

# 심화되는 북·중·러 삼국의 협력관계: 북방삼각의 복원 움직임인가

- 일 시 | 2011년 10월 11일 (화) 오후 2:00-6:00
- 장 소 | 프레스센터 19층 기자회견장
- 주 최 | 평화재단 평화연구원

## ● 프로그램 ●

---

14:00 개 회

14:05 사 회 이수훈 경남대학교 극동문제연구소 소장

---

14:15 발 표 1 강화되는 북·중·러 협력관계와 북한의 전략적 선택

서보혁 서울대학교 통일평화연구원 HK연구교수

---

14:35 발 표 2 중국의 창지투개발계획과 대북협력 확대의 현황 및 과제  
-초국경 연계개발 사업을 중심으로-

원동욱 동아대학교 국제학부 중국학전공 교수

---

14:55 발 표 3 중국의 부상과 러시아의 극동정책 강화에 따른  
중·러 관계의 변화 및 전망

홍현익 세종연구소 수석연구위원

---

15:15 토 론 토론1 정영철 서강대학교 공공정책대학원 교수

토론2 최명해 삼성경제연구소 글로벌연구실 수석연구원

토론3 제성훈 한국외국어대학교 러시아연구소 HK연구교수

---

16:00 휴 식

16:20 질의응답

---

16:50 전체토론

17:50 달 는 말

---

18:00 폐 회

---

## ● 차례 ●

---

- 04 발 표 1 강화되는 북·중·러 협력관계와 북한의 전략적 선택  
서보혁 서울대학교 통일평화연구원 HK연구교수
- 28 발 표 2 중국의 창지투개발계획과 대북협력 확대의 현황 및 과제  
-초국경 연계개발 사업을 중심으로-  
원동욱 동아대학교 국제학부 중국학전공 교수
- 52 발 표 3 중국의 부상과 러시아의 극동정책 강화에 따른  
중·러 관계의 변화 및 전망  
홍현익 세종연구소 수석연구위원
- 86 토 론 1 정영철 서강대학교 공공정책대학원 교수
- 93 토 론 2 최명해 삼성경제연구소 글로벌연구실 수석연구원
- 97 토 론 3 제성훈 한국외국어대학교 러시아연구소 HK연구교수
- 102 부 록 평화재단 평화연구원 전문가포럼 회차정보

평화재단 평화연구원 특별기획 제50차 전문가포럼

**심화되는 북·중·러 삼국의 협력관계: 북방삼각의 복원 움직임인가**

퍼낸날 2011년 10월 11일 퍼낸곳 재단법인 평화재단

주소 (우137-875) 서울 서초구 서초3동 1593-7 이오빌 2층 전화 02-6925-0521 FAX 02-581-4077

이메일 [staff@peacefoundation.or.kr](mailto:staff@peacefoundation.or.kr) 홈페이지 [www.peacefoundation.or.kr](http://www.peacefoundation.or.kr)

## ● 모시는 글 ●

---

천안함, 연평도 사건 이후 한·미·일의 협력이 강화되는 가운데, 최근 북·중·러의 협력관계 또한 눈에 띄게 긴밀해 지고 있다. 이에 경제적 협력을 토대로 한 북·중·러의 새로운 북방삼각의 출현이 조심스럽게 점쳐지고 있다.

평화재단 평화연구원에서는 전문가포럼의 제50차 개최를 기념하여, 북·중·러 삼국의 심화되는 협력관계와 이들 삼국간 상호전략에 대해 살펴보고 북방삼각 복원 움직임의 함의에 대해 진단해 보고자 한다. 변화하는 최근의 동북아 국제질서 속에서 우리에게 어떤 전략적 선택이 필요한가를 함께 고민해보는 자리였으면 한다. 여러분의 깊은 관심과 많은 참여 바랍니다.

2011년 10월  
평화재단 평화연구원

# 강화되는 북·중·러 협력관계와 북한의 전략적 선택

서보혁 서울대학교 통일평화연구원 HK연구교수

I. 문제제기	5
II. 북한과 중국, 러시아의 관계 동향	
1. 북·중관계	6
2. 북·러관계	9
III. 북한의 대중국·러시아 정책 현황과 특징	
1. 북한의 대중정책	12
2. 북한의 대러시아 정책	19
IV. 북한의 대중국·러시아 정책 평가 및 전망	
1. 평가	23
2. 전망	26

# 강화되는 북·중·러 협력관계와 북한의 전략적 선택

서보혁 서울대학교 통일평화연구원 HK연구교수

## I. 문제제기

최근 북한과 중국, 러시아의 관계가 긴밀해지고 있다. 이것은 2009년 천안함, 연평도 사건으로 높아진 한국과 미국의 대북 압박에 대한 북·중·러 3국의 공동 대응의 결과인가? 아니면 이들 3국의 자체 필요에 의해 꾸준히 추진되어온 협력관계가 반영된 것인가? 북한과 중국, 러시아의 협력관계 강화를 위해 북한은 어떤 정책을 추진하고 있고, 그것이 주는 의미는 무엇인가? 북한의 대중국, 대러시아 외교정책은 지난 몇 년 사이 활발한 양상을 보인 것이 사실이고 거기에 천안함, 연평도 사건이 어떤 영향을 미쳤다고 볼 수 있을 것이다. 그리고 북한과 중국, 러시아의 관계가 어느 수준이고 어떠한 요인에 의해 전개되고 있는지는 본격적으로 관련 전문가들이 논의할 과제이다.

이 글에서는 최근 증대하고 있는 북·중·러 삼각관계를 북한의 대중국, 러시아 외교정책의 틀에서 살펴보면서, 그 현황을 가능한 범위에서 평가하고 전망해보고자 한다. 이 글은 앞서 던진 질문을 감안하여 최근 몇 년 간의 사태 전개에 주목하고 있지만, 그 성격과 양상을 보다 객관적으로 이해하기 위해 논의범위를 2000년대로 확대해 볼 것이다. II장에서는 북·중, 북·러관계를 통시적으로 살펴보면서 탈냉전 이후 두 양자관계의 전개과정을 이해하고자 한다. III장에서는 앞의 논의를 참고하면서 북한의 대중정책과 대러정책을 정치,

경제, 안보(주로 북핵문제) 영역으로 나누어 분석할 것이다. 이를 통해 두 양자관계가 북한의 입장에서 볼 때 어떠한 유사점과 차이점이 있는지 그 근거를 제시해보고자 한다. IV 장에서는 결론을 대신해 북한의 대중, 대러정책을 평가하고 그에 따른 전망을 간략히 해 볼 것이다. 평가 및 전망을 위해서 북한의 대외정책 환경, 대중 및 대러정책 비교, 북중·러 삼각관계와 남북미 삼각관계의 비교와 같은 항목을 적용해보았다.

본 논의를 위해 통일부의 <주간북한동향>을 2005년부터 현재(제1063호, 2011. 8. 27~2011. 9. 2)까지 살펴보면서 북중, 북러관계 자료를 수집 분석하였다. 그 외 선행연구(1)와 언론보도 등 이차자료를 참고하였다. 그렇지만 이 글은 아직 완성되지 못한 상태이다. 본 연구주제를 보다 심도있게 논의하는 데 필요한 중러관계, 북중·러 삼각관계의 성격에 대해서는 다루지 못하였다.

## II. 북한과 중국, 러시아의 관계 동향

### 1. 북중관계

탈냉전기에 들어 북한과 중국의 관계는 이전의 동맹관계에서 크게 벗어나 갈등 관계를 나타냈다. 1992년 8월 한중 수교 이후 1993년 북중무역에서 경화결제방식으로의 전환을 거쳐 냉각기를 거쳤다. 1994년 7월 김일성 주석 사망 이후에도 양국관계는 냉랭했지만 1999년 김영남의 방중, 2000년 5월, 2001년 1월 김정일 국방위원장의 방중으로 양국관계는 회복되기 시작하였다. 그러나 2002년 10월 북한의 핵무기 개발 언급, 2005년 2월 핵무기 보유 발언, 2006년 7월 미사일 발사, 2006년 10월 핵실험 강행 등으로 양국관계는 다시 악화되었다. 거기에 탈북자 문제가 발생하면서 양국관계는 불안정한 상태를 벗어나지 못하였다. 그런 가운데서도 북한과 중국은 한반도 안정, 핵 비확산 등에 대한 전략적 공감대를 가지면서 상호 협력을 복원해나갔다. 이 기간 동안 양국은 냉전기 혈맹관계를 완전히 복원하지 못했지만 부시 행정부의 강경정책, 지정학적 이해관계의 공유 등을 바탕

1) 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 대외관계』(서울: 한울아카데미, 2007); 대한무역진흥공사, 『2010 북한의 대외무역동향』(서울: 대한무역진흥공사, 2011) 등.

으로 정치군사 교류, 인도적 지원 등을 통해 교류협력을 넓혀나갔다. 특히 북한의 핵실험 이후에도 중국의 대북 지원, 전통적인 당 대 당 교류, 군사교류 등을 바탕으로 양국은 한 중 수교 이후 악화된 관계를 회복한 것으로 평가할 수 있다.

2010년의 북-중관계는 천안함 사건과 연평도 폭침사건으로 조성된 한반도 긴장상태에서 군사협력을 긴밀히 하고, 후계체제 확립을 추진하고 있는 북한정권을 지지하는 등 양국 간 협력이 탈냉전 이후 가장 강화된 해로 평가할 수 있다. 천안함 사건 이후 한국과 미국이 유엔 안보리를 통한 대북 압박에 나서자 중국은 안보리 의장성명 채택(7.9) 과정에서 중립을 취하며 결과적으로 북한을 옹호하였다. 의장 성명 채택에 대해 당시 유엔주재 북한대표는 외교적 승리라고 평가하였다. 이후 북한과 중국은 한국과 미국의 대북 군사훈련에 대응하여 당 대표단 상호 방문, 군사교류 등으로 협력을 과시하였다. 2010년 중국에서 열린 두 차례 북-중 정상회담에 김영춘 인민무력부장이 참석했다. 시진핑(習近平), 귀보송(郭伯雄) 등 중국공산당 중앙군사위 부주석들도 북-중관계를 ‘혈맹’관계로 강조하고 북한과 고위군사회담을 개최하며 양국 간 우호협력관계를 과시하였다.

2010년 이후 북-중관계가 가장 활발해진 때라고 말할 수 있는 이유는 유례없이 양국 정상회담이 잇달아 개최되었다는 사실에 있다. 북한의 입장에서는 국제적 고립, 경제적 어려움, 정치적 승계 과정에서 양국관계를 과시하며 대내외적 곤란을 이겨나가는데 중국과의 관계가 큰 힘이 되었다. 가령, 2010년 5월과 8월 두 차례 정상회담에서 양국 정상은 “전통적 우호관계의 확대”, “대를 이은 발전” 등을 강조한 것으로 알려졌다. 한반도 비핵화 문제에 대해서도 양국은 전략적 공감대를 마련한 것으로 보인다. 2009년 북한의 2차 핵실험에도 불구하고 중국은 유엔 안보리의 대북 제재에 소극적으로 참여하고 외교적 방식(왕자루이(王家瑞) 당 대외연락부장의 방북(2.6-9) 등)으로 북한의 긴장행위 중단 및 6자회담 복귀를 요구하였다. 이에 대해 북한은 김계관 외무성 부상(2.9-13)과 김영일 내각 총리의 방중(2.24)으로 중국과 협의해 나가며 6자회담의 무조건 개최 입장을 나타냈다.

경제분야에는 먼저, 북-중간 무역 규모와 북한의 대중 무역의존도가 동시에 꾸준한 증가세를 보이고 있다.(표1) 2010년 북한의 대외무역(남북교역은 제외) 규모는 전년대비 22.2% 증가한 41.7억 달러로 나타났다. 수출과 수입은 전년 대비 각각 42.4%와 13.2%가

증가한 15.1억 달러와 26.6억 달러를 기록하여 무역수지는 11.5억 달러의 적자를 보였다. 북한의 핵실험, 천안함, 연평도 사건 등으로 전개된 국제사회의 대북제재를 감안할 때 북한의 무역은 안정세를 보였다고 말할 수 있다. 주요 요인은 단연 중국과의 교역에서 찾아볼 수 있다. 통일부와 대한무역진흥공사(KOTRA)에 따르면 북한의 무역 비중에서 중국이 차지하는 비중은 2010년 처음으로 80%대를 돌파하였고, 북한의 대중 무역의존도는 '05년 52.6%, '06년 56.7%, '07년 67.1%, '08년 73%, '09년 78.5%, '10년 83.0%로 꾸준히 증가하고 있다. 북한의 대중 교역 규모와 함께 품목을 보더라도 북한의 대중 경제의존이 대단히 높다는 사실을 알 수 있다. 북한의 대중 수출품은 광물성연료, 광, 회, 철강, 아연, 의류, 어패류, 토석, 소금 등 일차제품(원료)이 주종인 반면, 대중 수입품은 기계류, 전기기기, 일반차량, 철강(제품), 광물성 연료, 고무(제품), 인조필라멘트, 스테이플섬유, 곡물, 전분, 동식물성 유지 등 2차 제품과 식량이다.

〈표 1〉 북한의 주요 국가별 주요 교역 실적

(단위 : US\$백만, %)

구분	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	교역액	점유율	교역액	점유율	교역액	점유율	교역액	점유율	교역액	점유율	교역액	점유율
중국	1,580.3	38.9	1,699.6	39.1	1,974.0	42.7	2,787.3	49.5	2,681	53	3,465	56.9
한국	1,055.8	26	1,349.7	31.1	1,797.9	38.9	1,820.3	32.3	1,679	33	1,912	31.4
태국	329.2	8.1	374.2	8.6	228.7	4.9	76.8	1.4	44	0.8	51	0.8
러시아	232.3	5.7	210.6	4.8	159.6	3.4	110.5	2.0	62	1.2	110	1.8
일본	193.6	4.8	121.6	2.8	9.3	0.2	7.7	0.1	3	0.1	0	0.0
기타	666.2	16.4	589.8	13.6	457.2	9.9	833.5	14.8	624	11.9	548	9.0
총계	4,057.4	100.0	4,345.5	100.0	4,626.7	100.0	5,636.1	100.0	5,093	100.0	6,086	100.0

자료 : KOTRA, 통일부

나아가 북한과 중국은 중국의 대북 투자를 중심으로 양국 간 경제협력이 활발해지고 있다. 물론 이는 중국의 동북지방 경제개발계획 정책과 맞물려 있다. 중국은 2009년 랴오닝성 '연해경제벨트 개발계획', 지린성 '창지투(長吉圖: 창춘, 지린, 두만강) 개발개방 선도구 계획' 발표에 따라 북-중간 단둥-신의주, 훈춘-투먼-나선 지역 연계개발 협력을 모색해왔다. 2010년 5월과 8월, 2011년 5월, 세 차례의 잇단 북-중정상회담의 논의사항, 김정일 국방위원장의 동선 및 시찰 기관 등을 종합해볼 때 양국 간 경제협력이 본궤도에 오르고 있음을 알 수 있다. 그 결과 양국은 경원, 온성, 혜산 등 북한 지하자원의 공동개발, 중국의 나선지역 1호 부두의 사용, 신압록강대교 건설, 압록강-황금평 공동개발, 훈춘-나선 간 도



로포장 착공, 나선시와 청진항 등을 통한 중국의 동해 진출권 획득 등에 합의하거나 착수한 것으로 알려졌다. 이와 같이 중국 동북지역과 북한의 북부지역을 잇는 북-중간 경제협력은 그 자체로 주목할 만한 가치가 있을 뿐만 아니라 북-러, 중-러간 경제협력과 함께 생각하면 북방 경제협력으로 발전할 가능성을 열어 놓고 있다. 양국 간 활발한 경제협력은 그 자체로 그치지 않고 양국 간 전략적 이해관계를 실현하는 공통의 지렛대로 볼 수 있다.<sup>2)</sup> 중국은 지속적인 국가발전을 위해 주변 지역의 안정이 필수적인데, 그 연장선상에서 북한(정권)의 안정이 필요하고, 북한으로서는 후계구도의 안착과 경제회복을 위해 중국의 지지와 협력이 가장 중요하다. 남북관계 악화, 한반도 긴장상황이 이어지는 가운데에도 2000년대 후반 들어 북한과 중국의 협력이 다방면에 걸쳐 매우 활발하게 전개되고 있는 이유도 여기에 있다.

이처럼 오늘날 북한과 중국은 1990년대 초반 악화된 관계를 거의 회복했다고 볼 수 있다. 물론 그 기반은 이념적 동질성보다는 전략적 이해관계의 공유이고, 양국관계의 환경도 경제 중심의 국제관계, 한중 수교, 미중관계 등으로 크게 변화하였다. 그럼에도 북-중협력의 양상이 중국 동북3성과 북한 북부지역의 연계 개발, 북한의 대중 경제의존 심화, 안보 문제에 대한 양국 간 협력의 강화 등 다차원적이라는 점에 주목할 필요가 있다. 이런 현상은 일시적이기보다는 양국이 동북아 북부지방을 겨냥한 국가발전 전략을 공동 모색하는 의미를 띠고 있기 때문이다.

## 2. 북-러관계

탈냉전기 북한과 러시아의 관계 역시 북-중관계와 비슷하게 악화되었다. 1990년 한중 수교 및 북소간 무역결제방식의 변화, 1991년 말 소련 붕괴, 1993년 북핵문제에 대한 러시아의 국제공조 등이 그 계기들로 작용하였다. 그러나 1994년 김일성 주석의 사망과 북핵문제에서 러시아의 소외 등으로 러시아는 김정일 체제를 지지한다고 밝혔고 양국은 군사, 경제분야를 통해 협력을 모색해나갔으나 1990년대 말까지 큰 변화는 없었다. 거기에

2) 평양 주재 중국 대사 류샤오밍은 2007년 11월 26일 김일성종합대학 소속 학생 및 교수 200여 명을 대상으로 '북-중관계'를 주제로 한 연설에서 북-중간 경제협력이 지리적 인접성에 따른 유무상통의 상호보충적인 관계이므로 양국에 상호이익을 가져다 줄 잠재력이 큰 분야라고 지적한 바 있다.

는 한러관계 발전, 러시아에 영향을 준 중동부유럽에서의 안보 환경, 북미대화 진전과 같은 요인들이 작용하였다. 다만, 러시아 극동지역 개발에 대해 양국은 1994년부터 협력을 전개했다. 오늘날 산업, 무역은 물론 대륙철도 연결, 군사협력의 배후지역으로 그 의미가 점점 높아지고 있다. 소원해졌던 북한과 러시아 관계가 새로운 협력의 길로 들어서기 시작한 것은 2000년 들어서였다. 그해 2월 양국은 ‘조러 신우호선린협력조약’을 체결하고 7월에는 푸틴 러시아 대통령의 평양 방문이 있었다. 이어 2001년 8월, 2002년 8월 각각 모스크바와 블라디보스토크에서 북·러 정상회담이 잇달아 열렸다. 이들 정상회담과 그 전후 많은 정치회담을 통해 양국은 상호 정치체제 존중을 바탕으로 경제, 군사, 외교 등 다방면에 걸쳐 협력을 해나가기로 하였다.

이러한 과정을 거치며 북·러관계는 크게 개선되어 양국관계를 정치적으로 협의하고 공동의 입장을 도출해내는 데 어려움이 없어 보인다. 양국에 관계된 기념일을 기리며 양국 관계 발전을 희망하는 우호행사와 6자회담을 이용한 한반도 비핵화 등에 대한 공조도 이루어지고 있다. 그러나 러시아는 북한의 핵실험이나 긴장완화 행위에 대해서는 북한을 비판하는 자세도 보였다. 2010년만 보더라도 러시아는 모스크바에서 열린 유엔 안보리 대북 제재위원회 산하 ‘전문가 그룹’ 회의(2.19)에서 6자회담과 비핵화 프로세스가 조속히 재개되어야 한다는 입장을 밝힌 바 있고, 캐나다에서 열린 G8 외무장관 세계안보 회의(3.29-30)에서 북한과 이란의 핵개발 문제를 논의하며 북한에 6자회담 복귀를 촉구하는데 동참했다. 러시아는 또 유엔 대북제재 결의안 1874호에 메드베데프 대통령이 서명(3.30)하며 이행에 동참하였다.

러시아는 천안함 사건에 중립을 보였지만 연평도 포격사건에 대해서는 북한을 비난하였는데, 이는 중국과 다른 행보였다. 천안함 사건(3.26)과 관련해 러시아 정부는 자체 조사를 벌였지만 결론을 내리지 못하고 “천안함 사건은 유엔안보리 의장성명으로 만족하고 사안을 종결해야 할 것”이며 “6자회담을 재개하는 것이 바람직한 출구전략”이라는 입장을 취하였다(10.6). 그러나 북한의 연평도 포격사건(11.23)에 대해서는 같은 날 라브로프 외무장관이 “남한의 섬(연평도)에 대한 포격을 주도한 자들은 분명히 큰 책임을 져야 한다”며 북한을 비판하였다. 그럼에도 양국 간 정치군사협력은 계속되고 있다. 푸틴 전 러시아 대통령 이후 북한과 러시아는 2001년 방산군수협정을 체결하였고, 올해 8월 북·러정상회담

담에서 최초로 합동군사훈련을 실시하는데 합의하였다.

경제면에서 북한과 러시아의 교역을 크지 않지만 북한경제 재건과 러시아의 극동지역 개발 등을 위해 협력을 확대해나가고 있다. 먼저, 통일부와 KOTRA에 따르면 북한과 러시아의 교역액은 2005년 232.3US\$, 2006년 210.6US\$, 2007년 159.6US\$, 2008년 110.5US\$, 2009년 62US\$, 2010년 110US\$를 보였다. 이는 북한의 대러 무역 비중이 1.2%에서 5.7% 사이로 중국에 비하며 매우 낮은 수준이다. 교역 품목을 보면 북한의 대러 수출품은 토석류, 소금, 철강이 주종이고, 수입품은 광물성 연료, 에너지, 목재, 목탄, 펄프 등으로 양국 간 일차제품이 대부분이다. 그러나 양국 간 경제협력은 최근 들어 확대되고 있는데, 여기에는 북한의 입장에서는 경제재건, 외화 획득, 러시아 입장에서는 2012년 블라디보스토크 APEC 정상회의 개최, 극동지역 개발 등 양국 간 상호 전략적 이해가 겹쳐있기 때문이다. 북한은 러시아에 나진항 3호 부두 사용권을 50년 간 제공하고, 사할린과 시베리아산 원유 및 천연가스 공급 파이프의 남북한 연결을 긍정 검토하고 있는 것으로 알려졌다. 또 북한은 2012년 블라디보스토크 APEC 정상회의를 앞두고 벌이고 있는 현지 개발사업에 노동자를 파견하고 있는데, 이는 기존의 임업협력에 한정되어 온 노동력 이용을 확대하는 의미를 가진다. 이를 위해 북러 간에는 임시근로자 입국 수속의 원활화와 취업자 권리보호 등을 내용으로 하는 협정이 2009년 12월 발효되었다. 실제 양국 간 상품교역량의 70%가 러시아 극동지역에서 이루어지고 있고, 북한과 연해주간 무역량은 가파른 증가세를 보이고 있다.

러시아내 북한 노동자들이 늘어나면서 이들의 인권문제도 부각되고 있다. 최근 들어 북한 노동자들이 러시아 정부, 유엔난민고등판무관(UHCR) 사무소, 블라디보스토크 한국 총영사관 등을 통해 망명 신청을 하거나 한국, 미국행을 하는 사례가 종종 발생하고 있다. 러시아 현지 보안 당국은 북한과의 관계를 고려해 북한 노동자들의 탈북문제가 공개되거나 국제적 관심사로 되는 것을 꺼리며 불법 체류자와 탈북자 단속을 강화하고 있다. 한편 러시아는 북한에서 대량의 난민이 발생할 경우를 대비해 극동 연안 지방 8곳에 난민수용 시설 설치를 검토하며 북한의 급변사태에 대비하고 있는 것으로 알려졌다.

전반적으로 북한과 러시아는 1990년대 중반 이후 경제협력을 바탕으로 상호관계 회복

을 꾸준히 진행해왔고, 2000년대 초 세 차례의 정상회담을 통해 우호협력관계를 재구축하였다. 그 후 9년만인 2011년 8월 북러 정상회담을 다시 가져 양국은 전면적이고 전략적인 협력관계를 확립하였고, 북한으로서는 한미일 3국의 압박에 대한 대응으로 추진해온 대중 편향 외교에 균형을 찾을 수 있게 되었다. 북한 관영 <조선중앙통신>은 지난 8월 24일 동시베리아 울란우데 군부대에서 가진 북러 정상회담을 가스, 에너지, 철도 연결 등 경제협력과 한반도 비핵화 실현을 위한 6자회담 무조건 재개에 합의했다고 전했다. 여기에 대북채권 해결, 김정은 후계체제 보장, 고위 군사교류 확대와 군사장비 부품 제공 등에 대한 이면합의도 있었을 것으로 보인다. 이렇게 볼 때 북한은 대러관계의 정상화는 물론 전략적 협력관계를 구축해 대중관계와 함께 새로운 북·중·러 협력관계 망을 구축하고 있다.

### Ⅲ. 북한의 대중국·러시아 정책 현황과 특징

#### 1. 북한의 대중정책

2000년대 들어 북한의 대중정책은 회복기를 거친 양국관계를 전면적으로 발전시켜 경제재건과 안보이익 극대화를 목표로 하고 있다. 2000년대 들어 북한은 8차례 북·중 정상 회담을 비롯해 당정군(黨政軍) 등 다양한 채널을 활용해 북·중간 회담을 열어나갔다. 이는 식량사정이나 남북관계와 같은 특정 시기, 특정 문제에 대응하는 전술적 의미를 훨씬 뛰어넘고 있다.

우선, 북한은 자신의 외교정책 목표 일반(체제생존)과 그를 반영한 대중정책을 원활히 구사하기 위해 중국과 전면적인 협력관계를 형성하는데 역점을 두어왔다. 김정일 국방위원장도 북·중관계가 혁명전통을 계승하고 대를 이어 양국관계의 변함없는 발전을 강조해 온 것을 간과할 수 없다. 그는 북·중 친선협조관계가 “세월이 흐르고 세대가 바뀌어도 변할 수 없다”, “북·중관계는 과거에 중요했으며, 현재도, 장래에도 중요하다는 것이 북한의 일관된 입장이다”고 말하며 양국관계 발전에 대한 기대를 숨기지 않고 있다. 2005년 10월 28-30일, 중국 후진타오 주석은 주석 취임(03. 3) 이후 처음으로 방북해 김정일 위원

장과 정상회담을 가졌다. 이 자리에서 후 주석은 양국 관계의 발전을 위해 △고위급의 밀접한 왕래를 지속하는 한편, 상호 소통을 강화하고 △교류 영역을 확대해 협력의 실속을 풍부하게 하고 △경제협력 추진을 통해 공동 발전을 촉진하고 △적극적인 협조·협동으로 공동이익을 보호하자고 제안했다. 김정일 위원장은 후 주석이 제안한 4개항에 찬성을 표시하였다. 이는 이후 정상회담을 비롯한 양국 간 각양의 회담에서 재확인되면서 양국관계 발전의 지침으로 기능하고 있다.

냉전 붕괴 이후 남북관계를 포함한 대서방관계 개선의 불안정성을 고려할 때 북한에게 중국과의 관계는 절대적인 의미를 가진다 해도 과언이 아닐 것이다. 북한이 개혁개방, 6자회담 복귀, 도발행위 반대 등 중국 측의 정책 간섭<sup>3)</sup>에도 불구하고 중국에 편승하는 것 같은 자세를 취하는 것은 약소국으로서 합리적 행위로 평가할 수 있다. 그런 가운데서도 한반도 안정은 중국의 지속적인 국가발전에 기여한다는 전략적 이해 때문에 북한은 후계 체제를 중국으로부터 인정받았다.<sup>4)</sup>

둘째, 최근 북한의 대중정책의 주요 관심사는 단연 경제협력 문제이다. 실제 2000년대 북·중관계의 현안은 북핵문제를 제외하고는 대부분 양국 간 경제협력문제이다. 적어도 2006년 1월 김정일 위원장의 중국 방문부터 김 위원장의 동선은 정상회담을 제외하고는 중국의 개혁개방 현장을 찾아가는 것이었다. 물론 북·중 정상회담의 의제로 경제협력이 포함된 것은 2000년대 들어서면서부터였지만 북한 최고지도자의 적극적인 경제 ‘학습의지’는 그 이후 현장시찰로 나타났다.

3) 가령, 2005년 10월 28일 김정일 국방위원장 환영 만찬에서 후진타오 국가주석은 개혁개방 이후 중국이 성취한 경제발전을 구체적 수치를 상세하게 들어가며 강조해, 북쪽에 좀더 적극적인 개혁개방을 간접 권유했다. 2006년 5월 30일 리자오싱 외교부장은 중국을 방문한 백남순 외무상에게 “중국은 조선의 이해와 관련된 문제에 대해 조선과 지속적으로 대화하면서 상호이해와 지지를 강화할 것”이라고 언급하였다. 또 2010년 5월 북·중 정상회담에서 후진타오 주석은 내정·외교 중대 문제, 국제·지역 형세, 당·국가 지도경험 등에 관한 전략적 소통 강화를 김정일 위원장에게 촉구하였다. 그 외에도 중국은 외교부, 공산당 대외연락부를 가동하여 평양을 수시 방문하며 북핵문제에 관한 중국 측 입장을 전달하고 상호 협의해오고 있다. 이런 현상 속에서 중국의 대북 정책 간섭이 있을 수 있다.

4) 북한관영 <중앙방송>의 2010년 5월 8일자 보도에 따르면, 후진타오는 “중조 친선을 시대와 더불어 전진시키고 대를 이어 전해가는 것은 쌍방의 공동의 역사적 책임”, 김정일은 북·중 친선협조관계가 “세월이 흐르고 세대가 바뀌어도 변할 수 없다”고 말했다.

김정일 국방위원장은 2006년 1월 10-18일 중국을 비공식 방문해 후진타오 주석과 면담하고 경제 시찰을 수행하였다. 정상회담 이후 후진타오 주석이 안내하는 베이징시 시찰이 있었고 이어 호북성 무한시를 방문하여 장비 빛섬유 빛케이ابل공사, 봉화통신주식유한공사를 참관한데 이어, 의창시를 방문해 장강 삼협수력발전소를 참관하였다. 2007년 7월 초 북한의 김영일 내각 총리는 양제츠 외교장관 면담시, 전략적 시각으로 양국 간 경제·통상 관계를 대하고 있으며, 평등호혜의 원칙위에서 투자·무역 분야에서 양국 간 교류를 강화하기를 희망한다고 밝혔다. 북한의 대중 경제외교가 본격화되고 있다는 징후로 읽기에 충분하다.

김정일 국방위원장의 본격적인 대중 경제외교는 2010년 두 차례의 중국 방문을 중국의 경제발전 현장으로 잡은 데서도 잘 알 수 있다. 2010년 5월 3-7일 김정일 위원장의 중국 이동 경로는 단둥→다렌→톈진→베이징→선양으로 <표 2>와 같은 곳을 시찰하였다. 김정일 위원장은 동북지역의 급속한 발전은 중국 당과 정부의 동북진흥전략의 정당성과 생활력을 여실히 증명해주고 있다고 말하고, 특히 톈진시의 발전을 높이 평가하였다. 중국관영 <신화통신>은 후진타오 주석이 북·중 협력의 강화를 위해 제안한 다섯 개 사항<sup>5)</sup>을 김정일 위원장이 전적으로 동의하고, 중국기업이 북한에 투자하여 북·중간 협력을 높이는 것을 환영했다고 보도했다. 김정일 위원장은 또 원자바오 총리, 우방귀 상무위원장과도 회담을 갖고 다방면의 경제협력<sup>6)</sup>, 당 대 당 교류 등 친선협력관계 강화 방안을 논의하였다.

5) ①고위층 교류 유지, ②내정·외교 중대 문제, 국제·지역 형세, 당·국가 지도경험 등 전략적 소통 강화, ③경제무역협력 심화, ④문화·체육 등 인문교류 확대, ⑤국제 및 지역문제 협력 강화 등을 말한다.

6) 김정일 위원장이 강조한 중대 프로젝트는 경제무역, 농업, 과학기술 등이다.

<표 2> 김정일 위원장의 중국 방문 시설(2010. 5. 3-7)

동북지역	주요 동정
다롄시	다롄빙산그룹, 다롄기관차생산공사, 요녕어업그룹, 다롄설롱산업그룹 참관 및 다롄시 야경 부감
텐진시	텐진항, 텐진시 참관
선양시	선양송풍기유한공사, 선양제1공작기계공장, 북릉공원 방문

2010년 8월 26-30일에도 김정일 위원장은 중국 동북지방<sup>7)</sup>을 방문했는데 이 역시 동북 지방 경제외교가 중심이었고, 이를 감안해 27일 김 위원장과 후진타오 주석과의 정상회담도 창춘에 이루어졌다. 김 위원장의 주요 방문 기관(표 3 참조)과 후 주석과의 회담 내용을 보더라도 경제협력에 대한 북한의 높은 관심을 말해주고 있다. <신화통신>에 따르면 후진타오 주석은 북한 측에 고위층 인사교류 지속, 경제협력 추진<sup>8)</sup>, 전략적 교류 강화 등 세 가지를 제안하였다. 또 후 주석은 중국이 지난 30년 동안의 개혁개방노선을 통해 얻은 성과를 소개하고, 경제를 발전시키려면 자력갱생도 필요하지만 대외적 개방은 반드시 해야 함을 역설하였다. 이에 대해 김정일 위원장은 개혁개방 이후의 중국의 발전을 높이 평가하고 자신이 직접 중국의 발전상을 목격한 증인임을 강조하면서, 이는 중국 공산당과 중국 정부가 계획한 동북진흥계획과 서부대개발계획이 옳았음을 증명한다고 말했다. 김 위원장의 8월 중국 동북지방 방문은 북한의 대중정책 방향과 그 지향을 뚜렷이 보여주고 있다. 그것은 동북지방 공동개발을 통한 새로운 지역협력의 비전이라 할 수 있다.

