

## 동북아 국제복합운송 전망과 통과운송 협약의 추진방안 연구\*

박용안\*\*

### A Research on Prospect of International Intermodal Transport in North-East Asia and Establishment of Transit Transport Agreement

Yongan Park

**Abstract :** This research addresses the prospect of international intermodal transport in North-East Asia and studies the necessity of an agreement in transit transport in the region. Due to the division of labour among countries in the region and the globalization of firm's activities, international intermodal transport has been actively developed and is expected to grow continually. In order to lead the operation of international intermodal transport in North-East Asia, main players such as China and Russia have strengthened cooperation of regional logistics and made agreements in transit transport with contiguous countries. After analysing the current situation and reviewing prospects of international intermodal transport and transit transport in North-East Asia, this research proposes the requirement of regional agreement of transit transport on the basis of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) for promoting international intermodal transport in North-East Asia.

**Key Words :** Intermodal Transport, Transit Transport, Logistics, Regional Agreement

---

▷ 논문접수: 2011.05.05   ▷ 심사완료: 2011.06.17   ▷ 게재확정: 2011.06.24

\* 필자는 세 분의 심사위원, KMI 김학소 원장님과 동료들, 가족들과 기문당의 박금자님께 감사드립니다

\*\* 한국해양수산개발원 연구위원, yapark@kmi.re.kr, 02)2105-2789

## I. 서론

동북아 내에는 다양한 국가들이 있다. 기술력과 혁신으로 세계의 주목을 받고 있는 우리나라와 일본, 자원이 풍부한 러시아와 거대한 소비인구로 세계시장을 주도하고 있는 중국, 이외에도 대만, 몽골, 북한이 지리적 근접성을 이용하여 상호 무역과 경제협력을 강화하고 있다. 이에 따라 주요 국가들은 지속적 성장기반에 필요한 수출다변화와 광물자원 확보를 위해 국제물류경로 확보와 통과운송(transit transport)의 필요성을 인식하고, 국제협력을 강화하여 왔다. 통과운송은 유엔해양법 협약(United Nations Convention on the Law of the Sea : UNCLOS) 등 국제협약에 의해, 주로 내륙국(혹은 지리적 불리국)이 인접국가를 통과하여 제삼국으로 여객과 화물 등을 이동시키는 것을 말한다.

국제복합운송과 통과운송에 대한 그간의 연구는 주로 운송경로의 효율성과 개선효과에 치중되어 있으며, 국제복합운송과 통과운송의 장애와 문제점을 개선하기 위한 통과운송 활성화와 국제협력에 대한 논의는 매우 예외적이다. 기존 연구들은 내륙국에서 국제복합운송의 비효율성에 의한 수출과 수입의 제약(Bowen, 1986)과 경제발전의 저해(MacKellar 외, 2000), 내륙국(land-locked country)의 높은 물류비에 의한 교역 축소를(Limao와 Venables, 2001) 분석하였다. 한편 교통의 발달은 다양한 긍정적 효과를 제공하고 있고, 도시교통의 발전에 따라 생산성이 개선되는 효과를 초래할 수 있다(Venables, 2007). 또한 내륙국에서 높은 물류비용은 한편으로 자국 산업을 국제경쟁으로부터 보호하여, 자국 산업의 집적(agglomeration)을 촉진하는 긍정적 효과도 가능하다고 보는 경우도 있다(Behrens, 2006).

우리나라의 기존 논문들은 유럽대륙의 복합운송의 특징과 전개 분석(임석민, 1999), 국제복합운송 경로의 비교와 새 경로 제안(하영석, 2002; 이충배 외, 2007), 한중간 열차페리에 의한 새로운 복합운송망 제안(박창호 외, 2007), 위그선(wig craft) 운항 등 신기술 도입을 통한 우리나라 Sea & Air 복합운송 경쟁력 제고(백종실, 2006), 동북아의 해운과 복합운송시장 통합방안 논의(전일수와 김준환, 2006), 환황해권 Sea & Air 복합운송 발전 가능성 검토(김태승 외, 2006), 지방항만의 복합운송망 구축 전략 등 복합운송망 구성과 경쟁력 제고(정봉현, 2005; 진형인, 2010)에 초점을 주고 있다.

기존 연구들과 이 연구의 차별성은 동북아 지역내 국제복합운송과 통과운송 활성화를 위한 국제협력방안 논의에서 찾아볼 수 있다. 이 연구는 동북아내 경제협력의 긴밀화와 국제협력을 위해 이용되고 있는 국제복합운송과 통과운송에 대한 현황을 분석하고 전망한 후, 국제복합운송과 통과운송과 관련된 협약을 검토하고, 동북아 지역내 통과운송 협약의 필요성을 제시하고자 한다. 구체적으로 이 연구는 국제복합운송과 통과

운송 촉진을 위한 양자간·다자간 등의 국제협력 방안을 제안하고자 한다. 이 연구를 통해 향후 우리나라와 동북아 국가간 경제협력과 국제교역이 확대될 경우(이효선, 2010), 효율적이고 막힘이 없는 물류체제를 운영할 수 있는 국제협력 방안을 수립하는데 도움이 되기를 기대한다. 아울러 이 연구는, 저자가 2010년 10월부터 12월말까지 몽골정부의 자문관으로 현지에서 체류하며, 몽골과 중국간 국경과 몽골 주요 광산 등을 시찰한 경험도 폭넓게 반영하였음을 밝혀 둔다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 주요 내륙국을 중심으로 한 동북아 지역에서 국제복합운송 현황을 조사하고 문제점을 검토하고 향후의 발전방향을 전망하며, III장에서는 발효중인 국제협약 등을 분석한 후 IV장에서는 역내 통과운송 협약의 추진방안과 방안별 장단점을 검토하고, V장에서는 결론을 제시하고자 한다.

## II. 동북아 국제복합운송 및 통과운송의 현황과 전망

### 1. 우리나라 기점의 국제복합운송과 통과운송

#### (1) 현황과 전망

우리나라는 아시아횡단도로(Asian Highway) 노선1이 관통하는 등 유럽과 아시아를 연결하는 지정학적 이점을 보유하고 있다(UNESCAP, 2009). 우리나라 기점의 국제복합운송망은 부산항과 러시아 극동항만을 경유하여 러시아내 유럽지역과 북유럽으로 향하는 시베리아횡단철도(Trans-Siberian Railway: TSR), 부산항과 인천항에서 출발하여 중국의 천진항을 경유하여 몽골과 러시아 내륙으로 향하는 몽골횡단철도(Trans-Mongolian Railway: TMGR), 부산항과 인천항에서 시작하여 중국 연운항을 경유한 후 중국 서부 내륙지역과 유럽으로 향하는 중국횡단철도(Trans-China Railway: TCR)를 대표적으로 예시할 수 있다(하영석, 2002; 조진행, 2005; 이재학과 김동환, 2007). 또한 북한 개성공단의 반출입화물을 처리하기 위한 육로운송과 해상운송의 결합도 한반도 지역에 한정되는 국제복합운송 경로로 볼 수 있다(서문성, 2005). 이밖에 한중간 해상운송망과 인천공항의 항공운송망을 결합하는 Sea & Air 국제복합운송, 한일 간 해상운송과 트럭운송 혹은 철도운송(일본내)을 연결하는 국제복합운송이 있다.

