

중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도

배정호 편



중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도

배정호 편



중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도

인 쇄 2011년 12월
발 행 2011년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 국제관계연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2543
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주)현대아트컴 (02-2278-4482)
인 쇄 처 (주)현대아트컴

ISBN 978-89-8479-629-4 93340

가 격 ₩ 12,000

© 통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터
·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

서문

서장. 중국의 부상과 한반도3
배정호(통일연구원 국제관계연구센터 소장)

제1부. 중국의 부상과 동북아 전략환경 변화

I. 중국의 부상 이후, 미국의 대중 안보전략과 미·중 전략적 관계15
박재적(통일연구원 국제관계연구센터 부연구위원)

II. 변화와 조정: 동아시아의 미·중관계 및 안보 원동력35
Zhu Feng(북경대학교 국제관계학원 교수)

III. 중국·러시아의 전략적 관계: 협력과 우려50
Alexander Lukin(모스크바 국제관계대학 교수)

IV. 중국의 부상 이후, 미·러 전략적 관계69
Sergey Sudakov(모스크바 국제관계대학 교수)

V. 변화하는 동아시아 질서 속의 중·일관계88
Gui Yongtao(북경대학교 국제관계학원 교수)

제2부. 중국의 부상과 중동·중앙아시아의 전략환경 변화

- VI. 경쟁과 연계: 중앙아시아에서의 러시아, 중국, 그리고 미국109
Abraham Denmark(미국 해군분석센터 선임연구위원)
- VII. 중동에서의 미·중·러 전략적 이해관계125
인남식(외교안보연구원 유럽·아프리카 연구부 부교수)
- VIII. 중국의 대외전략과 상하이협력기구149
이기현(통일연구원 국제관계연구센터 부연구위원)
- IX. 중국의 부상과 티베트, 신장지역의 지전략적 함의171
서정민(연세대학교 정치외교학과 부교수)

제3부. 극동지역의 개발과 한·중·러 전략적 이해관계

- X. 두만강유역 개발과 중국의 전략: '창지투 개발계획'을 중심으로193
원동욱(동아대학교 국제학부 중국학과 교수)
- XI. 러시아 극동 시베리아 개발과 한·러 전략적 이해관계219
우평균(한양대학교 아태지역연구센터 HK연구교수)
- 저자이력255
- 최근 발간자료 안내259

표 목차

[표 VII-1] 중국의 에너지별 수요변화의 흐름	138
[표 IX-1] 중앙아시아/러시아의 원유, 천연가스 생산량과 세계 생산량에서의 비율	178
[표 IX-2] Crude Oil 대외의존도	181
[표 IX-3] Liquefied Petroleum Gases 대외의존도	181
[표 X-1] 창지투 개발계획 개요	197
[표 X-2] 창지투 개발계획 '실시방안'의 10대 중점업무	199
[표 XI-1] 극동 러시아 및 동시베리아 지역의 주요 거시경제지표	221
[표 XI-2] 2008~2013년간 극동·바이칼 동부지역 경제·사회개발 연방 특별프로그램의 내용	223
[표 XI-3] 2012 APEC 정상회의 준비 관련 인프라 건설 내용	223
[표 XI-4] 동시베리아 태평양 송유관 건설사업	223
[표 XI-5] 동부 통합가스개발계획	224
[표 XI-6] 「아·태지역 국제협력센터로서 블라디보스토크 시의 발전」 프로그램 예산 내역	224
[표 XI-7] 「극동발전전략 2025」의 주요 내용	226
[표 XI-8] 러시아 철도교통 발전전략 2030의 내용과 성격	229
[표 XI-9] 한·중·일 3국과 러시아 극동지역과의 대외교역	236

그림 목차

[그림 VI-1] 중앙아시아 파이프라인 현황	112
[그림 VII-1] 중국의 석유 / 천연가스 수급 추이	139
[그림 IX-1] 중앙아시아 송유관 지도	179
[그림 IX-2] 중앙아시아 천연가스 수송관 지도	179
[그림 IX-3] 2011년 현재 중앙아시아 미군 주둔 현황(2011)	183
[그림 X-1] 창지투 선도구의 공간적 범위	198
[그림 XI-1] 러시아의 철도 부설 구상	231
[그림 XI-2] 유라시아 랜드브리지 철도 전도	232
[그림 XI-3] 러시아와 중국의 교류 현황	238
[그림 XI-4] 극동지역 대중 교역 현황	238
[그림 XI-5] 러시아 천연가스관 현황	240
[그림 XI-6] 러시아 천연가스관 연결 예상도	241

동북아 전략환경은 미국이 미·일동맹을 기반으로 하여 주도하였으나, 미국발 금융위기가 세계 경제 위기로 확산되면서 미국의 국력도 약화되는 조짐을 보였다. 반면, 중국은 경제력의 성장을 기반으로 소위 'G2'로까지 부각하고 있다. 따라서 국내외 일부 전문가들은 중국의 국력과 정치적 영향력에 대해 과대평가를 함은 물론, 북한과 관련된 중국의 역할에 대해서도 그릇된 기대를 가지고 있다.

그런데 중국의 대북전략은 지극히 단기적이고 협소한 차원의 자국 국익에 역점을 두고 추진되고 있기 때문에, 통일을 지향하는 한국의 기대와는 상당한 괴리가 있다.

한국은 중국에 대해 협력의 대상뿐 아니라 극복의 대상으로서도 인식하여야 하며, 아울러 중국의 국력의 허와 실, 중국의 대외전략과 대외관계 그리고 대북전략 등에 대해서도 냉철하게 파악하여야 할 것이다.

중국의 경제력 규모가 G2로까지 성장하였지만, 중국 지도자들이 고민하고 있는 것처럼, 내부적으로 해결하기 쉽지 않은 많은 문제점들을 가지고 있다. 게다가, 중국의 대북전략도 북한을 개혁·개방으로 이끌기에는 상당한 한계가 있다.

본 연구서는 이와 같은 문제의식을 기반으로 중국의 G2 부상과 동북아 전략환경에 어떤 변화를 초래하며, 한반도 통일의 대외적 환경에 어떤 영향을 미칠 것인가 등에 관해 분석·연구하기 위해 기획되었다.

따라서, 본 연구서는 제1부에서는 중국의 G2 부상과 동북아 전략환경의 변화를 대주제로 다루었고, 이에 대한 이해와 분석의 심도를 높이기 위해 제2부에서는 중국의 G2 부상과 중동·중앙아시아의 전략환경 변화를 다루었으며, 제3부에서는 극동지역의 개발과 한·중·러 전략적 이해관계 등을 대주제로 다루었다.

본 연구서가 단행본으로 출간되는 데는 통일연구원의 이효민 연구원을 비롯한 고의찬 연구원, 박지숙 연구원, 신은미 연구원 등이 교정 및 편집을 위해 상당한 노력을 기울여 주었다.

편저자의 입장에서는 이 연구서가 동북아에서의 미·중관계, 중·러관계, 중·일관계 등에 대한 이해를 비롯하여 중동·중앙아시아에서의 미·중·러 전략적, 상하이협력기구, 두만강 및 극동시베리아 개발과 한·중·러 전략적 이해관계 등을 이해하는 데 유익한 학문적 도움이 되었으면 하는 바람이다.

통일연구원 국제관계연구센터 소장 배정호

서장. 중국의 부상과 한반도

K(NU) 통일연구원

서장. 중국의 부상과 한반도

배 정 호(통일연구원 국제관계연구센터 소장)

1. 문제 제기

중국이 G2로 부상하면서 국제사회에서 그 정치적 영향력을 무시할 수 없게 되었고, 특히 한반도 문제와 관련해서는 중요한 변수로 작용하고 있다.

한국의 일부 전문가들은 중국의 국력과 북한에 대한 영향력에 관해 과대평가를 하고, 중국 변수를 극단적으로 중시하기도 한다.

그러나 필자는 이명박 정부의 출범 이후, 중국이 한국의 대북정책에 대해 줄곧 이견을 나타내었고, 입장 차이를 보여 왔음에 유의해야 한다고 생각한다. 아울러, 필자는 중국의 경제력이 양적으로 성장한 것은 사실이나, 질적으로 상당한 문제점을 내재하고 있고, 국제사회에서 영향력의 발휘에도 적지 않은 한계가 있다고 생각한다.

한국 경제, 북한 및 통일 문제 등과 관련, 중국은 한국의 국익에 매우 중요한 국가이지만, 한국은 중국의 부상, 중국의 국력 및 국가전략 등에 관해 냉철하게도 전략적인 분석을 하여야 할 것이다.

즉, 한국은 동북아 전략구도에서 중국의 G2 부상의 한계를 냉철하게 인식하여야 하고, 중국의 극히 이기적인 전략적 이해에 따른 대북전략의 기초, 한국과의 전략적 입장 차이 등에 대해 명확하게 파악해야 한다.

그렇지 않으면 한국은 중국에 대해 그릇된 기대를 하게 되고, 중요한 전략적 판단에 있어 오류를 범하게 된다.

2. 중국 부상과 동북아 전략환경

동북아 전략환경은 미국이 미·일동맹을 기반으로 주도하였다. 그러나 미국발 금융위기가 세계 경제 위기로 확산되고, 미국의 국력이 약화되는 양상을 보이는 가운데 중국이 G2로

부상하게 되면서 변화의 조짐을 보이고 있다.

2009년에 접어들어 동북아지역의 전략환경은 미·중의 ‘전략·경제대화’의 개최와 G2시대의 개막, 중·일 양국의 고위 인사의 활발한 상호 방문과 전략적 접근, 중국의 국제사회에서의 영향력 증대, 일본 민주당 정부의 대등한 미·일관계의 주장과 미·일관계의 갈등, 한·미동맹의 복원과 이에 대한 중국의 경계 등과 같은 특징을 나타내었다.

그런데 2010년 3월의 천안함 사건을 계기로 동북아 전략환경은 미·중 전략적 협력의 구도, 중·일의 전략적 접근 등에 질적인 변화가 초래되었다.¹⁾ 북한의 호전성과 이를 두둔하는 중국의 행태가 동북아 전략환경에도 중요한 영향을 미치게 된 것이다. 천안함 폭침사건과 중국의 ‘일방적 북한 감싸기’를 계기로 한국, 일본 등을 비롯한 국제사회에서는 중국에 대해 경계적 시각으로 보기 시작했다.

미국의 대아시아 공세적 외교의 전개, 일본의 미·일동맹 강화로의 선회, 한·미·일의 재결속 및 공조 강화, 한·미·일·호의 안보연대 재강화 등이 이루어지면서, 동북아 국제질서는 ‘천안함 외교전’의 전개와 더불어 미국을 기축으로 하는 한·미동맹과 미·일동맹의 주도로 전개되었다.

그리고 2010년 9월 7일 중국 저인망 어선이 일본 해안보안청 소속 순시선 요나쿠니 호와 미즈키 호의 충돌사건²⁾을 계기로 일본과 중국의 갈등이 증폭되면서 일본의 대중국 경계심이 높아지고 미·일 대규모의 합동 군사훈련이 전개되면서 미·일동맹은 한층 강화되었다. 미·일 양국은 2010년 12월 3~10일에 오키나와 주변에서 역대 최대 규모의 미·일 합동훈련³⁾을 실시하기도 하였다. 2011년 9월초에 등장한 노다 정권도 미·일동맹의 강화와 미·일관계의 진전을 핵심 외교적 과제로 추구하고 있다.⁴⁾ 노다 정권이 중국의 부상, 군사력 증강 등에 따른 동북아 안보 전략환경의 변화에 대응하기 위해 미·일동맹의 강화를 한층 적

1) 배정호, “천안함 사건에 대한 국제사회의 반응과 동북아 전략환경의 변화,” (온라인 시리즈, CO 2010-20, 2010).

2) 중국 저인망 어선의 일본 해안보안청 소속 순시선 충돌과 관련, 일본이 처음으로 국내법을 적용하여 중국 어선 잔치승 선장을 구속하고 선원 14명을 조사하자, 중국이 외교관례를 무시하고 새벽에 주중 일본대사를 불러서 항의하는 등 매우 거칠고도 오만한 대응을 하게 되면서 중·일 양국의 대립은 격화되었다. 특히, 중국이 ▲대일 수출입 제품의 통관 지연 ▲희토류의 대일 금수 조치 ▲일본인 체포 등 국익에 위해 원칙을 깨는 문제 해결방식을 취하자, 일본 국내는 중국 위협론의 급속히 확산되었다.

3) 서해 한·미 합동훈련의 6배에 달하는 대규모 합동훈련인데, 한국은 최초로 읍서버 자격으로 참가하였다.

4) 노다 총리는 2011년 9월 21일(현지시간) 뉴욕에서 개최된 첫 미·일 정상회담에서 미·일동맹이 ‘일본 외교정책의 핵심축’임을 강조하면서 주일 미군 후텐마 기지 이전과 관련된 기존 합의를 착실히 추진하겠다는 입장을 재확인하였다. 『연합뉴스』, 2011년 9월 22일.

극적으로 추구하고 있는 것이다.

이처럼, 세계 경제 위기의 확산 가운데 중국이 부상하였지만, 자국 국익 중심의 외교와 오만함으로 ‘중국 경제론’, ‘중국 위협론’의 확산을 초래하였고,⁵⁾ 이는 한·미동맹 및 미·일 동맹에 대한 전략적 중요성의 재인식과 강화로 귀결되었다. 러시아도 동북아 지역에서 중국과 전략적 협력을 전개하고 있지만, 중국의 G2 부상에 대해서는 적지 않은 정서적 저항을 나타내고 있다.

요컨대, 동북아 전략환경은 중국의 G2 부상과 외교적 오만에 따른 ‘중국 위협론’의 확산, 한·미와 중국의 갈등, 미·일과 중국의 대립 등으로 ‘한·미·일 대 중·북’의 대립 구도가 형성되는 조짐을 나타내기 시작하였다.

이에 미·중은 정치외교적 부담을 가지게 되었고, 관계개선을 위해 2011년 1월 정상회담을 가졌다. 1997년 장쩌민 국가주석의 국빈 방미 이후, 후진타오 국가주석이 14년 만에 미국을 국빈 방문함으로써 정상회담이 이루어졌다.

미·중 정상회담에서는 미·중의 협력적 파트너십 문제, 대만 문제, 환율 관련 문제, 한반도 문제, 핵비확산 등 글로벌 정책 이슈 등이 논의되었고, 총 41개항의 공동선언문이 발표되었다.

공동선언문에서는 한반도 문제에 대한 중요도가 표명되고, 중국의 북한의 무리농축 농축 프로그램(UEP)에 대한 우려가 처음으로 표명되기도 하였다.⁶⁾

그러나 미·중 양국은 중국 내 인권문제와 위안화 절상문제에 대한 입장차를 좁히는 데 한계를 나타내었고, 아울러 구체적 실천 방안을 도출하는 데에도 한계를 나타내었다.

중국이 G2로 부상하면서, ‘미·중 전략경제대화’의 개최와 더불어 미·중 양국의 전략적 접근이 전개되고 있지만, 아직 동북아 전략환경은 미국을 기축으로 하는 한·미동맹과 미·일동맹의 주도로 전개되고 있기 때문에 미·중의 전략적 협력에도 한계가 있는 것이다.

또 중국은 자국 국익에만 역점을 둔 대외전략을 추진하면서 국제사회에서 ‘중국 경제론’을 확산시키고 있고, 러시아와의 협력에도 한계를 노정시키고 있다.

동아시아에서 미국의 패권 견제에는 중국과 러시아의 전략적 이해가 일치하지만, 러시아인 감소하고 있는 극동시베리아 지역에서 중국인들의 월경과 불법 거주, 중앙아시아에서 중국의 자원 확보와 영향력 확대 등으로 러시아는 중국에 대한 심기가 적지 않게 불편하

5) 배정호, “중국의 부상과 동북아 전략환경,” 자유기업원, 『CFE Report』, No. 147 (2011).

6) 배정호 외, “미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항,” 『통일정세분석』 (서울: 통일연구원, 2011.2).

며, 불신도 점증하고 있다. 러시아의 전문가들은 ‘중국의 부상’과 관련 G2 표현자체를 불쾌히 여기며 꺼리는 편이다.

요컨대, 중국이 경제력의 성장과 더불어 G2로까지 부상하였지만, UN 등 국제기구에 대한 중국의 재정적 기여도는 미국, 일본, 독일, 영국 등과 비교할 때 아주 미약하며, 따라서 국제사회에서의 역할 및 정치적 영향력 행사에는 한계가 있다.

그리고 2011년 10월 한국을 방문한 국제정치학의 현실주의 대가 존 미어샤이머(John J. Mearsheimer) 교수가 한국 언론과의 인터뷰에서, 중국의 부상으로 한반도가 최악의 지정학적 위치에 놓이게 되었다고 지적했지만,⁷⁾ 역으로 중국의 부상으로 한반도의 전략적 가치가 높아지고 있다고 평가할 수 있다.

미국도 중국도 한국과의 전략적 협력이 매우 중요하다. 미국이 동북아 및 동아시아 지역에서 정치적 영향력을 유지하는 데 한·미동맹이 전략적으로 한층 중요해졌고, 중국 역시 동북아 3성 지역 개발 등 21세기의 생존 및 번영을 추구하는 데 한국과의 전략적 협력이 더욱 중요해 졌다.

중국의 부상이 동북아 전략환경에 적지 않은 영향을 미치고 있지만, 아직 한계가 있고, 한국에게는 ‘기회와 위기’의 전략적 이중성이 내재되어 있다.

3. 중국의 국익과 대북전략 그리고 한·중의 입장 차이

가. 중국의 대북전략 기초

중국의 경제력 규모가 G2로까지 성장하였지만, 중국 지도자들이 고민하고 있는 것처럼, 내부적으로 해결하기 쉽지 않은 많은 문제점들을 가지고 있다. 즉, 티베트·신장 위구르 등의 내부문제를 비롯하여 한국의 ‘도시 노숙자’와 유사한 2억을 넘는 ‘농민공’ 문제, 연안발 전지역과 대륙내부의 경제발전의 격차 문제, 빈부 격차 문제, 인권문제 등 해결해야 할 주요 현안이 적지 않다.

따라서, 중국은 국내 경제발전에 치중하기 위하여 동북아 지역의 안정을 꾀하는 전략을 취하면서 아울러 ▲한반도 현상유지 ▲김정일-김정은 체제의 유지 및 지원 ▲6자회담을 통한 북한 핵 문제의 관리 등에 역점을 둔 전략을 전개해오고 있다.

7) 『중앙일보』, 2011년 10월 10일.

중국은 이와 같은 전략기조에 따라 2009년 5월의 제2차 핵실험 직후, 유엔의 대북제재에 대해 지지를 표명하면서도 다른 한편에서는 북한에게 오일, 식량, 소비재 등을 지원하였다.

또, 천안함 폭침사건 직후, 국제 민·관관 합동조사단의 「천안함 침몰사건 조사결과」가 발표되고, 미국·일본·캐나다·영국·호주·프랑스·스웨덴 등 23개 국가와 UN 사무총장, EU, NATO 등이 조사결과를 전적으로 지지하며 북한의 도발행위에 대해 우려·비판·비난하는 성명을 발표하였지만, 중국은 ‘북한의 후견인’으로서 ‘북한을 감싸는’ 입장을 취하였다.⁸⁾

이후, 2010년 8월 하순경에 후진타오 국가주석은 중국의 동북 3성지역을 방문한 김정일 국방위원장과 정상회담을 가졌고, 중국의 고위인사들도 북한을 방문하였다.

그리고 2010년 11월에 한국 국민들에게 생중계된 북한의 연평도 포격사건이 중국의 광저우 아시아 게임의 막바지에 발생하였지만, 중국은 북한을 비판하지 않았다. 중국은 북한 측의 선제공격에 의한 포격임을 지적하지 않았고, 오히려 매년 개최되는 통상적 훈련인 ‘한국의 호국훈련’이 연평도 포격사건의 도화선이라는 점을 강조하였다.

이처럼, 중국은 김정일 정권의 붕괴를 우려하며 김정은 후계체제의 연착륙을 위해 공식 또는 비공식으로 북한에 대한 경제지원을 하고 있다.

이와 같은 중국의 대북 전략적 지원은 북한에 대한 영향력의 증대로 귀결되고 있고, 중국의 대북 영향력 증대는 미·중관계 등에서 전략적 지렛대(leverage)로 활용되고 있다.

그러므로 한반도 문제와 관련, 중국의 비중은 한층 높아지고 있지만, 중국의 한반도 전략 및 대북전략은 통일을 지향하는 한국의 정책과 상충되며, 불협화음을 야기하고 있다.

이는 중국의 한반도 전략 및 대북전략에 다음과 같은 점이 투영되어 있기 때문이다.⁹⁾

첫째, 중국은 티베트·신장 위구르 등의 내부분제로 그다지 여유가 없기 때문에 한반도의 현상유지를 전략적으로 추구한다. 특히, 신장지역은 중국의 국익에 매우 중요한 지역이면서, 상당한 전략적 관리를 필요로 지역이다. 신장지역은 막대한 에너지 매장지역인 동시에 유라시아의 중앙으로 진출하는 교두보로서 중국의 국익에 매우 중요한 지역이지만, 초국적 성격의 민족 분규가 내재된 복잡한 지역이다. 따라서 중국은 지전략적으로 중요한 신장 위구르·티베트 지역의 전략적 관리 때문에 북한 급변사태, 남북한 통일 등의 급격한 변화를 원하지 않으며, 남북 간의 현상유지를 전략적으로 추구하고 있는 것이다.

둘째, 중국은 자국의 중요한 전략적 이해 관점에서 북한을 ‘완충지대(buffer zone)’로

8) 배정호, “천안함 사건에 대한 국제사회의 반응과 동북아 전략환경의 변화,” (온라인 시리즈 CO 2010-20, 2010).

9) 배정호, “중국의 대북전략과 우리의 대응과제,” 자유기업원, 『CFE Viewpoint』, No. 222 (2011).

이용한다. 즉, 중국은 미·중관계에서 대만문제를 해결할 수 있는 충분한 역량을 키울 때까지 북한을 대만문제의 방과제로 전략적으로 이용하며, 아울러 한반도의 북부지역인 북한을 안보적 차원에서 대미관계에서 ‘완충지대(buffer zone)’로 이용하고 있다. 따라서, 중국은 자국의 국력과 정치적 영향력이 증강할 때 한반도의 현상 타파를 원하지 않고, 한반도의 현상유지를 추구하는 것이다.

셋째, 중국은 6자회담의 의장국으로서 동북아지역에서 외교력을 발휘하는 데 북한을 전략적으로 이용한다. 따라서, 중국은 북한의 우리나라 농축 프로그램(UEP) 문제가 명백한 유엔 안전보장이사회 결의의 위반사항이지만, 중국은 이 문제를 유엔 안전보장이사회에 회부하는 것을 반대하면서 6자회담의 틀 안에서 다룰 것을 주장하고 있다. 중국으로서는 동북아 지역에서 정치외교적 이니셔티브(initiative)를 확보하는 데 6자회담과 북한을 전략적으로 이용하려는 것이다.

넷째, 중국은 비핵화보다 비확산에 역점을 둔 북핵 전략을 추구한다. 따라서 중국의 6자회담의 전략적 운영은 북핵의 폐기보다 북핵 관리에 역점을 두고 있는 것이다.

이처럼, 중국의 대북전략은 21세기 동북아 평화·번영 공동체를 지향하여 북한문제의 근본적 해결이라는 차원에서 접근하기보다 지극히 단기적인 자국의 국익 관점에서 ‘한반도 현상유지’ 차원에서 전개되고 있는 것이다.

나. 중국의 국익과 한·중의 입장 차이

중국은 위에서 언급하고 있는 대북전략을 추구하고 있기 때문에, 한국의 대북정책에 대해 때때로 이견을 나타내었고 입장 차이를 보여 왔다. 중국의 전문가들은 각종 정책세미나, 국제워크숍 등에서 한·미동맹의 복원, 한국의 대북정책과 남북관계 등과 관련하여 다음과 같이 이견을 나타내었다.

(1) 한·미동맹 및 주한 미군에 대한 경계

한반도에는 미국, 일본, 중국, 러시아 등의 이해관계의 교차되어 있다. 즉, 한반도 문제는 남북간의 문제인 동시에 국제문제이다.

따라서, 이명박 정부는 한·미동맹을 기반으로 하는 국제공조의 전략적 중요성을 강조하였고, 한·미동맹의 복원을 위해 노력을 전개하였다.

중국은 지난 정부와 다르게 한·미동맹의 강화를 기반으로 하는 이명박 정부의 대북정책에 대해 상당한 경계를 나타내었다. 중국의 대학·연구기관의 전문가들은 각종 정책세미나에서 한·미동맹의 복원 및 강화에 대해 ‘짜증 날 정도’로 이견을 되풀이 제시하며 논쟁을 걸어왔다.¹⁰⁾

천안함 폭침사건에 대해서도 중국은 남북관계 차원이 아닌 미·중관계의 틀내에서 전략적으로 인식하며, 국제사회의 비난에도 불구하고 ‘북한의 후견인’으로서의 일방적 입장을 취하였다. 한반도 통일문제와 관련해서도, 중국은 통일후의 주한 미군의 존재를 문제 삼고 있다. 요컨대, 중국은 한반도는 물론 동북아 지역에서 미국의 영향력을 배제하려고 하고 있으며, 이와 같은 전략적 맥락에서 한반도 문제에 접근하고 있다.

(2) 남북 관계의 경색에 관한 북한의 책임 외면

북한은 상생과 공영의 대북정책과 「비핵·개방·3000」 구상을 보수정권의 강경정책이라고 비난하면서, 성급하게 일방적으로 대화를 중단하고 강경조치를 취하며 거부감을 나타내었다.

북한은 김대중 정부의 출범 초기, 노무현 정부의 출범 초기에도 비난하였지만, 이명박 정부에 대한 비난 및 거부감은 소위 ‘기 싸움’ 이상이였다. 예컨대, 북한은 이명박 정부의 출범 직후인 2008년 3월 29일에 모든 당국 간 대화의 중단 및 접촉 거부를 선언하면서 일방적으로 남북대화를 중단하였고, 동년 4월 1일부터는 이명박 대통령의 실명을 직접 거명하며 비난하기 시작하였으며, 나아가 「비핵·개방·3000」 구상의 철회, 6.15 공동선언 및 10.4 공동선언의 무조건 이행 등을 요구하면서 이명박 정부를 압박하였다.¹¹⁾

이후, 북한은 장거리 로켓 발사, 제2차 핵실험 등을 감행하며 남북관계를 악화시켰고, 마침내 천안함 폭침사건, 연평도 포격 사건 등을 일으켰다. 즉, 남북관계의 악화는 기본적으로 북한에게 1차적 책임이 있다.

그러나 중국은 이와 같은 남북관계의 경색, 악화 등에 대해 북한의 책임을 외면하고 한국의 책임론을 제기하였다. 즉, 중국은 한국과 가진 각종 정책세미나 및 회의를 통하여 이명박 정부의 강경한 대북정책 탓으로 남북관계가 경색되었다고 지적하면서, 이명박 정부의 대북정책 전환을 유도시키려 하였다.

10) 배정호, “서장. 중국의 부상 및 대북전략과 한국의 전략적 고려사항,” 배정호 편저, 『오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2009).

11) 배정호, “이명박 정부의 대북정책,” 『북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조』 (서울: 통일연구원, 2009).

(3) 북핵 문제와 대북 제재에 대한 한·중의 입장 차이

중국은 김정일 정권 아래에서는 북한 핵의 폐기가 어렵다고 인식하면서도, 북한의 비핵화를 추구하고 있고, 김정일 정권과 우호관계를 유지하고 있다. 즉, 중국은 북한을 ‘완충지대(buffer zone)’로 이용하려는 전략에 따라 김정일-김정은 체제의 유지를 바라고 있다.

그러므로 중국은 북한의 제2차 핵실험에 격노하면서도, 제2차 핵실험을 북한의 후계세습 등 내부 차원에서 이해하며, 즉시 대북 제재 조치를 취하지 않았다. 게다가, 중국은 국제사회의 대북 제재에 동참하면서도 단둥 등 중·북 국경지역의 비공식 대북 경제교류를 묵인하였다. 오히려, 중국은 한·중 정책세미나 및 워크숍 등을 통하여 ‘대북제재 무용론’을 강조하며 북한의 입장을 대변하였다.

한국은 비핵화를 위해 「비핵·개방·3000」, 「그랜드 바진」 등의 정책을 추구하고 있는 데 비해, 앞에서 언급한 바 있듯이, 중국은 북핵의 폐기보다 북핵 관리에 역점을 두는 전략을 추구하고 있으며, 비핵화보다 비확산에 역점을 두는 전략을 추구하고 있는 것이다.

(4) 북한 문제에 대한 한·중의 기본적 입장 차이

한국은 한반도의 통일을 지향하여 남북관계의 진전, 북한의 개혁·개방 및 체제전환 등을 추구하고 북한문제에 접근하고 있다. 즉, 한국은 분단 상황을 통일로 전환하는 소위 ‘한반도의 현상 타파’의 대북정책을 추구하고 있다. 이명박 정부의 「비핵·개방·3000」도 한반도의 점진적·평화적 통일을 지향하는 현상타파의 대북정책이다.

이에 비해 중국은 ‘한반도의 현상 유지’에 전략적 역점을 두고 대북 접근을 하고 있다. 중국은 단기적 국익 차원에서 북한을 ‘완충지대(buffer zone)’로 활용하려는 전략적 의도에 따라 ‘한반도의 현상 유지’의 대북 접근을 하고 있다.

따라서, 중국의 북한 핵 정책도 핵 폐기보다 핵 관리에 역점을 두고 있으며, 중국의 대북지원 및 경제교류도 북한정권이 겨우 ‘생명 유지’를 하는 수준에서 이루어지고 있다. 다시 말해, 중국의 대북 경제지원은 북한의 경제회복 수준이라는 대규모 차원이 아니라, 북한이 정권을 겨우 유지할 수 있는 수준에서 이루어지고 있다. 현실적으로 북한의 투자 인프라 취약 및 전문인력의 절대 부족 때문에 북·중의 대규모 경제교류는 한계가 있다.

북한도 이를 명확하게 인식하고 있는 듯하다. 북한이 체제유지에 중요한 경제·외교적 지원의 획득이라는 전략적 이익을 위해 중국의 북한 ‘완충지대(buffer zone)’ 전략을 역으로 이용하며 대중 접근을 하고 있지만, 내심 중국에 불만을 가지고 있는 듯하다. 즉, 중국의

정치적 영향력 한계, 대북지원의 한계 등으로 북한은 생존전략차원에서 미·북 양자간 대화에 집착하고 있는 것이다.

4. 중국 국익과 한반도 통일

중국은 비약적인 양적 경제성장을 거듭하면서 G2로까지 부상하였으나, 지금까지의 경제성장을 지속가능하게 하면서, 대륙내부의 저개발 지역의 발전을 추구해야 하는 매우 중요한 시기에 있다.

그러므로 중국은 주변 국제환경의 안정을 필요로 하고 있고, 이와 같은 맥락에서 한반도의 긴장과 변화를 원하지 않고 있다.

그러나 향후 중국이 핵심 정책현안들을 해결하려면, 미국과의 이해와 협조를 기반으로 하면서 동시에 한국과 일본과의 전략적 협력을 확보하는 것이 매우 중요하다.

이를 위해서는 중국이 한반도의 문제를 근본적으로 해결하는 데 전략적 역할 및 협력을 하여야 한다. 중국이 북한을 완충지대로 활용하는 것도 한계에 다다른 것이다.

동북아의 ‘불씨’인 북한문제의 근본적 해결을 하지 않고 봉합한 채 이대로 간다면, 동북아 지역의 안정은 물론 중국 자신이 북한으로부터 봉변을 당하는 상황에 직면할 수 있다.

예컨대, 중국이 북핵 문제를 근본적으로 해결하지 않고 비확산에 초점을 맞춘 관리정책을 전개할 경우, 북한의 원자력 사고에 의해 동북 3성지역이 ‘방사능 쓰나미’의 피해를 입을 수 있다. 아울러, ‘21세기 동아시아 공동체’를 지향한 「한·중·일 협력비전 2020」의 성공적 전개에도 한계가 있다.

반면, 한국 주도의 한반도 통일은 북한 핵문제의 결정적 해결을 통하여 동북아 평화공동체의 건설에 기여할 수 있다. 또, 한국 주도의 통일이 이루어 질 경우, 한반도는 동북아 지역에서 사람, 물자, 문화 교류의 핵심적 허브(Hub)로 기능하면서 동북아경제공동체, 동북아문화공동체 건설의 결정적인 전기 마련에 기여할 것이다.

중국의 지식인, 전문가들도 중국 국익의 전환기적 상황, 한반도 통일의 가치 및 비전 등에 대해 충분히 인식하고 있을 것이다.

중국은 21세기의 동북아 및 동아시아, 아시아-태평양 지역의 평화번영을 위해 ‘불씨’를 근본적으로 해결하는 차원에서 북한 문제에 접근하여야 하고, 21세기의 동북아 및 동아시아의 평화공동체, 경제공동체, 문화공동체의 건설을 위해 조속히 한국 주도의 한반도 통일을 지지하는 정책을 추구하여야 할 것이다.

참고문헌

- 배정호. “서장: 중국의 부상 및 대북전략과 한국의 전략적 고려사항.” 배정호 편저. 『오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도』. 서울: 통일연구원, 2009.
- _____. “이명박 정부의 대북정책.” 배정호 편저. 『북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조』. 서울: 통일연구원, 2009.
- _____. “천안함 사건에 대한 국제사회의 반응과 동북아 전략환경의 변화.” 온라인 시리즈 Co 2010-20, 2010.
- _____. “중국의 부상과 동북아 전략환경.” 『CFE Report』. No. 147 (자유기업원), 2011.
- _____. “중국의 대북전략과 우리의 대응과제.” 『CFE Viewpoint』. No. 222 (자유기업원), 2011.
- 배정호 외. “미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항.” 『통일정세분석』 (통일연구원), 2011-02.

『연합뉴스』.

『중앙일보』.

제1부. 중국의 부상과 동북아 전략환경 변화

- I. 중국의 부상 이후, 미국의 대중 안보전략과 미·중 전략적 관계
- II. 변화와 조정: 동아시아의 미·중관계 및 안보 원동력
- III. 중국·러시아의 전략적 관계 : 협력과 우려
- IV. 중국의 부상 이후, 마·러 전략적 관계
- V. 변화하는 동아시아 질서 속의 중·일관계

I. 중국의 부상 이후, 미국의 대중 안보전략과 미·중 전략적 관계

박 재 적(통일연구원 국제관계연구센터 부연구위원)

1. 중국의 부상과 미국의 헤징(hedging) 전략

미국이 바라보는 탈 냉전기 동아시아 지역 국제 질서는 불확실성(uncertainty)으로 특징 지워진다.¹²⁾ 이는 무엇보다 매년 비약적인 경제 발전을 거듭하며, G2의 위치로 부상하고 있는 중국이 동아시아 지역에서 차지하게 될 위상이 불분명하기 때문이다.

미국 학계와 정책결정자들 사이에서 중국이 수정주의 국가(revisionist state)인지 현상유지 국가(status quo state)인지에 관한 다양한 평가가 산재한다. ‘중국 위협론’을 부각시키고 있는 학자들은 중국이 경제 침체를 극복하고 재도약하고 있는 러시아와 함께 미국에 대항하여 힘의 균형(balance)을 추구하고 있거나, 추구하게 될 것이라고 주장한다.¹³⁾ 이들은 특히 중국이 일본, 필리핀, 베트남 등 역내 국가들과 영토 분쟁을 재점화시키고 있음을 부각시키고, 중국 국방예산의 불투명성을 지적한다. 이에 반해 중국의 ‘평화적인 부흥(peaceful rise of China)’을 예견하는 학자들은 경제 성장의 지속이라는 자국의 사활적 이익 때문에, 중국이 지역 질서의 불안정을 초래하기보다는 오히려 지역 질서의 안정에 기

* 이 글의 일부는 통일연구원 정책보고서인 배정호·박영호·김진하·박재적·이기현, “미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항,” 『통일정세분석』 (서울: 통일연구원, 2011)에서 필자가 집필했던 부분을 수정·보안하였음.

12) Richard Cheney, *Defense Strategy for the 1990s: Regional Defense Strategy* (Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 1993), p. 6, <http://www.informationclearinghouse.info/pdf/naarpr_Defense.pdf>; The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: Government Printing Office, March 2006), pp. 27~32.

13) Richard Betts, “Wealth, Power, and Instability: East Asia and the United States after the Cold War,” *International Security*, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993/1994), p. 54; Aaron Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia,” *International Security*, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993/1994), pp. 15~27; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2003), p. 400.

여하는 방향으로 자국의 위상을 정립해 나갈 것이라고 주장한다.¹⁴⁾¹⁵⁾ 또한 이들은 중국이 경제적으로 부흥하고 있다고 하더라도, 극빈층 비율, 미국 시장에 의존적인 수출 주도형 산업구조, 소수민족 분쟁, 국내 정치 불안 등을 고려할 때, 중국이 미국을 필적할 G2의 위상을 가지게 될 것인가에 대해 회의적이다.¹⁶⁾

한편, 미국의 입장에서 볼 때, 역내 국가들이 중국 부상에 어떠한 방식으로 대응할지 또한 불분명하다. 역내 국가들이 중국에 대해 힘의 균형 정책을 취한다면, 그 과정에서 지역질서가 불안정해질 것이다. 예를 들자면, 중국의 부상을 위협의 관점에서 바라보는 경향이 큰 일본은 중국과 정치·군사적 측면에서 대립하고, 미국과는 안보 관계를 증진시키고 있다.¹⁷⁾ 그러나 역내 국가들이 중국의 부상을 수용(accommodation)하는 차원을 넘어 중국에 편승(bandwagoning) 할 수도 있다. 이 경우, 데이비드 강(David Kang) 교수가 주장하는 것처럼, 과거 수천 년간 동아시아 지역에서 형성되었던 중국 주도의 ‘계층적 아시아 질서(hierarchical Asian order)’가 재현될 수도 있다.¹⁸⁾ 이 경우 미·중 간의 동아시아 지역에서의 세력전이 가 평화적으로 구현될지, 아니면 이른바 ‘패권 전쟁(hegemonic war)’을 초래할지는 현 단계에서 누구도 예단하기 어렵다.

지역 질서 향배의 불확실성에 직면한 미국은 중국에 대해 ‘헤징(hedging) 전략’을 펼치

-
- 14) Alastair Johnson, “Is China a Status Quo Power?” *International Security*, Vol. 27, No. 4 (Spring 2003), p. 58; David Shambaugh, “China Engages Asia: Reshaping the Regional Order,” *International Security*, Vol. 29, No. 3 (Winter 2004/2005), pp. 72~89, pp. 95~99; Zhang Yunling and Tang Shiping, “China’s Regional Strategy,” in *Power Shift: China and Asia’s New Dynamics* (ed.), David Shambaugh (Berkeley: University of California Press, 2005), pp. 48~49; Robert Sutter, “China’s Rise: Implications for U.S. Leadership in Asia,” *Policy Studies*, No. 21 (Washington D.C.: East-West Center, 2006), pp. 1~24; Robert Art, “Agreeing to Agree (and Disagree),” *The National Interest*, No. 89 (May/June 2007), pp. 33~39.
- 15) 중국 위협론과 중국의 평화적 부흥론에 대한 개괄은 박동훈, “경제위기 이후 중·미관계 변화와 한반도,” 『JPI 정책포럼』 (제주평화연구원, 2011년 6월), pp. 2~3; 김동현, “미·중 협력관계와 동북아 평화,” 『전문가 진단』 (일민국제관계연구원, 2011년 9월 15일), pp. 6~13 참조.
- 16) Robert Sutter, “China’s Rise: Implications for U.S. Leadership in Asia,” *Policy Studies*, No. 21 (Washington D.C.: East-West Center, 2006), pp. 17~24.
- 17) Lin Yifu, “China’s Threat Perception of Japan after the Cold War: A Tentative Discussion,” Paper presented at GIARI Summer Institute on Regional Integration at Waseda University (Tokyo, August 25, 2009), pp. 14~18, <http://www.waseda-giari.jp/sysimg/imgs/200808si_03_lin_paper.pdf>.
- 18) David Kang, “Getting Asia Wrong: The Need for New Analytic Frameworks,” *International Security*, Vol. 27, No. 4 (Summer 2003), p. 58; “Hierarchy, Balancing and Empirical Puzzles in Asian International Relations,” *International Security*, Vol. 28, No. 3 (Winter 2003/2004), p. 180.

고 있다. 헤징 전략은 한편으로는 관여(engagement)와 통합(integration)의 정책을 취하며, 동시에 다른 한편으로는 힘의 균형(balancing)을 위한 수단을 유지한다.¹⁹⁾ 미국은 중국을 수용(accommodation)하여 중국이 시장 자본주의에 동화되도록 유도하는 동시에, 아울러 미·중, 중·일 경쟁구도가 미국의 국익을 침해하는 방향으로 전개될 가능성에 대비해 중국에 대한 균형(balancing) 정책도 병행하고 있다.²⁰⁾

헤징 전략의 한 축인 균형을 위해 미국이 유지하고 있는 대표적 안보 수단이 미국 주도 동맹 체제이다. 미국은 동아시아 지역에서 이른바 ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 체제(hub and spoke alliance system)를 유지하고 있다. ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 네트워크는 미국이 냉전 시대부터 한국, 필리핀, 일본, 태국, 호주와 체결한 복수의 동맹 관계로 구성된다. 이 체제는 냉전기 동안 아태지역에서 자유주의 진영 안보의 핵심 요소로 공산주의 위협에 대한 균형(balancing)의 역할을 감당했다. 미국은 중심축과 바퀴살 동맹 체제가 탈 냉전기에도 여전히 동아시아 지역에서 자국의 군사 전략과 군사 자산(military asset)을 운영하는 데 있어 기본 토대가 될 것이라고 공헌한다. 또한 미국은 싱가포르와 같은 역내의 우호적인 국가들과도 동맹 못지않은 전략적 양자 관계를 형성해가고 있다.

그러나 중국은 미국이 ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 체제를 헤징 전략의 한 축인 균형을 위해 유지하고 있기 보다는, 중국을 봉쇄(containment)하기 위한 도구로 활용하고 있다고 주장한다. 즉, 미국이 역내 국가들과 체결한 다수의 동맹으로 중국을 포위(encirclement)하려 한다는 것이다. 미국과 중국 간에 미국 주도 동맹을 둘러싼 이러한 인식의 차가 지속된다면, 동아시아 지역에서 새로운 안보 딜레마의 불씨가 점화될 수 있다. 미국은 미·중 간의 불신이 새로운 안보 딜레마를 초래하는 것을 방지하기 위해 동아시아 지역에서 다자주의 안보 협력 기구를 활성화시키는 데 실익이 있다. 로버트 코헤인(Robert Keohane) 교수가 지적하는 바와 같이, 효율적인 다자 안보 협력체는 회원국들에게 ‘법적 책임(legal liability)’을

19) Evans Medeiros, “Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability,” *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 1 (Winter 2005/ 2006), p. 145.

20) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: Government Printing Office, March 2006), pp. 41~42; David Steinberg, “The South Korean-United States Alliance: Vagaries of a Future Relationship-A Personal View,” A Paper Presented at the Korea Society & The Security Management Institute Joint Conference on the Future of ROK-U.S. Relations (February 2, 2007), <http://www.koreasociety.org/images/stories/Special%20Events/50A%20Conference/conference_program_2.pdf>; Richard Armitage and Joseph Nye, “The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020,” *CSIS Report* (Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies, February 2007), pp. 20~21, pp. 22~25.

부과하고, ‘거래 비용(transaction cost)’을 축소시키며, 회원 국가들에게 유용한 정보(useful information)를 제공함으로써 국가들 간의 불필요한 오해를 불식시키고, 신뢰를 증진시킬 수 있기 때문이다.²¹⁾

그러나 유럽에 비해 동아시아 지역에서 다자 안보 협력은 활성화되어 있지 못하다. “현재 아세안지역안보포럼(ARF), 상하이협력기구(SOC), 동아시아 정상회의(EAS), 아시아태평양 경제협력체(APEC)의 부속회의(sideline) 등에서 다양한 지역 안보 이슈가 다루어지고 있기는 하지만, 아직까지 구체적이고 제도적인 안보 협력의 성과를 도출해 내지 못하고 있다.”²²⁾ 다자주의 안보 협력체를 활성화시키고 있는 유럽 국가들과는 다르게, 정치, 사회, 경제, 문화적 배경의 이질성이 강한 동아시아 국가들이 다자주의를 통해 실질적인 안보협력을 이끌어 내는 것에 ‘구조적인 한계’가 있기 때문이다.

사실 동아시아 지역에서 효율적인 다자주의 안보 협력 기구가 활성화되지 못하고 있는 데는 ‘구조적 한계’ 외에도 미국의 소극적인 태도에도 원인이 있다. 미국은 중국이 다자주의 안보협력을 미국의 영향력을 감소시키려는 도구로 이용하고 있다고 보고 동아시아 지역에서 다자주의 안보협력 기구의 활성화에 적극적이지 않았다. 일례로 미국은 2006년에 창설된 동아시아 정상회의(EAS)의 회원국 가입을 위한 필수 조건인 ‘동남아 우호협력조약(TAC)’의 서명을 미루다가 2011년에서야 참여 의사를 밝혔다.

이러한 맥락에서 미국은 동아시아 지역에서 다자주의 안보협력 기구보다, 소 다자주의 안보 협력의 발전을 유도하고 있다. 소 다자주의는 소규모의 국가들이 좀 더 특정화된 틀 안에서 공통 안보 관심사를 논의하기 위한 모임으로 정의된다.²³⁾ 미국, 호주, 일본 간의 비전통 안보 분야 협력을 위한 삼자 전략 대화(Trilateral Strategic Dialogue)나 북핵 문제를 해결하기 위한 6자회담(Six Party Talks) 등이 그 예이다.²⁴⁾

미국이 양자주의, 소 다자주의, 다자주의를 운용하는 행태는 미국의 대중 전략을 분석함에 있어 중요한 증거 틀을 제시해 준다. 중국 위협에 대한 인식 정도에 따라 미국이 동아시아 지역에서 양자 동맹, 소 다자주의적 성격의 협의체 및 다자 안보 협력 기구를 운영하

21) Robert Keohane, *After Hegemony* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), pp. 89~92.

22) 박재적, “동아시아 다자 안보협력기구 형성의 가능성,” 『2010년 정책연구과제 1』 (서울: 외교안보연구원, 2011), p. 214.

23) U.S. Department of Defense, *The United States Security Strategy for East Asia-Pacific Region* (Washington D.C.: Department of Defense, 1998), p. 42.

24) 박재적, “미국-호주-일본 삼자 전략 대화: 소 다자주의 안보 협력의 가능성,” 『전략연구』, Vol. XVIII, No. 1 (2011), pp. 200~202.

는 양상에 차이가 있기 때문이다. 중국을 위협으로 간주하는 인식이 팽배해지면 미국은 헤징 전략의 균형을 측면에서 양자 동맹을 강화시키고, 중국이 미국 주도 지역 질서에 순응하고 있다는 인식이 공유될 때는 미국은 (소)다자주의를 활성화 시키는 경향이 있다. 한편, 중국은 미국이 양자 동맹 및 (소)다자주의를 운영하는 행태에 따라 자국의 대미 정책의 방향을 재조정하고, 미국은 이에 다시 반응한다. 이와 같은 미국과 중국의 작용(action)·반작용(reaction)이 양국 간 안보 현상의 상당부분을 유효하게 설명해준다.

2. 미국의 양자동맹, 소 다자주의, 다자주의 운용 현황

미국은 최근 중국의 공세적 외교정책에 대응하여 자국이 동아시아 지역에서 유지하고 있는 양자동맹을 강화시키고 있다. 중국은 2010년 6월 동중국해 해상에서 대규모 군사훈련을 실시하였고, 7월 남중국해의 영토 분쟁 지역에 대한 배타적 주권을 재차 강조했다. 또한 11월에는 일본과의 센카쿠 열도 분쟁을 재점화시켰다. 또한 북한도 2010년 3월에 한국의 천안함을 폭침하였고, 11월에는 자국의 핵 우라늄 농축 시설을 공개하였고 연평도에서는 무력 도발을 감행하였는데, 북한의 이러한 일련의 도발에 중국은 북한을 감싸는 태도를 견지했다.

미국은 중국과 북한의 위협에 대한 헤징 전략의 차원에서 ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 네트워크의 ‘균형(balancing)’ 요소를 강화시키고 있다. 일례가 남중국해 영토분쟁에 관한 미국의 태도이다. 사실 미국은 남중국해 영토분쟁 문제에 개입하는 것에 대해 신중한 입장을 취하여 왔다. 특히 미국·필리핀 동맹이 중국과 필리핀과의 난사군도 영토 분쟁을 관할해야 한다는 필리핀의 요구에 미국은 애매모호한 태도를 견지해 왔다.²⁵⁾ 그러나 최근 중국의 남중국해 분쟁지역에서의 영유권 주장에 대항하여 미국의 힐러리 미 국무장관이 2010년 7월 베트남 하노이에서 열린 아세안지역포럼(ARF)에서 이 지역의 안정이 ‘미국의 중요한 외교적 사항’이라는 점을 분명히 했다. 힐러리 장관의 발언에는 미국이 “중국과 영토분쟁을 겪고 있는 동맹국인 필리핀 등 지역 국가와의 연대로 중국의 동남아시아에서의 세력 확장을 견제하겠다는 의도가 실려 있다.”²⁶⁾

25) Jae Jeok Park, “A Comparative Case Study of the U.S.-Philippines Alliance in the 1990s and the U.S.-South Korea Alliance between 1998 and 2008: Alliance Discontinuation,” *Asian Survey*, Vol. 51, No. 2 (2011), pp. 273~280.

26) 황병덕·박재적, “동북아 안보정세,” 『통일 환경 및 남북한관계 전망: 2010~2011』 (통일연구원: 2010), p. 8.

또한 미국은 중국과 일본의 센카쿠 영토 분쟁에 대한 대응으로, 2010년 12월 미국 항공모함 조지워싱턴 호가 참여하는 사상 최대의 미·일 연합 군사훈련을 실시하였다. 한국은 동 훈련에 미·일 군사 훈련 사상 처음으로 참관국으로 참가하였다.

미국은 중국뿐만 아니라 북한의 공세적 군사 행위에도 동맹의 강화로 맞대응하고 있다. 북한의 2010년 천안함 폭침 이후 한·미 양국은 7월 동해상에서 한·미 연합 군사훈련을, 9월에는 서해에서 대잠수함 훈련을 실행 하였다. 또한 북한의 연평도 도발 후 한·미 양국은 중국의 반발에도 불구하고 11월 미국 핵 잠수함 조지워싱턴 호가 참여하는 한·미 연합 군사훈련을 실행하였다.

즉, 미국은 최근 미국 주도 ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 체제를 운영함에 있어, 중국에 대한 헤징(hedging) 전략의 양 대 축 중 하나인 균형의 측면을 예년보다 더 강화하고 있다. 하지만 중국은 이를 미국이 역내 동맹국들과 함께 중국을 봉쇄(containment)하기 위한 술책으로 치부하고 있다. 중국은 미·일, 한·미 군사훈련에 대한 대응으로 중국 동북 지역을 관찰하는 선양군구 직할지역에서 2010년 11월 말부터 12월 초까지 대규모 군사훈련을 실시하였다.²⁷⁾

미국이 헤징 전략의 균형 축을 강화해감에 따라, 상대적으로 (소)다자주의는 약화되었다. 미·중 관계가 미국의 대만 무기수출, 달라이 라마와 오바마의 면담, 구글(google)의 중국 사업 철수, 동중국해 해상에서 영토분쟁 및 중국의 해상 훈련, 북한의 천안함 폭침 및 연평도 도발에 대한 중국의 태도, 환율 문제, 닌오위다오/센카쿠 열도 분쟁, 미국의 핵 잠수함 서해 파견 등에 관한 이견으로 악화된 상태에서, 동 아시아 지역에서 소 다자주의 안보협력의 가시적인 성과를 도출하는 데는 한계가 있었다. 예를 들자면 미국, 호주, 일본은 비전통 안보 분야 협력을 위한 ‘삼자 전략대화(Trilateral Strategic Dialogue)’를 2001년에 출범시켰는데, 미·중 관계가 악화되면 될수록 중국은 ‘삼자 전략대화’가 중국에 대한 ‘소규모의 나토(NATO)’라는 비판의 목소리를 높였다.²⁸⁾ 미국 오바마 대통령이 2010년 11월 8일 인도를 방문하였을 때, 중국은 미국이 일본, 호주에 더해 인도를 중국 견제를 위한 4자 대화

27) 2011년에 출판된 2010년 중국 국방백서에 의하면 “중국은 미국과의 관계를 갈등적·경쟁적 관계로 명시하고 있다.” 박창권, “미국의 중국 국방정책에 대한 평가: 2010년 국방백서를 중심으로,” *KIDA Defense Weekly*, No. 1375, 2011년 8월 29일, p. 2.

28) “Mini NATO in Asia-Pacific Region Plan by U.S. and Australia,” *Beijing Review* (September 20, 2001), <<http://www.china.org.cn/english/2001/Sep/19383.htm>>; Andrew Forrest, “How to Be a Good Friend: China and the Australia-Japan Security Relationship,” *Security Challenges*, Vol. 4, No. 1 (Autumn 2003), pp. 43~53.

채널로 끌어들이려한다고 비판하였다.²⁹⁾

동아시아 지역에 있어 또 다른 대표적인 소 다자주의 협의체인 6자회담도 진전을 보지 못하고 있다. 6자회담은 북핵 문제를 해결하기 위해 2003년에 결성되어 부침을 겪다가 2008년 12월에 북한 핵 시설의 검증 절차에 관한 회원국들의 이견으로 중단된 후 아직까지 재개되지 못하고 있다. 북한의 천안함 폭침, 우리함 농축 시설 공개, 연평도 도발과 중국의 북한 편향적 태도는 미국, 일본, 한국에서 6자회담의 유용성에 대한 회의를 불러일으켰다. 물론 2010년 북한의 일련의 도발에도 불구하고 중국과 러시아는 6자회담을 재개해야 한다는 입장을 표명했다. 중국은 북한의 연평도 도발 직후인 2010년 11월 28일 다이빙귀(戴秉國) 중국 국무위원을 한국에 파견하여 6자회담 재개를 위한 6자회담 수석대표 회의의 개최를 제안했다. 알렉세이 사조노프 러시아 외무부 부대변인은 12월 2일 러시아는 중국이 제안한 6자회담 수석대표 긴급회의에 참석할 의향이 있다고 발표하였다. 그러나 한국 정부는 다이빙귀의 제안을 거부했다. 미국도 한국과 마찬가지로 북한의 잇따른 도발 와중에 6자회담이 개최될 수 없다는 입장을 견지했다. 일본도 다이빙귀 방한 직후 후쿠야마 테쓰로(福山哲郎) 관방 부장관이 기자들에게 “한국 및 미국과 협조하면서 신중하게 이 문제를 다룰 것”이라고 말했는데, 그 근본 기조는 반대였다.³⁰⁾

미국 주도 양자 동맹의 중국에 대한 균형 역할 강조와 소 다자주의 안보협력의 정체는 미국과 중국의 2011년 1월 정상회담 이후 서서히 변화의 조짐을 보이고 있다. 이는 아래에서 기술하는 바와 같이 미·중 대립 구도의 장기화가 양국의 국익에 도움이 되지 않는다는 전략적 판단에 기인한다.

3. 미국의 대중 전략적 이익과 양자동맹, 소 다자주의, 다자주의 운용 전망

가. 미·중 대립과 미국의 양자동맹 강조 기조 지속

미국이 중국의 부상에 대한 헤징 전략의 균형 요소로서의 양자동맹을 강조하는 기조는 당분간 지속될 것으로 전망된다. 이는 미국과 중국과 경제, 인권, 중국과 역내 국가와의 영토 분쟁 영역에서 계속 대립하고 있기 때문이다.

첫째, 오바마 행정부는 중국과의 무역 불균형을 해소하기 위해 중국에 지적 재산권 보

29) “오바마 ‘反 중국 동맹구축’ 아시아 勢 물이,” 『매일경제』, 2010년 11월 5일.

30) “日, 中 6자 긴급협의 제의 신중접근,” 『연합뉴스』, 2010년 11월 28일.

호, 시장 개방 확대, 환율 개입 중단을 요구하고 있다. 2010년 11월 미국 중간선거에서 민주당이 패하였는데, 경기침체로 인한 10%에 육박하는 실업률과 정부 재정 문제가 주요한 원인으로 지적 되었다. 이를 해소하기 위한 타개책의 하나로 미국은 중국과의 무역 적자를 해소하려 하고 있다. 중국의 인플레이션 상승률이 미국보다 높기 때문에 중국이 위안화를 연 10%가량 절상해야 한다고 구체적인 목표를 제시하며 중국을 압박하고 있다.³¹⁾ 일례로 2011년 1월 미·중 정상회담에 앞서 미 민주당 소속 상원의원들이 중국을 겨냥한 환율조작국 제재 법안을 의회에 제출하겠다고 밝혔고, 실제로 정상회담에서 미국은 중국에 위안화 절상을 요구하였다. 또한 미국은 중국에게 컴퓨터 소프트웨어 등 중국 내 지적 재산권 침해 시정, 중국 내 외국기업 차별 철폐, 중국 쇠고기 시장 개방을 요구하고 있다. 2012년 대선을 준비해야 하는 오바마 대통령에게는 위안화 절상 등을 통해 중국과의 무역불균형 문제를 해소하고 일자리를 창출하는 것이 급선무이다.

그러나 중국은 위안화 절상과 달러 중심의 세계 통화 체제에 반대하고 있다. 정상회담에서 미국의 위안화 절상 요구에 대해 중국은 위안화 환율 개선 및 환율 유동성을 증진하며, 경제발전모델의 변화를 계속해 나갈 것임을 원론적 차원에서 언급하는 데 그쳤다. 정상회담 후 미국 언론은 후 주석이 백악관에서 열린 저녁 만찬에서 중국이 보잉사와 제너럴 일렉트릭사 등으로부터 450억 달러에 달하는 물품의 수입을 약속했다는 점에서 미국이 실익을 얻었다고 평가하면서도, 대중 무역 불균형 시정 문제 등에 대한 해결책이 나오지 않았다는 점을 지적하였다. 종합하자면, 미국과 중국 간에는 무역불균형 문제를 둘러싼 대립의 불씨가 꺼지지 않고 있다.

둘째, 양국은 중국의 인권 문제로 대립하고 있다. 특히 미국은 중국을 향해 인권문제에 있어 할 말은 한다는 이미지를 구축하려고 한다. 2009년 중국 방문 시 오바마 대통령이 중국 인권 문제를 원론적으로만 언급했었는데, 이에 대한 비판이 있었다. 미국은 인권은 보편적 권리이고, 보편적인 인권은 문화적 차이를 초월하는 것이라고 주장한다. 이에 반해, 중국은 인권은 주권 사항으로 미국이 중국의 인권문제를 제기하는 것은 상호존중과 내정 불간섭 원칙에 위반하는 것이라고 강변한다.

2011년 1월 정상회담에서도 양국은 인권 문제로 대립하였다. 동 회담에서 미국은 인권 및 민주주의 증진이 외교정책의 중요한 부분이란 점을 강조한 반면, 중국은 어떤 국가에 대해서 내정 간섭이 있어서는 안 된다는 점을 부각시켰다. 미·중 정상회담 후 기자 회견에

31) “미·중 정상회담 앞두고 위안화 절상 논쟁 가열,” 『중앙일보』, 2011년 1월 18일.

서 오바마 대통령이 2010년도 노벨 평화상 수상자인 류샤오보의 석방을 중국에 요구하였고, 이에 대해 후진타오 주석은 중국은 늘 인권 옹호에 노력해왔다고 반박해 양국 간 인권을 둘러싼 견해차를 극명히 보여주었다. 미국 의회는 위안화 절상 문제와 더불어 인권 문제에서 실질적인 조치가 나오지 않았다고 미·중 정상회담을 비판적으로 평가하였다. 이와 같은 기류가 반영되어 정상회담 후 열린 국민만찬에 존 베이너 미국 연방하원의장이 불참했고, 정상회담 다음 날 후진타오 주석의 의회 방문은 냉랭한 분위기에서 전개된 것으로 보도되었다.³²⁾

셋째, 양국은 대만 문제에 있어 여전히 이견을 보인다. 중국은 대만 이슈가 중국의 주권과 영토 통합 문제임을 강조하고 있으며, 미국이 중국의 입장을 지지하고 존중해주기를 희망하고 있다. 미국은 1978년 중국과 국교를 정상화 한 후, 하나의 중국 정책(one China policy)을 고수하고 있다. 그럼에도 미국은 1979년에 대만과 체결한 대만 관계법(Taiwan Relations Act)에 의해 대만에 안보 공약을 제공하며 무기 판매를 지속하고 있다.

미국의 대만에 대한 무기판매를 강력히 반대하는 중국 입장에도 불구하고, 2011년 1월 정상회담 선언문에는 미국의 대만 무기 수출에 관한 문제가 포함되지 않았다. 미국이 중국과 국교를 맺은 이래, 미국과 대만의 비공식적 관계를 담당하는 미국 재대협회(American Institute in Taiwan)의 버가르트 의장은 미국이 의도적으로 미·중 정상회담의 공동성명 내용이 대만의 이익을 전혀 침해하지 않도록 고안하였다고 언급했다.³³⁾ 또한 미국 정부는 정상회담 후 대만에게 동 회담이 대만의 이익을 침해하지 않는다는 점을 설명하고, 대만에 대한 미국의 안보 공약을 재확인 하였다.

넷째, 중국과 역내 국가와의 남중국해 영토분쟁을 둘러싸고 미국과 중국의 신경전이 가속되고 있다. 중국은 2010년에 이어 2011년에도 남중국해에서 베트남, 필리핀 등과 공세적 영토 분쟁의 고삐를 늦추지 않고 있다. 2011년 5월 중국 선박에 의해 베트남이 난사군도에 유전 개발을 위해 매설한 케이블이 절단되면서 양국 간에 영토 분쟁이 재점화되었다. 물론 7월의 ARF 회의에서 중국이 아세안 국가와 2002년에 체결한 ‘남중국해 당사자 행동에 관한 선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)’의 이행 지침을 채택하고, 미국이 강경 입장을 자제함으로써 분쟁이 심화되고 있지는 않다. 그러나 중국과 역내국가들 간의 남중국해 영토분쟁은 미·중 관계를 파국으로 빠뜨릴 수 있는 불씨다.

32) “(美中 정상회담) 美 의회선 냉랭한 접견,” 『한국일보』, 2011년 1월 21일.

33) Frank Ching, “U.S. Becoming More Realistic about China,” *The China Post* (February 2, 2011).

중국은 미국이 미군 철수로 사실상 단절되었던 미국-필리핀 동맹을 1998년부터 복원시키고 있고, 태국, 호주 등 동남아 국가와 다자 군사 훈련을 실시하고 있는 것에 주목한다. 중국은 이를 중국이 남중국해에서 정치·경제적 영향력을 확장하는 것을 봉쇄하기 위한 미국의 포석으로 간주한다. 반면 미국은 중국이 태평양과 인도양을 연결하는 해상 유통로에 투사 능력을 확대하고, 미국을 목표로 한 ‘지역접근저지’ 능력을 배양하고 있다고 판단하고 있다.³⁴⁾ 특히 미국의 이러한 우려는 중국이 2011년 8월 중국의 첫 항공모함인 바랴크호에 대한 첫 해상 시험 운행을 실시함으로써 증폭되고 있다.

종합하자면, 미국은 중국과 위안화 절상, 인권, 대만, 남중국해 영토분쟁 등에서 대립하고 있다. 미국은 미·중 간의 대립 구도가 미국의 의도와 상관없이 양국 관계를 악화시킬 경우를 대비하여 미국 주도 동맹을 강화하고 있다.

그런데 미국은 9.11 이후 미국 국방정책을 위협 중심에서(threat-based) 능력 중심으로(capabilities-based) 전환시키고, 지역 동맹국이 지역 안보 문제 해결에 중추적 역할을 담당하고 미국은 후방 지원을 맡는 체제로 동맹 관계를 재편해오고 있다.³⁵⁾ 그러나 동아시아 지역에서 미국의 ‘군사변환(Military Transformation)’ 정책은 ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 네트워크가 중국을 위한 ‘헤징(hedging)’의 균형 요소로 유용된다면 효율적으로 전개될 수 없다. 미국은 ‘군사변환’ 기조와 동맹의 ‘헤징(hedging)’ 역할 강화 사이에서 합리적인 접점을 찾으려 하고 있다. 이러한 측면에서 미국은 자국 주도 동맹의 주요한 역할이 중국에 대한 전통적 세력균형 이론에 입각한 ‘봉쇄(containment)’라기 보다는, 지역 질서 향배의 불확실성에 대비한 일종의 ‘보험(insurance)’으로 인식되기를 원한다.³⁶⁾

이를 유념하며 미국은 아태지역의 다섯 동맹을 점증적으로 연계시키면서 지역 질서가 미국에 바람직하지 않는 중국주도 질서로 재편되는 것에 대비하고 있다.³⁷⁾ 미·호 동맹의

34) 최우선, “중국의 지역접근저지 능력 증강과 미국의 대응,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2011), p. 5.

35) 일례로 한·미동맹의 경우 (1) 주한 미군 감축, (2) 해외주둔미군재배치계획(Global Defense Posture Review)에 근거한 주한 미군의 평택, 오산으로의 재배치, (3) 주한미군의 전략적 유용성, (4) 주한미군의 경량화, (5) 전시 작전권 이양, (5) 한·미동맹 미래비전에 바탕을 둔 전략동맹 구상 등 한·미 관계 주요 의제가 위와 같은 관점에서 전개되었다. 2010년 2월에 발표된 4개년국방검토보고서(Quadrennial Defense Review Report, QDR)는 주한미군의 역할과 임무가 한국방어를 넘어서 역외의 ‘범지구적 우발 사태(global contingencies)’까지 확대 조정될 수 있다고 표명한 바 있다.

36) Jae Jeok Park, “Alliance Persistence in the Asia-Pacific: An Order Insurance Explanation,” (Ph. D. Dissertation, Australian National University, 2009), pp. 45~54.

37) Jae Jeok Park, “The U.S.-led Alliances in the Asia-Pacific: Hedge against Potential Threats

경우 양국이 군사훈련을 실시함에 있어, 태국 등 동남아시아 국가가 참여하는 다자 형태를 취하고 있다. 호주는 상대적으로 타 국가에 비해 직접적인 군사 위협으로부터 자유로우나, 양국은 미·호 동맹에 미국 주도 동남아 지역 질서 유지의 역할을 부여하고 있다. 또한 유사한 목적으로 미국은 미국·태국 동맹도 양국 간의 주요 군사 훈련인 코브라 골드 (Cobra Gold)를 다수의 국가가 참여하는 형태로 운영하고 있다. 미국·필리핀 동맹의 경우 또한 앞서 언급한 바와 같이 중국이 베트남, 필리핀 등과 난사군도에서의 영토분쟁을 심화시켜감에 따라 강화되고 있다. 미국·일본 동맹의 경우는 일본 민주당이 2009년에 집권한 후 오키나와 주둔 미군의 후텐마 기지 이전 문제로 응집력이 약화되었으나, 일본과 중국의 센카쿠 분쟁 이후 일본 정부가 후텐마 기지에 대한 미국의 입장을 반영함에 따라 관계가 복원되고 있다.³⁸⁾

한·미동맹 또한 강화되고 있다. 한편으로 한·미 양국은 미국의 ‘군사변환’ 기조에 발맞추어 2010년 10월에 개최된 제 42차 한·미 안보협의회의(Security Consultative Meeting)에서 한·미동맹을 포괄적 전략동맹으로 발전시켜나간다는 지침을 재확인하였다.³⁹⁾ 다른 한편으로 양국은 한국이 한국군에 대한 미국의 전시작전권을 미국으로부터 회수하는 시기를 2012년에서 2015년으로 연기하기로 합의하였다. 또한 제 42차 한·미 안보협의회의는 ‘확장억제정책위원회(Extended Deterrence Policy Committee)’의 신설을 결정하였고, 2011년 두 차례에 걸쳐 본 회의가 개최되었다. ‘확장억제정책위원회’는 동아시아 지역에서 미국의 확장 핵역지에 관한 동맹국들의 우려를 불식시키기 위한 것이다. 즉, 미국은 자국의 ‘군사변환’ 정책에 부합하도록 한·미동맹의 ‘전략 동맹화’를 지향하면서도, 동시에 중국의 핵무기와 북한의 비대칭전력에 대한 대응의 측면에서 자국의 확장 핵 역지의 신뢰성을 유지해나가는 방향으로 한·미동맹을 운영하고 있다.

나. 미·중 대립 관계 해소의 실익과 소 다자주의 안보협력의 재개

미국은 미·중 대립 관계를 청산하고 중국과 상호 협력의 분위기를 조성하는 데 실익이

or an Undesirable Multilateral Order?” *Pacific Review*, Vol. 24, No. 2 (2011), pp. 144~148.

38) 구민교, “ARF 외교장관회의 이후 새로운 동아시아 해양질서의 모색,” 『EAI 논평』, 제 21호 (2011), p. 2; 박동훈, “경제위기 이후 중·미관계 변화와 한반도,” 『JPI 정책포럼』, No. 17 (제주평화연구원, 2011년 6월), pp. 8~9.

39) 이 회의에서 채택된 문서인 ‘전략동맹 2015’ 및 ‘국방협력지침(Guidelines for U.S.-ROK Defense Cooperation)’은 이를 잘 반영하고 있다.

있다. 무엇보다도, 2012년 대선을 준비해야 하는 오바마 대통령은 외교 부문에서 가시적인 성과를 도출해야 한다. 미국은 아프가니스탄 철군, 이스라엘-팔레스타인 협상 중재, 이라크 철군 등의 외교적 난제에 직면하고 있는데, 이러한 일정이 미국이 설정한 시한 안에 해결될 지는 불분명하다. 또한 계획한대로 진행된다고 하더라도, 알 카에다에 근거를 둔 테러 집단이 근절되지 않고, 이스라엘이 정착촌 건설을 강행하고, 이라크의 내정이 안정되지 않는 한 국민들에게 미완의 성공으로 인식될 가능성이 크다.

위와 같은 상황에서 오바마 정부가 가시적 외교적 성과를 도출할 수 있는 영역은 핵비확산 체제(NPT 체제)의 효율적 관리와 북핵 문제의 진전이다. 먼저 NPT 체제의 관리에 대해 살펴보면, 오바마 대통령이 2009년 4월 체코 프라하에서 ‘핵무기 없는 세상’을 주창한 이래, 오바마 행정부는 자국 핵탄두 수를 공개하고, 핵안보정상회담을 개최했으며, 러시아와 새로운 전략무기감축 협상을 타결했다. 또한 오바마 행정부는 상원에서 포괄적핵실험금지조약(CTBT)의 비준을 관철시킬 의지를 표명하고 있다. 그런데 오바마 행정부가 업적으로 내세우는 핵비확산 정책이 동력을 이어가기 위해서는 중국의 협조가 필요하다. 미국은 중국이 핵 개발 의혹을 받고 있는 이란의 제재에 주도적 역할을 담당해주기를 기대하고 있다. 또한 중국이 핵탄두 수 공개, 포괄적 핵실험 금지조약 비준, 무기급 핵물질 생산 금지조약(FMCT) 가입에 전향적인 자세를 취하기를 희망하고 있다.

또 다른 영역인 북핵문제의 해결에 있어서도 미국은 중국의 협조가 절실하다. 미국은 북한의 핵 및 탄도미사일 프로그램을 미국과 동맹국 안보에 직접적인 위협이라고 간주하고 있다. 미국 로버트 게이츠 국방장관이 2011년 1월 “북한이 향후 5년 내 미국 본토에 닿을 수 있는 대륙간탄도미사일을 개발할 수 있으며 이는 미국에 대한 직접적 위협이 될 것”이라고 발언한 바 있고, 월터 샤프 한·미 연합사령관 또한 북한의 장거리 미사일이 미국에 대한 중대한 위협이라고 판단되면 미국이 이를 타격할 수 있다고 언급하였다.⁴⁰⁾ 미국은 6자회담 의장국이자 북한의 유일한 우방인 중국이 북한의 핵무기 및 장거리 탄도 미사일 개발을 중지시키는 데 적극적인 역할을 담당하기를 희망하고 있다. 즉, 미국은 미·중 협력 관계를 복원하고 중국이 북핵문제 해결에 협조하도록 유도하는 데 실익이 있다.

미국이 중국과 협력 관계를 복원하고 비확산체제의 유지 및 북핵 문제 해결을 위해 중국으로부터 협조를 얻어내기 위해서는, 미국 주도 동맹들이 연계되어 중국을 봉쇄하고 있다는 중국의 인식을 불식시키고 6자회담과 같이 미국과 중국 양자가 참여하는 (소)다자주

40) “샤프, 北 5년 내 美 위협 ICBM 개발 가능,” 『동아일보』, 2011년 4월 13일.

의 안보협력체를 정착시켜야 한다. 이러한 맥락에서 미국-호주-일본 간의 삼자 전략대화(Trilateral Strategic Dialogue)는 많은 시사점을 던져주고 있다. 앞서 언급한 것처럼 삼자 전략대화는 호주의 제안으로 2001년에 삼자 안보대화(Trilateral Security Dialogue)로 결성되었다. 미국은 삼국의 소 다자주의적 결합을 통해 동아시아 지역에서 '배타적 동아시아 지역주의(Exclusive East Asian Regionalism)'를 배격하고 미국이 행위자로 참여하는 포괄적 '아시아-태평양 지역주의(Inclusive Asia-Pacific Regionalism)'를 발전시키고자 한다. 그러나 중국은 삼자 전략대화를 중국을 봉쇄하기 위한 미국과 동맹국들의 '소규모의 나토'로 인식하고 있다. 미·중 관계가 전반적으로 대립에 무게 중심이 있는 분위기에서는 더욱 그러하다. 앞서 언급한 바와 같이 오바마 대통령이 2010년 11월 인도를 방문하였을 때, 중국은 미국이 삼자 전략대화를 인도를 포함하는 사자 전략대화로 격상시켜 중국을 봉쇄하려 한다고 비판하였다. 미국은 일본, 호주와 함께 중국의 이러한 의혹을 불식시키기 위해 노력하고 있다. 이를 위해 '삼자 전략대화'에서 다루는 의제를 경제, 테러리즘 방지 등 비 전통 안보에 국한시킨다. 미국은 '삼자 전략대화'가 비 전통 안보 영역에서 가시적 성과를 도출하는 등 효율적으로 운영된다면, 좀 더 확대·발전된 다자 협력 기구의 초석이 될 수 있다고 기대한다.

'삼자 전략대화'의 예처럼, 미국과 역내 국가들 간에 형성되고 있는 소 다자주의는 개별 동맹에 바탕을 둔다. 즉 양자 동맹이 소 다자주의를 위한 디딤돌로 기능한다. 궁극적으로 미국이 주도하고 있는 소 다자주의가 다자주의로 발전하게 된다면 이는 동맹과 다자주의가 상호 보완적임을 보여준다. 미국의 영향력이 배제되지 않는 (소)다자 안보 협의체가 형성되고, 궁극적으로 중국이 참여하는 규칙 중심(rule-based)의 다자 안보 협력체로 진화된다면 이는 미국의 입장에서 볼 때 지역 안보 질서가 미국의 국익에 유리하게 형성되는 것을 의미한다.

그러나 미·중 관계가 대립에 무게 중심이 있는 분위기에서는 소 다자주의가 성공할 수 있는 여지는 줄어들다. 만약 이 지역에서 소 다자주의가 일시적인 유행으로 끝난다면, 다자주의가 동맹의 부수적인 역할에 지나지 않는 대립의 안보 구도가 지속될 것이다. 이러한 관점에서 다음 장에서는 미·중의 주요 현안 중에 하나인 북한 핵문제 해결과 관련하여 소 다자주의 협의체인 6자회담의 재개 전망에 관해 살펴본다.

4. 북핵문제 해결을 위한 미국의 대 중국 전략

가. 한반도 문제를 둘러싼 양국의 입장 차: 2011년 미·중 정상회담을 중심으로

미국의 대 중국 현안 중에 중요한 비중을 차지하는 것이 북핵문제 해결을 위한 미·중 협력이다. 북핵문제의 중요성은 2011년 1월에 개최된 미·중 정상회담에서도 극명하게 드러났다. 양국 정상은 협력적 파트너십 구축, 미·중관계 강화, 인권, 군사관계, 고위급 교류 확대, 글로벌 도전, 한반도 문제, 경제 파트너십, 민간교류 등의 내용을 포괄하는 총 41개항의 공동선언문을 발표하였다. 이 중 제 18항은 한반도 관련 이슈를 다루고 있는데, 8개의 문장으로 이루어졌으며 전체 41개항 중 가장 긴 조항이다. 이는 북핵문제가 양국 간 최상위 현안의 하나임을 방증한다.

정상회담에서 미국과 중국은 ‘최근 사건(recent developments)’으로 한반도에 긴장이 높아진 데 대해 우려를 표시했다. 최근 사건이란 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격을 의미하지만, 이를 직접적으로 특정하지 않고 ‘최근 사건들로 촉발된’이라고 표현함으로써 긴장 고조의 책임을 모호하게 남겨두었다. 북한 규탄이 빠진 것은 미국의 입장이 반영되지 않고, 중국의 입장이 고려된 것이었다.

양국은 남북 관계 개선이 중요하다는 점을 강조하고 ‘진정성 있고 건설적인(sincere and constructive) 남북대화’가 필수적인 조치(essential step)라고 명시하였다. 진정성 있고 건설적인 남북대화가 필수적인 조치라고 명시한 것은 선 남북 대화 후 6자회담이라는 한·미 양국의 기본 원칙에 비추어 볼 때 미국의 요구가 반영된 것이었다.

또한 정상회담에서 미국과 중국은 북한이 주장하는(the DPRK's claimed) 우리늄 농축 프로그램에 대한 우려를 표시(express concerns) 했다. 북한 우리늄 농축 프로그램과 관련하여 우려를 표명한 것은 미국 쪽의 견해가 강하게 반영된 것이지만, ‘북한이 주장한’이라는 전제를 달아 사실 판단을 유보하고 있는 중국 쪽 입장도 고려한 것이었다. 그러나 북한 UEP 문제를 안보리에서 논의할지 6자회담을 열어 논의할지에 대해 결정된 것은 없었다. 중국이 정상회담 불과 수일 전까지도 북한 UEP의 실체가 확인이 안됐다는 입장을 견지했음을 고려할 때, UEP의 유엔 안보리 논의가 언급되지 않았다 하더라도 중국이 북한의 UEP에 우려를 표명한 그 자체는 의미가 있었다.

미·중 양국은 북한의 ‘국제적 의무’와 약속에 위배되는(inconsistent with) 모든 활동에 반대한다는 기본 명제에 동의했다. 유엔 안보리 대북제재결의안 1718호, 1874호는 북한의

모든 핵 활동을 금지하고 있는데 ‘국제 의무’는 이를 지칭하는 것이다. 한국과 미국은 북한이 국제의무를 위반했기 때문에 북한 UEP를 유엔 안전보장이사회에 회부할 수 있다고 판단하고 있다. 북한이 UEP를 스스로 공개했기에 중국도 무조건적으로 북한을 두둔하기 어려운 상황이다. 더구나 중국도 대북제재결의안 1718호와 1874호는 찬성한 바 있다. 그러나 중국은 북한 UEP 문제가 안보리가 아닌 6자회담의 틀에서 논의되어야 한다는 입장이다. 중국은 북한 UEP의 실체가 확인되지 않았다는 입장을 고수하고, 미국으로 하여금 남한의 대화수용을 압박해, 남북대화 재개 나아가 6자회담 재개를 기대하고 있다.

마·중 정상회담 후 기자회견에서 한반도 문제와 관련한 양국 정상의 주요 발언은 양국의 입장차를 극명하게 보여주었다. 오바마 대통령은 북한의 추가도발이 없어야 한다는 점을 강조하였고, 또한 북한의 핵 및 탄도미사일의 위협을 부각시키고 북한의 우라늄 농축 프로그램은 국제사회의 비확산 노력에 대한 국제법 의무 위반이라는 점을 강하게 지적하였다. 반면 후진타오 주석은 북한에 대한 언급 없이 원론적으로 한반도의 평화 안정을 유지하고, 한반도의 비핵화를 촉진하며, 동북아의 지속적인 평화를 달성하기 위해 관련 당사자들이 공조, 협력을 강화해야 한다고 발언하는 데 그쳤다.

나. 6자회담 재개 전망: 소 다자주의의 재점화?

6자회담은 2003년 동북아 지역에서 최초의 다자 안보 포럼으로 창설되었을 때, 북핵 문제를 해결하고 나아가 동북아 안보 제반 의제를 다루는 포괄적 다자 안보 협력체로 발전될 잠재력이 있다고 기대되었다.⁴¹⁾ 그러나 회원국들 간의 이견으로 잦은 중단을 반복하였고 그나마 2008년 12월에 마지막 회의가 개최된 후 현재까지 재개되지 않고 있다. 6자회담이 궁극적으로 북한의 핵 프로그램을 중단시키지 못했고, 북한이 천안함 폭침, 연평도 포격 사건을 일으킴으로써 6자회담 무용론이 팽배해졌다.

그럼에도 불구하고 미국과 중국은 6자회담을 재개시키려 하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 북핵 문제 해결에 진전이 이루어진다면, 이는 2012년 대선을 앞두고 있는 오바마 정부의 주요 외교적 업적이 될 수 있다. 중국도 동아시아 주요 여섯 개 국이 모여 공통 안보 의제를 논의하는 소 다자협력체에 주도적인 역할을 수행함으로써, 자국의 2010년 공세적

41) Christopher Hill, “The United States and the Republic of Korea Alliance,” *DISAM Journal of International Security Assistance Management* (February 2007), p. 43, <http://www.disam.dsca.mil/pubs/Indexes/Vol%2029_1/Hill.pdf>.

안보 행위에 대한 국제사회의 비판을 희석시킬 수 있다.

미·중 정상회담에서 미국과 중국은 6자회담 프로세스의 조속한 재개로 이어질 수 있는 필요한 조치를 취할 것을 촉구하였다. ‘조속한 재개’는 6자회담 의장국인 중국의 체면을 배려한 것이다. ‘필요한 조치’와 관련하여 중국과 미국이 해석을 달리할 여지가 있다. 미국과 한국은 이를 북한의 핵사찰 수용 등이 대화에 선행되어야 한다고 해석한 반면, 중국과 북한은 미국이 즉각적 대화에 합의했다고 해석하고 북핵 문제와 관련해 대화와 협상에 무게를 실어야 한다고 주장하였다.

정상 회담 직후 북한이 제의하고 한국이 수용하여 2011년 2월 남북 고위급 군사회담이 개최되었다. 미국은 이를 미·중 정상회담의 성과로 포장하였다. 로버트 김스 백악관 대변인은 정례 브리핑에서 미·중 정상회담에서 중국이 북한의 농축프로그램에 대해 처음으로 인정했기 때문에 남·북 고위급 군사회담이 가능했다고 논평하였다. 하지만 기대와 달리 2011년 2월 남·북 군사실무회담은 한국 정부가 북한에 천안함 폭격, 연평도 포격에 대한 진정성 있는 사과를 요구하고, 북한이 이를 거부함으로써 결렬되었다.

그러나 남북 관계의 장기적 경색에 부담을 느낀 한국이 대북 정책에 유연성을 발휘하여, 북한의 천안함 폭격 및 연평도 포격에 대한 사과를 비핵 회담의 전제조건에서 철회하였다. 북한의 사과와 재발 방지가 북한에 대한 경제적 지원의 전제 조건이지만, 이를 북핵 문제 해결을 위한 협상과는 분리한다는 입장이다. 미국도 한국이 6자회담 재개의 전제조건으로 내세웠던 선 남북대화를 철회함으로써 남·북 비핵화 회담의 전개 양상에 따라 미·북 양자 접촉과 더 나아가 6자회담 재개에 전향적인 입장을 취할 수 있게 되었다. 이로써 남·북 비핵화 회담과 미·북 양자 접촉을 통해 6자회담이 재개될 수 있는 발판이 마련되었다. 실제로 2011년 7월에 제 1차 남·북 비핵화 협상, 8월 미·북 고위급 접촉, 10월에 제 2차 남·북 비핵화 협상이 개최되었다. 일련의 남·북, 미·북 접촉이 6자회담의 재개로 이어질 전망이다. 만약 6자회담이 재개된다면, 동아시아 지역에서 소 다자안보 협력체 발전의 가능성이 다시금 실험대에 오르게 되는 것이다.

5. 결론

2009년 후반부터 2010년 내내 이어졌던 동아시아 지역에서의 미·중 대립관계는 2011년 1월 미·중 정상회담으로 인해 개선의 발판이 마련되었다. 관계 회복의 분위기를 이어가기 위해 미국은 중국이 미국 주도 양자 동맹 체제가 중국을 봉쇄하기 위한 도구로 인식하는

것을 방지해야 한다. 즉, 중국이 한·미·일 또는 미·일·호 동맹 구도의 강화에 대해 우려를 표명하고 있는바, 미국은 동맹을 운영함에 있어 세심한 주의를 기울여야 한다. 예를 들어 6자회담이 재개될 때, 한·미·일의 공조를 공고화하기 위해 1999년에 설립됐던 대북정책조정감독그룹(TCOG)과 같은 세 나라의 대북 정책 조정 회의를 다시 정례화 하는 것은 신중히 고려해야 한다. 미국이 미국 주도 동맹을 전통적 현실주의에 바탕을 둔 균형의 도구로 활용하는 것이 아니라, 헤징 전략의 측면에서 유지하고 있다고 중국이 인식할 수 있도록 중국의 불필요한 오해를 살 수 있는 여지는 줄이는 것이 필요하다. 그런데 동맹을 통해 중국을 봉쇄하고 있다는 중국의 인식을 불식시키기 위한 미국의 노력은 중국의 공세적 행동에 의해 좌초될 수도 있다. 그러므로 이러한 악순환의 고리를 끊기 위해, 중국도 2010년에 일본과의 영토분쟁에서 보여주었던 것과 같은 공세적 외교정책을 자제하는 전향적 태도를 견지해야 한다.

