

# ‘동해(東海)의 출구’를 둘러싼 다국적 경쟁과 협력의 구조: 중국과 북한의 ‘두만강 초국경 지역개발’ 사례\*

우 양 호\*\*  
정 문 수\*\*\*  
김 상 구\*\*\*\*

## 국문요약

이 연구의 목적은 중국과 북한의 접경지역인 ‘창지투(長吉圖)선도구’와 ‘나선특구’ 지역의 초국경 연계개발을 사례로 하여 최근까지의 경과와 주변국들의 입장을 살펴보고, 동북아시아에서 지방정부와 지역간 초국경 개발이 갖는 현대적 중요성과 그 의미를 재발견하는 것이다. 나아가 동해를 영해(領海)로 관장하고 있는 우리나라가 취해야 할 자세와 올바른 명제를 초국경 지역의 광역화와 국제질서의 관점에서 규명하고자 한다. 최근 해역과 바닷길을 둘러싼 동북아시아의 정세와 국제질서는 많은 변화와 부침을 겪고 있다. 한반도를 사이에 두고 중국, 러시아, 미국, 일본 등은 서로 이해관계가 종종 상충되고 있으며, 특정한 사안에 대한 국제적 민감도 역시 적지 않은 상황이다. 이런 상황에서 2009년 중국은 두만강 주변 북·중 접경지역에 여러 개의 지방정부를 연결한 ‘창지투(長吉圖)선도구’ 개발을 선언하였고, 북한은 ‘나선특구(나진·선봉)’ 개발을 연계시켜 발표하였다. 지금 중국의 동해 출해권을 손에 쥐고 있는 북한과 러시아는 중국의 창지투 개발계획의 궁극적인 목표를 관심 있게 주시하고 있다. 반대로 중국이 생각하는 동북지방과 접경지역의 발전은 동해로의 출항을 필요조건으로 하는데, 여기에 러시아, 일본, 미국, 우리나라 등도 참여와 문제개입의 기회를 엿보고 있다. 따라서 중국이 러시아, 북한과 함께 이 출구를 더 크게 확장시키는 순간 전개될 한반도와 동해의 상황에 대비하여, 이 연구는 가장 최근의 상황을 토대로 동북아시아 환동해 네트워크 및 접경지역 개발, 초국경 지방정부 공동체 전략의 차원에서 몇 가지 가능성과 함의를 제안하고자 하였다.

주제어: 접경시대, 초국경 개발, 경제협력, 동해, 창지투선도구, 나선특구, 두만강, 해역네트워크

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

\*\* 제1저자(주저자)

\*\*\* 공동저자

\*\*\*\* 교신저자

## I. 머리말

유럽연합(EU)이 공고화된 유럽 지역이나 동남아시아국가연합(ASEAN)이 건재한 동남아시아 지역과는 달리, 동북아시아에서 지방정부와 지역 간의 초국경 협력이나 월경개발은 아직 걸음마 단계에 있다. 우리나라·중국·일본이 있는 동북아시아는 그만큼 국민국가의 경계와 민족주의의 성향이 강하기 때문이다. 예를 들어 아직도 한반도 주변에는 중국, 러시아, 일본 등의 정치·군사적 이해관계의 첨예한 대립과 북한의 핵문제가 해결되지 않고 있다. 그리고 역내국가들의 경제체제의 이질성 및 발전단계의 다층성과 안보·경제 분야에서의 높은 대미의존도, 중국의 경제적 급속한 부상과 일본의 침략 및 과거사 문제 등이 복잡하게 얽혀 있다. 이런 상황은 동북아시아 연안의 국제질서를 항상 불안정하게 하는 요인들이었고, 초국경적 협력과 경제공동체 구축의 장애가 되어 왔다(Lim, 2015; 우양호, 2015b).

그러나 이런 정체된 상황 하에서 최근 주목할 만한 한 가지 변화가 찾아왔다. 지난 2009년 중국은 두만강 주변 북·중 접경지역에 이른바 ‘창지투(長吉圖)선도구 개발’을 선언하였고, 비슷한 시기에 북한은 ‘나선(나진·선봉) 특구 개발’을 발표하였다. 이는 중국이 두만강 접경지역인 창춘~지린~투먼~훈춘을 전진기지로 삼고, 북한의 나진항과 선봉항의 사용권을 얻어내어 환동해 해역로의 네트워크 확장을 기도한 하나의 커다란 사건이었다. 이러한 이유로 2010년 이후부터 현재까지 창지투선도구와 나선특구는 각각 동북아시아의 경제협력 뿐만 아니라, 새로운 국제정치질서 및 세력 재편의 무대로 부상한 상황이다(최우길, 2010; 김천규 외, 2014; 이진영, 2013; 원동욱, 2015).

예로부터 두만강 주변 북·중 접경지역은 동해를 중심으로 남·북한, 중국, 러시아, 몽골, 일본 등을 포함하는 동북아시아의 새로운 개발 중심지역 등장하고 있으며 대륙국가는 해양으로, 해양국가는 대륙으로 진출하는 게이트웨이로서 관련 국가들의 상당한 관심이 모아져 왔다. 최근 이 지역의 변화는 표면적으로 북한이 나선특구를 통한 중국의 동해에 대한 이른바 ‘출해권(出海權)’ 확보에 협조하는 대신, 중국은 북한의 경제를 대대적으로 개선시켜 남한에 의존하지 않겠다는 계산이 엿보인다(Hong & Yu, 2010; Lee, 2011; 최영진, 2013). 그러나 이는 시간이 지날수록 중국과 북한, 양자만의 문제는 아닌 것이 되고 있다.

해역(海域)의 새로운 관점에서 생각하면, 지금 중국의 동해 출해권을 손에 쥐고 있는 북한과 러시아는 중국의 창지투 계획의 궁극적인 목표를 넘어서 들여다보고 있다. 반대로 중국이 생각하는 동북지역과 접경지역의 발전은 동해로의 출항을 필요조건으로 삼고 있다. 여기에 러시아, 일본, 미국, 우리나라 등은 색다른 관심을 가지고 본격적인 참여와 문제개입의 기회를 엿보고 있다. 이러한 점에 근거하여 이 연구에서는 ‘환동해(環東海) 해역의 핵심적 출구(出口)로서의 의미를 갖는 두만강 주변 북·중 접경지역을 둘러싼 초국경 개발의 관점에서 분석하려 한다. 즉 두만강 유역 접경에 위치한 중국의 창지투(長吉圖)선도구와 북한의 나선특구 개발을 사례로 하여, 최근까지의 경과와 주변국들의 입장을 우선 살펴본다. 그리고 이를 둘러싼 인접국가들의 국제적 경쟁과 협력의 상황을 분석하고, 우리에게 주는 현재적 시사점을 도출해보고자 한다.

두만강 주변 북·중 접경지역에 걸친 중국의 창지투와 북한의 나선특구 개발이슈가 표면적으로는 분명 ‘지방정부 및 지역간 초국경적 연계개발’이다. 하지만 이 사례가 향후 우리나라의 대북정책과 환동해권의 경제지형, 동북아시아의 국제정세와 안보상황 등에 미치는 중요성은 적지 않다. 이를 감안할 때, 현 단계에서 이를 둘러싼 국제세력들 간의 경쟁 및 협력의 본질을 검증해 보는 것은 상당히 중요한 의미가 있다. 또한 다국적 경쟁과 협력의 공간으로 동북아시아에서 ‘해역(海域)’이 갖는 현대적 중요성과 그 의미를 재음미하는 기회도 새로운 의미를 갖는다. 즉 이 연구는 동해를 ‘영해(領海)로 관장하고 있는 우리나라가 취해야 할 자세와 올바른 명제를 국제해양질서의 관점에서 규명하여, 향후 국익을 위한 보다 현실적인 처방과 대안을 생각해보고자 한다.

## II. ‘환동해(環東海)’의 현재적 의미와 국제관계

### 1. ‘환동해’가 갖는 현재적 의미

동북아시아에서는 지금 동해를 중심으로 미국과 중국의 패권 대결이 가시화되면서 이른바 ‘신냉전(新冷戰)의 기조’가 높아지고 있다. 외견상으로 동해는 중국과 러시아 중심의 대륙세력과 태평양을 장악한 미국 및 우방인 일본 중심의 해양세력이 서로 만나게 되는 첫 번째 해역이자 관문이기 때문이다. 지정학적으로 북한과 중국, 러시아, 몽골 등에게 동해는 큰 바다(大洋)로 나아가는 중요한 출구이다. 반대로 미국과 일본에게는 광활한 아시아 대륙으로 들어가는 중요한 길목이자 입구이기도 하다.

이런 이유로 지난 2010년부터 미국은 중국의 급격한 부상을 견제하기 위하여 아시아로의 회귀를 천명하고, 동아시아 전 해역에서 해군력 증강을 포함한 군사력 배치를 강화했다. 그런데 막대한 경제성장을 바탕으로 빠르게 부상한 중국도 역시 해군력을 강화하면서, 이제 아시아를 넘어서 전 세계로 영향력을 확대하려 하고 있다. 일본 역시 동해를 ‘일본해(日本海)’라고 부르면서 자국의 해양세력을 확장하고 있다. 이러한 경쟁구조 속에서 동해는 과거 냉전시대처럼 강대국들의 패권 경쟁을 위한 ‘전략적 해양’으로서의 의미마저 커지고 있는 상황이다(Marton, McGee & Paterson, 1995; Hong & Yu, 2010; Lee, 2011).

다른 관점에서 청정하고 깨끗한 바다로서의 동해는 동북아시아 5개국(우리나라, 북한, 일본, 중국, 러시아)에 둘러싸여 있어, 최근에는 ‘환동해권’으로 명명되어 있다. 그러나 이 다섯 나라의 동해 연안은 모두 자국의 다른 지역에 비해서 저개발 상태이다. 우리나라의 강원도, 북한의 함경도, 중국의 동북지방이 그렇고, 러시아의 연해주와 일본의 서북해안권도 마찬가지 상황이다. 특히 우리나라, 중국, 일본의 주요 항구들은 모두 태평양으로 나가는 방향에만 쏠려 있어, 동해 연안의 항구와 도시들은 상대적으로 발전이 지체된 ‘주변부(fringe)’로서의 성격이 강했다(Deas & Lord, 2006; Kim, 2014).

〈그림 1〉 환동해권의 지리적 범주와 환동해경제권의 개요



\* 자료: 동해안권경제자유구역(<http://www.efez.go.kr>); 연해주투자프로젝트(<http://invest.primorsky.ru>).

