

# 변경의 정치경제학: 중국 동북지역 개발과 환동해권 국제협력 구상\*

원동욱\*\*

## | 목 차 |

- |   |   |
|---|---|
| I. 들어가는 말   | IV. 두만강유역 초국경협력에 따른 환동해권 국제물류환경의 변화 및 향후 전망 |
| II. 초국경협력과 관련한 이론적 검토: 변경의 정치경제학                      | V. 결론: 환동해권 국제물류협력을 위한 부산의 역할과 과제           |
| III. 중국 동북지역 개발과 '창지투 개발계획'의 진전: 장벽으로서의 변경에서 개방적 변경으로 |   |

## | 논문요약 |

본 논문은 환동해권 핵심 거점지역의 하나이자 동북아의 '변경'인 두만강유역에서 추진되고 있는 중국의 '창지투 개발계획'과 초국경협력, 그리고 이에 따른 환동해권 국제물류환경의 변화와 향후 전망에 대한 논의에 초점을 두면서, 아울러 환동해권 나아가 동북아시아의 물류허브로서 부산의 새로운 역할 및 과제를 밝히는 것을 목적으로 한다. 환동해권에 속하는 남북한의 동해안지역은 일부지역을 제외하고는 아직까지도 상대적으로 미발달지역이며, 중국의 동북3성, 러시아의 극동연해주, 일본의 서해안지역은 각기 새로운 발전 구상에 따라 개발프로젝트가 가동되고 있으나, 여전히 모두 자국에서 상대적으로 발달이 지연되거나 일종의 '변경'으로서 저개발지역에 해당된다. 하지만 2000년대 초반 이후 '동북진흥전략'이라는 중국의 국가 차원의 새로운 전략구도의 실행에 따라 주변국관계의 조율과 협력의 과정을 통해 두만강유역은 점차 개방적 변경이자 새로운 성장의 거점지역으로 통합된 초국경 경제지대의 출현을 가시화하고 있다. 그 가운데 물류인프라 및 네트워크 구축과 관련한 협

\* 본 논문은 동아대학교 2012년도 교내 연구비(연구소 공모과제)의 지원으로 수행된 연구임.

\*\* 동아대학교 국제학부 중국학전공 교수.

력은 환동해권 국제협력의 핵심적 영역으로서 두만강유역을 중심으로 상당한 발전을 이루어 왔다. 환동해권에 대한 긍정적 전망에도 불구하고, 이 지역은 남북한 간 긴장고조와 대치, 중국과 러시아의 상호 간 경쟁과 견제, 국제적 협력에 대한 일본의 상대적 소극성이라는 국가전략적 변수를 제외하고라도, 물류적 측면의 여러 하드웨어 및 소프트웨어적 문제를 노정하고 있다. 또한 환동해권 지역 내 경쟁력을 갖춘 도시의 참여가 부재한 상황에서 중심과 변경의 상호 작용이 원활하게 이루어지지 못하고 있다. 따라서 부산은 두만강유역의 초국경협력의 진전을 적극 활용하여 지경학적 우위에 입각한 국제물류 협력을 통해 남북 물류, 환동해권 물류의 허브로서의 새로운 가능성을 열어 나갈 수 있을 것이다. 나아가 이러한 가능성을 현실화하기 위한 방안으로서 부산은 물동량의 창출이 가능한 산업단지의 조성, 물류 인프라와 네트워크의 정비 및 확충, 다자간 협력 틀로서의 환동해권 지방정부회의의 조율 및 하부협력 네트워크 구축 등의 역할과 과제가 요구된다.

▪ 주제어: 변경, 초국경협력, 동북진흥전략, 환동해권, 부산

## I. 들어가는 말

환동해권이 새롭게 부각되고 있다. 냉전의 잔재와 경제적 낙후성으로 인한 지정학적, 지경학적 질곡으로부터 벗어나, 변경의 개발 및 개방에 따라 초국경협력이 활성화되고 있다. 동북아 소지역경제권(Sub-regional Economic Zone)의 하나로서 환동해권은 동해에 인접한, 공통의 이해관계를 갖는 특정지역들이 속하는 다각적인 교류협력권역으로서 일종의 자연경제권(NET, Natural Economic Territory)으로 정의된다.<sup>1)</sup> 환동해권의 공간적 범위는 관점에 따라 차이가 있지만, 일반적으로 남북한을 포함한 한반도의 동해 연안지역, 중국의 동북3성[협의로는 지린성(吉林省)], 러시아의 극동지역(협의로는 연해주), 일본의 서부연안지역을 포괄한다. 환동해권은 그간 이

1) 스칼라피노(Scalapino)는 자연경제권(NET)을 경제적 보완성과 지리적 근접성을 갖춘 초국경지역으로 정의한다(Scalapino 2002, 22).

권역 내 지방정부를 중심으로 1980년대부터 다양한 발전 구상과 계획 등이 제시되어 왔다. 한국의 강원도의 ‘환동해권 카르텔 구상’, 북한의 ‘나진선봉자유무역지대 구상’, 중국의 ‘두만강유역 개발 구상’, 일본의 ‘환동해권 운동’, 러시아의 ‘광역블라디보스토크 개발 구상’ 등이 이에 해당한다. 현재는 1990년대 이후 두만강유역 국제협력의 계기를 활용하여 강원도가 제안한 ‘동북아 지사·성장회의’와 경상북도가 추진하는 ‘동북아자치단체연합회의(NIRA)’ 등 지방정부 차원의 다자간 협력기구가 결성되어 환동해권 교류협력의 매개체로 역할을 수행하고 있다. 하지만 그 활동은 미미하며 아직 그 구체적 성과는 나타나고 있지 않다(이동형 2010, 43).

그간 환동해권은 거대한 개발 가능성과 역내 각국 간 노동력, 자원, 자본, 기술 등 생산요소의 상호 보완성이라는 측면에서 동북아의 새로운 성장지대로서 부각되어 왔다. 더욱이 이 지역의 경제협력을 저해하던 냉전 구도가 종식된 1990년 초반부터 두만강유역을 둘러싸고 유엔개발계획(UNDP)의 주도하에 남북한, 중국, 러시아, 몽골 등 관련 당사국들이 참여하는 두만강유역개발프로그램(TRADP)이 진행되어 왔다. 하지만 북한을 제외하고는 중앙정부 차원이 아닌 지방정부 차원에서 개발 및 협력논의가 이루어져 왔으며, 이 지역의 특성이기도 한 낙후한 인프라 및 산업기반으로 인해 오랫동안 협력의 정체상태를 보여왔던 것이 사실이다. 더욱이 환동해권은 남북한은 물론이고 중국, 러시아, 일본 등 동북아 거의 모든 국가들이 포함되는 지역이지만, 각국의 낙후지역들로 구성되어 있다는 공통적인 특성을 갖고 있다. 남북한의 동해안지역은 일부지역을 제외하고는 아직까지도 상대적으로 미발달지역이며, 중국의 동북3성, 러시아의 극동연해주, 일본의 서해안지역은 각기 새로운 발전 구상에 따라 개발프로젝트가 가동되고 있으나, 여전히 모두 자국에서 상대적으로 발달이 지연되거나 일종의 ‘변경’으로서 저개발지역에 해당된다.

환동해권이 갖는 이러한 특성은 다른 측면에서 접근해 보면 이 지역의 발전 잠재력이 매우 높다는 것을 반증하는 셈이다. 즉 러시아 및 북한의 자원(주로 석유 및 천연가스, 목재, 수산물, 광물자원), 중국과 북한의 인력, 한국과 일본의 자본과 기술이 결합한다면 이 지역의 발전은 현실화될 수 있을 것으로 기대된다. 2003년 이후 중국은 ‘동북진흥전략’을 추진하면

서 두만강유역 개발에 대한 적극적 의지를 표명하였으며, 지린성(吉林省)을 중심으로 두만강유역의 초국경협력을 통한 인프라 개발 및 연계사업을 진행해 왔다. 2005년 이후 TRADP를 계승한 다자간 협력기체로서 대두만강 구상(GTI, Great Tumen Initiative)이 출현하여 사업기간을 10년 연장하고 사업공간도 환동해권과 유사한 동북아 권역으로 확장하는 등 초국경 협력을 위한 초보적 협력체계를 구축하였다. 특히 2009년 말부터 중국의 ‘창지투 개발계획’<sup>2)</sup>이 국가급 프로젝트로 본격 추진되면서, 두만강유역에서 중국 주도의 초국경 협력개발이 활성화되고 본격적인 인프라 및 산업 기반이 조성되기 시작하였다. 더욱이 최근 들어 중국의 ‘일대일로(一帶一路)’ 전략이 추진됨에 따라 두만강유역은 실크로드 경제벨트와 해상실크로드가 교차하는 개방적 변경으로서 새로운 면모를 드러내고 있다. 이에 따라 두만강유역을 넘어 환동해권이 새로운 성장지대로 재부각되었으며, 특히 물류측면에서 새로운 주목을 받고 있다. 이처럼 환동해권의 주요 구성부분인 두만강유역에서 중국 주도의 초국경협력개발이 본격화됨에 따라 적지 않은 성과를 보이고 있다.

하지만 여전히 환동해권은 최근 두만강유역의 개발을 제외하고는 초국경협력 네트워크의 구축에서 적지 않은 한계를 노정하고 있다. 특히 산업과 물류 측면에서 환동해권 초국경협력의 새로운 동력을 제공해 줄 수 있는 경쟁력을 갖춘 도시들의 참여가 제대로 이루어지고 있지 않다. 우리나라의 경우에는 동해안에 위치한 강원도, 경상북도가 지방정부 차원에서 다자간 협력논의를 진행하고 있지만, 산업기반과 경제적 여건의 취약성으로 인해 환동해권의 국제협력을 주도해 나갈 역량의 한계를 드러내고 있다. 특히 부산은 지리적으로 환황해권과 환동해권을 매개하는 거점도시이자, 환태평양의 해상운송망과 유라시아대륙의 육상운송망을 연계하는 물류허브라는 입지에도 불구하고, 그동안 환동해권 교류협력에 별다른 참여를 보이지 않았다. 물론 최근 들어 환동해권 중심도시로서 부산의 역할에 대한 논의가 진행되고 있으나, 아직은 초보적 수준의 모색단계로서 구체적인 협력논의까지 나아가고 있지 못하다(금성근 외 2012, 2). 이러한 맥

2) ‘창지투 개발계획’의 원래 명칭은 ‘창지투를 개발개방선도구로 하는 중국 두만강구역합작개발계획강요(中國圖們江區域合作開發規劃綱要-以長吉圖爲開發開放先導區)’이며, 여기서 ‘창지투’란 창춘-지린-두만강유역을 가리킨다.

락에서 본고는 환동해권 핵심 거점지역의 하나이자 동북아의 ‘변경’인 두만강유역에서 추진되고 있는 중국의 ‘창지투 개발계획’과 초국경협력, 그리고 이에 따른 환동해권 국제물류환경의 변화와 향후 전망에 대한 논의에 초점을 두면서도, 아울러 환동해권 나아가 동북아지역의 물류허브로서 부산의 새로운 역할 및 과제를 밝히는 것을 목적으로 한다.

