

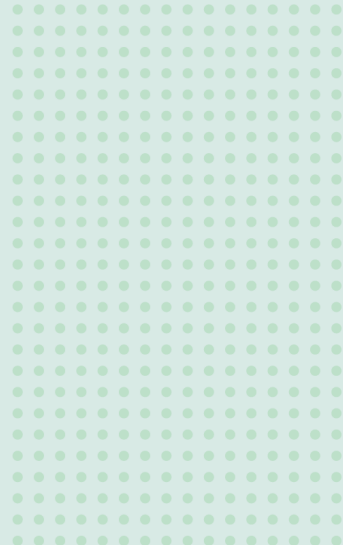
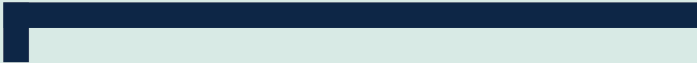


FUTURE CONSENSUS INSTITUTE WORKING PAPER



동북아 교통 연결의 의미와 협력방안

오재학 한국교통연구원장



동북아 교통 연결의 의미와 협력방안

기획 및 편집

이대식 태재 아카데미 동북아협력실장

김보경 태재 아카데미 솔루션디자이너

문의 | 070-4458-5057, fujing@fcinst.org

발행 | 2021년 9월 2일

주소 | 서울특별시 종로구 백석동길 224

전화 | 070-4227-9751

홈페이지 | www.yeosijae.org

여시재의 모든 콘텐츠는 저작권법의 보호를 받으며,
무단전재, 복사, 배포 등을 금합니다.

©2021 FUTURE CONSENSUS INSTITUTE ALL RIGHTS RESERVED

동북아 교통 연결의 의미와 협력방안

오재학 한국교통연구원장

2021.9.2

인사말

태재 아카데미는 미중갈등을 극복하고, 동북아의 평화와 공동 번영을 이끄실 실질적인 정책 아이디어를 도출하기 위해 ‘동북아협력 전문가 워킹그룹’을 구성하였습니다.

‘동북아협력 전문가 워킹그룹’은 동북아협력 관련 기관의 전·현직 대표 및 핵심 실무자들로 구성되어 있습니다. 매달 진행되는 ‘동북아협력 전문가 워킹그룹 세미나’는 에너지, 교통 등 각 분야 핵심 전문가들이 모여 기초발제와 토론을 통해 동북아협력의 성과와 한계를 공유하고, 솔루션을 모색하는 논의의 플랫폼입니다.

태재 아카데미는 지난 9월 1일과 2일 이틀에 걸쳐 ‘2차 동북아협력 전문가 워킹그룹 세미나’를 개최했습니다. 본 세미나는 2개 그룹으로 나뉘어 진행되었으며, 각 그룹의 주제와 구성원은 아래와 같습니다.

A그룹은 ‘동북아 교통 연결의 의미와 국제 협력’을 주제로 오재학 한국교통연구원장이 기초발제를 했고, 정상기 前 외교부 동북아협력대사, 손열 동아시아연구원장, 박종수 북방경제협력위원회 위원장, 박제훈 아시아경제공동체재단 이사장, 김옥채 동북아 지역자치단체연합 사무총장, 조용성 前 에너지경제연구원장, 김원수 태재 아카데미 국제자문위원장, 이대식 태재 아카데미 동북아협력실장이 패널로 참석했습니다.

B그룹은 ‘동북아 도시개발 현황과 신규사업 : 러시아 극동지역 및 북극항로’를 주제로 박진영 서울주택도시공사 해외사업단장이 기초발제를 했고, 전병서 중국경제금융연구소장, 안병민 한반도경제협력원장, 신범식 서울대 아시아연구소 부소장, 김호기 한국전력 동북아연계부장, 양의석 에너지 경제연구원 부원장, 김원수 태재 아카데미 국제자문위원장, 이대식 태재 아카데미 동북아협력 실장이 패널로 참석했습니다.

동북아협력 전문가 워킹그룹 세미나의 결과물로 <동북아협력 워킹페이퍼 시리즈>를 발간합니다. 본 시리즈의 네 번째 워킹페이퍼, 오재학 한국교통연구원장의 ‘동북아 교통 연결의 의미와 국제 협력’입니다.

동북아 교통 연결의 의미와 국제 협력

오재학 | 한국교통연구원장



들어가기

동북아 교통과 관련된 연구는 범위가 다양하다. 본 원고는 넓은 의미에서 동북아 교통을 탐색해 보고, 현시점에서 우리가 할 수 있는 일이 무엇인가를 논의하기 위해 작성되었다.

먼저, 유라시아의 경제 구조 변화라는 시대적 흐름 속에서 동북아 교통의 역할을 알아보고, 그동안 동북아 교통 연결을 위해서 관련 국가들이 추진했던 여러 가지 정책과 국제협력 사업들을 검토해 보았다. 다음으로 관련 국가들의 이해와 관점 차이, 그에 따른 우리나라의 동북아 교통 연결 접근 방법을 살펴보았다. 마지막으로 향후 성공적인 동북아 교통 연결을 위한 국제 협력 방안도 논의하였다.

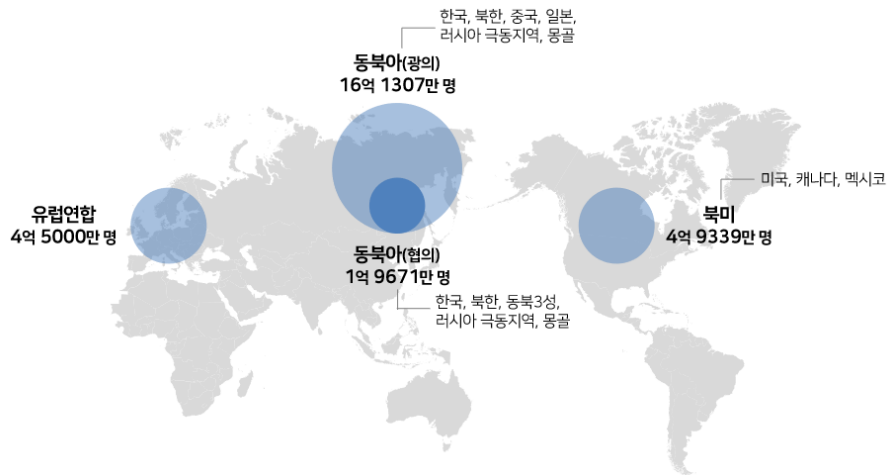
본 원고가 동북아 교통 연결의 의미와 중요성을 이해하고, 앞으로 나아갈 방향 논의에 도움이 되었으면 한다.