이같은 기존 경로들은 동북아 국가 및 유럽과 아시아내 타국가들과 교역 확대와 발달에 따라 지속적으로 이용될 것으로 판단되며, 향후 남북관계에서 정치·군사적 화해 분위기가 형성될 경우 북한을 통과하여 교역화물을 처리하는 통과운송 및 한반도중단

철도(Trans-Korea Railway: TKR) 운영도 동북아 국가들의 화물을 대상으로 가능할 것으로 전망된다(성원용, 2002; 이재학과 김동환, 2007).

(2) 문제점과 애로

우리나라를 기점으로 하는 대부분의 국제복합운송망은 컨테이너를 주된 운송대상으로 하고 있고, 장비와 기기, 플랜트 등 벌크화물과 장척(長尺) 화물도 부분적으로 처리하고 있다. 2000년대 들어 우리나라와 아시아 국가간 교역과 경제협력이 긴밀화되고 있어, 국제복합운송의 대상화물도 점차 일반화물과 벌크화물인 광물자원으로까지 확대되고 있다. 따라서 일반화된 컨테이너 운송시스템에서는 비교적 미미한, 높은 물류비용, 장시간의 운송시간, 반복적 환적작업, 통과국가와 정치적 관계에 의한 애로, 환경오염에 대한 규제, 각국에서 통관관련 규제 등이 새로운 문제로 떠오르고 있다(함범희 외, 2008).

예로 몽골의 광물자원을 벌크상태로 우리나라 혹은 동북아 타국가에서 수입할 경우, 일반적인 국제운송경로는 몽골내 출발지-자민우드(Zamyn Uud)-중국의 알렌후티(Erenhot)-중국의 천진항으로 구성된다. 이 경로중 중국 알렌후티역에서 상이한 철도궤로 인해 환적을 해야 하며, 이때 위에서 지적된 환적작업, 환경오염에 의한 규제, 통관관련 규제에 의해 애로와 장애들이 발생된다. 또한 국경통과중 상이한 규정적용에 따라 행정처리와 문서작성이 중복되고 있다. 러시아와 몽골 국경에서는 운송장, 포장명세서 등의 러시아어 번역도이 요구된다. 몽골의 자민우드 철도터미널에서는 벌크상태의 기기와 장비를 철도화차에 적재할 경우, 적하지시서를 도면으로 작성하여 제시하도록 요구하고 있다. 아울러 국경역에서 환적에 따라 운송 장비와 기기의 수급과 연계, 적시 투입이 새로운 문제로 부각되고 있다.

<표 1> 동북아 주요 국가들의 철도궤 폭

국 가	궤 폭(mm)
러시아	1,520 (일부는 1,067)
중 국	1,435 (일부는 1,000)
북한	1,435
우리나라	1,435
몽 골	1,520

자료: Batsaikhan B., Transit Facilitation Perspective in Trade Facilitation, Global Facilitation Partnership meeting on Implementation of TF measures tools, approaches and concerns, Permanent Mission of Mongolia to the UNOG and other International Organizations in Geneva, 2009.

2. 중국 기점의 국제복합운송과 통과운송

(1) 현황과 전망

중국에서 출발하는 대표적 국제복합운송은 천진항과 청도항 등에서 출발하여 중국 국경 도시인 알렌후티를 경유하고 몽골의 자민우드와 수흐바타르(Sukhbaatar)를 통과하여 러시아의 나우스키(Nauski)로 연결되는 TMGR, 중국의 항만-연운항, 천진항, 청도항 등-과 중국내륙에서 출발하여 우르무치(Urumchi)를 경유하여 카자흐스탄 Dostyk으로 연결되는 철도운송경로(TCR)과 트럭운송경로, 중국의 요령성 단동항에서 출발하여 단동시내를 경유하여 북한 신의주로 연결되는 소규모의 복합운송망이 있다(하영석, 2002 ; 함범희 외, 2008).

중국 주요 국경 철도역의 2008년 컨테이너 물량을 보면 다음과 같다. 2008년 중국 알렌후티를 경유하여 몽골 자민우드로 반입되는 물량 4만 7,451 Twenty-foot Equivalent Unit(TEU)중 511TEU가 중국에서 출발하여 몽골을 통과하여 러시아로 향하였고, 반출 물량 5만 531TEU중 511TEU가 러시아에서 출발하여 몽골을 통과하여 중국으로 향하였다. 러시아의 나우스키역에서 몽골의 수흐바타르역으로 반입되는 물량은 4,270 TEU이며, 반출되는 물량은 1,948TEU로 기록되었다. 2008년 국경역에서 처리된 물량은 대부분 2007년 대비 증가세를 보이고 있다. 중국과 동북아 국가간 교역증가는 기존의 국제복합운송경로뿐만 아니라, 우리나라와 북한을 이용하는 통과운송과 동남아 국가들을 이용하는 통과운송도 활성화할 것으로 전망된다. 한편 2009년 이후 중국의 광물자원 수입이 늘어나면서, 광물자원과 농산물의 중국내 통과운송 관련된 외교적 분쟁도 점차 발생될 것으로 판단된다.

