

아시아브리프

Current Issues and Policy Implications



<그림 1> 전세계 철도망

출처: india.in,pixels

Summary Of Article

#오재학 한국교통연구원

최근 3년간 전 세계를 휩쓸었던 코로나19가 종식되어가고 있다. 한편 코로나19 동안 발생한 글로벌 공급망 문제, 러시아-우크라이나 전쟁, 미·중 분쟁 격화에 따른 신냉전체제 가능성, 더 시급해진 기후 위기 등을 해결하기 위해 전 지구적 협력이 요구되는 상황이다. 이에 더해 한반도 및 동북아 지역은 남북관계, 한일·한중관계, 중일·러일 관계, 양안(중국, 대만) 관계 등 정치·경제·역사·안보적으로 풀어야 할 숙제가 쌓여있다. 이러한 당면문제를 해결하기 위해서는 동북아 주요 국가들 간의 협력이 필요하며, 이를 위해 공동 어젠다를 공유하고, 초국경 협력 사업을 추진할 필요가 있다. 본 글에서는 동북아 협력을 위해 그동안 추진된 초국경 교통인프라 분야 협력 사업 현황 및 한계와 동북아 공동번영을 위한 초국경 경제지대 구축 필요성을 살펴보고, 이를 실현하기 위한 대안의 하나로 동북아 초국경 고속철도망 구축을 제안한다.

남북 및 동북아 국제질서 변화와 위기

오랜 기간 긴장 관계에 있던 남북 및 동북아 정세는 2018년 4.27 남북정상회담 판문점 선언을 계기로 형성된 짧은 해빙기 동안 지역 평화에 대한 희망과 기대감에 부풀었으나, 2019년 2월 하노이 북미 정

상회담의 노딜(No-deal) 이후 다시 교착 또는 답보상태에 처해있다. 이후 3년여간 우리의 일상을 바꾸고 세계 경제의 판도를 바꾸게 한 코로나19라는 전대미문의 팬데믹 시기를 겪으면서, 지금까지와는

다른 국제질서가 조성될 것이라는 전망이 조심스럽게 나오고 있다. 코로나 시기 동안 발생한 러시아-우크라이나 전쟁, 미·중 분쟁의 격화로 서방과 비서방 진영의 결집 및 대립이 가속화되는 과정에서 신냉전체제의 형성 가능성도 대두되고 있다. 전 세계적으로 이러한 국제질서 변화의 영향을 직접적으로 받는 지역이 한반도를 비롯한 동북아 지역이다. 탈냉전 이후 세계화 시대에 접어들면서 중국의 경제 성장이 본격화되어 동북아 국가들은 정치·안보적으로는 체제의 차이와 그 영향이 엄존하는 가운데, 경제적으로는 국가 간 장벽이 허물어지고 가장 밀접하고 적극적인 경제 교류가 이루어졌다. 그러나 현재 미국을 중심으로 하는 해양 세력과 중국을 중심으로 하는 대륙 세력이 격렬히 부딪히는 국제정세는 우리에게 둘 중 한쪽만을 선택해야 하는 딜레마 상황을 강요하고 있다. 어쩌면 동북아 지역은 세계에서 가장 빨리 신냉전체제가 도래할 수 있는 상황이다.

반면 현재 가장 시급한 글로벌 이슈이자 인류사의 최대 위기인 기후 변화 문제를 극복하기 위해서는 전 지구적 협력이 요구되는 상황이다. 특히 이를 위해서는 지구온난화의 직접적인 원인인 탄소배출이 가장 많은 중국, 미국을 포함하여 주요 탄소배출국인 한국, 일본, 러시아 등 범동북아 국가들의 협력이 매우 중요하다. 그중에서도 교통물류 부문은 내연기관에서 배출되는 탄소에 의해 기후 위기의 주요 원인 중 하나로 지목되고 있으며, 따라서 철도와 같은 친환경 교통체계의 전환을 위한 적극적인 노력이 요구되고 있다.