지금까지 환동해권 국제협력의 새로운 전환을 가져온 배경으로서 중국 동북지역 개발 및 창지투 개발계획과 관련해서는 적지 않은 국내 연구가 진행되었다. 초기 연구는 ‘창지투 개발계획’의 추진배경과 북중 양국 간 초국경협력의 가능성 및 제약요인에 대한 분석에 초점을 맞추었고(박동훈 2010; 원동욱 2011; 이영훈 2011; Lee and Kang 2011; Lee 2011; 림금숙 2012), 이후 두만강유역의 초국경협력이 본격적으로 전개됨에 따라 북중러 접경지역에 대한 협력실태와 발전 가능성을 진단하고, 다자협력을 위한 실천과제를 도출하는 연구가 진행되었다(신범식 2013; 김천규 2014). 이들 연구는 대체로 국가적 차원의 협력현황과 발전전망에 대한 연구가 주종을 이루고 있고, 특히 초국경협력에 대한 이론적 분석이 결여되어 있다. 환동해권과 관련한 연구는 지정학적 측면에서 중국과 러시아의 진출전략이나 항만 혹은 통상구에 초점을 맞춘 제도적 연구가 이루어졌으며(이영형 2013; 최영진 2013; 최영진 2014), 지방 차원의 접근으로는 다자간 지방협력네트워크의 발전방안을 다룬 이동형(2010) 외에, 환동해권 국제협력에 가장 큰 관심을 보이고 있는 강원도의 발전전략 차원에서 교류협력을 다루는 연구가 진행되었을 뿐이다(김영식·류훈태 2013). 환동해권의 국제협력은 변경지역의 초국경협력을 통해 전개되고 있다는 점에서 이에 대한 이론적 검토가 요구되며, 또한 국가 차원의 접근도 중요하지만 실질적 협력의 추진 주체로서 지방 차원의 접근이 중요하며, 특히 환동해권 국제협력의 핵심영역으로서 물류허브의 역할을 수행할 수 있는 부산의 측면에서 새로운 접근과 논의가 필요하다.

따라서 본 연구는 우선적으로 초국경협력과 관련한 이론적 검토로서 ‘변경’이 지나는 정치경제적 함의를 도출하고자 한다. 그리고 이에 기초하여 환동해권 국제협력의 새로운 동력을 제공하고 있는 중국 동북지역 개발 및 개방전략에 따른 ‘창지투 개발계획’의 전개과정, 그리고 그 핵심적

내용의 하나로서 중국의 지린성을 중심으로 북한의 나선지역과 러시아의 극동지역 간 초국경협력의 현황과 그 의미를 살펴보고자 한다. 다음으로 북중러 3자 간 초국경협력을 계기로 전개되고 있는 환동해권 국제물류환경의 변화와 향후 전망에 대해 검토해 보고자 한다. 마지막 결론에서는 이러한 논의를 종합하여 향후 환동해권 국제협력의 추진에 있어 물류허브로서 부산의 역할과 과제에 대해 논하고자 한다.

## II. 초국경협력과 관련한 이론적 검토: 변경의 정치경제학

일반적으로 국가 간 경계를 구분짓는 ‘변경(邊境, border)’은 중심과의 격차가 크고 개발의 필요성이 별로 높지 않은 낙후된 미개발지역으로 간주되는 경우가 많다. 원래 변경이란 개념은 세 가지 측면의 함의를 갖고 있는데, i) 중심에서 비교적 멀리 떨어진 지역, ii) 시스템의 분계선 부근, iii) 두 개 이상의 시스템이 교차하는 부분 등이다. 통상적 의미에서 변경은 대체로 i), ii)를 가리키며 취약하고, 낙후하며, 저발전된 주변으로 이해된다. 하지만 iii)의 의미로 변경의 의미를 규정한다면, 변경은 교류의 통로로서 서로 다른 시스템 간 사람, 물자, 정보의 이동이 이루어지는 중요한 기능을 갖는 공간이다. 일반적으로 시스템은 개방시스템과 폐쇄시스템으로 구분될 수 있다. 폐쇄시스템의 경우 변경은 사람, 물자, 정보의 이동을 방해하거나 단절시킴으로써 시스템 운행과 유지에 필요한 자원을 확보하지 못하도록 기능한다. 반면, 개방시스템의 경우 변경은 시스템 간 사람, 물자, 정보의 이동이 집중적으로 이루어짐으로써 시스템 자체의 발전을 이루게 하는 동력이 된다. 미국과 캐나다 간 국경, 유럽의 국경도시들에서 이러한 개방시스템하의 변경을 발견할 수 있다(Dennis Rumley and J. Minghi 1991).

폐쇄시스템이건 개방시스템이건 모두 변경에 대한 민감한 의존성을 드러내는데, 이러한 민감한 의존성을 ‘변경효과(border effect)’라 한다.<sup>3)</sup> 시

시스템의 변경효과는 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 변경의 부정적 효과로서, 개방도가 제로(0)인 상태에서 변경이 시스템에 미치는 부작용이다. 만일 하나의 시스템이 폐쇄상태에 있게 되면, 그 변경은 다른 시스템의 사람, 물자, 정보에 대해 과도한 여과효과를 가져오게 되어 시스템 간의 상호 작용을 단절시킨다. 결국 이러한 변경은 시스템의 사망을 의미하는 ‘죽은 변경’이 되는 것이다. 다른 하나는 변경의 긍정적 효과로서, 개방시스템에서의 변경은 다른 시스템 간 사람, 물자, 정보의 교류를 통해 스스로의 조직과정을 거쳐 시스템의 수준을 제고시키는 역할을 수행한다. 시스템의 이러한 변화과정과 변경이 진행되는 사람, 물자, 정보의 교류상태는 서로 밀접히 연관되어 있다. 그리고 이러한 시스템의 수준 제고를 이끄는 변경의 역할은 플러스(+)효과로 인정된다. 결론적으로 시스템의 자기붕괴 추세와 변경의 부정적 효과, 그리고 시스템의 자기 조직과정의 형성 및 강화와 변경의 긍정적 효과는 서로 밀접히 연관되어 있다고 볼 수 있다.

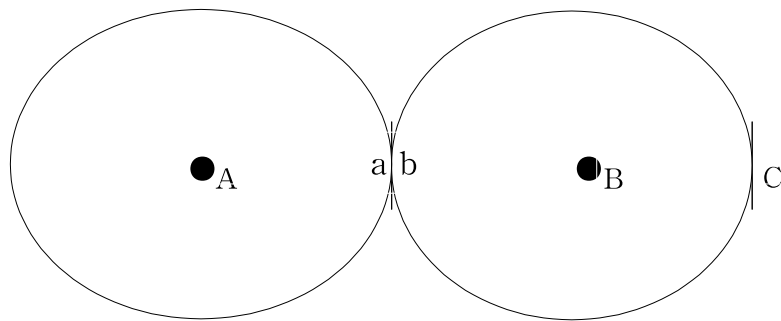
‘변경효과’를 통해 사회시스템에 대한 분석을 진행함으로써, 우리는 변경이 갖는 국제적 성격과 의미에 대해 더 잘 이해할 수 있다. 개방된 사회시스템은 변경효과에 상당히 민감한 의존성을 가지며, 어느 경우에는 변경의 개방정도가 시스템 전체의 운행에 결정적 영향을 미친다. 개방된 사회시스템은 변경의 국제적 성격과 의미를 확연하게 보여주며, 아울러 ‘중심-변경’의 상호 작용 구도를 형성케 함으로써 변경의 국제적 발전을 위해 필요한 동력을 제공해 준다. 일반적으로 변경지역의 초국경협력은 두 개 이상의 사회시스템 혹은 국가 및 지방 간 협력을 의미한다. 또한 이러한 변경지역의 개방과 국제협력은 변경지역 자체의 경제적 발전을 촉발시키는 한편, 이러한 발전을 토대로 새로운 평화지대의 구축을 가져오는 파급효과(spill-over effect)를 가져옴으로써 전체 시스템에 대한 영향을 미친다.

그렇다면 개방상태의 특정한 시스템 안에서 변경의 역할은 어떠한가? 다음 <그림 1>에서 볼 수 있듯이 A와 B는 서로 다른 시스템이며, ab는

3) 변경효과(border effect)란 국가 간 변경의 존재가 무역에 부정적 영향을 미친다는 것으로서, McCallum은 중력모형을 이용하여 캐나다의 국내 무역이 같은 거리의 캐나다-미국 무역의 22배에 이른다고 밝힌 바 있다(John McCallum 615-623).

이들 두 시스템이 서로 연계되는 변경의 교차점이다. A와 B는 a를 통해 A와 ab, B와 ab의 상호 작용관계를 형성하며, 이로써 A와 B의 상호 작용 관계를 맺는다. 이러한 상호 작용관계를 통해 두 시스템은 각자 서로의 시스템의 발전에 필요한 사람, 물자, 정보를 제공하며, 이를 통해 각 시스템의 수준 제고를 실현하게 된다. 이러한 의미에서 ab는 A와 B에게 중요한 의미를 갖는다. 또한 ab와 c를 비교해 보면 그 의미는 더욱 확연하게 드러난다. c는 다른 시스템과 어떠한 관계도 없는 변경으로 시스템의 중심인 B가 거기에 미치는 영향은 매우 미약하다. c에 대한 B의 흡인력은 양자의 거리에 따라 증가하거나 감소하는데, 이것이 바로 일부 변경지역의 경제가 낙후한 원인이다. 시스템의 측면에서 c는 ‘죽은 변경’이지만, ab는 A, B의 연계점으로서 특수한 위치가 부여되며, A와 B의 관계에 막대한 흡인력을 갖게 된다. 즉 하나의 시스템이 변경효과를 거둘 수 있는 전제는 바로 시스템의 개방상태에 있으며, 이를 통해 단순한 시스템구조가 더욱 복잡하고 다양한 기능을 갖는 시스템구조로 전환될 수 있다. 이 과정에서 변경은 전체 시스템에 대한 영향뿐만 아니라 그 중심부에도 중요한 영향을 미치게 된다. 이러한 시스템에 대한 영향은 경제적 효과뿐만 아니라 변경지역의 평화적 이용을 통해 국가 간 긴장을 완화시킬 수 있는 새로운 완충지대로서의 효과도 기대할 수 있다. 과거 폐쇄적 변경에 불과했던 중국의 연해지역이 개혁개방을 통해 전통적 농업경제에서 벗어나 대외 수출기지로서 고도성장을 구가하게 된 이유, 그리고 상호 의존에 기초한 지역평화에 기여하는 이유는 바로 여기에서 찾을 수 있다.

<그림 1> 변경의 역할





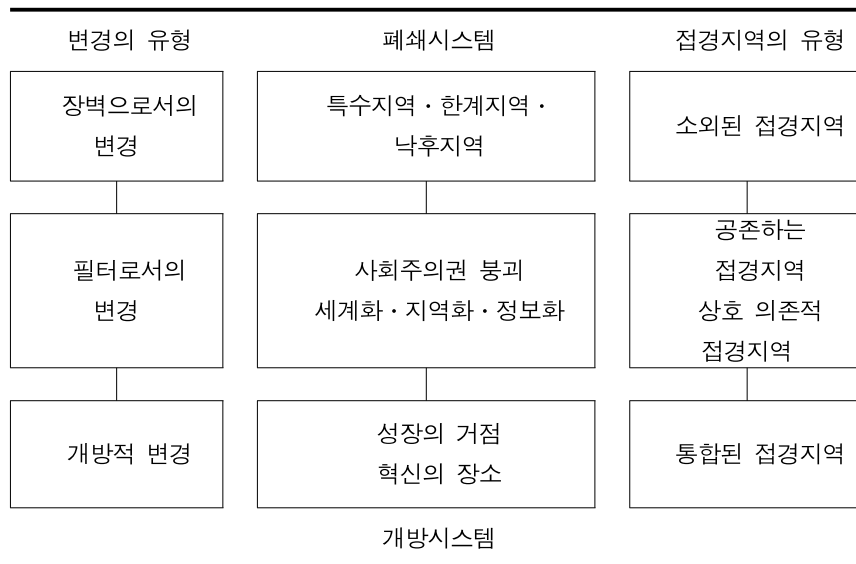
이처럼 변경은 부정적 역할뿐만 아니라 긍정적 역할을 수행하기도 한다. 지리적으로 변방에 위치한 변경은 지역의 발전을 가로막고 소통을 가로막는 역할을 수행해 왔다. 변경에 가까울수록 경제, 사회, 교통, 취락, 문화 등 각 영역에서 변방적 특징이 더욱 확연하게 드러나며, 특히 철도 및 도로 등 교통선로가 끊기거나 통제되는 등 교역비용의 증가로 인한 발전의 정체에 처하는 특성을 보인다. 더욱이 변경 양쪽의 제도, 법률, 행정 등의 차이로 인해 변경 양측의 상호 소통과 협력이 쉽게 이루어지지 않는다. 따라서 변경지역에는 일반적으로 인구가 희소하고, 산업이 부채하며 기초인프라가 제대로 구비되지 않은 특성을 보이게 되는 것이다. 하지만 변경은 이질적이고 대립적인 요소를 여과하거나 완충시키는 긍정적인 역할도 수행한다. 또한 변경 양쪽의 서로 다른 요소 우위와 발전수준의 차이로 인해 초국경협력이라는 국제적 지역협력의 가능성을 유인하거나 자극하기도 한다(Niles Hansen 2007, 3-4; Annemarie Strihan 2005, 1-2).<sup>4)</sup>