<표 2> 중국, 몽골, 러시아의 동북아 주요 철도역의 컨테이너 물량

(단위: TEU)

국가	철도 연결	국경역	2007		2008	
			반입 (통과)	반출 (통과)	반입 (통과)	반출 (통과)
몽골	중국	ZamynUud-Erenhot	28,892	27,221	47,451 (511)	50,531 (401)
	러시아	Sukhbaatar-Naushki	4,045	2,994	4,270 (401)	1,948 (511)
카자흐스탄	중국	Dostyk	128,087 (61,123)	1,181 (460)	161,700 (99,377)	3,154 (1,384)
중국	카자흐스탄	Alsankou	not available	not available	74,000 (44,000)	160,000 (39,000)

주: 컨테이너 수급관리를 위해 이동되는 공컨테이너를 포함

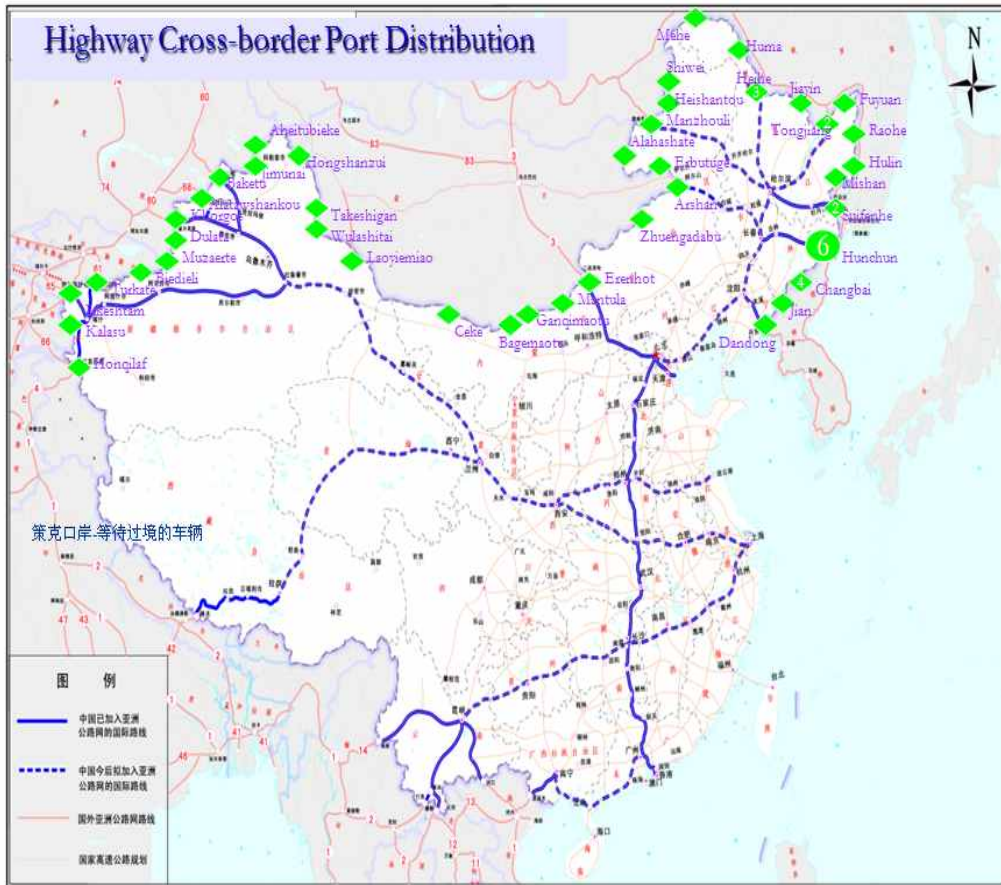
자료: 1) Korea Maritime Institute, Operationalization of International Intermodal Transport Corridors in North-East and Central Asia, 2009.에서 재인용

2) Chinese Ministry of Railways and Economic & Planning Research Institute, The Latest Development of International Railway Transport Corridors in China, Expert Group Meeting on Operational International Intermodal Transport Corridor in North-East and Central Asia 4-5 November 2009, Kyrkzstan, 2009.

(2) 문제점과 애로

중국은 철도로는 5개국 국경역 8개소와 도로로는 7개국 55개 국경거점을 운영하고 있어, 중국내 수출입화물과 제3국 통과화물을 처리하는 국제복합운송이 활발히 운영되고 있다. 중국에서 출발하는 국제복합운송망은 트럭과 철도를 이용하여 화물을 인접국에 운송하거나, 인접국을 통과하여 유럽국가 등 제3국으로 운송하고 있다. 중국에서 출발하는 경로의 문제점과 애로도 우리나라에서 시작되는 경로와 유사하게 복합운송 수단의 결합과 국경통과에 따른 비효율과 장애를 포함하고 있다.

<그림 1> 중국의 도로 국경 현황



자료 : Ruyu Z., China's Highway and Cross-border Transport, Expert Group Meeting on Operational International Intermodal Transport Corridor in North-East and Central Asia 15-16 July 2010, Korea, 2010.

<표 3> 중국의 주요 국경역과 도로국경 현황

국경 시설	대상국가와 국경
철도 국경역	카자흐스탄(아라산케우역), 몽골(알렌후티역), 러시아(만저리역, 수이펀허역), 북한(지안역, 단동역), 베트남(핑시앙역, 산야오역)
도로 국경	파키스탄(1), 타지크스탄(1), 키르기즈스탄(3), 카자흐스탄(7), 몽골(14), 러시아(18), 북한(11)
합 계	63

자료: 1) Ruyu Z., China's Highway and Cross-border Transport, Expert Group Meeting on Operational International Intermodal Transport Corridor in North-East and Central Asia 15-16 July 2010, Korea, 2010.

2) 한국철도기술연구원, 한국해양수산개발원, 『철도물류체계의 경쟁력 제고방안』, 건설교통부, 2003, 443-445.

### 3. 러시아와 북한 기점의 국제복합운송과 통과운송

#### (1) 러시아

동북아지역내 러시아를 경유하는 주요 국제복합운송은 극동지역 항만을 출발하여 유럽으로 향하는 시베리아횡단철도(TSR) 경로와 중국 동북지역에서 출발하여 만저리역을 경유하여 TSR과 연결되는 경로, 중국과 몽골 등에서 시작하여 몽골의 수흐바타르와 러시아 나우스키를 경유한 후, 울란우데(Ulan Ude)에서 시베리아횡단철도를 이용하는 경로로 구성된다. 아울러 중앙아 국가들을 통과하여 러시아 영토로 진입하여 유럽과 연결되는 국제복합운송등도 이용되고 있다. 중국 등 동북아 국가와 유럽 국가간 교역화물의 증대에 따라 통과국으로서 러시아의 기능은 점차 확대될 것으로 판단된다.

러시아 경유 국제복합운송에서는 국경통과와 법제도적 차이로 인한 문제점 외에 장거리 운송에 따른 장비와 기기의 낮은 회전율, 동절기에서 내장화물의 파손, 러시아 철도운영기업의 일방적 운임인상 등이 문제점으로 지적되고 있다(조진행, 2005; 정봉민 외, 2008; 함범희 외, 2008).