동북아 지역의 범위 및 인구·경제 현황

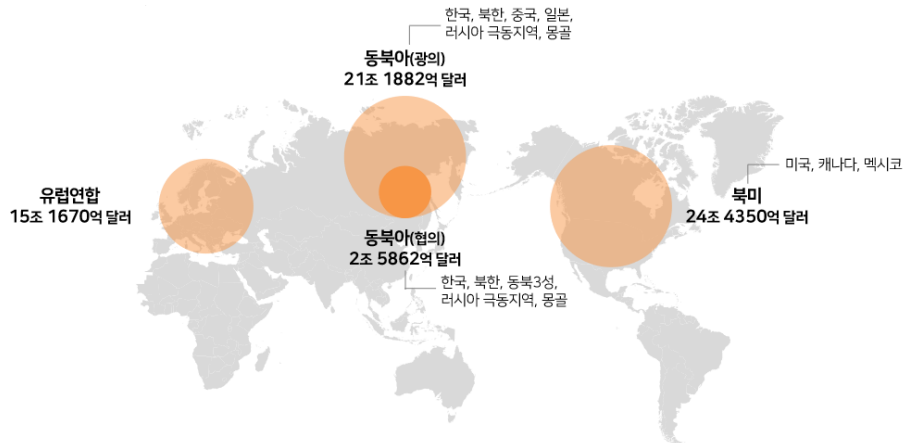
동북아 지역 구분은 다양하게 해볼 수 있는데, 동북아 교통 연결이 한반도를 기종점으로 이루어지는 점을 고려하여 동북아를 광의와 협의로 구분하였다. 협의의 동북아 지역에는 한국, 북한, 중국의 동북 3성(지린성, 랴오닝성, 헤이룽장성), 러시아 극동지역(프리모리예 지방), 몽골이 포함되고, 광의의 동북아 지역에는 중국 전체와 일본이 추가로 포함된다.

지역별 인구 현황을 살펴보면, 2019년 기준 광의의 동북아는 약 16억 명, 협의의 동북아에는 약 2억 명 정도가 거주하고 있으며, 동북아 지역과 비교할 수 있는 북미 지역에는 약 5억 명, 유럽연합 지역에는 약 4억 5천만 명 정도의 인구가 분포되어 있다. 다음으로 지역별 GDP 규모를 보면, 광의의 동북아는 약 21조억 달러, 협의의 동북아는 약 2조 5천억 정도를 차지하고 있다. 협의의 동북아는 인구 규모 대비 GDP 규모가 다른 지역에 비해 작아 보이지만, 해당 지역의 경제 성장 잠재력은 클 것으로 전망되고 있다. 북미지역과 유럽연합은 각각 24조억 달러, 15조억 달러의 GDP 규모를 가지고 있다. (<그림 1>, <그림 2> 참고) [8],[9],[11]~[13]

<그림 1> 지역별 인구 현황(2019)



<그림 2> 지역별 GDP 현황(2019)



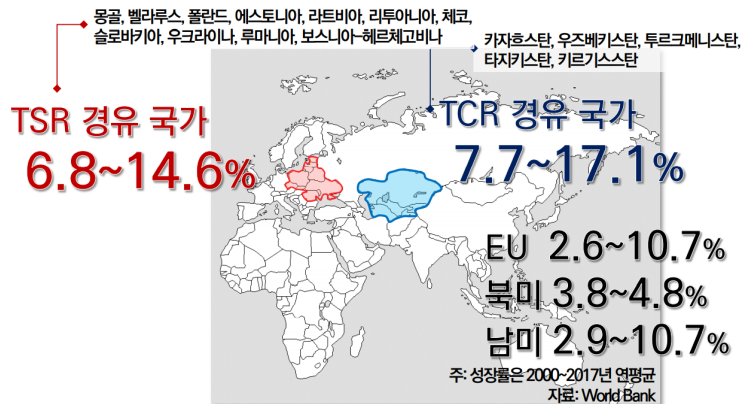
출처: 이재훈(2019), “동아시아철도공동체 구상의 비전과 추진방안” 발표자료 발췌

유라시아 경제 변화와 동북아 교통 연결의 중요성

세계 경제 중심축이 과거 대서양 중심(Transatlantic)에서 유라시아(Eurasia)로 옮겨지고 있으며, 유라시아 지역은 동유럽과 중앙아시아의 빠른 경제성장을 바탕으로 글로벌 생산기지로 주목 받고 있다. 이에 우리나라를 포함한 동북아 지역을 관통하는 철도와 육로를 통한 운송이 활발해질 전망이다, 이러한 국가 간 교통 연결을 통해 유라시아 지역의 성장은 더욱 가속화될 전망이다.

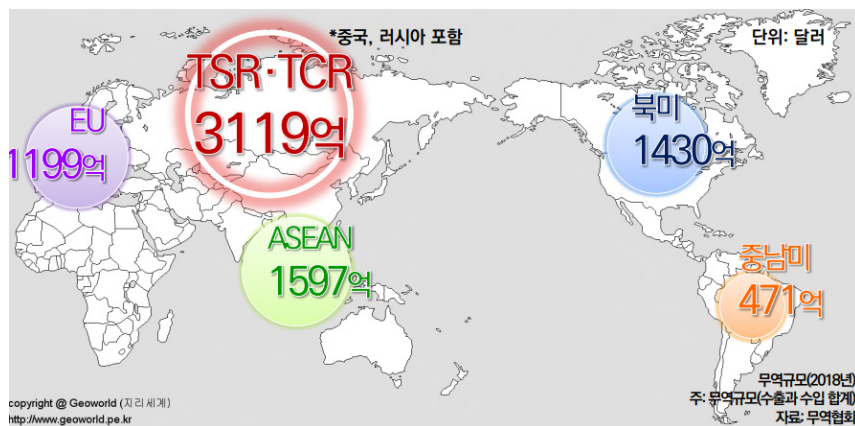
<그림 3>은 동북아 교통 연결의 핵심이라 할 수 있는 시베리아 횡단철도(Trans Siberian Railway, 이하 TSR)와 중국 횡단철도(Trans China Railway, TCR)가 통과하는 지역의 경제성장률을 보여준다. TSR과 TCR을 경유하는 동유럽과 중앙아시아 국가들은 연평균 6% 이상의 가파른 경제성장을 보이고 있으며, 북미와 유럽연합 등과 같은 다른 경제권과 비교해보았을 때 그 성장률은 확연하게 높다. 더 나아가 우리나라는 TSR이나 TCR을 이용하는 국가들과의 교역규모가 북미나 EU에 비해 거의 2배 이상 높고(<그림 4> 참고), 앞으로 이 규모가 더 커질 것으로 전망하고 있다.[3]

<그림 3> TSR, TCR 경유 국가 경제성장률(2000~2017)



출처: 이재훈(2019), “동아시아철도공동체 구상의 비전과 추진방안” 발표자료 발췌

<그림 4> 우리나라와 TSR, TCR 경유 국가와의 무역 규모(2018)



동북아 교통 연결

교통은 사람과 물자의 이동을 의미하고, 이동을 통해서 경제발전, 지역통합, 문화교류 및 평화에 기여하는 중요한 요소이다. 크게 구분하자면 교통은 전통적으로 교통 인프라 개발과 효율적인 교통 운영 측면을 강조해왔다. 최근에는 단순히 인프라를 건설하고 운영하는데 그치지 않고, 기후변화 위기, 4차 산업혁명, 글로벌팬데믹 등과 같은 문제와 얽혀 지속가능한 교통 체계를 구축하는 것이 중요해지고 있다. 또한, 교통 연결 측면에서 보안, 통관, 정보공유, 단절없는(seamless) 교통 체계 구축을 위한 거버넌스 문제 역시 중요하다고 할 수 있다.