여기서 우리가 주목할 것은 국가 간 분리의 경계선인 변경이 세계화의 진전에 따라 새로운 해석이 제시되면서, 과거의 폐쇄적이고 낙후되고 소외된 격리의 공간에서 성장과 혁신의 거점으로서 그리고 국제적으로도 개방적이고 통합된 가능성의 공간으로 새로이 탄생하고 있다는 것이다(<그림 2> 참조). 이러한 맥락에서 과거 냉전시대 환동해권에 위치한 두만강유역은 폐쇄적 시스템의 특징을 갖는 변경으로서, 지역협력과 소통을 가로막는 역기능을 수행해 왔다. 하지만 사회주의권이 붕괴하고 냉전이 종식되면서 동북아의 지정학적 대결구도의 한 축을 담당해 왔던 북·중·러의 ‘북방삼각’이 해체되면서 지역협력의 가능성이 새로이 열리게 되었다. 즉, 두만강유역은 지정학적 장벽으로서가 아닌 필터로서의 변경으로, 더 나아

4) 기존의 지리학에서는 변경을 중시되지 못한 시장으로서 산업규모가 작고 인구가 희소하며, 통상 경제활동이 상대적으로 적은 주변지역으로 간주하였지만, 새로운 시대의 경제적 배경 속에서 변경을 둘러싼 충돌이나 전쟁의 가능성이 낮아지면서 변경의 경제적 기능과 역할이 국내의 주변지역에서 지역의 공동시장으로 변화하는 추세를 보이고 있다. 이에 기초하여 한센(Niles Hansen)은 ‘중심변경지역(Central Border Region)’이라는 개념을 사용하여 효과적인 지방정부의 지원과 기업의 활동을 통해 접경지역의 양측 시장이 협력을 전개하고, 초국경지역의 시장잠재력이 발휘되면서 각국 간 초국경 무역이 증가하고, 많은 기업과 인력이 국외 시장에 인접한 변경으로 몰려들었으므로 ‘변경지역’이 ‘중심지역’으로 발전한다고 주장하고 있다.

가 개방적 변경으로서 북·중·러 3국의 지역적 상호공존과 통합, 나아가 동북아 관련 국가 간 교류와 협력의 매개체로서 기능하도록 요구받아 왔다. 특히 2000년대 초반 이후로는 ‘동북진흥전략’이라는 중국의 국가 차원의 새로운 전략구도의 실행에 따라 주변국관계의 조율과 협력의 과정을 통해 두만강유역은 개방적 변경이자 새로운 성장의 거점지역으로 통합된 초국경 경제지대의 출현을 가시화하고 있다.

<그림 2> 변경 및 접경지역 유형



\* 홍면기(2006, 25)의 <그림 1>을 수정하여 필자 재작성

탈근대 국제공간으로서 초국경지역(cross-border region)의 경제발전 가능성은 정치나 제도적 상이성에 의해서가 아니라 국경을 마주한 양측 접경지역 간의 비교우위에 의해 결정된다. 즉 변경의 개방에 의해 접경지역은 통상적인 의미의 접경지역이라는 개념을 벗어나 초국경지역으로 이행해 간다고 할 수 있다. 특히 냉전의 종식과 세계화의 진전에 따라 과거 분절선으로서의 변경의 의미가 접촉면으로서의 변경이라는 기능과 의미를 강조하는 방향으로 진행되고 있다. 따라서 분절선이 아닌 접촉면으로서 변경은 상이한 사회와 집단 간의 매개요인으로 작용하는 기능적 공간을

의미하게 되고 국경을 넘어 접촉과 상호 작용이 증대될 때 접경지역을 포함하는 초국경지역의 형성을 가능하게 한다. 경제학적 측면에서는 국경에 의한 경제공간의 굴절현상이 축소 또는 소멸되는 의미이다. 하지만 변경은 그 자체로서 개방을 통해 초국경협력을 이끌어내는 것이 아니라, 중심-변경을 아우르는 경제벨트의 조성과 물류인프라 및 네트워크의 연계구축을 통해 장벽으로서의 변경에서 개방적 변경으로 이동하며 그 결과 접경지역의 통합을 이룬다. 이에 대해서는 다음 장에서 구체적으로 살펴볼 것이다.

### III. 중국 동북지역 개발과 ‘창지투 개발계획’의 진전: 장벽으로서의 변경에서 개방적 변경으로

#### 1. 중국의 동북지역 개발과 대외 개방의 확대

중국 동북지역 개발계획의 기초가 되는 ‘동북진흥전략’은 2002년 후진타오-원자바오 4세대 지도부가 출범한 직후 최초로 제기되었으며, 이어서 2003년 최종적으로 ‘중공중앙의 동북지역 등 노후 공업기지 진흥전략 실시에 관한 약간의 의견’<sup>5)</sup>으로 공식화되었다. 2003년 9월 29일 개최된 중공중앙 정치국회의에서 노후공업기지 진흥지원은 16차 당대회에서 제기한 ‘전면적인 소강사회 건설’을 위한 중요 전략이라고 지적하고, 개혁개방의 심화와 체제혁신을 위해 노력하고 경제구조의 전략적 조정과 기업개혁 가속화를 강조하며 동북진흥이 국가 차원의 본격적인 ‘전략적 정책’이 되었음을 시사한 바 있다. 중국 중앙정부의 이러한 정책기조는 ‘11차 5개년계획’(2006-2010년)에서도 재차 강조되었고, 2007년 8월에는 그간 사업에 대한 평가를 기초로 동북지역 경제부흥의 미래 청사진을 밝힌 ‘동북지역진흥계획’이 발표되었다.<sup>6)</sup> 또한 2009년 9월에는 ‘동북지역 노공업기지 진흥

5) “中共中央關於實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見”, <http://vip.chinalawinfo.com/newlaw2002/slc/SLC.asp?Gid=161887>. (2013년 7월 5일 검색)

전략의 진일보 실시를 위한 약간 의견'이 발표되어 동북진흥전략의 전면적 추진이 이루어졌으며,<sup>7)</sup> 2012년 3월 21일에는 국무원에서 '동북진흥 12차 5개년 계획'이 공포되어 현재 진행과정에 있다.

주지하다시피 중국 동북지역은 지리적으로 북한, 러시아, 몽골 등과 접경하고 있으며, 해안을 통해서 한국, 일본 등 동북아 국가들과 밀접한 관계를 갖고 있다. 하지만 그간 동북지역은 냉전시기 국가 간 지정학적 갈등 외에도 오랜 기간 내부 순환경제와 변경의 폐쇄성이라는 한계로 인해 타 연해지역과의 경제적 연계는 물론이고 대외 개방도를 나타내는 외자도 입이나 대외 무역에 있어서 전국 평균을 밑도는 낙후한 수준을 보여 왔다. 즉, '장벽으로서의 변경'에 따른 한계지역, 낙후지역으로서의 폐쇄성을 드러내었다. 하지만 탈냉전시대에 접어들어 진행된 두만강개발프로그램(TRADP)에 따라 그간 소외된 접경지역은 새로운 활력을 얻게 되었고, '필터로서의 변경'이 지니는 상호의존적 접경지역으로의 전환을 모색해 왔다. 특히 2000년대 초반 이후 동북진흥전략의 추진에 따라 접경지역은 새로운 성장의 거점지역으로서 '필터로서의 변경'을 넘어 점차 '개방적 변경'으로의 전환을 꾀해 왔다.

2005년 6월에 발표된 '동북 노후공업기지의 대외 개방 확대 실시에 관한 의견'(36호 문건)은 이러한 '개방적 변경'이 갖는 중요성을 새롭게 인식한 것으로서, 대외 개방을 동북진흥의 주요 구성부분이자 주요 수단이라고 명시한 바 있다.<sup>8)</sup> 또한 2007년 동북진흥전략의 종합적 청사진이라 할 수 있는 '동북지역진흥계획'을 수립하면서 중국 정부는 전략 초기에 국유기업 구조조정에 주로 초점을 맞추었던 정책 추진의 한계를 인지하면서, 동북지역의 실질적 성장을 이끌어내기 위한 조치로서 대외 개방의 중요성을 전략적 시야에 담게 되었다고 볼 수 있다. 그 일환으로서 '개방적 변경'을 통해 동북지역과 육지로 접경하고 있는 북한, 러시아, 몽골은 물론이고 한국, 일본 등 해안을 통해 가까이 접근할 수 있는 동북아 국가들과의 초

6) "東北地區振興規劃", [http://chinaneast.xinhuanet.com/2007-08/20/content\\_10905015.htm](http://chinaneast.xinhuanet.com/2007-08/20/content_10905015.htm). (2013년 12월 12일 검색)

7) "國務院關於進一步實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見", [http://www.gov.cn/zwqk/2009-09/11/content\\_1415572.htm](http://www.gov.cn/zwqk/2009-09/11/content_1415572.htm). (2013년 7월 5일 검색)

8) "國務院關於促進東北老工業基地進一步擴大對外開放的實施意見", [http://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content\\_64320.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_64320.htm). (2013년 7월 5일 검색)

국경협력을 위한 계획을 보다 구체화하기 시작했다.<sup>9)</sup>

2011년에 발표된 ‘동북진흥 12차 5개년 계획’에서도 대외 개방을 통한 주변국들과의 협력의 필요성이 재차 강조되었으며, 계획의 구체적 목표로 동북지역을 동북아 개방을 지향한 핵심허브로 건설한다는 사항을 추가적으로 명확하게 제시하고 있다. 또한 이를 구체화하기 위해 2012년 8월 중국 정부는 동북지역 대외 개방정책의 완성본이라는 할 수 있는 ‘중국 동북지역의 동북아지역을 향한 개방계획’(2012-2020년)을 수립하여 동북지역과 동북아지역 각국과의 협력강화와 개방확대를 위한 행동강령을 마련한 바 있다.<sup>10)</sup> 시진핑 정부 집권 이후 2013년 8월에는 ‘헤이룽장 및 내몽골 동북부 개발계획’이 국가급 프로젝트로 비준되어, 접경하고 있는 러시아 극동지역과의 초국경협력은 물론이고 동북진흥전략의 지속적 개방 추진을 위한 신지도부의 정책적 의지를 보여주었다. 결론적으로 동북지역 개발정책이라 할 수 있는 동북진흥전략은 중국 내 새로운 성장거점으로서 동북지역에 국한한 지역개발의 범위를 넘어 점차 ‘개방적 변경’을 통해 대외 개방을 확대하고, 주변국들과의 초국경협력을 매개로 중국이 주도하는 동북아경제권 구축의 방향으로 진화하는 양상을 보여주고 있다고 할 수 있다(원동욱 2013, 64).

## 2. ‘창지투 개발계획’과 두만강유역 초국경협력의 진전

변경으로서의 두만강유역은 중국 동북지역 대외 개방의 핵심적 지역으로, 중국 정부는 1990년대 초반부터 유엔개발계획(UNDP)이 주도하는 두만강유역개발프로그램(TRADP)에 참여하여 왔다. 애초에는 개발지역이 변경도시인 훈춘에 국한되어 있다가 이후에 점차 연변조선족자치주로 사업의 공간적 범위가 확대되었다. 하지만 당시 경제 및 인구규모는 물론이고 수송로 확보가 제대로 이루어지지 않는 등 ‘장벽으로서의 변경’이 갖고

9) ‘동북지역진흥계획’에서는 “국제경제기술협력의 강화를 위해 주요 변경세관도시에 변경경제협력구, 호시무역구, 수출가공구, 초국경공업구 건설” 등 구체적 대외 개방조치가 제시되었다.