#### (2) 북한

중국 동북 지린성 화물을 북한의 나진과 선봉항에서 처리하는 국제복합운송경로는 중국 지린성정부의 적극적 추진에 힘입어 활성화되는 중이다(이충배 외, 2007). 이 경로에서는 나진-훈춘간 철도와 도로정비(이충배 외, 2007). 나진-러시아 하산간 철도정비, 지린성 지역과 연계교통의 효율화가 과제로 제시되고 있다(정봉민 외, 2008). 아울러 북한의 주 운송수단인 철도운송에서는 시설의 낙후와 부족, 터널과 교각의 안전문제 등

이 애로와 문제점으로 지적되고 있다(함범희 외, 2008). 이 경로에서 처리되는 지린성 컨테이너 화물은 우리나라 부산항을 거점항으로 활용하고 부산간 나진간 컨테이너 항로를 이용하였으나, 이 항로는 2011년 중단된 상태이다. 부산항/나진항 항로의 중국 물동량은 2007년 6,000 TEU수준이었다(정봉민 외, 2008).

### Ⅲ. 통과운송 관련 국제협약과 지역내 협약 검토

이 장에서는 화물의 통과운송 관련된 협약들을 검토하고자 한다. 내륙국의 통과운송 권한은 유엔해양법 협약과 1965년 체결된 내륙국의 통과운송 협약(Convention on Transit Trade of Land-locked States)에도 규정되지만, 국제운송 관련 협약과 지역내 통과운송-쌍무 협약, 지역 협약-으로 보다 구체화되고 실현되는 근거를 갖는다.

#### 1. 운송수단별 협약과 통과운송 관련 협약 검토

##### (1) 유엔해양법 협약

유엔해양법 협약은 연안국과 내륙국 모두에게 국제교통의 촉진, 해양의 평화적 이용, 해양자원의 활용, 해양환경의 보존 등을 위해 해양에 대한 법질서 확립을 추구하고 있다(외교통상부, 2006). 동 협약 10부 내륙국의 해양출입권과 통과국의 자유(Right of access of Land-locked States to and from the Sea and Freedom of Transit)에서는 내륙국에 대해 공해(公海)의 자유와 함께 바다에 대한 출입권과 통과국의 영토를 지나 는 통과국의 자유에 대해 규정하며(제125조 1항), 통과국의 자유를 행사하는 조건과 방식을 내륙국과 관련 통과국간 양자 협정, 소지역·지역 협정을 통하여 합의하도록 명시하고 있다(동조 제2항). 따라서 내륙국의 해양출입권과 통과국의 자유는 구체적으로 쌍무 협약, 다자간 협약, 소지역 혹은 지역 협약으로 구체화되며 보장되고 있다.

##### (2) 내륙국 통과운송 협약

1964년 아프리카와 아시아 내륙국가들은 내륙국의 해양에 대한 접근권한을 강화한 바르셀로나 협약(the Barcelona Conventions of 1921)의 대체를 요구하면서, 개발도상국의 내륙국의 해양접근 권한을 규정하는 협약 초안을 제안하였다. 이러한 요구를 반영한 내륙국의 통과운송 협약은 1965년 체결되었다.



내륙국의 통과운송 협약에서는 내륙국의 통과 자유를 국제교역과 경제 발전에 핵심적 요인으로 규정하며(동 협약 원칙 1), 해양출입권과 관련하여 타국의 권익 보호(원칙 5), 국제 협약체결에 의한 구체적 문제의 해결과 접근을 규정하고 있다(원칙 6)(한국해양수산개발원, 2011).

**(3) 국제복합운송 관련 협약**

국가간 화물의 이동과 운송에 관한 주요 국제협약으로는 도로를 이용한 화물운송의 법제도에 관한 협약(The Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road: CMR, 1956), 국제 도로운송의 행정절차를 단순화하고 표준화하려는 협약(The UN Customs Convention on the International Transport of Goods under the Cover of TIR Carnets 1975), 도로를 주행하는 차량의 일시적 수입 간소화에 대한 협약(The International Convention on the Temporary Importation of Commercial Road Vehicles 1956), 운송장비로서 컨테이너에 대한 수입의 임시적 허용 등을 규정한 협약(Customs Convention on Containers 1972), 화물의 통관절차 간소화와 표준화를 위한 절차와 내용을 규정한 협약(The International Convention to Harmonisation of Frontier Control of Goods 1982)이 있다(KMI, 2009). 또한 철도운송을 이용한 국경통과 협약(The International Convention to Facilitate the Crossing of Frontiers for Goods Carried by Rail 1952)이 있다.

**<표 4> 국제복합운송 관련 국제협약 및 동북아 국가들의 조인여부(2009년 1월)**

국가/협약	Contract Road Goods Transport (CMR) 1956	TIR Convention 1975	Temporary Importation Commercial Vehicles 1956	Customs Container Convention 1972	Harmonisation of Frontier Controls Goods 1982
중국					
북한					
몽골	X	X		X	
남한		X		X	
러시아	X	X		X	X

주: 협약상의 지위 :X=비준, 가맹, 서명; S = 서명, \*중화민국에 의한 서명

자료: UNESCAP, Operationalization of international intermodal transport corridors in North-East and Central Asia - Comparative assessment of international intermodal transport corridors-, 2009.

Korea Maritime Institute, Operationalization of International Intermodal Transport Corridors in North-East and Central Asia, 2009, 41. 에서 재인용

그러나 이러한 국제운송 관련 협약에 대해 동북아 주요국인 우리나라, 중국, 북한, 러시아가 각기 상이한 지위를 유지하고 있어(<표 4> 참조), 기존의 국제 협약을 통해서 국제복합운송과 통과운송의 애로와 문제들을 해결하기 어려울 것으로 보인다. 다른 지역에서도 국제운송 관련 협약에 대한 각국의 지위는 서로 상이한 경우가 많다 (Prabir et al., 2008). 또한 기존 협약들은 광물자원, 생물 및 식물, 의약품 원료 등에 대한 운송 증대 등으로 새로이 대두되는 환경문제와 기기와 장비에 대한 대규모 투자에 대해 해법을 제시하기 어려운 실정이다. 더욱이 국제복합운송 관련 협약들을 모두 포괄하여 단일 협약안을 동북아 각국에게 제시하기도 매우 복잡할 것으로 판단된다.