이 밖에도 북한은 2000년대 들어 중국과 산업, 무역, 투자, 철도, 과학, 기술, 관광, 환경 등 많은 분야에 걸쳐 협력을 벌이고 있다. 그 중 2005년 9월 22일 훈춘시의 ‘동린(東林)무역공사’와 ‘훈춘국경경제협력지구보세공사’가 북한 나선시 인민위원회 경제협력회사와 자본금 50%씩을 출자해 ‘나선국제물류합영공사’를 설립하고, 나선항 제3부두 및 현재 건설 추진 중인 제4부두의 향후 50년간 운영권을 확보하기로 한 것이 주목된다. 이렇게

7) 김정일 위원장의 동선은 지안 → 지린 → 창춘 → 하얼빈 → 도문 순으로 이동하며 김일성 항일유적지 방문 및 정상회담과 같은 순이었다.

8) 후진타오 주석이 밝힌 북중 경제협력의 원칙은 정부가 주도하고, 민간이 주(主)가 되며, 시장원칙과 윈-윈 원칙에 따른다는 내용이다.

볼 때 오늘날 북한의 대중정책은 경제적 실리 극대화를 목표로 적극적으로 전개되고 있음을 알 수 있다. 그런 점에서 북핵문제 해결은 적어도 양국 간에는 안보문제로서의 의미와 함께 상호 안정적인 경제발전을 위한 필수조건으로 파악할 수도 있을 것이다.

<표 3> 김정일 위원장의 주요 방문지역(2010. 8. 26-30)

방문지역		주요행적
지린성	길림	'후진타오 주석'과 정상회담 및 연회 참석·예술공연 관람
		창춘농업박람회, 창춘궈도객차공사 참관 및 창춘시 야경 부감
	장춘	중국 국무위원 '다이빙궈'와 담화 및 연회 참석
		육문중학교 방문, 북산공원 약왕묘 참관
		지린화학섬유그룹, 카톨릭교회당 건물 참관 및 지린시 부감
흑룡강성	하얼빈	할빈혜강식품공사, 할빈전기그룹 참관
		환송 연회 참석 후 귀국

셋째, 북한의 대중정책은 북핵문제에서 중국과 협조와 갈등을 만들어내고 있다. 이는 경제협력에서 양국 간 순조로운 협조관계와 비교되는 영역이다. 북핵문제에서 북한이 중국과 협조와 갈등을 오가는 이유는 미중관계와 북한의 안보의식에 기인한다. 핵보유국으로서 중국은 미국과 비확산(혹은 반확산)을 공유하고 있어 미국의 입장을 무시할 수 없다. 반면에 북한에게 핵문제는 체제생존을 군사, 경제, 외교적으로 담보해줄 최후의 수단이다. 한반도 비핵화에 대해 김정일 위원장이 밝힌 공식 입장은 2009년 10월 6일 방북한 원자바오 총리를 만난 자리에서 밝힌 4개항에서 알 수 있다.



- 조선반도 비핵화는 김일성 주석의 유훈이다.
- 북미양자 회담을 통하여 북미사이의 적대관계는 반드시 평화적인 관계로 전환되어야 한다.
- 북미회담 결과를 보고 다자회담을 진행할 용의를 표명하였으며, 다자회담에는 6자회담도 포함된다.
- 조선반도 비핵화 목표를 실현하려는 우리의 노력에는 변함이 없다.

이 4개항에서 김 위원장이 6자회담을 소극적으로 이해하고 있음과, 북미 적대관계가 지속될 경우 비핵화 프로세스는 중단될 개연성을 알 수 있다. 그럴 경우 중국의 전략적 이익과 일치하지 않을 수 있다. 북핵문제를 둘러싼 중국과 북한의 기본입장 사이에 한반도를 둘러싼 북-중간 전략적 공통분모인 역내안정이 자리하고 있다. 그런 점에서 북한으로서는 핵 옵션을 활용한 체제생존전략을 비폭력적으로 전개하며 역내안정까지 고려하지 않을 수 없다. 핵문제에 있어서도 중국과의 협력이 필수적이기 때문이다. 북핵문제를 둘러싸고 북한이 다른 어느 나라보다도 중국과의 협의를 우선적으로, 긴밀하게 하는 이유도 여기에 있다.

김정일 위원장은 2005년 2월 21일 방북 중인 중국공산당 대외연락부장 왕자루이를 접견하는 자리에서 북핵문제와 6자회담에 관해 구체적인 입장을 밝혔다.<sup>9)</sup> 김 위원장은 “우리는 조선반도의 비핵화를 견지할 것이며 대화를 통하여 평화적 방법으로 해결하려는 입장에는 변함이 없다”, “우리는 6자회담을 반대한 적도 없으며, 회담의 성공을 위해 할 수 있는 노력을 다했다”, “우리는 앞으로 유관측들의 공동 노력으로 6자회담의 조건이 성숙된다면 그 어느 때든지 회담에 나갈 것이며, 미국이 믿음만한 성의를 보이고 행동하기를 기대한다”고 밝혔다. 김정일 위원장의 이 발언은 이후 북한의 핵외교정책의 기초가 되었다. 당시 왕자루이 부장은 “중국은 시종일관 조선반도의 평화와 안정수호를 주장하고 반도의 비핵화를 지지하며 유관측들이 대화를 통하여 조선의 핵문제를 해결하여 조선의 합리적인 우려가 응당 중시되어야 한다”고 말하며 양국 간 협력을 기대한다고 밝혔다. 이 발언은 대체로 북한의 입장을 두둔하는 것으로 보이지만, 중국 측의 입장이 “조선반도의

9) 이때는 북한 외무성이 2005년 2월 10일 6자회담 참가 무기한 중단, “핵무기고를 늘리기 위한 대책을 취할 것”이라고 밝혀 북핵 상황이 악화되는 국면이었다.

평화와 안정”을 앞세우고 있는 점을 주시할 필요가 있다. 이는 한미일측의 대북 군사압력은 물론 핵실험 등 북한의 도발행위도 반대한다는 점을 시사한다. 역내 안정을 통한 지속적인 경제발전을 추구하는 중국의 국가발전전략, 그 일환으로 역점을 두고 있는 동북진흥사업과 상충하기 때문이다. 이는 북한에게도 유리하지 않는 시나리오이다. 이 점을 두고 중국의 북한 설득이 계속되고 있고 북한의 전략적 공감대도 적지 않다.

결국 지역안정과 한반도 비핵화 사이의 함수관계에 대한 양국의 공식 합의점은 2010년 5월 5-6일 북-중 정상회담에서 찾아볼 수 있다. 즉, “쌍방은 조선반도의 평화와 안정, 번영이 조종 두 나라, 나아가서 동북아시아지역 각국의 공동의 이익에 부합된다고 인정하면서 9.19 공동성명의 입장에 따라 반도의 비핵화 목표를 실현하기 위하여 공동 노력한다.” 2010년 8월 북-중 정상회담에서도 김정일 위원장은 천안함 사태 및 북핵문제와 관련해서 6자회담과 한반도 평화와 안정을 위한 중국의 노력에 대해 높이 평가하고 중국 측과 긴밀한 협력을 다할 것과 조속한 시일 내에 6자회담을 추진할 뜻을 피력하고, 한반도 비핵화 입장에는 변화가 없으며, 한반도의 긴장 국면을 바라지 않는다는 뜻을 피력한 것으로 전해졌다. 다만, 북한은 한반도 비핵화 실현을 위해서는 9.19 공동성명에서 밝힌 관련국간 상호 관심사의 동시이행 원칙이 준수되어야 한다고 판단하고 있다.<sup>10)</sup>

천안함, 연평도 사태에 대해 중국이 북한을 지지하는 자세를 취하면서 이루어진 이상의 합의는 이후 6자회담 재개를 위한 중국의 외교행보에 탄력을 주었고, 북한은 상황악화 조치를 자제하였는지도 모른다. 2010년 8월 16-18일 중국 우다웨이 한반도문제 특별대표의 북한 방문 이후 중국은 남북대화→ 북미대화→ 6자회담 순의 3단계 6자회담 재개 방안이 거론되기 시작하였다. 2011년 1월 미중 정상회담에서 남북대화 필요성이 언급되었고, 올해 들어 북한은 두 차례 남북 ‘핵’ 회담에 응했다. 그 사이 북한의 핵개발 상황에 대한 감시는 이루어지지 않고 있다. 북한은 기본적으로 한미 양국의 대북 압력을 명분으로 핵능력을 높여가고 있지만, 완전한 일치를 이루어지 못하고 있는 북-중간 전략적 이해관계를 활용한 점도 지적해둘 필요가 있다. 중국은 2008-9년 북한의 비핵화 의지만 믿고 북한의

10) 가령, 북한의 ‘비핵화 2단계 조치’ 신고 시한인 연말을 앞두고 2007년 12월 17-19일 중국 우다웨이 외교부 부부장 방북시, 북한은 ‘행동 대 행동’ 원칙을 강조하면서 관련국들, 특히 미국이 성실하게 임할 것을 거듭 강조하였다.

대의 안보환경의 변화를 과소평가했는지도 모른다.

## 2. 북한의 대러시아 정책

북한과 러시아 관계가 갈등에서 협력으로 방향 전환한 시기 역시 북-중관계와 마찬가지로 2000년대 들어서이다. 김정일 국방위원장과 푸틴 대통령이 각각 2000년 7월 평양 선언<sup>11)</sup>과 2001년 8월 모스크바 선언<sup>12)</sup>을 채택하면서 양국관계가 본격적인 궤도에 올랐다. 두 선언의 공통점은 국제적으로 반테러, 양국관계에서는 경제협력 및 한반도 문제에서의 협력이었다. 그런 점에서 북한의 러시아 정책 역시 중국 정책과 비슷해 보인다. 다만 북핵 문제에 있어서 협의 빈도나 경제 교역 및 협력의 범위에 있어서 북-러관계가 북-중관계보다 적어 보인다. 그럼에도 북한의 러시아 정책은 대중국 편향이 초래할 수 있는 위험(risk)을 최소화하고 한미일의 압박을 이겨내는데 큰 도움이 될 전략적 자산이다. 북-러관계의 특징으로 또 하나 지적할 수 있는 점은 아래에서 보는 바와 같이 안보와 경제, 크게 두 관심영역 중 북-러관계는 경제문제가 큰 범위를 차지한다는 사실이다.

먼저, 북한과 러시아는 2000-2002년 사이 세 차례 정상회담 이후 뚜렷한 관계발전이 관측되지 않은 가운데 의례적인 정치교류와 극동지역을 중심으로 한 경제협력을 중심으로 전개되어 왔다. 2001 모스크바 선언에서 “양국 정상은 정치, 경제, 군사, 과학기술, 문화 등 여러 분야에서 쌍무적인 협조를 가일층 발전시키기 위한 구체적인 방향과 조치들에 대하여 합의하였”지만, 그 이후 양국관계가 그렇게 전개되지 못하였다. 왜냐하면 먼 거리와 제한적인 경제협력, 그리고 이념적 차이가 양국관계 발전을 제한하고 있기 때문이다. 그런 상태에서 북한은 러시아와의 우호협력관계 발전을 점진적으로 추구해갔다. 때문에 북한은 러시아 중앙정부와 우호관계를 발전시켜 나가면서도 경제 이익을 추구함에 있어서는 러시아 극동지방과의 관계에도 깊은 관심을 두었다.

11) 푸틴 대통령의 2000년 방북시 채택(7. 19)되었으며, △쌍방 협조, △국제테러와 마약 반대, △쌍방 경제협조 확대 등 11개항으로 구성되어 있다.

12) 김정일 위원장의 2001년 방러시 채택(8. 4)되었으며, △국제 규범 준수 및 국제 테러 반대, △북-러 공동 선언에 기초한 친선관계 확대발전, △북-러 철도연결 등 쌍무 협조발전 등 8개항으로 구성되어 있다.

이제 북한은 러시아 중앙정부와의 정치적 우호관계를 발전시키는 동시에 경제협력을 확대하는 양방향의 접근을 시도하였다. 정치적 우호관계 발전의 측면에서는 양국 기념일 축하, 의회 교류, 사안별 외교 협의가 주를 이룬다. 물론 그 외에도 공동 관심사에 대한 구체적인 협력도 있었다. 예를 들어 2005년 6월 초 북한 인민보안성 대표단(단장: 주상성 인민보안상)이 러시아를 방문하여 러시아 내무성과 ‘협조에 관한 협정’을 조인한 것으로 보도됐다. <이타르타스통신>의 6월 6일자 보도에 따르면 협정은 “양국 국경을 넘어 자행되는 조직범죄와 마약 거래에 대해 공동 대응하기 위한 협정”으로 알려졌다.

둘째, 북러관계의 핵심은 경제협력이다. 김정일 국방위원장이 맞이하는 많은 중국 고위 인사들은 외교안보 관련 인사들인 데 비해 러시아 인사의 경우 그와 대조를 이룬다. 2005년 4월 북한은 러시아와 ‘규격화.계량.품질관리부문 협조계획서’를 체결하였다. 또 김정일 위원장은 같은 해 8월 15일 러시아 극동연방지구 전권대표 콘스탄틴 풀리코프스키 등을 면담했는데, 8월 16일자 <러시아의 소리> 방송은 협의 내용을 양국 간 경제협력문제로 보도했다. 더욱이 16일 열린 박봉주 내각 총리와 풀리코프스키 전권대표는 회담을 갖고 양국 간 “경제협력 확대”를 위한 4개항<sup>13)</sup>에 합의한 것으로 알려졌다.

북러 양국은 구소련 붕괴 이후 중단되었다가 1992년 7월 재개된 북러 경제공동위원회를 활발하게 가동하고 있다.<sup>14)</sup> 그러나 북한의 실질적인 대러시아 경제외교는 사할린을 포함한 극동 지역에 집중되어 있다. 2005년 10월 초 북한 무역성 대표단(단장: 김영재 무역성 부상)이 사할린을 방문해 ‘경제.무역협력 공동실무단’ 결성 합의를 체결하였다. 또 북한과 러시아 아무르 주 사이에는 임업공동위원회 개최, 연해주 정부와는 경제협력의정서를 체결하였다. 그 내용을 살펴보면 북한의 러시아 극동 개발 참여는 러시아의 건설 수요에 참여하는 대가로 외화획득을 겨냥한 것으로서 진정한 지역 공동개발협력과는 거리가 멀어 보인다. 통일부 정보에 따르면 2007년 현재 북한 노동자는 사할린 3천여 명, 아무르

13) 4개항은 다음과 같다. ① 현재 1.5억불에 미치지 못하는 무역을 확대하고 경제협력을 강화할 필요가 있다, ② 임업 분야에 대한 북한 노동력 유치는 양국 경제협력의 중요한 분야이다, ③ 북한 승리화학공장에 원유정제가 이루어 질 수 있도록 러시아산 원유를 대북 무관세 수출한다, ④ TSR-TKR 연결사업에 일부 문제점이 있었으나, 필요한 합의 절차를 마무리한 상태로서 사업개시를 위한 자원 마련이 필요하다.

14) 북러 경제공동위원회는 합의사항들을 구체적으로 추진하기 위하여 임업.석탄. 교통.극동.과학기술.경공업. 무역.금융 및 채무 등 8개 소위원회를 설치 운영하고 있다.

주 2천여 명 등 러시아 극동지역 전체에 총 2만여 명이 파견된 것으로 추정되고 있다. 그러나 그 수는 훨씬 증가하였을 것이다. 왜냐하면 2012년 블라디보스토크 APEC 회의 준비 때문이다.<sup>15)</sup> 또 북한은 2006년부터 사할린 주와 ‘무역경제협조에 관한 공동실무그룹’ 회의를 매년 번갈아 열면서 상호 경제협력을 추구하고 있다.

북한의 대러시아 경제협력은 TKR-TSR 연결 및 가스 파이프라인 건설을 통한 양국 간 공동이익 창출 구상으로 확대되고 있다. 북러 철도협력사업은 2000년 8월 양국 정상간 평양선언에 근거를 두고 있는데, 이후 북러 국경철도위원회 결성(2004. 7)을 통한 나진-하산간 노선 현대화사업 추진 및 완료, 하산-두만강 경유 북러간 화물운송 협력 등에 합의하였으나 재원 마련 문제로 현재까지 착수되지 못하고 있다. 가스 파이프라인 연결 사업 역시 북한의 입장에서는 경제재건에 필수적인 가스 도입 및 외화 획득에 유용한 사업이다. 이에 대해서는 지난 8월 북러 정상회담에서 적극적으로 다뤄졌고, 그에 앞서 7월 4-7일 러시아 국내 가스 생산량의 85%를 차지하는 최대 국영 천연가스회사인 가스프롬(Gazprom)사 대표단이 북한을 방문해 원유공업성 대표단과 회담(7.5)을 진행하며 양국 간, 나아가 남북러 3자간 가스협력의 가능성을 협의하였다.

셋째, 한반도 비핵화 문제와 관련한 북한의 러시아정책이다. 6자회담 성립 과정에서 북한은 러시아의 후원을 받은 적이 있다. 북한은 2005년 9.19 공동성명 채택 및 BDA 사태 직후인 11월 5-8일 러시아연방 외무성대표단(단장: 알렉산드르 알렉세예프 외무차관)의 방북을 통해 6자회담에 대해 긴밀히 논의한 바 있다. 러시아는 2007년 2월 13일 6자회담에서 합의한 5개 실무그룹<sup>16)</sup> 중 동북아 평화안보 체제 실무그룹 의장국을 맡았다. 그와 관련하여 러시아 측은 북한과 사전 협의에 나섰다. 특히, 2009년 1월 27-30일 알렉세이 보로다브킨 러시아 외무차관(6자회담 수석대표 겸임)이 북한을 방문해 박의춘 외무상을 면담한 일은 전후 맥락상 주목을 끌었다. 당시 오바마 미 행정부의 출범이 임박한 상태에서 북한의 대응에 대해 다른 모든 6자회담 참여국들이 관심을 갖고 있었다. 그런데 보로다브킨 러시아 외무차관의 방북은 왕자루이 중국 공산당 대외연락부장의 방북 다음 주에

15) 김정일 위원장은 러시아 극동연방지구 전권대표인 폴리콥스키와의 면담('05. 10. 9)에서 대안천선유리공장에서 생산될 유리제품의 60%를 러시아에 수출할 계획이라고 말했다고 한다. <러시아 소리방송>, 2005. 10. 10.

16) 한반도 비핵화, 북미 관계정상화, 북미 관계정상화, 경제 및 에너지 협력, 동북아 평화안보 체제 실무그룹을 말한다.

진행됐다. 당시 북한은 한반도 비핵화 견지, 6자회담 재개 입장을 표명하며 중국, 러시아의 지지를 받으며 남한정부의 대북 압박과 미국의 신 행정부 등장에 대응하려 했다고 볼 수 있다. 실제 북한은 2차 핵실험 이후 유엔 안보리의 제재 속에서 러시아로부터 지지 의사를 이끌어내려 했다. 실제 2009년 11월 24-25일 북한을 방문한 러시아 연방평의회 미로노브 의장은 “북한 핵문제의 정치적 해법에서 협상과 다자적 약속 및 개입의 프로세스만이 성공의 길을 열 수 있으며, 북한을 포함한 모든 국가는 자신의 주권을 지킬 목적으로 자체 안보를 확실하게 할 권리가 있다”고 언급하였다.<sup>17)</sup>

2011년 들어 북한은 무조건적인 6자회담 재개 입장을 취하며 이를 위한 여론 조성에 중국, 러시아를 끌어들이고 있다. 한 예로 3월 15일 북한 외무성 대변인은 알렉세이 보로다브킨 일행의 방북(3. 11-14일)을 브리핑 하면서, 북한은 전제조건 없이 6자회담에 나갈 수 있고 6자회담에서 우라늄 농축문제가 논의되는 것을 반대하지 않으며, “회담이 재개되면 러시아 측이 제기한 기타 문제들<sup>18)</sup>도 동시행동원칙에 따라 전 한반도 비핵화를 실현하기 위한 ‘9.19 공동성명’의 이행과정에서 논의 해결될 수 있다는 입장을 표시하였다”고 밝혔다. 북한의 이러한 입장은 지난 8월 북러 정상회담에서 김정일 국방위원장의 발언을 통해 재확인되었다.<sup>19)</sup> 러시아를 끌어들이는 북한의 이런 모호성 전술은 남-북-러 가스협력에 대한 모호한 입장과 더불어 향후 협상에서 주도권 행사를 위한 포석으로 관측된다.

한편, 2011년 들어 주목을 끈 것은 북한, 중국, 러시아 3국간 순회관광 준비작업이 처음으로 진행되었다는 사실이다. 북한 관영언론에 따르면 순회관광 답사단은 4월 29-30일 북한의 두만강유역과 나선일대의 역사유적지와 관광지들을 돌아보았다. 3국순회관광을 위

17) 또 미로노브 의장은 “제5차 북러 경제공동위원회가 곧 재개될 것”이라며, “북러 경제협력의 걸림돌이었던 북한의 대러시아 채무문제가 집중적으로 논의될 것”이라고 언급하였다. (11. 25 이타르타스통신)

18) 러시아 측은 한반도 핵문제를 정치·외교적인 방법으로 해결하기 위해 6자회담이 조속히 재개되어야 한다는 입장을 표명하고, 북이 핵실험과 탄도미사일 발사의 임시 중지, 영변 지구의 우라늄 농축시설에 대한 국제원자력기구 전문가들의 접근, 6자회담에서의 우라늄 농축문제 논의 등 건설적인 조치를 취하는 것이 중요하다고 언급하였다고 한다. <중앙통신>, 2011년 3월 15일.

19) 북러 정상회담 결과에 대해 러시아 측은 대변인을 통해 “북한은 조건 없이 6자회담을 재개할 준비가 되어 있으며, 핵물질 생산·핵실험을 잠정 중단할 준비가 됐다”고 전했다. 그러나 북한 측은 러시아 측이 언급한 ‘핵물질 생산·핵실험 잠정중단 준비’는 언급하지 않은 채 “전제조건 없이 6자회담을 하루빨리 재개하여 9.19공동성명을 동시행동의 원칙에 기초하여 이행함으로써 전 조선반도의 비핵화를 앞당겨야 한다는데 의견을 같이 했다”고 보도하였다.

해 훈춘 산장국제여행사와 러시아 극동운수공동체, 북한 나선국제여행사가 공동으로 현지 답사를 실시한 후 9월에는 3국 무비자 관광 협정을 체결하였다고 한다.<sup>20)</sup> 물론 이 사업은 북한의 소극적 개방 의지, 숙박시설·도로·항구 등 기반시설 미비 등으로 많은 준비기간이 필요하겠지만, 동북지역 활성화라는 북·중·러 3국의 이해관계가 맞닿아 있기 때문에 역내 경제개발 추진과 함께 그 전망은 밝아 보인다.

이보다 북·중·러 3국간 협력의 가능성을 보여준 더 큰 사건은 김정일 국방위원장이 지난 8월 20-25일 동부 시베리아에서 메드베데프 대통령과 북·러 정상회담을 가진 후 보인 귀국 여정이다. 김 위원장의 귀국 동선은 25일 중국 네이멍구자치구 방문, 26일 중국 헤이룽장 성 통과 및 치치하얼시 도착, 27일 중국 지린성 통과 및 통화시 도착을 거쳐 같은 날 귀국하였다. 김정일 위원장이 3일간의 귀국길을 중국을 경유할 때 중국 측은 해당 자치주 및 시의 당 서기 및 행정 책임자는 물론 베이징에서 당 대외연락부장(왕자루이), 국무원(다이빙궈), 철도부장(성광쭈)이 현지에 와 환영하며 동행한 점이 눈에 띈다. 이와 함께 9년 만에 이루어진 김정일 위원장의 러시아 방문이 동부 시베리아 지역이고, 지난 5월 북·중 정상회담(5. 20-27) 이후 3개월 만에 진행된 점은 북·중·러 3국이 동북아시아 공동개발을 놓고 3국간 협력을 확대할 수 있음을 시사해주고 있다.

## IV. 북한의 대중국·러시아 정책 평가 및 전망

### 1. 평가

북한의 대중국·러시아 정책을 평가하기에 앞서 북한의 대외정책을 규정하는 일차적 조건으로 대외 정책환경을 먼저 논할 필요가 있다. 탈냉전기 이후, 특히 본 논의와 관련하여 한소수교(1990), 한중수교(1992)로 북한이 놓인 대외정책 환경은 극도로 악화되었다. 기존의 동맹국가의 체제 및 정책 전환과 그에 따른 적대세력과의 직접적인 대면은 북한의 정책 목표를 하향 조정시켰고, 정책수단의 선택을 협소하게 만들었다. 즉 체제생존을 목표로

20) 이 관광은 3박 4일 일정(매주 수요일 출발)으로 3개국 5개 도시(中 훈춘, 러시아 블라디보스토크 슬라반 카.하산, 北 나선지구)를 순회 관광하는 것이다.

한 대서방관계 개선과 그를 강제하는(혹은 그 실패에 대비하는) 대량살상무기 개발 옵션이 그것이다. 북한의 그런 상황이 기본적으로 지금까지 계속되고 있다. 북한은 2011년 신년 공동사설을 “올해에 다시 한 번 경공업에 박차를 가하여 인민생활 향상과 강성대국 건설에서 결정적 전환을 일으키자”고 제시하며, 대외정책에 관해 동북아 평화와 전 조선반도 비핵화 실현이라고 밝혔다. 이같은 입장은 2010년에도 비슷하였다.<sup>21)</sup> 한중 수교 이듬해인 1993년 신년 공동사설은 “위대한 선군 기치 따라 공화국의 존엄과 위력을 높이 떨치자”고 호언장담했지만, 대외정책에서는 미국의 대북 위협으로 인해 긴장이 조성되고 있다는 지적 외에 대외관계, 특히 미국 비난을 자제하면서 국제상황 추이를 관망하는 자세를 보였다.

국제관계에서 일국, 특히 약소국의 행동 방향 및 범위는 시기, 행위자, 양국관계 특성을 불문하고 국제체제의 구조적 제약에 놓여있다. 그런 점에서 북한이 중국, 러시아와 관계를 회복하여 우호협력관계를 확립하려는 노력은 합리적 행위라 할 수 있다. 북한의 대외정책 환경이 구조적으로 열악한 상태를 개선하지 못할 경우 체제생존을 목적으로 한 북한의 다양한 반응으로 동북아 안보환경은 불안정하다는 점에 유의할 필요가 있다.

북한의 대중, 대러정책은 양국관계 개선 및 우호협력관계의 발전을 통해 자신의 정책환경 개선을 추구하고 있다는 점에서 본질적으로 동일하다. 그런 정책 방향이 본격적으로 전개되는 데에는 탈냉전기 불안정한 국제질서와 러시아, 중국, 그리고 북한의 대내정세가 영향을 미쳐 10년 가까이 기다려야 했다. 2000년대 들어서 북한의 대중, 대러정책은 중국, 러시아의 전략적 이해관계와 맞물려 정상회담, 북핵문제 협의 등을 통해 우호협력관계를 회복해나갔다. 그럼에도 북-중관계와 북-러관계의 양상은 차이를 보였다. 북한의 입장에서 북-중관계는 양국 간 지정학·지경학적 이유가 밀접하게 어우러져 안보문제와 경제문제가 긴밀하게 상호작용하며 빈번한 접촉이 이루어졌다. 그런 가운데에도 안보문제가 북한의 대중정책을 선도하는 이슈위계(issue hierarchy) 현상이 나타나고 있다. 북핵문제에 관한 양국 간 긴밀한 협의는 물론 동북지방을 위시한 북-중간 경제협력도 순수 경제관계

21) 2010년 북한 신년공동사설의 제목은 “당 창건 65돌을 맞는 올해에 다시 한번 경공업과 농업에 박차를 가하여 인민생활에서 결정적 전환을 이룩하자”였고, 대외정책 방향으로 △북미 적대관계 종식으로 한반도와 지역의 평화·안전 보장, △대화화 협상을 통해 한반도 평화체제 마련 및 비핵화 실현 입장 일관, △자주·평화·친선의 기본 외교노선 아래 선린우호관계 발전을 제시하였다.



라기보다는 전략적 이해에 의해 추진된다고 볼 수 있다. 그에 비해 북한의 대러정책은 대중정책에 비해 상대적으로 상호의존이 낮은 편이다. 북핵문제에 관한 협의 빈도나 경제협력의 크기가 북중관계의 그것에 비해 적기 때문이다. 그런 가운데 북한의 대러정책에서 안보문제와 경제문제는 상호 자율성을 갖고 추진되는 양상을 보이고 있다. 러시아 극동지역 개발에 대한 북한의 관여는 러시아와의 균등한 전략적 타산 하에 추진된다기보다는, 적어도 지금까지는 외화획득을 위해 별개로 진행되는 것으로 보인다. 물론 대륙 철도 및 가스관 연결사업은 전략적 이해가 반영되어 있다고 할 수 있는데, 이 경우에도 아직 가시적인 진전이 크지 않은 상태이다. 물론 그럼에도 불구하고 북한의 최근 대중, 대러정책은 한국과 미국의 압박에 대응하는 공통된 성격이 있다. 그렇지만 그런 상황이 개선될 경우 북한의 대중, 대러정책이 수정될 것인지는 속단하기 어렵다. 본문에서 살펴본 몇 가지 사례를 볼 때 북중러 3국의 협력은 중장기적인 전망을 갖는 공통의 이해관계가 있다고 보기 때문이다. 그것은 동북아시아 북부지역 개발을 통한 3국간 안보협력관계의 증진이다. 이것은 중국의 동북진흥개발, 러시아의 극동개발, 그리고 북한의 경제재건 사업과 맞물려 있는데, 중국과 러시아가 참여하는 상하이협력기구(SCO)와 연계될 가능성도 무시할 대목이다.

한편, 북중러 삼각관계 내에서 북중, 북러 관계는 적어도 북한의 입장에서 볼 때 상호 배타적이라기보다는 보완관계를 나타내고 있다. 북핵문제에 있어서 북한은 중국과 긴밀한 협의를 취하면서도 필요시 러시아와도 협력을 추진하고 있다. 북핵문제에 있어서 중국과 러시아는 핵보유국으로서, 그리고 지역안정화를 통한 경제발전을 추구한다는 점에서 북핵정책을 둘러싸고 대립할 이유가 없어 보인다. 이는 한미일측에 북한의 대중, 대러정책을 분열시킬 목적의 대북정책은 불필요함을 말해준다.

마지막으로 북중러 삼각관계와 남북미 삼각관계의 함수관계이다. 특히, 북한의 입장에서 대중, 대러정책과 대남, 대미정책이 어떤 관계에 있는가 하는 점이다. 이에 대해서도 두 삼각관계가 상호 대립 혹은 보완된다고 각각 생각해볼 수 있다. 실제 두 경우 모두 발생하였다. 과거 냉전시대와 현 북중러 협력관계는 남북미 관계와 대립하였고, 제네바 합의 이행을 경과하며 김대중-클린턴 정부시기의 북한은 남한, 미국과의 관계개선과 중국, 러시아와의 관계 회복을 동시 추진하였다. 이렇게 경험적으로 상반되는 사례가 있었지만,

위에서 말한 북한의 구조적인 전략 환경을 고려할 때 북-중-러 삼각관계와 남북미 삼각관계 개선을 병행 추진하는 것이 북한의 정책 방향이라 할 수 있다. 다만, 상황에 따라 북한은 두 삼각관계에 유연하게 접근할 수 있을 것이고, 그 결과 두 삼각관계가 일시적으로 대립 양상을 나타낼 수는 있을 것이다.

## 2. 전망

탈냉전 이후 북한이 처한 대외정책 환경에 근본적인 변화가 없는 이상 북한의 체제생존 전략은 지속될 것이다. 그런 가운데 2000년대 들어서 북한이 어렵게 복원한 중국, 러시아와의 관계를 스스로 악화시킬 것으로 예상되지는 않는다. 오히려 상호관심사에 대해 적대 세력으로부터 일방주의적 접근에 직면한다면 북한은 중국, 러시아와의 관계를 더욱 강화하려 할 것이다. 그러면 북한은 안보문제 중심으로 접근할 가능성이 높기 때문에 북한의 대중, 대러정책에도 편향이 발생할 수 있다.