10) “中國東北地區面向東北亞區域開放規劃綱要(2012-2020年)”, [http://www.hlbrfgw.gov.cn/info\\_Show.asp?ArticleID=525](http://www.hlbrfgw.gov.cn/info_Show.asp?ArticleID=525). (2014년 8월 19일 검색)

있는 개방성의 한계로 인해 중국은 국제적인 개발협력에 있어 근본적인 문제에 봉착해 있었던 것이 사실이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 동북진흥 전략이 본격적으로 추진되고 있던 2005년에 들어와서 중국은 ‘동북 노후 공업기지의 대외 개방 확대 실시에 관한 의견(36호 문건)’을 통해 접경국가들과의 경제무역협력을 강조하면서 대북한 ‘육로-항만-구역 일체화’ 프로젝트와 대러시아 ‘육로-항만-세관 일체화’ 프로젝트를 제시하여 두만강유역의 초국경 협력개발에 대한 강한 의지를 천명하였다.<sup>11)</sup> 즉 ‘장벽으로서의 변경’을 인프라 연계를 통해 ‘개방적 변경’으로 전환함으로써 동북지역의 대외 개방을 확대·강화하고자 하려는 의도였다. 또한 중국은 기존의 UNDP 주도의 다자적 협력기체인 TRADP를 중국 주도의 대두만강구상(GTI)으로 전환하여 두만강유역 개발을 위한 국제협력을 본격적으로 추진하게 되었다. 그러나 2006년 10월 당시 제1차 북핵실험으로 인한 안보딜레마와 함께 투자도입 실패로 인한 북한의 소극적 대응과 중국의 ‘동진(東進)전략’에 따른 러시아의 안보적 우려 및 경계로 인한 경쟁적 각축구도로 인해 두만강유역은 여전히 ‘필터로서의 변경’에 머물 뿐, 중국 주도의 두만강유역 초국경협력은 뚜렷한 진전을 거두지 못하였다.

하지만 2009년에 들어와 ‘개방적 변경’을 통한 두만강유역의 초국경협력은 새로운 양상을 보이며 진전되었다. 중국은 한편으로 국제사회의 대북 제재로 인한 북한체제의 내구성 약화라는 안보적 위기에 대응하고, 다른 한편으로는 세계를 강타한 글로벌 금융위기로 인한 경기침체라는 경제적 위기에 대응하여 동북지역 개발과 주변국 외교를 결합하는 지경학적 전략을 구사하였다. 우선 중국 국무원은 동북진흥전략의 하부 프로젝트로서 2009년 7월과 8월에 ‘개방적 변경’을 핵심으로 하는 ‘랴오닝 발전계획’과 ‘창지투 개발계획’을 비준하였고, 이들을 국가급 프로젝트로 격상하였다.

11) 대북한 ‘육로·항만·구역 일체화’란 중국 훈춘 취엔허(圈河)-북한 나진 간의 도로(육로) 개보수, 나진항 및 청진항(항만)의 개조 및 전용화를 통한 출해통로 확보, 나진항 배후부지에 산업단지(구역) 조성 등을 통해 훈춘-나진 간의 경제협력지대를 구축하는 것을 가리킨다. 또한 대러시아 ‘육로·항만·세관 일체화’란 중국 훈춘-러시아 자루비노 간의 도로·철도(육로) 개보수, 자루비노항(항만)의 개조와 전용화를 통한 출해통로 확보, 항상적 지체로 인해 통행·통관의 문제가 발생하는 러시아 측 변경세관(세관)의 개선 등을 통해 훈춘-연해주 간의 경제협력을 활성화하는 것을 가리킨다(원동욱 2009, 244-248).

또한 정상외교를 적극 활용하여 동년 9월 중국은 러시아와 ‘중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획강요’(2009-2018년)를 체결하였으며, 동년 10월 이후 북한과의 접경지역 협력개발을 위한 논의를 진행하여 2010년 12월 ‘북중 나선경제무역지대와 황금평·위화도경제지대 공동개발 및 관리에 관한 협정’(2011-2020년)을 체결하였다. 즉, 국가적 차원에서 주변국인 러시아 및 북한과의 조율과정을 통해 접경지역의 상호 의존을 넘어 ‘개방적 변경’으로서 지역통합을 위한 초국경 협력개발을 추진하게 된 것이다. II장에서 살펴본 바와 같이, 변경지역의 개방과 국제협력은 변경지역 자체의 경제적 발전을 촉발시키는 한편, 이러한 발전을 토대로 새로운 평화지대 구축을 가져오는 파급효과(spill-over effect)를 기대할 수 있다는 점에서 정치경제적 함의를 동시에 내포한다.

이 가운데 ‘창지투 개발계획’은 ‘창지투(長吉圖)를 개발개방선도구로 하는 중국 두만강구역합작개발계획강요(中國圖們江區域合作開發規劃綱要—以長吉圖爲開發開放先導區)’라는 원래의 계획 명칭에서 알 수 있듯이 중국이 주도하는 두만강유역 초국경협력의 새로운 버전이라 할 수 있다. 이 계획은 지린성의 중심도시인 창춘-지린 두 도시를 통합(‘일체화’)하여 산업도시 클러스터를 형성하고, 이것을 성장의 배후지로 해서 엔지(延吉)-룡정(龍井)-투먼(圖們)을 개발의 전진기지로 삼고, 변경지역인 두만강유역의 (중)훈춘-(북)나선-(러)연해주를 연계하여 대외 통로를 확보함으로써 중국 주도의 동북아경제권을 만든다는 구상이다(원동욱 2011, 48). 개방시스템을 통해 ‘중심-변경’의 상호 작용 구도를 형성함으로써 변경의 국제적 발전을 위해 필요한 동력을 확보하고, 아울러 변경지역의 평화적 이용을 통해 국가 간 긴장을 완화시킬 수 있는 새로운 완충지대로서의 효과도 기대할 수 있다. 따라서 이 계획의 공간적 범위는 중국 지린성의 창춘-지린-두만강유역에 국한되는 것이 아니라, 랴오닝, 헤이룽장성의 동부 및 내몽골자치구 동부를 포함하여 환동해권에 속하는 북한의 동북부지역과 러시아 극동연해주지역에 걸쳐 광범위하게 펼쳐져 있다. 이처럼 ‘창지투 개발계획’은 지린성 차원의 변경개발에 한정되는 것이 아니라, 동해로의 출해동로 확보를 전제로 한 북한 및 러시아 등과의 초국경 협력개발을 자체 내에 포함하는 중국 주도의 환동해권 다자협력사업이라 할 수 있다.

<표 1> '창지투 개발계획(실시방안)' 중 대외 통로 단계별 발전계획

구분	주요 내용
대상지역	창춘-지린-두만강유역을 잇는 중국 동북지역 신경제벨트
발전목표	<b>1단계 (~2010)</b> ① 훈춘-나진항을 경유하여 중국 동남부연해지역으로의 국내 화물의 우회 운송로 개통 ② 훈춘-(러시아)카미쇼바야 철도의 정상적 운영을 실현하여 2012년까지 훈춘철도세관의 화물처리능력을 850만 톤으로 제고 ③ 훈춘-자루비노-니이가타-속초 카페리선의 안정적 운영 추진 ④ 취엔허세관-원정세관의 다리와 원정-나진항 도로의 개보수 ⑤ 투먼-청진-부산, 투먼-청진-중국 동남부연해지역의 우회운송로 개통 ⑥ 변경지역 세관의 발전계획을 세우고, 안투의 쑹무핑 관광세관을 건설하여 정식 개통 확보, 난핑철광세관, 카이산툰 철도세관 및 춘화분수령세관을 국가의 12차 5개년 세관건설계획에 삼입 * 대내적으로는 창춘-훈춘 고속도로 개통, 투먼-훈춘 기존철도 확장개조
	<b>2단계 (~2012)</b> ① 취엔허세관을 증강하여 연간 화물처리량 500만 톤으로 제고, 투먼철도세관을 증강하여 여객운송능력 제고 ② 북한과 연결되는 취엔허, 썬허, 투먼, 난핑, 사투어즈, 카이산툰 다리의 신설 ③ 옌지-러시아-일본의 항공노선 개통과 한국향 항로 증강 * 대내적으로는 훈춘에서 러시아로 이어지는 고속도로 건설 및 블라디보스토크-햏산 고속도로 동시 건설 및 개통(2010년 지린-훈춘 여객전용철도 건설 및 지린성-헤이룽장성 간 고속도로망 201국도 건설 착공)
	<b>3단계 (~2015)</b> ① 취엔허, 난핑, 쑹무핑, 썬허 등 세관을 연결하는 고속도로 및 훈춘-동녕철도, 훈춘-취윈허 고속도로, 난핑철도세관 건설(연간 처리능력 1,000만 톤) ② 투먼-청진철도 개보수 ③ 썬허-청진 고속도로 건설 착수 * 대내적으로 옌지공항 이전 확장
	<b>4단계 (~2020)</b> ① 출해통로 확보를 통한 종합적인 교통운송 기초인프라 프로그램 완성 ② 동북지역과 몽골을 관통하여 동해로 이어지는 국제운송로 구축 완성

\* “中國圖們江區域合作開發規劃綱要——以長吉圖為開發開放先導區”實施方案”(2010)에 기초하여 필자 작성

2010년 1월에 제정된 '창지투 개발계획 실시방안'에서는 2010년을 시작년도로 하여 2020년까지 단계별 발전목표를 제시하였고, 특히 대외 개방



에 필수적인 국제대동로 구축과 같은 물류인프라 및 네트워크 구축사업을 10대 중점업무 중 가장 수위에 올려놓았다. 즉 2012년까지 출해통로 확보라는 기본적 목표를 실현하기 위해 국내 화물의 동해를 통한 우회운송량을 일정한 규모로 증가시키고, 동북지역의 운송병목현상을 효과적으로 완화시킨다는 계획이다. 또한 내몽골 아얼산에서 몽골의 초이발산 간 ‘중몽 대동로(중국-몽골 철도)’ 건설과 두만강지역의 초국경경제협력지구의 건설을 전면적으로 가동시키며, 각자 특색을 갖춘 일정 규모의 국제산업협력단지를 건설한다는 계획이다. 2015년까지는 몽골과 동북지역을 관통해서 동해로 통하는 국제복합운송로를 점차적으로 형성하며, 초국경경제협력지구의 건설을 적극 추진함과 동시에 비교적 강한 응집력을 갖춘 국제 및 성간 산업협력단지를 건설한다는 계획이다. 마지막으로 2020년까지는 국제경쟁력을 갖춘 산업단지, 과학기술력의 국내 선진수준 도달, 대외 종합운송로의 원활한 소통, 도시기능 완비, 지속 가능한 자원환경능력을 통해 개발계획에서 설정한 목표를 전면적으로 실현한다는 방안을 내놓았다.<sup>12)</sup> 이처럼 환동해권 국제복합운송을 위한 대외 통로건설은 변경지역 개방에 있어서나 ‘창지투 개발계획’의 실현에 있어 가장 핵심적 사안으로 간주되고 있다.

