



동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근

현승수 외





동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근

현승수 · 정성철 · 이주형 · 박정호 · 배종렬 · 조한범

동일한국의 내일,
우리에게는 오늘입니다

동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근

(KINU 연구총서 15-05)

인 쇄 2015년 12월

발 행 2015년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 최진욱

편 집 인 국제전략연구소

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전 화 (대표) 02-2023-8000

(팩시밀리) 02-2023-8297

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 호정씨엔피(02-2277-4718)

인 쇄 처 아미고디자인(02-517-5043)

ISBN 978-89-8479-824-3 93340

동북 아시아 평화, 다자 주의, 국제 협력

349.81-KDC6 / 327.172-DDC23 CIP2016001238

가 격 8,000원

© 통일연구원, 2015

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물관매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차례 • 요약 vii

I	서론	1
	1. 연구 필요성과 목적	3
	2. 연구 내용	5

II	다자주의의 이론적 검토	7
	1. 다자주의란?	9
	2. 다자주의의 효용과 한계	12
	3. 강대국과 다자주의	13
	4. 중견국과 다자주의	18
	5. 한반도와 다자주의	21

III	중국의 유라시아 협력과 다자주의: ‘일대일로(一帶一路)’를 중심으로	27
	1. 중국의 다자주의에 대한 인식과 유라시아 정책	29
	2. 중국의 일대일로 전략과 다자주의	41
	3. 중국 일대일로 전략의 정책적 함의와 한국의 유라시아 이니셔티브에 대한 시사점	49

IV	러시아의 유라시아 협력과 다자주의	57
	1. 러시아의 다자주의에 대한 인식과 유라시아 정책	60
	2. 러시아의 EEU 전략과 다자주의	74



3. 러시아의 유라시아 전략의 정책적 함의와
한국의 유라시아 이니셔티브에 대한 시사점 78

V 북한경제 국제화와 동북아 다자간 경험 방안 85

1. 북한경제의 국제화와 접경지역 개발 87
2. 동북아 다자간 경제협력 방안: 금융시스템 구축 97
3. 동북아 다자간 경제협력 방안: 실물경제 개발 111

**VI 동북아평화협력구상과 유라시아 이니셔티브의
의의와 구현 방안 119**

1. 박근혜 정부 통일·외교정책 121
2. 동북아평화협력구상과 유라시아 이니셔티브
추진 방향 128
3. 동북아평화협력구상과 유라시아 이니셔티브
협력 방안: 중국과 러시아를 중심으로 136

VII 결 론 153

• 참고문헌 161
• 최근 발간자료 안내 173



표 / 그림 차례

〈표 II-1〉 국제협력	11
〈표 II-2〉 박근혜 정부의 다자협력 구상	24
〈표 IV-1〉 EEU 회원국 개황	75
〈표 V-1〉 러시아의 대북 10대 수출품목(HS6단위기준) 2011~2013	93
〈표 V-2〉 두만강지역개발계획의 소요투자: 잠정추계	97
〈표 V-3〉 회원국별 지분율 및 투표권	102
〈표 V-4〉 북한의 지방급 경제개발구	105
〈표 V-5〉 서방과 중국이 북한에 투자한 주요 은행	109
〈표 V-6〉 러시아의 선도개발구역과 블라디보스토크 자유항 비교	115
〈표 VI-1〉 한반도 신뢰프로세스 추진 방향	122
〈표 VI-2〉 세계 주요 국가의 유라시아 전략	125
〈표 VI-3〉 유라시아 이니셔티브 핵심 개념과 추진 사업	127
〈그림 II-1〉 정부 간 국제기구(IGO)	11
〈그림 II-2〉 미국, 중국, 한국이 참여하는 IGO	15
〈그림 II-3〉 영미, 미소, 미중의 공동참여 IGO	18
〈그림 IV-1〉 포스트소비에트 공간	63

요 약

본 연구는 최근 유라시아 지역에서 부상하고 있는 다자주의적 주류를 분석하고 이를 통해 우리의 유라시아 협력 가능성을 모색하는 한편, 동북아 다자협력과 연계시키는 방안을 강구하고자 한다.

본 연구는 다음의 큰 틀 안에서 세분화된다. 첫째, 다자주의를 통한 국제협력을 위해서는 기존의 다자주의 틀 안에서 우리의 역할 확대를 모색할 것인지 또는 새롭게 다자기구를 창설 또는 주도할 것인지 고민해 보아야 한다. 일국 중심의 패권이 급속히 약화되고 있는 오늘날의 국제관계, 특히 유라시아와 동북아의 전략적 환경 변화 속에서 다자주의의 확장과 구축은 피할 수 없는 현실임을 인정한다면, 우리는 다자주의에 대한 ‘적극적 참여’와 ‘주도’를 동시에 추구하는 병행 전략을 모색할 수 있어야 한다. 본 연구에서 유라시아 역내 다자주의 협력의 현황을 분석하고 그 한계와 미래를 전망하려는 것은 우리의 대(對)유라시아 외교가 가진 가능성을 진단하는 작업의 일환이다.

둘째, 한·중·일 간 외교·안보적 갈등을 주요 내용으로 하는 ‘아시아 패러독스(Asian Paradox)’의 해소 필요성에도 불구하고 국력이 상대적으로 취약한 한국은 이를 주도적으로 해소하는 데 어려움을 겪어 왔다. 경색된 남북관계와 동북아평화협력구상의 실현이 난망한 상황에서 유라시아 이니셔티브에 주목할 필요가 있다. 즉, 유라시아 협력의 다자주의를 동북아 지역과 한반도에 접목시킬 가능성을 모색한다는 것이다. 동북아평화협력구상과 유라시아 이니셔티브는 상호 밀접하게 연관되어 있고, 통일외교라는 큰 수레바퀴를 구성하는 두 개의 축이다. 하나의 축이 움직이면 나머지 축은 따라 움직일 수밖에 없는 구조다.

상기한 문제의식하에서 본 연구는 다음의 순서대로 진행되었다. 먼

저 II장에서는 다자주의의 이론적 논의를 살펴봄으로써 한국의 통일정책에서 다자주의가 갖는 실효성과 유용성을 검토하였다. 이를 통해 한국은 한반도 주변 국가들이 관심을 두고 있는 다양한 다자협력의 조합 중에서 우리의 무게 중심을 어디에 둘지에 대한 고민을 계속해 나가는 한편, 가입 순서(sequence)에 대한 전략적 고려가 필요함을 제안하였다. 또한 우리가 주도하는 다자주의와 주변국이 추진하는 다자주의를 조율하는 작업을 해야 한다는 점도 강조하였다. 강대국에 둘러싸인 중견국인 한국의 지정학적인 현실을 고려할 때, 이웃 국가와 다자주의의 비전과 실천을 고민할 수밖에 없다면 적극적으로 함께 가는 자세를 견지하는 것이 바람직하기 때문이다.

III장과 IV장은 유라시아 역내에서 다자주의 협력을 주도하는 중국과 러시아의 사례를 통해 강대국의 다자주의 협력 현황과 발전 전망 그리고 한계를 분석하였다. 글로벌 금융위기 이후 미국과 유럽 중심의 세계경제 질서는 변화에 직면하게 되었고, 그동안 상대적으로 소외되었던 유라시아 지역 국가들이 풍부한 천연자원과 신흥시장을 겸비한 신개척지로 떠오르면서 이 지역에 대한 세계 각국의 이목이 집중되고 있다. 특히, 급속한 경제성장으로 국제사회에서 정치·경제적 영향력을 넓히고 있는 중국이 ‘일대일로(一帶一路, One Belt One Road)’를 통해 새로운 유라시아 전략을 추진하게 됨에 따라 이 지역의 전략적 중요성이 갈수록 커지고 있다. 유라시아 지역 국가들이 보유한 막대한 에너지자원과 시장잠재력 외에도 향후 막대한 인프라 개발 수요를 고려하면 한국의 대유라시아 협력 강화는 시급한 과제라고 할 수 있다. III장에서는 중국의 다자외교에 대한 입장과 대유라시아 인식, 그리고 중국 ‘일대일로’ 전략의 정책적 함의와 한국의 ‘유라시아 이니셔티브’에 대한 시사점을 살펴보았다.

이어서 IV장에서는 러시아의 유라시아 다자주의 협력을 통시적 관점에서 종합적으로 고찰했다. 러시아 지도부는 경제적 측면에서 유라시아 공간을 둘러싼 다자주의 협력 작업에 상당한 가속도를 내고 있다. 사실 러시아는 포스트소비에트 공간(post-Soviet space)을 중심으로 역내 다자 경제협력에 많은 노력을 경주해 왔으나, 2000년대 후반부터는 러시아 주도의 경제적 통합작업을 더욱 세분화 및 전문화하고 있는 추세이다. 그런 한편으로 푸틴 행정부는 신동방정책을 강조하면서 극동지역에서의 다자주의 경제협력 작업에도 지대한 관심을 표시하고 있다. 러시아의 극동지역을 아시아·태평양 지역의 전략적 허브로 변모시키려는 작업이 바로 푸틴 정부의 국가발전을 위한 청사진이다. 이 장에서는 포스트소비에트 공간의 지정학적 변동, 러시아의 유라시아 국가 전략 변화과정과 주요 특성을 추적함과 동시에, 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union: EEU)을 중심으로 푸틴 집권 3기 유라시아 다자협력의 전략적 의미를 규명하는데 연구의 초점을 맞추었으며, 이를 토대로 한국의 유라시아 이니셔티브의 제도화에 도움을 줄 수 있는 정책적 함의와 시사점을 제시했다.

V장과 VI장은 한국의 대표적인 다자주의 협력 구상인 유라시아 이니셔티브와 동북아평화협력구상의 연계 방안을 모색한다. V장에서는 그 구체적 사례로서 동북아개발은행 구상 등 금융 분야 협력과 두만강 개발프로젝트를 비롯한 동북아 다자경협 방안의 실현 가능성과 우리의 전략을 모색했다. 1990년대 이후 현재까지 진행되어 온 북한경제의 국제화가 가시적인 성과를 거두지 못하고 있는 상황에서 우리 정부가 고려해야 할 점은 다음과 같다. 첫째, 동북아개발은행의 창설은 중국의 아시아인프라투자은행 설립으로 인해 한국 단독으로 추진해야 하는 과제로 바뀌었는데, 초심으로 돌아가서 새로운 전략을 모색해야 한다. 둘째,

동북아개발은행의 설립목적에 대한 재검토가 필요하다. 즉, 한국 경제를 활성화시킬 성장동력과 북한경제에 투입될 막대한 개발자금을 동시에 확보하기 위해서는 한국과 홍콩의 창조가 필요하다. 셋째, 북한경제 특구정책을 리모델링해야 한다. 김정은 체제에서 경제특구 대부분이 외자 유치에 실패하고 있음을 고려할 때, 2002년 북한의 신의주특별행정구법에 주목할 필요가 있다. 만일 북한이 전향적 개혁·개방으로 홍콩식의 법제를 구축할 수 있다면, 경제특구는 성공할 가능성이 있을 것으로 전망된다. 넷째, 6자회담은 여전히 북한 핵문제 해결의 유용한 틀이 될 수 있는바, 이 틀 속에서 북한에 대한 경제협력체계를 구축할 필요가 있다. 이 경우 6자회담, 한국과 홍콩, 신의주, 동북아개발은행의 개념을 함께 묶어서 추진하는 방안을 구상해 볼 수 있다.

끝으로 VI장에서는 유라시아 이니셔티브가 동북아평화협력구상과 연계될 수 있는 방안을 종합적으로 재검토함으로써 우리 외교가 다자주의적 전략을 강화해 나가는 데 있어서 풀어야 할 과제와 가능성을 진단해 보았다. 유라시아 이니셔티브의 구체화 과정에서 남북협력의 심화는 필수적이다. 따라서 정권 차원을 넘어 실질적인 통일기반의 형성 및 새로운 국가발전을 위한 전략으로서 지속가능한 유라시아 이니셔티브 추진 구도가 형성되어야 하는데, 이 과정에서 유라시아 이니셔티브 및 동북아평화협력구상과 관련된 다양한 행위주체 간의 역할을 조화시키는 것이 중요하다. 또한 유라시아 다자협력에서는 중국의 일대일로와의 연계, 동북아 협력에서는 남·북·중 협력의 확대가 긴요한바, 특히 중국 동북3성의 개발을 한반도와 연결시키는 방안을 강구할 필요가 있다. 한편, 한러 간 협력의 확대는 양국의 국가발전 전략에 긍정적이라는 점에서 보다 장기적인 시야에서 접근할 필요가 있으며, 이를 위해 정부차원을 넘어 양국 간 민간분야의 다양한 인적교류를 확

대하고 사회·문화 교류를 통해 거리감을 줄이는 노력이 병행되어야 한다. 남·북·러 3각경협의 실현을 위해서는 우선 한러 간 신뢰 구축이 선행되어야 한다.

주제어: 유라시아 협력, 동북아평화협력구상, 유라시아 이니셔티브, 다자협력

Abstract

Multilateral Approach for Advancing the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative and Partnership with Eurasia

Hyun, Seung-soo et al.

This paper analyzes major multilateral initiatives that are arising in Eurasia. Based on these analyses, it seeks opportunities to foster cooperation between South Korea and the Eurasian countries. Meanwhile, it also considers ways to link the Eurasian multilateral initiatives to that of the Northeast Asia. For this, the study examines the current multilateral cooperation taking place within Eurasia and diagnoses the potential that South Korea's diplomacy with the Eurasian states holds for further growth of the country. Moreover, in a situation where Northeast Asia is suffering from the 'Asian Paradox,' inter-Korean relations are strained, and the 'Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative' is not making progress, this paper seeks ways to tie Eurasian multilateral cooperation with that of the Northeast Asia and the Korean Peninsula by focusing on the Eurasian Initiative. This research is conducted in the following order. First, chapter II evaluates the effectiveness and usefulness of the multilateral initiatives to the unification policy of South Korea by addressing theoretical discussions on multilateralism. Chapters III and IV analyze multilateral cooperation carried out by the global powers as well as its outlook and limitations by conducting case studies of China and Russia — the two countries that are leading the multilateral cooperation in Eurasia. Lastly, chapters V and VI search for measures to associate the 'Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative' with the Eurasian Initiative, both of which are the major multilateral cooperation initiatives adopted by South Korea.

Keywords: Cooperation with Eurasia, Northeast Asia Cooperation and Peace Initiative, Eurasian Initiative, Multilateral Cooperation



I. 서론

1. 연구 필요성과 목적

통일을 촉진하기 위해 북한의 변화와 아울러 한반도 문제에 대한 국제협력이 중요함은 재론의 여지가 없다. 본 연구는 현 정부의 대외정책 구현을 위해 다자적 접근에 대한 심도 있는 연구가 필요하다는 문제의식으로부터 출발한다.

한국은 미일동맹 체제를 중심으로 하는 태평양 세력과 중국과 러시아를 중심으로 하는 대륙세력의 영향력이 충돌하는 지정학적 특성을 보이고 있는바, 이에 대해 통찰력에 기반을 둔 한반도 통일외교 전략의 수립이 필요하다. 다시 말해, 한반도 통일의 미래 가치를 글로벌 차원에서 공유하기 위한 외교적 노력을 동북아와 아·태지역 및 유라시아 지역으로 확장하는 방안에 대한 다자협력 연구가 절실하다. 더욱이 북한의 변화 유도과 관련하여 남북이 속해 있는 다자적 틀의 활용도를 높이는 방안도 마련될 필요가 있다.

오늘날에도 다자주의에 입각한 협력의 효율성과 성과에 대해서는 국제정치를 연구하는 학자들 사이에 찬반이 분분하다. 기본적으로 국제 사회가 힘의 논리에 따라 좌우된다고 보는 현실주의자들은 다자주의에 기초한 국제 제도나 기구의 설립이 결국 강대국 사이의 이해관계에 따라 실질적 성과를 거두기가 어렵다고 주장한다. 국가들 사이의 경제협력과 국제 제도의 영향력이 미미할 수밖에 없다는 것이 현실주의자들의 시각이다. 그 단적인 사례로 자주 언급되는 것이 국제연합(United Nations: UN)의 역할이다.

그러나 냉전 종식 이후, 유럽연합(European Union: EU)가 창설되어 국제적인 영향력을 확대해 왔고 냉전의 산물로만 여기던 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)의 기능이 유지

I
II
III
IV
V
VI
VII

및 강화되었다는 사실을 들어 현실주의자들의 시각에 이의를 제기하는 자유주의적 견해도 만만치 않다. 자유주의·제도주의 논자들은 21세기 들어 포스트소비에트 공간에서 활발하게 재현되고 있는 러시아 주도의 유라시아 통합 구상과 떠오르는 중국 주도의 유라시아 연계 전략이 다자주의 국제협력의 단적인 사례가 될 수 있다고 주장한다. 특히 이 지역에 출현하는 다자협력 기구나 제도의 설립에는 강대국의 힘과 이해가 반영되지만, 그 기구와 제도가 유지되기 위해서는 참여국의 힘과 이해가 영향을 미친다고 주장한다.

다자주의에 기반을 둔 국제협력은 비단 강대국들의 힘과 이해관계로만 설명될 수는 없다. 더욱이 다자협력이 소기의 성과를 거두기 위해서는 참여국, 특히 중견국들의 적극적인 협조와 역할이 필수적이다. 한국은 중견국가로서 다양한 국제기구 및 제도 안에서 능동적이고 적극적으로 다자협력을 모색해야 할 시점에서 있다. 우리의 민족 과업인 한반도 통일의 완수도 다자협력의 틀 안에서 이루어져야 한다는 것이 박근혜 정부의 의지다. 현 정부의 3대 기본 외교노선 가운데 동북아평화협력구상과 유라시아 이니셔티브는 모두 다자협력을 전제로 마련된 것인바, 특히 한반도 주변 4강은 물론 유라시아 지역 국가들과의 다자주의에 입각한 협력이 우리 통일의 전제조건이 되어야 한다는 것이다.

이상의 문제의식을 기반으로, 본 연구는 최근 유라시아 지역에서 부상하고 있는 다자주의적 주류를 분석하고 이를 통해 우리의 유라시아 협력 가능성을 모색하는 한편, 동북아 다자협력과 연계시키는 방안을 강구해 보고자 한다.

2. 연구 내용

본 연구는 다음의 큰 틀 안에서 세분화된다. 첫째, 다자주의를 통한 국제협력을 위해서는 기존의 다자주의 틀 안에서 우리의 역할 확대를 모색할 것인지 또는 새롭게 다자기구를 창설 또는 주도할 것인지 고민해 보아야 한다. 일국 중심의 패권이 급속히 약화되고 있는 오늘날의 국제관계, 특히 유라시아와 동북아의 전략환경 변화 속에서 다자주의의 확장과 구축은 피할 수 없는 현실임을 인정한다면, 우리는 다자주의에 대한 ‘적극적 참여’와 ‘주도’를 동시에 추구하는 병행 전략을 모색할 수 있어야 한다. 본 연구에서 유라시아 역내 다자주의 협력의 현황을 분석하고 그 한계와 미래를 전망하려는 것은 우리의 대(對)유라시아 외교가 가진 가능성을 진단하는 작업의 일환이다.

둘째, 한·중·일 간 외교·안보적 갈등을 주요 내용으로 하는 아시아 패러독스의 해소 필요성에도 불구하고 국력이 상대적으로 취약한 한국이 이를 주도적으로 해소하는 데 어려움을 겪어 왔다. 경색된 남북관계와 동북아평화협력구상의 실현이 난망한 상황에서 유라시아 이니셔티브에 주목할 필요가 있다. 즉, 유라시아 협력의 다자주의를 동북아와 한반도에 접목시킬 가능성을 모색한다는 것이다. 동북아평화협력구상과 유라시아 이니셔티브는 상호 밀접하게 연관되어 있고, 통일외교라는 큰 수레바퀴를 구성하는 두 개의 축이다. 하나의 축이 움직이면 나머지 축은 따라 움직일 수밖에 없는 구조다.

본 연구는 다음과 같은 순서로 진행된다. 먼저 II장에서는 다자주의의 이론적 논의를 살펴봄으로써 한국의 통일정책에서 다자주의가 갖는 실효성과 유용성을 검토한다. III장과 IV장은 유라시아 역내에서 다자주의 협력을 주도하는 중국과 러시아의 사례를 통해 강대국의 다자

주의 협력 현황과 발전 전망 그리고 한계를 분석한다. 분석의 결과는 우리 정부의 유라시아 지역 협력이 적극적 참여와 주도의 병행 전략을 구사하는 데 있어서 많은 시사점과 함의를 제공할 것이다. V장과 VI장은 한국의 대표적인 다자주의 협력 구상인 유라시아 이니셔티브와 동북아평화협력구상의 연계 방안을 모색한다. V장에서는 그 구체적 사례로서 동북아개발은행 구상 등 금융 분야 협력과 두만강 개발프로젝트를 비롯한 동북아 다자경협 방안의 실현 가능성과 전략을 모색하며, VI장에서는 유라시아 이니셔티브가 동북아평화협력구상과 연계될 수 있는 방안을 종합적으로 재검토함으로써 우리 외교가 다자주의적 전략을 강화해 나가는데 있어서 풀어야 할 과제와 가능성을 타진해 볼 것이다.

The background features a light gray grid pattern. On the left side, there is a stylized globe composed of a grid of squares, with some squares missing or faded, giving it a fragmented appearance. This globe is surrounded by a trail of small, scattered squares that fade out towards the right. On the right side, there is a larger, more complete grid pattern that also appears to be part of a globe or sphere, though it is less distinct than the one on the left.

Ⅱ. 다자주의의 이론적 검토

다자주의(多者主義, multilateralism)란 무엇인가? 한국의 통일과 외교에서 다자주의가 가지는 의미와 효용은 무엇인가? 본 장은 다자주의의 이론적 논의를 통하여 한국의 대북·통일정책에서 다자주의의 필요성과 유용성을 검토한다. 우선 다자주의의 일반적 정의를 살펴보고 현실주의와 자유주의가 바라보는 다자협력의 의미와 한계를 고찰한다. 이후 탈냉전기 아시아 지역에서 강대국과 비강대국이 추구하는 다자협력의 모습과 전망을 기술하고, 마지막으로 한국의 통일·외교정책에서 다자주의를 활용하는 방안을 논의한다.

1. 다자주의란?

일반적으로 다자주의는 양자주의(兩者主義, bilateralism)와 구별되어 “셋 혹은 그 이상 국가의 관계를 일반화된 행동원칙에 기초하여 조정하는 제도적 형태”를 의미한다.¹ 근대 국제체제의 등장 및 확산과 더불어 다자주의는 “근대의 국제적 삶의 포괄적인 제도적 형태”로 존재했다고 할 수 있다.² <표 II-1>에서 정리한 바와 같이, 국가 간 협력을 행위자와 영역을 기준으로 (1)양자-안보, (2)양자-경제, (3)다자-안보, (4)다자-경제로 구분할 수 있다. 양차 대전 이후 세계는 미국과 소련을 중심으로 안보를 둘러싼 협력과 대립 구도가 구축되었고, 미소 양국은 자국이 이끄는 블록 내 경제협력을 가속화시켰다. 냉전이 종식되자 미국이 이끄는 세계질서 속에서 다자협력은 전(全) 지구적으로 활발히 이루어지고 있다.

¹ John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” *International Organization*, vol. 46, no. 3 (1992), p. 571.

² *Ibid.*, p. 571.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이러한 다자주의의 심화 현상은 국가 간 협력 형태를 살펴보는 것을 통해 알 수 있다. 대표적인 것이 정부 간 국제기구(Inter-Governmental Organization: IGO)이다. 3개 이상 국가가 참여하는 IGO의 수는 1850년 2개, 1875년 8개, 1900년 21개, 1925년 55개, 1950년 94개, 1975년 217개, 2000년 334개로 빠른 속도로 증가해 왔다(<그림 II-1> 참조). 한국이 냉전기 남북관계와 한미동맹이라는 두 축 속에서 양자관계에 치중한 통일·외교정책을 펼쳤다면, 지금은 중국의 부상과 북한 문제에 직면하면서 다자주의를 통한 문제 해결에 관심을 증가시키고 있다. 민주화 이후 한국 정부는 동아시아 및 유라시아 협력과 관련하여 다양한 비전과 구상을 내놓았으며, 6자회담을 통한 북핵 개발 저지를 위하여 노력한 바 있다.

비록 한국 정부가 주도한 다자협력체가 이룬 가시적 성과는 미미했지만, 박근혜 정부 출범 이후 한반도 통일과 동북아 안정을 위한 3자 협력과 동북아·유라시아 협력을 위한 적극적 관심과 노력이 있었다. 그 결과 지난 3년 반 동안 중단되었던 ‘한·중·일 정상회담’이 서울에서 11월 1일 개최되었다. 3국 정상은 비록 역사와 영토 문제에서 합의를 도출하지는 않았지만 한반도 비핵화와 동북아평화협력구상에 대한 공동의 지지를 도출하였다.³ 지난 10월 미국을 방문한 박근혜 대통령은 공동 기자회견 모두 발언에서 북핵 문제 해결을 위한 한·미·일 협력뿐 아니라 한·중·일과 한·미·중 3각대화의 중요성을 언급하여 다자 대화와 협력에 대한 깊은 관심을 표명하였다.⁴

³ 청와대, “동북아 평화협력을 위한 공동선언문,” 2015.11.1., <http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=12808>. (검색일: 2015.11.6.).

⁴ “박대통령, 한미 공동기자회견 모두발언 요지,” 『연합뉴스』, 2015.10.17., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/10/17/0200000000AKR20151017008400001.HTML?from=search>>. (검색일: 2015.11.6.).

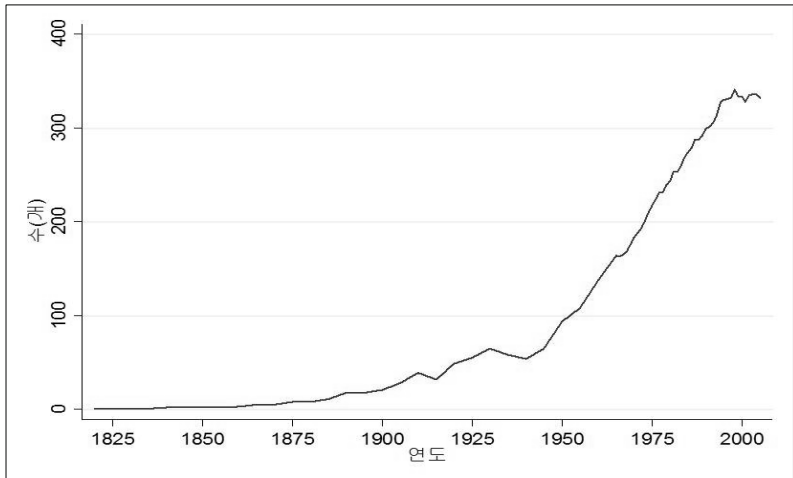
표 II-1 국제협력

(2) 영역

		안보	경제
(1) 행위자	양자	군사동맹 (예: 한미동맹, 미일동맹, 북중동맹)	양자 자유무역협정/ 경제동반자협정 (예: 남북경협, 한미FTA, 한중FTA)
	다자	다자안보협력; 안보공동체 (예: NATO, ANZUS)	지역무역협정, (소)다자 자유무역협정/ 경제동반자협정 (예: TPP, RCEP)

출처: 저자 작성.

그림 II-1 정부 간 국제기구(IGO)



출처: The Correlates of War Project, “Intergovernmental Organizations (v2.3),” <<http://www.correlatesofwar.org/data-sets/IGOs>>의 정보를 참조하여 저자 작성. (검색일: 2015.11.16.); Jon C. Pevehouse, Timothy Nordstrom, and Kevin Warnke, “The COW-2 International Organizations Dataset Version 2.0,” *Conflict Management and Peace Science*, vol. 21, no. 2 (2004), pp. 101~119.

I
II
III
IV
V
VI
VII

2. 다자주의의 효용과 한계

전통적으로 현실주의 국제정치 이론은 다자주의의 한계와 제약을 강조하였다.⁵ 앞서 말한 바와 같이, 다자적 접근이 3국 이상의 협력을 위한 제도를 구축하는 것으로 볼 때, 현실주의는 제도가 발휘하는 독립적 영향에 의문을 표하였다. 국제정치에서 레짐과 제도의 중요성을 강조하는 이들은 (1)파워·이익이 제도를 형성하고, 제도가 다시 국제 정치에 영향을 미치는 경우, (2)파워·이익과 제도가 독립적으로 국제 정치에 영향을 미치는 경우, (3)파워·이익과 제도가 상호작용을 하는 가운데 국제정치에 영향을 미치는 경우를 상정하면서 제도의 중요성을 강조하였다.⁶ 코헤인(Robert Keohane)은 그의 책, *After Hegemony*에서 미국 패권이 쇠퇴한 상황에서 미국이 주도한 제도가 영향력을 유지하는 가운데 국가 간 협력을 창출하는 사례를 통하여 파워와 이익, 그리고 제도라는 세 가지 주요 변수를 강조하였다.⁷ 신자유주의와 제도주의에 따르면, 제도는 복수의 국가로 하여금 장기적 관점에서 협력을 바라보게 하며, 배신에 대한 처벌을 가능하게 하고, 협력과 배신의 여부를 감시할 수 있으며, 복수의 이슈를 연계하는 것을 통하여 협상을 용이하게 한다.

이러한 현실주의와 자유주의 사이에 제도를 둘러싼 논쟁은 종결되

⁵본 글에서 다자주의는 신제도주의에서 제시하는 ‘다자협력체를 통한 협력’을 의미한다. 이는 구성주의 혹은 구성주의적 제도주의가 말하는 ‘협력의 공동된 규범 창출’이나 ‘협력의 규범화를 통한 다자협력체 창출’과 구별되는 협의의 개념임을 밝힌다. 다자주의의 개념 비교로는 최종진, “패권국 지위 변화와 동북아 질서 재편: 동북아 다자협력 질서의 특징을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제25권 4호 겨울호 (2009), p. 41.

⁶Stephen D. Krasner, *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 359~361.

⁷Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 2005).

지 않은 채 지속되고 있다. 현실주의자들은 제도가 결국 파워와 이익의 종속변수에 지나지 않는다고 보면서 양차 대전 이후 각각 설립된 국제연맹(League of Nations: LN)과 국제연합(United Nations: UN)의 유약성을 지적한다. 결국, 국가는 자국의 절대이익(absolute gains)을 넘어서 상대가 얼마만큼의 이익을 챙기는지, 즉 상대이익(relative gains)을 고려하여 움직인다는 것이다. 자국이 이익을 얻더라도 상대가 더 이익을 얻는다면 협력의 유인은 떨어진다는 주장이다. 하지만 현실주의자의 주장은 냉전 이후 EU와 NATO의 확장을 설명하지 못한다. 냉전 직후 현실주의자는 반(反)소연합 성격의 두 국제기구의 축소 혹은 종말을 예상했지만, 그 결과는 정반대였다.⁸ 구(舊)공산권 국가는 EU와 NATO에 합류하는 것을 통하여 생존과 번영의 기반을 마련하고자 하였을 뿐 아니라, 기존 EU와 NATO 구성원들 역시 다자협력체를 통한 국제협력을 추구하였다.

3. 강대국과 다자주의

강대국의 다자주의를 둘러싼 경쟁과 협력은 심화되고 있다. 탈냉전기 미국과 중국 두 강대국이 참가하는 정부 간 기구의 수는 꾸준히 증가하고 있다(<그림 II-2> 참조). 오바마 행정부는 “아시아로의 회귀”를 선언하고 시진핑(習近平) 정부는 ‘신안보관’을 내세우면서 미중 양국은 아시아에서 영향력을 둘러싼 경쟁의 수위를 높이고 있다. 미국의 아시아로의 회귀는 기존의 양자동맹을 강화하는 것 이외에 양자동맹을 연계한 (소)다자협력

⁸-이와 관련하여 다음을 참조. Gunther Hellmann and Reinhard Wolf, “Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO,” *Security Studies*, vol. 3, no. 1 (1993), pp. 16~19; John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Relations,” *International Security*, vol. 19, no. 3 (1994/95), pp. 13~14.

I
II
III
IV
V
VI
VII

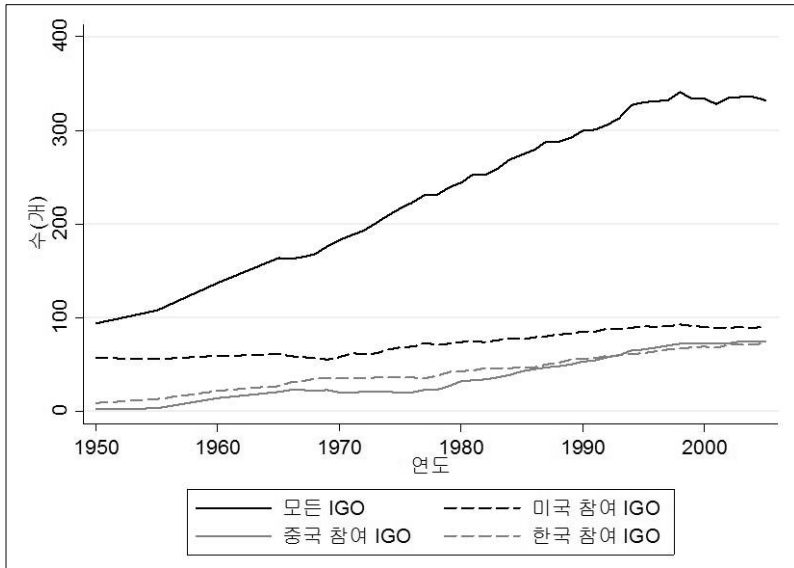
을 발전시켜 자국이 주도하는 “연합(confederation)” 형성을 시도하고 있다.⁹ 이러한 이유로 미국은 한일 관계 개선을 통한 한·미·일 다자협력의 강화를 꾸준히 추진하고 있다. 한편, 중국은 전통적으로 비동맹외교를 추진하였지만 아시아 외환위기 이후 다른 모습을 보이기 시작했다.¹⁰ 1990년대 중반 이후 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO), 아시아 채권시장 발전방안(Asian Bond Markets Initiative: ABMI), 치앙마이 이니셔티브 다자화(Chiang Mai Initiative Multilateralization: CMIM), 아시아인프라투자은행(Asia Infrastructure Investment Bank: AIIB), 일대일로 구상 등 중국은 다양한 다자제도의 수립과 운영에 적극적인 모습을 보여주고 있다.¹¹

⁹-Ashley J. Tellis, “Seeking Alliances and Partnerships: The Long Road to Confederationism in U.S. Grand Strategy,” in *U.S. Alliances and Partnerships at the Center of Global Power*, eds. Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark, and Greg Chaffin (Seattle and Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research, 2014), pp. 3~32.

¹⁰-아시아 외환위기 이후 중국정책엘리트의 다자적 접근에 대한 인식전환에 대해서는 Injoo Sohn, “Learning to Co-operate: China’s Multilateral Approach to Asian Financial Co-operation,” *China Quarterly*, vol. 19, no. 4 (2008), pp. 309~326 참조.

¹¹-최근 중국의 ‘일대일로,’ 미국의 ‘신실크로드,’ 러시아의 ‘EEU’의 중첩과 경쟁에 대해서는 신중호, “중국 일대일로 전략의 한반도에 대한 함의,” (통일연구원 Online Series CO 15-20, 2015.8.12.); 한우덕, “서소문 포럼: 시진핑의 ‘일대일로’ vs 클린턴의 ‘신실크로드,’” 『중앙일보』, 2015.4.13.

● 그림 11-2 미국, 중국, 한국이 참여하는 IGO



출처: The Correlates of War Project, “Intergovernmental Organizations (v2.3)”의 정보를 참조하여 저자 작성. (검색일: 2015.11.16.); Jon C. Pevehouse, Timothy Nordstrom, and Kevin Warnke, “The COW-2 International Organizations Dataset Version 2.0,” pp. 101~119.

현재 미국과 중국은 아시아 내 다자주의의 주도권을 두고 충돌하는 모습을 연출하고 있다. 미국이 얼마 전 타결을 이룬 ‘환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)’을 추구한다면, 중국은 동북아·동남아 국가들이 주축을 이루는 ‘역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)’을 추진하고 있다. 미국과 중국이 상대방을 포함하지 않는 거대 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)을 동시에 추진하고 있기에 많은 이들은 양국이 상호 견제하는 심리가 작동하고 있다고 지적한다. 비록 중국이 향후 TPP에 가입할 가능성이 존재하고 중국의 경제·노동·환

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII

경 제도가 선진국 기준으로 변화하는 기회로 바라볼 수도 있겠지만, 최근 중국이 창설한 ‘AIIIB’에 참여하는 57개 국가에 미국과 일본이 포함되어 있지 않다는 사실은 시사하는 바가 크다.

그렇다면 과연 미국과 중국, 두 강대국은 다자주의 협력을 둘러싼 갈등을 지속할 것인가? 현재 미중 관계를 분석하는 많은 기사와 보고서는 다자협력체의 창설과 운영을 둘러싼 충돌 가능성에 초점을 맞추는 경향을 보이지만, 미중 관계는 오히려 다자협력체를 통하여 협력의 길에 들어설 가능성이 높다고 할 수 있다. 자유주의와 제도주의의 영향을 받은 전문가들은 다자협력의 기구·규범과 같은 제도의 존재를 통해 미중은 세력전이 상황에서 평화를 지킬 것으로 전망한다. <그림 II-3>에서 드러난 바와 같이 미중은 과거 글로벌 패권을 두고 경합한 영미와 미소에 비하여 월등히 많은 다자협력체에 공동으로 가입한 상황이다. 이는 현재 미중이 과거 영미와 미소에 비하여 다양한 경로와 만남을 통하여 서로의 의도를 파악하고 행동을 감시할 수 있다는 것을 의미한다. 물론 국제정치에서 ‘정보 비대칭성’은 상수처럼 존재하지만, 무정부상태에서 발생하는 국가 간 안보딜레마를 최소화하는 역할을 국제기구가 감당할 수 있다는 믿음을 많은 이들이 공유하고 있다.¹²

실제로 국제제도와 다자협력을 강조하는 국제정치학자들은 탈냉전기 국제정치를 미국 주도의 세계질서가 확장하고 변화하는 과정으로 설명한다. 현실주의 전통의 세력전이 관점에서 탈냉전기는 쇠퇴하는 패권국(미국)이 상승하는 도전국(중국)을 맞는 시기로 그려진다. 하지

¹² 중국의 국제기구 가입과 평화로운 미중 관계를 전망하는 대표적인 연구로는 Alastair Iain Johnston, “Is China a Status Quo Power?,” *International Security*, vol. 27, no. 4 (2003), pp. 5~56 참조. 한편, 강대국이 서로의 의도를 파악하기 힘들다는 현실주의 주장에 대해서는 Sebastian Rosato, “The Inscrutable Intentions of Great Powers,” *International Security*, vol. 39, no. 3 (2014/15), pp. 48~88 참조.

만 냉전을 거치면서 미국이 주도하는 글로벌 차원의 ‘자유 질서(liberal order)’를 강조하는 이들은 중국이 바로 이러한 질서 속에서 국력을 신장시켜 왔고 새로운 질서를 형성할 능력을 구비하지 못했음을 강조한다. 미국 역시 글로벌 패권을 장악한 이후 ‘전략적 자제(strategic restraint)’를 통하여 다른 강대국의 불필요한 반발을 억제하고 질서에 순응하게 만드는 전략을 구사할 가능성이 높다고 본다.¹³ 이러한 관점에서, 탈냉전기 동아시아 국제정치는 미국과 중국 사이의 ‘세력전이(power transition)’가 아니라 패권국 미국이 주도하는 질서에 강대국 중국이 편입되는 ‘질서전이(order transition)’로 그려질 수 있다.¹⁴ 미국과 중국 사이에 갈등과 불화가 존재할 수 있지만, 이는 패권을 둘러싼 충돌이 아니라 지위와 역할을 둘러싼 협상 갈등으로 볼 수 있다.

¹³ 이러한 주장을 하는 대표적 연구로는 G. John. Ikenberry, “From Hegemony to the Balance of Power: The Rise of China and American Grand Strategy in East Asia,” *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 23, no. 2 (2014), pp. 41~63; G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001) 참조.

¹⁴ 탈냉전기 동아시아 국제정치를 ‘질서전이(order transition)’로 설명하는 연구로는 Evelyn Goh, *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia* (New York: Oxford University Press, 2013) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

● 그림 11-3 영미, 미소, 미중의 공동참여 IGO



출처: The Correlates of War Project, “Intergovernmental Organizations (v2.3)”의 정보를 참조하여 저자 작성. (검색일: 2015.11.16.); Jon C. Pevehouse, Timothy Nordstrom, and Kevin Warnke, “The COW-2 International Organizations Dataset Version 2.0,” pp. 101~119.

4. 중견국과 다자주의

그렇다면 한국과 같은 중견국의 입장에서 다자주의 혹은 다자협력체의 의미와 효용은 무엇인가? 기존 국제정치연구는 다자주의, 특히 다자협력체를 강대국의 관점에서 살펴보았다. 다자협력체의 등장과 운영, 영향을 패권국의 존재와 쇠퇴, 강대국의 이익과 전략의 차원에서 설명하였다. 따라서 다자협력체는 일반적으로 ‘패권적 협력(hegemonic cooperation)’의 하나로 이해된 측면이 크다.¹⁵ 결국, 미국과 중국, 러시아와 같은 강대국이 추구하는 세계·지역 전략의 일환으로 다자협력

이 추진된다고 보는 것이다. 그러기에 다자협력이 ‘비(非)패권적 협력 (non-hegemonic cooperation)’의 형태로 일어나는 것에 대한 눈에 띄는 이론화 작업은 찾기 힘든 것이 현실이다.

하지만 현대 국제정치에서 패권국 혹은 강대국이 참여하지 않는 다자 협력은 꾸준히 증가하고 있다. 예를 들어, 미국이 참여하는 IGO가 전체 IGO에서 차지하는 비중은 1950년 60.6%(57개)에 이르렀으나 이후 꾸준히 감소세를 보이면서 1980년에 30.3%(74개)를 기록한 이후 20% 후반대에 그쳐 2005년에는 27.1%(90개)이다. 한편, 한국이 참여하는 IGO가 전체 IGO에서 차지하는 비중은 1950년 9.6%(9개)에 머물렀으나 1975년에는 16.6%(36개)를 기록하였으며 2005년에는 22%(73개)에 이른다(<그림 II-2> 참조). 냉전의 종식으로 미국이 주도하는 일극체제가 들어섰지만, 글로벌 패권국이 관여하는 국제기구는 전체 국제기구의 30%도 안 된다는 사실에 주목할 필요가 있다. 한국의 경우도 2013년 멕시코, 인도네시아, 터키, 호주와 더불어 중견국 간 협력 메커니즘 므타 (Mexico, Indonesia, South Korea, Turkey, and Australia: MIKTA) 를 출범시켜 비강대국 간 다자협력체를 창설 및 주도한 바 있다.

이러한 상황 속에서 한국을 비롯한 중견국이 추진할 수 있는 다자협력에 대한 이론적 관심은 꾸준히 증가했다. 대표적으로 신욱희는 동아시아 다자주의의 세 가지 디자인((1)동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) 방식, (2)아시아·태평양 협력, (3)한·중·일 3자주의)을 제시하고 있다.¹⁶ ASEAN은 낮은 수준의 다자

¹⁵. 패권적 협력과 비패권적 협력 개념에 대해서는 Yong Wook Lee, “Nonhegemonic or Hegemonic Cooperation? Institutional Evolution of East Asian Financial Regionalism,” *Korea Journal of International Studies*, vol. 13, no. 1 (2015), pp. 89~115 참조.

