

주변국의 국경안보와 한반도 통일환경(1/3년차)  
경제인문사회연구회 협동연구총서 17-30-02

KINU 연구총서 17-22-02

# 주변국 국경안보: 사례와 검증

현승수 외



경제·인문사회연구회 협동연구총서

## “주변국의 국경안보와 한반도 통일환경”

### 1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
17-30-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	통일연구원
17-30-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	대외경제정책연구원

### 2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	통일연구원	현승수 연구위원 (총괄책임자)	배정호 선임연구위원 홍우택 선임연구위원 정구연 부연구위원
			정성철 교수(명지대학교) 김애경 교수(명지전문대학교)
협력 연구기관	대외경제정책 연구원	박정호 팀장	제성훈 교수(한국의외국어대학교) 주장환 교수(한신대학교) 윤석상 교수(서울교육대학교)
			강부균 전문연구원 민지영 전문연구원 윤지현 연구원



# 주변국 국경안보: 사례와 검증

- 연구책임자: 현승수 (통일연구원 국제전략연구실 연구위원)  
                  홍우택 (통일연구원 통일정책연구실 선임연구위원)
- 공동연구자: 박정호 (대외경제정책연구원 구미·유라시아본부 러시아·유라시아팀장)  
                  제성훈 (한국외국어대학교 노어과 교수)  
                  주장환 (한신대학교 중국학과 교수)  
                  윤석상 (서울교육대학교 글로벌교육연구소 연구위원)  
                  강부균 (대외경제정책연구원 구미·유라시아본부 러시아·유라시아팀 전문연구원)  
                  민지영 (대외경제정책연구원 구미·유라시아본부 러시아·유라시아팀 전문연구원)  
                  윤지현 (대외경제정책연구원 아시아태평양본부 인도남아시아팀 연구원)

## 주변국 국경안보: 사례와 검증

주변국의 국경안보와 한반도 통일환경(1/3년차)

경제인문사회연구회 협동연구총서 17-30-02

KINU 연구총서 17-22-02

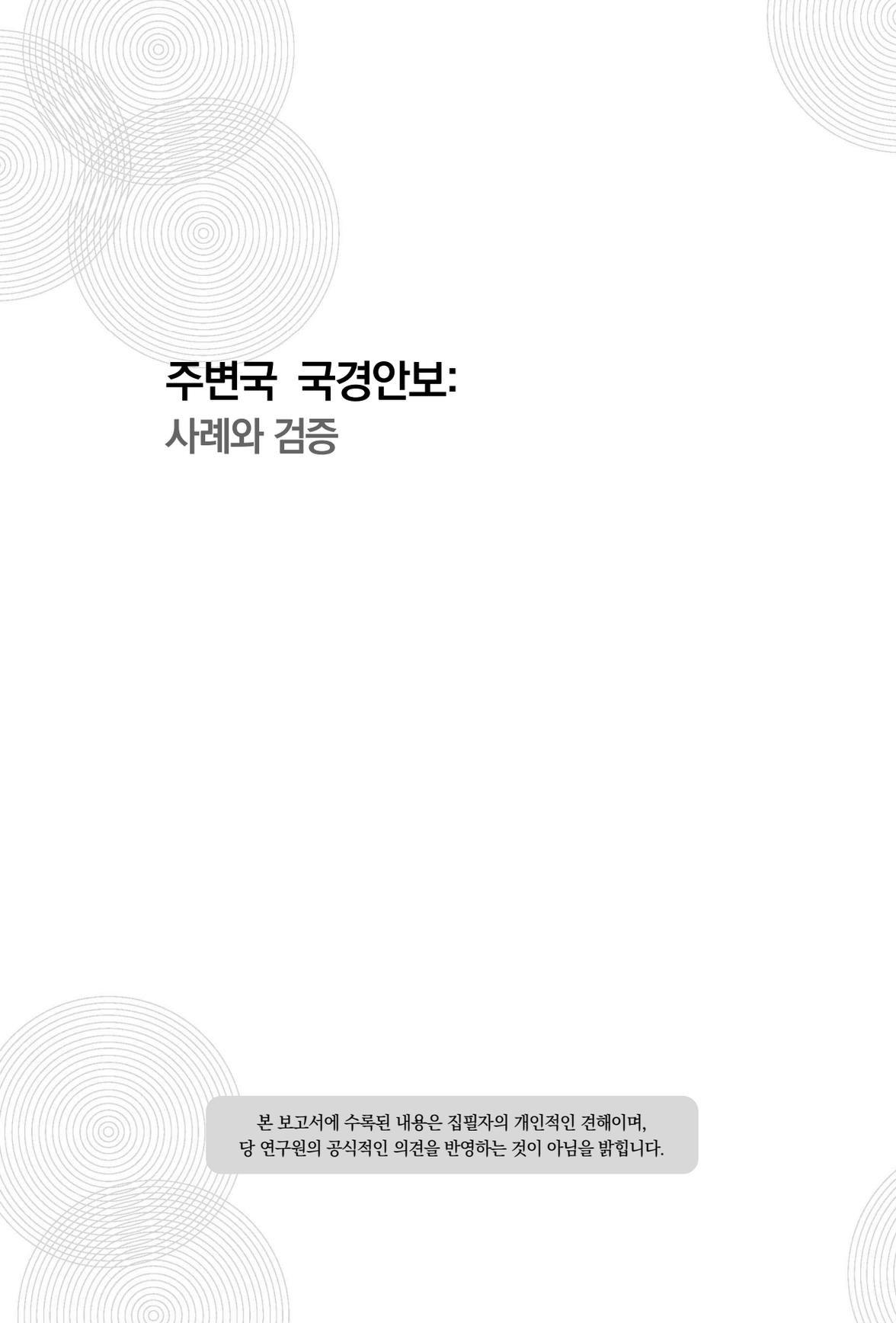
---

발행일	2017년 12월 31일
저자	현승수, 홍우택, 박정호, 제성훈, 주장환, 윤석상, 강부균, 민지영, 윤지현
발행인	손기웅
발행처	통일연구원
편집인	국제전략연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	아미고디자인(02-514-5043)
인쇄처	호정씨앤피(02-2277-4718)
I S B N	978-89-8479-908-0 93340 국가 안보 정책[國家安保政策], 국제 정세[國際情勢] 349.9-KDC6 / 327.17-DDC23 CIP2018004340
가격	9,500원

---

© 통일연구원, 2017

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



# 주변국 국경안보: 사례와 검증

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

# 차 례

요 약 .....	9
<b>I. 서론 .....</b>	<b>13</b>
1. 연구 배경 및 목적 .....	15
2. 연구 내용 .....	16
<b>II. 국경 분쟁 사례의 검증 .....</b>	<b>21</b>
1. 중국-동남아(남중국해) .....	23
2. 일본-중국(센카쿠 열도) .....	43
3. 러시아-우크라이나 .....	72
4. 일본-러시아(북방영토 문제) .....	93
<b>III. 국경 협력 사례의 검증 .....</b>	<b>111</b>
1. 중국-러시아 .....	113
2. 러시아-핀란드 .....	129
3. 중국-중앙아시아 .....	147
4. 중국-미얀마 .....	168
<b>IV. 결론 .....</b>	<b>193</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>197</b>
<b>최근 발간자료 안내 .....</b>	<b>207</b>

## 표 차례

표 II-1	남중국해 분쟁 관련 각국 주요 입장 및 행동	27
표 II-2	남중국해 분쟁 관련 가설 검증 결과	40
표 II-3	센카쿠 열도를 둘러싼 주요 움직임	44
표 II-4	센카쿠 열도 영유권과 관련한 중국과 일본의 주요 주장	49
표 II-5	중일 관계를 저해하는 요소	56
표 II-6	영토문제 해결 방안	57
표 II-7	중일 간 공존공영은 가능할 것인가?	58
표 II-8	중국과 일본의 국력비교	68
표 II-9	센카쿠 열도 분쟁 관련 가설 검증 결과	70
표 II-10	2010~16년 우크라이나의 대러 교역	84
표 II-11	우크라이나의 대외교역에서 러시아의 비중	85
표 II-12	러시아와 우크라이나의 국력 비교	90
표 II-13	크림 반도 분쟁관련 가설 검증 결과	91
표 II-14	일본의 대러 교역 변화	103
표 II-15	일본과 러시아의 국력 비교	107
표 II-16	남쿠릴 열도 분쟁 관련 가설 검증 결과	108
표 III-1	중국의 대러 교역 변화	121
표 III-2	중국과 러시아의 국력 비교	126
표 III-3	중국-러시아 국경 관련 가설 검증 결과	128
표 III-4	러시아-핀란드 주요 국경지역 현황	133
표 III-5	러시아와 핀란드의 자유도 평가(FH 지수, 2017)	142
표 III-6	러시아와 핀란드의 민주주의 지수(2016)	142
표 III-7	중국-핀란드 국경 관련 가설 검증 결과	146
표 III-8	중국의 중앙아시아 국가와 양자 및 다자 협정 체결	149
표 III-9	카자흐스탄의 2016년 주요 수출국	160

## 표 차례

표 III-10 카자흐스탄의 2016년 주요 수입국 .....	160
표 III-11 중국-카자흐스탄 국경 관련 가설 검증 결과 .....	167
표 III-12 윈난성의 對동남아 국경무역현황(2015년) .....	172
표 III-13 미얀마 국경무역현황(2016/17년) .....	172
표 III-14 중국 관련 동남아시아 수력발전소 건설 현황 (2013년 12월 기준) .....	177
표 III-15 중국-미얀마 국경 관련 가설 검증 결과 .....	190

# 그림 차례

그림 II-1	남중국해 현황 .....	24
그림 II-2	중국-베트남, 필리핀 교역액 변화(1998~2015년) .....	33
그림 II-3	중국, 필리핀, 베트남의 국가 경쟁력 변화(1997~2016) .....	39
그림 II-4	중일 상호 방문객 추이 .....	55
그림 II-5	중일 양국 국민의 상대방 국가에 대한 인식 .....	56
그림 II-6	일본의 대중국 직접투자 추이 .....	61
그림 II-7	중일관계의 중요성 .....	69
그림 II-8	우크라이나 국경 .....	73
그림 II-9	크림 반도와 러시아-우크라이나 구경 .....	74
그림 II-10	과거 크림 자치공화국과 러시아-우크라이나 국경 .....	89
그림 II-11	러시아-일본 국경 변화 .....	95
그림 II-12	남쿠릴 열도와 일본이 주장하는 국경 .....	97
그림 III-1	러시아-중국 동부국경의 변화 .....	114
그림 III-2	1969년 다만스키/전바로 섬을 둘러싼 군사적 충돌 ..	116
그림 III-3	아이훈 강 국경논쟁 .....	117
그림 III-4	하이랴르 강과 아이훈 강 .....	118
그림 III-5	아무르 강의 타라바로프 섬과 볼쇼이 우수리스키 섬 ..	119
그림 III-6	스코보로디노-중국 국경 송유관 .....	123
그림 III-7	러시아-핀란드 국경선 변화 .....	131
그림 III-8	러시아-핀란드 국경협력 주요 대상 지역 .....	133
그림 III-9	러시아-핀란드 국경지역과 ENPI 프로그램 'Kolarctic' 대상 지역 .....	138
그림 III-10	러시아와 핀란드의 교역 추이 .....	143
그림 III-11	중국과 중앙아시아의 국경선 .....	148
그림 III-12	1840~1911년간 중국이 상실한 영토 .....	151

## 그림 차례

그림 III-13 중국과 소련 간 국경분쟁 발생지(현재 카자흐스탄 지역: 잘라나쉬콜 호수 .....	152
그림 III-14 카자흐스탄과 중국과의 수출입 추이(1995~2016) .....	159
그림 III-15 중국 일대일로 전략의 6대 경제회랑 .....	164
그림 III-16 중국의 해상·육상 실크로드 구상 .....	164
그림 III-17 중국 윈난성의 지리적 위치 .....	170
그림 III-18 미얀마의 對중국 국경무역 추이 (2011/12~2016/17년) .....	173
그림 III-19 중국 윈난성-미얀마 가스·송유관 .....	175
그림 III-20 중국의 미얀마 북동부 수력발전소 건설 계획 .....	175
그림 III-21 중국-미얀마 무역 추이 .....	181
그림 III-22 중국의 對미얀마 직접투자 추이 .....	181

## 요 약

본 연구의 목적은 국경지역에서 협력을 만들어 내는 요인 혹은 조건을 찾는 것이다. 그 조건을 찾기 위해서 기존 국제정치 이론들을 바탕으로 몇 가지 가설을 설정하였다. 일반적인 국가 간의 협력을 설명하는 것이 아니라 특수한 경우라고 할 수 있는 국경지역에서 협력을 설명하는데 국제정치 이론의 어느 변수가 어느 정도 영향력을 가지고 있는지를 알아보기 위한 것이다. 그리고 한반도 주변국들의 국경에서 발생하는 현상들이 그 가설을 증명할 수 있는지 여부를 검토하였다. 본 연구에서 가설을 설정하고 이를 검증하는 절차를 진행하는 것은 협력 가능성 여부를 둘러싼 논란에 설득력을 높이기 위해서이다. 분석은 8개 사례를 중심으로 점검하였고, 협력 요인을 알아보기 위해 6개의 가설을 설정하고 사례를 통해 검증하였다. 분석 결과를 종합하면 협력을 가능하게 만드는 요인은 경우에 따라 달라진다는 것을 알 수 있다. 갈등이 잠재되어 있는 경우 두 국가의 상대적 국력차이는 반드시라고는 할 수 없지만 거의 유일한 협력 촉진 요인이라고 말할 수 있다. 반면에 갈등이 잠재되어 있지 않은 경우는 상대적 국력 외에 다른 요인들도 국경지역에서 두 국가의 협력을 이끌어 낼 수 있는 것으로 나타났다. 과거 국경지역은 갈등의 표상으로 여겨졌다. 국경을 접하고 있다는 사실 자체가 갈등의 원인으로 여겨져 왔다. 하지만 본 연구는 국경지역에서의 협력은 발생할 수 있다는 것을 보여주었으며, 명확하지는 않지만 협력 촉진 요인도 발견할 수 있다는 가능성을 보여주었다. 향후 차기년도 연구에서 보다 심도 있는 분석이 이루어진다면 통일 한반도와 주변국과의 국경협력, 더 나아가 남북을 갈라놓고 있는 휴전선 지역에서 협력을 이끌어 낼 수 있는 정책처방도 도출 할 수 있는 토대를 만들 수 있을 것이다.

주제어: 국경안보, 국경분쟁, 국경협력, 주변국 국경, 국경지대

## Abstract

### **Border Security of Neighboring Countries and Environment for Korean Unification: Cases and Examination**

The purpose of this research lies in seeking the causes and conditions for generating cooperation in border area. To find the conditions, this book sets a few hypothesis based on the existing international politics theories. Such approach aims to find out how much influential variables in the theories are on explaining cooperation in border area, which is not so much ordinary cooperation between nations as an extraordinary case. It also examines whether circumstances happening around the borders of countries surrounding the Korean Peninsula vindicate the hypothesis. The main reason for setting hypothesis and proving them are to enhance the credibility of supporting the chance of cooperation in border region. The analysis basically covers eight cases. In order to look into the cause of cooperation, six hypothesis were set and proved through the cases. A comprehensive observation of the results tells us that the driving force behind each cooperation varies case by case. If there are latent conflicts between two countries, their relative gap in national power is the almost only—if not always—catalyst for cooperation. In contrast, if there is no dormant conflict, it turns out that factor other than the power gap could play a role

## Abstract

in promoting cooperation. In the past, border areas have been symbolized as a conflict, and borders per se have been regarded as the cause of conflicts in that different countries are facing each other. However, this research shows cooperation around border area are probable, and suggests, if not completely obvious, the possibilities that we could find other aspects that could encourage greater cooperation. If succeeding researches in following years conduct more in-depth analysis on this subject, they will create an environment in which we could come up with policy solutions that can bring about cooperation in the border area between North and South Korea.

**Keywords:** border security, border dispute, border cooperation, border of neighboring countries, border area (region)



# I. 서론





**주변국 국경안보:**  
사례와 검증

## 1. 연구 배경 및 목적

국경은 국가의 이익이 첨예하게 대립하는 특수 지역이다. 동서고금을 막론하고 국경에서 분쟁이나 전쟁이 일어나는 것은 다반사였다. 자연스레 국경이 갖는 이미지는 갈등과 분쟁으로 굳어졌다. 그렇다 보니 국경은 전쟁의 원인이나 요인으로 여겨졌다.

그러나 국경 지역에는 국가 간 갈등만 있는 것은 아니다. 국가들은 국경에서 협력을 하는 경우도 있다. 그 형태는 다양하다. 일례로 두 국가가 협력을 하지 않으면 발생할 수 없는 무역이 국경 지역에서 성행을 한다. 한 국가라도 반대를 하거나 막으면 발생할 수 없는 현상이다.

무슨 요인 때문에 국경 지역에서 이 같은 협력이 발생할 수 있는 것일까? 본 연구의 목적은 국경 지역에서 협력을 만들어 내는 요인 혹은 조건을 찾는 것이다. 그 조건을 찾기 위해서 우선 기존 국제정치 이론들을 바탕으로 몇 가지 가설을 설정하였다. 일반적인 국가 간의 협력을 설명하는 것이 아니라 특수한 경우라고 할 수 있는 국경 지역에서 협력을 설명하는 데 국제정치이론의 어느 변수가 어느 정도 영향력을 가지고 있는지를 알아보기 위한 것이다. 그리고 한반도 주변국들의 국경에서 발생하는 현상들이 그 가설을 증명할 수 있는지 여부를 검토하였다. 연구의 궁극적인 목적은 국제정치 이론의 변수와 조건을 어떻게 세분화하고 조정해야 국경 지역에서의 협력을 보다 잘 설명할 수 있는지를 찾는 것이다. 이를 위해 우선 1년차 연구에서는 국제정치이론의 적용성을 검토하고자 하였다.

두 국가가 상생하려면 협력하는 것이 좋다. 협력은 마땅히 두 국가가 추구할 수 있는 최고의 가치이다. 그러나 현실에서는 협력을 가로막는 걸림돌이 존재한다. 협력을 하는 것이 좋지만 협력이 불가능한 경우다. 반대의 경우도 존재한다. 협력이 불가능할 듯 보였지만 협력을 이룰 가능성이 존재하는 경우다. 협력이 불가능한 상황인데도 불구하고 협력을 해

야 한다고 주장하면 사람들을 설득하기 어렵다. 마찬가지로 협력의 여지가 있는데도 불구하고 협력을 할 수 없다고 주장하는 것도 설득력이 떨어진다. 본 연구에서 가설을 설정하고 이를 검증하는 절차를 진행하는 것은 협력 가능성 여부를 둘러싼 논란에 설득력을 높이기 위한 것이다.

## 2. 연구 내용

첫 번째 가설은 ‘국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다’이다. 이 가설은 민주평화론(Democratic Peace Theory)의 주장에서 가져왔다. 기본적으로 민주평화론은 민주주의 국가 간에는 전쟁이 발생하기보다는 평화가 유지될 가능성이 높다고 본다. 다시 말해 민주평화론은 민주주의 국가 간에는 전쟁을 하지 않지만, 민주주의 국가도 비민주주의 국가와는 전쟁을 한다고 본다.

이 이론의 논리 근거는 매우 단순하다. 한 국가의 체제의 특성이 대외 정책에도 그대로 나타난다고 본다. 예를 들어 민주주의 국가는 국내 다양한 집단들 간의 갈등을 협상과 타협을 통해 평화적으로 해결하는 규범을 가지고 있기 때문에, 다른 국가와의 갈등도 같은 방식으로 해결한다는 것이다. 반면에 비민주주의 국가는 국내 갈등을 해결하기 위해 사용하는 강제와 폭력을 국제분쟁에서도 사용한다는 것이다.<sup>1)</sup> 이러한 논리 근거를 바탕으로 첫 번째 가설을 설정하였다. 비록 민주평화론에서 말하는 평화가 협력이라고는 할 수 없지만, 본 연구에서 다루는 협력은 평화가 있어야 가능한 현상이기에 두 국가가 민주주의 국가라면 국경 지역에서 협력하는 현상이 발생할 수 있을 것으로 추정하였다.

---

<sup>1)</sup> Zeev Maoz and Bruce Russett, “Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986,” *American Political Science Review*, vol. 87, Issue 3 (September 1993), pp. 624~638.

두 번째 가설은 ‘국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다’이다. 이 가설은 자유주의 계통의 이론에 바탕을 두었다. 자유주의(Liberalism) 이론은 국가 간의 갈등이나 전쟁보다는 협력에 초점을 맞춘 이론이다. 일반적으로 이들은 국가들이 경제 분야에서 협력을 하게 되면, 정치나 군사 분야에서도 협력을 하게 된다고 본다. 즉 국가가 이익을 얻기 위해서는 상대방과 협력이 필요하고, 공통의 이익에 기초한 상업적인 경제교류는 상호의존을 높인다고 보았다. 결국 상호의존이 깊어진 두 국가는 협력을 하게 된다는 것이다.<sup>2)</sup> 따라서 자유주의 이론에 바탕을 두면 두 국가 사이에 다양한 교류가 늘어나면 늘어날수록 두 국가가 협력할 가능성도 높아진다고 유추할 수 있다.

세 번째 가설은 ‘정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다’이다. 이 가설은 현실주의 이론 패러다임의 주장으로, 앞의 두 번째 가설과는 반대의 논리구조다. 경제 분야에서의 협력이 정치 분야 협력으로 이어진다고 보는 것이 자유주의 이론이라면, 현실주의 계통에서는 정치나 군사 분야에서의 협력이 있어야 경제 분야에서도 협력이 이루어진다고 보았다.<sup>3)</sup> 즉 경제교류가 증가하여 정치·군사적인 동맹까지 맺어지는 것이 아니라, 정치·군사적인 동맹관계가 맺어져야 경제교류가 증가한다고 본다. 따라서 본 가설에서는 과거 두 국가가 동맹관계까지는 아니더라도 정치·군사적인 면에서 우호관계를 가져왔는지 여부 그리고 국경 지역에서의 협력 여부를 점검할 것이다.

네 번째 가설은 ‘역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이

<sup>2)</sup> Robert O. Keohane, “International Liberalism Reconsidered,” in *The Economic Limits to Modern Politics* ed. J. Dunn (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp. 165~194.

<sup>3)</sup> Joanne Gowa, *Allies, Adversaries, and International Trade* (Princeton: Princeton University Press, 1994), pp. 31~53.

미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다'이다. 과거 두 국가가 전쟁을 치른 적이 있다면 두 국가는 앙금이 남아있을 가능성이 높고 또 정서적으로도 이를 극복하기는 쉽지 않을 것이다. 그렇지만 전쟁의 피해를 극복하고 두 국가 사이에 국경에 관한 합의가 이루어졌다고 하면 사정은 다를 수도 있다. 따라서 본 가설에서는 역사적인 경험이 국경 지역에서 두 국가가 협력을 하는 데 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 하였다. 또한 과거 역사의 앙금을 털고 만들어낸 합의가 두 국가의 국경협력에 미치는 영향도 점검하였다.

다섯 번째 가설은 '국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다'이다. 다섯 번째 가설은 네 번째 가설과 마찬가지로 국제정치이론에서 유추한 가설이 아니다. 하지만 상식적으로 국경 지역이 군사·전략적으로 요충지일 경우 협력보다는 갈등을 겪을 것이라고 짐작할 수 있다. 더구나 국경 지역에 중요한 천연자원이 묻혀있을 경우 이를 차지하기 위한 두 국가의 싸움은 치열할 수 있다. 본 가설은 이와 같은 요인들이 국경 지역에서 발생하는 협력 여부에 어떠한 영향을 미치는지를 점검하는 것이다.

여섯 번째 가설은 '상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다'이다. 국력의 차이와 전쟁의 상관관계를 밝히려는 노력은 전쟁이론들이 밝히려고 했던 주요 관심사였다. 그럼에도 불구하고 두 변수 간의 관계에 대해 이론들의 주장은 일치하지 않고 있다. 대표적인 전쟁이론인 세력균형이론(Balance of Power Theory)과 세력전이이론(Power Transition Theory)은 서로 다른 주장을 펼치고 있다. 세력균형이론에서는 두 국가의 국력이 기울게 되면 전쟁이 발생할 수 있는 여건이 된다고 보는 반면, 세력균형이론에서는 같은 조건을 평화가 조성될 수 있는 여건으로 보고 있다.<sup>4)</sup> 따라서

<sup>4)</sup> Ronald L. Tammen eds., *Power Transitions: Strategies for the 21<sup>st</sup> Century* (New

본 가설은 두 국가의 국력차이가 국경지대에서 협력과 어떤 상관관계가 있는지 여부를 밝히려는 것이다.

이상의 가설을 토대로 II장에서는 한반도 주변 3국, 즉 일본, 중국, 러시아가 관련된 영토·국경 분쟁 사례를 통해 국경 협력 가능성을 검증 및 전망하고자 했다. 분쟁 사례로는 중국과 동남아 국가들 사이에서 격화되고 있는 남중국해 분쟁, 일본과 중국 간 센카쿠 열도(중국명 다오위다오)의 영유권을 둘러싼 동중국해 분쟁, 러시아의 크림반도 병합을 유발한 러시아와 우크라이나 간 분쟁, 남쿠릴열도(일본명 북방영토)의 영유권을 둘러싼 일본과 러시아의 분쟁을 다룬다.

뒤이어 III장에서는 한반도 주변국이 관련된 대표적인 국경 협력 사례를 통해 국경 협력의 원인과 지속 가능성을 검증 및 전망한다. 21세기 국경 분쟁의 평화적 해결 모델로 손꼽히는 중국과 러시아의 국경 획정과 협력, 최근 NATO와 러시아 간 긴장 관계가 고조되는 상황에서 주목받고 있는 러시아와 핀란드 간 국경 협력, 중국의 서부경략과 일대일로로의 발전을 위해 가시화되고 있는 중국과 중앙아시아 국가들 간 국경 협력, 그리고 중국 내륙 국경의 협력 모델로 알려진 중국과 미얀마의 협력을 사례로 뽑았다.

물론 본 연구에서 제시한 8개의 사례가 일·중·러의 국경 지대 전체를 대표하는 것은 아니다. 하지만 우리가 한반도 주변국의 국경안보를 고찰할 때, 특히 국경 협력을 염두에 둔다면 가장 주목해야 할 사례인 것만은 확실하다. IV장의 결론에서는 본 연구가 한반도 통일에 주는 시사점을 간추려 제시한다.

---

York: Chatham House Publishers, 2000), pp. 3~43.



## II. 국경 분쟁 사례의 검증





**주변국 국경안보:**  
사례와 검증

## 1. 중국-동남아(남중국해)

### 가. 갈등의 경위와 쟁점

여기에서는 남중국해에서 중국과 동남아 국가 간 분쟁을 구체적인 사례로서, 필리핀과 베트남을 그 직접적인 사례로 설정한다. 기실 중국은 남중국해(South China Sea)에서 타이완, 베트남, 필리핀, 말레이시아 및 브루나이 등 5개의 국가 및 지역과 분쟁을 겪고 있다. 이 남중국해에는 크게 난사(南沙, Spratlys), 시사(西沙, Paracels), 중사(中沙, Macclesfield Bank), 동사(東沙, Pratas) 등 4개 군도가 위치하고 있다. 면적은 350만km<sup>2</sup>에 달하며, 약 280~300억 톤의 원유와 7,500km<sup>3</sup> 가량의 천연가스가 매장되어 있는 것으로 추정된다. 또한, 말라카·싱가포르 해협에서 타이완 해협까지 포함되기 때문에 전 세계 해양 물동량의 40%와 원유수송량의 60% 이상이 남중국해를 지나고 있으며 한국의 원유수송도 대부분 이 지역을 지나고 있다.<sup>5)</sup>

---

<sup>5)</sup> 신강석, “동아시아의 해양안보 위협요인과 한국의 대비과제,” 『사회과학논총』, 제18권 (2016), p. 99.

그림 11-1 남중국해 현황



출처: 독도본부, <www.dokdocenter.org>의 내용을 필자가 재정리 및 작성.

이 지역에서는 모두 6개국이 영유권 분쟁을 벌이고 있는데, 여기에서 중국과 필리핀 그리고 중국과 베트남을 주된 사례로 삼은 이유는 다음과 같다. 첫째, 중국은 이 지역에서 다른 국가와 모두 분쟁을 겪고 있다. 즉 남중국해의 난사, 시사 그리고 중사군도 모두에서 다른 국가와 분쟁을 겪고 있다. 보다 구체적으로 난사에서는 다른 5개국 모두와, 시사에서는 베트남과, 중사에서는 타이완 및 필리핀과 분쟁 중이다. 물론 동사군도는 현재 타이완이 점유하고 있지만, 중국은 이를 인정하지 않고 있다. 따

라서 중국은 이 지역 해양 분쟁의 핵심 당사국이라 할 수 있다.

둘째, 그 분쟁의 격렬함을 기준으로 봤을 때 남중국해 분쟁은 주로 난사와 시사군도에 집중되어 있다. 남중국해의 4개 군도 가운데 가장 남단에 위치한 난사군도는 그 점유 해역이 가장 넓고 영유권 분쟁의 양상도 가장 복잡하다. 즉 이 군도 전체 면적 약 73만㎢ 중 도서의 면적은 총 2.1㎢에 불과하나, 중국과 타이완 그리고 베트남 등 3개국은 해수면상의 모든 도서에 대한 영유권을 주장하고 있다. 또 중국과 타이완 그리고 필리핀은 해수면하의 모든 지형물에 대한 영유권을 주장하고 있다. 다만 그 외 분쟁 당사국들 즉 말레이시아와 브루나이 등은 일부 수역에 대한 영유권만을 주장하고 있다.<sup>6)</sup>

이렇게 봤을 때 남중국해 분쟁의 주요 당사국은 분단 상황이라는 특수 관계에 있는 중국과 타이완을 제외하거나 이 둘을 국제법상의 인정 주체인 중국 하나로 봤을 때, 중국과 베트남 그리고 중국과 필리핀이라고 할 수 있다. 실제로 중국과 이 두 국가와의 분쟁은 이 지역 해양 분쟁의 대표적인 사례로 평가받고 있다. 1971년 베트남 전쟁이 한창일 때 중국은 시사군도의 3개 섬을 점령했다. 또 1974년 베트남 전쟁이 막바지에 이를 때 난사군도 중 일부 도서를 장악했다. 이어 1988년 3월에 중국 해군은 베트남 전함 2척을 격침시키며 난사군도의 일부 도서를 추가로 점령했다. 베트남 측에서는 2011년 5월 1979년 중국-베트남 전쟁 이후 처음으로 징병령을 발동할 정도로 강경 대응을 진행했다. 당시 중국 순시선이 원유 탐사 작업을 하던 베트남 국영석유회사 소속 탐사선에 연결된 케이블을 절단한 사건이 발단이 됐다. 베트남은 동년 6월 13~14일 남중국해에서 실탄 훈련 등 무력시위를 벌이고 15일 전시 기준의 징병령을 내리는 등 강경 대응했다. 중국도 비군사용 순찰함이긴 하나 각종 최신 장비를

<sup>6)</sup> 국방연구원, 『세계분쟁 데이터베이스: 아시아 분쟁현황』 (서울: 국방연구원, 2015), pp. 15~17.

탑재한 최신에 선박 해순31호를 급파했다. 결국 동년 6월 말 중국과 베트남이 베이징 회담으로 우호적 협상 원칙을 확인하면서 일단락됐다.<sup>7)</sup>

또한 중국은 1995년 2월, 베트남에 이어 필리핀이 영유권을 주장하는 난사군도의 팡가니방 산호초 황옌다오(黃巖島, Mischief Reef)를 점령하였고, 어선 대피소란 명목으로 해군 구조물을 설치하였으며, 2015년 난사군도에서 7~8개의 산호초를 매립해 인공섬을 건설했다. 한편 2013년에 필리핀은 중국의 9단선의 적법성을 포함한 제반 문제를 해결하기 위해 유엔해양법협약의 중재조항인 제287조를 원용하여 헤이그의 상설국제중재재판소(Permanent Court of Arbitration: PCA)에 중국을 제소하였다. 그러나 중국은 2006년에 행한 해양법협약 제298조에 의한 유보선언을 이유로 동 중재재판에 불참하였다. 특히 중국은 양국 간 여러 외교적 합의가 이 문제는 협상으로 해결해야 할 법률적 의무를 포함하고 있으며 필리핀은 그 의무를 해태하였다고 주장하였다. 중국은 2014년 12월에는 필리핀과의 분쟁이 주권에 관한 사안이기 때문에 이에 대해 중재재판소는 관할권을 행사하지 못한다고 주장하는 내용의 성명을 발표하였다. 2015년 10월에 중재재판부는 중재재판소가 이 사건에 대해 관할권을 행사할 수 있다고 결정하고 심리에 착수하여 2016년 7월 12일에 중재재판소는 5인 재판관 전원의 일치의견으로 중국이 9단선이 커버하는 영역에서 그 해양과 자원에 대해 역사적으로 배타적인 주권을 행사하였다는 증거가 존재하지 않는다고 보아 중국이 9단선에 기초한 역사적 권리를 보유하고 있다고 주장할 수 있는 법률적 근거를 발견할 수 없다고 판결하였다. 중국과 타이완은 물론 동 판결을 거부하였다.<sup>8)</sup>

7) 응웬티한, “베트남-중국 간 영토, 영해 경계 획정의 역사,” 『영토해양연구』, 제10호 (2015), pp. 41~43.

8) 김화진, “남중국해 분쟁의 현황과 아시아의 국제질서,” 『서울국제법연구』, 제23권 2호 (2016), pp. 7~8.

표 II-1 남중국해 분쟁 관련 각국 주요 입장 및 행동

	중국	필리핀	베트남	미국
1946년		독립 이후 자국 팔라완섬 서쪽 200해리에 있는 난사군도에 대한 영유권 주장 <sup>9)</sup>		
1953년	모택동이 기존 11단선을 '9단선'(九段線) <sup>10)</sup> 으로 수정함			
1956년		토마스 클로마(Tomas Cloma)가 남사군도 일대 탐험을 통해 '자유의 땅'(Kalayaan) 발견	통일되기 이전 남사군도, 서사군도의 영유를 주장	
1975년			중국 대사관에 서사군도와 남사군도의 영유권 소속 제출	
1978년		대통령령 1956호를 통해 '자유 의 땅' 일대를 칼라얀 군도로 명명하고 정부 관할로 포함시킴	소련과 우호동맹 조약 체결, 캄란만에 군사기지 제공	
1979년				필리핀과 쌍방이 체결한 내용 강화하여 남중국해를 두고 소련과 대치
1982년			'영해기선 확정'에 관한 성명'을 통해 영해기선 설정	

<sup>9)</sup> 필리핀은 1946년 독립 이후 자국의 팔라완 섬 서쪽 200해리에 남사군도가 존재한다며 남사군도에 대한 영유권을 주장하기 시작하였고, 1956년 필리핀인 토마스 클로마(Tomas

	중국	필리핀	베트남	미국
1988년	베트남이 설정한 존슨 암초 (赤瓜礁) 주변 수역까지 진출, 무력 점거 <sup>11)</sup>			중국-베트남 무력 충돌 사태에 '중립'과 '불개입' 입장 표명
1992년	중국 영해법 제정을 통해서 남중국해의 대부분을 중국 관할 해역으로 규정			
1995년	필리핀 영유권 주장의 미스치프 암초 진출 (제1차 미스치프 암초 사건) <sup>12)</sup>			남중국해 정책에 대해 '불간섭주의'에서 '적극적 간섭'으로 전환
1997년				일본과 '미일방위 협력 지침'에 합의, 남중국해 지역 포함
1998년	군함 정박, 영구시설 건설 (제2차 미스치프 사건)			클린턴 정부의 '동아시아태평양 지역 안보 전략' 보고서
2002년	분쟁 방지를 위한 '남중국해 당사국 행동선언'(DOC) <sup>13)</sup> 체결			
2004~2005년	'남중국해 해양지진 공동탐사 협정' <sup>14)</sup>			
2009년	UN 사무총장에게 남중국해의 주권적 권리와 관할권을 가진다는 서한 발송	난사군도를 영토에 편입하는 영해기선법 공포		아시아로의 회귀 정책 실시, 중국과의 적극적 대립 시작
2010년	남중국해에서 대규모 해군 훈련 실시, 시사군도에 대형 어업지도선 상시 배치 계획 발표	아키노 대통령 집권 이후 미국에게 남중국해 정책 지지와 협력 표명	제16차 ASEAN 정상회의 개최에 앞서 의장국이라는 지위를 이용하여 남중국해 분쟁에 대한 ASEAN의 공동대응 추진	

Cloma가 남사군도 일대 탐험을 통해 일부 섬과 암초 등을 발견하였으며 이를 '칼라얀'이라 명명하였다. 이후 클로마는 1974년 '칼라얀'에 대한 소유권을 필리핀 정부에게 양

	중국	필리핀	베트남	미국
2012년	필리핀 실효지배의 스카버러섬(중국명 황옌다오) 강제 점유 / 필리핀에 대한 경제 보복 <sup>15)</sup> 난사·시사·중사 군도를 통합 관할하는 썬사시(三沙市) 설치	남중국해 황옌다오에서 조업중이던 중국어선 포위, 중국-필리핀 해군 대치	난사군도(쓰영사)에 초대형 국기 조형물 설치 중국의 남중국해 석유개발 추진에 항의	
2013년	필리핀의 국제법을 통한 해결 요구 거절 / PCA에 소송 참여 거부 의사 전달	국제해양법재판소(ITLOS)에 남중국해 분쟁소송 제기		오바마 정부의 '아시아로의 회귀' 전략 실시 / 남중국해 문제 적극 개입
2014년	시사군도에서 석유 시추 시작 / 난사군도 매립 시작			
2015년			베트남을 통해 미 군함이 남중국해를 통과하는 '항행의 자유' 작전 시작	
2016년	'중국-필리핀의 양자 협상을 통한 갈등해결' 성명 발표	네덜란드 헤이그 상설중재재판소(PCA)는 중국의 남중국해 영유권 주장이 근거 없다고 판결, 필리핀 소송 승리		
2017년	남중국해 양자회담 개최 <sup>16)</sup>			

출처: 연합뉴스, <www.yonhapnews.co.kr>의 내용을 필자가 재정리 및 작성.

도했다.

<sup>10)</sup> 구단선(九段線) 또는 남해구단선(南海九段線)은 중화인민공화국과 중화민국이 주장하는 남중국해의 해상 경계선이다. 1947년에 설정되었으며 남중국해의 대부분을 중국의 수역으로 설정하고 있다. 구단선 안에는 동사군도, 파라셀 제도, 중사군도(메이클즈필드 천퇴, 스카버러 암초), 스프래틀리 군도가 포함되어 있다.

<sup>11)</sup> 중국은 존슨 암초 무력충돌에서 승리를 거두면서 남사군도 해역의 용수자오(永暑礁), 화양자오(華陽礁), 동면자오(東門礁), 난신자오(南薰礁), 주비자오(渚碧礁) 그리고 존슨 암초를 포함해 6곳의 도서지역을 점령했다.

<sup>12)</sup> 중국은 1995년 필리핀이 영유권을 주장하는 미스치프 암초(Mischief reef, 중국명 美

## 나. 가설 검증

이하에서는 분쟁을 통한 국경 안보의 일반화를 진전시키기 위해 국제 정치의 주요 관련 가설을 검증하는 방식을 채택한다. 각 가설의 도출 배경 등과 관련해서 이 책의 제1장을 참고하기 바란다. 먼저 일러둘 것은 남중국해 분쟁은 중국과 베트남 및 필리핀과의 분쟁이 핵심이므로, 중국-베트남, 중국-필리핀 사례를 비교 대조한다.

### 가설 1. 국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

이 가설의 검증은 두 단계로 나누어 진행할 수 있다. 첫째, 각 국가 간 체제 유사성에 대한 검토이다. 중국은 1949년 이후 사회주의 공화국 체제를 유지해오고 있다. 베트남 역시 1945년부터 사회주의 공화국 체제를 유지해오고 있다. 반면 필리핀은 1946년 독립 이후 자본주의 공화국 체제를 유지해오고 있다. 이렇게 봤을 때, 중국과 베트남간의 체제 유사성이 필리핀에 비해 상대적으로 더욱 높다고 할 수 있다.

---

濟礁)에 진출하여 통신시설 및 군사시설을 설치하고 중국 국기를 게양하는 제1차 미스치프 암초 사건에 이어, 1998년 10월에는 중국 군함을 정박시키고 군 막사 등 영구시설을 건설하면서 필리핀과 충돌 직전까지 가는 제2차 미스치프 사건을 통해 미스치프 암초를 실효적으로 점령하였다.

- 13) 2002년 베트남·필리핀·말레이시아·브루나이가 가입한 동남아시아국연합(ASEAN)과 중국이 채택하여 협상을 통한 영유권 분쟁 해결에 합의한 선언.
- 14) 중국 필리핀 베트남 3국이 합의한 국가석유공사로 3년의 협약 기간 내 약 143,000km<sup>2</sup> 면적의 협약 구역 내 일정 수량 이상의 2차원 및/또는 3차원 지진 조사선의 개발과 처리 업무를 완수하고 일정 수량의 기존 2차원 지진 조사선을 다시 처리하고 협약 구역 내 석유 자원 현황을 연구 및 평가하기로 결정하였다.
- 15) 중국 내 여행사들이 일제히 필리핀 여행상품 판매중단, 중국해관은 필리핀산 과일에 대한 검역 강화 등의 경제적 보복 조치들을 시행했다. 필리핀 역시 미국과의 2+2 회담에서 초계정과 초계기, 레이더시스템 등을 제공해 줄 것을 요청했다.
- 16) 2017년 5월 중국과 필리핀 양국은 남중국해 영유권 분쟁과 관련, 상호 이해 증진과 협력 방안을 논의했다.

둘째, 국경 지역에서의 협력의 상황이다. 이 부분은 상황이 다소 복잡하다. 중국과 베트남의 경우, 협력의 경험이 일부 존재한다. 즉 양국은 각각 1999년과 2000년에 육상과 일부 해역(통킹만)에 대한 국경 획정을 협상으로 마무리 지었다. 그러나 본 연구의 주제인 남중국해의 경우, 매우 격렬하게 대립하면서 이견을 전혀 좁히고 있지 못하고 있다.<sup>17)</sup> 즉 다른 영역에서는 협력의 경험이 있으나, 남중국해의 경우 전혀 협력의 분위기를 창출하지 못하고 있다. 반면 중국과 필리핀은 대표적으로 2011년의 중국 순시선의 필리핀 석유탐사선에 대한 강제 진로 변경 지시, 2012년 중국 해양순시선과 필리핀 해군함정의 해상 대치, 2013년 필리핀의 PCA에 대한 제소와 2016년 승소 등으로 상호 격렬하게 대립해왔다. 한편 2017년에는 중국과 필리핀 양국이 남중국해 영유권 분쟁과 관련하여, 상호 이익 증진과 협력 방안을 논의할 것을 공식적으로 천명하기도 했다.<sup>18)</sup> 이는 기존 흐름과는 일견 상반되는 것이나, 명시적인 실천, 즉 조치로 이어지지 않고, 여전히 기존 입장을 철회하지 않고 있는 것을 한 계로 지적할 수 있다. 따라서 실제적인 협력이 진행된 것으로 보기는 어렵다. 결국 2017년 현재 시점으로 봤을 때, 남중국해에서 중국과 베트남 그리고 필리핀간의 협력은 이루어지고 있지 않다.

결론적으로, 이 가설은 기각이다. 즉 중국과 베트남의 체제 유사성이 중국과 필리핀보다 높다고 할 수 있으나, 중국은 이 두 국가 모두와 남중국해 분쟁에서 협력의 모습을 보이고 있지 못하고 있기 때문이다. 따라서 체제 유사성과 국경협력의 가능성과의 논리적인 인과관계는 찾을 수 없다고 판단된다.

17) 응웬티한, “베트남-중국 간 영토, 영해 경계 획정의 역사,” pp. 32~62.

18) “필리핀, 남중국해 영해보호 의지 재확인 속 中 책기기,” 『연합뉴스』, 2017.07.12., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/12/0200000000AKR20170712145400009.HTML?from=search>> (검색일: 2017.09.12.).

## 가설 2. 국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.

이 가설은 다시 말하면 대표적인 자유주의 이론인 기능주의적 입장에서 경제사회적 상호의존과 교류의 심화가 분쟁의 가능성을 약화시킨다는 주장이다. 즉 국가들이 특히 경제적으로 상호 의존하는 경우 각국은 분쟁의 원인이 되는 오해를 그만두고 서로 평화를 유지하기 위해 노력한다는 것이다.

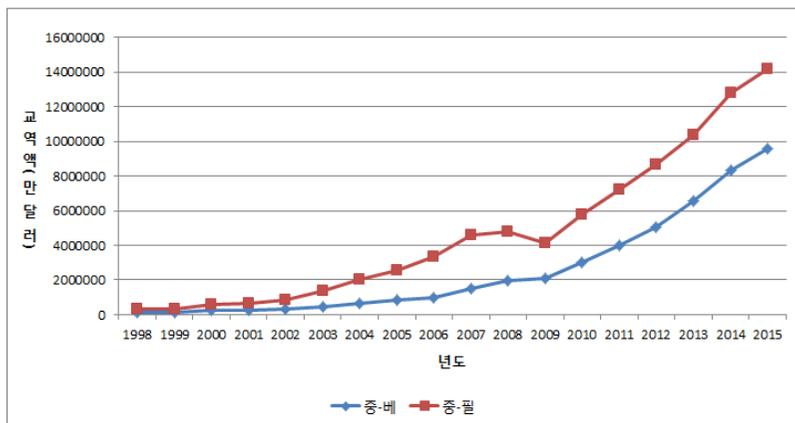
여기에서는 주되게 경제적 측면을 중심으로 살펴본다. 구체적으로는 중국과 베트남 그리고 필리핀 간의 경제 교류의 추이이다. <그림 II-2>에서와 같이, 중국과 이 두 국가 간 교역액은 전체적으로 증가 추세를 보이고 있다. 특히 중국과 베트남의 교역액은 1998년 이후 2015년까지 한 번도 감소하지 않고 지속적으로 증가하고 있다. 이 두 국가 간 교역의 기본적인 특징은 베트남의 대 중국 무역 의존도가 상대적으로 더 높다는 것이다. 일례로, 1996년부터 2010년까지의 기간 동안 양국 간 무역 의존도는 무역 상호보완성 지수를 기준으로 모두 1 이상으로서 그 수준이 상당히 높다. 이는 중국에 비해, 베트남의 의존성이 상대적으로 모든 시기에 걸쳐 높게 나타났기 때문이다.<sup>19)</sup> 또한 양국 간 남중국해에서의 분쟁이 격화된 시기인 2005년부터 11년째 베트남의 최대 교역국은 중국이었다. 이러한 상황을 고려했을 때 중국과 베트남간의 경제 교류는 증가추세를 나타내고 있다고 할 수 있다.

다음으로, 중국과 필리핀의 교역 상황이다. 역시 <그림 II-2>에서 보는 바와 같이, 이 두 국가 간 교역은 전반적으로 증가하고 있으나, 2007년에서 2009년 사이에 정체기를 겪었다. 그 원인으로는 양국이 분쟁을 겪고 있는 남중국해와의 관련성을 제기할 수 있다. 즉 중국은 2007년 11

<sup>19)</sup> 劉志雄, “中國与越南貨物貿易的互補性研究,” 『國際商貿』 (2012), 6, p. 192.

월 남중국해 해안에 있는 섬들을 합쳐서, 현(縣)급인 썬사(三沙)시를 신설해서 행정구역으로 포함시키고, 이를 하이난(海南)성에 귀속시켰다. 한편 이런 조치에 대해 필리핀 의회는 2009년 2월 중국과 구체적으로 분쟁을 겪고 있는 황옌다오를 자국 영토로 규정하는 법안을 통과시켰다. 2012년 5월 중국의 대 필리핀 경제제재, 즉 바나나, 파인애플, 파파야 등 과일류에 대한 검역강화 조치는 필리핀 정부가 중국 어선을 불법조업 행위로 간주하여 억류한 사건 이후의 일이기 때문에 국경 분쟁과 직접적으로 관련되었다고 보기에는 무리가 있다.<sup>20)</sup>

그림 II-2 중국-베트남, 필리핀 교역액 변화(1998~2015년)



출처: 中华人民共和国国家统计局, <www.stats.gov.cn>의 자료를 필자가 계산 및 정리.

종합하면, 상기 가설과 관련하여 중국과 베트남의 경우, 경제 교류의 진전이 국경협력에 아무런 영향을 미치고 있지 않다고 할 수 있다. 중국과 필리핀의 경우, 교역의 정체기와 국경에서 긴장고조 시기가 일치하여

20) 박광섭, “남중국해 스카버러 솔 영유권을 둘러싼 필리핀과 중국 간 분쟁양상의 본질 - 영유권 주장의 근거와 분쟁해결 접근방식의 차이,” 『아시아연구』, 제18권 1호 (2016), pp. 161~163.

부분적인 상관관계를 보여주고 있다. 하지만 현재 국경협력이 이루어지고 있지 않기 때문에 이 가설도 기각된다.

### 가설 3. 정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

여기에서 정치·군사적 관계란 중국과 베트남 그리고 필리핀 간의 공식적인 국가 간 관계를 의미한다. 즉 중국은 현재 동맹을 체결하지 않는 것을 원칙으로 한다. 대신 외교관계를 그 심화 정도에 따라 역으로 전략적 동반자 관계, 갈등을 전제한 전략적 관계, 동반자 관계, 전통적 선린우호 관계, 비전략적 또는 비동반자적 우호협력관계 그리고 일반 수교관계로 나누고 있다.<sup>21)</sup> 우선 이에 근거하여 중국과 베트남 그리고 필리핀과의 관계를 살펴보고, 양국 간 관계에 대한 더 심화된 평가를 진행한다.

먼저, 중국과 베트남은 1950년 수교했다. 그러나 1970년대 그 관계가 악화되어 1979년 전쟁이 발발하기도 했다. 하지만 1991년 관계 정상화에 합의한 이후 2000년 우호협력관계를 맺었다. 이어서 2008년 전략적 동반자 관계로 양국 관계를 격상시켰다.<sup>22)</sup> 추이를 보면 그 부침이 매우 컸지만, 양국 관계는 특히 1991년 이후로 순차적으로 긴밀해지고 있다고 할 수 있다. 다음으로, 중국과 필리핀은 1975년 수교를 하고, 1996년 우호협력관계를 맺었다. 2005년과 2007년 양국은 전략적 협력관계를 수립하기 위해 노력 및 희망한다고 밝혔으나, 공식적인 관계의 진전에는 이르지 못한 상태이다.<sup>23)</sup>

21) 김흥규, “중국의 동반자외교 小考 - 개념, 전개 및 함의에 대한 이해,” 『한국정치학회보』, 제43권 2호 (2009), pp. 296~298.