북한의 입장에서 현재 북-중관계와 북-러관계 사이에는 상호보완적인 모습을 보이고 있다. 그러나 북한의 2차 핵실험과 연평도 포격사건에 대해서는 중국과 러시아의 입장에 차이가 나타났다. 이와 같은 일이 반복될 경우, 혹은 대륙철도 연결과 동북아 북부지역 개발 사업이 본격화될 경우 대중, 대러관계에서 북한은 전략적 선택을 요구받을 지도 모른다. 그에 따라 북-중-러 3자 사이에 협의 구도가 필요할지도 모른다.

가장 중요한 점은 북한이 북-중-러 삼각관계와 남북미 삼각관계를 비영합게임(Non-Zero sum Game) 구도로 전개할 것이냐 하는 질문이다. 이에 대한 답은 북한의 전략적 선택과 함께 관련국들의 대북정책 혹은 한반도 정책의 조합에 달려 있다. 특히 한미일의 대북정책이 이 문제를 전망하는 관건이 될 수 있다. 그런 점에서 6자회담은 한반도 비핵화는 물론 동북아 안보협력(security and cooperation)을 추구하는 역내다자기구로서의 전망을 공유할 필요가 있다.

북한체제의 불안정성이 계속 운위되는 가운데서도 중국과 러시아는 권력 이행기에 있는 북한체제를 인정하고 정치, 경제, 군사 등 다방면에 걸쳐 3자간 상호협력을 추진하고 있

다. 거기에는 신 개척지 개발 및 북방 3각 협력이라는 단기적, 중장기적 전망이 자리하고 있다. 남방세력의 대응은 북방 3각 협력의 매개 요인으로 작용할 것이다. 그러나 그 대응 방향에 따라 두 세력 간 관계는 달라질 것이다. 물론 남한이 북·중·러 삼각관계를 평가하고 대응 방향을 수립하는 일도 남북관계와 지역 안정에 주요 변수가 될 것이다. P

## 중국의 창지투개발계획과 대북협력 확대의 현황 및 과제

- 초국경 연계개발 사업을 중심으로 -

원동욱 동아대학교 국제학부 중국학전공 교수

I. 들어가는 말	29
II. 창지투개발계획과 초국경 연계개발사업의 추진배경	31
1. 창지투개발계획의 개요	31
2. 두만강유역 초국경 연계개발 사업의 추진 배경과 의미	38
III. 창지투개발계획에 따른 북·중간 초국경 연계개발사업의 현황과 전망: 양국의 전략적 의도를 중심으로	42
1. 중국의 전략적 의도	44
2. 북한의 전략적 의도	46
3. 러시아의 개입	47
IV. 결론 및 향후 과제	49

# 중국의 창지투개발계획과 대북협력 확대의 현황 및 과제

-초국경 연계개발 사업을 중심으로-

원동욱 동아대학교 국제학부 중국학전공 교수

## I. 들어가는 말

중국은 후진타오-원자바오 4세대 지도부의 출현 이후 그간 낙후된 동북지역의 개발(‘동북진흥전략’)을 국가적 중점사업으로 확정하고, 압록강 및 두만강유역 등 북한과의 접경지역을 중심으로 대규모 인프라 투자를 진행해 왔다. 즉, 동북진흥전략에 의거한 대외개방의 확대로 북한과의 접경지역에 대한 정책적 중시가 이루어졌으며, 이 지역의 인프라 개발 프로젝트가 ‘11차 5개년 계획’(2006-2010)에 포함되어 추진되어 왔다. 또한 동북진흥을 위한 대외개방의 조치로서 중국은 ‘대북한 육로-항만-구역 일체화’ 프로젝트를 추진해 왔으며, 2009년 7, 8월에는 이를 더욱 구체화하여 북중 접경지역의 연계개발을 포함하는 국가급 프로젝트로서 랴오닝성 ‘연해경제벨트계획’과 지린성 ‘창지투개발계획’ 등이 연이어 비준된 바 있다.

한편 2009년 4월의 대포동 2호 발사와 동년 5월 제2차 북핵실험 등에 대해 유엔의 제재에 동조하는 등 대북 강경책을 구사하던 중국은 2009년 7월 이후 대북정책에서 돌연 새로운 변화를 보이게 되었다.<sup>22)</sup> 중국정부는 북한과의 전통적 관계를 유지·강화하고, 북한

22) 2009년 7월 15일 중공 당중앙 외사영도소조가 개최되었고, 연이어 7월 17-20일에는 베이징에서 재외공

체제에 대한 제재와 압박보다는 북한이 느끼는 안보 및 경제상의 위협요소를 제거하는 것이 더 효과적이고 중국의 국익에 부합하는 것으로 판단하였던 것으로 파악된다. 이에 따라 중국의 대북경협 방식은 과거 민간과 시장의 발전을 정부가 유인(引導)하는 차원에서 정부가 주도(主導)하는 차원으로 보다 적극적인 개입방식으로 변화해 갔다.<sup>23)</sup> 특히 2009년 10월 원자바오 중국총리의 방북을 계기로 북·중간 초국경 연계개발을 위한 움직임은 급물살을 타게 되었다. 국제사회의 대북제재와 천안함사건에 따른 한반도의 긴장상태에도 불구하고 2010년 이후 현재까지 김정일 위원장의 4차례 방중을 통해 초국경 연계개발을 위한 북·중 양국 간 경제협력이 본격화되고 있다. 이제 중국의 대북경협은 단순한 물자교역의 차원을 뛰어넘어 경제협력을 보다 발전시킬 수 있도록 인프라 연계를 중심으로 북한과의 초국경 경제협력 기반 구축에 역점을 두고 있는 양상이다. 그 결과 최근 2011년 6월 8일, 9일에는 압록강과 두만강의 북·중접경지역인 황금평, 위화도 경제지대와 나선경제무역지대에 대한 북·중간 공동개발 및 공동관리대상 착공식이 개최된 바 있다.<sup>24)</sup>

이렇듯 최근 북·중경협에 새로운 활기를 불어 넣어주고 있는 양국 간 초국경 연계개발 사업의 본격적 움직임을 어떻게 볼 것인가? 이에 대한 국내적 논의 구도는 극명한 시각 및 입장 차이를 드러내고 있다. 과거 ‘동북4성론’과 같이 다분히 협애한 민족주의 정서에 기대어 북·중경협을 중국의 패권추구 혹은 북한 독식으로 간주해 왔던 국내 우파의 목소리는 아이러니하게도 “북한주민의 인식변화와 경제 자립도 향상으로 이어져 궁극적으로 통일환경을 조성하고 통일비용 부담을 줄이는 데 기여할 것”<sup>25)</sup>이라는 견해로 바뀌었다. 이와 달리 대부분의 민간전문가들은 “북·중경협의 강화로 북한이 컨트롤할 수 없는 정도로 대중의존도가 심화되면 한반도 상황이 복잡해지고 북한은 사실상 중국의 동북4성이 될

관장 회의가 개최되었다. 이 기간 중 주요 정책결정자들이 참석해 “중국의 대북정책 관련 내부회의”가 개최되었으며, 여기서 중국의 대북정책에 대한 새로운 논의와 조정이 이루어진 것으로 파악된다. 이희옥, “북·중관계의 새로운 발전”, 『동아시아 브리프』제5권 제2호, 2010.5.1, p.46; ICG, "Shades of Red: China's Debate over North Korea", *Asia Report* No. 179, 2 November, 2009 참조.

23) 중국정부는 대북경협의 원칙으로 2006년 1월에 원자바오 총리가 김정일 국방위원장과 회담에서 제기한 ‘정부유도, 기업위주, 시장운용’(政府引導、企業為主、市場運作)을 여전히 내세우고 있지만 실제적으로는 2009년 10월 원자바오 총리의 방북 이후 인프라 연계개발을 중심으로 정부가 주도하는 방식으로 전환하고 있다고 파악된다. 조명철, “북·중경협 정부 중심으로 변화”,

<http://www.voanews.com/korean/news/interview-123361293.html>(검색일: 2011.6.7)

24) 조선중앙통신, 2011.6.10.

25) 청와대 고위관계자의 발언내용, 헤럴드경제, 2011년 5월 26일자 참조.

것”<sup>26)</sup>이라는 우려의 목소리를 내고 있다. 즉 남북경협이 정체된 가운데 북·중경협으로 무게 추가 쏠릴 경우 우리 정부 주도의 한반도관리가 갈수록 힘들어진다는 논리이다. 결국 북·중경협의 의미를 둘러싼 국내 논의 구도는 북한에 대해 중국이 취하고 있는 이니셔티브에 대한 대안적 발상이나 실효적 대책을 구상하지 못하는 가운데 일종의 ‘개념적 혼돈’에 빠져 있다고 볼 수 있다. 북·중경협이 과거와 같이 단순한 물자교역의 차원을 넘어 양국 접경지역의 연계개발차원으로 새로운 변화의 움직임이 포착되는 가운데 그 핵심적 프로젝트로서 ‘창지투개발계획’에 대한 우리의 객관적 평가와 분석이 요구되는 이유가 바로 여기에 있다.

중국의 ‘창지투개발계획’은 단순한 지역개발프로젝트가 아니라 북한 및 러시아, 몽골 등 주변국 관계뿐만 아니라, 미국과 일본 등과의 경쟁관계를 염두에 둔 장기적 국가전략의 일환이라는 점과 공간적으로 단둥에서 훈춘에 이르는 소위 북·중간 접경지역을 통한 한반도와 대북한 전략의 의미를 갖는다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 시간적으로 북한의 위기가 가중되는 상황에서 북·중간 접경지역의 안정과 위기관리의 성격을 내포하며, 유형적으로 중국-베트남, 중국-중앙아시아, 중국-미얀마 등 변경지역 및 소수민족지구에 대한 개발정책과 매우 유사한 패턴을 띠고 있다는 점에서 보다 다층적이고 복합적인 사고가 필요하다 할 수 있다.<sup>27)</sup> 바로 이러한 맥락에서 본 발표문에서는 두만강유역에서 전개되고 있는 중국의 ‘창지투개발계획’과 그에 따른 북·중간 초국경 연계개발을 중심으로 중국의 대북협력의 현황 및 과제에 대해 논하고자 한다. 이를 위해 II장에서는 창지투개발계획의 개요와 추진배경에 대해 중국 측 1차 자료를 중심으로 검토하고, III장에서는 창지투 개발에 따른 북·중간 초국경 연계개발사업의 현황과 전망을 양국의 전략적 의도를 중심으로 분석하고자 한다. 마지막으로 결론에서 중국의 대북협력의 확대와 심화가 갖는 긍정적, 부정적 측면에 대한 고찰을 통해 향후 우리의 과제에 대해 논하고자 한다.

## II. 창지투개발계획과 초국경 연계개발사업의 추진배경

### 1. 창지투개발계획의 개요

26) 양무진 북한대학원대학교 교수의 발언내용, 헤럴드경제, 2011년 5월 26일자 참조.

27) 홍면기, “중국의 창지투 개발과 남북한 관계”, 통일부 간담회 발표자료, 2010. 11. 23 참조.

2009년 8월 30일, 중국 국무원은 「창지투(長吉圖)를 개발개방선도구로 하는 중국 두만강구역합작개발 계획강요」(中国图们江区域合作开发规划纲要—以长吉图为开发开放先导区, 이하 ‘창지투개발계획’)를 국가급 프로젝트로 정식 비준하였다.<sup>28)</sup> 이 계획은 지린성의 중심도시인 창춘-지린 두 도시를 통합(‘일체화’)하여 산업도시 클러스터를 만들고, 이것을 성장의 배후지로 해서 연지(延吉)-룡징(龍井)-투먼(圖們)을 개발의 전진기지로, 나아가 훈춘-(북)나선.(러)연해주를 연계하여 동해로의 대외통로를 확보함으로써 중국 주도의 동북아 경제권을 만든다는 구상이다.<sup>29)</sup> 이 계획은 중국 중앙정부차원에서 처음으로 비준한 변경지역 개발계획으로 기타 변경지역의 초국경 광역경제권 형성에도 파급효과를 기대하고 있기도 하다.<sup>30)</sup>

〈표 1〉 창지투개발계획 개요

구분	주요 내용
대상지역	1차권역: 창춘시의 부분 지역(창춘시 도시구역, 德惠시, 九台시, 農安현), 지린시의 부분 지역(지린시 도시구역, 蛟河시, 永吉현), 연변조선족자치주 등 7.32만km <sup>2</sup> , 지린성의 39.1%, 인구는 1,097만 명으로 40.7%를 대상 2차권역: 하얼빈-다칭-치치하얼구역과 랴오닝, 헤이룽장 동부 및 내몽골자치구 동부, 북한의 나선지역, 청진항을 포함하는 북한 동해 북부지역, 러시아 극동지역
발전목표	1단계(2012년): 2008년 경제총량(3,640억 위엔)의 2배, 삼림피복율 60% 이상 유지 2단계(2020년): 경제총량의 4배 이상, 삼림피복율 68% 이상 유지

28) [http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-11/16/content\\_12467971.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-11/16/content_12467971.htm)(검색일: 2009. 11. 30) 여기서 창.지.투란 중국 지린성(吉林省)의 중심도시인 창춘, 지린 그리고 두만강일대의 7.32만km<sup>2</sup>에 이르는 구역을 지칭한다. 일부 국내신문에서는 창지투의 ‘투’를 투먼(圖們)으로 오역하고 있으나, 여기서 ‘투’란 투먼강(즉 두만강)일대를 가리킨다.

29) 中华人民共和国国家发展和改革委员会, “中国图们江区域合作开发规划纲要—以长吉图为开发开放先导区”, 2009, 11. 17, <http://news.sohu.com/20091117/n268264666.shtml>(검색일: 2009.11.30).

30) 이 계획은 중국 경제학계에서 변경도시 연해지역과 내륙 배후지를 연동하는 새로운 개혁개방모델, 인접해 있는 접경국가(몽골, 러시아, 북한)의 지역경제와 연계되는 초국경 경제협력모델, 인접국가들과의 인프라.물류.교통망도 통합하는 국제협력모델 등이 다층적으로 통합된 개발계획으로 평가되고 있다. 吴昊.闫涛, “长吉图先导区:探索沿边地区开发开放的新模式”, 『东北亚论坛』第19卷 第2期, 2010, pp.3-10 참조. 변경지역에 있어 중국은 윈난(雲南)성과 광시(廣西)장족자치구의 서남부지역과 메콩강유역개발사업(GMS, Greater Mekong Sub-region)을 상호연계하여 동남아 국가들과의 접경지역 연계개발을 추진하고 있으며, 서북부의 신장위구르 지역에서도 중앙아시아 국가들과의 접경지역 연계개발을 진행하고 있다.



개발구도	훈춘을 창구로, 옌지-롱징-투먼을 최전방으로, 창춘-지린을 엔진으로, 동북 배후지를 버팀목으로 한다는 구상
8대 중점프로 젝트	<ul style="list-style-type: none"> <li>△두만강지역 국제자유무역지대 건설</li> <li>△창지투 국제내륙항구 건설</li> <li>△과학기술 창조지역 건설</li> <li>△국제협력산업지역 건설</li> <li>△현대물류지역 건설</li> <li>△생태관광지역 건설</li> <li>△최첨단 서비스업 집중지역 건설</li> <li>△현대농업모범지역 건설</li> </ul>

자료: 배종렬, “두만강지역 개발사업의 진전과 국제협력과제”, 『수은북한경제』2009년 가을호, p.61을 참조하여 재작성

‘창지투 개발개방선도구’의 공간적 범위는 1차 권역이 지린성 중부의 창춘시와 지린(吉林)시, 동부의 두만강유역을 포괄하는 지역이다. 이 교통축선을 따라 분포된 이 선도구의 총면적은 약 3만㎢, 선도구내의 인구는 약 770만 명이다.<sup>31)</sup> 최근 발표에 의하면, 창지투 개발개방선도구의 공간적 범위는 보다 확장되어, 창춘시와 지린시의 시 구역과 교외지역 일부를 포함하고 연변조선족자치주 전체를 대상으로 하여 총면적이 7.32만㎢으로 지린성의 39.1%, 인구는 1,097만 명으로 40.7%를 대상으로 하고 있다. 2차권역은 중국의 하다치(하얼빈-다칭-치치하얼)구역과 랴오닝(遼寧), 헤이룽장(黑龍江) 동부 및 내몽골자치구 동부, 나선지역, 청진항을 포함하는 북한 동해 북부지역, 러시아 극동연해주지역 등 대두만강경제권을 대상지역으로 설정하고 있다. 2차권역 활성화를 통해 동해로의 출해통로 확보, 신형산업기지 및 식량 거점 확보 등 중국 동북지역의 경제발전을 견인하겠다는 전략이다.<sup>32)</sup> 결론적으로 창춘에서 두만강유역에 이르는 광범위한 지역을 초국경 경제협력지대로 묶어 이를 동북지역 나아가 동북아지역의 새로운 성장거점으로 삼겠다는 계획이다.

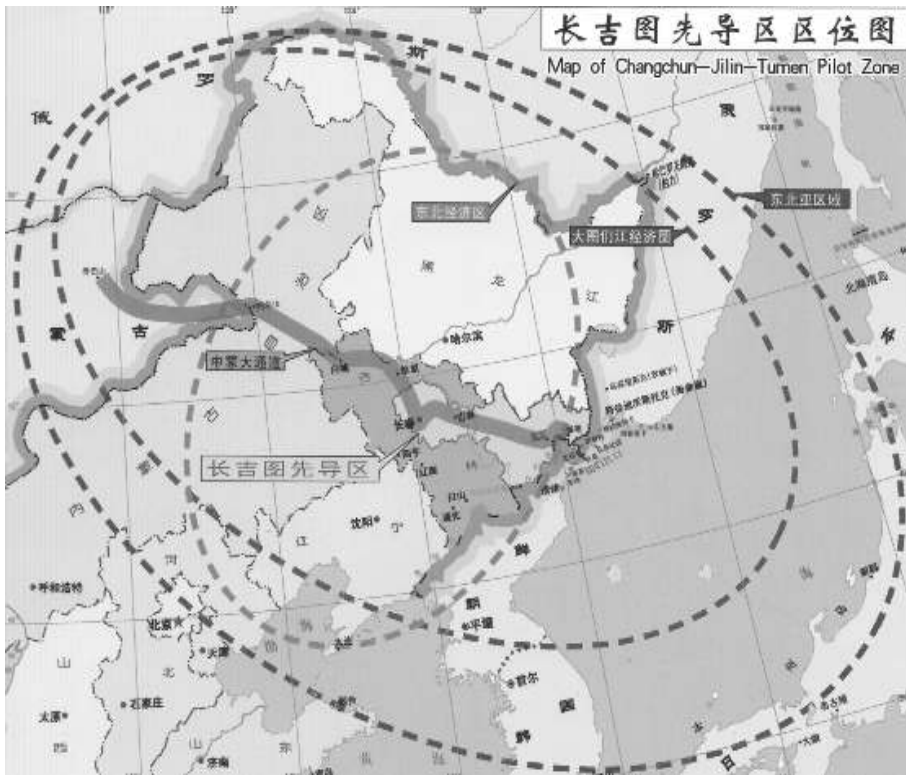
이 계획의 구체적 실현을 위해 지린성 정부는 2009년 9월부터 관련부처와 전문가들의

31) 中华人民共和国国家发展和改革委员会, “中国图们江区域合作开发规划纲要—以长吉图为开发开放先导区”, 2009, 11. 17, <http://news.sohu.com/20091117/n268264666.shtml>(검색일: 2009.11.30).

32) 주현평, “창지투선도구 현황 및 전략, 향후 추세”, KOTI-지린대 동북아연구원 국제학술세미나 자료집, 2010.9.30. ‘창지투개발계획’에는 2020년까지 2,800억 위엔(약 46조 원)이 투자될 전망이다.

의견을 조율하여 ‘창지투를 개발개방선도구로 하는 중국 두만강지역협력개발계획강요 실시방안’(中国图们江区域合作开发规划纲要—以长吉图为开发开放先导区)实施方案, 이하 ‘실시방안’)을 마련하였고, 여러 차례의 토론을 거쳐 2010년 1월 14일 지린성 11기 인민대표대회 상무위원회 제17차 회의에서 이 ‘실시방안’을 비준하였다. 이 ‘실시방안’에서는 2010년을 ‘창지투개발계획’의 시작년도로 하여 2020년까지 3단계 발전방안을 제시하고 있으며, △국제대통로 건설 가속화 △국제산업협력단지 건설 △국제협력교류 플랫폼 구축 △종합보세구와 수출가공구 건설 가속화 △초국경 경제협력지구 건설 △현대적 산업체계 구축 △과학기술의 혁신 강화 △체제 및 메커니즘의 혁신 등 10대 중점임무를 설정하였다.<sup>33)</sup>

<그림 1> 창지투선도구의 공간적 범위



<표 2> 창지투개발계획 ‘실시방안’의 10대 중점임무

33) 吉林省十一届人大常委会第十七次会议, <“中国图们江区域合作开发规划纲要—以长吉图为开发开放先导区”实施方案>, <http://news.163.com/10/0115/02/5T1M8IPM000120GR.html>(검색일: 2010.12.6)

10대 중점업무	주요 내용
1. 국제대동로 건설 가속화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중러간 훈춘-마하리노 철도의 국제복합운송 복구와 자루비노항의 협력 투자 및 이용</li> <li>- 취엔허, 투먼, 구청리(古城里), 산허(三舍), 카이산툰(开山屯) 세관 등의 국경다리 건설</li> <li>- 훈춘-창링즈(长岭子), 창춘-훈춘 고속도로를 통해 중요 세관으로 연결되는 육상통로 개선</li> <li>- 중몽간 아얼산-초이발산, 중러간 훈춘-핫산, 중북간 투먼-청진 및 허롱-난핑 등 철도협력 건설</li> <li>- 훈춘-자루비노-속초-니이가타 항로 개선</li> <li>- 투먼-청진-부산 항로 개통</li> <li>- 중북, 중러간 접경지역 교통인프라 협력프로그램/ 중북간 취엔허-나진, 중러간 훈춘-핫산 육로-항만-세관 등 프로젝트/ 창춘과 연지 국제공항 물류통로/창춘 및 지린의 내륙항/ 훈춘세관의 국제상품교역센터 등 중대 프로젝트 추진 가속화</li> </ul>
2. 국제산업협력 단지 건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구역 내 각종 국가급, 성급 개발구 및 특색산업단지 건설을 중점으로 자본유치 방식과 정책의 혁신</li> <li>- 훈춘시 '중.일.한 순환경제 시범기지'와 환경보호설비 제조기지 건설</li> <li>- 창춘시 중러 국가급 과학기술연합연구센터, 지린시 중국-싱가폴 식품기지 및 한국공업단지, 연지시 한국산업단지 등 국제산업협력단지, 창춘 및 지린시의 상하이, 저장, 광둥, 선전, 타이완 산업단지 등 성간 산업협력단지 건설 가속화</li> </ul>
3. 국제협력교류 플랫폼 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 창춘시 UN 남남지역협력발전센터, 동북아 지방정부 수뇌회의 연락처, 동북아경제협력포럼 및 협력개발사무처 설립의 실시방안 연구</li> </ul>
4. 종합보세구와 수출가공구 건설 가속화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 창지투 대외개방 수준의 제고를 위한 중대조치</li> <li>- 훈춘수출가공구 건설 가속화</li> <li>- 창춘종합보세구의 신청업무 전력 추진</li> <li>- 변경지역 수입자원가공구 설립 적극 모색</li> </ul>
5. 초국경경제협	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 창지투 개발개방의 중요 전략 목표이자 선행시범(先行先試)사업</li> <li>- UNDP와 두만강지역개발프로그램 협력소조의 지원 확보</li> </ul>

10대 중점업무	주요 내용
력지구 건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중러간 훈춘-하산, 중북간 훈춘-나선 초국경경제협력지구 계속 추진</li> <li>- 두만강 변경자유무역지구 건설 추진</li> </ul>
6. 현대적 산업체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 창지투 개발개방의 핵심내용</li> <li>- 2012년 이전 자동차 100만 대 증산, 백만 톤 에틸렌, 천만 톤 정유, 천만 톤 옥수수 가공, 궤도열차 등 중대 프로그램 건설업무 완성</li> <li>- 창춘시 선진장비제조업기지, 국가바이오산업기지, 국가광전자산업기지/지린시 섬유산업기지, 수출제품기지, 전용차기지, 신형광산자원종합개발기지 등 산업기지 건설</li> <li>- 지린 화학공업 순환경제시범단지, 지린 풍력 및 원자력 장비산업단지, 창춘 동베이신구(长东北新) 에너지 및 신소재산업단지 등 건설</li> <li>- 신에너지 자동차 개발, 녹색환경보호 및 순환경제 등 녹색경제를 지탱하는 신형산업 프로그램 가동</li> </ul>
7. 과학기술의 혁신강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가급 및 성급 중점 실험실, 프로젝트 연구센터, 과학기술혁신센터, 기업기술혁신센터 건설 및 개선</li> <li>- 10대 과학기술성과 전환, 10대 과학기술 난관돌파, 100개 혁신형 기업 배양, 100명 청년과학기술자 양성 등 '雙十雙百' 프로젝트 가동</li> <li>- 과학기술형 혁신기업, 하이테크산업 클러스터 배양</li> <li>- 국제과학기술협력 강화, 국가과학기술협력단지 건설 및 개선, 국제과학기술협력산업배양기지, 국제과학기술협력 연구개발단지 강화</li> <li>- 과학기술 정책 및 체제 혁신, 과학기술성과의 산출과 전환, 산업화 가속화</li> </ul>
8. 체제 및 메커니즘의 혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융기구, 산업투자기금, 창업벤처투자기금, 중국-동북아투자협력기금 등의 자금용자 플랫폼 구축 가속화/ 지방성 상업은행 설립을 통한 창지투 개발개방의 금융지원 제공</li> <li>- 창춘동베이신구(长东北新区), 지린베이신구(吉北新区)의 내륙도시 대외 개방 모델, 신형공업화 모델, 신도시건설, 행정체제 개혁 등 시범사업 지원</li> <li>- 창춘 자동차산업개발지구, 창춘 정위예(净月)경제개발지구, 지린 경제개발구, 지린 화학공업순환경제시범단지의 국가급 개발지구로 승격 추진</li> <li>- 지린대학 등 과학연구단위의 동북아 연구방면의 학과우위를 발휘, 지린성 창지투개발개방선도구 연구센터 등 연구기구 설립</li> </ul>

10대 중점임무	주요 내용
9. 정책시스템 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 창지투 발전전문기금 설립으로 선행시범 사업 지원</li> <li>- 연변주의 외자유치, 해외진출 등 선행시범 사업으로 연변민영은행 설립 및 중국조선족문화성 설립 추진</li> </ul>
10. 지린성 전체의 발전 추동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 창지투 일체화, 연룡투 일체화를 통한 대도시 우선 발전 추진</li> <li>- 훈춘, 둔화 등 3-5개 중급도시(인구 30만 명 규모) 중점 육성</li> <li>- 창춘, 지린시의 위성도시 건설 추진</li> <li>- 창지투 지역 및 지린성 기타지역간 고속도로, 철도, 항공, 수리, 에너지, 시정, 환경 등 중요 기초인프라 건설 가속화</li> <li>- 연룡투 기초인프라와 도시화 프로젝트, 창춘동베이신구와 지린베이신구 건설 추진</li> <li>- 창지투 일체화 기초인프라 건설 프로젝트의 적극적 모색과 계획 추진</li> </ul>

자료: 吉林省十一届人大常委会第十七次会议, <“中国图们江区域合作开发规划纲要—以长吉图为开发开放先导区”实施方案>, <http://news.163.com/10/0115/02/5T1M8IPM000120GR.html>(검색일: 2010.12.6)

지린성 차원의 ‘실시방안’에 맞추어 성 산하 각급 지방정부차원에서도 구체적인 ‘실시방안’이 제정되었다. 그 가운데 두만강유역 개발과 관련해 북-중-러 경험 차원에서 전진기지의 역할을 수행하고 있는 연변조선족자치주의 ‘실시방안’을 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 연변조선족자치주의 ‘실시방안’에서는 시기적으로 2012년과 2020년의 두 단계로 나누어 목표를 설정하고 있다. 2012년에 동해로의 ‘출해통로’ 확보라는 목표를 실현하기 위해 중국 국내화물의 우회운송량이 일정한 규모를 확보하도록 하고, 중-러간 훈춘-하산, 북-중간 훈춘-나선 초국경 경제협력지구의 건설을 가속화하며, 각기 특색있는 국제협력산업단지를 조성하도록 하였다. 또한 2020년까지 두만강 핵심지역의 대외개방을 실현하기 위해 중-러간, 북-중간 초국경 경제협력지구의 건설을 완료하는 등 ‘창지투개발계획’의 총체적 완성을 꾀한다는 계획이다.<sup>34)</sup> ‘실시방안’에는 100대 중점건설대상이 선정되었으며, 그 가운데 특히 초국경 경제협력지구 건설을 위한 대외통로 건설과 관련한 12개 사업이 있으며 총 173.5억 위엔(25.6억 달러)이 투자될 계획이다.<sup>35)</sup>

34) 延边朝鲜族自治州发展改革委员会, “中国图们江区域合作开发规划纲要—以长吉图为先导区”实施方案”, <http://wenku.baidu.com/view/e8cedb86bceb19e8b8f6ba1c.html> (검색일: 2010.12.6).

‘창지투 개발개방선도구’의 공간적 범위나 그 ‘실시방안’의 중점사업에 알 수 있듯이, ‘창지투개발계획’은 지린성 차원의 개발계획에 한정되는 것이 아니라 동해로의 출해통로 확보를 전제로 한 북한 및 러시아 등과의 초국경 연계개발을 자체 내에 포함하는 국제적 다자협력사업이라 할 수 있다.

## 2. 두만강유역 초국경 연계개발 사업의 추진 배경과 의미

중국은 1990년대 초반부터 유엔개발계획(UNDP)이 주도하는 두만강유역개발프로그램(TRADP)에 참여하여 왔으나, 애초에는 변경도시인 훈춘에 국한되어 있다가 이후에 연변조선족자치주로 사업의 공간적 범위가 확대되었다. 하지만 당시 경제 및 인구규모는 물론이고 수송로 확보가 제대로 이루어지지 않은 등 변경지역이 갖고 있는 폐쇄성의 한계로 인해 중국은 국제적인 개발협력에 있어 근본적인 문제에 봉착해 있었던 것이 사실이다. 결국 동북진흥전략이 본격적으로 추진되고 있던 2005년에 들어와서 중국은「동북 노후공업지구의 대외개방 확대 실시에 관한 의견(36호 문건)」을 통해 접경국가들과의 경제무역 협력을 강조하면서, 대두만강개발계획(GTI, Greater Tumen Initiative)으로의 전환을 통해 두만강유역 개발을 위한 국제협력을 본격적으로 추진하게 되었다.<sup>35)</sup>

이 시기에 특히 주목해야 할 부분은 대북한 ‘육로-항만-구역 일체화’ 프로젝트로서 구체적으로는 (중)훈춘-권하-(북한)원정-나진항을 잇는 도로의 현대화를 추진함과 아울러 유라시아 대륙교의 거점항만인 나진항 3, 4호부두의 사용권 및 개발권을 확보하고 항만 배후부지를 개발한다는 계획이다. 이 프로젝트는 동북3성 동부지역의 출해통로가 부재함에 따른 물류의 병목현상을 해소하고, 나아가 동북 노후공업지역의 진흥을 위한 대외개방 차

35) 그 중 북한과 관련된 연계교통망 사업은 9개로 사업투자액은 총 160.5억 위엔(23.7억 달러)에 달한다. “연변조선족자치주 창지투개발계획 실시방안 100개 중점건설대상: 대외통로부문”, 연변일보, 2009년 12월 21일, 23일, 28일자 참조.

36) 2005년 6월 UNDP가 개최한 제8차 5개국 협력위원회 회의에서 TRADP의 10년 연장에 합의하였고, 사업의 공간적 범위를 중국 동북3성과 내몽고, 러시아 극동연해주지역, 북한 나선지역, 몽골 동부, 한국 동부연해도시 등 ‘대두만강지역’(Greater Tumen Region)으로 확장하였다. 또한 2006년에는 기존의 UNDP가 주도하던 TRADP에서 회원국들이 자발적으로 주도하는 GTI로 체제를 전환하였다. 이는 무엇보다 동북아 역내국가들 특히 중국 및 러시아 등의 경제력 증대와 각자의 국가균형발전전략이 작용한 결과로 볼 수 있다. 원동욱, “동북아, 협력과 공생의 아젠다: ‘교통물류’분야를 중심으로”, 『동서연구』, 제21권 1호, 2009, pp.21-22 참조.