양국 간의 지역 안보 이슈에 대한 의견을 조율하고, 불필요한 오해를 불식시키기 위해서는 (소)다자주의 안보협력 기구가 발전해야 한다. 이러한 측면에서 미국은 자국의 영향력이 배제되지 않는 (소)다자주의 안보 협력체의 발전을 도모해 왔다. 미국과 중국이 2009년 후반부터 2010년 내내 이어졌던 양상과 같은 대립 관계에 있는 한 양국 모두가 참여하는 (소)다자주의 안보 협력은 악화될 수밖에 없다. 다행히도 2011년 1월 미·중 정상회담을 기점으로 회복되고 있는 양국 관계는 (소)다자주의 안보 협력의 발전에 기회를 제공하고 있다. 미국은 중국의 의혹을 불식시키면서, 미·일·호 삼자 전략대화를 역내 비 전통 안보를 아우르는 다자 협력체로 확대·발전시켜야 한다. 또한 6자회담이 재가동된다면, 이를 북핵 문제 해결에 실질적인 공헌을 할 수 있는 (소) 다자 협의체로 발전시켜 나가도록 중국과 긴밀히 협조해야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- Keohane, Robert. *After Hegemony*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company, 2003.

2. 논문

- 구민교. “ARF 외교장관회의 이후 새로운 동아시아 해양질서의 모색.” 『EAI 논평』. 제 21호, 2011.
- 김동현. “미·중 협력관계와 동북아 평화.” 『전문가 진단』 (일민국제관계연구원), 2011년 9월 15일.
- 박동훈. “경제위기 이후 중·미관계 변화와 한반도.” 『JPI 정책포럼』 (제주평화연구원), 2011년 6월.
- 박재적. “동아시아 다자 안보협력기구 형성의 가능성.” 『2010년 정책연구과제 1』. 서울: 외교안보연구원, 2011.
- _____. “미국-호주-일본 삼자 전략 대화: 소 다자주의 안보 협력의 가능성.” 『전략연구』. Vol. XVIII, No. 1, 2011.
- 박창권. “미국의 중국 국방정책에 대한 평가: 2010년 국방백서를 중심으로.” 『KIDA Defense Weekly』. No. 1375, 2011년 8월 29일.
- 최우선. “중국의 지역접근저지 능력 증강과 미국의 대응.” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원), 2011.
- 황병덕·박재적. “동북아 안보정세.” 『통일 환경 및 남북한관계 전망: 2010~2011』. 서울: 통일연구원, 2010.
- Armitage, Richard and Joseph Nye. “The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020.” *CSIS Report*. Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies, February 2007.

- Art, Robert. "Agreeing to Agree (and Disagree)." *The National Interest*. No. 89. May/June 2007.
- Betts, Richard. "Wealth, Power and Instability: East Asia and the United States after the Cold War." *International Security*. Vol. 18, No. 3. Winter 1993/1994.
- Forrest, Andrew. "How to Be a Good Friend: China and the Australia–Japan Security Relationship." *Security Challenges*. Vol. 4, No. 1. Autumn 2003.
- Friedberg, Aaron. "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia." *International Security*. Vol. 18, No. 3. Winter 1993/1994.
- Johnson, Alastair Iain. "Is China a Status Quo Power?" *International Security*. Vol. 27, No. 4. Spring 2003.
- Kang, David. "Getting Asia Wrong: The Need for New Analytic Frameworks." *International Security*. Vol. 27, No. 4. Summer 2003.
- _____. "Hierarchy, Balancing, and Empirical Puzzles in Asian International Relations." *International Security*. Vol. 28, No. 3. Winter 2003/2004.
- Medeiros, Evans. "Strategic Hedging and the Future of Asia–Pacific Stability." *The Washington Quarterly*. Vol. 29, No. 1. Winter 2005/2006.
- Park, Jae Jeok. "Alliance Persistence in the Asia–Pacific: An Order Insurance Explanation." Ph. D. Dissertation, Australian National University, 2010.
- _____. "A Comparative Case Study of the U.S.–Philippines Alliance in the 1990s and the U.S.–South Korea Alliance between 1998 and 2008: Alliance Discontinuation." *Asian Survey*. Vol. 51, No. 2, 2011.
- _____. "The U.S.–led Alliances in the Asia–Pacific: Hedge against Potential Threats or an Undesirable Multilateral Order?" *Pacific Review*. Vol. 24, No. 2, 2011.
- Shambaugh, David. "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order." *International Security*. Vol. 29, No. 3. Winter 2004/2005.
- Sutter, Robert. "China's Rise: Implications for U.S. Leadership in Asia." *Policy Studies*. No. 21. Washington D.C.: East–West Center, 2006.
- Zhang, Yunling and Shiping Tang. "China's Regional Strategy." in David Shambaugh (ed.), *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. Berkeley, CA: University of California Press, 2005.

3. 기타

Cheney, Richard. *Defense Strategy for the 1990s: Regional Defense Strategy*. Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 1993. <http://www.informationclearinghouse.info/pdf/naarpr_Defense.pdf>.

Ching, Frank. "U.S. Becoming More Realistic about China." *The China Post*, February 2, 2011.

Hill, Christopher. "The United States and the Republic of Korea Alliance." *DISAM Journal of International Security Assistance Management*, February 2007. <http://www.disam.dsca.mil/pubs/Indexes/Vol%2029_1/Hill.pdf>.

Lin, Yifu. "China's Threat Perception of Japan after the Cold War: A Tentative Discussion." Paper presented at GIARI Summer Institute on Regional Integration at Waseda University, Tokyo, August 25, 2009. <http://www.wasedagiari.jp/sysimg/imgs/200808si_03_lin_paper.pdf>.

Steinberg, David. "The South Korean-United States Alliance: Vagaries of a Future Relationship-A Personal View." A Paper presented at the Korea Society & The Security Management Institute Joint Conference on the Future of ROK-U. S. Relations, February 2, 2007. <http://www.koreasociety.org/images/stories/Special%20Events/50A%20Conference/conference_program_2.pdf>.

The White House. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: Government Printing Office, March 2006.

U.S. Department of Defense. *The United States Security Strategy for East Asia-Pacific Region*. Washington D.C.: Department of Defense, 1998.

"Mini NATO in Asia-Pacific Region Plan by U.S. and Australia." *Beijing Review*, September 20, 2001. <<http://www.china.org.cn/english/2001/Sep/19383.htm>>.

『동아일보』.

『매일경제』.

『연합뉴스』.

『중앙일보』.

『한국일보』.

II. 변화와 조정: 동아시아의 미·중관계 및 안보 원동력

Zhu Feng(북경대학교 국제관계학원 교수)

최근 미국과 중국 간에 볼 수 있는 새로운 변화들 중 가장 중요한 모습은 양국 사이에서 대치적·경쟁적·상호 적대적이 아닌 협력적 관계가 나타나고 있는 것이다. 이러한 모습은 그 어떤 때보다도 중요성이 더욱 커지고 있으며, 이는 중국의 성장과 미국의 아시아태평양 지역에 대한 전략적·경제적 중요성의 재조정이라는 점에서 잘 나타난다. 힐러리 클린턴은 “아시아의 성장과 역동을 이용하는 것은 미국의 경제와 전략적 이익의 중심이며, 오바마 대통령이 내세우는 핵심적 우선 사항이다”라고 확실하게 말했다.⁴²⁾ 반면에, 중국의 성장과 계속되는 도전은 아직 초기단계임에도 불구하고 중국 정부를 새로운 ‘독단적인’ 정책 성향으로 몰고 갈지도 모른다.⁴³⁾ 따라서 반드시 그렇게 되리라고는 할 수 없으나 적어도 표면상으로 문제가 발생한다면, 미국과 중국은 충돌 단계로 접어들게 되는 것처럼 보이게 된다. 사실 그와 같은 ‘충돌’은 남중국해-동중국해와 황해 사이에서 쉽게 확인할 수 있다. 양국 정부 사이에는 이러한 이슈들을 둘러싼 경쟁이 펼쳐지고 있다. 여기에 새로운 사실 두 개가 경쟁 관계에 불을 붙이게 될 지도 모른다. 미국은 늘어난 연방 국고 적자 탓에 방위예산 삭감을 계획 중이다. 하나는 미국의 병든 경제구조 때문에 아시아태평양 지역에서 강제적으로 해외 안보와 전략적 위임을 줄일 것인지, 다른 지역 강대국들이 이와 같은 미국의 방위 예산에 대응할 수 있을 지는 논란의 여지가 있다. 나머지 하나는 그 동안 중국은 내부적 개혁이 덜 끝난 상태에서 더욱 민족주의적으로 변화해가고 있다는 점이다. 중국의 민족주의는 그 미래를 회의적으로 바라보게 하는 최고 이슈로 꼽히고 있다. 따라서 중국과 미국 간 경쟁의 대두는 동아시아 지역 안보에 있어 큰 문제로 나타나고 있는 것이다.

42) Hillary Clinton, “American Pacific Century,” *Foreign Policy* (November 2011), <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?wpisrc=obinsite>.

43) Michael D. Swaine and M. Taylor Fravel, “China’s Assertive Behaviour,” *China Leadership Monitor*, No. 35 (Summer 2011), pp. 1~36.

그러나 이와 동시에 미·중관계의 본성을 정확히 그려내기란 당분간 더욱 어려울 것으로 보인다. 미국과 중국은 상당한 수준의 수많은 접촉과 대화들을 지속하고 있으며, 이 둘 간의 경제적인 연계 또한 깊고 넓다. 경제적 및 전략적 상호작용이 21세기의 세계를 조망하는 데 지배적이란 점에서, 어떤 누구도 두 나라가 서로 더욱 긴밀해지게 된 것을 부인할 수 없게 되었다. 조 바이든(Joe Biden) 미 부통령은 “나는 성공을 달리는 중국이 미국을 더욱 어렵게 만드는 것이 아니라 오히려 더 번영하게 만들 수 있을 것이라고 확신한다”라고 말했다.⁴⁴⁾ 이것은 각 나라들의 성향, 정책, 국내적 요인에서 나타나는 점진적 변화를 통해 확인되고 있으며, 양 측은 서로 ‘미래를 향한 비전’과 ‘한배를 탄 운명’이라는 것을 더욱 강조하려고 한 것이다. 동아시아에서 미·중관계의 복잡성을 이만큼 고려한 적은 전혀 없었다. 지금 오바마 정부는 미국이 ‘평화를 사랑하는 국가’임을 재차 강조하고 있으며, 지역수준에서 중국이 급격히 성장하고 있다. 미래에 지역안보 및 향방은 미국과 중국 정부 사이에서 오랫동안 계속되었던 전략적 갈등의 장기화의 가능성을 보여주고 있다.

냉전의 종식 이후, 동아시아 안보 상태 및 본질은 주로 미·중관계에 따라 결정되었다. 특히 이 관계는 동아시아 지역의 국가들이 어떻게 자국의 안보를 처리하는가, 어떻게 지역 강대국 간 협력과 상호작용을 하는가, 그리고 이 국가들이 상호 전략적 인지 수준을 어떻게 유지해나가는가에 영향을 주었다. 이런 것들이 동아시아에서 향후 안보의 발전과 공고화를 고려하기 위한 핵심 요인들이다. 그러나 여전히 동아시아 지역의 안보를 위협하는 요인들이 많이 남아있는데, 예를 들면 북한의 핵개발 프로그램(한반도의 평화는 아직 이루어지지 않았음), 대만 문제, 러시아와 일본 간의 북방 영토 분쟁(쿠릴 열도) 난사군도의 소유권 분쟁, 그 외에도 비전통적 안보 문제들이 여전히 많이 남아있다. 일반적으로 말해서, 동아시아의 안보는 항상 두 개의 ‘기본 축’에 의해 결정된다. 첫째는 아시아-태평양 지역에서의 미군 연합 시스템(U.S. Military Alliance System)이며, 둘째는 미·중관계에서의 협력과 경쟁을 말한다. 아직까지도 해결되지 못한 숙제는 다소의 양립가능성으로 인해 이 두 가지 축을 구성할 수 있을지 하는 문제이다.

1. 동아시아 안보에의 새로운 도전

중국의 힘과 영향력이 계속 증가하는 가운데, 2차 세계대전이 끝난 이후 동아시아 전략

44) Joseph R. Biden, Jr., “China’s Rise isn’t our Demise,” *The New York Times* (September 7, 2011).

모델은 두 번째 중요한 조정을 거치고 있는 중이다. 최근의 조정은 1990년대 중반에 일어난 것으로, 동아시아에서 냉전부터 탈냉전까지의 구조 변화를 반영했다.

냉전에서 탈냉전까지를 다루는 모형에서 나타나는 안보 조정은 4가지의 핵심 요소로 구성되어 있다. 첫째는 미국이 지배하는 동맹 시스템의 지속과 유지이다. 미국의 지역 전략과 군사적 이익을 목적으로 만들어진 ‘패권 안정’은 우수한 미국의 군사력이 아시아에 포진되어 있기 때문에 가능한 것이다. 이것은 미국이 지역적 안보 책임을 이행할 수 있는 능력이 있다는 것과 근본적으로 이 지역에 대한 핵우산을 제공할 수 있음을 의미한다. 둘째로, 미국은 중국과 계약 정책을 이행하며, 정치 체제와 가치 영역에서의 경쟁을 묵인하고 있다. 중국의 등장은 미국이 동아시아에서 경제적 번영 및 지역 경제 협력을 유지하기 위해 중국과 협력해야만 한다는 것을 의미한다. 셋째는 민감한 지역 이슈에서 현상유지정책을 고수하고 있는 것이다. 예를 들면 제네바 협정에 따른 원조는 북한의 핵개발을 중단시키기 위한 교환 조건으로써 사용되며, 이를 통해 한반도 비핵화를 보장해주고자 한다. 이와 유사하게 대만 문제는 확대되지 않고 있는데, 미국이 대만의 독립 지지를 선택하지 않고 있기 때문이며, 그 덕분에 중국의 대만에 대한 군사행동을 억제시키고 있다. 넷째, 대화를 순조롭게 진행시킬 다양한 채널 확보, 지역 안보 문제를 다루는 협동 메커니즘의 창설 및 다각적 군사 안보 협력 발전은 앞서 말한 미군 주둔, 동맹 시스템의 유지, 지역 안보 책임과 더불어서 나타나고 있다.

그러나 1990년대 말부터 동아시아의 안보는 대체적으로 중국과 동아시아의 성장에 의해 크게 영향을 받게 되었다. ‘세력 이동(power shift)’이 동아시아에서 일어나고 있는 것이다. 반면 지역 안보의 근본적 구조, 즉 강대국의 상대적 힘은 급격한 변화를 겪지 않았지만, 안보의 기본 틀에는 미묘하게 변화가 생겨났다. 동아시아 안보 영역에서 중국의 영향력은 점차 증가하고 있다. 이것은 대만 문제와 한반도를 둘러싸고 중국의 역할의 영향력이 증가하고 있다는 것을 보여주는 것뿐만이 아니라, 동아시아 지역 경제 협력 메커니즘, 즉, ASEAN+1과 ASEAN+3과 같은 중국과 ASEAN이 합동으로 진행하는 활동에도 급격한 발전이 일어나고 있음을 보여주는 것이다. 중국의 경제적 힘은 전략적인 것으로 변하고 있으며, 서구는 다음의 내용에 관심을 보이고 있다. 즉, 어떻게 중국의 경제적 영향력이 지역에서 새로운 ‘지렛대’로 변모하여 지역 안보에 영향력을 행사하고, 동아시아 지역 정치에서 미·중 간의 균형을 변화시키게 될까?

2007년과 2008년에 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 미국 국무장관은 ASEAN 지역 포럼에 관심을 두지 않았고, 부시 행정부는 동아시아에서 중국과의 경쟁을 미리 예측하지

못했다는 점에서 비판했다. 게다가 다른 나라들뿐만 아니라 미국은 지역 안보에 위협이 될 것으로 보는 중국의 군사능력의 발전에 대해서도 부정적인 시각을 견지했다. 「중국 군사력(Chinese Military Power)」이라는 제목의 보고서에 따르면, 2009년에 미 국방부는 최초로 중국군대가 가지는 ‘무력화 능력’의 발전에 관해 고위급 회담을 열었다고 한다.⁴⁵⁾ 게다가 미국은 중국 정부가 외국 군대와와의 전투에 대비한 초기 수송 능력을 쌓으려 하고 있다. 2010년과 2011년 1~2월 동안 중국 군사력은 높은 수준으로 과장되었다. 2011년 2월 미국 랜드연구소가 발간한 「중국 공군력의 발전(Development of China's Air Force Capabilities)」이라는 보고서는 중국이 5년 내 미국에 도전할 정도의 공군력을 보유하게 될 것이라고 언급하고 있다.⁴⁶⁾ 이것은 ‘중국 위협론’에 대한 새로운 우려를 보여주고 있으며, 2011년 1월 11일 중국제 스텔스 기의 시험 비행으로 논의가 촉발되었다. 또한 2007년 1월 중국의 인공위성 파괴용 미사일의 성공적 실험은 중국이 우주공간에서도 전쟁을 벌일 능력을 키우고 있다는 식으로 미국에게 커다란 불안을 가져다주었다.

2008년 세계 금융 위기가 발발한 이후 국제 커뮤니티에 대한 중국의 경제력과 영향력은 점점 더 커지고 있는 반면, 미국은 경기 침체 상태 속에서 국내 경기 부양을 위해 애쓰고 있다. 미국은 연방예산이 감소함에 따라 해외에 관여하는 수준을 낮추고 있다. 미국과 중국 사이의 ‘뜨고 지는’ 대비는 양 국가와 지역 정책 간의 관계에 영향을 미치기 시작했을 뿐만 아니라 동아시아 안보에 대한 새로운 도전도 낳고 있다. 중국 외에도 동아시아 전체의 안보를 둘러싼 지역의 공고화를 유지하고 현실화하기 위해서 미·중관계의 공고화가 매우 중요해지고 있다.

2009년에 미국은 해군통신전사령부(Naval Network Warfare Command)를 구성했는데, 중국이 사이버 전쟁을 일으킬 가능성을 개발시키는 것에 대한 직접적 대안으로써 만들어진 것이다. 펜타곤은 중국 정부가 중국 주변 지역에 미국의 군사적 개입을 방지해주는 것을 수락함으로써 미국이 막대한 비용을 대는 ‘A-D & A-2 전략’을 추구하고 있다고 주장

45) The ‘denial strategy’ was first proposed by The Rand Corporation. It purports that China does not seek to engage in full-scale war with the U.S. Rather, China will instead deliver effective ‘localized’ strikes on the U.S. military, thereby shaking the political and military basis for the U.S. to mount a full counter-strike. If this strategy is implemented successfully, China will effectively hold back the U.S. military’s ability to operate freely on land and sea in East Asia, though neither China nor its military have confirmed any such claim.

46) Rand Corporation, *Development of China's Air Force Capabilities* (Santa Monica: Rand Corporation, February 2011).

한다.⁴⁷⁾ 사실 미국은 2010년 이후부터 중국의 군사력 성장을 두고 불쾌해하고 있으며, 그 이후로 동아시아 지역의 여러 소소한 이슈들은 훨씬 더 군사적인 것으로 드러나고 있다. 예를 들어 미국은 한국과의 동맹을 더욱 강화하고 있으며, 일본과의 SDF 계획에 관심을 더 쏟고 있으며, 호주로 군사력을 증강시키고 있다. 가장 중요한 것으로 미국 정부는 베트남과의 군사 합동 훈련 및 방위 협력을 시작했다. 베트남은 옛날부터 남중국해를 둘러싸고 중국과 대립해오고 있는 국가다. 현재 지역 안보를 둘러싼 중국의 군사력 수준 및 전략적 관심은 과거 10년 전과 비교해서 엄청나게 변화하고 있다. 중국의 등장과 더불어 미국의 전략적 테두리 안에 속한 국가들은 다음과 같은 질문을 던져봐야만 한다. 미국은 지역 안보에서 우세한 상태를 안전하게 계속 유지할 수 있을 것인가? 아니면 지역에서 가장 큰 믿을 수 있는 국가가 되려는 목표를 유지할 수 있을 것인가? 현재 지역안보가 전례 없던 ‘중국 충격’에 맞닥뜨리고 있다는 것은 확실하다.

2. 중국의 등장과 지역 안보 효과

미·중관계 말고도 새로운 요인과 이슈들이 동아시아 안보의 미래 향방을 엄격하게 검증하고 있다. 먼저, 미국이 주로 맡고 있었던 지역 안보 구조는 어디까지 재구성되는가? 2001년 9월 11일의 테러 이후 미국은 이라크와 아프가니스탄 전쟁에 수백억 달러를 쏟아붓고 있다. 동시에 미국 정부는 중국에 대한 전략적 경계를 늦추고 있다. 2003년 5월 이후로 미국은 아시아-태평양 지역에서 일련의 조정을 시작했는데, 허브 집중 방식의 전략 조정을 포함해 괌의 군사시설을 확대하고, 미국 태평양 함대의 작전 사령부를 일본으로 옮기며, 서태평양에 최신형 F22기와 오하이오 급의 핵잠수함을 배치했다. 이 모든 움직임은 미국이 중국의 움직임을 감시하기 위한 군사적 행동을 더욱 강화하는 것으로 보인다.

먼저, 유럽에서 아시아-태평양 지역에 이르기까지 엄청난 변화를 보이는 미국의 전략적 포커스는 군사력이 될 것이다. 특히 부시 정부가 인도에 대한 핵제재 묵인을 포함하여 분석해보면, 미국은 아시아에서 전략적 균형을 재구축하기 위해 중요한 외교적 단계를 밟고 있는 중임을 보여준다. 2009년 1월에 오바마 정부가 집권한 이후, 미국은 중국을 중요 외교정책 역할을 맡기기 위해 일련의 온건적 행동을 보여주었다. 이것은 주로 글로벌 금융 위기가 미국과 유럽동맹국들에 부정적 영향을 미쳤기 때문이다. 미국은 어려운 상황에 직

47) “A-D & A-2” is an abbreviation of “Area-Denial and Anti-Area Access.”

면하고 있으며, 미국만으로 전 세계를 이끌 능력도 더 이상 없거니와 글로벌 이슈들을 해결할 수도 없음을 자각하게 된 것이다.

그러나 오바마 정부는 군사 전략·외교에서 소위 ‘중국 충격’이라는 것을 부정하지 않았다. 미국은 고도의 외교 행위를 취하기 시작했는데, 그것은 ‘아시아로의 복귀’라고 부른다. 오바마 정부는 미국의 안보 전략을 통해 전략적으로 동아시아에서 신뢰를 회복하고자 노력함으로써, 부시 정부의 외교에서 드러난 결손을 메우고 중국에서 잃어버린 전략적 자산을 보전할 수 있기를 희망했다. 따라서 오바마 정부의 ‘아시아로의 복귀’ 전략은 군사, 국방, ASEAN 국가와의 정치 관계를 강화시키며, ASEAN이 중국에 가지는 우려에 대해 중국에게 긍정적인 ‘균형자’적 역할을 하도록 만들며, ASEAN 국가들 간에 미국의 전략적 영향이 줄어드는 것을 피하는 것에 초점을 맞췄다. 2010년 7월에 미 국무성은 남중국해를 둘러싸고 중국의 침예한 이해관계가 얽힌 난사군도 분쟁에서 뚜렷한 입장을 가지고 이에 개입하였다. 이 행동은 동아시아에 다음과 같은 분명한 메시지를 보내는 것이었다. 미국은 중국의 성장에 균형을 맞추기 위해 필수불가결한 전략적 힘이라는 것이다. 핵심 질문은 이렇다: 이러한 행동들은, 즉, 미국과 인도의 전략적 관계 설립, 방위 및 군사적 파트너십에 대해 ASEAN과의 협력을 확장시키기, 인도와 ASEAN과의 방위협력 조정을 위한 동맹 이끌어내기와 같은 일들이 미국의 아시아 지역에서의 전략적 목적 달성에 얼마나 기여할 수 있는가? 의심할 여지없이 오바마 정부는 확실하게 안보적 성과를 새롭게 만들어냈으며, ‘균형자적 중국’ 시스템이 동아시아에서 나타나고 있다. 실제로 미국은 지역 패권을 유지하기 위해 협력 대신에 라이벌과 헤징(hedging)에 훨씬 더 무게를 싣고 있다. 예상했던 것처럼 그러한 움직임들은 중국의 우려를 키우게 될 것이다.⁴⁸⁾

두 번째로 한반도 상황은 어떻게 발전될 것인가? 2010년의 천안함 사태⁴⁹⁾와 연평도 교전⁵⁰⁾은 1953년 휴전부터 계속되었던 한반도의 휴전 균형을 깨트렸다. 현재로는 이명박 정

48) For the best exploration to China-U.S. action-to-reaction spirals so far, please refer to Michael D. Swaine, “America’s Challenge: Engaging a Rising China in the Twenty-First Century,” Carnegie Endowment for International Peace (Washington D.C., 2011).

49) On the evening of March 26, 2010, the Cheonan, a guard ship of the South Korean navy, exploded and sank while patrolling the waters between Baengnyeong Island and Daecheong Island in the western sea off the Korean Peninsula. On May 20, South Korea issued an official report which concluded that the reason for the sinking of the ship was due to a “torpedo attack from a small North Korean submarine.” The National Defense Committee of the DPRK immediately issued a statement rejecting the findings.

50) On November 23, 2010, South Korea conducted a scheduled artillery exercise on Yeonpyeongdo

부가 북한에 대한 지금의 강경책을 바꿀지는 미지수다. 2011년 역시 한반도에 외교적 혹은 군사적 변화가 나타날 것 같지는 않다. 그러나 만약 남북한 간의 대화가 여타의 건설적인 결과물을 만들어내는 데 실패한다거나 정체상태에 빠진다고 하더라도, 우리는 한반도 상황이 더 퇴보될 가능성을 가볍게 보아서는 안 된다.

미국은 계속해서 북한의 우리놈 농축 프로그램에 대해 군사적 및 전략적 우려를 표명하고 있다. 미국, 한국, 일본은 북한을 고립시키고 압박하기 위해 부단히 노력하고 있으며, 그 결과로 북한은 핵무기나 장거리 미사일 시험 발사를 통해 외교적 어려움을 극복하려고 한다. 근 시일 내에 한반도에 군사적 충돌의 가능성이 줄어들게 될 일은 없을 것으로 보인다. 한반도의 상황은 여전히 마·중관계에서 불확실성을 만들어내고 있다.

세 번째로, 동아시아에서 러시아가 하고자 하는 안보 역할은 무엇인가? 2010년 11월 1일, 러시아 메드베데프 대통령은 쿠릴 열도를 방문했다. 이곳은 러시아와 일본 간에 영토 분쟁이 있는 지역이다. 이 일로 러·일 간에는 외교적 다툼이 촉발되게 되었다. 양 국가는 이 문제에 대해 침예하게 대립하였으며, 러시아는 첨단무기를 보유한 사단들을 쿠릴 열도에 있는 섬에 보내고 S-400 지대공 미사일을 배치하였으며, 태평양 함대를 보강했다. 러시아군은 전통적인 전략적 사고를 바꾸고 있는 중이다. 과거에 러시아는 NATO의 회원국과 미국에게는 가장 큰 잠재적 적국으로 간주되었다. 러시아가 미국 및 NATO 국가들과의 정치적·군사적 관계를 크게 개선한 이후로 러시아의 군사 전략은 변화를 맞이하게 되었다. NATO 회원국, 미국, 일본, 심지어 중국도 지금은 모두 잠재적인 전략적 라이벌로 다루어진다. 전략적 고려에서의 이와 같은 변화는 또한 러시아와 중국 간의 군사 기술 협력의 주요한 이론적 기초이다. 2005년에 러시아는 군사개혁프로그램을 시작했다. 매년 러시아는 군대배치를 강화하고 있으며, 극동, 시베리아, 유럽까지 군대를 배치하고 있다. 러시아가 바라는 것은 양 최전선인 유럽과 극동에서 속전속결의 배치력이 러시아의 안보적 지위를 더 굳건히 해줄 것이라는 것이다. 지난 수십 년간 러시아의 군사훈련 스케일은 과거보다도 점점 더 커지고 있으며, 러시아는 육·해·공군에서 통합되고 빠른 대응이 가능한 능력을 갖

island in the disputed sea area between North and South Korea. During the exercise, North Korea had asked the South to stop the exercise but the South refused. At about 14:34 hours local time, the North Korean military began to shell Yeonpyeongdo with artillery fire. A fire started in the South Korean military facilities and many houses of civilians on the island were destroyed. South Korea fought back immediately. The civilians on the island were evacuated and South Korea sent F-16 fighters to patrol the sea areas as well as the air space above the island.

는데 매우 큰 관심을 보이고 있다. 이것은 러시아가 단지 가상의 적에 대한 준비를 하는 것만을 의미하지 않는다. 사실상 그 전략은 다중 행위자가 필요하며, 미국과 일본에만 그 대상이 한정되는 것도 아니다. 따라서 계속되는 러시아의 군사 개혁의 중요성은 과장해서 말할 수 없는 것이다.

넷째로, 2010년 9월 7일의 보트 충돌 사건에 의해 야기된 분쟁으로부터 중·일관계를 회복할 수 있을까? 사건이 있던 달부터 중국과 일본 간에 댜오위다오/센카쿠 열도 분쟁이 시작되었으며, 중·일관계가 2006년 이후 최저로 치닫게 되었다. 댜오위다오/센카쿠 열도 분쟁은 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사 참배 사건보다 중·일관계 및 안보에 더욱 심각한 영향을 미치고 있다.

비록 간 나오토(菅直人) 정부가 악화된 중·일관계를 풀어주고자 노력했음에도 불구하고 여전히 중·일 사이에 댜오위다오/센카쿠 열도를 둘러싼 분쟁이 남아있다는 점을 든 일본 민주당의 반대는 긴장 완화에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 영토 분쟁을 둘러싸고 빈번한 외교적 마찰을 겪는 나라로서 일본이 내릴 선택은 향후 동아시아의 지역안보 발전을 결정하는 데 중요하게 될 것이다. 일본이 중국의 등장을 안보적 관점에서 인식하는 것이 멈추지 않고 점점 더 커질 것으로 보인다. 새로 선출된 노다 요시히코(野田佳彦) 총리는 2011년 10월 15일 미국 정부에게, 중국의 등장으로 인해 일본의 안보 전망은 어둡다고 경고했다.⁵¹⁾ 반대로 남중국해에서 일본의 해상안보협정의 외교적 활동은 중국 정부에게 일본 정부가 중국의 발을 묶어 중국이 선호하지 않는 다자적 상황으로 만들려는 의혹을 증가시키도록 만든다. 특히 중국 분석가들은 새 총리의 명확한 정책적 편애에 그 원인을 두고 있다.⁵²⁾ 사실상 중·일 안보 딜레마를 푸는 것은 미국 및 지역적 협조를 통하는 것이 훨씬 더 나올 수 있다.

3. 동아시아 안보의 공고화는 미·중관계가 공고화될 때만 가능할 수 있나?

오바마 정부가 들어선 이후 미·중관계는 비약적인 발전을 보이고 있다. 2009년 11월에

51) Chester Dawson, "Noda Say Japan's Security Outlook 'Murky'," *The Wall Street Journal* (October 15, 2011).

52) Elizabeth C. Economy, "Why China Worries about Japanese Prime Minister Noda," *Foreign Policy online* (August 31, 2011), <<http://blogs.cfr.org/asia/2011/08/31/why-china-worries-about-japanese-prime-minister-noda/>>.

오바마가 중국에 방문한 당시 체결한 협정에서는 양국이 서로의 ‘핵심적 이익’을 존중해야만 한다고 제안하고 있다. 그러나 2010년 이후로 미·중 간에 분쟁은 빈번하게 발생하고 있으며, 대만으로의 무기 수출, 달라이 라마 접견, 구글 사건, 남중국해 사건, 황해 군사활동, 동중국해 이슈와 북한의 핵무기 개발과 같은 여러 이슈들이 나타났고, 따라서 미·중관계에서는 새로운 긴장이 계속하여 발생하고 있다. 만약 미·중관계가 2010년에도 지속되었다면 양국의 정책에서 주요 조정이 이루어진 결과가 아니라 양국의 국내 정치 속에서 발생한 일련의 변화 때문일 것이다. 2011년 1월 18~22일 후진타오 주석의 미국 방문과 오바마 대통령과의 진솔한 대화는 양국 관계를 개선시키도록 하였다. 그러나 2011년 1월 19일에 양국의 공동합의문에는 2009년에 언급되었던 ‘양국의 핵심적 이익을 존중’해야 한다는 말이 빠졌다. 미·중관계에서는 양국이 지도자 간에 제안했던 ‘호혜적 윈윈’ 파트너십을 만들기 위한 공동 목표 달성은 아직도 갈 길이 멀다.

그러나 지역안보의 동학은 미국과 중국을 갈등의 과정으로 쉽게 몰아넣는다. 예를 들면, 한국과 미국이 황해의 공해상에서 해상훈련을 실시한 것에 대해 불쾌했던 중국은 외교적 항의를 표명했다. 2010년 9월 9일, 중국은 일본이 해양분쟁지역에 들어간 중국 어선의 선장을 구류한 것에 대해서는 과도한 적의감을 드러냈다. 물론 더욱 중요한 것은 2010년 3월 26일 한국의 천안함을 북한이 침몰시킨 것에 대해 중국이 잘못 대응했던 것이다. 잇달아서 중국은 남중국해에서 경제 및 영토 분쟁에 대해 강력하게 주장을 내세웠고, 동남아시아 전체의 우려를 가져왔다. 결과적으로 중국은 2010년에 다른 나라들과의 관계가 최악이었던 해가 되었다. 확실히 2010년에 중국이 만들었던 그와 같은 실수들은 대부분 중국 국내에서 민족주의를 불러 일으켰으며, 중국의 외교 정책과 안보 전략은 중국이 장기적으로 견지해온 ‘저자세’에서 완전히 벗어나도록 만들었다고는 단언할 수 없다. 중국의 민족주의적 외교는 위협하다. 그러나 미국이 이 위협에 대한 반응을 숨기지 않고 드러내는 것은 상황을 더욱 악화시키도록 한다.⁵³⁾

전략적 수준에서 경제 관계는 단독으로 양국 간 관계의 근접성을 결정하지 않는다. 과거 2세기 동안 전 세계적으로 부와 힘 분배의 전례 없는 ‘분리’가 나타났다. 중국은 전 지구적 힘의 영역에서가 아니라 부의 영역에서 두각을 나타내고 있다. 2010년은 이런 현상과 관련한 예가 수두룩하다. 가령, 아시아에서 ‘이중구조’가 나타났는데, 여러 국가들은 안보에 있어서는 미국에 의존하고, 경제 발전에 있어서는 중국에 의존한다. 미국을 방문했을

53) Robert S. Ross, “Chinese Nationalism and its Discontents,” *The National Interest* (November/December 2011), p. 7.

때 후진타오는 중국 경제 성장이 전 세계적으로 1,400만 명의 일자리를 제공해주며, 중국은 세계경제를 이끌어나가는 중요한 성장 동력이라고 했다. 그러나 중국 경제가 기여한 것은 전략적 및 안보적 수준에서 볼 때 견고한 안보 이익으로 전환될 수 없다. 적어도 단기 간에는 말이다. 이 구조에는 전 지구적 부의 구조조정이 완성되고, 공고화된 새로운 힘의 구조가 등장하기 전까지 이 구조에는 어떠한 본질적인 변화도 나타나지 않을 것이다. 중국은 미군을 상대하기엔 역부족이다. 게다가 미국은 일본, 한국, 호주와 전통적인 연합 체계를 강화하고, 인도, 베트남, 인도네시아, 말레시아를 포함하는 새로운 전략적 파트너십을 구축함으로써 사실상 지역 패권을 유지하고 있다. 인도는 정치 체계, 지리적 위치, ‘중국 위협론’을 퍼트리는 민주적 정체성을 이용하고 있다. 현재 전 지구적 공동체들 속에서 비위를 맞추면서 말이다. 2010년에 유엔안보리의 5개 상임이사국의 지도자들이 인도를 방문했다. 이것은 인도 정부의 전략적 위치가 상승세라는 것을 보여준다. 인도의 전략적 결정은 미래 아시아의 안보 모형과 지역적 힘의 분배를 결정하는 데 점점 더 중요한 역할을 하게 될 것이다.

중국의 등장은 전 지구적 및 지역적 전략 패턴의 변화와 양국관계의 변화를 가져오는 주요 요인이 되고 있다. 현재로 선진국들은 여전히 미국의 전략에 굉장히 의존하고 있다. 중국의 힘과 영향력의 성장을 ‘감시하고 균형을 잡아줘야만 할’ 국가가 바로 미국이라는 국제적 전망은 계속해서 우세해지고 있다. 그러한 전망은 선진국에서 중국의 이웃 나라까지 확산되고 있는 중이다. 미국은 중국의 등장으로 나타나는 수많은 전략적 이익을 이용하고자 한다. 객관적으로 말해서, 중국의 등장은 미국이 지역의 전략적 패권을 공고히 할 수 있는 중요한 수단이 되고 있다. 중국인은 이 상황을 확실히 이해하고 있어야만 한다. 미·중관계의 장기간 안정과 건설적 발전을 유지하는 것은 점차 중요한 이슈가 되고 있으며 심지어 양국 관계와 지역 전략 패턴의 발전까지도 깊이 영향을 미친다. 동아시아 안보 모형의 새 조정에도 불구하고, 미·중관계를 발전시키고 공고화할 전략적 임무는 더욱 더 절실해지고 있다. 만약 그렇지 않다면 이 지역에서는 어떤 일촉즉발의 위기 상황도 제대로 해결되지도, 감소되지도 않을 것이다. 또한 미국은 언제나 마음 내켜하지 않는 중국을 아프가니스탄, 파키스탄, 북한, 이란, 심지어 중앙아시아와 같이 미국이 이끄는 협력안보를 저해하는 나라의 일원으로 볼 것이다.

북한 문제는 매우 뚜렷한 증거다. 미국과 중국 정부는 어떻게 6자회담을 재개할지에 대해 의견을 달리하며, 북한의 핵위협에 어떻게 대응해야 할지에 대해서도 서로 반대되는 시각을 보인다. 북한이 중국의 ‘위성국가’가 될 것이라는 비관적 주장이 점점 강해지고 있

다.⁵⁴⁾ 그러나 현실은 중국이 핵으로 무장한 북한을 오래 살려둘 이유가 없다는 것이다. 중국은 비핵화를 요구하기 위해 북한과의 관계에 영향을 주는 것에 계속 반대해왔다. 미국, 한국, 일본, 중국은 한반도의 공고화와 평화가 북한이 핵을 포기하지 않고도 가능할 것이라고는 전혀 생각하지 않는다. 북한에 대한 중국 정책의 논쟁은 현실 정책 실행, 즉 북한의 불안정, 북한의 비핵화에서 나타나는 의혹을 어떻게 균형 있게 맞출 것인가 하는 것이다. 적어도 그 논쟁이 무엇이든 간에 중국은 매우 예민하게 움직일 것이다.⁵⁵⁾

미국, 중국과 같은 주요 국가들 간의 전략적 관계가 근본적으로 안정적이라면, 발생하는 분쟁들은 군사적 충돌로 확대되지는 않을 것이다. 럼스펠트 미국 전(前) 국방부 장관은 미국과 중국이 여러 면에서 경쟁함으로써 궁극적으로 충돌로 귀결될 것이라는 어떤 징후도 보이지 않는다고 주장했다. 그는 만약 그러한 충돌이 실제로 발생한다면 ‘세계 역사상 가장 큰 실수’가 될 것이라고 확신한다.⁵⁶⁾ 그러한 ‘실패’를 하지 않기 위해 미국과 중국은 군대를 계속 접촉시킬 필요가 있고, 실제로 국방부 간 관리 및 실행이 가능하다는 것을 뒷받침할만한 방법을 찾고 있다. 이와는 달리, 주요 국가들 간의 관계에서 사회적 요인으로 서의 역할은 점차 중요성이 커지고 있다. 중국으로서는 ‘소프트 파워’의 발전이 국가의 번영이나 군사력 확장을 가져다 줄 만큼 중요하다. 지금 전지구적 체계는 근본적으로 안정적이고, 사회적 요인들의 영향은 주요 국가들 간의 관계를 결정짓는 중요한 고려사항이 되고 있다. 이와 같은 사회적 요인은 핵심적 가치, 이데올로기, 공공의견, 시민 정향과 사회적 인지, 언론의 자유와 국민의 집단적 정서를 포함하며, 이 모든 것은 국가마다 상이하다. 오늘날 주요 국가들 간의 관계에서 ‘공공외교’의 특징이 나타나는 상호작용의 공간은 점차 넓어지고 있는 추세다. 우수한 네트워크와 대외관계의 형성에 따라 전략적, 경제적, 외교적 이익을 고려하는 일이 많아지고 있다. 이 이슈는 중국의 등장에 대한 전략적 도전이 되고 있다.

만약 중국의 일당지배체계가 완전히 바뀌지 않는다면 중국은 매력적, 우호적이거나, 사람들이 바라는 대로 변화하지도 않을 것이다. 중국 정부는 보통 선거 정치와 정당 경쟁을 경험하지 않으며, 외유내강의 이미지를 쇄신시킬 특성도 부족하다. 다시 말해 중국의 국내

54) IISS, “North Korean Security Challenges: A Net Assessment,” (London: IISS, 2011), p. 200.

55) Ferial Ara Saeed and James J. Przystup, “Korean Futures: Challenges to U.S. Diplomacy of North Korean Regime Collapse,” Center for Strategic Research Institute for National Strategic Studies (National Defense University), 2011, p. 22.

56) Kim Young-jin, “Donald Rumsfeld, Former U.S. Secretary of Defense, Delivers a Lecture at the Asan Institute for Policy Studies in Seoul,” *The Korea Times* (October 14, 2011).

체제는 사실상 세대에 걸쳐 당 간부를 ‘양산’하고, 커뮤니케이션에서의 기술과 사고의 전달은 불가능하다. 미국 정부가 커뮤니케이션 기술과 세련된 동작을 잘 사용하는 것과 대비적으로, 중국 정부는 질문자에게 자극을 주는 것도, 심지어 인식 가능한 ‘공공 이미지’를 만드는 것조차도 준비가 부족하다. 가까운 예로 미국이 대만에 무기를 판매한 것을 둘러싼 균열을 들 수 있다. 중국은 왜 미국이 현상유지를 원하는지를 이해한다. 무기 판매는 미국이 대만에 영향력을 오래 행사하는 것을 가능하게 했으며, 대만과 중국의 관계에서 미묘한 균형을 유지하도록 해준다. 그리고 그것은 대만 문제에서 평화적 해결에 대한 미국의 약속을 잘 반영해준다.⁵⁷⁾ 그러나 중국은 항상 미국 정부에 반대해왔으나 별로 지지를 얻지 못했다. 반면 미 정부 측은 이익을 추구하는 데에 있어서 중국 측보다도 더 똑똑하고, 에너지가 넘치며, 재기 발랄한 것으로 드러났다. 예를 들어 힐러리 클린턴은 제한된 힘에서 최대한의 이익을 이끌어내는 데 전문가이며, 이것은 오바마 정부의 완전히 새로운 제일의 외교 수단으로 사용되고 있다.⁵⁸⁾ 중국은 사실상 불리한 입장이다. 실제로 이 지역에서 중국의 외교 정책은 심지어 온화한 동기를 가지고 있다 하더라도 틀에 박히고, 정지 상태이며 심지어 여러 상황에서 호전적이기까지 한 것처럼 느껴진다. 따라서 미·중관계가 양측의 외교적 ‘기술’의 분명한 차이를 뛰어넘어 진행되어야만 하며, 단지 잘못 이해하였기 때문에 일어나는 지나친 오해와 오인은 피해야만 한다.

4. 결론

다음 세대에는 미·중관계가 국제 안보 형성에서 가장 중요한 쌍무 관계가 될 것으로 보인다. 미국은 경제·군사·전략적 측면에서 중국의 지속가능한 성장이 가져다 줄 역효과와 맞서 싸우기 위해 군사적·전략적 현상을 강화할 것이다. 그러나 미·중관계가 더 대치상태가 될 것으로 볼 필요는 없다. 중국의 군사 근대화에도 불구하고 동아시아에서 힘의 구조가 본질적으로 변화하는 것은 아니다. 사실 미국은 전 지구적 우위뿐만이 아니라 이 지역에서도 계속해서 우위를 유지해왔으며, 미·중 간의 힘의 불균형은 전혀 바뀌지 않고 있다. 중국 국내에서의 급속히 퍼지고 있는 민족주의는 미국과의 충돌을 가속화하려는 군사적 모험주의에 불을 지피지 못할 것이다. 구조적 요인은 미·중 간의 거대한 힘의 차이에서 나

57) Zhu Feng, “What the U.S. Needs to Realize,” *The New York Times* (September 23, 2011).

58) Massimo Calabresi, “Head of State,” *Time* (November 7, 2011), pp. 19~25.

타나며, 미국은 계속해서 중국 정부에게 압박을 가할 것이다. 심지어 국내에서조차도 중국의 외교적 독단이 국제적으로 볼 때 위협 감수형으로 변화하게 되지는 않을 것이다. 중국의 전략적 오만은 확실히 민족주의적 역화(逆火)처럼 중국 정부의 지배 정당성을 더욱 어렵게 만들기 때문이다. 따라서 중국 정부는 자동적으로 미국의 방위 확장을 용인할 것이며, 뿐만 아니라 양국 간의 긴장이 커지는 것을 원하지도 않을 것이다. 미국과 중국이 고위급 협상과 접촉을 지속할 수 있는 한, 양국이 ‘중요하지만 복잡한’ 관계를 유지할 수 있음을 충분히 예상할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 미·중관계의 안정성은 어떻게 잘 관리해 나가느냐에 대한 양측 리더십의 기술, 의견, 결정에 크게 좌우된다. 미·중관계를 진지하게 관리하는 것은 양측의 접근을 높이는 데에서도, 충돌이 없는 접근을 통해서도 나온다. 따라서 양 측은 지역 평화, 안정, 번영을 만들기 위해 책임을 공유하면서 정책을 조정하고 변화시켜야만 한다. 거기에서 미·중 정부가 이익을 얻게 될 것은 당연하다. 동시에 미국은 중국이 주기적으로, 자신의 힘을 알리기 위해 일부러 일으키는 ‘마찰적’ 외교에 일일이 과잉 대응을 할 필요가 없다. 동아시아뿐만 아니라 세계 여러 곳의 지역적 불안정의 원인이라는 측면에서도 미국과 중국 간의 협력이 어떻게 발전하는지를 지켜보지 않으면 안 된다.

참고문헌

1. 단행본

Corporation, Rand. *Development of China's Air Force Capabilities*. Santa Monica, CA: Rand Corporation, February 2011.

2. 논문

Clinton, Hillary. "American Pacific Century." *Foreign Policy*. November 2011.

Economy, Elizabeth C. "Why China Worries about Japanese Prime Minister Noda." *Foreign Policy online*. August 31, 2011.

Ross, Robert S. "Chinese Nationalism and its Discontents." *The National Interest*. November/December 2011.

Swaine, Michael D. and M. Taylor Fravel. "China's Assertive Behaviour." *China Leadership Monitor*. No. 35. Summer 2011.

3. 기타

Biden, Joseph R. Jr. "China's Rise isn't Our Demise." *The New York Times*. September 7, 2011.

Calabresi, Massimo. "Head of State." *Time*. November 7, 2011.

Dawson, Chester. "Noda Say Japan's Security Outlook 'Murky'." *The Wall Street Journal*. October 15, 2011.

IISS. "North Korean Security Challenges: A Net Assessment." London: IISS, 2011.

Kim, Young-jin. "Donald Rumsfeld, Former U.S. Secretary of Defense, Delivers a Lecture at the Asan Institute for Policy Studies in Seoul." *The Korea Times*. October 14, 2011.

Saeed, Ferial Ara and James J. Przystup. "Korean Futures: Challenges to U.S. Diplomacy of North Korean Regime Collapse." Center for Strategic Research

Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2011.
Swaine, Michael D. “America’s Challenge: Engaging a Rising China in the Twenty-First Century.” Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 2011.
Zhu, Feng. “What the U.S. Needs to Realize.” *The New York Times*, September 23, 2011.

III. 중국-러시아의 전략적 관계 : 협력과 우려

Alexander Lukin(모스크바 국제관계대학 교수)

1. 보다 강대한 중국은 러시아에 무엇을 의미하는가?

중국은 지난 30년간 현대적이고 발전된 사회로 역사적 도약을 이루어 냈다. 그들은 여전히 여러 가지 문제점들을 가지고 있으나 현 시점에서 다음의 한 가지는 분명하다. 그들은 가난하고 여러 가지 변화들에 취약하며 정치적으로 불안정한 국가에서 지역 정치적 수준을 넘어 세계적 수준에 까지 상당한 영향력을 행사할 수 있는 강력한 국가로 변화하고 있다는 것이다. 반면 러시아는 같은 기간 상당히 둔하게 성장했다. 러시아가 여전히 영향력이 있는 주요 국가로 남아 있음에도 불구하고 국제 사회에서 러시아의 정치적 영향력은 소련 시기에 비하여 감소했다.

러-중관계의 역사에서 중국이 러시아 보다 강력한 국가였던 시기가 있었다. 이는 17세기 부터 19세기 '중국의 개방기'까지라 할 수 있다. 그러나 그 이후 소련 시기를 포함하여 두 세기 간 러시아가 군사·정치·경제적 면에서 중국을 능가했고 러시아인들은 이러한 상황에 더 익숙하다. 중국이 우세한 오늘날의 역사적 상황은 러시아인들의 인식 속에 확립된 사고를 뒤집어 엮었고 이러한 변화는 다수의 러시아인들에게 받아들이기 어려운 것이다. 하지만 이는 분명한 현실이고 러시아인들은 이를 받아들여야 한다.

러시아 정치학자들은 이 현실을 이해하나 그것을 서로 다른 방식으로 평가한다. 그들의 견해와 예측은 경고자(alarmist)와 실용주의자(pragmatic)의 두 부류로 나눌 수 있다. 경고자들은 강력한 중국이 러시아에 위협적이라 믿는다. 그들은 이 견해를 중국 지도자들이 양국 간의 우정에 관해 언급할 때에도 유지하는데 그들에 따르면 사실 중국 지도자들이 시베리아와 러시아의 극동 영토를 빼앗으려는 계획을 감추고 있다는 것이다. 이러한 면에서 그들의 이론의 주장은 ① 중국 지도부가 그들이 값싸게 얻는 러시아의 천연 자원을 자국의 발전을 위해 사용하고, ② 러시아인의 부동산을 매점하며, ③ 자국의 이익을 위해 러시아에 범죄 집단을 발달시키는 등 자국의 시민들이 러시아 쪽 영토에 정착하는 것을 장

려하는 것을 통해 ‘인구학적 팽창주의’ 정책을 지휘하고 있다는 것이다. 경고자들은 중국의 현행 정책들이 중화 제국이 지배적인 역할을 하도록 주창하고 중국이 예측시키는 민족들이 자국에 조공을 바치며 그의 우위에 대해 공언하는 세계에 대한 전통적인 중화주의적(China-centric)의 접근법에 기초하고 있다 주장한다.

또한 이념적이든 또는 다른 이유에서든 중국을 지켜세우고 그들의 경제적 심지어는 정치적 경험의 러시아적 복제(replication)를 주장하는 사람들이 있다. 이들은 대부분 소련 시절의 과거를 그리워하는 자들이고 그들은 소비에트 공산주의자들이 중국식 방법을 따랐더라면 소련의 붕괴를 피할 수 있었을 것이라 믿는다.

실용주의자들은 이에 대조적으로 중국의 가속화된 발전이 러시아에 중국의 경제적 힘을 자국의 발전, 특히 동부 지역의 발전을 위해 이용할 수 있는 기회를 만들어 낸다고 주장한다. 이들은 중국의 외교 정책이 공세적이지 않다 지적한다. 그들의 주장은 다음과 같다. 중국은 국경 너머로의 무모한 모험이 아닌 자국 내의 문제에 집중하고 있고, 실용주의와 자국의 이익에 대한 확고한 방어를 표방하고 있다. 그들이 주장하는 것은 중국의 성공을 올바르게 균형 잡힌 접근을 통해 러시아의 이익으로 이용할 수 있다는 것이다.

여론조사에 따르면 러시아 영토의 2/3는 아시아에 있으나 러시아의 국민들은 그들이 태평양이나 중국 국경 근접 지대에 살고 있음에도 자신을 유럽인으로 간주하고 있다. 이는 우연적인 것이라 할 수 없다. 기본적으로 러시아인들은 아시아 대륙에 그들의 운명과 역사가 던져진 ‘유럽인들’이지만 오늘날 그들은 아시아에 거주하고 있고 그들은 러시아의 미래가 러시아의 아시아적 감정에 대한 색다른 유라시아적 이론이 아니라 러시아의 아시아 이웃 국가들과의 관계와 그들에 대한 접근에 의해 대부분 결정되리라는 점을 이해 할 필요가 있다.

그러나 러시아인들이 지정학적 현실에 직면하고 자신의 유럽적 세계관을 변화시키기 위해 투쟁한 첫 번째 민족은 아니다. 다수의 민족과 인종들이 유사한 경로를 걸어왔다. ① 19세기 라틴 아메리카의 스페인인들은 자신들이 남미 대륙의 ‘부분’이라는 사실을 받아들일 수밖에 없었다. ② 20세기 남아프리카의 백인들은 자신들이 아프리카에 살고 있으며 그 대륙의 시험과 고난을 상대해야 하는 것을 인정할 수밖에 없었다. ③ 뉴질랜드인들과 호주인들은 자신들의 국가가 유럽으로부터 멀리 떨어져 있고 아시아에 근접해 있으며 자신들의 발전과 경제적 번영이 아시아 국가들과의 경제적 협력에 의존하고 있다는 사실을 깨닫게 되었다. 이러한 세계관의 변형이 민주주의·인권, 서구의 문화적·군사·정치적 영향과 같은 ‘유럽적 가치’의 철퇴를 의미하는 것은 아니다. 그러나 이는 이러한 민족들이 자신들

이 더 이상 유럽에 위치한 서구의 일원이 아니라 그들이 속한 지역의 경제적 현실에 능동적으로 융합하며 서구적 가치를 유포하는 대표들이라는 점을 용인하는 것을 필요로 한다.

모든 비유럽 인접국가들 중 러시아에게 가장 중요한 국가는 중국이다. 그 중요성은 크기, 러·중 간 국경의 길이, 러시아의 특히 동부 지역의 장래 발전에 대한 중국의 영향력 등으로부터 유래한다. 거의 400년에 이르는 러·중 관계는 독특하다. 두 국가 사이에는 어려운 시기와 사소한 충돌은 있었으나 상호 전쟁을 한 적은 없다. 전 세계 어디를 가도 이러한 이웃은 찾아보기 힘들 것이다.

오늘날의 러·중관계는 그들의 발전의 정점에 있다. 양자 간에는 신중하게 구성된 국가 정상 간 연례 방문 구조가 있고 이러한 것은 지역·도시 수준까지 확장되어 있다. 그들의 새로운 지위는 2001년의 「중화인민공화국-러시아 연방 간 선린우호협력조약」으로 확보되었다. 러·중의 양자 관계에는 러시아와 역외 다른 국가와의 관계를 해칠 만한 ① 일본과 같은 영토적 문제, ② 북한과 같은 정치적 문제와 같은 것들이 존재하지 않는다. 오랜 기간 동안 양자간 불화의 원인 이었던 러·중 간 국경획정(4,209.3km, 2,525.6마일)의 문제는 국제법의 원칙에 의거하여 해결되었다. 두 국가는 마지막 남은 영토 논쟁을 2004년에 아무르, 우수리 강의 세 섬들을 대략 반으로 나누며 해결했다. 2006년에 양국은 정치·경제·문화적 면에서 수백 가지의 다양한 활동들로 이루어진 다면 프로그램인 ‘중국에서의 러시아의 해’와 2007년에, ‘러시아에서의 중국의 해’ 행사를 거행하였다. 양국의 지도자들은 단독으로 한 해에 5회에서 6회 정도의 양자 회담을 갖는다.

그러나 이러한 점들이 양국 간, 양 국민 간에 아무런 문제도 없다는 것을 의미하지는 않는다. 하지만 일반적으로 이들은 전문가들의 연구 주제로만 남아 있고 광범위한 공적 논의의 주제로는 거의 다루어지지 않는다.

2. 러시아는 왜 중국이 필요한가?

중국과 러시아가 ‘전략적 협력과 협동의 관계(relationship of strategic partnership and cooperation)’로 묶여 있다는 것은 공식적인 사실이다. 이것과 이외 다른 유사한 표현들은 국가 지도자들의 야망의 공허한 구호나 씩어가는 찌꺼기들은 아니다. 오히려 중·러 협력은 양국의 진정한 이해관계에 기반하고 있다.

러시아의 국제적 이해관계에 있어 중국과의 협력은 매우 중요하다. 중국은 미래 다극 세계 구조의 비전을 러시아와 공유한다. 실질적으로 이는 양국이 세계가 오직 어느 한 국

가에 의해 지배되는 것이 아닌 몇몇 강대국들 간의 협력과 국제법, UN 헌장에 의해 통치되는 것을 보길 원한다는 점을 의미한다. 다극 세계에 대한 이상의 뒷면엔 하나의 명백한 사실이 숨겨져 있다. 다른 몇 개국들과 마찬가지로 러시아와 중국은 지역적·국제적 발전의 문제에 대한 독자적 접근과 이해관계를 지닐 정도로 크다. 그들은 하나의 주요 강대국에 의해 완전히 지배되며 자신들의 이해관계가 반영되지 않는 세계 질서에 대해 만족하지 않는다. 그러나 그들은 2차 대전 이후의 국제구조와 UN 안보리가 최고의 권위체인 국제법 체계에는 완전히 만족하고 있다. 그들의 안보리 상임이사국 지위는 그들을 다른 모든 면에 있어서 어느 국가보다 더 우위에 있기 때문에 자신의 역량을 구속하는 체제를 자연스레 바꾸려 하는 국가인 미국과 동등한 지위에 놓는다.

게다가 러시아와 중국은 모두 타국의 자국의 국내정치에 대한 간섭을 싫어하며 각자의 분리주의에 대항한 투쟁을 서로 지지한다. 이것이 바로 양국이 최근에 왜 국제법의 원칙과 UN의 지위의 보존에 대한 것이나 UN에서 세계의 주요 문제들에 대한 투표에 협력해왔는지 또한 이란·한국·코소보 등과 같은 국제정치의 난제들에 대해 단일한 자세를 취하며 목소리를 높여 왔는지에 대한 이유이다.

러시아는 정치적인 이유뿐만 아니라 경제적인 이유에서도 중국과 우호적 관계를 가질 필요가 있다. 중국은 러시아의 주요 전략적 협력국 중 하나이며 러시아 정치는 중국과 다른 아시아 국가들과의 관계 덕분에 더 원만하고 덜 일방적이게 되었다. 이 과정에서 러시아 또한 세계적 영향력의 중심인 강대국 중 하나가 되고 있다. 러시아가 더 독립적이고 강력해지기를 원하는 사람들은 러시아의 중국과의 관계를 지지해야 한다. 하지만 물론 이것이 상호 군사 동맹의 구축과 같은 중국과 러시아가 서로 원하지 않을 수준까지 가선 안 된다.

중국은 또한 경제적인 측면 특히 주로 시베리아와 극동지역의 발전을 위해 필요한 협력에서 러시아의 가장 중요한 협력국 중 하나이다. 더욱이 중국은 러시아에 있어 중요한 지역적 협력국이다. 중국은 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO)의 구조 내에서 러시아와 함께 종교적 극단주의와 테러리즘에 대항한 투쟁에 대해 지역 국가들의 사회·경제적 발전과 세속적 정권에 대한 지원 속에서 중앙아시아의 공통적 문제들을 해결하고자 한다. 이렇게 하여 중국과의 협력은 국제무대에서의 러시아의 독자적인 세력으로서의 지위를 객관적으로 강화하고 있다.

새롭고 역동적인 집단인 BRICS의 후원 아래 이루어지는 러·중 협력은 매우 중요하다. 이 집단의 다른 국가들과 마찬가지로 이곳에서 중국과 러시아는 국제 금융 체제의 개혁,

현 체제 속의 개발도상국들의 역할 확장, 미국 달러의 국제 통화로서의 역할에 대한 제한 등의 면에 대해 주장할 수 있다. 유일하게 BRICS 국가이며 동시에 G8의 구성원인 러시아는 매우 독특하고 유익한 위치를 점한다. 러시아는 서구와 빠르게 발전하는 건설적인 협력 관계를 누리고 있고 서구에는 러시아를 반서구의 ‘혼자 수영하는 사람(lone-swimmer)’이라 보는 견해가 없다. 러시아는 양 기구에서 활발한 역할을 수행하는 것을 통해 서구와 비서구, 선진국과 개발도상국 간의 다리가 될 수 있다. 러시아의 지리적 위치, 혼합된 문화, 다인종 인구, 현재의 지정학적 상황은 모두 러시아가 이러한 역사적 지위, 위치를 가지도록 요구한다. 그러나 러시아가 이러한 역할을 수행하기 위해선 러시아는 개발도상국 세계의 지도국 중 하나인 중국과 단단하게 보증된 상호 협력 관계를 지니고 있어야만 한다. 종합적으로 광범위한 범위의 분야와 활동에서 중국과의 협력은 객관적으로 국제적 영역에서 러시아의 영향력을 강화하게 하고 도래하는 다극의 세계 속에서 러시아의 독자적인 지위를 공고히 하게 한다.

3. 왜 중국은 러시아가 필요한가?

중국 또한 경제적·지정학적 협력국으로서의 러시아에 관심이 있다. 비록 이는 현재의 정세 속에서 인식되어야 하긴 하나 러시아는 중국이 러시아 정치에서 수행하는 역할보다 더 작은 역할을 중국의 정치에서 수행하고 있다. 그럼에도 여러 가지의 이유로 중국은 러시아가 너무 강력하지는 않은 수준에서 강하고 안정적이길 원한다. 중국은 하나의 독자적 세력 중심이 될 수 있는 러시아가 중국의 미국과 서유럽 간의 협력·경쟁 관계 속에서의 평형추(counterweight)로 공헌하고 있다고 보고 있다. 러시아는 중국이 ‘자유롭고 자주적인’ 외교를 할 수 있도록 보장하는 보증인 중의 하나로 공헌하고 있다. 현 중국의 지도부에 의해 세워진 목표들을 달성하기 위해 러시아 및 여타 인접 국가와의 국경에서의 안정은 중국의 발전에 있어 매우 중요한 것이다. 결정적으로 러시아는 중국이 타국에게선 얻을 수 없거나(무기 등) 제한 적인 양 만을 획득할 수 있는(기름, 목재 등 다른 천연자원) 매우 중요한 물자들에 대한 주요 공급원이다. 이러한 것들은 최근에 중국이 왜 러시아와의 국경, 이주, 양자 간 통상 문제 등을 해결하기 위한 중대한, 적극적인 접근을 시도했는지에 대한 이유이다. 중국은 러시아가 안정적이고 경제적으로 발전된 국가가 되길 원할 것이다. 중국은 러시아의 국경 지역에 대한 개발을 적극적으로 지원할 준비가 되어 있고, 자신의 의도에 대한 러시아의 공포, 또는 극동지역의 개발·투자에 호의적인 분위기의 조성·제조업의

개발에 대한 필요성에 대처하는 것에 있어서 나타나는 러시아의 비적극성(inactivity)을 이해하지 못한다.

하지만 러시아와 중국은 모두 국제적 장에서 자국의 지위를 강화시키는 것이나 대량살상무기의 비확산, 경제 발전과 같은 중요한 국제적 목표들을 해결하는 데 매우 필요한 서구와의 건설적인 관계를 갖는 것의 가치를 완벽하게 이해한다. 이것이 바로 중국과 러시아가 반서구 군사 동맹을 창설하는 것에 반대하는 이유이다. 그러므로 상호 적대 혹은 군사 동맹과 같은 극단적인 수준이 아닌 친밀하고 건설적이며 협력적인 관계는 러시아와 중국 모두의 이해관계에 부합한다.

4. 실제, 혹은 가상의 문제들? 중국의 인구학적 팽창의 신화

지난 15년간 러시아에서는 중국의 '인구학적 팽창'에 대한 다양한 강도의 논쟁이 있었다. 신문들은 수십만 혹은 수백만에 이르는 중국 이민자들의 러시아 유입에 대해 다루고 중국의 지도부가 이들을 러시아의 영토에 정착하게 만들며 궁극적으로 그 영토를 빼앗으려는 계획의 일부로 이를 장려하고 있다고 추정한다. 이러한 소문들은 중국이 러시아로의 이주에 대해 장려금을 지급하고 있다는 것과, 베이징에 본거지를 둔 중국의 범죄조직이 러시아를 통제하려 한다는 것, 중국이 러시아를 훗날 공격하기 위해 러시아의 전략적 자원들의 소유권을 추구하고, 러시아의 현대적 무기들로 자국의 군대를 무장하고 있다는 주장과 같은 것들이다. 이러한 방식의 생각은 러시아의 극동 지역에서 뿐만 아니라 유럽 지역에서도 나타나고 있다. 분명 이 주장엔 실질적인 어떤 근거도 존재하지 않고 있긴 하나 일반 국민과 자유주의자(liberal), 애국주의자(patriotic)와 같은 특정 정치적 집단에서 모두 중국의 침공에 대한 공포를 느끼게 하는 소문이 유행하고 있다. 특정한 '반(反)중국 사이버 과학'이 연구 집단 내에서도 발전되고 있다. 중국에 대해 연구하는 주요 연구자와 분석가들이 모든 터무니없는 주장에 대해 응답할 시간이 있는 것은 아니지만, 이 집단 내에서 문서화되지 않은 주장들을 퍼뜨리고 난센스를 상식으로 인용하여 제시하는데도 불구하고 연구 집단 내에서 일정 수준의 신뢰를 얻고 있는 사람들이 있다.

이에 대한 하나의 이유는 러시아에 거주하고 있는 중국인과 외국 국적자의 수에 대한 정확한 정보의 부재 때문이다. 이주와 질서 유지에 책임이 있는 국무 기관들은 그러한 자료에 대한 접근조차 하지 못하였고 정부 부처 중 이 상황과 가장 덜 친숙한 곳은 사법 기관으로 자명한 일로서 가장 명확하게 이 사태를 이해하고 있어야 하는 곳이다.

2002년의 인구 조사 수치인 러시아 내의 34,577명의 중국 거주민이 사실 실제 수치와 근접하다는 것이 분명해졌다. 수십만이나 수백만이 아닌 많아야 수만 명의 중국인들이 현재 러시아에 영구적으로 거주하고 있다. 흥미롭게도 인구 조사 수치에 따르면 러시아에는 중국인들 보다 5배 많은 수의 한국인들, 4배 많은 수의 타지키스탄인들, 2배 많은 폴란드인들, 이와 비슷한 수의 핀란드 인들이 거주하고 있으나 아직까지 누구도 한국인들, 타지키스탄인들, 폴란드인들, 핀란드 인들이 위협이라 언급하지는 않았다.

어느 시점이든 러시아인들이 중국에 거주하는 것처럼 상당한 수의 중국인들이 러시아에 거주하는 것은 전적으로 자연스러운 것이다. 러시아와 중국은 우호적인 인접국들이고, 해를 거듭할수록 양국 간 경제 협력은 성장하고 있다. 2010년 7월 3일 블라고벤슈첸스크(Blagoveshchensk)에서 열린 관세와 이주에 관한 회의에서 러시아 연방 이주국(Russian Federal Migrations Service, FMS)에 의해 집계되고, FMS 국장인 콘스탄틴 로마도나브스키(Konstantin Romadonavskii)에 의해 발표된 통계자료에 따르면, 그 당시 시점에서 28만4천명의 중화인민공화국 국민이 러시아연방에 있다고 밝혀졌다(러시아 극동의 경우 8만 6천명). 이 회의에서 의장직을 수행하고 있던 러시아 대통령 드미트리 메드베데프(Dmitry Medvedev)가 제기한 질문에 대한 답을 하던 중 로마도나브스키는 그 자료에는 2008년 이전에 러시아로 온 후 불법으로 체류하고 있는 사람의 경우를 포함하지 않았을 수 있다고 이야기했다. 그러나 필자가 볼 때 그러한 사람들이 다수를 차지한다 생각되지는 않는다. 전체적인 상황을 평가하던 중 FMS의 국장은 “나는 러시아연방에 위협이라 간주될 만한 사례들을 전혀 찾을 수 없다. 이는 그저 끊임없이, 효과적으로 감시해야 할 분야일 뿐이다. 우리는 상황을 통제 하에 두고 있다. 이는 분명하고 간단하다.”⁵⁹⁾ 이러한 공식적 통계들은 러시아에 영구적으로 거주하는 중국인들뿐만 아니라 관광객들, 사업가들, 그리고 러시아에 공식적 비자를 통해 있게 된 중국 국민들도 포함하기에 앞서 제시된 2002년의 인구 조사 수치와 모순되지 않는다.

5. 중앙아시아에서의 우위를 위한 중국과 러시아 간 경쟁의 신화

러시아와 해외 모두에서 가장 널리 퍼진 이론 중 하나는 중앙아시아에서 중국과 러시아

59) *Stenograficheskiy Otchet O Soveshchanii Po Tamozhennoy I Migratsionnoy Problematike V Prigranichnykh Regionakh* (Verbatim Report of the Meeting on the Customs and Migration Problems in the Border Regions) (July 3, 2010), *Blagoveshchensk*, <<http://pda.kremlin.ru/transcripts/8278>>.

간의 피할 수 없는 경쟁에 대한 가정이다. 지정학의 추상적 도식을 그리는 것에 전문성을 지닌 즈비그뉴 브레진스키나 새뮤얼 헌팅턴과 같은 정치 이론가들의 교묘한 견해 속에서 나타나는 체스 보드(chess boards), 거대한 게임(big games), 문명의 충돌(clashes of civilization)과 같은 이론들은 러시아나 구소련 국가들의 전문가들에게 오히려 유행하고 있다. 미국에서 이 이론들의 인기는 유명하긴 하나 지배적인 견해는 아니라는 것과 바람직한 환상을 현실로 불러오기 위해 미국의 특정 보수적 요소가 내재되어 있는 공상의 표현이라 설명할 수 있다는 견해가 있다. 이러한 사람들에 따르면 미국은 러시아와 중국의 갈등에서 이익을 얻는다. 구소련 지역에 있어, ‘피할 수 없는 갈등’ 이론의 유행은 대부분 이러한 분야의 정치학자들이 서구 이론(부분적으로 정치적 이유에 의한)에 대해 제자로서 치르는 일종의 존경에 기초해 있다. 일반적으로 러시아에서 ‘중국 위협론’은 러시아가 자신의 외교적 방향을 미국과 유럽 쪽으로 돌리길 원하는 ‘서구 지향적 러시아인’이나 또는 아이러니컬하게, 중국을 포함한 모두가 러시아에게 위협이라는 민족주의자들에 의해 지지되고 있다.

중앙아시아에서의 중·러 간 경쟁에 대한 이론은 다수의 상이한 양태를 보이고 있다. 한 가지 표현은 러시아가 상하이협력기구(SCO)에의 참여를 통해 무엇이든 성취할 수 있다는 주장에 대해 몇몇의 사람들이 사실 이는 러시아를 정복하기 위한 중국의 계획이라 의심하는 것이다. 다수의 러시아의 전문가들은 상하이협력기구가 그 구조를 통해 자신의 전략적 곤경들을 타국의, 특히 러시아의 희생을 통해 해결하기 위해 이용하는 중국에 의해 지배되고 있다고 본다. 러시아 과학아카데미의 극동연구소 학자인 갈레노비치(Yurii Gallenovich)는, 1996년과 1997년에 중·러 국경을 따라 상호 협력을 수립하기 위해 맺어진 협정이, 중국이 자신의 목표인 “중국에 자국이 빼앗긴 것으로 추정되는 영토와, 중국인의 관점에서 볼 때 자신들의 국가로부터 강제적으로 잘려져 나간 특정 민족의 부분을 반환하는 것을 통해 역사적 정의를 회복하는”⁶⁰⁾ 목표를 달성하기 위해 한 걸음 나아간 것으로 믿는다.

전술한 견해들은 진정한 근거가 없으며 일련의 잘못된 가정들에 기초해 있는 것들이다. 대다수의 전문가들에게 이는 분명한데, 러시아의 경제적·인구학적 상황과 그의 재래식 전력의 상황을 고려할 때, 중국과의 잠재적인 장래 갈등은 재래식 무기가 아닌 핵무기의 활용에 의지할 것이고, 이 측면에서 중국은 여전히 러시아를 상당히 뒤쫓고 있다. 보다 큰 계획의 수준에서, 유리 갈레노비치와 그의 견해를 지지하는 사람들은 중국이나 상하이협력

60) Yurii Galenovich, *Moskva-Pekin, Moskva-Taibey* (Moscow-Beijing, Moscow-Taipei) (Moscow: Izorafus, 2002), p. 130.

기구의 다른 회원국들이 러시아에 대항하는 적대적 의도를 숨기고 있다는 어떤 증거도 내놓지 못했다. 갈레노비치가 그의 연구에서 문서들을 인용하기보다 “보다 큰 상황에 대한 새의 관점[조감(鳥瞰)]”을 선호하는 것은 우연이 아니다. 물론 이는 기록 자료에 의한 증거들과 현실이 그가 제시한 가설과 반대되기 때문이다. 예를 들어, 중국은 국경 순찰을 제외하고는 100km의 비무장지대에 군을 배치하길 일방적으로 거부했고, 게다가 중국은 러시아나 소련에게 어떤 공식적인 영토 소유권 주장도 한 적이 없으며, 오히려 2001년의 선린 우호협력조약에 기초해 현재의 국경 구획의 불개변성(不可變性)에 합의해왔다.

상하이협력기구에서의 중국의 지배와 지도적 역할에 대해 우리는 또 한 번 그들이 하는 주장의 근거의 부재에 마주한다. 상하이협력기구의 리더십은 개별 회원국이 순환적인 일정으로 의장국의 역할을 수행하는 것에 기초해 있다. 또한 이 기구에서 러시아가 전체적 예산에 기여하는 것은 중국과 동일하다. 상하이협력기구의 회원국들 중국에 영구적으로 사무국을 설립하기로 합의한 이유는 중국이 최상의 시설을 제공하였기 때문이다. 동시에, 상하이협력기구 내에서 두 번째로 중요한 기구가 타슈켄트에 지역 반테러기구(The Regional Anti-Terrorism Structure, RATS)가 위치해 있다. 일반적으로 본부의 위치가 많은 의미 부여를 하는 것은 아니다. 단순히 UN의 다수의 기관들이 뉴욕에 위치해 있다고 해서 미국이 UN을 지배한다고 이야기하지 못한다. 반면 미국은 맨해튼에 위치한 UN 안보리와 총회가 종종 미국의 관점에 완고하게 반대하기도 하나 이를 필요악으로 간주한다.

물론 상하이협력기구에서 중국의 경제적·정치적 비중은 미국이 UN에서 그러한 것처럼 매우 크다. 그러나 중국의 액면상의 힘은 보다 작은 국가들이 이 기구의 회원국이 되는 것이 왜 유익한지에 대한 근거이다. 이 기구의 규칙들은 각 회원국들의 동등성을 나타내기 위해 의도적으로 고안한 것이고 따라서 약한 회원국들을 마치 UN안보리의 상임 이사국 자격이 러시아와 다른 국가들을 미국과 동등하게 만드는 것처럼 기구 내 가장 강력한 국가의 수준에 놓는다. 또한 최소한 러시아와 중국에 있어서 상하이협력기구의 회원국들 간 불신에 대한 증거는 전혀 없다.

중국 또한 상하이협력기구에 대한 회의적 견해를 숨기고 있으나 이는 대부분 이 기구가 경제적 협력의 발전에 있어 너무 더디다는 생각에 기초해 있다. 중국은 종종 러시아가 상하이협력기구의 보호 아래 무역 관련 문제들을 해결하는 것에 있어서 보여주는 수동성과 유라시아 경제 공동체(Eurasian Economic Community, EAEC)의 틀 내에서 중앙아시아 국가들과 경제적 협력을 구축하려는 결정을 내리는 것에 대해 불평한다.

중국이 러시아의 경제적 이해관계 대신 중앙아시아를 다양한 경제적 방법들을 통해 ‘길

들인다(domesticate)’는 특정 매체자료들을 통해 퍼지는 루머들은 현실의 상황과 일치하지 않는다. 중국은 러시아와 마찬가지로 중앙아시아의 정치적 발전과 경제적 안정에 주로 관심이 있다. 중앙아시아에서 중국의 실질적인 통상 상의 이해관계는 극미하다. 우리는 중국의 총 수출에서 중앙아시아와 러시아의 결합된 점유율이 3% 미만이라는 점을 잊어서 안 된다. 중국이 모든 중앙아시아 시장에서 완전한 독점을 하고 있다 하더라도 이는 여전히 중국의 경제에 너무 많은 액면상의 가치를 더하진 않을 것이다.

실제로 중앙아시아에서 중국의 이해관계는 러시아와 이 지역의 다른 주요 행위자들과 일치하며 적어도 다음의 요인들에 기인한다.

1. 정치적 안정의 지지(어느 누구도 급진적 이슬람 운동의 고조를 초래 할 사회·정치적 폭발을 원하지 않음).
2. 중앙아시아 국가들의 세속적 지배 체제의 보존.
3. 장기간 정치적 안정을 유지하는 유일한 방법인 경제적 발전의 가속화.

이 세 가지의 방안들은 러시아, 중국과, 동시에 인도, 미국, EU에서도 지지되고 있다. 그러므로 중앙아시아에서 중국의 개별적 경제적·문화적 이니셔티브를 보수주의자들처럼 다른 국가들의 이해관계에 대한 공격으로 해석해서는 안 된다. 만약 중국과 유럽연합이 중앙아시아에 투자하고 그것으로 중앙아시아의 문화적·과학적 활동을 지지한다 해도 그것이 러시아의 그 지역에 대한 이해관계에 즉각적으로 상처 입히리란 것을 의미하지는 않는다. 결국 이러한 노력들은 중앙아시아 국가들을 경제적·문화적 발전으로 이끈다. 물론 러시아가 이러한 프로그램 자체에 투자하는 것에 보다 주도적이어야 한다는 것은 별개의 논제이다.

물론 주도적 강대국들에 의한 중앙아시아의 핵심 이해관계들의 다양한 배열이 그러한 국가들과 결합된 기업들 간의 경제적 경쟁의 부재를 의미하지는 않는다. 주로 에너지 분야의 국영 기업들을 포함한 많은 이러한 실체들은 시장 점유율을 높이기 위한 격렬한 경쟁에 연루되어 있다. 때로 이러한 기업들은 모국에게 지원을 받기도 한다. 그러나 국가와 분리된 기업 간의 경제적 경쟁을 국가 간 경쟁과 같다고 생각할 수 없다. 이와 같은 경쟁은 종종 가장 긴밀한 동맹 사이에서도 나타나기도 한다. 1982~1983년의 미국과 캐나다 간의 ‘감자 전쟁’ 이나, 미국, 영국, 유럽연합, 다수의 남미 국가들에게 영향을 준 ‘바나나 전쟁’, 또는 미국과 일본 사이의 끝없는 무역 마찰을 생각해 보자. 이들이 격렬한 경제적 갈등이긴 하였으나 그 국가들 간 관계는 장기간의 견고한 동맹에 기초해 있었기 때문에 이

러한 경제적 갈등이 전체적인 정치적 관계의 악화로 이어지지는 않았다. 해외에서 러시아 기업들의 이해관계를 촉진하고 보호하는 것은 러시아 정부의 책무 중 하나이지만 이것이 국가 이해관계의 핵심 분야에서 필연적으로 정치 혹은 안보 갈등을 초래할 필요는 없다.

2009~2010년에 상하이협력기구는 확장 구상에 대해 적극적으로 논의하기 시작했다. 새로운 회원국의 승인에 대한 규정과 규칙들은 2011년의 아스타나(Astana) 정상회의에서 정해졌다. 러시아는 확장에 특히 적극적이었으며, 인도의 입후보에 목소리를 내는 지지자 중 하나였고, 이러한 지지는 러시아와 인도 간의 전략적 협력을 강화하는 조약에서 성문화되었다. 이 조약은 2009년 12월에 인도의 만모한 싱(Manmohan Singh) 총리가 러시아를 방문했을 때 승인되었다.⁶¹⁾

인도의 가입에 대한 러시아 측 입장의 근거는 분명하다. 인도와 같이 거대하며 성공적으로 발전 중인 국가의 수용은 상하이협력기구의 국제적 명성과 영향력에 크게 기여할 것이다. 그 영향력은 거대한 인도인들의 국가에 의해서 지지될 것인데 만약 가입이 승인된다면 이는 총인구의 측면에서 상하이협력기구를 UN 다음으로 세계에서 두 번째로 큰 국제 기구로 만들 것이다. 또한 인도의 가입은 굉장히 성공적인 중국식 모델에 인도식 모델을 추가함으로써 상하이협력기구를 개발도상국에게 보다 매력적이게 만들어 이 기구에게 상당한 경제적 기여를 할 것이다.

인도의 상하이협력기구 가입에 대한 가장 중대한 장애물은 중국의 반대이다. 중국이 반대하는 진정한 이유는 자국의 인도와의 난해한 관계 때문이다. 그러나 최근의 사건들은 두 고대 국가 간 긴장된 관계의 개선의 전조를 보여 왔다. 하나의 조직 하의 두 거대한 국가들의 상호 건설적인 작용은 중국과 인도 간 양자 대화의 구성에 이로울 것이다.

6. 잠재적 논쟁의 현실적 요점

러시아와 중국은 그들의 모든 대외 정책을 자국의 이해관계에 기초하여 구성한다. 이러한 사실 때문에 그들의 국제적 문제나 양자 협력에 대한 접근들 중 몇몇은 서로 전적으로 일치하지 않는다. 여기에 몇 가지 사례들이 있다.

중국은 자국의 핵무기의 감축에 대한 어떤 협정도 승인하려는 계획을 가지고 있지 않고

61) Joint Declaration Between the Republic of India and the Russian Federation (December 8, 2009), http://www.idsa.in/resources/documents/India-RussiaJointDeclaration_8.12.09.

미국과 러시아가 먼저 그들의 핵무기 저장물들을 특기하지 않은 양(unspecified amount)으로 줄여야 한다고 믿고 있다. 어떤 측면에서 이러한 중국의 거부는 핵 축소에 대한 논의를 늦출 수 있다. 전체적으로 중국이 러시아의 다극에 대한 관점을 지지할 때 중국은 압하지아(Abkhazia)와 남 오세티아(South Ossetia)의 독립을 인정할 수 없다. 게다가 이 문제에 대한 표현은 특히 2008년의 티베트 폭동과 2009년의 신장 폭동을 생각한다면 자국의 영토적 통합성이 매우 민감한 주제인 중국을 초조하게 한다. 중국은 또한 대만과의 전쟁 시를 대비해 단·중거리 미사일들을 저장하길 꾀하고 있기 때문에 이들을 축소하는 것을 원하지 않는다.

세계의 가장 큰 상업적 상품의 생산자로서 중국은 시장 자유화와 자유 무역의 분명한 지지자이다. 중국은 이러한 시각을 APEC, 상하이협력기구 등 다른 국제기구에서 옹호한다. 이 문제에 대해 중국은 국제적 남반구의 개발도상국들의 동류 보단 서구와 국제적 북반구의 지지자를 닮는 경향이 있고 여러 가지 점에서 최근 자국의 생산자를 지켜야 할 필요성에 대한 많은 논의들이 이루어진 러시아를 닮는다.

중국과 러시아는 국제 투자와 해외 직접 투자를 유치하기 위한 노력에서의 경쟁자이다. 양국은 또한 각기 러시아의 극동과 중국의 동북지역 개발을 위한 지역적 경쟁에 있다. 중국은 원료의 생산자와 자국 상품의 수입자로서의 러시아에 주로 관심이 있다. 반면 러시아는 자국의 극동지역을 개발하기 위해 중국의 노동력·자본·기술을 활용하는 것에 관심이 있다. 게다가 러시아는 원료뿐만 아니라 공업 기계들과 기술들도 수출하길 원한다. 오늘날 러시아와 중국의 공업 생산자들은 러시아 시장의 점유율을 놓고 직접적인 경쟁 하에 있고, 특히 자동차 산업이 떠오르는 하나의 전장이다.

앞서 언급된 모든 문제들은 1960년대의 러·중 간 이념적 불화와 같은 심각한 악화를 초래할 만한 유형의 것들은 아니다. 오늘날의 중국·러시아 간 전략적 협력의 기초는 어떤 문제든지 건널 수 있을 만큼 충분히 강한데 이는 그러한 문제들이 건설적인 협력의 정신 속의 협의적 구조를 통해 해결될 수 있기 때문이다.

7. 한반도

현재 러시아와 중국의 한반도에 대한 입장은 일치하거나 꽤 유사하다. 중국의 입장은 소련 시절 북한의 군사적 모험을 무조건적으로 지지했던 시기에 비해 크게 진보되었다. 물론 이 입장이 중국이 북한을 무시하고 서구를 일방적으로 지지한다는 것은 아니다.

