함인 '정지(鄭地)'함이 진수될 예정이다. 정지함은 대함전 및 대잠전, 공격기뢰 부설, 적 주요기지 봉쇄·차단능력을 갖춘 세계 최고의 디젤 잠수함으로 한국형 이지스구축함과 함께 우리 해군의 핵심전력으로 자리매김할 전망이다. 이러한 최신에 함정들이 한국 해군의 기동전단을 구성할 것이고, 제주 기지가 적기에 완성되지 않는다면 해군 기동전단은 정박할 모항도 없는 처지가 될지도 모른다. 제주 해군기지를 국가안보라는 절박한 측면에서 생각해야 하는 이유가 여기에 있는 것이다.

평화를 위한 안보

노무현 정부가 2005년에 제주도를 '평화의 섬'으로 선포할 때 그것이 무엇을 의미하는지에 대해 정확히 해명하지 않았기 때문에 평화의 섬의 의미를 둘러싼 논란이 끊이지 않았다. 그 결과 한 쪽에서는 평화의 섬과 해군기지가 양립할 수 없다는 주장이 나오고, 다른 쪽에서는 평화를 지키기 위해 해군기지가 필요하다는 상반된 주장이 대립해온 것이다. 그러나 노무현 대통령은 최근 '세종대왕함' 진수식 축사를 통해 "우리가 힘을 가지고 있더라도 스스로 힘을 합부로 쓰지 않으면 평화를 유지할 수 있고, 아무리 평화를 지키고자 해도 스스로 평화를 지킬 능력이 없으면 평화를 유지할 수가 없다"고 말했다. 노 대통령은 장차 동북아 질서가 화해와 협력, 통합의 질서로 나아가리라고 믿고 있지만 아직도 동북아에 멈추지 않는 군비경쟁이 있기 때문에 우리도 구경만 하고 있을 수는 없다고 말했다. 노 대통령의 언급은 평화가 거

저 주어지는 것이 아님을 분명히 한 것이다.

이번 해군기지 후보지 결정은 지역 주민을 대상으로 처음으로 여론조사를 통해 이루어졌다. 이런 여론조사 방식은 앞으로 국책사업을 추진하는 새로운 모델로 제시될 전망이다. 최근 상황의 불가피성도 있겠지만 국가안보의 중요 문제를 여론조사로 결정한다는 것 자체가 답답한 일이다. 정부가 확고한 입장을 견지하고 주민 설득에 나서지 못하면 앞으로도 많은 애로에 봉착할 것이다. 그러한 사태는 국력의 낭비다. 비록 제주도민의 과반수가 해군기지 건설에 찬성하고 있지만 반대여론도 40%에 육박하고 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 제주 군사기지 건설에 반대하는 제주도민들을 설득하지 못한 상태에서 기

제주 해군기지 건설을 반대하는 시민단체들은 기지건설이 평화의 섬 제주의 이미지를 해친다고 주장한다. 그러한 주장은 평화와 안보는 동전의 양면과도 같다는 점을 간과한 것이다. 안보가 보장되지 않은 평화는 허구이고, 평화를 가져오지 못하는 안보는 낭비다. 제주가 평화의 섬으로 남는 것은 분명 좋은 일이다. 하지만 그보다 더욱 중요한 점은 제주만 평화롭다고 해서 한국의 안보가 지켜지지는 않는다는 사실이다.

지건설이 강행된다면 지역사회에 극심한 갈등을 불러올 것이 뻔하다. 정부가 주민설득과 합리적 해결 방안을 제시하지 못하면 제주 해군기지 문제도 부안 방폐장 사태나 오산·평택 기지이전 문제처럼 불필요한 마찰로 소중한 국력을 허비할 사태로 발전할 가능성이 크다. 따라서 이제는 정부와 제주도민, 시민단체들이 모두 극단적 투쟁보다는 솔직한 대화를 통해 합의점을 찾는 데 노력해야 한다.

제주 해군기지 건설을 반대하는 시민단체들은 기지건설이 평화의 섬 제주의 이미지를 해친다고 주장한다. 그러한 주장은 평화와 안보는 동전의 양면과도 같다는 점을 간과한 것이다. 안보가 보장되지 않은 평화는 허구이고, 평화를 가져오지 못하는 안보는 낭비다. 제주가 평화의 섬으로 남는 것은 분명 좋은 일이다. 하지만 그보다 더욱 중요한 점은 제주만 평화롭다고 해서 한국의 안보가 지켜지지는 않는다는 사실이다.

남북철도, 시험운행을 넘어 시베리아로

나희승 (한국철도기술연구원 책임연구원)
hsna@krri.re.kr

남북은 제13차 남북경제협력추진위원회(평양, 2007.4)에서 5월 17일 경의선·동해선 열차 시험운행을 진행하기로 합의하였다. 사실상 60여년 만에 철마가 군사분계선을 넘는 역사적 사건이다. 비록 1회성 군사보장합의에 의한 시험운행이지만 개통·정기운행으로 이어가는 절반의 성공이라고 평가할 수 있다. 쉬운 것부터 단계별로 추진하는 것이 전체 사업에 선순환적 시너지를 줄 수 있을 것으로 기대된다. 지난해 남북철도 시험운행의 무기한 연기 이후 남북관계는 미사일 발사, 핵실험 그리고 2·13 합의 등 지난한 과정을 겪어왔다. 이렇게 철마는 또 한번의 긴 터널을 빠져 나온 것이다.

남북 간에 철길이 열리는 것은 분단된 국토를 연결한다는 상징성과 함께 남북관계를 한 차원 더 발전시킨다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 나아가 유럽~아시아~태평양을 잇는 '철의 실크로드'가

남북은 제13차 남북경제협력추진위원회(평양, 2007.4)에서 5월 17일 경의선·동해선 열차 시험운행을 진행하기로 합의하였다. 사실상 60여년 만에 철마가 군사분계선을 넘는 역사적 사건이다. 비록 1회성 군사보장합의에 의한 시험운행이지만 개통·정기운행으로 이어가는 절반의 성공이라고 평가할 수 있다.

연결되면 수송시간 및 비용 절감 등으로 남북간의 경제협력 뿐만 아니라 동북아경제 협력확대에 크게 기여하게 될 것이다. 남북·대륙철도연결 사업은 동북아를 통합하는 국제 승객철도망과 유라시아대륙을 연결하는 국제 화물철도망으로 발전할 것이다. 한반도를 기중점으로 하는 두개의 국제철도망, 즉 TSR과 연결되는 유라시아 화물 철도망과 TCR과 연결되는 인적·물적 동북아 철도망이 완성되는 것을 의미한다. 이는 오랜 세월 이어져 온 대립과 갈등의 역사를 교류와 협력의 역사로 전환시키는, '평화

의 인프라'가 구축되는 것을 의미한다. 따라서 남북철도연결은 동북아 지역에서 우리의 미래 비전을 확보하는 데 긴요하고 포괄적인 프로젝트다.

이에 시험운행에서 정상운행까지의 과제를 정리해 보고, 2·13합의 이후 동북아 경제협력프로그램으로써 TKR-TSR 협력의 추진방안을 제시하고자 한다.

시험운행에서 정상운행까지

2000년 9월 경의선 연결 공사가 시작되면서 1년이면 열차가 운행되리라던 기대와 달리 현실은 그렇지 못했다. 더구나 북핵 위기로 한반도를 둘러싼 동북아 정세는 더욱 냉각되었다. 이 시기에 우리는 남북 철도연결 사업의 역동성뿐만 아니라 국제환경에 따른 불확실성을 동시에 경험하면서 적지 않은 상처를 받았다. 그러나 1년 간의 공백 끝에 최근 남북간 철도연결 사업이 다시 수면 위로 떠올랐다. 하지만 남북간 연결된 철도가 시험운행을 거쳐 개통·정상운행까지는 해결해야 할 과제가 적지 않다.

