한국유라시아학회 2019 추계학술회의

유라시아 국제협력과 한반도

- 일시: 2019년 11월 9일(토) 09:00~18:00
- 장소: 한국외국어대학교 교수회관 2층 강연실
- 주최: 한국유라시아학회(KAES),
- 후원: 한국해양수산개발원(KMI),
  대외경제정책연구원(KIEP)

프로그램

한국유라시아학회 2019년 추계학술회의
유라시아 국제협력과 한반도

KMI 중점연구협력실 세션(학문후속세대 패널)
(09:00~12:00)

- 사 회 : 제성훈(한국외대)
- 발 표 1: 러시아 북극 원주민의 사회 안보 문제의 안보화 과정 – 김현진(한국외대)
- 발 표 2: 러시아 모노고로드 정책 변화와 그 요인 연구 – 김유지(한국외대)
- 발 표 3: 다국적 PNG 프로젝트 성공과 실패에서의 협상 요인 – 김정환(한국외대)
- 발 표 4: 'Shale revolution' and its impact on the international trade flows of oil and gas: some consequences for Northeast Asian countries – Zoia.S.Podoba(상트페테르부르크 국립대)
- 토 론 : 민지영(대외경제정책연구원), 전혜주(통일연구원)

개회식
(13:20~13:40)

- 개회사: 김재관(전남대)
- 축 사: 박정호(대외경제정책연구원)

기념사진 촬영

1세션
미중러의 세계전략과 한반도 (13:40~15:40)

- 사 회 : 김수한(인천연구원)
- 발 표 1: 트럼프 정부의 인도 태평양 전략 – 이혜정(중앙대)
- 발 표 2: 중국 시진핑 정부의 세계전략과 한반도 – 김재관(전남대)
- 발 표 3: 러시아의 세계전략과 한반도 – 제성훈(한국외대)
- 토 론 : 윤성욱(충북대), 허재철(대외경제정책연구원), 김선래(한국외대)

휴식

2세션
유라시아 초국경협력과 한반도 (16:00~18:00)

- 사　회 : 조영관(한국수출입은행)
- 발 표 1: 북중 접경지역의 다층적 행위자: 압록강과 두만강 유역 비교 – 이경수(서울대)
- 발 표 2: 협력과 갈등의 기로에 선 한중관계: 평가와 방향 – 이민규(서울연구원)
- 발 표 3: 일대일로와 한반도 – 조형진(인천대)
- 토　론 : 현승수(통일연구원), 김상규(한양대), 최필수(세종대)

KMI 중점연구협력실 세션(학문후속세대 패널)

(09:00~12:00)

- 사 회 : 제성훈(한국외대)
- 발 표 1: 러시아 북극 원주민의 사회 안보 문제의 안보화 과정
  - 김현진(한국외대)
- 발 표 2: 러시아 모노고로드 정책 변화와 그 요인 연구
  - 김유지(한국외대)
- 발 표 3: 다국적 PNG 프로젝트 성공과 실패에서의 협상 요인
  - 김정환(한국외대)
- 발 표 4: 'Shale revolution' and its impact on the international trade flows of oil and gas: some consequences for Northeast Asian countries - Zoia.S.Podoba(상트페테르부르크 국립대)
- 토 론 : 민지영(대외경제정책연구원), 전혜주(통일연구원)

러시아 북극 원주민의 사회안보 및 위협의 안보화 과정

김현진(한국외대 국제지역대학원 러시아CIS학과 박사과정)

요 약

본 논문의 목적은 코펜하겐 학파의 사회안보 개념과 안보화 이론을 통해 고르바초프 집권 이후 북극의 변화에 따른 러시아 북극 원주민에 대한 위협 및 위협의 안보화 과정을 고찰하고, 향후 러시아 북극 원주민 관련 정책에 대한 시사점을 찾는데 있다.

20세기 이후 극심한 변화를 겪고 있는 북극권 지역은 에너지 자원 및 물류 운송로에 대한 관심과 함께 국가 차원의 전략적 공간으로 자리매김했다. 그러나 오랜 기간 북극 지역에 터를 잡고 살아왔던 북극 원주민의 생활에는 부정적인 영향이 증가하고 있음에도, 그들이 처한 문제를 안보위협의 관점에서 고찰하려는 시도는 많지 않았다. 코펜하겐 학파의 확대된 안보 개념과 안보화 이론은 본 연구의 큰 주제인 러시아 북극 원주민이 처한 문제와 안보를 연계하여 파악하는 데 유용한 이론적 틀을 제공한다고 볼 수 있다.

북극 지역을 국가 차원의 전략적인 공간으로 활용하고자 하는 러시아에게 있어, 북극 원주민 문제는 국가 내부의 안정적인 발전과 함께 국제 사회에서 러시아의 신뢰성을 확보하고 북극 이사회 거버넌스를 선도하기 위해서 해결해야 할 중요한 사안이 될 것이다. 이를 위해 정상적인 정치 과정에서 공적 토론을 통해 해당 원주민 이슈를 해결하려는 시도가 필요하다고 주장한다.

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경과 목적

북극권 지역은 20세기 이래로 환경적, 정치적, 사회적으로 가장 극심한 변화를 겪고 있는 공간이다. 기후변화가 심화됨에 따라 북극권 지역에 매장된 에너지 자원의 활용도가 높아지고 북극해가 물류 운송로로 기능할 수 있게 되면서 북극 지역은 해당 국가 차원의 전략적 공간으로 자리매김했다. 한편 북극의 변화는 오랜 기간 북극 지역에 터를 잡고 살아왔던 북극 원주민의 생활에 부정적인 영향을 미쳤다. 기존 국가중심적인 북극 담론에서 북극의 변화에 의한 부정적인 영향은 종종 축소되어 다뤄졌으며, 북극 원주민이 받는 피해와 그들의 권리는 도외시됐다. 북극 원주민

사회가 오랜 기간 이어온 문화적, 언어적, 역사적, 인류학적 유산은 결코 현 시대의 자본주의적 논리로 평가할 수 없는 중요한 가치가 있다. 또한 북극 지역 환경이 전 지구적 기후변화와 결부되어 있음을 고려할 때, 기존 국가안보적인 관점에서 나아가 다양한 영역에서 북극을 논의할 필요가 있다.

기존 전통적인 국가 안보적인 관점에서 러시아 북극 원주민 문제는 국가 내부의 문제이기 때문에 안보와 연관 지어 이해될 수 없다. 그러나 향후 북극 개발을 확대하고 원주민의 권리를 축소하는 방식이 이어진다면 위기에 몰린 원주민에 의해 극단적인 상황이 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 이는 결코 북극 지역을 전략적으로 개발하고자 하는 러시아 정부 차원에서도 이롭지 않으며, 생존에 위협을 받고 있는 원주민에게도 본질적인 해결책을 제공하지 않는다. 코펜하겐 학파가 제시한 사회안보 개념과 안보화 이론은 안보 영역을 기존의 국가 차원의 군사적 영역에 정치적, 경제적, 환경적, 사회적 영역으로 확대했으며, 그 대상도 집단정체성부터 삶의 질에 이르기까지 다양하게 논의할 수 있도록 이끌었다. 따라서 사회안보와 안보화 이론이라는 새로운 안보 개념을 통해 러시아 북극 원주민 문제를 안보위협으로 분석한다면, 러시아 북극 원주민이 처한 문제를 구체화하고, 이러한 쟁점이 안보화 이론에 비추어 어느 정도 수준인지 살펴봄으로써, 바람직한 해결 방향을 모색할 수 있다.

이 논문의 목적은 북극의 변화에 따른 환경 및 사회경제적 문제에서 러시아 북극 원주민에게 생존을 위협하는 요인을 분석하는 데 있다. 나아가 이 요인들이 사회적 논쟁으로 발전하고, 정부 정책에 영향을 미치고 사회운동으로 발현되는 과정과 그 배경을 검토하고자 한다. 본 연구에서는 먼저 '사회안보'의 개념과 안보화 과정을 살펴보고, 이를 토대로 북극 환경이 변화하고 북극 개발이 본격화됨에 따른 러시아 북극 원주민이 인식하는 안보위협을 분석하고자 한다. 끝으로 이러한 안보위협이 사회 문제로 대두되어 정치화 및 안보화되는 과정을 코펜하겐 학파의 안보화 이론을 통해 고찰함으로써 원주민과 정부 관계의 양상을 파악하고 바람직한 해결책에 대한 시사점을 찾을 수 있다.

2. 연구방법과 구성

이 논문은 문헌 연구와 연구 분석틀에 따른 단계별 분석의 방법을 따른다. 우선, 러시아의 국가 정체성과 러시아의 북극 전략에 관한 선행연구를 검토한다. 다음으로, 러시아의 기본 전략 및 법령, 언론에 공개된 자료, 러시아북극원주민협회(RAIPON) 활동 자료, UN 및 북극 이사회 문서를 바탕으로 국제 외교 문서, 러시아 지도부의 지배적 담론과 원주민의 입장을 비판적 담론분석(Critical Discourse Analysis) 방법을 통해 구체적으로 정리한다. 비판적 담론분석은 페어클로(Fairclough, N.)가 현대사회의 대중매체 담론을 분석하는 방법으로 제시한 방법이

다. 비판적 담론분석은 담론을 언어적 텍스트와 기호체계로 분석하며 사회의 총체적 상황 가운데서 특정한 의미를 불러일으키는 실천적 계기에 주목한다. 페어클로에 따르면 비판적 담론분석은 세 가지 차원, 즉 텍스트 실천, 담론적 실천, 사회적 실천으로 구분하며, 텍스트의 어휘, 문법, 결합, 텍스트 구조를 살피며 어휘의 선택 및 동사의 사용을 통해 문장 내의 연결성을 찾아내는 것이다. 그리고 이러한 담론을 나아가 발화자의 특성, 발화의 구체적 맥락을 살펴봄으로써 사회적 실천까지의 함의를 발견하는 차원으로 발전시킨다.비판적 담론분석 방법은 기존 담론분석인 텍스트분석을 통해 미시적으로 분석함과 동시에 사회 정치적 의도 및 담론 권력의 영향력으로 사회 내부에서 어떻게 작용하는가를 파악할 수 있다는 의미가 있다.

이 논문의 연구 범위는 지역적으로는 러시아 북극권 지역을 사례지역으로 설정하였다. 이는 기후 변화와 북극 개발이 진행됨에 따른 러시아의 북극 원주민의 사회경제적 문제가 정치적으로 중요하게 인식되고 있을 뿐만 아니라, 러시아를 제외한 다른 국가 북극 지역의 원주민 정책과 연관성을 가지면서 국내 및 국제적인 성격이 드러나기 때문이다. 북극 지역 원주민 문제는 제정러시아 시기 시베리아와 북극 진출로 지속적으로 발생했으나, 논의의 편의를 위해 시간적 범위는 고르바초프의 무르만스크 선언 이후부터 2018년까지 한정하고자 한다.

이 논문은 전체 5장으로 구성된다. 제 1장 서론에서는 연구의 배경과 목적, 연구의 범위와 내용, 연구방법에 대해 설명하며 선행연구를 검토한다. 제 2장 이론적 배경에서 사회안보 개념과 연구 분석틀로 코펜하겐 학파의 안보화 이론에 관해 설명한다. 러시아 북극 원주민 개념을 정리하고 법적 지위를 살펴본다. 제 3장에서 러시아 북극 원주민에 대한 위협과 실천적 인식을 사회안보 개념을 기반으로 분석한다. 안보화 행위자와 수용자, 기능적 행위자를 검토한다. 제 4장에서 러시아 북극 원주민 문제가 비정치화, 정치화, 안보화 단계로 이어지면서 러시아 북극 원주민 쟁점이 안보 문제로 이어지는 과정을 검토한다. 제 5장에서 이 연구에서 논의한 주요 연구결과를 요약하고 연구가 가진 함의와 시사점을 통해 마무리한다.

3. 선행 연구

북극 원주민에 관한 연구는 러시아, 미국, 캐나다와 노르웨이를 중심으로 최근 5년 간 꾸준히 증가하고 있으나, 한국에서 관련 연구는 언어 및 문화 측면에 국한되며 정치, 사회, 경제적 측면에서는 극히 드문 수준이다. 북극은 공식적으로 8개의 국가로 나뉘어 있으나, 북극의 원주민 문제에 있어서는 북극의 전지역을 아우르는 범국가적 연구가 수행되고 있다는 특성을 보인다. 이에 선행 연구 분석은 러시아 북극 원주민의 사례를 중심으로 수행했으나, 향후 러시아 북극 원주민을 연구하는데 활용할 수 있다는 점에서 러시아 이외의 다른 북극권 원주민에 관한 연구 또한 검토했다.

북극 원주민 문제를 안보 개념으로 분석한 논문은 다음 연구에서 확인할 수 있다. Kamrul Hossain(2016)는 “Securitizing the Arctic indigenous peoples: A community security perspective with special reference to the Sámi of the European high north”를확인할수있다. 본 논문은 코펜하겐 학파의 안보화 이론과 인간 안보 개념을 통해 기존에 전통적인 국가 안보 개념으로 설명할 수 없는 북극 원주민의 안보위협을 고찰했다. 특히 사미족과 주정부의 관계를 재조명하여 그들의 권리를 지키고 지속가능한 발전을 영위하기 위해 북극위원회와 같은 국제기구의 의사결정에 참여하는 주체자로서 원주민의 정치적 역할에 주목했다.

Greaves, W. (2016)는 “Arctic (in) security and Indigenous peoples: Comparing Inuit in Canada and Sámi in Norway” 인데, 캐나다와 노르웨이 북극 원주민의 안보 문제를 분석했다. 본 논문은 코펜하겐 학파의 안보화 이론을 적용하여 기후 변화를 필두로 북극 지역에 닥친 환경 변화를 두 사례 지역의 원주민 공동체에게 안보 문제로 대두되는 과정을 확인했다. 북극 안보 문제에 관해 캐나다와 노르웨이의 두 국가를 비교 분석하여 최초로 원주민의 북극 안보 문제를 제시했으며 수정된 안보화 이론을 적용해 설명했다는 의의가 있다. 위의 논문은 캐나다와 노르웨이를 사례 지역으로 설정했으나, 안보화 이론을 통해 러시아 원주민의 안보 문제를 해석할 수 있는 가능성을 확인할 수 있다.

본 연구는 러시아 북극 원주민의 문제의 사회안보적 위협요인을 분석하여 인식을 정리하며 이러한 위협요인에 대한 안보 행위자의 행위가 러시아의 정책에 영향을 미쳤다고 주장한다. 북극 원주민 문제를 사회안보적 관점으로 분석한 논문은 Kamrul(2016)과 Greaves, W. (2016)의 연구가 있으며, 러시아에 관해서는 선행 연구가 없다. 본 논문은 사회안보 이론을 통해 러시아 북극 원주민이 처한 문제를 안보 개념으로 분석하고 러시아 정부와 북극 원주민과의 관계를 통해 제도화 과정을 재조명한다는 점에서 선행연구와 차별성을 가진다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 사회안보와 안보화 이론

러시아 정부의 북극 원주민에 관한 정책이 도입된 배경을 분석하는 데 있어서 코펜하겐 학파의 안보화 이론을 이해하고 관련 개념이 어떤 의미를 갖는지 확인하는 것은 매우 중요하다. 이 절에서는 본 연구의 주요 이론적 틀로서 코펜하겐 학파의 사회안보개념과안보화이론을설명하고자한다.

코펜하겐 학파의 새로운 안보이론과 확대된 안보 개념은 주로 이주와 안보 문제를 연계하여 설명할 때 활용되어 왔다. 특히 9/11 이후, 이주와 안보가 서로 연관되어 연구되면서 본격적으로 논의되기 시작했다. 코슬로우스키(Rey Koslowski)는 테러리즘과 연이은 대도시의 폭탄 테러에 주목하여 국제이주와 초국가적 범죄의 양산,

테러리즘과의 연관성을 분석했다.국제이주, 난민, 이주민의 초국가적 네트워크로 이어지면서 안보 연구가 새롭게 자리매김했다.국제이주 연구자들은 사회안보 개념을 통해 이민 수용국의 정책적, 담론적 변화를 이해할 수 있었다.이 점에서 코펜하겐 학파의 새로운 안보이론과 확대된 안보 개념은 변화에 따른 정체성 위협과 안보를 연계하여 분석하는 데 중요한 이론적 기초를 제공한다고 볼 수 있다.

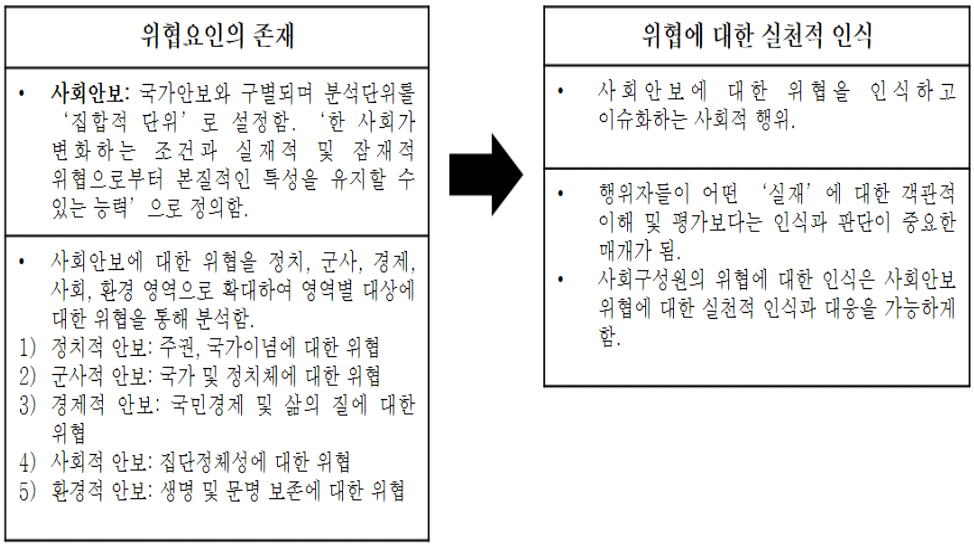
<표 1> 안보 영역과 안보 대상

안보 영역(sector)	안보 대상(referent objects)
정치	주권(sovereignty), 국가이념(ideology)
군사	국가(state), 정치체(political entity)
경제	국민경제(national economy), 삶의 질(quality of life)
사회	집단정체성(collective identity)
환경	생명 및 문명 보존(survival of life and civilization)

<표 1>과 같이 위 분류와 관련하여 사회안보의 개념을 정립한 코펜하겐 학파의 시각은 다음과 같다. 사회 안보의 검토 대상은 국가를 포함한 다양한 집합체가 될 수 있으며, 외부적·내부적 위협을 동시에 안보 대상으로 고려해야 한다. 코펜하겐 학파에서 주목할 만한 안보개념은 그 검토대상, 위협 그리고 위험이 긴급성과 극단적인 방책의 논리로 구성되는 한 확대가 가능하다고 주장했다는 점이다.코펜하겐 학파의 확대된 안보 영역 중에서 사회안보 개념은 사회 내부의 변화 및 변화로 인한 새로운 위협을 분석하는 데 상당히 유용하다. 사회안보의 개념은 '정체성, 이주, 그리고 유럽에서 새로운 안보 의제(Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe)' 에서 시작되었는데, 처음에는 일련의 국내분쟁에서 발전되었다.

사회안보 개념을 바탕으로 사회 내외부의 위협의 존재를 설명하는 데 활용할 수 있으며, 아래 <그림 1>과 같이 5개의 영역별로 위협요인을 분석한다. 위협에 대한 실천적 인식은 사회안보에 대한 위협을 인식하고 이슈화하는 사회적 행위를 나타내며, 해당 위협의 실재보다 인식과 판단이 중요한 매개로 작용한다. 안보 개념이 전통적인 시각에서 국가안보와 군사력 사용으로 제한된다면 러시아 내부의 원주민 문제에서 안보 위협을 파악하기 힘들다. 이 점에서 코펜하겐 학파의 새로운 안보이론과 확대된 안보 개념은 러시아의 북극 원주민이 처한 문제와 관련 정책을 연계하여 분석하는 데 중요한 이론적 근거를 제공한다고 볼 수 있다.

<그림 1> 사회안보 개념에 따른 위협 분석



논문에서 다루게 될 코펜하겐 학파가 안보개념의 확대심화론 논쟁에서 기여한 공헌은 사회안보와 더불어 안보화 이론을 도입한 점이었다. 코펜하겐 학파의 안보화 이론에서 안보란 '한 개 이상의 안보대상이 물리적, 관념적으로 생존을 위협받고 긴급한 보호의 필요성을 요구하는 화행 행위'이다. 보통의 경우 사회적으로 받아들여지지 않았을 정책이, 안보행위자에 의해 실질적인 위협의 안보가 아님에도 불구하고 이슈화되는 과정을 말한다.

<표 2> 안보화 이론의 행위자, 안보 대상 및 수용자

분류	내용
안보화 행위자	존재론적으로 위협받는 어떤 것(안보대상)을 선언함으로써 사안을 안보화하는 행위자. 정치지도자, 관료, 정부 로비스트, 압력 행사 단체, 국제 기구 등
안보 대상	영역별로 안보 대상이 설정. 환경, 집단정체성, 삶의 질 등.
수용자	안보화 행위자의 화행을 수용. 정부 및 일반 시민.

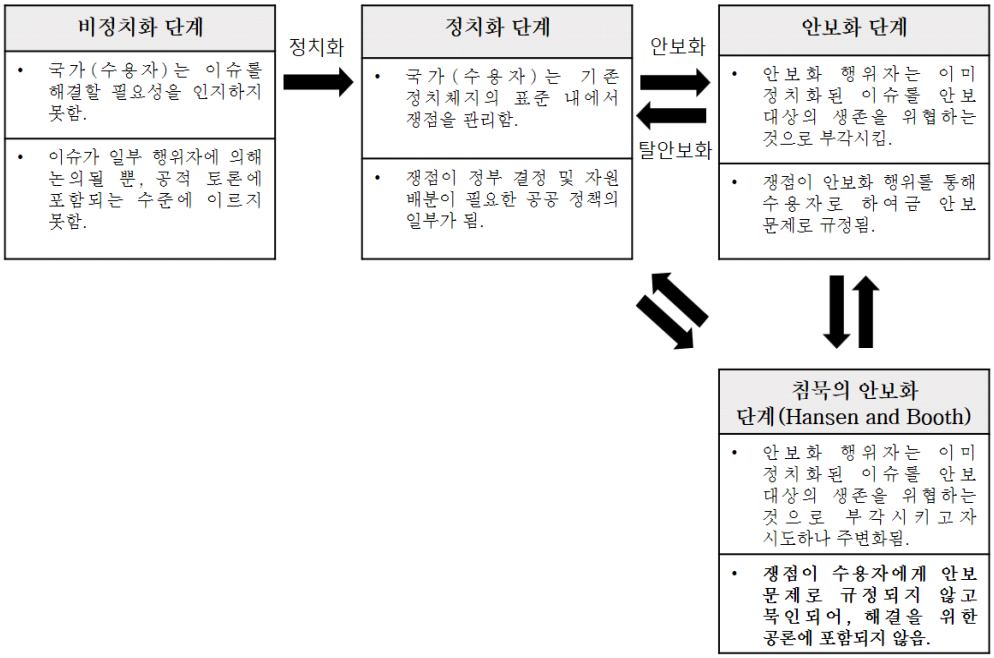
안보화 이론에 따르면 특정 이슈는 비정치화, 정치화 단계에 이어 안보화 단계에 도달한다. 가령 어떤 이슈가 공적 토론에 포함되지 않으며 국가가 이 이슈를 해결할 필요성을 인지하지 못한다면 비정치화 단계에 머문다고 볼 수 있다. 그러나 이 이슈가 쟁점화되고 정부 결정이나 자원 배분이 필요한 공공정책의 일부로 간주되어 국가가 기존 정치체제의 표준 내에서 관리한다면 정치화 단계에 도달했다고 본다.

단, 안보문제는 안보위협이 실제로 존재하더라도 안보기재가 자동적으로 작동하는 것은 아니다. 또한 안보의 언어를 사용하는 것이 반드시 특정 이슈가 자동적으로 안보 문제로 간주되는 것이 아니다. 안보화 행위자가 이미 정치화된 이슈를 안보 대상의 생존을 위협한다고 부각하여 정치체제의 표준을 넘어서는 극단적인 조치(extraordinary measures)를 요구하여 이슈가 안보 문제로 규정될 시 이는 특정 사안이 안보화 단계에 도달했다고 설명할 수 있다. 여기에서 안보화 과정의 안보화는 기존의 정치를 넘어서는 해결책을 요구하는 정치화의 극단적 형태라고 본다. 즉, 위협요인의 존재->위협의 정치화->집합적 단위 구성원의 위협 인식에 대한 공감대 형성의 과정을 통해 안보 문제화된다고 할 수 있다.

코펜하겐 학파의 새로운 안보개념은 한센의 용어로 ‘침묵의 안보딜레마’를 인식하지 못한다고 비판받아 왔다. ‘침묵의 안보딜레마’는 안보의 잠재적 주체가 안보문제를 논의할 가능성이 없거나 제한되어 있을 때 발생한다. 그러나 여기에서 이러한 경우에 대한 구체적인 특성이 검토되지 않았고 대부분의 이론은 더 명백한 언어적 발화행위 방법론의 방향에 치우쳐 있다. 한센과 부스는 각각 안보화 이론이 가진 맹점인 안보화 행위자의 행위가 수용자에 의해 받아들여 지지 않는 상황을 ‘침묵의 안보딜레마’로 설명했다.

안보화이론은여성, 사회적 약자의 안보화 행위 과정에서 그들의 목소리가 수용자에 의해 묵인되는 상황을 설명할 수 없으며, 비판적 적용을 통해 해당 관점이 지닌 한계를 보완할 수 있다는 것이다. 본 논문에서는 <그림 2>과 같이 안보화 과정을 보완하여 침묵의 안보화 단계를 설정함으로써, 러시아 북극 원주민 문제에서 나타나는 과정을 설명하고자 한다. 침묵의 안보화 단계는 안보화 행위자가 이미 정치화된 이슈를 안보 대상의 생존을 위협하는 것으로 부각시키고자 시도하지만 주변화되고 수용자(국가)에 의해 묵인되는 상황을 의미한다.

<그림 2> 위협의 안보화 과정과 침묵의 안보화 단계



2. 러시아 북극 원주민의 개념과 법적 지위

러시아에서 북극 원주민에 관한 명칭은 소수민족 원주민(Indigenous small-numbered peoples(Indigenous minority peoples))으로 정의하며, 5만명 이하의 민족으로 고유 영토에서 전통적인 삶의 방식과 경제 활동을 고수하며 전통적인 생활양식을 유지하며 스스로를 구별된 민족 공동체로 인식한다는 특성이 있다. <그림 3>에서 확인할 수 있듯이 2006년을 기준으로 40개의 소수민족 원주민이 러시아내에서 공식적으로 인정받고 있다. 월드 뱅크 및 UN 워킹 그룹의 기준에서는 원주민(Indigenous peoples)으로 통칭하며 고유 영토와 지역 내 천연 자원에 대한 권리를 가지며 고유의 문화 공동체로서 자기 결정과 자기 식별권(self-determination and self-identification)을 가지며, 공식 언어와 구별되는 언어를 보유하고, 전통적인 사회 및 정치 구성체를 가지며 전통 양식을 유지한다고 밝히고 있다.

러시아에서 공식적으로 공개한 자료는 2010년에 발표한 공식 인구 구성이 가장 최근에 이루어진 조사이며, 원주민 거주지가 외진 지역임을 감안할 때 실제 인구보다 적게 반영되었을 가능성이 높다. 전체 인구의 0.2% 이하로 약 26만명으로 추산된다는 점에서 인구 구성 비율로는 굉장히 소수이다. 그럼에도 불구하고 러시아 제도와 국가 법률에는 '북극의 소수민족 원주민(indigenous minority peoples of the North)'의 권리를 우선한다고 명시하고 있다. 하지만 이러한 법률은 실제로 구체적

인 동의에 입각하여 적용되기 힘들 뿐만 아니라 ILO 협약 169항을 비준하지 않았으며 UNDRIP를 승인하지 않았다. 러시아는 소련에 이어 ICCPR, ICESCR, ICERD, ICEDAW와 같은 UN Covenants와 Conventions의 주요 회원국이며 유럽 위원회(Council of Europe)의 국가 소수민족의 보호에 관한 협약(the Framework Convention on the Protection of National Minorities (FCNM))에 승인했다.

러시아 연방은 러시아 북극 원주민을 국가의 특별 보호가 요구되는 특수한 사회적 집단으로 인정하고 있다. 원주민의 권리는 1993년 헌법에 명시되었는데, 헌법 제69조는 “일반적으로 수용되는 원칙과 국제법과 러시아 연방의 국제 협약의 기준”에 따른다고 밝혔다. 헌법 제 72조에서 원주민의 권리는 연방-지방 관할권에 속한다고 밝혔다. 이러한 헌법적 보호를 구체화하기 위해 러시아 연방은 원주민의 지위에 관한 여러 법률을 통과했다. 이 권리에는 토지 및 소득세 면제, 천연 자원에 대한 우선권(실제 발생하지 않음), 군대 대체 복무, 연금 조기 수령에 관한 내용을 포함하는 것이었다. 원주민에 직간접적으로 영향을 미치는 여러 법률 및 규범이 1990년대 이후 제정되었고 이전보다 북부 원주민의 권리는 신장되었다.

Ⅲ. 러시아 북극 원주민의 사회안보 위협 및 위협에 대한 실천적 인식

20세기 이래로 극심해진 북극의 변화는 기후변화와 에너지 문제와 직접적으로 연관성을 갖기 때문에 전 세계적으로 상당한 의미를 가진다. 냉전 이후 1990년대부터 2000년대에 이르기까지 기후변화의 명백한 증거가 나타났다. 이는 북극 지역의 해당국가들이 북극의 이해관계를 재평가하는 시발점이 되었다. 국제정치적 관계의 변화와 물리적 환경의 변화는 북극권 국가들이 새로운 북극 외교 및 안보 정책을 발전시키는 계기를 마련했다. 하지만 하위 정부, 원주민, 비정부기구, 학계와 기업과 같은 여러 행위자들은 국가에 의해 규정된 안보개념으로는 설명될 수 없는 상황을 마주하게 됐다.

기후변화에 대한 영향에 있어 북극권 국가와 비국가적 행위자 간 안보 담론은 상반되게 나타났다. 지역 생태계와 거주지에 미치는 기후변화의 영향에 대한 전세계적 우려에도 불구하고 특별히 북극 원주민과 그들의 전통적 방식의 삶의 방식에 있어서 북극권 국가들은 환경 변화가 미치는 직접적인 영향을 안보에 대한 위협으로 규정하지 않았다. 오히려 북극 안보에 있어 북극권 국가는 두 가지 핵심적인 국가 이해관계를 강조했는데, 그들의 영토 주권에 대한 전통/비전통적 군사 위협과 천연자원 활용을 통한 경제적 이익이 바로 그것이다. 여기에 코펜하겐 학파의 사회안보 개념을 통해 북극 원주민의 안보 문제를 논의해야 하는 이유가 있다. 전통적인 국가중심주의 안보개념에서는 러시아 북극 원주민이 처한 문제를 위협으로 간주하지 않는다. 따라서 그들의 사회운동의 구체적인 요인을 구체적으로 분석할 수 없다. 러시아 북극 원주민의 사회안보 위협의 대상은 삶의 질, 원주민 정체성, 생활 환경이

해당되며, 따라서 본 장에서는 사회안보 영역 중에서 경제적, 사회적, 환경적 안보 위협을 분석하고 원주민들이 해당 위협에 대한 실천적 인식을 검토하고자 한다. 한편, 정치적, 군사적 영역에 해당되는 국가 및 정치체, 주권과 국가이념이 해당 원주민의 사례의 안보 대상과는 거리가 있기 때문에 다루지 않는다. 러시아 북극 원주민의 사회안보 개념에 따른 위협 분석 내용은 <표 3>과 같다.

<표 3> 러시아 북극 원주민의 사회안보 개념에 따른 위협 분석

	위협요인의 존재	위협에 대한 실천적 인식
사회안보 개념	*러시아 북극 원주민의 사회안보: 러시아 북극 원주민 집단을 분석단위로 설정함. 따라서 '러시아 북극 원주민 집단이 북극의 변화 조건과 이에 따른 실재적, 잠재적 위협으로부터 본질적인 특성을 유지하려는 지속가능성'으로 적용함.	*러시아 북극 원주민이 위협을 인식하고 이슈화하는 사회적 행위
	*사회안보에 대한 위협을 경제, 사회, 환경적 영역으로 분류하여 영역별 대상에 대한 위협을 통해 분석함	
1. 경제적 안보	러시아 북극 원주민의 경제 및 삶의 질에 대한 위협 - 인구사회학적 문제의 대두 -비원주민과 원주민 간 삶의 질 차이 증가 -전통적인 경제활동 저해	- 사회적 여건 개선 요구 - 현행 연방 예산 재정 지원 부족에 대한 불만 호소 - 전통적인 경제활동 보장 요구
2. 사회적 안보	러시아 북극 원주민의 집단정체성에 대한 위협 - 토지 활용에 대한 권리 침해 - 언어 및 전통 문화의 소실 - 법적 보호 부족	- 토지 및 자원에 대한 법적 보호 요구 - 원주민 문화 및 신성한 공간 보호 요구 - 원주민 기구의 독립성 인정 요구
3. 환경적 안보	러시아 북극 원주민의 생명 및 문명 보존에 대한 위협 - 자원 개발에 따른 환경 오염 피해 - 기후변화에 따른 부정적인 환경 영향	- 전통적인 생활 영위할 수 있도록 환경 오염 방지 및 피해 보상 요구 - 기후변화에 대한 우려 표출

Ⅳ. 러시아 북극 원주민에 대한 위협의 안보화 과정

사회안보를 통해 안보를 이해할 경우 기존의 한정된 안보 담론을 확장하여 기후변화, 자원 추출, 도시 개발과 인프라 구축, 환경 오염, 군사 배치 등에 따르는 북극의 환경, 사회, 경제적 문제가 어떻게 기존의 북극 원주민에게 안보위협으로 인식되어 해당 이슈가 안보화 과정으로 구성되는지 살펴볼 수 있다. <표 4>와 같이 러시아 북극 원주민의 환경 변화에 따른 문제가 안보화되는 과정에서 주요한 '안보화 행위자'는 러시아북극원주민협회(Russian Association of Indigenous Peoples of the North, Siberia and the Far East, RAIPON), 일부 러시아 북극 원주민 소수민족 기구 및 해당 사안에 관한 비정부기구이다. 또한 '안보 대상'은 러시아 북극 원주민 공동체의 정체성, 생활 환경 및 경제 활동이라 할 수 있다. 세계화와 기후변화, 대규모 자원 개발이 심화됨에 따라 원주민 공동체의 정체성과 그들이 영위할 삶의 공간과 경제 활동은 심각한 타격을 받고 있다. 러시아 북극 원주민 공동체는 국가 정책 및 사업 프로젝트에 대해 다양한 방식으로 도전하며 안보로 쟁점화하는 사례가 나타나고 있다. '수용자'는 러시아 중앙정부 및 지방정부, 시민으로 설정한다. 이러한 적용을 바탕으로 러시아 북극 원주민에 대한 사회안보 위협과 이에 대한 실천적 인식을 분석할 수 있다.

<표 4> 러시아 북극 원주민 문제의 사회안보 개념 구성

분류	내용
안보화 행위자	RAIPON, 러시아 원주민 기구, NGO
안보 대상	공동체 정체성, 환경, 경제 활동
수용자	러시아 정부, 시민

1. 비정치화 단계: 1987~1995년

코펜하겐 학파의 안보화 이론에 따르면 소비에트 시기와 1987년부터 1995년 이전은 비정치화 단계이다. 소비에트 체제 하에서 러시아 북극 원주민의 권리 및 삶의 질에 대한 개선 문제는 사실상 공개적으로 문제화되지 않았다. 1987년 고르바초프는 무르만스크 선언을 통해 북극권 개방을 공표했다. 무르만스크 선언 이후 일련의 고르바초프가 펼친 정책은 북극 원주민이 그들의 권리를 공식적으로 표명할 수 있는 계기를 마련해주었다. 이 시기 이후에 러시아에서 사회적 운동, NGO, 협회 등을 통한 새로운 시민 단체의 활동이 가능해졌다.

이 시기에는 원주민에 관한 이슈가 일부 행위자들에 의해 논의될 뿐, 공적 토론에 포함되는 수준에는 이르지 못했다고 분석된다. 러시아 북극 원주민의 권리에 관

한 논쟁은 주로 일부 원주민 출신 작가와 NGO 단체와 정부 사이에서 원주민 권리에 관한 법 제정의 방향을 둘러싼 것이었다. 또한 일부 소수민족의 사회운동은 그 규모가 작았고 러시아 전체 사회에 큰 영향력을 발휘하지 않았다. 따라서 러시아 북극 원주민의 권리와 관련된 문제가 본격적으로 공적 토론의 장에서 다루어지지 않았고, 제한적으로 논의되었으며, 국가가 러시아 북극 원주민이 처한 문제를 적극적으로 해결할 필요가 없었다고 볼 수 있다. 다른 북극권 원주민보다 뒤늦게 권리 보호에 관한 제도적 보완이 발생했기 때문에 그 후속 절차로서 90년대 중반까지 원주민에 관한 형식적인 법 제도가 구성되었다. 러시아에서 원주민의 권리는 1993년 헌법에 최초로 명시됐으며, 헌법 제 69조는 “일반적으로 수용되는 원칙과 국제법과 러시아 연방의 국제 협약의 기준”에 따른다고 표기하고 있다.

이 시기에는 러시아에서 원주민 권리에 관한 제도적 기반이 형성됨과 동시에, 일련의 사회적, 정치적, 경제적 위협에 대응하는 원주민의 집단적인 활동이 나타났다. 그러나 이러한 집단적인 활동이 정부 정책에 반영되는 수준에 이르기 보다는 그 동안 분출되지 못했던 원주민들의 불만이 표출된 수준으로 보인다. 원주민의 집단적인 활동을 주도한 이들은 원주민 출신의 작가 및 학자, 사회운동가 및 민족학자와 같은 지식인들이었다. 러시아 북극 원주민의 첫 저항의 움직임은 고르바초프 시기에 발생했다. IWGIA의 보고에 따르면, 1987년 한티의 유간강에서 낚시와 사냥에 종사하는 일부 원주민들이 소비에트 의회(Supreme Soviet)에 호소문을 전달했다. 그들은 조상 대대로 내려온 자연환경을 파괴하고 신성한 장소를 모독하며 이들 원주민의 존재를 인정하지 않는 석유 산업의 행태를 규탄했다.

안보화 이론은 각 단계의 단순성으로 인해 비정치화 단계에서 형성된 다른 담론들 즉 러시아 북극 원주민 문제와 연계성이 높은 다른 담론들을 간과할 수 있다.러시아 북극 원주민 이슈가 공론의 장에서 활발히 거론되지 않았더라도 이후 전개되는 정치화, 안보화 단계에서 해당 문제가 발전되는 데 중요한 논리적 근거와 배경을 제공하는 담론들이 형성될 수 있다. 러시아 북극 원주민 문제를 러시아 내의 소수민족의 규모는 작지만 북극권에 있는 원주민은 다른 어떤 지역의 원주민보다 정치적 영향력이 높다는 점을 간과해서는 안 된다. 아이슬란드를 제외한 북극권 7개 국가에는 원주민들이 거주하고 있으며, 이러한 북극 원주민 보호 문제가 국제법상으로 명시되어 있고, 나아가 전 세계 원주민 이슈와도 연관돼 있다는 점을 이해해야 한다. 지난 수십 년에 걸쳐 전 세계 원주민 권리 보호 문제가 논의되어 왔으며, 이러한 국제적인 원주민 문제에 대한 관심과 제도는 향후 러시아 북극 원주민 문제가 정치화, 안보화할 때 영향력을 발휘하게 된다. 따라서 안보화 이론이 간과하고 있는 비정치화 단계에서 러시아 북극 원주민에 대한 국제적 수준의 담론들이 어떻게 구성되었는가를 파악해야 한다.

