

# 흑해(黑海) 연안의 초국적 경제협력모델과 정부간 네트워크

: 동북아시아 해역(海域)에 주는 교훈과 함의\*

우 양 호

## 국문요약

이 연구의 목적은 흑해(黑海) 연안지역에서 나타난 초국적 경제협력모델과 정부간 네트워크의 형성사례에 대해 살펴봄으로써 그 배경과 진행과정, 특성 및 운영논리를 이해하는 것이다. 이와 동시에 동북아시아 해역에서 함께 살아가는 우리나라 및 인접된 중·일 연안지역의 발전적 미래에 대하여 이 사례가 어떠한 시사점을 주는가를 알아본다. 흑해 연안지역은 동유럽과 중앙아시아의 경계지대로서, 아직 우리나라 학계에 잘 알려져 있지는 않다. 하지만 흑해 연안은 역사·문화·민족·종교적으로 복잡한 사회구조를 가진 동시에, 국제안보와 글로벌 경제 및 지정학적 측면에서 중요한 거점지역으로 평가되고 있기도 하다. 특히 1992년에 흑해 연안에서 창설된 흑해경제협력기구(Organization of the Black Sea Economic Cooperation) 중심의 초국가적 네트워크는 그 성격과 운영방식이 독창적이고, 공동체 비전의 확대와 협력체제의 공고화 과정에서도 많은 특징을 보여주고 있다. 예를 들자면 초국가적 협력체제 구축의 하향적 확산과 다층적 지역관계의 형성, 개방형 공동체주의와 협력들의 변형, 외부환경의 자극과 네트워킹의 역동성, 유럽연합(EU)의 전략적 지원과 활용, 권역의 파편화와 무력충돌의 예방 등이 그것이다. 그리고 흑해 연안에서의 초국적 협력모델은 물리적으로 왕래가 편리하거나 경제적으로 선진화되지 않은 해역에서도 충분히 국경을 초월한 정부간 협력과 연합이 충분히 가능하다는 것을 보여주었다. 이러한 네트워크 상에는 우리나라도 2011년부터 부문별 대화동반자(Sectoral Dialogue Partner) 지위로 계속 동참하고 있다. 따라서 이 연구가 소개하는 사례는 흑해 연안에 대한 지정학적 가치와 미래 성장잠재력을 시의적으로 고려하고 국내 학계의 새로운 관심을 유도하고 있다. 나아가 이 연구는 한·중 자유무역협정(FTA), 아시아인프라투자은행(AIIB)의 창립으로 시작되고 있는 미래 동북아시아 해역(海域)의 초국경 교류와 월경공동체 담론에도 많은 교훈과 시사점을 주고 있다.

주제어: 초국적 네트워크, 흑해지역, 경제협력모델, 월경교류, 다층적 관계

## I. 서론

지금 현재 세계의 각 지역에서는 초국경 차원의 월경협력과 연합이 활발히 이루어지고 있다. 선진국을 위시한 세계 각 지역은 스스로의 경쟁력 향상 및 영향력 확대를 위하여 초국경 협력과

\* 이 논문은 2008년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-361-B00001).

월경개발에 대한 논의를 활발히 진행하고 있다. 이러한 개발과 협력은 유럽연합(EU)의 탄생으로 인해 더욱 가속화되었으며, 아직까지 지역발전이 제대로 이루어지지 않은 중남미와 아프리카, 동남아시아를 중심으로 시작되고 있다(존 나이스비트, 1996; 김상빈·이원호, 2004; 우양호, 2013a; 우양호·김상구, 2014b). 과거 육지 상호간 접경지역의 연합은 이제 바다와 해역으로 이어지고 있으며, 그 대표적인 예가 유럽연합의 지원을 등에 업은 발트해, 지중해, 북해 지역의 활발한 월경협력이다(우양호, 2012b; 우양호, 2014a). 특히 전통적으로 아시아대륙과 유럽대륙의 주요 접경인 흑해(黑海, Black sea)를 둘러싼 지역의 경우에는 역사와 정치적으로 여러 가지 제한조건이 있었으나, 최근에는 괄목할만한 초국가적 네트워크가 형성되고 있다. 이에 흑해는 우리나라에서도 정부, 외교, 행정, 경제에 걸친 많은 학자와 전문가들이 향후 관심을 두어야 할 지역으로 생각된다.

과거 유럽과 아시아 지역에서 각각 중심보다 변방에 가까웠던 흑해 연안지역은 1980년대까지 국내는 물론 국제적으로도 별다른 주목을 받지 못했다. 그러나 1990년대부터 흑해 연안에서는 각 지역과 국가들의 독자적 판단으로 전례가 없었던 국경을 초월한 새로운 경제협력체를 형성하였다. 나아가 지금은 새로운 국가와 도시, 지역과 기업 단위의 월경공동체 구성에도 적극적으로 기여하고 있다. 또한 흑해 해역권의 초국가적 네트워크는 그 지리적 강점을 통해 동유럽과 중앙아시아의 허브(hub)를 목표로 하고 있으며, 기존 국경(national border) 중심의 주변국의 풍토를 새로운 국경 간(cross-border) 교류와 지방화(localization)의 방향으로 새롭게 전환시키고 있다. 이에 우리나라도 2011년 1월 1일부터 부문별 대화동반자(SDP: Sectoral Dialogue Partner) 지위로 흑해경제협력기구에 가입한 상황이다(대한민국 외교부 유럽국, 2015).<sup>1)</sup>

비록 흑해지역과 그 해역권은 우리나라에 아직 잘 알려져 있지는 않지만, 향후 이 지역의 성장잠재력을 고려한다면 흑해의 해역권과 연안에 대해서 좀 더 관심을 가져야 할 필요성이 있다. 그리고 오랜 국가 및 지역간 분쟁과 갈등의 역사를 뒤로하고, 새롭게 형성된 흑해 연안의 초국경 네트워크는 유럽과 아시아의 경계지대에서 성공한 독특한 협력모델로 인정받고 있다. 그 이유는 이 네트워크가 지역발전의 기동 역할을 충분히 하였으며, 경제부문을 중심으로 그 시너지 효과가 분명히 있었다는 점에 대해서는 학문적으로나 국제적으로 이견의 여지가 없는 상태이기 때문이다(김영진, 2009; 현승수, 2011; Aydin, 2005; Manoli, 2005; Gavras, 2010; Weaver, 2013; Manoli, 2013; World Bank, 2014; BSEC, 2015).

게다가 흑해의 연안지역과 나라들이 여전히 갖고 있는 서로 다른 이질적인 역사와 민족의 상이성, 경제적 격차는 현재 우리나라, 중국, 일본이 속한 동북아시아의 현 상황과 크게 다르지 않다. 흑해와 동북아시아는 각각 지정학적 중요성으로 인해 국제질서 상에서 중요한 영향을 행사하려 하는 글로벌 세력의 이해관계와 불안정한 안보적 상황도 서로 많이 닮아 있다. 그러므로 흑해 연안 초국경 지역의 형성동기와 과정, 각종 협력제도 및 네트워크 시스템의 운영에 대한 국내 연구 활성화와 새로운 전략적 접근은 절실하게 필요하다. 나아가 이를 통해 점차 확대되어

1) 지난 2010년 11월 26일 그리스 제2의 도시인 테살로니키(Thessaloniki)에서 개최된 제23차 BSEC 외교장관회의에서 우리나라의 가입이 승인되었기 때문에 우리나라 도시와 기업들의 흑해지역 진출이 한층 더 용이해 졌다. 특히 우리나라 기업들은 단기적 측면에서 에너지 분야를 비롯한 도로와 철도, 통신망 등 인프라 건설 사업에 진출할 수 있게 되었으며, 장기적 측면에서도 향후 매력적인 시장으로 발전할 가능성이 있는 이 지역을 미리 선점할 수 있게 되었다(박정호, 2012; 대한민국 외교부 유럽국, 2015).

가는 흑해지역의 전략적 중요성을 국내에 이해시키고, 흑해 지역을 둘러싼 우리나라와 주요 도시들의 글로벌 대외전략 수립을 위한 기초자료에 활용될 여지도 충분히 있다.

이상의 점들에 근거하여 보면, 근래에 여러 난관과 장애를 극복하고 전격적으로 형성된 흑해 연안의 초국적 네트워크는 우리가 동북아시아의 협력과 공동체의 미래상을 논의하는데 적지 않은 시사점을 줄 것으로 생각된다. 따라서 차제에 이 연구에서는 흑해지역에서의 초국적 네트워크의 형성사례에 대해 살펴봄으로써, 그 배경과 과정, 특성, 운영논리를 이해하는 동시에, 동아시아에서 함께 살아가는 우리나라 및 동북아시아 인접 연안지역의 발전적 미래에 어떠한 시사점을 주는가를 알아볼 것이다.

## II. 흑해(黑海) 지역의 초국적 네트워크 연합의 배경

### 1. 지역의 개관과 특징

흑해와 그 연안지역은 우리에게 아직 그리 익숙한 곳은 아니다. 널리 알려진 바와 같이, 우선 이 지역의 명칭에서는 “바다가 검게 보인다”고 하여 흑해(黑海, Black sea)라고 불리는 경향이 있다. 그런데 실제 바다의 색깔이 검지는 않고, 보통의 바다와 같이 푸른색을 띄고 있다. 물론 흑해에는 두나이강(Dunai river), 드네프르강(Dnepr river), 드네스트르강(Dniester river), 쾰줄강(Kzul river) 등의 큰 강들이 흘러드는 관계로 다른 바다보다 염도가 낮다. 구체적으로 흑해는 남쪽방향 터키의 이스탄불 근처에 있는 좁은 보스포러스 해협(Boseuporuseu channel)을 통해 마르마라해(sea of Marmara), 다르다넬스 해협(Dardanelles strait)을 거쳐 에게해(Aegean sea)로 연결된다. 더 멀게는 지중해 등을 통해 대서양까지 선박이 나갈 수 있다. 흑해 서쪽방향의 루마니아는 중부유럽을 관통하는 다뉴브강과 흑해가 연결되는 위치에 있어 중요하며, 대략 유럽 10개 나라를 지나는 다뉴브강과 라인강 사이의 운하까지 고려하면 흑해에서 시작되는 수로는 북해(North Sea)까지 이어지고 있다. 흑해 북쪽방향의 케르치 해협(Kerch strait)을 통해서만 인접한 아조프 해(sea of Azov)와 연결된다. 흑해 동쪽방향의 조지아는 카스피해와 연결되며, 흑해와 카스피 해는 다시 운하로 연결되는 중에 있어 유럽시장 및 중동시장 간의 중간교역의 요충지로 부상되고 있다. 이러한 관계로 흑해는 지중해처럼 동유럽과 중앙아시아의 문명을 품으면서, 동·서 교역의 중심지이자 역사적으로도 중요한 해상 교통로(sea traffic routes)가 되었다(King, 2006; Lyratzopouooua & Zarotiadisb, 2014).

흑해는 21세기에 접어들어서도 상당기간 동안 세계의 이목과 관심의 사각지대에 놓여 있었다. 하지만 시간이 지나면서 이른바 ‘제2의 중동’이라 불리는 흑해, 카스피해 지역에 상당량의 석유와 천연가스가 매장되어 있다는 사실이 알려지면서, 에너지 안보 및 수송차원에서 흑해 연안에 대한 중요성이 부각되기 시작했다(박정호, 2012). 즉 석유 및 천연가스를 카스피해 인근의 공급지에서 유럽의 소비지로 수송하기 위해서는 모두 예외 없이 흑해지역을 거쳐야 하기 때문이다. 따라서 흑해는 지금 유럽과 아시아 대륙을 연결하는 수송의 핵심적 회랑지역(Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia)으로 간주되고 있다(Adams et. al, 2002; Gabrielsen & Lund, 2007).

〈그림 1〉 흑해 연안주변 육상수송경로와 해상운송경로



\* 자료: United Nations Commodity Trade Statistics Database(2014).

오늘날 흑해 연안은 근래 20년 기간 동안 인구 약 3억 5천만 명과 약 2000만km<sup>2</sup>의 면적, 세계 2위의 자원매장량과 연간 대외교역량 약 3천억 달러 규모를 가진 초국경 경제통합지역으로 발돋움하였으며, 향후 국제적 신흥시장(emerging market)으로 성장할 충분한 잠재력을 가진 것으로 평가되고 있다. 흑해 연안에 위치한 주요 도시로는 우크라이나의 오데사, 니콜라예프, 헤르손, 세바스토폴, 러시아의 노보로시스크와 소치, 조지아의 바투미, 루마니아의 콘스탄차, 불가리아의 부르가스과 바르나, 터키의 삼순과 시노프, 트라브존 등이 있다.