2001년의 서울 방문 중 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 러시아가 “한국 문제의 평화적 해결을 지원해왔으며 장래에도 그렇게 하겠다”,⁶²⁾ 러시아는 그러한 해결을 돕기 위해 “러시아와 남북한 모두와의 관계에 내재되어 있는 잠재력을 사용할 준비가 되어 있다”⁶³⁾라고 강조하며 러시아와 남북한 관계의 새로운 방안을 언급했다. 동시에 대한민국 국회에서의 2001년 2월 28일 연설에서 푸틴 대통령은 러시아의 접근의 5가지 원칙들을 명확하게 제시하였다. ① 남북한 평화의 발전과 협력은 외부의 간섭 없이 한국인들이 합의한 원칙에 기초해야 한다. ② 모든 문제들은 2000년 6월 15일의 성명의 정신에 따라 오로지 평화적·외교적 수단으로만 해결되어야 한다. ③ 러시아는 자국과 다른 국가들에 우호적이며 평화적으로 통일된 한국인의 국가를 만드는 과정을 환영한다. ④ 러시아는 한반도의 비핵화 상태를 지지할 것이다. ⑤ 러시아는 동북아의 경제적 발전을 위한 계획을 실행하는 것이나 이 지역 국가들이 관여된 극동지역의 안정을 위한 견고한 기반을 조성하는 데 관심이 있는 국가들과 협력할 것이다.⁶⁴⁾

이러한 입장은 이해할만 하다. 러시아는 변함없이 한반도 정상화의 취지와 통일 전망에 대해 긍정적이다. 정상화의 결과는 한반도의 군사적·정치적 상황의 안정이 될 것이고 이는 러시아에게 이익이다. 통일 한국의 출현이 러시아에 왜 유익한지에 대한 다른 이유도 존재한다. 정치·경제적으로 통일 한국은 분명 현재의 북한 체제 보다는 남한을 더 낫을 것이며 이는 곧 러시아가 더 크고 활동적인 경제적 파트너와 투자자를 얻게 됨을 의미한다. 러시아 특히 러시아의 극동 지역은 한국에 직접 근접해있고 확실히 그러한 파트너를 바랄 것이다.

중국은 이 관점에 일반적으로 동의하며 이들의 이러한 견해의 일치가 한국 문제에서 러시아와 중국을 연결시켰다. 이러한 이념적 일치는 러시아와 중국의 지정학적 접근 (geopolitical approach)과 두 국가들의 한국에 대한 근접성으로 설명된다. 핵무기의 확산이 러·중 모두의 영토에 필연적으로 영향을 미칠 우연적인 혹은 고의적인 갈등으로 이어질

62) Vladimir Putin, *Zayavleniye I Otvety Na Voprosy Zhurnalistov Po Itogam Rossiysko-Koreyskikh Peregovorov* (Statement and Answers to Journalist's Questions on the Results of the Russian-Korea Talks) (February 27, 2001), <http://archive.kremlin.ru/appears/2001/02/27/0003_type63377_type63380_28492.shtml>.

63) Vladimir Putin, *Vystuplenie V Natsional' Nom Sorbranii Respubliki Koreya* (Address to the National Assembly of the Republic of Korea) (February 28, 2001), <http://archive.kremlin.ru/appears/2001/02/28/0000_type63377_28493.shtml>.

64) Putin, *Vystuplenie V Natsional' Nom Sorbranii Respubliki Koreya*.

수 있기 때문에 그들은 한반도 비핵화의 강력한 지지자이다. 그러나 양국은 모두 전쟁이 불안정성이나 인접 국가로의 난민 유입, 남한과의 경제적 협력관계 제거 등의 부정적 결과로 이어질 수 있기에 군사적 수단을 통해 갈등을 해결하는 것에는 반대한다. 러시아와 중국은 주기적으로 나타나는 갈등의 확대에 대한 책임이 북한과 미국에 균등하게 나뉘어 있다 보고 있으며 그들 모두 이 문제들을 해결하는 데 적극적 역할을 할 준비가 되어있다.

2003년 9월 베이징에서 열린 6자회담 후 이루어진 인터뷰에서 러시아 외교부 장관 대리 로시우코프(A. Losiukov)는 6자회담 틀의 확립이 다수의 요인에 의해 달성된 공동의 성공일지라도 그들 중 어느 것도 중·러 간에 협력되지 않은 단계들이 없다는 점에 주목했다.⁶⁵⁾ 그 후에도 러시아와 중국은 한국 문제에 대한 긴밀한 협력을 지속하였다. 6자회담이 중단된 시기에 러시아와 중국은 6자회담 재개와 한반도 핵문제의 평화적 해결에 대해 공동으로 호소했다.

하지만 만약 누군가가 러시아와 중국의 자세를 더 넓은 관점에서 본다면 그는 몇몇 차이점들을 찾을 수 있을 것이다. 대다수의 러시아인들은 남북 간 관계의 정상화와 한국의 점진적 통일에 대해 긍정적인 전망을 지니고 있다. 남북통일의 결과는 러시아의 이익에 부합할 한반도의 군사적·정치적 정세의 안정화일 것인데 이는 러시아가 인접 국가들과의 협력과 평화적 국경을 통해서만 달성할 수 있는 급진적 경제적 발전을 추구하기 때문이다. 통일 한국의 출현은 다른 이유에서도 러시아에 유익하다. 정치적·경제적인 면 모두에 있어 이 새로운 국가는 북한보다는 남한을 더 닮을 것이 분명하다. 즉 이는 경제적으로 러시아가 더 크고 활발한 경제 협력국과 더 부유한 잠재적 투자국을 얻게 됨을 의미한다. 이러한 협력국은 러시아 전체에 있어서도 매우 중요하나 오늘날의 러시아에게 경제 성장이 절실한 관심사인 극동지역에 있어 더 각별히 중요하다.

통일이 된 후 보다 강력한 한국의 출현은 러시아의 지정학적 이해관계와도 합치할 것이다. 러시아와 일본의 관계에 있어 추가적 발전은 진행 중인 영토 논쟁이 제한하고 있다. 또한 러시아인 다수는 급격하게 발전하는 중국이 지닐 수 있는 잠재적 안보위협을 우려하고 있다. 러시아는 한국과는 이러한 문제들을 어느 것도 지니고 있지 않다. 더욱이 러시아의 관

65) *Interv'y u Zamestitelya Ministra Inostrannykh Del Rossii A. P. Losyukova Agentstvu "Nterfacks" Po Voprosam Rossiysko-Kitayskikh Otnosheniy* (Interview of Deputy Foreign Minister of Russia A. P. Losyukov to the InterfacX Agency on the Issues of Russian-Chinese Relations)(September 2, 2003), <<http://www.mid.ru/bdomp/ns-rasia.nsf/1083b7937ae580ae432569e7004199c2/432569d80021985f43256d9f0046e2bf!OpenDocument>>.

점에서 한국은 이 지역에서 일본과 중국의 영향력에 대해 유용한 균형추(counterbalance)를 제공할 수 있다. 물론 러시아도 한일, 한·중 관계의 복잡한 역사를 고려할 때 한국에게 유사한 지정학적 역할을 수행할 가능성이 있다. 더욱이 상존하는 군사적 위협으로부터 자유로워진 통일 한국은 논리적으로 미국이 한반도에서 수행하는 역할을 축소하며 보다 자신 있는 외교 정책을 추구할 것이다.

그러므로 어떤 사람은 러시아와 통일 한국의 관계는 우호적일 것이고, 보다 중요하게 그들의 우정은 러시아와 한국 내의 국내 정치적 역동이나 동요 또는 통치 엘리트 계급의 지도부 변화에 좌우되지 않을 것이라 추측할 수 있다. 바꾸어 말하면 이 관계는 러시아와 인도의 관계와 같은 안정적인 것이 될 수 있다는 것이다. 그런 까닭에 현실주의적인 관점에 기반 한 러시아의 어떤 지도부라도 남북의 대화에 있어 적극적이고 건설적인 역할을 수행할 것이고 한국의 통일을 실현시키는 것을 돕는 데 틀림없이 자신의 모든 제한된 자원들을 활용할 것이다.

러시아엔 양극의 대립을 선동하는 파벌들이 존재한다. 그들은 미국의 이익은 항상 러시아의 이익에 반하기 때문에 러시아가 계속 북한을 지지해야 한다고 믿는다. 그러나 그들의 견해는 비현실적이고 이것이 러시아의 대외 관계의 형성에 영향을 미치지 않을 것으로 보인다.

중국의 한국에 대한 접근은 더욱 복잡하다. 그들은 한국의 통일을 절대 공식적으로는 반대하지 않으나 많은 학술적·정책적 수준의 전문가들은 통일 한국이 중국의 경제적 경쟁자가 될 가능성이 있고 설상가상으로 미국·일본과의 안보 동맹 체계에 남을 것에 대해 우려를 표한다. 더욱이 중국 지도부엔 아직도 한국 전쟁을 기억하는 다수의 사람들이 있다 그들은 북한에 대한 지지의 철회 및 북한의 붕괴의 용인은 오늘날 중국의 외부 세계와의 관계에 있어 핵심을 구성하는 많은 정치적 이상과 믿음에 대한 거부라 믿는다. 중국의 전체 청년 세대는 한국에서 발발한 미국 제국주의에 저항하는 전쟁에서 용기를 증명한 영웅적인 중국인 ‘의용병’들을 우상화하도록 길러졌다. 사실 많은 젊은이들이 앞서 언급된 영웅들에게 헌정된 기념비 위에서 ‘젊은 선구자’, ‘공산주의 청년 연맹’으로 받아들였다. 북한 정권과 아무런 관계가 없다고 하는 것은 심리적으로 중국에게 어려울 것이고 이는 또한 이러한 붕괴가 필연적으로 사회주의 체제 전반에 대한 골치 아픈 질문들로 이어질 것이기 때문에 중화인민공화국의 시민들에게 쉽게 설명하기 어려운 것이다. 따라서 중국이 북한 정권의 본질을 몇몇 중국 전문가들은 이를 ‘붕괴적’이며 무모하게 모험적이라 분류하기도 하며 매우 잘 인식하고 있다 할지라도 중국은 여전히 북한의 붕괴에 대한 걱정 때문에 이

에 대해 너무 강한 압력을 행사하는 것에는 매우 신중하다.

8. 경제

러시아-중국의 경제적 협력은 빠르게 발전하고 있으나 이 발전은 다수의 다른 문제들을 수반하며 이루어지고 있다. 대부분 이 문제들은 러시아 측의 걱정이다. 그 중에는 다음과 같은 문제들이 있다. ① 너무 낮은 회전율(2010년, 600억 달러), ② 늘어나는 러시아의 대중 무역수지 적자, ③ 대중 수출에서 천연 자원 비중이 매우 높고 중국 공업품·기계류의 러시아에 대한 액면상·실질적 수출은 지속적으로 증가하고 있는 반면 러시아 공업품과 기계류의 중국에 대한 수출이 매우 저조하다는 점. 이 세 가지 문제 모두 해결의 실마리는 러시아 경제의 구조 속에 놓여있다. 중국이 회전율을 높이는 것은 쉬우나 이는 결국 러시아 시장의 중국 상품에 대한 수용능력에 달려있다. 동시에 러시아가 천연 자원을 제외하고는 적은 상품들만을 생산하기 때문에 중국에 대한 수출을 늘리는 것은 어렵다. 그럼에도 불구하고 중국은 통상 관련 문제에 있어 오만한 자세를 취하지 않는다. 중국은 러시아의 이러한 우려를 잊지 않고 이를 해결하기 위해 애써왔다.

중국 또한 러시아와 통상관련 경제 문제들이 너무 많다는 것에 주목하고 있다. 중국의 우려는 일반적인 문제들(부패, 불투명하고 모순적 법률 등)로부터 러시아 국민들의 중국인들에 대한 전반적인 사회적 대우와 같은 보다 개인적인 문제들까지에 걸쳐 있다. 러시아 일반 국민과 몇몇 하급 관료들은 중국에 대한 불충분한 이해를 가지고 있다. 그들 중 다수는 여전히 중국을 덜 개발된 가난한 국가로 보고 있다. 사실 중국에는 여전히 다수의 가난한 지역들이 존재하긴 하나 이는 과거에 존재했던 압도적인 빈곤과 같은 것은 아니며 중국에 이젠 굶주리거나 버려진 집단이 없다. 중국은 대체적으로 고도로 발전된 현대적 경제를 가지고 있다. 더욱이 중국과 직접적으로 맞닿아 있는 러시아 국경 지역을 여행하며 그 지역의 빈곤과 방치상태에 놀라는 부유한 중국인들도 다수 있다. 이들은 또한 중국인 사업가(러시아인들에 의해 서구의 사업가에 비해 매우 다른 대우를 받는)의 요청에 대해 러시아 관료들이 표출하는 무관심으로 인해 당황하고 있다. 러시아는 중국을 이동하는 위협으로 보고 있으며 이제 다른 모든 국가들의 시민들을 초청하는 것보다 중국 사업 파트너에게 공식적 사업 초대를 하는 것이 훨씬 어렵다는 것은 분명하다.

중국인들 또한 많은 러시아인들이, 특히 시베리아와 극동지역의 사람들이 중국인이 운영하는 기업과 협력 하는 것을 두려워한다는 점을 인식하고 있다. 이러한 사실이 러시아가 구

상하는 극동·시베리아 동부와 중국 동북지역 간 협력 계획에 대한 러시아 매체에 의한 이상할 만큼의 부정적 보도를 설명할 수 있을지 모른다. 이 계획은 2009년에서 2018년 사이에 추진되도록 정해졌고 양 지역에 상당한 금액의 투자를 하기로 약속되었다. 매스컴은 바로 이러한 투자가 러시아가 중국의 꼭두각시 천연 자원 공급자가 되게 만들 것이라 전한다.

명백히 시베리아와 러시아 극동은 천연자원이 풍부한 지역들이다. 하지만 위험은 그러한 천연 자원들이 중국 투자의 도움으로 채굴되고 활용되는 것이 아니라 그러한 계획의 수익이 근래에 메드베데프(Medvedev) 대통령이 자신의 연설에서 지속적으로 언급하는 ‘혁신적인 경제 타입의 창조’에 쓰이는 것이 아니라 낭비되는 것에 있다.

동시에 보다 깊고 광범위하며 유익한 중·러 통상 관계를 만들어내는 것에 있어 주요한 장애는 쌍방의 수단의 부재가 아니라 전반적인 러시아 경제의 상황과 적절한 투자 환경의 부재이다. 이러한 환경의 부재 때문에 러시아에서 번성할 수 있는 유일한 산업은 전략적인 자본 투자 준비가 되어있으며 시장에 장기간 남아있을 수 있고 악성으로 부패한 하층과 중간 수준의 정부 관료들에게 저항할 수 있는 영향력을 지닌 거대한 다국적 기업들뿐이다. 현재 이러한 기준을 충족하는 중국 기업들은 대개 보다 호의적인 다른 시장에서 활동하길 선호한다.

중국과 서구와의 관계에서 그들을 묶는 강력한 통상적 연결(commercial network)이 종종 두 실체 간의 정치적 관계를 돕고 심지어는 강화하기 까지도 한다. 예를 들어 최근 몇 년간 미 행정부가 점진적으로 그들의 의제에서 반(反)중국적 수사를 제거한 이유는 중·미 간 깊고 호혜적인 통상관계였다. 이를 중·러관계에 견주어 볼 때 모든 것이 정반대라 할 수 있으며 그들의 통상적 관계를 복돋는 것은 양국 간 매우 성공적인 정치적 관계라 할 수 있다.

9. 결론

중국의 급격한 발전은 러시아를 곤경에 처하게 했고 러시아 정부는 이러한 상황을 잘 이해한다. 당시 대통령이었던 블라디미르 푸틴은 2000년 7월 21일에 러시아 극동에 관해서 “만약 우리가 단기간 내에 명확한 조치를 취하지 않는다면 수십 년 안에 극동 지역에 거주하는 본래의 러시아 사람들도 일본어, 중국어, 한국어를 쓸 것이다”라고 언급하였다.⁶⁶⁾

66) Vladimir Putin, “O Perspektivakh Razvitiya Dal'nego Vostoka i Zabaykal'ya (Introductory Word at a

중국 외교에서의 새로운 ‘자신감’은 크고 성공적인 국가가 자연적으로 자신의 이해관계를 적극적으로 추구하게 되는 열망이라는 맥락에서 이해할 수 있다. 그래도 누군가는 미래적 관점에 기반 하여 몇몇 결론들을 그려내야만 한다. 중국은 현재 빠르게 발전하고 있으나 여전히 많은 문제들에 직면해 있다. 전문가들에 의하면 중국의 경제·정치적 성장은 단기간에는 지속될 것이다(10~15년). 장기적으로 볼 때 현재의 발전의 추세가 지속될 수 있으나 말썽이나 심지어는 정치적 위기까지 초래할 수 있는 성장의 둔화 또한 가능하다. 이론적으로 러시아는 모든 생각 가능한 시나리오에 대해 행동 계획을 지니고 있어야 한다. 어떠한 방식으로라도 단기적으로 러시아는 실용적인 접근을 취해야 한다. 러시아의 대중정책의 주요점은 다음의 두 논지가 결합 되어야 한다. ① 중국의 관심과 참여를 끌기 위한 집중된 노력과 함께 협력적인 토대의 발전의 추진과 러시아의 경제 성장을 조장하기 위한 중국 투자 자본의 실용적인 활용, ② 러시아의 중국에 대한 일방적 경제적 종속의 제거를 최후의 목표로 중국 인접 국가들과의 협력 관계의 점진적 구축이 결합되어야 한다.

Meeting On the Prospects of Development of the Far East and the Trans-Baikal Region),” *Vstupitel'noye Slovo Na Soveshchanii* (July 21, 2000), <http://archive.kremlin.ru/appears/2000/07/21/0000_type63374type63378_28796.shtml>

참고문헌

1. 단행본

Galenovich, Yuri. *Moskva-Pekin, Moskva-Taibey* (Moscow-Beijing, Moscow-Taipei). Moscow: Izorafus, 2002.

2. 기타

Putin, Vladimir. *Zayavleniye I Otvety Na Voprosy Zhurnalistov Po itogam Rossiysko-Koreyskikh Peregovorov* (Statement and Answers to Journalist's Questions on the Results of the Russian-Korea Talks). February 27, 2001.

_____. *Vystuplenie v Natsional' Nom Sorbranii Respubliki Koreya* (Address to the National Assembly of the Republic of Korea). February 28, 2001.

_____. "O Perspektivakh Razvitiya Dal'nego Vostoka I Zabayakal'ya (Introductory Word at a Meeting On the Prospects of Development of the Far East and the Trans-Baikal Region)." *Vstupitel'noye Slovo Na Soveshchanii*. July 21, 2000.

Joint Declaration Between the Republic of India and the Russian Federation. December 8, 2009.

Interv'yu zamestitelya Ministra Inostrannykh Del Rossii A. P. Losyukova Agentstvu "Nterfacks" Po Voprosam Rossiysko-Kitayskikh Otnosheniy (Interview of Deputy Foreign Minister of Russia A. P. Losyukov to the Interfack agency on the issues of Russian-Chinese Relations). September 2, 2003.

Stenograficheskiy Otchet O Soveshchanii Po Tamozhennoy I Migratsionnoy Problematike V Prigranichnykh Regionakh(Verbatim Report of the Meeting on the Customs and Migration Problems in the Border Regions). *Blagoveshchensk*. July 3, 2010.

IV. 중국의 부상 이후, 마려 전략적 관계

Sergey Sudakov(모스크바 국제관계대학 교수)

1. 중국의 부상과 러·미관계

‘중국의 부상’이 거론될 때마다, 주로 주목하는 사실은 중국의 세계 정치에 대한 도전이 어떤 영향을 미칠 것이며, 강대국들에 대해서 중국이 어떻게 반응할 것인가라는 점이다. 이제 중국 자신이 국제체제 내에서 자신의 위치를 어떻게 보는지와 주요한 문제해결자로서 자신을 어떻게 평가하는지에 대해서 말해야 한다. 가장 흥미로운 점은 중국이 국제현상 속에서의 자국의 정체성 형성 과정을 미국, 일본과 러시아라는 다른 세 국가에 대한 인식을 통해서 분석한다는 점이다. 이 세 나라는 중국에게 가장 중요한 국가들인데, 이는 그들 국가가 중국에 가장 중요한 지역인 동아시아의 상황에 결정적인 영향을 끼치고 있기 때문이다.

지난 30년 동안, 중국의 외교 분야 전문가 집단의 전문화와 제도화 수준은 괄목할 정도로 성장했다. 중국 외교정책의 형성에 대해서도 그들의 영향력은 그만큼 증대했다.⁶⁷⁾ 중요한 전략적 결정을 할 때 중국 지도자들은 종종 중국의 일류 분석가들과 협의하고 있으며 러시아 문제에 대해서도 전문가들과 상의하고 있다. 현대 중국에서 대중 매체를 통해 적극적으로 활동하는 지식인과 언론인들이 학계 엘리트들 중에서 부각되고 있으며, 정치인들과 대중들의 정세 인식에도 영향을 미치고 있다. 국제무대에서의 중국의 행위가 주로 현실주의와 실용주의 노선에 근거하고 있다는 사실을 잊어서는 안 된다. 제도적이고 정신적인 요소가 물질과 권력의 측면보다 더 중요하다. 가장 우수한 현대 중국의 연구물들은 자유주의, 구성주의와 포스트모더니즘이라는 방법론을 채택하고 있다.⁶⁸⁾

거슬러보건대, 중국의 동아시아에서의 강대국 인식은 강대국 심리(great-identity)를 만들어내려는 욕망과 밀접하게 연관되어 있다. 강대국의 권력과 의도 및 행태는 특히 중국이

67) Henry Kissinger, *On China* (New York: Penguin Press, 2011), p. 311.

68) *Ibid.*, p. 320.

원하는 강대국에 도달하는 데 방해가 되는 나라인지 아닌지를 중국이 판가름하는 데 따라서 결정된다. 중국의 학자들은 현재의 국제체제가 ‘하나의 초강대국과 다수의 강대국들’로 이루어져있다고 규정한다. 이와 같은 인식의 배경에는 세계정치 구조에서 미국의 우월성이 절대적이지 않으며, 중국 역시 중요한 역할을 할 수 있다는 전제가 깃들어 있다. 중국의 전문가들은 다자주의(multilateralism)의 이점들에 대해 많이 서술해왔는데, 중국이 말하는 다자주의는 유럽에서 나타났던 다극성(multi-polarity)이 지녔던 역사적 불안정성과는 다르다는 것이 그들의 견해이다. 다극성을 추구하는 한 가지 방식은 러시아와 프랑스 같은 강대국들과 ‘전략적 동반자관계’(strategic partnerships)를 형성하는 것이다. 이 같은 동반자 관계는 하나의 국가로서 중국을 인정하는 데 기여하며, 중국이 강대국들과 동등한 터전 위에서 상호작용함으로써 강대국이 되도록 만들어준다.

중국의 분석가들은 미국이 중국의 강대국 지위 획득에 주요한 외부 장애물이라고 믿고 있다. 그들은 미국은 20년 이상 지속된 ‘단극적(unipolar) 질서’를 보존하고 강화시키기를 원한다고 생각한다. 필자가 보기에 중국인들은 클린턴(Clinton), 조지 부시(George W. Bush)와 버락 오바마(Barack Obama) 행정부 간에 큰 차이점이 없다고 생각하고 있다. 클린턴, 부시와 오바마 정부에서 강조한 초점은 미국의 경제적 이익을 보호하고, 군사력을 강화하고, 민주주의를 전파하는 것이다.⁶⁹⁾ 미국은 유럽에서의 지배력, 나토와 아시아-태평양 지역에서 미·일동맹과 다른 양자 동맹을 유지하기 위해서 노력했다. 중국의 전문가들이 특히 관심을 두는 것은 미국의 ‘테러와의 전쟁’이 아시아 및 남아시아와 중앙아시아에서의 미국의 전략적 이익을 확대하고 있다는 점이다. 중국은 이 지역에 대해 지대한 관심을 표명하고 있으며, 미국은 이 지역 전역을 포괄할 수 있는(cover up) 미사일 방어체제를 전개하려는 계획을 수립하고 있다.

아시아에서 미국은 ‘네트워크 안보 구조(network security structure)’를 만들고 있는데, 이것은 중국이 미국의 이익에 도전할 수 있을 정도로 능력을 발전시키는 것을 방해할 것이다. 미국의 중국에 대한 “전략적 환경”은 2011년 9.11 테러 이후에 명백해졌다. 중국인들은 미국이 전통적인 아시아의 동맹국 뿐 아니라, 중국과 국경을 접하고 있는 다른 나라들과의 군사적 및 정치적 관계가 강화되고 있다는 사실을 목도하였다. 그들은 미국의 이와 같은 정책이 중국의 안보에 진정한 위협이 될 수 있다는 점에서 두려워하고 있다. 중국의 분석가들은 일본이 ‘정치’ 혹은 ‘군사’ 대국이 되기 위해 노력하고 있다는 점을 의심하고 있다.

69) Tamm Eric, *The Horse That Leaps Through Clouds: a Tale of Espionage, The Silk Road, and The Rise of Modern China* (Berkeley, CA: Counterpoint Press, 2011), p. 22.

적 관계 형성을 추진할 것이다. 일부 중국의 분석가들은 러시아가 중국을 통해 조종 가능한 ‘미국’ 혹은 ‘일본 카드’를 사용하기 위해 노력할 것이라고 의심을 하고 있다. 또한 러시아가 동조함으로써 미국이 중앙아시아에 진출하도록 만들었고, 이로 인해 미국이 중국의 전략적 이익을 위협하는 요인으로 등장했다는 비판이 중국의 전문가 그룹 내에서 제기되었다. 많은 중국의 전문가들이 미국과 일본의 의도에 대해 의심을 할지라도, 다수는 이들 국가들과의 안정적인 관계를 유지할 것과 대결을 회피할 것을 선호하고 있다.

그들은 또한 중국과 접경하고 있는 영토에서의 분쟁을 해결하기 위해 무력을 사용하는 데에 반대한다. 그럼에도 불구하고, 만일 중국이 현재와 같은 구조 내에서 자신의 목적을 달성할 수 없다면 중국은 미국과 일본에 대해 더욱 강경한 노선을 취할 가능성이 존재한다. 이와 같은 가능성에 관한 예상은 중국의 학술 저서 속에서 이들 양국이 위협적인 ‘상대방’으로 묘사되고 있는 현상에서부터 발견된다. 따라서 ‘평화적 부상’이라는 개념에 대한 중국 내의 논쟁은 이러한 아이디어가 상대방 국가의 경계심을 약화시키기 위해 계획된 단기적인 전술일 뿐인지, 아니면 강대국 지위를 얻기 위한 무력 사용을 거부한다는 장기적인 전략인지에 대해서 명확한 해답을 주지 못한다. “중국의 국내 및 외교정책의 향후 전개 방향에는 수많은 변수들이 영향을 미칠 수 있다. 중국의 정체성 변화는 이익의 변화를 수반하고, 미래에 있을지도 모르는 공격적 행동의 가능성을 낮춰준다.”⁷¹⁾

반면에 중국은 사회주의 및 ‘개발도상국가’로 남을 것이며, 이와 같은 특성은 중국의 정체성을 구성하는 중요한 요소이다. 중국이 추구하는 강대국은 어떤 강대국인가? 중국은 서구식 관념의 강대국 지위를 차지하려 하는가? 그렇지 않으면, 강대국이 되고자 하는 정체성이 중화제국이라는 중국의 전통적인 시각을 포함하고 있는 것인가?

2. 중국의 부상 이후 중앙아시아에서의 러·미관계의 전략적 특성들

러시아의 연구자들은 1990년대 후반에 중국과 중국정치에 관해 미국에서 발행된 논문의 수가 기하급수적으로 늘었다는 데에 지속적으로 주목해왔다. 미국의 연구기관들에서 인기 있는 작업은 중앙아시아 지역을 포함한, 중국의 외교정책을 분석하는 것이었다. 소련의 붕괴와 중앙아시아의 등장 이후, 5개 신생 국가들에서의 안정성에 관한 여러 문제들이 제기

71) Zeng Yongnian, Lu Yiyi and White Lyn, *Politics of Modern China* (New York : Routledge, 2010), p. 34.

되었다. 여러 나라의 학자들, 정치인들, 언론인들이 그들 국가의 생존에 대해 의구심을 품었는데, 그들은 모스크바가 떠난 진공지대에 외부의 다른 정치, 경제적 중심부의 영향력이 채워지는 것을 두려워했다. 학자들은 이웃 국가들을 주의 깊게 관찰해왔으며, 누가 약해진 러시아를 대체할 수 있을지에 대해 추측해 보려고 노력했다. 이에 다양한 가정들이 제기되었다. 일반적으로 이슬람이 중앙아시아 국가들, 이란, 파키스탄과 사우디아라비아의 정치적 발전의 대안으로 이야기되었다. ‘터키 모델(The Turkish Model)’은 미국의 지위를 강화시켜주며, 또한 유럽연합과의 관계가 증진되고 있다.

중앙아시아에서의 중국의 영향력과 관련된 모든 문제들은 특별한 의미를 지닌다. 앞서 거론한 나라들 중에서 진정으로 러시아와 경쟁할 만한 국가가 있는 것 같지는 않다. 반면에 중국은 그에 대한 기회와 인센티브를 지니고 있다. 매년 증대되는 경제성장, 안정된 외교정책과 중앙집권화된 정치권력, 증가하는 에너지 수요와 육상수송에 대한 필요성, (특히 반가공의, 낮은 품질의) 공산품을 위한 시장의 필요성, 이 모든 것들이 이 지역에서 중국이 러시아와 잠재적인 경쟁자가 될 수 있게 해준다. 유일한 걸림돌이 신장-위구르 자치 지역(Xinjiang Uighur Autonomous Region, XUAR)인데, 이곳은 중앙아시아 국가들과 민족적으로 동질적인 사람들이 살고 있는 중국의 서부지역이다. 현재 중국과 중앙아시아 국가들은 이 지역에서의 종교 극단주의 세력과 테러 조직들에 대항하기 위한 투쟁을 통해 함께 결속하고 있는데, 종교와 민족적 구성을 감안할 때, 이 같은 상황은 중앙아시아에서의 외교정책을 구축하는 데 도움을 주고 있다. 중국과 러시아의 역내 침투 시스템과 역내 국가 간 관계의 구조는 중앙아시아 국가들의 위치에 상당히 의존하게 될 것이다.⁷²⁾

복합적인 분석을 하면 다음과 같다. 지역 내에서의 힘의 투사(projecting power)라는 측면에서 나타나는 러시아와 중국의 힘과 취약성, 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO) 내에서의 협력의 성공과 실패, 천연자원(특히 에너지) 문제와 연계된 지역적 관계의 체계, 인프라 구조의 발전과 이주문제가 존재한다. 2000년에 이르기까지 지역 내 중국의 지위는 신장되었는데, 중앙아시아 국가들이 중국의 이익과 상반되는 정책들을 추구하기 어려운 상태가 되었다. 프랑스의 전문가들은 중국과 러시아 간의 협력 목적이 중앙정부의 관찰자들의 견해로는 지역의 통제에 있다고 결론지었다. 이 경우에, 러시아와 중국 간에 선택을 함에 있어, 그들은 일반적으로 러시아를 선호하는 경향이 있다. 지역안보 구조를 분석할 때 그들은 집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organization,

72) *Ibid.*, p. 62.

CSTO)에 동조한다. 집단안보조약기구(아프가니스탄 지역의 안정성을 증대시키는 데 적합한 메커니즘을 가지고 있는 데 반해, SCO의 문제해결능력은 미지수이다.

중국이 에너지 부문을 지배하는 것에 대한 두려움은 과장된 측면이 있는데, 이것은 그들이 러시아가 가스 부문을 독점하는 것을 깨뜨리기 쉽지 않기 때문이라고 생각하기 때문이다. 그러나 논쟁적인 주제는 카자흐스탄의 석유 부문을 서구 회사들이 장악하고 있다는 사실이다. 수치상으로는 명백히 지배적인 위치에 있음에도 불구하고, 그들의 입장은 취약하며, 경제적, 정치적, 법률적 및 환경적 상황에 다양하게 의존할 수밖에 없을 것이다.

중앙아시아에서의 러시아와 중국의 협력은 동 지역의 장기적인 발전이 권력의 중앙집권화를 통해서만 가능하다는 관념에 근거하고 있다. 연합을 도모하는 또 다른 근거는 이슬람주의(Islamism)에 대한 두려움이다. 중앙아시아에서의 동반자로서의 매력을 갖고 있는 나라로, 예를 들면 터키나 이란 같은 나라들을 설정하는 것이 장점이 있다.

중앙아시아는 러시아와 중국 사이에서 균형을 유지해야 한다. 중앙아시아의 많은 전문가들은 서구화된 중앙아시아에 맞서서 러시아-중국 동반자 관계가 난국을 벗어나서 형성되는 제3의 길을 기대하고 있다. 그러나 동일한 전문가들에 따르면, 서구는 지리적으로 너무 멀다는 점에 주목한다. 덧붙여, 그들은 중앙아시아 지역이 장래에 안정적인 동반자가 되는 상황으로 지역 내 문제가 전개되는 데 전혀 관심이 없다. 연구자들은 적절한 중앙아시아 동맹 형성의 전망에 대해 회의적이다. 동맹 형성을 위한 진정한 선택이 결여될 것이라는 견해에 사로잡혀 있기에 현재로서는 러-중 동반자관계에 대해 초점을 맞추는 것 외에 다른 대안이 남아있지 않다.

중앙아시아 지역 내 친 중국적인 경제적, 정치적 로비를 잊지 말아야 한다. 카자흐스탄과 키르기스스탄에서의 구체적인 상황, 학계와 대중교육기관에서의 각기 다른 수준에서의 중국화의 전개, 전략연구기관과 소규모 개인 연구조직들이 존재한다.

중앙아시아에서 중국의 지위에 대한 이해를 하는 데 유용성이 있는 것이 동 지역에서의 중국의 인식에 대한 매트릭스 분석이다. 첫 번째 그룹은 두 개의 국가(우즈베키스탄과 투르크메니스탄, 두 번째 그룹)와 서로 국경을 접한 3개의 국가들(카자흐스탄, 키르기스스탄과 타지키스탄)이다. 첫 번째 그룹에서는 중국으로의 상당한 경제적 흐름과 이주가 이루어지고 있다. 두 번째 그룹은 거대 기업들과 제한된 협정을 하고 있으며, 사적 교역의 흐름이 실제로 없는 경제적 관계이다. 첫 번째와 두 번째 그룹 간의 구분은 정치적 수준에서 심화된다. 첫 번째 세 국가들은 덜 권위주의적이고, 두 번째 그룹은 훨씬 더 권위주의적이다. 두 번째 현상하에서 카자흐스탄과 키르기스스탄을 구분할 수 있는데, '중국문제'가 상

관성이 덜한 다른 세 국가의 정치적 의제로 오랫동안 제기되어왔다. 타지키스탄은 내전의 특성을 지닌 두 번째 그룹에 포괄할 수 있는데, 카자흐스탄과 키르기스스탄과 비교할 때, 수년 전의 사태 발생 당시 경험을 한 바 있다. 그러나 이것은 시간의 문제이다. 그러나 이것은 시간의 문제이다. 중국은 이 나라의 정치적 논쟁에서 영구적인 위치를 불가피하게 차지할 것인데, 이를테면, 키르기스스탄과 중국의 관계와 같은 방식으로 거의 확실하게 진행 될 것이다.

세 번째 모델의 등장과 관련하여, 전문가들은 키르기스스탄과 타지키스탄 같은 가장 빈곤하고 취약한 나라들을 범주에 포함시킨다. 다른 세 국가들은 발전의 잠재력을 갖고 있다. 앞의 두 나라에 있어 중국의 존재는 우호적이며, 안정의 추가적인 보장자이다. 그러므로 그들은 모든 제안을 지지하며, 거기에는 주요 지역 국가들(특히 중국)이 포함되며, 이 나라들은 동 지역에 대한 확실한 외채와 지원을 환영한다. 카자흐스탄과 우즈베키스탄은 중국의 경제침투에 대해 체계적인 정책을 시행했으며, 강대국으로부터의 지역적 자율성을 선언했다.

네 번째 모델은 민족적·언어적 특성 때문에 타지키스탄을 다른 중앙아시아 국가들과 구분시켜 준다. 타지키스탄은 범 투르크주의(Pan-Turkism)의 조류를 두려워했고, 위구르의 분리주의에 맞서 싸우면서 중국의 동맹국 지위를 획득했다. 덧붙여, 사실상 권력 중심부와 단절되어 있다는 사실에도 불구하고, 이슬람 엘리트들은 여전히 기존체제의 일부이다. 다른 나라들에서는 이슬람 정당이 금지되고 있다는 사실을 고려하면, 타지키스탄은 다른 나라들과는 근본적으로 다르다고 지적할 수 있다. 마지막으로 다섯 번째 모델에 따르면 카자흐스탄을 나머지 국가들과 구분할 수 있다. 카자흐스탄은 SCO에서 세 번째로 큰 나라이며, 중앙아시아와 중국 간의 교역에서 약 2/3의 비중을 차지하고 있다. 특히 카자흐스탄의 경제발전은 이 지역의 발전 동력이다. 한편 카자흐스탄은 인구 밀도가 낮기 때문에 중국인들의 이주에 대해 두려움이 크며, 이로 인해 중국 혐오증(Sino-phobia)의 명시적인 요소들이 분명하게 존재한다.⁷³⁾

중국에서 멀어질수록 중국에 대한 인식은 무관심해지거나(우즈베키스탄과 투르크메니스탄), 긍정적(타지키스탄)으로 변한다. 카자흐스탄과 키르기스스탄에 대한 중국의 진출은 가장 활발하여 이들 국가에서 중국을 가장 많이 느낄 수 있으나, 여론은 가장 중국 혐오적이다. 중국에 대한 여론은 중국과의 경제적 동반자 관계에 대한 분석에 집중되는지, 혹은 중국이

73) Rein Mullerson, *Central Asia* (New York: Routledge, 2009), p. 49.

서구에 비해 열등한 영역인 문화적 가치에 대해 집중하는지에 따라 다르게 나타난다.

중양아시아 지역의 지리적 및 방법론적인 견해에 관심을 가지고 본다면, 이는 실패라고 할 수 있는데, 그것은 전문가들이 중국 내 정치 이슈에 따라 연구자들의 집단을 구분하려는 시도를 하고 있는 데에 고충이 있기 때문이다. 학술 기관뿐 아니라 전략연구를 하는 연구소도 정부의 공식 견해만을 재생산하는 것은 아니다. 사실 연구소 같은 작은 기관들은 분명한 모습을 파악하기 위해 자세한 내용들을 파고드는 식으로 외교정책을 분석하지 않는다. 또한 그들은 지배엘리트를 자극하는 것을 좋아하지 않는다. 개별 연구자들은 말과 글 등, 모든 면에서 대개 더욱 자유롭게 의사를 표명한다. 하지만 개별 연구자 수준이라 할지라도, 친중과 반중 그룹으로 확실하게 분류하기 힘든데, ‘친중’과 ‘반중’이 특정하게 조화되면서 결합된다는 데 주목할 필요가 있다. 전문가들이 제기하는 주요한 이슈들 중의 하나는 ‘중양아시아의 작은 국가들이 장기적으로 자율성을 어떻게 유지할 수 있을 것인가’ 하는 문제이다. 지역 내 반러적 수사가 러시아가 중국과 비교되기 시작하면서부터 사라지고 있다. 중국에 반해, 러시아는 ‘차악(less evil)’으로 간주되고 있다.

그럼에도 불구하고, 중국은 몇 가지 도전들을 극복할 수 없었다. 중국은 문화외교의 효과적인 개념을 발전시킬 수 없었지만, 중양아시아에서 언어의 영향력을 증대시켰다. 중양아시아에서는 젊은이들이 성공적인 경력과 노동 시장에서의 경쟁력을 증대시키기 위해 중국어를 배우려는 열기가 눈에 띄게 늘어났다. 이런 현상은 카자흐스탄과 키르기스스탄에서도 마찬가지로 나타났고, 우즈베키스탄과 타지키스탄에서도 분명하게 나타났다. 최근에 중국 기업에서 중국어를 배우는 것은 영어에 이어 두 번째로 외국어를 배우기에 적합한 조건으로 여겨지고 있다. 외교정책의 견지에서 중국어의 도입은 장기적 목표를 가지고 있다. 유창한 중국어 실력은 공직사회(특히 외교부)와 민간 부문에서 그 사람의 지위의 안정적인 성장을 보장한다. 이러한 현상은 10년 동안 국제적 현상으로서 영향을 미쳐왔으며, 중국에 대한 지식이 성공적인 경력 및 고소득과 동일시되어왔다. 이와 같은 상황을 만드는 요소들 중의 하나는 과거의 구 소련 지배엘리트가 현재 해외에서 교육받은 젊은 세대로 바뀌고 있다는 점이다.

라-중동맹은 실제적이면서, 단기적인 공통의 이익에 기초하고 있다. 물론 에너지를 둘러싼 잠재적인 경쟁을 예상할 수 있는데, 여기에는 중국의 에너지에 대한 수요와 자국 자원을 개발하는 대신 중양아시아 자원 수입을 선호하는 러시아의 태도가 깃들여 있다. 우라늄, 전력과 희토류 분야에서 경쟁이 일어날 수 있다. 중국-러시아 군사협력의 발전에 대한 의구심이 존재하는데, 현 단계에서 중국이 러시아의 군사적 기술을 필요로 하고 있다

면, 이후에 중국의 군사력이 러시아와 거의 대등한 수준에 이르게 될 때 서로 불신하게 될 것이다. 그럼에도 불구하고, 중국은 지역 내에서 러시아의 우월적인 지배력에 대해 관심을 갖고 있으며, 중앙아시아에서 첫 번째 가는 군사력을 보유하려고 노력하고 있지 않다. 그보다, 러시아가 군사 안보의 비싼 대가를 치루고 불안정한 생존 모드를 유지하는 것을 선호하고 있다. 그러나 어느 날 중국이 정치적, 군사적, 혹은 문화적 영역에서 주도적인 지위를 누리기로 결정한다면, 러시아의 반대에 직면할 것이다. 중앙아시아는 말썽 많은 신장과의 관계 때문에 중국의 전략적 계획에 대해 끊임없이 걱정해왔다. 중앙아시아-아프가니스탄-파키스탄을 잇는 축(axis)의 안정화는 중국의 북서 지역에 직접적으로 영향을 미칠 것이다. 중국의 외교정책이 주로 미국, 일본과 아시아 국가들에 초점을 맞추고 있다는 점을 우려하는 전문가들이 있다. 그들이 볼 때, 중앙아시아에서의 지배를 위해 러시아와 대가를 치르는 경쟁의 비용은 지배가 줄 수 있는 혜택과 비교할 때, 상대적으로 높다.

이 점이 왜 중국의 정책이 국경 분쟁의 해결, 국경에서의 군사적 긴장의 해소, 위구르 문제 해결 같은 실용적인 결과를 달성하려는 목적을 갖고 있는 지에 대해 설명해준다.⁷⁴⁾

중국은 중앙아시아 국가들과 혹은 러시아와 지역적 이익이라는 기초 위에서 중앙아시아의 작은 나라들과 중간 규모 국가들의 연합 형성을 성공적으로 봉쇄하는 데 주력해왔다. 러시아와 카자흐스탄은 국경지역을 흐르는 강에 관한 문제를 언급하는 데 합의에 도달할 수 없었다. 카자흐스탄과 키르기스스탄은 중국의 교역 물량과 경쟁하고 있다.

프랑스의 연구자들에 따르면, 중앙아시아 국가들 중의 한 나라에서 불안정한 상황이 지속되고 있다(예를 들어, 아프가니스탄에 있는 탈레반(taliban)이 다시 권력을 장악하는 경우, 파키스탄에서의 정권 교체, 혹은 신장에서의 폭동발생 등). 중국은 중앙아시아를 자신의 편으로 만들 수 있는 수단을 갖고 있다. 또한 중국은 서구의 반대 표출을 회피하고자 하며, 반미주의가 모스크바로 향하게 하는 역할을 부여하고자 한다.

러시아 또한 중앙아시아에서 중국의 존재가 갖는 이점을 취할 수 있다. 모스크바는 지역 내에서 미국의 영향을 제한하는 데 중국의 도움이 유용하며, 러시아는 지방 정부를 안정화시키려는 중국의 노력에 대해 환영하고 있다.

경제적 측면에서 중국의 영향력 범위 안에 중앙아시아가 존재하고 있다는 분석은 러시아에게는 ‘양날의 검’이 될 수 있다. 한편으로 러시아는 중국에 자신의 천연 자원을 팔기를 원하는데, 이런 점에서 중앙아시아 국가들(주로 카자흐스탄과 투르크메니스탄)과 경쟁

74) *Ibid.*, p. 111.

관계에 있다. 또 한편으로 중국은 중앙아시아의 자원에 대한 통제권을 확보하기 위해 러시아와 경쟁을 해왔다.

결론적으로 중앙아시아에서의 러시아-중국 간의 화해는 자신들의 미국과 유럽연합과의 연대 기회를 상실하게 만들 것이다. 결정적 단계에서 서구에 대한 충고는 희망적인 측면을 기약하지 못한다. 서구 국가들은 중앙아시아에 대해 긍정적인 감정을 증대시켜야 한다. 이것은 동 지역에서 장기적인 안정성을 위해 러시아-중국 동반자관계에 대한 대항마로서 서구의 존재를 인정하도록 중앙아시아 국가의 정부들에게 납득시켜야 한다.

중앙아시아 지역에서의 국가들의 '인식(perception)'에 관한 방법론적으로 유사한 연구들이 중앙아시아와 러시아 연구자들에게 일반적이었음에도 불구하고, 이 분야를 다루는 EU와 미국의 전문가들의 태도는 상대적으로 새롭다.

워싱턴에서 미국과 함께 일하기를 원하는 어떤 정부와도 '연합'할 준비가 되어있다고 선언한 반면에, 부시 정부(오바마 정부도 마찬가지로)는 미국에 의해 부과되는 행동 기준에 만족하고 있으며, 이는 상당히 효과적으로 진행 중이다. 반면에 미국은 세계의 다른 나라들을 두려워하여 거친 대화를 하고 있는데, 이것은 미국이 자신의 안전을 확신할 수 있을지에 대해 불확실하기 때문이다. 미국이 다른 나라들에 대해 우월한 지위를 갖고 행동해왔다는 사실 때문에 관심이 증폭되었다. "프랑스를 벌하고, 독일을 무시하고 러시아를 용서하라" 등이 이에 해당된다.

필자는 현대 러시아의 주요 임무가 중앙아시아 국가들이 연합할 수 있는 조건들을 만들어내는 데에 있다는 점에 주목한다. 바네트(T. Barnett)는 중앙아시아 국가들의 운명에 대한 도덕적 책임을 갖고 있는 세계의 지도국으로서 미국이 자신의 '의무'를 수행하는 데서 면제되어야 한다고 믿고 있다. 케이건(R. Cagon), 윌리엄 울포라(William Uolfora), 골드가예라(J. Goldgayera) 등이 갖고 있는, '아무 것도 안 한다'는 이러한 입장은 초강대국에게는 비도덕적이다.

미국은 단순히 하나의 초강대국이 아니라, 세계화된 세계의 일부이며, 국제 공동체의 주체이며, 동일한 기초 위에서 글로벌 과정의 영향력에 종속적이다. 미국의 세계전략 수정이 필요하기에, 미국 자신이 자신들이 절대 원하지 않고 있는, 다극화된 상태로 세계를 이끌고 가려는 노력이 필요하다고 본다.

3. 중국의 부상 이후 동북아에서의 러·미관계

아시아-태평양 지역에서의 대결의 대부분은 대개 저강도(low-intensity) 분쟁의 범주에 포함된다. 몇 가지 특징적 측면에서 중요한 점이 있다.

첫째, 저강도 분쟁의 범위가 폭력 수단의 -한 쪽만 일방적으로 사용하는- 사용을 필수적으로 발생시키는 것은 아니다.

둘째로, 이런 종류의 분쟁은 외교적, 선전적, 기술적 방법의 방책을 사용함으로써 심리전의 형식으로 종종 일어난다. 분쟁의 고조(escalation)는 느리게 진행되는데, 다양한 이유에서 양자관계에서 그것이 진행되거나, 혹은 양자관계를 넘어서 진행되기도 한다.

셋째로, 저강도 분쟁이 '중간'범위 수준으로 전환되는 경우도 국가에 치명적인 결과를 피하기 위해서라고 강변하게 된다.

동북아시아에서 분쟁은 주로 경쟁 관계에 있는 초강대국들과 연관된 안보 문제 및 영토 분쟁이라는 전통적인 이해의 범주 속에서 존재해왔다. 그것들 중에서 제일 심각한 것이 한반도와 대만 해협에서의 분쟁이다. 일부 전문가들은 프리드버그(Aaron Friedberg)가 1990년대 초반에 주장했던 견해, 즉 16세기 유럽에 내재했던 다자주의적 경쟁의 모델이 아시아에서도 가능하다는 점에 대해 동조하고 있다.

그러나 러시아의 국제관계학자인 보가투로프(Alexei Bogaturov)가 주장한 이후, 많은 전문가들은, 적어도 30년 동안 이 지역에서의 실제적인 분쟁 사건들은 단지 '일어날 것'이라는 예측만 존재하였다는 점과, 주요한 행위자들과 작은 국가들은 지역적 관계에서 제약 속에 있으며, 기존의 갈등이 심각한 상태로 발전하지 않도록 작용하고 있다는 점에 주목한다. 이러한 접근법의 사례에는 1996년 대만 해협에서의 '미사일 위기', 법률적으로 독립을 쟁취하기 위한 대만의 집권 그룹의 시도와 연계된 중·미 대화(2000년의 대선과 2004년의 국민투표), 미국의 정찰기 사건에 대한 미국과 중국 간의 분쟁 타결(2001년 4월)이 해당된다. 또한 중국과 일본(다오위다오/센카쿠 열도), 중국과 동남아시아(SEA, 남중국해상의 섬들), 일본과 한국(독도), 러시아와 일본(남 쿠릴 열도) 간의 많은 영토 분쟁에서 지역 당사국들은 같은 논리로써 행동했다. 즉, 지역 수준에서 현상유지를 보존하면서, 현상타파의 불안한 갈등상태로 전이되는 것을 예방하고자 하는 기대가 존재한다.

동아시아 국제관계의 하위체계의 특성은 이론적 패러다임이 지역적 안정성의 기원 혹은 불안정 요소들의 성격을 설명해주지 못한다는 데 있다. 분석가들은 동아시아가 21세기에 경제력이 가장 집중된 지역이라는 데 동의한다(2010년에 세계 GDP의 34%를 차지). 이 지

역은 향후에 통합, 상호의존과 갈등 방지를 위한 제도적인 메커니즘을 만들 수 있다. 불확실하게 남아있는 문제들은 ① 어떤 세력이 이 지역의 '중추'가 될 것이며, ② 미국의 현재 역할이 지속될 것인지, ③ 지역에서 내부 변동이 어떻게 일어날지, ④ 국가들 간의 관계가 어떻게 변할 것인가와 같은 문제들이다.

학자들은 1960~1990년대에 걸쳐 진행되었던 논쟁, 즉 어떤 극성(polarity) 모델이 더욱 안정적인가에 대한 논의로부터 미국, 중국과 일본 같은 주도적인 국가들의 관계를 분석하는 데로 관심을 전환했다. 아이켄베리(John Ikenberry)와 마스탄두노(Michael Mastanduno)는 잠재적 갈등에 대한 이론적 분석에서 지역적 안정성이 이 세 국가들의 행위와 그들 간의 관계로부터 대부분 연유하고 있다는 사실에 기초하고 있다고 보았다. 로버트 로스(Robert Ross)는 아시아에서의 새로운 양극체제 형성을 예견했다. 학자들에 따르면, 갈등을 억제하고 심화시키는 능력을 갖고 있는 양극은 미국과 중국이 될 것이다. 토마스 크리스텐슨(Thomas Christensen)은 안보 딜레마(security dilemma)의 영향력에 대해 대단히 강조하는데, 특히 일본-중국 갈등이 대만을 둘러싼 갈등으로 확대될 가능성을 우려하고 있다.

이 지역은 국가들의 집단과 국가 안보 이슈가 밀접하게 상호 연관되어 있다. 그래서 하나 혹은 그 이상의 국가들의 패권 구조를 통한 지역적 거버넌스 체계의 가능성에 대해 관심을 갖게 된다. 어떤 국가가 그러한 역할을 할 수 있는지는 불확실한 상태이다. 왜냐하면 중국이 이론적으로는 그 역할을 담당할 것이라고 주장할 수 있지만 중국은 전통적으로 아시아에서 패권국의 부상을 막고자 노력해 온 미국을 우려하고 있기 때문이다. 중국은 또한 동북아시아에서의 자국의 안정성에 대해 이해하고 있으며, 이것이 역내 국가 간 힘의 균형을 변화시키는 데에 필수적이라고 생각하고 있다.

중국이 '선의의 패권국'이 될 수 있는 능력이 있는지에 대해서, 그리고 지역 질서에서 작용하는 중국이 지닌 영향력의 성격에 대한 논쟁이 있다. 경제적 및 사회적 불평등을 완화하여 체제의 안정성을 보존하기 위한 '공공재'의 공급자로서의 역할을 중국이 담당하고자 한다는 전조가 있지만, 크리스텐슨과 같은 많은 외국의 전문가들은 중국의 능력으로는 '계몽적 패권국(enlightened hegemon)'이 되기 어렵다고 본다. 예를 들어 골드스타인(Avery Goldstein)은 중국이 패권을 추구하고 있지는 않지만 '기존 강대국들과 동등하게' 되기를 원한다고 평가하고 있다.

지역 질서에 대해 일반적으로 이해하는 것은 아시아에서의 갈등의 기원을 연구하는 데에 충분하지 않다.

대부분 상호의존은 대규모의 무력 분쟁을 예방해준다. 그러나 상호의존과 분쟁 간에는 일반적인 인과관계가 있다고 볼 수는 없다. 이는 시기에 따라 달라질 수 있으며 많은 요인들이 개입되기 마련이다. 경제적 상호의존은 통합 및 정치적 접촉과 경제적 교역의 확대에 기여하지만 국가안보에 위협이 될 수 있다. 대외 무역 의존도의 차이는 이러한 관계의 작용 가중치에 대한 동등하지 않은 인식과 고비용의 피해를 초래한다. 브루스 러셋(Bruce Russett)은 그러한 나라를 무역과 관련되지 않은 다른 변수들과 함께 상호의존의 억제 효과에 의존하여 비대칭 종속 상태에 있는 ‘허약한 고리(weak link)’로 부르고 있다.

자유주의적 평화론(Liberal pacifist)의 대외 무역의 효과에 대한 설명은 충분하지 않다. 공공선택(public choice)에 대한 사적인 상업적 이익에 관한 이론에 기초하여, 많은 연구자들은 지도자들의 행위에 대해 영향력을 발휘할 수 있는 민주적 제도가 경제적 상호의존을 통한 분쟁의 방지에 필수적인 조건이라고 결론내리고 있다.

반면, 분쟁 가능성에 대한 상호의존의 영향에 관한 최근 연구는 이에 대한 부정적인 견해를 보여주고 있다. 그에 따르면, 무력 분쟁은 국가 간 협상이 실패한 결과라는 것이다. 가트스케(Eric Gattiske)는 갈등에 미치는 상호의존 상태의 부정적인 영향력에 대해 심리학적인 설명을 하고 있다. 그는 국가가 상호의존의 상태에 놓여있다면 전면전으로 연루될 가능성이 거의 없다고 강조한다.⁷⁵⁾

분쟁 해결은 북한과 미국, 일본, 러시아, 중국과 한국 간의 6자회담에서 가장 중요하게 나타나는 기제인 듯하다. 이 기제는 자신의 영속성을 입증했으며, 북핵문제를 해결할 수 있는 능력을 보여주었다. 당사국 6자 간의 기제가 영구적인 제도로 전환될 수 있는 기반은 제4차 협상(2005년 9월)의 결과로서 마련되었다. 당사국들은 논의된 문제들의 성격이 북한과의 무력 분쟁을 예방하는 것에 관련된 것일 뿐만 아니라, 한민족의 미래에 대한 수많은 도전과도 연관되어 있다는 점에 대해 합의하였다. 즉, 당사국들은 6자회담이 북핵문제 뿐 아니라, 사실상 한반도에서 발생하는 모든 관련 이슈들을 다루기 위한 국제적 메커니즘이라는 점을 이야기한 것이다.

새로운 ‘행동 규칙(rules of conduct)’을 서로 인정하려는 진전된 움직임이 나타나고 있다. 이 지역에서의 전통적인 규칙은 미국과 지역 국가들 간의 양자 조약 및 동맹이었다. 이 규칙들은 지역의 모든 국가들이 안보 보장자로서의 미국이 지역 공동체 구성원으로서의 자격을 인정한다는 기초 위에 구축되었다. 그러나 역내에서 중국의 영향력이 증대함으

75) Yu Zheng, Portykov Vladimir and Galyyamonova Venera, *China—Central Asia Countries* (Reading: Paths International, 2010), p. 21.

로 인해, 아시아-태평양 지역에서의 세력균형체제는 더 이상 아시아 국가와 미국과의 양자 동맹에만 의존할 수는 없게 되었다. 미국의 중국학자인 벤자민 슈워츠(Benjamin Schwarz)는 중국의 부상을 염두에 둔 ‘통제’ 규칙과 같은 것을 만들 필요성을 현명하게 인식한 바 있다. 새로운 세력균형체제는 반드시 중국의 영향력에 대한 적절한 관심과 더불어 상호 행위에 관한 다른 규칙들에 종속되어야만 한다.⁷⁶⁾

4. 라-미 협력 및 북한 문제를 둘러싼 갈등 관계

한반도에서의 갈등에는 대만 해협에서와 달리 지역 내 강대국들이 포함되어 있다는 점이다. 따라서 한반도의 갈등 해결을 위해 공식적으로 6자회담이 시작되었고 이로써 각 당사국들의 선호를 결정하게 되었다. 만일 부시 행정부가 2003년 초에 핵 보유국 지위를 주장하는 북한을 굴복시키고 강하게 통제하기 위해 무력을 행사하는 방안을 분명하게 선호했더라면, 이후에 미국은 북한이 입장을 바꾸도록 영향력을 행사할 수 있는 다자간 외교와 중국의 능력에 더욱 신뢰를 갖게 되었을 것이다.

6자회담의 참가국들 간의 상호 불신을 극복하기 위한 방안은 중국에 달려 있다. 중국은 북한이 국제적 합의 및 핵무기 개발 중단 요구를 거부하면서 위기를 조성하는 상황을 벗어날 수 있는 방안을 협상할 수 있는 이니셔티브를 취해왔다. 중국은 ① 갈등에서 ‘제3자’가 되었으며, ② 3자(trilateral) 구도에서 참가자들에게 기회를 제공했으며, ③ 6자 구도로 협상과정이 확대되도록 역할을 했다.

2003년 11월에 중국의 다이빙궈(Dai Bingguo) 외교부 차관은 6자 방식의 제도화를 요구하며, 정기적인 회담 기제만이 상호 신뢰가 부재한 상태에서의 접촉의 지속을 보장하고 합의를 이행할 것이라고 말하면서 이를 정당화했다. 중국과 러시아는 전통, 비전통 안보 위협에 대한 공통 대처를 위한 도구로서 기존의 메커니즘에 대해 논의하였다. 6자회담 참가국들은 1994년 제네바 합의의 양자적 틀에서 오류가 있었던 두 가지 주요 조항이 다자주의적 구조 속에서만 보완될 수 있다고 보았다. 덧붙여, 참가국들이 만들어 놓은 합의에 따라 참가국들의 의무는 법적으로 정당화된 행위, 공동의 규범 및 규제 조항들에 의해 뒷받침될 수 있게 되었다.

2005년 9월 19일, 두 번의 회담을 통해 나온 공동성명을 통해 평양은 다음의 사항을 준

76) *Ibid.*, p. 68.

수하기로 했다.

- 핵무기 가동 중단
- 기존 핵탄두 파괴
- 핵시설에 대한 IAEA 사찰 허용

협정의 실행 가능성에 대한 백악관 내에서의 관심에도 불구하고, 미국은 자신들이 북한을 침공할 계획이 없으며, 미국의 핵무기를 한국에 배치하지 않을 것이라고 언급했다. 북한은 협상에 참가한 모든 당사국들에게 에너지 지원을 약속해야 한다고 주장했다.

서명 후에 핵 프로그램을 중단하기 위한 교환조건으로 북한 내에 원자력발전소를 건설하도록 요구되었다. 평양은 간접적으로 ‘스스로 공표한’ 핵무기 보유를 인정했는데, 북한은 몇 개의 핵탄두를 보유하고 있는 것으로 추정되며, 무기를 운송하는 적합한 수단(미사일)도 가지고 있는 것으로 추측된다. 하지만 이에 대해 미국은 격렬한 반응을 보이지 않았다.

미국과 일본은 중국에 대한 압력을 증대시켰고, 한국의 지도자들이 협정의 이행을 시작하도록 자극을 주기 위해 평양에 식량을 제공하고 있다. 서구의 문헌에서는 2005년에 중국과 북한 간의 상호 교역 총액이 15억 달러로 증가했고, 교역의 대부분이 중국에서 북한으로 들어가는 물자임을 지적하고 있다. 그러나 미국이 방코델타아시아 은행(BDA)의 북한 자산을 동결시키려는 시도로부터 사건이 시작되었다.

워싱턴의 입장 속에는 비적대적인 논리(non-confrontational)의 요소들이 존재한다. 미국은 분쟁의 고조와 북한과의 공개적인 군사적 분쟁을 원하지 않는다. 그들은 자신의 동맹국들인 한국과 일본을 겁주는 것을 두려워한다. 결국 대만 해협에서와 같이 미국과 북한은 명백하게 다자적 구도에서 점진적인 문제 해결을 원하고 있다.

미국과 북한의 양자 회담의 분명한 목적에 따라 7월 말에 뉴욕(New York)에서 회담이 열렸으며, 이것은 북한이 자신의 핵 프로그램에 대한 긴 비밀 회담을 할 준비가 있다는 것을 의미했다. 하지만 소위 ‘예비회담’이라고 말하면서, 미국의 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관은 미국의 주요한 동기에 대해 말하지 않았다. 여기에는 북한이 더 이상의 군사적 도발을 하지 않을 것이라는 약속 같은 것이 포함된다. 2010년에 한반도는 거의 전쟁 상태까지 갔었는데, 한국의 천안함이 침몰하여 46명의 해군 장병들이 죽었다. 또한 북한은 연평도에 포격을 가했다. 6자회담이 결렬된 이후 1년 뒤에 발생한 무력 도발은 평양을 더욱 고립시켰다. 미국의 관리들은 북한이 글로벌 의제로 돌아가기 위해, 그리고 아마도 경제적

이익을 추구하기 위해 일정한 도발 행동을 취할 것이라는 자신들의 견해를 공개적으로, 혹은 사적으로 표명했다. 아시아를 방문한 클린턴 국무장관은 중국의 국무원 위원인 다이빙귀를 4시간 동안 만났다. 회담 이후 미 국무부 대변인은 클린턴 장관이 다이빙귀 위원에게 더 이상 북한이 불안정한 행동을 해서는 안 된다고 말했다고 발표했다. 클린턴과 함께 순방했던 미 국무부의 최고위 관리 중의 한 사람은 클린턴이 “매우 분명하게 북한의 가능한 도발의 위험성을 확인하였고, 그와 같은 도발을 하지 못하도록 설득하는 데 중국이 압력을 가할 필요성을 인식시켰다”고 말했다.

예방외교가 긴급하게 필요하다는 것 또한 미국 의회에서 논의되었다. 현재 주한 미국 대사인 성 김(Sung Kim)에 따르면, 회의에서 미 상원 외교위원회 의장인 매사추세츠(Massachusetts) 출신의 존 케리(John Kerry) 의원이 경고했다고 한다. “최근에 북한이 자행한 무책임한 행동은 기존의 불안정한 상황을 더욱 악화시킬 뿐이다.” 국무부 대변인은 김계관이 이끄는 북한 대표단과 협의하기를 기대한다고 말했다. 2010년 차관보가 되기 전에 성 김은 핵 프로그램에 관한 협상위원회의 대표였다. 협상재개를 위한 압력이 평양이 군사적 행동을 취하지 않는다는 움직임과 더불어 조성되었는데, 북한은 미국과의 협상을 추진하려고 했다. 워싱턴 소재 국제전략문제연구소(CSIS)는 한 가지 사례만 예외로 하고, 북한이 미국과 협상하는 동안에 미사일 실험을 하거나 도발적인 행동을 시작했다는 사실을 발견했다. 그렇지만 이 연구 결과에 모두가 동의하는 것은 아니다. 워싱턴 소재 헤리티지 재단(Heritage Foundation)의 동북아 전문가인 브루스 클링너(Bruce Klingner) 박사는, 만일 오바마 행정부의 전략이 “대화는 북한의 도발을 방지하기 위한 속임수일 뿐이라는 관념에 입각해 수립되고 있다면, 그것은 순진하고 비현실적이다”라고 말했다. 클링너는 북한이 미국과 대화 중, 혹은 대화 이후에 도발을 일으킬 수 있을 뿐 아니라, 때로는 미국과 그 동맹국들로부터 받을 수 있는 경제적 보상과 교환하기 위해서 협상을 하려 한다는 점도 알려져 있다고 언급했다. 클린턴 국무장관은, “우리는 북한과의 대화를 열어놓고 있지만, 평양은 자신이 협상 테이블로 되돌아온 것에 대해서만 보상받는 것을 요구하지 않을 것이다”라고 말했다. 또한, “우리는 북한이 이미 이행한 의무에 대해서는 새로운 보상을 주지 않을 것이다. 또한 우리는 계속 지연되고 있는 협상을 계속 끌지는 않을 것이며 이는 (상황의 진전 없이) 우리가 원래 있던 곳으로 되돌아오게 할 뿐이다”라고 덧붙였다. 클링너는 미국이 대화를 재개하기 이전에 북한에게 핵 대치 상황을 완화시키고 있다는 ‘분명한 진전(tangible progress)’을 지속적으로 요구해야 한다고 주장했는데, 이 점은 한국, 중국, 러시아와 일본에도 해당된다고 하였다. 클링너에 따르면, 이와 같은 언급은 북한에게는 놀

랄만한 것인데, 왜냐하면 북한은 자신의 ‘나쁜’ 행동에 대해 서구 국가들이 ‘약한’ 반응을 보였기 때문에 그 이후에 자신이 “더욱 강화된 지위를 갖고 회담에 복귀하게 되리라고” 생각하고 있기 때문이다.

5. 현 상황 및 향후 전망

2011년 8월, 러시아의 드미트리 메드베데프(Dmitry Medvedev) 대통령과 북한 김정일 국방위원장 간의 정상회담에서는, 북한을 거쳐 한국으로 연결되는 가스 파이프라인과 철도 노선 부설이 합의되었다. 메드베데프와 김정일이 시베리아의 울란우데(Ulan-Ude)에서 만난 것은 핵무기 프로그램으로 인해 조성된 난국을 타개하기 위한 일환에서였다. 일부 인사들은 인프라건설 프로젝트가 북한의 경제적 고립을 종식시키는 데 도움을 줄 수 있는 경제적 동기가 되기에 충분하다고 희망적인 기대를 하고 있는데, 그것은 핵무기 프로그램으로 인해 북한에 부과되고 있는 제재로 인해 북한이 곤경에 처해 있었기 때문이다. 『세계 정치 속의 러시아(Russia in global politics)』라는 잡지의 편집자인 표도르 루쿠야노프(Fyodor Lukyanov)는, 북한이 움직였던 동기는 우크라이나(Ukraine)가 되려는 데 있다고 하면서, 에너지를 유럽 시장으로 공급하는 중간 수송 국가로서의 우크라이나의 위치를 언급했다.

어떤 한국 당국자의 시각에 따르면, 남북한 간의 철도 혹은 파이프라인은 남북 간의 외교적 화해를 위한 유용한 도구로써 이용되기 보다는 북한이 남한을 압박하는 수단으로써 이점을 갖게 될 것이라고 밝힌 바 있다. 러시아의 파이프라인에 대한 기대 대신에, 에너지 자원의 필요성을 강하게 느끼고 있는 한국은 액화천연가스(LNG)의 육상 공급망 확대를 고려하고 있다. 한국은 이미 세계에서 LNG를 가장 많이 수입하는 국가들 중의 하나가 되었다. 공식적으로 한국은 김정일의 러시아 방문에 대해 동일한 입장을 표명하고 있다. 한국의 이명박 대통령은 김정일의 노력에 대해 환영한다고 했고, 김정일이 북한의 인프라를 어떻게 개발하려 하는지를 이해하고 있다고 말했다.

북러 회담에서는 또한 2009년 4월 결렬된 6자회담에 북한이 복귀하는 데 동의했으며, 우라늄 농축 문제도 거론될 것이라고 밝혔다. 러시아 또한 6자 협상에 참가하고 있는 당사자들 중 하나이기도 하다. 전 주한대사이며 현 미국-캐나다연구소 소장인 알렉산더 파노프(Alexander Panov)는 수년 전에 “북한이 고립에서 벗어나길 원한다”고 말한 바 있는데, 최근에 “북한이 관계를 확실하게 증진시키는데 관심이 있다”고 말했다. 그러나 한국과 미

국은 김정일이 핵무기 프로그램이 되돌릴 수 없을 단계로 진행되도록 하지 않으면서 6자 회담에 순순히 복귀해야 한다고 주장하고 있다. 김정일은 중무장한 기차를 타고 먼 거리를 여행했다. 라디오 방송 에코 모스크바(Ekho Moskvу)의 보도에 따르면, 울란우테 역의 직원들은 역사를 빠져나가는 것이 금지되었고, 인접한 주택들의 창문을 종이로 막았다고 한다. 북한에 대한 러시아의 정치적 영향력은 냉전 종식 이후 눈에 띄게 감소했다. 2009년 4월에 러시아의 세르게이 라브로프(Sergei Lavrov) 외무장관은 북한을 6자 회담에 복귀시킬 수 있는 모델을 만들기 위해 평양을 방문했지만, 북한은 날카로운 외교적 독설을 퍼부었으며 라브로프가 러시아에 도착하기도 전에 그의 제안을 공개적으로 거부한 바 있다. 많은 분석가들과 외교관들은 북한의 엘리트들이 외국이 영향력을 발휘하려는 것에 대해 분노하고 있고 민감해하고 있다고 말하고 있다. 이는 사회적 변화를 야기할 수도 있지만, 러시아는 현재 북한에게는 최소한의 위협이 될 뿐이라고 덧붙이고 있다. 국민대학교의 안드레이 란코프(Andrei Lankov) 교수는 “러시아는 자신이 좋은 중재자로 인식되기를 원한다”고 말했다. 이는 어려운 일은 아니다. 왜냐하면 러시아는 실제로 좋은 중재자이기 때문이다. 북한의 시각에서 러시아는 다른 나라들에 비해 받아들이는 데 위험부담이 적고, 6자 회담의 다른 모든 주요 행위자들에게도 러시아는 그렇게 위협한 존재가 아니다. 란코프는 대화가 철도, 파이프라인의 건설 가능성 및 북한의 라진항 인프라구조 건설에 집중될 것이라고 예측했다.

참고문헌

- Eric, Tamm. *The Horse That Leaps Through Clouds: A Tale of Espionage, The Silk Road, and The Rise of Modern China*. Berkeley, CA: Counterpoint Press, 2011
- Kissinger, Henry. *On China*. New York: Penguin Press, 2011.
- Mullerson, Rein. *Central Asia*. New York: Routledge, 2009.
- Zeng, Yongnian, Lu Yiyi and White Lyn. *Politics of Modern China*. New York : Routledge, 2010
- Zheng, Yu, Portykov Vladimir and Galyyamonova Venera. *China- Central Asia Countries*. Reading: Paths International, 2010.

V. 변화하는 동아시아 질서 속의 중·일관계

Gui Yongtao(북경대학교 국제관계학원 교수)

21세기가 시작된 이후 중·일관계는 계속된 불화로 시작해 잠시 우호적 추세로 선회하다가 결국에 큰 충격으로 지난 10년을 마무리하게 되었다. 여러 다른 변수의 영향도 있겠지만 명백히 두 국가의 관계는 곤경에 빠졌으며 개선되기보다는 파국으로 갈 가능성이 높다. 중·일관계가 다소 나아졌을 때에도 관계개선을 위한 근본적인 돌파구를 찾기는 여전히 어려웠으며, 양국관계에 부정적인 돌발사고가 발생했을 때는 더욱 어려워졌다. 강조하지만 이러한 종류의 불안정한 관계는 전략적이고 상호이익을 추구하는 관계정립 또는 양국 간 경제적·사회적 관계를 심화하지는 내용을 명시한 합의문이나 정상회담만으로 쉽게 개선되지 않는다. 그렇다면 무엇이 중·일관계를 악화시켰는가? 미래에 양국은 원만한 관계를 회복할 것인가? 이 장에서는 동아시아의 변화하는 질서의 맥락에서 중·일관계의 향방에 영향을 끼치는 주된 요소들을 고찰한다. 필자는 세 가지 변화의 양상에 주목한다. 소위 세력균형의 변화, 두 국가가 직면한 정책적 난관을 풀어갈 정서와 전략이다. 주된 내용은 일본이나 중국 어느 쪽도 미국과의 관계에 크게 의지해서는 안 된다는 점, 그리고 둘 다 아시아로 눈을 돌리고 합리적으로 양자관계를 조율해야 한다는 점이다.

1. 전략적 불신: 선박 침몰사고의 교훈

2010년 9월 다오위다오/센카쿠 열도 인근에서 발생한 선박 침몰사고는 개인에 의해 발생한 돌발 사건이었다. 이 사건으로 촉발된 외교적 위기는 중국과 일본 간의 뿌리 깊은 불신을 드러내는 계기가 되었다. 우리가 아는 바와 같이 이 지역의 분쟁은 과거부터 계속되어왔다. 이는 1970년 중·일 국교정상화 이래 40여 년간 전면적인 갈등으로 표출되지 않도록 자제되었지만 때때로 국지적인 형태의 마찰은 있어왔다. 그런데 왜 이번 사건이 정부 및 민간차원에서 이토록 전면적인 양자 간 갈등으로 증폭되었는가? 영토분쟁 자체는 하나의 계기였지만 명백히 외교 분쟁의 핵심은 아니었다. 대중의 정서, 국내정치, 국가전략의 영역에서 두 국가 간의 상호 불신이라는 더 근본적인 원인이 있다.

첫째, 양국 국민들의 적대감이 외교적 사안을 감정적으로 처리하도록 했고 이는 각각 정부에 영향을 주었다. 일본이 중국선박의 선장을 석방하라는 중국 측 요구를 묵살하자 중국 여론은 정부로 하여금 대립각을 세우게 만들었다. 사건발생 10일 후인 9월 18일 이 날은, 지난 1931년에 발생했던 일본의 중국 동북부 침략에 대한 기념행사가 열리는 날이었다. 이 날을 기해 작은 규모의 시위가 중국 몇몇 도시에서 발발했다. 시위대는 주일본대사관 앞에서 일본에 대한 강력한 비판적 행동을 중국정부에 요구하였다. 반면에 일본 내에서는 중국 선장이 석방될 무렵 전례 없는 반 중국 정서가 결집되었고 중국의 강요에 대해 비난하는 여론이 거세게 일어났다. 사실 중·일 정상들이 이미 공식적인 회담(talk)을 통해 상황을 진정시키고 있었음에도 대중의 분노를 완화하는 데에는 완전히 무력했다. 각종 시위가 양국 도시에서 발발해 양자관계를 혼돈으로 몰았다. 하노이에서 있었던 동아시아 정상회의에서도 정상 회담이 취소되었고 결국 비공식적인 환담(greeting)으로 대체되었다. 이후 중국 국가주석이 APEC회담 차 일본을 방문했을 때에도 일본 수상과의 접견은 냉랭한 분위기에서 진행됐다. 이러한 사례들은 결국 대중의 상호 불신이 높은 수준의 정치행위에 영향을 주고 외교 마찰로 이어졌다는 점을 보여주고 있다.

둘째, 국내적으로 민간차원의 사소한 사고를 정치화하려는 경향이 때문에 대외정책이 방해받았다는 것이다. 일본 정부는 선박사고를 처리하는 과정에서 광범위한 비난을 받았으며 야당이 주도권을 잡은 상원에서 불신임안이 통과되었고 결국 관방장관의 사임과 내각 개편으로 이어졌다. 선박 사고는 집권 여당인 민주당의 국내 권력 투쟁과 얽혀 강경파가 온건파를 압도하게 되었다. 국토교통성 장관이었던 전 민주당 대표 세이지 마에하라는 사고 발생 이후 내각개편 중 외무성 장관을 지원해 그의 강경한 입장을 과시했다. 그의 주된 목적은 대중의 관심을 얻어 훗날 총리 자리에 오를 정치적 자산을 축적하는 데 있었다. 중국의 경우 정책결정자들과 외교부는 전반적으로 중·일관계를 평상시 수준으로 유지하려 하였지만 오늘날 중국의 다각화된 이익 탓에 정책의 도출과 시행과정에 다양한 압력으로 인한 갈등이 있었다. 결과적으로 다른 이해관계와 정책적 우선순위를 가진 정파들의 협력은 어려워졌다. 특히 대일, 대미 관계처럼 정서적인 면에서는 더 했다. 닌자오/센카쿠 열도 분쟁과 동중국해 자원 이슈는 중국 내에서 서로 다른 입장이 항시 혼재되어 왔다. 미디어나 여론과는 달리 석유회사와 해군은 본질적으로 정부가 더 일관된 자세를 보여주기를 원했다.⁷⁷⁾ 말하자면 공식적으로 언급된 전략과 상호 이익의 관계에 대한 정치적 합의는

77) On the various actors in China's foreign policy making, see Linda Jakobson and Dean Knox, "New Foreign Policy Actors in China," *SIPRI Policy Paper 26* (September 2010), <http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=410>.

양국 어디에도 형성되지 못했다. 이러한 상황은 양자관계에 있어 정부 정책의 일관성을 위한 타협의 기반을 예상치 못한 사고로부터 취약하게 만들었다.

셋째, 전략적 상호 불신은 선박사고의 파급효과를 더욱 증폭시켰다. 선박사고는 중국이 일본을 제치고 세계 2위 경제대국이 되는 바로 그 시점에서 발생한 탓에 일본을 심리적으로 강하게 압박했다. 일본은 이미 중국의 부상을 두려워했다. 그리고 선박사고는 일본으로 하여금 소위 전략적 상호 이익의 관계가 허구라고 인식하게 했다. 아시아 신문의 주필 후나바시 요이치(船橋洋一)는 “이번 가을 중국의 세계 경제 2위 등극을 축하하는 행사가 일본에 대한 통상금지령으로 이어졌다. (중략) 만약 중국이 이와 같은 행보를 계속한다면 우리는 장기적으로 중국을 전략적으로 견제하지 않을 수밖에 없다. (중략) 중국과의 관계는 오직 이익이 수반될 때만 가능하다”라고 했다.⁷⁸⁾ 중국과 관련한 다음과 같은 언급도 있었다. “미래에 일본 내 친중파는 더욱 더 적어질 것이다, 중국과 거리를 두려는 것은 일본의 가장 현실적인 외교 전략이 될 것이다.”⁷⁹⁾ 특히 이 사건에 미국이 개입하면서 중국의 대외적 신망은 악화됐고 중국의 전략적 환경은 흔들렸다. 사고 이후 미국 국무부 장관인 힐러리 클린턴은 다오위다오/센카쿠 열도가 마·일관계의 기회를 결집, 효과적으로 일본 내 강경파를 고무시켜 미국과 일본을 가깝게 하는 계기가 될 것이라 공식적으로 언급했다.⁸⁰⁾ 결과적으로 한때 일본 민주당 내에서 제기된 일·중·미의 균형적 3자관계를 추구하는 입장은 미국과 연합해 중국을 견제하자는 주장에 압도당했다. 또 이 결과 마·일 간 후텐마 기지 재배치를 두고 조성된 긴장국면은 완화되었다.⁸¹⁾ 곧바로 중국을 견제하는 마·일 간 협력을 과시하는 대규모 마·일 합동군사훈련이 일본 인근에서 실시되었다. 그리고 선박사고의 파급효과는 경제 분야에도 미쳤다. 한·중·일의 3자 FTA를 위한 노력이 갑자기 탄력을 잃었다. 동시에 미국 주도의 환태평양 전략적 경제동맹협약(TPP)을 지지하는 주장이 부상했다. 이처럼 다오위다오/센카쿠 열도 이슈는 순수한 영토분쟁에 전략적 경쟁이 섞였고 중국과 일본은 손해를, 미국에게는 이익을 주었다.

78) Funabashi Yoichi, “Chugoku No Tomo He (To Chinese Friend),” *Asahi Shimbun* (October 6, 2010).

79) Liu Ning, “Zhongri Guanxi De Hou 2010 Shidai (The Post-2010 Era of the Sino-Japanese Relations),” <<http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=189291>>.

80) Liu Jiangyong, “Zhongri Diaoyudao Zhizheng De Meiguo Yinsu (The American Factor in the Sino-Japanese Diaoyue Island Dispute),” *Shijie Zhishi (World Affairs)*, No. 9 (2011), p. 26.

81) Zhang Tuosheng, “Dongya: ‘Zhanglue Jinzhangqi?’ Zhongguo Zenme Ban (East Asia: ‘Period of Strategic Tension?’ What China Should Do),” *Shijie Zhishi (World Affairs)*, No. 1 (2011), p. 15.

요약하면, 여러 단계에 걸친 상호 불신은 두 정부의 선박사고 대응에 있어 실책으로 이어졌을 뿐 아니라 온건파를 약화시키고 강경파가 득세하는 결과를 낳았다.

2. 세력균형의 변화, 정서와 전략

중국과 일본 사이의 상호 불신의 원인은 무엇인가? 상호 불신의 배경에는 과거 중·일관계의 복잡성을 가져왔으며, 향후 두 국가의 관계에 악영향을 끼칠 것으로 보이는 역사적 불만, 지정학적 경쟁, 안보 딜레마 그리고 가치의 차이 등이 거론된다. 그러나 역사적 그리고 영토적 사안은 오래전부터 지속된 것이며 어떻게 보면 양국 정부의 상황에 따라 ‘보류’되기도 했다. 즉 이것만 가지고 양자관계가 흔들린 것을 설명하기는 어렵다. 무시할 수 없는 또 다른 요인은 국제정치의 각축장에서 일본이 “미국과 힘을 합쳐 중국을 견제”하는 전략을 구사했기 때문이다.⁸²⁾ 그러나 이 또한 일본이 강대국을 향한 행보를 시작했던 때부터 있어왔던 것이다. 이러한 전략이 반드시 현재의 양국관계를 초래하지는 않았으며 미국과의 협력은 지난 60여 년간 일본 대외전략의 핵심이었으며 항상 중국을 견제하는 결과로 이어지지 않았다. 따라서 이러한 요인만으로 현재 양국이 직면한 갈등상황을 설명할 수 없으며 미래 중·일관계를 예측할 수 있는 충분한 근거가 되지 못한다. 저자는 중국 부상으로 인한 영향이 기존 국제 질서에 영향을 주었으며, 중국과 일본의 각각 다른 위상이 기존 국제 질서의 향방에 영향을 미칠 것으로 본다. 또한 양국의 국내 정서와 대외 전략 등이 양국관계를 조율할 결정적인 요소라고 본다. 따라서 본 논문은 중국, 일본 그리고 동아시아 질서 사이의 역동성을 세력균형, 정서, 전략 등 세 가지 측면에서 분석할 것이다.

가. 세력균형의 변화

모든 면에서 중국과 일본 간의 세력균형은 변화했고, 특히 세 가지 측면에서 변화한 점을 지적할 수 있다. 첫째, 세력구도의 변화가 가져온 주요 결과 중 하나는 경제적으로 일본의 중국에 대한 의존이 점차 심화됐다는 점이다. 2000년 일본의 해외무역은 여전히 대

82) Zhu Feng, “Quanli Bianqeng, Rentongduili Yu Zhanlue Xuanze: Zhongri Guanxi De Zhanlue Weilai (Power Shift, Identity Conflict and Strategic Choice: the Strategy for Future Sino-Japanese Relations),” *Shijie Jingji Yu Zhengzhi (World Economics and Politics)*, No. 3 (2007), pp. 16~25.

미의존도가 높았다. 전체 무역량중 대미무역이 25%였고 대중 무역은 9.9%였다. 그러나 이후 일본의 대중무역은 급속하게 증가했다. 2002년, 2007년, 2009년은 각각 중국이 미국을 제치고 일본의 가장 큰 자원 수입, 무역상대, 수출국으로 기록됐다. 2009년 대중무역은 일본 총 무역량의 20.5%를 기록, 13.5%인 미국은 두 번째 무역대상국이 됐다.⁸³⁾ 이후 세계 금융위기는 일본의 대중 수출 의존도에 영향을 주었다. 중국의 '특별 조달(Special procurement)'은 일본 경제회복의 핵심이 되었다. 예를 들면 일본의 경기가 회복되기 시작한 2009년 2/4분기에 일본의 총 수출은 전 분기 대비 8.6% 증가, 이 시기 대 중국 수출은 25.9% 증가하여 전체 일본 수출증가의 51.3%를 기록했다.⁸⁴⁾ 2010년 일본의 대중무역은 총액 3,018억 달러에 달했으며 일본의 총 무역대비 20.7%, 대중무역비율의 36% 증가라는 또 다른 기록을 갱신했다.⁸⁵⁾ 또한 1990년 중반 이후 일본 기업들은 중국을 가장 유망한 투자 대상으로 간주하였다. 선박사고 이후 대 중국 무역의존도를 낮추려는 여론에도 불구하고 국제 협력을 위한 일본 은행의 설문조사 결과 일본 기업의 63%가 중국에 대한 호의적인 시각에 변함이 없던 것으로 나타났다.⁸⁶⁾

둘째, 중국의 경제적 부상은 기존 지역경제구조를 변화시켰으며 아시아 경제에서 일본의 무역 리더십에 도전했다. 동아시아 지역 통합, 즉 10+3과 10+6과 같은 두 메커니즘의 경쟁은 지역 내 중·일 간 경쟁의 상징이 되었다. 한·중·일과 ASEAN 국가들이 금융위기를 극복하기 위해 모인 2009년 5월 발리에서 열린 재무장관 회담에서 중국과 일본은 치열한 협상을 통해 치앙마이 이니셔티브 다자화 공동기금에 중국, 일본, 한국 각각 2:2:1의 비율로 총액 80%에 해당하는 385억 달러를 기부하기로 합의했다. 이 회담은 또한 새로운 기구인 ASEAN+3 역내경제감시기구(AMRO)의 설립으로 이어졌다. 이 기구의 의장을 당초에는 일본이 담당하기로 하였으나, 결국 3년 주기로 첫 해는 중국이 맡기로 하고 일본이 그

83) Zhu Caihua, "Zhongmeiri Sanbian Jingji Guanxi: Xinshijie, Xinbianhua (Tripartite Economic Relations among China, the U.S. and Japan: New Century, New Changes)," *Heping Yu Fazhan (Peace and Development)*, No. 2 (2010), pp. 31~35.