22) 中華人民共和國外交部, “中國同越南的關係 (最近更新時間: 2016年12月),” <[http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_677292/sbgx\\_677296/](http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_677292/sbgx_677296/)> (검색일: 2017.07.13.).

23) 中華人民共和國外交部, “中國同菲律賓的關係 (最近更新時間: 2017年1月),” <[http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_677292/sbgx\\_677296/](http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_677292/sbgx_677296/)> (검색일: 2017.07.13.).

이렇게 봤을 때, 다음과 같은 두 차원에서 가설의 검증을 진행할 수 있다. 첫째, 중국은 이 두 국가 모두와 공식적인 외교 관계를 진전시켰다. 그러나 이와 관련 없이 공히 남중국해에서는 분쟁을 발생하고 있다. 둘째, 중국은 필리핀보다 베트남과의 공식적 외교 관계가 긴밀하다고 할 수 있다. 그렇다면 중국과 베트남 간의 분쟁의 강도가 중국과 필리핀 간보다 약한가? 만약 그러하다면 이 가설은 부분적으로 채택이 가능하다. 그러나 이 점에서도 긍정적인 답변을 내리기에는 무리이다. 왜냐하면, 남중국해 분쟁의 역사적 상황을 살펴보면, 중국-베트남이 중국-필리핀보다 분쟁의 상황이 우호적이고, 그 정도가 약하다고 판단할 근거가 없기 때문이다. 따라서 이 가설은 기각된다고 할 수 있다.

**가설 4.** 역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.

이 부분 역시 세 차원에서 가설 검증을 진행한다. 먼저 조건 중 하나인 국경 분쟁의 발생 여부이다. 이 부분에서는 상술했다시피, 중국과 베트남 그리고 필리핀은 모두 그 경험이 있다. 물론 전면전이 발생한 상황은 아니지만, 각국이 물리력을 동반한 분쟁과 법적 분쟁을 벌인 경험이 존재한다. 이렇게 봤을 때 이 가설은 기각이다. 왜냐하면 중국과 필리핀의 경우, 2002년과 2016~17년 남중국해 분쟁 해결을 위한 협의와 회담이 진행되었고, 중국-필리핀-베트남은 2004~05년 남중국해 지진과 관련된 공동 탐사 협정을 맺은 경험이 있기 때문이다.

다음으로 조건 중 다른 하나인 국경에 관한 합의 여부이다. 이 부분도 명시적으로 남중국해의 분쟁 과정에서 각 국가 간 합의가 이뤄진 적은

---

[//www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676452/sbgx\\_676456/](http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/sbgx_676456/) (검색일: 2017.07.13.).

없다. 다만 상기한 이런 시도들을 협력의 일환 내지 사태 해결의 실마리로 간주한다면, 이 가설은 역시 기각이다.

마지막으로 보다 세부적으로 양자 간 관련 협의와 회담이 진행된 경향이 있는 중국과 필리핀 간의 분쟁이, 중국과 베트남 간의 분쟁보다 그 정도가 약했던가를 살펴볼 수 있다. 그러나 가설 3에서와 마찬가지로 중국-베트남보다 중국-필리핀의 분쟁 상황이 우호적이거나 그 정도가 약하다고 볼 수 있는 근거는 없다. 다만 중국과 필리핀간 협의가 최근의 일이고 현재진행형이라 단정을 하기는 어렵다고 할 수 있다. 그러나 그 결과와 상관없이 이 측면에서도 상기 가설은 기각이다.

결과적으로 국경 분쟁 발생과 협력 여부와의 상관성 그리고 국경 관련 합의와 협력 여부와 관련된 상기 가설은 남중국해 사례에서는 기각이라고 판단된다.

#### 가설 5. 국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.

남중국해 지역에서 중국이 베트남 그리고 필리핀 등과 분쟁을 발생하고 있는 가장 근원적인 이유는 바로 전략적 요충지로서 이 지역의 특징 때문이다. 실제로 이 지역은 지정학적으로 인도양과 태평양을 연결하는 주요 해상 교통과 군사상의 요지이다. 만약 이 지역을 특정 국가가 배타적으로 영유한다면 다른 국가에게는 전략적으로 치명적인 악영향을 미칠 수밖에 없다는 것이 주지의 사실이다. 대표적으로 이 지역의 연간 해상 물동량은 약 5조 달러에 달한다.<sup>24)</sup> 특히 이 전략적 특성과 분쟁의 격렬함과의 상관관계는 2010년 이후의 상황을 예를 들었을 때 더욱 분명

<sup>24)</sup> 윤지원, “남중국해 영유권 분쟁의 변화와 필리핀의 전략적 선택,” 『국방과 기술』, 제460호 (2017), p. 119.

해진다.

중국은 주지하다시피, 2010년경부터 미국의 ‘아시아로의 회귀’(Pivot to Asia) 전략에 맞서 매우 공세적으로 남중국해 지역에서의 영향력 강화를 꾀하고 있다. 이 과정에서도 이른바 해양을 ‘핵심이익’(core interest)의 범주에 포함시키고 이를 보호하기 위한 조치를 매우 적극적으로 취해왔다. 그 결과 베트남, 필리핀과 준전쟁을 방불케 하는 군사적 대립이 이 지역에서 발생해왔다.<sup>25)</sup> 이는 인위적인 필요에 의해 전략적 중요성이 제고된다면 분쟁의 격렬함도 동반 상승한다는 것을 보여주는 중요한 예이다.

한편 경제적 자원의 여부도 매우 중요한 변수인 것을 남중국해 분쟁에서 알 수 있다. 주지하다시피 이 지역 분쟁이 백열화된 요인은 1960년대부터 제기된 풍부한 석유와 천연 가스 매장설이다. 이로 인해 1990년대의 중국과 베트남 그리고 필리핀 간의 분쟁이 격화되었고, 역설적으로 2000년대 초반 공동 탐사에 합의하면서 그 분쟁의 격렬함은 잦아들었다. 또 최근 필리핀의 두테르테 대통령이 중국과 남중국해 지역에서의 공동 자원 개발을 제안하고, 중국이 이를 긍정적으로 받아들이면서 양국 간 관계가 호전되어가고 있다는 평가는 경제적 자원의 매장 여부가 국경 분쟁의 매우 중요한 변수임을 방증한다.<sup>26)</sup>

결론적으로 이 사례로 평가했을 때, 전략적 요충지 여부는 국경 분쟁의 배경적 원인이라고 할 수 있다. 동시에 경제적 자원의 매장 여부 또한 매우 중요한 변수이며, 국경 분쟁의 격렬함을 증폭시킬 수도 약화시킬 수도 있는 변동 가능한 특성을 가졌다고 할 수 있다. 따라서 이 가설은 채택이다.

<sup>25)</sup> 김주환, “중국의 제해권 확충 노력-조어도 분쟁을 중심으로,” 『영토해양연구』, 제9호 (2015), pp. 78~81.

<sup>26)</sup> 윤지원, “남중국해 영유권 분쟁의 변환과 필리핀의 전략적 선택,” pp. 122~123.

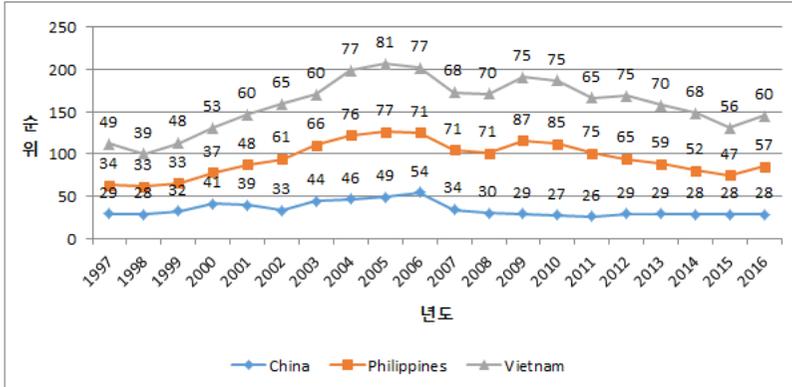
## 가설 6. 상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

이 가설의 검증을 위해서 ‘세계경제포럼(World Economic Forum)’에서 매년 발표하고 있는 ‘세계경쟁력지수(Global Competitiveness Index)’를 활용한다.<sup>27)</sup> <그림 II-3>은 1997~2016년 중국, 필리핀 그리고 베트남의 지수 변화 상황이다. 기본적인 특징은 중국, 필리핀 그리고 베트남의 순위가 역대로 한 번도 변화된 적이 없다는 것이다. 즉 중국이 가장 높고, 그 다음이 필리핀, 마지막이 베트남의 순이다. 중국의 경우, 가장 높은 순위로 1998년과 2014~16년에 28위를, 가장 낮은 순위로 2005년에 54위를 기록했다. 추이는 특히 2009년 이후 안정세를 나타내고 있다. 필리핀의 경우, 가장 높은 순위로 1998~99년에 33위를 기록했고, 2009년에 87위로서 가장 낮은 순위를 기록했다. 전반적인 추이는 1997년 이후 전반적으로 경쟁력이 하락하고 있으며, 불규칙적인 상태를 보이고 있다. 베트남의 경우, 1998년에 가장 높은 39위를 기록했으며, 2005년에 가장 낮은 81위를 기록했다. 그 추이는 필리핀과 유사한 상태를 나타내고 있다.

---

<sup>27)</sup> 이 지수는 기본요인(제도, 거시경제, 인프라, 보건 및 초등 교육), 효율성 증진(상품 시장 효율성, 노동 시장 효율성, 금융 시장 성숙도, 기술 수용성), 혁신 및 성숙도(기업 성숙도, 혁신) 분야로 구성되어 있고, 매년 국제 경쟁력 보고서(The Global Competitiveness Report)를 통해 발표된다. 또한 이는 종합국력을 측정하는 주요한 기준으로 인식되고 있다. 안병민, “세계경제 포럼(WEF) 세계경쟁력 분석,” 『KISTEP 통계브리프』, 제21호 (2015), pp. 3~5.

그림 II-3 중국, 필리핀, 베트남의 국가 경쟁력 변화(1997~2016)



출처: WEF, "The Global Competitiveness Report," 각 연도, <<http://wfg/issues/global-competitiveness>>의 내용을 필자가 재정리.

이 가설의 검증은 두 단계로 나누어 진행할 수 있다. 먼저, 국가별 비교이다. 즉 중국과 필리핀 그리고 중국과 베트남 간의 비교이다. 이 가설에 따르면, 국력 차이가 클수록 국경 지역에서의 협력의 가능성은 높아진다. 그러나 <그림 II-3>에 따르면, 중국과 필리핀 간 보다 중국과 베트남 간의 국력 격차가 항상 컸음에도 불구하고, 후자가 전자보다 남중국해 분쟁에 국한했을 때 더 협력적이라고 볼 증거는 없다.

다음으로, 시기적으로 중국과 필리핀간의 국력 격차가 가장 컸던 시기와 가장 작았던 시기를 비교할 수 있다. <그림 II-3>에 따르면, 가장 컸던 시기는 2009~10년이다. 또 가장 작았던 시기는 1999년이다. 그러나 <표 II-1>에 따르면, 오히려 2009~2010년 시기에 양국 간 남중국해 분쟁의 양상은 더욱 격렬했다는 것을 알 수 있다. 중국과 베트남 간의 상황은, 역시 <그림 II-3>에 따르면, 양국 간 국력 격차가 가장 적었던 때는 1998년이고, 가장 컸던 때는 2010년이다. 그러나 <표 II-1>에 따르면, 2010년보다 1998년의 상황이 덜 협력적이라고 볼 근거를 찾기 어렵다.

종합하면, 국가별 혹은 시기별로 살펴봤을 때, 이 가설은 기각이라고

할 수 있다. 즉 국가간 국력 차이와 국경 분쟁과의 상관관계는 매우 희박하다고 할 수 있다.

#### 다. 소결

이상 개별 가설의 검증 결과는 <표 II-2>와 같다. 이에 따르면, 채택된 것은 가설 5, 즉 ‘국경 지역이 전략적 요충지이거나 해당 지역에 경제적 가치가 높은 천연자원이 존재하는 경우, 국경 지역에서 협력 가능성은 낮아진다.’이다.

표 II-2 남중국해 분쟁 관련 가설 검증 결과

가설		검증결과
1	국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	X
2	국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.	X
3	정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	X
4	역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	X
5	국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	O
6	상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	X

여기에서는 분쟁을 통한 국경 안보의 일반화 진전을 위해 국제정치 주요 이론에 기반한 가설들을 남중국해 사례에 국한하여 검증했다. 그 결과, 전략적 요충지와 경제적 자원 매장 여부와 국경 지역 협력 가능성에 대한 가설을 제외하고는 모두 기각이라고 할 수 있다. 즉 본 사례에서는 체제 유사도, 정치·군사적 외교 관계의 진전, 국경 분쟁의 역사적 경험과 국경 관련 합의 여부, 상대국 국력 차이 등과 국경협력과는 상관관계가

없다는 것을 의미한다. 다만, 경제 교류의 진전 여부와 국경협력 가능성은 중국과 필리핀의 경우에 한정하여 일부 채택된다고 할 수 있다.

한편, 이 결과의 함의는 무엇인가? 채택된 가설은 결국 전략적 지위 및 경제적 중요성과 국경 분쟁은 상관관계를 가진다는 것이다. 전략적 지위와 경제적 중요성에 영향을 주는 변인과 관련하여 남중국해 분쟁에서 주요하게 드러나는 특징은 첫째, 바로 역외 주요 행위자의 태도와 입장이다. 즉 여기에서 역외 주요 행위자는 미국을 의미한다. 그 원인에 대한 여러 논의가 있지만, 미국이 2010년경부터 중국 견제를 위해 아시아 중시 정책을 채택했다는 것은 공인된 사실이다. 즉 미국 오바마 정부 시기 중국에 대한 예비적 견제를 하면서 전반적으로 현실주의적 대외정책을 강화한 것이다. 보다 구체적으로 미국이 중국에 대한 ‘전략적 불신’을 가지고 타이완에 대한 무기판매, 미일동맹과 한미동맹 강화, 베트남과의 관계강화 등을 통해 남중국해에 대한 미국의 ‘핵심국가이익’을 강조하였으며, 인도와도 50억 달러 규모의 무기거래를 하는 등 중국의 영향력 확대를 견제하는 정책을 수행하였기 때문이다.

또 2012년 1월 발표한 미국 국방전략보고서에서도 군사적 차원에서의 중국위협을 가상하고 있어 이런 정책방향을 가늠할 수 있다. 즉, 2020년까지 미국군대가 목표로 하는 우선순위와 행동지침을 발표하면서 미국이 당면한 가장 심각한 위협지역으로 경제이익과 안보이익이 교차하는 동남아시아, 동아시아, 중동을 지목하고, 미국의 군사력은 “아시아태평양 지역에서 재균형(rebalance)을 이루어야 한다.”고 강조하고 있다. 특히 강대국으로 성장한 중국을 지목하면서 장기적으로 “미국경제와 안보에 영향을 미칠 가능성”이 크고, 미국은 현재 ‘변화의 시기(inflexion point)’에 있는 만큼 미국의 접근로와 자유로운 행동을 지키기 위하여 새로운 군사전략이 필요하다는 것이다. 이를 위해 미국 군대는 “더 작고 유연하지만, 빠르고 융통성 있으며, 준비된 상태에서 기술적으로 앞선 (smaller and leaner, but agile, flexible, ready and technologically

advanced)” 군대로 변해야 한다고 언급하고 있다.<sup>28)</sup> 이것이 바로 아시아 회귀 정책이다. 결국 남중국해 이외의 지역에 존재하는 미국이라는 역외 행위자의 전략 변화가 이 지역 행위자들의 태도와 입장 변화에 매우 직접적으로 영향을 주는 변인이라고 할 수 있다.

둘째, 분쟁의 핵심 당사국의 입장과 태도 변화이다. 이는 중국과 필리핀 그리고 베트남의 입장을 각각 살펴볼 필요가 있다. 상술한 미국의 태도 변화에 대해, 중국은 그 선후와 직접성 여부에 대해서는 논쟁의 여지가 있지만, ‘수용’보다는 ‘돌파’로 그 입장을 정한 것으로 판단된다. 즉 미국의 태도 변화에 대해, 사실상 점차 중국이 이에 대해 소극적이기보다는 적극적으로 현상 타파로 방향을 잡고 있으며, 문제는 그 방식과 행태라는 점에 논의의 초점이 모아지고 있다. 이미 이론적으로는 물론이고 현실적으로 이 같은 흐름은 기정사실화되고 있다.<sup>29)</sup>

이와 관련하여 가장 핵심적인 사건은 바로 2013년 11월 중국이 동중국해에서 ‘방공식별구역’(Air Defense Identification Zone: ADIZ) 설치를 선포한 것이다. 물론 일본과 한국이 방공식별구역을 설치해 운영하는 상황에서 중국 또한 당연히 방공식별구역을 설치할 권리가 있다. 하지만 이 사건은 2차 세계대전과 냉전시기를 거치면서 동 및 남중국해 또는 서태평양에서 해양안보를 둘러싸고 형성되고 유지되어 온 ‘현상(the status quo)’의 변경을 추진하겠다는 의지의 표현으로 이해될 수 있다.<sup>30)</sup> 즉 중국의 이러한 입장과 태도의 변화는 기존의 분쟁 지역인 남중국해 지역에 대한 전략적 지위를 더욱 제고하는 방향으로 발전한 것이다.

베트남의 경우, 미국과의 관계 개선이 중국과의 남중국해 분쟁에서 더

28) 박홍석, “중국의 패권경쟁 가능성과 미국의 정책대응,” 『평화연구』, 제21권 2호 (2013), pp. 176~177.

29) 김관옥, “미국과 중국의 외교패권경쟁-재균형외교 대 균형외교,” 『국제정치연구』, 제19권 1호 (2016), pp. 1~22.

30) 이지용, “중국의 국가정체성 진화와 동아시아 해양안보환경 변화,” 『국제관계연구』, 제19권 1호 (2014), p. 81.

욱 적극적으로 나설 수 있는 매우 중요한 요인이라는 것이 대체적인 분석이다. 실제로 1995년 미국과 수교하고, 양국 관계의 급진전에 따른 2014년 해양 안보 관련 무기 수출 승인, 2016년 무기 수출 전면 허용 등으로 남중국해에서 중국 견제를 위한 양국 간 공동전선을 구축했다는 평가가 지배적이다.<sup>31)</sup> 즉 남중국해 분쟁에서 베트남의 강경한 태도의 배경에는 미국이라는 역외 행위자의 입장과 태도 변화가 있다는 의미이다.

그러나 역외 행위자의 입장과 태도 못지않게 이를 받아들이는 역내 행위자의 전략 또한 매우 중요한 것으로 이 사례에서는 확인된다. 즉 필리핀의 경우, 베트남과 다르게 국내 상황의 변화에 따라 다른 대응을 보였다. 그 대표적인 예가 바로 두테르테 대통령 취임 이후 변화된 대응이다. 즉 이는 역외 주요 행위자의 전략 변화에 대해 분쟁 당사국이 어떤 입장을 가지고 있는가가 매우 중요하다는 것을 보여주는 사례이기도 하다. 결국 남중국해 분쟁에 대한 사례 분석과 가설 검증의 결과는 분쟁 당사국의 전략과 입장 변화에 영향을 미치는 주요한 변수로서 역외 주요 행위자의 전략 변화를 고려해야 한다는 함의를 던져주고 있다.

이를 기반으로 향후 전망을 도출한다면, 결국 미국의 대 중국 견제 전략이 지속되고, 이에 대한 중국의 대응이 소극적이 아니라 적극적으로 이뤄진다면, 분쟁 당사국 즉 베트남과 필리핀이 이를 어떻게 인식하느냐에 따라 분쟁의 격렬함과 협력의 가능성이 달라질 것이다.

## 2. 일본-중국(센카쿠 열도)

### 가. 중·일 영토갈등의 경위와 쟁점

센카쿠 열도(중국명 댜오위다오)를 둘러싸고 중·일 간 긴장이 고조되

31) “미국-베트남, ‘중국 견제’ 손 잡았다: 베트남 전쟁 종전 41년 만에 무기 수출 허용,” 『프레시안』, 2016.05.23., <<http://www.pressian.com/news/article.html?no=136896>> (검색일: 2017.10.11.).

고 있다. 냉전 종식 이후 양국 간 경제적 상호의존 심화에도 불구하고, 글로벌 강대국으로 중국의 급부상과 패권 추구, 일본의 우경화 및 재무장화 등으로 인해 영토문제 해결의 불확실성이 확대되고 있다.

표 II-3 센카쿠 열도를 둘러싼 주요 움직임

년	월	주요 움직임
1895년	1월	• 일본 정부가 센카쿠 열도의 자국 영토 편입 결정
	4월	• 청일전쟁 강화조약(시모노세키조약) 조인, 대만이 평호(澎湖)열도 등 일본에 할양
1896년	9월	• 일본정부가 센카쿠 열도 4개섬(우오쓰리시마 : 魚釣島, 구바시마 : 久場島, 기타코지마 : 北小島, 미나미고지마 : 南小島)을 고가 다쓰시로(古賀辰四良)에게 30년 무상대여
1932년		• 일본정부가 4개섬을 고가 다쓰시로의 아들인 고가 쯤지(古賀善次)에게 무상 불하
1940년		• 고가씨가 센카쿠 열도에서 사업 철수(무인도화)
1945년	8월	• 제2차 세계대전 일본패전, 포츠담선언 수락
1946년	1월	• 연합국최고사령부훈령 제677호에 의거 센카쿠 열도를 포함한 난세이 열도(南西諸島)를 미군 직접관리 하에 둠
1952년	4월	• 샌프란시스코 강화조약 제3조에 의거 센카쿠 열도를 포함한 북위 29도 이남의 난세이 열도를 미국의 시정 하에 둠
1968년		• 유엔 아시아동경경제위원회(ECAFE)가 동지나해역 일대 해양조사 실시, 석유·가스 존재가능성이 크다는 보고서 작성
1971년	6월	• 대만이 외교부성명을 통해 센카쿠 열도에 대한 영유권을 공식적으로 주장
	12월	• 중국이 외교부성명을 통해 센카쿠 열도에 대한 영유권을 공식적으로 주장
1972년	5월	• 오키나와반환협정에 근거, 오키나와의 일부분으로서 센카쿠 열도의 시정권을 일본에 반환 • 미일합동위원회에서 구바시마(久場島), 다이쇼도(大正島)를 사격·폭격장으로 미군에 제공할 것에 합의
	9월	• 중·일 국교정상화
1978년	4월	• 약 100여 척의 중국 어선이 센카쿠 열도에 접근, 영해내 조업 실시
	8월	• 중·일 양국정부가 중일평화우호조약 체결 • 일본 정치단체가 우오쓰리시마(魚釣島)에 등대 건설
	10월	• 덩샤오핑의 일본 방문 시 기자회견에서 센카쿠문제 미해결보류(棚上げ) 표명

년	월	주요 움직임
1979년		<ul style="list-style-type: none"> <li>일본 정부의 우오쓰리시마에 헬기착륙장 건설에 대해 중국 정부가 건설 중지 요구, 건설 중지</li> </ul>
1992년	2월	<ul style="list-style-type: none"> <li>중국이 1992년 2월 '제7기 전국인민대표대회 상무위원회 제24회 회의'에서 '중화인민공화국 영해와 인접구역 법률'을 제정, 타이완과 센카쿠 열도를 자국영토로 명기</li> </ul>
1996년	7월	<ul style="list-style-type: none"> <li>일본 정치단체가 기타고지마에 등대 건설</li> <li>일본과 중국에 대해 국제연합해양법조약 발효, 일본 정부는 일본 주변해역에 배타적 경제수역(EEZ) 설정</li> </ul>
	9월	<ul style="list-style-type: none"> <li>홍콩 활동가들의 선박이 센카쿠 열도 영해 침입, 5명이 바다에 뛰어들어 1명 사망</li> </ul>
1997년	5월	<ul style="list-style-type: none"> <li>니시무라 신고(西村眞悟) 중의원 의원이 국회의원으로서는 처음으로 센카쿠 열도에 상륙</li> </ul>
2002년	4월	<ul style="list-style-type: none"> <li>우오쓰리시마, 기타고지마, 미나미고지마에 대해 일본 정부가 임차, 직접관리 하에 둠(미군 사격·폭격장이 있는 구바시마는 1972년부터 일본 정부가 임차, 다이쇼지마는 국유지)</li> </ul>
2004년	3월	<ul style="list-style-type: none"> <li>중국인 활동가 7명이 우오쓰리시마에 상륙, 불법입국 혐의로 체포 후 강제퇴거 처분</li> </ul>
2005년	2월	<ul style="list-style-type: none"> <li>정치단체가 우오쓰리시마에 건설한 등대 소유권 포기</li> <li>일본 정부의 국유화 후 해상보안청이 보수·관리 담당</li> </ul>
2008년	6월	<ul style="list-style-type: none"> <li>센카쿠 열도 주변 영해내 대만 어선과 해상보안청 순시선 접촉사고 발생, 어선 침몰</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>대만 순시선 '주권과사' 차원에서 센카쿠 열도 주변 영해 침범</li> <li>일본 해상보안청 충돌사고에 일본 측 과실이 있음을 인정, 사죄·배상</li> </ul>
2010년	9월	<ul style="list-style-type: none"> <li>센카쿠 열도 주변 영해 내 중국 어선과 해상보안청 순시선 충돌사건 발생(7일)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>중국 어선 선장 체포, 검찰 송치. 중국 측 선장 석방요구, 오키나와 지방 검찰청 선장을 처분보류로 석방(25일)</li> </ul>
2010년	10월	<ul style="list-style-type: none"> <li>마에하라 세이지(前原誠司) 외무대신이 중의원 안전보장위원회에서 "미해결보류에 대해 중국과 합의한 사실이 없다"고 발언</li> </ul>
2012년	9월	<ul style="list-style-type: none"> <li>일본의 센카쿠 열도 국유화 움직임에 대해 후진타오 국가주석이 블라디보스톡 APEC 정상회의(9일)에서 "영토주권 수호를 위해 중국 정부는 결연한 태도를 임할 것이며, 일본은 사태의 심각성을 깨닫고 잘못된 결정을 내리지 말아야 한다"고 경고</li> </ul>
2012년	9월	<ul style="list-style-type: none"> <li>일본 정부의 센카쿠 열도 우오쓰리시마, 기타고지마, 미나미코지마 국유화 단행(11일)</li> </ul>

출처: 中内康夫, "尖閣諸島をめぐる問題-日本の領土編入から今日までの経緯-", 『立法と調査』, No. 311 (2010), p. 24 참조, 필자 작성.

〈표 II-3〉은 일본정부가 센카쿠 열도를 영토로 편입시킨 1895년 1월 이후부터 양국 간 긴장이 최고조에 달한 2012년 일본의 센카쿠 열도 국유화 조치에 이르기까지 중국과 일본의 영유권 주장과 관련한 주요 움직임을 정리한 것이다.

센카쿠 열도를 둘러싼 양국의 움직임은 다음의 두 가지 측면에서 특징적인 모습을 보이고 있다. 첫째, 1970년 이전까지 중국은 센카쿠 열도에 대한 영유권을 주장하지 않았으며, 일본의 영유권 주장에 대해 이의제기를 하지 않았다는 점이다. 둘째, 1990년 이후 일본은 의도적으로 분쟁지역이라는 점을 부정하고 있는 데 반해, 중국은 분쟁지역화하고 있다는 점이다.

이와 같이 양국이 센카쿠 열도에 대해 상이한 태도를 보이는 것은 1970년을 전후로 전개된 미국과 일본의 오키나와 반환교섭과 일본과 중국의 국교정상화 교섭과정에서 센카쿠 열도 영유권 문제가 미해결된 상태에서 협상이 체결되었기 때문이라고 볼 수 있다. 즉 불분명한 센카쿠 열도의 지위가 중일 양국의 자국 영토 주장에 정당성을 부여하는 근거가 되고 있다고 볼 수 있다. 1972년 오키나와 반환에 따른 미국의 입장이 일본과 중국 어느 한쪽에도 유리하게 작용하지 않음으로써 이는 중·일 양국이 영유권을 상호 주장하게 되는 요인이 되었다.

센카쿠 열도에 대해 미국은 1971년 오키나와 반환협정 이후 공식적으로 중국과 일본, 대만 어느 쪽에도 경도되지 않는 ‘중립정책’을 견지해 오고 있다. 미국이 처음으로 센카쿠 열도에 대해 언급한 것은 1970년 9월 10일로 당시 맥클로스키(Robert J. McCloskey) 미 국무성 보도관은 센카쿠 열도의 주권을 둘러싸고 분쟁이 발생할 경우, 관계 당사자 간 해결할 것을 강조하였다. 특히 맥클로스키는 “미 정부는 류큐 열도의 일부 분인 센카쿠 열도의 시정권을 가지고 있지만, 류큐열도에 대한 잠재적 주권은 일본에 있는 것으로 간주한다.”고 언급했다.<sup>32)</sup> 센카쿠 열도의 반환은 시정권의 반환이며, 주권과 관련해서는 중국, 일본, 대만 관계 당사

국들이 스스로 해결해야 함을 강조하는 중립적인 입장을 밝힌 것이다. 이후에도 미국은 센카쿠 열도 영유권과 관련해 충돌이 발생할 경우, 혹은 영유권을 둘러싼 대립이 고조될 경우 관계 당사자국들이 평화적으로 해결해야 한다는 원론적인 입장을 견지하고 있다.<sup>33)</sup>

이와 같이 센카쿠 열도의 반환은 일본에게 샌프란시스코 강화조약에 제시된 영토회복을 의미하는 것이었다.<sup>34)</sup> 반면에 중국에 있어서 센카쿠 열도의 반환은 미일합의의 불법성과 자국영토임을 주장하는 근거가 되었는데, 1971년 12월 30일과 1972년 5월 20일 중국 외교부 성명과 유엔 사무총장에게 보낸 서한에서 다오위다오와 부속도서를 반환구역에 편입시킨 것은 중국 영토와 주권에 대한 침범이라는 점을 강조하였다.<sup>35)</sup>

다음으로 센카쿠 열도의 문제가 현재까지 지속되는 요인으로 국교정

32) 尖閣列島研究會, “尖閣列島と日本の領有權,” 『季刊沖繩』, 第56号 (1971), p. 12.

33) 미국이 센카쿠 열도에 대해 중립적인 입장을 견지하고 있는 이유는 다음의 세 가지로 설명할 수 있다. 첫째, ‘의도된 음모’의 관점에서 미국이 동북아시아 지역에서의 지속적인 역할을 유지하기 위해 센카쿠 열도에 대해 애매한 입장을 견지하고 있다는 것이다. 둘째, 당시 일본, 대만과의 섬유분쟁 해결을 위한 수단으로 센카쿠 열도 문제를 활용할 필요성이 있었다는 점이다. 셋째, 1970년을 전후로 급박하게 변화하는 국제정세에 따르기 위한 ‘궁여지책’으로 센카쿠 열도에 대해 중립적 입장을 견지하도록 했다는 점이다. 이와 관련해 다음 문헌을 참조. 豊下楯彦, 『尖閣問題とは何か』(東京: 岩波書店, 2012); 原貴美恵, 『サンフランシスコ平和條約の盲点-アジア太平洋地域の冷戦と「戦後未解決の諸問題」』(廣島: 溪水社, 2005); 新崎盛輝, “國家・「固有の領土」から、地域住民の生活圏へー沖繩からの視点,” 『領土問題の論じ方』(東京: 岩波書店, 2013); 春名幹男, 『仮面の日米同盟』(東京: 文藝春秋, 2015), pp.260~269.; 矢吹晋, 『尖閣衝突は沖繩返還に始まる: 日米中三角關係の頂点としての尖閣』(東京: 花伝社, 2013).

34) 센카쿠 열도 반환에 대해 일본은 외무성 센카쿠 열도 문답집을 통해 다음과 같이 주장하고 있다. “센카쿠 열도는 샌프란시스코 강화조약 제3조에 따라 난세이열도의 일부로 미국 시정권(施政權)하에 있었음. 그 후 1972년 5월 15일에 센카쿠 열도를 포함한 오키나와의 시정권이 일본에 반환되기까지 센카쿠 열도에 일본의 직접 지배가 미친 것이 아님. 그러나 이 동안에도 센카쿠 열도는 일본의 영토로 어떠한 제3국도 이에 대한 권리가 없었으며, 센카쿠 열도의 법적 지위(일본의 지배)는 미국 정부와 류큐 정부가 유효 지배함으로써 확보되고 있었다고 봄.” 外務省, 『尖閣諸島に關するQ&A』, (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/senkaku/qa\_1010.html#q12> (검색일: 2017.06.30)).

35) 中内康夫, “尖閣諸島をめぐる問題-日本の領土編入から今日までの経緯-,” p. 24.

상화 교섭 당시 미해결보류(棚上げ) 상태로 논의를 종결시켰다는 점을 들 수 있다. 중국은 국교정상화 교섭 당시 센카쿠 열도를 미해결보류 상태로 남겨두는 양국의 합의가 있었다는 점을 강조하고 있는데, 이는 첫째, 양국이 대승적으로 중일 우호를 우선하여 다오위다오 주권 귀속문제를 일시적으로 보류하고 자손들이 해결하는 것에 합의하였고, 둘째, 1969년 중소 국경충돌을 경험한 중국 측은 영토문제가 무력충돌로 발전할 위험성을 인지하고 있었으며, 셋째, 영토문제가 수차례 교섭만으로 해결될 것이 아니고, 넷째, 다오위다오 주변 해역에 석유자원 매장을 확인했으며, 다섯째, 압도적인 경제력을 가진 일본을 중국의 경제발전에 이용하려는 의도가 있었기 때문이라고 볼 수 있다.<sup>36)</sup>

그러나 일본은 국교정상화 교섭 당시 미해결보류 합의는 없었으며 이는 중국의 일방적인 주장이라고 선을 긋고 있다. 2010년 10월 21일 마에하라 세이지(前原誠司) 외무장관은 중의원 안전보장위원회에서 ‘센카쿠 열도 문제와 관련한 미해결보류에 대해 중국과 합의한 사실이 없다’는 점을 밝혔다. 또한 일본 정부는 2012년 9월 11일 센카쿠 열도의 우오쓰리시마(魚釣島), 기타고지마(北小島), 미나미고지마(南小島)를 국유화시켜 지배력을 강화하였다.

이상과 같이 센카쿠 열도에 대한 양국의 주요 주장과 움직임을 통해 영토갈등의 쟁점을 크게 3가지로 요약할 수 있다. 첫째 ‘센카쿠 열도의 일본 영토 편입 시점’, 둘째, ‘센카쿠 열도의 오키나와 부속섬 여부’, 그리고 셋째, ‘1972년 중일 국교정상화 당시 미해결보류 합의 유무’이다(〈표 II-4〉 참조).

<sup>36)</sup> 마고사키 우케루 지음, 양기호 옮김, 『일본의 영토전쟁: 독도·센카쿠·북방영토』(서울: 메디치, 2012), pp. 84~85.

표 II-4 센카쿠 열도 영유권과 관련한 중국과 일본의 주요 주장

		일본	중국
기본적 입장		센카쿠 열도가 일본 고유영토라는 것은 역사적으로도 국제법적으로 의심의 여지가 없으며, 현재 일본이 센카쿠 열도를 유효지배하고 있다. 따라서 중국을 포함한 여타 국가와의 사이에 해결해야 할 영유권 문제는 존재하지 않는다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 센카쿠 열도는 중국고유의 영토이며, 일본영토라는 사실은 일정 될 수 없다.</li> <li>• 중국은 대만을 반드시 해방시키며, 센카쿠 열도 등 대만에 부속된 도서를 반드시 회복한다.</li> </ul>
영유권 주장 시기		중국이 종래 센카쿠 열도를 중국 영토라고 인식하지 않았다는 것은 전후, 미국의 시정권 하에 있던 지역에 센카쿠 열도가 포함되었다는 사실에 대해 동지나해 석유개발의 움직임이 표면화된 1970년대 이르기까지 어떠한 이견도 제시하지 않았다는 점에서 볼 때 명확하다.	1971년 12월 중국 외교부 성명을 통해 처음으로 자국 영토임을 주장하였다. <sup>37)</sup>
① 일본 영토 편입 시기	영토편입 이전상태	어느 국가의 지배도 받지 않은 무주지였다.	고래로부터 중국의 영토(대만 부속도서)이다.
	영토편입 입장	1885년부터 현지조사 등을 실시, 무주지라는 사실을 확인한 후, 1895년 1월 각의결정으로 영토로 편입시켰으므로 청일전쟁 결과와는 관계가 없다. 영토편입 후는 오키나와 현의 일부로서 대만총독부의 관할구역에 포함된 적이 없다.	센카쿠 열도는 청일전쟁 이후 일본이 자국령으로 편입시켰다. 당시 일본 정부는 청국 정부에 압력을 행사하여 1895년 4월, 대만과 주변 도서 및 팽호열도 할양이라는 불평등 조약인 시모노세키 조약을 체결하였다.
② 오키나와 부속 도서 여부	전후처리	샌프란시스코 강화조약 제3조에 근거해, 센카쿠 열도는 난사이 제도의 일부로서 미국의 시정권 하에 있다.	대만 부속도서인 센카쿠 열도에 대해 미국이 시정권을 갖고 있는 것은 불법이다.
	오키나와 반환협정 평가	오키나와반환협정에 근거해 1972년 5월 오키나와의 일부로서 센카쿠 열도의 시정권이 일본으로 반환되었다.	미일 양국정부가 오키나와반환협정에서 센카쿠 열도를 일본에 반환한 것은 불법이다.
③ 영유권 문제 보류 약속 유무		중·일 간 해결해야 할 영유권 문제는 존재하지 않으며, 센카쿠 열도 문제와 관련해 보류하기로 한 약속은 사실이 아니다.	1972년 중일국교정상화교섭과 1978년 중일평화조약체결교섭에서 센카쿠 열도 영유권 문제를 보류하기로 양국 간 약속이 있었다.

출처: 中内康夫, 『尖閣諸島をめぐる問題と日中関係-日本の領土編入から今日までの経緯-』, 『立法と調査』, no. 334 (2012), p. 26.

## 나. 가설 검증

상기한 바와 같이 센카쿠 열도에 대한 일본과 중국의 영유권 주장과 이를 통해 표출되는 갈등은 동북아 지역의 안보를 위협할 뿐만 아니라 중국과 미국의 패권경쟁의 장으로까지 확장될 가능성이 열려있다는 점에서 세계의 이목을 집중시킨다. 그러나 센카쿠 열도를 둘러싸고 중국과 일본 양국이 처음부터 갈등을 지속해 온 것이 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 오히려 협력과 갈등의 교차를 거쳐 현재와 같이 갈등이 지배적인 시기에 이르게 되었다는 점이 특징적인데, 양국이 협력이 가능했던 요인과 그렇지 않은 요인을 체계적으로 설명해 낸다면 중·일 간 영토갈등의 성격뿐만 아니라 향후 영토갈등의 해결 가능성을 가늠할 수 있을 것이다. 따라서 이하에서는 6개 가설의 검증을 통해 중·일 간 영토갈등을 해결하기 위해 필요한 것이 무엇인가에 대해 고찰해 보고자 한다.

**가설 1. 국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.**

‘유사한 체제를 가진 국가 간에는 국경 지역에서 협력이 나타날 수 있다’라는 가설에 입각해 중·일 간 국경 지역에서 협력의 가능성을 설명하는 것은 어렵다. 정치규범뿐만 아니라 정치제도의 측면에서 중국과 일본은 체제 유사성이 현격히 낮기 때문이다. 더욱이 센카쿠 열도를 둘러싼 현상이 매우 불안정한 상황이라는 점에서 체제 유사성의 유무를 떠나 현

37) 중국 외교부 성명은 다음과 같다. ① 센카쿠 열도는 과거부터 중국의 영토임. 명나라시대 왜구에 대한 명나라 정부의 해상방위구역 내에 있었으며, 당시 규큐의 일부가 아니라 대만의 부속도서였음. ② 청일전쟁 직후 일본이 강탈하였음. ③ 대만의 부속도서인 센카쿠 열도에 대해 제2차 세계대전 이후 미국이 시정권을 갖는다고 선언한 것은 명백한 불법임. ④ 오키나와 반환협정에서 센카쿠 열도를 일본에 반환 구역으로 포함시킨 것은 불법임. ⑤ 중국인민은 대만을 반드시 해방시킬 것임. 또한 센카쿠 열도 등 대만에 부속하는 도서를 반드시 회복할 것임. 中内康夫, “尖閣諸島をめぐる問題と日中關係-日本の領土編入から今日までの経緯-,” 『立法と調査』, no. 334 (2012), p. 26.

상태에서 국경협력은 요원하다고 할 수 있다.

오히려 중국과 일본의 협력가능성은 체제 유사성이라는 규범 혹은 제도적 차원이 아니라 전략적 고려의 범주에서 설명되어야 할 필요가 있다. 왜냐하면, 체제 유사성의 관점으로는 1970년대 중일 간 협력과 현재의 갈등을 설명할 수 없기 때문이다. 즉, 1970년대 중일 간의 전략적 고려가 양국이 협력하는 모습으로 나타났지만, 당시의 전략적 고려가 현재 증폭되는 갈등의 요인이 되고 있기 때문이다. 이 말은 센카쿠 열도의 문제가 지속되는 요인이 국교정상화 교섭 당시 양국이 센카쿠 열도 문제를 미해결보류 상태로 남겨두었다는데 그 연원이 있다는 것이다.

당시 중국정부는 센카쿠 열도가 중일 간 외교문제로 존재한다는 점만 부각시키고 국교교섭에 장애가 된다는 이유로 논외로 하였다. 전쟁배상권의 포기과 미일동맹을 묵인하는 마당에, 영토로 국교교섭의 발목을 잡을 수는 없었던 것이고, 다음 세대에 영토교섭의 논의를 진행시키는 것이 유리하다고 판단했다고 볼 수 있다.<sup>38)</sup> 이와 같은 센카쿠 열도에 대한 중국의 태도는 1960년대 말 미중관계 및 중소관계에 따른 전략적 사고의 결과인데, 중소 국경 분쟁과 소련의 체코 침공 등으로 소련의 위협을 크게 인식하면서, 미국과 일본을 자극하지 않고 관계를 정상화하려는 전략적 선택의 결과로 볼 수 있다.<sup>39)</sup>

그렇다면 일본은 왜 센카쿠 열도 문제해결과 관련해 중국이 제시한 미해결보류에 동조하였는가? 그 이유는 국제정치적 요인과 국내정치적 요인, 두 가지 상황이 일본의 전략적 선택을 이끌어 냈기 때문이다. 국제정치적 요인으로는 첫째, 국제사회에서 중국의 합법적 지위 회복을 의미하는 1971년 10월 25일 중국의 국제연합(UN) 가입과 안전보장이사회 지위 회복이다. 중국의 국제연합 지위 회복은 국제연합 중심주의를 표방해

38) 손기섭, “일본과 중국 간의 동중국해 해양양토 분쟁,” 『21세기정치학회보』, 제17권 3호 (2007), p. 8.

39) 위의 글, p. 8.

왔던 일본 외교정책의 근본적인 변화를 초래하였으며, 일본의 국내정치가 중일국교정상화에 초점을 맞추는 계기가 되었다. 둘째, 미일안보체제가 소련의 위협에 대항하는 것이었기 때문에 중국의 미일안조체제 목인이 중일 국교정상화의 실현가능성을 한층 높이는 요인이 되었다. 이는 일본이 미일관계를 유지하면서 중국에 대한 외교적 지평을 확대할 수 있도록 했다. 셋째, 미중화해가 상징하는 전후 국제정치의 구조적 변화가 다나카(田中角榮) 내각의 대중자주외교를 촉진하는 요인이 되었다. 1971년 7월 15일 제1차 닉슨 쇼크로 상징되는 닉슨 대통령의 방중성명은 미중소 3국을 기축으로 하는 새로운 국제질서의 형성을 의미하는 것이었으며, 이는 일본 외교에 일대 전환을 맞이하게 되는 요인이 되었던 것이다.

국내정치적 요인으로 첫째, 중국과의 국교회복을 촉구하는 움직임이 활발히 진행되고 있었다는 점이다. 중일 국교회복을 위한 초당파의원연맹의 활동이 본격화되었으며, 지방정부들도 ‘국교회복 결의’ 또는 ‘국교회복을 위한 의견서’ 등을 채택하여 중앙정부에 적극적인 움직임을 요구하였다. 또한 재계도 당시 닉슨 쇼크로 인한 대외경제의 불안과 미국의 대일경제 압박으로 일본경제에 대한 불안감이 확대되자 새로운 시장으로서 중국을 주목했으며, 이를 위해 중국과의 관계개선의 필요성을 인식하고 있었다. 결과적으로 재계는 ‘저우언라이 4원칙’<sup>40)</sup>을 수용한다는 입장을 밝힘으로써 중국과의 국교회복을 실현하도록 압력을 가하였다.

둘째, 자민당 내 역학구도의 변화가 국교회복을 실현하도록 하였다는 점이다. 당시 포스트 사토(佐藤栄作)를 둘러싼 자민당 내부의 경쟁에서 중일국교정상화 문제가 이슈화되었는데, 포스트 사토의 유력 후보자로 사토 수상은 후쿠다(福田赳夫)를 염두에 두고 있었으나, 이에 반발한 다나카(田中角榮)는 반후쿠다 통일전선 결성을 통해 총재선거에 적극적인

<sup>40)</sup> 저우언라이 4원칙은 다음과 같다. ① 대만이나 한국과 거래하는 메이커, 상사, ② 대만이나 한국에 다액의 투자를 하고 있는 기업, ③ 미국이 지원하는 베트남전쟁에 무기를 제공한 기업, ④ 일본에 있는 미국의 합병회사나 자회사 등과는 거래를 하지 않겠다.

모습을 보였다. 당시 다니카는 중일국교회복을 주장하던 친중국 세력인 오히라(大平正芳)와 연대를 공고히 하면서, 미키(三木武夫)와 나카소네(中曾根康弘)와의 협력을 추진, 중일국교회복에 반대하는 친대만세력인 후쿠다와의 총재선거에서 대결하였다.

다니카 내각 발족 후 다니카 수상은 수상직속 기관으로 ‘중일국교정상화협의회’를 설치하고, 중일관계정상화의 중요성을 언급했으며, 오히라 외상은 중국의 국제연합 가입, 미국의 대중접근, 국내여론의 변화, 중국의 대일인식 변화 등을 들어 국교정상화의 필요성을 강조하였다.

이러한 일련의 과정을 살펴보았을 때 센카쿠 열도를 둘러싼 갈등이 표출되지 않은 것은 양국의 전략적 선택의 결과라고 볼 수 있다. 특히, 1978년 중일평화우호조약체결 당시 중국 어선이 센카쿠 열도 주변 수역에 침범한 사건이 발생해 중국과 일본 간에 일촉즉발의 위기가 발생하였다. 그러나 이 사건에 대해 중국 지도부는 우연한 사건이라는 점을 들어 사태를 수습했으며, 중일평화우호조약 체결을 위한 덩샤오핑과 소노다(園田直) 외상의 회담에서 덩샤오핑은 센카쿠 열도 문제가 현 시점에서 논의할 때가 아니며 다음 세대에서 해결하는 것이 좋을 것이라는 ‘차세대 해결론’을 제시하였다.

이상과 같이 ‘미해결보류’, ‘차세대해결론’은 1970년대 동아시아 국제정세, 일본과의 경제협력을 위한 중국의 전략적 선택의 결과라고 볼 수 있다. 그리고 2000년대 이후 센카쿠 열도를 둘러싸고 중일 간 갈등이 증폭되는 요인 또한 당시 미해결과제로서 남겨둔 전략적 선택의 결과에 기인한다고 볼 수 있다.

**가설 2.** 국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.

경제적 상호의존이 국가 간 협력을 촉진한다는 것은 자유주의 이론의

중심적인 세계관이다. 러셀(Bertrand Russell)은 평화를 불러오는 요인으로 국제기구와 경제적 상호의존을 주장하였다. 그에 의하면, 민주주의 국가들은 국제기구를 통해 자신들의 의견을 교환하고 갈등을 사전에 예방하며, 문제가 발생하면 평화적 방식으로 해결한다. 또한 무역과 상호 투자를 통해 경제적 상호의존이 강화되면 전쟁의 기회비용이 증가하므로, 대화와 타협으로 갈등이 조정된다. 러셀은 이러한 민주주의, 국제기구, 상호의존이라는 세 가지 요인이 국제 평화를 설명하는 기둥이라고 주장했다.<sup>41)</sup>

이러한 점에서 경제적 상호의존 및 인적 교류가 증가하고 있는 중국과 일본은 대화와 타협으로 갈등을 조정하려는 움직임을 보일 것이라고 예측할 수 있다. 그러나 중일 간 경제적 상호의존이 증대하고 있음에도 불구하고 센카쿠 열도 문제가 국가의 존재성과 관련된 사안이라는 점에서 양국은 평화적인 방법을 통해 문제를 해결하려는 움직임을 보이지 않고 있다.

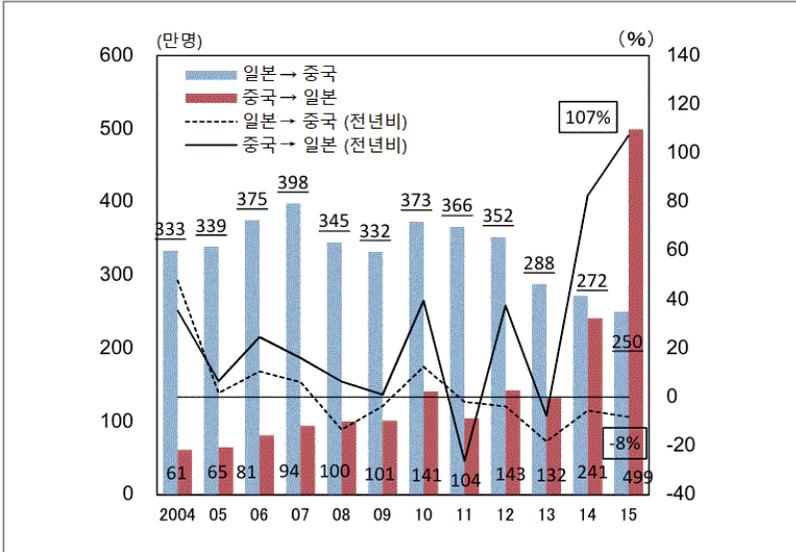
국교정상화 이후 중국과 일본은 경제적 상호의존관계를 구축해 왔다. 예를 들어 2015년 기준으로 중국은 일본의 최대 무역상대국이다. 수출은 1,093억 달러로 전체 국가별 수출액 중 미국 다음으로 2위, 수입은 1,606억 달러로 전체 국가별 수입액 중 1위이다.<sup>42)</sup> 일본도 중국에 있어 미국 다음의 최대 무역상대국인데, 수출은 미국 다음으로 2위인 1,356억 7,000만 달러, 수입은 한국과 미국 다음으로 3위인 1,428억 8,000만 달러를 기록하고 있다.<sup>43)</sup> 또한 인적교류를 보면 <그림 II-4>와 같이 방중 일본인은 감소하는 모습을 보이지만, 방일 중국인은 2014년 이후 급증하는 것을 알 수 있다.