실제로 ‘창지투 개발계획’에서는 8대 중점사업의 하나로 현대적 물류벨트 구축을 설정하여 창춘 룡자공항, 연지공항과 훈춘 내륙항을 기반으로 보세가공, 보세물류, 보세창고를 결합해 전체 동북지역, 나아가 동북아지역으로 향하는 물류허브를 구축한다는 계획을 수립하였다. 이러한 계획에 따라 2012년 4월 중국 중앙정부는 북중러 접경지역의 거점도시인 훈춘에 90km<sup>2</sup>에 달하는 국제협력시범구(‘중국 두만강지역 국제협력시범구’) 설립을 비준하였고, 초국경 경제협력의 원활한 추진을 위해 훈춘 국제협력시범구 내 국제물류단지 구축사업을 추진하고 있다.<sup>13)</sup> 이외에도 중국은 북한 및 러시아 접경지역의 물류인프라 연계구축을 위한 총12개의 대외 통로 건설

12) “中國圖們江區域合作開發規劃綱要——以長吉圖為開發開放先導區”實施方案”, <http://www.cjtzlss.com/news/7/31.html>. (2014년 8월 12일 검색)

13) 2012년 9월 이후 한국의 포스코와 현대그룹이 공동으로 1.5km<sup>2</sup>에 달하는 ‘훈춘국제물류단지’를 조성하고 있으며, 2019년까지 3기로 나누어 단계적으로 개발·운영할 계획이다.

사업에 2020년까지 총173.5억 위안(25억 6천만 달러)을 투자한다는 계획을 세워놓았다(원동욱 2013, 95).

## IV. 두만강유역 초국경협력에 따른 환동해권 국제물류환경의 변화 및 향후 전망

### 1. 환동해권 국제물류의 발전과 협력 현황

환동해권은 글로벌-국가-지역-지방이라는 다양한 주체의 자율화가 병존하는 공간이며, 다차원적인 중층적 지역화 과정이 진행되고 있다.<sup>14)</sup> 하지만 아직까지도 환동해권의 발전 잠재력이 현실로 드러나지 못하고 있으며, 여기에는 여러 가지 원인이 존재한다. 이 지역이 원래부터 관련국가들의 국가발전전략에서 차지하는 위상이 상대적으로 낮은 저개발 혹은 낙후 지역으로서의 ‘변경’이었다는 점 외에도, 국가 차원의 높은 국경 장벽과 정치적 긴장관계를 그 주요한 원인으로 지적할 수 있다. 즉, 동북아 국제관계에 내재된 안보딜레마로 인해 이 지역의 관련국가 간 협력은 공동의 이익을 창출할 수 있는 전망에도 불구하고 지체되거나 혹은 중단되는 등의 우여곡절을 겪어 왔다. 하지만 무엇보다도 환동해권 지역의 발전을 가로막는 직접적 원인은 변경의 폐쇄성에서 기인한 이 지역의 낮은 개방도와 열악한 물류인프라로 인한 산업 및 자본 유치의 어려움에 있다고 할 것이다. 환동해권은 발전의 잠재력이 높지만 물류 인프라 및 네트워크의 미비 등으로 인해 상당기간 발전이 지체되어 왔다. 즉 이 지역에 대한 국내외 투자의 유치를 위한 여러 정책적 노력에도 불구하고 그다지 성과를 보이지 못한 것은 바로 이러한 열악한 물류환경에 기인한다고 볼 수 있다.

앞장에서 살펴본 바와 같이 ‘창지투 개발계획’에 따른 두만강유역의 초

14) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/637137.html>. (2014년 7월 28일 검색)

국경협력개발이 진전되고 있는 가운데, 두만강유역은 환동해권의 핵심적 구성요소로서 새로운 주목을 받고 있다. 중국의 ‘창지투 개발계획’에 따르면 북중러 접경지역의 초국경 협력개발은 물류 인프라와 네트워크를 중심으로 환동해권 국제교류 활성화의 새로운 기회를 제공해 주고 있다. 특히 나진항을 거점으로 국제복합운송체계의 초보적 구축이 이루어짐에 따라 물류분야의 국제협력이 본격화되고 있다. 물류협력은 남북한은 물론이고 동북아 역내 국가 간 정치적 갈등과 분쟁의 상황을 개선하는 데 매우 긍정적인 역할을 수행할 수 있으며, 협력의 과정에서 갈등과 모순이 비교적 적게 노출되는 분야이다. 하지만 물류분야의 국제협력은 환동해권 지역의 충분한 물동량을 전제로 하며, 이러한 물동량의 확보를 위해서는 산업단지의 조성이 필요하다. 또한 역으로 환동해권 지역의 산업단지 조성에 필요한 국내외 투자를 유치하기 위해서는 물류 인프라 및 네트워크의 확충이 전제된다고 할 수 있다. 이처럼 산업단지의 조성과 물류 인프라 및 네트워크의 확충은 서로 밀접한 보완관계를 갖는다. 이러한 이유로 최근 중국 및 러시아의 지역균형전략에 따른 국가적 차원의 변경지역 개발프로젝트에서도 산업단지 조성과 물류 인프라 및 네트워크 확충이 중점사업으로 진행되어 왔으며, 더욱이 두만강유역 초국경협력의 진전에 따라 환동해권의 물류환경이 점차 개선되고 있다. 환동해권의 발전 잠재력을 현실로 드러내기 위해 이들이 우선적으로 주목하는 바는 당연히 변경의 개방에 따른 지역 내 자유롭고 원활한 인적·물적 소통과 이동을 담보할 수 있는 물류인프라 및 네트워크의 구축이다.

중국은 2003년 이후 ‘동북진흥전략’의 일환으로 기존 교통물류 간선에 대한 현대화는 물론이고, 북중러 접경지역의 ‘동변도철도’ 복원 및 ‘육로-항만-구역(세관) 일체화’ 프로젝트 등을 통해 환동해권과 밀접한 연관을 갖는 두만강하구지역으로 도로, 철도 등 물류인프라의 확충과 함께 동해 지역의 북한 및 러시아 항만과의 연계개발을 적극 추진해 왔다(원동욱 2009, 240-248). 즉, 동북진흥전략에 의거한 대외 개방의 확대로 북한 및 러시아 접경지역에 대한 정책적 중시가 이루어졌으며, 이들 접경지역의 인프라 개발 프로젝트가 추진되어 왔다. 특히 2009년 8월 ‘창지투 개발계획’이 국가급 프로젝트로 비준된 이후, 중국은 북중러 접경지역인 두만강

유역에서 북한과 훈춘(-권하-원정)-나진 간 도로현대화 및 나진항 개건사업을 진행하였으며, 러시아와 훈춘-마하리노 간 철도연계와 훈춘-자루비노 간 도로개조 및 자루비노항에 대한 협력개발 사업을 본격적으로 추진하였다. 또한 몽골과도 양국 접경지역의 아얼산-초이발산을 철도로 연결하는 중몽대통로 건설사업을 추진해 가고 있다(원동욱 2013, 94-95).

한편 러시아의 경우도 낙후한 극동 연해주지역의 개발을 통한 지역적 격차 해소는 물론이고 2012년 9월 블라디보스토크 루스키섬에서 개최되는 APEC 정상회담을 계기로 아시아태평양지역으로의 본격적 진출을 위해 대대적인 물류인프라 개발을 추진한 바 있다. 이에 따라 극동 연해주지역의 항만, 철도, 도로 등의 신설과 확충이 진행되었으며, ‘중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획강요’(2009-2018년)에 따른 중국과의 인프라 연계협력은 물론이고 TKR-TSR 연계를 위한 시범 프로젝트로서 나진-하산철도 및 나진항 현대화 프로젝트 등 두만강유역의 북한지역과 물류인프라 연계개발이 이루어져 왔다. 2011년 10월 나진-하산 간 시범열차 운행에 이어, 2013년 9월에는 동 구간의 철도개통식이 이루어졌으며, 2014년 7월에는 나진항 3호부두의 개보수가 완료되어 현재 석탄운송이 시범적으로 이루어지고 있다. 최근 장성택 숙청 이후 나진항을 둘러싼 북중 간 초국경협력이 일정한 조정기에 들어선 반면, 북러 간에는 이처럼 나진항을 중심으로 변경지역 개발사업이 본격 추진되고 있다.<sup>15)</sup>

최근 두만강유역에서 전개되고 있는 북·중·러 3국 간의 초국경 물류협력은 북한의 개방노력이 한계를 보였던 이전과는 상이한 양상을 보이고 있다. 2009년 10월 윈자바오 중국 전 총리의 방북 이후 현재까지 북중 양국 간 초국경 연계개발과 관련한 본격적인 협력논의가 지방정부 차원을 넘어 중앙정부 차원에서 진행되어 왔다. 결국 남북관계의 단절과 북미관계의 진전 미흡으로 인해 고립무원의 상태에 빠진 북한의 경우 두만강유

15) 2013년 12월 북중 간 접경지역 공동개발 프로젝트의 북한측 책임자였던 장성택의 숙청으로 양국이 공동으로 추진해 온 개발사업이 일시 중단된 상태이며, 중국의 두만강유역 초국경협력의 미래가 다소 불투명해지고 있는 것이 사실이다. 하지만 중국과의 협력이 필수불가결한 생존조건일 수 있는 북한의 입장에서 중국과의 초국경협력은 일정한 조정기를 거치는 등 다소간의 굴곡이 있다 하더라도 계속 추진될 수밖에 없을 것으로 파악된다. 그 구체적 근거에 대해서는 Dong Wook Won(2014)의 논의를 참조.

역의 초국경협력의 기회를 포착하여 중국 및 러시아와 물류인프라의 연계 구축과 접경지역 특구를 공동으로 개발하는 초국경 경제협력지구의 건설에 적극적으로 나서고 있다. 이는 국제적 제재와 고립에서 벗어나기 위한 일종의 ‘고육지책’이라 할 수 있다. 나아가 북한은 중·러 접경지역의 개방을 통해 이를 경제회생의 기회로 활용함으로써 후계구도의 안착과 소위 ‘강성대국’을 이루기 위한 방안을 모색하고 있다고 할 수 있다. 특히 중국과 러시아를 상대로 나진항 거점에 대한 경쟁구도를 활용하던 과거와는 달리, 최근 북한은 중국 및 러시아가 주도하는 북중러 초국경협력의 적극적 참여자로 변모하고 있음에 주목할 필요가 있다.

이처럼, 중국은 물론 러시아, 북한, 몽골 등은 국가 간 양자협력을 중심으로 변경지역의 현대적 초국경 물류네트워크를 구축해 가고 있으며, 한국, 일본 등과의 협력을 통해 환동해권으로 그 범위를 확대해 나가고 있다. 현재 북중 간에는 원정-나진 간 도로 및 교량 개보수가 완료되어 2시간이 소요되던 동 구간이 50분으로 단축되었고, 나진항 1호부두를 이용하는 훈춘-나진-상하이(닝보) 구간의 중국 내륙화물의 우회 출해항로가 개설되어 시범운행이 시작되었다.<sup>16)</sup> 나아가 중국은 북한과의 취안허-원정간 신두만강대교 건설을 추진하고 있고, 투먼-남양-나진간 철도의 개보수를 위한 준비작업이 진행되고 있다.<sup>17)</sup> 중러 간에도 지린성 훈춘과 60km 거리에 불과한 러시아 극동지역 항만인 자루비노항의 공동건설을 위한 협약이 체결되었고,<sup>18)</sup> 이를 연결하는 훈춘-카미쇼바야 철도가 이미 복원되어 운영되고 있으며, 최근에는 훈춘-블라디보스토크 간 고속철도 건설에 대

16) 2011년 1월 훈춘창리(琿春創力)유한공사가 나진항을 통해 중국 국내 화물의 초국경 우회운송을 시작하였으나, 여러 이유로 1년 만에 운행이 정지되었다가 2015년 6월에 나진항 1호부두에 대한 개조와 설비확충이 완료되어 훈춘-나진-상하이 컨테이너 운송이 재개되었다.