동북아 지역의 경우 지속가능한 문제는 말할 나위 없이 교통 인프라 구축, 운영, 거버넌스 체계가 낙후되어 있다. 육로를 통한 초국경 교통연계는 미흡한 상태이며, 우리나라의 경우 교통 연결성이 양호한 편이나 북한, 몽골의 교통 연결성은 낮다.(<표 1> 참고)[5] 또한, 세계은행에서 발표한 물류 효율성 지표(Logistics Performance Index, 이하 LPI)를 살펴보면 우리나라와 중국은 모든 부분에서 30위권 내에 머물고 있지만, 러시아와 몽골은 물류 효율성이 낮은 것으로 보이고 북한은 지표 자체가 존재하지 않는 실정이다.(<표 2> 참고)[14]

<표 1> 동북아 국가별 교통연결성 지수(2020)

네덜란드	한국	북한	중국	러시아	몽골
100	83.63	62.95	79.58	77.83	60.24

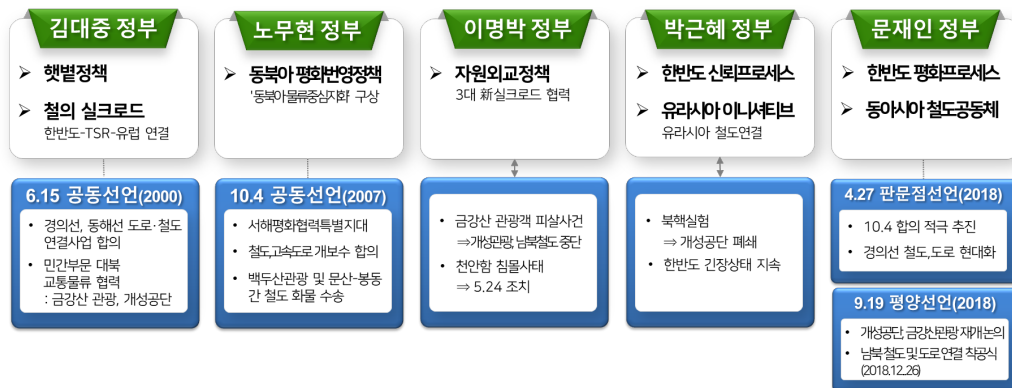
<표 2> 동북아 국가별 물류효율성 평가 순위(2018)

구분	한국	북한	중국	러시아	몽골
LPI(통합)	25	-	26	75	130
통관	25	-	31	97	127
인프라	22	-	20	61	127
국제운송	33	-	18	96	117
경쟁력	28	-	27	71	140

한국의 동북아 교통 연결 정책변화

정부마다 동북아 내지는 유라시아 교통 정책을 발표하고 새로운 슬로건도 만들어 동북아 교통 연결을 천명했지만, 대북정책 기조에 따라 해당 정책들이 부각되기도 하고 중단되기도 했다. 그에 따라 동북아 교통 연결 정책은 실질적인 성과보다는 선언적인 구상 수준으로 진행되어왔다.[4] <그림 5>는 역대 정부의 동북아 교통 연결 정책의 변화를 보여준다.

<그림 5> 역대 정부 동북아 교통 연결 정책 변화



김대중 정부, 노무현 정부에서 남북관계가 진척됐을 때는 동북아 교통 연결 정책들이 주목을 받다가도, 이명박 정부, 박근혜 정부에서는 대북 정책 기조에 따라 관련 정책들의 의미가 퇴색되기도 하였다. 현 문재인 정부에 들어서는 남북 정상 회담, 북미 관계 개선 등으로 동북아 지역 교통 연결의 긍정적 추진이 기대되었으나, 북미회담 노딜과 글로벌 팬데믹 등과 같은 외교·안보적 문제로 동북아 교통 연결은 다시 고착 상태에 빠져 있다. 그럼에도 동아시아 철도공동체 발표, 남북 간 철도·도로 착공식 등 동북아 교통 연결과 관련 있는 유의미한 성과들도 있었다.

동북아 국가별 투자정책 및 프로젝트 현황

국가별로도 다양한 동북아 교통 정책을 펼치고 있다. 러시아의 경우, 신동방정책을 통해 극동 지역 개발에 노력을 기울이고 있지만, 이렇다 할 진전은 없는 것으로 보인다. 중국은 일대일로 정책을 통해 육상 실크로드를 활용한 거대 경제권을 구축하는 적극적인 정책을 펼쳤다. 하지만, 일대일로 관련 프로젝트들이 국제 사회의 견제와 주변국들의 참여 번복 등의 문제들로 성과는 제한적인 것으로 평가되고 있다.[2] 우리나라는 신북방정책을 통해 남북 경제협력 활성화, 통합 경제시장 구축, 철도연결 등 다양한 전략을 펼치고 있지만, 실질적 성과는 보이고 있지 못하는 실정이다.

동북아 교통 연결과 관련하여 주목할 만한 국제협력 사업에는 광역두만강개발계획(Greater Tumen Initiative, 이하 GTI), 국제철도협력기구(Organization for Cooperation of Railways, 이하 OSJD), 동아시아 철도공동체(East Asia Railway Community Initiative, 이하 EARC) 등이 있다.

GTI는 대한민국, 북한, 중국, 러시아, 몽골이 참여하여 1991년부터 진행한 정부 간 교통 협력사업으로, 참여국 간 복잡한 이해관계와 자원 부족 등의 문제로 인해 사업 성과는 미미한 편이다.[10] 또한 2009년에는 북한이 GTI를 탈퇴하면서 해당 사업의 성공적인 추진은 불투명해졌다.

OSJD는 1956년에 국제 철도 여객 및 화물 운송을 위해 공산 국가 주도로 설립된 철도 협력 기구이다. 현재는 29개의 회원국과 45개의 철도회사로 구성되어 있으며, 우리나라는 2018년에 정식 가입하였다.[7] 대부분의 동북아 지역 국가가 OSJD에 가입되어 있다는 점에서 정치적 합의가 도출되면 OSJD를 통해 언제든지 직통 철도 운영이 가능한 제도적인 제반사항이 갖춰져 있다고 볼 수 있다.

EARC는 문재인 대통령이 2018년 광복절 경축사에서 제시한 협의체로 동아시아 국가 간 철도를 중심으로 경제 교류를 활성화하고 나아가 다자간 평화 안보 체계로 발전시켜 나아가기 위한 투자 및 경제협력 이행 협의체다.[6] 동아시아 상생 번영을 위해 우리나라가 주도적으로 동북아 교통 연결의 의지를 표명했다는 점에서 큰 의미를 가지고 있다. <그림 6>은 EARC에서 제시하고 동아시아 철도 공동체 설립을 위한 로드맵이다.[1]

<그림 6> 동아시아 철도공동체 설립 로드맵



관련 국가들의 이해와 관점

동북아 교통 연결에 대해서 미국을 포함한 주변국들은 지대한 관심이 있지만, 저마다 동북아 교통 연결에 대한 이해와 입장은 다양하다.

중국은 일대일로 정책과 관련해서 특히, 경제적 답보상태에 있는 동북 3성의 출해 통로 확보, 동북 3성의 새로운 성장동력의 확보, 한반도 경제권과 중국의 경제 협력 등의 문제 때문에 동북아의 교통 연결에 대해서 높은 관심을 나타내고 있다.

