

북한과 주변국의 국경안보

이기태 · 현승수 · 주재우 · 장세호 · 송영훈



경제·인문사회연구회 협동연구 총서
“주변국의 국경안보와 한반도 통일환경”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
18-45-01	국경 협력의 가능성과 미래	통일연구원
18-45-02	북한과 주변국의 국경안보	통일연구원
18-45-03	중국 초국경 경제협력연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	대외경제정책연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	이기태 부연구위원 (총괄책임자)	현승수 기획조정실장 성기영 연구위원 김수경 부연구위원 나용우 부연구위원
			김신규 교수(서강대학교) 주재우 교수(경희대학교) 장세호 부연구위원 (국가안보전략연구원) 송영훈 교수(강원대학교)
협력 연구 기관	대외경제정 책연구원	현상백 부연구위원	이현태 부연구위원 최장호 부연구위원 이정균 전문연구원 이효진 연구원 오윤미 연구원

북한과 주변국의 국경안보

연구책임자: 이기태 (통일연구원 부연구위원)

공동연구자: 현승수 (통일연구원 연구위원)

주재우 (경희대학교 교수)

장세호 (국가안보전략연구원 부연구위원)

송영훈 (강원대학교 교수)

연구지원: 권혜진 (통일연구원 전문연구위원)



북한과 주변국의 국경안보

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 18-45-02
주변국의 국경안보와 한반도 통일환경(2/3년차)

KINU 연구총서 18-05

발행일 2018년 12월 15일
저자 이기태, 현승수, 주재우, 장세호, 송영훈
발행인 김연철
발행처 통일연구원
편집인 국제협력연구실
등록 제2-02361호 (97.4.23)
주소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화 (대표) 02-2023-8000
(FAX) 02-2023-8296
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>
기획·디자인 (주)계문사(02-725-5216)
인쇄처 (주)아미고디자인(02-517-5043)
ISBN 978-89-8479-946-2 93340
가격 8,000원

© 통일연구원, 2018

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

북한과 주변국의 국경안보

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



차례

요약	9
I. 서론 현승수	15
1. 연구 필요성과 목적	17
2. 연구 내용	20
II. 중국의 대북한 국경안보 주재우	23
1. 대북한 국경의 역사: 북중 국경 협상 과정을 중심으로	28
2. 건국 이후 중국의 국경문제 인식	39
3. 통일 후 잠재적 국경 문제: 해상 국경 분쟁	43
4. 중국의 대북한 국경안보 정책	48
5. 소결	63
III. 러시아의 대북한 국경안보 장세호	67
1. 대북한 국경의 역사	72
2. 대북한 국경안보 인식	81
3. 대북한 국경안보 정책	87
4. 소결	109

IV. 국경과 국경안보에 대한 북한의 인식 송영훈	113
1. 경계로의 국경	117
2. 탈북과 이주, 통제의 국경	124
3. 개발과 발전, 공간의 국경	135
4. 소결	144
V. 결론 현승수	147
참고문헌	156
최근 발간자료 안내	167

표 차례

〈표 Ⅱ-1〉 중국과 주변국 국경협상 현황과 결과	40
〈표 Ⅲ-1〉 러시아의 접경국과 국경 길이	75
〈표 Ⅳ-1〉 북한 형법상 비법국경출입죄와 조국반역죄 내용 변화	130
〈표 Ⅳ-1〉 탈북자 가족 처벌 사례 증언	132

그림 차례

〈그림 Ⅱ-1〉 북중 백두산 지역의 국경선 변화 지도	38
〈그림 Ⅱ-2〉 북한의 서해 EEZ 경계선과 중국 주장의 해양 경계선	44
〈그림 Ⅱ-3〉 북한의 석유 매장 지역	46
〈그림 Ⅱ-4〉 중국의 ‘창지투 프로젝트’ 지역: 장춘-지린-투먼-훈춘	56
〈그림 Ⅱ-5〉 중국의 창지투 개발구역과 북한의 연계성	57
〈그림 Ⅱ-6〉 중국의 발해만 경제벨트 지역도	58
〈그림 Ⅱ-7〉 북한의 원유 탐사 지역	60
〈그림 Ⅱ-8〉 북한 석유 매장 추정 지역과 추정 매장량	61
〈그림 Ⅱ-9〉 압록강 하구에서의 중국 석유 탐사 지역 지도	62
〈그림 Ⅲ-1〉 러시아의 국경 현황	69
〈그림 Ⅲ-2〉 두만강 유역 북·중·러 국경	75
〈그림 Ⅲ-3〉 대동여지도 중 녹둔도 부분	79
〈그림 Ⅲ-4〉 북러 국경 재획정 예상	80

요 약

북한과 접경국의 국경안보를 다루는 본 연구는 「주변국의 국경안보와 한반도 통일환경」 제하의 3년 연구 중 2년차 과제에 해당하며, 이 단행본은 그 성과물이다. 본 연구에서 정의하는 국경안보는 단순 국경관리 차원을 넘어서 국가의 주권과 영향력을 유지 및 확장하기 위한 종합 전략의 일환이다. 보다 구체적으로 말하면, 국경안보는 국가의 육상·해상·공중 영역에서의 안전 및 국경 관련 위협에 대한 억제와 육상·항만·공항 국경 등 모든 출입지역에서의 안전 증진을 의미할 뿐만 아니라, 인접국과의 분쟁 방지 및 해소, 더 나아가 국경 지역 발전을 위한 군사·경제적 정책을 모두 포괄한다.

따라서 북한과 중국, 러시아의 상호 국경안보 이슈를 분석·고찰하는 본 단행본에서도 북한과 중국, 북한과 러시아 간 국경을 둘러싼 협상과 조약 체결의 역사, 국경 인식 변화의 추이, 국경 관리 체계의 상세뿐만 아니라, 국경 지대에서 전개되는 접경국 간 경제적 협력 노력까지를 모두 다룬다. 다시 말해 북한과 중국, 북한과 러시아가 상호 간에 국경을 단순히 타국과의 경계선으로만 인식한 것이 아니라 타국과의 협력 지점으로 인식했음을 확인하고자 한다.

북한과 주변국의 국경안보를 다층적이고 심층적으로 고찰하는 본 단행본은 주변국인 중국과 러시아 그리고 북한의 순서로 구성된다. 먼저 2장에서는 중국의 대북한 국경안보를 다룬다. 1962년 10월 평양에서 저우언라이(周恩來) 당시 중국 총리와 김일성 북한 수상 사이에 〈조·중 변계조약(邊界條約)〉이 체결된 이래 현재까지 중국과 북한 사이에 국경을 둘러싸고 전개되어 온 다양한 협상과 조정의 과정을 분석한다. 더 나아가 이 장에서는 북중 간 해양 경계가 한반도 통일 과정 혹은 그 이

후에 잠재적 갈등의 여지를 남기고 있음도 밝힌다. 아울러 세계에서 가장 많은 접경국을 갖는 중국의 입장에서 북한과의 국경이 타국과의 국경과 차별되는 특징들도 구체적으로 분석한다.

뒤이어 3장에서는 러시아의 대북한 국경안보를 고찰한다. 러시아는 북한과의 국경을 대미, 대중 지정학의 전략 지대로 인식함과 동시에, 신동방정책과 극동지역 개발의 핵심 거점으로 인식한다. 이를 위해 러시아는 남·북·러 3각 경협에 북한과의 국경을 활용하려는 의지를 표명해왔으나, 본 장에서는 러시아의 대북한 국경이 지닌 전략적 함의를 타 국경 지대와의 비교 속에서 심도 있게 고찰하는 한편, 양국 간 국경안보·협력 현황을 국경의 역사, 국경안보 인식, 국경안보 정책의 측면에서 분석하고 향후 전망과 시사점을 도출한다.

4장은 북한의 국경에 대한 인식을 영토의 경계 짓기, 주민들의 이동과 통제, 무역과 경제건설이라는 세 가지 측면에서 조명한다. 영토에 대한 인식은 간도와 고구려사, 그리고 동북공정 등을 둘러싼 북한의 대응을 통해 설명된다. 접촉의 공간과 경제건설의 공간도 역시 북한의 공식간행물에 나타난 사설 또는 포고문 등을 주요 자료로 활용한다. 그리고 이 장은 중국과 유엔의 북한 경제 및 이주와 관련된 자료들도 보완적으로 활용한다. 4장에서 규명되고 도출된 연구 성과와 함의들은 향후 추진될 관련 연구를 위한 중요한 출발점이 될 것이다.

끝으로 결론의 장에서는 본론에서 고찰한 북한과 주변국의 국경안보 관련 특징들을 정리하고, 향후 북한과 중국, 러시아 국경 지대가 동북아의 안정과 평화, 다자협력의 핵심 지대가 될 수 있다는 긍정적 전망도 도출한다. 특별히 결론에서 제시할 다자 국경 협력의 동학은 본 연구의 3년차에서 집중적으로 다루게 될 「평화 변영의 한반도와 국경안보의 미래」에서 더욱 구체화될 것이다.

주제어: 국경안보, 접경국, 중국, 러시아, 북한

Abstract

Border Security of North Korea and Its Neighboring Countries

Lee, Ki Tae et al.

This study, which examines the border security of North Korea and its neighboring nations, belongs to the second-year assignment of the three-year project under the title of “National Security of the Neighboring Nations and the Reunification Environment on the Korean Peninsula” and this book is the outcome of the assignment. The definition of the border security mentioned in this study means a comprehensive security strategy to maintain a nation’s sovereignty and project its influence overseas, which thus goes beyond the direct measures taken to protect and maintain the borderline. To be more specific, the border security means not just enhancing the security of a nation’s land, maritime and air borderlines, controlling threats arising from the border regions and promoting the security of all the border crossing points including land crossing points, harbors and airports, but it also encompasses the prevention and settlement of disputes with neighboring countries and the development and implementation of military and economic

policies to develop the border regions.

Therefore, this book, which examines and analyzes the issues of the mutual border security among North Korea, China and Russia, will cover the relevant topics such as the history of negotiations and treaties among North Korea, China and Russia with regard to their borderlines; changes in the understandings of those three nations on the borderlines; detailed examinations on the systems of the three nations to protect and maintain their borders; and their efforts to realize economic cooperations in the border regions. In other words, the purpose of the book is to clarify the fact that North Korea, China and Russia considered their borders not simply as a demarcation line that separates themselves from their neighboring nations but also as a critical region for cooperation among them.

This book, which examines the border control of North Korea and its neighboring nations in depth and from multilateral perspectives, will deal with the above-mentioned topic in the order of China, Russia and North Korea. Chapter Two will deal with China's border security system with respect to North Korea. Chapter Three will examine Russia's border security system with respect to North Korea. Chapter Four will look into North Korea's understanding of its border line in terms of demarcation, migration of North Korean people and border control, and cross-border trade and economic development. Finally, the final chapter will summarize the

noticeable aspects of the border security among North Korea, China and Russia, and propose a positive outlook that the border regions of North Korea, China and Russia will be a core region that will promote the peace and stability of the entire North East Asian region, as well as multilateral cooperations in the region. In particular, the dynamism of multilateral cooperations in the border regions to be introduced in the conclusion will be examined and explained in detail in the third-year assignment of “Peace and Prosperity of the Korean Peninsula and the Future of the Border Security.”

Keywords: Border Security/Control, Neighboring Nations, China, Russia, North Korea



I

서론

현승수 (통일연구원)

Korea Institute for National Unification

1. 연구 필요성과 목적

2018년 연초부터 급진전되기 시작한 남북 관계 개선과 북미 대화 국면 그리고 한반도 비핵화와 평화체제 구축 가능성으로 인해 전 세계의 이목이 한반도로 집중되고 있다. 남북의 군사분계선이 지나가는 판문점에서 남북 정상은 11년 만에 다시 만났고, 세 차례의 정상 회담을 통해 한반도의 평화 분위기가 순식간에 고조되었다.

한반도에 평화와 번영을 심기 위한 남북 공동의 작업은 남북한 사이에 가로놓인 ‘국경 아닌 국경’ 즉 판문점과 군사분계선에서부터 시작되었다. 남북은 4·27 판문점 공동선언에서 적시한 대로 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단 살포를 비롯한 모든 적대 행위들을 중지하고 그 수단을 철폐했으며, 9·19 평양 정상회담을 계기로 채택한 ‘판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서’에서는 비무장지대 내 감시 초소 시범 철수와 공동 유해 발굴, 판문점 공동경비구역 비무장화 등에 합의했다. 특히 비무장지대 안의 모든 감시 초소를 철수하기 위한 시범적 조치로 군사분계선 1km 이내에 근접한 남북 감시 초소 각각 11개를 철수하기로 한 합의는 비무장지대를 평화지대로 만들어 나가기 위한 실질적인 군사 조치로 평가된다. 육상 국경에서 시작된 한반도 평화 번영 정착의 여정은 머지않아 서해와 동해 그리고 공역(空域)으로 확대될 것이 기대되며, 남·북·미 사이에 실현될 종전 선언은 이러한 남북 국경의 근본적 변화를 가속화하는 계기가 될 것이다.

남북 관계가 획기적으로 개선되면서 그동안 폐쇄와 고립의 이미지로 점철돼왔던 북한 국경에 대한 관심도 높아지고 있다. 남북 간 군사분계선을 제외하면 북한에 남은 국경은 두 개다. 하나는 중국과의 국경이며 또 하나는 러시아와의 경계다. 1948년 북한이 정권을

수립한 이후 이들 두 개의 국경은 선진 사회주의 수입의 창구였으며, 김일성·김정은 체제를 수호하기 위한 방어막이었다. 북한이 경제적으로 어려움을 겪고 더욱이 유엔의 대북 제재 대상국이 되면서부터 북중 국경과 북러 국경은 북한의 생존을 위한 ‘생계선’으로 역할했다. 합법, 비합법 물자가 오가는 주요 통로였으며 고립된 북한이 세계로 열어놓은 조그마한 창이었다.

그러나 북한의 국경 관리 실태에 대해서는 그동안 정확한 자료에 근거한 연구와 분석이 거의 이루어지지 않았다. 접경 지역에 거주하는 이들의 간헐적 목격담이나 탈북자들의 증언 그리고 북한 국경을 취재하고 돌아온 외국 언론인들의 현장 취재 정도를 통해 국경 관리 실태의 일부만이 외부에 알려졌을 뿐이다. 북한의 개혁과 개방이 가시화된 시대적 흐름 속에서 관련 정보들이 늘어날 것으로 예상되지만 여전히 자료 부족의 한계는 남아 있다. 북한이 국경을 어떻게 인식하며 또 접경국과 어떤 내용의 협정을 체결해왔는지, 또 국경을 관리하기 위해 어떤 정책을 추구해왔는지에 관한 체계적인 분석이 절실했다. 시대적 변화에 발맞춰 북한 국경에 대한 우리의 인식도 바뀌어야 한다. 탈북과 북송 물자의 루트로만 북중, 북러 국경을 이해해서는 안 된다.

한편, 북한의 접경국인 중국과 러시아는 급변하는 동북아 전략 환경과 맞물려 대북한 국경에 대한 관리를 강화하는 추세다. 중국은 북한과 1,400km에 이르는 긴 국경을 접하고 있을 뿐만 아니라 동북 3성 거주 주민들의 관리 차원에서도 북한 접경지대에 대한 정부의 관심과 관리 체계가 엄중하다. 북한에서 발생할 수 있는 체제 불안정 상황이나 탈북자들의 주요 루트가 북중 국경 지대이기 때문에 중국 당국의 심려는 깊어질 수밖에 없다. 북한의 핵·미사일 개발이 극에 달했던 2017년 중국군이 북한과의 접경 지역에 1급 전비 태세를

발령했다거나 10만 명의 병력을 전개했다는 보도가 나온 사실만 보더라도 중국의 대북 국경안보에 대한 인식을 추찰할 수 있다.

더욱이 북한의 전체 해외 교역량 가운데 90%가 대중국 무역인 점을 고려하면 북한 경제의 중국 의존도는 심각한 수준인바, 국제사회의 대북 제재 국면에서도 북중 국경은 늘 제재 위반 가능성이 운위되는 관심 대상 지역이었다. 그렇기에 트럼프(Donald Trump) 미 대통령은 북중 국경에서 제재를 우회한 불법 거래가 자행되고 있다고 주장하면서 중국을 향해 북한 국경에서 엄격한 제재를 유지해야 한다고 촉구하기도 했다.

하지만 2018년 들어 급변한 한반도 정세하에서 중국은 북한과의 접경 지역을 다자간 핵심 경험 지대로 발전시킬 가능성도 염두에 두는 것으로 보인다. 최근 중국이 북중 접경 지역인 랴오닝(遼寧)성 단둥(丹東)을 관문 삼아 일대일로(一帶一路)를 한반도까지 확장하겠다는 계획을 공개했다는 보도도 나왔다.¹⁾

한편, 러시아의 대북한 국경은 40km에 불과하여 중국과의 국경선에 비교할 수 없을 정도로 짧다. 하지만 러시아의 입장에서 북러 국경 지대는 자국의 동북아 군사 전략 및 극동지역 개발과 연계되어 민감하고도 중요한 지역이다. 러시아는 남·북·러 3각 경험을 통해 푸틴(Vladimir Putin) 대통령이 국운을 걸고 추진 중인 ‘신동방정책’을 성공시키려 하며, 이를 한반도의 긴장 완화로 연계하고자 한다. 따라서 러시아는 북러 접경 도시인 하산과 나진을 연결하는 물류 사업에 관심을 가져 왔으며 이의 성공을 위해 노력해왔다. 박근혜 정부가 2016년 북한의 4차 핵 실험과 장거리 로켓 발사에 따라 그해 3월 대북 해운 제재에 나서면서 나진-하산 물류 사업이 중단

1) 윤원준, “中 단둥-평양-서울-부산 연결 ... 일대일로 한반도 확장 첫 명시,” 『동아일보』, 2018.9.17., <<http://news.donga.com/3/all/20180917/92027830/1>> (검색일: 2018.9.18.).

되기는 했지만, 최근 한반도의 긍정적 정세 변화에 힘입어 동 사업의 재개가 초읽기에 들어갔다는 분석이 나오고 있다.

분명한 것은 러시아가 향후 북러 국경에 대한 관심과 전략적 중요성을 가일층 제고할 것이라는 점이며, 이는 러시아 국내의 국경 정책뿐만 아니라 미러 관계, 미중 관계 등과도 밀접히 연계되어 진행될 것이라는 점에서, 우리는 러시아의 대북한 국경 관리 및 정책 변화 추이를 면밀히 추적 및 분석해야 한다.

2. 연구 내용

북한과 접경국의 국경안보를 다루는 본 연구는 「주변국 국경안보와 한반도 통일」 제하의 3년 연구 중 2년차 과제에 해당하며, 이 단행본은 그 성과물이다. 연구를 시작하면서 본 연구팀은 국경안보를 다음과 같이 정의한 바 있다. “본 연구에서 정의하는 국경안보는 단순 국경관리 차원을 넘어서 국가의 주권과 영향력을 유지 및 확장하기 위한 종합 전략의 일환이다. 보다 구체적으로 말하면, 국경안보는 국가의 육상·해상·공중 영역에서의 안전 및 국경 관련 위협에 대한 억제와 육상·항만·공항 국경 등 모든 출입지역에서의 안전 증진을 의미할 뿐만 아니라, 인접국과의 분쟁 방지 및 해소, 더 나아가 국경 지역 발전을 위한 군사·경제적 정책을 모두 포괄한다.”²⁾

따라서 북한과 중국, 러시아의 상호 국경안보 이슈를 분석·고찰하는 본 단행본에서도 북한과 중국, 북한과 러시아 간 국경을 둘러싼 협상과 조약 체결의 역사, 국경 인식 변화의 추이, 국경 관리 체계의 상세뿐만 아니라, 국경 지대에서 전개되는 접경국 간 경제적

2) 현승수 외, 『주변국 국경안보: 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 24.

협력 노력까지를 모두 다룬다. 다시 말해 북한과 중국, 북한과 러시아가 상호 간에 국경을 단순히 타국과의 경계선으로만 인식한 것이 아니라 타국과의 협력 지점으로도 인식했음을 확인하고자 한다.

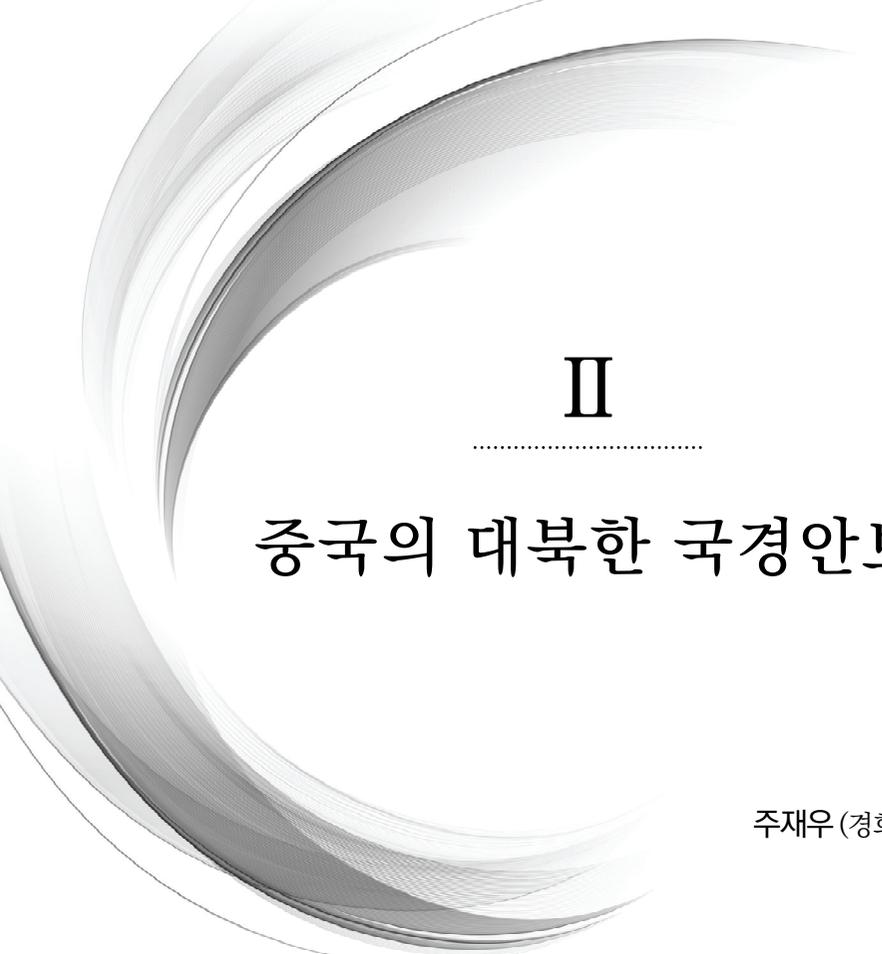
북한과 주변국의 국경안보를 다층적이고 심층적으로 고찰하는 본 단행본은 주변국인 중국과 러시아 그리고 북한의 순서로 구성된다. 먼저 2장에서는 중국의 대북한 국경안보를 다룬다. 1962년 10월 평양에서 저우언라이(周恩來) 당시 중국 총리와 김일성 북한 수상 사이에 <조·중 변계조약(邊界條約)>이 체결된 이래 현재까지 중국과 북한 사이에 국경을 둘러싸고 전개되어 온 다양한 협상과 조정의 과정을 분석한다. 아울러 세계에서 가장 긴 국경선을 갖는 중국의 입장에서 북한과의 국경이 타국과의 국경과 차별되는 특징들도 구체적으로 분석한다.

뒤이어 3장에서는 러시아의 대북한 국경안보를 고찰한다. 러시아는 북한과의 국경을 대미, 대중 지정학의 전략 지대로 인식함과 동시에, 신동방정책과 극동지역 개발의 핵심 거점으로 인식한다. 이를 위해 러시아는 남·북·러 3각 경협을 위해 북한과의 국경을 활용하려는 의지를 표명해왔는바, 본 장에서는 러시아의 대북한 국경이 지닌 전략적 함의를 타 국경 지대와 비교 속에서 심도 있게 분석한다.

4장은 북한의 국경인식을 중심으로 대중, 대러 및 남북한 군사분계선에 관해 고찰한다. 또 북한의 국경안보에 관한 선행연구가 거의 없고 제한된 정보와 자료에만 의지해야 하는 연구의 어려움을 감안하여, 본 장에서는 북한의 공식 성명과 관영 매체에 드러난 국경안보 관련 기사들을 중심으로 사안에 접근한다. 4장에서 규명되고 도출된 연구 성과와 함의들은 향후 추진될 관련 연구를 위한 중요한 출발점이 될 것이다.

끝으로 결론의 장에서는 본문에서 고찰한 북한과 주변국의 국경

안보 관련 특징들을 정리하고, 향후 북한과 중국, 러시아 국경 지대가 동북아의 안정과 평화, 다자협력의 핵심 지대가 될 수 있다는 긍정적 전망도 도출한다. 특별히 결론에서 제시할 다자 국경 협력의 동학은 본 연구의 3년차에서 집중적으로 다루게 될 「평화 번영의 한반도와 국경안보의 미래」에서 더욱 구체화될 것이다.



II

중국의 대북한 국경안보

주재우 (경희대학교)

중국이 국경안보 차원에서 북한과의 접경지역의 안전과 안보 문제를 의식하기 시작한 것은 1950년대 말 이후부터다. 중화인민공화국의 건국 이전의 중국에는 국경의 개념조차 존재하지 않았다. 중국은 자고로 조공체제를 기반으로 하는 천하질서를 유지했었다. 중국의 천하질서는 하나의 문명권을 의미했기 때문에 이런 질서 속에서 국가의 의미는 미약했다. 즉, 천하는 나라의 중국 문명 범위권의 예속 여부에 따라 그 범위와 영역이 확정되었다. 나라는 중국의 문명에 종속된 일개 주체에 불과했다.

이 같은 천하질서 속에서 오늘날의 국경 개념은 변경의 개념으로 밖에 존재하지 않았다. 중국과 그 변경지역이 하나의 문화권으로 통합되면 국경(변경)지역의 갈등 문제는 지극히 정치적이고 문화적인 것이었다. 외교적인 것이 아니었다. 중국 왕조가 변경지역의 갈등을 일방적으로 해결하는 권한을 하늘(天)로부터 부여받았다고 인식했기 때문이다. 중국 문명권을 호령한 왕조들은 이런 권한으로 변경지역과의 변경 문제를 영토할양과 같은 평화적 방식이나 군사력을 동원한 무력 점령 등의 방식으로 해결했다.

중국이 국경안보에 본격적으로 관심을 가지기 시작한 것은 서구 제국주의의 중국 진출 시작과 유사한 시기부터이다. 러시아제국이 17세기 말부터 추진한 남하정책에 따라 중국 서북부지역의 신장(新疆)성에 진출하면서 이 지역에 대한 특혜와 권리를 주장하면서부터였다. 당시 청 조정과 러시아제국은 1689년 이들 간의 첫 국경조약인 <네르친스크조약>을 맺게 된다. 이후 중국은 수많은 제국주의 열강과 국경 및 영토 관련 조약을 체결한다. 청나라가 서구 열강들과 이 같은 조약을 체결할 수밖에 없었던 이유는 1842년 아편전쟁 이후 연속된 열강과의 전쟁 패배의 보상 차원에서 이뤄질 수밖에 없었던 불가피한 결과였기 때문이었다. 그 결과 중국은 서구 열강에

많은 영토를 할양하거나 조차지로 양도하거나 불리한 조건에서 국경을 새로이 획정할 수밖에 없었다. 그러면서 중국의 반식민지 시대가 시작된 것이다.

중국공산당은 여느 왕조와 마찬가지로 천하 통일을 기반으로 새로운 나라를 건국하길 희망했다. 국민당과 일본제국주의와 30여 년 동안 전쟁을 치른 결과 1949년 10월 중화인민공화국을 설립했다. 그러나 아직 중국의 완전한 통일은 이뤄지지 않은 상황이었다. 티베트와 대만을 병합하지 못했기 때문이었다. 티베트는 2년 뒤 1951년에 합병하는 데 성공한다. 그러나 오늘날까지 대만은 병합하지 못하는 상황이다. 몽골은 내몽골 지역만을 차지하는 데 만족해야 했다. 중국은 대만을 제외한 티베트와 내몽골 지역의 합병으로 대륙에서의 ‘통일’ 과업을 완성시켰다.

식민지 시대가 제2차 세계대전의 종전으로 종결되기 시작하면서 중국 주변지역에 신생독립국가들이 출현하기 시작했다. 그러면서 중국은 이들 이웃 국가들과 중화문명권의 개념에서 벗어나 국제법에 근거한 새로운 국경획정이 필요했다. 더는 중국 문화권이나 천하 질서와 조공체제에서 변경지역의 안정과 질서를 유지할 수 없게 되었기 때문이다. 이런 현실에서 중국은 소련, 동남아국가, 북한 등과 국경을 새로이 획정 지어야만 했다. 중국이 건국 즉시 이 문제를 신경 쓰지 못한 이유는 건국한 지 얼마 안 되어 한국전쟁에 참여했고 국경 문제 해결에 대한 준비가 미흡했기 때문이었다.

그래서 중국이 국경획정문제 해결을 위한 준비작업에 집중할 수 있었던 때는 한국전쟁 이후부터였다. 또한 문제 해결을 위한 대응책과 전략을 수립하기 위한 사전 준비 작업을 위한 시간도 필요했다. 결국 몇 년의 준비 기간을 거친 후 중국은 국경획정문제 해결을 위한 협상에 나설 수 있었다. 준비과정을 거치면서 중국의 전략 인식 속

에 국경안보의 개념이 생겨나기 시작했다.

중국이 국경 문제에 관심을 가질 때 이미 중국의 외교 원칙은 ‘평화공존 5항 원칙’에 기반한 것이었다. 이를 견지하는 중국의 입장에서는 대부분의 국경 문제를 대화와 협상을 통해 평화적으로 해결하기 위한 노력에 주력할 수밖에 없었다. 그 결과 1960년을 전후하여 대부분의 주변지역 국가와 국경 문제를 평화적으로 해결하는 괄목할 만한 성과를 올리기 시작했다. 평화공존 원칙에 입각한 중국은 협상 과정에서 상당량의 영토 및 국경을 상실하는 피치 못할 결과도 보았다. 이는 중국의 협상국이 대부분 약소국이라 이들을 상대로 대국우월주의의 협상 태도를 자제한 결과이기도 하다.

이 같은 방증은 중국이 강대국에 대해 중국의 주권을 주장하고 이를 수호하는 데 강대국의 압박에 굴복하지 않는 자세로 협상에 임했기에 성립했다. 따라서 강대국과의 국경 문제는 순조롭지 못했다. 일례로, 1962년부터 소련과 헤이룽장(黑龍江)성을 둘러싼 국경 문제 협상을 간헐적으로 진행했으나 결국 1969년 두 나라 사이의 영토 갈등은 무력충돌에 이르렀다. 중국이 소련에 대해 영토주권문제에서 굴하지 않았던 역설적인 이유도 평화공존 5항 원칙 때문이었다. 이 원칙의 제1조항이 중국과 외국에 서로의 영토주권 완정에 대한 상호 존중을 엄격히 요구했기 때문이다.

오늘날 중국의 국경안보 인식은 중국의 영토 주권과 완정의 권리를 외국이 인정하는 것으로 이에 대한 존중의 표시에서 출발한다. 이의 준수가 엄격하게 지켜질 때 중국은 비로소 주변국과 평화롭게 공존하는 토대가 마련된다고 확신한다. 국경안보 문제가 발생하면 중국과 이웃나라가 평화 공존하기 어려운 것은 지당한 사실이다. 실례로 중국이 남중국해와 동중국해에서 주변국과 국경 및 영토 분쟁을 겪으면서 이들과의 관계가 소원해지거나 악화되는 경험을 지금

하고 있다. 그리고 이들과의 갈등관계 상승은 역내 안보에 불안 요인으로 작용한다.

이런 맥락에서 중국과 북한의 국경안보 문제 또한 한반도를 포함한 동북아지역의 평화와 안정을 위협하는 잠재력을 다분히 가지고 있다. 북중 양국 간에도 국경안보 위협 요인이 잠재한다. 이런 의미에서 본 장은 북중 양국의 국경 역사를 국경 협상 과정을 중심으로 조망한 후 중국의 대북한 국경안보 인식을 유추할 것이다. 또한 지금까지 조망되지 않았던 북중 해상 국경선 문제를 소개하면서 이 문제가 외교안보적 분쟁의 문제로 승화되는 소지를 경제안보 관점에서 밝힐 것이다. 이를 토대로 중국의 대북한 안보 정책을 외교안보적 차원과 경제협력 차원에서 분석할 것이다.

1. 대북한 국경의 역사: 북중 국경 협상 과정을 중심으로

중국과 한반도 이북 접경지역의 국경획정은 약 260여 년의 역사를 가지고 있다. 그 주된 내용은 육상 국경선에 우선 집중되었다. 그러나 중국과 한반도 접경지역에는 두 가지 종류의 국경선 획정 문제가 존재한다. 하나는 육상 국경선이고 다른 하나는 해상 경계선이다. 육상 국경선은 중국 대륙과 한반도의 경계선을 획정하는 압록강과 두만강을 따라 획정되었다. 해상 경계선은 압록강 하구를 포함한 발해만에서 서해 일부까지 포함한다.

중국과 한반도 사이의 국경선은 수차례 협상을 통해 오늘날의 것으로 획정되었다. 중국과 한반도의 육상 국경선을 조약으로 처음 획정을 시도한 시기는 명나라 때였다. 이후 이 국경선 조약은 중국의 청나라와 중화민국이 조선과, 중화인민공화국은 조선민주주의인민

공화국 때 재협상되었다. 오늘날 존재하는 중국과 북한의 국경선은 1962년 중화인민공화국 정부와 조선민주주의인민공화국 정부가 맺은 조약에 따른 것이다.

반면 해상 경계선은 아직 이렇다 할 협의나 담판 없이 UN의 해양법에 의존하는 실태다. 북중 간의 배타적 수역 구역마저도 이렇다 할 기록적인 협상이 없는 것으로 알려졌다. 이는 특히 북중이 어업 협정조차 시도하지 않은 사실에 근간한다.

중국과 한반도 국경선의 전통적인 협상 대상은 대부분 백두산 및 간도지역이었다. 간도지역에 대한 협상의 주체는 우리가 아니었지만 우리 민족과 겨레가 주거하던 중국 동북의 간도지역을 놓고 일본과 청나라 사이에서 이뤄졌다.

백두산 지역의 국경 협상이 처음 이뤄진 때는 1712년 영조 시대였다. 당시 중국 청나라의 황제는 강희제였다. 그는 조선 조정에게 백두산을 관통하는 선을 그으면서 이를 국경으로 받아들일 것을 강요했다.³⁾ 이후 1864년 고종은 다시 한 번 백두산 국경획정 문제를 제기하면서 청나라와 담판을 지었다. 1885년과 1887년에 또다시 두 차례의 담판이 이뤄졌다. 이후 한일합방이 이뤄진 후 1909년 9월 4일 일본과 청 조정은 두만강 지역의 국경 문제에 대한 담판을 가진 후 오늘날 알려진 <간도협약>을 체결했다. 11월 9일에 조선 내각 총리는 이 협약을 비준했다.⁴⁾ 협약의 내용은 1887년 중국 정부가 주장한 것과 일치하는 것이었다. 그러면서 북중 간에 약 200여 년간 존재했던 백두산 천지와 두만강 유역 지역의 국경 문제에 종지부를 찍었다.

3) Daniel Gomà Pinilla, "Border Disputes between China and North Korea," *China Perspectives*, no. 52 (March-April 2004), p. 3.

4) 沈志華·董潔, "中朝邊界爭議的解決(1950-64年)," 『二十一世紀雙月刊』, 2011年 4月號, pp. 34~35.

그러나 20세기에 들어와 1911년 중국에 중화민국 공화정부가 들어서고 한반도에서 일본 통치가 1945년에 종결되면서 중국과 한반도의 국경 문제가 다시 제기되었다. 1945년 일본의 투항 후 당시 조선인들은 일본정부 시대의 모든 조약을 폐기하고 불인정하는 조치를 취했다. 1947년 4월 국민정부의 동북지역 지방정부는 조선인들이 소련과 장백산(長白山, 우리의 백두산) 지역에서 측정 공정을 진행하고 있고 상황을 상부에 보고했다. 1948년 7월 10일 국방부 제2청은 소련이 중국 ‘길림성의 연길, 목단강, 목릉과 부근 지역을 북한의 영토(吉林省之延吉, 牡丹江, 穆稜及其附近地區劃為北韓之領土)’로 인정하는 문건을 확인하고 8월 26일 국민정부의 외교부는 소련 당국에 이 문제에 대한 협상 의지를 표명했다.

국민정부 측의 협상 문제는 하나 더 있었다. 소련이 이 지역에 북한 정규군의 주둔을 허용하고 이 지역에 대한 행정권을 인정하는 것이었다. 이밖에 북소 양국 간의 협정으로 중국 안동과 길림 등의 지역을 포함한 중국 동북의 간도지역이 북한의 자치구로 전락하는 문제도 포함되었다. 당시 중국공산당 인민정부의 외교부장 왕서지에(王世杰)는 문제의 심각성을 알아차리고 이를 중국 외교부 아주사에 ‘특별주의’로 보고했다.⁵⁾ 동 보고서는 1948년 8월 중공연변지역위원회가 마련한 것으로 북중 간의 두만강 경계를 두만강 기준으로 획정되어야 하는 사실을 확인한 것이었다.⁶⁾

1949년 10월 중화인민공화국의 건국 이후 중국은 북한이 1950년에 국경 문제를 처음 제기했을 때 비교적 미온적인 반응을 보였다. 이유는 두 가지였다. 첫째, 북중 간의 국경 문제에는 별다른 큰 문제가 없었고 사회주의진영국가 간의 국경 문제에 대한 원칙이 존재했

5) 唐屹主編, 『外交部檔案叢書·界務類 第一冊』(東北卷), (台北: 中華民國外交部, 2001), p. 301.

6) 沈志華·董潔, “中朝邊界爭議的解決(1950-64年),” 위의 글, p. 36.

고 이는 확일적으로 적용되었기 때문이다. 더욱이 북중 양국이 모두 국가재건과 한국전쟁, 그리고 ‘과거 정부의 협정을 불인정 또는 폐기(舊政府同外國簽訂的有關邊界問題的條約和協定等)’하는 입장을 견지했기 때문이었다. 둘째, 북중 양국의 국경이 압록강과 두만강으로 나뉘졌기 때문에 1909년의 <간도협약>에 따라 별다른 이상 문제가 없었기 때문이다. 1959년까지 이 협약을 관행으로 북중 국경이 유지되었다는 의미다.

특히 전자와 관련해 중국은 과거 청나라나 중화민국의 국민당 정부가 체결한 이른바 ‘불평등한 조약’이나 제국주의세력과 체결한 조약이나 협정을 ‘불인정’ 또는 ‘부인하지 않는(既不承認, 也不否認的方針)’ 입장을 취하는 방침을 채택하고 있던 터였다. 중국공산당은 과거 불평등한 조약에 대해 재협상 허용이나 불허, 또는 외국이 이를 불수용할 경우 재협상을 통해 수정할 용의는 있으나 이마저 수용하지 않으면 일방적인 폐기 선언으로 취소하는 것을 기본 전략으로 삼았다.⁷⁾ 다시 말해, 이는 중국 공산당의 입장에서 전략적으로 불리한 것은 폐지하고 유리한 것은 현상 유지를 하겠다는 이중적인 의미를 내포했다.