향후 정상운행을 위한 상시적인 군사적 보장합의서가 체결되어야 한다. 이는 임시 보장합의서가 아닌 정식 보장합의서이어야 한다. 열차 운행에 필요한 남북간 열차운행합의서는 2004년에 이미 체결된 바 있지만, 통신망과 함께 차량운행사무소의 설치 및 운영도 추진되어야 한다. 현재 열차운행합의서는 분계역 사이의 운행에 국한되기 때문에 이 합의서에 근거한 열차운행은 그 활용도가 매우 제한적일 수밖에 없다. 장거리, 대용량 수송수단으로서 철도의 역할을 살리기 위해서는 분계역 사이뿐만 아니라 남북한 전 지역과 대륙 사이의 철도 연계를 고려한 법적, 제도적, 기술적인 보완을 논의해야 한다. 우선 남북간 화차의 공동이용을 제안하고, 이에 대한 화차의 운영, 요금의 정산, 화물의 수송 방법에 대한 일정한 기준을 마련하며, 수송효율을 제고하기 위해 철도운

송협약을 남북 간에 정비해 나가야 한다. 더 나아가 향후 남북철도가 중국, 러시아, 유럽과 연계 운행되기 위해서는 국제 승객·화물 운송협정을 관장하는 국제철도협력기구에도 가입해야 한다.

운영체제와 함께 인프라의 개선도 병행되어야 한다. 북한은 철도 의존도가 높지만 철도가 노후화된 상태라는 것은 잘 알려진 사실이다. 10여 년간 보수유지가 제대로 되지 않아 시속 20km로 운행하는 곳이 상당수다. 열차가 마라톤 선수와 같은 속도로 달리니 경쟁력이 있을 리 없다. 북측철도의 현대화 사업은 많은 재원이 소요되는 만큼 철도의 실태 파악이 이루어지고, 현대화의 대상노선과 수준을 결정한 후, 이해당사국간에 협의를 통하여 해결방안을 모색하는 것이 바람직하다.

향후 정상운행을 위한 상시적인 군사적 보장합의서가 체결되어야 한다. 이는 임시 보장합의서가 아닌 정식 보장합의서이어야 한다. 열차 운행에 필요한 남북 간 열차운행합의서는 2004년에 이미 체결된 바 있지만, 통신망과 함께 차량운행사무소의 설치 및 운영도 추진되어야 한다.

한반도 기반시설개발협력의 추진 방향

남북철도와 같은 접경지역의 경제협력과 한반도 기반시설개발은 북한의 수용 및 수요, 다자협력, 자원조달이 가능한 사업을 우선순위로 추진해야 한다.

한반도기반시설개발구상은 북한의 경제회생과 남북경제통합, 한반도의 장기적 경쟁력강화, 그리고 동북아의 기반시설 구축협력이라는 거시적 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 단계별 전략적 접근이 필요하다.

1단계는 남북접경지역에서의 국지적 기반시설 건설이다. 현재 경의선·동해선 철도·도로가 완공된 상태이다. 2단계는 접경지역 특구활성화에 따른 기반시설 확충과 북·러, 북·중, 북한통과 수요에 대비한 기반시설 개발의 추진이다. 3단계는 한반도 통과수요와 북한내부 수요에 대비한 기반시설의 확충이다. 장기적으로 동북아 기반시설 네트워크구축 및 지속적인 한반도 기반시설의 내부역량 강화가 필요하다.

향후 한반도기반시설 및 특구의 개발방식은 남북협력뿐만 아니라 다자협력으로 개방의 시너지를 확보해야 한다. 이러한 기초에서 남·북·러 3자 협력의 중요한 거점으로 나진·선봉특구를 주목해야 한다.

북한의 나진·선봉특구는 1991년 설치 이후 8억 달러의 투자계약이 이루어졌으나, 특정 산업분야를 특화하지 못하고 진행이 미비하다. 하지만 나진-선봉경제 특구는 중계무역 및 물류사업의 성공 가능성이 매우 높은 지역이다. TKR-TSR연결 시범사업의 거점이며, 남북·러시아·중국·일본의 화물중계 기지로서 사통팔달의 탁월한 입지조건을 가지고 있다. 또한 남북은 경제 및 자원개발 분야에서 제3국에 공동으로 진출하기로 합의한 만큼, 남·북·러 3자 협력프로젝트인 에너지·자원의 개발협력과 에너지·자원수송의 교통협력으로 나진·선봉특구에 새로운 추동력을 제공해야 한다.

이는 한반도기반시설개발구상 2단계로 기존의 남북경협 3대사업은 지속적으로 추진하되 북·러, 북·중 접경지역의 국지적 기반시설 개발 사업을 병행 추진해야 한다. 이는 한반도 경제권이 1단계 태동기를 거쳐 2단계로 발전하는 과정이다.

향후 한반도기반시설 및 특구의 개발방식은 남북협력뿐만 아니라 다자협력으로 개방의 시너지를 확보해야 한다. 이러한 기초에서 남·북·러 3자 협력의 중요한 거점으로 나진·선봉특구를 주목해야 한다.

2·13 핵합의 이후 철도협력의 여건 변화

최근 2·13합의 후속조치로 북미관계정상화가 논의되면서 남북관계도 급물살을 타고 있다. BDA 자금문제 해결되면 북한은 영변핵시설의 폐쇄 봉인과 IAEA사찰단 초청 등 1단계 비핵화조치(폐쇄·봉인단계)를 이행할 것으로 전망한다. 불능화 단계에서 북한은 테러지원국해제를 요구할 것으로 예상되며, 속단하기는 이르지만 북미 간 테러지원국 해제논의는 남북경협사업에 새로운 패러다임을 제공할 것이다. 북한이 정상교역국으로 인정받고, 국제통화기금(IMF), 아시아개발은행(ADB), 세계은행(IBRD)에 회원국으로 가입할 수 있는 자격을 얻

게 되는 것이다. 이는 북한 교통인프라를 포함한 북한경제에 대한 국제투자유치의 제반여건이 급속히 개선되는 것을 의미한다. 개성공단의 전략물자 반입이 허용되며, 투자유치에 따른 산업구조의 다양화로 개성공단의 단계별 사업도 탄력을 받게 되는 것이다. 여기에서 남북 간 철길이 열리면, 개성공단과 금강산 등 접경지역에 국한된 남북경협은 점·선·면을 따라 북한 주요지역으로 호혜적 경협의 외연을 확대해 나갈 것이다. 바야흐로 남북은 한반도경제권의 출발점에서 있다.

지난 3월 북·러 통상경제협력위원회는 북·러 간 80억불 채무탕감 논의를 시작하였다. 2·13합의 이후 러시아의 발 빠른 행보가 아닐 수 없다. 한반도 기반시설개발에 적극적으로 참여하여 철도와 에너지로 동북아에서의 영향력을 되찾고 6자회담들 속에서 국제정치의 위상을 회복하겠다는 의지로 풀이된다. 북한은 남한과 나진-선봉지구에 원유화학공업기지를 공동건설하고, 극동러시아 자원개발의 공동참여를 제안한 바 있다. 사실상 북한은 다자협력을 제안한 것이며, 특히 남·북·러 3자 협력을 희망하고 있는 것이다. 최근 노무현 대통령은 블라드미르 푸틴 러시아 대통령에게 '한·러 경협과 한반도 중단철도(TKR)-시베리아 횡단철도(TSR) 연계사업 등 양국 현안에 대한 논의를 발전시키고, 푸틴대통령을 초청한다'는 내용의 친서를 전달한 것으로 알려졌다.