84) Jiang Ruiping, "Dangqian Riben Jingji Huisheng Yu Zhongri Jingmao Guanxi De Liangxing Hudong (Recent Recovery in Japan's Economy and Positive Interaction of Economic and Trade Ties between China and Japan)," *Heping Yu Fazhan (Peace and Development)*, No. 5 (2010), p. 56.

85) "2010 Nen No Nichu Boeki(Japan-China Trade in 2010)," *Chugoku Keizai (China's Economy)*, No. 4 (Nihon Boeki Sinko Kiko (Japan External Trade Organization), 2011), p. 71.

86) "2010 Nen No Taichu Chokusetsu Toshi Doko (Directions of foreign direct investment in China in 2010)," *Chugoku Keizai (China's Economy)*, No. 5 (Nihon Boeki Sinko Kiko (Japan External Trade Organization), 2011), p. 74.

다음 2년을 맡기로 결정됐다. 이는 또 다시 일본이 역내 경제 주도권을 중국에게 넘겨주는 신호로 받아들여졌다.⁸⁷⁾

셋째, 중·일 간의 세력변화는 또한 일본의 대미 입장의 변화를 초래했다. 일본은 오랜 기간 동아시아에서 미국의 정책에 초석 역할을 하였다. 그러나 최근 2년간 미국 내에 동아시아 정책을 놓고 2개의 다른 학파가 등장했다. 하나는 미국이 일본을 세계적 동반자로 만들고 미·일관계를 강화해 중국 부상을 막아야 한다는 입장이다. 반면 다른 쪽은 중국이 책임 있는 이해당사자가 되길 기대하며 지역적, 세계적으로 중국과의 협력을 지지하는 입장이다. 심지어 일본의 전략적 위치의 상대적 감소를 의미하면서, 글로벌 문제에 대한 해결을 위해 2009년에 등장한 미국과 중국 간 특별한 관계를 주장하는 G2라는 용어는 미국에서 등장하였다.⁸⁸⁾

나. 정서의 변화

세력균형의 변화는 단지 대수롭지 않은 수의 뒤편이 아니다. 세력균형의 변화는 사람들의 정서에 미묘한 영향력을 가지고 결국 국가의 대외 전략을 바꾸게 될 것이다.

중국의 경우에 가장 명백한 사회적 정서의 변화 중 하나는 국력의 성장과 함께 발전된 그릇된 자존심이다. 엘리트와 대중 모두에게 관용과 아량의 정신이 부족했다. 많은 이들이 더 이상 외부세계로부터 배우거나 그것을 이해하려 하지 않았고 심지어 이를 무시하는 자세까지 보여 주었다. 과도한 민족주의는 중국 외교정책에 두 가지 파급효과를 주었다. 하나는 인정과 타협의 거부이며 다른 하나는 대미관계에 대한 지나친 집착과 이웃 국가에 대한 무시이다.⁸⁹⁾ GDP 성장에 대한 맹신과 일본 경기 하락의 한 면만을 본 탓에 최근 중국에는 일본을 경멸하는 사조가 팽배했다. 글로벌 타임스의 설문조사에 의하면 2006년부터 2009년까지 중국인들은 중·일관계를 미국 다음으로 중요한 양자관계로 이해했다. 그러나 이러한 의견은 48.7%에서 21.4%로 급감했으며 이는 모든 주요 양국관계 중 가장 큰

87) Sato Masaru, *Shu Kinpei Jidai No Chugoku (China in the Xi Jinping Era)* (Tokyo: Nihon Keizai Shimbun Sha, 2011), pp. 259~261.

88) James J. Przystup and Phillip C. Saunders, "Vision of Order: Japan and China in US Strategy," *Strategic Forum*, 220 (June 2006), pp. 1~3, http://www.ndu.edu/inss/Press/NDUPress_STRFOR.htm.

89) Shi Yinhong and Zhang Moning, "Dui Taoguang Yanghui Yao Juti Fenxi (Concrete Analysis Needed for the Low Profile Principle)," *Nanfeng Chuang (Window to the Southern Wind)*, No. 22 (2010), p. 35.

변화였다.⁹⁰⁾ 몇몇 중국 엘리트들은 세력균형이 중국의 우세로 변화했으므로 일본 측은 현실을 인정하고 중국의 요청과 이익에 더 수긍해야 한다고 믿었다. 이러한 민족주의적 정서는 심지어 학문영역에도 영향을 미쳤다. 한 중국학회는 1990년 말 중국의 국력이 급격히 증가한 이후부터 일본과 관계된 학문적 토론은 더 감정적이고 정치화된 양상을 보였다. 이러한 정서가 대외정책에 영향을 줄 때 대중은 더 이상 구두(verbal)로 요구하는 데 만족하지 않고 정부로 하여금 다른 국가를 굴복하도록 보다 분명한 행동을 하라고 요구하게 되었다. 이는 중국의 부상이 필연적으로 국제질서의 큰 변화로 이어질 것이지만, 기존 국제정치질서의 권력관계를 변화시키려는 조바심으로 나타나 결국 중국인들의 미숙함을 보여준다고 할 수 있다.

중국이 일본을 제치고 세계 경제 2위 국가가 된 것에 대한 일본의 심리적 영향은 매우 크고 오래갈 것이다. 일본은 1990년 말부터 중국의 부상을 우려했으며 이것이 일본에게 기회인지 위기인지에 대해 10년 이상 논의가 진행되었다.⁹¹⁾ 놀라운 속도로 중국이 부상하자 이러한 분위기는 더욱 심화되었다. 5년 전 사람들은 중국의 GDP가 일본에 근접하거나 초과할 시기를 2025년으로 예상했으나 2010년에 현실이 되고 말았다. 이러한 급격한 변화로 말미암아 중국을 향한 일본의 자세는 감정적으로 변했다. 2000년 이후 ‘단호한’ 그리고 ‘위엄 있는’ 외교와 같은 표현은 일본 정부의 공식적인 수사에서 나타나기 시작했다. 중국 외에 다른 나라를 향해서도 이러한 표현은 있었으나 특히 중국을 향해 이러한 경향이 두드러졌다. 일본이 선진국의 위치에서 중국을 돕고 중국에 관용을 베풀던 시절은 지나갔다. 일본에서 ‘중·일 간의 우정’이라는 슬로건은 중국에 대한 양보를 함의하는 탓에 사용되는 일이 드물게 되었다. 대신 실용적 이익추구로 선회되었다. 이런 문제는 단기간에 해결되기 어렵다. 일본은 더 이상 미온적이거나 소극적 접근을 하지 않고 대신 단호하게 다른 입장을 드러낼 것이다. 이러한 정서 변화의 배경은 바로 중국의 힘에 추월당한 것에 대한 일본인들의 인식과 감정이 있으며 한편으로 이것이 비가역적인 추세이며 미래에 양국의 격차가 더 커질 수 있다는 점을 인정하는 것이다. 이는 일본으로 하여금 힘을 가질 때 중국과 관련한 그들의 이익을 단호히 지켜야 한다는 믿음으로 이어졌다. 한편 국내정치의 장기적

90) “Zhongguo Ren Kan Shijie’ Yulun Diaocha: Guoren Guojia Zihao Gan Huigui Zhangchang (‘Chinese Viewing the World Survey’: National Pride Back to Normal),” *Huanqiu Shibao (Global Times)* (January 2, 2011).

91) Yang Kuisong, “Yong Lishi De Yanguang Kandai Zhongri Guanxi (Viewing Sino-Japanese Relations from a Historical Point of View),” <<http://www.aisixiang.com/data/33171.html>>.

불화와 소동은 점차 일본이 지녔던 아시아 국가에 대한 근대화 리더로서의 평정심을 소진 시켰다. 또한 일본은 장기적인 전략적 이익에 대한 신뢰와 인내가 부족한 가운데 자국의 손실을 더욱 민감해지도록 만들었다.

중국에 대한 이러한 우려는 일본 국내 정치 전반에 퍼졌다. 1999~2008년 사이 하원 외교 위원회의 토론에 대한 연구에 의하면 지난 10년간 중국에 대한 논의는 급진파와 온건파 사이의 경쟁 구도가 심화되었다. 양측 모두 중국에 대한 안보불안을 인정하는 가운데 급진파가 서서히 우세를 잡았다. 그 연구는 이러한 환경하에 양국 간 상호 신뢰에 기반을 둔 적극적 협력은 불가능할 것이라 결론내고 있다.⁹²⁾ 일본 민주당이 2009년 집권한 당시에는 아시아, 친중 정책을 강조하였다. 하지만 1년도 지나지 않아 하토야마와 오자와가 사임하고 뒤이은 간 나오토 내각조차 불안정한 모습을 나타내자, 당내 급진파 혹은 강경파가 입지를 얻었으며 정책 도출에 더 큰 영향력을 행사하였다.⁹³⁾ 사실 하토야마가 한때 동아시아위원회(EAC)를 지지한 것도 중국에 대한 경계심을 함의한 것이다. 그는 동아시아의 통합을 추구함으로써 중국의 군사위협을 줄이고 중국이 위협하지 않은 방식으로 경제 성장을 추구할 것이라는 보증을 들 수 있을 것이라 보았다.⁹⁴⁾ 하지만 간 나오토가 총리가 되었을 때 대중, 대미 정책은 자민당 시기로 쉽게 돌아왔다.

다. 변화하는 전략

중·일관계에서 중국이 세계 2위 경제대국으로 부상한 것에는 깊은 심리적, 전략적 함의가 포함되어 있다. 일본은 1968년 세계 경제 2위 국가가 된 이래 항상 국제정치의 각축장에서 강대국의 역할을 꿈꾸어 왔다. 오랫동안 일본은 미국이 이끄는 국제질서를 지지하는 전략을 구사해왔고, 그것으로 안보를 확보하고 그 질서 안에서 2인자로 더 독립적이고 높은 지위를 추구하고왔다. 이러한 전략은 현재 두 가지 측면에서 근본적인 위기에 직면하고 있다. 첫째는 상대적으로 하락하고 있는 미국의 국력과 대외적 영향력으로 인해 일본을 지켜

92) Linus Hagström and Björn Jerdén, "Understanding Fluctuations in Sino-Japanese Relations: To Politicize or De-politicize the China Issue in the Japanese Diet," *Pacific Affairs*, Vol. 83, No. 4 (December 2010), pp. 737~739.

93) Yang Bojiang, "Ribben Minzhudang Anquan Zhanlue Zouxiang Fenxi (An Analysis of the Direction of the Security Strategy of the Democratic Party of Japan)," *Riben Xuekan (Japanese Studies)*, No. 2 (2011), pp. 33~34.

94) Yukio Hatoyama, "A New Path for Japan," *The New York Times* (August 27, 2009).

준다는 약속에 대한 신뢰도가 떨어진다는 점에서 미·일 동맹이 이전처럼 믿을만하지 않다는 것이다. 다음은 중국의 부상으로 일본의 2인자 역사가 끝남에 따라 일본이 그 위치를 바탕으로 꿈꾸던 강대국의 지위도 위협받게 된다는 것이다. 만약 미국과 중국이 더 가까워져서 실질적으로 G2를 결성하는 데까지 가면 미래 일본의 지위는 더욱 하락할 것이다. 이러한 일련의 상황으로 인해 일본인들은 그들의 미래에 불안해하고 있다.

한 일본 학자는 수십 년 전에, 10년간 동아시아 지역 체제에서 1인자로 미국을 두고 일본이 2인자가 되는 것이 일본에게 매우 안정적인 구도였으며, 일본으로서는 결코 이를 바꿔야 할 필요가 없었다고 지적한 바 있다. 그의 견해대로라면 아시아가 미국의 헤게모니하에 있는 한, 1인자 미국하에 일본이 2인자인 체제는 무너지지 않을 것이었다. 왜냐하면 미국은 지역 내 또 다른 헤게모니의 존재를 용납하지 않을 것이며 단기·중기적으로 볼 때 중국이 미국에 도전할 수 없을 것이라 보았기 때문이다. 따라서 일본에 중요한 것은 기존 체제의 안정을 도모하고 이 체제하에서 일본의 독자적 영역을 확장하는 것이었다.⁹⁵⁾ 역시 10여 년 전에 한 중국학자는 중국과 일본의 불안한 관계가 단기간에 끝나지는 않을 것이라 예측했다. 그는 근거로서 미국의 전략은 동아시아에서 자신의 위치를 지키려는 데 있다는 점을 지적했다. 그리고 이것이 미국의 패권을 어떻게 상대해야 하는가에 대한 중국과 일본의 근본적인 차이가 존재한다고 주장했다. 지역 내에서 미국이 패권을 강화하려 한다면 일본은 틀림없이 이를 지지할 것이며, 반면에 중국은 미국이 패권 역할의 정당성을 가지기 위해 중국의 부상에 대한 위협을 선동할 것이기에 분명히 미국의 패권을 받아들이지 않을 것으로 보았다.⁹⁶⁾

이러한 전략적 의견 차이의 존재 배경을 알면 왜 일본 엘리트들이 최근에 중국과 경쟁하려 하는지를 이해할 수 있다. 또한 집단적 자기방어권을 위한 운동이 일본 내에서 왜 중요한 이슈가 되는지, 일본이 아시아에 대해 예전과 같은 개입을 다시 하려하는 미국을 지지하는지 이해할 수 있다. 한반도의 긴장과 다른 해외 위협요소들도 물론 일본정부의 안보전략 재설정에도 영향을 주었으나 이보다는 중국문제가 훨씬 더 근본적인 과제라 할 수 있다.

95) Shiraiishi Takashi, *Umi no Tekoku (Empire on the Sea)* (Tokyo: Chuokoron Shinsha, 8th edition, 2009), pp. 191~198.

96) Niu Jun, "Shizi Lukou Shang De Zhongri Guanxi (Sino-Japanese Relations on a Crossroad)," in Liang Shoude (ed.), *Lengzhanhou Guoji Guanxi Zhong De "bi" Yu "ji" ("They" and "us" in Post-Cold War International Relations)* (Beijing: Dangdai Shijie Chubanshe, 2002), pp. 109~119.

따라서 일본에게 진짜 ‘중국으로부터의 위협’은 자국의 국제사회에서의 위치와 강대국의 위상 등 국제 질서에 영향을 줄 만큼 중국이 부상한 데서 오는 것이지 영토분쟁과 같은 직접적인 군사갈등에서 비롯된 것은 아니다. 왜냐하면 두 정부는 이런 사례가 극히 드문 일임을 알고 있기 때문이다. 실제로 몇몇의 국가안보 관련문건은 모두 지난 1년간 일본 정부가 ‘중국발 위협’에 집중했음을 보여주고 있다. 선박 사고 전에 발간된 2010년 국방백서는 처음으로 중국의 군사행동을 “국제사회와 지역을 위해 주의 깊게 관찰해야 할 일”이라 언급하고 있다.⁹⁷⁾ 새로운 2010년 국방계획지침 역시 이 명제에 동의했다. 미국과의 동맹에 대한 강조 외에도 이 지침에는 처음으로 남한·호주·인도 등 기본 가치와 안보와 관련해 일본과 이해관계를 가진 아시아-태평양지역 국가들과의 안보협력 강화를 제안하고 있다.⁹⁸⁾ 2011년 국방백서는 더 나아가 ‘중국 위협’을 악용, 중국이 주변 국가들과의 갈등문제에서 ‘철권(heavy-fisted)’을 휘두르고 있다고 처음으로 언급했다. 이 문건에는 또한 중국과 몇몇 남아시아 국가들 사이의 남중국해 이슈에 대해서도 언급하고 있다.⁹⁹⁾ 아시아 신문 사설에서, 이 백서는 중국이 상대적으로 큰 부분이라고 보도했으며 백서가 보여준 중국에 대한 경계심이 상대적으로 북한과 러시아에 비해 이례적으로 컸다고 평했다.¹⁰⁰⁾ 더욱이 2011년 7월 일본과 미국이 그들의 새로운 전략적 사안을 논의한 미·일 국방안보협의위원회(2+2)에서 “지역 안보와 환경을 저해할 수 있는 군사력의 보유와 추구를 좌절 시키겠다”고 합의했다.¹⁰¹⁾ 이는 구체적으로 대상국을 명시하지 않았지만 중국을 향한 메시지로 해석될 수 있었다. 즉, ‘중국 위협’에 대응해 일본은 미국의 요구를 들어주는, 미국 및 다른 미국과의 동맹국들과 손잡는 안보전략을 택했고 독립적인 국방력을 강화했다.¹⁰²⁾

일본의 국내 정치는 여전히 유동적이므로 위에서 살펴본 전략이 확정된 것이라고는 할 수 없다. 이러한 불안한 정치적 환경에서 정부와 집권당은 여론에 민감하며 종종 합리적이

97) Japanese Ministry of Defense, *Nihon No Boe (Defense of Japan)*, 2010, <http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2010/2010/index.html>.

98) Japanese Ministry of Defense, *Hese 23 Nen Iko Ni Kakawaru Boe Kekaku No Daiko (National Defense Program Guidelines for FY 2011 and Beyond)*, <<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.pdf>>.

99) Japanese Ministry of Defense, *Nihon No Boe (Defense of Japan)*, 2011.

100) “Boe Hakusho: Chugoku He No Kekai To Kadai To (Defense White Paper: Vigilance over China and Tasks),” *Asahi Shimbun* (August 8, 2011).

101) Joint Statement of the Security Consultative Committee (June 21, 2011), <http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/201106_2plus2/js1_e.html>.

102) Yang Bojiang, “Ribei Minzhudang Anquan Zhanlue Zouxian Fenxi,” pp. 27~39.

고 면밀한 판단을 하지 못한다. 그러나 이러한 ‘중국 위협’에 대한 과도한 우려가 일본의 장기적 전략을 좌우한다면 중·일관계의 불안정은 불가피할 것이다.

3. 미국과의 동맹 또는 G2식의 동맹은 안 됨

세계는 크게 변화하고 있다. 미국은 가까운 미래에 그들의 리더십을 유지하려 할 것이며, 중국과 다른 신흥 부상 세력들은 기존 국제 질서에 엄청난 영향을 줄 것이다. 위에서 언급한 ‘미국과의 동맹과 중국견제’라는 일본의 전략적 선택은 미·일동맹하의 전통적인 외교정책의 굳건한 틀에서 벗어나지 않았다. 이 전략은 본질적으로 현상유지 또는 과거로의 회귀를 지향하고 있다.

동아시아의 전략적 구조는 근본적으로 변화하고 있다. 그것은 현재 ‘양자 구성(dual configuration)’, 즉 안보는 미국에 의지하고 발전은 중국에 의지하는 것으로 규정되고 있다.¹⁰³⁾ 따라서 한편으로 마·일 간의 대립이나 중·일 간의 대립은 발생하기도 어렵고 다른 지역 세력들에게 환영받기도 어렵다. 몇몇 일본 학자들은 이 사실을 인정하고 안보와 경제를 아우르는 이중전략을 제시했다. 바꿔 말해 일본은 중국의 잠재적 위협에 대한 안보 대책을 강구하는 동시에 중국과 경제협력을 진행한다는 것이다. 이 접근의 문제는 두 가지 목적이 서로 대립할 것이 불가피하다는 점, 그리고 실제로 균형을 이루기도 어렵다는 데 있다.¹⁰⁴⁾ 만약 일본이 미국과의 동맹을 강화함으로써 중국을 포위하고 다른 아시아-태평양 국가들과 안보관계를 공고히 하면서 중국의 경제성장을 통해 이익을 얻으려 하면 중국으로부터 강한 역풍을 맞을 확률이 높다. 사실 안보와 경제를 구분하는 접근은 결코 새로운 것이 아니다. 역사적으로 중·일관계에서 ‘정치와 경제의 구분’, ‘차가운 정치와 따뜻한 경제’와 같은 구호는 시기마다 등장했었다. 그렇지만 경험상 이러한 접근은 얼마 지나지 않아 난관에 부딪혔다. 따라서 일본은 그 전통적인 동맹외교를 재고해야 한다.

중국 역시도 이 부분을 전략에 반영해야 한다. 2009년 열렸던 G2에 관한 토론은 중·미

103) Zhu Feng, “Goujian Hujing, Huliang Yu Huli De Zhongmeiri Sanbian Guanxi (To Build a China-U.S.-Japan Trilateral Relationship of Mutual Respect, Mutual Understanding and Mutual Benefit),” in Wang Jisi (ed.), *Zhongguo Guoji Zhanlue Pinglun 2011 (China International Strategy Review 2011)* (Beijing: Shijie Zhishi Chubanshe, 2001), pp. 37~38.

104) Miyamoto Yuji, *Kore Kara Chugoku To Do Tukiau Ka (How to Deal with China Form Now On)* (Tokyo: Nihon Keizai Simbun Sha, 2011), pp. 238~240.

관계와 동아시아 지역질서와 같은 사안에서 중국내의 분열상을 보여주었다. G2에 호의적인 이들은 이것이 미국과 중국의 경제적 위상에 따른 현실적인 문제이며 대량살상 무기의 비확산, 기후변화, 금융위기, 아프간·이란·북한 등 몇몇 세계적·지역적 이슈에 대해서 미국에게 중국의 협력이 절실하다고 주장했다. 나아가 G2가 중국의 국제환경외에도 국내적 발전에 도움이 될 것으로 인식했다.¹⁰⁵⁾ 반면 G2 제안에 회의적인 사람들은 미국이 2010년 다양한 수준에 걸쳐 이면에서 갈등을 추동하는 세력이며 한편으로는 중국과, 다른 한편으로는 남한, 일본 그리고 몇몇 ASEAN 국가들과의 연속적 갈등에서 수혜자라고 주장했다. 이러한 시각대로라면 중국은 비현실적인 G2에 대한 기대를 버려야 한다. 그들은 또한 동아시아에서 미국의 우선권을 인정하는 가운데 지역적 사안에서 중국이 더 큰 역할을 한다는, 미국이 지지하는 이른바 ‘일괄타결(grand bargain)’의 타당성에 의문을 제기했다. 그들의 근거는 타이완, 티베트, 남중국해, 달러 자산 등 중국의 핵심 이익과 주요 이해관계가 달린 사안에서 미국이 결코 중국이 원하는 것을 주지 않는다는 데 있었다.¹⁰⁶⁾

필자는 미국이 여전히 초유의 패권국이며 미국과의 협력이 갖는 중요성을 중국과 일본이 중요하게 받아들여야 한다는 점은 동의한다. 그러나 둘 중 한 국가가 자국의 이익을 추구함에 있어 G2나 주축동맹과 같이 미국의 세계적 동반자가 되는 길을 택한다면 어느 쪽도 원하는 국익을 얻지 못할 것이다. 미국에게 있어 G2나 주축동맹이건 간에 자국의 세계전략상 우세를 유지하기 위한 수단에 불과하며 이를 통해 절대로 공평한 관계가 될 수 없다는 점을 중국과 일본은 명확히 깨달아야 한다. 미국이 자국의 문제에 집중할 때는 다른 국가를 도울 수 없으므로 미국과의 지나친 의존은 이익도 얻지 못할뿐더러 불필요한 중·일 간 갈등유발, 중·미관계와 중·일관계를 대립구도로 몰아갈 수 있다.

따라서 중국과 일본은 미국과 안정적인 관계를 유지하려 하기보다 아시아로 눈을 돌리고 이 지역 내에서 다양한 안보협력 및 경제발전을 위해 노력해야 한다. 여기에는 아세안이 제공하는 중국·일본·한국의 3자대화, 6자회담, 자유무역협정과 지역 경제 통합을 위한 일련의 다자간 대화와 협력을 위한 틀이 포함된다. 이러한 노력의 목적은 이해 당사자 간 불신을 완화하고 누구에게도 이익이 되지 않는 중·미 간 갈등의 확대 가능성을 피하자는

105) Cao Xin, “G2 Weibi Bushi Ge Haodongxi: Sikao Zhongguo Zouxiang Shijie De Lujing (G2 Could Be a Good Thing: Thinking China’s Path to the World),” *Nanfang Zhoumo (Southern Weekend)* (January 23, 2011).

106) Shi Yinhong, “Zhongguo Duiwai Guanxi Xingshi Yu Duiwai Zhengce Fangxiang (China’s Foreign Relations Situation and Foreign Policy Direction),” *Xiandai Guoji Guanxi (Contemporary International Relations)*, No. 11 (2010), pp. 10~12.

데 있다.

경제·정치·국방·문화와 사회 분야에서 상호 교환과 협력을 증진하는 것을 논외하면 일본을 향한 중국의 정책적 우선순위는 아래의 조건에 따라 도출돼야 한다.

첫째, 중국은 일본의 힘을 객관적이고 포괄적인 방향에서 평가해야 한다. 중국이 경제와 군사력에서 일본을 능가하고 일본에 비해 지정학적 유리함을 가진 것은 사실이나 일본은 이러한 불리함을 미국과의 동맹으로 완화해왔다. 중국은 선박사고 사후조치 과정에서 일본에 주도권을 넘겨준 것이 보여주듯 최근 얻은 국가적 역량이 대외 정책적 우세로 발현되기까지 오랜 시간이 걸릴 수도 있다. 더욱이 일본은 아직까지 교육, 법치, 첨단기술 등의 분야에서 중국에 훨씬 앞서있다.¹⁰⁷⁾ 2011년 3월 일본을 강타한 지진은 일시적으로 일본의 경제를 약화시켰으나 재난 중에 일본 국민들이 보여준 침착함과 협동, 그리고 국제사회로부터 받은 원조 등은 일본이 축적하고 있는 방대한 소프트 파워를 보여주었다. 덧붙여, 지진 발생으로 세계 산업 기술의 생산망에 상당한 차질을 끼쳤다는 점은 또한 산업기술에서 일본의 주도적 위치를 재확인시켜주었으며, 이 방면에서 중국의 부족함을 느끼는 계기가 되었다.¹⁰⁸⁾ 요약하면, 양적으로 일본이 점차 대중 의존도를 높여가는 동안 중국은 질적으로 일본을 따라가야 하는 처지에 있다. 따라서 중국은 일본의 국력과 영향력을 과소평가해서는 안 된다.

둘째, 중국은 일본과의 사안에 있어서 반드시 큰 그림을 봐야 하며 개별적 분쟁을 확산 시켜서는 안 된다. 2010년 10월 중국 공산당은 17기 중앙위원회 5차 전체회의에서 밝혔듯이, 중국은 현재 전략적 기회에 있어 중대한 시기에 있다. 다이빙귀 국무위원은 여러 차례에 걸쳐 자국의 발전과 이해당사국과의 윈윈(win-win)을 추구하는 안정적이고 우호적인 주변 환경을 지향하는 중국의 아시아-태평양 전략에 대한 윤곽을 밝힌 바 있다.¹⁰⁹⁾ 이렇게

107) Wang Jisi, "Zhongguo De Guoji Dingwei Yu 'Taoguang Yanghui, Yousuo Zuowei' De Zhanlue Sixiang (The International Positioning of China and the Strategic Principle of 'Keeping a Low Profile and Getting Something Accomplished')," *Guoji Wenti Yanjiu (China International Studies)*, No. 2 (2011), p. 4.

108) Institute of Asia-Pacific Studies of Chinese Academy of Social Sciences, "Bian Yu Bubian: Cong Yatai Guoji Guanxi Kan Riben Dizhen (Changes and Continuity: Viewing Japan's Earthquake from the Perspective of Asia-Pacific International Relations)," (May 2011), pp. 25~26.

109) Dai Bingguo, "Jianchi Zou Heping Fazhan Daolu (China is Committed to the Road of Peaceful Development)," (December 6, 2010), <<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/zt/dnzt/jianchizouhepingfazhandaolu/t774662.htm>>.

볼 때 건강한 중·일관계는 다오위다오/센카쿠 열도 분쟁과 같은 각국의 개별적 이익보다 명백히 더 중요한 것이다. 중국은 이러한 개별적 문제들을 조율하는 가운데 일본과 안정적인 관계를 도모할 방법을 찾을 수 있어야 한다.¹¹⁰⁾ 우여곡절이 많은 중·일관계의 역사는 강한 정치·경제적 협력이 그것을 완전히 해결해주지는 못하더라도 두 국가 간의 분쟁을 완화하는 데 도움을 줄 것으로 볼 수 있다. 즉, 정치적 관계의 증진이 분쟁을 완화하고 협상이 진행되도록 기여한다는 것이다.¹¹¹⁾

셋째, 중국은 중·일관계를 감상적이기 보다는 합리적인 시각으로 봐야 한다. 극적인 중국의 국력신장은 어쩔 수 없이 잘못된 자신감을 키우는 측면이 있다. 또한 전통적으로 뿌리 깊은 중·일관계의 감정은 중국 대중들의 감정적인 측면을 고무할 소지가 있다. 문제는 어떻게 중국이 신중하고 온건한 자세를 유지하느냐에 있다. 역사와 관련한 논쟁 및 영토분쟁과 같은 문제에서 중국은 국익 못지않게 인간 정의(human justice)를 수호해야 한다. 반면 과잉대응 또는 비타협적 자세는 현명한 선택이 될 수 없다. 중국인들이 일본 대지진의 희생자들에게 조의를 표하거나 재앙에 대비한 일본인의 자세를 배우겠다는 열의를 보이는 자세를 보인다면, 외부세계를 향한 중국의 정신적 자세는 더욱 성숙할 것이다.¹¹²⁾

넷째, 중국은 인내심을 가지고 일본과의 관계를 발전시켜야 한다. 일본은 현재 정치적 이행기에 있으며 중국에 대한 자세도 마찬가지다. 관료중심의 정치에서 입법중심으로 변화하는 일본에서는 대외정책에 있어 입법기구가 갖는 역할이 커질 것이다. 이미 많은 일본 국회의원들이 중국과의 경제협력이 얼마나 중요한지를 알고 있으나 일본 국민의 반중정서가 너무 강해 현재 중국과 협력하자는 방향의 의견을 표출하려 하지 않을 것이다.¹¹³⁾ 이런 상황이 변하려면 시간이 필요하다. 더욱이 다오위다오/센카쿠 열도와 남중국해 자원 문제와 같은 전쟁 시기 역사와 얽힌 문제는 단기간에 해결된다는 것이 사실상 불가능

110) Feng Zhaokui, "Gezhi Zhengyi Fu Zhengzhi Zhihui, Puhuai Moqi Jiang Jihua Maoduan (Shelving Disputes Shows Political Wisdom, Breaking Tacit Agreement will Escalate Tension)," *Jiefang Ribao (Jiefang Daily)* (December 24, 2010).

111) Zhang Tuosheng, "Dongya Lingtu Yu Haiyang Quanyi Zhengyi Jiqi Zhengzhi Jingji Hanyi (Territorial and Maritime Disputes in East Asia and their Political and Economic Implications)," *Xiandai Guoji Guanxi (Contemporary International Relations)*, No. 2 (2011), pp. 31.

112) Li Tie, "Duri Qingxu Yingshe De Xin Minzu Renzhi (New National Awareness Reflected in Sentiment toward Japan)," *Shidai Zhoubao (Time Weekly)* (March 21, 2011).

113) Sato Masaru, *Shu Kinpei Jidai No Chugoku (China in the Xi Jinping era)* (Tokyo: Nihon Keizai Shimbun Sha, 2011), pp. 290~292.

하다.¹¹⁴⁾ 특히 두 국가의 대중정서가 격해지고 정서적 측면이 고무될 때는 더 그렇다. 유명한 일본 외교가이자 전 UN 사무차장 아카시 야스시는, 중국과 일본의 경제적 관계는 점점 가까워지고 있으며 오늘 해결될 수 없는 문제는 결국 내일 해결될 것이며, 중·일관계에 대해 비관적일 필요는 없다고 강조하였다.¹¹⁵⁾

마지막으로 중국은 일본에 대한 자국의 이미지를 개선할 필요가 있다. 각종 여론조사를 보면 일본 국민들은 중국에 호의적이지 않으며 이러한 추세는 점점 심해지고 있다. 물론 적어도 단기적으로 이미지의 악화가 국익에 해를 끼치지 않는다는 사실은 분명하다. 하지만 장기적으로 부정적인 이미지가 고착화되면 이는 일본의 중국에 대한 전략적 판단을 바꾸게 되고 결과적으로 대 중국정책에 영향을 주게 된다. 따라서 중국은 일본 내 반중정서가 확산되지 않도록 해야 하며 양국 사이의 이슈에 대해 평화적이고 협력적인 접근을 지속해야 한다.

우리는 과거를 조망하며 교훈을 얻는다. 동아시아의 국제적 질서가 변화하는 데 오랜 시간이 걸릴 것이다.¹¹⁶⁾ 이러한 변화 속에서 중국과 일본 사이의 긴장과 마찰이 발생하여 갈등할 것이라는 시각도 여전히 존재하지만 갈등과 화합 중 어느 쪽이 양국의 공통된 이익에 부합할지는 명백하다. 만약 상호 신뢰와 협력을 추진하자면 세력이 양 국가 내에 커진다면 미래의 중·일관계는 보다 합리적이고 긍정적인 방향으로 나갈 수 있을 것이다.

114) Jiang Lifeng, "Weilai Shinian De Zhongri Guanxi Yu Zhongguo Dui Ri Zhengce (Sino-Japanese Relations in the Coming Ten Years and China's Japan Policy)," *Riben Xuekan (Japanese Studies)*, No. 5 (2009), p. 6.

115) Zhang Zhe, "Dangxia De Zhongri Guanxi 60 Fen (The current Sino-Japanese Relations is Graded 60)," *Nanfang Zhoumo (Southern Weekend)* (April 7, 2011).

116) 최근 중국에 관한 일본 내 여론 동향에 관해서는, *Foreign Affairs* by Japan's Cabinet Office, <<http://www8.cao.go.jp/survey/index-gai.tml>>, and joint surveys by Genro NPO and *China Daily*, <<http://www.genron-o.et/>> 참조.

참고문헌

1. 단행본

- Japanese Ministry of Defense. *Nihon No Boe. Defense of Japan*, 2010.
 _____ . *Nihon No Boe. Defense of Japan*, 2011.
- Masaru, Sato. *Shu Kinpei Jidai No Chugoku (China in the Xi Jinping era)*.
 Tokyo: Nihon Keizai Shimbun Sha, 2011.
- Takashi, Shiraishi. *Umi No Tekoku (Empire on the Sea)*. Tokyo: Chuokoron Sinsha,
 8th edition, 2009.
- Yuji, Miyamoto. *Kore Kara Chugoku To Do Tukiau Ka (How to Deal with China
 Form Now On)*. Tokyo: Nihon Keizai Simbun Sha, 2011.

2. 논문

- Feng, Zhaokui. “Gezhi Zhengyi Fu Zhengzhi Zhihui, Pohuai Moqi Jiang Jihua
 Maoduan (Shelving Disputes Shows Political Wisdom, Breaking Tacit Agreement
 will Escalate Tension).” *Jiefang Ribao (Jiefang daily)*. December 24, 2010.
- Hagström, Linus and Björn Jerdén. “Understanding Fluctuations in Sino-Japanese
 Relations: To Politicize or De-Politicize the China Issue in the Japanese
 Diet.” *Pacific Affairs*. Vol. 83, No. 4. December 2010.
- Jakobson, Linda and Dean Knox. “New Foreign Policy Actors in China.” *SIPRI
 Policy Paper 26*. September 2010.
- Jiang, Lifeng. “Weilai Shinian De Zhongri Guanxi Yu Zhongguo Dui Zhongce
 (Sino-Japanese Relations in the Coming Ten Years and China’s Japan
 Policy).” *Riben Xuekan (Japanese Studies)*. No. 5, 2009.
- Jiang, Ruiping. “Dangqian Riben Jingji Huisheng Yu Zhongri Jingmao Guanxi De
 Liangxing Hudong (Recent Recovery in Japan’s Economy and Positive Interaction
 of Economic and Trade Ties between China and Japan).” *Heping Yu Fazhan
 (Peace and development)*. No. 5, 2010.

- Liu, Jiangyong. "Zhongri Diaoyudao Zhizheng De Meiguo Yinsu (The American Factor in the Sino-Japanese Diaoyue Island Dispute)." *Shijie Zhishi (World Affairs)*. No. 9, 2011.
- Li, Tie. "Duirì Qingxu Yingshe De Xin Minzu Renzhi (New National Awareness Reflected in Sentiment toward Japan)." *Shidai Zhoubao (Time Weekly)*. March 21, 2011.
- Niu, Jun. "Shizi Lukou Shang de Zhongri Guanxi (Sino-Japanese Relations on a Crossroad)." in Liang Shoude (ed.), *Lengzhanhou Guoji Guanxi Zhong de "bi" Yu "ji" ("They" and "us" in Post-Cold War International Relations)*. Beijing: Dangdai shijie chubanshe, 2002.
- Przystup, James J. and Phillip C. Saunders. "Vision of Order: Japan and China in U.S. Strategy." *Strategic Forum*, 220, June 2006.
- Shi, Yinhong. "Zhongguo Duiwai Guanxi Xingshi Yu Duiwai Zhengce Fangxiang (China's Foreign Relations Situation and Foreign Policy Direction)." *Xiandai Guoji Guanxi (Contemporary International Relations)*. No. 11, 2010.
- Shi, Yinhong and Zhang Moning. "Dui Taoguang Yanghui Yao Juti Fenxi (Concrete Analysis Needed for the Low Profile Principle)." *Nanfeng Chuang (Window to the Southern Wind)*. No. 22, 2010.
- Wang, Jisi. "Zhongguo De Guoji Dingwei Yu 'Taoguang Yanghui, Yousuo Zuowei' De Zhanlue Sixiang (The International Positioning of China and the Strategic Principle of "Keeping a Low Profile and Getting Something Accomplished)." *Guoji Wenti Yanjiu (China International Studies)*. No. 2, 2011.
- Xin, Cao. "G2 Weibi Bushi Ge Haodongxi: Sikao Zhongguo Zouxiang Shijie De Lujing (G2 Could Be a Good Thing: Thinking China's Path to the World)." *Nanfeng Zhoumo (Southern Weekend)*. January 23, 2011.
- Yang, Bojiang. "Ribei Minzhudang Anquan Zhanlue Zouxiang Fenxi (An Analysis of the Direction of the Security Strategy of the Democratic Party of Japan)." *Riben Xuekan (Japanese Studies)*. No. 2, 2011.
- Zhang, Tuosheng. "Dongya: 'Zhanglue Jinzhangqi?' Zhongguo Zenme Ban (East Asia: 'Period of Strategic Tension?' What China Should Do)." *Shijie Zhishi (World*

Affairs). No. 1, 2011.

Zhang, Tuosheng. “Dongya Lingtu Yu Haiyang Quanyi Zhengyi Jiqi Zhengzhi Jingji Hanyi (Territorial and Maritime Disputes in East Asia and their Political and Economic Implications).” *Xiandai Guoji Guanxi (Contemporary International Relations)*. No. 2, 2011.

Zhang, Zhe. “Dangxia De Zhongri Guanxi 60 Fen (The Current Sino–Japanese Relations is Graded 60).” *Nanfang Zhoumo (Southern Weekend)*. April 7, 2011.

Zhu, Caihua. “Zhongmeiri Sanbian Jingji Guanxi: Xinshijie, Xinbianhua (Tripartite Economic Relations among China, the U.S. and Japan: New Century, New Changes).” *Heping Yu Fazhan (Peace and Development)*. No. 2, 2010.

Zhu, Feng. “Goujian Hujing, Huliang Yu Huli De Zhongmeiri Sanbian Guanxi (To Build a China–U.S.–Japan Trilateral Relationship of Mutual Respect, Mutual Understanding and Mutual Benefit).” in Wang Jisi (ed.), *Zhongguo Guoji Zhanlue Pinglun 2011 (China International Strategy Review 2011)*. Beijing: Shijie Zhishi Chubanshe, 2001.

_____. “Quanli Biangeng, Rentongduili Yu Zhanlue Xuanze: Zhongri Guanxi De Zhanlue Weilai (Power Shift, Identity Conflict and Strategic Choice: the Strategy for Future Sino–Japanese Relations).” *Shijie Jingji Yu Zhengzhi (World Economics and Politics)*. No. 3, 2007.

3. 기타

Dai, Bingguo. “Jianchi Zou Heping Fazhan Daolu (China is Committed to the Road of Peaceful Development).” December 6, 2010. <<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/zt/dnzt/jianchizouhepingfazhandaolu/t774662.htm>>.

Hatoyama, Yukio. “A New Path for Japan.” *The New York Times*. August 27, 2009.
Institute of Asia–Pacific Studies of Chinese Academy of Social Sciences. “Bian Yu Bubian: Cong Yatai Guoji Guanxi Kan Riben Dizhen (Changes and Continuity: Viewing Japan’s Earthquake from the Perspective of Asia–Pacific International Relations).” May 2011.

Japanese Ministry of Defense. *Hese 23 Nen Iko Ni Kakawaru Boe Kekaku No Daiko* (National Defense Program Guidelines for FY 2011 and Beyond). <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.pdf>.

Joint Statement of the Security Consultative Committee, June 21, 2011. http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/201106_2plus2/js1_e.html.

Liu, Ning. “Zhongri Guanxi De Hou 2010 Shidai (The Post-2010 Era of the Sino-Japanese Relations).” <http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=189291>.

On recent Japanese Public Opinion Concerning China, See Surveys on *Foreign Affairs* by Japan’s Cabinet Office, <http://www8.cao.go.jp/survey/index-gai.html> and Joint Surveys by Genro NPO and *China Daily*, <http://www.genron-npo.net/>.

Yang, Kuisong. “Yong Lishi De Yanguang Kandai Zhongri Guanxi (Viewing Sino-Japanese Relations from a Historical Point of View).”

Yoichi, Funabashi. “Chugoku No Tomo He (To Chinese Friend).” *Asahi Shimbun*, October 6, 2010.

“Zhongguo Ren Kan Shijie’ Yulun Diaocha: Guoren Guojia Zihao Gan Huigui Zhangchang (‘Chinese Viewing the World Survey’: National Pride Back to Normal).” *Huanqiu Shibao (Global times)*, January 2, 2011.

“2010 Nen No Nichu Boeki (Japan-China Trade in 2010).” *Chugoku Keizai (China’s Economy)*, No. 4, Nihon Boeki Sinko Kiko (Japan External Trade Organization), 2011.

“Boe Hakyuso: Chugoku He No Kekai To Kadai To (Defense White Paper: Vigilance over China and Tasks).” *Asahi Shimbun*, August 8, 2011.

제2부. 중국의 부상과 중동· 중앙아시아의 전략환경 변화

Ⅵ. 경쟁과 연계 : 중앙아시아에서의 러시아, 중국, 그리고 미국

Ⅶ. 중동에서의 미·중 러 전략적 이해관계

Ⅷ. 중국의 대외전략과 상하이협력기구

Ⅸ. 중국의 부상과 티베트, 신장지역의 지정학적 함의

VI. 경쟁과 연계: 중앙아시아에서의 러시아, 중국, 그리고 미국

Abraham Denmark(미국 해군분석센터 선임연구위원)

지리는 속성과 저주 양면에서 모두 오랫동안 중앙아시아의 지정학을 정의해왔다. 유라시아 대륙 강대국 사이의 교차로에 위치한 중앙아시아 지역은 전설적인 실크로드의 주 무대로서 문명들의 중요한 교차로 역할을 오랫동안 담당해왔다.¹¹⁷⁾ 또한 중앙아시아는 그 주변을 따라 위치한 하나 혹은 몇몇 강대국에 의해 외부 통제와 지배의 대상이 되어왔다. 또한 주요 천연자원이 대량 매장되어 있음이 밝혀짐에 따라 중앙아시아는 더욱 외부로부터의 착취가 가중되었다.¹¹⁸⁾

오늘날 러시아와 중국은 중앙아시아 전역에 중대한 영향력을 발휘하며, 지역의 수권(primacy)을 놓고 경쟁하고 있다. 두 국가는 자국 국력의 모든 요소 -경제 유인책, 개발 원조, 군사적 압력, 외교적 개입과 인구상의 압박을 포함하- 를 사용하여 그들의 입지를 강화하려고 한다. 한편, 서남아시아 안보 문제와 강대국의 전통적인 균형정책에 대한 충동이 중앙아시아 지역에 대한 미국의 개입을 더욱 적극적으로 이끌어내고 있다.

이들 강대국 사이에 중앙아시아 국가들이 있다. 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 그리고 우즈베키스탄이 그들이다. 이 국가들은 우선적으로 발전, 부패, 불안정, 그리고 (종종) 민주화와 같은 자국의 국내 문제에 대처하는 것에 초점을 두고 있다. 동시에 그들은 단일 강대국이 지역적 수권을 획득하는 것을 방지하려 하고, 이를 위해 패권국의 야심을 가지고 있는 국가들의 공포와 야망에 맞서려고 한다.

117) 다음의 예 참고. Luce Boulnois, *Silk Road: Monks, Warriors & Merchants on the Silk Road* (tr.), Helen Love day (ed.), Bradley May hew and Angela Sheng (Air Photo International, 2004); Herodotus, *Histories* (tr.), George Rawlinson, Ware, Hertfordshire (Wordsworth Editions Limited, 1996); Xinru Liu, *The Silk Road in World History* (Oxford University Press, 2010).

118) 다음의 예 참고. Peter Hopkirk, *The Great Game: The Struggle for Empire in Central Asia* (Kodansha: New York, 1992).

1. 러시아의 전통적 수권

확실히 러시아가 최소한 부분적으로나마 중앙아시아를 지배한 첫 외부 세력은 아니었다. 중세 그리고 아케메네스 제국들은 모두 기원전 첫 번째와 두 번째 천년 동안 중앙아시아 남부 주변부에 대한 통제를 실시하려고 시도하였다. 페르시아와 마케도니아 제국은 동 지역에 깊숙이 침략하였는데, 가장 유명한 사례는 알렉산더 대왕이 현대 타지키스탄 지역에 기원전 329년 알렉산드리아 에스채트 시를 설립한 것이다. 아랍의 지배는 아랍 군대가 중국 당 왕조 군대에 승리한 8세기 탈라스 전투로 인해 확립되었다. 군사 기술의 발전으로 중앙아시아 대초원 지대의 유목인들이 이후 몇 세기에 걸쳐 일정 정도의 자율성을 구가하였으나, 주변부 세력은 15세기부터 중앙아시아 일부에 대한 일정 수준의 통제를 재확립할 수 있었다. 19세기까지, 중국, 러시아와 페르시아 모두는 중앙아시아 지역의 일부분들을 통제하였다.

러시아는 1865년 당시 투르키스탄으로 알려진 지역을 정복한 이후 한층 심화된 지역적 수권을 구축하기 시작하였다. 러시아 통제의 확장은 1887년 유라시아 반도에 대한 러시아의 패권 구축을 염려하던 영국이 아프가니스탄의 북쪽 경계 -본질적으로 러시아의 팽창을 제한하기 위해 모래위에 선을 그린 것- 를 그음으로써 중단되었다. 이후 러시아는 러시아 제국 시기, 그리고 소비에트 정부들의 가맹체인 소련이 그러했던 것처럼, 먼저 그 지역을 ‘러시안 투르키스탄’이라고 명명하면서 동 지역을 발전시키고 통제력을 강화시켜나갔다.

소련 내분 이후 수년 동안, 중앙아시아에 대한 러시아의 수권은 다음 세 ‘기동’에 의존하였다: 중앙아시아로부터 세계시장으로의 에너지 수출에 대한 독점적 통제, 독립 신생국의 정치 실력자로 성공적으로 변신에 성공한 전직 공산당 지도자들과 크렘린과의 긴밀한 정치적 관계, 그리고 해당 지역 주변에 위치한 잠재적인 경쟁자의 상대적 허약성이 그것이다. 따라서 동 지역에서 러시아의 수권은 일정기간 유지되었다.

그러나 오늘날, 세 ‘기동’ 중 두 개는 심각하게 약화되었다. 지역 내 권위주의적 지배의 지속 -특기할만한 예외인 키르기스스탄을 제외하고- 은 러시아가 자국에 우호적인 정부를 통해 영향력을 행사하는 것을 가능케 하였으나, 자원 수송 동학의 변화와 주변 신규 세력의 부상은 러시아의 전통적 수권의 토대를 변화시키고 있다.

2009년 카자흐스탄-중국 송유관과 중앙아시아-중국 천연가스관 완공은 공식적으로 중앙아시아 에너지 수출에 대한 러시아의 독점을 종결지었다. 러시아가 독점적 지위를 잃어가고 있는 현상의 잠재적 정치적 여파는 중국이 2011년 천연가스에 대해 러시아와 협력하

겠다고 결정함에 따라 완화되었다. 이는 중국이 러시아를 따돌리면서 중앙아시아를 직접적으로 돕지는 않겠다는 것을 의미한다.¹¹⁹⁾ 그러나 중앙아시아와 유럽 시장을 직접 연결하는 ‘남부 회랑(Southern Corridor)’ 파이프라인에 대한 지속적인 협의는 러시아와 중국에 중대한 정치적 도전을 부과하고 있다.¹²⁰⁾

중앙아시아에서의 러시아의 전통적 수권은 따라서 쇠퇴되고 있다. 동과 서의 향상된 연계는 중앙아시아의 정치적 경제적 조건을 지배하는 러시아의 능력이 줄고 있는 것 -연계가 추가적으로 발전되면서 더욱 가속화될 경향- 을 의미한다. 이러한 양상을 악화시키는 것은 중앙아시아의 유류와 가스에 대한 새로운 고객과 새 시장의 잠재성을 제공하는 중앙아시아의 주변부를 따라 새로이 발전하는 세력의 출현이었다. 이는 중지시키거나 영향을 미치려는 러시아의 능력의 범위를 벗어나는 지리적 경향으로, 이로 인해 러시아가 변화하는 현실에 순응하도록 강요받는다.

러시아가 얼마나 성공적으로 이를 받아들이는지는 확실치 않다. 사실, 중앙아시아의 귀중한 탄화수소의 수송에 대한 독점의 외양을 유지하는 것이 지역 수권을 유지하기 위한 러시아의 전략의 근본적인 요소가 되어왔다. 이를 위하여, 러시아는 유럽 시장에 접근하려는 중앙아시아의 시도를 통상적으로 차단하고, 카스피 해 파이프라인 컨소시엄을 확장하기를 꺼려해 왔으며, 카자흐스탄의 유류를 리투아니아의 정련소로 수송하는 카자흐스탄과 10년 합의를 깨뜨렸다.¹²¹⁾

2. 케이프 조각: 용쟁호투

중국의 경제력이 덩샤오핑의 개혁·개방 정책하에 확장되면서, 중국은 전 지구적 영향력을 지닌 주요 지역 세력으로 급성장하였다. 그러나 중국은 교육수준이 점점 높아지며, 세계주의적이고, 삶의 질의 지속적인 향상을 기대하는 빠르게 증가하는 중국민의 욕구를

119) “China Expects Natural Gas Cooperation with Russia to Make Great Progress: Assistant Foreign Minister,” *People’s Daily* (June 8, 2011), <<http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90883/7403191.html>>.

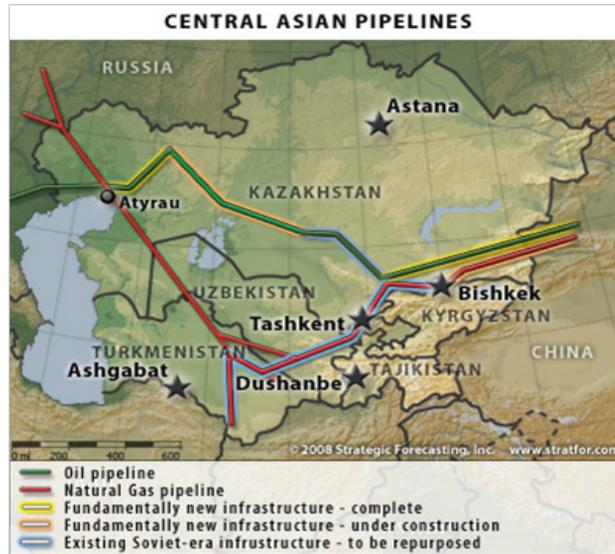
120) Tom Doggett, “U.S. Backs Caspian Gas Pipe to Europe, No Iran Supply,” *Reuters* (June 2, 2011), <<http://uk.reuters.com/article/011/6/02/europe-pipeline-natgas-usa-idUKN0228162420110602>>.

121) Vladimir Milov, Martha Brill Olcott, “The Great Uncertainty: Russian-Central Asian Energy Relations,” Carnegie Endowment for International Peace (June 13, 2007), <<http://carnegieendowment.org/007/06/13/great-ncertainty-ussian-central-sian-energy-elations/418>>.

충족시키기 위해 지속적인 경제 발전이 요구된다는 것을 알고 있다.

그러므로 중국의 지속적인 정치적 안정은 공장과 지속적으로 확장하는 도시를 위한 에너지와 자원을 제공하는 중국의 능력과 직접적으로 연결되어 있다.

[그림 VI-1] 중앙아시아 파이프라인 현황



(위에서부터) ▲송유관 ▲천연가스관 ▲근본적으로 새로운 기반시설 - 완공 ▲근본적으로 새로운 기반시설 - 건설 중 ▲기존 소련 시기 기반시설 - 용도변경 예정

천연 자원에 대한 이러한 수요가 중국의 해양력 팽창에 미치는 효과에 관해서 많이 논의되고 있다.¹²²⁾ 한편 중국은 중앙아시아를 대량 소비가 필요한 석유와 가스의 중요한 공급원으로 보고 있다. 최근 완공된 투르크메니스탄으로부터의 파이프라인은 중국에 30년 동안 천연가스를 공급할 예정이며, 카자흐스탄에서 이어진 파이프라인은 궁극적으로 중국에 400억³의 석유를 공급할 것으로 기대된다. 중국은 또한 세계 최대 규모로 추정되는 카자흐스탄의 남 울로탄 가스 매립지를 단독으로 개발할 권리에 관해 성공적인 협상을 이끌었다.¹²³⁾

122) James R. Holmes and Toshi Yoshihara, *Red Star Over the Pacific* (Naval Institute Press: Annapolis, MD, 2010).

123) Edward Wong, "China Quietly Extends Footprints Into Central Asia," *New York Times* (January 2, 2011).

그러나 중앙아시아에서의 중국의 이익은 자원 추출에만 국한되지 않는다. 중앙아시아를 중국 기업들은 중요한 잠재적 수출지라고 공공연히 밝히고 있고, 중국 군부는 국방에 있어 잠재적으로 중대한 지역의 하나로 본다. 중국 국방대학의 정치위원인 류 야조우 장군의 말에 의하면, 중앙아시아는 “하늘로부터 현대 중국에 주어진 케이크의 가장 두꺼운 조각”이다.¹²⁴⁾

전략적 이해관계 또한 중앙아시아에 대한 중국의 전략을 이끈다. 베이징의 몇몇 전략가들은 중앙아시아 국가들과 중국의 반정부적인 서부지방 내 위구르 소수민족과의 인종적 그리고 종교적 연계를 주목하고, 잠재적인 내부 불안정을 관리하기 위해 중국의 중앙아시아에 대한 영향력을 확대하고자 한다. 베이징의 관리들은 보도된 바와 같이, 신장성의 수도이자 2009년 주요 폭동과 불안정 지역이었던 우루무치를 지역 에너지 생산의 중심축으로 지정하려는 제안서를 2010년 중국 국무원에 제출하였다.¹²⁵⁾

마지막으로, 외부로부터의 포위와 봉쇄에 대한 중국의 예로부터 지속된 우려는 미국(그리고 미국보다는 적은 정도로, 러시아)의 국력과 미국의 중앙아시아에서의 실제적 군사력으로 인해 악화되었다. 중국 전략가들은 특히 키르기스스탄 마나스 내 미군 기지가 영속화될 것이며 이 기지가 중국과 미국과의 잠재적인 분쟁 시 중국을 타격하기 위해 사용될 수 있다는 점을 특히 우려하고 있다.¹²⁶⁾

중앙아시아에서 중국의 광범위한 이해관계는 동일하게 광범위한 전략과 맞아떨어진다. 중국 국가주석 후진타오는 2009년 이래로 종종 기술 및 교육 교류, 경제적 합의, 또는 상호 우호와 지원에 대한 약속 등을 위한 공동문건을 서명하기 위해 중앙아시아의 모든 국가수반 지도자들과 수차례 회담을 가졌다.¹²⁷⁾ 에너지 파이프라인에 더하여, 국영 기업체들

124) *Ibid.*

125) *Ibid.*

126) 중국 전략가들과 저자와의 인터뷰.

127) “Hu Jintao’s visit to Kazakhstan, Turkmenistan to Boost Bilateral Ties: Senior Chinese Diplomat,” *People’s Daily* (December 10, 2009); “Hu Jintao Holds Talks with President of Turkmenistan Berdymukhamedov,” Website of the PRC Embassy to Denmark (May 2, 2010), <<http://dk.china-embassy.org/eng/TourChina/t689943.htm>>; “Hu Jintao Holds Talks with Uzbek Counter Part,” Website of the Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (April 19, 2010); “Chinese President Hu Jintao Meets with Tajik Counterpart Rakhmon,” Website of the Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (June 15, 2009); “President Hu Jintao Meets with Kyrgyz Counterpart Otunbayeva,” Website of the Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (June 15, 2011); “Hu Jintao’s Visit to Astana

은 중앙아시아 지역 전역에 물리적 기반시설을 지어왔으며, 중국 정부는 지역 전역에 만다린 중국어를 가르치기 위한 유교 기관들을 개소해왔다. 중국과 중앙아시아 간 무역은 최근 몇 년간 괄목할만하게 성장하였는데, 1992년의 5억 2천 7백만 달러에서 2009년의 259억 달러로 17년 동안 거의 50배 증가하였다.¹²⁸⁾

그러나 이러한 공격적인 전략에도 불구하고, 중앙아시아에 대한 중국의 궁극적인 목표는 명확하지 않은 채로 남아있다. 동 지역 내에 러시아 및 미국과 명확한 경쟁적인 관계가 존재하나, 중국은 강대국 경쟁의 모습을 띠는 어떤 외부적 표출도 피하고자 한다. 대신에, 중국은 아마도 정치적 및 경제적 관계가 지속 강화됨에 따라 자국의 전략적 이익이 자연스럽게 발현될 것이라고 가정하면서 단순히 중앙아시아 지역 전역과의 관계를 확장하는 것에 만족하는 듯이 보인다. 러시아와 중국은 지역 내 미국의 영향력을 제한하는 공동의 목표를 가지고 있으며, 또한 중국이 정치 및 안보 문제에 관해 러시아의 입장을 존중해주고, 러시아가 자원 추출에 있어 중국의 이익에 편의를 도모해주는 현 구도에서 편안함을 느끼는 것처럼 보인다. 그러나 이러한 협력의 기저에는 러시아와 중국 사이에 부글부글 끓는 불신과 결국 중앙아시아에서 양국의 관계가 더욱 경쟁적으로 변모할 것이라는 명확한 가정이 자리 잡고 있다.

3. 타 세력의 부상

지역 내 가장 크고 가장 중대한 두 주변 강대국이 있는 것이 확실하지만, 러시아와 중국만 있는 것은 아니다. 실제로 중앙아시아 지역 주변부를 따라 타 신흥 세력, 특히 인도, 이란 그리고 (그보다는 적은 정도로) 파키스탄의 점증하는 경제적·정치적 영향력은 이미 복잡한 전략적 지역의 역학을 더욱 복잡하게 만들고 있다.

인도는 주요 개발도상국으로서 곧 중국의 전철을 밟을 예정이다. 골드만삭스는 2050년 까지 인도의 경제가 미국 경제를 넘어설 것이라고 전망하였다.¹²⁹⁾ 중국과 같이 인도도 경

Elevates Kazakhstan-China Ties to a New Level,” Website of the Ministry of Foreign Affairs of Kazakhstan (June 14, 2011).

128) Edward Wong, “China Quietly Extends Footprints Into Central Asia,” *The New York Times* (January 2, 2011), citing Commerce Ministry statistics.

129) Anand Giridharadas, “India Projected to Join China in Surpassing Size of the U.S. Economy by 2050—Business—International Herald Tribune,” *New York Times* (January 24, 2007).

제 성장을 유지하기 위하여 대량의 외부 자원과 시장에 대한 접근을 필요로 하게 될 것이며, 이러한 측면에서 인도는 이미 중앙아시아를 잠재적인 자원으로 간주하고 있다. 또한 중국과 마찬가지로, 몇몇 인도 전략가들은 (아프가니스탄을 포함하나 이에 국한되지는 않은) 중앙아시아를 그들이 인식하기에 팽배한 파키스탄 발 위협에 대처하기 위한 전략적 대응물로 본다.

이란은 중앙아시아에 중대한 영향력을 지닌 또 하나의 주변 세력이다. 이란 학술원 회원인 메흐디 사나이는 중앙아시아와 이란의 관계가 “이슬람 그리고 심지어는 기독교보다 선행한다”고 기술한다.¹³⁰⁾ 이란은 지역 내 주요한 세력이 되는 것을 추구하고, 또한 터키, 파키스탄, 아제르바이잔, 그리고 미국의 지역적 영향력을 견제하고자 한다.¹³¹⁾ 따라서 이란은 동 지역과 긴밀한 경제적·정치적 연계를 활발히 추구하는 한편, 또한 지난 천 년간 동 지역에 대한 페르시아 제국의 부분적인 통제에 기반을 둔 중앙아시아와 이란의 역사적·문화적 연계를 강조한다. 이란은 (중국에 이어) 타지키스탄의 두 번째로 큰 투자국이며, 타지키스탄의 주요 터널, 고속도로, 발전소 건설과 자원조달을 도와왔다. 이란은 공통의 언어적·문화적 유산을 강조함으로써, 외교정책상의 긴밀한 협력을 위한 지정학적 열망을 지원한다.¹³²⁾ 이란은 카자흐스탄, 키르기스스탄, 그리고 투르크메니스탄과 생산적인 관계를 맺고 있으나, 우즈베키스탄과는 다소 적대적이다. 이는 부크하라와 사마르칸드에서의 타지크 국가주의의 회복에 이란의 개입한다는 우즈베키스탄의 우려뿐만 아니라 이란으로부터 영향을 받은 이슬람 사상이 우즈베키스탄에 도입되는 것에 대한 우즈베키스탄의 우려에 기반을 두고 있다.¹³³⁾ 그러나 심지어 이란과 우즈베키스탄과의 관계도 최근 수년간 양국 간 정치적·경제적 접촉이 확장되며 진전을 보였다.

파키스탄과 중앙아시아와의 관계는 이 지역의 인종적, 종교적, 자원적 그리고 전략적 복잡성을 반영한다. 아프가니스탄 내전 동안 파키스탄은 타지크와 우즈베키스탄 집단에 반하여 파쉬토가 지배하는 탈레반에 대해 지지하였고, 이는 파키스탄과 중앙아시아, 특히 타지키스탄과 우즈베키스탄과의 관계를 심각하게 손상시켰다.¹³⁴⁾ 중앙아시아에서 파키스탄의

130) Feruza Jani, “Relations between Iran and Central Asia,” *Ferghana Information Agency* (April 13, 2009)에서 재인용.

131) Dario Cristiani, “Iran’s Growing Interests and Influence in Central Asia,” *The World Politics Review* (September 10, 2011).

132) Jani, “Relations Between Iran and Central Asia.”

133) *Ibid.*

134) Fazal-Ur-Rahman, *Pakistan’s Evolving Relations with China, Russia, and Central Asia*,

현재 역할은 다른 주변 세력에 비해 부차적이지만, 파키스탄은 동 지역의 향후 전 지구적 연계와 관련해 상당한 잠재력을 지니고 있다. 수십 년간, 중앙아시아 국가들, 파키스탄, 그리고 잠재적으로 중국의 계획가들은 중앙아시아로부터 파키스탄 과다르 항을 경유 아라비아 해로 이어지는 파이프라인의 건설이 갖는 엄청난 잠재적 이익을 보아왔다.¹³⁵⁾ 그러나 그러한 파이프라인이 파키스탄과 아프가니스탄의 가장 불안정한 몇몇 군데를 필수적으로 통과해야 하며, 이로 인해 그와 같은 야망이 예상 가능한 미래에는 현실적이지 않다. 당분간, 중앙아시아에 대한 파키스탄의 전략은 아프가니스탄 및 (방향을 바꿔) 인도에 대한 파키스탄의 전략을 통해 직접적으로 확인된다. 파키스탄에게 중앙아시아는 인도와 관련하여 전략적 이익이 높은 잠재적 지역, 그리고 정치적 지지에 대한 잠재적 원천 지역을 의미한다.

4. 중앙아시아에 대한 미국의 이해와 전략

미국은 중앙아시아에서 새로운 행위자와 같다. 동 지역에 대한 미국의 개입은 소련의 붕괴 이후에야 시작되었다. 비록 지리는 필연적으로 미국을 외부 행위자로 만들었지만, 아프가니스탄에서의 미국의 지속된 군사 주둔은 미국 정부가 동 지역을 예의 주시할 것이라는 점을 명확히 하고 있다. 더욱이, 미국의 이해관계에 있어 동 지역이 지니는 전략적 중대성은, 중앙아시아 지역에서 주변 세력 간 진행되는 복합적 경쟁과, 세계 시장에서 중앙아시아 에너지 자원이 갖는 전 지구적 영향에 의해 증가되어왔다.

중앙 및 남아시아 담당 국무부 차관보인 로버트 O. 블레이크 주니어는 중앙아시아에서의 미국의 이해를 “안정되고 안전하며 민주주의적이고 번영하는 중앙아시아를 촉진하는 것”으로 파악하였다.¹³⁶⁾ 그러나 미국-중앙아시아 관계에 관한 비정부적 전략 검토는 이 지역에서 미국이 가지는 네 가지의 상호 연계된 이익에 대한 더 세부적이고 직설적인 개요를 상술한다:

- 중앙아시아 5개국이 독립뿐만 아니라 외부적 강압으로부터 자유롭게 정치·경제상

http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/oe21/ublish/no16_1_ses/11_rahman.pdf.

135) Robert D. Kaplan, “The Geography of Chinese Power,” *Foreign Affairs* (May/June 2010) 참고.

136) Robert O. Blake, Jr., Testimony Before the House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Europe and Eurasia (March 10, 2011).

- 주권적 선택을 행사할 수 있는 능력을 보전하게 하는 것
- 운송처의 선택지를 다양화하여 단일한 시장, 기반시설 연계 및 운송처에 대한 중앙 아시아 경제의 의존을 감소시키는 것
 - 국가들이 효율적이고 공정하게 통치하고, 서비스를 제공하며, 정당한 제도를 전복 시키려는 사람으로부터의 압력에 저항할 수 있도록 제도적 수용능력을 구축하는 것
 - 그리고 단절된 중앙아시아 지역을 세계 경제와 다시 연결하여 지속가능한 경제적 진전에 대한 전망을 확대시키는 것¹³⁷⁾

흥미롭게도, 어떤 논의도 중앙아시아에 대한 미국의 정책이 2001년 이래로 아프가니스탄의 안정화와 테러에 대항하기 위한 노력에 의해 지배되어왔다는 피할 수 없는 사실에 대해 언급하지 않는다. 미국은 이를 지원하기 위해 키르기스스탄 마나스에 군사 기지를 운영하는데, 미국의 군사기지는 중국, 이란 그리고 러시아의 입장에서 경악스러운 것이다. 아프가니스탄 관련 작전을 넘어, 미국은 중앙아시아 국가들이 테러리즘, 대량살상무기 확산, 그리고 마약 매매와 싸우는 것을 지원해왔다. 안보의 영역 이외에도, 미국은 자유 시장과 민주화 그리고 인권 증진을 추구해왔으며, 이는 지역적 갈등과 불안정 확산의 원인이 될 수 있는 지역 내 외국인에 대해 혐오적이고 극진주의적인 정권의 발생에 대한 우려의 일환이었다.¹³⁸⁾

중앙아시아 국가들의 대테러 능력을 신장하기 위한 강력한 프로그램이 진행되어왔는데, 이는 동 지역에서 아프가니스탄과 관련한 미국의 노력과 깊게 연관되어 있다. 반 테러리즘 원조 프로그램은 키르기스스탄과 타지키스탄에서 가장 활발하며 카자흐스탄 또한 주요 참가국이다. 미국은 또한 (국무부 관리에 따르면) “테러 집단에 의한 잠재적인 습격을 신속히 탐지, 대응, 격퇴하는 파트너 국가의 능력을 구축하고, 지역 법집행 조직이 인권과 시민적 자유를 존중하는 방향에서 테러 위협에 대한 탐지, 억제, 대응, 조사 능력을 향상시키는 것”을 목적으로 한 지역 전략구상(RSI) 보조 프로그램을 창설하였다.¹³⁹⁾

137) Strengthening Fragile Partnerships: An Agenda for the Future of U.S.-Central Asia Relations, *Project 2049* (February, 2011) 참고.

138) Jim Nichol, “Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests,” *Congressional Research Service* (January 11, 2010).

139) Daniel Benjamin, “Counterterrorism Cooperation With Europe and Eurasia: Statement before the House Foreign Affairs Committee Subcommittee on Europe and Eurasia,” (May 5, 2011), <<http://www.state.gov/s/ct/rls/rm/2011/163358.htm>>.

더욱이, 중앙아시아 주변 강대국간 지정학적 경쟁은 미국의 관심을 끌어들였다. 대부분의 중앙아시아 국가들과 같이, 미국 전략가들은 지역 에너지 수송에 관한 러시아와 중국의 공유된 독점에 자극받아, 지역 내 러시아와 중국의 영향을 침식시키기 위해 해당 지역 매장 자원과 외국 시장과의 연계를 향상시키고자 한다. 따라서 미국은 중앙아시아를 유럽 시장에 연결하는 ‘남부 회랑’ 계획을 활발히 지원해왔다.

연계성 제고 또한 아프가니스탄과 관련한 미국의 중앙아시아 전략을 특징짓는다. 미국은 아프가니스탄에 병력을 보급하기 위해 ‘북방 분배 네트워크(NDN)’를 활용한다. 보급 경로는 코카서스 산맥, 카스피 해, 이후 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 그리고 에스토니아를 통과한다. 러시아 또한 무기와 재화가 카자흐스탄, 키르기스스탄, 그 후에는 타지키스탄을 거쳐 아프가니스탄으로 전달되도록 허가한다. 주요 경로는 우즈베키스탄으로부터 아프가니스탄으로 향한다. 데이비드 세드니 미국 국방부 부차관보는 미 상원에 다음과 같이 증언하였다: “파키스탄을 경유한 수송에 있어, NDN의 최대 단점은 실제로 아프가니스탄에 진입하는 것인데 이는 아프가니스탄의 왕이 1905년 아프가니스탄으로 진입하는 어떤 철로도 없을 것이라고 천명한 역사적 유산 때문이다. (중략) 실제로 아프가니스탄으로 연결되는 철도가 현재 존재하지 않으며, 아프가니스탄 안으로 접근한다고 하더라도 여타 도시 간 철도가 물론 없다는 것이다.” 세드니는 아프가니스탄과 외부 세계의 물리적인 연계성을 증대시킬 철도, 도로, 교량, 그리고 여타 기반시설의 확장을 옹호하였다.

그러나 정책결정의 현실은 종종 지도부의 관심도와 정책 우선순위의 문제에 의해 복잡해지곤 한다. 중앙아시아 정책결정에 참여한 한 미국 관리에 따르면, 인권과 민주화를 우선시하는 경향은 종종 중앙아시아에서의 더욱 현실정치적인 외교 정책 계산과 충돌을 일으켜, 시간의 경과에 따라 다소 일관적이지 않을 수 있는 정책이 등장하곤 한다. 또한 그는 아프가니스탄으로의 군사적 접근에 관한 우려 및 주변 강대국간 경쟁에 대한 우려가 수년 동안 미국 정책결정자들의 관심을 집중시킬 수 있겠으나, 중앙아시아의 인권과 민주화에 대한 우려가 지역 내 국가들에 개입하려는 시도를 필연적으로 침식시킬 것이라고 보았다.

미국의 중앙아시아에 대한 장기 전략은 무역과 운송 촉진, 필수 에너지 수출에 대한 이중 독점의 완화, 경제 발전 증진, 그리고 지역 안정성 제고를 위한 동 지역과 외부 세계와의 연계 증진에 초점을 맞춘 것으로 보인다.¹⁴⁰⁾ 중요하게도, 미국은 안정, 경제 발전, 그

140) 다음을 참고. Strengthening Fragile Partnerships: An Agenda for the Future of U.S.-Central Asia Relations, *Project 2049* (February, 2011); David Barno, Andrew Exum, Matthew Irvine,

리고 주변 강대국으로부터의 더 많은 자율성을 추구하는 중앙아시아 국가들과 자연스럽게 상당한 수준의 전략적 상호보완 관계에 있다. 이러한 관계는 지속될 것으로 보이며, 미국에 있어 향후 중대한 이점이 될 것이다.

5. 상하이협력기구(SCO): 초기 지역주의인가 경쟁의 발생지인가?

지난 10년 동안, 상하이협력기구(SCO)는 겸손한 야망의 조직에서 중대한 깊이와 영향력을 지닌 조직으로 변화하였다. 공식적으로 2002년에 조직된 SCO는 중국, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 러시아, 타지키스탄, 그리고 우즈베키스탄을 회원국으로 포함한다. SCO는 종종 그것이 당면한 주요 위협을 테러리즘, 분리주의, 그리고 극단주의로 묘사하면서, 일차적으로 회원국의 중앙아시아 안보 관련 관심사에 초점을 맞춘다. 최근 수년간 추가적인 사안 -예를 들면 경제 및 문화적 협력- 이 의제에 추가되었다.

공통의 이해가 SCO 회원국들 간 향상된 정책 협조를 위한 토대로 작용하고 있다는 점은 분명하다. 예를 들어, SCO는 ‘여타 국가의 정신적, 도덕적, 그리고 문화적 영역에 해로운’ 정보의 전파가 안보상의 위협으로 고려되어야 한다는 점을 선포하기 위해 사이버전쟁을 의제로 사용하였고, ‘정보 전쟁’을 한 국가가 다른 국가의 ‘정치, 경제, 그리고 사회 체제’를 훼손시키려는 노력으로 정의하였다.¹⁴¹⁾ 이러한 입장은 정보 체계의 안전보장과 자유롭게 발언할 권리의 보호를 강조하는 서방에 명확한 반대를 취한 것이다. SCO가 촉진한 다수의 양자 및 삼자간 협정에서 이는 또한 명확히 나타난다. 현재 SCO에 참여할 국가가 확대될 것으로 기대되는데, 이는 명확히 SCO가 놀라울 정도로 강해졌다는 표시이다.

그러나 안보와 경제 관계를 향상시키려는 노력은 (지금까지는) 중앙아시아 지역의 전략적 응집성을 향상시키지는 못했다. 실제로, 중앙아시아 국가 간 경쟁과 주변 강대국 간 경쟁은 여전히 활발한 것으로 보인다. 상이한 이해관계와 상호 불신, 특히 러시아와 중국 간의 그것은 일소되지 않았다. 역시, 중국과 러시아에 있어 SCO는 상대가 지역적 수권국이 되지 못하도록 보장하는 한편, 중앙아시아 국가와 그들과의 관계를 진전시키기 위한 장 이상의 무언은 아닌 것 같다.

“Beyond Afghanistan: A Regional Security Strategy for South and Central Asia,” Center for a New American Security (May 25, 2011).

141) Tom Gjelten, “Seeing The Internet As An ‘Information Weapon’,” *National Public Radio* (September 23, 2010).

6. 중앙아시아의 미래: 새로운 실크로드인가 새로운 ‘거대한 게임’인가?

두 개의 대단히 상이한 역사적 모형이 중앙아시아의 미래를 정의하는 데 있어 경쟁한다. 중앙아시아 지역이 지역 내 경쟁에 눈감고, 주변 강대국들 간의 경쟁을 극복하며, 중앙아시아의 특별한 지형을 사용하여 21세기의 새로운 실크로드로서의 역할을 할 수 있을 것인가?¹⁴²⁾ 혹은, 동 지역은 한 번 더 새로운 ‘거대한 게임’ 속에서 외부 경쟁에 의해 압도될 것인가?¹⁴³⁾ 비록 미래 지정학적 동학을 정확히 예측하는 것은 불가능한 것이지만, 중앙아시아 지역은 이러한 꼬리표들이 가리키는 것 보다 훨씬 더 복잡해 질 것으로 보인다. 상당한 정도의 연계와 협력이 발생하며, 이와 동시에 주변 그리고 외부 강대국 간 강렬한 경쟁이 수반될 것 같다.

명확하게도, 미국은 중앙아시아가 새로운 실크로드의 중심축으로서 발현하기를 원하며, 이러한 구도 속에서 역내 국가들이 주변 강대국으로부터 자율적인 상태에서 효율적으로 기능하기를 선호한다. 이 같은 미래는 비단 중앙아시아에서 뿐만 아니라 아프가니스탄과 (잠재적으로) 파키스탄의 불안정한 지역에서도 발전과 안정을 증진시킬 것이다. 이를 위하여, 미국은 중앙아시아 지역과 외부 세계와의 연계를 촉진하는 양자 및 다자간 협정을 지지하고 있으며, 거버넌스와 지역 내 협력의 관습을 향상시키기 위해 노력하고 있다.

그러나 연계와 협력의 새로운 시대를 연다는 고결한 목표들에도 불구하고, 강대국 간 경쟁적 본능은 극복하기 어려울 것이다. 중국의 부상으로 인해 초래되는 러시아와 그리고 마찬가지로 중앙아시아의 거리의 우려를 고려하면, 특정 수준의 전략적 균형유지행위와 경쟁은 불가피한 것으로 보인다. 미국이 중앙아시아 전략에 있어 이란의, 러시아의, 중국의, 혹은 반 테러주의적 시각을 적용하지 않고, 스스로의 방식대로 중앙아시아를 포용하는 것은 쉽지 않을 것이다.

흥미롭게도, 중앙아시아 지역의 연계와 자율성을 증진시키는 데 외부 비강대국들이 중요한 역할을 수행 할 수 있다. 일본이나 대한민국과 같은 주요 외부 경제세력들은 기반시설 건설과 강대국 경쟁에 대한 우려의 악화 없는 지역적 거버넌스의 증진을 이미 보조하

142) S. Frederick Starr and Andrew C. Kuchins, *The Key to Success in Afghanistan: A Modern Silk Road Strategy*, Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Studies Program (May 2010) 에서 주장한 바와 같음.

143) Rein Mullerson, *Central Asia: A Chessboard and Player in the New Great Game* (Columbia University Press, 2007) 참고.

기 시작했다. 이러한 노력은 절대적으로 미국의 전략적 선호에 부합할 것이나, 이 선호는 또한 그럴듯하게 중앙아시아 국가들 자신의 전략적 선호와 합치할 수 있을 것이다. 이러한 지속적인 전략적 상보성이 바로 중앙아시아에 대한 미국 전략의 기반 역할을 할 수 있을 것이다.

연계성 증진을 위한 전략적 추진과 강대국의 경쟁적인 충동을 완전히 분리하는 것은 불가능하다. 연계성의 개선은, 중국과 러시아가 미국(혹은 둘 중 상대방)과 영향력을 두고 벌이는 영합(zero-sum) 경쟁에서의 전략적 손실로 인식될 가능성이 크다. 궁극적으로, 중앙아시아의 운명은 지도자들, 특히 한층 더 복잡한 전략적 계산을 능숙하게 이끄는 지도자들의 능력에 달려있다. 그러나 ‘거대 게임’이 진행된다면, 러시아, 중국, 미국, 그리고 여타 외부 행위자는 확실히 그들의 이익에 부합하는 결과를 현실화할 수 있는 상황을 조성해 나가려 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- Boulnois, Luce. *Silk Road: Monks, Warriors & Merchants on the Silk Road*. (tr.). Helen Love day (eds.). Bradley May hew and Angela Sheng. Air photo International, 2004
- Herodotus. *Histories*. (tr.). George Rawlinson, Ware, Hertfordshire, Wordsworth Editions Limited, 1996.
- Holmes, James R. and Toshi Yoshihara. *Red Star Over the Pacific*. Naval Institute Press: Annapolis, MD, 2010.
- Hopkirk, Peter. *The Great Game: The Struggle for Empire in Central Asia*. Kodansha: New York, 1992.
- Liu, Xinru. *The Silk Road in World History*. Oxford University Press, 2010.
- Mullerson, Rein. *Central Asia: A Chessboard and Player in the New Great Game*. Columbia University Press, 2007.

2. 논문

- Dario Cristiani. "Iran's Growing Interests and Influence in Central Asia." *The World Politics Review*. September 10, 2011.
- Jani, Feruza. "Relations Between Iran and Central Asia." *Ferghana Information Agency*. April 13, 2009.
- Kaplan, Robert D. "The Geography of Chinese Power." *Foreign Affairs*. May/June 2010.
- Starr, S. Frederick and Andrew C. Kuchins. "The Key to Success in Afghanistan: A Modern Silk Road Strategy." *Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Studies Program*. May 2010.

3. 기타

- Anand Giridharadas. "India Projected to join China in Surpassing Size of the U.S. Economy by 2050 -Business- International Herald Tribune." *New York Times*. January 24, 2007.
- Barno, David, Andrew Exum, Matthew Irvine. "Beyond Afghanistan: A Regional Security Strategy for South and Central Asia." Center for a New American Security. May 25, 2011.
- Doggett, Tom. "U.S. backs Caspian Gas Pipe to Europe, No Iran Supply," *Reuters*. June 2, 2011. <<http://uk.reuters.com/article/2011/06/02/europe-pipeline-natgas-usa-idUKN0228162420110602>>.
- Milov, Vladimir and Martha Brill Olcott. "The Great Uncertainty: Russian-Central Asian Energy Relations." Carnegie Endowment for International Peace, June 13, 2007. <<http://carnegieendowment.org/2007/06/13/great-uncertainty-russian-central-asian-energy-relations/418>>.
- Nichol, Jim. "Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests." *Congressional Research Service*. January 11, 2010.
- Wong, Edward. "China Quietly Extends Footprints Into Central Asia." *New York Times*. January 2, 2011.
- "China Expects Natural Gas Cooperation with Russia to Make Great Progress: Assistant Foreign Minister." *People's Daily*. June 8, 2011. <<http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90883/7403191.html>>.
- "Chinese President Hu Jintao Meets with Tajik Counterpart Rakhmon." Website of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. June 15, 2009.
- "Hu Jintao's Visit to Kazakhstan, Turkmenistan to Boost Bilateral Ties: Senior Chinese Diplomat." *People's Daily*. December 10, 2009.
- "Hu Jintao Holds Talks with President of Turkmenistan Berdymukhamedov." Website of the PRC Embassy to Denmark. May 2, 2010. <<http://dk.china-embassy.org/eng/TourChina/t689943.htm>>.
- "Hu Jintao Holds Talks with Uzbek Counter part." Website of the Ministry of Foreign

- Affairs of the People's Republic of China, April 19, 2010.
- "Hu Jintao's Visit to Astana Elevates Kazakhstan-China Ties to a New Level." Website of the Ministry of Foreign Affairs of Kazakhstan, June 14, 2011.
- "President Hu Jintao Meets with Kyrgyz Counterpart Otunbayeva." Website of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, June 15, 2011.
- "Strengthening Fragile Partnerships: An Agenda for the Future of U.S.-Central Asia Relations." *Project 2049*, February, 2011.
- Benjamin, Daniel. "Counterterrorism Cooperation With Europe and Eurasia: Statement before the House Foreign Affairs Committee Subcommittee on Europe and Eurasia." May 5, 2011, <<http://www.state.gov/s/ct/rls/rm/2011/163358.htm>>.
- Fazal-Ur-Rahman, Pakistan's Evolving Relations with China, Russia, and Central Asia. <http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no16_1_ses/11_rahman.pdf>.
- Blake, Robert O. Jr. Testimony Before the House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Europe and Eurasia, March 10, 2011.
- Gjelten, Tom. "Seeing The Internet As An 'Information Weapon'." *National Public Radio*, September 23, 2010.

VII. 중동에서의 미·중·러 전략적 이해관계

인 남 식(외교안보연구원 유럽·아프리카 연구부 부교수)

1. 서론

중동지역을 흔히들 ‘체질적 불안정성(inherent quality of instability)’을 지닌 지역이라 부른다.¹⁴⁴⁾ 이 짧은 어휘 속에 함축된 의미는 중동지역 전체에 편만한 분쟁은 보다 근본적이고 구조적인 분열의 요소가 존재한다는 견해이다. 즉 참여한 분쟁의 쟁점 및 특정 사안으로부터 발원하는 갈등 요소도 상존하지만 역사적 맥락과 배경 속에 용해되어 있는 분쟁의 요인들이 작동하고 있다는 의미이다. 따라서 기존의 갈등해소(conflict resolution)의 접근법으로만 중동의 분쟁 사안을 접근하다보면 구조적인 한계에 봉착하게 된다.