중국은 1950년 4월 북한이 북중 국경 문제를 처음 제기하면서 양국 간에 문제가 존재한다는 의식을 가졌다. 당시 북한은 압록강과 유역에서의 항행 문제를 제기하면서 북한이 제작한 압록강 지도를 중국 측에 보냈다. 이에 중국 당국은 지방정부가 아닌 중앙정부 소관의 문제로 성격을 규정하고 지방정부의 협상을 불허하는 조치를 내렸다. 그러나 당시 중국 대내외 사정으로 문제 상황을 파악하기 어려웠다. 그래서 중국은 시간을 가지고 문제에 대한 충분한 이해가

7) “中共中央關於中緬邊界問題的指示,” 1956年 10月 31日, 재인용: 廖心文, “二十世紀五十年代中國處理陸地邊界問題的原則和辦法,” 中共中央文獻研究室, 2017, <http://www.wxjys.org.cn/wxzj_1/dbzb/201309/t20130906_144613.htm> (검색일: 2018.8.2.).

있을 후 처리하는 방침을 세웠고 그러면서 협상을 무기한 연기하기로 결정했다.⁸⁾ 이후 북한의 압록강 항행 문제 제기로 불거진 이 지역의 국경 문제에 대한 어떠한 협상도 1960년대 초까지 없었다.

중국의 대북 국경 협상 필요성을 추동한 것은 1957년 8월 10일 북한이 소련과 국경 협정을 체결한 사건 때문이었다.⁹⁾ 이후 중공 중앙은 주변국과의 국경 문제를 해결하기 위한 지도 방침을 다음과 같이 설정했다. 첫째, 중국 평화외교정책에 근거해 국경 문제를 평화적으로 해결하고 무력으로 현 상황을 변화하는 것은 안 된다. 둘째, 청조 말, 북양정부, 국민당정부 때 수집된 국경담판 자료를 법리적 근거로 활용할 수 있기 때문에 역사적 자료를 존중해야 한다. 셋째, 중국과 주변국의 국경은 구조약으로 확정되었으나 국제법의 일반 원칙의 관례에 따라 해결하고 결정한다.¹⁰⁾

북중 양국은 1959년부터 국경 문제에 대한 협의 태세에 들어갔다. 당시 북한은 양국의 국경 문제가 ‘해결하기에 적절한 시점(暫不宜于解決)’이라는 입장을 먼저 표명했다. 이에 중국 측도 동의했다. 중국은 랴오닝(遼寧)성과 지린(吉林)성이 주축이 된 일련의 연구보고서를 받았다. 1월과 12월에 랴오닝성은 「북중 국경 공작 상황에 관한 보고(關於中朝邊工作情況的報告)」와 「압록강 수풍저수지 수몰지역에 관한 보고(鴨綠江水豐水庫淹沒區的報告)」를 제출했다. 3월과 12월에 지린성은 「중조, 중소 국경 조사 보고(關於中朝, 中蘇國界調查報告)」와 「집안현의 내부 수몰 지역의 상황 조사 보고(輯安縣境內水沒區情況的調查報告)」를 제출했다.

8) “外交部致東北人民政府函,” 『中華人民共和國外交部檔案館』, 1950年 4月 24日, 106-0021-03, p. 4.

9) 裴堅章主編, 『研究周恩來—外交思想與實踐』(北京: 世界知識出版社, 1989), p. 95.

10) “外交部關於邊界委員會工作問題的報告,” 『廣西自治區檔案館』, 1958年 7月 16日, X50/2/290, pp. 5~10.

1960년 3월 14일 중국 국무원의 국경위원회는 1959년의 국경 상황 보고서에 따라 사회주의 국가와 국경 문제는 세 가지 상황에서 해결하는 것으로 보았다. 첫째는 미해결의 상황에서 국경 문제 상황이 존재하지만 갈등이 심화되지 않은 경우다. 둘째는 기존의 문제가 미해결 상황이지만 새로이 파생되는 문제가 없는 경우다. 셋째는 양자 회담을 통해 국경 문제가 이미 해결된 상황이다. 이 경우 첫째 상황은 소련과 베트남의 사례로 인식되었고 셋째 상황은 몽골의 경우로 규정했다. 북한의 경우는 둘째 상황으로 판단됐다.¹¹⁾

동 보고서의 의미에 따라 1960년 초까지 중국이 북중 국경 문제에 대해 가지고 있던 인식을 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 양국 간의 국경획정이 중대하지 않은 문제였고 <간도협약>에 따라 별다른 큰 쟁점이 존재하지 않았다는 것이다. 둘째, 담수 국경선의 새로운 획정과 수몰지역에 대한 획정 문제 등 적지 않은 지역적인 문제가 존재하지만 국지적으로 이의 해결이 가능하다는 것이다. 셋째, 장백산 지역의 국경 문제 발생 가능성을 인지했고 이 문제의 해결이 쉽지 않을 것이라는 점이다.¹²⁾ 이에 중국은 임시로 국지적으로 문제 해결을 위한 준비 작업을 우선 시작했다.

그 결과 중국은 1956~1960년 동안 북한과 일련의 국경 문제와 관련한 협정을 체결한다. 1956년 1월 양국은 「압록강과 두만강의 목재 운송의정서(關於在鴨綠江和圖們江中運送木材的議定書)」, 12월에는 「북중 두만강 유역의 치수사업에 관한 의정서(關於中朝圖們江流域治水工程的議定書)」, 1957년 10월에 「북중 두만강 유역의 치수프로젝트 협의서(關於中朝圖們江流域治水工程的協議)」, 1958년 12월에 「북중 양국 접경지역의 바터무역 의정서(關於中朝兩國邊境地方

11) 沈志華·董潔, “中朝邊界爭議的解決(1950-64年),” p. 38.

12) 위의 글, p. 39.

易貨貿易的議定書)」, 1959년 6월의 「북중 국경지역의 양식업을 위한 수풍저수지의 공동 이용(月關於中朝兩國邊境地方共同利用水豐水庫養魚的議定書)」, 1960년 5월 「접경지역 하류 운항 협력 협정서(關於國境邊界河流航運合作的協定)」 등이었다.¹³⁾

이들 협정서의 제목에서 나타나듯 북중 양국의 국경지역 이익에 대해 서로 다른 인식이 존재했다는 사실을 알 수 있다. 즉, 이의 극복 방안으로 두 나라가 접경지역의 자원을 공동으로 이용하고 협력을 통해 발전을 도모하는 것에 합의한 사실에 주목할 필요가 있다는 의미다. 이 같은 지역적인 문제의 해결 시도가 이뤄졌으나 국경획정에 어려움이 존재한다는 사실을 중국 당국도 인지하고 있었다. 이런 중국의 인식은 1961년 8월 저우언라이가 김일성과의 회담에서 북중 국경획정이 까다로운 문제임을 실토한 사실에서도 드러났다.

이런 사실을 알게 된 북한은 1962년 2월 중국에 내부협상(비밀협상)을 통해 문제 해결 가능성을 갑작스레 타진했다.¹⁴⁾ 이후 밝혀진 사실은 2월 18일 북한 외무상 박성철이 중국 대사 하오더칭(郝德靑)에게 제안한 것이었다. 중국은 북한의 제안을 검토한 후 2월 28일 전보로 하오에게 이에 동의하는 입장을 전했다. 하오 대사는 3월 1일 북한에 중국의 입장을 공식적으로 전하면서 협상 시기와 장소 결정을 요청했다.

3월 26일 박성철은 하오에게 4월 10일 중국의 안둥이나 북한의 신의주에서 외교부 부부장급의 협상을 제안했다. 4월 4~8일 북한은 중국에 협상 시간과 장소를 알렸고, 북중 양측은 서로의 참석자 명단 등을 교환했다. 4월 18일 북한 신의주에서 북중 국경 문제에 대한 양국의 첫 의견 교환이 이뤄졌다. 이 자리에 중국 측 대표로 하오가,

13) 中华人民共和国外交部条约法律司, 『中華人民共和國邊界事務條約集』(中朝卷)(北京: 世界知识出版社, 2004), pp. 102~257.

14) 沈志華·董潔, “中朝邊界爭議的解決(1950-64年),” 위의 글, p. 40.

북한 측에서는 유장식이 참석했다. 같은 날 박성철은 하오와 따로 회담도 가졌다. 첫 의견 교환 후 중국은 협상의 중단과 지연을 요청했고 북한은 이를 수용했다.¹⁵⁾ 중국이 지연 요청을 한 까닭은 몇 가지 쟁점 사안 때문이었다.

첫째 쟁점은 압록강과 두만강의 12개 도서의 귀속문제였다. 북중 양국의 국경은 압록강과 두만강이라는 두 강으로 자연 국경을 유지해왔다. 그러나 의견을 교환하는 과정에서 두 나라는 압록강과 두만강의 국경선 획정 방식에서 ‘공동 소유, 관리와 사용의 원칙’에 따라 결정하는 것을 모두 기피했다. 해수와는 달리 담수는 각자의 강둑에서 50대50, 즉 중간선을 국경으로 기본적으로 획정하기 때문이다. 중간선을 획정하는 과정에서 12개의 도서가 어느 측에 귀속되어야 하는지에 대한 문제가 대두되었다. 내부 협상을 거친 후 중국은 결국 이들 섬의 80%가 북한 영토임을 인정했다. 도서의 주권을 거주민의 국적으로 귀속하는 데 합의한 결과였다.

둘째 쟁점 사항은 비단섬에 대한 북한의 주권 주장 문제였다. 거주민의 국적 원칙을 따르려 했으나 당시 비단섬의 거주민은 대부분 중국인이었다. 본래 북한은 중국의 한국전쟁 참전에 대한 감사와 중국이 비단섬에 대한 주권 의식을 인지한다는 의사 표명의 뜻에서 이 섬을 중국에 양도하기로 결정했다. 그러나 북한의 이런 결정은 중국이 사회주의국가 간의 해결 원칙을 견지하여 이런 호의를 거절하면서 결국 성사되지 않았다. 결과적으로 이 섬에 대한 실제 통제권은 북한에 귀속되었다. 이를 위해 중국 당국은 1963년 이 섬에 거주하던 50개 가구의 이전을 단행했고 섬의 주권을 북한의 것으로 인정했다.¹⁶⁾

셋째 논쟁거리는 하천제방이었다. 하천제방에 대한 북한의 통제

15) 위의 글, p. 40.

16) Chae-Jin Lee, *China and Korea: Dynamic Relations* (Stanford: Hoover Institution Press Publication, 1996), p. 100.

권 주장에 중국이 불편해한 것도 사실이었다. 지금까지도 중국은 북한의 이런 주장에 인내심을 가지고 수궁하는 입장을 견지하지만 완전히 동의하지 않았다. 대신 실질적으로 북한이 항행의 자유를 보장하는 것을 전제로 압록강 하구의 90%를 북한이 통제하는 전통을 인정하는 입장을 취한다. 이 지역을 점령하는 중국의 지방정부는 중앙정부의 태도에 불만이 많았다.

이 문제는 결국 반세기가 거의 지난 2000년 10월에 해결을 본다. 쟁점은 이 구역의 항구 관리 문제가 논쟁의 중심에 있었다. 협상 결과 북중 양국은 점령 항구를 공동으로 관리하는 데 합의했다.¹⁷⁾ 또한 공동 관리와 관련한 일련의 합의문이 체결되었다. 이들 합의문은 압록강의 철도 관리, 압록강과 두만강에서의 항해와 발전 전력에 대한 관리, 강으로 벌목 목재 운송 관리, 그리고 운봉수력발전소 발전 전력 공동 관리 등의 내용을 포함했다.¹⁸⁾

마지막 쟁점 사안은 압록강 하구(어귀) 평안북도 룡천군에 위치한 신도 문제였다. 중국의 주장과는 달리 신도는 오랫동안 북한의 영토로 존재했다. 일제 강점기 동안 이 지역은 갈대로 뒤덮인 습지 지역이라 방직품의 원재료 생산 지역이었다. 발해만 개발 사업의 관점에서 보면 이 섬은 중국에도 교통과 통신의 전략 요충지로도 매우 가치가 높은 곳이다. 북한에 이 섬은 북중 두 나라의 국경선을 획정하는데 매우 유리한 전략 거점으로 여겨졌다.¹⁹⁾

이런 쟁점 사안들에 대한 인식이 중국에 있었음에도 불구하고 북중 양국은 이를 극복하고 10월에 <국경조약>을 맺는 데 성공한다.

17) Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Peking, November 18, 2000.

18) Daniel Gomà Pinilla, "Border Disputes between China and North Korea," p. 5.

19) Tae-jin Yang, "Territorial Dispute between North Korea and Communist China," *Vantage Point*, vol. VI, no. 6 (1983), pp. 1~11.

협상 결과 중국은 <간도협약>의 규정을 끝내 포기할 수밖에 없었다. 조약은 북중 양국의 1,334km의 국경선을 획정지었을 뿐 아니라 가장 큰 쟁점 사안이었던 압록강과 두만강의 도서와 퇴적섬(모래톱)의 귀속 문제를 해결했다.²⁰⁾ 이들 도서와 모래톱의 면적은 총 3,000km² 이상이었다.

협상에서 북한은 천지 주변의 33km²를 사전 요구했다. 이에 중국 저우언라이 총리는 협상 길에 오르는 중국 대표단에게 북한의 요구를 원만하게 수용할 것을 지시했다. 그 결과 북한의 요구대로 협정이 체결되었다. 그러면서 북한은 백두산의 3/5, 중국은 2/5를 갖는 결과를 보았다. 이에 중국의 지방 지역, 특히 랴오닝성과 지린성의 강력한 항의가 있었다.²¹⁾ 그럼에도 불구하고 북한의 요구에 따라 조약은 9.8km² 면적의 천지 중 54.5%를 북한령으로 규정하고 45.5%를 중국령으로 획정했다.

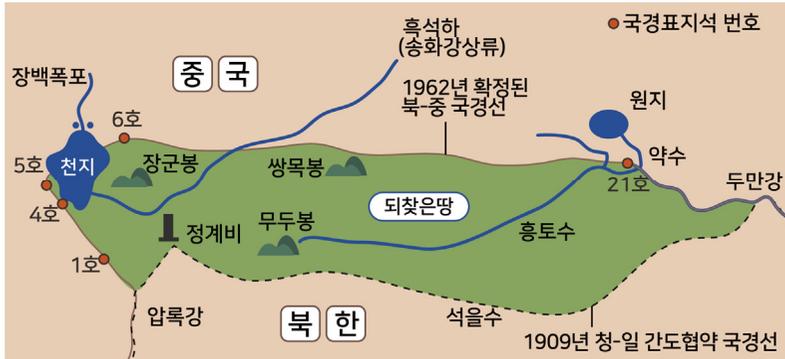
조약은 또한 국제조약의 주요 항로 중심에 따라 국경선을 획정하는 방법이 아닌 북중 양국의 협상에 따라 강의 도서와 퇴적섬에 대한 공동 소유와 공동 관리 방침에 따라 주권을 결정했다. 이에 따라 압록강의 451개 도서 중 북한이 264개, 중국이 187개에 대한 주권을 행사하기로 결정됐다. 압록강의 국경 문제도 위에서 언급한 것과 같이 북한에 유리하게 결정했다. 두만강의 경우 <간도협약>과 <국경조약>에 근간하여 중국이 북한에 1,200km²를 할양해주는 것으로 결정됐다.²²⁾

20) “中朝領土與邊境線的是是非非,” 『발행지』, 2017년 12월 19일, <<http://baijiahao.baidu.com/s?id=1587221034271287243&wfr=spider&for=pc>> (검색일: 2018.9.11.).

21) Chae-Jin Lee, *China and Korea: Dynamic Relations*, pp. 99~100.

22) 沈志华, “事与愿违: 冷战年代中国处理陆地边界纠纷的结果,” 『二十一世紀双月刊』, 2014년 8월號, pp. 54~55.

〈그림 II-1〉 북중 백두산 지역의 국경선 변화 지도



출처: “백두산일대 280km² 우리땅 편입”, 『경향신문』, 1999.10.21.,
 (https://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1999102100329103005&editNo=40&printCount=1&publishDate=1999-10-21&officeId=00032&pageNo=3&printNo=16884&publishType=00010), (검색일: 2018.8.26.)

〈국경조약〉으로 북중 국경 문제는 일단락 지어진 것으로 보였다. 그러나 두 나라 간에 백두산지역에서 국경 문제로 무력 충돌이 발발하는 사태가 벌어졌다. 1965년 중소관계가 더욱 악화되자 북한은 외교적으로 곤경에 처한다. 당시 북한은 자신의 정권 유지를 위해 중국이 필요했고 생존을 위해서는 소련이 필요했다. 두 마리 토끼를 다 잡기 위해 김일성은 국제공산주의운동에서 두 나라가 벗어나지 말아야 한다고 강력히 비평하면서 중립적 입장을 유지하기 위해 노력했다.

중국은 북한의 이런 중립적 언행을 달가워하지 않았고 그 보복 조치로 국경 문제를 북한에 다시 제기했다. 중국은 과거 북한이 제안했던 한국전쟁 참전 대가로 160km의 국경을 보상하겠다고던 사실을 상기하면서 이를 다시 요구했다.²³⁾ 이런 중국의 요구로 북중 양국의

23) 중국의 요구 사실은 확인할 수 없다. 그러나 이 같은 설명이 주 인도 북한대사관의 외교관의 인터뷰 기사로 1965년 7월 20일자 『인디언 타임스(The Indian Times)』에 실렸다. Chin O. Chung, *Pyongyang Between Peking and Moscow: North Korea's Involvement in the Sino-Soviet Dispute, 1958-1975* (University, Ala:

국경 문제 논란이 끊이지 않았고 결국 1968~1969년 논란은 무력충돌로 승화되었다. 중국은 1970년에 북한과의 관계 개선을 위해 이런 요구의 요청을 포기했다.

2. 건국 이후 중국의 국경문제 인식

중화인민공화국 건국 후 중국은 1955년부터 국경 문제에 본격적으로 관심을 가지기 시작했다. 중국공산당 중앙은 이때부터 국경 문제의 빠른 해결을 어떻게 일궈낼지에 대해 고민하기 시작한다. 1956년에 이 문제를 국책 의제로 상정했고 1957년 저우언라이 총리의 지시에 따라 국경접경지역에 대한 지도 작성 작업이 시작되었다. 이를 위해 중국 외교부, 국가측량총국, 총참모부 측량국, 중국과학원, 민족사무위원회, 공안부와 내무부 등이 작업에 주요 참여기관으로 결정됐다. 2년 여간의 노력 끝에 1959년 6월에 『중화민족공화국변계지도집(中华人民共和国边界地图集)』이라는 중국의 첫 국경 지도책이 출판되었다.

이를 토대로 중국은 라오스, 카자흐스탄, 타지키스탄, 소련, 베트남과의 국경을 획정 짓는 근간이 마련되었다. 인도와 부탄을 제외하고 대부분의 육로 국경선을 획정하는 근거가 마련됐다는 의미다.²⁴⁾ 그 결과 중국은 버마와 1960년 10월, 네팔과 1961년 10월, 북한과 1962년 10월, 몽골과 1962년 12월, 파키스탄과 1963년 3월, 아프가니스탄과 1963년 11월 국경조약 또는 협정서를 체결하는 데 성공할 수 있었다.

The University of Alabama Press, 1978), p. 120에서 재인용.

24) 廖心文, “老一辈革命家与边界问题,” 『党的文献』, 2013年 第4期, pp. 1~2.

〈표 II-1〉 중국과 주변국 국경협상 현황과 결과

대상국	조약체결 일자	분쟁지역(km ²)	획득 영토
버마(현 미얀마)	1960년 10월 1일	1,909	18%
네팔	1961년 10월 5일	2,476	6%
북한	1962년 10월 12일	천지 9.8, 강원지역, 약 500개 열도 모래톱(沙洲) 451개	천지 45.5% 강원지역 0% 열도와 모래톱 187 개(41%)
몽골	1962년 12월 26일	16,808/16,329	35%
파키스탄	1963년 3월 2일	8,806 (중국의 실제 지배 지역 82%)	60% 양도 1,942km ²
아프가니스탄	1963년 11월 22일	7,281/6,270	0%

출처: 沈志华, “事与愿违: 冷战年代中国处理陆地边界纠纷的结果,” 『二十一世纪双月刊』 (2014), p. 57.

중국의 주변국의 국경 협상 결과를 보면 하나의 공통점을 발견할 수 있다. 〈표 II-1〉에서 보듯이 중국이 적지 않은 영토를 양보해줬다는 사실이다. 중국의 동기는 다분히 정치적이었다. 대의적인 차원에서는 주변국과의 국경 문제를 협상을 통해 평화적으로 해결하기 위해 자국의 영토를 일부 할양한 이유를 들었다.²⁵⁾ 지엽적인 차원에서는 중국의 협상 대상국이 ‘사회주의 국가’와 ‘비사회주의 국가’로 양분화된 사실이 협상의 속도를 결정한다는 판단이 작용했다. ‘사회주의 국가’는 ‘형제국가’이기 때문에 신속하게 이뤄질 것으로 판단했다. ‘비사회주의 국가’는 상대적으로 시간이 더 소요될 것으로 판단되었지만 ‘비동맹운동’의 회원국이며 제3세계 국가라는 점이 예상보다 협상을 순조롭게 견인했다.

정치·외교학의 전략적 관점에서 보면 중국의 협상 속도전은 납득할 만하다. 그러나 중국의 영토 할양의 결정이나 그 동기는 납득하

25) 曲星, 『中國外交 50年』(南京: 江蘇人民出版社, 2000), pp. 213~214.

기 쉽지 않다. 특히 중국 외교의 중추적인 원칙인 ‘평화공존 5항원칙’ 중 하나가 영토주권의 완정이기 때문이다. 중국은 건국 이후 모든 영토분쟁이 영토주권과 영토의 완정을 수호하기 위한 투쟁의 역사라는 사실을 감안하면 국경획정 과정에서 일방적으로 영토를 할양한 사실은 모순적으로 비춰질 수밖에 없다. 1962년 북중 양국 내부협상을 통해 문제 해결을 시도한 것도 이는 다분히 정치적인 이유에서였다. 중국은 당시 소련과의 분열 과정에 처해 있으면서 사회주의진영에서의 고립을 타파하기 위한 수단으로 북한과 기타 지역국과의 국경 문제를 최대한 유연하게 해결하려 했다.²⁶⁾

중국의 영토 양보 결정의 동기는 당시 중국과 주변국 관계에서 유추하는 수밖에 없다. 우선 소련과의 갈등 요인이 크게 작용했던 당시 전략적으로 문제를 해결할 수밖에 없었던 상황이었다. 중국과 소련은 북한과 몽골을 자신의 진영으로 끌어들이기 위한 경쟁이 고조되고 있었다. 북한과는 <국경협정> 체결 이전에 맺은 ‘동맹’이라는 명분이 결정적 요인으로 작용했을 가능성이 농후하다. 몽골은 1960년까지 소련과의 경쟁이 날로 상승하는 가운데 몽골과의 관계 강화 차원에서 일단락 지을 수밖에 없었을 것이다. 둘째, 기존의 영토분쟁국가의 주변국과의 관계를 강화하기 위한 차원에서 이뤄진 결정일 수 있다. 중국은 인도와 1950년대 말부터 영토분쟁이 불거진 후 1962년에 급기야 무력충돌을 피하지 못했다. 당시 인도와 영토분쟁이 있었던 파키스탄과 영토문제를 해결함으로써 전략적으로 중국에 유리한 지역 정세를 조성하기 위한 목적을 가지고 내린 결정이었다. 네팔과 아프가니스탄 역시 유사한 사유에서 비슷한 결과를 도출하기 위해서였다. 마지막으로 버마의 경우 유사한 전략적 판단에서 출발했지만 당시 버마(오늘날의 미얀마)와의 관계가 상당히 우호적이

26) Daniel Gomà Pinilla, “Border Disputes between China and North Korea,” p. 2.

었다는 사실을 고려하면 협상 결과가 버마에 우호적으로 이어진 것은 자명했다.

중국은 1950년대 중반부터 국경협상에 적극 대응해야 하는 필요성을 인식하기 시작했다. 버마와 1955년, 소련과 1956년 2월 신장성 이리지역에서 국경 문제가 발생하자 이에 응대하기로 결정했다. 1956년 중공 중앙은 국경 문제를 공식 의제로 상정했다. 1957년 3월 16일 전국인민정치협상회의에서 과거의 정책이 “필요하고, 적당하고 합당하나 이는 편의상 취한 입장이지 장기적인 정책이 아니고 영원히 지속될 수도 없는 것(需要的, 恰當的, 但這只是權宜之計, 而不是長遠政策, 總不能永遠拖下去)”이라고 밝히면서 국경획정문제에 대한 협상 의지를 처음 표명했다.

1957년 7월 제1차 전국인민대표자대회 4차 회의에서 주은래 총리는 「국경 문제에 관한 보고(關於中緬邊界問題的報告)」를 하고 이 보고를 통해 국제관례를 따를 것을 공표하면서 더는 기존의 ‘불인정, 부인하지 않는’ 입장을 유지할 수 없음을 자인했다.²⁷⁾ 1958년 4월 중국 외교부는 국경 문제의 인접성에 앞으로 주변국과 국경 문제 해결이 진행될 것을 알렸다. 그해 7월 외교부장 천이(陳毅)의 지시에 따라 국경 문제 협상 조직이 발족되었다. 그리고 중국의 국경 문제 담당 조직을 다음과 같이 조직했다. 국무원에 〈국경위원회(邊界委員會)〉를 설립하고 이 위원회는 외교부, 국방부, 내무부, 중국과학원의 역사연구소, 지리연구소, 국가측정총국(國家測繪總局), 민족사무위원회(民族事務委員會), 지도출판사(地圖出版社), 총참군사측정국(總參軍事測繪局)과 총참의 경비부(總參警備部)의 책임 인사로 구성했다.

27) 中華人民共和國外交部·中共中央文獻研究室編, 『周恩來外交文選』(北京: 中央文獻出版社, 1990), p. 233, pp. 237~238.

국경위원회는 국무원의 외사관공실(國務院外事辦公室)의 직속기관으로 예속시켰다. 이 위원회의 책임자는 천이로 임명했다. 위원회의 주임으로 외교부 부부장인 쟡용quan(曾湧泉)이 임명되었다. 위원회의 임무는 전면적인 기획 및 계획을 하는 것으로 관련 부문을 조직해 조사, 연구, 자료 수집과 실제 탐사와 답판 방안을 준비해 국경 문제에 대한 이해를 돕는 것이었다. 이를 위해 국경위원회는 매 3개월에 한 번씩 회의를 개최하는 것을 원칙으로 결정했다. 회의에서 중대한 결정이 이뤄지면 당 중앙에 직접 보고하는 책임도 의무 사항의 하나로 규정했다.

그러나 국경 분쟁과 방위 문제는 이 위원회의 임무가 아니었다. 대신 이는 위원회 산하의 다른 조직, 즉 ‘사회주의국가조(社會主義國家組)(조장은 사회주의국가사의 사장(社會主義國家司司長) 왕위텐(王雨田))’와 ‘자본주의국가조(和資本主義國家組)(조장은 외교부의 아주사 사장(亞洲司司長) 쟡원진(章文晉))’이 담당했다.

지방정부의 국경업무는 이른바 <국경공작소조(邊界工作小組)>를 설립해 관장하게 했다. 당시 이 소조가 설립되어 운영된 지방 성(省)은 랴오닝, 지린, 헤이룽장, 간수(甘肅), 네이멍(內蒙), 신장(新疆), 티벳(西藏), 윈난(雲南)과 광시(廣西) 등이었다.²⁸⁾

3. 통일 후 잠재적 국경 문제: 해상 국경 분쟁

중국과 북한 사이에 획정되지 않은 국경이 있다. 그 국경선은 해상 경계선이다. 북중 해상 경계선이 경제안보 관점에서 중요하므로 잠재적 갈등 소지가 매우 크나 현재까지 북중 간의 영해문제나 해상

28) 沈志華·董潔, “中朝邊界爭議的解決(1950-64年),” 위의 글, p. 38.

국경선에 대해 조망하는 연구는 거의 없었다. 해상 경계선의 갈등 소지는 북중 양국 간에 배타적경제수역(EEZ)이 아직 획정되지 않은 사실에 기인한다. 엄밀히 말하면 북한이 EEZ를 일방적으로 선언했지만 중국은 이를 수용하지 않고 있기 때문이다. 중국은 또한 자신의 EEZ를 북한에 선언한 적도 없다.

오늘날 북중 간에 존재하는 해상 경계선은 1962년 <북중국경조약>에 따르고 있다. 동 조약에 의하면 북한과 중국 사이의 서해 영해 경계선 기점을 압록강 하구의 동경 124도 10분 6초로 정했다. 이곳에서부터 북위 39도 31분 51초까지만 영해 개념으로 적용되고 있다. 북중 양국은 이 조약에서 동경 123도 59분 26초~124도 26분 사이를 ‘자유 통행 수역’으로 설정했다. 하나 흥미로운 사실은 중국은 이 조약을 근거로 동경 124도에서 남쪽으로 선을 긋고 이를 북중 간의 “잠정적” 서해 해상 경계선으로 선언해버렸다(아래 <그림 II-2> 참조.).

<그림 II-2> 북한의 서해 EEZ 경계선과 중국 주장의 해양 경계선



출처: “[오늘의 세상] 中, 자국에 유리한 ‘동경 124도(1962년 北·中이 맺은 영해 기점) 해양경계선’ 50년째 근거 없이 적용.” 『조선일보』, 2012.5.22., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/05/22/2012052200216.html> (검색일: 2018.8.26.).

하지만 북한은 이에 다른 주장으로 맞서고 있다. <북중국경조약> 체결 15년 뒤인 1977년에 북한이 서해의 EEZ 200해리를 일방적으로 선포한 것이다. 북한은 상대국(중국)과의 EEZ가 겹칠 경우 양국 간의 중간선을 경계선으로 획정할 것을 주장한다.²⁹⁾ 이후 북중 양국은 해상 경계선 문제에 대한 협의조차 하지 못하는 답보 상태에 처해 있다.³⁰⁾

북중 양국의 서해 해상 경계선이 일방의 주장에만 근거하는 것으로 존재하면 양국 간의 해상 국경 문제가 분쟁으로 승화될 수밖에 없는 잠재력만 키울 것이다. 특히 자원의 보고라는 발해만은 양국의 분쟁이 ‘자원 전쟁’으로 상승하는 가능성이 매우 크다. 발해만은 풍부한 어자원과 무역항로서의 전략적 가치 이익 또한 높게 평가되어 분쟁의 소지는 배가될 수 있다.

1970년대부터 발해만의 원유와 천연가스의 매장량이 알려지면서 북중 양국 간에 이 지역에서의 영해분쟁 가능성은 자명해지고 있다. 특히 발해만이 상당히 협소한 해양만이기 때문에 북중 양국이 각자 주장하는 영해지역은 서로 중첩될 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 발해만의 폭이 400해리가 안 되기 때문에 북한이 주장하는 자신의 영해가 200해리라면 중국의 것과 겹칠 수밖에 없다. 중국이 기타 지역의 영토분쟁에서 활용하는 근거인 대륙붕 원칙을 적용하면 북한은 매우 불리해진다. 국제해양법의 12해리 영해법과 EEZ 200해리를 적용해도 북중 서로에게 불이익한 상황이다.

29) “[오늘의 세상] 中, 자국에 유리한 ‘동경 124도(1962년 北·中이 맺은 영해 기점) 해양 경계선’ 50년째 근거 없이 적용,” 『조선일보』, 2012.5.22., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/05/22/2012052200216.html> (검색일: 2018.8.26.).

30) Yong-jin Lee, “The Maritime Policy and Sea Law of North Korea,” *Vantage Point*, vol. IX, no. 7 (1986), pp. 1~10.

〈그림 II-2〉에서 나타나듯이 북한의 해상 유전의 분포는 중국 요령성의 해역과 중첩되는 지역에 집중되었다(뒷부분에 제시된 〈그림 II-6〉 발해만 경제벨트) 참조). 그러나 불행 중 다행인 것은 북한이 기술력과 자금력이 부족한 현실을 에너지자원 개발의 명목으로 중국과 협력하는 방침을 세운 사실이다.

〈그림 II-3〉 북한의 석유 매장 지역



출처: “평양이 기름 위에 떠 있다.” 『NK 투데이』, 2018.7.20., <<http://nktoday.kr/?p=15935>> (검색일: 2018.8.26.).

석유매장지역으로 가장 많이 알려진 곳이 바로 서한만(西韓灣) 해양 지역이다. 서한만(서조선만)은 평안북도 서쪽 끝과 황해북도 서쪽 끝 사이의 만(灣)이다. 주요 항구로는 남포항이 있다. 북한은 1998년 일본에서 개최한 유전설명회에서 서한만에 최소 50억 배럴, 최대 400억 배럴의 원유 매장량을 주장했다. 7년 후 중국이 이에 자

체 조사를 실시했고 이보다 매장량이 더 많은 것으로 밝혔다. 중국 해양석유총공사(CNOOC)는 2004년 10월 서한만의 매장량을 약 600억 배럴로 발표했다.³¹⁾

북한은 1990년대 후반부터 이 지역에서 본격적인 석유 생산을 진행한 것으로 알려졌다. 일각에 따르면 1998년 평안남도 숙천 유전에서 220만 배럴을 생산하기 시작했다는 것이다. 2002년 7월 글로벌 오일 서베이 차이나 탐사팀은 평안남도 안주시 숙천군 장동리에서 하루 최대 400배럴의 원유를 생산하는 장면이 포착되었다. 또한 서한만의 7개 시추공 중 하나에서는 하루 450배럴씩 원유가 생산된다는 보도도 있었다. 두 지역의 생산량만 합쳐도 연간 30만 배럴 정도로 추산된다.³²⁾

북한과 중국은 2005년 12월 ‘북중 정부 간 해상 원유 공동 개발에 관한 협정’을 체결했다.³³⁾ 그러나 이의 구체적인 향후 계획에 대해서는 밝혀진 바가 아무것도 없었다. 그나마 알려진 것은 2006년에 북중 양국이 우선적으로 발해만의 일부 지역을 동 협력 계획에 포함한 것으로 확인되었다.³⁴⁾ 전문가들의 분석에 따르면 북중 해상 원유 공동 개발 대상지에 양측이 주장해온 EEZ가 중첩되는 서한만(西韓灣) 분지의 해역이 일차적으로 포함됐을 것으로 보고 있다.³⁵⁾ 하지

31) “평양이 기름 위에 떠 있다.” 『NK 투데이』, 2018.7.20., <<http://nktoday.kr/?p=15935>> (검색일: 2018.8.26.).

32) “북한, 석유 생산에 성공했다.” 『조선일보』, 2001.5.25., <<http://nk.chosun.com/news/articleView.html?idxno=7085>> (검색일: 2018.8.27.).

33) 동 협정은 노동철 북한 내각 부총리와 중국의 쑹페이옌(曾培炎) 중국 국무원 부총리가 각각의 정부를 대표해 서명했다. “세계 8위 원유 매장량, 실화냐?” 『NK 투데이』, 2018.7.20., <<http://nktoday.kr/?p=15942>> (검색일: 2018.7.20.).

34) 중국 외교부 대변인 역시 발해만의 원유 공동개발에 북중 양국이 합의한 것으로만 전했다. 그리고 구체적인 계획을 담은 합의문은 마련될 것이라고 설명했다. “북중, 발해만 해저유전 공동개발,” 『YTN』, 2006.6.7., <https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_200606071113390338> (검색일: 2018.8.26.).

35) “압록강 하구 원유 매장?” 『중앙일보』, 2007.10.5., <<https://news.joins.com/article/>

만 북중 관계가 이후 북한의 1차 핵 실험(2006년)을 시작으로 냉랭 해지면서 진전을 보이지 않는 것으로 알려졌다. 그런데 또 다른 일각에서는 북중 양국이 이미 북한 남포 앞바다의 서한만 분지(중국명 북황해 분지)일대에서 석유 및 천연가스 등에 대한 사전 조사와 평가 작업을 마쳤다는 소식이 전해졌다.³⁶⁾

이처럼 발해만을 포함한 서해 지역의 에너지 자원이 풍부한 것이 사실이면 북중 간의 해상 경계선이 불분명한 사실 자체만으로도 분쟁지역으로 돌변할 수 있다. 아직까지 다행인 것은 북한이나 중국이 이 지역의 에너지자원개발에 본격적으로 나서지 않고 있다는 점이다. 북중 간의 해상 경계선 문제는 이런 에너지 이익 때문에 잠재적 갈등 요인으로 존재한다.

4. 중국의 대북한 국경안보 정책

중국에 북한의 국경안보는 중국 안보 이익에 악영향을 미치는 매우 민감한 사안 중의 하나다. 중국이 현재 접하는 국경 중 세 번째로 가장 긴 국경이다. 북중 양국의 장거리 국경이 중국 안보 이익에 미치는 영향에는 긍정적인 면도 있고 부정적인 면도 있어서 동전의 양면과도 같다. 가령 북한이 경제건설에 주력하기 위해 개혁개방을 추진하면 낙후한 중국 동북지역의 경제 발전에도 건설적이고 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 그러나 북한의 내외적인 동요는 중국 안보 이익에 부정적인 영향을 가져다줄 것이다. 이런 맥락에서 북한 국경 지역의 정세가 중국의 안보 인식에 미치는 영향도 대내외적인 차원

2903276) (검색일: 2018. 8. 26.).

36) “中 유전개발 사활,” 『서울신문』, 2007. 3. 21., <<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20070321014016>> (검색일: 2018. 8. 20.).

에서 볼 수 있다.

중국의 대북한 국경안보 정책은 전통 안보분야와 비전통 안보분야에서의 군사 및 안보 위협 인식을 기반으로 정책이 양산되는 실정이다. 특히 주변 인접 국가들이 더는 중국에 군사적인 위협으로 존재하지 않아 전통분야, 즉 상위정치나 하드파워 분야에서 위협으로 인식되지 않는 것이 현실이다.

대신 중국의 ‘핵심 이익’ 개념에서 잘 나타나듯이 이들 주변국들은 중국의 하위정치와 소프트파워 등 비전통 안보분야에서 중국을 위협하는 요소의 진원지로 인식되고 있다. 이들은 중국의 영토완정과 영토주권에 위협을 주는 세력이 이들 주변국을 근거지로 활동한다고 인식한다. 이들 위협세력은 ‘분리주의자’, ‘테러주의자’ 등으로 분류되어 중국의 독립 주권에 지대한 위협과 불안을 조성하는 요인으로 분류되고 있다.³⁷⁾

이 밖에 비전통 안보위협 관점에서 보면 주변 지역 국가들은 인신매매, 경제안보, 민족분쟁, 환경안보, 마약 등의 분야에서 중국의 국익 위협에 상당히 밀접하게 연관된 국가로 인식된다. 이런 비전통 안보분야에서의 위협 요소들이 중국의 주권은 물론 안보 이익에도 위협을 가하므로 중국은 비전통 안보 위협 요소에 민감하게 대응해왔다.

이런 사실은 당은 물론 정부 차원에서 입증되고 있다. 중국 공산당과 정부는 특히 국경지역에서의 비전통 안보위협 요소들에 상당히 민감한 것으로 드러나고 있다. 당 차원에서 이런 영도소조는 현재 7개가 운영되고 있다. 정부 차원에서는 국무원 산하에 현재 4개의 영도소조가 존재한다. 당 차원에서는 대만, 홍콩/마카오 특별자치구, 신장과 티베트 등 변경지역문제에 집중하는 영도소조가 4개 있다. 경

37) 陸忠偉 主編, 『非傳統安全論』(北京:時事出版社, 2003), pp. 56~68; 李偉·符春華, “非傳統安全與國際關係,” 中國現代國際關係研究所, 『全球戰略大格局: 新世紀中國的國際環境』(北京:時事出版社, 2000), pp. 483~506.