원에서 추진된 것이다. 특히, 북한의 나선지역은 중국 훈춘시와 두만강을 경계로 접경하고 있는 지역으로 천혜의 항만여건을 갖추고 있어 중국 동북3성 동부지역의 전용항만으로 개발할 가치가 높은 것으로 평가되었다. 2005년 9월 중국은 국내 민간기업을 매개로 나선시 인민위원회와 북한 원정리에서 나선항까지 연결되는 도로 67km를 건설해 주는 조건으로 나선항 3호 부두와 향후 건설될 4호 부두에 대한 운영권을 50년간 보장해 주는 것에 합의하였고, 북한과 '나선물류합영회사'를 설립하였다. 하지만 2006년 10월 북핵위기로 인하여 프로젝트는 별다른 탄력을 보이지 못하였고, 결국 중국 측 민간기업의 투자도입 실패와 항만경영권에 대한 북한 중앙정부의 인준거부 등으로 인해 별다른 진척을 보이지 못했다.<sup>37)</sup>

한편 중국이 추진하고 있던 대러시아 '육로 항만·세관 일체화' 프로젝트에 러시아는 아주 소극적인 태도로 일관하였다. 유라시아를 연결하는 교량적 역할로서 시베리아횡단철도(Trans Siberian Railway, TSR)의 독점적 지위를 유지하고, 북한에 대한 중국의 영향력을 견제하면서 동시에 환동해권의 새로운 전략적 거점을 확보하기 위해 러시아는 북한과 나선항 협력개발을 추진하였다. 러시아는 북한과 이미 2000년부터 본격적인 철도협력 사업에 착수하였고, 2006년 이후 나진-하산 철도 연계 사업을 적극적으로 추진하였으며, 동년 3월에는 남·북·러 3자 철도운영자 회의를 개최하여 의장성명의 조인을 이끌어 내었다. 또한 2007년 6월에는 한·러 철도운영자 회의를 개최하여 '나진-하산 프로젝트 추진 양해각서'를 체결하고 러시아 철도공사와 루코일 '한·러 합작물류회사 설립을 위한 양해각서'를 체결하였다. 이후 2008년 4월 러시아 철도공사와 북한 철도성간 '나진-하산 프로젝트 추진협력 합의서'를 체결하고 동년 10월 착공식이 이루어짐에 따라, 나선항 3, 4호 부두에 대한 이권은 러시아로 돌아가게 되었다.<sup>38)</sup>

나진항 3, 4호 부두에 대한 이권이 러시아로 넘어감에 따라 중국의 대북한 '육로 항만·

37) 원동욱, "동북공정의 내재화, 중국 동북지역 인프라개발의 전략적 함의", 『국제정치논총』제49집 1호, 2009, p.245.

38) 천혜의 항만조건을 지니고 있는 나선항에 대한 중국과 러시아의 관심이 집중됨에 따라 북한은 그간 나선항의 개발과 사용권을 미끼로 중국과는 도로 연결을, 러시아와는 철도 연결을 추진하는 이중적 양자게임을 진행하였다. 원동욱·김선철, "북한 인프라 개발을 위한 정부 및 민간부문 협력방안: TKR-TSR 연계 및 나선항 개발사업을 중심으로", 『월간교통』통권 제124호, 2008 참조.

구역 일체화' 프로젝트는 외형적으로는 실패한 것처럼 보였다. 주체사상을 통치이념으로 하는 북한의 입장에서 중국이 제기한 '일체화'라는 개념은 수용하기 어려웠을 것으로 파악된다. 또한 나진항이라는 거점을 무기로 중국과 러시아 사이에서 '시계추 외교'(pendulum diplomacy)를 전개함으로써 전략적 우위를 유지하려는 북한의 입장에서 중국으로의 일변도는 더욱 부담으로 작용했을 것이다. 하지만 중국 중앙정부와 지린성 지방정부는 새로이 변화된 상황에서 동해안 출해통로 확보를 위한 지속적이고도 다각적인 노력을 기울였다.<sup>39)</sup> 즉 대북한 '육로·항만·구역 일체화' 프로젝트가 장애에 부딪힌 상황에서 과거 사업의 전면에서 나설지 않았던 중국 중앙정부가 보다 적극적인 개입을 시도하였다. 2009년 10월 원자바오 총리의 방북 직후 공개된 중국의 나진항 1호 부두 운영권 확보라는 사실은 중국이 3, 4호 부두 이권을 상실한 이후에도 지속적으로 나진항 운영권과 관련하여 북한과의 협의를 지속적으로 진행하였음을 의미한다.

실제로 중국은 2008년 6월 국가발전개혁위원회 주도로 1999년에 편제된 「중국 두만강 지역개발계획(中國圖們江地區開發規劃)」에 대한 수정작업을 진행하였으며, 동년 7월에 중국 랴오닝성 소재 다련창리경제무역유한공사(大連創力經貿有限公司)는 북한의 라진강성무역회사와 나진항 1호부두 현대화 등 관련사업을 위한 합영계약을 체결하였다. 또한 김정일 위원장의 방침을 받아 동년 11월에 나진항 1호부두 개조사업을 착공하기 위해 훈춘에 초기자본금 3,000만 위엔으로 훈춘창립해운물류유한공사(琿春創力海運物流有限公司)를 설립하였다. 2009년 6월 나진항 1호부두의 현대화사업과 인근 비료중계장 8,100m<sup>2</sup>를 석탄 창고로 개조하는 작업이 완료되었다. 동년 10월 제1기 투자에 2000만 위엔을 투입하여 나진항 1호부두 1호 정박지에 대한 정비사업이 마무리된 상태로 저장용량 4만 톤, 연간 화물처리량 150만 톤의 석탄 하역이 가능해진 상태이다. 그리고 향후 진행될 1호부두 2, 3호 정박지의 정비 및 확장을 통해 30만 톤의 컨테이너 하역과 100만 톤의 식량 및 사료의 하역이 추가로 가능해질 것이라고 전망하고 있다.<sup>40)</sup>

39) 2007년 9월에 개최된 제3차 북-중과학기술경제무역연합위원회 회의에서 중국은 대북 '육로·항만·구역 일체화' 프로젝트를 정식으로 북한 측에 제안하였고, 북측이 제기한 서면형식의 관련자료 제출요구에 따라 2008년 4월 상무부가 외교부를 통해 북한주재 중국대사관에 관련자료를 제출한 바 있다. 延邊州開發辦, "關於對外通道建設情況的報告", <http://www.yanbian.gov.cn>(검색일:2009.6.13).

40) 2009년 10월 31일 훈춘시 관계자 인터뷰. 이렇듯 중국이 나진항 1호 부두의 운영권을 획득함으로써 동북지역 지하자원 및 곡물을 철도를 이용한 내륙운송보다 물류비가 저렴한 동해 항로를 통해 동부 연해지역으로 우회운송할 수 있게 된 것이다. 또한 나진항을 통한 동해 진출은 훈춘을 전진기지로 한 두만강유역이 중국



이러한 배경 하에 2009년 8월 30일에 중국 국무원은 ‘창지투개발계획’을 비준하였다. 하지만 동년 10월 원자바오 총리의 방북기간에야 중국의 나진항 1호부두 진출과 10년 사용권 획득이라는 사실이 중국 언론에 드러났으며, 더욱이 ‘창지투개발계획’에 대한 대외적 공표는 동년 11월 18일에야 이루어졌다. 이는 과거 나진항 3호부두 진출과 관련하여 북중간 ‘나선국제물류합영회사’의 설립과 50년 사용권 획득을 중국 국내언론을 통해 대서특필하던 방식과는 상당한 차이를 보인다. 이는 무엇보다 중국이 추진하고 있는 ‘창지투개발계획’의 핵심이 나진항을 통한 출해통로의 확보와 함께 북한의 나선지역과의 연계개발에 있음을 보여주는 것이며, 과거와는 달리 북한과의 단계적 조율을 통해 관련 계획을 추진해 나간다는 중국 지도부의 보다 신중한 자세를 엿볼 수 있다. 또한 ‘창지투개발계획’의 공식적인 공표가 2009년 9월에 두만강유역의 초국경협력의 주요 당사자인 러시아와《중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획강요(2009-2018)》를 체결한 이후라는 점에서도 이 계획이 중국 지도부의 주도면밀한 계산 속에서 주변국과의 의견 조율을 통해 이루어졌음을 알 수 있다.<sup>41)</sup>

국내적으로 중국은 ‘창지투개발계획’의 준비를 위해 2008년 9월 지린-옌지(延吉) 고속도로의 개통으로 창-지-투 고속도로의 전 구간을 개통하였고, 2007년부터 창춘-지린 도시간 고속철도(총 연장 109km) 건설을 시작하여 2010년 12월에 개통하였다.<sup>42)</sup> 또한 중국은 이미 훈춘에 2016년까지 100억 위안을 들여 대단위 동북아변경무역센터를 건설키로 하는 한편, 한국과 일본, 홍콩 등 외국인 전용 산업단지 조성 계획도 마련함으로써 '두만강의 동해 시대'를 치밀하게 준비해 왔다고 볼 수 있다. 더욱이 중요한 사실은 중국의 나진항 1호부두의 개발 및 이용권을 확보함과 동시에 최근 글로벌 금융위기로 인해 경제적 상황이 어려운 러시아를 상대로 중국이 동북지역과 러시아의 극동 및 동시베리아 지역의

의 핵심 물류 거점으로 거듭날 기회를 부여할 것으로 보인다.

41) 2009년 9월 23일 중국의 후진타오 국가주석과 러시아 메드베데프 대통령은 뉴욕에서 열린 G20 정상회의에서 양국 간 별도로 회담을 갖고《중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획강요(2009-2018)》에 서명하였다. 2007년 3월부터 중·러 양국 간에 논의되었던 중국 동북지역과 러시아 극동지역의 공동협력 개발방안이 최종적으로 양국 정상차원에서 비준을 획득한 것이다. 원동욱, “‘용’과 ‘곰’의 춤: 중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획강요(2009-2018)를 중심으로”, 한국교통연구원, 동북아북한교통정보 웹진 2009년 12월(통권 49호) 참조.

42) [http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-12/30/c\\_12934723.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-12/30/c_12934723.htm)(검색일: 2011.1.30). 2010년에는 지린-훈춘간 고속철도 건설이 시작되어 2013년에 개통될 예정이며, 이로써 창춘-훈춘 구간이 2.5시간 내에 운행될 것으로 예상된다.

협력개발을 추진하기로 함으로써 두만강유역의 개발 주도권이 중국으로 넘어오고 있다는 것이다.

### Ⅲ. 창지투개발계획에 따른 북-중간 초국경 연계개발사업의 현황과 전망: 양국의 전략적 의도를 중심으로

‘창지투개발계획’의 추진에 따라 북-중(러) 접경지역에 해당하는 두만강유역에 초국경 경제협력지대가 형성될 경우 1990년대 초부터 TRADP에 따라 추진되어 온 남-북한과 중국, 러시아, 일본, 몽골을 포함하는 환동해권, 나아가 동북아시아의 경제협력 구도에 있어 향후 중국이 주도적인 영향을 미치게 될 가능성이 클 것으로 예상된다. 특히 중국이 국가차원에서 두만강유역을 중심으로 전개하고 있는 ‘창지투개발계획’은 정치·경제적으로 동 지역을 넘어서 한반도 및 동북아시아 전체에 중요한 파급 효과를 미칠 것으로 전망된다. 우선 경제적인 측면에서 본다면, 중국은 두만강유역 물류 인프라의 확충을 통해 동북지역의 중공업제품, 식량 및 자원 등을 주요 소비지인 중국 동남연해지역은 물론이고, 한국, 일본 및 구미지역으로 운송할 수 있는 환동해권 대외무역의 해상통로를 개척하는 셈이다.<sup>43)</sup> 이로써 중국은 동북진흥전략을 추진하기 위한 기초적 물적 토대를 마련하고, 이와 동시에 대외개방의 촉진을 통해 막대한 사회적, 경제적 이익을 기대할 수 있다. 또한 중국은 북한 및 러시아와 함께 초국경 경제협력지대를 구축함으로써 독자적인 동북아 경제통합을 추진하는 의미도 가진다.<sup>44)</sup>

그러나 이러한 경제적인 측면보다 더욱 주목해야 할 것은 두만강지역 초국경 협력개발 사업에 임하는 중국의 전략적 포석에 있다. 지정학적으로 본다면, 두만강지역 국제협력개발사업에서 중국이 주도적인 역할을 담당하고, 이를 바탕으로 북한으로부터 동해로 진출하는 해상통로를 확보할 수 있다는 것은 중국에게 단순한 경제적 기대효과 이상의 중장기

43) 于瀛, “长吉图开发开放先导区与国际大通道建设研究”, 『東北亞論壇』第19卷 第2期, 2010, pp.11-17 참조.

44) 한편 북한으로서는 한국이나 기타 서방세계의 경제적 도움 없이도 중국과의 공동개발 사업을 통해 동 지역의 인프라를 구축하고, 그 동안 경제적인 어려움과 낙후한 무역환경, 인프라 구축의 미비 등의 원인으로 정체되어 왔던 북-중 양국 간 경제무역관계를 발전시키는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

적 전략적 포석이라는 의미를 가진다고 볼 수 있다. 즉, 북중(러) 접경지역의 통합 경제권의 출현과 중국의 동해로의 출해권 확보는 중국의 지정학적 이익과 국가안보에 매우 유리한 방향으로 작용할 것이며, 기존의 마일 중심의 동북아 정치경제구도에 대응하는 중국 중심의 국제정치경제 구도를 출현시킬 가능성이 존재한다. 특히 군사적인 측면에서 중국의 해군력이 환동해권 지역으로 진출할 수 있는 계기를 제공함으로써 이 지역의 군사, 안보상황을 더욱 복잡하게 만들 수도 있다.<sup>45)</sup> 더욱이 이는 결과적으로 정치·경제적인 측면과 함께 북한의 대중국 의존도를 심화시키는 결과를 가져옴으로써 한반도 문제에 대한 중국의 영향력 확대로 이어질 가능성도 배제할 수 없다. 물론 미국, 일본, 러시아를 비롯한 주변 강대국과 한국의 견제를 고려할 때, 이러한 중국의 전략적 의도와 실제적 행동사이에는 일정한 편차가 존재할 수밖에 없을 것이다.

과거 북한의 핵실험 및 미사일 발사 등 정치적 행보에 따라 동북아 국제관계가 불안정한 상태로 나아감에 따라 중국의 대북 협력관계 또한 새로운 변화의 양상을 보였던 것이 사실이다.<sup>46)</sup> 따라서 중국의 대북전략 수행의 가변성이 커지고 있으며, 이에 따라 북한과의 연계개발사업의 경우 정책적 우선순위는 물론 그 실행가능성도 낮아질 것이라는 판단이 지배적이었다. 즉 중국은 공식적으로는 UN안보리 상임이사국으로서 안보리 결의에 대한 시행 의무가 있으며, 이로 인하여 북중간 협력의 부침이 심하게 나타날 수밖에 없다는 것이었다. 사실상 중국에 대한 북한의 의존도가 날로 높아져 가는 가운데 중국의 대북제재는 가장 큰 효과를 발휘할 것으로 인식되었으며, 또한 대북제재를 둘러싸고 중국에 대한 국제사회의 요구 또한 더욱 강화되었던 상황이다. 다시 말해서 중국은 ‘책임있는 강대

45) 이러한 견해에 대해서는 원동욱, “동북공정의 내재화, 중국 동북지역 인프라 개발의 전략적 함의”, 『국제정치논총』제49집 1호, 2009, p.247; Lou Kilzer, "China gains foothold via North Korea port", *Pittsburgh Tribune-Review*, February 20, 2011 참조. 2011년 6월 15일 푸단(復旦)대학 한국연구센터의 차이지엔(蔡建) 부주임은 홍콩 봉황TV와의 인터뷰에서 한반도 유사시 나진항의 군사적 용도의 가능성을 언급한 바 있다. “중국의 나진항 조차와 관련한 전체 과정을 볼 때, 특히 중앙정부의 관점에서 보면 경제이익에 대한 더욱 많은 고려가 깔려 있다. 하지만 국가의 거시적 관점에서 고려한다면, 이러한 일종의 정치적 목적 혹은 전략적 고려가 있는지에 대해서는 그 가능성을 완전히 배제할 수 없다고 생각한다. 왜냐하면 만일 이후 한반도에 불안한 상황이 발생한다면 이 지역항만이 군사적 용도로 사용될 가능성을 완전히 배제할 수 없기 때문이다.”(从中国租界罗津港先后整个过程来看, 特别从中央政府的角度来看, 他们更多是处于经济利益的一些考虑. 但是我想从国家的宏观层面来考虑, 有没有这样的一种政治目的或者是战略上的考量, 我觉得也不能完全排除. 因为外一以后朝鲜半岛发生一些动荡不安, 这个地方海港我想也不能完全排除出会被军事用途.)

[http://phtv.ifeng.com/program/qqqx/detail\\_2011\\_06/15/7025309\\_2.shtml](http://phtv.ifeng.com/program/qqqx/detail_2011_06/15/7025309_2.shtml)(검색일: 2011. 6. 17)

46) 2009년 4월, 5월의 북의 로켓발사와 제2차 핵실험 이후 북·중관계의 변화에 대해서는 최명해, “북한의 2차 핵실험과 북·중관계”, 『국방정책연구』제25권 제3호, 2009 참조.

국(負責任的大國)’으로서 북한에 대한 압력행사를 통해 역내 평화와 안보를 유지해야 하는 동시에, 북한의 정치적 파국 상황을 막고 점진적으로 개혁.개방의 방향으로 견인하기 위한 새로운 정책적 대안을 요구받아 왔다고 볼 수 있다.

하지만 이러한 예측과 달리 최근 들어 중국의 대북협력이 강화되고, 북·중 접경지역의 초국경 연계개발사업이 보다 가시화되고 있다. 2009년 10월 원자바오 총리의 방북 이후 현재까지 북·중 양국 간 초국경 연계개발과 관련한 본격적인 협력논의가 지방정부 차원을 넘어 중앙정부 차원에서 진행되고 있으며, 2010년부터 3차례에 걸친 김정일 위원장의 방중 역시 이와 밀접하게 관련되어 있다고 판단된다. 특히 김정일 위원장의 3번째 방중이 이루어진 직후인 2011년 6월 7일-9일간 중국 상무부 천더밍(陈德铭) 부장과 북한 노동당 장성택 중앙행정부장은 각기 랴오닝성과 지린성에서 공동으로 ‘북·중 나선경제무역지대 및 황금평, 위화도경제지대 개발협력연합지도위원회’ 제2차 회의를 개최하였고,<sup>47)</sup> 구체적인 프로젝트와 관련한 착공식을 거행하였다. 특히 2011년 6월 9일에는 북·중 양국이 나선특구 공동개발 및 원정리-나선 도로 보수공사 착공식을 양측 고위관계자들이 대거 참석한 가운데 개최하였다.<sup>48)</sup>

## 1. 중국의 전략적 의도

이처럼 최근 가시화되고 있는 북·중간 협력확대와 초국경 연계개발 움직임은 어느 일방이 주도하기보다는 북·중양자 간 전략적 조율에 따른 것으로 파악된다. 우선 중국의 입장에서 보면, 무엇보다 북한체제의 내구성에 대한 비관적 견해에 따른 것으로 보인다. 즉 북핵문제로 야기된 국제사회의 대북제재 국면이 장기화되고 김정일 위원장의 건강악화와 후

47) ‘개발협력연합지도위원회’는 김정일 위원장의 2차 중국방문 이후 북·중 양국 간 논의를 통해 결성되어 2010년 11월 북한의 평양에서 첫 회의가 개최된 바 있다. <http://www.people.com.cn/h/2011/0609/c25408-149596>

4484.html (검색일: 2011.6.9) 참조

48) 북·중간 합의된 나선경제무역지대의 개발프로젝트는 모두 8개로, 이번에 가동된 협력프로젝트는 훈춘권하-나선간 50km의 2급 도로개조 프로젝트, 나진항 중국내수화물 초국경 우회운송 프로젝트, 나선지역 고효율 농업시범지구 프로젝트, 100만톤 시멘트공장 프로젝트, 중국인 나선지역 자가용관광 프로젝트 등이다. 环球时报, 2011.6.10 참조.

계사 승계에 따른 레짐(regime)의 위기가 한반도의 긴장을 야기할 수 있다는 것이다. 결국 북핵문제에 대한 중국의 대북 영향력이 제한적일 수밖에 없는 상황에서 ‘북핵문제’와 ‘북한문제’를 따로 분리하여 접근함으로써 보다 중장기적 측면에서 경제협력을 지렛대로 북한에 대한 영향력을 강화하고 점진적 개혁개방으로 유도하려는 전략적 의도로 파악된다.<sup>49)</sup> 북한에 대한 과도한 제재는 결국은 북한을 위기상황으로 내몰아 중국의 동북진흥전략 추진은 물론이고 동북아 국제정세의 유리한 구도를 확보하는데 부정적 요인으로 작용할 수 있다는 것이 중국의 전략적 판단으로 보인다. 또한 미국, 일본 등의 해양세력과의 대결구도에서 일정한 완충지대 역할을 담당할 수 있는 북한의 위상에 대한 전략적 재고와 함께, 이를 계기로 북한에 대한 중국의 영향력을 더욱 확대시키려는 의도로 파악된다. 북핵문제와 연이은 천안함사건, 연평도 포격사건 등으로 인해 한반도 정세가 불안해지고, 미국을 중심으로 하는 국제사회의 대북제재가 강화되고 있던 상황에서도 중국이 오히려 북한과의 교역 및 투자를 확대하고 아울러 최근 인프라 연계사업을 본격적으로 추진하고 있다는 사실이 이를 방증한다고 할 수 있다.

이러한 점에서 2009년 10월 원자바오 중국총리의 방북과 그에 따른 대북경제협력 강화 조치는 UN 안보리 결의 1874호를 통한 국제사회의 대북제재 움직임이 강화되었던 시점에도 불구하고 중국 지도부의 전략적 결단을 보여주는 상징적 사건이었다. 이러한 국가차원의 전략적 의도와 함께 중국의 대북협력 확대는 제4세대 지도부가 중점적으로 추진하고 있는 ‘동북진흥전략’과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 중국의 대북경협이 급격히 확대되기 시작한 2000년대 중반 이후는 바로 동북진흥계획의 성공적 실시를 위해 대외개방을 확대하려는 시점과 일치한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 2005년 중국 국무원은「동북 노후 공업기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견(‘36호 문건)」제24조에서 북한과의 ‘육로-항만-구역 일체화 프로젝트’를 언급한 바 있다. 이는 바로 북-중 접경지역에 초국경 경제협력지구라는 단일 경제구역을 형성함으로써 북한을 통해 출해통로를 확보함과 동시에 안보적 측면에서 일종의 ‘신 완충지대’(New Buffer Zone)를 구축하겠다는 의미로 읽혀진다.<sup>50)</sup> 그리고 경제적, 기업적 측면에서는 동북지역의 경제개발이 본격화되면서 그에 필요

49) 중국의 북핵문제와 북한문제의 분리 접근, 그리고 지경학적 접근 경향에 대해서는 원동욱·김재관, “중국의 대북정책과 동맹의 딜레마: 천안함 사건을 중심으로”, 『현대중국연구』제12집 1호, 2010, pp.40-45; 최명해, “중국의 대북정책: 변화와 지속”, 『JPI 정책포럼』No. 2010-22, 2010, pp.7-8 참조.

50) 냉전시대에 중국은 북한을 서구 자본주의의 세력 확장을 막기 위한 완충지대로 인식하였다. 그러나 냉전

한 에너지원과 광물자원에 대한 수요가 급증하였고, 이에 따른 근거리의 풍부한 북한 자원에 대한 '매력'에서 출발한다. 이는 최근 중국 기업들의 북한 광물자원에 대한 수입과 함께 북한 광산에 대한 직접투자도 증대되고 있음에서도 알 수 있다.<sup>51)</sup> 또한 동해로의 출해통로 확보를 통해 지린성과 헤이룽장 성의 지하자원과 식량을 중국 동남연해지역으로 우회운송함으로써 물류비의 감소를 통한 두만강지역의 산업경쟁력을 확보하려는 것 역시 중국이 창지투 선도개방구와 나선지역의 초국경 연계개발을 꾀하는 중요한 의도 가운데 하나이다.<sup>52)</sup>

## 2. 북한의 전략적 의도

한편 북한의 경우는 대중경협이 확대가 북핵문제로 인해 미국을 중심으로 한 국제사회의 경제제재국면이 장기화되고 있고, 남한과의 경제협력이 위축·경색되고 있는 상황에서 중국과의 경협 확대와 심화로 인한 종속의 위험성에도 불구하고 대안부재에 따른 불가피한 선택으로 파악된다.<sup>53)</sup> 나아가 북한은 중국과의 접경지역 개발협력 및 원조를 확보함으로써 새로운 경제회생의 기회를 포착하고, 동시에 중국과의 밀착을 통해 미국을 중심으로 하는 국제사회의 제재국면을 타파하려는 전략적 의도로 파악된다. 더욱이 대중경협의 확대가 과거 북한이 추진해 온 신의주특별행정구와 나선경제무역지대라는 북부 변경지역을 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 정치적 안보의 위험성을 줄이면서 동 지역의 개발을

의 종식과 함께 북한의 핵·미사일 실험, 탈북자의 중국유입 등은 오히려 중국의 안보를 위협하는 것으로 인식되면서 중국정부는 '일체화' 프로젝트를 통해 북한 접경지역과의 경제적 유대와 연계를 강화하여 정치적 영향력을 확대시키고 북한 이탈주민의 중국 유입을 최대한 저지하고자 하는 의도로 풀이된다.

51) 姜稚 “我国利用境外矿产资源的投资现状”, 2010.10.14, <http://wenku.baidu.com/view/ca8160f8941ea76e58fa047d.html> (검색일: 2010.12.1) 참조.

52) 2010년 12월 7일에는 380톤의 훈춘산 석탄을 실은 11대의 중형화물차가 처음으로 북-중간 취엔허-원정을 통과하여 나진항에 도착하였고, 2011년 1월 11일에 1.7만 톤의 석탄을 실은 배가 나진항을 출발하여 상하이로의 우회운송을 처음으로 시작하였다. 훈춘-나진-상하이 수송로는 시간과 비용면에서 상당한 경쟁력을 가지고 있으며, 톤당 60위엔의 비용을 절감할 수 있는 것으로 평가된다. [http://www.chinajilin.com.cn/content/2011-01/15/content\\_2161095.htm](http://www.chinajilin.com.cn/content/2011-01/15/content_2161095.htm)(검색일: 2011.1.30).

53) 지금까지 북한은 일방적인 경제적 의존이 필연적으로 정치적 종속은 물론이고 체제에 대한 위협을 초래한다고 보기 때문에 의존 정도가 일정한 수위를 넘어서는 경우에 반드시 제3의 대상을 통해 균형을 유지하려는 모습을 견지해 왔다. 하지만 북한의 대외적 고립이 지속되고 있고, 중국만이 경제적으로 유일한 공급원이자 정치적 지지자인 상황에서 북한은 중국의 '창지투개발계획'에 따른 적극적 연계개발전략을 점진적으로 수용하는 방향으로 나아가고 있다. 임수호·최명혜, “북-중 경제밀착의 배경과 시사점”, 삼성경제연구소, 2010.10.1 pp.24-25 참조.

진행할 수 있다는 점에서 수용 가능한 측면이 존재한다는 점이다.

과거 중국이 제시한 ‘대북한 육로·항만·구역 일체화 프로젝트’에 대한 경계와 우려와는 달리 최근 북한은 중국의 대북경협 확대와 심화에 대해 긍정적 대응조치들을 취하고 있다. 즉 2009년 7, 8월에 ‘랴오닝성 연해경제벨트계획’과 ‘지린성 창지투개발계획’이 연이어 중국 국무원의 비준을 얻게 되면서, 북한은 신의주와 단둥을 잇는 신압록강 도로대교의 건설에 관한 협정을 체결하였고 나진항 1호부두의 중국 독점사용권 허용과 함께 2010년 1월 나선지역의 특별시 승격과 경제무역지대법 개정 등의 적극적인 대응조치를 취했다. 더욱이 2010년 8월, 2011년 5월 김정일 위원장의 두 차례 방중 루트가 과거와는 달리 ‘창지투개발계획’의 대상지역을 선택했으며, 뒤이은 북한 지도부의 방중이 이 지역에 집중되고 있는 점은 북한의 초국경 연계개발에 대한 긍정적 전환을 의미한다.

### 3. 러시아의 개입

러시아는 중국의 대러시아 ‘육로·항만·세관 일체화 프로젝트’에 대한 과거 소극적인 태도에서 벗어나 중국과의 접경지역 연계개발에 적극적인 모습으로 전환하고 있다. 러시아는 낙후한 극동지역의 개발을 통한 지역적 격차 해소는 물론이고 2012년 블라디보스토크 루스키 섬에서 개최되는 APEC 정상회담을 계기로 아시아태평양지역으로의 진출을 위해 대대적인 인프라개발을 추진해 왔다. 하지만 2008년 글로벌 금융위기로 인해 러시아의 금융시장에 심각한 자금경색이 일어나고, 경제성장을 지탱해온 에너지가격이 하락하면서 이러한 계획에 일정한 차질이 빚어지게 되었다. 이에 따라 러시아는 그동안 중국의 동진전략에 대한 경계와 견제를 이유로 중국과의 접경지역 협력에 대한 소극적 태도를 취하던 입장에서 벗어나 중국자본의 적극적 투자유치를 위해 2009년 9월 23일 뉴욕에서 열린 G20 정상회의에서 중국과의 별도의 회담을 통해 접경지역 공동개발의 내용을 갖는《중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획강요(2009-2018)》를 체결하였다. 그 결과 러시아 극동지역 인프라 및 산업시설에 대한 중국의 본격적인 투자가 이루어지게 되었으며, 특히 중러 접경지역의 하나인 두만강유역의 경우 항만, 도로, 철도, 세관의 유기적 결합을 통해 중러 변경자유무역지대의 구축이 이루어질 전망이다.

다른 한편 러시아는 북한과 나진-하산철도 및 나진항 현대화 프로젝트, 블라디보스토크-청진간 송전망 연계 프로젝트, 남-북러 가스관 연계 프로젝트 등 두만강유역의 북한지역과의 물류-에너지 인프라 연계개발을 추진하고 있다. 최근 보도에 따르면 2011년 연내에 나진-하산간 본선 및 지선을 합친 64km의 선로 부설과 선로전환장치 56개가 설치될 계획이며, 동년 10월에는 나진-하산 철도의 시범운행이 예정되어 있기도 하다.<sup>54)</sup> 또한 러시아는 나진항으로 들어오는 동북아지역의 화물을 TKR-TSR를 통해 러시아로 연계운송하는 방안을 구상 중이며, 이를 위해 나진항 3호부두의 개조도 곧 이루어질 전망이다. 이는 무엇보다 중국의 동해로의 진출에 대한 러시아의 우려와 견제가 여전히 작동하고 있음에서 비롯된 것으로 파악된다. 최근 진행된 북-러간 정상회담을 통해 러시아 주도로 남-북러 가스관 연결 프로젝트를 제기하는 등 중국의 동진을 북-러, 남-북러 협력에 의해 견제하려는 의도로 읽혀진다.

이처럼 최근 들어 북-중경협은 양국 간 매우 복잡한 전략적 조율을 통해, 나아가 북-중-러 3자간 협력과 견제라는 새로운 차원에서 진행되고 있으며, 앞으로 중국의 대북협력은 더욱 확대-심화될 것으로 전망된다. 즉 북-중경협은 양측의 직접적 수요가 있는 광물자원, 식량, 에너지원 및 생필품 등의 단순 물자교역을 넘어 물리적 연계를 강화하는 차원에서 물류인프라의 연계구축을 통해 양국의 접경지역 특구를 공동으로 개발하는 초국경 경제협력지구(跨境经济合作区)의 건설로 나아갈 것으로 예상된다.<sup>55)</sup> 최근 들어 압록강유역의 황금평, 위화도와 두만강유역의 나선특별시의 북-중간 공동개발 움직임은 이를 뒷받침한다고 볼 수 있다. 물론 중국에 대한 종속의 위험성을 경계하는 북한 내 목소리가 여전히 존재하고 있고, 러시아의 견제 등을 고려할 때 구체적인 계획을 둘러싼 북-중간 내부 조율과정이 상당기간 필요할 것으로 파악된다.<sup>56)</sup> 하지만 고립무원의 상태에 빠진 북한의 입장에서

54) <http://www.rail.co/2011/09/13/russian-railways-to-run-a-demonstration-train-to-north-korea/>(검색일: 2011. 9. 12) 참조. 러시아철도공사에 따르면, 현재까지 14.6km의 지선과 6km의 본선이 개보수되었고, 36개의 선로전환장치가 설치된 상태이다.

55) 이러한 관점은 2009년 9월 1일 창춘에서 개최된 GTI(Great Tumen Initiative) 제11차 정부간 협상위원회 장관급회의에서 중국 상무부 부부장 이샤오준(易小准)의 '초국경 경제협력지구'라는 새로운 협력 플랫폼의 필요성을 역설한 것에서도 알 수 있다. <http://news.qq.com/a/20100901/001873.htm> (검색일: 2010. 11.23).

56) 2011년 6월 9일 북-중간 나선특구 공동개발 착공식에서 천더밍 중국 상무부장은 "나선지역은 개발가치가 매우 큰 옥토이며, 북-중 양국은 향후 협력과정에서 아주 많은 어려움에 봉착하거나 심지어 마찰을 빚을 수도 있다."("罗先是一片极有开发价值的沃土，中朝在今后合作中还会碰到很多困难，甚至会有摩擦")고 언급한 바 있다. 环球时报, 2011.6.10 참조.



는 중국의 변경지역 개발에 따른 기회를 포착하여 후계구도의 안착과 소위 ‘강성대국’을 이루어가는 유력한 방안으로 중국과의 협력 확대를 적극 고려하고 있는 것으로 보인다. 결국 향후 북·중간 경험과 초국경 연계개발 사업은 그 규모와 차원에서 더욱 확대·심화의 방향으로 나아갈 것으로 예상되며, 단지 중·러관계는 물론이고 북·미관계 및 남북관계 등 동북아의 국제정세의 흐름에 따라 그 속도의 완급조절이 이루어질 전망이다.