소수민족의 권리 보호에 관한 기본법은 국제 표준을 통해 제시돼왔으며, 사실상 국제 표준에서 소수민족 원주민의 권리 보호에 관한 기본법은 주로 인종 차별 및 경제, 사회, 문화적 권리 보호 측면에서 강조됐다. 아래 표와 같이 2차 세계 대전

이후 1948년 대량 학살 방지 및 처벌에 관한 국제 법안이 제정된 이래로 인종적, 종교적, 언어적 소수 집단의 인권과 자율성을 보장하는 내용이 제안되어 국제적인 담론이 형성되어 왔다. 이와 같은 전세계적 원주민 및 소수민족 보호에 대한 담론은 소비에트 체제의 러시아에서 적용되기는 힘들었으나, 1987년 이후 1990년대 북극 이사회의 구성 및 국제기구, NGO 기구가 러시아 사회와 접촉하면서 러시아 사회에도 그 영향력이 확대됐다. 러시아는 공식적으로 원주민 명칭에 '소수민족'을 강조하는데, 이를 통해 발전주의적, 공리주의적 관점으로 다수에 의한 희생을 정당화하려는 프레임이 나타난다고 보여진다. 이와 상반되는 국제적인 원주민 보호에 대한 담론은 북극의 변화와 위협 요인이 극대화되는 시기에 접어들면서 러시아 내 원주민의 권리 보호 인식과 결합했고 러시아 사회에서 해당 이슈가 정치화 및 안보화하는 데 촉매제 역할을 하게 된다.

2. 정치화 단계: 1996~2007년

러시아 북극 원주민 문제가 정치화 단계로 진입한 시기는 1996년에 러시아북부원주민협회가 북극 이사회의 정식 영구 참여자가 된 시기라고 볼 수 있다. 이 시기에는 국가가 기존 정치 체제의 표준 내에서 쟁점을 관리하여, 쟁점이 정부 결정 및 공공정책의 일부로 기능하게 된다. 1990년대 중반 이후에 러시아 원주민 대표단들은 원주민을 위한 UN 워킹 그룹 회의에 적극적으로 참여했다. 그들은 원주민 권리에 관한 유엔 선언을 위한 협상에 참여했고, 원주민 문제에 관한 유엔 영구 포럼을 구성하는데 주요 역할을 했다.이러한 국제적인 참여의 확대는 비정치화 단계에서 거론됐던 국제적 담론의 수준으로 러시아의 원주민 보호 문제를 끌어올리는 데 영향을 미쳤다. 1996년 북극 이사회가 설립될 때 러시아북극원주민협회는 다른 북극권 국가의 원주민 기구와 함께 영구 참가자 지위를 획득해 북극의 지속 가능한 발전을 위한 원주민의 특별한 역할을 인정받았다. 1999년 러시아북극원주민협회는 사미 위원회(Saami Council)와 유엔환경프로그램극지센터(GRID Arendal)의 공동 프로젝트를 통해 새로운 전략을 실시했다. 러시아북부원주민협회는 정보 센터를 설립하여 지역 내 정보를 공유할 수 있는 체계를 마련하며 소통을 이어갔다.

이 시기 원주민 단체는 교육, 권리 보호 운동, 법률 등의 다양한 분야에 힘쓰면서 원주민 이슈를 급속도로 정치화하는 데 기여했다. 1995년 로라베틀란 원주민 정보센터(L' auravetl' an Indigenous Information Centre)가 모스크바에 설립되었는데, 원주민 운동의 주요 젊은 활동가들이 권리 보호를 대변하는 데 필요한 역량을 교육하는 것을 목적으로 했다.그러나 몇 년 후에 이 시설은 폐업했고, 남시베리아와 카렐리아에서 동일한 이름의 정보 공유 기구가 생겼다. 1997년 RAIPON은 야말 네네츠 자치구 출신 정치인 세르게이 카류치(Sergey Kharyuchi)가 회장직을 역임했다. 협회는 모스크바에 영구 사무소를 세우고 전임 원주민 권리 보호 운동가와 대변인을 구성할 수 있었다. 보리스 옐친 정부가 마지막 정권기에 접어들었고 RAIPON은

적극적으로 원주민의 권리 보호를 보장받을 수 있는 세 가지 법률이 구성되도록 법적인 압력을 가하면서 정책의 표준 내에서 원주민 이슈가 관리되도록 이끌었다. 관련 법률로는 원주민 권리 보장에 관한 법, 전통적인 자연 사용을 위한 영토에 관한 법, 원주민 공동체 기구의 일반 원칙에 관한 법이며, 이들은 1999년과 2001년 사이에 채택됐다.

2001년, 블라디미르 푸틴 대통령의 집권으로 중앙집권적인 정치 체제로 복귀했다. 이러한 정책의 일환으로 원주민 자치구역인 코랴, 타이무르(돌간-네네츠), 에벤키 자치 구역을 폐지했으며 크라스노야르스크와 캄차트카 영토로 편입됐다. 이에 따른 결과로 기존 자치 기반 시설은 역할을 할 수 없었고 원주민의 의사결정 참여 기회는 크게 감소했다. 아울러, 국제 시장에서 유가 상승과 석유 수출에 따른 수익이 높아지면서 경제적으로 회복기가 나타났다. IWGIA에 따르면 이러한 경제적 회복은 원주민에게 불리하게 작용했다. 즉, 러시아의 유가 상승에 따른 경제력이 상승하면서 서구 국가들이 러시아 북부의 원주민들에게 재정적 지원을 정당화할 수 없었고 재정적 지원이 축소되거나 중단되는 사태에 이르렀다. 러시아 시민 단체에 대한 정부의 통제가 강화됐으며, 연방 의원들은 원주민의 토지를 민영화하고 이전할 수 있도록 토지, 삼림 및 수자원에 관한 입법을 추진했다. 2004년 이래로 러시아북부원주민협회는 당국이 기존의 원주민 보호 조항을 이행하지 않으며 기존의 관련 법안을 개정하여 원주민의 권리를 약화하려는 정부의 시도에 맞서기 위해 노력했다. 러시아북부원주민협회는 웹사이트, 저널, 전자메일, 정보 플랫폼 등을 통해 원주민의 권리가 약화되고 있으며 법적 저항이 이행되지 않는다는 내용을 공개했다.

90년대 중반 이후부터 2000년대까지 활발했던 러시아 북극 원주민의 국제적 활동을 통한 정치화 노력에도 불구하고, 실질적인 러시아 정부의 원주민을 위한 법적 실행력은 미미했다고 평가된다. 이러한 법적 테두리 내에서 원주민들의 안보위협 해결을 모색하려던 노력은 향후 극단적인 방책으로 발전하여 안보화 단계로 접어들게 된다.

3. 침묵의 안보화 단계: 2008년 이후

2008년 중반 이후부터 러시아 북극 원주민 문제는 안보화 단계에 접어든다. 이 시기에는 기존의 정치적 수준을 넘어서는 극단적인 방책을 통해 안보화 행위자들이 권리 보호에 대한 의사를 표출했다. 이 과정에서 수용자인 러시아 정부와의 일시적인 충돌이 나타나기도 했다. 2008년에 드미트리 메드베데프 대통령이 집권하며 동북부의 축지 자치 구역의 추코트카를 방문했고, 원주민 대표들이 전통 자연 이용에 관한 연방법(Federal Act on Traditional Nature Use)과 관련한 불이행에 대해 호소했으며, 법률 관련 장관을 책망하며 대응했다. 2009년 4월에 1989년 이래로 4년마다 집행되는 제6회 러시아 원주민 회의가 개최됐다. 여기에서 문건의 용어 표현과 관련하여 러시아북부원주민협회와 정부가 합의를 보지 못하는 상황이 벌어졌다. 이는

RAIPON을 반대한 이들이 협회를 무너뜨리려는 시도를 촉발시켰다.그리고 푸틴 대통령과 통합 러시아당의 지배력이 확대되면서 이외의 시민 단체가 러시아 국내 정치 영역에서의 역할을 축소됐다.

2008년 이전 시기에는 제도의 보완 및 기존 정치체제 내에서의 해결책을 촉구했다. 그러나 이 시기 이후에는 안보화 행위자들이 기존의 방식의 한계를 인식하기 시작했고, 이와 더불어 북극의 변화하는 환경과 북극 개발의 심화로 인한 위협 요인이 증가했다. 안보화 행위자인 원주민 단체는 이미 정치화되었던 이슈를 그들의 경제 활동, 삶의 질, 집단 정체성, 생활 환경이 위협받고 있으며, 그들의 생존을 위협한다고 부각하기 시작했다. 그러나 이 시기의 정부의 대응을 살펴보면, 해당 쟁점이 안보화 행위를 통해 정부로 하여금 안보 문제로 규정되기 보다는 저평가되고 억압된 사례들이 발생했다. 정부 차원에서 러시아 북극 원주민에 대한 압박이 증가하면서 원주민의 입장이 묵인되는 상황이 발생하는데, 이를 침묵의 안보화 단계로 설명할 수 있다. 대표적인 정부의 대응 사례는 2010년에 발생했다. 2010년 초 러시아 연방 법무부가 RAIPON의 활동에 관한 특별 감사를 실시했고, 보고서에 따르면 2010년 이전까지 문제되지 않았던 러시아북부원주민협회의 로고가 정부에 등록됐어야 하며 RAIPON이 러시아 기구로서의 지위이므로 법적으로 지역 대표자들의 명단이 제시돼야 한다는 점이 문제가 됐다. 2011년 4월에 RAIPON은 심사 결과에 따라 로고를 등록하고 지역 대표 명단을 부칙에 포함시키기로 결정했다. 법무부는 로고 등록은 승인했으나, 지역 대표 명단을 등록하는 데에는 반대함으로써 협회가 법적인 절차를 수행하는 것을 막았다.2012년 5월 푸틴 대통령이 취임하며 폭력적인 시위를 단속하고, 야당 대표 인사에 대한 감시와 무단 시위 참가자에 대한 처벌을 강화하는 조치를 취했다.

비록 해당 시기의 러시아 북극 원주민 문제가 침묵의 안보화 과정으로서 수용자에 의해 적절한 조치를 받지 못하지만, 이 시기의 원주민의 사회운동 양상과 사회적 맥락을 반드시 고려할 필요가 있다. 또한 북극 이사회 내에서 원주민 기구의 특별한 지위를 반드시 고려해야 한다. 앞서 비정치화 단계에서 정리한 원주민 담론이 국제적인 맥락에서 이해되어야 하는 것처럼 러시아 정부가 북극 이사회의 회원국으로서 영구 참여자인 원주민 기구들의 의사 표명은 정치적 압박으로 작용할 수 있기 때문이다. 2010년 이후 러시아 북극 원주민의 사회안보 위협 및 정부 조치에 관한 주요 사건은 <표 5>와 같다.

<표 5> 2010년 이후 러시아 북극 원주민의 사회안보 위협 및 정부 조치에 관한 주요 사건

날짜	내용
2013.4.16	Staged RAIPON election taints 7th Congress RAIPON이 러시아 정부에 의해 2012년 11월 강제 중단되었다가 국제 압력에 의해 재개함. RAIPON 대표가 러시아 정부의 개입으로 선출됨.
2014.4.14 2014.5.21	We Izhma Komi are indigenous people and this is our land Izvatas call for rally against LUKoil 1994년 석유 유출 사고 이후 코미족은 이즈바타스 지역 석유 회사에 대한 환경적 안보 위협을 우려해왔음. 루코일 기업이 합의없이 원주민 영토에서 사업을 수행하면서 환경 단체, 주민단체가 집회를 통해 운영 중단을 촉구하며 반대 성명서를 제출함.
2014.4.14	Legislative change to demolish indigenous land rights TTNU 축소에 관한 연방법이 의회에서 빠르게 통과하면서 관련 기업의 경제적 활동이 원주민의 토지 보호 없이 가능해짐. 세이브 유그라 원주민 연합회는 한티 만시 지역 특별 세션에 참여하여 수정안 초안을 작성하여 제출함. 원주민 토지에 대한 무분별한 개발에 대한 사회적 안보 위협에 대한 우려가 나타남.
2014.4.29	Khanty take action to stop road construction through sacred site by oil company 한티 원주민 공동체 대표가 원주민 영토를 통해 석유 매장지로 향하던 석유 회사의 이동을 차단하는 극단적인 방책을 동원함. 해당 갈등은 2년 전 한티 영토에 위치한 마르틸롭스코에 유전 매각 이후 갈등이 이어져 옴. 아울러 석유 회사의 폐기물로 인해 주변 환경이 위협받고 있다는 환경적 안보에 대해 호소함.
2014.5.22	Sakhalin authorities and Exxon playing Divide and Conquer 사할린 북부 원주민이 채굴 산업에 있어 원주민 권리를 보호하지 않는 법안에 반대하여 환경운동가와 함께 엑손 기업이 임시 선적 터미널 건설 허가를 철회할 것을 요구함. 환경적 및 사회적 안보 위협에 대한 실천적 인식이 극단적인 방책의 형식으로 나타났음.
2014.9.10	Ministry in charge of indigenous affairs to be dissolved 푸틴 대통령은 메드베데프 총리가 원주민 문제 관련 부서를 해체하는 제안 수락하며 북극 관련 문제가 경제 개발부에 인도됨. 원주민 권리 보호보다 북극 자원 개발을 강조함.
2014.12.11	Indigenous hunters association pressured to register as “foreign agents“ 2012년 반정부 시위 이후 러시아 의회는 NGO에 대한 연방법을 개정하여 외국 자금을 지원받는 단체를 “외국 에이전트”로 등록하도록 강요했음. 러시아 북극 해안 원주민들이 전통 계승 보전을 위해 만든 ChAZTO 추콧카 협회가 외국 에이전트로 등록할 것을 강요받음.
2015.4.14	Denial of indigenous peoples’ rights concerns UN Human Rights Committee UN 인권 위원회는 러시아 원주민 권리 거부에 대한 우려를 표명함. 위원회는 TTNU가 지켜지지 않으며 원주민의 문화적 신성한 공간을 착취하고 파괴하는 사례를 지적함.
2015.6.12	Chukchi community defends territorial rights against coal mining company 축치족 원주민들이 석탄 채굴 기업이 토지에 대한 권리를 침해하고 환경 피해를 초래했다는 점을 고소하고 불만을 제기했으나, 추콧카의 중재 법원은 회사에

	유리한 판결을 내리고 원주민들이 손해 배상금을 지불해야 한다고 판결함.
2015.9.24	Evenks of Amur Region vow to stop UK based gold mining company 극동 아무르 지역 원주민들이 영국 금광 채굴 회사의 무분별한 개발 계획에 반대하며 환경 위협에 대응하여 이를 위협하는 시위를 일으킴.
2016.9.7	Tailings pipe spill at Norilsk Nickel threatens Taimyr's rivers and lakes 타이무르 반도 세계 최대 니켈 광산 및 제련소 노릴스크 니켈에서 심각한 파이프라인 유출 사고가 발생하여 해당 지역 돌간족, 네네츠족의 경제 활동 및 거주지가 오염으로 위협을 받음. 경제적 및 환경적 안보 위협이 나타남.
2016.9.17	Administration orders mass reindeer killing and fast-tracks gas extraction 야말 반도에서 러시아 정부 천연 자원부는 북극의 가스 추출 및 관리를 장려하면서 70만 마리 순록 중 25만 마리 순록을 도살한다고 발표함. 해당 지역 원주민의 경제활동 및 환경적 안보가 위협을 받음. 정부는 이와 관련하여 해당 원주민에 대한 적절한 보상 조치는 이루어지지 않았으며, 이들의 의견은 묵살됨.

2010년 이후 러시아 북극 지역과 시베리아의 원주민 거주 지역 곳곳에서 경제적, 사회적, 환경적 안보를 위협하는 사례가 발생하고 이에 대한 집단적인 시위 및 정부에 대응하는 호소를 통해 실천적 인식으로 발현됐음을 확인할 수 있다. 러시아 정부는 이러한 집단적인 움직임을 무마하려는 다양한 방식의 시도를 통해 러시아 북극 원주민 문제가 정치화되고 안보화되는 과정을 저해했다는 점에서 침묵의 안보 딜레마가 나타났다고 분석된다. 러시아 북극 원주민의 안보화 과정을 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 러시아 북극 원주민의 안보화 과정

단계	비정치화 단계	정치화 단계	침묵의 안보화 단계
시기	**1987~1995년**	**1996~2007년**	**2008년 이후**
단계별 특성	***국가(수용자)는 이슈를 해결할 필요성을 인지하지 못함.** *이슈가 일부 행위자에 의해 논의될 뿐, 공적 토론에 포함되는 수준에 이르지 못함.	***국가(수용자)는 기존 정치체제의 표준 내에서 쟁점을 관리함.** *쟁점이 정부 결정 및 자원 배분이 필요한 공공 정책의 일부가 됨.	***안보화 행위자는 이미 정치화된 이슈를 안보대상의 생존을 위협하는 것으로 부각시키고자 극단적인 방책을 통해 시도하나 주변화 됨.** *쟁점이 수용자에게 안보문제로 규정되지 않고 묵인되어 해결을 위한 공론에 포함되지 않음.
전환기 사건	**고르바초프 무르만스크 선언**	**러시아북극원주민협회의 북극이사회 정식 영구 참여자 지위 획득**	**메드베데프 대통령의 집권과 러시아 북극 정책의 도입**
적용	***러시아 국가는 러시아 북극 원주민에 관한 이슈를 해**	***러시아 국가는 기존 정치체제 표준 내에서 러시아 북극 워늦민 이**	***러시아 북극 원주민 단체는 이미 정치화된 이슈를 경제적, 사회적, 환경적 안보위협으로 부각시**

	결할 필요성을 인식하지 못함. *일부 원주민 출신 지식인, NGO, 원주민 기구 대표자들에 의해 논의될 뿐, 공적 토론에 포함되는 수준에는 이르지 못함.	**슈를 관리함** *TTNU 등의 법안을 통해 정부 결정 및 자원 배분이 필요한 공공정책의 일부가 됨.	**키고자 시위, 집단, 호소, 방화 등을 통해 시도하나 주변화 됨.** *쟁점이 러시아 정부에게 안보문제로 규정되지 않고 억압되고 묵인되어 해결을 위한 공론에 포함되지 않음

Ⅴ. 결　　론

본 논문은 코펜하겐 학파의 사회안보 개념과 안보화 이론을 통해 고르바초프 집권 이후 북극의 변화에 따른 러시아 북극 원주민에 대한 위협 및 위협의 안보화 과정을 분석하고자 하였다. 코펜하겐 학파의 새로운 안보이론과 확대된 안보 개념은 본 연구의 큰 주제인 러시아 북극 원주민이 처한 문제와 안보를 연계하여 파악하는데 유용한 이론적 틀을 제공한다. 기후변화와 북극 개발, 북극의 사회경제적 변화로 인해 러시아 북극 원주민 사회의 집단정체성이 위협받는 상황을 사회안보로 개념화할 수 있다. 사회안보 개념에 따라 해당 쟁점의 안보화 행위자는 러시아북극원주민협회, 러시아 원주민 기구, NGO 단체를 설정하며, 수용자는 러시아 정부와 시민에 대응될 수 있다. 경제적 안보에서 러시아 북극 원주민의 경제 및 삶의 질에 대한 위협으로 낮은 기대 수명, 높은 유아사망률, 낮은 출산율과 같은 인구사회학적 문제가 대두되며 낚시, 순록 방목, 사냥과 같은 전통적인 경제활동이 저해되면서 생존을 위협받고 있다고 분석된다. 사회적 안보에서 북극 원주민의 정체성에 대한 위협으로 토지 활용에 대한 권리가 침해되고 언어, 종교, 전통 문화의 소실 문제가 발생하면서 시위와 집단적 호소를 통해 실천적 인식을 확인할 수 있다. 또한 환경적 안보 영역에서 자원 개발에 따른 극심한 환경 오염과 가속화된 기후변화에 따른 환경 영향이 생존을 위협하는 문제로 인식되고 있다.

코펜하겐 학파의 안보화 이론을 러시아 북극 원주민 사회안보에 적용하여 위협이 안보의 의제로 변환되는 과정을 비정치화, 정치화, 안보화 단계로 구분하여 분석했다. 이 이론에 의하면 1987년 이후부터 1995년까지의 러시아 북극 원주민 의제는 국가(수용자)가 해결의 필요성을 인지한 수준에 이르지 않았으며 일부 행위자에 의해서만 논의되었다는 점에서 비정치화 단계이다. 1996년 이후 안보화 이론에 비추어 볼 때 국가(수용자)는 안보화 행위자를 적절한 법 제정 과정에 참여시키면서 기존 정치 체제 표준 내에서 쟁점을 관리하였고, 이러한 상황을 정치화 단계로 설명할 수 있다. 그러나 제정된 법안은 실질적인 실행력에 방점이 있지 않았으며, 기후

변화와 북극 개발의 확대와 맞물리면서 점차 원주민의 권리가 축소되는 추세가 나타나기 시작했다. 2008년 이후는 안보화 행위자들에 의해 극단적인 방책을 통한 일련의 사회 운동이 일어났음에도 불구하고, 러시아 정부에 의해 묵인되거나 안보 문제로 대두되지 않았다. 안보화 이론을 비판적으로 적용하여 침묵의 안보화 단계로 해당 시기를 설명할 수 있다.

본 연구는 북극의 원주민 정책 영역에 나타나는 러시아 정부의 입장과 북극의 변화에 따른 원주민의 사회운동의 양상과 배경에 대해 다음과 같은 시사점을 갖는다.

첫째, 사회안보의 의제로서 러시아 북극 원주민이 처한 문제가 안보화되고 침묵의 안보화 단계에 도달한 상황을 긍정적으로 평가할 수 없다. 러시아 북극 원주민들이 안보위협, 즉 생존에 대한 위협을 인지하며 기존 정치체제의 표준을 넘어서서 시위와 방화와 같은 극단적인 방책을 모색하고 있으며, 정부는 안보화된 이슈를 정상적인 협상 과정으로 되돌리는 역할을 하지 못한다는 의미이기 때문이다. 원주민과 정부가 합의점을 찾지 못할 경우 원주민 집단은 대규모의 집단적인 폭력 사태 및 방화, 극단적인 시위를 발생시킴으로써 안보화 행위를 이어갈 수 있다. 북극 지역을 전략적인 공간으로 활성화하고자 하는 러시아 정부로서 이러한 방향이 지속될 경우 결코 바람직한 상황을 기대할 수 없다.

둘째, 러시아 북극 원주민의 안보위협 이슈는 러시아의 최고 지도자의 전환기마다 새로운 국면을 맞이했다. 즉, 고르바초프 서기장에서 옐친 정부, 옐친 정부에서 푸틴 정부, 푸틴 정부에서 메드베데프 정부, 다시 푸틴 정부로 이어지는 과정에서 원주민 기구의 정치적 역할이 변화했으며, 안보화 단계에서도 다른 양상으로 나타났다. 현재의 억압된 원주민의 권리 침해 문제는 향후 러시아에서 새로운 지도자로 교체될 경우, 이전과 다른 양상으로 표출될 수 있다.

셋째, 자연적인 현상을 넘어선 기후변화, 무분별한 북극 지역 개발과 환경 파괴, 세계화와 기술 발전에 따르는 사회경제적 문제에 있어 전지구적 책임을 반드시 고려해야 한다. 인권적인 보호가 필요한 집단을 발전주의적 시각으로 배제하고 이분법적 배제의 논리를 통해 구분하여 차별을 정당화하는 안보화 방향에서 나아가, 원주민이 처한 위협 문제를 정상적 정치 과정 속에서 공적 토론을 통해 활성화해야 한다. 이는 북극의 지속가능성이 주요 의제이며, 원주민 기구를 영구 참여자로 인정하고 있는 북극이사회 내에서 러시아의 신뢰성을 확보하고 거버넌스를 선도하기 위해서 필수적으로 해결해야 하는 사안이라고 판단된다.

본 논문의 목적이 러시아 북극 원주민에 대한 위협과 위협의 안보화 과정을 분석하는 데 있으나, 여러 한계가 나타났다. 안보화 이론에서 제시하는 안보화 과정이 각 과정의 구분이 모호하며 지나치게 단순하게 적용하고 있다는 점에 기인하는 한계가 있다. 또한 러시아 북극 원주민의 지역적, 시간적 범위가 넓어서 일반화하는 데 어려움이 있었다. 향후 후속 연구는 범위를 축소하여 비교 사례 연구 및 현지 조사를 통한 구체적인 자료를 바탕으로 연구가 수행될 수 있다. 향후 후속 연구에서는 화행 행위의 맥락을 다양한 차원으로 확대하여 안보화 진행 과정을 세분하게

검토할 수 있다.

참고 문헌

김병조. “사회안보 이론의 한국적 적용: 도입, 채택, 발전”. 국방연구, 제 54권 1호 (2011). pp. 1~26

김성진. “사회안보와 러시아 극동의 이주문제: 연방관계에 대한 시사점을 중심으로”. 한국정치학회보, 제 41집 제3호 (2007). pp. 77~98.

배리 부잔, 레네 한센, trans. 신욱희, 최동주, 이왕휘. 국제안보론, 서울: 을유문화사, 2010

이병하. “한국 난민 이슈의 정치화”. 문화와 정치, 제5권 제4호 (2018). pp. 33~68.

조원선. “국가 사이버안보 담론과 안보화 이론: 한국의 사이버안보 상황 분석을 중심으로”. 국방정책연구, 제33권 제2호 (2017). pp. 145~177

조진옥. “위험 사회 속 자살기사에 대한 비판적 담론분석. 페어클로(Fairclough)의 비판적 담론 분석을 중심으로”. 한국심리학회지, 제35권 제2호 (2016). pp.385~410.

Booth, Ken. Theory of World Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Bourbeau, Philippe. The securitization of migration: A study of movement and order. Taylor & Francis, 2011.

Buzan, Waever, and Wilde, Security: A new framework for analysis, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

Castles, Stephen, Haas, Hein de and Miller, Mark J. The Age of Migration. 5th ed. New York: The Guilford Press, 2013

Elbe, Stefan. “Should HIV/AIDS be securitized? The Ethical Dilemmas of 108 Linking HIV/AIDS and Security,” International Studeis Quarterly, 50:1 (2006). pp. 159~177.

Emmers, Ralf. Securitization. in Alan Collins (ed.) Contemporary Security Studies, 4th Edition, Oxford: Oxford University Press, 2016

Fairclough, Norman. Discourse and Social Change. London : Polity Press, 1992

Greaves, Wilfrid. “Arctic (in)security and Indigenous peoples: Comparing Inuit in Canada and Sámi in Norway.” Security Dialogue, Vol 47(6), (2016) pp. 461~480. https://doi.org/10.1177/0967010616665957

Hansen, Lene. “The Little Mermaid’s Silent Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhagen School,” Millennium: Journal of International Studies, Vol 29(2) (2000). pp. 285~306.

Hossain, Kamrul. "Securitizing the Arctic indigenous peoples: A community security perspective with special reference to the Sámi of the European high north." Polar Science, Vol 10(3) (2016) pp. 415~424.

Koslowski, Rey. "Global Mobility Regimes: A Conceptual Framwork." chap 1 in Global Mobility Regimes, New York: Palgrave Macmillan US, 2011

Stoyanova, Irina L. "Theorizing the Origins and Advancement of Indigenous Activism: The Case of the Russian North." PhD diss., George Mason University, 2006. http://hdl.handle.net/1920/5614

Wessendorf, Kathrin. "Introduction," Chap in An Indigenous Parliament? Realities and Perspectives in Russia and the Circumpolar North, Copenhagen: IWGIA, 2005

Wilkinson, Claire. "The Copenhagen School on Tour in Kyrgyzstan: Is Securitization Theory Useable Outside Europe?" Security Dialogue, 38:1, (2007). pp. 5~25.

http://arctic-council.org/
http://www.ilo.org
http://www.indigenous.ru
http://kremlin.ru/
http://russiancouncil.ru/
http://www.indigenous.ru
http://raipon.info
http://www.iwgia.org/

러시아 모노고로드 정책의 변화와 그 요인에 대한 연구 : 북극지대를 중심으로

김유지(한국외대 국제지역대학원 석사수료)

1. 서론

- 러시아의 북극 지대는 야말LNG로 대표되는 대규모 자원프로젝트 등으로 주목 받고 있지만, 동시에 그 무한한 가능성만큼 해결해야 할 문제점도 동시에 존재함. 북극 지역의 인구유출문제는 매해 심각한 수준이며, 산업 및 생활인프라가 전체적으로 낙후되어 있음.
- 북극 지역에는 '모노고로드'로 분류되는 독특한 유형의 도시가 존재3하고 있음. 현재 북극에는 12곳이 지정되어 있으며 북극 인구의 25%가 해당 도시에 거주하고 있음. 해당 도시들을 다른 북극지역의 도시들과 마찬가지로 낙후 지역으로 볼 수도 있지만 산업 기반을 가지고 있는 도시들로, 현재 활발하게 자원관련 산업이 이루어지는 지역 외에는 침체되고 있는 러시아의 북극지대에 있어 이러한 도시의 의미는 다르다고 볼 수 있음.
- 본 연구에서는 모노고로드와 비슷한 유형의 타 국가 도시 분석을 통해 모노고로드를 이해하고, 이들 도시의 변화양상과 비교하여 러시아의 모노고로드 정책의 변화와 그 요인을 북극 지역을 중심으로 파악하는 것을 목표로 함.
- 연구대상은 소련 시기부터 현재까지의 러시아의 모노고로드 정책이며, 사례연구를 위한 공간적 범위는 러시아의 북극지대로 한정함.
- 해당 연구는 기본적으로 사례연구적 성격을 가짐. 타 국가에 존재하는 모노고로드와 유사한 성격의 도시유형을 단일산업도시로 보고, 각 국가의 단일산업도시의 사례를 통해 그들의 변화과정과, 변화요인을 추출하고, 이를 바탕으로 모노고로드만의 특성을 파악하고, 더불어 해당 도시들의 변화와 그 요인을 러시아 북극지대를 중심으로 정책의 시기를 분류하고 그 변화에 영향을 준 요인을 분석하고자 함.

2. 이론적 배경

□ 단일산업도시의 개념과 러시아 모노고로드의 특징

- 단일산업도시(single industry town)란 산업구조가 단일화되어 있는 도시를 일컫는데, 각 국가별 다양한 명칭으로 존재해왔으며, 넓게 보면 산업화 초기에 생성된 도시들 대부분이 포함됨. 이러한 유형에 속하는 도시는 각 국가별로 다양하게 존재해왔으며 다양한 명칭으로 불렸음. 그 중 Single industry town이라는 명칭이 특정 산업에 치우치지 않고 포괄적이며, 산업구조가 단일화 되어있다는 특징의 도시에 모두 적용할 수 있기 때문에 해당 명칭을 사용함.
- 이러한 도시들을 보통 국가의 산업화와 함께 성장하였으며 광업 및 공업 등 2차 산업을 중심으로 발달했음. 당시의 생성된 도시들은 산업이 단일화된 특성을 갖고 있고, 그러한 산업에 대한 의존도가 높은 도시로 성장하게 되는데, 이 경우 해당 도시 전반에 해당산업 또는 기업이 막대한 영향력을 행사하게 됨. 따라서 특정 산업 또는 기업의 쇠퇴는 해당 도시 전반에 사회, 경제적 타격을 주게 되고 이로 인해 결국 도시 전체의 쇠퇴로 까지 이어지게 되는 특징을 갖고 있음.
- Roger Hayter에 따르면 특히 자원중심의 도시들은(single industry resource towns) 다음과 같은 특징을 지님 (1) 호황과 불황(boom-and-bust)을 크게 겪음. 그리고 이 과정에서 자원 기반의 도시들은 사실은 자원이 풍부하지 않음을 깨닫게 됨. (2) 이들은 주로 자원매장지 근처에 위치하는데, 이러한 지역은 보통 다른 경제적 기회가 제한적임.
- 러시아에도 비슷한 유형의 도시인 모노고로드(монопрофильный город; моногород)가 존재함. 모노고로드의 정의는 러시아의 행정 구역 중 경제활동이 단일기업에 의해 좌우되는 지역을 뜻하며, 해당 지역의 중심이 되는 기업을 도시형성기업(градообразующее предприятие)이라 함.
- 모노고로드 또한 다른 단일산업도시와 유사한 특징이 관찰됨. (1)산업 구조가 단일화되어 발전 (2)소련 시절 산업화와 함께 성장 (3) 각각의 모노고로드에는 주 기반산업이 있었으며, 해당 산업의 쇠퇴와 더불어 도시 전반의 쇠퇴에 영향이 있게 되었음. 단일산업도시에서 공통적으로 나타나는 특징이 나타나는 것으로 보아 러시아의 모노고로드 또한 단일산업도시와 같은 유형의 도시로 볼 수 있음.이 중 사례로 삼은 북극 지대에는 특히 자원과 관련한 도시들이 많이 발달했음.

□ 단일산업도시의 변화와 그 요인

- 단일산업도시의 변화과정에 대한 타 국가의 단일산업도시에 대한 선행연구 검토를 통해 공통적 변화과정과 변화에 영향을 미치는 요인을 도출하고자 함. 참고한 도시는 미국의 피츠버그와 디트로이트 시, 독일의 루르지역, 일본 키타큐슈 등을 주로 참고하되 더불어 캐나다, 구소련 국가 등 다양한 나라의 사례를 참고함.
- 단일산업도시는 크게 생성기, 침체기, 재생기, 3시기의 변화과정을 겪는 것으로 보임.

① 생성기
먼저 이러한 도시는 기존도시에서 개발되었든, 미개발지를 개발하는 방식이든 주거지, 생활시설, 공장인프라 또는 자원채굴인프라가 같이 개발됨. 단일산업도시는 특정한 목적으로 개발되기 시작함. 주 개발목적은 해당지역의 천연자원의 개발과 더불어 특정 산업을 육성하기 위해 생성됨. 개발주체는 국가주도 또는 민간주도로 됨. 개발유형의 경우 미개발지를 개발목적에 따라 개발하거나, 기존 도시에 특정산업이 입지하는 형태를 띔. 생성과 동시에 인구급증과 더불어 빠른 도시 성장이 일어남.
② 침체기
내외부적인 요인에 의해 도시의 사회, 경제적 상황에 침체가 옴. 초기 산업혁명시대의 단일산업도시들은 주로 세계화의 영향을 많이 받음. 자원채굴 목적일수록 더욱 그러함. 이 시기의 특징은 산업생산량이 급격하게 감소하고, 도시인구가 감소하는 등 일종의 낙후지역화 되는 것임. 극단적인 경우에는 이것이 침체가 아니라 방치로 까지 이어지게 됨.
③ 재생기
침체로 인해 도시를 재정비 해야 할 필요가 생기게 되는데, 이 시기에는 주로 적극적인 국가정책이 동반됨. 해당 지역의 문제가 크게 불거지는 시기이기 때문임. 단순한 물리적 재개발이 아닌 보통 낙후지역화 된 곳이 많기 때문에, 경제적 재생뿐만 아니라, 주거 등 사회적 재생을 동반함. Markusen, A., & Carlson, V. (1989)는 이러한 미국의 도시들의 재생방법을 단절전략, 절감전략, 보존전략으로 구분한 바 있음. 19세기에 생겨난 도시들은 20세기부터 재생기에 들어갔고 현재 그 결과를 확인할 수 있는데, 주로 신산업동력을 도입한 도시와, 문화산업으로 턴한 도시들의 성과가 눈에 띔. 이러한 사례를 통해 2000년대에 생겨난 유사한 유형의 도시들은 이러한 상황을 피하기 위해 일찍이 다변화의 틀을 도입해오고 있음.

- 단일산업도시 변화에 영향을 주는 요인은 아래와 같음
①경제적 요인
이러한 도시들의 중추가 되는 것은 자원인데, 자원개발의 목적은 경제적 요인이 가장 클 수 밖에 없음. 이후 지역의 경제적 침체가 문제가 되는데, 이러한 침체의 요인은 세계화에 따른 국제적 자원산업 구조변화와 포드주의로 대두되는 대량생산 체제의 도입으로 변화가 일어남. 재생기가 필요해지는 이유도 궁극적으로는 경제적 상황이 좋지 않기 때문에 시작되는 것임. 경제적 요인은 크게 국내/외 요인으로 나눠 볼 수 있는데, 주로 19C에 산업화와 함께 생겨난 초기산업도시일수록 1980년대 세계화의 패러다임 속에서 지역 중심지의 중요성이 약해진 것과 연관 있음.
②사회적 요인
해당 도시는 자원개발을 목적으로 해당 인력의 수용을 위해 도시 개발이 이루어진 것임. 이후 침체기를 겪으면서 대부분 인구유출을 겪게 됨. 주거 및 산업의 교외화가 빠르게 진전되면서 도심부 인구의 급격한 감소와 생활환경의 낙후로 인한 결과.

주거와 산업의 교외화는 기존 도심부의 사회기반시설 악화와 사회적 불안정성을 확대시켰지만, 도시정부의 재정 부족은 이러한 문제에 대한 적극적인 개입을 어렵게 만들면서 도시의 경제적 쇠퇴와 인구감소를 더욱 심화시킴.

③정치적 요인

단일산업도시의 개발주체가 국가일 경우 국가 주도 정책에 따라 강력하게 진행되며, 다소 강제적으로 진행되는 경우도 있음. 주로 사회주의권에서 관찰되는 요인으로 러시아, 독일, 구 소련 국가 등 사회주의 국가가 그 예임. 이 경우 이후 정치체제전환과 함께 경제체제전환으로 인해 혼란을 겪게 됨.

④ 환경적 요인

산업 위주로 발달했기 때문에 환경오염의 문제가 부각됨. 공장이나 작업장 등이 흉물스럽게 방치되어 도시 경관을 망치고 피해를 얻음. 일례로 독일 루르 지역의 '엠셔'는 대규모 탄광과 제철소가 몰려 있어 루르 공업의 심장부지만 그만큼 오염 정도가 심했고 경제적으로도 중공업 몰락의 타격을 가장 크게 받아 낙후됐음. IBA 엠셔 프로젝트는 친환경 재개발 대상으로, 산업유적을 최대한 보존하는 것을 넘어 산업화가 남긴 환경오염을 제거하는 것을 목적으로 했음.

⑤ 문화적 요인

정용숙의 연구에서는 주로 유럽의 국가들에서 흔하게 보이는 요인으로 산업 문화라는 개념이 생기게 생김. 루르 지역에서 산업문화가 역사문화와 이토록 긴하게 연결된 이유는, 석탄철강공업의 불가피한 쇠퇴로 지역경제가 장기침체국면으로 들어가면서 새로운 지역정체성과 긍정적 소속감의 원천이 필요해졌기 때문으로 보는 시각이 있음. 루르 지역이 독일에서 더 이상 경제적으로 중요한 지역이 아니라고 여겨 지게 될수록, 다른 대체물을 통해 지역적 소속감을 부여잡으려는 정신문화적 과정이 강화 되었는데, 이게 민주주의로 넘어오면서 애국심이 아니라 공동체의식의 조성이 필요해지게 된 것. 이런 정신문화적 이행 과정의 토대를 제공해 준 것이 산업문화를 기반으로 하는 역사문화로 보고 재생했음.

- 러시아 북극지대의 단일산업도시는 타 국가만큼 도시형성기업의 규모가 그렇게 크지 않고, 소련 때를 그 뿌리로 두고 있는 만큼 국가 주도로 생성되고 발전한 바, 일반적인 단일산업도시변화를 기본으로 하되, 정책을 중심으로 나눠서 연구하고자 함.

3. 북극지대 모노고로드 정책의 변화

□ 생성기(1930~1991): 자원채굴목적 도시개발

- 북극의 개발은 소련시기에 활발하게 생겨났음. 특히 1920년대 중반 소련은 유럽 지역에 집중되어 있는 산업 기반을 새로운 영토인 우랄, 시베리아, 북극 등지로

이전하는 결정이 내려짐.

- 해당 지역에는 기존 인구가 적고, 개발이 안되었기 때문에 배치될 노동력을 수용할 수 있는 새로운 정착촌을 짓는 것부터 시작되었음. 이때 생성된 노동정착촌은 현재의 모노고로드의 전신이라고 할 수 있음.
- 북극 지역의 이러한 유형의 정착촌들은 1930,40년대 자원채굴목적과 이러한 자원을 운반할 목적의 항구를 중심으로 개발됨. 1930~40년대 이가르카(1931), 틱시(1933), 페벡(1933) 등의 항구가 개발되고 노릴스크(1935), 보르쿠타(1943)와 같은 도시들이 세워졌으며 이 후 1960~80년대에는 우렌고이 (1966), 얌부르크 (1969), 보바옌스크 (1971), 슈토크만 (1988), 프릴라즐롬노예 (1989) 등 석유 가스전을 중심으로 이어짐.
- 북극 지대의 노동력 제공을 위해 보르쿠타 인근의 페초라 석탄분지와 노릴스크의 광산과 제련소, 콜리마 금광과 이가르카의 목재 등 자원매장지 인근으로 도시들이 만들어졌고, 이 외에도 강제수용소를 통해 필요한 노동력을 제공받았음. 종합하자면 1시기는 크게 산업화정책 하에 자원채굴을 목적으로 도시들이 생겨났으며 이는 소련시절 동안 계속 이어짐.