제안보, 사이버 안보와 종교문제 등 비전통 안보 영역의 이슈를 다루는 영도소조가 3개다. 정부 차원에서는 빈곤문제, 서부대개발, 동북진흥과 에너지 수송파이프라인 문제를 관장하는 영도소조가 각각 설립되었다.³⁸⁾ 이들 영도소조의 명칭과 관심 주제에서 중국 공산당과 정부가 국경 및 변경 지역에 대한 관심도를 유추할 수 있다.

중국의 공식적인 우려 반응은 중국 국무원이 발간한 일련의 「백서」를 통해서도 증명된다. 중국은 1990년 이래 「인권백서」를 필두로 38권의 백서를 출간했다. 그러나 인권백서가 대외적으로 특히 대미관계의 개선과 발전을 위해 출간된 것이라면 나머지 백서는 중국의 변경지역의 소수민족, 주권과 안정 문제(16권), 그리고 비전통 안보 이익을 수호하기 위한 지침서로 출간되었다. 대만문제와 관련해서는 3권과 군비감축과 비확산과 관련한 전통 안보문제에 대해서는 1권의 백서가 출간된 사실로만 봐도 중국이 국경지역에 대한 안보 의식이 매우 높은 것을 알 수 있다.

이 백서들은 서명에서 나타나는 문제에 대한 중국의 공식적인 입장, 방침, 정책과 대응전략의 내용을 담고 있다. 그러므로 비록 이 백서들이 중국과 북한 및 한반도 간의 국경안보 정책을 명확히 제시하고 있지 않지만 이를 근간으로 중국의 기본 정책 노선과 입장을 유추해볼 수 있다.

가. 정치·외교적 측면

북중 국경 지역의 불안과 동요는 중국 동북지역의 안정과 평화에 지대한 전략적 함의를 가지고 있다. 북중 국경 지역의 불안 요인은

38) Matthias Stepan and Jessica Batke, "Party and state Leading Small Groups in the PRC," (https://www.researchgate.net/publication/317521812_Party_and_state_Leading_Small_Groups_in_the_PRC_May_2017) (Accessed September 18, 2018).

북한의 대내외적인 환경 변화로 조성될 수 있다. 이런 이유로 이들 요인은 중국이 북한 정세 발전과 변화에 민감할 수밖에 없는 이유가 되기도 한다. 북한 핵 문제 이외에도 중국이 북중 변경지역에서 가장 우려하는 사태는 다음과 같다.

첫째, 북한의 내부적인 동요로 인한 북한 붕괴 사태다. 북한 정세가 긴장 국면이나 불안하게 발전하면 북한 내부에서 쉽게 동요가 일어날 것이다. 이런 내부적 동요는 경제체제의 붕괴에서부터 정권의 붕괴 등 급변 사태를 칭한다. 북한 내부에서 발생하는 급변 사태의 원인과 상관없이 북한 주민이 불안이나 생명의 위협을 느끼는 순간 이들의 동요는 시작될 것이다. 이들의 동요는 북한 내부에 혼란을 가중할 뿐 아니라 대외적인 파급효과도 유발할 것이다.

중국은 특히 북한 내부 동요의 대외적인 영향에 민감하다. 지난 1990년대 중후반에 이미 경험을 해봤기 때문이다. 북한 경제 상황이 악화일로를 거듭하면서 탈북자가 대량으로 증가했다. 적게는 5만에서 많게는 30만 명 이상의 탈북자가 중국으로 유입된 것으로 추정되었다. 이들은 중국 동북3성의 사회, 경제, 치안 질서 등에 혼란과 불안을 조성하는 주된 요인으로 인식되었다. 이 같은 현상이 가중되는 이유는 중국 내부적인 문제와도 무관하지 않다. 탈북자를 이용한 범죄가 늘어나기 때문이다. 이들의 불법 지위를 인권 유린 기회로 악용하는 범죄가 양산되는 결과로 나타났다.

또한 중국은 북한 정권의 붕괴나 정치체제의 와해로 발생하는 북한 내부 동요에 더욱 민감하다. 이 경우 대외적인 파급효과가 중국 안보 상황에까지 미칠 수 있다. 대량 탈북자의 유입 이외에도 한국과 동맹국인 미국, 심지어 일본까지 개입할 개연성이 크기 때문이다. 1990년대부터 한미 동맹은 이런 북한의 급변 사태에 대비해 일련의 작전계획을 수립해왔다. 가장 최근의 예로 한미 동맹은 2008

년에도 더 적극적인 개입 작전계획 5029를 세웠다. 이들 작전계획은 대규모의 미군 병력과 무기체계의 진입을 규정한다.³⁹⁾ 또한 급변 사태의 진정을 한국은 통일의 기회로 정의한다. 북한의 급변 사태로 한국이 북한을 직접 접수하는 기회이기 때문이다.

중국의 입장에서 북한 급변 사태에 한미 동맹의 개입과 통일의 결과는 매우 민감한 사안일 수밖에 없다. 급변 사태의 결과가 한반도 통일로 이어지면 중국 안보전략에 근본적인 영향을 미칠 것이다. 특히 중국이 이 경우를 무방비상태로 맞이할 경우 한반도 전체는 미국의 영향권에 종속될 것이 자명하다. 한미 동맹이 중국 견제로 그 목적과 기능, 그리고 그 성격 및 성질이 변환될 것이다.

중국에 주한미군의 압록강 유역 주둔 여부는 부차적인 우려다. 압록강 유역이 중요한 것이 아니고 한반도 전체에서 주한미군의 주둔과 활동이 가능한 것 자체가 중국 견제와 포위 전략에 가장 이상적이기 때문이다. 이는 압록강에서 제주도까지, 신의주에서 청진까지 중국 동북지역과 연해지역에 대한 접근성을 매우 유리하게 만들어준다. 또한 제주도나 한반도 남서해 지역은 대만해협과 지리적으로 제일 근접한 지역이기 때문에 이들 지역을 대만해협 위기 사태에 대비해 미군의 후방 기지로 사용할 수 있다.

39) 2008년 10월 한미 군사위원회 회의(Military Commission Meeting: MCM)에서 '작전개념계획(COPLAN)5029'의 보완과 수정의 필요성을 같이 인식하면서 이런 양국의 요구를 수용하는 데 합의했다. 한미 양국은 '작전개념계획5029'를 보완·발전의 일환으로 이를 이른바 '작전계획(OPLAN)5029(일명 '작계5029')'로 전환시켰다. 이 결과 한미 양국은 북한 급변 사태 여섯 가지의 유형으로 정의하는 데 합의하는 결과를 보았다. 이들 여섯 가지의 급변 사태 유형은 (1) 핵과 미사일, 생화학무기 등 WMD의 유출, (2) 북한 내전상황, (3) 북한 정권교체 (4) 북한 내 한국인 인질사태, (5) 식량부족 등으로 인한 대규모 주민 탈북사태와 (6) 대규모 자연재해 등이다. 그리고 한미 양국은 양국의 역할과 임무를 규정하는 데 성공했다. 한미 양국은 미국이 WMD 유출 사태를 억제하고 수습하는 임무를 주도하고, 이 밖의 사태 해결에 대해서는 한국이 주도하는 데 합의했다. "Allies Ready to Remove N. Korean Nukes," *Korea Times*, March 11, 2010, (https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2018/12/2015_62205.html) (Accessed August 20, 2018).

둘째, 북한 핵 시설과 관련하여 발생할 수 있는 핵관련 위기 사태에 대한 인식이다. 북한의 2차 핵 실험 때부터 중국은 동북 변경지역에서 방사능 측정을 즉각 실행했다. 이후 2011년 일본 후쿠시마 원전사고를 계기로 중국 국무원은 핵 사고 관련 긴급 사태에 대비하는 「백서」를 5년 후인 2016년에 출간한다. 이 백서는 중국 국내에서 발생할 수 있는 핵 긴급 사태에 대응하는 응급체계를 일목요연하게 설명한다. 다시 말해 북한이나 외부 지역에서 발생 가능한 핵 위기 사태에 대한 대비책이라고 노골적으로 설명하지는 않고 있다. 대신 만일의 사태에 대해 중국의 중앙정부에서부터 각 성, 시 정부와의 통합 대응 체계 마련의 필요성을 강조한다. 그리고 사태에 대한 국제 협력 방침도 제시한다. 이를 유추하면 중국의 국내 핵 발전소에 대한 안전 문제를 의식하는 동시에 주변 지역에서 발생 가능한 핵 관련 사고에 대해 중국 정부가 심각하게 인식하고 있음을 알 수 있다.⁴⁰⁾

셋째, 북한 핵 문제에 대한 외부적인 강한 압박으로 한반도의 긴장 상승이다. 북한 핵 문제에 대한 국제사회의 압박과 압력은 지속적인 경제제재와 무력 위협이다. 국제사회의 제재와 무력 위협의 동시 병행은 북한에 경제난을 초래하는 동시에 내부적인 불안과 위협감만 상승시킬 수 있다. 외부적인 군사적 위협으로 내부 단결을 일시적으로 강화하는 효과를 발휘할 수 있다. 그러나 지속적인 군사 위협은 내부 불안을 배가하는 효과도 가져올 수 있다. 중장기적인 입장에서 제재와 군사 위협은 북한 주민들의 불안감을 가중시킬 수 있어서 이들의 탈출을 야기할 수 있다.

넷째, 통일 한반도에 대한 중국의 또 하나의 안보적 우려는 잠재적 영토 및 국경 분쟁의 소지다. 백두산과 압록강 및 두만강의 접경

40) 中華人民共和國國務院新聞辦公室, 『中國的核應急白皮書(全文)』(北京: 中國國務院, 2016).

지역은 물론 서해의 해상 경계선 및 배타적 수역 획정 문제와 이어도 등이 있다. 이밖에 접경지역에 대한 관할권과 개발권을 놓고도 통일 한반도와 중국 간의 잠재적 갈등은 많을 것이다. 특히 압록강과 서해 지역의 어자원에 대한 갈등도 발생할 수 있다.

또한 접경지역에서의 개발 문제를 둘러싸고 중국과 통일 한반도 사이에 갈등이 유발될 수 있다. 발해만에 상당한 규모의 원유와 천연가스가 매장된 것으로 알려져 있다. 또한 압록강에 건설된 수력발전소는 그 전력량이나 규모 면에서도 아시아 최고의 것을 자랑한다. 이들 수력발전소에 대한 소유권과 경영권, 그리고 전력의 분배권을 놓고서도 긴밀한 협상이 요구된다. 또한 경제개발을 위해 중국 동북 지역과 통일 한반도를 잇는 교량에 대한 유사한 권리와 권한 주장을 놓고 분쟁이 야기될 수 있다.

중국과 통일 한반도 사이에서 제일 첨예하게 대립될 분쟁은 백두산 주권이다. 특히 중국은 남북한의 통합 세력이 이 문제에 공동으로 대처하는 것에 민감하다. 이런 결과가 자명한 근거로 일각에서는 북한이 지금까지 남한의 영토 분쟁에서 지지하는 입장을 제시한다. 일본과의 독도 문제에서 평양은 서울의 입장을 적극 지지한다. 비록 공식적이고 공개적이지 못하지만 한국 당국도 북한의 영토 주장에 힘을 실어주는 것이 사실이다. 특히 백두산의 경우 한민족의 단결과 겨레의 상징성 때문에 양보할 기세가 아니라는 논리다. 그렇기 때문에 통일 후에 한민족이 결합되면 백두산에 대한 완전한 주권 주장은 자명하다.

나. 경제협력의 측면

중국의 대북 국경안보정책에서 경제적인 의미는 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 중국의 동북지역의 경제발전에 기여하는 토대가 될 수

있다. 다른 하나는 해상 국경선의 해결은 북중 양국이 필요로 하는 에너지 자원을 본격적으로 생산하는 여건 조성에서 유의미하다. 북중 국경지역의 안정과 평화, 그리고 해상 경계선의 획정이 내포하는 경제적 의미는 매우 크다.

발해만의 에너지 자원의 공동 개발은 북중 경제관계를 더욱 발전하는 매개가 될 수 있다. 북중 양국의 경협관계의 증강은 더 나아가 북한의 개혁개방을 유발하는 기대감마저 증폭한다. 이 같은 기대가 현실화될 경우 남북한 간의 경제협력도 극대화할 수 있고 북한을 통한 중국 동북지역의 시장으로 남한의 진출이 원활하게 진행되는 구간이 되기도 한다.

이런 관점에서 중국 동북지역의 경제 또한 북한의 개발 사업의 낙수효과로 인해 경기 활성화의 계기가 될 수 있다. 가깝게는 남한에서 중국 동북지역까지의 경제구가 생성될 수 있으며 멀리는 일본과 대만, 그리고 미주 국가들과의 경제 교류를 활성화하는 기회가 될 수 있다.

대내적으로 중국은 21세기 초부터 추진한 동북진흥공정과 더불어 ‘창지투’ 연계사업도 탄력을 받아 중국 동북지역의 획기적인 발전 기회를 얻을 수 있다. 특히 중국 정부가 오래전부터 구상한 ‘창지투 프로젝트’가 그 가치와 기대효과를 발휘하기 위해서는 북한의 참여가 전제된다. 북한 경제와 시장과 연계되어야 중국 동북지역의 대한반도에서 일본과 미주 및 태평양지역의 수출시장까지 진출하는 기능과 역할 수행이 가능하기 때문이다. 오늘날까지 창지투 프로젝트가 기대했던 만큼의 효과를 내지 못하고 유보 상태의 사업 구상으로 남는 가장 큰 이유가 북한의 폐쇄정책 때문이다.

대외적으로 앞서 언급했듯이 북한의 개혁개방은 중국 동북지역의 산업 제품들이 해외로 수출되는 기회를 제공한다. 중국 동북지역의

산업과 기업이 해외로 수출하는 경로가 매우 제한적이다. 북쪽으로 유럽횡단철도를 이용하거나 요령성에서 출발해 발해만과 서해를 경유해 남중국해나 일본해협으로 항해할 수밖에 없다. 그러나 이 모든 경로가 중국 동북지역 경제와 산업에 비경제적인 수송로이다.

〈그림 11-4〉 중국의 ‘창지투 프로젝트’ 지역: 장춘-지린-투먼-훈춘



출처: “중국 장길도 계획과 북한 나진항,” 『파이낸셜 뉴스』, 2010.9.27.,
 <<http://blogs.chosun.com/hbjee/2010/10/07/%ED%8F%AC%EC%8A%A4%EC%BD%94-%EC%A0%95%EC%A4%80%EC%96%91-%ED%9A%8C%EC%9E%A5%EC%9D%B4-%EA%B7%B8%EB%A6%AC%EB%8A%94-%EB%AA%BD%EA%B3%A8-%EB%A7%8C%EC%A3%BC-%EC%97%B0%ED%95%B4%EC%A3%BC-%EA%B2%BD%EC%A0%9C/>> (검색일: 2018.8.26.).

〈그림 II-5〉 중국의 창지투 개발구역과 북한의 연계성



출처: “[현지리포] 두만강변에 국경 초월한 경험지대 꿈틀댄다.” 『조선일보』, 2010.9.16.,
 <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2010/09/16/2010091600097.html> (검색일: 2018.8.26.).

대신 〈그림 II-5〉에서 나타나듯이 중국의 창지투 수송로가 나진-선봉, 청진이나 원산까지 연결되어 태평양지역의 시장으로 접근이 허용된다면 중국에는 더할 나위 없을 만큼의 경제적 이익과 편익을 가져다줄 것이다.

대내적으로 창지투 유통망의 본격적인 가동은 중국 경제와 산업 발전의 원천적인 동력이 될 것이다. 21세기 초부터 구축되어온 창지투 유통망은 지금까지 그 효력을 발휘하지 못한다. 중국 동북3성의 물류산업 발전에는 어느 정도 기여한 것을 부인할 수 없지만 그 잠재력 면에서는 기대에 충족하지 못하는 실정이다. 동북3성의 경제 발

전 역시 값싼 노동력과 산업 발전을 통한 수출 증대로 성과를 보는 구조 때문이다.

내수시장의 규모가 작은 것은 아니지만 구매력을 감안하면 해외 시장으로의 진출이 불가피한 구조를 가지고 있다. 이런 내재적 구조의 한계성이 발해만 경제벨트에 존재한다는 것이 중국 정부의 판단이다. 그래서 발해만 경제벨트는 창지투와 ‘동북공정’과 모두 연계될 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 제대로 연계되지 못할 경우 발해만 경제벨트는 고립된 상황이나 중국 내수시장에서의 생존 경쟁을 피할 수 없는 상황에 당면한다. 후자를 피하는 대신 자력갱생을 위해서는 동북지역의 시장이 발전되어야 한다. 다시 말해 동북3성 시장의 구매력 증대는 소득 증가를 전제하고, 이 전제는 수출을 통한 소득 증대의 전제가 반드시 충족되어야 하는 사실을 의미한다.

〈그림 11-6〉 중국의 발해만 경제벨트 지역도



출처: “발해만의 대변신” 중국 놀라게 한 STX, 세계 1위 항해 달린다.” 『조선일보』, 2011.5.17., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/05/16/2011051601448.html> (검색일: 2018.8.26.).

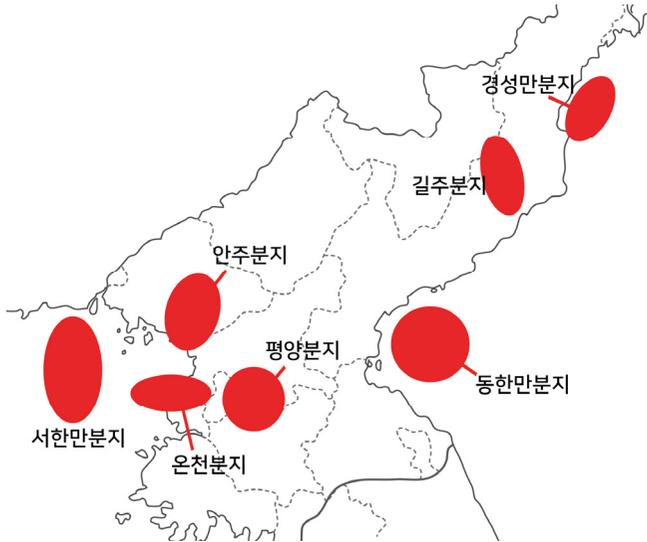
앞서 봤듯이 중국의 국경안보 정책에서 해상 경계선과 에너지 이익 문제가 내포하는 전략적 함의를 무시할 수 없다. 해상 경계선이 불분명하기 때문에 남중국해에서 벌어지는 유사한 분쟁 사태가 연출될 수 있다. 아직까지 이 지역에 매장된 에너지자원개발 문제를 둘러싸고 분쟁이 발생하지 않는 이유는 북한과 중국이 개별적으로 이 문제에 접근하기 때문이다. 그리고 두 나라의 접근이 아직 생산과 소비로 이어지지 않고 탐사 수준에 그치고 있기 때문이다.

북한은 1950년부터 경흥, 길주, 명천 등 육상지역에 15개의 시추공 작업을 했으나 연이은 실패로 이후 탐사 사업은 중단되었다. 1968년 숙천 지역에서 유정을 발견하여 다시 탐사를 시도했으나 이 역시 실패했다. 연이은 실패에 북한은 이후 해상 석유 탐사로 눈을 돌렸다. 그리고 첫 번째 탐사작업을 서한만에서 시작했다. 북한은 1965년부터 1980년까지 중국과 합작으로 서한만의 초도 북부 지역에 대한 공중 자력 탐사 작업을 벌였다. 또한 같은 기간에 단독으로 중력 탐사도 진행했다. 1976년부터 1980년까지는 탄성과 탐사(Seismic Survey)도 벌였다. 1980년부터는 노르웨이의 지코(Geco), 영국 리워드 페트롤리엄(Leeward Petroleum), 스웨덴의 타우루스 페트롤리엄 AB(Taurus Petroleum AB)와 함께 탐사 작업을 이어갔다.

북한은 탐사 결과를 토대로 1977년부터 시추 작업을 시작했다. 안주 분지에 2개, 온천 분지에 1개, 서한만 분지에 7개의 시추공을 굴착, 두 유정에서 석유가 나왔고 나머지에서 석유와 가스 징후가 나타났다. 동한만 원산 앞바다는 1990년 옛 소련과 탐사를 시작했다. 1992년부터 1996년까지 탐사정을 2개 탐사한 결과 석유와 가스 징후가 발견됐다. 1997년에는 호주 비치 페트롤리엄(Beach Petroleum)이 탄성과 탐사도 진행했다.⁴¹⁾

41) “1970년대부터 석유를 뽑아올린 북한,” 『NK 투데이』, 2018.7.22., <<http://nktoday>.

〈그림 II-7〉 북한의 원유 탐사 지역



출처: “철저한 국가 통제 아래 수출까지 하는 석유,” 『NK 투데이』, 2014.4.8., <<http://nktoday.kr/?p=2213>>, (검색일: 2018.8.26.).

2004년 10월 중국해양석유총공사(CNOOC)는 서한만 분지의 원유 매장량을 660억 배럴(89억7,600만t)로 추정했다. 600억 배럴은 석유 매장량 9위인 리비아의 매장량보다 많은 규모이다.⁴²⁾ 그러나 CNOOC은 1년 후 이를 공개 발표한다. 왜냐하면, 발견된 거대한 원유매장지(약 5만 1,000km²)가 북한과 중국의 서해 중간선을 기준으로 북한 해안으로부터 약 100km 떨어진 해역에 위치했기 때문이다.⁴³⁾

kr/?p=15948) (검색일: 2018.8.27.).

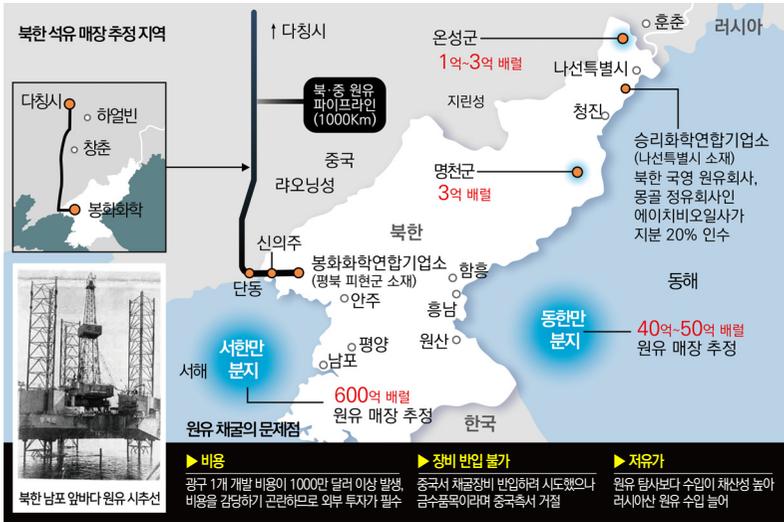
42) “평양이 기름 위에 떠 있다,” 『NK 투데이』, 2018.7.20., <<http://nktoday.kr/?p=15935>> (검색일: 2018.8.26.).

43) 1990년대에 북측으로부터 탐사권을 부여받은 호주의 석유탐사회사 메리디언(Meridian)이 서한만 분지에서 하루에 230~440배럴의 원유를 시험적으로 시추했던 지역 역시 북측 해안으로부터 130km 떨어진 해역에 위치한 곳이었다. “철저한 국가 통제 아래 수출까지 하고 있는 석유,” 『NK 투데이』, 2014.4.8., <<http://m.nk.chosun.com/news/articleView.html?idxno=7066>>, (검색일: 2018.8.26.). ; “북한, 中·日·泰·佛에 석유 수출한다,” 『조선일보』, 2001.6.1., <http://nk.chosun.com/news/articleVi>

즉, 북한 해역에 편입되었다는 의미다.

한 가지 흥미로운 사실은 영국 기업(아미넥스, Aminex)이 추산한 동한만 매장 추정치(40~50억 배럴)와 CNOOC이 추정한 서한만 추정치를 합하면 약 700억 배럴의 매장량이라는 계산이 나온다.

〈그림 II-8〉 북한 석유 매장 추정 지역과 추정 매장량



출처: “북한 원유 매장량 세계 8위? ... 채굴비 없어 ‘그림의 떡,’” 『중앙일보』, 2015.3.17., <<https://news.joins.com/article/17367743>> (검색일: 2018.8.27.).

중국은 발해만의 전략적 가치를 극대화하고 지리적 갈등 구조를 극복하기 위한 대비책을 마련하는 데 주력한다. 발해만의 전략적 가치를 극대화하기 위해 압록강 하구의 원유 매장 지역에서의 북한과의 협력 기회를 예의주시한다.

이 같은 중국의 전략적 사고는 2006년 12월에 출판된 『랴오닝 해양공능구획(遼寧海洋功能區劃)』이라는 책에서 소개되었다. 중국에서 일컫는 ‘해양공능구획’의 의미는 바다를 몇 가지 용도와 기능에

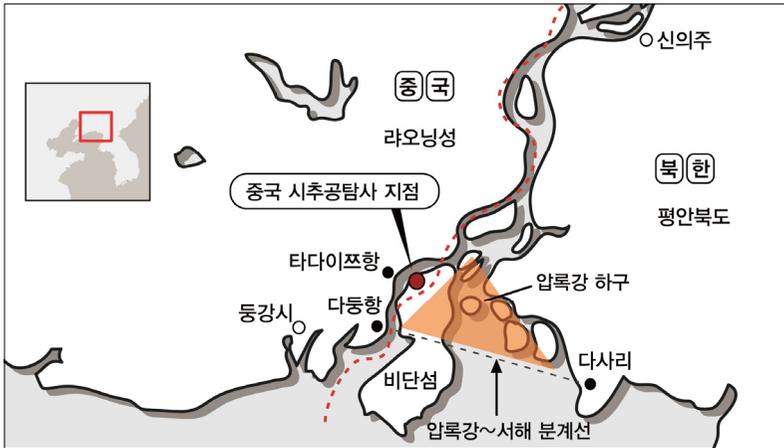
ew.html?idxno=7254) (검색일: 2018.11.17.).

따라 구분하고 이의 특성과 특징에 따라 구역별로 일종의 잠정적 개발계획도 수립한 것이다.

동 구상에 따르면 중국 국무원은 압록강 하구 일대를 ‘석유탐사 예류구(預留區)’로 지정했다. 여기서 ‘예류구’는 해당 지역의 용도나 기능을 확정했지만 개발 계획 수립이 늦어지거나, 탐사에 따른 경제성이 문제가 있거나, 전략적인 자원 비축 차원에서 본격적인 탐사를 미룬 지역을 뜻한다.⁴⁴⁾

이 책에 따르면 “랴오닝성 지질탐사대가 1996년 압록강 비단섬 주변에 지하 386m와 500m의 시추공을 뚫어 원유 탐사의 중요한 지표 광물인 역청(瀝靑)과 지랍(地蠟)을 확인했다”면서 “각종 자료에 따르면 압록강 하구 해역의 석유탐사 예류구에 원유가 매장돼 있을 가능성이 크다”고 평가한다.⁴⁵⁾

〈그림 11-9〉 압록강 하구에서의 중국 석유 탐사 지역 지도



출처: “압록강 하구 원유 매장?” 『중앙일보』, 2007.10.5., <<https://news.joins.com/article/2903276>> (검색일: 2018.8.26.).

44) 李長義·苗豐民, 『遼寧海洋功能區劃』 (北京: 海洋出版社, 2006), pp. 56~57.

45) “압록강 하구 원유 매장?,” 『중앙일보』, 2007.10.5., <<https://news.joins.com/article/2903276>> (검색일: 2018.8.26.).

문제는 바로 중국-북한 간의 접경지역이라는 사실이다. 북한의 유전개발이 활발하게 진척되는 곳은 해안에서 150km, 중국과의 국경에서 30km정도 떨어진 해상지역이라는 사실이다. <그림 II-9>에서 나타나듯이 실제로 이 지역이 남포 앞바다의 서한만 분지에 속하는 지역이기 때문에 북한이 항의하면 분쟁의 소지가 있다.

5. 소결

중국의 대북한 국경안보정책의 전략적 목표는 이른바 ‘5불(不) 정책’으로 정리할 수 있어 중국의 대한반도 또는 대북정책의 기초와 결을 같이한다고 평가할 수 있다. 지금까지 알려진 바로는 ‘5불 정책’의 의미는 북한에서 다음과 같은 현상이 출현하는 것을 반대하는 중국의 입장이다. 북한의 ‘불안정’한 상황, 국가 ‘붕괴’, ‘핵 무장’ 국가로의 변신, ‘탈북자’의 지속적 출현 그리고 한반도에서의 ‘긴장 상승’하는 요인이 되는 것을 모두 용인할 수 없다는 것이다.

다시 말해, 상기한 현상의 출현을 방지함으로써 한반도의 평화와 안정의 유지를 위한 북한의 불안정 요인을 사전에 진정시켜야 하는 의미다. 북한의 붕괴 방지, 핵 무장 저지와 한반도의 비핵화 구현, 탈북자의 유입 저지를 통해 중국 대내외 환경의 평화와 안정을 확보해야한다는 의지를 보여준다. 이런 요소들로 인해 한반도의 긴장 태세가 상승하는 것을 저지하기 위한 노력을 관철시켜 한반도의 안정과 평화를 확보하는 결의를 보여주는 대목이다.

이러한 전략적 목표를 구현시키기 위해 중국은 북한과의 국경 문제에서 다음과 같은 외교적 원칙을 수립하고 이행하기 위해 노력하고 있다. 첫째, 북한의 예측 불가능한 외교 행태에 대한 대응책으로

이른바 ‘행동 대 행동(action-to-action)’ 전략 활용을 자제하는 것이다. 국경안보 문제에서도 중국은 북한과의 특수한 관계, 즉 ‘사회주의 형제 국가’의 맥락에서 문제를 대화를 통한 평화적 해결을 이루고자 한다. 양보를 하는 한이 있어도 정치적인 문제로 관계에 균열이 생기는 것을 최대한 방지하려고 노력한다.

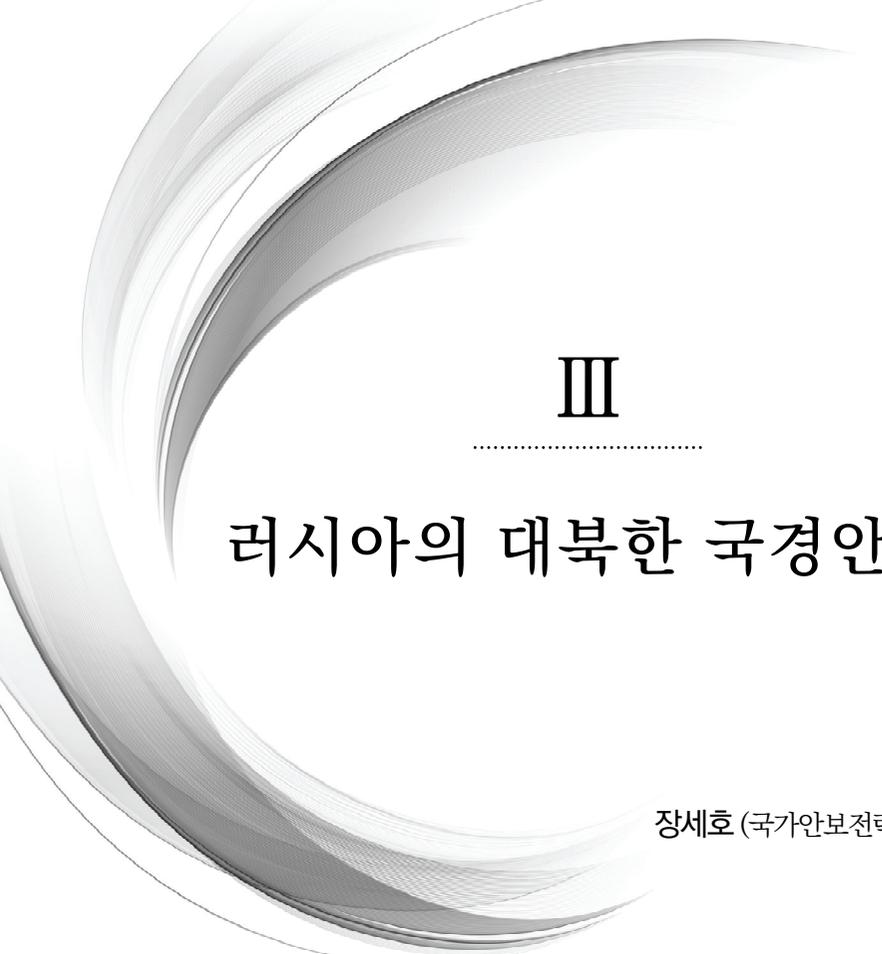
이런 중국의 입장은 압록강, 두만강과 백두산 지역의 국경획정을 하면서 북한에 더 많은 영토를 할양한 사실에서 입증되었다. 또한 해상 국경선 획정 문제에서 북한과의 입장차가 현저한데도 불구하고 이의 제기를 하지 않는 사실에서도 입증되고 있다. 발해만에서의 에너지자원개발 문제에서도 북한과의 협력을 통한 공동의 이익을 취하고자 하는 입장을 견지한다.

둘째, 정치외교안보적인 측면에서 북한 국경지대에서 발생할 수 있는 급변 사태에 대해서도 중국은 최대한 중립적인 입장을 견지하려고 노력한다. 중국은 북한 붕괴론이 고조에 달했을 때도 이를 일축하면서 북한의 붕괴를 방지하기 위한 경제적, 정치적, 외교적 노력을 아끼지 않았다. 또한 북한 유사 사태에 대한 입장에서도 중국은 자제력을 발휘했다. 한반도의 지정학적 전략 이익을 고려한 중국의 전략적 계산 때문이다. 한반도의 분단 상황이 견지되고 신 냉전 체제가 대두되는 상황에서 북한을 자극하거나 실망시키는 언행을 자제하는 것이 이의 방증이다.

셋째, 경제통상 영역에서 중국은 북한과의 경제협력관계를 발전시키는 입장을 견지한다. 북한의 개혁개방은 중국의 동북진흥과 창지투 프로젝트의 성공에 관건 요소다. 북한의 개혁개방이 이의 성공을 담보한다는 의미다. 이 같은 맥락에서 중국은 동북지역의 발전과 번영을 위해 북한이 필요하다. 중국의 개혁개방 이후 중국이 북한에 개혁개방을 지속적으로 권고하기 때문이다. 중국의 동북지역의 발

전 문제는 북한의 개혁개방과 불가분의 관계에 있다고 해도 과언이 아니다.

그러나 문제는 이런 중국의 구상에 한국이 상실되었다는 사실이다. 중국의 북한과의 경협 목적은 ‘북한 살리기’와 더불어 중국 동북 지역의 부흥이다. 중국 동북지역은 북한을 통해 해양 진출로를 제공 받을 수 있기 때문에 굳이 한국과 경제적 접지를 전제하지 않는다. 다시 말해 중국 정부가 현재 추진 중인 ‘일대일로(一帶一路)’ 정책이 우리의 역대 정부가 추진해온 ‘신유라시아 이니셔티브’나 ‘신경제지도’ 또는 ‘신북방경제구상’ 전략과의 연계성을 강조하지 않는 이유이기도 하다. 그러므로 우리는 북한과 함께 중국과의 경제협력을 주도하는 정책과 전략의 마련이 필요하겠다.

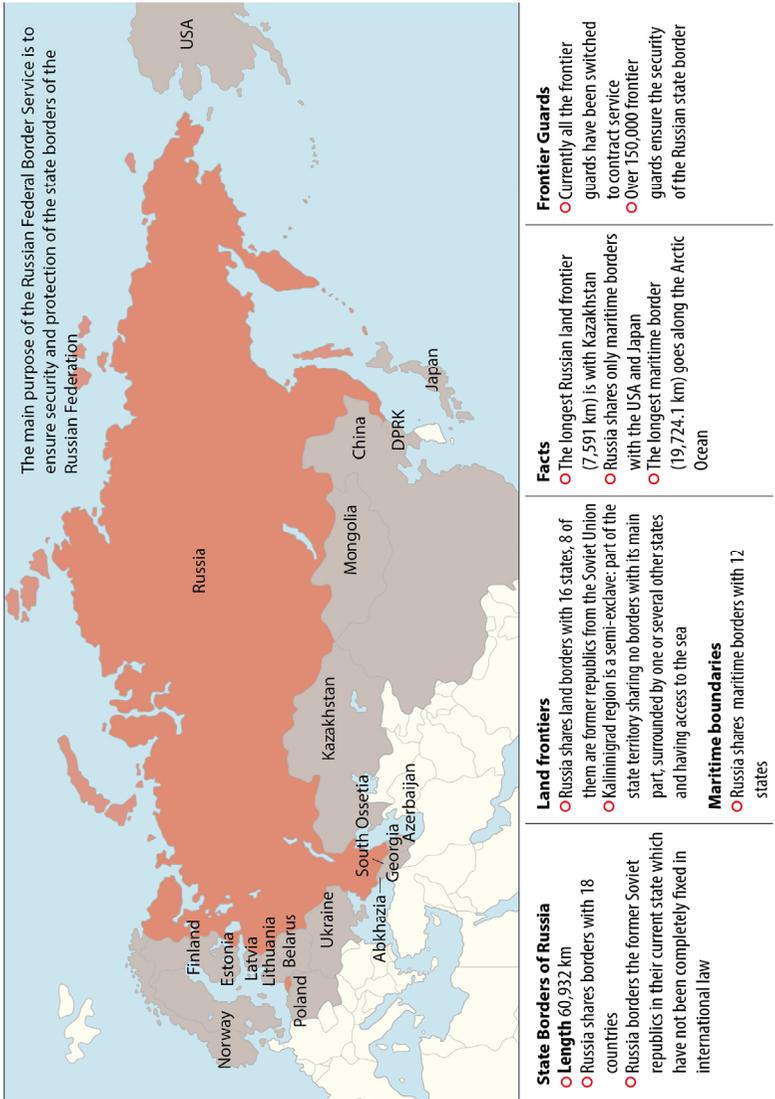


Ⅲ

러시아의 대북한 국경안보

장세호 (국가안보전략연구원)

<그림 III-1> 러시아의 국경 현황



출처: Граница нашей Родины, ИНФОграфика #917508, 2011.5.30.,
 <http://visualrian.ru/hier_rubric/infographics_static/917508.html>
 (검색일: 2018.9.20.).