#### IV. 결론 및 향후 과제

‘창지투개발계획’은 과거 중국이 두만강유역에서 추진해 온 대북한 ‘육로·항만·구역 일체화’ 프로젝트의 새로운 버전으로 동북진흥전략이라는 청사진에 따라 추진되고 있다. 이는 물론 중국이 과거의 지방정부 차원이 아닌 중앙정부 차원에서 주도적으로 추진됨으로써 그 현실성과 가능성이 높은 프로젝트라 할 수 있다. 더욱이 국제적 고립과 후계구도 추진 과정에서 정치적 불안의 출현 가능성으로 인해 북한 정권의 입지가 상당히 축소된 상태에서 북한 지도부도 중국의 입장을 적극 고려하지 않을 수 없는 상황이다.<sup>57)</sup> 이 개발 프로젝트는 한편에서 북한의 경제발전과 대외개방을 촉진시켜주고 남한의 대북지원 부담을 덜어주는 측면이 존재한다. 즉 이번 창지투 개발에 따른 북·중간 인프라 연계를 중심으로 하는 초국경 경제협력의 강화는 북한의 물류시스템의 개선과 함께 경제적으로 북한을 개혁·개방으로 유인하는 데에 일정한 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 더욱이 동북아의 주요 물류거점이라 할 수 있는 나진항 개발이 정제되어 있는 상황에서 중국의 주도적 참여에 따라 두만강지역의 물류인프라의 현대화와 함께 관련국가들 간 상호연계가 활발해지고, 이에 따라 동북아 자유무역지대 나아가 동북아 경제권의 형성에 기여할 것으로 전망되기도 한다.

하지만 중국 및 러시아 등 제3국의 북한내 주요 간선과 거점에 대한 지배는 중장기적으로 경의선을 통한 유라시아 대륙과의 연계와, 나진항을 거점으로 환동해권과 유라시아 대륙권을 연계하고자 하는 우리나라의 동북아 경제공동체 구상은 물론이고 남북경협이 레버

57) 이남주, “중국 대북정책의 변화와 북한의 개혁개방”, KIFS 미래전략포럼 발표자료, 2011.4.8, pp.9-10.

리지 기능과 남북경제공동체 형성에 부정적 영향을 초래할 수 있다. 즉 우리나라가 배제된 상태에서 중국이 주도적으로 추진하는 창지투 개발과 나선지역과의 연계개발은 동북아 경제공동체 구축의 새로운 거점 확보를 통해 지역협력의 주도권을 확보하려는 우리의 계획과 상충될 수밖에 없다. 또한 나진항에 대한 중국 주도의 지배구도는 환동해권 중요 물류거점의 상실은 물론이고 향후 한반도의 통일경제 구축과 남북경협 시너지 효과를 저해하는 동시에 궁극적으로는 남북통합의 장애요인으로 작용할 수 있을 것이다.

결국 최근 두만강유역에서 전개되고 있는 중국의 ‘창지투개발계획’과 이에 따른 북-중간 초국경 연계개발사업은 남북관계가 여전히 경색되어 있고 남한이 배제된 상태라는 점을 감안할 때 북한의 대중 의존도를 더욱 심화시킬 것으로 예상된다. 그렇지 않아도 대중국 의존도가 높은 북한의 경제를 더욱 중국에 의존시키는 결과를 낳을 우려도 적지 않다. 만약 이렇게 정치·경제적 측면에서 중국이 북한에 대한 영향력을 보다 확대하고자 한다면, 이는 곧 북한에 대한 남한의 입지가 약화되는 결과를 초래할 가능성이 크다. 따라서 남북 경제공동체 그리고 나아가 통일 한반도를 고려해 볼 때, 중국 동북3성은 물론이고 극동 러시아 나아가 유라시아 대륙과의 연계에서 매우 중요한 거점이 될 수 있는 나진항 등 북·중·러 접경지역에 대한 우리 정부 및 기업의 적극적인 개입과 참여가 필요한 시점이다.

결론적으로 ‘창지투개발계획’과 이와 따른 북-중간 초국경 연계개발사업이 가져올 수 있는 위험요인을 불식하면서도 기회요인을 동시에 고려하고 활용하는 지혜가 요구된다. 즉 한편으로는 ‘자주성’을 강조하고 있는 북한체제의 특성과 중국의 ‘동진전략’에 대한 러시아의 견제심리를 동시에 활용하고, 다른 한편으로는 북한의 개혁개방 유도를 위한 한중간 전략적 이해의 접점을 마련하는 것이 바로 그것이다. 보다 구체적으로 북-중간 양자구도를 동북아 다자간 자유무역지대 구축과 같이 동북아 다자구도라는 틀 속에서 녹여내는 방안을 제시할 수 있다.<sup>58)</sup> 창지투 개발을 둘러싼 북-중간 협력이 인프라 연계개발에 초점이 맞추어져 있는 상황을 고려하여 동북아 다자간 자유무역지대 구축은 우선적으로 인프라 협력개발을 시범적 프로젝트로서 진행될 필요가 있다. 상호 소통과 교류를 통한 공생과

58) 이성우, “두만강 개발과 동아시아 다자협력의 전망: 동아시아 다자협력체의 건설을 중심으로”, JPI 정책포럼, 제주평화연구원, 2010.7 참조. 여기서 저자는 두만강개발을 둘러싼 다자협력의 논의를 자유주의적 접근의 유용성과 가능성의 추구라는 측면에서 설명하고 있다.

공영의 매개체라 할 수 있는 물류인프라의 속성상 한 국가가 관련 국가들을 배제한 채 일방적 건설을 추진한다는 것은 그 의미나 효과 측면에서 제한적일 수밖에 없을 것이기 때문이다. 또한 우리 정부는 이러한 다자간 국제협력 외에도 유연한 대북접근으로 중국의 대북 교역 및 투자의 확대, 그리고 초국경 연계개발과 같은 북·중경협이 심화에 따른 부정적 파급효과에 대응할 수 있는 최소한의 남북간 교류와 협력의 기반을 시급히 마련해야 할 것이다. 즉 현재의 위기국면을 역으로 활용하여 '실사구시'의 대북관계를 형성함으로써 북한의 경제개방을 지원하는 한편, 남북 교역 및 투자 활성화를 통해 북한의 대중 의존도 심화 및 중국의 북한 선점에 적극 대응해야 할 것이다. P

# 중국의 부상과 러시아의 극동정책 강화에 따른 중러 관계의 변화 및 전망

홍현익 세종연구소 수석연구위원

I. 서론	53
II. 중국의 강대국 부상과 극동 정책 강화	54
1. 중국 경제의 부상과 경제외교	54
2. 중국의 군사적 부상: 군사비 증가와 군 현대화	55
3. 중국의 동북지방 개발정책 강화 및 동해로의 진출	57
III. 러시아의 극동정책 강화	59
1. 러시아 극동의 물류기지화 정책	62
2. 러시아의 시베리아극동 에너지정책	66
3. 극동에서의 군사안보정책과 한반도 정책 강화	70
IV. 러시아와 중국간 전략적동반자관계의 다중성	76
1. 협력과 공조	77
2. 이해관계의 분기	77
3. 알력	7
4. 동맹 구축은 어려움	79
V. 한국의 대외정책에 대한 함의	81
참고문헌	84

## 중국의 부상과 러시아의 극동정책 강화에 따른 중·러관계의 변화 및 전망<sup>59)</sup>

홍현익 세종연구소 수석연구위원

### I. 서론

○ 1970년대 말부터 초고속성장을 이루어온 중국 경제가 2008년 세계 금융위기에도 불구하고 성장세를 이어가고 외환보유고는 최근 2년 만에 1조 달러가 증가한 3조2천억 달러를 기록하고 있으며 군사력도 빠른 속도로 증강하고 있어 중국의 초강대국화가 시간 문제로 여겨지고 있음.

○ 2000년 푸틴대통령 집권 이후 고속성장으로 소련 붕괴 이후 추락한 경제 복원에 성공해온 러시아도 세계 금융위기와 유가하락으로 심각한 경제적 타격을 받았으나, 2010년부터 유가 상승 등으로 다시 경제를 회복하고 있음. 러시아는 1996년부터 미국의 세계 질서 주도를 견제하고 국제질서의 다극화를 추구하기 위해 중국과 전략적 동반자 관계를 맺어왔음. 그러나 중국의 국력 상승세가 매우 빠르고 4천km이상의 긴 국경을 맞댄 접경 국가이므로 중국과의 협력을 편승·활용하면서도 다른 한편으로는 중국의 초강대국화와 공세적인 대외전략으로의 전환에 사전 대비하는 중장기 전략을 취하여왔음. 특히 중국이 동

59) 본 발제문은 2011년 8월 3일 제주평화연구원에서 개최된 제13회 JPI 정책포럼에서 필자가 발표한 “중국의 부상과 러시아의 극동전략”에 IV장을 추가하고 수정·보완·발전시킨 것임.

북 3성을 적극적으로 개발하고 창지투계획을 추진하면서 나진을 통해 동해로 진출하는 것을 우려하지 않을 수 없는 상황임.

○ 따라서 러시아는 중국과의 접경지역이고 낙후지역인 극동지역을 보다 적극적으로 개발하고 아태경제권에 편입시키는 한편 동북아 국가들과 에너지 및 철도 협력을 진흥하여 국가 균형발전과 국가경제 진흥을 이루는 동시에 중국의 초강대국화에 적절히 대응하며 아태국가로서의 러시아의 위상과 영향력을 회복·강화하려는 정책을 펴고 있음.

○ 이런 맥락에서 중국의 강대국으로의 부상 현황을 검토하고, 강화되고 있는 러시아의 극동정책을 분석하며 러·중 전략적 동반자 관계를 평가·전망한 뒤, 한국의 대외정책에 대한 함의를 제시함.

## II. 중국의 강대국 부상<sup>60)</sup>과 극동 정책 강화

○ 세계 1위의 인구 대국, 4위의 영토 대국, 고대문명의 전통을 자랑하는 중국이 덩샤오핑이 제창한 실용주의적 사회주의 시장경제 노선을 성공적으로 적용하여 1978년 개혁·개방 이후 30년간 경이로운 경제 성장을 기록하면서 초강대국으로 질주하고 있음.

○ 이처럼 중국의 부상은 경제 부문에서 단연 두드러지지만 이는 군사력 증강과 동북 지역 개발정책 강화 및 동해로의 진출로 나타나고 있음.

### 1. 중국 경제의 부상과 경제외교

○ 중국 경제는 개혁기(1979-2008)에 연평균 9.9%의 초고속 성장을 이루었음.

○ 그 결과 중국은 GDP 기준으로 2008년말 미·일에 이어 세계 3위의 경제 대국이 되었고, 2010년 2/4분기에 일본을 추월, 세계 2위의 경제대국이 되었음. 1990년 중국의

60) 이 내용의 상당부분은 홍현익 (2010), pp. 1-4를 수정·보완한 것임.

GDP가 미국의 6.7%에 불과했는데, 2008년에는 30.9%가 됨(조영남, 43-44). 골드만삭스는 2003년 장기전망에서 중국의 경제규모가 2041년 미국을 추월할 것으로 예상했는데 2009년에는 그 시기를 2027년으로 앞당김. 중국 칭화대 국제전략발전연구소가 2009년 6월 발표한 연구결과에 따르면, 미국의 평균성장률이 4%이고 중국이 8%일 때 2045년경이 추월시기이고, 3%와 8%일 경우 2040년 이전이며, 2%와 10%면 2025-2030년 사이가 될 것임(조영남, 45).

○ 세계 각국의 대중국 무역의존도가 빠르게 증가하여옴. 특히 미국의 안보협력국의 경우에도 마찬가지로 현상이 나타남. 먼저 한중 무역이 한미와 한일 무역의 합보다 커졌음. 일본도 마찬가지였음. 1996-2006년 기간에 중일무역은 239% 증가한데 비해 미·일무역은 12% 증가하여 2006년 중·일무역과 미·일무역은 17%로 같아짐. 이는 일본이 대중적 대정책을 지속하기 어려운 배경이 됨.

○ 중국의 외환보유고도 단연 세계 1위임. 2011년 상반기 중국의 외환보유고는 3조2천억 달러를 기록하였음. 그 중 거의 절반인 1조1541억 달러는 미 국채를 사들였음(미국 채의 8.2%). 중국은 막대한 외환보유고를 이용하여 제3세계지역에 해외직접투자와 공적개발원조(ODA)를 확대하면서 영향력을 키우고 있음. 위안화 무역 결제 규모도 2010년 1분기 184억 위안이던 것이 2011년 1분기 3603억 위안으로 1년 만에 19.6배 폭증함. HSBC 은행은 향후 3-5년 사이 연간 13조 위안으로 늘어나 달러와 유로에 이은 세계 3대 무역 결제 통화가 될 것이라 전망하고 있음.

○ 중국은 “세계의 시장”과 “세계의 투자자”에 더해 “세계의 규칙제정자”로도 등장하고 있음. 세계 금융위기 이후 IMF 의결권 재분배, 새로운 기축통화 도입, 금융자본 통제 강화, 개도국 지원 등 국제 금융질서 개편에 목소리를 높이고 있음(조영남, 46-47).

## 2. 중국의 군사적 부상: 군사비 증가와 군 현대화

### 1) 군사비의 증가

○ 중국의 군사비는 1990년대 이후 급증하였음. 중국 정부가 발표한 중국의 국방예산은 1996-2008년 기간에 매년 12.9%씩 증가해 세계에서 가장 빠른 증가세를 보였음(조영남 47).

○ 실제 국방비는 국방예산보다 1.5-2배 이상 더 많았을 것으로 추정됨. 2008년의 경우 국방예산은 600억 달러였지만 국방비는 1,050억-1,500억 달러에 달해 미국에 이어 세계 2위를 차지함(조영남 48).

○ 중국 국방예산은 1989년 이후 매년 10%이상의 증가를 보이다가 2010년에만 7.5% 상승을 기록하였음. 또한 2010년 11월 2일 국방기술품질원이 발간한 '2010 세계 방산시장 분석보고서'에 따르면 중국의 국방예산은 2010년 1천620억 달러에서 2018년에는 2천999억 달러로 85.1% 급증할 것으로 전망됨. 같은 기간 미국의 국방예산은 5천338억 달러에서 5천500억 달러로 3.0% 늘어나는데 그칠 것으로 예상됨.

## 2) 무기 수입 증가

○ 1990년대 중국은 러시아로부터 매년 약 10억 달러 정도의 무기, 장비 및 군사기술을 도입함. 2000년대에는 러시아로부터의 무기 및 군사기술 수입이 2001-2005년 기간 133억 달러로 연평균 2.6배 증가하였음(조영남 49).

○ 2005년부터도 중국의 러시아 무기 수입은 계속 증가하였음. 2005년 61억 달러, 2006년 65억 달러, 2007년 70억 달러, 2008년 80억 달러, 2009년 85억 달러 수준임.

## 3) 무기현대화와 군사 작전 능력의 향상

○ 적극적인 군사무기 현대화로 중국은 2015년경 미국의 "세계적 경쟁자"는 아니지만 "지역적 경쟁자"로 부상할 수 있다는 전망이 제기됨. 인근해역에서 해상거부 능력 보유, 다양한 장거리 타격력을 통한 미국의 역내 작전능력 위협, 미국의 정보 우위에 대한 도전 등임(조영남 49).



○ 2010년 7월 신화통신이 발행하는 국제선구도보는 미 항모에 맞서는 중국의 3대 병기를 소개하였음. 항모킬러 미사일로 사거리 1,500km의 동평-21C와 함께 잉지-62, 최신 함에 탑재한 선반미사일이 있고, 사거리 8천km를 넘는 쥐랑-2 탄도미사일(SLBM)을 장착한 아시아 최대 잠수함 함대가 있으며, 중국 해안 곳곳에 중단거리 미사일부대가 배치되어 영해로 들어온 적함에 대처할 수 있다는 것임. 2010년 12월 26일 로버트 윌러드 미 태평양군사령관은 중국의 중거리지대함탄도미사일 동평-21D의 프로그램이 초기작전운용 능력(IOC)을 확보한 것으로 보인다고 말함. 최대사거리 3,200km에 마하10으로 비행해 미사일방어망으로 격추하기 힘든 이 미사일이 수년 내에 배치되면 미 항모전단이 중국과 가까운 공해에 안전하게 접근하기 어려울 것으로 보임.

○ 중국은 2011년 1월 게이트 미 국방장관 방중기간에 스텔스 전투기 쟈(殲)-20 시험비행을 성공시키며 세계를 놀라게 하고 미 항모의 서해 진입 대비를 과시하듯 ‘항모킬러’로 불리는 창젠 10호 수중발사순항미사일의 발사훈련 모습을 공개하면서 서해를 관할하는 북해함대 소속 핵탄재전략잠수함 창청 200호를 공개하였음. 또한 예상보다 빨리 우크라이나에서 도입한 옛 소련의 퇴역 항공모함인 바랴그호가 개조되어 2011년 8월 10일 진수되었고 4만8천~6만4천급의 일반동력 중형 국산 항공모함 2척이 2015년까지 건조될 것이며, 2015-2020년 9만3천급 핵 동력 항공모함 2척을 건조하는 등 항모 4척 이상을 건조할 것으로 전망됨.

○ 그러나 중국의 군비증강 목표의 의도는 아직 방어적 보수적임. 군사교리가 국내 체제유지와 통제, 대외적으로는 원유수송로 확보 등 해양이익 수호, 대만 통일, 영토분쟁 해소 등에 맞추어져 있음. 실제 중국은 공격적인 해외 군사작전을 수행한 적이 없고, 해외영토에 전투부대를 파견하거나 군사기지를 운영한 적이 없음. 중국의 군사력 증강은 경제력 상승에 따른 실제 필요에 부응하고 국제지위 확보를 위한 “합리적” 행동으로 볼 수 있음 (조영남 49).

### 3. 중국의 동북지방 개발정책 강화 및 동해로의 진출

○ 중국 정부는 2003년 말부터 낙후된 동북공업지구를 집중적으로 개발하는 동북진흥

전략을 추진하여오다 국무원이 2007년 8월 20일 향후 15년간 시행할 ‘동북지역 진흥계획’을 발표하고 이에 따라 랴오닝성 연해 경제벨트와 지린성의 창지투(창춘-지린-투먼)선도구 개발을 추진하여 동북지구(동북3성과 내몽고 동부)에 경제벨트를 연계 구축하고 있음. 특히 2009년 8월 30일 ‘중국 두만강지역 협력개발 계획강요-창지투개발-개방선도구’ 사업을 비준하여 헤이룽장 성과 지린성의 지하자원을 개발하고 지린성의 주요 지역을 연계하여 산업을 진흥하며 두만강 유역을 통해 동해와 태평양으로 진출을 시도하고 있음. 훈춘을 물류거점 및 대외 개방의 창구(세관도시)로 만들고 연지, 룡징(龍井), 투먼을 물류 허브 및 산업 서비스 기지로 건설하며 창춘과 지린 두 도시를 중심 배후도시로 발전시켜 2020년에는 경제 규모를 4배로 성장시킨다는 것임(위샤오, 70-73).

- 2010년 김정일 위원장이 두 차례 중국을 방문하여 후진타오 주석과 정상회담을 가졌고, 11월 20일 중국 상무부와 북한 합영투자위원회가 나선지역과 위화도-황금평 특구계획에 합의하였으며, 12월 23일 중국 지린국제경제기술합작회사와 북한 합영투자위원회간에 ‘북·중 나진항 개발 협약’이 체결됐다고 알려짐. 그 내용은 이미 중국의 창리그룹이 나진항 1호부두 1번선석 10년 사용권을 확보한 가운데, 중국 측이 중국 취안허(圈河)에서 나진항간 고속도로 및 철도와 취안허대교를 설계·건설하고 4·5·6호부두를 신규건설하며, 북한은 이의 50년 사용권 및 자유무역구를 제공하고 유엔개발계획(UNDP) 사업에 참여한다는 것 등이라고 알려짐(남문희, 2011.3.12 & 4.2).

- 중국은 2010년 취안허통상구와 원정리를 잇는 두만강대교를 보수한 데 이어 2011년 4월 원정리-나진항 도로 보수공사에 착수했음. 북·중은 6월 9일 장성택 노동당 행정부장과 천더밍 중국 상무부장이 참석한 가운데 도로 보수공사 착공식을 거행하였고, 중국은 애초 공사를 2011년 연말에 완공하기로 했다가 공기를 앞당겨 10월까지 마무리 지을 계획임. 중국은 이미 2011년 들어서서 2차례에 걸쳐 취안허 통상구-나진항 루트를 통해 3만7천의 석탄을 남방으로 시험 운송했음. 중국은 원정리-나진 도로보수가 마무리되면 연간 100만t의 석탄을 나진항을 통해 상하이 등 중국 남방으로 운송할 계획이고 이는 매년 100억 원 이상의 물류비 절감 효과를 보일 것임(연합뉴스, 2011.7.15).

- 중국은 함경북도 청진과 함경남도 단천을 통한 동해로의 진출도 추진하고 있음. 중

국의 투먼(圖們)시 정부가 북한의 합영투자위원회와 2010년 말부터 본격적인 협의를 시작, 황금평·나선 경제특구 착공식이 이뤄진 2011년 6월까지 합의를 이뤄 본격적으로 개발사업이 추진되고 있다고 함. 중국이 자재와 비용을 부담하여 북한이 6월에 공병대를 투입해 훈춘~나선간 도로에서 뺀어 나와 청진으로 향하는 약 15km 길이의 도로를 개설하는 공사를 시작했으며, 청진항 보수·확장 공사도 마무리 단계인 것으로 알려짐. 중국은 이미 2010년 7월 청진항 3, 4호 부두를 15년간 이용할 수 있는 사용권을 북한으로부터 확보했으며, 이번 투자로 낡고 소규모인 청진항을 무역항으로 이용할 수 있을 만큼 확장할 계획임. 또 2015년까지 청진~룽징(龍井)시 싰허(三合)통상구 고속도로(47km)와 허룡(和龍)-북한 남평-청진 고속도로(39km)도 신설될 예정임. 양국은 이후 단천항 개발과 관련한 공동투자 협의도 진행해 최근 협약을 체결했으며 곧 도로와 항만 개·보수 공사를 시작할 것으로 알려짐<sup>61)</sup>.

### Ⅲ. 러시아의 극동정책 강화

○ 러시아 정치·경제·사회·문화의 중심지는 유럽지역에 위치한 모스크바 및 상트페테르부르크임. 극동지역은 러시아의 중심지에서 가장 먼 지역에 속하므로 중대 관심지역인 CIS나 유럽보다는 관심의 비중이 낮음 편임. 반면 중국 역시 대국이지만 정치·사회·문화의 중심지인 베이징이나 경제의 중심지인 상하이와 국토의 동북부에 위치하고 있어 동북아 지역이나 극동에 대해 핵심적인 이해와 관심을 갖고 있음.

○ 그러나 러시아 중앙정부의 동시베리아·극동 지역에 대한 이해관계와 관심은 소련 해체와 러시아의 부활 이후 점점 더 커져왔는데 그 배경은 다음과 같음.

- 러시아 경제의 주력 산업이 에너지와 천연자원 개발 및 수출인데, 유럽에 인접한 지역의 에너지와 자원은 개발이 거의 다 진척되었으므로 더 풍부한 에너지와 자원을 보존하고 있는 동시베리아·극동지역의 자원 개발이 필요해짐.

61) 연합뉴스, 2011년 7월 24일.

- 러시아 에너지 및 자원의 수출이 주로 유럽에 치중되어 유럽에 대한 의존이 심화 되었으므로 가격 협상력 제고나 안정된 판로를 확보하기 위해서는 수출 시장을 다원화하여야 하므로 빠른 경제 성장으로 에너지 수요가 급증하고 있는 동북아 국가들과의 에너지 협력이 필요해짐. 특히 이 지역에 부존된 풍부한 에너지와 자원에 대한 투자를 유치하여 탐사·개발한 뒤 수출함으로써 지역 및 국가 경제를 살리려면 중국, 일본, 한국 등 동북아 인접국들의 협력이 필요해짐. 즉 부존된 자원을 개발하여 국가 경제를 진흥하고 이 지역의 경제를 세계에서 가장 역동적으로 성장·발전하고 있는 동북아 및 아태경제권에 편입시켜 발전시킨다는 전략에 따라 이 지역에 관심을 기울이고 상당한 예산을 투자하고 있는 것임.
- 극동지역은 러시아 내에서 상대적인 낙후지역으로서 사회·경제상황이 열악하여 주민들의 중앙정부에 대한 반발이 커지고 있고 극동과 시베리아 지역의 인구가 계속 감소하여 이 지역을 균형 발전시킬 필요성이 커짐. 즉 국내정치적 요인과 국토 균형발전적인 측면에서도 이 지역 개발에 종전보다 더 큰 노력을 기울이는 것임.
- 이 지역을 개발하여 에너지와 자원을 수출하고 물류기지로 육성함으로써 수익을 증진하는 동시에 동북아 지역과의 상호 의존 협력을 제고하면서 이 지역에 대한 영향력을 강화하고 강대국 위상을 회복하려함. 특히 이 지역에서 군사적인 우위를 활용하여 자국의 이익을 증진하는 방향으로 지역 질서를 주도하고 있는 미국을 견제하려함.

○ 중국의 초강대국으로의 부상에 대해서는 기회와 도전 양측면에서 이에 편승·활용하는 동시에 준비·대응하고 있음.

- 먼저 중국의 급부상이 주는 기회적인 측면으로 양국이 전략적 동반자 관계를 맺고 양국의 경제가 상호보완성이 크므로 이에 편승하려함. 접경국인 중국이 생산하는 소비재를 수입하여 국내 수요를 충당하고 중국으로부터 산업개발 투자를 유치하며, 급속 성장하고 있는 중국 시장에 에너지나 자원, 무기 및 상품을 수출하여 이익을 증진하려함.<sup>62)</sup>

62) 러시아를 방문한 후진타오 주석은 2011년 6월 16일 메드베데프 대통령을 만나 양국 간 전면적 전략협력 동반자관계를 선언하면서 양국무역액을 2015년까지 1000억 달러, 2020년까지 2000억 달러로 단계적으로 증

- 중국의 급부상이 주는 도전적인 측면에 적절한 대응도 모색하고 있음. 먼저 러시아와 중국은 인종·문화·풍습 및 전통이 이질적이고 연해주를 둘러싼 영토 분쟁 가능성도 갖고 있음. 더구나 중국 동북 3성은 급성장을 하고 있을 뿐 아니라 1억 1천만 정도의 인구를 갖고 있는 반면, 러시아 극동지역은 상대적 후진지역이고 700만의 인구가 감소 추세를 보이는 등의 문제를 안고 있어 러시아인들은 1860년 이전 청나라 영토였던 연해주가 중국인들에 의해 사실상 무혈점령될 수 있다는 가능성을 내심 우려하고 있음. 또한 북한의 대중 의존도가 높아지는 가운데 북한 경제가 동북3성에 예속되고 중국이 나진항을 사실상 조차하여 동해가 중국의 내해가 되는 것이 아닌가하는 전략적 우려도 가질 수밖에 없음. 외교에서도 6자회담 전개과정에서 나타나듯이 동북아에서 중국의 역할과 영향력이 제고되는 것과 달리 러시아가 주요 관련 당사국으로 대우받지 못하는 상황이 지속되는 것을 우려함. 이러한 문제들을 극복하기 위해 중국과의 협력을 유지하면서 일본이나 한국, 아세안 등과 보다 적극적으로 협력을 도모하여 극동지역을 동아시아의 에너지 및 물류 중심지로 발전시키고 동북아 다자안보 협력 등을 구축하여 중국의 급부상을 통제·관리하고 미국과 중국 사이에서 균형추 역할을 수행하면서 동북아 지역에 대한 영향력을 회복하려 하고 있음.

○ 러시아의 극동·시베리아 개발 정책은 러시아정부가 2007년 8월에 비준하고 2008년에 수정한 ‘2013년까지 극동·자바이칼 지역의 경제·사회발전 연방특별 프로그램’(‘극동·자바이칼 개발계획’)에 잘 나타나 있음. 그 주요 내용은 러시아 정부가 2008년부터 2013년까지 6년간 모두 5660억루블(약 210억 달러)을 투입, 시베리아 바이칼호 동쪽에서부터 베링해에 이르는 광대한 지역에서 산업 인프라 구축, 투자 환경 개선, 자원과 낙후된 산업의 종합 개발, 외자 유치나 합작기업 설립 및 자유경제지대 창설 등 역내 국가들과의 협력을 추진하여 지역의 경제개발을 촉진하고 러시아의 아태지역 경제로의 편입을 가속화한다는 것임(성원용, 2009, 429-435). 특히 연해주·하바로프스크·시할린 등 한반도 인접 극동지역 3주에 총투자액의 50%가 투입될 예정이고, 2012년 9월 8-9일 APEC 정상회의가 개최될 블라디보스토크를 포함한 연해주에만 58억 달러가 배정되었음.<sup>63)</sup>

진하자고 합의했으며 ‘중국 동북지구와 러시아 원동 및 동서시베리아지구의 합작계획요강’을 적극 추진하기로 함. 동아일보, 2011년 6월 18일.

○ 메드베데프 정부는 2009년말 보다 장기적인 ‘극동발전전략 2025’를 승인하였는데, 그 주요 내용은 교통·운송, 에너지, 통신 및 기타 사회 인프라의 구축 및 현대화임(이재영, 서울신문, 2010.12.27).

○ 여기서는 러시아의 극동정책 강화 상황을 물류기지화 정책, 에너지 정책, 군사·안보 정책과 한반도정책 강화로 나누어 검토함.

## 1. 러시아 극동의 물류기지화 정책

○ 중국이 나진항과 청진항을 통해 동해와 태평양으로 진출하는 것은 러시아에게 몇 가지 중대한 문제를 야기함.

- 나진항은 부동항이어서 러시아가 소련시절부터 해군 기지로 활용하려던 곳이었고 러시아 들어와서는 러시아의 극동지역 물류중심지화 사업을 지원할 주요 거점 항구로 상정해왔던 곳임. 시베리아횡단철도(TSR)와 남북한중단철도(TKR)가 연결될 때까지 러시아 극동지역에 항만 시설이 부족하기 때문에 나진항을 정비하고 시베리아횡단철도를 나진까지 확장하여 부산이나 일본, 동남아에서 선박으로 나진까지 컨테이너를 실어오면 이를 하역해 철도로 유럽으로 운송하는 사업을 추진함으로써 러시아를 동아시아와 유럽간 물류중심지로 만드는 사업의 중요한 거점이었음. 그런데 중국이 적극적인 물량공세를 앞세워 개발하고 항구 사용권을 확보하고 나섰기 때문에 곤혹스러움을 느끼고 있음. 러시아는 3호 부두의 50년 사용권을 확보하고 2008년 10월 나진과 하산간 철도 및 나진항의 개건착공식까지 거행하였음. 그러나 사업은 투자자금난으로 인해 지연되어오다가 최근에 재개되었음.
- 중국이 나진항이나 청진항을 통해 동북3성의 자원이나 생산품을 상하이 등 중국 동남부로 실어 나르다보면 수송로의 안전을 확보하기 위해 중국 군함이 이를 호위

63) 2007년 2월 러시아 정부는 동부문제에 대한 최고로 강력한 권위를 가진 조정기구로 총리가 지휘하는 ‘극동, 부랴티아공화국, 이르쿠츠크와 치타주 사회·경제발전문제 국가위원회’를 설립했고, 2008년 5월에는 ‘2025년까지 극동지역 및 부랴티아공화국, 자바이칼 변경지역 및 이르쿠츠크주의 사회·경제발전전략’을 편성함. 주시엔핑, “러시아 동부발전전략이 한반도에 미치는 영향,” 배정호·주시엔핑(편), 『중국의 동북지역개발과 한반도』(통일연구원, 2010년 12월), pp. 187-193.

한다는 명분이 생기고 결국 동해가 중국의 내해처럼 변할 가능성이 있음. 이는 한국과 일본 뿐 아니라 러시아의 동아시아 전략 환경을 구조적으로 위협하는 요인이 될 것임.

○ 물론 2009년 6월 중·러 양국 수뇌부는 러시아 극동지역 개발 전략 및 중국 동북지역 진흥 전략을 유기적으로 공동 진행하는 데 합의하여 쌍방은 협력을 강화하고, 공동 발전을 위해 노력하기로 하였음.

○ 2011년 들어 창춘에서 출발, 훈춘을 거쳐 나선을 다녀오는 자동차 관광코스가 신설되고 북한 최북단인 온성 1일 관광이 20년 만에 재개되는 등 중국의 대북 관광이 활기를 띠고 있을 뿐 아니라 2011년 4월 훈춘과 블라디보스토크, 하산 및 나선을 잇는 3국 무비자 관광이 개시되었고, 훈춘은 러시아 극동 자루비노 항을 거쳐 부산으로 이어지는 항로도 2011년 6월 개통하였음. 러시아 극동과도 맞닿아 있는 훈춘의 2011년 상반기 대러시아 교역량도 크게 늘었음. 대러시아 교역 거점인 훈춘 통상구의 수출입 화물량과 출입국 인원이 각각 3만2천30t과 1만488명으로, 작년 동기보다 16.8%씩 증가하였음. 또한 2011년 1월 헤이룽장 성의 대러시아 무역액이 5억7천만 달러로, 전년 동기 대비 15.7% 증가함.