한편 코로나19와 러시아-우크라이나 전쟁의 영향으로 글로벌 공급망 문제가 생기면서 세계 각국의 무역 및 경제는 치명타를 입었다. 우리나라와 동북아 국가들도 예외는 아니었으며, 만약 팬데믹 등에 취약한 해운과 항공이 아닌, 영향을 상대적으로 적게 받는 국제철도 운송망이 연결되었다면 어떠했을까 하는 아쉬움도 있다.

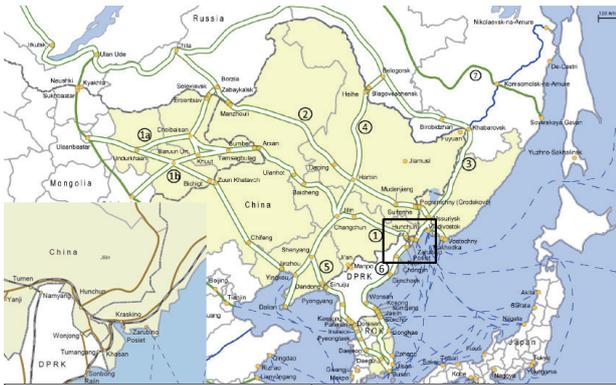
이러한 흐름 속에서 금년 3월 윤석열 대통령의 일본 방문을 계기로 앞으로 한일관계 개선에 적극적인 노력이 있을 것으로 예상되며, 이에 그동안 우리나라의 교통부문 동북아 전략에서 소외되어 있던 일본을 포함하는 동북아 전략의 확대 또는 일부 수정이 요구된다. 게다가 남북관계는 더욱 경직되고 있으며 북한은 여전히 핵 개발을 추진하고 있고 4대 세습체제를 암시하는 메시지를 언론을 통해 연일 내보내고 있다. 현재 한반도 문제는 남북 양자 간의 협의로만 풀기보다는 국제사회의 보조를 맞춰서 해결할 필요가 있으며, 북한이 수용하고 국제사회에 나오도록 유도할 수 있는 프로젝트 제안이 필요하다.

이상과 같이 동북아 지역 발전을 위해서는 신냉전체제, 팬데믹, 기후

위기, 한일·한중관계, 남북관계 등 풀어야 할 숙제가 쌓여있다. 이를 풀기 위해서는 동북아 주요 국가 간 협력이 중요하는데, 현재는 특별한 공동의 목표 또는 어젠다가 부족한 상황이다. 이에 동북아 주요국들이 공유하고 참여할 수 있는 중장기적 어젠다 및 전략으로 초국경 고속철도망 구축사업을 제안한다.

