

남·북·러 삼각 경제협력: 현황과 전망

정여천 (대외경제정책연구원 선임연구위원)
ycjeong@kiep.or.kr

서론

최근(2016.3.8.)에 우리 정부는 독자적인 대북제재조치의 일환으로 '나진-하산 프로젝트'에 대한 참여를 중단할 것임을 러시아에 통보한 바 있다. 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사로 촉발된 현재의 남북관계 및 한반도 주변 상황을 고려할 때 우리 정부의 이와 같은 조치는 단지 '나진-하산 프로젝트'만이 아니라 1990년의 한·러 수교 이후 최근에 이르기까지 20여 년 동안 지속되어왔던 다양한 형태의 '남·북·러 3각 경제협력' 논의에 대해서도 포괄적인 중단을 선언한 것과 마찬가지로의 효과를 갖게 될 것이다.

현재의 남북관계와 한반도 주변 상황을 고려할 때 남·북·러 3각 경제협력 뿐 아니라 모든 형태의 남·북간 교류·협력에 대한 논의가 적어도 앞으로 상당한 기간 동안은 현실적으로 무의미해 보이는 것이 사실이다. 그러나 남·북·러 3각 경제협력이 본질적으로 경제적인 이익 추구에서 비롯되는 한, 이에 관한 논의와 사업의 추진은 한국과 러시아, 북한 사이에서 조만간 다시 재개될 수밖에 없을 것으로 예상된다. 그때를 대비하여 최근까지의 남·북·러 3각 경제협력의 경위와 의의를 되새겨보고, 미래의 추진 방향에 대해 궁리해보는 것은 의미가 없을 수 없다.

남·북·러 3각 경제협력의 논의와 추진 과정

1990년에 성사된 한·러 수교 이후에 러시아 정부는 한국에 북한의 공동 참여를 전제로 하는 일련의 협력사업을 제안한 바 있다. 이 사업들은 대개 러시아 극동지역에서 북한의 노동력을 활용하는 개발협력(농업, 임업, 건설, 탄광·채굴)이거나, 또는 구 소련의 지원으로 건설된 북한 내의 노후화된 산업설비를 재건하는 것을 내용으로 하고 있었다. 이러한 이른바 '남·북·러 3각 경제협력'은 당시 한국 내

에서 새로운 대러시아 경제협력의 방안인 동시에 무엇보다도 새로운 형태의 대북한 교류협력 방안으로서 적잖은 주목을 받았다. 그러나 동시에 이러한 사업들의 실현 가능성에 대한 의구심 역시 폭넓게 존재하였는데, 결국 1990년대 초에 한국에서 '북방정책'에 대한 추진력이 약화되고 남북관계가 다시 경색되기 시작하면서 위와 같은 최초의 남·북·러 3각 경제협력 방안은 제대로 논의되기도 전에 대중들의 관심으로부터 멀어졌다.

1990년대 중반부터 한국과 러시아 정부 사이에 새로운 형태의 남·북·러 3자간 협력 사업들이 논의되기 시작했다. 오늘날까지도 남·북·러 3각 경제협력의 대명사처럼 여겨지는 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도종단철도(TKR)의 연결노선 구축, 러시아 극동지역 가스전으로부터 북한을 경유하여 한국에 연결되는 육상가스관 건설, 남·북·러 간 전력망 연계 등의 사업들이 이 시기에 제안된 것들로서, 이 사업들 역시 주로 러시아가 제안자였지만 모두 남·북·러 3자의 국경을 넘나드는 대규모 인프라 구축을 내용으로 한다는 점에서 러시아가 최초로 제안했던 남·북·러 3각 경제협력 사업들과는 성격을 달리하였다. 또한 이 사업들은 최초로 제안된 이후로 한·러 또는 러·북 사이에 경제협력 현안으로서 최근까지 지속적으로 거론되고 있다.

2000년대 중반에 도래한 세계적인 경기활황기 동안에 한·러 간 경제교류는 그 이전에 비해 규모가 크게 성장했을 뿐 아니라 분야와 방식도 훨씬 다양해졌다. 그러나 이 시기 동안 남·북·러 3각 경제협력과 관련해서는 새로운 사업 제안이 거의 나오지 않았다. 1990년대 중반부터 이어져오던 철도, 가스관, 전력망 등의 구축에 대한 논의는 간헐적으로 지속되었으나, 2000년대 후반부터는 남북관계가 또 다시 경색되면서 남·북·러 삼각 경제협력에 대한 관심도 다시 냉각되었다.