배경적 의미로서의 불안정 요인 중 핵심은 역사적·심리적 요인과 밀접하게 연관된다. 이는 근대 산업혁명에서 앞선 서구의 식민주의로 인한 20세기 중동지역 정치지형의 강제 확정 등과 연결된다. 즉 7세기 이슬람의 발원지이자 풍성한 아랍문명의 보고였던 중동 지역이 서구 기독교 문명권의 산업 발전과 기술 진보에 의해 제압당하고 정치적으로 식민주의 치하에 들어가게 되었다는 점이다. 식민주의의 유산은 중동의 정치지형에 여전히 현재시제로 영향을 미치고 있으며 고질적인 불안정성의 근원이 된다.

고질적인 불안정성이 편만하게 작동하기에 힘의 구도와 관련된 상황변화에 따라 언젠든

144) 중동에 관한 지리적 개념은 매우 다양하게 정의되어 왔다. 국제정치상의 지역 구분 개념에 의해 서구에서는 오리엔탈리즘에 입각하여 동방을 극동, 인도, 근동으로 나누어 범주화하였다. 한편 중근동개념은 구 오토만제국의 영토를 일반화시킬 때 주로 사용되었다. 일반적으로 넓게는 동서로 아프가니스탄에서 북서아프리카의 모로코, 모리타니아, 남북으로 터키에서 아라비아반도 전 지역 및 아프리카의 수단까지 포함되는 매우 광범위한 지역을 지칭할 때 중동개념을 사용한다. 약 1700만 평방킬로미터 면적에 26개국이고 인구는 6억 명(2009년 기준)이다. 중동 지역의 대부분이 아랍어를 사용하는 아랍국가로 이루어져 있지만, 터키, 이란, 이스라엘, 아프가니스탄은 아랍민족과는 구별되는 별개의 민족이다. 본고에서는 아랍어를 모국어로 사용하는 22개국을 대상으로 아랍이라 지칭하며 여기에 이란과 이스라엘을 포함하여 논의를 전개한다.

분쟁이 표출될 수 있는 지역이다. 실제로 많은 갈등과 분쟁이 일어났다. 4차례에 걸친 중동전쟁 외에도 두 차례의 걸프전, 이란-이라크 전쟁, 레바논 내전 및 수많은 다양한 분쟁이 지속되어 왔다. 분쟁의 구조적 원인에 관한 논의는 다양하게 전개되었다. 식민주의의 유산으로 인한 분쟁의 확산이라는 논의로부터, 중동 아랍의 문화에서 발원하는 내재적 성향에서 분쟁이 발원한다는 논의까지 다양한 설명이 제시되었다.

사실상 중동지역은 근현대 국제정치에 있어 격리될 수 없는 지역이었다. 지정학적 측면에서 볼 때 막대한 석유 및 천연가스자원 부존량을 자랑하고 있기에 외삽적 개입(exogenous intervention)의 여지가 항상 높았다. 더불어 해상 교통로(Sea lanes of communication)상 가장 중요한 통과 요지(choke points) 수에즈(Suez) 운하, 바브 알 만데브(Bab al Mandab) 해협,¹⁴⁵⁾ 터키 해협, 지브롤터(Gibraltar) 해협 및 호르무즈(Hormuz) 해협이 위치하고 있다. 이는 국제 무역 항행에 있어 중동 아랍 지역의 전략적 중요성이 매우 높음을 의미한다. 무엇보다 중동 아랍지역은 아프리카와 유럽 및 아시아를 연결하는 교차점에 위치하기에 역사, 문화적으로도 항상 국제사회의 관심지역이었던 것이다.

따라서 지정학적 중요성에 입각하여 냉전기에는 미·소 간 영향력 경쟁이 치열하게 전개되었고, 냉전 종식 이후에는 내연하고 있던 다양한 분쟁의 요소들이 폭발적으로 터져 나오는 양상이 전개되었다. 이러한 냉전 이후의 혼란기를 통하여 국제사회의 중동지역 개입 움직임이 가시화되었고, 이에 대항하여 아랍의 시민들은 외부세력에 대한 거부감을 증폭시켜왔다.

9.11 이후 테러와의 전쟁이 시작되면서 중동 아랍 각국에는 미묘한 변화가 형성이 된다. 즉 기존의 친미 국가군인 걸프 왕정에서조차 미국의 정치적 영향력에 대한 부담을 공공연히 드러내기 시작한 것이다. 이는 냉전이 관성으로부터 점차 탈피하게 됨을 의미한다. 그리고 미국의 영향력에 변동이 생기기 시작하면서 기존 냉전기에 중동문제에 관해 별다른 입지를 구축하지 못했던 중국의 강력한 진입 현상이 발현되기 시작한다.

본 연구는 냉전 이후 단일 초강대국의 지위를 유지하며 미국이 주도하던 중동지역 정치 질서가 9.11과 맞물린 정세 변화 속에서 중국의 활동공간이 넓혀지는 인과율을 추적했다. 이 과정에서 푸틴의 '강한 러시아'의 출현이 가져다주는 역학관계의 변화를 다루면서 미·중·러 전략적 이해관계를 입체적으로 파악하는 것을 목적으로 했다. 이를 통해 최근 벌어진 중동의 정치변동 국면에서 향후 미국과 중국 그리고 러시아가 취할 전략적 행보를 예상함으로써 중동의 정치질서지형에 관한 전망을 도출했다.

145) 아라비아해에서 홍해로 들어가는 관문 해협. 지부티와 예멘 사이에 위치함.

2. 중동지역의 역학관계와 정세 변화: 이슬람의 부상과 역내 패권 경쟁 구도 가시화

가. 아랍 민족주의의 쇠퇴와 이슬람의 정치화

중동 정세를 파악하는 데 있어 가장 기저에 있는 변화 분석 요인은 정체성의 구조에 대한 추적이다. 중동 지역을 구성하는 정체성은 ① 부족주의 정체성(Assabiyyah), ② 근대 국민국가 정체성(Wataniyyah), ③ 민족주의 정체성(Qawmiyyah), ④ 종교 정체성(Islamic Ummah 또는 Millet)으로 대별된다.

이러한 정체성의 구조는 곧 중동의 정치 변화를 추동하는 경향을 나타내 왔다. 양차 대전 이후 중동 지역 내 국가 건설이 가속화되면서 1950년대부터 1970년대까지는 식민주의 유산에 의한 강제 국가 분립, 즉 영국과 프랑스가 주도했던 오스만 제국 영토 분할에 대한 반발로 아랍의 통일을 추구하는 아랍 민족주의 운동이 일어났다. 이 아랍 민족주의 운동은 이집트의 가말 압델 나세르(Gamal Abdel Nasser)와 시리아, 이라크를 중심으로 하는 바트당(Baathist) 운동으로 발현 되었다.¹⁴⁶⁾

그러나 나세르가 주도하던 아랍민족주의는 3차 중동전쟁의 패퇴와 나세르의 후임 사다트(Anwar al Sadat)의 캠프 데이비드 협정 참여로 인해 점차 약화되었다. 결국 이라크의 쿠웨이트 침공을 결정적 계기로 하여 아랍의 정체성은 희석되어갔다. 결국 이념의 공백상태에서 아랍 대중들은 심리적 패배감과 박탈감을 느끼게 되었다. 이러한 심리적 허무주의를 토양으로 자리 잡기 시작한 정치지향(political orientation)이 바로 종교 공동체에 근거한 이슬람 부흥운동(Islamic revivalism)의 모판이 된다.¹⁴⁷⁾ 이슬람 부흥운동은 과거 7세기 선지자 무함마드의 사후 4명의 칼리프(Khaliph, 대리인)에 의해 다스려지던 소위 ‘영화로운 칼리프의 시대(Khaliph Rashidun)’의 시대를 지향한다.¹⁴⁸⁾ 이는 당시의 본원적 민주주

146) William L. Cleveland, *The Making of an Arab Nationalist* (Princeton: Princeton University Press, 1971), p. 127.

147) Peter Mandaville, "Islam and International Relations in the Middle East: from Ummah to Nations State," in Louis Fawcett (ed.), *International Relations in the Middle East* (Oxford: Oxford University Press, 2009) p. 173.

148) 이슬람 공동체 초기, 선지자의 죽음 이후 공동체의 계승자는 합의에 의해 추대되었고 이들을 칼리프(Khaliph)라 부른다. 초기 이슬람 공동체의 4명에 걸친 칼리프(아부 바크르, 우마르, 우스만, 알리) 시대가 가장 이슬람의 가치가 선명하게 드러났다고 해서 이 시기를 ‘영화로운 칼리프의 시대’라고 부름.

의 이념과 지중해권의 이슬람 강성제국의 토양을 희구하는 심리상태와 연계되어 강력한 과거 회귀의 향수를 재현시켰다.

냉전기 중동은 동서 이분법적 진영론에 편입되어 있었다. 이러한 편입 양상은 정권의 양태에 따라 다르게 나타났다. 즉 군부 쿠데타를 통해 왕정을 축출하고 세워진 권위주의 공화정 국가인 경우 대개 소비에트 친화적 노선을 선택했다. 이 노선을 견지한 정부는 대개 아랍 민족주의를 기치로 내건 세력이었다. 이들은 소비에트 체제에 직접 편입되지는 않았지만 비동맹 노선을 표명하면서 적어도 미국을 위시한 서방의 전략적 이해관계에 대립하는 양상을 나타냈던 것이다. 반면 사우디아라비아 등 걸프 지역을 중심으로 하는 왕정 국가의 경우 친서방 노선을 견지했다. 이러한 맥락에서 냉전기 중동에서의 역학구도는 미국과 소비에트 간의 경합의 장이었다.

냉전의 종식은 이러한 생태적인 질서에 근본적인 변화를 초래했다. 더 이상 이념적 양분론에 입각한 국제정치질서가 존속하지 않게 됨에 따라, 중동 아랍 각국은 새로운 전략적 환경에 노출되었다. 이념적 이분법의 붕괴는 물론이고 이미 아랍 민족주의는 그 동력을 상실한 상태였다. 상위의 가치에서 이념과 민족주의에 갈음하는 새로운 문명 담론이 등장했다. 이른바 헌팅턴의 테제가 주목을 받으면서 중동의 역학관계는 새로운 갈등과 분쟁의 담론 구조로 전환한 것이다. 이는 이념의 틀에 묶여 있었던 초월적 가치의 발흥과 연결되었다. 즉 이슬람의 가치가 정치적 의미를 함축하기 시작하고, 구체적인 정치 운동 노선으로 응용되기 시작한 것이다.

이슬람의 정치화는 아이러니컬하게도 냉전기 미국과 이슬람의 전략적 제휴관계에서 배태되었다. 즉 1979년 소비에트의 아프가니스탄 진출을 계기로 소비에트의 인도양 진출을 봉쇄하고자 미국과 사우디, 파키스탄은 아프가니스탄 남부 및 파키스탄 북부 지역(일명 파슈투니스탄 지역)을 중심으로 반소 투쟁의 작전을 지원한다. 전 세계 이슬람 국가의 열혈 무슬림 청년들을 비공식적으로 소집하여 소비에트와 게릴라전을 펼치는 전사들을 양성한다. 이들을 무자히딘(Mujaheedeens)이라 하며 냉전 종식 시까지 반소투쟁을 성공적으로 전개했다. 무자히딘 운동은 단순히 전투 역량 차원에서만 평가할 수 없다. 이들이 무장투쟁을 전개하던 10년 동안 아프간 남부와 파키스탄 북부에 산재한 마드라사(Madrassa)¹⁴⁹⁾에서 이슬람 교리 및 가치 교육이 철저하게 이루어졌다. 이슬람 이념과 무력투쟁의 기법을 겸비한 청년들이 양성되어진 것이다.

149) 파키스탄 북부와 아프가니스탄 남부 지역에 집중적으로 설립되어 이슬람 전사를 양성했던 이슬람 교육 기관을 통칭함.

소비에트의 아프간 철군 및 냉전의 종식으로 무자히딘 전시들은 고국으로 귀환한다. 그러나 치열한 반소투쟁을 끝내고 돌아온 모국의 정치 행태에 환멸을 느끼게 된다. 자신들은 이슬람의 가치에 입각하여 생사를 건 투쟁을 하고 돌아왔는데 정작 고국의 정부는 타락한 세속주의 권위주의 정부 혹은 왕정의 경우 미국 등에 의존하여 자신들의 정권 안보에만 집착하는 반이슬람 정부였음을 깨닫는다. 이에 귀환한 무자히딘들이 반정부 운동에 투신하기 시작했고, 이러한 다양한 반정부운동의 현상들이 최근 이슬람 정치화, 과격화 양상의 배경이 된다.

이슬람 부흥운동의 이념 정향은 온건/점진주의로부터 과격/급진주의까지 다양한 형태의 스펙트럼이 존재해 왔으나, 이들 무자히딘의 귀환과 관련된 이슬람 저항운동이 각처에서 뿌리내리게 되면서 중요한 정치적 행위자로 등장하게 된 것이다(이집트의 무슬림 형제단, 사우디의 알 카에다, 알제리의 GIA, 체첸반군 운동, 신장 위구르 이슬람 저항운동 등).

여기에 9.11 이후 벌어진 일련의 정치상황(이라크 사담 정권의 붕괴, 아프간 탈레반 정권 붕괴 등)으로 단순 국외자이자 시아파 이슬람 혁명의 주체세력이었던 이란의 영향력이 급격히 부상한다. 이 과정에서 ‘이슬람 신정주의’ 논의가 가속화되는 현상이 나타났다. 현재 이러한 구도 즉 ‘이란의 부상 + 이슬람 부흥운동 발호’라는 상황 속에서 향후 중동 정치 지형이 구성되어 나갈 수 있다는 견해가 점차 설득력을 얻고 있다.

나. 이란의 부상과 시아파의 연대 현상 강화

지배이념의 변화, 즉 민족주의가 쇠퇴하고 이슬람이 부상하면서 보다 현실적이고 당면한 정세 변화의 특성은 이란의 부상이라 할 수 있다. 중동 정치의 안정성을 규정하는 두 핵심지역은 이스라엘-팔레스타인 분쟁과 걸프지역 정세라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 미국은 고전적으로 걸프와 이스라엘을 대중동정책의 양대 축으로 삼아왔던 바, 최근 역내 이란의 부상 및 영향력의 강화 현상은 이스라엘-팔레스타인 쟁점 및 걸프의 안정성 확보와 관련된 매우 중요한 사안이라 할 수 있다.

세계 최대 유전지역인 걸프 지역 정세를 볼 때, 이란의 부상과 시아파의 연대는 명확하게 드러나고 있는 것이 사실이다. 이란과 이라크 그리고 바레인 및 사우디아라비아 동부 알 하사 지역으로 이어지는 시아파 밀집 지역은 이란의 영향력과 시아파 신정주의가 이미 편만하게 자리 잡고 있는 상황이다. 따라서 호르무즈로 연결되는 페르시아만 걸프 지역을 둘러싼 시아파의 포진 현상은 미국 및 국제사회가 볼 때 에너지 수급과 관련하여 최대 위협

적 연대가 맺어질 가능성이 있다고 본다. 사실상 2011년 초 일어났던 바레인의 대 칼리파 왕정 시위는 이러한 이란의 영향력이 작동한 결과라고 보는 것이 정확하다. 바레인 내 시아파들의 저항투쟁의 동력이자 최대 후원세력이 이란이라는 평이다.¹⁵⁰⁾

미국의 최대 관심 요인, 즉 이스라엘의 안전보장과 관련하여 이란의 부상과 시아파 연대는 이란-이라크-시리아(비록 수니파가 다수인 국가이나 현 대통령은 바샤르 알 아사드(Bashar al Asad)는 시아파의 변종인 알라위 파임) 및 레바논 시아파 정당인 헤즈볼라로 이어지는 구도이다. 이는 바로 이스라엘 머리 위에서 본토 전역을 타격할 수 있는 위협임에 틀림없다.¹⁵¹⁾

이러한 시아파의 연대에 관하여 국제정치학계에서는 논란이 많으나, 이란의 부상이 가시화되고, 이란과 시리아의 연대는 현재시제로 강고하게 작동하는바, 이라크에서의 미군 철군 이후 만일 친이란 반미 핵심인사인 무크타다 알 사드르(Muqtada al Sadr)가 이끄는 노선으로 기울 경우 사실상 중동 걸프지역과 이스라엘을 아우르는 이란의 정치적 영향력은 새로운 차원으로 도약하게 된다. 이에 대하여 이란의 부상에 큰 위협을 느끼는 사우디아라비아 등 걸프왕정국가들은 이란의 부상에 대응하는 새로운 안보 공동체 구축을 시도하려 하고 있다. 이른바 ‘중동 반테러 기구(MATO: Middle East Ant-terrorism Organization)’ 등의 구상이 대표적인 이란 견제 움직임이라 할 수 있다.

여기에 핵개발 의혹과 관련하여 국제사회는 P5+1(유엔안보리 상임이사국+독일)을 중심으로 이란 핵무기 개발을 막기 위해 필사적으로 노력하고 있으나, 중국, 러시아의 입장 차이 등으로 인해 현재까지의 상황은 해결책 모색이 쉽지 않게 진행되고 있다. 2011년 11월 초 발표된 국제원자력기구 이란 핵 보고서는 이란의 핵개발 의혹에 무게를 실고 있다. 이와 관련하여 국제사회가 이란의 핵 개발과 관련된 경제 제재 및 다양한 압박 수단을 강구하기 시작했다. 이란이 핵무기를 보유할 경우 중동 내에서 핵보유국으로서의 이란 입지는 급상승하게 된다.

이란의 부상은 전술한 ‘이슬람 부흥운동의 부상’과 맞물려 부각된다. 향후 헌팅턴의 테제처럼 문명의 충돌 가능성 구도가 심화되는 가운데 중동의 이슬람화를 견인하는 이슬람 주축세력으로 자리 잡을 수 있을지도 모른다는 위기감과 연결된다. 국제사회에서는 이란에

150) Vali Nasr, *The Shia Revival: How Conflicts within Islam will Shape the Future* (New York: W.W. Norton, 2006). 참조.

151) Jubin M. Goodarzi, *Syria and Iran: Diplomatic Alliance and Power Politics in the Middle East* (London: Tauris Academics Studies, 2006), pp. 286~294.

대한 경계를 심화시키고 있고, 특히 이란과 중국과의 연대는 향후 새로운 냉전 구도를 초래할 수 있다는 우려가 점증하고 있다. 이란의 부상은 뒷장에서 살펴볼 미국, 중국 및 러시아의 전략적 위치설정과 관련하여 매우 중요한 변수가 된다.

다. 정치변동의 발생과 불확실성의 증대: 재스민 혁명과 그 임팩트

2011년 튀니지의 재스민 혁명을 시작으로 중동지역 전역으로 확산된 아랍 정치변동은 중동지역 정치질서 재편의 전조가 된다. 본원적 의미에서의 민주주의가 전혀 제도화되어 있지 않은 중동국가의 특성이 권위주의 공화정 또는 절대 왕정이었다면 금번 정치변동을 통해 권위주의 공화정을 채택한 상당수의 아랍 국가는 정치적 격변을 겪었다. 튀니지의 벤 알리(Ben Ali) 대통령과 이집트의 호스니 무바라크(Hosni Mubarak) 대통령이 이미 하야했으며, 리비아의 무아마르 카다피(Muammar Qaddafi)는 사살 되었고, 2011년 11월 현재 현재 시리아의 바샤르 알 아사드 대통령과 예멘의 알리 압둘라 살레(Ali Abdullah Saleh) 정권이 위기에 처해 있는 형국이다.

중동민주화에 관한 논의는 끊임없이 지속되어 왔다. 민주주의 착근 가능여부에 관한 학계의 논쟁점은 ‘예외주의’였다.¹⁵²⁾ 중동 아랍 지역이 갖는 독특한 정치·경제·사회문화적 특성으로 인해 자유주의와 다원주의 가치에 기반한 민주주의의 도입은 어려울 것이라는 논의였다. 그럼에도 불구하고 다양한 형태의 외부적 시도들이 있었으나 현재까지 대개의 중동국가 중에서 본원적 의미에서의 민주주의 체제를 구축한 경우를 찾아보기 힘들었다. 그렇기에 비록 헌법과 선거제도가 존치되어 왔음에도 불구하고 유명무실한 제도로만 남아 일인 권위주의 철권통치를 용인해왔던 것이다. 일부 사례를 제외하고 헌법과 선거를 인정하지 않는 왕정의 경우는 더 말할 것도 없었다.

이러한 권위주의 문화가 만연해 있던 중동 지역이었기에 금번 재스민 혁명 이후의 아랍권 정치변동은 사실상 예측하기 힘든 사안이었고, 향후 전망도 엇갈리고 있는 상황이다. 2011년 11월 현재 튀니지에서 총선거를 마쳐 의회를 구성했고, 향후 이집트와 리비아

152) 예외주의 논쟁은 중동에서 민주주의는 정합성 있는 정치체제가 될 수 없다는 논의이다. 즉 부족주의 문화, 이슬람 전승 그리고 지대추구적 행태로 인해 대의제 민주주의가 뿌리내릴 수 없다는 주장과 이에 대한 논쟁이다. Farhad Kazemi and Augustus Richard Norton, “Civil Society, Political Reform and Authoritarianism in the Middle East: A Response,” *Contention* 5 (Winter 1996), p. 111. See the original argument in Jill Crystal’s “Authoritarianism and Its Adversaries in the Arab World,” *World Politics* 46 (January 1994), pp. 262~289.

등에서 정부구성 프로세스에 본격 진입하게 된다. 그러나 이러한 정권교체 자체가 곧바로 정치안정과 정치발전으로 이어지는 것은 아니다.

실제로 근대화론에 의거하면 국민들의 민도는 일정 정도의 소득수준을 넘어서면서 비로소 자리 잡힌다고 본다. 즉 현재의 열악한 경제상황 속에서 일단 국민들의 최대 요구치는 결국 청년 실업률 해소와 식량 가격 안정화 등 ‘먹고 사는’ 문제에 집중하게 된다. 정치적 자유와 보편적 가치를 위해 투쟁하는 시민사회의 성숙도는 상대적으로 낮은 경우가 많다. 그렇기에 아랍 정치변동기를 통과하면서 진입하는 새로운 단계의 중동지역 정치질서는 안정화보다는 혼란 국면일 가능성이 더 클 것으로 예상된다.

따라서 거의 사상 처음으로 국민 스스로의 의사에 따라 헌법을 제정하고, 정부를 구성하게 된 중동 아랍의 국민들은 여전히 혼돈 상태에 머물러 있고, 이러한 정치변동국가에서의 혼란은 향후 지역정치질서 역시 혼돈 국면 지속을 의미하고, 결국 내부의 패권세력 등장 공간이 확대될 뿐만 아니라, 외삽적 세력의 진입 역시 용이한 구조가 조성될 수 있다.

3. 미·중·러의 중동정책기조와 전략적 함의

가. 미국의 대중동정책과 전략적 함의

(1) 미국 대중동정책의 핵심 목표: 이스라엘과 걸프 지역 안전보장 확보

미국의 대외정책에 있어 중동은 전략적으로 가장 중요한 지역 중 하나이다. 탄화수소계 부존자원(hydrocarbon energy resource), 즉 석유와 천연가스의 안정적 공급은 걸프지역의 안정성과 직결된다. 또한 미국과 인지적 동맹관계(cognitive alliance)라고까지 불리는 이스라엘의 안전보장 역시 미국 대외정책에 있어 매우 중요한 전략적 우선순위라 할 수 있다. 석유와 이스라엘로 대별되는 미국의 대중동정책 대상은 따라서 ‘걸프 우선 접근(Gulf first approach)’과 ‘이스라엘 팔레스타인 우선 접근(Israel-Palestine first approach)’ 등의 대중동정책 노선으로 귀결된다. 미국의 대중동정책의 두 축인 걸프 안보와 이스라엘 안보는 일종의 가장 중요한 외교적 목표가 되어 있으나 대략 최근 추세로 볼 때 집권정당에 따라 강조하는 비중이 달라지곤 한다.

즉 민주당 집권 시에는 이스라엘-팔레스타인 문제에 대중동정책의 무게중심이 놓여 졌던 반면, 공화당 집권 시에는 걸프 쪽에 집중하는 경향이 보여 졌다. 역사적인 이스라엘-

이집트 국교정상화 조약인 캠프 데이비드 협정도 당시 지미 카터(Jimmy Carter) 대통령의 중재로 이루어졌고, 1993년, 1995년 오슬로 평화협정은 클린턴 대통령 때 이루어졌다. 반면 아버지 부시 행정부 때 1차 걸프전이 발발했으며, 아들 부시 대통령(George W. Bush) 행정부 당시 테러와의 전쟁을 선언하면서 2003년 이라크 전쟁을 수행하는 등 걸프에 집중하는 양상을 보여주었다.

어느 행정부가 들어서든 미국이 중시하는 양대 목표, 즉 이스라엘과 걸프지역 안보와 관련된 가장 큰 위협 요인은 역시 이란이다. 따라서 이란을 어떻게 견제하여 전반적인 안정성을 유지하는가에 관한 논의가 미국 대중동정책에 있어 가장 핵심적인 요인이 된다. 이와 관련, 부시 행정부는 부시 독트린에 의거 강력한 민주화 구상을 목표로 한 일방주의적 노선을 통해 이란의 신정주의 체제를 견제하고 궁극적으로 정권 교체로 나아가는 수순을 선택했다. 그러나 이와 관련하여 중동 전역에서 오히려 이란의 영향력이 강화되는 역진적 현상이 발생했다. 오바마 행정부 등장 후 부시 행정부의 노선에서 탈피, 상대적으로 이슬람 친화적인 노선을 선택하며 미국의 연성권력(soft power)을 증진하는 정책을 펴고 있다. 그러나 이를 통해 상기 양대 목표가 수월하게 달성될 수 있을지는 여전히 미지수이다.

(2) 부시 행정부의 중동민주화 노선: 일방주의적 민주화 구상

상기에 기술된 미국의 대중동정책을 수행함에 있어 부시행정부의 이론적 기반이자 세계관이었던 틀은 ‘민주평화론(democratic peace)’의 테제였다. 이는 ‘민주주의가 이미 정착한 국가끼리는 전쟁을 하지 않는다’는 경험적 전제를 바탕으로 하는 이론적 틀이다. 결국 민주평화론에 의하면 전쟁을 통한 강제적 평화구축은 임시적인 방편에 지나지 않으며, 결국 분쟁의 내연 요인이 상존하기에 보다 근본적인 처방이 요구되었다. 이에 따라 중동의 고질적인 불안정성(inherited instability)을 구조적으로 극복하기 위한 이론이 요구되었고 민주평화론이 이론적 근거로 채택된 것이었다. 이 이론의 핵심적 테제는 ‘민주주의 구축’이 된다.

민주평화론의 맥락에서 민주주의의 구축이 필수적이었고, 이에 따라 부시 행정부는 ‘정권의 교체 또는 정권 변환(regime change or regime transformation)’이라는 정책을 구사하려 했다. 소위 확대중동구상(the Greater Middle East Initiative, 다른 말로 중동민주화 구상)이라는 정책을 통해 실현시키려 하였으나 실패로 귀결된다. (2004년 조지아 주 Sea Island G8 정상회담에서 제안됨)

확대중동구상에 의거, 중동 각국에서는 소위 민주주의 체제 정착을 위한 각종 시도가 나타났다. 미국의 압박이 작동한 셈이다. 이러한 미국의 압박과 회유로 중동지역 내 대략 각국의 선거제도에 가시적인 변화가 나타났다. 그러나 미국의 민주주의 확산 의도와는 달리, 민주주의 선거를 통해 중동 각국의 ‘이슬람 정치운동 세력’이 대거 제도권으로 진입하는 결과가 도출되었고, 이는 오히려 분쟁과 갈등의 장이 확대되는 결과로 연결되는 현상이 되었다. 미국으로서는 매우 당혹스러운 결과였다.

팔레스타인 자치정부 입법의회에서의 하마스의 승리, 이집트 국회의원 선거에서 무슬림 형제단(al Ikhwan al Muslimin)의 대거 당선, 레바논 헤즈볼라의 제도권 진입 및 각료 배출, 쿠웨이트 이슬람 저항세력의 의회 진출 등 기존의 친미 정권을 위협하는 반정부, 반미 세력이 대거 제도권으로 진입했다. 미국을 위시한 서방 각국의 진영이 예상하지 못한 정치적 불안정성이 증대되는 결과가 도출된 것이다.

미국의 기본적 의도는 이라크의 민주화, 아프간의 민주화를 통해 잠재적 최대 위협세력이었던 이란 이슬람 공화국의 변화를 추동시키는 데 있었던 것으로 보인다. 그러나 오히려 역으로 이란의 신정주의 이슬람 운동에 대한 향수와 동경이 중동 전역으로 확산되었다. 특히 이라크의 경우 사담 후세인 정권을 무너뜨리자 그 권력의 진공상태를 이용하여 이란의 영향력이 확산되어가는 형국이다.

이 과정에서 미국의 확대 중동구상에 대비해 볼 때, 유럽이 북아프리카 지역과 관계 구축을 위해 시도했던 소위 환지중해 협력구상(Barcelona Process)의 전략이 중동정치질서 안정화를 위해서는 더욱 적실성이 있다는 판단이 제기 되었다. 본 구상은 정권교체나, 정권변화를 추구하는 민주화 확산 전략이 아니다. 오히려 탈정치적인 행보를 통해 유럽의 문화와 이슬람권의 문화교류를 통한 각 분야의 ‘Good governance’ 구축을 시도하는 접근법이다. 이를 통해 장기적인 관점에서 점진적인 상호 이해와 민주주의, 다원주의, 자유주의의 가치를 확산시킬 수 있다는 관념에 근거한 전략이었다.

(3) 오바마 행정부의 신중동 접근정책: 일방주의의 폐기 및 다자·공공외교 강조

오바마 행정부 대외정책팀의 기본적인 패러다임은 지미 카터 전 대통령, 아버지 부시, 클린턴 행정부 및 브루킹스 연구소의 기조와 동일 선상에서 움직이는 것으로 알려지고 있다. 이는 공통적으로 비교적 유화적인 세계관에 입각하여 미국의 일방주의 외교, 군사조치를 최소화하는 데 강조점을 둔다. 즉 지난 부시 행정부가 견지해왔던 강력한 ‘부시 독트린

(Bush Doctrine)¹⁵³)에서 벗어나 새로운 소프트파워 또는 스마트파워 외교전략에 중점을 두는 것을 의미한다.

이는 기존의 초국가적 지위를 누리는 미국의 강력한 리더십 대신 다자주의적 외교전략의 강조를 의미한다. 유럽, 나토, 여타 서방 민주국가들과 보다 적극적으로 협력해야 한다는 인식에서 출발하는 것이며 오바마 행정부는 명시적으로 이러한 노선에 대한 친화성을 강조하고 있다. 이러한 세계관은 대외정책을 형성하는 데 있어 유엔을 중심적인 행위자로 인정하고 고려한다. 오바마 대통령은 수전 라이스(Susan Elisabeth Rice) 브루킹스 연구소 연구위원을 유엔 대사로 임명하면서 유엔 중시 외교 가능성을 명확히 했다.

라이스 유엔 대사는 오바마 대통령을 지근거리에서 보좌하며 대외정책을 조언하는 최측근 인사이다. 이는 미국의 유엔 관련 정책에 있어 상당한 변화를 예견하게 하며 어느 전 행정부보다도 친 유엔 외교 노선을 채택할 것으로 보인다. 국제 테러와 관련해서 오바마 행정부는 카터 및 클린턴 행정부와 같은 시각에서 테러 대처를 위한 일방주의적 군사조치 대신 국제법규와 규범확립 및 제도화와 같은 다자주의적 접근하고 있다.

또한 이슬람권에 대한 새로운 접근 가능성을 예견하게 한다. 오바마 대통령의 취임식 연설에서는 대외 관계에 관한 비중이 그다지 높지 않았다. 그러나 외교 문제 중에서는 비교적 이슬람 세계에 관한 언급을 상당히 비중 있게 다루으로써 이슬람 국가에 보다 전향적으로 다가설 것임을 시사하였다.

이러한 맥락에서 중동 평화를 희구하는 이들에게 오바마 행정부 등장은 많은 기대를 가져다주었다. 전임 부시 대통령이 9.11이라는 전대미문의 상흔에서 기인한 미국의 일방주의 노선을 채택하면서 발생하게 된 부작용을 극복할 수 있을 것이라는 기대였다. 실제로 오바마 행정부에 의해 중동 특사로 임명되어 지난 5월까지 아·팔 문제 등 중동 이슈를 책임졌던 조지 미첼 전 상원의원은 이스라엘 방문에서 기존 특사들과는 달리 이스라엘에 어떠한 정치적 공감대를 표명하지 않은 것으로 알려지면서 유대 사회를 긴장시켰다.

사실상 미국 내에서 지금까지의 친이스라엘 정책기조에 대한 비판이 없었던 것은 아니었다. 특히 2006년 3월 하버드 대학의 스티븐 윌트와 시카고 대학의 존 미어샤이머 교수

153) 부시 독트린은 다음과 같은 네 가지 요소로 구성된다. 먼저 초월적 세계관에 근거하여 세계를 이분법적 선악의 세계로 보는 ‘도덕적 절대주의(Moral Absolutism)’, 위협이 되는 세력과 집단에 대해서는 선제적 조치를 취할 수 있다는 ‘패권적 일방주의(Hegemonic unilateralism)’, 힘의 압도적 우위에 의하여 평화를 이룩해 나가겠다는 ‘공세적 현실주의(Offensive realism)’ 그리고 안보 아젠다의 다변화 등으로 구성된다.

는 ‘이스라엘 로비와 미국의 대외정책’이라는 책을 통해 미국의 친 이스라엘 편향 정책을 신랄히 비판하며 논란을 일으켰다. 국제정치학계에 큰 파장을 일으킨 이 책에서 저자들은 미국 자국이 아닌 특정국 이스라엘의 이익을 증진시키기 위해 자국과 동맹국들의 안보를 기꺼이 제쳐두는 상황에 관해 매우 비판적으로 기술한다.

사실상 미국 대외 정책의 핵심이 중동지역이므로 미국의 대중동외교는 명실상부한 국제 정치 역학관계 형성의 주요 독립변수가 된다. 그렇기에 불편부당하고 중립적인 외교적 행보가 필요한 지역임에도 불구하고 미국은 친 이스라엘 일방기조로 말미암아 중동외교에서 실패를 거듭하고 있다는 지적이었다. 따라서 미국의 대외정책이 안정기조로 접어들게 하기 위해서는 중동의 안정이 필수적이고, 이를 위해 이스라엘-팔레스타인 문제에 대한 전향적인 접근이 요구된다고 저자들은 주장한다. 부시 행정부가 이끌어낸 대테러전의 논리속에서 이스라엘에 대한 입장 변화가 심각하게 논의되지는 못했으나, 당시 일부 학계나 언론계에서는 이러한 논의들이 급물살을 타기 시작했다.

부시 행정부의 독트린에 갈음하는 오바마의 신중동정책의 핵심은 일방주의의 폐기 및 공공외교의 강화로 정리할 수 있다. 이 과정에서 오바마 대통령은 취임 직후 알 아라비아(al Arabiya) 인터뷰, 카이로 대학 연설, 이란 신년 노루즈(Nou ruz) 축하 메시지 등을 통해 이슬람에 대한 친화적 접근을 시도했다. 오바마 대통령이 보여준 일련의 대 이슬람 친화 정책은 아랍 사회 및 중동 지역에 접근하는 미국의 태도에 변화가 있을 수 있음을 예견하게 한다. 이러한 맥락에서 이스라엘-팔레스타인 최종 지위 협상 기준을 1967년 이전 국경으로 설정할 것을 요구한 오바마의 지난 5월 국무부 연설은 그 일환이라 해석할 수 있다.¹⁵⁴⁾

힐러리 클린턴(Hilary Clinton) 국무장관 부임 이후 대외정책 수단의 우선순위에 변화를 시도한 것으로 보인다. 즉 3Ds(Defense force, Diplomacy and Development)로 통칭되는 군사력, 외교력, 대외원조 등의 대외정책 수단의 우선순위가 그동안은 군사력에 집중되

154) 오바마 대통령의 국무부 연설은 인지적 동맹관계를 형성해 온 이스라엘 사회에 큰 충격을 주었다. 기존의 학계에서 제기되었던 3차 중동전쟁 이전 단계에서 협상을 시작해야 한다는 발언은 미국 고위인사로서는 처음 발언한 사례이기 때문이었다. 사실상 1967년 3차 중동전쟁 이전으로의 회귀를 암시하는 발언은 골란고원의 영유권과 난민귀환 문제 등과 얽혀 이스라엘로서는 도저히 받아들일 수 없는 제안이었다. 이 제안은 사실상 아랍권에 대한 위무성 발언으로 해석하는 것이 타당하다. 즉 아랍사회에 편만한 반미감정의 핵심이 대이스라엘 편파정책인바, 미국 대통령으로서의 처음으로 이에 대한 상징적 철회의사를 밝힘으로서 아랍의 반미감정을 누그러뜨리고 새로운 협력관계를 창출하려 한 것으로 해석할 수 있다.

[표 VII-1] 중국의 에너지별 수요변화의 흐름

(단위: 백만 TCE)

	1990	2000	2005	2015	2030	2005~2030년 증가율
석탄	763	899	1,563	2,670	3,427	3.20%
석유	166	329	467	776	1,154	3.70%
천연가스	19	33	60	156	284	6.40%
원자력	0	6	20	46	96	6.50%
수자원	16	27	49	89	123	3.80%
재생에너지	0	0	4	17	47	9.90%
총계	963	1,293	2,163	3,753	5,131	3.20%

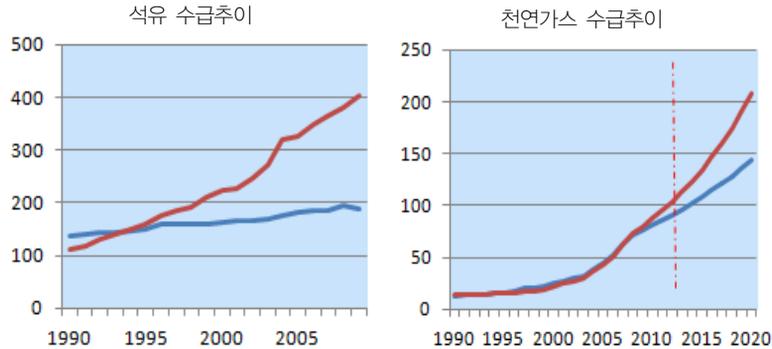
* IEA, *World Energy Outlook 2007* 참조.

위의 표에서 석탄의 경우 같은 탄화수소계열 에너지자원 중에서는 상대적으로 여유 있는 보유량을 갖고 있다. 전체 1조 345억 톤의 부존량으로 추산되고 있으며 확인된 가채 매장량은 현재 기준으로 1,145억 톤으로 세계 시장의 13%(3위)를 점유하고 있다. 따라서 중국의 입장에서는 향후 에너지 필요량을 추산할 때 상대적으로 여유 있는 석탄 외에 석유와 천연가스의 확보는 사활이 걸린 문제가 아닐 수 없다.

이러한 맥락에서 수입 의존구조로 바뀐 석유 에너지의 경우 현 가채매장량을 현 채굴량으로 추산해볼 경우 향후 15년 이후에는 고갈 구도로 진입하게 된다. 석탄액화(CTL) 기술로 일부 원유 대체생산이 가능하지만 근본적으로는 해외 수입선을 확보하지 않을 수 없게 되었다. 중국의 경우 산업화에 필수재인 원유공급에 차질이 생기는 상황이 발생하면, 국가 규모로 인해 견잡을 수 없는 위기국면으로 접어들 가능성이 크다. 따라서 해외 원유, 천연가스 수입선 확보는 선택의 문제가 아니라 절박한 생존의 문제로 인식된다.

따라서 중국의 해외자원개발은 무차별적인 성격을 드러낸다. 즉 자원이 있으면 좌고우면 없이 적극적으로 진출하는 양상을 나타내는 것이다. 특히 아프리카와 라틴아메리카에서 중국의 공격적 자원확보 전략은 두드러진다. 중국은 중동지역에서 약 46%, 아프리카에서 30%, 유럽 및 남미에서 15% 내외의 원유 수입선을 운용하고 있다. 비교적 공급선 다변화 정책이 효율적으로 이루어지고 있다고 판단된다. 중동의 비중이 이전 3년 전 50%에서 약 4%정도가 낮춰진 대신, 아프리카의 경우 6%가 늘어났다. 아프리카에 대한 공격적 진출이 눈에 띄는 상황인 반면, 동시에 여전히 중동 석유의존도가 높은 수준임에 주목할 필요가 있다.

[그림 VII-1] 중국의 석유 / 천연가스 수급 추이



출처: *British Petroleum Statistical Overview of World Energy 2009.*

(2) 중국의 대중동정책 기조: 에너지 몰입 외교

앞 장에서 살펴본 것처럼 중국의 최대 관심은 국가의 안정적 성장이며, 이를 위해 반드시 필요한 요건은 안정적 에너지 수급 구조가 수반되어야 한다는 점이다. 따라서 여전히 세계 최대 탄화수소 부존량을 가진 중동에 대한 접근 정책은 중국 대외정책 순위 설정에 있어 우선순위로 자리매김될 수밖에 없다.

원칙론적으로 볼 때 중국은 ‘평화적 발전’이라는 국가 대전략 아래 기존 국제질서에 도전하지 않으려 하며, 직접적 충돌 없이 세계적으로 영향력 있는 국가로 자리매김되기 원한다. 즉 최근 벌어진 G2 논쟁 등을 통해 인구에 회자되는 소위 중국의 부상, 정치군사적 영향력 강화 등의 우려에 대해 매우 예민하게 반응한다. 자신들은 정치적으로 범세계적 패권국가가 될 의지도 역량도 없다는 것을 공공연히 밝힌다. 따라서 주어진 여건하에서의 중국 외교정책의 기본방향은 평화적 발전을 위한 국제환경을 조성하는 것이고, 여기에서 또한 단계 더 하위 전략인 자원외교의 기본골자는 경제적 측면에서는 ‘경제발전 지속’을 위한 자원을 확보하는 데에 진력하고 있는 것이다.

이미 1996년에 ‘50년 중국 에너지 전략’이 설정되었고, 이에 준하여 이붕 당시 총리의 ‘중국 에너지 정책’이 발표됨으로써 원유, 가스 국내 생산강화 및 해외 에너지 구매선 다변화와 각종 에너지 인프라관련 투자 증진이 시작 되었다. 이후 2003년 ‘국가에너지 전략의 기본구상’을 채택, 석유 비추 및 절약방안 그리고 동시에 해외개발에 진력해야 한다는 새로운 노선을 채택함으로써 사실상 중국 대외정책의 핵심 사안이 바로 해외에너지개발로

귀결되었다.¹⁵⁸⁾

중국의 자원외교는 정상 대면외교를 중심으로 이루어진다. 자원부국이 대개 권위주의 공화정 혹은 왕정국가를 유지한다. 따라서 다양한 계기의 정상 대면외교는 권좌에 오래 머무르는 중동 먼저 정상외교를 통한 외교적 신뢰 구축을 목적으로 한다. 후진타오 주석과 원자바오 총리 등의 활발한 정상외교를 통해 자원외교 기반이 많이 형성되었다. 이것은 국제적인 자원 거래를 단순한 시장거래 이상의 가치가 있는 것으로 인식하는 것에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.

한편 중국자원외교는 실리 추구를 궁극적 목적으로 하며, 철저한 정치와 경제 분리 노선을 취한다. 인권·핵·환경 등의 정치적으로 민감한 문제에 관해서는 의도적으로 외면하고, 다양한 자원협력 채널 확보에 진력한다. 이는 주권국가의 내정간섭을 배제한다는 명목으로 이루어지고 있다. 그러나 국제사회의 공통 쟁점에 대해 오히려 중국은 한발 물러나서 국제사회의 우려와는 상이한 노선을 개진한다는 점에서 국제사회의 비판을 초래하는 경우가 많다. 예를 들어 핵개발 의혹을 사고 있는 이란에 대한 국제사회의 제재 국면에서도 오히려 아자데간 유전 개발 범위를 확대하고 투자를 늘리는 등의 행보를 보이는 점 등이다. 이를 위해 중국정부는 자원외교 문제를 공격적으로 접근하여 상대국의 부채탕감 등의 원조를 아끼지 않으면서 이를 투자와 연계하여 해외자원을 확보하고 있다.

(3) 중국 대중동외교정책의 전략: 불간섭주의에 입각한 경제외교

미국의 대중동외교가 이스라엘 안보와 걸프지역 안정 확보라는 두 축의 ‘안보 외교’를 중심으로 구성된다면, 중국의 대중동외교는 전방위적, 공세적 ‘경제 외교’로 정의할 수 있다. 이러한 전략은 정치적인 쟁점을 무시하는 현상을 발현시키기도 한다. 즉 에너지 확보 등의 경제적 실리를 확보할 수 있다면 국제규범 혹은 국제사회의 상식적 금기도 무시할 수 있음을 의미한다. 이는 1978년 3월 18일 덩샤오핑의 전국과학자대회 개막식 연설에서 제기된 ‘專’의 강조와 맞닿아있다. 즉 마오쩌둥의 ‘紅’이 정치적 이념적 접근을 통한 중국의 영향력 확대를 추구하는 노선이었다면, 덩샤오핑의 강조점은 실사구시로 이어지는 것이었다. 같은 해, 6월 전군정치공작회의에서 ‘실천이 진리를 검증하는 유일한 기준’이라는 역설과 함께 본격적 실사구시의 대외정책으로 연계되었다.

158) 김기영, “중국의 대중아시아 에너지 전략과 협력 및 전망,” 『중아시아 연구 원우논집』 (한양대학교, 2009) 참조.

1998년 구체화된 ‘해외자원개발전략’(일명 해외로 전략, 去出去전략)에 의해 3대 전략적 근지역을 설정하였다. ① 중동·북아프리카 ② 중앙아시아·러시아 ③ 남미 등 3개 거점지역을 선정하여 이 지역을 중심으로 석유의 안정적 수급 확보를 위해 무슨 일이든 할 수 있도록 전폭적 지원을 시작했다. 이러한 실사구시 즉 실용주의적 접근은 중동에서 보다 선명하게 드러났다. 중앙아시아나 남미지역 그리고 아프리카 지역은 정치적 분쟁의 강도가 상대적으로 낮았다. 그러나 중동은 세계의 화약고라 불릴 만큼 고질적 사회분쟁 갈등이 편만해 있었고, 내부적 역학관계가 복잡했다. 이 과정에서 중국의 ‘경제 최우선 외교’는 정치적 쟁점과 마찰을 빚는 경우가 빈번했다.

대표적인 중동외교노선은 침예한 갈등관계를 형성해 온 이란과 사우디아라비아 양자에 대한 친화적 접근이었다. 사실상 1979년 호메이니 혁명 이후 이란은 친미 동맹 노선에서 이탈해 반미 전선의 선두에 서왔다. 특히 이란 최대 유전개발 지역인 이란 야다바란(Yadabaran) 유전지역에 Sinopec이 51%의 지분을 확보하며 국제적인 공분을 샀다. 경제제재가 강화되기 시작하는 시점에서 이러한 대규모 투자를 진행했던 것이다. 나아가 일본의 국영기업 국제유전개발(INPEX)이 주도하던 이란 아자데간 유전개발 프로젝트도 계약당시 75%의 지분을 확보하며 당시 최대 에너지자원개발 사업으로 각광을 받았으나 경제제재로 철수함에 따라 이 유전개발권도 중국이 확보하면서 문제가 심화되었다. 지금까지 124억 엔을 투자하고도 속수무책으로 철수한 유전개발권을 중국이 인수한 것이다.

한편 중국은 사우디아라비아의 SABIC과 2008년 지분 50:50%의 조인트 벤처를 설립하고 보다 적극적인 행보를 보이며 걸프지역에 진출하고 있다. 2006년 6월 후진타오 국가주석과 압둘라 국왕과의 정상회담 이후 포괄적 에너지협력 협정을 맺고 전략비축유 공급을 확대 보증하는 등의 역학관계가 존재한다. 이 외에도 걸프지역에 적극적 진출을 시도하고 있으며 특히 아랍에미리트에 110억 달러 규모의 철도 건설프로젝트 일환으로 지원하고 있다. 이는 다변화된 석유공급지 확보라는 차원에서 이해가 되며 정치, 경제적으로 리스크 분산 내지는 최소화 효과를 추구하는 노선이라 할 수 있다.

경제외교를 표방하는 실리적 접근은 때로는 고립을 초래할 때가 있다. 특히 보편적 가치로서의 인권과 자유주의가 외면당하는 권위주의 독재국가와의 결탁이라는 비판을 받기도 한다. 중국의 경우 특히 아프리카 지역에서 매우 공세적인 접근을 통해 현지 독재정권을 생존시켜 왔기에 내전이 더욱 빈발하고, 국민들의 삶만 피폐해졌다는 공격을 받고는 한다. 중동의 경우에는 아프리카와 같은 측면이 발견되지는 않는다. 그러나 적대적 관계에 있는 국가들 사이에서 양자와의 관계 모두를 친화적으로 이끌어나가는 것은 문제가 없으

나, 국제규범상 비판받는 국가와의 경제협력은 중국의 위상과 입지를 약화시킬 수 있는 요건임에는 틀림없다.

(4) 재스민 혁명 이후의 정책 변화 양상: 정치적 개입의 기로에 서서

재스민 혁명으로 촉발된 중동지역의 정치변동 상황은 중국의 대중동외교 전략에 하나의 변수가 될 수 있을 것으로 보인다. 그동안 중동지역에 있어서 정치적인 문제에는 간여하지 않는다는 원칙을 고수해온 중국이었지만 본격적으로 새판 짜기에 들어갈 중동 아랍지역의 정치질서에 더 이상 속수무책으로 방관만 하고 있을 수는 없다는 인식의 변화이다. 지금까지는 미국의 정치적 행보에 대해 제국주의적 행태라는 비판만 해왔으나, 이제부터는 중동에서 새롭게 등장할 정치 현실에 대해 민감하게 예의주시할 것으로 보인다. 즉 과거처럼 독재, 권위주의 정권과의 결탁을 통해 막대한 투자와 원조를 바탕으로 이어나가던 경제이익 확보 전략에 어떤 변화가 생길지가 관건이다.

현재까지는 중동 아랍 내부의 정치적 변혁 움직임에는 철저히 개입하지 않는다는 입장을 견지하고 있다. 동시에 미국 등 국제사회가 이집트, 이란, 바레인 등지에서 자신들의 취향에 맞는 정부를 구성하려고 무리수를 두어서는 안 된다는 입장을 지속하고 있다. 이 과정에서 이집트, 리비아 등 독재정권 타도에 성공한 국가의 국민들의 대다수는 자신들이 목숨을 건 투쟁을 전개하는 과정에서, 중국은 전혀 개입하지 않고 저항인사들의 희생에 무관심했음을 비판하고 있다.

리비아의 경우 반정부 투쟁에 성공한 동부 벤가지 중심의 인사들은 끝까지 카다피 편에 서려했고, 자신들의 위기 시에는 침묵했던 중국에 관해 공공연한 비판을 표출한다. 이러한 상황변화와 맞물려 중국 내부에서는 변화된 중동에 중국이 적극적으로 진출하기 위한 구체적 전략을 다시 짜야 한다는 논의들이 지속적으로 제기되고 있다. 실제로 금번 리비아 사태로 중국이 입은 피해액이 180억 달러에 달하고 향후 리비아 재건과정에서 소외될 조짐이 보이게 되면서 중국 내부에서는 보다 적극적인 정치적 행보가 필요하다는 제안들이 등장하고 있다. 이와 관련하여 지난 3월 마자오쉬 중국 외교부 대변인도 유엔 안보리의 리비아 제재결의안 표결 직후 ‘개별국가 내정에 대한 불간섭주의는 중국외교정책의 근간’임을 밝히면서도 향후 유엔 안보리 활동에는 적극적이고 건설적, 그리고 협조적으로 참여할 것임을 밝힌 바 있다.

앞으로 헌법구성과 선거를 통해 정부를 수립해야 하는 이집트, 리비아, 튀니지 등의 국

가에 대한 중국의 영향력 확보를 위해 국민들을 상대로 정치적인 파트너십을 중국이 제공해 줄 수 있는지를 검증하는 과정을 겪을 것인지 귀추가 주목되는 상황이다.

다. 러시아의 중동정책과 전략적 함의

(1) 냉전기 소련의 소극적 중동정책

미국의 중동 개입이나 중국의 대중동 에너지 외교에 비해 러시아는 상대적으로 중동에서의 움직임이 덜 활발한 편이었다. 냉전기 소비에트의 적극적 중동진출 전략도 사실은 용이하지 않았고, 실질적인 중동정책은 흐루시초프에 의해 시작된 반봉쇄정책(counter-containment policy)의 성격이 강했다. 즉 자유진영의 적극적 봉쇄에 대항하는 형태의 소극적 움직임이었다. 중동지역에서 미국의 우월적 지위를 인정하면서 평화공존을 지향하는 형태의 보수적 행보였던 것이다. 특히 1979년 캠프 데이비드 협정 이후 이집트가 이스라엘과 평화협정을 맺고 급격히 친미 국가로 전환하면서 사실상 중동권에서 소련의 영향력은 매우 낮아졌다.

이처럼 소련의 대중동외교 소극성은 이슬람과 공산주의의 비양립성(non-compatibility)이라는 구조적 원인에서 기인한다. 즉 무신론적 유물사관에 기초한 마르크시즘은 결코 유일신 사상에 헌신하는 무슬림들의 사고방식과 공존할 수 없었던 것이다. 여기에 베트남 전쟁 콤플렉스를 해소하기 위해 레이건 행정부가 보다 적극적인 원조외교를 중동에 펼쳤고, 동시에 소련은 아프가니스탄을 침공하면서 무자히딘들을 양산하는 결과를 나타냈기 때문에 냉전기의 중동은 사실상 소비에트의 영향력을 운위할 형편이 아니었다. 이러한 분위기는 사실 여전히 관성적으로 중동지역에 남아있는 게 사실이다. 따라서 중동에서는 미국과 중국에 비해 러시아의 행보가 두드러지게 드러나지는 않고 있다.

(2) 러시아 중동정책의 기조 변화: 적극적 중동외교의 전환점

중동지역에 대한 러시아의 개입이 가시화된 것은 러시아 총리를 역임했던 프리마코프(Yevgeni Primakov)가 외무장관직을 수행하던 시기였다. 그는 러시아 외교의 다변화를 추창하면서 중동 아랍 지역에서의 영향력 강화에 나섰다. 1996년 외무장관 재직당시, 오슬로 협정을 통해 평화적 분위기가 무르익었다가 라빈 전 이스라엘 총리가 암살당하는 국면

에서 사실상 이·팔 평화협상이 경색되었던 시기였다. 강경파 리쿠드 당수 베냐민 네타냐후가 이스라엘 수상에 오르면서 미-이스라엘 동맹관계는 더욱 강화되었다.

이러한 역학관계 속에서 미-이스라엘에 불만을 가졌으나 무기력했던 아랍을 대상으로 중재자 역할을 자임하고 나선 것이 러시아였다. 러시아는 대미비판의 가장 영향력 있는 대항마로 아랍을 편들었으며 이러한 러시아의 적극적 아랍개입 외교는 이후 푸틴 집권기에도 계속된다. 특히 푸틴 집권 2기였던 2004년 이후 경제여건이 급속히 개선되고, 에너지 강국으로서의 러시아 위상이 급등한데다 미국이 이라크전쟁의 후유증으로 혼란에 빠져있을 때 보다 강한 러시아의 이미지 구축에 성공하게 된다.

이후 적극적인 대중동외교에 나선다. 한편으로는 이스라엘과의 관계를 우호적으로 가져가면서도 동시에 이스라엘 적대 아랍국가 및 반이스라엘 투쟁단체(하마스, 헤즈볼라) 등과도 협력관계를 확대했다. 이른바 중동 내에서의 전방위외교 시현이었다. 이를 통해 러시아는 향후 중동 내 핵심적인 쟁점사안에 중재자적 역할을 자임하며 국가의 위상을 제고하려는 움직임을 보여주었다.

이러한 맥락에서 실제로 푸틴은 2005년 4월 이집트, 이스라엘, 팔레스타인 자치 지역을 방문하였으며 2005년 1월 시리아 대통령 바샤르 알 아사드와도 정상회담을 개최하였다. 무엇보다 2006년 논란이 되었던 팔레스타인 자치정부 입법의회 선거에서 승리한 하마스 인사들을 모스크바로 초청하여 네트워크를 구축함에 따라 서방의 강력한 불만을 사기도 했다.

이후 걸프지역 외교에 있어서 러시아는 강력한 우호관계 설정에 집중한다. 본래 걸프 왕정국가들은 미국의 안보우산하에 있는 친미 동맹국가들이다. 그럼에도 불구하고 러시아는 2006년 이후 지금까지 걸프 왕정국가에 대한 적극적 진출을 지속해 왔다. 러시아의 루코일(Lukoil)과 사우디의 아람코(Saudi Aramco) 양사는 루브 알 칼리 사막 지역 내 가스탐사 및 생산을 위한 합자회사 LUKSAR를 설립하는 등 공동개발에 나섰다. 무엇보다 방위산업 교류협력의 물꼬도 트게 되어 사우디는 사상 처음으로 러시아제 무기 T-90전차 150대, MI-17 다목적 헬기 2대를 구매하기도 했다. 이외에도 러시아-사우디 간 이중과세 방지협정, 반테러 협정 등 다양한 층위의 교류협력 분야의 폭을 넓혀왔다.

한편 이란과의 전략적 협력도 지속되었다. 중국-이란관계가 경제적 이익과 직결된 에너지 개발 분야로 집중되었다면 사실상 러시아-이란관계는 정무분야까지 포괄하고 있다. 무엇보다 러시아는 이란을 중동에서 대미 견제의 협력파트너로 상정하고 있을 뿐 아니라 체첸문제, 이슬람 원리주의 확산 방지 등과 관련된 전략적 협력대상으로 인식하고 있다. 특

히 핵개발과 관련 이란의 입장을 이해하는 자세로 중재역을 맡으면서 문제 해결에 적극 나서고 있다. 물론 이란의 핵무기 보유가 정세 안정에 위해라는 점을 명확히 인식하고 해결점을 모색하고 있으나 미국이 주도하는 강경 조치를 반대하고 있으며 외교적 타협점을 찾아야 함을 지속적으로 강조해왔기에 상대적으로 이란과의 대화채널이 잘 유지되고 있다.

4. 결론 및 전망

중동은 에너지 자원이라는 경제적 의미뿐만 아니라 고질적인 분쟁지역으로서의 정치적 쟁점들도 복합적으로 작동하고 있는 지역이다. 과거 식민지의 유산으로 인해 배태된 각종 분쟁요인이 여전히 종교, 문화, 사회적으로 얽히면서 영토 분쟁 등의 국면으로 다양하게 발현되고 있다. 이러한 역사적, 경제적 요인으로 인해 외부세력의 개입은 필연적이었다. 오토만 제국이 멸망하고 새롭게 재편된 아랍 지역의 과거 식민시대 이후 구도가 영국, 프랑스, 이탈리아 등이 주도했던 판이었다면, 이제 중동을 둘러싼 새로운 행위자들이 등장했다. 미국, 중국 그리고 러시아이다.

이들 3개국은 중동 정책과 관련하여 상이성을 내포하고 있다. 미국의 경우 중동을 정치, 안보적 측면으로 접근한다. 그리고 이들 지역의 정치안정이 담보되지 못할 경우 평화와 번영을 구가할 수 없다는 비판적 입장을 피력한다. 그렇기에 다양한 형태의 정치적 개입 - 민주화로 대별되는 - 을 시도해왔고, 때론 군사개입을 불사했다. 그러나 현재까지 미국의 정치, 군사적 개입은 중동지역에서 미국의 소프트파워를 상실하게 한 주원인이었다.

반면 중국은 실리적으로 접근한다. 정치 군사적인 쟁점이 복잡하게 얽혀 있음에도, 때로는 보편적 국제규범 위반이라는 비판을 감수하고서도 철저하게 에너지 확보를 위한 실리 외교 노선을 유지하고 있다. 이 과정에서 이란 핵문제가 논의의 중심에 놓이게 되었다. 따라서 미국의 경우 중동지역 불안정성의 책임자이자 주범을 이란으로 상정하고 강경한 제재 정책으로 이끌어가는 데 반해, 중국은 이란 역시 중국의 경제적 이익을 보장 해줄 수 있는 파트너임을 명시적으로 천명한다. 여기서 벌어지는 간극으로 인해 미국과 중국 간의 갈등요인이 한층 더 부상하는 측면도 무시할 수 없다.

러시아의 경우 사실상 중동에서 미국과 중국만큼 주목받는 행위자라 할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 푸틴이 주창하는 강한 러시아의 주 무대 중 하나로 이제 다시 중동을 상정하고 적극적인 개입의 명분을 확보하는 중이다. 그 중 하나가 미국이 보여주었던 이·팔 문제에서의 편협성과 중동아랍에서의 반미감정 확산 등의 틈을 이용하여 중재자로서 스스

로 자임하여 해묵은 난제들을 해결하려 하고 있다. 이를 통하여 점진적으로 중동에서의 러시아 영향력을 상승시켜 결국 중동에 산재하는 다양한 형태의 이익에 접근성을 높이려는 시도인 것으로 판단된다.

이러한 맥락에서 가장 당면한 과제는 이란 핵문제에 대한 해결노선 설정, 이·팔문제 평화협상과 관련된 스스로의 위치설정 등의 문제일 것이며, 이 과정에서 오히려 미국과 중국 보다는 상대적으로 국외자 위치에 가까웠던 러시아가 보다 적극적인 역할을 담당할 수 있을 것으로 보인다.

참고문헌

1. 단행본

- Barnett, Michael. *Dialogues in Arab Politics: Negotiations in Regional Order*. New York: Columbia University Press, 1998.
- Bill, James A. and Robert Springborg. *Politics in the Middle East*. New York: Longman, 2000.
- Bill, James and Carl Leiden. *The Middle East*. Boston, MA: Little, Brown & Co., 1984.
- Cleveland, William. *The Making of an Arab Nationalist*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1971.
- Goodarzi, Jubin. *Syria and Iran: Diplomatic Alliance and Power Politics in the Middle East*. London: Tauris Academics Studies, 2006.
- Hudson, Michael C. *Arab Politics: The Search For Legitimacy*. New Haven, CT: Yale University Press, 1977.
- Khaldun, Ibn. *The Muqaddimah: An Introduction to History* (tr.). Franz Rosenthal. Bollingen Series 43, Vol. 1. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1967.
- Mearsheimer, John J. and Stephen Walt. *Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007.
- Nasr, Vali. *The Shia Revival: How Conflicts within Islam will Shape the Future*. New York: W.W. Norton, 2006.
- Rubin, Barry. *The Tragedy of the Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Sharabi, Hisham. *Theory, Politics and the Arab World*. New York: Routledge, 1990.
- Walt, Stephen. *The Origins of Alliance*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987.

2. 논문

- Faksh, Mahmud A. "Withered Arab Nationalism." *Orbis*. Vol. 37, Issue 3. Summer 1993.
- Furtig, Henner. "Conflict and Cooperation in the Persian Gulf: The Interregional Order and U.S. policy." *Middle East Journal*. Vol. 61, No. 4, 2007.
- Halliday, Fred. "The Middle East, The Great Powers and the Cold War." in Y. Sayigh and A. Shlaim (eds.). *The Cold War and the Middle East*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Mandaville, Peter. "Islam and International Relations in the Middle East: from Ummah to Nations State." in Louis Fawcett (ed.). *International Relations in the Middle East*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Ramsbottom, Oliver. "The Analysis of Protracted Social Conflict: A Tribute to Edward Azar." *Review of International Studies*. Vol. 31, No. 1, 2005.
- Wittes, Tamara Cofman. "The New U.S. Proposal for a Greater Middle East Initiative: An Evaluation." *Saban Center Middle East Memo #2*. Washington D.C.: Brookings Institution, 2004.

VIII. 중국의 대외전략과 상하이협력기구

이 기 현(통일연구원 국제관계연구센터 부연구위원)

1. 서론

경제성장을 바탕으로 중국의 부상이 본격화되면서, 경제적 영향력뿐만 아니라 정치적 영향력까지 급성장하고 있다. 이 현상에 대한 다양한 논쟁이 존재하지만 주로 두 가지 견해로 압축해 볼 수 있다. 하나는 중국의 부상과 함께 미국 중심의 단극국제질서의 균형이 깨질 것에 대한 우려이다. 중국이 세계 금융위기, 지역안보 문제 등을 다루는 데 이미 영향력을 행사하는 것을 보면, 중국의 부상과 그 영향력의 확대는 확실해 보인다.¹⁵⁹⁾ 그러나 가장 불확실하면서도 우려스러운 대목은 중국의 부상이 권력전이(power transition)를 야기할 것인가이다. 중국은 현재의 국제질서에 과연 도전할 것인가? 아니면 정치·경제·안보의 영역에서 현재의 규범과 규칙, 원칙을 준수할 것인가? 다른 하나는 중국이 국가이익 추구를 어떠한 식으로 표출할 것인가에 대한 의문이다. 중국이 책임 있는 대국 혹은 이해상관자가 될 것인가? 또한 세계와 지역 아젠다 해결에 있어 적극적이고 영향력이 있는 리더십을 행사할 것인가와 관련된 문제이다.

중국은 개혁·개방 이후 지속적인 경제성장을 위해서는 안정적이고 평화적인 국제환경 조성이 필수적이라고 인식하고, 대외전략 기조를 ‘빛을 감추고 어둠 속에서 실력을 기르는’ 도광양회(韬光養晦)로 유지해왔다. 이 기조 하에서 대외관계는 주로 쌍무외교방식을 선호했다. 그러나 중국의 경제력이 성장하고 국제적 위상이 제고됨에 따라 외교방식의 변화가 있었다. 1990년대 중반이후부터 중국은 국제 다자외교무대에서 적극적인 목소리와 역할을 하기 시작했다. 예를 들면 아태 경제협력체(APEC) 및 아세안과의 협력, 유엔 등 국제기구에 대한 적극적인 참여, 그리고 북핵 관련 6자회담에서의 역할 수행 등이 있다. 특히 상

159) 중국의 부상은 서구의 중국에 대한 경계를 포함한 중국위협론과 중국 스스로의 자신감을 반영한 화평 굴기론의 담론 수준을 넘어 세계질서의 변화를 추동하는 객관화된 현상이 되었다. 전성홍·이종화 편, 『중국의 부상: 동아시아 및 한중관계에의 함의』 (서울: 오름, 2008), pp. 13~36.

하이협력기구(SCO)는 중국 외교정책의 다자주의적 접근의 최대의 성과로 평가되어진다. 중요한 사실은 이러한 변화들이 중국의 경제·군사적 파워와 정치적 영향력이 확대되는 연장선상에서 일어났다는 점이다. 중국이 다자외교 접근에 대한 입장을 선회한 이유는 무엇일까? 과연 중국의 다자주의적 접근은 권력전이를 위한 사전준비인가? 아니면 다자간 상호협조규율을 준수하기 위함인가?

상하이협력기구는 중국과 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄 등이 참여하는 중앙아시아 지역협력체이다. 협력체의 명칭에서 알 수 있듯이 중국의 주도적 역할을 쉽게 유추할 수 있다. 중앙아시아는 풍부한 자원과 지정학적인 가치 때문에 역사적으로 강대국들 사이의 전략적 이해가 상충되는 지역이었다. 이러한 지역에서 중국의 도시 명칭을 딴 협력체가 출현했다는 것은 중국의 다자외교 전략의도에 대한 궁금증을 가중시킨다. 이 글은 중국의 대표적 다자주의 접근의 산물인 상하이협력기구에 대한 분석을 통해 중국 대외전략의 의도를 파악하고자 했다. 물론 중앙아시아 지역에 국한된 분석이기는 하지만 중국이 상하이협력기구를 통해 어떠한 전략적 이해를 달성했는가의 대답을 찾고, 더 나아가 중국 부상에 대한 논쟁의 시각에서 중국의 대외전략의 행보를 예측코자 한다.

서론에 이어 2장에서 중국이 왜 주변부국가에 관심을 전환하고, 다자외교를 중시하기 시작했는지에 대해 중국 국가대전략의 시각에서 분석했다. 3장에서는 중국의 중앙아시아에 대한 전략적 이해가 무엇인지를 살펴보고, 4장에서는 중국이 상하이 협력기구를 통해 어떠한 전략적 이해를 달성했는지 분석했다. 마지막으로 결론을 통해 상하이협력기구의 한계를 점검하고 중앙아시아 지역에서 중국의 대외전략의 행보를 전망코자 한다.

2. 중국 국가대전략의 변화와 다자외교의 강화

중국은 국가안보를 보장하고 경제를 발전시키기 위한 국가대전략을 구사해왔다.¹⁶⁰⁾ 중화인민공화국 성립이후 중국은 소련과의 동맹을 통해 군사·외교적 위협에 대항하고 동시에

160) 중국 국가대전략의 개념에 대한 자세한 논의는 Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2005) 참조. 국가 대전략이란 국가안보, 경제적 번영, 국제사회에서의 영향력 확대라는 국가이익을 실현하기 위해 국가가 어떻게 군사적·외교안보적·경제적 수단을 활용할 것인지 대한 전략들의 조합을 의미한다. 여기서 주목할 점은 국가대전략이 군사·안보·경제 등 개별전략들의 단순한 조합이 아니라 각 정책을 관통하는 전략적 구상이며 일종의 비전이라는 사실이다. 서진영, 『21세기 중국외교정책』 (서울: 폴리테리아, 2006), p. 135.

소련발전모델을 수입해서 경제발전을 도모했다. 이는 한국전쟁 이후 냉전이라는 국제질서에서 신생독립국가인 중국이 안정보장과 경제발전을 담보할 수 있는 전략이었다. 그러나 소련 내부의 정치적 변화와 미·소 간의 화해 분위기 속에서 중국과 소련 간 갈등의 골이 깊어져갔다. 중국은 미국과 소련 두 강대국을 모두 적대시하는 반패권주의를 표방하고, 경제적으로 자력갱생을 추구하는 중간지대론, 3세계론을 주창하면서 제3세계 국가들과의 연대를 추구했다. 그러나 이러한 중국의 국가대전략은 중국의 안전보장과 경제발전에 실질적인 도움이 되지 못했다.

중국의 국가대전략은 덩샤오핑(鄧小平)을 위시한 개혁파들에 의해 점차 변화하기 시작했다. 개혁파들은 국력의 핵심을 과거의 이념이나 군사력이 아니라 경제력에 있다고 강조하면서 경제발전을 통한 국력신장을 국가의 최대 목표로 설정한 개혁·개방 정책을 추진했다. 따라서 중국의 외교 전략 역시 경제발전을 지속시킬 수 있는 안정적이고 평화적인 국제환경을 조성하고, 서방과의 관계개선을 통한 기술과 자본의 도입에 초점을 두게 되었다. 이에 따라 대외적 문제에 있어 소극적이고 피동적인 입장을 견지해왔다. 중국은 국제적 문제에 있어서는 자국과 관련된 것에만 관심을 한정시켰고, 그러한 문제에 대해 우선적으로 입장과 정책을 표명하기보다는 초강대국들의 입장을 지켜보고 자국의 입장을 밝혔다. 이는 국제문제와 관련한 부담을 최소화하고 이익을 극대화시키려는 도광양晦(韜光養晦)의 전략이었다.¹⁶¹⁾ 이는 국내외의 불안정한 상황에 직면하여 서방의 압력과 위협에 대해 정면으로 대응하지 말고 실리를 추구하고자 하는 것이기도 했다. 이를 위해 중국의 대외문제 처리방식은 주로 쌍무외교방식으로 양자관계를 중시했다. 이는 중국의 외교방식이 자주독립 외교의 일환으로 내세운 비동맹이라는 외교적 원칙과 다자간협력체의 참여가 외교의 자주독립성 상실로 귀결된다는 불신이 있었기 때문이다.

그러나 1990년대 초반부터 점차 주변부외교와 다자관계의 중시 성향이 나타났다. 이러한 변화의 가장 큰 이유는 첫째, 국가의 체제안보 문제랑 관련이 있다. 대내적으로 1989년 천안문 사태의 발생으로 중국 공산당 통치에 대한 붕괴 위협과 이에 따른 서방의 제재와 화평연변(和平演變)에 대한 위기의식이 팽배해졌기 때문이다. 대외적으로는 공산권 붕괴로 인해 체제수호에 대한 대책이 필요했으며, 서구의 중국 위협론 대두에 대한 고민도 동시에 해야 했다. 이러한 고민의 가운데 기존의 서구를 중심으로 한 강대국 외교를 탈피해, 다원주의적 외교노선의 채택되었고 주변국가들과의 관계 강화를 통한 중국 주변부의

161) 중국의 외교전략에 관한 중국 내 논의는 김애경, “중국의 개혁·개방기 강대국화 담론 연구,” 정재호 편, 『중국의 강대국화: 비교 및 국제정치학적 접근』 (서울: 도서출판 길, 2006) 참조.

안보를 재점검하기 시작했다.

둘째, 경제발전의 지속적 유지를 위해서 다자외교가 필요했다. 중국은 주변부 국가와의 관계 강화를 통해 천안문사태 이후의 서방 제재를 돌파하고 지속적으로 개혁·개방을 유지 발전할 수 있는 경제적 지원과 협력을 시도해야만 했다. 이 과정에서 1990년대 초 중국은 싱가포르, 인도네시아, 브루나이, 한국 등과 관계 정상화를 모색했고, 수교라는 성과도 거두게 되었다. 더구나 경제성장으로 자원에 대한 수요가 증가하면서 해외에너지 공급원과 수송경로의 다양화를 위해 다자외교와 협력의 필요성이 더욱 증가하기 시작했다.¹⁶²⁾ 특히 중앙아시아 지역은 중국의 낙후된 서부 지역 개발과 연동되어 있었다는 점에서 더욱 관심 대상이었다. 중국은 주변부 지역과의 관계개선과 협력을 모색하는 것이 개혁·개방의 지속적인 발전과 각종 내부문제와 모순을 원만하게 안정적으로 해결할 수 있다고 본 것이다. 이러한 이해에 따라 중국은 새로운 대외정책 노선이라 할 수 있는 신안보관을 제시했다. 신안보관은 상호신뢰(互信), 상호이익(互利), 평등(平等), 협력(协作)을 기본으로 공동번영의 목표를 달성한다는 것으로 안보뿐 아니라 경제·환경 등과 같은 비전통안보까지 포괄하는 종합안보의 개념이자, 대표적인 다자주의적 접근이라고 할 수 있다.¹⁶³⁾

21세기에 들어서도 중국은 국가 전략의 최대 목표를 경제발전에 두고 대외전략을 구사하고 있다. 2002년 공산당 16차 당대회에서 중국은 향후 20년을 위대한 중화민족의 중흥을 도모할 수 있는 전략적 기회의 시기로 판단하고, 경제발전을 통해 전면적 소강사회(小康社会)를 건설한다는 국가계획을 제시하였다.¹⁶⁴⁾ 경제발전에 필요한 기술과 자본을 도입하기 위해서는 안정적이고 평화적인 국제환경을 조성하는 것이 중요한 시대적 과제이므로 미국을 비롯한 강대국과의 패권 경쟁을 피하고 협력을 통한 국제사회의 안정을 추구하는 것이 중요한 과제라고 인식했다. 따라서 중국은 평화로운 중국의 부상 혹은 평화를 존중하는 발전을 강조하는 <화평굴기론>과 <평화발전론>을 내세웠다. 즉, 중국이 경제발전을 지속하기 위해서는 세계 평화와 안정이 필요하며, 중국의 경제발전이 이웃국가들에게도 이익이 되며, 중국의 부상은 절대 위협적인 것이 아니라, 평화적으로 진행되면서 중국과 세계가 공동으로 발전할 수 있다는 것이다. 중국의 평화로운 부상이라는 시각에서 볼 때, 중국의 다자외교 강화는 적극적인 다자주의를 통한 아시아와 국제사회에 대한 재확신을 통해

162) 주재우, “다자간협력체에 대한 중국의 입장과 정책변화,” 『현대중국연구』, 4(2), 2002, pp. 197~198.

163) 倪建民·陈子舜, 『中国国际战略』(北京: 人民出版社, 2003), pp. 317~318.

164) 소강(小康)이란 『공자』에 나오는 말로 정치가 안정화되어, 조금씩 부역을 덜어 백성을 편하게 하며, 다 소 자산이 생겨 생활하는 데 어렵지 않는 상태를 일컫는다.

3. 중국에게 중앙아시아란?

중앙아시아는 19세기 말 제정러시아와 대영제국이 주도권을 다투었던 거대한 게임(The Great Game)이 진행될 정도로 강대국들 사이의 전략적 이해가 상충되는 지역이었다. 더 거슬러 올라간다면 과거 중화제국이 이슬람세력 더 나아가 유럽지역을 연계하던 실크로드가 통과하는 교통의 요지였다. 이 때문에 이 지역에 대해 어느 국가가 영향력을 장악하는가는 시대의 권력을 판단하는 가늠자가 되었다. 21세기에 들어서는 미국과 러시아, 러시아와 중국, 중국과 미국의 대결구도가 심화되는 전략공간으로 3대 강국의 안보선이자 완충지대 그리고 세력균형점이다.¹⁶⁸⁾ 미국은 이슬람세력에 대한 견제와 동시에 중국과 러시아에 대한 견제가 가능한 지정학적 자원으로서 이 지역에 영향력을 확대하고 있으며, 러시아는 전통적인 영향력을 유지하려하고, 새롭게 강대국으로 부상하는 중국 역시 이 지역의 에너지 자원에 관심을 증가시키고 있어 향후 각축전이 예상된다. 중앙아시아 국가들은 1991년 소련 와해 이후 차례로 독립하면서 국제무대에 다시 등장했으며, 중국도 중앙아시아 국가들과의 관계를 이들 국가들의 독립 이후 새롭게 형성하고 있다. 중국에게 중앙아시아 지역은 다음과 같은 전략적 이해관계가 있다.

가. 경제적 가치

중국은 중앙아시아 지역의 에너지 자원을 서부국경을 통해 받을 수 있을 뿐 아니라 이들 지역을 경유하여 이란의 석유까지도 육로로 공급받을 수 있게 됨으로써 지속적 경제성장에 필수적인 에너지를 안정적으로 확보할 수 있다. 중국은 급속한 경제 성장만큼 에너지와 자원에 대한 수요가 역시 급증했다. 중앙아시아 지역은 석유, 천연가스, 석탄 등 에너지자원을 포함한 막대한 천연자원의 보고이다. 특히 카스피 해에 주로 매장된 원유 추정 매장량은 총 2600억 배럴로, 중동의 1/3 규모에 달하며, 천연가스는 전 세계 부존량 대비 5%로 중동지역에 이어 세계에서 두 번째이다. 또한 이 지역은 막대한 미탐사, 미개발 매장지를 갖고 있어 개발 잠재력이 크다는 장점이 있다. 더구나 지정학적 위치 때문에 자원 수송로로서의 전략적 중요성이 있다. 이란을 경유하면 페르시아 만에, 아프가니스탄과 파키스탄을 경유하면 인도양으로, 중국을 통하면 태평양에 도달할 수 있다. 과거 실크로드가

168) 이정태, “중국의 상하이협력기구 지정전략,” 『한국동북아논총』 제45집 (2007), p. 70.

사실상 오일로드(Oil Road)로 변화한 것이다. 예를 들어 카자흐스탄은 중앙아시아의 사우디아라비아로 불리며 석유 매장량이 1000억 배럴로 세계 7위의 규모이며, 천연가스 매장량은 세계 15위의 규모이다.¹⁶⁹⁾ 또한 우라늄과 크롬은 그 매장량이 세계 2위 규모일 정도로 광물자원들이 풍부하다. 우즈베키스탄은 석유와 천연가스, 키르기스스탄과 타지키스탄은 수자원이 풍부하다.¹⁷⁰⁾

중국에게 중앙아시아는 경제적 가치뿐 아니라 신생국과의 상호 경제협력을 통한 발전가능성이 높다는 장점이 있다. 더구나 이들 국가들은 중국의 발전모델에 대한 매력을 느끼고 있다. 중국은 중앙아시아 국가들에게 중국기회론을 제공함으로써 보다 용이하게 이 지역에 대한 영향력을 확보할 수 있다. 중국정부는 1999년 6월 당시 국가주석인 장쩌민이 서부대개발의 필요성을 제기한 이래, 서부개발을 위한 각종 프로젝트를 진행해오고 있다. 이를 위해 철도, 고속도로, 공항 건설 등 동부와 서부의 사회경제 교류를 위한 인프라 구축사업이 현재 진행 중이며, 서부지역의 자원개발을 통해 경제발전을 추동하고, 새로운 경제성장의 동력으로 사용코자 한다. 특히 이 지역이 민족갈등이 왕왕 발생하기 때문에 경제발전 촉진을 통한 중국 내로의 통합이 시급한 실정이다. 따라서 이 지역의 발전을 위한 투자에 중국정부의 관심이 집중되고 있으며, 서부개발을 통해 중앙아시아, 유럽으로 통하는 경제중심지 구축, 과거의 실크로드의 재탄생이라는 거대한 계획까지 구상하고 있다. 이러한 측면에서 서부지역과 인접한 중앙아시아와의 경제사회 교류 강화는 필수적이다. 중앙아시아와 서아시아라는 광대한 시장이라는 잠재성과 경제협력을 통한 고용 촉진, 잠재된 소비 창출을 도모할 수 있다. 그 결과 중국이 현재 추진하고 있는 국가 균형개발과 내수중심의 경제성장에 도움을 줄 수 있다.¹⁷¹⁾

나. 안보적 가치

중앙아시아가 중국에게 주는 안보적 가치는 매우 크다. 특히 국가전략의 가장 제일 목표인 경제성장에 우호적인 주변부의 안정을 위해서는 중앙아시아의 평화와 안정은 중요하다. 첫째, 중국의 최대 핵심이익인 영토보호에 대한 측면이다. 중국 서부의 신장위구르 지

169) “21세기 에너지 신대륙 카스피해,” 『중앙일보』, 2005년 12월 5일.

170) 해외에너지자원정보, <<http://energy.mofat.go.kr>>.

171) 이지용, “중국 주변부 지역전략 형성의 국내 정치 경제적 요인 분석,” 『외교안보연구』, 6(2) (2010), pp. 117~119.

역에는 분리독립을 주장하는 이슬람세력이 존재한다. 이들이 국경 너머 이슬람 근본주의 세력과의 연대를 강화한다면, 중국의 국가통합에 근본적 위협이 제기된다. 중국은 위구르족이 키르기스스탄, 우즈베키스탄 지역의 위구르 세력 등과 연대해 분리독립운동을 전개할 가능성에 대해 크게 우려하고 있다. 만일 분리독립운동이 발생한다면 그 파급효과는 티베트, 타이완, 내몽고 등의 독립운동까지 영향을 미칠 수 있기 때문에 중국의 정치적 통합과 안정에 심각한 위협이 될 것이다. 이를 방지하기 위해 중국에게 중앙아시아와의 협력은 이슬람세력과 분리독립운동세력의 연합을 견제하는 중요한 기제라 할 수 있다.

둘째, 국경지역의 지속적인 안정문제이다. 이미 중국은 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 등과 총연장 3천여km에 이르는 국경선 문제에 대해 상당부분 합의를 보았다. 그럼에도 불구하고, 변경지역이라는 특성상 언제든지 국가 간 충돌이 발생할 수 있는 가능성은 존재한다. 변경의 안정을 위해서는 중국과 중앙아시아 국가들과의 신뢰와 협력은 필수적이다.

셋째, 에너지 안보의 문제이다. 중국은 이미 세계 최대의 에너지 수입국이다. 중국에게 중동, 아프리카 외의 새로운 에너지 자원 보급지의 개발은 매우 중요한 현실이다. 이 지역은 석유자원과 운송에 있어 중요한 위치를 차지하고 있기 때문에 에너지자원의 안정적 운송을 위해서는 이 지역의 안정은 중국에게 대단히 중요하다고 할 수 있다. 따라서 이 지역 국가들과의 안정적인 협력을 통해 에너지 자원을 서부국경을 통해 받을 수 있으며, 이 지역을 경유하여 중동지역(이란)의 석유까지 육로로 공급받을 수 있기 때문에 중국의 지속적 경제성장에 매우 중요하다.

마지막으로 중앙아시아가 가지는 지정학적 가치이다. 중앙아시아 지역은 동양과 서양, 유럽과 아시아, 북반부와 남반부, 기독교와 이슬람이 교차하는 전략적 요충지역이다. 소련 와해 이후 이 지역에는 일시적인 힘의 공백상황이 발생했고, 중앙아시아 국가들은 차례로 독립하면서 국제무대에 등장했다. 민족주의 및 지역주의가 부활하기 시작했고, 강대국들의 이해관계가 복잡하게 얽혀있다. 미국은 9.11 이후 아프가니스탄에 대한 군사작전을 통해 중앙아시아 지역에 대한 군사배치를 강화하기 시작했다. 러시아 역시 해체 이후 정치적 통합과 경제회생문제 때문에 과거의 영향력을 잃었지만, 다시 자신의 세력을 회복하기 위해 본격적인 행보를 걸었다. 강대국들의 이러한 행보는 중국에게 중앙아시아의 전략 가치를 상승시키고 협력강화에 대한 동기를 부여했다.