□ 침체기(1991~2009): 정책부재기

- 1990년대는 소련해체로 인해 사회주의 계획경제 체제에서 시장경제로 이행됨. 갑작스러운 체제의 전환과 더불어 쇼크테라피로 불리는 급진적 경제정책 등이 시행됨으로 인해 국가전체적으로 불안정한 시기를 보냄. 도시형성기업도 다른 기업과 마찬가지로 1995-96년 민영화 과정을 거치면서 대부분 민간기업에서 인수함. 하지만 경제상황은 여전히 불안정했으며 이후 1998년 세계유가하락으로 러시아 주식 시장 또한 크게 흔들림.
- 1990년대 정부는 전반적으로 경제적 상황이 악화되는 지역에 대해서는 인지했던 것으로 보임. 1996년 8월 3일 정부결의안에 따르면 당시 주요 이슈는 고용 수준을 높이는 것으로 이를 위해 위기 상황에 있는 지역의 목록을 작성함. 먼저는 단일산업성격의 지역을 추려내는 것으로 그 기준을 정함(도시에서 생산 된 모든 제품의 50 % 이상이 동일한 산업의 기업에서 생산되거나 전체 경제 활동 인구의 25 % 이상 고용). 두번째는 노동 지표를 반영하여 국가지원을 필요로 하는 위기정착지의 목록을 작성했는데 1999년 기준 321개의 도시가 포함되어 있었음. 러시아 노동부와 Научно-методический центр «Города России» 를 통한 지자체와의 협력을 통한 결과를 바탕으로 러시아 노동부 및 러시아 국가계획위원회의 승인 “단일산업 도시에서의 고용을 촉진시키기 위한 영토 특별 프로그램 구성 지침과 러시아 노동부가 승인 “단일 경제 구조와 실업률이 높은 도시 및 기타 인구 밀집 지역 모니터링에 관한 규정“ 등의 모노고로드 정책의 기초가 될만한 연구가 진행된 바 있음. 하지만 정책시행으로는 이어지지 않았음.
- 2000년대 들어서면서는 유가상승에 힘입어 나라 전체적으로는 호황이었으나 여전

히 모노고로드 문제를 해결하기 위한 방안은 체계적으로 제시되지 않았기 때문에 몇몇 도시를 제외하고는 상황이 매우 어려워지거나 유령 도시화되어 도시가 사라짐.

- 이 시기의 북극 지대의 모노고로드를 두 분류로 나눌 수 있는데, 첫번째는 도시의 산업이 시장경제에서도 경쟁력을 갖춘 경우임. 대부분 석유, 가스 산업의 모노고로드들이 이에 해당하는데 이들 도시의 도시형성기업은 비교적 안정적이어서 사회적 기능 부분을 여전히 일부 담당할 수 있었음. 두번째는 도시가 시장경제에서 경쟁력을 갖추지 못한 경우로 실제로 이 시기의 많은 모노고로드의 도시형성기업이 파산했음. 따라서 자연히 도시형성기업의 역할은 축소 되었으며 경제적 기능을 하지 못하는 기업들은 자연히 사회적 기능도 더 이상 수행하기 어려워 지게 됨. 이 시기에 현재 일반적인 도시로 성장한 도시와 낙후지역으로 분류되는 모노고로드가 나누어졌다고 볼 수 있음.

□ 재생기(2009~현재): 산업재구조화

- 체제전환기와 경제호황기에 가려져 있던 모노고로드의 문제는 2008년 경제위기를 겪으며 밖으로 드러나게 됨. 피카료보 시위 사태를 계기로 정부는 본격적인 모노고로드 지원 정책을 세우게 되고 2009년 6월 지역개발부에 모노고로드 지원프로그램 준비를 지시했음. 당시 지역개발부를 중심으로 정책이 시행되었는데 먼저는 모노고로드에 대한 기준을 만들고 모노고로드에 해당하는 도시를 발표했음. 주요 지원 정책인 '모노고로드 현대화를 위한 종합투자계획'(Комплексный инвестиционный план по модернизации моногорода; 이하 KIP)을 운영함.
- 2009년 먼저 27개 지역을 선별하였는데 이 목록에 무르만스크 주의 코브도르와 레브다 시가 포함됨. 이후 2010-2011년에 전국 50개의 모노고로드가 연방 지원을 받을 수 있었는데 북극 지역은 기존의 무르만스크 주의 두 도시와 더불어 아르항겔스크 주의 세베로드빈스크 시까지 총 3곳이 지원을 받음.
- 2013년 10월 15일 푸틴 대통령은 "모노고로드 국가지원에 대한 일련의 지시"를 통해 모노고로드에 대한 관리 체계를 명확히 하겠다는 의지를 보임. 이를 바탕으로 2014년부터는 모노고로드에 대한 정책이 좀 더 체계화 된 모습을 보임

① 법제적인 차원에서 모노고로드의 목록과 분류를 정확히 명시함.

② 모노고로드를 주관하는 부서가 경제개발부로 변경되고, 모노고로드개발기금을 설립함.

③ 정책이 다양화 됨. 2016년에 전략개발 및 우선순위 프로젝트 대통령직속위원회(Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам)에서 11개 주요 개발 전략에 모노고로드를 포함시키고, 우선순위 사업 "모노고로드 종합개발(Комплексное развитие моногородов)"의 계획서를 작성함.

- 새로운 정책에 따라 북극지대에는 총 14개의 모노고로드가 지정됨. 2014년 지정 당시 범주3(안정) 2곳, 범주2(위험)가 9곳, 범주1(불안정)이 3곳으로 분류되었음.

북극지대의 모노고로드 수는 2014년 이후 2019년 까지 범주에만 변동이 있었으나 2019년 8월 현재 추코트카의 2곳이 지정해제되어 현재 총 12개 지역임. 범주3(안정) 2곳, 범주2(위험) 6곳, 범주1(불안정) 4곳이 지정됨. 비철금속산업 7곳으로 가장 많으며 이 외 석탄산업, 철강산업, 목재가공, 제지, 조선업 등으로 북극의 모노그라드는 자원 관련 산업이 다수를 차지한다는 특징이 있음.

- 현재 재구조화 단계의 북극 지대의 모노고로드 정책은 국가 정책에 따라 경제다각화를 우선으로 하되, 낙후된 지역의 생활환경도 같이 개선해 나감. 북극지대의 모노고로드종합개발의 개요를 살펴보면 공통적으로 도시형성기업 외 새로운 일자리 창출, 고정자본투자 유치, “5단계 개선” 프로그램 수행과 더불어 도시형성기업의 의존도를 줄이는 계획이 있음. 전반적으로 감소에 목표를 두고 있긴 하나 기존의 산업을 없애는 형태나, 기존 산업의 재생만을 목표로 하고 있지는 않기에, 북극 지대의 모노고로드는 현재까지는 기존의 산업을 유지하며 다각화 시키는 전략을 취하고 있는 것으로 보임.

4. 모노고로드 정책의 변화 요인

□ 경제적 요인: 기업경쟁력 약화와 글로벌금융위기

- 모노고로드 정책에 변화를 준 가장 큰 요인은 경제적 요인이라고 할 수 있음. 1시기에서 2시기로의 전환기에는 1991년 경제체제전환으로 기업경쟁력이 약화 된 것이며, 2시기에서 3시기로 전환될 때는 2008년 글로벌금융위기 임.
- 북극 지역은 대부분 자원과 관련된 도시로 석유, 가스 등 경쟁력이 유지된 지역의 경우 현재 모노고로드에 포함되지 않았음. 2014년의 모노고로드의 기준에서 도시형성기업의 산업의 범위를 석유 및 가스를 제외한 유용광물 채굴산업으로 명시하고 있으며, 실제로 2013년 7월 기준 석유 및 가스가 주 산업인 야말-네네츠 자치구의 구브킨스키와 무라블렌코는 모노고로드에 포함되어 있었으나 2014년 목록에서 제외됐으며 이 후로 야말-네네츠 자치구에는 모노고로드가 지정되고 있지 않음. 그리고 북극 지역 모노고로드는 비철금속, 철강 산업이 대다수를 이루는데 이러한 산업은 IT 및 첨단 지식집약적 시술의 도입을 가장 주저하기 때문에 가장 취약함.
- 해체 이후 자체적으로 경쟁력을 갖지 못한 모노고로드들은 정책부재기 방치기간 동안 상황이 악화되었으며 2008년 이후 대규모 노동자 감축과 파산 등으로 경제가 악화되었고 이는 결국 늦게나마 모노고로드에 대한 정책을 세우는 것으로 이어지게 된 것으로 보임.

□ 사회적 요인: 인구감소와 인프라부족

- 북극지대 거주 인구 또한 1989년 기준 330만이었던 반면 2018년 기준 240만으로

약 27% 감소했는데, 동기간 러시아 전체 인구는 0.5% 감소한 것과 비교하면 북극의 인구감소 문제는 눈에 띄는 수준. 북극지대의 모노고로드의 인구변화를 보면 도시의 크기와 상관없이 모든 지역에서 소련 시기에는 대부분 상승세를 보였으나 소련해체 이후 인구가 감소하였음. 1989년과 2018년을 비교하면 무려 40% 감소했음.

- 북극 지대에 인프라 구축이 매우 부족한 실정. 무르만스크 주의 키롭스크 시의 설문조사 결과, 해당 시의 가장 재정지원이 시급한 문제로 주거수리(33%), 전력□수도□난방(26%) 순으로 나옴. 이는 비단 키롭스크 시만의 문제가 아닌 북극 지대 모노고로드의 공통적인 문제이며 이 외에도 의료시설과 교육, 스포츠, 문화 등 전체적인 사회인프라도 부족함. 따라서 인구를 수용할 준비가 되어 있지 않음.
- 때문에 이러한 인구 감소 현상 해결을 위해 2014년 들어서는 기존의 단순한 경제적 지원 외에도 도시 전반적 환경을 개선하는 "5단계 개선" 이 도입되었고, 경제 안정화와 투자 유치를 위해 도로 정비 사업 등이 진행 중인 것도 같은 맥락으로 볼 수 있겠음.

□ 정치적 요인: 체제전환과 지지율 유지

- 일반적으로 사회주의 국가에 존재했던 단일산업도시에게 체제전환은 그 자체로 큰 타격임. 그렇기 때문에 국가의 보조가 필수적인 곳임. 모노고로드의 문제 해결에는 많은 제정 투입이 필수적인데, 시 정부 단위에서 해결하기 어려운 수준임. 국가가 유가상승으로 한차례 경제적 호황을 누렸음에도 여전히 방치되고 있으니 이에 따라 피카료보 시위가 발생한 것임. 푸틴 당시 총리가 즉각적으로 사태를 해결하고, 이 후 정책을 시행한 것은 이와도 연관 있음.
- 특히 러시아의 북극은 척박한 환경 탓에 정부 보조금이 많이 투입되었던 곳이지만 1990년대 북극 지역에 대한 자금 지원이 줄었고 대다수의 인프라가 방치되고 정착촌 수가 거의 3분의 1 감소했으며, 북극항로의 연간 교통량 또한 1987년 660만 톤에서 1996년 165만 톤으로 4배 가량 감소하며 전체적으로 침체되었음.
- 한편으로는 모노고로드를 없애는 것이 더 효율적으로 문제를 해결하는 방안일 수 있음. 실제로 폴란드와 헝가리 등지에 남아 있던 단일산업도시들은 경제체제전환 이후 이주하도록 보조금을 제공하는 등의 방식을 택했지만 러시아는 이 도시들을 남겨두는 방식을 취하고 있는데, 여러 이유가 있지만 이에 대한 이유 중 하나로 이 도시를 유지하는 것이 현 정권에 대한 투표와 연관성이 있기 때문. 직장과 현대 러시아의 정치적 동원간의 상관관계에 대한 연구에서 2011년 국회의원 선거를 전후한 직장 캠페인에 조사 결과 직원들이 국가 지원에 의존하는 대기업, 중공업과 광업, 특히 "모노고로드"에 있는 기업에 종사할 경우, 선거의 정치적 동원 당할 가능성이 더 높은 것으로 나타났는데 이는 다른 유형의 도시보다 모노고로드에서 약 두 배 정도 높게 나타남.

□ 환경적 요인: 도시분위기 침체 및 환경오염

- 모노고로드에도 버려진 건물과, 방치된 산업시설들이 있음. 이러한 건물들은 도시 분위기를 어둡게하고, 환경적으로도 좋지 않음. 활성화 시켜 도시 분위기를 전환하고자 함. “5단계 개선” 프로그램의 5단계는 버려지거나 비효율적으로 사용된 건물의 활성화로 모노고로드도 이를 염두에 두고 있음.
- 러시아의 북극지대에서 핫스팟에 대한 연구에서는 북극의 서부 즉, 가장 인구가 많은 지역에 핫스팟이 많으며, 가까운 미래에 오염의 잠재적 위협이 증가할 것으로 보았음. 북극에서 가장 어려운 환경 상황에 놓인 곳은 오래된 산업 채굴 지역과 관련이 있으며, 현재 활발한 탄화수소 관련 개발은 상대적으로 환경적 악영향은 덜함. 북극의 광업 및 야금의 중심지인 노릴스크와 니켈 등은 핫스팟 목록에서 선두 자리를 차지하고 그 뒤를 이어 석탄 및 광업 중심지인 보르쿠타 등이 선정되었음. 이러한 핫스팟의 분포는 모노고로드 지역과 일치하는 것을 확인할 수 있음.

5. 결론

- 이와 같이 알아본 바에 의하면 러시아 북극지대의 모노고로드는 다른 단일산업도시와 비슷한 변화양상을 보이고 있음. 외부요인에 의해 변화를 보이는 점, 인구감소의 문제가 보이는 점에서 유사함. 북극 지대에는 다른 단일산업도시에서 관찰되었던 문화적 요인에 의한 정책 변화는 관찰되지 않았는데 북극지대에서는 아직 이러한 기업들이 아직 운영 중에 있기 때문으로 보여짐.
- 먼저 러시아의 북극지대 모노고로드가 자립하기 위해서는 적절한 정책이 필요한 단계에 있음. 2014년 모노고로드의 기준에 석유, 가스산업이 중심산업인 곳을 모노고로드에서 제외한 이유 또한 경쟁력을 갖추지 못한 지역에 대해 적절한 보조를 통해 지역의 사회, 경제적 여건을 개선하기 위함이라 봄. 러시아 북극지대의 모노고로드 또한 현재는 민영화 되었기 때문에 이제는 기업의 몫이라고 볼 수도 있지만 이러한 도시의 경우, 도시의 발전이 여전히 계획경제 메커니즘을 따르고 있거나 이에 의해 제한되고 있음. 따라서 러시아 정부가 다시 모노고로드에 집중하게 된 까닭은 북극을 포함하여 러시아 전역에 이러한 도움이 필요한 지역이 상당 수를 차지하고 있다는 점에서 국가의 체계적인 정책을 필요로 하고 있기 때문으로 보임.
- 북극지대에 있어 모노고로드는 우선 북극지대의 발전은 이 지역의 자원을 바탕으로 한 수많은 모노고로드와 함께 해왔다고 할 수 있음. 따라서 모노고로드는 북극지대의 개척을 이끌었다고 할 수 있음. 이 지역의 모노고로드는 현재는 다른 지역과 마찬가지로 그저 낙후 지역이기 때문이라고 볼 수도 있겠지만 최근 러시아 정부의 북극지대에 대한 국가적 관심 상승 추세에 비추어볼 때 새로운 기대를

해 볼 수도 있겠음. 2019년 2월 부로 기존의 극동개발부가 극동 및 북극 개발부(Минразвития востока и арктики)로 변경되면서 북극지역의 개발을 본격화 할 것으로 보이는 가운데, 모노고로드의 재생을 통해 북극 지대에서 석유 가스 외의 다른 산업을 발전시킴으로써 북극 지역의 다각화에 기여할 수 있고, 다시금 북극의 새로운 성장 포인트가 될 수 있을 것으로 생각됨.

북극지대 모노고로드의 변화 과정 및 요인

생성기: 자원채굴목적 도시개발	→	침체기: 정책부재기	→	재생기: 산업재구조화
-자원채굴을 통한 경제적 이득을 위해 생성 -미개발지 개발 -강제 이주 및 인센티브를 통한 노동력 공급 -생성과 동시에 빠른 도시 성장 보임		-소련해체로 인해 경제체제전환으로 기존의 메커니즘 무너짐 -글로벌 경제위기로 상황 악화 -인구유출과 더불어 각 기업들의 상황 악화 -적절한 중앙정부 정책 없이 방치되었음		-도시재정비 정책: «5 단계 개선»(2014) - 지원정책: «모노고로드 현대화를 위한 종합투자계획»(2008) «모노고로드 종합개발»(2014) -산업재구조화전략: 보존전략

정책 변화 요인

	생성기 → 침체기	침체기 → 재생기
경제적 요인	기업경쟁력 약화	글로벌금융위기
사회적 요인	인구감소와 사회적인프라 부족	
정치적 요인	체제전환	지지율 유지
환경적 요인	-	환경오염 및 도시분위기 침체

국제 PNG 협력의 성공과 실패에 영향을 미치는 요인[1)]

김정환(한국외대 국제지역대학원 박사과정)

1. 서론

원유와 마찬가지로 천연가스는 소수의 생산자와 다수의 소비자가 존재하는 시장이다. 특히 유럽연합과 중국은 경제 규모와 인구에 비하여 역내 에너지원이 부족하여 상당 부분을 수입에 의존하는 거대 천연가스 소비지역이다. 두 지역 사이에 위치하는 러시아, 중동, 중앙아시아는 천연가스 수출에 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 러시아는 오랜시간 유럽 천연가스 공급국가였으며, 중동은 막대한 매장량을 바탕으로 LNG를 유럽과 아시아 지역에 공급하고 있다. 중앙아시아 국가는 기존 러시아에 종속된 운송인프라 탓에 러시아로 천연가스를 공급할 수 밖에 없었으나, 중국-중앙아시아 파이프라인이 완공되고, 중국으로의 천연가스 공급이 개시되었다. 비록 LNG가 천연가스거래에서 차지하는 비중이 증가하고 있지만, 여전히 국제 천연가스 물동량의 60%가량을 PNG가 담당하고 있다.

천연가스의 개발 및 생산은 원유 개발보다 더 큰 투하자본을 요구하며, 운송인프라 구축에도 막대한 자본이 소요된다. 특히 PNG의 경우 운송인프라가 일단 구축되고 난 이후 경로를 변경시키는 것은 사실상 불가능하다는 특징을 지닌다. 따라서 국제 PNG협력에서 경로설정문제는 매우 중요하며 신중한 결정이 필요하다. 프로젝트 참여국은 인프라가 경유하는 경로의 정치적, 지리적, 지정학적 위협을 사전에 측정하며, 천연가스 관입에 대한 생산리스크(production risk)또한 고려대상이 된다.

하지만 동일한 프로젝트에 참여하는 개별 참여국가들은 상이한 방식으로 위협을 인지하고, 상이한 반응을 보이는 경우가 다수 존재하며, 이는 다자간 천연가스 협력에서 더욱 두드러지게 나타난다. 이 논문의 목적은 국제 PNG 인프라 구축을 위한 협력과정에서 나타나는 참여국의 행위를 협상의 관점에서 분석하는데 있다. 또한 생산리스크와 운송과정에서 발생하는 리스크가 협상에 미치는 영향을 파악하고, 다국적 천연가스 파이프라인 협력과 성사에 어떤 양상으로 나타나는지 파악한다.

2. 이론적 배경

1) 본 연구는 박사학위논문 사전연구임

Porter의 5 forces models을 통해서 공급자의 교섭력과 구매자의 교섭력을 바탕으로 러시아 중국 천연가스 협력 지연에 대한 요인을 파악한 적이 있었다. 하지만 5 forces model에서 나타나는 교섭력의 차이 혹은 우위만으로는 초국경 프로젝트에서 나타나는 협력과 협상의 구도를 설명하는데 어려움이 있었다. Muthoo는 협력(협상)에서 합의에 도달하기 위해 필수적인 요소는 어떻게 협력하는지를 찾아내는 것이라고 규정하였다.Pinkley은 비슷한 맥락을 공유하지 못하는 행위자(players)들은 상호이익(joint gains)을 얻기 위한 합의에 쉽게 도달 할 수 없다고 하였다.또한 Bettenhausen은 초기 상황인식이 동일하지만, 상호 다른 답(script)을 보유한 경우, 초기협력양상이 목격되지만, 이후 협상과정에서 갈등이 심화된다고 하였다. M.Porter의 5 Forces 모델에서 대체재의 존재는 협상 내의 대안을 보유한 참여자의 교섭력을 증대시킬 수 있다는 주장을 하였다. 이는 대체재가 협상 참여자의 선택의 폭을 증가시키며, 이를 통해 협력을 증대시킬 수 있는 가능성과 저해시킬 수 있는 가능성을 동시에 내포하게 될 것으로 볼 수 있다. Nash의 bargaining theory에 다르면 각 거래 당사자들은 자신의 이익을 증대시키기 위해서 협력이 가능하다고 보았다.

위의 내용을 종합해 볼 때, 협력 과정에서 각각의 참여자는 자신의 이익을 강화시키고, 위험성을 회피하는 성향을 보이게 될 것이다. 이는 천연가스 생산과 운송과정에서 필연적으로 경유국 위협(Transit risk), 생산위협(production risk)가 존재하며 이를 지속적으로 회피하는 노력이 나타날 것이다. 에너지 부문에서 협력은 국가의 에너지안보와 직결된다는 것을 고려해 본다면 협상과 의사결정에서 시간적인 요소가 개입될 수 밖에 없을 것이다. 따라서 천연가스 프로젝트 협력을 규정짓는 요소는 본 연구에서 다음 4가지로 규정하고 나부코프로젝트와 중국-중앙아시아 파이프르라인의 사례를 활용하여 분석한다.

1. 공동의 이익(common interest)
2. 대체 공급경로 존재(competitive goods or suppliers)
3. 리스크 회피(risk aversion)를 위한 노력
4. 시간적 제약 요소

따라서 본 연구에서는 나부코 프로젝트와 중앙아시아-중국 파이프라인에서 나타난 협력요인을 살펴보고 다국적 천연가스 파이프라인 협력에서 상기 요소들이 미치는 영향을 파악해보고자 한다.

3. 나부코프로젝트

2018년부터 러시아는 LNG 형태로 대 유럽 천연가스 공급을 시작하였으나, 여전히 러시아의 유럽 천연가스 판매는 PNG에 절대적으로 의존하고 있다. 소비에트 해체는 독립국가의 등장을 야기 시켰으며, 이로 인하여 러시아의 대 유럽 천연가스 공급에는 “경유국”이 등장하게 된다. 유럽으로 천연가스를 수송하는데 가장 핵심적인 경유국은 우크라이나와 벨라루시다. 우크라이나은 Soyuz와 Brotherhood gas pipeline이 지나며, 벨라루시는 Yamal-Europe pipeline이 경유를 한다 Yamal-Europe pipeline은 러시아-벨라루시-폴란드-독일은 연결하는 파이프라인이며, 벨라루시지역에 건설된 가스관 전체를 가즈프롬 단독투자로 진행을 했으며 연간 수송능력은 33bcm이다. Brotherhood gas pipeline(Urengoy-Pomary_Uzhgorod)은 연간 수송능력 100bcm이며 우크라이나를 경유하여 슬로바키아로 연결 되며 두 개의 지선은 각각 체코와 오스트리아로 연결이 된다. 오스트리아는 지리적으로 남부유럽에 위치한 이탈리아, 헝가리, 슬로베니아, 크로아티아로 공급하는 천연가스가 통과한다는 점에서 중요성을 지닌다.

하지만 러시아는 우크라이나와 갈등이 있을 때 천연가스 공급을 중단시킴으로, 경유국인 우크라이나 후방에 위치한 모든 국가의 천연가스 수급에 영향을 주었다. 2004년과 2006년의 러시아-우크라이나 천연가스 가격 분쟁으로 EU 회원국들은 러시아와의 천연가스 협력에 전적으로 의존할 수 없음을 깨닫고, 노르웨이, 알제리, OPEC국가 및 Gulf-cooperation council 국가들과의 협력도 염두에 두게 되었다. 특히 러시아를 유일한 PNG 공급국으로 두고 있던 오스트리아, 체코, 핀란드, 헝가리, 슬로바키아는 러시아 천연가스 공급 중단으로 인한 피해가 매우 컸으며, 공동의 천연가스 공급 루트를 위한 노력을 기울이게 되었고, 그 결과 터키, 루마니아, 불가리아, 헝가리, 오스트리아가 참여하는 나부코 프로젝트를 시행하게 되었다.

나부코 프로젝트는 OMV(오스트리아), Transgaz(루마니아), BEH(불가리아), MOL(헝가리), BOTAS(터키), RWE(독일) 6개 회사가 참여를 하고 카스피해 연안국과 중동지역 및 중앙아시아 지역을 연결한다. 본 프로젝트는 카스피해 연안국에서 생산된 천연가스를 유럽으로 운송하는 것을 주 목적으로 한다. 본 프로젝트는 2002년 2월 OMV와 BOTAS가 논의를 시작하였으며, 이후 Transgaz, MOL, BEH가 참여하게 된다. 2002년 6월 5개 이해당사자는 이스탄불에서 터키-불가리아-루마니아-헝가리를 연결하는 가스파이프라인을 공동으로 건설하는 것에 대하여 합의를 하였고, MOC에 서명을 한 것이 시작이 되었다. 수송물량의 50%는 컨소시엄 참여회사에게 부여를 하고 나머지를 제 3기업에게 판매하는 형식을 취할 것이라고 하였다. EU 또한 러시아-우크라이나 가스 분쟁 이후 새로운 경로 확보의 중요성을 인지하였고, 2억달러의 예산을 배정하기도 하였다.

초기 나부코프로젝트 파이프라인을 통해서 천연가스를 공급받고 싶어하는 기업은 매우 많았으며, 프로젝트로 운송할 수 있는 천연가스량을 초과할 정도로 유럽 국가들 사이에서 높은 관심을 얻을 수 있었다. 하지만 이후 나부코 프로젝트는 점차 지연이 되었고, EU 차원에서의 지원과 지지에도 불구하고 사실상 좌초되었다. 많은

연구에서는 천연가스 공급량이 보장이 되지 않았다는 점을 가장 커다란 실패의 원인으로 지목을 하지만, 이외에도 간과할 수 없는 중요한 부분이 있다. 중앙아시아의 천연가스 매장량은 비교적 풍부하며, 프로젝트 건설기간 중에도 공급자를 찾을 가능성이 존재했다. 또한 현 시점에서 아제르바이잔과 터키를 연결하는 Trans-Anatolian Natural Gas Pipeline(TANAP)이 건설되고 2019년 7월부터 그리스를 비롯한 유럽 국가에게 천연가스 공급이 가능해 진 것을 고려한다면 생산량 리스크가 존재하였으나 충분히 해결 될 수 있었음을 알 수 있다. 따라서 해당 프로젝트가 좌초된 것을 충분하지 않은 천연가스 공급량으로만 볼 수 없을 것이다.

공동의 목표와 이익(common interest, joint gain)

협상에서 상호이익이 명확하게 존재할 경우 협상이 원만하게 진행될 가능성이 높다. 우선 나부코 프로젝트의 성사는 러시아에 의존하는 천연가스 수급 구조를 개선한다는 측면에서 참여국 모두에게 이익을 줄 수 있다. 실제로 터키의 경우 2017년 기준으로 전체 수입 물량의 51%를 의존하고 있었으며, 루마니아는 자국의 천연가스 소비의 24%를 러시아에 의존하였고, 나머지는 국내 생산으로 충당하였다. 불가리아는 러시아로부터 3.3bcm의 천연가스를 수입하며 천연가스 수입 러시아 의존도 96%를, 천연가스 활용 비중이 높은 헝가리의 경우 러시아 천연가스 수입 8.2bcm(2017년), 자체 생산량 1.8bcm(2015년)로 천연가스 수급을 충당하고 있다. 헝가리의 경우 불가리아에서 추가적으로 천연가스를 수입하고자 하는 노력을 보이기도 한다.

EU국가 중 하나인 오스트리아는 최초로 러시아 천연가스를 공급받은 서유럽 국가로 1968년부터 러시아 천연가스를 공급받기 시작했으며 러시아 천연가스에 전적으로 의존하며 2017년 수입량이 8.6bcm이었다.

따라서 이들 국가는 러시아 천연가스 의존도를 낮출 경우 자국의 에너지 수급구조를 다변화라는 공동의 목표와 이익을 누릴 수 있다. 하지만 본 프로젝트는 운송국(경유국) 주도의 프로젝트이며 다수의 참여국이 존재함과 동시에 모든 국가가 off-taking transit country로 구성되어 공동의 이익 실현이 아닌 제로섬게임의 형태가 나타날 수 밖에 없었다. 따라서 공동의 목표가 존재하지만, 공동의 이익(joint gain)을 달성하기 어려운 구조가 되었다. 명확한 공동의 이익이 존재할 경우 협력과정에서 참여자의 개별적, 독단적, 전략적 행동으로 인한 협력 구도 붕괴 가능성이 낮아진다. 하지만 나부코 프로젝트에서처럼 공동의 목표가 존재하나 이익을 공유할 수 없는 상황에서는 협력의 구도가 저해될 수 밖에 없을 것이다.

나부코 프로젝트는 우선 기존 러시아 천연가스 공급과 정반대의 흐름을 보여주고 있다. Brotherhood 파이프라인이 우크라이나를 경유하고 난 이후 오스트리아와 체코를 경유하고 남부 유럽 국가에게 천연가스가 공급이 된다. 이에 반하여 나부코 프로젝트는 터키를 거친 후 남부 유럽 국가에 천연가스를 우선적으로 공급 한 후 헝가리 및 오스트리아에 천연가스를 공급하는 경로를 채택하고 있다. 그리고 첫 번

째 경유국은 비 유럽회원국가인 터키가 되며 EU회원국인 헝가리와 오스트리아는 최종도착지가 됨에 따라 천연가스 공급에서 후순위로 밀릴 수 밖에 없으며 결국 EU회원국은 우크라이나 경유와 마찬가지로 경유국 위협(transit risk)이 가중될 수 밖에 없었다. 또한 이로 인한 분쟁 및 경쟁구도가 형성되었다.

대체 공급자의 존재/대체 경로의 존재(competitive goods or suppliers)

나부코 프로젝트 참가국들은 높은 러시아 천연가스 의존도를 보이고 있다. 세계 17위로 상대적으로 많은 인구를 보유한 터키의 경우 천연가스 소비량이 인근 국가들에 비하여 높게 나타나고 있으며, 높은 소비를 충당하기 위해 터키는 다른 프로젝트 참가국에 비하여 다변화된 천연가스 수급구조를 가지고 있다. 또한 루마니아의 경우 역시 다른 국가와 상이한 천연가스 수급구조를 보이고 있다. 천연가스 수입 물량의 100%를 러시아에 의존하고 있지만, 자국의 천연가스 생산량으로 수요의 3/4가량을 충당하고 있는 국가다.

상기 2개국을 제외하면 프로젝트 참여국들은 대체 공급자를 보유하지 못하고 사실상 전적으로 러시아 천연가스에 의존하는 국가였다. 대체 공급자 혹은 협상에서 대체 안이 존재할 경우, 대체안을 보유한 협상 참여자는 독자적이고 자의적인 행동을 할 가능성이 높아진다. 또한 대체경로나 대체안이 현 시점에 부재하더라도, 잠재적인 대체안이 존재할 경우에도 충분히 협력구도에 영향을 줄 수 있다. 이러한 관점에서 나부코 프로젝트에서 '대체안 보유'라는 조건을 보유한 국가는 터키와 루마니아로 볼 수 있으며, 이들은 분명 나부코 프로젝트에서 단일한 목소리를 내는데 있어서 부정적인 영향을 끼칠 수 있는 국가였다. 특히 터키의 경우 연안에 위치한 항구를 통해서 LNG 수입을 증대시킬 수 있었을 뿐만 아니라, 이미 확보된 천연가스 공급국가로부터 천연가스를 추가 매수할 가능성이 존재하였다. 또한 터키가 지속적으로 수입 인프라를 확충하게 된다면 유럽으로 천연가스를 공급할 수 있는 관문국가(gateway)의 역할을 수행하며 지정학적 입지를 강화시킬 계획을 염두에 두었다고 볼 수도 있다.

루마니아의 경우 천연가스 수입물량을 전적으로 러시아에 의존하고 있지만, 전체 천연가스 수급에서 러시아 천연가스가 차지하는 비중은 25%에 불과하며, 이를 다변화 시키기 위해서 러시아와의 관계악화를 감수할 필요가 없기 때문에 나부코 프로젝트 참여국의 공통된 목표를 위해서 자국이 에너지 정책을 수정할만한 동인이 감소하게 된다.

헝가리의 경우 나부코 프로젝트 진행과정에서 총리(Prime Minister) Ferenc Gyurcsany의 반대가 프로젝트 참여를 주저하는 양상을 만들어 냈다. 블라디미르 푸틴 대통령과 친분이 있고, 과거 헝가리 공산당의 리더였던 그는 가즈프롬이 남부 유럽에서 천연가스 공급자 지위를 확보하는 노력을 지지하는 지도자였다. 그리고 가즈프롬의 남부 유럽 천연가스 공급이 확대되는 시점에서 헝가리를 천연가스 허브

국가로 만들고자 하는 욕심을 가지고 있었다. 헝가리의 MOL사는 2014년 나부코프로젝트에 추가적인 자금투입을 하지 않을 것을 밝혔고, 2017년에도 분담금을 체불함에따라 나부코 프로젝트의 지분이 16.7%에서 14.7%로 감소 되었다. 헝가리가 러시아 가스의 허브가 될 경우 남부 유럽 천연가스 공급을 위한 중요한 관문(gateway)가 될 수 있으며, 러시아로부터 천연가스 공급을 보다 안정적으로 보장받을 수 있다는 생각을 했을 것이다. 이를 위해서 헝가리는 러시아의 블루스트림을 통해서 천연가스를 공급받고 싶어했다(nytimes).

리스크회피를 위한 노력

협상의 과정에서 참여자들은 공동의 이익을 추구하는 가운데 자신들이 감내할 리스크의 수준을 줄이는데 노력을 함으로써 사진들의 이익을 더욱 증대시킬 수 있다. 하지만 개별국가단위의 리스크 회피 노력은 때로는 통합된 관점에서 공동의 목표를 달성하는데 어려움을 준다.

특히 첫 번째 경유국인 터키는 자국의 부실한 천연가스저장시설을 이유로 더 많은 off-taking권리를 주장하게 됨에 따라서, 터키 이후에 천연가스를 공급받게 될 모든 위치한 나부코 프로젝트 참여국가들은 관입량에 대한 리스크를 떠 안을 수 밖에 없었다. 또한 터키는 중앙아시아와 유럽을 연결하는 지리적 이점을 활용하여 협상에서 자신의 발언권을 높여갔다. 결국 터키의 독자적인 행동은 생산 리스크에 경유국 리스크를 추가하는 현상이 되었으며, 이로 인하여 프로젝트의 매력도를 감소시키는 결과로 이어졌다.

만약 터키가 EU회원국가였다면 EU의 중재안 혹은 단일한 계획을 기반으로 문제를 해결할 수있었을 지도 모른다. 또한 EU차원이 아닌 참여국가 간 문제를 해결하기 위한 방안으로는 터키를 ‘off-taking transit country’가 아닌 순수한 경유국(pure transit country)로 설정을 하고 이에 대한 보상으로 적절한 통과수수료를 책정하는 방안을 고려해 볼 수 있었을 것이다. 마지막으로 터키를 경유하지 않는 해상 파이프라인(off-shore pipeline)을 구축하는 것을 생각해본 수가 있는데, 터키 우회 파이프라인은 기술적 위협과 한계로 인하여 경제적 실현가능성이 낮아질 수 밖에 없는 문제점을 갖게 될 것이다.

경유국 주도 프로젝트의 특성상 사업 초기단계(pre-pipeline stage)에서 천연가스를 공급하는 국가(feeding country)는 부재하거나, 제한적으로 존재했다. 모든 프로젝트 참여자는 천연가스를 중간에서 사용하는 국가(off-taking country)들이었고, 이들은 자국 내 천연가스 자원이 부족한 나라들이 대부분이었다. 다수의 경유국이 프로젝트에 진입한다는 것은 파이프라인 종착국에 근접할수록 경유국 위협이 증대될 수 밖에 없었다. 또한 경유국 위협은 사전단계(pre-pipeline stage)보다 운영단계(operation stage)에서 더 높게 나타날 수 밖에 없는데, 이는 더 많은 경유국을 갖는 후 순위 국가들이 프로젝트에 대한 안정성에 대하여 의구심을 갖게 만들 수 밖에

없었다.

천연가스 공급국가의 제한은 천연가스 관입을 보장하지 못함에 따라 production risk로도 이어졌다. 당시 유럽은 이란 제재로 인하여 이란으로부터의 천연가스 공급을 장담할 수 없게 되었다. 즉, 운송국 주도로 설정된 이 프로젝트는 upstream분야에 대한 계획이 부족했다. 이런 현상은 파이프라인 경로의 최후방에 위치한 오스트리아, 헝가리에서 더욱 크게 나타날 수 밖에 없었다. 러시아 천연가스 공급에 의존하는 국가들은 대체 경로(나부코)를 통한 확실한 천연가스 공급이 보장되지 않는 한 러시아와의 관계 악화라는 리스크를 감내하고 싶지 않았다는 것도 또 다른 이유로 볼 수 있다.

시간적 제약 요소

에너지 소비량이 전반적으로 증가하는 국가들은 빠른 시간 내에 협상을 완료하고 pre-pipeline stage 기간을 단축 시키고자 하는 노력을 기울이게 된다. 이는 일종의 시간 압박으로 설명할 수 있다. 만약 인프라 구축을 하는데 소요되는 시간이 길어질수록, 참여국의 이탈은 발생할 수 밖에 없을 것이며, 다른 천연가스 공급안을 모색하게 될 것이다.

대표적인 예로 터키를 들 수가 있는데, 터키의 천연가스 수요는 2007년 대비 2017년 50% 증가하였다. 터키는 천연가스 수요는 꾸준하게 증가하는 데 반하여 전량 수입에 의존하며, 역내 천연가스 저장 인프라는 부족했다. 따라서 pre-pipeline stage가 길어질수록 터키는 자국의 에너지 안보를 위해서 해당 프로젝트 내에서 참여국과 경쟁적인 구도를 보이거나, 프로젝트를 대체할 수 있는 천연가스 수급 방안에 대한 노력이 일어날 수 밖에 없었다. 또한 천연가스 공급(예정)국가 역시 프로젝트 진행이 지지부진할 경우 새로운 판매처를 모색하는 행위가 나타날 수 있다.

4. 중국-중앙아시아 파이프라인

적어도 에너지 부문에서 러시아는 소비에트 해체 이후에도 중앙아시아 국가에 압도적인 식민지 지배력을 보이며 이점을 누려왔던 것으로 묘사할 수 있다. 중앙아시아의 교통과 운송 인프라는 러시아의 서부, 즉 유럽러시아 지역으로 향하고 있었으며 이는 붕괴된 소비에트가 러시아에 남긴 유산으로 볼 수 있다. 석유와 천연가스 인프라에 대해서 이야기를 해 보자면 다른 철도, 내륙수운, 항공이 그러하듯 러시아로만 연결이 되어있었다. 내륙국가인 중앙아시아 국가들은 심지어 인접한 탈 소비에트국가와 직접적인 연계를 갖고 있는 것 조차 드물었다. 카자흐스탄 동부의 정제소들은 서시베리아에서 생산된 원유에 의존하여 가동되었고, 카자흐스탄 서부에서 생산된 원유는 사마라(Samara)로 보내졌다. 아제르바이잔은 러시아로부터 천연가스

와 원유를 공급받았다. 결국 소비에트 연방은 동시에 천연가스 연방과 마찬가지의 모습을 하고 있었다. 독립한 국가들은 자국이 보유한 자본을 활용하여 자국의 정치적, 경제적 독립성을 강화하고자 했으나 이 지역에 들어온 석유 메이저들은 자신들의 낮은 생산량을 감안할 때 새로운 인프라를 구축하기보다는 기존 구축된 소비에트의 인프라를 활용하는 것을 선호하였다.

