



# 유라시아 이니셔티브와 우리나라 도시 수출의 연계



김영태 국토교통부 교통정책조정과장  
(alain-delon@daum.net)

## ① 유라시아 이니셔티브의 등장 배경

2013년 10월 박근혜 대통령께서는 유라시아 국가들의 동반성장과 번영을 위한 신전략을 발표하셨다. 한반도는 유라시아 대륙의 동쪽 출발점이자 대륙과 태평양을 연결하는 관문이라는 인식하여, 유라시아 내의 단절된 물류 네트워크를 연결하고 국경을 초월하는 교통인프라를 건설하며, 교류를 가로막는 물리적 장벽을 극복하여 협력의 잠재력을 극대화함과 동시에 새로운 소통의 길을 창출할 필요성이 있음을 강조하셨다. 또한, 새롭게 열리는 북극항로도 개척하여 유라시아 동쪽 끝과 해양을 연계하는 방안을 모색할 필요성도 언급하셨다. 이는 단절된 부분들을 엮어 나가는 ‘하나의 대륙’, 문화적, 인적 교류의 확대를 통한 ‘창조의 대륙’, 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상에 기초한 ‘평화의 대륙’을 지향하는 개념이라 할 수 있다.

### 1.1 세계최대 지역블록으로서의 유라시아

유럽과 아시아가 연결되어있는 유라시아는 세계 인구의 70%가 거주하는 지구상에서 가장 큰 단일 대륙이다. 유라시아는 자연적으로 연결되어 있는 지형 여건에도 불구하고 오랫동안 이념, 민족, 문화, 종교 등의 세력으로 인해 단절된 형태로 존재해왔으나, 최근 들어 광역적 상생협력을 도모하기 위한 움직임이 가속화되고 있다. 사실, 1990년대 초 베를린 장벽의 붕괴 이후 교통과 통신의 급격한 발달과 함께 국경을 초월하는 자유무역이 강조되어 왔으나, 지역 간 연계를 기반으로 하는 경제블록도 지속적으로 출현하고 있는 실정이다. 이러한 현상을 종합해보면, 세계화라는 거대한 물결 속에서 한편으로는 지역협력체계가 활성화되고 있는 형국이라 하겠다.

대륙 간의 관계라는 측면에서 이를 살펴보면, 전통적으로 유럽과 아메리카는 역사적으로, 그리고 문화적으로 긴밀한 관계를 유지해 왔으며, 1989년에는 아시아 국가들과 북미, 호주 등 태평양 지역의 국가들이 아시아-태평양 경제협력체(APEC)를 탄생시킨 바 있다. 한편 아시아와 유럽은 지리적으로 연결되어있음에도 불구하고 1994년 싱가포르의 제안 이후 1996년에 태국에서 제1차 ASEM 정상회의가 개최됨으로 인해 비로써 공식적 협력채널이 구축되었다. 최근 ASEM의 틀 속에서 아시아와 유럽을 연결하는 다양한 분야의 협력사업이 논의되고 있다.

## 1.2 동북아 지역에서의 국가간 경쟁과 협력

동북아의 지정학적 정세는 예로부터 매우 복잡한 양상을 띠어왔다. 이곳은 전통적으로 대륙과 해양이 만나는 전략적 요충지이기도 하지만, 최근에는 유럽의 경제위기 이후 러시아와 중앙아시아 국가들, 그리고 중국 등이 기존의 유럽에 대한 의존도를 낮추고, 유라시아 동쪽에 대한 투자와 개발에 박차를 가하기 시작하면서 더욱 관심의 대상이 되고 있다.

오랫동안 유럽과의 관계를 더욱 강조해왔던 러시아는 극동지역의 인구감소 및 중국계 인구의 유입 증가, 가스 및 석유의 대 유럽 수출 감소에 따른 대체 시장 모색, 낙후된 인프라 등의 문제를 해결하기 위해 2000년대 중반부터 동방정책을 적극적으로 추진하고 있다. 특히 2012년에 러시아 제6대 대통령으로 선출된 블라디미르 푸틴은 극동개발부를 신설하여 극동지역의 개발을 전담하게 했다.