## 2. 쌍무, 다자간 등 지역내 관련 협약 검토

국제복합운송의 촉진과 통과운송의 원활화를 위한 국제협약은 쌍무(bilateral) 협약, 다자간(multilateral) 협약, 소지역적(sub-regional)·지역적(regional) 협약 등으로 나눌 수 있다. 유럽 국가들은 국제복합운송과 통과운송을 촉진하고 효율화하기 위해 다양한 지역적 협약들을 체결하였으나(UNECE와 UNESCAP, 2008). 동북아 지역은 일부 국가들간 쌍무 협약 외에는 소지역적 협약과 지역적 협약을 아직 논의하지 않고 있다.

### (1) 쌍무 협약

동북아 지역에서 쌍무 통과운송 협약은 몽골, 중국, 러시아를 중심으로 이루어지고 있다. 몽골은 중국(1991), 러시아(1992), 카자흐스탄(1993), 북한(1996)과 쌍무 통과운송 협약을 체결하였다(Jargalsaikhan, 2008).

쌍무 통과운송 협약의 주요 내용은 내륙국의 통과국에서 통과와 자유, 항만 이용, 통과국의 영해와 내륙수로에서 선박 통과와 자유, 운송효율과 우대 운송효율 적용, 물류체계의 개선과 기술적 장애 축소를 위한 필요한 조치 집행, 국경통과와 통관 절차에서 통과화물의 규정에 대해 통과국 관련 법률의 적용, 통관절차 외 비용부담 최소화, 통과되는 화물에 대해 보관, 통과, 분류 다른 물류서비스를 위한 창고와 터미널 등 장소제공을 규정하고 있다(Jargalsaikhan, 2008).

### (2) 다자간 협약

중국, 러시아, 몽골은 동북아 지역의 낙후된 물류체계의 개선과 교역 및 경제협력의 긴밀화를 촉진하기 위해 1997년부터 삼국간 통과운송 협정(Transit Agreement between the Governments of the Peoples's Republic of China, Mongolia and the Russian Federation)을 논의하여 왔다(UNCTAD, 2002). 삼국은 지속적 협상끝에 7차 협상(2005년)에서 협정 초안을 마련하였으나, 합의하지 못하고 있다. 몽골, 중국, 러시아 삼국간 통과운송 협정초안 주요내용으로는 내륙국의 통과권한, 통과경로의 지정, 운전기사와 운송장비에 대한 규정, 관세와 세금 그리고 타 요율, 통과시 운송방식, 통과국의 국경통과 간소화 방안, 통과화물의 안전문제, 통과화물처리를 위한 사무소 설치, 비자 간소화, 트럭운송, 철도운송, 해상운송, 국경통과와 화물검사 절차 등, 서류처리 간소화, 기본적 서류와 절차, 통과화물 관련 위원회 구성 등이다(UNCTAD, 2005).

삼국간 통과운송 협정에 대한 각국 입장은 다음과 같다(UNCTAD, 2002). 중국은 삼국간 통과운송 협정 추진에 찬성하며, 삼국 모두가 상호 통과국 역할을 하고 있는 것을 고려하여 각국 이익을 반영하도록 협정 조항을 요구하였고, 국제기구인 UNCTAD, UNDP와 공조를 주장하였다. 러시아는 삼국간 결속을 위해 통과운송의 필요성을 제기한 후, 유럽과 아시아간 러시아의 물류시설 특히 시베리아 횡단철도 시설을 개선하고 있다고 밝혔으며, 국경통과에서 검사와 통제에 대한 중요성을 강조하였다. 몽골은 교역과 투자 촉진을 위해 통과운송 협정이 중요함을 강조하였으며, 삼국을 포함한 동북아 지역의 경제협력에 긍정적 영향도 지적하였다.

### (3) 지역내 타 협력체 -한·중·일 교통물류장관 회의-

2006년 한국정부에 의해 제안된 한중일 교통물류장관 회의는 관련 정부와 민간 협력에 의해 막힘없는 물류체계, 친환경적 물류, 화물 보안과 물류효율성의 조화를 목표로 하고 있다. 삼국은 격년으로 2008년, 2010년 회의를 개최하고 공동성명(joint statement)과 실천계획(action plan)을 제시하고 있다(한국해양수산개발원, 2010).

주요 실천계획으로는 비합리적 법제도의 개선, 막힘없는 물류의 실현, 해운과 물류에 대한 정보 교환, 물류장비의 표준화, 항만운영의 협력체제, 삼국의 항만국장 회담 결과에 대한 인식 공유, 친환경적 물류체제, 제삼자 물류의 촉진, 아세안국가와 물류협력 강화 등이다.

한중일 물류장관들은 한중간 트레일러 샷시의 상호 주행을 막힘없는 물류실현의 세부과제로 추진하는 등 국제복합운송 중요성에 대한 인식을 공유하고 있지만, 상호 통과운송의 필요성과 촉진을 아직까지 의제로 포함하지 않고 있다.

### 3. 동북아내 통과운송 협약 필요성 검토

동북아 국가들은 각기 자국의 물류체제를 개선하고 국제복합운송의 효율성을 제고하기 위해서 인접국가 혹은 타국을 통과하여 화물을 처리해야 할 경우에 직면하고 있다. 동북아 국가들간 국제분업의 확산과 교역 및 경제교류의 긴밀화는 이러한 국제복합운송과 통과운송의 필요성을 더욱 높이는 계기가 되고 있다.

우리나라의 경우, 경제규모의 성장에 따라 수출입 물량이 지속적으로 증가되는 한편 석탄, 철광석, 형석, 회토류 등의 광물자원을 지속적으로 안정적으로 확보해야 한다. 더욱이 중국의 경제발전에 따라 중국이 광물자원의 주요 수입국이 되어, 광물자원을 확보하기 위한 국가간 경쟁은 더욱 치열해질 전망이다. 이에 따라 우리나라는 기존의 수입선 외에 몽골, 카자흐스탄 등 아시아의 내륙국과의 광물자원 교역도 적극 추진중이다. 최근 들어 정부와 관련 기업들은 이들 내륙국과 다양한 물류경로를 이용하여 다양한 형태의 화물을 처리할 수 있는 국제복합운송경로와 통과운송을 검토중이다.

기존에 체결된 동북아내 쌍무적 통과운송 협약은 일부 국가들간 국제복합운송에 한하여 적용되고 있어, 동북아 지역내 국가간, 동북아 국가와 중앙아 국가간, 그리고 동북아 국가와 유럽 국가간 교역을 지원하는 내용을 포괄하지 못하고 있다. 따라서 동북아 국가들의 국제복합운송을 효율화하고 이를 촉진하고, 환경문제 등에 대한 공동 대응 등 새로운 이슈들을 포괄하는 통과운송 협약이 검토되어야 한다.