결국 중앙아시아 국가들은 자체적으로 천연가스 인프라를 구축할 수 있는 여력이 없었고 오랜 시간 러시아로부터 에너지 운송 측면에서 지배를 받을 수 밖에 없었다. 러시아는 전통적으로 투르크메니스탄으로부터 고정된 가격으로 천연가스를 수입하고, 국제 유가에 연동된 가격으로 유럽연합에 천연가스를 공급해왔다. 이 때문에 러시아는 항상 중앙아시아 국가들로부터 국제시세보다 낮은 가격을 요구했고, 중앙아시아 국가들은 이 요구에 응할 수 밖에 없었다.

중앙아시아 동부에 국경을 인접한 중국은 최근 20년간 평균 6.3%의 높은 에너지 소비 증가를 보여 왔다. 이와 더불어 중국은 전 세계 에너지 소비의 25%가량을 차지하게 될 것이다. 동시에 중국의 천연가스 소비규모는 2016년 210bcm에서 2040년 약 600bcm로 확대될 것이다. 또한 중국의 연간 천연가스 생산량은 2016년 138bcm에서 2040년 350bcm까지 확대될 것이다. 중국의 천연가스 생산량을 350bcm이라고 가정을 할 경우 중국은 약 250bcm의 천연가스를 수입에 의존하게 될 것이다.

천연가스 수급을 위하여 중국은 2006년 4월 투르크메니스탄과 천연가스를 공급계약을 체결하였고, 투르크메니스탄-우즈베키스탄-카자흐스탄을 경유하여 중국의 서기동수-2를 연결하는 총 연장 1833km 중앙아시아-중국 파이프라인-A(Central Asia-China Pipeline) 건설을 계획하였다. 이 파이프라인은 투르크메니스탄 가스전에서 우즈베키스탄까지 188km, 우즈베키스탄 구간 530km, 카자흐스탄 구간 1115km이며 중국-카자흐스탄 국경에서 중국 남부지역 최종소비지까지 간선과 지선을 포함 약 8700km 길이의 가스관과 연결이 된다. 생산지부터 소비지까지의 가스관 총 연장은 10,533km에 달한다. 2007년 8월 중앙아시아-중국파이프라인-A 건설 공사를 시작한 지 28개월 만에 공사를 완료하고 2009년 12월부터 가동을 시작하였다.

중앙아시아-중국 파이프라인-B는 A파이프라인과 평행하게 위치하며 2010년 10월에 공사가 완료되었다. 이 두 개의 파이프라인을 통하여 연간 30bcm의 천연가수 수송능력을 확보하게 되었으며 공사를 위하여 총 73억 달러가 소요되었고, 2010년 한 해 동안 4.4bcm의 천연가스를 중국에 공급하였다.

2010년 6월 중국은 우즈베키스탄과 연간 10bcm의 천연가스 공급 계약을 체결하였으며, 우즈베키스탄의 가스파이프라인이 중앙아시아-중국 가스 파이프라인에 연결되었다. 투르크메니스탄 사만데페(Samandepe) 가스전에서 생산되는 천연가스, 카자흐스탄 카라차가낙(Karachaganak), 카샤간(Kashagan), 텡기즈(Tengiz) 가스전에서 생산되는 천연가스가 본 파이프라인의 천연가스 공급원이 된다.

2011년 9월 CNPC는 카즈무나이가스(KazMunaiGas)와 우즈베키스탄과 중국을 연결하는 1840km의 제 3의 파이프라인 건설에 대한 협정을 맺었으며, 2011년 12월 공사

를 시작하였다. 이 파이프라인은 우즈베키스탄 529km구간을 지나며, 이는 파이프라인 A, B와 평행하게 위치한다. 해당 파이프라인의 연간 수송능력은 25bcm이며, 이것이 완공됨으로써 연간 55bcm의 천연가스를 중앙아시아로부터 도입할 수 있게 되었다. 또한 두 번째 단계로 2010년 6월 중국과 카자흐스탄은 양국간을 연결하는 가스파이프라인을 건설하기로 결정하였다. 본 파이프라인은 1480km이며 아랄해 북부를 경유하여 카스피해와 중국을 연결하는 기능을 한다. 상기 3개의 파이프라인은 중국의 서기동수-2와 연결이 된다.

공동의 목표와 이익(common interest, joint gain)

소비에트 해체 이후에도 에너지 부문에서 러시아의 영향력에 종속되어있던 중앙아시아 국가들에게 중국-중앙아시아 파이프라인의 완공은 공동의 이익을 누릴 수 있는 희망이 되었다. 중국-중앙아시아 파이프라인이 완공될 경우 투르크메니스탄을 비롯하여 중앙아시아 3국은 거대 에너지 시장에 접근할 수 있는 권한을 갖게 되며, 러시아에 종속된 구조를 해소할 수 있었다. 또 중국의 천연가스 수요가 매우 빠르게 증가하고 있었으며, 수입물량 또한 매년 가파르게 상승하고, 중국 자체 천연가스 생산량 증가가 소비량 증가를 따라잡지 못하기 때문에 중국의 수입 물량은 지속적으로 증대될 것이다. 따라서 중앙아시아 3국은 천연가스 수출 인프라 활용 하기 위하여 경쟁할 필요없이 자국이 생산할 수 있는 물량을 중국에 공급하기만 하면 되었다.

중국의 빠르고 지속적인 천연가스 수요 증가는 프로젝트 (사전)참여국들이 중국 천연가스 시장 접근을 위한 경쟁적이고 상호배타적인 행위를 막고, 러시아 의존성 탈피라는 공동의 목표를 달성하는데 도움을 주었다. 중앙아시아와 중국을 연결하는 가스파이프라인 A, B, C, D의 수송용량은 각각 15bcm, 15bcm 25bcm. 15bcm에 달한다. 이 수송물량은 중국이 중앙아시아 3국과 계약을 한 물량보다 더 큰 규모이다.

대체 공급경로 존재(competitive goods or suppliers)

중앙아시아 국가들에게 중국 대체 공급 경로로 러시아가 존재하였고, 실제로 러시아는 이 지역 에너지 인프라의 실효적 지배자였다. 하지만 투르크메니스탄과 러시아 천연가스 공급계약 가격이 중국 가격보다 낮았기 때문에 투르크메니스탄은 러시아로 추가 판매할 필요성을 느끼지 못했다. 러시아는 투르크메니스탄으로부터 고정 가격으로 천연가스를 구입하여 유럽에 유가 연동 가격으로 판매하는 정책을 취해왔었다. 하지만 2008년 세계 금융위기 이후 투르크메니스탄 천연가스 매입가격과 대 유럽 천연가스 매도가격의 스프레드가 감소하여 러시아 입장에서 투르크메니스탄 천연가스 구매에 대한 매력도는 낮아졌다. 러시아는 2003년 투르크메니스탄과 천연가스 구매공급계약(PSA)을 맺은 후, 2007년 수입 물량이 42.6bcm에 달했으나,

2015년 러시아의 천연가스 수입 물량은 4bcm로 감소했다.

심지어 2009년 중앙아시아와 러시아를 연결하는 Central Asia-Center(CAC) 가스 파이프라인의 폭발 사고로 인하여 천연가스 공급이 중단되는 사태를 맞이하였다. 결과적으로 투르크메니스탄 입장에서 러시아의 구매력은 지속적으로 감소되고 있었으며, 인프라 설비 자체에 존재하는 기술적 리스크(technical risk)와 인프라의 높은 감가율로 인하여 천연가스 운송과정에서 안정성이 감소되었다.

중앙아시아(투르크메니스탄) 천연가스에 대한 러시아 영향력이 진공상태에 빠지게 되자 중국은 적극적으로 중앙아시아 천연가스 도입을 위해 노력을 하였고 총 4개의 천연가스 인프라를 구축하여 중앙아시아에서 생산되는 천연가스를 중국-중앙아시아 파이프라인을 국경지역의 서기동수 파이프라인과 연결하여 동부 해안지역까지 도입하이게 된다. 결국 중앙아시아에서 생산되는 천연가스는 더 이상 서쪽이 아닌 동쪽을 더욱 매력적인 시장으로 인지하게 되었다.

그 결과 중국과 중앙아시아의 천연가스 협력이 촉진되던 2008년 가즈프롬의 중앙아시아 3국 천연가스 구매 가격은 2008년 상반기 기준 1000입방미터 기준으로 180달러(카자흐스탄), 145달러(우즈베키스탄), 130 달러(투르크메니스탄)였으나, 하반기 기준으로 각각 180달러, 175달러, 150달러로 인상시켰다. 결국 카자흐스탄을 제외한 모든 국가로부터 러시아는 추가적은 금액을 지불하고 천연가스를 구입하게 되었다.

하지만 러시아의 천연가스 가격 인상분은 중앙아시아 국가들을 매료시키기에 상대적으로 부족했다. 실제로 CNPC의 부회장은 2008년 1월 투르크메니스탄 천연가스를 1000입방미터당 투르크메니스탄 국경에서 195달러를 지불하겠다고 하였다. 또 다른 추정에 따르면 중국은 투르크메니스탄에게 유가 배럴당 90달러 기준에서 천입방미터당 245달러를 지불할 것이며, 기준 유가가 배럴당 100달러로 인상될 경우 천입방미터당 267달러를 지불할 것이라는 분석도 있었다. 결과적으로 중국은 러시아보다 비싼 가격을 보장하였기 때문에 거래참여자들은 중국에 친화적인 태도를 보이게 되었다.

우즈베키스탄과 카자흐스탄은 역사적으로 투르크메니스탄에서 생산되는 천연가스를 러시아 본토로 수송하는 중요한 경유국(transit country)이었다. CAC(Central Asia-Center) 파이프라인은 주요 천연가스 생산국인 투르크메니스탄에서 출발하여, 우즈베키스탄을 경유하고, 우즈베키스탄과 카자흐스탄 국경에서 카자흐스탄 천연가스가 관입되어 러시아 사라토프 주 Alexandrov Gay에 위치한 Compressor Station으로 향한다. 본 운송설비는 러시아로의 운송이 최우선으로 고려되었고, 양 국가의 내수소비를 고려하지 않은 채 경로가 설정되어있었고, 특히 카자흐스탄은 내수 물량보다 수출물량이 더 크게 나타나고 있다. (카자흐스탄 15.9bcm 우즈베키스탄 43.1bcm소비, 수출 25.6bcm, 14bcm)

이중 내륙국인 우즈베키스탄은 천연가스 수출을 위하여 반드시 경유국을 거칠 수밖에 없었고, 단독적으로 수출 경로를 확보할 수 없는 환경이었다. 우즈베키스탄의 천연가스는 카자흐스탄, 혹은 투르크메니스탄을 거쳐서 각각 러시아 혹은 중국으로

판매가 되기 때문에 독단적인 행동을 취할 가능성이 매우 낮았다. 따라서 우즈베키스탄의 경우 투르크메니스탄과 중국을 연계하는 가스인프라가 자국 영토를 경유하게 됨에 따라 새로운 대안을 갖게 되는 경우로 보는 것이 합당하다.

카자흐스탄의 경우 소비에트 시기 시기에 투르크메니스탄과 우즈베키스탄 천연가스운송 경유국으로 계획되었고, 따라서 국내 천연가스 파이프라인은 매우 제한적으로 발달했다. 그 결과 산업이 발달하고 많은 인구가 거주하는 남부지역에는 통합된 가스관이 부재했고 필요물량을 우즈베키스탄에서 수입하는 형태를 띌 수 밖에 없었다.

또한 중앙아시아 국가들의 특징 중 하나는 비록 소비에트 붕괴후 독립적인 자치권을 행사하고자 하였으나 독단적인 행동 혹은 전략적 행동을 통해서 새로운 천연가스 인프라를 홀로 구축할 능력은 부재한 집단이었다. 결국 이들은 대체공급경로가 구축이 될 경우 전략적인 행동을 할 가능성이 있으나, 스스로 협상의 대체안을 마련하고 협상의 구도를 파괴시킬 수 있는 능력을 보유하지 못한 국가였다.

리스크 회피(risk aversion)를 위한 노력

자의적으로 협상의 대안을 마련하고, 협상의 구도를 변경시킬 수 없는 참여자들은 리스크 회피를 하는데 있어서도 수동적인 모습을 보일 수 밖에 없다. 왜냐하면 이들은 자신이 할 수 있는 행위나 역할이 제한적이기 때문이다. 따라서 이들은 일반적으로 협상에서 순응하는 성향을 보이며, 자신의 생존에 직접적이 어려움이 야기되지 않는 한 상대적으로 소극적인 리스크 회피 노력을 기울일 것이다. 달리 말하면 이들이 취할 수 있는 자의적이고 독단적인 행동 옵션은 제한적이며, 이는 다국적 가스파이프라인에서 구축과정에서 프로젝트 진행 및 협상과정에서 발생하는 갈등의 수준을 낮추며, 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

또한 중국으로 천연가스를 공급하는 것 자체가 천연가스 수출 및 운송 부문에 있어서 러시아에 종속되어있는 중앙아시아 국가에게 리스크 회피 노력으로 볼 수 있다. 따라서 중국과의 천연가스 협력은 결과적으로 리스크 회피를 위한 노력이자 중앙아시아 국가의 공동의 이익을 위한 노력으로 파악할 수 있을 것이다.

카자흐스탄의 경우 자국 경로를 경유하는 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 천연가스 일부를 취함으로(off-taking) 자국 내 천연가스 공급을 위한 인프라 구축 비용을 절감할 수 있었을 뿐만 아니라(경제적 리스크 감소) 천연가스 공급에서 소외된 남부지역에 천연가스를 공급할 수 있는 가능성을 갖게 됨에 따라서 국내적으로도 이익을 얻을 수 있었다. 또한 카자흐스탄의 탄화수소 연료 생산은 원유에 집중되어있으며, 생산과정에서 채굴되는 천연가스는 부산물의 형태로 취급되고 Flaring gas 형태로 태워져 없어지고 있었다. 카자흐스탄은 구축된 인프라를 활용하여 Flaring gas를 경제적으로 활용할 가능성도 얻을 수 있었다.

시간적 제약 요소

중앙아시아-중국 천연가스 파이프라인은 경유국 3국보다 구매자였던 중국이 러시아와의 천연가스 협상 레버리지를 얻기 위하여 서둘러 진행한 측면이 존재한다. 중국과 러시아의 천연가스 구매공급계약에 대한 논의는 1994년 중국석유천연가스공사와 러시아에너지부 사이에 양국 국경을 지나는 파이프라인에 대한 양해각서체결에서 시작되었고, 1997년 체르노미르딘 총리는 베이징을 방문하여 양국간 에너지 및 전력 부문의 협력을 논의하였다. 프리마코프 총리와 주룽지(Zhu Rongji)총리는 서시베리아와 동시베리아 두 경로를 통한 천연가스 공급에 대한 논의를 하기도 하였으나 코빅타 가스전의 내수 사용 계획 발표와 2008년 경제위기로 가즈프롬이 알타이 프로젝트를 포기함에따라서 서시베리아를 통한 대 중국 천연가스 공급은 실패로 돌아갔으며, 중국석유천연가스 공사는 가격문제로 인하여 협상이 난항을 겪고 있다고 밝혔다. 2014년 5월 양국대표는 2018년부터 38bcm의 천연가스를 공급하는 4000억 규모의 거래에 대해 합의를 이루어냈다고 했으나, 여전히 중국은 투르크메니스탄 천연가스 가격수준을 요구함에 따라서 양국의 천연가스 협력은 지체되었다. 동시에 일대일로와 맥락을 같이하여 중앙아시아 지역에서 중국의 영향력을 확대하고자 하는 측면도 존재했다.

따라서 중국은 중앙아시아 지역에서의 영향력 확대와 천연가스 안정적 공급이라는 목표를 가지고 조속한 프로젝트 이행을 하려는 확고한 목표가 존재했다. 이는 사전단계(pre-pipeline stage)를 현저하게 감소시켰을 뿐만 아니라, 중앙아시아 지역의 영향력 확대라는 것을 감안할 때 매우 빠른 속도로 진행이 되었다. 결과적으로 이들 국가들은 시간적 제약요소로 인하여 갈등이 표출되거나 분쟁이 발생할 시간이 적었으며, 사실상 이들 국가에 인접한 천연가스 구매자는 중국과 러시아에 한정되었다는 점도 작용하였다.

5. 결론

다수의 국가를 경유하는 파이프라인 구축은 양국간 파이프라인을 구축 하는 것보다 더 많은 갈등요소를 포함한다. 공동의 목표와 공동의 이익은 협력을 강화시키고 지속시키는데 중요한 역할을 하지만, 다수의 참여는 개별 참여자의 개별적인 행동을 유발할 가능성이 높기때문이다. 이는 다수의 참여는 공동의 목표와 이익을 설정하는데 어려움이 있고, 절충하는 과정에서도 어려움이 있을 수 밖에 없다.

선택할 수 있는 대안이 존재할 경우 국제천연가스 협력에서 참여자들은 자국의 이익을 극대화 시키기 위하여 기존에 존재하던 협력을 포기하거나, 비교를 함으로써 협력안을 포기하거나, 지연시킬 가능성이 매우 높다. 특히 이러한 행위는 양자간 협력보다 다자간 협력에서 프로젝트 성패에 더 큰 영향을 준다. 왜냐하면 다자간

협력의 경우 하나의 참여국가의 일탈도 전체적인 협력구도를 파괴할 수 있기 때문이다. 실제로 나부코 프로젝트에서 헝가리는 블루스트림(Blue Stream)을 통해 러시아 천연가스를 공급받고자 하는 대안을 고려해 보았으며, 동시에 남부유럽 러시아 천연가스 공급의 중심지가 되고자 하는 전략적 행위를 취한적이 있다.

또한 리스크 회피를 위한 국가의 자의적인 노력 또한 다자간 천연가스 협력에서 프로젝트 성패를 규정지을 수 있음을 알 수 있었다. 나부코 프로젝트의 경우 터키는 최초 경유국으로써 더 많은 천연가스를 수령할 것을 주장하였고, 이로 인하여 터키를 경유국으로 둘 수 밖에 없는 다른 참여국은 높은 경유국 위협에 노출됨에 따라서 프로젝트의 안정성과 매력도가 저해되었다. 특히 다수의 경유국이 존재할 경우 더 많은 경유국을 지나서 천연가스를 공급받는 국가일수록 더 높은 수준의 경유국 위협에 노출되게 된다. 이는 이미 러시아-우크라이나 천연가스 분쟁에서도 확인할 수 있었다.

시간적 제약 역시 협력과 프로젝트 성사에 영향을 미치는 요소다. 천연가스 운송 프로젝트는 사전건설시기-건설시기-운영시기로 구분할 수 있으며, 수년간의 시간이 소요된다. 하지만 사전건설시기가 길어질수록 천연가스 협력 참여국가들은 대안을 모색하고, 리스크를 회피하며 자국의 이익을 극대화하는 포지션을 취할 수 밖에 없다. 나부코 프로젝트는 착공에 이르기 전까지 너무나 긴 시간이 흘렀으며, 각 국가들은 자국의 에너지 수급을 위해 각자의 대안을 모색하는 모습을 보였다. 이에 반하여 중국-중앙아시아 파이프라인은 신속한 프로젝트 진행이 이루어졌으며, 이에 따라 국가 간 갈등 및 자의적 행동이 나타나지 않았다.

‘Shale revolution’ and its impact on the international trade flows of oil and gas: some consequences for Northeast Asian countries

Zoia S. Podoba(Saint Petersburg State University)

Keywords: shale revolution, USA, oil market, gas market, shale gas, OPEC, Northeast Asia.

The paper is devoted to determining the vector of influence of the ‘shale revolution’ on international energy markets based on analysis of volume and price dynamics of world oil and gas markets, as well as energy trade in the United States. The study contains a multilateral assessment of trends emerging from the development of shale technologies. By using regression models a statistically significant impact of the ‘shale revolution’ on the price dynamics of the global energy markets was proved. Panel data analysis for the period from 2010 to 2017 showed a direct relationship between the decline in energy imports in the United States and international oil and gas prices, and the inverse relationship between the increase in exports from the United States and oil (Brent) price. Due to the active use and continuous improvement of horizontal drilling and hydraulic fracturing techniques in the second decade of the twenty-first century the USA has been decreasing its energy import dependency rate and transforming into a net exporter of hydrocarbons. It results in the supply imbalance in the international energy markets. The agreement between OPEC and non-member countries on the reduction of oil output at the end of 2016 led to a review of the organization’s role in the global market. However, the delay in the conclusion of the agreement could not remove the US shale industry from the game, which demonstrated unprecedented viability. The paper concludes by discussing consequences of ‘shale revolution’ for North-East Asian countries.

According to the estimations of the U.S. Department of Energy, China has "technically recoverable" shale gas resources, much more exceeding those in the United States. It raised expectations that China could duplicate the U.S.

success in shale gas development. The government of China has looked to shale gas development as an offset to country's rising reliance on imports and lagging domestic production. The Chinese government prepared an ambitious plan for shale gas extraction development: 30 billion cubic meters by 2020. But independent reports forecast that China will fail to meet the government's production targets for shale gas in 2020. The main reasons hindering the “shale revolution” in China are: (1) difficult geology and technical challenges, which make exploration and development extremely problematic (half of shale gas reserves lies at a depth of more than three kilometers; gas fields closer to the surface are in remote mountainous regions), (2) lack of water resources, (3) low efficiency of the price mechanism, (4) lack of infrastructure, (5) lack of private land ownership, (6) lack of state incentives for companies with respect to shale gas development.

Since the U.S. lifted a long-standing ban on crude exports imposed in the wake of the first oil crisis in the early 1970s, its exports have drastically increased. U.S. oil is having a growing impact on Asia, which is now the biggest consumer globally. It may help Northeast Asia to become less reliant on the Middle East for its energy needs. The USA became the seventh oil exporter to Japan and South Korea in 2018 soon after starting its supplies in 2015 and 2014 respectively.

The growing volumes of the U.S. LNG exports also go to the countries of Asia. The Asia-Pacific countries are attractive markets due to the high level of gas price in the region. The ‘Big Three of Northeast Asia’ (Japan, Republic of Korea, China) are the largest LNG importers in the world. At the end of 2018, the USA took the fourth place among LNG suppliers in Republic of Korea (three years later after the first supply in 2016), and the seventh – in China. It is the escalating trade war between China and the U.S. that constrain the sales of U.S. LNG to China. In 2018, American LNG began to be supplied to the Japanese market under long-term contracts. It is expected that the United States will account for up to 10% of Japanese LNG imports. Over the past five years, Japanese companies have greatly supported the expansion of LNG export capacity in the United States, having booked more than 18.7 million tons per year (2.5 billion cubic feet per day).

1	**1세션** **미중러의 세계전략과 한반도 (13:40~15:40)**
	・사　회 : 김수한(인천연구원) ・발 표 1: 트럼프 정부의 인도 태평양 전략 – 이혜정(중앙대) ・발 표 2: 중국 시진핑 정부의 세계전략과 한반도 – 김재관(전남대) ・발 표 3: 러시아의 세계전략과 한반도 – 제성훈(한국외대) ・토　론 : 윤성욱(충북대), 허재철(대외경제정책연구원), 김선래(한국외대)

트럼프 정부의 인도태평양 전략:
미국의 동아시아 전략의 변화와 남북미 관계[2)]

이혜정(중앙대학교)

1. 변화하는 미국

변하고 있는 것은 미국인가, 미국에 대한 인식인가? 둘 다일 것이다.

- 트럼프 쇼크: 2016년 11월 8일 트럼프의 승리가 굳어져 갈 때, 폴 크루그먼은 이건 자신이 알던 미국이 아니라고 한탄했다. 하지만 트럼프는 수입품이 아니다. 백인 인종/배외/민족주의는 미국의 유구한 전통이고, 중산층의 붕괴를 배경으로 한 정치경제적 양극화와 기성정치질서의 기능부전 역시 1970년대 중반부터 시작된 구조적 병폐이다. 미국 우선주의의 경제적 민족주의, 백인 우선주의, 그리고 반기성질서의 트럼프 우선주의는 철저하게 미국체제의 산물이다.

- 트럼프 쇼: 대선 후보 트럼프와 대통령 트럼프는 다를 것이며, 트럼프를 길들일 수 있을 것이란 주류의 희망은 헛된 꿈이었다. 공화당 하원의장 라이언은 트럼프를 가르치고 규율하기는커녕 정계를 은퇴해버렸고, 공화당은 트럼프에 접수되었다. 대외정책에서도 2018년 말 국방장관 매티스가 트럼프의 시리아 철군정책에 반대해 사임하면서, (주류의 시각에서) 트럼프를 감독하고 견인할 안전장치는 완전히 사라져버렸다.

- 허리케인 트럼프: 돌아갈 곳은 없다. 기존 미국 민주주의와 패권의 문법은 처참하게 파괴되었다. 트럼프는 의회의 탄핵조사 요구를 대통령의 헌법적 권한을 명분으로 거부하고 있고, 비판적인 언론은 가짜뉴스로 몰아세우고 있다. 2017년 말 발표된 트럼프 정부의 국가안보전략 보고서는 '규칙기반의 국제질서'란 예의 미국 패권의 표어를 모두 삭제해버렸다. 트럼프의 미국 우선주의는 글로벌리즘을 배격하고 주권과 국익, 민족주의를 원칙으로 삼는다. 2019년 유엔 연설에서 트럼프는 자유보다 조국에 대한 자부심, 민주주의보다 주권, 평화보다 애국심을 우선하며[3)] 민족주의의 시대를 선언했다.

---

2) 이 글은 2019년 10월 22일 시민평화포럼과 참여연대, 한겨레통일문화재단이 공동주최한 한미동맹 전환 모색 포럼에서 발표된 졸고 "변화하는 미국의 동아시아 전략"을 수정, 보완한 것이다.

3) 원문은 "If you want freedom, take pride in your country. If you want democracy, hold on to your sovereignty. If you want peace, love your Nation." Remarks by President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly (September 25, 2019).

2. 미국의 동아시아: 극동에서 인도태평양으로

지명은 권력의 호명이다. 최근 미국 조야는 동아시아 전략이 아니라 인도태평양 전략을 논의하고 있다.

- 근동과 중동 너머의 극동은 유럽 특히 영국 중심의 호명이다. 미국을 기준으로 보면 극동은 캘리포니아와 태평양 너머의 '극서'이다. (대서양을 건너 중국과 일본에 이르던 시기에는 극동이라는 표현이 더 정확할 수도 있겠다.) 하지만 미국 외교에서 극동이 동아시아가 된 것은 그리 오래되지 않았다. 미 국무부는 1908년 극동 사무소(Bureau of Far Eastern Affairs)를 설립하고 1949년 그 장을 차관보급으로 승격시켰고, 1966년에야 극동이란 명칭을 동아시아와 태평양으로 바꿨다. 냉전이 끝나면서 미국의 동아시아는 환태평양 담론과 APEC 등의 제도를 통해서 태평양과 확실히 연계되었다. 현재의 인도태평양 담론은 동아시아를 다시 규정하고 있는데, 현재 국무부에는 인도태평양 전체를 담당하는 직제는 없고 동아태 차관보와 인도와 파키스탄, 아프가니스탄 및 중앙아시아를 담당하는 남, 중아시아 차관보(Assistant Secretary for South and Central Asian Affairs)가 있다.

- 인도태평양 전략 담론을 주도하고 있는 것은 미 국방부이다. 2018년 태평양사령부는 인도태평양 사령부로, 동아태 안보 차관보는 인도태평양 차관보(Assistant Secretary for Indo-Pacific Security Affairs)로 개칭되었다. 태평양 사령부(1957년)의 전신은 극동 사령부(1947년)이고, 19세기로 올라가면 미국은 동인도(1835)-아시아(1868)와 태평양(1821) 대대(squadron)를 운영하고 있었다. 태평양 사령부가 인도양을 관할하게 된 것은 1972년부터로, 2018년 5월 인도태평양 사령부로의 개칭은 실제 관할지역의 변경은 아니었다. 직제 개편의 가장 최근 사례는 2019년 6월 국방부 인도태평양 차관보 아래에 중국만을 담당하는 인도태평양 부차관보를 신설한 것이다.

3. 트럼프 정부의 인도태평양 전략

미 국방부는 2019년 6월 1일 인도태평양 전략 보고서를 발표했다.

- 이 보고서는 국가안보전략(2017년 12월)과 국방전략(2018년 1월) 및 핵태세보고서(2018년 2월)의 하위 보고서이다. 국가안보전략 보고서가 기본적으로 트럼프의 미국 우선주의를 담고 있다면, 국방전략과 핵태세 보고서는 전면적 군비증강에 대한 군부의 소원을 담고 있다. 양자의 핵심적 연결 고리는 중국의 부상에 따른 강대국 권력정치의 부활이다. 군부의 시각에서 보면 9/11 테러와 이라크 전쟁 이후

비전통적 안보에 집중하면서 강대국과의 전쟁(high end threats)을 명분으로 하는 무기현대화에 실패하면서, 중국과 러시아에 대한 미국의 군사기술 우위는 심각하게 침식되었다. 트럼프는 해외에서의 군사적 개입과 국가건설에 반대하면서도 강력한 군사력 건설을 주창하는데, 이를 군부는 적극 '활용'하여 수정주의 세력 중국과 러시아에 대한 대응을 명문으로 오바마 정부 시기의 국방비 제한(sequestration)을 완전히 제거하고 우주사령부 창설 등 첨단무기 개발에 박차를 가하고 있다.

- 인도태평양 전략이란 용어는 2017년 후반부터 본격적으로 사용되기 시작하여 2019년 보고서에서는 그 내용이 '자유롭고 개방적인' 인도태평양으로 명문화되었다. 그 사이 내용의 변화가 상당했다. 국무장관 틸러슨의 2017년 10월 연설은 미국과 인도가 공유하는 민주주의의 가치를 강조한 반면에, 다음 달 11월 트럼프 연설은 가치의 공유나 동맹에 상관없는 무차별적인 경제적 민족주의 공세에 가까웠다. 틸러슨의 후임인 폼페이오의 2018년 7월 연설은 중국의 경제적 강압과 해상에서의 군사적 영향력 증진을 저지하는 구호로서 자유와 개방을 전략의 핵심으로 규정하였고, 10월 펜스 부통령의 연설은 중국에 대한 거의 전면적인 봉쇄를 주창하는 '신냉전' 선언이었다.

- 2019년 인도태평양 전략 보고서의 성격은 복합적이다. 내용면에서 폼페이오의 중국 견제용 '자유와 개방'을 핵심으로 하면서, (국가안보전략 보고서가 완전히 폐기한) '규칙 기반의 국제질서'라는 용어를 복원하고 투명한 통치, 시민사회 발전 등을 통해서 미국적 가치를 '간접적으로' 주창하는 한편, 상호주의와 공정무역 등을 통해서 트럼프의 경제적 민족주의를 담고 있으며 미 군부의 전통적 입장인 동맹/파트너 네트워크 강화를 정책 실행의 주요한 수단으로 삼고 있다. 한편 이 보고서는 국방전략의 하위 보고서이지만, 패권전략의 핵심인 중국 견제 전략을 주요 내용으로 한다는 점과 미국과 중국의 군사전략 담론이 충돌하는 샹글리라 회의에 맞춰서 발표되었다는 점에서는 단순한 지역 군사전략 이상의 의미를 지닌다.

4. 동아시아 전략의 부재

평가는 기준에 달렸다. 오바마 정부의 재균형 전략은 안보와 경제 및 가치의 전 영역에서 중국에 대응하는 지역질서의 창출을 도모했다. 이와 비교하면 트럼프 정부의 인도태평양 전략은 트럼프 백악관과 워싱턴 관료집단/전통적 패권 엘리트의 균열 속에서 체계적인 전략의 수립과 실행에 실패하고 있다.

- 안보-경제-가치의 ‘삼위일체’는 오바마 정부의 국가안보전략과 재균형 전략의 기본 구조였다. 미 상원 외교위원회 동아태사이버 소위의 2017년 ‘아태지역에서 미국의 리더십’ 청문회 시리즈 역시 안보-경제-가치(민주주의와 인권 및 법치), 그리고 미중 관계로 구성되었다. 안보 차원에서 주요 과제는 중국과 북한이었고, 경제 차원에서는 중국의 일대일로에 대응하는 TPP가 강조되었으며, 가치의 측면에서는 중국은 물론 필리핀, 미얀마, 북한 등에 초점이 맞춰졌고 유엔 인권이사회 등 국제기구에서의 활동이 주요한 정책수단으로 제안되었다.[4] 동 위원회의 2018년 ‘중국의 도전’ 청문회 시리즈 역시 같은 구성이었다.[5]

- 이 기준에서 보면 트럼프 정부의 인도태평양 전략의 결함은 심각하다. 우선 정책수단의 측면에서 보면, 트럼프 정부는 국방비는 증액하고 국무부와 대외원조 예산은 대폭 삭감하고 있다. 특히 TPP 탈퇴로 중국의 일대일로에 맞서는 경제 질서의 수립에 실패하였고, 새롭게 저개발국에 대한 민간투자를 돕는 개발금융(Development Finance Corporation) 기구를 만들기는 했지만 아직 예산도 배정되지 않은 상태이다. 안보 차원에서 보면, 트럼프는 동아시아 냉전 질서의 근본적 변화를 가져올 수도 있는 북미 협상을 진행하고 있는데 인도태평양 전략 차원에서는 이 문제를 전혀 다루고 있지 않다. 가치의 영역에서도 필리핀이나 미얀마 등의 인권 문제를 도외시한 채, 그리고 트럼프 정부가 파리기후협약 탈퇴 등 기존 국제질서와 규범을 깨고 있는 상태에서 중국을 ‘규칙 기반의 국제질서’로 비판하는 것 역시 설득력이 떨어진다.

- 동아시아든 인도태평양이든 지역 질서 변동의 동인은 중국이다. 트럼프 정부의 인도태평양 전략은 중국을 수정주의 세력이자 전략적 경쟁자로 규정했다. 이로써 기존의 낙관적인 (중국을 세계경제에 편입시켜서 정치적으로도 자유화시킨다는) 중국 자유화의 희망은 접었지만, 그렇다고 대결이 아닌 ‘전략적 경쟁’의 구체적인 내용과 방법이 구체화된 것은 아니다. 대중 강경론자들은 중국을 냉전시대의 소련과 같은 미국체제의 실존적 위협으로 규정하고 있지만[6], 미국의 중국 전문가들은 ‘중국은 적이 아니다’라는 성명을 발표했다.[7] 권위주의 중국이 민주

4) U.S. Senate, Subcommittee on East Asia, the Pacific, and International Cybersecurity Policy, Hearings, ‘American Leadership in the Asia Pacific, Part I: Security Issues’ (March 29, 2017); Part II: Economic Issues (May 24, 2017); Part III: Promoting Democracy, Human Rights, and the Rule of Law (July 12, 2017); Part IV: View from Beijing (November 14, 2017).
5) U.S. Senate, Subcommittee on East Asia, the Pacific, and International Cybersecurity Policy, ‘The China Challenge, Part 1: Economic Coercion as Statecraft’ (July 24, 2018); Part 2: Security and Military Developments (September 5, 2018); Part 3: Democracy, Human Rights, and the Rule of Law (December 4, 2018).
6) 대표적인 사례는 ‘Committee on Clear and Present Danger: China’ https://presentdangerchina.org/
7) “China is not an enemy,” *Washington Post* (July 3, 2019).

주의 미국과 자유주의 국제질서에 실존적 위협이라는 주장은 (트럼프가 미국 우선주의로 파괴한) 대외정책의 새로운 합의/정체성의 기반을 제공하지만, 다른 한편으로는 중국과의 그 어떤 합의도 불가능하게 만드는 역효과도 있다.

- 트럼프 정부의 국방전략이나 군비증강의 측면에서 보면 인도태평양 전략을 통한 미국의 중국 견제 의도는 명확하다. 그리고 그 주요한 수단은 미국과 일본, 호주, 인도의 '쿼드' 협력이다. 하지만 2019년 9월 26일 국무부의 동아태차관보과 남중아시아 차관보가 공동으로 진행한 브리핑에서는 쿼드의 기원을 2004년 인도양 쓰나미 사태에서의 협력이라고 주장하며 쿼드가 중국 견제용라는 해석을 한사코 부정했다.[8] 그 전날 9월 25일 유엔에서의 연설에서 트럼프는 북한의 밝은 미래를 짤막하게 언급하고 중국에 대한 경제적 민족주의 공세의 수위를 높였다. 하지만 인도태평양 전략이나 자유주의 국제질서는 전혀 언급하지 않았고, 앞서 지적한 것처럼 주권과 애국심, 민족주의를 찬양하는 한편 미국 민주당을 사회주의 급진세력으로 공격하였다. 대통령과 국무부, 국방부가 조율하는 미국의 체계적인 동아시아 전략은 없다.

- '키신저 질서'의 해체[9]: 미국이 군사력과 규칙 기반의 국제질서를 통해서 인도태평양 지역의 안정과 번영을 지켜왔는데, 그 가장 큰 수혜국인 중국이 기존 질서에 도전하고 있다. 인도태평양 전략의 명분이고, 역사 왜곡이다. 태평양전쟁과 한국전쟁, 베트남전쟁까지 지역의 안정은 없었고, 미국은 한국전쟁과 베트남전쟁 확전의 주역이었다. 지역의 안정은 미국이 제국주의 일본을 제압하고 키신저와 닉슨의 주도로 1970년대 이래 중국과 타협을 하면서 찾아왔다. '키신저 질서'는 일본제국주의의 유제를 동결한 채 미중, 중일의 수교를 이끌었고 남북한 독재(유신과 주체)체제의 배경으로 작동했다. 중국의 부상은 미중, 중일의 (지정학적, 경제적) 경쟁을 부활시켰고, 한국의 경제적 성장과 민주화는 최근 한일 역사 및 경제 갈등의 구조적 원인이다. 현재 트럼프 정부의 인도태평양 전략은 이와 같은 변화에 대한 해법을 갖고 있지 않다.

5. 남북미 관계

- 남북미 관계의 예외주의: 미국은 예외적으로 선하고 강력하며 북한은 예외적으로 사악하고 비합리적이며 한미동맹은 예외적으로 강력하고 항구하다. 이 세 가지 예외주의가 기존 (적어도 탈냉전) 남북미 관계를 규율해왔다. 북한이 미국 본토를 타격할 핵과 미사일 능력을 갖추고 트럼프가 기존 미국패권의 문법을 파괴하고

8) "Readout of U.S.-Australia-India-Japan Ministerial ("The Quad")" https://www.state.gov/readout-of-u-s-australia-india-japan-ministerial-the-quad/
9) Gidoen Rachman, "The Asian Stategic Order Is Dying,"

북한의 위협에 (처음에서 ‘화염과 분노’로 맞서다가) 협상으로 대응하면서, 즉 미국 예외주의를 폐기하면서 남북미 예외주의의 정렬은 혼돈을 맞고 있다.

- 북한 예외주의 대 현실주의[10]: 미국의 대북 정책은 크게 강압과 관여로 나눌 수 있다. 강압의 전제는 북한은 협상은 물론 핵억지도 통하지도 않는다는 (미국의) 북한 예외주의로, 정책적 스펙트럼은 예방전쟁, 체제전환, 동맹(을 통한 강압과 동맹의 영구유지)을 포함한다. 관여는 북한의 핵능력과 미국의 힘의 한계, 그리고 북미의 안보 딜레마를 인정하는 전제에서 북핵 문제의 관리를 위한 잠정적 협상에서부터 평화체제 협상, 주한미군철수를 통한 평화체제 건설을 제안한다.