그렇지만 환동해 지역은 최근 세계경제의 위기에도 불구하고, 21세기의 세계경제를 주도하는 중심지로 부상할 가능성이 높은 것으로 점쳐지고 있다. 두만강 주변 북·중 접경지역, 우리나라의 강원도와 동해 및 남해 일부연안을 포함하는 환동해 지역은 극동러시아의 풍부한 천연자원과 중국과 북한의 노동력, 우리나라와 일본의 우수한 기술과 자본력에 더하여 전략적으로도 유리한 입지여건을 갖추고 있다. 각 나라의 인구도 3억 명이상이 환동해권에 관계될 수 있으며, 막대한 경제력(GDP)을 바탕으로 다양한 교역들이 진행될 수 있다. 그래서 현재는 동북아시아의 다른 해역(海域)들보다 저개발된 지역임에도 불구하고 앞으로 초국경 사업과 경제협력의 높은 시너지 효과가 기대되는 지역이기도 하다(우양호, 2012a; 우양호·김상구, 2014; 강원도동해안권경제자유구역, 2016; 연해주투자프로젝트, 2016).

## 2. 환동해 해역권의 국제적 관계

앞서 논의된 바와 같이 환동해와 그 해역권에 대한 여러 긍정적 전망에도 불구하고, 최근 환동해 해역에서의 국제정세는 주목할 만한 변화를 보이고 있다. 앞서 논의했듯이 환동해 지역은 남북한 간 긴장고조와 대치, 중국과 러시아의 상호경쟁과 견제, 이들과의 협력에 대한 일본의 상대적 소극성 등 국제정치와 외교정책 상의 변수를 상시적으로 가지고 있다. 예컨대 동해를 둘러싸고 나타나는 국가들 사이의 영향력 확대시도와 패권 경쟁은 육지에서의 대립뿐 아니라, 해양에서의 경제획정 및 영토문제에서도 치열하게 전개되고 있다. 즉 동해에서 독도, 사할린 등의 영유권 분쟁을 포함하여 해양경계를 둘러싼 여러 갈등의 이면에는 영토확보, 에너지 자원 확보, 힘의 추구라는 서로 상이한 세 차원에서의 지정학적 요인들이 작용하고 있다. 특히 이들 요인은 서로 밀접하게 연관되어 있어 갈등이 더 심화되는 경향이 있다(UNDP, 2002; Moore, 2008; Reilly, 2014; Lim, 2015; 우양호, 2012a; 우양호, 2015c). 지금 동해 상에서 여러 나라들은 자국의 경제적·전략적 이

익을 추구하며 배타적 주장을 되풀이하게 되고, 이런 상황은 다시 대립과 갈등을 더 심화시키며 상호협력을 어렵게 하고 있는 것이다.

또한 이를 제외하더라도 환동해권 지역 내 경쟁력을 갖춘 연안지역 혹은 해항도시의 숫자가 적고, 네트워크에 대한 참여가 부족한 상황에서 기존의 중심과 변경의 상호작용이 원활하게 이루어지지 못하고 있는 것은 명백한 현실이다. 이러한 가운데, 동북아시아에서는 동해라는 해역권을 사이에 두고 그나마 상황적 부침이 적은 국가 단위의 헤게모니가 주로 교섭을 진행하고 있다. 특히 중국과 러시아는 지속적인 발전을 위해 동해를 통하는 새로운 경로가 필요하고, 북한은 이를 이용하여 낙후된 경제의 실리를 취하려는 것이 최근의 모양새이다(Kim, 2006; Beauchamp-Mustafaga, 2012). 그래서 이를 감지한 미국은 경쟁국인 중국과 러시아를 견제하기 위해, 태평양과 동해를 필두로 한 일본과 연합하여 동해의 새로운 해양세력으로서의 역할을 자처하고 있다.

〈그림 2〉 한반도 주변 환동해 해역권 게이트웨이 구상과 교통망의 연결



\* 자료: 일본해학추진기구(<http://www.nihonkaigaku.org>).

결국 지금의 동북아시아는 과거에 비해 중국의 부상과 미국의 상대적 약화 현상이 맞물리는 무대가 되었다. 현재의 동해는 이를 이용하거나 저지하려는 북한·중국·러시아의 전략적 협력의 장소이자, 이를 지켜보는 우리나라·미국·일본이 서로 협상의 게임을 벌이고 있는 장소이기도 하다 (이영훈, 2015; 일본해학추진기구, 2016; 중조경제무역협작망, 2016). 하지만 현실적으로 두만강 접경지역을 둘러싼 환동해 전략과 협상의 테이블에서 정작 영해를 가진 우리나라의 목소리는 아직까지 크게 들리지 않고 있다는 점이 아쉬운 대목이라 할 수 있다. 미래 우리나라가 환동해권, 환태평양권, 유라시아 대륙권의 중추국가로서 위상을 높이기 위해서는 반드시 지정학적 관점에서

요충지에 대한 전략적 분석과 선점대안이 필요하다. 그런 점에서 중국과 러시아, 몽골 등 대륙세력의 해양출구이자, 일본과 미국 등 해양세력의 대륙입구로서 두만강 주변 북·중 접경지역은 가장 최적화된 장소인 것이다.

### 3. 분석의 관점과 구도

이 연구에서 지향하는 분석의 관점은 두만강 주변 북·중 접경지역 개발이라는 하나의 사례를 두고서, 이에 대해 다국적 경쟁과 협력의 구도와 입장을 균형 있게 논의해 보는 것이다. 그 이유로는 우선 근래에 들어서 중국, 러시아, 일본, 미국 등 한반도 주변 강대국들이 한반도 문제에 대한 영향력의 확대를 위해 경쟁하면서, 환동해를 둘러싼 문제의 국제화 정도가 심화되고 있기 때문이다. 세계에서 유일한 한반도의 이념과 체제 분단의 상황은 이를 단적으로 말해준다. 최소한 동북아시아에서만은 여전히 자국의 이익을 중심으로 주변의 강대국들이 유기적으로 연결되는 국제 질서가 아직까지 안정적으로 형성되지 못한 것이다. 그리고 그 중심에는 지금의 ‘동해(東海)’가 자리하고 있다. 이미 동해를 경계로 미국의 태평양 함대와 일본의 자위대는 중국과 북한, 러시아의 무력과 대치하고 있는 상황에 있다. 그래서 동북아시아의 소위 ‘환동해(環東海) 해역’에서 일단 이들은 상호협력을 약속하는 한편, 동북아시아의 미래에 상대방이 미칠 영향에 대해서는 서로 신중한 입장을 보이고 있다. 이러한 현상은 최근 국제정세와 지역개발에 관한 국내·외의 여러 문헌에서 보고되고 있다(Marton, McGee & Paterson, 1995; Hong & Yu, 2010; Lee, 2011; 김주삼, 2010; 최우길, 2010; 이진영, 2013; 김천규 외, 2014).

구체적으로 한반도를 둘러싼 중국, 러시아, 미국, 일본 등이 원래부터 서로의 견해차가 크고, 동북아시아의 미래에 대한 소위 ‘동상이몽(同床異夢)’의 간극이 있었다는 점에서, 현재 어느 특정한 사안에 대한 국제적 민감도 역시 적지 않은 상황이다. 최근 여러 가지 복잡한 상황이 전개되어 온 가운데, 아직 두만강 주변 북·중 접경지역을 둘러싸고 있는 차지투와 나선특구, 환동해권에 대한 논의의 구도는 각 나라별로 극명한 시각 및 입장차이를 드러내고 있다. 예컨대, 두만강 주변과 동해의 출구를 둘러싼 중국의 동북3성, 북한의 함경도, 러시아의 극동연해주, 일본의 서해안지역은 각기 새로운 발전구상에 따라 초국경 개발의 프로젝트가 가동되고 있다(중국인민공화국국무원, 2009; 중조경제무역합작망, 2016; 러시아연방정부통계청, 2016; 일본해학추진기구, 2016; 연해주 투자프로젝트, 2016). 그리고 각 나라들은 여전히 모두 자국의 중심에서 상대적으로 발달이 지연되거나 저개발된 지역으로 이곳의 대외 정책의제를 다루고 있다. 미국은 경제개발 보다는 동해 연안을 새로운 동북아시아 안보전략의 거점으로 바라보고 있다.

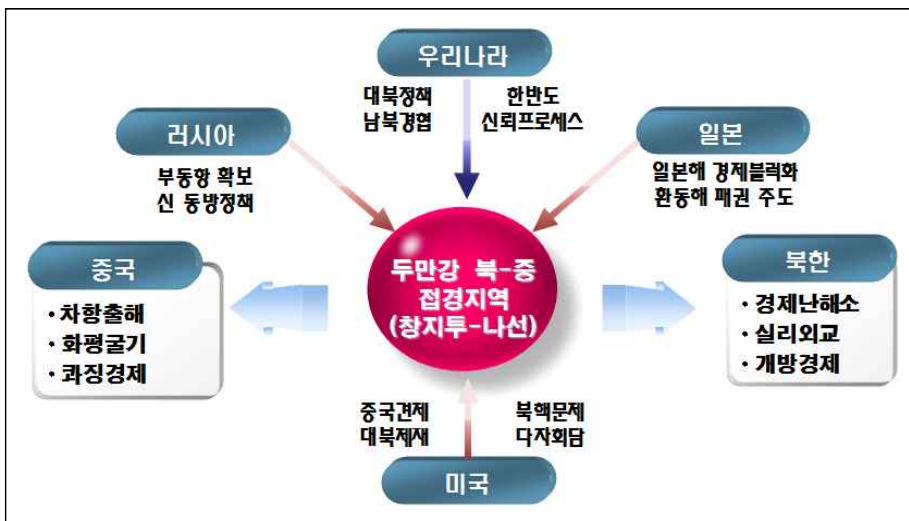
이러한 상황에서 두만강 주변 북·중 접경지역은 동북아시아 자원물류의 거점 및 환동해권의 경제중심 지역으로 부상할 가능성이 점차 커지고 있다. 이미 이 지역에는 2010년 이후부터 우리나라의 기업 전용공단이 개발되어 있어 중국시장으로의 진출로 뿐만 아니라 러시아 및 북한시장 진출에도 용이한 상황이 조성되고 있다(통일뉴스, 2016; 강원도동해안권경제자유구역, 2016). 이에 중국의 차지투(長吉圖)선도구와 북한의 나선특구를 중심으로 한 두만강 접경지역의 개발은 이미 성

공궤도에 오르고 있으며, 이것이 동북아시아와 주변국에 미치는 영향력 및 그 파급효과가 어느 정도가 될 것인가는 우리나라 국내에서도 중대한 관심사가 될 수밖에 없다.

특히 기존 학자들의 의견에 따르면, 중국의 ‘차항출해(借港出海)’와 ‘화평굴기(和平崛起)’ 전략, 러시아의 ‘신동방(新東邦) 정책’, 일본의 ‘환일본해(日本海) 경제권’ 정책 등의 일환으로 추진되는 두만강 주변 북·중 접경지역의 개발은 우리의 대북 경제정책에 중국과 러시아, 일본 등을 활용해야 할 당위성을 시사하고 있다. 게다가 우리나라는 대북정책과 남북경협에 관한 정책을 이들 나라들의 입장과 연계된 다자적 협력 및 동반자적인 관계를 전제로 수립해야 함도 말해주고 있다. 즉 두만강 주변 북·중 접경지역의 개발은 국제질서 상에 이미 형성되어 있는 다자주의(multilateralism) 공간을 활용하여 동북아시아 정세의 균형적 복원을 일국적 관점이 아니라 지역공동의 차원에서 접근한다는 점에서 시사적 의미를 갖는다.