¹⁶. 신욱희, “동아시아 다자주의의 제도적 디자인: 세 유형의 비교,” 『동아시아 다자협력의 제도화: 이론적 함의와 추진방안』 (제주: 제주평화연구원, 2010), pp. 10~17.

I
II
III
IV
V
VI
VII

주의 제도화를 추구하는 ‘연성 다자주의(soft multilateralism)’의 대표적 사례이고, ‘아시아·태평양 협력’은 광역 다자주의를 궁극적으로 추구하면서 한·미·일, 미일 등이 중심이 되는 ‘동심원적 다자주의’를 염두에 두고 있으며, ‘한·중·일 3자주의’는 참가국의 수를 제한하는 소(小)다자주의의 전형적인 예이다.¹⁷ 이러한 세 가지 다자주의 방식은 각각 패권국 혹은 강대국이 불참하는 상황에서 낮은 수준의 협력을 지향하고, 단계적 확장을 통하여 다자협력의 완성을 꾀하고, 특정 이슈에 대하여 협력의 필요를 느끼는 소수 국가에 집중하여 협력 가능성을 높인다.

이렇듯 중견국의 다자협력에 대한 이론적 논의는 대부분 중견국이 다자협력체를 주도하는 경우에 집중하고 있다. 하지만 비강대국이 다자협력체를 활용하는 방안은 비강대국이 ‘주도자’인 경우뿐 아니라 ‘참여자’인 경우를 상정하여 접근할 필요가 있다. 비록 새로운 다자협력체를 창설하지 않더라도, 또 다자협력체제의 주도 세력이 아니더라도, 비강대국은 다자협력체의 일원으로 안보와 경제이익을 확보하고 국제적 위상을 고양할 수 있을 것이다. 그렇다면 비강대국은 어떠한 다자협력체에 가입하였을 때 이익을 볼 수 있는가? 비강대국이 다자협력체의 일원이 될 때 해당국에 발생하는 편익과 비용은 무엇인가? 앞서 살펴본 바와 같이, 다자주의와 다자협력체가 강대국의 이해와 논리만을 반영한다는 현실주의자의 주장은 많은 비판을 받고 있다. 더구나 미국과 중국 두 강대국이 동아시아 질서의 ‘건축(architecture)’을 둘러싼 갈등을 피할 수 없는 상황에서,¹⁸ 비강대국이 다자협력체의 구성원으로

17. 위의 글, pp. 13~22.

18. 주재우, “미·중의 동아시아지역 질서관 비교 분석: 미국의 ‘아키텍처’ 개념을 중심으로,” 『아태연구』, 제20권 1호 (2013), pp. 59~95; 하영선, “복합화 시대의 동아시아 신질서 건축,” (EAI 하영선칼럼, 2015.9.24.), <http://eai.or.kr/type_k/panelView.asp?bytag=p&code=kor_report&idx=14097&page=1>. (검색일: 2015.10.19.)

서 자국의 이해를 관철시키거나 강대국과 비강대국의 정책을 조율시키는 전략적 공간은 상대적으로 넓을 수 있다.

5. 한반도와 다자주의

현재 한반도는 다양한 다자협력의 가능성이 제기되고 있다. 1990년대 북한 핵문제가 대두되자 2000년대 남북과 미·중·일·러가 참여하는 6자회담이 구성되었지만 북핵 문제 해결에는 실패하고 말았다. 그러나 6자회담은 동아시아 국가가 다자협상체를 통한 문제 해결 방식에 동의했으며 9·19 공동선언(2005.9.), 2·13 합의(2007.2.), 10·3 합의(2007.9.) 등의 가시적 성과를 거두었다는 점에서 주목해야 한다.¹⁹ 다자주의의 전통이 약한 동아시아에서 다자의 틀을 활용하여 지역 안정을 추구하는 선례를 남긴 것이다. 현재로서는 6자회담의 재개 여부는 명확하지 않으나 그 가능성은 열려 있으며, 향후 다른 역내 문제 해결을 위하여 유사한 다자협상체가 등장할 개연성은 높다고 할 수 있다.

현재 박근혜 정부의 외교·통일 비전은 양자주의와 다자주의의 균형을 보여주고 있다. 한편으로 남북관계의 정상화와 한미동맹의 중요성, 한미동맹과 한중협력의 조화를 강조하면서, 다른 한편으로 ‘동북아평화협력구상’과 ‘유라시아 이니셔티브,’ 한·중·일, 한·미·중, 한·미·일 협력 구상을 밝히고 있다. 박근혜 정부의 다자협력 구상은 앞 절에서 언급한 (1)연성 다자주의, (2)동심원적 다자주의, (3)소다자주의의 특성을 보여주고 있다(<표 II-2> 참조). ‘동북아평화협력구상’은 연성안

¹⁹ 북핵 문제 해결을 위한 6자회담이 동아시아 지역질서에 미친 영향에 대해서는 최종건, “동북아 다자적 협력 질서 변화와 6자회담: 다자적 협상과 지역질서 변화를 중심으로,” 『국제·지역연구』, 제21권 1호 (2012), pp. 1~24 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

보, 즉 ‘협력이 쉬운 분야부터’ 협력을 시작하자는 주장을 내세우면서, 역내 국가부터 시작하여 역외 국가와 기구로 협력의 대상을 확대할 것을 이야기한다. ‘유라시아 이니셔티브’는 비(非)안보 이슈(교통과 물류, 정보와 기술, 에너지)에 집중하면서 남·북·러와 남·북·중 협력을 시작으로 유라시아의 연대를 추구하는 비전을 내세운다. 3국협력(한·중·일, 한·미·중, 한·미·일)은 북핵 문제와 한반도 통일 등을 소다자의 형태로 논의하고 공조하겠다는 입장을 강조한다.

그렇다면 한국 정부가 다자협력을 추구할 때 발생하는 문제는 무엇인가? 이는 한국이 다자협력체제의 주도자인 경우와 참가자인 경우로 나누어 볼 수 있다. 우선, 한국이 다자협력체를 주도하고자 할 때 다음 두 가지 문제가 존재한다. 첫째, 어떤 다자협력체를 추진할 것인가? 현재 한국 정부는 박근혜 대통령의 방미 이후 한·중·일 및 한·미·중 소다주의에 집중하고 있다. 하지만 미국과 일본은 한·미·일 협력에 초점을 맞추고 있으며, 중국은 남·북·중 역사·경제 협력을, 러시아는 남·북·러 경제협력을 원하고 있다. 이렇듯 다양한 다자협력의 조합 중에서 무게 중심을 어디에 둘지에 대한 고민은 계속될 수밖에 없다.

둘째, 우리가 주도하는 다자주의와 주변국이 추진하는 다자주의를 조율하는 작업을 해야 한다. 예를 들어, 한국의 유라시아 이니셔티브와 중국의 일대일로, 러시아의 신동방정책이, 충돌이 아니라 조화를 이룰 수 있는 방안을 강구해야 한다. 한국이 원하는 것이 한국 주도의 지역 질서가 아니라 지역의 안정과 평화라는 것을 강조하면서 이웃 국가와 더불어 비전을 공유하고 제도화 질서를 ‘공동 건축’하는 노력이 필요하다. 강대국에 둘러싸인 중견국 한국의 지정학적인 현실을 고려할 때 이웃 국가와 다자주의의 비전과 실천을 고민할 수밖에 없다면, 적극적으로 함께 가는 자세를 견지하는 것이 바람직하다.

셋째, 한국은 다자협력체의 참여자로서 어떠한 다자협력체에 참여하는가와 더불어 가입 순서(sequence)에 대한 전략적 고려가 필요하다. 최근 TPP가 체결되자 국내에서 한국의 외교적 고립을 우려하는 목소리가 등장하였다. 수개월 전에는 중국이 창설하는 AIIB의 가입을 두고 한국 정부가 뒤늦은 결정으로 실익을 챙기지 못했다는 비판이 제기된 바 있다. 이렇듯 우리가 참여해야 할 다자협력체를 선정하고, 다양한 다자협력체들 가운데 우선순위에 따라 적극적 참여를 추진하는 전략이 요구된다고 할 수 있다. 주변 강대국이 구상하고 준비하는 다자협력체와 다자주의 구상에 대하여 끊임없는 관심과 분석이 필요한 이유가 여기에 있다.

넷째, 강대국이 창설하고 주도하는 다자협력체의 운영에 참여하고 영향력을 확보하는 방안을 강구해야 한다. 강대국이 주도하는 지역 질서 속에서 특정 다자협력체의 경우 가입 여부는 선택이 아닐 수 있다. 하지만 이러한 경우라도 다자협력체의 일원으로 비강대국의 이익을 보호하고 견해를 반영하는 다자협력체의 운영 방식과 비강대국의 연대에 대한 관심이 필요하다. 중견국 외교는 복수의 중견국이 공유하는 문제와 이슈에 대한 해결을 모색하는 것을 의미할 수 있겠지만 강대국이 주도하는 다자협력 속에서 중견국이 연대하여 강대국을 견제하는 활동을 포함할 수 있을 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

표 II-2 박근혜 정부의 다자협력 구상



	동북아평화협력구상	유라시아 이니셔티브	한·중·일, 한·미·중, 한·미·일 3자협력
연성 다자 주의	○ ·연성안보의제: 원자력 안전, 에너지안보, 기후변화와 환경, 재난관리, 사이버스페이스, 마약 및 보건 ·'협력이 쉬운 분야부터' 다자협력 개시	○ ·복합 교통·물류, ICT, 에너지 네트워크	×
동심 원적 다자 주의	○ ·역내 주요 국가들과 협력을 심화한 후 역외 국가 기구와 협력 확대 ·'참여 가능한 국가부터' 다자협력 개시	○ ·남·북·라·남·북·중 협력 우선 추진 (나진-하산 물류사업, TKR/TSR/TCR 연계 방안 모색, 광역 두만강개발계획 국제기구화 추진) ·한반도가 유라시아 연대의 시작 지역	×
소 다자 주의	×	△ ·남·북·라·남·북·중 협력 강조	○ ·한·미·일은 북핵 공조 강화, 한·미·중은 한반도 현안 논의, 한·중·일은 3국협력 복원이라는 핵심 과제 ·'역내 소다자협력 활성화는 2015년 「한반도 및 주변 정세변화 주도」의 두 번째 과제

출처: 외교부, “동북아평화협력구상,” <http://www.mofa.go.kr/image/main/mofa_asiapacific.pdf>. (검색일: 2015.11.16.); 외교부, “유라시아 이니셔티브,” <http://www.mofa.go.kr/image/main/0707_eurasia.pdf>. (검색일: 2015.11.16.); 외교부, “2015년 외교부 연두 업무보고: 통일시대를 여는 글로벌 신뢰외교,” <http://www.mofa.go.kr/image/main/2015_mofa_report.pdf>. (검색일: 2015.11.16.).


한국 정부는 다자주의를 활용하여 북한 변화와 통일 시대를 앞당기는 방안을 마련해야 한다. 과거 우리의 대북·통일정책은 기본적으로 남북 간 양자관계를 강조하였다. 한반도 통일이라는 민족 문제에 대하여 최대한 외세를 배제하겠다는 의식이 존재했다. 냉전 종식 이후 이른바 햇볕정책은 양자 사이의 남북경협의 형태로 교류협력을 통해 양자관계를 개선하겠다는 입장이었다. 하지만 한국의 국력이 상승하고 세계화가 심화되자 한반도의 통일은 민족의 문제이자 국제 문제라는 인식이 확산되었다. 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 ‘동북아평화협력구상’ 및 ‘유라시아 이니셔티브’와 “긴밀히 연계하여 추진”할 것을 천명하고 있다.²⁰ 실제로 박근혜 대통령이 지난해 3월에 밝힌 ‘드레스덴 구상’의 3대 제안(인도적 문제 해결, 민생인프라 구축, 남북동질성 회복)은 국제기구나 주변국과 더불어 추진할 사업으로 제시되었다. 하지만 아직까지 북한의 적극적인 호응이 없는 가운데 실질적인 성과를 일구어내지는 못하고 있다.

앞으로 한국 정부는 다자주의를 활용하여 북한을 ‘압박’할 뿐 아니라 ‘포용’하는 전략을 연계 및 실행해야 할 것이다. 현재 한국 정부가 추진하는 한·미·중 및 한·미·일 소다자협력은 북한에 대한 압박 강도를 높이는 결과를 도출할 것이다. 한국이 주변국과 더불어 북한 문제와 한반도 통일에 대한 공동 인식을 도출하고 공동 대응을 논의하는 것은 바람직하다. 하지만 일방적 압박을 통해 북한 지도부 분열과 내부 변화를 추동하는 데 한계가 있다고 볼 때, 북한을 포함한 다자협력체를 가동하여 북한 변화를 위한 ‘포용’ 전략을 가동해야 할 것이다. 개성공단의 국제화와 남·북·러, 남·북·중 소다자협력을 성공적으로 추진한다면 북한이 우리의 다자협력로를 통해 고립과 폐쇄의 그늘을 벗어날 것이다.

20. 통일부, “박근혜 정부의 통일 구상,” 2015.9, p. 28, <<http://www.unikorea.go.kr/ebook/UnificationPolicy/EBook.htm>>. (검색일 2015.10.19).



**Ⅲ. 중국의 유라시아 협력과
다자주의:
‘일대일로(一帶一路)’를
중심으로**



글로벌 금융위기 이후 미국과 유럽 중심의 세계경제 질서는 변화에 직면하게 되었고, 그동안 상대적으로 소외되었던 유라시아 지역 국가들이 풍부한 천연자원과 신흥시장을 겸비한 신개척지로 떠오르면서 이 지역에 대한 세계 각국의 이목이 집중되고 있다. 특히, 급속한 경제 성장으로 국제사회에서 정치·경제적 영향력을 넓히고 있는 중국이 일대일로 전략을 통해 새로운 유라시아 전략을 추진하게 됨에 따라 이 지역의 전략적 중요성이 갈수록 커지고 있다. 유라시아 지역 국가들이 보유한 막대한 에너지자원과 시장잠재력 외에도 향후 막대한 인프라 개발 수요를 고려하면 한국의 대유라시아 협력 강화는 시급한 과제라고 할 수 있다. 본 장에서는 중국의 다자외교에 대한 입장과 대유라시아 인식, 그리고 중국 일대일로 전략의 정책적 함의와 한국의 ‘유라시아 이니셔티브’에 대한 시사점을 살펴보고자 한다.

1. 중국의 다자주의에 대한 인식과 유라시아 정책

가. 중국의 다자주의 외교로의 전환과 전략적 의도

개혁개방 이후 중국은 자국의 경제발전과 지역경제발전 및 안정적 안보환경 조성을 위해 적극적으로 다자외교를 추진하게 되었다. 하지만 중국의 국력상승과 중국 주변국들의 안보환경 변화 및 국제사회의 중국에 대한 정치·경제적 역할에 대한 요구가 커지게 되면서 중국의 다자외교는 새로운 변화의 필요성을 인식하게 되었다. 그동안 중국은 다자외교에 대해 과거의 방관자적 입장에서 제한적 참여자로, 다시 적극적 참여자 및 건설자적 역할로 정책의 변화를 모색하게 되었다. 즉, 과거의 일방주의 혹은 양자주의적 외교전략에서 탈피하여 다자주의적 관점에서 국가이익을 바라보게 되었고 이 일환으로 중국은 자국의 국

I
II
III
IV
V
VI
VII

제관계 이념과 주장을 내세우면서 다양한 지역다자기구에 보다 적극적으로 참여하게 되었다.²¹ 특히, 1970년대 유엔안보리 상임이사국 지위를 회복한 후 UN을 통해 중국의 국제 질서관을 피력하였으며, 21세기 이후 UN과 SCO 등 다자협력기구에서 ‘평화발전(和平發展),’ ‘조화국제(和諧國際),’ ‘신안보관(新安全觀)’ 등을 주장하면서 새로운 다자주의 전략을 제시하고 있다.

최근 중국 학계의 다자주의 외교 추진에 대한 논의를 살펴보면, 첫째, 국제정치 환경 변화에 따른 중국의 대응이라는 시각이 있다. 중국은 냉전 시기 국제환경이 미국 중심의 서방국가들의 주도로 운영되었다고 인식하고, 다자주의는 미국 중심의 서구의 국제질서규범과 가치관을 강요하는 기제이자 자국을 포위하기 위한 국제적 연대의 일환으로서 추진하는 것으로 인식했다. 그러나 냉전 종식 이후 국제환경 변화는 중국으로 하여금 새로운 국제질서를 요구하는 국가들과 함께 다자주의를 통해 미국의 일방적 패권주의에 효과적으로 대응하고 자국의 국가이익을 수호하는 데 도움이 될 수 있다는 믿음을 갖게 했다.

둘째, 경제 발전의 필요성에 따른 다자주의의 수용이라는 관점이 있다. 21세기에 진입하면서 중국은 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에 가입하게 되었고 세계화와 지역화가 심화되면서, 중국은 세계은행(World Bank: WB)이나 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF) 등 국제 경제 조직을 통해 중국의 지속적인 경제발전을 모색하게

²¹ 다자주의에 대한 중국의 입장은 80년대 선택적 참여에서 90년대 이후 보다 적극적이고 전면적인 참여로 진전되었다. SCO, ASEAN과의 FTA 체결 등 지역다자협력에의 참여는 다자주의에 대한 중국의 인식이 배타적이고 비판적이었던 기존의 태도에서 우호적이고 적극적으로 변화하였음을 보여준다. 韋宗友, “中國多邊外交60年：成就與挑戰,” 『當代世界』, 2014.10., p. 175; 秦正為, “國際責任與國家利益：中國與國際組織的關係,” 『中共太原市委黨校學報』, 2014.6., p. 68 참조.

되었다. 즉, 중국은 G2의 일원으로서 중국의 막강한 경제력을 바탕으로 세계 차원의 장기적인 경제전략 수립을 위해 다자주의를 받아들이게 되었다.

셋째, 지역 안정 추구를 위한 다자주의로의 전환이라는 시각이 있다. 중국의 주변 지역은 냉전 종식 이후에도 북한 핵문제와 대만 문제 등을 포함하는 동북아 정세의 불안정, 미일동맹을 통한 중국견제 등 중국의 경제발전과 안보를 위협하는 여러 문제에 직면해 있었다. 그러므로 중국 내에서는 동북아 지역의 평화와 안정 속에서 지속적인 경제발전을 추구하기 위해서는 상기한 문제들을 다자주의의 틀 속에서 해결하자는 입장이 주류를 이루게 되었다. 이런 측면에서 중국의 다자주의 외교 수용은 국제환경적 변화에 대응하기 위한 선택의 결과이며 지역 협력에서 주도적 위치를 점하려는 중국의 전략이라고 할 수 있으며, 다자주의 외교를 통해 추구하는 바는 아래와 같다.

첫째, 중국은 다자외교를 통해 분쟁과 모순을 해결해야 하며 중국의 안보이익을 수호해야 한다고 주장하고 있다. 특히, 중국은 현재 동남아 국가연합과 난사군도, 일본과는 조어도에서 해상영토 분쟁이 진행 중이며, 이 분쟁에 미국이 개입함으로써 중국의 국가이익이 침해받고 있다고 보고 있다. 중국은 지역다자기구를 통해 해상주권을 수호하고 지역 국가들과의 평화적 관계설정을 위한 외교적 지혜가 필요하다고 인식하고 있다. 둘째, 다자외교를 통해 중국의 경제이익을 수호함과 동시에 중국 국가이미지를 제고해야 한다고 주장하고 있다.

개혁개방 이후, 특히 WTO 가입 이후 중국은 세계경제와 갈수록 밀접한 관계를 형성하게 되었다. 중국은 경제 세계화의 최대 수혜국가이자 보호무역주의의 최대 피해국이다.²² 특히 중국은 WTO 회원국 중

22. 晏瀾菲, “中國是與貿易摩擦最大受害國,” 『新農村商報』, 2014.1.22.

I
II
III
IV
V
VI
VII

무역 분쟁이 가장 많은 국가이다. 그러므로 중국은 기존의 다자기구에 참여하여 발언권을 행사해야 할 뿐만 아니라 새로운 다자기구를 설립하여 중국의 경제이익을 지켜야 한다고 주장하고 있다. 또한, 미국과 일본 등이 제기한 ‘중국위협론’ 등으로 중국의 국가이미지가 많은 손상을 입었다고 보고 있다. 무엇보다도 아시아 지역 국가인 일본, 베트남, 필리핀 등은 중국에 대한 부정적 이미지가 무척 강하다. 이러한 상황에서 다자외교 무대에서 중국의 입장을 전파하고 중국의 경제발전이 국제사회에 대한 위협이 아니라 세계경제 발전에 도움을 줄 수 있다는 점을 부각시켜야 한다고 주장하고 있다. 현재 중국은 다양한 다자기구에 참여하고 있지만 미국의 영향력 아래에 놓이는 것에 민감한 태도를 보이고 있으며, 시진핑 시대 중국은 자국 주도의 다자기구를 설립하려는 경향을 강하게 나타내고 있다.

나. 중국의 유라시아 인식과 상하이협력기구(SCO)

(1) 중국의 유라시아 인식

유라시아 대륙에는 다양한 민족과 국가가 있으므로 그 범주는 다양하게 설명될 수 있다. 지리적으로 유럽과 아시아가 하나로 연결된 지질학적 특성을 강조한 유럽과 아시아의 조합어로서의 유라시아 개념이 있으며, 문화적으로 과거 실크로드를 중심으로 동양과 서양 간의 문물교류 활동 공간을 유라시아로 간주하기도 한다.²³ 일반적으로 ‘유라시아’의 범위를 규정할 때, EU와 중국, 러시아, 인도 등 유럽과 아시

²³ 이재영, “유라시아 이니셔티브와 협력전략연구,” 『슬라브학보』, 제30권 2호 (2015.6.), pp. 287~315.

아를 포괄하는 광의의 개념과 러시아와 중앙아시아, 중국, 몽골 등으로 보는 협의의 개념으로 구분할 수 있다.

구소련 붕괴 이후 유라시아 지역, 특히 중앙아시아 지역은 지정학적 중요성과 방대한 자원 등으로 러시아와 중국 등 주변 강대국 간의 패권경쟁이 격화되는 양상을 보이게 되었다. 21세기에 들어서면서 중국은 고도의 경제성장을 통해 미국의 정치·경제적 권위에 도전장을 내밀고 있고, 러시아 역시 시장경제의 정착 및 경제무역 발전을 통하여 세계경제 강대국으로 부상하고 있다. 또한 유라시아대륙의 일원인 몽골은 풍부한 지하자원을 바탕으로 고성장을 계속하고 있으며, 중앙아시아의 강국인 우즈베키스탄과 카자흐스탄도 중국과 러시아 등 거대한 배후시장을 배경으로 중동지역을 대체할 에너지 공급원으로 주목받으면서 세계평균보다 훨씬 높은 경제성장률을 기록하고 있다. 이로 인하여 이 지역에 대한 강대국들의 경합이 가열되게 되었다.

미국, 중국, 러시아 등 강대국들은 정치, 경제 등 국제현안을 하나의 기구에서 모두 다루기보다는 군사, 안보, 경제 등 다양한 지역기구를 통해 이 지역에서의 영향력을 확대하고 있다. 러시아는 EEU와 집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organization: CSTO), SCO 등의 지역협력기구를 활용하여 정치·경제적 영향력을 높이고 있다. 미국 역시 UN이나 NATO 등 친미성향의 기구 등을 이용하여 이 지역에서의 새로운 질서 확립을 시도하고 있다. 중국은 개혁개방 37년 동안 경제의 세계화의 혜택을 많이 받았으므로 신흥대국으로서 국제 경제 발전을 위해 책임 있는 역할을 해야 한다고 주장하고 있다. 특히, 중국 서쪽의 유라시아 지역은 경제가 낙후되어 있고 정치가 불안정하여 세계경제와 안보의 잠재적 위험지역이므로 이 지역의 경제를 발전시키고 개방시키는 것은 세계 평화와 안보를 위해 중요한 역할을 하는 것이라고 강조하

I
II
III
IV
V
VI
VII

고 있다. 그래서 러시아와 중앙아시아를 SCO로 묶어 주도적 역할을 하면서 발언권을 강화하고 있다. 그러나 중앙아시아 지역 각 국가는 러시아와 미국, 중국, EU 등과의 관계에 따라 정치·경제적 결속 정도와 방향이 다르게 나타나고 있다. 사실, 중국 국내 학계에서는 미국과 러시아는 오랫동안 명확한 유라시아²⁴ 전략을 수립하여 추진하였지만 1990년 이전까지 중국은 유라시아 지역에서의 지위가 명확하지 않았으며 유라시아 전략 역시 구체화하지 않았다는 자성의 목소리가 높다.

즉, 냉전 종식과 소련 해체 이후 유라시아 전략에 대한 새로운 계기가 마련되었지만 중국은 대만과의 통일 문제, 한반도에서의 남북 간의 대치와 긴장 그리고 미일동맹을 통한 중국에 대한 견제 등으로 유라시아 지역에 대한 충분한 전략적 사고가 결여되어 있었으며, 중국의 전략은 기본적으로 방어 위주의 개념이었다고 할 수 있다.²⁵ 지금까지 동아시아와 동남아시아 지역에 외교적 중요성을 부여하였지만 최근 시진핑 지도부는 일대일로라는 국가 대전략을 통해 유라시아 지역의 정치·경제적 중요성을 새롭게 인식하고 있으며, 관련 정책 수립을 통해 이 지역에 대한 영향력 확대를 모색하고 있다. 중국 입장에서 유라시아 전략의 가장 중요한 대상국은 미국이 아니라 러시아라고 볼 수 있다. 러시아는 유라시아 지역에서 영향력 회복과 패권적 지위 확보를 위해 다양한 다자안보기구를 활용하고 있다.

지난 5월 모스크바를 방문한 중국의 시진핑 주석은 러시아 푸틴 대통령과의 정상회담을 통해 에너지협력, 고속철 사업 등을 포함하는 역

²⁴ 본장에서 유라시아의 범위는 중국과 러시아 및 구소련 해체 이후 러시아의 정치·경제적 영향을 받고 있는 유럽과 아시아를 연결하는 독립국가연합 즉, 중앙아시아 지역을 중심으로 한다.

²⁵ 梁强, “中國的歐亞大戰略,” 『中國与世界』, 第4期 (2013), p. 77.

대 최대 규모의 경제계약을 체결하였다. 양국의 경제 규모와 소비, 금융 등에서 나타나는 차이점을 고려할 때 향후 중국이 주도적으로 경제 협력을 이끌 가능성이 크다. 중요한 것은 양국 간 정상회담에서 시진핑 지도부가 적극적으로 추진하는 일대 즉, 실크로드 경제 벨트(The Silk Road Economic Belt: SREB)와 러시아 주도로 중앙아시아 국가들과 추진하고 있는 EEU²⁶의 통합 가능성이 논의되었다는 점이다. 그리고 향후 양국의 두 이니셔티브를 조율하기 위한 대화의 플랫폼으로 그동안 상호 견제와 갈등 양상을 보여 왔던 SCO가 거론되었다. 만약 시진핑 지도부의 일대일로 전략이 중러협력을 바탕으로 순조롭게 진행된다면 SCO와 BRICs, EEU 같은 지역 협력기구에 대한 중국의 장악력이 커질 것으로 보인다.

최근 중국과 러시아 화계에서는 중러협력을 통해 유라시아 지역을 안정화시키면서 궁극적으로 유라시아 대통합을 통해 미국을 견제해야 한다는 의견이 제기되고 있다. 그러므로 다자주의적 시각에서 중국이 어떠한 형태로 유라시아 지역과의 협력을 강화하고 있는지, 그리고 중국의 유라시아 지역 국가들, 특히 중앙아시아 지역 국가들에 대한 인식과 정책에 대한 면밀한 분석이 필요하다.

(2) SCO 설립과 중국의 다자주의

90년대 냉전 종식 이후 미국 등 서구 자본주의 국가들은 세계 차원의 자유무역주의를 주장하면서 EU, 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA) 등 지역경제공동체를 구축하거나

²⁶ EEU는 러시아와 카자흐스탄, 벨라루스, 아르메니아, 키르기스스탄을 통합하려는 구조권 공간에서 추진하고 있는 경제협력체 구상이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

타 경제공동체와의 협력을 강화하고 있다. 중국 입장에서 세계경제의 주도권이 미국 등 선진 자본주의 국가들에 일방적으로 유리한 환경을 조성하게 되면 중국 경제의 발전과 중국의 세계경제에 대한 영향력이 감소할 것으로 인식하였다. 그래서 중국은 하나의 대안으로 SCO를 창설하여 효율적인 대외경제 전략으로 삼고자 하였다.

SCO는 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄 등 6개 회원국이 2001년 공동으로 제창한 새로운 지역다자협력기구라고 할 수 있으며, 최초로 중국의 도시명을 내세운 다자협력 조직이다. SCO는 창설 이후 지역안보와 발전에 중요한 역할을 수행하였으며, 이후 읍서버인 몽골, 인도, 파키스탄, 이란과 대화동반자인 벨라루스와 스리랑카, 그리고 초청국인 아프가니스탄까지 13개국이 참여하고 있다. SCO는 중국과 러시아가 주도하고 있으며 상호신뢰와 우호증진, 협력관계 구축, 역내 평화, 안보, 안정을 위한 공조체제 구축을 통하여 새로운 지역다자협력기구의 모델을 제시하고 있다. ‘반테러, 반분리주의, 반극단주의에 관한 협약’을 중심으로 하는 SCO의 안보협력 주요 이슈는 2001년에 채택되어 오늘에 이르고 있다. 경제의 세계화 추세 속에서 중국 경제 역시 세계경제와 불가분의 관계 안에서 발전을 계속하고 있다. SCO는 정치, 군사 분야의 다자협력을 통해 지역안보와 평화를 수호함과 동시에 지역경제 협력을 통해 무역과 투자를 활성화시켜 궁극적으로 지역경제 일체화를 추구하는 포괄적인 다자협력기구의 면모를 보이고 있다. 특히, SCO는 회원국가 간 상호협력을 통해 지역경제 협력체로 발전시킬 것을 합의한 후 2003년에 우선 협력분야와 주요 과제, 가맹국 간의 경제·통상 협력의 실행방안을 마련하여 다자 경제·통상 협력을 위한 구체적인 계획안을 채택하였다. 이후 경제협력의 기본목표와 의무를 바탕으로 우선적인 방향과 기조에 합의

하며 실질적인 활동을 하는 단계로까지 발전되었다.²⁷ 이는 SCO가 포괄적 지역경제 협력체의 모습을 갖추었음을 의미하며 이러한 역내 회원국 간의 경제협력은 SCO의 기본 발전방향과 목표에 부합하면서 안보협력을 위한 물질적 바탕이 되고 있다.²⁸ 중국은 SCO를 통하여 그동안 상대적으로 소외되었던 중앙아시아와의 다자간 협력을 통하여 안보협력뿐만 아니라 경제·에너지 분야의 협력, 나아가 회원국에 대한 인도주의적 지원 등 보편적 이익을 확대시켜 SCO를 중앙아시아에 한정된 지역기구를 넘어서 중국 주도의 새로운 지역협력모델로의 발전 가능성을 제시하고자 하였다.²⁹

SCO의 설립 및 발전을 통한 중국의 전략적 이익³⁰은 첫째, 중국의 정치·경제적 영향력 강화와 다자안보협력 시스템 구축이라고 볼 수 있다. 중국은 SCO 창설에 주도적 역할을 수행함으로써 점차 확대되고 있는 중앙아시아지역에서의 미국의 영향력을 축소함과 동시에, 지역안보협력과 평화적인 수단을 통한 분쟁해결 방식을 구축함으로써 새로운 지역협력 모델을 제시하여 책임대국으로서의 중국의 영향력을 확대할 수 있다고 보고 있다.³¹ 중국은 다자안보협력 시스템을 구축하여

27. 김승채, “중국의 에너지 안보: SCO를 중심으로,” 『국제관계연구』, 제15권 2호 (2010), pp. 10~13.

28. 이다솜, “중국의 다자외교정책: 상하이협력기구(SCO)를 중심으로,” (인하대학교 정치외교학과 석사학위논문, 2013), p. 8.

29. 김용환, “중앙아시아 지역안보체제의 국제정치학적 의미,” 『국제지역연구』, 제13권 4호 (2010), p. 144.

30. 중국은 SCO에서 주도적 역할을 통해 회원국에 대한 영향력 확대와 미국적 세계질서에 대안을 제시할 수 있는 강대국 중국으로의 발전을 도모하고자 하며 특히 중앙아시아 지역이 EU, 러시아, 중국을 연결하는 소위 ‘대륙심장지대’로서 이 지역에서 형성된 SCO는 일종의 ‘안전판’의 역할을 하는 동시에 다극적 질서를 형성하는데 일정한 역할을 수행할 수 있다고 보고 있다. 王樹春·万青松, “上海合作組織与歐亞經濟共同体的關係探析,” 『世界經濟与政治』, 第3期 (2014), pp. 76~85.

이슬람 극단 세력인 테러집단에 대해 공동 대응하고 서부지역 소수민족의 독립운동 등을 억제하기 위해 각 회원국과 군사협력을 강화하고자 하였다. 즉, 협력안보라는 개념으로 중국은 SCO를 통해 테러, 분리주의, 극단주의 등을 방지할 수 있도록 다자안보협력 시스템을 마련하고자 하였다.

둘째, 중국 정부는 SCO가 중앙아시아 지역과의 경제무역 교류를 통하여 신장(新疆)위구르 등 중국 서부지역 경제발전을 촉진할 수 있는 중요한 역할을 담당할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 중국은 회원국 전체가 공유하는 경제적 이익합수를 도출하여 SCO가 지역경제 협력체로 성장할 수 있도록 적극적인 역할을 수행하고자 했다. SCO 창설 이후 러시아와 중국의 경제교류가 활발해지고 있으며 중앙아시아 국가들은 SCO를 통해 일정 부분 중국의 거대 시장 진출과 지역안보 보장으로 경제발전에 유리한 국면이 조성되었다고 보고 있다. 중국 입장에서 러시아와 중앙아시아는 중국의 급속한 경제발전에 따라 그 수요가 급증하고 있는 에너지자원을 지속적이고 안정적으로 공급해 줄 수 있는 주요 지역이라고 인식하고 있다. 특히, 개혁개방 이후 동부 연해 지역 위주의 경제발전으로 소외된 측면이 있지만 소수민족의 집단지주지역인 서부야말로 중국의 정치 안정과 균형발전을 위해 대단히 중요한 지역이며, 동 지역의 경제발전과 개방이 향후 중국 경제에 미치는 영향이 무척 크다고 인식하고 있다. 그러므로 중국은 서부지역 대외개방의 첫 상대 지역인 중앙아시아를 중요한 경제 파트너로 여기고 있으며, 이 지역과의 경제협력은 향후 서부지역 경제발전에 긍정적 추동 역할을 할 것으로 판단하고 있다.

³¹ 진영, “중국의 다자외교 정책 연구 : SCO, 6자회담, ASEAN를 중심으로” (중앙대학교 정치외교학과 석사학위논문, 2012), p. 33.

셋째, SCO는 중국의 지속적인 경제성장에 필요한 에너지자원의 공급처로서 그 중요성이 크기 때문에 상호협력과 발전이 수반되어야 한다고 보고 있다. 중국은 신안보관에 의거해 전통적인 군사안보 개념 대신 경제안보, 에너지안보, 환경안보 등과 같은 비군사적인안보의 중요성을 강조하면서 에너지안보 역시 경제적 측면과 정치적 측면에서 접근하고 있다. 즉 경제적 측면에서 중국의 지속적인 경제발전을 위해 안정적인 에너지 공급이 무척 중요하며, 정치적 측면에서 신장위구르와 중앙아시아 지역은 테러와 분리주의 세력들이 국경 부근을 중심으로 활동하고 있어 SCO 회원국이 공통으로 에너지안보 문제에 대처할 필요가 있다고 인식하고 있다. 또한 중국은 에너지자원의 안정적인 수급을 위해서 SCO를 활용하고 있으며 이를 통해 미국이 주도하는 국제 석유시장에 대한 의존도를 줄이고 독자적인 에너지 확보 능력을 강화하고자 하였다. 특히, 중국이 독자적으로 에너지외교에 치중할 경우 미국과의 갈등을 야기할 가능성이 높기 때문에 SCO 같은 다자협력체를 통해 에너지자원 확보와 에너지안보 보장이라는 일거양득의 효과를 거둘 수 있다고 보았다.

결국, SCO는 중국의 다자주의 외교노선을 드러내는 대외정책의 대표적인 통로이자 발판이며 동시에 러시아와 미국이라는 역내외 강대국 세력을 견제하고 지속적인 경제성장을 위한 에너지 공급처의 확보라는 측면에서 전략적인 의미가 있다.³²

그러나 중국이 SCO를 창설하는데 있어서 주도적인 영향력을 발휘했지만 중국과 SCO 참여국의 이해 함수가 서로 달라 SCO를 통한 다극화라는 중국의 구상을 실현하는데 적지 않은 난관에 봉착한 상황이

³² 이다솜, “중국의 다자외교정책: 상하이협력기구(SCO)를 중심으로,” p. 62.

I
II
III
IV
V
VI
VII

다. 특히, SCO의 역할 및 발전을 둘러싼 중국과 러시아 사이의 견해 차이가 현저하게 드러나고 있다. 중국은 SCO가 그 기능을 확대하여 회원국 간 상호이익을 도모할 수 있는 경제협력뿐만 아니라 역내 안보, 테러 문제 등의 이슈에도 보다 적극적이고 능동적인 역할을 수행할 것을 주장하고 있다. 반면에 러시아는 SCO의 역할 확대를 원하지 않고 있다. 즉, SCO의 기능과 역할을 이 지역에서 러시아가 주도적으로 이끌고 있는 독립국가연합(Commonwealth of Independent States: CIS)이나 중앙아시아협력기구 등과 같이 지역 내 질서에 도움이 되는 보조적 조직으로서의 사명을 다하는 것으로도 충분하다고 인식하고 있다. 현재 중앙아시아의 다양한 다자지역기구는 중국과 러시아의 주도하에 중앙아시아 국가들이 참여하고 있으며, 향후 양국의 전략적 이해관계에 따라 이러한 다자지역기구의 목적과 협력의 방향이 결정될 가능성이 높다. 사실 중앙아시아 지역에서 러시아의 영향력 확장을 방해하는 국가는 미국이 아닌 정치·경제적 영향력이 급성장하고 있는 중국이라고 할 수 있다. 중국의 중앙아시아 지역에서의 정치·경제적 영향력 강화는 러시아에는 위협이 될 수밖에 없으나, 다른 한편으로 SCO의 창설은 다자주의적 입장에서 중국과 러시아가 이 지역에 대한 미국의 영향력을 감소시키려는 목적으로 창설했기 때문에 가장 효과적인 다자지역기구라고 할 수 있다. 따라서 다자주의 시각에서 설립된 SCO의 향후 발전방향은 러시아의 입장과 중러협력이 중요한 변수로 작용할 것으로 보인다.

2. 중국의 일대일로 전략과 다자주의

가. 일대일로의 기본 개념과 주요 목표

2013년 9월 카자흐스탄을 방문한 중국의 시진핑 국가주석은 실크로드 경제벨트(一帶) 건설을, 동년 10월 인도네시아 방문 기간 중, 21세기 해상실크로드(一路) 건설을 제안하였다. 일대일로 구상³³은 중국에서 유럽에 이르는 지역을 육로와 해로를 연결하여 광범위한 이 지역의 연선(沿線) 국가들과 협력체계를 구축하는 것을 목표로 하고 있다.

중국은 일대일로의 원활한 추진을 위해 AIIB를 설립하였으며, 일대일로 선상에 위치한 60여 개 국가들과 정치, 경제, 문화 등을 포괄한 이익공동체, 운명공동체, 책임공동체를 실현해 단일 경제권 형성을 추진하겠다는 야심을 가지고 있다. 중국 정부가 제시하는 일대일로의 핵심은 ‘후론후통(互聯互通)’이며, 이는 정책, 도로, 무역, 통화, 민심 등 5가지 영역에서 서로 연결되고 통한다는 뜻이다.³⁴ 구체적으로 일대일로는 정책소통(政策溝通), 인프라연통(施設聯通), 무역창통(貿易暢通), 자금융통(資金融通), 민심상통(民心相通)을 의미하는 ‘5통(五通)’을 표방하고 있다.

³³ ‘일대일로’는 육로를 연결한 일대와 해로를 연결한 일로를 의미하는 것으로 일대(一帶)는 중국에서 중앙아시아를 거쳐 유럽에 이르는 육상실크로드 구축을, 일로(一路)는 중국에서 동남아 및 중동의 주요 해상거점을 거쳐 유럽에 이르는 해상실크로드를 구축하겠다는 것을 의미한다. 보다 자세한 내용은 儲股·高遠, “中國一帶一路戰略定位的三個問題,” 『國際經濟評論』, 第2期 (2014), pp. 90~99; 胡鞍鋼·馬偉·鄒一龍, “絲綢之路經濟帶: 戰略內涵, 定位和實現路徑,” 『新疆師範大學學報(哲學社會科學版)』, 第2期 (2014), pp. 145~154; 주장환, “중국의 대 중앙아시아정책: 서진(西進) 전략의 배경·내용·전망,” 『유라시아 이니셔티브와 한국-중앙아시아 협력의 미래』 (KIEP-중앙아시아경제학회 공동 국제세미나, 2014.5.9.), pp. 57~58 참조.

³⁴ 吳潤生, “‘一帶一路’戰略的幾個問題思考,” 『中國發展觀察』, 第6卷 (2015), p. 17.

중국이 추진하는 일대일로의 목적은 첫째, 지속가능한 발전을 위한 중국의 신경제구상이라고 할 수 있다. 시진핑 시대 중국은 저성장과 성장률 하향 조정을 필요로 하는 ‘신창타이(新常態)’ 시대에 진입했다고 보고 있으며, 성장 속도를 고속에서 중속으로 전환하고 경제구조의 패러다임 전환을 통해 새로운 성장 방식과 동력이 필요하다고 인식하고 있다. 중국 경제의 지속가능한 성장을 위해서는 주변국과의 경제협력이 중요하며 그 방법으로 일대일로를 제시하고 있다. 이런 측면에서 중국이 추진하고 있는 일대일로 전략과 AIB의 설립은 장기적이고 광범위한 방식으로 성장의 질을 한층 더 높이기 위한 경제구조 전환이라고 볼 수 있다. 특히, 중국은 내수시장과 전통적 교역국만으로는 기업의 잉여 생산능력을 충당하기 힘들어지게 됨으로써 시장 확대와 새로운 시장 개척을 위해 기존의 ‘외자유치(引進來) 정책’에서 ‘해외투자(走出去) 정책’으로의 전략 수정을 통해 중국 경제의 성장 동력을 확보하겠다는 것이다. 즉, 육상을 관통하는 실크로드 경제벨트와 해상 거점을 잇는 21세기 해상실크로드를 통해 자국 산업의 공급과잉 문제를 해소하고 자원 획득과 산업 재배치에 주력하며, 철도 및 항구 등 사회간접자본(Social Overhead Capital: SOC), 에너지, 교통물류, 유통, 금융 분야 등에서 막대한 수요와 기회를 창출하고자 하고 있다는 점에서 일대일로는 신창타이 시대에 직면한 중국의 미래성장 전략이라고 볼 수 있다.