41) 이근욱, 『왈츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』 (서울: 한울 아카데미, 2009), p. 157.

42) 外務省, 中國・モンゴル第二課. 2016. 『日中經濟關係と中國の經濟情勢』, pp. 1~2.

43) 東海日中貿易センター, “2015年中國貿易統計分析レポート,” 『東海日中貿易センター』, vol. 350 (2016年 2月), p. 12.

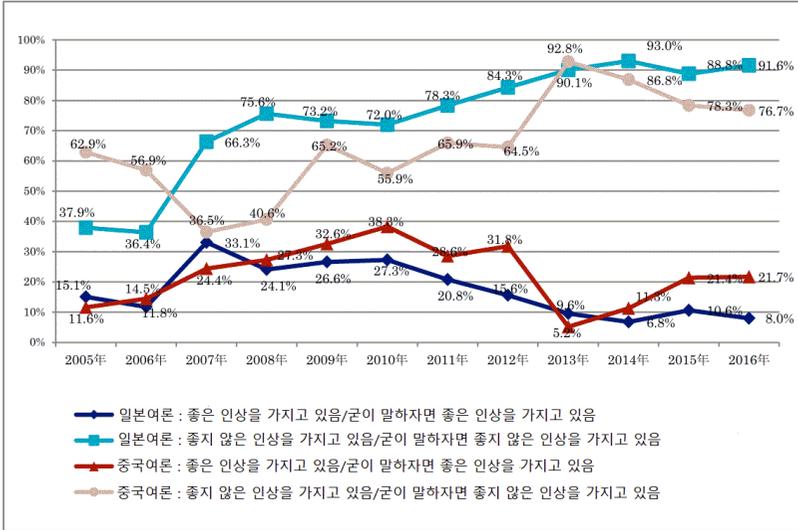
그림 II-4 중일 상호 방문객 추이



출처: 外務省·中国·モンゴル第二課, 『日中經濟關係と中国の經濟情勢』(2016), p. 2.

그러나 경제적 상호의존 확대와 인적교류 증가에도 불구하고 일본과 중국 국민의 상대방 국가에 대한 인식은 악화되고 있다. 일본의 특정비영리활동법인 언론NPO와 중국국제출판집단(中国国際出版集團)이 2016년 중일 양국 국민을 대상으로 실시한 여론조사를 보면, 일본국민의 90% 정도, 중국국민의 76%가 각각 상대방 국가에 대해 좋지 않은 인상을 가지고 있는 것으로 나타났다(<그림 II-5> 참조).

그림 II-5 중일 양국 국민의 상대방 국가에 대한 인식



출처: 特定非営利活動法人·言論NPO, 中国国際出版集団, 『第12回日中共同世論調査』(認定NPO法人 言論NPO, 2016), p. 7.

표 II-5 중일 관계를 저해하는 요소

일본 여론		중국 여론
31.5%(25.9%)	양국 국민 간 신뢰관계가 없기 때문에	16.4%(20.8%)
23.7%(32.8%)	양국 정부간 정치적 신뢰관계가 없기 때문에	26.7%(25.5%)
35.4%(26.6%)	해양자원 등을 둘러싼 분쟁	30.9%(25.0%)
66.6%(56.0%)	영토를 둘러싼 대립(센카쿠 열도 문제)	65.3%(66.4%)
6.0%(4.9%)	경제마찰(무역, 기술이전, 지적재산권 등)	22.7%(15.9%)
3.1%(4.8%)	일본 안전보장정책과 군사력 증강	18.4%(14.6%)
14.0%(14.3%)	중국 군사력 증강	7.0%(12.0%)
2.3%(3.9%)	일본국민의 내셔널리즘과 반중 감정	12.0%(11.0%)
22.0%(24.7%)	중국국민의 내셔널리즘과 반일 감정	5.1%(7.1%)
6.0%(7.4%)	일본의 역사인식과 역사교육	27.2%(31.5%)
23.0%(26.3%)	중국의 역사인식과 역사교육	8.9%(9.1%)
1.8%(3.5%)	일본 정치가의 중국에 대한 부적절한 언동	15.9%(17.4%)

일본 여론		중국 여론
8.6%(8.5%)	중국 정치가의 일본에 대한 부적절한 언동	4.0%(3.6%)
3.2%(3.6%)	일본 미디어의 반중적 보도	6.9%(7.5%)
16.1%(24.3%)	중국 미디어의 반일적 보도	1.0%(1.1%)
1.1%(1.8%)	기타	0%(0%)
-	모르겠음	1.4%(-)
0.8%(1.3%)	무응답	0.1%(0.3%)

주: 괄호 안 수치는 2015년도 조사  
출처: 特定非営利活動法人·言論NPO, 中国国際出版集団, 『第12回日中共同世論調査』(認定 NPO法人·言論NPO, 2016), p. 6.

특히, 양국 관계를 저해하는 요소로 중국과 일본 국민 모두 센카쿠 열도를 둘러싼 대립과 해양자원을 둘러싼 분쟁을 들고 있으며, 중일 간 센카쿠 열도를 둘러싼 군사분쟁 가능성에 대해 일본인은 ‘일어나지 않을 것’이라는 견해가 35.9%로 가장 많은 응답을 보인 반면에 중국인은 ‘일어날 것’이라는 견해가 62.6%로 조사되었다. 그리고 영토문제 해결 방법에 대해서 일본인은 교섭을 통해 평화적으로 해결해야 한다는 의견이 많았으나, 중국인의 경우 62.1%가 영토를 지키기 위해 중국이 실질적으로 통제를 강화해야 한다고 생각하는 것으로 조사되었다(〈표 II-6〉 참조).

표 II-6 영토문제 해결 방안

일본측 여론	
• 영토를 지키기 위해 일본 측의 실질적인 통제를 강화해야 한다	27.7%(27.1%)
• 양국 간 교섭을 통해 평화적 해결을 추구해야 한다	46.4%(46.2%)
• 해결을 서두르지 말고 우발적인 군사적 충돌을 회피해야 한다	22.1%(23.2%)
• 장기적으로 미해결상태로 두고, 공동개발을 실현시켜야 한다	8.1%(7.5%)
• 국제사법재판소에 제소, 국제법에 근거해 해결해야 한다	32.3%(33.3%)
• 잘 모르겠음	13.7%(11.4%)
• 무응답	0.0%(0.0%)

중국측 여론	
• 외교교섭을 통해 일본에 영토문제의 존재를 인식시켜야 한다	51.2%(50.3%)
• 영토를 지키기 위해 중국 측의 실질적인 통제를 강화해야 한다	62.1%(58.2%)
• 양국 간 교섭을 통해 평화적 해결을 추구해야 한다	46.2%(43.6%)
• 해결을 서두르지 말고 우발적인 군사적 충돌을 회피해야 한다	25.9%(22.5%)
• 장기적으로 미해결상태로 두고, 공동개발을 실현시켜야 한다	15.4%(14.5%)
• 국제사법재판소에 제소, 국제법에 근거해 해결해야 한다	17.0%(15.6%)
• 잘 모르겠음	2.1%(4.5%)
• 무응답	0.6%(0.1%)

주: 괄호 안 수치는 2015년도 조사  
출처: 特定非営利活動法人·言論NPO, 中国国際出版集団, 『第12回日中共同世論調査』(認定NPO法人·言論NPO, 2016), p. 32.

중국과 일본은 경제뿐만 아니라 민간교류 측면에서도 중요한 관계에 있다. 그러나 경제·인적교류의 증가에도 불구하고 상대방 국가에 대한 인식이 낮으며, 평화공존의 가능성이 낮게 나타나고 있다는 점이 특징적이다(〈표 II-7〉 참조). 따라서 중일 간 경제·인적 교류가 증가한다고 하더라도 국경 지역에서의 협력이 발생하기 어려울 것이라고 예측할 수 있다.

표 II-7 중일 간 공존·공영은 가능할 것인가?

일본측 여론		중국측 여론
6.3%	평화적인 공존·공영 관계가 실현될 수 있다	30.8%
58.4%	평화적인 공존·공영관계를 기대하지만, 실현될지 여부는 잘 모르겠다	45.0%
17.8%	대립관계가 지속될 것이다	14.4%
17.2%	잘 모르겠음	9.3%
0.3%	무응답	0.5%

출처: 特定非営利活動法人·言論NPO, 中国国際出版集団, 『第12回日中共同世論調査』(認定NPO法人·言論NPO, 2016), p. 40.

### 가설 3. 정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

중국과 일본은 국교정상화 이후 엔차관이 중심이 된 정부 간 경제협력, 무역, 해운, 항공, 어업 등 전 분야에 걸쳐 관계를 비약적으로 발전시켜왔다. 양국은 국교정상화 이후 1978년 ‘평화우호조약’, 1998년 ‘평화와 발전을 위한 우호협력 파트너십 구축에 관한 중일공동성명’, 2008년 ‘전략적호혜관계의 포괄적 추진을 위한 공동성명’ 등 지속적으로 관계강화를 추진함으로써 상호 발전할 수 있는 방안을 모색해왔다. 양국의 관계강화 노력은 경제적 상호의존 심화로 나타났는데, 예를 들어 1991~2011년 20년간 중일 간 무역은 약 6배, 중국에 대한 직접투자도 1991년 약 2.3억 달러에서 2011년 126.5억 달러로 60배 증가하였다.

그러나 2001년 고이즈미(小泉純一郎) 내각 등장 이후 중일 양국 간에 고이즈미 수상의 야스쿠니 신사참배, 동중국해 영토분쟁 및 해양자원 개발 마찰, 교과서 왜곡, 엔차관 협력 중단 논의 등 다양한 쟁점이 일시에 표출되어 관계가 악화되기 시작하였다. 특히 그 동안 잠복해 있던 센카쿠 열도의 영유권 분쟁이 2004년도 경부터 현안 쟁점으로 등장하여 중대한 외교문제로 비화하기 시작하였으며,<sup>44)</sup> 1972년 국교정상화 체제의 토대가 붕괴되었다.<sup>45)</sup>

고이즈미 내각 등장 이후 2005년까지 중일관계는 ‘정냉경열(政冷經熱)’로 표현되는 것처럼 경제는 비교적 호조인 반면에 정치는 교류가 정체

<sup>44)</sup> 2004년 센카쿠 열도가 중일 간 현안 쟁점으로 부각된 데에는 주변 해역의 석유·천연가스 개발이 중심에 있다. 중국은 2003년 8월부터 중일 중간수역에서 천연가스전 개발을 표면화하였으며, 일본 또한 7월부터 해당 수역 주변 지층 구조 조사를 실시하였다. 그리고 2004년 5월에는 중국이 중일 중간선의 중국 측 영역에서 유전개발을 하고 있음을 밝혔다. 12월에는 일본정부가 중국이 동중국해 중간수역에 12개의 천연가스전 광구를 일방적으로 설정한 것에 반발하여 중간선 부근에서의 천연가스 개발 중지를 요구하였다. 손기섭, “일본과 중국 간의 동중국해 해양영토 분쟁,” p.465.

<sup>45)</sup> 위의 글, pp. 459~468.

되어 있는 긴장 상태를 특징으로 하고 있었다. 그러나 이와 같은 상황에서 일본 재계는 중국 집중이라는 위험을 줄이고 중국과의 관계악화에 대응하기 위해 타국에 생산시설을 분산시키는 소위 ‘차이나 플러스 원’ 전략을 추진하였다.<sup>46)</sup> 더욱이 2010년 9월 7일 발생한 중국 어선과 일본 해상보안청 순시선과의 충돌사건으로 중일 관계는 더 악화되기 시작하였다. 물론 충돌사건 이후 양국 정상은 11월 13일 APEC회의에서 전략적 호혜관계를 진전시키기로 합의하였지만 실질적인 진전이 없었으며, 2012년 일본의 센카쿠 열도 국유화라는 조치를 통해 갈등은 최고조에 이르렀다. 센카쿠 열도 국유화 이후 중일 간 경제활동과 민간교류가 타격을 입어, ‘정냉경냉(政冷經冷)’으로 표현되는 것처럼 정치적 교류뿐만 아니라 대중국 직접투자 감소 및 민간교류까지 정체상태에 빠지게 되었다.<sup>47)</sup>

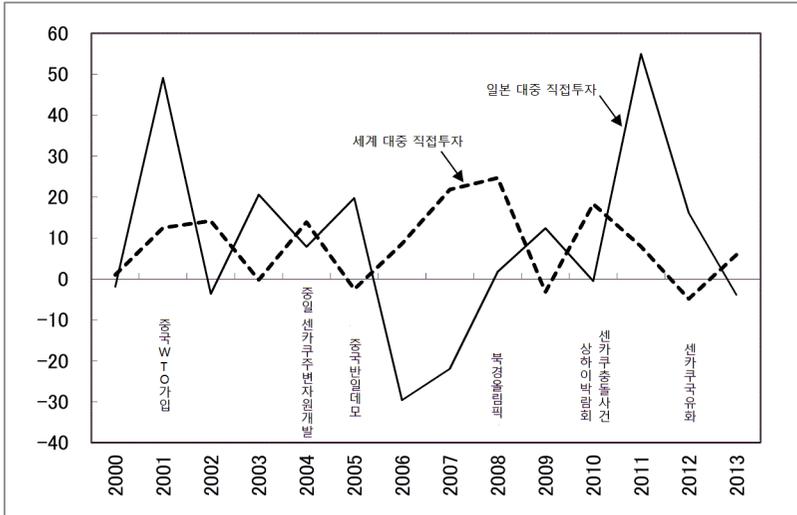
센카쿠 열도 국유화 이후 중일 양국 국민들이 상대방 국가에 대한 부정적인 시각이 양국이 공히 90%를 넘는 역대 최고를 기록하였다. 특히, 민간교류를 통한 협력과 관련해 일본 국민의 60.7%, 중국 국민의 67.7%가 중요하다고 인식하고 있지만, 센카쿠 열도 국유화 이전보다 각각 13.6%, 12.4% 포인트 감소한 것으로 조사되었다.<sup>48)</sup>

46) 松本盛雄, “日中經濟關係の変遷と「戰略的互惠關係」の再評価,” 『社會システム研究』, 第26号(2013), pp. 22~23. 일본의 ‘차이나 플러스 원’ 전략은 중일 간 관계악화뿐만 아니라 경제적 위험 회피라는 고려가 복합적으로 작용한 결과라고 볼 수 있다. 일본 재계가 ‘차이나 플러스 원’ 전략을 추진하기 시작한 것은 2000년대 중반 이후로 2001년 중국의 WTO 가입을 계기로 투자가 증가하였으나, 2004년부터의 금융긴축과 중국에 투자가 집중에 따른 위험 분산이 대중국 직접투자 감소로 이어졌으며, 중일관계 악화가 투자를 더욱 위축시키는 결과를 가져왔다.

47) 센카쿠 열도 국유화 조치 이후 중일 국교정상화 40주년 기념행사 관련 사업 및 민간 교류 이벤트 253건 중 100건이 취소되거나 연기되었다. 『共同通信』, 2012.09.29. 또한 중국은 10월 9일부터 도쿄에서 개최되는 IMF·세계은행 연차 총회와 연계행사 참석을 축소하거나 취소하였다. 그리고 쓰촨성 청두시에서 개최중인 서부국제박람회에 60여개 일본기업과 지자체가 참석할 예정이었으나 조직위원회의 요구로 참석을 취소하였다.

48) 特定非營利活動法人·言論NPO, 中國國際出版集團, 『第9回日中共同世論調査』(認定NPO法人·言論NPO, 2013), p.11; 『第8回日中共同世論調査』(認定NPO法人 言論NPO, 2012), p. 17.

그림 II-6 일본의 대중국 직접투자 추이



출처: 藤鑑, “近年における日本の対中直接投資,” 『岡山大学経済学会雑誌』, vol. 46, no. 1 (2014), p. 70.

결론적으로 중일 간 관계악화는 민간교류를 통한 협력을 저해하고, 무역 및 투자를 축소시키며, 일본기업의 중국내 활동을 억제함으로써 일본 뿐만 아니라 중국에게도 경제적 손실을 발생시킨다(〈그림 II-6〉 참조). 따라서 경험적으로 긴밀한 정치적 관계 구축은 비정치적 분야의 협력을 이끌어 냄으로써 양국의 발전을 위한 토대를 제공한다고 할 수 있으며 국경 지역에서의 협력 또한 활성화될 것이라고 볼 수 있다.

**가설 4.** 역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.

국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력하는 현상이 발생한다는 것은 양국이 합의한 내용을 충실히 이행하며 상호협

력이 이루어진다는 것을 의미한다. 국경과 관련한 합의에는 영토문제의 종결이라는 측면과 한편으로는 양국이 미해결과제로서 지속적인 협의를 통해 영토문제를 해결해 나갈 것이라는 의지를 표명한 것도 포함된다.

따라서 중국과 일본이 센카쿠 열도와 관련해 ‘일련의 합의’ 혹은 ‘국경 합의’가 있었는가의 여부는 현재 교착상태에 빠진 센카쿠 열도 문제를 해결할 수 있는 실마리를 제공한다는 점에서 중요한 것이다. ‘일련의 합의’란 1972년 국교정상화 당시 센카쿠 열도와 관련해 중일 양국 정상 간에 미해결보류라는 합의가 있었는지 여부이다.

결론적으로 중국 정부는 미해결보류 합의가 있었다고 주장하는 반면, 일본 정부는 어떠한 합의도 없었다는 점을 강조하고 있다. 일본 측이 미해결보류와 관련해 중국 측의 일방적인 주장이라고 반박하는 것은 센카쿠 열도가 협상의 대상이 아니며, 일본영토라는 점을 명확히 하기 위해서라고 볼 수 있다.

그러나 공식적인 외교문서 상에 양국이 미해결보류에 합의한 사실은 없지만, 국교정상화 교섭과정과 1978년 중일 평화우호조약 체결 당시 회담 등에서 언급된 내용들을 살펴보면 미해결보류에 대한 양국의 합의가 있었다는 점을 인지할 수 있다.

센카쿠 열도 문제를 둘러싸고 중국과 일본이 처음으로 공식적으로 마주한 때가 1972년 국교정상화 교섭과정이다. 당시 센카쿠 열도를 둘러싸고 중국과 일본은 자국영토임을 명확히 하고 있었지만, 영토문제를 논외로 하는 전략적 선택을 통해 국교정상화를 추진하였다. 처음으로 센카쿠 열도 귀속문제가 논의된 것은 1972년 7월 저우언라이 수상이 중일 국교정상화를 위해 방중한 다나카 수상 특사인 다케이리(竹久義勝) 공명당 위원장과의 회담에서였다. 당시 저우언라이 수상은 닌오위다오가 중국영토라는 점을 명확히 밝혔지만, 영토문제를 국교정상화 논의 과정에서 다룬다면 양측이 충돌할 뿐 실질적 이익이 되지 않기 때문에 미해결과제로 남겨두고 후세의 현명한 사람들이 해결하도록 하는 것이 좋을 것이

라고 언급하였다.<sup>49)</sup>

또한 1972년 9월 27일 다나카 수상이 방중했을 때, 저우언라이 수상은 센카쿠 열도와 관련해 지금 논의하는 것은 좋지 않으며, 석유가 나온다는 것이 문제이고, 석유가 나오지 않는다면 미국과 대만도 문제시하지 않을 것이라는 점을 지적하였다.<sup>50)</sup> 그리고 다음날 회담에서도 저우언라이 수상이 센카쿠 열도 문제를 다룬다면 정상회담은 도저히 끝나지 않을 것이기 때문에 이번에는 다루지 않기로 하자는 제안에 다나카 수상이 동의하였다.<sup>51)</sup>

이와 같이 국교정상화 교섭 당시 중국과 일본은 비록 문서상에 센카쿠 열도 문제를 보류하기로 명시하지는 않았지만, 암묵적으로 합의를 하였다고 볼 수 있다. 그리고 이와 같은 암묵적 합의는 1978년 평화우호조약 체결 당시 덩샤오핑과 소노다(園田直) 외상의 회담에서도 나타난다. 덩샤오핑은 센카쿠 열도에 관한 문제와 대륙붕문제에 대해 소노다 외상에게 “이러한 문제는 지금은 자세히 논의할 때가 아니다. 옆에 제쳐두고 나중에 차분히 토론하여 상호 받아들일 수 있는 방법을 천천히 모색하면 된다. 현 세대가 방법을 모색하지 못하면, 다음 세대가, 다음 세대가 방법을 모색하지 못하면 그 다음 세대가 방법을 모색하면 된다.”라고 말하였다.<sup>52)</sup> 말하자면, ‘차세대 해결’을 시도하는 ‘미해결보류’를 제안했던 것이다.

이후 덩샤오핑은 1978년 10월 일본기자 클럽에서 한 인터뷰에서 센카쿠 열도에 대한 중일 간에 견해차가 있으며, 양국은 국교정상화 교섭 당시 이 문제를 다루지 않기로 합의하였는데, 이번 평화우호조약 체결에 있어서도 센카쿠 열도 문제를 다루지 않는 것이 좋을 것이며, 다음 세대

49) 石井明, 『日中國交正常化・日中平和友好條約締結交渉』(東京: 岩波書店, 2003), p. 204.

50) 위의 책, p. 68.

51) 위의 책, p. 223.

52) 矢吹晋, 『尖閣衝突は沖縄返還に始まる: 日米中三角關係の頂点としての尖閣』(東京: 花伝社, 2013), pp. 32~33.

가 해결해도 문제가 없다는 점을 밝혔다.<sup>53)</sup>

이와 같이 중일 양국은 센카쿠 열도와 관련해 일련의 합의, 즉 미해결 보류로 센카쿠 열도 문제를 향후에 논의하기로 합의했다고 볼 수 있다. 그러나 해결방법과 내용을 명시하지 않은 채 외교적 쟁점으로 문제제기만 해두었기 때문에 이것이 현재의 갈등과 상호 불신을 증폭시키는 요인이 되고 있으며, 국경 지역에서의 협력의 가능성도 저하시키고 있다.

#### 가설 5. 국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.

동중국해에서 중일 양국의 대립이 격화된 것은 센카쿠 열도와 그 주변 수역의 안보적 중요성과 더불어 해양자원의 가치가 급속히 상승했기 때문이다.

센카쿠 열도와 그 주변수역인 동중국해는 페르시아-인도양-말라카 해협-동중국해-일본열도로 이어지는 일본의 해상교통로(SLOC)의 요충지이다. 그리고 중국에 있어서도 센카쿠 열도는 해양자원 확보와 태평양 진출을 위한 전진기지이다.<sup>54)</sup> 특히, 양국 모두 센카쿠 열도 주변에 미개발상태로 있는 엄청난 규모의 해저자원을 확보할 수 있다는 점에서 센카쿠 열도는 중요하다고 할 수 있다.

일본의 경우 원유, 천연가스, 석탄 등 화석연료의 약 90%를 수입에 의존하고 있으며, 원유수입의 80%를 중동지역에 의존하고 있다. 그리고 2011년 후쿠시마 원자력 발전소 사고 이후 발전용 화석연료 의존 비율이 이전의 약 60%에서 이후 약 90%까지 증가하였다. 화석연료 수입증가는 무역수지에도 영향을 미치고 있는데, 2016년에 무역수지가 흑자로

53) 鄧小平記者會見, 『未來に目を向けた友好關係を』(1978.10.25.), 日本記者クラブホームページ, <<http://www.jnpc.or.jp/files/opdf/117.pdf>> (검색일: 2017.07.10.).

54) 손기섭, “북방4도와 센카쿠 열도, 해양분쟁의 특성,” 『日本文化研究』, 第27輯(2008), p. 399.

전환되었지만, 2011년부터 지속된 무역수지 적자의 주요 요인으로 화석연료의 수입증가가 지적되어 왔다.<sup>55)</sup> 이에 일본 정부는 안정적이며 저렴한 가격의 에너지·자원을 확보하기 위해 자원보유국들과의 협력관계를 강화하고 있다.<sup>56)</sup>

또한 에너지 공급루트와 관련해 원유 수송루트의 안전 확보가 중요한 과제로 부상하고 있다. 예를 들어, 일본에서 소비되는 원유의 80%가 중동산이며, 호르무즈 해협, 말라카 해협, 남중국해를 지나 일본으로 도입되고 있다. 특히 호르무즈 해협과 말라카 해협은 2013년 기준으로 하루 원유 수송량이 각각 1,700만 배럴과 1,520만 배럴로 전세계 원유 수송의 1, 2위를 차지한다는 점에서 일본을 포함한 전세계 원유 수송의 중요한 루트이다. 따라서 중동위기로 인한 호르무즈 해협 봉쇄와 말라카 해협의 해적문제, 남중국해에서의 중국의 영향력 증대는 해상봉쇄로 이어져 일본의 에너지 수급을 크게 위협할 수 있다.<sup>57)</sup>

안정적인 에너지 자원의 수급이 시급한 문제라는 점은 중국의 경우도 마찬가지이다. 중국은 2003년 기준으로 세계 2위 석유소비국이며, 에너지·자원 수입의존도가 2005년 42.9%에서 2020년 60%에 이를 것으로 예상되고 있다.<sup>58)</sup> 그리고 석유 소비량의 약 60%를 중동지역에 의존하고 있으며, 2020년에는 약 77%에 달할 것으로 예상되고 있다.<sup>59)</sup>

에너지안보의 심각성과 중요성에 대한 중국지도부의 인식은 90년대 말부터 진행되어 온 일련의 조치들에 잘 나타난다. 중국 정부는 에너지안

---

55) 縄田康光, “貿易收支の悪化とその背景,” 『経済のプリズム』, no.132 (2014), pp. 29~44. (参議院事務局企画調査室).

56) 윤석상, “일본의 중앙아시아 에너지·자원 개발협력에 관한 고찰: 정책패러다임과 정책 추진체계를 중심으로,” 『국제관계연구』, 제42호 (2017), p. 125.

57) 위의 글, p. 125.

58) 三船恵美, “中國の對中央アジア戰略と米中ロ關係,” 『駒澤法學』, 第1卷 1号 (2002), p. 33.

59) 윤석상, “일본의 중앙아시아 에너지·자원 개발협력에 관한 고찰: 정책패러다임과 정책 추진체계를 중심으로,” pp. 125~126.

보문제를 에너지 수급문제와 정책 및 전략문제로 이원화시키면서, 국유 기업의 구조조정과 개혁을 단행하였고, 에너지안보문제를 전담하는 연구조직을 설립하였다.<sup>60)</sup> 2000년에 발표된 5개년계획(2001~2005)에서 중국의 에너지정책 목표는 에너지공급 안보강화, 에너지 수급고도화, 서부지역 에너지자원개발, 환경대책 강화 등이었고, 2005년에 발표된 5개년계획(2006~2010)에서는 국내석유탐사 개발 강화, 에너지원 다변화 등이 강조되었다.<sup>61)</sup> 중국의 미래 에너지전략은 중국 영해와 배타적 경제수역(EEZ)에서의 해저자원 개발, 국내석유회사의 해외유전개발사업, 해외 자원외교 강화 등으로 나타난다.<sup>62)</sup>

에너지·자원 개발 및 확보가 중일 양국의 발전과 생존에 밀접한 관계에 있다는 점을 상기한다면, 센카쿠 열도 영해 및 주변 배타적 경제수역에 대량으로 부존된 천연가스 등 해저자원의 소유와 개발문제는 중요성을 지닌다.

이러한 점에서 중일 양국은 자원개발을 둘러싸고 충돌하는 모습을 보이고 있다. 중국은 2003년 8월경부터 중간수역에서 춘샤오(春曉), 단샤오(斷橋)의 두 천연가스전의 개발을 공식화했고, 이에 대항하여 일본 정부는 2004년도 7월부터 동 수역 주변의 지층구조를 입체적으로 조사하는 3차원조사를 실시했다. 일본 정부는 2005년 4월 1일 중국의 춘샤오, 단샤오 두 천연가스전은 일본 측과 연결된다는 조사결과를 발표하면서 중국 측에 자료제공과 개발중지를 요구하면서, 중지하지 않을 경우에는 대응조치로 중일 중간선의 일본 측 해역 자원조사를 위한 시험채굴권을 민간개발업자에게 부여하겠다는 의사를 발표했다. 중국 측의 반응이 없

60) 주재우, “중국의 에너지정책과 동북아협력문제,” 『국제정치논총』, 제44권 1호 (2004), p. 216; 손기섭, “북방4도와 센카쿠 열도, 해양분쟁의 특성,” p. 405.

61) 이용권·이성규, “러시아와 중국의 관계발전 심화요인 분석 : 에너지 자원협력을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제46권 2호 (2006), p. 228.

62) 손기섭, “북방4도와 센카쿠 열도, 해양분쟁의 특성,” p. 405.

자 경제산업성은 4월 13일 일본 민간기업이 신청한 시굴권을 인가하는 절차에 착수했다. 이에 중국은 일본 측의 시굴권 허가를 ‘중국에 대한 도발’로 간주했으며, 중국 전역에서 반일시위가 격화되었다.<sup>63)</sup>

양국은 문제해결을 위해 2005년 5월부터 2006년 5월에 이르기까지 5차에 걸친 외무성 고위실무자회담을 개최하였지만 진전이 없이 종결되었다. 일본이 우려하는 동중국해 해양자원 갈등의 쟁점은 세 가지로 집약된다. 첫째, 배타적 경제수역 경계획정이 아직 확정되지 않은 상황에서 중국정부가 미묘한 해역에서 일방적으로 천연가스 및 원유를 개발할 것이라는 점, 둘째, 춘샤오 가스전의 개발로 일본 측 해저자원이 도굴될 것이라는 점, 셋째, 동중국해에서의 중국의 해양조사선과 해군 군함이 급격하게 활동을 증대하고 있으며, 천연가스전 개발도 중국의 아시아-태평양 해양패권을 확립하기 위한 움직임의 일환일 수 있다는 점이다.<sup>64)</sup>

결론적으로 센카쿠 열도 주변 해역은 중일 양국에 있어 전략적 요충지임과 동시에 석유와 천연가스 등 자원의 보고로서 경제적 이익과 직결되는 지역이다. 따라서 양국이 경제적 이익을 공유한다는 측면에서 공동개발을 통해 협력을 할 수는 있지만, 정치적 측면에서의 손실을 감안하면서 까지 국경 지역에서 협력할 가능성은 낮다고 볼 수 있다.

#### 가설 6. 상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

동북아 국제관계는 역사적으로 패권국가를 통해 관리되어 왔는데, 체제 간 대립을 특징으로 하는 냉전 시기에는 다수 이슈들이 전통적 안보 이슈에 압도되어 왔기 때문에 문제 해결이 주로 군사적 패권국가의 움직임에

63) 위의 글, p. 401.

64) 後藤康浩, “アジアのエネルギー開発と日本,” 『國際問題』, no. 541 (2005年 4月), pp. 35~36.

의해 다루어져 왔다. 따라서 이러한 구조가 부과한 경로의존성(path dependency)은 냉전 종식 이후에도 역내 국가들의 관계가 상호의존을 통한 협력의 확대를 모색하기보다는 상대방 국가보다 우위를 점하기 위한 경쟁으로 나타나고 있다. 글로벌 세력으로서 중국의 급부상과 패권 추구, 일본의 우경화 및 재무장화 시도, 그리고 양국의 영토 및 역사 인식을 둘러싼 갈등 등이 이 지역에서의 불확실성을 확대시키며 협력을 저해하고 있다.

오히려 1970년대부터 80년대에 이르기까지 중일 간 갈등이 표출되지 않고 협력의 모습을 보인 것은 국제정치 상황과 함께 경제적으로 압도적인 일본을 중국의 발전에 이용하려는 의도가 있었기 때문이라고 볼 수 있다. 이 점은 경제력의 차이가 양국 간 우호협력관계를 유인하는 요인으로 작용하였다는 것을 의미한다. 따라서 2000년대 중반 이후 중국과 일본의 경제력 역전현상, G2로 부상한 중국의 위상변화는 중일 간 새로운 갈등의 원인이라고 할 수 있다.

표 II-8 중국과 일본의 국력비교

	하드파워															
	기초국력		국방력		경제력		과학기술력		교육력		환경관리력		정보력		소계	
	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009
중국	2	5	2	3	2	2	8	9	13	18	19	18	11	14	2	2
일본	12	8	8	7	4	3	2	2	11	10	7	4	4	3	3	3

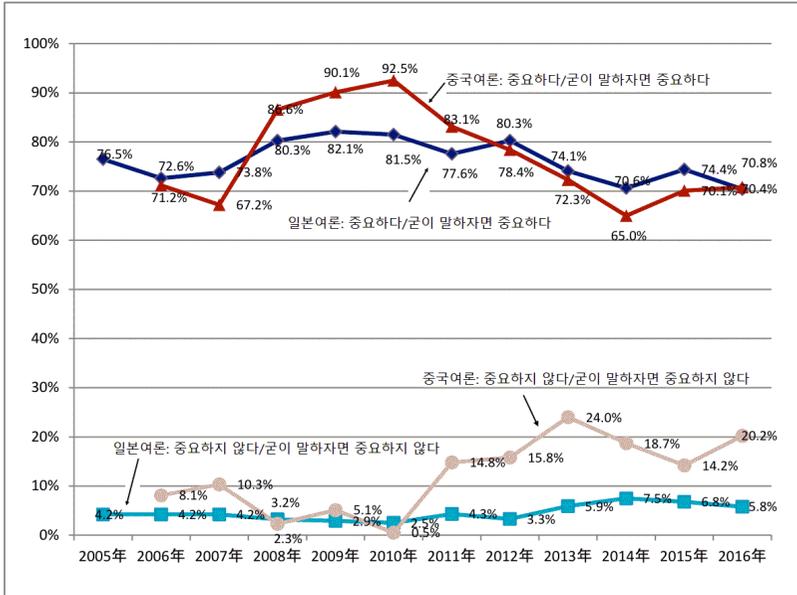
	소프트파워													
	국정관리력		정치력		외교력		문화력		사회자본력		변화 대처력		소계	
	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009
중국	19	18	1	1	10	9	10	1	2	1	10	12	7	7
일본	7	4	10	11	5	5	5	10	19	9	5	9	8	8

	종합국력			
	2014		2009	
	중국	2		2
일본	8		3	

출처: 신도철·황성돈·최창현, “우리나라의 종합국력과 경제력: G20 국가와의 비교,” 『제도와 경제』, 제10권 2호 (2016), p. 14.

그림 II-7 중·일관계의 중요성



출처: 特定非営利活動法人·言論NPO, 中国国際出版集団, 『第12回日中共同世論調査』(2016), p. 15.

〈그림 II-7〉은 양국 국민의 중일관계에 대한 인식을 나타내는 것으로 2010년을 정점으로 상대방 국가에 대한 중요성을 인식하는 비율이 감소하고 있다. 또한 중일 경제관계와 관련해 일본 국민의 29.5%가 양국 경제가 상호보완적이고 상호 윈·윈 관계를 구축할 수 있다고 바라본 반면에, 37%가 양국경제가 경합적이고 상호 윈·윈 관계를 구축하는 것이 어렵다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이와 반대로 중국국민의 경우는 32.3%가 양국 경제가 경쟁적이고 상호 윈·윈 관계를 구축하기 어렵다고 느끼고 있는 반면, 61.5%가 양국 경제가 상호보완적이고 상호 윈·윈 관계를 구축할 수 있다고 인식하고 있다.<sup>65)</sup> 중국의 성장에 대해 일본 국민

<sup>65)</sup> 特定非営利活動法人·言論NPO, 中国国際出版集団, 『第12回日中共同世論調査』(認

은 중국과의 경제관계를 경쟁적으로 보는 반면, 중국 국민은 일본과의 경제관계를 상호보완적인 것으로 보고 있다는 점에서 중국의 성장이 일본에 있어서는 양국관계를 긍정적으로 바라보지 않는 하나의 요인이 되고 있다고 볼 수 있다.

중국이 부상하기 전까지 중일 관계는 상호보완적이고 윈·윈 관계를 구축하기 위해 다양한 분야에서 협력이 이루어져왔다고 할 수 있다. 그러나 2000년대 이후 중국이 일본에게 경쟁의 대상, 혹은 극복해야 할 대상으로 인식되면서 국경 지역에서의 협력뿐만 아니라 양국 간의 협력이 어려워지고 있다.

#### 다. 소결

지금까지 센카쿠 열도를 둘러싼 중국과 일본 간 갈등 해결과 협력의 가능성을 모색하기 위해 6개의 가설을 검증해 보았다.

표 11-9 센카쿠 열도 분쟁 관련 가설 검증 결과

가설		검증결과
1	국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	X
2	국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.	X
3	정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	△
4	역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	X
5	국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	O
6	상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	O

定NPO法人·言論NPO, 2016), p. 35.

가설 검증 결과, 현재 시점에서 중일 간 국경 지역에서의 협력가능성은 낮다고 볼 수 있다. 국경 지역에서 양국의 협력이 이루어지기 위해서는 센카쿠 열도가 전략적 요충지가 아니거나 또는 경제적 가치가 적어야 하고, 그리고 양국 간 국력의 차이가 커야 하기 때문이다. 그러나 이들 가설 역시 양국이 협력했던 1972년 국교정상화 시기부터 1990년대까지에만 유용하다고 할 수 있다. 오히려 현재 센카쿠 열도는 중국과 일본에 있어 전략적 요충지이자 경제적 가치가 크고, 양국 간 국력의 차이도 역전되고 있다는 점에서 협력보다는 갈등이 확대될 가능성이 크다고 볼 수 있다.

센카쿠 열도 주변의 국경 지역에서의 협력의 가능성을 검토하기 위해서는 특정 정책이 선택되는 정책 패러다임을 이해해야 한다. 우선 협력이 가능했던 90년대 이전의 경우 냉전이라는 전후체제 하에서 경제발전과 이 지역에서의 정치적 안정 및 체제 내부의 공고화라는 필요성이 위기가 발생하여도 갈등으로 확산되는 것을 방지하고 협력하는 모습을 보였다. 그러나 2000년대 이후에는 양상이 달라지고 있다. 우선 일본의 경우를 살펴보면 다음과 같다. 현재 일본이 센카쿠 열도에 대해 영유권을 강조하고, 영토 내셔널리즘을 확대 재생산하는 이유로 ‘정통성의 위기’ 혹은 ‘전후체제의 탈각(脫却)’을 지적할 수 있다. 센카쿠 열도 문제는 제2차 세계 대전 전후 처리와 관련되어 있으며, 전쟁 패배의 결과물이기 때문이기 때문이다. 현재 일본은 아시아 국가들에게 자행했던 행위를 부인하고 있으며, 영토문제를 통해 결과적으로 패배를 인정하지 않는 보습으로 비춰지고 있다. 따라서 센카쿠 열도는 타협과 협력의 대상이 아니라, ‘전후체제의 탈각’과 일본의 국가 정통성 재구축의 과정에서 필요한 것이 된다.<sup>66)</sup>

중국의 경우에도 일본과 유사하게 2000년대 이후 중국 사회의 변화라는 틀 속에서 중화민족주의가 정치이데올로기가 되었으며, 이 과정에서

<sup>66)</sup> 시라이 사토시 지음, 정선태 외 옮김, 『영속패전론: 전후 일본의 핵심』(서울: 이숲, 2017), pp. 67~88.

자연스럽게 영토인식이 강화되고 있다. 특히 중국의 국력신장에 따른 국가 자긍심 신장을 위해 1990년대 말부터 국민적 불만 제어 및 사회적 통합을 위한 수단으로 '중화민족의 위대한 부흥'이라는 프로파간다를 통해 애국주의와 민족 정체성을 강화하고 있다. 그리고 이러한 모습이 2000년대 들어 배외주의적인 민중 내셔널리즘으로 확장되면서, 일본의 센카쿠 열도 영유권 주장에 대해서도 적극적인 행동으로 나타나고 있는 것이다.<sup>67)</sup>

이처럼 2000년대부터 나타난 양국의 정책 패러다임을 고려한다면, 가설 2와 같이 경제·인적 교류가 증가한다 하더라도, 1990년대 이전처럼 전후질서 유지에 기반하여 협력을 중시하는 정책 패러다임으로의 회귀는 어려워 보인다. 따라서 중국과 일본의 국경 지역에서 협력은 요원하다고 할 수 있다.

### 3. 러시아-우크라이나

#### 가. 역사적 배경과 전개과정

1991년 12월 소련 해체로 러시아연방(러시아)과 우크라이나는 실질적으로 독립국이 되었다.<sup>68)</sup> 독립 이후 양국의 국경은 자연스럽게 소련의 구성공화국이자 러시아의 전신인 러시아 소비에트연방사회주의공화국(Russian Soviet Federative Socialist Republic, 러시아 SFSR)과 우크라이나의 전신인 우크라이나 소비에트사회주의공화국(Ukrainian Soviet Socialist Republic, 우크라이나 SSR) 간 경계와 일치하게 되었

67) 江藤名保子, “中國の公定ナショナリズムにおける反「西洋」のダイナミズム,” 『アジア研究』, vol. 61, no. 4 (October 2015), pp. 68~72.

68) 1990년 6월 12일 러시아 소비에트연방사회주의공화국 인민대의원대회가 국가주권선언을 채택하고, 우크라이나 최고회의가 1990년 7월 16일 국가주권선언을 채택한 데 이어 1991년 8월 24일 독립선언을 했기 때문에, 러시아와 우크라이나는 1991년 12월 25일 소련의 공식 해체 이전에 이미 국내적으로는 독립국이 되었다고 할 수 있다.

다. 이는 소련이 해체되기 이전이지만 두 나라가 국가주권선언을 한 이후인 1990년 11월 19일 체결된 러시아 SFSR과 우크라이나 SSR 간 조약<sup>69)</sup>에 의해 확정되었다.

그림 II-8 우크라이나의 국경



출처: UKRAINE, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html>> (검색일: 2017.09.14.).

2013년 11월 유로마이단 시위로 시작된 ‘우크라이나 위기’는 2014년 4월 도네츠크 인민공화국(Donetsk People's Republic)과 루간스크 인민공화국(Luhansk People's Republic)의 성립과 2014년 5월 이들의 독립선언, 그리고 우크라이나 정부군과 동부지역 반군 간 치열한 내전으로 확대되었다. 동부지역이 친러 성향을 보이고 있고 러시아도 이들의 입장을 지지하고 있으며, 우크라이나 정부가 러시아와 인접한 동부 지역 국경 일부에 대한 통제권을 행사하고 있지 못한 것은 사실이나, 이

69) “Договор от 19 ноября 1990 года между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Украинской Советской Социалистической Республикой,” <[http://www.lib.ussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_17612.htm](http://www.lib.ussr.ru/doc_ussr/usr_17612.htm)> (검색일: 2017.09.14.).

지역이 러시아 영토에 편입된 것은 아니므로 이를 영토문제 또는 국경문제로 보기는 어렵다. 하지만 소련 해체 직후부터 러시아와 우크라이나 간 갈등의 대상이었으며, 결국 2014년 3월 러시아에 합병되어 연방구성 주체가 된 크림 공화국(Republic of Crimea)이 위치한 크림 반도(Crimean peninsula), 합병 이후 다시 크림 공화국에서 세바스토폴 연방특별시 분리)는 경우가 다르다. 이를 국경문제로 치환해보면, 결국 러시아와 우크라이나의 국경선을 현재 러시아 내 크림 공화국과 우크라이나의 헤르손(Kherson) 주(州) 간 경계(해양경계 포함)로 할 것인가, 아니면 크림 반도와 러시아의 크라스노다르 변경주(邊疆州) 간 해양경계로 할 것인가의 문제가 된다. 크림 반도를 둘러싼 러시아와 우크라이나의 갈등을 이해하기 위해서는 먼저, 양국의 국경선이 역사적으로 어떻게 형성되었는지에 주목해야 한다.

그림 11-9 크림 반도와 러시아-우크라이나 국경



출처: <[https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/8/8d/Outline\\_Map\\_of\\_Crimea\\_in\\_Russia\\_%28vector%29.svg/1000px-Outline\\_Map\\_of\\_Crimea\\_in\\_Russia\\_%28vector%29.svg.png](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/8/8d/Outline_Map_of_Crimea_in_Russia_%28vector%29.svg/1000px-Outline_Map_of_Crimea_in_Russia_%28vector%29.svg.png)> (검색일: 2017.09.14.).

9세기 후반에서 13세기 중반까지 오늘날 우크라이나의 수도인 키예프를 기반으로 한 키예프 공국은 흑해에서 발트해에 이르는 광활한 지역을 차지하고 있었다. 이 때문에 오늘날 러시아와 우크라이나는 키예프 공국을 동슬라브족(East Slavs) 공통의 국가적 기원으로 인정하고 있다. 13세기 중반 몽골-타타르의 침략으로 키예프 공국이 붕괴하면서, 이 광활한 지역은 킵차크 칸국(Kipchak Khanate 또는 Golden Horde)의 지배를 받게 되었다. 킵차크 칸국이 무너지면서 모스크바를 기반으로 하는 모스크바 공국은 영토 확장을 거듭하며 러시아 제국으로 발전한 반면, 우크라이나 지역은 계속해서 다른 강대국들의 지배 하에 놓였다. 우크라이나 서부지역은 폴란드-리투아니아 공국의 지배를 거쳐, 오스트리아-헝가리 제국과 러시아 제국에 의해 분할되었고, 크림 반도를 포함한 동부 지역은 오스만튀르크 제국의 지배를 거쳐 18~19세기에 러시아 제국에 편입되었다. 이후 서부지역 전체가 폴란드 재분할 과정에서 러시아 제국에 편입되기도 했으나, 1918년 브레스트-리토프스크 조약에 따라 독일, 다시 1921년 리가 조약에 따라 폴란드의 지배 하에 놓이게 되었다. 반면, 동부지역은 1922년 소련 결성에 참여하여 우크라이나 SSR이라는 명칭으로 구성공화국의 지위를 얻게 되었다. 1939년 독·소 불가침조약에 따라 마침내 서부지역도 소련의 우크라이나 SSR에 편입되었으며, 2차 세계대전이 소련의 승리로 끝나자 우크라이나 SSR의 국경선은 보다 서쪽으로 확장되었다. 따라서 크림 반도를 논외로 할 때, 현재 우크라이나의 국경선은 2차 세계대전 이후에 사실상 확정되었다고 할 수 있다. 일찌감치 러시아에 편입되었던 동부 지역과 오랜 기간 다른 강대국들의 지배하에 놓였던 서부 지역은 전혀 다른 정체성을 갖고 있었지만, 소련의 구성공화국인 우크라이나 SSR이라는 하나의 단위로 통합되었다. 하지만 1991년 소련 해체로 강력한 구심력이 사라지자 잠재되어있던 정체성 갈등이 표면화되었고, 결국 이것이 2013년 말부터 지금까지 계속되고 있는 ‘우크라이나 위기’의 근본원인 중 하나가 되었다.

크림 반도의 역사는 이와는 다르게 전개되었다. 1783년 러시아는 오스만튀르크 제국의 영향력 하에 있던 크림 칸국을 정복하고 크림 반도를 자국에 편입했다. 이후 크림 반도는 1917년 10월 혁명 이후 일시적 독립의 시기를 거쳐 1921년 10월 소련의 구성공화국인 러시아 SFSR 내 크림 자치소비에트사회주의공화국(크림 ASSR)이 되었다. 1939년 크림 ASSR의 인구는 약 112만 3,000명이었는데, 이 중 러시아인이 49.6%, 원주민이라 할 수 있는 크림타타르인이 19.4%, 우크라이나인이 13.7%, 유대인이 5.8%, 독일인이 4.5%를 차지하고 있었다.<sup>70)</sup> 그런데 스탈린 치하에서 크림타타르인을 비롯한 여러 소수민족의 강제이주가 이루어지고, 반대로 러시아 SFSR과 우크라이나 SSR의 여러 지역에서 수만 명이 크림 반도로 이주하자, 이후 자연스럽게 러시아인과 우크라이나인의 비율이 높아지게 되었다.<sup>71)</sup> 이에 따라 1945년 6월 크림 ASSR은 자치소비에트사회주의공화국의 지위를 상실하고 크림 주(州)가 되었다. 이어서 1954년 2월 19일 소련 최고회의 간부회가 ‘크림 주와 우크라이나 SSR 간 경제적 공통성, 영토적 근접성, 긴밀한 경제-문화적 관계’를 근거로 ‘러시아 SFSR 구성원에서 우크라이나 SSR 구성원으로 크림 주 이전에 대한’ 명령<sup>72)</sup>을 공포한데 이어, 4월 26일 소련 최고회의가 해당 명령을 승인하고 소련 헌법 22, 23조를 수정하는 법을 채택하면서 크림 주는 우크라이나 SSR의 일부가 되었다. 그 결과 1989년까지 우

<sup>70)</sup> Численность и этнический состав населения Крыма в 1934-1989 гг (тыс. чел. и %), <<http://swjatoslaws.narod.ru/narod.htm>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>71)</sup> 1959년 크림 주의 인구는 약 120만 명이었는데, 이 중 러시아인의 비율이 71.4%, 우크라이나인의 비율이 22.3%에 달했다. Численность и этнический состав населения Крыма в 1934-1989 гг (тыс. чел. и %), <<http://swjatoslaws.narod.ru/narod.htm>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>72)</sup> Указ Президиума ВС СССР от 19.02.1954 о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР, <<http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss6238.htm>> (검색일: 2017.09.14.).

크라이나인의 비율이 점차 증가하기는 했지만, 러시아인의 비율도 약 70%를 유지했다.

소련의 구심력이 약해지고 여러 구성공화국들이 국가주권선언을 한 이후인 1990년 11월부터 크림 반도에서도 자치 부활 문제가 제기되었고, 1991년 1월 등록된 유권자의 81.37%가 참여한 주민투표에서 자치 부활은 93.26%의 압도적 지지를 얻었다. 이에 1991년 2월 우크라이나 SSR 최고회의는 ‘크림 ASSR 부활에 대한’ 법을 채택했고, 같은 해 6월 우크라이나 SSR 헌법에 크림 ASSR 부활에 대한 언급이 포함되었다. 그러자 1991년 10월 1일 크림 ASSR 최고회의 간부회는 1954년에 이루어진 크림 주의 우크라이나 SSR로 이전이 주민들의 입장을 고려하지 않고 이루어진 것이라고 지적하고, 주민투표에 기초한 국가건설 권리를 주장했다. 1992년 2월 26일자 크림 ASSR 최고회의 결정에 따라 크림 ASSR은 크림 공화국으로 명칭을 변경했지만, 1994년 우크라이나 의회는 크림 공화국의 명칭을 다시 크림 자치공화국으로 변경했다.