근대 시기까지 흑해는 거의 단일한 제국의 영향권 하에 있었으나, 제1차 세계대전 이후에는 터키, 루마니아, 불가리아 등 힘이 비슷한 어느 일방도 패권적 우위를 점하지 못한 상태에 놓이게 되었다. 그러다가 터키는 제2차 세계대전 이후 미국이 주도한 북서양조약기구(NATO)에 가입하였고, 이에 맞서 루마니아와 불가리아는 당시 소련연방이 주도한 바르샤바조약기구(WTO)에 가입하였다(Gustavsson & Coskun, 2003; Lavenex, 2004). 이렇듯 비슷한 힘의 대치 국면은 흑해 연안을 세계의 관심에서 벗어나게 했다. 이후 오래 지속된 냉전 시기에는 소련연방과 터키를 분할선으로 하여 진영간 이념대립과 대결이 주된 분위기였기에, 당시 서유럽에서 태동하고 유럽연합의 형성으로 점차 발전하기 시작한 초국경 협력 및 네트워크의 담론이 흑해지역에서는 발붙일 곳을 찾지 못했다. 그러나 1980년대부터 소련연방이 붕괴되고 냉전이 종식되면서, 흑해에는 근본적인 지정학적 변화가 발생하였다. 소련연방의 해체와 지리적 재편현상으로 러시아의 국경은 흑해에서 줄어든 반면, 장기적인 영향력을 행사하려는 다른 정치적, 경제적, 군사적 행위자나 주체의 수가 크게 증가하게 되었다(Ogan, 2006; Emerson, 2008; Sanders, 2014).

1980년대 이후 새로 만들어진 지정학적 균형상태 내에서는 다양한 요인이 출현하였고, 이것은 신생독립국과 구 소련연방의 위성국가들을 과거 공산주의 동맹으로부터 멀어지게 하는 원심력으로 작용하였다. 그 중에서도 특히 지리적 근접성의 영향, 경제적 기회, 문화적 유대와 정치적 편의주의 등은 신생독립국가들을 서구화와 자본주의적 방향으로 서서히 밀어내게 만들었다. 그리고 이들 국가와 연안도시들은 21세기 흑해 연안지역의 정체성을 새롭게 정의함으로써, 오랫동안 억눌려 있었던 서로의 이익을 위한 선호를 드러내기 시작하였다(김영진, 2012; Black Sea

Trade and Development Bank, 2014).

이는 흑해지역에 이전에는 없었던 전혀 새로운 네트워크 환경을 만들어 주었으며, 처음으로 이 지역에 다원적인 국제적 협력과 장밋빛 미래를 개척할 가능성을 열어 주었다. 다시 말해 광범위한 초국적 경제권과 국제적 안보장치를 담보하는 흑해의 여러 협력체제들이 등장함과 더불어, 이러한 변화는 이 지역의 미래 협력과 안정에 대한 새로운 희망을 불러일으킨 것이다. 오늘날 이 지역은 국지적인 안보 및 전략적 중요성뿐만 아니라, 유럽연합(EU)의 외적인 영역확대에 있어서도 지정학적 중요성이 증가하고 있는 하나의 거점지역이 되고 있다(황성우, 2014; 한국해사문제연구소, 2014; 우양호 2014a).

## 2. 초국적 네트워크의 형성

1980년대 냉전이 종식된 직후, 흑해 연안지역은 여러 가지 이유로 인해 국제적인 주목을 받게 되었다. 우선 유럽과 아시아 사이의 교차로에 위치한 흑해지역은 냉전 동안 충돌과 대립의 지대이자 동·서간에 각축을 벌이는 경계였다. 역설적이게도 오히려 그러한 연유로 제2차 세계대전 이후부터 약 40년 동안 긴장의 와중에서 오히려 안정이 유지되었던 지역이기도 하였다. 그러나 1991년 소련연방의 붕괴로 인해 냉전 시기에 억눌린 긴장들이 폭발함에 따라, 탈냉전 시기의 흑해는 더욱 복잡하고 다루기 힘든 지역이 되었다. 그 결과 대다수의 흑해 연안의 국가들은 갈등과 분쟁으로 빠져들었고, 정치적 불안과 경제적 빈곤에 허덕였다(Ozer, 1997; Aybak, 2001; 김영진, 2012).<sup>2)</sup>

흑해 연안에서 냉전이 끝나면서 나타난 크고 작은 분쟁들은 1990년대 초반부터 잦아들기 시작했다. 하지만 분쟁의 여러 가능성 중에서 어떠한 것도 근본적 해결은 어려운 상태였다. 이러한 논란의 중심에는 여러 문제가 속해 있었다. 연안과 해역에서 나타나는 경계의 재획정, 혼합된 민족 및 인종집단의 다양화, 강요된 이주와 경제적 궁핍, 만연된 실업과 빈곤, 권위주의 정권과 인권문제, 그리고 이 지역의 영향력 확보를 위한 외부세력 간의 경쟁 등이 흑해권역을 지속적인 위협과 긴장에 처하도록 만들고 있었다(Blatter & Ingram, 2001; Dima, 2003; Sandra, 2004; Gabrielsen & Lund, 2007; Lyratzopouooua & Zarotiadisb, 2014).

게다가 흑해 연안에는 인구밀도도 비교적 높은데다 이념적으로 해결되지 못한 충돌의 요소가 잠재해 있었고, 환경훼손과 국경의 이탈, 조직적 범죄와 같은 시의적인 문제들도 안고 있었다. 이러한 복합적인 문제상황에서 흑해의 모든 연안지역은 1982년부터 이후 약 10년의 기간동안 새로운 해결책을 기다리거나, 아니면 다시금 소모적 분쟁을 기다리는 소위 ‘휴면(frozen

2) 흑해 연안에서 세계의 냉전(cold war)체제로 지속된 상호보완성의 부족은 각 지역으로 하여금 상대를 협력의 파트너가 아니라 유럽과 아시아 시장에서의 경쟁자로 인식하도록 만들었다. 흑해 연안지역과 도시들은 역내 다른 지역과 경제·교역 관계를 확대하기보다는 멀리 있는 역외의 미국 대 러시아, 유럽 대 아시아, 북대서양조약기구(NATO) 대 바르샤바조약기구(WTO) 등과 전략적으로 상대하는 것이 나라와 지역발전을 위해 중요한 것으로 간주했다. 따라서 흑해 연안에 살아가고 있었던 인접지역과 국가로부터 보호하기 위해 국경은 더욱 강화되었고, 그러한 결과는 냉전 전후 약 40년 동안 흑해의 모든 지역, 도시, 나라가 정치·경제적인 손해를 보게 만드는 상황을 지속시켰다.

conflicts)’의 상태로 남아 있었던 것이다. 그리고 이는 흑해 연안지역들로 하여금 독자적으로 발전할 수 있는 기회와 함께 복잡한 국제관계의 역학 속에서 스스로 살아남을 활로를 모색해야 하는 이중적 과제를 동시에 안기게 되었다.

이런 혼돈의 상황에서 흑해 연안에서 초국적 월경협력의 필요성은 이미 1980년대부터 꾸준히 제기되고 있었고, 1990년대 접어들면서 점차 현실화되었다. 그것은 흑해 연안의 경제규모가 작은 개별도시와 국가들을 통합함으로써 교역시장을 확대할 수 있다는 것이었으며, 복잡한 국경의 관리, 한정된 수자원의 효율적인 활용, 노동이민의 규제, 마약밀매 및 유통단속, 테러대책을 비롯한 안보문제의 해결 등 흑해를 둘러싼 광역지역 전체의 현안을 공동으로 해결해야 할 필요성 때문이었다. 그리고 이러한 필요성은 흑해 연안의 정치·경제적 아젠다에서 우선순위를 차지하고 있었으며, 특정지역이나 국가에 의해서도 개별적으로는 해결될 수 없다는 사실을 의미하였다(박정호, 2012; Prevelakis, 2008; Henderson & Weaver, 2010). 여기서 주목해야 할 사실은 각 개별 지역과 국가에서 바라는 안정의 필요조건이 초국가적인 공동노력으로 달성될 수 있다는 사실에 대하여 점차 공감대가 확산되어 가고 있었다는 점이다.

다른 한편으로, 흑해의 연안지역과 구 소련연방의 신생독립지역은 아직 국제무대에서 강력한 이해관계자로 등장하지 못하고 있었다. 특히 중앙아시아 쪽의 군소국가(small states)들이 통합을 위해 일치된 상호노력을 기울이지 않는다면, 이들은 흑해 연안지역의 지정학적 중요성이라는 측면에도 불구하고 여전히 약한 행위자로 남을 수밖에 없었다(Blatter & Ingram, 2001; Dima, 2003). 이에 흑해 연안에서 초기 초국경적 차원의 지역협력의 필요성이 대두된 배경은 흑해 연안이 초국경 공동체로서 가진 역사적 특징과 정치와 경제적 자산에 기초하여 이 지역의 정체성과 전략적인 가치를 뒷받침하지는 강력한 규범적 논거가 있었기 때문이다(김연규, 2010; Manoli, 2013).

또한 흑해 연안지역은 이 지역과 관련을 갖고 있는 유럽연합과 러시아, 중국 등 인접된 국제적 세력으로부터 흑해 해역권을 차별화 시키려고 노력하기 시작했다. 예를 들면 흑해 동쪽연안의 아르메니아, 아제르바이잔 및 조지아를 일컫는 이른바 ‘남코카서스(south caucasus) 권역’은 서구에서 때때로 흑해 연안을 중앙아시아와 명백히 구별짓는 하나의 인종 및 문화적 경계로 간주되고 있다(Adams et. al, 2002; King, 2006). 냉전의 종식에 따라 정치적 자치권을 얻은 이들 지역은 스스로의 독립적 정체성도 강화한 것이다.

그러므로 초기 흑해 해역권의 공동체 구축을 위해서 연안지역에서 내세운 논거는 이들과 유럽연합, 중앙아시아간의 분명한 차이를 강조하는 것이었으며, 흑해의 인접 광역권역을 연안지역에 연결시키려고 노력하였다. 그리고 응집력을 가진 단일한 정체성(identity)과 틀(frame) 내에 일련의 국가들을 결합하려는 구조적 노력 또한 강조하였다(Sandra, 2004; Gavras, 2010; Manoli, 2010; Weaver, 2013). 이러한 흑해 연안공동체의 초국경적 목표는 아직까지 완전하게 달성되지는 않았으나, 역내에서 소모적 경쟁을 지양하는 분위기는 확산되고 있음이 분명해 보인다. 그러면 흑해 연안의 구체적인 협력모델과 그 성격 및 제도화 과정을 살펴보기로 하자.

### Ⅲ. 초국가적 경제협력모델의 형성과정과 네트워크

#### 1. 흑해경제협력기구(BSEC)의 창설

흑해경제협력기구(BSEC: Organization of the Black Sea Economic Cooperation)는 흑해의 해역과 연안지역에서 최초로 제도화된 초국적 월경협력기구이다. 흑해경제협력기구는 현재 해역권과 연안에서 형성된 초국적 협력이니셔티브로서, 흑해 연안지역의 교역 및 경제협력 확대 등을 목적으로 설립되었다. 2015년 기준으로 창설이 약 23년 정도 지난 이 협력체제는 유럽의 다른 초국경적 협력체제나 월경기구보다 상대적으로 오랜 전통을 가지고 있지는 않지만, 현재 유럽연합과 아시아 각 지역에서 긍정적인 평가를 많이 받고 있다(Manoli, 2005; Tsardanidis, 2005; Gavras, 2010; Weaver, 2013; Manoli, 2013; BSEC, 2015). 그 이유는 흑해 연안지역에 내재되어 있던 커다란 경제적 격차와 사회 및 문화적 이질성 등의 불리한 조건에도 불구하고, 현재까지 성공적인 월경협력을 하는 초국경 네트워크 체제로 발전하였기 때문이다. 그리고 과거 냉전시대 정치·군사적 대립과 갈등의 장이었던 흑해 연안을 협력과 공동 번영의 장으로 변화시킨 공로가 크게 인정되고 있다.