- 트럼프 정부 대북정책의 혼돈: 2018년 북미 싱가포르 정상회담은 기존의 북한의 선비핵화에 대한 경제/외교 보상의 구도를 북미 관계 개선-한반도 평화체제-비핵화의 ‘삼궤병행’ 구도로 바꾸었다. 북한은 이를 순차적으로, 즉, 평화를 통한 비핵화로 읽고, 미국도 동시병행의 필요성을 인정한다. 하지만 트럼프-워싱턴의 분열 혹은 교착으로, 트럼프 정부의 대북 협상 기조는 1) 기존의 선비핵화 요구, 2) 싱가포르 공동성명의 삼궤병행, 그리고 3) 북한의 밝은 경제적 미래 제공을 모두 포함하고 있다.

- 트럼프-워싱턴의 ‘이중과세’: 트럼프-워싱턴의 분열은 한국에게 이중의 부담이다. 워싱턴의 관료/전문가들이 주도하는 인도태평양 전략은 한국의 군사적, 경제적, 외교적 ‘공헌’을 요구한다. 미국의 첨단무기를 구매하고 한미 군사동맹의 합동성을 높이며 (중국의 해상진출을 봉쇄하기 위한) 해양 합동훈련에 참여하고 아세안국가들의 군비증강과 훈련을 돕고 개발 원조를 제공하며 대중 견제 외교에 동참하는 것은 워싱턴이 요구하는 동맹으로서 한국의 공헌이고 의무이다. 한편 트럼프는 한국 등 동맹이 미국을 이용해왔다고 비판하며, 적어도 기존의 워싱턴이 요구하지는 않던 주한미군 주둔비용 전체를 부담할 것을 압박하고 있다. 트럼프의 요구는 단순히 비용의 증가가 아니라 동맹의 근거 자체를 위협하는 것이고, 이에 대해서 미국 내에서도 미군이 용병이냐는 비판이 있다. 돈으로 주한미군을 ‘용병’으로 쓰는 한편, (베트남 파병과 비교하면) 돈 내고 미국의 ‘용병’으로 동원되어야 하는 이중의 부담이 한국에게 가해지고 있는 것이다.

- 한미동맹 예외주의는 비핵화나 평화, 통일보다도 한미 동맹을 우선시한다. 그 세력인 ‘분단-동맹 복합체’는 워싱턴과 트럼프의 ‘이중과세’를 불가피한 비용으로 수용한다. 문제는 단순히 재정적인 비용이 아니라, 한미동맹의 근거와 더 나아가 효용에 있다. 한미 군사동맹의 강화와 대북제재는 남북관계의 진전을 가로

10) 졸고, “북한 예외주의 대 현실주의: 미국의 한반도정책,”『창작과 비평』제47권 제3호(2019 가을), 406-424.

막고 사드배치 논란에서 경험한 것처럼 한중의 갈등을 강제하는데, 트럼프-워싱턴의 분열은 한일 갈등을 중재하지 못한다. 더 근본적으로는, 미국은 더 이상 민주주의의 전범도 아니고 자유주의 국제질서의 지도국도 아니다. 그런데 한미동맹 예외주의, '분단-동맹 복합체'의 이념과 제도적 관성은 여전히 강력하다.

중국 시진핑 정부의 세계전략과 한반도

김재관(전남대학교)

일찍이 나폴레옹은 이렇게 말한 바 있다. *“중국은 잠자는 사자이다. 중국이 깨어나면 세계를 뒤흔들 것이다”* 라고. 이에 더해 시진핑 주석은 *“중국은 이미 깨어났고 지금 세계가 목도하고 있는 것은 평화적이고 온후하며 문명화된 사자이다”* 라고 덧붙였다.

□ 이 글의 주요 목적

0 중국의 글로벌 부상과 더불어 시진핑 정부가 집권하면서 이전 정부와는 비교할 수 없을 정도로 국내외적으로 전략과 정책상의 큰 변화를 보임.
- 중국의 일부 학자들은 시진핑 집권기를 일컫어 제 3차 혁명기에 접어들었다고 평가.
- 그럼 시 정부의 등장과 더불어 중국의 세계 전략은 전략사상 면에서 새로운 변화를 보이고 있는가? 그리고 시 정부의 세력 전략을 주로 3가지 차원, 즉 군사안보 전략, 지경학적 수단을 활용한 경제안보전략, 소프트 파워에 중점을 둔 외교 전략을 중심으로 새로운 특징과 변화 그리고 내용을 검토.
- 그리고 마지막으로 시진핑 정부의 세계전략이 한반도에 주는 정책적 시사점과 함의가 무엇인지 검토.

I. 중국의 부상과 시진핑 정부의 세계전략의 변화

1. 중국의 글로벌 부상과 미중 패권 경쟁 시대의 도래

0 개혁개방 정책 출발 시기인 1978년부터 40년이 경과한 2017년 사이에 중국의 종합국력의 상승 비교.
- 1978년 당시 국내총생산(GDP)는 불과 3679억 위안에 불과했지만 2017년에는 82조 7122억 위안으로 무려 226배 증가.
- 2017년 외환 보유고는 동년 대비 162억 달러에서 3조 1399억 달러로 세계 최대 보유국의 지위에 오름.
- 1인당 GDP 역시 동년 대비 381 위안에서 5만9660위안으로 157배 증가했고, 전 세계 GDP 중 중국이 차지하는 비중 역시 1.80%에서 15.20%로 증가.

- 구매력 평가지수(PPP)로 환산했을 때 2017년 중국은 23조 1591억 달러로 19조 3906억 달러인 미국을 추월하여 넘버 원이 됨.
- 하지만 명목 GDP 보면 2018년에 미국은 20조 5천억 달러, 중국은 13조 6천억 달러로서 여전히 미국의 66.3% 수준. 이런 격차에도 불구하고 중국 관영 글로벌 타임즈에 따르면 2025~2030년 무렵이면 GDP 면에서 중국이 미국을 앞설 것으로 예상 전망.

0 군사력 증강: 세계 2위 군사대국으로 발돋움. (아래 Ⅱ장 2절 군사전략 분야 참고)

0 문화역량 , 소프트 파워 강화 (아래 Ⅱ장 3절 '외교 전략' 참고)

0 종합국력의 비교 대비. 조셉 나이 평가 아래 참조, 북경대 왕지스는 나이에 평가와 전망에 동의, 그러나 옌쉬에퉁, 션딩리 같은 학자들은 미국과 패권 경쟁을 통해 중국의 강대국화를 주도하고 추진해야 한다고 강조.(아래 Ⅱ장 2절 군사전략 참고)

2. 시진핑 정부의 집권 목표와 과제

0 2개의 백년 목표 실현

- 2012년 중국공산당 총서기로 등극하고 난 뒤 한 달 만에 시 주석은 중화민족의 위대한 부흥이란 비전을 가지고 차이나 드림(中国梦)이란 두 가지 대담한 목표와 각 목표의 구체적인 실현 기간까지 명시.
- 첫째, 중국공산당 창당 100주년이 되는 해인 2021년까지 1인당 GDP가 2010년의 두 배인 1만 달러로 올려 '전면적인 소강사회'(적당히 번영하는 사회)를 만든다는 것
- 둘째, 중화인민공화국 수립 100주년이 되는 해인 2049년까지 중국을 '현대적이고 부강하며 조화로운 문명 선진국'으로 만들겠다는 목표. 이런 100주년 목표는 시장환율(MER)로 측정되는데, 구매력평가지수(PPP)로 환산 측정할 경우 첫 번째 목표는 이미 달성.
- 집권 2기가 끝날 무렵인 2021년이 되어 예상대로 중국이 그 목표를 달성한다면 (PPP로 측정했을 때) IMF 예측에 따르면, 중국의 경제 규모가 미국보다 40% 더 커질 것이라고 함.
- 그리고 만약 2049년까지 두 번째 목표마저 달성한다면 중국의 경제는 미국의 세 배가 될 것이라는 예측도 있음.

0 중국은 종합국력 면에서 미국을 추월할 수 있을 것인가?

- 중국이 최고가 된다는 것은 단지 경제대국에만 국한되는 것이 아니라 국방, 과학, 기술, 문화 방면에 이르기 까지 전방위적으로 최고가 되어 종합국력의 측면에서 미국을 추월하는 것임은 자명.
- 중국은 이런 장기적인 목표 달성을 위한 수단으로 '중국제조 2025'와 같은

첨단 혁신 기술로 무장된 경제대국화, 미국에 맞설 수 있는 국방현대화, 선진 과학기술문명의 창출과 확산, 그리고 선진 중화문명의 복원과 확산을 위해 매진해왔음. 그리하여 전 세계를 향해 매력 공세(Charm Offensive) 외교를 펼치고 있음.

- 그러나 트럼프의 관세 폭탄에서처럼 미중 무역전쟁은 특히 중국 화웨이 기업에 대한 미국의 견제에서 보듯 미중 무역 전쟁은 상시화될 조짐이 있음.

0 요컨대 중국은 hard power, soft power, smart power 종합국력의 실현.

- 그레이엄 엘리슨(Graham Allison)은 <예정된 전쟁>, (*Destined for War: Can American and China escape the Thucydides' s Trap)*에서 중국은 넘버 1이 될 수 있고, 양국이 '투키디데스의 함정'에 빠지지 않도록 해야 한다는 경고 메시지를 보내고 있음.
- 하지만 조셉 나이(Joseph Nye)는 중국의 부상은 '과장된 공포'(exaggerated fear)일 뿐이며 비생산적인 논의라고 비판. 중국의 경제력 부상으로 야기된 '과장된 공포'에서 벗어나야 함. 중국은 경제력에서 미국을 능가할 수 있을지 몰라도 군사력, 종합국력, 동맹국 수에서 중국을 압도하기 때문에 중국이 미국 패권을 넘어설 수 없다고 강조.

Ⅱ. 시진핑 정부의 세계전략의 특징과 변화 및 주요 구성

□ 세계전략의 특징

0 전통시대의 중국적 세계질서관의 창조적 계승과 변형 추구.

- 쉬지린(许纪霖) 신천하주의(新天下主义), 친야칭(秦亚青)의 '新朝貢體制論', 자오팅양(赵汀阳)의 '신천하체계', 왕이조우(王逸舟)의 '창조적 개입'(创造性介入), 옌쉬에통의 '도덕적 현실주의'(道义现实主义, moral realism), 깐춘송(干春松), '왕도정치아 천하주의'(王道政治与天下主义) 등 외교담론은 모두 시진핑 시대의 새로운 세계전략 사상을 담고 있음.

0 적극적이고 공세적인 세계전략

- 중국의 세계전략은 공세적인가?
- 2012년 말 이후 시 주석이 집권 이후 제 2차 혁명 단계(덩샤오핑 시대)의 소극적인 '도광양회' 전략사상→ '분발유위'(奮發有爲) 정책으로 전환.
- 정책 전환의 배경 및 목적은 시진핑 집권기 즉 제 3차 혁명 단계의 중국외교 전략 핵심이 중국의 글로벌 영향력을 확대하겠다는 의지의 소산.

0 지경학적 수단을 이용한 경제전략의 다변화와 영향력 행사

0 군사대국화 추진, 미중패권경쟁의 본격 돌입. 시 정부의 일대일로 전략 對 트럼프 정부의 '인도-태평양 전략'의 경쟁 및 격돌.

0 소프트 파워 증대를 노린 외교 전략의 다변화 시도. 글로벌 문명 대국화 시도

1. 경제안보 전략

0 새로운 세력균형
- 리콴유의 언급 “과거에는 세력균형이라는 개념이 대체로 군사력을 의미하는 것이었다면, 지금은 경제력과 군사력을 합한 개념이다. 사실 이제는 경제력이 군사력보다 더 중요해진 것 같다”
- 중국은 글로벌 경제 대국으로 부상하면서 주로 경제를 통해 외교력을 실행하고 타국에 대한 영향력을 극대화. 가령 중국은 세계 최대 무역 파트너이고, ASEAN 가입국 전체 무역에서만 보더라도 미국은 9% 차지, 중국은 15% 차지.
- 블랙윌과 해리스는 <다른 수단을 사용한 전쟁: 지리경제학과 국가운영기술> (Robert Blackwill and Jennifer Harris, *War by Other means: Geopolitics and Statecraft*, 2016)에서 중국이 자국의 외교 목표를 위해 세력에서 가장 많이 지리경제학을 사용하고 나라라고 강조함.
- 지리경제학적 전략의 원조는 ‘손자병법’, “전투마다 승리를 거두는 게 아니라 아예 전투를 치르지 않고 적을 이기는 장수가 가장 탁월한 장수다.” ..... 승리란 “단순히 무력의 승리가 아니라” 군사적 충돌을 통해서 얻고자 했던 “최종적인 정치적 목표의 실현”임.
- 이런 맥락에서 중국은 과거에서부터 지금까지 앞으로도 지리경제학적 수단을 활용한 경제외교 전략을 계속 유지 확대 강화할 것으로 전망됨.
- 지리경제학적 수단을 활용한 실제 사례로, 2010년 일본과 센카쿠 관련 중국 어부 억류 사건과 관련하여 대 일본 희토류 수출 금지 사건, 2011년 류샤오뽀 노벨 평화상 수상자 선정 관련 노르웨이에 대한 연어 수입 완전 중단 사건, 2012년 필리핀과 남중국해 스카보르 영유권 분쟁으로 바나나 검역 지연 사례, 2016년 한국의 사드 배치로 중국의 무역 보복 사례 등.

0 시 정부의 집권기 지경학적 수단을 활용한 중국의 대표적인 중화민족의 부흥을 위한 경제전략: ‘일대일로 구상’(BRI).
- 2013년 9월 시 주석이 카자흐스탄 아스타나의 나자르바예프 대학 연설에서 “실크로드”혹은 전통적인 실크로드를 따른 경제벨트 구상을 제안, 한 달 후 인도네시아 방문 때 이 구상을 좀 더 확대하여 소위 “해상실크로드”을 명명.
- 2015년 2월 ‘일대일로 건설공작 영도소조’(一带一路建设工作领导小组) 건설, 관료 기구 내 그 계획을 조정 감독할 수 있게 함.
- 2015년 3월에 중국 외교부는 상무부와 국가발전개혁위원회(发改委) 공동으로 이 비전을 백서로 발간.
- BRI는 아시아, 중동, 아프리카, 그리고 유럽을 포함해 약 60여개 국가들이 참여하는 것으로 전 세계 인구의 70%, 그리고 세계 GDP의 55%를 차지할 정도

의 글로벌 프로젝트.

- 2006년 이래 중국은 과잉생산능력에 직면, 중국 지도부 이웃 주변 국가들내 새로운 시장 개척으로 과잉생산능력 문제 해소 희망.
- 중국의 서진 전략이기도 한 일대일로의 전략의 가치와 목적에 대해 중국사회과학원 국제연구소 주임인 장윤링은 "일대일로의 장기적인 이익을 염두에 두고 탄생한 일대일로를 일종의 대전략(grand strategy)" 이라고 간주.
- 중국의 장성인 치아오량은 "일대일로는 미국의 아시아 중심축(Pivot to Asia) 동진 전략에 맞서기 위한 일종의 위험회피 전략(hedging strategy)" 이라고 지적.
- 일대일로 전략에 대한 비판적인 평가도 존재, 중국 인민대학의 스인훙 교수는 일대일로라는 국가업무가 '중국은 일방주의적 열망을 담고 있고, 투자 유치국의 민족주의적 반발을 불러올 수 있는 잠재적 가능성 우려, 상하이 교통대학의 장쥔화는 일대일로는 "중국식 중상주의적 사고의 산물" ("product of Chinese neomercantilist thinking.") 평가.
- 일대일로의 부작용과 문제점도 존재, 유치국을 '채무의 덫' (Debt' s trap)에 빠뜨릴 수 있는 점, 중국의 '지전략적 이해관계를 반영.
- BRI 외에 AIIB, RCEP, FTAAP 등.
- 중국은 역내포괄적 경제동반자 협정(RCEP : Regional Comprehensive Economic Partnership : 2011년 아세안이 구상하여 시작한 16개국 참여 무역협상 기구)의 주도세력이 되었고, RCEP는 세계 최대 자유무역 블록이 됨. 시 주석은 RCEP 지지를 넘어서서 2014년에 아태 자유무역지대(FTAAP)를 제안 ↔ 미 주도 TPP.

0 해외 첨단 기술업체 입찰 경매, 인수 합병에 집중, 대표적인 사례로 독일 기업 사냥, 가령 Kuka AG, Voith(호이트), Aixtron SE, 2016년 11월 11월에 110억 달러 지출, 2014년 26억 달러 지출과 비교하면 폭발적으로 늘고 있는 추세.

0 1999년 주룽지 총리 시기부터 해외 자원 개발을 위해 중국 기업의 해외진출전략인 조우추취(走出去) 전략을 본격화하기 시작했지만, 시 주석 집권 이후로 중국 기업들에게 단지 자연 자원 획득이 아니라 경쟁력을 갖춘 선진 경제권으로 중국이 부상하기 위해서 서비스 및 기술기업들을 대상으로 한 '조우추취' 전략 추진을 요구, 가령 2000년~2015년에 미국의 인터넷, 정보통신 관련, 부동산, 에너지 등 분야에 650억 달러를 투자.

- 중국은 전세계 걸쳐 해외 FDI 정책을 추진 중, 2010년에 600억 달러 규모에서 2016년에 2000억 달러로 급증하여 처음으로 미국의 해외 투자와 맞먹는 수준으로 발전.
- 중국은 엄밀히 말해 '국가자본주의' 성격이 강한 국가로서 국가의 전략적 목적을 위해 사기업들도 이용. 가령 흔히 사기업으로 잘 알려진 Haier, TCL, and Lenovo는 혼합소유제 방식을 띠고 있는데, 이들 기업은 국가에 장악되어,

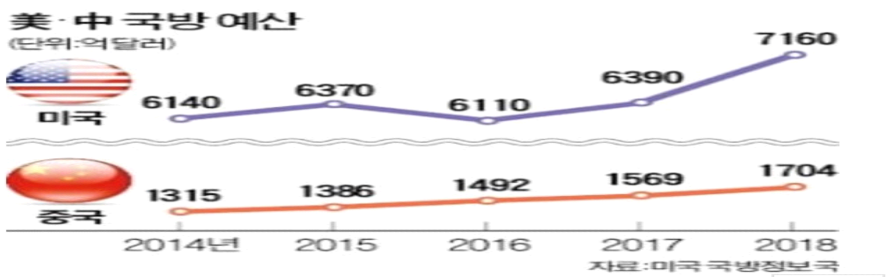
국가의 이해와 요구에 한층 더 직접적으로 연계되어 복무.

- 국가보조금 정책 등으로 국제사회에 물의를 빚고 있는바, 가령 전기차 시장의 경우 국가가 보호망을 제공함으로써 외국기업들이 동 분야에서 경쟁할 수 없도록 방해하는 경우도 허다, 요컨대 중국은 국가자본주의 체제로서 국유기업, 사영, 혼합 기업을 막론하고 기업의 자율성은 존재하지 않으며, 국가 안보와 같은 정치적 목적에 따라 해외자원, 해외 선진기술 인수합병 정책을 주도함.
- 시 정부 집권 1기의 13차 5개년 규획에는 Internet Plus(互联网: 인터넷 기술을 전통 산업 가령 은행과 상업 등 분야로 적용하려는 정부의 계획)와 '중국제조 2025'(Made in China 2025)등이 포함되었는데, 이런 정책들 역시 중국의 권위주의적 국가자본주의 체제를 공고히 하면서 중국 특색의 글로벌 대국이 되려는 야망이 깔려 있음.
- 최근 장기화 조짐을 보이던 미중 무역 전쟁은 소위 1단계 '스몰 딜'(부분합의)로 소강상태로 접어들었는데, 이같은 미국과의 무역전쟁이나 기술패권 경쟁의 일환인 "Made in China 2025" 정책 추진관 관련된 화웨이 분쟁도 국가가 개입, 관장 주도하고 있음.

2. 군사안보전략

중국은 경제대국으로의 부상 못지않게 군사력 분야 이미 미국을 위협할 정도로 군사대국으로 급부상 중.

<그림 1: 미중 국방예산 추이 비교>



출처:유승호, "中 군사력 세계 최고"…美가 경계심 높이는 이유는," <한국경제신문> 2019년 2월 8일자 , https://www.hankyung.com/international/article/2019020812461

□ 중국의 군사안보 전략의 주요 내용들

0 군사분야혁신 (RMA) 추진.
- 중국은 세계 최대의 지상군을 자랑.
- 중국은 핵확산 금지조약 체제(NPT) 하에서 공인된 5대 핵 강국 가운데 하나임.
- 국방현대화 전략의 일환인 RMA로 중국은 첨단 군사강국으로 부상.
- 항공모함, 스텔스 전투기 투자 면에서 그리고 세계의 몇 안되는 반함 미사일 보유국들 가운데 하나로서 특히 미국을 역내에서 배제하기 위한 '반접근 지역배제' (Anti-Access & Area Denial: A2AD) 전략을 중심으로 전력의 투사능력을 고도로 증가시키고 있음.

0 대미 '반접근 지역배제' (Anti-Access & Area Denial: A2AD) 전략에 집중.
- 예컨대 전략무기로 2척의 항공모함 실전 배치(랴오닝호, 2012년, 산둥호 2017년), 항공모함 킬로로 불리우는 반함 미사일 둥펑-21D, 미국 등 세계 전역을 타격할 수 있는 중국의 차세대 대륙간탄도미사일(ICBM) '둥펑-41', 미국령 괌을 때릴 수 있어 '괌 택배'란 별명의 둥펑-26과 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 쥐랑(巨浪)-2 부대, 둥펑-31AG, 둥펑-5B 등 둥펑 계열 미사일, 스텔스 드론 리젠(利劍)과 정찰 드론 우전(無偵)-6, 조기경보기 쿵징(空警)-2000, 차세대 스텔스 전략 폭격기 훙(轟)-20 등과 같은 첨단무기로 미국에게 위협을 주고 있음.

0 중러 군사협력 강화로 준동맹 관계 형성.
- 미국의 패권에 공동으로 대처하기 위한 연례 정기적인 중러합동군사훈련의 지속,
- THAAD 배치, INF에 공동 대처, 동중국해, 남중국해 영유권 분쟁, 극동지역, 북핵개발 등 한반도 위기에 공동 대처 등.
- 미국의 '인도-태평양 전략'에 공동 대응. 대립구도: 중러 對 QUAD, 미일호, 한미일 등
- 미국의 '인도-태평양 전략'은 기본 목표는 무엇보다 중국 견제를 위한 안보전략에 보다 집중.
- 동 전략의 기본 원칙으로 preparedness, partnerships, and the promotion of a networked region 등을 제시.
- 중국에 대한 미국의 군사력 우위 유지를 축으로 기존의 동맹 강화, 소다자 안보협력 강화.

0 중국의 군사안보전략의 정리하면, 전통적인 중러군사협력 강화(준동맹화), 해양대국화로 원양해군화, 해양실크로드 건설과 해외기지로 중국의 영향력 증대, 전략무기 개발 및 실전배치로 A2AD 전략 견지, 중국의 '핵심이익' 견지를 바탕으로 동중국 및 남중국해 영유권 분쟁에 적극 개입(9단선 견지, 인공섬 개발, 미국의 항행의 자유 작전 견제 등), 북방삼각협력. 북미 협상 이후 북중 신밀월 관계 돌입 등,

0 미중 패권전쟁에 대한 대비책

- 복단대학의 션딩리 교수나 청화대학의 옌쉬에퉁과 같은 강경파 중국학자들은 미중 패권 경쟁에 대비하기 위해 중국은 기존의 '불개입주의' 외교 노선, '비동맹 정책'으로부터 탈피해 공식적인 동맹 정책 추진, 적극적으로 개입주의정책으로 중국의 영향력 확대 주장, 해외군사기지 구축 필요성 강조. (지부티, 아프가니스탄 기지 등).
- 특히 러시아와의 전략적 협력을 특히 강조. 심지어 동아시아 역내의 미국의 동맹국들과도 관계 강화를 통해 대미 상쇄 전략(offset strategy)을 제안.
- 옌쉬에퉁 교수는 동아시아 역내 미국의 동맹국들이 중국의 동맹국으로 더 많이 바뀔수록, 미국의 아태 재균형 전략은 더 많은 차질을 빚을 것이라고 전망.

3. 소프트 파워 증진 외교전략

0 2007년 제 17차 전당대회에서 후진타오 총서기가 중화민족의 부흥을 중국의 소프트 파워 프로젝트와 연계시켜 강조한 이후 비로소 소프트 파워가 중국외교정책에서 한층 더 공식적인 구성요소가 됨.

- 소프트 파워는 중국이 달성한 경제적 및 군사적 업적 뿐만 아니라 정치적 및 문화적 성과들을 당당하게 전세계로부터 존중받는 것을 의미.
- 시진핑 주석은 후진타오 정부의 노력을 자신의 것으로 승계하여, 2014년 중국은 소프트파워를 증진해야만 하고, 전 세계에 중국의 좋은 이미지를 주어야만 한다고 선언.
- 구체적인 후속 작업으로 개도국에 대한 개발원조, 전세계에 정부후원의 공자학원를 설립해 중국어와 중국문화를 전파, 핵심적인 해외 시장에 신화사와 같은 언론매체를 세우고 중국의 싱크탱크를 지원.
- 그러나 시 정부 하에서 국가 우선주의 정치체제적 요인 때문에 소프트파워 증진을 위한 외교적 노력은 종종 실효성이 떨어지는 역효과 발생.

0 중국의 소프트 파워 증진 정책과 이에 대한 비판적 평가.

- 공자학원, 전세계 400여개 이상 설립. 그러나 해외 대학에서 우려와 논쟁을 초래. 서구 대학 운영의 자율성 침해. 가령 달라이라마 초청 거부 압박.
- 신화사 통신, 전세계 170여개 분국 설치. CCTV, CGTN (중국의 CNN).
- 중국 정부의 여론, 언론의 자유 침해. 친 중국여론 형성 및 반대 여론 차단 및 통제,
- 샘보, 정용녠 (싱가포프 국립대 동아연구소 현 소장)의 '공자학원' 및 '중국의 미디어 통제 장악정책'에 대한 비판적 언급, 즉 '공자학원 + 미디어 장악 노력 = 도구적, 역효과 발생.
- 정용넨에 따르면, 중국의 소프트 파워 증진노력이 실효를 거둘 수 있는 유일한

길은 정치적 통제로부터 중국의 지식체계를 분리시킴으로써 자유화하는데 있다고 강조.

- 그는 신랄한 어조를 중국의 소프트 파워 관련 중국의 현실을 요약함, 즉 “중국의 현실은 이렇다. 국가가 부유해질수록, 그리고 통치자가 돈을 더 많이 통제할수록, 사상의 빈곤은 더 엄혹해질 것이고, 그 결과 중국의 문명은 더욱 더 나락으로 떨어질 것이다” 라고.

0 요컨대 중국의 소프트 파워 증진을 위한 일련의 외교 전략들을 집약하면,

- 그 주요 정책으로 첫째, 소프트 파워 강화, 지경학적 수단의 활용 전략, 원조, 저리 대외원조(증여, 양허성 차관 등) 등을 통한 회유(怀柔) 전략, 대표적인 회유 전략으로 ‘일대일로’(BRI)를 꼽을 수 있음.
- 그 결과 친중 호감도 제고, 중국의 국제적 위상 강화.

Ⅲ. 시진핑 정부의 세계전략과 한반도

0 중국의 대 한반도 전략의 정책 목표와 수단

- 한반도의 평화와 안정, 대화와 협상을 통한 분쟁 해결, 한반도 비핵화 추구, 북중관계의 강화, 한중-북중 등거리 외교 노선 추진, 한반도 현상유지 전략을 추구.

0 중국의 대 한반도 지배전략과 정책 평가

0 북한 비핵화 진전과 북미관계 및 북중관계에 대한 전망

- ‘쌍중단, 쌍궤병행’ 정책으로 한반도 문제에 대한 중국의 개입과 영향력을 극대화할 것으로 전망됨.
- 북미관계 개선과 북중관계 개선은 양립 가능할 수 있음. ex) 베트남 사례 참고.
- 북한은 다방향 외교 노선으로 전략적 실용주의를 추구할 것으로 보임.
- 북미 정상회담이후 북중관계는 오히려 복원되고 더욱 더 강화되는 추세. 중국은 북한 지역을 자신의 영향권, 전략적 자산, 전략적 완충지대로 계속 유지할 것으로 보임.

0 사드배치 이후 한국은 중국으로부터 엄청난 경제제재를 받으면서 국익 손실을 경험했고, 중국이 향후에도 ‘지경학적 수단’(geo-economic means)을 활용한 압박이 지속될 것으로 보임.

- 미국의 INF 전략이 한국에 제 2의 사드 배치로 이어질 경우 한중관계는 완전히 파탄으로 이어질 우려가 존재. 이에 대한 대비책이 필요.

0 21세기 미중 패권 경쟁 시대에서 중국의 글로벌 세계 전략 구상과 정책들은 ‘신개입주의’를 통해 한반도에 계속 영향력을 유지 확대할 것으로 보임.

0 한반도는 G2 시대 미중패권 경쟁 구도 하에서 어떻게 한반도 비핵화를 넘어 ‘신한반도 체제’를 주도적으로 준비 건설할 수 있을 것인가? 소위 문재인 정부가 한미 동맹에 연루된 상황에서 ‘한반도 운전자론’을 과연 실효성있게 추진할 수 있을 것인가?

0 북한의 비핵화와 한반도 평화체제 수립의 과정에서 중국의 역할과 기대는 무엇이며, 중국의 글로벌 전략구상과 대 한반도 전략 구상과 정책들은 어떻게 조응 조율되고 시너지 효과를 발휘할 것인가?

러시아의 세계전략과 한반도

제성훈(한국외국어대학교)

1. 러시아의 세계전략에서 동북아의 역할

□ 2000~12년: 강대국 지위 복귀와 다극체제 형성의 기반 제공

○ 1999년 12월 30일 푸틴은 '네자비시마야 가제타' 기고문 '밀레니엄의 경계에서 러시아'를 통해 "러시아는 강대국이었고, 앞으로도 강대국으로 남을 것이다."라고 단언하면서, 러시아의 강대국 지위 복귀를 주장함.

○ 2000년 6월 28일 승인된 '대외정책개념'

- '오늘날 세계의 영향력 있는 중심 중 하나이자, 강대국으로서 러시아의 이익에 최대한 부합하며, 그것의 정치적·경제적·지적·정신적 잠재력의 성장에 필요한, 세계 공동체에서 굳건하고 권위 있는 지위 보장'을 대외정책의 목표 중 하나로 규정함.

- 이와 함께, '미국의 경제적·군사적 지배 하에서 단극구조 형성 경향'이 강해지고 있는 가운데 '일방적 행동 전략이 국제정세를 불안정하게 만들고, 긴장 및 군비경쟁을 야기하며, 국가 간 갈등, 민족적·종교적 반목을 심화'하고 있다고 비판하면서, '오늘날 세계의 다면성을 실제로 반영하는 국제관계의 다극체제 형성'을 모색할 것이라고 강조함.

○ 따라서 국제정세를 불안정하게 만들고 있는 미국 주도의 단극체제와 일방주의에 맞서는 러시아의 강대국 지위 복귀와 다극체제 형성은 러시아의 세계전략의 핵심이 되었음.

○ 2008년 7월 15일 승인된 '대외정책개념'

- '일방적 행동 전략이 국제정세를 불안정하게 만들고, 긴장 및 군비경쟁을 야기하며, 국가 간 갈등을 심화시키고, 민족적·종교적 반목을 촉발시키며, 다른 국가의 안보에 위협을 조성하고, 문명 간 관계의 긴장을 고조'시키고 있다고 지적하며 보다 강한 어조로 일방주의를 비판하면서, 러시아는 '세계의 문제에서 다자

적 원칙의 강화, 그러한 국제관계 아키텍처 형성'을 계속 모색할 것이라고 강조함.

ㅇ 강대국 지위 복귀와 다극체제 형성을 목표로 하는 러시아의 세계전략은 자연스럽게 1990년대와 달리 미국을 비롯한 서방과의 관계에 대한 지나친 의존을 탈피하고 대외관계를 다각화하는 차원에서 동북아 국가들과의 관계 발전을 강조함.

ㅇ 2008년 7월 15일 승인된 '대외정책개념'은 "러시아의 다중벡터 대외정책의 맥락에서 아태지역은 중요하고 점점 더 증가하는 의미를 가지고 있는데, 그것은 이 역동적으로 발전하고 있는 지역에 러시아가 직접적으로 속해있고, 시베리아 및 극동의 경제적 부상이 필수적이기 때문이다."라고 규정함.

ㅇ 러시아의 세계전략에서 동북아는 미국 주도의 단극체제를 대체하는 다극체제의 파트너십을 제공하는 공간의 역할을 수행하면서, 강대국 지위 복귀에 필요한 극동 및 시베리아의 경제적 부상에도 기여해야 했음.

□ 2012년 이후: 강대국 지위 공고화를 위한 극동·시베리아 개발의 파트너십 제공

ㅇ 2012년 1월 16일 당시 총리였던 푸틴은 '이즈베스티야'에 기고한 기고문 '러시아는 집중하고 있다 - 우리가 대응해야 할 도전들'을 통해 "소련 붕괴 이후 20년 동안 성립되었던 '단극성' 현상을 포함한 체제의 종언이 명백해졌다. 이전의 단일한 '힘의 극'은 이미 지구적 안정성을 지탱할 능력이 없고, 새로운 영향력의 중심들은 아직 이것을 유지할 준비가 되어있지 않다."라고 주장함.

ㅇ 2013년 2월 12일 승인된 '대외정책개념'

- "지정학적 지형에서 심도 깊은 변화는 오늘날 국제적 발전의 주된 상징적 특징이며, 지구적 금융·경제 위기는 그것의 강력한 촉진자이다. 국제관계는 과도기를 경험하고 있으며, 그것의 본질은 다중심적 국제체제의 형성에 있다."라고 단언함.

- 또한, '오늘날 세계의 영향력 있고 경쟁력 있는 중심 중 하나로서 러시아의 이익에 최대한 부합하는 세계 공동체에서 굳건하고 권위 있는 지위 보장'이 대외정책의 목표 중 하나로 규정되었음.

ㅇ 다극체제로의 이행이 명백한 현실로 인식되면서, 러시아의 세계전략의 목표는

더 이상 '정치적·경제적·지적·정신적 잠재력의 성장에 필요한' 강대국 지위로의 복귀가 아니라, 다극체제로의 이행기에서 '영향력 있고 경쟁력 있는 중심으로서' 강대국 지위를 공고화하는 것이 되었음.

ㅇ 2016년 11월 30일 승인된 '대외정책개념'

- "오늘날 세계는 심도 깊은 변화의 시기를 경험하고 있으며, 그것의 본질은 다중심적 국제체제의 형성에 있다. 국제관계의 구조는 계속 복잡해지고 있다. 지구화 과정의 결과로 경제적·정치적 영향력의 새로운 중심들이 형성되고 있다. 힘과 발전의 세계적 잠재력의 분산, 그것의 아태지역으로 이동이 진행되고 있다. 세계 경제 및 정치에서 역사적 서방의 지배 가능성은 감소하고 있다."라고 주장함.

- 또한, '오늘날 세계의 영향력 있는 중심 중 하나로서 러시아의 지위 공고화'를 대외정책의 목표로 제시함.

ㅇ 세계질서의 중심축이 '역사적 서방'에서 '아태지역'으로 이동하고 있다는 것이 명확히 규정되었으며, 이러한 과정을 이용한 강대국 지위 공고화가 러시아의 세계전략의 목표임이 다시 한 번 강조되었음.

ㅇ 2013년 2월 12일 승인된 '대외정책개념'

- 이전과 마찬가지로 '아태지역에서 러시아의 지위 강화가 이 지역에 증가하는 의미를 획득'하고 있다고 주장하면서도, 해당 지역의 가치를 더욱 높게 평가하고 지역적 과제를 더욱 구체화함.

- "그것은 세계 경제 및 정치의 무게중심이 계속 이동하고 있는, 이 가장 역동적으로 발전하는 지정학적 공간에 러시아가 속해있기 때문이다. 러시아는 아태지역의 통합과정에 대한 적극적 참여, 시베리아 및 극동의 경제적 부상 프로그램 실현 시 그것의 잠재력 활용, 그리고 아태지역에서 집단적 기초에서 투명하고 동등한 안보 및 협력의 아키텍처 건설에 관심을 가지고 있다."라며 자국과 인접한 동북아의 경제적 잠재력을 활용한 극동 및 시베리아 개발과 해당 지역에서 러시아의 적극적 관여를 강조함.

- 또한, 동북아의 전략적 상황을 우려하면서도 동시에 호전되고 있다고 보면서, "중대한 분쟁의 잠재력이 유지되고 있고, 군사력이 강화되고 있으며, 대량살상무기 확산의 위험이 증가하고 있는 아시아에서 군사·정치적 상황의 전반적 호

전은 러시아에게 근본적인 의미를 가지고 있다. 러시아는 국제법의 근본 원칙의 엄격한 준수 하에서 관련국들에 의한 모든 기존 이견의 정치·외교적 수단에 의한 해결을 일관되게 지지한다.”라고 강조함.

ㅇ 2016년 11월 30일 승인된 ‘러시아연방 대외정책개념’에서도 “러시아는 아태지역에서 자신의 지위 강화와 역내 국가들과의 관계 활성화를 자신의 대외정책의 전략적으로 중요한 지향으로서 간주하고 있는데, 이는 이 역동적으로 발전하는 지정학적 지역에 러시아가 속해있기 때문이다. 러시아는 아태지역의 통합과정에 적극적 참여, 시베리아 및 극동의 사회·경제 발전 프로그램 실현 시 그것의 잠재력 활용, 그리고 역내에서 집단적 기초에서 포괄적이고, 개방적이며, 투명하고, 동등한 안보 및 협력 아키텍처 건설에 관심을 가지고 있다.”고 언급함.

ㅇ 다시 말해, 2012년 이후 러시아의 세계전략에서 동북아는 강대국 지위 공고화에 필요한 기반, 특히 극동·시베리아 개발의 파트너십을 제공하는 공간의 역할을 수행해야 했음.

2. 2000년대 러시아의 한반도 정책 변화

□ 1990년대: ‘친남소북’에서 ‘남북 등거리 노선’으로 전환 모색

ㅇ 소련 해체 이전 고르바초프는 자국의 경제개혁에 필요한 지원을 제공할 수 있는 한국과의 협력 잠재력에 주목함.

- 1990년 6월 샌프란시스코에서 최초의 한소 정상회담이 개최하고, 9월 외교관계를 정상화하면서, 한국은 소련에게 30억 달러의 경협차관을 제공하기로 함.

ㅇ 소련 해체 이후 러시아와 한국은 1992년 11월 ‘한러 기본관계에 관한 조약’을 체결하고 ‘한러 군사교류에 관한 의정서’를 교환하면서 양국관계 발전의 기반을 마련했으며, 1993년 4월 승인된 ‘러시아연방 대외정책개념의 기본규정들’은 북한과의 ‘불가피한 거리두기’와 한국과의 ‘전면적 관계’ 발전을 강조함.

ㅇ 러시아가 자신과 협의 없이 일방적으로 한국과 관계를 발전시키자, 북한은 러시아의 국내개혁과 대외정책에 대한 비판을 강화했고, 그 결과 1993~94년 1차 북핵위기에서 북한은 러시아의 어떠한 역할도 거부함.

ㅇ 1995년 9월 러시아는 1961년 7월에 체결된 ‘조소 우호협조 및 호상원조에 관한

조약'의 유효기간을 더 이상 연장하지 않겠다고 북한에 통보했고, 이에 따라 1996년 9월 해당 조약이 효력을 상실하게 되었음.

○ 1996년 1월 프리마코프가 외무장관에 임명되면서 러시아는 성급한 대북관계 단절과 친남한 편향노선으로 인해 경제적 실익도 얻지 못하면서 전통적인 동맹관계만 훼손시켜 스스로 자신의 존재가치를 격하시키고 한반도에서 영향력을 상실하게 되었다고 평가함.

○ 남북 모두로부터 전략적 가치를 인정받기 위해서는 어느 한 쪽과의 관계를 희생하는 것이 아니라 균형적으로 관계를 발전시켜야만 했지만, 1990년대 말까지 남북의 적대관계가 지속되고 있고 러시아의 국력이 제한된 상황에서 '남북 등거리 노선'으로의 전환은 쉽지 않았음.

□ 2000~2011년: 전략적 안정 확보를 위한 제한적 관여

○ 2000년부터 동북아에서 강대국 지위 복귀와 다극체제 형성을 위한 기반을 조성하고자 했던 러시아는 '남북 등거리 노선'을 본격적으로 추진하면서 한반도 문제에 제한적 관여를 시도함.