러시아는 현재 진행되고 있는 러시아 연해주 지역의 발전전략과 동북아 교통 연결의 긍정적 연계를 희망하고 있으며, 특히 TSR 거점도시 개발과 그에 따른 경제 발전에 관심이 많다.

북한의 경우, 최근에 경의선 고속철도 건설 문제나 북한의 도로·철도 인프라의 현대화 사업에 대해서 굉장히 높은 관심을 보이고 있다. 하지만, 항상 자국의 경제발전과 체제 유지 사이의 딜레마에서 벗어나지 못하고 있으며 특히, 비핵화 등의 문제로 대북 제재 사항들이 원만하게 해결되지 못한다면 동북아 교통 연결을 위한 돌파구는 찾기 어려울 수도 있다.

몽골은 당연히 적극적인 입장이다. 동북아 교통 연결을 통하여 주변국과의 경협을 기대하고 있으며, 더 나아가 자국 내 교통 인프라에 대한 국제 투자 활성화도 전망해 볼 수 있다.

일본은 대륙과의 연결을 위한 한-일 해저터널, 러-일 해저터널에 높은 관심을 보이고 있지만, 정치적으로 중국의 영향력 확대, 북한의 미사일 발사, 일본인 납치 문제 해결 등의 문제로 동북아 교통 연결 참여에 자국 내 여론이 비우호적인 편이다. 일본은 지정학적으로 동북아에 포함되지만, 동북아 교통 연결 측면에서는 당사자로서의 확실한 역할과 입장은 가지고 있지는 않은 것으로 보인다,

미국은 미중 패권 경쟁 연장선상에서 보면 기본적으로 동북아 교통 연결에 대해서는 깊은 관심을 가지고 있다. 경제적인 관점에서 인프라 투자 등과 같은 경협 사업에 적극적인 협력과 투자도 기대된다.

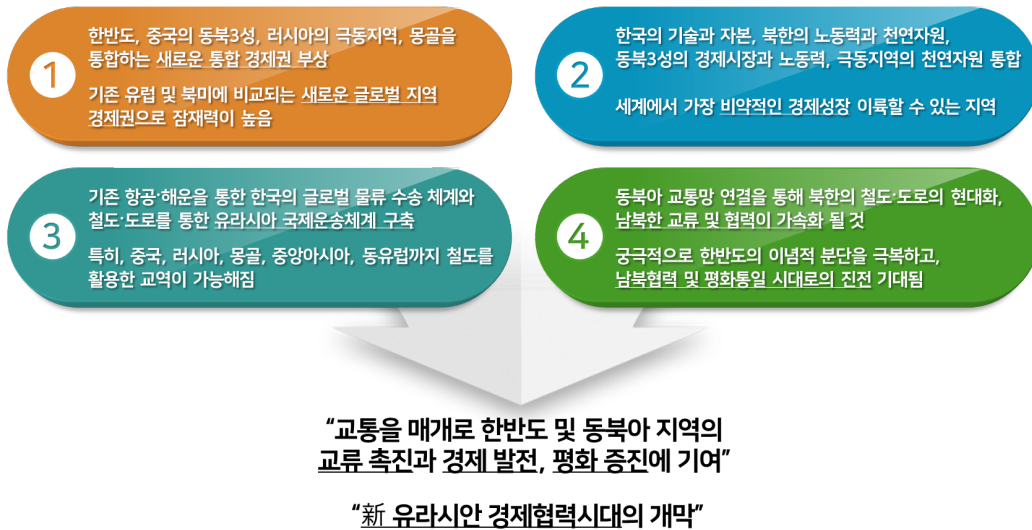
동북아 교통 연결의 의미와 한국의 접근 전략

동북아 교통 연결은 동북아 지역의 정치·안보적인 이해갈등을 해소하고 궁극적으로 평화 정착에 기여할 것이라는 희망과 낙관성에 기초를 두고 있다. 유럽이 통합으로 가는 데 있어서 초기 석탄철강공동체(European Coal and Steel Community, ECSC)의 역할이 중요했으며, 비슷한 맥락에서 EARC가 동북아 경제 성장과 정세 안정에 큰 기여를 할 것으로 예상된다.

동북아 교통 연결에 따른 한국의 이해는 다양하게 예상해 볼 수 있다. 첫째, 유라시아 지역 성장에 발 맞춰 한반도, 중국의 동북 3성, 러시아의 극동지역, 몽골을 통합하는 새로운 경제권이 형성될 것이다. 둘째, 동북아 지역은 경제 구성상 기술, 자본, 노동력, 자원이 상호 협력할 수 있는 좋은 조건을 갖추고 있으며, 그에 따라 비약적인 발전을 기대해 볼 수 있다. 셋째, 기존 항공, 해운을 통한 글

로벌 물류 체계와 동북아 교통 연결의 일환으로 이어지는 철도와 도로 운송체계를 결합하여 하나의 유라시아 국제 운송 체계를 구축할 수 있다. 마지막으로 동북아 교통 연결을 통하여 남북의 교류와 협력이 가속화되고 나아가 이러한 교통 연결이 통일을 위한 모멘텀으로 작동할 가능성이 크다. 궁극적으로 동북아 교통 연결은 교통을 매개로 한반도 및 동북아 지역의 교류 촉진, 경제 성장, 평화 번영을 꾀하고 있으며, 더 나아가 신 유라시아 경제협력시대를 위한 초석을 다지는 작업이라고 할 수 있다.

<그림 7> 동북아 교통 연결에 따른 한국의 이해



동북아 교통 연결의 장애요인

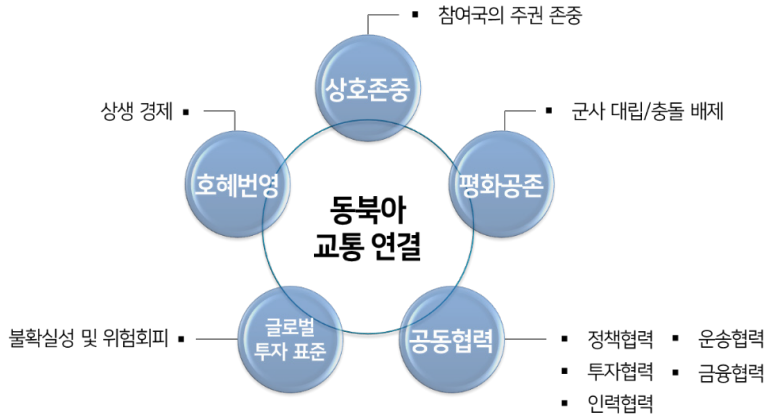
동북아 교통 연결의 장애요인은 정치·사회·경제 문제와 교통 관련 문제로 나뉘볼 수 있다. 동북아 지역은 여전히 정치·군사·이념적 대립이 팽팽한 상태이며 그에 따라 국가 간 다양한 이해관계가 충돌하고 있다. 최근에는 미중 패권경쟁이 격화되면서 한미일과 북중러 사이의 신냉전시대가 도래한 것처럼 보이기도 한다. 이런 정치·사회·경제 문제에 더해 동북아 지역의 교통은 인프라가 아주 열악하고 국가 간 교통 인프라 격차도 크다. 또한 여러 리스크 때문에 국제 글로벌 투자 유치에도 어려움이 있다.