구체적으로 흑해경제협력기구는 1992년 흑해 연안국의 교역 및 경제협력 확대 등을 목적으로 설립된 초국경적 성격의 지역경제기구로 알려져 있다. 2014년 기준으로 터키, 러시아, 알바니아, 아르메니아, 아제르바이잔, 불가리아, 조지아, 그리스, 몰도바, 루마니아, 세르비아, 우크라이나 총 12개국이 정회원으로 구성되어 있다. 이 외에도 미국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 폴란드, 오스트리아, 이집트, 유럽연합 등 17개 국제 행위자가 BSEC 옵저버(OP: Observer Partner)로 참여하고 있으며, 부문별 대화동반자(SDP: Sectoral Dialogue Partner)는 우리나라 외 영국, 헝가리, 이란, 요르단, 일본, 슬로베니아 등 총 17개국이 활동하고 있다(김영진, 2009; Manoli, 2013; BSEC, 2015). 이 네트워크 체제는 일반적인 초국경 기구들과는 다르게 모든 멤버의 자격과 기능이 동등하거나 비슷하지는 않은 상황이다.<sup>3)</sup>

최초 흑해경제협력기구의 창설은 1989년부터 1992년 사이 터키 정부가 그 시작을 주도하였다. 1990년에 투르구트 외잘(Turgut Ozal) 터키대통령이 최초로 제안한 이 네트워크 창설의 구상은 넓게는 흑해와 카스피해, 코카서스 지역을 아우르는 영향력 있는 경제적 연합체를 먼저 구축하여, 향후 흑해와 주변지역을 정치·사회·문화적으로 통합하는데 선도적 역할을 담당하지는 것이었다. 당시 터키는 전통적인 군사적·정치적 입장에서 벗어나 러시아와 구 소련연방을 계승한 흑해의

3) 지금까지 우리나라의 대(對) 흑해지역의 외교정책은 이 연안지역 국가들과의 양자관계에 중점을 두고 추진되어와 흑해지역을 전채로 조망하고 접근하는 데에는 다소 부족한 측면이 있었다. 이러한 점에 착안하여 우리나라는 2011년 1월 1일에 흑해경제협력기구에 부문별 대화동반자 자격으로 가입하였다. 이 네트워크는 유럽과 중앙아시아를 비롯하여 중동과 러시아 시장으로까지 진출할 수 있는 거점으로써 경쟁력 있는 여건을 갖추고 있기 때문이다. 다만, 2005년 사이프러스 가입문제에 대한 그리스와 터키간 의견대립으로 인해 옵저버 이상 지위 가입은 동결되어, 흑해 연안지역이 아닌 멤버는 부문별 대화동반자(SDP) 지위로만 참여가 가능하게 되었다. 우리나라의 가입에는 한국전쟁 파병으로부터 끈끈한 인연을 이어온 터키의 보이지 않는 도움이 컸던 것으로 알려졌다(대한민국 외교부, 2015).

위성지역들에 대해 상당한 관심을 보였고, 이것은 범 흑해지역들에 대해 본격적이고도 전향적인 자세를 취하게 만들었다. 흑해의 다른 연안지역들도 제안을 받아들이고 인정된 배경에는 터키가 흑해의 출입구인 보스포루스 해협과 다르다넬스 해협을 영해로 장악하고 있고, 중동의 이슬람 국가들과 친밀한 관계를 유지하고 있었으며, 유럽 쪽에서는 최대의 영토를 보유한 강대국이라는 현실적 측면이 자리하고 있었다(Blatter & Ingram, 2001; Prevelakis, 2008; Henderson & Weaver, 2010; Sanders, 2014).

이로써 최초 흑해경제협력기구는 흑해 연안지역에 위치한 러시아, 우크라이나, 조지아, 아제르바이잔, 아르메니아, 몰도바 등 옛 소련연방 구성지역과 터키, 불가리아, 루마니아 등 모두 9개 나라가 관여하게 되었다. 이들은 1992년 2월 이스탄불에서 회의를 열고 초국적 협력기구 설립에 관한 협정인 ‘이스탄불 공동선언(The Istanbul Declaration)’에 가조인 함으로써 본격적인 창설작업이 개시되었다. 최종적으로는 기존의 9개국에 알바니아와 그리스가 동참을 하여 모두 11개국이 창립멤버의 자격을 얻었다. 곧이어 흑해경제협력기구는 1992년 6월 25일 ‘보스포루스 성명(The Bosphorus Statement)’을 채택함으로서 정식으로 출범이 공포되었으며, 경제와 안보의 측면에서 ‘헬싱키 최종의정서’와 ‘유럽안보협력기구 기본원칙’을 준수하기로 선언하였다. 이후 2004년에 세르비아와 몬테네그로가 동반 가입함으로써 그 외연의 확대가 이루어졌다. 따라서 이스탄불 공동선언과 보스포루스 성명은 협력체제의 근거적 의미 외에도, 근대 이후 흑해 연안에서 복수의 국가들에 이루어진 최초의 공동성명서라는 역사적 의의도 갖는다.<sup>4)</sup>

## 2. 네트워크의 성격과 운영 방식

초기 흑해경제협력기구는 정치적·경제적·이데올로기적으로 50년 이상 분리되어 있었던 흑해의 연안지역 공간에서 경제·산업적 협력(cooperation)과 수렴(convergence)을 촉진시키려는 비전을 가지고 운영되었다. 즉 사회주의 영향으로 낙후되었던 경제복구와 지역번영의 기초로서 시장경제를 발전시키기 위해 급속한 개혁을 주도한다는 점을 비전에 확실히 명시하고 있다. 또한 흑해경제협력기구의 창설은 옛 소련연방 및 남동부 유럽지역들의 탈사회주의 과정에서 시장경제로의 이행을 서로 지원하면서 호혜적인 경제이익을 확대·강화시키려는 목적도 갖고 있었다. 그러나 출범될 당시에는 이 기구가 세계의 주목을 받지는 못하였으며, 국제적 위상이 초라하였다. 오히려 폴란드, 헝가리, 체코 등의 중부유럽자유무역협정(CEFTA: Central European Free Trade Agreement)에 대한 반대급부로 급하게 창설된 다소 느슨한 성격의 연합으로 간주되기도 하였다 (Aliboni, 2006; Houston, Wood & Robinson, 2010).

4) 1992년 당시 흑해경제협력기구 가입을 위한 회원의 기준으로는 크게 정치적 기준, 경제적 기준, 공동체적 기준 등이 제시되었다. 첫째, 정치적 기준으로는 민주주의와 법이 지배하고 인권 및 소수민족 존중과 보호를 보장하는 제도의 안정성을 보장하는 것이다. 둘째, 경제적 기준으로는 시장경제가 제대로 작동하며 유럽과 아시아에서 경쟁과 시장의 압력에 견딜 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 셋째, 공동체적 기준 및 준수조건으로는 정치 및 경제적 연합의 목표에 충실한 것을 포함하여 회원의 의무를 이행할 수 있는 능력, 즉 정부조직을 조정하여 기구의 결정사항이 자국에 충실히 이행될 수 있는 자체 구조를 갖추는 것 등의 내용이다(Ozer, 1997; Aybak, 2001; Blatter & Ingram, 2001; Dima, 2003).



이에 흑해경제협력기구의 비전은 보다 세부적인 목표와 추진계획을 필요로 하게 되었고, 회원들은 일단 단기적인 성과 만들기부터 주목하게 되었다. 1993년에 만들어진 이 기구의 단기적 목표는 흑해 연안지역이 다원적 민주주의와 사회정의, 인권, 법의 지배, 기본적 자유, 자유시장경제 도입과 같은 공통의 가치를 기초로 삼아, 흑해의 바다와 연안지역을 안정화하고 번영시킨다는 것이다. 그리고 소련연방의 해체와 사회주의의 몰락과 같은 극적인 변화가 발생하던 시기에, 흑해경제협력기구는 경제적 복구와 번영의 기초로서 시장경제를 발전시키기 위해 급속한 개혁을 주도한다는 점을 확실히 명시하고 있다. 나아가 흑해 역내 지역의 경제관계를 발전시킴으로써, 이 지역 국가들의 전반적인 관계 발전과 더불어 여타 국제기구 및 유럽연합 쪽과의 교류를 다각적으로 증진시킨다는 목표도 설정하고 있다(현승수, 2011; Black Sea Trade and Development Bank, 2014; BSEC, 2015; BSECBC, 2015).

이보다 주목되는 것은 흑해경제협력기구 출범 당시 공식 채택된 18개항의 선언문과 목표들이 협력의 목표를 경제적 영역에만 한정하지 않았으며, 정치와 안보 영역 등 다방면에 걸쳐 의제를 설정하고 있어 협력체제가 실제 운신할 폭을 넓혀주었다는 점이다. 즉 출범선언과 비전의 핵심은 흑해 연안지역의 지속적인 경제발전을 위해 일단 환경문제에 공동으로 대처해야 한다는 데 인식을 같이 하면서, 역내 및 역외지역과 다자간 초국적 협력을 증진 또는 다양화시켜 경제·기술·사회적 발전을 촉진하는 것이 회원들의 공유된 목표라고 밝히고 있다(Gustavsson & Coskun, 2003; Aliboni, 2006; Emerson, 2008). 또한 출범선언 및 운영규정은 흑해 연안지역이 평화, 안정, 번영, 우호·선린 관계를 촉진하는 협력체로 유지되는 것을 목적으로 하고 있다고 밝히고 있다. 간단히 말해, 이것은 초국경 차원에서 협력의 모든 가능성과 기회를 가급적 폭넓게 이용한다는 의미로 해석된다.

이에 따른 구체적인 협력이니셔티브의 분야는 농업축산, 금융·재정, 범대응, 문화, 무역 및 세관, 재난구호, 교육, 에너지, 환경보호(녹색성장 포함), 보건, 정보·통신기술, 좋은 거버넌스(good governance), 과학기술, 중소기업 육성, 관광 및 레저, 무역 및 경제개발, 육상 및 해상교통 문제 등이다. 읊저버 및 부문별 대화동반자는 기구의 정례회의(외교장관회의 및 고위관리위원회) 참석 및 협력분야 사업참여를 통해 흑해지역의 주요 현황 및 대외협력 동향을 파악하는 한편, 흑해지역 회원들과의 실질협력 강화를 모색하고 있다. 그리고 부문별 대화동반자는 가입 당시 앞의 17개 협력분야 중 특정분야를 반드시 정하도록 규정하고 있다. 최고 의사결정기관인 외교장관회의(Council of Ministers of Foreign Affairs)는 트로이카 방식(Troika System)으로 운영되며, 그 의장(Chairmanship)은 매년 2회씩 반기마다 순환하며 맡겨지고 있다(김영진, 2009; Gavras, 2010; BlackseaCom, 2015).<sup>5)</sup>

5) 흑해경제협력기구의 실무차원에서 논의되는 범위와 과제분야에 관해서는 다음과 같이 정의하고 있다. 첫째, 우선적으로 과학과 기술, 경제와 무역협력, 환경분야에서 증가되는 협력의 상황과 기회를 최적화시켜 활용한다. 둘째, 가입지역은 초국적 협력과정에서 적합한 조직과 기업, 회사, 공동 이익 프로젝트, 특히 인프라를 포함한 수송과 통신, 정보, 통계를 포함한 경제 및 상업정보 교환, 제품의 규격화와 보증, 에너지, 광물자원의 채굴과 가공, 관광사업, 농업과 농가공업, 수의학과 위생보호, 의료와 약학, 과학과 기술분야에서 협력방안을 구체화하고 이를 실행함으로써 구체적인 협력을 시작한다. 셋째, 초국적 협력증진을 위해 비즈니스 환경을 개선하고 기업의 개인과 집단차원에서 양자 협상을 통한 회원국 간 기업인들의 자유로운 왕래 촉진, 중소기업의 지원, 상품·서비스 분야에서 상호 무역의 확대, 투자와 자본흐름을 촉진할 수 있는 여건의 개선, 자유무역지대(FTA) 창설을 위한 협력의 촉진, 국제입찰에 관한 정보교환 등을 추진해야 한다고 밝히고 있다(BSEC, 2015; BSECBC, 2015; BlackseaCom, 2015).