이상과 같이 기존의 이론과 현실에서 나타난 복잡한 국제정세상의 프레임에 따라, 장기적으로 우리나라는 남·북 경협과 북·중 경제협력의 상호 경쟁을 지양하면서 서로의 정책을 보완·협력하는 구도로 추진해야 한다는 새로운 명분을 얻게 된다. 공교롭게도 현재 우리나라 박근혜 정부의 ‘유라시아 이니셔티브’는 한반도와 유라시아 단일 교통, 물류, 에너지 인프라 구축은 포함한 거대 단일시장 형성의 실행계획을 담고 있다. 이와 같은 현 정부의 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화 협력의 구축을 위한 유라시아 이니셔티브 정책은 러시아 푸틴 정부의 유라시아 연합구상을 포함한 신동방 정책, 중국의 21세기 일대일로(一對一路) 및 신실크로드 정책과도 묘한 교집합을 형성하고 있다.

〈그림 3〉 사례를 둘러싼 분석의 관점과 구조



이에 궁극적으로는 한반도에 위치한 우리나라가 적극 개입하여 앞으로 두만강 접경의 북·중 경제협력 사업을 다자간 국제협력 사업으로 확대·발전시켜야 한다는 명분과 당위성을 가질 수 있

다. 그래서 우리나라는 중국과 북한이 국가전략 차원에서 전개하는 두만강 주변 북·중 접경지역 이니셔티브에 직접 대응하기보다는 이익의 균형점을 세밀하게 모색할 필요가 있다. 이 연구가 두만강 주변 북·중 접경지역의 초국경 연계와 개발에 대해 다국적 경쟁과 협력의 입장을 균형 있게 논의해 보려는 이유가 바로 이것이다. 북·중 두만강 접경지역의 개발에 대해서 우리나라가 어떠한 대책을 강구해 나가야 할 것인가 하는 문제는 향후 다국적 협력과 경쟁의 게임에서 우리나라가 배제된 상태를 만들지 않게 한다는 점에서도 상당히 중요한 국익차원의 의제가 될 것임은 분명하기 때문이다.

### Ⅲ. 북한과 중국의 두만강 유역 ‘초국경 지역개발’ 현황

#### 1. 중국의 접경지대 개발

중국은 자신들의 동북지역과 두만강 주변 북·중 접경지역에 대한 개발의 관심을 오래 전부터 가져 왔다. 특히 두만강 유역과 인접한 중국 동북지방의 지린성은 랴오닝성과 헤이룽장성의 중간에 위치하며, 북한 및 러시아와 접경하고 있다. 또한 풍부한 산림자원과 광물자원을 보유하고 있으며, 자동차산업을 비롯해 석유화학산업, 식품산업, 제련산업이 발달해 일찍부터 중국의 대표적인 중공업기지로 자리 잡았다. 그런데 중국 동북지방은 과거 근대화의 효자노릇을 했던 중화학 산업이 몰려 있었으나, 1980년대 이후 개혁개방의 과정에서 상대적으로 낙후되었다(중국인민공화국국가통계국, 2016).

구체적으로 동북지방의 소위 ‘노공업(老工業)’ 시대는 2000년대부터 오히려 중국 경제의 부담으로 작용하기 시작했고, 지속적인 고도성장을 위해 이 지역의 풍부한 천연자원을 적극 활용할 필요성이 제기되기도 했으나, 전반적으로 낙후된 교통과 수송인프라가 걸림돌로 부각되었다. 또한 대련(大連)을 제외하고는 동북지역 전체에서 항구가 전혀 없다는 점도 발전에 치명적인 약점이 되었다. 이에 중국은 국경을 넘은 발상의 전환을 꾀하였고, 그 중심에는 동북지역 끝자락의 창지투와 북한 두만강 접경지역이 자리하고 있다(Behrstock, 1995).

1860년 연해주를 잃은 중국은 오랫동안 동해로 나가는 부동항을 얻기 위해 노력을 기울여왔는데, 부강해진 지금 동북지역과 남부를 연결하는 해상수송로를 확보할 경우에 한반도 주변의 환동해권과 환황해권을 마치 내해(內海)처럼 사용할 수 있기 때문이다. 그래서 원래 두만강 접경유역과 창지투 개발사업은 동북3성 가운데 경제규모가 가장 작은 지린성 중심의 지역단위 개발전략으로 구상되었다. 초기에 동북 지린성과 창지투선도구는 내장된 천연자원이 풍부하고 기술력이 뛰어난 데 비해서 인건비가 저렴하다는 점, 유럽과 아시아 육로운송의 대륙중착역으로 발전시킬 수 있는 전략적 위치라는 점, 유럽에서 극동지역을 잇는 에너지 수송로역할을 한다는 점 때문에 많은 전문가들의 주목을 받았기 때문이다. 그러나 창지투를 중심으로 한 지린성의 발전구상은 2009년에 갑자기 국가급 개발사업으로 승격되어 그 추진이 가속화되었다(UNDP, 2002; 중국인민공화국



국무원, 2009; 중국인민공화국지린성인민정부, 2016).

1990년대까지 중국은 북경, 상해, 대련 등 대도시 개발로 역력이 없어, 동북지역과 두만강 접경에 대한 관심은 가질 수조차 없었다. 그러던 중국이 2000년대에 들어 그간의 개혁개방을 통해 무역흑자와 경제국력이 대폭 상승하고, 막대한 재정적 역력이 생긴 것은 2009년 창지투 개발이 두만강 주변 북·중 접경지역에서 본격적으로 진행된 또 다른 배경으로 생각할 수 있다. 최근의 이 지역의 다수 전문가들은 중국의 경제가 성장가도를 달리는 범위에서 이 지역에 대한 중앙의 막대한 투자는 계속 이어질 것으로 내다보고 있다. 중국은 두만강 유역의 접경지대를 향후 동북아시아 최대의 자유무역지대로 키우겠다는 야심을 보이고 있다. 그래서 중국 입장에서 초국경 사업의 관건은 북한, 러시아 접경과의 원활한 월경협력이다. “우리는 항구를 빌려 바다로 나아갈 것이다(借港出海)”라는 선언은 이를 잘 말해준다(중국인민공화국국무원, 2009; 중국인민공화국국가통계국, 2016; 중화인민공화국연변조선족자치주, 2016). 따라서 중국이 두만강 유역의 접경지대 개발의 의미를 과거 민감했고 해결되지 못하던 접경지역의 정치와 안보문제를 경제문제로 전환시켜 새로운 돌파구를 마련한 것으로 전문가들은 평가하고 있다(이진영, 2013; 김천규 외, 2014).

〈그림 4〉 북·중 두만강 유역 접경지대의 연결과 개발현황



\* 자료: 통일뉴스(<http://www.tongilnews.com>).

## 2. 북한의 접경지대 개발

두만강 접경지역의 나선특구는 원래 지정학적으로 중국, 러시아, 북한의 3각 무역이 가능한 국경지대이며, 중국이 북한을 통하여 동해로 나갈 수 있는 유일한 지리적 요충지라는 점에서 유리한 입지조건을 가지고 있다. 그래서 북한은 이미 1995년부터 나선·선봉시를 직할시로 통합하여 승격시켰고, 1997년에는 환을 현실화 조치와 외화사용 규제를 폐지하였다. 1998년에는 자본주의식 자

영업 허용과 국제자유시장을 개설했다. 또한 제도적으로 북한은 대외경제협력을 담당할 중앙노동당의 '대외경제협력추진위원회'를 설립하고 외국인투자법·자유경제무역지대법 등 57개 항목의 외자유치법령을 제정하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 외국인 투자는 매우 저조했고, 2000년대 중반부터 나선특구 개발은 소강상태에 진입했다. 이에 북한은 2005년 나선경제무역지대로 개칭하고, 경제특구에 대한 통제를 이전보다 강화하였는데, 이런 조치들로 상당한 기간동안 이 지역은 활성화의 길을 찾지 못했다(최우길, 2010; 최영진, 2013).

두만강 접경지대에 위치해 있는 나선특구가 대외적으로 새롭게 각광을 받기 시작한 것은 2009년 중국의 창지투선도구(長吉圖先導區) 개발의 공식발표와 2010년 김정일의 두 차례의 중국 방문이 기점이 되었다. 즉 2009년에 중국의 접경개발 정책발표에 화답하는 북한의 행보에 따라 북·중 경제협력은 강화되기에 이르렀다. 북한은 2010년 창지투 지역과의 연계된 개발전략으로 나선특별시 승격과 함께 '나선경제무역지대법'을 개정했다. 개정된 이 법에는 북한 지도기관 및 지방기관의 자율성과 권한 확대, 투자기업 인센티브 및 세제혜택 강화, 상품가격에 대한 국가의 개입 축소 등 특구개방을 확대하는 혁신적 내용이 대거 포함되었다. 특히 우리나라 기업의 나선경제특구 참여를 전격적으로 허용하는 내용도 담겨 있었다(Kim., Yeung & Choe, 2011; 이영훈, 2015).

북한은 최근 나선특구에 대해 새로운 기획을 구상하고 있다. 일단 내부적으로 나진은 관광, 상업중심으로 특화시키고, 선봉은 공장을 주체로 해서 제조업과 기간산업 중심으로의 육성을 표방하고 있다. 특히 나선특구가 중국의 창지투 개발과 연동됨으로 인해, 지금은 북한은 중국에게 많은 지원을 요구하고 있는 형국이다. 예를 들면 나선지구에 중국으로부터의 전력 공급, 훈춘과 북한 선봉간 교량 및 철도 건설, 나선 시멘트 공장 건설, 나진항의 항만 추가 건설, 나진항을 통한 대외 금강산 관광사업 활성화를 시도하고 있다(중조경제무역협작망, 2016; 연해주투자프로젝트, 2016).

현재 나선특구는 나진항을 중심으로 인접한 선봉항, 웅기항 등이 종합적으로 연계된 개발이 진행되고 있으며, 중국의 투자와 연동하여 개발이 느린 속도로 진척되고 있다. 일단은 2000년부터 2020년까지 약 20여 년에 이르는 장기구상 아래 개발이 추진되고 있다. 중국과 러시아의 부동항 확보와 북한의 경제난 타개를 위한 나선특구 개발이라는 상호간의 필요·충분조건이 형성되어, 현재 이 곳에서는 중국과 러시아, 북한과의 삼각협력이 공고해지는 형국이다. 게다가 중국과 러시아 정부의 적극적인 지원 아래 나선특구에 대한 독점적 지위를 얻기 위한 민간투자도 늘고 있으며, 이러한 현상은 당분간 지속될 것으로 전망된다(Kim, 2006; Beauchamp-Mustafaga, 2012; 김주삼, 2010; 최우길, 2010). 그러나 여전히 북·중 관계의 외교적 부침이 심하다는 점, 중국과 북한정권의 내부 기류의 변화에 따라 이러한 개발의 진척은 많은 영향을 받을 것으로 분석되고 있다.