또한 AIB 창설은 일대일로 지역 국가에 대규모 투자와 인프라 건설을 확대하면서 위안화 결제를 확대하여 위안화의 국제화를 추진한다는 목적도 가지고 있다.³⁵ 중국은 그동안 지역 간, 계층 간, 한족과

³⁵ 保建云, “論一帶一路建設給人民幣國際化創造的投融資機遇、市場條件及風險分布,” 『天府新論』, 第1期 (2015), p. 70.

소수민족 간 불평등이 심화되면서 서부대개발, 중부굴기, 동북진흥 등의 국가급 프로젝트를 진행하여 이러한 문제들을 해소하고자 하였지만 큰 효과를 거두지 못했다. 따라서 일대일로에는 기존의 중국 내 여러 불균형 문제를 해소하고 내수 시장을 확대하면서 중국 주도의 새로운 경제권을 추진하겠다는 의도가 담겨있다고 하겠다. 실제로 중국은 주요 신흥국에 대한 인프라 투자 등의 경제적 지원을 통해 중국 주도의 경제협력체 확대를 도모하고 있으며 중국 중심의 유라시아 경제권 형성을 통해 세계경제에서 중국의 역할을 확대하고자 한다.

둘째, 일대일로는 중국과 중앙아시아 국가 간 정치, 경제, 안보 영역에서의 협력을 통해서 미국을 견제하고 이 지역에서 중국의 주도권을 확보하고자 하는 중국의 서진(西進) 전략이다. 중국은 지난 30여 년간 개혁개방을 통해서 정치·경제적으로 국제사회에 편입되었지만 여전히 미국을 위시한 서구 자본주의 국가들의 중국에 대한 편견과 적대감은 사라지지 않았다고 보고 있다. 특히, 중국의 급속한 국력 신장으로 미국이 경계심을 가지고 중국을 대하고 있으며, 최근에는 미일동맹을 중심으로 중국을 압박하고 있다고 여기고 있다.³⁶ 이러한 상황에서 중국의 국가안보 문제는 더는 중국 국내 문제가 아니며 주변 지역과의 협력이 절실함을 인식하게 되었다. 특히, 중국은 세계은행이나 IMF에서 미국 등의 견제로 세계 제2위의 경제력에 걸맞은 지분을 행사하지 못하고 있는 상황이다.

그러므로 중국 입장에서는 기존의 국제 금융기구에 의존하지 않는 독자적 기구가 필요하다고 판단하게 되었다. 중국의 AIB 창설은 미국

³⁶ 중국은 미국의 TPP 추진을 미국의 대중국 견제용이라고 보고 있다. 왜냐하면 미국이 환율조작 금지, 농산물관세 인하, 서비스산업 개방 등 까다로운 조건을 내세우면서 중국의 TPP 진입을 막고, 일본의 군국주의화를 묵인하면서 일본을 통해 중국의 정치·경제적 영향력 강화를 차단하려는 목적이 있다고 본다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

의 견제를 막으면서 중국 주도의 국제금융 기구 설립을 통해 원활한 일대일로 정책을 추진함과 동시에, 미국이 추구하는 육·해상 전략에 대한 중국의 세력분할 전략이라는 측면도 갖는다. 즉, 중국은 미일동맹의 압박에 맞서 싸우기보다는 동쪽은 점진적인 대응과 관리를 하면서 서쪽으로 적극 진출하여 동아시아 지역 이외에 중국 중심 경제권을 조성하고자 하는 전략을 수립하였다고 보인다.

이런 관점에서 중국의 일대일로는 지역 경제발전과 안보수요를 충족시키고 대외관계 확대, 국가에너지 안전과 반테러 전략, 지역 정치 세력 균형화 등을 위한 프로젝트라고 할 수 있으며 중국의 신외교 전략이자 중국 주도의 다자주의 외교 추진을 의미한다고 볼 수 있다. 또한 유라시아 공동체와 SCO가 존재하는 상황에서 중국의 일대일로는 경제적 상호협력을 위한 중국의 유라시아 경제일체화(經濟一體化) 전략이라고 할 수 있다.³⁷

셋째, 지역 불균형 발전 문제 해소와 서부지역 개발 및 발전이다. 과거 계획경제의 폐단을 반성하면서 중국 경제발전을 위해 시장요소의 도입과 경제 효율성 제고를 목적으로 덩샤오핑이 주도한 개혁개방 정책으로 중국 경제는 비약적인 발전을 이룩하였다. 개혁개방 이후 90년대 중반까지 중국은 양적 성장을 목표로 하는 덩샤오핑의 ‘선부론(先富論)’에 입각하여 동부 연해 지역 중심의 지역 간 불균형 발전전략을 고수하였으며 경제발전 과정 중에 나타나는 어느 정도의 지역 간 격차는 불가피한 것으로 인식하여 왔다. 그러나 지역 간 불균형 발전과 경제력 편차의 심화는 향후 중국이 지속가능한 경제발전을 위해 해결해야 할 경제 문제일 뿐만 아니라 국가통합과 관련된 정치 문제라고 할

37. 衛玲·戴江偉, “絲綢之路經濟帶：形成机理与戰略构想—基于空間經濟學語境,” 『西北大學學報』, 第44卷 第4期 (2014.7.), p. 49.

수 있다. 중국의 일대일로 구상은 베이징이나 상하이 등 동부 연해지역에 비해 상대적으로 낙후된 광활한 서부 내륙지역 개발을 통해 중국 경제의 균형성장과 발전을 목표로 하고 있다.

개혁개방 이후 경제발전의 혜택이 동부연해 지역 위주로 집중하게 되면서 신장, 티베트, 네이멍구(內蒙古), 광시(廣西) 등 서부지역은 여전히 빈곤상황에서 벗어나지 못하고 있다. 서부지역은 외부와의 연계성이 떨어지고 인구도 적어서 자체 성장 동력이 부족하므로 중앙 정부의 정책 이니셔티브가 필요하다. 이런 이유로 중국은 일대일로를 통해서 이 지역의 안정과 경제발전 및 경제통합을 시도하고자 한다. 즉, 철도, 도로, 항만 등 기초인프라 건설을 통해 중국 서부 내륙지역의 도시화, 공업화를 추진하면서 주변국과의 연계 개발, 나아가 유라시아 대륙을 중국과 연결하고자 하는 전략인 것이다. 따라서 중국 정부는 서부 지역 대외개방의 첫 상대 지역인 중앙아시아를 중요한 경제 파트너로 여기고 있으며, 이 지역과의 경제협력은 향후 서부지역 경제발전에 긍정적인 역할을 할 것으로 판단하고 있다.

나. 중국 일대일로 전략의 잠재적 장애 요인

시진핑 중국 국가주석이 제기한 일대일로 구상에 대해서 중국 국내 학계의 논의가 활발하다. 하지만 추진과정에서 적지 않은 장애 요인이 있을 것으로 예견된다. 첫째, 지역 국가들의 중국에 대한 경계와 의구심이다. 특히, 적지 않은 국가들은 중국의 일대일로 전략에 대해 기대와 더불어 경계의 눈길을 보이고 있다.³⁸ 즉, 중국 자본과 기술, 무상원

³⁸ 실제로 동남아 국가들은 중국의 해상실크로드 계획에 대해서, 중앙아시아 국가들은 중국의 육상실크로드 계획에 대해서, 그리고 아프리카 국가들은 중국의 자원정책에

I
II
III
IV
V
VI
VII

조 그리고 자국 상품의 중국 소비시장 진출 등을 원하면서 다른 한편으로는 향후 자국의 대중국 의존도가 높아져 경제적으로 종속당하고 이것이 자원침탈로 이어질 것이라는 경계심을 가지고 있다. 특히, 중국의 저렴한 상품이 자국시장과 산업에 부정적인 영향을 미칠 것을 우려하고 있다. 그러므로 일대일로 연선 지역 국가들의 민족주의와 보호무역주의는 중국이 구상하는 일대일로의 성공적 추진을 저해하는 요인이 될 가능성이 크다. 시진핑 국가주석이 일대일로 구상을 밝힐 때, 민심상통(民心相通)을 강조한 이유 역시 지역 국가와 국민의 중국에 대한 의심과 경계를 해소하기 위해서였다. 시진핑 주석이 일대일로 구상을 밝힌 이후 중국은 ‘정이경난(政易經難: 정부 간 정치적 협상은 순조롭게 이루어지고 있으나 민간 차원의 경제협상은 어려움)’과 ‘상이하난(上易下難: 중앙 정부 간 협상은 순조롭지만 지방 정부 차원의 협상은 어려움)’ 문제에 봉착해 있으며 이를 어떻게 해결할 것인가라는 문제가 중요한 과제로 부상하고 있다.

둘째, 유라시아 지역에서의 대국(大國) 간 경쟁 문제가 있다. 일대일로를 거치는 지역 국가 중 주요 자원 보유국이 많은 까닭에 이 지역의 관련 대국인 러시아와 인도, 그리고 비관련국인 미국, EU, 일본 등 대국들은 유라시아 지역에 각각 새로운 비전과 전략을 세우고 있다.³⁹ 사실 현재 미국과 EU, 일본, 한국 등 각국이 ‘유라시아’ 구상을 밝히고 있다. 이에 대해 중국은 각국의 유라시아 정책을 면밀히 분석하고 있으며 특히, 일본의 유라시아 협력에 대해서는 아직까지는 경제적 목적

대해 경계와 의심의 눈길을 보이고 있다. 何茂春·張冀兵·張雅芄·田斌, “‘一帶一路’戰略面臨的障礙與對策,” 『新疆師範大學學報』 (2015), p. 38.

³⁹ 유라시아 지역에 대한 미국과 일본의 인식과 전략은 趙華勝, “美國新絲綢之路戰略探析,” 『新疆師範大學學報』, 第6期 (2012), p. 15; 陳宇, “競爭還是合作: 不應忽視的他國 絲路帶,” 『世界知識』 (2015.5.), pp. 52~53 참조.

보다는 정치적 목적이 강하다고 보고 있다. 또한 미국과 EU, 한국 등 각국이 주장하는 ‘실크로드 계획’에 대해 표면적으로는 중국이 추진하는 일대일로 구상과 공통점이 많으며 근본적 상호모순 요인은 없다고 강조하고 있다.⁴⁰ 하지만 중국의 일대일로 구상이 성공적으로 추진되기 위해서는 유라시아를 둘러싼 치열한 경쟁하에 중국만의 차별화 전략 없이는 목표실현이 쉽지 않을 것으로 보인다.

셋째, 일대일로 관련 부서와 기구가 체계화되어 있지 않다. 이미 중국의 약 30개 성(省) 정부는 자신들이 일대일로의 출발점 혹은 핵심지역이라고 선언하면서 중앙 정부의 정책적 배려와 자금 등의 지원을 전제로 앞다투어 관련 정책을 내놓고 있다.⁴¹ 하지만 현재 가장 큰 문제는 중앙 정부 부서 간, 중앙과 지방 간 소통과 협력이 부족하며, 정부와 비정부 조직 간, 국유기업과 민간기업의 의견 차이가 존재하는 상황이다. 특히, 중국의 각 지방 정부는 일대일로의 중추적 역할을 주장하고 있지만 중앙 정부에는 아직 정확한 원칙과 구체적인 청사진이 부족하다. 중국 학계 역시 일대일로에 대한 논쟁이 가열되고 있는데 국가 대 국가 협력 즉 큰 차원의 협상은 비교적 순조로운 편이지만 중국과 일대일로 지역 지방 정부 간 협상은 별 진전이 없다고 보는 경향이 강하다.⁴²

넷째, 중국 기업의 일천한 세계화 참여 경험과 과도한 투자비용 문제가 있다. 중국 기업은 외국 자본과 기술의 ‘인진라이(引進來: 해외투자유치)’ 경험은 풍부하나, ‘저우추취(走出去: 해외진출)’ 경험은 상대

40. 陳宇, “競爭還是合作：不應忽視的他國‘絲路帶’,” p. 52.
 41. 이미 新疆, 陝西, 甘肅, 宁夏, 青海, 重慶, 云南, 四川, 山西, 浙江, 江蘇, 山東, 湖北, 福建, 河南, 貴州, 西藏, 廣東, 广西, 海南 등 20개 省급 정부가 일대일로 구상의 중점지역으로 열거되고 있다. 鳳凰城市, “‘一帶一路’的‘政治經濟學’,” 2014.12.30., <http://city.ifeng.com/a/20141230/416573_1.shtml>. (검색일: 2015.11.16.).
 42. 何茂春·張冀兵·張雅芑·田斌, “‘一帶一路’戰略面臨的障礙與對策,” p. 39.

적으로 부족하다. 특히, 세계적으로 널리 알려진 국제 핵심 브랜드가 많지 않으며 중국 기업의 환경 문제, 인권 문제, 기업의 사회적 책임 등에 관한 문제의식도 부족하여 지역 국가들과 주민들로부터 반발을 사고 있다. 즉, 중국 기업의 상대적으로 미약한 소프트 파워가 약점으로 대두되고 있는 것이다. 또한 유라시아 지역에서의 기초시설 건설 프로젝트 등은 투자비용과 운영비용이 방대하고 수익환급 주기도 길어 재정 부담과 위험이 무척 크다.

그러므로 중국 정부가 내놓은 일대일로의 구상과 방향은 정해졌지만 단계별 목표와 운영시스템에 대한 정확하고 구체적인 로드맵이 없으므로 좀 더 관찰할 필요가 있다고 하겠다.

위에서 열거한 바와 같이 중국이 추진하는 일대일로 구상의 성공적 추진을 위해서는 해결과제가 적지 않으며 무엇보다 일대일로 전략의 구체적 중장기 로드맵 설정이 필요한 상황이다. 또 일대일로 전략과 관련된 정부기구, 기업, 언론매체, 싱크탱크 등 내부 요소들에 대해 효율성 극대화 차원에서 전략적 구도배치를 최적화할 필요가 있다. 무엇보다 지나친 자국 이익 지상주의 사고에서 탈피하여 상대국과의 공동 이익을 강조하고 호혜·평등의 분위기를 조성해야 한다.

중국의 일대일로 추진 목표는 일대일로를 거치는 지역에서의 중국의 정치·경제적 영향력 확대가 목적이다. 그러나 만약 중국 주도의 실크로드 경제벨트와 러시아 주도의 EEU 간 제로섬 게임 양상이 전개되면 중국의 시도가 곤경에 처할 가능성을 배제할 수 없으며, 특히 중국이 유라시아 지역과의 경제협력이라는 본연의 목적을 벗어나 정치적 포석까지 노린다면 실현 가능성이 더욱 저하될 것으로 전망된다.

3. 중국 일대일로 전략의 정책적 함의와 한국의 유라시아 이니셔티브에 대한 시사점

가. 중국 일대일로 전략의 정책적 함의

질적 성장과 균형발전, 내수소비, 신흥 산업 육성에 중점을 둔 신창타이(新常態·뉴노멀: 시대 변화에 따라 새롭게 떠오르는 기준 또는 표준)가 중국 경제의 새로운 패러다임으로 부상하고 시진핑 시대 중국이 일대일로 구상에 박차를 가하면서 세계의 시선이 중국으로 모이고 있다. 육상을 관통하는 실크로드 경제벨트와 해상 거점을 잇는 21세기 해상실크로드를 통해 중국은 공급과잉을 해소하고 자원획득과 산업 재배치에 주력할 것으로 보인다. 일대일로 프로젝트 추진에 따라 철도 및 항구 등 SOC, 에너지, 교통물류, 유통, 금융 분야 등 막대한 수요 창출과 기회가 예상된다.

특히, ‘일대(One Belt)’의 구성은 중국 내륙으로부터 중앙아시아와 러시아, 유럽을 연결하는 루트이다. 그러므로 전략적 측면에서 중국에 중요한 의미가 있으며 일차적인 목표는 ‘안보-경제 병진’이 핵심이라고 할 수 있다.⁴³

일대일로를 통해 본 중국의 유라시아 전략에 대해서 많은 견해들이 존재하지만 정설은 없으며 SCO는 정치적 성향이 강하지만 일대일로는 경제적 목적이 정치적 목적보다 크다는 것이 다수의 시각이다. 그러나 세부내용을 들여다보면, 중국이 ‘국가 간 협력,’ ‘운명 공동체’ 등을 부각시키고 또 강조하고 있다는 점에서 경제적 의미 못지않게 정치

43. 박병인, “시진핑 정부의 대중아시아 안보, 경제 병진 전략 탐구: 상하이협력기구와 실크로드 구상을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제30권 4호 (2014), pp. 163~194 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

적 의미도 크다고 보인다. 즉, 일대일로는 경제, 정치, 안보, 외교를 아우르는 중국의 장기적인 국가 대전략인 것이다. 중국은 SCO를 통해 미국을 견제하고 러시아와의 협력을 이끌어 중국의 정치적 영향력을 확대하고 지역경제 협력으로 확대하고자 시도했으나 러시아의 견제로 난관에 직면했으며, 시진핑 시대 중국은 더 큰 그림, 즉 일대일로 구상을 통해 현재의 난관을 정면 돌파하려는 전략을 세웠다고 볼 수 있다.

우리는 다자외교에 대한 중국의 적극적 태도 변화에 주목할 필요가 있다. 중국의 다자외교에 대한 입장은 과거 수동적 반응(response)에서 적극적 참여로 변화해 왔고, 더 나아가 제도를 건설하고 의제를 주도할 만큼, 다자외교는 중국외교에서 필수적인 영역이 되고 있다. 현재 우리 주변의 국제정치 상황은 과거의 동맹이나 협력 관계가 흔들리면서 복잡한 국면으로 전개되고 있다. 미국과 일본은 각각 ‘아시아로의 회귀(pivot to Asia)’와 ‘적극적 평화주의(積極的平和主義)’라는 이름으로 신동맹 관계를 형성하고 있으며, 중국과 러시아는 이러한 미일 신동맹을 경계하면서 새로운 협력 관계를 형성하고 있다. ‘아시아로의 회귀’라는 미국의 외교전략에서 보면, 한국보다는 일본이라는 카드가 중국을 견제하고 아시아에서 미국의 헤게모니를 유지하는데 더욱 유효하다. 동아시아에서 미국의 전략적 우선순위는 한국이 아니며, 중국의 국가 대전략인 일대일로 구상에서 한국은 보이지 않는다. 특히, 중국은 미일동맹을 축으로 강하게 압박하는 미국과 대항하지 않고, 먼저 러시아와 중앙아시아, 유럽, 아프리카와의 새로운 안보·경제전략을 수립하고 있다.

20세기가 미국 주도의 대륙의 세기였다면 21세기는 바다를 지배하는 국가가 세계를 주도하는 해양의 세기가 될 것이다. 일대일로를 통해 중국을 바라보면, 이미 대륙국가라는 이미지를 탈피하고 대륙과 해양을 아우르는 국가 대전략을 세웠다고 볼 수 있다.

나. 한국의 유라시아 이니셔티브에 대한 시사점과 정책제언

2013년 10월 대외경제정책연구원이 주최한 ‘유라시아 국제협력 컨퍼런스’에서 박근혜 대통령은 ‘유라시아 이니셔티브’를 주창하고 유라시아 대륙과의 다각적인 협력을 통한 지속적인 경제성장과 평화통일 기반구축을 강조하였다.⁴⁴

박근혜 대통령이 주창한 ‘유라시아 이니셔티브’는 아시아와 유럽을 하나의 경제공동체로 묶고 정치, 군사적인 측면에서도 평화적 연대를 구축하겠다는 구상이다. 즉, 유라시아 지역 국가들과의 경제, 정치 등 다양한 분야에서 교류와 협력을 통해 ‘동북아평화협력구상’이 상정한 평화공동체의 범위를 유라시아 전체로 확장하려는 시도라고 볼 수 있다. 경제적 측면에서 보면, 유라시아 지역 진출 확대를 통한 협력의 질을 제고함으로써 급변하는 세계경제 질서하에서 한국경제의 새로운 성장 동력을 창출하는 데 일조할 수 있을 것으로 보인다.

현재, 러시아와 중앙아시아 국가들의 대외교역량의 절반 이상이 유럽과 중국에 집중되어 있으며 한국과의 교역량은 미미한 실정이다. 그러므로 유라시아 지역 국가들이 보유한 막대한 에너지자원과 시장잠재력 외에도 향후 인프라 개발 수요를 고려하면 한국의 대유라시아 협력 강화는 시급한 과제라고 할 수 있다. 한국이 유라시아 협력을 효율적으로 추진해 나가기 위해서는 무엇보다 협력의 지리적 범위와 대상 국가를 명확히 선정할 필요가 있다. 유라시아의 범위는 넓게는 아시아에서 유럽까지, 좁게는 러시아를 비롯한 포스트소비에트 공간으로 한정할 수 있다. 유라시아 이니셔티브의 세 가지 협력비전 중 내용면에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 ‘하나의 대륙’이며, 그 핵심은

44. 牛林杰, “歐亞倡議+一帶一路：深化中韓合作的新機遇,” 『世界知識』 (2015.3.), p. 28.

유라시아 전체에 걸친 연계성의 확대 및 강화이다.⁴⁵ 그러므로 중앙아시아 국가들의 협력수요를 파악하여 각국이 중점적으로 추진 중인 무역교류 및 인프라 건설 등 경제협력 사업에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 유라시아 지역의 인프라 건설과 지역개발 사업은 그 규모 면에서나 리스크 면에서 한 나라가 감당하기 어려운 대형 프로젝트들이 많이 존재하기 때문에, 한국은 양자협력과 더불어 국제 다자협력을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 특히, AIB를 통해 중국과 공동으로 개발 사업에 참여하는 방안도 고려해 볼 만하다.

그동안 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브는 유라시아 협력에 대한 비전과 방향성을 제시했으나, 구체적인 정책과 실행 방안, 그리고 구체적인 협력범위가 명확하지 않았다. 하지만 2014년부터 교통물류, 에너지자원, 농림수산, 통상·산업, 개발·금융 등 5개 분야별로 구분하여 대유라시아 경제협력 강화를 위한 핵심 프로젝트를 발굴하고 세부 추진방안을 수립하였다. 그리고 올해 유라시아 역내 경제협력 관련 정책 및 사업을 협의·조정하는 범정부 차원의 ‘유라시아 경제협조위원회’를 출범시켰다. 우리 정부가 유라시아 지역 국가들과의 전략적 협력을 지속적으로 발전시키기 위해서는 유라시아 국가들과 FTA 체결 등 협력의 제도화가 필요하며 유라시아 대륙에서 진행되는 지역 경제통합 과정에 적극적으로 참여하는 것이 우리에게 유리할 것으로 보인다. 특히, 2015년 1월 2일 출범한 EEU는 향후 회원국이 키르기스스탄, 타지키스탄 등으로 확대될 가능성이 높다는 사실을 참작할 때 한국은 장차 EEU와 FTA를 추진함으로써 유라시아 대륙의 시장 진출을 확대하는 것이 바람직할 것이다.⁴⁶

⁴⁵ 제성훈, “러시아의 ‘동방정책’과 유라시아 이니셔티브,” 『외교』, 제110호 (2014), p. 87.

궁극적으로 우리 정부는 ‘하나의 대륙,’ ‘창조의 대륙,’ ‘평화의 대륙’을 목표로 추진하는 유라시아 이니셔티브를 중국의 일대일로 전략과 상호접목해야 할 필요가 있다. 한국 정부의 유라시아 이니셔티브의 내용 중 ‘하나의 대륙’은 유라시아 지역의 교통·통신·물류·에너지 등의 네트워크를 강화하는 것이며, ‘창조의 대륙’은 신성장 동력의 창출을, 그리고 ‘평화의 대륙’은 동아시아와 한반도의 평화와 안정을 추구한다는 점에서 중국 일대일로 전략이 추구하는 바와 유사성이 많다고 할 수 있다. 그러므로 향후 우리는 중국의 일대일로 구상과 박근혜 정부의 ‘유라시아 이니셔티브’를 어떻게 연계시킬 것인가에 대한 심층적 논의와 준비가 필요하며 성공적 추진을 위한 한중협력은 필수조건이라고 할 수 있다.

이런 점들을 고려했을 때, 한국의 유라시아 이니셔티브에 대한 정책 제언은 아래와 같다.

첫째, 중국의 ‘서진전략’으로 인식되어지는 일대일로 전략의 출발점을 동쪽의 한반도로 확장할 수 있도록 중국을 유도할 필요가 있다. 박근혜 대통령의 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상에 대한 중국의 입장은 상당히 우호적이다. 중국은 기본적으로 중일외교 갈등으로 일본의 일대일로 건설 참여는 여전히 조건과 환경이 성숙되지 않았다고 보고 있다. 하지만 한중 양국은 충분한 협력의 공간이 있다고 인식하고 있다.⁴⁶ 2015년 1월 29일, 중국 베이징에서 개최된 한중 경제장관회의에서 양국은 박근혜 대통령의 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상과 시진핑 국가주석이 제기한 일대일로 전략을 올해의 공동연구과제로 정한 바 있다.

⁴⁶ 이재영, “유라시아 이니셔티브와 협력전략연구,” p. 304.

⁴⁷ 牛林杰, “歐亞倡議+一帶一路：深化中韓合作的新機遇,” p. 29.

I
II
III
IV
V
VI
VII

‘유라시아 이니셔티브’ 구상과 일대일로 전략은 양국이 상생(win-win) 할 수 있는 기회이다. 우리 입장에서 중국이 주도하는 일대일로 건설에 참여한다면 한국 경제발전에 새로운 활력을 불어넣어 지속가능한 경제성장이 가능할 것이며, AIIB에 참여함으로써 국제금융기구에서 저평가된 한국의 경제지위를 향상시킬 수 있을 것이다. 중국 역시 한국의 참여는 향후 일대일로 건설에 북한과 일본의 참여를 유도해 중국 주도의 동북아경제통합에 긍정적 작용을 할 것이라고 기대하고 있다.

현재 일대일로 추진방안과 협력대상국에 대한 중국 학계에서의 논의가 활발한데, 중국은 일대일로 선상에 위치한 국가들과 정치, 경제, 문화 등을 포괄한 이익공동체, 운명공동체, 책임공동체를 실현해 단일 경제권 형성을 추진하겠다고 공언한 바 있다. 박근혜 대통령의 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상에 대한 중국 학자들의 기본 인식은 중국의 일대일로와 한국의 구상은 경쟁이 아닌 협력 관계로 발전할 수 있다는 견해를 보이고 있으며, 한국의 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상 역시 아직 초기 단계에 있으므로 구체적 내용과 향후 실행전략을 좀 더 지켜보아야 한다고 본다.⁴⁸ 그러므로 향후 한중 양국은 구체적인 협력방안과 공동의 이익합수를 도출하는 노력이 필요하다.

둘째, 중국이 주도하는 AIIB에서 우리의 건설적 역할을 고민해야 한다. AIIB는 지난 6월 약 1,000억 달러 규모의 기금으로 57개 회원국이 참여해 창설되었다. AIIB의 설립 목표는 유라시아 지역 인프라 투자를 위한 것으로 중국 주도의 국제 도로, 철도, 항만, 공항, 통상구 등이 투자되고 건설이 이루어질 것으로 보인다. 향후 미국과 중국은 지역다자기구 설립과 운영 등 각종 현안에서 의견 충돌의 가능성이 크다.

⁴⁸ 陳宇, “競爭還是合作：不應忽視的他國絲路帶,” p. 52.

미중 관계의 악화는 분명 우리 외교에 큰 부담으로 작용할 수밖에 없다. 현재 미국은 중국 주도의 AIIB 설립에 대해 투명성과 규범성 결여 문제를 제기하며 우려와 경계의 눈길을 보내고 있다. 따라서 우리는 중국의 일대일로 전략과 AIIB 등에 공동번영과 화해, 협력의 원칙에 따라 당당하게 참여해야 한다. 예를 들면, 한국이 AIIB 운영과정에서 중국과 더불어 핵심적 역할을 담당하면서 국제규범에 맞는 의사결정 시스템 등을 만들어 투명성을 제고해 나간다면 미국 등 국제사회의 우려를 해소하고 중국과의 신뢰 관계 구축에 도움이 될 것이다.

셋째, 일대일로 거점 지역인 중국 지방 정부와의 협력시스템 구축을 통해 전략적 협력프로그램을 개발해야 한다. 일대일로의 전략적 중심지인 베이징, 상하이, 저장(浙江) 등 기존의 중국 동부지역 지방 정부와의 교류협력도 중요하지만, 이제는 중국 내륙의 일대일로 거점지역을 중심으로 정부 및 기업의 교류를 촉진하는 쌍방향의 시장개척, 투자유치 협력 등의 활동을 시급히 추진해야 한다. 특히, 우리 정부와 기업은 랴오닝(遼寧)성을 중심으로 중국의 동북3성 등과 전략적 협력프로그램을 개발할 필요가 있다.


마지막으로 박근혜 정부의 ‘유라시아 이니셔티브’와 ‘동북아평화협력구상’을 중국의 일대일로 전략과 연계시켜야 한다.

구체적인 방법으로는 남·북·중·러 간 다자협력이 중요한 포인트라고 할 수 있다. 중국은 일대일로 건설과 관련된 각종 사업에 있어 남·북·중·러 다자협력 프로그램을 통해 북한의 참여를 유도할 필요가 있다고 인식하고 있으며, 중국과 러시아의 공동 참여는 현재 상존하고 있는 남북 간의 상호불신을 일정 부분 해소시키며 장기적이고 예측 가능한 협력시스템을 갖출 수 있을 것으로 본다. 그러므로 우리 정부의 ‘유라시아 이니셔티브’와 ‘동북아평화협력구상’이 성공적으로 추진되기



I
II
III
IV
V
VI
VII

위해서 무엇보다 이명박 정부 이후 계속되고 있는 남북 간의 불신과 반목, 갈등 등을 해소하고 하루빨리 신뢰를 회복하는 것이 중요하다. 중국의 일대일로 구상에서 동쪽의 한반도는 그 비중이 낮게 책정되어 있는 현실에서 중국을 설득하고 상호협력을 통해 우리의 정치, 경제, 안보 이익을 확보하기 위해서는 북한과의 관계 복원이 시급한 과제인 것이다. 특히, 북한과 긴밀한 협력 없이는 성사되기 어려운 한반도철도와 대륙철도의 연결 사업, 한국과 러시아 가스관 구축 및 전력망 연계 사업 등이 진행된다면 ‘동북아평화협력구상’이 의미 있는 일보를 내디딜 수 있을 것이며 이는 중국의 국가이익과 한반도 정책에도 부합되므로 중국의 지지를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

결론적으로 향후 우리가 주도적으로 경색된 남북관계를 일신하고 협력의 길을 모색함으로써 해양경제와 대륙경제의 교량으로서의 공간 플랫폼을 형성한다면, 한국에서 출발해서 중국과 러시아, 유럽을 연결하고자 하는 박근혜 대통령의 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상은 중국의 일대일로 전략과 접합점을 찾을 수 있을 것이다.



IV. 러시아의 유라시아 협력과 다자주의



유라시아 대륙은 러시아에 매우 특별한 의미가 있는 전략 공간이나 마찬가지다. 러시아는 유라시아 지역에서 가장 광대한 영토를 보유하고 있는 국가이다. 그뿐만 아니라, 푸틴 정부는 집권 이후 유라시아 지역에서 강대국 건설을 계속 추진해왔다. 최근 들어 러시아 정부는 유라시아 국제관계 전반에 걸쳐 상당히 공세적이며, 때론 독자적인 행보를 이어가고 있는 중이다. 푸틴 대통령은 다극체제의 건설을 과감하게 주창하면서 미국 중심의 단일 패권체제에 강력한 도전장을 내밀고 있다고 해도 과언이 아니다.⁴⁹ 이러한 러시아 정부의 태도는 우크라이나 사태와 시리아 내전 개입, 서방 세계와의 경제제재 전쟁 등에서 분명하게 목격되고 있다.

이와 더불어, 러시아 지도부는 경제적 측면에서 유라시아 공간을 둘러싼 다자주의 협력 작업에 상당한 가속도를 내고 있다. 특히 포스트소비에트 공간을 중심으로 역내 다자 경제협력에 많은 노력을 기울여왔다. 게다가, 이전과 달리 2000년대 후반부터 러시아 주도의 경제적 통합작업이 더욱 세분화 및 전문화되고 있는 추세이다. 예를 들자면, ‘관세동맹(Customs Union: CU),’ ‘공동경제공간(Common Economic Space: CES),’ ‘유라시아경제연합(Eurasian Economic Union: EEU)’의 창설 등이 명백한 증거들이다. 이 밖에도, 러시아 지도부는 신동방정책을 강조하면서 극동지역에서의 다자주의 경제협력 작업에도 지대한 관심을 표시하고 있다. 러시아 정부는 지역균형개발과 국가안보적 차원에서 극동지역의 발전에 국가적 역량을 투입하고 있는 중이다. 다시 말해서, 러시아의 극동지역을 아시아·태평양 지역의 전략적 허브로 변모시키려는 작업이 바로 푸틴 정부의 국가발전을 위한 청사진인 셈이다.

⁴⁹-Alec Luhn, “15 Years of Vladimir Putin: 15 Ways He Has Changed Russia and the World,” *The Guardian*, May 6, 2015, <<http://www.theguardian.com/world/2015/may/06/vladimir-putin-15-ways-he-changed-russia-world>>. (검색일: 2015.5.15.).

I
II
III
IV
V
VI
VII

이런 맥락에서 볼 때, 현시점에서 탈냉전 시기 유라시아 국제관계의 지정학적 변동과 본래적 성격을 객관적으로 분석하는 작업은 매우 중요한 정치적 함의를 가진다. 그 일환에서 러시아의 유라시아 협력과 다자주의 이슈는 시의적 및 학문적으로도 상당히 의미 있는 연구 주제라고 하겠다.

따라서 본고에서는 러시아의 유라시아 다자주의 협력을 통시적 관점에서 종합적으로 고찰해 볼 계획이다. 이를 위해 본 작업은 포스트 소비에트 공간의 지정학적 변동, 러시아의 유라시아 국가전략 변화과정과 주요 특성을 추적함과 동시에, EEU를 중심으로 푸틴 집권 3기 유라시아 다자협력의 전략적 의미를 규명하는데 연구의 초점을 맞추고 있다. 이를 토대로 본 연구는 한국의 유라시아 이니셔티브의 제도에 도움을 줄 수 있는 정책적 함의와 시사점을 제시해 보고자 한다.

1. 러시아의 다자주의에 대한 인식과 유라시아 정책

가. 포스트소비에트 공간의 지정학적 변동과 러시아의 이해

소비에트 연방의 해체는 유라시아 국제관계의 구조적 지형 변화를 촉발시킨 국제정치적 대사건이었다. 주지하듯이, 냉전의 종식과 탈냉전의 도래는 새로운 시대의 개막을 상징하는 것이나 다름없었다. 결과적으로 유라시아 대륙을 둘러싼 지정학적 세력 관계에 중대한 변동이 발생하게 되었다. 이는 동서 냉전체제의 실제적 승리자였던 미국의 주도 아래 치밀하게 진행된 새로운 형태의 세계질서 형성 작업이었다. 탈냉전 시기 미국 지도부는 두 가지(경제와 외교안보) 측면에서 세계 전략을 추진해 나가고자 했다. 첫째, 미국은 개별 주권국가들 혹은 주요 지역 간 경제적 상호의존성을 증대시킬 목적 아래 세계화 정책의

추진에 몰두해왔다. 전략적 차원에서 세계화란 냉전 시기의 이념과 체제경쟁, 과도한 군비 확충 대결 구도를 일거에 탈피함과 동시에, 경제적 이해 관계를 연결고리로 삼으면서 세계를 하나의 거대한 단일시장으로 결합하려는 정책적 결과물이었다. 둘째, 미국은 지구촌 단일 패권 질서를 구축함으로써 세계 유일의 지도국가로서의 대외적 위상 정립에 총력을 기울였다. 탈냉전의 도래는 미국의 시대, 즉 미국 중심의 세계질서를 의미하는 것이었다. 이를 위해 미국의 단일한 패권 유지는 선택이 아닌 필수적인 현안 과제였다.

상술한 핵심 정책 목표와 추진 방향에서 분명하게 유추 해석해 볼 수 있듯이, 미국 행정부는 기본적으로 유라시아 대륙의 안정적인 관리와 패권적 이니셔티브의 지속적 유지에 세계전략의 우선순위를 설정하고 있었다.⁵⁰ 그런데 탈냉전 시기 미국 중심의 새로운 국제질서 구축과정에서 중대한 문제가 제기되었다. 이는 냉전체제를 굳건하게 지탱했던 한 축이자, 유라시아 대륙의 대표 국가였던 소비에트 연방의 정치적 청산에 대한 과제였다. 이 사안은 소련 해체 이후 유라시아 국제질서의 미래 좌표를 설정하는 작업이었다. 따라서 러시아의 진로와 포스트소비에트 공간의 발전 방향은 유라시아 국제관계의 핵심 이슈 중 하나로 부상하게 되었다.

탈냉전 시기 유라시아 대륙의 지정학적 변동은 본질상 포스트소비에트 공간의 출현과 밀접한 연관성을 지니고 있었다. 이곳에서 동서냉전을 지탱해 오던 관성이 추동력을 모두 상실함에 따라, ‘신 거대 게임(New Great Game)’과 ‘지정학적 다원주의(geopolitical pluralism)’로 대변되는 새로운 국제환경이 출현할 수 있게 되었다.⁵¹ 이 두 가지

⁵⁰-E. Iseri, “The US Grand Strategy and the Eurasian Heartland in the 21 Century,” *Geopolitics*, vol. 14, no. 1 (February 2011), pp. 29~32.

I
II
III
IV
V
VI
VII

거대한 파고가 복합적으로 작동함으로써 포스트소비에트 공간의 국제 관계는 새로운 양상을 표출할 수밖에 없었다. 신 거대 게임과 지정학적 다원주의 간의 ‘상호 작용 동학’이 포스트소비에트 공간의 재편 과정에 중대한 영향을 끼쳤다.

‘신 거대 게임’은 지구촌 강대국 간의 치열한 세력 다툼 및 영향력 확보 경쟁을 의미하는 것이었다.⁵² 다시 말해서, 탈냉전 시기 포스트소비에트 공간에서는 이 지역의 오랜 터줏대감인 러시아의 영향력 복원 노력뿐 아니라, 서방 세계(미국과 EU)의 전략적 접근 작업이 본격적으로 개시될 수 있었다. 포스트소비에트 공간에 대한 서방의 관심과 적극적인 개입 작전은 탈냉전의 역사적 산물이었다. 그러나 서방 국가들의 전략적 행보는 필연적으로 러시아의 강력한 반발과 맞대응을 촉발시키고 말았다. 러시아 지도부는 포스트소비에트 공간에 대한 자신의 역사적 연고권과 국제정치적 지분을 강력하게 주장했다. 푸틴 대통령은 집권 이후 포스트소비에트 공간의 전략적 가치를 강조하면서 ‘러시아 이니셔티브(Russian Initiative)’의 복원 작업을 야심차게 진행해왔다.

⁵¹ 신 거대 게임과 지정학적 다원주의에 대한 내용은 다음의 자료를 참조. Qamar Fatima and Sumera Zafar, “New Great Game: Players, Interests, Strategies and Central Asia,” *South Asian Studies*, vol. 29, no. 2 (December 2014), pp. 623~652; Taras Kuzio, “Geopolitical Pluralism in the CIS: The Emergence of GUUAM,” *European Security*, vol. 9, no. 2 (Summer 2000), pp. 81~114.

⁵² 자세한 내용은 Paulo Duarte, “Central Asia and the Great Games: Different Times, the Same Game?,” (Presentation Paper, International Political Science Association(IPSA) World Congress, Madrid, 2012), <http://rc41.ipsa.org/public/Madrid_2012/duarte.pdf>. (검색일: 2015.5.25.) 참조.

● 그림 IV-1 포스트소비에트 공간



출처: Futbolgrad, <<http://futbolgrad.com/about/>>. (검색일: 2015.11.16.)

‘지정학적 다원주의’란 탈소비에트 신생국들의 상이한 국가발전노선을 상징하는 표현이었다.⁵³ 과거 소비에트 연방은 형식상 15개 구성 공화국들의 연합체였다. 앞의 <그림 IV-1>에서 잘 나타나고 있듯이, 연방 공화국들은 소련체제의 갑작스러운 붕괴 여파로 독립 국가를 형성할 수 있는 기회를 얻게 되었다. 포스트소비에트 공간의 신생 주권국가들은 우선적으로 국가건설 작업에 착수해야 했으며, 이 과정에서 자신들의 제반 특성을 고려한 국가전략의 기본 방향을 설정할 필요성이 있었다.⁵⁴ 이와 관련해서 탈소비에트 국가들의 전략노선들 간에 상당한 차별성이 존재했다. 이는 5가지 부류로 구분해서 정리해 볼 수 있겠다. 첫째, 독립 이후 에스토니아(Estonia), 리투아니아(Lithuania), 라트비아

53. Taras Kuzio, “Geopolitical Pluralism in the CIS: The Emergence of GUUAM,” pp. 86 ~93.

54. 박정호, “슬라브 형제국의 두 길: 우크라이나와 벨라루스,” 신범식 외, 『21세기 유라시아 도전과 국제관계』 (서울: 한울아카데미, 2006), p. 236.

I
II
III
IV
V
VI
VII

(Latvia) 등 발트 3국(Baltic states)은 탈러시아 정책을 전면에서 내세우면서 유럽통합과정에서의 참여를 추구해나갔다. 그 연장선상에서 이 국가들은 2002년 NATO와 EU에 회원 가입 신청을 했으며, 2005년 5월 마침내 EU의 당당한 일원이 될 수 있었다. 둘째, 투르크메니스탄(Turkmenistan)과 아제르바이잔(Azerbaijan)은 중립적인 국가로서의 대외적 지위를 모색했다. 이들은 풍부한 에너지자원을 보유하고 있었기에 독자적인 생존이 가능한 국가들이었다. 그래서 이들은 외부 세력들의 압력에 크게 구애받지 않는 주권 독립국을 원했던 것이다. 셋째, 조지아(Georgia), 우크라이나(Ukraine), 몰도바(Moldova) 등은 원칙적으로 탈러시아 및 친유럽 성향의 정책을 가장 선호하고 있었다. 이들은 민주주의의 증진과 경제개혁의 실행이라는 전략적 가치를 내걸면서 탈러시아 성향의 대표적 다자협력기구인 ‘구암(Georgia, Ukraine, Azerbaijan, and Moldova: GUAM)’을 결성하기도 했다. 이러한 이탈 움직임에 대한 러시아의 강력한 개입 작전이 전개되었다. 결과적으로, 2008년 조지아와 러시아 간에 전쟁이 발발하기도 했으며, 2014년 우크라이나는 러시아의 크림반도(Crimean Peninsula) 병합과 동부 지역 내전 개입에 따른 심각한 정치적, 사회적, 경제적 혼란을 경험하고 있는 중이다. 넷째, 카자흐스탄(Kazakhstan), 벨라루스(Belarus), 아르메니아(Armenia), 키르기스스탄(Kyrgyzstan), 타지키스탄(Tajikistan) 등은 기본적으로 친러시아 성향의 국가들로 분류될 수 있다. 이 중에서 벨라루스는 러시아와 국가연합(confederation)을 형성하려고 시도하는 등 가장 대표적인 친러시아 국가이다. 카자흐스탄과 아르메니아의 경우도 러시아 주도의 다자협력조직에 지속적으로 참여해 온 국가들이다. 또한, 타지키스탄을 제외한 4개국은 러시아 주도 아래 2015년 1월 1일에 창설된 EEU의 회원국들이다. 다섯째, 우즈베키스탄(Uzbekistan)은

독립 이후 매우 독특한 형태의 균형외교를 추진해 왔다. 우즈베키스탄 지도부는 중앙아시아 지역의 맹주를 자처하면서 대외정책의 독자성 강화에 국정의 우선순위를 두고 있었다. 또한, 카리모프(Karimov) 대통령은 정권 안정과 장기 집권체제에 심각한 영향을 줄 수 있는 대내외적 현실여건의 변화를 적극 반영하여 서방과 러시아 사이에서 교묘하게 줄타기 외교를 펼쳐왔다.⁵⁵ 그는 때때로 서방의 경제적 지원을 기대하며 친서방정책을 추진하기도 했다. 하지만, 서방 세계가 독재와 인권탄압을 빌미로 자신의 정권을 신랄하게 비난하고 나서자, 그는 자국의 외교정책 노선을 친서방에서 친러시아로 급선회해버렸다.⁵⁶

이처럼 탈냉전 시기 포스트소비에트 공간에서의 새로운 지정학적 변동은 러시아 지도부에게 있어서 중대한 정치적 부담이자, 국가적 차원의 새로운 도전과제나 마찬가지로 되었다. 그러나 강대국 러시아 건설을 기치로 내세웠던 푸틴의 집권 이후 러시아 대외정책의 방향과 우선순위, 그리고 강도가 이전 시기와는 크게 달라졌다. 집권 이후 푸틴 대통령은 포스트소비에트 공간을 러시아 대외정책의 최우선 관심 대상으로 설정했다. 이 지역에서 러시아의 전통적 세력권 복원이 강대국 러시아 건설의 기본적 전제였기 때문이다.