‘유라시아 이니셔티브’ 정책을 추진한 박근혜 정부에 들어서 남·북·러 3각 경제협력에 대한 관심이 다시 살아나기 시작했는데, 그 시범사업으로서 최근까지 추진된 것이 ‘나진-하산 프로젝트’에 대한 참여였다. ‘나진-하산 프로젝트’는 러시아가 2000년대 초반부터 추진해온 것으로서, 두만강 하구의 하산역에서 북한의 나진항까지의 철도노선(54 km) 및 이에 연계되는 나진항 부두를 현대화하여 극동지역의 핵심적인 복합물류 인프라로 개발하려는 사업이다. 러시아는 이 프로젝트를 추진하기 위해 2008년에 북한과의 합작회사인 ‘라선콘트란스’를 설립하고 한국 측에 이 회사의 러시아 측 지분(70%) 중 일부를 매입하는 방식으로 참여할 것을 권유해왔다. 이 당시에 이미 한국 기업들의 투자 참여가 추진되었으나 정부의 지원을 얻지 못함으로써 무산되고 말았는데, 박근혜 정부에 들어서 2013년 11월에 열린 한·러 정상회담(서울)에서 양국 정상은 남·북·러 3각 경제협력을 긍정적으로 평가하였고 한국 기업들이 ‘나진-하산 프로젝트’에 투자하는 것을 장려하기로 했다. 이를 계기로 한국 기업들(포스코, 현대상선, 코레일)의 컨소시엄이 구성되어 최근까지 러시아와 라선콘트란스사에 대한 투자 협상을 진행하는 한편, 나진-하산 간 철도와 나진항 부두를 이용하여 주로 러시아의 석탄을 한국과 중국으로 운송하는 3차레의 시범운송을 실시하기도 했다.

‘유라시아 이니셔티브’ 정책을 추진한 박근혜 정부에 들어서 남·북·러 3각 경제협력에 대한 관심이 다시 살아나기 시작했는데, 그 시범사업으로서 최근까지 추진된 것이 ‘나진-하산 프로젝트’에 대한 참여였다.

‘나진-하산 프로젝트’는 러시아가 장기적인 TSR-TKR 연결노선 구축을 위한 파일럿 프로젝트로서 주도적으로 추진해온 것으로서, 러·북 간의 상업적 합작사업 중에서 최대 규모의 사업이다. 이 프로젝트를 성공적으로 추진하기 위해 러시아는 오랜 기간에 걸쳐 북한으로부터 나진항 부두의 장기 임차 및 개발권을 획득하였으며, 한국에 대해서는 끈질기게 투자 참여를 설득해왔다. 또한 최근에는 UN 안보리의 대북제재 결의안(제2270호)에 참여하는 과정에서 제3국의 나진항을 통한 석탄수출을 예외조항으

로 인정받기 위해 마지막 순간까지 노력을 아끼지 않았다. 이러한 사실들을 되돌아볼 때 한국의 사업 참여 중단은 러시아 측에 상당한 실망을 야기했을 것으로 판단된다.

‘나진-하산 프로젝트’는 러시아가 장기적인 TSR-TKR 연결노선 구축을 위한 파일럿 프로젝트로서 주도적으로 추진해온 것으로서, 향후 남·북·러 3각 경제협력에 대한 논의가 재개될 때 우리가 집중해야 할 것은 주로 경제적 이익에 관해서이며, 정치적 이해득실에 대한 타산은 남·북·러 3각 경제협력 사업에 접근하는 데 적절하지 않은 판단근거가 될 것으로 보아야 한다.

남·북·러 3각 경제협력의 의의와 전망

한국 내에서는 1990년의 한·러 수교로 가능성이 열린 남·북·러 3각 경제협력에 대해서 경제적인 이익에 대한 기대와 함께 늘 정치적인 이익에 대한 기대가 존재해왔다. 또한 한국의 이러한 정치적 기대는 대러시아 관계보다는 대부분 남북관계와 관련된 것이었다. 그러나 지난 20여 년 간을 돌아보면 남·북·러 3각 경제협력의 진전이나 후퇴가 남북관계에 의미 있는 영향을 끼친 사례를 발견하기란 쉽지 않다. 과거의 경험이 보여주는 것은 오히려 남북관계의 상황 변화가 남·북·러 3각 경제협력 논의에 일방적으로 지대한 영향을 미쳐왔다는 사실이다. 이러한 인식에 도달한다면 향후 남·북·러 3각 경제협력에 대한 논의가 재개될 때 우리가 집중해야 할 것은 주로 경제적 이익에 관해서이며, 정치적 이해득실에 대한 타산은 남·북·러 3각 경제협력 사업에 접근하는 데 적절하지 않은 판단근거가 될 것으로 보아야 한다.