2·13합의 이후 BDA 문제 해결, 북한의 비핵화 조치, 북한의 국제금융체제 편입은 북·러 간 80억불 채무탕감과 더불어 남·북·러 3자간의 TKR-TSR 철도협력을 가속화 할 것이다.

남·북·러 철도협력 추진방안

동북아 주변국 중 러시아는 TKR-TSR 연계를 위한 북한철도 현대화에 가장 적극적인 국가이다. 그동안 한국과 러시아는 한·러 철도협력 의정서교환(2001), 한·러 교통협력위원회(2001, 2002), 남·북·러 3자 철도전문가회의(2003), 남·북·러 철도장관급회의(2006) 등을 통해 3자간 TKR-TSR 연계 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.

하지만 이를 위해서 노후화된 북측 철도의 현대화가 선행되어야 한다. 최근 6자회담에서 북핵 해결 후, 북한 인프라지원을 위한 다자간협력이 예상되고 있다. 북한은 BDA 자금 이체 문제가 조속히 해결되기를 원하고, 1단계 비핵화조치(폐쇄·봉인단계) 이후 국제 금융체계에 편입하기를 희망하고 있다.

최근 논의되었던 '나진-햇산 철도의 개보수', '부산-나진 간 해상 수송 후 TSR 경유 컨테이너 물류수송'은 상업적으로 성공 가능성이 매우 높은 사업이다. 철도의 개보수로 기반시설을 정비하고, 물류기지 건설로 유라시아물류사업기반을 조성한다면 이는 나진·선봉특구에 새로운 동력을 제공하고, 개혁·개방·개발의 시너지를 확보한다는데 그 의미가 크다.

북·미간 테러지원국 해제논의와 북·러 간 80억불 채무탕감 논의는 북한철도 현대화를 위한 국제콘소시움의 가능성을 한층 높여주고 있다. 더욱이 철도 시험운행 이후 남북 혹은 남·북·러 간 컨테이너 시범 수송사업이 진행된다면 그것은 국제사회에서 북한철도 현대화 사업이 공론화되는 데 매우 긍정적인 역할을 할 것이다.

최근 논의되었던 '나진-햇산 철도의 개보수', '부산-나진 간 해상 수송 후 TSR 경유 컨테이너 물류수송'은 상업적으로 성공 가능성이 매우 높은 사업이다. 철도의 개보수로 기반시설을 정비하고, 물류기지 건설로 유라시아물류사업기반을 조성한다면 이는 나진·선봉특구에 새로운 동력을 제공하고, 개혁·개방·개발의 시너지를 확보한다는데 그 의미가 크다.

이를 위하여 의사결정기구·사무국·전문가그룹으로 이루어진 '(가칭)남·북·러 철도협력위원회'를 설치하여, 남·북·러 간의 TKR-TSR 연결 사업을 지속적으로 추진해야 한다. 빠른 시일내 나진-햇

산 철도의 개보수를 완료해야 하고, 부산-나진 간 해상 수송 후 TSR 경유 컨테이너 물류수송에 대비한 '(가칭)남·북·러 나진물류합자회사'를 설립해야 한다. 본 사업은 10만 TEU의 한국화물이 대기하고 있는 만큼 경쟁력 있는 운임조정과 체계가 요구되며, 물동량 증대를 위한 국경통관절차 간소화 및 서비스개선 등 남·북·러 3자의 협력이 필요하다. 나진-하산 철도의 개보수 이후 '(가칭)남·북·러 철도협력위원회'는 TKR-TSR 경쟁력 제고를 위한 효율적인 TKR 통과노선을 선정하고, 북한철도 현대화의 재원마련을 위한 구체적인 논의가 필요하다.

나아가 남북관계의 개선과 한반도 평화정착이 동북아의 경제·안보협력에 기여하고 동북아협력이 남북관계의 발전에 기여함으로써, 궁극적으로 한반도 통일과 동북아 통합 그리고 '평화와 번영의 동북아시대'로 이어지는 상호 선순환 구조를 기대할 수 있다.

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

유럽철도망이 교통망으로서의 역할을 넘어 유럽의 경제·사회·문화를 통합하여 EU 결성을 앞당겼듯이, 현재 진행 중인 남북 간 철도 연결은 한반도에 실질적 협력의 인프라를 마련해줌으로써 남북관계의 발전을 촉진하는 기폭제의 역할을 할 것이다. 이렇듯 우리 모두의 염원이었고, 잠자던 철마의 꿈이었던 남북철도의 개통이 눈앞에 다가왔다.

세종연구소 신간안내

세종정책총서

- 『일본형 복지사회 개혁』, 이면우(편)
- 『중국의 국내정치와 대외정책』, 이태환(지음)
- 『국가전략 연구백서 한국의 국가전략 2020』, 세종연구소(편)
- 『일본외교와 동북아』, 김성철(지음)
- 『한반도 평화안보론』, 백종천(지음)
- 『세계화와 탈산업화 시대의 노동과 복지의 정치』, 강명세(지음)
- 『한국 민주주의의 이론과 실제』, 박기덕(지음)
- 『한국의 국가전략 2020: 정치·사회』, 박기덕(편)
- 『한국의 국가전략 2020: 대북·통일』, 정성장(편)
- 『한국의 국가전략 2020: 동북아 경제협력』, 김성철(편)
- 『한국의 국가전략 2020: 동북아 안보협력』, 이태환(편)
- 『한국의 국가전략 2020: 외교·안보』, 이상현(편)
- 『북한 경제체제 이행의 비교 연구』, 양운철(지음)
- 『한반도 평화확보: 경험, 방안, 그리고 선택』, 송대성(저)
- 『러시아 국가와 사회: 새질서의 모색』, 정한구(저)
- 『동아시아 역학구도』, 김기수(저)
- 『한국의 국가전략: 전략환경과 선택』, 백종천(편)
- 『신 세계질서와 동북아 안보』, 이상현(편)
- 『러시아 외교안보정책의 이해: 고르바초프에서 푸틴까지』, 정은숙(저)
- 『김정일 정권의 생존전략』, 정성장·백학순(공저)
- 『한·미동맹 50년: 분석과 정책』, 백종천(편)
- 『주변국 안보정책과 우리의 대응전략』, 송대성(편)
- 『경제위기와 복지의 정치』, 이숙중(편)
- 『미중일관계와 동북아질서』, 김성철(편)
- 『남북화해시대의 주한미군』, 홍현익, 송대성, 이상현(공저)
- 『정치 엘리트 연구, 2002: 중국, 일본, 러시아를 중심으로』, 이면우(편)
- 『미·중 관계의 변화와 한반도: 부시 행정부 출범이후를 중심으로』, 이태환(편)

한-EU FTA 협상 개시: 배경과 협상전략

김흥중 (대외경제정책연구원 유럽팀장)
hckim@kiep.go.kr

왜 한-EU FTA인가

한국과 유럽연합(이하 EU)간의 자유무역협정(이하 FTA) 1차 협상이 지난 5월 7일부터 11일까지 서울에서 개최되었다. 양측은 농산물을 포함한 모든 상품의 95%를 10년 이내에 자유화하고 공산품의 경우에는 같은 기간에 100% 완전 개방하기로 합의하였다. 또한 예상 쟁점 현안인 서비스와 지적재산권의 경우도 협상의 기본 인식에 합의하는 등 협상의 윤곽이 대체적으로 그려졌다고 볼 수 있다. 보통 1차 협상은 상대방의 관심분야를 탐색하는 것으로 보내는 것과 달리 상당히 진도가 빠른 편이다.