1992년 5월 21일 러시아연방 최고회의는 크림 주의 우크라이나 SSR로 이전에 대한 1954년 2월 5일자 러시아 SFSSR 최고회의 간부회 명령이 러시아 SFSSR 헌법과 입법절차를 위반하여 채택되었기 때문에 ‘채택 순간부터 법적 효력을 가지고 있지 않다’는 내용을 담은 명령을 공포했다.<sup>73)</sup> 그러나 해당 명령은 러시아 SFSSR의 후속입법에 의해 크림 주의 이전이 공식화되었다는 사실과 상호 영토요구를 포기한다는 내용을 담고 있는 1990년 11월 19일자 러시아-우크라이나 조약 체결로 인해 크림 공화국이 참여하는 양국의 협상과 해당 지역 주민의 의지에 따라 이 문제

<sup>73)</sup> Постановление Верховного Совета Российской Федерации о правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году, <<http://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/o1954.htm>> (검색일: 2017. 09.14.).

가 해결되어야만 한다는 점을 강조했다. 이에 대해 1992년 6월 2일 우크라이나 의회는 러시아연방 최고회의의 명령은 법적 의미를 가지고 있지 않으며, 우크라이나의 구성원인 크림 공화국의 지위 문제는 국가 간 협상의 대상이 될 수 없다는 결정을 내렸다.<sup>74)</sup>

이후 크림 반도에서 친러 정당과 사회단체의 활동이 활발하게 전개되었지만, 양국의 국경문제는 한동안 표면화되지 않았다. 1997년 5월 31일 키예프에서 서명된 러시아-우크라이나 우호협력 및 동반자관계 조약에서 양측은 상호 영토적 통합성 존중과 현재 국경의 불변성을 확인했다(2조).<sup>75)</sup> 더 나아가, 2003년 1월 28일 양국은 크림 반도를 우크라이나의 영토로 인정한 러시아-우크라이나 국경조약에 서명하기도 했다.<sup>76)</sup>

그러나 '오렌지 혁명'으로 2005년 집권한 유셴코(Viktor A. Yushchenko) 대통령이 러시아 흑해함대의 크림 반도 주둔기간(2017년까지) 연장 불가 방침과 우크라이나의 나토 가입 추진을 공식화하자, 양국 관계는 급격하게 악화되었다. 이와 동시에 크림 반도에서는 나토 가입에 반대하는 시위가 확산되었다. 결국 2010년 야누코비치(Viktor F. Yanukovich) 대통령이 크림 반도를 포함한 동부지역의 강력한 지지에 힘입어 집권에 성공한 이후에야 러시아-우크라이나 관계는 개선되기 시작했고, 2010년 4월 양국 정상은 러시아가 우크라이나에 공급

---

<sup>74)</sup> Постанова Верховної Ради України про Постанову Верховної Ради Російської Федерації, "Про правову оцінку рішень вищих органів державної влади РРФСР щодо зміни статусу Криму, прийнятих у 1954 році," <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2397-12>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>75)</sup> Договор о дружбе, "сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной от 31 мая 1997 года," <[https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=4181](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=4181)> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>76)</sup> Договор между Российской Федерацией и Украиной о российской-украинской государственной границе (Киев, 28 января 2003 г.), <<http://dokipedia.ru/document/5191455?pid=23>> (검색일: 2017.09.14.).

되는 가스 가격을 할인해주는 대신, 우크라이나는 러시아 흑해함대의 주둔기간을 기존 2017년에서 2042년까지로 연장해주는 데 합의했다. 하지만 이 합의로 인해 우크라이나 내 친러 세력과 친서방 세력, 동부지역과 서부지역 간 뿌리 깊은 대립구도가 심화되기 시작했다. 2013년 5월 우크라이나는 러시아 주도의 관세동맹에 옹서버로 참여하기로 결정했으나, 동시에 EU와 탈소비에트 국가들의 협력 프로그램인 ‘동부 파트너십’(Eastern Partnership) 차원에서 사실상 자유무역협정(FTA)에 해당하는 우크라이나-EU 제휴협정(Ukraine-European Union Association Agreement) 체결도 추진했다.<sup>77)</sup> 그러나 2013년 말 제휴협정 체결을 목전에 둔 상황에서 두 차례의 러시아 방문 이후 야누코비치 대통령이 이를 잠정중단하기로 결정하자, 이에 반대하는 대규모 반정부시위가 시작되었다. 2월 21일 야누코비치 대통령과 야권의 합의에도 불구하고 반정부시위가 더 격화되자, 2월 22~23일 밤사이 푸틴 대통령의 명령에 따라 야누코비치 대통령과 그 가족을 크림 반도로 탈출시키는 비밀작전이 수행되었고, 23일 아침 7시경 푸틴 대통령은 크림 반도를 러시아의 구성원으로 복귀시키는 작업을 시작하라고 지시했다.<sup>78)</sup> 반정부시위가 야누코비치 대통령 축출과 친서방적 과도정부 수립으로 발전하자, 소련 해체 직후부터 뚜렷한 친러 성향을 가지고 있던 크림 반도 주민들은 이를 쿠데타로 인식했고, 이에 따라 친러 정당과 사회단체의 활동도 활발해졌다. 이들의 압력 하에 2월 23~24일 세바스토폴 행정기관의 교체가 이루어졌고, 26일 우크라이나에서 크림 반도의 분리를 반대하는 크림타타르민족협의회(Mejlis of the Crimean Tatar

77) 제성훈, 『3기 푸틴 정부의 ‘대외정책개념’과 정책적 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2013), pp. 62~63.

78) Путин: Россия вернула Крым, чтобы не бросать население полуострова «под каток националистов», <<https://www.vedomosti.ru/politics/news/2015/03/10/putin-rossiya-vernula-krim-chtobi-ne-brosat-naselenie-poluostrova-pod-katok-natsionalistov>> (검색일: 2017.09.14.).

People)와 친러 사회단체 ‘크림 러시아 공동체’ 간 유혈충돌이 벌어지자, 26~27일 밤사이 러시아 특수부대가 심페로폴(Simferopol)에 위치한 크림 자치공화국 최고회의와 내각 건물을 장악했다. 27일 크림 자치공화국 최고회의는 친러 정당 ‘러시아 통합’ 지도자인 악쇼노프(Sergey V. Aksyonov)를 총리에 임명하고 자치 권한 확대에 대한 주민 투표 실시를 공표했다(3월 1일 세바스토폴 시회의도 주민투표 실시 지지). 3월 1일 악쇼노프가 푸틴 대통령에게 크림 자치공화국 영토에서 평화와 안정을 위한 지원을 요청하자, 러시아 연방회의(상원)는 푸틴 대통령의 요청에 따라 우크라이나 영토에서 러시아 군사력 사용에 동의했고 러시아군과 크림 방위군은 크림 반도에 위치한 우크라이나의 모든 군사 시설을 봉쇄했다. 3월 6일 크림 자치공화국 최고회의와 세바스토폴 시회의(city soviet)가 주민투표일을 3월 16일로 확정하는데 이어 3월 11일 독립선언을 채택하자, 투르치노프(Oleksandr V. Turchynov) 우크라이나 대통령 권한대행은 독립선언에 대한 효력정지명령을 공포했고 우크라이나 헌법재판소는 주민투표를 위헌으로 규정했다. 3월 16일 크림 반도 전역에서 실시된 주민투표 결과에 따라, 3월 17일 크림 자치공화국 최고회의는 독립주권국가로서 크림 공화국 건설을 선언하고, 러시아에 크림 공화국의 연방구성주체(공화국 지위)로서 가입을 제안했다. 세바스토폴 시회의는 세바스토폴 시의 연방구성주체(연방특별시 지위)로서 가입을 러시아에 제안했다. 같은 날 푸틴 대통령이 전격적으로 크림 공화국의 독립을 인정하는 명령에 서명했고, 다음 날인 3월 18일 마침내 크림 공화국의 러시아연방 가입조약이 체결되었다.<sup>79)</sup>

크림 반도 합병에 대한 러시아의 입장은 2014년 3월 18일 크림 공화국의 러시아연방 가입조약 서명을 앞두고 행해진 푸틴 대통령의 연설에

<sup>79)</sup> Договор: Республика Крым считается принятой в состав РФ с сегодняшнего дня, <<http://tass.ru/politika/1056328>> (검색일: 2017. 09.14.).

서 명확히 제시되고 있다.<sup>80)</sup> 푸틴 대통령은 크림 반도에 대한 러시아의 역사적, 문명적 연고를 상세히 언급한 후, ‘크림은 러시아의 분리할 수 없는 일부’라고 강조했다. 또한, 크림 자치공화국 최고회의의 주민투표 실시와 독립선언이 민족자결의 권리를 규정하고 있는 유엔 헌장에 부합한다며, 이와 유사한 사례로 2008년 세르비아로부터 분리 독립한 코소보(Kosovo)를 지적했다. 다시 말해, 중앙정부의 허가가 필요 없는 일방적인 독립 선언의 선례가 이미 존재하며, 2010년 7월 22일 유엔 국제사법재판소가 유엔 헌장 2조를 근거로 코소보의 분리 독립에 동의하면서 이것이 정당화되었다는 주장이었다.<sup>81)</sup> 2014년 12월 4일 발표된 푸틴 대통령의 연례교서<sup>82)</sup>에서도 이러한 주장은 반복되었다. 푸틴 대통령은 크림 반도에서 주민투표와 최고회의의 결정이 ‘절대적으로 정당하게’ 이루어졌다는 점을 다시 한 번 지적했다. 또한, 크림 반도가 러시아 국민이 거주하고 있고 전략적으로 중요한 지역이라는 의미를 넘어, 블라디미르 대공이 기독교 세례를 받은 성지(聖地), 다시 말해 러시아의 정신적 근원지로서 이슬람교와 유대교의 ‘성전산(Temple Mount)’과 같은 특별한 의미를 가지고 있다고 주장했다. 이는 크림 반도 합병이 단순한 정치적, 전략적 계산에 의한 결정이 아니라, 내용적, 절차적 정당성에 기초하여 러시아의 분리할 수 없는 일부를 수복한 결과이기 때문에, 향후 크림 반도의 지위 변경에 대한 어떠한 협상도 불가하다는 의미이다.<sup>83)</sup>

반면, 우크라이나는 러시아의 크림 반도 합병을 1994년 12월 5일 우크라이나, 미국, 러시아, 영국이 서명한 부다페스트 각서(우크라이나의

<sup>80)</sup> Обращение Президента Российской Федерации, <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/20603>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>81)</sup> 제성훈, “탈냉전기 미·러 관계의 변화와 ‘우크라이나 위기,’” 『국제지역연구』, 제20권 1호 (2016), p. 50.

<sup>82)</sup> Послание Президента Федеральному Собранию, <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/47173>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>83)</sup> 제성훈, “탈냉전기 미·러 관계의 변화와 ‘우크라이나 위기,’” p. 51.

핵확산금지조약 가입 관련 안전보장각서)<sup>84)</sup> 위반으로 간주하고 있다. 각서의 골자는 우크라이나가 소련 시절에 자국 영토에 배치된 모든 핵무기를 포기하고 핵확산금지조약에 가입하는 대신, 다른 3국은 우크라이나의 독립, 주권, 현재 국경을 존중하고(1조), 영토적 통합성과 정치적 독립에 반하는 무력 위협 또는 사용을 삼가하며, 유엔 현장에 의한 자위 목적을 제외하고 어떠한 경우에도 우크라이나에 대해 어떠한 군사력도 사용하지 않는 데(2조) 있다. 또한, 우크라이나는 러시아가 상호 영토적 통합성 존중과 현재 국경의 불변성을 확인한 러시아-우크라이나 우호협력 및 동반자관계 조약(1997년 서명)은 물론, 크림 반도를 우크라이나 영토로 인정한 러시아-우크라이나 국경조약(2003년 서명)도 위반했다는 주장을 하고 있다.

## 나. 가설 검증

**가설 1. 국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.**

러시아와 우크라이나의 체제유사성을 비교하기에 앞서, 두 나라 국민의 절대다수(77% 이상)를 이루고 있는 러시아인과 우크라이나인은 동슬라브족에 속하며 같은 언어와 문화적 뿌리를 가지고 있다. 두 나라는 고대 슬라브 국가인 키예프 공국을 공통의 국가적 기원으로 인정하고 있으며, 민족의 분화도 비교적 최근인 17세기에 이르러서야 완성되었기 때문에, 두 나라의 인종적, 언어적, 문화적 유사성은 매우 높다고 할 수 있다.

<sup>84)</sup> Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия (Подписан в г. Будапеште 05.12.1994), <<https://www.lawmix.ru/abrolaw/11728>> (검색일: 2017.09.14.).

러시아와 우크라이나는 1991년까지 소련의 구성공화국인 러시아 SFSR과 우크라이나 SSR로서 소비에트 공화국 체제를 가지고 있었다. 소련 해체 이후 러시아는 강력한 대통령제, 우크라이나는 이원집정부제로 운영되고 있지만, 공히 서구식 민주주의와 시장경제에 기반을 둔 국가 체제라는 점에서 체제유사성은 높다고 할 수 있다. 다만, 러시아에서는 2000년대부터 강력한 여당(통합러시아당)이 압도적 우위를 확보하고 있는 일당우위정당체제 하에서 정치적 안정이 유지되고 있는 반면, 우크라이나에서는 독립 직후부터 현재에 이르기까지 정치변동에 따라 정당의 이합집산이 거듭되면서 장기간 뚜렷한 우위를 점하는 정당이 부재하다는 점이 다르다. 하지만 이를 두고 두 나라의 체제가 근본적으로 다르다고 말하기는 어렵다.

두 나라의 높은 체제유사성에도 불구하고, 러시아의 크림 반도 합병으로 인해 러시아 내 크림 공화국과 우크라이나의 헤르손(Kherson) 주(州) 간 경계에서 국경협력은 단절된 상태이다. 러시아의 크림 반도 합병 이후 우크라이나는 크림 반도에 대한 봉쇄를 시작했다. 우크라이나는 크림 반도에 대한 전력과 용수 공급은 물론(크림 반도는 담수 소비량의 최대 85%를 우크라이나 본토로부터 공급받고 있었음), 화물운송까지 차단하여 식료품 공급을 중단시켰다. 이에 맞서 러시아는 크림 반도와 크라스노 다르 변경주의 타만 반도(Taman Peninsula) 간 케르치 해협(Kerch Strait)에 송전선을 부설하여 2015년 12월 2일부터 전력 공급을 시작하고, 크림 반도의 비유크-카라수(Biyuk-Karasu) 강물을 운하로 끌어와서 용수 공급을 해결했으며, 식료품을 러시아산으로 대체했다. 현재 러시아는 크림 반도와 본토 간 교통·물류망을 완전히 연결하기 위해 케르치 해협에 대교(철교, 자동차도로)를 건설하고 있는데, 2018년 12월 자동차도로, 2019년 12월 철교를 완공할 예정이다. 결국 러시아와 우크라이나의 체제가 유사함에도 불구하고, 현재 국경 지역에서 협력이 이루어지고 있지 않기 때문에 이 가설은 기각된다.

**가설 2. 국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.**

2012년부터 러시아와 우크라이나의 교역량은 계속 감소하고 있다. 러시아의 크림 반도 합병 이전인 2013년 대비 2016년 교역량은 26.71%에 불과하다. 우크라이나의 경제상황 악화도 하나의 원인이지만, 대외교역에서 대러 교역 비중이 계속 작아지고 있다는 점을 고려할 때, 양국관계 악화와 상호 경제제재가 교역량 감소에 더 큰 영향을 미친 것으로 판단된다. 2016년 우크라이나의 대외교역에서 대러 교역 비중은 2013년 대비 49.45%, 다시 말해 절반 이하로 크게 감소했다.

**표 II-10** 2010~16년 우크라이나의 대러 교역

(단위: 10억 달러, 괄호 안은 전년대비 증감)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
총교역량	35.63 (+63.9%)	48.95 (+37.4%)	45.05 (-7.9%)	38.30 (-14.9%)	22.48 (-41.3%)	14.96 (-33.1%)	10.23 (-32.0%)
수출	13.43 (+58.1%)	19.82 (+47.6%)	17.63 (-11.0%)	15.07 (-14.6%)	9.80 (-35.0%)	5.67 (-42.2%)	3.95 (-30.4%)
수입	22.20 (+67.7%)	29.13 (+31.2%)	27.42 (-5.9%)	23.23 (-15.3%)	12.68 (-45.4%)	9.29 (-26.2%)	6.28 (-30.4%)

출처: Торгово-экономическое сотрудничество между Украиной и Россией , <<http://russia.mfa.gov.ua/ru/ukraine-ru/trade>> (검색일: 2017. 09.14.).

표 II-11 우크라이나의 대외교역에서 러시아의 비중

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
총교역량	31.75	32.42	29.35	27.3	20.76	16.28	13.5
수출	26.12	28.8	25.62	23.8	18.18	12.67	10.7
수입	36.55	35.27	32.39	30.19	23.31	19.96	15.0

출처: Торгово-экономическое сотрудничество между Украиной и Россией, <<http://russia.mfa.gov.ua/ru/ukraine-ru/trade>> (검색일: 2017. 09.14.).

우크라이나 동부지역에서 정부군과 반군 간 내전상태가 지속되고 있는 가운데, 친러 성향의 동부지역에 대한 러시아의 물질·인적 지원이 이루어지고 있으나, 그 규모에 대한 공식통계도 존재하지 않으며 이를 국가 대 국가 차원의 경제·인적 교류로 해석할 수는 없다. 앞서 언급한 바와 같이, 우크라이나에서 크림 반도로 이어지는 교통·물류망이 차단된 상황에서 상태이기 때문에 사실상 양국 간 경제협력은 매우 제한적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 따라서 이 가설은 채택된다.

### 가설 3. 정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

우크라이나와 러시아는 벨라루스와 함께 소련 해체 직전인 1991년 12월 8일 독립국가연합(CIS) 창설협정, 이른바 ‘벨로베자 협정’에 서명하고 12월 10일과 12일에 각기 해당 협정을 비준하면서 CIS 창설의 주역이 되었다.<sup>85)</sup> 또한, 양국은 1992년 2월 외교관계를 수립하고, 1997년 3월에는 양자관계를 규정하는 기본조약이라 할 수 있는 러시아-우크라

<sup>85)</sup> 우크라이나는 CIS 헌장을 비준하지 않았기 때문에 법적으로 회원국이 아니라 옵서버 지위를 가지고 있었다.

이나 우호협력 및 동반자관계 조약에 서명한 바 있다(2008년 말 10년 연장). 이후 러시아는 2010년 러시아·벨라루스·카자흐스탄 관세동맹, 2012년 단일경제공간(Common Economic Space), 2015년 유라시아 경제연합(Eurasian Economic Union) 출범을 통해 탈소비에트 지역통합을 주도하는 과정에서 ‘당근과 채찍’을 번갈아 사용하며 문명적 동질성과 경제적 연계성을 공유하고 있는 우크라이나를 참여시키려 적극적으로 노력했다.

하지만 2014년 초 야누코비치 대통령의 축출과 러시아의 크림 반도 합병을 계기로 양국관계는 급속하게 악화되었다. 우크라이나 의회는 2014년 4월 15일 ‘우크라이나의 일시적으로 점령된 영토에서 국민의 권리와 자유 보장에 대한’ 법을 제정하면서 크림 반도를 러시아에 의해 ‘일시적으로 점령된 영토’로 규정했으며<sup>86)</sup>, 2015년 1월 27일에는 러시아를 ‘침략국가’로 규정하는 성명을 발표했다.<sup>87)</sup> 또한, 2015년 9월 확정된 우크라이나의 새로운 군사독트린에서도 러시아는 ‘침략자’이자 ‘우크라이나의 군사적 적’으로 명시되었다. 러시아 역시 2015년 12월 31일 확정된 새로운 국가안보전략에서 야누코비치 대통령의 축출을 미국과 EU가 지원한 ‘위험적 쿠데타’로 규정했다.<sup>88)</sup> 2014년 3월 우크라이나 국가안보방위회의는 우크라이나의 CIS 의장국 활동 중단(2014년 1월 1일~12월 31일이 임기였음)과 CIS 탈퇴 절차 개시를 결정했고,<sup>89)</sup> 2016

<sup>86)</sup> Рада определила Крым временно оккупированной территорией, <<http://korrespondent.net/ukraine/politics/3349694-rada-opredelyla-krym-vremenno-okkupyrovannoi-terrytoriei>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>87)</sup> ВР признала Россию государством-агрессора, <<https://www.pravda.com.ua/rus/news/2015/01/27/7056514/>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>88)</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года №683, “О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации,” <<https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>89)</sup> Украина выходит из СНГ, <<http://korrespondent.net/ukraine/politics/3321872-ukrayna-vykhodyt-yz-snh>> (검색일: 2017.09.14.).

년 11월 9일 의회에 우크라이나의 CIS 탈퇴 법안이 제출되었다.<sup>90)</sup> 이처럼 양국은 ‘우크라이나 위기’로 인한 내전상태 지속과 러시아의 크림 반도 합병으로 적대적 관계에 있다. 결국 러시아와 우크라이나의 외교관계 수준이 현재 매우 낮은 상태이기 때문에 이 가설은 채택된다.

**가설 4.** 역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.

러시아와 우크라이나 간에는 소련 해체 직후 1954년 러시아 SFSR 구성원에서 우크라이나 SSR 구성원으로 크림 반도 이전 명령의 법적 효력에 관한 논쟁이 존재했지만, 1997년 러시아-우크라이나 우호협력 및 동반자관계 조약과 2003년 러시아-우크라이나 국경조약 체결로 양국 간 국경합의는 완결되었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 2014년 3월 주권국가로서 크림 공화국의 독립과 러시아연방 가입조약 체결로 인해 양국의 국경은 변화했으며, 이로 인해 국경 지역에서 협력은 단절된 상태이다. 따라서 이 가설은 기각된다.

**가설 5.** 국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.

지리적으로 크림 반도는 북쪽에서 남쪽으로 우크라이나 남부지역의 헤르손 주에서 좁은 페레코프 지협(地峽)을 지나 흑해의 한가운데까지 돌출되어있으며, 동쪽으로는 좁은 케르치 해협을 사이에 두고 러시아 남

---

<sup>90)</sup> В Раду подан законопроект о выходе Украины из органов СНГ, РІА Новости Украина, <<http://rian.com.ua/politics/20161110/1018587604.html>> (검색일: 2017.09.14.).

부지역(흑해와 카스피해 사이)의 타만 반도와 마주보면서 흑해와 아조프해를 분리하고 있다. 따라서 크림 반도를 차지한 국가는 흑해와 아조프해의 제해권과 연안지역 통제 경쟁에서 유리한 고지를 점하게 된다. 역사를 되짚어보더라도, 18세기 말 예카테리나 대제 시절 크림 칸국을 정복하고 크림 반도를 합병하면서 비로소 러시아 제국은 유럽의 강대국으로 부상할 수 있었다.

흑해와 지중해를 연결하는 보스포루스-다르다넬스 해협이 터키의 통제 하에 놓여있는 상황에서 최소한 흑해에서 제해권 확보는 러시아의 사활적인 지정학적 목표가 된다. 이 때문에 1990년대 러시아는 소련 흑해함대 배분 및 러시아 흑해함대 주둔과 관련하여 우크라이나와 장기간 협상을 진행했고, 결국 1997년 5월 우크라이나 영토에서 러시아연방 흑해함대 주둔 지위 및 조건협정을 체결한 바 있다.<sup>91)</sup> 해당 협정에 따라, 러시아는 2017년까지 크림 반도의 세바스토폴에서 해군기지를 운용할 수 있게 되었지만, 이 기지는 법적으로 엄연히 우크라이나 영토 내에 위치하고 있기 때문에 양국관계의 변화, 우크라이나-나토 관계의 변화 등에 따라 폐쇄될 수도 있다는 약점을 가지고 있었다. 이는 러시아 해군이 흑해의 제해권 경쟁에서 터키 해군에 비해 불리한 입장에 처하도록 만들었다.

<sup>91)</sup> Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины, <[http://www.mid.ru/foreign\\_policy/international\\_contracts/2\\_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-2/47331?\\_storageviewer\\_WAR\\_storageviewerportlet\\_advancedSearch=false&\\_storageviewer\\_WAR\\_storageviewerportlet\\_keywords=%D0%A7%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9+%D1%84%D0%BB%D0%BE%D1%82&\\_storageviewer\\_WAR\\_storageviewerportlet\\_fromPage=search&\\_storageviewer\\_WAR\\_storageviewerportlet\\_andOperator=1](http://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-2/47331?_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_advancedSearch=false&_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_keywords=%D0%A7%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9+%D1%84%D0%BB%D0%BE%D1%82&_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_fromPage=search&_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_andOperator=1)> (검색일: 2017.09.14.).

그림 II-10 과거 크림 자치공화국과 러시아-우크라이나 국경



출처: <[https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/63/Map\\_of\\_the\\_Crimea.png](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/63/Map_of_the_Crimea.png)> (검색일: 2017.09.14).

하지만 크림 반도 합병으로 러시아는 흑해에서 아조프 해로 진입하는 유일한 통로인 케르치 해협을 독점적 통제 하에 두고 여전히 정부군과 내전을 벌이고 있는 우크라이나 동부지역을 더 용이하게 지원하면서, 우크라이나 남부지역까지 영향력을 확대할 수 있는 교두보를 마련했다. 반면, 우크라이나 입장에서는 크림 반도 상실로 아조프해 연안지역과 흑해 연안지역이 분리되어, 동부지역은 아조프해에 갇히고 남부지역은 러시아의 직접적 견제에 시달리게 되었다. 이처럼 크림 반도는 전략적 요충지이며, 러시아의 크림 반도 합병으로 인해 현재 국경협력이 매우 제한되어 있기 때문에 이 가설은 채택된다.

**가설 6. 상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.**

러시아와 우크라이나의 상대적 국력 차이는 사실 특별한 분석방법을 사용하지 않더라도, 직관적으로 판단할 수 있을 정도로 크다. 하지만 굳이 이를 평가한다면, 국력을 구성하는 가장 기본적 요소인 인구력(인구수), 경제력(GDP), 군사력(군비지출액)을 비교해볼 수 있을 것이다. 동시에 시간의 흐름에 따른 변화도 살펴보기 위해, 소련 해체 직후 독립국으로서 새로운 국가건설에 매진하던 1993년과 러시아가 크림 반도를 합병하기 직전인 2013년을 기준으로 설정하고 국력을 비교한 결과는 다음과 같다.

**표 II-12** 러시아와 우크라이나의 국력 비교

		인구수 (100만 명)	GDP (10억 달러)	군비지출액 (100만 달러)
러시아	1993	148.436	197.428	36,661
	2013	143.367	2,230.624	57,500
우크라이나	1993	51.715	35.025	281
	2013	45.246	179.572	2,678

주: GDP는 매년 일반가계 기준, 군비지출액은 2015년 불변가계 및 환율 기준.  
출처: IMF World Economic Outlook Databases, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx>>; SIPRI Military Expenditure Database <https://www.sipri.org/databases/milex> (검색일: 2017.09.14.).

러시아는 우크라이나에 비해 1993년 기준 인구는 약 2.9배, GDP는 약 5.6배, 군비지출액은 약 130.5배, 2013년에는 인구는 약 3.2배, GDP는 약 12.4배, 군비지출액은 약 21.5배 더 많았다. 비록 군비지출액 격차가 크게 감소하기는 했지만, 소련 해체 직후부터 현재에 이르기까지 러시아와 우크라이나의 국력 차이가 극적으로 감소했다고 보기는 어렵

다. 게다가 우크라이나는 1994년 12월 ‘부다페스트 각서’에 서명하면서 소련 시절 자국 영토에 배치된 모든 핵무기를 포기했지만, 러시아는 소련의 국제법적 계승자로서 유엔 안보리 상임이사국 지위와 핵무기 보유 권리를 이어받았을 뿐만 아니라, 다른 구성공화국에 배치되었던 핵무기마저 모두 인계받았다. 결국 러시아와 우크라이나의 상대적 국력 차이가 매우 큼에도 불구하고, 현재 국경 지역에서 협력이 이루어지지 않고 있기 때문에 이 가설은 기각된다.

#### 다. 소결

이상 6개 가설을 검증한 결과, ‘국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다’는 가설을 제외하고는 모두 유보 혹은 기각되었다.

표 II-13 크림 반도 분쟁 관련 가설 검증 결과

	가설	검증결과
1	국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	X
2	국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.	O
3	정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	O
4	역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	X
5	국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	O
6	상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	X

러시아와 우크라이나는 높은 체제유사성에도 불구하고 국경 지역에서 협력을 단절하고 있으며, 이로 인해 경제·인적 교류가 급격하게 감소

하고 있다. 더 나아가, 양국은 CIS 창설의 주역임에도 불구하고 2014년 초 친러 성향의 야누코비치 대통령의 축출과 러시아의 크림 반도 합병을 계기로 현재 적대적 관계에 놓여있다. 또한, 1991년 12월 소련 해체 이후부터 오늘날에 이르기까지 양국의 상대적 국력이 현격하게 차이가 남에도 불구하고 러시아의 크림 반도 합병 이후 국경협력에 대한 가능성은 전혀 나타나지 않고 있다.

양국의 국경 분쟁에 영향을 미친 사건은 크게 두 가지라 할 수 있다. 첫째, 1954년 4월 소련 최고회의의 러시아 SFSR에서 우크라이나 SSR로 크림 반도의 이전 승인이다. 이로 인해, 크림 반도는 소련 해체 이후 우크라이나의 영토가 되었음에도 불구하고, 본토(특히 서부 지역)와 달리 친러 성향이 강한 지역으로 남게 되었다. 둘째, 2010년 7월 유엔 헌장 2조를 근거로 한 유엔 국제사법재판소의 코소보 분리 독립 동의이다. 이는 도덕적으로 정당할 수 있지만, 주권국가의 영토적 통합성을 전제로 하는 국제질서의 체계를 위협하는 결정이었다.

소련의 해체로 갑자기 형성된 러시아와 우크라이나의 국경은 2014년 3월 러시아의 크림 반도 합병으로 인해 결국 변화했다. 러시아는 크림 공화국의 주민투표 결과가 민족자결의 권리를 규정하고 있는 유엔 헌장에 부합한다며 이를 정당화하고 있는 반면, 우크라이나는 이를 1994년 12월 5일 우크라이나, 미국, 러시아, 영국이 체결한 부다페스트 각서는 물론, 상호 영토적 통합성 존중과 현재 국경의 불변성을 확인한 러시아-우크라이나 우호협력 및 동반자관계 조약, 크림 반도를 우크라이나 영토로 확인한 러시아-우크라이나 국경조약 위반이라고 주장하고 있다. 서방의 경제제재에도 불구하고 러시아는 전략적 요충지이자 경제적 가치가 큰 크림 반도를 포기하지 않을 것으로 보인다. 따라서 우크라이나가 이를 양보하지 않는 한, 양국의 국경 분쟁과 국경협력 단절은 상당기간 오래 지속될 가능성이 높다.

## 4. 일본-러시아(북방영토 문제)

### 가. 역사적 배경과 전개과정

1855년 2월 7일(러시아 구력 1월 26일) 시모다(Shimoda) 조약<sup>92)</sup> 체결로 러시아와 일본 간 국경이 이투루프와 우루프 사이에 최초로 설정되었다. 다시 말해, 오늘날 러시아는 '남쿠릴 열도(South Kuril Islands)', 일본은 '북방영토'(北方領土)로 통칭하는 이투루프(에토로후), 쿠나시르(쿠나시리), 시코탄, 하보마이 군도 전체가 일본에 귀속되었다.<sup>93)</sup> 이때 사할린 섬은 어느 나라에도 귀속되지 않았다. 하지만 불과 20년 후인 1875년 상트페테르부르크 조약<sup>94)</sup> 체결로 양국 국경은 변경되었다. 러시아가 사할린 섬과 그 부속도서를 차지하는 대신, 일본은 홋카이도에서 캄차카 반도까지 늘어선 쿠릴 열도 전체를 차지했다. 다시 말해, 양국의 국경이 사실상 캄차카 반도의 로파트카 곶(Cape Lopatka)과 슈슈(Shumshu) 섬 사이에 위치한 제1쿠릴 해협, 그리고 사할린 섬과 홋카이도 사이에 위치한 라페루즈 해협(La Pérouse Strait)으로 재설정된 것이다. 하지만 이 역시 오래 지속되지 못했다. 러일전쟁 이후 1905년 체결된 포츠머스 평화조약에 의해 러시아는 사할린 섬 남부와 그 부속도서를 일본에 넘겨주어야만 했다. 이어서 40년 후 국경은 다시 한 번 변경되었다. 일본이 2차 세계대전에서 패배하자, 소련은 알타 협정을 근거로 포츠머스 평화조약에 의해 일본에 넘겨준 사할린 남부와 그 부속도서는 물론, 쿠릴열도 전체를 점령했다.

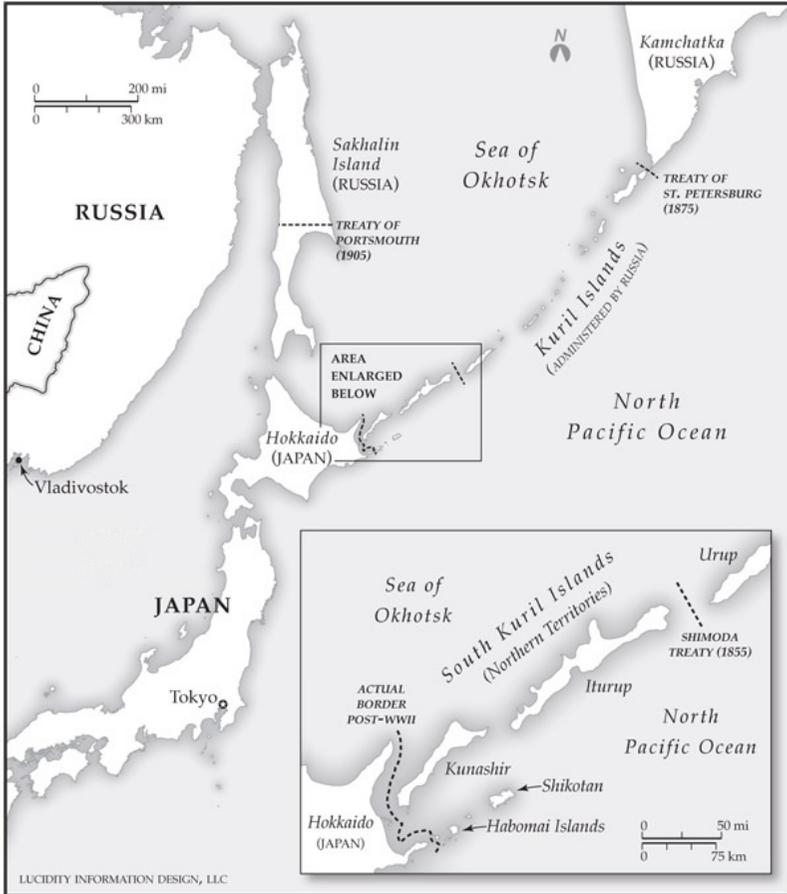
<sup>92)</sup> Трактат о торговле и границах между Россией и Японией от 26 января (7 февраля) 1855 г. <[http://www.ru.emb-japan.go.jp/itpr\\_ru/1855.html#7](http://www.ru.emb-japan.go.jp/itpr_ru/1855.html#7)> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>93)</sup> 특별한 이유가 없는 한, 이 글에서는 편의상 러시아식 표현인 '남쿠릴 열도', '이투루프', '쿠나시르'라는 명칭을 사용하고자 한다.

<sup>94)</sup> Трактат между Россией и Японией от 25 апреля (7 мая) 1875 г. <[http://www.ru.emb-japan.go.jp/itpr\\_ru/1905.html#1](http://www.ru.emb-japan.go.jp/itpr_ru/1905.html#1)> (검색일: 2017.09.14.).

1951년 샌프란시스코 평화조약에 서명하면서 일본은 사할린 남부와 쿠릴 열도 전체에 대한 권리를 공식적으로 포기했다. 하지만 해당 조약에서 쿠릴 열도의 지리적 범위가 명확히 규정되지 않았고, 쿠릴 열도 전체에 대한 소련의 영유권도 명확히 인정되지 않았기 때문에 소련은 결국 서명을 거부했다. 당시 소련의 서명 거부로 인해 현재 러시아와 일본의 국경은 사실상 남쿠릴 열도와 홋카이도 사이로 간주되고 있지만, 양국 간에는 아직 2차 세계대전을 종결하는 평화조약도, 법적으로 합의된 국경도 존재하지 않는다. 이 때문에 현재 일본은 이투루프, 쿠나시르, 시코탄, 하보마이 군도가 쿠릴 열도의 일부가 아닌 홋카이도의 부속도서이며, 소련/러시아가 해당 도서를 불법으로 점거하고 있다고 주장하면서, '북방영토' 반환을 끊임없이 요구하고 있다.

그림 II-11 러시아-일본 국경 변화



출처: Russia's Pacific Future: Solving the South Kuril Islands Dispute. <<http://carnegie.ru/2012/12/11/russia-s-pacific-future-solving-south-kuril-islands-dispute-pub-50325>> (검색일: 2017.09.14.).

평화조약 체결이 무산되면서 2차 세계대전이 끝난지 10년이 넘도록 소련과 일본은 영토문제도 해결하지 못하고, 외교관계도 정상화하지 못하고 있었다. 1956년 10월 하토야마 이치로(鳩山一郎) 총리와 흐루쇼프 1서기가 소·일 공동선언<sup>95)</sup>에 서명하면서 비로소 영토문제 해결의 실마

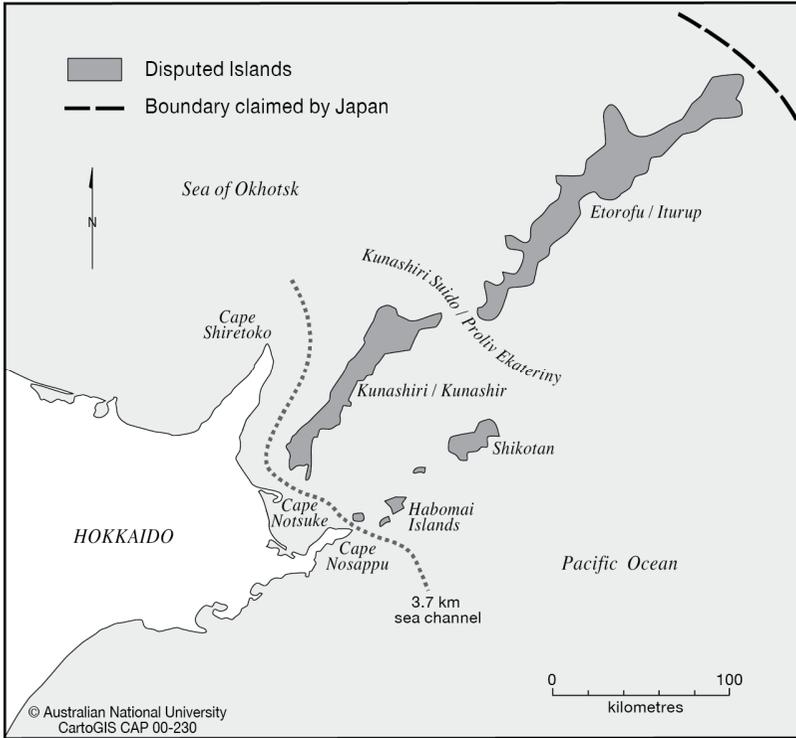
리를 찾게 되었다. 해당 문서에서 소련은 평화조약 체결 이후 하보마이 군도와 시코탄 섬을 일본에 ‘양도’하기로 합의했다. 이 공동선언은 지금까지 영토문제와 관련하여 두 나라 의회의 비준을 받은 유일한 공식문서이다.

하지만 러시아와 일본 간 평화조약 체결을 위한 협상은 1960년 미·일 신안보조약 체결로 일본 영토에 미군의 영구주둔이 가능하게 되면서 중단되었다. 소련은 일본에 외교문서를 보내 “새로운 군사조약 체결은 극동의 평화를 위한 기반을 침식하고 소·일 관계 발전에 장애를 조성”하고 있으며, “이러한 상황은 하보마이 군도와 시코탄 섬의 양도 약속 실현을 불가능하게 만들고 있다”고 주장하면서, “일본 영토에서 모든 외국군 철수”라는 새로운 조건도 제시했다. 일본이 이를 거부하자 협상은 중단되었고, 1991년 새로운 소·일 공동성명이 서명될 때까지 영토문제에 대한 더 이상의 논의는 이루어지지 않았다. 그리고 소련은 ‘일본과 영토문제는 없다’는 공식입장을 고수했다.

---

<sup>95)</sup> Совместная декларация СССР и Японии от 19 октября 1956 г., <[http://www.ru.emb-japan.go.jp/itpr\\_ru/normal.html#3](http://www.ru.emb-japan.go.jp/itpr_ru/normal.html#3)> (검색일: 2017.09.14.).

그림 II-12 남쿠릴 열도와 일본이 주장하는 국경



출처: Kuril Islands, <<http://asiapacific.anu.edu.au/mapsonline/base-maps/kuril-islands>> (검색일: 2017.09.14.).

1991년 4월 18일 서명된 소·일 공동성명<sup>96)</sup>은 영토문제의 존재를 인정하고 그 대상으로서 남쿠릴 열도 4개 섬을 적시한 것은 물론, ‘귀속’과 ‘영토 경계설정 문제’라는 용어까지 사용했기 때문에 소련의 공식입장 변화가 반영된 것으로 해석할 수 있다. 당시 소련은 고르바초프 대통령의 ‘신사고(New Thinking)’ 노선에 따라 서방 국가들과의 관계를 개선하

<sup>96)</sup> Совместное советско-японского заявление от 18 апреля 1991 г., <[http://www.ru.emb-japan.go.jp/itpr\\_ru/1991.html#1](http://www.ru.emb-japan.go.jp/itpr_ru/1991.html#1)> (검색일: 2017.09.14.).

고 있었으며, 특히 침체된 소련 경제에 활력을 불어넣기 위해 영토문제를 매개로 일본과 경제협력 확대를 논의하고자 했다.

서명의 당사자인 고르바초프 대통령이 사임하고 서명국인 소련이 해체되자, 일본은 러시아와 영토문제 논의를 이어가고자 했다. 1993년 10월 ‘러·일 관계에 대한 도쿄 선언’<sup>97)</sup>을 통해 양국은 영토문제의 대상이 남쿠릴 열도 4개 섬 전체라는 것을 다시 한 번 확인하고, 2000년까지 평화조약을 체결하기로 합의했다. 옐친 정부 역시 일본과 경제협력을 확대하기 위해 영토문제에 대한 논의를 시작했지만, 러시아에서는 쿠릴 열도 전체를 관할하고 있는 사할린 주(州)를 중심으로 ‘영토양보 반대’ 여론이 거세게 확산되었다. 일본은 2000년까지 평화조약을 체결하여 먼저 최소한 2개 섬을 ‘반환’ 받고 나머지 2개 섬에 대한 추가협상을 진행한다는 계획을 가지고 있었지만, 1999년 12월 31일 옐친 대통령이 사임할 때까지 결국 평화조약은 체결되지 못했다.

‘북방영토 반환’에 대한 일본의 기대가 고조되었음에도 불구하고, 2000년 출범한 푸틴 정부는 이른바 ‘1956년 모델’에 의한 영토문제 해결을 공식화했다. 다시 말해, 1956년 소·일 공동선언에서 합의된 ‘평화조약 체결 후 2도 양도’가 최대한의 양보라는 입장이었다. 2004년 11월 라브로프(Sergey V. Lavrov) 외무장관 역시 소련 최고회의에 의해 비준된 1956년 소·일 공동선언에 “일본에 남쪽 2개 섬을 양도하고 마침표를 찍는다”라고 명시되어있기 때문에, 이에 따라 “경계를 획정하고 평화조약을 체결”하는 것만이 유일한 해결방안이라고 주장했다.<sup>98)</sup> 러시아는 지금까지 이러한 입장을 고수하고 있고, 일본은 다양한 방식의 해결방안

<sup>97)</sup> Токий ская декларация о российско-японских отношениях, <[http://www.ru.emb-japan.go.jp/itpr\\_ru/docs\\_new.html#1](http://www.ru.emb-japan.go.jp/itpr_ru/docs_new.html#1)> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>98)</sup> Россия может передать Японии два острова, <[http://news.bbc.co.uk/hi/russian/news/newsid\\_4011000/4011981.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/russian/news/newsid_4011000/4011981.stm)> (검색일: 2017.09.14.).

을 제시하면서도 여전히 ‘4개 섬 전체 반환’ 또는 ‘이를 전제로 하는 단계적 반환’이라는 원칙을 공식적으로 포기하지 않고 있다.

지난 2012년 5월 3일 3기 푸틴 정부 출범을 앞두고 러시아의 통신사 ‘리아 노보스티’(RIA Novosti)는 메드베데프 정부에서 대외정책을 담당했던 한 고위관료와의 인터뷰를 인용하면서 영토문제에 대한 러시아의 입장은 항상 변함이 없었고, “향후 영토문제를 해결할 수 있는 역사적 기회”도 없을 것이라고 단언했다.<sup>99)</sup> 실제로 러시아는 다양한 외교적 수사를 사용하여 영토문제 해결에 대한 일본의 기대를 키우지만, 항상 모호한 화법을 사용하면서 단서를 달거나 다시 ‘1956년 모델’에 의한 해결방안을 강조하는 패턴을 반복하고 있다. 2012년 3월 푸틴 당시 대선후보는 외신 편집장들과의 간담회에서 일본과의 영토문제를 “양국과 양국 국민에게 용인될 수 있는 방식”으로 최종적으로 마무리하기를 희망한다고 말했지만, 양국의 경제관계가 발전하여 “단순한 이웃이 아닌 진정한 친구”가 되어야만 그것이 가능하다고 덧붙였다.<sup>100)</sup> 또한, 2013년 4월 러·일 정상회담 직후 기자회견에서 푸틴 대통령은 “양측이 용인할 수 있는 조건에서 영토문제 해결”을 진정으로 희망한다고 언급했지만, 이를 해결하기 위해서는 “호의적인 상호관계와 신뢰의 여건 조성”이 필요하다고 덧붙였다.<sup>101)</sup> 이러한 모호한 화법이 이어지는 가운데 2008~12년 대통령을 역임하고 2012년부터 총리직을 수행하고 있는 메드베데프(Dmitry A. Medvedev)는 일본의 강력한 반발에도 불구하고 2010년

<sup>99)</sup> Медведев расширил инструментарий внешней политики России – источник, <<https://ria.ru/interview/20120503/639962719.html>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>100)</sup> Путин считает возможным решить территориальную проблему с Японией, <[https://ria.ru/vybor2012\\_putin/20120302/583726908.html](https://ria.ru/vybor2012_putin/20120302/583726908.html)> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>101)</sup> Путин: на жесткие вопросы о спорных островах будут такие же ответы, <<https://ria.ru/world/20130429/935240154.html>> (검색일: 2017.09.14.).

11월과 2012년 7월에는 쿠나시르, 2015년 8월에는 이투루프를 방문했다. 메드베데프 총리는 2015년 8월 이투루프를 방문한 후 기자들에게 이웃국가인 일본과 우호관계를 원하지만, “쿠릴 열도는 러시아의 연방 구성주체인 사할린 주에 속하는 러시아의 일부”이기 때문에 방문이 계속 이어질 것이라고 언급했다.<sup>102)</sup> 기대를 모았던 2016년 12월 푸틴 대통령과 아베 총리의 정상회담에서 남쿠릴 열도에서 공동경제활동 추진이 합의되었으나, 평화조약 체결이나 영토문제 해결에 대해서는 어떠한 구체적인 합의도 이루어지지 못했다. 오히려 푸틴 대통령은 다시 한 번 ‘1956년 모델’에 의한 영토문제 해결을 강조했다.<sup>103)</sup>

현재 러시아는 ‘평화조약 체결 후 2도 양도’가 유일한 해결방안이라는 입장이며, 일본은 어떤 방식이라도 ‘4도 전체 반환’을 전제로 하지 않는다면 수용할 수 없다는 입장을 굽히지 않고 있다. 그렇다면 러시아는 왜 ‘1956년 모델’에 의한 해결을 주장하는 것일까? 사실 러시아의 태도만 보면 ‘2도 양도’마저도 원하지 않는 것처럼 보인다. 하지만 1956년 소·일 공동선언의 법적 유효성 때문에 적어도 이를 공식적으로 부정할 수는 없다. 1956년 소·일 공동선언은 양국이 서명한 수많은 공식문서 중 영토문제 해결방식에 대한 구체적 합의를 담고 있고 의회의 비준까지 받은 유일한 문서이다. 따라서 소련의 국제법적 계승자로서 권리와 의무를 이어받은 러시아에게 ‘평화조약 체결 후 2도 양도’라는 의무는 결코 회피할 수 없으며, 동시에 러시아의 최대한의 양보가 되는 것이다. 따라서 일본이 ‘1956년 모델’을 수용하지 않는다면, 양국의 국경문제는 해결되기 어려울 것으로 보인다.

<sup>102)</sup> Медведев призвал не связывать желание дружить с Японией с вопросом о Курилах, <<http://www.interfax.ru/russia/461929>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>103)</sup> Заявления для прессы и ответы на вопросы журналистов по итогам российско-японских переговоров, <<http://kremlin.ru/events/president/transcripts/53474>> (검색일: 2017.09.14.).

러시아와 일본 간에 공식적으로 합의된 국경은 존재하지 않지만, 남쿠릴 열도를 관할하고 있어 광의(廣義)의 국경 지역이라 할 수 있는 사할린 섬에서 양국의 경제협력이 활발하게 이루어져왔다. 1994년 미쓰이(Mitsui), 미쓰비시(Mitsubishi), 로열더치셸(Royal Dutch Shell) 컨소시엄은 사할린 동북지역(사할린-2 사업)의 필툰-아스토흐스코예(Piltun-Astokhskoye)와 룬스코예(Lunskoye) 석유·가스전을 개발하기 위해 합작기업 사할린에너지(Sakhalin Energy)를 설립한 바 있다. 이후 2006년 12월 가스프롬(Gazprom)의 참여로 사할린에너지의 지분은 가스프롬(50%+1), 로열더치셸(27.5%), 미쓰이(12.5%), 미쓰비시(10%) 순으로 재편되었다.<sup>104)</sup> 사할린에너지는 2009년부터 LNG를 생산하기 시작했으며, 2013년 기준 생산량의 80%를 일본에 수출하고 있다.<sup>105)</sup> 일본국영석유기업(JNOC), 일본석유자원개발(JAPEX), 이토추(Itochu) 등이 참여한 합작법인 사할린석유가스개발(SODECO)(30%)은 엑손모빌(30%), 로스네프트(20%), 인도 석유천연가스기업(ONGC)(20%)과 함께 사할린-1 사업의 지분을 보유하고 있다.