남·북·러 3각 경제협력의 의의는 사실상 대부분 이를 통한 경제적 이익의 창출에 있다. 남·북·러 3각 경제협력을 제안하고 주도해온 러시아가 앞세운 것도 ‘러시아의 풍부한 천연자원, 북한의 저렴한 노동력과 천연광물, 남한의 선진기술력과 금융제공의 가능성 같은 요소들을 결합할 경우에 생기는 적지 않은 경제적 이익’이었다. 이렇게 남·북·러 3각 경제협력의 원천적인 추진동력이 되는 경제적 이익은 3자가 제공할 수 있는 비교우위가 있는 생산

요소에서 비롯되는데, 이 중에서 가장 특별한 것은 다른 아닌 남·북·러 3자의 경제지리적인 입지라 할 수 있다. 최근까지 제안되었던 남·북·러 3각 경제협력 방안 중에서 가장 대표적인 방안으로 여겨지는 TSR-TKR 연결사업, 러시아 극동지역과 한국을 연결하는 가스관 건설, 3자 간 전력망 연계사업들은 모두 남한과 러시아 극동지역 및 그 사이에 위치하는 북한의 지리적인 입지를 활용하여 3자 간 육상물류 인프라를 구축하려는 것이다. 이러한 경제지리적 입지는 다른 나라와의 경제협력을 통해서 대체가 불가능하며, 따라서 영속적인 성격을 지닌다고 할 수 있다.

남·북·러 3각 경제협력의 원천적인 추진동력이 되는 경제적 이익은 3자가 제공할 수 있는 비교우위가 있는 생산요소에서 비롯되는데, 이 중에서 가장 특별한 것은 다른 아닌 남·북·러 3자의 경제지리적인 입지라 할 수 있다. 이러한 경제지리적 입지는 다른 나라와의 경제협력을 통해서 대체가 불가능하며, 따라서 영속적인 성격을 지닌다고 할 수 있다.

이와는 달리 특정 사업의 비용이나 수익의 크기는 경제적인 측면에서 남·북·러 3각 경제협력 사업에 보다 직접적이며 단기적인 영향을 미치는 요인이 될 것이다. 실제로 남·북·러 간 철도나 전력망 연결 사업의 경우에 사업비용의 산정과 참여하는 3자 간의 비용 분담의 문제가 사업 논의의 초기부터 가장 큰 쟁점이 되었으며, 천연가스관 부설사업의 경우에는 2000년대 후반에 한·러 및 러·북 간 논의가 각각 진전을 보이면서 한때 큰 기대를 모으기도 했으나, 결국 천연가스의 국제가격 하락이 한국으로 하여금 이 사업에 대한 참여를 꺼리게 하는데 중요한 요인이 되었다.

그럼에도 불구하고 장기적인 관점에서 경제적인 이익이 존재하는 한 남·북·러 3각 경제협력은 결국 어떠한 형태로든 추진되기 마련이다. 이는 TSR-TKR 연결사업에 대한 논의가 '나진-하산 프로젝트'로 귀결된 사례에서 잘 드러나고 있다. 전술한 것처럼 이 프로젝트에 대한 한국 기업들의 관심은 이미 박근혜 정부 이전에도 나타난 바 있으며, 이러한 경제적 이익에 기초한 기업들의 관심은 결국 적절한

상황 변화가 주어질 때 사업의 진전을 낳았다. 남·북·러 간 육상가스관 부설 사업의 경우에도 향후 국제에너지가격의 추이에 따라 적절히 변형된 형태로 재추진될 수 있을 것이며, 전력망 연계나 기타 다른 남·북·러 3각 경제협력의 사업들 역시 경제적 이익 창출의 가능성이 존재하는 한 지속적인 관심과 논의의 대상으로 남을 것이다.

미래의 남·북·러 3각 경제협력 추진 방향

지난 20여 년 간의 남·북·러 3각 경제협력에 대한 논의와 추진 과정을 되돌아볼 때 이것이 사실상 '한·러' 및 '북·러' 라는 서로 분리된 2개의 양자 협력을 통해 진행되어 왔으며, 그 이룸에 걸맞게 3자가 같이 협력하는 '3각 경제협력' 이 되지는 못했음을 알 수 있다. 즉, 지난 20년 동안의 남·북·러 3각 경제협력의 성과는 대부분 러시아가 협력 사업을 제안하고, 주도적으로 한국 및 북한 각각과의 양자 간 협력을 진행해온 결과이다. 이러한 기형적인 형태의 '3각 경제협력' 은 그 자체로서 매우 비효율적인 의사결정 체계라는 문제점을 가지고 있으나, 이러한 기형성이 남북한 사이의 양자간 협력이 불가능하다는 넘을 수 없는 현실에서 기인하고 있음 또한 분명하다.