작년 내내 한미 FTA 협상으로 온 나라가 떠들썩했던 것을 생각해 볼 때, 한미 FTA 타결안이 도출된 지 1달여 만에 세계 최대의 경제권이자 우리의 2대 교역국인 유럽연합과 이렇게 빨리 FTA 협상을 시작해도 되는지 우려하는 견해가 있는 것이 사실이다. 세계 최대의 두 경제권, 게다가 가장 선진적인 경제권과 연이어 시장개방을 하겠다고 하는 것은 분명 우리에게 하나의 도전임에는 틀림없다.

시장 및 교역의 규모, 성장성, 산업구조의 보완성, 관세의 수준, 그리고 민감성 등을 고려해 볼 때 EU와의 FTA는 상호 이익을 극대화 할 수 있는 좋은 시장개방 전략으로 볼 수 있다.

하지만 필자가 보기에 EU는 우리의 가장 이상적인 FTA 상대국이라고 말해도 좋을 것이다. 먼저 EU는 최근 몇 년 동안 선진국 시장 중 우리의 수출이 가장 빨리 늘어나고 있는 시장이다. 2000년 이후 미국과 일본에 대한 우리의 수출이 매년 1% 내외의 완만한 성장을 하고 있는데 반해 서유럽 15개국에 대한 수출은 매년 8% 이상 늘어났고 신흥회원국 시장으로의 수출은 가히 폭발적으로 늘어났다. 이러한 성장의 동력을 지속시키려면 EU와 수준 높

은 FTA를 통해 EU시장에 대한 접근을 극대화해야 할 것이다.

또한 EU의 평균관세율은 미국보다 높고, 특히 자동차, 섬유, 전자 등 우리나라의 주요 수출품에 대한 관세수준이 높아서 FTA 체결시 우리기업에게 큰 이익을 줄 것으로 예상된다. EU의 평균 실행관세율은 4.2% 수준으로 미국(3.7%)보다 높으며, 우리의 주력 수출품목인 자동차에 대한 관세는 10%(미국 2.5%)에 달한다. 대외경제정책연구원은 이미 2005년에 수행한 한-EU FTA의 경제적 효과분석에서 한-EU FTA 체결시 GDP가 16~24조 원(2.02~3.08%) 증가하고 신규고용이 30~60만 명 창출될 것으로 예상한 바 있다.

한편 1차 협상에서도 드러났듯이 농업에 대해 EU 측도 상당한 정도의 민감성을 갖고 있어 서로의 민감 품목에 대해 신중한 고려가 가능하다는 점이 장점이며 한-미 FTA에서 뜨거운 쟁점이 되었던 쇠고기 문제도 논의의 대상에서 배제된 것으로 알려졌다. EU는 미국에 비해 상대적으로 우리와 산업구조가 보완적이기 때문에 상호 시장개방의 효과를 더욱 크게 할 수 있다는 이점이 있다.

결국 시장 및 교역의 규모, 성장성, 산업구조의 보완성, 관세의 수준, 그리고 민감성 등을 고려해 볼 때 EU와의 FTA는 상호 이익을 극대화 할 수 있는 좋은 시장개방 전략으로 볼 수 있다.

한-EU FTA, 어떻게 준비해 왔나

EU는 우리 정부가 2003년 8월 'FTA 추진 로드맵'을 만들 때 미국, 중국과 함께 중장기적 FTA 추진 대상국으로 선정되었다. 그러나 2004년에 들어와 거대경제권과의 FTA가 우리의 시장개방 및 경쟁력 향상에 더욱 유리할 것이라는 전략적 판단에 따라 EU는 미국 등과 함께 FTA의 주요 대상국으로 급부상하였다. 대외경제정책연구원은 2004년 하반기

기에서 2005년 상반기에 걸쳐 한-EU FTA의 경제적 효과 및 산업별 효과에 관한 분석을 시도하였으며, 2005년 12월에는 '한-EU FTA의 경제적 효과 분석과 정책적 대응방안'이라는 최초의 종합 보고서를 출간하였다. 같은 해 7월 한국과 EFTA(유럽자유무역연합)간의 FTA가 타결됨에 따라 우리는 EU가 아닌 유럽국가들과의 FTA를 성사시키게 되었다.

2006년에는 한-EU FTA와 관련하여 많은 진전이 있었다. 2006년 6월 한국과 EU간의 정례 공동위원회에서 외교부는 EU측과 FTA 협상 시작을 의무적으로 전제하지 않는 예비협의를 하기로 합의하여, 동년 7월과 9월 두 차례 예비협의를 통해 양측의 상호 관심사를 확인하였다. 같은 해 6월과 8월, 대외경제정책연구원은 무역협회 및 관련학회와 공동으로 한-EU FTA의 경제적 효과에 관한 국내세미나를 개최하여 동 FTA의 중요성을 알리고 업계와 학계의 의견을 청취하였다. 11월 24일에는 외교부, 대외경제정책연구원 그리고 무역협회는 한-EU FTA에 관한 공청회를 실시하여 이 FTA에 관한 국민들의 광범위한 의견을 수렴하였으며 2006년 12월 6일에는 FTA 민간자문회의를 개최하여 관련 이해당사자, 업계, 전문가의 의견을 수렴하였다.

한편, EU 측에서도 한국과의 FTA에 대한 공감대가 확산되었다. 당초 DDA 협상에 주력하였던 EU는 2006년 DDA 협상이 교착상태에 빠지자 주요 교역대상국과의 FTA 협상에 주력하기로 정책선회를 하였다. 이러한 분위기의 반전에 따라 2006년 10월 4일 피터 만델슨(Peter Mandelson) EU통상담당 집행위원은 유럽연합이사회에 EU의 신통상정책을 승인, 요청하는 문서를 통해 한국을 유력한 FTA 추진 후보국으로 공식적으로 발표하기에 이른다. EU 측의 동향을 면밀히 검토하면서 2006년 하반기에서 2007년 상반기 중 한국에서는 대외경제정책연구원을 중심으로 한-EU FTA의 경제적 효과와 대응방안에 관한 분야별 연구를 실시하여, 농업, 수산업, 원산지규정, 의약품, 서비스·투자, 환경서비스, 금융서비스 등에 관한 심도 있는 연구를 진행하였다.

2007년에 들어와 양국간 FTA 협상은 한층 가시화되어 한국 측에서는 2007년 4월 9일 FTA 추진 위원회를 개최, 범정부 차원의 입장을 조율하였으며, 4월 23일에는 유럽연합이사회가 EU 집행위원

회에 한국과의 FTA 협상지침을 최종적으로 부여하였고, 4월 30일, 우리 정부는 대외경제장관회의에서 한-EU FTA 협상의 추진을 공식적으로 결정하였다. 5월 6일, 만델슨 EU통상담당집행위원이 방한하여 통상교섭본부장과 함께 한-EU FTA 출범을 공식선언하여 5월 7일부터 1차 협상이 개최되기에 이르렀다.