러시아는 세계에서 가장 큰 영토를 보유한 국가로 현재 18개 국가와 국경을 접한다. 이들 국가 중 노르웨이, 핀란드, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 벨라루스, 우크라이나, 압하지야, 조지아, 남오세티야, 아제르바이잔, 카자흐스탄, 중국, 몽골, 북한 이상 16개국과는 지상으로 경계를 이루고 있다. 이와 함께, 러시아는 노르웨이, 핀란드, 에스토니아, 리투아니아, 폴란드, 우크라이나, 압하지야, 아제르바이잔, 카자흐스탄, 북한, 일본, 미국 이상 12개국과 해상으로 경계를 이루고 있으며, 특히 일본, 미국과는 해상으로만 국경을 접한다. 현재 러시아는 2008년 독립 선언 이후 18개 국가 중 국제적 승인 문제로 분쟁 중인 아브하지야 공화국과 남오세티야 공화국과도 국경을 공유한다. 러시아의 국경은 2014년에 병합한 크림반도를 포함하여 총 연장이 60,932km에 달한다.⁴⁶⁾ 이 가운데 약 38,000km는 해상 경계이며, 하천과 호수 경계는 각각 7,000km와 475km이다.⁴⁷⁾

1980년대 말부터 1990년대 초는 러시아 국경 역사에서 예상치 못했던 큰 변화가 발생했던 시기였다. 거대 제국 소련의 붕괴로 말미암아 국경선에 커다란 변화가 생겼기 때문이다. 그리고 이것은 기존의 국경 변화를 정치·군사적 현상으로 인식해온 것에 새로운 변화를 가져왔다. 사회·경제적, 사회·문화적 원인에 의한 국경 변경이 초래됨에 따라 이른바 ‘조국의 신성한 경계’에 대한 완전무결함은 커다란 회의에 직면했다.⁴⁸⁾

그동안 러시아의 유럽 지역 국경과 동북아시아 지역 국경 정책의

46) “Информация о делимитации и демаркации государственной границы Российской Федерации,” *Пограничная служба ФСБ России*.

47) Иван Егоров, “Граница на плаву. Впервые со времен СССР идёт массовое строительство кораблей для погранслужбы,” *Российская газета*, 2015.5.27.

48) Антон А. Киреев, “Европейская и дальневосточная границы России—две модели управления,” *Ойкумена*, no. 2 (2012), p. 60.

비중은 큰 차이를 보였다. 당연히 유럽 지역 접경국과의 교류·협력 비중이 아시아 지역에 비해 훨씬 컸다. 예컨대, 2008년 경제 위기 전까지 러시아의 대유럽 교역량이 중국의 6~7배에 달했고, 이런 상황은 투자와 이민 영역에서도 비슷하게 나타났다. 이런 모습은 국경 무역 규모에서도 동일하게 나타났는데, 2007년 러시아 내 유럽 지역들의 유럽연합(EU) 국가들과의 국경 무역 규모는 153억 달러였으나 극동지역의 대중국 무역 규모는 40억 달러 규모에 불과했다. 해외 직접 투자에서도 유럽 지역에 투자된 액수가 14억 4,900만 달러였는데 반해, 극동지역에 투자된 액수는 2억 2,600만 달러였다.⁴⁹⁾

그러나 현대 러시아 등장 이후 1990년대와 2000년대에 미국의 일방주의 외교와 북대서양조약기구(NATO)의 확대 문제로 러시아의 대EU, NATO 관계는 점차 악화됐다. 실제로 체첸, 유고슬라비아 문제에서부터 러시아-조지아 전쟁, 그리고 우크라이나 위기의 발생과 크림 병합에 이르기까지 러시아와 EU 간 갈등은 구조적이고 장기적 특성을 나타내고 있다. 반면, 미/서방에 대한 공통의 이해관계로부터 비롯된 중국과의 ‘전략적 동반자 관계(Strategic Partnership)’의 심화를 비롯해 북한, 일본, 몽골 등 (동북)아시아 접경 국가들과의 교류·협력은 꾸준히 증가하는 추세다.

이처럼 러시아의 동북아 국가들과의 국경안보·협력 문제의 비중이 커지는 가운데 2018년 벽두부터 한반도 정세의 급진전이 이뤄지는바 러시아의 대북한 국경안보 문제에 대한 관심도 커지는 상황이다. 러시아에 조선민주주의인민공화국(이하 북한)은 매우 흥미롭고 특별한 접경국이다. 실제로 러시아는 북한이 국경을 접하는 몇 안 되는 국가 중 하나이다. 하지만 현재까지 러시아와 북한의 국경안보와 국경 협력에 대한 연구는 국내는 물론 러시아와 북한에서도 매우

49) *Ibid.*, p. 61.

부족한 상황이다.

이런 점을 고려하여 본 글에서는 러시아의 대북한 국경안보·협력 현황을 국경의 역사, 국경안보 인식, 국경안보 정책의 측면에서 심층 분석하는 한편, 향후 전망과 시사점을 도출하고자 한다. 다만, 러시아와 북한의 약 30km에 불과한 국경 길이를 고려할 때 협의의 국경 개념으로 북한과 러시아 간 국경안보와 협력 문제를 논의하는 데에는 적잖은 한계가 있을 수밖에 없다. 이런 점에서 기본적으로 광의의 국경 개념에 입각하여 북한과 러시아 극동지역 사이의 국경안보·협력 문제로 논의의 대상을 설정하되, 필요에 따라서는 북러 관계 전반으로 논의의 초점을 확대할 것이다. 연구 시기의 측면에서는 국경선 역사는 기본적으로 북한 정권 수립 이후부터 현재까지로 규정하되, 구체적 정책과 현황 부문에서는 2000년 푸틴 등장으로 인한 북러 관계 정상화·복원 시점부터 현재까지의 최근 상황을 살펴볼 것이다.

1. 대북한 국경의 역사

러시아는 1581년 이후 수 세기 동안 동쪽으로 팽창을 지속했고, 1640년대에 태평양 연안에 다다랐다. 그 과정에서 러시아는 청나라와 잦은 영토분쟁을 벌였고, 1860년 11월 14일 청과 국경선을 설정하는 이른바 <북경조약>을 체결했다. 공식적으로 러시아와 조선 사이에 국경이 획정된 것은 1861년이였다. 러시아와 청나라는 <북경조약>의 조약 문구에 나타난 미확정 경계 구간에 계표비를 세우자는 <홍계협약>을 맺어 우수리강에서 두만강 하구까지 실질적 경계를 설정하기로 합의했다. 러시아·청나라·조선 삼국 간의 국경을 획정하는 이 경계표지 작업은 1861년 9월 5일 마무리됐는데, 이처럼 조선과 러시아 사이의 국경선은 당사국인 조선에 사전·사후 통보도

없이 러시아와 청나라 사이에 일방적인 방식으로 이뤄졌다.⁵⁰⁾

조러 국경은 확정 직후부터 러시아에 전략적으로 중요한 의미를 가졌는데, 그 이유는 청나라가 러시아의 동해 수역으로의 접근을 차단하기 위해 조러 국경의 봉쇄를 시도했기 때문이었다. 1905년부터 1945년까지의 시기는 일본 제국주의의 조선 강점으로 말미암아 조러 국경이 사실상 일러, 소일 국경으로 전환될 수밖에 없었다.⁵¹⁾

러시아 혁명 이후 1920~1930년대에 소련 당국은 남연해주 지역의 자원 개발과 일본으로부터 국경을 보호하기 위해 1938년부터 바라놉스키 역(станция Барановский)에서부터 크라스키노 거주 지역(населенный пункт Краскино)까지 약 190km의 철도 건설에 착수했으나, 이 사업은 1941년 제2차 세계대전의 발발로 중단될 수밖에 없었다. 제2차 세계대전 승리 이후 소련은 바라놉스키-크라스키노 지선을 238km로 늘려 북러 국경 인근까지로 확대했다. 이 지선의 종착점은 한국전쟁 중이었던 1951년에 건설된 하산호(озеро Хасан) 인근의 하산 역(станция Хасан)이었다. 1951년 하산 역에서 양국 간 자연·지리적 경계를 형성하는 두만강에 최초의 목교(木橋)가 부설됐으며, 이를 통해 1952년 최초로 철도 운행이 시행되기도 했다. 하지만 소련의 북한에 대한 국경 인입과 협력의 거점으로 기획됐던 하산 역 건설과 북소 철도 연결 사업은 참혹했던 한국전쟁의 와중에 기대만큼 빠르게 진행되지 못했고, 1959년 8월 9일에야 양국 사이에 ‘우정의 다리’(Мост Дружбы)로 명명된 최초의 철도 철교가 건설됐다.⁵²⁾

50) 한명섭, “조중국경조약의 승계에 관한 연구,” 경희대학교 법학과 박사학위논문, 2011, pp. 69~71.

51) София Ермакова, “Северная Корея: граница с Россией. Описание, протяженность и интересные факты,” *FB.ru* 2017.10.3., <<http://fb.ru/article/346355/severnaya-koreya-granitsa-s-rossiey-opisanie-protyajennost-i-interesnye-fakty>> (Accessed June 20, 2018).

52) 위의 글; “Российско-северокорейская граница. История и значение,” *Википедия*, <https://ru.wikipedia.org/wiki/российско-северокорейская_граница> (Accessed

러시아는 현재까지 북한과 총 5개의 국경 관련 조약을 체결한 바 있다. 첫째, 1957년 북한과 <북소 국경 문제 조정 절차에 관한 협약>을 체결하여 1957년 10월 14일자로 발효했다.⁵³⁾ 둘째, 1985년에는 4월 17일 모스크바에서 그로미코(A. Громыко)와 김영남이 <북소 국경선 조약>에 조인하고, 같은 해 8월 7일 평양에서 비준서를 교환했다.⁵⁴⁾ 셋째, 1986년 1월 22일 셰바르드나제(Э. Шеварнадзе)와 김영남이 소련과 북한을 대표하여 <북소 경제수역·대륙붕 경계 획정 조약>에 서명했고, 해당 조약은 5월 7일 발효됐다.⁵⁵⁾ 넷째, 1990년 9월 3일 평양에서 셰바르드나제(Э. Шеварнадзе)와 김영남이 <북소 국경체제 조약>에 서명했고, 이듬해인 1991년 11월 27일 모스크바에서 비준서를 교환함으로써 해당 조약이 공식 발효됐다.⁵⁶⁾ 다섯째, 2004년 <북소 국경선 획정 의정서에 관한 북러 보충의정서>가 체결됐다.⁵⁷⁾ 다만, 현재까지 1957년 <북소 국경 문제 조정 절차에

September 20, 2018); “Мост Дружбы,” *Википедия*, <[https://ru.wikipedia.org/wiki/Мост_Дружбы_\(Приморье\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Мост_Дружбы_(Приморье))> (Accessed September 20, 2018), ‘우정의 다리’는 현재 북한과 러시아 국경을 잇는 유일한 철도 철교로, 아직까지 사람이나 자동차가 다니는 인도교는 건설되지 못한 상황이다. 2018년 수교 70주년을 맞아 북한은 러시아에 인도교 건설을 적극 제안한다.

- 53) 해당 협약의 공식 명칭은 “Конвенция между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Кореической Народно-Демократической Республики о порядке урегулирования пограничных вопросов”이다.
- 54) 해당 조약의 공식 명칭은 “Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Кореической Народно-Демократической Республикой о прохождении линии и советско-кореической государственной границы”이다.
- 55) 해당 조약의 공식 명칭은 “Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Кореической Народно-Демократической Республикой о разграничении экономической зоны и континентального шельфа”이다.
- 56) 해당 조약의 공식 명칭은 “Договор между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Кореической Народно-Демократической Республики о режиме советско-кореической границы”이다.
- 57) 해당 의정서의 공식 명칭은 “Дополнительный Протокол между Российской Федерацией и КНДР к Протоколу между правительством СССР и КНДР о демаркации советско-кореической государственной границы 2004 г.”이다.

관한 협약)과 2004년 <북소 국경선 획정 의정서에 관한 북러 보충 의정서>는 그 구체적 조약 내용이 공개되지 않고 있다.

<그림 Ⅲ-2> 두만강 유역 북·중·러 국경



출처 : Russia/North Korea share country border, DEFENCE, 2017.4.14.,
 <<https://defence.pk/pdf/threads/north-korea-us-tension-news-discussion.489186/page-4>> (Accessed September 20, 2018.).

<표 Ⅲ-1> 러시아의 접경국과 국경 길이

국 가	지상 국경 길이				해상 국경 길이	총 길이
	(순수)지상 경계	하천 경계	호수 경계	합		
노르웨이	43.0	152.8	-	195.8	23.3	219.1
핀란드	1091.7	60.3	119.8	1271.8	54.0	1325.8
에스토니아	89.5	87.5	147.8	324.8	142.0	466.8
라트비아	137.2	127.5	5.8	270.5	-	270.5
리투아니아	29.9	206.0	30.1	266.0	22.4	288.4
폴란드	203.3	-	0.8	204.1	32.2	236.3
벨라루스	857.7	362.3	19.0	1239.0	-	1239.0
우크라이나	1508.7	422.0	162.9	2093.6	567.0	2660.6
압하지야	177.0	55.9	-	233.0	22.4	255.4
조지아	572.5	0.0	0.2	572.5	-	572.5

국 가	지상 국경 길이				해상 국경 길이	총 길이
	(순수)지상 경계	하천 경계	호수 경계	합		
남오세티야	70.0	0.0	-	70.0	-	70.0
아제르바이잔	272.4	55.2	-	327.6	22.4	350.0
카자흐스탄	5936.1	1516.7	60.0	7512.8	85.8	7598.6
몽골	2878.6	588.3	18.1	3485.0	-	3485.0
중국	650.3	3489.0	70.0	4209.3	-	4209.3
북한	-	17.3	-	16.93	22.2	39.13
일본	-	-	-	-	194.3	194.3
미국	-	-	-	-	49.0	49.0

출처: Соседи РФ и протяженность границ РФ в км (검색일: 2018.9.20.)와 1985년 <북소 국경선 조약>을 바탕으로 필자 작성.

<표 III-1>에서와 같이, 러시아는 총 18개 국가와 국경을 형성하고 있으며, 북한과의 국경 길이는 약 39km로 접경국 가운데 가장 짧다. 양국 간 국경선의 총 길이는 39.13km이고, 그중 두만강 하천 경계는 16.93km, 동해 영해 경계는 22.2km이다. 러시아는 두만강에서 북한뿐만 아니라 중국과도 국경을 맞대고 있으며 이들 3국의 국경선 분계점이 존재한다. 이 때문에 북한, 러시아, 중국은 그 내용을 명확히 규정하기 위해 별도의 조약을 두고 있다.

북한과 러시아는 육지로 직접 대면하고 있지 않기 때문에 양국 간 국경은 두만강에서의 지상(하천) 경계와 동해에서의 해상 경계로 이뤄져 있다. 북한과 러시아(소련)는 1985년 <북소 국경선 조약>을 통해 지상(하천) 경계를 구체적으로 획정했다. 조약 1조에서 양국은 국경선을 북한, 소련, 중국 3국 국경의 교차점에서부터 두만강의 주수로 중간을 따라 두만강 하구 해상 경계까지로 규정하고 있으며, 상공과 지구내부 또한 수직으로 경계를 이루도록 했다. 두만강 지상(하천) 경계는 북-소-중 3국 국경의 교차점에서부터 총 6개의 지점을 정하여 국경선의 전개를 구체적으로 규정한다. 조약의 제3조에

서는 더욱 구체적인 국경선 획정을 위해 ‘북소공동국경획정위원회’를 설치하도록 했으며, 매 10년마다 양국 간 국경선의 검증과 주수로 변경에 따른 국경선 조정을 협의하도록 했다. 또한, 양측은 두만강 주수로의 위치와 방향을 보전하기 위해 인위적인 두만강의 방향과 유량 변경 시도를 금했으며, 두만강 위 교량과 수리 시설 이용은 양측의 협의를 통해서만 가능하게 했다.⁵⁸⁾ 이와 함께, 북한과 러시아(소련)는 1990년 <북소 국경체제 조약>을 통해 양국 간 국경선 표지물로 ‘우정의 다리’ 철교 위 중간 부분에 붉은색 선을 표시하고 두만강변을 따라 22개의 국경 표지와 2개의 방향 표지를 설치했다.⁵⁹⁾

북한과 러시아는 1985년 <북소 국경선 조약>과 1986년 <북소 경제수역·대륙붕 경계 획정 조약>을 통해 해상 경계를 획정했다. 러시아는 동해에서 북한과 영해, 경제수역, 대륙붕의 경계를 단일경계선으로 취하여 비교적 간단한 내용의 조약으로 이를 규정한다. 1985년 <북소 국경선 조약>의 국경선설명서와 부속 1:50,000 축척 지도에 따르면, 양국 간 해상 경계는 지상 경계가 끝나는 제6지점(두만강 하구 끝)에서부터 동해 상 러시아-북한 영해의 외측 경계선 교차 지점까지로 규정된다. 북소 해상 경계의 총 길이는 22.2km이다. 또한, <북소 경제수역·대륙붕 경계 획정 조약>은 제1조에서 “양국의 경제수역 및 대륙붕의 경계는 … 경위도원점 북위 42도 09분 0초, 동경 130도 53분 0초 지점의 교차점에서 시작한다. 이 지점으로부터 경계는 우선 경위도 원점 북위 39도 47분 5초, 동경 133도 13분 7초에 해당하는 지점까지 직선을 따르고, 이어 동쪽으로 방향을 전환하여 경위도원점 북위 39도 39분 3초, 동경 133도 45분 0초에 해당하는 지점까지 이어진다.”고 규정한다.⁶⁰⁾

58) 노영동·이현미, “북한과 러시아의 국경체제에 대한 연구,” 『백산학보』, 87호 (2007), pp. 293~294; 한명섭, “조중국경조약의 승계에 관한 연구,” pp. 76~78.

59) 노영동·이현미, 위의 글, p. 300.

하지만 북러 간 국경 논의에서 이른바 ‘녹둔도’ 문제를 비롯해 두만강 하구의 자연·지리적 변화와 이로 말미암은 국경 재획정 문제 등의 분쟁 가능성이 실재한다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

녹둔도는 세종 시기부터 1860년 <북경조약> 체결 시기까지 조선의 영토였다.⁶¹⁾ 23km²의 두만강 하구의 비옥한 퇴적지였던 녹둔도는 1800년대 이후 상류의 모래가 느린 유속에 밀려 내려와 천천히 쌓이면서 육지인 연해주에 연결된 삼각주가 되었다. 녹둔도가 러시아의 영토가 된 것은 앞서 살펴본 것처럼 1860년 청나라와 러시아 간 <북경조약>의 체결을 통해서였다. 세종 시절 편입된 후 조선이 단 한 차례도 영토의 포기를 선언·인정한 적이 없었지만 당사국을 배제한 채 청러 사이에 일방적인 영토 할양이 이뤄진 것이다. 더욱이, 북한이 1985년 소련과 <북소 국경선 조약>을 체결하면서 국경을 두만강의 주수로 중간을 따라 두만강 하구 해상 경계까지로 규정함에 따라 녹둔도는 사실상 러시아 영토로 인정됐다.

냉전 시기였던 당시 이러한 사실을 알게 된 한국 정부는 해당 조약을 인정하지 않고 러시아에 영토 반환을 요구했다. 현재 우리 학계에서는 적극적으로 연해주와 녹둔도에 대한 영유권을 주장해야 한다는 입장, 그리고 녹둔도 영유권의 당위성을 인정하면서도 러시아의 취득 시효 문제와 조선이 러시아의 점유에 대해 침묵한 점 등에서 국제법적으로 불리한 우리의 상황을 고려하여 점진적이며 정치적인 해결을 추진해야 한다는 입장이 공존하는 상황이다. 현 문재인 정부도 녹둔도와 관련한 정확한 고증과 전문가 연구를 바탕으로 향

60) 노영동·이현미, “북한과 러시아의 국경체제에 대한 연구,” pp. 289~322.

61) 실제로 녹둔도는 조선왕조실록에 총 18차례 등장한다. 예컨대, 1448년(세종 30년) 세종대왕이 전국에 군사요충지 인근 소나무의 과도한 벌목을 금지하는 명을 내리는데 이 군사요충지 중 하나로 녹둔도가 거론됐다. 그뿐만 아니라, 1587년(선조 20년) 녹둔도에 주둔하던 이순신 장군이 여진족의 침입에 패했다는 내용도 언급된 바 있다.

후 신중하면서도 효과적인 대응을 위한 준비에 집중해야 한다는 입장인 것으로 알려진다.⁶²⁾

〈그림 III-3〉 대동여지도 중 녹둔도 부분



출처: 이왕구, “北-옛소련 협약타트 러 영토 인정된 ‘녹둔도’ 정부도 신중,” 『한국일보』, 2018.7.6., <<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201807051451033617>> (검색일: 2018.8.6.)

두만강 하구의 자연·지리적 변화에 따른 북러 간 국경선 재획정 필요성의 대두도 중요한 문제이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 북러 양국은 두만강 주수로의 위치와 방향의 보전을 위해 협력하기로 했지만, 두만강은 홍수 때마다 범람해 수로가 크게 바뀌고 모래밭과 하상(河床)이 끊임 없이 변화했다. 실제로 1990년 양국이 두만강변에 세운 22개의 국경 표지도 대다수 유실된 것으로 알려진다.

이에 따라 2000~2003년 북러 양국은 ‘국경공동점검위원회’를 구성하여 두만강 유역 국경의 자연·지리적 실태와 현황에 대한 실사를 진행했다. 이후 러시아는 국경선 재획정 필요성을 인식하고

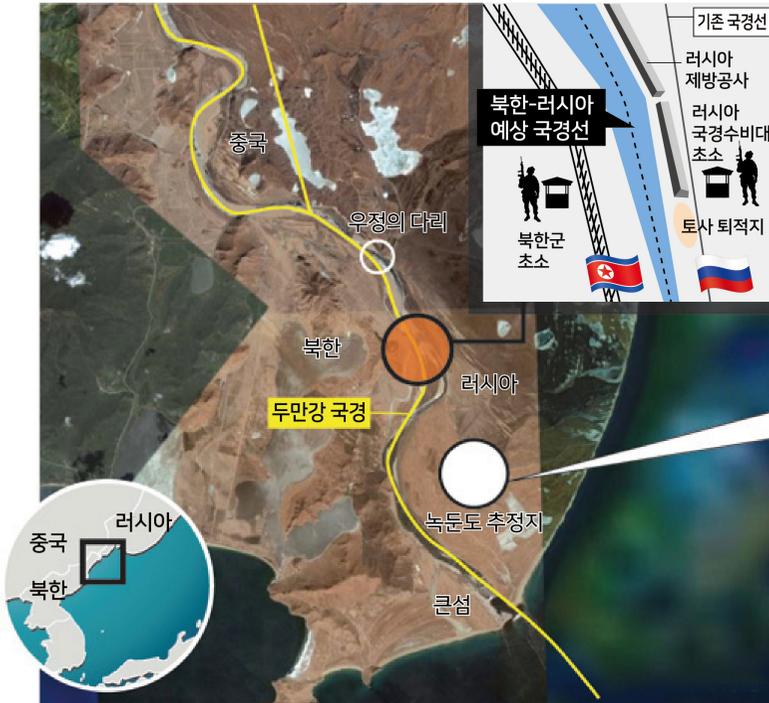
62) 한명섭, “북한과 러시아의 국경체제에 대한 연구,” pp. 66~76; 이왕구, “북-옛소련 협약 타트 러 영토 인정된 ‘녹둔도’ 정부도 신중,” 『한국일보』, 2018.7.6., <<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201807051451033617>> (검색일: 2018.6.20.); 정위용, “북러 1990년 국경조약 ‘두만강 하상의 중간으로 설정,’” 『동아일보』, 2008.8.7., <<http://news.donga.com/3/all/20080807/8612988/1>> (검색일: 2018.6.20.).

2003~2004년부터 자국 영토의 침식을 막기 위해 두만강변에 버드 나무를 심고, 약 13km의 제방을 쌓기 시작했다. 2007년 말에는 북 러 양국이 국경선 재획정을 위한 새로운 조약 체결에 합의했다.⁶³⁾ 실제로 다양한 러시아 측 문헌에서 현재 북러 국경의 길이를 지상 경계는 17.3km, 해상 경계는 22.1km로 명기하는바 양국 간 새로운 국경선 획정 합의가 있었던 것으로 추측된다.

〈그림 III-4〉 북러 국경 재획정 예상



63) 남현호, “北-러 두만강 국경선 협상 착수,” 『연합뉴스』, 2008.8.7., <<https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=001&aid=0002210395>> (검색일: 2018.6.20.); 정위용, “북러 1990년 국경조약 ‘두만강 하상의 중간으로 설정,’” 『동아일보』, 2008.8.7., <<http://news.donga.com/3/all/20080807/8612988/1>> (2018.6.20.). 또는 정위용, “북러 1990년 국경조약 ‘두만강 하상의 중간으로 설정,’” 위의 글.



출처: 남현호, “北-러 두만강 국경선 협상 착수,” 『연합뉴스』, 2008.8.7., <<https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=001&aid=0002210395>> (검색일: 2018.6.20.); 정위용, “北러 1990년 국경조약 “두만강 하상(河床)의 중간으로 설정.” 『동아일보』, 2008. 8.7., <<http://news.donga.com/3/all/20080807/8612988/1>> (2018.6.20.).

2. 대북한 국경안보 인식

러시아는 대체로 서부 국경 지대(유럽)에 비해 자국의 동부 국경 지대(동북아)의 안보적 여건이 안정적이라고 판단한다. 사실 러시아는 소련 붕괴 이후 서부 국경 지대에서 심각한 안보적 침식을 지속해 왔다. 예를 들어, 소련 해체와 구성 공화국들의 독립으로 러시아의 서남부 국경은 상당 부분 축소될 수밖에 없었다. 또한, 동유럽 국가들의 구사회주의 블록 이탈 이후 해당 지역에 대한 NATO의 공세적

팽창은 러시아의 영향력 범위를 심각하게 축소시켰다. 그러나 동부 국경 지대에서는 영토의 축소나 국경선 변경 등의 직접적인 안보 위협을 경험하지 않았으며 가시적·직접적 위협세력도 눈에 띄지 않는 상황이다. 이는 유럽에서와 달리 동북아에서 기존의 세력균형체제가 존속하고 있을 뿐만 아니라, 역내 행위자들과의 관계도 비교적 원만하게 유지되고 있기 때문이다.⁶⁴⁾

그럼에도 불구하고, 러시아 정부는 자국의 동부국경지대 역시 다음의 몇 가지 측면에서 안보적 취약성을 내재한다고 본다.

첫째, 해당 지역에서 효과적 완충지대의 부재와 군사력의 약화 때문이다. 러시아는 전통적으로 지전략적·지정학적 요충에 완충지대를 배치함으로써 안보위협에 대응해왔다. 하지만 이런 전통에 비추어 동부 국경 지대에서는 현재까지 신뢰할 만한 완충지대를 형성하지 못한다는 판단이다. 또한, 소련 붕괴 이후 극동, 태평양 방면 군사력이 상당 부분 약화됐다는 것도 문제이다. 둘째, 극동지역의 군사지리적 취약성도 중요한 이유이다. 러시아의 극동지역은 자국의 중심인 유럽 러시아로부터 가장 멀리 떨어져서 병참 지원이 열악할 수밖에 없다. 셋째, 해당 지역의 인구학적 취약성과 이웃 국가의 인적 침투도 걱정거리이다. 러시아의 동부 국경 지대에 위치한 극동·시베리아 지역은 매우 낮은 인구밀도를 나타내고 있다. 특히, 최근 러중 전략적 동반자 관계가 심화함에 따라 협력의 밀도가 높아지면서 중국인들의 해당 지역으로의 진출(인구 삼투압 현상)이 매우 활발한 상황이며 이는 러시아에 적지 않은 우려를 낳고 있다. 넷째, 잠재적 위협 동맹의 존재와 영토분쟁 때문이다. 동북아 지역에는 미국을 중심으로 하는 미일, 한미 동맹 체제가 지속되고 있으며 러시아는 이를 잠재적 위협으로 인식한다. 또한, 일본과는 이른바 쿠릴열도(일

64) 홍완석, “동북아 다자안보: 러시아의 정책과 한·러 협력,” 『슬라브연구』, 제27권 2호 (2011), pp. 42~43.

본명 북방영토)에 대한 영토분쟁이 미해결 상태로 남아 있으며, 일본 측이 반환 요구를 지속하는 상황도 부담이다.⁶⁵⁾

신러시아연방 출범 이후 러시아 정부가 대외정책 측면에서 제기해온 핵심 과제는 자국의 중장기적 발전과 국내개혁의 안정적 추진에 유리한 대외환경의 창출이다. 이처럼 러시아가 경제성장, 정치안정과 같은 내적 동력을 꾸준히 확대해 가는 데 국경지대의 안정은 필수불가결한 요소이다. 그렇지 않아도 다양한 국경안보 위협에 직면한 서부국경지대에 더해 동부국경지대에서까지 안보 위협이 심화한다면 러시아로는 중장기 발전전략을 안정적으로 수행하는 데 심각한 장애가 조성될 수밖에 없다.

이런 맥락에서 주요 접경국 중 하나인 북한에 대한 러시아의 국경안보 중요성이 크게 증대되고 있다. 앞서 살펴본 것처럼, 러시아는 북한과 39.13km의 국경을 공유하고 있으며, 이는 러시아의 18개 접경국 가운데 가장 짧은 길이다. 러시아의 대북한 국경안보 인식을 살펴보는 데 러시아가 북한과의 약 30km에 불과한 극히 짧은 국경을 어떻게 인식하는가의 문제도 중요하겠지만, 러시아가 ‘접경국’ 또는 ‘인접국’으로 북한의 지전략적·지정학적·지경학적 가치를 어떻게 인식하고 평가하는가의 문제가 더욱 본질적인 부분이라 할 것이다. 따라서 본 글에서는 러시아의 대북한 국경안보 인식을 2000년 푸틴 집권 이후 러시아의 대외정책 전반, 그리고 아태정책과 동북아·한반도정책, 그리고 대북정책의 틀을 통해 접근하고자 한다. 특히 지전략적 차원의 북러 ‘전략적 제휴(strategic alignment)’의 구조와 구체적 아태, 동북아·한반도 정책, 최근 러시아의 신동방정책(아태 지역중시정책)의 탐색을 통해 러시아의 대북 국경 인식의 핵심 내용을 살펴볼 것이다.

65) 홍완석, 위의 글, p. 43.

2012년 푸틴 집권 3기 이후 현재까지 러시아는 2000년 이후 설정해 온 대외정책 기조와 방향을 상당 부분 유지·지속한다. 2012년 이후 현재까지 러시아에서는 2014년 12월 「군사독트린(Military Doctrine)」, 2015년 12월 「국가안보전략(National Security Strategy)」, 2016년 11월 「외교정책개념(Foreign Policy Concept)」 등의 공식 문서가 발표된 바 있다.⁶⁶⁾ 이에 따르면, 러시아는 대외적으로 국제사회가 미국 중심의 일극체제가 종식되고 주요 강대국들이 국제적 책임을 분담하는 다극체제로 이행하고 있으며, 이로 말미암아 지구적·지역적 차원의 비예측성과 불안정성이 꾸준히 증가한다고 인식한다.⁶⁷⁾

이런 인식에 기초해 러시아는 자국의 전략적 목표로 국제질서의 다극화 과정에서 독자적 축의 형성과 담당, 이를 위한 군전력의 현대화와 사회·경제적 역량의 강화로 설정하고, 외교·안보적 측면에서 자국의 장기발전 전략의 안정적 수행과 국제적 영향력 제고를 뒷받침하기 위한 우호적 대외환경을 조성하고자 한다. 이를 통해 소극적으로는 자국의 국제적 지위와 위상의 현상유지, 더욱 적극적으로는 현재의 지위와 영향력을 확대·신장하는 기회를 모색하려 한다.⁶⁸⁾

흥미로운 점은 러시아 대외정책의 방점이 서(西)에서 동(東)으로, 유럽에서 아시아로, 대서양에서 태평양으로 점차 이동한다는 것이다.⁶⁹⁾ 러시아 대외정책에서 아태지역의 비중 강화가 푸틴 집권 3기에 갑자기 시작된 것은 아니다. 대체로 푸틴 집권 1~2기에 기본 방

66) 김성진, “러시아 안보정책의 변화: 주요 안보문서를 중심으로,” 『슬라브학보』, 제33권 2호 (2018), p. 110.

67) 제성훈·강부균, 『3기 푸틴 정부의 ‘대외정책개념’과 정책적 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2013), pp. 25~27.

68) 장덕준, “러시아의 신동방정책과 동북아,” 『슬라브학보』, 제29권 1호 (2014), pp. 234~235; 신범식, “푸틴 3기 러시아의 한반도정책,” 『한국과 국제정치』, 제29권 1호 (2013), p. 130.

69) 강봉구, “강대국으로의 복귀?: 푸틴 시대의 대외정책(2000~2014),” 『슬라브연구』, 제30권 1호 (2014), p. 12.

향이 설정되고, 메드베데프(Dmitry Medvedev) 집권기에 아태지역 정책의 '보상성'과 '부차성'이 일정 정도 개선된 후, 푸틴 집권 3기 이후 그 본격적인 추진이 이뤄져 오늘에 이르고 있다.⁷⁰⁾ 러시아의 아태지역 내 정책적 우선 과제는 역내 통합과정의 적극적 참여, 역내 발전 잠재력의 자국 동부 영토(극동·시베리아) 개발에 활용, 역내 다자협력·집단안보체제 확립으로 수렴된다.⁷¹⁾

러시아는 아태지역에서 미국의 유일패권 견제와 역내 지위의 유지·확대를 위해 중국과의 관계를 우선적으로 발전해왔다. 또한, 러시아는 다극질서 구축의 핵심 동반자로 인도와 다양한 영역에서 호혜적 양자관계를 강화하기 위해 노력해왔다.⁷²⁾ 일본과는 '선린적이고 다각적인 역동적 관계'를 지속하면서 영토문제의 해결과 평화협정 체결을 모색하고 있으며, 몽골, 베트남 등 전통적 우방국은 물론 아세안 국가들, 호주, 뉴질랜드와의 관계 증진에도 관심을 기울이고 있다.

한반도 역시 러시아의 아태·동북아시아 정책에서 중요한 비중을 차지하며, 주요 정책 목표는 아래와 같다. 첫째, 러시아는 한반도의 긴장 완화와 평화 유지에 깊은 이해를 공유하고 있으며, 한반도의 비핵화와 비확산을 지지한다. 둘째, 러시아는 동부 영토의 개발과 아태지역으로의 통합을 위해 한국, 북한과의 양자 협력을 비롯해 남·북·러 3각 협력을 적극적으로 강화하고자 한다. 셋째, 러시아는 북핵 문제 해결 과정에 적극 개입함으로써 한반도와 동북아에서 자국의 주변적 위상을 극복하고 정치적 영향력의 확대 기회를 모색하려 한

70) 장세호, "러시아 '신 동방정책'의 본질과 대러접근 방안," *Acta Eurasiatrica*, vol. 7, no. 1 (2016), p. 6.

71) 제성훈·강부균, 『3기 푸틴 정부의 '대외정책개념'과 정책적 시사점』, p. 50.

72) 러시아와 인도는 '5세대 신형 전투기 개발 사업(FGFA)'을 공동 추진해온 것을 비롯해 인도가 러시아의 첨단 미사일 방어체계인 S-400 '트리옴프' 도입을 합의하는 등 군사·안보 분야까지 협력을 강화한다.

다.⁷³⁾ 넷째, 러시아는 역내 세력균형에 심각한 변동을 초래하지 않는 한반도 통일을 지지한다. 특히, 한반도의 통일 과정에서 동맹관계에서 자유로운 자국의 특성이 십분 발휘되어 영향력이 확대되고, 통일한국이 역내 소다자·다자 협력을 촉진할 수 있기를 기대한다.⁷⁴⁾

1948년 9월 9일 북한 정권 수립 이후 북한과 소련/러시아의 관계는 1961년 〈조소 우호협력 및 상호원조조약〉의 체결을 통해 동맹관계를 형성할 만큼 긴밀한 관계를 형성했다. 그러나 1985년 고르바초프(Mikhail Gorbachev)의 등장과 소련 당국의 페레스트로이카와 신사고 정책으로 말미암아 양국 관계에 부정적 변화가 초래됐고, 1990년 9월 한소수교로 인하여 심각한 침체기에 접어들었다. 그러나 1990년대 중반 이후 옐친(Boris Yeltsin) 정부가 기존의 친서방·자유주의 외교 노선을 재검토하면서 관계 개선의 계기가 마련됐고, 2000년 푸틴 집권 이후 실용주의적 외교 노선을 강화하면서 양국 간 본격적 관계 정상화와 복원이 시작됐다.⁷⁵⁾

이처럼 2000년 푸틴 집권 이후 러시아가 대북 관계 개선에 적극적으로 나서게 된 배경을 다음의 몇 가지 측면에서 살펴보고자 한다.

첫째, 러시아가 국경지대의 안정을 무엇보다 중요시한다는 점이다. 북한과 동부 영토에서 경계를 접하는 러시아는 북한체제의 약화·혼란을 통해 초래되는 북러 국경 지대의 불안정 상황을 방지할 필요가 있다. 이를 위해 북한과의 협력을 강화함으로써 북한체제의 안정을 도모하려는 것이다. 둘째, 러시아가 동북아·한반도에서 중국의 과도한 영향력 확대를 꺼려 한다는 점이다. 러시아는 그동안 미국의 유일패권을 견제하기 위해 중국과 전략적 동반자 관계를 심화해왔

73) 신범식, “푸틴 3기 러시아의 한반도정책,” 『한국과 국제정치』, 제29권 1호 (2013), pp. 152~155.

74) 신범식, 위의 글, p. 152.

75) 장덕준, “최근 북러관계의 변화: 현황, 동인, 전망 및 한국의 대응,” 『러시아연구』, 제24권 2호 (2014), pp. 281~285.

다. 그러나 중국의 과도한 세력 확장은 러시아에도 부담이며, 러시아는 북한과의 관계 강화를 통해 이를 상쇄코자 하는 것으로 판단된다. 셋째, 북한과의 관계 강화가 동북아·한반도에서 미국의 독주를 저지하고 역내에서 자국의 존재감과 위상을 제고하는 데 도움이 된다는 점이다. 넷째, 러시아가 중장기적 관점에서 대북 접근을 통해 철도/가스/전력망의 3대 남·북·러 3각 협력 프로젝트의 구동 등으로 경제적 이익과 극동(시베리아) 개발의 동력을 확보하려 하기 때문이다.⁷⁶⁾

결론적으로, 러시아는 북한의 어려운 경제적 상황에도 불구하고, 자국의 동부국경의 안정, 동북아·한반도에서 미국, 일본, 한국에 대한 자국의 영향력 투사 통로 확보, 아태지역 편입의 창구로 북한의 전략적 가치를 매우 높게 평가하면서 북한과의 전략적 제휴를 강화하고 있으며, 대북 협력의 폭과 심도의 확대를 모색한다고 평가된다.

3. 대북한 국경안보 정책

가. 정치·외교적 측면

(1) 러시아의 북핵 문제에 대한 인식과 대응 전략

정치·외교적 측면에서 러시아의 대북한 국경안보·협력에 대한 구체적 이해관계와 정책적 대응은 무엇보다 1993년 이후 본격화한 이른바 북한 핵·미사일 프로그램을 매개로 나타난다.

북한 핵·미사일 위기에 대한 러시아의 입장은 다음과 같다. 첫째, 러시아는 북핵 문제를 자국의 안보 이익에 명확히 배치되는 사안으로 본다. 비록 소련 붕괴로 국제적 위상이 크게 하락했다고는 하나

76) 위의 글, pp. 291~294.