○ 러시아의 TSR-TKR 철도연결 사업은 러시아 철도 기술자가 2003년 북한 동해안 선로를 실사하고 북한 선로를 복원하여 TSR과 연결하는 데 25억 달러가 든다는 비용 산출까지 마쳤으나 다음 몇 가지 요인 때문에 진척을 이루지 못했음.

- 먼저 북한의 핵 개발 강행으로 남·북·러 3각협상이 진척되기 어려웠고, 러시아가 한국에게 국제컨소시엄 구성을 포함한 자금 조달을 부탁하고 한국 정부가 난색을 표하는 등 러시아와 한국 정부의 추진 의지가 부족하였음.
- 철도 연결 노선에서도 북한은 동해선을 거쳐 하산으로 연결되는 동부선을 원했지만 이는 한국에게는 산업지역에서 격리되어 운용비용이 비싸고 180km의 동해남부선 철도를 새로 건설해야 하는 어려움이 있었음. 한국이 원한 서울-평양-신의
- 만주-몽골-러시아로의 서부노선은 증가하는 한·중화물 수송을 담당하는 이점과 기존 철로 상태가 비교적 양호하다는 이점이 있었으나 러시아가 적극적이지 않았음.

서울-문산-원산-하산-우수리스크로의 중북부노선(경원선노선)은 북한이 군사상 이  
유로 난색을 표하고 북한 철도망의 북동쪽 1,000km의 인프라와 기술적 조건이  
열악하여 개선비용으로 50-70억 달러가 소요된다는 단점이 있음.<sup>64)</sup>

○ ‘나진-하산 프로젝트’도 그동안 크게 진척되지 못하다가 최근야야 재개되었음. 이  
사업은 나진항을 개건하고 나진-하산 철도를 개보수 및 현대화하며 화물수송용 화차를 확  
보하여 부산을 비롯한 동북아지역 항구로부터 해상 수송을 통해 오는 화물을 나진에서 반  
아 시베리아횡단철도를 경유하여 유럽까지 보내는 컨테이너 물류수송사업을 벌이는 것임.  
먼저 2001년 8월 모스크바 북러 정상회담에서 합의되었고, 상호 방문을 통해 철도 개건·  
현대화, 두만강-하산 구간에 광섬유 통신선을 건설 및 공동운영이 합의된 뒤, 2008년 10  
월 4일 나진-하산 철도 및 나진항의 개건 착공식이 나선시 두만강역 지구의 북러 친선각  
앞에서 열렸음.<sup>65)</sup> 나진항의 개건사업은 3단계로 기획되었는데, 노후화된 기존 설비의 제  
거와 컨테이너 크레인을 비롯한 새 설비의 반입, 부두시설의 건설, 도크의 확장 등을 주요  
사업내용으로 하는 제1단계는 2010년 10월 말까지 완공될 예정이었음. 그러나 큰 진척을  
이루지 못하다가 러시아는 중국의 나진으로의 야심적인 진출을 보고 경각심을 가지게 된  
것임. 중국의 동진정책과 러시아의 남진정책이 나진에서 만났는데, 러시아가 한반도 정세  
악화로 주춤하는 사이 국력이 팽배하고 의욕이 넘치는 중국이 기선을 제압하는 모양새가  
연출된 것임.

○ 한국도 관심을 기울였음. 한국은 러시아철도공사와 4:6의 투자로 합작기업을 만들  
고, 이 합작기업과 북한이 8:2 또는 7:3의 지분을 갖는 합영기업을 설립하자고 합의하였  
음. 그러나 한-러간 합작기업 설립이 지연되면서 북-러간에 설립된 합영기업의 러시아 측  
지분에 한국이 참여하는 모양이 되었음.<sup>66)</sup>

64) 알렉산더 보론초프, “러시아-한반도 철도연결 프로젝트: 현 상황과 전망,” 배정호 Alexander N. Fedorovskiy, 『중국의 동북지역개발과 한반도』(통일연구원, 2010년 12월), pp. 149-151.

65) 착공식에는 북한의 전길수 철도상, 궁석웅 외무성 부상, 리명산 무역성 부상과 러시아의 알렉세이 보로다  
브킨 외무 차관, 발레리 수히닌 주북 대사, 블라디미르 야쿠닌 사장을 단장으로 한 러시아철도주식회사 대표  
단, 세르게이 다르킨 연해주 주지사 등이 참석하여 이 사업의 중요성을 보여주었음. 연합뉴스, 2008년 10월 4일.

66) 정범진, “‘나진-하산 프로젝트’는 외면할 수 없는 남북경협사업이다,” 『민족화해』, 통권 38호  
(2009.05-06), p. 46 참조.



○ 그러나 중국의 동해 진출로 러시아나 한국도 보다 적극적으로 철도 연결 사업에 나설 필요가 발생한 것임. 특히 2011년 들어서서 러시아가 나진항 3호 부두위에 30만t 규모의 컨테이너 야적장을 짓는 것을 재추진하기 시작하였고(남문희, 2011.3.12), 나진항과 하산간의 52km구간을 러시아처럼 광궤로 연결하는 것을 포함하여 지선과 본선을 합쳐 총 64km의 선로중 본선 6km, 지선 14.6km가 부설되었으며 10월중 시범열차를 운행할 예정임. 또한 선로에 전력을 안정적으로 공급하기 위한 송전설비도 20km 구간에 설치했으며, 웅라 현장에서는 터널 개보수도 계획되고 있음<sup>67)</sup>. 공사가 끝나는대로 컨테이너 터미널도 건설할 계획임.

○ 러시아 정부는 그 외에도 제2시베리아횡단철도와 BAM철도 및 그 지선들, 사할린-극동본토 연결 철도를 기획하고 있고, 국제적으로도 2007년 러시아 동북부 지역과 북미대를 연결하는 베링해철도(사하-추코트카-베링해-알래스카) 건설을 제안하였고 극동본토-사할린-홋카이도-일본 본토 연결 철도 건설 계획도 구체화하고 있음(한종만, 151).

○ 한국에서는 포스코가 극동지역 에너지·물류 개발에 참여하게 되었음. 2010년 11월 한국을 국빈방문한 메드베데프 대통령과 이명박 대통령의 정상회담을 계기로 포스코는 러시아 유연탄 업체로 야쿠트와 엘가지역에 주요 광산을 보유한 메첼사(러시아에서 유연탄 공급 1위, 철강업 5위)와 극동 시베리아지역 자원개발 상호협력 양해각서를 체결했음. 메첼사가 보유한 석탄과 철광석 매장량은 33억t, 2억t에 달하는데, 포스코는 엘가지역 석탄 광산(매장량 22억t) 개발에 공동 참여하여 철강원료를 확보하게됨. 특히 더 주목되는 부분은 메첼사가 갖고 있는 포시에트항(북한과 중국에서 20km떨어진 두만강개발 소삼각 러시아 중심도시)의 현대화와 바니노항 신규건설에 참여하는 것임. 석탄수송터미널과 철도 등을 건립하는 항구 현대화 사업을 벌이는 한편 중장기적으로 극동지역에 일관제철소 건립을 계획하고 있으며 이 지역을 기반으로 동북 3성, 몽골 등지의 자원 개발도 연계하는 방안을 구상 중이라 함<sup>68)</sup>.

67) 연합뉴스, 2011년 9월 14일.

68) 한국경제, 강원도민일보, 2010년 11월 11일 & 파이낸셜뉴스, 2010년 11월 10일.

## 2. 러시아의 시베리아극동 에너지정책

○ 러시아는 석유 생산 및 수출에서 세계 1-3위를 다투고(매장량 7위), 천연가스부문에서는 단연 1위이며, 석유 및 가스 채굴분야에서도 세계 1위, 철광석 매장량 세계 1위, 석탄매장량 세계 2위임. 또한 러시아의 에너지 산업은 관세수입을 포함할 때 세수의 40%를 차지하고 수출 비중도 67%나 차지하며 2010년 에너지 수출량은 33.1% 증가한 2677억 달러에 달했음(소콜로프).

○ 러시아는 중장기적으로 유가 변동으로부터 경제 안정을 보장하고 산업의 균형적인 발전을 이루어야 하며 러시아 지도부도 경제의 현대화와 균형적인 산업 육성에 노력하고 있음. 그러나 낙후된 시베리아극동 지역을 발전시키고 새로운 에너지 및 천연자원을 개발하면서 산업을 진흥하며 유럽에 치중된 판로를 아시아쪽으로 다변화하여 에너지 가격 협상력을 강화할 뿐 아니라 에너지 수출을 중심으로 아태지역에서 러시아의 영향력을 강화하기 위하여 시베리아극동지역에서 에너지 정책을 집중적으로 추진하지 않을 수 없음.

○ 러시아의 시베리아극동 에너지 정책은 크게 석유개발과 송유관사업, 가스개발과 가스관사업, 전력사업 등 세 가지로 나누어 볼 수 있음.

### 1) 동시베리아-태평양 송유관 (Eastern Siberia-Pacific Ocean oil pipeline, ESPO)

○ 러시아가 국가전략사업으로 추진하고 있는 송유관 건설 사업임. 트란스네프트는 시베리아 이르쿠츠크 타이셰트에서 러시아 극동 나홋카 인근 코즈미노항(블라디보스토크 동쪽 100km)까지 총연장 4천663km의 ESPO 송유관 가운데 타이셰트~아무르 주 스코보로디노 간 1단계(2천700km) 공사를 마치고 2009년 12월 28일 가동에 들어갔음.

○ 2010년 9월 27일 베이징에서 메드베데프 대통령과 후진타오 주석이 참석한 가운데 스코보로디노에서 헤이룽장 성의 모허(漠河)를 거쳐 다칭(大慶)을 잇는 약 1,000km의 송유관 건설 완공식을 거행함. 12월 19일 처음으로 시베리아 석유가 다칭에 시험적으로 도착하고 2011년 1월 1일 원유가 공급되기 시작함. 2009년 양국 간 맺은 협정대로 중국은 250억 달러의 차관을 지원하고 러시아는 20년간 하루 30만 배럴(4만1천t), 연 1,500만t의

원유(중국 연간 수요의 4%)를 공급할 예정임.<sup>69)</sup>

○ 타이셰트에서 보낸 원유 일부는 시베리아횡단철도를 통해 코즈미노 수출터미널로 운송되어 유조선을 통해 아태지역으로 수출되고 있음. 한국은 이미 1999년부터 사할린산 원유를 도입하고 있으며, 2010년 1월 GS칼텍스가 ESPO 75만 배럴을 수입하는 등 2010년에 나훗카에 도착한 1억배럴의 원유중 39%를 한국이 수입함(매일경제, 2011.2.28).

○ 러시아는 사업 2단계로 2014년까지 코즈미노 항구까지 송유관을 완성할 예정인데 이때까지 원유공급량을 하루 120만 배럴로 증대시킬 계획임. 특히 당초 공급목표는 하루 160만 배럴이었음(이하 이성규 참조).

○ 공급을 늘리기 위해 그간 수송인프라 미비로 미개발상태로 방치되었던 동시베리아 및 극동지역 유전 개발이 추진되고 있음: 국영업체인 로스네프트사의 반코르유전(2014년에 하루 46만 배럴)과 유루브체노-토홈스코예유전(2016년에 하루 20만 배럴), 수르구트네프트·가스사의 탈라간 유전(2010년에 하루 7.2만 배럴), TNK-BP사의 베르흐넨촌스코예유전(2014년에 하루 20만 배럴).

○ 로스네프트사는 러시아 연방정부와 지방정부의 지원하에 하루 40만 배럴의 정유공장 건설을 계획하고 있으며 외국기업과의 협력을 모색 중임. 2015년경 러시아 동부지역에서 하루 100만 배럴의 원유가 생산되면 30만은 파이프라인을 통해 중국으로, 30-40만은 코즈미노 수출터미널을 통해 아시아지역으로 각각 수출되고 나머지 40만은 지역내 정유공장으로 공급될 것임. 트랜스네프트는 2020년까지 원유선적터미널의 규모를 연간 8천만 규모로 늘려 아태지역 원유 수출 비중을 현재 3.8%에서 30%로 대폭 확대할 방침임(연합뉴스, 2009.5.11).

○ ESPO 원유의 품질이 중동산 원유에 비해 손색이 없으므로 품질과 지리적인 이점

69) 이 송유관의 최대 운송 능력은 연간 3천만이어서 양국 합의에 따라 공급량은 더 늘어날 수 있음. 연합뉴스, 2011년 2월 4일. 이외에도 양국은 2010년 8월 50억 달러를 공동 출자해 중국 텐진에 정유시설을 세우기로 하고, 향후 25년간 러시아 석탄을 중국에 공급하는 대신 중국은 60억 달러 차관을 제공하는 협정을 맺었음. 머니투데이, 2010년 9월 27일.

을 앞세워 아태시장으로 원유수출이 늘어나면 이 지역에 대한 러시아의 경제적·외교적 영향력도 증대될 것임.

## 2) 가스 개발·통합 및 수출

○ 동부 가스프로그램 : 아태지역의 중국 및 기타 국가 시장에 대한 가스 수출 가능성을 고려한 가스 채굴·수송 및 공급을 위한 단일시스템을 동시베리아와 극동에 구축하기 위한 프로그램이 수행되기 시작함(마리아 부르두크스카야).

- 국가 동부 단일 가스공급 시스템을 구축하고 있는 가스프롬이 주관.
- 러시아 동부의 크라스노야르스크, 이르쿠츠크, 야쿠츠크, 캄차카, 사할린 등이 가스채굴 중심지로 선정됨.
- ‘사할린-하바로프스크-블라디보스토크’ 가스수송 시스템 구축 및 발전과 이 가스수송 시스템을 사하(야쿠티아)공화국의 차안다 가스전의 가스파이프라인과 통합하는 것을 목표로 함.
- 동시베리아에 매장된 대규모 가스물량은 러시아 국내 소비를 월등히 뛰어넘기 때문에 러시아로서도 결국 동북아 국가들 특히 중국과 한국에 공급할 수밖에 없을 것이라는 점을 잘 활용해야 함(안세현, 119-120).

○ 러시아는 2009년 2월 18일 사할린-2 가스전에서 드미트리 메드베데프 러시아 대통령, 아소 다로 일본 총리, 영국의 앤드루 왕자, 이윤호 지식경제부 장관 등이 참석한 가운데 시베리아·극동지역의 첫 상업적 가스생산을 위한 액화천연가스(LNG) 플랜트 준공식을 가졌는데, 사할린 LNG 생산시설 가동은 천연가스 매장량에서 세계 최고를 자랑하는 러시아가 유럽 수출에 이어 아태 시장, 넓게는 미국으로의 수출 확대를 알리는 신호탄으로 해석됨. 러시아는 이 시설에서 생산되는 가스의 약 60%를 일본으로, 나머지는 한국과 미국에 20년 정도의 장기계약을 맺고 수출할 예정인데, 지금까지 파이프라인을 통해 유럽에 가스를 공급했던 러시아로서는 선박을 통한 수출이 가능해지면서 판로를 대폭 확대할 수 있게됨.

○ 중국석유천연가스집단공사(CNOC)와 러시아 최대 석유·가스 생산업체인 가스프롬이 2010년 9월 시베리아에서 중국 서부 국경을 잇는 ‘알타이 가스관’을 건설, 2015년부터 연간 300억㎥의 시베리아산 천연가스를 중국에 공급하기로 합의하는 등 중·러간 에너지 협력이 강화되고 있음(연합뉴스, 2010.12.8)

○ 이명박 대통령의 2008년 9월 러시아 방문 시에, 양국은 이르면 2015년부터 사할린산 천연가스를 북한을 경유하는 파이프라인 방식(PNG: Pipeline Natural Gas)으로 연간 750만 이상 도입하는 사업을 추진키로 합의하고 양 정상에 참석한 가운데 양국 국영가스 회사인 한국가스공사와 가스프롬은 이와 관련한 양해각서를 체결했음. 아울러 한국가스공사는 가스프롬과 함께 블라디보스토크에 연 100만톤의 폴리에틸렌과 50만톤의 폴리프로필렌을 생산할 수 있는 석유화학 공장 500만 규모의 LNG 액화 플랜트를 건설하는 방안도 추진키로 함.

○ 2011년 8월 24일 김정일 위원장과 메드베데프 대통령의 올란우데 정상회담에서 김 위원장이 극동지역 가스의 한국 수출을 위한 북한통과 가스관 건설과 이를 추진하기 위한 남북러 전문가 특별위원회 설립에 동의함으로써 이 사업은 새로운 추진력을 얻었음. 이명박 대통령도 9월 8일 방송좌담에서 북한의 가스 공급을 차단 가능성에 대해 “걱정 안 해도 된다. 동일한 가격으로 LNG를 배로 받는 것을 러시아와 얘기하고 있다”고 설명하고 “가스관은 러시아 돈으로 설치하고 러시아가 (공급도) 책임지는 것”이라며 호혜적 경제성과 안정성을 강조하면서 이 사업에 힘을 실었음. 같은 날 사할린 가스전으로부터 하바로프스크를 경유하여 블라디보스토크에 이르는 가스관 1차라인이 준공되어 러시아가 한국과의 협상에 더욱 적극성을 보일 것으로 예상되므로 사업이 성사될 가능성이 더 커짐. 이어 알렉세이 밀레르 가스프롬 사장이 모스크바에서 9월 13일 김희영 북한 원유공업상과 양해각서를 체결하고 다음날 주강수 한국가스공사사장과 실현로드맵에 서명함으로써 사업이 실무적으로 진척됨.

○ 이 사업은 3자 모두에게 호혜성이 탁월하여 러시아는 30년간 안정된 천연가스 시장을 확보하여 900억 달러의 수익을 올리고 북한은 통과료로 매년 1억 달러를 벌며 한국은 매년 5000억 원 이상 가스 수입비용을 절감할 수 있을 것으로 예상됨. 그러나 사업이

추진되려면 가스공급가 및 북한지역 가스관 설비 자금 부담 주체가 3자간에 합의되어야 하고, 특히 한국이 사업에 적극적으로 참여하려면 남북간 신뢰 구축이 긴요한 데 이를 위해서도 북핵문제 해결에 진척이 필요함.

### 3) 극동지역 전력계통 연계와 수출

○ 극동지역 전력산업은 Inter RAO 통합전력시스템(Unified Electric System, UES)의 극동지사인 보스토크예네르코가 독점적 지위를 점하고 있음.

○ 극동지역의 전력수요가 제한적이므로 막대한 자금이 투입되는 대규모 수력발전소 건설은 필연적으로 인접한 중국이나 북한은 물론 한국과 일본으로의 수출이 전제될 수밖에 없음.

○ 따라서 러시아는 이미 중국에 전력을 수출하고 있고, 남북한 및 일본에 전력 수출을 희망하고 있음<sup>70)</sup>.

○ 한 사례를 들면 러시아 극동과 중국 하이룽장 성을 잇는 송전선 설치 공사가 완공되어 2011년부터 연간 43억kW의 러시아 전력이 중국에 공급될 예정임<sup>71)</sup>.

## 3. 극동에서의 군사안보정책과 한반도 정책 강화

### 1) 군사안보 정책

#### (1) 군사력 증강과 조직 개편(국방연구원, 109-116)

○ 푸틴대통령은 2007년 4월 “러시아는 이미 ‘2007-2015 국가무기장비계획’의 실행 단계에 들어섰다”고 선언하였는데, 이 계획에 따르면 러시아는 향후 1670억 달러를 투입

70) 자세한 내용은 성원용 교수의 글(2010.12)을 참조

71) 흑룡강일보, 2010.12.8 보도, 동일자 연합뉴스 재인용.

하여 2015년을 기점으로 21세기형 군사대국으로 발돋움할 예정임.

○ 2010년 9월 20일 아나톨리 세르듀코프 러 국방장관은 러시아가 향후 10년간 6천억 달러 이상을 투입, 군 장비 현대화에 적극 나설 것이고 미국 등 서방 무기체계와 관련 기술도 도입할 수 있다고 밝힘. 블라디미르 포포프킨 러시아 국방부 제1차관은 2011년 2월 24일 기자회견에서 향후 10년간 군 현대화에 19조 루블(6530억 달러)을 투자할 계획이라고 발표함<sup>72)</sup>. 2015년까지 전체무기의 45%를, 2020년까지 70%를 현대화하는 것이 목표임.

○ 전력증강의 핵심은 실질적이고 효율적인 투자에 있으므로 2009년부터 시작된 병력 감축을 2012년에 마무리할 예정임.

○ 2010년 10월 대통령령으로 군 조직을 효율적인 군사작전을 위해 4개 지역사령부에서 4개 전략사령부로 전환. 하바로프스크에 본부를 둔 동부전략사령부는 극동군관구, 시베리아군관부 일부, 태평양함대를 휘하에 두게 됨.

## (2) 남쿠릴 열도 실효지배 강화와 극동 군사력 강화(최태강, 2011, 209-222)

○ 2010년 다오위다오(釣魚島, 일본명 센카쿠열도)를 둘러싸고 중·일간에 갈등이 고조되는 가운데 메드베데프 대통령은 일본의 자제 요청을 무시하고 11월 1일 러·일간 분쟁도서인 남쿠릴열도를 방문하였으며 이후 실효적 지배 강화 조치를 계속 추진함.

○ 러시아는 이미 ‘쿠릴열도 사회경제발전계획 2007-1015’에 착수하여 2015년까지 6억 달러 이상을 투입, 인프라를 정비하면서 쿠릴열도에 대한 실효지배 강화에 나섰음.

○ 러시아는 2010년 6월말 극동·시베리아 지역에서 ‘동방 2010’ 훈련을 대규모로 거행하면서 남쿠릴4도 중 하나인 에토로후를 훈련장으로 사용함. 또한 러시아 하원은 2010년 7월 일본이 2차대전의 항복문서에 서명한 9월 2일을 대일전승기념일로 제정하는 법안

72) 연합뉴스, 2011년 2월 25일.

을 가결시켰음.

○ 메드베데프 대통령 방문 이후에도 푸틴 총리는 12월 6일 하바로프스크를 방문하여 에토로후와 쿠나시리를 포함한 공항 정비를 추진하는 등 쿠릴열도와 극동지역 발전에 적극적인 관심을 보였고, 빅토르 바사르진 지역발전장관, 아나톨리 세르듀코프 국방장관, 세르게이 이바노프 부총리 등 러시아 지도부는 줄을 이어 쿠릴열도를 방문하여 쿠릴열도 발전추진을 약속함.

○ 쿠릴열도를 포함한 극동지역 군사력도 최근 강화되고 있음.

- 러시아 참모총장 니콜라이 마카로프는 2011년 2월 소련 붕괴 이후 러시아가 유럽에서 구입한 최대 규모 함정인 미스트랄급 헬기상륙함 4척 중 적어도 1척이 2013년 이후 태평양함대에 배치되어 남쿠릴열도 등의 방위임무에 사용될 가능성을 언급함.
- 러시아는 미사일과 항공기를 요격할 수 있는 S-400 대공미사일부대도 극동에 배치할 예정임.
- 러시아 군은 2010년 10월 시험발사에 성공한 신형 잠수함발사대륙간탄도미사일(SLBM) '불라바(Bulava, 철퇴)'를 장착한 보레이급 잠수함 '유리 돌고루키'를 캄차카반도 해군기지에 배치할 계획임. 사거리가 1만km에 이르러 사실상 전 세계가 공격권인 불라바는 6개의 핵탄두를 동시에 싣고 마하 5의 극초음속으로 비행하며 발사 뒤에도 고도와 방향을 자유자재로 바꿀 수 있는 러시아의 차세대 주력 핵미사일임.
- 세르듀코프 국방장관은 2011년 2월 4일 에토로후와 쿠나시리를 방문하고 두 섬의 군 장비를 교체할 것임을 밝혔으며, 메드베데프 대통령은 2011년 2월 9일과 3월 18일 남쿠릴섬이 러시아의 전략적 지역이고 충분한 무기와 적절한 병력 및 군 시설 현대화를 통해 이 지역 안보를 보장해야 한다고 강조하였음.

○ 푸틴 총리는 2010년 7월 20일 러시아가 247억루블(9750억원)을 투자, 아무르 주 대륙간탄도탄 기지가 있는 우글레고르스크에 동방우주기지를 건설하여 유인우주선 발사대



2대 등 7대의 발사대를 2018년 완공 목표로 건설할 예정이라고 발표. 카자흐스탄 바이코 누르 기지에 대한 의존을 줄이기 위해 이 기지가 건설되면 첨단기업들이 유치되고 기지 자체 고용인원만 2만-2만5000명에 이를 것이며 주변 인프라까지 합치면 4000억루블 이상의 경제효과가 있을 것으로 기대되고 있음.

### (3) 군사훈련

○ 2003년부터 러시아와 중국을 포함한 SCO회원국들은 2004년을 제외하고 매년 ‘평화사명’(Peace Mission) 반테러훈련을 거행함.

○ 2005년 8월 러·중 양국은 사상 처음으로 최신에 전투기·전략전폭기와 첨단 구축함을 동원한 대대적인 양자 연합 군사훈련으로 ‘평화 사명 2005’를 실시하고 낙하 및 상륙 작전, 점령지 방어 및 미사일 발사 등 실전 공격훈련을 벌였음.<sup>73)</sup>

○ 양국은 러시아 우랄산맥 인근 첼랴빈스크에서의 ‘평화사명 2007’을 실시하였음. 2008년 10월에는 미국이 항공모함 워싱턴호를 동아시아에 보내는 ‘항모 외교’에 나서고 대만에 대해 무기판매를 결정하는 상황에서 ‘항공모함 킬러’로 불리는 중국의 현대급 미사일 구축함 ‘타이저우(泰州)호’를 비롯한 동해함대가 해군 600여명을 태우고 블라디보스토크에 도착하여 러시아 태평양함대와 합동 군사훈련을 가졌음.

○ 2009년 러시아는 4월 23일 중국해군 창설 60주년을 맞아 산둥성 칭다오에서 한국을 비롯한 15개국 군함이 참가하는 대규모 해상열병식에 군함을 파견하였고, 7월 22일부터 8월까지 양국 영토를 오가며 반테러 합동군사훈련 ‘평화사명 2009’를 실시하였음.

○ SCO합동훈련의 주목적은 반테러훈련인데 2005년은 양안사태나 한반도 유사사태 대비 성격이 강했고, 2009년 훈련도 북한 위협 요인에 대응하려는 의도가 엿보였음(엄구

73) 훈련지가 대만과 유사한 지형을 가진 산둥반도와 칭타오 인근 연안도서였다는 점은 대만 점령 후 미·일 연합군의 공격을 저지하거나, 북한의 유사사태시 미군 진입을 억지하기 위하여 양국 무기와 부대간 상호운용성을 높이는 연합작전 능력 강화를 모색한 것임을 보여주었음.

호, 65-66).

○ 러시아는 2010년 6월 29일에서 7월 8일까지 극동 및 시베리아 지역에서 군·관이 참가한 대규모 기동훈련 ‘동방 2010’ (East 2010)을 실시함<sup>74)</sup>.

- 러시아 극동지역에 대한 위협을 상징한 전력 및 병력의 신속 전개 훈련을 실시하여 동북아에 대한 위협 억지력 과시.
- 메드베데프 대통령의 훈련 참관으로 훈련의 중요성을 강조하였으며 대통령이 직접 함정에 승선하여 해상훈련을 참관하여 해군력의 중요성 강조.
- 마카로프 총참모장은 “특정국가를 겨냥한 것이 아니라 극동지역에서 가상적으로부터 러시아의 이익을 보호하기 위한 방어적 훈련”이라고 언급했지만 한국 및 일본 언론은 북한 급변사태 대응훈련으로 보도하였음.<sup>75)</sup>
- 그러나 병력 수송과 장비 배치 방식은 실질적으로 중국의 위협에 대응하기 위한 것이었다고 군사전문가들이 지적. 훈련에 필요한 중장비 전부가 사전에 중국 인근 무기창고에 보관되었고 우랄주둔군의 극동 도달시간을 48시간에서 6시간까지 대폭 단축하였음. 또한 중국 군사 참관단은 러시아 육군 기동훈련만 참관하였고 해상훈련 등 가장 중요한 훈련 일정에서는 배제됨.
- 단시간내에 대량 병력 동원 수송 능력을 보여주어 북한, 일본, 미국, 중국으로부터의 가능한 위협에 대응할 능력이 있음을 과시한 것으로 여겨짐.

○ 급기야 러시아는 중국의 급속한 군사력 증강에 사전 대비하려는 의도인 듯 2011년 9월 미사일 순양함인 바르약호를 투입해 25일부터 동해에서 일본 해상자위대와 조난 선박 수색 및 구조 훈련을 가졌고, 미국령 괌에서 미 해군과 대테러 및 해적 소탕훈련을 실시할 예정이며 캐나다 밴쿠버를 방문한 뒤 12월초 블라디보스토크의 태평양 함대 기지로

74) 한국국방연구원, pp. 223-225

75) 러시아는 7월 3일과 4일 연해주 하산 일대에서 2003년 8월에 이어 대규모 북한 난민 유입에 대비한 훈련을 가졌음. 주로 수용시설 설치와 식량 의료지원을 점검하는 방식으로 진행됨. ‘평화 사명 2005’가 북한의 급변사태 발생시 미군이 북·중·러 국경까지 진출하는 것을 막기 위해 선제적으로 북한에 공동 진입하는 훈련이라고 볼 때, 두 훈련을 종합해 보면 중국과 러시아는 소극적인 난민 수용과 적극적인 북한 진입 모두에 대비하고 있다고 봐야함. 동아일보, 2010년 7월 7일.

귀환한다고 보도됨. 러시아가 미국과 태평양에서 군사훈련을 실시하는 것은 2006년 마셜 제도에서의 훈련이래 5년만이며, 일본 해상자위대와의 훈련도 2008년 이후 3년만임.

○ 러시아와 북한 양국군은 2012년 중 러시아 극동 지역 해상에서 양국의 해·공군 병사가 참가해 전투기 조종사가 조난했을 때에 대비한 수색·구조 훈련을 시행할 것으로 확인됨. 그러나 한국과 일본도 러시아군과 수색 구조훈련을 시행하고 있으므로 이러한 성격의 북·러 합동훈련에 큰 의미를 부여할 필요는 없을 것으로 판단됨.

## 2) 북·러관계 정상화와 경협을 통한 한반도 정책 강화

○ 메드베데프 대통령은 김정일 위원장을 초청하여 2011년 8월 24일 울란우데에서 화기애애한 분위기 속에서 정상회담을 가지고 그간 소원했던 양국관계를 정상화하였음.

- 구소련은 북한의 동맹국이자 후원국으로서 군사·외교·경제 지원을 제공했었는데, 소련 붕괴 후 후계자인 러시아는 동맹을 깨고 오히려 남한과 더 가까워지려 했음.
- 푸틴대통령이 2000년 전격적으로 북한을 방문하여 양국관계가 정상화되고 다음해 김정일이 모스크바를 방문하였으며 2002년에는 블라디보스토크에서 또 다시 정상회담을 가졌으나, 북핵문제의 발발과 양국 간 부채문제 미해결, 러시아의 적극성 부족 등으로 양국 관계는 또다시 소원해졌음.

○ 메드베데프가 북한의 주장인 조건없는 6자회담 재개를 지지하자, 김정일은 북한 경유 가스관 건설과 남·북·러가스관 3자위원회 발족에 동의하였고, 비록 ‘6자회담 전’이 아니라 ‘회담 과정’이라는 조건을 달았지만 ‘핵 물질 생산과 핵실험을 잠정 중단할 수 있다’는 선물을 제공해 러시아의 체면을 세워주었음. 북한과 러시아는 관계를 정상화하고 전략적·경제적 협력을 증진함으로써 중국을 공동으로 견제하는 동시에 대외협상력을 강화하였음.

○ 이로써 러시아의 대한반도 영향력이 복원되었고, 향후 천연가스·전력·철도 등 인프라 부문에서 북·러 또는 남·북·러 경협이 강화될 경우 한반도에 대한 러시아의 위상은 더욱 강화될 것임.

## IV. 러시아와 중국간 전략적동반자관계의 다중성<sup>76)</sup>

○ 러시아와 중국의 관계는 시대에 따라 상당한 변화를 겪어왔음. 1949년 중국 건국 이후 소련과 사회주의 동지관계를 유지하다 점차 이념과 노선 그리고 전략적 이해관계를 두고 갈등을 벌임. 급기야 1969년 우수리강에서 무력 분쟁을 겪고 1972년 닉슨 대통령 방중과 상하이 코뮤니케 발표로 중국이 미국과 화해함으로써 사실상 적대관계가 됨. 1989년 고르바초프 서기장 방중으로 화해하고 관계를 정상화했지만 소련 붕괴로 관계는 소원하였음. 1996년 신생 러시아는 유일 초강대국 미국의 국제 질서 독주를 견제하기 위하여 중국과 전략적동반자 관계를 맺고 전략적 협력을 도모하면서 다극화 국제질서 창출을 위해 노력해옴.