기존 동북아 교통물류 국제협력의 한계

1990년대 초부터 국제기구인 유엔 아시아태평양경제사회위원회(UNESCAP, UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)와 유엔개발계획(UNDP, United Nations Development Programme)을 중심으로, 동북아시아를 포함한 아시아의 교통 인프라 협력과 이를 기반으로 하는 국제협력을 추진하고 있다. UNESCAP은 1992년 ALTID(Asian Land Transport Infrastructure Development) 프로젝트를 출범하여 도로부문의 아시아하이웨이(AH, Asian Highway, 14만 1,000km, 아시아 32개국), 철도부문의 아시아횡단철도(TAR, Trans Asian Railway, 11만 7,500km, 아시아 28개국) 계획을 추진하고 있다. 그러나 이러한 계획들은 아시아 국가 간 인프라 수준 및 규격의 차이, 특히 남북분단 및 섬나라인 일본의 지리적 한계로 인해 동북아 지역에서는 실효성이 많이 떨어진다는 지적을 받고 있다. 한편 동북아시아 개발을 위해 UNDP에서 1991년 출범한 광역두만개발계획(GTI, Greater Tumen Initiative)은 동북아에서 유일하게 중국, 몽골, 러시아, 한국, 북한(2009년 탈퇴)이 참여하는 지역개발계획이다. 현재로서는 가장 구체적이고 실질적인 협력체로 유지되고 있으나, 현재까지 눈에 보이는 성과는 많지 않은 상황이다. 이러한 원인으로서는 프로젝트 출범 당시인 1990년대 초의 동북아 지역 상황에 비해 30여 년이 지난 현재 중국의 급격한 경제성장으로 많은 차이가 발생한 점을 들 수 있다. 즉 GTI의 주요 공간적 대상지인 중국 동북지역은 다른 지역 대비 이미 중국 자력으로 현대화된 인프라를 구축함에 따라 중국의 적극적인 참여 동기가 많이 떨어진 상태이며, 당시보다 더욱 복잡해진 동북아의 정치·안보 정세 속에서 국가 간 복잡하게 얽힌 이해관계로 효율적인 협력이 어려운 상황이다. 또한 동북아 지역의 주요 국가인 일본이 프로젝트 초기부터 정식 회원국으로 참여하지 못함에 따라 자원 조달 등 문제로 실질적인 동북아 국제협력 플랫폼으로 발전하지 못한 부분도 하나의 요인으로 작용한 것으로 분석된다. 무엇보다도 30년 동안 교통물류 인프라의 수준과 기술이 비약적으로 발전한 반면, 같은 기간 특기할만한 진전 및 성과물 없이 지속된 어젠다에 대한 피로감도 상당한 상태이다. 따라서 글로벌 팬데믹 사태와 기후 위기, 첨단 교통의 부상 등 새로운 의제에 대응할 수 있는 협력체계와 이를 선도할 수 있는 새로운 다자간 협력 사업 제시가 필요한 시점이다.



노선명 : Trans-GTR Transport Corridors	노선명 : Other NEA(Northeast Asia) Transport Corridors
1. Tumen Transport Corridor (TTC)	7. BAM Railway Vanino ~ Taishet~SLB
2. Suifenhe Transport Corridor (STC)	8. Tianjin . Mongolia Transport Corridor
3. Siberian Land Bridge (SLB)	9. China Land Bridge (CLB) Transport Corridor
4. Dalian Transport Corridor (DTC)	
5. Korean Peninsula West Corridor(KWC)	
6. Korean Peninsula East Corridor (KEC)	

〈그림 2〉 광역두만개발계획의 9대 운송 회랑
출처: 이백진 외(2020)

동북아 공동번영을 위한 초국경 경제시대 (메가리전) 구축

동북아(한국, 중국, 일본, (북한)) 지역은 전 세계 육지 면적의 6.6%를 차지하는 데 비해, 인구는 20.1%(약 16억 명), 경제 규모는 세계 GDP의 24.1%(약 32.3조\$), 무역 규모 18.1%를 차지하는 세계 3대 경제권 중 하나이다. 또한 동북아의 주요 관련 국가인 미국과 러시아까지 포함하면 세계 인구의 23.7%, GDP의 42.9%를 차지하고 있다.

〈표 1〉 동북아 주요국 사회경제지표

구분	면적 ¹⁾ (천㎢)	인구 ²⁾ (백만명)	GDP ³⁾ (조\$(PPP))	1인당 GDP ³⁾ (\$)(PPP)	무역 ³⁾ (십억\$)
한국	97	52.0	2.29	44,200	1,469.3
중국	9,326	1,413.1	24.86	17,600	6,645.0
일본	364	123.7	5.13	40,800	1,860.8
미국	9,148	339.7	21.13	63,700	5,959.0
러시아	16,378	141.7	4.08	28,000	930.0
전 세계	148,940	7,905.3	134.08	17,000	55,228.2
한중일 소계	9,788	1,588.8	32.28		9,975.1
한중일(%)	6.6%	20.1%	24.1%		18.1%
한중일미러 소계	35,313	2,070.2	57.49		16,864.1
한중일미러(%)	23.7%	26.2%	42.9%		30.5%

주: 1) 육지 면적 기준, 2) 2023년 기준 추정치, 3) 2021년 기준 추정치
출처: CIA, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/>

한편 동북아의 주요 국가인 한·중·일과 영향력이 큰 미국 등 4개국 간에는 매우 높은 상호 교역의존도를 나타내고 있다. 4개국의 나머지 3개국에 대한 국가 전체 수출액 비중은 한국과 일본의 경우 약 45%, 중국은 26%, 미국은 17% 수준이다. 무엇보다도 이들 4개국은 국가별 수출대상국 5위안에 모두 포함될 정도로 밀접한 경제 교류를 유지하고 있다. 이는 다른 지역 어디에서도 보기 어려운 밀접한 경제권 관계이다.

