

## 남북한 철도 협력과 한반도 신경제지도 구상

김은옥 (민주연구원 수석연구위원, 정치학 박사)

남북한 철도 연결은 ‘한반도 신경제지도 구상’의 핵심 기반임. 한반도 신경제지도의 핵심 축인 환동해 경제벨트, 환황해 경제벨트 등을 형성하기 위해서는 남북한 통합 교통 인프라 구축이 필수적이기 때문임. 남북간 철도 연결은 분단된 한반도의 혈맥을 연결하는 의미 뿐 아니라 한반도를 넘어 협력과 번영의 새로운 유라시아 시대를 여는 의미를 담고 있음.

지난 26일 철도협력 분과회담에서 남북이 공동연구조사단 구성과 조사일정에 합의함으로써 장기간 중단상태였던 남북한 철도협력이 의미있는 첫걸음을 내디딘 것으로 평가됨. 이는 판문점 선언 이행을 위한 후속조치 중 ‘경제협력 분야의 첫 합의결과’라는 점에서도 의미를 지님. 북한전력의 불안정성, 남북의 전력공급 방식과 통신시스템의 차이 등으로 인해 철도연결 및 현대화과정에서 어려움이 제기될 수 있으며, 무엇보다 남북한 철도협력을 본격 추진하려면 ‘대북제재 문제’가 해결되어야 함

향후 추진과제로 새로운 남북경협시대의 전략을 분명히 수립하고, 북한이 추진 중인 국가경제발전 5개년 전략, 경제특구·개발구 정책 등과 한반도 신경제지도 구상을 연계한 경험 전략 추진이 필요함. 비핵화 진전에 따라 대북제재 문제가 해결될 경우, 남북 경협을 본격적으로 추진할 수 있도록 제재 해제에 대비한 체계적 준비과정 필요. 유엔 제재위원회와 긴밀한 소통을 유지해 나가는 가운데 유엔 결의안 2375호 등 국제사회 대북제재의 예외 규정을 활용하는 방안도 모색. 남북·대륙철도 연계구상의 추진을 위해 중국, 러시아 등 역내국가간 협력을 확대하고 이들 국가의 국가발전전략과의 연계를 모색해 나가야 함

### 1. 상황인식

□ 남과 북은 26일 판문점 남측지역 평화의 집에서 ‘철도협력 분과회담’을 갖고 동해선·경의선 철도 연결과 현대화 이행을 위한 실천적 방안을 협의함

○ 남북은 철도 현대화 선행사업으로서 북측구간인 금강산~두만강, 개성~신의주에 대한 현지 공동조사를 빠른시일 내에 진행하기로 하고 이를 위한 공동연구조사단을 구성하기로 합의함

- 철도회담의 북측 대표단장인 김윤혁 철도성 부상은 “철도는 경제의 선행관”이라며 “북남 철도 협력사업이 전인기와 같은 역할을 한다”고 언급함으로써 남북한 철도협

력에 대한 기대감을 표명함

□ 남북한 철도 연결은 ‘한반도 신경제지도 구상’의 핵심 기반임

- 한반도 신경제지도의 핵심 축인 환동해 경제벨트, 환황해 경제벨트, 접경지역 평화벨트를 형성하기 위해서는 남북 통합의 교통 인프라 구축이 필수적임
  - 부산에서 원산을 지나 러시아까지 이어지는 동해권 에너지·자원 벨트, 그리고 산업·물류 벨트로 거듭나게 될 서해권 모두 남북 교통이 연결돼야 현실화할 수 있기 때문
  - 대북제재가 진행되는 상황임을 고려하여 이번 회담에서 구체적인 협력사업을 논의하지는 못했지만 한반도 신경제지도 구상의 실행을 위한 실효적 기반을 구축함
- 남북한 철도 연결은 분단된 국토를 연결하는 의미 뿐 아니라 한반도를 넘어 새로운 유라시아 협력의 시대를 여는 의미를 담고 있음
  - 끊어진 혈맥인 남과 북의 철도가 연결돼 남북한의 인적·물적 교류가 활발해짐으로써 남북한 공동 번영과 통일 기반 조성
  - 이를 토대로 유럽~아시아~태평양을 잇는 ‘철의 실크로드’가 완성되면 동북아와 유라시아 경제협력 확대에 크게 기여할 것이며, 한반도가 대륙과 해양을 연결하는 동북아의 물류 중심지가 될 것임