⁵⁵-Daniel Kimmage, "Uzbekistan: Between East and West," *Eurasian Insight*, November 16, 2005.

⁵⁶-Daniel Kimmage, "Uzbekistan: Islam Karimov's New Friends," *Radio Free Europe Radio Liberty*, May 23, 2006, <<http://www.rferl.org/content/article/1068597.html>>. (검색일: 2015.6.3.).

I
II
III
IV
V
VI
VII

나. 1990년대 러시아의 유라시아 국가전략과 다자주의

상술했듯이, 소연방 해체 이후 15개 구성 공화국들은 포스트소비에트 공간의 새로운 독립국가로 등장하게 되었다. 다른 탈소비에트 국가들과는 달리, 러시아 연방(Russian Federation)은 소련의 적법한 계승 국가임을 공식적으로 자임하고 나섰다. 국가의 3대 구성 요소(영토, 국민, 주권) 측면에서 본다면, 러시아 지도부의 주장은 역사적 정당성과 논리적 타당성을 충분히 보유하고 있었다. 그러나 독립 직후 러시아가 포스트소비에트 공간의 지도국가로 자리매김함과 동시에, 국제무대에서 역사적 사명과 정치적 역할을 감당하기에는 상당한 한계를 노정하고 있었다. 러시아 정부가 대내외적으로 다양한 성격의 도전 과제들에 노출되어 있었기 때문이다. 당시 국가건설, 체제이행, 민주화, 연방화 등이 대내적 차원의 핵심적인 문제였다면, 국제사회에서 러시아의 역할 규정과 위상 정립, 그리고 포스트소비에트 공간에 대한 재구성 작업과 역내 다자주의적 협력체제 구축 등이 대외적 측면의 주요한 과제들이었다.

1990년대 전반기 동안 옐친(Yeltsin) 정부는 친서방정책의 추진에 유라시아 국가전략의 최우선 순위를 두었다.⁵⁷ 독립 초기 국가건설을 진행해 나가는 과정에서 러시아의 국가적 역량은 현저하게 약화된 상태였다. 냉전 시기 미국을 맞상대했던 소련의 위용은 이미 사라져버렸고, 새롭게 변화된 대내외 환경에 적응해야 하는 신생 국가에 불과했다. 따라서 독립 초기 서방 세계의 확고한 정치적 지지는 물론이고, 경

⁵⁷-Maria Raquel Freire, "Russian Foreign Policy towards its Neighbourhood: A Complex Mosaic of Relations," (Conference Paper, World International Studies Committee(WISC) Conference at University of Porto, August 17~20, 2011), p. 7, <http://www.wiscnetwork.org/porto2011/papers/WISC_2011-676.pdf>. (검색일: 2015.11.16).

제적 지원이 러시아 지도부에게 절실하게 필요한 것이었다. 하지만, 서방 국가들은 옐친 정부의 기대를 전혀 충족시켜 주지 못했다. 그들은 관망자적 입장에서 러시아의 국가건설과 체제이행 과정을 단지 목도하고 있었을 뿐이었다. 심지어 서방 공동체는 NATO의 동방확장 정책을 지속적으로 추진하면서 러시아의 인접 지역까지 접근해 들어갔다. 안보적 차원에서 서방의 세력 확장은 러시아 엘리트 집단의 공통된 우려와 반발을 불러일으키기에 충분했다.⁵⁸ 러시아 지도부는 NATO의 동방정책을 냉전 시기 대소련 포위정책의 연장선이자, 국익에 대한 심각한 도전행위로 간주해버렸다.

이러한 현실을 반영하여 러시아의 유라시아 국가전략 방향에도 새로운 변화들이 나타나기 시작했다. 1990년대 중반부터 러시아 지도부는 서방 국가들과의 협력 관계 강화정책보다는 근외(near abroad)지역에서의 영향력 유지 및 증대에 보다 큰 강조점을 두게 되었다.⁵⁹ 그 일환에서 옐친 정부는 포스트소비에트 공간을 대상으로 하는 다자주의 협력 작업에 많은 관심을 기울였다. 러시아는 탈소비에트 국가들에 대한 정치적 영향력 증대를 토대로 포스트소비에트 공간에서 지역적 패권 국가 지위를 추구했던 것이다. 1991년에 창립된 CIS가 러시아의 주요한 활용 도구였다. CIS는 소연방을 대신하여 포스트소비에트 공간에서 형성된 최초의 다자주의 협력조직이었다. CIS 체제는 회원국간의 공통분모(소비에트체제를 공유한 역사적 경험과 사회문화적 유산,

⁵⁸-James Greene, *Russian Responses to NATO and EU* (Briefing Paper, Russia and Eurasia Programme, Chatham House, June 2012), pp. 5-6, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0612bp_greene.pdf>. (검색일: 2015.11.16.).

⁵⁹-M. Kramer, "Russian Policy toward the CIS: Recent Trend and Future Prospects," *Problem of Post-Communism*, vol. 55, no. 6 (November/December 2008), p. 17.

정치적 유대감과 통합성, 경제적 상호 연계성, 지리 공간적 인접성 등)에 힘입어서 출범할 수 있었다.

1990년대 동안 러시아 정부는 CIS 다자협력을 통해 역내 지도국가로서의 대외적 위상 정립을 원했다. 그러나 CIS 체제는 출범 당시 제시된 야심찬 목표들과는 달리, 의미 있는 성과들을 거의 거두지 못했다. 실효성 측면에서 CIS 조직은 회원국의 기대치를 크게 충족시켜 줄 수 없었다. 이 같은 결과는 원칙적으로 두 가지 동인에 기인하고 있었다. 먼저, 러시아는 CIS 다자협력의 지도국을 자처하고 나섰지만, 이 조직을 이끌어 가는데 필요한 국가적 역량이 현저히 부족했다. 당시 러시아는 정치·경제·군사 등 모든 측면에서 사실상 2등 국가로 전락한 상태였다. 더구나, 옐친 정부의 급진 경제개혁 정책이 실패하여 사회 전반에 걸쳐 부정적인 파급 효과를 양산함에 따라, 러시아의 경제 상황은 계속 악화되고 있었다. 둘째, CIS 다자협력의 성격과 수준, 그리고 발전 방향에 대해 회원국 간에 적지 않은 이견들이 존재했다.⁶⁰ CIS 체제 참여국들은 동일한 목표의식을 공유하지 않은 상태였을 뿐 아니라, 자국의 특수성을 고려하여 상이한 국가전략을 추구하고 있었다. CIS라는 다자협력의 틀 속에 친러시아, 탈러시아, 중립적 성향의 국가들이 공존했기에 그렇다. 이들 가운데 탈러시아 성향의 국가들은 러시아 주도의 다자협력 조직에 대해 상당히 큰 의구심을 표실했다. 이들은 지역적 차원에서 러시아의 패권적 야욕을 심각하게 우려했던 것이다. 그런 이유로 CIS 체제의 활동은 이런 부류의 국가들로부터 큰 호응을 얻을 수 없었다.

⁶⁰-Taras Kuzio, "Geopolitical Pluralism in the CIS: The Emergence of GUUAM," pp. 81~83.

다. 2000년대 러시아의 유라시아 국가전략과 다자주의

2000년대 러시아의 유라시아 국가전략은 이전 시기와는 상당한 차별성을 나타내고 있었다. 이는 푸틴의 집권 이후 러시아의 전반적인 국가 상황이 급속도로 개선되었기에 가능한 일이었다. 특히 푸틴 정부는 집권 8년 동안 비약적인 경제발전의 성과를 거두었다. 푸틴은 국제 원자재 시장의 상황 변화와 러시아의 에너지자원을 전략적으로 활용함으로써 국가부도 위기에 놓여 있었던 러시아의 경제를 완벽하게 회생시켰다. 그 덕분에 러시아 국민은 푸틴 대통령을 전폭적으로 지지했다. 결국 러시아 지도부는 정치적 안정, 경제 발전, 사회 여론의 지지 등을 바탕으로 국정을 주도적으로 이끌어 나갈 든든한 동력을 확보하게 되었다.

푸틴 대통령은 집권 초기부터 강대국 러시아 건설의 기치를 전면에 내걸면서 국정을 운영해왔다. 그는 강대국 건설이라는 맥락에서 새로운 형태의 유라시아 전략을 구상했다. 푸틴의 유라시아 전략 구상은 몇 가지 측면에서 옅친 시기와는 분명한 차이점이 있었다. 첫째, 서방 국가들에 대한 러시아의 시각과 태도이다. 푸틴은 러시아의 경제회복과 산업 현대화를 위한 외부적 도구로서 서방 국가들을 활용하고자 했다. 그는 실용주의적 입장에서 서방세계와의 경제협력 증진에 대외정책의 초점을 맞추었다. 그러나 한 가지 분명한 예외사항이 존재하고 있었다. 서방 국가들이 러시아의 핵심적인 국가이익을 침해하는 문제에 대해 푸틴의 대응은 매우 단호한 것이었다. 특히 서방세계의 암묵적 합의아래 행해진 EU의 확장과 NATO의 동방정책의 경우 러시아 지도부가 절대로 용인할 수 없는 중대한 사안이었다. 게다가, 유럽의 인근정책(European Neighborhood Policy: ENP)의 추진과 CIS 지역

I
II
III
IV
V
VI
VII

에서 발생한 색채혁명(Color Revolution)에 대한 서방의 사주와 개입은 러시아의 강력한 반발을 초래했다.⁶¹ 러시아 입장에서 볼 때, 이러한 행위는 자신의 앞마당에 대한 서방의 노골적인 침입이자, 강력한 도발행위나 마찬가지로였다. 둘째, 러시아의 유라시아 국가전략 방향과 대응 방법이다. 푸틴은 유라시아 국제관계에서 다극체제 수립의 필요성을 지속적으로 강조해왔다. 그의 견해에 따르면, 미국 중심의 일극 패권체제는 수직적인 국제관계를 기반으로 하고 있기에 유라시아 국제질서를 왜곡시킬 수 있는 충분한 개연성을 갖고 있었다.⁶² 따라서 다극체제 건설을 통해 유라시아 국제관계의 조화와 균형을 재설정할 필요성이 있었다. 러시아는 다극체제의 당당한 일원이자, 하나의 극을 책임지는 지역 패권국으로 자리매김하기를 원했던 것이다. 그런데 다극체제 구축 시 러시아의 담당 구역이 일종의 역사적 연고권을 보유하고 있었던 바로 포스트소비에트 공간이었다. 그런 전략적 목표 달성을 위해 푸틴 정부는 포스트소비에트 공간에서 러시아의 영향력을 복원하기 위한 제반 작업에 총력을 쏟아부었다. 이 과정에서 푸틴은 탈리아 성향을 나타내는 국가들(우크라이나, 조지아, 몰도바 등)을 상대로 한 강력한 압박정책을 전개해나갔다. 에너지 특혜 가격 철폐와 대폭적인 가격 인상, 우크라이나를 상대로 한 가스 분쟁, 조지아와의 전쟁 등이 대표적인 사례들이었다.

푸틴 집권 1기와 2기 유라시아 국가전략의 핵심 목표는 당연히 강대

⁶¹-Timofei V. Bordachev and Andrei S. Skriba, "Russia's Eurasian Integration Policies," *The Geopolitics of Eurasian Economic Integration*, IDEAS Reports, London School of Economics, June 27, 2014, <<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR019/SR019-Bordachev-Skriba.pdf>>. (검색일: 2015.6.20.).

⁶²-"Russia's Commitment to Multi-Polar World Order Challenges US Global Hegemon," *Sputnik*, 2015.7.3., <<http://sputniknews.com/analysis/20150307/1019197250.html>>. (검색일: 2015.6.20.).

국 러시아 건설에 주된 방점이 찍혀 있었다. 그러나 러시아의 유라시아 국가전략은 방향과 성격에 있어서 시기별로 다소간의 차이들이 존재했다. 대내적(국내 경제상황) 및 대외적(러시아와 미국 관계의 성격 변화) 상황 변수들이 푸틴 집권 1기와 2기의 정책적 특성을 규정해 주고 있었다.

푸틴의 집권 1기는 자국의 경제회복에 우호적인 대외환경 조성을 위해 서방과의 전략적 협력방안을 모색했던 시기였다.⁶³ 일례로 러시아 지도부는 9·11 사태 이후 역사상 최초로 미군의 중앙아시아 지역 주둔을 허용하기도 했다. 러시아와 미국은 지구촌 테러와의 전쟁을 공동 수행하는 등 소연방 해체 이후 최고 수준의 밀월 관계를 유지해 나갈 수 있었다. 이와 동시에, 푸틴은 포스트소비에트 공간에 대한 러시아의 주도권 확보와 세력권 복원 작업에 대단히 적극적으로 나섰다. 러시아는 유라시아 국가전략의 우선적 목표인 강대국 건설을 위해 CIS 지역을 대상으로 하는 다자주의 협력을 한층 강화해 나갔다. 결과적으로 이전 시기에 비해 훨씬 전문화 및 세분화된 CIS 다자협력이 진행될 수 있었다.⁶⁴ 푸틴 정부는 기존 CIS 체제의 비효율성을 극복하려는 목표를 세우고 새로운 다자협력의 틀을 현실화하는데 근외정책의 초점을 맞추고 있었다. 특히 선택과 집중의 원칙에 따라 러시아 주도의 역내 다자협력은 경제와 국가 안보 부문에서 더욱 구체화되었다. 전자는 유라시아경제공동체(Eurasian Economic Community: EAEC or EurAsEC), 중앙아시아 협력기구(Central Asian Cooperation Organization: CACO), 공동경

⁶³ 임경훈, “푸틴 집권기 러시아의 대외정책,” 『러시아연구』, 제16권 1호 (2006), pp. 250~251.

⁶⁴ 박정호, “CIS 지역 통합 운동에 대한 우크라이나의 입장 분석: 관세동맹 가입을 중심으로,” 『동유럽발칸연구』, 제38권 1호 (2014), pp. 239~240.

I
II
III
IV
V
VI
VII

제공간(Common Economic Space: CES) 등이 있으며, 후자의 경우 SCO와 집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organization: CSTO)를 들 수 있다.

한편, 푸틴의 집권 2기에는 유라시아 다자협력과 관련해서 중대한 외부적 변수들이 발생하기 시작했다.⁶⁵ 2000년대 후반기 러시아 지도부는 비약적인 경제성장과 국민의 열렬한 성원에 힘입어 강대국 위상 회복에 모든 노력을 기울였다. 그런 와중에 러시아의 최우선 관심지대인 포스트소비에트 공간에서 사회적 대격변이 발발했다. 조지아, 우크라이나, 키르기스스탄에서 연이어 무혈 시민혁명이 발생함에 따라, 기존 권력을 몰아내고 새로운 정부가 형성되었다. 문제는 서방의 재정적인 지원과 암묵적 후원 아래 포스트소비에트 공간에서 시민혁명이 성공을 거둘 수 있었다는 점이다. 아울러 새로운 혁명 정부는 기본적으로 탈러시아 및 친서방 성향을 나타냈다. 포스트소비에트 공간에서 인권과 민주주의를 앞세운 서방의 실질적인 개입 정책은 러시아의 강대국 건설 전략의 중대한 장애요인이었다. 그런 이유로 푸틴 정부도 서방의 개입과 탈소비에트 국가들의 친서방노선에 대해 적절한 대응책을 마련해야 했다. 러시아의 유라시아 대응전략은 대체로 두 가지 차원에서 보다 과감한 형태로 추진되었다. 첫째, 새로운 방법의 다자협력 정책을 추진했다. 포스트소비에트 공간에서 CIS 체제의 문제점을 해결할 수 있는 새로운 접근법으로 소지역주의 중심의 다자협력이 진행되었다.⁶⁶ 이는 보다 전문화된 다자주의 협력의 형태였으며, 효율성에 기초한 새로운 대안 모색이었다. 안보적 측면에서는 집단안보조약기구와 SCO, 경제

65. 박정호, “21세기 러시아의 중앙아시아 국가전략,” 『슬라브연구』, 제25권 2호 (2009), p. 81.

66. 신범식, “21세기 러시아의 동맹·우방 정책의 변화와 전망,” 『EAI 국가안보페널보고서』, 제41권 (2009), p. 14.

적 수준에서는 단일경제공간이 러시아 주도의 대표적인 다자협력체였다. 둘째, 포스트소비에트 공간에 대한 러시아의 대응이 공세적이고 때로 독단적인 성격을 나타냈다. 이는 러시아 주도의 다자협력을 거부했던 탈러시아 경향의 국가들을 상대로 한 러시아의 전략적 대응 카드였다. 러시아 지도부는 2008년 베이징 올림픽 개막식 당일 무력을 앞세워 조지아를 침공함으로써 러시아와 조지아 간에 전쟁이 발발했다. 러시아의 침략행위에 대한 서방 세계의 신랄한 비난과 질책에도 불구하고, 러시아 지도부는 조지아 내 구성 공화국의 독립을 일방적으로 승인해 주었다. 그 결과 조지아 사회 내부에서 심각한 수준의 지역 갈등과 분열주의가 조장되었다. 또한, 러시아는 우크라이나의 친서방 정부에 대한 강력한 압박을 가함과 동시에, 유럽통합정책에의 참여를 방해할 목적으로 가스 분쟁을 일으켰다. 그런데 이러한 행위는 우크라이나뿐 아니라, EU 국가들에도 대단히 부정적인 영향을 미쳤다. 2006년과 2009년 당시 러시아와 우크라이나 간 가스 가격에 대한 협상이 결렬됨에 따라 러시아로부터 가스 공급이 전면적으로 중단되었다. 그 결과 우크라이나 가스관을 통해 러시아산 가스를 수입해 오던 유럽의 경우 에너지 수급에 있어서 중대한 차질이 발생하고 말았다. 이처럼 러시아의 막강한 군사력과 풍부한 에너지자원은 탈소비에트 국가들에 대한 강력한 무기이자, 치명적인 협박 수단이나 다름없었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

2. 러시아의 EEU 전략과 다자주의

2008년 하반기 미국에서 발생한 국제 금융위기는 전 세계를 강타했던 주요한 글로벌 이슈였다. 비록 다소간의 정도의 차이는 존재했지만, 러시아를 비롯한 많은 탈소비에트 국가들도 세계 금융위기의 여파로 인해 상당히 큰 경제적 충격을 받게 되었다. 이에 더해, 연이어 유럽에서 촉발된 경제위기는 세계경제의 침체와 불확실성을 더더욱 증폭시켜버렸다. 이와 같은 세계경제 환경의 구조적 변화와 지속적인 악화는 탈소비에트 국가에게 경제성장을 위한 새로운 돌파구를 모색하도록 상당한 자극을 주었다. 그런 이유로 포스트소비에트 공간에서 다자주의 협력의 중요성이 재평가될 수 있었다. 상호협력과 경제회복이라는 대의명분 아래 역내 공동시장 형성의 필요성이 다시금 공감대를 얻게 되었다.

이러한 대외적인 분위기에 편승하여 러시아 지도부도 포스트소비에트 공간을 둘러싼 새로운 형태의 다자주의 협력 방안을 모색하고자 했다. 이는 원칙적으로 EU의 사례를 벤치마킹해서 이와 매우 유사한 형태의 역내 경제협력체를 형성함과 동시에, 이 조직을 체계적으로 발전시켜 나가는데 다자주의 협력의 특별한 강조점을 두고 있었다. 결과적으로 포스트소비에트 공간에서는 이전보다 한층 전문화되고 구체화된 형태의 새로운 다자주의 협력체들이 등장하게 되었다. 2010년 러시아의 주도로 친러시아 성향의 2개국(카자흐스탄, 벨라루스)이 관세동맹을 형성하여 상호 간의 무역장벽을 단계적으로 제거해 나가기로 합의했다. 2012년 관세동맹은 회원국 간 경제통합의 정도를 한층 강화한 형태인 단일경제공간(Single Economic Space)으로 변형되었다. 게다가, 2015년 러시아판 EU의 창설을 미래 비전으로 제시했던 EEU가 마침내 출범했다.

표 IV-1 EEU 회원국 개황

	인구 (명)	영토면적 (km ²)	GDP (2014년/ 백만 달러)	회원가입일
러시아	146,267,288	17,155,407	1,860,598	2015년 1월 1일
카자흐스탄	17,563,000	2,724,900	216,036	2015년 1월 1일
벨라루스	9,481,000	207,595	76,139	2015년 1월 1일
아르메니아	2,974,693	29,742	11,644	2015년 1월 2일
키르기스스탄	5,895,100	199,951	7,402	2015년 8월 12일

출처: Wikipedia와 IMF 자료를 토대로 저자 작성.

2015년 1월 1일 러시아 주도의 EEU는 국제사회에 역사적인 첫발을 내디뎠다. <표 IV-1>에서 정리되어 있듯이, EEU는 5개 국가들(러시아, 카자흐스탄, 벨라루스, 아르메니아, 키르기스스탄)로 구성되어 있다. EEU는 세계 최대 규모의 영토와 풍부한 에너지자원을 보유하고 있는 조직체이며, 인구는 대략 1억 8천만 명에 달하는 유라시아 대륙의 새로운 시장이다. 현재 타지키스탄이 EEU의 회원국 가입을 검토하고 있으며, 2015년 5월 29일 베트남과는 FTA를 체결한 상태이다. 또한, 유라시아 지역의 여러 국가들(중국, 이집트, 인도, 이란, 터키, 몽골, 시리아, 파키스탄, 요르단, 알바니아 등)도 EEU와 FTA 체결을 고려하고 있다.

푸틴 정부는 EEU의 참여국 규모를 확대해서 장기적으로 EU에 필적할만한 유라시아 경제협력체를 만드는데 지대한 관심을 기울이고 있다. 푸틴이 언론을 통해 EEU에 대해 언급한 공식적인 견해를 종합해 본다면, EEU 창설의 기본 목표를 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.⁶⁷ 첫째, EEU의 지향성이다. 이 조직은 변화하는 세계경제 환경에

I
II
III
IV
V
VI
VII

대처하기 위해 만들어진 포스트소비에트 공간의 새로운 경제협력체이다. 따라서 러시아 주도의 EEU는 소연방의 재현을 목표로 하는 패권주의 조직이 결코 아니며, 시대적 조류에 부응하는 다자주의 경제협력을 지향하고 있다. 둘째, EEU의 확장성이다. 이것은 탈소비에트 국가간의 공동 번영과 경제발전을 추구하고 있는 조직체이다. EEU는 회원국 간 개방성과 자발성의 원칙에 따라 운영될 것이며, 다른 경제권과의 협력 관계 구축에도 많은 노력을 집중해 나갈 것이다. 현시점에서 볼 때, EEU는 포스트소비에트 공간을 대표하는 다자주의 협력조직으로 자리매김하고 있다. 향후 이 다자 조직은 유라시아 지역과 국가들을 상대로 경제활동의 폭과 지평, 그리고 영향력을 계속 넓혀갈 가능성이 크다고 전망해 볼 수 있다.

EEU의 형성과 발전은 푸틴 집권 3기 대외정책의 핵심적인 국정과제들 가운데 하나였다. EEU는 대의적으로 다자주의 협력을 통해 참여국들 간 동반 경제성장을 추구하고 있다. 그렇지만, 푸틴 정부가 EEU를 창설한 더욱 중요한 동인들이 존재하고 있다. 이는 정치·안보적 측면의 요인들과 밀접한 상관 관계를 갖고 있다고 하겠다. 정치적 관점에서 EEU의 건설은 본질상 러시아의 고유한 세력권으로 간주되는 포스트소비에트 공간에 대한 방어전략이라고 규정할 수 있겠다. 이는 EU의 대러시아 견제전략 중 하나인 동방 동반자(Eastern Partnership: EaP) 정책에 대한 맞대응 차원에서 추진된 것이기 때문이다.⁶⁸ EU는 2008년 러시아의 조지아 무력 침공 이후 러시아의 일

67. “Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня,” *Известия*, 2011.10.3., <<http://izvestia.ru/news/502761>>. (검색일: 2015.6.30.).

68. “EU and Russia: Eastern Partnership vs Eurasian Union,” *Clingendael*, 2014.2.11., <<http://www.clingendael.nl/publication/eu-and-russia-eastern-partnership-vs-eurasian-union>>. (검색일: 2015.7.3.).

방적 패권주의와 세력권 확장정책을 단순히 방관하고만 있을 수 없었다. 서방은 러시아의 강대국 건설전략을 견제하고자 포스트소비에트 공간에 대한 치밀한 접근전략을 마련했다. 그러한 정책방향의 일환으로 EU는 새로운 접근법을 모색했으며, 유럽 영토에 인접한 탈소비에트 6개 국가(조지아, 우크라이나, 몰도바, 아제르바이잔, 아르메니아, 벨라루스)를 대상으로 친유럽 포섭정책이 본격적으로 추진되었다. EU는 이들 국가와 가입협정(Association Agreement: AA) 및 포괄적 형태의 자유무역협정(Deep and Comprehensive Free Trade Agreement: DCFTA)을 체결하여 탈러시아 및 유럽통합 과정에의 참여를 유도하려 했다. 상기 두 가지 협약은 탈소비에트 국가들이 유럽으로의 길을 가기 위한 대전제나 다름없었다. 따라서 탈소비에트 국가들은 유럽과 러시아 사이에서 자신들의 국가발전노선을 둘러싸고 전략적 고민을 해야만 했다. 주지하듯이, 2013년 유라시아 국제관계의 지정학적 대변동을 불러왔던 우크라이나 사태의 근본적인 원인도 바로 EU와 러시아 간의 경쟁적 러브콜이었다.

집권 3기 푸틴 정부는 강대국 러시아 건설과 다극체제 구축이라는 대외정책의 핵심 기초를 변함없이 추구해 나가고 있는 중이다. 이러한 대외정책의 추진 과정에서 푸틴 대통령은 EEU를 자국의 전략적 목표 달성을 위한 유용한 수단으로 적극 활용하고자 했다. 푸틴은 EEU를 토대로 포스트소비에트 공간에서 러시아의 정치적·경제적 장악력을 굳건하게 확립하는데 대외정책의 우선순위를 설정했다. 러시아 지도부의 입장에서 볼 때, 푸틴 집권 3기 국가안보적 차원에서 러시아의 국익을 침해할 개연성이 있는 중대한 위협 요인들이 대두되고 있었다. 포스트소비에트 공간의 서부지역에서는 EU 변수가 상존하고 있었을 뿐 아니라, 중앙아시아 지역에서는 중국 요인이 새롭게 작동하고 있었다.⁶⁹ 포

I
II
III
IV
V
VI
VII

스트소비에트 공간에서 EU의 동방정책과 중국의 경제적 영향력 확산은 러시아에 큰 정치적 부담이자, 강대국 건설과정의 제약요인으로 여겨질 수밖에 없는 중대 사안이었다. 그런 이유로 푸틴 정부는 가용자원을 총동원해서 탈러시아 경향의 국가들에 대해 공세적인 조치를 취했던 것이다. 서방 국가들의 강력한 반발에도 불구하고 러시아는 에너지 자원의 무기화와 경제제재 조치뿐 아니라, 심지어 군사적인 침공과 영토 병합까지 독단적으로 감행해버렸다. 이는 조지아와 우크라이나 사태의 전개과정에서 분명하게 드러났다. 결국 러시아 지도부는 EEU의 창설을 토대로 포스트소비에트 공간에 대한 재편전략을 추구했다고 해도 과언이 아니다.

3. 러시아의 유라시아 전략의 정책적 함의와 한국의 유라시아 이니셔티브에 대한 시사점

가. 러시아의 유라시아 전략의 정책적 함의

상술했듯이, 소연방의 해체는 세계질서와 유라시아 국제관계 전반에 걸쳐 중대한 변동을 불러일으켰다. 비록 러시아가 소련의 계승국가를 자임하고 나섰지만, 종합적인 국력의 규모(경제적, 군사력, 인구수, 영토 등)면에서는 상당히 세력이 축소된 상태였다. 게다가, 독립 초기에 발생한 사회 경제적 혼란 상황은 러시아의 미래와 존재가치를 유명무실하게 만들어주었다. 게다가, 탈냉전 시기 세계화와 지역화 정책을 전면에 내세운 미국 중심의 세계질서가 구축되어감에 따라, 유라시아 국

⁶⁹ “China and Russia’s Great Game in Central Asia,” *The National Interest*, 2014.10.1., <<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/china-russias-great-game-central-asia-11385>>. (검색일: 2015.7.10.).

제관계에서 러시아의 위상 정립에 대한 다양한 논의들이 러시아 사회 내부에서 촉발되었다.

러시아 지도부는 유라시아 국가전략을 수립하여 추진해 오고 있다. 러시아의 유라시아 국가전략은 국제사회에서 강대국 위상정립과 정치적 영향력 증대에 우선순위를 두고 있었다. 바로 이러한 목적 달성을 위해 러시아 정부는 지난 20여 년 동안 포스트소비에트 공간을 중심으로 한 다자협력 작업을 진행해왔던 것이다. 이 지역은 러시아에 매우 특별한 전략 공간이었다. 포스트소비에트 공간은 강대국 러시아 건설을 위한 전초기지나 마찬가지로 그렇다. 이곳은 과거에 소련의 영토였음은 물론이고, 러시아와 다면적(정치적, 경제적, 사회문화적) 연관성을 지닌 핵심 거점 지역이었다. 그런 이유로 러시아 정부는 포스트소비에트 공간에서 자국의 영향력 복원 작업을 지속적으로 전개해왔다.

1990년대 러시아 주도의 유라시아 협력, 즉 CIS 체제를 중심으로 하는 다자주의 활동은 사실상 유명무실한 채로 운영되고 말았다. 1990년대 동안 러시아는 국가건설과 체제이행 과정에서 초래된 경제 위기에 처해 있었으며, 다자주의 협력의 제도화를 위한 제반 역량과 경험 역시 크게 부족한 상태였다. 아울러 탈소비에트 국가들도 CIS 체제의 활용방안에 대해 상이한 입장을 견지하고 있었다. 국가마다 국익 계산법이 서로 달랐기 때문이다.

2000년 푸틴 집권 이후 러시아 주도의 유라시아 다자주의 협력은 이전 시기에 비해 강력한 추진 동력을 얻게 되었다. 이는 러시아의 비약적인 경제성장과 포스트소비에트 공간에 대한 푸틴 정부의 전략적 관심 덕분에 가능했다. 푸틴 정부는 국내외적 제반 변수들을 면밀하게 고려하면서 러시아 주도의 다자주의 협력을 모색해 나갔다. 2000년대 러시아의 다자주의는 보다 전문화 및 세분화된 형태로 진행되었다. 특

I
II
III
IV
V
VI
VII

히 푸틴 집권 2기 러시아의 유라시아 전략은 독단적, 공세적 성격을 표출하고 있었다. 이는 서방의 동방확장에 대한 강력한 반발이자, 포스트 소비에트 공간에서 자신의 독자적 세력권을 형성하려는 러시아의 대응 방안이었다.

푸틴 집권 3기 러시아의 다자주의 협력이 더욱 발전된 형태로 구현되고 있는 중이다. EU를 벤치마킹한 경제공동체인 EEU가 창설되었다. EEU는 한편으로는 회원국 간의 공동번영과 경제발전을 추구하고 있지만, 다른 한편으로는 포스트소비에트 공간으로의 EU와 중국의 영향력 확장에 대한 맞대응 카드로서의 성격도 포함하고 있다.

결국 집권 이후 푸틴 정부는 ‘강한 러시아 건설’ 차원에서 포스트소비에트 공간에 대해 전략적 접근을 시도해 왔다고 볼 수 있다. 러시아는 탈소비에트 국가들과의 연대성 회복 및 강화를 통해 역내에서 러시아의 정치·경제적 영향력 복원 작업을 추진해왔던 것이다. 이 과정에서 러시아 주도의 다자주의 협력은 국가전략 목표를 달성하는 데 필요한 핵심 도구로 활용되고 있다고 하겠다.

나. 한국의 유라시아 이니셔티브에 대한 시사점

주지하듯이, 관세동맹 참여국들을 중심으로 2015년 1월 1일에 EEU가 결성되었다. 따라서 EEU는 현재 출범한 지 채 1년이 되지 않은 신설 조직체에 불과하다. 그런 이유로 현시점에서 EEU의 구체적인 성과와 발전 잠재력을 객관적으로 평가하기에는 다소 무리가 있다. 또한, 서방의 대러시아 경제제재의 지속, 저유가 추세, 루블화의 가치 하락, 세계경제의 불확실성 증대 등과 같은 세계경제의 구조적 변화들이 발생함에 따라, 현재 러시아의 경제 상황은 경제 위기라고 회자될 정

도로 크게 악화된 상태이다. 이러한 경제적 현실을 고려할 때, 향후 러시아가 EEU의 주도국으로서 맡겨진 책무와 역할을 제대로 감당할 수 있을지 여부도 상당히 불분명하다. 만일 이른 시일 내에 러시아의 경제여건이 개선되지 않는다면, EEU의 추진 동력을 확보하기가 상당히 어려울 것이다.

EEU는 러시아 주도의 다자주의 경제협력 프로젝트이다. 푸틴 정부의 구상에 따르면, EEU는 단계적인 발전과정을 거쳐서 최종적으로 EU로 자리매김할 계획이다. 이는 EU의 선례를 따라 포스트소비에트 공간을 중심으로 하는 유라시아 경제공동체를 형성하려는 푸틴의 국가전략 방안이다. EEU의 미래 발전은 원칙적으로 회원국 간의 결속력 강화와 경제적 통합력 증진, 그리고 유라시아 지역에서 정치·경제적 영향력의 확장에 달려 있다고 볼 수 있다. 이러한 전략목표를 달성하기 위해 러시아 지도부는 다음의 두 가지 정책 방안을 추진하는데 큰 관심이 있다. 첫째, EEU의 새로운 회원국 모집 방안이다. 러시아 정부는 탈소비에트 국가들뿐 아니라, 유라시아 지역의 거점 국가들(인도, 이란, 터키 등)까지 EEU에 참여시키는 방안을 모색하고 있다. 둘째, EEU의 경제적 규모와 영향력 확대 방안이다. 베트남의 사례에서 확인해 볼 수 있듯이, 개별 국가들과 FTA를 체결함으로써 EEU의 활동 공간을 넓혀가고 있다. 게다가, 푸틴 정부는 EEU가 지속적으로 발전해 나간다는 전제 아래 향후 EU와 공동 시장의 창설을 천명하고 있다.

이와 더불어, 집권 3기 푸틴 대통령은 새로운 유라시아 전략 구상을 제시해주었다. 러시아 정부는 지역균형 발전과 유라시아 지역에 대한 영향력 확산 차원에서 ‘신동방정책’을 추진하고 있는 중이다. 이는 기본적으로 극동 시베리아 지역에 대한 관심 증대와 함께, 아시아·태평양 지역에 대한 러시아 정부의 외교적 비중 강화를 뜻하는 것이다. 푸

I
II
III
IV
V
VI
VII

틴 대통령은 새로운 동방정책의 추진을 통해 극동지역의 발전을 도모함은 물론이고, 동북아시아 및 태평양 국가들과 협력 관계의 증진 방안을 모색하고 있다. 이러한 러시아의 극동 및 아·태지역 접근전략은 극동 시베리아 지역 개발에 필요한 자본과 기술을 확보함과 동시에, 에너지자원 수출을 위한 새로운 시장 개척 측면에서 전격적으로 추진된 것이었다. 이를 위해 러시아 정부는 극동개발부를 신설하고 극동지역 개발 작업에 이미 착수한 상태이다. 일례로 2015년 9월 블라디보스토크에서 ‘동방경제포럼(Eastern Economic Forum: EEF)’이 개최되었는데, 이 모임은 러시아 지도부의 극동지역 개발정책에 대한 강력한 의지 표명이나 마찬가지였다.

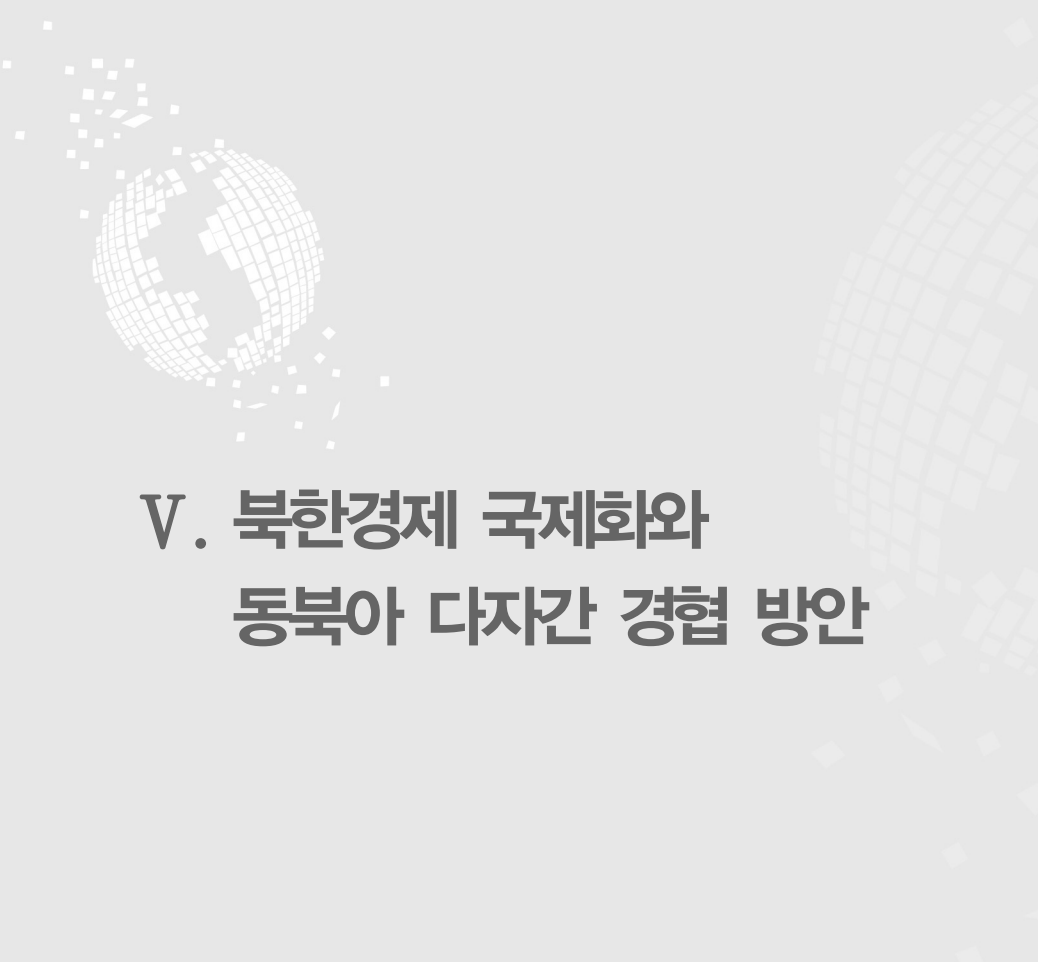
이처럼 푸틴 집권 3기 러시아의 유라시아 국가전략은 포스트소비에트 공간과 아시아·태평양 지역에 대해 각각 국가전략의 우선순위를 두고 있다고 하겠다. 상기 두 지역은 푸틴의 염원인 강대국 러시아 건설을 위해 필요한 전략 공간이기 때문이다. 그런 이유로 푸틴 대통령은 두 개의 전략적 도구인 EEU와 신동방정책을 활용하여 유라시아 대륙에서 ‘러시아 이니셔티브’를 구현하기 위해 총력을 기울여 나가고 있는 상황이다. 이 과정에서 러시아 정부는 다자주의 협력에 기초하여 유라시아 국가전략을 추진하고 있다. 여기서 푸틴 집권 3기 러시아의 유라시아 국가전략 방향이 우리에게 주는 함의와 시사점을 아래와 같이 정리해 보고자 한다.

첫째, 러시아의 EEU 프로젝트에 대해 참여하는 방안을 종합적으로 검토해 볼 이유가 있다. 물론 한국이 EEU의 회원국으로 참여하는 것은 사실상 불가능한 일이다. 그렇지만, 한국 정부가 FTA 체결을 통해 유라시아의 새로운 경제통합체와 관계를 구축해 나가는 것은 한편으로 상당히 유의미하다. 한국의 경우 수출 시장의 다변화를 목표로 유라시아 대륙의 다양한 경제통합 움직임에 대해 전략적으로 대처해야

한다. 더욱이, 유라시아 이니셔티브의 실현과 가시적 성과를 달성하기 위해서라도 러시아와의 지속가능한 경제협력 프로젝트를 발굴해야 할 시점이다. 다만 서방의 대러시아 경제제재가 지속되는 상황에서 한반도의 지정학과 미국의 전략적 이해 관계를 고려할 때, 한국과 러시아 간에 전면적인 협력 관계 구축은 상당한 한계를 노정하고 있다. 그러나 양국 간 동북아시아와 한반도의 평화와 번영을 위한 경제적 차원의 다자주의 협력은 또 다른 성격의 문제로 간주될 여지가 있다. 또한, 한국이 러시아의 극동개발프로젝트에 단독 혹은 공동으로 참여하거나 유라시아 에너지 및 철도 협력을 위해서는 러시아의 협조적 역할이 필요하다. 이 밖에도, 러시아가 북한 변수(핵문제, 급변상황 발생 등)에 대한 적절한 관리자로서 일정 정도의 역할을 수행할 가능성도 분명 존재한다. 이는 향후 남·북·러 3각협력체제 구축과 실질적인 활동에도 유용한 도움을 제공해 줄 수 있을 것이다.