그러므로 흑해경제협력기구의 성격은 유럽과 아시아에서 나타나는 해역 중심의 새로운 지역 통합 및 글로벌 경제권 출현과 연계하여 보면 그 특성이 잘 드러난다. 흑해 해역권은 유럽의 발트해, 지중해, 북해권역과 아시아권의 동남아시아국가연합(ASEAN) 및 동북아시아(한, 중, 일)라는 지경학적 분할구도에서 가장 취약한 고리(missing link)로 남았던 동유럽과 중앙아시아간의 협력강화를 의도하고 있다는 것이다. 그리고 어떤 경우에서든 이 초국경적 네트워크 기구가 자의든 타의든 간에 유럽연합의 광역화와 더불어 동아시아 지역의 경쟁과 협력의 구도 사이에 위치함으로써 고유한 의미와 성격이 한층 강화된다. 그것은 흑해 해역권을 단일 행위자로 하여 다른 유럽연합 및 국제기구들과 협력을 강화하고 경쟁을 완화함으로써 공통적 이해관계의 접점을 확대시키되, 연안지역의 초국적 협력구도라는 거대구조를 통해 다른 연합체나 강대국의 외압과 횡포에 대해 공동 대응할 수 있는 이점을 창출하고 있다는 점이다. 표면적으로는 흑해경제협력기구에 가입함으로써, 각 회원들은 국제사회에서의 자신의 존재감을 확인시킬 수 있었다. 따라서 흑해 연안에서는 집단적 초국경 네트워크의 틀을 통해 글로벌 이해관계에 대한 공동의 관여와 견제를 시도하고 있다는 해석도 충분히 허용된다.

### 3. 비전의 확대와 운영의 공고화

흑해경제협력기구 운영의 기본적인 비전은 우선 흑해지역에 대한 다소 엄격한 지리적 이해, 즉 바다와 육지에서 총 10여 개의 국경(border)을 이루는 연안지역(루마니아, 불가리아, 터키, 조지아, 러시아, 우크라이나)의 접경된 이해관계에 최우선의 기초를 두고 있다(김상빈·이원호, 2004; Henderson & Weaver, 2010). 흑해의 연안에서 만든 초국경 네트워크는 유럽연합의 그것과 비교할 때 알바니아, 몰도바, 남카프카스처럼 작은 행위자들뿐만 아니라, 러시아, 우크라이나, 터키 같은 큰 행위자가 특별한 헤게모니가 없는 상황에서 서로 연관되어 있다. 즉 경제, 사회, 군사력의 규모나 그 외연에서 차이가 큰 12개 지역이 직접적으로 관련되어 있는 형국이 특징적이다.

그리고 이 기구의 좀 더 확대된 비전은 다소 전략적 동반자 이해에 기초를 두고 있는데, 이 지역에 전략적 이해관계를 가진 외부의 행위자나 세력을 추가적으로 포함하거나 인위적으로 배제하는 것으로 요약된다. 예컨대, 흑해경제협력기구는 기존 흑해 연안 뿐만 아니라 근래에는 아제르바이잔, 아르메니아, 몰도바 등의 인근 지역을 협력체제에 포함하였으며, 나아가 남동유럽에서 카스피해에 이르는 광범한 지역에까지 그 영향력을 확대하고 있다. 우리나라의 경우는 지리적으로 멀고 강대국이 아니지만, 터키와 러시아 등 우방의 지지에 힘입어 네트워크에 참여할 수 있었다(한국해사문제연구소, 2014; 황성우, 2014).

초기에 흑해의 네트워크 회원들은 에너지와 교통 부문의 협력체제를 구축하기 위한 노력을 경주하였다. 흑해 연안지역에서 에너지와 그 수송은 연안지역의 지속 가능한 발전을 위한 필수적인 경제요소였기 때문에 언제나 중요한 협력 분야 중 하나로 여겨졌다. 흑해 연안의 지역과 국가들은 에너지와 교통 협력에서의 대화와 행동을 위해서 이용할 수 있는 기구라는 데 동의하였으며, 현재까지도 흑해경제협력기구와 유럽연합의 공동플랜을 통해 에너지와 농산물 시장의 통합을 보장하기 위한 노력에 전념하고 있다. 예컨대, 최근 10년 동안 흑해의 초국경 순환고속도

로(circulation highway)나 월경해상항로(motorway of the sea) 발전을 위한 각서와 규약 등은 기구 안에서 회원들간에 전격적으로 채택, 추진되었다(Black Sea Trade and Development Bank, 2014; BSECBC, 2015).

그런데 최근으로 올수록 흑해경제협력기구는 에너지 협력의 형태에서 국제적 교역과 2차, 3차 산업에 대한 공동협력으로의 외연확대가 다방면으로 이루어지고 있다. 그 예로 1992년 최초 협력기구의 설립 이후, 협력이니셔티브의 실천을 위한 비정부적이면서 초국경적인 하부조직을 확대해 나갔다는 점을 들 수 있다. 구체적으로 1993년에는 흑해경제협력의원연맹(Parliamentary Assembly)이 설립되었으며, 이어 1994년에는 기구의 상설국제사무국(PERMISS: Permanent International Secretariat) 및 흑해 연안의 대표기업들로 구성된 비정부국제기관인 비즈니스이사회(BSEC Business Council)가 설립되었다.

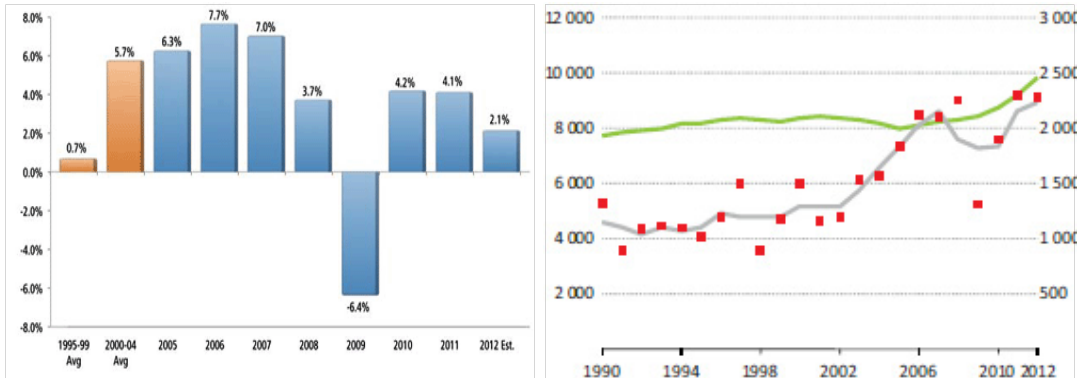
1999년에는 흑해무역개발은행(BSTDB: Black Sea Trade and Development Bank)이 설립되었으며, 이를 통해 국제적으로 법인격(legal personality)을 갖춘 공식적인 초국경 협력기구로 지위가 격상되었다. 그리고 1999년 말경의 제54회 국제연합(UN) 총회에서 흑해경제협력기구의 UN 옵저버 자격획득이 이루어짐에 따라, 명실공히 세계에서 인정되는 초국경적 협력기구로 발돋움하게 되었다. 2000년에는 상설사무국소재지협정(BSEC Headquarters Agreement)이 터키 이스탄불에서 체결되어, 장기적으로 상시적인 협력과 네트워크가 가능하게 되었다. 또한 2001년에는 싱크탱크 역할 수행을 위한 공동연구기관인 국제흑해학술센터(ICBSS: International Center for Black Sea Studies)가 만들어졌고, 많은 아이디어와 비전을 쏟아내고 있다.<sup>6)</sup>

이러한 공식적 기구와 조직을 바탕으로 흑해경제협력기구 회원들은 지금껏 서로 다양한 분야에서 효율적인 협력을 위해 약 20여 개 이상의 실무위원회와 워킹그룹을 구성해 부문별 사업을 추진해오고 있다. 각 실무위원회와 워킹그룹들은 매 2년 정도의 임기를 수행하는 의장국을 선출하고, 다시 그 안에서 세부 액션플랜(plan of action)을 채택해 협력사업을 적극적으로 실천하고 있다. 결과적으로 흑해경제협력기구 안에서 행해진 금융과 비즈니스 기구의 상설화와 실무그룹의 시너지 효과는 <그림 2>와 같이 1990년대 평균 약 0.7% 수준이었던 흑해 연안지역의 경제성장률을 2000년 이후에 평균 약 6%대 수준으로 대폭 개선하는 데 기여하였다. 그리고 흑해경제협력기구를 위시한 연안의 초국경 네트워크 지역은 2008년 글로벌 금융위기, 2010년 유럽의 경제위기에도 불구하고 현재까지 지역총생산이 꾸준히 성장하는 추세에 있다(United Nations Commodity Trade Statistics Database, 2014; Black Sea Trade and Development Bank, 2014; BSECBC, 2015). 이는 분명 초국경 경제협력의 효과를 입증하는 확실한 근거로 평가할 수 있는 대목이다.<sup>7)</sup>

6) 흑해무역개발은행과 국제흑해학술센터는 현재 우리나라 정부와 업무협약(MOU)을 맺고 있는 기관이기도 하다. 특히 흑해무역개발은행(BSTDB: Black Sea Trade & Development Bank)은 흑해 연안지역과 회원국간의 개발촉진과 경제협력 확대지원을 목적으로 설립된 초국적 은행이다. 이는 역대 개발 사업들의 자금 지원에 필수적이고, 유럽연합의 유럽중앙은행(ECB: European Central Bank)이나 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund) 모델에 버금가는 흑해 연안 공동의 초국적 금융기구가 필요하다는 인식 하에 전격 설립되었다. 흑해무역개발은행의 정관자본은 총 13억 5천만 달러 수준으로 러시아, 터키, 그리스 3개국이 대주주로 각각 정관자본 16.5%를 보유하고 있으며, 불가리아, 루마니아, 우크라이나 각각 13.5%를 보유하고 있다. 상대적 저개발 국가인 알바니아, 아르메니아, 그루지아, 아제르바이잔, 몰도바 각각 2%의 자본을 보유하고 있다.

7) 현재 집행위원회(executive committee) 안에는 모든 부문별 세부협력사업의 책임의장국(executive director)이 별

〈그림 2〉 흑해 연안의 경제성장률 및 지역총생산 규모의 변화



비고) 2008년은 글로벌 금융위기로 인해 전 세계적인 마이너스(-) 성장을 기록(% , 백만불).

\* 자료: World Bank: World Development Indicators(2014); United Nations Commodity Trade Statistics Database(2014).

지난 1992년에 출범한 흑해경제협력기구는 최근 2012년에 창설 20주년을 맞이하였고, 연안지역 대표자들은 터키의 흑해 연안도시 이스탄불에 모여 정상회의를 열었다. 정상회의에서 각 대표자들은 그동안의 경제적 성과를 점검하면서, 1992년 창설 당시 채택했던 과거의 의제들을 미래형으로 변경하는 새로운 의제(BSEC Economic Agenda for the Future)를 승인하였다. 흑해경제협력기구의 파트너십 향상을 위한 2013년 이후의 새로운 의제는 다변화되는 글로벌 및 로컬 환경에서 새로운 도전과 기회들에 대처할 수 있도록 만들어졌다. 왜냐하면, 각 도시와 연안의 여러 계획이나 프로그램들을 일정 기준에 따라 집약하는 동시에 응집력과 우선순위를 부여하여, 효율성과 질을 강화시켜야 하는 새로운 과제에 직면하였기 때문이다. 여기에는 흑해 연안지역의 균형발전, 환경오염에 대한 공동의 대처, 삶의 질 같은 보다 고차원적인 의제들이 중심이 되었다 (Manoli, 2013; Weaver, 2013; BSEC, 2015).