4. 중국의 상하이 협력기구 전략

가. 상하이협력기구의 설립과 중국의 역할

소련 해체 이후 중앙아시아 5개국은 독립했다. 중국에게 이 지역에서 절대적 영향력을 행사하던 소련이라는 힘의 공백은 중앙아시아 국가들과 새로운 협력과 영향력을 제고시킬 좋은 기회였다. 중국은 이들 국가들과의 공식적이고 우호적인 관계 개선에 주력했다. 중국은 중앙아시아 국가들의 독립을 즉각적으로 인정한다는 메시지를 보냈으며, 각국과 수교와 쌍무협정을 체결했다. 1991~1997년의 기간 동안 중국은 중앙아시아 각 국가들과 공식적인 외교관계를 수립했으며, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄과 국경문제를 해결했다. 그와 동시에 경제협력을 확대하고, 신장 위구르 세력의 분리독립운동과 이슬람 근본주의 부상을 억제하기 위한 협력을 제고했다. 1994년 리펑(李鵬)총리의 중앙아시아 순방에서 중국은 중국과 중앙아시아 관계의 4개 원칙을 천명했는데, 이는 (1) 평화로운 공조와 선린우호관계 (2) 상호간의 이익협력 증진 (3) 내정불간섭 (4) 각국의 독립과 주권에 대한 인정이었다.¹⁷²⁾

이때까지만 해도 중국의 외교방식은 쌍무외교의 형태였다. 그러나 이 시기 중국 내에서는 아시아·태평양 지역에서의 다자적 안보조직이 미국의 군사동맹과 패권기제에 대항하는데 기여한다는 주장이 제기되었고, 또한 다자주의적 시각에서 공동안보를 추구하는 것이 중국의 국가목표와 전략에 이익이 된다는 주장도 나오기 시작했다. 이러한 국가전략의 변화 속에서 1996년 4월 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄이 참가한 가운데 중국 상하이에서 열린 5개국 회담을 통해 ‘상하이 5’가 출범했다. 이는 중국이 처음으로 다자외교로의 전환을 알리는 중요한 사건이었다. 이 회담 이후 각 국은 국경지역의 군사적 상호신뢰와 충돌방지에 대한 협약을 체결했고, 회담을 정례화시키는 데 합의했다. 정상회담의 내용은 점차 확대되어 지역안정에 대한 협력과 경제협력의 문제로 확대되었으며, 총리급 및 외교·국방·공공안전·국경 등 문제를 담당하는 책임관료들의 협상채널의 제도화를 구축해왔다.

상하이 협력기구는 기존 상하이 5에서 2000년 우즈베키스탄이 합류한 뒤, 2001년 상하이에서 정식으로 출범했다. 초기 설립목적은 3개의 악(three evils)인 종교 극단주의·민족

172) 崔方, “上海合作组织: 中国多边外交的成功模式,” 『宜春学院学报』, 第29卷 (2007), p. 2.

분열주의·국제테러에 대항하기 위한 지역 협력이었다. 설립 이후 채택된 상하이협약을 보게 되면, 테러와 분리주의, 극단주의 척결을 위한 회원국 간의 협력이 중시했고, 이후 역내 대테러기구 설립협약 등이 체결되었다.¹⁷³⁾ 이러한 협력이 가능했던 것은 출범 당시 회원국들이 자국 내 소수의 이슬람 세력에 대한 골치를 앓고 있었고, 이슬람 문제에 대한 공동대처가 필요하다는 문제의식을 공유하고 있었기 때문이다. 우선, 중국은 이슬람 근본주의와 분리운동의 위협이 증가하는 상황에서 내부안보를 지키기 위해 중앙아시아 국가들의 협조가 필요했다. 중앙아시아 국가들 역시 이슬람 세력 때문에 골치가 아팠기 때문에 이슬람 테러조직과 신장 위구르 분리독립운동 세력과 연대를 견제하기 위해 중국과의 협력이 필요했다. 이처럼 상하이협력기구의 주요 설립목적이 3개의 악에 포커스가 맞추어져 있는 것도 중국과 중앙아시아 회원국 간의 공동이해가 일치했기 때문이다.

다음으로 상하이협력기구의 주요 목적이 반테러에 있기는 하지만 장기적 목표는 이 지역의 평화·안정과 번영이라는 점에 주목해야 한다. 중국은 이 기구의 반테러, 반분리주의, 합동군사훈련 등의 내용을 포함하는 제도화의 노력을 기울여왔다. 이는 중국이 주장하는 것처럼 이 기구가 냉전시대를 배경으로 하는 적을 상정한 군사동맹이 아니라 동등한 입장에서 대화와 협력을 중시하고, 정치·경제 영역에서의 지역 간 협력을 강화하는 신안보관을 중시하는 다자협력체라는 것이다. 상하이협력기구에서 표방하는 상하이 정신(上海精神) 역시 상호신뢰, 상호이익, 평등 그리고 협상, 문화적 차이에 대한 존중, 공동발전의 추구를 강조한다. 이를 통해 새로운 지역협력이 가능하다고 여긴다.¹⁷⁴⁾ 신지역협력은 역내에서 중국과 러시아의 상호간의 견제를 통한 균형과 안정을 도모할 수 있고, 역외세력인 미국의 영향력 확대를 억제하는 효과를 거둘 수 있다. 중앙아시아 국가들에게도 지역의 안정과 다양성에 대한 존중을 내세우는 상하이 정신은 세계적인 민주화 추세에 대응하여 권위주의 정권을 유지하는 매력적인 측면이 있다.¹⁷⁵⁾ 중국은 상하이협력기구가 신지역협력의 가장 이상적인 틀이라 간주하며, 상하이협력기구를 통해 미국의 전지구적 지배를 침식하고 다극화에 기여할 것을 기대하고 있다.¹⁷⁶⁾ 중국은 상하이협력기구 회원국들과 역외세력에 대한

173) 上海合作组织, “上海合作组织宪章,” <<http://www.sectsc.org>>.

174) 陆忠伟, “欧亚打入地缘战略格局演绎及其前景与意义,” 『上海合作组织: 新安全观与新机制』(北京: 时事出版社, 2002), p. 10; 上海合作组织, “上海合作组织宪章,” <<http://www.sectsc.org>>.

175) Thomas Ambrosio, “Catching the Shanghai Spirit: How the Shanghai Cooperation Organization Prompts Authoritarian Norms in Central Asia,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 8 (October), pp. 1321~1344.

176) Chien Peng Chung, “The Shanghai Co-operation Organization: China’s Changing Influence in

간섭을 공동대응하면서 주권보호, 통일과 영토보전의 원칙하에 상대방의 정책과 행동에 지지를 표명하는 데 합의했다. 중앙아시아 국가들이 중국의 주권과 영토 보전, 하나의 중국 원칙, 반민족분열주의 입장을 지지함으로써, 중국은 자국 대외정책의 원칙에 대한 지지 세력을 확보했다. 이를 통해 중국은 타이완 문제, 티베트, 신장위구르 자치구 문제가 중국의 영토의 문제이며, 내정의 문제라는 원칙에 대한 지지를 얻어낸 것이다. 중앙아시아 국가들도 중국과의 연대를 통해 권위주의 정권의 정치적 합법성을 유지하고, 중앙아시아 지역에 발생한 색깔혁명이라는 민주화 운동에 대한 탄압- 2003년 그루지야의 장미혁명, 2004년 우크라이나 오렌지혁명, 2005년 키르기스스탄의 레몬혁명, 우즈베키스탄의 그린혁명 등 대한 유혈진압에 대해 주권과 내정불간섭이라는 기치 하에 중국, 러시아와의 연대, 중앙아시아 회원국 간의 결속을 강화했다.¹⁷⁷⁾

중국은 상하이협력기구 확대를 위한 노력으로 중앙아시아 국가들과의 동반자관계라는 안정된 양자관계를 구성하고 다자관계를 확대해가는 방식을 추진했다. 중국은 키르기스스탄과 선린우호협력조약(2002), 10년협력개요(2004) 등을 체결했고, 카자흐스탄과는 전략적 동반자관계(2005) 설정했으며, 우즈베키스탄과는 우호협력 동반자관계(2005)를 맺었다. 이밖에 타지키스탄과도 선린우호협력조약(2007) 체결하면서 상하이협력기구 틀 내에서 적극적으로 회원국 간의 안보, 경제, 과학기술, 문화, 교육, 에너지, 교통, 환경 등 다방면에서 협력을 추진 강화했다. 또한 중국은 이 기구의 제도화를 위해 많은 자원과 노력을 아끼지 않았으며, 중국의 주요 지도자들이 매년 중앙아시아 국가들을 국민방문하고 있다. 중국의 노력은 이 기구의 사무국 관련 건물비용을 거의 지원한다거나, 주요 스태프들이 중국인들인 점에서 잘 나타난다고 할 수 있다.¹⁷⁸⁾ 중국의 노력의 결과 때문인지 상하이 협력기구는 성립 초기 그 성공여부에 회의적인 시각이 많았음에도 불구하고, 현재 안보뿐 아니라 그 기능이 경제·문화협력 영역까지 확대되기 시작했으며, 이란, 인도, 파키스탄, 몽골 등이 준회원국으로 참여함으로써, 그 범위가 점차 확대되고 안정적인 지역협력 기구가 되고 있다.¹⁷⁹⁾

Central Asia,” *The China Quarterly*, No. 180, pp. 992~993.

177) Marc Lanteigne, “In Medias Res: The Development of the Shanghai Co-Operation Organization as a Security Community,” *Pacific Affairs*, Vol. 79, No. 4 (Winter 2006~2007).

178) Chien Peng Chung, “China and the Institutionalization of the Shanghai Cooperation Organization,” *Problems of Post-Communism*, Vol. 53(5) (September/October, 2006), p. 10.

179) 현재 상하이협력기구에는 정회원국 6개국, 준회원국 4개국 등 총 10개 국가가 참여하고 있다. 기존의 북대서양조약기구(NATO)나 바르샤바조약기구(Warsaw Pact) 등 지역안보기구는 냉전시대의 적대적

나. 중국의 상하이협력기구 전략의 성과

(1) 경제적 성과

중국의 안정적 경제성장을 위해서는 중앙아시아와 중국 서부지역의 연대는 매우 필수적이다. 서부대개발이라는 중국의 전략적 이해를 추구하기 위해서는 중앙아시아의 자원개발 및 인프라 연대를 통한 시너지 효과가 발휘되어야 했다. 만일 중앙아시아, 러시아지역의 자유무역이 활성화되면, 중국은 카스피해 지역의 에너지자원에 대한 접근도가 높아지고, 에너지 자원 공급지의 다변화라는 전략적 이해를 달성하는 셈이다. 결론적으로 중국은 상하이협력기구를 통한 경제협력을 통해 일정정도의 효과를 보았다고 평가할 수 있다. 상하이협력기구 출범 이후 중국과 중앙아시아 5개국 사이의 교역규모 추세는 급속히 증가했다. 1999년 13.3억 달러에 그쳤던 양측 간 교역규모는 2008년 300억 달러를 돌파했으며, 10년 동안 거의 28배 이상의 성장을 했다. 2000년대 이래 양측 교역 증가액은 거의 연평균 54.2%의 성장세를 보여주었다.¹⁸⁰⁾ 급속한 교역규모 확대로 중국은 중앙아시아에서 러시아와 함께 주요 교역국의 위치를 차지하게 되었으며, 이전에 이 지역과 경제적 연대가 거의 없었던 점을 고려해 본다면 비약적인 성장이라고 할 수 있다.

또한 중국은 상하이협력기구 회원국들과 석유, 천연가스 등 에너지 자원에 대한 개발협력을 강화했다. 중국과 타지키스탄은 양국의 공동성명(2004.5.17)을 통해 자원 협력을 강화하고 공동 송유관 건설과 유전개발에 합의했다. 카자흐스탄과도 송유관 건설 사업을 추진했다. 1990년대 말 카자흐스탄의 카스피 해 연안에서 중국의 신장위구르 자치구까지 총 3000km에 달하는 3단계 송유관 건설이 체결되었다. 2003년 1단계 구간 완성에서 이어, 2009년 7월 마지막 3단계 송유관이 완공되었다. 이에 따라 카자흐스탄 중부지역의 유전에서 생산된 원유가 중국 서부지역으로 직접 운송되며, 카스피 해역에서 생산된 원유 역시 중국으로 수송이 가능하게 되었다.¹⁸¹⁾ 중국은 상하이협력기구 출범 이후 지난 10년 동안 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 카자흐스탄과 ‘가스 생산품 분배협정’, ‘천연가스 구매 및

관계 속에서 확실한 상대적 적이 존재했고, 미·소라는 단일 주도국이 있었던 반면 상하이협력기구는 중국과 러시아 양국으로 힘이 양분되었을 뿐 아니라 주된 적조차 설정되지 않았기 때문에 그 출발부터 한계가 있다고 평가되었다.

180) 刑广程, 『上海合作组织发展报告』(北京: 社会科学出版社, 2009), pp. 94~95.

181) 中国管道商务网, “哈中输油管道延伸至哈萨克斯坦西部,” <<http://www.chinapipe.net>>.

판매 협약, ‘국경통과협약’ 등을 통해 대규모 가스관 프로젝트의 완성을 위한 단계를 밟아 왔다. 이 가스관 프로젝트는 투르크메니스탄에서 각 국가들을 경유해, 중국 신장지역을 거쳐 최종 소비지인 중국 남부 연안지역까지 가스관을 연결시키는 세계 최장·최대의 사업이다. 이 프로젝트가 완성되면 중국은 중앙아시아로부터 매년 400억³의 천연가스를 공급받을 수 있게 되며, 이는 중국 가스 수입의 약 60%를 충당하는 엄청난 경제적 성과가 현실화 되는 것이다.¹⁸²⁾ 또한 러시아 국영가스회사인 가스프롬(Gazprom)과 중국의 석유천연가스 공사(CNPC)가 전략적 평화협정을 체결하여, 중국은 러시아로부터의 안정적인 에너지 자원을 수급 받는 성과를 거두기도 했다. 이 밖에도 농·목축업, 임업, 중공업, 생물기술 및 에너지 개발 분야로 영역이 확대되고 있으며, 그 형태도 합자, 독자기업 및 청부공사, 과학 기술, 자원개발과 차관 등 다양해지고 있다.

(2) 안보적 성과

중국이 상하이협력기구를 통해 거둔 안보적 성과는 크게 두 가지 분야로 나누어 볼 수 있다. 하나는 비전통안보 위협에 대한 상하이협력기구 회원국들과의 결집력 강화이며, 다른 하나는 전통적 안보의 측면에서 중앙아시아 지역에서의 미국과 러시아에 대한 견제효과를 거두었다는 것이다. 우선, 상하이협력기구 회원국들과의 결집력 강화이다. 상하이협력기구의 설립 목표가 중앙아시아 국가들과의 경제협력이라는 측면도 있었지만, 보다 중요한 것은 테러리즘, 분열주의, 극단주의에 대한 공동 대응과 협력이었다. 중앙아시아 국가들의 독립과정에서 외부 이슬람 사상과 단체의 유입으로 이 지역 내에서는 급진적 이슬람 저항 세력이 등장하게 되었다. 이슬람 저항 세력들은 주로 우즈베키스탄의 페르가나(Ferghana) 지역과 그 접경국인 키르기스스탄, 카자흐스탄, 타지키스탄 등을 중심으로 활동하고 있다.¹⁸³⁾ 이슬람 저항세력의 확대는 중국의 서부지역의 분리독립운동세력과의 연대가 가능하기 때문에 중국에게도 심각한 위협이 되고 있다. 더구나 2008년 티베트 사태, 2009년 신장위구르 지역의 우루무치 유혈 사태 등 중국 서부지역 소수민족의 문제가 국제화가 되고 있어, 중국은 중앙아시아 국가들과의 유대를 통해 민족분리주의와 종교적 극단주의 세력에 대응하고자 했다. 이는 중국과 상하이협력기구 회원국들의 공통의 전략적 이해이고, 회원국들

182) 中国石油商务, “中国-中亚天然气管道投产打开中国能源供应新局面,” <<http://www.oilchina.com>>.

183) 손영훈, “중앙아시아 국가의 강압정책과 이슬람 저항운동연구,” 『중동연구』, 제26권 2호 (2007), pp. 301~325.

간 강력한 내부통합과 결집을 강화하는 계기를 마련했다. 상하이협력기구 회원국들이 동의한 SCO 헌장에 밝혔듯이, 회원국들은 테러리즘과 분열주의, 그리고 극단주의를 척결하고, 밀거래, 마약밀수, 초국가적 범죄에 대한 공동대처에 대한 노력과 협력을 진행했다. 더 나아가 대대적인 반테러 합동 군사훈련까지 실시하는 단계로 발전했다. 중국은 상하이협력기구를 통해 이슬람 근본주의 세력과 분리독립운동세력들의 연대와 외연 확장을 억제하면서 전략적인 이득을 달성했다.

다음은 전통 안보의 측면에서의 성과이다. 9.11 테러 이후 미국은 신안보전략의 채택을 통해, 반테러의 포괄한 안보강화, 에너지 확보, 민주주의와 시장경제 촉진에 초점을 두고 대외정책을 구사했다. 중앙아시아는 미국에게 있어 대테러 전쟁의 전초기지이자 협력의 대상이었기 때문에 미국의 적극적인 개입이 시작되었다. 우즈베키스탄과 키르기스스탄에서 2002년 1월 3000명의 미군과 동맹군의 군대를 주둔이 허가되었고, 이어 4월 카자흐스탄과 타지키스탄도 공군기지와 공항을 사용토록 했다.¹⁸⁴⁾ 이에 대한 대가로 미국은 각 국가들과 전략적 파트너십을 맺거나 경제 원조를 제공함으로써 중앙아시아에 대한 영향력을 확대했다.¹⁸⁵⁾ 특히 미국의 중앙아시아 개입은 민주화 확산과 연계가 되었다. 중국의 학자들은 미국이 중앙아시아 국가들에 대한 민주화 확산전략을 위해 민주센터 건립, 각종 NGO의 대규모 원조가 이루어졌다고 주장했다.¹⁸⁶⁾ 이 때문인지는 몰라도 2005년 3월 툴립혁명에 의한 키르기스스탄의 정권 교체, 당해 5월 우즈베키스탄의 안디잔(Andijan) 사건 등 반정부 시위가 이 지역에서 발생했다. 중국의 입장에서 본다면 2003년 그루지야에서 시작하여 2004년 우크라이나, 2005년 키르기스스탄까지 이어진 일련의 색깔혁명에서 미국이 공개적이면서 암암리에 해당국가의 선거과정에 개입하여 그곳의 독재정권을 무너뜨리고, 친미 및 친서방성향의 정권들이 들어서게 하는 것이 안보적 위협으로 다가왔을 것이다.¹⁸⁷⁾ 더구나 반테러 전쟁을 명분으로 미군의 장기 주둔이 모색되고, 중앙아시아 국가들과의 협력 강화 움직임 등은 중국의 안보문제에 일정한 타격을 주었음에 틀림없다. 물론 미국의 반테러 전쟁은 초기 중국의 이해관계와 일치하는 측면이 있었다. 미국의 반테러 활동의 대상이 중국의 신장 우루무치 지역의 분리독립운동을 후원하던 아프가니스탄 탈레반 정권을 겨냥하고 있었기 때문이다. 중국이 미국의 반테러에 대한 중앙아시아 개입에 지지

184) 陈联璧, “三个‘极端主义’与中亚安全,” 『东欧中亚研究』, 第5期 (2002).

185) Chung, “The Shanghai Co-operation Organization,” p. 997.

186) 胡静, “试析上海合作组织发展的外部动力,” 『沧桑』, 2011年 1月, p. 167.

187) 李小圣, “颜色革命与美国中亚战略的调整,” 『天中学刊』, 21卷 3期 (2006).

를 표명한 것도 이러한 이유 때문이며, 상하이협력기구 성립과정에서 미국이 이 기제에 대해서 별로 경계감을 드러내지 않은 것도 같은 이유에서이다. 그러나 2005년 중앙아시아 국내정치의 변화 조짐은 분명 중국 뿐 아니라 중앙아시아 회원국들에게 상당한 압력을 주게 되었다. 그 결과 상하이협력기구는 2005년 미국의 가입 신청을 불허하고 대신 파키스탄, 인도, 이란 등을 준회원국(옵서버 국가)으로 참여시키면서 미국과의 대립각을 세우기 시작했다.¹⁸⁸⁾ 그 이후 상하이협력기구의 기능과 역할에서 테러 및 이슬람세력의 위협에 대한 공동전선 구축이라는 초기명분과는 다르게 미국에 대한 견제와 완충 기제를 만들려는 행태들이 나타나기 시작했다.

첫째, 중국은 상하이협력기구에서 주도적 역할을 수행하면서 회원국들이 미국의 개입주의에 반대하도록 유도했다. 즉 색깔혁명으로 불리는 카스피 해, 중앙아시아 지역의 정권교체에 특정세력 혹은 외세가 개입하는 것을 반대한다는 것을 분명히 했다. 또한 상하이협력기구 정상회의에서(2005.7) 우즈베키스탄과 키르기스스탄에 주둔한 미군의 철수를 요구하는 공동성명 채택했고, 실제 이들의 영향력 때문에 우즈베키스탄 내 미군의 공군기지는 같은 해 폐쇄됐다.¹⁸⁹⁾ 물론 아프가니스탄 문제가 보는 시각에 따라 미군의 잔류 여부의 명분이 분명치 않았다는 점을 고려해 본다면, 상하이 협력기구의 주장은 미국의 대중아시아 영향력 제고에 대한 견제를 확실히 한 것으로 판단된다.

둘째, 중국은 러시아, 인도 등 주변 강대국과의 관계 설정을 재검토했다. 러시아가 제안해온 러시아, 인도, 중국 3개국 사이의 전략적 삼각관계를 거부했던 기존 입장 수정하고, 2005년 6월 3개국 외무장관 블라디보스토크에서 회담을 열어 반테러 전쟁, 중앙아시아의 에너지 접근문제, 중앙아시아 정치 사태에 대한 일련의 합의를 도출했다. 이는 중앙아시아 문제에 있어 주변 강대국들과의 협력을 강화해서 미국의 개입을 견제하겠다는 의지로 해석할 수 있다.¹⁹⁰⁾

마지막으로, 상하이협력기구의 틀을 활용한 중앙아시아 국가들과의 군사훈련이 강화되

188) 李业梅, “试析上海合作组织与美国的关系,” 『新疆大学学报』, 2008年9月, p. 108.

189) 그러나 최근 키르기스스탄과 우즈베키스탄은 각각 미군의 자국 내 기지 사용을 재허용했다. 우즈베키스탄은 2008년 미군의 카르시-카나바드(Karshi-Khanabad) 공군기지의 재사용을 허용했다. 키르기스스탄은 표면적으로 미군 기지를 폐쇄했으나 미국의 경제원조를 조건으로 2009년 6월 국제물류운송센터라는 사실상의 미군기지 존속을 허용했다. 罗山爱, “中亚小国在美俄间玩平衡,” 『国际先驱导报』 (2009.6.29)

190) Stephen Blank, “New Turns in Chinese Policy toward Central Asia,” *Asia Times Online* (June 1, 2005).

었다. 표면적으로는 분명한 반테러 전쟁을 위한 합동군사훈련이지만, 상황여하에 따라서는 논란의 여지가 있는 군사훈련이 강화되었다. 카자흐스탄과 천산(天山) 1호 훈련(2006)은 무장한 중국인민해방군이 최초로 해외에서 외국군대와 실시한 훈련일 정도로 그 파급효과는 컸다. 이어 타지키스탄과 협작-2006 군사훈련(2006), 키르기스스탄에서 이시크롤-반테러-2007 훈련(2007) SCO 중앙아시아 4개국 모두 참여하는 평화사명-2007 훈련 (우즈베키스탄이 참관형식 참여) 카자흐스탄에서 상하이협력기구 전 회원국 참여 평화사명-2010 훈련까지 군사훈련이 정례화 되고 그 참여국들도 확대되고 있다.

결국 2005년 이후 중국이 상하이협력기구 회원국들과의 정치군사적 협력의 강화는 미국의 이 지역에 대한 영향력이 확대되는 것에 일정정도 견제의 효과를 거두었다고 볼 수 있다. 또 다른 한편으로는 상하이협력기구의 정치군사적 협력 증대가 러시아와의 협력과 경쟁이 교차되는 가운데 진행되었다는 점에 주목해야 한다. 중·러 협력은 합동 군사훈련, 중국-러시아-인도 간의 전략적 삼각관계 논의 등이 대표적이며, 경쟁과 상호견제는 2007년 러시아의 집단안보조약기구(CSTO)-상하이협력기구 협력 강화 제안에 대한 중국의 소극적 태도에서 잘 나타난다.¹⁹¹⁾ 특히 전통적으로 중국과 러시아의 관계가 경쟁과 협력의 반복이라는 점과 가장 가까운 우방이 가장 무서운 적이 될 수 있는 가정에서 본다면,¹⁹²⁾ 중국이 취할 수 있는 러시아와의 관계는 상호의존과 연대의 틀을 강화하는 것이 최선의 방법이며, 가장 효과적인 견제의 방법이 역설적으로 관계를 강화시키는 것이 될 수 있다. 이 때문에 중앙아시아 국가들과의 협력강화를 유인하는 데 중국의 선린우호정책이 큰 역할을 한 셈이다. 이는 중국의 국가대전략의 측면에서 볼 때 주변부의 안정을 중시하는 것이며, 일단 중국은 표면적으로나마 중앙아시아 지역에서 특정국가에 정면으로 맞서거나 이를 위한 동맹을 구축하지는 않으면서, 중앙아시아 지역에서의 강대국 게임의 균형을 맞추고 있다고 할 수 있다. 중국은 물론 상하이협력기구 회원국들은 상하이협력기구가 세계의 다극화, 국제관계의 민주화 실천이라고 주장하고 있으며, 지역적 협력조직임을 강조하고, 외연의 확대로서 새로운 회원국의 가입에 대해서는 제한적인 태도를 취하고 있다. 또한 NATO와 같은 군사동맹의 형태로 절대 발전하지 않을 것이라고 강조한다. 아직까지 중국뿐 아니

191) 러시아는 2007년 SCO 평화사명 훈련을 NATO에 대항하는 CSTO와 공동으로 주관하는 방안을 중국에 제안했으나, 중국은 이를 거절했다. 대신 러시아의 요구를 일정 부분 수용, CSTO와 SCO 양측 간의 양해각서 서명에 동의함으로써 양 기구간의 정보교류와 상호 협력이 일정정도 진전되도록 하는 조치를 취했다.

192) 즈비그뉴 브레진스키, 김명섭 역, 『거대한 체스판』 (서울: 삼인, 2000), p. 56.

라 러시아 및 중앙아시아 국가 역시 미국에 대한 적대감을 드러낼 처지는 아니다. 이 때문에 상하이협력기구를 이용한 미국 및 동맹세력에 대한 견제는 미국과의 비대칭적인 균형 전략으로 일환으로 진행되고 있다고 볼 수 있다.

5. 결론

중국의 상하이협력기구 전략은 현재로서는 전통적 안보보다는 비전통안보 문제와 경제 협력에 더욱 치중한다고 볼 수 있다. 중앙아시아 지역은 전통적으로 러시아의 영향력이 강하며, 중국이 이 지역에 대한 이해관계를 확대하기에는 여러 가지 한계가 있다. 상하이협력기구의 명칭이 중국의 지명을 차용하고 있다는 점에서 중국의 영향력이 강한 것처럼 보이지만, 참여국들은 중국을 제외하고는 구소련 연방의 소속국이었다는 특징을 가지고 있다. 이들 국가들은 언어, 문화적으로도 러시아에 더 가까우며, 전통적으로 러시아의 영향권이라고 할 수 있다. 준회원국인 인도, 이란, 파키스탄, 몽골 역시도 중국보다는 러시아와의 관계가 밀접하다고 볼 수 있다. 따라서 중국의 입장에서는 중앙아시아 국가들과의 우호적인 협력을 확대하는 것이 일차 목표일 수 있다. 즉 중국위협론을 불식시키기 위한 일종의 주변부 국가에 대한 선린우호외교를 통한 영향력 확대가 우선인 것이다.

그러나 2005년 이후 중앙아시아 지역에서 미국의 개입을 견제하려는 상하이협력기구의 움직임이 본격화되는 듯 보인다. 혹자는 이러한 상하이협력기구의 행보가 새로운 군사동맹 체제의 전조라는 우려를 제기하기도 했다. 위에서 살펴본 것처럼 중앙아시아 지역에서 미국과 중·러 간 협력이라는 대립각이 전개되는 양상이 이러한 우려에 대한 근거가 될 수 있다. 그러나 상하이협력기구의 발전과 결집력에 대해서는 여전히 한계가 존재한다. 상하이협력기구의 주요 회원국인 중국과 러시아 간의 경쟁과 견제가 늘 상존하고 있으며, 이 두 국가가 가지는 중앙아시아 국가들에 대한 전략적 이해는 많은 차이가 있다. 현재 미국에 대한 공통된 견제의식으로 현재의 응집력과 결속력을 보여주고 있지만 만일 과거처럼 중·러 관계의 경쟁과 긴장이 심화된다면 상황은 어떻게 전개될지 미지수이다.

일단 중국은 중앙아시아 진출의 후발주자로서 중앙아시아 국가들과의 우호적 관계 확대가 더 시급하다. 이를 위해서는 상하이협력기구의 외연확장보다는 내실 있는 경제협력, 중국기회론의 확장이 중요할 수 있다. 그러나 러시아의 입장에서는 구소련시절 통치지역에 대한 미국과 중국의 영향력 확장이 달갑지 않을 수 있다. 현재는 중국과의 협력을 통한 더 강한 미국의 견제라는 목표를 가질 수 있지만, 궁극적으로는 미국의 영향력을 견제하려는

지역정치에 대한 고려가 더 클 수밖에 없다. 따라서 러시아는 상하이협력기구의 외연 확장에 관심이 많다. 러시아가 2007년 상하이협력기구 평화사명 훈련을 NATO에 대항하는 CSTO와 공동으로 주관하는 방안을 중국에 제안한 것은 군사전략적 고려를 중시한다는 것을 반영한다.¹⁹³⁾ 또한 러시아는 상하이협력기구를 통한 지역의 안전을 중시하는 반면, 상대적으로 반테러, 반분리주의에 대해서는 애매한 입장이다. 러시아는 이 지역에 대한 과거의 영향력 회복을 도모하기 때문이다. 반면 중국은 소수민족 문제 때문에 반분리주의, 반테러에 대한 충분한 전략적 이해가 있다. 러시아는 중앙아시아 국가들의 친서방화를 가장 우려하지만, 중국의 영향력 확대 역시 견제한다. 만일 중국이 경제력을 바탕으로 중앙아시아 국가들에 대한 영향력을 확대한다면, 자국의 영향력 손실을 우려할 수밖에 없다. 러시아가 중국이 제시한 상하이협력기구 경제협력력을 위한 자유무역지대 건설에 소극적 태도를 보이는 것도 이러한 이유이다. 러시아가 상하이협력기구를 구소련 국가연합의 부활과 집단안보체제의 보완적 존재로 본다면, 중국은 에너지 소비대국으로서 러시아의 통제 없는 중앙아시아 국가들과 안정적인 에너지 협력을 원하는 분명한 인식의 차이가 있다.¹⁹⁴⁾

중·러간 갈등적 요소가 상존한다는 이유 외에도 상하이협력기구의 발전의 한계는 중앙아시아 지역에 다자간 지역협력체가 다양하다는 점을 주목해야 한다. 예를 들면, CIS, CSTO, 민주주의와 경제 개발을 위한 구암(GUAM) 기구, 유라시아경제공동체, 단일경제공간(SEZ) 등, 상하이협력기구 회원국 대부분은 이 지역 협력체에 교차 가입되어 있다. 이러한 상이한 제도적 협정의 다층적인 참여는 효율적인 협력의 장을 훼손시킬 가능성이 높다.¹⁹⁵⁾ 이는 중앙아시아 국가들이 러시아에 대한 영향력과 의존도를 낮추면서도 중국의 영향력이 강화되는 것 역시 경계하고 있다는 것을 의미하기도 한다.

이러한 복합적인 요인 때문에 상하이협력기구가 이해가 일치된 형태의 동맹체제로 확대되기는 가능성이 낮다. 중국 역시도 주변부의 안정이라는 국가전략의 틀 내에서 대외전략을 구사할 것이고 주로 경제협력을 통한 영향력 확대를 추구할 것으로 예상된다. 그 과정에서 아마도 중국은 상하이협력기구의 틀을 빌려 미국과 러시아를 동시에 견제하면서, 안

193) Carmen A. Gayos, "Russian Hegemonie: Historical Snapshots, Regional Security and Changing Forms of Russia's Role in the Post-Soviet Region," *Communist and Post-Communist Studies*, 42 (2009), pp. 233~252.

194) 米赫耶夫, "俄中美的中亚政策及上海合作组织的发展问题," 『稳步向前的上海合作组织—专家学者纵论SCO』(北京: 世界知识出版社, 2006), p. 60.

195) Maria R. Freire, "Russian Policy in Central Asia: Supporting, Balancing, Coercing, or Imposing?" *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 2, p. 141.

보적 측면의 균형을 맞추고, 경제적 실리를 획득하고자 할 것이다. 다시 말하자면, 중국이 상하이협력기구를 중앙아시아에서 영향력을 확대하고, 미국을 견제하기 위한 도구로서 활용해왔다는 것은 분명하다. 그러나 중국의 전략을 새로운 패권을 추구하거나, 현재의 국제 질서에 대한 도전으로 간주하기에는 그 힘과 영향력이 아직까지 한계가 있다는 것 또한 알 수 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 서진영. 『21세기 중국외교정책』. 서울: 폴리테리아, 2006.
 전성홍·이종화 편. 『중국의 부상- 동아시아 및 한중관계에의 함의』. 서울: 오름, 2008.
 즈비그뉴 브레진스키. 김명섭 역. 『거대한 체스판』. 서울: 삼인, 2000.

- Goldstein, Avery. *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2005.
 Yee, Herbert and Ian Storey (eds.). *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality*. London: Routledge, 2002.

- 倪建民·陈子舜. 『中国国际战略』. 北京: 人民出版社, 2003.
 刑广程. 『上海合作组织发展报告』. 北京: 社会科学出版社, 2009.

2. 논문

- 김애경. “중국의 개혁·개방기 강대국화 담론 연구.” 정재호 편. 『중국의 강대국화: 비교 및 국제정치학적 접근』. 서울: 도서출판 길, 2006.
 손영훈. “중앙아시아 국가의 강압정책과 이슬람 저항운동연구.” 『중동연구』. 제26권 2호, 2007.
 이정태. “중국의 상하이협력기구 지정전략.” 『한국동북아논총』. 제45집, 2007.
 이지용. “중국 주변부 지역전략 형성의 국내 정치 경제적 요인 분석.” 『외교안보연구』. 6(2), 2010.
 주재우. “다자간협력체에 대한 중국의 입장과 정책변화.” 『현대중국연구』. 4(2), 2002.

- Ambrosio, Thomas. “Catching the Shanghai Spirit: How the Shanghai Cooperation Organization Prompts Authoritarian Norms in Central Asia.” *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 8 (October).

- Chung, Chien Peng. "The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia." *The China Quarterly*, No. 180.
- _____. "China and the Institutionalization of the Shanghai Cooperation Organization." *Problems of Post-Communism*, Vol. 53(5), September/October 2006.
- Freire, Maria R. "Russian Policy in Central Asia: Supporting, Balancing, Coercing, or Imposing?" *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 2.
- Gayos, Carmen A. "Russian Hegemonie: Historical Snapshots, Regional Security and Changing Forms of Russia's Role in the Post-Soviet Region." *Communist and Post-Communist Studies*, 42, 2009.
- Lanteigne, Marc. "In Medias Res: The Development of the Shanghai Co-operation Organization as a Security Community." *Pacific Affairs*, Vol. 79, No. 4, Winter 2006~2007.
- Sheives, Kevin. "China Turns West: Beijing's Contemporary Strategy Towards Central Asia." *Pacific Affairs*, Vol. 79, No. 2, 2006.
- 崔方. "上海合作组织: 中国多边外交的成功模式." 『宜春学院学报』第29卷, 2007.
- 陆忠伟. "欧亚打入地缘战略格局演绎及其前景与意义." 『上海合作组织: 新安全观与新机制』, 北京: 时事出版社, 2002.
- 陈联璧. "三个'极端主义'与中亚安全." 『东欧中亚研究』, 5期, 2002.
- 胡静. "试析上海合作组织发展的外部动力." 『沧桑』, 2011年 1月.
- 李小圣. "颜色革命与美国中亚战略的调整." 『天中学刊』, 21卷 3期, 2006.
- 李业梅. "试析上海合作组织与美国的关系." 『新疆大学学报』, 2008年 9月.
- 罗山爱. "中亚小国在美俄间玩平衡." 『国际先驱导报』, 2009.6.29.
- 米赫耶夫. "俄中美的中亚政策及上海合作组织的发展问题." 『稳步向前的上海合作组织—专家学者纵论 SCO』, 北京: 世界知识出版社, 2006.

3. 기타

『중앙일보』.

해외에너지자원정보. <<http://energy.mofat.go.kr>>.

Blank, Stephen. "New Turns in Chinese Policy toward Central Asia." *Asia Times Online*, June 1, 2005.

Mann, Jim and David Holley. "China Seeking to be a Superpower." *Pacific Stars and Stripes*, September 16, 1992.

Small, Andrew. "Dealing with a more Assertive China." *Forbes*, February 18, 2010.

Shambaugh, David. "The Chinese Tiger Shows its Claws." *Financial Times*, February 17, 2010.

上海合作组织. "上海合作组织宪章." <<http://www.sectsko.org>>.

中国管道商务网. "哈中输油管道延伸至哈萨克斯坦西部." <<http://www.chinapipe.net>>.

中国石油商务. "中国—中亚天然气管道投产打开中国能源供应新局面." <<http://www.oilchina.com>>.

IX. 중국의 부상과 티베트, 신장지역의 지전략적 함의

서 정 민(연세대학교 정치외교학과 부교수)

1. 서론

소련의 붕괴에 뒤이은 냉전의 종료 및 중·러관계의 재정립에 즈음하여 중국은 티베트(西藏自治區 시짱 자치구)와 신장(新疆維吾爾自治區, 신장웨이우얼 자치구)을 중심으로 한 서부와 서남부 지역에서 지정학적 이해관계를 재구성하는 기회를 얻는 동시에 새로운 안보의 도전에 직면하게 되었다. 전통적으로 중국-파키스탄과 소련-인도로 균형 지어진 협력관계는 이제 사안에 따라 바뀌는 유동적인 협조와 견제의 관계로 더욱 역동적으로 변화하였다.¹⁹⁶⁾ 1960년대 이후 중·소, 중·인 간의 긴장 관계 속에 완충지역으로서의 역할로 제한되었던 티베트와 신장지역은 더욱 중·인 관계의 개선¹⁹⁷⁾과 중앙아시아 5개국의 독립과 더불어 유라시아 대륙에서 중국 영향력의 확대의 교두보인 동시에 이슬람 근본주의 테러리즘을 비롯한 외부 영향력의 유입 경로가 되었다.

역사적으로 티베트와 신장은 중국의 서쪽 변방이면서 유라시아대륙과 인도 사이의 교통로 역할을 해 왔다는 점에서 유사하다. 두 지역 모두 청 왕조에 와서야 중국의 완전한 지배에 들어왔으면서 동시에 청 왕조, 중화민국, 그리고 중화인민공화국 시기에 이르기까지 중국 내 압도적 다수민족인 한족의 영향력에도 불구하고 독특한 문화적 정치적 정체성을 유지하여 왔다. 또한, 서남지역이나 동북지역의 소수민족이 분리주의 운동보다는 중국의 다민족 체제에 비교적 저항 없이 순응한 것과 달리 지속적으로 반 중국 정치운동을 지속하여왔고 국외에 상당히 적극적으로 그들의 운동을 지지하는 세력이 있어왔다는 점도 유사하다. 이러한 유사성에도 불구하고 티베트와 신장은 중국의 대내적인 안보나 국제관계에

196) Robert Sutter, *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2008), p. 295.

197) 예컨대 인도-파키스탄 사이의 카시미르 지역에 대한 중국의 입장은 친 파키스탄 일변도에서 탈냉전 이후 중립적이고 모호한 태도로 변화하였다.

있어서 전혀 다른 의미와 중요도를 지니고 있다. 본 장에서는 티베트와 신장의 지전략적 중요성을 각각 살펴보고 이를 중국의 군사적인 방면 이외에 경제 사회적 측면을 포함한 총체적인 안보 전략에 입각하여 비교할 것이다. 그 다음엔 중국의 발전 전략에 가장 중요한 요소 중 하나인 에너지 안보에 있어서 신장과 그 접경지역인 중앙아시아의 중요성에 대해 거론하고 마지막으로 중국의 유라시아 경영의 핵심 기구라고 할 수 있는 상하이협력 기구(上海合作組織, Shanghai Cooperation Organization)에 대해 살피기로 한다.

2. 티베트-중국 관계의 국제화: 현실과 이미지

중국에게 티베트는 정치적, 군사적 그리고 심리적인 중요성을 내포한다. 정치적으로 볼 때 중국 내 55개 소수민족이 전체 국토의 절반을 차지하고 12억 명에 이르는 한족이 전체 국토의 절반에 거주하는 상황에서 티베트 독립은 다른 소수민족 지역의 통치에 심각한 위협이 될 수 있다. 군사적으로도 전통적인 경쟁관계인 인도 사이의 완충지대 역할을 할 뿐만 아니라 중국이 남아시아에 영향력을 발휘할 수 있는 전략적 지위를 가지고 있다. 심리적, 또는 중국 민족주의적 시각으로 볼 때 티베트는 타이완, 신장과 더불어 중국 내부의 국가적 결속력을 시험하는 의미를 지닌다. 반면 티베트가 가지고 있는 경제적 의미는 미미하다. 지하자원으로는 소량의 광물과 석유가 채굴되고 있으나 급속히 발전하는 중국 경제에 기여하기에는 극히 소량이다. 과학자들은 티베트 내부에 많은 광물이 매장되어 있을 것으로 추정하나 채굴에 경제성이 확인된 것은 극소수이다. 이 외에 경제적 가치를 가진 생산물은 소금이나 가죽에 불과한데 이 역시 경제적인 동기로 북경 당국이 티베트에 대해 기존의 정책을 바꾸거나 새로운 정책을 시행하기에는 크게 부족하다. 그 외에 관광산업이 중요한 경제적 가치를 창출할 가능성이 있으나 나 이 때문에 중국 당국이 정치, 안보적 양보를 할 가능성은 전무하다.

역사적으로 볼 때 티베트는 8세기경 당과 경쟁하는 주요한 제국이였다. 몽고에 의해 티베트 제국이 붕괴된 이후 현저히 약화된 티베트 왕조는 1642년에 제5대 달라이 라마에 의해 하나의 통합국가가 되었고 1913년 13대 달라이 라마가 독립선언을 할 때 근대 주권 국가가 되는 가능성을 보였다. 단순해 보이는 티베트의 역사에 대한 해석과 인식은 실상 티베트 분리주의자들과 북경당국 사이에 가장 큰 충돌의 원인을 제공한다. 달라이 라마를 비롯한 분리주의자들은 티베트는 18세기에 청에 복속되기 전까지 독립적 지위를 누리고 있었고 청에 복속된 것 역시 한국이나 베트남과 마찬가지로 조공관계였지 중국의 일부가 된

것은 아니라고 주장한다. 따라서 1950년 중국의 침공은 독립국가에 대한 정복으로 이해된다. 반면 북경 당국은 20세기 초 약화된 중국의 주권을 틈타 영국에 의해 중국에서 티베트를 떼어내기 위한 영국의 주장이 부당하게 티베트 독립주장의 근거가 되고 있다고 역설한다. 중국정부의 공식 입장은 티베트가 13세기 몽고에게 패퇴한 이후 줄곧 중국에 의해 통치되었다는 것이다.

1950년 모택동에 의해서 보내진 인민해방군이 티베트를 점령하였을 때 티베트의 저항은 미미하였다. 사실 2차 세계대전 이전 티베트는 영국을 비롯한 서구 열강에 의해 반식민지 상태로 있었기에 인민해방군의 진군이 독립국가 티베트를 점령하는 의미인지 외세의 영향력 하에 있던 티베트를 해방한 것인지 모호한 성격을 가진다. 그러나 1959년 중국의 티베트 지배에 대한 대규모 저항과 7만 명에서 10만 명에 이르는 티베트인들이 달라이 라마를 따라 인도로 이주하면서 티베트의 주권문제는 국제적인 이슈로 변환되었다.

중국이 대약진 운동의 혼돈 속에 있을 때 일어난 티베트의 대규모 저항과 1962년에 일어난 중국과 인도 사이 국경선을 둘러싼 무력분쟁은 아이러니하게 티베트의 지전략적 불확실성을 실질적으로 정리하였다. 인도가 전쟁에서 지면서 중국의 티베트 지배를 약화 시켜 티베트를 중국과 인도사이의 실효적인 완충지대로 만들려고 하는 시도는 실패로 돌아갔고, 중국은 1955년 반동회의 이후 스스로 주도권을 쥐며 구성하고자 했던 제3세계 연합전선의 구상을 인도와의 마찰 격화로 포기해야 했다. 미국 역시 이후 남미에서 거둔 성과와 달리 티베트 봉기에 대한 중앙정보국(CIA)의 비밀 공작에서 실패를 경험해야 했다. 궁극적으로 티베트는 그 이전에 유지하던 자율권을 박탈당하고 중국 중앙정부의 직접적 지배를 받게 되었다.

이후 CIA와 인도정부의 지원을 받는 무장독립운동 단체(Chushi Gangdrug)가 간헐적으로 중·인 국경지대와 티베트의 동남부 지역에서 활동하였으나¹⁹⁸⁾ 1974년 달라이 라마의 명령으로 무장활동이 중지된 이후¹⁹⁹⁾ 티베트의 문제는 달라이 라마의 개인적 카리스마에 기반한 외교적 활동으로 주도되었다. 대체로 현상유지의 상황 속에서 미국의 반중 정치인이나 유럽의 인권단체들에 의해 간헐적으로 이슈화되었던 티베트의 주권문제는 중국 내에서는 3.14 폭동이라고 지칭되는 2008년 3월의 대규모 시위로 다시 국제적 쟁점이 되었다.

198) 이들의 활동에 관해서는 Carole McGranahan, *Arrested Histories: Tibet, the CIA, and Memories of a Forgotten War* (Durham, NC: Duke University Press, 2010) 참조.

199) Richard M. Bennett, "Tibet, the 'Great Game' and the CIA," *Asia Times Online* (March 25, 2007).

중국 내에서는 성난 티베트 폭도가 선량한 중국 상인들을 공격하고 살해하는 이미지로, 그리고 중국 밖에서는 평화로운 시위를 하는 티베트 군중과 승려들이 중국 전투경찰에 의해 폭력적으로 진압되고 무참하게 살해되는 두 가지의 상반된 이미지로 각인된 2008년의 대규모 시위는 티베트 문제가 쉽게 해결 될 수 없는 문제임을 재확인 시켰다. 2011년에도 3월, 8월 그리고 10월에 티베트 승려들의 연이은 분신자살을 통한 시위로 인해 긴장상태가 유지되고 있다.

티베트 내에서의 지속적인 시위와 이에 대한 국제적인 지지에도 불구하고 티베트 독립 운동이나 인권운동이 중국 정부에 위협이 되는 것은 경제적이라기보다는 상징적이다. 비록 티베트 문제에 관련된 국제사회로부터의 압력, 특히 미국, 캐나다, 독일, 영국 또는 인도로부터 북경 당국을 향한 항의와 요구는 끊임없이 있어왔으나 이들 중 어떠한 국가도 티베트를 외교적으로 승인한 적은 없었고, 이에 대한 구체적인 시도조차 존재하지 않았다. 중국에 대해 상대적으로 강한 영향력을 가진 미국조차 1994년 클린턴 행정부에 의해 마중 간 경제협력과 중국의 인권·정치 민주화를 연계시키지 않겠다는 원칙을 발표한 후 미국이 정치, 경제적 실리를 담보로 티베트 문제를 중국에 제기한 적이 전무하다.

그렇다면 국제사회가 티베트 문제에 대해 온정적인 이유는 무엇일까? 가장 중요한 요인은 달라이 라마에 의해 성공적으로 실행된 티베트에 대한 평화롭고 비폭력적인 이미지 메이킹이다. 인도의 마하트마 간디가 비폭력운동을 통해 국제적인 권위를 획득한 것과 마찬가지로 달라이 라마가 1970년대 그의 지지자들에게 내린 무장운동의 중단과 비폭력주의의 실천에 대한 호소는 그가 간디의 후계자로서의 이미지를 가지게 하였으며 이는 티베트 불교의 신비주의와 결합하며 더욱 강력해졌다. 따라서 전 세계적인 평화운동 네트워크는 자연스럽게 티베트 문제에 있어 북경당국에 대해 적대적 태도를 취하게 된 것이다. 티베트 문제 국제화에 또 다른 요인은 중국의 경제발전과 군사력 강화, 또는 흔히 초강대국인 G2로서의 중국의 등장에 대한 자연스러운 반 중국 정서이다. 1960년대 티베트 저항세력에 대한 CIA의 지원은 미국의 전 세계적인 반공산주의 정책의 일환이었다고 한다면²⁰⁰⁾ 미국 내에 티베트에 대한 지지여론은 1989년 천안문 민주화 운동 이후 본격화된 ‘강한 독재국가’ 중국에 대한 저항감에서 비롯한다. 이는 미국의 경기불황의 원인을 마중 간 무역역조에 책임 지우는 미국 정치권 담론과 결합하며 티베트 문제를 북경당국과의 교섭에서 지렛대로 활용하려는 미국의 외교전략으로 발전하였다.

200) Carole McGranahan, "Tibet's Cold War: The CIA and the Chushi Gangdrug Resistance, 1956~1974," *Journal of Cold War Studies*, Vol. 8, No. 3 (Summer 2006).

것이지 안보의 위협이 되는 것은 아니다. 무엇보다도 티베트의 인구가 불과 300만 명에 불과하다는 사실도 중요한 요소이다. 이중 90%가 티베트족이고 한족은 약 8%만을 차지하고 있다.²⁰⁴⁾ 이는 북경당국이 티베트에 대해 한족의 대규모 이주정책을 실시하지 않았다는 것이며 중국의 신장지역에 대한 정책과 크게 대비되는 것이다.

3. 신장, 중앙아시아 그리고 중국의 핵심적(critical) 안보 문제

신장지역은 역사적으로 중국이 중동지역으로 진출하는 교두보이자 중국 본토를 방어하기 위한 완충지대(Buffer Zone)로 간주되어 왔다. 중국의 공식적 역사기록은 한무제에 의한 정복이 이루어진 기원전 2세기부터 중국의 영토라고 주장하고 있으나 이 유목지역의 지배권은 항상 불투명하였다. 고대의 실크로드로 쓰이던 시절부터 중앙아시아의 초원지역은 대부분의 경우 명확한 영토의 구분 없이 다수의 유목민과 상인들에 의해 공유되는 공간이었던 것이다. 현재 신장지역의 분리독립운동세력이 주장하는 신장지역의 독립에 관한 역사적 근거는 비교적 최근에 일어난 1933~34년과 1944~49년에 신장지역 위구르족의 동 투르키스탄 이슬람공화국(the Islamic Republic of East Turkestan)의 독립선언이다. 중국이 이 지역을 비교적 안정적으로 지배하게 된 것은 청대 18세기에 이르러서이다. 같은 시기 러시아가 중앙아시아를 정복하면서 고대부터 유지되어왔던 공유되는 공간으로서의 신장-중앙아시아는 소멸하게 되었다. 신장-중앙아시아가 유라시아의 교역로로서의 역할이 상실되면서 이 지역은 20세기 후반에 이르기까지 역사적 주변부에 있었다. 신장-중앙아시아가 다시 지정학적 중요성을 가지게 된 것은 바로 소련의 붕괴와 중앙아시아 5개국의 독립에 비롯된 것이다.²⁰⁵⁾

신장지역과 티베트 분리주의 운동과 북경당국의 대처에서 가장 주목할 만한 점은 티베트 지역에서 한족의 인구가 완만히 증가하거나 정체되어있는데 반해 신장지역에서는 한족의 이주가 이 지역의 민족구성을 완전히 바꿀 만큼 전면적으로 일어났다는 것이다. 1949년 중화인민공화국의 건국 당시 신장지역 내 한족의 인구는 3천~4천명에 불과하였다. 삼십년

204) <<http://english.peopledaily.com/90001/90776/90882/7369781>>.

205) Michael Clarke, "The 'Centrality' of Central Asia in World History, 1700, 2000: From Pivot to Periphery and Back Again?" in Colin Mackerras and Michael Clarke (eds.), *China, Xinjiang and Central Asia: History, Transition and Crossborder Interaction into the 21st Century* (New York: Routledge, 2009).

[표 IX-1] 중앙아시아/러시아의 원유, 천연가스 생산량과 세계 생산량에서의 비율

〈석유 생산량〉

(단위: Thousand Barrels Daily)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kazakhstan	1,018	1,111	1,297	1,356	1,426	1,484	1,554	1,688	1,757
Share of Total	1.36%	1.44%	1.61%	1.66%	1.74%	1.82%	1.89%	2.1%	2.14%
Turkmenistan	182	202	193	192	186	198	207	210	216
Share of Total	0.24%	0.26%	0.24%	0.24%	0.23%	0.24%	0.25%	0.26%	0.26%
Uzbekistan	171	166	152	126	125	114	114	107	87
Share of Total	0.23%	0.22%	0.19%	0.15%	0.15%	0.14%	0.14%	0.13%	0.1%
Russia	7,698	8,544	9,287	9,552	9,767	9,978	9,888	10,035	10,270
Share of Total	10.31%	11.09%	11.53%	11.72%	11.95%	12.24%	12.06%	12.50%	12.50%
Total World	74,700	77,075	80,568	81,485	81,729	81,544	82,015	80,278	82,095

〈천연가스 생산량〉

(단위: Billion cubic Meters (BCM))

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kazakhstan	10.5	10.2	12.6	20.0	22.6	23.9	26.8	29.8	32.5	33.6
Share of Total	0.42%	0.40%	0.48%	0.74%	0.81%	0.83%	0.91%	0.97%	1.09%	1.05%
Turkmenistan	46.4	48.4	53.5	52.8	57.0	60.4	65.4	66.1	36.4	42.4
Share of Total	1.87%	1.92%	2.04%	1.96%	2.05%	2.10%	2.22%	2.16%	1.22%	1.33%
Uzbekistan	52.0	51.9	52.0	54.2	54.0	54.5	59.1	62.2	60.0	59.1
Share of Total	2.10%	2.06%	1.99%	2.01%	1.94%	1.89%	2.00%	2.03%	2.02%	1.85%
Russia	526.2	538.8	561.5	573.3	580.1	595.2	592.0	601.7	527.7	588.9
Share of Total	21.23%	21.39%	21.46%	21.28%	20.88%	20.66%	20.06%	19.65%	17.73%	18.44%
Total World	2,478.0	2,519.4	2,616.5	2,694.0	2,778.0	2,880.7	2,950.5	3,062.1	2,975.9	3,193.3

출처: BP Statistical Review of World Energy (June 2011), <[http://www.bp.com/statistical review](http://www.bp.com/statistical_review)>에서 재구성

신장지역은 내부에 매장된 천연자원 이외에도 중앙아시아와 러시아로부터 원유와 천연가스를 수입해 오는 통로로서도 중요한 전략적 가치를 지닌다. 중앙아시아와 러시아는 전 세계 원유의 약 15%, 천연가스의 약 25% 가까이를 생산하는 주요 에너지 수출지역이다 ([표 IX-1] 참조). 1991년 소련 붕괴 이전 중앙아시아와 카스피 해 연안의 원유와 천연가스를 운반하는 관련 기반 시설은 예외 없이 유럽 내의 소련 공업지역, 백러시아, 모스크바 그리고 발틱 해 연안으로 향해 있었다. 그러나 소련의 붕괴와 중앙아시아 국가들 및 카스피 해 연안 국가들의 독립은 중앙아시아와 러시아에서 생산되는 원유와 천연가스를 새로운 방향으로 수송해야 할 필요성을 가져다주었다. 1990년대 초반에는 중앙아시아와 카스

소련 붕괴 전 소련이 건설한 송유관이나 이후 1990년대 서방의 자본으로 건설된 송유관의 경로가 모두 유럽과 지중해를 향해 있었고 중국은 중앙아시아 에너지의 소비자가 아니었다. 그러나 90년대 중반 이후 중국은 중앙아시아 석유와 천연가스 개발과 수송의 가장 중요한 행위자중 하나가 되었다. 1997년 중국석유(China National Petroleum Corporation, CNPC)는 최초로 카자흐스탄의 악토브(Aktobe) 유전의 권리를 획득하였는데 기존의 송유관을 통한 수입에는 많은 제약과 비용이 들었다. 직접 연결되는 송유관 없이 이곳에서 생산된 원유는 고비용의 육로로 운반되거나 흑해를 통해 지구를 한 바퀴 도는 해로를 경유해야만 했다.²¹⁰⁾ 이 문제를 해결하기 위해 2009년 중국과 카자흐스탄은 카자흐스탄에서 신장에 이르는 송유관을 건설하였고 ([그림 IX-1]의 Kazakhstan-China 송유관) 이후 중국은 연간 2000만 톤의 원유를 이 경로를 통해 수입할 수 있게 되었다.²¹¹⁾ 이 송유관은 카자흐스탄뿐만 아니라 중앙아시아와 러시아에 이르는 송유 네트워크에 중국이 직접 접근하는 것을 의미하며 매년 2억 톤 이상의 원유를 수입해야 하는 중국으로서는 에너지 공급 정책에서 중동 원유 수입에 대한 하나의 대안을 가지게 되었다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

중국에서 가장 빠르게 소비가 증가하는 에너지원은 천연가스이다. 따라서 투르크메니스탄에서 우즈베키스탄과 카자흐스탄을 거쳐 신장에 이르는 천연가스 수송관은 전략적으로 카자흐스탄 송유관 못지않은 전략적 가치를 가진다([그림 IX-2]의 Turkmenistan to China). 2009년 말에 중국 석유(CNPC)의 투자에 의해 완공되고 운영되는 이 수송관을 통해 2010년에만 168억 8,000만 평방미터의 천연가스가 이 수송관을 통해 중국으로 수입되었고 현재 진행 중인 추가수송관 시설이 완성되는 2015년에는 현재의 두 배에 이르는 천연가스 수입이 가능해 질 예정이다.²¹²⁾ 현재 연간 1,000억 평방미터의 천연가스를 소비하는 중국으로서는 연간 300억 톤 이상의 천연가스를 공급해줄 중앙아시아가 천연가스 수송관의 완성과 함께 중국 경제에 안정적 에너지 공급의 핵심적인 지역으로 등장하게 되었다.

210) Edward C. Chow and Leigh H. Hendrix, "Central Asia's Pipelines: Field of Dreams and Reality" in Edward C. Chow et. al., "Pipeline Politics in Asia: The Intersection of Demand, Energy Markets, and Supply Routes," *NBR Special Report*, # 23 (September 2010), p. 32.

211) "Sino-Kazak Pipeline Transports 20 mln tons of Oil to China," *Xinhua* (January 25, 2010), <http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-01/25c_13149919.htm>.

212) <<http://af.reuters.com/article/commoditiesNews/idAFLAE7M30CX20111103>>.

[표 IX-2] Crude Oil 대외의존도 (총 수요에서 수입의 비율)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
%	31,67	37,62	43,22	43,74	45,91	48,06	53,58	51,95	55,63

[표 IX-3] Liquefied Petroleum Gases 대외의존도 (총 수요에서 수입의 비율)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
%	자료 미비	자료 미비	11,76	9,50	11,16	11,15	10,80	19,88	13,90

출처 : Joint Organisations Data Initiative, <<http://www.jodidata.org>>에서 재구성.

이렇게 중앙아시아로부터의 에너지 공급 증대는 중국의 증가하는 에너지 대외 의존도와 밀접한 관계가 있다. [표 IX-1]과 [표 IX-2]에서 보여지듯 중국의 에너지 대외 의존도는 지속적으로 증가하고 있으며 현재로서는 에너지 수입의 대부분을 중동지역에 의존하고 있다. 이는 중국 경제의 생명선인 에너지공급이 미국에 의해 확고히 지배되고 있는 아라비아해, 인도양, 그리고 말라카 해협을 통해야 한다는 것을 의한다. 따라서 미국의 지배에서 상대적으로 자유로운 중앙아시아에서 에너지를 확보하는 것은 중국의 세계전략에서 핵심적인 안보 이해인 것이다. 문제는 중국이 중앙아시아 지역이 미국, 중국 그리고 러시아의 이해관계가 교차하는 지역으로 어느 한 국가가 절대적 지배력을 발휘하기 어렵다는 사실이다. 따라서 중국의 대 중앙아시아 정책은 복잡한 타협과 절충을 거쳐야 한다. 마찬가지로 중앙아시아에서의 에너지 공급이 중요해짐에 따라 신장지역의 정치적 안정화는 점차 그 중요성을 더하게 되었다. 중앙아시아의 정치적 혼란 또는 신장지역 민족 갈등의 무력분쟁화는 중국경제에 치명적인 악영향을 미칠 것이기 때문이다. 따라서 아래에 거론될 신장지역 내의 이슬람 근본주의를 비롯한 초국적 테러리스트 조직의 확대는 북경당국에게 초미의 관심사가 아닐 수 없다.

티베트의 접경지역이 세력 확장의 실익이나 중국 영역 내로 침투할 초국적 세력의 존재가 미미한 남아시아 소국들과 현상유지를 목표로 하는 인도라는 사실에 대조하여 볼 때 신장의 접경지역은 훨씬 더 역동적이다. 신장이 국경을 접하는 국가나 지역은 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 아프가니스탄, 몽고, 인도 그리고 티베트이다. 비교적 약소국으로 이루어진 중앙아시아에서 러시아 세력이 북측으로 밀려나고 인도의 관심은 남아시아에 집중되어 있는 현실에서 중앙아시아 각국은 중국과 러시아의 영향력 확대 경쟁에 노출되어 있는 실정이다. 게다가 ‘테러와의 전쟁’에 편승하여 2001년부터 중앙아시아

에 진출한 미국 역시 이 지역의 안보에 깊게 개입되어 있다. 이 지역에서 중국의 팽창에 대한 관심은 최우선적으로 경제, 좀 더 구체적으로 에너지에 관련한 것으로 영토분쟁이나 군사적 팽창에 대한 의지를 표명한 적은 단 한 번도 없었다. 위에서 기술한 중동 에너지의 대안으로서 중앙아시아 지역의 안정화와 우호적 관계 유지가 중국이 이 지역에 대한 가장 우선적 관심이라 할 수 있다.

반면 중앙아시아로부터 중국 신장지역으로 다가오는 외부적 위협인 이슬람 근본주의의 등장과 신장 내 전통적 분리주의 운동과의 결합은 21세기 중국의 안보에 가장 중요한 도전 중 하나이다. 신장 지역 내에서 가장 잘 알려진 분리독립 운동세력은 동 투르키스탄 이슬람 운동(East Turkestan Islamic Movement, ETIM)인데 이 조직은 중국, 미국, 유엔 안전보장이사회에서 모두 테러리스트 조직으로 분류되어 있고 대부분의 안보 전문가들은 이들이 국제 이슬람 근본주의 운동과 연결되어 있는 것으로 간주하고 있다. ETIM의 경우 그 태생은 자생적이나 알카에다와 우즈베키스탄 이슬람 운동 (Islamic Movement of Uzbekistan) 으로부터 물질 이념적 이원을 받고 있다. 물론 이 조직의 물질, 인적 기반이 북경 당국을 직접적으로 위협할 정도는 아니며 간헐적인 테러활동으로 그 존재를 확인시키는 정도에 그치고 있는 것이 현실이다. 중앙정부에 비해 절대적 약세인 ETIM은 티베트를 비롯한 중국 내 여타 분리주의 세력과 체계적인 연대가 이루어지지도 않는다는 점에서 중국 전체의 정치안정에 미치는 영향은 크지 않을 것이다. 그러나 북경의 입장에서 신장지역 분리독립 운동에 대한 딜레마는 궁극적 해결의 방안이 없다는 점이다.²¹³⁾

중국의 시각에서 신장문제가 해결하기 어려운 원인 중 가장 근원적인 것은 신장 내 다수를 이루고 있으며 ETIM을 주도하고 있는 위구르족의 정체성이 초국적(transnational) 형태를 띠고 있다는 점이다. 역사적으로 중앙아시아 스텝지역의 유목민 정체성은 정주민족의 지역, 혈연적 정체성과 달리 유동적이고 역동적이다. 역사적으로 여러 국가가 신장지역을 지배하였으나 이 지역 자체에 생활하던 주민들은 스스로를 느슨한 유목 부족 연합체나 산개한 오아시스 무역집단으로 이해하고 있었다. 따라서 신장지역에서 터키의 동부에 이르는 광대한 영역이 하나의 생활공간으로 이해되었던 것이다. 이들이 하나의 고유한 민족 집단으로 공인된 것은 위구르 스스로의 의도된 정치운동의 결과였다기보다는 중화인민공화국의 건립과 체계적인 민족분류 정책에 기인된 것이다.²¹⁴⁾ 이 역시 신장지역의 문제가 티

213) 이동윤, “중국 신장의 분리주의 운동,” 『국제정치논총』, 43집 3호 (2003).

214) Dru Gladney, *Dislocating China: Muslims, Minorities and Other Subaltern Subjects* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2004), p. 208.

베트 이슈와 근본적으로 구별 짓는 특성이다.

위구르족의 초국적 정치 정체성이 신장지역 내 긴장의 원인이 되는 것을 가장 극명하게 증명하는 것은 미국의 테러와의 전쟁 과정에서 최소 22명의 신장출신 위구르족이 쿠바의 관타나모 수용소에 수감된 사실이다. 비공식적 통계로는 천 명이 넘는 신장 위구르족이 아프가니스탄에서 군사훈련을 받았고 아프가니스탄에서 게릴라 활동을 하는 극소수를 제외한 대부분은 신장으로 돌아가 지하조직을 만들고 있는 걸로 믿어지고 있다.²¹⁵⁾ 신장 위구르의 이슬람 근본주의 테러조직에 대한 참가는 신장 분리운동의 국제화가 티베트에 비해 훨씬 더 구체적이고 조직적으로 발전할 것이라는 전망을 가져온다. 실제로 2009년 중국의 신장 분리주의자 탄압에 관해 한 알카에다의 지도자(Abu Yahya al-Libi)는 알제리에서 일하는 약 오 만 명의 중국 노동자에 대한 테러를 경고하였다.²¹⁶⁾

[그림 IX-3] 2011년 현재 중앙아시아 미군 주둔 현황(2011)



출처: <news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7874734.stm>.

이런 측면에서 아프가니스탄에서 계속되고 있는 미국의 이슬람 근본주의 테러리스트와의 전쟁은 중국에게 매우 복잡한 안보 딜레마를 제공한다. [그림 IX-3]에서 보여지듯 2001년

215) Martin I. Wayne, "Inside China's War on Terrorism," *Journal of Contemporary China*, Vol. 18, No. 59 (March 2009).

216) "Al Qaeda threatens to attack China," *China Daily* (November 13, 2009).

이후 아프가니스탄에 대한 미국의 지속적 공격 기반을 위해 미국은 우즈베키스탄과 키르기스스탄으로부터 군사기지를 임차하였다. 이중 우즈베키스탄의 카르쉬-카나바드 공군기지(Karshi-Khnavad Air Base, K2)는 2001년 이후 미국의 아프가니스탄 작전에 핵심적인 역할을 하여왔으나²¹⁷⁾ 2005년 이후 우즈베키스탄 내의 반정부 운동에 대한 미국의 지지로 인해 양국의 관계가 악화됨에 따라 2005년 11월 우즈베키스탄 정부의 요구로 인하여 폐쇄되었다.²¹⁸⁾ 한편 키르기스스탄 수도 비슈케크(Bishkek)근처의 마나스(Manas)공군기지 역시 미국과 북대서양 조약기구(NATO)군의 물자와 병력을 수송하는 핵심적인 역할을 하였으나 키르기스스탄의 인상된 임대료 요구와 현 친러파 알마즈벡 아탐바예프 총리의 반미 정책으로 인해 계약이 완료되는 2014년에 폐쇄가 예정되어 있다.²¹⁹⁾

적어도 미국과 중앙아시아 양국, 우즈베키스탄과 키르기스스탄과의 관계가 악화되는 시점인 2005년 이전까지 중국으로서는 자신의 국경 접경 지역에 미군이 주둔하고 있다는 사실에 적지 않은 불안감을 가지고 있었고 중국의 이 지역에 대한 영향력은 극히 제한적이었다.²²⁰⁾ 중국의 시각에서는 동으로는 한반도와 오키나와의 미군과 서쪽으로 중앙아시아의 미군에 의해 포위된 형국이기 때문이다. 그러나 점차 권위주의화 되어가는 중앙아시아 국가들에게 미국의 자국 내 인권상황에 대한 압력은 이 지역의 통치자들로부터 강한 반미 정서를 불러왔고 미국의 군사적 입지는 지속적으로 감소될 전망이다. 특히 2011년 7월부터 시작된 미국의 아프가니스탄으로부터의 점차적 철수는 미국이 중앙아시아에서 더 이상 핵심적 행위자가 되기 어렵다는 것을 의미한다. 반대급부로 이들 국가들은, 특히 우즈베키스탄과 키르기스스탄은 적극적으로 친중, 친러 정책을 펼치고 있다.

그러나 미국의 중앙아시아로부터의 철수가 중국의 안보에 절대적으로 도움이 될 것이라는 판단은 이 지역의 복잡한 형세를 고려할 때 다소 안이한 발상이다. 미국의 테러와의 전쟁에도 불구하고 이슬람 근본주의에 입각한 초국적 테러리스트 조직은 아직 중앙아시아에서 건재하다. 미국의 철수는 이 지역에서 미군이 더 이상 테러리스트 조직의 일차적 목표가 되지 않는 것을 의미하고 동시에 중국의 신장 분리주의 운동이 이슬람 세계에서 더 많

217) 정은숙, “중앙아시아 미군기지 문제: 합의와 전망,” 『정세와 정책』, 9월호 (2005), p. 9.

218) “Last U.S. Plane Leaves Uzbek Base,” *BBC News* (November 21, 2005), <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4457844.stm>>.

219) <<http://news.donga.com/Inter/Asia/3/0215/20110831/39964570/1>>.

220) Robert G. Sutter, *China's Rise in Asia: Promises and Perils* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005), p. 250; Chien-peng Chung, “The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia,” *China Quarterly*, No. 180 (2004).

은 관심을 끌게 되는 것을 의미한다. ‘제국의 무덤’이라는 별명에 맞게 미국이 아프가니스탄과 이라크에서 실패하고 그 영향력이 축소된다면 중미관계를 제로섬게임으로 보는 몇몇 중국학자들은 미국의 몰락을 환영할 수도 있으나 이는 또한 중국이 중앙아시아에 대해 더 직접적인 개입, 즉 이슬람 근본주의 세력과 테러리스트 조직과의 직접적인 대결을 하여야 한다는 딜레마를 준다. 다시 말해 중국이 미국을 비롯한 서방세력에 뒤이어 이슬람 근본주의 운동의 공적이 될 가능성이 더 많아진다는 것을 의미한다.²²¹⁾

중국이 신장지역 내의 더 강한 통제를 위하여 이슬람 근본주의 테러리스트의 위협을 과장하고 있다는 의견도 적지 않다. 그러나 중국이 점차 더 많은 에너지를 중앙아시아에 의존하고 미국이 떠난 중앙아시아에서 알카에다를 비롯한 초국적 테러리스트 조직의 관심이 신장지역으로 향하고 있는 현 시점에서 중국의 신장에 대한 경계와 통제는 그 지정학적 중요성에 비례하여 점점 더 강화될 것이다. 위에 언급하였듯 신장지역 분리운동의 핵심적 특성은 그것이 초국적 성격을 가지고 있다는 것이다. 따라서 중국 역시 그 대응책을 초국적으로 고안할 수밖에 없다.²²²⁾ 그 대표적인 예가 상하이협력기구(上海合作組織, Shanghai Cooperation Organization, SCO)이다.

소련의 해체 이후 불확실한 중앙아시아 정세에 대응하고 이 지역의 군사적 긴장을 완화하기 위해 1996년부터 시작된 카자흐스탄, 중국, 키르기스스탄, 러시아 그리고 타지키스탄의 5개국으로 시작된 다국적 협상조직은 2001년 6월 15일 우즈베키스탄을 추가한 6개국 정상이 상하이에서 ‘상하이 협력 기구 선언’에 서명함으로써 공식적인 다자간 협상기구가 되었다. 초기에는 이 조직이 북대서양 조약기구(NATO)에 맞서기 위한 유라시아의 동맹체제로 발전할 것이라는 전망도 있었으나 지난 10년간의 궤적을 살펴볼 때 기본적으로 중앙아시아 또는 유라시아 중심부에 산재한 안보적 위협을 다자적으로 해결하는 것이 가장 중심적 활동이었으며 그 다음으로 송유관 건설을 비롯한 경제협력 관계의 건설이었다. 또한, 과거 중소분쟁의 요인을 제공하였던 이 지역 영토분쟁에 대한 궁극적 해결 또한 SCO의 활동에 힘입어 비교적 무난하게 성취할 수 있었다.²²³⁾

2002년 10월 중국은 키르기스스탄과 함께 반테러 합동 군사훈련을 실시하였는데 이는

221) Raffaello Pantucci, “China’s Afghan Dilemma,” *Survival*, Vol. 52, No. 2 (August/September 2010).

222) David Kerr with Laura C. Swinton, “China, Xinjiang, and the Transnational Security of Central Asia,” *Critical Asian Studies*, Vol. 40, No. 1 (2008).

223) Allen Carlson, *Unifying China, Integrating with the World: Securing Chinese Sovereignty in the Reform Era* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2005), p. 71.

중소 분쟁 이후 외국 정부와 실시한 최초의 합동 군사훈련이었다. 2003년에는 우즈베키스탄을 제외한 SCO 5개국이 합동 지휘훈련을 실시하기도 하였다. 2004년엔 러시아와 중국의 강력한 후원아래 우즈베키스탄 수도인 타슈켄트에 SCO 산하의 반테러 기관을 설립하였는데 이는 이 지역에서 일어날 지도 모르는 테러리스트 활동에 공동대처하기 위한 공식적인 지휘소로서의 역할을 하기 위한 것이다.²²⁴⁾ 여기서 다자안보협력기관으로서의 SCO의 가장 직접적 관심을 볼 수 있다. 21세기의 이슬람 근본주의 운동과 이에 부수한 테러리스트 조직은 러시아의 체첸에서 중국의 신장에 이르는 고대의 실크로드를 따라 움직이고 있는데 과거 실크로드의 가장 중요한 거점이었던 타슈켄트에 설립된 이 기관은 SCO 국가들 간의 안보 이해가 절실하게 접합되어 있음을 상징한다.

4. 결론

1990년대 중반 이후 중국의 대외안보정책의 근간은 다자간 국제협력에의 적극 참여하고 중국의 성장(Rise of China)에 대한 주변국의 위기감을 최소화 하는 화평발전(和平發展)의 이미지를 제고하며 기존의 미국 중심의 세계질서에 대해 노골적 대립을 회피한 견제를 가하는 것이었다.²²⁵⁾ 이러한 맥락에서 티베트와 신장지역은 중국의 안보와 지정학적 이해관계를 고려하는 데 있어서 중심적인 역할을 하는 영역이다. 그러나 본 장에서 서술하였듯 두 지역이 가지는 지전략적 함의는 매우 다른 성격을 띠고 있으며 그 중요성에서도 많은 차이가 난다.

첫째, 티베트는 크게 중국과 인도의 양자관계에 직접적인 영향을 받거나 미치는 데 반하여 신장지역에서의 민족 분규는 근본적으로 초국적 성격을 띤다. 이는 북경당국이 티베트 문제의 완화와 해결을 위한 협상대상자가 달라이 라마라는 카리스마적 지도자로 매우 가치적인 데 반하여 신장 문제는 협상 대상뿐만 아니라 문제의 주적을 찾아내기조차 쉽지 않은 것이다. 이는 티베트 문제가 양자 간의 협상으로 인한 극적 타결의 가능성이 있는데 반해 신장지역은 앞으로 아시아의 팔레스타인이 되어버릴 가능성이 있다는 것을 의미한다. 두 번째로 티베트 이슈가 달라이 라마의 비폭력주의 이념 또는 서방세계의 티베트에 대한 낭만적인 인식에 기반한 국제사회에서 이미지 정치의 형태를 띤다면 신장지역의 불

224) Gill Bates, *Rising Star: China's New Security Diplomacy* (Washington D.C.: Brookings Institution Press), pp. 43~44.

225) *Ibid.*, p. 29.

안정은 9.11 사건 이후 전 세계에 구체적이고 분명하게 각인된 이슬람 근본주의 운동과 국제 테러리스트 조직의 존재에 비롯한다는 것이다. 셋째로 중국의 지도부가 가장 중요시 하는 자국의 경제개발에 있어서 신장지역은 방대한 에너지 매장지역일 뿐 아니라 점차 중요하게 된 중앙아시아로부터의 에너지 수입에 결정적으로 중요한 통로인 데 반해 티베트의 경제적 가치는 절대적으로나 상대적으로 미미한 수준이다. 마지막으로, 거시적으로 보았을 때 신장지역은 중국이 러시아와 미국과의 협상과 대결을 통해 유라시아의 중앙으로 진출하는 교두보가 되는 가능성이 있으며 앞으로 중국의 발전에 따라 전혀 새로운 국면이 전개될 여지가 있으나 티베트는 상대적으로 낮은 지정학적 가치를 가지고 있으며 중국의 안보에 있어 현상유지 이외에는 별다른 대안이 없다는 것이다.

중국에게 국경내의 정치적 안정은 중국의 대외 안보정책이나 영토분쟁에 직접적 영향을 미쳐왔다. 특히 역사적으로 보면 중국이 이 티베트와 신장지역에서 정치적 혼란을 겪을 때 대외적으로 많은 양보를 할 수밖에 없었다. 예컨대 1959년의 티베트 봉기 직후 1960년 중국은 네팔과의 국경분쟁을 타결하기 위한 협상에서 분쟁지역의 94%를 네팔에게 할양하였고 같은 해 버마와의 협상에서는 분쟁지역의 82%를 양보하였다. 또한 소련의 붕괴 이후 신장지역의 분리독립운동이 활성화 되었을 때 중국은 신생 중앙아시아 국가들과 기존 소련과의 국경분쟁지역이던 지역에 대해 수세적 조건으로 영토분쟁을 종식시켰다. 20세기의 역사에서 중국이 자국 내 접경지역에서 정치적 불안요인이 일어나면 주변국에게 영토분쟁 지역에 대한 협상에서 소극적이고 양보하는 입장을 보여왔다는 사실은 이 두 지역의 정치적 안정화가 중국의 전체적인 국익에 있어 얼마나 중요한지를 역설하고 있다.

참고문헌

1. 단행본

- Anand, Dibyesh. *Geopolitical Exotica: Tibet in Western Imagination*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2007.
- Bates, Gill. *Rising Star: China's New Security Diplomacy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Carlson, Allen. *Unifying China, Integrating with the World: Securing Chinese Sovereignty in the Reform Era*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2005.
- Gladney, Dru. *Dislocating China: Muslims, Minorities and Other Subaltern Subjects*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2004.
- McGranahan, Carole. *Arrested Histories: Tibet, the CIA and Memories of a Forgotten War*. Durham, NC: Duke University Press, 2010.
- Sutter, Robert G. *China's Rise in Asia: Promises and Perils*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005.
- _____. *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2008.

2. 논문

- 이동율. “중국 신장의 분리주의 운동.” 『국제정치논총』. 43집 3호, 2003.
- 정은숙. “중앙아시아 미군기지 문제: 합의와 전망.” 『정세와 정책』. 9월호, 2005.
- Chow, Edward C. and Leigh H. Hendrix. “Central Asia's Pipelines: Field of Dreams and Reality.” in Edward C. Chow et. al. “Pipeline Politics in Asia: The Intersection of Demand, Energy Markets and Supply Routes.” *NBR Special Report*. # 23. September 2010.
- Chung, Chien-peng. “The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia.” *China Quarterly*. No. 180, 2004.

- Clarke, Michael. "China's Internal Security Dilemma and the 'Great Western Development': The Dynamics of Integration, Ethnic Nationalism and Terrorism in Xinjiang." *Asian Studies Review*, Vol. 31, September 2007.
- _____. "The 'Centrality' of Central Asia in World History, 1700, 2000: From Pivot to Periphery and Back Again?" in Colin Mackerras and Michael Clarke (eds.), *China, Xinjiang and Central Asia: History, Transition and Crossborder Interaction into the 21st Century*. New York: Routledge, 2009.
- Goldstein, Melvyn C. "The Dalai Lama's Dilemma." *Foreign Affairs*, January/February 1998.
- McGranahan, Carole. "Tibet's Cold War: The CIA and the Chushi Gangdrug Resistance, 1956~1974." *Journal of Cold War Studies*, Vol. 8, No. 3, Summer 2006.
- Kerr, David, with Laura C. Swinton. "China, Xinjiang, and the Transnational Security of Central Asia." *Critical Asian Studies*, Vol. 40, No. 1, 2008.
- Pantucci, Raffaello. "China's Afghan Dilemma." *Survival*, Vol. 52, No. 2, August/September 2010.
- Wayne, Martin I. "Inside China's War on Terrorism." *Journal of Contemporary China*, Vol. 18, No. 59, March 2009.
- Yeh, Emily T. "Tibet and the Problem of Radical Reductionism." *Antipode*, Vol. 41, No. 5, November 2009.

3. 기타

『동아일보』.

- Bennett, Richard M. "Tibet, the 'Great Game' and the CIA." *Asia Times Online*, March 25, 2007.
- "Al Qaeda Threatens to Attack China." *China Daily*, November 13, 2009.
- "Sino-Kazak Pipeline Transports 20 mln tons of oil to China." *Xinhua*, January 25, 2010. <http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-01/25c_13149919.htm>.
- "Last U.S. Plane Leaves Uzbek Base." *BBC News*, November 21, 2005. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4457844.stm>>.
- Cutler, Robert M. "Xinjiang-China's Energy Gateway." *Asia Times*, July 10, 2009.

제3부. 극동지역의 개발과 한·중·러 전략적 이해관계

X. 두만강유역 개발과 중국의 전략: '창지투 개발계획'을 중심으로

XI. 러시아 극동 시베리아 개발과 한·러 전략적 이해관계

X. 두만강유역 개발과 중국의 전략 : ‘창지투 개발계획’을 중심으로

원 동 욱(동아대학교 국제학부 중국학과 교수)

1. 들어가는 말

중국은 후진타오-원자바오 4세대 지도부의 출범 이후 ‘화평굴기론’(和平崛起)에 입각한 강대국 외교전략을 통해 미국과의 갈등과 대립을 우회하면서 동시에 주변국 외교를 적극적으로 전개하여 우호적인 주변국 관계를 형성하기 위해 노력해 왔다. 특히 동아시아의 주변국 외교와 관련하여 국내 발전계획과 지역협력기제를 연계하는 방식을 통해 자국의 낙후지역을 발전시킴과 동시에, 주변 인접국이 자연스럽게 중국의 정치·경제적 영향권 내로 유인되어 오도록 하는 전략을 구사하여 왔다. 이러한 지역전략은 동남아와 동북아 양 방면에서 동시에 진행되어 왔으며, 서부대개발전략과 메콩강유역개발프로그램(Greater Mekong Subregion Program, GMS), 동북진흥전략과 광역두만강개발프로그램(Greater Tumen Initiative, GTI)을 상호 연계시키는 것이었다.²²⁶⁾ 즉 중국은 동아시아에 대한 영향력 유지 및 확대를 위해 주변 인접국과의 ‘경제적 이익공동체’ 건설에 역점을 두는 지경학적 접근을 추진하고자 했다.²²⁷⁾

이에 따라 중국은 2003년 10월 그동안 낙후된 동북지역의 개발(‘동북진흥전략’)을 국가적 중점사업으로 확정하였고,²²⁸⁾ 2005년 5월에는 UNDP가 개최한 5개국 협력위원회 회의에

* 본 논문은 필자의 “북·중 경험의 빛과 그림자: ‘창지투 개발계획’과 북·중 간 초국경 연계개발을 중심으로,” 『현대중국연구』, 제13집 1호 (2011)을 수정·보완한 것임.

226) 李基雲·李晉國·盧春華, “圖們江與湄公河國際合作開發的比較,” 『延邊黨校學報』, 第17卷 第6期 (2002) 참조.

227) 이는 미국과 동아시아 국가 간 동맹체제를 감안할 때 지정학적 접근이 자칫 중·미 간 갈등관계를 심화시켜 평화로운 방식으로 강대국으로 부상하려는 중국에 불리하다는 판단에 기초한다.

228) 2002년 11월 중국공산당 제16차 전국대표대회에서 집권에 성공한 후진타오-원자바오 체제는 “동북지역 등 노후공업기지의 진흥을 추진한다”는 요지의 국가 균형발전계획을 발표하였고, 2003년 10월 개최된 중국공산당 제16기 3중전회에서 ‘동북지역 등 노후공업기지 진흥전략 실시에 관한 의견’으로 이

서 두만강유역개발프로그램(Tumen River Area Development Program, TRADP)을 GTI 체제로 확대·전환시키는 협력방안을 주도적으로 이끌어 내었다. 또한 동년 7월에는 중국 국무원이 「동북 노후공업기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견」을 발표하여 동북지역과 이와 접경하고 있는 북한 및 러시아 등과의 경제협력을 강조하는 등 대외협력 프로젝트를 실시해 왔다. 즉 동북진흥을 위한 대외개방의 조치로서 중국은 북한과 ‘육로-항만-구역 일체화 프로젝트’, 러시아와 ‘육로-세관-구역 일체화 프로젝트’를 추진해 왔으며, 이를 통해 북한 및 러시아 등과의 접경지역을 중심으로 대규모 인프라 투자를 진행해 왔다. 또한 2009년 8월에는 이를 더욱 구체화하여 북·중·러 접경지역인 두만강유역의 초국경 연계개발을 포함하는 지린성 ‘창지투 개발계획’을 국가급 프로젝트로 비준하였고, 이를 적극적으로 추진해오고 있다.