〈표 2〉 동북아 주요국 간 수출 점유율 및 순위(2021년 기준)

기준국	구분	한국	중국	일본	미국	소계
한국	점유율	-	25.3%	4.7%	14.9%	44.9%
	순위	-	1위	5위 (4위)	2위	
중국	점유율	4.5%	-	4.9%	17.1%	26.5%
	순위	4위 (3위)	-	3위 (2위)	1위	
일본	점유율	6.9%	21.6%	-	17.9%	46.4%
	순위	4위	1위	-	2위	
미국	점유율	3.7%	8.6%	4.3%	-	16.6%
	순위	5위	3위	4위	-	

주: () 순위는 항공 제외시 수출 국가 순위
출처: 한국무역협회 무역통계, <https://stat.kita.net>

그러나 최근 들어 한국, 중국, 일본의 경제성장률은 정체상태를 나타내고 있으며, 국가 간 교역을 역시 감소하는 추세를 보이고 있다. 이 배경에는 앞에서 언급한 국제정치·안보·역사적 측면의 영향이 많이 작용하고 있으며 한편으로 교통물류 인프라 측면에서의 제약도 적지 않은 영향을 미치고 있다. 한·중·일 3개국은 지리적으로 가장 인접한 국가이나, 육상교통망이 연결되지 않아 해운과 항공으로만 교역해야 하는 사실상의 '섬' 환경이라는 한계를 가지고 있다. 이는 동북아에 비해 인구 및 경제 규모가 작음에도 불구하고 육상교통을 통해 안정적으로 상호 교류 및 발전하고 있는 EU 경제권에 비해 불리한 환경이라 볼 수 있다. 무엇보다도 기후 위기 대응, 일자리 부족, 저출산으로 인한 소비인구 감소 등 당면 과제를 해결해야 하는 우리나라의 입장에서 동북아의 광대한 시장을 효율적으로 활용하고 우리 경제의 원동력으로 만들기 위해서는 동북아 권역 내 지리적·물리적 장벽을 해소할 교통물류 인프라 측면에서의 대안이 필요한 시점이다. 또한 장기적인 동북아의 평화 정착과 동반성장을 위해서도 지속적이고 안정적인 국가 간 교류 환경을 개선하고 나아가 이를 확대할 수 있도록 초국경 고속철도망을 기반으로 한 동북아 메가리전(경제시대)을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

동북아 메가리전 발전을 위한 초국경 고속철도망 구상 제안

동북아 지역 공동 발전을 위해 1990년대 이후 동북아 초국경 경제권 구축과 관련된 계획들이 제안되었다. 특히 1990년대 베세토(BESETO, 베이징-서울-도쿄) 경제벨트 구축을 통한 동북아 메가리전 계획이 제기되었으나, 교통 및 지역개발 전문가 그룹을 중심으로 연구되고 관련 국가별 정치권의 호응은 상대적으로 부족하여 구체적인 성과는 도출되지 못하였다. 앞서 언급한 바와 같이 광역두만개발 계획(GTI) 역시 유사한 이유로 실질적인 진전은 없는 상황이다.

한편 2000년대 들어 한국과 중국이 전국 차원의 고속철도망을 건설함에 따라, 기존 고속철도 선진국인 일본과 함께 동북아 지역은 세계 고속철도망 연장의 65% 이상을 보유한 지역이 되었으며, 각국이 자체 고속철도 기술을 개발하는 등 질적으로도 세계 최고 수준에 올라



〈그림 3〉 한반도 중심 고속철도망 구축 개요도

있다. 그러나 이러한 방대한 고속철도망의 운행은 각 국가의 영토 내에 머무르고 있으며, 이는 동북아의 2/5 수준(약 20,000km)의 고속철도 노선망을 지닌 서유럽이 국제 고속철도망을 활발하게 운행하며 초국경 협력을 강화하는 것과 대조적인 모습이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 1990년대 후반부터 초국경 철도망 연결을 통한 동북아 공동경제권 발전 구상이 제기되었으며, 철도 해저터널과 초국경 고속철도에 대한 연구가 수행되었다.