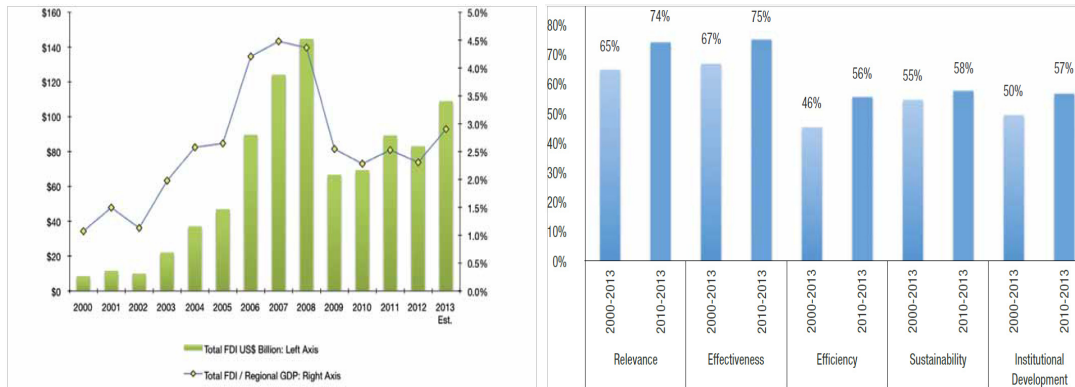
최근에는 이러한 활발한 네트워크의 활동이 대외에 알려지면서, 동유럽권과 아시아권에서는 흑해 연안이 국제 비즈니스 및 기업하기(doing business)에 매력적인 곳으로 부상하고 있다. <그림 3>과 같이 2000년대 이후부터 흑해 연안도시들에 대한 민간부문의 외국인 직접투자(FDI: Foreign Direct Investment)는 지속적으로 증가하는 추세에 있으며, 시민들이 살아가기 좋은 곳으로서의 삶의 질(QOL: Quality of Life) 지표와 지속가능성(Sustainability) 관련 각종 사회지표들도 꾸준히 개선되고 있다. 민간기업과 도시부문의 두드러진 네트워크의 성과는 환류(feedback)되어 또다시 흑해경제협력기구를 중심으로 한 흑해지역의 공식네트워크의 공고화에 보이지 않는 기여를 하고 있는 것으로 파악된다(Black Sea Trade and Development Bank, 2014; Lyratzopououa & Zarotiadisb, 2014). 따라서 정부 차원의 초국경 네트워크와 민간부문의 자생적 네트워크 사이의

도로 지정되어 있다. 구체적으로 비상사태 및 군사지원, 범죄대응과 관광 및 레저 부문은 러시아, 은행 및 금융, 교육 및 전력 네트워크, 화석연료생산 및 탐사 부문은 터키, 농업 및 관련산업, 건강보호 및 의학 부문은 아르메니아, 문화예술, 범죄척결, 환경보호, 육상 및 해상교통 부문은 루마니아, 예산 및 재정문제, 과학기술 부문은 그리스, 세관 문제, 제도혁신과 굿 거버넌스 부문은 우크라이나, 정보통신기술은 아제르바이잔, 에너지 수송문제 부문은 불가리아 등이 책임지고 있다.

선순환 구조(virtuous cycle)는 최근 흑해의 지역전문가들 사이에서도 새로운 화두가 되고 있다.

지금 흑해경제협력기구에서는 지속적인 네트워크 전략의 보완과 수정을 통해 앞으로도 계속 발전해 나가는 초국적 협력체제로서의 가능성을 보여주고 있다는 점이 지역의 학계와 정부들에 의해 긍정적으로 평가되고 있다. 특히 이 네트워크는 정치나 민족, 안보적 측면에서의 부정적인 이슈가 흑해 연안 전체에게 영향을 미치거나 다른 문제가 파생되지 않도록 사전에 피할 수 있는 방법과 절차를 만들어 주고 있다. 흑해경제협력기구의 창설을 주도한 터키의 정치적 동기와 행보에 상당한 의구심을 품었던 러시아와 우크라이나조차도 이러한 장점을 인정한지 오래이다. 따라서 다수의 흑해 전문가들은 처음에 낙후된 경제발전을 위해 흑해 연안의 정체성을 외치면서 몽친 다소 이질적 성격의 공동체 행위자들이 이제는 그들 스스로 다양한 부문의 소통을 통해 점차 완성형의 초국적 협력체제로 가는 방식을 터득하고 있는 과정으로 파악하고 있다(Aydin, 2005; Ayata & Ergun, 2005; Manoli, 2005; Tsardanidis, 2005; Gabrielsen & Lund, 2007; Gavras, 2010; Manoli, 2010; Houston, Wood & Robinson, 2010; Weaver, 2013; Lyratzopououa & Zarotiadisb, 2014).

〈그림 3〉 흑해 연안지역의 외국인투자자 사회지표의 변화



\* 단위: 억달러, 삶의 질과 지속가능성의 사회지표는 2010년 대비 2014년의 비율

\* 자료: International Black Sea Club(2015); Black Sea Trade and Development Bank(2014).

#### IV. 흑해 초국가적 네트워크의 특징과 성과

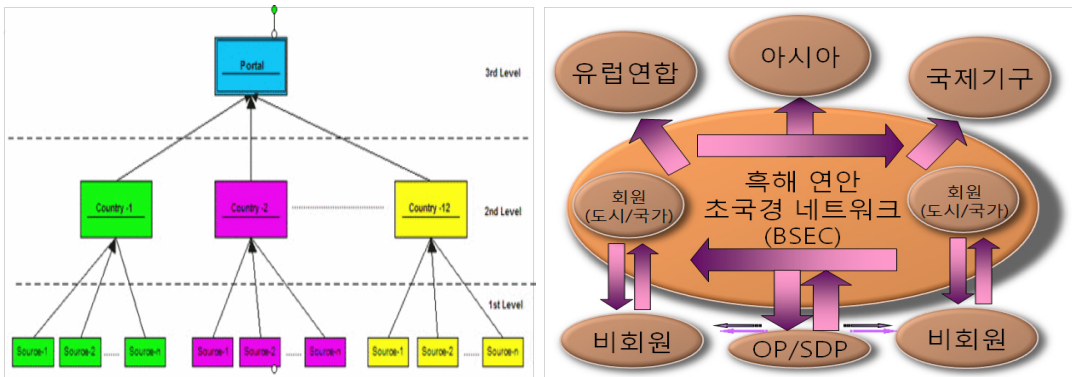
흑해 권역에서 흑해경제협력기구 중심의 초국적 협력체제 형성에 대한 다양한 논의들은 탈냉전의 글로벌 환경에서 나타나기 시작하였고 학계의 관심을 끌게 되었다. 세계사에서 이 시기의 특징은 무엇보다도 지구화의 속성들이 본격적으로 발현하고 강화하기 시작했다는 것이다. 흑해의 네트워크 형성 및 발전은 유럽연합과 아시아권의 블럭화 현상들과 상호작용하면서 이루어졌다는 점이 다른 지역과 근본적인 차이점이라고 할 수 있다. 즉 유럽연합(EU)의 등장과 아시아의 복합적 상호의존성의 강화라는 시대적 조류 속에서 생성된 흑해 연안과 해역권의 네트워크는 어떤 새로운 성격과 특징과 성과들을 보이고 있는가를 논의해보면 다음과 같다.

### 1. 하향적 확산과 다층적 지역관계

흑해 연안지역의 초국경 네트워크는 월경지역 간의 상호 다층적 관계(multi layered interregional relations)라는 새로운 개념으로 설명된다. 이는 지역 내 부의 구성원들이 서로 밀접한 연계를 가지고 활동하는 지역 간은 물론, 그 지역들을 초월하여 하나의 거대한 공통의 공간을 확립하는 것을 뜻한다. 이러한 네트워크의 다층제 구조 안에서 상위 국가들이 먼저 연합한 후, 하부의 연안도시와 민간비즈니스, 교육으로 확산된 전형적인 하향식(top-down) 방식을 취하고 있는 것도 특징적이다. 예를 들어, 흑해경제협력기구의 형성은 연안지역과 정부들끼리는 긴밀한 연계를 갖고 있는데, 이것은 유럽연합이나 아세안 같은 결속된 공동체에는 미치지 못하는 정치·환경적 조건에서 연안지역의 제휴를 통해 스스로의 이익에 대해 균형을 취하거나 편승하려는 전략적 의도에 기반하고 있다는 것이다. 멤버십(membership)의 자격이 특이하게 회원(member), 옵저버(OP), 부문별 대화동반자(SDP) 파트로 각각 구분되어 있는 것이 그 단적인 증거이다.

이러한 도시, 지역, 국가 네트워크의 다층적 배열은 흑해 공동체가 다소 동적이면서 개방적이고 외부에 대한 공동의 이익지향성(profit orientation)을 강화해 나가려는 현상으로 파악할 수 있다. 일부 학자들의 표현을 빌리자면, 여러 가지의 경로와 의제를 통해서 흑해 네트워크 안에서 구성되는 유기적인 구성원의 배열은 초기 흑해의 단단하고 폐쇄적인 협력(closed cooperation)으로부터 자연스럽게 느슨하고 개방적인 협력(open cooperation)의 방향으로 점차 나아가게 하는 것으로 해석되기도 한다(Aydin, 2005; Manoli, 2005; Tsardanidis, 2005; Gavras, 2010). 따라서 초국경적 협력을 위한 새로운 틀의 변화는 곧 이 지역의 회원집단의 내부 구성원뿐만 아니라, 외부의 더 큰 전략적 파트너들 사이에 관련된 더 많은 이슈들을 포함시키는 방향으로 그 범위를 계속 확장하고 있는 것으로 해석된다.8)

〈그림 4〉 흑해 연안 네트워크의 다층적 관계구조와 협력유형



\* 자료: International Centre for Black Sea Studies(2015) 재구성.

8) 흑해 네트워크 안에서 다수의 지역그룹들은 그들만의 이슈에 관한 별도의 협력을 위해 부분적인 소그룹 이니셔티브를 형성하고 있다. 그 조합은 주로 특화산업이나 맞춤형 의제의 교류에 집중되고 있다. 지역그룹에는 루마니아↔불가리아↔그리스, 루마니아↔몰도바↔우크라이나, 불가리아↔터키↔루마니아, 폴란드↔우크라이나↔헝가리, 오스트리아↔조지아↔몰도바 등이 있다.

## 2. 개방형 공동체주의와 협력들의 변형

흑해 연안지역의 초국경 네트워크는 소위 ‘개방형 공동체주의(open community care)’를 채택하고 있다. 이러한 동기는 흑해 특유의 지정학적 배경에서 그 원인을 찾을 수 있다. 흑해 연안지역은 유라시아의 교차로에 놓여 다자간 협력의 새로운 네트워크 구조로 출현했기 때문이다. 원래 흑해경제협력기구 중심의 초국경 협력의 틀(framework)은 이 지역에 대한 보다 광범위한 정의를 사용하면서부터 구축되기 시작했다. 기존의 흑해 연안에서 서쪽의 카스피해와 동쪽의 다뉴브강 유역, 남쪽의 에게해까지를 포함하는 참여지역은 유럽 및 아시아와 직접 맞닿아 있을 정도로 크다. 냉전 종식 이후, 이러한 새로운 권역에서 나타난 협력체제 안에서는 기본적으로 자본주의와 시장원리를 채택하되, 여러 세력들과의 전략적 관계를 통해 다자간 견제와 균형(checks and balances)을 추구하고자 한다. 이러한 원리에는 과거와 같이 세계열강이 패권을 다투게 하는 어두운 역사를 되풀이해서는 안될 것이라는 흑해 연안의 공통된 인식이 자리하고 있는 것이다.

그런데 흑해 연안지역의 초국경 네트워크는 최근 유럽연합과 아시아, NATO 등 비롯한 주요 외부세력과 비회원국에 대해서도 대외적으로 탄력적인 접근을 사용하면서, 각각의 이익과 목적을 위하여 새로운 협력적 틀의 변형(frame transformation)을 여러 형태로 꾀하고 있다. 예를 들어, 2010년부터 이후 흑해경제협력기구 네트워크 범주에 인접 카스피 해역에 위치한 6개의 연안국가와 기존 몰도바, 아르메니아, 아제르바이잔 등의 일부 아시아 지역을 추가적으로 포함하려는 문제가 제안되었다. 회원들은 전격적으로 이를 허용하려는 공감대를 단기간에 형성하였고, 협력틀의 다각화를 모색하고 있다. 그리고 네트워크에서 각종 사업들의 추진과정에 비정부 부문의 개입과 민간부문을 더욱 강조하면서, 다소 유동적이고 실천 지향적인 목표를 설정하고 있다. 예컨대, 지난 십 수년 동안 흑해경제협력기구에서는 금융, 에너지, 환경, 무역, 운송 등의 주요 핵심이슈들이 서로 그 우선순위가 때때로 변하거나 재조정되었다. 이는 흑해의 연안기구를 통한 경험의 공유와 상호지지를 바탕으로 그들 스스로의 발전에 상황에 따른 보완적 요소를 더해주고, 나아가 그들이 세계화의 경쟁환경에 적응하는 것을 도와주는 역할을 하고 있다.<sup>9)</sup>

## 3. 외부환경의 자극과 네트워크의 역동성

흑해 연안지역의 초국경 네트워크는 회원과 지역 간의 인식변화 뿐만 아니라, 국제적인 외부세력의 이해관계의 증가가 협력의 역동성을 낳는 주요 원인이 되고 있다. 즉 급변하는 국제적 환경이 이 지역에서 최근 새로운 협력의 틀을 구축하게 만들었을 뿐만 아니라, 기존 협력의 틀을 재생시키고 다른 협력의 틀이 나아갈 방향성을 재확인하였다. 현 국면에서 흑해는 인종과 문화적으로 범유럽권에 속하는 블록일 뿐만 아니라, 범아시아권 내에서도 카스피해에 이르는 가교(mediators)로 바라볼 수 있다(Erkut & Baypinar, 2007).