러시아는 미국과 함께 국제 핵레짐을 형성·유지해온 핵심 주체로 전 세계적 범위에서 북한을 포함해 어떤 형태의 핵확산도 반대한다는 것이 기본 입장이다. 더욱이 북한의 핵·미사일 프로그램의 고도화 과정에서 동북아 지역의 군사적 긴장이 고조되고, 일본과 한국에서 핵무장론이 등장하는 등 군비경쟁이 심화하는 데 대해 깊은 우려를 갖고 있다. 그뿐만 아니라, 러시아는 국경을 맞대는 북한에서 지속적인 핵 실험과 우발적인 핵 시설 및 핵무기 폭발로 인한 방사능 유출 가능성을 자국의 극동지역에 대한 실질적 위협 요소로 인식한다.⁷⁷⁾

둘째, 러시아는 경제적 측면에서도 북한의 핵·미사일 개발이 자국에 심각한 손실을 초래한다고 본다. 제3장에서도 언급했듯, 러시아는 국가의 안정적 장기발전과 지역 균형 발전을 통한 영토적 통일성의 보장을 위해 낙후한 극동과 시베리아 지역의 개발이 절실한 상황이다. 실제로 러시아가 신동방정책을 추진한 중요한 배경 중 하나가 바로 이와 관련돼 있다. 그러나 북핵 문제로 말미암아 자국이 야심차게 추진했던 동북아 주요국 간, 특히 남·북·러 사이의 철도, 가스, 전력망 연결 사업이 오랫동안 교착상태에 머물러 있다. 즉, 경제적 이유로도 러시아는 북한의 핵 개발을 용인할 수 없을 뿐만 아니라 극동·시베리아 개발과 역내 국가들과의 효과적 경제협력을 위해 이 문제가 조속히 해결되어야 한다는 입장이다.

셋째, 러시아는 북핵 문제 해결 과정을 자국이 동북아 지역과 한반도에서 주요 행위자로 입지를 강화하는 중요한 계기로 인식한다. 앞서 살펴본 바와 같이, 북한의 핵·미사일 개발은 한편 러시아에 군사·안보적, 경제적 측면에서 심각한 도전 요소지만, 다른 한편, 역설적이게도 역내 핵심 현안의 해결 과정에 참여함으로써 강대국의

77) 러시아는 그동안 여러 차례 북한의 핵 실험으로 말미암아 자국 내 극동지역의 방사능 오염 가능성을 이유로 불편한 심경을 표출했고, 극동 연해주 정부도 북한의 핵 실험이나 미사일 발사 직후 방사능 수준 및 오염 측정에 나서며 민감한 반응을 보여왔다.

로의 존재감을 과시하고 동북아의 신안보질서 구축을 통해 항구적
역내 행위자로 자리매김하는 기회를 제공한다.⁷⁸⁾

이러한 인식에 기초해 러시아는 북한 핵·미사일 위기에 대해 어떤 해법을 제시하고 있을까. 먼저, 러시아는 북한의 핵개발에 명백히 반대하지만, 북핵 문제가 평화적이며 정치·외교적 방식으로 해결되어야 한다는 입장이다. 실제로 러시아는 북핵 위기 고조의 중요한 고비에서마다 직접적인 대북 군사 압력과 과도한 제재 조치에 반대해왔다. 지나친 대북 압박 정책이 오히려 북한을 자극해 사태 해결보다는 한반도 정세와 동북아 지역의 긴장과 불안정성을 심화시킬 수 있다는 것이 그 이유였다. 즉, 러시아는 북한에 대한 군사적 개입과 고강도 제재 대신 북한의 핵 포기과 대북 체제안전 보장 및 경제적 지원을 맞바꾸는 ‘일괄타결안’ 등의 평화적이고 외교적 방법을 강조해왔다.⁷⁹⁾

다음으로, 러시아는 북핵 문제의 다자적 틀에 입각한 해결을 주장한다. 물론 러시아는 북핵 문제의 핵심 당사자가 북한과 미국이며 그 최종적 해결 또한 양자 사이에서 이뤄질 수밖에 없다는 점을 명확히 인식한다. 다만, 러시아는 1994년 제네바 합의 이후 2002년 제2차 북핵 위기의 발생과 이후 북핵 문제의 심화가 북미 간 신뢰의 부재에서 기인했다고 보고 6자회담과 같은 다자 협의 틀을 활용한 북핵 문제 해결을 강조해왔다. 다시 말해서, 북핵 문제의 해결 과정에서 주요 당사국들이 참여하는 다자적 협의 틀의 가동이 필수적이며, 러시아 역시 한반도 문제의 당사국 중 하나로 반드시 이에 참여해야 한다는 입장이다.⁸⁰⁾

78) 장덕준, “북한 핵 문제에 대한 러시아의 입장과 대러 협력 방안,” 『중소연구』, 제40권 2호 (2016), pp. 87~89.

79) 박정민, “북핵 문제에 대한 러시아의 전략과 대응: 북한의 제1~4차 핵 실험을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제32권 2호 (2016), p. 82.

(2) 러시아의 북핵 문제 대응 과정과 내용

러시아는 1993년 3월 12일 북한의 핵비확산조약(NPT) 탈퇴를 계기로 구성된 1차 북핵 위기 과정의 다자회담(남·북·미·중 4자회담)에서 배제되는 쓰라린 경험을 했다. 이후 북한과의 관계 복원을 적극적으로 시도하는 한편, 2002년 북한의 우라늄 농축 의혹으로 촉발된 제2차 북핵 위기에서 다자협의(남·북·미·중·일·러 6자회담)의 구성원으로 포함된 이래 현재까지 북핵 문제 해결의 당사국으로 참여해오고 있다.

러시아는 그동안 북핵 문제의 전개 과정에서 북한의 핵, 미사일 개발을 강력히 비판하고 국제사회의 대북 제재에 참여하면서도 군사적 개입이나 지나친 대북 압박보다는 다자 간 대화와 협상을 통한 문제해결을 주장해왔다. 러시아의 이러한 일관된 ‘이중전략’은 북한 체제의 유지·보장과 북한의 비핵화를 동시에 달성하려는 전략으로, 이것이 자국의 국익 확대에 가장 바람직하다는 판단에 따른 것이다. 이는 다른 한편, 북한을 협상 테이블로 유인하는 수단으로만 대북 제재와 압박의 사용을 고려하는 러시아의 인식을 보여준다.⁸¹⁾

예컨대, 러시아는 2006년 10월 9일 북한의 제1차 핵 실험 직후 “북한의 핵 실험이 한반도 비핵화에 대한 국제사회의 일치된 의지를 무시한 것”이며 “비확산체제에 대한 심각한 타격”이라고 강력히 비난했다. 하지만, 며칠 후 푸틴은 “대북 압박정책이 북한을 오히려 자극해 사태해결에 장애”를 초래할 수 있다고 평화적·외교적 해법을

80) 이러한 다자협의를 강조하는 러시아의 입장은 현대 러시아의 등장 이후 열린 정부가 친서방적 자유주의 외교 노선을 추구하면서 성급히 대북 관계를 축소·단절시키고 대남 편향정책을 펼침으로써 1차 북핵 위기 해소 과정에서 철저히 소외됐던 경험이 큰 영향을 미쳤다. 제성훈, “북핵 문제에 대한 러시아의 인식과 정책적 지향: 중국과의 입장차를 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 제28집 1호 (2010), p. 161.

81) 박정민, “북핵 문제에 대한 러시아의 전략과 대응: 북한의 제1~4차 핵 실험을 중심으로,” p. 86, p. 92.

강조한 바 있다.⁸²⁾ 유사한 맥락에서, 러시아는 북한의 2013년 2월 21일 제3차 핵 실험에 대해서도 이를 “절대로 용납할 수 없다”면서도 “우리는 북한의 제3차 핵 실험에 반대하지만, 이것이 한반도의 군비 경쟁이나 대북 군사개입으로 이어져서는 안 된다”고 언급했다.⁸³⁾

그동안 러시아는 6자회담에서 주도적 역할을 수행하지는 못했지만 정직한 중재자(honest broker)를 자임하면서 북핵 문제의 극단화를 방지하고 참가국 간 합의 도출을 위해 적잖은 노력을 경주해왔다. 또한, 자신이 참여하는 6자회담을 한반도는 물론 동북아시아 지역의 항구적 안보협력레짐으로 착근·발전해가는 데 깊은 이해를 갖고 중요한 역할을 해왔다고 평가된다.⁸⁴⁾

또한, 2017년 한 해 동안 북한의 연이은 핵 실험과 미사일 발사 시험으로 한반도 정세가 급격히 악화하는 가운데 기존 입장을 견지하면서 3단계 북핵 해결 전략을 담은 로드맵을 제시하고, 푸틴-시진핑 정상회담 이후 중국의 쌍중단, 쌍궤병행에 토대한 이른바 ‘리중 로드맵’을 합의·발표한 바 있다. 러시아는 북한의 핵보유국 지위 획득 열망은 수용될 수 없고, 북한에 대한 극심한 압력은 인도적 재난을 초래할 수 있음으로 반대하며, 당사국들이 자제 속에서 협상을 통해 문제 해결에 집중해야 한다는 입장을 표명했다. 또한, 러시아는 1단계로 북한이 핵·미사일 실험을 유예하고 그 대신에 한미가 합동군사훈련을 중단하며, 2단계로 비핵화와 평화협정 체결을 위한

82) “Заявление официального представителя МИД России М.Л.Камынина в связи с ядерным испытанием в КНДР” 2006.10.9., <http://www.mid.ru/press_service/spokesman/official_statement/-/asset_publisher/t2GCdmD8RNlr/content/id/390980> (Accessed June 21, 2018); “푸틴, ‘대북 강경론 사태 해결에 장애,’” 『연합뉴스』, 2006.10.25., <<https://news.v.daum.net/v/20061025220113780?f=o>> (검색일: 2018. 6. 21.).

83) 이설, “푸틴 ‘北 핵 실험 절대 용납 못 해,’” 『동아일보』, 2013.2.22., <<http://v.media.daum.net/v/20130222033112591?f=o>> (검색일: 2018. 6. 21.).

84) 장덕준, “북한 핵 문제에 대한 러시아의 입장과 대러 협력 방안,” p. 95.

협상을 진행하며, 3단계로 동북아 주요국이 참여하는 한반도 동북아 평화·안보 메커니즘 형성을 추진한다는 단계적 북핵 해법을 제시했다.⁸⁵⁾

2018년 초부터 급속도로 변화하는 한반도 정세 속에서 러시아는 기존의 인식과 대응전략에 기초해 차별하면서도 일관된 대응을 취하는 것으로 판단된다.

러시아는 기본적으로 2018년 1월 1일金正은의 신년사 발표를 시작으로 평창 동계올림픽, 4·16 판문점, 5·26 판문각 남북정상회담에 대해 환영의 뜻을 표했다. 그리고 6·12 북미 정상회담 이후 러시아 외무부 공보부는 공식 논평을 통해 북미 정상회담 개최를 환영하면서, 공동선언문에 표현된 북미 관계 정상화가 한반도 문제의 포괄적 해결을 위한 필수적 요소라는 점을 강조했다. 특히 공동기자회견에서 트럼프 대통령의 한미연합군사훈련의 부적절성에 대한 언급을 높게 평가하면서, 양국 간 도발 행위의 중단이 한반도 긴장 완화와 신뢰 구축을 위한 필수적 행동이라는 점을 지적했다. 러시아는 당사국들이 한반도 문제의 정치·외교적 해결 노력을 지속할 것을 제안했고, 러중 ‘로드맵’의 1~2단계가 이행됨에 따라 이제 동북아 모든 국가의 합법적 이익을 고려하면서 ‘공고한 평화·안보 메커니즘’ 창출을 목표로 하는 다자 협의 방식을 모색할 때라고 강조했다.⁸⁶⁾

러시아 내 한반도 및 북한 문제 전문가들도 북미 정상회담 성사에 대해 대체로 긍정적 평가를 내렸다. 이들은 양국이 오랜 적대 관계

85) 제성훈, “네 개의 전선, 러시아의 대응: 푸틴 4기 정부 출범 전야의 러시아 대외관계,” *RUSSIA REPORT: Issues & Analysis* (용인: 한국외국어대학교 러시아연구소, 2018), p. 110, pp. 112~114.

86) “Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с проведением американо-северокорейской встречи на высшем уровне в Сингапуре,” 2018.6.12., <http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3256544> (Accessed September 20, 2018).

를 청산하고 새로운 시대로 나아가기 위한 첫 발걸음을 내딛은 데 대해 높게 평가했다. 이와 관련하여, 한반도 문제 전문가인 게오르기 톨로라야(Georgy Toloraya)는 공동선언문 자체는 2000년 북미 공동 코뮤니케, 2005년 9·19 공동선언과 같은 제네바 합의 이후 북미 간 다양한 합의 문서 내용을 반복하는 등 크게 새로운 것은 없다면서도, 한 차례의 양국 정상 간 회담을 통해 모든 문제가 해결될 것이라는 기대 자체가 비현실적이라고 평가했다. 이와 함께, 북미 정상회담을 통해 한반도 문제 해결을 위한 매우 긍정적 ‘경향성’이 창출됐고, 이런 흐름은 최소한 트럼프 임기 동안은 지속될 것이라고 전망했다.⁸⁷⁾

러시아 전문가들은 양측 모두 소기의 성과를 거뒀지만, 특히 북한의 성취가 가시적이라는 데 의견을 모았다. 실제로 북한은 초강대국 미국과 대등한 위치에서 회담을 진행하는 모습을 보여줬고, 김정은 국무위원장도 보통국가의 역량 있는 지도자로 이미지가 부각됐다. 북한은 CVID 표현이나 구체적 비핵화 일정 제시와 같은 부담스런 부분을 회피함과 동시에, ‘안전담보’(security guarantees) 제공에 대한 문구를 공동선언문에 명기하는 데 성공했다. 특히, 북한이 미국과 협상이 진행되는 동안 사실상의 핵보유국 지위를 확보했다는 점도 중요한 평가의 지점이었다.⁸⁸⁾

이들은 후속 정상회담과 비핵화 로드맵 작성을 위한 실무협의 합

87) Georgy Toloraya, “Kim–Trump Summit: How David Defeated Goliath,” *Valdai Club*, 2018.6.13., <<http://valdaiclub.com/a/highlights/kim-trump-summit-david-defeated-goliath/>> (Accessed June 15, 2018).

88) Олег Кирьянов, “Пиар-успех Кима. В Сингапуре прошла историческая встреча лидеров США и КНДР,” *Российскаягазета* 2018.6.12., <<https://rg.ru/2018/06/12/kak-proshla-istoricheskaja-vstrecha-liderov-ssha-i-kndr.html>> (검색일: 2018.6.13.); “[한반도 해빙]러 전문가들 ‘첫 회담으로선 최대한의 성과…긴 협상 필요,’” 『연합뉴스』, 2018.6.12., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180612175651080>> (Accessed June 13, 2018).

의도 의미 있게 평가했다. 적어도 양국 간 협의가 진행되는 동안 한반도의 평화가 지속될 것이며, 이 점에서 미국 측의 한미연합군사훈련 중단 의향 표명을 높게 평가했다. 러시아가 한반도의 긴장이 완화되고 평화가 지속된다는 것 자체를 한반도 평화 프로세스의 중요한 목표이자 가치로 판단하고 있음을 보여주는 대목이다.

이와 함께, 러시아는 한반도의 해빙과 남·북·러 3각 경험 확대에 기대를 나타냈다. 러시아는 지난 2000년대 초부터 남북에 철도·가스·전력 3대 메가 프로젝트 등 남·북·러 3각 경험을 제안해왔다. 하지만 북한 핵·미사일 위기 심화와 UN 차원의 대북 제재 강화로 가시적 성과를 내지 못하는 상황이었다. 즉, 러시아는 남북, 북미 연쇄 정상회담으로 조성된 한반도 해빙으로 남·북·러 3각 협력의 본격 추진 기회가 조성되고 있다고 판단한다.

이런 맥락에서 러시아는 최근 대북 제재 완화·해제를 주장하기 시작했다. 세르게이 라브코프(Sergey Viktorovich Lavrov) 러시아 외무차관은 중국과 마찬가지로 비핵화 진전 과정의 단계별 대북 제재 완화·해제 필요성을 제기했다. 공동 기자회견에서 트럼프가 제재의 유지라는 기존 입장을 고수하면서도, ‘20% 문턱’과 같은 완전한 비핵화의 출구가 아닌 어떤 상징적 시점(“기계적 물리적으로 돌아갈 수 없는 지점”)에서 대북 제재의 완화·해제 검토 가능성을 거론하면서 이런 분위기에 힘이 실렸다.

한반도 평화 프로세스의 전망에 대한 뉘앙스 변화도 눈에 띈다. 러시아 정부 기관과 한반도 문제 전문가들의 논평을 종합해볼 때, 러시아는 북한이 남북 정상회담을 앞두고 발표한 핵·미사일 시험 동결과 핵시험장 폐쇄와 같은 이른바 ‘미래핵’의 포기 조치, 그리고 핵 시설과 물질에 대한 신고와 불능화와 같은 이른바 ‘현재핵’의 포기 가능성은 인정하는 것으로 보인다. 하지만 북한이 현존 핵무기와 ICBM 등 중장거리탄도미사일의 전량 폐기라는 이른바 ‘과거핵’까지

를 포괄하는 ‘완전한 비핵화’를 과연 받아들일 것인가에 대해서는 회의적 시각이 우세한 것 같다.⁸⁹⁾ 즉, 북한이 인도와 같은 비공식적 핵보유국 지위를 염두에 두면서 ‘완전한 비핵화’에 나서지 않을 것이라는 시각도 적지 않다. 그러나 이번 북미 정상회담을 통해 한반도의 완전한 비핵화에 대한 기존의 ‘신중하면서도 회의적’ 태도에 비해 ‘희망적이고 낙관적’ 태도의 비중이 다소나마 높아지는 모양새다.

특히 러시아는 최근 그들이 제안한 한반도 문제 해법의 타당성을 강조하는 식의 향후 동북아다자안보체제 구축 논의에 참여하기 위한 명분 만들기에 주력한다. 실제로 러시아는 러중 3단계 ‘로드맵’의 3단계인 6자회담 틀에 입각한 동북아다자안보체제 구축 논의 착수를 요청했다. 2018년 6월 12일 라브코프 외무차관은 북미 정상회담의 긍정적 성과를 환영하는 데 머무르지 않고 “정치적 지원 차원과 구체적 제안 제기 차원에서 최대의 실질적 도움을 제공”할 의향을 표명했다.⁹⁰⁾ 적당한 시기에 동북아다자안보체제 구축 논의의 형식과 내용의 측면에서 무언가 새로운 제안을 내놓을 준비가 돼 있다는 뜻으로 해석되는 대목이다. 대체로 러시아가 기대하는 회담의 형식은 6자회담 틀로 예상된다.

나. 경제·통상적 측면

현재까지 러시아의 극동은 카프카스 지역과 함께 러시아에서 가장 뒤쳐진 지역으로 남아 있으며, 지리적 위치나 자원의 미흡한 개발 현황 등을 고려할 때 아태 지역 국가들과의 교역과 생산 협력을

89) Georgy Toloraya, “Kim-Trump Summit: How David Defeated Goliath,” Valdai Club, 2018.6.13., <<http://valdaiclub.com/a/highlights/kim-trump-summit-david-defeated-goliath/>> (Accessed June 15, 2018).

90) “러 외무부 ‘북미회담환영... 한반도 문제 해결 중요한 행보,’” 『연합뉴스』, 2018.6.13., <<http://www.yonhapnews.co.kr/dev/9601000000.html>> (검색일: 2018.6.13.).

더욱 촉진할 필요가 있다. 이런 목적으로 러시아 정부는 2012년 블라디보스토크 APEC 정상회담을 계기로 자유항이나 선도개발구역 등과 같이 경제적 특혜 지위를 부여하는 특수 지역을 확대해왔다.

오랫동안 극동연방관구(ДФО)의 국제교역은 총 교역량의 75~80% 정도가 중국, 일본, 한국과의 무역에 집중될 정도로 동북아 3국에의 의존이 높은 편이다.⁹¹⁾ 하지만 북한과의 경제적 협력은 극히 미미한 상태이다. 대체로 러시아의 대북한 경제협력은 한국과 결합된 남·북·러 3각 협력의 형태가 우선적으로 고려됐지만 북한의 핵·미사일 위기로 말미암은 북미 간, 남북 간 관계의 극단적 악화는 그 실현을 요원하게 했다. 다만, 현재 진행되는 사변적 한반도 정세의 전개는 향후 러시아의 대북한 경제협력의 강화에 중요한 계기가 될 것으로 판단된다.

(1) 무역, 투자, 관광

러시아연방관세국 자료에 따르면, 2000년 이후 러시아와 북한 간 교역액은 4,900만 달러에서 2억 3,300만 달러로 진폭이 적지 않았다. 2016년 양국 간 교역액은 7,700만 달러였으며, 북한의 대외교역 총액 중 러시아가 차지하는 비중은 2% 이하로 떨어졌고, 러시아의 대외교역 중 북한이 차지하는 비율은 단 0.02%에도 미치지 못한다. 양국 간 교역 구조도 매우 단순한데 교역량의 약 3/4이 러시아로부터 북한으로의 에너지 운송이다.⁹²⁾ 투자 부문도 유사한 형태로 나타난다. 2010~2014년 러시아의 대북한 투자액은 1억 9,500만 달러였으며, 북한의 대러시아 투자액은 300만 달러였다.⁹³⁾ 실제로 북한의

91) 물론 극동연방관구 내 일부 지역에서는 독일, 미국, 캐나다, 베트남, 몽골 등이 주요 교역 상대국인 경우도 존재한다.

92) Л.В. Захарова, "Экономические отношения России и КНДР в XXI в.," *Азия и Африка сегодня*, no. 5 (2015) p. 18.

러시아 경제에 대한 영향력은 통계상의 오차 범위도 넘지 못할 정도로 미미한 수준이다.

연방관세국 극동지부 자료에 따르면, 2016년 극동연방관구의 대북한 교역액은 820만 달러였다. 2016년 극동연방관구의 대외교역 총액은 244억 달러였다. 이런 점에서 북한은 러시아 전체와 마찬가지로 극동에서도 의미가 크지 않은 교역 상대국이라 할 수 있다. 굳이 비교하자면 2016년 극동의 한국과의 교역액은 북한의 670배였고, 북한에 비해 지리적으로 러시아와 훨씬 멀리 떨어진 베트남의 교역액은 북한의 11배 이상이었다.

극동과 북한 간 교역액의 80%가 연해주에서 이뤄지고 있지만 이 역시 연해주 전체 교역액의 0.1~0.2%에 불과하다.⁹⁴⁾ 흥미로운 점은 러시아 기업들 중 북한에 관심을 표출하는 회사들은 극동 소재 기업이 아니라 러시아 중앙과 시베리아 소재 기업들이라는 것이다. 북한의 국가기구들은 평양이나 나선시에서 무역박람회를 개최하고 이를 통해 러시아 사업가들과 접촉 기회를 만들고자 한다. 실제로 북한 당국은 「대외무역(Foreign Trade)」 등의 출판물들을 러시아어로 번역해 잠재적 투자자들에게 제공하기도 했다. 2016년에는 재 블라디보스토크 북한 총영사가 직접 지역 사업가들과 만남을 조직하고, 북한 통상산업회 대표단이 블라디보스토크에 방문하기도 했지만 정규성은 보장되지 못하는 것으로 알려졌다.

러시아의 극동지역에 북한 자본이 투입된 회사들도 적지 않지만 이들은 1만 루블 정도의 소액이 투자된 형태이다.⁹⁵⁾ 이들 회사 대부분

93) O.M. Рензин, “Экономические отношения России и КНДР и развитие Дальнего Востока,” O.M. Рензин, Развитие Дальнего Востока: влияние глобальных и национальных шок, ИЭИ ДВО РАН (2016), pp. 120~125.

94) 연해주는 소련 시기부터 러시아 지역들 중 북한과 밀접한 경제협력 관계를 가졌다. “Внешняя торговля ДФО,” *Дальневосточное таможенное управление ФТС*.

95) 이런 회사는 2014년에 하바롭스크 주에 15개, 2016년에 연해주에 15개가 존재했다.

분은 러시아로 북한 노동자들의 유입을 담당하는 외주회사들로 주로 북한 노동자들을 건설 현장으로 보내고 있다.⁹⁶⁾ 2011년부터 러시아에서 북한이 극동 내의 농업 생산에 관심을 갖고 있다는 보도가 있었고 실제로 연해주 지역에서 몇몇 프로젝트가 수행됐지만 의미 있는 성과는 크지 않았다.

2000년 이후 러시아와 북한 간 진행된 유의미한 투자 프로젝트로 나진-하산 철도 복구 사업과 나진항 물류 터미널 건설 사업을 꼽을 수 있다. 나진-하산 프로젝트는 북한과 러시아 사이의 54km 철도 구간의 현대화와 나진항 제3호 부두 터미널의 물류시설 확충을 통해 새로운 해륙복합물류운송회랑을 구축하는 사업을 지칭하며 궁극적으로는 TKR-TSR 연결을 위한 시범사업의 성격을 갖는다.⁹⁷⁾ 2013년 11월 한러 정상회담을 계기로 포스코, 현대상선, 코레일의 3개 한국 기업이 컨소시엄을 구성해 북러 합작기업인 라선콘트라스의 러시아철도공사(РЖД) 지분 인수를 통해 5·24 조치를 우회해 남·북·러 3각 협력을 추진했다.

러시아철도공사는 바라놉스키-하산 지선의 현대화 작업과 함께 북한 영토에서 철도 현대화 작업을 수행했다. 바라놉스키-하산 지선은 1940년에 만들어져 21세기 초까지 한심한 상태로 방치됐던 것으로 철도측선과 역사 개보수 등 대규모 철도 설비 개선 작업을 진행했다. 이를 통해 바라놉스키-하산 간 운송량이 2014년부터 2016년 사이에 570만 톤에서 1,240만 톤으로 확대됐다. 러시아철도공사는

В.Ю. Мишин, “Россия – КНДР: взаимный поиск путей интеграции. Возможности и перспективы,” *Россия и АТР*, no. 2 (2016), p. 66.

96) “Александр Мацегора: Трампу лучше воздержаться от ударов по КНДР,” *РИА Новости*, 2017, 4.14., <<https://ria.ru/20170414/1492248517.html>> (Accessed June 21, 2018.).

97) 성원용, “러시아 극동지역 개발과 남·북·러 삼각협력의 과제,” 『국토』, 386호 (2013), p. 12.

2020년까지 나진-하산 운송량을 연 1,000만 톤으로 확대할 계획이며, 이에 따라 바라놉스키-하산 철도 인근의 포시에트 항(порт Посыет) 유동량이 크게 증가할 것으로 예상된다.⁹⁸⁾

그러나 고강도 대북 제재 속에서도 상징적 남·북·러 3각 협력으로 이어져오던 이 사업은 2016년 1월 북한의 제4차 핵 실험과 2월 미사일 발사 시험을 계기로 사실상 중단됐다. 그러나 2018년 6월 22일 한러 정상회담을 계기로 재가동 가능성이 적극적으로 모색되는 상황이다.

러시아 기업 ‘수마’(Сумма)는 인근 자루비노 항(Зарубино)에 곡물 터미널을 건설했는데, 해당 터미널은 물동 구조 측면에서 거의 시베리아산 석탄의 중국 수출을 위한 트랜짓 용도로 사용됐다. 하지만 UN과 미국의 대북 제재가 강화되면서, 핵심 기업인 ‘수액’(СУЭК)은 2017년 말 하산 경유 운송경로 사용을 중지했다.

앞서 언급한 나진-하산 프로젝트의 일정한 성과에도 불구하고, 이것은 전체 극동개발 계획의 큰 규모를 고려하면 매우 작은 부분에 불과하다. 북한에 인접한 하산 지역이 극동에서 비교적 자연·기후적 환경이 좋은 편이라고는 하지만 경제적으로 매우 낙후한 형편이다. 실제로 크라스키노(Краскино)부터 하산까지 별도의 여객 운송 수단이 부재하며, 해당 지역 주민들은 자가용이나 택시로 50km 자갈길을 달려야 하는 상황이다.

북한과 러시아 사이의 국경 협력에서 광역두만강개발계획(Great Tumen Initiative: GTI)도 중요한 의미를 갖는다. GTI는 1990년 초 유엔개발계획(UNDP)의 주도로 논의됐던 북·중·러 3국의 두만강지역개발계획(Tumen River Area Development Program: TRADP)

98) “Партнеры ОАО “РЖД” выразили заинтересованность в развитии Хасанского направления перевозок,” *РЖД*, 2017.4.24., <<https://novostiv1.ru/msg/23558.htm>> (Accessed June 21, 2018.).

을 2005년 확대·개편한 것이다. 이 프로젝트는 북·중·러 3국뿐만 아니라 한국, 일본, 몽골 등 인접 동북아 국가들까지 참여를 모색하면서 역내 다자, 소다자 협력을 대표하는 사업이 됐다.⁹⁹⁾ 실제로 러시아는 두만강 유역의 다자협력이 역내 평화와 안정을 도모하고 러시아의 극동 개발에서 긍정적 효과를 제공할 것으로 보고 이 사업에 적극성을 나타냈다. 그러나 사업에 참여하는 국가들 각각의 이해관계와 정책적 우선 사항이 엇갈리면서 구체적 성과를 도출하지 못한다. 다만, 한반도 정세의 급진전 상황에서 동북아 국가들의 GTI와 환동해 협력에 대한 수요가 증가하여 향후 추이가 주목되는 상황이다.

극동과 북한의 관광협력도 지역 경제에서 차지하는 규모 면에서 특별한 의미를 부여하기 어려울 만큼 매우 미진한 상태이다. 2015년 6월에는 블라디보스토크에서 블라디보스토크 정부, 북한 총영사관, 연해주 고려인연합회 간 관광 관련 MOU가 체결됐다. 현재 블라디보스토크에서 평양, 나선, 개성 관광 프로그램이 운용 중이다.¹⁰⁰⁾ 양국 간 관광 협력은 상대적으로 연해주에서 활발한 편인데, 2000~2014년까지 관광 협력 규모는 그리 크지 않지만 대체로 안정적 추세를 보이고 있다. 2014년의 경우, 3,703명의 러시아인이 연해주에서 북한을 방문했다.¹⁰¹⁾ 하지만 항공료를 포함한 7~8일 간의 여행 경비가 1인당 1,500달러 수준이고, 가장 가격이 싼 블라디보스토크-나선 5일 여정도 1인당 500달러 정도로 가격 대비 질이 높지 않다고 평가되고 있다. 따라서 러시아 관광객의 북한 여행은 대체로

99) 이성우·우준모, “환동해권의 유라시아 이니셔티브: 다자협력을 통한 광역두만강개발 계획(GTI)의 활성화와 확대 가능성 모색,” 『국제지역연구』, 제19권 4호 (2016), p. 200.

100) Тамара Г. Троякова, “Роль российского Дальнего Востока в развитии отношений с КНДР,” *Известия Восточного института* 3 (31) (2016), p. 49.

101) В.Ю. Мишин, “Россия – КНДР: взаимный поиск путей интеграции. Возможности и перспективы,” p. 68.

미지의 나라에 대한 호기심의 발로로 ‘반복성’을 담보하기 어려운 여건이다.¹⁰²⁾ 반대로 2014년 연해주에 방문한 북한 주민은 대부분 북한 노동자들이었다.

마찬가지로 북한과 러시아 사이의 밀수와 불법 조업도 매우 낮은 수준으로 나타나고 있다. 2016년 하산 수역에서 러시아 당국의 북한 어선 억류 사건이 언론과 여론의 주목을 받았다. 북한 어선들이 연해주 남부 해안과 하산 지역 해역에서 불법 조업을 하는 경우가 더러 있었는데, 이를 저지하려는 러시아 어민들과의 물리적 충돌로 말미암아 북한 어민 한 명이 사망하고 어선이 억류되는 사태가 발생한 것이다.

밀수 사례도 적지 않은데 2015년 연해주 세관이 북한이 중국을 통해 불법으로 ‘옥’ 밀수를 적발한 것, 2016년 북한의 방탄조끼 제작에 활용되는 특수 섬유 밀수 적발이 언론에 보도된 바 있다.¹⁰³⁾ 실제로 UN의 대북 제재의 영향으로 블라디보스토크-평양 노선 승객들의 수하물은 매우 엄격하게 관리·규제되는 상황이다.

(2) 북한의 노동력 송출

러시아와 북한 간 경제협력에서 북한 노동자들의 러시아 송출 문제도 핵심 이슈 중 하나이다. 러시아 전문가들은 러시아 내 북한 노동자들의 수를 2만 명에서 5만 3,000명까지 다양하게 평가하는 데 최근에는 대체로 3만 1,000명에서 3만 3,000명으로 의견이 수렴되는 모양새다.¹⁰⁴⁾ 러시아통계청 자료에 따르면, 2016년 극동의 전체

102) “Северную Корею посетили около четырех тысяч приморских туристов,” *Информ. агентство Приморье 24*, <<http://primorye24.ru/news/post/13490-chetyre-tysyachi-primorcevorigialov-predpochli-otdyh-v-kndr-tailandu-ili-koree>> (Accessed May 13, 2018).

103) Л. Козлов, “Фактор КНДР в экономическом развитии Дальнего Востока России,” *Азия и Африка сегодня*, no. 4 (2018), p. 20.

노동자 수는 340만 명인데 이점을 고려하면 송출된 모든 북한 노동자들이 극동에 있다고 해도 전체 노동력의 1%를 넘지 않는 수준이다. 실제로는 약 1/3 정도만 극동에 남고 좀 더 채우가 좋은 러시아의 핵심 지역들로 이동하는 것으로 알려진다.¹⁰⁵⁾

극동 내의 북한 노동자들은 대부분 연해주에서 일한다. 2016년 연해주 상시 경제활동 종사 인구는 97만 1,000여 명 정도이며 수십 년간 비슷한 수준을 유지하고 있다. 미시닌(В.Ю. Мишинин) 박사에 따르면, 연해주에 투입된 북한 노동자의 수는 2014년에 7,937명, 2015년에 7,737명 정도이다. 연해주 노동이민 문제 전문가인 푸시카료프(С.Г. Пушкарев)에 따르면, 현재 연해주 내에 약 10만 명의 해외 노동자가 존재하고 이들 중 상당수가 불법 체류 중이다. 이 가운데 북한 노동자의 비율은 약 8~10% 정도이며, 연해주 전체 노동자 가운데 북한 노동자의 비율은 0.7~0.8%이다.¹⁰⁶⁾

북한 노동자들의 활동 영역은 농업, 벌목, 어업, 채굴, 식품가공, 의료, 경공업 등이며 최근에는 건설, 인테리어 분야에 우선적으로 배치되고 있다. 북한 건설노동자들은 블라디보스토크 소재 극동연방대학교 캠퍼스와 오피스 빌딩 ‘페티소프아레나’(Фетисов-Арена), 블라디보스토크 신공항 청사, 캄차카 아쿠아파크 건설 등에 참여했다.¹⁰⁷⁾

2017년 9월 11일 UN 안보리 대북제재결의 2375호가 발표되면서

104) А.И. Шарафетдинова, “Сотрудничество России и КНДР в области привлечения трудовых ресурсов в условиях международных санкции,” *Корея перед вызовами*, М. ИДВ РАН (2017), pp. 312~322.

105) “Социально-экономическое положение Дальневосточного федерального округа в 2016,” *Федеральная служба государственной статистики*, М. (2017), p. 83.

106) “Полеты в мечты и наяву,” *Российская газета - Экономика Дальнего Востока* № 7075 (207) 2016.9.15., <<https://rg.ru/2016/09/15/reg-dfo/pochemu-sotni-nelegalnyh-migrantov-ne-mogut-pokinut-primore.html>> (Accessed September 20, 2018).

107) Л.В. Забровская, “Миграционный вектор сотрудничества России и КНДР,” *Таможенная политика России на Дальнем Востоке*, № 4 (2014), pp. 68~70.

북한 노동력 송출이 금지됐다. 이 조치가 발표되자 연해주 건설업체는 패닉에 빠졌다. 연해주건설노동자연합(Альянс строителей Приморья) 통계에 따르면, 약 2만 명의 연해주 건설 노동자 가운데 6,000명이 북한 노동자로 그들의 부재는 상당한 수준의 건설 단가 증가와 공사 기간 연장을 초래할 것으로 판단됐다.¹⁰⁸⁾ 북한 노동자들은 대체로 유순하고 성실하며 짧은 시간 동안 높은 생산성을 창출한다고 평가 받고 있다. 이들의 여름 하루 평균 노동 시간은 14시간, 봄·가을에 하루 평균 노동 시간은 12시간이다.

(3) 양국 간 국경 경제협력 제약 요소

러시아 전문가들은 극동과 북한의 경제협력이 부족한 이유로 다음의 몇 가지를 지적한다. 첫째, 취약한 금융 인프라이다. 현재까지 러시아와 북한 간 수출·수입 대금 지불 방식은 매우 까다롭고 복잡하다. 실제로 양국 기업들은 상대 국가에 은행계좌를 갖고 있지 못하다. 러시아 기업들은 국제 거래에서 미국 또는 유럽 메커니즘을 사용하는데, 따라서 러시아의 기업들은 늘 북한과의 협력에 조심스러울 수밖에 없다. 지역개발은행(Региональный банк развития)이 유일하게 현행법을 어기면서까지 북한 은행의 대리계좌(correspondent account)를 개설하여 대금을 결제한 바 있지만, 2015년 러시아중앙은행(Банк России)은 이 은행의 면허를 취소했다. 더욱이 2016년과 2017년 UN의 대북제재가 강화되면서 러시아로부터 북한으로의 비현금 은행 지불이 금지됐고, 물론 다양한 편법이 없는 것은 아니지만 이는 북한과의 거래 비용 증가를 가져왔다.¹⁰⁹⁾

108) “Ракетный пантаж Кима грозит обвалить приморские стройки,” *Примамедиа*, 2017.9.28., <<https://primamedia.ru/news/626284/>> (Accessed June 21, 2018).

109) “Житель Владивостока будет судиться с США за снятие с себя санкций по КНДР,” *Примамедиа*, 2017.10.4., <<https://news.sputnik.ru/ekonomika/6b7cae1db91d>>

둘째, 취약한 상품 유통 인프라를 꼽을 수 있다. 러시아와 북한 간 화물 운송은 해운과 철도로 이뤄진다. 철도는 사실상 나진에서 끝나며 그 아래 지역으로의 운송은 매우 열악한 상황이다. 나진에는 월 4만 톤 정도를 옮겨 실을 복합시설을 갖추고 있지만 2016~2017년 UN 대북 제재로 다른 국가들의 선박이 북한 항구로 접근하는 것과 북한 선박의 다른 국가 항구로의 접근이 엄격하게 제한·통제됐다. 따라서 2017년에 나진항 물류 터미널은 화물의 부재로 텅 빈 채로 방치됐다. 만약 러시아나 북한의 사업가들이 상품을 이동하기 위해서는 중국을 경유해 콘크리트 길 또는 흙길을 사용할 수밖에 없는 상황이며 더욱이 물건 값은 현금으로 지불해야 한다. 이런 상황에서 물류센터, 보세창고 등과 같은 북러 국경의 인프라의 부재를 말하는 것 자체가 사치스런 일이다.

2017년 5~9월 블라디보스토크-나진 간 북한 정기 여객·화물선이 가동됐다. 이 배는 16개의 냉동 컨테이너를 선적할 용량을 갖췄다.¹¹⁰⁾ 하지만 선박 운영자는 블라디보스토크항 세관과 끊임없는 갈등 속에서 부정기 노선으로 변경할 수 밖에 없었고, 그마저도 2018년 2월 UN 제재 위반으로 블라디보스토크 입항이 금지됐다. 현재 북한에서 극동으로의 항공운송은 고려항공의 주 2회 평양-블라디보스토크 노선이 운용되고 있다. 이코노미석의 경우 왕복 약 450달러이다. 평양-모스크바, 평양-우수리스크 철도 노선도 운용되는데 쿠페(купé: 러시아 기차 2등석)의 경우 전자가 450달러, 후자가 100달러 정도이다. 기차표는 특정 여행사를 통해서만 구입하는 데 어떤 이유인지 늘 매진이라고 한다.