관련 주요 계획으로 한일 및 한중 해저터널, 남북 고속철도 구상이 제시되었다. 한일 해저터널은 부산에서 일본 규슈까지 약 200여 km 구간에 100~150조 원을 투자하여 한국과 일본의 고속철도를 연결 운행하고, 한중 해저터널은 우리나라의 서해지역과 중국의 산둥반도 웨이하이의 약 350km 구간에 80~100조 원을 들여 한국과 중국의 고속철도를 연결하고 국가 간 협력을 증진시키자는 초국경 철도연결 사업이다. 최근에 제기된 남북고속철도는 약 450km 구간을 대상으로 약 20조 원의 사업비를 투자하여 서울에서 북한의 평양을 거쳐 신의주까지 건설하여 이미 고속철도가 운행되고 있는 중국의 단둥과 연결하는 사업이다.

그러나 이러한 초국경 철도연결 사업들은 앞서 다른 동북아 협력 사업들과 마찬가지로 경제성 문제, 국가 간 발전 정도 및 국가별 이해관계에 따른 찬반 대립, 복잡한 정치·안보 문제 등으로 여전히 답보상태에 머물러 있다. 우리나라에서도 한중·한일 해저터널과 관련하여 2000년대 초부터 지방자치단체와 중앙정부 차원에서 수 차례 연구가 진행되었으며, 2011년 국토교통부 연구용역에서 수십~수백조에 달하는 사업비로 인해 경제성(B/C)이 0.8을 넘지 못하는 등 타당성이 없다는 결론이 발표되기도 하였다.

이러한 배경하에 동북아 국가 간 이동은 여전히 항공과 해운 일변도로 진행되고 있으나, 최근의 기후 위기 대응을 위해 친환경 탈탄소 체제에 대한 세계적 요구와 향후 언제 또 발생할지 모르는 팬데믹 하에서 공급망 문제를 극복하기 위해서는 초국경 친환경 육상교통시스템의 구축과 이에 기반한 교류협력 확대 등의 동북아 공동발전전략이 필요하다. 또한 앞서 경제성 분석연구로부터 10여 년이 지나 토목기술이 급속도로 발전한 현 시점에서 적극적인 사업비 절감 방안 발굴과 함께, 과거 한중, 한일, 남북 등 양자 간 수요에 국한하여 추진되었던 수익성 분석 역시 3개 초국경 프로젝트가 완성되었을 상황을 고려하여 다자간 수요를 모두 포함한다면 상당한 경제성을 확보할 수 있을 것이다.

무엇보다도 현재 정치·안보적 요인으로 팍 막혀있는 동북아 국가 간 경색 국면을 완화하고 평화와 동반성장이라는 공동의 목표를 실현하기 위해서는 관련 국가가 모두 동의 또는 공유하는 국제협력 어젠다가 필요한 시점이다. 중국은 시진핑 정권의 핵심 국가전략인 일대일로가 서부지역으로 편중되어있는 상황을 타파하는 동시에 사업의 효용성을 확대하기 위해서는 동쪽 방향의 한반도 및 일본과의 연결이 필요하며, 일본은 1세기에 걸친 숙원사업이었던 대륙과의 물리적 연결, 북한은 첨단 고급 교통시설인 고속철도 도입으로 국가이미지 개선 및 철도부지 제공 등에 따른 이용료 수입 증가 등 효과로 인해 동북아 초국경 고속철도망 프로젝트는 관련 국가의 지지를 확보하기도 어렵지 않을 것이다.