둘째, 러시아의 신동방정책에 대한 적절한 대응 방안을 모색해야 한다. 한국은 러시아를 지렛대로 활용하여 동북아 및 한반도 국제관계에서 다양한 다자협력 채널을 구축할 필요성이 있다. 우크라이나 사태 이후 동북아 및 한반도 국제관계에서 러시아와 미국 간 갈등 및 대결 구도가 상당 기간 지속될 수 있는 상황이다. 이 경우에 한반도를 대상으로 냉전적 대립체제가 형성될 개연성도 분명 존재한다. 따라서 한국은 3자협력(남·북·러, 한·중·러, 한·일·러) 또는 4자협력(남·북·러·중, 한·일·러·중) 등과 같은 다자주의 협력을 토대로 경제적 차원의 공동 프로젝트를 개발해야 할 것이다. 다자주의 협력체제의 구축은 한반도 국제관계를 둘러싼 냉전적 대립구도의 경직성을 극복해 줄 수 있는 하나의 전략방안이다. 이러한 전략목표를 위해 한국은 러시아와의 관계에 있어서 새로운 다자주의 경제협력 방안을 모색할 필요성이 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



V. 북한경제 국제화와 동북아 다자간 경험 방안

1. 북한경제의 국제화와 접경지역 개발

가. 동북아 다자간 협력체제의 명암: TRADP와 KEDO

1990년대 초반 국제사회의 관심은 동북아지역으로 집중되었다. 동북아경제협력의 분위기가 무르익는 가운데 북한경제의 개혁·개방, 즉 북한경제의 국제화 문제가 논의의 초점으로 부상했다. 소련의 해체로 약 70%의 시장을 상실한 북한경제로서는 자본주의 시장으로의 접근 이외에는 대안이 없었기 때문이다. 또한, 북한경제의 국제화는 대륙상 권과 해양상권이 하나로 연결될 수 있다는 점에서 동북아지역의 새로운 성장 동력이기도 했다. 당시 김일성은 “사회주의 시장이 없어지고 자본주의 시장을 대상으로 무역을 하여야 하는 만큼 무역방식을 자본주의 시장에 맞게 고칠 것”을 주문했다.⁷⁰

두 가지 다자간 협력시스템이 북한경제의 국제화를 지원했다. 하나는 동북아경제협력 시스템인 두만강지역 개발프로그램(Tumen River Area Development Programme: TRADP)이었고, 다른 하나는 핵문제관리시스템인 한반도에너지개발기구(Korean Energy Development Organization: KEDO)였다. 전자에는 일본을 제외한 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골 등 동북아 5개국, 후자에는 한국, 미국, 일본, EU, 중국 등 여러 국가가 참여했다.

1994년 10월 북한의 핵 활동 동결과 미국의 대북관계 개선을 약속하는 제네바 합의에 따라 등장한 KEDO는 북한경제의 개발 및 국제화의 분위기를 조성하는 한편, 중유 제공과 경수로 건설을 통해 북한경

⁷⁰ 김일성, “변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킨데 대하여(당, 국가, 경제 지도일군협의회에서 한 연설 1991년 11월 23일, 26일),” 『사회주의경제관리문제에 대해서』, 제7편 (평양: 조선로동당출판사, 1997), pp. 424~425.

I
II
III
IV
V
VI
VII

제의 난제인 전력 문제의 해결을 추진했으며, 국제적 대북식량지원체제 구축 등의 성과를 달성했다. 그리고 경수로 건설과정에서 각종 의정서 문안의 협상은 북한경제의 개혁·개방에 필수적인 대외경제 법제의 기초를 마련하는 데 일조했다.

또한, 1992년 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP) 지원하에 동북아 5개국 정부 간에 공식화된 TRADP는 KEDO 체제가 등장함에 따라 (1)동북아지역 개발금융기구의 설립, (2)동북아에너지연계망의 구축, (3)한국횡단철도(Trans-Korean Railway: TKR)-시베리아횡단철도(Trans-Siberian Railway: TSR)연결 등 동북아경제협력을 증진시킬 수 있는 여러 구상을 구체화할 수 있는 토대를 마련했다. 1995년 12월 TRADP 제6차 계획관리위원회(Programme Management Commission: PMC)회의에서 동북아 5개국 간 국제협정의 가입이 바로 그것이었다. 개발대상지역은 북한의 청진, 중국의 연길, 러시아의 나호드카를 연결하는 약 5,000km의 대삼각(Tumen River Economic Development Area: TREDA)이었고, 지역개발방안은 점진적 조화(progressive harmonization) 방식이 채택되었다. 이는 접경국이 독자개발을 추진하되 상호 연계된 인프라망의 건설 등 공동개발의 여지를 남겨둔다는 전략이었다. 이에 따라 북한은 나진·선봉지역을, 중국은 훈춘지역을, 러시아는 블라디보스토크·나호드카지역을 우선 개발하게 되었다.⁷¹

이와 같은 KEDO-TRADP 체제에 난기류가 조성되기 시작한 때는 1997년 동아시아금융위기 이후부터였다. 첫째는 한국 북방정책의 후퇴였다. 한국경제가 IMF 관리체제로 전환되면서 대우그룹의 해체 등 동북아 경제협력을 견인했던 재계에 구조조정이 단행되면서 북방지역

71. 배종렬, “두만강지역개발사업의 진전과 국제협력과제,” 『수은북한경제』, 겨울호 (한국수출입은행, 2009), p. 57.

이 관심영역에서 멀어졌다. 둘째는 북한의 소극적 자세였다. TRADP 정부 간 회의의 불참,⁷² 나진·선봉지역의 구조조정⁷³ 등으로 인해 북한 나진과 중국 훈춘을 성장축으로 전개되던 TRADP에 장애가 조성되었다. 긍정적 요소가 없었던 것은 아니었다. 2002년 중국의 동북3성 진흥계획과 북한의 7·1 경제관리개선조치는 TRADP에 새로운 성장 동력을 제공했다. 그러나 2002년 10월 북한의 우리나라축 핵개발 문제가 제기되면서 상황은 급변했다. KEDO 사업이 좌초하면서 북한경제의 국제화를 지원했던 두 수레바퀴 중 하나인 핵문제관리시스템에 고장이 발생했다.

그런데 KEDO 사업의 중단이 남긴 후과는 심각했다. 핵문제를 둘러싼 미북 갈등은 미일의 대북경제제재 강화로 나타났다. 특히, 금융제재의 강화는 일본, 마카오 등 북한의 금융 채널을 봉쇄함에 따라 북한의 서방 금융체제에 대한 접근력을 현저히 약화시켰다. 동북아 경제협력의 여건도 악화되었다. 경제제재와 경제협력이 상호 충돌함에 따라 TRADP도 새로운 진로를 모색해야 했다. 2005년 9월 사업대상 지역의 범위를 확대하고 공동기금을 설립하는 등 추진체계를 재구축한 광역두만강개발계획(Greater Tumen Initiative: GTI)으로의 전환이 바로 그것이었다.

그러나 TRADP·GTI의 추진이 (1)사전 타당성조사 단계에서 프로젝트진행 단계로 이행되고, (2)개발대상지역이 소삼각⁷⁴에서 대삼각으

72. 원래 평양 개최예정이었던 TRADP 제3차 정부 간 회의(Commission/Committee: 1997.11.17~18.)는 북한의 포기로 북경에서 개최되었고, TRADP 제4차 정부 간 회의(Commission/Committee: 1999.6.10~11., 몽골)와 TRADP 제5차 정부 간 회의(Commission/Committee: 2001.4.5~6., 홍콩)에는 북한이 불참하였고, TRADP 제6차 정부 간 회의(Commission/Committee: 2002.6.1~3.)부터 북한이 참석을 재개했다.

73. 1999년 2월 26일 법 개정에서 나진·선봉자유경제무역지대는 나선경제무역지대로 격하되고, 지대개발과 관리운영의 주체는 대외경제기관에서 중앙무역지도기관으로 변경되었다(라선경제무역지대법).

I
II
III
IV
V
VI
VII

로, 대삼각에서 다시 동북지역 전체로 확대되며, (3)소삼각지대의 공동개발 가능성이 멀어지고, (4)북한의 핵문제가 악화되면서 동북아시아의 경제협력은 남·북·중·러·몽의 다자간 사업추진방식에서 중러, 북중, 북러 등 쌍무적 사업추진방식으로 점차 변화되기 시작했다.

나. 김정은 체제의 구축과 북한경제의 국제협력

KEDO 사업이 중단된 이후 불안 조짐을 보이던 북한의 핵문제가 보다 악화된 것은 김정일 외병(2008.8.) 이후였다. 북한의 중요활동이 모두 김정은 후계체제의 구축지원에 맞춰짐에 따라 북한의 핵문제가 통제범위를 벗어나기 시작했다. 2009년 4월 9일 헌법개정에서 선군사상이 주체사상과 함께 북한 정권의 지배이데올로기로 법제화된 것이 신호탄이었다. 핵실험이 강행(2009.5.)되었고, 원자바오(溫家寶) 총리의 방북(2009.9.) 이후에는 천안함 사건(2010.3.)이 발생했다. 이명박 정부의 5·24 대북경제제재 조치에 대해서 북한은 김정일의 세 차례 방중(2010.5., 2010.8., 2011.5.)과 황금평·위화도와 나선 등 북방특구시대의 개막으로 화답했다. 북중 경제협력의 강화를 선택했던 이 시기에 GTI 지역에서 추진된 중국과 북한, 러시아와 북한, 몽골과 북한 간의 주요 쌍무적 국제협력사업은 크게 경제특구의 공동개발, 물류체제의 구축, 북한노동력의 활용, 에너지협력, 농업협력의 다섯 가지로 나눌 수 있는데, 그 대부분을 중국이 차지하였다.

첫째, 중국과 북한 간에 이루어진 쌍무적 경제협력 중에 가장 주목되는 흐름은 경제특구의 공동개발과 공동관리운영체제의 탄생이었다.

⁷⁴ 북한의 나선(나진·선봉), 중국의 훈춘, 러시아의 포시에트(자루비노)지역을 연결하는 약 1,000km² 지역을 말한다.

김정일의 세 차례 방중과 후진타오(胡錦濤)와 김정일 간 정상회담을 바탕으로 ‘조선민주주의인민공화국 정부와 중화인민공화국 정부 사이의 나선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정’이 체결(2010.12.)되었다.⁷⁵ 북중 접경지대에 있는 북한의 특구, 즉 나선과 황금평·위화도 두 경제지대가 그 대상으로서, 중국 천더밍(陳德銘) 상무부장과 북한 장성택 행정부장이 총괄 조정하고 실무는 지린성과 나선특별시, 랴오닝성과 평안북도가 담당하는 체제였다.

경제특구의 공동개발·운영체제는 김정일 사망(2011.12.)으로 잠시 주춤했다. 그러나 장성택 행정부장의 중국 방문(2012.8.13.)이 성사되면서 북중 경제협력은 실질적인 추진단계로 전환된다. (1)두 경제지대 관리위원회 설립(2012.8.), (2)두 경제지대 북경 투자설명회 개최(2012.9.) 등이 그것이었다. 이번에는 북한의 제3차 핵실험(2013.2.)과 장성택 숙청(2013.12.)이 발목을 잡았다. 중국에 의한 인프라건설이 잠정 중단되는 사태가 발생했지만, 북중 합의사항은 여전히 유효한 것으로 판단된다.

둘째, 물류체제의 구축은 중국과 러시아가 경쟁하는 구도로 전개되었다. 중국은 훈춘(도문)-나진항(청진항)-상해의 푸동항을 연결하는 물류체제의 구축에, 러시아는 TSR과 연계한 나진항 복합물류인프라 건설에 초점을 맞추었다. 김정은 체제가 등장하기 전 중국과 러시아는 나진항 3호 부두를 놓고 서로 경쟁했다. 그 결과 러시아는 나진항 3호 부두 49년 사용권을,⁷⁶ 중국은 나진항 1호 부두 10년 사용권을 확보했다.

⁷⁵ 배종렬, “김정은 시대의 경제특구와 대외개방: 평가와 전망,” 『북한연구학회보』, 제18권 2호 (2014), p. 35.

⁷⁶ 중국은 2005년 7월 훈춘시동림경제무역유한공사(珲春市東林經貿有限公司)·훈춘

I
II
III
IV
V
VI
VII

러시아가 ‘북한-러시아 나진-하산 철도 현대화 사업 및 나진항 개건사업’을 목적으로 합영회사 라손콘트란스 설립에 합의한 것은 2008년 4월이었고, 중국 랴오닝성 다롄창력경제무역유한공사(大連創力經濟貿易有限公司)가 북한 나진강성무역회사와 나진항 1호 부두 및 관련사업 현대화를 위한 합영계약을 체결한 것은 2008년 7월이었다.

그런데 중국 원자바오 총리의 방북 이후 상황은 반전되기 시작했다. 2010년 12월 북중 간 ‘조·중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발 총계획 요강(나진항 50년 사용권과 중국 국내 무역화물선의 나진항 입항 및 연해항로 통과)’이 합의되면서 나진항 4, 5, 6부두의 개발권이 중국으로 넘어가고, 2011년 6월에는 ‘나선경제무역지대 조·중 공동개발 공동관리대상 착공식’과 중국 증계화물의 수송 출항식이 열려 훈춘의 석탄이 나진항에서 상해로 선적되었으며, 2011년 7월에는 나진 1호 부두의 사용권이 10년에서 30년으로 연장되었다.

러시아의 반격은 두 가지 방향에서 이루어졌다. 하나는 나진항의 중핵에 해당되는 3호 부두의 장악력을 강화하는 조치였다. 2011년 8월 김정일을 러시아로 초청하여 북러 정상회담을 개최하면서 5만 톤의 식량을 무상 제공하고, 가스·철도 연결 문제를 의제로 상정하였다. 또한 2011년부터 나진항과 나진-하산철도 개축과 관련된 품목들의 대북수출을 본격화하기 시작했다. 예를 들어, (1)지브크레인(HS842630), (2)궤도용 침목(HS440690), (3)궤조(HS440690), (4)철도궤도용 기기(HS853010), (5)

변경경제합작구보세유한공사(琿春邊境經濟合作區保稅有限公司)와 북한의 나선시 인민위원회경제협조회사(羅先市人民委員會經濟合作會社) 간에 나선국제물류합영회사(羅先國際物流合營公司)의 설립과 관련된 합영계약서를 바탕으로 나진항 3호 부두의 확보에 나섰지만 실패하였다. 배종렬, “북중경제관계의 특성과 변화전망,” 『수은북한경제』, 겨울호 (한국수출입은행, 2006), p. 58 참조.

비계-차단기-지주(HS730840), (6)철강제구조물(HS730890) 등이 이에 해당한다(<표 V-1> 참조). 다른 하나는 한국을 끌어들이는 전략이었다. 나진-하산철도의 개통(2013.9.22.) 이후 한러 정상회담(2013.11.13.)을 통해 ‘양국 기업의 나진-하산 물류사업의 추진장려’를 발표했다. 라손콘트 란스 러시아 지분 일부를 양도하는 방식으로 한국과 협상을 진행하면서 나진항 3호 부두 준공식(2014.7.18.)에 이어 러시아 석탄이 나진항을 거쳐 포항항으로 가는 시범사업을 진행했다. 러시아 유연탄 45,000톤의 나진항 반입은 2014년 11월 24일이었다.

표 V-1 러시아의 대북 10대 수출품목(HS6단위기준) 2011~2013
(단위: 천 달러)

구분		2011	2012	2013
1	품목	석유·역청유 (271019)	유연탄 (270112)	지브크레인 (842630)
	금액	37,373	12,799	21,134
2	품목	밀 (100190)	퀘조 (730210)	석유·역청유 (271019)
	금액	14,942	7,195	20,159
3	품목	밀가루 (110100)	무연탄 (270111)	유연탄 (270112)
	금액	4712	6,493	19,921
4	품목	시멘트제품 (681099)	밀가루 (110100)	소방차 (870530)
	금액	4,151	6,191	9,529
5	품목	케도용침목 (440690)	석유·역청유 (271019)	밀가루 (110100)
	금액	3,166	3,955	3,874

I
II
III
IV
V
VI
VII

구분		2011	2012	2013
6	품목	수송용자동차 (870323)	철도궤도용기기 (853010)	시멘트제품 (681099)
	금액	2,846	2,217	3,715
7	품목	조립식건축물 (940600)	철강제구조물 (730890)	석유·역청유 (271012)
	금액	2,375	1,942	3,501
8	품목	계목판과 저판 (730240)	발전세트·전변환기 (850213)	화학목재펄프 (470321)
	금액	2,239	1,688	3,177
9	품목	철·비합금강봉 (721391)	비계·차단기·지주 (730840)	궤도용침목 (440690)
	금액	2,129	1,663	2,032
10	품목	자갈·왕자갈 (251710)	변압기 (850434)	플라스틱제품 (392690)
	금액	1,636	1,605	1,473
소계		75,569(76.2%)	45,748(78.9%)	88,515(85.6%)
총계		99,156(100%)	57,969(100%)	103,423(100%)

출처: 한국무역협회 러시아 무역통계자료, <<http://stat.kita.net/stat/istat/ruts/RutsItemImExpList.screen>>를 바탕으로 저자 작성. (검색일: 2015.11.16.).

셋째, 중국의 북한 노동력 활용방식이었다. 북한의 노동력 수출은 이미 오래전부터 이루어져 왔지만, 북한의 대중 노동력 수출이 주목받는 것은 그것이 북중 접경지역의 경제특구를 활용하는 방식이기 때문이었다. 주지하다시피 중국은 임금이 상승하고 노동력 부족이 심화되면서 지린성, 특히 북중 접경지역을 새로운 임가공기지로 주목했다. 2012년 12월 11일 중국 해관총서는 ‘장춘해관의 대조선 위탁가공업무 전개 시행동의에 대한 가공무역사의 회신’에서 장춘해관에 대조선 위

탁가공업무를 관할할 수 있는 권한을 위임했다. 이에 따라 장춘해관은 2013년 1월 6일 훈춘해관으로 위탁가공무역을 신청한 지린트라이방직 유한회사(吉林特來紡織有限公司), 고지마의류<훈춘>유한회사(小島衣料<琿春>紡織有限公司), 훈춘운달복장유한회사(琿春運達針織服裝有限公司)와 훈춘홍풍제의유한회사(琿春弘風制衣有限公司) 등 훈춘 입주 4개사에 2년간 시범적으로 이를 허가하였다.⁷⁷ 또한, 일명 조선공업원으로 알려진 도문경제개발구에 중조 합영·합작기업을 유지하는 한편 북한 노동력을 수입하는 사업을 전개했는데, 2013년 말경 누적 기준 북한 인력 625명을 개성공단 수준의 임금으로 고용하는 데 성공했다.⁷⁸ 도문경제개발구의 성과는 현재 훈춘, 지린성 여타지역 등으로 확대되고 있는 추세로 KOTRA 다렌 무역관이 도문경제개발구에서 북한 노동력 100명을 고용하고 있는 중국 기업과 인터뷰한 자료(2014.11.21.)에 따르면 “북한 노동력의 고용방식은 3년 계약 베이스로 연장이 가능하고, 노동력의 질은 생산성이 높고 책임감이 강하며, 임금 수준은 한 달 2,500위안으로 중국 인력사용과 비교할 때 약 60% 이하 수준”이었다.⁷⁹

넷째, 특이한 사례는 몽골과 북한 간의 에너지협력사업이었다. 몽골의 정유회사인 HBOil JSC사는 2013년 6월, 전환사채를 발행해 원유 탐사와 개발권을 가진 조선석유개발회사(Korea Oil Exploration Corp: KOEC)의 자회사인 원유개발총회사(KOEC International) 지분 20%

77. 『琿春新聞網』, 2013.1.14., <<http://www.hctvnet.com/News/NewsShow-4607.html>>. (검색일: 2015.9.15.).

78. 『길림신문』, 2014.11.6., <http://kr.chinajilin.com.cn/dby/content/2014-11/06/content_145840.htm>. (검색일: 2015.9.15.).

79. 이지은, “도문 지역 북한인력 활용 사례,” 『KOTRA 북한경제정보』, 2014.11.21., <<http://www.globalwindow.org/GW/global/trade/north-korea-economy-info>>. (검색일: 2015.9.15.).

I
II
III
IV
V
VI
VII

를 매입했다. 북한 승리정유공장에 원유를 수출한 후 정제 후 재매입하거나 러시아에 판매한다는 계획하에 북한의 나선경제무역지대에 있는 승리정유공장에 1,000만 달러를 투자했다. 그런데 몽골 울란바토르 HBOil JSC사는 말레이시아 Ninox Hydrocarbons (L) Berhad가 투자한 자회사였다.⁸⁰ 몽골의 자금동원력은 크지 않으며, 북한의 승리화학에 투자해야 할 특별한 이유가 없다는 점에서 승리화학에 실제투자한 자본은 일본계 내지 서방기업인 것으로 추정된다.

다섯째, 경제특구를 대상으로 한 중국의 농업협력이었다. 2010년 12월 중국과 북한은 ‘조·중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발 총계획 요강’에서 경제특구를 중심으로 하는 농업협력을 명시하면서 황금평에는 현대시설 농업기지를, 나선에는 현대고효율 농업기지를 건설하기로 합의했다. 2011년 12월 나선지역에 나선북대황친선(우호)농업회사(羅先北大荒友好農業會社)가 설립되면서 구체화되기 시작한 북중 농업협력은 (1)2012년 10월 북중 간의 농업부문협력 양해각서의 체결, (2)2013년 1월 북대황집단(北大荒集團) 지린성 간일농업과 기유한공사(吉林省壟一農業科技有限公司)의 나선북대황우호농업회사의 설립에 대한 상무부 비준으로 본격화되었다.

⁸⁰Michael Kohn and Yuriy Humber, “Mongolia Taps North Korea Oil Potential to Ease Russian Grip,” *Bloomberg*, June 18, 2013, <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-06-17/mongolia-taps-north-korean-oil-potential-to-ease-russia-reliance>>. (검색일: 2015.9.15.).

2. 동북아 다자간 경제협력 방안: 금융시스템 구축

동북아지역에 TRADP·GTI 체제가 기능하는 동안 지역개발에 소요되는 자원조달과 관련, 여러 가지 논의가 진행되었다. TRADP 논의를 시작할 때, UNDP 시찰단이 기초조사를 실시하는 과정에서 잠정적으로 추계한 액수는 향후 20년간 약 300억 달러였다. 그런데 두 가지 문제가 있었다. 첫째는 자원조달방안이 명확한, 즉 재무적 약속(financial commitment)이 있는 수치가 아니라는 점, 둘째는 중심도시를 건설한다는 구상에 바탕을 두고 있다는 점이었다.⁸¹

● 표 V-2 두만강지역개발계획의 소요투자: 잠정추계

구분	추정비용
지역인프라(도시개발, 전력, 통신 등)	130억 달러
교통인프라(항만, 항구항, 내륙수송기지, 공항, 철도, 도로)	110억 달러
교육	10억 달러
예비비	50억 달러
합계	300억 달러

출처: 통일부 교류협력국, 『두만강지역개발관련 UNDP 기술조사단 타당성조사 보고서』, 1991.12., p. 8.

현재까지 논의된 여러 금융협력 방안 중, 특히 북한과 관련하여 의미가 있는 논의는 (1)동북아개발은행(Northeast Asia Development Bank: NADB), (2)두만강지역개발공사(Tumen River Area Development

⁸¹·마카토 노부쿠니(Makoto Nobukuni)는 점진적 조화(Progressive Harmonization)방식에 따라 경우 사회간접자본투자액은 UNDP가 제시하는 240억 달러의 약 23%인 55억 달러로 추정하였다. 고일동·오강수, 『두만강지역 개발계획의 추진현황과 참여전략』 (서울: 한국개발연구원, 1997.12.), pp. 154~156.

Corporation: TRADCO), (3)동북아상업은행(Northeast Asia Commercial Bank: NACB), (4)동북아수출입은행협의체(Northeast Asia Export Credit Agency Meeting: NEAECA)의 네 가지 방안이다.

가. 동북아개발은행 구상

동북아개발은행은 박근혜 대통령이 드레스덴 방문연설(2014.3.28.)에서 북한 핵문제 해결을 전제로 동북아개발은행의 설립 필요성을 제기하면서,⁸² 그리고 미주개발은행(Inter-American Development Bank: IDB) 의장자격으로 총재선거에 참석한 기획재정부 주형환 차관이 2015년 9월 14일 네이션 쉬츠(Nathan Sheets) 미국 재무부 국제차관에게 동북아개발은행의 설립 필요성을 설명하고 협력을 요청하면서 다시 수면위로 부상했다.⁸³

원래 동북아개발은행 구상은 1990년대 초반부터 논의가 진행되면서 남덕우, 스탠리 카츠(Stanley Katz), 일본의 도쿄재단 등에 의해 종합적 구상들이 이미 제시되었다.⁸⁴ 러시아, 북한, 중국의 동북3성, 몽골 등 동북아지역이 그 대상이었는데 한국의 관심은 북한개발을 위한 재

⁸² 박근혜 대통령은 『한반도 평화통일을 위한 구상』이라는 제목의 연설에서 “북한이 핵을 버리는 결단을 한다면 이에 상응하여 북한에게 필요한 국제금융기구 가입 및 국제투자유치를 우리가 나서서 적극 지원하겠습니다. 필요하다면 주변국 등과 함께 동북아개발은행을 만들어 북한 경제개발과 주변지역의 경제개발을 도모할 수 있을 것입니다.”라고 밝혔다. (“박근혜 대통령 드레스덴선언,” 『머니투데이』, 2014.3.28.)

⁸³ 기획재정부, “주형환 차관, IDB총재선거 총회(Special Governors Meeting) 주제 및 미재무부·IMF고위인사와 면담,” 2015.9.15., <http://www.mosf.go.kr/nw/nes/detailNe sDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId=OLD_4096009&searchBbsId=MOSFB BS_000000000028>. (검색일: 2015.11.16.)

⁸⁴ 김유리, “동북아개발은행의 설립구상의 현황과 전망,” 『수은북한경제』, 겨울호 (한국 수출입은행, 2014), pp. 29~31.

원조달 차원에서, 최근에는 통일논의가 구체화·심화되면서 통일자금의 조달이라는 각도에서도 조명되고 있다.

그런데 여기서 주목해야 할 것은 2015년 3월 7일 한국이 참여를 결정한 AIIB의 설립이었다. 6월 29일 AIIB 협정문이 서명되고, 8월 24일 중국의 진리쥬(金立群)가 총재지명자로 선출됨에 따라 AIIB의 모습은 점차 구체화되고 있다. 문제는 AIIB가 한국이 설립을 주장하고 있는 동북아개발은행과 어떤 관계가 될 것인가 하는 점이다. 둘 다 개발대상국의 인프라지원에 초점을 맞춘 지역개발은행이라는 점에서 그 상호보완·대체 여부가 중요할 것으로 판단되기 때문이다. 그리고 AIIB의 향후 행보가 동북아개발은행 설립의 시금석이 된다는 점에서 다음과 같은 몇 가지 이슈의 검토가 요망된다.

첫째는 AIIB의 주요 투자지역이다. 아시아개발은행(Asia Development Bank: ADB)의 조사자료에 따르면 2020년까지 아시아지역의 인프라 시설 투자수요는 매년 7,300억 달러였다. 그런데 세계은행(World Bank: WB), ADB의 자금공급능력은 이에 미치지 못하고 있기 때문에 부족자금의 공급이 AIIB의 설립근거였다.⁸⁵ 현 단계에서 AIIB 자금공급의 주요 예상 진로는 중앙아시아, 동남아, 북한 지역의 3곳으로 압축된다. 논점은 아시아지역에 있어서 ADB와 AIIB 간의 관계설정이다. ADB-WB 체제에 후발인 AIIB가 도전하는 형국이라 AIIB의 초기 연착륙이 쉽지 않다는 점이다. 지역개발은행은 일반적으로 (1)그 재원조달이 국제민간금융시장에서의 채권발행으로 주로 이루어져 신용등급이 좋아야 하며, (2)신용등급의 상승에는 유력국가들의 참여가

⁸⁵ 기획재정부, “아시아인프라투자은행(AIIB) 참여 결정,” 2015.3.26., <http://www.mosf.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId=OLD_4093990&searchBbsId=MOSFBBS_00000000028>. (검색일: 2015.11.16.).

I
II
III
IV
V
VI
VII

중요하고,⁸⁶ (3)WB의 경우 1인당 소득이 10,000~12,500 달러를 넘을 경우 자금지원 적격국 대상에서 제외되고 있어, (4)성공적인 출범을 위해서는 초기에 투자하는 인프라시설의 선정이 중요하다.⁸⁷ 달리 말해 어느 정도 수익성을 담보하면서도 개발은행의 설립취지에 맞는 프로젝트의 발굴이 요망된다. 이 경우 동남아시아의 인프라시설 구축에서 ADB와 AIIB의 이해가 상충될 가능성을 배제할 수 없다.

둘째, AIIB의 북한투자 여부이다. 현재 북한의 AIIB에 대한 접근은 두 가지 장애요소의 극복이 선행되어야 한다. 하나는 회원국이 되기 위한 기술적 문제로 AIIB도 지역개발은행이기 때문에 WB, IMF, ADB와 같이 신규가입국의 투표권 및 은행 내 출자비용 등을 정하기 위해서는 북한의 경제·재정 상황에 대한 자세한 정보가 필요하다. 하지만 북한이 적극적으로 이에 협조할지는 미지수이다. 다른 하나는 북한의 핵무력건설정책으로 인한 미국과 국제사회의 대북경제제재 정책이다. 최근 미국의 북한 문제 전문가인 브래들리 뱁슨(Bradley O. Babson)은 북한의 AIIB 가입과 관련, 아래와 같은 요지의 제안을 한 바 있다.⁸⁸

북한의 AIIB 가입은 두 가지 접근법에 바탕을 두어야 한다. 첫째, 점진적이고 단계적인 접근법이 필요하다. 먼저 북한을 AIIB의 옵서버로 참여시켜 AIIB의 운영 방식과 함께 AIIB에 왜 일정한 정책 표준과 운영절차가 필요한지를 이해시켜야 한다. 별도로

⁸⁶-2015년 9월 말 기준 국제사회의 유력국가인 미국과 일본이 AIIB에 참여하지 않았다.

⁸⁷-장형수, “국제금융기구 개발지원 메커니즘과 북한개발지원,” 『북한개발과 국제협력』 (한국수출입은행 북한개발연구센터, 2014.11.), pp. 111~115.

⁸⁸-Bradley O. Babson, “Could the New Asian Infrastructure Investment Bank Change the Dynamics of Economic Engagement with North Korea?,” 38 *North*, May 26, 2015, <<http://38north.org/2015/05/bbabson052515/>>. (검색일: 2015.9.16.).

의 기술원조 프로그램을 통해 북한이 가지고 있는 정책과 능력의 장애를 극복할 수 있도록 지원하고 나아가서 국제사회의 지지를 받는 경제·금융개혁이 가능하도록 해야 한다. 다음은 소규모 원조 프로젝트를 통해 북한과 AIIB 사이에 실무적 상호신뢰 관계를 쌓도록 하며, 마지막으로 북한이 모든 기술적·정치적 조건을 갖추게 되면 AIIB의 구성원으로 받아들이고 정식 자금 원조를 제공하는 것이다. 둘째, 정치적 접근법이 필요하다. 새로운 라운드의 6자회담 또는 다른 계승 메커니즘을 통해 북한의 핵·미사일 문제를 다루고 이를 통해 국제적 핵 비확산체제와 아시아 지역안보에 대한 위협요소를 감소시켜야 한다. 회담 참여자들은 북한과의 정치적 대화가 북한의 AIIB 가입여부 및 향후 IMF, WB 가입의 연쇄적 연결고리가 된다는 점을 인식해야 한다.

백슨이 주장하는 골자는 북한의 AIIB 가입은 단계적으로 추진되어야 하며 핵·미사일 문제의 해결에 도움이 되어야 한다는 것이다. 달리 말해 북한의 AIIB 가입은 쉽지 않을 것이라는 전망이다. 그런데 백슨의 이러한 생각은 AIIB의 협정문(2015년 6월 기준)에서도 뒷받침되었다. 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD) 또는 ADB 회원국이라야 투표권 1/2찬성으로 가입이 가능하며, 비회원국에 대한 자금제공은 총회 투표권 3/4찬성이 필요한 것으로 규정된 것이 바로 그것이었다.⁸⁹ 회원국의 구성과 투표권 등을 고려할 때 북한의 AIIB 가입과 자금수혜는 험난할 것으로 예상된다(<표 V-3> 참조).

⁸⁹-기획재정부, “최경환 부총리, AIIB 협정문 서명,” 2015.6.29., <http://www.mosf.go.kr/news/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId=OLD_4093990&searchBbsId=MOSFBBS_000000000028>. (검색일: 2015.11.16.)

I
II
III
IV
V
VI
VII

나. 두만강지역개발공사 구상

두만강지역개발공사(두만강지역개발회사) 구상이 처음 모습을 드러낸 것은 TRADP 제3차 PMC회의(평양: 1993.5.9~10.)였다. 동 회의에서 참여국들이 TRADCO의 설립에 합의하고 접경 당사국들이 TRADCO에 대한 토지 및 시설임대를 약속함에 따라 참가국 간에 논의가 시작되었다. 이어서 북경에서 열린 법제도·금융 분야 회의(1993.9.20~24.)에서 UNDP 측은 TRADCO의 정관 초안의 설명과 함께 TRADCO의 가능한 기업활동으로 (1)지주회사, (2)개발회사, (3)투자 및 상업은행, (4)무역금융활동에 대한 지원 등을 열거했다.⁹⁰ 그러나 정관 초안에 대한 참여국의 의견대립과 토지임대에 대한 러시아의 소극적 자세로 TRADCO의 설립은 일단 무산되었다.

표 V-3 회원국별 지분율 및 투표권

순위	국 가	지분율	투표권	순위	국 가	지분율	투표권
1	China	30.34%	26.06%	32	Brunei	0.05%	0.31%
2	India	8.52%	7.51%	33	Lao PDR	0.04%	0.30%
3	Russia	6.66%	5.93%	34	Mongolia	0.04%	0.30%
4	Korea	3.81%	3.50%	35	Tajikistan	0.03%	0.29%
5	Australia	3.76%	3.46%	36	Kyrgyzstan	0.03%	0.29%
6	Indonesia	3.42%	3.17%	37	Maldives	0.01%	0.27%
7	Turkey	2.66%	2.52%	역내국 합계		74.77%	73.29%

⁹⁰-Chong-ryel Bae, "Financial Cooperation in Northeast Asia," in *Northeast Asian Economic Cooperation*, eds. Jang-Hee Yoo et al. (Seoul: KIEP, 1994), pp. 195~196.

순위	국 가	지분율	투표권	순위	국 가	지분율	투표권
8	Saudi Arabia	2.59%	2.47%				
9	Iran	1.61%	1.63%				
10	Thailand	1.45%	1.50%	1	Germany	4.57%	4.15%
11	UAE	1.21%	1.29%	2	France	3.44%	3.19%
12	Pakistan	1.05%	1.16%	3	Brazil	3.24%	3.02%
13	Philippines	1.00%	1.11%	4	UK	3.11%	2.91%
14	Israel	0.76%	0.91%	5	Italy	2.62%	2.49%
15	Kazakhstan	0.74%	0.89%	6	Spain	1.79%	1.79%
16	Vietnam	0.68%	0.84%	7	Netherlands	1.05%	1.16%
17	Bangladesh	0.67%	0.83%	8	Poland	0.85%	0.98%
18	Qatar	0.62%	0.79%	9	Switzerland	0.72%	0.87%
19	Kuwait	0.55%	0.73%	10	Egypt	0.66%	0.83%
20	New Zealand	0.47%	0.66%	11	Sweden	0.64%	0.81%
21	Sri Lanka	0.27%	0.50%	12	South Africa	0.60%	0.77%
22	Myanmar	0.27%	0.49%	13	Norway	0.56%	0.74%
23	Oman	0.26%	0.49%	14	Austria	0.51%	0.70%
24	Azerbaijan	0.26%	0.48%	15	Denmark	0.38%	0.58%
25	Singapore	0.25%	0.48%	16	Finland	0.32%	0.53%
26	Uzbekistan	0.22%	0.45%	17	Luxembourg	0.07%	0.32%
27	Jordan	0.12%	0.37%	18	Portugal	0.07%	0.32%
28	Malaysia	0.11%	0.36%	19	Iceland	0.02%	0.28%
29	Nepal	0.08%	0.33%	20	Malta	0.01%	0.27%
30	Cambodia	0.06%	0.32%	역외국 합계		25.23%	26.71%
31	Georgia	0.05%	0.31%				

출처: 기획재정부, “최경환 부총리, AIIB 협정문 서명,” 2015.6.29.

I
II
III
IV
V
VI
VII

다음은 TRADP 제4차 정부 간 회의(Commission/Committee: 1999.6.8.~10., 울란바토르)였다. 애초 두만사무국 측은 두만강지역개발금융(Tumen Region Development Facility: TRDF)과 두만동북아투자공사(Northeast Tumen Investment Corporation: NEATIC) 설립 안을 제시했다. 당시 런던개발 및 수출은행 고문인 피셔(David Fisher)의 안은 두만강 지역의 인프라개발을 위해 국제금융기구 및 민간투자자가 참여하고 초기자금 2억 달러로 시작하자는 것이었는데, 두만사무국의 데이빗 허즈번드(David Husband)는 초기자금을 1,000만 달러로⁹¹ 하향 조정하는 등 동 구상의 실현을 위해 노력하였다.⁹²

⁹¹ 동북아지역의 개발을 지원하는 국제개발은행의 설립이 본격화되기 이전에 필요한 지원을 확보하기 위한 방안으로, 일부자금의 투자를 통해 민간투자의 위험도를 줄이자는 것으로 기금규모는 약 10억 달러를 목표로 했다. 고일동·오강수, 『두만강지역 개발계획의 추진현황과 참여전략』 (서울: 한국개발연구원, 1997.12.), pp. 163~165 참조.

⁹² 배종렬, “두만강지역개발사업 및 한반도에너지개발기구,” 안충영·이창재 엮음, 『동북아 경제협력: 통합의 첫걸음』 (서울: 박영사, 2003), pp. 176~177.

표 V-4 북한의 지방급 경제개발구

개발구 성격	개발구 명칭	개발구 위치	지정일자
경제개발구	압록강	평안북도 신의주시 룡운리, 어적리 일부지역	2013.11.21.
	만포	자강도 만포시 미타리·포상리 일부지역	2013.11.21.
	청진	함경북도 청진시 월포리, 남석리, 수성동 일부지역	2013.11.21.
	혜산	량강도 혜산시 신장리 일부지역	2013.11.21.
	경원	함경북도 경원군 유디삼리 일부지역	2015.10.08.
공업개발구	위원	자강도 위원군 덕암리·고성리 일부지역	2013.11.21.
	현동	강원도 원산시 현동리 일부지역	2013.11.21.
	흥남	함경남도 함흥시 해안구역 덕풍동 일부지역	2013.11.21.
	청남	평안남도 청남구 룡북리의 일부지역	2014.07.23.
농업개발구	북청	함경남도 북청군 문동리, 부동리, 종산리 일부지역	2013.11.21.
	어랑	함경북도 어랑군 룡전리 일부지역	2013.11.21.
	숙천	평안남도 숙천군 운정리의 일부지역	2014.07.23.
관광개발구	신평	황해북도 신평군 평화리 일부지역	2013.11.21.
	온성섬	함경북도 온성군 온성읍 일부지역	2013.11.21.
	청수	평안북도 삭주군 청성로동자구, 방산리 일부지역	2014.07.23.
	무봉	량강도 삼지연군 무봉로동자지구 일부지역	2015.04.22.
수출가공구	송림	황해북도 송림시 서송리 일부지역	2013.11.21.
	외우도	남포시 외우도구역 령남리 일부지역	2013.11.21.
	진도	남포시 외우도구역 진도동, 화도리 일부지역	2014.07.23.
첨단기술개발구	은정	평양시 은정구역 위성동, 과학1동, 과학2동, 배산동, 을밀동 일부지역	2014.07.23.
국제록색시범구	강령	황해남도 강령군 강령읍 일부지역	2014.07.23.

출처: 저자 작성.

I
II
III
IV
V
VI
VII

그런데 두만강지역개발공사 구상을 다시 검토해 볼 필요가 생긴 것은 김정은 집권 후 북한경제에 발생한 다음 두 가지 변화 때문이었다. 하나는 경제특구의 확대, 특히 지방급 경제개발구의 지정과 그 숫자의 확대였다. 경제개발구의 평균 투자규모가 1~2억 달러에 불과한데, 투자자가 인프라 건설을 책임져야 한다는 것이 문제였다. <표 V-4>에서 보는 바와 같이 지방급 경제개발구는 2015년 10월 말 기준 21개가 공포되었다. 다른 하나는 사회간접자본 건설방식 중의 하나인 BOT (Build-Operate-Transfer) 방식에 대한 관심증대와 이를 시사하는 법조문의 등장이었다.⁹³ 예를 들어, (1)“개발기업이 전체면적 토지를 임대받아 종합적으로 개발·경영하는 방식(제13조)”을 규정한 황금평·위화도경제특구법(2011.12.3.), (2)“일정 면적 토지를 기업이 종합적으로 개발·경영하는 방식, 하부구조와 공공시설의 경우 특별허가경영권을 부여하는 개발방식, 개발당사자들 사이에 합의한 방식 등 여러 가지 개발방식(13조)”을 규정한 라선경제무역지대법(2011.12.3.), (3)“해당 개발구의 특성과 개발조건에 맞으며 경제발전에 기여할 수 있는 합리적인 방식(19조)”을 규정한 경제개발구법(2013.5.29.) 등이 이에 해당한다.⁹⁴

다. 동북아상업은행 구상

북한경제의 국제화에 있어서 외부자금의 동원도 중요하지만 그에 못지 않게 내부자금의 동원과 함께 국내외 경제를 연결할 수 있는 금융시스템이

⁹³ 북한 국가경제개발협회 김천일 처장은 최근 “국제적으로 통용될 수 있는 BOT방식 (Build-Operate-Transfer) 등 여러 투자방식을 받아들이기 위한 규정과 세칙들도 완벽해 나가고 있다.”고 언급하였다. 『조선신보』, 2015.3.9.

⁹⁴ 배종렬, “두만강지역개발사업 및 한반도에너지개발기구,” pp. 50~51.

정비되어야 한다. 동북아상업은행의 설립 필요성이 지적된 것은 1990년대 초반 동북아개발은행 구상이 제기될 무렵부터였다. TRADP의 대상지역, 특히 TRED A지역에 국제적 기준에 부합되는 금융시스템이 정비되지 못했다는 점과 북한경제의 개혁·개방을 견인할 수 있는 은행시스템이 미미하다는 것이 촉발제였다.

그러나 북한이 상업은행의 필요성을 인식한 것은 2000년대 중반 이후로서, 중앙은행법(2004.9.29.), 상업은행법(2006.1.25.), 자금세척방지법(2006.10.25.) 등이 그때 제정되었다. 그런데 북한의 상업은행은 북한의 기관, 기업소, 단체가 중앙은행에 설립문건을 제출하는 것(상업은행법 제10조)으로 되어 있어 외국투자자가 북한에 상업은행을 설립할 수는 없게 되어 있다. 다만 상업은행법 제7조에서 “특수경제지대에서 상업은행의 설립운영과 외국투자은행의 설립운영은 해당 법규에 따른다.”고 규정해 경제특구의 경우 외국투자자가 상업은행을 설립할 수 있는 근거는 마련되어 있다.