지난 20년 동안의 남·북·러 3각 경제협력의 성과는 대부분 러시아가 협력 사업을 제안하고, 주도적으로 한국 및 북한 각각과의 양자 간 협력을 진행해온 결과이다. 남·북·러 사이의 경제협력이 반드시 3자 간 사업을 통해서만 진행될 필요는 없을 것이다.

남·북·러 사이의 경제협력이 반드시 3자 간 사업을 통해서만 진행될 필요는 없을 것이다. 남·북·러 3자가 참여하되 제4, 제5의 국가도 함께 참여하는 다자간 경제협력 사업을 통해서도 남·북·러 경제협력을 통해 달성하고자 하는 목표는 실현될 수 있다. 이러한 목표의 핵심적인 부분은 물론 경제적인 이익이지만, 다른 목표를 상정하는 경우에도 마찬가지다. 특히 최근에 접경지역 국가들과의 개발 협력 사업을 대대적으로 추진하고 있는 중국과 더불어 미래에는 남·북·러·중 4자 간 경제협력의 가능성을 더 적극적으로 모색해볼 필요가 있을 것이다. 현재 한국, 러시아, 중국 및 몽골이 참여하는 '광

역두만강개발계획(GTI)의 사업에 북한을 참여시키는 것도 필요한 방향이 될 것이며, 이와 관련하여 북한의 GTI 재가입을 추진하는 것도 중요한 과제가 될 것이다.

특히 최근에 접경지역 국가들과의 개발협력 사업을 대대적으로 추진하고 있는 중국과 더불어 미래에는 남·북·러·중 4자 간 경제협력의 가능성을 더 적극적으로 모색해볼 필요가 있을 것이다. 미래의 남·북·러 3각 경제협력 논의에 있어서는 동북아지역 차원까지 이 사업의 비전을 확대하는 것이 바람직 할 것이다.

최근까지 한국 내에서 그래왔던 것처럼 남·북·러 3각 경제협력의 정치적인 의의를 주로 남북한 관

계에 한정해서 찾고자 하는 것은 지나치게 좁은 시각이다. 미래의 남·북·러 3각 경제협력 논의에 있어서는 동북아지역 차원까지 이 사업의 비전을 확대하는 것이 바람직할 것이다. 동북아지역 국가들 간에는 막대한 다자간 경제협력의 잠재력이 있음에도 불구하고 역내 국가들 사이의 외교·안보적 갈등이 이러한 잠재력의 현실화를 가로막아왔다. 나아가 남·북·러 3각 경제협력 사업의 추진이 동북아지역에서 뚜렷해지고 있는 해양세력과 대륙세력 사이의 갈등구조를 완화하고 화해의 분위기를 만들어내는데 기여할 수 있다면, 이 사업은 지난 20여 년 동안과는 전혀 다른 의의를 가지게 될 것이다.

세종연구소 출판안내

통일기반 구축을 위한 외교

이태환 (편)

이 책은 한반도 통일에 우호적이고 협력적인 국제환경을 만들어가기 위한 체계적인 통일외교전략을 제시하는데 목적이 있다. 한반도 통일에 대한 주변국들의 지지와 협력을 이끌어 내는데 있어 통일한국이 비핵평화국가, 경제적 허브국가로서 동북아 평화와 경제 활성화에 기여할 수 있다는 주변국들의 공감대를 확보하는 전략에 초점을 맞추고 있다. 한반도 통일에 핵심적인 국가들은 미국과 중국이라고 보고 미중의 공감대 확산과 지지를 확보하는데 중점을 두고 있지만 국가별 전략보다는 국내적 차원, 한반도 차원, 동북아지역 차원을 넘나들며 이를 연계하고 관통할 수 있는 접근법으로서 안보외교와 경제외교, 주변 국가들의 국내적 여론등 주제별로 나누어 분석하는데 초점

을 맞추고 있다.

안보외교 차원에서 주요 강대국인 미중의 정부와 비정부 모든 부문에 복합적이고 중층적인 네트워크 외교의 중요성을 강조하고 있다. 경제외교 차원에서 한반도 통일이 가져다 줄 동북아 경제권 활성화를 위해 통일기반 구축을 위한 경제외교전략을 제시하고 있다. 미중의 국내여론의 지지 제고를 위한 전략 차원에서 한국의 평화통일 지향, 북한 핵포기와 개혁·개방 적극 촉구, 한국 주도 통일의 정당성을 부각하는데 초점을 맞추고 있다.

이 책의 결론은 한반도 통일에 대한 정부차원과 비정부 차원의 공감대와 지지여론 확산 노력이 체계적으로 잘 조화되어 움직여 나가는 전략이 필요하다는 것이다. 외교와 경제 그리고 사회 부문의 유기적 연관성도 고려해 종합적인 전략을 추진해야하며 이를 위한 컨트롤 타워 설치 필요성을 시사하고 있다.