셋째, 제조 협력에서도 어려움이 존재한다. 무엇보다 UN과 미국

78a265d7a796e2f654537bbf4037) (Accessed June 21, 2018).

110) Л. Козлов, "Фактор КНДР в экономическом развитии Дальнего Востока России," p. 22.

의 대북 제재와 연관된 북한 투자에 대한 정치적 위험성, 북한 회사들과 국가기관의 계약 의무 이행 문제, 북한의 대외 경제 활동에 대한 취약한 법적 토대 등이 주요 문제로 제기되고 있다.

마지막으로, 러시아 사업가들의 북한과의 협력에서 북한에 대한 부정적 이미지도 양국 간 경제협력을 가로막는 부정적 요소이다. 러시아는 서방에 비해 북한에 대해 차분한 태도를 보이고 있다. 하지만 러시아에서도 한반도 긴장고조에 대한 북한의 책임, 독재체제, 인권 억압 등의 측면에서 부정적 인식도 적지 않다. 특히, 북한 국가 기구들이 현대적 사회관계망 활용에 상대적으로 취약하여 적극적 대응이 쉽지 않다는 점도 고려할 필요가 있다. 이를 반영하듯 2013년 여론재단(Фонд Общественного мнения)의 조사에 따르면, 70%의 응답자가 북한에 무관심한 태도를 보였고, 53%는 북한 핵무기의 위험성을, 47%는 북한에 대한 국제 제재 지지의 의사를 보였다.¹¹¹⁾

다. 사회·문화적 측면

앞서 살펴본 정치·경제적 측면에서의 국경 협력 이외에도 양국은 사회·문화적 측면에서 다양한 협력을 추진해오고 있다. 그 대표적 사례가 러시아와 북한이 상호 우의를 강화하기 위해 2015년을 ‘우정의 해’로 지정하고 북한문화원 개소 등 다채로운 행사를 진행한 것이다.¹¹²⁾

2015년 4월 모스크바에서 북한의 정부, 의회, 부처 차원의 대표단이 방문한 가운데 러시아·북한 상호 우정의 해 기념식이 성대하게

111) “Опрос ФОМ: «Малоизученная страна» Северная Корея,” Фонд “Общественное мнение,” 2013.2.8., <https://opengovdata.ru/dataset/fomru_10808> (Accessed September 20, 2018.).

112) “북한과 러시아 2015년 ‘우정의 해’ 선포,” 『러시아의 소리』, 2015.3.11., <http://kr.sputniknews.com/korean_ruvr.ru/news/2015_03_11/283278887/> (검색일: 2018.5.13.).

거행됐다. 이를 계기로 양국 사이의 문화, 스포츠, 청년 교류, 사회 단체 간 교류 등 다양한 사회·문화 교류와 협력 사업이 추진됐다.

러시아의 북한 국경 지역인 극동에서도 블라디보스토크와 봉산, 나훗카와 나선, 파르티잔스크와 경성, 하바롭스크와 청진, 아무르주와 평안남도 간 자매결연이 추진됐다. 이러한 사업의 일환으로 매년 블라디보스토크 어린이들이 봉산에서 개최되는 국제아동캠프에 참여한다.¹¹³⁾

2003년부터 연해주 고려인단체연합(회장: 발렌틴 박)은 한반도 통일 촉진 행사의 일환으로 한국과 북한 총영사 간 회합을 주선했다. 그 결과, 2015년 6월, 블라디보스토크에 고려인단체연합 주도로 러시아인과 한인 간 우정을 기리는 기념물 설치가 이뤄졌다. 그리고 2015년 8월 고려인 이주 150주년과 일본 제국주의로부터 한반도 해방 70주년을 기념하는 뜻 깊은 콘서트가 개최됐다. 이 행사에는 한국과 북한 총영사관 관계자들이 함께 참석해 그 의미를 더했다.

현재 극동지역 도시들에서는 주기적으로 북한의 장식·공예품 전시회가 개최되고 있다. 2015년 6월 북한 총영사관 하바롭스크 사무소의 지원 아래 하바롭스크 극동국립학술도서관에서 김정일의 조선노동당 중앙위원회 활동상에 관한 사진 전시회가 개최된 바 있다. 또한, 같은 해 8월에는 하바롭스크에서 북한 장식·공예품 전시회가 개최됐다. 이 행사는 한반도 해방 70주년과 김정일의 극동 방문 13주년을 기념하는 차원에서 북한 총영사관 하바롭스크 사무소와 러시아의 집권 여당 ‘통합러시아’ 하바롭스크 지부의 공동 행사로 기획·시행되어 큰 관심을 모았다.

2015년 8월과 9월에는 블라디보스토크, 나훗카, 파르티잔스크,

113) Тамара Г. Троякова, “Роль российского Дальнего Востока в развитии отношений с КНДР,” p. 49.

아르툼 시정부 초청으로 북한 모란봉중학교 학생들이 극동 주요 도시들을 방문했다. 그 과정에서 2015년 9월에는 하바롭스크 제5중학교에서 북리 우호 수업이 진행됐으며, 이 수업에 문호 나훗카 북한 부총영사가 참석해 눈길을 끌었다.

2016년 2월에는 북한 고등학생 러시아어경연대회 수상자들이 3개 그룹으로 나뉘어 유즈노사할린스크, 블라디보스토크, 하바롭스크, 블로그베센스크 등 극동의 주요 도시를 방문했다. 2016년 7월에는 김일성사회주의청년동맹 중앙위원회 초청으로 러시아 극동 도시들의 9~16세 청소년들이 열흘간 ‘송도원’(Сондовон) 국제청년캠프에 참여하여 양국 매체들의 조명을 받았다.¹¹⁴⁾

교육 부문에서는 양국 간 협력의 일환으로 매년 러시아연방 예산의 지원을 받아 북한 대학생들이 극동연방대학교를 비롯한 러시아의 고등교육기관에서 교육을 받는 기회가 제공되고 있다. 실제로 2012년부터 극동연방대학교와 김일성종합대학교, 평양외국어대학교 간 협력 프로그램이 진행되고 있다. 예컨대, 2015년에는 13명 이상의 북한 대학생이 러시아에 교환학생 자격으로 방문했고, 2016년에는 그 수가 증가한 것으로 보고되고 있다.

러시아는 <UN 세계식량계획(World Food Programme)>의 주요 회원국 중 하나로 2016년 8월 국립해양대학교 교육훈련선 ‘홀류스틴 교수’호가 블라디보스토크에서 북한 남포로 구호 물품을 배송하기도 했다.¹¹⁵⁾

2018년은 북한과 러시아 간 수교 70주년이 되는 해로 양국 당국자들은 연초부터 공동행사 계획을 논의했다. 2018년 2월 6일 립칭일

114) “Сондовонский детский международный лагерь. 30я смена,” *LIVEJOURNAL*, <https://artem-samsonov.livejournal.com/82820.html> (Accessed May 13, 2018.).

115) Тамара Г. Троякова, “Роль российского Дальнего Востока в развитии отношений с КНДР,” pp. 49~50.

북한 외무성 유럽1국장이 모스크바에 방문해 안드레이 쿨릭(Andrey Kulik) 러시아 외무부 제1아주국장과 만나 회담했다. 이 자리에는 김형준 러시아 주재 북한 대사도 참석해 UN 차원의 대북 제재가 지속되는 가운데 양국 간 협력 지속에 대한 문제와 양국 수교 기념행사 추진 방향이 구체적으로 논의됐다.¹¹⁶⁾

2018년 6월 12일에는 북한 김정은 국무위원장이 러시아의 국경일 ‘러시아의 날’을 맞아 푸틴 대통령에게 축전을 보냈다. 김정은 위원장은 축전에서 국경일을 맞은 러시아 국민에게 축하 인사를 전하는 한편 푸틴 대통령의 영도 아래 강한 러시아가 건설된 데 대해 높이 평가했다. 또한, 북러 간 전략적·전통적 관계가 새로운 시대의 요구와 양국 국민의 이해에 맞게 더 강화되기를 주문했다.¹¹⁷⁾

또한, 2018년 6월 12일부터 15일까지 김영남 북한 최고위원회 상임위원장이 2018년 FIFA 월드컵 개막식 즈음에 북한을 방문해 푸틴 대통령과 회담했다. 북한은 아시아 최종 예선에서 탈락해 월드컵에 참여하지 못했지만, 김영남 상임위원장이 러시아와의 관계를 고려해 모스크바에 방문한 것으로 알려진다. 김영남 상임위원장은 푸틴 대통령을 면담하고 김정은 국무위원장의 친서를 전달하는 등 우의를 표시했다. 또한, 2018년 7월 15일 FIFA 월드컵 폐막식에는 리룡남 북한 내각 부총리가 참석했다.¹¹⁸⁾

물론, 북러 간 사회·문화 차원의 교류·협력이 북한의 핵 실험과

116) “러시아-북한 외교 당국자, 모스크바서 4시간 동안 회담.” 『연합뉴스』, 2018.2.7., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/02/07/0200000000AKR20180207005000080.HTML?input=1195m>> (검색일: 2018.9.20.).

117) “김정은, 러 독립기념일에 푸틴에게 축전 ... ‘러북 관계 강화 확신’.” 『연합뉴스』, 2018.6.12., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/06/12/0200000000AKR20180612117800080.HTML?input=1195m>> (검색일: 2018.9.20.).

118) “北 리룡남 부총리, 러 월드컵 폐막식 참석 위해 평양 출발.” 『연합뉴스』, 2018.7.12., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/07/12/0200000000AKR20180712152600080.HTML?input=1195m>> (검색일: 2018.9.20.).

미사일발사시험으로 말미암은 한반도 긴장 고조로 때때로 중단되기도 했지만, 현재까지 양국 국민과 정부 상호 간 이행, 신뢰, 우의를 증진하고 중요한 수단으로 지속되어 온 것만큼은 분명한 사실이다.

4. 소결

본 글에서는 러시아의 동북아 국가와의 국경안보 정책의 비중이 확대되고, 2018년 북핵 문제로 인한 한반도 정세가 긍정적 전환을 이루는 가운데 러시아의 대북한 국경안보 문제를 논의하고자 했다. 이를 위해 세부적으로는 러시아와 북한 사이의 국경 역사, 국경안보에 대한 인식, 구체적 정책을 살펴보았다.

러시아와 북한 간 최초로 공식적 국경이 설정된 것은 청리 사이에 1860년의 <북경조약>과 1861년 <홍계협약>의 체결이 계기가 됐다. 이후 1948년 9월 9일 북한 정권 수립 이후 양국은 1957년의 <북소 국경 문제 조정 절차에 관한 협약>, 1985년의 <북소 국경선 조약>, 1986년의 <북소 경제수역·대륙붕 경계 획정 조약>, 1990년의 <북소 국경체제 조약>, 그리고 2004년 <북소 국경선 획정 의정서에 관한 북러 보충의정서>의 체결을 통해 국경선을 획정했다. 이에 따르면, 북한과 하천과 영해로 각각 16.93km와 22.2km, 총 39.13km의 국경을 형성한다. 물론 북러 양국은 이른바 ‘녹둔도’ 문제와 두만강 하구의 침식에 따른 자연·지리적 변화로 인한 국경선 재획정 문제 등의 분쟁 가능성을 가지고 있다. 하지만 러시아가 중국, 일본과 첨예한 영토, 국경 갈등을 벌여왔거나 벌여오는 것에 비추어 상대적으로 북한과는 영토·국경 문제로 큰 갈등을 빚은 적이 없고 앞으로도 그럴 가능성이 낮다고 평가된다.

기본적으로 러시아는 북한이 경제적으로 낙후한 상황에 처해 있음으로 말미암아 국경 협력을 통해 취하는 경제적 이익이 제한적이라는 것을 잘 알고 있다. 그럼에도 불구하고 러시아는 북한이 동부 국경의 안정, 동북아·한반도에서 미국, 일본, 한국에 대한 영향력 투사 통로, 아태지역 편입의 창구로 전략적으로 중요한 의미가 있다고 본다. 이러한 인식을 토대로 러시아는 현재 대북 협력의 폭과 심도의 확대를 통해 대북 전략적 제후를 꾸준히 강화한다.

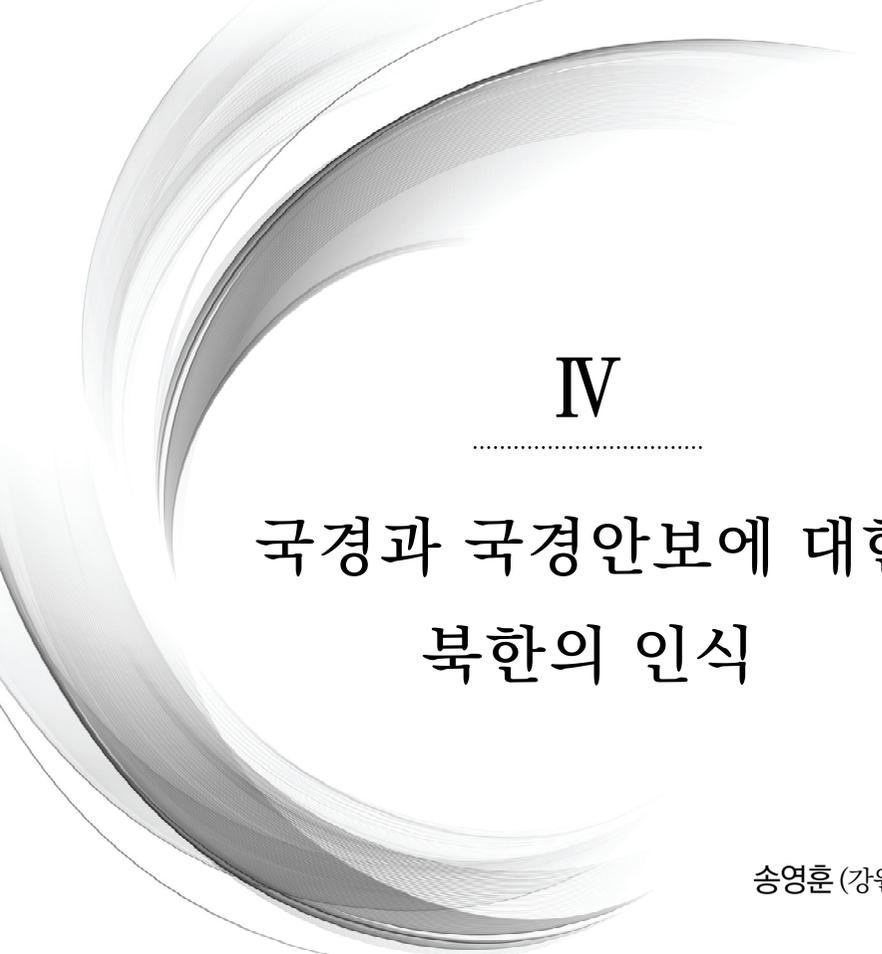
국경안보의 정치·외교적 측면에서 러시아는 전통적으로 북한으로부터 직접적 위협을 경험한 적이 없지만, 1990년대 이후 북한의 핵·미사일 개발은 핵비확산 국제체제의 침식을 초래할 수 있어 현실적 위협이 되고 있다. 러시아는 현 국제 핵체제를 구축하고 유지해온 핵심 당사국으로 이 체제의 침식, 그리고 역내 긴장고조와 군비경쟁에 심각한 우려를 갖고 있다. 이런 점에서 러시아는 북한의 핵·미사일 개발을 명확히 비판하지만, 북핵 문제는 군사적 해법이 아니라 다자 협상 틀을 활용한 평화적·외교적 방식으로 해결되어야 한다고 본다. 실제로 러시아는 2002년 제2차 북핵 위기 이후 6자회담 참여국으로 이른바 정직한 중재자를 자임하며 참가국 간 합의를 도출하기 위해 노력해왔고, 최근에는 3단계 북핵 문제 해결 로드맵을 제시하는 등 적극적 행보를 보이고 있다.

국경안보의 경제·통상적 측면에서 러시아는 자국의 극동·시베리아 개발 전략과 이른바 신동방정책의 안정적·효율적 이행을 위해 북한과의 국경 협력을 중요한 과제 중 하나로 설정한다. 실제로 러시아는 북한와의 국경 협력이 큰 잠재력을 가지는 것으로 판단한다. 특히, 러시아의 대북한 국경 협력 정책은 북한만을 염두에 둔 것이 아니라 한국과의 적극적 연계를 고려해 설계·추진되고 있다. 이런 점에서 러시아는 그동안 철도, 가스, 전력망 연결과 같은 남·북·러

3각 협력을 적극 제안해왔고, 실제로 나진-하산 프로젝트나 광역두만강개발계획에 깊은 관심을 표명해왔다. 그동안 러시아와 북한 간 국경 협력은 북한 핵·미사일 위기로 말미암아 경제·통상 측면에서 큰 진전을 이루지 못했으며, 대체로 정치·안보적 필요성이 미미한 수준에서나마 경제, 사회·문화적 협력을 유지·견인하는 구조를 형성한다.

국경안보의 사회·문화적 측면에서 러시아는 북한과 다양한 협력 사업을 추진해왔다. 2015년을 북러 '우정의 해'로 지정해 다채로운 행사를 조직한 것이나, 2018년 북러 수교 70주년을 맞아 양국 사이에 문화, 스포츠, 청년 교류, 사회단체 간 교류를 크게 확대한 것이 대표적이다. 2000년 이후 양국 관계가 정상화, 복원되면서 러시아와 북한은 양국 국민과 정부 상호 간 신뢰와 우의를 증진하기 위한 다양한 사회·문화 교류를 추진한다.

러시아는 최근 한반도 평화 프로세스의 사변적 전개 과정에서 △북한 접경 지역 등 자국의 동부 영토 인근에서 안정적 외교·안보 환경 조성, △동북아, 한반도 정치·안보 대화 참여를 통한 역내 영향력 제고, △남·북·러 3각 협력 확대를 통해 경제적 이익 극대화 기회 모색에 주력할 것으로 예상된다. 러시아의 대북한 국경 협력의 성과는 한반도 평화 프로세스의 진전 여부에 따라 상당 부분 귀결될 것이며, 현 상황에서 볼 때 대체로 그 전망이 밝고 매우 빠른 속도로 발전할 가능성이 크다.



IV

국경과 국경안보에 대한 북한의 인식

송영훈 (강원대학교)

국경은 주권의 배타성을 경계 짓는 공간이며 동시에 접촉과 통제
의 공간, 개발과 협력의 공간이기도 하다. 특히 국가 형성기에는 새
롭게 정의되는 국가의 영토와 경계를 어떻게 획정할 것인가는 주변
국가와 갈등을 야기하는 주요원인이 된다. 그렇기 때문에 국가 간
경계를 당사자들이 인정하는 과정이 중요하다.¹¹⁹⁾ 그 공간에서 주변
국가의 주민들은 국경을 넘나들며 자신들의 삶의 일부를 공유한다.
이 과정에서 국경은 경계 짓기의 공간이 아닌 경제적 발전을 위해
협력이 이뤄지는 탈경계의 공간으로 거듭나기도 한다.¹²⁰⁾

북한에서 국경은 과연 어떻게 인식되는가? 북한이 그동안 중국과
소련과 국경을 결정해가는 역사적 과정에 대해서는 중국과 소련의
자료를 통해서 알려져왔지만, 북한이 국경을 어떻게 인식하는가에
대해서는 알 수 있는 경로가 매우 제한적이었다. 그렇기 때문에 북
한의 국경에 대한 인식은 일반적인 국경에 대한 인식을 북한의 정책
과 사회현상에 적용하여 추론하는 방법을 취할 수밖에 없다. 북한의
학자들과 교류하는 기회를 통하여 북한에서 국경 문제를 어떻게 이
해하는지 인터뷰를 수행하였지만, 그것을 통해 알 수 있는 정보도
매우 제한적이다.

북한도 국가체계를 건설하면서 중국과 소련과 국경을 최종적으로
획정지어야 하는 문제를 가지고 있었다. 해방 이후 국가건설기와 한
국전쟁을 거치면서 공고화된 중국과 북한의 관계로 인해 양국 간 국
경 문제가 주요 이슈로 부상되지는 않았다. 사회주의권 국가들 간에

119) David Newman, "On Borders and Power: A Theoretical Framework," *Journal of Borderlands Studies*, vol. 18, issue 1 (2003), pp. 13~25.

120) Noel Parker and Nick Vaughan-Williams et al., "Lines in the Sand? Towards an Agenda for Critical Border Studies," *Geopolitics*, vol. 14, issue 3 (2009), pp. 582~587; Noel Parker and Nick Vaughan-Williams, "Critical Border Studies: Broadening and Deepening the 'Lines in the Sand' Agenda," *Geopolitics*, vol. 17, issue 4 (2012), pp. 727~733.

국경이 중요한 의제가 될 필요가 없다고 생각했었지만, 1955년 중국과 미얀마의 국경분쟁을 바라보며 북한도 중국과의 국경을 명확히 하기 위해 협약체결에 적극적으로 나섰다. 그 결과 1962년 <조중변계조약>과 1964년 「조중변계에 관한 의정서」가 맺어져 두만강, 압록강, 백두산의 경계가 완성되었다.

북한의 국경도 주변국과의 갈등의 공간, 이주와 접촉의 공간이면서 동시에 사회적 통제의 공간이기도 하다.¹²¹⁾ 역사적으로 압록강과 두만강은 중국이 조선을 침략하는 경로였기 때문에 이곳들은 국경방어의 전초기지였다. 그리고 일제의 식민지배 시기에는 식민지배를 피해서 또는 가난을 피해서 해외로 이주하는 경로의 공간이기도 하였다. 조선족이 북한으로 이주해서 정착하기도 하였고, 북한주민들이 중국으로 건너가 경제활동을 위해 건너야 하는 공간이기도 하였다. 즉 국경을 두고 북한 주민들과 중국의 주민들이 삶의 조건을 개선하기 위한 접촉은 정치사회적 조건에 따라 탄력적으로 이뤄졌다.¹²²⁾ 예를 들면, 이 과정에서 북한 정권은 고난의 행군 시기에는 북한주민의 월경을 적극적으로 통제하지 않았으나, 2000년대 중반 이후 체제통제를 위해서 인적 접촉을 제한하기 위해 국경 수비를 강화하는 정책을 추진하였다.

그리고 북한의 국경은 경제건설과 발전을 위한 공간이기도 하다. 국제사회의 대북제재가 강화되면서 북한의 국제무역량은 감소하였고, 북중 국경은 북한의 경제난을 해소하기 위한 북한과 중국 간 무역과 개발협력의 공간으로 역할을 하였다. 중국이 국제사회의 대북제재에 어느 수준으로 참가하는가에 따라 북중 간 국경교역의 규모

121) 동북아시아에서 다층적 국경의 의미에 대한 개념적 논의는 다음을 참조. 현승수 외, 『주변국 국경안보: 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 29~52.

122) 박명규 외, 『노스코리안 디아스포라: 북한주민의 해외탈북이주와 정착 실태』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011), pp. 8~22.

도 달라졌다. 특히 단둥과 신의주를 연결하는 다리와 철교, 황금평 개발지구, 나선특구 등 북중경협은 대북제재를 극복하기 위한 북한의 적극적 정책들이었다. 그렇지만, 그것의 성공여부와 상관없이 북중 간 국경이 통제의 공간, 인적교류의 공간일 뿐만 아니라 경제발전을 위한 핵심적 공간으로 활용되고 있다.

이 장은 북한의 국경에 대한 인식을 영토의 경계 짓기, 주민들의 이동과 통제, 무역과 경제건설이라는 세 가지 측면에서 조명한다. 영토에 대한 인식은 간도와 고구려사, 그리고 동북공정 등을 둘러싼 북한의 대응을 통해 설명한다. 접촉의 공간과 경제건설의 공간도 역시 북한의 공식간행물에 나타난 사설 또는 포고문 등을 주요 자료로 활용한다. 그리고 이 장은 중국과 유엔의 북한 경제 및 이주와 관련된 자료들도 보완적으로 활용한다.

1. 경계로의 국경

국경은 전통적으로 ‘정책결정과정의 물리적이고 정태적인 산물’로 이해된다.¹²³⁾ 일반적으로 사람들이 자연환경에 의해 삶의 공간이 나누어지지만, 국경은 반드시 자연적 환경에 의해서만 형성되지 않는다. 일반적으로 국경은 인간들이 사회적, 정치적 공동체를 통하여 서로 소통하고, 접촉하고, 지리적 공간을 이용함으로써 형성되는 영토성(territoriality)을 기반으로 이해된다.¹²⁴⁾ 이와 같은 관점에서 보면 압록강, 백두산, 두만강은 중국과 러시아로부터 북한을 구분하

123) David Newman, “Borders and Bordering: Towards an Interdisciplinary Dialogue,” *European Journal of Social Theory*, vol. 9, no. 2 (2006), p. 175.

124) Alexander C. Diener and Joshua Hagen, *Border: A Very Short Introduction* (New York: Oxford University Press, 2012), p. 4.

고 북한이 독자적인 정치체제와 문화를 형성하는 공간을 마련한다. 같은 맥락에서 보면 남북한의 비무장지대도 마찬가지로 남북한을 구분하고 서로 다른 체제와 문화를 발전하는 경계로 작용해왔다.

국경은 단순하게 정치체제만을 구분하는 선이 아니다. 국제사회에서 국경은 역사를 담고 있다. 달리 말하면, 1948년 38선이 그어지면서 한반도에서 남한과 북한은 다른 정치체제로 나뉘어졌고, 일부 지리적 공간을 통제하는 주체가 구분되었다. 한국전쟁은 남북한이 통제했던 일부 지리적 공간을 다시 한 번 바꾸었다. 북방한계선을 둘러싼 남북한의 갈등은 아직 해상의 통제권에 대해서 서로 다른 시각을 가지고 있기 때문에 발생하는 것이다. 국가들의 경계가 형성되기 위해서는 당사자들이 이를 인정해야 하며, 그것을 인정하기까지 많은 협상이 필요하다. 북한도 남한과 중국, 러시아와 경계를 완성해 나갔지만, 그것은 모두 역사적 상황이 반영된 결과이다.

남북한은 공식적으로는 현재 남북한의 물리적, 정치적 경계를 국경으로 인식하지 않는다. 남북관계가 국제적 관계임과 동시에 민족의 잠정적 특수관계라는 점을 강조하는 입장에서 국경이라고 공식화하기 어렵다. 그러나 남북한의 경계가 실질적으로 국제사회의 국경과 다름없는 역할을 한다는 것 또한 부인할 수 없다. 이러한 입장에서 남북한의 군사분계선과 비무장지대는 국제사회의 그 어떤 국경보다 엄격하게 통제되는 공간이라고 할 수 있다. 이렇듯 북한의 남쪽 육상경계는 상대적으로 명확하게 그리고 잘 통제되고 있다고 볼 수 있다.

최근에 남북한은 육상의 경계에서와는 달리 해상 경계에서 군사적 충돌을 자주 하였다. 북한이 서해의 북방한계선에 대해 실질적으로는 인정하는 태도를 보이다가도, 이것이 UN군이 제공권과 제해권을 모두 장악한 상태에서 설정된 일방적인 것이라고 주장하며 침범

하기를 반복하였다. 북한의 이런 행태를 우발적 도발이라고 평가할 수도 있다. 그렇지만, 북한의 역사적 경험을 고려한다면 이 지역의 군사적 긴장을 일정 수준으로 유지하는 것이 북한의 안보 상황에 유리하다고 북한 당국이 인식하였을 수도 있다.

서해 북방한계선은 남북한 모두 그것이 가지는 안보적 의미가 크기 때문에 그 경계가 명확하게 설정되지 못하였다. 이 당시 유엔군은 정전협정이 진행되는 동안 북한 서해의 대부분의 섬을 점령하고 있었지만, 전후 이 섬들 모두를 관리하는 것에 어려움이 있을 것으로 예상하였다. 그리고 북한의 심각한 반발이 예상되기에 무력충돌이 지속적으로 발생할 것을 우려하지 않을 수 없었다. 반면 북한은 당시의 상황을 기준으로 영토와 영해가 정해진다면 서해에서 항행의 자유를 심각하게 제한받을 수 있다는 것을 우려할 수밖에 없었다. 전후 복구를 위해 중국과의 다양한 교역 루트의 확보와 수산자원의 활용이라는 점을 고려할 때 북한으로서는 모든 섬을 유엔이 통제하는 경계의 설정을 안보의 심각한 위협으로 받아들일 수밖에 없었다.

서해 북방한계선은 유엔군에 의해서 1953년 8월 30일 일방적으로 발표되었지만, 당시 북한의 해군력이 거의 없었던 점을 고려하면 북한에 매우 유리한 것이었다. 북한은 섬을 유엔으로부터 반환받았을 뿐만 아니라 서해에서 안전항행을 보장받게 된 것이다. 그런데 북한은 1973년 12월 346차, 347차 군사정전위원회 회의에서 ‘경기도-황해도 도계선’ 북쪽 해면을 북한의 영해선으로 주장하기 시작하면서,¹²⁵⁾ 지금까지 북방한계선을 인정할 수 없다고 반복해서 주장한다. 특히 황해도 해주를 방문한 김일성은 해주항을 재건하여 북중무역을 활성화할 것¹²⁶⁾과 서해 수산업을 발전시킴으로써 보다 많은 먹

125) 합참정보참모부 군정위, 『군사정전위원회 편람 4』 (1999), p. 198.

126) 김일성, “황해남도의 경제를 발전시키는 데서 나서는 몇 가지 과업,” 『김일성전집 53』, 1973.12.7.

거리를 제공할 수 있어야 한다고 강조하였다.¹²⁷⁾ 서해 북방한계선은 북한의 군사적 안보 이외에 경제 특히 수산업 분야에서도 매우 중요한 의미를 지니고 있음을 짐작할 수 있다.

1999년에는 도경계선을 남북 등거리로 연장하여 북한 측이 설정한 ‘서해해상군사분계선’을 발표함으로써 남한의 북방한계선과 북한이 주장하는 북방한계선 사이의 해상지역에 대한 지배권을 남북이 각각 주장하는 상황이 되었다.¹²⁸⁾ 이를 근거로 북한은 제1차 연평해전 이후 정전협정에 의하면 쌍방 함선들이 충돌한 곳은 북한의 수역이라고 주장하였다. 즉 북한은 제1차 연평해전의 원인이 서해상에서 남북한의 명백한 경계선이 없었기 때문에 발생한 것이라는 입장을 주장한 것이며, 서해 북방한계선을 부정한 것이다.¹²⁹⁾ 그런데 북한이 제시한 서해해상군사분계선은 본토를 기준으로 설정된 것이기 때문에 국제법상 영해 설정의 원칙에 어긋나는 것이다. 따라서 북한도 2000년대 중반 이후에는 북방한계선은 유엔군과 남한 해군이 더는 진격하지 않겠다는 의지를 밝힌 자율적 경계선임을 인정한다.

서해 북방한계선을 북한이 자율적 경계선이라고 주장하더라도 실질적으로 그것을 남북한의 해상 경계선으로 인정하는 태도를 취해왔다.¹³⁰⁾ 동시에 북한의 함정은 꽃게잡이를 하는 어선을 보호한다는 명분으로 북방한계선을 자주 넘나들며 군사적 긴장을 높이기도 하였다. 1999년 6월 15일에 발생한 제1차 연평해전, 2002년 6월 29

127) 김일성, “서해수산업을 더욱 발전시킬 데 대하여,” 『김일성저작집 32』, 1977.3.21.

128) “서해해상군사분계선 설정문제와 관련하여,” 『로동신문』, 1999.8.27.

129) “미국과 남조선괴뢰들은 우리가 제기한 서해해상 경계선을 받아들여야 한다,” 『로동신문』, 1999.7.22.

130) 임규정·서주석, “북방한계선의 역사적 고찰과 현실적 과제,” 『현대이념연구』, 14 (1999), pp. 47~65; 리영희, “북방한계선은 합법적 군사분계선인가?,” 『통일시론』, 통권3호 (1999), pp. 23~63; 이장희, “서해5도의 국제법적 쟁점과 그 대응방안,” 『외법논집』, 제10집 (2001), pp. 31~59; 장용석, “서해 북방한계선과 평화협력특별지대 재론,” 『통일문제연구』, 제25권 1호 (2013), pp. 181~212.

일 제2차 연평해전 모두 북한의 함정들이 남한의 경고에도 북방한계선을 넘어오면서 발생하였다. 특히 제2차 연평해전의 피해로 남한의 해군 교전수칙이 ‘경고방송, 시위기동, 차단기동, 경고사격, 격파사격’에서 2004년에 ‘경고방송 및 시위기동, 경고사격, 격파사격’으로 단순화되었다. 이러한 교전수칙이 군사적 충돌의 가능성을 높일 수도 있지만, 북한에 도발억지를 위한 강력한 메시지가 될 수도 있다는 점도 간과할 수 없다.

북한은 두 차례의 연평해전 모두 남한 측의 사과와 책임자 처벌, 재발방지 요구가 이치에 맞지 않으며 이는 단순히 우발적인 충돌이라는 통지문을 보냈다. 그러면서도 북한은 내부적으로 전투전사자들을 전원 영웅급으로 추서하고, 신형전투함을 배치하는 등 서해의 해군력 증강에 많은 노력을 기울였다. 이를 바탕으로 2009년 11월 10일 대청해전에서 북한은 5회에 걸친 남한의 경고방송에도 불구하고 북방한계선을 침범했다가 북한 측의 경비정은 반파된 채 되돌아갔다. 2004년 교전수칙의 변경으로 해군의 대응이 매우 신속해졌으며, 대청해전에서도 해군의 경고사격과 이어진 북한의 조준사격으로 교전이 벌어지게 된 것이다.

남한과의 경계설정은 북한의 군사안보와 직접적으로 연계되기 때문에 치열하게 협상에 임할 수밖에 없었지만, 북한은 중국과의 국경획정을 치열하게 할 이유가 없었다. 북한과 중국의 국경설정을 위한 협상은 양국 간 형제관계 또는 동지관계를 기반으로 진행되었다. 중국의 혁명시기에 중국공산당을 지원한 북한의 정치엘리트들의 역할과 한국전쟁에 중국이 참전하면서 양국은 혈맹의 관계를 맺게 되었다. 그렇기 때문에 경계를 굳이 설정하지 않더라도 그것이 양국 간의 외교관계에 걸림돌이 되지 않을 것으로 생각했다. 그런데 한국전쟁 이후 다른 국가들과 중국이 국경갈등을 경험하면서, 양국 모두

국경획정의 중요성을 인식하게 되었다.

북한과 중국의 국경설정의 근거는 1962년 〈조중변계조약〉과 1964년 〈조중변계의정서〉이다. 북한과 중국은 양국의 국경조약을 체결한 이후 그 사실을 공개하지 않았었다. 중국의 입장에서는 1906년 중국과 일본 사이에 체결된 〈간도협정〉보다 북한에 더 많은 영토를 양보했기 때문에 국내적 비판이 거셀 수 있기 때문에 공개할 의향이 없었을 것이다. 반면, 북한이 남한과의 분단과 체제경쟁의 과정에서 정치적 부담이 더 컸기 때문에 오히려 더 적극적으로 이 사실을 비공개로 하고 싶었을 것이다. 그런데 북한과 중국의 국경조약은 1974년 덩샤오핑(鄧小平)이 닉슨(Richard Nixon) 미국 대통령에게 국경협약의 내용을 설명하였고, 그것이 중국외교기밀 문서로 남겨져 있다가 차후에 공개되면서 세상에 알려졌다.

북한과 중국의 국경에 대해서 중국은 승인도 부인도 하지 않는 입장을 취하였고, 북한도 비밀협상주의를 채택하였다. 특히 1950년 초부터 한국전쟁 시기에는 중국은 이전 정부가 체결한 조약에 대하여 승인도 부인도 하지 않는 방침을 통해 조중국경문제에 대해서도 일시적 현상유지 방침을 채택하였다. 그럼에도 불구하고 국제정세의 변화에 대처하고 북중 경제협력을 증진하기 위해서는 국경에 대한 논의가 반드시 필요한 사안이 되었다.¹³¹⁾ 예를 들면, 중국과 북한은 1955년 6월 8일 북한 신의주와 중국의 단둥을 연결하는 교량의 안전을 위해 이 교량에 한해서만 효력을 갖는 별도의 의정서를 체결할 필요가 있었다. 이후 신의주-단둥을 잇는 교량은 냉전기 북중 우호협력의 상징이 되었다.¹³²⁾

131) 박선영, “한중 국경획정의 과거와 현재: 유조변, 간도협약, 북중비밀국경조약 분석을 중심으로,” 『북방사논총』, 4호 (2005), pp. 7~35.

132) 정은이, “접경지역 단둥에 대한 현지조사,” 『KDI 북한경제리뷰』, 4월호 (2013), pp. 65~92.

중국이 주변국과 국경분쟁을 치르는 사이 북한도 북중 국경 확정
의 중요성을 확인하게 되었다. 1955년 11월에는 중국과 미얀마의 국
경수비대가 교전을 하였고, 1956년 2월에는 중국과 소련 양국의 국
경수비대가 서로 경고사격을 하는 사건이 발생하였다. 공산주의 국
가들이라고 하더라도 국경을 중심으로 안보를 바라보는 시각에 차
이가 발생할 수 있고 동맹관계에 긴장이 발생할 수 있음을 확인하게
된 것이다.¹³³⁾ 따라서 1957년 3월 저우언라이가 전군인민정치협상
회의에서 중국의 국경 문제 해결을 촉구하였다. 이러한 환경의 변화
로 인해 북한은 먼저 1957년 8월부터 10월까지 소련과 회담을 갖고
국경협정을 체결하고 국경을 확정된 후 중국과의 국경 문제 해결에
적극적으로 임하였다.

1962년 <조중변계조약>을 체결하면서 북한과 중국은 국경협정을
형제국가의 내교의 과정이라는 공통된 인식에서 협상을 시작하였
다. 특히 두 나라가 압록강을 어떻게 관리하고 선박의 안전운항을
확보할 것인가에 주로 관심이 있었기 때문에 1960년 5월 <국경하천
운항협조에 관한 협정>을 먼저 체결하였다. 저우언라이와 덩샤오핑
모두 중국과 북한의 국경협정이 매우 중요한 과제이지만, 중국과 북
한이 형제국가이며 동지관계임을 잊지 않아야 한다는 점을 계속 강
조하였다. 1962년 평양에서 저우언라이와 김일성이 <조중변계조
약>을 체결함으로써 압록강과 두만강의 섬과 사주 분할의 근거를 제
시하였고, 1964년에는 중국 천이와 박성철이 서명한 <조중변계의정
서>를 통해 백두산 천지의 국경이 확정되었다. 이를 통해 백두산 천
지를 북한이 54.5%, 중국이 45.5%를 차지하게 되었다.

133) 박종철, “1960년대 중반의 북한과 중국: 긴장된 동맹,” 『한국사회』, 제10집 2호
(2009), pp. 125~159.

2. 탈북과 이주, 통제의 국경

가. 디아스포라 네트워크의 공간

북한의 국경은 민족 간 이동의 공간, 디아스포라의 접촉 공간이다. 일제 강점기부터 민족의 이산과 귀환은 반복되었다. 일제의 식민지배에 저항하여 독립운동을 위하여 그 공간을 넘었으며, 빈곤을 극복하기 위하여 만주와 하와이 등으로 민족의 이동은 계속되었다. 이렇게 형성된 디아스포라는 일제로부터 해방이 되었어도 중국을 비롯한 해외에 계속 남게 되었다. 이와 같이 국경을 통하여 디아스포라는 형성되고, 경계가 구분되면서 디아스포라는 이중적 민족정체성을 유지하게 된다.¹³⁴⁾

북한의 국경도 이와 같이 조선족의 민족적 정체성을 강화하는 환경을 조성하였고, 또한 국경은 육상을 통한 디아스포라의 이산과 회귀의 경로이자 공간으로 작동하였다.