현시점에서 다자간 접근의 일환으로 동북아상업은행의 구상을 검토할 필요성은 다음과 같은 두 가지 연유에 기인한다. 첫째, 현재 북한에는 국제적 기준에 부합되는 은행이 거의 없다는 사실이다. 유엔안전보장이사회 산하 대북제재 전문가 패널이 2014년 3월 6일 안전보장이사회에 최종 보고한 자료에 따르면 북한이 운영하는 것이 이미 밝혀졌거나 의심되는 은행의 목록⁹⁵은 (1)단천상업은행(Tanchon Commercial Bank)과 관계 있는 압록강개발은행, (2)동방은행(Bank of East Land), (3)제2경제위원회 산하의 단천상업은행, (4)Hana Banking Corporation의 지분을 보유한 조선중앙은행(Central Bank of the Democratic People’s Republic of Korea), (5)2002년 중국 단둥에 지점을 설립한 조선무역은행, (6)황금의

⁹⁵ 군사자료 관련 블로그, <<http://citrain64.blogspot.kr/2014/08/list-of-banks-known-or-to-be.html>>. (검색일: 2015.9.19.).

I
II
III
IV
V
VI
VII

삼각주은행 경쟁자로 나선에 2013년 1월 설립된 대화상업은행(大華商業銀行, Chinese Commercial Bank), (7)조선신용은행(Credit Bank of Korea), (8)중국 나이스그룹(Nice Group)이 대주주인 대동신용은행, (9)합영일 것으로 보이는 First Credit Bank, (10)제일신용은행(First Trust Bank), (11)나선특구에서만 영업을 하고 있는 황금의 삼각주은행(Golden Triangle Bank), (12)화려은행으로 알려진 Hana Banking Corporation, (13)인민무력부 산하의 일심국제은행, (14)승리경제그룹과 관계있는 Hi-Fund International Consortium, (15)국제통신은행, (16)대풍국제투자그룹과 관계가 있지만 활동 여부가 의심스러운 Industrial Development Bank, (17)현재 조선국가개발은행이 그 역할을 수행하고 있어 활동여부가 의심스러운 The International Industrial Development Bank, (18)Korea Agricultural Investment Bank, (19)당 39호실과 관계 있는 대성은행, (20)조선합영은행, (21)조선광선은행, (22)Korea National Bank, (23)통일발전은행, (24)고려상업은행, (25)Korea Commercial Bank, (26)Koryo Credit Development Bank, (27)고려은행, (28)금강은행, (29)동북아시아은행, (30)이집트 오라스콤그룹이 설립한 오라은행(Ora Bank) 등 약 30여 개로 나타나고 있으나 이름만 들어도 알만한 은행은 거의 없는 실정이다.

표 V-5 서방과 중국이 북한에 투자한 주요 은행

설립년도	투자회사명	투자당사자	방식	비고
1995.12.	ING-동북 아시아은행	EU: 네덜란드 ING베어링 70% 북한: 대외보험총국 (조직지도부) 30%	합영	ING 철수로 동북 아시아은행으로 개명(1999.5.)
1997.11.	Hana Banking Corporation (華麗銀行, Brilliance Bank)	중국: 중국인민은행 북한: 조선중앙은행	합영	-위안화결제 등 은행업무 -등록자본금 1,500만 달러, 경영기간 20년
2000.	대동신용은행	EU: 영국계 펀드회사(Phoenix Commercial Venture) 70% 북한: 대성은행(당 39호실) 30%	합영	-전신은 페레그린 대성개발은행 (1996.2.) -中 나이스그룹 (Nice Group) 인수설
2004.5.	조선마라나타 기업개발합영 회사	EU: 호주 마라나타신탁회사 50% 북한: 재정성 50%	합영	시장경제를 대상 으로 소규모 창업 지원
2005.6.	고려-글로벌 신용은행	EU: 영국 글로벌그룹 북한: 고려은행(당 38호실)	합영	글로벌그룹 평양 지사 설립 (2004.7.)
2013.1.	대화상업은행 (大華商業銀行)	중국: 중국금무역화교역소(다롄) 유한공사(中國金貿易貨 交換所(大連)有限公司)	독자	나선지역에 설립

출처: 저자 작성.

<표 V-5>에서 보듯이 1995년 네덜란드의 ING, 1996년 노르웨이 투자회사인 페레그린(Peregrine) 등이 합영회사를 설립했으나 ING는 본사의 철수결정으로, 페레그린은 1997년 동아시아금융위기 이후 모 회사의 파산(1998)으로 모두 실패하였다.⁹⁶ 다만 중국계 은행들이 위

⁹⁶ 배종렬, “북한의 외국인투자 실태와 평가: EU와 중국기업의 대북진출을 중심으로,” 『수은북한경제』, 겨울호 (한국수출입은행, 2008), p. 48에서 재인용.

안화 결제업무를 수행하기 위해 일부 진출해 있으나 외화업무에 국한되어 있을 뿐 북한 내수시장으로는 진출하지 못했다.

둘째, 신뢰조성을 통한 국내자금동원체제의 구축 필요성이다. 북한 경제의 현재 상황은 결제통화의 달러화와 위안화의 심화로 중앙은행의 북한 원화발권력이 심각하게 훼손되고 있는 실정이다. 시중에 풀린 달러, 위안 등을 북한 은행시스템으로 흡수해야 하나 신뢰상실로 인하여 거의 제 기능을 수행하지 못하고 있다. 북한 내부적으로 이에 대한 문제인식이 없었던 것은 아니었다. 예를 들어, 2002년 7·1경제관리개선 이후 박봉주 내각의 ‘내각상무조’의 개혁안(2004.6.)이 금융부문에 대한 여러 전향적인 조치들을 검토하여 상정했으나 김정일은 일부 사항을 제외하고는 결단을 내리지 못했다. 당시 박봉주 내각은 중앙은행의 역할을 재검토하면서 (1)국책은행(국가개발은행, 에너지개발은행, 산업발전은행, 농업발전은행), (2)상업은행(상공은행, 건설은행, 농업은행, 교통은행)과 무역은행(무역은행 1~n, 합자은행 1~n), (3)그리고 비금융기관(보험회사 1~n, 신용합작사 1~n)의 신설 등 은행구조 개혁구상을 밝히면서 북한 금융시스템의 문제점을 개선하는 여러 조치를 건의했다.⁹⁷

⁹⁷-당시 검토된 내용 중에는 (1)은행계좌 설정에 기업·개인·단체별 차등페지와 거래비밀 철저보장, (2)기업·단체 등에 계좌관리를 위한 법인체 도입과 대출약속이나 대출금 상환 미이행 시 손해보상장치 마련, (3)외화로 예금 시 그 금액만큼은 반드시 외화로 출금, (4)은행결제방식 간소화와 무현금돈표제도 폐지, 그리고 거액 거래 시 증표제 도입, (5)예금자 사망 시 상속인이 출금 가능하도록 제도화(재산상속법 제정), (6)은행기구를 재정성에서 독립하여 내각 직속화하고 지점 설립권 부여, (7)무리한 화폐교환 지양과 여러 행정조치로 금융제도 불신조장 금지, (8)독자기업 설립 시 일정액의 설립금 은행예치를 의무화하고 예치금액 중 70%정도는 다시 은행대부가 가능하도록 제도화, (9)기업소가 보유한 국가설비는 은행에 그 재산액을 등록하며 은행에 감가상각비를 납부하고 설비거래 시 은행절차 활용 등 금융제도 현대화방안 등이 포함되어 있었다. 한기범, “북한정책결정과정의 조직형태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로 2000~09,” (경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009), pp. 67~68.

라. 동북아수출입은행협의체

수출신용기관(Export Credit Agency: ECA) 간의 협의체는 한·중·일 3국 간에 논의되면서 2005년 발족되었으나 추진동력을 확보하지 못하다가⁹⁸ GTI 체제에서 NEAECA로 그 구상이 현실화되었다. 2014년 9월, GTI 제15차 총회에서 한국수출입은행, 중국수출입은행, 러시아대외개발은행(Vnesheconombank), 몽골개발은행은 NEAECA 설립을 선언하고 서명하였다. NEAECA는 동북아 ECA 간에 서로 경험을 공유할 수 있는 기회의 장이 될 수 있겠지만, 그 기능이 활성화되기 위해서는 여러 장애요소의 극복이 필요하다. 예를 들어, (1)북한 금융기관의 가입이 이루어져하고, (2)ECA의 목적을 충족시킬 수 있는 가능한 프로젝트가 발굴되어야 하며, (3)AIIB와의 건설적 협력 관계가 설정되어야 하고, (4)참여 ECA 간 이해조정이 필수적이며, (5)북한이 전향적 개혁·개방 정책으로 ECA의 업무기준을 충족시켜주어야 한다는 것 등이 지적될 수 있다.

3. 동북아 다자간 경제협력 방안: 실물경제 개발

동북아 경제협력이라는 틀 속에서 실물경제의 개발은 (1)철도, 도로, 해운 등 교통물류 분야, (2)전력, 가스 등 에너지 분야, (3)국경 간 통관 절차의 간소화 등 무역·투자 분야, (4)농업특구 조성 등과 같은 농업 분야, (5)다국가경유관광사업 발굴 등과 관련된 관광 분야, (6)지속가능한 개발을 보장하는 환경 분야 등 여러 부문에서 이루어져 왔다. 그런데 기존의 협력동향을 고찰하면, 논의는 다자간 틀 속에서 이루어지지만 그 현실적 실천은 쌍무적 협력이나 3국 간 틀 속에서 추진되는

⁹⁸ 김유리, “동북아개발은행의 설립구상의 현황과 전망,” p. 39.

경향이 강했으며, 남북관계가 해빙 기류를 탈 때는 다자간 사업에 대한 관심이 저조했다. 특히, 동북아지역은 현재 KEDO가 없는 GTI 체제이며, GTI 구성원인 러시아, 북한이 미국 등 서방의 경제제재를 받고 있는 실정이라 실물경제의 개발과 관련된 다자간 국제협력은 상당한 장애를 안고 있는 실정이다. 따라서 그 추진 필요성이 인정되는 몇 가지 사업분야를 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

가. 3각협력사업 분야

첫째, 나진-하산의 후속프로젝트의 추진방향이다. 한러 정상회담에서 해운과 철도가 결합한 SEA & RAIL형 유라시아 복합물류운송사업인 나진-하산사업의 합의(2013.11.13.) 이후 러시아는 TSR과 관련 대북 경제협력 드라이브를 강화했다. 북한 채무 108억 달러의 90% 탕감(2014.5.), 양국 간 무역대금 루블화 결제 합의, 북한의 철도개선사업(3,500km 구간) ‘승리’프로젝트 추진합의(2014.6., 블라디보스토크) 등이 바로 그것이었다. 특히, 모스토비크브리지그룹(모스토빅)이 주축이 된 기업컨소시엄과 북한 대외경제성이 추진하는 북한 철도개선사업은 향후 20년 동안 러시아가 약 250억 달러를 투자한다는 계획으로 1단계 대상사업은 (1)2014년 10월 21일 동평양역에서 착공식이 진행된 재동역(평안남도)-강동역(평양시)-남포역(남포시) 구간 175km, (2)평양역-순천역(평안남도)-고원역(함경남도) 구간 230km였다.⁹⁹ 특히, 재동역-강동역-남포역 구간은 2015년 말 완공계획인데 러시아는 공사용 설비나 주요 자재(노후화된 철길, 레일, 침목 교체와 철다리, 차굴 등에

⁹⁹ “철도개건, 조로대규모협조계획의 첫 단계: 조선철도성 김철호 부국장 인터뷰,” 『조선신보』, 2014.12.3.

필요한 설비 개선) 등을 선투자하고 북한은 금, 은, 동, 니켈을 비롯한 유용광물로 상환한다는 것이었다.¹⁰⁰

그런데 동 구상은 다음 몇 가지 사항에서 심층 검토가 요망된다. 하나는 물동량 문제이다. 나진-하산 사업이나 중국이 추진하고 있는 훈춘-나진-상해를 연결하는 물류사업은 모두 석탄운송에 초점을 맞추고 있다. 또한, 북한도 자체석탄을 중국으로 수출하고 있다.¹⁰¹ 3국이 경쟁하는 체제에서 경제성, 수익성을 확보하기 위해서는 물동량의 확보 방안이 무엇보다 중요하다. 다른 하나는 TSR과 연결되는 북측 TKR의 철로 상황이 생각보다 심각해 소요금액을 예측하기 위해서는 실태 조사가 우선이라는 점이다. 마지막으로 남측 TKR도 경원선, 동해선 등에 아직 미연결구간이 존재하고 있다. 경제성을 고려할 때, 개성까지 연결된 경의선을 평양까지 연결하는 데 그 우선순위를 두어야 할 것으로 판단된다. 따라서 후속 남·북·러 3각협력사업의 추진은 북한지역보다는 러시아 지역에 우선순위를 두는 방안이 적절할 것으로 보인다.

둘째, 남·북·러 농업경제특구의 조성방향이다. 연해주지역 선도개발구역(<표 V-6> 참조)에 농업특구를 조성하지는 국내 일각의 구상¹⁰²은 2014년 12월 29일 푸틴 러시아 대통령이 선도개발구역법에 서명하고 2015년 3월 30일 관련 법률이 발효됨에 따라 탄력을 받게 되었다.¹⁰³ 그런데 연해주 지역에서의 사업은 그 필요성이 인정되나 현실

¹⁰⁰-이지은, “탄력 받는 러시아와 북한의 투자개발 협력,” (KOTRA 북한경제정보, 2014. 11.3.), <<http://www.globalwindow.org/GW/global/trade/north-korea-economy-info>>. (검색일: 2015.9.20.); “조로경제협조사업의 본보기대상으로,” 『조선신보』, 2014.12.3.

¹⁰¹-2014년도 북한의 대중 무연탄수출은 1,546만 톤으로 그 금액은 11억 3,500만 달러였다.

¹⁰²-예를 들어, 엄구호, “러시아 극동에서 남·북·러 3각 농업협력방안,” 『수은북한경제』, 여름호 (한국수출입은행, 2015), p. 62 참조.

¹⁰³-선도개발구역은 러시아식 특수경제지대로 2015년 9월 말 현재 극동지역에 설치된 선도개발구역은 1차(연해주 나제진스키, 하바롭스크주 하바롭스크, 하바롭스크주

I
II
III
IV
V
VI
VII

적 가동에는 사전 점검해야 할 사항이 많다. 연해주 지역은 한국의 1.6배의 면적을 가진 광대한 지역이지만, 인구는 200만 미만으로 (1)내수 시장의 기반이 취약하고, (2)제조업이 거의 없으며, (3)러시아 내에서도 대표적인 인력유출지역¹⁰⁴으로 알려져 있다. 따라서 다음 세 가지 접근대책이 강구되어야 할 것으로 판단된다.

콤포몰스크)와 2차(연해주 미하일롭스크, 아무르주 벨로고르스크, 아무르주 브레드 모스토바야, 추코트가주 베링콤포스키, 캄차카주 캄차가, 사하공화국 칸갈라스)를 합쳐 모두 9개 지역이다. 신지현, “극동러시아 개발정책의 중심에 있는 TOR(1),” (KOTRA 해외진출속보, 2015.4.3.), <http://www.globalwindow.org/gw/overinvest/GWOIFS020M.html?BBS_ID=17&MENU_CD=M10302&UPPER_MENU_CD=M10301&MENU_STEP=2&ARTICLE_ID=5027541>. (검색일: 2015.9.20.); 신지현, “극동러시아 개발정책의 중심에 있는 TOR(2),” (KOTRA 해외진출속보, 2015.6.15.), <http://www.globalwindow.org/gw/overinvest/GWOIFS020M.html?BBS_ID=17&MENU_CD=M10302&UPPER_MENU_CD=M10301&MENU_STEP=2&ARTICLE_ID=5029142>. (검색일: 2015.9.20.).

¹⁰⁴_인구 유출의 주요 원인은 (1)러시아 타 지역 대비 낮은 삶의 질, (2)낮은 급여, (3)그럼에도 타 지역 대비 높은 주거, 식료품 분야 물가 등인 것으로 알려져 있다; 신지현, “현지 업체한테 들어보는 연해주 제조업 현황과 발전방향,” (KOTRA 해외진출속보, 2015.6.10.), <http://www.globalwindow.org/gw/overinvest/GWOIFS020M.html?BBS_ID=17&MENU_CD=M10302&UPPER_MENU_CD=M10301&MENU_STEP=2&ARTICLE_ID=5029115>. (검색일: 2015.9.20.).

표 V-6 러시아의 선도개발구역과 블라디보스토크 자유항 비교

	선도개발구역(TOR)	블라디보스토크 자유항
정의	러시아 내 행정구역 중 기업활동을 비롯한 기타 경제활동 실현을 위해 연방정부가 특별법으로 지정한 곳	기업활동을 비롯한 기타 경제활동에 대한 국가지원이 가능하도록 연해주 일부지역을 지정한 곳
법적지위	연방법 473-FZ(2014.12.29.) 러시아 내 선도개발구역 지정에 관한 법률	블라디보스토크 자유항 지정에 관한 법률(가칭), 현재 국가두마(의회) 검토 중
목적	투자유치에 유리한 환경 조성을 통한 해당지역의 빠른 경제발전 및 삶의 질 향상 실현	(1) 블라디보스토크 자유항 발전을 목표로 연방 및 지방정부 등 관련 기관과 기업 간 협력 고취 (2) 연해주 및 블라디보스토크 항구의 지정학적 요소 활용을 통한 러시아의 아시아·태평양(AP) 경제권으로의 편입 (3) AP 지역 국가와의 경제협력 양적 확대 및 AP 국가 등으로 수출 가능한 첨단기술 산업 등의 현지 제조기반 마련
입주기간	최장 70년	
	연장 언급 없음	러 연방법 등을 통해 기간 연장 가능
담당기관	투자가 대상 one stop service 제공이 가능한 별도의 TOR 운영공사 설립 예정	해당기능을 위임받은 정부기관. 관리운영을 위한 별도회사 설립 여부는 미정
담당부처	러 극동개발부	
투자가 인정기준	(1) TOR별 육성 산업에 부합한 업종 여부 (2) 최소 투자금액(세부금액 미정) (3) 첨단기술여부(세부기준 미정)	미정
입주 기준	TOR입주업체의 경우, TOR구역 외에는 별도의 지점, 사업장을 세울 수 없음	기존 경제자유구역(SEZ), TOR입주 및 지역별 특화 프로젝트 참가업체는 자유항 입주 및 혜택 수혜 불가
인프라 구축	연방 정부예산으로 전력, 수도 등 기본 인프라 구축 예정(즉, TOR 대상지는 현재 허허벌판 상태)	인프라 구축 관련 정부지원 없음

출처: 신지현, “극동러시아 개발정책의 중심에 있는 TOR(2),” (KOTRA 해외진출속보, 2015.6.15.)

I
II
III
IV
V
VI
VII

먼저 안정적인 북한 인력공급체제의 구축이다. 나진-하산 프로젝트와는 달리 처음부터 남·북·러 3자협의체를 가동시켜 오해의 소지를 줄이고 협상의 경제성을 높여야 한다. 다음은 중국 연변조선족자치주, 러시아 유대인자치주의 경험을 원용하여 연해주에 고려인자치주의 설치를 추진하는 것이다. 과거 연해주에 살았던 고려인과 그 후손들이 고향으로 돌아올 수 있다면 연해주 지역의 인력 문제를 해결하는 데에도 일조할 수 있을 것이다. 마지막은 패키지 진출전략의 수립이다. 러시아 연해주는 한국과의 지리적 근접성, 과거 구축된 영농 인프라 등으로 인하여 한국기업의 진출이 상대적으로 활발했다. 그러나 곡물 터미널 등 물류시설의 부족, 물동량의 한계, 수출시장의 확보 등의 여러 난제로 사업의 확장과 그 경제성에 문제가 있었다. 따라서 관련 산업의 공동 진출전략이 필요하다.

셋째, 러시아를 제외한 여타국가와의 3각협력 방향이다. 우선 중국의 경우 동북3성 지역에서 북한 노동력을 고용해 임가공기지를 건설하는 사업을 남·북·중이 공동으로 추진하는 방안이다. 중국의 경제성장으로 인한 노동력 부족과 미일의 대북경제제재로 동북아지역, 특히 지린성이 북한 노동력을 고용하는 새로운 임가공기지로 부상했다. 예를 들어, 연변조선족자치주나 중국 동북3성의 경제특구에서 북한 노동력을 고용하는 사업을 유라시아 협력이라는 관점에서 접근하는 것이다. 다음은 남·북·몽의 3각협력 방식이다. 2013년 1월 몽골의 MIH (Mongolian Investment Holding) 그룹은 조선상업회의소의 해외회원기업으로 가입했다. 그리고 2013년 3월과 7월 MIH 그룹은 평양을 방문했으며, 특히 3월에는 MIH 그룹 광업조사회사 과장을 단장으로 하는 몽골광업협회 대표단이 평안북도의 여러 광산을 시찰했다.¹⁰⁵ 또한, 10월에는 몽골 대통령이 북한을 방문했는데, 30여개의 몽골기업체

들이 북한·몽골기업 상봉모임과 기업 간 면담을 진행하였다. 다시 말해서 남·북·몽의 3각협력구도가 가동될 수 있는 토대가 만들어지고 있다는 점이다. 몽골지역의 광물자원을 개발하는데 북한의 기술자를 초청하고 북한 노동력을 활용하는 사업의 검토가 요망된다.

결론적으로 말해 3각협력사업은 남북관계의 개선 여부와 상관없이 지속적으로 추진될 수 있도록 북한지역보다는 연해주, 동북3성, 몽골지역을 대상으로 사업을 구상하는 것이 유라시아 이니셔티브에 부합하고 북한경제의 국제화를 보다 진전시킬 수 있을 것으로 판단된다.

나. Post-KEDO 체제의 구축과 동북아 홍콩

UNDP 지원으로부터 독립을 추구하는 Post-GTI 구상이 2014년 제15차 GTI 총회에서 승인됨에 따라 두만사무국은 향후 국제기구로의 법적 변신을 준비하게 되었다.¹⁰⁶ 또한, AIIB 협정문이 서명(2015.6.)되면서 향후 중국은 동북아지역의 경제협력을 견인할 수 있는 두 개의 국제기구를 주도할 수 있게 되었다. 그러나 동북아지역의 상황은 복잡했다. Post-KEDO 체제의 구축이 표류하면서 미일의 대북경제제재는 강화되었고 북한의 김정은 체제는 경제·핵 병진노선(2013.3.31.)을 천명했다. 그리고 미일은 중국이 주도하는 AIIB에 대한 참여를 유보하고 있다. 즉, 경제협력의 흐름과 경제제재의 흐름이 교차하고 있어 한국경제의 바람직한 진로설정이 당면과제로 부상했다. 달리 말해 Post-KEDO 체제의 청사진을 준비하는 것이 긴요해졌다.

첫째, 초심으로 돌아가는 것이 중요하다. 원래 TRADP은 소삼각지

¹⁰⁵-“北 아시아 각국과 무역확대,” 『조선신보』, 2013.12.8.

¹⁰⁶-박지연, “광역두만강개발계획(GTI)의 현황과 시사점,” 『수은북한경제』, 겨울호 (한국수출입은행, 2014), pp. 10~11.

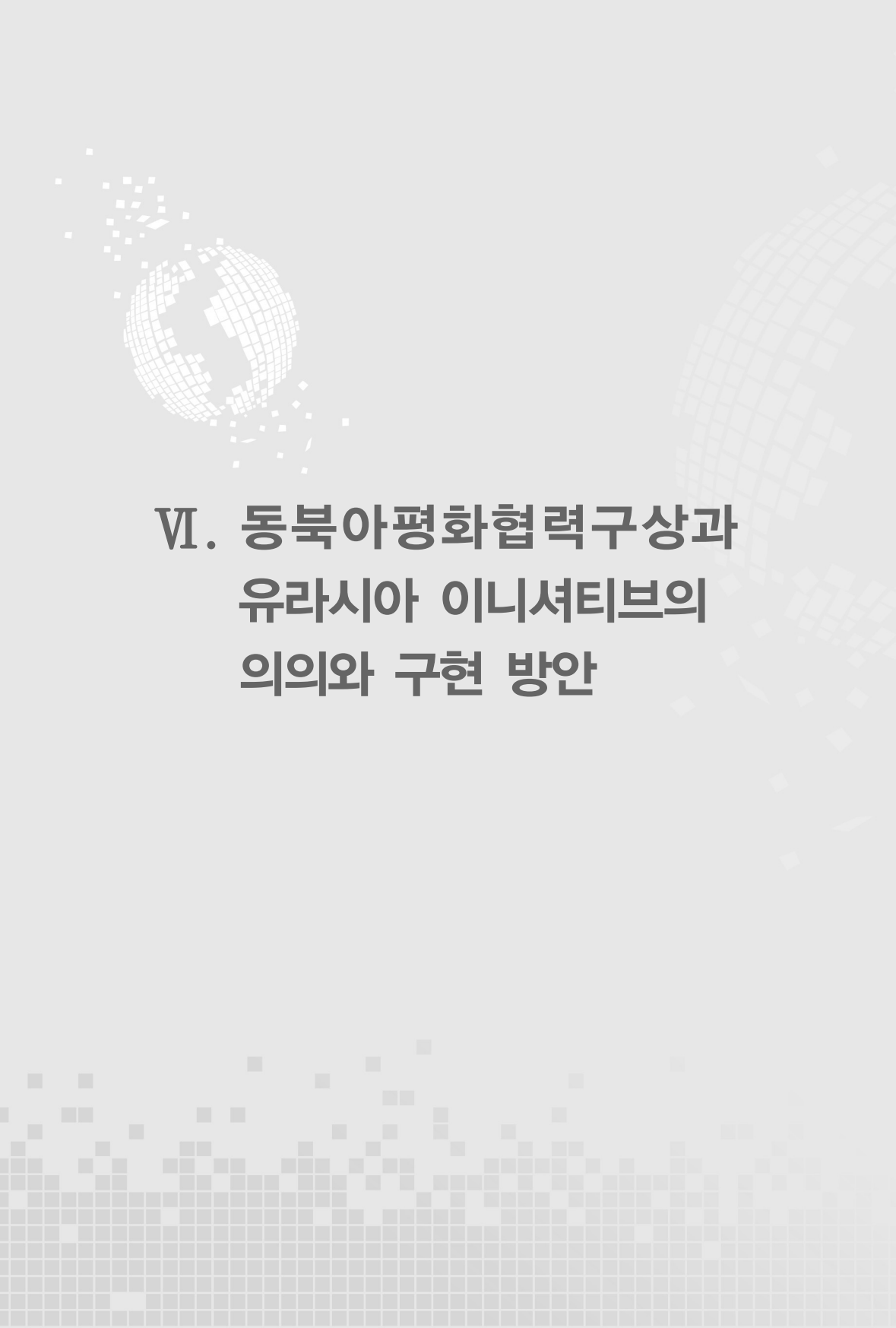
I
II
III
IV
V
VI
VII

역 개발이 핵심이었고, 그것은 동북아의 홍콩이 될 수 있었다. 그렇지만, 이해조정 어려움 등 다자간 협상이 기본적으로 가지고 있는 한계로 인해 개발지역이 소삼각에서 대삼각으로, 대삼각에서 광역 두만강 지역으로 확대되면서 그 꿈은 점점 멀어져갔다. 그리고 중국이 AIB를 설립하면서 동북아개발은행의 설립은 이제 중국이 빠진 한국의 꿈으로 바뀌었다.

둘째, 동북아개발은행의 설립목적에 대한 재검토가 필요해졌다. 동아시아 금융위기 이후 한국경제는 중산층의 지속적 붕괴, 청년실업의 증가 등으로 새로운 성장동력이 필요하다. 막대한 경제개발수요를 가지고 있는 북한경제의 상황을 직시할 때, 양질의 외자도입 등 투자자금 확보는 필수적이다. 성장동력과 개발자금, 즉 두 마리 토끼를 잡기 위해서는 한국판 홍콩의 창조가 필요할 것으로 판단된다.

셋째, 북한 경제특구정책의 리모델링이다. 김정은 체제는 경제특구의 확대와 지방급 경제개발구 등 다양한 특구유형을 선보이고 있지만 대부분 경제특구는 외국자본유치에 실패할 것으로 판단된다. 여기서 주목되는 것은 2002년 북한의 신의주특별행정구법이다. 만일 북한이 전향적 개혁·개방으로 홍콩식의 법제를 구축할 수 있다면 경제특구의 성공 가능성이 있을 것으로 전망되기 때문이다.

넷째, 6자회담은 여전히 북한 핵문제 해결의 유용한 틀이 될 수 있다는 점이다. 즉, 주변 4강의 이해를 조정하면서 남북 문제를 풀어나가기 위해서는 6자회담의 틀 속에서 북한에 대한 경제협력체계를 구축할 필요가 있다. 이 경우 6자회담, 한국판 홍콩, 신의주, 동북아개발은행의 개념을 함께 묶어서 추진하는 방안을 구상해 볼 수 있다. 예를 들어, 6자회담을 통해 핵문제 해결의 틀을 설계하고, 그 로드맵에 따라 신의주에 동북아 홍콩을 건설하며 그 재원은 동북아개발은행의 설립을 통하여 해결해 나가는 방안을 주요 의제로 상정하는 것이다.



Ⅵ. 동북아평화협력구상과 유라시아 이니셔티브의 의의와 구현 방안

1. 박근혜 정부 통일·외교정책

박근혜 정부의 통일·외교정책은 2011년 *Foreign Affairs* 기고문¹⁰⁷에 제안한 신뢰외교정책(trustpolitik)을 기반으로 한반도 신뢰프로세스에서 출발하여 동북아평화협력구상, 그리고 유라시아 이니셔티브로 구성되어 있다. 신뢰외교는 신뢰를 동력으로 국가 간 협력을 증진하고 제도화함으로써 더 높은 수준의 협력을 이끌어 내는 정책적 기초를 말한다.¹⁰⁸ 한반도 신뢰프로세스와 동북아평화협력구상, 그리고 유라시아 이니셔티브는 공간적으로 한반도와, 동북아, 그리고 유라시아를 대상으로 하고 있다. 따라서 이들 3개 구상도는 정책적으로 유기적 연관 관계를 맺고 있다.

한반도 신뢰프로세스는 신뢰의 부족(lack of trust)이 남북 간 화해의 핵심적 장애요인이라는 문제의식에서 출발한다. 한반도를 갈등지역(a zone of conflict)에서 신뢰지역(a zone of trust)으로 전환하기 위해 신뢰정책이 필요하며, 신뢰정책은 검증이 결여된 무조건적이고 일방적인 차원을 의미하지는 않는다. 최소한의 신뢰 구축을 위해서는 첫째, 북한이 한국 및 국제사회와 합의를 준수해야 하고, 둘째, 평화를 저해하는 행동에 대해서는 명확한 대가가 지급되어야 한다. 신뢰정책은 정치적인 편의주의가 아니며, 검증가능한 행위에 입각해 지속적으로 적용될 필요가 있다. 또한 70년대 미중 관계개선, 1979년 이스라엘과 이집트의 관계개선, EU 체제의 형성과정 등 국제적 신뢰구축사례를 참조하여 군사적 긴장의 완화 및 안보협력체제를 구축해야 하며, 다자협

¹⁰⁷-Park Geun-Hye, "A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang," *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 5 (2011), pp. 13~18.

¹⁰⁸-외교부, "유라시아 이니셔티브," (2015), p. 7, <http://www.mofa.go.kr/image/main/0707_eurasia.pdf>. (검색일: 2015.11.16.).

I
II
III
IV
V
VI
VII

력 구도를 강화할 필요가 있다고 본다.¹⁰⁹ 이 같은 점에서 한반도 신뢰 프로세스의 구체화를 위해서는 동북아평화협력구상 및 유라시아 이니셔티브를 통한 국제협력의 확대가 필요하다.

표 VI-1 한반도 신뢰프로세스 추진 방향

목표	* 남북관계 발전 * 한반도 평화 정착 * 통일기반 구축	
추진 원칙	* 균형 있는 접근 * 진화하는 대북정책 * 국제사회와의 협력	
추진 기초	① 튼튼한 안보에 기초한 정책 추진 ② 합의 이행을 통한 신뢰 쌓기 ③ 북한의 '올바른' 선택 여건 조성 ④ 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반	
추진 원칙	① 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화	· 인도적 문제의 지속적 해결 추구 · 대화채널 구축 및 기존 합의정신 실천 · 호혜적 교류·협력 확대·심화 · '비전코리아 프로젝트' 추진
	② 한반도의 지속가능한 평화 추구	· 평화를 지키기 위한 확고한 안보태세 완비 · 북핵 문제 해결을 위한 다각적 노력 · DMZ 세계평화공원 조성 · 정치·군사적 신뢰구축 추진
	③ 통일인프라 강화	· '민족공동체통일방안'의 발전적 계승 · 국민과 함께 하는 통일 · 북한 주민의 삶의 질 개선 추구
	④ 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색	· 통일에 대한 국제사회의 지지 확대 · 동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한 문제 해결에 기여 · 북방 3각협력 추진

출처: 통일부, “한반도 신뢰프로세스,” 2013.8.21., p. 10, <<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1592&mode=view&cid=19756>>. (검색일: 2015.11.16.).

¹⁰⁹- Park Geun-Hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” pp. 14~15.

한반도 이슈는 중국의 부상을 바탕으로 역동적인 변화를 보이는 동북아 국제질서에 직접적이고도 민감한 영향을 미친다. 따라서 한반도 신뢰프로세스의 구체화를 위해서는 동북아 역내 국가와의 협력을 확대하는 것이 필수적이다. 동북아는 한·중·일 간 경제적 상호 의존 관계에 있으나 외교안보적으로 갈등과 긴장이 고조되는 역설적 상황에 직면해 있다. 동북아평화협력구상은 이 같은 상황을 해결하기 위한 실용적 외교정책이라는 점에 의의를 둘 수 있다. 동북아평화협력구상은 역내 국가 간 외교안보적 이해 관계의 대립이 존속되고 있는 상황에서 국가 간 신뢰 형성의 필요성에 주목하고, ‘아시아 패러독스’ 현상의 해소를 지향하고 있다. 아시아 패러독스는 역내 국가 간 높은 경제적 상호의존성에 비해 안보적 긴장이 지속되는 역설적 상황을 의미한다. 아시아 패러독스 문제의 중심에는 남·북·중·일 간의 관계가 자리 잡고 있다. 동북아 지역은 북미 및 EU와 함께 세계 3대 경제권을 형성하고 있음에도 불구하고 안보적 측면의 긴장 관계를 해소하지 못하고 있다. 최근의 경우 일본의 과거사 인식 및 역내 영토 문제 등으로 갈등의 수위가 높아지는 경향을 보이고 있으며, 중국과 미일동맹 체제 간의 대립도 심화되고 있다. 특히 한·중·일 3국 간의 긴밀한 인적교류에도 불구하고 국가 간에 상존하는 정서적 괴리감은 동북아의 미래에 부정적 영향을 초래하고 있다.

박근혜 정부의 동북아평화협력구상은 이 같은 아시아 패러독스 상황의 타개를 위해 핵안전, 기후변화, 사이버 테러, 질병 대응 등 비정치, 비안보적 문제에서부터 우선적으로 대화를 추진함으로써 궁극적으로 전통적 안보를 의제로 하는 협력체제를 지향하는 것이다.¹¹⁰ 또 연

¹¹⁰-주철기 청와대 외교안보수석, “동북아 평화와 한반도 신뢰프로세스 구축 방안 (요약),” (현대경제연구원 조찬 강연, 2013.9.24.).

성안보 문제를 중심으로 한 협력을 통해 역내 불신과 의혹을 해소하고 신뢰와 협력을 확대하여 이를 관습화함으로써 새로운 지역정체성을 확립하는 것을 목표로 하고 있다.¹¹¹ 이 같은 동북아평화협력구상은 유라시아 이니셔티브 구상과 밀접한 관련이 있다. 유라시아 협력의 확대는 결국 역내 국가 간의 경제적 통합과 아울러 에너지·교통·물류 네트워크 형성, 인적·문화적 교류의 확대 등을 통해 갈등의 요소를 줄이고 공동체적 속성을 확대시키게 될 것이기 때문이다.

유라시아 이니셔티브의 추진은 중국의 발전을 바탕으로 유라시아 대륙의 경제적 통합이 촉진되고 있는 상황과 관련이 있다. 유라시아는 유럽과 아시아 대륙을 하나로 인식하는 개념이며, 전 세계 면적의 40%, 인구의 70%를 차지하는 대륙이다. 세계경기가 전반적으로 위축되는 상황에서도 유라시아 대륙의 역내 선진국들은 발전된 과학 및 기술을 바탕으로 새로운 경제적 역동성을 창출하고 있으며, 북극해는 새로운 해상통로로 부상하고 있다. 이에 따라 각국은 유라시아 전략을 강화하고 있다. 중국은 일대일로 정책을 통해 아시아는 물론 유라시아 각국과의 교통·물류 네트워크를 강화하고 있다. 러시아 역시 유럽지역에서의 한계 극복과 새로운 국가발전을 모색하기 위해 아시아·태평양을 새로운 출구로 인식(pivot to the East)하고, ‘신동방정책(New Eastern Policy)’을 통해 극동·시베리아 개발을 추진하고 있다. 이 같은 흐름을 바탕으로 유라시아 각국 간의 경제적 통합이 가속화하고 있으며, 교통·물류 네트워크 형성 및 에너지협력도 강화되고 있다.

¹¹¹- 최강, “동북아평화협력구상의 배경과 목표,” 『동북아평화협력구상』 (세종국제학술회의, 2013.9.5.), p. 3.

표 VI-2 세계 주요 국가의 유라시아 전략

국 가	전 략
중국 일대일로	신실크로드 경제벨트와 해상실크로드의 통칭으로 ▲정책소통 ▲기반시설연통 ▲무역창통 ▲자금융통 ▲민심삼통이 중점 협력방향
러시아 신동방정책 유라시아경제연합	극동·바이칼 지역 사회경제발전 계획, 극동개발부 신설, 유라시아경제연합(EEU) 결성 등을 통해 아·태지역 국가들과의 경제협력 강화 추진
미국 신실크로드 전략	아프간 정세 안정을 위하여 주변국가인 중앙아시아 5개국, 인도, 파키스탄 등과 물리적 연계성, 통상 및 교류 확대 등을 추진
일본 중앙아시아+일본 다이얼로그	중앙아시아의 안정과 발전을 위해 농업·방재, 여성 역할 확대, 마약 대책, 국경 관리, 분쟁의 평화적 해결, 군축·비확산 등의 분야 협력 추진
인도 중앙아시아연계정책	중앙아시아 5개국과 정부·안보·다자, 에너지·자원, 보건·교육·문화·인적교류, 정보통신 분야 협력 강화 추진

출처: 외교부, “유라시아 이니셔티브,” (2015), p. 15.

한반도와 유라시아 대륙은 고대 시기에서부터 교류와 협력을 이어 왔으며, 한국의 미래 국가발전에 있어서도 막대한 잠재력을 지니고 있다. 한반도는 유라시아 대륙의 동쪽 관문이자 태평양과 유라시아 대륙을 연계하는 허브라는 점에서 매우 중요한 지정학적 위치를 차지하고 있다. 유라시아 협력시대의 도래에도 불구하고 한반도는 분단으로 인해 유라시아 대륙과의 육상을 통한 교류와 협력이 단절되어 있는 현실에 처해 있다는 점에서 상황을 적극적으로 타개하는 노력이 필요하다. 유라시아 이니셔티브는 이와 같은 문제의식에서 출발하는 것이라고 할 수 있다. 박근혜 대통령은 2013년 10월 서울에서 개최된 ‘유라시아 시대의 국제협력’ 회의에서 아시아를 넘어 유럽과 연계하는 경제협력 체제의 구축을 위해 선도적 역할을 하겠다는 의지를 담은 유라시아 이

I
II
III
IV
V
VI
VII

니셔티브를 제안했다.¹¹² 유라시아 이니셔티브는 동북아를 넘어 협력을 유라시아로 확대한 것으로서 한반도와 유라시아 대륙 역내 국가들과 교통, 에너지망 연결, 경제협력을 확대함은 물론 정치·안보적인 신뢰의 구축을 지향하고 있다.¹¹³

유라시아 이니셔티브는 한반도 신뢰프로세스, 동북아평화협력구상과 함께 박근혜 정부 신뢰외교의 3대 축으로서, 한반도와 동북아 공간 차원의 협력을 유라시아로 확대한 것이다. 새로운 소통과 협력을 통해 유라시아를 하나의 대륙, 창조적 대륙, 그리고 평화의 대륙으로 만들기 위한 국제협력의 강화를 모색하는 제안이다. 하나의 대륙은 유라시아 대륙과 물리적으로 단절된 물류체계를 복원함으로써 한반도와 유라시아와 교통, 에너지, 통상 네트워크를 연결하는 것이다. 창조적 대륙은 유라시아인의 창의성과 산업·기술·문화가 융합될 수 있는 환경의 창출을 지향하는 것이다. 이를 통해 국제적 차원의 창조경제 추진 및 인적·문화적 교류를 확대, 경제 구조를 혁신하고 새로운 문화를 창출하고자 하는 것이다. 평화의 대륙은 유라시아 시대의 경제, 문화적 교류를 저해하는 안보위협을 해소하여 평화와 번영의 새로운 유라시아 시

¹¹² 박근혜 대통령, “우리에게 펼쳐진 새로운 유라시아는 새로운 투자와 일자리의 기회를 제공할 것이며, 다음 세대를 이끌어 갈 새로운 대륙으로서의 역할을 수행할 수 있을 것입니다.” 박근혜 대통령 기조연설 (KIEP, 수출입은행, 경제인문사회연구회 유라시아 시대의 국제협력 컨퍼런스, 2013.10.18.), <http://www1.president.go.kr/president/speech.php?srh%5Byear%5D=2013&srh%5Bmonth%5D=10&srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=53>. (검색일: 2015.11.16.).

¹¹³ 박근혜 대통령, “한국 정부는 유라시아 지역의 신뢰 인프라 확충을 위해 ‘유라시아 이니셔티브’를 추진하고 있습니다. 동북아를 넘어 유라시아 지역으로 교통과 에너지망을 연계해서 21세기 국제사회의 새로운 성장동력을 창출해 내는 물론, 중장기적으로는 정치·안보에서도 신뢰를 구축해 나갈 것입니다.” 박근혜 대통령 기조연설 (프랑스 국제관계연구소 제7차 세계정책회의, 2014.12.8.), <http://www1.president.go.kr/president/speech.php?srh%5Byear%5D=2014&srh%5Bmonth%5D=12&srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=8716>. (검색일: 2015.11.16.).

대 건설을 지향하는 것을 내용으로 하고 있다.

박 대통령은 유라시아 이니셔티브의 구체화를 위해 부산을 출발하여 북한, 중국, 러시아, 유럽을 관통하는 ‘실크로드 익스프레스(Silk Road Express: SRX)’와 각국의 전력망, 가스관 및 송유관 등 인프라 연계 및 공동자원개발을 내용으로 하는 ‘유라시아 에너지 네트워크(Eurasian Energy Network)’ 구축을 제안했다. 또한 한·중·일 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)체결과 역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP), 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP) 등과의 연계로 EU와 같은 단일시장의 구축을 제안했다.

표 VI-3 유라시아 이니셔티브 핵심 개념과 추진 사업

비전	주요 내용		
연계성 증진	물류, ICT, 에너지 인프라 구축		
	교통·물류	ICT	에너지
	실크로드 익스프레스 시범사업 추진 북극항로 협력	유라시아 초고속 정보통신망 구축	한반도-유라시아 에너지 인프라 연계
파트너십 강화	산업·기술·문화의 융합을 통한 새로운 경제 창출		
	과학·정보 기술 활용	문화·인적 교류	제도적 협력기반 확대
	에너지·물류에 IT접목	산업·무역, 교통·인프라 등 지식공유사업 전개	한·중·중앙 협력사무국 출범
남·북·러/ 남·북·중 협력	신뢰 구축 및 경제협력 추진		
	나진-하산 물류 사업 추진	TKR/TSR/TCR/ 연계방안 모색	광역 두만강 개발계획 국제기구화 추진

출처: 외교부, “유라시아 이니셔티브,” (2015), p. 20.