□ 한편, 판문점 선언 중 ‘남북관계 개선’ 부문은 다양한 분야에서 상당한 진전을 이루고 있는 것으로 평가됨

- 남북 고위급회담에 이어 체육회담, 적십자회담, 철도·도로협력 분과회담 등에서 후속 합의들이 이루어졌고 현재 대부분 이행단계에 접어들음
  - 22일 개최된 적십자회담의 합의 결과에 따라 남측의 시설점검단이 금강산에 파견되는 등 8.15 계기 이산가족 상봉행사가 추진 중임
  - 개성 남북공동연락사무소 설치를 위해 남측 관계자들이 지난 19일~22일 방북해 개성공단내 교류협력협의사무소에서 전기설비 등 개보수 공사를 진행하고, 8월 중순 남북공동연락사무소를 열 계획임
  - 또한 28일 판문점 북측 지역 통일각에서 ‘남북도로협력 분과회담’을 열고 동해선은 고성에서 원산까지, 경의선은 개성에서 평양까지의 도로를 현대화하기로 합의함
  - 7월초 산림협력 회의도 예정되어 있는 바, 남북이 10.4 선언에서 합의했던 농업·보건의료·환경 분야의 경제협력으로도 논의를 확대해나갈지 주목됨

## 2. 남북 철도협력 회담 평가

□ 남북철도협력 분과회담에서 공동연구조사단 구성과 조사일정에 합의하면서 장기간 중단 상태였던 남북한 철도협력이 의미있는 첫걸음을 내디딘 것으로 평가됨

- 남북이 철도협력 문제를 논의한 것은 2007년 이후 11년만임

- 노태우정부 시절 1992년 남북기본합의서를 체결하고 철도·도로 연결에 합의한 것이 남북간 교통인프라 분야에서 최초의 남북간 성과라고 할 수 있음
  - 김대중정부는 2000년 6.15선언 이후 장관급회담을 통해 경의선과 동해선 단절구간 연결에 합의하여 2003년 경의선 철도가, 2005년 동해선 철도가 전격 연결됨
    - \* 남북철도 연결을 기반으로 중국횡단철도, 시베리아횡단철도를 연계하는 유라시아 철도망을 ‘철의 실크로드’라고 명명하여 주변 국가들의 관심과 협조를 요청함
  - 노무현정부 당시 10.4 선언을 통해 개성~신의주 철도와 개성~평양 고속도로 개보수를 포함한 남북경협 확대에 합의, 2007년 12월 개성~신의주 구간 현지조사를 실시하고 경의선 경의선 화물열차의 정기 운행을 개시
  - 이명박정부 들어 남북관계가 경색되자 2008년 12월 북측의 육로통행 제한조치로 남북화물열차 운행이 중단됨
- 이번 철도협력 분과회담에서 남북은 경의선·동해선 철도 현대화를 위한 선행사업으로 북측 금강산~두만강, 개성~신의주 구간에 대한 현지 공동조사를 추진하기 위해 공동연구조사단을 구성하고, 빠른 시일 내 조사를 추진키로 함
- 이에 따라 다음달 24일에는 경의선 철도 노선 중 문산~개성 구간을 우선적으로 점검하고, 이후 동해선 철도의 제진~금강산 구간에 대한 공동점검이 시작됨
  - 이 점검의 결과를 토대로 역사 주변 공사와 신호·통신 개설 등 필요한 후속조치가 이루어질 전망이다
- 이번 합의는 판문점 선언 이행을 위한 후속조치 중 ‘경제협력 분야의 첫 합의결과’라는 점에서도 의미를 지님
- 지난 4.27 남북정상회담의 판문점 선언에서 경협 관련 조항은 ‘10.4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진하기로 하고, 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로의 연결과 현대화를 위한 대책을 취하기로’ 합의한 것임
- 남북은 철도회담 공동보도문에서 “동해선·경의선 철도협력 문제가 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하는 데서 중요한 의의를 가진다”고 강조함
- 경의선 철도를 중심으로 환황해 교통물류망을 확충해나가는 한편, 동해선 철도를 중심으로 환동해 교통물류망을 확충하고 유라시아와의 연계망을 구축함으로써 한반도 신경제지도 구상을 실현
  - 개성공단 사업에서 보였듯이 남북 철도·도로 연결사업은 남북한 접경지역의 특구 개발 활성화를 견인하는 효과를 지니는 것으로 평가됨