## IV. 역내 통과운송 협약의 추진방안 검토

이 장에서는 동북아내 국제복합운송의 발달과 중요성 제고에 따라, 역내 통과운송 협약을 체결하기 위한 대안을 검토하고 장단점을 비교하고자 한다. 한편 동북아 지역내 자유무역 협정 체결 논의는 교통과 물류비용 절감 방안으로 통과운송 협약에 대한 관심을 높이고 있다(Prabir 외, 2008).

### 1. 쌍무 협약의 확대방안

#### (1) 추진방안과 절차

쌍무 협약(bilateral agreement) 안은 국제복합운송망에 관련된 양국간 통과운송에

대한 협약을 체결하는 방안이다. 특히 당사국들은 내륙국과 통과국간 협약 혹은 인접하는 국가간 통과운송 협약을 체결함으로써 국제복합운송을 효율화하고 구체적인 애로와 문제점을 해소하여 국제물류체제를 개선하는 것을 추진할 수 있다. 남아시아 국가들의 사례처럼 통과운송에 대한 쌍무협약은 무역협약에 포함되어 단일 협약으로 체결되기도 하는 데(Sarup, 1972; Prabir 외, 2008), 내륙국은 통과운송과 무역에 대한 협약을 각기 분리하여 체결하여 통과운송권한을 안정되게 보장받기를 바라고 있다(Sarup, 1972). 쌍무 협약은 내륙국 혹은 국제복합운송을 적극 활용하는 국가에서 제안하여 상대국가와 협상을 통해 합의를 도출하여 체결되고 있다.

## (2) 장점과 단점 검토

쌍무 협약은 당사국들의 문제와 애로를 명료화하여 이들의 해결방안도 구체적으로 논의할 수 있는 장점을 갖고 있다. 또한 당사국들이 이해관계를 분명히 할 수 있어, 최종 합의를 용이하게 도출할 수 있다. 그러나 세계 경제의 글로벌화와 지역화 추세를 고려하고, 동북아 내에 교역과 경제협력을 촉진하기 위해서는 다자간 국제물류에 대한 협력이 요구되고 있다. 남아시아에서는 호혜적 무역협정(South Asia Preferential Trading Agreement: SAPTA)을 자유무역협정(South Asia Free Trade Agreement: SAFTA)으로 2006년 전환했음에도 불구하고, 아프가니스탄, 네팔, 부탄 같은 내륙국 중심의 부분적 쌍무 협약만 존재하여 남아시아 국가간 교역이 활성화되지 못하고 있다(Prabier 외, 2008).

## (3) 소결

쌍무 협약은 추진의 용이성과 협약 의제들의 명료함에도 불구하고 동북아 지역내 국제복합운송의 환경변화와 다자간 협력 의제들을 포괄하기에는 어려울 것으로 판단된다. 또한 체결 당사국만 협약이 적용되어, 3개국 이상이 관련되는 국제복합운송과 통과운송에 대해 규정하기에도 어려움이 있을 것으로 판단된다.

## 2. 다자간 협약의 추진방안

### (1) 추진방안과 절차

다자간 협약(multilateral agreement) 안은 몽골, 중국, 러시아의 통과운송 협약 추

진사례에서처럼, 3개 국가이상이 참여하여 합의를 도출하는 방안이다. 국제분업의 확산과 동북아 역내 국가간 교류와 경제협력의 긴밀화는 다자간 협력을 필요로 하고 있다. 이 다자간 협약 추진은 당사국뿐만 아니라 교역과 국제무역에 대한 국제기구(UNCTAD 등), 지역내 경제협력에 대한 국제기구(UNESCAP 등)가 논의에 함께 참여하여 합의를 유도할 수 있다. 동북아시아에서는 기존 한중일 교통물류장관 회의를 발전시켜, 우선 한중일 삼국간 통과운송에 대한 논의를 시작하고 점차 몽골과 러시아 그리고 북한을 포괄하는 지역 협약을 추진할 수 있을 것이다.

## (2) 장점과 단점 검토

다자간 협약은 동북아내 경제협력의 긴밀화 추세를 반영하고, 참가 당사국들의 이해관계를 공통적으로 해결하는 방안을 논의할 수 있는 장점을 갖는다. 특히 다자간 협약체결은 한중일 자유무역 협정 등 지역내 경제교류의 긴밀화를 적극 지원할 수 있을 것이다. 한편 몽골, 중국, 러시아 사례에서처럼 다자간 협약에서 최종적 합의에 도달하는 데에는 여러 난관에 봉착할 수 있다. 당사국간 정치적 입장이 상이할 경우, 통과국이 통과운송을 정치적 역학관계에 이용할 수 있다(Griffiths, 1989).

## (3) 소결

다자간 협약은 동북아 지역내 국제복합운송의 환경변화를 반영하고 다자간 협력기반을 구축할 수 있는 장점을 보유하고 있다. 아울러 관련 국제기구들도 참여하여 협약안을 논의하고 합의 도출을 지원할 수 있다. 그러나 다자간 협약에 합의하려면 당사국간 긴밀한 협력과 의제에 대한 사전 준비, 국제기구와 협력체계 구축 등이 필요하다.

## 3. 지역적 협약의 추진방안

지역적 협약(regional agreement) 안은 지역내 국가들이 참여하여 국제복합운송과 통과운송에 대한 협약을 체결하는 방안이다. 지역적 협약은 관련 국제복합운송 경로를 포괄하여 논의할 수 있고, 관련 당사국들의 이해관계를 적극 반영할 수 있다. 현실적으로는 다자간 협약과 유사한 소지역적 협약을 체결한 후, 지역내 다른 국가들을 추가로 참여시키는 협약안이 추진 가능한 대안으로 판단된다. 지역적 협약의 장점과 단점은 다자간 협약과 유사한 것으로 사료된다.

<표 5> 동북아 역내 통과운송 협약 추진방안 비교

추진방안/특성	추진방안과 절차	장 점	단 점
쌍무 협약 확대	관계 당사국간 협상	- 추진 용이, 의제명료화 - 당사국간 공조 긴밀화	- 지역내 의제와 환경변화 반영 어려움
다자간 협약	관계당사국과 국제기구 참여와 지원 가능	- 지역내 국가간 경제 협력 긴밀화와 확대 - 환경오염 등 최근 의제 논의와 공조 가능	- 합의 도출 어려움 - 정치적 이해관계 복잡
지역적 협약	관계당사국과 국제기구, 지역기구 참여와 지원 가능	상 동	상 동

자료: 저자 작성

#### 4. 각국 이해관계 검토

동북아 지역내 경제협력에 대해서는 일본이 비교적 개방적 태도를 취하여 왔으나, 최근들어 중국이 경제통합에 적극적으로 태도를 취하는 등 다자간 협력의 틀이 넓어지고 있다(성원용, 2002).