I
II
III
IV
V
VI
VII

유라시아 이니셔티브의 구체화는 남북협력과 한반도의 긴장완화, 그리고 동북아 역내 협력의 증진을 수반한다는 점에서 동북아평화협력구상 및 한반도 신뢰프로세스와 유기적인 관계에 있다. 한반도의 분단 체제는 유라시아 교류협력의 확대에 결정적인 장애요인이며, 유라시아 이니셔티브의 구체화를 위한 과제의 대부분이 남북협력과 북한의 개혁·개방을 전제로 하고 있다. 따라서 유라시아 이니셔티브의 구현을 위해서는 한반도 신뢰프로세스가 병행 발전될 필요가 있다. 특히 남북 협력 및 북한을 포함하는 다자간 협력 구도의 형성은 유라시아 이니셔티브 구상의 구체화를 위한 전제조건이라는 점을 주목할 필요가 있다. 북한이라는 단절구간(missing link)이 연결되지 않을 경우 유라시아 이니셔티브의 구현에도 제약이 따르기 때문이다. 유라시아 이니셔티브는 한반도 신뢰프로세스 그리고 동북아평화협력구상과 밀접한 상관 관계에 있으며, 유라시아 협력의 확대를 통해 새로운 국가발전을 모색하는 전략적 구상이라고 할 수 있다.

2. 동북아평화협력구상과 유라시아 이니셔티브 추진 방향

한반도 5000년 역사의 대부분은 유라시아 대륙문명권에 포함되며, 한반도는 역사적으로 유라시아 대륙과 다양한 방식으로 문물을 교환함으로써 국가발전을 도모해 왔다. 한반도는 19세기 말부터 성장한 강력한 해양세력의 영향권에 놓여 20세기 초 일본에 강점된 바 있으며, 광복 이후 미국의 세력권에서 국가발전을 추구해왔다. 한국은 동서 냉전체제의 최전선에서 한미동맹을 근간으로 해양을 통해 미국, 일본, 유럽 등과의 교역을 중심으로 수출지향형 경제체제를 발전시켜왔다.

그러나 최근 중국의 경제적 부상과 사회주의체제 붕괴로 한반도의

구조적 환경이 변화하고 있다. 중국의 경제적 성장을 바탕으로 한중 간 경협이 비약적으로 확대됨으로써 한국경제의 유라시아 비중이 커지고 있다. 2015년 4월 현재 대중수출 비중은 25.5%이며, 대미수출 13.4%, 대EU수출 8.4%, 대일수출은 5.1%이다. 한미동맹과 한중 경제관계의 심화 및 병행이라는 상황이 도래했다고 볼 수 있다. 아울러 그동안 한강의 기적으로 불려 왔던 한국의 압축적 성장모델은 한계에 직면하고 있으며, 고령화 저성장 시대의 진입으로 국가발전 동력의 약화가 우려되고 있다.

이 같은 상황에서 유럽과 아시아를 하나의 대륙으로 인식하는 유라시아 이니셔티브는 새로운 국가발전 전략으로서 의의가 있다. 한반도는 유라시아 대륙의 일부에 해당하기 때문이다. 그러나 분단으로 인해 한반도는 그동안 대륙국가의 정체성을 상실했으며, 교통·물류의 측면에서 섬보다 못한 현실에 장기간 적응해왔다. 한국의 무역은 100% 해양과 항공을 이용해 이루어 졌으며, 특히 선박과 항공기가 북한 영공과 영해를 피해 돌아가는 상황을 감수해왔다. 유라시아 이니셔티브는 유라시아 대륙과의 연계로 새로운 국가발전 동력의 형성을 지향한다는 점에서 의의가 있다. 유라시아 대륙과 교통·에너지 네트워크를 형성함으로써 선박과 항공기에 의존하는 국가발전 및 물류체계의 근본적 전환이 가능하다. 선박과 비행기를 통한 인적·물적 교류가 점과 점의 연결이라면, 철도와 도로를 이용한 육상운송망은 선의 연결이며, 결과적으로 경제통합이라는 면을 새롭게 창출한다는 점에서 의미가 있다. 철도와 도로는 수시로 화물과 여객을 싣고 내리는 것이 가능하기 때문이다. 철도와 도로망이 연결될 경우 만주, 시베리아, 중앙아시아, 유럽까지 육상으로 이동이 가능하며, 전 유라시아 대륙의 경제통합이 촉진됨으로써 공동번영이 가능해질 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

한반도는 유라시아 대륙과 태평양을 연결하는 지정학·지경학적 위치로 인해 유라시아 경제통합의 핵심적 매개체로서의 잠재력을 내재하고 있다. 유라시아 시대의 한반도는 대양과 대륙을 연결하는 허브이자 통로가 될 것이다. 특히 과거 5000년과 달리 한반도가 접한 태평양권은 새로운 해양 세력권을 형성하고 있다는 점에서 한반도는 대륙의 주변부가 아닌 대륙과 대양 세력의 중심에 위치해 있다는 점이 중요하다. 유라시아 협력시대는 대륙국가 한반도의 정체성 회복과 아울러 대륙과 대양의 허브로서의 위상정립을 통해 21세기 ‘한반도 르네상스 시대’의 개막이 가능하게 될 것이다. 유라시아 이니셔티브는 대외정책을 넘어 한국의 새로운 국가발전 전략의 일환으로 해석될 필요가 있다.

한편, 유라시아 이니셔티브의 구현을 위해서 중국의 일대일로 정책 및 러시아의 신동방정책과 연계하는 방안을 강구할 필요가 있다. 중국은 일대일로 정책의 완성을 위해서 한반도를 경유한 태평양으로의 출구가 필요하다. 현재까지 일대일로 정책이 서부개발 중심으로 진행되고 있는 이유 중의 하나는 한반도의 분단으로 인해 태평양과 연계되는 교통·물류체계의 확보가 어렵기 때문이다. 중국 역시 동북3성 개발이 필수적이며, 이를 위해서는 황해권의 교통·물류체계의 확충과 아울러 한반도와의 연계성을 강화하는 것이 중요하다. 이미 다론허의 경우 포화상태에 이르고 있으며, 동북3성과 황해권과의 교통·물류인프라에 다양한 제약이 존재하고 있다. 중국이 나진항에 대해 지속적인 관심을 보이고 있는 것은 이 같은 이유에서이다. 러시아 역시 자원수출에 의존하는 경제구조의 취약성을 극복하기 위해 시베리아와 극동개발을 대안으로 생각하는 신동방정책을 추진 중이며, 이를 위해 한반도와 연계되는 교통·에너지 네트워크의 형성을 필요로 하고 있다.

한반도 신뢰프로세스와 동북아평화협력구상, 그리고 유라시아 이니

서티브는 공간적으로 각각 한반도와 동북아, 그리고 유라시아를 대상으로 하고 있다. 그러나 세 가지 정책기조가 상호분리된 것이 아니며, 정책적으로 긴밀한 유기적 연관 관계를 맺고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 한반도는 동북아 국제정치 및 경제체제와 긴밀하게 연계되어 있으며, 아시아 패러독스와도 밀접한 관계에 있다. 동북아 역내 국가의 협력과 지원이 없이 한반도 문제를 해결하는 것은 사실상 어려운 일이다. 북핵 문제는 한반도 문제이자 동북아 안보 문제라는 것은 6자회담 구도가 입증하고 있다. 아울러 한반도 문제의 해결은 아시아 패러독스 해소에 있어서 가장 중요한 사안이기도 하다. 동북아평화협력구상은 바로 이 같은 점에서 역내 국가 간 신뢰의 증진을 실현 가능한 분야에 서부터 시작한다는 점에서 의의가 있다. 한국, 중국, 일본, 그리고 러시아 간 신뢰를 동력으로 하는 협력구도의 확대는 동북아평화협력구상의 핵심 추진과제이자 유라시아 이니셔티브의 구체화를 의미한다.

유라시아 이니셔티브는 빠른 속도로 확대되고 있는 유라시아대륙의 경제협력에 대한 한국의 적극적 참여를 의미한다. 중국과 러시아는 일대일로 정책과 신동방정책을 통해 유라시아의 경제공동체 형성의 중심적인 국가로 위상정립을 시도하고 있다. 유라시아 경제공동체는 역내 국가 간 교통·에너지 네트워크의 형성과 아울러 유럽과 아시아, 동북아를 연계하는 단일 경제권을 지향하고 있다는 점에서 전 지구적인 프로젝트로서의 성격을 지닌다. 유라시아의 경제통합은 필연적으로 동북아 역내 국가 간 협력을 확대한다는 점에서 한국의 유라시아 이니셔티브와 동북아평화협력구상은 밀접한 상관 관계를 형성하고 있다. 따라서 유라시아 이니셔티브와 동북아평화협력구상의 연계추진을 위한 다양한 방안이 강구될 필요가 있다.

유라시아 이니셔티브와 동북아평화협력구상의 연계 추진에 있어서

I
II
III
IV
V
VI
VII

우선적으로 고려되어야 할 사항은 다양한 정책환경의 변화를 고려하여 중장기적 관점에서 접근해야 한다는 점이다. 유라시아 이니셔티브는 한국뿐만 아니라 중국과 러시아의 국가발전 전략과 관계가 있다는 점에서 관련 주변국의 여러 행위자와 환경변화를 고려한 중장기적 관점의 추진방향이 설정되어야 할 것이다. 유라시아 이니셔티브의 중장기적 정책목표가 유라시아 공동체의 형성이라는 점에서 현재의 환경을 고려하여 정책적 우선순위를 정할 필요가 있다. 중국과 러시아는 동북아의 주요 국가이면서 유라시아 이니셔티브 구현을 위한 핵심협력국가에 해당한다. 따라서 양국과의 협력을 중심으로 주변국과의 협력 관계를 확대해나가는 것이 필요하다. 한국과 중국, 그리고 러시아 간 유라시아 협력의 확대는 동북아 공동의 이익을 증진시킨다는 점에서 일본의 참여도 자연스럽게 유도해낼 수 있을 것이다.

역대 정부의 유라시아 구상과 동북아 정책의 성과와 한계에 대해서도 면밀한 검토와 아울러 정책적 시사점을 도출해야 할 것이다. 냉전체제의 해체 이후 변화된 동북아 및 국제정세에 부응하여 한국의 역대 정부 역시 유사한 정책적 지향성을 견지해왔기 때문이다. 노무현 정부의 동북아 중심국가론은 한국의 고양된 위상을 바탕으로 역내 역할 증대를 모색했다는 점에 특징이 있다. 그러나 미국과 중국 간의 역내 패권경쟁이 가속화하는 가운데 중견국 위상인 한국이 역내 균형자 역할의 모색을 추구한다는 점에서 동북아 중심국가론의 구현에 제약이 있었다. 또한 동북아 안보의 가장 시급한 북핵 문제의 해결을 한국이 주도하기 어려운 상황에서 한국의 역내 중심적 역할 확보에도 한계가 있었다. 이명박 정부의 신아시아 외교 구상은 미국, 중국, 일본과 러시아에 초점이 맞춰져 있던 4강외교를 넘어 국제사회의 새로운 세력으로 부상하고 있는 아시아 국가들과의 관계를 강화하겠다는 의도를 담고

있었다. 신아시아 외교는 한국과 아세안 간 경제협력의 확대는 물론 기후변화, 세계금융위기 대처 등 글로벌 이슈에 대한 협력을 확대함으로써 한국의 외교적 입지를 강화한다는 구상이다. 이 같은 시도 역시 북핵 문제와 아시아 패러독스 문제의 상존, 미중 패권경쟁구도의 가속화 등으로 일정한 성과의 도출에도 불구하고 한계가 있었다.

유라시아 이니셔티브와 동북아평화협력구상을 포함하여 역대 정부의 대외전략 구상들의 공통점은 역내 한국의 국익 신장과 아울러 한반도 문제의 해결을 위한 우호적 환경의 조성을 지향하고 있다는 점이다. 이 같은 대외전략 구상의 핵심은 대외관계의 지평을 확대하는 것이며, 유라시아 이니셔티브와 동북아평화협력구상도 유라시아와 동북아에서 한국의 대외정책 공간을 적극적으로 확대하려는 시도이다. 특히 유라시아 이니셔티브는 유라시아라는 생소한 공간 개념에 바탕을 둔 외교의 구상을 의미한다는 점에서 창의성이 있다고 할 것이다.

중요한 것은 유라시아 이니셔티브의 구현을 위해서는 동북아평화협력구상과 맥을 같이 해야 한다는 점이며 중국과 러시아를 포함한 유라시아 국가들이 구상하는 국제협력과 한국의 정책적 지향성이 조화를 이루는 것이다. 특히 유라시아 이니셔티브는 중장기적 국가발전 전략의 관점에서 접근되어야 한다. 단기적인 실익을 넘어 중장기적 투자의 관점을 견지할 필요가 있으며, 관련 사업에 대해 정부의 확고한 정책적 지원 의지가 표명되어야 할 것이다. 따라서 정부를 중심으로 민간 영역과의 효율적인 협력구도를 형성하는 것이 중요하다. 중장기적 국가발전의 구상을 위해서는 정부가 중장기적 환경의 조성에 주력함으로써 민간영역의 활동공간을 확대해 주는 것이 중요하다. 민간경제영역의 경우 수익창출을 중심으로 하는 단기적 사업에 주력하며, 위험을 회피하는 경향이 있기 때문이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

유라시아 이니셔티브는 유라시아 대륙을 하나의 경제공동체로 형성하고 북한의 개방을 유도한다는 구상이다. 한반도의 분단은 한국을 유라시아 대륙과 물리적으로 차단하고 있다는 점에서 유라시아 협력을 위한 단절구간인 북한의 협력을 견인해 내는 것이 무엇보다 중요하다. 북한을 우회한 유라시아 협력은 근본적으로 한계가 있다. 유라시아 경제공동체의 형성에 있어서 교통·물류 및 에너지 네트워크의 형성이 필수적이며, 한국이 이에 참여하기 위해서는 북한을 통과해야 하기 때문이다. 현재의 남북관계 및 동북아국제정치의 역학구조상 단기적 통일에 의한 유라시아 협력의 확대 가능성은 높지 않다. 따라서 북한의 실질적 참여를 유도하는 다양한 방안이 강구될 필요가 있다.

북한 역시 경제 문제의 근본적 해소를 위해서는 유라시아 공동체에 참여할 필요성이 있다. 중국과 한국을 연결하는 고속도로와 고속철이 완성될 경우 북한의 경제적 이익과 아울러 한중 경제협력 확대과정에 참여할 수 있는 다양한 기회를 확보하게 된다. 또한 북한을 경유하는 한반도종단철도와 TSR의 연결, 시베리아 가스전과 연계되는 파이프라인의 건설은 북한이 별다른 투자 없이도 경제적인 이익을 확보할 수 있는 사안에 해당한다. 북한은 5대 경제특구와 19개의 경제개발구를 지정하고 외자 유치를 위해 노력하고 있다는 점에서 유라시아 협력의 확대는 북한에 새로운 기회가 될 수 있다. 유라시아 협력의 확대 과정에 북한을 유인해 낼 수 있는 요소는 다양하다는 점을 주목할 필요가 있다. 나진항 현대화 사업에 한국이 러시아 지분 확보를 통해 참여를 추진하고 있는 것은 좋은 사례가 될 수 있다. 유라시아 시대의 완성은 단절구간인 북한의 참여가 필수적이며, 따라서 중장기적인 통일의 관점에서 남북 간의 연계를 확대하는 것이 무엇보다 중요하다. 남북경제, 사회문화공동체 형성을 통해 유라시아 대륙과 연계성을 강화하고 이

를 위해 유라시아와 연계된 남북 간의 철도·도로 연결 및 에너지 네트워크를 강화해야 할 것이다. 남·북·러, 남·북·중, 남·북·중·러 등 유라시아 다자협력을 확대하고, 동북아 교통·에너지 네트워크를 강화하여 경제공동체 형성을 가속화할 필요가 있다.

또한 유라시아 이니셔티브와 동북아평화협력구상의 구체화에 있어서 효율적인 다자협력체제를 구성하는 것이 중요하다. 특히 각국의 유라시아 및 동북아 정책 간의 충돌과 상충을 방지하고 공동번영을 모색하기 위한 다양한 노력이 경주될 필요가 있다. 이를 위해 남·북·중·러 협력체제를 강화하고, 일본의 참여를 견인해 내는 노력을 본격화해야 할 것이다. 남·북·중·러의 협력을 통한 교통·에너지 네트워크의 형성은 참여국 모두에게 혜택이 돌아가는 긍정적 사업이라는 점을 주목할 필요가 있다. 중국의 일대일로 정책 및 동북3성 개발, 러시아의 극동·시베리아 개발, 북한재건 및 남북협력이 전제될 경우 세계경제의 새로운 성장엔진이 될 것이며, 한반도는 그 중심으로서의 위상을 정립하게 될 것이다. 남·북·중·러 간 에너지, 교통·물류 네트워크의 형성과 경제협력의 확대를 통해 한반도와 동북아의 유라시아적 연계성이 강화될 경우 일본도 실리의 확보를 위해 참여하게 될 가능성이 높다. 이 경우 아시아 패러독스의 약화와 아울러 동북아 역내 협력구도의 강화 및 신뢰구조가 형성될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

유라시아 이니셔티브는 아시아 패러독스의 해소는 물론 동북아평화협력의 구조를 정착시키는 실질적인 계기가 될 것이다. 유라시아 이니셔티브의 구체화 과정에서 역내 국가 간 협력체제의 강화와 아울러 새로운 신뢰 관계가 형성됨으로써 동북아평화협력구도가 강화될 것이다. 유라시아 이니셔티브의 구체화 과정에서 남북협력의 심화는 필수적이며, 분단체제의 실질적인 해소와 남북경제공동체 형성은 ‘대동강의 기적’과

I
II
III
IV
V
VI
VII

한국경제의 제2도약을 가능하게 할 것이다. 따라서 정권 차원을 넘어 실질적인 통일기반의 형성 및 새로운 국가발전을 위한 전략으로서 지속가능한 유라시아 이니셔티브 추진 구도가 형성되어야 할 것이다.

유라시아 이니셔티브 및 동북아평화협력구상과 관련된 다양한 행위자 주체 간의 역할을 조화시키는 것이 중요하다. 청와대의 정책조율을 바탕으로 통일부와 외교부, 그리고 관련 부처 간 유기적 협력 관계의 형성은 유라시아 이니셔티브와 동북아평화협력구상의 연계추진에 있어서 핵심적 요인으로 작용하기 때문이다. 정부 부처 간 협조와 아울러 민간 및 반관반민 주체와의 협력구도를 설정하는 것도 중요하다. 특히 두 정책이 국가발전 전략과 맞물려 있다는 점에서 중장기적 구상을 수립하고, 이를 위해 각계각층의 의견을 수렴하는 것이 중요하다. 학계 및 재계 등 전문가 그룹의 의견을 반영할 수 있는 협력구도를 설정하고, 관련국과의 1.5트랙의 협의체를 운영하는 것도 고려할 필요가 있다.

3. 동북아평화협력구상과 유라시아 이니셔티브 협력 방안: 중국과 러시아를 중심으로

가. 한중협력

한국과 중국은 2015년 10월 31일 정상회담을 계기로 양국의 중장기 대외발전 전략인 유라시아 이니셔티브와 일대일로 정책의 연계를 강화하기로 합의했다. 최경환 부총리와 쉬샤오스 중국 국가발전개혁위원회 회의 주임은 박근혜 대통령과 리커창 총리의 정상회담 직후 유라시아 이니셔티브와 일대일로 협력 및 제3국 시장 공동개척 등과 관련된 2건의 양해각서(MOU)를 체결했다. 한중은 유라시아 이니셔티브와 일대

일로 간 공통점이 있으며, 연계 가능성이 크다는 인식을 공유하고 정책공조, 기반시설연결, 무역 및 투자의 활성화, 금융 분야의 협력 등 여러 분야에 걸쳐 협력을 확대하기로 했다. 따라서 한중 양국 간 인프라 건설과 금융 등 협력 강화와 아울러 AIIB를 활용하여 한국 기업의 해외진출도 촉진할 수 있을 것으로 전망된다. 제3국 인프라 및 도시 건설, 에너지, IT 및 통신, 환경 분야 등에서 한중 기업들이 공동 진출을 추진하게 될 것으로 보인다. 긴밀한 협력 관계에 있는 한국과 중국은 모두 성장동력의 약화라는 문제에 직면해 있다는 점에서 2015년 10월 한중 정상회담을 계기로 유라시아 이니셔티브와 중국의 일대일로를 연계하는 협력사업의 확대를 적극적으로 모색할 필요가 있다.

중국은 그동안 급속한 경제성장을 바탕으로 일찍부터 유라시아 지역에 대한 지정학적 중요성을 인지해왔다는 점을 눈여겨볼 필요가 있다. 중국은 1996년에 ‘상하이 5국(Shanghai Five)’ 그리고 2001년에는 ‘SCO’의 출범을 통해 유라시아 정책을 강화했다. 시진핑 주석은 2013년 9월 카자흐스탄 나자르바예프 대학 강연에서 중국, 아시아, 유럽을 포괄하는 ‘실크로드 경제벨트’ 구축에 관한 구상을 발표했다. 시진핑 주석은 실크로드 경제벨트를 통해 평등호혜·융합발전·공동번영을 이념적 기반으로 정책·도로·무역·화폐·문화의 소통을 통해 아시아·유럽·아프리카 대륙 각국의 경제적 연계를 강화하여 40억 인구에 혜택이 미치는 아시아·유럽·아프리카 경제공동체 구축을 제안했다.¹¹⁴ 실크로드 경제벨트 정책은 지역협력, 정책소통 강화, 동아시아·서아시아·남아시아의 교통·운송 네트워크 구축, 유라시아의 대규모 인구와

I
II
III
IV
V
VI
VII

¹¹⁴ 우원화, “일대일로 전략을 통한 유라시아 교통·운송 통합과 중·한 협력 전망,” 『2015 유라시아 교통·에너지 국제 컨퍼런스』 (동아일보·새누리당 유라시아철도 추진위원회, 2015), p. 42.

시장잠재력을 바탕으로 국가 간 무역과 협력을 촉진하려는 계획이다. 이를 통해 중국은 중앙아시아와 동남아시아에서 자국의 경제적 영향력 확대를 의도하고 있으며, 역내 도로, 철도망의 허브로서의 위상정립을 목표로 하고 있다. 시진핑 주석은 2013년 10월 인도네시아 국회 연설¹¹⁵에서 ‘21세기 해상실크로드’의 공동건설을 제안했으며, 이를 통해 중국과 아세안 간의 해상 네트워크 형성의 중요성을 강조했다.

중국의 이 같은 행보는 지속적인 국가발전과 역내 영향력 강화, 미국의 아시아로의 회귀 전략에 대한 대응, 동·남중국해 영토 분쟁 대비 등 다양한 요인을 고려한 전략의 결과라고 할 수 있다. 중국의 지도부는 2014년 이후부터 육상실크로드 경제벨트와 21세기 해상실크로드를 융합한 개념으로 일대일로 구상을 제시하고 이를 적극적으로 추진하고 있다. 일대일로 정책은 중국을 중심으로 세계적인 육상 및 해상연계 네트워크의 구축을 지향하고 있으며, 이는 중국 경제의 성장을 바탕으로 유라시아 대륙의 경제적 통합이 촉진되고 있는 현실을 반영한 결과라고 할 수 있다. 중국은 이미 유럽과 연계되는 유라시아 철도를 운행하고 있다. 1990년 중국 신장-카자흐스탄 간 연결 철도가 완공되었으며, 1992년 황해의 중국 쑤원항에서 네덜란드 로테르담에 이르는 유라시아철도 운송망이 정식으로 개통되었다. 이로써 아시아와 유럽을 연결하는 시베리아횡단철도(Trans-Siberian Railway: TSR)와 중국 횡단철도(Trans-Chinese Railway: TCR) 등 2개 대륙루트가 형성되었으며, 몽골중단철도가 TSR과 TCR을 남북으로 연결하고 있다.

¹¹⁵- 習近平, “中國愿同東盟國家共建21世紀‘海上絲綢之路,’” 『新華網』, 2013.10.3., <http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/03/c_125482056.htm>. (검색일: 2015.11.16.); “習近平：共建21世紀‘海上絲綢之路,’” 『騰訊新聞網』, 2013.10.3., <<http://news.qq.com/a/20131003/004134.htm>>. (검색일: 2015.11.16).

일대일로 정책은 단기적인 경제발전 전략이라기보다는 중국의 중장기적 국가발전 전략으로서의 성격을 지니고 있으며, 시진핑 정부가 역점을 두고 추진하고 있는 핵심정책이라고 할 수 있다. 중국은 일대일로 정책을 통해 중앙아시아와 동남아시아 등 아시아권 신흥시장에 적극적으로 진출함으로써 경제성장의 동력을 확보하고 자국 내 과잉생산 및 과잉산업 문제의 해소를 추구하고 있다. 육상실크로드 구축에 필요한 철도·도로 등 건설 공사를 중국이 주도함으로써 내수 활성화와 아울러 중국 기업의 해외 진출을 촉진하는 효과를 도모하고 있다. 중국주도로 아시아지역을 연계하는 철도, 도로 등 사회간접자본의 건설을 통해 철강·시멘트 등 중국산업의 공급과잉을 해소할 수 있기 때문이다. 또한 중국은 세계 최대 에너지 소비국이라는 점에서 필요자원과 에너지를 안정적으로 확보하는 것이 매우 중요하다. 해상실크로드의 구축을 통해 중동과 아프리카로부터 원유·자원의 안정적 확보가 가능하며, 실크로드 경제벨트를 통해서는 중앙아시아 지하자원을 중국으로 육상수송이 가능해진다. 대내적으로 일대일로 정책은 심각한 지역 간 발전격차 및 도농격차를 해소하고 이를 기반으로 신장 등 소수민족의 독립 움직임을 약화시키려는 의도를 내포하고 있다.

일대일로 정책은 중국의 신장된 국력을 바탕으로 경제적 영향력을 중앙아시아와 동남아시아로 확대함으로써 지역 경제통합의 주도권을 확보하려는 시도를 내포하고 있다. 중국은 일대일로 정책의 구체화에 필요한 재원확보금을 위해 AIIB를 비롯해 실크로드 기금, 해상실크로드 은행 등의 설립을 추진하고 있다. 일대일로 정책은 아시아대륙의 풍부한 성장잠재력을 기반으로 중국은 물론 주변국의 이익에도 부합한다는 점에서 탄력을 받을 것으로 전망되며, 특히 유라시아 교통·에너지 네트워크 형성에 대한 투자가 확대될 경우 역내 경제권의 활성화

I
II
III
IV
V
VI
VII

와 통합이 촉진될 것으로 전망된다.¹¹⁶

중국은 동북3성의 저발전 문제를 해소하기 위해 동북 진흥계획을 수립하고 지역발전을 위해 노력하고 있다. 북중 접경지역인 단둥과 훈춘까지 고속철이 연결되는 등 기반 인프라도 개선되고 있다. 2015년 7월 시진핑 주석이 지린성 등을 잇달아 방문한 것은 동북3성 개발에 대한 중국 정부의 정책적 의지를 강조한 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 중국의 일대일로 정책에서 중국의 동북부가 눈에 띄지 않는 것은 태평양으로의 출구가 안정적으로 확보되지 않고 있기 때문이다. 동북3성의 개발을 위해서는 물류체계의 획기적인 개선이 필요하며, 포화상태인 황해의 다롄항으로는 역부족인 상황이다. 따라서 중국은 한반도를 통해 동해로 나가는 출구를 확보해야 하는 필요성에 직면해 있다. 중국이 북한 내 도로 항만 등 인프라에 주목하는 이유이다. 중국은 나진항의 1개 부두에 대한 사용권을 확보한 것으로 알려지고 있지만 이것으로는 불충분하다. 한반도를 통해 일대일로 정책의 동해 및 태평양으로의 출구가 안정적으로 확보될 경우 중국은 물론 남북의 경제발전과 아울러 역내 경제통합의 촉진이 가속화될 것이다. 특히 남북이 경제공동체를 형성하게 될 경우, 한반도는 유라시아와 태평양의 물류체계의 허브로서의 위상을 정립하게 될 가능성이 크다는 점에서 일대일로 정책에 대한 적절한 대응방안의 모색이 필요하다.

중국은 2003년 이후 동북지역 개발정책¹¹⁷을 추진하고 있으나 연해

¹¹⁶-이효진 외, “중국의 ‘신(新)실크로드 경제권’ 추진 동향과 전망,” 『KIEP 지역경제포커스』, 제8권 45호 (대외경제정책연구원, 2014.9.1).

¹¹⁷-중국의 동북지역개발에 관한 정책문건은 『동북지역 노후공업기지 진흥전략에 관한 약간의 의견(關於實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見)』 (2003.9.), 『동북지역 진흥계획(東北地區振興規劃)』 (2007.8.), 『동북진흥전략 진일보 실시에 관한 약간의 의견(關於進一步實施東北地區等老工業地區振興戰略的若干意見)』 (2009.9.), 『동북진흥 12차 5개년계획(東北振興十二五規劃)』 (2012.3.) 등이 있다.

지역인 랴오닝성을 제외하고 지린성과 헤이룽장성의 발전은 지체되고 있으며, 따라서 이 지역의 경제 활성화는 시급한 과제로 인식되고 있다.¹¹⁸ 특히 북중 접경지대인 지린성의 훈춘시, 지안시 등 일부지역은 노동력 이탈에 따른 인구감소와 농촌소득 저하로 인해 공동화 현상까지 나타나고 있다.¹¹⁹ 남·북·중 협력의 확대는 이 같은 중국 동북3성의 개발을 촉진할 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 중국은 한국의 최대 수출국이라는 점에서 한반도와 중국을 육상으로 연계하는 교통·물류 인프라를 구축할 경우 남·북·중 모두에게 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

중장기적으로 남·북·중을 고속도로와 철도로 연계하는 계획을 검토할 필요가 있다. 이 경우 해상에 의존하는 기존 물류체계의 다변화가 가능하며, 교통·물류 비용의 혁신적인 절감이 가능하게 될 것이다. 한반도와 동북아의 철도 및 고속도로 연계를 통해 동북아 ‘3각물류망’¹²⁰이 구축될 경우 중국 동북3성 지역 역시 다렌항과 나진항을 양대 축으로 발전을 도모할 수 있다는 점에서 중국의 호응을 기대할 수 있을 것이다. 특히 최근 2015년 단둥까지 고속철이 개통되었으며, 2016년 중 훈춘에도 고속철이 개통된다는 점은 주목할 만하다. 철도의 경우 한반도 서부노선의 경우 이미 개성공단사업으로 단절구간이 연결되어 있

¹¹⁸-2013년 기준 동북3성의 지역총생산(명목기준)은 랴오닝성 2조 7,078억 위안(전체 GDP의 4.8%), 지린성 1조 2,982억 위안(2.3%), 헤이룽장성 1조 4,383억 위안(2.5%)이다. 『중국국가통계연감(2014)』.

¹¹⁹-馬克 外, 『2014年吉林經濟社會形勢分析与預測』(北京: 社會科學文獻出版, 2014), pp. 227~228.

¹²⁰-3각물류망은 한국의 부산을 중심항구로, 북쪽에 나진항구를 보조항구로 설정하여 나진을 국제물류단지로 개발하여 유라시아 대륙을 잇는 환동해권, 환태평양권의 물류체계를 형성하는 것이다. 진징이(金景一) 외, 『한반도 통일이 중국에 미칠 편익비용 분석』(세종: 대외경제정책연구원, 2014), p. 49.

I
II
III
IV
V
VI
VII

다는 점에서 현 상황에서도 서울-개성-신의주-단동 국제철도의 연결은 어려운 과제가 아니다. 동해안의 단절구간을 연결할 경우 한반도와 중국을 잇는 부산-나진-두만 국제철도의 연결이 가능하다. 또한 동·서해안을 축으로 중국과 연계되는 고속도로가 개통될 경우 한반도와 중국의 동북 지역은 유라시아 대륙과 태평양을 연결하는 거점이자 물류 중심으로 부상하게 될 것이라는 점에 주목할 필요가 있다.

나. 한러협력

러시아는 한반도 통일에 대해서 주변국 중 가장 실용주의적 접근을 하고 있다. 미국과 중국에 비해 한반도에 대해서 상대적으로 영향력이 작은 러시아의 경우, 한반도 통일로 인한 국제정세 및 역학 구도의 변화로부터 잃을 것이 별로 없으며, 오히려 자국의 국가발전 전략인 신동방정책이 탄력을 받을 수 있기 때문이다. 따라서 러시아는 한반도 통일을 지지하는 입장을 견지하고 있으며, 통일과정이 한국의 주도로 진행될 것이라는 전망을 내놓고 있다.¹²¹ 러시아 국책기관인 IMEMO(세계경제 및 국제관계 연구소)는 보고서에서 향후 북한 붕괴 추세가 강화되고 2020년대 후반에 한국 주도의 실질적인 통일단계 진입할 것을 전망하고 있다.¹²² 시베리아·극동개발을 지향하는 러시아 신동방정책¹²³과 유라시아 이니셔티브¹²⁴ 간의 친화력이 상존한다는 점에 주목

¹²¹ “남한 주도의 통일한국이 출현할 가능성이 있으며, 이는 아시아·태평양 지역에서 러시아의 입지에 긍정적 영향을 미칠 것이고, 한반도 상황이 안정됨에 따라 통일한국은 러시아가 극동지역에서 외교력을 제고하고 지역협력을 확대하는 데 도움이 될 협력 파트너가 될 것이다.” 알렉산드르 단킨, 『글로벌 전망 2030: 러시아의 전략적 시각』, 김현택·이상준 옮김 (서울: 한국외대 출판부, 2012), pp. 394~397.

¹²² Alexander A. Dynkin, ed., *Strategic Global Outlook: 2030* (Moscow: IMEMO RAN, 2011).

할 필요가 있다.

집권 3기에 이르는 푸틴 체제의 러시아 대외정책의 기초는 세계경제의 변화를 바탕으로 하고 있다. 러시아는 세계경제의 성장과정에서 막대한 오일머니를 바탕으로 지속적인 국가발전을 추구했으며, 에너지 자원을 효과적인 무기로 사용함으로써 축소되었던 국제정치적 영향력의 회복을 시도했다. 국제유가상승 국면과 병행하여 러시아의 경제도 성장국면을 지속했으며, 외교 및 국방 차원의 영향력도 점진적으로 회복되는 경향을 보였다. 푸틴 체제는 ‘강한 러시아’의 구현을 목표로 전방위 외교의 기초를 유지했으나, 미국 및 NATO와의 관계에서는 불신 관계를 근본적으로 해소하지 못했다. 러시아는 미국 및 NATO와의 관계에서 견제와 협력이라는 두 축을 중심으로 대외정책 기초를 유지했지만, 크림반도 및 우크라이나 사태를 통해 상호 불신과 견제가 심화되는 경향을 보이고 있다.

푸틴 정권은 일찍부터 아·태지역에 관해 관심을 가져왔다.¹²⁵ 집권 3기에 접어든 푸틴 체제에서도 대외정책에서 주목되는 부분은 아시아

¹²³ 알렉산드르 티모닌 주한 러시아 대사, “박근혜 대통령의 유라시아 이니셔티브는 러시아의 구상과 상당부분 일치한다. 두 국가의 정책이 유럽과 아시아를 연결하는 과정을 통해 더 많은 협력 분야를 창출할 수 있다고 확신한다.” 『월간중앙』, 2015.4.15.

¹²⁴ 박근혜 대통령, “유라시아 동북부를 철도와 도로로 연결하는 복합 물류네트워크를 구축하고 궁극적으로 이를 유럽까지 연결해서 부산을 출발해 북한, 러시아, 중국, 유럽을 관통하는 ‘실크로드 익스프레스’를 실현해 나가야 합니다.” 박근혜 대통령 기조연설 (KIEP, 수출입은행, 경제인문사회연구회 유라시아 시대의 국제협력 컨퍼런스, 2013.10.18.), <http://www1.president.go.kr/president/speech.php?srh%5Byear%5D=2013&srh%5Bmonth%5D=10&srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=53>. (검색일: 2015.11.16.).

¹²⁵ “아·태지역의 경제협력에 대한 러시아의 전면적인 참여는 자연스럽고 또한 회피할 수 없는 것이다.” 푸틴 대통령 기고문, “러시아: 새로운 동방 전망,” *Nezavisimaya Gazeta*, 2000.11.14.

I
II
III
IV
V
VI
VII

·태평양지역 중시정책이며, 특히 시베리아·극동지역 개발에 역점을 두고 있다는 점이다. 이는 푸틴 체제의 러시아 국가발전 전략과도 관련이 있다. 러시아 경제는 푸틴 체제의 지속적인 경제성장에도 불구하고 일정한 한계에 봉착하고 있다. 그동안의 러시아 경제는 전체 수출의 2/3를 점유하고 있는 원유수출에 절대적으로 의존해왔다. 러시아는 구소련체제의 해체 이후 체제전환으로 인한 산업의 체질개선과 새로운 성장동력을 확보하는 데 성공했다고 보기 어렵다. 러시아 경제는 원유를 비롯한 채취산업과 오일머니에 기반을 둔 금융산업, 그리고 수입에 의존하는 소비구조를 중심으로 구성되어 있다. 이 같은 구조는 세계경제의 활황 및 국제유가의 상승국면에서는 효과적일 수 있으나, 반대의 경우는 취약성을 나타내게 된다. 최근 러시아는 국제유가의 급격한 하락으로 직접적인 타격을 받았으며, 그 결과 2014년 러시아 루블화는 폭락했다. 크림반도 및 우크라이나 사태에 대한 미국과 서방의 제재는 원유수출에 의존하는 러시아 경제의 구조적 취약성을 악화시키고 있다.

이 같은 문제에 대한 해법으로 푸틴 체제는 아시아·태평양 지역의 중요성을 재인식하고 있으며, 시베리아·극동개발을 새로운 국가발전의 원동력으로 삼고자 노력하고 있다.¹²⁶ 극동 시베리아 개발은 러시아의 오랜 숙원으로 역대 정부의 주요 국정과제로 자리매김해 왔다. 1987년 고르바초프 정권기에 ‘2000년까지 극동·바이칼지역 사회경제 발전 연방프로그램’이 만들어졌으며, 1996년 엘친 정권기에는 ‘1996~

¹²⁶ 푸틴 대통령, “21세기 러시아 발전의 벡터(vector)는 동쪽으로는 발전이며, 시베리아·극동은 우리의 엄청난 잠재력이다. 이것은 가장 정력적이고 역동적으로 발전하는 세계의 한 지역인 아·태지역에서 러시아가 귀중한 지위를 차지할 수 있는 가능성이다.” 『연방의회 연례교시』, 2012.12.

2005년 동 지역 발전 프로그램'이 입안되었다. 이 같은 기조는 푸틴 체제에서보다 강화되어 나타나고 있다. 푸틴 대통령은 2012년 5월, 러시아 최초로 단일지역개발을 전담하는 연방부처로 극동개발부를 신설하고 '신동방정책'을 발표했다. 푸틴 정부가 역점을 두고 추진하고 있는 신동방정책의 핵심 역시 시베리아와 극동의 개발이다. 푸틴 대통령은 2012년 12월 12일의 연례국정연설¹²⁷에서 21세기 러시아의 발전방향은 동방이라고 강조했으며, 2013년 12월 연례국정연설¹²⁸에서는 태평양지역의 비중을 재조정함으로써 새로운 경제적 기회의 획득과 아울러 보다 풍부한 외교정책의 수단을 확보하게 될 것이라고 언급했다. 푸틴 정부는 지역 간의 균형발전을 통한 국가의 통일성 확보를 우선적인 목표로 하고 있으며, 이를 위해 '극동·자바이칼 경제사회 개발프로그램,' '에너지 장기 전략 2020,' '교통장기전략 2020,' 석유, 가스, 전력 등의 통합공급시스템 등 개발프로그램들을 추진하고 있다.

시베리아·극동지역은 동북아시아 에너지 공급의 거점이 될 수 있는 풍부한 자원을 보유하고 있으며, 러시아와 동북아를 연계하는 곳이라는 점에서 발전의 잠재력이 매우 크다. 그러나 에너지자원이 풍부하게 매장되어 있음에도 불구하고 열악한 인프라 및 투자부족으로 인해 인구가 지속적으로 감소하고 있는 저개발지역에서 벗어나지 못했다. 러시아의 신동방정책은 시베리아·극동지역의 개발을 통해 대서양 의존의 국가발전 전략에서 벗어나 새로운 성장동력을 확보하겠다는 야심찬 계획이라고 할 수 있다. 중요한 것은 이 같은 푸틴 정권의 정책이

¹²⁷- 푸틴 대통령 연설문, “Послание Президента Федеральному Собранию,” Президент России, 2012.12.12., <<http://kremlin.ru/events/president/news/17118>>. (검색일: 2015.8.19.).

¹²⁸- 푸틴 대통령 연설문, “Presidential Address to the Federal Assembly,” Президент России, 2013.12.12., <<http://eng.kremlin.ru/transcripts/6402>>. (검색일: 2015.8.19.).

유라시아 이니셔티브와 친화력을 가지고 있다는 점이다. 남·북·러 3각 경제협력을 통한 유라시아 이니셔티브의 구체화는 러시아의 극동 및 시베리아 개발에 대한 강한 의지와 접목될 수 있기 때문이다. 러시아는 한국의 통일에 대해 가장 적극적이고도 실용적인 관점을 견지하고 있는 국가로 볼 수 있다. 한반도가 통일될 경우 러시아의 숙원사업인 극동·시베리아 개발이 촉진될 것이며, 남·북·러 협력은 이를 구체화하는 계기로서의 의미를 지니고 있기 때문이다. 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브와 푸틴 정부의 신동방정책 간 접점이 모색될 경우 양국 관계 발전과 아울러 한반도와 러시아 극동·시베리아를 포함한 동북아의 안정과 번영에 기여할 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

2013년 상트페테르부르크와 서울에서 개최된 한러 정상회담은 유라시아 이니셔티브의 실현을 위한 한국과 러시아의 노력이라는 점에 의의가 있다. 2013년 9월 7일 상트페테르부르크에서 개최된 G20 정상회의에서 박 대통령과 푸틴 대통령 간 첫 정상회담이 개최되었다. 두 정상은 회담에서 극동 진출방안과 철도연결, 북극항로 및 항만 개발 협력 방안, 러시아의 동북아 개발 프로젝트와 관련된 협력의 강화 등에 대해 논의했다. 박근혜 대통령의 유라시아 이니셔티브 제안 이후 러시아와의 협력은 주요 국정과제로 부각되었으며, 2013년 11월 푸틴 대통령의 공식 방한을 통해 보다 진전된 양국협력 관계가 모색되었다. 서울에서 개최된 한러 정상회담에서 남·북·러 3각협력을 통한 유라시아 이니셔티브 구체화 및 한러 간 전략적 협력동반자 관계를 위한 협력 방안들이 도출되었다. 특히 나진-하산 프로젝트에 한국기업이 참여할 수 있도록 양해각서를 체결한 점을 주목할 필요가 있다. 한국은 포스코, 코레일, 현대상선이 컨소시엄을 형성해 나진-하산 프로젝트에 참여하기로 했으며, 러시아 측 지분 70%(북한 30%)의 절반을 인수하는

간접투자 방식을 채택하기로 했다.¹²⁹

구소련체제의 해체 이후 북한 문제에 소극적이었던 러시아는 신동방정책 드라이브와 함께 북한의 중요성에도 주목하고 있다. 러시아는 북한이 구소련에 지고 있던 채무 110억 달러의 90%를 탕감해 주었으며, 나진-하산 철도·항만 현대화뿐만 아니라 북한 내륙철도의 개보수¹³⁰, 에너지¹³¹ 등 러시아 극동개발정책과 연계된 북러 경험을 지속적으로 추진하고 있다. 최근 러시아가 북러관계 개선에 적극적인 이유는 신동방정책의 성공을 위해서는 한반도와 교통·에너지 네트워크를 연결할 필요성이 있기 때문이다. 태평양국가로서의 정체성 확보와 시베리아·극동개발을 지향하는 신동방정책은 러시아의 중장기적 국가발전 전략으로서의 의미를 지닌다. 이는 한국 정부의 유라시아 이니셔티브 구현에 긍정적이며, 특히 남·북·러 협력의 가능성이 확대된다는 점에서 한반도 신뢰프로세스의 촉진에도 기여하게 될 것이다.