특히 우리나라는 동북아 고속철도망이 구축된다면 서울을 중심으로 반경 500km 내에 인구 천만 도시인 서울을 포함하여 300만 이상 도시 5개, 100만 이상 도시는 11개가 위치하게 된다. 1,000km 이

내로 확대하면 추가로 이천만 도시인 상하이, 베이징을 포함하여 천만 도시 4개, 300만 이상 도시 14개, 100만 이상 도시 47개가 있으며, 1,500km 이내까지 확장하면 천만 도시인 도쿄와 우한을 포함하여 300만 이상 도시 12개, 100만 이상 도시 56개가 위치하는 거대 메가리전이 형성되게 된다. 이러한 도시들은 대부분 고속철도가 연결되어 있으므로 위에서 제시한 3개의 초국경 고속철도망이 구축, 연결된다면 우리나라는 동북아 교통물류의 중심지가 될 것이며, 이는 동북아 지역에서 우리의 영향력 향상과 경제영토 확대에 큰 도움이 될 것이다.

동북아 초국경 철도망 구축 프로젝트는 앞서 언급한 바와 같이 각 프로젝트를 독립적으로 추진할 경우 경제성 문제와 함께 관련 국가의 이해관계에 따라 일관성 있는 협의가 어려울 수 있다. 그러나 3개 프로젝트를 동시에 추진하는 방안을 한·중·일을 포함한 관련 국가가

* 이 글의 내용은 아시아연구소나 서울대의 견해와 다를 수 있습니다.

참여하는 동북아 협상테이블에 올린다면 개별적 추진에 비해 경제성 확보와 긍정적인 효과 도출이 용이할 것으로 예상된다. 개별국가 입장에서 불참 시 자국이 손해를 보는 상황이 발생할 수 있어 대부분 국가가 참여에 긍정적인 반응을 취할 것으로 기대된다. 만약 단기간 내 추진이 어렵더라도, 이를 한·중·일(북, 미, 러 등 포함) 공동의 지역 발전 어젠다로 공유하고 협의한다면 이 자체로 동북아 국가 간 교류와 협력이 유지되고 중장기적인 동북아의 평화와 안정 도모에 일조할 것으로 기대된다.

조만간 한·중·일 정상회담의 실현 가능성이 제기되고 있다. 이 자리에서 동북아의 평화와 안정을 모색할 수 있는 우리나라 주도의 동북아 국제협력 프로젝트를 제안할 필요가 있다. 이에 가능성 높은 대안으로 동북아 초국경 고속철도망 구축 구상 제안을 적극적으로 검토할 수 있을 것이다.

최신 관련 자료

- 서종원 외 (2018). “신북방경제시대 한중러 교통협력 방안과 효과.” 한국교통연구원.
- 서종원 외 (2018). “동북아(남북중러) 철도 관광벨트 구축방향 연구.” 대외경제정책연구원.
- 이백진 외 (2020). “한반도 평화 도래 시 동북아 역내 인프라 개발을 위한 국제사회 협력방안.” 경제인문사회연구회.

Tag: 동북아고속철도망, 한반도고속철도, 한중해저터널, 한일해저터널, 메가리전

오재학(jhoh@koti.re.kr)

현) 한국교통연구원 원장, 동아시아교통학회(EASTS, Eastern Asia Society for Transportation Studies) 회장

주요 저서: 『모빌리티 전환 국가전략: 모빌리티 대전환: 대한민국의 새로운 국가전략』 (공저), (한국교통연구원, 2022).

『KTX경제혁명: 고속철도 15년, 무엇이 달라졌을까?』 (공저), (트러스트북스, 2018).

발행처: 서울대학교 아시아연구소, HK+메가아시아연구사업단

발행인: 박수진 편집위원장: 박수진 편집위원: 이명무, 김윤호

편집간사: 김정희 편집조교: 박효진, 전민규, 민보미, 김용재 디자인: 박종홍

연락처: 02-880-2087, snuac.issuebrief@gmail.com

아시아브리프의 목표

- 아시아의 현안 분석과 정책적 함의 제시
- 한국의 아시아 진출 전략 개발
- 메가아시아 건설을 위한 공론장