분야별 현안

외국과의 FTA에서 항상 문제가 되고 있는 농업의 민감성이 이번 FTA에서는 크지 않을 것이라는 예상은 과거 FTA에서 EU의 농산물 분야 개방 수준이 우리의 경우와 큰 차이가 없는 데서 드러난다. 예컨대 2003년에 발효된 EU-칠레 FTA의 경우 EU의 양허범위는 80%였고 즉시 철폐율은 43.3%였다. 2006년에 발효된 한-EFTA FTA의 경우 우리의 양허범위가 84.2%이고 즉시철폐가 15.8%였다는 것을 비교해 볼 때 큰 차이는 없는 것이다. 다만, EU는 치즈 등 낙농 유제품, 와인 등 주류 등에 대한 높은 수준의 시장접근을 요구하고 있으며 냉동 삼겹살과 냉동 닭고기, 냉동 고등어, 맥아 등에 대한 관세의 조기 철폐를 요구할 것으로 예상된다.

외국과의 FTA에서 항상 문제가 되고 있는 농업의 민감성이 이번 FTA에서는 크지 않을 것이라는 예상은 과거 FTA에서 EU의 농산물 분야 개방 수준이 우리의 경우와 큰 차이가 없는 데서 드러난다. 예컨대 2003년에 발효된 EU-칠레 FTA의 경우 EU의 양허범위는 80%였고 즉시 철폐율은 43.3%였다. 2006년에 발효된 한-EFTA FTA의 경우 우리의 양허범위가 84.2%이고 즉시철폐가 15.8%였다는 것을 비교해 볼 때 큰 차이는 없는 것이다.

자동차와 부품, 영상기기 등은 한-EU FTA의 최대 수혜 품목으로 전망된다. 2005년도 승용차 부문의 교역을 보면 우리의 대EU수출은 82억불에 달해 EU의 대한 수출 8.9억불을 훨씬 웃돌고 있다. 승용차 관세율이 한국은 8%이고 EU가 10%임을 미루어 볼 때 수출은 더 늘어날 전망이다. 또한 2005년도에 무려 99억불을 수출한 영상기기 및 부품의 경우에도 현행 EU 관세율이 14%임을 고려해 볼 때

수출확대가 예상되는 분야이다. 반면, 고급 승용차 및 부품, 의약품, 정밀기계, 정밀화학 분야는 EU측의 관세 철폐 공세가 예상되고 있으며, 화장품 분야는 한-미 FTA에서 다루어지지 않은 부문으로서 EU는 우리의 기능성화장품 규정이 사실상 비관세장벽임을 주장하고 있다.

서비스업에서는 법률, 회계, 금융 서비스 분야에 대한 개방 요구가 높을 것이다. 서비스업은 내수시장의 규모가 작아 해외 진출에 주력해 온 영국 등 일부 서비스산업 강국의 주요 관심분야로서 우리로서는 민감 분야이다. 이 경우 한-미 FTA의 타결안이 협상의 주요 기준선으로 작용할 것으로 예상된다. 연안 해운과 내륙 해운의 경우에는 우리가 EU에 대해 개방을 요구할 필요가 있다. 서비스업과 함께 지재권은 EU의 주요 관심사이다. EU는 지재권 보호, 의약품 정보 보호 및 지리적 표시의 보호를 강력히 요구할 것으로 예상된다. 지재권 보호의 경우 입법을 넘어서 강력한 실행을 통해 실질적 보호를 요청할 것이며, 의약품 정보보호 및 스카치 위스키, 샴페인 등 지리적 표시의 보호를 WTO 규정 이상으로 요구할 것으로 예상된다.

우리 측은 환경규제와 표준이 사실상 무역장벽으로 기능할 것에 우려를 나타내고 있다. REACH 등 엄격한 EU의 환경기준을 우리는 사실상 교역을 막는 비관세장벽으로 간주하는 반면, EU는 환경보호를 위한 필수적인 규제조치로 보고 있어 시각차가 큰 편이다.

협상전략

이번 한-EU FTA를 성공적으로 이끌려면 EU의 특성을 고려한 협상이 필요하다. 협상에 나서고 있는 EU집행위원회는 공동통상정책의 범위 내에서 협상의 전권을 위임받고 있기 때문에 권한을 위임받지 않은 분야에 대해서는 협상의 권한이 없다. 따라서 서비스 협상의 경우에도 포지티브(positive) 접근법을 선호하며, 투자분야에서는 ISD와 수용 등을 다루지 않으려고 한다. 그러나 포지티브 접근법은 우리가 EU의 27개국에 대한 자세한 정보를 모두 자세히 알고 있어야 한다는 불편함이 따르기 때문에 가급적 지금까지 우리가 해 온 방식인 네거티브(negative) 접근방식을 주장할 필요가 있다.

또한 EU는 이번 FTA에서 한국의 비관세장벽을 철폐할 것을 가장 큰 목표로 삼고 있다. 비관세장벽이란 자유로운 교역을 저해하는 관세이외의 모든 제도적 특성과 관행을 모두 포함하기 때문에 어느 한 가지로 규정하기는 어렵다. EU가 그 동안 제기해 온 비관세장벽은 우리와 서로 다른 검역기준을 포함해서 한마디로 자신들의 기준과 다른 모든 것을 비관세장벽의 범주에 넣고 있다. 기준의 차이는 불편함과 비용을 수반하기 때문에 비관세장벽이라는 것이다. EU 업계는 당초에 한국과의 FTA에 대해서 관세철폐만으로는 부족하며 비관세장벽을 철폐해야 진정한 시장접근이 이루어질 것이라고 EU집행위원회를 압박해 왔다. 이러한 EU측의 공세는 1차 협상

협상에 나서고 있는 EU집행위원회는 공동통상정책의 범위 내에서 협상의 전권을 위임받고 있기 때문에 권한을 위임받지 않은 분야에 대해서는 협상의 권한이 없다. 따라서 서비스 협상의 경우에도 포지티브 접근법을 선호하며, 투자분야에서는 ISD와 수용 등을 다루지 않으려고 한다. 그러나 포지티브 접근법은 우리가 EU의 27개국에 대한 자세한 정보를 모두 자세히 알고 있어야 한다는 불편함이 따르기 때문에 가급적 지금까지 우리가 해 온 방식인 네거티브 접근방식을 주장할 필요가 있다.

에서 관세철폐를 비관세장벽의 철폐와 연계시키는, 통상의 FTA 협상에서는 제시되지 않는 매우 특이한 형식을 들고 나온 것에서 확인된다. 그러나 이러한 연계 형식은 일단 형식의 특이성을 논외로 한다고 할지라도 우리가 제기할 수 있는 EU측의 비관세장벽이 과연 EU가 개별 국가로부터 위임받은 사항인가를 파악하는데 시간이 걸린다는 측면에서 신중한 접근이 필요하다. 투자 분야도 동일한 위험이 존재하기 때문에 필요하다면 개별 국가간 협상을 병행함으로써 실질적으로 EU시장에 대한 접근권을 강화할 필요가 있을 것이다.

한편, EU가 자랑하는 소프트파워의 이미지를 활용하는 전략이 필요할 것이다. 개성공단 역외가공 인정 문제의 경우 남북협력사업이 평화를 가져다주고 북한의 개혁·개방을 이끌어 낼 수 있다는 점에서 EU 대외정책의 기본 정신과 부합함을 역설할 필

요가 있다. 또한 이미 북한 전역에 대한 역외가공을 인정한 한-EFTA FTA 결과를 협상의 참고로 사용해야 할 것이다.

연계 형식은 일단 형식의 특이성을 논외로 한다고 할지라도 우리가 제기할 수 있는 EU측의 비관세장벽이 과연 EU가 개별 국가로부터 위임받은 사항인가를 파악하는데 시간이 걸린다는 측면에서 신중한 접근이 필요하다. 투자 분야도 동일한 위험이 존재하기 때문에 필요하다면 개별 국가간 협상을 병행함으로써 실질적으로 EU시장에 대한 접근권을 강화할 필요가 있을 것이다.