## IV. ‘초국경 개발’과 ‘동해의 출구’에 대한 이해당사자의 시각

### 1. 중국의 시각과 입장

중국은 2009년 창지투 개발사업을 국가적 사업으로 승격시키면서, 이미 항구를 빌려 동해로 나가는 전략을 선언하였다. 오래 전부터 중국은 두만강 하구가 북한·러시아의 공유수면인 탓에 동해와 직접 연결된 뱃길이 없었고, 경제발전으로 동북지역의 물류비 부담이 커지자 북한의 동해 항구를 외교적으로 이용하는 방안을 적극 타진해왔다. 이에 처음부터 중국으로서는 창지투 개발과 나선특구의 연계방안을 북한이 어떻게든 받아들여주도록 해서, 러시아로부터는 기대하기 어려운 출해권(出海權)을 확보하려는 심산이었다. 즉 중국 쪽에서 먼저 시작하고 지원해서 좋은 환경이 성숙하게 되면, 연이어 접경지역의 러시아와 북한도 자연스럽게 참여하게 될 것으로 전망하였고 이러한 예측은 그대로 현실화된 것이다.

원래 창지투 지역과 두만강 접경구역의 개발은 중국이 독창적으로 처음 만든 구상은 아니었다. 이것은 당초 1991년부터 국제사회의 손에 의해 만들어진 유엔개발계획(UNDP) 산하의 광역두만강 협력이니셔티브(GTI, Greater Tumen Initiative) 및 두만강개발프로그램(TRADP, Tumen River Area Development Program)으로 기획, 추진하려던 사업이었다. 물론 유엔의 의도는 접경지역의 교역과 교류를 통한 동북아시아의 항구적 평화유지를 도모하는 것이었다(UNDP, 2002; Lim, 2015).

그러나 1990년대 중반 북한 핵실험과 미사일 발사 위기로 국제사회의 관심과 지원은 전면 중단되었다. 이후 거의 진행되지 못했던 이 사업을 2009년 중국이 앞장서서 부활시키고 추진한 이유는 두만강 개발로 동해로의 출구를 확보하게 되면 스스로가 가장 큰 이익을 얻을 수 있었기 때문이다. 그리고 크게는 ‘화평굴기(和平崛起)’에 입각한 강대국 외교전략을 통해 미국과의 대립을 우회하면서, 러시아 및 북한과 우호적인 주변관계를 형성하기 위한 구상도 포함된 것으로 보인다. 중국이 창지투와 나진항을 연결해 미래의 군사거점으로 이용할 수 있다는 안보상의 지적도 무리는 아니다(Moore, 2008; Reilly, 2014).

이보다 현실적인 관점에서 중국은 지금 1억 명 이상이 살아가는 동북지역 전체의 물류가 유일한 항구인 대련 쪽으로만 집중되는데 큰 부담을 느끼고 있다. 물류와 교통의 분산을 위해 국가적으로 두만강을 이용한 동해 출구가 절실한 가운데, 지린성 역시도 해외로 나가는 통로가 없어 오랫동안 지역발전에 어려움을 겪어 왔다. 심지어 동북지역은 통로가 막힌 내륙의 고립된 지역으로 인식되어, 중국 자체의 개발정책에서도 장기간 소외되어 왔다. 이에 중국은 창지투와 나선특구의 활성화된 해상운송을 통해 상대적으로 발전된 자국의 남부연안, 우리나라, 일본 연안과의 교류가 활발해지기를 기대하고 있다. 또한 최근 10년 동안 중국은 초국경 경제활동인 이른바 ‘과징경제(跨境經濟)’를 표방하면서, 동해로 나가려는 의도를 북한에서 극동 러시아 지역으로 빠르게 확장하고 있다. 즉 북한의 나진항과 러시아 자르비노항을 이용한 동해 진출을 동시에 추진하고 있는데, 자르비노항은 부동항이 아니기 때문에 상대적으로 가치가 높은 나진항에 더욱 집중하고 있다.

실제적으로 2012년 중국 동북지역 지린성의 석탄, 곡물을 북한의 나진항에서 배에 실은 후에 상하이까지 운행한 결과, 내륙철도는 15일이 걸렸지만 동해의 바닷길로는 3일이면 충분하였으며, 물류비용도 1/3 수준으로 줄어들었다. 이미 중국은 영토 안에서 '내내(內內)' 수송보다 동해를 통한 '내외내(內外內)' 수송이 경제적인 것으로 검증을 마친 것이다. 이에 동해로 나가려는 목적은 국제적 교역의 목적도 있었지만, 장기적으로는 국토가 광활한 중국 자국 내의 원활한 물류와 지역균형발전의 목적도 상당부분 차지했던 것이다. 중국이 지금 '일대일로(一帶一路)' 전략에 따라 육로보다 해양실크로드 개발에 박차를 가하고 있는 것도 이와 무관치 않다(Marton, McGee & Paterson, 1995; Hong & Yu, 2010; Lee, 2011; 김주삼, 2010; 최우길, 2010).<sup>1)</sup>

최근 중국은 천안함 침몰사건, 연평도 포격사건, 지뢰도발 및 미사일 발사 등으로 우리나라와 미국의 지원이 끊어지고 국제사회의 압력이 거세지면서, 외교적으로 막다른 골목에 내몰리고 있는 북한을 다소 중립적으로 지켜보고 있다. 현재 시진핑과 김정은 집권 초반기에 다소 냉랭해진 관계를 토대로 중국은 사정이 더 급한 북한을 압박해 두만강 접경지역에 대해서 소위 중국식 개혁 개방시스템을 주입, 이식할 수 있는 기회를 엿보는 것으로 풀이된다(Hong & Yu, 2010; Lee, 2011; Lim, 2015; 중국인민공화국지린성인민정부, 2016).

특히 최근의 행보를 보면 두만강 유역의 창지투 지역과 연계한 나선특구를 중국식 개혁개방모델로 만들고자 하는 의도가 다분하게 드러난다. 중국은 이미 나선시에 대사관 형태의 '경제대표부'를 설치했고, 통행, 통신, 통관 문제를 유리한 방향으로 타결한 것으로 전해진다(중조경제무역협작망, 2016). 그리고 지금 중국은 두만강 유역에서 훈춘과 나진간 고속도로 유지보수 비용을 전액 부담하고 있을 뿐만 아니라, 나선시의 모든 전력을 공급하는 시스템까지도 고려하고 있다. 이런 상황에서 중장기적으로 중국은 북한의 대중의존도를 더욱 심화시킬 의도도 없지 않은 것으로 해석된다. 두만강 북·중 접경지역의 창지투선도구에 대한 중국 국무원과 중앙의 최근 일방적 시책들이 막대한 자금력을 앞세운 자원확보 트랙을 답습하고 있기 때문이다. 이는 중국이 베트남, 중앙아시아, 미얀마 등의 여타 접경지역 및 소수민족지구에 취한 개발정책과 크게 유사한 측면을 가지고 있기도 하다.

이를 안보적으로 재해석하면, 중국은 창지투를 통한 나선특구와 동해 진출을 통해 북한에 급변 사태가 발생했을 때 우리나라, 미국, 일본이 이 해역에 접근할 것을 대비한 장기적 포석을 깔았을 수도 있다. 이는 20세기 초 러시아(구 소련)가 나진항을 군사기지로 적극 활용한 선례를 볼 때도, 그 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 특히 지난 몇 년간 중국이 창지투와 나선특구에 기반시설만

1) 중국이 2013년 발표한 '일대일로(一帶一路)' 전략은 과거 융성했던 유라시아의 육상 및 해상 무역로를 중국을 중심으로 재건하는 것이다. 일대일로(One belt, one road)는 중앙 및 서부 아시아를 통해 중국과 유럽을 연결하는 신 실크로드 경제벨트와 중국, 동남아시아, 아프리카 및 유럽을 연결하는 21세기 해상 실크로드를 통합적으로 의미한다. 일대일로를 통해 연결된 나라들의 규모를 살펴보면, 총인구는 약 44억 여 명으로 세계 인구의 63%를 차지하고 있으며, GDP는 약 2조 1000억 달러로 글로벌 GDP의 29%를 차지하고 있다. 중국은 일대일로의 추진을 위해 이미 2015년에 '아시아인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank)'을 전격적으로 설립하였으며, 아시아 주요국은 물론 유럽국가들까지 다수 끌어들이었다. 이에 고무된 중국은 일대일로 선상에 위치한 국가들과 정치, 경제, 문화 등을 포괄한 이익공동체, 운명공동체, 책임공동체를 실현해 단일경제권 형성을 추진하겠다는 방침도 발표한 바 있다.

계속 마련해 나가고, 그 이용을 본격화하지 않은 것은 단지 북핵문제와 정권세습 때문으로 추정된다. 유엔 안보리 상임이사국으로서 중국은 국제사회 차원의 대북 제재에 참여한 상황이기 때문에, 조용한 투자만을 계속 해온 것이다. 이는 러시아의 입장도 크게 다르지 않다.

이런 점에서 중국이 앞으로 나선특구 이용과 동해로의 항로 개척을 본격화한다면, 이것은 곧 북한의 핵보유와 김정은 정권을 어느 정도 받아들인다는 의미가 될 것이다. 또한 우리나라와 미국 주도의 기존 대북정책은 그 효력이 떨어진다는 의미도 될 것이고, 역시 최대 수혜자는 중국이 될 것이다. 따라서 여전히 중국 입장에서는 두만강 유역과 창지투 지역의 장기적인 성공을 위해서 북한정세의 안정과 기다림이 필요하고, 이를 위해서 향후 대북투자의 전체 규모도 보이지 않게 확대할 것으로 전망된다. 2015년 중국이 비교적 조용하게 ‘아시아인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank)’을 만들어 세계를 놀라게 한 전례를 볼 때 그 가능성은 충분하다.