한편 2006년 10월의 제1차 북핵실험, 2009년 4월의 대포동 2호 발사와 동년 5월 제2차 북핵실험으로 이어지는 국면에서 유엔(UN)의 대북제재에 동조하는 등 대북 강경책을 구사 하던 중국은 2009년 7월 이후 대북정책에서 돌연 새로운 변화를 보이게 되었다. 즉 2009년 7월 15일 대외정책을 총괄하는 중국공산당 당 중앙 외사영도소조가 개최되었고, 연이어 7월 17~20일에는 베이징에서 재외공관장 회의가 개최되었다. 이 기간 중 전현직 북한대사를 포함해 주요 정책결정자들이 참석하는 ‘중국의 대북정책 관련 내부회의’가 개최되었으며, 여기서 중국의 대북정책에 대한 새로운 논의와 조정이 이루어졌다.²²⁹⁾ 중국정부는 북한과의 전통적 관계를 유지·강화하고, 북한체재에 대한 제재와 압박보다는 북한이 느끼는 안보 및 경제상의 위협요소를 제거하는 것이 더 효과적이고 중국의 국익에 부합하는 것으로 판단하였던 것으로 파악된다. 이에 따라 중국의 대북경협 방식은 과거 민간과 시장의 발전을 정부가 유인(引導)하는 차원에서 정부가 주도(主導)하는 차원으로 보다 적극적인 개입 방식으로 변화해 갔다.²³⁰⁾ 특히 2009년 10월 원자바오 중국총리의 방북을 계기로 북·중

를 공식화하였다. 원동욱, “동북공정의 내재화, 중국 동북지역 인프라개발의 전략적 함의,” 『국제정치 논총』, 제49집 1호 (2009), p. 236 참조.

229) 이희욱, “북·중관계의 새로운 발전,” 『동아시아 브리프』, 제5권 제2호 (2010.5.1), p. 46; ICG, “Shades of Red: China’s Debate over North Korea,” *Asia Report*, No. 179 (November 2, 2009) 참조.

230) 중국정부는 대북경협의 원칙으로 2006년 1월에 원자바오 총리가 김정일 국방위원장과 회담에서 제기한 ‘정부유도, 기업위주, 시장운동’(政府引导, 企业为主, 市场运作)을 여전히 내세우고 있지만 실제적으로는 2009년 10월 원자바오 총리의 방북 이후 인프라 연계개발을 중심으로 정부가 주도하는 방식으로 전환하고 있다고 파악된다. 조명철, “북·중경협 정부 중심으로 변화,” <<http://www.voanews.com/korean/news/interview-123361293.html>> (검색일: 2011.6.7).

간 초국경 연계개발을 위한 움직임은 급물살을 타게 되었다. 국제사회의 대북제재와 천안함 사건에 따른 한반도의 긴장상태에도 불구하고 2010년 이후 현재까지 김정일 위원장의 4차례 방중을 통해 초국경 연계개발을 위한 북·중 양국 간 경제협력이 본격화되고 있다. 이제 중국의 대북경협은 단순한 물자교역의 차원을 뛰어넘어 경제협력을 보다 발전시킬 수 있도록 인프라 연계를 중심으로 북한과의 초국경 연계개발에 역점을 두고 있는 양상이다. 그 결과 최근 2011년 6월 8일, 9일에는 압록강과 두만강의 북·중 접경지역인 황금평, 위화도 경제지대와 나선경제무역지대에 대한 북·중 간 공동개발 및 공동관리대상 착공식이 개최된 바 있다.²³¹⁾

이처럼 북·중관계의 새로운 복원과 함께 중국은 러시아와도 2009년 9월에 「중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획강요(2009~2018)」를 체결하였고, 최근에는 에너지분야의 협력사업이 활발히 이루어지고 있는 양상이다. 특히 중국은 2012년 블라디보스토크에서 개최될 예정인 APEC 정상회담을 준비하여 러시아가 추진하고 있는 연해주 지역의 개발사업은 물론이고 두만강유역의 북러 접경지역의 인프라 연계사업 및 산업단지 개발에도 적극적으로 참여하고 있다. 즉 중국 측 의도와 달리 과거 지지부진함을 면치 못했던 러시아와의 ‘육로-세관-구역 일체화 프로젝트’가 새로운 차원에서 활성화되고 있는 상황이다.

이렇듯 최근 ‘장지투 개발계획’에 따라 두만강유역에서 새롭게 활성화되고 있는 중국 주도의 초국경 연계개발사업을 어떻게 볼 것인가? 이에 대한 국내적 논의 구도는 극명한 시각 및 입장 차이를 드러내고 있다. 과거 ‘동북4성론’과 같이 다분히 협애한 민족주의 정서에 기대어 중국 주도의 초국경 연계개발사업을 중국의 패권추구 혹은 북한 독식으로 간주해 왔던 국내 우파의 목소리는 아이러니하게도 “북한주민의 인식변화와 경제 자립도 향상으로 이어져 궁극적으로 통일환경을 조성하고 통일비용 부담을 줄이는 데 기여할 것”²³²⁾이라는 견해로 바뀌었다. 이와 달리 대부분의 민간전문가들은 “북·중 경협의 강화로 북한이 컨트롤할 수 없는 정도로 대중의존도가 심화되면 한반도 상황이 복잡해지고 북한은 사실상 중국의 동북4성이 될 것”²³³⁾이라는 우려의 목소리를 내고 있다. 즉 남북관계가 장기적 긴장과 대립국면을 지속하는 가운데 중국 주도의 초국경 연계개발은 우리 정부 주도의 한반도 관리가 갈수록 힘들어진다는 논리이다. 결국 두만강유역에서 전개되고 있는 중국

231) 『조선중앙통신』, 2011년 6월 10일.

232) 청와대 고위관계자의 발언내용, 『헤럴드경제』, 2011년 5월 26일자 참조.

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

주도의 초국경 연계개발의 의미를 둘러싼 국내 논의 구도는 북한에 대해 중국이 취하고 있는 이니셔티브에 대한 대안적 발상이나 실효적 대책을 구상하지 못하는 가운데 일종의 ‘개념적 혼돈’에 빠져 있다고 볼 수 있다. 두만강유역에서 전개되어 온 중국의 대북, 대러시아 경제협력이 과거와 같이 단순한 물자교역의 차원을 넘어 접경지역의 연계개발차원으로 새로운 변화의 움직임이 포착되는 가운데 그 핵심적 프로젝트로서 ‘창지투 개발계획’에 대한 우리의 객관적 평가와 분석이 요구되는 이유가 바로 여기에 있다.

중국의 ‘창지투 개발계획’은 단순한 지역개발프로젝트가 아니라 북한 및 러시아, 몽골 등 주변국 관계뿐만 아니라, 미국과 일본 등과의 경쟁관계를 염두에 둔 장기적 국가전략의 일환이라는 점과 공간적으로 단동에서 훈춘에 이르는 소위 북·중·러 접경지역을 통한 한반도와 대북한 전략의 의미를 갖는다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 시간적으로 북한의 위기가 가중되는 상황에서 북·중 간 접경지역의 안정과 위기관리적 성격을 내포하며, 유형적으로 중국-베트남, 중국-중앙아시아, 중국-미얀마 등 변경지역 및 소수민족지구에 대한 개발정책과 매우 유사한 패턴을 띠고 있다는 점에서 보다 다층적이고 복합적인 사고가 필요하다고 할 수 있다.²³⁴⁾ 바로 이러한 맥락에서 본 논문에서는 두만강유역에서 전개되고 있는 중국의 ‘창지투 개발계획’과 그에 따른 북·중 간 초국경 연계개발을 중심으로 중국의 전략에 대해 논하고자 한다. 이를 위해 II장에서는 창지투 개발계획의 개요와 추진배경에 대해 중국측 1차 자료를 중심으로 검토하고, III장에서는 창지투 개발에 따른 두만강유역 초국경 연계개발사업의 현황과 전망을 중국의 전략적 의도와 북한 및 러시아의 대응구도를 중심으로 분석하고자 한다. 마지막으로 결론에서 두만강유역에서 전개되고 있는 중국 주도의 초국경 연계개발사업이 우리나라에 미치는 긍정적·부정적 영향에 대한 균형적 고찰을 통해 향후 우리의 과제와 대응방안에 대해 논하고자 한다.

2. 창지투 개발계획에 따른 두만강유역 개발의 현황과 전망

가. 창지투 개발계획의 개요

2009년 8월 30일, 중국 국무원은 「창지투(長吉圖)를 개발개방선도구로 하는 중국 두만강구역협작개발 계획강요」(中国图们江区域合作开发规划纲要—以长吉图为开发开放先导区, 이하

234) 홍면기, “중국의 창지투 개발과 남북한 관계,” (통일부 간담회 발표자료, 2010.11.23) 참조.

‘창지투 개발개방선도구’의 공간적 범위는 1차 권역이 지린성 중부의 창춘시와 지린(吉林)시, 동부의 두만강유역을 포괄하는 지역이다. 이 교통축선을 따라 분포된 이 선도구의 총면적은 약 3만km², 선도구내의 인구는 약 770만 명이다.²³⁸⁾ 최근 발표에 의하면, 창지투 개발개방선도구의 공간적 범위는 보다 확장되어, 창춘시와 지린시의 시 구역과 교외지역 일부를 포함하고 연변조선족자치주 전체를 대상으로 하여 총면적이 7.32만km²으로 지린성의 39.1%, 인구는 1,097만 명으로 40.7%를 대상으로 하고 있다. 2차권역은 중국의 하다치(하얼빈-다칭-치치하얼)구역과 랴오닝(遼寧), 헤이룽장(黑龍江) 동부 및 내몽골자치구 동부, 나선지역, 청진항을 포함하는 북한 동해 북부지역, 러시아 극동연해주지역 등 대두만강경제권을 대상지역으로 설정하고 있다. 2차 권역 활성화를 통해 동해로의 출해 통로 확보, 신형산업기지 및 식량 거점 확보 등 중국 동북지역의 경제발전을 견인하겠다는 전략이다.²³⁹⁾ 결론적으로 창춘에서 두만강유역에 이르는 광범위한 지역을 초국경 경제협력지대로 묶어 이를 동북지역 나아가 동북아지역의 새로운 성장거점으로 삼겠다는 계획이다.

[그림 X-1] 창지투 선도구의 공간적 범위



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

239) 주현평, “창지투 선도구 현황 및 전략, 향후 추세,” (KOTI-길림대 동북아연구원 국제학술세미나 자료집, 2010.9.30). ‘창지투 개발계획’에는 2020년까지 2,800억 위안(약 46조 원)이 투자될 전망이다.

이 ‘계획’의 구체적 실현을 위해 지린성 정부는 2009년 9월부터 관련부처와 전문가들의 의견을 조율하여 「창지투를 개발개방선도구로 하는 중국 두만강지역 협력개발계획강요 실시방안」(中国图们江区域合作开发规划纲要—以长吉图为开发开放先导区实施方案, 이하 ‘실시방안’)을 마련하였고, 여러 차례의 토론을 거쳐 2010년 1월 14일 지린성 11기 인민대표대회 상무위원회 제17차 회의에서 이 ‘실시방안’을 비준하였다. 이 ‘실시방안’에서는 2010년을 ‘창지투 개발계획’의 시작년도로 하여 2020년까지 3단계 발전방안을 제시하고 있으며, △국제대동로 건설 가속화 △국제산업협력단지 건설 △국제협력교류 플랫폼 구축 △종합보세구와 수출가공구 건설 가속화 △초국경 경제협력지구 건설 △현대적 산업체계 구축 △과학기술의 혁신 강화 △체제 및 메커니즘의 혁신 등 10대 중점임무를 설정하였다.²⁴⁰⁾ ([표 X-2] 참조)

[표 X-2] 창지투 개발계획 ‘실시방안’의 10대 중점임무

10대 중점임무	주요 내용
1. 국제대동로 건설 가속화	<ul style="list-style-type: none"> - 중·러 간 훈춘-마하리노 철도의 국제복합운송 복구와 자루비노항의 협력투자 및 이용 - 취엔허, 투먼, 구청리(古城里), 산허(三合), 카이산툰(开山屯) 세관 등의 국경다리 건설 - 훈춘-창링즈(长岭子), 창춘-훈춘 고속도로를 통해 중요 세관으로 연결되는 육상통로 개선 - 중몽간 아얼산-초이발산, 중·러 간 훈춘-핫산, 중북간 투먼-칭진 및 허룽-난핑 등 철도협력 건설 - 훈춘-자루비노-속초-니이가타 항로 개선 - 투먼-칭진-부산 항로 개통 - 중북, 중·러 간 접경지역 교통인프라 협력프로그램/ 중·북 간 취엔허-나진, 중·러 간 훈춘-핫산 육로-항만-세관 등 프로젝트/ 창춘과 엔지 국제공항물류통로/창춘 및 지린의 내륙항/ 훈춘세관의 국제상품교역센터 등 중대 프로젝트 추진 가속화
2. 국제산업협력 단지 건설	<ul style="list-style-type: none"> - 구역내 각종 국가급, 성급 개발구 및 특색산업단지 건설을 중점으로 자본유치 방식과 정책의 혁신 - 훈춘시 중·일·한 순환경제 시범기지과 환경보호설비 제조기지 건설 - 창춘시 중·러 국가급 과학기술연합연구센터, 지린시 중국-싱가폴 식품기지 및 한국공업단지, 엔지시 한국산업단지 등 국제산업협력단지, 창춘 및 지린시의 상하이, 저장, 광둥, 선전, 타이완 산업단지 등 성간 산업협력단지 건설 가속화
3. 국제협력교류 플랫폼 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 창춘시 UN 남남지역협력발전센터, 동북아 지방정부 수뇌회의 연락처, 동북아경제협력포럼 및 협력개발사무처 설립의 실시방안 연구
4. 종합보세구와 수출가공구 건설 가속화	<ul style="list-style-type: none"> - 창지투 대외개방 수준의 제고를 위한 중대조치 - 훈춘수출가공구 건설 가속화 - 창춘종합보세구의 신청업무 전력 추진 - 변경지역 수입자원가공구 설립 적극 모색

240) 吉林省十一届人大常委会第十七次会议, “中国图们江区域合作开发规划纲要—以长吉图为开发开放先导区, 实施方案, <<http://news.163.com/10/0115/02/5T1M81PM000120GR.html>> (검색일: 2010.12.6).

10대 중점임무	주요 내용
5. 초국경경제 협력지구 건설	<ul style="list-style-type: none"> - 창지투 개발개방의 중요 전략 목표이자 선행시범(先行先試)사업 - UNDP와 두만강지역개발프로그램 협력소조의 지원 확보 - 중·러 간 훈춘-합산, 중북간 훈춘-나선 초국경경제협력지구 계속 추진 - 두만강 변경자유무역지구 건설 추진
6. 현대적 산업 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 창지투 개발개방의 핵심내용 - 2012년 이전 자동차 100만 대 증산, 백만 톤 에틸렌, 천만 톤 정유, 천만 톤 옥수수 가공, 궤도 열차 등 중대 프로그램 건설업무 완성 - 창춘시 선진장비제조업기지, 국가바이오산업기지, 국가광전자산업기지/지린시 섬유산업기지, 수출제품기지, 전용차기지, 신형광산자원종합개발기지 등 산업기지 건설 - 지린 화학공업 순환경제시범단지, 지린 풍력 및 원자력 장비산업단지, 창춘 동베이신구(长东北新) 에너지 및 신소재산업단지 등 건설 - 신에너지 자동차 개발, 녹색환경보호 및 순환경제 등 녹색경제를 지탱하는 신산업 프로그램 가동
7. 과학기술의 혁신강화	<ul style="list-style-type: none"> - 국가급 및 성급 중점 실험실, 프로젝트 연구센터, 과학기술혁신센터, 기업기술혁신센터 건설 및 개선 - 10대 과학기술성과 전환, 10대 과학기술 난관돌파, 100개 혁신형 기업 배양, 100명 청년과학기술자 양성 등 ‘雙十雙百’ 프로젝트 가동 - 과학기술형 혁신기업, 하이테크산업 클러스터 배양 - 국제과학기술협력 강화, 국가과학기술협력단지 건설 및 개선, 국제과학기술협력산업배양기지, 국제과학기술협력 연구개발단지 강화 - 과학기술 정책 및 체제 혁신, 과학기술성과의 산출과 전환, 산업화 가속화
8. 체제 및 메커니즘의 혁신	<ul style="list-style-type: none"> - 금융기구, 산업투자기금, 창업벤처투자기금, 중국-동북아투자협력기금 등의 자금융자 플랫폼 구축 가속화/지방성 상업은행 설립을 통한 창지투 개발개방의 금융지원 제공 - 창춘동베이신구(长东北新区), 지린베이신구(吉北新区)의 내륙도시 대외개방 모델, 신흥공업화 모델, 신도시건설, 행정체제 개혁 등 시범사업 지원 - 창춘 자동차산업개발지구, 창춘 정위예(净月)경제개발지구, 지린 경제개발구, 지린 화학공업순환경제시범단지의 국가급 개발지구로 승격 추진 - 지린대학 등 과학연구단위의 동북아 연구방면의 학과우위를 발휘, 지린성 창지투개발개방선도구 연구센터 등 연구기구 설립
9. 정책시스템 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 창지투 발전전문기금 설립으로 선행시범 사업 지원 - 연변주의 외자유치, 해외진출 등 선행시범 사업으로 연변민영은행 설립 및 중국조선족문화성 설립 추진
10. 지린성 전체의 발전 추동	<ul style="list-style-type: none"> - 창지투 일체화, 연롵투 일체화를 통한 대도시 우선 발전 추진 - 훈춘, 둔화 등 3~5개 중급도시(인구 30만 명 규모) 중점 육성 - 창춘, 지린시의 위성도시 건설 추진 - 창지투 지역 및 지린성 기타지역간 고속도로, 철도, 항공, 수리, 에너지, 시정, 환경 등 중요 기초인프라 건설 가속화 - 연롵투 기초인프라와 도시화 프로젝트, 창춘동베이신구와 지린베이신구 건설 추진 - 창지투 일체화 기초인프라 건설 프로젝트의 적극적 모색과 계획 추진

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

지린성 차원의 ‘실시방안’에 맞추어 성 산하 각급 지방정부차원에서도 구체적인 ‘실시방안’이 제정되었다. 그 가운데 두만강유역 개발과 관련해 북·중·러 경협 차원에서 전진기지

의 역할을 수행하고 있는 연변조선족자치주의 ‘실시방안’을 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 연변조선족자치주의 ‘실시방안’에서는 시기적으로 2012년과 2020년의 두 단계로 나누어 목표를 설정하고 있다. 2012년에 동해로의 ‘출해통로’ 확보라는 목표를 실현하기 위해 중국 국내화물의 우회운송량이 일정한 규모를 확보하도록 하고, 중·러 간 훈춘-하산, 북·중 간 훈춘-나선 초국경 경제협력지구의 건설을 가속화하며, 각기 특색 있는 국제협력산업단지를 조성하도록 하였다. 또한 2020년까지 두만강 핵심지역의 대외개방을 실현하기 위해 중·러 간, 북·중 간 초국경 경제협력지구의 건설을 완료하는 등 ‘창지투 개발계획’의 총체적 완성을 꾀한다는 계획이다.²⁴¹⁾ ‘실시방안’에는 100대 중점건설대상이 선정되었으며, 그 가운데 특히 초국경 경제협력지구 건설을 위한 대외통로 건설과 관련한 12개 사업이 있으며 총 173.5억 위안(25.6억 달러)이 투자될 계획이다.²⁴²⁾

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

나. 두만강유역 초국경 연계개발 사업의 추진 배경과 의미

중국은 1990년대 초반부터 유엔개발계획(UNDP)이 주도하는 두만강유역개발프로그램(TRADP)에 참여하여 왔으나, 애초에는 변경도시인 훈춘에 국한되어 있다가 이후에 연변조선족자치주로 사업의 공간적 범위가 확대되었다. 하지만 당시 경제 및 인구규모는 물론이고 수송로 확보가 제대로 이루어지지 않은 등 변경지역이 갖고 있는 폐쇄성의 한계로 인해 중국은 국제적인 개발협력에 있어 근본적인 문제에 봉착해 있었던 것이 사실이다. 결국 동북진흥전략이 본격적으로 추진되고 있던 2005년에 들어와서 중국은 「동북 노후공업

241) 延边朝鮮族自治州發展改革委員會, “中国图们江区域合作开发规划纲要-以長吉圖爲先導區’实施方案,” <http://wenku.baidu.com/view/e8cedb86_bceb19e8b8f6ba1c.html> (검색일: 2010.12.6). 지린성 정부는 2011년에 ‘두만강변경자유무역구계획’의 편제에 착수하여 북·중 훈춘-나선 초국경경제협력구, 훈춘-하산 초국경경제협력구를 최종적으로 하나의 자유무역구로 통합하는 방안을 모색하고 있다. <<http://news.cntv.cn/20110125/101353.shtml>> (검색일: 2010.4.16).

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

기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견(36호 문건)을 통해 접경국가들과의 경제무역협력을 강조하면서, 대두만강개발계획(Greater Tumen Initiative, GTI)으로의 전환을 통해 두만강유역 개발을 위한 국제협력을 본격적으로 추진하게 되었다.²⁴³⁾

이 시기에 특히 주목해야 할 부분은 대북한 ‘육로-항만-구역 일체화’ 프로젝트로서 구체적으로는 (중)훈춘-권하-(북한)원정-나진항을 잇는 도로의 현대화를 추진함과 아울러 유라시아 대륙교의 거점항만인 나진항 3, 4호 부두의 사용권 및 개발권을 확보하고 항만 배후부지를 개발한다는 계획이다. 이 프로젝트는 동북3성 동부지역의 출해통로가 부재함에 따른 물류의 병목현상을 해소하고, 나아가 동북 노후공업지역의 진흥을 위한 대외개방 차원에서 추진된 것이다. 특히, 북한의 나선지역은 중국 훈춘시와 두만강을 경계로 접경하고 있는 지역으로 천혜의 항만여건을 갖추고 있어 중국 동북3성 동부지역의 전용항만으로 개발할 가치가 높은 것으로 평가되었다. 2005년 9월 중국은 국내 민간기업을 매개로 나선시 인민위원회와 북한 원정리에서 나진항까지 연결되는 도로 67km를 건설해 주는 조건으로 나진항 3호 부두와 향후 건설될 4호 부두에 대한 운영권을 50년간 보장해 주는 것에 합의하였고, 북한과 ‘나선물류합영회사’를 설립하였다. 하지만 2006년 10월 제1차 북핵실험에 따른 정세 악화로 인해 이 프로젝트는 별다른 탄력을 보이지 못하였고, 결국 중국 측 민간기업의 투자도입 실패와 항만경영권에 대한 북한 중앙정부의 인준거부 등으로 인해 별다른 진척을 보이지 못했다.²⁴⁴⁾

한편 중국이 추진하고 있던 대러시아 ‘육로-항만-세관 일체화’ 프로젝트에 대해 러시아는 아주 소극적인 태도로 일관하였다. 중국의 동진전략에 대한 러시아의 지정학적 측면의 우려와 함께 유라시아를 연결하는 교량적 역할로서 시베리아횡단철도(Trans Siberian Railway, TSR)의 독점적 지위를 유지하고, 북한에 대한 중국의 영향력을 견제하면서 동시에 환동해권의 새로운 전략적 거점을 확보하기 위해 러시아는 북한과 나진-하산 철도연계 및 나진항 협력개발사업을 추진하였다. 러시아는 북한과 이미 2000년부터 본격적인 철도협력 사

243) 2005년 6월 UNDP가 개최한 제8차 5개국 협력위원회 회의에서 TRADP의 10년 연장에 합의하였고, 사업의 공간적 범위를 중국 동북3성과 내몽고, 러시아 극동연해주지역, 북한 나선지역, 몽골 동부, 한국 동부연해도시 등 ‘대두만강지역’(Greater Tumen Region)으로 확장하였다. 또한 2006년에는 기존의 UNDP가 주도하던 TRADP에서 회원국들이 자발적으로 주도하는 GTI로 체제를 전환하였다. 이는 무엇보다 동북아 역내국가들 특히 중국 및 러시아 등의 경제력 증대와 각자의 국가균형발전전략이 작용한 결과로 볼 수 있다. 원동욱, “동북아, 협력과 공생의 아젠다: ‘교통물류’분야를 중심으로,” 『동서연구』, 제21권 1호 (2009), pp. 21~22 참조.

244) 원동욱, “동북공정의 내재화, 중국 동북지역 인프라개발의 전략적 함의,” 『국제정치논총』, 제49집 1호 (2009), p. 245.

업논의에 착수하였고, 2006년 이후 나진-하산 철도 연계 사업을 적극적으로 추진하였으며, 동년 3월에는 남북러 3자 철도운영자 회의를 개최하여 의장성명의 조인을 이끌어 내었다. 또한 2007년 6월에는 한러 철도운영자 회의를 개최하여 ‘나진-하산 프로젝트 추진 양해각서’를 체결하고 러시아 철도공사와 루코 간 ‘한러 합작물류회사 설립을 위한 양해각서’를 체결하였다. 이후 2008년 4월 러시아 철도공사와 북한 철도성간 ‘나진-하산 프로젝트 추진협력 합의서’를 체결하고 동년 10월 착공식이 이루어짐에 따라, 나진항 3, 4호 부두에 대한 이권은 러시아로 돌아가게 되었다.²⁴⁵⁾

나진항 3, 4호 부두에 대한 이권이 러시아로 넘어감에 따라 중국의 대북한 ‘육로-항만-구역 일체화’ 프로젝트는 외형적으로는 실패한 것처럼 보였다. 주체사상을 통치이념으로 하는 북한의 입장에서 중국이 제기한 ‘일체화’라는 개념은 수용하기 어려웠을 것으로 파악된다. 또한 나진항이라는 거점을 무기로 중국과 러시아 사이에서 ‘시계추 외교’(pendulum diplomacy)를 전개함으로써 전략적 우위를 유지하려는 북한의 입장에서 중국으로의 ‘일변도’는 더욱 부담으로 작용했을 것이다. 하지만 중국 중앙정부와 지린성 지방정부는 새로이 변화된 상황에서 동해안 출해통로 확보를 위한 지속적이고도 다각적인 노력을 기울였다.²⁴⁶⁾ 즉 대북한 ‘육로-항만-구역 일체화’ 프로젝트가 장애에 부딪힌 상황에서 과거 사업의 전면에서 나서지 않았던 중국 중앙정부가 보다 적극적인 개입을 시도하였다. 특히 2009년 10월 원자바오 총리의 방북 직후 공개된 중국의 나진항 1호 부두 운영권 확보라는 사실은 중국이 3, 4호 부두 이권을 상실한 이후에도 지속적으로 나진항 운영권과 관련하여 북한과의 협의를 지속적으로 진행하였음을 의미한다.

실제로 중국은 2008년 6월 국가발전개혁위원회 주도로 1999년에 편제된 「중국 두만강 지역개발계획」(中國圖們江地區開發規劃)에 대한 수정작업을 진행하였으며, 동년 7월에 중국 랴오닝성 소재 다롄창리경제무역유한공사(大連創力經貿有限公司)는 북한의 라진강성무역회사와 나진항 1호 부두 현대화 등 관련사업을 위한 합영계약을 체결하였다. 또한 김정

245) 천혜의 항만조건을 지니고 있는 나진항에 대한 중국과 러시아의 관심이 집중됨에 따라 북한은 그간 나진항의 개발과 사용권을 미끼로 중국과는 도로 연결을, 러시아와는 철도 연결을 추진하는 이중적 양자 게임을 진행하였다. 원동욱·김선철, “북한 인프라 개발을 위한 정부 및 민간부문 협력방안: TKR-TSR 연계 및 나진항 개발사업을 중심으로,” 『월간교통』, 통권 제124호 (2008) 참조.

246) 2007년 9월에 개최된 제3차 북·중과학기술경제무역연합위원회 회의에서 중국은 대북 ‘육로-항만-구역 일체화’ 프로젝트를 정식으로 북한 측에 제안하였고, 북측이 제기한 서면형식의 관련자료 제출 요구에 따라 2008년 4월 상무부가 외교부를 통해 북한주재 중국대사관에 관련 자료를 제출한 바 있다. 延邊州開發辦, “關於對外通道建設情況的報告,” <<http://www.yanbian.gov.cn>> (검색일: 2009. 6. 13).

일 위원장의 방침을 받아 동년 11월에 나진항 1호 부두 개조사업을 착공하기 위해 훈춘에 초기자본금 3,000만 위안으로 훈춘창립해운물류유한공사(珲春創力海運物流有限公司)를 설립하였다. 2009년 6월 나진항 1호 부두의 현대화사업과 인근 비료중계장 8,100m²를 석탄 창고로 개조하는 작업이 완료되었다. 동년 10월 제1기 투자에 2,000만 위안을 투입하여 나진항 1호 부두 1호 정박지에 대한 정비사업이 마무리된 상태로 저장용량 4만 톤, 연간 화물처리량 150만 톤의 석탄 하역이 가능해진 상태이다. 그리고 향후 진행될 1호 부두 2, 3호 정박지의 정비 및 확장을 통해 30만 톤의 컨테이너 하역과 100만 톤의 식량 및 사료의 하역이 추가로 가능해질 것이라고 전망하고 있다.²⁴⁷⁾

이러한 배경하에 2009년 8월 30일에 중국 국무원은 ‘창지투 개발계획’을 비준하였다. 하지만 동년 10월 원자바오 총리의 방북기간에야 중국의 나진항 1호 부두 진출과 10년 사용권 획득이라는 사실이 중국 언론에 드러났으며, 더욱이 ‘창지투 개발계획’에 대한 대외적 공표는 동년 11월 18일에야 이루어졌다. 이는 과거 나진항 3호 부두 진출과 관련하여 북·중 간 ‘나선국제물류합영회사’의 설립과 50년 사용권 획득을 중국 국내언론을 통해 대서특필하던 방식과는 상당한 차이를 보인다. 이는 무엇보다 중국이 추진하고 있는 ‘창지투 개발계획’의 핵심이 나진항을 통한 출해 통로의 확보와 함께 북한의 나선지역과의 연계개발에 있음을 보여주는 것이며, 과거와는 달리 북한과의 단계적 조율을 통해 관련 계획을 추진해 나간다는 중국 지도부의 보다 신중한 자세를 엿볼 수 있다. 또한 ‘창지투 개발계획’의 공식적인 공표가 2009년 9월에 두만강유역의 초국경협력의 또 다른 당사자인 러시아와 「중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획강요(2009~2018)」를 체결한 이후라는 점에서도 이 계획이 중국 지도부의 주도면밀한 계산 속에서 주변국과의 의견 조율을 통해 이루어졌음을 알 수 있다.²⁴⁸⁾

247) 2009년 10월 31일 훈춘시 관계자 인터뷰. 이렇듯 중국이 나진항 1호 부두의 운영권을 획득함으로써 동북지역 지하자원 및 곡물을 철도를 이용한 내륙운송보다 물류비가 저렴한 동해 항로를 통해 동부 연해 지역으로 우회운송 할 수 있게 된 것이다. 또한 나진항을 통한 동해 진출은 훈춘을 전진기지로 한 두만강유역이 중국의 핵심 물류 거점으로 거듭날 기회를 부여할 것으로 보인다.

248) 2009년 9월 23일 중국의 후진타오 국가주석과 러시아 메드베데프 대통령은 뉴욕에서 열린 G20 정상 회의에서 양국 간 별도로 회담을 갖고 <중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획강요(2009~2018)>에 서명하였다. 2007년 3월부터 중·러 양국 간에 논의되었던 중국 동북지역과 러시아 극동지역의 공동협력개발방안이 최종적으로 양국 정상차원에서 비준을 획득한 것이다. 원동욱, “‘용’과 ‘곰’의 合舞: 중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획강요(2009~2018)를 중심으로,” 한국교통연구원, 『동북아북한교통정보 웹진』, 통권 49호, 2009년 12월 참조.

국내적으로 중국은 ‘창지투 개발계획’의 준비를 위해 2008년 9월 지린-옌지(延吉) 고속도로의 개통으로 창-지-투 고속도로의 전 구간을 개통하였고, 2007년부터 창춘-지린 간 고속철도(총 연장 109km) 건설을 시작하여 2010년 12월에 개통하였다.²⁴⁹⁾ 또한 중국은 이미 훈춘에 2016년까지 100억 위안을 들여 대단위 동북아 변경무역센터를 건설키로 하는 한편, 한국과 일본, 홍콩 등 외국인 전용 산업단지 조성 계획도 마련함으로써 ‘두만강의 동해 시대’를 치밀하게 준비해 왔다고 볼 수 있다. 더욱이 중요한 사실은 중국의 나진항 1호 부두의 개발 및 이용권을 확보함과 동시에 최근 글로벌 금융위기로 인해 경제적 상황이 어려운 러시아를 상대로 중국이 동북지역과 러시아의 극동 및 동시베리아 지역의 협력개발을 추진하기로 함으로써 두만강유역의 개발 주도권이 중국으로 넘어오고 있다는 것이다.

3. 두만강유역 초국경 연계개발사업의 현황과 전망

: 중국의 전략적 의도와 북한 및 러시아의 대응을 중심으로

‘창지투 개발계획’의 추진에 따라 북·중·러 접경지역에 해당하는 두만강유역에 초국경 경제협력지대가 형성될 경우 1990년대 초부터 TRADP에 따라 추진되어 온 남·북한과 중국, 러시아, 일본, 몽골을 포함하는 환동해권, 나아가 동북아지역의 경제협력 구도에 있어 향후 중국이 주도적인 영향력을 미치게 될 가능성이 클 것으로 예상된다. 특히 중국이 국가 차원에서 두만강유역을 중심으로 전개하고 있는 ‘창지투 개발계획’은 정치·경제적으로 동 지역을 넘어서 한반도 및 동북아지역 전체에 중요한 파급 효과를 미칠 것으로 전망된다. 우선 경제적인 측면에서 본다면, 중국은 두만강유역 물류 인프라의 확충을 통해 동북지역의 중공업제품, 식량 및 자원 등을 주요 소비지인 중국 동남연해지역은 물론이고, 한국, 일본 및 구미지역으로 운송할 수 있는 환동해권 대외무역의 해상통로를 개척하는 셈이다.²⁵⁰⁾ 이로써 중국은 동북진흥전략을 추진하기 위한 기초적 물적 토대를 마련하고, 이와 동시에 대외개방의 촉진을 통해 막대한 사회적, 경제적 이익을 기대할 수 있다. 또한 중국은 북한 및 러시아와 함께 초국경 경제협력지대를 구축함으로써 독자적인 동북아 경제통

249) <http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-12/30/c_12934723.htm> (검색일: 2011.1.30). 2010년에는 지린-훈춘 간 고속철도 건설이 시작되어 2013년에 개통될 예정이며, 이로써 창춘-훈춘 구간이 2.5시간 내에 운행될 것으로 예상된다.

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

합을 추진하는 의미도 가진다.²⁵¹⁾

그러나 이러한 경제적인 측면보다 더욱 주목해야 할 것은 두만강지역 초국경 협력개발 사업에 임하는 중국의 전략적 포석에 있다. 지정학적으로 본다면, 두만강지역 국제협력개발 사업에서 중국이 주도적인 역할을 담당하고, 이를 바탕으로 북한으로부터 동해로 진출하는 해상통로를 확보할 수 있다는 것은 중국에게 단순한 경제적 기대효과 이상의 중장기적 전략적 포석이라는 의미를 가진다고 볼 수 있다. 즉, 북·중·러 접경지역의 통합 경제권의 출현과 중국의 동해로의 출해권 확보는 중국의 지정학적 이익과 국가안보에 매우 유리한 방향으로 작용할 것이며, 기존의 마·일 중심의 동북아 정치경제구도에 대응하는 중국 중심의 국제정치경제 구도를 출현시킬 가능성이 존재한다. 특히 군사적인 측면에서 중국의 해군력이 환동해권 지역으로 진출할 수 있는 계기를 제공함으로써 이 지역의 군사, 안보상황을 더욱 복잡하게 만들 수도 있다.²⁵²⁾ 더욱이 이는 결과적으로 정치·경제적인 측면과 함께 북한의 대중국 의존도를 심화시키는 결과를 가져옴으로써 한반도 문제에 대한 중국의 영향력 확대로 이어질 가능성도 배제할 수 없다. 물론 미국, 일본, 러시아를 비롯한 주변 강대국과 한국의 견제를 고려할 때, 이러한 중국의 전략적 의도와 실제적 행동사이에는 일정한 편차가 존재할 수밖에 없을 것이다.

과거 북한의 핵실험 및 미사일 발사 등 정치적 행보에 따라 동북아 국제관계가 불안정한 상태로 나아감에 따라 중국의 대북 협력관계 또한 새로운 변화의 양상을 보였던 것이

251) 한편 북한과 러시아로서는 한국이나 기타 서방세계의 경제적 도움 없이도 중국과의 공동개발 사업을 통해 동 지역의 인프라를 구축하고, 그 동안 재정적인 어려움과 낙후한 무역환경, 인프라 구축의 미비 등의 원인으로 정체되어 왔던 변경지역의 경제활성화를 꾀하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

252) 이러한 견해에 대해서는 원동욱, “동북공정의 내재화, 중국 동북지역 인프라 개발의 전략적 함의,” 『국제정치논총』, 제49집 1호 (2009), p. 247; Lou Kilzer, “China Gains Foothold Via North Korea Port,” *Pittsburgh Tribune-Review* (February 20, 2011) 참조. 2011년 6월 15일 푸단(复旦)대학 한국연구센터의 차이지엔(蔡建) 부주임은 홍콩 봉황TV와의 인터뷰에서 한반도 유사시 나진항의 군사적 용도의 가능성을 언급한 바 있다. “중국의 나진항 조차와 관련한 전체 과정을 볼 때, 특히 중앙정부의 관점에서 보면 경제이익에 대한 더욱 많은 고려가 깔려 있다. 하지만 국가의 거시적 관점에서 고려한다면, 이러한 일종의 정치적 목적 혹은 전략적 고려가 있는지에 대해서는 그 가능성을 완전히 배제할 수 없다고 생각한다. 왜냐하면 만일 이후 한반도에 불안한 상황이 발생한다면 이 지역항만이 군사적 용도로 사용될 가능성을 완전히 배제할 수 없기 때문이다(从中国租界罗津港先后整个过程来看, 特别从中央政府的角度来看, 他们更多是处于经济利益的一些考虑, 但是我想从国家的宏观层面来考虑, 有没有这样的一种政治目的或者是战略上的考量, 我觉得也不能完全排除, 因为外一以后朝鲜半岛发生一些动荡不安, 这个地方海港我想也不能完全排除会被军事用途).” (<http://phtv.ifeng.com/program/qqqlx/detail_2011_06/15/7025309_2.shtml> (검색일: 2011.6.17).

사실이다.²⁵³⁾ 따라서 중국의 대북전략 수행의 가변성이 커지고 있으며, 이에 따라 북한과의 연계개발사업의 경우 정책적 우선순위는 물론 그 실행가능성도 낮아질 것이라는 판단이 지배적이었다. 즉 중국은 공식적으로는 UN 안보리 상임이사국으로서 안보리 결의에 대한 시행 의무가 있으며, 이로 인하여 북·중 간 협력의 부침이 심하게 나타날 수밖에 없다는 것이었다. 사실상 중국에 대한 북한의 의존도가 날로 높아져 가는 가운데 중국의 대북 제재는 가장 큰 효과를 발휘할 것으로 인식되었으며, 또한 대북제재를 둘러싸고 중국에 대한 국제사회의 요구 또한 더욱 강화되었던 상황이다. 다시 말해서 중국은 ‘책임 있는 강대국’(負責任的大國)으로서 북한에 대한 압력행사를 통해 역내 평화와 안보를 유지해야 하는 동시에, 북한의 정치적 파국 상황을 막고 점진적으로 개혁·개방의 방향으로 견인하기 위한 새로운 정책적 대안을 요구받아 왔다고 볼 수 있다.

하지만 이러한 예측과 달리 최근 들어 중국의 대북협력이 강화되고, 북·중·러 접경지역인 두만강유역의 초국경 연계개발사업이 보다 가시화되고 있다. 2009년 10월 원자바오 총리의 방북 이후 현재까지 북·중 양국 간 초국경 연계개발과 관련한 본격적인 협력논의가 지방정부 차원을 넘어 중앙정부 차원에서 진행되고 있으며, 2010년부터 3차례에 걸친 김정일 위원장의 방중 역시 이와 밀접하게 관련되어 있다고 판단된다. 특히 김정일 위원장의 3번째 방중이 이루어진 직후인 2011년 6월 7일~9일간 중국 상무부 천더밍(陈德铭) 부장과 북한 노동당 장성택 중앙행정부장은 각기 라오닝성과 지린성에서 공동으로 ‘북·중 나선경제무역역지대 및 황금평, 위화도경제지대 개발협력연합지도위원회’ 제2차 회의를 개최하였고,²⁵⁴⁾ 구체적 프로젝트와 관련한 착공식을 거행하였다. 특히 2011년 6월 9일에는 북·중 양국이 나선특구 공동개발 및 원정리-나선 도로 보수공사 착공식을 양측 고위관계자들이 대거 참석한 가운데 개최하였다.²⁵⁵⁾

253) 2009년 4월, 5월의 북의 로켓발사와 제2차 핵실험 이후 북·중관계의 변화에 대해서는 최명해, “북한의 2차 핵실험과 북·중관계,” 『국방정책연구』, 제25권 제3호 (2009) 참조.

254) ‘개발협력연합지도위원회’는 김정일 위원장의 2차 중국방문 이후 북·중 양국 간 논의를 통해 결성되어 2010년 11월 북한의 평양에서 첫 회의가 개최된 바 있다. <<http://www.people.com.cn/h/2011/0609/c25408-1495964484.html>> (검색일: 2011.6.9) 참조.

255) 북·중 간 합의된 나선경제무역역지대의 개발프로젝트는 모두 8개로, 이번에 가동된 협력프로젝트는 훈춘 권하-나선 간 50km의 2급 도로개조 프로젝트, 나진항 중국내수화물 초국경 우회운송 프로젝트, 나선 지역 고효율 농업시범지구 프로젝트, 100만톤 시멘트공장 프로젝트, 중국인 나선지역 자가용관광 프로젝트 등이다. 『环球时报』, 2011년 6월 10일.

가. 중국의 전략적 의도

이처럼 최근 가시화되고 있는 두만강유역의 북·중 간 협력확대와 초국경 연계개발 움직임은 어느 일방이 주도하기보다는 북·중 양자 간 전략적 조율에 따른 것으로 파악된다. 우선 중국의 입장에서 보면, 무엇보다 북한체제의 내구성에 대한 비관적 견해에 따른 것으로 보인다. 즉 북핵문제로 야기된 국제사회의 대북제재 국면이 장기화되고 김정일 위원장의 건강악화와 후계자 승계에 따른 레짐(regime)의 위기가 한반도의 긴장을 야기할 수 있다는 것이다. 결국 북핵문제로 인한 중국의 대북 영향력이 제한적일 수밖에 없는 상황에서 ‘북핵문제’와 ‘북한문제’를 따로 분리하여 접근함으로써 보다 중장기적 측면에서 경제협력을 지렛대로 북한에 대한 영향력을 강화하고 점진적 개혁개방으로 유도하려는 전략적 의도로 파악된다.²⁵⁶⁾ 북한에 대한 과도한 제재는 결국은 북한을 위기상황으로 내몰아 중국의 동북진흥전략 추진은 물론이고 동북아 국제정세의 유리한 구도를 확보하는 데 부정적 요인으로 작용할 수 있다는 것이 중국의 전략적 판단으로 보인다. 또한 미국, 일본 등의 해양세력과의 대결구도에서 일정한 완충지대 역할을 담당할 수 있는 북한의 위상에 대한 전략적 재고와 함께, 이를 계기로 북한에 대한 중국의 영향력을 더욱 확대시키려는 의도로 파악된다. 북핵문제와 연이은 천안함 사건, 연평도 포격사건 등으로 인해 한반도 정세가 불안해지고, 미국을 중심으로 하는 국제사회의 대북제재가 강화되고 있던 상황에서도 중국이 오히려 북한과의 교역 및 투자를 확대하고 아울러 최근 인프라 연계사업을 본격적으로 추진하고 있다는 사실이 이를 방증한다고 할 수 있다.

이러한 점에서 2009년 10월 원자바오 중국총리의 방북과 그에 따른 대북경제협력 강화 조치는 UN 안보리 결의 1874호를 통한 국제사회의 대북제재 움직임이 강화되었던 시점에도 불구하고 중국 지도부의 전략적 결단을 보여주는 상징적 사건이었다. 이러한 국가차원의 전략적 의도와 함께 중국의 대북협력 확대는 제4세대 지도부가 중점적으로 추진하고 있는 ‘동북진흥전략’과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 중국의 대북경협이 급격히 확대되기 시작한 2000년대 중반 이후는 바로 동북진흥계획의 성공적 실시를 위해 대외개방을 확대하려는 시점과 일치한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 2005년 중국 국무원은 「동북 노후 공업기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견(‘36호 문건’)」 제24조에서 북한과의 ‘육로-항

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

만-구역 일체화 프로젝트’를 언급한 바 있다. 이는 바로 북·중 접경지역에 초국경 경제협력지대라는 단일 경제구역을 형성함으로써 북한을 통해 출해 통로를 확보함과 동시에 안보적 측면에서 일종의 ‘신 완충지대’(New Buffer Zone)를 구축하겠다는 의미로 읽혀진다.²⁵⁷⁾ 그리고 경제적, 기업적 측면에서는 동북지역의 경제개발이 본격화되면서 그에 필요한 에너지원과 광물자원에 대한 수요가 급증하였고, 이에 따른 근거리의 풍부한 북한 자원에 대한 ‘매력’에서 출발한다. 이는 최근 중국 기업들의 북한 광물자원에 대한 수입과 함께 북한 광산에 대한 직접투자도 증대되고 있음에서도 알 수 있다.²⁵⁸⁾ 또한 동해로의 출해 통로 확보를 통해 지린성과 헤이룽장성의 지하자원과 식량을 중국 동남연해지역으로 우회운송함으로써 물류비의 감소를 통한 두만강지역의 산업경쟁력을 확보하려는 것 역시 중국이 창지투 선도개방구와 나선지역의 초국경 연계개발을 꾀하는 중요한 의도 가운데 하나이다.²⁵⁹⁾

나. 북한의 대응

한편 북한의 경우는 대중경협의 확대가 북핵문제로 인해 미국을 중심으로 한 국제사회의 경제제재국면이 장기화되고 있고, 남북관계의 대립국면이 지속되는 가운데 남한과의 경제협력이 위축·경색되고 있는 상황에서 중국과의 경협 확대와 심화로 인한 종속의 위험성에도 불구하고 대안부재에 따른 불가피한 선택으로 파악된다.²⁶⁰⁾ 나아가 북한은 중국과의

257) 냉전시대에 중국은 북한을 서구 자본주의의 세력 확장을 막기 위한 완충지대로 인식하였다. 그러나 냉전의 종식과 함께 북한의 핵·미사일 실험, 탈북자의 중국유입 등은 오히려 중국의 안보를 위협하는 것으로 인식되면서 중국정부는 ‘일체화’ 프로젝트를 통해 북한 접경지역과의 경제적 유대와 연계를 강화하여 정치적 영향력을 확대시키고 북한 이탈주민의 중국 유입을 최대한 저지하고자 하는 의도로 풀이된다.

258) 姜稚, “我国利用境外矿产资源投资现状” (2010년 10월 14일), <<http://wenku.baidu.com/view/ca8160f8941ea76e58fa047d.html>> (검색일: 2010.12.1) 참조.

259) 2010년 12월 7일에는 380톤의 훈춘산 석탄을 실은 11대의 중형화물차가 처음으로 북·중 간 취엔허-원정을 통과하여 나진항에 도착하였고, 2011년 1월 11일에 1.7만 톤의 석탄을 실은 배가 나진항을 출발하여 상하이로의 우회운송을 처음으로 시작하였다. 훈춘-나진-상하이 수송로는 시간과 비용 면에서 상당한 경쟁력을 가지고 있으며, 톤당 60 위안의 비용을 절감할 수 있는 것으로 평가된다. <http://www.chinajilin.com.cn/content/2011-01/15/content_2161095.htm> (검색일: 2011.1.30).

260) 지금까지 북한은 일방적인 경제적 의존이 필연적으로 정치적 종속은 물론이고 체제에 대한 위협을 초래한다고 보기 때문에 의존 정도가 일정한 수위를 넘어서는 경우에 반드시 제3의 대상을 통해 균형을 유지하려는 모습을 견지해 왔다. 하지만 북한의 대외적 고립이 지속되고 있고, 중국만이 경제적으로

접경지역 개발협력 및 원조를 확보함으로써 새로운 경제회생의 기회를 포착하고, 동시에 중국과의 밀착을 통해 미국을 중심으로 하는 국제사회의 제재국면을 타파하려는 전략적 의도로 파악된다. 더욱이 대중경협 확대가 과거 북한이 추진해 온 ‘신의주 특별행정구’와 ‘나선경제무역지대’라는 북부 변경지역을 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 정치적 안보의 위협성을 줄이면서 동 지역의 개발을 진행할 수 있다는 점에서 수용 가능한 측면이 존재한다는 점이다.

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

다. 러시아의 개입

러시아는 중국의 대러시아 ‘육로·항만·세관 일체화 프로젝트’에 대한 과거 소극적인 태도에서 벗어나 중국과의 접경지역 연계개발에 적극적인 모습으로 전환하고 있다. 러시아는 낙후한 극동지역의 개발을 통한 지역적 격차 해소는 물론이고 2012년 블라디보스토크 루스키 섬에서 개최되는 APEC 정상회담을 계기로 아시아-태평양 지역으로의 본격적 진출을 위해 대대적인 인프라개발을 추진해 왔다. 하지만 2008년 글로벌 금융위기로 인해 러시아의 금융시장에 심각한 자금경색이 일어나고, 경제성장을 지탱해온 에너지가격이 하락하면서 이러한 계획에 일정한 차질이 빚어지게 되었다. 이에 따라 러시아는 그동안 중국의 동진전략에 대한 경계와 견제를 이유로 중국과의 접경지역 협력에 대한 소극적 태도를 취하던 입장에서 벗어나 중국자본의 적극적 투자유치를 위해 2009년 9월 23일 뉴욕에서 열린

유일한 보급원이자 정치적 지지자인 상황에서 북한은 중국의 ‘창지투 개발계획’에 따른 적극적 연계개발전략을 점진적으로 수용하는 방향으로 나아가고 있다. 임수호·최명혜, “북·중 경제밀착의 배경과 시사점,” (삼성경제연구소, 2010년 10월 1일), pp. 24~25 참조.

G20 정상회의에서 중국과의 별도의 회담을 통해 접경지역 공동개발의 내용을 갖는 「중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획강요(2009~2018)」를 체결하였다. 그 결과 러시아 극동지역 인프라 및 산업시설에 대한 중국의 본격적인 투자가 이루어지게 되었으며, 특히 중·러 접경지역의 하나인 두만강유역의 경우 항만, 도로, 철도, 세관의 유기적 결합을 통해 중·러 변경자유무역지대의 구축이 이루어질 전망이다.

다른 한편 러시아는 북한과 나진-하산철도 및 나진항 현대화 프로젝트, 블라디보스토크-청진 간 송전망 연계 프로젝트, 남·북·러 가스관 연계 프로젝트 등 두만강유역의 북한지역과의 물류·에너지 인프라 연계개발을 추진하고 있다. 최근 보도에 따르면 2011년 연내에 나진-하산 간 본선 및 지선을 합친 64km의 선로 부설과 선로전환장치 56개가 설치될 계획이며,²⁶¹⁾ 동년 10월에는 나진-하산 철도의 시범운행이 이루어진 바 있다. 또한 러시아는 나진항으로 들어오는 동북아시아의 화물을 TKR-TSR를 통해 러시아로 연계운송하는 방안을 구상 중이며, 이를 위해 나진항 3호 부두에 대한 개조도 곧 이루어질 전망이다. 이는 무엇보다 중국의 동해로의 진출에 대한 러시아의 우려와 견제가 여전히 작동하고 있음에서 비롯된 것으로 파악된다. 최근 진행된 북·러 간 정상회담을 통해 러시아 주도로 남북러 가스관 연결 프로젝트를 제기하는 등 중국의 동진을 러시아의 남진 즉 북러, 남북러 협력에 의해 견제하려는 의도로 읽혀진다.

이처럼 최근 들어 두만강유역의 초국경 연계개발은 북·중 양자 간 나아가 북·중·러 3자 간 매우 복잡한 전략적 조율을 통해, 협력과 견제라는 새로운 차원에서 진행되고 있으며, 앞으로 더욱 확대·심화될 것으로 전망된다. 즉 북·중 경협은 양측의 직접적 수요가 있는 광물자원, 식량, 에너지원 및 생필품 등의 단순 물자교역을 넘어 물리적 연계를 강화하는 차원에서 물류인프라의 연계구축을 통해 양국의 접경지역 특구를 공동으로 개발하는 초국경 경제협력지구(跨境经济合作区)의 건설로 나아갈 것으로 예상된다.²⁶²⁾ 최근 들어 압록강유역의 황금평, 위화도와 두만강유역의 나선특별시의 북·중 간 공동개발 움직임은 이를 뒷받침한다고 볼 수 있다. 또한 중·러 간에도 훈춘-하산 초국경 경제협력지구의 건설이 함

261) <<http://www.rail.co/2011/09/13/russian-railways-to-run-a-demonstration-train-to-north-korea>> (검색일: 2011.9.12) 참조. 러시아철도공사에 따르면, 현재까지 14.6km의 지선과 6km의 본선이 개보수되었고, 36개의 선로 전환장치가 설치된 상태이다.

262) 이러한 관점은 2009년 9월 1일 창춘에서 개최된 GTI(Great Tumen Initiative) 제11차 정부 간 협상위원회 장관급회의에서 중국 상무부 부부장 이사오준(易小准)의 ‘초국경 경제협력지구라는 새로운 협력 플랫폼’의 필요성을 역설한 것에서도 알 수 있다. <<http://news.qq.com/a/20100901/001873.htm>> (검색일: 2010. 11.23).

게 추진될 전망이다. 물론 중국에 대한 중속의 위험성을 경계하는 북한 내 목소리가 여전히 존재하고 있고, 러시아의 견제 등을 고려할 때 구체적인 계획을 둘러싼 북·중 간 내부 조율과정이 상당기간 필요할 것으로 파악된다.²⁶³⁾ 하지만 고립무원의 상태에 빠진 북한의 입장에서는 중국의 변경지역 개발에 따른 기회를 포착하여 후계구도의 안착과 소위 ‘강성대국’을 이루어가는 유력한 방안으로 중국과의 협력 확대를 적극 고려하고 있는 것으로 보인다. 결국 향후 북·중 간 경협과 두만강유역의 초국경 연계개발 사업은 그 규모와 차원에서 더욱 확대·심화의 방향으로 나아갈 것으로 예상되며, 다만 중·러관계는 물론이고 북·미관계 및 남북관계 등 동북아의 국제정세의 흐름에 따라 그 속도의 완급조절이 이루어질 전망이다.

4. 결론 및 시사점

‘창지투 개발계획’의 본격적인 추진과 중국 주도의 두만강유역의 초국경 연계개발, 그리고 이에 대한 북한의 적극적 상응조치 등과 관련하여 한국내에서는 다양한 의견이 난립하고 있다. 이를 크게 대별하면 ‘중국경제론’과 ‘중국역할론’으로 나누어볼 수 있다. 우선 ‘중국경제론’은 ‘동북4성론’, ‘M&A론’, ‘신식민지론’, ‘선점론’ 등과 같이 ‘동북공정’로 대표되는 중국의 역사왜곡이 북한경제의 대중국 ‘예속화’라는 경제적 접근으로 이어지고, 이는 장기적으로 중국의 한반도 지배로 연결될 것이라는 논리이다. 이러한 논리들은 남북관계 개선이나 남북경협 가속화 및 한·미관계의 강화의 불가피성을 사후적으로 설명하는 근거로 활용되어 왔다. 반면 이러한 주장과는 달리 중국과 북한의 교류심화는 ‘북한문제’ 해결에 긍정적으로 작용할 수 있다는 ‘중국역할론’도 제기된다. 즉 북한경제의 대중국 의존도 심화는 중국의 대북영향력 확대로 이어지고, 이는 ‘북한문제’를 중국을 통해 ‘관리’할 수 있다는 논리이다. 그리고 중국자본의 대북진출과 이를 통한 북한의 시장경제 학습은 장기적으로 북한의 변화를 유도할 수 있다는 것이다.²⁶⁴⁾

263) 2011년 6월 9일 북·중 간 나선특구 공동개발 착공식에서 천더밍 중국 상무부장은 “나선지역은 개발 가치가 매우 큰 옥토이며, 북·중 양국은 향후 협력과정에서 아주 많은 어려움에 봉착하거나 심지어 마찰을 빚을 수도 있다(罗先是一片极有开发价值的沃土, 中朝在今后合作中还会碰到很多困难, 甚至会有摩擦)”고 언급한 바 있다. 『环球时报』, 2011년 6월 10일 참조.

264) 최명해, “중국의 창지투 개발계획과 대북협력 확대의 현황 및 과제: 초국경 연계개발 사업을 중심으로,” 『심화되는 북·중·러 삼국의 협력관계: 북방삼각의 복원 움직임인가』 (평화재단 평화연구원 특별기획 제50차 전문가포럼, 2011년 10월 11일) 참조.

이처럼 두만강유역에서 전개되고 있는 중국 주도의 초국경 연계개발의 의미를 둘러싼 국내 논의 구도는 앞서서도 지적한 바와 같이 북한에 대해 중국이 취하고 있는 이니셔티브에 대한 대안적 발상이나 실효적 대책을 구상하지 못하는 가운데 일종의 ‘개념적 혼돈’에 빠져 있다고 볼 수 있다. 본 논문은 이러한 문제의식에 기초하여 ‘창지투 개발계획’에 따른 두만강유역 개발사업의 현황과 전망에 대해 중국의 전략적 의도와 북한 및 러시아의 대응이라는 구도를 통해 객관적으로 살펴보았다. 다음에서는 이를 토대로 보다 균형 잡힌 시각에서 우리나라의 과제와 대응방안에 대해 논하고자 한다.

‘창지투 개발계획’은 과거 중국이 두만강유역에서 추진해 온 대북한 ‘육로-항만-구역 일체화’ 프로젝트의 새로운 버전으로 동북진흥전략이라는 청사진에 따라 추진되고 있다. 이는 물론 중국이 과거의 지방정부 차원이 아닌 중앙정부 차원에서 주도적으로 추진됨으로써 그 현실성과 가능성이 높은 프로젝트라 할 수 있다. 더욱이 국제적 고립과 후계구도 추진과정에서 정치적 불안의 출현 가능성으로 인해 북한 정권의 입지가 상당히 축소된 상태에서 북한 지도부도 중국의 입장을 적극 고려하지 않을 수 없는 상황이다.²⁶⁵⁾ 이 개발 프로젝트는 한편에서 북한의 경제발전과 대외개방을 촉진시켜주고 남한의 대북지원 부담을 덜어주는 측면이 존재한다. 즉 이번 창지투 개발에 따른 북·중 간 인프라 연계를 중심으로 하는 초국경 경제협력의 강화는 북한의 물류시스템의 개선과 함께 경제적으로 북한을 개혁·개방으로 유인하는 데에 일정한 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 더욱이 동북아의 주요 물류거점이라 할 수 있는 나진항 개발이 정체되어 있는 상황에서 중국의 주도적 참여에 따라 두만강지역의 물류인프라의 현대화와 함께 관련국들 간 상호 연계가 활발해지고, 이에 따라 동북아 자유무역지대 나아가 동북아 경제권의 형성에 기여할 것으로 전망되기도 한다.

하지만 중국 및 러시아 등 제3국의 북한 내 주요 간선과 거점에 대한 지배는 중장기적으로 경의선을 통한 유라시아 대륙과의 연계와, 나진항을 거점으로 환동해권과 유라시아 대륙권을 연계하고자 하는 우리나라의 동북아 경제공동체 구상은 물론이고 남북경협을 레버리지 기능과 남북경제공동체 형성에 부정적 영향을 초래할 수 있다. 즉 우리나라가 배제된 상태에서 중국이 주도적으로 추진하는 창지투 개발과 나선지역과의 연계개발은 동북아 경제공동체 구축의 새로운 거점 확보를 통해 지역협력의 주도권을 확보하려는 우리의 계획과 상충될 수밖에 없다. 또한 나진항에 대한 중국 주도의 지배구도는 환동해권 중요 물

265) 이남주, “중국 대북정책의 변화와 북한의 개혁개방,” (KIFS 미래전략포럼 발표자료, 2011년 4월 8일), pp. 9~10.

류거점의 상실은 물론이고 향후 한반도의 통일경제 구축과 남북경협 시너지 효과를 저해하는 동시에 궁극적으로는 남북통합의 장애요인으로 작용할 수 있을 것이다.

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

결론적으로 ‘창지투 개발계획’과 이와 따른 두만강유역 초국경 연계개발사업이 가져올 수 있는 위험요인을 불식하면서도 기회요인을 동시에 고려하고 활용하는 지혜가 요구된다. 즉 한편으로는 ‘자주성’을 강조하고 있는 북한체제의 특성과 중국의 ‘동진전략’에 대한 러시아의 견제심리를 동시에 활용하고, 다른 한편으로는 북한의 개혁개방 유도를 위한 한·중 간 전략적 이해의 접점을 마련하는 것이 바로 그것이다. 보다 구체적으로 북·중 간 양자구도를 동북아 다자간 자유무역지대 구축과 같이 동북아 다자구도라는 틀 속에서 녹여내는 방안을 제시할 수 있다.²⁶⁶⁾ 창지투 개발을 둘러싼 두만강유역의 북·중, 중·러 간 협력이 인프라 연계개발에 초점이 맞추어져 있는 상황을 고려하여 동북아 다자간 자유무역지대 구축은 우선적으로 인프라 협력개발을 시범적 프로젝트로서 진행될 필요가 있다. 상호 소통과 교류를 통한 공생과 공영의 매개체라 할 수 있는 물류인프라의 속성상 한 국가가 관련 국가들을 배제한 채 일방적 건설을 추진한다는 것은 그 의미나 효과 측면에서 제한적일 수밖에 없을 것이기 때문이다. 또한 우리 정부는 이러한 다자간 국제협력 외에도 유연한 대북접근으로 중국의 대북 교역 및 투자의 확대, 그리고 초국경 연계개발과 같은 북·중 경협 심화에 따른 부정적 파급효과에 대응할 수 있는 최소한의 남북 간 교류와 협력의 기반을 시급히 마련해야 할 것이다. 즉 현재의 위기국면을 역으로 활용하여 ‘실사구시’의 대북관계를 형성함으로써 북한의 경제개방을 지원하는 한편, 남북 교역 및 투자 활성화를

266) 이성우, “두만강 개발과 동아시아 다자협력의 전망: 동아시아 다자협력체의 건설을 중심으로,” 『JPI 정책포럼』 (제주평화연구원, 2010년 7월) 참조. 여기서 저자는 두만강개발을 둘러싼 다자협력의 논의를 자유주의적 접근의 유용성과 가능성의 추구라는 측면에서 설명하고 있다.

통해 북한의 대중 의존도 심화 및 중국의 북한 선점에 적극 대응해야 할 것이다.

특히 ‘창지투 개발계획’과 이에 따른 북·중 간 초국경 연계개발의 계기를 적극 활용하여 한편으로는 북한의 개혁개방 유도를 위한 한·중 간 전략적 이해의 접점을 마련하고, 두만강유역의 인프라 개발을 동북아 다자간 자유무역지대 구축을 위한 국제협력개발의 계기로 활용하는 지혜가 요구된다. 특히 나진항 개발과 관련해서는 중국 동북지역 개발과 러시아 극동지역 개발이 서로 연계되어 추진되는 점을 감안하여 환동해권 국제협력개발을 위한 남·북·중·러(일본 포함) 다자간 협력 틀이 마련되어야 하며, 나진-원정 간 도로(중국), 나진-햇산간 철도(러시아), 나진항 1호 부두(중국), 나진항 3호 부두(러시아) 외에 나진항 배후부지 건설, 물류사업 등을 포함한 종합적 패키지 사업에 우리나라가 포함된 다자간 국제 컨소시엄을 구축할 필요가 있다. 더욱이 2012년은 동북아 주요 국가들의 권력구도가 재편되는 중요한 해이며, 두만강유역의 러시아 블라디보스토크에서 APEC 정상회담이 개최될 예정이다. 이를 계기로 하여 우리 정부의 주도로 동북아 6자(남북한, 미국, 중국, 러시아, 일본) 정상회담의 별도 개최를 통해 한반도 평화와 두만강지역의 다자간 국제협력개발에 관한 공동선언문을 발표하는 방안 등을 구체적으로 모색하는 것이 필요할 것이다.

참고문헌

1. 논문

- 배종렬. “두만강지역 개발사업의 진전과 국제협력과제.” 『수은북한경제』. 가을호, 2009.
- 원동욱. “동북공정의 내재화, 중국 동북지역 인프라 개발의 전략적 함의.” 『국제정치논총』. 제49집 1호, 2009.
- _____. “동북아, 협력과 공생의 아젠다: ‘교통물류’ 분야를 중심으로.” 『동서연구』. 제21권 1호, 2009.
- _____. “‘용’과 ‘곰’의 춤: 중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획강요(2009~2018)를 중심으로.” 『동북아북한교통정보 웹진』. 통권 49호. 한국교통연구원, 2009.
- 원동욱·김재관. “중국의 대북정책과 동맹의 딜레마: 천안함 사건을 중심으로.” 『현대중국연구』. 제12집 1호, 2010.
- 원동욱·김선철. “북한 인프라 개발을 위한 정부 및 민간부문 협력방안: TKR-TSR 연계 및 나진항 개발사업을 중심으로.” 『월간교통』. 통권 제124호, 2008.
- 이성우. “두만강 개발과 동아시아 다자협력의 전망: 동아시아 다자협력체의 건설을 중심으로.” 『JPI 정책포럼』. No. 20 (제주평화연구원), 2010.
- 이희욱. “북·중 관계의 새로운 발전.” 『동아시아 브리프』. 제5권 제2호, 2010년 5월 1일.
- 최명해. “중국의 대북정책: 변화와 지속.” 『JPI 정책포럼』. No. 22 (제주평화연구원), 2010.
- _____. “북한의 2차 핵실험과 북·중 관계.” 『국방정책연구』. 제25권 제3호, 2009.
- International Crisis Group. “Shades of Red: China’s Debate over North Korea.” *Asia Report*, No. 179, 2009.
- Kilzer, Lou. “China Gains Foothold Via North Korea Port.” *Pittsburgh Tribune-Review*. February 20, 2011.
- Kim, Samuel S. “The Making of China’s Korea Policy in the Era of Reform.” in David M. Lampton (ed.). *The Making of China’s Korea Policy in the Era of Reform*. Stanford: Stanford University Press, 2001.

于溪, “长吉图开发开放先导区与国际大通道建设研究,” 『東北亞論壇』, 第19卷 第2期, 2010.
李基雲·李晉國·盧春華, “圖們江與湄公河國際合作開發的比較,” 『延邊黨校學報』, 第17卷 第6期, 2002.

2. 기타

주현평. “창지투 선도구 현황 및 전략, 향후 추세.” KOTI-길림대 동북아연구원 국제학술 세미나 자료집, 2010년 9월 30일.

최명해. “중국의 창지투 개발계획과 대북협력 확대의 현황 및 과제: 초국경 연계개발 사업을 중심으로.” 『심화되는 북·중·러 삼국의 협력관계: 북방삼각의 복원 움직임인가』, 평화재단 평화연구원 특별기획 제50차 전문가포럼, 2011년 10월 11일.

임수호·최명해. “북·중 경제밀착의 배경과 시사점.” 『삼성경제연구소 Issue Paper』, 2010년 10월 1일.

이남주. “중국 대북정책의 변화와 북한의 개혁개방.” KIFS 미래전략포럼 발표자료, 2011년 4월 8일.

홍면기. “중국의 창지투 개발과 남북한 관계.” 통일부 간담회 발표자료, 2010년 11월 23일.

姜稚. “我国利用境外矿产资源的投资现状.” 2010년 10월 14일.

延边朝鲜族自治州發展改革委員會. “中国图们江区域合作开发规划纲要-以長吉圖爲先導區’实施方案.”

延邊州開發辦. “關於湄公河國際通道建設情況的報告” <<http://www.yanbian.gov.cn>>.

中华人民共和国国家发展和改革委员会. “中国图们江区域合作开发规划纲要-以长吉图为开发开放先导区.” 2009년 11월 17일.

『조선중앙통신』.

『헤럴드경제』.

『延邊日報』.

『环球时报』.

voanews.

<<http://wenku.baidu.com/view/e8cedb86bceb19e8b8f6ba1c.html>>.

<<http://news.sohu.com/20091117/n268264666.shtml>>.

<<http://news.qq.com/a/20100901/001873.htm>>.

<http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-12/30/c_12934723.htm>.

<<http://www.people.com.cn/h/2011/0609/c25408-1495964484.html>>.

<http://www.chinajilin.com.cn/content/2011-01/15/content_2161095.htm>.

<<http://news.cntv.cn/20110125/101353.shtml>>.

<http://phtv.ifeng.com/program/qqlx/detail_2011_06/15/7025309_2.shtml>.

<<http://wenku.baidu.com/view/ca8160f8941ea76e58fa047d.html>>.

XI. 러시아 극동 시베리아 개발과 한·러 전략적 이해관계

우 평 균(한양대학교 아태지역연구센터 HK연구교수)

1. 서론

러시아 제국의 성립 이래 오랫동안 개발의 혜택에서 벗어나 있었던 러시아의 극동(Russian Far East) 지역이 21세기에 들어와서 원대한 발전구상의 중심지역으로 부상하고 있다. 지리적으로 한반도와 인접한 러시아 극동지역의 미래 발전구도에는 현재 논의되고 있는 남·북·러를 관통하는 가스관 연결처럼 한반도의 경제적 이익과 접목하는 새로운 영역을 포함하면서 관심의 대상이 되고 있다. 러시아는 이미 철도 연결, 전력 수송망 구축 및 가스관 연결을 한반도와 러시아 간의 3대 숙원사업으로 설정하여, 그 중요성을 대내외에 천명한 바 있으며, 이를 보다 구체화하려는 움직임을 보여주고 있다.

2011년 8월 들어 본격적으로 거론되기 시작한 러시아 가스관의 북한지역 내 부설 움직임의 경우, 러시아가 동북아 가스 시장에 대한 판매자로서의 입지를 확고히 하는 한편, 가스수송체계가 완결되면 러시아가 누리게 되는 전략적 우위를 가정할 수 있다. 즉 에너지 문제가 동북아의 주요 행위자들 간의 행동을 제약하는 중심적인 문제로 대두할 가능성을 충분히 갖고 있다. 동북아 지역의 경우 최근 몇 년 동안의 가장 큰 변화는 에너지공급처로서의 중앙아시아 지역이 담보상태에 빠진 가운데 러시아가 중동 에너지를 대체하고 있는 현상이 두드러진다는 점이다.²⁶⁷⁾ 한국은 석유에 편중된 에너지 소비의 한계성을 극복하고, 보다 안정적으로 가스를 인접지역으로부터 공급받을 수 있는 구조를 갖게 되지만, 이를 계기로 러시아에 에너지 자원 공급 측면에서 예측적인 위치에 놓일 가능성도 있다. 따라서 한국이 향후에 러시아 극동지역과 경제적으로 연계를 할 경우, 러시아와의 상호관계에서 갖게 될 전략적 이해관계를 구명하는 일이 시급한 시점이 되었다. 본 장에서는 이와 같은 관점에 입각하여 한국이 향후에 러시아 극동지역 진출 및 한·러협력에 있어 취해야할

267) 김연규, “러·중 에너지 협력을 둘러싼 양국 간의 동상이몽,” 『Russia·CIS Focus』, 제127호 (2001년 9월 5일), p. 1.

방도를 ‘전략적 이해관계’(relationship of strategic interests)라는 시각에서 살펴보고자 하는 목적을 갖고 있다. 이를 위해 러시아 극동개발 계획을 살펴보고, 한국의 전략적 관점을 서술하려 한다. 본 장의 제2절에서는 러시아의 극동개발 현황을 과거와 현재의 모습을 통해 제시하고, 제3절에서는 러시아의 극동개발에 가장 적극적으로 참여하고 있는 중국의 상황을 묘사하고 시사점을 얻고자 한다. 제4장에서는 한국이 구체적으로 가져야 될 전략적 이해를 구체화하면서, 가스관 연결과의 연계성도 함께 살펴보고자 한다.

2. 러시아의 극동개발계획: 과거와 현재

가. 러시아의 극동개발계획: 개요

러시아 극동지역 개발과 관련된 인식의 단초는 무엇보다도 동 지역에 대한 러시아 당국의 자체적인 평가 및 개발계획과 연관되어 있음을 우선적으로 지적할 수 있다. 러시아는 전통적으로 유럽 러시아 지역을 개발과 발전의 축으로 설정하여 국가건설에 매진해 온 전통과 경험을 갖고 있다. 반면에 시베리아와 극동지역은 방대한 영토와 풍부한 천연자원이 매장되어 있는 미개척지임에도 불구하고, 정부 차원의 개발 계획이 전면적으로 시행된 적이 없는 지역이었다. 과거의 제정러시아와 소비에트 정부는 이 지역을 개발하기보다는 죄인들을 유배시키거나, 오랫동안 외부인의 출입을 금하면서 군사안보적인 차원에서 비공개 상태로 유지해왔다. 러시아 정부 차원에서 전략적으로 이 지역의 중요성을 인식하면서 시베리아와 극동지역의 오랜 동면기에서 깨어나려는 움직임을 처음으로 표명하기 시작한 것이 1980년대 후반이었다.

1980년대 후반 소련의 개혁과 개방을 이끌었던 지도자 고르바초프(M. Gorbachev)는 시베리아·극동지역이 경제적 고립에서 벗어나 아시아·태평양 국가들과 긴밀한 경제교류를 할 수 있기를 원했다. 고르바초프는 1986년 7월 블라디보스토크(Vladivostok) 연설에서 구소련이 아태지역 국가의 일원이라는 사실을 강조했다. 그는 소련이 당면한 경제난을 극복하기 위해서는 시베리아·극동지역 개발이 시급한 과제임을 밝혔고, 과제 해결을 위해서는 향후 아태지역 국가들과의 광범위한 경제교류가 매우 중요하다고 강조했다.

블라디보스토크 연설 이후 일 년이 지나 1987년 8월 19일자 소련공산당 중앙위원회 및 소련 각료회의 명령 No. 958에 따라 「2000년까지의 극동 경제지역·부라찌야 자치공화국 및 치타주의 생산력 종합발전 장기 국가프로그램」이 채택되었다. 그러나 동 프로그램은 결

국 재원부족 때문에 그 실행이 거의 집행되지 못하는 상태에서 유명무실해졌다.

구 소련 붕괴 이후 동 지역을 개발하기 위한 새로운 프로그램이 1996년 4월에 공표되었다. 이전의 계획과 큰 차이점이 없었던 이 프로그램도 성과 면에서 성공적이지 못했다. 무엇보다도 이 프로그램은 옐친(B. Yeltsin) 대통령이 제2대 대통령선거를 치르기 위해 지방 정부, 특히 경제적 어려움이 심각한 시베리아·극동지역의 불만을 잠재우기 위한 ‘정치적 고려’에서 급조된 것이라는 한계로부터 출발했다. 게다가 프로그램의 구성 요소가 구체적이지 못하고, 현실과 괴리되어 실현가능성이 부족했다. 그나마 지역에 투입된 소규모의 자금도 여러 방향으로 분산되어 소모적으로 지출되었다.

옐친의 뒤를 이은 푸틴(V. Putin) 대통령은 2002년 3월 19일자 정부령 No. 169에 따라 2010년까지 프로그램 실행기간을 연장하고, 프로그램의 목표, 과제, 실행 메커니즘을 보다 정확히 설정한 「1996~2005년 및 2010년까지 극동·자바이칼지역의 경제·사회발전 연방특별프로그램」을 채택했다. 그러나 이 수정 프로그램 역시 소기의 성과를 달성하지 못했다. 이 프로그램은 옐친 대통령 집권 시기의 그것보다 오히려 그 위상이 격하되었고, 「에너지 전략2020」, 「교통전략2020」 등 여타 부분별 발전전략과 상호 연계해서 검토하지 못했다는 한계가 있었다. 가장 심각한 문제는 기존의 프로그램과 마찬가지로 충분한 예산 지원이 없었고, 프로그램 실행의 전제조건들을 너무 낙관적으로 전망하여 목표와 현실 사이의 괴리가 컸던 데에 있다.

[표 X-1] 극동 러시아 및 동시베리아 지역의 주요 거시경제지표

구분	2007	2008	2009	2010	2011(전망)
실질 GRP 증가율(%)	9.6	4.9	-7.2	3.9	4.5
명목 GRP (억 달러)	783	784	671	812	855
1인당 GRP(달러)	6,917	6,938	5,949	7,205	7,600
인구(만 명)	1,132	1,130	1,128	1,127	1,125
인구 증가율(%)	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1
소비자물가 상승률(%)	9.6	13.6	8.8	8.1	7.6
중앙은행 재할인율(%)	10.8	12.6	8.75	7.75	8
종합주가지수(RTC)	2,359.9	2,487.9	1,444.6	1,770.3	2,500
원유 생산(천톤)	15,226	12,900	15,300	18,270	18,670
무역수지(백만 달러)	7,941	8,488	10,836	12,982	14,846
- 수출(백만 달러)	17,674	19,747	17,233	29,815	24,471
- 수입(백만 달러)	9,733	11,259	6,397	8,416	9,625

구분	2007	2008	2009	2010	2011(전망)
경상수지(억 달러)	770	1,024	475	583	664
외환 보유고(억 달러)	4,635	4,557	4,390	4,830	5,161
대외 부채(억 달러)	3,132	4,710	4,805	4,829	5,052
대미 평균환율(달러)	25.4	25.0	32.4	30.38	30.31
대미 연말환율(달러)	24.5	29.3	32.2	30.47	30.2

출처: 러시아 통계청, <www.gks.ru> 및 러시아 경제개발부, <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/en/home/about>; 러시아 중앙은행, <http://www.cbr.ru> (검색일: 2011.10.05).

푸틴 정부는 1996년의 계획을 수정한 「극동 및 자바이칼 경제 및 사회발전」 연방 특별 프로그램, 즉 동 계획을 2010년까지 연장하면서 「1996~2005년 및 2010년까지 극동 및 자바이칼 지역의 경제 및 사회 발전」 연방 프로그램을 채택했다. 러시아연방 정부는 이 프로그램의 수정과 재수정을 거쳐 2007년 11월 기존 프로그램을 또 다시 수정하여 「2013년까지 극동·자바이칼 지역의 경제·사회 발전 연방특별 프로그램」이라는 새로운 프로그램으로 최종 확정 승인하면서, 연방정부의 재정분담 규모를 대폭 상향 조정한 바 있다.²⁶⁸⁾ 이 이후에도 2010년 12월까지 9차례 수정되었다.²⁶⁹⁾ 또한 극동지역의 각종 지역개발 프로그램의 기본적인 방향을 규정하고 세부 목표와 과제들을 포괄적으로 정의하는 차원에서 「2025년까지 극동, 브라찌야 공화국, 자바이칼 지방, 이르쿠츠크 주 사회경제발전전략」을 2009년 말에 채택했다. 2010년에는 이샤에프(Ishaev) 극동관구 대통령 전권대표가 ‘2025년 발전전략’을 ‘2050년 발전전략’으로 확대할 필요가 있다고 메드베데프(D. Medvedev) 대통령에게 건의했으며, 관계부처가 2050년 발전전략 마련에 착수했다고 한다.²⁷⁰⁾

268) *Правительство Российской Федерации* (2007).

269) Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2007 №. 801 “О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. №. 480.”

270) Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года распоряжением Правительства распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009г. №. 2094-р ; *Ria Novosti* (April 15, 2010).

[표 XI-2] 2008~2013년간 극동·바이칼 동부지역 경제·사회개발 연방 특별프로그램의 내용

□ 프로그램의 목표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일자리 창출 및 보호 강화를 통한 주민들의 지역 내 거주 유도 ○ 지역경제 발전의 장애요소 제거
□ 전체재원	<ul style="list-style-type: none"> ○ (민간투자 포함) 5,660억 루블(약 230억 달러) ○ 연방예산 170억 달러, 지방예산 20억 달러, 투자기금 40억 달러
□ 사업 주요내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 물류 운송 인프라 개선에 재원의 약 60%가 투입되는 등 인프라 개발이 중심 - 연료 에너지 기간시설 건설: 약 56억 달러 - 도로건설(6,500km): 약 90억 달러 - 철도, 공항, 항만 개보수, 전력망 건설 등
□ 주요 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아태지역의 국제협력센터로서의 블라디보스토크 개발계획 ○ 남아쿠티아 종합개발 계획 - 원자력에너지, 석탄, 화학, 금속 클러스터 조성 ○ 바니노-소비엣스크-가반 산업물류 허브 조성 ○ 남사할린/오하 연료에너지센터 건설
□ 기대효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 러시아 정부는 동 계획이 2013년까지 이행되면 극동지역 GRP가 (2008년 기준으로) 2.6배, 고정자본투자는 3.5배 증가할 것으로 추정 ○ 또한 인구도 약 10% 증가할 것으로 예상

[표 XI-3] 2012 APEC 정상회의 준비 관련 인프라 건설 내용

□ 개요	<ul style="list-style-type: none"> ○ '아태지역의 국제협력센터로서의 블라디보스토크 개발계획'에 따라 블라디보스토크시의 기본 인프라 개발 ○ 블라디보스토크시를 금융·무역, 교통·물류, 산업, 과학·교육 중심 도시로 육성하며 APEC 준비에 즈음하여 사업 추진
□ 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 블라디보스토크 공항 현대화, 고속도로, 해상교량 건설, 블라 디보스토크 항 선착장 및 화물도크 건설 ○ 상하수도, 전력 및 난방 등 사회 인프라 개선 ○ 루스키 섬에 회의장, 프레젠테이션, 호텔, 의료센터, 오페라 극장 등 건설
□ 예산규모	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총 1,485억 루블(약 58억 달러)이 소요될 것으로 예상 - 연방예산: 1,000억 루블(38억 달러) - 지방예산 및 민간재원: 480억 루블(20억 달러)

[표 XI-4] 동시베리아 태평양 송유관 건설사업

□ 송유관 건설 사업 개요	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2004년 12월 동시베리아 태평양 송유관(송유능력 160만 b/d) 건설 발표 ○ 2005년 4월 1, 2단계에 의한 송유관 건설 계획 확정 - 1단계 구간: 타이슈트-스코보로디노(2,700km) - 2단계 구간: 스코보로디노-코즈미노(2,000km) ○ 2006년 4월 1단계 구간 건설 착공 - 2009년 말 완공 예정 ○ 러시아 정부는 송유관 건설 사업에 대한 외국의 지분 참여를 허용하지 않고 있음
□ 연해주 정유공장 건설 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 러시아 가즈프롬(Rosneft)사는 동시베리아 태평양 송유관 종착지인 코즈미노만 인근에 연간 2천만 톤(일 40만 배럴) 규모의 정유공장 건설 추진 - 공사비는 50~70억 달러로 예상 ○ 2012년까지 1단계로 1천만 톤 규모의 공장 건설 계획이며 생산제품의 90%를 수출할 계획

[표 XI-5] 동부 통합가스개발계획(Unified Gas Supply System, UGSS)

□ 현황	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2007.9 산업에너지부령으로 동부 통합가스개발계획(Unified Gas Supply System, UGSS) 최종 결정 ○ 동시베리아 송유관 건설사업과 함께 러 정부가 추진 중인 동시베리아 개발 정책의 주요 근간 ※ 동시베리아 송유관 및 가스관은 대부분 구간을 병행 건설
□ UGSS 주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동시베리아/극동 지역 내 가스개발은 사할린주, 사하(야쿠티아)공화국, 이르쿠츠크주, 크라스노야르스크주 등 4대 대형 가스전을 중심으로 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 사할린 I, II 프로젝트 개발은 2007년 및 2008년, III 프로젝트는 2014년, 기타 프로젝트(IV-X)는 2025년경 개발 착수 - 사하공화국(차안다 가스전) 및 크라스노야르스크주(유브체노-타홈스크 가스전)는 2016년 개발 착수 - 이르쿠츠크주(코빅타 가스전)의 본격 개발은 2017년으로 예상 ○ 사할린산 가스는 러 극동 지역의 내수와 한·중·일 중 아태 국가에 대한 LNG, PNG 형태로 수출되며, 한국으로의 천연가스(PNG) 수출은 블라디보스토크 경유 파이프라인 건설을 통해 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 한국, 중국에 대한 2020년 수출규모는 PNG 200~500억㎥, LNG 210~280억㎥로 예상

「2013년까지 극동·자바이칼 지역의 경제·사회발전 연방특별 프로그램」이 과거의 프로그램과 다른 것은 2012년 APEC 정상회담에 맞추어 블라디보스토크를 개발하기 위해 「아태 지역 국제협력센터로서 블라디보스토크 시의 발전」이라는 하위 프로그램(Подпрограмма “Развитие г. Владивостока как центра народного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе,” Правительство Российской Федерации 2007)을 포함하고 있으며, 이것이 전체 프로그램에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다는 점이다. 동 하위 프로그램에 책정된 예산이 1,485억 루블로 모(母) 프로그램의 전체예산 1/4을 상회하는 규모이다. 이것은 블라디보스토크를 극동으로 거점으로 키우려는 러시아 중앙정부의 의욕이 두드러지는 대목이다.