동북아 교통 연결의 기본원칙

동북아 교통 연결을 위해서는 상호존중, 평화공존, 공동협력, 글로벌투자 표준, 호혜번영 등과 같은 기본원칙이 필요하다. 동북아 교통 연결이 기본적으로 국제 협력을 통해 이루어지는 점을 고려해 본다면 특히, 정책협력, 운송협력, 금융협력, 인력협력, 투자협력 등과 같은 공동협력 부분에서

많은 노력이 요구된다. 또한 글로벌 투자 표준을 만들어 투자에 대한 불확실성과 위험을 회피할 수 있는 근거를 마련한다면 동북아 교통 연결에 대한 국제적 관심을 높이고 적극적인 투자를 유도할 수 있다.[4]

<그림 8> 동북아 교통 연결의 기본 원칙



동북아 교통 연결 추진전략

동북아 지역의 대내외적인 여건 속에서 성공적으로 동북아 교통 연결을 위한 추진전략은 다음과 같이 생각해 볼 수 있다. 첫째, UN 안보리의 대북제재 여건 내에서 실행 가능한 전략을 발굴해야 한다. 북한은 지정학적으로 동북아 교통 연결의 중요한 지역이지만 무기, 금융, 자원거래 등에 대북 제재를 받고 있어, 교통 연결을 위해 풀어야 할 과제가 많다. 그럼에도 불구하고, 직접적인 장비의 제공이 아닌, 교통을 인도주의적인 차원에서 접근해 본다면 실행가능한 전략들이 도출될 수 있다.

둘째, 동북아 교통 인프라 개발을 위한 국제적인 홍보 및 투자 활성화 전략이 필요하다. 동북아 지역이 안고 있는 여러 투자 리스크를 줄이기 위해, 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(Asia Development Bank, 이하 ADB) 등과 글로벌 컨소시엄을 구성하는 것을 고려해 볼 수 있고, 동북아 교통 연결이 글로벌 이슈라는 점이 부각되도록 홍보하여 투자를 유치할 필요성도 있다.

셋째, 동북아 지역의 특성을 고려하여 교통뿐만 아니라 에너지와 자원 개발을 한데 묶어서 하나의 통합적인 사업을 추진하는 것도 고려해 볼 수 있으며, 그에 따라, 넷째, 양자 혹은 다자간 다양한 형태의 사업 모델이 구축될 필요가 있다.

마지막으로 최근 기후변화위기 대응, 4차산업혁명 진전, 인구 구조 변화, 코로나 팬데믹 등과 같은 글로벌 메가트렌드에 맞춰서 새롭게 동북아 국제협력을 할 수 있는 메커니즘 프레임워크를 구축해야 한다. 새로운 협력 프레임에 따라 국제 사회에서 동북아 지역이 공동의 목소리를 낼 수 있고, 자연스럽게 동북아 교통 연결의 중요성과 당위성을 부각시킬 수 있을 것이다.

<그림 9> 동북아 교통 연결을 위한 추진전략

- 1 > **안보리 대북 경제 제재 여건 내에서 실행가능한 전략 발굴**
- 핵미사일 개발과 관련된 금융, 장비, 자원거래 제재 ⇒ 인도주의적 교통 지원
- 2 > **동북아 교통인프라 개발을 위한 국제 홍보 및 투자 활성화**
- 글로벌 투자 위험을 줄이기 위한 글로벌 컨소시엄(WB, ADB 등) 구성 ⇒ 동북아 교통 연결=글로벌 이슈
- 3 > **“교통+에너지+자원개발” 통합 패키지**
- 교통과 에너지, 자원개발을 구분하지 않는 통합 전략
- 4 > **동북아 교통 협력 사업 다양화**
- 국가간 양자 협약 + 다자간 협약
- 5 > **글로벌 메가 트렌드 대응한 동북아 공동 협력**
- 기후변화, 4차산업혁명, 인구구조변화, 코로나19 등을 포괄하는 협력 방안

맺음말

동북아 교통 연결은 경제학적인 관점에서 접근해야 하며, 이것을 다자간 협의나 회의를 통해 글로벌 이슈로 발전시킬 필요가 있다. 이러한 일련의 과정에서 우리나라는 단순 참여국이 아닌 이니셔티브를 가지고 동북아 교통 연결을 선도하고 국제 협력을 이끌어갈 필요가 있을 것이다. 그렇게 꾸준히 끌고 가다 보면 정치적 이슈와 북한의 참여에 크게 영향 받지 않으면서 동북아 교통 연결이 추진될 수 있을 것이다.

더 나아가 동북아 교통 연결에 대한 국민들의 지지를 이끌어 내야한다. 최근 메르켈 총리가 국제적 반대에도 불구하고 노르트스트림2를 관철시킨 배경에는 독일 국민들의 사회적 합의와 국민적 지지가 크게 도움이 되었다. 동북아 교통 연결을 위해서는 먼저, 국민들의 공감대를 형성하는 것이 우선시 되어야 할 것이다.

[부록] 주제 발전을 위한 논의

Comment 1

교통을 포함한 모든 분야에서 나타나는 문제는 크게 세 가지다. 첫 번째, 관심과 능력의 ‘미스매치’ 문제. 관심이 있는 국가는 자본력과 기술력이 부족하고, 자본력과 기술력을 갖춘 주요 국가들은 관심이 없다는 것이다. 두 번째, 북한 변수. 한국은 지정학적 위치로 인해 북한이라는 변수에서 자유로울 수 없다. 현재 북한 변수는 정치, 외교, 안보 등 모든 분야에 심각한 영향을 미치고 있다. 이러한 맥락에서 북한 변수는 반드시 극복해야 할 중요한 도전과제이며, 북한의 몽니 부리기를 차단할 방법을 강구해야 한다. 북한 변수가 해결되기를 기대하기 보다는 그 전에 우리가 무엇을 할 수 있는지 찾아서 우선적으로 진행하고, 북한측에 선택지를 주는 방향으로 검토해야 한다. 북한에게 문호를 열어놓음과 동시에 참여 시기는 북한이 자발적인 선택을 할 수 있도록 옵션을 주는 방법이 오히려 현실적일 것이다. 세 번째, 제도(institution)의 미비. 6자회담, ASEAN+3, 한중일3국협력사무국(TCS, Trilateral Cooperation Secretariat) 등을 통해 동북아는 다양한 형태의 협의체가 구성되어 있으나, 협의체의 제도화는 이루어지고 있지 않다. 동북아에서 어떤 협의체를 제도화할 때 협의체의 목적, 대상 등에 대한 합의점을 찾기가 쉽지 않다. 동북아를 어떻게 정의할 것인가부터가 문제다. 일본과 중국은 동북아가 아닌 보다 넓은 지역개념을 사용하고 있다. 중국은 동북아를 ‘동북3성’ 지역으로 한정 짓고, 일본 역시 과거에 ‘대동아 공영권’을 주장했으며, 현재는 동아시아라는 지역개념을 사용하고 있다. 또한, 제도화가 되기 위해서는 변수가 존재하더라도 회의가 정례적으로 개최되어야 하는데, 정기적으로 한중일 정상회의를 개최한다는 구상은 제대로 이행되고 있지 않다. 동북아 협력 증진 방안을 논의하기에 앞서 모든 분야에 공통적으로 해당되는 이 세 가지 문제에 대한 근본적인 고민이 필요하다.