## 2. 북한의 시각과 입장

북한은 과거 중국과 일방적 지원과 원조를 통한 수혜적 관계에 기초하고 있었으나, 창지투와 나선의 연결을 통해 자의 반, 타의 반으로 경제적 밀월관계를 심화시키고 있다. 일단 북한은 대외무역의 약 80%이상을 중국에 의존하고 있으며, 정치·군사적인 우방국임을 자처하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 과거 중국과의 교류에 적극적인 자세를 취하지는 않았다. 북한은 이미 중국과 러시아가 겪은 개혁개방의 명암(明暗)을 지켜보았고, 이에 따른 딜레마를 잘 알고 있었으며, 정권 자체의 폐쇄성도 심했기 때문이다(UNDP, 2002). 그리고 북한은 과거 중국과 러시아와 사회주의 이념에 함께 묶여 있었지만, 중국과 러시아가 서로 경쟁과 견제를 하던 시절부터 이런 상황을 정치적으로 잘 활용해 왔다. 과거 북한의 김일성과 김정일은 소위 ‘민족자주외교’의 명분을 내세워 근 50년 동안 어느 한쪽의 편에 서지 않은 채, 양자의 틈바구니 사이에서 실리적 외교를 했던 것이다(Kim., Yeung & Choe, 2011; Beauchamp-Mustafaga, 2012; 이영훈, 2015).

이런 이유로 지금의 창지투 개발과 나선특구에 대하여 북한은 중국과 이른바 ‘동상이몽(同床異夢)’식의 해석을 내리고 있다는 것을 쉽게 예상할 수 있다. 일단 외견상으로 중국의 2009년 창지투 국가사업 승격에 대해 화답하듯 북한은 2010년에 함경도의 나선(나진-선봉)시를 특별시로 승격, 지정하였다. 그러나 창지투 계획의 근본 목적은 두만강 하류의 항구를 확보하는 계획이며, 나진항의 이용권을 중국에 넘겨주는 것이 핵심이라는 점을 북한 당국은 잘 파악하고 있다(Reilly, 2014; Lim, 2015). 실제로 최근 10년 간 중국은 북한 접경지역의 모든 도로, 철도 인프라 건설을 전액 부담하고, 그 대신에 북한 영토 내의 채굴권을 갖는 방식으로 막대한 자원을 획득하였다. 2000년대 중반에 이미 중국은 북한 내 20여 곳 이상의 무연탄, 금, 은, 동, 철, 아연, 몰리브덴 광산개발과 운영권, 채굴권 계약을 맺고 있는 상태이다(Kim, 2006; Moore, 2008). 게다가 북한은 중국, 러시아의 물동량을 나선특구의 항구들로 끌어들이기 위해 수송인프라 개선과 신항로 개설에 박차를 가해야 하지만, 장기적으로는 제조업 분야의 투자 유치를 활성화시킬 필요가 있음을 잘 알고 있다.

이런 상황에서 향후 50년 동안이나 북한이 나선의 항구이용권을 가진 중국, 러시아 등이 자신들

에게 어떤 영향을 미칠 것인지에 대해 아직은 내부적으로 찬반양론이 엇갈리는 것으로 추정된다. 즉 나선특구가 단기적 관점에서 북한에 경제적 이익을 주면서 선진자본주의를 실험하는 계기가 될지 모르지만, 가장 중요한 체제유지의 관점에서는 대체로 부정적 결론을 내려두고 있다. 환언하면, 최근 북한은 국제적 고립이 가속화되고 극심한 경제난을 겪고 있는 가운데, 중국에 대한 경제의 예측화 우려를 잘 알면서도 창지투와 나선특구의 개발 행보를 대외적으로 함께 하면서 경제난 타결의 해법을 찾고 있는 것이다.

결국 북한은 김정은 3대 세습체제의 안정적 구축, 대북 경제제재 하에서 부족한 재화를 마련해야 하는 절박성, 우리나라와 중국의 친분으로 냉랭해진 중국과의 최근 관계 등을 볼 때, 지금까지 고수해왔던 '필요에 따른 선택적 수용'의 입장은 점점 한계에 봉착하고 있다. 이에 김정은의 정치적 장래 및 북한의 경제회복에 대한 중국의 지원과 동해로 나가는 출해권을 서로 맞바꾸는 거대한 '외교적 거래(big deal)'의 가능성도 완전 배제할 수는 없다. 그리고 우리는 실제로 그런 거래가 앞으로 이루어 질 가능성을 대비해, 그 대응책은 무엇인가를 미리 생각해두어야 할 것이다.

### 3. 러시아의 시각과 입장

러시아는 중국 측의 창지투 개발에 대해 일단 '외교적 수사(外交的 修辭)'로는 찬성과 찬사를 보내고 있다. 그러나 중국과 러시아는 동해로의 출해권에 대한 사안을 두고서는 양보 없는 갈등을 빚어 왔다. 예컨대, 1860년 베이징 조약으로 연해주를 잃은 중국이 동해로의 통로가 막힌 것은 이미 잘 알려진 일이다. 그런데 러시아는 이를 빌미로 약 30년 동안 중국이 동해로 나갈 수 있게 자국의 접경지역 항구를 언젠가 이용할 수 있게 해주겠다는 지키지 않을 약속을 반복했었다. 심지어 1950년대 중국이 '건항출해(建港出海) 전략을 세우고 훈춘에 항구를 만들어 동해로 나가려고 했을 때도 러시아(구 소련)는 북한과 공조하여 이를 좌절시켰다. 물론 오랜 세월동안 중국과 러시아 사이의 구애와 반목, 협상은 계속 되었고, 사정이 급했던 중국은 점점 지쳐 갔다. 그리고 이는 중국이 막대한 예산을 투입해 먼저 북한 쪽으로 창지투 개발을 시작하게 만든 하나의 이유도 되었다(신범식·박상연, 2015).

냉전 시대가 끝난 후 러시아는 극동 아시아 지역 개발에 관심을 가지기엔 경제사정이 너무 어려운 형편이었다. 이런 이유로 중국이나 북한에 비해 두만강 접경지역의 개발에 별로 적극적인 태도를 보이지 않았다. 단지 중국의 세력을 견제하기 위한 목적으로 장기적인 나진항 사용권을 확보하는 쪽으로 전략을 선회하였다. 환언하면, 러시아의 중앙정부 입장에서는 두만강 유역이 수도에서 먼 가장 변경지역이기도 하지만, 최근 세계의 경제중심으로 우뚝 서고 있는 중국과 한반도 지역에 경제적 거점을 마련하는 한편, 이 지역에서 중국의 과도한 영향력을 견제하려는 의도도 가지고 있다. 그래서 러시아 역시 중앙정부가 이 지역에 대한 관심표명에 앞장서고 있는 것으로 파악된다.

다만 여기에서 주목되는 것은 러시아가 북·중 두만강 접경지역 인근에 이미 블라디보스토크(Vladivostok)와 포시예트(Posyet)라는 항구를 가지고 있어, 중국보다 동해로 나가려는 절박함은 상대적으로 덜하다는 점이다. 하지만 러시아는 북한의 나진항과 선봉지구, 청진항을 포괄하는 나선

특구에 대하여 부동항(ice-free ports)이라는 천혜의 입지, 더 효율적인 국제물류기지로써 무척 중요하게 평가하고 있다. 러시아의 극동 항구들은 겨울철에 얼어버리는 약점이 있고, 오랜 세월 군항(軍港)으로서의 성격이 강했기 때문이다. 게다가 극동 유일의 컨테이너항인 블라디보스토크의 보스토치니(Vostochny)항은 이미 물동량이 포화상태에 이른 이유도 있다. 이는 최근 자국내 러시아 대륙철도 및 시베리아 횡단철도(TSR: Trans Siberian Railway)의 늘어난 교통과 운송기능마저 제한시키고 있는 상황이다(러시아연방정부통계청, 2016; 연해주투자프로젝트, 2016). 따라서 부동항 확보로 북·중 두만강 접경지역에서 쉽이 없는 국제무역을 통해 극동 러시아의 경제를 촉진하는 것은 러시아가 오랫동안 몰래 품어온 바램인 것이다.

이제 중국 주도의 창지투 개발과 나선지구와의 연계점 건설은 이제 동북아시아의 협력구도에서 주도자를 스스로 바꾸고, 오히려 러시아를 ‘객(客)’으로 끌어들이는데 중요한 역할을 하고 있다. 즉 러시아도 내심 막대한 투자비용을 아끼기 위해 협력에 소극적으로 동참하고 있는 것으로 보인다. 일례로 러시아 역시 최근 중국의 동북지역 개발에 관심을 갖고, 이와 보조를 맞추기 위해 내륙의 바이칼 호수 주변 광역권의 경제발전을 기획하고 있다. 중국의 동북 개발과 러시아의 바이칼 개발은 기존 노후산업의 한계, 자국 내에서 상대적으로 고립되고 낙후된 내륙지역이라는 유사점이 있기 때문이다. 나아가 러시아의 ‘신동방(New Eastern Policy)’ 정책으로 인해, 시베리아 석유와 석탄, 가스자원을 동해 항로를 통해 전 세계로 수출하겠다는 복안도 깔려 있다.<sup>2)</sup>

그러나 이러한 큰 문제에 대해 중국과 러시아의 공동협력이 얼마나 실천되었나하는 점에서는 아직 가시적인 진전이 없는 것 같다. 다만 2010년 이후부터 중국과 러시아는 동해로의 진출을 놓고 패권싸움을 벌이는 동시에 조금씩 협력체제도 갖추어나가고 있다는 점은 고무적이다. 최근 중국과 러시아가 합작하여 러시아의 자루비노항에 대한 공동개발을 시작했고, 동해로 뻗어 나오려는 이들의 경쟁적 행보와 실천적 움직임은 더욱 치열해지고 있기 때문이다. 따라서 중국의 동북지역과 러시아 극동지역 개발의 동시적 행보는 일단 2020년 시기까지는 활발하게 지속될 것으로 보인다. 물론 이러한 상황은 장기적인 동북아시아 지역협력 차원에서는 긍정적인 기여와 역할을 할 것으로 생각된다.

2) 2012년 5월 푸틴 대통령은 연해주 블라디보스토크를 중심으로 러시아 동부를 발전시키는 신동방정책(New Eastern Policy)을 발표하였다. 러시아는 2008년 세계 경제위기와 2012년 5월 집권 제3기를 맞아 대외경제노선을 아·태지역과의 협력을 확대하는 신동방정책으로 전환한 것이다. 물론 러시아정부가 특정 정책노선을 공식적으로 신동방정책이라고 공식적으로 명명한 바는 없다. 다만, 푸틴 3기에 들어서면서 아시아·태평양지역 국가들과의 협력을 중시하고, 이를 토대로 동시베리아 및 극동지역의 발전을 촉진시키려는 정책노선이 본격적으로 추진되고 있다. 러시아 전문가들은 이러한 러시아의 아시아 중시 정책을 아시아로의 중심축 이동(pivot to Asia)으로 표현하며, 아시아로의 세력권 확장을 도모했던 19세기 러시아의 대외정책을 동방정책이라 간주하고 최근 아·태 지역으로의 본격적인 협력 강화와 시베리아 및 극동의 개발을 연계시키는 노력을 펼치고 있는 푸틴의 정책을 신동방정책으로 부르고 있다. 신동방정책의 주요 추진방향은 전략산업인 에너지, 우주항공, 군수분야에서의 동아시아 시장 진출을 확대하는 것이다. 그 중에서도 러시아는 에너지 분야의 아·태지역 진출 확대를 위하여 세계 에너지시장에서 자국의 입지를 강화하고 있는데, 두만강 유역접경의 극동지역이 바로 그 핵심거점이 되고 있다.