[표 XI-6] 「아·태지역 국제협력센터로서 블라디보스토크 시의 발전」 프로그램 예산 내역

(단위: 백만 루블)

예산	2008~2012년	각년도				
		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
전체	148,522.5	22,299.8	31,635.9	45,620.5	46,366.3	2,600
연방예산	1,000,000	15,000	20,000	30,000	34,400	600
연방주체예산	10,821	1,944.3	3,225.9	4,157.5	1,493.3	-
지방예산	32	2	10	10	10	-
예산의 재원	37,669.5	5,353.5	8,400	11,453	10,463	2,000

출처: Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье» (2008)

하위프로그램에 따르면 컨퍼런스센터, 프레스센터, 의료센터, 오페라발레극장, 3~5성급 호텔숙박시설, 교통인프라 시설의 건설 등이 계획되어 있으며, 에너지·공공부문의 인프라 시설을 재건하고 현대화하는 사업이 포함되어 있다. 건설 사업은 모두 2011년에 완공 예정이며, 2009~2012년에 러시아의 APEC 정상회의 개최 준비 및 진행과 관련된 행사들이 진행될 예정이다.²⁷¹⁾ 하위프로그램의 실행기간이 매우 촉박하다는 이유로 건설부문의 이행은 러시아건설공사(Росстрой)로 지정했다. 연해주의 경우, 경제특구로 지정되어 기술집약 산업육성과 관광산업 개발과 투자유치라는 두 가지 방향으로 추진되고 있다.

러시아 정부는 막대한 정부 예산을 투입해 대규모 건설 프로젝트들을 러시아 정부의 극동시베리아 개발 전략에 의해 추진하면서, 특별법까지 제정해 회의를 준비해왔다. 동 계획의 수행을 위해 러시아 정부는 2007년 초 동부지방의 개발계획의 수립과 이행을 담당할 국가위원회를 설치하고 연방정부 총리가 이를 주재하도록 했다.²⁷²⁾ 의회 차원에서는 러시아 국가두마(하원)가 2009년 4월 22일 블라디보스토크 APEC 회의 관련 특별법 제2차 심의에서 80여 건을 수정해 통과시킨 바 있다. 이 특별법은 토지수용 절차, 공사발주 절차, 외국인 근로자 이용 절차 등을 대폭 단순화해 APEC 회의의 성공적 개최를 위한 준비 작업을 촉진하는 데 그 목적이 있다. APEC 회의 개최를 위한 토지수용과 시설배치 등 관련 조항들은 2012년 1월 1일까지 한시적으로 적용되도록 앞당겨졌으며, 토지수용 권한은 연방정부, 광역지자체, 기초자치단체에 배분됐는데, 기존 토지소유주와는 합의서를 체결해 토지구획과 구매가격을 결정하도록 되어 있다. 또한 국가발주사업의 입주 절차에 대해서도 규정하고 있는데, 공개입찰뿐만 아니라 연방정부 결정이 있으면 수의계약도 가능하게 했다. 외국인 근로자 사용은 각 지자체에 배정된 노동쿼터에 제한받지 않도록 했으며, 이는

271) 러시아 측에 따르면, 2010년 8월 현재 APEC 준비사업이 상당한 진척이 이루어지고 있다고 한다. 블라디보스토크 공항 현대화 사업, 루스키 섬 내 극동연방대학교 건설 사업은 매우 활발히 진행 중이며, APEC 정상회의장 건설사업, 프레스센터 건설사업, 블라디보스토크 상하수도 시스템 현대화 사업 등도 기 착수됐다. APEC 준비사업은 150개의 업체와 12,000명 규모의 인력 참여 하에 진행되고 있다. 정상회의 장소인 루스키 섬에는 2010년 상반기 현재 약 4,000명이 전설작업에 참여 중이며, 여름에는 1만명 규모로 인력이 늘어난다고 한다. “극동러시아 경제현안과 과제,” <http://www.globalwindow.org/wps/portal/gw2/kcxml/04_Sj9SPykssy_0xPLMnMz0v> (검색일: 2010.6.15).

272) Указ президента Российской Федерации от 27 января 2007г. No. 87, “О Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития дальнего востока, Республики Бугятия, Иркутской и Читинско области,” <<http://president.kremlin.ru>> (검색일: 2010.5.30).

러시아 법령에 따른 노동허가 절차를 단순화하고 신속하게 처리하기 위해서이다.²⁷³⁾

2008년 말 이후 확산된 세계경제위기의 여파로 2012 APEC 프로젝트에 적지 않은 변경이 발생하고 있다. 특히 외국건설업체의 원청 참여가 원칙적으로 배제된 상태에서 건설경험 및 기술이 부족한 자국기업을 시공사로 선정하면서, 러시아 특유의 관료주의와 맞물려 각종 프로젝트 추진이 더디게 이루어지고 있는 것도 사실이다. 신극동지역 개발프로그램은 2012년 APEC 정상회담 준비를 위해 조급하게 수립된 것을 부인할 수 없고, 이 프로그램이 러시아 전체의 지역개발 프로그램과 유기적으로 연계되어 있는 것도 아니다. 그렇지만 러시아 정부는 일단 신극동지역 개발프로그램이 추진되면 해당 지역의 사회경제적 상황이 개선될 것이라는 낙관적인 전망을 해왔다. 또한 「2013년까지의 극동·자바이칼 지역의 경제·사회발전 연방특별 프로그램」이라는 단 하나의 프로그램으로 러시아 극동·자바이칼 지역이 보유한 수많은 천연자원과 기술적·인적 잠재력을 제대로 활용할 수 있을 것이라는 것도 무리한 기대임에 틀림없다. 통상적으로 ‘전략’으로 지칭되지만, 사실 동 프로그램은 극동·자바이칼 지역에 위치한 주요 인프라 사업을 대상으로 연방정부가 대규모 재정을 투입하는 목적프로그램에 불과하다.²⁷⁴⁾ 그렇기 때문에 신극동지역 개발프로그램이 지역의 발전과 관련된 다수의 중장기 전략들과 상호 긴밀하게 연계되어야 한다는 필요성에서 러시아 정부는 「2025년까지 극동, 부라찌야 공화국, 이르쿠츠크 및 치타주의 사회경제발전전략」을 구상하기에 이르렀다.

[표 XI-7] 「극동발전전략 2025」의 주요 내용

<p>□ 극동·자바이칼 지역의 경제잠재력 실현을 제약하는 요인</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제적 측면과 인프라 측면에서 동 지역이 러시아의 여타 지역 및 가장 발전된 시장으로부터 고립되어 있으며, 광활한 영토에 비해 내부 교통연계 수준이 낮으며, 인구밀도가 낮고 인구가 국지적으로 분포되어 있으며, 농업경작 조건이 독특하고, 극동의 북극 및 북부 지방에 대한 물품 공급이 고비용·계절적 성격을 갖고 있음. ○ 동지역의 내부 발전을 제약하는 요인으로 극동지역 간 또는 러시아의 여타 지역과의 화물 및 여객 수송시 높은 물류비, 극한적인 자연기후조건, 낙후된 에너지시스템, 에너지원의 고비용 및 저효율 구조 등 ○ 동지역의 경제잠재력의 실현을 제약하는 요인으로 저급한 자원가공 수준, 자원수출에 치우친 역내경제의 높은 산업편중과 정반대의 낮은 혁신성 등을 꼽을 수 있음 ○ 역내 지역 간 경제활동 조건 및 거주생활 조건의 현격한 차이가 동 지역의 발전을 제약하고 있다. 구체적으로 낙후된 SOC, 낮은 생활수준, 효율적인 도시형성을 가로막는 안락한 거주환경의 부재 등이 제약요인
--	--

273) “2012 APEC 러시아 하원, APEC 특별법 제2차 심의 통과,” <http://www.globalwindow.org/wps/portal/gw2/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0z> (검색일: 2010.06.15).

274) 성원용, “러시아의 극동지역 개발전략과 한·중·일의 극동진출정책 비교연구,” 『비교경제연구』, 제16권 2호 (한국비교경제학회, 2009), pp. 162~163.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제활동이 과도하게 집중된 지역에서 자원개발 및 이용에 따른 환경오염과 에코시스템의 파괴, 동 지역의 기후변화 위험 등이 제약요인
<p>□ 「극동발전전략 2025」를 통한 (동방으로의) 방향전환이 가져올 이득</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 러시아연방의 재정수입에 기여하는 주요 산업 공급시장의 지리적 다각화 ○ 동 지역에 미치는 경제적·정치적 국가영향력의 추락 중지 ○ 동 지역에서 주민의 이탈 중지 ○ 러시아를 우회하는 국제통과운송의 방향 전환 차단 ○ 채굴된 원료자원의 가공생산기업 및 고부가가치 제품·상품·서비스 생산기업들이 다른 국가로 이전하는 위험 차단
<p>□ 「극동발전전략 2025」의 목표 및 최우선적 과제</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 목표: “발전된 경제 및 안락한 거주환경의 구축, 극동 주민을 정착시키는 지정학적 과제를 실현하기 위해 러시아 평균 수준의 사회경제적 발전 달성” ■ 최우선적 과제 <ul style="list-style-type: none"> ○ 연방산업발전전략, 연방주체·지방정부의 사회경제발전전략, 대기업의 전략프로그램 등이 상호 연계된 틀 내에서 천연자원, 산업, 인적자본, 학술잠재력에 기초한 연방·극동·자바이칼 지역 주체들의 장기 경제특화를 발전시키기 위한 조건 창출 ○ 높은 수준의 안락한 거주환경을 갖추고 가속적인 경제성장을 하는 지역(zone) 개념에 기초한 안정된 이주시스템 구축 ○ 경제성장, 경제특화에 부합되는 제품·상품·서비스의 경쟁력 제고에 기여하고, 극동·자바이칼 지역과 러시아의 여타 지역 간 사회경제적 통합의 장애를 해소할 수 있는 가격·요금·통관·조세·재정정책의 특혜를 규정하는 제반 법률적 규정 구축 ○ 극동·자바이칼 지역이 당면한 경제적 과제를 해결하는 데 요구되는 주민 및 노동자원의 형성과 인적자본의 질적 재고 ○ 북부 및 극동지역에 거주하는 소수 정착민의 전통적인 생활양식 보존 및 지원
<p>□ 전망</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모두 3단계(2009~2015, 2016~2020, 2021~2025)로 진행될 혁신 시나리오대로 투자프로젝트가 실현되면 지역총생산(GRP)에서 자본축적 비중이 2007년 23%에서 2025년 49% 이상까지 증가 ○ 2009~2010년간은 동 지역의 GRP증가속도가 러시아 평균과 같아지고, 2011~2025년에는 러시아 평균보다 연간 0.5% 포인트 높은 수준에 도달 ○ 역동적인 경제발전과 함께 산업구조의 변화가 초래될 것으로 전망: 극동지역 공업생산과 농업생산이 각각 28.7% (2005년 30.15%)와 4.3%(2005년 5.5%)로 감소, 건설은 16.0%(2005년 11.8%), 교통은 15%(2005년 14.4%) ○ 실업문제도 현저하게 감소할 것으로 전망: 2005년 경제활동인구대비 취업률이 극동지역과 바 이칼지역에서 각각 78.7%, 68%였으나 2025년에는 각각 90.3%, 79.0%로 상승할 것으로 전망 ○ 실업문제 해결에 따른 역내 주민들의 생활수준 개선 전망: 최저생계비 이하 소득자의 비율, 2005년 24.5%에서 2025년 9.6%로 감소 전망

출처: 성원용, “러시아의 극동지역 개발전략과 한·중·일의 극동진출정책 비교연구,” 『비교경제연구』 제16권 2호 (한국비교경제학회, 2009), pp. 165~170.

「2025년까지 극동, 부라찌야 공화국, 이르쿠츠크 및 치타주의 사회경제발전전략」은 과거 예산집행 내역 위주의 목적 프로그램에 비해 원인 분석과 전략, 목표, 세부지침 등 종합적인 비전 계획이라 할 수 있지만, 실제 진행 과정에서는 요소요소에 많은 난관이 있을 수밖에 없는 전략이라고 할 수 있다. 왜냐하면 지나치게 긴 기간을 설정하고 있어 중·단기적인 경제 환경의 악화가 도래할 경우 계획의 성공을 보장하기 힘들다. 또한 블라디보스토크를 제외한 여타 지역에서는 자본부족 사태를 겪을 수도 있으며,²⁷⁵⁾ 당장 2012년 APEC 대

회 이후를 전망하기도 어려운 실정이다. 즉 동 전략을 성공적으로 수행하기 위해서는 과거와 마찬가지로 무엇보다도 재정여력을 러시아 정부가 어떻게 충분히 확보하느냐가 관건이 될 수밖에 없다.

결국 러시아 정부는 극동지역을 에너지생산 및 수출의 기지로서 우선시하고 있으며, 인프라와 서비스 구축을 통한 동북아 지역 국가들과의 경제적 통합보다는 지역개발을 통한 잠재력 실현을 위주로 구상해왔음이 드러난다.²⁷⁶⁾ 따라서 러시아의 국내 지역개발이 갖는 의미를 파악하면서 지역협력을 추진해야 한다는 당연한 사실을 전제하면서, 한국의 해당 지역 진출 및 참여가 고려되어야 하는 현실을 감안할 필요가 있다.

2. 철도를 통한 극동개발계획

러시아의 경우, 철도 부흥을 통한 지역 및 국가발전 계획을 수립하고 실행하는 데 있어 정부의 역할이 두드러지게 나타나고 있다.²⁷⁷⁾ 그 대표적인 계획이 2007년 9월 6일 공포한 일명 「러시아 철도교통 발전전략 2030」으로 불리는 ‘철도 발전 장기 전략’이다. 이 전략은 두 단계에 걸쳐 시행되는데, 1단계에서는 2008년부터 2015년까지 철도교통의 혁신단계로서 기존의 낙후한 철도인프라의 물질-기술적 측면을 현대화하는 데 집중할 예정이다. 제2단계에서는 2016년부터 2030년까지 러시아철도의 만성적 문제점을 대대적으로 해결하는 1단계의 성과를 기반으로 러시아철도망을 역동적으로 확장시키는 데 주력할 계획이다.

275) 이미 블라디보스토크를 제외한 극동지방의 다른 지역에서는 자신들에게 할당되는 중앙정부의 지원이 너무 적어 자금 부족이 심각하다는 불만을 제기한 바 있다. *Независимая Газета* (December 17, 2007).

276) 우평균, “러시아의 극동 정책과 연해주 지역개발,” 『한민족공동체』, 제15호 (해외한민족연구소, 2007년 11월), pp. 25~26.

277) 대륙을 연결하는 교통망을 구축하여 러시아의 사회경제적 발전을 이룩해야 한다는 사고를 하는 일군의 러시아 지식인들도 21세기에 들어와서 나타나기 시작했다. 일례로 베링해협 해저터널 연결구상을 들 수 있는데, 이것은 철도라는 수단을 이용해서 러시아 대륙은 물론이고 미주지역으로 연결되는 월드링크(World link) 프로젝트의 일부가 되며, 이를 통해 국제운송 시스템을 획기적으로 발전시킨다는 구상을 표명한 것이다. 베링해협에 해저터널을 부설해야 한다는 생각에 찬동하는 (민간인) 러시아인들은 일반적으로 베링해협으로 향하는 교통수단으로 철도가 가장 이상적이라고 여긴다. 이들의 생각으로는 최근 철도 수송의 감소 상황에서 20년 이상의 철도수송의 확대에 대한 계획을 세우는 것은 힘들다고 본다. 만일 철도수송이 1988~1989년 수준으로 회복하게 되면 시베리아횡단철도(TSR)를 이용한 화물수송은 곧 수송력 한계에 직면하게 될 것이다. 미래에 러시아는 시베리아횡단철도를 고속철도화할 계획이 있기에(승객수송), 화물수송은 주로 북시베리아 철도를 이용하게 될 것이다. 이 두 철도들이 틀림 없이 베링해협철도와 연결되어야 한다고 생각한다.

제2단계에서 1만 5800km의 철도를 신설하려고 한다. 이를 위해 러시아 정부는 2030년까지 모두 13조 8000억 루블(약 690조원, 5,500억 달러 상당)을 투자하여 철도 화물 수송량을 2007년 대비 두 배 규모로 늘린다는 원대한 목표를 설정했다.²⁷⁸⁾ 예산 조달은 러시아 연방정부가 2조 7천억 루블, 러시아 지방정부가 6,420억 루블, 나머지 10조 루블 이상의 예산은 민간투자자로 이루어질 계획인데, 민간 투자의 절반 이상(전체 소요예산의 42%)은 러시아 철도공사의 예산으로 집행될 예정이다.

[표 XI-8] 러시아 철도교통 발전전략 2030의 내용과 성격

투자 개요	투자 금액	13.7조 루블(5,500억 달러)			
	주요 투자자	러시아 연방	: 19.5%	지방정부	: 4.6%
	러시아철도공사	: 43.1%	민간자본	: 32.8%	
투자사업	신규철도건설	: 30%	기존철도 개·보수	: 24%	
	철도차량 증량	: 23%	철도교통 산업발전	: 23%	
러시아 연방 정부의 역할 (투자 규모 및 투자 분야)	<ul style="list-style-type: none"> 연방정부의 투자액은 총 투자액의 19.5%인 2.7조 루블(1,110억 달러)이며, 주로 전략적이며 사회적으로 필요한 철도건설에 투자 될 예정임 그 외 요금체계구축, 투자자를 위한 특별세금 정책 수립, 면허판매, 국가소유 주식매각, 관세 부과제도 운영, 철도공사 자산의 상업적 이용을 위한 여건조성 등과 같은 업무 수행할 예정임 				
러시아 철도교통 발전 전략 2030의 성격	<ul style="list-style-type: none"> 러시아 교통부, 관계부처, 러시아 철도공사가 협의·검토하여 마련한 러시아 철도의 장기 발전 전략으로서, 러시아 철도공사 자체 발전 전략이 아닌 지역 및 지방 간 협력을 기본 개념으로 하는 연방 차원의 발전전략 				
외국 운송업체를 위한 정책	<ul style="list-style-type: none"> 러시아 국토를 국제교통 회랑으로 개발 러시아 대외경제망으로서의 교통보장 유류과 한반도에 1,520mm 폭의 철로확장을 통한 해외교통 물류센터 설립 대형 국제 교통회사와의 협력 확대 교통법규 표준화, 기술현대화 등을 위한 국제기구 참여 확대 1,520mm 철로를 표준으로 사용하는 국가와의 협력 강화 외국 인프라 사업 참여 경쟁력 강화를 위해 외국 기업에 대한 자본 참여 등 				

출처: Министерство транспорта Российской Федерации, “Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030,” <http://doc.rzd.ru/wps/portal/doc?STRUCTURE_ID=5086&layer_id=3368&refererLayerId=3367&id=3751&print=0> (검색일: 2010.12.9); 외교통상부 국제경제국, “러시아 철도 발전전략 2030,” <<http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/hhbd/hbhead.jsp?typeID=6&boardid=2>> (검색일: 2011.2.8).

278) 1단계에서는 교통부문의 투자규모를 2006년 대비 2010년에는 2배로, 2015년에는 3배 이상으로 증대할 계획이다. 또한 이 기간에는 낡은 차량과 기술 장비의 교체, 각 노선의 운송장태에 대한 기술적인 해결책 제시, 열차 운행속도의 제고(시속 60km 보장) 등을 수행할 방침이다. Министерство транспорта Российской Федерации, “Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030,” <http://doc.rzd.ru/wps/portal/doc?STRUCTURE_ID=5086&layer_id=3368&refererLayerId=3367&id=3751&print=0> (검색일: 2010.12.9).

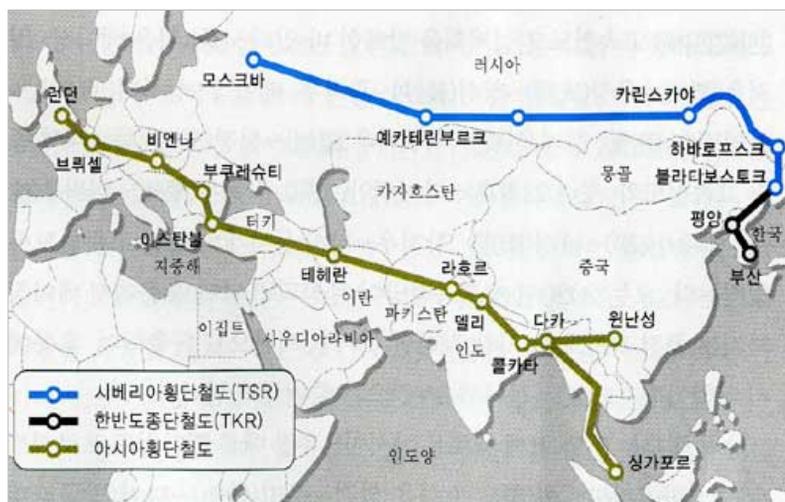
이 계획에서 특히 주목할 내용은 시베리아 지역의 대규모 개발과 철도를 연계하고 있다는 점이다. 최근 들어 일본과 한국의 자동차, 전자 업체들의 대 러시아 수출이 늘어나면서 철도 이용이 급증하고 있기 때문에 우선적으로 시베리아횡단철도(TSR)를 현대화하고 노선도 확대할 방침이다. 기존의 시베리아철도를 베링 해까지 연결, 3,500km 노선을 연장한다는 방침을 제시하고 있다. 베링 해저에 세계 최장인 102km의 터널을 뚫어 열차를 통과시키고 송유관과 가스관을 부설, 미국에 시베리아의 석유와 천연가스를 공급한다는 계획도 아울러 갖고 있다.²⁷⁹⁾

결국 러시아 정부 차원에서는 철도의 현대화와 철도 노선 신설을 통해 러시아 극동 지역의 발전계획을 인프라 차원에서 완성하려는 구도를 갖고 있다. 러시아 정부가 구상하는 신설노선의 철도는 한반도 동북부에서 중국 내부 물동량 및 중앙아시아로의 환적 물동량의 증가에 적극 대응하려는 성격이 짙다. 러시아의 이러한 계획은 현재 북한의 나진항 화물 터미널 공사를 러시아가 자금을 들여 건설하고 있는 데에서도 그 성격이 드러나고 있다. 러시아는 장기적으로 TSR-TKR 연결의 후광 효과만이 아닌 유라시아 물류체계의 변화까지를 염두해 두고 있는 것으로 보인다.²⁸⁰⁾ 즉 러시아가 유라시아 내륙 물류체계의 중심으로 부상하려는 계획 하에서 지역 발전 및 철도 관련 장기 계획을 구상하고 있다는 점이 명확하게 드러난다.

279) 제2단계 사업에서 베링해협으로의 출구가 될 철도노선 3,500km를 포함하여, 총 1만 5,800km가 넘는 철도를 부설할 계획이다. 이 기간에는 러시아 대륙과 사할린을 잇는 철교(또는 터널)와 우랄 북부지역의 철도 부설 계획도 포함되어 있다. 동시에 철도운송서비스를 국제적인 수준으로 향상시키면서, 컨테이너 통과운송을 연간 1백만 TEU로 증대하는 등 효율적인 운송시장의 구축을 완성하는 시기로 정하고 있다. Министерство транспорта Российской Федерации, “Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030,” 앞의 인터넷 자료.

280) 김석환, “대륙 연결 인프라가 가동하고 북방물류가 열려야 한반도가 도약한다,” <http://www.krri.re.kr/webzine/y2009/5_6/preface/20090710/1_17674.html> (검색일: 2010.1.25).

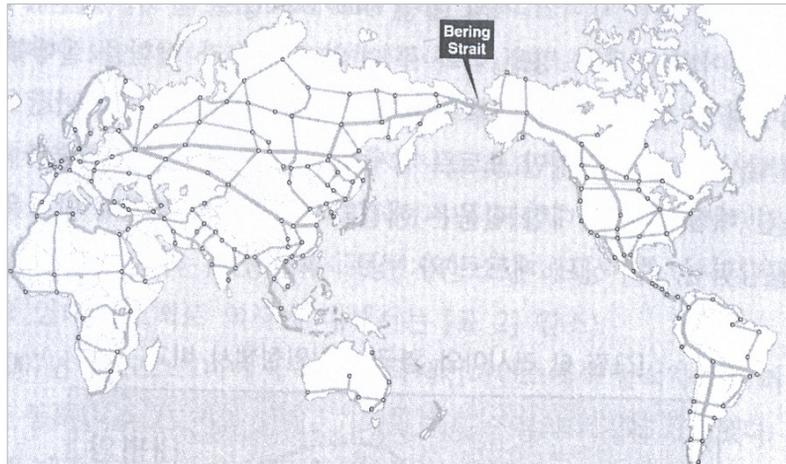
[그림 X-1] 러시아의 철도 부설 구상



출처: Rahel Douglas, "Russia seeks to develop Far East: Invite U.S. Role," *EIR Economics* (January 15, 2010), p. 36.

2007년부터 러시아의 지방 정부를 중심으로 베링해협을 통해 유라시아와 북미를 연결하려는 움직임이 태동하였고, 이것이 작은 반향을 일으켰다. 2007년 4월 사하공화국의 부통령 겐나디 알렉세예프(G. Alexeev)는 언론 인터뷰를 통해, “야쿠츠크(Yakutsk)에서 마가단(Magadan)을 연결하는 철도망 구축사업에 박차를 가해 베링해협까지 연결하는 철도망을 건설하는 것은 연방정부에게 전략적으로 중요한 프로젝트로 간주될 것”이라고 강조하면서, “이 철로를 통해 북동러시아에 매장되어 있는 천연자원을 개발할 수 있을 것”이라고 주장했다. 러시아 수력발전소 PGK의 부사장인 바실리 주바킨(V. Zubakin)도 세계를 연결하는 ‘월드링크 프로젝트’를 통해서 북아메리카와 극동러시아는 연간 약 200억 달러의 비용을 절약할 수 있다고 보았다. 러시아에서는 일단 베링해에 위치한 우엘렌(Uelen, 추코트카(Chukotka) 지역의 도시)까지 철로를 구축하는 프로젝트에 대한 관심을 표명하기 시작했다. 당시 푸틴 대통령도 철도부 장관과 면담시 우엘렌까지 철로를 건설하는 사업이 우선권을 갖는다고 발표한 바 있다.

[그림 X-2] 유라시아 랜드브리지 철도 전도



출처: Hal Cooper, "Strategic Importance of Rail Corridor Links," *EIR Economics* (October 5, 2007), p. 13.

다. APEC 개최와 파급효과

2012년 APEC 정상회담에 맞추어 블라디보스토크를 개발하기 위해 「아·태지역 국제협력 센터로서 블라디보스토크 시 발전」이라는 하위 프로그램(Подпрограмма "Развитие г. Владивостока как центра народного сотрудничества в Азиатско-тихоокеанском регионе," Правительство Российской Федерации 2007)을 극동지역 개발계획에 포함하고 있다. 동 프로그램은 전체 프로그램에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있는데, 동 하위 프로그램에 책정된 예산이 1,485억 루블로 모(母) 프로그램의 전체예산 1/4을 상회하는 규모이다. 이것은 블라디보스토크를 극동으로 거점으로 키우려는 러시아 중앙정부의 의욕이 두드러지는 대목이다. 하위프로그램에 따르면 컨퍼런스 센터, 프레스 센터, 의료 센터, 오페라발레극장, 3~5성급 호텔숙박 시설, 교통인프라 시설의 건설 등이 계획되어 있으며, 에너지·공공부문의 인프라 시설을 재건하고 현대화하는 사업이 포함되어 있다. 건설 사업은 모두 2011년에 완공 예정이며, 2009~2012년에 러시아의 APEC 정상회의 개최 준비 및 진행과 관련된 행사들이 진행될 예정이다. 러시아 측에 따르면, 2011년 9월 현재 APEC 준비사업이 상당한 진척이 이루어지고 있다고 한다. 블라디보스토크 공항 현대화 사업, 루스키 섬 내 극동연방대학교 건설 사업은 매우 활발히 진행 중이며, APEC 정상회의장 건설사업, 프레스센터 건설사업, 블라디보스토크 상하수도 시스템 현대화 사업 등도 기 착수됐다. APEC 준비사업은 150개의 업체와 12,000명 규모의 인력 참여 하에 진행되고 있다.

정상회의 장소인 루스키 섬에는 2010년 상반기 현재 약 4,000명이 전설작업에 참여 중이며, 11월 현재 정상회담 관련시설물 건설과 관련된 사람들이 23,000명을 초과했다고 한다.²⁸¹⁾

APEC 공사를 담당하고 있는 로고자 극동건설 청장은 인터뷰에서 일부 사업 진행이 지연되고 있다는 점도 밝혔다. 이로 인해 블라디보스토크 2012년 APEC 준비가 계획대로 될지에 대해서 우려가 제기되고 있다. 일부 교량, 토목 사업들에 대해 APEC 회의 전 준공에 문제가 있어 대체운송수단으로 유람선을 이용하는 방안이 거론된 적도 있다.

러시아의 극동지역 개발은 1990년대 초반에 시작되어 나름대로 장구한 기간 동안 입안되고 실천노력을 기울여 온 사업이지만, 국가적 역량이 투입된 중요 국책사업이었다고 보기는 힘든 측면이 있었다.²⁸²⁾ 그럼에도 불구하고 APEC 정상회담, 에너지를 비롯한 자원 수출에 있어 동북아 및 아태지역으로의 시장 확대 및 러시아 극동 지역 내 인프라 구축 등의 과제가 본격적으로 제기되면서 극동 지역과 연관된 특별프로그램이 과거보다 훨씬 의미를 갖게 되고, 이것의 추진여부가 관심사가 되었다. 몇몇 하부의 프로그램들이 한시성을 띠고 있고, 과거에 계획과 달리 지속적으로 추진되었던 측면들이 아직 잔존하고 있기 때문에 러시아 정부의 극동지역개발 프로그램에 대해 외부에서 회의적인 평가 역시 존재한다. 그러나 당장 변화의 기운이 싹트고 있는 극동지역에서의 에너지·자원의 개발 및 수송 인프라 분야에서의 움직임만 해도 우리에게 미치는 영향이 크기 때문에 간과하고 넘어가기에 어려운 환경이 조성되고 있다. 따라서 최소한 우리의 국익과 관련하여 제기할 수 있는 문제를 검토하고, 대안확보에 나설 필요성이 있다고 여겨진다.

3. 중국의 극동 진출과 중·러관계²⁸³⁾

러시아 극동 지역에서 중국의 진출은 가장 두드러지며, 한국에게 여러모로 시사점을 제

281) На объектах строительства Саммита АТЭС-2012 работают 23 тысячи человек," <<http://www.vladnews.ru/2010/11/04/35595.html>> (검색일: 2010.12.7); Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье» (2008); 우평균, "러시아 극동개발 프로그램과 한·중·일의 정책," 『슬라브학보』, 제25권 4호 (2010), pp. 223~256.

282) 이재영 외, 『러시아의 동부 지역 개발전략과 한국의 확대방안: 에너지 부문을 중심으로』 (서울: 대외경제정책연구원, 2006), p. 43.

283) 중국의 극동 진출과 중러관계에 대해서는 우평균, "러시아 극동개발 프로그램과 한국의 정책: 현황 및 방향성," 『슬라브학보』, 제25권 4호 (2010), pp. 233~238의 내용을 수정·보완하였음.

공하고 있다. 중국과 러시아 간의 교역량은 해마다 두 자리 수 이상 증대하고 있으며, 특히 에너지 부문에서의 협력은 괄목할만한 성장세를 보여주고 있다. 중국은 러시아에 대해 중국의 에너지 안보 확보, 금융자산 외 부동산 등 실물자산 취득으로 향후 실물가격 상승에 따른 차익 실현 및 투자국에 대한 정치, 경제적 학습을 위한 거점 마련에 초점을 두고 있다. 중국은 2011년 3월 전국인민대표대회에서 12차 5개년 개발 계획을 설정하고, 서비스 및 자원절약형 친환경 사업과 대외거래의 질적 향상 정책 등으로 경제 구조를 재편하고자 노력중이며, 이 중 러시아와 인접한 동북 3성을 새로운 산업 개발 지구로 설정하여 정책을 시행중이다.²⁸⁴⁾

중국은 러시아 극동지역과 접경 지역에 가장 많은 인구를 갖고 있는 인접 국가로서 적극적으로 공세적으로 극동정책을 구사해왔다. 중국 극동정책의 목표를 요약하면 첫째, 중국은 러시아 극동 접경지역의 평화와 안정을 장기적으로 유지하면서 호혜적인 선린·우호 협력 관계를 강화시켜 양국 간 포괄적인 협력관계를 더욱 발전시키기를 희망하고 있다. 둘째, 중국은 극동·시베리아 지역이 안정적인 석유 및 기타 천연자원 공급지는 물론 극동지역과의 경제·통상 관계의 강화를 통하여 전국적 차원에서 경제·통상 협력이 촉진되기를 원하고 있다. 셋째, 중국은 북핵문제를 평화적으로 해결하면서 동북아의 안정과 평화를 유지시키기 위하여 러시아와 긴밀히 협력하기를 바라고 있다. 넷째, 중국은 극동지역이 미국, 일본의 세력권으로 편입되어 중국에 대한 미·일의 포위 전략이 구체화되는 것을 바라지 않고 있다.²⁸⁵⁾

중국은 러시아와 중국 양국이 지역협력 차원에서 상호 이해관계가 일치된다는 관점에서 국경협력을 비롯해 보다 다양한 분야에서 협력을 강화해나가면서, 이를 통해 지방과 기업 단위에서 양국협력이 보다 확대되어 갈 것이라고 보고 있다. 이런 관점에서 중국의 국가발전개혁위원회는 2008년 7월 ‘중국 동북노후공업기지와 러시아 극동 간의 협력 프로그램’을 수립하여 그 안을 러시아 측에 전달하여 협의를 진행했으며, 2009년 9월 23일 중·러 양국 정상은 최종적으로 ‘러시아 극동·동시베리아지역과 중국 동북지역 간 협력 프로그램’(2009~2018)을 체결했다.²⁸⁶⁾ 2009년에는 친선, 선린 및 협력을 위한 중·러 조약을 보

284) “중국의 대러시아 투자 동향,” <http://www.globalwindow.org/wps/portal/gw2/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vMOY_QjzKLd423CDQASYGZAR76kehiXiYIsSB9b31fj_zcVPOA_YLc0IhyR0dFAHPAOKw!/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNElVRS82X0VfOE00?1=1&workdist=read&id=2137314> (검색일: 2011.10.15).

285) 고재남, “주변국(중국, 일본, 미국)의 극동지역 정책,” 정여천 편, 『러시아 극동지역의 경제개발 전망과 한국의 선택』 (서울: 대외경제정책연구원, 2008), p. 258.

286) Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Росси

국인이 체류하고, 이들 중국인들 상당수가 장기 체류자이기보다는 국경무역 등 상업 활동을 위하여 단기간 체류하는 사람들이 대부분이라는 주장을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 러시아의 입장에서는 인접국인 중국의 대국화는 물론이고, 중국과의 접경지역이 중국의 경제발전을 통해 영향을 받는다는 사실이 매우 신경 쓰이는 일이다.

[표 X-9] 한·중·일 3국과 러시아 극동지역과의 대외교역

백만달러 (%)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
수출						
전체	4,122.1	4,622	6,581.6	7,152	13,525.4	13,570.8
	100	100	100	100	100	100
일본	849.2	1,201.8	1,558.2	1,614.8	4,070.2	4,391.9
	20.6	26	23.7	22.6	30.1	28.6
한국	722.8	811.2	1,277.8	1,185	4,555.2	5,770.3
	17.5	17.6	19.4	16.6	33.7	37.5
중국	1,517.2	1,490.7	2,162.9	2,566.1	1,984.2	1,891.1
	36.8	32.3	35.9	35.9	14.7	12.3
수입						
전체	1,764.5	2,987.9	5,813	6,971.8	7,745.1	8,848.4
	100	100	100	100	100	100
일본	441.8	1,194.6	1,941	1,711.9	2,035.1	2,683.4
	25	40	33.4	24.6	26.3	30.3
한국	299.2	352.4	905.7	1,606.8	1294	703.7
	17	11.8	15.6	23	16.7	8
중국	487.6	652.4	1,187.4	1,704.4	2,540.9	3,206.8
	27.6	21.8	20.4	24.4	32.8	36.2
대외교역						
전체	5,886.6	7,609.9	12,394.6	14,123.8	21,270.5	24,219.2
	100	100	100	100	100	100
일본	1291	2,396.4	3,499.2	3,326.7	6,105.3	7,075.3
	21.9	31.5	28.2	23.6	28.7	29.2
한국	1,098	1,163.6	2,183.5	2,791.8	5,849.2	6,474
	18.7	15.3	17.6	19.8	27.5	26.7
중국	2004.8	2,143.1	3,350.3	4,270.5	4,525.1	5,097.9
	34.1	28.2	27	30.2	21.3	21

출처: Д. А. Изотов, “Экономическое сотрудничество Дальнего Востока России и Республика Корея,” 제4차 한-러(KIEP-ERI) 공동세미나, 『“한국과 러시아: 변화하는 환경과 경제협력의 기회” 발표 자료집』 (서울 리츠칼튼 호텔, 2009년 9월 14일).

중국은 중앙정부뿐 아니라, 지방정부, 특히 동북지역 정부 차원에서도 러시아와 긴밀한 지역협력을 우선시하는 정책을 구사하고 있다. 중국의 랴오닝성은 양국의 지방정부간 고위급의 상호방문과 접촉을 강화하고, 관련정보의 교환 및 통상경제협력을 촉진할 수 있는 환경을 조성하고, 에너지자원 및 삼림자원 개발, 농업생산 및 인프라건설 등 생산부문에 협력을 확대하고, 기계제작, 제련, 석유화학, 정밀기술 분야의 인력교류를 비롯해 문화, 교육, 보건, 스포츠, 관광분야 등에서의 교류를 강화하자는 기본원칙을 제시했다.²⁸⁹⁾ 길림성의 경우, 다른 각도에서 적시에 다양한 협력 문제들을 논의할 수 있는 효과적인 협력 메커니즘 구축, 지역발전전략과 중장기 프로그램 연구, 지역발전정책·특혜제도·투자유치 및 장려정책 연구, 구체적인 프로젝트별 협력 강화 등의 방향을 제시했다.²⁹⁰⁾ 헤이룽장성의 쉰이펀허 시와 연해주 파그라니치니이 시(市)에 자유무역지대를 개설해 2009년 8월부터 운영하고 있다. 이 지역은 1억 명 이상의 양국 소비자들이 배후 시장을 형성하고 있고 철도 항구 등 유리한 입지를 갖추고 있어 양국의 지역개발 및 경제협력, 투자유치를 촉진할 것으로 기대하고 있다. 이에 따라 그동안 연해주의 적은 인구나 작은 시장 때문에 러시아 극동지역 진출을 주저했던 해외기업들의 투자가 잇따를지 관심이 되고 있다.²⁹¹⁾

중국의 극동 러시아 정책은 적극적이며, 중국이 개입하고 있는 현 상황이 일시적인 것이 아니라, 역사적으로 필연적이라는 인식까지 보여준다. 즉 극동지역에서의 중·러 협력은 중국만의 선택이 아니라, 러시아와 상호 호혜적인 기회를 활용하는 것이며, 동 지역의 발전뿐 아니라 아태지역의 평화와 안정에도 기여하는 선택임을 강조하고 있다. 양 국의 지방, 도시 간에는 71개의 우호협정이 체결되어 있으며, 국경협력지대나 공단 건설 같은 새로운 협력분야로 확대해나가려는 노력을 경주하고 있다. 그러나 중국이 극동지역에 투자하는 규모는 일본이나 미국 같은 다른 국가들에 비해 규모가 크지 않다. 중국의 극동지역에 대한 투자 및 교역은 중국의 경제규모에 비하면 매우 적은 규모이나, 지리적 인접성 때문에 대러 수출 및 투자에서 차지하는 비중은 큰 편이다. 중국의 대극동 투자규모는 2000~2005년 사이에 전체 외국기업의 투자 중 0.4%에도 못 미치고 있다. 중국의 극동지방에 대한 투자는 접경지역인 연해주와 하바로프스크에 집중되고 있다. 연해주 1,330개의 외국인 투자기업 중 중국 기업이 573개에 달한다(미국 109개, 한국 91개, 일본 81개). 이

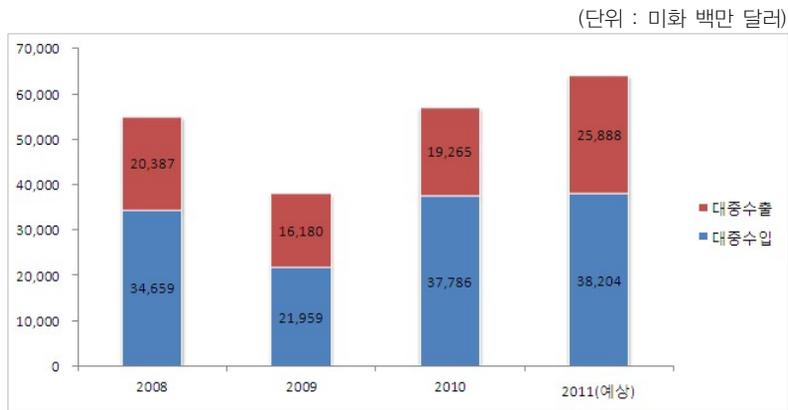
289) 대외경제정책연구원, 『중국 성(省)별 동향 브리핑』, Vol. 1, No. 19 (2010), pp. 1~12.

290) 성원용, “러시아의 극동지역 개발전략과 한·중·일의 극동진출정책 비교연구,” pp. 180~181.

291) “극동시베리아 개발전략의 중심, 연해주를 주목하라,” <http://www.burinfo.org/zbxex/?document_srl=874> (검색일: 2010.6.12).

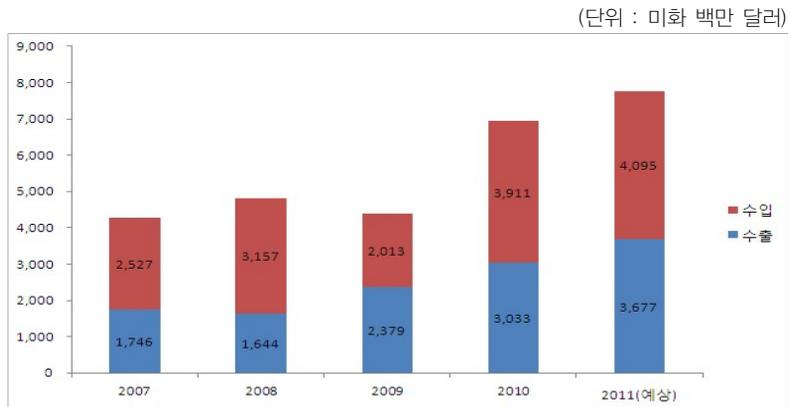
를 통해 알 수 있는 사실은 중국이 호혜적인 지역협력을 강조하지만, 러시아에 대한 직접 투자는 꺼리고 있으며, 중국에 인접한 몇몇 지역에 한해 선별적으로 투자한다는 점이다. 즉, 중국은 지경학적인 전략적 관점에서 러시아 극동지역을 인식하고 있으며, 러시아가 이를 받아들여든지, 혹은 그렇지 않던지 간에 중국의 극동지역에 대한 정책적 목표를 달성하려고 노력한다고 볼 수 있다. 중국은 중앙과 지방 정부 차원에서 적극적으로 러시아 접경 지역에서의 지역협력에 나서지 않아도 중국인들이 자발적으로 극동지역을 오가면서 활동하기 때문에 서두르거나 나설 필요가 없는 실정이다.

[그림 XI-3] 러시아와 중국의 교류 현황



출처: 러시아 관세청, <www.russian-customs-tariff.com>.

[그림 XI-4] 극동지역 대중 교역 현황



출처: 러시아 관세청, <www.russian-customs-tariff.com>.

4. 러시아 극동을 둘러싼 한국의 러시아 간의 전략적 관계 구축 모색

가. 가스관 연결 사업의 현황과 전망

2011년 하반기부터 한국이 러시아로부터 천연가스를 도입하는 문제에 북한 지역을 통과하는 송유관 부설이 쟁점으로 제기되어 그 실현여부에 대해 관심이 확산되어 왔다. 가스관 프로젝트의 단초는 2011년 8월 24일 김정일 북한 국방위원장과 드미트리 메드베데프 러시아 대통령 간의 정상회담에서 러시아와 남북한을 잇는 3국 간 가스관 연결 사업에 대한 논의가 이뤄진 것이 단초라고 할 수 있지만, 이미 블라디미르 푸틴 총리가 대통령 시절인 2004년 노무현 대통령과의 정상회담을 앞두고 조지 W. 부시 미국 대통령에게 편지를 보내 3국 연결 가스관 사업에 대한 협력을 당부하기도 했던 전력이 있다.²⁹²⁾ 동시베리아에서 가스전을 개발해서 파이프라인을 통해 중국과 동아시아에 가스를 수출하는 계획은 오랫동안 러시아와 가스프롬의 우선적인 목표였다. 중국과 러시아간에 석유 송유관을 부설하는 문제에 있어 중요한 진전사항이 있었지만, 대조적으로 가스관 프로젝트는 즉각적으로 이루어지지 못했었다. 중국과는 가스 가격 협상이 타결되지 않았기 때문이었고, 일본의 경우, 영토분쟁으로 인해 협상에 차질을 빚었기에 이같은 문제에서 자유로운 한국이 협상대상으로 거론되기에 적합한 환경이 2000년대 말부터 조성되었다.²⁹³⁾

한·러 간의 가스관 사업은 이명박 대통령과 메드베데프 러시아 대통령이 2008년 9월 러시아산 천연가스의 대한 수출에 합의한 뒤 거론되기 시작했다. 2008년 9월 당시에 한국가스공사와 러시아 가스프롬이 가스공급 양해각서(MOU)를 교환하고, 2009년 6월에 공동연구협약(JSA)을 체결했지만 사업과 관련하여 구체적인 진전은 없는 상태였다. 이와 같은 상황에서 2011년 러시아-북한 정상회담 직후에 메드베데프 대통령이 가스 협력 분야에 성과가 있었고, 특히 북한을 거쳐 남한으로 가스를 공급하기 위한 특별위원회를 발족하기로 합의했다고 밝혔다. 메드베데프는 북한이 이 프로젝트에 관심을 갖고 있고, 이를 위해 약 1,100km의 가스관을 건설할 계획이라고 설명했다. 이처럼 가스관 연결 구상이 분명하게 드러나면서 한국에도 큰 반향을 일으켜 11월에 예정된 한·러 정상회담에서 이 문제가 재론될 가능성이 커졌다.

292) “가스관이 남북관계 왜 더 도그,” 『동아일보』, 2011년 9월 3일.

293) Nina Poussenkova, “Gazprom and Russia’s Great Eastern Pipe-Dreams,” *Russian Analytical Digest*, No. 58 (April 21, 2009), pp. 5~8.

[그림 XI-5] 러시아 천연가스관 현황



출처: 『동아일보』, 2011년 9월 3일.

남북러 3국을 잇는 가스관 연결 사업이 북한과 러시아 간에 합의 구조를 형성하게 되었다는 소식을 접하면서 국내에서 많은 논의가 뒷따랐다. 논의의 핵심은 긍정론과 부정적인 시각으로 요약 가능하다. 긍정론은 무엇보다도 남북러 3국이 모두 이익을 창출하는 윈윈 구조가 될 것이라는 데 강조점을 둔다. 즉, 러시아는 블라디보스토크까지 연결되는 파이프라인을 완공한 데 이어 한반도를 종단해서 가스를 수송하겠다는 계획을 실현할 수 있게 되었고, 북한은 이 계획을 승인만해주면 매년 1억 달러 이상의 수입을 올릴 수 있고, 한국은 이 가스를 한반도로 직접 송유관을 통해 들여오면 에너지 수입원 다변화에 기여하고, 무엇보다도 운송비를 획기적으로 줄일 수 있기 때문에 3국 모두 이익이 된다는 논리이다. 이 입장에서 가스관 건설은 단기적으로는 경색되어 있는 남북관계를 호전시킬 수 있는 호재일 뿐 아니라, 장기적으로 남북통일과 동북아 평화를 앞당길 수 있어 명분상으로도 비할 데 없는 사업이라는 점을 전제로 한다.

반면에 비관론은 육로를 통해 파이프를 매설해야 할 지역이 북한이라는 사실 때문에 문제가 생긴다고 본다. 기존 경험을 통해 본다면 북한을 믿을 수 없기 때문에 북한이 자국을 지나는 파이프라인의 가스를 도용하거나 가스 수송을 방해하는 사태를 책임질 수 없다는 견해가 주종을 이루고 있다.²⁹⁴⁾ 이 같은 관점에는 오래전에 김정일이 제안한 3국 철도연

294) 김기수, “러시아 가스관 계획에서 따져야 할 것들: 국제정치경제적 해석,” 『정세와 정책』, 2011년 10월, pp. 10~13.

결 사업이 아직 시작도 못한 상태에서 3국 가스관 연결 사업이 현실성을 담보하기 어렵다는 견해를 반영하고 있다.

[그림 XI-6] 러시아 천연가스관 연결 예상도



출처: 『조선일보』, 2011년 8월 25일.

한편, 3국 모두가 혜택을 보는 완원 구조의 확립에는 원칙적으로 찬성하지만, 가스관이 북한을 통과하는 데 따른 국민들의 거부감도 상당히 존재하기 때문에 국민적 합의가 우선적으로 필요하다는 절충적 견해도 제시되었다.²⁹⁵⁾ 북한을 경유하는 가스관 건설을 추진하기 위해서는 몇 가지 전제조건이 필요하다는 이 같은 견해에는 북한의 돌발적인 가스관 차단을 방지하려면 가스관 건설비용을 우리가 모두 부담해서는 안 되고, 러시아도 상당 부분을 부담해야 한다거나, 한국이 러시아 천연가스의 유일한 최종 도착지가 되어서는 안 된다거나,²⁹⁶⁾ 막대한 금액을 러시아에 천연가스 대금으로 지불해야 하는 만큼 독일과 같이

295) 전현준, “경제적 자주노선과 김정일의 외교 다변화 정책,” (Online Series CO 11-22, 2011.9.5), pp. 1~2.

296) 한국을 경유하여 일본으로 해저가스관이 연결되면 일본도 싼 가격으로 러시아 천연가스를 수입할 수 있고, 미국 서부시장으로 액화가스 형태로 수출할 수 있기 때문에 다자간 공동 컨소시엄 형태로 추진하는 것이 바람직하다는 견해를 반영한다. 백훈, “북한 통과 가스관, 여러 나라가 함께 추진해야,” 『조선일보』, 2011년 8월 26일.

가스프롬의 지분 중 일부를 인수하는 방안도 고려해야 한다는 의견²⁹⁷⁾까지 다양한 방도가 표출되고 있다.

남북러 가스관 연결사업은 그 규모와 성격 면에서 전례 없는 거대성 때문에 신중한 접근이 필요한 측면이 있지만, 무엇보다도 북한을 대상으로 경협을 해야 한다는 부담감을 주고 있다. 다시 말해, 북한과의 거래는 경제협력이 순탄할 때는 문제가 없지만 안보상의 불안이 야기되면 경협의 성과가 무화될 가능성이 높다는 데 딜레마가 있다. 경협이 이루어지고 있는 상황에서 북한이 안보상의 불안을 야기할 경우, 러시아와 공동으로 북한을 억제할 수 있는 수단이 확보된다면 가장 선호도가 높은 대안 마련과 더불어 프로젝트를 구상할 수 있겠지만, 그 실현가능성에 대해서는 회의적이다. 문제는 러시아가 한국이 원하는 만큼의 통제력을 북한에 대해 행사할 수 있겠는가 하는 점인데, 이에 대해 긍정적인 대답을 하기 어려운 상황이다. 또한 한반도에서 북한이 안보상의 불안을 별도로 조성하지 않더라도, 파이프라인을 통한 천연가스의 정상적인 공급을 방해하는 어떠한 행위에 대해서도 러시아와 한국이 제어할 수 있는 확고한 대책이 합의되고 실천 가능한 수단이 구비된다면 큰 무리 없이 사업이 진행될 가능성이 높다고 할 수 있다. 반면에 이상에서 언급한 사항들에 대한 논의 없이, 국민적 합의 도출이 어려운 가운데 사업이 진행된다면, 사업이 구체적으로 성사되기는 어려운 환경에 놓이게 될 것이라고 예측할 수 있다.

나. 한국의 전략적 관점²⁹⁸⁾

러시아의 극동발전계획과 주변 국가들의 이에 대한 입장은 한국과 밀접한 관련성을 갖는 영역도 있고, 그렇지 못한 점도 있다. 동북아 지역의 지정학적 구도로 볼 때 러시아 극동지역은 일본과 중국에 비해 우리가 결코 소홀히 할 수 없는 지역이며, 특히 한국은 상대적으로 진출의 시기가 늦고 협력 규모에 있어서도 크지 않기에 후발주자로서 협력의 제도화를 공고히 하려는 노력을 경주할 수밖에 없다.

한국이 극동개발에 참여할 수 있는 방도에 대해서는 그동안 국내에서도 논의가 꾸준히 진행되었다. 한국이 어떻게 참여하느냐에 대해서는 크게 두 가지 입장으로 분류할 수 있

297) 권원순, “러시아 극동지역의 에너지 인프라 개발과 한국의 협력 전략,” 『APRC Proceedings Series: 러시아 극동지역 국제협력의 재고찰: 전략적 로드맵 형성을 위하여』, 2011년 6호, p. 38.

298) 한국의 전략적 관점에 대해서는 우평균, “러시아 극동개발 프로그램과 한국의 정책: 현황 및 방향성,” 『슬라브학보』, 제25권 4호 (2010), pp. 240~243의 내용을 토대로 수정·보완하였음.

너지·자원 같은 부문에 특화해서 극동지역과의 협력방향을 설정하는 것이 유용하다는 입장이다. 이를 테면 신극동지역 개발정책의 주요 세부사업에 있어 가장 많은 예산이 투입될 예정인 교통인프라 부문 같은 경우 우리가 관심을 가지고 있더라도 동 인프라 건설에 참여할 기회는 거의 없을 것으로 보이며, 혹시 러시아 측에서 참여희망을 제기하더라도 시장성이나 경제성 측면에서 우리 기업들의 진출 여지는 그다지 크지 않을 것이다. 일각에서는 러시아 정부가 유럽과의 에너지 협력 과정에서 교차 투자(give and take) 및 패키지 방식을 선호하고 있는 데에서 나타나듯이, 한국과 러시아 간의 협력에도 이 방식을 적용하여 한국 정부는 러시아가 지신이 없는 물류, 제조, 건설 분야에 집중 투자 및 운영을 해주고 대신 러시아로부터 에너지 개발 및 장기공급을 추진하는 방안이 가능성이 있다는 점을 강조하기도 한다.³⁰⁰⁾ 이와 같은 관점은 일부 언론에서 거론하고 있는 극동지역 개발이 모든 분야에서 조만간 가시화될 것이며, 우리도 이러한 기회에 빨리 편승해서 과실을 따 먹어야 한다는 식의 과도한 기대 및 선부른 환상을 버리고 냉정하게 현실을 인식해야 한다는 데서 출발한다.³⁰¹⁾

한국이 극동개발과 관련하여 근본적으로 전제해야 하는 사실은 러시아가 옐친 대통령 집권 시기까지 나타났던 것처럼, 중앙정부가 극동지역 개발에 의도를 갖고 있더라도, 이를 성과 있게 수행하지 못한 것은 연방정부가 적극적으로 나서지 않았기 때문이라는 점이다. 러시아 내에서도 지적하듯이, 지역개발을 지역정부와 기업 및 외국자본만으로 충분히 달성하기 어려운 것이 러시아의 현실이기에, 연방정부 차원에서 자원과 운영의 중앙집권화가 이루어질 때 극동지방의 개발과 같은 지역개발 정책이 성공할 수 있다는 논거가 설득력을 얻고 있다.³⁰²⁾ 국가 주도의 개발 형식이 러시아 극동지방에서 주가 될 때, 한국과 같은 주변국가가 취할 수 있는 입장은 제한적으로 될 수밖에 없다. 또한 러시아의 자원민족주의 경향은 국내외적 효과적인 정책수단으로의 필요라는 면에서 어쩔 수 없는 선택이기 때문에 앞으로도 계속 강화되어 나갈 것으로 전망된다. 다시 말해, 푸틴의 신극동지역개발정책 하나만 놓고 우리가 추구할 수 있는 효율적인 극동지역에서의 한·러 경제협력문제를 논하기가 어렵다는 것이다. 단순히 경제적인 측면에서의 이해는 오히려 복합적인 접근과 사고

300) 윤성학, “러시아 극동지역 개발과 한국의 선택,” <<http://www.goodforum.org/bbs/view.php?id=issue&no=53>> (검색일: 2010.6.25).

301) 정여천 편, 『러시아 극동지역의 경제개발 전망과 한국의 선택』 (서울: 대외경제정책연구원, 2008), pp. 88~89.

302) П. Минакир, “Государственная региональная политика на современном этапе,” *Общество и экономика*, No. 6 (2003), сс. 253~254.

를 방해할 수 있다. 국가 주도의 개발계획 드라이브 경향과 더불어 이와 같은 측면에서 반드시 거론해야 하는 것이 극동지역의 분명한 특징인 지역주의에 대한 인식이 전제가 되어야 한다.

러시아 극동지역은 지역주의가 발달할 수 있는 매우 좋은 환경과 요인들을 가지고 있다. 여기에 더해 연해주나 블라디보스토크 지역에서는 경제문제에 있어서 정부가 개입하는 것을 부정적으로 여기는 경향이 크다고 한다. 이와 같은 인식의 근거는 다음과 같다. ① 소비에트 연방 시절부터 수차례 시도된 중앙정부의 시베리아 및 극동지역 개발계획과 약속들이 실현되지 않은 현실에서 극동지역의 엘리트들은 연방정부의 정책보다는 분권화, 지역주의 및 아시아-태평양 국가들과의 연계가 지역경제 발전에 더 많은 기회를 가져다 줄 것으로 기대하였다. ② 연방의 중앙정부 주도의 국정운영에 대한 반감이 작용하는 것으로 볼 수 있다. ③ 전통적으로 러시아 극동지역 자체가 연방의 중앙으로부터 벗어나려는 원심력이 강하게 작용하는 지역이다. ④ 정부 개입에 대한 반감에는 연방정부뿐만 아니라 연방 주체와 지방정부에 대한 불신도 어느 정도 작용할 가능성이 있다.

중앙에 대한 러시아 지방의 요구는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 연방주체들은 낙후된 생활수준 향상을 위한 투자를 요구하고 있다. 둘째, 경제적인 측면에서 볼 때 지역주의는 중앙의 지방에 대한 수탈정책 배제와 대내외 경제활동에 대한 경제주권의 확보를 요구하고 있다. 셋째, 연방주체들의 요구는 경제·사회적인 문제에만 국한하지 않고 정치적 영역에서도 나타나고 있다. 따라서 러시아 중앙정부와 지방정부 간에 이해관계와 정책이 항상 일치할 수 없는 것이 상례이다. 푸틴 집권 이후 강화된 중앙정부의 권한 강화가 분권화 요구의 약화를 의미하는 것은 아니다. 중앙에 의한 연방관계의 일방적인 조정은 지역주의를 동면상태 혹은 잠복기에 들어가게 한 것으로도 이해할 수 있다. 지역주의는 중앙-지방관계의 힘의 균형 변화에 따라 다시 부각될 수 있다.³⁰³⁾

극동지역에 대한 국가차원의 전체적인 개발계획과 지방정부의 개발에서 있어서의 재량권이 얼마나 충돌하는지 여부는 국외자인 제3자가 파악하기 힘든 것이 러시아 정치구조의 특성이며 중앙-지방 관계의 본성에 틀림없지만, 적어도 현 단계에서 중앙정부 주도로 극동-자바이칼 개발프로그램을 시종일관 운영하려는 것은 자명하다. 따라서 단기적으로는 극동개발의 주체를 정확히 파악하고, 이에 대해 전략적 접근을 피하는 정책이 필요하다. 푸틴 집권 이후 수립된 극동 자바이칼 개발 프로그램이 과거보다는 전향적일지라도, 그것

303) 홍현익, “21세기 한국의 국가전략과 러시아 극동지역,” 정여천 편, 『러시아 극동지역의 경제개발 전망과 한국의 선택』 (서울: 대외경제정책연구원, 2006), pp. 328~331.

의 실질적인 진전여부는 러시아의 다른 정책들이 그렇듯이, 전망은 현재로서는 불투명하다. 그러므로 러시아 중앙정부 차원의 대계획에 반드시 구애받을 필요는 없다. 이와 관련하여 한 가지 덧붙일 수 있는 사실은 한국의 대러 접근의 방도에 대해 러시아를 자원수출국으로만 인식해서는 안 된다는 국내 많은 전문가들의 지적에 대한 것이다. 즉 1970년대 중동지역과 같이 러시아를 간주하여 에너지 공급은 물론 건설이나 플랜트 등 연관되는 업종에 진출하여 한국이 과실을 향유하는 형태만을 취해서는 안 된다는 의견이 중론을 형성하고 있다. 러시아 당국도 자신들이 한국의 단기적인 이익 사항인 에너지 자원을 적시에 공급해주는 나라로 인식되는 것에 대해 탐탁지 않게 여기는 경향이 있다. 이 문제를 극복하려면 한-러 간의 공생에 대한 이해가 전제가 되어야 하고, 양국이 문화적으로 교류를 보다 확대하여 상대방에 대한 이해 부족이나 이질감을 극복하려는 태도가 필수적이다. 이 같은 교류의 성과가 나타나려면 시간에 구애받지 않고 보다 장기적으로 양국 간 교류를 활성화할 필요가 있다.

한국정부는 이명박 정부에 들어와서 러시아 극동지역을 무대로 추진할 '3대 신실�크로드' 비전을 밝힌 바 있다. 3대 신실�크로드는 시베리아 철도와 한반도 철도를 연결하는 철의 실크로드, 러시아 자원과 우리기술력을 결합한 에너지 실크로드, 연해주 농림지에 제2의 녹색혁명을 일구자는 녹색 실크로드를 의미한다. 한국 정부는 이 같은 구상의 비전을 러시아가 동북아 경제권에 합류하고 북한이 협력한다면 남북한과 러시아 3각 협력체계 기반도 마련할 수 있을 것이라는 데에서 찾고 있다.³⁰⁴⁾

2012년 APEC 정상회담과 관련하여 러시아는 APEC 정상회담의 주요 의제로 아태지역 역내의 에너지 공동시장과 녹색성장을 연계하여 공동선언을 이끌어 내기 위해 노력할 것으로 예측된다. 러시아는 외무부 산하에 APEC 연구센터를 설립하고 관련 연구를 추진하고 있다. 또한 APEC 연구센터의 이바센쵸프 부소장이 한국을 방문하여 러시아가 추진하고 있는 에너지 공동시장 관련 이슈와 한국의 녹색성장 관련이슈를 연계하여 한국의 지지를 이끌어낼 가능성도 타진한 것으로 알려져 있다. 이 점은 우리 정부가 추진하고 있는 녹색성장 전략과 자연스럽게 접목하여 협력을 추구할 수 있는 분야를 개척할 수 있는 가능성을 제시해 준다. 한국이 녹색 성장의 키워드를 일찍 제기한 만큼 극동에서 러시아가 에너지자원 공급자로 부상하는 과정에서 녹색 성장의 의미를 공유하는 파트너가 될 수 있음을 대내외에 천명할 필요가 있다.

304) <http://www.ytn.co.kr/_comm/pop_print.php> (검색일: 2010.6.30).

한·러 당국은 차관급의 정책협의를 통해서 극동·시베리아 개발협력, 러시아산 천연가스 도입방안 등 지역협력 차원의 문제를 논의해왔으며, 교통분야 같은 부문별 협의도 진척되어 극동지역에 한국 기업을 위한 전용부도와 물류단지 개발 협력, TKR-TSR 연결 등에 관한 공동성명서 채택(2009.3.2) 같은 진전이 있었다.³⁰⁵⁾ 한국 외교통상부는 이르쿠츠크 총영사관을 개관했고(2009.6.19), 지식경제부는 코트라 블라디보스토크 무역관 내 극동시베리아 개발협력센터를 개설해 한국 기업들의 프로젝트 수주를 지원하는 태세를 갖추는 등, 정부 내 각 부처 차원의 노력도 이어졌다.

한국의 정부 차원의 극동지역 접근법은 큰 틀에서 그 방향성이 과거보다는 잘 정립되었고, 단기적인 측면에서 시행중인 정부의 민간기업 지원 정책도 정부가 할 수 있는 역할 범위에서 진행이 되어 온 것으로 평가할 수 있다. 2012년 APEC 개최를 위한 개발계획에 참여하려는 한국 기업을 지원하는 단기적인 노력 뿐 아니라, 개별 기업이 감당하기 힘든 통관, 세무, 노동 문제에 대한 정부의 지원이 이루어져야 한다. 특히 러시아의 복잡한 통관 절차와 낙후된 물류 문제 해결을 위해서는 민·관이 합치된 노력으로 이에 대처해야 한다.

러시아의 입장에서 볼 때, 중국의 인구 유입이라는 현실적 문제에 대해서 난점을 갖고 있지만 극동 가스의 판매시장과 극동 물류항 개발을 적극 추진해야 하는 입장이며, 중국 역시 이에 대해 적극적인 이해관계를 갖고 있다.³⁰⁶⁾ 한국 입장에서 여전히 난망하고 불투명한 남·북·러 3각 협력을 모색하면서 한편으로 한국과 러시아가 양자 협력을 통해 명확한 상호 이익을 공유하며, 이해의 기반을 확대할 수 있는 분야에 집중하여 그 방도를 찾아나가는 길이 더 중요하리라고 본다. 다시 말해, 다른 세력과의 연합이나 연계를 통하기보다 한국 나름의 극동지역 개발 협력의 방안을 꾸준히 진척시키는 사고의 전환이 요구되며, 이를 통해 러시아와의 협상력을 높이는 계기도 만들어 나갈 수 있다.

305) 부산국제교류재단, 『러시아로 열린 창』, 제10호 (2009년 봄), p. 2.

306) 중국은 태평양 연안으로 진출하는 항구를 갖고 있지 못하다는 점에서 나진항과 러시아 극동항만 개발에 적극 참여하려 한다. 중국은 옌벤시와 훈춘시 등 두만강 유역을 집중 개발한 뒤 북한의 나진항을 통한 동해 항로도 개척한다는 계획을 세우고 있는 것으로 알려졌다. 동해진출의 경우, 러시아가 일단 중국보다 불리한 위치에 놓이게 되었다. 중국의 동진 정책을 계속 견제해왔던 러시아는 두만강개발계획(TRADP)에 소극적으로 참여해 온데다가 자루비노 항 사용권을 허가해달라는 중국 측의 요구를 계속 거절해 왔다. 하지만 나진항 사용권을 얻은 중국이 한국, 일본을 비롯한 아·태지역으로의 진출발판을 마련함에 따라 동해에서 주도권을 잃게 된 것이다. “러시아, 라진항 개발 선두권에서 밀려나나?” <http://www.nk-koti.re.kr/publication/center/trrend_view_other.asp?record=478> (검색일: 2010.5.31).

5. 결론

러시아의 극동개발 계획과 진행과정, 중국의 극동 진출상황 및 한국의 전략적 관점 등에 관해 살펴보고, 2011년 8월 제기된 남·북·러 가스관 연결사업의 의의에 대해서 함께 검토해 보았다. 이를 통해 제시할 수 있는 점은 중국에 비해 극동 진출 규모가 작고 시기 면에서 우리가 늦은 측면이 있지만, 한국 나름대로 모색할 수 있는 방도, 즉 극동진출 및 러시아와의 협력이 가능한 측면이 존재한다는 사실이다. 그 대표적인 분야가 녹색성장과 그린에너지의 공존을 역설해 온 한국정부의 노력과 2012년 블라디보스토크에서의 APEC 정상회담 의제로 러시아 정부가 추진하고자 하는 녹색 에너지 추구라는 의제가 서로 일치하는 데서 나타나듯이, 미래 발전의 개념 축을 구상할 수 있다는 데에서 협력 분야를 모색할 수 있다. 또한 실질적인 협력의 메가 프로젝트라는 차원에서 북한을 경유하는 가스관 건설도 미래 중점 사업으로 그 가능성을 계속 열어두고 있는 관심의 대상이기도 하다. 앞서 검토한 몇 가지 사안별로 러시아 극동지역에서의 한국의 전략적 관심사를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 러시아의 극동개발계획과 관련하여 한국에서는 낙관론보다 회의론이 줄곧 대두해 왔으나, 러시아 정부 측의 개발계획에 관심을 집중하기보다는 세부적인 분야별로, 혹은 사안별로 집중하는 노력이 요구된다. 러시아 정부가 제시하고 수정해 온 극동개발계획은 대(Grand)계획으로써, 그 실현 가능성보다는 비전제시 측면이 강하기 때문에 여기에 초점을 맞추어 극동진출 및 러시아의 중앙 혹은 지방정부와 협력하려는 계획을 세우려는 의도는 비현실적으로 될 가능성이 높다. 또한 계획이 진행되는 과정에서 경제발전의 속도가 늦춰지거나, 예산 집행 상의 문제가 생겨 계획이 중도에 차질을 빚게 되면 러시아 극동개발 프로그램에 입각해 투자·진출을 피하는 외부 투자가 입장에서 곤란을 겪게 되는 것은 필지의 사실이다.

둘째, 동북아 국가들 중에서 러시아 극동지역에 가장 적극적으로 진출해 온 나라인 중국의 경우 극동·시베리아를 자국의 안정적인 석유 및 기타 천연자원 공급지로 삼으려는 전략적 목적을 갖고 있다. 반면에 러시아 입장에서 러시아 극동지역 개발이 대중국 에너지 공급지 혹은 중국에 독점적으로 이용될 우려를 견제하려는 의도를 갖고 있다. 즉 양국은 서로의 이익을 위해 제휴하는 국면을 활용하고 있지만, 본질적으로 합치되는 이익을 공유하기는 어려울 것이라고 유추할 수 있다. 러시아가 인접국인 중국의 대국화는 물론이고, 중국과의 접경지역이 중국의 경제발전을 통해 영향을 받는다는 사실에 긴장할 수밖에 없

다. 그렇지만 러시아는 극동 및 동시베리아 지역의 적은 인구 규모로 인해 노동집약적 산업보다는 풍부한 지하자원을 활용하는 투자유치에 당분간 의존할 수밖에 없는 현실이다. 따라서 중국의 자본을 활용하여 러시아 극동 개발에 일조하는 현실을 러시아가 인정하면서 당분간은 현재와 같은 중국과 러시아 간의 협력이 이어질 것으로 사료된다.

셋째, 한국의 러시아 극동 진출과 관련한 방도는 크게 정책 방향성과 가스관건설 사업 구상으로 나누어 볼 수 있다. 정책 방향성과 관련해서 한국은 중국이 한반도와 인접한 러시아 극동지역에 대규모로 진출하여 중국의 경제적 영역으로 확대되지 않도록 동 지역에 대한 진출을 전략적으로 검토해야 하며, 진출 분야에 있어 그린산업이나 미래지향적인 산업 분야에 대한 진출 노력을 경주하여 이 분야에 있어 다른 나라보다 선점하는 효과를 확보해야 할 것이다. 북한을 경유하는 가스관 건설은 당장 추진한다면 유리한 효과도 있겠지만, 가스관 건설 이후 유사시 북한을 제어하고 러시아에 대한 한국의 발언권을 확보하는 방도를 우선적으로 모색한 연후에 메가 프로젝트의 구체적인 사업 일정을 수행해도 무방할 것으로 보인다.

참고문헌

1. 단행본

- 대외경제정책연구원. 『중국 성(省)별 동향 브리핑』. Vol. 1, No. 19, 2010.
- 부산국제교류재단. 『러시아로 열린 창』. 제10호. 2009년 봄.
- 이재영 외. 『러시아의 동부 지역 개발전략과 한국의 확대방안: 에너지 부문을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 2006.
- 정여천 편. 『러시아 극동지역의 경제개발 전망과 한국의 선택』. 서울: 대외경제정책연구원, 2008.

2. 논문

- 고재남. “주변국(중국, 일본, 미국)의 극동지역 정책.” 정여천 편. 『러시아 극동지역의 경제개발 전망과 한국의 선택』. 서울: 대외경제정책연구원, 2008.
- 권원순. “러시아 극동지역의 에너지 인프라 개발과 한국의 협력 전략.” 『APRC Proceedings Series: 러시아 극동지역 국제협력의 재고찰: 전략적 로드맵 형성을 위하여』. 2011년 6호.
- 김기수. “러시아 가스관 계획에서 따져야 할 것들: 국제정치경제적 해석.” 『정세와 정책』. 2011년 10월.
- 김연규. “러·중 에너지 협력을 둘러싼 양국 간의 동상이몽.” 『Russia · CIS Focus』. 제127호. 2001년 9월 5일.
- 성원용. “러시아의 극동지역 개발전략과 한·중·일의 극동진출정책 비교연구.” 『비교경제연구』. 제16권 2호 (한국비교경제학회), 2009.
- 성일석. “한국과 극동 러시아와의 경제협력 방안: 무역구조 변화를 중심으로.” 『동북아경제연구』. 제21권 3호 (동북아경제학회), 2009.
- 우평균. “러시아의 극동 정책과 연해주 지역개발.” 『한민족공동체』. 제15호 (해외한민족연구소), 2007.11.
- _____. “러시아 극동개발 프로그램과 한·중·일의 정책.” 『슬라브학보』. 제25권 4호 (한국슬라브학회), 2010.

러시아 통계청. <www.gks.ru>.

러시아 경제개발부. <<http://www.economy.gov.ru>>.

러시아 중앙은행. <<http://www.cbr.ru>>.

Изотов, Д. А. “Экономическое сотрудничество Дальнего Востока России и Республики Корея.” 제4차 한-러(KIEP-ERI) 공동세미나. 『한국과 러시아: 변화하는 환경과 경제협력의 기회』 발표자료집. 서울 리츠칼튼 호텔, 2009년 9월 14일.

Минакир, П. “Государственная региональная политика на современном этапе.” *Общество и экономика* No. 6, 2003.

На объектах строительства Саммита АТЭС-2012 работают 23 тысячи человек.” <<http://www.vladinews.ru/2010/11/04/35595.html>>.

Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье», 2008.

Правительство Российской Федерации, 2007.

Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2007 № 801 “О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. № 480.”

Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года распоряжением Правительства распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009г. № 2094-р.

Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье» (2008)

Указ президента Российской Федерации от 27 января 2007г. № 87, “О Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития дальнего востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской области.” <<http://president.kremlin.ru>>.

Министерство транспорта Российской Федерации. “Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030.” <http://doc.rzd.ru/wps/portal/doc?STRUCTURE_ID=5086&layer_id=3368&refererLayerId=3367&id=3751&print=0>.

Министерство транспорта Российской Федерации. “Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030.” <http://doc.rzd.ru/wps/portal/doc?STRUCTURE_ID=5086&layer_id=3368&refererLayerId=3367&id=3751&print=0>.

Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009~2018 годы). <<http://www.irk.ru/news/people/20091023/9017>>.

『동아일보』.

『YTN』.

Независимая Газета.

Ria Novosti.

저자이력

배정호 | 통일연구원 국제관계연구센터 소장

배정호 박사는 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고 일본 동경대학교에서 정치학 석사 및 박사학위를 취득하였다. 주요 연구 분야는 일본의 국내정치와 외교안보정책, 한국의 대북 및 통일정책, 동북아 국제정치 등이다. 국방부 정책자문위원, 통일부 정책자문위원, 동경대학교 객원교수 등을 역임하였다. 주요 저서로는 『오바마 행정부 출범 이후 동북아전략환경의 변화와 한국의 동북아4국 통일외교전략』 (공저, 2010), 『NPT체제와 핵안보』 (공저, 2010), *Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula* (공저, 2010), *The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century* (공저, 2009), 『일본의 국가전략과 안보전략』 (나남, 2006) 등 다수 있다.

박재적 | 통일연구원 국제관계연구센터 부연구위원

박재적 박사는 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고, 미국 노스웨스턴(Northwestern) 대학교에서 석사 학위, 호주국립대학교(Australian National University)에서 박사 학위를 취득하였다. 주요 연구 분야는 미국의 동아시아 안보 정책, 한·미관계, 북·미관계, 호주 안보 정책 등이다. 주요 저술로는 “The US-led alliances in the Asia-Pacific: hedge against potential threats or an undesirable multilateral security order?” (2011), “A Comparative Case Study of the US-Philippines Alliance in the 1990s and the US-South Korea Alliance between 1998 and 2008” (2011), “미국-호주-일본 삼자 전략 대화: 소 다자주의 안보 협력의 가능성” (2011), 『NPT체제와 핵안보』 (공저, 2010) 등이 있다.

Zhu Feng | 북경대학교 국제관계학원 교수

주펑 박사는 북경대학교 국제관계학원을 졸업한 후, 1991년에 동대학원에서 박사학위를 취득하였다. 현재 북경대학교 국제관계학원 교수이면서, 북경대 국제전략연구센터의 부소장을 맡고 있다. 다수의 저널에서 편집위원을 역임했으며 중국인민정치협상회의 북경위원회 소속되어 있다. 또한 중국평화발전연구소의 특별연구원이기도 하다. 주펑 박사의 주요 연구분야는 동아시아, 북한 핵문제, 미국 국가안보전략, 미·중 간 군사안보 관계 등이다. 최근 저작으로는 “Ballistic Missile Defense and International Security” (2001), “International Relations Theory and East Asian Security” (2007), *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics* (공저, 2008)가 있다.

Alexander Lukin | 모스크바 국립국제관계대학교(MGIMO) 동아시아 및 SCO연구센터 소장

루킨 박사는 1984년 모스크바 국립국제관계대학교(MGIMO)를 졸업한 후, 1997년 옥스퍼드 대학에서 정치학 박사학위를 취득했고, 2007년에 러시아 외교아카데미에서 역사학 박사학위를 취득했다. 주요 연구분야는 동아시아 국제관계, 상하이협력기구 및 러시아-중국 관계이다. 소련 외무부, 재중 소련 대사관, 소비에트 과학아카데미 동양연구소에서 근무하였고 2004년부터 러시아 외무부 산하의 모스크바 국립국제관계대학교에서 동아시아 및 SCO(상하이협력기구)연구센터 소장을 맡고 있다. 또한 1998년부터 2007년까지 정치학부 부교수로 재직했다. 주요 저술로는, “Three Journeys through China” (안드레이 디카레프(Andrei Dikarev)와 공저, 1989)가 있으며, 그 외에 *The Political Culture of the Russian Democrats* (Oxford University Press, 2000), *The Bear Watches the Dragon: Russia's Perceptions of China and the Evolution of Russian-Chinese Relations since the Eighteenth Century* (M. E. Sharpe, 2003) 등이 있으며, 그 외에도 러시아와 중국 정치에 관한 다수의 논문과 정책 보고서를 출판하였다.

Sergey S. Sudakov | 모스크바 국립국제관계대학교(MGIMO) 교수

수다코프 박사는 모스크바 철학연구원(Moscow Institute of Philosophy)을 수료한 후(Diploma of Specialist in Political Science), 2004년 모스크바 국립국제관계대학교(MGIMO)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 모스크바 국립대학, 미국 조지워싱턴대학교 등에서 강의하였고, 미국 하버드대학교 케네디스쿨에서 방문학자로 체류하며 다수의 연구 저작을 출판하였다. 2004년부터 모스크바 국립국제관계대학교에서 부교수로 재직하며 대학원에서 정치이론, 정치철학, 현대정치학 이론 등을, 학부에서 미국 정부의 권력구조 및 러시아 정치과정 등을 강의하고 있다. 주요 저술로는 “Pragmatism and Ideology in U.S. Foreign Policy in the Global War on Terror” (2009), “The Losing Battle against Anti-Americanism” (2009), “Reconfiguring America's Regional Relationships: New Partnerships for a New Age” (2009) 등이 있으며, 그 외 다수의 러시아어 저술을 출판하였다.

Gui Yongtao | 북경대학교 국제관계학원 부교수

구이용타오 박사는 북경대학교 국제관계학원을 졸업한 후, 동 대학원에서 국제관계학 석사학위를 취득하였다. 이후 일본 와세다대학교 아시아-태평양 연구 대학원 및 북경대학교에서 박사학위를 취득하였다. 구이 박사의 주요 연구분야는 동아시아 정치, 국제관계 및 일본정치이며 현재 북경대학교 국제관계학원에서 부교수로 재직하며 비교정치학, 동아시아 국제관계, 민족국가개론, 일본연구 등을 강의하고 있다. 주요 저술로는, “The Future of the Korean Peninsula and Major Power Relations in Northeast Asia,” (2011), “China-Japan-US Relations and Northeast Asia's Evolving Security Architecture,” (2010) 등이 있으며, 그 외 다수의 중국어 및 일본어 저술을 출판하였다.

Abraham Denmark | 미국 해군분석센터(CNA) 전략연구센터 선임연구위원

덴마크 선임연구위원(Senior Advisor)은 중국 외교학원 및 북경대학교에서 수학했고, 미국 덴버대학교 코벨 국제대학원(Korbel School of International Studies)에서 국제안보학 석사학위를 취득하였다. 이후 미국 국방장관실에서 중국 지역 담당자로 재직했고 신안보연구소(CNAS)의 연구위원으로 아시아-태평양 안보 프로그램, 방위전략과 기획 프로젝트(The Contested Commons: The Future of American Power in a Multipolar World)를 담당하였다. 주요 저술로는 *Contested Commons: The Future of American Power in a Multipolar World* (공저, 2010), *The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century* (공저, 2009) 등이 있다.

인남식 | 외교안보연구원 유럽·아프리카연구부 부교수

인남식 박사는 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고, 동대학원 정치학 석사 및 영국 더럼대학교(University of Durham) 중동이슬람연구원(Institute for Middle Eastern and Islamic Studies)에서 중동 정치 연구로 정치학 박사 학위를 취득했다. 주요 연구분야는 중동정치, 중동지역 국제관계, 테러리즘, 석유자원 및 미국, 유럽의 중동정책이다. 주요 저술로는 『국제분쟁의 이해』(2000), “이라크 민주정부 수립의 전망과 함의”(2004), “팔레스타인 문제에 대한 한국의 정책 방향”(2007) “파키스탄과 미국의 딜레마”(2008), “자발적 네트워크 테러리즘의 등장과 의미”(2009) 등이 있다.

이기현 | 통일연구원 국제관계연구센터 부연구위원

이기현 박사는 한국외대 정치외교학과를 졸업하고, 중국 북경대학교에서 정치학 석사 및 박사학위를 취득하였다. 이후 한국외대 및 가톨릭대에서 강의하였고 성균관대 동아시아학술원 동아시아지역연구소에서 근무하였다. 주요 연구분야는 중국의 국가-사회관계, 중국의 대외정책 및 한반도 관계 등이다. 주요 저술로는 『전환기의 북한과 통일담론』(2011), 『중국의 동북지역개발과 한반도』(공저, 2010), “I want to be expropriated: The Politics of Minor Property Housing Land Development in Suburban China”(공저, forthcoming), “중국 농민저항과 국가-사회관계의 새로운 조정”(2011), “중국 전환기 국가성격에 대한 재고찰”(2010) 등이 있다.

서정민 | 연세대학교 정치외교학과 부교수

서정민 교수는 연세대학교 정치외교학과와 대학원 정치학과를 졸업하고 미국 시카고대학에서 중국 당대 민족주의에 관한 연구로 박사학위를 취득하였다. 연세대학교에 부임하기 전 미국 오레곤대학에서 전임강사, 하와이 주립대학에서 조교수, 부교수를 역임하였다. 현재 연세대학교 정치외교학과에서 중국 정치와 민족주의를 강의하고 있다. 주요 저술로는 “Post-1980s Multicultural Immigrant Neighborhoods: Korea towns, Spatial Identities and Host Regions in the Pacific Rim”(공저, forthcoming), “Politics of memory in Korea and China: Remembering the comfort women and the Nanjing massacre”(2008), “The Politics of Historiography in China: Contextualizing the Koguryo Controversy”(2008), “Internal Dynamics of Chinese Nationalism and East Asian Regional Order”(2007) 등이 있다.

원동욱 | 동아대학교 국제학부 중국학과 교수

원동욱 박사는 서울대학교 중어중문학과를 졸업하고, 북경대학교 국제관계학원에서 석사 및 박사학위를 취득하였다. 주요 연구분야로는 중국의 대외정책 및 환경, 에너지, 교통물류 등 하위정치영역의 동아시아 협력 등이다. 주요 논문으로는 “중국의 환경외교: 역사, 원칙, 실제” (2004), “중국 환경문제에 대한 재인식: 경제발전과 환경보호의 딜레마” (2006), “중국 에너지외교의 새로운 변화와 한중간 에너지협력게임” (2009), “동아시아 지역주의와 중국의 대응전략” (2009), “중국의 대북정책과 동맹의 딜레마: 천안함 사건을 중심으로” (2010) 등이 있다.

우평균 | 한양대학교 아태지역연구센터 HK연구교수

우평균 박사는 고려대학교 정치외교학과를 졸업하고, 동대학원에서 석사 및 박사 학위를 취득하였다. 주요 연구 분야는 러시아의 동북아 및 한반도정책, 북·러관계, 남북관계 등이다. 주요 저서로는 『한국과 러시아: 상호인식의 확대와 미래지향적 관계의 모색』 (2011), 『한반도는 통일 독일이 될 수 있을까?』 (2010, 공저) 등이 있으며, 논문으로는 “21세기 통일교육의 방향성: 현행 체제에 평가와 지향” (2011), “Changes in North Korea's Elite Structure: A Comparison with the Soviet Union” (2010) 등이 있다.

학술회의총서

2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망	6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향	5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향	8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전	6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로	5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비	7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력	4,000원
2011-02	제1차 사이오 인권포럼-북한인권 실상과 개입방안	8,500원

협동연구총서

2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원

논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)

10,000원

연례정보보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

통일정세분석

비매품

2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북·중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한·미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한·러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도와의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱, 임강택, 임순희, 정영태, 김진하, 한기범

KINU 정책연구시리즈

비매품

2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외

2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경 포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응		비매출
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영운, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창

Studies Series		비매출
2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il	
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula' Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk	
2009-03	The Everyday Lives of North Koreans Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja	
2009-04	North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong	
2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok	
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho	
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ilh Pyo, Hwang Sun Hye	

기타		비매출
2010	2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

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, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