사할린 에너지 자원개발에 대한 대규모 투자에도 불구하고, 일본은 영토문제를 이유로 남쿠릴 열도와외의 경제협력에는 부정적인 입장을 가지고 있다. 해당 지역과의 공식적인 경제협력이 마치 남쿠릴 열도에 대한 러시아의 영유권 인정으로 인식될 수 있기 때문이다. 따라서 2016년 12월 러·일 정상회담에서 합의된 공동경제활동도 특별한 제도(regime) 하에서 이루어질 예정이다.

<sup>104)</sup> Sakhalin Energy, <<http://www.sakhalinenergy.com/en/index.wbp>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>105)</sup> "Gazprom to Boost Output at Sakhalin-2 Natural Gas Project, <<http://asia.nikkei.com/Business/Companies/Gazpromto-boost-output-at-Sakhalin-2-natural-gas-project>> (검색일: 2017.09.14.).

## 나. 가설 검증

가설 1. 국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

일본은 1945년 패전 이후 미군정에 의해 서구식 민주주의를 도입했다. 1947년 5월 발효된 이른바 ‘평화헌법’은 민주주의(주권재민, 권력분립, 기본권 존중)와 평화주의에 기초하여, 상징천황제에 기초한 의원내각제를 채택했다. 1955년에는 보수정당인 자유당과 일본민주당이 통합하여 자유민주당이 창당되면서 일당우위정당체제인 이른바 ‘55년 체제’가 형성되었다. ‘55년 체제’는 1993년 7월 총선에서 자유민주당이 참패하고 8월 사회당을 비롯한 7개 정당이 연립정부를 구성할 때까지 약 40년간 유지되었다. 하지만 이후에도 자유민주당은 유력정당으로서 지위를 유지했고 현재도 공명당과 연립내각을 구성하고 있다. 러시아는 1991년 소련 해체 이후 본격적으로 서구식 민주주의와 시장경제에 기초한 국가체제를 건설했지만, 1990년대 극심한 정치혼란과 경제위기를 겪어야만 했다. 2000년 푸틴 정부가 출범한 데 이어, 2001년 푸틴 대통령을 지지하는 ‘통합’당과 ‘조국-전러시아’당의 통합으로 ‘통합러시아’당이 성립되고 2003년 총선에서 원내 1당으로 부상하면서 이후 일당우위정당체제가 형성되었다.

이처럼 일본은 상징천황제와 의원내각제, 러시아는 강력한 대통령제로 운영되고 있지만, 공히 민주주의와 시장경제에 기반을 둔 국가체제를 가지고 있을 뿐만 아니라 특정정당이 장기집권을 하고 있다는 점에서 체제유사성이 높다고 할 수 있다. 물론, 일본에서 자유민주당의 장기집권은 정당 민주주의를 결여한 독재정당과는 질적으로 차이가 있음에 주의해야 할 것이다. 왜냐하면, 자유민주당의 장기집권은 정당 간 경쟁에서 자유민주당이 우위에 있다는 것이지 자유민주당 내부의 의사결정, 정당

운영, 대표선출 등이 비민주적으로 운영되고, 경쟁정당을 억압함으로써 나타난 결과가 아니기 때문이다. 따라서 자유민주당을 통해서 일본정치를 규정하면, 일당우위정당체제를 특징으로 하면서 내부의 파벌 간 경쟁이 정권교체와 같은 효과를 보이는 유사정권교체 모델이라고 할 수 있다. 반면, 러시아 정치에서는 소련의 유산과 권위주의(authoritarianism)적 요소가 일부 존재하고 있는 것이 사실이지만, 양국의 표면적인 국가체제 자체만 보면 유사점이 더 많다고 하겠다. 따라서 이 가설은 채택된다.

**가설 2. 국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.**

**표 II-14** 일본의 대러 교역 변화

(단위: 100만 달러)

	2005	2010	2013	2014
총교역량	9,574	23,089	33,228	30,771
수출	5,834	10,260	13,565	10,917
수입	3,740	12,829	19,663	19,854

출처: Федеральная служба государственной статистики, 『Торговля России』 (Москва: Росстат, 2015), p. 175.

러시아와 일본의 교역량은 비록 러시아 경제상황 변화에 따른 부침은 있었지만 대체로 증가세를 유지해왔다. 특히 2013년 교역량은 8년 만에 2005년 대비 약 3.47배 이상 증가했다. 일본은 2011~14년 러시아의 대외교역에서 10대 수입상대국 중 하나(4.9%)일 정도로 러시아의 중요한 교역상대국이다.<sup>106)</sup> 동시에 일본은 러시아 극동지역의 주요 교역상대국 중 하나이기도 하다. 특히 사할린 주의 수출에서 90% 이상을 차

<sup>106)</sup> 이재영 외, 『한·러 경제협력의 평가와 중장기 비전』 (세종: 대외경제정책연구원, 2015), p. 33.

지하는 연료·에너지는 대부분 일본을 향하고 있다(LNG의 약 80%).<sup>107)</sup> 이 가설의 기각/채택 여부는 국경 지역 협력을 남쿠릴 열도와 홋카이도 간 경제협력으로 한정할 것인가, 아니면 남쿠릴 열도를 관할하는 사할린 주와 일본 간 경제협력으로 확대할 것인가에 따라 달라질 수 있다. 하지만 해당 지역이 인구가 거의 희박한 도서지역이기 때문에 물리적으로 경제협력이 활성화되기 어렵다는 점을 고려하여, 여기서는 가설을 채택한다.

### 가설 3. 정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

러시아와 일본은 전후 70년이 넘도록 2차 세계대전을 종결하는 평화조약을 체결하지 못하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 1956년 소·일 공동선언에 서명하면서 외교관계를 정상화했지만, 이후 1960년 미·일 신안보조약 체결에 대한 소련의 반발로 평화조약 체결을 위한 협상이 중단된 바 있다. 물론 평화조약이 부재한 상황에서도 일본과 러시아는 정치, 경제, 문화 등 다양한 분야에서 양자·다자협력을 실현하고 있다. 하지만 군사·전략적 차원의 협력은 여전히 제한적이다. 그런데 여기에는 영토문제 미해결과 함께 미일동맹이 결정적인 역할을 하고 있다. 사실 1956년 소·일 공동선언에서 흐루쇼프가 파격적인 영토문제 해결방안을 수용한 배경에는 일본과의 협력 확대를 통해 동북아에서 미·일 군사협력의 발전을 억제할 수 있을 것이라는 기대가 있었다. 따라서 미·일 신안보조약으로 미군의 영구주둔이 보장되자, 더 이상 협상을 진행할 이유가 없어진 것이다.

<sup>107)</sup> 제성훈 외, 『러시아의 극동·바이칼 지역 개발과 한국의 대응방안』 (세종: 대외경제정책연구원, 2014), p. 195.

‘4도 전체 반환’이라는 입장을 고수하고 있는 일본의 입장에서도 이제 는 평화조약 체결 협상 개시를 제안하기가 쉽지 않다. 러시아가 ‘1956년 모델’에 의한 해결을 주장하고 있는 상황에서 평화조약 체결 협상 개시는 ‘평화조약 체결 후 2도 양도’를 수용한다는 것을 의미하기 때문이다. 결론적으로 평화조약이 부재한 상황에서 일본과 러시아의 정치·군사 관계 수준을 결코 높다고 평가할 수 없지만 사할린에서의 협력이 활성화되어 있기 때문에, 이 가설은 기각된다.

**가설 4. 역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.**

1945년 러시아의 남쿠릴 열도 점령 이후 양국 간 국경 분쟁이 해결되지 않고 있다. 1956년 소·일 공동선언도 일종의 국경합의라고 할 수 있지만, 당시 합의가 지금까지 이행되지 않고 있기 때문에, 국경 지역에서 협력이 이루어지고 있음에도 불구하고 이 가설은 기각된다.

**가설 5. 국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.**

러시아는 대양에 대한 접근이 매우 제한된 지정학적 조건을 가지고 있다. 발트 해와 흑해 연안의 출구는 다른 나라의 봉쇄에 의해 언제든지 차단될 수 있기 때문에, 결국 러시아가 자유롭게 접근할 수 있는 출구는 북극해와 태평양 연안 밖에 존재하지 않는다. 따라서 러시아는 블라디보스토크를 비롯한 극동 연안의 항구를 매우 중요한 전략적 자산으로 간주하고 있다. 극동 연안의 항구에서 오호츠크 해를 거쳐 태평양으로 진출하려면 반드시 캄차카 반도에서 홋카이도까지 이어지는 쿠릴 열도를 지나야

하는데, 남쿠릴 열도에는 겨울에도 얼지 않는 해협들이 존재하고 있다.<sup>108)</sup> 이러한 이유로 이 섬들이 일본에 양도될 경우 오호츠크 해가 카스피 해 또는 흑해처럼 거대한 폐쇄해(enclosed sea)로 전락할 가능성이 있다.<sup>109)</sup>

또한 남쿠릴 열도의 육지면적은 남한의 약 절반에 해당하는 5,036 km<sup>2</sup>이지만, 수역은 무려 20만 km<sup>2</sup>에 달한다. 석유, 가스, 티타늄 등 광물·에너지 자원의 잠재력은 400~500억 달러, 수산자원의 잠재력은 연 15~20억 달러로 평가되고 있다.<sup>110)</sup> 이처럼 남쿠릴 열도는 전략적 요충지이자 경제적 가치가 높은 천연자원을 보유하고 있기 때문에 이 가설은 기각된다.

#### 가설 6. 상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

국력을 구성하는 가장 기본적인 요소인 인구력(인구수), 경제력(GDP), 군사력(군비지출액)으로 일본과 러시아의 국력을 비교해보고자 한다. 탈냉전기 두 나라의 상대적 국력에 다소 변화가 있었다고 판단하여, 소련 해체 이후 영토문제에 대한 최초의 합의문서인 도쿄 선언이 서명된 1993년과 그로부터 20년이 지난 2013년을 기준으로 설정하고 국력을 비교한 결과는 다음과 같다.

<sup>108)</sup> Л. С. Рубан, Е. Г. Катаева и В. К. Хега, *Геостратегические интересы Россииской Федерации на Дальнем Востоке* (Москва: Наука, 2006), p. 99.

<sup>109)</sup> Н.А. Нартов и В.Н. Нартов, *Геополитика* (Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2007), p. 398.

<sup>110)</sup> В. Н. Павлятенко, “Территориальные претензии Японии к России и Республике Корея и стратегическая стабильность в Северо-Восточной Азии,” *Актуальные проблемы современной Японии* (Москва : Ин-т Дальн. Вост. РАН, 2007), p. 102.

표 II-15 일본과 러시아의 국력 비교

		인구수 (100만 명)	GDP (10억 달러)	군비지출액 (100만 달러)
일본	1993	124.770	4,467.123	39,158
	2013	127.333	5,155.716	40,940
러시아	1993	148.436	197.428	36,661
	2013	143.367	2,230.624	57,500

주: GDP는 매년 일반가격 기준, 군비지출액은 2015년 불변가격 및 환율 기준  
출처: IMF World Economic Outlook Databases, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx>>; SIPRI Military Expenditure Database <https://www.sipri.org/databases/milex> (검색일: 2017.09.14.).

러시아는 일본에 비해 인구가 1993년 기준 약 2,400만 명, 2013년 기준 약 1,600만 명 더 많았다. 하지만 일본은 러시아에 비해 GDP가 1993년 기준 약 4조 2,697억 달러, 2013년 기준 약 2조 9,251억 달러 더 많았다. 군비지출액은 1993년에는 일본이 약 24억 9,700만 달러 더 많았지만, 2013년에는 러시아가 약 165억 6,000만 달러 더 많았다. 러시아는 일본과 달리 안보리 상임이사국 지위와 합법적인 핵무기 보유 권리를 가지고 있는 반면, 일본은 서방선진국들의 모임인 G7에 1975년 창설 당시부터 참여하고 있으며, 국제통화기금(IMF)에서는 미국(17.46%) 다음으로 많은 지분(5.48%)을 가지고 있고,<sup>111)</sup> 아시아개발은행(ADB)에서는 미국과 함께 최대 지분(12.784%)을 가지고 있다.<sup>112)</sup> 러시아와 일본의 국경 지역에서의 협력이 이루어지고 있음에도 불구하고, 어느 나라의 국력이 더 큰지, 그 국력의 차이가 어느 정도인지 판단하기 어려울 정도로 두 나라는 모두 강대국이다. 따라서 이 가설은 기각된다.

<sup>111)</sup> 2017년 9월 23일 기준 러시아의 지분은 2.71%이며, 한국의 지분은 1.81%이다. IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors, <<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#3>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>112)</sup> ADB Members, <<https://www.adb.org/about/members>> (검색일: 2017.09.14.).

## 다. 소결

이상 6개 가설을 검증한 결과, 두 개의 가설, 즉 ‘국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다’와 ‘국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다’가 채택되었다.

표 II-16 남쿠릴 열도 분쟁 관련 가설 검증 결과

	가설	검증결과
1	국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	O
2	국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.	O
3	정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	X
4	역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	X
5	국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	X
6	상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	X

하지만 이는 남쿠릴 열도가 아닌, 남쿠릴 열도를 관할하고 있어 광의(廣義)의 국경 지역이라 할 수 있는 사할린 섬에서 이루어지는 양국의 경제협력을 국경협력에 포함했기 때문에 나타난 결과이다. 사할린 에너지 자원개발에 대한 대규모 투자에도 불구하고, 일본은 영토문제를 이유로 남쿠릴 열도와 관련된 경제협력에는 부정적인 입장을 유지해왔다. 이는 남쿠릴 열도와 관련된 경제협력이 마치 해당 지역에 대한 러시아의 영유권 인정으로 인식될 것이라는 우려 때문이었다. 하지만 2016년 12월 러·일 정상회담에서 특별한 제도(regime) 하 공동경제활동이 합의된 것

을 고려한다면, 영토문제 미해결에도 불구하고 양국의 국경협력이 진행 중인 것으로 간주해도 큰 무리가 없다고 판단된다.

그렇다고 이것이 국경문제 해결 가능성을 높여준다고 단정할 수는 없다. 러시아는 ‘평화조약 체결 후 2도 양도’를 최대한의 양보로 생각하고 있고, 일본은 어떤 방식이라도 ‘4도 전체 반환’을 전제로 해야 한다는 입장을 고수하고 있다. 현재 상황에서는 국경협력이 활발히 이루어지더라도 일본이 ‘1956년 모델’을 수용하지 않는 한 국경문제가 해결되기는 어려워 보인다.



### Ⅲ. 국경 협력 사례의 검증





**주변국 국경안보:**  
사례와 검증

# 1. 중국-러시아

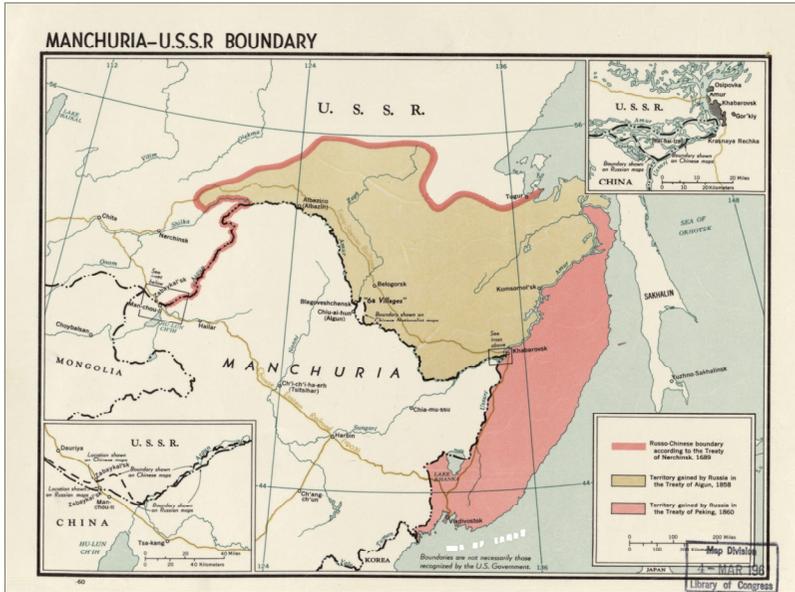
## 가. 역사적 배경과 전개

혹독한 추위와 두꺼운 얼음으로 인해 북극해로 진출할 수 없었던 러시아는 사실상 내륙국이었다. 이러한 지정학적 한계를 극복하기 위해 러시아는 표트르 대제 시절부터 대양을 향한 출구 확보를 자신의 역사적 과제로 인식했다. 다시 말해, 군사적·경제적 목적에서 부동항의 획득을 열망했다.<sup>113)</sup> 서쪽으로 발트 해 연안 상트페테르부르크가 겨우 숨통을 틔워주는는 했지만, 남쪽 흑해의 항구들은 터키가 통제하는 보스포루스-다르다넬스 해협에서 언제든지 봉쇄될 수 있었다.<sup>114)</sup> 이 때문에 러시아는 동쪽으로 관심을 돌리게 되었고, 이것은 자연스럽게 만주 진출로 이어졌다.

<sup>113)</sup> 공해(公海)로의 통로 또는 부동항을 확보하려는 충동과 노력은 역사적으로 러시아의 대외정책에서 중요한 결정요인이었다. 이에 대해서는 김학준, 『蘇聯外交論序說』(서울: 서울대학교 출판부, 1989), p. 33 참조.

<sup>114)</sup> 제성훈, “러시아 대외정책에서 한반도: 19세기 말 러시아의 만주-조선 정책이 주는 시사점,” 『한국슬라브·유라시아학회 아관파천 120주년 특별학술회의 - 21세기 아관파천 재조명: 한러관계와 한국외교의 미래를 묻다』(서울: 동북아역사재단, 2016), p. 80.

그림 III-1 러시아-중국 동부국경의 변화



출처: Manchuria-U.S.S.R. Boundary, <<https://www.loc.gov/resource/g7822m.ct002999/>> (검색일: 2017.09.14.).

1640년대에 아이훈 강 양안과 아무르 강 상·중류에 러시아인들이 정착하기 시작했다.<sup>115)</sup> 당시 중국(淸)은 해당 지역을 자신의 영토로 간주하고 있었기 때문에, 1650~80년대 러시아와 중국의 충돌은 불가피했다. 1689년 양국은 네르친스크 조약을 체결하면서 실카(Shilka) 강이 유입되는 고르비차 강을 따라, 이어서 고르비차 강 상류부터는 오희크해 방면에서 스타노보이 산맥 정상들을 따라(1조), 그리고 아이훈 강을 따라(2조) 최초로 국경을 설정했다. 하지만 1858년 아이훈 조약에 따라 국경은 다시 변화했다. 아이훈 강에서 아무르 강 하구까지 새로운 국경이

<sup>115)</sup> Г. В. Киреев, *Россия-Китай : Неизвестные страницы пограничных переговоров* (Москва: Российская политическая энциклопедия, 2006), pp. 7~8.

설정되면서 러시아는 아무르 강 좌안에 대한 법적 권리를 확보했다. 당시 양국 공동의 영토로 선언되었던 연해주 지역(약 16만 6,000km<sup>2</sup>)은 1860년 베이징 조약에 따라 러시아 영토에 편입되었다. 이로서 러시아는 북동항을 확보했지만, 중국은 동해로의 출구를 상실하게 되었다.

1917년 10월 혁명 이후 볼셰비키 정부가 이전에 러시아 제국이 다른 나라와 체결한 협정을 무효화하면서, 1924년 9월 20일 소련 정부와 중화민국 동부지방 3개 자치성 정부 간 협정이 새롭게 체결되었다.<sup>116)</sup> 해당 협정에서 양측은 국경을 재설정하되, 그때까지 현재 국경을 준수하기로 합의했다(3조). 하지만 1937~45년 중일전쟁 중에 소련은 군사적 목적으로 아무르 강과 우수리 강에서 중국 관할지역에 위치한 여러 섬들을 자신의 통제 하에 두었다.<sup>117)</sup>

1964년 소련의 제안으로 국경협상이 시작되었는데, 양측의 주장이 크게 맞서는 두 지점이 존재했기 때문에 협상은 성과 없이 끝났다. 국경합의의 장기간 부재는 언제든지 군사적 충돌이 일어날 수 있다는 것을 의미했다. 1969년 3월 우수리 강의 다만스키(Damansky/珍宝島) 섬, 그리고 같은 해 8월 당시 카자흐 소비에트사회주의공화국(Kazakh Soviet Socialist Republic)의 잘라나시콜(Zhalanashkol) 호수에서 벌어진 군사적 충돌은 국경합의가 얼마나 시급한 문제인지 잘 보여주었다.<sup>118)</sup>

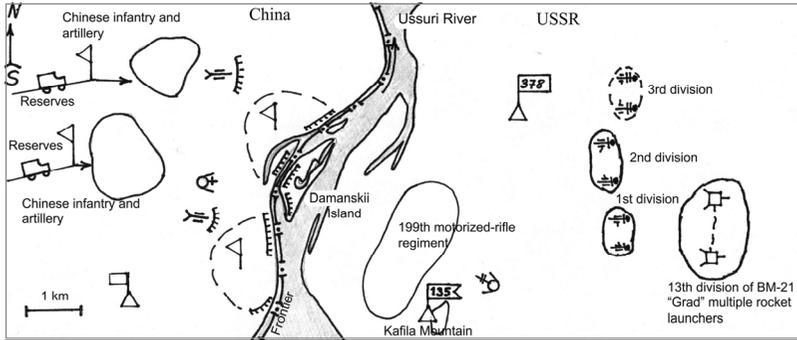
---

<sup>116)</sup> Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Автономных Трех Восточных Провинций Китайской Республики, <[https://studopedia.ru/7\\_76903\\_soglashenie-mezhdu-pravitelstvom-soyuza-sovetskih-h-sotsialisticheskikh-respublik-i-pravitelstvom-avtonomnih-treh-vostochnih-provintsiy-kitayskoy-respubliki.html](https://studopedia.ru/7_76903_soglashenie-mezhdu-pravitelstvom-soyuza-sovetskih-h-sotsialisticheskikh-respublik-i-pravitelstvom-avtonomnih-treh-vostochnih-provintsiy-kitayskoy-respubliki.html)> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>117)</sup> Россия ушла в Китай, <<https://lenta.ru/articles/2004/10/20/island/>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>118)</sup> 제성훈, “러시아 대 중국정책의 지정학적 지향: 2000년대 양국관계를 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제43권 4호 (2009), p. 387.

그림 III-2 1969년 다만스키/전바오 섬을 둘러싼 군사적 충돌



출처: Border Disputes over Damansky Island and the Troubled Relations between Russia and China, <<http://www.languagesoftheworld.info/russia-ukraine-and-the-caucasus/border-disputes-damansky-island-troubled-relations-russia-china.html>> (검색일: 2017.09.14.).

1969년 9월 소련과 중국은 군사적 충돌을 중단하고 국경협상을 재개하기로 합의했다. 이후 20여 년간의 협상 끝에 소련 해체 이전인 1991년 5월 소·중 동부국경협정,<sup>119)</sup> 소련 해체 이후인 1994년 9월 러·중 서부국경협정이 서명되었다. 두 협정에 따라, 1991~99년 실제 국경획정 작업이 수행되었지만, 약 3,645km에 달하는 국경선의 2% 미만에 해당하는 두 지점, 즉 아이훈 강의 볼쇼이(Bolshoy) 섬(치타 주), 아무르 강의 타라바로프(Tarabarov) 섬과 볼쇼이 우수리츠키(Bolshoy Ussuriysky) 섬(하바롭스크 인근)과 관련해서는 합의가 이루어지지 못했다. 2001년 양국 정상은 러·중 선린우호협력조약을 체결하면서, 상호영토요구의 부재를 확인하고, 미합의된 두 지점에 대한 협상을 계속하되, 국경합의가 이루어지기 전까지는 러시아의 관할권을 인정하기로 합의했다.<sup>120)</sup>

119) 이 협정으로 다만스키 섬은 중국에 귀속되었다.

120) 제성훈, “러시아 대 중국정책의 지정학적 지향: 2000년대 양국관계를 중심으로,” p. 388.

첫 번째 논쟁은 아이훈 강이 아바가이투이(Abagaytuy) 인근에서 불쇼이 섬을 사이에 두고 남쪽과 북쪽, 두 지류로 갈라지는 지점에서 일어났다. 러시아는 남쪽 지류를 따라, 중국은 북쪽 지류를 따라 국경이 획정되어야 한다는 입장을 가지고 있었다. 중국은 남쪽 지류는 중국 영토에서 흘러나와 아이훈 강에 합류하는 하이라르(Hailar) 강의 지류라고 주장했다. 여기서 불쇼이 섬의 영유권은 어느 지류를 국경선으로 할 것인가에 달려있었다.

그림 Ⅲ-3 아이훈 강 국경논쟁



출처: Disputed Sections of the Border between China and Russia before Final Border Agreement of 2004, <[http://www.lib.utexas.edu/maps/middle\\_east\\_and\\_asia/china\\_ussr\\_e\\_88.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/china_ussr_e_88.jpg)> (검색일: 2017.09.14.).



그림 III-5 아무르 강의 타라바로프 섬과 볼쇼이 우수리스크 섬



출처: Карта спорных островов, <[https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%88%D0%BE%D0%B9\\_%D0%A3%D1%81%D1%81%D1%83%D1%80%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%88%D0%BE%D0%B9_%D0%A3%D1%81%D1%81%D1%83%D1%80%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9)> (검색일: 2017.09.14.).

협상 끝에 결국 러시아와 중국은 볼쇼이 섬의 면적을 50:50으로, 타라바로프 섬과 볼쇼이 우수리스크 섬의 총면적을 50:50으로 분할하기로 합의했다. 이에 따라 2004년 10월 양국은 러·중 동부국경보충협정을 체결했고, 2005년 5월 양국 의회의 비준을 거쳐 6월 양국 외무장관이 해당 협정의 비준서를 교환했다. 2008년 7월 양국이 구체적인 경계선을 명시한 보충의정서(Supplementary Protocol)에 서명하면서 영토문제가 법적으로 완전히 해결되었다.<sup>122)</sup>

탈냉전기 중국과의 전략적 동반자 관계 발전은 ‘러시아 대외정책의 가장 위대한 성과’이자 가장 중요한 과제이다. 미국의 패권적 우위가 유지

<sup>121)</sup> С. Г. Лузянин, *Восточная политика Владимира Путина* (Москва: Восток-Запад, 2009), pp. 327~328.

<sup>122)</sup> 제성훈, “러시아 대 중국정책의 지정학적 지향: 2000년대 양국관계를 중심으로,” p. 388.

되는 가운데, 중국은 지구적, 지역적 수준에서 영향력 있는 강대국으로 부상했다. 따라서 역사를 굳이 되돌아보지 않아도, 중국은 장기적으로 적어도 유라시아에서 러시아의 지정학적 경쟁자가 될 가능성이 크다. 하지만 여전히 중국과의 협력을 통한 공동이익이 크기 때문에, 러시아는 사활적 이익이 걸려있지 않는 한 중국과의 갈등을 회피하고자 한다. 중국 역시 동북아에서 미국과 일본의 견제에 대응하기 위해서라도 등 뒤에 있는 러시아를 자극하지 않으려 한다. 바로 이러한 배경에서 양국의 국경합의는 가능했다. 러시아와 중국은 민감한 국경문제를 정치적 타협으로 해결하면서 양국관계의 역사에서 새로운 장을 열었다.

## 나. 가설 검증

**가설 1. 국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.**

러시아와 중국의 체제유사성 비교는 매우 까다로운 일이다. 적어도 소련 해체 이전에는 양국 공히 사회주의 이념에 기반을 둔 국가체제를 유지하고 있었기 때문에 체제유사성이 높았다고 할 수 있다. 하지만 중국은 이미 1970년대 말부터 오늘날까지 정치적으로는 중국공산당의 영도 하에 사회주의 체제를 유지하면서, 경제적으로는 ‘사회주의 시장경제’ 발전을 위해 노력해왔다. 반면, 소련 해체 이후 러시아는 급진적인 정치·경제개혁을 통해 서구식 민주주의와 시장경제를 과감하게 도입했다. 물론 중국에서는 헌법에 의해 중국공산당의 영도가 보장되어있고, 러시아에서는 강력한 대통령제 하에서 2000년대부터 일당우위정당체제가 유지되고 있기 때문에 양국의 정치체제가 다소 유사성을 갖는 것은 사실이다. 또한, 중국식 ‘사회주의 시장경제’와 러시아식 ‘국가자본주의(State Capitalism)’ 또는 ‘관리자본주의(Managed Capitalism)’가 공히 시

장에 대한 국가의 우위를 의미한다는 측면에서 양국의 경제체제가 유사해 보이는 것도 사실이다.

이처럼 러시아와 중국의 국가체제는 현상적으로 유사해보이지만, 본질적으로는 전혀 다른 작동방식을 가지고 있다. 엘리트 충원구조, 지도자 선출방식, 권력구조(권력분립/권력집중), 경제에 대한 국가의 조정기제 등의 측면에서 양국의 국가체제는 완전히 다르다고 말할 수도 있다. 따라서 가설의 채택 여부는 국가체제의 유사성을 어떻게 정의하는가에 달려있다. 여기서는 국가체제의 유사성이 양국의 국경 지역 협력에 직접적으로 영향을 미쳤다는 합리적 근거가 존재하지 않기 때문에 가설을 기각한다.

**가설 2. 국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.**

중국은 2010년부터 러시아의 최대 교역상대국이다. 2002년 92억 3,800만 달러에 불과했던 양국의 교역은 2005년 203억 1,300만 달러로 약 2.2배, 2010년 592억 9,000만 달러로 약 6.4배 증가했으며, 2014년에는 사상 최고인 883억 5,000만 달러를 기록했다.

표 III-1 중국의 대러 교역 변화

(단위: 100만 달러)

	2005	2010	2013	2014
총교역량	20,313	59,290	88,684	88,350
수출	7,265	38,964	53,065	50,856
수입	13,048	20,326	35,619	37,494

출처: Федеральная служба государственной статистики, 『Торговля России』 (Москва: Росстат, 2015), p. 174.

양국 간 국경협력도 활성화되었다. 현재 러시아의 60개 이상 연방구성 주체가 중국의 여러 지방들과 접촉하고 있으며, 2009년 9월 양국 정상은 '2018년까지 러시아 동시베리아·극동 지방들과 중국 동북지역 지방들 간 협력 프로그램'을 채택했다.<sup>123)</sup>

현재 중국은 한국, 일본과 함께 러시아 극동지역의 중요한 교역상대국이다. 중국의 헤이룽장 성이 러시아 극동지역과 가장 활발하게 국경 무역을 하고 있는데, 이는 두 지역이 접하고 있는 국경이 무려 3,000km에 달하기 때문이다. 2013년 기준 헤이룽장 성과 러시아의 국경무역액은 약 224억 달러로 양국 간 총교역액(약 890억 달러)의 25%를 상회한다.<sup>124)</sup> 이른바 '보따리무역'도 활성화되어 있어, 이를 고려할 경우 국경무역액이 공식통계의 약 2~3배가 될 것이라는 주장도 있다.<sup>125)</sup> 국경무역의 활성화로 중국과 직접 국경을 접하고 있는 극동지역의 일부 연방구성주체들은 중국에 대한 높은 수입의존도를 보이고 있다. 아무르 주와 유대인 자치주의 수출과 수입에서 중국이 차지하는 비중은 80% 이상이다. 중국과 국경을 접하고 있지만 행정적으로 극동지역이 아니라 시베리아 지역(또는 보다 하위개념으로 바이칼 지역)에 속하는 자바이칼리에 변강의 수입에서 중국이 차지하는 비중은 거의 100%에 달한다.<sup>126)</sup>

123) О Российско-китайских отношениях, <<http://www.mid.ru/ru/maps/cn/?currentpage=main-country>>.

124) Heilongjian-Russia Trade Posts Increase amid Pessimism, <[http://www.china.org.cn/business/2014-01/12/content\\_31163835.htm](http://www.china.org.cn/business/2014-01/12/content_31163835.htm)> (검색일: 2017.09.14.).

125) The Russian Far East and China: Thoughts on Cross-Border Integration, <<http://www.fpri.org/print/1883>> (검색일: 2017.09.14.).

126) 제성훈 외, 『러시아의 극동·바이칼 지역 개발과 한국의 대응방안』, pp. 177~178.



380억 m<sup>3</sup> 규모의 가스 공급계약을 체결했는데, 2019년 12월 20일부터 ‘시베리아의 힘(Sila Sibiri)’ 가스관을 통해 천연가스 공급을 시작하기로 했다.<sup>128)</sup> 이처럼 러시아와 중국 간 경제·인적 교류 확대와 국경협력 활성화는 서로 상승작용을 하고 있다. 따라서 이 가설은 채택된다.

### 가설 3. 정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

양국 관계의 기본원칙과 방향은 2001년 7월 체결된 러·중 선린우호협력조약에 기반을 두고 있는데, 현재 양국관계는 ‘포괄적이고 동등한 신뢰적 동반자이자 전략적 상호협력관계’로 규정된다. 해당 조약의 실현을 위해 2005~08년, 2009~12년 액션플랜이 수행되었고, 2013년 3월에는 2013~16년 액션플랜이 채택되었다. 2014년 2월에는 시진핑 국가주석이 소치 동계올림픽 개막식에 참석하기도 했다. 다양한 국제문제에 대한 양국의 입장도 새로운 다극적 세계질서 형성에 대한 기대부터 북핵문제, 시리아 문제 등에 이르기까지 대부분 일치하고 있다. 러시아는 타이완 및 티베트 문제에서 중국의 입장을 확고하게 지지해왔으며, 중국 역시 러시아 내 테러리즘 및 분리주의 세력과의 투쟁에 대한 러시아의 노력을 지지해왔다. 게다가 양국은 상하이협력기구(SCO)의 주도국으로서 미국의 패권주의에 대한 공동대응을 지향하고 있다. 따라서 비록 ‘동맹관계’는 아니지만 양국의 외교관계 수준은 매우 높다고 할 수 있기 때문에 이 가설은 채택된다.

<sup>128)</sup> «Газпром» начнет поставлять газ в Китай с 20 декабря 2019 года, <<https://www.vedomosti.ru/business/articles/2017/07/04/708585-gazprom>> (검색일: 2017.09.14.).

**가설 4.** 역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.

러시아와 중국은 비록 1969년 다만스키 섬과 잘라나시콜 호수에서 군사적 충돌이 수반된 국경 분쟁을 경험했지만, 1991년 5월 소·중 동부국경협정, 1994년 9월 러·중 서부국경협정에 이어, 2004년 10월 러·중 동부국경보충협정에 서명하면서 국경합의를 끝냈다. 따라서 이 가설은 채택된다.

**가설 5.** 국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.

유라시아 내륙에서 거대한 영토와 긴 국경선을 유지해온 러시아는 전통적으로 '완충국들의 고리' 또는 완충지대를 확보하는 정책을 선호해왔다. 비록 몽골이 양국의 국경을 3,500km 이상 줄이면서 서부와 동부로 분리하고 있지만, 여전히 중국과의 국경선은 약 3,645km에 달하며, 중국은 러시아의 인접국 중 가장 강한 군사력을 가지고 있는 나라이다. 따라서 국경선상에 있는 아이훈 강, 우수리 강, 아무르 강의 여러 섬들은 유사시를 대비하는 완충지대이자, 전략적 요충지라 할 수 있다. 하지만 러시아와 중국의 국경협력이 활발하게 이루어지고 있기 때문에, 이 가설은 기각된다.

**가설 6.** 상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

중국과 러시아는 2차 세계대전 전승국으로서 안보리 상임이사국 지위

와 합법적인 핵무기 보유 권리를 가지고 있으며, 신흥경제대국으로서 브릭스(BRICS)의 주도국이기도 하다. 따라서 양국의 상대적 국력 비교는 매우 어려운 일이 아닐 수 없다. 물론 이미 1990년대 말부터 중국은 인구력(인구수), 경제력(GDP), 군사력(군비지출액) 등 모든 면에서 러시아를 압도해왔다. 양국 간 국경합의가 완전히 이루어지기 직전인 2003년 당시 중국은 러시아에 비해 인구는 약 8.9배, GDP는 약 3.6배, 군비지출액은 약 2.5배 많았다.

표 III-2 중국과 러시아의 국력 비교

		인구수 (100만 명)	GDP (10억 달러)	군비지출액 (100만 달러)
중국	1993	1,185.170	623.054	26,240
	2003	1,292.270	1,671.072	65,543
	2013	1,360.720	9,635.025	185,152
러시아	1993	148.436	197.428	36,661
	2003	144.583	462.332	26,338
	2013	143.367	2,230.624	57,500

주: GDP는 매년 일반가격 기준, 군비지출액은 2015년 불변가격 및 환율 기준  
출처: IMF World Economic Outlook Databases, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx>; SIPRI Military Expenditure Database <https://www.sipri.org/databases/milex>> (검색일: 2017.09.14.).

냉전시절 소련이 인구를 제외한 모든 면에서 중국을 압도했던 사실을 상기한다면, 러시아와 중국의 상대적 국력은 적어도 역전되었다고 말할 수 있다. 하지만 첨단무기 개발을 통해 여전히 러시아가 미국 다음가는 세계 2위의 무기수출국(2011~15년 기준 25%, 미국은 33%, 중국은 5.9%) 지위를 유지하고 있고,<sup>129)</sup> 이러한 러시아 무기의 최대 고객이 중

<sup>129)</sup> "SIPRI Yearbook 2016 Summary," p. 20.

국이라는 점을 고려할 때, 군비지출액만으로 군사력을 평가할 수는 없을 것이다.

러시아와 중국의 국경 지역에서 협력이 활발하게 이루어지고 있음에도 불구하고, 이처럼 러시아와 중국 중 어느 나라의 상대적 국력이 더 큰지 쉽게 판단하기 어렵기 때문에 가설은 기각되는 것이 옳다. 하지만 상대적 국력의 역전이 국경문제에서 러시아의 보다 전향적인 입장 변화를 불러왔을 가능성도 적지 않다. 다시 말해, ‘지금 합의하지 않으면 나중에 더 많은 양보를 해야 한다’는 두려움이 국경합의를 가능하게 했는지도 모른다.

#### 다. 소결

이상 6개의 가설을 검증한 결과, 세 개의 가설, 즉 ‘국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다’, ‘국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다’, ‘상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다’는 기각되었고, 다른 세 개의 가설인 ‘국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다’, ‘정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다’, ‘역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다’는 채택되었다.

표 III-3 중국-러시아 국경 관련 가설 검증 결과

가설		검증결과
1	국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	X
2	국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.	O
3	정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	O
4	역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	O
5	국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	X
6	상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	X

이는 경제·인적 교류가 증가하고 있고, 외교관계도 높은 수준이며, 국경합의도 마무리된 지금, 중국과 러시아의 국경협력이 활발하게 이루어지고 있기 때문이다. 물론 양국의 협력은 국경협력에 그치지 않고 다양한 분야에 걸쳐 전방위적으로 이루어지고 있다.

반면, 중국과 러시아의 체제 유사성, 상대적 국력 차이는 쉽게 판단하기 어려울 뿐만 아니라, 그것이 가설의 채택가능성을 높여주는 것도 아니다. 양국의 체제의 유사성이 높았던 냉전 시절에 오히려 국경에서 군사적 충돌이 발생했으며, 러시아가 중국에 비해 상대적으로 강한 국력을 가지고 있던 냉전 시절보다 양국의 상대적 국력이 엇비슷한 오늘날에 국경협력이 더 활발히 이루어지고 있다는 점에서 그렇다.

중국과 러시아의 국경 지역은 유사시를 대비하는 완충지대이자, 전략적 요충지로 간주할 수 있음에도 불구하고, 양국은 분쟁의 대상을 총면적 50:50으로 분할하여 국경을 확정했다. 중국과 러시아의 국경합의가 세계적, 지역적 수준에서 양국의 전방위적 협력을 강화하는 기반이 되었다

는 점을 고려할 때, 이는 오늘날 여러 국가 간 국경문제를 해결하는 가장 단순하면서도 가장 합리적인 방안일 수 있다.

## 2. 러시아-핀란드

### 가. 역사적 배경과 쟁점

국경의 의미는 지속적인 개념이 아닌, 사회적·정치적 상황에 따라 변화하는 개념이다.<sup>130)</sup> 또한 국경은 그 공간적 범위가 국경선 자체에 국한되지 않고 지역사회를 넘어 글로벌 차원으로 확장될 수도 있다. 이러한 맥락에서 러시아-핀란드 국경 지역 협력은 국경선이 단순히 국가 간 경계를 표시하는 선이 아니라 관습(practices)과 담론(discourses)의 총체라는 점을 보여주는 주요 사례이다.<sup>131)</sup>

아래에서는 러시아-핀란드 국경의 개념과 그 역사적 배경을 살펴보고, 해당 국경 지역 협력 레짐(regime)의 형성 과정과 주요 특징을 고찰해본다.

#### (1) 국경의 개념과 역사적 배경

러시아와 핀란드는 1,340km의 국경선을 접하고 있다. 소련 시기에 러시아-핀란드 국경선은 사회주의 국가와 서구 자본주의 국가 간 가장 긴 경계선으로 ‘닫힌 이념적 국경(closed ideological border)’의 전형이었다.<sup>132)</sup> 그러나 해당 국경은 소련 해체 이후 국경 간 협력이 확대됨에 따라 열린 국경(open border)으로 변화했으며, 핀란드의 유럽연합

<sup>130)</sup> Anssi Paasi, "Boundary as social practice and discourse: The Finnish-Russian border as an example," (Department of Geography University of Oulu, 1998), p. 5.

<sup>131)</sup> The border between Finland and Russia, (May 13, 2010), <<https://criticalgeography.wordpress.com/2010/05/13/the-border-between-finland-and-russia/>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>132)</sup> Anssi Paasi, "Boundary as social practice and discourse: The Finnish-Russian border as an example," p. 4.

(EU) 가입에 따라, 역외영토인 칼리닌그라드를 논외로 할 때, EU와 러시아 간 유일한 국경이 되었다.

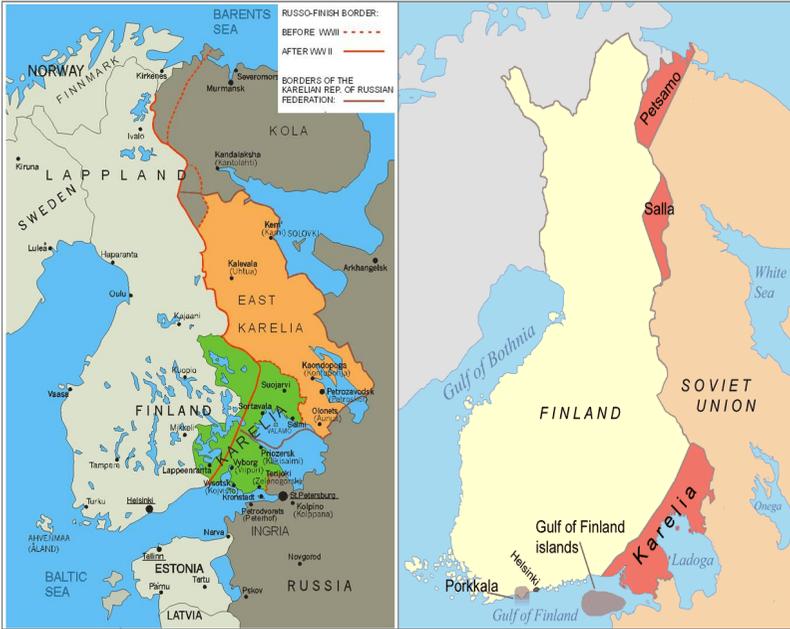
현재 러시아와 핀란드의 주요 접경지역은 러시아의 북서연방관구에 속한 무르만스크 주(Murmansk Oblast), 카렐리아 공화국(Republic of Karelia), 레닌그라드 주(Leningrad Oblast), 상트페테르부르크 시(Saint Petersburg)가 해당되며, 핀란드의 경우 라플란드(Lapland), 북오스트로보스니아(Northern Ostrobothnia), 카이누(Kainuu), 북카렐리아(North Karelia), 남사보니아(Southern Savonia), 남카렐리아(South Karelia), 키멘라크소(Kymenlaakso) 등이 해당된다.<sup>133)</sup>

현재의 국경선은 제2차 세계대전 중 소련-핀란드 간 치러진 두 차례의 전쟁(겨울전쟁, 계속전쟁)의 결과로 체결된 파리조약(1947년)에 근거하고 있다. 역사적 배경을 살펴보면,<sup>134)</sup> 핀란드는 약 700여 년 동안 스웨덴의 지배를 받았으며, 19세기 초 나폴레옹 전쟁에서 스웨덴이 러시아에 패배한 이후부터는 100년 이상 러시아의 영향력 아래 있었다. 핀란드는 러시아혁명이 발발한 1917년 독립을 했으나, 좌우파간 대립에 따른 내전의 후유증, 독일과 러시아의 세력 각축 등에 따른 혼란을 겪었다. 이후 2차 세계대전 중 소련과 치른 겨울전쟁(Winter War, 1939~40년), 계속전쟁(Continuation War, 1941~44년)에 패배하면서 남동부에 위치한 제2의 도시인 비이푸리(Viipuri)를 포함하는 카렐리아 지역 일부와 북동부에 위치한 페트사모, 살라 등 많은 영토를 소련에 양도했다.

133) 러시아의 행정구역은 총 8개 연방관구, 85개 연방주체(남부 연방관구에 속한 크림공화국, 세바스토폴 시 포함)로 구성되어 있으며, 핀란드는 총 19개의 지역으로 구성되어 있다.

134) 김진호, “핀란드의 편승적 중립정책,” 『세계정치 11』, 제30권 1호 (2009), pp. 102~105.

그림 III-7 러시아-핀란드 국경선 변화



주: 파리조약(1947년)에 따라 핀란드 남동부에 위치한 제2의 도시 비이푸리(Viipuri)를 포함한 카렐리아(Finnish Karelia) 지역 일부와 북동부에 위치한 페트사모(Petsamo), 살라(Salla) 지역이 소련에 편입되었다.

출처: “(左) What is Karelia? (Text and map by Andrew Andersen),” <[http://www.conflicts.rem33.com/images/Finland/wat\\_is\\_karjala.htm](http://www.conflicts.rem33.com/images/Finland/wat_is_karjala.htm)> (검색일: 2017.09.14.) ; “(右) Finland-Russia border,” <[https://en.wikipedia.org/wiki/Finland%E2%80%93Russia\\_border](https://en.wikipedia.org/wiki/Finland%E2%80%93Russia_border)> (검색일: 2017.09.14.).

이러한 과정 속에서 러시아와의 국경에 대한 핀란드의 인식과 정책방향도 변화를 겪었다. 핀란드는 1917년 독립 이후 국가건설(nation-building) 과정에서 국경을 ‘배타적 정치적 경계선(exclusive political boundaries)’으로 인식했다.<sup>135)</sup> 이 시기 핀란드 입장에서 러시아와의

<sup>135)</sup> Anssi Paasi, “Boundary as social practice and discourse: The Finnish–Russian border as an example,” p. 5.

국경선은 상대국에 대한 불신과 반감의 상징이었다. 이를 보여주듯 1910년 대러시아 수출이 핀란드 전체 수출의 약 30%를 차지했으나, 1930년대에는 그 비중이 0.5%에 그칠 정도로 양국 간 교류가 급감했다.

핀란드는 1920~30년대에 서유럽 국가 및 미국과 협력관계 구축을 도모하는 등 친서방 정책을 지향했으나, 소련과 국경을 접하고 있는 지정학적 요인으로 인해 소련의 영향력에서 완전히 자유로울 수는 없었다. 특히 양차 세계대전을 거치며 카렐리야를 비롯한 많은 영토를 소련에 양도하고, 그로 인해 40만 명 이상의 실향민이 발생함에 따라 국가적 트라우마를 체험해야만 했다. 이는 핀란드가 전후 친서방을 추구하면서도 소련의 위협을 완화하기 위해 대소 우호적 중립정책을 펼친 주요인이라고 할 수 있다.

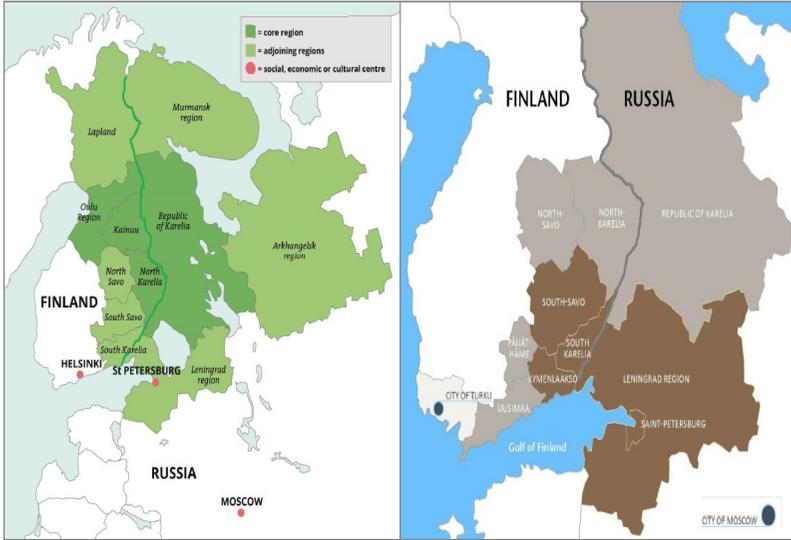
이러한 배경 아래 전후 러시아-핀란드 국경 지역에는 탈영토화(deterritorialization) 및 재영토화(reterritorialization) 현상이 나타나게 되었으며,<sup>136)</sup> 이는 양국 간 국경의 개념을 변화시켰다. 1970~80년대에 핀란드 동부 국경 지역에서 재정착한 카렐리야 실향민들의 주도로 이른바 ‘카렐리야 재건’ 움직임이 나타났다.<sup>137)</sup> 이를 통해 지역(local) 경제, 산업, 문화 부흥에 대한 관심이 높아졌고, 특히 관광 부문이 활성화되었다. 이에 러시아-핀란드 국경 간 인적·물적 교류가 활기를 띠기 시작했으며, 이 같은 현상은 소련 해체 이후 더욱 심화되었다.