#### 4. 미국의 시각과 입장

미국은 1991년 유엔개발계획(UNDP)의 광역두만강개발프로그램(GTI)이 나왔을 때부터 동북아시아에서의 다자간 경제협력을 적극 지원하겠다고 밝혀 왔다. 미국은 이것이 냉전 이후 이 지역의 안정화된 분위기를 가져올 것이라고 기대했기 때문이다(Deas & Lord, 2006; Kim, 2014). 그러나 최근 중국 주도의 두만강 유역에서의 창지투 개발과 관련해서 미국은 이전과는 전혀 다른 입장을 보이고 있다. 왜냐하면, 미국은 최강대국이기는 하지만 지리적으로 북·중 접경지역에서 너무 멀리 떨어져 있고, 개발의 직접적인 참여자도 아니기 때문이다. 그러나 동맹관계 국가들인 우리나라와 일본을 비롯해, 서방의 어느 나라도 미국이 가진 국제적 영향력을 무시할 수 없다. 물론 실현가능성은 낮지만 여건만 된다면, 세계에서 가장 많은 글로벌 기업을 가진 미국이 직접투자를 통해 창지투 지역과 접경지역 개발에 깊게 개입할 개연성도 있다.

그렇다고 하더라도 동북아시아 경제협력과 평화분위기 조성을 위한 미국의 참여와 지원은 그 깊은 내면을 다시 들여다보면 문제가 달라지게 된다. 그럴 가능성은 낮지만 만약에 미국의 다국적 기업이 두만강 접경의 창지투와 나선특구에 참여한다면, 그것은 이 지역에서 점차 커지는 중국의 세력을 견제하려는 목적이 담겨 있을 것이다. 뿐만 아니라, 시시각각 변하는 북한의 움직임에 예의 주시하기 위한 목적도 가질 것이다. 물론 이러한 미국의 의도를 중국과 북한도 충분히 알고 있으므로, 현재로서는 북·중 두만강 접경지역과 관련한 미국의 역할은 그저 주변에 머물게 될 공산이 크다.

향후 미국은 창지투와 나선특구의 연계를 통한 북·중 경제협력이 그동안 북한의 핵개발 저지를 위한 효과적 방안으로 시행된 미국의 경제제재조치를 사실상 무력화시킬 가능성에 가장 신경을 쓸 것으로 보인다. 즉 북·중 두만강 접경지역에서 창지투 지역과 나선특구가 예상외로 번창할 경우, 북한의 핵개발 저지를 위해 미국이 취할 수 있는 조치는 더욱 한정될 것으로 보는 것이다. 쉽게 말해 이 지역으로 중국, 러시아, 일본, 우리나라의 막대한 외화를 벌어들일 수 있는 북한은 미국의 금융제재와 경제고립정책을 부담스러워하지 않을 수 있다. 그래서 현재 미국은 우리나라와 일본과의 안보동맹을 더욱 굳건히 하면서도, 중국과 북한의 정치·경제적 결속도 지속적으로 확인하고 있는 입장이다. 북·중 두만강 접경지역에 의한 경제적 이점이 거의 없는 미국으로서는 오히려 동북아시아 외교와 안보에 초점을 맞출 수밖에 없는 것이다.

#### 5. 일본의 시각과 입장

일본은 일단 두만강 북·중 접경지역의 창지투와 나선특구 개발에 일단 적극적으로 찬성하는 입장이다. 일본과 북한은 아직 정식수교는 맺어지지 않았으나, 최근 우리나라와 북한의 대치상황과는 다소 거리를 두고 있다. 현재 일본은 중국의 동북지역과 일본의 북서지역의 핵심 해항도시인 '니가타(Niigata)'와의 연결구상을 검토하고 있기 때문이다. 소위 환동해권을 '일본해 경제블록(Sea of Japan rim economic bloc)', '환일본해경제권'으로 간주하고 있는 일본의 이러한 구상은 자



국 내에서는 상당히 논의가 진전된 상황이다. 이 구상이 나타난 배경에는 두만강 접경지역의 배후 지역인 중국 동북지역과 러시아 극동내륙지역이 미래 시장성이 높다는 스스로의 평가가 자리하고 있다(우양호, 2015b; 일본 니가타현, 2016; 일본해학추진기구, 2016).

나아가 환동해권을 이용하여 일본을 대륙의 경제블록과 연결함으로써, 자국내 다른 지역에 비해 상대적으로 발전이 더딘 홋카이도와 북서연안 권역의 부흥을 생각하고 있다. 이에 일본은 창지투와 나선특구 개발에 적게나마 지분을 확보하기 위해 적극적으로 움직이고 있다. 심지어 그동안 외면해 왔던 거액의 일제강점기 피해보상금을 북한에 전격 지불하여, 이 돈의 일부 또는 거의 전부를 북한의 나선특구 개발에 사용되도록 하는 방안까지 신중히 검토하고 있다. 물론 북·중 관계만큼 북·일 관계도 유동적이어서, 일본 정부도 확정적인 시책은 내놓지 못하고 있다.<sup>3)</sup>

하지만 더 중요한 점은 일본이 현재 다른 나라에게는 없는 여러 걸림돌을 해결해야만 하는 입장이라는 것이다. 이것은 중국 주도의 창지투와 나선특구 개발, 나아가 환동해권의 지분 확보와 동아시아를 통한 외연의 확대를 위해서 선결되어야 하는 조건이기도 하다. 예를 들면 오래된 무력침략과 반목의 역사적 관계, 독도와 센카쿠 열도(다오위다오)로 대표되는 해양영토 분쟁, 심각해진 우경화와 역사 부정, 자위대의 무력확대에 따른 국제사회의 비난 등이 그것이다. 이런 문제들은 지금의 환동해를 일본해 경제권으로 만들려는 시도와 연동되어 있어, 동해를 둘러싼 일본의 초국경 구상은 단기간에 쉽게 이루어지는 않을 것으로 예측된다.

## 6. 우리나라의 시각과 입장

최근까지 우리나라는 창지투 개발과 나선특구 발전에 대해 장기적으로 어떠한 방향성을 가지고 대응하여야 할 것인지 제대로 갈피를 잡지 못한 것으로 추정된다. 지난 2009년 중국이 창지투 지역 개발을 발표한 직후부터 우리나라는 그 의도와 배경을 알고 싶어했다. 그런데 여기에는 중국이 북한과의 관계발전 및 개발전략을 밑바탕에 깔고 있는 게 아니냐하는 단순한 의문만이 주를 이루었다. 지금까지 보고된 창지투 개발과 나선특구와 관련된 국내의 기존 연구들도 주로 이러한 배경을 묵시적으로 전제하고 있다(최우길, 2010; 김천규 외, 2014; 이진영, 2013; 원동욱, 2015).

지금껏 우리나라에서는 나선특구가 기존의 개성공단에 비해 열악한 환경이고, 공항이 없기 때

3) 일본이 가진 환일본해 경제권 발전계획은 1988년 최초 제기되어 약 30년이 다 되어가는 비교적 오래된 비전이다. 이는 쉽게 말해 태평양을 바라보는 ‘앞쪽 일본’ 보다는 ‘뒤쪽 일본’의 발전구상이다. 즉 낙후된 북서연안 전체 지역경제의 활성화를 위해 동해를 중심으로 한 다국간 경제교류의 활성화를 주창하고 있는 것이다. 이는 기존 동경과 오사카 등을 중심으로 한 일본 주류경제의 이해관계와는 일치하지 않는다. 그래서 매년 니가타에서 열리는 <동북아경제포럼> 등에서조차 이 구상은 오랜 세월 주목을 받지 못했다. 더구나 우리나라와 중국에서는 환일본해 경제권구상을 그 명칭으로 인해 전범국가 일본의 국가개발전략, 혹은 대동아공영권의 부활로 바라보는 견제의 시선들도 남아 있다. 그러나 현실적으로 일본은 미래 환일본해 경제권 구축의 전제조건으로 실제 연안의 해상운송인프라 확충에 주력해왔다. 최근 환일본해 경제권 구상을 뒷받침하기 위해 사회간접자본을 정비하는 작업도 주로 일본 남서해안의 항만시설에 집중되고 있다. 다만 “머지 않은 미래에 일본에서 한국, 북한, 중국을 거쳐 영국까지 자동차로 달리게 된다”는 환일본해 경제권 구축의 주장을 액면 그대로 받아들일 수 있을지 우리나라와 북한, 중국의 전문가들은 고민을 거듭하고 있다.

문에 외국인들의 이동에 제한이 있으며, 과거 남북관계의 특성상 자유로운 투자 및 경영이 제대로 보장되지 않았다는 점이 현재의 미온적인 태도를 유지하는 원인으로 작용한 것 같다. 게다가 북·중 접경지역은 조선족과 탈북자가 많은 지역으로, 원주민의 사회적 영향을 많이 받기 때문에 우리나라 기업투자의 불안요소가 항상 존재하고 있었다. 환언하면, 전략적으로 볼 때 우리나라는 투자와 참여의 직접적인 수혜자가 되기 어렵다는 판단이 작용한 것으로 보인다. 두만강 주변 북·중 접경지역에 대한 국내의 참여나 투자가 현재로서는 이익이 전혀 나지 않는다는 것이다. 또한 천안함 피격, 연평도 포격, 지뢰도발 등 북한에서 저질러 온 일련의 국지적 무력도발과 현재까지 총 4차례에 걸친 핵실험, 그리고 이와 더불어 우리나라 최근 10년 정권의 보수적 성향도 사안의 무관심에 적지 않은 영향을 미친 것으로 추측된다. 그러나 과거의 부정적 경험과 잦아들 것으로 앞으로의 현상을 선불리 전망하면 곤란하다는 의견도 있다. 아직 나선특구에 대한 중국 민간기업의 투자가 불확실하기 때문에 실패할 가능성이 더 높다는 우리나라 언론계의 주장도 나와 있지만, 실제로 중국에서는 2012년 시진핑 체제 출범 이후에 지금까지 더 많은 중국기업의 동북3성지역 투자가 진행되고 있다. 더욱이 지금 창지투와 나선특구 개발은 우리나라와 북한의 경제적 이익뿐만 아니라 정치적, 외교적 이익이 교차하는 지점에 기초하고 있다.