- 중국과의 정치 및 경제협력 확대를 통한 다극체제의 파트너십 강화, 일본과 영토협상을 통한 전면적 협력의 가능성을 타진하기 위해 한반도에서는 전략적 안정 확보와 자신의 영향력 회복이 우선시되었기 때문임.

○ 2000년 6월 28일 승인된 '대외정책개념'은 "일련의 국가의 지정학적 야망이 강화되고, 군비경쟁이 증가하며, 긴장 및 분쟁의 원천이 유지되고 있는 아시아에서 상황의 전반적 호전은 러시아에게 근본적인 의미를 가지고 있다. 한반도 정세는 가장 큰 우려를 유발하고 있다. 한반도 문제 해결에서 러시아의 동등한 참여 보장, 남북한과의 균형적 관계 유지에 노력이 집중될 것이다."라며 안보적 측면에서 러시아의 관여 의지를 강조하면서 '남북 등거리 노선'을 공식화함.

○ 러시아는 2000년 2월 '조러 친선·선린 및 협조에 관한 조약' 체결, 7월 푸틴 대통령의 평양 방문 등을 통해 북한과의 관계를 정상화함.

○ 2001년 7~8월 김정일 국방위원장은 24일간의 긴 여정을 시베리아 횡단철도를 이용하면서 처음으로 러시아를 방문했고, 모스크바에서 푸틴 대통령과의 정상회담 후 모스크바 선언에 서명함.

- 양국 정상은 1972년 체결된 ABM 조약이 전략적 안정의 초석이자 전략공격무기 감축의 기반이라는 데 이해를 같이 했고, 북한의 미사일 프로그램이 평화적 성격을 가지고 있어 북한의 주권을 존중하는 국가에게는 위협이 되지 않는다는 것을 확인함.

- 또한, 남북과 러시아 및 유럽을 연결하는 철도교통회랑 구축 프로젝트의 실현을 위해 노력하기로 합의함.

ㅇ 2002년 8월 김정일 국방위원장은 또다시 러시아 극동을 방문하여 블라디보스토크에서 푸틴 대통령과 정상회담을 개최함.

ㅇ 2002년 10월 2차 북핵위기가 발발하자, 러시아는 북한과 미국을 향해 건설적 대화와 1994년 제네바 합의 이행을 통해 북핵문제를 해결할 것을 호소하고, 2003년 1월 러시아는 북핵문제 해결의 목표와 경로를 담은 '일괄타결안'을 북한을 비롯한 관련국들에게 제안하는 등 북핵문제의 평화적 해결을 통한 한반도 비핵화라는 원칙에 입각하여, 북한과 미국의 의견 대립과 갈등 속에서 '선의의 중재자'를 자처하면서 회담의 틀을 유지하고자 노력함.

ㅇ 2001년 2월 푸틴 대통령의 한국 방문을 계기로 '한러 공동성명' 서명, 2004년 9월 '상호 신뢰하는 포괄적 동반자관계'로 양국관계 격상, 2005년 11월 부산 APEC 정상회의를 계기로 '한러 경제·통상 협력을 위한 행동계획' 채택, 2008년 9월 이명박 대통령의 러시아 방문을 계기로 '전략적 협력 동반자관계'로 양국관계 발전 합의 등 러시아는 '남북 등거리 노선'에 따라 한국과의 관계 발전에도 관심을 기울였다.

ㅇ 2008년 7월 15일 승인된 '대외정책개념'은 "긴장 및 분쟁의 원천이 유지되고, 대량살상무기 확산의 위험이 증가되고 있는 아시아에서 상황의 전반적 호전은 러시아에게 근본적인 의미를 가지고 있다."라고 평가하면서, "한반도 핵문제의 정치적 해결 추구에서 러시아의 적극적 참여, 남북한과의 건설적 관계 유지, 남북 대화 고무, 동북아 안보 강화에 노력이 집중될 것이다."라고 언급함.

ㅇ 이 시기 러시아는 한반도를 전략적 불안정지대로 바라보면서, 북한 핵문제의 외교적 해결을 중심으로 한반도의 전략적 안정 유지에 집중했고, 이를 동북아 전체의 안보 차원에서 해석했는데, 다시 말해 경제적 측면에서 한반도의 지정학적 의미에 대해서는 크게 주목하지 않았음.

□ 2012년 이후: 전략적 안정과 경제적 이익 동시 확보를 위한 적극적 관여

ㅇ 2012년 이후 동북아에서 강대국 지위 공고화와 극동 및 시베리아 개발을 위한 파트너십 확보를 추구하는 러시아는 전략적 안정과 함께 경제적 이익 확보를 위해 한반도 문제에 보다 적극적으로 관여하기 시작함.

- 이는 러시아의 강대국 지위가 공고해진 상황에서 푸틴 3기 정부 출범과 동시에 극동 및 시베리아 개발이 본격화되면서, 이제 일정한 견제가 필요한 중국, 전면적 협력이 불가능한 일본과의 협력을 보완하기 위해 남북한과의 경제협력 확대가 긴요해졌기 때문임.

ㅇ 2011년 8월 울란우데에서 김정일 국방위원장과 메드베데프 대통령은 정상회담을 개최하고, 남북러 가스관 사업의 추진과 조건 없는 6자 회담 재개를 합의하고 북한에 대한 전력 공급과 북한의 대러 채무 문제에 대해서도 논의함.

- 양국은 2011년 8월 수년간 중단되어있던 북러 무역경제 및 과학기술협조위원회 5차 회의를 열어 가스관, 철도, 전력망 구축 등 주요 분야에서 협력을 위한 실무그룹을 결성하고, 나진-하산 협력, 채무 탕감문제 등을 논의함.

- 이후 러시아 경제개발부는 1985년 체결된 정부간 협정에 따라 소련에 의해 이전에 북한에 설립된 기업들의 재건 및 현대화에 관한 투자 프로젝트 목록을 작성하기 시작함.

ㅇ 2013년 2월 12일 승인된 '대외정책개념'은 "러시아는 선린 및 호혜적 협력에 기초한 남북한과의 우호관계 유지와 지역 발전 가속화, 남북한 간 정치적 대화 및 역내 평화, 안정, 안보 유지의 가장 중요한 조건으로서 경제적 상호협력의 지원을 위해 이러한 관계의 잠재력의 더 완전한 활용을 지향한다."라고 언급함.

ㅇ 2011년 12월 김정일 위원장의 사망 이후에도 북한의 대러 채무 110억 달러 중 100억 달러 탕감, 나진-하산 간 54km 구간 철도 현대화 완료, 나진항 인프라 건설, 러시아 극동에서 북한 노동력 활용 등 북러 정상회담의 합의가 지켜졌음.

ㅇ 2013년 2월 북한의 3차 핵실험에 대한 러시아의 비판에도 불구하고, 양국의 경제협력은 활성화되었지만, 2016년 1월 북한의 4차 핵실험, 9월 5차 핵실험, 그리고 이와 관련한 UN 안보리의 대북제재로 인해 다시 소강상태에 접어들었음.

ㅇ 2016년 11월 30일 승인된 ‘대외정책개념’은 “남북한과의 전통적인 우호관계 유지에 관심이 있는 러시아는 한반도에서 대치 수준 하락, 긴장 완화, 그리고 정치적 대화 발전을 통한 화해 도달 및 남북한 간 협력의 발전을 확보할 것이다. 러시아는 한반도의 비핵지위를 변함없이 지지하고, 6자 회담을 해당 목표 달성의 수단으로 보면서, 그것의 비핵화를 최대한 지원할 것이다. 러시아는 동북아 평화 및 안보 유지 메커니즘 형성을 위한 노력을 계속하고, 역내 경제적 상호협력의 확대 조치를 시행할 것이다.”라고 언급함.

2	**2세션** **유라시아 초국경협력과 한반도 (16:00~18:00)**
	・사　회 : 조영관(한국수출입은행) ・발 표 1: 북중 접경지역의 다층적 행위자: 압록강과 두만강 유역 비교 – 이경수(서울대) ・발 표 2: 협력과 갈등의 기로에 선 한중관계: 평가와 방향 – 이민규(서울연구원) ・발 표 3: 일대일로와 한반도 – 조형진(인천대) ・토　론 : 현승수(통일연구원), 김상규(한양대), 최필수(세종대))

북중 접경지역의 다층적 행위자:
압록강과 두만강 유역 비교를 중심으로

이경수 (서울대 한국정치연구소)

1. 서론

탈냉전 이후 국경(border)의 성격은 단절과 교류에서 접촉과 교류, 상호협력으로 변화했다. 고정된 실체로서의 국경에 대해 도전해 왔으며, 장애물(barrier) 역할을 하던 국경/지역이 접촉공간(space of contact)으로 변화하면서 초국경협력이 확대된 현상은 지방, 지역, 국가 등 다양한 층위와 스케일을 경유한 분석으로 이어졌다 (Amin 2004; Brenner 2009; 2003; Jessop, Brenner, and Jones 2008; MacLeod and Goodwin 1999). 소비에트 연방 붕괴에 따른 새로운 국가의 등장과 기존 국경의 재조정, 세계화로 대변되는 국가, 지역간 경제상호의존성 증대에 따라 국경의 변화에 대한 관심이 증대하고 유럽연합(EU) 통합에 따라 초국경 협력이 가속화된 것을 배경으로 다양한 국경연구(border studies)가 이루어졌다. 민족국가와 주권의 담지자(container) 역할을 하던 국경은 국가의 약화/전환과 기업과 시민사회 등 새로운 정치 행위자의 등장 속에서 새로운 기회를 찾는 자원으로 변모했다.

국경의 성격 변화에 따라 접경지역의 경제사회적 상호의존성 확대와 제도화된 협력이 가시화되었다. 유럽의 경우 EU 차원의 지원 프로그램을 통해 초국경협력을 지원했고, 지역 및 지방정부는 경쟁적으로 초국경협력을 추진하고, 제도화하며 인접국과의 협력 하에 경제적, 정치적 자원 접근성을 증진하고, 도시 마케팅을 활성화했다 (Schmidt 2005; Reitel 2006) EU가 제공하는 경제적, 정치적 자원에 대한 접근성 증진, 도시 브랜딩 등이 초국경 흐름 형성의 동인으로 작용했다[11]. 반면 미주와 아시아 지역의 초국경협력에서는 사적 행위자의 역할이 두드러져 접경지역은 마킬라도라, 성장삼각 설립 등을 통한 경제발전을 목표로 한다(Blatter 2004; Blatter and Clement 2000; Wu 1998).

북중 접경지역의 경우 1990년대 이후 두 차례에 걸쳐 유사한 초국경협력이 실시되었다. 1991년 UNDP 지원 하에 라진선봉 자유무역지대를 설정해 다자개발을 추진했으며, 2002년 신의주특별행정구를 지정해 입법, 행정, 사법권을 부여해 해외투자를 유치하려 했다. 북중 접경지역의 라선, 신의주와 휴전선 인근의 금강산과 개성 또한 특구로 지정되었다. 북한의 '4대특구'는 모두 평양과 가장 멀리 떨어진 곳

11) 유럽의 경우에도 초국경협력은 EU라는 지역적 층위와 국가적, 지방적(local) 층위가 혼재되어 드러난다(Popescu 2008).

으로 “체제를 위협하지 않고 자본주의적 요소를 실험할 수 있는 기회”로서 기능했다(안의근 2003, 71). 이른바 ‘모기장론’이다. 이는 영토와 국경에 대한 북한의 사고를 드러내는 것으로, 주권과 안보를 보장하는 장벽으로서 영토에 대한 사고를 드러냈다(Lee 2014). 요컨대 북한 또한 영역성의 ‘예외공간’으로서 특구를 설정한 바 있으나(이승욱 and 박배균 2016) 현재까지 지지부진한 상황이다.

개성과 금강산은 남북관계 악화의 여파로 중단된 상태고, 라선과 신의주 개발계획은 다자 또는 양자협력에 착수하지 못 했다. 2010년 원자바오 총리의 방북 이후 라선과 황금평·위화도 북중 공동개발안이 합의되었으나, 대북제재 강화와 북중관계 악화에 따라 북한 지역에 설립된 공동위원회 건물만 존재한 채 공동개발은 본격 시동되기 전 잠정 중단된 상태다. ‘공동개발·공동관리’라는 새로운 형식이 시도되었으나 2012년 이후 중국 지도부 교체 이후 대외전략 변화 속에서 지지부진해 양국간 초국경협력이 경제적 논리보다는 정치적 논리 하에 추진되고 있음을 시사했다(김갑식 2012; 주장환 2014). 정치적 상황 변화에 따라 북중 중앙간 합의된 사업이 중단된 사실은 ‘탈냉전의 미완성’으로 상징되는 영역적 논리(territorial logic)가 여전히 북중 접경지역을 규정하는 주요한 동인임을 드러낸다.

그러나 접경지역은 영역적 힘과 이동과 연결을 지향하는 힘이 동시적으로 드러나며 영역화와 탈영역화가 교차하는 역동성을 갖고 있다(지상현, 이승욱, 박배균 2019; 지상현 외. 2017). 북중 접경지역 또한 영역적 주권과 초국가/초국경적 흐름이라는 상반되는 힘이 동시적으로 작용하는 공간이다. 북중 접경지역에는 국가 층위의 영역성이 압도하는 가운데에서도 북한의 정치경제적 상황이 부여하는 지역적 파급효과(spillover effect)가 발생하며(Freeman 2011) 동시에 북중 양국의 경제적 상호작용이 존재한다. 접경지역의 성격에 대한 진단은 ‘제도화 없는 통합(integration in the absence of institutions)’ (Haggard, Lee, and Noland 2011)이라는 지적부터 초국경적 발전 대신 ‘위치적 장점만이 활용되는 변경도시’(조영국 2017)에 불과하다는 데까지 상이하다. 분명한 것은 접경지역이 영역적 논리 속에서도 경제적 논리 또한 동시에 작용하고 있다는 점이다.

이 글은 북중 접경지역에서 경제적 논리에 따라 벌어지는 변화를 검토함으로써 접경지역의 성격을 도출하는 데 기여하고자 한다. 이를 위해 2천년대 초반 북핵문제가 불거진 이후부터 북중관계가 최악으로 치달은 2017년을 지나 북중 정상회담으로 관계가 회복되기 시작한 2018-19년까지 안보적 긴장의 영향 하에서 지방 층위에서 벌어진 변화에 주목한다. 안보 영역에서 북중관계 변화가 국가 층위의 전략과 논리를 드러내는 것과 동시에 발생하는 지방 층위의 현상과 논리를 검토하는 것이다.

여기서 접경지역의 경제적 상호작용과 그에 따른 변화가 북중의 안보적 긴장과 무관하게 이루어진다고 주장하려는 것은 아니다. 중앙 층위의 북중관계는 무역량은 물론 지방에서 시도되는 경제협력의 폭과 범위에도 영향을 미친다. 그럼에도 일시적으로 경제협력이 축소되기는 하나, 접경지역이 영역성과 이동성이라는 양가적 힘

의 역동적 조합에 따라 변화한다는 사실만은 변하지 않는다. 이 글은 누가, 어떻게, 왜 변화를 추동하고 있는지 살펴보고, 차별적으로 드러나는 행위자의 동인에 주목함으로써 이후 접경지역의 미래를 전망하는 데 기여하고자 한다.

2. 북중 무역과 투자

1990년대 사회주의권 붕괴 이후 북한경제는 국가예산이 절반 이하로 급감할 정도로 마비되었고 아사자가 생겨나고 중국으로의 탈북자가 대거 발생하기 시작했다. 국가능력 저하 속에서 북한은 국제사회에 식량지원을 요청한 외에 국경 통제를 강화했으며 중국 또한 탈북자들로 인한 접경지역 혼란을 방지했다. 1992년 한중 국교 정상화 이후 북중 긴장으로 1998년까지 고위급 왕래가 전면 중단된 상태에서 북한의 정치경제적 쇠락에 대한 우려가 압도적인 상태였다.

북중무역 또한 1993년을 정점으로 크게 하락했으나, 이 시기 단둥의 북중무역만이 증가했다. 2천년대 초반 이미 다층적, 다중적 무역체계를 이룬 것으로 평가되는데(鸭绿江晚报 2002) 1990년대 말부터 남북한 무관세 특혜를 이용하기 위한 위탁가공 무역 및 제조업도 형성되기 시작해 2천년대 들어 단둥의 북중무역액 증가율은 연 20% 이상을 기록해 '시 특색의 산업'으로 자리 잡았다(丹东日报 2005; 2006). 단둥시위·시정부는 1994년 평양 좌담회와 설명회 개최, 1996년 수로운송 법제화 등을 단행했고, 1990년대 말부터 북한의 각급 무역회사가 단둥에 지사와 출장소를 설치하기 시작하며 북중무역 증가를 뒷받침했다. 동시에 단둥시는 신압록강대교 건설 사업을 2001년부터 추진해 2002년 대교 건설에 합의했으며 2003년 단둥시위 차원에서 신구 건설을 통해 단둥항 활성화를 본격화했다(司中全 陈国庆 2005, 469)[12].

요컨대 2천년대 초반은 랴오닝성 단둥에서 평양으로 직접 연결된다는 지리적 우위에 바탕해 국경의 존재를 경제기회로 만들어가려는 지방 행위자의 실험과 지원이 집중된 시기다. 남북관계 활성화를 배경으로 북한과의 경제협력은 물론 이를 토대로 남한과의 협력을 확장하는 것이 주요 목표였다. 그러나 2010년 남북교역 중단, 대북투자 금지를 제시한 5.24조치 이후 단둥 내 남한 기업은 대거 철수했으며, 남한 기업이 철수한 자리 일부는 중국 기업이 채웠다(김병연 정승호 2015)[13].

북한의 존재에 기대어 성장한 단둥은 '중국 최대의 변경도시'로 자리 잡았으나, 평안북도와 마주한 랴오닝성 단둥과 함경북도와 마주한 지린성 각 접경지역의 역사는 대조적이다 (Freeman 2011, 30-31). 북한은 수입의 절반 가량을 랴오닝, 지

12) 단둥시가 제출한 중국 중심의 단둥-신의주 개발계획과 북한 중앙 당국의 신의주 개발계획 간 차이와 신압록강대교 건설 과정을 둘러싼 북중 양국의 입장 차이와 조정 과정은 이경수 2018 참조.

13) 5.24조치 이후 위탁가공 품목은 남한에서 중국으로 대체효과가 발생했으며, 무연탄 철광석 등 광산품 품목 대중수출이 증가해 5.24조치로 인한 남북교역 감소량을 보완했다(이석 이재호 2012).

리성을 통해, 수출의 80-90%를 지린성과 교역하며 이중 절반 이상은 랴오닝성에서 이루어진다. 단둥-신의주를 통해 북중무역의 80% 가량이 경유해 북중무역의 중심지로 자리잡았다(이옥희 2011).

반면 같은 시기, 연변을 중심으로 한 지린성의 북중무역 비율은 상대적으로 감소한 이후 지지부진했다. 북중무역이 랴오닝성으로 집중된 것에는 몇 가지 지리경제학적 이유가 작용한 것으로 평가된다. 첫째, 강폭이 좁은 두만강에 비해 압록강이 유리한 위치에 있고 단둥항을 통한 해상운송이 가능한 랴오닝성과 달리 지린성은 수출항이 미비한 지리적 요인이며, 둘째, 지린성 변경도시는 경제적으로 낙후한 함경북도 산지와 접했고, 중국측 배후지 옌벤 또한 낙후한 지역인 때문이다(Freeman, 31-32; 이옥희, 201-202).

다만 지린성의 경우 2010년 이후 훈춘을 경유한 동북3성 이외 지역의 대북투자가 증가하며 랴오닝성을 제치고 대북투자가 가장 많이 이루어졌다. 2009년 김정일 국방위원장의 라선시 현지지도 이후 2010년 특급시로의 격상, 2011년 라선경제지대법 대폭 개정을 통한 대라선 투자가 늘어난 데 영향을 받았다(임강택 외, 23-24). 다시 말해 압록강 유역 랴오닝성 단둥에서는 2천년대 무역을 중심으로 초국경적 경제활동이 활성화된 반면 두만강 유역 지린성 훈춘은 북중 중앙의 전략적 협력이 집합된 라선 투자를 중심으로 한 초국경적 흐름이 집중되었다.

3. 지방 간 상호학습과 경쟁

랴오닝성 단둥은 북중무역의 중심지인 동시에, 중국인을 대상으로 한 북한관광의 중심지이기도 했다. 압록강유역 변경지역 주민을 대상으로 한 관광은 1988년 처음 시작되었으며 1992년 평양, 개성, 묘향산 등의 북한 내부 관광이 실행되면서 북한관광은 단둥시의 주요 상품으로 자리잡았다. 베이징-단둥-신의주-평양 국제열차가 운행된다는 점에서 북한 국내여행 단체관광 권한은 단둥시내 5개 여행사에게만 주어졌다. 2010년부터 북한 단체관광의 단둥시내 여행사 독점 권한이 중국 전역으로 확대된 이후(료녕조선문보 2011) 단둥시내 여행사는 거래처인 평안북도 묘향산여행사와 합작을 통해 신의주 일일관광, 반일관광, 평안북도 관광 등으로 상품을 다각화해 북중 접경도시 간 협력을 강화해 대응했다. 신의주 세관구역 내에 관광구역을 만들어 여행비자 없이 통행증만으로 관광이 가능하도록 해 확대를 꾀했다.

마찬가지로 현재에는 지안, 투먼 등 기타 접경도시에서도 유사한 방식의 관광협력이 진행 중이다. 신의주 반일·일일관광과 유사하게 지안에서는 만포 일일관광, 훈춘에서는 라선 일일관광을 시작해 중국 관광객을 대상으로 출경관광을 시행 중이다. 다만 관광업 측면에서는 다소 뒤늦어 투먼에서는 2013년부터 변경관광통행증이, 훈춘에서는 2014년 변경통행증무역출입경통행증이 발급되기 시작했으며 (박아름 2011, 329) 룽징에서 실시되는 회령 일일관광은 2018년, 훈춘 팡천의 수상 일일관광

은 2019년 각각 시작되었다.

무역, 관광, 투자 등은 중국 단둥 기업의 실험과 지방정부의 정책적 뒷받침 하에 시도되었고, 두만강 유역으로 지리적으로 확대되면서는 지방정부가 보다 적극적으로 초국경 경제협력에 나섰다. 관광과 무역은 랴오닝성에서 먼저 실시되고, 지린성에서 뒤늦게 도입되었으나 북한 노동력 이용은 지린성에서 다양하게 확대되었다.

중국 내 북한 노동력 이용의 시작은 2천년대 중반부터다. 2004년 단둥에서 처음 북한 노동자를 고용한 기업인은 고용 시작 이후 옌지 등에서 중국 기업인이 찾아와 고용방식에 대한 관심을 보였다고 한다 (단둥 인터뷰, 2017). 북한 노동자 고용 초기에는 개별 기업에서 서류를 준비해야 했고, 100명 이상은 고용하기 힘들었으나 2012년 랴오닝성과 지린성정부가 성내 접경도시에서 각각 2만 명의 노동자를 고용할 수 있도록 협약을 맺어 이를 뒷받침하면서 (中国经济周刊 2012) 북한 노동자 고용이 원활해졌다.

투먼은 2011년 경제개발구 내 '조선공업원'을 설치해 북한 노동자 고용을 실시중이다. 북중합자기업을 중국측 대표로 해 북한 무역성, 함경북도 해운구락부, 북한 무역회사와의 협력 하에 추진 중이며, 투먼 2,600명, 훈춘 2,000명, 옌지 룽징 각 200명 총 5,000명을 고용한다. 지린성에서는 투먼을 시작으로 훈춘변경경제협력구, 연길첨단산업개발구, 룽징공업집중구로 확대되었다(배종렬 윤승현 2015). 2017년 국가급으로 신규 비준받은 허룽변경경제개발구 또한 "북한(境外) 노동자 고용"이 가능하다는 점을 '지역우세'로 선전하고 북한의 농특산품, 해산품, 광산품 등 자원을 이용한 자원밀집형 산업에 유리하다고 밝힌다. 두 개 자원, 두 개 시장(两种资源两个市场)'을 이용할 수 있다는 장점을 살린다는 구상이다(中国和龙 2017).

표1. 중국측 경제개발구 현황

중국		일시	구분	북한	비고
지린성					
훈춘변경경제합작구	옌볜조선족자치주	1992	국가급	라선(원정리)	2012 두만강구역(훈춘)국제합작시범구 2015 신두만강대교 개통(취안허-라선항)
창바이경제개발구	바이산시 장백조선족자치현	1992	성급	양강도 혜산	2013 친선다리 개보수
투먼경제개발구	옌볜조선족자치주	1992	성급	함북 남양(온성)*	2011.8 조선공업원 2016.2 투먼내륙항 2015 투먼대교 건설 협약, 공사 재개 2014 문악발전소 투먼-청진 철도, 청진항 이용 협약

허룽변경제합작구	옌볜조선족자치주	2015	국가급	함북 무산	
린장변경경제합작구	바이산시	2018	성급	자강도 중강	
지안변경경제합작구	퉁화시	2018	성급	자강도 만포*	2012 만포대교 건설 착수, 2019.5 개통
랴오닝성					
단둥변경경제합작구	단둥시	1992	국가급	평북 신의주*	2011 신압록강대교 건설 착수, 개통 예정

출처: 필자 정리. * 표시는 철도교.

한편 지방정부 차원의 제도화도 이루어졌는데 훈춘에서 2013년 출경위탁가공무역을 가장 먼저 실시했다. 이는 새로이 도입된 '출경가공제도'를 이용한 것으로 통관시 세금을 일반 무역관세의 5분의 1로 감면해 주는 것으로 훈춘과 단둥에서 각각 시범적으로 5개 의류업체에 권한이 부여되었다(中国海关 2013; 經濟參考報 2014). 이미 임가공을 중심으로 위탁가공무역을 실시하고 있으나, 세제상 혜택을 준 것은 이번이 처음이다.

요컨대 압록강 유역의 북중 경제협력에서는 1990년대부터 부여된 북한 단체관광 독점에서 비롯된 관광과 무역, 특히 임가공 무역이 두드러졌으며 두만강 유역의 협력에서는 북한 노동력 고용에 기반한 중국 지방정부의 투자유치 계획이 주를 이루어 왔다. 2011년부터 중앙 차원에서 합의된 라선, 황금평 공동개발·공동관리가 제도화된 초국경협력인 반면, 접경지역 각 도시에서 시도되는 것은 제도화는 미비하나 다양한 경제 부문으로 확대되어 국경을 넘나들어 두 도시 간 이동과 흐름을 강화해 왔다.

4. 북중 보완과 경쟁

북한 또한 중앙과 지방 층위에서 초국경협력 안을 내놓았다. 가장 먼저 2011년 라선경제무역지대법(조선민주주의인민공화국 법전 (증보판) 2016)을 개정해 관리위원회의 관리권한을 확대하고 '무비자 출입경'을 허용하고 노무관리의 자율성을 입주기업에 부여해 과거에 비해 투자유치에 적극적으로 나섰다(이효원 2015; 유욱 2015). 이어 2013년에는 경제개발구법을 제정해 중앙급(라선, 신의주, 개성, 원산-금강산)과 지방급 경제개발구로 유형을 나누고, 처음으로 도급 경제개발구 설립을 허용했다.

지방급 경제개발구는 개발구 선정 및 관리 권한을 지방 인민위원회에 부여하는 한편 필요물자 구입, 생산품 판매, 일부 공정의 위탁가공 등을 허용해 주변 지역과

생산 및 소비연계를 적극 허용한다는 점에서 중앙급 특구와는 차이를 보인다(김민관 2019, 110-111). 지방급 경제개발구는 특정 지역에 한정해 지구 외부와 엄격하게 분리되어 운영되던 기존 경제개발구와 달리 북한 기관, 기업소의 개발을 허용하고 시범운영 이후 확대 가능성을 제시해 지방의 특성을 살린 실험 가능성을 열어두었다(유욱, 249-251).

이에 앞서 북한은 2012년 지방예산법을 처음으로 제정하고 도, 시, 군 지방예산 운영에 있어 인프라 건설과 주민생활 보장을 제외한 사업의 윗기관 보조를 줄여 지방의 강한 자체 재정을 촉구해 지방정부 이익과 지역경제 성장을 일치시켰다. 대부분의 사업을 윗기관 보조 없이 스스로 책임져야 하는 상황에서 지방 자체예산 수입 확대를 위해 경제개발구의 성공적 운영은 지방정부에 있어 중요한 부분을 차지할 가능성이 높다. 현재 북한에는 각 도별로 1개 이상씩 29개 경제개발구 설립이 승인되었으며 이중 평안북도, 양강도, 자강도, 함경북도 경제개발구는 북중 접경지역에 위치되어 있다.

북한 지방급 개발구 평균 면적은 3.4k㎡로 중앙급인 신의주 132k㎡, 라선 746k㎡에 비해 규모가 매우 작으며 투자액 규모 또한 1-2억 달러 수준이다(유욱, 243-244). 중앙급 개발구는 국제적 경쟁력을 강조하고 있으나, 지방급 개발구는 인프라 정비와 투자 유치 가능성을 우선시하고 시범단계 수준에서 북한의 각 도와 중국의 각 시의 직간접적 연계 하에 추진 중이다.

표2. 북한측 경제개발구 현황

북한		일시	구분	중국	비고
신의주국제 경제무역지대	평북 신의주/남신의주	2002	중앙급	단둥	2002 신의주특별행정구 2004 신의주-대계도경제개지구(평북 청산군) 2013 신의주국제경제무역지대
압록강경제 개발구	평북 의주군	2013 .11	지방급	단둥 콴뎬만족자치현	현대농업, 관광휴양, 대외무역 * 압록강 하상 섬
청수관광 개발구	평북 삭주군	2014 .7	지방급	단둥 콴뎬만족자치현	관광봉사
위원공업 개발구	자강도 위원군	2013 .11	지방급	-	광물자원・목재・농토산물가공, 기계설비제작
만포경제 개발구	자강도 만포시	2013 .11	지방급	퉁화 지안	현대농업, 관광휴양, 대외무역

혜산경제 개발구	양강 혜산시	2013 .11	지방급	바이산 창바이조선족자 치현	수출가공, 현대농업, 관광휴양, 대외무역 * 압록강에서 20km soffbra
무봉국제 관광특구	양강 삼지연군	2015 .4	중앙급	옌벤조선족 자치주 허룽	백두산지구 관광객에 대한 종합봉사
온성섬관광 개발구	함북 온성군	2013 .11	지방급	옌변 투먼	관광봉사 * 두만강 하상 섬
경원경제 개발구	함북 경원군	2015 .10	지방급	옌벤 훈춘	전자제품 생산, 수산물・피복・식료 가공, 관광
라선경제 무역지대	라선특별시	1992	중앙급	옌벤 훈춘 러시아 하산	1991 라진-선봉 자유무역지대 2010 도급 특별시

출처: 외국문출판사 편, 조선민주주의인민공화국 주요경제지대들, 2018. KDB북한개발 2019년 가을호 pp.109-110 재인용.

이 중 2013년 첫 승인된 경제개발구 13개 중 5개, 압록강 만포・혜산(경제개발구)[14],위원(공업개발구), 온성(관광개발구)가 강변 인근에 위치한다. 특히 압록강경제개발구는 이미 접경관광이 일루어지던 구리도・어적도를 대상으로 하며, 만포, 혜산, 온성은 중국과의 출입경에 비교적 유리해 북중무역이 이루어지던 곳이며, 혜산 동광 투자와 개발 등이 이루어지던 곳이다. 북한의 해외와의 경제협력 양식(pattern)에 잘 맞아떨어지는지에 따라 성패가 갈릴 수 있다는 점을 감안하면 북중협력을 고려한 지역 선택이다(Clement 2019).

추가 지정된 청수관광개발구 (2014년), 무봉국제관광특구, 경원공업개발구, 온성관광개발구 (2015년)의 경우 이러한 고려가 보다 분명히 드러난다. 청수는 이미 중국인을 대상으로 한 관광지로 개발된 맞은편에 위치해 있으며, 승인된 같은 해 시범관광이 빠르게 이루어져 (조선중앙통신 2014) 비교적 손쉽게 개발에 착수했다. 반면 2015년 10월 뒤늦게 지정된 함경북도 경원군의 경우는 지정 2년 전인 2013년부터 군인민위원회에서 수차례 훈춘을 방문해 투자 유치를 타진해 왔으나 경원군 내 무역회사가 부족해 중국 투자를 위한 물류문제를 해결하고 투자를 확보하는데 어려움을 겪었다(Hastings 2016, 144-145). 뒤늦게 이루어진 지정은 류다섬이 지린성 경외산업원구 지정된 것과 시기를 같이 한다(中时电子报 2015). 경원 류다섬은 훈춘시가 북한 노동력 확보 방안으로 자유경제무역합작구 건설을 추진하는 구상 하에 시작되어 지린성 경외산업원구 중점추진대상에 포함되면서 탄력을 받았다. 지방 층위의

14) 만포 압록강은 농업, 관광휴양, 무역을, 혜산은 수출가공, 현대농업, 관광휴양을 성격으로 적시해 복합적인 유형을 띤다. 또한 압록강 혜산 온성은 합영개발 또는 단독개발기업을 통한 방식, 만포는 합영개발 방식, 위원은 합영 또는 합작개발기업 방식이라고 밝힌다 (유욱, 242).

북중 경제협력 기반 확보 여부에 따라 북한 지방 구상 또한 영향 받고 있는 것이다.

북한 노동력, 중국 자본이라는 요소 격차를 고려해 접경지역 개발이 이루어지고 있으나, 북한과 중국의 개발 방향이 일치되지는 않는다. 각각의 위치 선정은 상대편의 자원을 활용할 수 있다는 이점을 활용하기 위함이며 특히 2015년 이후 경제개발구는 맞은편 중국 지방의 요청에 호응한 것이나, 2013년 북한 구상에 대해서는 중국의 반발 또한 알려졌다. 예컨대 양강도 혜산경제개발구 경우 바이산시와 창바이현이 혜산경제개발구 성공 시 지역경제에 타격이 크다는 이유로 상위 지린성정부에 강하게 반발해 중국 기업 투자 전망이 불투명하다고 지적되었다(Radio Free Asia 2014). 창바이현 또한 1992년 커우안을 포함한 인근을 성급 경제개발구로 비준받은 이후 투자유치에 힘을 기울여 왔다.

중국에서 국가급으로 선정한 단둥, 훈춘, 허룽의 개발 방향은 북중의 시각 차이를 보다 분명히 드러낸다. 신의주(황금평 위화도)와 라선으로 북한과 중국의 상호 관심사가 상이하며(윤승현 2015) 위화도 개발에 난색을 표한 중국과 이를 고수하려는 북한의 중앙급 공동개발에 있어서도 마찬가지다. 훈춘과 허룽의 경우 각각 라선항과 청진항을 이용한 ‘차항출해(借港出海)‘를 인프라의 주요 강점으로 삼고 출발했으나, 라선항 이용은 여전히 불투명하다.

2009년 국가급 계획으로 격상된 창지투(창춘-지린-투먼) 선도구의 핵심은 훈춘을 개방창구로 해 내륙을 지원하는 것으로 이를 위해 중러 및 훈춘-라선 간 ‘도로-항만-지역 일체화’ 사업이 동시 추진되었다(원동욱 2011; 최영진 2013). 창지투선도구 개발계획 내에는 라선항, 청진항으로의 철도, 도로 정비 사업이 포함되었다[15].(林今淑 郝方龙 2011)

허룽은 ‘무산광산의 맞은편’이라는 점이 주목받지만(내일신문 2017), 허룽합작구와 무산광산 개발이 유기적으로 연결될 지는 예측하기 힘들다. 과거 무산광산은 중국 투자를 받아 정상화를 이루고 수출을 진행했으나 채굴권을 확보한 합영 방식을 선호하는 중국과 합작 방식과 보상무역을 선호하는 북한의 인식 차이, 철광석 원광을 확보하려는 중국과 정광설비 확충 등으로 가공도를 높이고 무산-청진철도, 청진항 현대화 등의 인프라 확대를 요구한 북한 간 인식 차이가 드러난 바 있다(배종렬 외, 103-109). 허룽-난핑-무산-청진항 철도 건설과 관련해 북중 회담은 아직 결과를 내지 못한 상태로 허룽-난핑 철도 현대화가 우선 이루어지고 있다(연변일보 2019)

훈춘의 경우 2천년대 초반부터 라선항을 이용한 출해를 시도해 2003년 이후 라진항 3,4호 부두 개발권을 확보하기 위한 노력을 경주해 왔다. 부두 외에도 원정-라진항 도로 건설 또한 포함했으나, 자금 부족으로 도로 착공은 연기되었고, 2008년 북러 간 라진-핫산 철도현대화 및 라진항 개건이 합의되면서 사업이 무산되었다. 창

15) 라진항을 둘러싼 중러, 북중러 갈등과 조정 과정에 대해서는 신범식 박상연 2015; 신범식 2016 참조.

지투선도구 본격화 이후 중국 지린성/훈춘시정부의 자금 지원 하에 취안허-원정 교량, 도로를 정비하고 중국 창리집단이 라진항 1호 부두를 조차해 중국 동북지역 석탄을 중국 남부지역으로 운송할 수 있었으나 북한과 러시아 석탄의 대중수출 증가로 기대한 경제효과는 거두지 못 했다.

현재 허룽은 청진항을, 훈춘은 라선항이 아닌 자루비노항을 통한 출해를 명시하고 있으며 지린성 또한 이를 반영해 13.5규획(2016-2020)의 핵심전략으로 향동, 향남을 내세웠다. 동쪽으로 훈춘-자루비노-부산항 연결을 남쪽으로 퉁화시 투먼내륙항을 통한 단둥항 이용(田家山 2018)으로 통화내륙항에서 수속을 처리해 단둥항에서 처리, 몽골과 러시아, 남북미, 유럽 등지로 수출하는 방안을 내놓았다(吉林通化国际内陆港务区党工委/管委会 2017). 현실적인 어려움이 해결되지 않고 있는 라선항이 아니라 동변도철도를 통해 연결성이 크게 증진된 단둥항과 러시아 자루비노항을 이용하는 방안으로 선회했다.

요컨대 2천년대 이후 접경지역 내 인프라 정비와 경제개발구 설립이 활성화되어 초국경 경제협력은 대폭 확대되었으나 개발방식을 둔 인식 차이, 즉, 경제적 이해관계를 추구하면서도 자국 중심의 개발을 추구하는 북한의 입장이 크게 변화했다고 보기는 힘든 상황이다.

5. 결론 및 함의

지방 층위의 북중 경제협력은 압록강 지역의 사적 행위자에서 시작해 두만강 지역의 공적 행위자로 확대되면서 접경지역 변화를 주도해 왔다. 2천년대 들어 중국의 지방 행위자는 경제적 이익을 추구하면서 중앙정부의 지원을 획득하거나 북한 중앙정부를 설득해 북한의 자원을 경쟁력의 근거로 삼고자 했다. 한편 북한의 지방 행위자는 2012년 이후 강화된 지방예산제 하에 중국과의 협력을 도모해 왔고 2013년 지방급 경제개발구 설립이 허용되며 북중 경제협력에 보다 관심을 드러냈다.

지방 층위의 초국경 경제협력은 중국 지방간, 중국과 북한 간 상호 학습을 통해 활성화되었으나 지방 간 경쟁과 북중 간 상이한 구상이 동시다발적으로 중첩되어 있기에 통합을 지향한다고 판단하기는 힘들다. 신압록강대교, 라선항 등 중앙이 개입되는 인프라 건설과 지방급 경제개발구 구상에서 상호 간 부조화(mismatch)가 관찰된다. 지방경쟁력 강화라는 동일한 목표 하에서도 북한은 중국의 한 대방에 의존하지 않는 다원화를 추구하는 때문이다. 경제적 상호의존(interdependence)를 극대화하면서도 의존(dependence)를 회피하려는 구상 하에서 제도화된 초국경협력이 확대되기보다는 산발적 경제협력이 이루어질 가능성이 높다.