양자간 협상은 올해 안에 4회에서 6회 정도 이루어질 것으로 보인다. 1차 협상에 이어 7월과 9월에 공식협상이 개최되고 마지막 협상이 연말에 이루어

지게 되면 주요 쟁점과 현안에 대한 밑그림이 그려질 것이다. 만약 한-미 FTA의 비준이 내년으로 연기된다면 한-EU FTA 협정문과 동시에 국회 상정도 가능할 수 있다. 한-미 FTA가 먼저 발효된다고 하더라도 한-EU FTA를 조기에 발효시키면 미국과 EU의 경쟁구도가 나타나 한국 소비자 후생의 증대가 상승작용을 일으킬 수 있다. 한-EU FTA 협상을 지금 진행시켜야 하는 이유가 여기에 있다.

한-미 FTA가 먼저 발효된다고 하더라도 한-EU FTA를 조기에 발효시키면 미국과 EU의 경쟁구도가 나타나 한국 소비자 후생의 증대가 상승작용을 일으킬 수 있다. 한-EU FTA 협상을 지금 진행시켜야 하는 이유가 여기에 있다.

세종연구소 신간안내

일본형 복지사회 개혁

이면우(편)

근대국가를 성공리에 선행, 발전시킨 일본은 여전히 다양한 분야에서 한국이 미래를 설계하는데 있어서 참고해야 할 견본국가라고 할 수 있다. 물론 이는 일본의 모든 것을 그대로 받아들여야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 일본이 선행해서 지나온 발자취가 항상 성공적인 것만은 아니었기 때문이다. 그럼에도 한국이 현재 겪고 있는 문제, 또는 미래에 겪게 될 문제를 일본은 이미 이전에 내지는 현재 겪고 있기 때문에, 그들의 발자취 속에서 문제점을 파악하고 그에 대한 대응에 있어서 장단점을 취사선택할 수 있는 여지가 있는 것이다.

이는 이 책에서 다루는 복지문제와 연관해서도 동일한 지적이 가능하다. 일본이 현재 복지문제와 관련해 개혁에 임하는 이유는 크게 두 가지라고 하겠다. 첫째는 일본이 재정적자를 극복하기 위하여 복지부분의 정부부담분을 줄이려고 하는 신보수주의적 정책의 일환으로 추진되고 있다는 것이다. 둘째는 소위 말하는 고령화와 소자화의 문제라고 하겠다. 고령층이 총인구에서 차지하는 비율이 높아진다는 고령화와 출산율이나 어린이의 비율이 낮아진다는 소자화

는 경제인구의 감소를 의미하기에 경제의 활력을 저해하는 측면이 있다. 이는 또한 세입의 감소를 의미하는 동시에, 노인복지나 아동복지에 대한 세출의 증가를 의미하는 것이기도 하다.

이 책은 이러한 문제들, 즉 저성장, 재정적자, 소자화, 그리고 고령화의 문제들에 봉착한 일본이 어떻게 복지문제에 접근했는가를 살피고자 하는 것이다. 이는 무엇보다 한국도 이미 이러한 문제들에 봉착해 있을 뿐만 아니라, 앞으로의 상황은 일본 보다 더 심각할 수 있기 때문이다. 이 책은 이러한 문제의식에서 출발하여 일본이 연금과 개호보험 등과 같은 복지분야에서의 개혁을 어떻게 추진했는지를 검토한다. 즉, 어떤 과정을 거치고, 어떤 대안들이 대두됐으며, 어떤 문제들에 봉착했고, 어떠한 결과를 낳았는지에 대해서 살펴볼 것이다.

이러한 검토를 통해서, 이 책은 또한 일본의 정책결정과정 등에 대한 연구에서 최근 초점이 되고 있는 결정과정의 변화 여부도 검토하게 될 것이다. 지난 90년대의 “잃어버린 10년”이 일본의 정치 및 사회에 커다란 변화를 가져왔다는 것은 주지의 사실이지만, 그 변화된 모습이 과연 무엇인지에 대해서는 아직 명확한 답이 없는 상태이다. 이 책은 복지분야와 관련된 개혁의 과정을 대상으로 이에 대해서도 검토하고자 하는 것이다.

사르코지 프랑스 대통령의 등장과 향후 개혁 전망

강명세 (세종연구소 수석연구위원)
miongsei@sejong.org

니콜라스 사르코지가 5월 프랑스 대선에서 사회당 여성 후보 세콜렌 루아얄을 누르고 52세의 나이로 향후 5년 동안의 대통령이 되었다. 84%라는 유례없는 높은 투표율(2004년 미국대선 64%)은 이번 대선에 거는 프랑스 국민의 높은 기대를 반영한다. 이번 선거는 중간을 향한 선거였다. 우파의 사르코지와 좌파의 루아얄 후보 모두 이기기 위해서는 중도적 성향의 투표자들의 지지가 절대적임을 잘 알고 있었던 것이다. 1차 투표에서 중도파(프랑스민주동맹 UDF) 후보 프랑수와 바이루는 18.57%의 지지율을 획득했는데 이는 2002년 얻었던 6.8%와 비교하면 11% 이상 높은 것이며 이는 곧 결선에서 승패는 중간지대에 달려 있음을 의미한다. 사르코지는 중도파 투표자의 표를 루아얄과 양분하면서 극우파의 3분의 2 지지를 이끌어냈다.

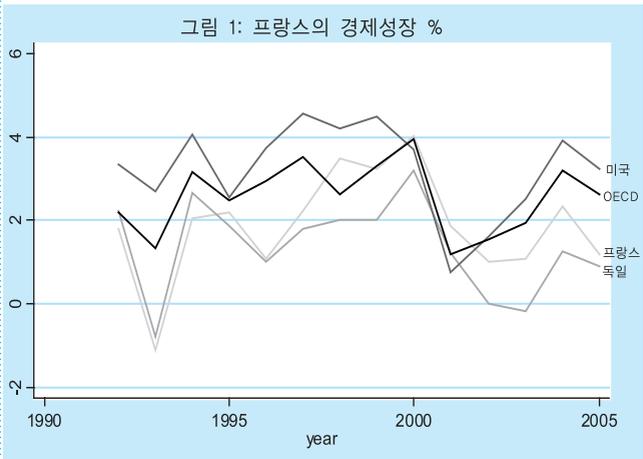
사르코지가 완승을 거둘 수 있었던 것은 변화에 대한 기대감에 호소한 덕분이다. 시라크 대통령과 드골 정당인 대중운동연합이 지배했던 지난 14년 동안 프랑스는 무기력에 빠져 나라가 직면한 세계화나 유럽통합의 문제에 적절하게 대응하지 못했다. 변화에 대

사르코지가 완승을 거둘 수 있었던 것은 변화에 대한 기대감에 호소한 덕분이다. 시라크 대통령과 드골 정당인 대중운동연합이 지배했던 지난 14년 동안 프랑스는 무기력에 빠져 나라가 직면한 세계화나 유럽통합의 문제에 적절하게 대응하지 못했다. 변화에 대한 프랑스인의 열망은 무조건의 변화로까지 연결되었다.

한 프랑스인의 열망은 무조건의 변화로까지 연결되었다. 이런 상황에서 사르코지는 자신을 프랑스 시민들에게 신선한 변화의 추진력으로 각인시키는데 성공한 셈이다. 무기력은 낮은 경제성장에서 잘 나타난다.