---

<sup>136)</sup> 위의 글, p. 4.

<sup>137)</sup> 위의 글, p. 7.

그림 III-8 러시아-핀란드 국경협력 주요 대상 지역



주: (左) 카렐리야(Karelia) CBC(Cross-border Cooperation) 프로그램 대상 지역; (右) 핀란드 남동부-러시아(Southeast Finland-Russia) CBC 프로그램 대상지역.  
 출처: “(左) Karelia CBC Joint Operational Programme 2014-2020,” p. 6, <<http://www.kareliabc.fi/sites/default/files/assets/images/dokumentit/JOP%20Karelia%20CBC%2017.12.2015.pdf>> (검색일: 2017.09.14); “(右) South-East Finland-Russia CBC Joint Operational Programme 2014-2020,” <[http://www.sefrcbc.fi/wp-content/uploads/sites/6/2016/12/South-East-Finland-Russia-CBC-2014-2020-JOP\\_EN.pdf](http://www.sefrcbc.fi/wp-content/uploads/sites/6/2016/12/South-East-Finland-Russia-CBC-2014-2020-JOP_EN.pdf)> (검색일: 2017.09.14.).

표 III-4 러시아-핀란드 주요 국경 지역 현황

국가	면적(km <sup>2</sup> )/ 인구(명)/경제 규모(GDP, \$)	접경지역		
		지역명	면적 (km <sup>2</sup> )	인구 (만 명)
러시아	17,075,200/ 14억/ 1조 2,832억 (*16년 기준, 세계 12위)	무르만스크 주 (Murmansk Oblast)	144,900	79.5
		카렐리야 공화국 (Republic of Karelia)	172,400	64
		레닌그라드 주 (Leningrad Oblast)	84,500	172
		상트페테르부르크 시 (Saint Petersburg)	1,439	532

국가	면적(km <sup>2</sup> )/ 인구(명)/경제 규모(GDP, \$)	접경지역		
		지역명	면적 (km <sup>2</sup> )	인구 (만 명)
핀란드	338,424/ 550만/ 2,368억 ('16년 기준, 세계 43위)	라플란드(Lapland)	100,366	18
		북 오스트로보스니아 (Northern Ostrobothnia/ Oulu 지역)	37,149	40
		카이누(Kainuu)	22,687	7.5
		북 카렐리아 (North Karelia)	21,584	16.7
		남 사보니아 (Southern Savonia)	18,768	15
		남 카렐리아 (South Karelia)	6,873	13
		키멘라크소 (Kymenlaakso)	5,595	18

주: GDP 대비 군사비 지출 비중은 2016년 기준 러시아 5.3%, 핀란드 1.4%임.  
출처: Wikipedia, <<https://www.wikipedia.org/>>에서 각 지역명 검색 (검색일: 2017.09.14.); Worldbank, <<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>> (검색일: 2017.09.14.); SIPRI, <<https://www.sipri.org/databases/milex>> (검색일: 2017.09.14.).

## (2) 국경협력 레짐의 형성과 전개

상술한 역사적 맥락 속에서 러시아와 핀란드 간 국경 지역 협력은 1917년 핀란드의 독립 이후 소련 시절을 거치며 70여년 이상 정체되었다. 소련 시절에 양국 국경 간 직접적인 인적, 물적 교류는 매우 제한적으로 이루어졌으며, 2차 세계대전 이후 양국 간 경제관계도 중앙정부 주도로 구축되었다.

이러한 국경 지역의 협력 단절은 해당 접경 지역의 발전에 부정적인 영향을 끼쳤다. 소련 시절에 양국의 국경 지역 활동은 군사·안보 목적에 국한되었고, 이는 교통, 통신 인프라 등 경제사회 발전을 위한 기반 시설 확충 부진, 주요 대도시와의 연계성 저하 등의 부작용을 낳았다.<sup>138)</sup> 인프

<sup>138)</sup> Heikki Eskelinen and Merja Kokkonen, "Getting into Line with the European Regime-Programmes of Transborder Cooperation on the Finnish-Russian Border," <[http://www.geo.ut.ee/nbc/paper/eskelinen\\_kokkonen.htm](http://www.geo.ut.ee/nbc/paper/eskelinen_kokkonen.htm)> (검색일: 2017.07.08.).

라 네트워크 구축, 공공 및 민간 서비스의 원활한 공급, 제도적 메커니즘 구축 등을 국경 지역 협력 활성화를 위한 전제조건이라고 볼 때, 러시아-핀란드 국경 지역의 대부분이 인구가 희박한 타이가(taiga) 삼림 지대인 동시에 도시화가 미흡하다는 점에서 기술적, 제도적 관점에서 효율적인 협력을 위한 기반 조성이 시급한 상황이었다.

이러한 여건 아래 소련 해체를 전후로 하여 러시아와 핀란드 양자 차원에서 국경협력이 활성화되는 움직임을 보이기 시작했다. 또한 1995년 핀란드의 EU 가입을 계기로 러시아-핀란드 국경은 EU의 외부국경(external borders)이 되었으며, 이에 해당 국경이 국제적 성격(international status)을 가지게 됨에 따라 EU-러시아-핀란드 다자 차원의 국경협력이 이루어지게 되었다.<sup>139)</sup>

먼저 러시아-핀란드 양자 차원에서 추진된 국경협력의 내용을 살펴보면, 이는 앞서 제시한 바와 같이, 전후 핀란드의 실향민들이 지역 차원(local level) 및 풀뿌리 수준(grassroot-level)에서 다양한 경제·문화 활성화 프로젝트를 추진하는 데 기반을 두고 있다. 즉, 국경 지역의 시민 단체, 지역단체, 학교 등이 주도하여 국경 간 네트워크를 조성하기 시작했으며, 이러한 시민사회의 주도로 러시아-핀란드 국경 지역에 ‘초국경적 지역(trans-border region)’이 형성되기 시작했다. 이에 따라 소련 해체 직전인 1980년대 말부터 러시아-핀란드 국경 지역 여행제한이 완화됨에 따라 인적 교류가 더욱 활기를 띠기 시작했다. 특히 1992년 양국 간 ‘근린지역 협력(neighbouring area cooperation)’ 협정이 체결되면서 국경협력 확대를 위한 제도적 틀이 마련되었다.

‘근린지역 협력’은 핀란드 대외정책의 중요한 부분으로, 핀란드의 지정학적 위치, 피지배와 침탈의 역사적 경험 등이 복합적으로 작용하면서

<sup>139)</sup> NCM, “Cross-border Cooperation in the Baltic Countries and North-West Russia,” (2004), p. 4, <<http://ec.europa.eu/ourcoast/download.cfm?fileID=988>> (검색일: 2017.09.14.).

형성되었다고 할 수 있다. 양국 간 ‘근린지역 협력’ 협정의 중점대상 지역은 무르만스크 주, 카렐리야 공화국, 레닌그라드 주, 상트페테르부르크시 등 러시아 북서부 접경지역이며, 주요 목표는 해당 지역에서 양국 간 경제협력 및 공공-민간 교류 촉진, 환경 및 원자력 관련 리스크 감소, 마약의 확산과 전염성 질병 예방, 법적·행정적 시스템 정비 등이다.<sup>140)</sup> 이 협정을 통해 핀란드를 방문한 연간 러시아인 수가 1991년 9,000명에서 1996년 17만 명까지 증가한 것으로 나타났다.

2009년 기준 이 협정 차원에서 200개의 연간 프로젝트가 추진되었으며, 우선 분야는 경제, 환경, 농업, 복지 및 보건, 원자력 안보, 교육, 시민사회 등의 순이다. 최우선 분야인 경제 분야의 주요 프로그램은 교통 인프라 개선 및 물류 원활화, 비즈니스 활동 촉진(△EuroRussia forum을 통한 러 북서지역 중소기업 지원, 러-핀 기업 네트워킹, 비즈니스 단지 조성, △FinRus training initiative를 통한 양국 청년 경영인 교류 및 훈련) 등이다.<sup>141)</sup>

2012년 러시아와 핀란드는 양국 국경 간 협력 조약(state treaty on cross-border cooperation between Finland and Russia)을 체결했다. 러시아 경제개발부와 핀란드 경제고용부가 책임부처이며, 전략적 협력 메커니즘으로 정부 간 위원회를 조직했다.<sup>142)</sup>

‘근린지역 협력’ 협정과 국경 간 협력 조약은 이어서 논의할 EU의 유럽 근린 파트너십 정책수단(ENPI: European Neighborhood and

<sup>140)</sup> Ministry for Foreign Affairs of Finland, “Neighbouring Area Cooperation,” (2009), p. 2. <<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=49714&GUID=%7B9E44C8E8-521E-4655-B4FB-18EC17F60F65%7D>> (검색일: 2017.07.08.).

<sup>141)</sup> Ministry for Foreign Affairs of Finland, “Neighbouring Area Cooperation,” p. 3.

<sup>142)</sup> State treaty on cross-border cooperation between Finland and Russia, <<https://tem.fi/en/state-treaty-on-cross-border-cooperation-between-finland-and-russia>> (검색일: 2017.07.09.).

Partnership Instrument)과 국경 간 협력(CBC: Cross-Border Cooperation) 정책 차원에서 추진되는 러시아-핀란드 국경 지역 협력을 위한 세 개의 프로그램 수행을 지원하고 있다.

‘근린지역 협력’ 협정에 기초한 러시아-핀란드 국경협력이 주로 러시아와 핀란드 양자 차원에서 이루어졌다면, 핀란드의 EU 가입을 계기로 EU-러시아-핀란드가 공동으로 지원하는 공식적인 다자 프로젝트가 추진되었다.<sup>143)</sup> 즉, EU의 ENPI CBC 정책의 일환으로 ‘카렐리아(Karelia)’, ‘남핀란드-러시아(Southeast Finland-Russia)’, ‘Kolarctic’라는 세 개의 프로그램이 수행되었다. 현재 각 프로그램 별 2014-20년 사업이 추진되고 있으며, 세 개 프로그램에 총 1억 7,900만 유로(약 2,350억 원)의 예산이 투입될 계획이다.

첫째, ‘카렐리아(Karelia)’ 프로그램은 러시아의 카렐리아 공화국, 핀란드의 카이누, Oulu 지역, 북카렐리아를 중점 대상 지역으로 하며, 이들 지역은 700km의 국경을 접하고 있다(그림 III-2 참고). 이 프로그램은 해당 지역의 경제사회 발전과 환경, 보건, 안보 등 공통과제 해결, 비즈니스 및 인적 교류 확대 등을 목표로 추진된다.

둘째, ‘남핀란드-러시아(Southeast Finland-Russia)’ 프로그램은 러시아의 레닌그라드 주, 상트페테르부르크 시, 핀란드의 남카렐리아, 남사보니아, 키멘라크소를 중점 대상 지역으로 한다(그림 III-2 참고). 이 프로그램의 중점 목표는 중소기업 육성 및 비즈니스 환경 개선, 교육, 연구개발(R&D) 활성화, 환경 보호, 국경안보 강화 등이다.

셋째, ‘Kolarctic’ 프로그램은 러시아(무르만스크 주, 아르한겔스크 주, 네네츠 자치구), 핀란드(라플란드), 스웨덴(노르보텐), 노르웨이(핀마르크, 트롬스, 노르드란드) 등 바렌츠 해 연안 국가의 접경지역을 대상

<sup>143)</sup> ‘국경 간 협력 조약’(2012년)의 경우 주요 재원을 ENPI CBC 프로그램 등 EU로부터 확보하기 때문에, 양자조약이나, EU-러시아-핀란드 다자 프로젝트의 성격이 강하다.

으로 한다(〈그림 III-3〉 참고). 이 프로그램은 북극지역의 경제 활성화, 기후변화 등 환경 리스크 완화, 인적교류 및 기술교류 촉진 등을 중점 목표로 규정하고 있다.

그림 III-9 러시아-핀란드 국경 지역과 ENPI 프로그램 ‘Kolarctic’ 대상 지역



출처: Kolarctic CBC 2014-2020, 〈<http://kolarctic.info/kolarctic-2014-2020/>〉 (검색일: 2017.07.08.).

### (3) 러시아-핀란드 국경협력의 특징

(가) 핀란드의 지정학적 요인과 역사적 경험: 적극적 ‘근린지역 협력’ 추진  
 핀란드는 스웨덴과 러시아의 오랜 지배를 받았으며, 20세기 초 독립 이후에도 독일과 러시아의 세력 다툼의 영향으로 혼란을 겪었다. 핀란드는 북유럽 국가이자 발트해 국가로서 전략적 가치가 높았으며, 특히 지리적으로 소련과 국경을 접하고 있었기 때문에 대소련 관계에 대한 고민을 바탕으로 중립정책을 수행하게 되었다.<sup>144)</sup>

특히 핀란드의 중립정책은 “오랜 숙적이었던 소련과의 우호관계를 토대로 한 편승적 중립”이라는 분석이 있으며,<sup>144)</sup> 이는 핀란드가 1991년 12월 소련 해체 직후 1992년 러시아와 ‘근린지역 협력’ 협정을 체결하고, 러시아와의 접경지역을 대상으로 적극적인 협력 프로젝트를 추진한 배경이 되기도 한다.

#### (나) 국경협력의 성공사례로서 러시아-핀란드 국경협력

러시아와 핀란드의 국경협력 사례, 특히 핀란드 동남부 지역과 러시아의 레닌그라드 주, 상트페테르부르크 시 간 협력은 국경협력이 지역 경제 사회 발전으로 이어질 수 있다는 점을 보여주는 대표적인 성공사례로 회자된다. 이 지역은 경제규모는 다르지만, 지리적 인접성, 발트해 연안국, 역사적 경험 공유 등 많은 유사점을 보유하고 있다.

러시아-핀란드 간 교역의 확대는 특히 해당 접경지역에 선순환 효과를 가져왔다. 러시아인 관광객의 증가에 따른 관광 수입이 핀란드 동남부 지역 경제 성장에 크게 기여했으며, 관광수요 확대는 관련 서비스업에 대한 투자 확대, 일자리 창출을 가져왔다. 특히 상트페테르부르크 시의 주요 외국인 투자기업 가운데 핀란드 기업이 다수 있으며, 민간 교류 및 네트워크 확대를 통한 경제 전반의 점진적인 시너지 효과도 기대할 수 있다.<sup>146)</sup>

#### (다) 국경협력 활성화의 기반으로서 시민사회 기반 초국경적 지역 형성 러시아와 핀란드의 국경협력은 “전통적인 중심-주변부 관계에서 상

<sup>144)</sup> 소련 입장에서 핀란드는 북유럽 국가이자 발트해 국가라는 높은 전략적 가치를 가지고 있는 한편, 제2도시이자 주요 항구도시인 레닌그라드가 핀란드 국경에서 불과 23km 지점에 위치하고 있는 점 등으로 인해 사활적 이해가 걸린 국가였다. 김진호, “핀란드의 편승적 중립정책,” pp. 105~107.

<sup>145)</sup> 위의 글, p. 92.

<sup>146)</sup> Ministry for Foreign Affairs of Finland, “Cross-border cooperation - benefiting from borders,” (2009), p. 11, <[http://www.aebr.eu/files/publications/CBC\\_Benefiting\\_from\\_Borders.pdf](http://www.aebr.eu/files/publications/CBC_Benefiting_from_Borders.pdf)> (검색일: 2017.07.08.).

호의존성과 보완성에 기반한 새로운 형태의 지역주의, 즉 경제적, 정치적, 사회문화적 혜택을 공유하는 초국경적 네트워크 형성의 중요성을 시사”하고 있다.<sup>147)</sup>

소련 해체 이후 러시아는 사회적 혼란을 겪으면서 보건 및 공공서비스 부문의 급격한 질적 저하를 경험했다. 이에 앞서 제시한 바와 같이 지역 단위 및 풀뿌리 차원에서 핀란드의 시민단체들이 공중보건, 사회 서비스 등을 지원함으로써 러시아의 정치적 전환에 따른 혼란 완화에 기여했다. 예를 들어 핀란드의 시민단체들은 의약품과 의료장비를 갖춘 마을병원을 러시아에 조성했으며, 러시아 카렐리아 공화국에 에이즈 감염률이 급격히 증가함에 따라 이를 예방하기 위한 다양한 공중보건 지원 프로젝트를 추진했다.<sup>148)</sup> 이러한 시민사회 동력에 기초한 초국경적 협력은 소련 시기 동안 국가에 의해 제공되었던 사회적 서비스를 대체한 것이라고 보는 견해도 있다.<sup>149)</sup>

초국경적 협력은 지역 발전에도 큰 기여를 했다. 소련 해체 이후 국경 지역 소재 기업의 붕괴로 러시아는 자본투자 부진, 경기 하강 가속화를 경험했고, 이는 곧 소련 시장에 의존하고 있었던 핀란드 경제에도 부정적인 파급효과를 끼쳤다. 이에 핀란드 시민단체는 러시아의 관광산업과 기업 발전을 위한 제도적 지원을 하였으며, 러시아의 산업 재건을 위해 핀란드 전문가들이 참여하여 러시아 실업자들의 직업교육을 실시하는 교육기관을 세우기도 했다.<sup>150)</sup> 즉 시민사회 네트워크에 기반한 초국경적 지역 형성이 정치적인 수단을 넘어서서 국경협력 활성화에 중대한 기여를 했음을 알 수 있다.

---

147) “[권퍼런스] 동북아 초국경 지역발전과 정책과제 (2010.07),” <<http://m.blog.naver.com/sunpine2/40140166922>> (검색일: 2017.07.09.).

148) 위의 글.

149) 위의 글.

150) 위의 글.

## 나. 가설 검증

가설 1. 국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

러시아와 핀란드의 국가 체제와 성격은 대조적이라고 할 수 있으나, 그럼에도 불구하고 국경 지역에서 협력이 이루어지고 있다. Freedom House의 2017년도 자유도(정치적인 권리와 시민의 자유 지수) 평가(최고 1점, 최하 7점)에 따르면, 러시아는 6.5점을 기록하여 비자유국가(Not Free)로 평가되며, 핀란드는 최고점인 1점을 기록하여 자유로운 국가(Free)로 나타났다(표 III-3 참고).<sup>151)</sup> 또한 The Economist와 EIU가 발표하는 민주주의 지수(10점 만점)에 의하면, 러시아는 권위주의 체제(Authoritarian), 핀란드는 완전 민주주의(Full democracy)로 분류되었다(〈표 III-4〉 참고).<sup>152)</sup>

앞서 살펴본 바와 같이, 러시아-핀란드 국경은 소련시기 사회주의 국가와 서구 자본주의 국가 간 가장 긴 경계선이자 ‘닫힌 이념적 국경(closed ideological border)’의 대표적 사례였다. 그러나 핀란드의 대소 우호적 중립정책 추진과 국경 지역 탈영토화 및 재영토화 현상에 따른 새로운 사회·경제 관습(practices)의 형성으로 ‘상호의존적인 국경(interdependent borderlands)’으로 변모할 수 있었다.<sup>153)</sup>

<sup>151)</sup> 2017년 자유도 평가에서 195개국 가운데 87개국(45%)이 자유국가(Free), 59개국(30%)이 부분적 자유국가(Partly Free), 49개국(25%)이 비자유국가(Not Free)로 평가되었다.

<sup>152)</sup> 167개국을 대상으로 하며, 완전한 민주주의, 결합 있는 민주주의, 혼합체제, 권위주의 체제로 분류된다.

<sup>153)</sup> Anssi Paasi, "Boundary as social practice and discourse: The Finnish-Russian border as an example," p. 10.

표 III-5 러시아와 핀란드의 자유도 평가(FH 지수, 2017)

국가	정치적인 권리	시민의 자유	평균 자유도
러시아	7	6	6.5 (Not Free)
핀란드	1	1	1.0 (Free)

출처: Freedom in the World 2017, <<https://freedomhouse.org/report/fiw-2017-table-country-scores>> (검색일: 2017.07.10.).

표 III-6 러시아와 핀란드의 민주주의 지수(2016)

국가	점수	순위	선거과정과 그 다원성	정부의 기능성	정치 참여도	정치 문화	시민 자유	분류
러시아	3.24	134	2.67	2.50	5.00	2.50	3.53	권위주의
핀란드	9.03	9	10.00	8.93	7.78	8.75	9.71	완전 민주주의

출처: The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2016: Revenge of the “deplorables,” <<http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2016>> (검색일: 2017.07.10.).

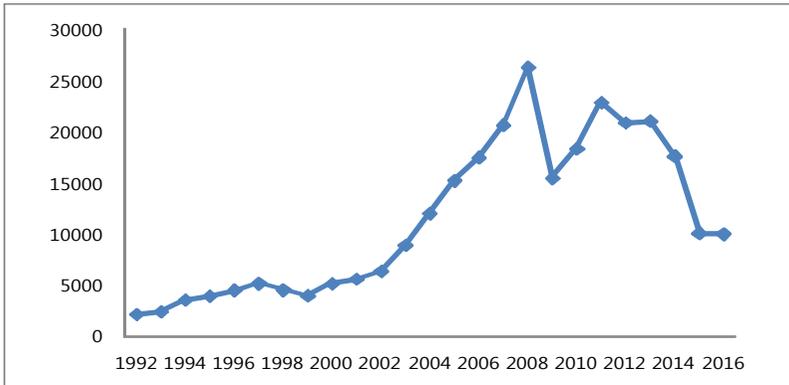
## 가설 2. 국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.

러시아와 핀란드의 경제·인적 교류 확대는 국경 지역 협력에 긍정적인 영향을 끼친 것으로 평가할 수 있다.

러시아와 핀란드의 교역액은 1992년 22억 달러에서 지속적으로 확대되어 2008년 263억 달러로 사상 최고치(1992년보다 약 12배 증가)를 기록했다. 다만 2009년 글로벌 금융위기의 여파로 155억 달러로 감소했으나, 2011~13년에 200억 달러대를 회복·유지했다. 최근 2015~16년에는 전 세계적 경기침체와 러시아 경기둔화의 영향으로 100억 달러 규모로 감소한 상황이다.

그림 Ⅲ-10 러시아와 핀란드의 교역 추이

(단위: 백만 달러)



출처: IMF DOTS, <<http://www.imf.org/en/Data>> (검색일: 2017.07.10).

이러한 대외 변수를 차치하고, 러시아와 핀란드 간 경제협력 확대와 인적교류의 증가는 양국의 접경지역에 선순환 효과를 가져왔으며, 앞으로 가져올 것으로 기대된다. 1990년대 초 이후 점진적인 국경 개방을 통해 러시아-핀란드 국경에서 물적, 인적 교류가 증가했으며, 특히 국경을 통과하는 러시아인 관광객이 크게 증가하여 핀란드 동남부 지역 경제 활성화에 기여했다. 특히 러시아-핀란드 국경협력 프로그램의 꾸준한 추진을 통해 해당 접경지역의 경제사회 지표 개선과 미래 성장 동력 창출을 위한 기반을 조성해왔다는 점을 고려할 필요가 있다.

‘핀란드 남동부-러시아(Southeast Finland-Russia)’ 프로그램(2007-13년)에 대한 평가보고서에 따르면,<sup>154)</sup> 대내외 환경 변화로 프로그램 추진에 따른 주목할 만한 협력 확대 움직임이 나타나지 않더라도,

<sup>154)</sup> “Ex-Post Evaluation of the South-East Finland - Russia ENPI CBC 2007-2013 Programme,” p. 3, <<http://www.sefrcbc.fi/wp-content/uploads/sites/6/2016/12/Evaluation-report-SEFR-ENPI-2007-2013-EX-POST.pdf>> (검색일: 2017.09.15.).

국경 지역에서 지속적인 교통·물류 인프라 개선, 제도적 기반 확충, 공공·민간 교류(전문인력 양성, 지식 전수 등)를 통해 국경협력의 가시성과 효율성을 제고할 수 있다. 이에 지속적인 협력 프로그램 추진을 통해 미래 협력을 위한 기회가 창출된다는 점에서 양국 간 국경협력을 긍정적으로 평가할 수 있다. 특히 ‘우크라이나 위기’ 발발 이후에도 러시아와 핀란드 간 공동 프로젝트가 지속적으로 추진되고 있는 것으로 나타났다.<sup>155)</sup>

### 가설 3. 정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

러시아와 핀란드는 우호협력 관계를 유지하고 있으며, 이는 양국 간 국경협력의 기반이 된다. 핀란드는 1948년 소련과 우호협력상호원조조약을 체결했으며, 1992년에는 러시아와 기본관계조약을 체결하여 러시아와 대등한 주권국가로서 양국 관계를 재설정했다. 핀란드는 경제적으로는 서유럽 시장경제의 일원이나(1969년 OECD에 가입한 데 이어, 1995년에는 EU에 가입), 대소 우호적 중립정책에 기반한 러시아와의 우호관계 유지를 대외정책의 최우선 목표 가운데 하나로 추진하고 있다.<sup>156)157)</sup>

<sup>155)</sup> 러시아와 핀란드는 2015년에 핀란드 남동부 Saimaa지역에 특별경제구역(SEZ)을 조성하기로 합의했으나, 2016년 러시아 정부의 전반적인 SEZ 운영 재검토 계획에 따라 해당 프로젝트도 보류된 바 있다. Serghei Golunov, “Not All Is Lost in Russian-EU Cross-Border Cooperation,” *PONARS Eurasia Policy Memo*, no. 481 (August 2017), p. 5, <[http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Peprm481\\_Golunov\\_August2017.pdf](http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Peprm481_Golunov_August2017.pdf)> (검색일: 2017.09.15.).

<sup>156)</sup> 1970년대부터 ‘핀란드 모델’은 탈냉전의 새로운 전범으로 자리잡았다. 핀란드는 정치·사회적으로는 서구 자본주의와 자유주의 체제를 받아들였지만 외교적으로는 소련의 영향력을 완전히 벗어나지 못했다. 그런 점에서 또 다른 중립국인 스위스나 오스트리아와도 매우 달랐다. 그러나 다르게 보면, 핀란드는 소련과 특별한 우호 관계를 유지하며 소련의 안보 이익을 옹호해주면서도 소련의 위성국가로 전락하지 않았고 오히려 서방과 경제협력과 문화 교류를 강화했다. “그해 핀란드, 작은 나라의 큰 역사,” 『한겨레 21』, 제1070호 (2015.07.17.), <<http://h21.hani.co.kr/arti/world/world>>

가설 4. 역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.

앞서 살펴본 바와 같이 러시아와 핀란드는 과거 국경 분쟁이 있었으나, 현재 국경합의가 이루어진 상황이다. 특히 핀란드 정부는 국경합의를 러시아와의 국경협력 활성화를 위한 전제조건으로 인식하고 있다.

가설 5. 국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.

러시아와 핀란드 국경 지역은 양국 모두에 지정학적 중요성이 크다. 국경선 북부 지역(바렌츠해 연안)에는 풍부한 석유가스 자원이 매장되어 있으며, 북극항로의 중심지로 그 전략적 가치가 크다.

“러시아 입장에서 핀란드와의 국경 지역은 제2의 도시인 상트페테르부르크 시와의 인접성과 북극해 연안지역이라는 점에서 사활적 이해가 걸린 지역이며, 핀란드 입장에서 러시아와의 국경 지역은 과거 피지배와 침탈의 역사적 경험에서 비롯된 안보적인 요인과 풍부한 경제협력 잠재력 등으로 그 중요성이 크다.”<sup>158)</sup> 이러한 배경에도 불구하고, 러시아-핀란드 국경 지역에서 갈등보다는 협력이 이루어지고 있다.

---

[\\_general/39927.html](#)> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>157)</sup> 핀란드는 2차 대전 이후 군사적 중립을 표방해 왔으나, 2016년 10월 미국과 안보협정을 공식적으로 체결했다. 이에 대해 핀란드 정부는 해당 협정이 러시아의 잠재적인 군사적 위협에 대한 방위력을 강화하는 수단이며, 북대서양조약기구(NATO)에 대한 접근은 아니라는 점을 밝힌 바 있다. “‘군사적 중립’ 핀란드, 美와 안보협정 공식 체결,” *KBS*, 2016.10.10., <<http://d.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3358840>> (검색일: 2017.09.14.).

<sup>158)</sup> 김진호, “핀란드의 편승적 중립정책,” pp. 105~107.

**가설 6. 상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.**

러시아와 핀란드는 상대적인 국력 차이가 크다고 볼 수 있다. 경제규모, 영토, 인구, 군사력 등 물리적 측면에 비취볼 때 러시아의 국력이 핀란드를 압도하는 상황이며, 이는 곧 핀란드의 대러 우호적 정책 추진의 배경이 되기도 한다(〈표 III-1〉 참조).

**다. 소결**

6개 가설을 검증한 결과는 아래와 같다. 두 개의 가설 외에 모든 가설이 채택되었다.

**표 III-7** 중국-핀란드 국경 관련 가설 검증 결과

가설		검증결과
1	국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	X
2	국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.	O
3	정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	O
4	역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	O
5	국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	X
6	상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	O

러시아-핀란드 국경은 양국 간 지배와 피지배의 역사와 상대적인 약소국인 핀란드의 지정학적 요인, 양국 간 상이한 국가체제로 인해 핀란드의 독립 이후 약 70년 동안 터부(taboo)의 공간인 동시에 닫힌 이념적 공간

으로 여겨져 왔다. 그러나 이러한 러시아-핀란드 국경에 대한 개념은 전후 핀란드 카렐리야 지역의 실항민들이 주축이 되어 형성된 시민사회의 노력으로 상호 공존할 수 있는 열린 공간으로 변화할 수 있었다. 즉, 러시아-핀란드 국경은 분쟁에 이어 탈영토화 및 재영토화를 통해 새로운 관습과 담론을 만들어냈다.

이러한 과정 속에서 러시아-핀란드 국경협력이 활성화될 수 있었던 데는 핀란드가 친서방을 추구하면서도 러시아와의 우호적인 관계를 유지하기 위한 지속적인 노력을 기울여 온 영향이 크다. 또한 1995년 핀란드의 EU 가입 이후 러시아-핀란드 국경이 EU의 외부 국경으로서 국제적인 지위를 갖게 됨에 따라, EU-러시아-핀란드 다자 차원의 협력 프로그램이 추진된 것도 국경협력 확대에 기여했다.

이 같은 맥락에서 러시아-핀란드 국경협력은 국경 지역 협력이 지역의 경제사회 발전으로 이어질 수 있다는 점을 보여주는 대표적인 사례가 되었다. 특히 6가지 가설을 바탕으로 살펴본 바와 같이, 러시아-핀란드 국경 협력은 대내외 요인, 협력 환경 변화에 크게 영향을 받지 않고 지속적인 협력 모멘텀을 유지하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다고 판단된다.

### 3. 중국-중앙아시아

#### 가. 역사적 배경과 국경 이슈

##### (1) 역사적 배경

1991년 12월 소련 해체로 중국은 카자흐스탄, 키르기스공화국, 타지키스탄 등 3개 중앙아시아 국가와 국경을 마주하게 되었다. 소련 해체 직후부터 중국은 국경문제를 해결하기 위하여 발 빠르게 중앙아시아 국가들에게 접근했다. 그 결과 1994년 카자흐스탄, 1996년 키르기스공화국, 1999년 타지키스탄과 국경협정을 체결했다(〈표 III-6〉 참고).<sup>159)</sup> 이에 따라 중국은 현재 카자흐스탄과 1,753km, 키르기스공화국과

1,096km, 타지키스탄과 400km의 국경을 마주하고 있다.<sup>160)</sup> 또한, 중국은 국경 지역 안정을 위해 다자협력도 적극적으로 추진하였다. 이에 1996년 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO)의 전신인 '상하이 5국'이 중국과 러시아 및 중앙아시아 국가들의 참여 하에 결성되었으며, 2001년 SCO 출범으로 국경안보 외에 에너지 안보, 경제협력 등으로 협력분야가 확대되었다.

그림 Ⅲ-11 중국과 중앙아시아의 국경선



출처: University of Texas Libraries, <<http://www.lib.utexas.edu/maps/asia.html>> (검색일: 2017.09.07.).

<sup>159)</sup> 이기현·김예경·이영하, 『중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용』(서울: 통일 연구원, 2015), p. 64.

<sup>160)</sup> “800자로 본 중국 ⑤ 이웃국가 세계 최다,” 『중앙일보』, 2007.07.28., <<http://news.joins.com/article/2895895>> (검색일: 2017.09.07.).

표 III-8 중국의 중앙아시아 국가와 양자 및 다자 협정 체결

연도	다자	양자		
		카자흐스탄	키르기스공화국	타지키스탄
1994		국경협정		
1995				
1996	국경지대의 군사적 신뢰강화를 위한 조약		국경협정	
1997	국경 지역 상호 철군 및 감축에 관한 협정	국경보충협정		
1998	알타이성명	국경보충협정		
1999	비슈케크성명		국경보충협정	국경협정
2000	두산베성명			
2001	3국(중·키·타) 국경 교차점에 관한 협정			
2002				국경보충협정

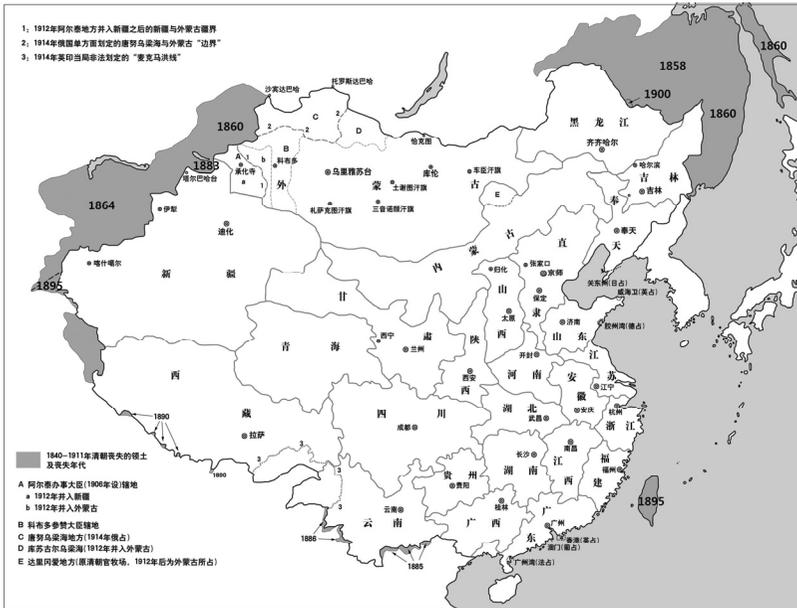
출처: 이동률 외, 『중국의 영토분쟁』 (서울: 동북아역사재단, 2008) p. 157 <표 1>의 내용을 저자가 편집 및 재정리.

여기서는 중국과 중앙아시아 국가들 간 국경협력의 사례로 중국과 카자흐스탄의 국경 지역인 호르고스(Khorgos)에서 나타난 경제협력을 중점적으로 다루고자 한다. 중국과 카자흐스탄은 호르고스에서 특별경제지대를 설립하여 성공적으로 경제협력을 추진하고 있다. 이하에서는 중국과 카자흐스탄 간 국경 분쟁이 발생하게 된 역사적 배경, 국경 분쟁에서 국경협력으로 이어지게 된 과정, 쟁점 및 국별 입장을 살펴보고 시사점을 도출하도록 한다.

중국과 카자흐스탄 간 국경 형성의 역사는 서구 제국주의 열강의 일원이었던 제정러시아가 청나라(중국)를 침략한 19세기로 거슬러 올라간다. 당시 청나라는 제1차 아편전쟁(영국 對 청나라, 1839~42년)과 제2차 아편전쟁(영국, 프랑스 對 청나라, 1856~60년)으로 인해 국제사회에서 위상을 잃어갔다. 아편전쟁에서 진 청나라는 열강들로부터 일련의 조

약 체결을 강요받았으며, 그 결과 1858년 영국, 프랑스, 미국, 러시아와 텐진조약을 체결해야 했다. 중국과 러시아 간 텐진조약에는 국경문제가 포함되었다. 중국이 텐진조약을 비준하지 않자 1860년 베이징조약에서 중국과 러시아 간 국경문제가 재논의되었다. 베이징조약 체결 결과, 청나라의 관할 하에 있던 알타이 지역과 카자흐스탄 동부지역이 러시아로 넘어갔다. 또한, 1864년 타청조약과 3건의 부속조약으로 인해 신장(新疆) 서북지역(약 58만 km<sup>2</sup>, 카자흐스탄, 키르기즈공화국, 타지키스탄 지역)이 제정러시아에 병합되었다. 1862~77년 둔간반란(Dungan Revolt)으로 인해 이르티쉬(Irtysh) 강 유역에 배치된 청나라 군대가 무너졌다. 반란군이 진압되고 난 후 1881년 러시아와 중국은 상트페테르부르크 조약(일리조약)을 체결했다. 이로 인해 이리 서남, 천산 북쪽의 나모할릭산 입구에서 이리 서북 카르다에 이르는 약 2만 km<sup>2</sup>를 러시아가 차지했다. 1883년 제정러시아는 키부두타르바하타이조약을 체결하여 어얼치스하 및 재상박 부근을 차지했고, 이어서 1895년 신강 극서지구 파미르 지방을 제정러시아와 영국이 나누어 가졌다. 이러한 배경으로 인해 중국과 카자흐스탄 간 오늘날의 국경선이 대부분 만들어졌다.

그림 III-12 1840~1911년간 중국이 상실한 영토

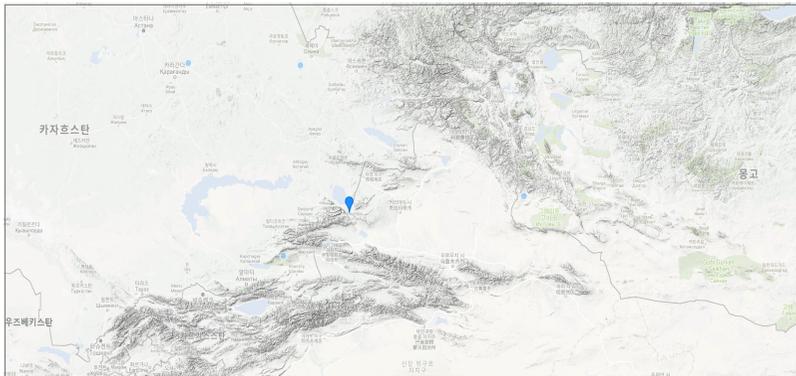


출처: Quora, “How Much Territory Has China Lost as a Result of Russian Intervention Since the 19th Century?,” <<https://www.quora.com/How-much-territory-has-China-lost-as-a-result-of-Russian-intervention-since-the-19th-century>> (검색일: 2017.07.04).

이후 1911년 신해혁명으로 인해 청나라는 무너지고, 내전 끝에 중화인민공화국(중국)이 들어섰다. 1917년 러시아 혁명으로 인해 제정러시아도 붕괴하고 내전을 겪은 후에 소비에트 정권이 수립되었다. 그 결과 중국과 소련 간 4,380km의 국경이 형성되었지만, 한동안 국경문제와 관련한 충돌은 없었다. 그러나 중국과 소련은 잘라나쉬콜(Zalanashkol) 호수 동쪽의 국경선을 명확히 합의하지 못하고 있었다. 1960년대 들어 국경 지역에 주둔하는 군대가 늘어나기 시작했고, 특히 1968년 소련군이 갑자기 급속하게 증강되었다. 소련군은 특히, 투르크 분리주의자들을 염두에 두고 중국 신장지역을 중심으로 배치되었다. 1969년 3월 젠바오

(Zhenbao) 섬을 둘러싸고 동쪽 국경에서 무력충돌이 일어났으며, 8월에는 신장지역 국경에서도 충돌이 일어났다. 곧 휴전이 되었지만, 양국의 국경협정은 1991년 5월이 되어서야 체결되었다. 그러나 당시 중앙아시아 국가들과의 국경에 대해서는 합의가 이루어지지 않았다. 소련이 1991년 12월 해체되면서 중국과 소련 간 국경은 중국과 러시아, 카자흐스탄, 키르기스 공화국, 타지키스탄 간 국경으로 각기 나누어졌다. 그 결과 중국은 러시아를 제외한 다른 국가들과도 다시 국경을 합의해야 했다.

**그림 Ⅲ-13** 중국과 소련 간 국경 분쟁 발생지(현재 카자흐스탄 지역): 잘라나쉬콜 호수



출처: Googlemap (검색일: 2017.07.04.).

소련 시절 중국과 중앙아시아 간 교류는 활발하지 않았다. 양측의 무역은 1982년에 시작되었으나 공식적인 무역통계는 1986년부터 시작된다. 소련 정부의 반중국적 감정과 정치선전으로 인해 독립 초기 중앙아시아 국가들은 중국에 대해 우호적이지 않았다. 따라서 중국이 카자흐스탄과 외교관계를 수립하고 국경협정을 논의하기 위해서는 역사적, 심리적으로 존재하는 장애물을 극복해야 했다.<sup>161)</sup> 또한 카자흐스탄은 신생국

가로서 국가 건설을 위해 자국의 영토주권을 수호해야 했다. 이를 위해 우선적으로 국경 획정이 추진되기는 했으나, 국경 획정 협상과정은 역사적 경험과 축적된 자료를 가지지 못한 카자흐스탄 정부에게는 큰 부담이 있을 것이다. 이러한 배경 하에서 중국은 카자흐스탄과 영토문제를 논의하는 과정에서 매우 조심스럽게 접근할 수밖에 없었다.<sup>162)</sup>

1992년 중국은 영토분쟁 타결을 위해 독립국가연합(CIS) 정상회담에서 러시아, 카자흐스탄, 키르기스공화국, 타지키스탄과 위원회를 구성하였다. 중앙아시아 국가들이 단독으로 협상에 임하기 어려웠기 때문에 러시아에 도움을 요청한 것이다. 이는 이후 ‘상하이 5국’을 거쳐 SCO로 발전하여 역내 국가 간 국경·안보협력은 물론 경제협력까지 도모하는 계기를 제공하였다. 한편, 중국과 카자흐스탄은 협상 끝에 1994년 4월 26일 국경협정을 체결하였다. 그러나 당시에는 과거 군사적 충돌이 있었던 잘라나쉬콜 호수 인근 초간오보(Chogan-Obo)와 사르칠니(Sarychily) 지역 영토에 대한 합의는 이루어지지 못했다. 1997년 9월과 1998년 7월에 체결된 추가협정을 통해 비로소 세부사항을 결정할 수 있었다. 양국이 944km<sup>2</sup>에 이르는 분쟁지역을 카자흐스탄이 537km<sup>2</sup>, 중국이 407km<sup>2</sup>, 즉 57:43으로 나누기로 합의한 결과, 2002년에 이르러 영토문제가 완전히 해결되었다.<sup>163)</sup>

---

<sup>161)</sup> Sébastien Peyrouse, “Discussing China: Sinophilia and Sinophobia in Central Asia,” *Journal of Eurasian Studies*, vol. 7, issue 1 (2016), pp. 14~23.

<sup>162)</sup> Ramil Valeev and Leysan Kadyrova, “Formation and Development of Bilateral Relations of the Republic of Kazakhstan and the People’s Republic of China in 1990–2000s,” *Journal of Sustainable Development*, vol. 8, no. 4 (2015), p. 279.

<sup>163)</sup> The Ministry of Foreign Affairs Republic of Kazakhstan, “Delimitation and Demarcation of State Border,” <<http://www.mfa.kz/en/content-view/delimitatsiya-i-demarkatsiya-gosudarstvennoj-granitsy>> (검색일: 2017.07.06.).

## (2) 주요국의 입장과 국경 이슈

중국과 카자흐스탄 또는 소련 간 국경 분쟁은 역사적으로 주권국과 국경이 변화하고 국경 근처에 다양한 민족이 뒤섞여 살게 되면서 발생하게 되었다. 소련 해체 직후 중국은 국경안보를 위해 카자흐스탄을 비롯한 중앙아시아 국가들과의 국경획정에 빠르게 착수했다. 카자흐스탄과의 국경 인근에는 신장위구르자치구가 위치하는데, 이 지역에는 중국의 소수민족인 위구르족과 중앙아시아인들이 다수 거주하고 있다. 중국은 카자흐스탄과의 국경 안정을 통해 위구르족의 분리주의 운동 저지는 물론, 국내 정치를 안정시켜 경제발전에 집중하고자 했다. 따라서 중국은 카자흐스탄과의 국경협상에서 보다 개방적이고 실용주의적인 태도로 접근하였다.

한편, 카자흐스탄은 독립 직후 국경협상을 시작하게 되었다. 당시 신생국가였던 카자흐스탄은 자국의 영토주권을 수호하기 위해 어떻게 협상에 임해야하고, 어떤 합의를 도출해야하는지를 판단하기 힘들었다.<sup>164)</sup> 그러나 정치적, 사회적 안정과 경제발전 기반을 확보하기 위해서는 국경협정을 체결하는 것이 필요하다는 입장을 가지고 있었다. 따라서 카자흐스탄은 중국과의 국경 분쟁과 군사적 대치상황을 해결하고자 국경협상에 적극적으로 참여하게 되었다.<sup>165)</sup> 카자흐스탄은 소련 시절 형성된 국경을 최대한 유지하는 가운데 실용주의적 태도로 중국과 협상을 진행하였다. 더구나 중국이 내놓은 경제협력 활성화방안으로 인해 중국과 카자흐스탄의 국경협상은 비교적 원만하게 진행될 수 있었다.

국경문제가 해결된 이후 중국과 카자흐스탄은 국경 지역에서 활발하게 협력하고 있다. 특히 호르고스 동방관문 특별경제지대(Khorgos

<sup>164)</sup> 김석환, 『유라시아와 한반도』 (서울: 한국외국어대학교 지식출판원, 2015), p. 210.

<sup>165)</sup> 금기호, “러시아의 다자안보협력에 대한 대외전략 연구: 상하이협력기구(SCO)를 중심으로,” 『KIEP-한양대 국제학대학원 중앙아시아 지역전문가 양성프로그램 중앙아시아 연구 원우논집』, 제1권 (2008), p. 13.

Eastern Gate Special Economic Zone)는 카자흐스탄과 중국 간 중요한 국경협력 사례가 되고 있다. 1990년대 초 중국은 장기적인 관점에서 분리주의 성향을 가진 지역을 국경협정 체결로 안정시키면서 상대적으로 낙후된 이 지역 경제를 발전시키기 위해 카자흐스탄과 협력을 추진한 것으로 판단된다. 호르고스 특별경제지대 설립 구상은 1992년 홍콩의 야트차우(Yat Chau)사에 의해서 처음 제안되었다. 이것은 중국과 카자흐스탄이 국경을 맞대고 있는 호르고스 지역에 국제자유무역 도시를 건설하는 내용이었다. 1994년 2월 중국 신장위구르자치구 정부에 의해 이 구상이 승인되었지만, 시행되지 못하고 취소되었다.<sup>166)</sup> 당시에는 국경협정에 대한 카자흐스탄 내부의 불만으로 사업이 착수되지 못한 것으로 추측된다.

국경문제가 완전히 해결된 이후인 2003년 후진타오 중국 주석과 나자르바예프 카자흐스탄 대통령은 양국 국경에 국제자유무역지대 설립에 동의하였다. 양국 정부는 2004년 3월 24일 국경협력을 위한 호르고스 국제센터 설립 기본협정, 2005년 7월 4일 호르고스 국제 국경협력 센터 관리 협정을 체결하였다. 중국은 2007년 이 지역 인프라에 투자하기 시작하여, 최근까지 26개 사업에 37억 달러를 투입하였다. 2008년 글로벌 경제위기가 중국 경제에 부정적인 영향을 미치고, 이와 함께 2009년 7월 우르무치에서 발생한 민족분규가 신장위구르자치구 경제에 타격을 입히자 중국 정부는 호르고스 국제자유무역지대의 중요성을 다시 한 번 인식하게 되었다. 이러한 배경 하에 중국과 카자흐스탄은 2011년 9월 호르고스 특별경제지대 설립에 합의하였다. 호르고스 동방관문 특별경제지대는 이 지역의 경제적 잠재력을 제고하고, 중국산 제품이 중앙아시아를

<sup>166)</sup> Omirbek Hanayi, "The Khorgos Free Economic Zone and its Economic Potential," *Eurasian Research Institute Weekly E-bulletin*, no. 97 (2017), <<http://eurasian-research.org/en/research/publication/e-bulletin/khorgos-free-economic-zone-and-its-economic-potential>> (검색일: 2017.07.10).

넘어 유럽으로 진출할 수 있도록 하며, 신장위구르자치구의 수출주도 경제발전과 안보 및 안정 유지를 목표로 2012년 4월 설립되었다. 이 시대의 전체면적은 5.28㎢로 중국 측 면적 3.43㎢, 카자흐스탄 측 면적 1.85㎢이다. 중국 통계에 따르면, 2015년 이곳을 통해서 운송된 상품은 전년 대비 12.6% 증가한 약 260만 톤이었다. 이는 신장 지역을 통과하는 물류량의 62.5%에 달한다. 방문객도 2015년 509,000명, 2016년 671,000명으로 증가하고 있다. 2017년 3월 누적 방문객 200만 명을 기록하였다.<sup>167)</sup>

향후 이 지역은 더욱 발전하고 인프라도 확장될 것으로 전망된다. 2016년 호르고스가 시로 승격되어 강화된 토지개발권한을 갖게 되었다. 같은 해 카자흐스탄 정부는 2035년까지 이 지역 근방에 누르켄트(Nurkent)라는 신도시를 개발하겠다고 발표하였다. 대형 도매시장들의 카자흐스탄 무역상들을 끌어들이고 있으며, 새로 지은 물류창고와 빌라단지, 산업지대, 철도역 등도 들어섰다. 2016년 말까지 연간 20만개의 컨테이너를 운용할 수 있는 기반시설을 갖추고, 2020년까지 연간 약 50만개의 컨테이너가 운용될 계획이다.<sup>168)</sup> 또한, 2017년까지 고급호텔과 대형 전시관이 완공될 예정이다.<sup>169)</sup>

호르고스 프로젝트에는 중국의 신실크로드 야망이 반영되어 있다. 중국의 일대일로(One Belt, One Road) 전략의 가시화에 따라 중국의 철

<sup>167)</sup> Khorgos, "2 million tourists visited ICBC Khorgos," <<http://www.mcps-khorgos.kz/en/smi-review/2-million-tourists-visited-icbc-khorgos>> (검색일: 2017.07.06.).

<sup>168)</sup> 양하은, "호르고스의 인프라·물류 현황 및 시사점," 동북아·북한교통물류웹진 2호 (2017), pp. 1~2, <[https://www.koti.re.kr/user/bbs/BD\\_selectBbs.do?q\\_bbsCode=1051&q\\_bbscttSn=20170203101339465](https://www.koti.re.kr/user/bbs/BD_selectBbs.do?q_bbsCode=1051&q_bbscttSn=20170203101339465)> (검색일: 2017.07.06.).