17) “長吉圖開發開放先導區戰略實施有關情況新聞發布會”, <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gssxwfbh/fbh/Document/1361312/1361312.htm>. (2014년 7월 14일 검색)

18) 2014년 5월에 상하이에서 개최된 아시아 교류 및 신뢰구축회의(CICA) 기간 중 중러 양국의 정상이 지켜보는 가운데 지린성과 러시아의 슈마그롭이 자루비노 스마트항만 건설에 관한 MOU를 체결하였고, 이 프로젝트는 연간 6,000만 톤의 처리능력을 갖춘 규모로 2018년에 완공될 예정으로, 이미 러시아의 ‘극동 및 자바이칼지역 경제사회발전계획 2025’에 포함되었다. [http://paper.people.com.cn/gjjrb/html/2014-09/22/content\\_1480021.htm](http://paper.people.com.cn/gjjrb/html/2014-09/22/content_1480021.htm). (2015년 2월 3일 검색)

한 논의도 진행되고 있다. 북러 간에도 앞에서 살펴본 바와 같이 나진-하산 간 철도 연결과 나진항 3호부두 개보수가 완료되었으며, 석탄운송을 시작으로 한국과의 항로가 개설되어 운영되고 있다. 또한 한중러 3국 간의 협력을 통해 2년간 중단되었던 훈춘-자루비노-속초 간 환동해권 항로가 재개설되어 운항 중이며, 훈춘-자루비노-니이가타-블라디보스토크 및 훈춘-자루비노-부산 컨테이너항로의 개설을 위한 준비작업과 협력논의도 진행되고 있다.

## 2. 환동해권 국제물류협력의 향후 전망

환동해권의 주요거점인 나진항의 확보를 둘러싸고 중러 간의 경쟁적 개발이 새로운 국면에 들어서고 있는 가운데, 두만강유역의 물류인프라가 빠르게 개선되고 있다. 여전히 중국과 러시아 간 환동해권의 주도권 확보를 위한 경쟁적 요소가 일정하게 존재하는 것은 사실이지만, 우크라이나 사태 이후 중국과 러시아 간 ‘밀월관계’가 진행되면서 두만강유역, 나아가 환동해권 국제물류협력의 진전 가능성이 어느 때보다도 높다고 할 수 있다. 특히 최근 시진핑 정부가 국가발전전략 차원에서 적극적으로 추진하고 있는 중국의 ‘일대일로’ 전략에 대해 주목할 필요가 있다.<sup>19)</sup> 2015년 3월 28일 보아오포럼에서의 시진핑 주석의 연설에 맞추어 ‘일대일로 공동건설 추진을 위한 비전과 행동’이라는 제목의 문건이 발표되었으며, 이 문건에서는 환동해권의 동북지역과 러시아 극동지역 간의 해륙복합운송과 관련한 협력의 필요성이 제기되었다(國家發展改革委·外交部·商務部 2015).<sup>20)</sup>

19) 중국의 신실크로드 전략 구상인 ‘일대일로(一帶一路)’는 실크로드 경제벨트(絲綢之路經濟帶)와 해상실크로드(海上絲綢之路)를 지칭하는 용어로서, 시진핑 국가주석이 2013년 9-10월 중앙아시아와 동남아시아 순방 기간 제기한 중대 전략 구상이다. 이 전략 구상은 발표 직후 관련 국가들로부터 크게 호응을 얻었고 광범위한 반향을 불러일으킨 바 있으며, 향후 시진핑 시대 중국 국가전략의 핵심 축으로서 ‘중국의 꿈(中國夢)’을 달성하려는 주요 수단이 될 것이라는 의견이 지배적이다(王敬文 2014).

20) 물론 최근 북중관계의 재조정 국면에 따라 이 문건에서는 북한과의 인프라 연계와 관련한 구체적 언급은 없지만, ‘일대일로’ 전략이 개방적 구도로서 주변국과의 정책적 소통을 통해 구체적 프로젝트를 만들어 나간다는 측면을 고려한다면 북한을 배제하고 있다고 볼 수는 없다.

더욱이 ‘일대일로’ 전략이 변경의 개방화를 통해 주변국과의 물류 인프라 및 네트워크 건설을 우선적으로 고려하고 있다는 점에서 향후 두만강유역은 물론이고 환동해권의 국제물류협력의 전망은 매우 긍정적으로 평가할 수 있다.

환동해권의 변경으로서 두만강유역은 몽골과의 철도연계를 통해 실크로드 경제벨트의 중-몽-러 경제회랑을 구축할 수 있으며, 또한 북한의 나진항, 러시아의 자루비노항을 통해 동해로의 출해통로를 확보하여 해상실크로드를 구축할 수 있다는 점에서 중국이 의욕적으로 추진하는 ‘일대일로’ 전략의 최적지의 하나라 할 수 있다(劉國斌 2015, 94-95). 구체적으로 중국과 몽골 간의 아얼산-초이발산 철도 신설, 중국과 러시아 간 훈춘-블라디보스토크 고속철도, 훈춘-자루비노 철도 및 도로와 항만 건설, 북한과 중국간 훈춘(투먼)-나진(칭진) 철도 및 도로와 항만 건설 등은 중국 ‘일대일로’ 전략의 주요 구성부분이라 할 수 있다. 최근 중국 주도의 아시아인프라투자은행(AIIB)과 실크로드 기금은 이러한 변경지역의 물류인프라 건설에 소요되는 재원을 마련하기 위한 ‘일대일로’ 전략의 금융적 조치로서 환동해권의 낙후한 물류인프라를 새로이 구축할 수 있는 유력한 수단이 될 수 있을 것으로 기대된다.

국가 및 지역 간 교류 확대를 통한 환동해권 지역경제의 발전과 활성화를 도모하기 위해서는 ‘개방적 변경’에 필요한 두만강유역의 인프라 확충은 물론이고 무엇보다 환동해권 전체를 포괄하는 안정적이고 효율적인 초국경 물류네트워크의 구축이 이루어져야 한다. 앞서 살펴본 환동해권 국제물류협력의 진전은 지역 내 운송시간의 단축과 물류비용의 절감효과를 가져옴으로써,<sup>21)</sup> 앞으로 환동해권의 경제발전과 투자확대를 기대할 수 있다. 또한 환동해권 지역 간 인적·물적 교류 활성화를 통해 관광자원 개발 및 문화교류 확대로 이어져 지역경제 발전에 기여할 것이며, 수출입 및 관련 산업의 진흥이 이루어질 것으로 예상된다. 결국은 과거 이 지역의

21) 중국의 한 연구에 따르면, 창지투 개발계획에 따른 대외 수송로의 건설을 통해 훈춘-상하이 간 국내 화물운송의 경우 나진을 경유하는 노선이 잉커울을 경유하는 노선에 비해 운송시간은 2일 단축되고 운송비용은 톤당 40위안 절감되며, 창춘-니이가타 간 국제화물운송의 경우 청진을 경유하는 노선이 다롄을 경유하는 노선에 비해 운송시간은 5일 단축되고 운송비용은 TEU당 1,105위안이 절감되는 것으로 분석된다(張嘉昕·苗銳 2012, 103-104).

물류환경의 열악함을 이유로 투자를 꺼려 왔던 국내외 자본의 유입이 이제 본격화될 수 있는 단초를 마련한 셈이다.

한편 최근 기후변화로 인한 북극항로의 개설 가능성이 높아지면서, 환동해권에 대한 새로운 차원의 접근과 구상이 가능하게 되었다. 즉 지구온난화의 지속적 심화로 인해 북극 해빙이 가속화되면서 북극항로의 활용 가능성과 세계 해운산업에 미치는 영향에 대한 관심이 고조되고 있다. 물론 기후변화의 불확실성과 함께 상업운항의 가능성, 수심의 문제, 운송화물의 제한성, 쇄빙선 등 장비 사용료에 따른 경제성의 문제 등 여러 문제가 검토되어야 하겠지만(『조선일보』 2014/05/21), 향후 북극항로가 개설된다면 환동해권 지역은 아시아-유럽 간 최단거리 항로로서, 이 지역 항만들이 세계적 물류허브로 부상하는 계기를 맞을 것으로 기대된다. 이에 따라 환동해권 지역은 다국적기업(MNCs)의 부품제조 및 조립공장 등 산업 유치에 유리한 지역으로 변모할 가능성이 존재한다. 또한 이러한 변화는 환동해권 지역이 기존 낙후지역의 면모를 벗어나 새로운 발전의 공간으로 부상할 수 있는 절호의 기회이며, 물동량 집중의 계기로 직결되면서 환동해권 국제물류네트워크의 구축이 보다 가속화되는 계기가 될 것으로 전망된다. 최근 우리나라는 물론이고 중국의 경우에도 북극항로의 개설 가능성에 주목하여 관련 연구 및 검토가 이루어지고 있다.<sup>22)</sup>

이와 같은 환동해권에 대한 긍정적 전망에도 불구하고, 이 지역은 물류의 원활한 소통 측면에서 여전히 적지 않은 문제점을 안고 있는 것이 사실이다. 남북한 간 긴장고조와 대치, 중국과 러시아의 상호 간 경쟁과 견제, 국제적 협력에 대한 일본의 상대적 소극성이라는 국가전략적 변수를 제외하고라도, 물류적 측면의 여러 하드웨어 및 소프트웨어적 문제가 산적해 있는 것이 사실이다. 변경지역 기초인프라 건설의 미비와 낙후성, 낮은 경제협력의 수준과 불완전한 법률규범, 낙후한 통관시스템 및 관리, 미개통 상태의 복합운송네트워크 등이 바로 그것이다. 그중에서도 북한의 핵개발 및 미개방에 따른 환동해권 물류의 왜곡현상은 여전히 해결의 실마리를 잡아가기 어려운 상황이다. 실제로 북한의 핵문제와 미개방의 문

22) 이에 대한 중국 내 연구로는 李振福 외(2015), 孫凱·劉騰(2015), 張愛鋒·宋艷平(2014), 王丹 외(2014) 등의 연구가 있다.



제가 풀릴 수 있다면 두만강유역은 개방된 변경으로서 국제물류협력의 새로운 진전을 통해 환동해권의 경제교류와 지역통합이 한층 탄력을 받을 수 있으며, 새로운 차원의 협력단계로 나아갈 수 있을 것으로 기대된다.

또한 환동해권의 변경으로서 두만강유역이 인프라 연계개발을 중심으로 초국경협력이 진행되고 있지만, 변경-중심의 상호 연계의 취약성을 드러내고 있는 점에 유의할 필요가 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 환동해권은 각국의 상대적으로 낙후한 지역으로 구성되어 변경의 개방을 통해 새로운 성장 잠재력을 현실화하기 위해서는 각국의 변경-중심의 상호 연계를 강화하고 환동해권 전체의 허브 역할을 담당할 중심도시의 적극적 참여가 필수적이다. 이러한 점에서 한국 제2의 도시이자 동북아 물류허브의 위상을 차지하고 있는 부산은 환동해권의 변경지역들이 필요로 하는 상호 물류연계의 허브 역할과 함께 이미 물류협력이 활성화된 환황해권과의 네트워크 연계를 통해 환동해권의 새로운 발전을 추진하는 핵심적 매개 역할을 담당할 수 있을 것으로 기대된다. 그간 환동해권의 지방정부 간 협력이 대체로 각국의 변경에 해당하는 훈춘, 블라디보스토크, 니이가타, 강원도(속초), 경상북도(포항)를 중심으로 추진되었으며, 이들 도시들을 연계하는 허브로서의 중심도시가 결여되었던 점이 환동해권 국제물류협력의 한계였다는 점에서 환동해권 국제물류협력에서 국제적 허브항과 선진물류를 소유하고 있는 부산의 참여는 매우 중요하며 필수적이다. 따라서 다음 결론에서는 환동해권 국제물류협력을 위한 부산의 역할과 과제에 대해 논하고자 한다.