Comment 2

동북아 교통 네트워크는 교통만의 문제가 아니기 때문에 시장, 자원 등을 포함한 넓은 견지에서 논의되어야 한다. 그동안 정부에서 다양한 이름으로 여러 가지 프로젝트를 구상해왔고, 교통은 항상 포함되어 있었다. 이를테면 현 정부의 신북방정책, 바로 전 정부에서는 유라시아 이니셔티브라는 이름으로 주창되었으나, 모두 선언적인 수준을 넘지 못했다. 비슷한 프로젝트이고, 비슷한 이니셔티브인데 정권에 따라 이름만 바뀐 것이 아니냐는 비판들이 예외 없이 있었고, 실제 과정보다 정부 초기에는 매우 뜨겁게 논의되다가 어느 한순간부터는 굉장히 차갑게 식어서 거의 거론되지 되지 않는 전철을 계속 밟고 있다. 이것을 어떻게 깨나갈 것인가가 현 정부, 그리고 차기 정부가 풀어나가야 할 가장 큰 숙제다. 이에 세 가지 의견을 제시하고자 한다.

먼저, 한국 중심적 사고로 문제에 접근한다는 아쉬움이 있다. 교통 분야든 에너지 분야든 우선적으로 북한 문제가 해결돼야 협력이 가능하다. 그러나 우리는 역으로 북한이라는 틀을 가져와서 어떻게 남북관계를 개선하고 한반도 평화를 실현할 수 있을까라고 하는 좁은 시각으로 문제에 접근하고 있다. 이러한 접근 방식은 동북아 다른 국가들 입장에서 볼 때 역내 공동번영을 위한 협력이 아닌 한국의 이니셔티브이기 때문에 설득력이 떨어진다. 한국적 이니셔티브를 넘어서 역내 국가들의 공감을 살 수 있는 정책을 마련해야 한다.

두 번째, 동북아는 지정학 경쟁이 걸려 있는 공간이기 때문에 앞서 언급된 관심과 능력의 미스매치 현상이 비교적 뚜렷하다. 중국과 러시아는 상당히 관심을 가지고 있는 반면, 우리가 해양국가라고 얘기하는 미국과 일본의 관심은 상대적으로 떨어진다. 일대일로와 인도-태평양 전략이라는 양대 큰 전략들이 서로 경합하고 있고, 대륙세력 대 해양세력 대결 구도 양상으로까지 번질 수 있다. 다만, 그 경합이 ASEAN과 남쪽 지역에서는 굉장히 첨예하게 나타나고 있고, 동북아에서는 아직까지 경쟁이 본격화되지 않았다. 따라서, 철도공동체 혹은 동북아 교통 네트워크와 같은 구상을 추진할 때, 시각을 넓혀 인도-태평양 전략과 일대일로를 연계하는 전략적인 비전을 제시한다면 한국의 철도 공동체 혹은 동북아 공동체 구상에 대한 더 많은 관심과 참여를 불러일으킬 수 있을 것이다.

마지막으로, 한국교통연구원뿐만 아니라 다양한 국책 연구기관들이 2030, 2050에 대비하여 지역 협력을 어떻게 발전시켜 나갈 것인지 일종의 청사진을 마련해야 한다. 앞으로의 경제 전망, 에너지 개발 가능성 등을 종합적으로 고려해 근시안적인 접근이 아닌 2030, 2050까지의 그림을 그릴 수 있다면, 그 그림을 가지고 강대국들을 설득해 볼 수 있는 여지가 있지 않겠는가.

Comment 3

나진-하산 프로젝트, 광역두만강개발계획(GTI) 등 한국의 동북아협력 이니셔티브는 대부분 북한을 중심으로 이루어져왔다. 그러나, 기존의 북한을 중심으로 계획했던 협력사업은 모두 북한에 의해 중단되거나 제대로 실행되지 않고 있다. 향후 남북한 문제가 해결되고 북한이 비핵화되면 동북아 협력이 가능하고 공동번영을 이룰 수 있을 것이라는 전제는 사실상 현실성이 부족하다. 답보상태에서 벗어나기 위해서는 한·중·러, 한·중·일 협력과 같이 과감히 북한을 제외한 새로운 협력 방안이 필요하다. 또한, 북한과의 협력을 구상함에 있어서 공급자의 관점이 아닌 수요자 측면에서 북한이 원하는 동북아 협력 구상은 무엇인지 고안하고 결합하는 과정이 필요하다.

추가로, 본 발제는 기능주의적 접근을 통해 동북아 교통 연결의 의미를 제시했으나, 이러한 접근은 현재 동북아 정세에 적용시키기에는 한계가 있다. 현재 동북아 지역은 증가하는 역내 경제적 의존도와는 별개로 정치와 안보 면에선 갈등이 커지고 있다. 궁극적으로, 동북아 교통 연결을 위해서는 '아시아 패러독스 (Asia's paradox)'를 극복하고, 정치 안보 분야에서 더욱 긴밀히 협력하는 노력이 필요하다.

Comment 4

본 발제는 일본이 동북아 협력 당사국으로서 인식과 역할이 낮다고 평가했다. 그렇다면 역으로 동북아 협력의 해답은 일본에 있지 않겠는가. 일본의 역할을 우리가 유도해야 한다. 북한 핵문제, 정치·경제 문제가 해결되더라도 결국 재원이 가장 큰 이슈가 될 것이다. 한국이 일방적으로 자원 문제를 부담하기에는 무리가 있다. 일본은 충분한 경제적 능력뿐만 아니라, 역사적 경험을 바탕으로 북한의 항만·도로 등 SOC(사회간접자본) 사업을 가장 효율적으로 추진할 수 있는 국가 중 하나다.

1988년 노태우 전 대통령이 7·7선언을 한 뒤, 1990년 일본 자민당 대표단과 일본 제1야당인 사회

당 대표단이 평양을 방문해 김일성 전 주석을 만났다. 3자회담 후 ‘일조관계에 관한 조선노동당, 일본의 자유민주당, 일본사회당의 공동선언(3당 공동선언)’이 발표됐는데, 무엇보다 놀라운 것은 일본이 전후 45년에 대한 보상도 인정했다는 것이다. 이후에도 여러 차례 교섭이 진행되었고, 2002년 9월에 고이즈미 준이치로 일본 전 총리가 북한을 방문하였다. 일·북 정상 간 첫 회담이자, 일조 평양선언문을 통해 국교정상화와 과거사 해결 및 핵문제 해결에 협력할 것을 밝혀 일·북 국교 정상화가 실현될 것이라는 기대도 있었다. 그러나, 미국의 견제와 납치문제 관련 일본 내 여론 악화 등으로 양국 관계는 진전되지 않았다.