오랫동안 북한은 한반도 역내의 경제적 통합을 가로막는 장애물이 되어왔는데, 우리나라는 두만강 접경지역의 창지투와 나선특구의 사례를 통해 북한을 적극적으로 동북아시아 초국경 지역협력의 구도 안으로 끌어내는 것을 가장 중요하게 보고 있다. 여기에는 북한의 개혁·개방이 향후 우리나라가 부담할 막대한 통일비용을 줄여줄 것이라는 장기적인 기대가 섞여 있다. 심지어 우리나라에서는 나선특구 만이라도 5·24조치를 해제해 우리나라가 인프라 투자에 적극 참여해야 한다는 의견도 있다. 2014년 APEC 회의와 한·러 정상회담 등에서 유라시아 이니셔티브 및 한반도~유라시아 연계철도(TKR~TSR) 구상이 거론된 가운데, 이 철도의 길목 요충지로서 창지투와 나선특구는 다시 주목을 받고 있기 때문이다(우양호, 2012a; 우양호, 2015c; 통일뉴스, 2016; 강원도동해안권경제자유구역, 2016).

우리나라는 2014년 시베리아의 유연탄이 나진항을 통해 중국 화물선으로 포항에 입항한 선례가 있어 간접적으로 나진항을 활용한 바도 있다. 이 물량은 이제까지 우리나라 서해안과 접해 있던 중국의 대련항(大連港)을 통해 이루어지던 것이었으나, 대련항의 화물취급량이 표준하역능력을 상회하여 수송의 효율성이 저하한 데 따른 것이다. 물동량이 안정적으로 계속 확보된다면 나진과 부산 간의 정기항로도 활성화될 것으로 전망된다. 이런 이유로 2015년에는 부산시가 창지투선도구를 관할하는 중국 지린성과 경제협력 양해각서(MOU)를 체결하였으며, 부산항과 나진항 사이의 직항로 개설도 논의가 구체화되고 있다. 따라서 우리나라는 대북정책과 동북아시아 외교에 미치는 중요성을 감안해야 하므로, 두만강 지역의 창지투와 나선특구 개발에 관심을 두고서 다국적 협력의 본질과 향후 전망을 지속적으로 검증하는 것은 상당한 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

같은 맥락에서 우리나라와 국제사회의 입장에서 문제가 있건 없건 남북교섭과 협력은 계속되어야 하고, 이를 위해서 지금으로서는 서로의 정치적 신뢰가 중요하다. 박근혜 정부의 대북정책 핵심인 '한반도 신뢰프로세스'도 바로 여기에 기인한다. 그렇지만 현재까지 보여준 북한의 국제사

회에 대한 비협조적이고 예측불허의 행동은 당장 지금으로서는 우리나라의 이익보다 감수해야 할 손실을 더 크게 고려하도록 만든다. 즉 신뢰의 부재는 우리 사회 내부에서조차 북한이 관장하는 나선특구에 대한 선부른 참여와 행동을 망설이게 하는 것으로 보인다. 이에 단기적으로 우리나라는 단순히 신뢰를 이유로 관망만 하거나 북한이 중국의 영향권에 편입되는 것을 우려하는 소극적 자세에서 벗어나는 것이 급선무로 판단된다.<sup>4)</sup>

〈그림 5〉 두만강 유역과 동해를 둘러싼 주변국의 초국경 개발 전략



\* 자료: 강원도동해안권경제자유구역(<http://www.efez.go.kr/hb/kor>).

4) 한반도 신뢰프로세스는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 평화통일 기반을 구축한다는 정책이다. 이 정책에서 언급되는 신뢰는 남북간의 신뢰뿐만 아니라, 국민과의 신뢰, 국제사회와의 신뢰도 모두 포괄하고 있다. 한반도 신뢰프로세스는 크게 3가지 목표를 가지고 있다. 첫째, 남북관계 발전이다. 이는 상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북관계를 적립하고, 호혜적인 교류, 협력과 남북간 공동이익을 확대하여 경제 및 사회문화 공동체 건설을 추구해 나가는 것이다. 둘째, 한반도 평화정착이다. 이는 남북협력과 국제협력의 균형을 통해 북한의 비핵화를 달성하는 것이다. 아울러 남북간 정치, 군사적 신뢰를 증진시켜 지속 가능한 평화를 정착시켜 나가는 노력이다. 셋째, 통일기반 구축이다. 이는 내부적으로 통일을 주도적으로 이끌 수 있고, 실질적으로 대비할 수 있도록 우리나라 사회의 역량을 확충하는 것이다. 대외적으로는 한반도 통일과정이 국제사회와의 협력을 통해 이루어지는 것이며, 한반도와 국제사회가 모두 윈-윈(Win-Win)하는 것임을 실감할 수 있게 만드는 노력이다. 한편, 한반도 신뢰프로세스는 강경과 유화의 시의적이고 균형 있는 접근, 진화하는 대북정책, 국제사회와의 협력이라는 3가지 추진원칙을 가지고 있다. 즉 한반도 신뢰프로세스는 튼튼한 안보를 바탕으로 합의 이행을 통해 신뢰를 쌓아나가는 것을 추진기조로 하며, 북한이 '올바른' 선택을 할 수 있도록 여건을 조성하고, 국민과 국제사회와의 신뢰에 기반하여 정책을 추진하는 기조이다.

같은 맥락에서 김대중, 노무현 정부 이후 남북관계가 장기적으로 긴장과 대립국면을 지속하는 가운데, 강화되는 중국 주도의 두만강 유역 초국경 연계개발 상황은 우리나라 주도의 남북관계 구축 및 한반도 평화유지가 갈수록 점점 힘들어진다는 논리와 다르지 않다. 게다가 우리나라가 배제된 상태에서 중국이 주도적으로 추진하고 북한이 소극적으로 받아 주는 두만강 북·중 접경 연계 개발은 먼 미래 ‘남북통일’과 ‘동북아시아 경제공동체’의 주도권을 확보하려는 우리의 비전과도 서로 상충될 수밖에 없다.

이에 현재 중국과 러시아에 의해 독점되다시피 하는 현재의 개발구도에 가능하다면 북한의 신뢰를 담보시킬 수 있는 여러 행위자가 추가되어야 한다. 즉 우리나라, 미국, 일본 등 다양한 환동해의 주체들이 참여할 수 있는 소위 ‘다자협의기구(multi-stakeholder)’의 조성이 확실히 필요해 보인다. 다자협의기구는 남·북·중·러·일 정부의 장관급으로 구성하고, 실무집행을 위해 민간중심의 가칭 ‘두만강개발국제공사(IATRD: International Agency for Tumen River Development)’ 형태도 제안할 수 있다. 여기에 2015년에 중국 주도로 만들어진 아시아인프라투자은행(AIIB)의 다국적 프로젝트 파이낸싱을 통한 재정지원도 충분히 고려할 수 있을 것이다(우양호, 2015b). 특히 우리나라는 남북관계, 해양영토 문제 자체에 매몰되지 말고 동북아시아 전체의 이익을 위한 협력적 인식전환이 필요하다. 중국과 러시아가 동해로 진출할 경우, 우리나라 부산과 동해안의 항구들이 매개역할을 할 수 있기 때문에 우리나라에 미치는 긍정적 효과도 분명 있을 것이기 때문이다.

## V. 맺음말

최근 두만강 주변 북·중 접경지역에서의 초국경 개발은 동북아시아 국제질서의 새로운 화두가 되고 있다. 즉 근래에 시작된 창지투와 나선특구의 개발은 당초 동북아시아에서 미국과 일본 중심의 국제질서 구도를 중국 중심의 국제정치 구도로 전환시키고자 하는 의도가 내포되어 있었다. 중국과 북한, 러시아 사이의 초국경 통합경제권의 출현과 중국의 동해로의 출구 확보는 동북아시아의 지정학적 측면에 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다. 물론 일각에서는 두만강 유역 창지투 지역과 나선특구 개발의 일부 ‘허수(imaginary)’가 포함되어 있고, 그 성과나 파급효과가 다소 과장된 내용들이 많다고 하는 견해들이 있기는 하다. 중국과 북한의 최근 상황으로만 보면, 이것은 일견 타당성 있는 지적이기는 하다.

현실적으로 2010년 이후부터 지금까지 중국의 적극적인 접경지역 개발의지와 북한의 유연한 정책변화가 시도되고 있지만, 여전히 남은 숙제는 많다. 상호간 소통과 교류를 통한 공생·공영의 매개체라 할 수 있는 초국경 인프라의 속성상 일부 국가가 관련된 나머지 국가들을 배제한 채 일방적 건설을 추진한다는 것은 그 의미나 효과 측면에서 제한적일 수밖에 없을 것이기 때문이다. 특히 2016년 이후부터 향후 몇 년간 북한이 끝내 핵개발을 포기하지 않고, 국제적으로 대북제재가 지속되는 상태에서 나선특구에 대한 해외의 적극적 투자는 한계가 있을 수밖에 없다. 즉 상습적인 북한의 안보불안 야기 및 국제사회의 불신을 어떻게 극복하여 대외개방의 성공적 실험장으로 만

들 수 있는지는 여전히 이 사례의 과제로 남아있는 상황이다.

물론 2016년 2월 개성공단의 전면 중단 사태와 남북관계의 경색으로 당분간 이 문제는 풀기가 더욱 어려워졌다. 일단 2016년부터 국제사회 차원의 유례 없는 대북제재가 강도 높게 진행되고 있다. 북한에 대한 다국적 투자와 그 수익이 핵실험과 로켓개발에 사용될 수 있다는 우리나라와 서방세계의 의구심은 한층 강해졌다. 그래서 북·중·러 모든 접경지역에 대한 기존의 초국경 개발, 그리고 모든 남북경협 사업들도 일단 중단되거나 기약 없는 기다림 상태로 다시 접어들었다. 향후 우호적인 남북관계의 복원이 몇 년이 걸릴지는 아직 예측이 어렵다. 게다가 중국에 비해 북한에서는 개발의 명분과 그 이익을 나누는 합리적 메커니즘이 구축되지 않았고, 초국적인 차원의 조율기 구도 아직 없다. 명확한 이익의 보장 없이 다국적 기업의 참여나 투자가 북·중 접경지역에 지속되기는 어려울 것이다.

그럼에도 불구하고 중국이나 러시아의 입장에서 창지투 지역과 나선특구는 분명히 동해로 나가는 ‘출구(出口)’임은 분명하다. 이를 반대로 생각하면 우리나라에게 나선특구는 중국 대륙과 러시아의 시베리아로 가는 ‘입구(入口)’가 된다. 더구나 지금 급격히 발전하는 북방연안의 도시들이 이러한 입구를 더 크게 만들려 하고 있다. 또한 중국의 동해 진출로 확보 목적과 북한의 김정은 권력 승계 이후 경제난 타결의 이해관계가 합치되어 양자의 동기도 여전히 높으므로, 상당기간 협력이 원활하게 이루어질 것으로 기대된다. 그렇지만 여전히 우리나라는 이 지역들에 대해 ‘동해의 입구’라는 생각을 별로 가지지 못하고 있으며, 다소 방관자적 입장을 견지하고 있는 것으로 생각된다. 즉 두만강 접경지역에 대한 협력과 투자가 기존의 개성공단에 비해 열악한 환경이라는 점과 상시적으로 불안정한 남북관계의 특성, 북한의 계속되는 무력도발의 잠재성 때문에 굳이 적극적인 일 필요가 없다는 생각을 할 수 있다. 물론 이러한 생각들은 세계적인 글로벌 권역화의 커다란 흐름에서는 다소 근시안적인 사고가 아닐 수 없다.