지난 15년 간 프랑스 성장률은 통일 후유증에 빠진 독일보다는 높으나 미국은 물론 OECD 평균보다

도 낮은 상황이다(그림 1 참조). 2002년 대선에서 극우파의 르팽이 사상 처음으로 사회당 후보를 제치고 대선 결선에 진출하여 시라크 후보와 경쟁하였다. 시라크 대통령의 낮은 인기를 감안할 때 대통령과 같은 당(대중운동연합 UMP) 후보인 사르코지의 승리는 더욱 값진 것인 반면 12년 동안이나 야당 신세를 했던 사회당의 패배는 더없이 비참하다. 사회당의 루아얄 후보는 1차 선거에서 중간성향의 투표자들에 대해 비판적이었다가 결선투표로 가면서 이들의 표심을 얻으려 노력했으나 일관성 결여로 인해 이들의 마음을 돌리는데 실패하였다. 3차례 연속 대권에 실패한 사회당은 향후 노선을 두고 심각한 노선투쟁의 내분을 겪을 것이다.



사르코지의 국정개혁 과제와 전망

사르코지 후보는 프랑스의 무력한 시스템을 전면 개조해야 한다는 점을 역설함으로써 대중의 공감을 샀다. 그는 프랑스에 필요한 정책으로 노동시장 개혁, 감세, 지출과 규제 면에서의 국가역할의 축소 등을 꼽았다. 이처럼 그는 내부적으로는 신자유주의적 경제를 강조하면서도 대외경제정책으로는 보호주의를 주장하고 프랑스의 대표산업을 육성하는 산업정책을 지지한다. 강력한 이민규제정책 및 엄격한 법의

집행을 강조함으로써 극우파와 입장을 같이하였다.

사르코지 대통령이 선거 캠페인 동안 가장 목소리를 높였던 내용은 노동시장의 개혁이다. 그 일환으로 그는 일자리 만들기를 가장 강조하였다. 그는 일자리가 늘어나려면 노동시장의 규제완화가 필요하며 주 35시간 법정 노동시간을 바꿔야 한다고 주장했다. 그가 강조한 노동시장 개혁은 파업 중 최소한의 공공교통서비스(버스 및 철도)의 유지, 5대 노조의 대표권 독점 봉쇄, 일자리 제의를 거부한 실업자에게 불이익을 부과하는 실업수당 규칙의 개혁 등을 포함한다. 이 같은 개혁은 프랑스 노조의 이익과 정면으로 대치되는 것들이다. 사르코지의 정책이 저항을 극복하고 성공하기 위해서는 당 이해세력의 자발적 협조가 필수적이다. 이 점을 잘 알고 있는 사르코지는 국내 첫 방문지로서 에어버스 사를 방문하여 그 곳의 노조지도부를 만났다. 에어버스 사의 장래에 대한 사르코지 정책은 기본적으로 자유시장주의로서 경영이 정상화되면 국가지분을 매각하는 것이다. 또한 사르코지는 개혁의 성공에는 초당적 단결이 필요하다고 보고 총 19개의 각료급 자리에 4명의 사회당계 인사를 할당했다. 외무부장관을 맡은 베르나르 쿠슈네르는 인권의사로 활동해 왔으며 사회당 지지자이다. 사회당은 즉각 반발하고 배신자 쿠슈네르를 제명할 것을 밝혔다.

국내적으로 사르코지의 개혁은 아주 신속하고 단호하게 시작될 것으로 전망된다. 첫 2년은 노동시간 개혁에 주력할 것이다. 즉 35시간 이상의 근로에 대해서는 소득세나 사회보장세를 면제해주는 법을 만들려고 할 것이다. 이 기간에 사르코지 대통령은 소득세에서 이자 등과 같은 주택비용을 감해주고 이민법을 강

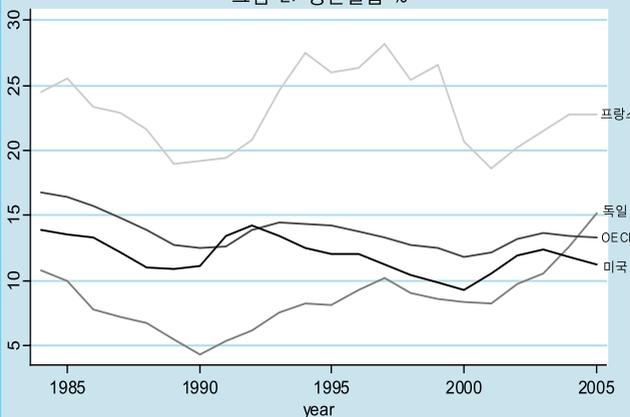
화하려 할 것이다. 또한 공약대로 청년 범죄와 재범에 대해 엄격한 법 집행제도를 도입할 것으로 예측된다.

그러나 사르코지가 변화를 밀어부치는 만큼 노조 등 그것으로 피해를 입는 계층과 집단의 사회적 저항도 만만치 않을 것으로 예측된다. 당선 당일 이미 730여대의 차량이 불탔고 사르코지에 불만을 품은 집단과 경찰의 폭력적 대치가 발생했다. 6월에 실시 예정인 총선에서 자신이 속한 대중운동연합(UMP)이 의회의 다수를 차지하지 못하게 되면 그가 내세운 개혁안은 시행이 불가능하다. 특히 공공부문 노조의 강력한 저항과 청년실업자들의 반발은 신자유주의적 개혁에 가장 커다란 암초가 될 것이다. 공공부문 노동자는 프랑스의 낮은 조직률에도 불구하고 가장 잘 조직화된 노조집단이다. 프랑스의 청년실업률은 유럽에서 가장 높아 독일의 두 배에 달함에 따라 청년층의 불만은 고조에 달해 있다(그림 2 참조). 마지막으로 프랑스 인구의 10%를 차지하는 회교도의 불만이 사르코지의 앞날에 중대한 영향을 줄 것이다. 지금까지 회교도에 적대적이었던 사르코지는 이제 모든 프랑스인의 대통령임을 천명한 만큼 주변부의 회교도를 사회적 주류로 편입하는 정책을 펴야 할 것이다.

프랑스의 청년실업률은 유럽에서 가장 높아 독일의 두 배에 달함에 따라 청년층의 불만은 고조에 달해 있다.

이러한 복병에도 불구하고 사르코지의 개혁에 호의적 신호도 적지 않다. 첫째, 공산당은 1차 선거에서 1.9%를 얻었는데 이는 역사상 가장 낮은 것이다. 공산당의 완패로 인해 공산당이 장악하고 있는 가장 강력한 노조(CGT)가 크게 약화되었다. 이는 생각보다 노조의 저항이 크지 않을 수 있다는 전망을 낳는다. 둘째, 85%의 투표율을 통해 사회당의 루아얄 후보를 6% 차로 이겼다는 것은 완승을 말하며 이는 국민이 열망하는 개혁의 위임장으로 작용할 수 있다. 끝으로, 밖으로 알려진 것보다 사르코지는 타협을 통한 개혁을 바란다는 점이다. 캠페인 동안 '무자비한' 신자유주의자로 알려졌지만 그는 시라크 대통령 시절 당시 총리가 학생운동에 반발을 무릅쓰고 개혁을 강행하는 것에 대해 보류할 것을 건의하였다. 이렇듯 그는 타협이 필요하다는 것도 알고 있다.