중국의 공산당 혁명과 한국전쟁을 거치면서 북중관계가 긴밀해지면서 두 나라는 국경을 안보의 최전선이라기보다 형제관계 국가의 소통의 공간으로 인식하였다.

즉 북한과 중국은 국경을 명확하게 구분하지 않더라도 우호관계를 유지할 수 있었던 것이다. 두 나라가 모두 특별한 경제적 필요가 없는 한 국경을 정하면서 영토를 둘러싼 갈등을 야기할 필요가 없었던 것이다. 이러한 두 나라의 우호적 관계는 국경이라는 통제된 공간을 접촉과 이동, 협력의 공간으로 발전하는 것을 촉진시켰다.

한국전쟁 이후 중국 정부는 중국에 거주하는 조선인들이 민족적

134) Avtar Brah, "Diaspora, Border, and Transnational Identities," in *Cartographies of Diaspora: Contesting Identities* (New York: Routledge, 1996), pp. 178~210.

정체성을 유지하더라도 중국 국민으로서의 정체성도 가지기를 권장하였다.¹³⁵⁾ 국공내전의 시기에 동북지역의 조선인들은 혁명의 자원으로 유효하기도 하였기 때문에 중국 정부나 북한 정부 모두 조선족이 조선인으로 민족적 정체성을 가지는 것을 반대하지 않았다. 그렇지만 중국의 입장에서 이들이 중요한 자산이더라도 그들이 중국의 국경안보를 위협하는 디아스포라로 성장하는 것은 경계할 수밖에 없었다.

중국의 입장에서만 아니라 북한의 입장에서도 조선인들은 중국과의 우호 관계를 유지하는 중요한 자산으로 여겨졌다. 1950년대 후반 조선족의 북한 유입은 우선 북한의 노동력 손실을 충원하기 위해 북한이 중국정부에 중국 조선족의 북한 이주를 요청하면서 공식화되었다.¹³⁶⁾ 이에 따라 지린성, 헤이룽장성, 랴오닝성의 조선족들이 이와 같이 북한의 경제건설을 지원하기 위한 북중 협력에 의해 이주를 시작하였다. 1950년대 중반부터 1959년 4월까지 약 5만 명이 넘는 조선족이 북한으로 이주를 하였다. 이들은 북한의 경제활성화에 매우 중요한 역할을 해줄 것으로 기대되었다.

1961년 봄 이후 중국 동북에서는 조선족들이 대량으로 북한에 불법 월경하는 사건이 발생하였다. 마오쩌둥(毛澤東)의 정풍운동으로 인해 동북지방의 조선족들도 소수민족으로 영향을 받을 수밖에 없었다. 민족정풍운동 분위기 속에서 조선족의 다조국과 민족조국으로 조선에 대한 인식이 사회적 비판의 대상이 되었다.¹³⁷⁾ 북한의 경제건설을 위

135) 염인호, “중국 연변 조선족의 민족정체성에 대한 일고찰(1945.8~1950.)”, 『한국사 연구』, 140호 (2008), pp. 125~151; 강수옥, “중국 조선족의 역사적 형성과 정체성”, 『디아스포라연구』, 제7권 1호 (2013), pp. 89~101.

136) 이상숙·宋文志, “1950~1960년대 조선족의 북한 이주와 북중 협력”, 『북한연구학회보』, 제16권 1호 (2012), p. 365.

137) 박종철, “중국의 민족정풍운동과 조선족의 북한으로의 이주”, 『한중사회과학연구』, 제13권 3호 (2015), pp. 155~180.

해 북한에 조선족의 이주를 요청하였다고 하지만, 조선족의 민족의식과 중국의 소수민족에 대한 차별이 심화되면서 민족적 연대의식에 기반을 두고 조선족은 월경을 시도하였고 북한은 이들을 환대하였다.

공식 경로를 통해서 북한으로 이주한 조선족 이외에 불법으로 국경을 넘어 북한으로 이주하는 조선족들도 적지 않았다. 이상숙과 송문지가 발굴한 중국기밀문서해제에 의하면 이들의 대부분은 농민과 노동자들이었으며 변방 관리들을 협박하면서까지 월경을 시도하기도 하였다.¹³⁸⁾ 중국 당국의 단속과 통제에도 불구하고, 1962년에는 평균 매일 20~30명 정도였고, 폭력적인 월경도 심각한 수준이었던 것으로 보고되었다. 그렇지만 북한과 중국이 이 문제를 두고 외교적으로 갈등하였다는 사례는 아직까지 밝혀지지 않고 있다.

1990년대 이후 북중 국경은 북한주민이 본격적인 체제이탈과 경제적 궁핍을 피해 본격적으로 탈북을 시도하는 공간이었다. 그런데 이 당시 탈북현상은 시기별로 성격과 유형을 달리하였고, 그에 대응하는 북한 정권의 태도는 달랐다.¹³⁹⁾ 냉전의 붕괴 이후 초기에 구소련과 동유럽에 있었던 별목노동자들과 유학생들이 탈북을 감행하였지만, 이미 이들은 국경을 떠나 있었다. 북한 당국도 이 전환기에 국경을 완벽하게 통제할 수는 없었다.

가뭄과 홍수로 식량난이 가중되었던 1995년부터 1999년까지 북한주민들은 생계를 위하여 탈북이주를 감행하였는데, 이로 인해 국제사회로부터 북한은 실패국가로 인식될 정도로 심각한 위기를 맞았다. 국경을 통제하고 체제의 안전을 강화하고 싶은 북한 당국의 의지가 없지 않았을 것이지만, 그렇게 하는 능력이 부족했었다. 당장의 식량 부족을 극복하기 위한 탈출의 공간이 국경이었고, 당국도

138) 이상숙·宋文志, “1950~1960년대 조선족의 북한 이주와 북·중 협력,” p. 366.

139) 박명규 외, 『노스코리안 디아스포라: 북한주민의 해외탈북이주와 정착 실태』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011), pp. 35~21.

그들의 기본적인 욕구를 충족해주지 못하는 상황에서 북한 당국이 적극적으로 이 공간을 통제할 수도 없었다. 2000년대 초반부터는 북한 내부로의 정보 유입으로 경제적으로 더 나은 삶을 위해 적극적인 탈북을 감행하는 북한주민들이 늘어났다.¹⁴⁰⁾ 점차 탈북이주 현상이 확대되자 2000년대 후반부터는 탈북을 반역행위로 규정하고 국경을 따라 철조망을 설치하는 등 강력하게 통제한다. 이에 따라 국경을 통한 접촉과 이주는 매우 제한적이고 비공식적으로 이뤄지게 되었다.

나. 통제와 체제유지의 최전선으로의 국경

국경통제가 강화된다면 아무리 탈북자의 의지가 있어도 탈북자수의 감소로 이어지게 된다. 즉 북한 당국이 탈북현상을 국가안보의 위협이 된다고 판단하면, 탈북은 국경의 안보 및 국가의 안보를 위협하게 된다. 따라서 김정은 정권 초기 체제안정을 신속하게 이뤄야 했었기 때문에 탈북문제에 대해서도 김정일 정권과는 달리 바라볼 수밖에 없는 것이었다. 김정일 시기 후반 북한당국은 탈북자를 민족의 배반자로 규정하기는 하였지만, 이들을 적극적으로 막지는 않았다. 배반자가 북한을 떠나는 것에 대해 ‘갈 테면 가라’는 식의 접근을 취한 것이다. 반면, 김정은이 집권을 한 후 탈북현상은 정권의 기반을 다지는 데 심각한 위협요인으로 인식되었기 때문에 북한 당국은 사회적 결속과 통제를 위해 국경통제를 강화할 수밖에 없었다.

김정은 정권 초기 탈북이 단순한 일탈행위일 수 없었기 때문에 탈북자에 대한 처벌을 강화하였고, 회유와 선전도 활발히 하였다. 탈북민들의 의지적 측면을 완화하기 위한 작업이 우선 손쉽게 선택하는 정책이 필요했던 것이다. 대내외적으로 정치적으로 북한이 주권을

140) 송영훈, “해외탈북이주 현상의 현황과 쟁점,” 『JPI 정책포럼』, no. 2012-15, p. 2.

행사할 수 있음을 보여줘야 김정은이 지도자로 정치적 기반을 확보할 수 있었다. 따라서 김정은은 정권을 잡자마자 김정일을 위한 애도기간을 선포하였고, 이 기간에 이뤄지는 탈북현상은 ‘조국을 배반하는’ 것이라 하였다.¹⁴¹⁾ 이러한 정치적 프레임으로 인해 탈북자들은 역적이 되며, 김정은은 ‘애도기간 중 탈북자는 3족을 멸하라’는 지시를 내렸다.¹⁴²⁾ 탈북이 탈북자 개인의 일탈이 아니라 정치적 위협을 초래하는 현상으로 인식되면서 북한 당국은 탈북자의 일가친척들도 감시와 처벌의 대상으로 삼고 국경을 강력하게 통제하고자 하였다.

탈북자의 수를 억제하기 위하여 탈북자의 의지적 측면 이외에 월경을 하는 구조적 환경을 바꾸어 탈북현상을 억지할 수도 있다. 압록강과 두만강을 따라 도강이 쉬운 곳을 중심으로 철조망을 설치하는 것이 그 좋은 예이다. 거기에다가 김정은은 집권을 하자마자 국경지역의 수비를 강화할 것을 지시하였고 심지어 탈북자를 현장에서 사살할 것을 지시하였다. 권력 장악 과정에서 발생했던 장성택 숙청 사건과 탈북자를 사살하라는 명령을 내림으로써 공포정치는 김정은의 체제단속 전략의 일환이 되었다. 탈북은 이제 국가 존엄에 대한 불경죄에 해당하며, 국경은 엄격히 통제된 상황에서 제한된 이동만 허락된 공간이 되어가고 있다.

한편, 탈북현상이 정치화되면서 국경에서는 또 다른 탈북 현상이 나타나기 시작하였다. 예를 들면, 탈북을 도와주는 브로커들의 위험 비용이 커지면서 실제 탈북을 생각하는 북한주민들의 기회비용도 증가하게 되었다. 이러한 것을 북한 당국이 모르지 않기 때문에 북한 인민보안부가 2013년 6월 중순 량강도, 자강도, 함경북도, 평안

141) “잔인한 김정은 ‘탈북자는 역적, 모두 죽여라!’” 『뉴데일리』, 2011.7.22., <<http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2011/07/18/2011071800062.html>> (검색일: 2018.8.13.).

142) “김정은, 애도기간 탈북 역적 규정.” 『자유아시아방송(RFA)』, 2011.12.23., <https://www.rfa.org/korean/in_focus/killorder-12232011093705.html> (검색일: 2018.8.13.).

북도 등 국경지역 보안국에 이 브로커들을 소탕할 것을 긴급히 지시하였다.¹⁴³⁾ 이 지시에 의하면 북한 정권은 탈북 브로커의 활동을 북한주민에 대한 인신매매와 유괴에 해당하는 것으로 즉각 처형이 가능한 중범죄로 인식한다. 브로커의 위협비용이 커지고 탈북자의 기회비용이 커지면서, 북한주민이 탈북을 자제하게 될 가능성이 커졌고 브로커들도 위협을 감수하지 않고 탈북을 조력하는 데에 소극적일 수밖에 없다.

김정은 시기 탈북자에 대한 처벌 강화와 강력한 국경통제는 자연스럽게 탈북자 수의 감소로 이어졌다. 탈북자에 대한 처벌을 제도적으로 강화하는 것과 실제 그 제도를 엄격하게 운영함으로써 북한 정권의 의지와 실행력을 북한 내부적으로 보여줘야 했던 것이다. 김정은 집권 이후 북한은 기존에 실행이 되지 않던 내용을 현장에서 적용하고, 처벌 규정을 보다 구체적으로 정비하는 데 많은 노력을 기울였다.

북한에서 가장 중요하게 다뤄지는 탈북자에 대한 처벌 규정은 북한 형법 221조 비법국경출입죄이다. 이 법은 비법적으로 국경을 출입한 자를 1년 이하의 노동단련형에 처하며, 그 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 노동교화형에 처할 수 있다고 규정한다. 처벌 규정의 이원화는 단순생계를 위한 탈북과 체제이탈로의 탈북을 구분하여 처벌하기 위해 만들어진 것이다. 그런데 이 두 가지를 사전에 구분하고 파악하기는 쉽지 않은 일이다. 중국을 거쳐 실제 한국으로의 입국을 시도하다가 잡혀서 송환되는 경우가 아니라면, 탈북을 감행하는 사람들은 그들의 의도를 솔직하게 보여줄 이유가 없다. 따라서 북한이 이렇게 처벌 규정을 강화하였어도 주민들의 의지적 측면을 전적으로 통제할 수는 없다. 김정은 시대에 들어 법 규정을 강화하

143) “[단독] 김정은, “탈북 브로커 국적 관계없이 처형하라” 지시,” 『북한개혁방송』, 2013.7.1., <<http://www.nkreform.com/client/news/view.asp?Idx=2825&Newsnumb=2013070125>> (검색일: 2018.8.13.).

면서 처벌도 강화하는 것은 체제이탈 현상이 가속화된다면 심각한 국가안보의 위협을 초래할 수 있기 때문이다.

비법국경출입죄와 조국반역죄 규정 이외에도 북한 당국이 탈북자들을 처벌하고 국경안보를 강화하는 수단은 여러 가지가 있다. 북한의 형법은 ‘외국화폐매매죄(제106조)’, ‘외화관리질서위반죄(제107조)’, ‘비법적으로 설비와 물자를 외화로 팔고 산 죄(제107조)’, ‘력사유적 밀수, 밀매죄(제189조)’ 등을 규정한다. 또한 북한은 출입국법을 통해서도 탈북자를 처벌할 수 있는데, 출입국법을 위반한 북한주민에게는 벌금을 부과하거나 출국금지 등의 행정적 처벌을 우선할 수 있으며 그 정상이 무겁다면 형사책임을 물을 수 있다(제45조).¹⁴⁴⁾ 처벌 규정을 다양하게 둬으로써 제도 운영의 유연성을 확보할 수 있지만, 탈북자들에게 당국이 자의적 판단에 따라서 책임을 묻는 기회를 제공하게 된다.

〈표 IV-1〉 북한 형법상 비법국경출입죄와 조국반역죄 내용 변화

형법 수정일	비법국경출입죄	조국반역죄
2009. 10.19	233조: 비법적으로 국경을 넘나든 자는 2년 이하의 로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 로동교화형에 처한다.	62조: 공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하거나 비밀을 넘겨준 조국반역행위를 한 경우에는 5년 이상의 로동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다.
2012. 5.14	221조: 비법적으로 국경을 넘나든 자는 1년 이하의 로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 로동교화형에 처한다.	62조: 공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하거나 비밀을 넘겨준 조국반역행위를 한 경우에는 5년 이상의 로동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다.
2015. 1.21	221조: 위와 동일	63조: 위와 동일

144) 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』 (서울: 통일연구원), p. 396.

국경안보를 증진하기 위해서 안보위협 요인이 국경으로 유입되는 것을 예방적으로 차단할 수 있다. 즉 북한주민들이 탈북이 가능한 지역으로 이동하는 것을 사전에 제한할 수 있다면, 탈북자의 수는 감소하게 된다. 북한은 인민보안단속법과 행정처벌법에 의해 주민의 이동을 제한할 수 있다. 인민보안단속법 제30조에 따르면 인민보안기관은 여행질서, 걸어다니는 질서 위반행위를 단속할 수 있다. 또한 동 법 제57조는 인민보안기관이 위반자에게 직접 벌금을 부과하는 권한을 주고 있다. 행정처벌법 제185조는 국경출입 및 반출입 질서 위반자에게 경고, 엄중경고, 몰수 또는 3개월 이하 무보수 노동, 노동교양 등의 형을 처벌할 수 있다. 동 법 제194조는 여행질서 위반행위와 불법적인 통제지역 출입행위에 대해 경고, 엄중경고, 벌금, 3개월 이하의 무보수노동, 노동교양형을 부과할 수 있게 한다. 그리고 위반행위의 정상이 무거운 경우 3개월 이상의 무보수노동, 노동교양, 강직, 해임, 철직 처벌을 내릴 수 있다.¹⁴⁵⁾

탈북을 시도하는 북한주민을 처벌하는 데에 이와 같은 법 규정에 의해서만 진행되는 것은 아니다. 김정은이 탈북은 조국배반 행위이며 탈북을 시도하는 북한주민을 역적이라고 강조하였듯이, 탈북자들은 이와 같은 규정들과 상관없이 조국반역죄에 의해서 처벌받을 수도 있다. 달리 말하면 형법상 비법국경출입죄에 의해 처벌받아야 할 탈북자들이 그보다 더 무거운 처벌을 받을 수도 있다는 것이다. 해외에서 한국으로 입국하려다가 북한으로 송환된 경우 조국반역죄가 적용되는 사례도 있는 것으로 알려지고 있다. 이에 대한 국제사회의 비난여론에 대응하여 북한 당국이 이들을 공식적으로 처벌하지 않더라도 국내에서 정치적 처벌을 하는 것은 어렵지 않은 일이다.¹⁴⁶⁾

145) 도경옥 외, 위의 책, pp. 396~397.

북한주민이 월경을 제한하는 방법으로 가족에 대한 통제를 강화하는 것이다. 탈북자들이 북한에서는 실종처리되는 것으로 알려졌는데, 이 경우 탈북자 가족에 대해서 처벌을 하지는 않는다. 다만 탈북자가 한국에 정착하는 사실이 명확해지면, 해당 가족들에 대한 감시가 강화되고 필요한 경우 처벌을 하는 것으로 알려져 있다. 탈북자 가족에게 주로 가해지는 처벌은 강제추방과 직장에서의 직위 해제 등이다. 그런데 이러한 정책은 국경지역에서는 다른 양상으로 나타난다. 탈북자 가족을 강제추방하거나 그것을 경호하는 것이 오히려 외부에 탈북이 만연하게 발생한다고 인정하는 것이기 때문에 국경지역 탈북자 가족에 대한 처벌에 소극적이다.

〈표 IV-1〉 탈북자 가족 처벌 사례 증언

사례	증언 내용
1	2012년 양강도 혜산시에서 이웃집 남성이 가족의 비법월경으로 집이 몰수되었음.
2	2012년 2월 함경북도 온성군에서 탈북 후 복송으로 형사처벌(노동교화형) 후 가족 모두 강제추방 되었음.
3	2012년 7월 평안남도 평성시에서 외삼촌의 탈북으로 국경경비대 소대장이었던 매제가 강제 제대되었음.
4	2013년 7월 함경북도 무산군에서 가족 도강(이웃, 남성 2명)으로 노동단련대 3개월 처벌되었음.
5	2014년 양강도 혜산시에서 여동생 탈북을 이유로 군관에서 제대조치되었음.
6	2014년 6월 양강도 혜산시 출신 가족 중에 행방불명자가 발생하여 남동생이 감시를 받고 있음.

출처: 도경옥 외, 『북한인권백서 2017』 (서울: 통일연구원), p. 403.

전반적으로 김정은 집권 이후 북한의 국경 수비와 통제는 계속 강화되고 있다. 특히 2014년 2월 탈북하다 체포된 주민을 총살하라는

146) 김수암, “탈북 청소년 강제송환 사건과 탈북자 보호 방안,” 『정세와 정책』, 2013년 7월호, pp. 8~11.

김정은의 명령이 국경경비대에 전달되었는데, 이 명령은 탈북을 시도하던 북한 주민이 “반항하거나 도장을 중단하라는 경고를 무시하고 뿔 경우 이들에 대해선 현장에서 총살하라”는 내용을 포함한다.¹⁴⁷⁾ 2016년 11월 중순에는 실제 이러한 명령에 따라 총살이 이뤄지기도 하였다. 남양에서 중국으로 월경을 하기 위해 두만강에 들어선 두 명의 북한 주민에게 사전경고 없이 총을 쏘 살해하는 사건이 발생하였다.¹⁴⁸⁾ 민간인을 상대로 사전경고 없이 총을 발사하는 것은 세계적으로 매우 드문 일이며, 그것은 북한 당국이 탈북 억제와 국경통제에 많은 노력을 기울이고 있다는 것을 시사한다.

북중접경지역에 대한 통제는 2015년 국경지역 3대 장벽을 강화하라는 김정은의 지시 이후 더욱 강화되고 있다.¹⁴⁹⁾ 물리장벽, 감시장벽, 전파장벽으로 알려진 3대 장벽은 국경통제의 핵심수단이 되고 있다. 물리적 장벽 설치의 철조망과 함정을 설치하는 것을 의미한다. 감시장벽 설치의 야간의 탈북을 방지하기 위하여 국경연선 감시를 위한 장비들을 개선하는 것을 의미한다. 전파장벽 설치의 접경지역을 중심으로 이뤄지는 휴대전화 통화 감청시스템을 구축하는 것이다.

이러한 장벽을 세우고 구조적 조건들을 강화한다고 하여도 그것이 북한 정권의 의도에 맞는 효과를 거두지 못할 수도 있다. 물리적 장벽 중 철조망에 전류를 흐르게 할 예정이었지만, 북한 내부 전기

147) “김정은, ‘탈북자 반항하면 총살’ 국경에 명령 하달,” 『테일리 NK』, 2014.2.13., <<https://www.dailynk.com/%ea%b9%80%ec%a0%95%ec%9d%80-%ed%83%88%eb%b6%81%ec%9e%90-%eb%b0%98%ed%95%ad%ed%95%98%eb%a9%b4-%ec%b4%9d%ec%82%b4-%ea%b5%ad%ea%b2%bd%ec%97%90/>> (검색일: 2018.8.14.).

148) “탈북시도 북주민 2명 국경경비대 총격에 사망,” 『연합뉴스』, 2016.11.25., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20161125108500014>> (검색일: 2018.8.13.).

149) “북, 국경연선에 ‘3대 장벽’ 강화,” 『자유아시아방송(RFA)』, 2015.7.27., <https://www.rfa.org/korean/weekly_program/nk_now/fe-ms-07272015103453.html> (검색일: 2018.10.2.).

수급 사정이 여의치 않은 상황에서 전기를 거기에 사용할 수 없는 일이다. 중국에 설치된 철조망에는 전기가 흐르지만, 북한에 설치된 철조망에는 모든 지역에서 전류를 흘려보내지 못한다. 그리고 탈북 브로커들에 의해 일부 지역에서 전류가 차단되기도 하는 것으로 알려지고 있다. 초소를 확대하여 국경연선을 24시간 감시하고자 하지만, 초소를 운영하는 것도 여의치 않다.

북한 당국이 아무리 국경통제를 위한 정책을 추진하더라도 국경에서 국경경비대와 탈북을 원하는 주민, 그리고 브로커 사이에 이뤄지는 담합까지 완전히 통제할 수 없다. 국경수비대에게 뇌물이 건네지면서 탈북을 암묵적으로 방관하는 경우도 있다. 언론보도에 의하면 2016년에 국경경비대 간부가 회령시에서 탈북하는 북한 주민 두 명을 도왔다는 이유로 총살을 당할 위기에 처해 있다고 한다.¹⁵⁰⁾ 최종적으로 총살이 이뤄졌는지 확인할 수 없지만, 그 두 명의 탈북자가 남한에 정착한 것이 알려지면서 정치적 사건으로 비화된 것이다.

남북한의 경계가 북중의 경계보다 상대적으로 통제가 잘 되고 있다고 평가 되더라도 이 공간을 통해서 탈북이 이뤄지기도 하였다. 북한군이 DMZ를 통하여 귀순한 것은 최근 3년 사이 네 번 있었다.¹⁵¹⁾ 2017년 11월 국제사회의 큰 관심을 받으며 판문점 공동경비 구역을 통해 탈북한 북한 병사의 사례는 매우 이례적인 것이다.¹⁵²⁾ 북한이 다섯 발의 총상을 입히며 탈북을 막고자 하였는데, 그렇게 하지 않으면 북한군들이 내부에서 처벌을 받게 되기 때문에 어쩔 수

150) “국경경비대 간부, 탈북 방조로 총살 위기,” 『자유아시아방송(RFA)』, 2016.4.7., <https://www.rfa.org/korean/weekly_program/radio-world/fe-jn-04072016150846.html> (검색일: 2018.10.2.).

151) “DMZ를 건너는 것은 얼마나 위험할까?” 『BBC 코리아』, 2017.11.14., <<https://www.bbc.com/korean/news-41979389>> (검색일: 2018.9.3.).

152) “북한 군, 총탄 속에서도 자유를 선택,” 『자유아시아방송(RFA)』, 2017.11.16., <https://www.rfa.org/korean/weekly_program/woman_era/fe-wl-11162017094253.html> (검색일: 2018.9.3.).

없는 일이기도 하다.

그동안 남한으로의 직접적인 탈북은 해상을 통해서 주로 이뤄져 왔지만, 이 사례에서 드러나듯이 육상을 통한 탈북도 완전히 불가능하지는 않다.¹⁵³⁾ 이렇게 경계가 삼엄하고 지뢰 등이 매설되어서 탈북이 쉽지 않음에도 직접적인 탈북을 시도하는 것은 북한의 내륙지역 주민들이 전통적 탈북 경로인 북한과 중국의 접경지역까지 이동이 제한되기 때문으로 볼 수 있다. 달리 말하면, 남북한의 군사분계선을 통한 탈북이 불가능하지 않더라도 그것은 매우 제한적일 수밖에 없으며 특히 대규모의 탈북은 북한 정권이 붕괴되지 않는 한 어려운 일이다.

3. 개발과 발전, 공간의 국경

가. 경제특구 실험의 공간적 의미

국경은 저마다의 역사를 가지면서 시간과 공간적 맥락에 따라 다른 의미를 가진다. 북한도 국경을 활용하는 방식과 국경을 인식하는 방식에서 이러한 국제사회의 경향과 크게 다르지 않다. 국제적 환경과 국내적 상황에 따라 북한은 경제, 사회 분야의 개방을 확대하거나 제한하기도 하며, 국제사회와 교역의 방식을 달리할 수밖에 없었다. 국제사회의 대북제재가 지금처럼 확대되기 전에 공식무역이 주를 이루었지만, 지금은 비공식 부문의 교역이 훨씬 더 많은 비중을 차지한다.

153) “군사 분계선을 넘는 탈북 가능.” 『자유아시아방송(RFA)』, 2017.7.6., <https://www.rfa.org/korean/weekly_program/woman_era/womenera-07062017104007.html> (검색일: 2018.10.2.).

이처럼 북한의 국경도 사회적으로 재구성되는 공간이다. 오먼(Oomen)은 다른 유형의 국경이 구성되고 재구성되는 것은 현재의 사회적 변화와 대중적 요구의 변화에 따라 이뤄진다고 하였다.¹⁵⁴⁾ 국제사회의 대북제재가 강화되는 환경에서 북한은 국경무역이 제한되자, 국경지역에 경제발전과 지역개발을 위한 경제특구를 전략적으로 지정하는 것으로 정책변화를 시도한다.

개성공단을 만들기 전 북한이 진행했던 신의주 중심의 경제특구 설치 정책은 이와 같은 변화의 일환이었다. 북한은 2002년 9월 12일 최고인민회의 상임위원회 명의로 <신의주특별행정지구>를 지정하고 해외자본의 유치를 확대하고자 하였다.¹⁵⁵⁾ 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리의 북일평양선언(2002.9.17.)이 이뤄지면서 북한과 일본의 관계개선 및 일본의 대북투자 확대에 이어질 것이라는 기대가 확산되었다. 북한이 <7·1경제관리개선조치>를 발표한 데 이어 <신의주특별행정구기본법>을 발표함으로써 그동안 닫혀있던 북한 경제를 경제특구 사업의 형태로 개방을 하고자 하였다.

북한은 2002년 김정일 국방위원장과 고이즈미 총리의 정상회담에서도 국교정상화와 경제협력을 가장 중요하게 다룰 정도로 국경지역의 경제개발에 많은 관심을 가지고 있었다. 북한과 일본은 ‘무상자금 협력, 저이자 장기차관 제공 및 국제기구를 통한 인도주의적 지원 등의 경제협력을 실시하며 또한 민간경제 활동을 지원하는 견지에서 일본 국제협력은행 등에 의한 융자, 신용대부 등이 실시되는 것’¹⁵⁶⁾이 북일 평양선언의 정신이라고 하였다. 즉 과거사를 극복하

154) T. K. Oomen, “Contested Boundaries and Emerging Pluralism,” *International Sociology*, vol. 10, no. 3 (1995), p. 251.

155) “최고인민회의 상임위원회 정령,” 『조선중앙통신』, 2002.9.12.

156) 외교부, “조일평양선언,” 2002.9.17., <http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=362046> (검색일: 2018.10.1.).

고 경제 발전을 위하여 일본과의 접촉면을 확대하기 위한 장치로 신의주특별행정구 설치를 발표하게 한 것이다.

신의주특별행정구는 단지 일본과의 경제협력만을 염두에 둔 것은 아니었다. 김정일 국방위원장은 이곳을 홍콩 방식으로 개발해 해외 자본과 기술을 활발히 유치하겠다는 의지를 밝혔다. 국가건설 이후 계획경제를 고수하면서 자립경제를 추구해온 북한이 신의주라는 변경에서부터 대내적 수요에 맞게 경제적 변화를 시도하는 실험의 공간을 마련한 것이었다. 이에 따라 북한은 신의주특별행정구 조성을 위해 현지 주민 20여만 명을 이주시키고, 행정과 기술 분야 전문가 50여만 명을 정착시키는 계획을 세웠다.¹⁵⁷⁾

신의주특별행정구 건설에 대한 북한의 의지를 주목할 만한 이유는 홍콩식 개발을 모델로 하는 특별행정구법이 1국 2체제식의 구상으로도 읽힐 수 있기 때문이다. 특별행정구 장관은 검찰과 재판 책임자의 임명 및 해임권까지 가질 수 있게 하여 막강한 권력을 가지게 되었다.¹⁵⁸⁾ 초대 행정부 장관으로 내정되었던 양빈(楊斌) 어우야그룹 회장은 중국에 화훼단지과 고급아파트 개발을 연계하여 막대한 부를 축적하고, 금수산 기념궁전에 꽃을 제공하면서 맺은 북한의 인연을 바탕으로 신의주를 홍콩식으로 개발하는 것을 북한당국에 설득하였다.

대내적으로 발전의 동력을 상실한 북한의 입장에서 특구를 설치하는 것은 체제의 안전보장에 어떠한 영향을 줄 수 있을지 알 수 없는 일이었다. 그럼에도 불구하고 경제특구를 통해 외국자본을 성공적으로 유치하고 눈부신 경제성장을 이뤄낸 중국의 성공신화는 김정일 국방위원장을 자극하는 데에 충분했다. 2001년 1월 김정일 국

157) “최고인민회의 상임위원회 정령,” 『조선중앙통신』, 2002.9.24.

158) “최고인민회의 상임위원회 정령,” 『조선중앙통신』, 2002.9.24.

방위원장이 중국방문 후 신의주와 개성을 중국 상하이식 경제특구로 개발할 것을 지정하였다. 그는 미국의 제너럴 모터스 공장, 순천우 현대농업개발구역을 돌아보는 자리에서 “세계가 놀라운 시선으로 바라보는 상해는 천지개벽 됐다”¹⁵⁹⁾며 경제적 변화의 필요성을 인식하게 된 것으로 평가된다.

신의주 경제특구 사업은 양빈의 구속과 제2차 핵위기의 시작으로 실험에 옮겨지지 못하였다. 우선 부동산 개발을 통해 부를 축적한 양빈이었지만, 결국 막대한 대출로 인하여 사업의 리스크가 커지면서 구속을 피할 수 없었다. 이것이 신의주 경제특구 사업이 중단된 직접적인 이유이다. 그런데 이것이 양빈 개인의 문제이기도 하였지만, 원만하지 못한 북중관계로 인해 중국 단동의 발전에도 영향을 주는 대형 프로젝트를 중국 정부가 영향력을 행사하면서 좌초시킨 것이다. 둘째, 제임스 켈리(James Kelly) 전 미 국무부 차관보가 2002년 10월 ‘우라늄 농축 의혹’을 제기하였고, 이에 북한은 “핵무기보다 더한 것도 가질 수 있다”¹⁶⁰⁾고 선언함으로써 국제환경이 급속도로 변화하며 신의주 경제특구 사업은 정책의 후순위로 밀려났다. 이러한 정책의 실험이 한반도에 주는 시사점은 역시 북한의 성공적인 경제개방은 정치, 군사적으로 안정적인 환경 조성이 더불어 이뤄져야 한다는 것이다.

나. 개성공단과 남북한 경계의 의미

북한이 국경의 인식을 바꾼 채 경제개방에 나선 프로젝트가 개성공단사업이다. 전통적으로 국경이라는 것이 영토성(territoriality)을 강조하지만, 북한이 개성공단사업을 통해서 경제적인 이유로 영

159) “김정일총비서 중화인민공화국을 비공식 방문,” 『조선중앙통신』, 2001.1.20.

160) “노동신문 논평: 비열한 술책,” 『평양방송』, 2001.11.27.

토성과 선으로의 국경 개념에 변화를 준 것이다. 북한 당국은 남한 기업이 북한의 영토에서 생산 활동을 할 수 있도록 대단위 사업장을 내주었다. 이로 인하여 개념적으로, 실질적으로 개성공단은 더는 북한의 독점적인 이익만 존재하는 공간이 아니라 남한도 사적, 공적 이익을 공유하는 공간이 된 것이다.¹⁶¹⁾ 달리 말하면 이 프로젝트는 북한 안에 또 다른 국경을 만드는 것이고, 남북 접촉의 공간을 선에서 면, 그리고 면에서 공간으로 확장해가는 계기를 마련하였다.

개성공단은 남북한에게 공간의 의미를 다시 생각하게 하는 프로젝트이다. 개성공단은 남북한의 분단 이후 유지되어 온 경계를 개념적으로 바꾸어 놓았다. 남북한의 군사분계선과 DMZ가 실질적인 국경으로의 기능을 하면서 한 번도 상대의 영토를 점유하는 일이 없었다. 한반도의 절반을 배타적으로 점유하면서 그 어떤 것의 침투도 안보의 심각한 위협으로 인식하고 적대적 경쟁을 해왔는데, 북한의 영토 안에 남한의 기업들이 대규모로 생산시설을 갖추고 날마다 사람들이 드나드는 공간이 생긴 것이다.

국경은 정치적 결정과정의 물리적이고 정태적 산물이기도 하지만,¹⁶²⁾ 1980년대 이후 국경은 주민들의 집단적 혹은 개별적 접촉의 공간으로 인식되었다. 이러한 접촉은 주민들의 삶 속에서 담론과 기억을 형성한다. 그래서 국경은 물리적 측면과 상징적 측면이 공존하는 사회적 구성체로 인식된다.¹⁶³⁾ 남북한은 국제무대에서 다른 나라들과 접촉의 밀도를 높이면서도 군사분계선과 DMZ로 철저히 서로를 경계 짓기하면서 배타적인 관계를 유지해왔다. 따라서 남북한

161) Vladimir Kolossov, "Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches," *Geopolitics*, vol. 19, no. 1 (2005), pp. 606~632.

162) David Newman, "Border and Bordering: Towards an Interdisciplinary Dialogue," p. 175.

163) Anssi Paasi, "Boundaries as Social Processes: Territoriality in the World Flows," *Geopolitics*, vol. 3, no. 1 (1998), pp. 69~88.

의 경계는 국제적 경계의 의미와는 시대적으로 다른 의미를 지니고 있었다. 달리 말하면, 개성공단이 설립되기 전까지 남북한 경계에서의 접촉은 특정 인사들에 의한 이벤트에 의해서만 이뤄졌다.

국경은 만남과 소통의 장이며, 그 공간에서의 상호작용은 공간을 공유하는 사회의 변화와 발전에 영향을 미칠 수 있다.¹⁶⁴⁾ DMZ도 단순한 물리적, 군사적 경계가 아니다. 그곳은 남북관계의 갈등과 소통의 역사가 존재하는 공간이며, 남북관계가 민족의 특수관계라는 이유로 공식적으로 국경으로 인정되지는 않지만 DMZ는 실질적인 두 주권국가의 국경으로 기능을 해왔다.

개성공단은 이와 같은 경계 짓기의 물리적 공간을 북한 내부로 옮겨 놓은 것이라는 점에서 남북한 모두에게 안보의 차원에서 중요한 의미를 가지는 사업이다. 남북한 쌍방이 경제적인 유인으로 시작된 개성공단 사업이지만, 그로 인해 남북한의 공간을 넘나드는 사람들이 특수한 사람들이 아니라 정부의 승인을 받은 일반인들도 가능해졌다는 점에서 접촉의 양식이 바뀌었다. 결국 남북한은 당국 간 대화와 접촉에 익숙해 있었는데, 개성공단 사업이 시행됨에 따라 이곳을 출입하는 남북한 주민의 안위를 보장하면서도 공동체의 가치와 원칙이 훼손되지 않는 정책개발이 시급해졌다.

개성공단은 남북한의 시간적 공간적 거리를 축소시킴으로써 국경의 의미를 변화시켰다. 이러한 변화는 개성공단을 둘러싼 이해당사자들의 기회구조와 인센티브 구조에 영향을 미치기 때문에 상호작용에서 선택과 결정에도 변화를 초래한다.¹⁶⁵⁾ 물리적 거리가 달라진 것은 알지만, 개성공단이 운영됨으로 인해서 남북한 접촉의 양식이 바뀌고 빈도가 급격하게 증가하였다. 그리고 남북한의 시간적 거

164) T. K. Oomen, "Contested Boundaries and Emerging Pluralism," p. 251.

165) Harvey Starr, "On Geopolitics: Spaces and Places," *International Studies Quarterly*, vol. 57, no. 3 (2013), pp. 433~439.

리는 통시적으로나 공시적으로나 빠르게 줄어들게 하였다.

개성공단 사업이 진행되면서 발생한 남북한 시공간적 거리의 단축은 남북한 주민의 국경 개념을 변화시켰다.¹⁶⁶⁾ 개성공단 사업이 진행되기 이전에는 대통령, 정부특사, 소수의 활동가만이 남북의 경계를 넘을 수 있었다. 정주영 현대그룹 회장이 소 떼를 몰고 육로로 남북의 경계를 넘은 1998년의 사건은 역사적으로나 정치적으로나 매우 중요한 사건이었다. 정주영 회장은 분단이 고착화된 이후 50여년이 지나서야 민간인의 공식적인 북한 방문의 길을 연 것이다.

그동안 금단의 선으로 여겨졌던 남북한의 경계선은 개성공단 사업으로 인해 수많은 기업가와 노동자들이 넘나드는 일상의 공간으로 바뀌었다. 서해안 통로를 따라 2003년부터 2013년까지 자동차, 버스, 트럭은 1,177만 594회 남북한의 경계를 넘나들었다. 정주영 회장이 이 경계선을 걸어서 넘기까지 50년이 넘게 걸렸지만, 2012년에는 자동차, 버스 혹은 트럭이 매일업일 682회에 걸쳐 이 경계를 통과하고 있었다. 결국 시간 당 29대가 국경을 넘는 장면은 더는 특별한 사건이 아니라 국내 어디에서나 보는 일상의 모습과 다르지 않았다.