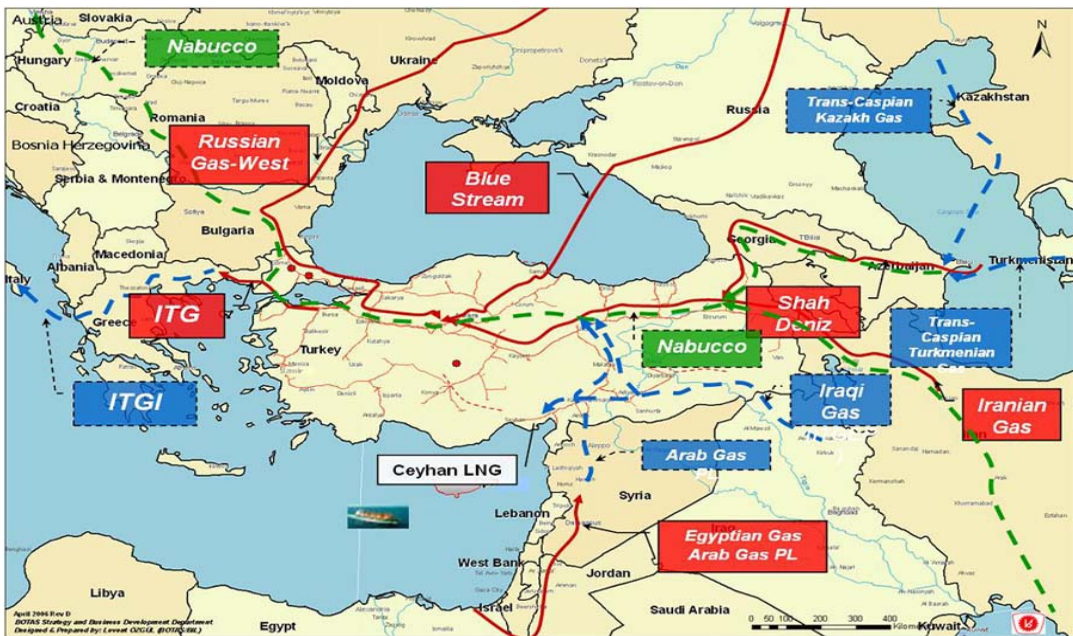
9) 최근 흑해경제협력기구의 다소 개방적이고 유연해진 멤버십의 자세는 서로 통할 수 있는 흑해 연안의 건설을 목표로 흑해의 결속(cohesion)을 위한 활동, 즉 궁극적으로 어떠한 역사, 민족, 문화적 구분도 존재하지 않는 진정한 흑해 연안의 통합을 만들기 위한 비전을 제시하고 있다.



새로이 형성된 흑해 연안의 네트워크와 월경협력은 이 지역의 정체성과 자산을 통합시키는 방법이었을 뿐만 아니라, 유럽연합(EU)과 북대서양(NATO) 및 다른 국제세력(OECD, ASEAN, ASEM 등)에 대해서도 분명한 메시지를 주게 되었다. 즉 현재 흑해 연안의 안보우려에 대응하여 외부세력의 참관과 읍저버의 지위를 부여하고 있는 네트워크의 제도적 구조는 때때로 이들의 지정학적 가치를 과시하는 수단으로 비추어진다. 반면에 경제적으로는 국제지원기금 및 대외자본의 산업적 유입이 무엇보다 중요하므로, 비회원 지역과 전략적인 동반자 관계를 맺도록 적극 장려하고 있다.

이와 연관된 대표적인 예로, <그림 5>와 같이 현재 흑해 연안지역에서는 바다를 사이에 두고 석유와 천연가스를 어떻게 수송할 것인지를 두고 여러 개의 다국적 프로젝트가 경쟁을 펼치고 있다. 주요 월경사업으로는 흑해 북쪽 연안의 러시아에서 가스파이프라인이 출발해서 흑해의 해저를 횡단한 후 불가리아를 지나가는 ‘사우스 스트림(South Stream) 프로젝트’, 흑해 남쪽의 터키를 횡단한 다음 동쪽의 불가리아와 루마니아를 지나가는 ‘나부코(Nabucco) 가스 프로젝트’, 흑해 서쪽의 아제르바이잔에서 출발해서 조지아를 거치고 해역에서 LNG선으로 해상수송을 한 이후에 다시 흑해 동쪽의 루마니아를 거쳐 유럽 전역으로 나가는 ‘AGRI(Azerbaijan-Georgia-Romania Interconnector) 프로젝트’ 등이 추진 중이거나 완성되어 가는 단계에 있다. 이 외에 지중해와 흑해 간 ‘보스포러스 해협의 해저터널 공사’, 터키와 헝가리간의 ‘월경고속도로 프로젝트’도 외부세력이나 정부간 협력 하에 한창 진행되고 있는 상황이다(Black Sea Trade and Development Bank, 2014).

〈그림 5〉 흑해경제협력기구와 주변지역의 인프라 연결 프로젝트 진행상황



비고) 실선은 교통 및 수송인프라 구축이 완료된 구간, 점선은 진행 중인 구간임.

\* 자료: United Nations Commodity Trade Statistics Database(2014).



#### 4. 유럽연합의 전략적 지원과 활용

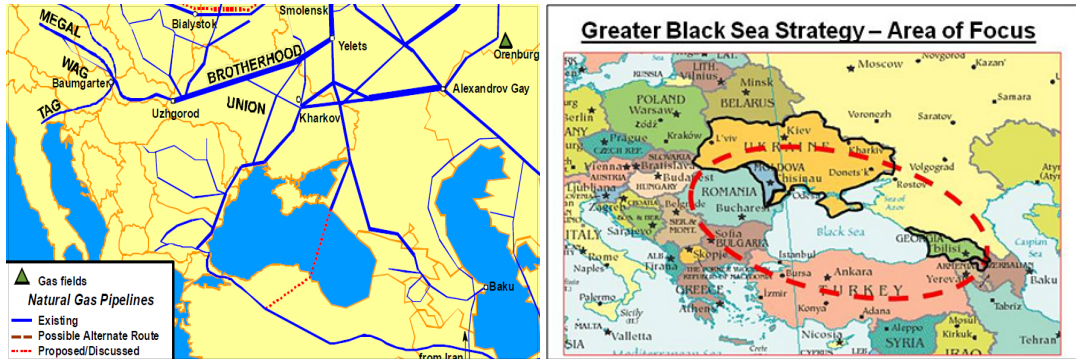
흑해 연안지역의 초국경 네트워크는 최근 유럽연합(EU)에서 전폭적인 지지를 이끌어내고 있다. 과거 냉전시기 유럽의 입장은 흑해를 내버려 둘 수도, 끌어안을 수도 없는 상황이었다. 그러나 최근에는 상황이 크게 달라지게 되었고, 흑해 연안을 유럽 쪽으로 끌어당기기 위한 여러 지원방안들이 제안되고 있다.

지금 유럽에서 흑해 연안지역의 초국경 네트워크를 긍정적으로 옹호하는 가장 단순한 논리는 일단 이 지역의 정치·안보와 경제적 안정화를 통해 주요 생산물인 석유 및 가스 에너지와 농산물, 기타 천연자원의 원활한 공급을 담보할 수 있다는 것이다. <그림 6>과 같이 흑해 연안으로 부터의 에너지 자원유입은 유럽경제 전체에 그만큼 중요한 영향을 미치고 있기 때문이다. 일례로 유럽연합은 최근 흑해 연안에 대해 새로운 대체 에너지원과 에너지 효율 및 절약에 보다 명확한 초점을 맞추도록 지원하고 있다. 이는 흑해 연안의 지역 파트너들과 제휴하여 기존 인프라의 업그레이드 및 신규 인프라 건설을 촉진하고, 이를 통해 에너지와 천연자원 생산의 안정성을 강화하기 위해 노력하는 것으로 해석된다.

또한 흑해와 같이 탈사회주의 및 체제전환 단계에서 급격한 자본경제구조로의 전환은 자체역량으로 성공하기가 쉽지 않고 외부의 지원이 필요하다는 논리도 있다. 이는 유럽연합과 같은 더욱 거대한 네트워크의 결속에 대해 커다란 정책틀(EU's policy frameworks)안에서 흑해 연안권도 동유럽권과 함께 지엽적으로 보완적인 역할을 수행할 수 있도록 도와주어야 한다는 주장이다. 이와 반대로 초국경 통합의 지원을 통해 흑해경제협력기구를 유럽연합에 다음 가는 월경공동체로 키워 내어, 장차 아시아의 경제충격이나 정세변동으로부터 유럽을 보호하게 하면서 러시아와 중국 등을 대신 견제하도록 만들겠다는 장기적인 계산도 깔려 있는 것으로 보인다.

보다 현실적으로는 <그림 6>과 같이 유럽연합이 소위 유럽통합의 거시전략(greater strategy)을 통해 흑해권역의 광역화에 대해 측면지원(side support)을 하고 있는 것으로 설명되는데, 여기에는 흑해의 각 지역에 대한 선 접근 정책(pre-accession process)과 이웃 정책(neighbourhood policy) 및 전략적 제휴 정책(strategic alliance)을 병행하고 있다(Manoli, 2005; Tsardanidis, 2005; Gavras, 2010; Weaver, 2013; Black Sea Trade and Development Bank, 2014). 그러나 보다 규범적이고 도덕적인 논거는 ‘다양성 속의 통일성(unity in the variety)’의 모토 하에서 다문화 사회로서의 유럽연합이 지향하는 비전과 흑해 연안 네트워크 체제의 비전이 서로 일치하기 때문이다. 흑해는 인종, 종교, 의식 등의 여러 문화가 ‘씨실과 낱실’처럼 얽혀 다양한 모자이크 양상을 보이는 지역이다. 현재 연안주변에는 쿠르드, 슬라브, 코카서스, 게르만, 무슬림과 기독교인 등 서로 다른 민족적 자긍심과 종교가 뒤섞여 있다. 이러한 흑해 연안의 복잡한 문화적 상황을 한 데 묶을 수 있는 방법은 바로 흑해 연안에서 함께 살아왔고, 앞으로도 살아갈 것이라는 공통적 지역정체성(regional identity)의 규범이 유일하다. 따라서 규범적 의미에서 흑해의 월경지역 연합은 스스로의 지역적 정체성의 공고화를 통하여 유럽과 아시아 문화간 교섭과 혼합에도 잠재적으로 기여할 수 있는 것으로 평가된다.

〈그림 6〉 흑해와 유럽간의 에너지 공급망 강화 및 전략적 지원 범위



\* 자료: Prevelakis(2008); Weaver(2013); Black Sea Trade and Development Bank(2014).

### 5. 권역의 파편화와 무력충돌의 예방

흑해 연안의 초국경 네트워크의 중요한 특징 중 하나는 권역의 파편화를 정치적으로 방지하고, 각자의 이익을 추구하기 위해 평화적인 수단(peaceful means)을 보편화시키는 효과를 거두었다는 점이다. 이는 최초부터 흑해 연안의 지역과 국가들이 협력의 목적과 의미를 서로 상이하게 인식하고 있었던 다소 불안정한 관계상황을 상당부분 개선시킨 것으로 평가된다. 그리고 보다 근본적인 원인은 흑해 연안의 일정한 범위의 공통적 이슈에 대해 상호 작용하는 포럼을 제공함으로써, 서로 비무력적이면서 비강제적인 태도를 스스로 발전시키도록 유도한데 기인한다.