우리나라에 의해 주도되고 있는 동북아 국가간 물류분야 협조의 필요성도 높아지고 있다. 우리나라는 동북아 물류협력이 경제협력에 필수적임을 인식하고 한중일 교통물류 장관회의를 2006년 제안한 후 적극적으로 참여하여 왔다. 삼국은 이 회의에서 막힘없는 물류체계를 논의하고 있으나, 통과운송을 직접 논의하지는 않았다. 그러나 우리나라로서는 통과운송을 활성화할 경우, 동북아권 국제복합운송 물동량을 우리나라 공항과 항만 등에서 처리하는 등으로 물류거점 기능을 강화할 수 있다(하영석, 2002).

중국의 경우 급속한 경제성장을 뒷받침할 자원확보에 심혈을 기울이고 있어(합범회 외, 2008, 140), 외국자원의 수입에는 적극적일 수 있지만 몽골 등 내륙국가 광물자원의 자국내 통과운송에는 소극적일 수 있다. 러시아의 경우, 자국의 영향력을 확대하고 유지하기 위해 철도 광궤(1,520mm)를 사용하고 있는 몽골 등에 광궤철도 건설을 적극 지원하거나 협력할 것으로 사료된다(하영석, 2002; 합범회 외, 2008). 일본은 동방대통로 구상을 통해 몽골의 천연자원을 운송할 계획을 구상하고 있어(합범회 외, 2008), 통과운송 협약에 적극적일 것으로 판단된다. 몽골은 자국의 풍부한 광물자원 수출 다변화를 위해 통과운송 협약에 적극적이다. 그러나 몽골 기간망인 철도노선이 러시아와 동일한 광궤로 구성되어 있어, 몽골과 중국, 북한, 우리나라와 철도 연계는 환적에 따른 비용과 시간을 추가적으로 소모해야하는 문제점을 안고 있다.

몽골, 중국, 러시아가 3자간 통과운송협약을 추진하여 왔음을 고려할 때, 이 삼국들도 지역내 통과운송 협약에 긍정적인 태도를 보일 것으로 판단된다. 다만 북한의 경우, 물

류시설, 기기와 장비의 부족과 낙후(조진행, 2005), 체제 안정에 대한 우려 등으로 제3국 화물의 자국 통과를 반대할 가능성이 클 것으로 판단된다. 따라서 동북아내 다자간 협약 혹은 지역적 협약을 체결하기 위해서는 북한, 일본 등 동북아 국가들의 적극 참여를 유도하고 협의를 지속적으로 추진할 국제기구(UNESCAP 등)의 참여도 이뤄져야 할 것이다.

## V. 결 론

동북아 지역은 지역내 국가들의 다양성과 역동성에 힘입어, 세계 경제의 주요 무대로 급부상하고 있다. 또한 동북아 국가들간 교역과 경제협력이 확대되면서, 국제복합운송과 통과운송 이용 물량이 지속적으로 증가되는 한편 향후에는 보다 다양한 경로와 운송방식이 선택되고 제시될 것으로 전망된다. 특히 우리나라는 동북아와 중앙아 국가들과 교역확대로 내륙국의 광물자원을 타국 영토를 통과하여, 우리나라로 운송해야 할 경우에 직면할 것으로 전망된다.

이러한 국제복합운송과 통과운송의 수요 증가에 따라, 그동안 동북아 지역에서는 내륙국과 내륙국의 인접국가들이 통과운송 협약체결을 통해 물류를 효율화하고 제도를 개선하려 시도하여 왔다. 그러나 국제복합운송과 통과운송에 관련된 유엔해양법 협약, 내륙국의 통과운송 협약, 관련 국제협약에도 불구하고, 구체적 협력과 공조 그리고 개선 노력은 관련 국가들간 협약과 조약 등을 통해 이뤄지고 있다. 따라서 동북아 지역에서 국제복합운송과 통과운송을 활성화하고 효율화하기 위해서는 역내 국가들간 쌍무협약, 다자간 협약, 지역내 협약을 적극 검토하고 추진해야 한다.

동북아 지역내에서는 중국, 몽골, 러시아, 북한 등을 중심으로 양국간 통과운송에 대한 쌍무 협약이 있고 지역내 물류 협력과 협의체에 의해 국제물류부문의 의제들과 문제들을 협의하고 있으나, 갈수록 심각해지는 애로와 문제점들을 해결하기 위해 동북아 국가들은 지역적 통과운송 협약을 적극 추진해야 할 것이다. 동북아내 지역적 통과운송 협약을 체결하기 위해서는 상호 호혜적인 내용을 주제로 선정하는 한편 국제기구의 적극적 참여도 필요할 것으로 판단된다.

이 연구는 문헌 분석과 현장 방문시의 인터뷰 등에 의해 주로 서술되어, 국제복합운송과 통과운송의 개선에 따른 동북아 국가들의 경제에 대한 영향 등을 분석하지 못하고 있다. 또한 이 연구는 동북아내 각국의 통과운송 협약에 대한 입장을 충분히 고찰하지 못하고 각국 이해관계를 심분 밝히지 못하였다. 아울러 동북아 지역내 국제복합운송과 통과운송의 개선방안과 효율성 제고방안 등에 대해서도 추가적 연구가 필요하다 사료된다.