<sup>169)</sup> "중국, '신 실크로드'로 아시아 패권 노린다," *WSJ-Korea*, 2014.11.13., <<http://kr.wsj.com/posts/2014/11/13/%EC%A4%91%EA%B5%AD-%EC%8B%A0-%EC%8B%A4%ED%81%AC%EB%A1%9C%EB%93%9C%EB%A1%9C-%EC%95%84%EC%8B%9C%EC%95%84-%ED%8C%A8%EA%B6%8C-%EB%85%B8%EB%A6%B0%EB%8B%A4/>> (검색일: 2017.07.06.).

도 주변지역과의 협력이 심화·확대되고 있다. 중국의 서쪽 관문이 카자흐스탄과 직접 연결되어 있는 만큼 카자흐스탄과의 교류는 일대일로가 공식적으로 제기되기 전부터 이루어졌다. 중국은 호르고스를 관통하는 파이프라인을 건설했고, 이곳까지 오는 고속도로도 건설했다. 국경 지역에 철도를 완성했으며, 특별경제지대도 설립했다. 중국이 추진하고 있는 일대일로 전략 차원에서 이 지대는 카자흐스탄을 경유하여 중앙아시아-러시아-유럽으로 이어지는 수송로의 효율성을 증진시킬 것이다. 카자흐스탄 역시 호르고스 동방관문 특별경제지대 설립으로 국경 지역에 제조업 기반과 물류 및 에너지 인프라를 구축할 수 있었기 때문에, 국경협력에 대해 매우 긍정적으로 평가하고 있다.

## 나. 가설 검증

**가설 1. 국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.**

중국과 카자흐스탄 간 국경 지역에서 협력이 이루어지고 있으므로 이들 국가들의 체제가 유사하다고 평가될 경우 첫 번째 가설은 채택된다. 중국과 카자흐스탄은 표면적으로는 다소 다른 정치체제를 취하고 있는 것으로 보인다. 정부형태를 살펴볼 때 중국은 사회주의 체제를 유지하면서도 ‘사회주의 시장경제’ 발전을 위해 노력하고 있으며, 카자흐스탄은 독립 이후 서구식 민주주의와 시장경제 체제를 도입하였다. 하지만 구체적으로 살펴볼 때 중국은 공산당이 영도하는 일당제, 카자흐스탄은 일당 우위정당체제로 운영되고 있다.<sup>170)</sup> 물론 카자흐스탄은 다당제를 채택하고 있지만, 실질적으로는 하나의 당이 압도적 우위를 확보하고 있다. 따

<sup>170)</sup> 위키피디아, “카자흐스탄,” <<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%B9%B4%EC%9E%90%ED%9D%90%EC%8A%A4%ED%83%84>> (검색일: 2017.09.07.).

라서 중국과 카자흐스탄의 체제를 유사하다고 평가할 여지가 있다. 이코노미스트 인텔리전스 유닛(EIU)에서 발표하는 민주주의 지수에서 중국과 카자흐스탄은 나란히 낮은 수준의 독재체제를 가지고 있는 것으로 평가되었다.<sup>171)</sup> 프리덤하우스(Freedom House)의 자유도 지수를 살펴보면, 2017년 중국은 100점 중 15점을 받아 2016년에 이어 ‘자유롭지 않은 상태’로 평가되었다. 카자흐스탄은 중국보다 소폭 높은 22점을 받았으나 역시 전년도에 이어 ‘자유롭지 않은 상태’로 평가되었다. 따라서 두 국가의 국가체제는 높은 유사성을 가진다고 볼 수 있다.

중국과 카자흐스탄은 공히 사회주의 계획경제를 경험하였고, 지금도 여전히 국가 주도 하에서 경제 전반을 운영하는 경향을 가지고 있다. 일례로 카자흐스탄의 경우 경제에서 정부부문의 비중이 약 35%에 달하며,<sup>172)</sup> 특히 에너지 부문에서 정부의 역할은 매우 크다. 중국의 경우에도 경제에서 정부부문의 비중이 약 50%에 가까우며, 경제 전반에 걸쳐 정부 및 공기업의 역할이 큰 것으로 파악된다.<sup>173)</sup> 이러한 맥락에서 중국과 카자흐스탄의 체제 유사성은 높다고 할 수 있다. 따라서 첫 번째 가설은 채택된다.

## 가설 2. 국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.

두 번째 가설이 채택되기 위해서는 중국과 카자흐스탄 간 경제교류 및 인적교류가 증가해야 한다. 우선 경제협력 측면에서 볼 때, 양측이 직접

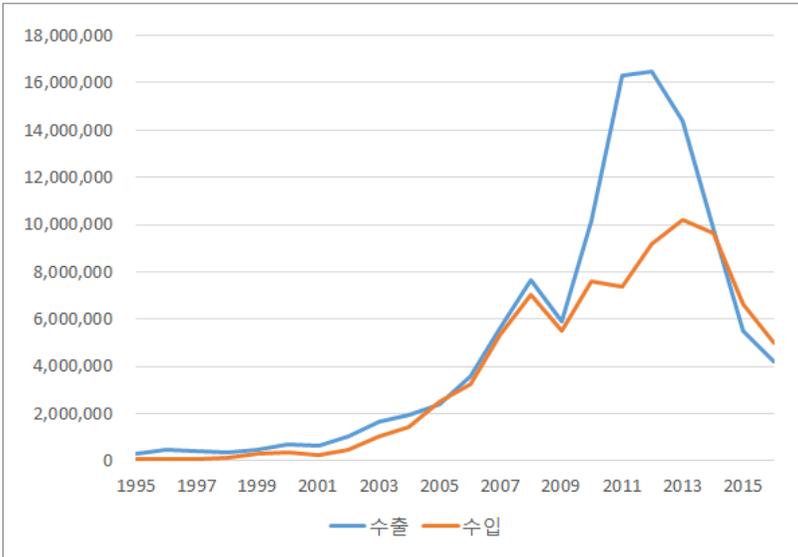
<sup>171)</sup> The Economist Intelligence Unit, “Democracy Index 2016,” <<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>> (검색일: 2017.09.07.).

<sup>172)</sup> 박정호 외, 『중앙아 주요국의 경제발전전략과 경험 확대방안』 (세종: 대외경제정책연구원, 2016), p. 46.

<sup>173)</sup> “中 민간부문 GDP 비중 50% 넘어,” 『중앙일보』, 2011.07.06., <<http://news.joins.com/article/5748214>> (검색일: 2017.09.07.).

적으로 무역을 시작한 것은 1980년대부터인데, 1990년대를 거쳐 2000년대에 이르기까지 무역이 점진적으로 증가한 것으로 보인다. 1995년 3.5억 달러를 넘지 못했던 양국 간 무역액은 2007년 100억 달러를 돌파하였으며, 2012년 257억 달러까지 증가했다(〈그림 III-14〉 참고). 이후 세계경제의 불확실성 증대, 저유가 시대 도래 등으로 인해 양국의 경제성장이 주춤하면서 최근 무역액이 줄어들기는 하였으나 2016년에도 중국은 카자흐스탄의 제2의 수출 및 수입상대국 지위를 유지하였다(〈표 III-7〉, 〈표 III-8〉 참고).

그림 III-14 카자흐스탄의 중국과의 수출입 추이(1995~2016)



출처: UNCTAD data, <<http://unctad.org/en>> (검색일: 2017.09.07.).

표 III-9 카자흐스탄의 2016년 주요 수출국

	국가	비중(%)
1	이탈리아	20.3
2	중국	11.5
3	러시아	9.5
4	네덜란드	8.9
5	스위스	7.3

표 III-10 카자흐스탄의 2016년 주요 수입국

	국가	비중(%)
1	러시아	36.3
2	중국	14.6
3	독일	5.7
4	미국	5.0
5	이탈리아	3.3

출처: Комитет по статистике Республики Казахстана, Социальное экономическое развитие Республики Казахстан (Январь, 2017), p. 101. <[www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz)> (검색일: 2017.09.07.).

중국의 대카자흐스탄 직접투자는 증가세를 나타냈다. 1993년 5백만 달러에 불과했던 직접투자는 2012년 24억 달러를 상회했다.<sup>174)</sup> 이 규모 보다는 훨씬 적지만 카자흐스탄의 대중국 직접투자도 2005년 190만 달러에서 2014년 6,740만 달러를 기록한 바 있다.<sup>175)</sup> 최근 글로벌 경기둔화와 저유가로 인해 양국 간 직접투자가 다소 줄어들었으나 경기가 회복되면 다시 증가할 것으로 예상된다. 이외에 중국과 카자흐스탄은 전략적으로 경제협력을 확대하고자 하며, 중국의 일대일로 사업을 고려할 경우 양국간의 투자는 향후에도 계속 증가될 가능성이 매우 높다.

한편, 양국의 인적교류는 점진적으로 증가하고 있는 것으로 보인다. 1995년 중국을 방문한 카자흐스탄 국민은 99,200명이었으나 2011년

<sup>174)</sup> Национальный Банк Республики Казахстан, Валовый приток иностранных прямых инвестиций в Республику Казахстан от иностранных прямых инвесторов по странам, <<http://www.nationalbank.kz/?docid=680&switch=russian>> (검색일: 2017.09.07.).

<sup>175)</sup> Национальный Банк Республики Казахстан, Валовый отток прямых инвестиций за границу от казахстанских прямых инвесторов по странам, <<http://www.nationalbank.kz/?docid=680&switch=russia>>n (검색일: 2017.09.07.).

506,215명까지 증가한 바 있으나, 이후 2015년에는 241,478명을 기록하였다. 중국 국민의 카자흐스탄 방문 인원은 1999년 49,430명에서 2011년 158,500명으로 대폭 증가하였다.<sup>176)</sup> 연도별로는 증감이 나타나지만 장기적으로 양국 간의 인적교류는 증가세를 보이고 있다. 중국은 카자흐스탄에 4개의 문화원을 설치하였으며, 이곳에서는 중국어, 중국 문화를 교육하고 있다. 중국에서 공부하는 카자흐스탄 유학생이 8,000명에 달하는 것을 볼 때, 인적교류는 다방면에서 확대 및 활성화될 것으로 예상된다.<sup>177)</sup> 중국에 살고 있는 카자흐인 이주민들이 150만으로 전세계에서 가장 많은 수를 기록하고 있으며, CIS에 흩어져 있는 위구르 이주민의 70%가 카자흐스탄에 거주하는 등 양국에 거주하는 교포들의 수가 많으므로,<sup>178)</sup> 양국의 경제협력 확대에 따라 왕래가 잦아질 가능성이 매우 높다. 정리하면, 장기적인 관점에서 중국과 카자흐스탄 간 점차 경제협력이 활발해지고 있으며, 인적교류도 확대되고 있는 상황이므로 두 번째 가설은 성립한다.

### 가설 3. 정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

세 번째 가설의 성립 여부는 중국과 카자흐스탄이 외교관계 수준이 높은지를 확인해보면 된다. 중국과 카자흐스탄은 역사적·군사적으로 동맹 관계를 형성하고 있지는 않으나, 전략적으로 중요한 관계를 유지하고

<sup>176)</sup> CEIC China Premium, "Tourism Sector, Arrivals and Departures," (검색일: 2017. 09.07.).

<sup>177)</sup> Muhamad S. Olimat, *China and Central Asia in the Post-Soviet Era* (Lanham: Lexington Books, 2015), pp. 118~120.

<sup>178)</sup> Ramil Valeev and Leysan Kadyrova, "Formation and Development of Bilateral Relations of the Republic of Kazakhstan and the People's Republic of China in 1990-2000s," p. 281.

있다. 양국은 1993년부터 빈번하게 고위급 회동을 해오고 있다. 양국의 관계는 2007년 8월 전략적 협력 동반자관계(Strategic Cooperative Partnership)로 격상된 바 있으며, 2015년 8월에는 포괄적인 전략적 동반자관계(Comprehensive Strategic Partnership)가 되었다. 또한 양국은 다자차원에서도 긴밀히 협력하고 있는데, 국경문제 해결이 마무리되던 1996년 중국과 러시아, 카자흐스탄, 키르기스공화국, 타지키스탄 간 ‘국경지대의 군사적 신뢰강화를 위한 조약’을 체결하면서 ‘상하이 5국’을 결성하였고, 이것이 발전되어 2006년 SCO가 출범하게 되었다. 중국과 카자흐스탄은 이 틀 내에서 군사·안보협력을 하고 있으며, 아울러 극단주의, 테러, 분리주의로 구성되는 3대 악(Three Evils)의 위협을 인식하고 이를 방지하는 데 협력하고 있다.<sup>179)</sup> 이러한 맥락에서 양국의 외교관계 수준은 높다고 할 수 있으며, 따라서 세 번째 가설도 채택된다.

**가설 4. 역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.**

네 번째 가설이 채택되기 위해서는 중국과 카자흐스탄 간 국경 분쟁이 없었거나, 국경합의가 이루어져야 한다. 앞서 역사적 배경에서 언급한 바와 같이, 과거 소련과 중국 간 군사적 충돌을 수반한 국경 분쟁이 발생한 바 있다. 하지만, 카자흐스탄과 중국은 1994년 국경협정을 체결했

<sup>179)</sup> 중국과 중앙아시아 국가들은 반테러, 반분리주의 등을 기본원칙으로 주로 SCO를 통해 다자차원의 군사·안보 협력을 추진하고 있으며, 이러한 협력관계로 인해 중앙아시아 국가들은 자국에 거주하는 위구르족이 반중국 또는 분리주의 운동을 벌일 수 없도록 중국에 협조한다. Muhamad S. Olimat, *China and Central Asia in the Post-Soviet Era*, pp. 120~122; Ramakant Dwivedi, “China’s Central Asia Policy in Recent Times,” *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 4, no. 4 (2006), p. 142.

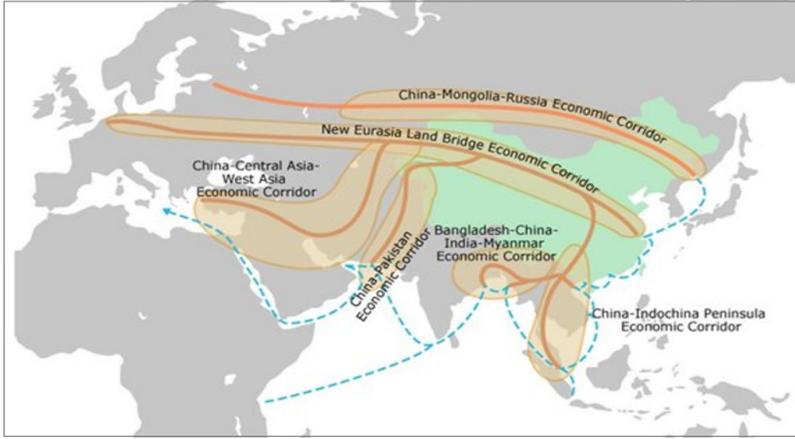
며, 이후 추가협정을 통해 남아있는 국경문제를 모두 해결하였다. 이를 바탕으로 양국은 교역·투자, 에너지, 군사·안보 등으로 협력분야를 점차 확대해나가고 있다. 양국의 협력관계는 공고해지고 있으며, 현재까지의 진전을 고려할 때 향후에도 확대·심화될 것으로 기대된다. 따라서 네 번째 가설도 채택된다.

#### 가설 5. 국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.

다섯 번째 가설이 채택되기 위해서는 우선 중국과 카자흐스탄의 국경 지역이 전략적 요충지인지, 경제적 가치가 높은 천연자원이 존재하는지를 살펴보아야 할 것이다. 양국의 국경 지역은 군사적 요충지는 아니지만 육상물류 허브로서의 잠재력이 높은 지역이다. 중국은 이 점을 인식하고 카자흐스탄을 비롯한 중앙아시아 국가들과 에너지·교통 인프라 사업을 적극적으로 추진하고 있다.<sup>180)</sup> 특히 중국과 카자흐스탄의 국경 지역에 위치한 호르고스는 일대일로 전략의 6대 경제회랑 중 신유라시아 대륙교(New Eurasian Land Bridge)와 ‘중국~중앙아시아~서아시아’ 회랑상에 위치하며, 현재 철도, 도로 등 육상 물류 중심지로 성장하는 데 유리한 입지조건을 갖춘 드라이포트로 인식되고 있다.

<sup>180)</sup> 이승신 외, 『중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안』 (세종: 대외경제정책연구원, 2017), pp. 124~131.

그림 Ⅲ-15 중국 일대일로 전략의 6대 경제회랑



출처: HKTDC, "The Belt and Road Initiative," (2017.05.16.), <<http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/The-Belt-and-Road-Initiative/The-Belt-and-Road-Initiative/obor/en/1/1X000000/1X0A36B7.htm>> (검색일: 2017.09.07.).

그림 Ⅲ-16 중국의 해상·육상 실크로드 구상



주: 호르고스의 중국식 영어 표기는 Huoersuosi, 카자흐스탄식 영어 표기는 Khorgos임.  
출처: FICCI Research, "Global Insight: China's One Belt One Road Initiative," (March 2016), <[http://ficci.in/SPdocument/20853/Chinas\\_One\\_Belt\\_One\\_Road\\_Initiative.pdf](http://ficci.in/SPdocument/20853/Chinas_One_Belt_One_Road_Initiative.pdf)> (검색일: 2017.09.07.).

아울러 국경 지역 인근에 천연자원이 매장되어 있기 때문에 경제적으로도 중요한 가치를 지닌다. 카자흐스탄 동부지역에는 다금속황화광물(polymetallic ore)이 매장되어 있다.<sup>181)</sup> 이 지역에 일부 광물자원이 매장되어 있으나 석유, 석탄, 가스 등과 같은 에너지 자원의 매장지는 발견되지 않은 것으로 파악된다. 한편, 중국의 신장위구르자치구에는 중국이 보유한 전체 석유의 30%, 천연가스의 34%, 석탄의 40%가 매장되어 있다.<sup>182)</sup> 이처럼 천연자원의 경제적 가치를 고려할 때 중국이 평가하는 이 지역의 가치는 더 클 것으로 판단된다. 신장위구르자치구는 유럽을 향한 중요한 교통·물류의 관문이며, 경제발전에 필요한 풍부한 천연자원도 보유하고 있기 때문에 중국에게 매우 중요하다. 이에 따라 중국 정부는 이 지역에서의 분리주의 운동을 저지하면서, 인접국인 카자흐스탄과의 협력을 강화하고 있는 것으로 보인다. 따라서 다섯 번째 가설은 기각된다.

**가설 6. 상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.**

마지막으로 여섯 번째 가설이 채택되기 위해서는 양국의 상대적 국력 차이가 커야 한다. 국력은 크게 군사적 측면과 경제적 측면으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 먼저 군사적 측면을 살펴보면, 2017년 글로벌파이어 파워(GFP)는 중국의 군사력이 미국, 러시아에 이어 세계 3위를 차지한다고 평가했다. 한편, 카자흐스탄은 55위를 기록했다.<sup>183)</sup> 중국은 병력

<sup>181)</sup> Central Asian Countries Geoportal of Kazakhstan, <[http://geoportal-kz.org/index.php/en/geoinfo-2/maps-en/163-geoportal\\_en](http://geoportal-kz.org/index.php/en/geoinfo-2/maps-en/163-geoportal_en)> (검색일: 2017.07.06.).

<sup>182)</sup> “[신장위구르는 어떤 곳?] 중국 서북부 천연자원 寶庫, 中 석유 매장량의 30% 문혀,” 『조선닷컴』, 2011.07.20., <[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2011/07/20/2011072000122.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/07/20/2011072000122.html)> (검색일: 2017.07.06.).

<sup>183)</sup> Global Fire Power, <<http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>>

수, 육군·해군·공군력, 물류인프라, 군비지출 등 다양한 항목에서 카자흐스탄보다 월등하다.

경제적 측면에서도 중국이 카자흐스탄을 큰 차이로 압도한다고 할 수 있다. 먼저 GDP 규모면에서 2016년 중국은 11.2조 달러로 카자흐스탄의 1,351억 달러를 훨씬 상회한다. 인구수에서도 중국은 13.8억 명으로 세계에서 가장 많은 인구를 보유하고 있으며, 카자흐스탄은 1,790만 명에 불과하다.<sup>184)</sup> 참고로 중국 영토는 약 960만 km<sup>2</sup>이며, 카자흐스탄 영토는 273만 km<sup>2</sup>로 영토 크기 역시 중국이 더 크다. 게다가 중국은 지리적으로도 바다를 끼고 있어 육상, 해상, 상공을 통한 모든 방식의 무역이 가능하며, 풍부한 천연자원과 인적자원을 보유하고 있어 경제발전 여건도 중국이 훨씬 우위에 있다고 할 수 있다. 2012년 국력지수(Index of National Power)에서도 중국은 세계 4위, 카자흐스탄은 51위를 차지했다.<sup>185)</sup> 이 역시 중국의 국력이 카자흐스탄의 국력보다 압도적으로 크다는 것을 확인해준다. 따라서 여섯 번째 가설도 채택된다.

#### 다. 소결

6개 가설을 검증한 결과는 아래와 같다. 한 개의 가설 외에 모든 가설이 채택되었다.

---

(검색일: 2017.07.06.).

<sup>184)</sup> IHS Markit, (검색일:2017.05.20.).

<sup>185)</sup> Index of National Power, <<http://www.nationalpower.info/tables/>> (검색일: 2017.07.06.).

표 III-11 중국-카자흐스탄 국경 관련 가설 검증 결과

가설		검증결과
1	국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	O
2	국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.	O
3	정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	O
4	역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	O
5	국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	X
6	상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	O

양국은 과거 군사적 충돌을 수반한 심각한 국경 분쟁을 경험하였음에도 불구하고, 현재 국경협력을 성공적으로 수행하고 있다. 여기에는 다양한 요인이 작용했을 것으로 판단되나, 가설 검증 결과에 따라 크게 여섯 가지로 정리될 수 있다. 중국과 카자흐스탄이 국경 지역에서 협력을 할 수 있는 이유는 양국이 유사한 체제를 가지고 있고, 양국 간 경제 및 인적 교류가 활성화되었으며, 포괄적인 전략적 동반자관계로서 높은 수준의 외교관계를 형성하고 있을 뿐만 아니라, 협상을 통해 국경획정을 마무리했기 때문이다. 또한 양국 중 중국이 압도적으로 큰 국력을 기반으로 하여 카자흐스탄에 경제협력 확대를 적극적으로 제안했다는 점도 국경협력에 유리하게 작용했다. 따라서 중국과 카자흐스탄 간 국경에서는 6개 가설 중 하나를 제외한 모든 가설이 채택되었다. 앞서 언급한 바와 같이, 호르고스 인근의 국경 지역은 전략적 요충지는 아니나 세계적인 육상물류 허브로서 성장할 수 있는 잠재력을 가지고 있으며, 중국 측 국경 지역을 중심으로 천연자원이 풍부하게 매장되어 있기 때문에 이 지역의 지경학적 가치는 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 다섯 번째 가설은

기각되었다.

중국과 카자흐스탄이 국경협력을 성공적으로 이끌어낼 수 있었던 더 근본적 원인은 우선 양국이 국경안보에 대한 필요성을 비슷한 시기에 비슷한 수준으로 인식하였기 때문이다. 카자흐스탄은 신생국가로서 국가 건설의 과제를 수행해야 했고, 중국은 주변국의 독립 과정에서 분리주의적 경향을 가진 소수민족 거주지역을 안정시키고 수호해야 했다. 따라서 중국과 카자흐스탄은 정부, 민간차원의 교류 확대를 적극적으로 추진했고, 이에 기초하여 외교관계를 강화해나가면서 협상을 통해 협력을 이끌어낼 수 있었다.

## 4. 중국-미얀마

### 가. 중국-미얀마 국경협력의 배경과 현황

21세기 들어 중국이 동남아시아에 대한 영향력을 확대하기 이전부터 이미 중국과 미얀마는 역사 및 지리적 근접성, 국경 지역에서의 소수민족 분쟁, 양국 공산당 정권 간의 관계 속에서 밀접한 관계를 맺어왔다. 1949년 중화인민공화국 설립 이후, 중국은 공산주의권 외부에 있는 국가들로부터 자국 정치의 정당성과 국제적 지위에 대한 지지를 절실히 필요로 했다.<sup>186)</sup> 중립주의로서 비동맹 외교정책을 추구하는 미얀마는 1950년 중국과 외교관계를 맺은 첫 번째 비공산주의 국가였으며, 양국은 ‘평화 공존 5원칙’(Five Principles of Peaceful Co-existence)에 합의했다. 양국은 미얀마어로 사촌 형제를 뜻하는 ‘빠옥포’(Pauk-Phaw)로 흔히 일컬을 정도로 매우 친밀한 관계를 유지해왔다. 그러던 가운데 1990년, 미얀마가 민주주의 탄압<sup>187)</sup>으로 국제사회로부터 경제제재를 받아

<sup>186)</sup> 배정호 외, 『중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈』, (서울: 통일연구원, 2013), pp. 237~238.

<sup>187)</sup> 군사정부는 1988년 민주화운동을 탄압, 쿠데타로 정권연장하고 의회를 해산시켰다.

고립되자 미얀마에 대한 중국의 영향력이 급속하게 성장했다. 마침 같은 시기 중국은 1989년 민주화 운동에 대한 탄압으로 인해 서방 국가들과 마찰을 겪고 있었으며, 러시아는 개혁개방 정책으로 고전하고 있었기 때문에 이웃국가인 중국과 미얀마는 서로 유사한 상황 속에서 자연스럽게 양자관계를 증진시킬 수 있었다.<sup>188)</sup> 서방의 제재를 받던 미얀마에게 중국은 무역과 자본 유입의 중심지였고, 제3세계로 눈을 돌린 중국에게 미얀마는 방글라데시와 인도를 거쳐 유럽으로 진출할 수 있는 중요한 교두보이자 인도양으로 접근할 수 있는 전략적 요충지였다.

중국과 미얀마는 2,180km에 이르는 긴 국경을 공유하고 있으며 그 중에서 중국 윈난(雲南)성과 접하는 구간은 1,977km에 달한다.<sup>189)</sup> 중국은 미얀마와의 국경 지역을 중심으로 수력발전, 자원개발 등을 위해 미얀마에 진출했다. 2000년대 들어서는 중국이 동부 연해지역 중심의 경제발전으로 뒤쳐진 서부 내륙지역의 경제개발을 목적으로 한 ‘서부대개발’(西部大開發) 계획을 발표하면서 협력이 본격화되었다. 서부대개발 계획은 국토 균형발전을 위한 서부지역의 ‘개발’에서 점차 대외로의 ‘개방’으로 전략을 확대했는데, 이 시점에서 윈난성이 인도양으로 향하는 전략적 교두보로 선정되었다.<sup>190)</sup> 윈난성은 서쪽으로 미얀마, 남쪽으로 라오스, 베트남과 총 길이 4,060km(중국 육상 경계선의 1/5)의 국경을 공유하고 있는 중국 서남부 지역에 위치한 성이다(그림 III-17 참고). 중국의 31개 성 가운데 1인당 소득 기준으로 30위에 머물러 있으며 산업기반이 취약

윤병섭, “미얀마의 정치체제와 경제의 상용,” 『아시아연구』, 제17권 2호 (2014), p. 69.

<sup>188)</sup> 배정호 외, 『중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈』, p. 243.

<sup>189)</sup> “Five Cross Border Tourism Routes Added to Sino-Myanmar Border,” [中緬邊境新增5條跨境游線路], *Xinhua News*, December 11, 2012., 재인용: 위의 책, p. 248.

<sup>190)</sup> 담우, “중국 윈난성 국경무역에 관한 연구,” 인천대학교 석사학위논문, 2012, pp. 40~41; 장준영, “미얀마-중국 관계의 변화: 헤징과 균형,” 『동남아시아연구』, 제24권 3호 (2014), p. 102.

해 1차 산업과 관광업에 높은 의존도를 보이고 있는 가난한 성이지만,<sup>191)</sup> 육상을 통해 인도양과 남태평양으로 진출할 수 있는 유리한 지리적 조건을 갖추고 있다. 이러한 맥락에서 중국은 윈난성에 수출중심의 산업기반을 형성하여 동남아시아와 남아시아로 뻗어나가는 국제경제무역센터로서의 입지를 구축하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>192)</sup>

그림 Ⅲ-17 중국 윈난성의 지리적 위치



출처: Asia Briefing (2013.02.27.).

<sup>191)</sup> 오윤아 외, “아세안-중국 경제관계의 심화와 전망,” KIEP 오늘의 세계경제 17-02 (2017), p. 10.

<sup>192)</sup> Billy Wong, “Belt and Road: Trade and Border Cooperation between Yunnan and Myanmar,” *HKTD*C (May 10, 2016).

## (1) 국경무역

양국 간 국경무역이 공식화된 것은 1950년 외교관계 수립 후 1953년에 이르러서이다. 1979년에 중국이 개혁개방을 실시하면서 양국은 국경무역을 비롯한 경제관계를 발전시켰고 1990년대 들어 미얀마의 국제적 고립과 중국의 해외진출 전략이 만나면서 협력이 확대되었다. 특히 2000년대 들어 중국이 서부대개발 계획을 본격화하고 미얀마 정부와 국경무역을 강화하는 내용의 공동성명을 발표하면서 국경무역이 한층 강화되었다.<sup>193)</sup>

원난성과 미얀마 간 국경무역은 쿤밍(昆明, Kunming) 세관을 통해 추정할 수 있는데,<sup>194)</sup> 통계에 따르면 미얀마가 원난성 수출입 모두에서 가장 큰 비중을 차지한다. 2015년 원난성의 미얀마와의 교역규모는 58억 5,500만 달러로 이는 원난성 총 교역액의 23.9%에 달하며, 이 가운데 수출이 약 25억 달러, 수입이 33억 5천만 달러를 기록했다(〈표 III-12〉참고). 특히 수입에 있어서 미얀마가 차지하는 비중은 42.4%로 압도적으로 높다. 한편 미얀마의 국경무역은 중국, 태국, 인도, 방글라데시 등 4개국과 15개의 국경무역지대를 중심으로 이루어지고 있는데, 회계연도 기준으로 해를 거듭할수록 그 규모와 전체 대외교역에서 차지하는 비중이 증가하고 있다(2011/12년 18.5% → 2016/17년 26.5%). 그 중에서도 중국과의 국경무역은 2016/17년도 회계연도 기준 62억 4,800만 달러로 대 중국 무역액의 58.1%를 차지했으며 동시에 4개국과의 국경무역액의 81.0%를 차지했다(〈표 III-13〉참고). 양국 간 국경무역은 전반적으로 증가하는 추세를 보이는데(〈그림 III-18〉참고), 이는 2013년 10월을 기점으로 미얀마-원난성 가스관을 통해 미얀마의 천연가스 수출이

<sup>193)</sup> 최필수 외, 『중국의 신흥시장 진출과 한국의 대응방안: 동남아, 중남미, 아프리카를 중심으로』, (서울: 대외경제정책연구원, 2013), pp. 97~98.

<sup>194)</sup> 오윤아·정재완·박나리, 『신정부 출범 이후 미얀마 개혁·개방에 대한 주요국의 대응과 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2012), p. 65.

확대된 것과 더불어 2007년 6월 발효된 중-아세안 FTA의 효과가 복합적으로 작용한 데 기인한다.

표 III-12 인남성의 對동남아 국경무역현황(2015년)

(단위 천 달러, %)

순위	국가명	교역		수출		수입	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
1	미얀마	5,855,180	23.9	2,508,300	15.1	3,346,880	42.4
2	베트남	2,331,950	9.5	1,560,360	9.4	771,590	9.8
3	태국	1,687,900	6.9	1,498,890	9.0	189,010	2.4
4	라오스	879,550	3.6	317,800	1.9	561,750	7.1
5	말레이시아	835,430	3.4	813,600	4.9	21,830	0.3
-	ASEAN	13,180,380	53.8	8,246,210	49.6	4,934,170	62.5
-	전 체	24,517,200	100.0	16,616,890	100.0	7,900,310	100.0

주: ASEAN은 미얀마, 베트남, 태국, 라오스, 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르, 필리핀, 캄보디아, 브루나이 등 총 동남아시아 10개국 지칭  
출처: “中华人民共和国昆明海关” 바탕으로 저자작성 (검색일: 2017.07.07.).

표 III-13 미얀마 국경무역현황(2016/17년)

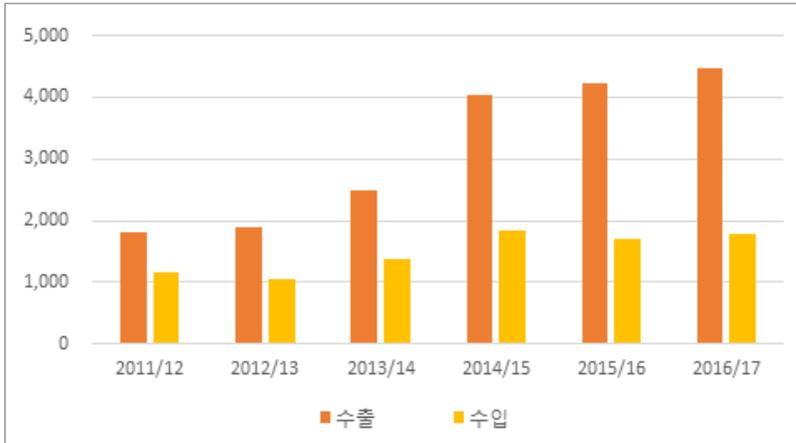
(단위: 백만 달러, %)

순위	국가명	2016/17					
		수출	수입	교역	비중	전체교역*	전체대비비중
1	중국	4,472	1,776	6,248	81.0%	10756.1	58.1%
2	태국	315	1,054	1,369	17.7%	4277.75	32.0%
3	인도	63	24	88	1.1%	1942.85	4.5%
4	방글라데시	10	0	11	0.1%	43.959	24.1%
-	전 체	4,860	2,855	7,716	100.0%	17020.7	45.3%

주: 회계연도 기준, \*국경무역을 포함한 국가 간 총 교역  
출처: Ministry of Commerce, The Republic of the Union of Myanmar 바탕으로 저자작성, <<http://www.commerce.gov.mm/>> (검색일: 2017.07.10.).

그림 III-18 미얀마의 對중국 국경무역 추이(2011/12~2016/17년)

(단위: 백만 달러)



출처: Ministry of Commerce, "The Republic of the Union of Myanmar," (검색일: 2017.07.10.).

미얀마에는 현재 15개 국경무역지대 가운데 5개가 중국과의 국경무역을 관리 및 운영하고 있는데, 양국 간 국경무역은 주로 무세(Muse)에 집중되어있다.<sup>195)</sup> 이에 따라 미얀마 정부는 해당 국경무역지대에 소규모 산업단지를 조성하고 특별경제구역을 건설하는 등, 국경무역지대 활성화를 위한 계획을 수립하고 있다.<sup>196)</sup> 이에 더하여 최근 미얀마 내부적으로 국경무역의 중요성이 주목을 받으면서 자동화물통관시스템(MACCS: Myanmar Automated Cargo Clearance System)의 도입을 통해 물류통관의 효율화를 도모하고자 한다. 이는 국경무역량이 집중

<sup>195)</sup> 중국을 대상으로 하는 미얀마의 국경무역지대는 무세(Muse), 르웨제(Lweje), 친쉐호(Chinshwehaw), 칸비케테(Kanbiketee), 쟁통(Kyaing Tong) 등 5개이다. 그 외 태국 6개, 인도 2개, 방글라데시에 대해 2개의 국경무역지대를 운영하고 있다.

<sup>196)</sup> KOTRA 보도자료, "미얀마 국경무역 장려, 자동화물통관시스템 적용 계획," 2017. 06. 12. <<http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=159213>> (검색일: 2017.07.11).

된 국경무역지대를 중심으로 2018년부터 확대될 예정이어서 향후 국경 무역량이 더욱 증가할 것으로 전망된다.<sup>197)</sup>

## (2) 국경 지역 에너지 협력

중국은 빠르게 성장하는 에너지수요에 대비하고 에너지안보의 취약점<sup>198)</sup>을 개선하기 위해 주변국들에 다각적으로 접근하고 있다. 자원 중에서도 원유와 천연가스를 중심으로, 동남아시아 국가 중에서는 인도네시아와 미얀마 중심으로 접근하고 있다.<sup>199)</sup> 특히 미얀마의 경우 경제재개 기간 동안 중국의 석유·가스 분야 기업들이 거의 독점적으로 진출할 수 있었다. 중국은 미얀마를 주요 에너지 공급루트로 활용하고자 하는데, 기존에 계획한 4대 에너지 수송라인(인도양~미얀마~원난성, 중앙아시아~신강, 러시아~헤이룽장, 전통 해상운송라인)에도 포함되어 있다. 서남라인(인도양~미얀마~원난성)은 벵골 만(Bay of Bengal)의 슈웨(Shew) 가스전에서 차우푸(Kyaukphyu) 항구를 거쳐 원난성 쿤밍시 까지 잇는 가스관과 송유관을 일컫는다(〈그림 III-19〉 참고). 천연가스 수송관은 2013년 6월 완공되어 같은 해 10월 운영을 시작하였으며 총 연장은 약 1,330km, 수송능력은 피크 시 500MMcfd이다.<sup>200)</sup> 송유관은 2014년 8월 완공되어 2017년 4월 현재 공식 가동에 합의한 상황으로, 총 연장 약 1,200km로 연간 1,200만 톤을 수송할 수 있다.

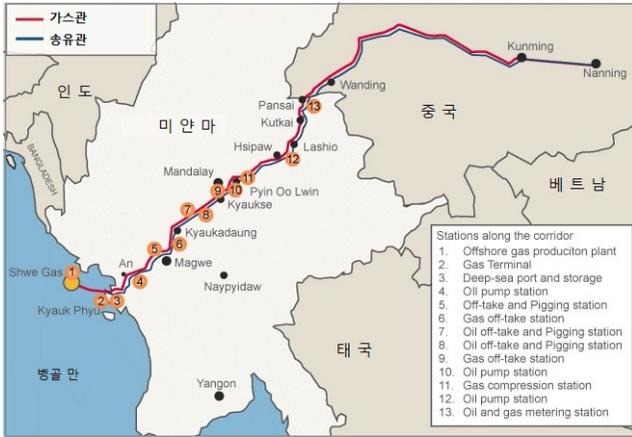
<sup>197)</sup> 위의 글.

<sup>198)</sup> 중국으로 수송되는 에너지의 80% 이상이 미국의 영향력이 강한 말라카 해협을 거치는 데, 중-미 관계 악화 시 운송경로가 차단될 가능성이 높다. 배정호 외, 『중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈』, p. 257.

<sup>199)</sup> 최필수 외, 『중국의 신흥시장 진출과 한국의 대응방안: 동남아, 중남미, 아프리카를 중심으로』, p. 193.

<sup>200)</sup> 오윤아·정재완·박나리, 『신정부 출범 이후 미얀마 개혁·개방에 대한 주요국의 대응과 시사점』, p. 61.

그림 Ⅲ-19 중국 윈난성-미얀마 가스·송유관



출처: Deep Resource, "Sino-Myanmar Pipelines," (2015.11.10.), <<https://deepsources.wordpress.com/category/gas/>> (검색일: 2017.07.07.)

그림 Ⅲ-20 중국의 미얀마 북동부 수력발전소 건설 계획



출처: "Aung San Suu Kyu: China's Dam Project in Burma is Dangerous and Divisive," *The Guardian*, 2011.08.12.

중국은 원난성과 마주한 미얀마 국경 지역의 수자원에도 높은 관심을 보이고 있다. 원난성은 이미 국가의 23%에 달하는 수력자원을 보유하고 있지만 하천의 흐름이 고르지 못하고 종종 가뭄이 들어 원활한 전력공급을 저해시키고 있다.<sup>201)</sup> 이러한 배경아래 중국은 안정적인 에너지 확보를 위해 원난성과 가까운 미얀마 북동부 지역에 수력발전소를 건설하여 생산된 전력을 원난성으로 수송하고자 한다. 중국기업 혹은 중국자금으로 건설되었거나 추진 중인 수력발전소는 2013년 12월 기준 총 43개로, 이는 동남아 전체에서 36.8%를 차지하는 수치이다(〈표 III-14〉 참고). 중국의 동남아 수력발전소 건설사업 가운데 가장 크게 주목받고 있는 프로젝트는 뒛송 댐(Myitsone Dam)이다. 이는 미얀마 북동부 아야와디(Ayeyarwady) 강 상류지역에 계단식으로 건설을 계획한 7개의 수력발전소 가운데 하나로(〈그림 III-20〉 참고), 설비용량이 동남아시아 최대 규모인 6,000MW에 달하고 전력생산량은 연간 209억kw·h에 달한다.<sup>202)</sup> 뒛송 댐은 2007년 공사를 시작하여 2017년 완공될 예정이었으나, 2011년 9월 30일 미얀마 신정부의 공사 중단조치로 현재까지 연기되고 있다. 이는 개혁개방과 중국에 대한 의존도 심화를 경계하기 위한 신정부의 의지로 해석되는데, 최근 아웅산 수치 정권이 동 프로젝트 심의 위원회를 발족시키는 등 공사 재개에 대한 논의가 다시 이루어지고 있다.<sup>203)</sup>

201) "Yunnan Delegation: Protect and Develop Hydropower Resources," [雲南代表團:保護和發展水資源], *China Radio Station*, March 9, 2005., 재인용: 배정호 외, 『중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈』, pp. 254~255.

202) 최필수 외, 『중국의 신흥시장 진출과 한국의 대응방안: 동남아, 중남미, 아프리카를 중심으로』, p. 159.

203) "How 'One Belt, One Road' Could Smooth Out Rocky China-Myanmar Ties," *World Politics Review* (April 20, 2017).

표 III-14 중국 관련 동남아시아 수력발전소 건설 현황(2013년 12월 기준)

(단위: 건)

국 가	전체	완공	공사중	연기	제안	기타
미얀마	43	11	4	6	21	1
라오스	29	3	9	-	17	-
말레이시아	14	2	5	-	7	-
베트남	10	4	5	-	1	-
캄보디아	10	3	2	-	5	-
태 국	4	3	1	-	-	-
인도네시아	3	1	1	-	1	-
필리핀	3	-	1	-	2	-
브루나이	1	-	1	-	-	-
동남아시아	117	27	29	6	54	1

출처: International Rivers (2014) 바탕으로 저자 작성, <<https://www.internationalrivers.org/resources/china-overseas-dams-list-3611>> (검색일: 2017.07.07.).

### (3) 국경안보

국경무역이나 에너지협력 못지않게 양국 정부가 관심을 두는 분야는 국경 지역의 안보문제이다. 앞서 살펴본 국경무역과 에너지협력의 목적은 기본적으로 국경 지역의 경제발전에 있지만, 소수민족에 대한 중앙정부의 통제를 강화하고 국경 지역을 안정시키는 데 중요한 요소가 되기도 한다.<sup>204)</sup>

원난성과 국경을 마주한 미얀마 카친(Kachin) 주와 샨(Shan) 주에는 중국계 소수민족이 거주하고 있으며 이 중 상당수가 미얀마 정부군과 대치중인 반군세력이다. 미얀마 정부와 소수민족 반군 간 무력충돌은

<sup>204)</sup> "The Notice from the General Affairs Office of the State Council on the Active Development of Border Trade and Economic Cooperation to Promote the Border Prosperity and Stability," [國務院辦公廳轉發經貿部等部門《關於積極發展邊境貿易和經濟合作促進邊疆繁榮穩定意見》的通知], *The General Affairs Office of the State Council*, May 9, 1991., 재인용: 배정호 외, 『중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈』, p. 261.

2009년 코캉(Kokang) 지역에 대한 미얀마 정부의 기습공격을 기점으로 시작되었고, 2011~13년 카친사태와 2015년 제2차 코캉사태로 번져 최근까지도 무력충돌이 빈번하게 나타나고 있다. 이 같은 충돌은 국경의 불안정을 심화시키고 있는데, 오폭사고로 인한 중국인 인명피해는 물론, 수만 명의 피난민들이 국경을 넘어 중국으로 유입되면서 국경 부근 민족 간 잠재적인 무력충돌에 대한 우려를 낳고 있다. 이에 더하여 일부 충돌은 중국-미얀마의 가스·송유관에 직접적인 위협을 가하기도 했으며<sup>205)</sup> 중국기업의 투자진출에 있어서 불확실성을 높이는 등, 중국의 상업적 이익에도 부정적인 영향을 미쳤다. 이에 따라 중국은 자국의 안보와 경제적 이익을 보호하기 위해 미얀마 정부 측에 국경안보의 중요성을 지속적으로 피력했고 국경지대 지역정부 간 대화를 주축해 휴전에 대한 임시 합의(2013년 5월 협상, 미치나)를 이뤄낸 바 있다.<sup>206)</sup>

## 나. 가설 검증

**가설 1.** 국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

중국과 미얀마는 독립 이후 사회주의를 표방했으나 공산주의의 확산에 대해서는 서로 다른 입장을 취해왔다. 중국은 버마공산당을 지원하는 한편 정부와도 우호관계를 유지하는 이중적인 외교정책을 수행했기 때문에 중국과 미얀마 간에는 당·국가 간 협력이 혼재된 모습을 보였다.

식민지시기 미얀마(당시 버마) 독립운동의 주요 이념은 반제국주의, 반식민주의를 주장하는 사회주의였다. 초대수상 우 누(U Nu)는 식민지 수탈과 전쟁으로 피해를진 경제를 회복시키는 차원에서 1948년 독립과

<sup>205)</sup> 위의 책, p. 251.

<sup>206)</sup> 위의 책, p. 251.

함께 대내적으로는 사회주의를 채택하였으며 대외적으로는 중립주의를 표방했다. 1949년 중국에서 공산당의 승리가 확실시되고 무장투쟁을 선언한 버마공산당의 위협이 심화되자 버마정부는 중국과의 관계를 강화하는 차원에서 1950년 중국과 외교관계를 수립했다. 하지만 공산당이 집권한 중국과 공산주의의 확산을 강하게 반대한 버마 정부 간에는 항상 갈등이 잠재되어 있었다. 중국은 버마공산당에 지원과 격려를 아끼지 않았고, 버마공산주의운동은 버마정부에 위협적인 존재였다. 그럼에도 불구하고 독립 이래 1960년대 초반까지 양국이 우호적인 관계를 유지할 수 있었던 것은 비교적 친(親)중국적인 미얀마의 외교정책, 버마공산당의 자체적인 한계(분파주의), 그리고 당 간의 관계보다 국가 간의 이해관계를 더 중시한 중국의 외교정책 덕분이었다.

1988년 민주화항쟁으로 종식된 ‘버마식 사회주의’<sup>207)</sup>는 민주주의를 탄압하여 쿠데타로 집권한 신군부정권(1988~2011년) 아래 시장경제 체제로 대체되었다. 비슷한 시기 중국은 사회주의 시장경제로 이행해갔고, 1989년 냉전체제가 해체됨에 따라 동아시아 전역에 시장경제가 확산되기 시작했다.<sup>208)</sup> 그러나 민주주의에 대한 탄압은 미얀마를 세계의 정치와 경제 체제에서 고립시켰으며 공교롭게도 비슷한 시기 중국도 민주화 운동에 대한 탄압으로 서방 국가들의 비난을 받고 있었다. 이처럼 서로 유사한 정치·경제 체제 변화과정에서 국제사회로부터 고립되어 있는 동안 양국은 양자관계를 급진적으로 발전시켰다. 이는 2011년 미얀마가 정치개혁과 개방으로 서방, 특히 미국과의 관계를 빠르게 개선시키며 중국에 대한 의존을 줄이는 와중에도 양국 간 우호관계가 유지될 수

<sup>207)</sup> 1962년 쿠데타로 집권한 네 윈(Ne Win)은 우누의 의회민주주의의 결함을 지적하며 ‘완전한 독립’과 일당 독재체제를 표방한 급진적인 사회주의를 탄생시켰다. 오윤아 외, 『미얀마 사회문화·정치와 발전잠재력』 (서울: 대외경제정책연구원, 2011), pp. 36~37.

<sup>208)</sup> 사단법인 한국동남아연구소, 『미얀마의 정치변동과 동남아의 지역협력: 북한의 변화에 대한 함의를 찾아서』, 외교통상부 연구용역 보고서 (2012), p. 83.

있는 주요 요인으로 볼 수 있다.

**가설 2. 국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.**

중국과 미얀마의 경제·인적 교류는 지리적 근접성과 중국의 해외진출 전략을 기반으로 2000년대 들어 급격히 증가했다. 최근 미얀마의 개혁 개방 정책과 국경 지역 내전 등으로 경제협력이 눈에 띄게 소원해지긴 했으나 양국 간 실질적인 경제적 이해관계가 얽혀있는 관계로, 향후 개선의 여지가 높은 것으로 보인다.

2000년 이전의 양국관계가 정치적 우호관계에 머물렀다면 그 이후부터는 경제적(또는 전략적) 협력이 보다 강조되어왔다.<sup>209)</sup> 중국의 입장에서 미얀마는 지리적으로 가까울 뿐더러 인구 6천만 명이 넘는 내수시장, 풍부한 천연자원, 풍부한 저임금노동력, 그리고 인도양과 동남아시아, 남아시아로 진출할 수 있는 전략적 요충지라는 점에서 매력적인 시장이다. 국제사회로부터 제재조치를 받던 시기 미얀마에게 있어서 대규모 금융자본을 보유한 중국은 마다할 이유가 없는 중요한 경제협력 파트너였다. 2000년 당시 6억 2,000만 달러에 불과했던 양국 간 교역액은 2014년 249억 7,000만 달러로 최고점을 찍고 2016년 122억 9천만 달러를 기록했다. <그림 III-21>에서와 같이 양국 교역액은 2000년대 후반부터 눈에 띄게 증가하기 시작했는데, 이는 중국이 ‘밖으로 나가기(Going Out)’ 전략에 따라 상당수의 제조업분야를 미얀마로 이전하면서 중국 장비·기계, 전자제품의 대미얀마 수출이 증가한 데 기인한다.<sup>210)</sup> 중국은 미얀마와의 교역에서 거의 대부분 흑자를 기록하고 있는데, 2013년 완

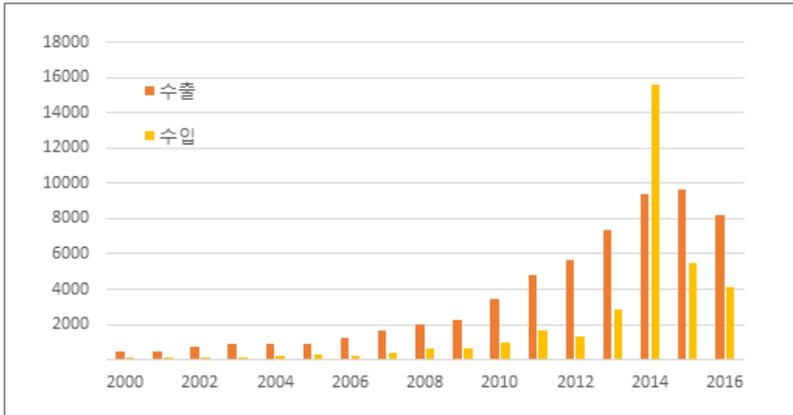
209) 배정호 외, 『중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈』, p. 263.