○ 양국 간 전략적 동반자 관계는 무엇보다 미국의 독주에 대하여 독자적 자율성과 이익을 공동보호하자는 것과 그런 상황에서 긴 국경을 공유하고 있는 접경국으로서 국경 지역의 평화와 안정 유지라는 공동 이익 보호, 그리고 국익이나 경제의 상호보완성을 활용한 호혜적인 협력 도모 등 여러 취지하에 양적으로 발전하고 협력 분야도 세계전략외교·경제뿐 아니라 에너지, 국방 안보, 우주 등으로 외연이 확장되고 발전해왔음.

○ 그러나 양국 간 공유 국경이 길고 각각 많은 접경국을 가지고 있는 강대국으로서 이해관계가 분기되고 상충하는 사안들도 발생하고 있음. 또한 양국관계의 역사에서 보듯이 국제정치의 속성상 중국의 쾌속 발전으로 힘의 관계가 변화하고 중국의 대외정책 기조도 점차 공세적 적극성을 띠게 됨으로써 양국 간 협력 관계가 무한정 지속되기를 기대하기는 어려운 전망이다. 양국 관계의 미래는 아래 기술할 양국 관계의 여러 가지 모습 중 협력과 갈등 부문 중 어느 쪽이 더 강화될 것인지와, 미국일본의 전략, 그리고 국익에 입각한 양국의 정치적 의지 등에 의해 영향을 받아 결정될 것임.

76) 이 장의 상당 부분은 홍현익 (2011), pp. 39-42를 참조하였음.

## 1. 협력과 공조

○ 중국과 러시아는 양국의 이해가 공통되는 부분에서는 적극적으로 협력하는 모습이 관찰됨. 나토가 동진하고 미국이 미·일동맹, 한·미동맹뿐 아니라 베트남, 필리핀, 태국, 말레이시아, 싱가포르, 호주, 인도와 안보 협력을 강화해가고 있는 상황에서 상하이협력기구(SCO)의 활동과 유대 강화 그리고 국제질서의 다극화를 위한 BRICS에서 중국과 러시아가 적극 협력하고 있음. 2010년 양국은 총 7차례 정상회담을 가졌고, 9월에는 SCO회원국들과 함께 카자흐스탄에서 '평화사명 2010'으로 명명된 7번째 반테러합동훈련을 거행하였음. 러시아를 방문한 중국의 후진타오 국가주석은 2011년 6월 16일 메드베데프 대통령을 만나 양국 관계를 전면적 전략 협력 동반자 관계로 발전시켜가기로 합의하였음.

○ 북핵문제 해결방안에서도 양국 공조는 원활함. 각각 북한과 특수관계를 가진 북한의 접경국으로서 북한의 핵 개발을 저지하려는 공동의 이해를 가짐. 해결방법에서도 북한에 평화적 핵 이용권을 보장해주고 안보 딜레마를 감안한 협상을 통하는 것이 최선이라는 유사한 입장을 갖고 있음. 총체적 경제 위기에 처한 북한이 핵을 포기하라고 압박과 제재 일변도 정책을 취하는 것은 북한체제 붕괴나 급변사태를 유발할 수 있으므로 이에 대해 부정적인 입장을 공유하고 있음. 물론 중국이 6자회담 의장국이고 러시아와 달리 북한의 동맹국이므로 러시아는 중국에게 북핵문제 해결 과정에서 주역을 맡기고 이를 지원하는 모습을 보이고 있음.

○ 양국은 영토 보존과 주권 유지를 위해 구성 자치체나 소수 민족에게 강압적인 행동을 하거나 권위적인 정치권력의 특성에 따라 민주화 요구를 억압하거나 자유를 보장하지 않아 미국이나 서방 국가들의 비판적 개입이 있을 경우, 서로를 지원하면서 공조를 과시하여 왔음.

## 2. 이해관계의 분기

○ 이란 문제: 이란은 미국을 비롯한 유엔안보리상임이사국들과 독일의 설득과 협상 노력에도 불구하고 핵 개발을 강행해왔음. 결국 2010년 6월 안보리에서 대이란 제재 결의

안이 채택되었고 이례적으로 러시아와 중국도 이에 찬성투표를 하였음. 그러나 이후 양국은 서로의 이해가 상충되는 방향으로 행동하였음.

- 러시아는 이란과 오래전부터 부셰르 원전을 건설하는 등 긴밀한 경제관계를 맺어왔지만 안보리 표결 이후 메드베데프 대통령이 2007년 체결한 방공미사일시스템 S-300 공급을 금지하면서 이란 무기 공급을 통한 130억 달러 수입을 포기했음. 더구나 이란 정부가 강력히 반발하고 있어 60억 달러 규모의 원전 2기 추가 건설 사업 입찰도 포기해야 될 상황에 처했음.
- 메드베데프 대통령의 결정이 있고 며칠 뒤 중국은 이란에게 자국 미사일 공급을 제안했음. 또 전투기와 원전사업 진출을 모색하고 이란으로부터 석유와 가스도 더 많이 수입하는 거래도 모색하고 있음.

○ 북한 : 구소련시절 북한의 산업 건설이나 무기 거래, 상품무역 등은 압도적으로 소련이 장악하였음. 그러나 소련 붕괴 이후 러시아 대신 중국이 북한의 시장을 장악해왔음.

### 3. 알력

○ 양국 간의 이해관계가 다를 경우, 미묘한 알력이나 갈등이 관찰되기도 함. 미국은 중국을 견제한다는 큰 전략 구도하에서 중국과 이웃이며 중국과 전략적 갈등관계를 이어온 인도에 접근해 2006년 3월 핵 개발을 묵인해 주는 핵에너지협력협정을 체결하였음. 더구나 이러한 변화를 기회로 포착한 일본 역시 인도와 안보·경제 협력을 심화시켜 중국을 불안하게 하고 있음. 수십 년간 인도와 경쟁·갈등을 벌여온 중국은 핵공급국그룹회의에서 미국과 인도간 핵에너지협력조약 인준을 저지하려했음. 러시아 역시 미국의 정책을 탐탁하게 여기지는 않았지만 인도와 수십 년간 준동맹적 우호관계를 맺어왔기 때문에 침묵을 지켰음. 더구나 러시아는 인도에게는 중국보다 더 첨단 무기를 수출하여 왔음. 중국은 러시아가 2008년 8월 그루지아와 전쟁을 벌인 뒤 압하지아와 남오세티아의 독립을 인정하지 않음으로써 섭섭함을 표출하였고 러시아는 다른 SCO국가들의 지원도 얻지 못했으므로 이 지역내 안전보장자로서의 위신과 역할에 손상을 입었음 (Ahn, Byung-joon, 33-34 & 문수언, 9-10).

#### 4. 동맹 구축은 어려움

- 중국과 러시아의 전략적 동반자 관계는 동맹으로 격상되기는 매우 어려운 관계임.
  - 양국관계가 신뢰와 선의로 유지되어온 것이 아니라 계산된 이익이나 미국을 견제할 필요성에 기반하기 때문에 상황과 여건이 변하면 양국관계도 변할 수 있음.
  - 양국이 각각 양국 간 협력보다 가능하다면 미국과의 협력을 더 우선시하여왔음.
  - 양국 국민은 인종, 문화, 전통면에서 이질적임.
  - 양 강대국은 4,300km의 국경을 접하고 있어 자연히 서로를 두려워하고 있음. 원교근공의 고전적인 전략에 따르더라도 서로 경쟁국이 될 잠재성이 큼.
  - 중국의 급부상에 따라 러시아의 GDP 규모가 중국의 25-30% 수준에 불과하여 위협을 느낄 수밖에 없음(이홍섭, 9).
  - 제정러시아가 1860년 베이징조약을 통해 청나라로부터 연해주를 합병하고 현재까지 돌려줄 생각을 전혀 하지 않고 있는데 언젠가 이 문제가 양국 간 현안으로 불거져 나온다면 폭발적인 파괴력을 보일 수도 있음. 특히 러시아 극동 지역의 인구가 희소한 가운데 중국 동북 3성은 2억이 넘어 접경 양 지역간 인구 불균형이 심한 상태임.
  - 양국 간 무기 거래에서 상호보완적이던 이해관계가 경쟁적으로 변화하고 있는 것은 양국관계 발전의 한계를 보여줌. 최근 러시아의 무기 수출에서 중국의 비중이 크게 낮아지고 있고, 중국의 무기산업 육성으로 국제시장에서 양국이 경쟁을 벌이는 상황까지 발생하므로 러시아는 첨단무기나 라이선스 생산 판매를 주저하면서 기술적인 갭을 유지하려함. 러시아의 목적은 경제적 실리에 있고 중국의 목적은 자국의 군비 증강이므로 러시아는 중국의 경쟁국인 인도에게 중국보다 더 우대하여 첨단 무기를 수출하고 있고 중국 역시 서구국가들의 금수조치가 해제된다면 무기 획득 노선을 다변화할 것이 분명함(최태강, 2010, 러시아 9-14 & 이홍섭, 12)
  
- 미국의 세계전략 등 국제환경의 변화와 러시아의 전략적 선택에 따라서는 중-러관계가 경쟁관계로 전환될 수도 있음(홍현익, 2011, 52-53).

- 러시아는 중앙아시아가 자신의 독점적인 영향권 하에 있어 ‘러시아의 먼로독트린’이 적용되는 지역으로 간주하지만 이제까지는 중국이 러시아의 정치적·안보적 역할에 도전하기를 삼가고 있으므로 중국의 에너지 협력과 시장 확대를 위한 진출을 묵인해왔음. 그러나 미국은 중앙아시아에서 철수할 수 있지만 중국은 지리적 인접성과 신장 지역의 안전과 직결된다는 안보이익 때문에 철수할 수 없음. 따라서 언젠가 중국이 이 지역에 대한 진출을 과도하게 시도할 경우 러시아와 충돌이 벌어질 가능성을 배제하기 어려움(문수언, 27 & 엄구호 61).
- 양국관계에서의 여러 문제점과 중국의 경제력이 중장기적으로 미국을 추월해가는 추세 등을 종합적으로 고려할 때, 러시아는 현재의 중국과의 연합으로부터 점차 사안별로 미국에 접근해가다가, 미국의 전략이 친러 기조를 채택하고 러시아의 중국에 대한 두려움이 미국에 대한 두려움보다 커진다면 반중·미러 연합을 형성할 가능성도 가지고 있다고 보임. 이때 영향을 미치는 주요 변수들은 중국의 대외전략 양상, 미국과 중국의 경제적 상호의존의 성격과 정도, 미국과 러시아가 미국의 패권에 도전하는 국가들과의 특수관계를 어떻게 조율해갈 것인지, 그리고 미국과 중국이 러시아의 경제발전 등 국가전략에 각각 어느 정도의 지원을 제공할 것인지 등이 될 것임.<sup>77)</sup>
- 러시아가 미·중관계에서 전략적 균형추 역할 수행을 모색할 가능성이 있음. 양안 관계나 한반도 문제를 두고 미국과 중국이 정면으로 대립할 경우 러시아가 양국 중 어느 한쪽을 명확히 지원하기는 어려운 형편임. 미·중 양국이 일정 수준으로 갈등을 벌일 경우 이를 최대한 활용하겠지만, 정면으로 대립한다면 갈등을 완화하거나 타협을 모색하도록 중재나 조정자 역할을 자원하여 수행할 것으로 예상됨.<sup>78)</sup>

77) NIS는 러시아 경제의 다기화, 독립적인 중산층 형성, 에너지자원 개발을 위한 투자와 기술을 외국에 의존하는 것 등이 러시아의 미국 주도 국제질서에 대한 도전 의지를 전환시킬 수 있다고 지적했음. NIS, p. 94.

78) 1989년 베를린 장벽 붕괴를 예측한 프랑스의 지식인 밉끄(A. Minc)가 쓴 미래 예상 시나리오 중 중국이 대만을 침공한 사례에서 러시아는 미국과 중국 사이에서 중재 역할 또는 ‘신뢰할 수 있는 제3자’의 역할을 하기 위하여 유엔안보이사회의 표결에서 기권을 행사하는 것으로 그려지고 있음. Alain Minc, pp. 24-25.



## V. 한국의 대외정책에 대한 합의

○ 극동지역 투자 증진: 중국은 러시아의 극동지역 개발계획을 자국의 동북지역 발전과 연계하여 활용하는 전략을 수립, 대규모 자원개발 사업뿐 아니라 교통 인프라 구축과 농산물 및 목재의 생산·가공, 건축자재 생산 분야에서 협력을 확대할 계획임. 일본은 극동지역에 대한 투자를 확대하면서 가스수송망·가스화학플랜트 건설, 국제항공노선 및 우주기지 개발, 에너지 효율성 제고, 관광, 수산업 등으로 투자 다각화를 꾀하고 있음. 우리는 북한을 잘 관리하기 위해서라도 극동지역과 협력해야 하는 형편인데 극동지역 외국인 직접투자에서 1%에 못미칠 정도임(이재영, 서울신문, 2010.12.27). 중국과 일본의 정책을 교훈 삼아 시베리아·극동지역과의 경험 및 이 지역에 대한 투자를 증진해야 할 것임.

○ 극동 및 동시베리아 에너지 및 자원 개발 투자: 이미 동시베리아 가스를 선점한 중국의 에너지·자원 확보를 위한 무조건적인 독점 열정을 감안하여 석유 290억t, 가스 23조 m<sup>3</sup>, 석탄 3조t이 매장되어 있는 러시아 극동에 대한 중장기적 관점의 보다 적극적인 투자 필요. 특히 한국이 수입하는 원유중 81.8%가 중동산이므로 에너지 도입선 다변화를 위해 ESPO 주변 유망한 유전·가스전을 한·러가 공동 개발하는 사업을 추진하는 것이 요망됨.

○ 러시아와 협력을 증진하면서 북한 관리에 활용: 러시아의 2012년 9월 8-9일 블라디보스토크 APEC 정상회담의 성공적인 개최를 적극 지원하면서 러시아가 북한에게 추가 도발을 삼가고 핵문제 해결에 성의를 보이도록 설득할 것을 유도함.

○ 남·북·러 3각 경험 진흥: 남·북·러 3국의 경제적 상호보완성이 뛰어나므로 이를 활용하는 다양한 경제 협력 추진: 특히 러시아의 영토와 자원, 북한의 저렴한 노동력 및 유희 산업시설, 한국의 경영력과 기술·자본을 최대한 보완적으로 활용하는 다양한 경험을 추진함. 농업, 수산업, 자원 및 에너지 수송 및 가공이 이에 속하고 철도 연결 및 가스관 연결사업도 넓은 의미에서 이에 해당됨.

○ 협상력을 발휘하여 보장조치를 잘 준비하면서 가스관 연결 사업 추진: 북한을 경유

하는 가스관을 건설해 러시아의 천연가스를 도입하는 사업과 남·북·러 철도연결 사업은 한국의 미래 에너지 안보를 강화시켜주고 한반도 물류기지화 및 운송비 절감을 가져다줄 뿐 아니라 북핵문제 해결을 위한 지렛대로도 활용할 수 있으므로 사업의 안전성을 강화하는 조치를 강구하면서 보다 적극적으로 검토하는 것이 바람직함. 북한이 이를 대남 압박수단으로 악용할 가능성이 존재하지만, 북한이 계약에 위배되는 행위를 하여 가스 공급에 차질이 빚어질 경우 러시아가 가스관보다 30%이상 더 비싼 액화천연가스를 가스관 가격으로 공급할 것을 사전에 규정해 둔다면, 가스관은 오히려 북한의 행동을 규제하여 국제규범에 맞는 태도를 갖도록 하며 남북간 신뢰 형성에도 도움을 주어 북핵문제 해결 여건을 조성해 주는 긍정적인 기능을 할 것으로 예상됨. 즉 사전에 잘 준비하여 사업을 시행하면 가스관 연결사업은 경제적 이익과 에너지 안보 강화 뿐 아니라 러시아로 하여금 북한을 통제하게 해주는 선의의 이이제이 방안이 될 것임. 또한 북한에 매년 1억 달러 이상의 수익이 생겨 이것이 군사비로 쓰인다는 우려에 대해서는 대금을 천연가스 등 현물로 지불함으로써 해결해야함. 끝으로 정부와 한국가스공사가 협상력을 발휘하여 북한 내 송유관 건설비용은 러시아가 부담하도록 하여야 함.

○ 그 외에도 여러 다자적인 경험을 진흥: 남·북·중, 한·중·러, 남·북·중·러 등 다양한 형태의 다자경협 사업 추진을 장려하고 지원하며 진흥함.

○ 전략적으로 나진항에 대한 투자 참여 확대 및 지원: 나진항에 대한 전략적 중요성을 재인식하여 남북한중단철도 연결사업을 보다 전향적으로 검토하고, 이 사업 추진을 위해 러시아의 보다 적극적인 의지와 참여를 유도하여야 함. 다양한 형태로 나진항 물류 사업에 참여할 방안을 강구하고 민간기업들이 중국이나 러시아 기업과 합작하여 진출하는 것을 장려하고 지원해야함.

○ 균형적 실용외교 및 국가안보의 다층적인 강화

- 중국 및 러시아와도 우호관계 유지: 한·미동맹을 한국의 대외전략의 주축으로 삼아 우호관계를 꾸준히 강화하여 가되 한·미관계 일변도로 치우치지 않는 동시에 중국과 러시아의 전략적 가치를 재인식하여 강대국으로서 대우함으로써 중국과 러

시아와도 우호·협력관계를 유지하는 균형적 실용외교의 지혜 발휘.

- SCO 옵저버회원 가입을 검토.

○ 러시아와 협력하여 한·미동맹을 보완하는 동북아 다자안보협력 구축 노력 강화: 북한의 핵개발 및 작년 두 번의 무력도발, 한·일, 중·일, 러·일 영토갈등, 미국 패권에 대한 중국의 도전 등으로 동북아에서 대립·갈등적 안보질서가 형성되고 있음. 러시아는 구소련 고르바초프시대부터 동북아 다자안보협력을 추구해왔음. 또한 최근 몇 년간 북한을 제외한 동북아 국가들의 다자안보협력에 대한 이해관계와 인식이 호전되었음. 특히 중국의 인식의 변화가 두드러지고 미국 역시 6자회담이 잘 되면 동북아다자안보협력으로 발전시키려는 의향을 보이고 있음. 따라서 동북아 평화와 안정을 가장 희구하는 우리 정부가 미국과의 공조와 러시아의 후원하에 동북아 다자안보협력을 제창·추진하는 외교적 이니셔티브를 취하는 것이 바람직함. P

## 참고문헌

- 남문희, “‘경협 훈풍’ 부는 북-중 국경의 봄,” 『시사인』, 2011.3.12, pp. 48-51.
- , “나진항 개발 뛰어난 ‘매리’의 도전,” 『시사인』, 2011.4.2, pp. 18-24.
- 문수연, “상하이협력기구를 통하여 본 러시아와 중국관계: 러시아의 우려와 대응,” 『사회과학논총(JSS)』, 제13집 (2010), pp. 1-33.
- 보론초프, 알렉산더, “러시아-한반도 철도연결 프로젝트: 현 상황과 전망,” 배정호 Alexander N. Fedorovskiy, 『중국의 동북지역개발과 한반도』(통일연구원, 2010년 12월), pp. 142-163.
- 부르두크스카야, 마리아, “러시아의 특별한 지방-극동,” 『Russia-CIS Focus』, 제108호, 2011년 4월 25일.
- 서진영, “부강한 중국의 등장과 한반도,” 세종연구소 강연 자료 (2010년 9월 17일).
- 성원용, “러시아의 극동시베리아 개발과 남-북-러 삼각경제협력,” 고재남·엄구호, 『러시아의 미래와 한반도』 (한국학술정보, 2009), pp. 429-486.
- , “러시아 극동지역의 전력공급체계와 남-북-러 전력계통 연계,” 『JPI정책포럼』, No. 2010-36 (2010년 12월), 15 p.
- 소콜로프 D.A., “한-러 에너지분야 협력의 우선 방향,” 『Russia-CIS Focus』, 제112호, 2011년 5월 23일.
- 엄구호, “SCO에서의 러-중 협력: 현황과 전망,” 『외교안보연구』, 제7권 제1호 (2011. 6), pp. 37-71.
- 안세현, “한국러시아중국 에너지 동맹: 잠재력과 문제점,” 『국제관계연구』, 제15권 제1호 (Jan 2010), pp. 105-135.
- 위샤오, “창지투 개발 계획과 국제협력의 구상 및 현황,” 배정호·주시엔핑 (편), 『중국의 동북지역개발과 한반도』 (통일연구원, 2010년 12월), pp. 66-91.
- 이성규, “ESPO 원유 등장으로 아시아 원유공동시장 가시화,” 『Russia-CIS Focus』, 제68호, 2010년 7월 19일.
- 이홍섭, “러-중 군사협력의 동향과 장래,” 『JPI정책포럼』, No. 2011-7 (2011년 3월), 15 p.
- 조영남, “중국의 부상과 동아시아 지역질서의 변화,” 『중소연구』, 34-2 (2010년 여름), pp.

41-68.

주시엔핑, “러시아 동부발전전략이 한반도에 미치는 영향,” 배정호·주시엔핑(편), 『중국의 동북지역개발과 한반도』(통일연구원, 2010년 12월), pp. 186-207.

최태강, “러시아: 러-중 군사협력 관계,” 『주변국 통합 정세세미나』 (국방정보본부 해외정보부, 2010년 12월 2일), pp. 러시아 1-16.

-----, “메드베데프 대통령의 분쟁섬 구나시리방문 이후 러-일관계의 변화,” 『슬라브학보』, 제26권 2호 (2011), pp. 209-233.

한국국방연구원, 『2010 동북아 군사력과 전략동향』 (KIDA Press, 2011년 4월 15일), 354 p.

한종만, “극동-시베리아지역에서의 한-러 협력관계의 회고와 전망,” 『시베리아 극동연구』, 제6호(2010 겨울), pp. 147-191.

홍현익, “중국의 대외정책에 대한 미국의 평가와 반응,” 『주변국 통합 정세세미나』 (국방정보본부 해외정보부, 2010년 12월 2일), pp. 미국 1-12.

-----, “미-중-러 3각관계의 변화와 한국의 대응,” 『세종정책연구』 2011-1 (세종연구소, 2011년 1월 25일), 69 p.

Ahn, Byung-joon, "The Obama Administration's Foreign Policy and the Future of the Korean Peninsula," *Korean Observations on Foreign Relations*, Vol. 12, No. 1 (August 2010), pp. 20-44.

Minc, Alain, *Dix jours qui ébranleront le monde* (Grasset, mars 2009)

National Intelligence Council(NIS), *Global Trends 2025: A Transformed World* (Nov. 2008)

## 강화되는 북·중·러 협력관계와 북한의 전략적 선택 에 대한 토론문

정영철 서강대학교 공공정책대학원 교수

1. 북·중·러 삼각 협력관계의 강화를 다룬 논문으로서 매우 흥미있는 내용을 다루고 있다. 현재 북한과 중국의 경제협력은 구체적인 실행단계로 접어들고 있으며, 북한과 러시아의 경제협력도 가스관, 철도 연결 등의 논의로 구체화되고 있다. 이러한 북·중·러 협력관계의 강화는 이명박 정부의 대북봉쇄 정책을 무력화시키고 있고, 안보리 결의안에 따른 대북 봉쇄망도 무력화시키고 있다. 사실상, 북한에 대한 경제봉쇄는 중국과 러시아 그리고 북한의 적극적인 북방 정책에 의해 그 의미를 상실하고 있다.

2. 이러한 상황은 또한 남북 경제협력을 통한 북한의 변화라는 우리의 지렛대의 효용을 다시금 검토하도록 하고 있다. 더욱이 북·중·러 협력이 북한의 지정학적 위치, 북한의 잠재된 자원의 가치 등을 매개로 하고 있고, 이에 따라 북·중 경제협력은 전형적인 ‘남-북’ 간의 교역 형태를 보이고 있다. 이는 과거 노무현 정부 시절 유무상통의 원칙에 따라 남북간 경제이익을 교환하는 방식의 남북 경제협력으로의 발전에 중대한 도전이 될 가능성도 있다. 즉, 북한의 지하자원과 남한의 경공업 및 기술, 자본의 결합을 상정한 남북 경제협력의 모델이 중국(과 러시아)에 의해 선점당할 수 있는 것이다. 이러한 우려는 최근 남한의 한 대기업이 ‘북·중 경제협력을 두고 볼 수만은 없다’고 한 것에서도 나타난다. 우리의 북방 경제협력의 미래가 그 만큼 좁아질 가능성이 있는 것이다.

### 3. 북·중 경제협력의 배경과 전망

북-중 경제협력의 배경으로서는 이명박 정부의 강경 대북정책, 북미간 교착 상태의 지속과 경제봉쇄 등을 외적인 변수로 하고 있고, 북한의 2012년을 향한 건설 노력과 중국의 동해 출해 전략 및 북한의 잠재적 가치 등을 상호간 변수로 하고 있다. 즉, 현재 북-중 경제협력의 강화는 정치적-군사적, 경제적 측면에서 북-중간의 상호 이해의 접점에 따라 이루어지는 것이라고 볼 수 있다. 이중 특히, 남북 관계의 경색은 북한으로 하여금 중국과의 협력관계의 복원 및 강화에 더욱 더 많은 노력을 기울이도록 하고 있다.

우선, 중국의 대북한 전략은 군사적, 경제적 측면에서 두드러지게 나타나고 있는 것으로 보인다. 경제적 측면에서는 동해 출해를 위한 항구와 철도, 도로의 요구, 동북 진흥 계획에 따른 북한의 필요(지하자원 등) 등을 들 수 있다. 그러나 중국의 대북한 전략은 단순한 지경학적 요구만이 아니라 중-미간 관계에 의해 더 큰 영향을 받고 있는 것으로 보인다. 특히, 천안함 사건 이후, 미국 항공모함의 서해 진입은 중국의 동북아 전략에 커다란 충격 혹은 각성을 준 것으로 평가된다. 또한, 북한의 2차 핵실험 이후, 중국 내부에서 심각하게 토론되어 결정된 대북한 정책에 따라 북한에 대한 전략적인 입장이 결정된 것으로 보인다. 따라서 현재의 북-중 협력관계의 강화는 일시적이고 전술적인 것이라기 보다는 전략적이고 구조적인 성격을 띠고 있는 것으로 평가된다.

북한 역시 중국과의 협력은 전략적이다. 미국과의 관계 교착 및 남북관계의 경색은 북한으로 하여금 북쪽으로 눈을 돌리게 한 배경이었지만, 보다 더 중요하게는 북한 내부적으로 경제건설을 향한 전략적 협조자로서 중국은 거의 유일한 대상이다. 북한의 경제건설 전략으로서 중국과의 협력은 우선 다양한 경제특구의 건설과 중국과의 합작 운영, 경제 인프라 건설의 협력, 자신들의 지정학적 위치를 최대한 활용한 협력 등으로 나타나고 있다. 이를 통해 중국을 통한 자본과 기술력의 도입을 통한 경제건설 전략을 추진하고 있다. 이에 따라 북-중간에는 경제협력 추진을 위한 장기적 청사진이 마련되고, 이러한 청사진에 따라 개별 사업들이 배치되고 있다. 주목되는 것은 경제특구의 모델이 개성공단의 모델과 상당히 닮아있다는 것이다. 즉, 북한이 토지와 인력을 제공하고, 기술과 자본은 중국이 그리고 경제특구에 대한 운영은 북-중이 공동으로 하는 것이다. 이렇게 보았을 때, 개성공단 운영의 경험이 북한에게는 북-중 경제특구의 건설에 많은 학습효과를 준 것으로 평가

된다.

한편, 북한은 2012년 강성대국 건설과 한미의 대북 봉쇄망을 흔드는 것으로 집중되어 나타나고 있다. 먼저, 경제강국 건설을 위해서 요구되는 자본과 기술의 도입은 중국과의 경제협력의 강화로 나타나고 있고, 이를 통해 한미의 대북 봉쇄망을 흔들어놓고 있다. 또한, 정치군사적으로도 북-중 동맹체제의 강화를 의도하고 있다. 즉, 김정일의 '과거-현재-미래'까지의 협력체제의 강화 발언은 후계체제의 안정화뿐만 아니라, 북-중 동맹관계의 회복을 통해 북한의 전략을 관철시키는 것으로 나타나고 있다.

그러나 과도한 대중국 의존도가 높아지는 것에 대한 우려감도 존재하는 것으로 보인다. 따라서 러시아와의 협력관계 구축 및 중동, 동남아 국가들에게도 접근하고 있다. 이는 국제협력체제의 다변화 전략도 아울러 추진되고 있음을 의미한다. 그럼에도 불구하고 당분간 북한의 협력체제 구축은 중국을 중심으로 한 전략이다.

현재 북한이 중점을 두고 있는 분야의 하나는 경공업 생산력의 향상이다. 이는 그동안 북한 시장을 지배하고 있는 중국산 제품과의 경쟁뿐만 아니라, 2012년 '강성대국의 대문을 여는 해'까지의 인민 생활의 안정화를 위한 것과도 밀접한 관련을 맺고 있다. 과거 남한과의 경공업 원자료 지원과 지하자원의 교환의 유무상통의 원칙에 따른 경제협력이 중국과의 협력에 그대로 적용되고 있는 것으로 보인다. 이는 북한의 예산 운영에서도 군사비 지출의 현상유지와 더불어 인민경제비의 증가 등으로 나타나고 있다.

앞으로의 북-중 협력관계는 경제협력, 국제질서 변화에의 대응, 고위 정치군사급 인사들의 교류 등으로 지속될 것으로 예상된다. 이는 양측이 합의한 4개항의 합의에 따른 것이기도 하지만, 북-중간 공동의 이익을 위한 긴밀한 협력관계의 구축이 요구되기 때문이다. 이는 한편으로 한미동맹의 강화 흐름에 따른 대응이기도 하다. 중국의 한미동맹에의 불편함, 미중간 갈등과 협력 그리고 북한의 핵 및 미사일 문제를 둘러싼 위기의 지속 등으로 양국의 공통의 이해관계를 가지고 있기 때문이다.

다른 한편, 중국의 북핵문제를 보는 입장은 아직은 미묘한 것으로 보인다. 즉, 핵보유



국가로서 한반도의 비핵화에 이해관계를 갖는 중국의 입장이 한편에 존재한다면, 다른 한편으로는 북한의 현실적인 억지력 및 협상 카드로서 북핵을 인정하지 않을 수 없는 입장도 존재한다. 이는 2009년 북한의 핵실험 이후, 중국 내부의 토론에서도 북한의 핵실험(혹은 핵보유)에 대한 중국의 입장에서도 나타난다. 즉, 일부의 중국 학자 및 당 관료 등은 북핵의 보유를 적극적으로 옹호했다. 이는 1964년 중국의 핵실험 성공 이후, 중국의 달라진 국제적 위상의 경험에 바탕하여 북한의 입장을 옹호한 것으로 보인다. 따라서 북중간에는 <한반도의 비핵화>에 대한 큰 틀에서의 합의에 바탕하여, 이를 위한 협조체제를 당분간은 지속할 것으로 보인다.

#### 4. 우리의 대응

북·중·러 협력관계의 강화는 우리의 대북정책에도 심각한 영향을 미치고 있다. 북한의 봉쇄와 대화로의 유인 전략 혹은 현 정부의 <비핵개방3000>전략은 현재 실패한 것으로 증명되었으며, 더 이상 대북 강경책의 효과는 기대할 수 없게 되었다. 또한, 한미동맹의 강화는 결과적으로 중국과의 불편한 관계를 만들어놓았다. 따라서 현재의 대북정책은 현실주의적 입장에서 수정되어야 할 것으로 보인다.

우선, 현재의 대북 강경정책이 아무런 실질적인 효과가 없음을 인정하고, 북한과의 대화채널의 복원, 경제협력의 활성화 및 민간단체의 자율적 교류·협력을 인정하는 것으로 수정되어야 한다. 현재 통일부 장관의 교체 이후, 부분적인 인도적 지원의 재개와 민간단체의 방북 승인 등이 이루어지고 있고, 홍준표 대표의 개성 방문으로 대북정책의 변화 조짐이 보이고 있다. 이러한 기류를 보다 더 확산하기 위해서는 시급히 정부간 대화 채널을 복원하는 것이 요구된다.

둘째, 현재 북·중간 경제협력에 따라 북한의 대중 의존도가 심화되는 조건에서 남북 경제협력을 활성화하기 위한 대책을 마련해야 한다. 현상유지에 머무르고 있는 개성공단의 확장 및 지난 '10.4 선언'에서 확인한 남포 및 서해 지대의 경제협력을 추진할 필요가 있다. 특히, 서해 지대의 경제협력은 한반도의 불안정한 평화 상태를 일정부분 해소하는 것이기도 하다. 이러한 정책 전환은 북한으로 하여금 북방 경제협력과 남북 경제협력을 균

형적으로 추진할 수 있는 유인을 제공하게 될 것이다.