대륙의 강대국인 중국은 2010년 이후 나진항 및 청진항의 장기사용권 확보로 이미 동해로 나가는 출구를 확실히 뚫어 놓았다. 그러면서 바다를 통한 출해권 확보, 낙후지역 발전, 미국과 일본 견제라는 ‘일석삼조(一石三鳥)’의 효과를 거두고 있다. 문제는 중국이 러시아와 함께 이 출구를 확장시키는 순간, 앞으로 전개될 한반도와 동해의 상황이 크게 달라질 것이라는 점이다. 즉 북·중 두만강 접경지역의 개발과 동해로의 진출을 중국, 러시아, 미국, 일본 등 강대국들간의 협상으로만 풀어갈 경우, 우리나라의 이익이 배제되고 반사이익도 줄어들 것은 자명하다. 앞서 논의된 바와 같이 아직 창지투와 나선특구, 환동해권에 대한 논의 구도는 각 나라별로 극명한 시각 및 입장차이를 드러내고 있기 때문이다. 앞으로 더 크게 진행될 경쟁과 협상, 개발과 협력의 과정에 우리 스스로 개입하지 않은 대가는 누구도 장담할 수 없다. 따라서 남북관계의 규범론이나 방법론을 떠나 우리나라도 여기에 대한 확고한 지분을 마련할 수만 있다면, 향후 우리나라 동해연안과 부산항을 중심으로 한 동북아시아 초국경 네트워크 전략에 중요한 포석을 마련할 수 있을 것이다. 경제적으로 버려졌던 동해가 동북아시아의 주변부에서 새로운 중심부로 떠오를 가능성을 우리 모두가 주목할 때가 바로 지금인 것이다.

## 참고문헌

- 김주삼.(2010). 중국 동북진흥계획이 한국에 미치는 영향: 창지투개발계획을 중심으로. 동북아연구. 25(1): 115-140.
- 김천규·이상준·임영태·이백진·이건민.(2014). 동북아 평화번영을 위한 두만강유역 초국경협력 실천전략 연구. 국토연구원 연구보고서(2014-37): 1-195.
- 신범식·박상연.(2015). 러시아와 중국의 나진항 3호 부두 사용권 협상전략 비교. 중소기업연구. 39(2): 153-190.
- 원동욱.(2015). 변경의 정치경제학: 중국 동북지역 개발과 환동해권 국제협력 구상. 아태연구. 22(2): 27-62.
- 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.(2015a). 해항도시의 항만경제와 도시발전의 상관성: 중국 다롄(大連)의 특징과 사례. 「해항도시문화교섭학」, 12: 83-114.
- 우양호.(2015b). 흑해(黑海) 연안의 초국적 경제협력모델과 정부간 네트워크: 동북아시아 해역(海域)에 주는 교훈과 함의. 「지방정부연구」, 19(1): 19-43.
- 우양호.(2015c). 초국적 협력체제로서의 '해역(海域)': '흑해(黑海)' 연안의 경험. 「해항도시문화교섭학」, 13: 209-246.
- 우양호·김상구.(2014). 연안정부간 새로운 월경협력과 파트너십의 형성: 동남아시아 초국경 성장 삼각지대의 사례. 「한국거버넌스학회보」, 21(2): 79-100.
- 이영훈.(2015). 나선 경제특구 개발의 결정요인 및 전망. 제주평화연구원 정책포럼논문집. 168: 1-9.
- 이진영.(2013). 중국의 창지투계획과 조선족: 변방에서 중심으로 이동하는 디아스포라. 디아스포라연구. 7(2): 7-26.
- 최영진.(2013). 중국의 동북지역 개발과 환동해권 진출의 교두보: 훈춘과 쑤이펀허 통상구의 비교 연구. 중소기업연구. 37(1): 129-168.
- 최우길.(2010). 중국 동북진흥과 창지투(長吉圖)선도구 개발계획: 그 내용과 국제정치적 함의. 한

국동북아논총. 57: 35-59.

- Beauchamp-Mustafaga, N.(2012). Prospects for Economic Reform in North Korea. *China Perspectives*. 4: 70-72.
- Behrstock, H. A.(1995). Prospects for Northeast Asian Economic Development: UNDP's Conceptual and Practical Perspective. *Conference Proceedings of Fifth Meeting of Northeast Asian Economic Forum*, Niigata 16-17 February: 1-22.
- Deas, I. and Lord, A.(2006). From a New Regionalism to An Unusual Regionalism?: The Emergence of Non-Standard Regional Spaces and Lessons for the Territorial Reorganization of the State. *Urban Studies*. 43(10): 1847-1877.
- Hong, Li and Yu, Zhang.(2010). Evaluation of High-Grade Highway Network Development of Changjitu Region. *International Conference on Mechanic Automation & Control Engineering*: 4531-4534.
- Kim, D. J.(2014). The Greater Tumen Region Development Programme and Multilateral Policy Rationales: Geopolitical Factors Reconsidered. *Korean Journal of Defense Analysis*. 26(3): 283-298.
- Kim, J. C.(2006). The Political Economy of Chinese Investment in North Korea: A Preliminary Assessment. *Asian Survey*. 46(6): 898-916.
- Kim, W. B., Yeung, Y. and Choe, S. C.(2011). North Korea's Cross-border Cooperation. in *Collaborative Regional Development in Northeast Asia: Towards a Sustainable Regional and Sub-regional Future*. Hong Kong: Chinese University Press: 267-286.
- Lee, N. J.(2011). Northeast Asian Economic Cooperation and the Korean Peninsula Economy: The Impact of the Changjitu Development Plan. *Korea Journal*. 51(2): 130-163.
- Lim, S. H.(2015). How Beneficial Would the Construction of a Rason-Hunchun Sub-Regional Economic Cooperation Zone in the Northeast Asian Borderlands Be?. *North Korean Review*. 11(1): 63-81.
- Marton, A., McGee, T. and Paterson, D. G.(1995). Northeast Asian Economic Cooperation and The Tumen River Area Development Project. *Pacific Affairs*. 68(1): 8-33.
- Moore, G. J.(2008). How North Korea Treats China's Interest: Understanding Chinese Duplicity on the North Korean Nuclear Issue. *International Relations of the Asia-Pacific*. 8(1): 1-29.
- Reilly, J.(2014). China's Market Influence in North Korea. *Asian Survey*. 54(5): 894-917.
- UNDP.(2002). *Tumen NET Strategic Action Programme: Eco-regional Cooperation on Biodiversity Conservation and Protection of International Waters in NE Asia*: 1-96.
- 중국인민공화국국무원(國務院).(2009). 東北振興規劃; 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.

- 강원도동해안권경제자유구역.(2016). <http://www.efez.go.kr/hb/kor>.
- 러시아연방정부통계청.(2016). <http://www.gks.ru>.
- 연합뉴스.(2016). <http://www.yonhapnews.co.kr>.
- 연해주투자프로젝트.(2016). <http://invest.primorsky.ru>.
- 일본 니가타현.(2016). <http://www.niigata.or.kr>.
- 일본해학추진기구(日本海學推進機構).(2016). <http://www.nihonkaigaku.org>.
- 주간무역.(2016). <http://www.weeklytrade.co.kr>.
- 중국인민공화국 국가통계국(國家統計局).(2016). <http://www.stats.gov.cn>.
- 중화인민공화국 연변조선족자치주(延邊朝鮮族自治州).(2016). <http://www.yanbian.gov.cn>.
- 중국인민공화국 지린성인민정부(吉林省人民政府).(2016). <http://www.jl.gov.cn>.
- 중조경제무역합작망(中朝經濟貿易合作).(2016). <http://www.idprkorea.com>.
- 통일뉴스.(2016). <http://www.tongilnews.com>.

우양호(禹良昊): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득(논문: 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 연구, 2009)하고, 현재 한국해양대학교 국제해양문제연구소에서 인문한국(HK) 부교수로 재직하고 있다. 한국공공행정학회 총무이사, 한국지방정부학회 총무이사 등을 역임했고, 현재 한국지방정부학회 총무위원장, 대한지방자치학회 편집위원을 맡고 있다. 주요 관심분야는 도시 및 지방행정, 해양행정, 정책학, 공공관리, 글로벌지역연구 등이다(woo8425@hanmail.net).

정문수(鄭文洙): 부산대학교에서 문학 박사학위(논문: 남부 이탈리아 반봉건개혁 연구)를 취득하고, 현재 한국해양대학교 해사글로벌학부 교수 및 한국해양대학교 국제해양문제연구소 소장으로 재직하고 있다. 한국유럽학회 부회장, 국제지역연구학회 회장 등을 역임했다. 주요 관심분야는 해항도시문화교섭학, 서양사, 유럽지역학, 해양사 등이다(jms@kmou.ac.kr).

김상구(金相九): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득(논문: 협상방법의 결정요인과 결합유형에 관한 연구, 2002)하고, 한국해양대학교 해양행정학과 교수로 재직 중이다. 한국행정학회 이사, 해양환경안전학회 사업이사, 한국지방정부학회 편집부위원장 등을 역임했다. 주요 관심분야는 도시 및 환경행정, 인사행정, 행정통계 등이다(ksg1515@hanmail.net).



## Abstract

### The Multinational Structure of Competition and Cooperation for Securing the Exit of the East Sea: Focusing on the Case of ‘Tumen River Cross Border Development’

Woo, Yang-Ho

Jeong, Moon-Soo

Kim, Sang-Goo

During the last ten-year period, cross border cooperation and development has an important meaning in the Korean peninsula due to specific, political and economic situation in Northeast Asia. The implementation of cross border cooperation requires not the high open and close economic ties of the cross border region's major economies, but the formation of harmonious political relations of cross border regional economies. In consequence, the goal of the Changjitu and Nasun Project in Tumen river were to develop the economically stagnant Northeastern region in China and North Korea. The purpose of this study was to reveal through primary source the facts about the true essence of Tumen river area development - the Changjitu project in China and Nasun special economic zone in North Korea. This study examines economic cooperation between China and North Korea which enters into a new phase by Tumen river area development. In addition, this study discussed the intentions of both China and North Korea in their cross border development and multinational structure of competition and cooperation for securing the exit of the East Sea Rim. Analysis of the Tumen river area development shows that it is very complicated and sensitive in that it cannot help but be related with China, North Korea, Russia, Japan, USA and South Korea. Therefore, Tumen river area development is very important in respect to its future success and its influence on national and international conditions.

Key Words: Border Area, Cross Border Development, Economic Cooperation, East Sea, Changjitu, Nasun, Tumen River, Sea Area Network