그림 2: 청년실업 %



외교정책: 유럽연합의 완만한 발전과 대서양 노선 강화

사르코지는 현재 수렁 속에 허우적대는 유럽연합을 건져내고 미국과의 관계를 보다 강화하는 외교정책을 펼 것이다. 사르코지의 등장으로 이제 프랑스와 더불어 유럽연합을 이끌 3대 강국인 영국 및 독일에서 세대교체가 이루어졌다. 전부 50대의 지도자로서 블레어, 시리크 및 쉬뢰더 등 이전의 장기집권했던 인물들이 교체되었다. 프랑스에게 독일은 특히 양국의 공동협력으로 유럽연합이 결성된 이후 떨어질 수 없는 관계에 있다. 유럽연합은 27개국으로 증가한 이후 2년 전 프랑스와 네덜란드의 국민투표 거부가 말해주듯 여러 가지 대내외적 문제에 봉착해

사르코지는 프랑스 민족주의자로서 유럽연합의 미래에 대해 현재 진행되고 있는 초국가적 연방제 방향보다는 느슨한 형태의 연합을 선호하는데 이는 영국과 이해를 같이 한다.

있다. 그 중에서도 외교정책에서 단일한 목소리를 내야 한다는 절박감이 공감대를 이룬다. 사르코지는 당선연설에서 시라크 시대 있었던 주변 이웃과의 불협화음을 종식하고 다시 유럽 속으로 들어왔음을 선언했다. 사르코지는 당선 후 제1의 방문지로 독일을 택하고 메르켈 수상과 회담했다. 유럽연합의 공고화는 사실 시라크 등 과거 지도부의 전통적 숙원사업이다. 그러나 사르코지는 프랑스 민족주의자로서 유럽연합의 미래에 대해 현재 진행되고 있는 초국가적 연방제 방향보다는 느슨한 형태의 연합을 선호하는데 이는 영국과 이해를 같이 한다.

사르코지 대통령은 외교정책분야에서 대서양주의를 강화함으로써 지난 12년의 시라크 시대와 결별할 것으로 보인다. 시라크 전 대통령은 2003년 미국이 주도한 유엔의 이라크 군사행동에 비토권을 행사하여 미국의 반발을 불렀다. 이후 미국과 프랑스 관계는 냉랭한 상태에 있다. 사르코지는 지난 40년 동안의 어떤 대통령보다도 미국이나 이스라엘에 우호적이다. 친미적 외교로의 선회는 사회당 인사로 알려진 쿠슈네르의 외무장관 기용에서 나타난다. 쿠슈네르는 이라크 침공과 관련하여 시라크의 대미정책을 비판하면서 미국의 이라크 침공이 사담 후세인의 권력

을 그냥 방치하는 것 보다 나쁜 것은 아니라고 말했다. 사르코지는 독재에 맞서는 인권외교를 강조하는 점에서 미국과 이해를 함께 한다. 작년 9월 그는 부시 대통령과 만난 뒤 미국을 '가장 위대한 민주주의'라고 불러 국내에서 구설수에 오른 적이 있다. 사르코지는 미국식 시장경제모델의 도입이 프랑스의 축적된 경제를 회생시키는데 도움이 된다고 믿는다. 한편 사르코지는 러시아와 이란에 대해서는 더욱 단호한 입장이다. 그리고 식민지관계로부터 출발한 대아프리카 정책도 개인적 유대에 기초하기 보다 투명한 민주적 접근을 선호하는 것으로 알려졌다.

그러나 당선 직후 표출된 사르코지의 언급을 보면 그의 외교노선이 아주 복잡적임을 말해준다. 대서양주의를 선호하는 점에서 미국과의 이해가 일치하지만 사르코지가 말하는 대서양주의는 결코 호락호락한 것이 아니다. 대미 관계 역시 미국의 희망과 일치하지는 않을 것으로 보인다. 사르코지는 취임 연설에서 '우정은 서로 다르게 사고하는 것을 인정하는 것'을 의미한다는 점을 분명히 했다. 그는 무엇보다도 드골주의자로서 프랑스의 국익을 최우선할 것임을 천명했다. 또한 유럽연합과의 관계에서 프랑스

사르코지의 대미외교 기조는 시라크 전 대통령과는 달리 합리적이면서 동시에 미국의 일방주의에 대해서 반대하는 것이다. 사르코지는 미국의 프랑스 푸들이 되지는 않을 것이다.

농민을 희생시키는 정책은 하지 않겠다고 밝혔다. 사르코지는 미국이 주도하는 단극체제의 세계를 좋아하지 않는다. 그의 외교정책은 미국과 영국의 이해와 충돌하는 부분이 있다. 사르코지는 터키의 유럽연합가입을 지지하지 않는다. 사르코지는 아프가니스탄의 프랑스 군(1,000명) 주둔에 대해 회의적이며 캠페인에서 철군을 약속한 바 있다. 최근 탈레반 측은 프랑스인 인질을 잡고 철군을 요구하였다. 그리고 대외무역면에서는 보호무역주의를 강조하는 점에서 미국의 외교노선과도 다르다. 결국 사르코지의 대미외교 기조는 시라크 전 대통령과는 달리 합리적이면서 동시에 미국의 일방주의에 대해서 반대하는 것이다. 사르코지는 미국의 프랑스 푸들이 되지는 않을 것이다.

세종연구소 학술지 안내

『국가전략』 제13권 2호 | 2007년 여름

- 목 차 -

논문	
능력기반 국방기획과 한국군의 수용방향	박 휘 락
21세기 미일동맹의 변환과 일본 방위체제 변화	박 영 준
중국 지역발전전략의 특징과 함의: 서부대개발·동북진흥·중부굴기전략을 중심으로	이 종 화
전제권력의 해체와 근대정치로의 이행: 고전적 자유주의의 정치적 함의	엄 관 용
민주화 이후의 정치제도: 원내정당화를 중심으로	정 진 민
부록	
미일동맹: 2020년까지 아시아 질서 바로잡기 “자유와 번영의 호선”에 대해서	

회원제 안내

세종연구소는 아래와 같이 회원제를 실시하여 관심있는 연구자들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공해 주기 위해 노력하고 있습니다.

【회원가입방법】

- 연구소 홈페이지(www.sejong.org)에서 회원가입을 신청하고 회비를 납부함으로써 연간 회원자격이 취득됩니다.
- 연회비 : 일반회원 : 50,000원(1년), 120,000원(3년)
학생회원 : 30,000원(1년), 70,000원(3년)
기관회원 : 150,000원(1년), 360,000원(3년)
개인평생회원 : 1,000,000원
단체평생회원 : 3,000,000원

【회원권리】

연구소 주최 연구행사 초청 / 연구소발행 출판물 무료 제공 / 기존 출간도서 구입시 20% 할인

【회원신청서 제출 및 문의처】

주 소 : 461-370 경기도 성남시 수정구 시흥동 230번지
| 세종연구소 교육홍보팀 |
연락처 : Tel. 031-750-7618 / Fax. 031-723-8800
e-mail: public@sejong.org

정세와 정책 | 2007년 6월 1일

발행인 | 박기덕 편집인 | 이상현 편집기획위원 | 이태환, 정은숙, 강명세, 정성장
편집간사 | 김정자 발행처 | 세종연구소

주소 | 경기도 성남시 수정구 시흥동 230번지 (461-370)
전화 | (031)750-7618 팩스 | (031)723-8800
홈페이지주소 | www.sejong.org

- * 『정세와 정책』은 세종연구소에서 매월 발간하는 블러틴으로 주요 국제정세와 한국의 대외 정책현안에 대한 분석과 정책대안을 제시하는 데 목적이 있습니다.
- * 『정세와 정책』에 개진된 의견은 필자들의 개인 의견으로 세종연구소의 공식견해가 아님을 밝힙니다.