셋째, 남북 경제협력은 유무상통의 원칙에 따라 북한이 역점을 두고 있는 경공업 생산의 향상을 지원하고, 북한의 지하자원의 개발을 통해 남북 경제협력이 상호 시너지 효과를 얻을 수 있는 방식으로 진행되어야 한다. 현재 북한은 대풍그룹을 통해 남포, 라선, 청진 등의 개발 청사진을 내놓고 있다. 여기에는 특화된 개발 계획이 포함되어 있다. 따라서 우리의 경제협력 전략도 북한의 요구와 우리의 요구의 접점을 찾는 방식으로 진행되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

북미관계 개선 및 6자회담에서의 중재자 역할의 강화가 필요하다. 현재 교착상태에 있는 6자회담의 재개는 한반도 비핵화 및 한반도 평화체제 구축의 핵심적인 요구이다. 현재 6자회담은 ‘남북대화 - 북미대화 - 6자회담 재개’의 3단계 해법에 따라 진행되고 있다. 문제는 이 과정에서 한미의 ‘비핵화 사전조치’를 둘러싼 갈등이 해소되지 않고 있다. 최근 남북 비핵화 회담에 뒤이어, 북미대화가 예상되고 있으며 연내 6자회담 재개의 가능성이 높아지고 있다. 재개되는 6자회담은 북한의 한반도 비핵화를 위한 새로운 제안이 나올 것으로 예상되며, 여기에 한미가 어떤 입장을 보이는지가 관건이 될 것으로 보인다. 지금까지의 6자회담의 역사를 살펴보면 결국 북미간 합의가 6자회담의 성패를 결정했던 경험을 돌아켜보면, 최근 재개되는 북미 대화가 합의의 성패를 가를 것으로 보인다.

지금까지 남한 정부는 ‘사전조치’와 ‘남북대화 우선’을 통해 6자회담의 재개를 사실상 가로막는 역할을 하였지만, 남북대화는 2차례에 걸쳐 진행되었고 ‘사전조치’의 문제는 북한과 미국이 한발씩 양보하는 모양새를 보이고 있다. 따라서 더 이상 남한이 북한에 대해 전제조건을 제시하는 등의 추가적인 요구를 하기에는 어렵게 되었다. 이런 상황에서 남한 정부는 충실한 중재자로서 북미간 대화를 지지하고, 한반도 비핵화를 위한 과정에 적극적으로 동참하는 정책으로 변화되어야 할 것이다. 이를 위해서는 한미동맹에만 치우친 편향된 자세에서 벗어나 중국, 러시아와의 적극적인 협력 정책도 필요하다.

## 5. 결론

지금까지의 우리 정부의 대북정책을 별다른 효과가 없었으며, 오히려 남북관계의 후퇴 및 중국·러시아와의 불편한 관계를 만들어내었다. 이는 대북 강경책에 따른 편향된 외교 정책에 기인하는 바, 이러한 편향된 외교 정책을 수정해야 하며,

대북 강경책이 오히려 북·중, 북·러 관계의 강화를 가져왔고, 북방 경제협력에 따라 북한에 대한 지렛대의 상실과 그간의 남북 교류 및 경제협력의 성과를 후퇴시키는 결과를 가져왔다. 이러한 ‘의도치 않은 결과’는 곧 대북 강경책에 의한 것이며, 따라서 이를 시급히 수정해야 하며,

북한의 북·중 경제협력 및 북·러 경제협력의 강화의 전략을 올바르게 분석하고, 우리의 대북 경제협력 정책을 재검토하는 계기로 삼아야 할 것이다. 현재 진행되고 있는 북·중 협력과 북·러 협력에 대한 구체적인 성과가 지금 당장 나오지 않고 있다는 안일한 판단은 이러한 북방 협력체제에 대한 근시안적 시각에 따른 것으로서, 중장기적인 청사진에 바탕하여 남북 경제협력의 전략을 수립해야 할 것으로 보인다.

마지막으로, 현 정부의 대북 강경책의 변화는 필연적으로 남한 내 보수세력의 반발을 불러올 수 있으며, 이는 대북 정책 전환에 커다란 부담이 될 것이다. 그러나 대북정책의 변화는 이러한 강경파를 극복하지 않고서는 불가능하며, 정치적 결단을 통해서 이루어져야 한다. 대북 대화 채널의 확보와 장관급 회담의 재개와 나아가서 정상회담까지 바라다면, 국내 보수세력을 넘어설 수 있는 정치력이 뒷받침되어야 할 것으로 보인다.

현재 정부는 심각한 레임덕 현상, 각종 게이트 및 남북관계에서의 무성과 및 후퇴에 대한 여론의 냉정한 시선 등으로 정상회담에 대한 유혹이 높아질 것으로 보인다. 또한, 내년의 핵안보정상회담을 자신의 치적으로 삼고자 하는 유혹도 여전한 것으로 보인다. 이런 조건에서 정상회담 추진은 뿌리치기 힘든 유혹이 될 것이며, 따라서 형식적인 대북 강경책에도 불구하고 북한에 대한 ‘퍼주기식 정상회담’이 추진될 가능성도 높아지고 있다. 북한 역시 2012년의 자신들의 정책 목표의 달성, 그리고 남한 대북 강경정책의 수정 그리고 적지 않은 경제적 실리 등을 위해 정상회담에 나설 가능성도 여전히 존재하고 있다. 따라서 현 시기 정상회담의 성사는 대북 정책의 일대 전환을 의미한다는 점에서 환영할 만하

지만, 다른 한편으로는 졸속으로 추진된 정상회담은 미래의 남북관계에 오히려 부담으로 작용할 수 있다는 점에서 신중하게 추진되는 것이 바람직한 것으로 보인다. P

## 중국의 창지투개발계획과 대북협력 확대의 현황 및 과제

-초국경 연계개발 사업을 중심으로-  
에 대한 토론문

최명해 삼성경제연구소 글로벌연구실 수석연구원

최근 북·중 경협이 전에 없이 뜨겁게 달아오르고 있다. 과거 지방정부 차원에서 소규모로 진행된 경제무역 관계가 중앙정부 차원에서 호혜적으로 진행되는 동향이 목격되고 있다. 이러한 북·중 간 경제협력 심화 현상에 대해 한국 내에는 다양한 의견이 난립하고 있다. 이를 크게 대별하면 ‘중국경계론’과 ‘중국역할론’이다. ‘중국 경계론’(동북4성론, M&A론, 신식민지론, 선점론 등)은 ‘동북공정’으로 대표되는 중국의 역사 ‘왜곡’이 북한경제의 대중국 ‘예속화’라는 경제적 접근으로 이어지고, 이는 장기적으로 중국의 한반도 지배로 연결될 것이라는 논리이다. 이러한 논리들은 남북관계 개선이나 남북경협 가속화 및 한미관계 강화의 불가피성을 사후적으로 설명하는 근거로 활용되어 왔다. 반면 이러한 주장과는 달리 중국과 북한의 교류 심화는 ‘북한문제’ 해결에 긍정적으로 작용할 수 있다는 ‘중국역할론’도 제기된다. 즉 북한경제의 대중국 의존도 심화는 중국의 대북 영향력 확대로 이어지고, 이는 ‘북한문제’를 중국을 통해 ‘관리’할 수 있다는 논리(이이제이[以夷制夷])이다. 그리고 중국자본의 대북 진출과 이를 통한 북한의 시장 관행 학습은 장기적으로 북한의 변화를 유도할 수 있다고 주장(개혁·개방론)하기도 한다. 그러나 이와 같은 다양한 견해가 존재하지만, 한국사회 전반에는 북·중 밀착에 대한 균형적인 시각이 부족하며, 일종의 선입견이 존재하는 것이 사실이다. 즉 ‘중국변수’를 한반도 문제해결의 부정적 요인으로 간주하고 논의의 초점을 중국 개입의 차단 혹은 최소화라는 결론으로 귀결시키는 경향이 있다.

원동욱 교수의 이 글은 북·중 경협을 둘러싼 상기와 같은 국내 논의에 균형적인 판단의 근거를 제시하는 훌륭한 논문이다. 특히 중국의 의도와 관련하여, (명시적으로 표현하지는 않았지만) 소극적 ‘위기관리’(crisis management)에서 탈피해 보다 적극적인 ‘선제적 관여’(preemptive engagement) 정책을 구체화하고 있다고 판단한다. 즉 중국 4세대 지도부는 북한을 전략적 자산이라기보다는 오히려 ‘사고뭉치(trouble maker)’로 인식하고, 대북한 ‘육로-항만-구역 일체화’ 프로젝트를 통해 경제적 유대를 강화하여 정치적 영향력을 확대시킴으로써 일종의 ‘신 완충지대’(New Buffer Zone)를 구축하려 한다고 보고 있다. 이를 통해 북한 지역을 안정화시키는 한편, 실리적으로도 동해 진출 통로 확보(우회운송로 확보를 통한 중국 두만강지역의 산업경쟁력 강화) 및 북한 자원에 대한 접근의 수월성 확보라는 편익을 의도하고 있다는 것이다. 이러한 중국의 전략 의도는 4세대 지도부의 장기적·포괄적 접근(4세대 지도부의 ‘동북진흥전략’의 정치적 함의)이라는 측면에서 볼 때, 지속화될 가능성이 높다고 평가하고 있다. 더구나 북한의 대내외적 경제적 압박, 글로벌 금융위기 이후 러시아의 경제적 어려움 및 극동지역 개발 필요성 등의 상황적 맥락도 중국 주도의 초국경 광역경제권 형성 가능성을 높여 주고 있다는 것이다. 이러한 판단에 근거하여 ‘중국 역할론’이라는 긍정적 측면을 배가하기 위한 한·중 간 전략적 이해의 점점 마련의 필요성과 ‘중국경계론’이라는 부정적 측면에 대응하기 위한 우리 정부 및 기업의 적극적 개입과 참여의 필요성을 제기하고 있다.


필자 또한 원 교수의 주장에 전반적으로 동의한다. 사실 중국지도부 입장에서 볼 때, 북한은 중국의 안보적·경제적 이익을 위한 ‘완충지대’의 기능을 해 왔다고 볼 수 없다. 완충지대의 의미 자체에서 보듯, 부드러우며(soft), 안정적이고(stable), 비용이 적게 들 때(costless, 또는 호혜적일 때), 기능적이라 할 수 있을 것이다. 중국의 ‘창지투개발계획’은 분명 북한정권의 연성화, 안정화, 호혜성 등을 전제로 할 때 효과적으로 추진될 수 있을 것이다. 이러한 중국의 전략 의도는 사실 후진타오 정권 출범과 동시에 장기적·포괄적으로 추진된 측면이 강하다. 중국은 2000년대 들어 ‘선린’(睦隣), ‘안린’(安隣), ‘부린’(富隣) 정책으로 주변 지역전략을 적극화하였다. 특히 국내발전계획과 지역협력기제를 연계시켜 자국의 낙후지역을 발전시킴과 동시에, 주변 인접국이 자연스럽게 중국의 정치·경제적 영향권 내로 유인돼 오도록 하는데 역점을 두었다. 이러한 지역전략은 동남아와 동북아 두 방

면에서 동시에 진행되었다고 볼 수 있다. 즉 서부대개발계획과 메콩강 유역 개발(GMS), 동북진흥계획과 광역두만강개발계획(GTI)을 연계시키는 것이었다. 다시 말해, 중국은 동아시아에 대한 영향력 유지·확대를 위해 주변 인접국과의 ‘경제적 이익공동체’ 건설에 역점을 두는 지경학적 접근을 추진하고자 했다(미국의 동아시아 동맹체제를 상기할 때 지정학적 접근은 중국에 불리). 그러나 동남아에서는 약진(‘동남아경제권의 중국예속론’)하였으나, 동북아에서는 지체되는 대조적 양상을 지속했다. 결국 북핵문제가 동북아 방면 지역전략 실현에 가장 큰 걸림돌이라는 판단 하에 후진타오는 북핵 6자회담에 적극적 역할을 자처했다고 볼 수 있다. 중국 중앙정부 차원에서 경협 원칙(정부주도, 기업참여, 시장운영)을 천명하면서, 본격적인 경제적 ‘관여’ 정책을 표명한 것은 2005년 10월 후진타오 방북을 전후해서이다. 그러나 북한의 2번의 핵실험으로 중국의 이러한 지역전략은 부침을 거듭할 수밖에 없었다. 결국 중국은 북한의 2차 핵실험(’09.5) 이후 ‘북핵문제와 북한문제를 분리 접근’하는 방식으로 선회한 것으로 보인다. 핵문제의 궁극적 해결(resolution)보다는 상황의 안정적 관리(management)에 정책의 주안점을 두고 있다. 이는 북한의 핵 포기 가능성이 적고, 핵 협상이 전개되더라도 장기 공전 될 것이라는 판단에 근거한 것이다. 2009년 7월 대북정책 재검토를 거쳐 10월 원자바오 총리의 방북을 추진하였다. 1차 핵실험 이후 북-중관계 복원에는 1년 이상 소요되었으나, 2차 핵실험 이후에는 4개월 만에 복원된 데에도 반영되듯이, 중국은 보다 장기적 관점에서 북한문제에 접근하고 있는 듯 보인다. 6자회담이라는 틀 속에 관련 행위자 모두를 묶어 두고 핵문제를 ‘관리’하는 한편, 경제적으로는 북한을 자국의 동북지역개발 전략에 자연스럽게 참여하도록 유도하려 한다. 이는 천안함·연평도 사태라는 돌발변수와 관계없이 지속되고 있는 현재 상황이다.

문제는 이러한 중국의 대북 접근에 북한이 어느 정도 ‘호응’할 것인가 하는 점이다. 북한으로서도 후계구도 안착을 위한 최소한의 외부물자 확보를 위해서는 중국의 이해에 일정정도 부합하는 제스처를 보일 필요가 있을 것이다. 그러나 중국의 대북 경제지원 및 경협 과정에서의 불협화음이 나타날 경우, 북한은 중국의 이해구도에서 멀어질 가능성 또한 상존하고 있다. 2011년 5월 정상회담 시, 김정일은 경협 수준의 격상을 제안했고, 원자바오는 지방과 기업의 적극적 참여 및 상호이익이 되는 경협의 활성화를 강조했다. 이는 북한 측이 중앙정부 차원에서 산업차관 형식의 ‘통 큰’ 개발 원조를 희망한데 반해, 중국 측은 지방정부 차원에서 시장경제에 기반한 협력을 강조한 것으로 해석 가능하다. 후계구도

안착을 위한 개발 원조 공급에서 중국의 인색함이 계속될 경우 북한은 추가적 도발 등 중국의 이해구도에서 멀어질 가능성을 배제할 수 없다. 이것이 대북 경험과 관련된 중국의 최대 딜레마일 것이다. 또한 북한은 지속적으로 대외 의존의 대상을 다시 분산시키려 할 것으로 예상된다. 김정일의 8월 러시아 방문은 시사하는 바가 크며, 북부특구에서 중·러 간 의존의 균형을 모색하는 작업은 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 이는 향후 '一區兩島'(나선 및 황금평·위화도) 공동개발·공동관리에서 중국으로부터 더욱 많은 이익을 받아내고, 일방적 대중 의존에 따른 정치적 리스크도 회피하는 효과가 있을 것이기 때문이다. 그런 측면에서 볼 때, 북부특구 활성화가 개성공단, 금강산 등 남부특구 포기를 의미하는 것은 아니며, 지나친 中國의존을 제어하기 위해서라도 향후 남북관계 개선에 맞춰 대남경협 활성화를 꾀할 필요성도 있을 것이다.

논의의 전반적 주장에 대해서는 동의하면서도, 토론을 위해 다음과 같은 몇 가지 의문 사항을 제시한다.

- 1) '대북한 일체화'를 위해 중국 중앙정부와 지방정부 간 이해의 상충은 없는 것인가? 출처의 비율 등(누가 얼마를 부담할 것인가?)
  - 지방정부의 대북 진출 시, 중앙정부의 인센티브가 있는지, 있다면 어떤 것들이 있는가?
- 2) 나선 특구와 달리, 황금평 개발에는 중국이 매우 소극적이라는 언론보도를 어떻게 평가하는가?
- 3) 각주 36에서 지적하듯, 향후 북·중 경험에서 유발될 수 있는 마찰, 또는 예상되는 쟁점으로는 무엇이 있는가?
- 4) '중국역할론'이라는 긍정적 측면을 배가하기 위한 한·중 간 전략적 이해의 접점 마련을 위해 우리 정부가 할 수 있는 구체적 사업은 무엇인가?
- 5) '중국경계론'이라는 부정적 측면에 대응하기 위한 우리 정부 및 기업의 적극적 개입과 참여의 필요성을 제기하였는데, 우리 기업의 참여로 발생할 구체적 편익(benefit)이 무엇인가? 



## 중국의 부상과 러시아의 극동정책 강화에 따른 중러관계의 변화 및 전망 에 대한 토론문

제성훈 한국외국어대학교 러시아연구소 HK연구교수

● 발표문은 중국의 강대국 부상과 지역 전략, 그리고 러시아의 극동정책 강화 양상 분석을 통해 양국관계의 협력과 갈등 요인을 명료하게 제시하고 있다. 또한, 이와 관련한 대외정책적 시사점도 충분히 제공하고 있다. 전문가적 식견과 통찰력이 돋보이는 발표문이라고 생각한다.

○ 발표문에 나타난 분석과 견해에 기본적으로 동의하며 대체로 큰 이견은 없다. 그러나 최근 러시아의 극동정책에 나타난 “전략적 의도”와 이것이 대중 또는 대북관계에 미치는 영향을 중심으로 토론해달라는 요청이 사전에 있었기 때문에, 제가 고민하고 있는 아직 정리되지 않은 문제들을 말씀드리고 이에 대한 발표자의 견해를 듣고자 한다.

● 앞에서 언급한 러시아의 대외관계와 정책을 두 가지 분석수준으로 나눠서 나름대로 체계적으로 정리했을 때, 첫 번째 고민은 지구적 차원에서 러시아의 대외전략은 무엇인가이다. 조금 더 범위를 좁히면 미·중 경쟁 또는 협조관계에서 러시아의 대 중국 정책적 입장과 향후 전망이다.

○ 발표문에서 언급된 바처럼, 러·중관계는 명백히 ‘편의의 축(Axis of convenience)’으로 규정할 수 있다. 1990년대 중반부터 시작된 양국관계의 강화는 두 가지 성격을 갖고

있다고 본다. 먼저, 대미견제의 성격이다. 러시아의 입장에서 보면, 1996년 이후 다극화 슬로건과 대중관계 강화는 한 몸으로서 1990년대 초 이른바 친서방 정책의 실패를 만회하기 위해 보상적 차원에서 시작되었다고 볼 수 있을 것 같다. 다른 하나는 양국 갈등의 임시적 타협이라는 성격이다. 중앙아시아와 극동지역에서 중국의 영향력이 커지자, 러시아는 중국의 중앙아시아 진출을 제도 안에서 통제하는 상하이 5인방(SCO의 전신)을 설립하고, 극동에서 중국의 경제적 팽창과, 인구 증가를 합법적으로 제한하는 국경협정 체결을 서둘렀다. 즉, 미국을 견제하면서 중국을 제도 속에서 통제하는 것이 러시아의 기본전략이었다.

○ 그런데 지난해 러·미관계가 극적으로 개선되면서, 러시아가 중국 견제에 무게를 둘 가능성이 제기되고 있다. 러시아 국내의 ‘중국위협론’도 상당한 여론을 확보하고 있다. 여기서 탈냉전기 러시아의 지정학적 옵션이 두 가지였다는 사실을 다시 기억해야할 것 같다. 하나는 고르바초프가 제창한 새로운 러·미간 파트너십, 즉 민주적 공동체의 건설이다. 이것이 실패하자 1990년대 중반 러시아는 미국을 견제하는 다극질서 슬로건을 들고 나온다. 외교적 수사와 달리 이미 1990년대 중반 러시아는 지구적 초강대국의 역할을 포기하고 자신이 하나의 극이 되는 다극질서로 입장을 바꾸었다. 미국의 일극질서에 대항할 다극질서 형성에는 파트너가 필요했는데, 유럽이 될 수 없다면 중국 밖에 선택의 여지가 없었다. 그래서 중국과의 협력, 이른바 새로운 동방정책이 두 번째 전략적 옵션이 되었다.

○ 현재 러시아의 현대화 정책의 가장 중요한 파트너는 유럽이고, 지난 해 미국과의 관계가 극적으로 개선되었다. 미국 대외정책에서 러시아와의 관계 개선은 중국의 부상을 견제할 수 있는 적절한 카드, 도구적 접근이다. 하지만 러시아가 유럽, 미국과의 관계 때문에 중국과의 관계를 희생하지는 않을 것 같다. 그렇다고 러시아가 중국과의 관계 때문에 유럽, 미국과 전략적 파트너십 형성을 포기하지도 않을 것이다. 러시아의 관점에서 탈냉전 20년의 교훈은 진정한 유라시아 국가로서 양쪽의 중재자가 되어야 한다는 것이다. 러시아는 소련 시절 중국과의 갈등, 그리고 미·중관계의 개선에 의해 협공당한 과거를 잊지 않고 있다. 그런 의미에서 ‘편의의 축’은 비록 굳건하지는 않지만, 그렇다고 쉽게 파괴되지도 않을 것으로 보인다.

○ 다시 말해 러·중관계에서 갈등적 요인은 충분하지만, 이것이 쉽게 표면적 갈등으로 발전할 것으로 보기는 어려울 것 같다. 발표자께서는 국제환경의 변화와 러시아의 전략적 선택에 따라 양국관계의 변화가 가능하다고 보시는데, 이에 대해 조금 더 자세히 설명해 주셨으면 한다. 물론 러시아 극동의 경제발전 수준과 중국의 지정학적 야망의 성장 속도가 중요한 변수가 되겠지만, 서방의 의도에 따라 갈등적 요인이 과장되는 측면도 배제할 수 없다고 본다.

● 두 번째 고민은 지역적 수준에서 러시아의 전략이다. 즉, 동아시아, 한반도에서 러시아의 정책 목표와 지향이다.

○ 러시아는 넓은 영토를 가지고 있다. 넓은 영토를 가진 나라는 큰 경제적 잠재력, 자원 잠재력을 가질 수 있지만, 반면 영토 상실에 대한 상시적 우려에 시달리게 된다. 바다라는 자연적인 장벽을 가진 미국은 바다 건너에 침단을 건설하지만, 긴 육지 국경을 가진 러시아는 국경 너머 지역을 관리 또는 통제해야하는 숙명을 갖고 있다. 역사적으로 러시아가 핀란드에서 몽골까지 완충지대를 만들었던 이유가 바로 여기에 있다. 냉전기 소련은 완충지대를 넘어 미국과 지구적 차원에서 지정학적 경쟁을 했다. 그러나 탈냉전기 러시아는 국경 주변 지역 어디에서도 완벽한 관리 또는 통제력을 갖고 있지 못한다.

○ 유럽에서는 과거의 위성국들이 친미, 반러 노선에 따라 나토에 차례로 가입하게 되고 이에 따라 나토의 동진이 러시아의 앞마당까지 이루어진다. 카프카스에서 러시아는 체첸 독립 문제로 골머리를 앓아야 했고, 그루지아와 전쟁을 치렀다. 중앙아시아에서는 여전히 상대적 우위를 점하고는 있지만, 중국, 미국, 터키와 경쟁을 벌이고 있다. 소련의 ‘16번째 구성공화국’이라는 별칭으로 불렸던 친소국가 몽골은 중립노선을 표방하고 있다. 러시아는 유라시아 전역에 걸친 국경 주변 지역 어디에서도 완전한 통제력을 확보하지 못하고 있다.

○ 결국 중국이 지역적 수준의 강대국에서 지구적 수준의 강대국으로 발전을 꿈꾸고 있다면, 러시아는 지구적 강대국의 지위를 유지하기 위해 지역적 기반을 강화해야하는 과제를 안고 있는 것이다. 러시아는 유럽 방면에서 나토, 유럽연합, 그리고 개별 국가들과의


협력이라는 다차원적 접근이 계속 전개했고, 마침내 지난해 나토-러시아 위원회 강화, 유럽 미사일방어체제 공동구축 합의 등의 성과를 거두었다. 카프카스 방면에서는 그루지아와의 전쟁 이후 여전히 남은 문제들이 많지만 어쨌든 친러국가들을 독립시켰다. 중앙아시아에서는 SCO를 비롯한 여러 메커니즘을 이용해 통제권을 유지하고자 노력하고 있다.

○ 그런데 동아시아에서는 오랜 기간 동안 별다른 진전이 없었다. 동아시아는 탈냉전기 지역 안보 또는 경제문제 논의에서 러시아가 유일하게 2선으로 밀려나있던 지역이다. 일본과는 영토문제와 미·일 동맹 강화로 인해 경제협력 이상의 전략적 파트너십을 기대하기 어려웠고, 중국과의 전략적 파트너십도 잠정적 성격을 머물러 있었다. 한국과의 관계 역시 한계를 가지고 있었다. 이런 상황에서 러시아가 북핵문제와 6자회담은 러시아에게 지역에서 자신의 존재감을 알리고 역할을 모색할 수 있는 중요한 기회가 되었다. 러시아의 계속된 동북아 집단안보체제 건설 요구와 최근 아세안과의 관계 발전도 지역적 기반 강화라는 맥락에서 이해할 수 있을 것 같다.

○ 러시아의 극동지방은 연방 중앙에서 원거리에 있다는 점, 넓은 영토에도 불구하고 희박한 인구를 가지고 있다는 점, 풍부한 자원에도 불구하고 경제적으로 낙후되었다는 점 때문에 연방에서 이탈하거나 동아시아 국가들에 의해 경제적으로 종속될 수 있는 가능성을 가지고 있다. 따라서 러시아는 이 지역의 경제발전에 동아시아의 경제성과를 이용하면서 이를 방해하는 전략적 불안정 요인들을 관리해야만 한다. 러시아는 이 지역 국가들과의 협력을 촉진할 수 있는 유력한 수단을 가지고 있다. 바로 '에너지 지렛대'이다. 일본과의 관계에서 영토문제를 우회하는 경제협력을 가능하게 했고, 중국과의 관계에서도 양국 관계의 미래를 담보하고 있는 것이 바로 에너지 지렛대이다. 한반도에서도 에너지 지렛대는 의미 있는 역할을 할 수 있을 것이다.

○ 한편, 이런 상황에서 한반도, 특히 북한은 러시아에게 중요한 국가이다. 한반도 북부가 완전히 중국의 영향권에 들어가는 것은 미국은 물론, 러시아에게도 원치 않는 상황이다. 이것은 북한의 독특한 지정학적 위치 때문이다. 북한은 러시아와 한국 사이에 위치하고 있기 때문에, 한국과의 경제협력 확대 심화에는 북한과의 우호적 관계, 한반도의 지정학적 안정이라는 전제가 필요하게 된다. 또한 북한은 중국과 동해 사이에 위치하고 있기

때문에, 중국이 동해에 자유롭게 진출하게 되면, 중국은 사실상 동북아의 모든 바다로 영향력을 확대할 수 있게 된다. 이 경우 러시아의 극동지방은 육지뿐만 아니라 해양으로부터도 중국의 지정학적 도전에 대응해야 한다. 따라서 러시아에게 있어 북한은 한국과의 경제협력 확대와 중국의 영향력 제한이라는 두 가지 의미에서 중요한 지정학적 존재가 되는 것이다. 따라서 러시아가 2000년대 초부터 남북한 등거리 노선을 채택한 것은 매우 합리적인 선택이라고 판단된다. 이것은 또한 1990년대 대 한반도 정책의 명백한 오류를 바로잡는 것이기도 한다. 그러나 러시아가 한반도에 대해 큰 지정학적 야망을 가지고 있다고 볼 수는 없을 것 같다. 천안함, 연평도 위기에서 러시아의 역할이 부각되었던 근본적인 이유는 미국과 중국이 각각 남북한과의 양자동맹 때문에 중재자의 역할을 할 수 없었기 때문이다.

○ 제 생각에는 러시아가 한반도에서 상당한 이해관계를 가지고 있는 것은 사실이지만, 지구적 차원의 전략을 고려했을 때 중국과의 관계를 애매하게 만들면서까지 한반도에서 영향력 확대를 시도할 것이라고 보기는 어려울 것 같다. 그러나 다른 한편으로 냉전기처럼 북한에 대한 영향력을 확보하기 위한 일정한 경쟁도 불가피할 것으로 보인다. 이 두 가지 조건에서 러시아의 입장은 무엇인지, 그리고 양국의 경쟁이 불가피하다면 그것이 한반도에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 견해를 듣고자 한다. 

부 록

평화재단 평화연구원  
전문가포럼 회차정보

## ● 회차 정보 ●

회차	제목	일자
1	최근 조-중관계, 어떻게 보아야 하는가	2006-04-20
2	분단국가간통합에따른법적문제부제:동서독통일의경험과남북한에주는 시사점	2006-05-19
3	21세기 한국 외교안보의 새로운 구상 "중급 평화 국가론"	2006-06-14
4	한미 FTA를 다시 살펴보고 내다본다	2006-09-01
5	북한에 대한 오해와 진실 -월급으로 살 수 있는가-	2006-10-19
6	식량위기 가능성에 대한 전문가 진단 -북한의 대량아사 다시 오는가?-	2006-12-26
7	2.13합의와 한반도평화체제	2007-03-24
8	한반도평화협정(안)을 제안한다	2007-04-18
9	통일 프로세스: 평화체제 구축과 통일협정	2007-05-28
10	평화 번영을 위한 동북아시아 질서 재편의 방향	2007-06-18-20
11	한반도평화협정(안)을 제안한다(2)	2007-07-09
12	대북인도적지원법(안)을 제안한다	2007-09-04
13	전환기 한반도, 한국군의 위상과 새로운 역할	2007-10-10
14	한국사상에서 찾는 평화와 통일 원효 . 최제우 . 함석헌 사상을 중심으로	2007-10-24
15	북한경제의 변화실태와 주민들의 삶	2007-11-01
16	북한 구금시설의 실태와 개선방안	2007-11-21
17	"북한에 대한 오해와 진실 (2) 토대와 성분"	2007-11-28
18	"서해평화협력특별지대는NLL문제의 해법이 될 수 있는가"	2007-12-12
19	이명박 정부의 대북정책과 남북관계 새 정부의 외교.안보, 국방, 통일 국정과제를 제안한다(2)	2008-03-19
20	2008년북한식량위기진단과대북인도주의적지원원칙	2008-04-15
21	북한 당국의 통제강화와 주민생존권 끝없는단속과검열,북한주민들은어떻게살아가나	2008-05-13
22	한미일 안보협력강화와 동북아 국제관계	2008-06-24
23	베이징 올림픽 이후 중국 어디로 갈 것인가	2008-08-20
24	"미국의 핵무기비확산전략과 북한비핵화"	2008-08-26

25	북한의 지속가능한 개발과 경제협력 SERIES 1-대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스	2008-09-30
26	북한의 지속가능한 개발과 경제협력 SERIES2- 남북경제협력과 북한의 지속가능한 개발	2008-10-15
27	오바마 차기 미행정부의 한반도정책을 진단한다	2008-11-07
28	북한의 지속가능한 사회개발을 위해 독일 통일 전후의 경험에서 배운다	2008-11-26
29	고조되는한반도긴장위기,남북경협어디로가는가?	2009-03-24
30	남북관계긴장국면속에서가려진북한주민,무엇을생각하고무엇을꿈꾸는가	2009-04-14
31	북한로켓발사이후6자회담과 북미관계의 향방	2009-05-26
32	북한인권의 실질적 개선효과를 위한 제안	2009-06-26
33	한반도정세, 대화국면으로 가는가	2009-09-29
34	대북 인도적지원, 어떻게 할 것인가	2009-10-15
35	북한빈곤문제, 어떻게 접근할 것인가	2009-12-22
36	급변하는 한반도 주변정세, 어떻게 볼 것인가	2010-02-09
37	화폐 교환조치 이후 북한 사회 동향	2010-03-16
38	중국의 장길도 개발계획과 북중경협의 향방	2010-04-20
39	오바마 정부의 아시아 외교정책	2010-05-27
40	천안함 사태 이후 동북아 정세 변화 평가와 전망	2010-06-10
41	북한의 식량난과 대중국 의존	2010-06-16
42	한국전쟁 60년, 아직도 돌아오지 못한 사람들	2010-09-29
43	미중관계의 변화와 우리의 선택	2010-10-05
44	주권과 인권, 서방의 리비아 개입 딜레마 -인도적 개입을위한 국제적 합의는 가능한가-	2011-04-06
45	신 양극체제와 한국의 전략선택	2011-04-19
46	제 12차 5개년 계획으로 본 중국의 현재, 그리고 향후 5년	2011-05-17
47	중국의 새로운 발전전략과 한반도 경제역학의 변화	2011-05-24
48	중국 국방정책 어디로 향하는가 -2010 중국 국방백서를 중심으로-	2011-06-14
49	북핵 문제의 현황 분석과 6자회담의 향후 전망	2011-09-06
50	심화되는 북·중·러 삼국의 협력관계: 북방삼각의 복원움직임인가	2011-10-11



평화재단 평화연구원 특별기획 제50차 전문가포럼

---

심화되는 북·중·러 삼국의 협력관계:

북방삼각의 복원 움직임인가

# NOTES

심화되는 북·중·러 삼국의 협력관계:

북방삼각의 복원 움직임인가

# NOTES

평화재단 평화연구원 특별기획 제50차 전문가포럼

---

심화되는 북·중·러 삼국의 협력관계:

북방삼각의 복원 움직임인가

# NOTES

평화재단 평화연구원 특별기획 제50차 전문가포럼

심화되는 북·중·러 삼국의 협력관계:

북방삼각의 복원 움직임인가

# NOTES