현재 북한 핵개발 능력이 굉장히 고도화되었다. 미국이 북한의 체제 안전을 보장해 주더라도 북한이 핵무기를 포기할 확률은 낮다. 결국, 북한 핵문제를 해결하기 위해서는 한·미·일이 협력이 필요한데, 미·일 양국은 서로 철벽같은 협력을 하고 있다. 이에, 차기 정부는 한·일 관계를 개선하고, 일본을 적극적으로 활용하여, 동북아 협력 발전의 기반을 마련해 나가는 노력이 필요할 것이다.

Comment 5

북한을 인볼브(involve) 시킬 경우 진전사항이 없으니, 북한을 제외하고 할 수 있는 협력사업을 찾아야 한다. 2018년 정상회담 이후에 개선이 될 것 같았던 남북 관계가 다시 동결되면서 협력사업의 향배도 불투명해졌다. 또한, 대부분의 사업은 대북제재에 해당해서 실제로 제재를 피해서 할 수 있는 사업은 매우 제한적이다. 북한과의 협력사업을 진행할 경우 국제사회와 UN의 제재를 받지 않으면서도 인프라, 경제협력을 구축할 방법을 우선적으로 모색해야 한다.

또한, 한국 중심적인 사고가 문제라는 의견에 동감한다. 동아시아 철도공동체와 같은 대형 프로젝트는 남북한의 문제로 접근하기에는 한계가 있다. 사실상, 동아시아 지역은 무역, 투자 지표 등 경제학적으로 볼 때 Functional Integration(기능적 통합)은 상당히 높은 수준이다. 현재 역내 정치와 경제의 불일치가 심화되고 있는 상황이다. 일본뿐만 아니라, 인도네시아, 호주 등 미들 파워(middle-power)와 연계하여 좀 더 포괄적 의미에서 미중 갈등 국면을 컨트롤할 수 있는 새로운 대외전략 프레임워크를 만들어 나가야 한다.

Comment 6

본 발제와 관련하여 몇 가지 의견을 제시하고자 한다. 먼저, 동북아 지역의 인구는 약 16억 명의 규모로, 세계 총 인구의 약 20%를 차지하고 있다. UN 인구통계에 따르면 2050년까지 동아시아 지역은 인구수가 늘지 않고, 해외 인구 유출 현상이 심화될 것으로 전망된다. 또한 동 지역의 도시 인구 비율은 2020년 기준 64%이나, 2050년이 돼도 도시인구 비율이 80%에 머물러 있을 것으로 전망된다. 결국 2050년에는 전 세계 인구의 90% 이상이 도시에 거주할 것으로 전망되고 있는 것에 비춰볼 때 동아시아 지역만큼은 상대적으로 높은 출생률(1.65)에도 불구하고 해외 인구 유출의 증가, 도시인구 비율 감소 현상이 나타나며, 경제시스템도 시장 메커니즘이 아닌 계획경제 시스템이라는 특수성을 가질 것으로 예상된다. 따라서 이러한 특수성을 고려하지 않고, 우리 시각으로만 접근한다면 해답을 찾기 어려울 것이다.

두 번째, 교통 인프라를 구축하기에 앞서, 교통수단으로 무엇을 수송할 것인지에 대한 구체적인 계획이 필요하다. 기후위기 대응과 탄소중립 문제가 본격적으로 논의되기 전에는 석탄과 석유제품들을 수송하는 방향으로 진행되었으나, 향후에는 화석에너지를 더 이상 사용하기 어려운 상황을 고려하여 그린수소 등 새로운 자원과 상품의 운송을 고려해봐야 한다

세 번째, 최근 많이 논의되고 있는 차세대 교통수단 하이퍼루프(Hyperloop)는 시속 1,200~1,300km의 고속 주행이 가능하며, 서울에서 부산까지 대략 15분 정도 소요된다. 그러나, 경제적 측면을 고려할 때 시속 1,200~1,300km의 빠른 속도라면 적어도 1시간 이상은 주행되어야 하는데, 한국과 같이 주행거리가 짧고, 인프라가 밀집된 지역에서는 효율성이 낮다. 이 때문에 하이퍼루프는 아직 인프라가 구축되지 않은 지역에 역점을 두는 방향으로 추진해야 한다. 특히 중앙아시아 지역은 발전가능성이 높은 지역이지만, 내륙에 위치하여 그동안 접근이 어려웠다. 이에 따라, 중앙아시아 지역을 거쳐 가는 경로는 기존 개발된 지역을 경유하는 경로보다 더 큰 경제적 효과를 기대할 수 있다. 또한 하이퍼루프의 주된 논점 중 하나는 사용될 연료에너지이다. 현재 철도, 고속철도, 지하철은 모두 전기로 움직인다. 향후 하이퍼루프와 미래형 철도 역시 전기를 사용할 것으로 예측되는데, 그 전기를 기존의 석탄발전과 가스발전이 아닌 태양광, 수력, 풍력과 같은 재생에너지를 통해 얻어야 한다. 중앙아시아 지역은 재생에너지를 활용해서 전기를 생산할 수 있는 잠재력이 매우 크다. 우리가 새로운 친환경 에너지원으로 수송수단을 지원할 경우 막대한 성장잠재력이 기대되는 지역이다.

마지막으로, 이러한 이니셔티브가 현실화되기 위해서는 무엇보다도 정치와 경제의 분리가 이루어져야 한다. 냉전시대에 소련은 파이프라인을 통해 자국의 천연가스를 서유럽으로 수송하고 경제적 이익을 공유하였다(당시 서유럽은 자본과 기술 지원). 미국의 강력한 반대에도 불구하고 소련과 서유럽 간 가스 파이프라인 연계가 가능했던 이유는 정치적 대립보다 경제적 이해관계가 우선시되었기 때문이다. 당시 우려됐던 문제 중 하나는 소련의 자원이 서유럽까지 수송될 때, 위성국가들을 통과해야 하는 문제였다. 이에 서유럽은 러시아에 통관비를 지불하고 러시아가 해당 국가에 조달하는 방식을 택했다. 즉, 통관절차를 이행할 때 발생할 수 있는 다양한 애로사항들을 천연가스를 공급하는 러시아가 직접 다루도록 하여 불필요한 문제들이 생기지 않도록 예방조치를 하였다. 한국 역시 지정학적으로 중국, 몽골, 러시아와 철도로 연결시킬 경우 북한을 통과해야 한다. 지금까지 협력 사업을 추진함에 있어서 우선적으로 북한과 양자대화가 이루어져야 한다고 생각했지만, 발상을 전환하여 유럽 사례를 적용한다면 더 빠르게 현실화할 수 있다. 즉, 우리가 북한을 통과할 때 북한에 직접 국경 통과료를 지불할 수도 있지만, 오히려 러시아와 중국을 통해서 security를 확보 받는 방법이 더 효율적이라는 것을 과거의 유럽 사례를 통해서 알 수 있다.