개성공단이 단순히 경제협력의 공간만으로 인식하는 것은 그 의미를 지나치게 제한적으로 인식하는 것이다. 개성공단은 남북관계에서 다양한 정책들이 공유되고, 충돌하고, 실험되는 핵심적 안보 이익이 존재하는 공간이다. 북한의 입장에서 보면 개성공단을 건설하기 위하여 군부대를 후방으로 이동할 수밖에 없었다. 북한 군부는 1999년 개성공단 사업에 대한 논의가 시작되었을 때부터 군사적 요충지인 개성을 남측에 내어주는 것이라고 크게 반발을 하였다. 공단의 건설은 이 지역에 주둔하던 2군단 소속의 6사단, 64사단, 62포병

166) 송영훈, “개성공단의 안보효과,” 김병로 외, 『개성공단』 (서울: 진인진, 2015), pp. 171~172.

여단의 재배치가 필요했던 것이다.

개성공단의 안보상의 가치를 고려할 때 북한 군부는 너무나 많은 것을 내어주는 것이기 때문에 남북협상의 과정에서 더 많은 반대급부를 요구하였다. 2002년 4월 임동원 대통령특사가 김정일 국방위원장을 만나 경의선 연결사업의 조속한 시행을 설득하였을 때 김정일 국방위원장이 “군부가 말을 듣지 않는다”고 말한 것은 매우 유명한 일화이다. 이러한 분위기는 2009년 6월 20일 개성공단 실무협의회에서 안보상의 가치를 경제적 가치로 환산하여 토지사용료를 5억 달러로 인상해줄 것을 요청하는 데에서도 알 수 있다. 또한 북한 군부는 개성공단이 중단된 후 군대의 재배치를 끊임없이 검토해온 것으로 알려지고 있다.

개성공단이 중단되기 전 2014년 말 기준으로 개성공단에는 125개 기업이 입주하여 생산 활동을 하고 있었으며, 북한노동자 약 53,900명이 근무를 하고 있었다. 이것의 의의를 평가하는 방식은 매우 다양하다. 우선 북한노동자들이 남측 인사들과의 직접적인 접촉은 매우 제한적이지만, 북한노동자들은 남한 기업의 문화와 생산방식에 노출되고 있었다. 개성공단에서 이뤄지는 남북한의 협상에 대해서도 관찰하고 익숙해지면서 북한의 경제방식이 아닌 다른 경제방식에 대해 간접적인 경험을 할 수 있었던 것이다. 이러한 경험들이 축적되는 것은 북한 당국의 시각에서 보면 안보에 위협적인 것으로 해석될 수 있다.

개성공단 내 북한노동자들의 간접경험의 효과를 다음과 같이 확대해석할 수도 있다. 직접경험은 개인들이 하지만, 그들이 4인 가정의 구성원이라면 개성공단의 경험은 그 가족의 구성원들과 공유될 것이다. 그렇다면 약 54,000명의 북한노동자가 근무한다면 전체적으로 약 216,000명이 간접적 경험을 하는 것이다. 이에 더하여 북한

노동자들이 순환 근무를 하고 있었던 점을 고려하면, 개성공단사업의 운영으로 남한의 생산방식을 직간접적으로 경험한 북한주민들의 수는 상당히 늘어나게 된다.

개성공단은 북한에 기회와 위협의 요소를 동시에 제공하였다. 북한의 부족한 자금을 확보할 수 있었다는 점에서 북한에게 긍정적인 효과가 있었다. 그럼에도 불구하고 군부대의 재배치는 물론 개성까지의 이동과정에서 북한의 실상이 남한에 노출되는 것은 북한에는 위협요소였다. 여기에 개성공단에 근무하는 북한주민을 계속 근무하게 시키는 것과 순환근무하게 시키는 것 사이에서 어려움을 겪게 되었다. 장기적으로 근무하게 시키는 것은 해당 주민들의 인신체계의 변화를 초래할 우려가 있으며, 순환근무하게 시키는 것은 개성공단의 상황이 집단협동농장에 알려지는 위험을 안고 있기 때문이다.

남북한이 압축적으로 소통하고 협력했던 10년 동안의 개성공단 사업은 남북한 모두 사업을 중단하거나 군사적 대결을 지속하는 것의 정치적, 안보적 비용이 크다는 것을 보여주었다.¹⁶⁷⁾ 한국 정부와 남한주민들에게 개성공단이 핵심적인 이익을 창출하였음에도 불구하고, 박근혜 정부에서 개성공단 사업의 중단을 선언한 것은 매우 안타까운 일이다. 이제 다시 한반도의 평화와 번영을 위하여 개성공단 사업을 재개하려고 하지만, 한 번 닫힌 교류의 문을 다시 여는 것이 그리 녹록하지 않다.

높아진 정치비용만큼 경제적 기대효과도 크기 때문에 북한의 군부도 개성공단을 폐쇄했어도 즉각적으로 개성을 다시 군사화하지 않았다. 전면적 폐쇄 이전에도 북한은 개성공단에 대해 전통적인 국경안보에 대한 의식과는 다른 태도를 보여주었다. 잠정적 폐쇄 위기에 몰렸을 때, 2013년 2월 7일 북한의 민족경제협력위원회는 “우리

167) 위의 글, pp. 173~174.

는 6·15 정신의 견지에서 개성공업지구의 존속을 바라지만, 만일 그 누가 어떤 형태라도 개성공단을 조금이라도 건드린다면 우리에게 대한 극악한 제재로 간주해 개성공단에 대한 모든 특혜를 철회하고 그 지역을 우리의 군사적 지역으로 다시 만드는 등 단호한 대응조치를 취할 것”이라고 하였다. 북한은 반복해서 개성공단이 6·15 공동선언의 이행을 위해 “우리가 군사적으로 극도의 침예한 최전선을 통째로 남측에 내주어 건설된” 공간임을 강조해왔다. 이렇게 개성공단은 남북한 경계의 개념을 변화시켰고, 북한도 국경안보에 대한 인식의 변화를 겪고 있다.

4. 소결

북한도 국제사회의 주권국가로 국경을 구분하고, 그 공간을 통제하며 때로는 자신들이 독점적으로 지배하는 공간에 남한은 물론 국제사회가 이익을 공유하는 공간을 만들어가고 있다. 국제사회에서 국가의 영토적 지배를 인정하는 공간으로의 국경을 형성하는 주체는 국가이듯이, 북한도 경계로의 국경은 북한 당국이 중국과 러시아와의 협상을 통해서 설정된다. 그런데 그러한 국경은 그 국경을 이용하는 주체에 따라서 재구성되고 탈경계 현상이 나타난다. 북한 주민들이 시기에 따라 독립운동을 위해, 식량을 구하기 위해, 더 나은 경제적 풍요를 위해, 정치적 박해를 피해 국경선을 넘어 다른 공간으로 이주함으로써 국경의 의미는 달라질 수 있다.

북한은 정권수립 과정과 한국전쟁을 통해서 혈맹관계를 맺은 중국과 국경을 설정하는 문제로 갈등할 필요가 없었기 때문에 공개적으로 국경협상을 하는 것에 소극적이었다. 초기에는 사회주의 이념

을 공유하는 국가 간에 물리적 공간을 구분하는 것에 대한 대외적 필요성을 느끼지 못하였던 것이다. 그런데 사회주의 국가들 사이에도 인적, 물적 자원의 통제의 이해관계가 달라서 국경분쟁이 발생하였다. 중국과 미얀마가 미얀마 국민당 일부세력의 처리문제와 국경설정의 문제를 두고 외교적 대립각을 세우는 것을 본 이후 북한은 중국과의 국경설정을 공식화하는 데 적극적으로 나섰다.

북한의 국경은 또한 디아스포라의 네트워크가 형성되는 공간이고, 탈북 현상을 암묵적으로 용인하거나 적극적으로 통제하는 공간이기도 하다. 일제 강점기 민족의 이산이 시작되면서 형성된 디아스포라는 중국 동북지역에 조선인으로서의 민족적 정체성을 가지고 중국 국적으로 살아가는 조선족 공동체를 형성하였다. 국공내전의 시기에 이들은 중국 공산당의 중요한 자산이었고, 북한의 입장에서도 이들은 혁명의 자원이었다. 그런데 중국 공산당의 동북지역의 통제권을 강화해 나가는 과정에서 민족정풍운동을 추진하고 북한이 경제발전을 위한 노동력이 필요해지면서 조선족의 북한으로의 이주가 대규모로 진행되었다.

한편 1990년대 북중의 국경은 북한 내 식량의 부족을 해결하기 위해 강을 건너는 탈북이 이뤄지는 공간이었다. 국경을 통제하고자 하는 북한 당국의 의지는 변함이 없었지만, 생존을 건 북한주민들의 탈북을 원천적으로 봉쇄하는 데 적극적이지는 않았다. 그런데 2000년대 들어서 정치적 이유로 탈북하는 것에 대해 북한 당국은 점차 체제위기로 느끼며 통제를 강화해 나갔다. 국경을 통제하는 방식은 다른 나라들과 마찬가지로 탈북 자체가 어렵도록 철조망을 치는 등 구조적 환경을 마련하는 것과 처벌을 강화함으로써 탈북을 하고자 하는 주민들의 의지를 약화하는 것을 채택하였다.

국경은 국내외적 수요에 의해 진행되는 접경지역의 개발과 특구

개발에 의해서 그 의미가 달라질 수 있다. 고난의 행군 시기를 지나고 김정일 국방위원장은 중국의 경제적 성장을 시찰한 후 신의주특별행정구 설치를 지시하고, 경제개방을 추진하고자 하였다. 중국인 사업가에게 수사와 사법의 책임자를 임명할 권한을 부여할 정도로 접경지역의 통제권을 개발과 발전이라는 목표 때문에 양도할 계획까지 세운 것이다. 이 과정에서 일본의 투자를 유치하기 위해 북일 평양선언에도 관계정상화와 경제협력의 중요성을 강조하였다. 실제로 이뤄지지 못한 정책이었지만, 신의주경제특구 사업은 국내외적 여건이 조성되면 언제든 다시 꺼내드는 프로젝트이다.

북한이 남한과의 경계를 국경이라고 인식하지는 않았지만, 개성공단을 대하는 태도는 다른 나라들이 국경을 대하는 것과 크게 다르지 않았다. 배타적으로 지배권을 행사하는 영토 안으로 개성공단을 유치함으로써 북한은 군부대를 이전해야 했고, 북한주민들이 남한 기업에서 생산활동을 할 수 있게 되었다. 개성공단을 통하여 남북한이 서로 정보를 교환할 수도 있고, 법적, 정치적, 제도적 장치들을 통해 상호작용하는 방식들을 조정할 수도 있었다. 이와 같은 이익들이 개성공단이 작동할 때는 커 보이지 않았지만, 개성공단이 중단된 이후 그것들이 얼마나 소중한지 깨닫게 되었다. 남북관계에서 구상에 그치는 정책들과 달리 북한의 영토에서 이뤄진 또 다른 국경의 섬 개성공단은 남북의 접촉 지점과 접촉의 형태를 바꾸어 놓았던 것이다.



V

.....

결론

현승수 (통일연구원)

본론에서 고찰한 바를 통해 우리는 북한과 주변국의 국경안보에
서 다음과 같은 시사점과 함의를 도출할 수 있었다.

먼저 중국의 대북한 국경안보와 관련해서는 중국의 국경안보 정
책이 갖는 보편성과, 대북 국경안보 정책에서 드러나는 특수성을 비
교하는 작업을 통해 다음과 같은 결론을 얻었다. 즉 오늘날 중국의
국경안보에 대한 인식은 영토주권에 대한 인정의 문제로 중국의 주
권에 대한 존중의 표시일 뿐 아니라 중국과 주변국가가 평화 공존하
는 토대다. 국경안보에 문제가 발생하면 중국과 이웃나라가 평화롭
게 공존하기 어렵기 때문이다. 실례로 남중국해나 동중국해에서 중
국이 국경 및 영토분쟁을 겪으면서 이들 이웃국가와의 관계가 소원
해지거나 악화되는 경험을 한다. 그리고 이들과의 갈등관계의 상승
은 역내 안보에 불안 요인으로 작용한다.

이런 맥락에서도 중국과 북한의 국경안보 문제 또한 한반도를 포
함한 동북아 지역의 평화와 안정을 위협하는 잠재력을 다분히 갖고
있다. 북중 양국 간에 잠재적인 국경안보 위협 요인이 도사리고 있
다. 이런 잠재적 요인들은 특히 한반도 통일 이후에 실질적인 불안
요인으로 승화할 수 있어 이에 대한 대비책 마련이 필요하다.

중국의 대북한 국경안보 정책의 전략적 목표는 이른바 ‘5불(不) 정
책’으로 정리할 수 있어 중국의 대한반도 또는 대북정책의 기초와
결을 같이한다고 평가할 수 있다. ‘5불 정책’은 ‘불안정’ ‘붕괴’ ‘핵
무장’ ‘탈북자’ 그리고 ‘긴장 상승’을 모두 용인할 수 없다는 데 초점
이 맞춰져 있다. 즉 한반도의 평화와 안정을 위해서는 북한의 불안
정 요인을 진정해야 하고, 북한의 붕괴를 막기 위한 노력이 필요하
며, 북한의 핵 무장을 저지하면서 한반도의 비핵화를 구현하고, 탈
북자의 유입을 막음으로써 중국 대내외의 안정을 도모하며, 한반도
의 긴장 태세가 상승하는 것을 저지하기 위한 노력을 진전해 한반도

의 안정과 평화를 꾀한다는 것이다.

이러한 전략적 목표를 구현하기 위해 중국은 북한과의 국경 문제에서 다음과 같은 외교적 원칙을 수립하고 이행하기 위해 노력한다. 첫째, 북한의 예측 불가능한 외교 행태에 대해 이른바 ‘행동 대 행동(action-to-action)’으로 대응하지 않는다는 것이다. 국경안보 문제에서도 중국은 북한과의 특수한 관계, 즉 ‘사회주의 형제 국가’의 맥락에서 문제를 대화를 통한 평화적 해결을 이루고자 한다. 양보를 하는 한이 있어도 정치적인 문제로 관계에 균열이 생기는 것을 최대한 방지하려고 노력한다.

이러한 중국의 입장은 압록강, 두만강과 백두산 지역의 국경획정을 하면서 북한에게 더 많은 영토를 할양한 사실에서 입증되었다. 또한 해상 국경선 획정 문제에서 북한과의 입장차가 현저하게 있음에도 불구하고 이의 제기를 하지 않는 사실에서도 입증되고 있다. 발해만에서의 에너지자원개발 문제에서도 북한과의 협력을 통한 공동의 이익을 취하고자 하는 입장을 견지한다.

둘째, 정치외교안보적인 측면에서 북한 국경지대에서 발생하는 급변 사태에 대해서도 중국은 최대한 중립적인 입장을 견지하려고 노력한다. 중국은 북한 붕괴설이 고조에 달했을 때도 이를 일축하면서 북한의 붕괴를 방지하기 위한 경제적, 정치적, 외교적 노력을 아끼지 않았다. 또한 북한 유사 사태에 대한 입장 문제에서도 중국은 자제력을 발휘했다. 한반도의 지정학적 전략 이익을 고려한 중국의 전략적 계산 때문이다. 한반도의 분단 상황이 견지되고 냉전체제가 유지되는 상황에서 북한을 자극하거나 실망시키는 언행을 자제하는 것이 이의 방증이다.

셋째, 경제통상 영역에서 중국은 북한과의 경제협력관계를 발전시키는 입장을 견지한다. 북한의 개혁개방은 중국의 동북진흥과 ‘창

지투 프로젝트'의 성공에 관한 요소다. 북한의 개혁개방이 이의 성공을 담보한다는 의미다. 이 같은 맥락에서 중국은 동북지역의 발전과 번영을 위해 북한이 필요하다. 중국의 개혁개방 이후 중국이 북한에게 개혁개방을 지속적으로 권고하는 이유다. 중국의 동북지역의 발전 문제는 북한의 개혁개방과 불가분한 관계에 있다고 해도 과언이 아니다.

한편, 러시아의 대북 국경안보와 관련해서는 러시아의 동북아 전략과 북러 국경이 갖는 연관성을 확인할 수 있었다. 러시아와 북한 사이에 국경이 공식적으로 확정된 것은 청나라와 러시아 간 1860년의 <북경조약>과 1861년 <홍계협약>의 체결과 연계되어 있다. 이후 러시아와 북한은 1948년, 1985년, 1986년, 1990년, 2004년 다섯 차례에 걸쳐 국경선을 조정·획정했다. 현재 양국은 하천과 영해로 각각 16.93km와 22.2km 총 39.13km의 국경을 형성한다. 러시아는 녹둔도 문제와 두만강의 자연·지리적 변화에 따른 국경선 재획정 문제 등 대북 국경 분쟁 이슈가 존재하지만, 중국이나 일본에 비해 북한과는 영토·국경 문제로 큰 갈등을 빚은 적이 없고 앞으로도 그럴 것이라는 것이 일반적 평가이다.

러시아는 북한의 열악한 경제적 상황을 고려할 때 대북 경제협력의 성과에 일정한 한계가 있다는 점을 잘 인식한다. 하지만 다른 한편, 러시아는 자국의 동부 영토의 안보적 안정, 동북아와 한반도에서의 영향력 증진, 아태지역으로의 편입 창구로 북한의 전략적 가치를 높게 평가한다. 이 때문에 러시아는 북한과의 관계를 단순한 경제적 이익의 측면에서 뿐만 아니라, 지전략적, 지정학적 이익의 측면에서 바라보면서 2000년 이후 전략적 제휴를 꾸준히 강화해오고 있다.

러시아는 접경국으로 북한의 핵·미사일 개발을 현실적 위협으로

간주한다. 이른바 ‘북한 문제’는 러시아의 국제적 위상과 영향력의 중요한 토대인 핵비확산국제체제의 침식, 그리고 연해주 등 접경지역에서의 방사능 유출과 피폭 상황을 초래할 수 있다. 따라서 러시아는 북한의 핵과 미사일에 분명히 반대한다. 다만, 그 해결은 군사적 방법이 아닌 다자 간 협의·합의를 통한 평화적·외교적 방법으로 이뤄져야 한다는 입장이다. 그동안 러시아는 6자회담 참여국, 동북아평화안보체제 실무그룹 의장국으로 북핵 해결 논의에 적극적으로 참여해왔고, 최근에는 중국과 함께 이른바 러·중 ‘로드맵’의 단계적 해법을 제안한 바 있다.

러시아는 자국의 동부 영토 개발과 동북아 주요 국가들과의 협력 강화의 측면에서 북한과의 국경 경제협력을 중요한 과제로 설정한다. 러시아는 북한과의 국경 협력이 중장기적 관점에서 잠재력이 적지 않다고 보고, 특히 한국과의 적극적 연계를 고려해 철도, 가스, 전력망 연결과 같은 남·북·러 3각 협력을 적극 제안해왔다. 러시아는 그동안 나진-하산 프로젝트나 광역두만강개발계획에 깊은 관심을 갖고 사업의 진전을 모색했으나 북핵 위기로 인하여 경제·통상 측면에서 큰 진전을 이루지는 못했다.

러시아는 사회·문화적 측면에서도 북한과 다양한 협력 사업을 추진했다. 2000년 이후 양국 관계가 침체기를 벗어나 점차 복원되면서 북러 양국은 양국 정부와 국민 간 신뢰와 이해의 폭을 넓히기 위한 다양한 사회·문화 교류를 추진해왔다. 2015년을 북러 ‘우정의 해’로 지정해 다채로운 행사를 조직한 것이나, 2018년 북러 수교 70주년을 맞아 양국 사이에 다양한 사회·문화 교류 사업을 추진한 것이 대표적이다.

러시아의 대북한 국경 협력의 미래는 상당 부분 한반도 평화 프로세스의 진전 여부에 영향을 받게 될 것이다. 2018년 초부터 숨 가쁘

게 진행되는 한반도 정세의 긍정적 전환 상황을 고려할 때 러시아의 대북한 국경 협력은 대체로 전망이 밝고 앞으로 더욱 빠른 속도로 발전할 것으로 예상된다.

북한이 국경을 어떻게 이해하는가를 경험적으로 분석하는 데는 한계가 있을 수밖에 없지만, 외부적인 시각에서 북한의 행태를 분석함으로써 북한의 국경에 대한 인식을 추론할 수도 있다. 정보의 제한 등으로 그 추론의 범위가 제한적이기 때문에 분석의 내용을 일반화하는 데는 신중을 기할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 국경인식을 바탕으로 남북관계의 개선 및 대북정책을 추진할 때 고려해야 할 만한 사안들을 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 북한은 중국과 러시아와 경계로의 국경 설정을 완료한 것으로 이해한다. 통일 이후 북중 및 북러 국경을 그대로 인정해야 하는가에 대해 국내에서 비판적인 논의가 없는 것도 아니지만, 70년 가까이 국경으로 인정되어 온 공간을 변경하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그렇기 때문에 국제사회에서 인정되는 북한의 국경을 존중할 필요가 있다.

둘째, 북한이 중국과의 국경과 역사의 문제를 대하는 방식에 대해서도 조금 더 깊은 연구가 필요하다. 중국이 2002년부터 5년 동안의 동북공정 프로젝트를 통해서 고구려의 역사를 중국 변방 소수민족의 역사로 결론을 내릴 때 북한은 외교적으로 대응을 하면서도 발해사를 정리하고 정교화하는 작업에 집중을 하였다고 한다. 동북아시아의 역사를 여러 나라가 공유하는가에 대해서는 논란이 있을 수 있지만, 문화는 공유될 수 있다. 그렇기 때문에 국가적 차원에서 역사를 인식하는 것과 문화적 차원에서 국가를 인식하는 것을 다르게 접근하는 것이 필요하다. 따라서 역사와 국경을 둘러싸고 진행되는 현상들에 대해 학제적 연구와 자료의 집성이 필요해 보인다.

셋째, 이동과 접촉 공간으로의 북중, 북러 국경을 활성화하기 위해서는 북한주민들이 국경을 넘나드는 현상을 ‘탈북’의 프레임이 아니라 ‘이주’의 프레임으로 바라볼 필요가 있다. 이와 같은 프레임의 전환은 국경과 접경지역의 북한주민들이 심각하게 인권의 침해를 당하는 구조적 환경을 개선하는 데에 기여할 수 있기 때문에 필요하다. 즉 탈북의 프레임을 지나치게 강조하다보면 경제적 이유로 국경을 넘나드는 더 많은 사람들이 잠재적으로 조국의 배신자로 여겨지고 더욱 당국의 통제를 심하게 받게 된다. 그리고 중국에서도 본국 송환 등을 꺼려하여 노동현장에서의 인권침해에 대해서 침묵할 수밖에 없다. 오히려 이주의 프레임으로 접근한다면, 중국과 북한을 포함하여 동북아시아 국가들이 전반적인 인권 정책의 한 영역에서 북한 이주민들의 인권보장을 위해 특화된 정책이 개발될 개연성이 높아질 것이다.

넷째, 남북한 직접교류가 제한된 상황에서는 남북한의 접촉 지점이 북중접경지역을 중심으로 이뤄질 수밖에 없지만, 본격적으로 남북한이 직접교류를 할 수 있다면 그 남북한의 접경지역이 지금의 북중접경지역에서 이뤄지는 협력의 공간을 대체할 수 있다. 김정일 국방위원장이 신의주경제특구를 통해 홍콩식 개방을 추진하려던 시도가 좌절되자 북한은 금강산관광사업과 개성공단사업에 더 집중을 하였다. 개성공단을 운영함으로써 군사안보적 차원에서 대승적 결단이 필요했음에도 불구하고 북한이 얻는 경제사회적 효과가 더 컸기 때문이다. 아직 남한과는 경계를 국경이라고 공식적으로 인식하지 않지만, 이 경계를 중심으로 이어지는 협력은 국제사회의 국경협력의 양상과 크게 다르지 않다는 점도 주목해야 한다.

다섯째, 개성공단이 남한이 북한에 만든 국경의 섬이었다면, 북한도 남한에 국경의 섬을 만들 수 있어야 한다. 지금까지 남북한의 경

제협력은 ‘협력’이라기보다 ‘지원’에 가까운 것들이었다고 볼 수 있다. 남한의 다양한 행위자들이 북한에서 또는 북중접경지역에서 교류하는 것이 주를 이뤘다. 그런데 협력의 수준이 높아진다면, 북한 당국과 엘리트, 일반주민들이 남한에서 교류협력을 진행할 수 있어야 한다. 그것이 개성공단과 같은 형태의 사업시설이든지, 전문기술 교육 연수와 같은 교육의 형태이든지 남한에서 진행되고 북한에 핵심이익이 되는 공간이 만들어진다면 그것이 곧 북한에게는 국경의 섬이 되는 것이다. 국가차원의 핵심이익이 존재하는 공간을 자국이 스스로 정치적 불안정을 초래하거나 안보위협을 조성하여 경제 환경을 악화하는 행위는 할 가능성이 낮아진다. 이것이 남한이나 북한의 실질적 협력을 위해 쌍방이 국경의 섬을 만들기 위한 정책개발이 시급한 이유이다.

참고문헌

1. 단행본

박명규 외. 『노스코리안 디아스포라: 북한주민의 해외탈북이주와 정착 실태』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011.

제성훈·강부균. 『3기 푸틴 정부의 ‘대외정책개념’과 정책적 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2013.

통일연구원. 『북한인권백서 2017』. 서울: 통일연구원, 2017.

합참정보참모부 군정위. 『군사정전위원회 편람 4』. 서울: UN사령부 군사정전위원회, 1999.

현승수 외. 『주변국 국경안보: 이론과 실제』. 서울: 통일연구원, 2017.

Chung, Chin O. *Pyongyang Between Peking and Moscow: North Korea's Involvement in the Sino-Soviet Dispute, 1958-1975*. Ala: The University of Alabama Press, 1978.

Diener, Alexander C. and Joshua Hagen. *Border: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press, 2012.

Lee, Chae-Jin. *China and Korea: Dynamic Relations*. Stanford: Hoover Institution Press Publication, 1996.

曲星. 『中國外交 50年』. 南京: 江蘇人民出版社, 2000.

唐屹主編. 『外交部檔案叢書·界務類』. 第一冊 (東北卷). 台北: 中華民國外交部, 2001.

裴堅章主編. 『研究周恩來—外交思想與實踐』. 北京: 世界知識出版社, 1989.

- 陸忠偉 主編. 『非傳統安全論』. 北京: 時事出版社, 2003.
- 李長義·苗豐民. 『遼寧海洋功能區劃』, 北京: 海洋出版社, 2006.
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室. 『中國的核應急白皮書(全文)』. 北京: 中國國務院, 2016.
- 中華人民共和國外交部·中共中央文獻研究室編. 『周恩來外交文選』. 北京: 中央文獻出版社, 1990.
- 中华人民共和国外交部条约法律司. 『中華人民共和國邊界事務條約集』. 北京: 世界知识出版社, 2004.

2. 논문

- 강봉구. “강대국으로의 복귀?: 푸틴 시대의 대외정책.” 『슬라브연구』. 제30권 1호, 2014.
- 강수옥. “중국 조선족의 역사적 형성과 정체성.” 『디아스포라연구』. 제7권 1호, 2013.
- 김성진. “러시아 안보정책의 변화: 주요 안보문서를 중심으로.” 『슬라브학보』. 제33권 2호, 2018.
- 김수암. “탈북 청소년 강제송환 사건과 탈북자 보호 방안.” 『정세와 정책』. 7월호, 2013.
- 김일성. “서해수산업을 더욱 발전시킬 데 대하여.” 『김일성저작집 32』. 1977.
- _____. “황해남도의 경제를 발전시키는 데서 나서는 몇 가지 과업.” 『김일성전집 53』. 1973.
- 노영동·이현미. “북한과 러시아의 국경체제에 대한 연구.” 『백산학보』. 87호, 2007.
- 리영희. “북방한계선”은 합법적 군사분계선인가?: 1999년 6월 15일의 서해상 남북 해군 충돌 배경의 종합적 연구.” 『통일시론』. 통권 3호, 1999.

- 박선영. “한중 국경획정의 과거와 현재: 유조변, 간도협약, 북중비밀국경조약 분석을 중심으로.” 『북방사논총』. 4호, 2005.
- 박정민. “북핵 문제에 대한 러시아의 전략과 대응: 북한의 제1~4차 핵 실험을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제32권 2호, 2016.
- 박종철. “1960년대 중반의 북한과 중국: 긴장된 동맹.” 『한국사회』. 제10권 2호, 2009.
- _____. “중국의 민족정풍운동과 조선족의 북한으로의 이주.” 『한중사회과학연구』. 제13권 3호, 2015.
- 성원용. “러시아 극동지역 개발과 남·북·러 삼각협력의 과제.” 『국토』. 386호, 2013.
- 송영훈. “개성공단의 안보효과.” 박명규 엮음. 『개성공단』. 서울: 진인진, 2015.
- _____. “해외탈북이주 현상의 현황과 쟁점.” 『JPI 정책포럼』. no. 2012-15.
- 신범식. “푸틴 3기 러시아의 한반도정책.” 『한국과 국제정치』. 제29권 1호, 2013.
- 염인호. “중국 연변 조선족의 민족정체성에 대한 일고찰(1945.8~1950.말).” 『한국사연구』. 140호, 2008.
- 이상숙·宋文志. “1950~1960년대 조선족의 북한 이주와 북·중 협력.” 『북한연구학회보』. 제16권 1호, 2012.
- 이성우·우준모. “환동해권의 유라시아 이니셔티브: 다자협력을 통한 광역두만강개발계획(GTI)의 활성화와 확대 가능성 모색.” 『국제지역연구』. 제19권 4호, 2016.
- 이장희. “서해5도의 국제법적 쟁점과 그 대응방안.” 『외법논집』. 제10집, 2001.
- 임규정·서주석. “북방한계선의 역사적 고찰과 현실적 과제.” 『현대이념연구』. 제14권, 1999.
- 장덕준. “러시아의 신동방정책과 동북아.” 『슬라브학보』. 제29권 1호,

- 2014.
- 장덕준. “북한 핵 문제에 대한 러시아의 입장과 대러 협력 방안.” 『중소 연구』. 제40권 2호, 2016.
- _____. “최근 북러관계의 변화: 현황, 동인, 전망 및 한국의 대응.” 『러시아연구』. 제24권 2호, 2014.
- 장세호. “러시아 ‘신 동방정책’의 본질과 대러접근 방안.” *Acta Eurasiatica*, vol. 7, no. 1, 2016.
- 장용석. “서해 북방한계선과 평화협력특별지대 재론.” 『통일문제연구』. 제25권 1호, 2013.
- 정은이. “접경지역 단동에 대한 현지조사.” 『KDI 북한경제리뷰』. 4월호, 2013.
- 제성훈. “네 개의 전선, 러시아의 대응: 푸틴 4기 정부 출범 전야의 러시아 대외관계.” *RUSSIA REPORT: Issues & Analysis*. 용인: 한국외대 러시아연구소, 2018.
- _____. “북핵 문제에 대한 러시아의 인식과 정책적 지향: 중국과의 입장을 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 제28집 1호, 2010.
- 한명섭. “조중국경조약의 승계에 관한 연구,” 경희대학교 법학과 박사학위논문, 2011.
- 홍완석. “동북아 다자안보: 러시아의 정책과 한·러 협력.” 『슬라브연구』. 제27권 2호, 2011.
- Brah, Avtar. “Diaspora, Border, and Transnational Identities.” In *Cartographies of Diaspora: Contending Identities*, New York: Routledge, 1996.
- Kolossov, Vladimir. “Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches.” *Geopolitics*, vol. 19, no. 1, 2005.
- Lee, Yong-jin. “The Maritime Policy and Sea Law of North

- Korea.” *Vantage Point*, vol. IX, no. 7. 1986.
- Newman, David. “Borders and Bordering: Towards an Interdisciplinary Dialogue.” *European Journal of Social Theory*, vol. 9, no. 2. 2006.
- Newmen, David. “On Borders and Power: A Theoretical Framework.” *Journal of Borderlands Studies*, vol. 18, issue 1. 2003.
- Oomen, T. K. “Contested Boundaries and Emerging Pluralism.” *International Sociology*, vol. 10, no. 3. September 1995.
- Paasi, Anssi. “Boundaries as Social Processes: Territoriality in the World Flows.” *Geopolitics*, vol. 3, no. 1. 1998.
- Parker Noel, and Nick Vaughan-Williams. “Critical Border Studies: Broadening and Deepening the ‘Lines in the Sand’ Agenda.” *Geopolitics*, vol. 17, issue 4. 2012.
- Parker Noel, et al. “Lines in the Sand? Towards an Agenda for Critical Border Studies.” *Geopolitics*, vol. 14, issue 3. 2009.
- Pinilla, Daniel Gomà. “Border Disputes between China and North Korea.” *China Perspectives*, no. 52. March–April 2004.
- Starr, Harvey. “On Geopolitics: Spaces and Places.” *International Studies Quarterly*, vol. 57, no. 3. 2013.
- Yang, Tae-jin. “Territorial Dispute between North Korea and Communist China.” *Vantage Point*, vol. 6, no. 6. 1983.
- 廖心文. “老一辈革命家与边界问题.” 『党的文献』. 2013年 第4期.
- 李偉·符春華. “非傳統安全與國際關係.” 中國現代國際關係研究所. 『全球戰略大格局: 新世紀中國的國際環境』. 北京: 時事出版社, 2000.
- 沈志華·董潔. “中朝邊界爭議的解決(1950–64年).” 『二十一世紀雙月刊』.

2011年 4月號.

沈志华. “事与愿违: 冷战年代中国处理陆地边界纠纷的结果.” 『二十一世紀双月刊』, 2014年 8月號.

Забровская, Л.В. “Миграционный вектор сотрудничества России и КНДР.” *Таможенная политика России на Дальнем Востоке*, no. 4, 2014.

Захарова, Л.В. “Экономические отношения России и КНДР в XXI в.” *Азия и Африка сегодня*, no. 5, 2015.

Киреев, Антон А. “Европейская и дальневосточная границы России—две модели управления.” *Ойкумена*, no. 2, 2012.

Козлов, Л. “Фактор КНДР в экономическом развитии Дальнего Востока России.” *Азия и Африка сегодня*, no. 4, 2018.

Мишин, В.Ю. “Россия – КНДР: взаимный поиск путей интеграции. Возможности и перспективы.” *Россия и АТР*, no. 2, 2016.

Троякова, Тамара Г. “Роль российского Дальнего Востока в развитии отношений с КНДР.” *Известия Восточного института*, 3 (31), 2016.

Шарафетдинова, А.И. “Сотрудничество России и КНДР в области привлечения трудовых ресурсов в условиях международных санкции.” *Корея перед вызовами*, М, ИДВ РАН, 2017.

3. 기타자료

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China,
Peking, November 18th, 2000.

Stepan, Matthias and Jessica Batke. “*Party and state Leading Small Groups in the PRC*,” <<http://www.researchgate.net>
Party and state Leading Small Groups> (Accessed September 18, 2018).

“外交部關於邊界委員會工作問題的報告.” 1958年 7月 16日. 『廣西自治區檔案館』. X50/2/290.

“外交部致東北人民政府函.” 1950年 4月 24日. 『中華人民共和國外交部檔案館』. 106-00021-03.

Егоров, Иван. “Граница на плаву. Впервые со времен СССР идёт массовое строительство кораблей для погранслужбы.” *Российская газета*, 2015.

Кириянов, Олег. “Пиар-успех Кима. В Сингапуре прошла историческая встреча лидеров США и КНДР.” *Российская газета*, 2018.

Рензин, О.М. “Экономические отношения России и КНДР и развитие Дальнего Востока.” *Внешняя торговля России*, 2017.

“Александр Мацегора: Трампу лучше воздержаться от ударов по КНДР.” *РИА Новости*, 2017.

“Житель Владивостока будет судиться с США за снятие с себя санкций по КНДР.” *Примамедиа*, 2017.

“Журнал О. Полеты в мечтах и наяву.” *Российская газета - экономика Дальнего Востока*, 2016.

- “Малоизученная страна” Северная Корея.” *Фонд “Общественное мнение.”* 2013.
- “Партнеры ОАО “РЖД” выразили заинтересованность в развитии Хасанского направления перевозок.” *РЖД.* 2017.
- “Ракетный шантаж Кима грозит обвалить приморские стройки.” *Примамедиа.* 2017.
- “Социально-экономическое положение Дальневосточного федерального округа в 2016.” *Федеральная служба государственной статистики.* М. 2017.
- “Внешняя торговля ДФО.” *Дальневосточное таможенное управление ФТС.*
- “Заявление официального представителя МИД России М.Л. Камынина в связи с ядерным испытанием в КНДР.” 2006.
- “Информация о делимитации и демаркации государственной границы Российской Федерации.” *Пограничная служба ФСБ России.*
- “Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с проведением американо-северокорейской встречи на высшем уровне в Сингапуре.” 2018.
- “О развитии ситуации на Корейском полуострове.” 2018.
- “Конвенция между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Корейской Народно-Демократической Республики о порядке урегулирования пограничных вопросов”
- “Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Корейской Народно-Демократической Республикой о прохождении линии советско-корейской государственной границы”

“Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и
Корейской Народно-Демократической Республикой о
разграничении экономической зоны и континентального
шельфа”

“Договор между Правительством Союза Советских
Социалистических Республик и Правительством
Корейской Народно-Демократической Республики о
режиме советско-корейской границы”

“Дополнительный Протокол между Российской Федерацией и КНДР
к Протоколу между правительством СССР и КНДР о
демаркации советско-корейской государственной границы
2004 г.”

〈신문 및 방송〉

『뉴데일리』.

『동아일보』.

『데일리 NK』.

『러시아의 소리』.

『로동신문』.

『북한개혁방송』.

『서울신문』.

『연합뉴스』.

『자유아시아방송(RFA)』.

『조선일보』.

『조선중앙통신』.

『조선중앙TV』.

『중앙일보』.

『파이낸셜 뉴스』.

『한국일보』.

『BBC 코리아』.

『NK 투데이』.

『Korea Times』.

〈자료〉

Toloraya, Georgy. “Kim–Trump Summit: How David Defeated Goliath.” *Valdai Club* 2018. <<http://valdaiclub.com>>

百度 <baijiahao.baidu.com>.

中共中央文獻研究室 <www.wxyjs.org.cn>.

Ермакова, София. “Северная Корея: граница с Россией. Описание, протяженность и интересные факты,” *FB.ru* 2017.

<<http://fb.ru/article>>

“Граница нашей Родины. ИНФОграфика #917508,”

<<http://visualrian.ru>>

“Мост Дружбы,” *Википедия* <<https://ru.wikipedia.org>>

“Российско–северокорейская граница, История и значение,” *Википедия*

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

“Северную Корею посетили около четырех тысяч приморских туристов.” *Информ. агентство Приморье 24*.

<<http://primorye24.ru/news/post>>

“Сондовонский детский международный лагерь. 30я смена.”

LIVEJOURNAL <<https://artem-samsonov.livejournal.com>>

“Соседи РФ и протяженность границ РФ в км.”

<<https://ruskerealie.zcu.cz>>

최근 발간자료 안내

KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵 실험 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

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵 실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵 실험 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 북핵 실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병근
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

연구보고서

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·채무·양허권의 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 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한체제지속성 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	박종철 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 핵 실험 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 넘어서는 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	전환기 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 구상과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조영아, 최은영 9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외 12,000원
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

2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍민	6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 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 통일·대북정책: 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.

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경 협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	이기태 외	12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원

2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화번영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외	12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원

논총

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
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원

기타

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.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

1. 회원 구분

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

2. 가입방법

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

3. 회원 특전

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

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 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.

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



북한과 주변국의 국경안보