원래부터 흑해 연안에서 각 지역들의 정치적 상황과 권력구조 및 사회적 헤게모니는 상당히 달랐고, 서로 언제 터질지 모르는 화약고와도 같았다(강혜련, 2008; Sanders, 2014). 그런데 흑해지역의 정치·안보전문가들은 다층적이면서 국경을 넘는 협력네트워크를 먼저 구축함으로써, 흑해 권역 안에서 신생독립지역을 중심으로 일어난 새로운 분리주의(separatism) 운동, 무력개입(military intervention)의 시도를 스스로 완화시켰다고 보고 있다. 분리독립지역과 신생국가가 많았던 당시 흑해의 혼란한 사회에서 새로운 급진적 이념과 사상으로 무장한 세력들의 등장은 곧 더욱 좋지 않은 과거로의 회귀를 의미했다(Ozer, 1997; Aybak, 2001; Dima, 2003; Prevelakis, 2008).

보다 구체적으로 냉전 직후인 1980년대 말에는 흑해의 연안지역을 가르는 경계선이 와해·팽창하면서 민족운동단체, 난민공동체 등 역외 및 비정부 행위주체들이 흑해 주변의 여러 주요한 정치상황에 개입하기 시작했다. 즉 이 시기 흑해의 연안과 주변부는 러시아와 국경이 분리되면서 민족과 인종적 새로운 정체성을 강조하는 세력들이 득세할 조짐이 있었던 것이다. 이러한 세력들은 대부분 급진적 성향의 민족주의나 인종주의로 무장한 상태였으며, 심지어 국가의 틀 안에서 새로운 지역의 분리독립을 부르짖고 있었다(Lavenex, 2004; Aliboni, 2006). 그런데 시의적으로 적절하게 흑해에서 네트워크 연합이 국경을 초월하여 전격 결성되었고, 기존의 민족주의나 분리주의의 명분은 대중들에게 설득력을 잃게 되었다. 더욱이 강력하고 통일성을 갖춘 흑해 연안의 초국경적 연합은 유럽과의 교섭에서는 물론, 인접 강대국인 러시아와 중국의 행보에 영향을 미쳤다는 논리도 힘을 얻고 있다.

이러한 이유에 따라 현재로서는 흑해 해역권을 기점으로 한 네트워크는 일단 학계에 의해 형식적인 국가적 외교관계보다는 상대적으로 많은 지지를 받고 있다. 그리고 그 연결의 근본적인 논리는 크게 경제적 발전, 정치적 안정, 무력적 충돌의 예방에 대한 필요성이다. 실제적으로 흑해경제협력기구 및 기타 네트워크 이니셔티브에 가입하려는 새로운 지역과 국가가 갖추어야 할 조건으로는 정치적 민주주의, 경제적 시장경제주의, 법치주의, 인권의 존중, 소수민족의 박해금지 등이 명백히 제시되어 있는 상황이다. 따라서 흑해 연안지역의 초국적 네트워크는 역내의 지역들의 상호 이해와 대화를 증진시키는 효과적인 수단을 제공했으며, 관련 당사자들에게는 서로 윈-윈(win-win)할 수 있는 조건을 창출했던 것으로 보여진다.

## V. 결론과 함의

흑해 연안지역의 초국적 네트워크는 흑해경제협력기구를 통해 대략 10개가 넘는 국경선이 흔해진 흑해 연안지역을 평화, 안정 그리고 경제적 번영의 지역으로 빠르게 전환시켰다는 점에서 학술적으로나 국제적으로 별 이견이 없다. 지금 흑해 연안지역의 초국적 네트워크는 내부적으로는 협력을 추구하는 회원국간의 연계망, 하위 도시단위와 기업들의 비즈니스 연계망, 정치 및 교육 연계망 등을 중심으로 시너지 효과를 내고 있다. 대외적으로는 네트워크 연합이 유럽연합, 아시아, NATO 등의 국제세력과 맞서 흑해 연안의 공동이익을 협상, 중재하는 기구로서의 역할을 충분히 해내고 있는 것으로 평가된다.

다만 흑해에서는 초국적 네트워크의 내적 구조, 방식의 틀, 자극과 역동성 측면에서 기존의 유럽연합이나 동아시아의 협력모델과는 차별화 되고 있다. 이에 흑해의 사례에서는 국가체계를 바탕으로 하는 중심과 주변부 공간의 설명구조와 지역과 도시, 공공과 민간에서 필연적으로 발생하는 초국적 네트워크의 발전과정을 다층적으로 함께 설명할 수 있어야 한다는 점이 중요하다. 기존 동북아시아와 유럽연합, 흑해의 역사와 협력의 경험은 분명 다르고, 한 사례의 성공모델이 다른 사례에 그대로 적용될 리는 만무하기 때문이다. 그러면 이러한 맥락에서 흑해 연안의 초국적 네트워크 구축 및 성공사례가 우리나라 및 동북아시아 연안지역에 주는 교훈과 함의는 과연 무엇인지를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 동북아시아 연안은 흑해 연안과 경제와 안보환경이 무척이나 흡사하며, 이러한 점은 사례가 주는 교훈의 현실성을 증대시켜주고 있다. 우리가 속한 동북아시아 연안의 국제질서는 여전히 정치와 안보 측면에서 안정적인 신질서의 미형성, 식민지배와 냉전 역사의 미청산에 따른 불신과 경계, 북한의 체제적 불안감과 그에 따른 안보불안, 일본의 우익화 경향과 해양영토 분쟁 등으로 인해 항상 유동적이고 불안정한 상황이다. 세부적으로는 지금 미국, 중국, 러시아, 일본 등의 정치·군사적 이해관계의 첨예한 대립과 북한의 핵문제, 역내국가들의 경제체제의 이질성 및 발전단계의 다층성과 안보·경제 분야에서의 높은 대미의존도, 중국의 경제적 부상과 일본의 과거사 문제 등이 복잡하게 얽혀 있다. 그러므로 동북아시아 역내 공동번영을 꾀하고 안보위협을 원천적으로 제거한 가운데 항구적 번영을 확보하기 위해서는 흑해 연안의 경우와 마찬가지로

초국경적 협력과 공동체 구축이 최우선 관심사가 되어야 할 것이다.

둘째, 동북아시아 연안 공동체의 구상은 흑해의 경우와 같이 역내에서 공동번영을 실현하면서 안보위협으로부터 해방되는 평화공동체를 중요한 전제로 삼아야 할 것이다. 식민지배와 냉전에 따른 긴 단절의 역사를 가진 동북아시아는 그 국제정치상의 안정과 평화야말로 공동번영의 정치적 기초이자 보편적 가치로서 중요한 의미를 갖기 때문이다. 그런데 지금 평화와 공존의 지역질서가 정착되지 않는 데는 분명 구조적 차원에서의 문제가 크다. 냉전구조 잔존문제가 작동하고 있는 것이 엄연한 현실이고 민족주의의 뿌리깊은 담론 역시 부정할 수 없는 현실이다. 구조적이고 의미론적인 차원의 장애를 대면하면서 극복의 노력을 쏟아야 하는 것이 동북아시아 초국경 협력 연구자들의 공통된 고민일 것이다. 그러므로 이를 해결하기 위해서는 우선 정치논리에 의해 역사가 왜곡되어 월경된 정체성 형성에 장애가 되는 악순환을 제거해야 한다. 함께 위해 공동의 역사를 쓰고 교육하는 과제의 실천은 그래서 중요하다. 이는 소통과 화해를 기본으로 삼고 장기적으로 대응하며 역사문제를 정치현안과 분리시켜 다루며, 무엇보다 동북아시아의 균형적 복원을 일국적 관점이 아니라 지역공동의 차원에서 접근한다는 점에서 의미가 있다. 나아가 평화와 안보 협력 차원에서는 기존에 미진했던 원인들을 분석하고 그 극복방안을 제시하면서, 국제질서 상에 이미 형성되어 있는 다자주의(multilateralism) 공간을 활용해야 한다는 점을 강조하고 싶다. 흑해 경제협력기구 모델을 참고한 가칭 '동북아시아다자간안보협의체(North East Asia Peace and Security Council)'는 그 제도적 시작이 될 수 있을 것이다.

셋째, 동북아시아의 공동체 건설을 지향함에 있어 안보와 평화가 전제된 경제협력과 시장통합은 최종 목표가 아니라 하나의 중간 과정에 지나지 않는다는 점을 인식해야 한다. 최근 한·중 FTA 체결 및 한·일 FTA 진행 등의 호재가 있으나, 이는 무역과 산업개발에 한정된 가장 낮은 단계의 협력이다. 즉 초국경 네트워크 구축의 실질적 진전에 연안지역과 기업, 시민들의 체감은 필수적이라는 점에서 초국경적 금융기구의 설립이 논의되어야 한다. 특히 성공적인 기존의 월경 공동체인 유럽연합(EU)과 동남아시아국가연합(ASEAN)은 모두 역내에 초국경적 금융기구를 갖고 있다(우양호·김상구, 2014b). 따라서 향후에 흑해무역개발은행(BSTDB)의 모델을 참고하여 동북아시아 한·중·일 3국 및 주요 도시들이 공동으로 출자한 가칭 '동북아시아무역개발은행(North East Asia Trade and Development Bank)'의 창설구상이 지금으로선 제법 구체적인 대안으로 생각된다. 이런 점에서 최근 중국 주도의 아시아인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank)의 창설과 우리나라의 전격적인 참여는 고무적인 환경변화로 받아들일 수 있다.

넷째, 지리적으로 근접해 있는 동북아시아 연안지역들은 오랫동안 교통과 물리적 이동이 원활하지 못했다. 우리가 살아가는 동북아시아에는 냉전의 종식과 함께 근래 단절되었던 대륙중심축(axis of the continent)과 해양중심축(axis of the ocean)이 서로 연결되고 있지만 그 속도가 결코 빠르지는 않다. 게다가 냉전 이전에 구축되어 있었던 교통, 물류망은 오랜 단절로 노후화 되어, 일대의 혁신과 현대화를 필요로 하고 있다. 이에 교통, 운송, 물류 분야에 대한 월경철도와 고속도로, 해저터널과 교량 등 대대적인 공동의 인프라 건설 프로젝트가 동북아시아 연안에서 초국경적으로 추진되어야 한다. 그리고 이러한 추진동력은 앞선 여러 초국경 제도와 공동기구의 지원으로 형성되어야 할 것이다.

다섯째, 이 연구가 제시하는 흑해의 사례에서 바라본 초국경적 네트워크의 성공논리는 대부분 현실적, 기능적 접근에 그 토대를 두고 있다. 실상 이 연구의 전반적인 내용도 이러한 접근 경향을 내포하고 있다. 그런데 오랜 세월동안 세계적으로 거의 유일하게 공동체 담론만 되풀이하고 있는 동북아시아 연안에서 국경을 넘어 미약하나마 지금 당장 시작할 수 있는 구체적인 일들은 모두 현실적이고 기능적인 것에서 시작된다는 점도 부인할 수 없다. 따라서 우리 동북아시아에 대한 초국경적 협력과 월경교류의 활성화를 위해 전반적인 보다 다양한 정보를 축적하고, 지식 기반과 전문인력을 양성하는 등의 장기적인 대안을 실행해 나가야 할 것이다.

끝으로 흑해 연안의 초국경 네트워크 구조에서 부문별대화동반자(SDP) 지위를 가진 우리나라는 향후 이 지역에 대한 초국적 협력에 대한 학문과 정책적 관심을 높여나가야 할 것이라는 점을 제안하려 한다. 일단 표면적으로 흑해 연안은 우수한 저임금노동력 및 젊은 경제활동인구가 많으며, 천연자원과 원자재를 보유하고 있어 우리나라 및 도시들과의 교류에 분명 매력적인 지역이기 때문이다. 그리고 이는 곧 단순히 에너지, 농산물 등과 관련된 경제와 교역의 측면뿐만 아니라, 나아가 새로운 ‘공생의 파트너’이자 ‘개척되지 않은 시장(blue ocean)’이라는 보다 거시적 측면에서 바라봐야 한다는 점을 시사한다.