### 3. 고려사항

□ 북한은 과거에도 남북 철도연결에 상당한 관심을 보였으며, 김정은위원장 역시 4.27 남북

## 정상회담에서 철도에 대한 특별한 관심을 표명한 바 있음

- 북한은 ‘유혼사업’이라는 이유로 남북·대륙철도 연결에 전향적인 태도를 갖고 있음
  - 김일성 주석은 남북 철도의 연결을 통해 상당한 경제적 이익을 얻어낼 수 있음을 직접적으로 언급한 바 있음<sup>1)</sup>
  - 남북 철도·도로 연결사업을 구체적으로 명시한 10.4 정상선언은 김정일 국방위원장의 합의사항이었음
  - 김정은 위원장은 4.27 남북정상회담에서 ‘남측의 경강선 KTX가 좋다고 들었다’며 ‘북한 철도, 도로 사정은 민망할 정도’라고 지적하며 철도·도로 문제를 직접적으로 언급
  - 북한은 사회주의 계획경제체제에 따라 철도 중심의 주철종도형 교통물류체계를 수립하였으며, 주로 경의선을 중심으로 하는 서부 노선과 강원·평라선을 중심으로 하는 동부 노선의 양대 간선망을 형성하고 있음
- 한편, 김정은 위원장은 지난 20일 방중 일정동안 중국의 정보기술, 농업기술 기관과 함께 철도인프라 시설을 둘러본 것으로 알려짐
  - 인민생활 개선을 위한 지름길로 과학기술의 중요성을 강조해온 김정은 위원장은 국가 농업과학기술혁신원을 방문 시찰함
  - 아울러 김위원장은 베이징시의 지하철 도로선들과 노면전차 노선을 통합 운영하는 ‘궤도교통지휘센터’를 방문했으며, 이는 북한의 열악한 교통 인프라를 개선해 경제발전을 가속화하겠다는 의지를 보인 것으로 해석됨

## □ 남북 철도 연결 및 현대화 과정에서 해결해나가야 할 많은 문제가 있음

- 북한 전력이 불안정하고 남북간 전압 차이로 인해 철도연결에서 전력문제가 중요하게 대두될 수 있음
  - 통계청에 따르면 북한의 전기 발전량은 남한의 4% 수준으로 북한의 전기 공급량이나 질이 현저히 떨어질 것으로 예상되는 바, 안정된 에너지 공급이 필요함
  - 남북의 전력공급 방식이 다른 점이 해결해야 할 문제로서 우리측은 2만5천V 전압을 사용하는 반면 북한은 직류 3천V 전압을 사용함
  - 이와 관련 최근 철도기술연구원이 연구개발하고 있는 ‘다전원 추진 시스템’은 2만5천V와 직류 3천V 등 다양한 전원을 이용할 수 있는 멀티파워 전원추진 시스템으로 대안이 될 수 있을 것임<sup>2)</sup>
  - 또한 기관차 신호제어방식이 남한은 자동식인 반면 북한은 수동식이므로, 서로 다른 신호와 통신시스템을 통일하는 문제도 고려되어야 함
- 무엇보다 남북 철도협력을 본격적으로 추진하려면 ‘대북제재 문제’가 해결되어야 함
  - 국제사회는 북한에 대해 북한 금융기관 해외지점 폐쇄 및 거래금지, 북한과의 무역을

1) “우리가 중국 흑룡강성에서 수출하는 물자를 두만강역에서 넘겨받아 동해안에 있는 철길로 날라다주면 한해에 10억달러 이상의 돈을 벌 수 있습니다” 『김일성저작집 44권』, 조선노동당출판사, p.471.