중국도 2013년 9월 시진핑 국가주석이 중앙아시아와 동남아시아를 순방하면서 중앙아시아

와 유럽을 잇는 육상실크로드와 동남아시아와 유럽, 아프리카를 잇는 해상실크로드를 핵심 내용으로 하는 일대일로(一帶一路) 전략을 제시한 바 있다. 2049년 완성을 목표로 하고 있는 일대일로가 구축되면 중국을 중심으로 한 육상 및 해상실크로드 상에 위치한 60여 개국이 포함되는 거대 경제권이 형성될 것으로 전망된다. 이를 위해 중국은 신실크로드 펀드를 마련하고 AIIB를 통해 인프라 구축을 점진적으로 추진해 나갈 계획이다. 당초 일대일로는 서쪽 및 남쪽을 향하는 전략으로 이해되기도 했으나, 중국은 1992년 UNDP의 지원으로 시작된 두만강개발계획, 그리고 2005년 이를 계승하여 새롭게 탄생한 광역두만강개발계획(GTI)에도 적극적으로 참여하는 등 동북아 지역의 개발과 발전에 지속적인 관심을 보이고 있다.

## 2 유라시아 이니셔티브의 구체적 의의

### 2.1 경제적 의의

단절된 지역을 하나로 엮어나가는 과정은 필연적으로 투자와 개발을 필요로 한다. 일단 사람과 물자의 이동을 촉진시킬 수 있는 철도, 도로, 항만 등의 교통물류 인프라 건설이 필수적이라 할 수 있다. 이는 우리 기업들에게 있어서 해외건설시장의 확대라는 의미를 지닌다. 1965년 태국의 파타니(Pattani)-나라티왓(Narathiwat) 고속도로 건설공사 수주를 기점으로 시작된 우리의 해외건설 사업은 그동안 중동지역을 중심으로 한 석유, 가스 등의 플랜트 건설 위주의 도급사업이 주를 이루어 왔다. 2015년을 제외하고 최근 몇 년간 연간 600억불을 넘는 수주실적을 올려왔지만 전체적으로 보면 지금까지 우리의 해외건설수주는 반 이상이 중동에서 올린 성과였다.



사실 그동안 높은 유가가 우리의 해외건설사업에 매우 긍정적인 영향을 미쳐왔으나, 최근에는 저유가 기조의 지속, 투자개발형 사업의 증가 등 기존의 패러다임을 변화시키는 요인들이 가시적으로 대두됨에 따라서 우리 건설기업들은 새로운 활로를 찾아야 하는 과제를 안고 있었다. 그간 유라시아 지역의 건설시장에서 상대적으로 많은 실적을 올리지 못했던 우리 기업으로서는 유라시아 대륙 내에서 진행되는 인프라 개발 사업들이 분명 커다란 기회로 다가올 것이다. 다만, 투자금을 적절히 회수하기 위한 수익성 분석, 리스크 관리 등을 위해서는 오랫동안 도급사업에 의존해왔던 우리 건설기업들에게 생소했던 금융 분야에 대한 심도 깊은 연구와 학습이 필요하다 하겠다.

## 2.2 국제정치적 의의

단절된 지역을 연결할 경우 인적, 물적 이동이 촉진되며, 이는 폐쇄에서 개방으로의 전환이라는 의미를 갖는다고 할 수 있다. 각기 흩어져 있던 커뮤니티들이 하나의 네트워크로 통합되는 과정 속에서 어느 한 국가나 지역이 이러한 흐름에 동참하지 않게 될 경우에는 스스로를 고립시키는 결과에 직면하게 될 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 유라시아 이니셔티브는 북한의 개방에 영향을 미칠 수 있는 전략이라 할 수 있다. 최근 국제사회의 제제 속에서 고립된 상황에 처해 있는 북한이, 오랫동안 전통적 우방으로 군림해왔던 중국과 러시아도 참여하는 유라시아 지역의 연결 프로세스에 언제까지 동참을 거부할지는 미지수다.

특히 북한과 중국의 철도는 표준궤로서 이미 철로의 호환성이 구축되어있는 상태이며, 실제로 오랫동안 양국 간에 철도를 활용한 인적, 물적 교류가 꾸준히 이루어져왔다는 점, 비록 두만강 지역

개발 프로젝트에서 당초 참여했던 북한이 2009년에 GTI를 탈퇴해 버렸지만 아직도 북한과 완전히 무관하다고 하기 어려운 이 지역의 개발을 위해 중국, 몽골, 러시아 그리고 우리나라가 함께 노력하고 있다는 점 등을 감안하면 유라시아 이니셔티브는 동북아의 평화협력이라는 목표와 전략적으로 연계될 수 있는 부분이 분명히 있다고 할 수 있다.