다만 북한과 중국 모두에서 지방정부와 지방기업이 초국경 경제협력의 주요한 행위자로 등장했다는 사실은 주목할 대목이다. 특히 양국의 지방정부는 한정된 자원과 역량이라는 제약을 상대국의 자원을 활용한 경제성장의 거점을 마련함으로써 극

복하고자 한다. 지방정부의 상대적 자율성이 발휘된다면 중앙급 사업에서 드러나는 정치적 갈등 국면의 영향도 상대적으로 적게 드러날 수 있다. 아직까지는 구상으로 그치는 지방급 사업이 향후 북한을 둘러싼 국제정치의 변화 속에서 본격화된다면, 지방이 초국경협력을 주도할 수 있을지 실질적으로 확인하는 계기가 될 것으로 보인다.

참고문헌

Amin, Ash. 2004. “Regions Unbound: Towards a New Politics of Place.” Geografiska Annaler, Series B: Human Geography 86 (1): 33–44. https://doi.org/10.1111/j.0435-3684.2004.00152.x.

Blatter, Joachim. 2004. “From ‘spaces of Place’ to ‘Spaces of Flows’? Territorial and Functional Governance in Cross-Border Regions in Europe and North America.” International Journal of Urban and Regional Research 28 (3): 530–48.
https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00534.x.

Blatter, Joachim, and Norris Clement. 2000. “Cross-Border Cooperation in Europe: Historical Development, Institutionalization, and Contrasts with North America.” Journal of Borderlands Studies 15 (1): 15–53.

Brenner, Neil, ed. 2003. State/Space: A Reader. Malden, MA: Blackwell Publishing.

———. 2009. “Open Questions on State Rescaling.” Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 2 (1): 123–39. https://doi.org/10.1093/cjres/rsp002.

Clément, Théo. 2019. “From Failed Economic Interfaces to Political Levers: Assessing China-South Korea Competition and Cooperation Scenarios on North Korean Special Economic Zones.” Academic Paper Series. Washington, DC: Korea Economic Institute of America.

Freeman, Carla. 2011. “Fragile Edges Between Security and Insecurity: China’s Border Regions.” In Managing Fragile Regions, edited by Rongxing Guo and Carla Freeman, 23–46. New York, NY: Springer New York. https://doi.org/10.1007/978-1-4419-6436-6_2.

Haggard, Stephan, Jennifer Lee, and Marcus Noland. 2011. “Integration in the Absence of Institutions: China-North Korea Cross-Border Exchange.” 11–13. Working Paper. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

Hastings, Justin V. 2016. A Most Enterprising Country: North Korea in the Global Economy. Ithaca ; London: Cornell University Press.

Jessop, Bob, Neil Brenner, and Martin Jones. 2008. “Theorizing Sociospatial Relations.” Environment and Planning D: Society and Space 26 (3): 389–401.
https://doi.org/10.1068/d9107.

Lee, Seung-Ook. 2014. “The Production of Territory in North Korea: ‘Security First, Economy Next.’ ” Geopolitics 19 (1): 206–26. https://doi.org/10.1080/14650045.2013.847432.

MacLeod, Gordon, and Marcus Goodwin. 1999. “Space, Scale and State Strategy: R

ethinking Urban and Regional Governance." Progress in Human Geography 23 (4): 530–527.

Popescu, Gabriel. 2008. "The Conflicting Logics of Cross-Border Reterritorializatio n: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe." Political Geography 27 (4): 418–38.

https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.03.002.

Radio Free Asia. 2014. "북 '혜산경제개발구' 전망 어두워," October 21, 2014.

https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/ne-ms-10212014102017.html.

Reitel, Bernard. 2006. "Governance in Cross-Border Agglomerations in Europe - t he Examples of Basle and Strabourg." Europa Regional 14 (1): 9–21.

Schmidt, Torben Dall. 2005. "Cross-Border Regional Enlargement in Øresund." G eoJournal 64 (3): 249–58. https://doi.org/10.1007/s10708-006-6874-5.

Wu, Chung-Tong. 1998. "Cross-Border Development in Europe and Asia." Geojou rnal 44 (3): 189–201.

김갑식. 2012. "북한과 중국의 황금평.나선 관리위원회 출범 합의." 『이슈와 논점』 516. 서울: 국회입법조사처.

김민관. 2019. "북한 경제개발구 분석을 통한 우리기업 진출전략." 『KDB 북한개발』, 2019년 가을호 (통권20호): 104-136

김병연, 정승호. 2015. 『중국의 대북무역과 투자: 단둥시 현지 기업 조사』. 서울: 서울대학교출판문화원.

내일신문. 2017. "허룽·훈춘·투먼에 대규모 북-중 협력공단 확대," August 31, 2 017.

http://www.naeil.com/news_view/?id_art=249286.

료녕조선문보. 2011. "단동 대조선관광의 어제와 미래," January 13, 2011.

박아름. 2011. "'조-중 국경조약' 분석: 북한에 주는 함의를 중심으로." 『북한학연구』 7 (1): 319–54.

배종렬, 윤승현. 2015. "길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로." 서울: 통일연구원.

신범식. 2016. "동아시아 지역협력의 국제정치적 이해: 초국경 소지역협력의 이론화를 위한 과제." 동아시아 초국적 협력에 관한 역사적 고찰: 태동, 전개, 과제, 서울대학교 사회과학연구원 발표자료, October 31.

신범식, 박상연. 2015. "러시아와 중국의 나진항 3호부두 사용권 협상전략 비교." 『중소연구』 39 (2): 153–90.

안의근. 2003. "북한의 보수적 '부분' 개혁과 '점(點) 개방' 식 특구 전략의 한계." 석사학위논문, 서울: 서울대학교 정치학과.

연변일보. 2019. "화룡시 통로건설에 적극 나서," February 24, 2019.

http://www.iybrb.com/pol/content/2019-02/24/15_345550.html.
원동욱. 2011. “북중경협의 빛과 그림자: ’창지투 개발계획’과 북중 간 초국경 연계개발을 중심으로.” 『현대중국연구』 13 (1): 42-73.
유욱. 2015. “북한 경제개발구법의 평가와 전망 - 개성공업지구법 및 라선경제무역지대법과 비교를 중심으로-.” 『북한법연구』 16: 233-63.
윤승현. 2015. “북중 접경지역 경제협력 현황과 참여방안.” LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs 6 (2): 79-88. https://doi.org/10.5804/LHIJ.2015.6.2.079.
이경수. 2018. “북중 접경도시의 스케일의 정치: 신압록강대교 건설 18년을 중심으로.” 『한국과국제정치』 34 (4): 153-81.
이석, 이재호. 2012. “5.24 조치 이후 남북교역과 북중무역의 변화: 데이터와 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』, 2012년 5월호: 3-34.
이승욱, 박배균. 2016. “동아시아 예외공간, 경제특구의 변화와 모순.” 『공간과사회』 56: 5-9.
이옥희. 2011. 『북·중 접경지역: 전환기 북·중 접경지역의 도시네트워크』. 서울: 푸른길.
이효원. 2015. “라선경제무역지대법의 특징과 개선 과제 - 경제개발구법과 비교를 중심으로 -.” 『서울대학교 법학』 56 (4): 1-25.
『조선민주주의인민공화국 법전 (증보판)』. 2016. 평양: 법률출판사.
조선중앙통신. 2014. “청수관광개발구 관광 개통,” October 31, 2014. http://www.kcna.co.jp/calendar/2014/10/10-31/2014-1031-025.html.
조영국. 2017. “월경적 상호작용과 북중 접경도시의 발전: 중국 랴오닝성 단둥시를 중심으로.” 『한국경제지리학회지』 20 (3): 307-28. https://doi.org/10.23841/egsk.2017.20.3.307.
주장환. 2014. “초국경 협력에 대한 중국의 전략과 행위: 북중 협력을 사례로.” In 평화도시 인천을 위한 새로운 접근, 301-52. 『서해평화정책포럼 연구자료총서3』. 인천: 인천발전연구원.
지상현, 김민호, 이승철, 정수열. 2017. “접경지역 변화의 관계론적 정치지리학: 북한-중국 접경지역 단둥을 중심으로.” 『한국경제지리학회지』 20 (3): 287-306.
https://doi.org/10.23841/egsk.2017.20.3.287.
지상현, 이승욱, 박배균. 2019. “한반도 경계와 접경지역에 대한 포스트 영토주의 접근의 함의.” 『공간과사회』 29 (1): 206-34.
최영진. 2013. “중국의 동북지역 개발과 환동해권 진출의 교두보: 훈춘과 쑤이펀허 통상구의 비교 연구.” 『중소연구』 37 (1): 129-68.
中国和龙. 2017. “题目带您走进和龙.”
中国海关. 2013. “‘出境加工’ 第一单-访长春海关关长薛颖超,” 2013.

中国经济周刊. 2012. “朝鲜劳工来了,” June 23, 2012. http://paper.people.com.cn/zgjjzk/html/2012-07/23/content_1088147.htm?div=-1.

中时电子报. 2015. “东北亚境外经贸园区 吉林5年将建12个.” 中时电子报, October 27, 2015. https://www.chinatimes.com/cn/realtimenews/20151027002702-260409?chdtv.

丹东日报. 2005. “边境贸易烧旺振兴之火,” February 2, 2005.

———. 2006. “归侨：边境贸易的活跃力量,” March 29, 2006.

司中全, and 陈国庆, eds. 2005. 辽宁决策咨询 2000-2004. 沈阳: 辽宁人民出版社.

吉林通化国际内陆港务区党工委/管委会. 2017. “吉林通化国际内陆港务区 2017.” 通化: 通化市人民政府.

林今淑, 郝方龙. 2011. “长吉图先导区与朝鲜罗先市的经贸合作.” 延边大学学报(社会科学版) 44 (02): 14-18.

田家山. 2018. “从长吉图开发开放到主动融入‘一带一路.’” 新长吉, November 2018.

經濟參考報. 2014. “단동, 위탁가공무역 개시... 조선서 의류 생산,” September 11, 2014.

鸭绿江晚报. 2002. “边境贸易日益红火,” November 18, 2002.

협력과 갈등의 기로에 선 한중관계: 평가와 방향

이민규(서울연구원)

1. 서론

1992년 수교 이래 한중 양국은 상이한 정치・안보 체제에도 불구하고 단기간에 1일 생활권과 경제적 상호의존 관계를 형성하였다. 한국은 한미동맹을 근간으로 하는 안보정책을 유지하고 있음에도 불구하고 중국의 부상에 대해 '균형'(balancing)이 아닌 '헤징'(hedging) 전략을 채택하였다.[16] 중국 역시 북중동맹이 존재하는 상황에서도 적극적인 '동반자관계'(伙伴关系) 외교를 통해 한국과의 경제사회적 관계를 강화시켜왔다. 이는 구조적 원인(역사적・지정학적 특징), 기능적 동인(경제협력), 환경변수(미국과 북한요인) 등이 복합적으로 작용한 결과이다.[17] 즉, 한중 양국의 중・단기적 경제외교와 중・장기적 주변국 안보외교의 목적이 서로 부합한 결과라고 할 수 있다.[18]

하지만, 지난 27년 한중관계를 관통하고 있는 '구동존이'(求同存异) 사고로 인해 '양적'인 발전에 비해 관계 내실화가 정착되지 않았다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다. 문제는 세력전이로 대변되는 미중 간 전략적 경쟁과 북핵 문제 등 외부 구조의 변화와 변수로 인해 더욱 취약한 관계로 변화다고 있다는 것이다.[19] 특히, 미중 사이에서 선택을 강요받는 '전략적 딜레마'(strategic dilemma) 상황에 빠지는 등 미중관계의 종속변수화가 되고 있다는 우려의 목소리가 커지고 있다.[20] 본문은 이상의 문제의식에 기반 하여 지난 한중관계 27년을 비판적 시각으로 분석하고 단계별 발전 방향을 제시하고자 한다.

---

* 발표 예정인 원고로 인용 자제를 부탁드립니다.

16) Jae Ho Chung, "East Asia Responds to the Rise of China: Patterns and Variations", *Pacific Affairs*, Vol. 82, No. 4(Whinter, 2009/2010), p.672.

17) 이동률, '정치외교', 성균중국연구소 엮음, 「한중수교 25년사」, 서울: 성균관대학교출판부, 2017년, p.34.

18) 수교 과정에서 나타난 한중 양국관계 발전 동인은 아래 저서 참고 바람. 정재호, 「중국의 부상과 한반도의 미래」, 서울: 서울대학교출판문화원, 2011년, pp.148~168.

19) 미중 간 전략적 경쟁이 심화되고 있다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 하지만, 중국이 세계 2차 대전 이후 미국을 중심으로 구축된 '민주-자본주의' 국제질서의 최대 수혜자라는 점, 미중 양국 모두 핵을 보유하고 있다는 점, 그리고 평화적 세력전이도 가능하다는 역사적 경험 등을 감안하였을 때, 비판적 평가와 부정적 전망만을 할 수는 없다. 이런 차원에서 다양한 형태의 세력전이와 이를 기반으로 한 미중관계 속성을 분석하는 것이 우선되어야 한다. 본문에서는 미중관계의 '부정적' 시나리오를 감안하였음을 특별히 밝힌다.

20) 한국의 미중 간 전략적 딜레마에 대한 것은 아래 논문 참고. Jae Ho Chung, "South Korea Between Eagle and Dragon", *Asian Survey*, Vol. 41, No. 5(September/October 2001), pp.777-796.

2. 한중관계 27년에 대한 비판적 평가

(1) 양적 발전 속 실적적인 정치적 신뢰관계 형성 실패

지난 27년 한중관계는 비약적 발전을 이루었다. 수교 당시의 '우호협력관계'(友好合作关系)는 김대중 정부 때의 '21세기를 향한 협력동반자 관계'(面向21世纪的合作伙伴关系), 노무현 정부 때의 '전면적 협력 동반자 관계'(全面合作伙伴关系)를 거쳐 이명박 정부 때의 '전략적 협력 동반자 관계'(战略合作伙伴关系)로 단계적이자 급속하게 발전하였다.

이 기간 양국 간 교역 규모는 1992년 약64억 달러에서 2019년 8월 약2,686억 달러로 약 42배 증가하였다.[21] 인적 교류 역시 급속히 증가하였는데, 양국을 방문하는 관광객 수는 1994년 약37만 명에서 2016년 약1,284만 명으로 약35배 늘었다.[22] 이뿐만 아니라 양국 정부 간 인적교류도 활발히 이루어졌다. 주중한국대사관에서 공개한 자료에 의하면, 12회 국빈(실무 포함) 방문을 포함한 총45회 양자 혹은 다자 정상회담이 이루어졌다. 총리 이상 급 같은 경우도 총39회나 이루어지는 등 양국 고위층 간 회담도 지속적으로 개최되었다. 의원외교라고 할 수 있는 양국 의회 및 정당 간 교류 역시 총137회나 이루어졌다.[23] 한중 양국 정치인 간 교류 증가는 지방정부 층위에서도 확인할 수 있다. 2019년 8월 기준 한중 양국 지방도시 간 체결된 자매 혹은 우호도시 결연이 총641개에 달했다.[24] 신외교(new diplomacy)의 흐름 속에서 도시외교가 다자네트워크 중심으로 바뀌고 있는 와중에서도 양자교류를 강화해 왔다고 할 수 있다. 한 가지 눈여겨 볼 부분은 군사 분야에서도 교류를 지속적으로 해 왔다는 것이다. 1998년을 기점으로 지난 20년 동안 총51회의 공식적인 인적 교류가 있었던 것으로 나타난다.[25]

이상의 양적 발전 이면에는 경제적 상호의존 관계 형성을 통해 정치적 신뢰관계를 구축하겠다는 전략적 의도가 내포되어 있다. 전형적인 자유주의(liberalism) 접근법이라 할 수 있다. 하지만, 2010년부터 발생한 '천안함 침몰'과 '연평도 폭격 사건', '4차 북핵 실험과 한중 정상간 핫라인 불발', '사드배치와 경제보복' 등 외교·안보 이슈에서 알 수 있듯이 한중 양국은 양적인 변화에 비해 관계의 내실화를 이루지 못하였다. '구동존이' 전략의 '늪'에 빠져 있음을 확인할 수 있다. 한국의 관점에서 봤을 때 이상의 이슈들은 중국에 대해 혹은 한중관계에 대한 '희망적 사고'(wishful thinking)를 단계적으로 깨트린 사건들이였다고 평가할 수 있다. 우선, 2010년 천안함 침몰과 연평도 폭격 사건은 중국의 전향적인 역할에 대

21) 한국무역협회, https://www.kita.net/(검색일: 2019년 8월 18일).
22) 한국관광공사, http://kto.visitkorea.or.kr/kor.kto(검색일: 2019년 8월 19일).
23) 주 중국 대한민국대사관, http://overseas.mofa.go.kr/cn-ko/index.do(검색일, 2019년 8월 19일).
24) 대한민국시도지사협의회, https://www.gaok.or.kr/gaok/main/main.do(검색일, 2019년 8월 18일).
25) 주 중국 대한민국대사관, http://overseas.mofa.go.kr/cn-ko/index.do(검색일, 2019년 8월 19일).

한 기대가 무너진 ‘실망감’을 안겨 준 이슈였다.[26] 2016년 ‘4차 북핵 실험과 한중 정상간 핫라인 불발’ 같은 경우는 북핵 이슈에 대한 양국의 전략적 입장 차이의 크기를 확인할 수 있었던 사건이었다. 특히, 이 북핵 문제는 양자적 측면에서는 양국이 경제협력 못지않게 교류협력에 노력을 기울였던 이슈라는 점에서 양자관계에 끼친 부정적 영향이 적지 않았다. 다자적 측면에서는 시진핑(习近平) 중국 국가주석과의 핫라인이 불통이었던 것에 반해 버락 오바마(Barack Obama) 미국 대통령과는 20여분 간, 아베 신조(あべしんぞう) 일본 총리와는 15분 간 전화 통화를 했다는 점에서 북방 삼각과 남방 삼각 간의 대립구조의 그림자가 여전히 짙게 드리워져 있다는 것을 확인 할 수 있었다. 이상의 두 사건이 양자관계에 대한 기대를 무너트렸다면, 사드배치 이슈는 미중 간 세력전이 경쟁과 한국의 전략적 딜레마에 대한 ‘우려가 현실’이 된 사건이다. 미중 간 세력전이라는 구조적 변화의 영향을 무시할 수 없지만, 2016년 7월 사드배치 공식 발표가 있은 이후 2017년 2월 일부 소통경로가 재개통되기 전까지 양국 정부 간 대부분의 공식채널이 닫혔다는 점에서 한중 관계의 ‘민낯’이 그대로 나타났다. 한국 외교부가 한중 수교 25년의 과정과 성과 중 하나로 ‘정치적 신뢰 관계 강화 및 전략적 협력 동반자 관계 내실화 노력’을 꼽은 것을 단순한 외교적 수사(rhetorics)로 치부할 수밖에 없을 정도로 양국 관계의 실상이 들어난 것이다.[27] 즉, 교류의 양적 팽창과 이로 인한 기대감에 비해 깊이 있는 정치적 신뢰 관계를 형성시키지 못한 결과이다.

(2) ‘달라이 라마 효과’ 현실화

경제협력은 한중 관계 27년을 관통하는 가장 중요한 연결고리이다. 냉전시기의 적대 관계를 청산하고 수교를 맺게 된 핵심이유이자 양국의 외교·안보 전략의 조정과 변화를 기대케 했던 요소이다. 수교 당시 한국은 대만과의 단교를 중국은 북한과의 관계 악화를 감수하면서까지 수교를 했던 표면적 이유 중 하나이다.[28] 당시 중국은 1989년 천안문 사태의 여파에서 벗어나 ‘남순강화’(南巡讲话)로 대변되는 지속가능한 개혁개방정책 추진이 필요했고, 한국은 ‘북방정책’과 함께 노동집약적 수출산업의 적극적인 해외이전이 필요했던 시기였다.

양국의 필요가 직접적으로 맞아떨어졌던 경제 분야 협력은 결과적으로 10여년의 기반 구축 노력을 통해 실질적인 제도적 협력구조가 구축되었다. 2014년 5월 17일 한중일 투자보장협정(BIT)이 발효되었고, 2014년 원-위안 직거래 시스템이 구축되었다. 특히, 2015년에 타결 및 공식 발효된 한중 FTA와 그 해 3월 한국의 아시아인프

---

26) Sukhee Han, “South Korea seeks to balance relations with China and the United States”, Coucil on Foreign Relations, November 2012, accessed 16 October 2019, https://www.cfr.org/report/south-korea-seeks-balance-relations-china-and-united-states.

27) 이민규, “한·중 ‘원칙 없는 주고 받기’ 안 통한다”, 중앙SUNDAY, 2017년 6월 4일, https://news.joins.com/article/21635468(검색일: 2019년 10월 16일).

28) 당시 한국과 대만관계와 북중관계에 대해서는 아래 저서 참고 바람. 정재호,「중국의 부상과 한반도의 미래」, 서울: 서울대학교출판문화원, 2011년, pp.135~138, 177~181, 212~216.

라투자은행(AIIB) 참여는 단순한 경제협력을 넘어 양국의 전략적 관계 변화를 의미한다.[29]

이러한 경제적 상호의존 관계 강화는 한중 양국 간 갈등과 분쟁이 발생하였을 때 관계 개선을 위한 방안이자 출구로 제시되어 왔다. 민감한 외교안보 현안을 전략적으로 회피한 '구동존이' 접근법 역시 이러한 사고의 발현이다. 하지만, 2016년 발생한 사드배치 이슈와 이에 대한 대응으로 중국이 한국에 경제보복을 가하면서 '구동'이 '존이'를 제어할 수 없다는 비판이 현실이 되었다. [표 1]에서 알 수 있듯이 최근 10년 특정 정치·외교적 목적 달성을 위해 경제력을 도구화하는 정책이 경제적 상호의존도가 높은 한중관계에도 적용이 된 것이다.[30]

[표 1] 최근 10년 중국의 대표적인 경제보복 사례

연도	대상국	OECD 회원국	이슈	성질	대응 수위
2008년	프랑스	○	달라이 라마 회견	연성	정치, 경제
2010년	일본	○	센카쿠 열도 해역 중국어선 나포	강성	무력과시
2010년	노르웨이	○	류샤오보 노벨 평화상 수상자 선정	연성	정치, 경제
2012년	일본	○	일본의 센카쿠 열도 국유화	강성	무력과시
2016년	대만	×	차이잉원 총통 당선	연성	정치, 경제
2016년	몽골	×	달라이 라마 회견	연성	정치, 경제
2016년	필리핀	×	남중국해 영토분쟁	강성	무력과시
2017년	한국	○	사드배치	강성	정치, 경제

주: 저자 작성

중국은 경제보복의 효과를 극대화하기 위해 양국 경제협력의 큰 틀을 훼손시키지 않는 범위 내에서 심리적 타격을 줄 수 있는 분야에 경제적 조치를 취하였다. 한국산 제품에 대한 통관, 위생검사 등 비관세장벽(non-tariff measure) 강화, 관광 상품 판매 중단과 비자발급 지연, 중국 진출 한국기업을 대상으로 노동·환경·조세 표적 단속 등을 가한 것으로 예상된다.[31] 한 가지 짚고 넘어갈 부분은 지난 27년 한중 관계 발전의 직접적인 견인 역할을 했던 대표적인 인적 교류(people to people) 산업인 관광업이 직격탄을 받았다는 점이다.[32] 한국관광공사의 관련 조사에 의하면,

29) 지만수, "경제협력", 성균중국연구소 엮음, 「한중수교 25년사」, 서울: 성균관대학교출판부, 2017년, pp.106~111.

30) 한국무역협회에서 발표한 2017년과 2018년 한중 간 교역 규모를 살펴보면, 한국의 대중 수출과 수입은 오히려 전년 대비 각각 14.2%/14.1%와 12.5%/8.8% 증가한 것을 나타난다. 이는 경제보복의 방점이 정치적 목적이지 경제적 타격이 아니라는 점을 의미한다.

31) 최지영, 김흥규, "사드 도입논쟁과 중국의 對韓 경제보복 가능성 검토", China Watching 제14호, 2016년 4월, pp.2~3. 본 보고서에서는 예상으로 표현했지만 실제 이상의 내용을 포함한 다양한 영역에서 경제보복을 가한 것으로 나타난다.

32) 관광산업 손실 규모에 대해서는 아래 보고서 참고. 전해영, "사드 갈등 장기화에 따른 국내 관광산업 손실규모 추정", 현안과 과제, 17-22호, 2017년.

2017년 한해 한국을 방문한 중국인 관광객 수는 3,998,771명으로 전년도 대비 -48.4%의 증감률을 보였다. 그 중 단체여행 비중이 6.9%로 2015년의 40.9%에 비해 급감한 것으로 나타났다.[33]

결론적으로 경제적 상호의존 관계 형성을 통해 정치적 신뢰관계를 구축하겠다는 '이상주의'적 접근법은 중국의 급속한 경제성장과 이의 도구화로 대가가 점점 커지고 있다. 다르게 표현하면, 양국 간 정치·안보 분야 이슈가 발생했을 때 해결 방법으로 경제협력을 강화시키자는 주장이 더 이상 현실성이 없게 된 것이다.

(3) '문화적 동질성' 갈등요인으로 등장

사회문화 교류 역시 경제협력 못지않게 한중관계 발전에 결정적 역할을 한 분야이다. 정치적으로 덜 민감하고 직접적인 인적교류를 할 수 있다는 점이 크게 작용하였다. 이와 함께 한중 양국 모두 공공외교(public diplomacy)를 정부차원에서 전략적으로 추진하면서 자원과 플랫폼이 확보된 것 역시 적지 않은 영향을 끼쳤다.

[표 2] 한중 간 대표적인 사회문화 갈등 사례

일시	갈등 사례
2004년	· 동북공정
2005년	· 강릉 단오제 유네스코 등재
2006년	· 동북공정
2007년	· (창춘 동계아시안게임 시상식) 한국 여자 쇼트트랙 선수들의 '백두산은 우리땅' 퍼포먼스
2008년	· 공자 한국인 설 설전 · 베이징올림픽 성화봉송 폭력 사태 · SBS 베이징 올림픽 개막식 리허설 사전 보도
2010년	· 첨단 정보기기 한글 자판 국제표준화 논란
2011년	· 아리랑 중국 국가무형문화 유산 등재
2016년	· 대만출신 아이돌 가수의 '청천일백기' 사전 · KBS 드라마 '무림학교'에서 인민폐 소각 장면

주: 임대근, "대중문화", 성균중국연구소 엮음, 「한중수교 25년사」, 서울: 성균관대학교출판부, 2017년, pp.131~133 재정리.

2014년 11월 세계 최초로 공자학원이 서울에 설립되었고 2019년 10월 기준 총23개의 학원(学院)과 5개의 교실(课堂)이 운영 중에 있다.[34] 유학생 같은 경우는 재중 한국인 유학생이 2003년 18,267명에서 2017년 73,240명 규모로, 재한 중국인 유학생은 2003년 8,904명에서 2018년 68,537명 규모로 각각 약4배와 8배 증가하였다.[35] 유

33) 한국관광공사, http://kto.visitkorea.or.kr/kor.kto(검색일: 2019년 10월 16일).
34) 孔子学院总部, http://www.hanban.org/(검색일: 2019년 10월 17일).
35) 국가통계포털, http://kosis.kr/index/index.do(검색일: 2019년 8월 17일).

학생 규모만큼 중요한 사회문화 교류 지표가 되는 입국자(관광객) 역시 큰 규모로 증가하였음을 확인할 수 있다. 1992년 수교 당시 방한 중국인이 86,865명이었던 것에 비해 2016년 8,067,722명으로 약93배로 증가하였다. 방중 한국인 역시 1994년의 233,675명에서 2016년 4,775,000명으로 약20배 증가하였다. 한국 내 '중국어 학습 열풍'(汉语热)과 중국 내 '한류'(韩流)로 표현되는 양국 간 사회문화 교류가 엄청난 규모로 확대되었음을 알 수 있고, 서로에 대한 이미지(images) 개선에 긍정적 영향을 끼쳤음을 관련 연구에서 확인할 수 있다.[36]

하지만, 한중 양국 국민들의 강한 민족주의 정서로 인해 역사와 문화적 동질성이 협력의 촉매제가 아닌 갈등의 요소로 등장하고 있다. 양국 간 긍정적 이미지 못지 않게 고대부터 냉전시기 형성된 서로에 대한 부정적 이미지를 동시에 그리고 실질적으로 상쇄시켜야 하는 점을 간과한 것이다. 중국인이 가지고 있는 고대 중화질서 자부심과 '백년굴치'(百年国耻)로까지 묘사되는 근대 역사가 남긴 수치심 그리고 개혁개방 이후 급속한 경제성장이 탄생시킨 부활에 대한 자신감이 혼합되어 형성된 민족주의 정서와 그 여파의 영향은 크다. 한국 역시 산업화와 민주화 성과를 토대로 한 상대적 우월감이 무시할 수 없는 수준이다. 즉, 이렇게 강한 민족주의 정서를 발현하고 있는 양국 국민들은 자연적으로 비슷함에서 다름을 찾고자 할 것이고, 이러한 사고는 양국 관계 발전에 걸림돌이 되고 있다. [표 2]에서 알 수 있듯이 2004년 동북공정을 시작으로 거의 매년 역사와 문화 문제를 둘러싸고 갈등이 발생하고 있다.

이는 아시아 패러독스(the Asian Paradox)로 일컬어질 만큼 한중 양국만의 사안은 아니다. 문제는 경제협력 논리처럼 한중 양국 간 외교·안보 분야 문제가 발생하였을 때, 사회문화 교류·협력을 강화하자는 주장이 더 이상 해결 방안이 될 수 없다는 것이다. 역으로 사회문화적 갈등이 외교·안보 분야 분쟁을 가열시킬 수 있음을 우려하게 생겼다.

3. 한중관계 단계별 발전 방향

지난 27년을 비판적인 사고로 평가해 보면 '부실한' 한중관계에 대한 경고는 지속적으로 있어왔고, 2010년 전후부터 논란을 일으킬만한 사건들도 끊임없이 발생하였다. 기간이 짧았던 만큼 문제가 있는 것은 당연하다 할 수 있다. 심지어 이상적인 국가간 관계를 요구할 수도 없다. 문제는 2000년대 이후 발생한 모든 분야의 문제들이 미해결상태로 남아있다는 것이다. 더 큰 문제는 대부분이 중국의 부상 혹은 미중관계와 연관된 전략적·이념적·감정적 문제들로 향후 재발 및 새로운 문제로 변질되어 더 큰 갈등을 불러일으킬 수 있다는 점이다.[37] 중국은 시진핑 집권 시기

36) Min-gyu Lee, Yufan Hao, "China's Unsuccessful Charm Offensive: How South Koreans have Viewed the Rise of China Over the Past Decade", *Journal of Contemporary China*, Vol. 27, No. 114, pp.874-876.

37) 서진영, "한중관계 20년: 회고와 전망-한국의 시각에서", 국방정책연구, 28권, 1호, 2012년,

에 들어 ‘중국의 꿈’(中国梦)으로 표현되는 중화민족의 위대한 부흥을 국가목표의 기치로 내걸고 있다. 미국에 ‘신형대국관계’(新型大国关系)(후에 ‘신형국제관계’)를 요구함과 동시에 ‘아시아 운명공동체’를 강조하는 적극적인 주변국 외교를 통해 지역대국으로 확실히 자리매김하고자 하고 있다. 이 과정에서 후진타오 시기 제시된 ‘국가핵심이익’(national core interests) 개념을 더욱 공식화하면서 자국 중심의 대외관계 법칙을 만들고 있다. 미국 역시 도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부가 들어선 이후 중국의 부상에 대해 ‘봉쇄·포용’(congagement) 전략 중 ‘봉쇄’(containment) 비중을 높이고 있다. 대만, 티베트, 신장, 홍콩 등 전통적 국가핵심이익 관련 이슈뿐만 아니라, 1979년 이후 우호적 양국관계의 기반이 되었던 경제 분야에서도 대결 구도를 형성하고 있다.[38] 이러한, 외부 구조가 급변하는 상황에서 한중 양국은 갈등을 최소화하면서 정치적 신뢰관계를 구축하기 위해 다음과 같은 단계별 접근 방법을 고려할 필요가 있다.

첫째, 단기적으로 충돌 가능 이슈에 대한 위기관리(crisis management) 방안을 공동으로 마련하여 오해(misunderstanding)와 오지각(misperception)으로 인한 이슈화와 악화를 방지해야 한다. 앞서 살펴본 미해결 상태로 남아있는 이슈뿐만 아니라 발생 가능한 문제도 선정하여 단순한 교류 수준이 아닌 위기관리 매뉴얼을 공동으로 마련해야 한다.

둘째, 중·단기적으로 선전(propaganda)이 아닌 진단에 기반 한 공공외교를 서로 추진한다. 즉, 자국의 우수한 점을 단순히 선전하는 것이 아니라 부정적 이미지는 상쇄하고 긍정적 이미지는 형성될 수 있도록 상대방이 ‘원하는 것’에 집중하도록 한다. 이 과정에서 상호이해 제고와 필요성을 명확히 인지토록 다양한 층위의 네트워크(multi-layer network)를 구축 및 활용할 필요가 있다.

셋째, 중·단기적으로 중앙정부-지방정부-민간 등 다양한 층위의 주체 간 교류의 기제화와 함께 층위 간 교류·협력이 상호 시너지 효과가 날 수 있도록 한다. 교류가 협력으로 이어지지 않으면 실질적인 정치적 신뢰관계 형성의 기본 조건이라 할 수 있는 ‘장기적 이익’, ‘행위 규범’, ‘정서적 유대감’ 등을 기대할 수 없다. 이를 위해서는 플랫폼 형성이 그 무엇보다 중요하고, 다양한 교류가 유기적으로 연결되도록 하는 노력이 필수적이다.

넷째, 중·장기적으로 ‘문제해결 중심’(problem-oriented) 관계로 발전하여 ‘구동화이’(求同化异)를 실현한다. ‘구동’이 ‘존이’ 문제를 해결해 줄 수 없다는 것은 지난 27년의 역사에서 확인할 수 있다. 이를 실현시키기 위해서는 민감한 외교·안보 이슈를 전략적으로 회피해 온 사고방식의 전환이 우선적으로 필요하다. 이와 연관하여 분야와 상관없이 문제 그 자체를 해결하고자 하는 노력이 수반되어야 한다. 끝으로 이와 관련하여 한국은 ‘not making choices’, ‘the twin hedging policy’, ‘전략적 우선순위 설정’ 혹은 ‘연미통중’(联美通中), ‘연미화중’(联

pp.10-37.

38) 이민규, “중국의 국가핵심이익 시기별 외연 확대 특징과 구체적인 이슈”, 중소연구, 제41권, 제1호, 2017년, pp.42-64.

美和中), ‘연미연중’(联美联中)등과 같은 전략적 방향의 공백을 채울 수 있는 구체적인 전략과 정책이 수립되도록 노력할 필요가 있다. 작금의 한중관계는 하늘에 항공노선을 그릴 수 있는 상황이 아닌 쌓이고 있는 장애물을 하나씩 치워 나가면서 새롭게 개척해야 하는 상황임을 명심해야 한다.

일대일로와 한반도

조형진(인천대)

서론: 일대일로의 변화와 조정

중국의 공식 입장에 따르면, 일대일로는 대상과 범위에 특정한 한계가 존재하지 않는다. 일대일로는 구성원(成員)의 개념이 없으며 뜻이 들어맞는다면 누구나 참여할 수 있다는 것이다.[39] 또한 중국은 일대일로를 경제성장과 인프라 건설에 중점을 둔 발전을 위한 플랫폼으로 규정하면서 패권 경쟁의 수단으로 정치화되는 것을 경계해 왔다. 시진핑 주석도 공식 담화를 통해 일대일로는 지정학의 도구가 아니며, 블록화를 도모하거나 현존하는 지역 협력체를 대체하려는 것도 아니라는 점을 강조해 왔다.[40] 그러나 실제 일대일로의 범위와 위상은 중국의 실제 의도가 어떻든 간에 중국의 조건과 국력은 물론, 다른 강대국들과 일대일로 수혜국들의 수용과 대응에 따라 달라질 수 밖에 없다. 이는 일대일로만의 한계는 아니다. 역사상 가장 큰 규모의 대외원조였던 미국의 마셜플랜도 서유럽 16개국만이 대상이었으며, 2차 대전 이후 미국의 글로벌 패권을 안착시키는 수단이었던 것으로 평가된다. 일대일로도 미국의 인도-태평양 전략이 본격화되고 여러 문제가 부각되면서 최근 새로운 조정의 국면을 맞고 있다.

본 논문은 이러한 일대일로의 변화와 조정을 정리하고, 이에 따른 한국의 입장과 대응을 검토하는 것을 목적으로 한다.

미국의 인도-태평양 전략

트럼프 행정부는 이전 오바마 행정부의 지역 개념인 '아시아-태평양(Asia-Pacific)'을 '인도-태평양(Indo-Pacific)' 전략으로 대체했다. 2017년 11월 10일 트럼프 대통령이 베트남 다낭의 APEC 정상회담에서 '아시아-태평양' 개념을 처음으로 제기했다. 뒤이어 2017년 12월 『국가안보전략서(National Security Strategy)』를 통해 '인도-태평양' 전략을 공식화하였다. 본 보고서는 오바마 행정부 시기와 완전히 다르게 구성되면서 새롭게 추가된 지역별 전략 챕터의 첫머리에 '인도-태평양'을 서술하고 있다. '인도-태평양'의 공식 범위를 인도의 서쪽 해

39) 2017년 5월 9일 중국 외교부 정례 기자회견에서 중국 대변인은 2015년 북측을 일대일로의 구성원으로 초청했는지를 묻는 질문에 대한 답변으로 다시 한 번 이를 강조했었다. '2017年5月9日外交部發言人耿爽主持例行記者會,' 『外交部』(www.fmprc.gov.cn), https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1459976.shtml (검색일: 2018.5.20.).

40) 「精辟! 五年來習近平這樣論述"一帶一路"」, 《新華網》, 2018년 9월 6일, http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2018-09/06/c_1123391245.htm (검색일: 2019년 5월 14일).

안에서 미국의 서쪽 해안까지로 규정하고 '자유롭고 개방된 인도-태평양(FOIP, Free and Open Indo-Pacific)'을 미국의 전략으로 천명하였다. 중국의 지배력이 '인도-태평양' 국가들의 주권과 독립, 미국의 영향력을 위협한다는 점을 명시하고, 미국의 리더십으로 역내 국가들과 이에 대응해야 한다는 점을 강조했다. 일대일로를 명시적으로 언급하고 있지는 않지만, 중국의 역내 인프라 투자와 무역 전략이 중국의 지정학적 열망을 강화하고 있다는 점을 서술했다.

<표 1> 미국 국방부 『중국 군사력 보고서』의 일대일로 관련 내용

연도	주요 내용
2017년	• 일대일로는 중국의 전지구적 영향력을 강화하고, 외교정책과 전략적 목표를 진전시키기 위한 경제적 수단 ※이외의 구체적인 내용은 없음. 중국의 전략에 대한 설명 중 군사전략이 아니라, 외교정책 부문에서 일대일로를 언급함.
2018년	• 일대일로의 의도는 다른 국가들과의 경제적 연계를 발전시켜 이들의 국익이 중국의 국익에 부합하도록 조정하고, 중국의 입장에 대한 반대와 비판을 억제하는 것 • 일대일로의 일부 참여국은 중국 자본에 지나치게 종속 • 해군 배치에 필요한 군수 지원을 사전에 준비하는 항구 이용권처럼 일대일로 투자의 일부는 중국의 잠재적 군사 이익을 증진 ※일대일로를 'BRI'(Belt and Road Initiative)로 호칭
2019년	• 2018년과 동일한 내용으로 일대일로를 규정 • 일대일로에 필요한 안전 보장을 위해 중국의 해외 군사기지가 확대될 것으로 예측 • '중국제조2025'와 일대일로에 대한 세계의 우려를 인식하여 중국이 레토릭을 일부 완화하겠지만, 기본적인 전략 목표는 변동 없이 추진될 것으로 예상 ※일대일로를 'OBOR'(One Belt, One Road)로 호칭

출처: Office of the Secretary of Defense(2017, 2018, 2019)를 저자가 정리.