2) 『코리아헤럴드』, 2008년 5월 9일

위한 공적·사적 금융지원 금지, 북한과의 모든 합작 중단 및 기존 합작기업 120일내 폐쇄 등 경제·금융 분야에 대한 제재를 포괄적으로 적용해 옴

- 남북 공동성명에 담긴 철도협력 방안이 공동연구조사 등 사전작업 수준에 그친 것도 이 같은 이유이며, 비핵화 진전에 따른 여건이 조성되어야 본격적 추진이 가능함
- 철도협력 회담의 수석대표 김정렬 차관은 대북제재 위반 여부에 대한 질문에 “앞으로 여건이 성숙될 때 사업이 착공될 수 있는 준비사항과 점검조사 등이 대부분이기에 실질적으로 제재에 위반되는 부분은 없다고 생각된다”고 밝힘
- 다만, 안보리 결의 2375호에 따르면 비상업적이고 이윤을 창출하지 않는 공공 인프라 사업은 제재위원회의 사전승인을 얻어 제재 예외로 인정받을 수 있음

#### □ 대륙철도 연결에 많은 관심을 갖고 있는 중국, 러시아 등의 국가발전전략을 고려할 필요

- 최근 북중정상회담에서 시진핑 주석은 김정은위원장에게 신의주~개성간 철도, 도로의 개보수를 제안하고, 이는 중국이 야심차게 추진 중인 ‘일대일로’의 연장선상에 있는 프로젝트임을 강조함
  - 시 주석은 또한 평양의 강남특구와 신의주, 나진, 원산 등 4대 특구에 대한 개발과 투자도 제안했으며, 특히 이같은 구상을 제안하면서 4.27 정상회담 때 문재인 대통령이 제시한 한반도 신경계구상과도 비교한 것으로 알려짐
- 중국의 일대일로 전략의 6대 경제회랑 중 ‘중·몽·러 경제회랑’은 중국 동북지역을 중심으로 하고 있어 한반도로 연결을 확장시킬 수 있는 여지가 충분함
  - 중국철도는 2020년을 목표기간으로 하는 중장기철도망계획에 따라 철도산업분야에서 급속한 발전을 이루고 있음
  - 2014년과 2015년 1,2차 중·몽·러 정상회담을 통해 중국의 실크로드경제벨트, 러시아의 유라시아 경제연합, 몽골의 ‘초원의 길’ 추진을 위한 협력에 합의함
- 문대통령은 지난 22일 푸틴대통령과 정상회담을 갖고 남·북·러 3각 협력사업을 위한 공동연구 추진에 합의함에 따라 북방철도 사업도 구체적 계획이 수립될 것으로 기대됨
  - 한·러는 공동성명을 통해 “남·북·러 3각 협력사업 진전을 위한 공동연구의 필요성을 인식하면서 전력·가스·철도 분야의 공동연구를 위해서 유관 당국 및 기관을 통해 협력해나가기로 했다”고 밝힘
  - 아울러 남북철도 사업을 ‘한반도 내 대규모 인프라 프로젝트’로 규정하고 동북아지역 전체의 발전과 연계함
  - 한국과 러시아간 진행되는 가장 핵심적인 교통협력 사업은 TKR-TSR 연결사업임
    - \* TKR-TSR 연결은 한러 경제협력에서 시간 및 비용절감이라는 물류적 측면의 효과는 물론이고 남북 경제협력 활성화, 동북아 나아가 유라시아 경제공동체를 건설하는데 중요한 역할을 담당할 것으로 평가됨