한반도 통일로 인해 한반도와 러시아 간 교역 관계가 획기적으로 증

¹²⁹-나진-하산 철도 현대화 사업은 2006년 3월 블라디보스토크에서 개최된 3자 간 철도 회담에서 이루어졌으며, 그 해 10월 두만강역에서 착공식을 개최했다. 2009년 북한과 러시아 공동으로 '라손콘트란스사'를 설립했다. 라손콘트란스는 북한과 나진-하산 구간 철도를 49년간 임차하는 계약을 체결했다. 러시아는 나진항과 하산을 잇는 54km의 철도 개보수 및 나진항 3부두를 준공, 나진항 현대화 사업을 추진 중이다. 북한과 러시아 철도공사는 2008년부터 라손콘트라스 합작회사를 설립하는 사업을 추진, 자본금 북러 3:7 비율이며 3억 4천만 달러 규모이다. 한국 포스코, 현대상선, 코레일 등 3개사 컨소시엄이 1억 달러 내외로 투자하여 러시아 측 지분 중 약 35%를 인수하여 공동운영권 등을 확보하는 계획을 추진 중이다.

¹³⁰-러시아 토목건설회사 모스토빅이 북한 내륙철도 3200km 개보수 계획을 발표, 북러 합작기업을 설립하여 공사를 추진할 계획이다. 전체 공사금액은 250억 달러로 규모로 러시아는 북한산 희토류 등 지하자원을 대가로 받기로 한 것이 알려졌다. 『연합뉴스』, 2014.10.29. 그러나 모스토빅 사장 쉬쇼프는 2014년 11월 10일 노동법 위반 및 횡령 등의 혐의로 러시아 수사당국에 체포됨으로써 사업추진에 대해 우려가 제기되었다. 『연합뉴스』, 2014.11.12.

¹³¹-세계에서 3번째로 큰 수력발전소를 보유한 러시아 대형에너지 기업인 루스히드로는 남·북·러 전력망 연계사업 추진을 발표했다. 『연합뉴스』, 2014.10.29.

대될 것이며, 시베리아·극동개발이 촉진됨으로써 러시아는 최대 수혜국이 될 가능성이 크다. 현 분단체제에서도 2020년까지 한러 교역액이 300억 달러, 북러 교역액이 10억 달러로 증가할 것으로 전망되고 있다는 점에서 남·북·러 협력의 잠재성은 크다고 할 수 있다.¹³² 러시아는 체제전환 산업화 실패로 자원수출에 의존하는 경제구조가 형성됨으로써 세계경제의 하락에 따라 심각한 타격을 받고 있으며, 대안으로 시베리아·극동개발을 핵심 국정과제로 하는 신동방정책을 적극적으로 추진하고 있기 때문이다. 특히 러시아에서는 블라디보스토크를 제2의 수도로 정하자는 주장이 제기되는 등 극동·시베리아 개발에 주력하고 있다. 신동방정책의 성공 여부에 있어서 남북의 효율적 협력구도 형성은 필수적인 전제라는 점을 활용할 필요가 있다.

철도와 에너지 네트워크의 연결은 한반도와 러시아 간 협력의 핵심에 해당한다. 한러 간의 경제적 연계성이 강화될 경우 무역·투자의 기회가 확대되는 등 긍정적인 효과가 기대된다.¹³³ 특히 철도연결, 가스 전력 등 에너지 공급망 확대, 극동지역 투자 증가, 한반도를 통한 아시아 경제권과 러시아 경제권과의 통합을 바탕으로 러시아는 GDP가 최대 3%까지 증대¹³⁴될 수 있다는 점에서 협력의 가능성이 크다. 아울러 러시아의 영향력을 이용하여 북한과의 3자협력 관계도 확대할 필요가 있다.¹³⁵

¹³² 알렉산더 제빈·스베틀라나 수슬리나, 『한반도 통일이 러시아에 미칠 편익비용 분석』 (서울: 대외경제정책연구원, 2014), p. 49.

¹³³ 알렉산드르 티모닌 주한 러시아 대사, “시베리안 횡단 열차와 한반도 횡단 열차의 연결, 남북한의 전기·가스 파이프라인을 연결하는 사업이 성사될 경우 엄청난 경제 효과가 창출된다.” 『월간중앙』, 2015.4.15.

¹³⁴ 마커스 놀랜드, 『통일편익비용 분석과 남북한 경제통합 방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2014), p. 51.

¹³⁵ “우리는 가스와 에네르기, 철도건설 분야에서 러시아, 조선민주주의인민공화국, 대한민국 사이의 3자계획을 비롯하여, 호상 관심사로 되는 모든 방향들에서 조선민주

러시아는 TSR을 활용하여 러시아를 동북아와 유럽을 연계하는 물류 허브로 발전시키고, 이를 통해 시베리아·극동개발의 실현을 계획하고 있다. 따라서 러시아는 한반도와 철도연결에 적극적인 관심을 가지고 있다.¹³⁶ TKR과 TSR의 연결로 시베리아를 경유하여 유럽까지 수송이 가능하다는 점에서 유라시아 대륙의 공동번영이 가능하다. 이 경우 러시아는 통과 수수료의 확보¹³⁷ 및 지역경제 활성화 등 경제적 이익을 기대할 수 있으며, 한반도는 유라시아 대륙과 태평양을 연계하는 교통·물류망의 중심적 허브로서의 위상을 정립할 수 있다. 러시아는 TSR의 고속화와 국가 간 철도화물 통관 간소화 등 러시아의 물류현대화 계획을 진행 중이며, ‘철도수송발전전략 2030’¹³⁸ 등 시베리아 및 극동지역의 교통 문제를 해결하기 위해 다양한 계획을 추진 중에 있다. 이 계획이 완성될 경우 부산-크라스노예의 운송시간은 21일에서 8일로 단축되어 물류비용의 획기적 절감이 가능하게 될 전망이다.¹³⁹ 유럽과 아시아 간의 연간 무역액은 1조 달러 규모로 추산되지만 철도로 운송되는 비중은 1% 이하에 불과하다는 점에서 육상운송의 전망은 밝다. TSR의 경우 최대 1백만 TEU 물량 수용이 가능한 것으로 평가되

주의인민공화국과의 협조를 확대할 용의가 있습니다. 이 계획들을 실현하는 것은 중요한 경제적 의의를 가지게 될 것이며, 동북아시아의 정세를 안정시키고 조선반도의 비핵화에 이바지하게 될 것입니다.” 메드베데프 대통령이 김정일 위원장에게 보낸 축전. 『로동신문』, 2011.8.15.

¹³⁶ 푸틴 대통령, “한국의 한반도중단철도와 러시아의 시베리아횡단철도(TSR) 연결 사업이 이 프로젝트가 관심 있게 지켜볼 만한 공동사업이라고 생각한다.” 『KBS』, 2013.11.12.

¹³⁷ 연간 물동량 50만 TEU로 예측하고 유럽까지 운송료를 TEU당 1,100 달러로 상정할 경우 통과 수수료는 연간 5억 5,000만 달러로 예측된다. 알렉산더 제빈·스베틀라나 수슬리나, 『한반도 통일이 러시아에 미칠 편익비용 분석』, p. 77.

¹³⁸ Стратегия развития железнодорожного транспорта до 2030 года.

¹³⁹ 정인수, “유라시아 철도의 미래와 남북철도 연결,” 『2015 유라시아 교통·에너지 국제 컨퍼런스 발표자료』, (2015.4.22.)

고 있다.¹⁴⁰ 따라서 우선 경원선 구간의 복원을 통해 러시아의 TSR과 TKR을 연결하는 사업의 구체화를 고려하고 중장기적으로 북한 내륙 철도의 현대화를 위한 한러 협력도 강화할 필요가 있다. 아울러 나진항 현대화를 위한 투자의 확대와 북한 내 인프라의 개보수와 현대화를 위한 노력도 배가할 필요가 있다.

시베리아·극동지역과 한반도를 연계하는 가스관의 연결을 통해 안정적인 에너지 공급체제를 형성하고 북한의 에너지난을 해소하는 방안도 적극적으로 실현해야 할 것이다. 러시아와 한반도 간 에너지 네트워크가 형성될 경우 한국은 안정적인 에너지 공급이 가능하며, 러시아의 경우 시베리아 가스 및 천연자원 활용의 가능성 증대와 아울러 아시아 지역으로의 에너지 수출의 확대를 기대할 수 있을 뿐만 아니라 이는 동북아 에너지 공동체형성을 촉진시키게 될 것이다. 한반도-러시아 간 가스 파이프라인이 건설될 경우, 러시아는 유럽중심의 가스 수출시장의 다변화가 가능하며, 경제적 수익의 증대를 기대할 수 있다.¹⁴¹ 아울러 한반도-러시아 간 송유관(European Sea Ports Organization: ESPO, 동시베리아 송유관)이 건설될 경우 러시아는 역내 국가 에너지 수요 급증에 부응할 수 있으며, 서방 일변도 원유수출 구조의 개선이 가능하다.¹⁴² 한국 역시 원유수입국의 다변화와 아울러 경제성도 확보할 수 있을 것으로 전망된다. 특히 한국은 배관시설, 에너지 관련 플랜

¹⁴⁰-Boris Lapidus, “시베리아 극동 개발 계획과 국제협력,” 『2015 유라시아 교통·에너지 국제 컨퍼런스』 (동아일보·새누리당 유라시아철도 추진위원회, 2015), pp. 26~27.

¹⁴¹-알렉산더 제빈·스베틀라나 수슬리나, 『한반도 통일이 러시아에 미칠 편익비용 분석』, pp. 79~80.

¹⁴²-ESPO를 통해 공급되는 원유의 장점은 최종 소비지와 생산지 간의 지리적 근접성에 있다. 중동, 아프리카, 남아메리카와 한·중·일 등 동북아시아 국가 간 운송기간은 2주인 반면, 러시아 코지노미에 신규 원유선적 터미널을 건설할 경우 원유 운송기간은 5일로 단축될 수 있다. 알렉산더 제빈·스베틀라나 수슬리나, 『한반도 통일이 러시아에 미칠 편익비용 분석』, pp. 81~82.

트 및 액화천연가스 시설 등의 분야에서 세계적인 기술선진국이라는 점에서 양국 간 에너지협력이 이루어질 경우 충분한 경쟁력 확보가 가능할 것이다.¹⁴³ 동북아에서 러시아가 에너지협력을 성공적으로 추진하게 될 경우 2030년경 아·태지역의 전체 가스소비에서 러시아 가스가 차지하는 비중이 22%에 달할 것으로 전망된다.¹⁴⁴

한러협력의 확대를 위해서는 양자 관계의 발전과 다자협력의 발전을 조화시키는 것이 중요하다. 한국과 러시아는 북핵 문제 해결을 위한 6자회담에서 협력 관계를 형성하고 있으며, 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF) 및 아·태지역협의체인 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)에 참여하고 있다. 따라서, 한러 간 양자협력의 확대를 통해 다자무대에서 협력의 긴밀화를 견인해 내는 선순환 구조를 형성할 필요가 있다. 또한 한러와 제3국 간 협력 관계의 활용도 고려될 수 있을 것이다. 예를 들어, 환동해 경제권 구상 실현의 일환으로 러시아의 극동지역 개발을 위해 일본과 동반진출도 모색될 수 있을 것이다. 환동해권 발전은 발전에서 소외되어 온 러시아의 극동지역, 일본의 서부지역, 그리고 한국의 강원도 지역의 동반성장을 수반할 수 있다는 점에서 긍정적이기 때문이다.¹⁴⁵

한러 간 협력의 확대는 양국의 국가발전 전략에 긍정적이라는 점에서 보다 장기적인 시야에서 접근될 필요가 있다. 이를 위해 정부차원을 넘어 양국 간 민간분야의 다양한 인적교류를 확대하고 사회·문화

143-이윤식, 『남·북·러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 45.

144-조한범 외, 『유라시아 이니셔티브 구현을 위한 한·러 협력방안』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 89.

145-위의 책, pp. 150~151.

교류를 통해 거리감을 줄이는 노력도 병행되어야 할 것이다. 다른 주변국에 비해 한러 간의 사회문화적 친밀도는 미흡한 상황이기 때문에 이를 위해 러시아에 대해 공공외교를 적극적으로 시행하고 1.5트랙의 협의구도를 확대할 필요가 있다.



Ⅶ. 결 론



2015년 현재, 유라시아의 양대 국가인 중국과 러시아의 지역 전략이 급속하게 가시화되고 있다. 중국은 서부 경략을 기치로 내걸고 일대일로를 발동시켰으며 러시아는 EEU 출범으로 옛 소련 구성 국가들을 유라시아라는 새로운 지정학적 틀 안에서 재편하는 한편, 신동방정책을 통해 아·태지역으로 관심과 개입을 확대시키고 있다. 중국의 전략이 서향 전략이라면 러시아는 전방위 전략이다. 더욱이 미국의 프레젠스(presence)가 약해지는 동북아에서 중국과 러시아는 전략적 유대를 강화하면서 다극체제의 실현을 앞당기기 위해 주력하고 있다. 열강에 둘러싸인 한반도는 급격한 전략환경의 변화 속에서 국가의 생존을 고민해야 했던 100년 전의 상황에 재차 직면하고 있다. 동북아의 역학구도는 중러, 미일, 한미 등 여전히 양자 관계가 우선인 것처럼 보이지만, 점차 다자 관계가 중시되는 방향으로 나아가고 있다.

현재 박근혜 정부의 외교·통일 비전은 양자주의와 다자주의의 균형을 보여주고 있다. 한편으로 남북관계의 정상화와 한미동맹의 중요성, 한미동맹과 한중협력의 조화를 강조하면서, 다른 한편으로 ‘동북아평화협력구상’과 ‘유라시아 이니셔티브,’ 한·중·일, 한·미·중, 한·미·일 협력 구상을 밝히고 있다. 박근혜 정부의 다자협력 구상은 ‘동북아평화협력구상’을 통해 연성안보로부터 협력을 시작하자는 주장을 내세우면서, 역내 국가부터 시작하여 역외 국가와 기구로 협력의 대상을 확대할 것을 이야기한다. 한편 ‘유라시아 이니셔티브’는 교통과 물류, 에너지 등 비(非)안보 이슈에 집중하면서 남·북·러와 남·북·중 협력을 시작으로 유라시아의 연대를 추구하는 비전을 내세운다. 3국협력(한·중·일, 한·미·중, 한·미·일)은 북핵 문제와 한반도 통일 등을 소다자의 형태로 논의하고 공조하겠다는 입장을 강조한다.

본 연구는 상기한 문제의식과 상황인식하에서 우리의 대응 전략을

고민했으며 결론적으로 한국이 동북아시아와 유라시아 지역에서 다자 협력을 추진하는 데 있어서 고려해야 할 점들을 다음과 같이 정리한다. 이는 우리 정부의 동북아평화구상과 유라시아 이니셔티브를 연계하는 데도 중요한 시사를 제공해 준다.

첫째, 한반도 주변 국가들이 관심을 두고 있는 다양한 다자협력의 조합 중에서 우리의 무게 중심을 어디에 둘지에 대한 고민을 계속해 나가는 한편, 가입 순서(sequence)에 대한 전략적 고려가 필요하다. 주변 강대국이 구상하고 준비하는 다자협력체와 다자주의 구상에 대하여 끊임없는 관심과 분석이 필요한 이유가 여기에 있다.

둘째, 우리가 주도하는 다자주의와 주변국이 추진하는 다자주의를 조율하는 작업을 해야 한다. 강대국에 둘러싸인 중견국 한국의 지정학적인 현실을 고려할 때 이웃 국가와 다자주의의 비전과 실천을 고민할 수밖에 없다면, 적극적으로 함께 가는 자세를 견지하는 것이 바람직하다. 강대국이 주도하는 지역 질서 속에서 특정 다자협력체의 경우 가입 여부는 선택이 아닐 수 있다. 하지만 이러한 경우라도 다자협력체의 일원으로 비강대국의 이익을 보호하고 견해를 반영하는 다자협력체의 운영 방식과 비강대국의 연대에 대한 관심이 필요하다. 중견국 외교는 복수의 중견국이 공유하는 문제와 이슈에 대한 해결을 모색하는 것을 의미할 수 있겠지만 강대국이 주도하는 다자협력 속에서 중견국이 연대하여 강대국을 견제하는 활동을 포함할 수 있을 것이다.

셋째, 광대한 유라시아 대륙으로 진출하기 위해서는 ‘한국의 도서화(島嶼化)’를 탈피하는 전략이 필요하다. 이를 위해 남북이 협력하는 분위기를 조성해나가야 함은 재론의 여지가 없다. 하지만 한반도의 도서화를 탈피하는 전략은 동북아에서 기반을 다지는 전략과 연계되어 진행되어야 한다. 현시점에서 우리가 기대를 걸었던 남·북·러 3각경협은

많은 장애에 직면해 있다. 북한과의 관계 개선과 북측의 적극적인 경협 의지가 없이는 당장 실현이 불가능한 상황이다. 이를 타개하기 위해서는 남·북·러 3각경협과는 다른 틀의 다자협력을, 북한의 참여 없이 실현할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 사실 남·북·러 다자경협 구상은 그 역사가 20년에 이른다. 그럼에도 불구하고 이렇다 할 성과가 없어 그 효용성에 문제가 제기되고 있는 실정이다. 따라서 이제 3각경협의 틀 자체를 바꾸는 새로운 대안을 제시해야 할 시점에 와 있다. 하나의 대안으로서는 남·북·러 3각경협의 틀을 한·중·러 3각으로 바꾸는 안을 고려해 볼 수 있을 것이며 새로운 경협의 틀 안에 차후 북한을 참여시키는 방안도 가능할 것이다.

넷째, 시진핑 정부가 제안하는 일대일로는 아직 초기 단계에 있으나 중국의 백년대계를 내다보는 대규모 국책 프로젝트가 될 것으로 전망된다. 한국은 유라시아 이니셔티브와 일대일로를 접목하는 방안을 앞으로 계속 고안해 나가야 할 것인바, 현재 일대일로가 구상하고 있는 6개 루트 가운데 2개가 한반도와 연계 가능하며, 특히 북한의 참여 없이도 연결할 수 있다는 점에서 주목할 만하다. 그와 동시에, 한국은 AIIB에서 중심적인 역할을 모색해야 한다. 일대일로의 재원은 AIIB이지만 중국이 혼자서 이를 감당해 내기는 힘들 것이다. 유럽과 아시아의 많은 나라의 참여가 필수적이다. 한국은 AIIB의 동북아 지역에서 주도적인 역할을 담당해야 한다. 규모상으로는 AIIB에 비교할 수 없지만 동북아개발은행이 그 역할을 할 수 있다. 동북아개발은행에 미국과 일본의 참여를 이끌어낼 수 있어야 한다. 동시에 AIIB에 북한이 참가하는 방안을 한국이 적극적으로 모색하는 작업도 필요하다. 이러한 한국의 전략은 AIIB에서 중국이 보여줄 것으로 예상되는 독점 의도를 막는 데도 도움을 줄 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

다섯째, 러시아와 관련하여 푸틴 정부가 야심 차게 추진하고 있는 극동지역 개발은 사실상 한국의 협력이 없이는 성과를 기대하기가 힘들다는 사실을 인식하고 한국 정부는 능동적으로 대응하는 자세가 필요하다. 그러나 어느 경우여라도 러시아와 한국 사이에 누적된 신뢰 문제의 해결이 급선무이다. 25년간 이어져 온 한국과 러시아의 관계는 교역량이나 무비자 협정 등 다양한 분야에서 비약적인 발전을 경험했다. 하지만 여전히 두 나라의 민관 차원에서 누적된 신뢰 문제가 양국 간 전략적 동반자 관계로의 격상을 어렵게 하고 있는 것이 사실이다. 한국은 정상 간 채널과 한러 전략대화의 활성화를 통해 러시아와의 관계 발전을 꾀해야 한다. 그런 한편으로 우리는 동북아시아에서 북한과 중국, 러시아와 함께 동북아 물류 거점을 구축하고 이를 다시 러시아가 제안하고 있는 극동 선도지역과 연계하여 발전시킬 수 있는 방안도 강구해야 한다.

여섯째, 유라시아 지역으로의 진출은 중국과 러시아의 협조와 이해가 필수적이다. 중앙아시아에서는 러시아와 몽골에서는 중국과 러시아와 긴밀히 협력하면서 다자주의적 틀을 조성해 나가야 한다. 우리의 유라시아 전략은 동북아의 틀을 벗어나 장차 중앙아시아와 흑해를 넘어 유럽으로 나아가야 한다. 이 과정에서 중러 각국의 세계 및 지역 전략과 합의하거나 경합하는 일은 피할 수 없다. 또 중러 간 협력이 잘 이루어질 경우와 그렇지 못할 경우, 우리의 득실은 어떨지에 대한 예측과 전망 분석도 필요하다. 이런 맥락에서 중앙아시아 지역 국가들과의 다자협력을 강화하는 전략이 유효할 수 있다. 중앙아시아는 중국의 일대일로와 러시아의 EEU 구상이 교차하는 곳이며 향후 이 지역에서 중러 간 경쟁이 과열될 가능성이 농후하다. 중국과 러시아를 중심으로 재편되고 있는 유라시아의 다자주의 협력 구도에서 중앙아시아의 위

상은 계속 제고될 것인바, 한국은 현재 진행 중인 ‘한·중앙아시아 협력 포럼’의 발전을 위해 상설 사무국 설치를 비롯한 제도화 노력에 총력을 기울일 필요가 있다.

국내 일각에서는 유라시아 이니셔티브의 효용성에 이의를 제기하는 목소리도 들린다. 동 구상이 제시하고 있는 유라시아의 지역적 범위가 모호하거나 지나치게 광범위하며 구체적인 협력 아이템이 부족하다는 것이 그 이유다. 그러나 한국에 있어서 유라시아 대륙으로의 진출과 협력은 선택의 문제가 아니다. 통일을 위해서도, 또 통일 이후에 더더욱 유라시아 진출은 국가와 민족의 생존을 위한 우선 전략이 되어야 한다. 그런 의미에서 중국의 동북3성과 러시아 극동지역은 우리에게 사활적으로 중요한 진출의 발판이며 협력의 출발점이다. 유라시아 이니셔티브가 통일 한국의 미래를 향도하는 대계(大計)로 성장하기 위해서는 이제 선언을 넘어 구체적인 성과를 내야 할 시점에 와 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

참고문헌

1. 단행본

고일동·오강수. 『두만강지역 개발계획의 추진현황과 참여전략』. 서울: 한국개발연구원, 1997.

마커스 놀랜드. 『통일편익비용 분석과 남북한 경제통합 방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2014.

알렉산더 제빈·스베틀라나 수슬리나. 『한반도 통일이 러시아에 미칠 편익비용 분석』. 서울: 대외경제정책연구원, 2014.

알렉산드르 딘킨. 『글로벌 전망 2030: 러시아의 전략적 시각』. 김현택·이상준 옮김. 서울: 한국외대 출판부, 2012.

이윤식. 『남·북·러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제』. 서울: 통일연구원, 2011.

조한범 외. 『유라시아 이니셔티브 구현을 위한 한·러 협력방안』. 서울: 통일연구원, 2014.

진징이(金景一) 외. 『한반도 통일이 중국에 미칠 편익비용 분석』. 세종: 대외경제정책연구원, 2014.

『중국국가통계연감(2014)』.

Dynkin, Alexander A. ed. *Strategic Global Outlook: 2030*. Moscow: IMEMO RAN, 2011.

Goh, Evelyn. *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*. New York: Oxford University Press, 2013.

Ikenberry, G. John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

Krasner, Stephen D. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

馬克 外. 『2014年吉林經濟社會形勢分析与預測』. 北京: 社會科學文獻出版, 2014.

2. 논문

김승채. “중국의 에너지 안보: SCO를 중심으로.” 『국제관계연구』. 제15권 2호, 2010.

김용환. “중양아시아 지역안보체제의 국제정치학적 의미.” 『국제지역연구』. 제13권 4호, 2010.

김유리. “동북아개발은행의 설립구상의 현황과 전망.” 『수은북한경제』. 겨울호. 한국수출입은행, 2014.

김일성. “변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킨데 대하여(당, 국가, 경제 지도일군협의회에서 한 연설 1991년 11월 23일, 26일).” 『사회주의경제관리문제에 대해서』. 제7편. 평양: 조선로동당 출판사, 1997.

박병인. “시진핑 정부의 대중양아시아 안보, 경제 병진 전략 탐구: 상하이 협력기구와 신실크로드 구상을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제30권 4호, 2014.

- 박정호. “슬라브 형제국의 두 길: 우크라이나와 벨라루스.” 신범식 외. 『21세기 유라시아 도전과 국제관계』. 서울: 한울아카데미, 2006.
- _____. “21세기 러시아의 중앙아시아 국가전략.” 『슬라브연구』. 제25권 2호, 2009.
- _____. “CIS 지역 통합 운동에 대한 우크라이나의 입장 분석: 관세동맹 가입을 중심으로.” 『동유럽발칸연구』. 제38권 1호, 2014.
- 박지연. “광역두만강개발계획(GTI)의 현황과 시사점.” 『수은북한경제』. 겨울호. 한국수출입은행, 2014.
- 배종렬. “두만강지역개발사업 및 한반도에너지개발기구.” 안충영·이창재 엮음. 『동북아 경제협력: 통합의 첫걸음』. 서울: 박영사, 2003.
- _____. “북중경제관계의 특성과 변화전망.” 『수은북한경제』. 겨울호. 한국수출입은행, 2006.
- _____. “북한의 외국인투자 실태와 평가: EU와 중국기업의 대북진출을 중심으로.” 『수은북한경제』. 겨울호. 한국수출입은행, 2008.
- _____. “두만강지역개발사업의 진전과 국제협력과제.” 『수은북한경제』. 겨울호. 한국수출입은행, 2009.
- _____. “김정은 시대의 경제특구와 대외개방: 평가와 전망.” 『북한연구 학회보』. 제18권 2호, 2014.
- 신범식. “21세기 러시아의 동맹·우방 정책의 변화와 전망.” 『EAI 국가안보 패널보고서』. 제41권, 2009.
- 신옥희. “동아시아 다자주의의 제도적 디자인: 세 유형의 비교.” 『동아시아 다자협력의 제도화: 이론적 함의와 추진방안』. 제주: 제주평화연구원, 2010.
- 엄구호. “러시아 극동에서 남·북·러 3각 농업협력방안.” 『수은북한경제』. 여름호. 한국수출입은행, 2015.

- 이다솜. “중국의 다자외교정책: 상하이협력기구(SCO)를 중심으로.”
인하대학교 정치외교학과 석사학위논문, 2013.
- 이재영. “유라시아 이니셔티브와 협력전략연구.” 『슬라브학보』. 제30권
2호, 2015.
- 이호진 외. “중국의 ‘신(新)실크로드 경제권’ 추진 동향과 전망.” 『KIEP
지역경제포커스』. 제8권 45호, 2014.
- 임경훈. “푸틴 집권기 러시아의 대외정책.” 『러시아연구』. 제16권 1호,
2006.
- 장형수. “국제금융기구 개발지원 메커니즘과 북한개발지원.” 『북한개발과
국제협력』. 한국수출입은행 북한개발연구센터, 2014.
- 제성훈. “러시아의 ‘동방정책’과 유라시아 이니셔티브.” 『외교』. 제110호,
2014.
- 주재우. “미·중의 동아시아지역 질서관 비교 분석: 미국의 ‘아키텍처’
개념을 중심으로.” 『아태연구』. 제20권 1호, 2013.
- 진영. “중국의 다자외교 정책 연구 : SCO, 6자회담, ASEAN를 중심으로”
중앙대학교 정치외교학과 석사학위논문, 2012.
- 최종건. “패권국 지위 변화와 동북아 질서 재편: 동북아 다자협력질서의
특징을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제25권 4호, 2009.
- _____. “동북아 다자적 협력 질서 변화와 6자 회담: 다자적 협상과 지역
질서 변화를 중심으로.” 『국제·지역연구』. 제21권 1호, 2012.
- 한기범. “북한정책결정과정의 조직형태와 관료정치: 경제개혁 확대 및
후퇴를 중심으로 2000~09.” 경남대학교 정치외교학과 박사학위
논문, 2009.
- Bae, Chong-ryel. “Financial Cooperation in Northeast Asia.” In
Northeast Asian Economic Cooperation. Edited by
Jang-Hee Yoo et al. Seoul: KIEP, 1994.

- Fatima, Qamar and Sumera Zafar. "New Great Game: Players, Interests, Strategies and Central Asia." *South Asian Studies*. vol. 29, no. 2. December 2014.
- Hellmann, Gunther and Reinhard Wolf. "Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO." *Security Studies*. vol. 3, no. 1. 1993.
- Ikenberry, G. John. "From Hegemony to the Balance of Power: The Rise of China and American Grand Strategy in East Asia." *International Journal of Korean Unification Studies*. vol. 23, no. 2. 2014.
- Iseri, E. "The US Grand Strategy and the Eurasian Heartland in the 21 Century." *Geopolitics*. vol. 14, no. 1. February 2011.
- Johnston, Alastair Iain. "Is China a Status Quo Power?" *International Security*. vol. 27, no. 4. 2003.
- Kramer, M. "Russian Policy toward the CIS: Recent Trend and Future Prospects." *Problem of Post-Communism*. vol. 55, no. 6. November/December 2008.
- Kuzio, Taras. "Geopolitical Pluralism in the CIS: The Emergence of GUUAM." *European Security*. vol. 9, no. 2. Summer 2000.
- Lee, Yong Wook. "Nonhegemonnic or Hegemonic Cooperation? Institutional Evolution of East Asian Financial Regionalism." *Korea Journal of International Studies*. vol. 13, no. 1. 2015.
- Mearsheimer, John J. "The False Promise of International Relations." *International Security*. vol. 19, no. 3. 1994/95.

- Park, Geun-Hye. “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang.” *Foreign Affairs*. vol. 90, no. 5. 2011.
- Pevehouse, Jon C., Timothy Nordstrom, and Kevin Warnke. “The COW-2 International Organizations Dataset Version 2.0.” *Conflict Management and Peace Science*. vol. 21, no. 2. 2004.
- Rosato, Sebastian. “The Inscrutable Intentions of Great Powers.” *International Security*. vol. 39, no. 3. 2014/15.
- Ruggie, John Gerard. “Multilateralism: The Anatomy of an Institution.” *International Organization*. vol. 46, no. 3. 1992.
- Sohn, Injoo. “Learning to Co-operate: China’s Multilateral Approach to Asian Financial Co-operation.” *China Quarterly*. vol. 19, no. 4. 2008.
- Tellis, Ashley J. “Seeking Alliances and Partnerships: The Long Road to Confederationism in U.S. Grand Strategy.” In *U.S. Alliances and Partnerships at the Center of Global Power*. Edited by Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark, and Greg Chaffin. Seattle and Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research. 2014.

梁强. “中國的歐亞大戰略.” 『中國与世界』. 第4期, 2013.

保建云. “論一帶一路建設給人民幣國際化創造的投融資機遇、市場條件及風險分布.” 『天府新論』. 第1期, 2015.

王樹春·万青松. “上海合作組織与歐亞經濟共同体的關係探析.” 『世界經濟与政治』. 第3期, 2014.

胡鞍鋼·馬偉·鄢一龍. “絲綢之路經濟帶:戰略內涵, 定位和實現路徑.” 『新疆師範大學學報(哲學社會科學版)』. 第2期, 2014.

- 吳潤生. “一帶一路’戰略的几个問題思考.” 『中國發展觀察』. 第6卷, 2015.
- 牛林杰. “歐亞倡議+一帶一路：深化中韓合作的新机遇.” 『世界知識』. 2015.
- 衛玲·戴江偉. “絲綢之路經濟帶：形成机理与戰略构想—基于空間經濟學語境.” 『西北大學學報』. 第44卷 第4期, 2014.
- 韋宗友. “中國多邊外交60年：成就与挑戰.” 『当代世界』. 2014.
- 趙華胜. “美國新絲綢之路戰略探析.” 『新疆師範大學學報』. 第6期, 2012.
- 陳宇. “競爭還是合作：不應忽視的他國絲路帶.” 『世界知識』. 2015.
- 秦正爲. “國際責任与國家利益：中國与國際組織的關係.” 『中共太原市委党校學報』. 2014.
- 儲殷·高遠. “中國一帶一路戰略定位的三个問題.” 『國際經濟評論』. 第2期, 2014.
- 何茂春·張冀兵·張雅芄·田斌. “一帶一路’戰略面臨的障碍与對策.” 『新疆師範大學學報』. 2015.

3. 기타자료

- 『길림신문』.
- 『로동신문』.
- 『머니투데이』.
- 『연합뉴스』.
- 『월간중앙』.
- 『조선신보』.

『중앙일보』.

『KBS』.

Bloomberg.

Eurasian Insight.

The Guardian.

The National Interest.

『騰訊新聞網』.

『新農村商報』.

『新華網』.

『琿春新聞網』.

Clingendael.

Nezavisimaya Gazeta.

Sputnik.

Известия.

신종호. “중국 일대일로 전략의 한반도에 대한 함의.” 통일연구원 Online Series CO 15-20. 2015.8.12.

우원화. “일대일로 전략을 통한 유라시아 교통·운송 통합과 중·한 협력 전망.” 2015 유라시아 교통·에너지 국제 컨퍼런스. 동아일보·새누리당 유라시아철도 추진위원회. 2015.

이지은. “도문 지역 북한인력 활용 사례.” 『KOTRA 북한경제정보』. 2014.11.21.

- 이지은. “탄력 받는 러시아와 북한의 투자개발 협력.” 『KOTRA 북한 경제정보』. 2014.11.3.
- 정인수. “유라시아 철도의 미래와 남북철도 연결.” 2015 유라시아 교통·에너지 국제 컨퍼런스. 2015.4.22.
- 주장환. “중국의 대 중앙아시아정책: 서진(西進) 전략의 배경·내용·전망.” 『유라시아 이니셔티브와 한국-중앙아시아 협력의 미래』. KIEP-중앙아시아경제학회 공동 국제세미나. 2014.5.9.
- 주철기 청와대 외교안보수석. “동북아 평화와 한반도 신뢰프로세스 구축 방안(요약).” 현대경제연구원 조찬 강연. 2013.9.24.
- 최강. “동북아평화협력구상의 배경과 목표.” 『동북아평화협력구상』. 세종 국제학술회의. 2013.9.5.
- 통일부 교류협력국. 『두만강지역개발관련 UNDP 기술조사단 타당성 조사 보고서』. 1991.12.
- 하영선. “복합화 시대의 동아시아 신질서 건축.” EAI 하영선칼럼. 2015.9.24.
- Lapidus, Boris. “시베리아 극동 개발 계획과 국제협력.” 2015 유라시아 교통·에너지 국제 컨퍼런스. 동아일보·새누리당 유라시아철도 추진위원회. 2015.
- Bordachev, Timofei V. and Andrei S. Skriba. “Russia’s Eurasian Integration Policies.” In *The Geopolitics of Eurasian Economic Integration*. IDEAS Reports. London School of Economics. June 27, 2014.
- Freire, Maria Raquel. “Russian Foreign Policy towards its Neighbourhood: A Complex Mosaic of Relations.” Conference Paper. World International Studies Committee

(WISC) Conference at University of Porto. August 17~20, 2011.

Greene, James. "Russian Responses to NATO and EU." In *The Means and Ends of Russian Influence Abroad Series*. Briefing Paper. Russia and Eurasia Programme. Chatham House. June 2012.

기획재정부. <www.mosf.go.kr>.

동아시아연구원. <www.eai.or.kr>.

군사자료 관련 블로그. <citrain64.blogspot.kr>.

외교부. <www.mofa.go.kr>.

청와대. <www1.president.go.kr>.

통일부. <www.unikorea.go.kr>.

한국무역협회. <www.kita.net>.

KOTRA 해외비즈니스정보포털. <<http://globalwindow.org>>.

38 North. <www.38north.org>.

Futbolgrad. <<http://futbolgrad.com>>.

International Monetary Fund. <www.imf.org>.

Radio Free Europe Radio Liberty. <www.rferl.org>.

The Chatham House. <<http://www.chathamhouse.org>>.

The Correlates of War Project. <www.correlatesofwar.org>.

The London School of Economics and Political Science.
<www.lse.ac.uk>.

Wikipedia. <www.wikipedia.org>.

World International Studies Committee.
<<http://www.wiscnetwork.org/>>.

鳳凰城市. <city.ifeng.com>.

Kremlin. <www.kremlin.ru>.

『동북지역 노후공업기지 진흥전략에 관한 약간의 의견(關於實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見)』. 2003.9.

『동북지역 진흥계획(東北地區振興規劃)』. 2007.8.

『동북진흥전략 진일보 실시에 관한 약간의 의견(關於進一步實施東北地區等老工業地區振興戰略的若干意見)』. 2009.9.

『동북진흥 12차 5개년계획(東北振興十二五規劃)』. 2012.3.

『연방의회 연례교시』. 2012.12.

박근혜 대통령 기초연설 (KIEP, 수출입은행, 경제인문사회연구회
유라시아 시대의 국제협력 컨퍼런스, 2013.10.18.)

박근혜 대통령 기초연설 (프랑스 국제관계연구소 제7차 세계정책회의,
2014.12.8.)

4. 관련자료 목록

가. 논문

Robert Lawrence Kuhn. “絲綢之路經濟帶戰略:實現習近平主席的外交政策.” 『公共外交季刊』. 第7期, 2014.

李興. “絲綢之路經濟帶:支撐“中國夢”的戰略,還是策略?” 『東北亞論壇』. 第2期, 2015.

申現杰·肖金成. “國際區域經濟合作新形勢與我國一帶一路合作戰略.” 『宏觀經濟研究』. 第11期, 2014.

丁志剛. “建設絲綢之路經濟帶背景下的中國中亞外交.” 『社會科學家』. 第9期, 2014.

周鑫宇. “中國要發揮多邊外交特殊作用.” 『世界知識』. 2014.9.

韓永輝·羅曉斐·鄒建華. “中國與西亞地區貿易合作的競爭性和互補性研究:以一帶一路戰略為背景.” 『世界經濟』. 第3期, 2015.

韓友德. “韓國通過中國新亞歐大陸橋在中亞東歐打開新市場.” 『大陸橋視野』. 2015.6.

나. 기타자료

Duarte, Paulo. “Central Asia and the Great Games: Different Times, the Same Game?” Presentation Paper. International Political Science Association(IPSA) World Congress, Madrid, 2012.

International Political Science Association. <www.ipsa.org>.

KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 『드레스덴 구상』과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원

통일나침반(통일정세분석)

■ 통일정세분석 ■

2013-01 2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02 3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03 시진핑 체제의 출범과 대외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤 외
2013-04 북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중 외
2013-05 대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06 한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07 한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08 김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경옥
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외

통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원

북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원

연구보고서

2013년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2013-01 남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02 한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04 EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05 오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06 북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08 새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09 북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10 북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11 북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2013 유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013 중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013 통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향		

	박종철 외	13,000원
2013 한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013 민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013 시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013 통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013 정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013 The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013 한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013 전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013 China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013 중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2013-01 북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외	
2013-02 박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외	
2013-03 박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외	
2013-04 유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외	
2013-05 Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외	
2013-06 서독의 대동독 인권정책	안지호 외	
2013-07 2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외	
2013-09 김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외	
2013-10 국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철	
2013-11 2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외	
2013-14 유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외	

■ 협동연구총서 ■

2013-26-01 한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구 (총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02 한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04 한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원

2013-26-05 한국의 對러시아 통일 공공외교 실태 조한범 외 6,000원

■ Study Series ■

2013-01 Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regime Lee Kyo Duk et al.
 2013-02 Relations between Corruption and Human Rights in North Korea Kim Soo Am et al.
 2013-03 Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification Park Jong Chul et al.
 2013-04 'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy Son Gi Woong et al.
 2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호 이금순 외
 2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호 이금순 외

2014년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구 이교덕 외 7,500원
 2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색 박형중, 박영자 7,500원
 2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구 김석진, 양문수 9,000원
 2014-04 신통북아질서 시대의 등장기 통일전략 성기영 외 7,000원
 2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 손기웅 외 6,000원
 2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성 조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주 14,000원
 2014-07 한국의 대북 인권정책 연구 한동호 6,000원
 2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제 이금순, 도경옥 8,000원
 2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략 박영호, 정성철 외 11,000원
 2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구 김규륜 외 10,500원
 2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략 정영태, 홍우택 외 12,000원
 2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의 이기현, 김애경, 이영학 7,000원
 2014 The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03) 최진욱 편저 8,000원
 2014 중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014) 전병곤, 홍우택, 신종호 외 9,000원
 2014 북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014) 북한인권연구센터 11,000원
 2014 동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략 배정호, 봉영식, 한석희 외 9,500원
 2014 2014년 통일에측시계 박영호, 김형기 9,500원
 2014 통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01) 배정호 외 15,500원
 2014 China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02) Bae, Jung-Ho et al. 18,000원

2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014	신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014	Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원
2014	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안	손기웅 외	17,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------	-------------------------------	----------

■ Study Series ■

2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원

2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)박형중 외	16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안 손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일에측시계 홍석훈 외	10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면 김수암 외	15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종 북한인권연구센터 편	10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점 이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발 김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심 박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석 김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야 조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20 조한범 외	14,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
-------------------------------	-------

■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

연례정세보고서

2013 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원
2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015	6,000원
2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016	8,000원

논총

통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 3 (2015)	10,000원

학술회의총서

2013-01 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안	20,000원
2013-02 한반도신뢰프로세스 추진전략	19,000원

기 타

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

성명*		입금일자*	
소속*		입금자 (신청자와 다를 경우)	
간행물* 받을주소	(우편번호 :)		
	※도로명 주소 기입必		
연락처*	전화		이메일
	핸드폰		F A X
이메일서비스	수신 ()		수신거부 ()
회원구분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일 성명 (인)			

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

- 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
- 수집하려는 개인정보의 항목
 - 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
 - 선택사항: 입금자, 이메일서비스
- 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
 - ※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
- 동의를 거부할 권리 안내

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389631 (예금주: 통일연구원)

통일한국의 내일,
우리에게는 오늘입니다



동북아평화협력구상과
유라시아 협력 추진을 위한
다자주의적 접근

 통일연구원

www.kinu.or.kr



9 788984 798243

9 3340

ISBN 978-89-8479-824-3