미국의 일대일로에 대한 인식과 대응의 변화는 국방부가 매년 의회에 보고하는 『중국 군사력 보고서(China Military Power Report)』를 통해 좀 더 명확하게 확인할 수 있다. 오바마 행정부 시기였던 2016년까지는 동 보고서에 일대일로 관련 내용이 전무했으나, 트럼프 행정부의 첫 보고서인 2017년부터 매년 일대일로에 대한 서술이 등장했다. 2017년 보고서는 일대일로를 외교정책의 경제적 수단으로 간단히 언급하였으나, 2018년에는 일대일로를 중국의 전지구적, 지역적 영향력 확대를 위한 수단으로 명확히 기술하고, 군사 이익과의 연계 가능성을 시사하였다. 2019년 보고서는 2018년의 내용을 반복하면서 일대일로의 필요성에 따라 해외 군사기지가 확대될 것이라는 예상을 추가하고, 중국이 외부의 비판에 대응하여 레토릭을 일부 완화하겠지만 일대일로의 기본 목표가 변함없이 지속될 것이라고 평가했다.[41]

인도-태평양 전략은 단순히 중국만을 대상으로 했다고 볼 수 없으며, 역내 모든 국가를 상대로 한 미국의 목표가 반영되어 있다. FOIP의 주요한 내용인 무역 불균형 개선은 중국뿐만 아니라, 일본과 한국이 적극적으로 포함되어 있다. FOIP는 중국의 위협에 대한 대응과 함께 동맹국들의 미국 공약(commitment)에 대한 의심을 해소하기 위한 전략이라는 측면도 있으나, 오바마 행정부의 아시아 재균형 전략과 달리 전략자산의 배치 확대를 포함하지 않는다. 도리어 동맹국에 대한 부담을 추가로 전가하려고 하며, 이를 실현하기 위해 배치된 무력을 협상 수단으로 적극적으로 활용하고 있다.[42] 하지만 인도-태평양 전략과 함께 다시 등장한 4자 안보대화(QSD: Quadrilateral Security Dialogue)는 미국이 이 지역에서 일본, 호주, 인도를 중심으로 전략을 재편할 것이라는 점을 명확히 드러내었다. 4자 안보대화는 2007년 5월 아세안 정상회담에서 미국의 딕 체니 당시 부통령과 호주, 일본, 인도 정상들 간의 회담으로 시작되었으나, 아베 총리의 실각, 중국과의 관계를 강조하는 러드(Kevin Rudd) 호주 총리의 당선 등으로 사실상 바로 해체됐었다. 당시 4자 안보 대화는 중국에 대한 대응이라는 점을 숨기지 않아 중국 측의 강력한 항의를 불러온 바 있다. 이런 이유 때문에 2017년 아세안 정상회의에서 4자 간의 협력을 재개하기로 하면서 다시 제기된 4자 안보대화는 아직은 이전과 달리 온건한 내용을 담고 있다. 정상회담이나 장관급이 아닌 고위급 대화로 국한하고, 4자 안보대화라는 명칭을 사용하지 않고 '협의(consultations)'로 지칭했다. 또한 아세안의 중심성을 강조하고 군사훈련과 연계하지 않는 등 역내 국가들의 우려를 불식시키기 위해 노력하고 있다. 그러나 과거의 내용과 더불어 무엇보다 러시아와 중국을 제외한 구성은 4자 안보대화가 장차 중국에 대한 봉쇄와 4국 동맹으로 나아가는 계기가 될 수 있다는 의심을 피하기 어렵다.[43]

일대일로의 조정과 중국의 대응

최근 일대일로는 객관적 수치로 봐도 조정 국면을 맞고 있다. 이는 중국의 전체적인 대외진출(走出去) 규모가 축소되었기 때문이기도 하다. <그림 1>에서 보듯이 해외직접투자의 성장세가 2017년부터 급격히 둔화되고 있으며, <표 2>에서 보듯이 해외프로젝트의 수주도 2018년에 감소로 돌아섰다. 이는 중국 상무부의 보고서가

41) 일대일로의 영문 명칭과 관련하여 2018년에는 중국이 공식적으로 수정한 'BRI(Belt and Road Initiative)'를 사용했으나, 2019년에는 이전의 명칭인 'OBOR(One Belt, One Road)'을 사용했다. 서구에서 OBOR의 'One'이라는 의미가 동양과 달리 패권 추구로 이해될 우려가 있었기 때문에 중국이 이를 BRI로 변경했다는 점을 참고한다면, 이조차도 중국의 의도를 부정하기 위한 의도일 수 있다.

42) IISS(The International Institute for Strategic Studies), *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2019: Key developments and trends* (2019).

43) Michael Swaine, "Creating an Unstable Asia: the U.S. "Free and Open Indo-Pacific" Strategy," Carnegie Endowment for International Peace (2018), http://carnegieendowment.org/2018/03/02/creating-unstable-asia-u.s.-free-and-open-indo-pacificstrategy-pub-75720 (검색일: 2019년 9월 9일).

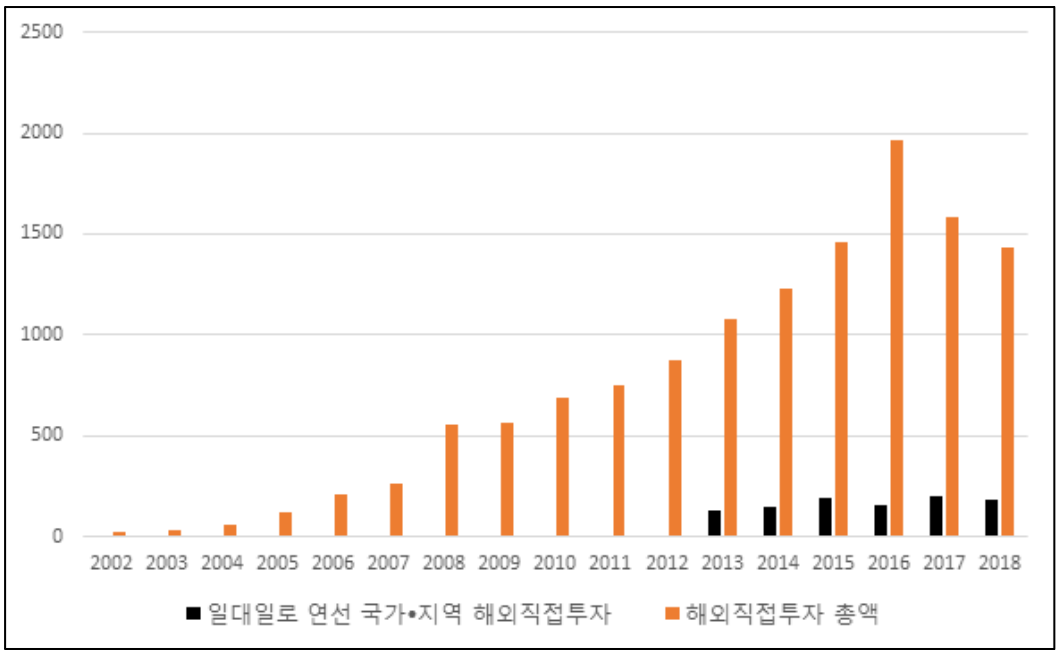
지적하듯이 주요 선진국들의 정책 변화가 크게 작용했다. 2017년부터 미국은 물론, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본 등이 외국의 투자와 합병에 대한 관리·감독을 강화했다. 특히 소프트웨어, 정보통신 분야에 대한 타격이 커서 2017년 한 해 동안 이 분야에 대한 중국의 해외직접투자액이 전년 대비 76.3%나 감소했다. 인프라 관련 투자액도 73.8% 감소했다.[44] 중국의 대외진출에 대한 공격의 주요 대상이 된 일대일로는 더욱 큰 피해를 볼 수밖에 없었다.

<표 2> 중국의 연도별 해외프로젝트수주(對外承包工程) 금액 및 증감율(억 달러, %)

연도	전체 해외프로젝트 수주 금액				일대일로 해외프로젝트 수주 금액			
	계약액		완공액		계약액		완공액	
2014	1917.1	11.7%	1424.1	3.8%				
2015	2100.7	9.5%	1540.7	8.2%	926.4	7.4%	692.6	7.6%
2016	2440.1	16.2%	1594.2	3.5%	1260.3	36%	759.7	9.7%
2017	2652.8	8.7%	1685.9	5.8%	1443.1	14.5%	855.3	12.6%
2018	2418.0	-8.8%	1690.4	0.3%	1257.8	-12.8%	893.3	4.4%

출처: 중국 상무부(中國商務部), 중국 해외프로젝트수주기업연합회(中國對外承包工程商會) 등의 자료에 기초하여 저자가 정리.

<그림 1> 중국의 연도별 해외직접투자 규모(2002~2018년) (억 달러)



44) 中國商務部, 『中國對外投資發展報告2018』(2018), pp. 11, 19.

출처: 중국 상무부, 『中國對外投資發展報告2017』, 『中國對外投資發展報告2018』.

미국을 비롯한 선진국들의 일대일로에 대한 비판과 실제 하향세에 직면하여 중국도 일정한 조정을 하지 않을 수 없었다. 대상과 범위를 규정하지 않고 구성원 개념이 없어 일대일로는 중국의 대외진출을 임의적으로 모두 포함할 수 있는 포괄적(catch-all) 프로젝트이다. 이런 방식은 일대일로가 차질 없이 진행될 때에는 성과를 내세우기에 유리하지만, 문제점이 드러나면 모든 비판이 집중될 수밖에 없다. 따라서 기존의 포괄성을 조정하여 일대일로를 정확히 정의하고 범위를 한정할 필요성이 제기되었다. 한 보도에 따르면, 실제 일대일로의 주무부처인 국가발전개혁위원회(國家發展和改革委員會)가 참여 기업과 프로젝트를 선정하는 작업을 시작했다고 한다.[45] 2019년 4월에 열린 〈제2회 일대일로 정상포럼(第二屆“一帶一路”國際合作高峰論壇)〉의 「공보(公報)」가 35개의 주요 프로젝트를 열거한 것은 이런 변화가 반영된 것일 수 있다.

이와 동시에 일대일로에 대한 일종의 '정돈(整頓)'이 시행되었다. 이는 일대일로의 확장 과정에서 실제 여러 문제가 발생했기 때문이기도 하다. 일부 기업들은 투기적인 부동산 투자와 심지어 카지노에 대한 투자까지 일대일로라는 라벨을 붙여 투자했으며, 회사 이름에 '실크로드'라는 명칭을 덧붙이는 것이 유행하기도 했다. 또한 해외 투자를 위해서는 위안화를 팔아 달러를 매입하는 것이 필수적이었기 때문에 일대일로를 빌미로 불법적인 자본유출이 증가했다. 일대일로의 대상국들이 대체로 부패가 심한 후진국이기 때문에 투자 과정에서 해당국 인사들에 대한 뇌물 공여가 발생하기도 쉽다. 차드 대통령과 우간다 외무장관 등에게 뇌물을 건넨 혐의로 미국에서 기소된 패트릭 호(何志平) 사건이 대표적이다. 이러한 문제들에 대응하여 중국 정부는 부동산 투자를 중심으로 무차별적으로 투자되고 일대일로의 위상을 훼손하는 해외 자산을 매각하도록 강제했으며, 중앙기율검사위원회(中央紀律檢查委員會)가 해외에서 일대일로 관련 중국 기업들의 활동을 감찰하도록 조치했다.[46]

가장 주목받는 정책 변화는 제3국 시장 협력(第三方市場合作)이다. 일대일로가 중국의 패권 추구로 활용될 수 있다는 우려를 불식하기 위해 다른 국가들과 함께 제3국 시장을 공동으로 개발·투자하려는 것이다. 제3국 시장협력이 갑자기 등장하지는 않았다. 2015년 6월, 리커창 총리의 유럽 방문시 프랑스와 「제3국 시장 협력 개발에 관한 협의서」를 체결한 것이 시초였다. 그러나 본격적으로 이를 확대한 것은 일대일로에 대한 공격이 점증한 뒤였다. 2019년 3월, 리커창 총리가 제13기 전국인대 2차 회의에서 '제3국 시장 협력'을 「정부공작보고」 형태로는 처음으로 언급했다. 중국은 현재까지 프랑스, 일본, 이탈리아, 영국 등 14개국과 관련 문건에 합의했

45) "China Moves to Define 'Belt and Road' Projects for First Time," *Bloomberg News* 2019년 4월 3일.

46) Don Weinland, "China's Belt and Road property boom cools off," *Financial Times* 2019년 4월 1일; Don Weinland, "China to tackle corruption in Belt and Road projects," *Financial Times* 2019년 7월 18일.

다. 핵심은 중국의 생산능력, 선진국의 기술, 개발도상국의 발전 수요를 결합시키는 것이다.[47] 따라서 중국의 협력 대상은 주로 선진국이 될 수밖에 없기 때문에 환경, 인권, 탈핵 등 가치와 규범을 관철하려는 선진국과 기술적인 협력에 방점을 찍는 중국의 입장이 절충되기 쉽지 않을 것이라는 우려도 존재한다. MOU 수준의 협력 국가는 쉽게 늘릴 수 있지만, 실행 과정은 쉽지 않다는 것이다. 실제로는 다른 국가의 기업들이 중국 기업과 하청관계를 맺는 형태에 그치기 쉽다. 그러나 제3국 시장 협력은 중국에게는 선진국들의 우려를 불식시키고 상대 국가들에게는 일대일로에 반대하지 않을 수 있는 명분을 줄 수 있다. 양자택일이 아닌 모호함을 유지할 수 있는 공간으로 기능할 수 있는 것이다.[48] 실제로 현재 중국의 주요 학자들은 일대일로와 관련된 논의에서 빠짐없이 제3국 시장 협력을 내세우고 있다.

주변국의 입장과 대응

미국이 인도-태평양 전략과 함께 4자 안보대화 등을 통해 중국에 대한 적대적 대응을 강화함에 따라 비정치적인 발전의 플랫폼으로 규정하려는 중국의 의도와 달리 일대일로가 갈수록 정치화되면서 관련 국가들은 양자택일을 강요받고 있다. 이에 대한 주변 주요 국가들의 최근 대응을 살펴보겠다.

일본은 미국의 '자유롭고 개방된 인도-태평양(FOIP)' 전략을 미일의 공동전략으로 삼으면서 중·일의 제3국 공동 투자라는 형식으로 제한하여 일대일로에 참여하고, 자체적인 역내 투자를 확대하려고 한다. 2017년 11월 트럼프 대통령의 방일시, 아베 총리는 FOIP를 미일의 공동 외교전략으로 삼는다고 발표하였다. 일대일로와 관련해서는 2018년 5월, 중국과 「중일 제3국 시장 협력 비망록」에 서명하고, 2018년 10월 아베 총리의 방중을 계기로 <중·일 제3국 시장 협력 포럼>을 개최하면서 일본과 중국이 제3국에 공동 투자하는 방식으로 일대일로에 참여한다고 선언하였다. 이와 관련하여 52개항 180억 달러 규모의 협정을 체결했다. 이어서 2019년 6월 <G20 정상회의>를 계기로 열린 중일 정상회담에서 아베 총리가 일대일로의 잠재력을 상찬하고 시진핑은 일본의 일대일로 참여를 환영한다고 언급하였다. 그러나 이러한 반복은 앞서 제3국 시장 협력의 현실적인 어려움을 설명했듯이 일본의 일대일로 참여가 제대로 진행되지 않고 있다는 방증으로 해석될 수도 있다. 일본은 중국의 역내 확장을 견제하는 수단으로 활용될 수 있으면서도 일대일로에 대한 형식적 참여를 유지해준다는 점에서 제3국 시장 협력을 적극적으로 활용하는 것으로 보인다.

동남아의 아세안 국가들은 일대일로, 인도-태평양 등 역내 이니셔티브들이 아세

47) 馮其予,「如何落實《政府工作報告》目標: 大力拓展第三方市場合作」,『經濟日報』2019년 4월 3일자 3면.

48) Mathieu Duchâtel, "Triple Win? China and Third-Market Cooperation," https://www.institutmontaigne.org/en/blog/triple-win-china-and-third-market-cooperation#top (검색일: 2019년 10월 12일).

안의 기본원칙을 포괄해야 한다는 점을 강조하면서 중립적 입장을 고수하고 있으나, 최근 '인도-태평양' 개념을 수용하는 경향이 강해지고 있다. 미국은 2018년 10월 <동아시아 정상회의>에 펜스 부통령이 참석하여 '인도-태평양' 개념을 역내에 전파하기 위해 노력하였으나, 아세안과 동아시아 정상회의 등은 이에 대하여 조심스러운 태도를 보인 바 있다. 2019년 6월 제34회 아세안 정상회의는 의장 성명과 별도로 「아세안의 인도-태평양 전망(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)」을 채택하면서 아세안 중심성(ASEAN Centrality) 등 아세안의 기본원칙을 포괄해야 한다는 점을 재차 강조했다. 아세안 국가들도 일대일로의 동남아에 대한 인프라 투자 확대 등을 지지하지만, 인도양과 태평양을 연결하는 지리적 위치 때문에 궁극적으로 '인도-태평양' 개념이 입지 확대에 유리한 점이 많다고 할 수 있다.

<표 3> 아세안 정상회의 의장성명: 인도-태평양, 일대일로 관련 내용

회차	관련 내용
32차 2017.4.28.	• (아세안이 중심이 된 지역 협력체와 관련)인도-태평양 개념을 포함한 최근의 이니셔티브에 대한 논의를 기대함.
33차 2018.11.13.	• 인도-태평양, 일대일로와 같은 아세안의 파트너들이 제안한 새로운 이니셔티브를 논의함. • 아세안 중심성의 기초 위에서 이러한 이니셔티브들이 상호호혜적인 협력을 탐색하고 시너지를 창출하는 데 동의함. • 인도-태평양 지역에서 아세안 중심성과 같은 핵심 원칙을 포괄하는 아세안의 집단 협력을 발전시키기 위한 이니셔티브를 논의함.
34차 2019.6.23.	• 의장성명과 별도로 「아세안의 인도-태평양 전망」 성명을 채택함. • 동 성명을 통해 아세안 중심성, 포용성, 상호보완, 국제법을 통한 규칙에 기반한 질서 등 아세안의 기본원칙이 인도-태평양 협력의 주요 원칙임을 재확인함.

인도는 중국과의 영토 분쟁과 지정학적 경쟁 관계 등으로 인해 일대일로에 대한 경계를 늦추지 않고 있으며, 미국의 인도-태평양 전략에 대해 적극적으로 협조하고 있다. 그러나 동시에 중국과의 교역이 경제성장의 주요한 동력이기 때문에 중국을 불필요하게 자극하지 않으려고 한다.[49] 모디 총리는 2018년 6월 아시아안보회의(샹그릴라 대화)에서 인도-태평양 지역을 전략이나 특정 국가들의 모임으로 보지 않는다는 입장을 표명한 바 있다. 2019년 9월 2일에는 인도의 싱 국방장관이 방일하여 양국 외무장관, 국방장관이 참여하는 2+2 정기회의를 개최하기로 하고, 인도군과 자위대 간의 「물자・서비스 상호제공협정(ACSA)」을 체결하였다. 이는 사실상 4자 안보대화의 형식을 강화하는 효과를 발휘한다. 이런 점에서 최근 인도의 행보는 인도

49) 임경한, 「일대일로와 인도-태평양 전략에 대한 인도와 호주의 대응」, 『동서연구』 30:4(2018).

-태평양 전략과 4자 협력으로 더욱 기우는 양상이다.

호주는 최대 교역국인 중국에 대한 높은 경제 의존도와 공식 동맹국인 미국과의 적극적인 안보 협력 사이에서 균형을 추구하고 있으나, 최근 미중 무역전쟁이 본격화되면서 미국과의 안보 협력이 더욱 강조되는 추세이다. 호주는 미국보다도 먼저 2013년부터 인도-태평양을 국가 전략 개념으로 지속적으로 사용하였으며, 지정학적 위치로도 인도-태평양 전략을 환영할 만한 요인을 갖추고 있다.[50] 중국에 대한 경제 의존도를 축소하고, 대양주의 도서 국가들에서 중국의 영향력을 억지해야 할 안보적 요인도 존재한다. 이로 인해 최근 중국과의 관계가 악화하고, 미국의 역내 안보 역량이 축소되는 상황에서 호주의 역할 증대를 통해 양국 동맹을 강화해야 한다는 의견이 힘을 얻고 있다.[51] 실제 미중 무역전쟁의 와중에 호주는 중국 화웨이 통신장비의 공급을 금지하는 등 인도-태평양 전략에 더욱 치중하고 있다.

결론적으로 역내 국가들은 미국의 인도-태평양 전략을 점차 수용하고 일대일로를 비롯한 중국의 의도를 의심하고 있지만, 트럼프 행정부의 자국 우선주의와 무역정책 재조정에 대한 우려로 인해 중국과의 경제적 협력을 유지하여 위험을 분산하려는 입장을 기본적으로 가질 수밖에 없다. 초기에 일대일로에 대한 참여가 별다른 제약을 받지 않던 상황과 비교하면, 이는 일대일로를 패권 경쟁의 수단으로 정치화하려는 미국의 의도가 효과를 발휘하고 있다고 볼 수 있다. 더구나 이른바 4자(Quad: 미국, 호주, 인도, 일본) 간의 안보 협력이 갈수록 강화되고 있다는 점에서 일대일로의 전망이 반드시 밝다고 볼 수만은 없을 것이다.

일대일로의 한반도 확장?: 일대일로의 서진(西進)과 동진(東進)

앞서 살펴본 미국의 인도-태평양 전략의 등장과 주변국들의 대응은 한국에게는 더욱 어려운 문제일 수밖에 없다. 이와 더불어 일대일로와 관련해서는 한국이 과연 실질적으로 포함되어 있느냐의 문제가 추가로 제기된다.

일대일로의 본격적인 시행과 유라시아 개념의 부상에도 불구하고 그동안 동북아 지역은 상대적으로 동떨어져 있었다. 무엇보다 중국의 일대일로가 사실상 서진(西進) 전략이었기 때문이다. 일대일로가 본격화되기 이전에 이미 중국 내부에서 동북아를 대상으로 하는 미국의 재균형전략에 대응하여 서진 전략의 필요성이 제기된 바 있다. 중국은 개혁•개방 이후 동쪽 연안지역과 동아시아를 주요한 활동영역으로 삼아왔지만, 본격적인 미국과의 경쟁관계에 대비하고 중미 간의 충돌을 방지하기 위해서라도 중앙아시아를 비롯한 유라시아의 동쪽으로 전략의 핵심지역을 확장해야 한다는 것이다.[52] 2015년 3월 공표된 일대일로의 청사진, 「실크로드 경제벨트와 21

50) 임경한, 앞의 논문.

51) Townshend, Ashley, Brendan Thomas-Noone, Matilda Steward, "Averting crisis: American strategy, military spending and collective defence in the Indo-Pacific," The United States Studies Centre(2019).

52) 王緝思, 「'西進', 中國地緣戰略的再平衡」, 『環球時報』 2012.10.17.; Wang Jisi, ""Marching Westward": The Rebalancing of China's Geostrategy," Shao Binhong(ed.), *The World in*

세기 해상 실크로드 공동 건설 추진을 위한 전망과 행동(推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動)」(이하 「전망과 행동」) 등의 주요 문건을 살펴봐도 표면적인 언사와 달리 동북아시아는 물론, 중국 내에서조차 동북3성, 산둥성 등 동북아시아에 근접한 지역들에 대한 언급은 거의 없었다.

미중 경쟁이 본격화되고 2018년 초 남북관계의 개선에 뒤이어 동아시아 정세가 급변함에 따라 일대일로의 범위와 내용에서 변화의 조짐이 나타났다. 공식적으로 확인되지는 않았으나, 북중 정상회담에서 철도 연결 등 인프라 건설을 중심으로 일대일로의 북한 참여가 논의되었다는 보도가 있었다. 북한의 『로동신문』이 이례적으로 르포 형식을 통해 일대일로에 대한 긍정적 보도를 게재하기도 했다.[53] 이러한 일대일로의 확장과 변화는 우선 남북의 급격한 정세 변화에서 영향력을 잃지 않으려는 중국의 전략적 판단이 작용한 결과로 해석되었다.

또한 중국 내부의 사정도 있다. 2016년 랴오닝성의 GDP가 마이너스를 기록한 것에서 확인할 수 있듯이 '동북진흥(東北振興)' 등의 정책에도 불구하고 최근 중국 동북3성의 경제 상황은 매우 좋지 못하다. 일대일로의 동쪽을 향한 확장은 이러한 문제를 해결하지는 못하더라도 새로운 대안을 제시해 줄 수 있다. 이런 맥락에서 2018년 9월 10일 랴오닝성 정부가 발표한 「랴오닝 일대일로 종합 실험구 건설 총체 방안(遼寧"一帶一路"綜合試驗區建設總體方案)」은 남북·일본·몽골을 아우르는 '동북아경제회랑(東北亞經濟走廊)'을 조성한다는 계획을 제시했다. 또한 단둥을 관문으로 남북으로 통하는 단둥-평양-서울-부산 간 철도·도로·통신망의 연결과 '단둥특구(丹東特區)'의 설립을 제시했다. 이는 한국에서 기존에 제시되었던 6대 회랑에 더해 동북아 지역이 새로운 일대일로의 회랑으로 추가되고 공식적으로 일대일로가 남북으로 확장되는 시발점으로 인식되었다.[54]

그러나 이러한 평가는 아직 성급한 측면이 있다. <제2회 일대일로 정상포럼>(2019년 4월 25~27일)을 앞두고 4월 22일 발표된 「일대일로 이니셔티브의 공동 건설: 진전, 공헌과 전망(共建"一帶一路"倡議：進展、貢獻與展望)」을 살펴보면, 기존의 6대 국제 경제협력 회랑(六大國際經濟合作走廊)이 그대로 유지되고 있다.[55] 동북아, 동아시아, 한반도에 대한 언급은 사실상 없다고 봐도 무방하다. 이러한 내용은 정상포럼의 「공보」에서 제시된 35개의 경제회랑과 주요 프로젝트에서도 확인된다. 동북아, 한반도에 대한 독자적인 구상이나 이와 직접적으로 연결될 수 있는 내용은 없었으며 기존의 6대 회랑의 범위가 지속되고 있다.[56]

이런 점에서 랴오닝의 「방안」은 최소한 현재까지는 성급(省級) 지방정부에 국한

2020 According to China (Brill, 2014), pp. 129-136.

53) 「중국기행: 사회주의 현대화 강국 건설 투쟁으로 약동하는 대지」, 『로동신문』 2018일 10일 1일자 6면.

54) 예를 들어 윤완준, 「中"단둥-평양-서울-부산 연결" ... 일대일로 한반도 확장 첫 명시」, 『동아일보』 2018년 9월 17일.

55) 6대 국제 경제협력 회랑(六大國際經濟合作走廊)은 다음과 같다. ①신유라시아 대륙교량(新亞歐大陸橋), ②중국-몽골-러시아, ③중국-중앙아시아-서아시아, ④중국-인도차이나 반도, ⑤중국-파키스탄, ⑥방글라데시-중국-인도-미얀마.

56) 「第二屆"一帶一路"國際合作高峰論壇圓桌峰會聯合公報」.

된 제한적 성격의 문건이라고 할 수 있다. 내용과 위상이 상이하지만, 이러한 지방 정부의 일대일로 관련 문건은 다른 지역에서도 몇 차례 발표된 바 있다.[57] 동북 지역의 학자들을 비롯하여 많은 중국 인사들은 중국-몽골-러시아 경제회랑에 한반도와 동북아가 포함된다고 언급하지만, 현재로서는 구체적인 실천 계획이 있다고 보기 어렵다. 따라서 랴오닝의 총체 방안을 비롯한 동북 지역의 움직임은 아직까지는 지방 차원에 국한된 모색과 준비라고 봐야 할 것이다.

57) 일례로 「西安建設“一帶一路”綜合改革開放試驗區總體方案」, 「寧波“一帶一路”建設綜合試驗區總體方案」, 「吉林優化區域協調發展空間布局 打造“雙通道”融入“一帶一路”」 등이 있다.

<표 4> 일대일로의 35개 경제회랑 및 주요 프로젝트(관련 국가·지역 추가)

<제2회 일대일로 정상포럼(第二屆"一帶一路"國際合作高峰論壇)> 「공보(公報)」 부록
(1) 아디스아바바(에티오피아)-지부티 철로 경제회랑과 연선 공업단지
(2) 아구아 네그라 터널(아르헨티나, 칠레)
(3) 바쿠(아제르바이잔)-트빌리시(조지아)-카르스(터키) 철도, 바쿠 알야트(Alyat) 자유경제구
(4) 브루네이-광시(중국) 경제회랑
(5) 중국-중앙아시아-서아시아 경제회랑
(6) 중국-유럽 해륙 익스프레스(그리스, 마케도니아, 세르비아, 헝가리 등)
(7) 중국-인도차이나 반도 경제회랑: 중국-라오스 경제회랑 포함
(8) 중국-키르기스스탄-우즈베키스탄 국제 고속도로
(9) 중국-라오스-태국 철도 협력
(10) 중국-말레이시아 친저우 공업단지(중국 광시성)
(11) 중국-몽골-러시아 경제회랑
(12) 중국-미얀마 경제회랑
(13) 중국-파키스탄 경제회랑
(14) 태국 동부 경제회랑
(15) 메콩강 유역 경제회랑(캄보디아, 베트남, 라오스, 미얀마, 태국, 중국 윈난성)
(16) EU 범유럽 교통운수 네트워크
(17) 유럽-캅카스-아시아 운수 회랑(터키, 아르메니아, 이란, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 아제르바이잔, 루마니아, 우크라이나, 불가리아, 조지아, 몰도바 등)
(18) 중국-벨라루스 공업단지(벨라루스 민스크)
(19) 국제 남북 수송로(이란, 인도, 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄, 타지키스탄, 오만, 아르메니아, 아제르바이잔, 시리아, 우크라이나, 터키, 키르기스스탄, 불가리아 등)
(20) 빅토리아호-지중해 항로 연결 계획(우간다, 수단, 이집트, 케냐 등)
(21) 라무 항구(케냐)-남수단-에티오피아 교통로
(22) 말레이시아-중국 콴탄 공업단지(말레이시아)
(23) 중국-네팔 히말랴야 횡단 입체 연결 네트워크: 중국-네팔 국경 철로 포함
(24) 신유라시아 대륙교량(러시아, 벨라루스, 폴란드, 독일, 네덜란드 등)
(25) 국제 해륙 무역 신통로(싱가포르, 중국 충칭)
(26) 북아프리카 통로(케냐, 우간다, 르완다, 브룬디, 콩코민주공화국 등)
(27) 카이로-케이프타운 남북 통로(이집트, 남아공 등)
(28) 피레우스 항구(그리스)
(29) 에티오피아-수단 항구 철로 연결
(30) 인도네시아 지역 종합 경제회랑
(31) 수에즈 운하 경제구(이집트)
(32) 북방 항로 화물 운송(러시아): 북극 항로를 의미함.
(33) 태평양 횡단 해저 광케이블
(34) 베트남 '2개 회랑, 1개 벨트' 발전 규획
(35) 중국-타지키스탄-우즈베키스탄 국제 고속도로

※ 확정되지 않은 국가·지역도 해당 범위를 파악하기 위하여 포함하였음.

한국의 입장과 대응

현재 한국은 다른 국가들처럼 중국의 일대일로에 대해서도, 미국의 인도-태평양 전략에 대해서도 모호한 입장을 취하면서 위험을 분산하려고 한다. 미중 경쟁이 격화되는 상황에서 이는 전략적 모호성이라기보다는 강제된 모호성에 가깝다. 또한 부문별, 사안별로 정확한 입장이 정립되지 못한 상태로 부침을 거듭하고 있다.

일대일로에 대한 입장은 특히 모호하다. 한국은 일대일로의 수단 중 하나라고 할 수 있는 AIIB(아시아인프라투자은행)에 2015년 3월 첫 번째로 가입한 국가 중 하나였다. 2015년 10월, 리커창 총리가 방한했을 때에는 「유라시아 이니셔티브와 일대일로 협력에 관한 MOU」를 체결하기도 했다. 그러나 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브는 사실상 실체가 없었다. 애초에 일대일로가 중국의 서쪽을 향한 것이었기 때문에 추가로 실질적인 참여를 할 필요도 없었다. 2017년 12월 중국을 방문한 문재인 대통령이 '한국의 신북방정책과 신남방정책이 일대일로와 궤를 같이하는 측면이 있으니 구체적인 협력 방안을 발굴해 나가자'라고 한 것처럼 한중 관계를 고려하여 적절한 미사여구를 덧붙이면 되었다. 그러나 바뀐 정세로 인해 최근에는 2019년 3월 이낙연 총리 방중, 2019년 5월 장하성 주중 대사의 신임장 제정 등에서 보듯이 양국 고위당국자의 만남 때마다 중국 당국과 언론이 한국의 일대일로 참여를 발표하고 우리 정부는 적당한 선에서 이를 부정하는 상황이 반복되고 있다.

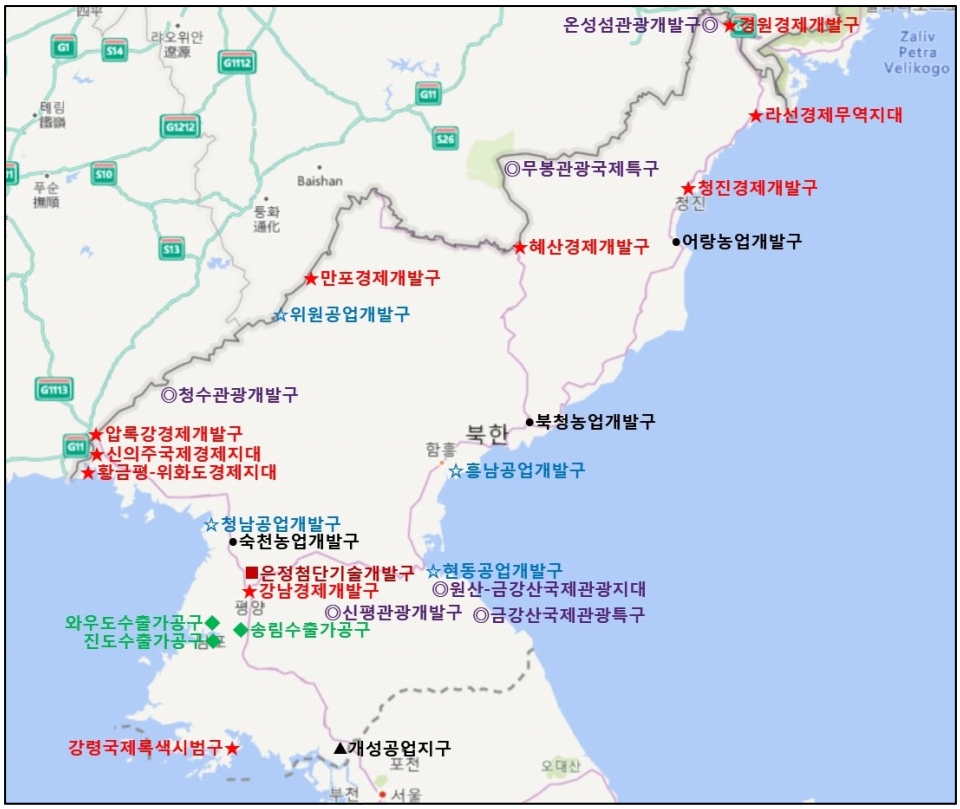
인도-태평양 전략에 대한 입장은 최근 미국의 압력이 강화되면서 수용하는 쪽에 접근하고 있다. 2017년 11월, 트럼프 대통령 방한시 한미 정상은 한미 동맹이 인도-태평양 전략에 포함된다고 발표했으나, 청와대는 한중 관계를 고려하여 다음 날 이를 부정했다가 얼마 안가서 다시 외교부가 입장을 번복했었다.[58] 그러나 2018년 8월 외교부와 미국 국무부가 한국의 신남방 정책과 인도-태평양 전략 간의 협력을 추진하기로 합의하였고, 2019년 6월 트럼프 대통령 방한시 양국 정상의 공동 기자회견을 통해 재확인되었다. 이는 경제 전략에 가까운 신남방 정책을 내세워 인도-태평양 전략에서 미중 대립의 안보 관련 내용을 희석하려는 전략으로 사료된다. 또한 미국은 중국을 견제하기 위해 2018년 7월에 제정한 「아시아 재보증 법안(Asia Reassurance Act)」에서 한미 동맹이 인도-태평양의 평화와 안보 증진에서 핵심적 역할을 한다고 일방적으로 규정해버렸다.

그러나 한국은 중국과의 관계뿐만 아니라, 남북 관계의 측면에서도 일대일로를 쉽사리 포기하기 어렵다. 일대일로는 중국의 거의 모든 대외 경제와 투자를 지칭하는 포괄(catch-all) 정책의 성격을 갖고 있고, 현재 한국은 한반도 신경제지도 구상을 중심으로 남북 연계를 통한 경제발전을 구상하고 있기 때문에 한반도의 유라시아 연계를 위해서도 중국의 일대일로를 완전히 방기하기는 쉽지 않은 것이다. 일례로 실질적인 설비나 투자가 뒷받침되지 못한 구상 수준이지만, 현재 북한이 공식화한 경제개발구의 분포를 보면, 중국과의 접경지대에 개발구가 대거 분포하고 있다.

58) 김영식, 「인도태평양 전략 실종 사건」, 『동아일보』 2019년 3월 19일.

지형상의 이유로 연안에 개발구가 많이 분포하여 한반도 신경제지도 구상의 H 형태와 유사하지만, 남북 접경지대에는 개성공단 이외에 개발구가 거의 분포하지 않는다. 실제 개방 과정에서 변동이 있겠지만, 북한의 기본적인 구상도 중국을 통한 유라시아 연계가 중심일 수밖에 없다.

<그림 2> 북한의 경제개발구 분포도



출처: 북한 대외경제성, 「조선민주주의인민공화국 경제개발구 설명회」, 2019년 7월 중국 연변대학 발표자료를 토대로 저자 작성.

결론

최근 유라시아가 지역 개념으로 재부상하면서 역내 교류가 활성화되고 새로운 '유라시아 시대(Eurasian age)'가 열릴 것이라는 예측이 비등하고 있다.[59] 유라시아의 활성화는 새로운 기회가 될 수도 있으나, 일대일로에서 보듯이 유라시아 동쪽 변방에 위치한 한국은 소외될 가능성도 높다. 또한 중국의 일대일로와 이에 대응한 미국의 FOIP 전략, 그리고 FOIP에 따른 한미 동맹의 인도-태평양 지역으로의 확장 요구 등에서 보듯이 이러한 변화는 한국의 안보 범위를 확대하고 유라시아 전 지역

59) Bruno Maçães, The Dawn of Eurasia: On the trail of the new world order (Yale University Press, 2018); Kent E. Calder, Super Continent: The Logic of Eurasian Integration (Stanford University Press, 2019).

에서 발생하는 미중 간 갈등과 분쟁에 연루될 가능성을 높일 수 있다.

일대일로를 개방적인 경제·투자 플랫폼으로 내세우려는 중국의 의도에도 불구하고, 미국의 인도-태평양 전략으로 일대일로는 유라시아 대륙에 대한 전략적 경쟁의 대상이 되고 있다. 또한 일대일로의 동진과 한반도로의 확장은 여전히 실현되고 있지 않으며, 중앙정부 차원의 구체적인 청사진이 제시된 것도 아니다. 이에 더해 미국은 갈수록 일대일로 불참을 동맹국들에 종용하고 있는 상황이다. 그러나 한중 관계와 함께 남북 관계의 개선과 경제협력을 고려해야 하는 한국으로서는 일대일로에 대한 적대를 수용하기 쉽지 않다. 한반도의 유라시아 연계를 위해서는 중국의 일대일로와의 연계가 필수적일 수밖에 없다.

현재 한국 정부는 남북 관계에 집중함으로써 한반도를 넘어서는 지역 전략을 정립하지 못하고 있다. 한반도 신경제지도 구상, 신북방 정책, 신남방 정책 등은 명칭에서 드러나듯이 유라시아나 주변 지역에 대한 전략적 사고에 기반하기 보다는 한반도 중심으로 진행되고 있다. 미중 간의 양자택일을 할 수 없는 상황에서 한반도와 남북 관계에 대한 강조는 선택과 집중으로 볼 수도 있을 것이다. 그러나 독자적인 지역 개념을 주창하거나 특정한 지역 전략을 선택하지는 않을지라도 유라시아의 재부상, 미중 경쟁이 반영된 지역 개념과 지역 전략의 분화, 남북 관계의 개선과 유라시아 연계의 필요성 등을 복합적으로 고려한 전략적 사고가 요구된다.