## V. 결론: 환동해권 국제물류협력을 위한 부산의 역할과 과제

주지하다시피 환동해권의 국제협력은 지방정부가 주도적인 역할을 해왔다고 할 수 있다. 실제로 동북아의 소지역경제권의 하나인 환동해권은 이에 속하는 국가들의 협력논의체로서 GTI가 존재하기는 하지만 다분히 형

식적이고 공동연구 차원의 협력에 머물러 있으며, 오히려 지방당국이 보다 적극적으로 협력에 임하고 있다.<sup>23)</sup> 특히 중국과 러시아의 경우는 영토가 아시아 혹은 유라시아 전역에 걸쳐 존재함으로써 환동해권에 해당하는 지역에 대한 국가의 정책적 순위가 다소 떨어지며, 최근 관련 발전계획(중국의 창지투 개발계획, 러시아의 극동·자바야칼 개발계획)이 국가급 차원으로 격상되어 있기는 하지만, 여전히 해당 지방정부가 주도적 역할을 맡아 추진하고 있다. 또한 초국경협력의 양상이 물류 인프라 및 네트워크를 중심으로 진행되고 있다는 점에서 해양과 대륙의 교차점이자 물류허브로서 변경에 대한 영향력을 확실하게 미칠 수 있는 중심도시로서 부산의 역할과 과제를 도출하는 작업은 매우 중요하다.

부산은 지경학적으로 동북아의 물류허브이자, 환황해권과 환동해권의 결절점에 위치해 있어 동북아 경제권의 인적, 물적 교류의 거점으로 그 발전 가능성이 충분하다고 평가된다. 현재 진행되고 있는 두만강유역의 초국경협력은 북한의 대중, 대러 의존도를 심화시키는 등 부정적 영향을 배제할 수 없지만, 다른 한편으로는 환동해권 나아가 동북아의 다자경제 협력의 모델로서 새로운 성장지대의 출현을 예고하기도 한다. 두만강유역의 초국경 협력개발사업에 한국의 참여와 개입이 요구되고 있는 작금의 현실에서, 부산의 입장에서는 기존에 제기된 부산-후쿠오카 초국경 광역경제권 논의와 더불어 환동해권의 핵심적 지대로서 부산-두만강유역 초국경 광역경제권의 실현 가능성을 적극 고려할 필요가 있다. 특히 최근 들어 중국의 ‘일대일로’ 전략이 본격적으로 추진되고 있고, 두만강유역이 ‘일대일로(실크로드 경제벨트와 해상실크로드)’의 교차점으로 부각되고 있는

23) 이동형(2009)은 환동해권 지방정부 차원의 국제교류와 협력이 이루어지는 것을 세계화의 영향으로 파악하고 있으며, 세계화로 인한 국경과 국가의 역할이 열린 환경 속에서 지방정부는 대외관계의 유연성과 세계화 시대 무한경쟁에서 살아남기 위한 생존적 차원에서 국제교류와 협력을 적극 추진하고 있다고 보았다. 물론 탈냉전 시기 세계화의 진전에 따라 국가 외에도 지방정부, 민간단체, 기업 등 다양한 행위자(actor)가 출현하고 있는 추세이지만, 국가주의적 속성이 아직도 강하게 나타나고 있는 동북아지역에서는 지방정부 차원의 협력 또한 각국의 중앙정부로부터의 통제와 제한을 받는다는 점에서 여전히 중앙과 지방의 수직적 관계를 고려할 필요가 있다. 더욱이 지방정부 차원의 환동해권 협력이 오랜 시간의 노력에도 불구하고 별다른 성과를 거두지 못한 점 또한 지방 차원의 접근이 갖는 한계로 이해할 수 있다.

상황에서 유라시아 대륙과 태평양이 교차하고 있는 부산의 적극적 대응이 요구된다. 즉 우리 정부가 추진하고 있는 ‘유라시아 이니셔티브’와 중국 ‘일대일로’의 협력방안이 요구되고 있는 현시점에서, 환동해권 내 가장 큰 경쟁력을 갖추고 있는 중심도시로서 부산의 역할과 대응은 지방 차원은 물론이고 국가 차원에서도 매우 중요하다.

물류적 측면에서 볼 때, 현재 부산항의 물동량은 주로 환황해권 항만의 환적 물동량이 대부분을 차지하지만, 환동해권 항만의 경우에도 향후 중국 동북지역, 러시아 극동지역 등의 개발에 따른 대륙 물동량의 증가가 예상된다. 환동해권의 항만들에서 발생하는 국제화물은 대체로 허브인 부산항을 통해 유럽과 북미로 수송되며, 이런 측면에서 부산항을 중심으로 환동해권 항만 간의 허브-스포크(hub-and-spoke) 체제의 구축은 필수적이다. 특히 나진항은 부산항의 서브포트(sub-port)로서 충분한 역할을 수행할 수 있는 경우로서 항만을 매개로 하는 부산-나선지역 간 협력논의는 국가적 차원은 물론이고 지방 차원의 남북교류협력의 매력적인 사업영역이라 할 수 있다. 하지만 남북관계의 부침에 따라 지방정부 차원의 남북 교류협력이 진전, 후퇴하는 불안정한 구도에서 벗어나지 못하는 점을 고려할 때, 향후 부산-나선지역 간 협력사업은 분권적·미시적 접근에 앞서 중앙정부와의 긴밀한 정책조율은 물론이고 국제적·다자간 협력의 구도를 적극 활용할 필요가 있다. 또한 부산이 갖는 지경학적 우위에 기초하여 물류분야의 국제협력에 중점을 두는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이처럼 향후 부산-나선지역 간 교류협력을 국제적 다자간 구도로 전환하고, 물류분야의 협력에 중점을 두어야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 북한에 대한 일정한 영향력을 확보하고 있는 중국, 러시아와의 다자적 협력구도를 통해 남북한 양자 간 교류협력에서 발생하는 리스크를 최소화하고, 남북관계 및 북미관계의 변화에 따라 협력의 향배가 결정되는 불안정한 협력구도를 지양할 수 있다. 둘째, 두만강유역의 북중러 초국경 협력이 각 지방정부의 적극적 참여를 통해 이루어지고 있는 점을 감안하여 경제력 및 지경학적 우위를 토대로 부산을 중심으로 하는 환동해권 지방정부의 다자간 경제협력의 모델을 창출할 수 있다. 셋째, 북중러 초국경협력의 핵심사업이 물류 인프라 및 네트워크 연계에 초점을 두고 있다

는 점에서 상대적으로 협력이 용이한 물류분야를 중심으로 남북한 간 상호 신뢰 구축과 남북경제협력의 기반 조성은 물론이고, 환동해권 국가 간 교역의 활성화를 통한 평화체제 구축에 일조할 수 있다. 넷째, 물류 인프라 및 네트워크의 개선과 확충을 통해 북한의 대외 개방을 촉진함으로써 개방을 통한 북한의 학습효과를 증진하고, 일종의 파급효과(spill-over effect)로서 기타 영역으로의 협력의 확대를 기대할 수 있다.

이와 같이 부산은 환동해권의 지정학적 우위를 활용하는 국제물류협력을 통해 남북물류, 환동해권 물류의 허브로서의 새로운 가능성을 열어나갈 수 있을 것이다. 나아가 이러한 가능성을 현실화하기 위한 방안으로서 물동량의 창출이 가능한 산업단지의 조성, 물류 인프라와 네트워크의 정비 및 확충, 다자간 협력 틀로서의 환동해권 지방정부회의 및 하부협력 네트워크 구축 등의 역할과 과제가 요구된다. 이를 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 두만강유역 초국경 협력사업에서 지자체 차원의 적극적 참여와 환동해권 국제산업협력단지 조성이 필요하다. 단계적 접근방법에 따라 1단계에서는 훈춘시에서 지린성이 추진하고 있는 동북아변경무역센터 및 한국전용산업단지 조성에 참여하는 것이고, 2단계에서는 부산시 차원에서 환동해권 국제평화산업단지 조성을 고려할 수 있다. 훈춘시에 투자하는 기업의 경우에는 중국 중앙정부가 부여하는 투자관련 우대정책, 서부대개발, 동북진흥계획, 변경소수민족, 국가급 변경경제협력지구 등의 우대정책 외에도 '일대일로' 전략 추진에 따른 정책적 우대가 중첩적으로 제공되는 여러 장점이 있다. 더욱이 최근 이 지역 물류환경의 개선과 동해로의 출로 확보가 이루어지면서 중국 동부연해지역의 국내 기업, 홍콩·마카오 등지의 기업뿐만 아니라 포스코, 현대 등 한국 기업의 진출이 가시화되고 있으며, 물류분야의 사업진출이 활발하게 진행되고 있다. 그리고 2단계 부산 국제평화산업단지의 조성과 관련하여 국제적 협력을 이끌어내기 위해 부산시 차원의 민관협력을 통한 두만강유역의 초국경 협력사업에 적극적으로 참여하는 방안을 강구해야 할 것이다. 또한 부산시가 추진하는 환동해권 국제평화산업단지(가칭)는 관련국가와 지방정부 및 기업 등이 공동으로 참여하는 다자간 국제공단으로 조성되어야 할 것이다.

둘째, 환동해권의 물류허브로 부상하기 위한 한국 내 동해권 항만과의 유기적 네트워크 구축은 물론이고 북한 나진, 청진항, 러시아 극동 항만, 일본의 서부항만을 연결하는 국제물류네트워크 구축과 북극항로 개설에 대비한 물류인프라 개선 및 확충이 필요하다. 환동해권의 사람과 물자, 정보가 모이는 허브(hub)는 물류네트워크상의 상호 연계에 초점을 두는, 즉 허브-스포크(hub-and-spoke) 네트워크에서 중추적 역할을 수행하는 연계적 거점을 지칭한다. 이러한 점에서 허브는 비교적 경쟁적이고 배타적인 의미를 갖는 중심(center)과는 달리, 지정학적 위치와 연결성, 효율성, 선진 인프라 등에 따라 선택되어지는 측면이 존재한다. 따라서 부산항은 우선적으로 북한의 동북부 항만, 러시아의 극동 항만, 일본의 서부항만 등과의 국제물류네트워크를 확장하여 환동해권의 연계적 거점의 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다. 이는 앞에서 제기한 환동해권 국제평화산업단지 조성의 전제이자, 이 산업단지의 성패를 가늠하는 핵심적 요건이기도 하다. 특히 두만강유역의 초국경 협력개발을 통해 환동해권의 교역이 확장될 것으로 기대되고 있는 현재, 환동해권 물류허브로서 부산항에 대한 지속적인 개선과 확충을 통해 북극항로의 개설에 대비할 필요가 있다. 또한 향후 남북관계의 전환시점에 대비하여 동해선의 연결 및 운영방안, 그리고 궁극적으로 TKR-TSR의 연결을 통한 랜드브릿지로서의 부산의 역할을 중장기적 차원에서 준비해야 할 것이다.

셋째, 환동해권 교류협력의 틀로서 부산시가 주도하는 환동해권 도시협력네트워크와 역내 투자기업들이 공동으로 참여하는 환동해권 비즈니스포럼 구축이 요구된다. 환동해권의 국제교류협력사업을 통해 공통의 의제설정을 이루려는 시도는 각국 지방정부가 갖는 한계와 그들 간 이해관계가 얽히면서 실질적 교류협력 추진에 이르지 못했다는 한계를 갖는다. 부산과 같은 한국 제2의 도시가 참여하는 환동해권 도시협력네트워크의 구축은 ‘동북아 지사·성장회의’나 ‘동북아자치단체연합회의’가 갖는 기존의 한계를 뛰어넘어 협력의 수준을 한 단계 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 우선적으로 환동해권 교류협력의 실질적 권한과 책임을 가진 중앙정부 차원의 협의체인 광역두만강계획(GTI)과의 의견조율 및 정책합의를 위한 노력이 요구된다. 즉 현재 GTI에서 추진 중인 지방정부협력위원회 구성에

적극 참여함으로써 정책적 합의 가능성과 지방정부 간 교류협력사업의 실현가능성을 제고해야 할 것이다. 또한 환동해권 도시 간 협력네트워크를 구축하여 각자의 협력사업의 경험을 공유하고, 나아가 구체적 협력사업의 도출을 꾀할 필요가 있다. 그리고 무엇보다 사업의 실질적 성패를 결정하는 것으로서 역내 투자기업들이 적극 참여하여 상호 간의 비즈니스 활성화를 꾀할 수 있는 환동해권 국제무역박람회 및 비즈니스 민관협력포럼의 구축을 적극 고려해야 할 것이다.