210) 위의 책, p. 244.

공된 미얀마-중국 가스관을 통해 천연가스를 수입하기 시작하면서 2014년 큰 폭으로 역전되는 모습을 보였다.

그림 Ⅲ-21 중국-미얀마 무역 추이

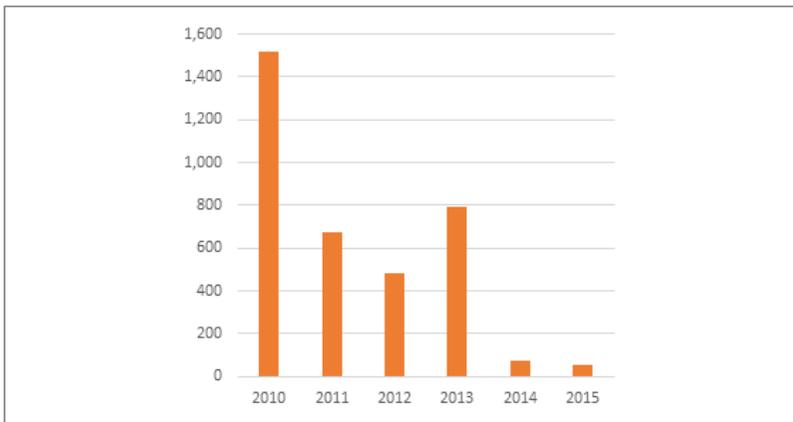
단위: 백만 달러



출처: UN Comtrade Database, <<https://comtrade.un.org/>> (검색일: 2017.07.07.).

그림 Ⅲ-22 중국의 對미얀마 직접투자 추이

단위: 백만 달러



출처: ASEANstats Database, <<https://data.aseanstats.org/>> (검색일: 2017.07.07.).

1988년 이래 미얀마에는 약 700억 달러에 달하는 외국인투자가 유입되었는데 이 가운데 중국이 185억 3,000만 달러, 즉 누적금액의 26.6%에 이르는 투자 사업을 유치했다(2017년 1월 기준).<sup>211)</sup> 미얀마에 대한 중국의 투자는 2009~10년 급격하게 이루어졌는데, 대부분 대규모 수력 발전소(뫼송 댐, 36억 달러), 석유·가스 수송관(CNPC, 25억 달러) 및 광산(레파타웅 구리 광산 10억 6,500만 달러, 타가웅 타웅 니켈 광산 8억 8천만 달러) 건설 사업 등 에너지 및 자원 부문에 집중되었다. 이로써 2010년 중국은 미얀마에 대한 해외직접투자국 1위로 급부상했다.<sup>212)</sup> 그러나 2011년을 기점으로 미얀마의 개혁개방으로 투자 환경과 정책의 불확실성이 확대되고 국경 지역 소수민족과 미얀마 정부군 간의 갈등이 심화되면서 중국의 투자가 눈에 띄게 감소했다. 2010년 15억 2,000만 달러에 달했던 직접투자액은 이듬해 6억 7천만 달러로 급감했으며, 2015년에는 5,244만 달러에 머물렀다(그림 III-22 참고). 뫼송 댐 건설 사업은 2011년 9월 중단되었고 이듬해 11월에는 레파타웅(Letpadaung) 구리광산 개발 사업이 중단되었다. 윈난성-미얀마 송유관은 완공 후 2년 넘게 가동이 지연되었다가 최근에서야 가동 합의가 이루어졌다. 중국은 큰 손실을 감수하지 않는 한 투자를 쉽게 철회하기 어려운 입장이고 미얀마 입장에서도 중국의 투자 감소, 특히 사회기반시설에 대한 투자 감소는 자국의 경제개혁에 적지 않은 영향을 미치기 때문에<sup>213)</sup> 양국은 우호적인 관계 속에서 다소 소원해진 경제협력을 개선해나가고 있는 것으로 보인다.

211) "China's investment in Myanmar declines in 2016-2017 fiscal year," *Xinhuan et*, March 7, 2017.

212) 배정호 외, 『중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈』, p. 259.

213) 위의 책, p. 271.

### 가설 3. 정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

중국과 미얀마는 군사적·정치·경제 전반에서 상당히 친밀한 우호관계를 유지해왔다. 비록 미얀마의 민주개혁과 미국과의 관계개선으로 최근 양국관계가 다소 소원해졌고 국경 지역에서 발생한 소수민족 무장투쟁으로 종종 외교적 마찰을 빚고 있으나 양국은 여전히 비교적 돈독한 외교관계를 유지하고 있다.

중국과 미얀마는 1950년 6월 8일 외교관계를 수립했으며, 1954년 6월 29일 내정불간섭에 바탕을 둔 평화공존 5원칙을 공동으로 지지했다. 이는 중국 건국 이래 비사회주의의 국가와 외교관계를 수립한 첫 번째 사례였으며, 미얀마는 중국의 가까운 이웃이자 잠재적인 제3세계의 협력자로 인식되었다.<sup>214)</sup> 기본적으로 강대국과의 관계가 우호적이었을 때 중국에게 미얀마의 중요성은 줄어들었으나, 강대국들과 갈등상태에 놓였을 때 미얀마는 다시 중요한 존재가 되었다. 1949년 건국 후 미국의 '제국주의'와 소련의 수정주의 사이에서 고립된 중국은 미얀마와의 국경행정 과정에서 양보하는 모습을 보였으며,<sup>215)</sup> 1990년대 서방으로부터 다시 고립되었을 때도 미얀마는 서방의 경제제재를 돌파하기 위한 통로가 되어주었다.

한편, 미얀마의 입장에서 초기 중국과의 우호적인 관계는 강대국 사이에 놓인 약소국으로서 다른 세력과의 균형을 맞추기 위함이었다. 미얀마는 냉전 시절 두 강대국과 주변 국가들 사이에서 비동맹 중립외교 전략과 균형정책을 추구하며 국가안보를 유지해나갔다. 1960년대 중국의 문화대혁명이 '혁명의 수출'이라는 명분으로 미얀마로부터 의심과 두려움을

<sup>214)</sup> 위의 책, p. 238.

<sup>215)</sup> 위의 책, p. 239~243.

사면서 양국관계가 단교 직전까지 가는 위기도 있었다. 그러나 1970년대 이후 다시 안정을 찾으면서 중국은 미얀마의 외교정책에 지속적인 영향력을 행사했다.<sup>216)</sup> 이후 1990~2011년 국제적인 고립 속에서 미얀마는 군사정부의 정통성을 강화하기 위해 외부세력, 그 중에서도 중국의 정치·외교적 지원에 의존할 수밖에 없었다. 1989년 미얀마가 중국으로부터 4억 달러의 군사 장비를 구입한 것을 시작으로 중국은 점차 미얀마 군사정권의 최대 무기 공급국이 되었고, 군사훈련 및 교육, 해군기지 현대화 등 포괄적 수준에서 미얀마에 대한 군사지원을 아끼지 않았다.<sup>217)</sup> 비록 미얀마는 독립 이래 비동맹 중립노선이라는 변하지 않는 외교정책 기조를 유지하고 있었으나, 이 시기 미얀마는 중국의 ‘사실상’ 동맹국 관계였다는 것이 중국 분석가들의 의견이다.<sup>218)</sup>

앞서 언급했듯이 2011년 미얀마가 이뤄낸 정치개혁은 중국의 정치적 지원과 인정에 대한 의존을 크게 줄였다.<sup>219)</sup> 중국은 미얀마의 변화를 예측하지 못했고 그동안 군사정부와 국가 대 국가 간의 관계만 고수하면서 무시해왔던 미얀마 국민들의 반중정서는 신정부 취임 이후 정점을 찍었다. 과거 중국이 군사정권을 지원하면서 만연하게 이루어진 부패와 뇌물 수수, 자원착취는 지역민들로부터 중국과 중국의 투자계획에 대한 분노를 샀고,<sup>220)</sup> 이는 기존의 군사정부와 계약한 대규모 투자사업의 중단으로 이어졌다. 그러나 민족화해와 실질적인 경제적 이득을 국민들에게 제공하는 것이 신정부의 최우선 목표인 만큼 미얀마 경제개혁에 있어 중국은 여전히 중요한 영향력을 행사하고 있다.<sup>221)</sup> 이러한 이해관계 속에서

216) 위의 책, p. 241~242; 장준영, “미얀마-중국 관계의 변화: 헤징과 균형,” p. 111.

217) 장준영, 위의 글, p. 98.

218) 배정호 외, 『중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈』, p. 246.

219) 위의 책, p. 267.

220) 위의 책, pp. 265~266.

221) 위의 책, p. 271.

2016년 집권에 성공한 아웅산 수치(Aung San Suu Kyi)의 민주주의민족동맹(NLD)은 중국계 소수민족과 전국적 휴전협정(NCA: Nationwide Cease-fire Agreement)을 체결하는 데 중국에 협력을 요청하고, 중단된 투자협력 사업을 재개하는 등 중국과의 관계개선을 위한 노력을 기울이고 있다.<sup>222)</sup> 중국 또한 미얀마 지역사회에 자국의 이미지를 제고시키고 우호적인 관계를 유지함으로써 과거의 유리한 지위를 회복할 기회를 찾고 있다.

**가설 4.** 역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.

중국과 미얀마의 경우, 국경에 대한 협의가 평화적으로 이루어져 국경 지역에서 협력이 크게 확대되고 있는 한편, 미얀마 정부와 중국계 소수민족 간의 갈등으로 국경 지역에서 교전이 반복적으로 발생하고 있어 협력과 분쟁이 혼재된 양상을 보인다.

중국과 미얀마의 역사를 거슬러 올라가면 버강왕조는 원나라에게 멸망했고, 17~18세기 미얀마와 명나라 간에 국경 분쟁은 끊이지 않았다.<sup>223)</sup> 새로운 중국이 건국된 이후에도 여전히 중국은 미얀마를 비롯한 동남아시아, 남아시아, 소련, 몽골, 북한 등 국경을 맞대고 있는 10여개 국가들과 국경문제를 안고 있었다. 1950년대 말부터 중소관계가 흔들리기 시작하고 대내적으로도 티베트와 신장지역을 중심으로 소수민족들에 의한 폭동이 확대되자 중국은 주변국과의 국경문제를 해결해 자국에 대한 통제를 강화하고자 했다.<sup>224)</sup> 그 시작은 미얀마와의 국경문제였

<sup>222)</sup> "How 'One Belt, One Road' Could Smooth Out Rocky China-Myanmar Ties," *World Politics Review* (April 20, 2017).

<sup>223)</sup> 장준영, "미얀마-중국 관계의 변화: 헤징과 균형," p. 111.

는데, 1954년 본격적으로 논의되기 시작해 1960년 10월 1일 열린 중국-미얀마 국경획정위원회에서 양국 간 국경협정이 최종 타결되었다.<sup>225)</sup> 이 과정에서 중국은 미얀마에 상당한 지역을 양보했는데, 이는 당시 문제가 되었던 1,909km의 국경선 가운데 82%에 달한다. 분쟁 지역 세 곳 중에서 Hpimaw(59제곱마일, 약 153km<sup>2</sup>)와 Panglao-Panhgung(73제곱마일, 약 189km<sup>2</sup>)은 중국에, Namwan 임대지역의 85제곱마일(약 220km<sup>2</sup>)은 미얀마에 귀속되었다.<sup>226)</sup> 중국은 내부적인 논쟁에도 불구하고 기존에 영국이 중국 국민당(KMT) 정부와 비공식적으로 합의했던 1941 국경선을 받아들였고, 이에 따라 사가잉(Sagaing)지역의 일부와 카친(Kachin)의 북부지역은 미얀마의 주권 아래 놓이게 되었다.<sup>227)</sup> 이는 당시 중국이 영토 자체보다는 주변국들과 우호적인 관계를 유지하여 지역을 안정화하는 것에 더 큰 관심을 보였다는 점을 보여준다.<sup>228)</sup>

그러나 이처럼 평화적인 국경합의 추진에도 불구하고 인구의 68%를 차지하는 버마족이 정권을 잡은 이래 미얀마 동북부, 원난성에 접해있는 카친주와 산주에서 미얀마 정부군과 소수민족 반군 간에 내전과 크고 작은 무역충돌이 진행되어왔다. 특히 산주에 위치한 코캉은 17세기 명나라 한족(漢族) 유민들이 나라를 세운 곳으로, 청나라와 영국령 인도에 차례로 편입되었다가 미얀마의 독립과 함께 다시 미얀마에 편입된 곳이다.<sup>229)</sup> 이 곳 상주인구 14만여 명 중 80%는 중국계 미얀마인으로, 중국 위안화와 윈난어(語)를 사용하며 휴대전화도 중국이동통신 번호를 쓸 정

224) 박창희, “중국의 영토분쟁 정책,” 국립외교원 중국연구센터 편저, 『2013 중국정세보고』 (서울: 외교부 국립외교원, 2014), p. 2.

225) 박장배, “화목하면 이롭고, 싸우면 둘 다 상한다,” 『한국교육신문』, 2005.06.21.; 배정호 외, 『중국 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈』, p. 249.

226) Bruce Elleman·Stephen Kotkin·Clive Schofield, *Beijing's Power and China's Borders: Twenty Neighbors in Asia*, (Oxon: Routledge, 2015), p. 197.

227) 배정호 외, 『중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈』, p. 249.

228) 박창희, “중국의 영토분쟁 정책,” p. 3, p. 8.

229) 『중앙일보』, 2015.03.18.

도로 생활풍속이 자국보다는 중국에 가깝다.<sup>230)</sup> 제1차 코캉사태는 2009년 8월, 미얀마 정부군이 코캉의 소수민족 군대의 마약거래를 빌미로 코캉지역을 공격하면서 발생했는데, 사실상 소수민족 반군들을 와해시키는 데 그 목적이 있었다. 동 사태는 코캉 반군지도자인 평지아성(Peng Jiasheng)이 추방당하면서 마무리되었는데, 6년 뒤 평지아성이 다른 소수민족 반군 단체들과 연합하여 다시 코캉지역 수복을 시도하고 광복 전쟁을 선언하면서 2015년 2월, 제2차 코캉사태가 발발했다. 이와 같은 사태는 중국 접경지역 안보에 상당한 위협이 되고 있는데, 교전이 발생할 때마다 윈난성 오폭 사고로 인한 인명 피해와 대규모 난민 유입 등으로 군사적 긴장이 고조되고 있다. 2차 코캉사태 때에는 코캉반군이 중국에 대한 통합 의지를 공식적으로 밝히면서 중국 내에서도 미얀마에 대한 보복을 주장하는 여론이 격앙됨에 따라, 코캉이 ‘중국판 크림반도’에 비유되는 등 중국과 미얀마 정부 간 긴장이 심화되었다.

**가설 5. 국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.**

전략적 요충지이자 풍부한 천연자원 매장지인 중국과 미얀마의 국경 지역은 오히려 양국의 협력을 확대하는 중요한 요인으로 작용해왔다.

1990년대 말에서 2000년대 초, 중국이 해외진출을 목적으로 주변국에 눈을 돌리기 시작했을 무렵 지리적으로 가까울 뿐만 아니라 천연자원이 풍부한 미얀마는 자연스럽게 중국의 주요 경제협력 대상이 되었다. 미얀마는 지난 2,000여 년 간 산스크리트(Sanskrit)어로 ‘스완나품(Suvarnabhumi)’, 우리말로로는 황금의 땅(Golden Land)이라고 불릴 정도로 풍부한 천연자원을 보유하고 있다.<sup>231)</sup> 텡스텐, 주석, 아연, 금,

<sup>230)</sup> 문정인, 『중국의 내일을 묻다』 (서울: 삼성경제연구소, 2010), p. 351.

은, 구리, 납, 안티몬을 비롯한 비금속 및 산업광물, 석탄, 석유, 천연가스 등의 화석 연료, 목재 및 산림제품과 수자원이 대표적이며, 옥, 다이아몬드, 루비, 사파이어 등의 보석 생산량은 세계 최대 수준이다. 특히 원유 및 천연가스와 옥이 미얀마 총 수출량에서 차지하는 비중은 절반 이상이고,<sup>232)</sup> 외국인직접투자는 대부분 석유·가스, 수력, 광산업에 집중되어있다. 이처럼 미얀마는 천연자원이 풍부함에도 불구하고 긴 세월의 군사독재정권과 기반시설 부족으로 이를 전략적으로 활용하지 못했고, 중국은 이러한 미얀마에 사회기반시설의 건설을 지원하고 이에 대한 대가로 천연자원과 각종 투자건설 수주를 받는 형태로 경제협력을 주도해나갔다.<sup>233)</sup> 특히 2000년 발표된 서부대개발 계획을 바탕으로 윈난성과 미얀마의 국경지대를 중심으로 천연자원 개발과 수력발전소 건설 등이 활발하게 추진되었다. 2011년 중국이 공식적으로 발표한 ‘교두보 전략’은 윈난성을 인도양으로 진출하기 위한 전략적 통로, 즉 교두보로 활용한다는 내용을 골자로 하며,<sup>234)</sup> 국경지대 협력에 대한 중요성을 한층 강화시켰다.

#### 가설 6. 상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.

중국은 상대적으로 훨씬 큰 국력을 바탕으로 미얀마 내에서 정치·경제

<sup>231)</sup> Heinrich Böll Foundation, “Myanmar’s Natural Resources: Blessing or Curse?,” (2013). <<https://www.boell.de/en/2013/12/11/myanmars-natural-resources-blessing-or-curse>> (검색일: 2017.07.07.).

<sup>232)</sup> Chan Mya Htwe, “Myanmar Must Avoid Resource Curse,” *MyanmarTimes*, March 27, 2017.

<sup>233)</sup> 배정호 외, 『중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈』, p. 244.

<sup>234)</sup> “Six Strategic Priorities in the 12th Five Year Plan Are Related to Yunnan,” [“十二五”六個戰略重點涉及雲南], *Yunnan Wang*, March 7, 2011., <[http://yn.yunnan.cn/html/2011-03/07/content\\_1521715.htm](http://yn.yunnan.cn/html/2011-03/07/content_1521715.htm)>, 재인용: 위의 책, p. 264.

적 영향력을 확대해왔으며 이는 양국 간 상호의존도를 크게 증대시켰다.

역사적으로 원나라와 청나라 시절 북쪽으로부터 침략을 받았던 미얀마에게 중국은 군사적으로나 경제적으로나 압도적인 국력을 가진 나라였다. 독립과 함께 내세운 비동맹 중립전략은 이념적으로는 공산진영과 민주진영, 지리적으로는 중국과 인도 사이에서 국가안보를 지키기 위한 미얀마의 지정학적 현실에서 기인한다. 그러나 이러한 시도는 1990~2011년 미얀마의 중국 의존도가 심화되면서 사실상 실패했다. 중국은 경제적 이익, 에너지 공급, 인도양으로 진출하기 위한 전략적 발판으로 미얀마 내에서 자국의 지배력을 확대해갔으며, 미얀마는 이러한 중국에 과도하게 의존하면서 양국의 관계는 균형을 잃었다. 이러한 불균형은 중국에 대한 미얀마의 두려움과 불안감을 가중시켰고, 결국 극적인 재조정을 필요로 하는 상황을 발생시켰다.<sup>235)</sup>

한편 중국은 불균형 속에서도 안정적으로 유지되었던 양국관계를 당연하게 받아들였다. 중국은 2010년 미얀마의 선거가 획기적인 변화를 가져올 것이라 예상하지 못한 채 미얀마의 관계에서 지속적으로 유리한 위치를 선점하길 기대했다. 그 사이 중국이 미얀마를 대상으로 계획한 전략(에너지 수송 경로 다변화, 수력부문 및 구리산업 투자 확대, 동남아시아·남아시아·인도양으로 진출하기 위한 교두보 마련)<sup>236)</sup>은 미얀마의 중국에 대한 협상력을 높였고, 미얀마의 성공적인 정치개혁은 기존의 군사정부의 정통성을 유지하기 위해 요구되었던 중국의 정치적 지원 필요성을 소멸시켰다. 이로써 중국의 전략적 후퇴, 또는 미얀마에 의존하는 위치로 전략했다고 묘사되기도 하지만,<sup>237)</sup> 미얀마의 경제개혁과 성장, 그리고 국경 지역의 안정화에 있어 중국과의 협력은 여전히 중요한 요소

<sup>235)</sup> 위의 책, p. 236, 246.

<sup>236)</sup> 위의 책, pp. 247~248.

<sup>237)</sup> 위의 책, pp. 266~267.

이다. 미얀마는 이러한 이해관계 속에서 정치·경제적으로 중국에 완전히 의존하던 기존의 전략에서 벗어나 외교관계를 정상화하고 있으며, 이로써 양국의 외교관계는 다시 균형을 찾아가고 있다.

#### 다. 소결

중국과 미얀마는 1990년대 서방으로부터 정치·경제적 제재를 받던 시기를 거쳐 2000년대 중국이 대외개방 전략을 추진하면서 국경협력을 급속도로 확대해왔다. 국경무역의 규모는 해를 거듭할수록 증가하고 있으며 그 중에서도 석유·가스 수송과 수력발전 중심의 에너지 협력은 큰 성과를 보였다. 경제협력을 유지시키고 국가 간 분쟁의 요인을 최소화시켰다는 점에서 국경안보에 대한 양국의 노력은 매우 중요한 역할을 했다고 할 수 있다.

표 III-15 중국-미얀마 국경 관련 가설 검증 결과

	가설	검증결과
1	국경을 접하고 있는 두 국가가 모두 민주주의 국가일 경우 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	○
2	국경을 접하고 있는 두 국가 간에 교류(경제적, 인적 교류)가 증가하면 할수록 협력을 할 가능성이 높다.	○
3	정치·군사적인 동맹관계일 때 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	○
4	역사적으로 국경 분쟁이 발생한 사례가 없었거나, 이미 국경에 관한 합의가 이루어진 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	△
5	국경 지역이 전략적인 요충지가 아닌 경우 국경 지역에서 두 국가가 협력할 가능성은 높다.	×
6	상대적 국력 면에서 한쪽이 우월한 국력을 보유했을 경우 두 국가가 국경 지역에서 협력할 가능성이 높다.	○

6개 가설을 중국과 미얀마의 국경협력에 대입해볼 때, 역사의 변화 속에서 다소 혼재된 양상이 나타나기는 하지만 가설 5를 제외한 대부분의

가설을 만족시킨다고 볼 수 있다. 첫째, 중국이 버마공산당과 버마 정부에 취한 이중적인 외교정책은 종종 갈등을 야기했으나 기본적으로 유사한 정치·경제 체제와 국가 간 우호관계를 우선시하는 원칙 덕분에 양국의 협력은 지속될 수 있었다. 둘째, 지리적 근접성과 중국의 해외진출 전략은 양국 간 경제적 교류를 급격히 증가시켰고 이는 국경 지역에서의 경제적 협력을 중심으로 이루어졌다. 셋째, 비록 국경 지역에서의 소수 민족 무장투쟁으로 종종 외교적 마찰을 빚고 있으나 군사·정치·경제 전반에서 양국은 비교적 돈독한 외교관계를 유지하고 있다. 넷째, 국경에 대한 협의는 매우 평화적으로 이루어졌고 이는 중국과 미얀마가 독립 직후 우호관계를 정립하는 중요한 요인으로 작용했다. 다섯째, 풍부한 천연자원 보유지역이자 중국의 대외개방전략의 요충지인 미얀마와의 국경 지역은 오히려 양국의 협력을 확대하는 중요한 요인으로 작용한다. 여섯째, 중국은 훨씬 큰 국력을 바탕으로 미얀마에 대한 정치·경제적 영향력을 확대해왔으며 이는 양국 간 상호의존도를 크게 증대시켰다.



## IV. 결 론





**주변국 국경안보:**  
사례와 검증

지금까지 어떤 요인이 국경 지역에서 두 국가의 협력을 이끌어 냈는지를 분석하였다. 분석은 8개 사례를 중심으로 점검하였고, 협력 요인을 알아보기 위해 6개의 가설을 설정하고 사례를 통해 검증하였다. 사례는 크게 두 가지의 경우로 나누었다. 첫 번째 경우는 남중국해, 센카쿠 열도, 크림반도, 그리고 남쿠릴 열도와 같이 분쟁이 잠재돼 있거나 발생한 지역에서 협력을 이끌어 낼 수 있는 요인을 살펴보았다. 두 번째 사례는 협력이 발생하였거나 현재 협력이 진행되고 있는 지역으로, 어떤 요인이 두 국가의 협력을 가능케 하였는지를 살펴보았다.

분쟁이 잠재되어 있거나 진행되고 있는 첫 번째 사례에서는 대부분의 요인이 협력을 이끌어 내지 못하였다. 국제정치이론에서 협력을 만들어 낸다고 여겨지는 요인들이 첫 번째 사례에서는 작동하지 않았다. 오직 중국과 일본 간 상대적 국력 격차가 컸던 시절에만 센카쿠 열도를 두고 두 국가는 협력하는 모습을 보였다. 하지만 어떤 사례이건 체제가 유사하다고 하더라도 두 국가는 협력을 하지 않았다. 중국과 베트남은 높은 수준의 경제교류와 외교관계를 맺고 있었지만, 국경에서 협력은 하지 않았다. 심지어 중국과 일본은 암묵적이거나 국경에 대한 합의를 했었지만 국경협력은 이루어지지 않았다.

협력이 이루어지고 있는 사례들을 분석한 III장의 결과는 대부분의 요인들이 협력을 만드는 요인으로 검증되었다. 특히 경제교류와 외교관계의 수준, 국경에 관한 합의 여부는 모든 사례에서 협력을 촉진하는 요인으로 밝혀졌다. 상대적 국력의 격차 정도는 중국-러시아 하나의 사례만 제외하고 국력의 격차가 크면 클수록 두 국가는 국경 지역에서 협력을 하는 것으로 나타났다.

지금까지의 분석 결과를 종합하면 협력을 가능하게 만드는 요인도 경우에 따라 달라진다는 것을 알 수 있다. 갈등이 잠재되어 있는 경우, 협력을 만드는 요인은 힘(power) 외에는 찾아보기 힘들다는 사실을 알 수 있다. 그렇다고 모든 경우에서 힘의 격차가 크다고 해서 협력이 이루어지지

는 않았다. 따라서 갈등이 잠재되어 있는 경우 두 국가의 상대적 국력차이는 반드시라고는 할 수 없지만 유일한 협력 촉진 요인이라고 말할 수 있을 것이다.

반면에 갈등이 잠재되어 있지 않은 경우는 상대적 국력 외에 다른 요인들도 국경 지역에서 두 국가의 협력을 이끌어 낼 수 있는 것으로 나타났다. 우리가 상상하고 추측할 수 있는 대부분의 요인들이 국경 지역에서 두 국가의 협력을 만들어 내는 것을 알 수 있었다. 하지만 본 연구에서 분석한 협력 촉진 요인들과 국경 지역에서 협력은 단지 상관관계만을 보여줄 뿐이다. 즉 협력이 있기 때문에 협력요인을 발견할 수 있는 것인지, 아니면 협력요인이 있기 때문에 협력이 발생할 수 있는 것인지와 같은 인과관계는 살펴보지 않았다. 따라서 본 연구의 분석결과를 바탕으로 국경 지역에서 두 국가의 협력을 이끌어 내려면 어떤 요인을 발전시켜야 한다고 단정하고 정책 처방을 내리는 것은 속단이다.

그럼에도 불구하고 본 연구의 의의는 단순하면서도 직설적이다. 과거 국경 지역은 갈등의 표상으로 여겨졌다. 국경을 접하고 있다는 사실 자체가 갈등의 원인으로 여겨져 왔다. 하지만 본 연구는 국경 지역에서의 협력은 발생할 수 있다는 것을 보여주었으며, 명확하지는 않지만 협력 촉진 요인도 발견할 수 있다는 가능성을 보여주었다. 향후 차기년도 연구에서 보다 심도 있는 분석이 이루어진다면 통일 한반도와 주변국과의 국경협력, 더 나아가 남북을 갈라놓고 있는 휴전선 지역에서 협력을 이끌어 낼 수 있는 정책처방도 도출 할 수 있는 토대를 만들 수 있을 것이다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 국방연구원. 『세계분쟁 데이터베이스: 아시아 분쟁현황』. 서울: 국방연구원, 2015.
- 김석환. 『유라시아와 한반도』. 서울: 한국외국어대학교 지식출판원, 2015.
- 김학준. 『蘇聯外交論序說』. 서울: 서울대학교 출판부, 1989.
- 마고사키 우케루 지음. 양기호 옮김. 『일본의 영토전쟁: 독도·센카쿠·북방영토』. 서울: 메디치, 2012.
- 문정인. 『중국의 내일을 묻다』. 서울: 삼성경제연구소, 2010.
- 박정호 외. 『중앙아 주요국의 경제발전전략과 경험 확대방안』. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.
- 배정호 외. 『중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 사단법인 한국동남아연구소. 『미얀마의 정치변동과 동남아의 지역협력: 북한의 변화에 대한 함의를 찾아서』. 외교통상부 연구용역 보고서. 2012.
- 시라이 사토시 지음. 정선태 외 옮김. 『영속패전론: 전후 일본의 핵심』. 서울: 이숲, 2017.
- 오윤아 외. 『미얀마 사회문화·정치와 발전잠재력』. 서울: 대외경제정책연구원, 2011.
- 오윤아·정재완·박나리. 『신정부 출범 이후 미얀마 개혁·개방에 대한 주요국의 대응과 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2012.
- 이근욱. 『알츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』. 서울: 한울 아카데미, 2009.
- 이기현·김애경·이영학. 『중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 이동률 외. 『중국의 영토분쟁』. 서울: 동북아역사재단, 2008.
- 이승신 외. 『중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안』. 세종: 대외경제정책연구원, 2017.
- 이재영 외. 『한·러 경제협력의 평가와 중장기 비전』. 세종: 대외경제정책연구원, 2015.
- 제성훈. 『3기 푸틴 정부의 '대외정책개념'과 정책적 시사점』. 서울: 대외경제

- 정책연구원, 2013.
- 제성훈 외. 『러시아의 극동·바이칼 지역 개발과 한국의 대응방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2014.
- 최필수 외. 『중국의 신흥시장 진출과 한국의 대응방안: 동남아, 중남미, 아프리카를 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원, 2013.
- Elleman, Bruce, Stephen Kotkin and Clive Schofield. *Beijing's power and China's Borders: Twenty Neighbors in Asia*. Oxon: Routledge, 2015.
- Gowa, Joanne. *Allies, Adversaries, and International Trade*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Olimat, Muhamad S. *China and Central Asia in the Post-Soviet Era*. LanHam: Lexington Books, 2015.
- Tammen, Ronald L. edited. *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*. New York: Chatham House Publishers, 2000.
- 石井明. 『日中国交正常化・日中平和友好条約締結交渉』. 東京: 岩波書店, 2003.
- 矢吹晋. 『尖閣衝突は沖縄返還に始まる: 日米中三角関係の頂点としての尖閣』. 東京: 花伝社, 2013.
- 外務省 中国・モンゴル第二課. 『日中経済関係と中国の経済情勢』. 2016.
- 原貴美恵. 『サンフランシスコ平和条約の盲点-アジア太平洋地域の冷戦と「戦後未解決の諸問題」』. 広島: 溪水社, 2005.
- 豊下梢彦. 『尖閣問題とは何か』. 東京: 岩波書店, 2012.
- Г. В. Киреев. *Россия-Китай : Неизвестные страницы пограничных переговоров*. Москва: Россий ская п олитическая энциклопедия, 2006.
- Л. С. Рубан, Е. Г. Катаева и В. К. Хегай . *Геостратегические интересы Российской Федерации на Даль нем Востоке*. Москва: Наука, 2006.
- Н.А. Нартов и В.Н. Нартов. *Геополитика*. Москва: ЮНИ ТИ-ДАНА, 2007.
- С. Г. Лузянин. *Восточная политика Владимира Путин а*. Москва: Восток-Запад, 2009.

## 2. 논문, 북 챗터

- 금기호. “러시아의 다자안보협력에 대한 대외전략 연구: 상하이협력기구(SCO)를 중심으로.” 『KIEP-한양대 국제학대학원 중앙아시아 지역전문가 양성프로그램 중앙아시아 연구 원우논집』. 제1집, 2008.
- 김관옥. “미국과 중국의 외교패권경쟁-재균형외교 대 균형외교.” 『국제정치연구』. 제19집 1호, 2016.
- 김주환. “중국의 제해권 확충 노력-조어도 분쟁을 중심으로.” 『영토해양연구』. 제9호, 2015.
- 김진호. “핀란드의 편승적 중립정책.” 『세계정치 11』. 제30집 1호, 2009.
- 김화진. “남중국해 분쟁의 현황과 아시아의 국제질서.” 『서울국제법연구』. 제23권 2호, 2016.
- 김홍규. “중국의 동반자외교 小考 - 개념, 전개 및 함의에 대한 이해.” 『한국정치학회보』. 제43권 2호, 2009.
- 담우. “중국 원난성 국경무역에 관한 연구.” 인천대학교 석사학위논문, 2012.
- 박광섭. “남중국해 스카버러 슐 영유권을 둘러싼 필리핀과 중국 간 분쟁양상의 본질 - 영유권 주장의 근거와 분쟁해결 접근방식의 차이.” 『아시아연구』. 제18권 1호, 2016.
- 박창희. “중국의 영토분쟁 정책.” 국립외교원 중국연구센터 편저. 『2013 중국정세보고』. 서울: 외교부 국립외교원, 2014.
- 박홍석. “중국의 패권경쟁 가능성과 미국의 정책대응.” 『평화연구』. 제21권 2호, 2013.
- 손기섭. “북방4도와 센카쿠열도, 해양분쟁의 특성.” 『日本文化研究』. 제27집, 2008.
- \_\_\_\_\_. “일본과 중국 간의 동중국해 해양양토 분쟁.” 『21세기정치학회보』. 제17권 3호, 2007.
- 신강석. “동아시아의 해양안보 위협요인과 한국의 대비과제.” 『사회과학논총』. 제18집, 2016.
- 신도철·황성돈·최창현. “우리나라의 종합국력과 경제력: G20 국가와의 비교.” 『제도와 경제』. 제10권 2호, 2016.
- 안병민. “세계경제 포럼(WEF) 세계경쟁력 분석.” 『KISTEP 통계브리프』. 제21호, 2015.
- 양하은. “호르그스의 인프라·물류 현황 및 시사점.” 동북아·북한교통물류웹

- 진 2호, 2017.
- 오윤아 외. “아세안-중국 경제관계의 심화와 전망.” KIEP 오늘의 세계경제 17-02, 2017.
- 윤병섭. “미얀마의 정치체제와 경제의 상응.” 『아시아연구』. 제17권 2호, 2014.
- 윤석상. “일본의 중앙아시아 에너지·자원 개발협력에 관한 고찰: 정책패러다임과 정책추진체계를 중심으로.” 『국제관계연구』. 제42호, 2017.
- 윤지원. “남중국해 영유권 분쟁의 변환과 필리핀의 전략적 선택.” 『국방과 기술』. 제460호, 2017.
- 응웬티한. “베트남-중국 간 영토, 영해 경계 획정의 역사.” 『영토해양연구』. 제10호, 2015.
- 이용권·이성규. “러시아와 중국의 관계발전 심화요인 분석 : 에너지 자원협력을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제46집 2호, 2006.
- 이지용. “중국의 국가정체성 진화와 동아시아 해양안보환경 변화.” 『국제관계연구』. 제19권 1호, 2014.
- 장준영. “미얀마-중국 관계의 변화: 헤징과 균형.” 『동남아시아연구』. 제24권 3호, 2014.
- 제성훈. “러시아 대 중국정책의 지정학적 지향: 2000년대 양국관계를 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제43권 4호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “러시아 대외정책에서 한반도: 19세기 말 러시아의 만주-조선 정책이 주는 시사점.” 『한국슬라브·유라시아학회 아관파천 120주년 특별학술회의 - 21세기 아관파천 재조명: 한러관계와 한국외교의 미래를 묻다』. 서울: 동북아역사재단, 2016.
- \_\_\_\_\_. “탈냉전기 미·러 관계의 변화와 ‘우크라이나 위기’.” 『국제지역연구』. 제20권 1호, 2016.
- 주재우. “중국의 에너지정책과 동북아협력문제.” 『국제정치논총』. 제44권 1호, 2004.
- Dwivedi, Ramakant. “China’s Central Asia Policy in Recent Times.” *China and Eurasia Forum Quarterly*. vol. 4, no. 4. 2006.
- Golunov, Serghei. “Not All Is Lost in Russian-EU Cross-Border Cooperation.” PONARS Eurasia Policy Memo. no. 481. August 2017.
- Keohane, Robert O. “International Liberalism Reconsidered.” In

- The Economic Limits to Modern Politics* edited by J. Dunn.  
Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Maoz, Zeev and Bruce Russett. "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986." *American Political Science Review*. vol. 87, issue 3. September 1993.
- Peyrouse, Sébastien. "Discussing China: Sinophilia and Sinophobia in Central Asia." *Journal of Eurasian Studies*. vol. 7, issue 1. 2016.
- Valeev, Ramil and Leysan Kadyrova, "Formation and Development of Bilateral Relations of the Republic of Kazakhstan and the People's Republic of China in 1990-2000s." *Journal of Sustainable Development*. vol. 8, no. 4. 2015.
- 刘志雄. "中国与越南货物贸易的互补性研究." 『国际商贸』. 2012, 6.
- 江藤名保子. "中国の公定ナショナリズムにおける反「西洋」のダイナミズム." 『アジア研究』. vol. 61, no. 4. October, 2015.
- 東海日中貿易センター. "2015年中国貿易統計分析レポート." vol. 350, 2015年 2月号.
- 膝鑑. "近年における日本の対中直接投資." 『岡山大学経済学会雑誌』. vol. 46, no. 1. 2014.
- 三船恵美. "中国の対中央アジア戦略と米中口関係." 『駒澤法学』. 第1巻 1号, 2002.
- 松本盛雄. "日中経済関係の変遷と「戦略的互惠関係」の再評価." 『社会システム研究』. 第26号, 2013.
- 縄田康光. "貿易収支の悪化とその背景." 『経済のプリズム』. no. 132. 参議院事務局企画調査室, 2014.
- 新崎盛輝. "国家・「固有の領土」から、地域住民の生活圏へー沖縄からの視点." 『領土問題の論じ方』. Tokyo: 岩波書店, 2013.
- 中内康夫. "尖閣諸島をめぐる問題-日本の領土編入から今日までの経緯-" 『立法と調査』. no. 311. 2010.
- 尖閣列島研究会. "尖閣列島と日本の領有権." 『季刊沖縄』. 第56号, 1971.
- 春名幹男. "ホワイトハウス極秘テープ 尖閣領有・アメリカは日本を裏切った." 『文藝春秋』. 2013年・7月号.
- 後藤康浩. "アジアのエネルギー開発と日本." 『国際問題』. no. 541. 2005年

4月.

В. Н. Павлятенко, “Территориальные претензии Японии к России и Республике Корея и стратегическая стабильность в Северо-Восточной Азии.” 2007. Актуальные проблемы современной Японии (Москва : Ин-т Дальн. Вост. РАН).

Комитет по статистике Республики Казахстана, (2017 Январь) Социально экономическое развитие Республики Казахстан.

Федеральная служба государственной статистики (Росстат)(2015), Торговля России (Москва).

### 3. 기타자료

『연합뉴스』.

『조선닷컴』.

『중앙일보』.

『프레시안』.

『한겨레 21』.

『한국교육신문』.

『共同通信』.

*KBS.*

*MyanmarTimes.*

*The Guardian.*

*WSJ-Korea.*

*Xinhuanet.*

미국의회도서관 <<https://www.loc.gov>>.

아시아개발은행 <<https://www.adb.org>>.

우크라이나 법무부 <<http://russia.mfa.gov.ua>>.

위키피디아 러시아어판 <<https://ru.wikipedia.org>>.

위키피디아 영어판 <<https://en.wikipedia.org>>.  
위키피디아 한국어판 <<https://ko.wikipedia.org>>.  
일본 외무성 <<http://www.mofa.go.jp>>.  
중국망 <<http://www.china.org.cn>>.  
카자흐스탄 중앙은행 <<http://www.nationalbank.kz>>.  
ASEANstats Database <<https://data.aseanstats.org>>.  
Asia and the Pacific <<http://asiapacific.anu.edu.au>>.  
BBC News <<http://news.bbc.co.uk>>.  
Central Asian Countries - Geoportal of Kazakhstan <<http://geoportal-kz.org>>.  
Foreign Policy Research Institute <<http://www.fpri.org>>.  
Global Firepower - 2017 World Military Strength Rankings  
<<http://www.globalfirepower.com>>.  
IMF <<http://www.imf.org>>.  
Index of National Power <<http://www.nationalpower.info>>.  
International Rivers <<https://www.internationalrivers.org>>.  
Japan National Press Club <<http://www.jnpc.or.jp>>.  
Karelia CBC <<http://www.kareliacbc.fi>>.  
Kolarctic CBC: Kolarctic Cross Border Cooperation 2014-2020  
<<http://kolarctic.info>>.  
Languages Of The World <<http://www.languagesoftheworld.info>>.  
Lenta.ru <<https://lenta.ru>>.  
Ministry of Commerce, The Republic of the Union of Myanmar  
<<http://www.commerce.gov.mm>>.  
Nikkei Asian Review <<http://asia.nikkei.com>>.  
Quora <<https://www.quora.com>>.  
Sakhalin Energy <<http://www.sakhalinenergy.com>>.  
Scientific Research Publishing <<http://file.scirp.org>>.  
SIPRI <<https://www.sipri.org>>.  
South-East Finland-Russia CBC <<http://www.sefrcbc.fi>>.  
TACC <<http://tass.ru>>.  
TEM <<https://tem.fi>>.  
UKRAINE <<https://www.cia.gov>>.

UN Comtrade Database <<https://comtrade.un.org>>.  
UNCTAD <<http://unctad.org>>.  
University of Texas Libraries <<http://www.lib.utexas.edu>>.  
University of Texas Libraries <<http://www.lib.utexas.edu>>.  
Wikimedia <<https://upload.wikimedia.org>>.  
Wikipedia <<https://www.wikipedia.org>>.  
World Economic Forum. <[www.weforum.org](http://www.weforum.org)>.  
Worldbank <<http://databank.worldbank.org>>.  
中华人民共和国国家统计局 <[www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn)>.  
中华人民共和国外交部 <<http://www.fmprc.gov.cn>>.  
ВЕДОМОСТИ <<https://www.vedomosti.ru>>.  
Законодательство СССР <<http://www.libussr.ru>>.  
Законодательство стран СНГ <<https://base.spinform.ru>>.  
Интерфакс: новости <<http://www.interfax.ru>>.  
Министерство иностранных дел Российской Федерации <<http://www.mid.ru>>.  
Московский Центр Карнеги <<http://carnegie.ru>>.  
Народный Фронт “СЕВАСТОПОЛЬ-КРЫМ-РОССИЯ”  
<<http://sevkrimrus.narod.ru>>.  
ПАО «Транснефть» <<https://www.transneft.ru>>.  
Посольство Японии в России <<http://www.ru.emb-japan.go.jp>>.  
Правовая библиотека <<http://pravo.levonevsky.org>>.  
Президент России <<http://kremlin.ru>>.  
Президент России <<http://www.kremlin.ru>>.  
РИА Новости Украина <<http://rian.com.ua>>.  
Российская газета <<https://rg.ru>>.  
Сей час.ру <<https://www.lawmix.ru>>.  
Студопедия <<https://studopedia.ru>>.  
Українська правда <<https://www.pravda.com.ua>>.  
<<http://dokipedia.ru>>.  
<<http://korrespondent.net>>.  
<<http://swjatoslaws.narod.ru>>.

<<http://www.conflicts.rem33.com>>.

<<http://zakon4.rada.gov.ua>>.

CEIC China Premium.

Googlemap.

IHS Markit.

Deep Resource. "Sino-Myanmar Pipelines." November 10, 2015.

Eskelinen, Heikki and Merja Kokkonen. "Getting into Line with the European Regime-Programmes of Transborder Cooperation on the Finnish-Russian Border."

FICCI Research. "Global Insight: China's One Belt One Road Initiative." March 2016.

Freedom House. Freedom in the World 2017.

Hanayi, Omirbek. "The Khorgos Free Economic Zone and its Economic Potential." Eurasian Research Institute Weekly e-bulletin. no. 97. 2017.

Heinrich Böll Foundation. "Myanmar's Natural Resources: Blessing or Curse?." 2013.

HKTDC. "The Belt and Road Initiative." 2017.05.16.

Khorgos. "2 million tourists visited ICBC Khorgos."

KOTRA 보도자료. "미얀마 국경무역 장려, 자동화물통관시스템 적용 계획." 2017.06.12.

Ministry for Foreign Affairs of Finland. "Cross-border cooperation - benefiting from borders." 2009.

Ministry for Foreign Affairs of Finland. "Neighbouring Area Cooperation." 2009.

NCM. "Cross-border Cooperation in the Baltic Countries and Northe-West Russia." 2004.

Paasi, Anssi. "Boundary as social practice and discourse: The Finnish-Russian border as an example." Department of Geography University of Oulu, 1998.

The Economist Intelligence Unit. Democracy Index 2016.

The Ministry of Foreign Affairs Republic of Kazakhstan.  
“Delimitation and Demarcation of State Boder.”

Wong, Billy. “Belt and Road: Trade and Border Cooperation  
between Yunnan and Myanmar.” *HKTDC*. May 10, 2016.

特定非営利活動法人 言論NPO, 中国国際出版集団. 『第8回日中共同世論調査』,  
2012.

\_\_\_\_\_, 中国国際出版集団. 『第9回日中共同世論調査』. 2013.

\_\_\_\_\_, 中国国際出版集団. 『第12回日中共同世論調査』. 2016.

“How ‘One Belt, One Road’ Could Smooth Out Rocky China-  
Myanmar Ties.” *World Politics Review*. April 20, 2017.

“SIPRI Yearbook 2016 Summary.”

[컨퍼런스] 동북아 초국경 지역발전과 정책과제 (2010.07).

**KINU 통일포럼 시리즈**

- 2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일외교정책 방향 통일연구원  
 2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략 통일연구원  
 2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망 통일연구원  
 2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향 통일연구원  
 2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망 통일연구원  
 2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향 통일연구원

**통일나침반**

- 2015-01 2015년 북한 신년사 분석 북한연구센터 신년사 분석팀  
 2015-02 최근 2년 간 마일중러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점 김진하 외  
 2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제 한동호, 도경옥  
 2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망 김석진  
 2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권 이애리아, 이창호  
 2015-05 The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia Lee Aeliah  
 2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의 이 석  
 2016-02 2016년 북한 신년사 분석 김갑식 외  
 2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책 통일연구원 현안대책팀  
 2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망 통일연구원 현안대책팀  
 2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안 통일연구원 북핵대응 T/F팀  
 2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향 통일연구원 대외협력팀  
 2017-01 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언 통일연구원  
 2017-02 2017년 북한 신년사 분석 홍 민 외

**통일플러스**

- 2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호) 통일연구원  
 2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호) 통일연구원  
 2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호) 통일연구원  
 2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호) 통일연구원  
 2016-01 KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호) 통일연구원  
 2016-02 KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호) 통일연구원

2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호)  
 2016-04 KINU 통일 + Vol.2 No. 4 (겨울호)

통일연구원  
 통일연구원

### KINU Insight

2017-01 북한의 핵-미사일 관련 주요 활동 분석 홍민  
 2017-02 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항 전병곤  
 2017-03 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망 박영자

### 북한인권백서

북한인권백서 2015 도경욱 외 19,000원  
*White Paper on Human Rights in North Korea 2015* 도경욱 외 23,000원  
 북한인권백서 2016 도경욱 외 18,000원  
*White Paper on Human Rights in North Korea 2016* 도경욱 외 22,500원  
 북한인권백서 2017 도경욱 외 20,000원  
*White Paper on Human Rights in North Korea 2017* 도경욱 외 24,500원

### 연구보고서

#### 2015년도 연구보고서

##### ■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당-장군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화 김감식 외 9,000원  
 2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화 홍민 13,000원  
 2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서 조정아 외 13,500원  
 2015-04 2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형 박종철 외 16,500원  
 2015-05 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근 현승수 외 8,000원  
 2015-06 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력 박영자 외 10,500원  
 2015-08 인권개선을 위한 기술협력 한동호 외 6,500원  
 2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용 이기현 외 7,500원  
 2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015-2030) 박형중 외 16,500원  
 2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안 손기웅 외 10,500원  
 2015 2015년 통일예측시계 홍석훈 외 10,000원  
 2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면 김수암 외 15,500원  
 2015 북한에 의한 납치 및 강제실종 북한인권연구센터 편 10,000원

2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015 북한 접경지역에서의 남북중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원
2015 Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts	박종철 외	

### ■ 정책연구시리즈 ■

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

### ■ Study Series ■

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

## 2016년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2016-01 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06 남북통일과 국가재산·채무양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10 북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11 북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원

2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17 국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21 2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박중철 외	19,000원
2016-23 구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24 북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016 국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016 북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2016-01 미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02 대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04 북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

### ■ Study Series ■

2016-01 Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02 China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03 The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04 Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05 South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

## 2017년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원

2017-06 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07 전반기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08 한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외	7,000원
2017-09 북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10 한반도 평화체제 구성과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-13 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14 동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15 북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16 북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-20 김정은 정권의 핵전략과 대와대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외	9,500원
2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외	9,500원
2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017 사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

#### ■ 정책연구시리즈 ■

2017-01 지속가능한 통일대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02 통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

#### ■ Study Series ■

2017-01 Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02 Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03 Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun-Lee, Kitae
2017-04 Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

#### 연례정보보고서

2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016	8,000원
2016 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2016~2017	통일연구원
2017 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2017~2018	통일연구원

## 논 총

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원

## 기 타

2015 북한교회사	한동호 외
2016 북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016 Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016 북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016 Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016 러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017 북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017 Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.

## 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, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

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

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





주변국의 국경안보와 한반도 통일환경(1/3년차)

# 주변국 국경안보: 사례와 검증



통일연구원

값 9,500원



9 788984 799080

ISBN 978-89-8479-908-0