## 참고문헌

- 김태승·원동욱·윤정원, “환황해권 Sea & Air 수송의 발전 가능성 전망”, 『한국항만경제학회지』, 제22집 제3호, 2010, 187-205.
- 박창호·안승범·김형일, “한·중간 열차페리운행에 관한 연구-”, 『한국항만경제학회지』, 제23권 제2호, 2007, 87-107.
- 백종실, “우리나라 해공(Sea & Air) 복합운송체계 구축방안”, 『물류학회지』, 제16권 제3호, 2006, 127-154.
- 서문성, “개성공단 활성화를 위한 남북물류의 효율적 운영방안에 관한 연구”, 『해운물류연구』, 제44호, 2005, 17-40.
- 성원용, “TKR-TSR 연결의 의의와 파급효과: 동북아 경제협력의 관점에서”, 『동북아경제연구』, 제14권 제3호, 2002, 35-75.
- 외교통상부, 『동북아 해양법령과 유엔해양법 협약집』, 일조각, 2006. 750-859.
- 이재학·김동환, “국내복합운송업체의 대륙횡단철도 이용실태 및 TKR 효율적 연계방안”, 『물류학회지』, 제17권 제2호, 2007, 35-59.
- 이충배, “중국 동북3성 기점 국제복합운송루트 개발과 발전 방안”, 『한국항만경제학회지』, 제23권 제4호, 2007, 91-114.
- 이효선, “몽골의 자원분포 현황과 자원활용방안”, 『몽골학연구』, 28. 2010, 185-208.
- 임석민, “유럽대륙의 복합운송”, 『해운물류연구』, 제29호, 1999, 163-299.
- 조진행, “동해선철도와 시베리아횡단철도의 연결전략”, 『물류학회지』, 제15권 제4호, 2005, 39-59.
- 전일수·김진환, “A Proposal for an Integrated Maritime and Multimodal Transport Market for China, Japan and Korea”, 『물류학회지』, 제16권 제2호, 2006, 187-205.
- 정봉민 외, 『남북한 물류체계 통합 및 활용방안(II)』, 한국해양수산개발원, 2008, 343-352.
- 정봉현, “지방항만도시 배후지역의 화물 복합운송체계 형성전략-광양항 배후단지를 중심으로-”, 『한국항만경제학회지』, 제21집 제2호, 2005, 239-270.
- 진형인, “한중 물류체계의 변화와 인천거점 한중 국제복합운송 활성화 방안”, 『로지스틱스연구』, 제18권 제1호, 2010, 77-102.
- 하영석, “아시아-유럽간 해륙철도 복합운송로의 경제성 비교분석”, 『한국해운물류학회지』, 제36호, 2002, 47-65.
- 한국철도기술연구원·한국해양수산개발원, 『철도물류체계의 경쟁력 제고방안』, 건설교통부, 2003. 443-445.
- 한국해양수산개발원, 『한·중·일 물류 국장회의 관련자료』, 2010. 1-79.
- 한국해양수산개발원, 『몽골 해운·물류분야 정책수립 지원 연구』, 2011, 157-173.
- 함범희·허남균·허희영, “유라시아 철도의 다중경로 구축에 관한 연구”, 『산학경영연구』, 제21권 제2호, 2008, 137-170.

- Batsaikhan, B., "Transit Facilitation Perspective in Trade Facilitation, Global Facilitation Partnership Meeting on Implementation of TF Measures Tools, Approaches and Concerns," Permanent Mission of Mongolia to the UNOG and other International Organizations in Geneva, 2009.
- Behrens, K., Gaigne, C., Ottaviano, G.I.P., and Thisse, J.F., "Is Remoteness a Locational Disadvantage," *Journal of Economic Geography*, Vol. 6, 2006, 347-368.
- Bowen, R. E., "The Land-locked and Geographically Disadvantaged States and the Law if the Sea," *Political Geography Quarterly* Vol. 5, No. 1, 1986, 63-69.
- Chinese Ministry of Railways and Economic & Planning Research Institute, The Latest Development of International Railway Transport Corridors in China, Expert Group Meeting on Operational International Intermodal Transport Corridor in North-East and Central Asia 4-5 November 2009, Kyrkyzstan, 2009.
- Jargalsaikhan, Y., "The Activities of the Mongolia National Committee on Trade and Transport Facilitation and Development Program on Transit Mongolia," Trade Facilitation Opportunities for Land Locked and Transit Developing Countries, Geneva, 2008, 1-26.
- Griffiths, I. L., "The Quest for Independent Access to the Sea in Southern Africa," *The Geographical Journal*, Vol. 155, No. 3, 1989, 378-391,
- Korea Maritime Institute, Operationalization of International Intermodal Transport Corridors in North-East and Central Asia, 2009.
- MacKellar, L., Worgotter, A., and Worz, J., "Economic Development Problem of Landlocked Countries," *Transition Economic Series* No. 14, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2000.
- Limao, N. and Venables, A.J., "Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade," *The World Bank Economic Review*, Vol. 15, No. 3, 2001, 451-479.
- Prabir D., Khan, A.R., and Chatturvedi, S., "Transit and Trade Barriers in Eastern South Asia: A Review of the Transit Regime and Performance of Strategic Border-Crossings," *Asia-Pacific Research and Training Network on Trade Working Paper Series*, No. 56, RTNeT, 2008, 1-70.
- Ruyu Z., China's Highway and Cross-border Transport, Expert Group Meeting on Operational International Intermodal Transport Corridor in North-East and Central Asia 15-16 July 2010, Korea, 2010.
- Sarup, A., "Transit Trade of Land-Locked Nepal," *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 21, No. 1, 1972, 287-306.
- UNECE and UNESCAP, Joint Study on Developing Euro-Asia Transport Linkages, 2008.

UNCTAD, “Report of the Fourth Negotiating Meeting on the Draft Transit Traffic Framework Agreement Between the Peoples Republic of China, Mongolia and the Russian Federation,” Ulanbaatar, 2002.

UNCTAD, “Draft of Transit Agreement between the Governments of the Peoples’s Republic of China, Mongolia and the Russian Federation,” 2005.

UNESCAP, Operationalization of International Intermodal Transport Corridors in North-East and Central Asia-Comparative Assessment of International Intermodal Transport Corridors-, 2009.

Venables, A. J., “Evaluating Urban Transport Improvements: Cost-Benefit Analysis in the Presence of Agglomeration and Income Taxation,” *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 41, No. 2, 173-188.

## 국문 요약

### 동북아 국제복합운송 전망과 통과운송 협약의 추진방안 연구

박용안

이 연구는 동북아 지역의 국제복합운송의 현황과 전망을 분석하고 지역내 통과운송 협약의 필요성과 추진방안을 검토하였다.

이 연구에 따르면, 동북아 국가들간 교역확대와 경제협력 긴밀화에 따라 국제복합운송과 통과운송이 지역내 혹은 지역과 타 경제권간 활발하게 전개되어 왔으며, 향후에는 더욱 확산될 것으로 보인다. 동북아 주요 국가들인 중국, 러시아 등은 육상운송에서 국제복합운송 경로를 주도하기 위해, 내륙 국가들과 통과운송 협약을 체결하는 등 역내 물류협력을 강화하여 왔다. 이 연구는 동북아 국가들의 국제복합운송과 통과운송에 대한 수요증가, 물류기기 및 장비의 확보와 운영, 새로이 부각되는 환경문제 등을 동북아 국가들이 공동적으로 대처할 것을 지적하는 한편 유엔해양법 협약에 기초한 통과운송에 대한 지역적 국제협약의 필요성을 제시한다.

**핵심 주제어 :** 복합운송, 통과운송, 물류, 지역적 협력