마지막으로 이러한 사업을 위한 부산시 차원의 내부적 조직정비 및 재정확보 방안과 관련해서 검토해 보고자 한다. 부산시가 이러한 사업방안을 구체화하고 그 실행력을 담보하기 위해서는 우선적으로 북한 및 북중러 접경지역에서 전개되고 있는 초국경 협력사업에 대한 정보와 분석능력, 사업계획 수립 능력을 위한 전문화, 국제화된 조직과 인력의 구성이 요구된다고 할 수 있다. 이러한 점에서 부산시 차원에서 환동해권 국제물류협력 전담부서의 설치가 필요하며, 구체적으로 새로운 전담부서의 설치 혹은 관련부서가 결합된 T/F 형식의 전담팀을 구성하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한 이 전담부서 혹은 전담팀은 관련 정보의 수집과 관리, 계획의 수립과 관련기관간 협의·조정 등의 업무를 수행하며, 담당부서장 혹은 팀장은 동북아 관련사업의 경험과 노하우를 갖고 있는 민간기업인이나 전문가를 영입하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

한편 이들 사업의 성공적 추진을 위해서는 재정적 문제를 해결할 수 있는 구체적이며 실질적 방안이 모색되어야 한다. 즉 재정수요를 크게 동반하지 않으면서 사업의 효과를 증진할 수 있는 기술이나 인적 자원 부분의 지원을 확보해야 할 것이다. 또한 사업추진을 위해 소요되는 재원을 안정적으로 확보하는 방안이 동시에 마련되어야 하는데, 재원확보 방안으로는 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 사업에 소요되는 재원을 일반예산으로 편성·조달하는 방안이다. 즉 부산시가 통상적으로 추진하는 사업의 형식을 취하여 일반예산에서 편성하여 지출하는 방안이다. 둘째, 사업추진을 위한 별도의 기금을 편성하는 방안이다. 이미 부산시가 조성한 남북협력기금 및 관련기금을 운용한 수익으로 재원을 충당하는 것이다. 이 방안은 일반예산의 편성에 비해 훨씬 신속적인 재원운용이 가능하다는

장점이 있다. 셋째, 중앙정부의 남북협력기금을 지자체 차원에서 적극적으로 조달하여 사용하는 방안이다. 마지막으로 국제기구와 원조기관들의 자금 지원을 활용하는 방안의 모색이다. 일본의 경우 지자체들이 ODA 기금을 이용하여 개발지원 사업을 추진하고 있는 사례를 참고할 수 있으며, 최근 국제기구와 원조기관들이 중앙정부를 통한 지원보다 지방정부를 통한 분권적 국제협력의 잠재력을 인정하여 지방정부를 통한 원조를 늘리는 경향이 있는 것도 유리한 분위기라고 할 수 있다. 더욱이 최근 57개국의 창립회원국으로 구성된 AIB의 출범이 목전에 있는 상황으로서, 환동해권의 철도, 도로, 항만 및 산업단지 조성에 필요한 자금을 제공하는 기회를 적극 활용해야 할 것이다.

| 참고문헌 |

- 금성근 외 (2012). 『환동해경제권 협력강화 방안』, 부산발전연구원.
- 김영식·류훈태 (2013). “환동해권 지방정부 간 교류협력을 통한 강원도의 발전전략.” 『사회과학연구』. 제52집. 2호.
- 김천규 (2014). 『동북아 평화변영을 위한 두만강유역 초국경협력 실천전략 연구』. 국토연구원.
- 림금숙 (2012). “창지투 선도구와 북한나선특별시 간 경제협력.” 『국제지역학논총』. 제5권. 2호.
- 박동훈 (2010). “두만강지역개발과 국제협력: 중국 ‘창지투 선도구’ 건설의 국제환경분석.” 『한국동북아논총』. 제62권.
- 신범식 (2013). “북중러 접경지대를 둘러싼 초국경소지역 개발협력과 동북아시아 지역정치.” 『국제정치논총』. 제53집. 3호.
- 우하오 (2014). “중국 ‘창지투 선도구’와 ‘환동해경제권’ 연동개발의 가능성.” 2014 NEAR 국제포럼 발표자료집.
- 원동욱 외 (2013). 『중국의 동북지역 개발과 신북방 경제협력의 여건』. 대외경제정책연구원.
- \_\_\_\_\_ (2011). “북중경협을 빛과 그림자: ‘창지투 개발계획’과 북중 간 초국경 연계개발을 중심으로.” 『현대중국연구』. 제13집. 1호.
- \_\_\_\_\_ (2009). “동북공정의 내재화, 중국 동북지역의 인프라개발의 전략적 함의.” 『국제정치논총』. 제49집. 1호.
- 이동형 (2010). “환동해권 지방네트워크 실태와 발전방안 모색: 다자간 협력네트워크를 중심으로.” 『아태연구』. 제17권. 제3호.
- 이영현 (2013). “중국과 러시아의 북한 북동부 진출과 동해의 지정학적 의미.” 『아태연구』. 제20권. 제3호.
- 이영훈 (2011). “창지투개발계획의 실현 가능성과 북한의 개혁·개방.” 『북한경제리뷰』. 4월호.
- 최영진 (2013). “중국의 동북지역 개발과 환동해권 진출의 교두보: 훈춘과 쑤이펀허 통상구의 비교 연구.” 『중소연구』. 제37권. 1호.
- \_\_\_\_\_ (2014). “환동해지역의 항구와 해상관계망 형성: 항만제도 및 전략적 관점에서.” 『아태연구』. 제20권. 3호.
- 현대경제연구원 (2010). 『지구 온난화에 따른 북극항로의 활용 가능성 점검』.
- 홍면기 (2006). 『영토적 상상력과 통일의 지정학』. 삼성경제연구소.
- Hansen, Niles (2007). “Border Regions: A Critique of Spatial Theory and a



- European Case Study.” *The Annals of Regional Science*. Vol. 11. No. 1.
- Lee, Nam Ju (2011). “Northeast Asian Economic Cooperation and the Korean Peninsula Economy: The Impact of the Changjitu Development Plan.” *Korea Journal*. Vol. 51. No. 2.
- Lee, Yeon Ho & Jeong Shim Kang (2011). “The Changjitu Project and China-North Korea Economic Cooperation: Beijing’s and Pyongyang’s intentions.” International Cooperation and Conflict in East Asia, BISA Annual Conference, Manchester. 27 April.
- McCallum, John (1995). “National Borders Matter: Canada-U.S. Regional Trade patterns.” *American Economic Review*. Vol. 85. No. 3.
- Rumley, Dennis & J. Minghi (1991). *The Geography of Border Landscapes*. London and New York: Routledge.
- Scalapino, Robert A. (2002). “The politics of development and regional cooperation in Northeast Asia.” Proceedings of the Vladivostok Conference, Northeast Asian Economic Forum.
- Strihan, Annemarie (2005). *Rethinking Border Representations*. Melbourne: Aesop Press.
- Won, Dong Wook (2014). “Will the Jang Execution Affect Beijing’s Economic Ties With Pyongyang?” *Global Asia*. Vol. 9. No. 1.
- 劉國斌 (2015). “一帶一路基点之東北亞橋頭堡群構建的戰略研究.” 『東北亞論壇』, 第2期.
- 孫凱, 劉騰 (2015). “北極航運治理與中國的參與路徑研究.” 『中國海洋大學學報』, 第1期.
- 王丹 外 (2014). “北極航道開通對我國航運業發展的影響.” 『中國航海』, 第37卷, 第1期.
- 張嘉昕·苗銳 (2012). “長吉圖開發開放先導區通道建設的物流經濟效益分析: 以中朝通道為例.” 『東北亞論壇』, 第5期.
- 張愛鋒·宋艷平 (2014). “基于海冰影響的北極航線經濟性研究.” 『大連海事大學學報』, 第40卷, 第2期.
- 國家發展改革委·外交部·商務部 (2015). “推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動.” [http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/28/content\\_2839723.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/28/content_2839723.htm). (2015년 4월 13일 검색)
- 王敬文, “習近平提戰略構想: ‘一帶一路’打開筑夢空間.” [http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201408/11/t20140811\\_3324310.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201408/11/t20140811_3324310.shtml). (2014년 12월 11일 검색)
- “國務院關於進一步實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見.” [http://www.gov.cn/zwggk/2009-09/11/content\\_1415572.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2009-09/11/content_1415572.htm). (2013년 7월 5일 검색)
- “國務院關於促進東北老工業基地進一步擴大對外開放的實施意見.” <http://www.gov.cn>

- /gongbao/content/2005/content\_64320.htm. (2013년 7월 5일 검색)
- “東北地區振興規劃.” [http://chinaneast.xinhuanet.com/2007-08/20/content\\_10905015.htm](http://chinaneast.xinhuanet.com/2007-08/20/content_10905015.htm). (2013년 12월 12일 검색)
- “中共中央關於實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見.” <http://vip.chinalawinfo.com/newlaw2002/slc/SLC.asp?Gid=161887>. (2013년 7월 5일 검색)
- “中國圖們江區域合作開發規劃綱要——以長吉圖爲開發開放先導區’實施方案.” <http://www.cjtzlss.com/news/7/31.html>. (2014년 8월 12일 검색)
- “中國東北地區面向東北亞區域開放規劃綱要(2012-2020年).” [http://www.hlbrfgw.gov.cn/info\\_Show.asp?ArticleID=525](http://www.hlbrfgw.gov.cn/info_Show.asp?ArticleID=525). (2014년 8월 19일 검색)
- [http://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2014/05/20/2014052004380.html](http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2014/05/20/2014052004380.html). (2014년 12월 21일 검색)
- [http://paper.people.com.cn/gjjrb/html/2014-09/22/content\\_1480021.htm](http://paper.people.com.cn/gjjrb/html/2014-09/22/content_1480021.htm). (2015년 2월 3일 검색)
- <http://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/637137.html>. (2014년 7월 28일 검색)

| 논문투고일 : 2015년 05월 18일 |

| 논문심사일 : 2015년 06월 03일 |

| 게재 확정일 : 2015년 06월 12일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 22, No. 2 (2015)

**Political Economy of Border:  
China's Northeast Development and International  
Cooperation in the East Sea Rim**

**Won, Dong Wook**

(School of International Studies, Dong-A Univ.)

This paper aims to suggest new role and tasks of Busan as a logistics hub in the East Sea Rim region and the Northeast Asia, focusing not only on China's Chang-Ji-Tu Project and its cross-border cooperation which is ongoing in the Tumen region as a border of Northeast Asia, but also on the progress and perspective for international logistics cooperation in the East Sea Rim. The eastern coast area of South and North Korea is still underdeveloped except some areas. Although China's Northeastern provinces, the Russian Far East and Japan's western coast area have each new development plan, they also represent a 'border' which is underdeveloped in each country. However, according as China has driven forward the Northeast Development Strategy since the early 2000s, the Tumen region visualized the appearance of open border and cross-border economic zone through various policy coordinations among its surrounding nations. The cooperation related logistic infrastructure and network construction is a core element of international cooperation in the East Sea Rim region and has made breakthrough. In spite of positive perspectives on the development of the East Sea Rim, this region is exposed to a question of H/W and S/W in logistic side, apart from many problems such as escalating tensions between the two Koreas,

mutual competition and control between China and Russia, Japan's negative attitude on international cooperation, and so on. Busan of a competitive city in Korea can give possibilities to international logistic cooperation as a logistic hub in the East Sea Rim. Therefore, Busan needs to develop international industrial complex for creating the quantity of goods transported, to expand logistic infrastructure and network, and to coordinate the regional local government conferences and establish the cooperative network among various actors such as local government, business interest, social groups in the East Sea Rim region.

- Key words: Border, Cross-border Cooperation, The Northeast Development Strategy, The East Sea Rim, Busan