## 4. 정책제언

### □ 새로운 남북경협시대의 전략을 분명히 수립하고, 북한의 수요와 공통의 이해관계 등을 고려한 현실성 있는 경협 청사진 마련

- 북한 김정은정권이 추진 중인 국가경제발전 5개년 전략, 경제특구·개발구 정책 등을 검토하고 한반도 신경제지도 구상과 연계한 경협 전략 추진
  - 북한 인프라 개발을 경제특구 등 산업발전과 연계하여 추진함으로써 북한경제 재건 및 남북한 동반성장을 견인하는 전략
  - 개성공단 사업에서 나타났듯이 남북 철도도로 연결사업은 남북한 접경지역의 특구 개발 활성화를 견인하는 효과를 지니는 것으로 평가됨

### ○ 남북 교통인프라 구상의 단계적 전략을 수립하고 ‘철도 표준’ 통합기술 개발 필요

- 초기에는 저비용의 정부가 주도하는 시범사업을 추진하고 중장기적으로 고비용의 국제투자가 가능한 민간참여의 대규모사업으로 확대해나가는 단계별 전략이 필요함
- 한편, 전압, 신호, 통신 등과 같은 남과 북의 철도 표준 통합 문제가 해결되지 않으면 정상 운영을 기대하기 어려운 바, 남북 ‘철도 표준’ 통합기술을 개발할 필요

### ○ 비핵화가 진전됨에 따라 대북제재 문제가 해결될 경우, 남북 경협을 본격적으로 추진할 수 있도록 제재 해제에 대비한 체계적 준비과정 필요

- 현단계 국제사회 대북제재 하에서 실행가능한 사업을 모색하는 가운데 이후 경협이 본격 재개될 상황에 대비
- 유엔 제재위원회와 긴밀한 소통을 유지하는 한편 유엔 안보리 결의안 2375호 등을 참조, 국제사회 대북제재의 예외 규정을 활용하는 방안도 검토
- 한편, 남북철도 사업에 필요한 재원조달 문제가 향후 사업이 본격화될 시 제기될 것으로 예상되는 만큼 이에 대한 구체적 대안마련 필요

### □ 남북·대륙철도 연계구상의 추진을 위해 중국, 러시아 등 역내국가간 협력을 확대

- 철도연결이 주변 국가들과도 공통의 이해관계를 공유할 수 있도록 다자적 국제협력 프로젝트의 성격으로 추진하는 방안
  - 한반도 신경제지도는 주변국과의 공동 번영을 목표로 하는 바, 러시아의 동방정책 및 중국의 일대일로 전략 등 주변국 국가발전전략과의 연계 추진
  - 유럽~아시아~태평양을 잇는 남북 및 유라시아 철도 연계는 수송시간 단축 및 비용절감 등으로 기존의 경협을 한차원 발전시키고 동북아 및 유라시아 경제협력에도 기여할 것

### ○ 대표적 시범사업으로 ‘나진~하산 프로젝트’의 추진

- 나진~하산 프로젝트는 나진항 제3부두에서 하산까지 철도를 개보수하고 나진항과 시베리아 횡단철도를 연계하는 물류사업으로, 유엔 대북제재의 예외에 해당하는 사업임
- 나진~하산 구간의 북한철도 현대화 사업은 최종적으로 TKR-TSR 연결의 시범사업으로서 의미를 가지며 상업적 성공 가능성도 큰 바, 보다 적극적으로 나진~하산 프로젝트에 참여할 필요

○ 국제철도협력기구(OSJD) 등 국제기구와의 협력을 강화할 필요

- 우리나라는 최근 국제철도협력기구(OSJD)의 정회원으로 가입하게 되었으며 이로써 28만 km에 달하는 유라시아 대륙철도 노선에 참가할 수 있게 됨
- OSJD 가입은 남북 철도뿐 아니라 유라시아 철도 협력의 교두보를 구축한다는 점에서 상당한 의미를 지니는 만큼 이를 적극 활용해나가야 할 것

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.