흑해의 최근 상황은 굳이 러시아와 중국이 아니더라도 동북아시아 정세 및 글로벌 정치상황과 간접적으로 연계되어 있어 항상 우리가 앞으로 관심을 가져야 할 대상임에는 분명하다. 그럼에도 불구하고 아직 흑해 연안지역에 대한 우리의 전반적인 지식·연구(R&D) 기반은 저조한 상황이며, 이 지역과 관련을 맺고 있는 소수의 기업과 민간단체의 경험도 일천한 상태라고 할 수 있다. 따라서 우리는 이 지역에 대한 협력과 교류 활성화를 위해 전반적인 흑해의 초국경 협력과 네트워크 연구 및 자료축적을 강화해 나갈 필요가 크다고 생각된다. 어차피 흑해의 해역과 연안지역들이 가진 무궁무진한 잠재력은 이를 먼저 발견하고 선점한 자가 이용할 것임이 자명하기 때문이다.

## 참고문헌

- 강혜련.(2008). 흑해권의 정치적 민주화 지도: 8개국 권력구조 비교. 『e-Eurasia』, 8(7): 7-8.
- 고재남.(2012). 탈냉전기 흑해지역 전략환경의 변화와 미국, EU, 러시아의 대응. 『중소연구』, 36(3): 235-282.
- 김상빈·이원호.(2004). 접경지역연구의 이론적 모델과 연구동향. 『한국경제지리학회지』, 7(2): 117-136.
- 김연규.(2010). 『범흑해지역의 정체성과 지역주의』, 서울: 경문사: 1-270.
- 김영진.(2009). 범흑해지역의 지역화와 지역협력: BSEC을 중심으로. 『슬라브학보』, 24(1): 121-148.
- 남영우.(2007). 『세계도시론』, 서울: 범문사.
- 박정호.(2012). 흑해 지역협력의 딜레마: 흑해 지역협력에 대한 러시아와 우크라이나의 입장 비교. 『중소연구』, 36(2): 185-215.

- 성원용.(2008). 흑해지역의 새로운 질서와 협력 국제운송의 정치경제: 트라세카와 남-북 국제운송로를 중심으로. 『e-Eurasia』, 8(7): 12-15.
- 안상욱.(2008). 흑해 지역주의 시도와 유럽연합 경제 질서 편입: 루마니아, 불가리아, 터키를 중심으로. 『e-Eurasia』, 8(7): 16-21.
- 오경환.(2008). 다문화 공간에서의 집단적 기억과 그 함의: 범흑해지역을 중심으로. 『슬라브학보』, 23(4): 329-349.
- 우양호(2012a). 월경한 해항도시권 권역에서의 국제교류와 성공조건: 부산과 후쿠오카의 초국경 경제권 사례. 『지방정부연구』, 16(3): 31-50.
- 우양호(2012b). 동북아시아 해항도시의 초국경 교류와 협력방향 구상: 덴마크와 스웨덴 해협도시의 성공경험을 토대로. 『21세기정치학회보』, 22(3): 375-395.
- 우양호(2013a). 해항도시권 국경을 초월한 통합의 성공조건: 북유럽 ‘외레순드(Oresund)’의 사례. 『도시행정학보』, 26(3): 143-164.
- 우양호(2013b). 해항도시의 월경협력모델 구축에 관한 연구: 한·일 해협의 초광역 경제권을 토대로. 『해항도시문화교섭학』, 9: 186-219.
- 우양호(2014a). 유럽 해항도시 초국경 네트워크의 발전과 미래: 외레순드에서 페마른 벨트로. 『해항도시문화교섭학』, 10: 239-264.
- 우양호·김상구(2014b). 연안정부간 새로운 월경협력과 파트너십의 형성: 동남아시아 초국경 성장 삼각지대의 사례. 『한국거버넌스학회보』, 21(2): 79-100.
- 우양호·박민수·정진성.(2014). 『해항도시와 초국경 네트워크: 새로운 월경지역의 형성』, 서울: 선인출판사.
- 이재기.(2004). 『세계지역연구』, 서울: 한울출판사.
- 존 나이스비트(홍수원 역).(1996). 『메가트렌드 아시아』, 서울: 한국경제신문사.
- 한국해사문제연구소.(2014). 흑해 해운물류시장 국내기업 진출기반 마련. 『해양한국』, (2014-2): 73-73.
- 황성우.(2014). 상상의 국경: 러시아의 남부 경계, 흑해. 『Russia & Russian Federation』, 5(3): 35-39.
- 현승수.(2011). 흑해경제협력기구(BSEC)와 조지아: 유럽 편입의 가능성과 한계. 『동유럽발칸연구』, 27(1): 107-136.
- 대한민국 외교부 유럽국.(2015). <http://www.mofa.go.kr>.
- Adams, T. D., Emerson, M., Mee, L. D. and Vahl, M.(2002). *Europe's Black Sea Dimension*. Centre For European Policy Studies: Brussels, 1-156.
- Aliboni, R.(2006). Globalization and the Wider Black Sea Area: Interaction with the European Union, Eastern Mediterranean and the Middle East. *Southeast European and Black Sea Studies*. 6(2): 157-168.
- Asmus, R. D. and Jackson, B. P.(2004). The Black Sea and the Frontiers of Freedom: Towards a New Euro-Atlantic Strategy. *Policy Review*. 125: 17-26.
- Ayata, A. and Ergun, A.(2005). *Black Sea Politics: Political Culture and Civil Society in an*

- Unstable Region*. International Library of Political Studies Book(8). B. Tauris: 1-256.
- Aybak, T.(2001). *Politics of the Black Sea: Dynamics of Cooperation and Conflict*. I. B. Tauris(Re-issue Edition): 1-224.
- Aydin, M.(2005). Regional Cooperation in the Black Sea and the Role of Institutions. *Perceptions*. 10(3): 57-83.
- Black Sea Trade and Development Bank.(2014). *Annual Report 2014, Black Sea Region: Sources of Sustainable Growth*, BSTDB, Thessaloniki: 1-20.
- Blatter, J. and Ingram, H.(2001). Reflections on Water: New Approaches to Transboundary Conflicts and Cooperation. *American and Comparative Environmental Policy*. The MIT Press: 1-356.
- Dima, N.(2003). The Black Sea Region: New Economic Cooperation and Old Geopolitics. *The Journal of Social, Political and Economic Studies*. 28(1): 77-96.
- Emerson, M.(2008). *The EU's New Black Sea Policy: What Kind of Regionalism is This?*. CEPS Working Document(No.297). Working Paper: 1-12.
- Ergun, A. and Isaxanli, H.(2013). *Security and Cross-Border Cooperation in the EU, the Black Sea Region and Southern Caucasus*. Nato Science for Peace and Security Series. IOS Press: 1-188.
- Erkut, G. and Baypinar, M. B.(2007). *Regional Integration in the Black Sea Region: The Case of Two Sisters*. Istanbul and Odessa. European Regional Science Association, ERSA conference papers: 1-36.
- Gabrielsen, V. and Lund, J.(2007). *The Black Sea in Antiquity: Regional and Interregional Economic Exchanges*. Aarhus University Press: 1-396.
- Gavras, P.(2010). *The Current State of Economic Development in the Black Sea Region*. Policy Report(Commission on the Black Sea-1): 1-34.
- Gustavsson, M. and Coskun, B. B.(2003). *The Black Sea as Boundary or Bridge?: Implications of EU and NATO Enlargement, and the Regional Security*. Stockholm International Peace Research Institute Paper: 1-21.
- Henderson, K. and Weaver. C.(2010). *The Black Sea Region and EU Policy: The Challenge of Divergent Agendas*. Ashgate Publishing: 1-173.
- Houston, F., Wood, W. D. and Robinson, D. M.(2010). *Black Sea Security: International Cooperation and Counter-Trafficking in the Black Sea Region*. Nato Science for Peace and Security Series. IOS Press: 1-156.
- King, C.(2006). *The Black Sea: A History*, Oxford University Press: 1-150.
- Lavenex, S.(2004). EU External Governance in Wider Europe. *Journal of European Public Policy*. 11(4): 680-700.
- Lyratzopououa, D. and Zarotiadisb, G.(2014). *Black Sea: Old Trade Routes and Current Perspectives of Socioeconomic Co-operation*. Procedia Economics and Finance. 9: 74-82.

- Manoli, P.(2005). Limiting Integration: Transnational Exchanges and Demands in the BSEC Area. *Agora Without Frontiers*. 10(4): 268-291.
- Manoli, P.(2010). *Reinvigorating Black Sea Cooperation: A Policy Discussion*. Policy Report(Commission on the Black Sea-3): 1-39.
- Manoli, P.(2013). *The Dynamics of Black Sea Subregionalism*. Ashgate Publishing: 1-270.
- Ogan, S.(2006). The Black Sea: New Arena for Global Competition. *Turkish Policy Quarterly*. 5(2): 105-120.
- Ozer, E.(1997). The Black Sea Economic Cooperation and Regional Security: Perceptions. *Journal of International Affairs*. 2(3): 78-109.
- Pavliuk, O. and Klymush-Tsintsadze, I.(2004). *The Black Sea Region: Cooperation and Security Building*. M.E. Sharpe: 1-314.
- Prevelakis, G.(2008). The Geopolitics of the Black Sea Region. *Southeast European and Black Sea Studies*. 1(3): 148-152.
- Sanders, D.(2014). *Maritime Power in the Black Sea*. Corbett Centre for Maritime Policy Studies. Ashgate Publishing: 1-248.
- Sandra, L.(2004). EU External Governance in Wider Europe. *Journal of European Public Policy*. 11(4): 680-700.
- Tsardanidis, C.(2005). The BSEC: From New Regionalism to Inter-regionalism?. *Agora Without Frontiers*. 10(4): 362-391.
- Weaver, C.(2013). *The Politics of the Black Sea Region: EU Neighbourhood Conflict Zone or Future Security Community?*. Ashgate Publishing: 1-161.
- BlackseaCom.(2015). <http://www.ieee-blackseacom.org>.
- BSEC(Black Sea Economic Cooperation).(2015). <http://www.bsec-organization.org>.
- BSECBC(Organization of Black Sea Economic Cooperation Business Council).(2015). <http://www.bsecbc.org>.
- BSTDB(Black Sea Trade and Development Bank).(2015). <http://www.bstdb.org>.
- CBS(The Commission on the Black Sea).(2015). <http://www.blackseacom.eu>.
- ICBSS(International Centre for Black Sea Studies).(2015). <http://en.wikipedia.org>.
- United Nations Commodity Trade Statistics Database.(2014). <http://comtrade.un.org>.
- World Bank(World Development Indicators).(2014). <http://wdi.worldbank.org>.

우양호(禹良昊): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득(논문: 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 연구, 2009)하고, 현재 한국해양대학교 인문한국(HK) 국제해양문제연구소 조교수로 재직하고 있다. 한국공공행정학회 총무이사, 한국지방정부학회 총무이사 등을 했고, 현재 대한지방자치학회 편집위원, 한국해양대학교 국제해양문제연구소 편집위원 등을 맡고 있다. 주요 관심분야는 도시 및 지방행정, 정책분석 및 평가, 해양행정, 글로벌지역연구, 학제간 융합연구 등이다(woo8425@hanmail.net).



Abstract

## The Formation of Cross Border Network and Economic Cooperation System in The Black Sea Region : Its Lessons and Implications for Northeast Asia

Woo, Yang-Ho

The Black Sea region is a dynamic and complex area in which many regional, national and international actors have key interests, including European Union, Russia and Asia. So, the Black Sea region is a key area for Europe, politically as well as economically. In the Black Sea Region which is the cross-road of civilizations, therefore, different types of nations co-exist in terms of the size, the economic and political development, military forces and cultural-social-religious traditions. Relations of countries in this region are in many cases shaped by bilateral conflicts, crises and even wars. This study discussed formation of cross border network and cooperation system in the Black Sea region within regional and interregional economic and non-economic exchanges, examining the impact of the European Union and Asia. For example, the purposes of Black Sea Economic Cooperation(BSEC) creation were a high degree of integration achievement between the Black Sea region countries, coordination of social and economic, ecological, cultural and educational development in the Black Sea region. Focusing on the primary initiative in the Black Sea region(BSEC), this study aims to analyse the characteristics and meanings of the cross border network and cooperation system in the Black Sea Region. On the basis of the analysis for cross border network and other transnational state apparatus, this study discussed the success and failure of cross border network and examine several important factors which will significantly influence on its future development in the Black Sea Region. As a consequence, this study provides some useful implications for formation and development of cross-border network and cooperation initiative in Northeast Asia.

Key Words: : Cross Border Network, The Black Sea Region, Cooperation System, Black Sea Economic Cooperation(BSEC), Economic Exchanges, Interregional Relations.