## 3 유라시아 이니셔티브와 도시 수출의 연계

### 3.1 도시 수출의 의미

도시를 수출한다는 표현은 어찌 보면 다소 어색하게 들린다. 도시는 물리적으로 옮길 수 있는 상품이 아니기 때문이다. 오히려 도시개발과 관련된 경험과 지식을 수출한다고 하는 것이 더 정확한 표현일 것이다. 사실 신도시라는 용어는 매우 다양한 방식으로 해석될 수 있다. 새로운 형태의 지역 커뮤니티를 인위적으로 만들어 낸다는 공통점은 가지고 있지만 그 목적과 등장 배경 등은 다를 수 있기 때문이다. 실제로 우리나라 말고 다른 나라에서 신도시를 건설한 사례도 매우 많다. 그런데 우리나라가 도시수출을 국가의 전략적 아이템으로 생각하는 이유는 무엇일까?

우선 정부주도의 빠른 속도로 개발이 이루어졌다는 점이다. 우리나라는 전후 국가 재건 과정에서 1960년대 이후 울산 신시가지나 서울의 여의도, 영동 등 기존 지역 현대화 프로젝트로부터 시작해서 1970년대에 들어 연구단지, 산업단지, 공단 등 경제적 목적과 관련된 지역개발 프로젝트가 활성화 되었다. 그러다가 1980년대 말에 주택 200만호 건설계획이 추진되면서 분당, 일산, 중

동, 산본, 평촌 등 5개 지역에 주거목적의 대규모 신도시가 개발되기에 이르렀다. 이러한 대규모 프로젝트들은 우리나라의 빠른 경제 성장과 맞물려 발전의 모습으로 비춰지게 되었는데, 최근 개발도 상국이나 저개발국내에서 계속되던 내전 등이 종식되고 선거를 통해 집권의 정당성을 확보하는 지도자들이 많이 등장하면서 우리나라 사례가 국가 발전을 빠른 속도로 실현하는 모범사례로 인식되는 경향을 보이고 있다.

또한, 우리나라가 가지고 있는 강점 중의 하나가 발달된 정보통신기술인 만큼, 최근에는 이러한 정보통신기술을 기반으로 하는 스마트시티에 대한 관심이 증가하고 있으며, 이는 우리나라 도시 수출의 잠재력의 하나로 평가되고 있다. 정보통신부문은 일차적으로 technology와 관련된 영역으로 인식되지만, 다양한 분야로의 적용이 가능하기 때문에 더욱 매력적이라 할 수 있다. 최근 관심의 대상이 되고 있는 친환경 분야, 고령자나 장애인들을 배려하는 사회약자 지원 분야, 첨단교통인프라 분야 등이 좋은 예이다. 도시를 계획하고 건설하는 단계부터 이런 분야들과 관련된 기반시설을 조성하면 훨씬 비용효과적이다.

### 3.2 도시 수출 전략

유라시아 이니셔티브가 기본적으로 유라시아 대륙의 단절된 지역을 연결해 나가는 ‘하나의 대륙’을 지향한다는 사실을 감안하면 철도망 또는 도로망을 따라서, 그리고 교통축이 만나는 요충지에 새로운 삶의 현장이 등장하거나 유동인구의 증대 등으로 기존의 정주지가 더욱 발전할 가능성성이 높다. 따라서 주요 중심지가 어디가 될지에 대한 예측과 분석이 선행되어야 할 것이다.

실제로 오래전부터 유라시아 운송로 연결에

관한 프로젝트들은 다양한 형태로 진행되어왔다. 앞서 언급한 중국과 러시아의 사례 외에도 UNESCAP이 아시안 하이웨이와 TAR(Trans-Asia Railroad) 사업을 추진해 왔으며, UNECE도 EATL(Euro-Asian Transport Linkage) 프로젝트를 추진 중이다. 동서 축 외에 지역별 협력사업도 진행되고 있다. ASEAN이 ADB와 함께 대메콩지역 개발(GMS), 인도네시아-말레이시아-태국 성장 삼각지(IMT-GT) 등의 프로젝트를 추진하고 있고, 중앙아시아 국가들도 중앙아시아 지역경제협력체(CAREC)를 중심으로 역내 교통인프라 개발사업을 추진하고 있다.