Comment 7

문재인 정부의 신북방정책 핵심은 ‘북한 환원주의를 배제한다’ 였다. 역대 노태우 정부 이후 현재까지 북한을 항시 고려대상으로 설정하다 보니 정책을 추진하는데 어려움이 많았다. 한반도는 중요한 변곡점 마다 국가적 사건이 발생해왔다. 1994년 7월, 방한을 앞두고 북한의 수장이었던 김일성 주석이 사망했다. 그 후, 2008년 이명박 전 대통령의 러시아 방문 당시 러시아에서 북한을 통과해 한국까지 연결하는 가스관 사업이 합의됐고, 사업은 빠르게 진행되었다. 그러나, 2012년 5

월에 준공식까지 확정된 상황에서, 2011년 12월 김정일 국방위원장이 사망했고, 가스관 사업은 무산되었다. 이번에도 대동소이한 흐름이었다. 오랜 기간 남북문제가 답보상태에 있었고, 2018 평창 동계 올림픽 북한 참가 여부가 불확실했던 상황에서 어느 순간 남북 관계, 북미 관계, 북중 관계가 역대 최고 수준으로 진전 되었고, 이로 인해 신북방정책에 대한 개념이 모호해졌다.

북한을 배제함과 동시에 협력사업을 진행할 수 있는 방안 중 하나가 북·중·러 접경지대 광역두만강 개발계획(GTI; Greater Tumen Initiative)이다. GTI 사업은 북한을 제외한 동북아 역내 국가들이 모두 포함되어 있다. 기존에는 한국, 중국, 러시아, 북한, 몽골 5개국에 참가했으나, 현재 북한은 탈퇴한 상태이다. 이 지역을 평화지대로 개발시켜 북한의 자진 참여를 유도하는 것이 현실적인 방안이다.

또한 북·중·러 접경지역에 국제공항을 건설함으로써 초국경적 경제통합을 기대할 수 있다. 철도, 육상 등의 아날로그식 교통 체계가 아닌, '디지털형 공항'과 같은 디지털 인프라를 구축한다면 경제적 파급효과가 상당할 것으로 예측된다. 좋은 선례로 바젤 국제공항(유로에어포트)이 있다. 스위스, 프랑스, 독일 3개국 간 갈등지역에 바젤공항을 건설함으로써 평화지대로 발전했고, 현재는 매일 국경을 넘는 출퇴근자가 5만 5천 명인 메트로폴리탄이 되었다. 갈등지역에서 협력지역으로 거듭난 바젤공항을 모델로 삼아 한반도의 문제를 근본적으로 풀어나가는 방법을 모색해 나갈 것을 제안한다.

Answer

동북아 교통 연결을 과도하게 정치적·외교적 어려움과 연관시켜서 접근하면 사업 추진이 어렵다. 교통 문제는 경제적 접근이 필요하다. 다자간 회의 및 국제적 협력을 통해 하나의 이니셔티브를 꾸준히 이끌어 나가고, 일관성 있는 정책과 투자를 추진해야 한다. 예를 들면, 광역두만강개발계획(GTI) 혹은 동아시아철도공동체 추진과 관련하여 다자간 국제협력체를 통해 한국이 이니셔티브를 잡고 선도적으로 정책을 추진해 나가야 한다. 그 과정에서 구체적인 사업을 창출하고, 외교 안보적 어려움 속에서도 추진 가능한 협력사업을 검토해야 한다.

최근에 독일 메르켈 총리가 노르트스트림(Nord Stream)2를 관철시키고 임기를 마쳐가고 있다. 국제적으로 강한 반대 의견이 있었음에도 불구하고, 노르트스트림2를 궁극적으로 성사시킬 수 있었던 배경에는 독일 국민들의 사회적 합의와 강력한 지지가 있었다. 동북아 교통 연결의 과제도 무엇보다 국내에서 국민들의 공감대를 형성하는 노력이 필요하다. 모든 정책의 실질적인 추진 동력은 국민적 합의에서 나오는 것이고, 역으로 국민들의 반대가 심하면 지속적인 정책 추진은 어렵기 때문이다. 호흡을 길게 가지고 정권을 초월하는 이니셔티브를 꾸준히 추진하는 것이 무엇보다 중요하다.

나가는 말

동북아 지역의 교통 연결은 경제적 측면뿐만 아니라 동북아 지역 통합이라는 측면에서 상징적인 의미를 갖는다. 동북아 교통 연결은 유라시아 성장에 발맞춰 한반도, 중국, 러시아, 몽골을 통합하는 새로운 경제권을 구축함으로써 각국의 협력을 증진시키고, 동북아 지역의 평화와 안정은 물론 세계 평화와 번영에도 기여하는 계기가 될 것이다.

이를 실현시키기 위해서는 먼저, UN 안보리 대북제재 여건 내에서 실행 가능한 전략을 모색하고, 동북아 지역의 니즈를 파악하여 교통뿐만 아니라 에너지와 자원 등을 병행하여 사업을 추진하는 통합 전략이 필요하다. 또한, 글로벌 투자 위험을 줄이기 위한 글로벌 컨소시엄을 구성하여 동북아 교통 연결을 글로벌 이슈로 확대시켜 나가야 할 것이다. 마지막으로, 기후변화, 4차 산업혁명, 인구 구조 변화, 코로나 팬데믹 등 글로벌 메가트렌드를 포괄하는 협력 방안이 필요하다. 글로벌 메가트렌드에 맞춰서 새로운 협력 프레임을 구축함으로써 국제사회에서 동북아 교통 연결의 당위성과 필요성을 부각시킬 수 있을 것이다.

참고문헌

[국내문헌]

- 김강수(2019), 『동아시아철도공동체 수립과 추진』 발표자료, 동아시아철도공동체 국제세미나
- 서종원 외(2017), 『중국 동북지역과 연계한 남북중 신(新)인프라 전략 연구-한반도 신경제지도와 중국 일대일로연계를 중심으로』, 대외경제정책연구원
- 이재훈(2019), 『동아시아철도공동체 구상의 비전과 추진방안』 발표자료, 정책토론회
- 이재훈(2019), 『동아시아철도공동체 구상 실현을 위한 추진방안과 준비과제』 발표자료, 동아시아철도공동체 포럼 창립식
- 한국교통연구원(2020), 2019-2020 KOTI-ITF-EASTS Special Research Report

[국내 웹사이트]

- 국토교통부 보도자료(2019.09.04.), 「국토부, 9월 4일 동아시아철도공동체 국제세미나 개최 - 동아시아철도공동체 구상 실현을 위한 첫 발걸음 내딛어 -」, https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95082748 (접속일: 2021.10.25.)
- 위키백과, 「국제철도협력기구」, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B5%AD%EC%A0%9C%EC%B2%A0%EB%8F%84%ED%98%91%EB%A0%A5%EA%B8%B0%EA%B5%AC> (접속일: 2021.10.27.)
- 통계청, 「국내통계」, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01 (접속일: 2021.10.30.)
- 통계청, 「국제·북한통계」, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_RTITLE&menuId=M_02_01 (접속일: 2021.10.30.)

[국외 웹사이트]

- GTI 웹사이트, <http://www.tumenprogramme.org/> (접속일: 2021.10.27.)
- Mongolian Statistical Information Service, <https://en.nso.mn/> (접속일: 2021.10.25.)
- National Bureau of Statistics of China, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexeh.htm> (접속일: 2021.10.25.)
- Russian Federal State Statistics Service, <https://eng.rosstat.gov.ru/Publications/document/74811> (접속일: 2021.10.25.)
- Worldbank, <https://data.worldbank.org/> (접속일: 2021.10.25.)

태재 아카데미 . 여시재

TAEJAE ACADEMY

Future Consensus Institute