이러한 사업이 원활히 추진될 경우 유라시아의 지도 상에 등장할 것으로 예상되는 주요 요충지의 개발에 우리나라 정부와 기업들이 어떻게 관여할 수 있을지에 대한 다양한 측면에서의 전략이 검토되어야 한다. 우선은 MOU 등을 통해 국가 간 협력 사업으로 도시 분야의 공동사업을 발굴하되, 우리나라 신도시개발 경험과 IT기술을 접목한 도시개발 계획기법 등을 전수해주는 지식사업을 추진하는 것이 좋을 것이다. 도시의 기본구상과 계획 속에는 필연적으로 기반시설의 표준화문제도 포함되는데, 이 과정에서 한국식 표준을 채택하는 결과를 이끌어낼 수 있어야 향후 실제로 개발이 이루어지거나 개발 이후 유지보수 차원에서 우리나라 기업들의 활발한 사업 참여가 가능해 질 것이다.

그리고, 도시를 구성하는 요소는 매우 다양하기 때문에 다방면의 전문기관이 함께 협력하여 도시 수출을 추진해야 하며, 이를 위해서 효과적인 컨트롤 타워가 반드시 필요하다고 하겠다. 체계적인 준비가 가능해야만 그 효과가 극대화되는 것이지, 단지 한 두 부처가 주도적으로 도시수출사업을 주



도할 경우 그 의미와 성과는 반감될 수밖에 없을 것이다.

마지막으로, 우리나라의 도시수출을 단순히 한국형 도시를 외국에 옮겨 놓는 것으로 이해해서는 안되고, 한국이 도시를 건설하면서 구축했던 추진체계, 법령, 그리고 시행착오 등 완성품을 내놓게 되면서 고민했던 여러 부분들이 상대국에 전달될 수 있어야 진정으로 한국형 도시를 외국에 수출했다고 말할 수 있을 것이다. 이러한 노력이야 말로 우리나라가 관심을 가지고 추진하고 있는 지식공유사업(KSP)과 맥을 같이 하는 것이라 할 수 있다.

#### 4 맷는 말

유라시아 이니셔티브의 핵심 개념인 단절된 지역의 연결이라는 문제는 주로 교통분야에서 논의되는 것으로 이해되고 있고, 실제로 국제기구나 지역협력체에서도 주로 교통담당부서에서 이 문제를 다루고 있다. 그러다보니 주로 철도나 도로 분야에서의 개발사업이 관심의 대상이 되고 있다. 실제로 최근 몇 년간 ASEM 교통장관회의, 국제교통포럼(ITF) 등에서도 유럽과 아시아를 잇는 연결문제(connectivity)가 주로 논의주제 중 하나로 채택되기도 했다. 특히 금년 5월에 우리나라가 2018-2019년 ITF의 의장국으로 선임되었기 때문에 부의장직을 맡는 2017년부터는 국제적 교통관련 이슈의 논의방향 설정에 우리가 더욱 적극적으로 관여할 수 있게 되었다. 이 기간 중에도 결국 유럽과 아시아를 연결하는 문제는 최근 각광을 받고 있는 자율주행자동차, 친환경자동차, 드론 등 기술발달 부분과 함께 지속적으로 관심의 대상이 될 것으로 전망된다.

하지만 시야를 조금 더 넓혀서 유럽과 아시아

를 연결하는 교통축을 따라 주요 요충지에 우리나라 도시를 수출한다는 전략을 세우고, 각종 수단을 총 동원한다면 교통인프라 건설사업과 주택도시 건설사업에 우리나라 교통물류 및 건설기업들이 더 큰 시장을 확보할 것이고, 이는 경제활성화와 일자리 창출로 이어질 수 있을 것이다.

또한 도시는 하나의 공간이긴 하지만 물리적 실체로만 이해해서는 안되고 다양한 활동이 이루어지는 살아있는 유기체로 인식해야 한다. 도시를 건설함과 동시에 그 도시에 무엇을 채울 것인지 먼저 고민을 해야 한다. 즉, 그 도시의 랜드마크가 무엇인지, 어떠한 문화적, 역사적 의미를 담을 것인지 도시수출 계획 단계부터 먼저 구체적으로 방향을 정해야 그것을 상징하며 그 의미를 담을 수 있는 계획과 설계가 가능해질 것이다.

