

러시아의 신동방정책과 한러협력 방안

윤 성 학 *

- I. 서 론
- II. 러시아 신동방정책의 등장배경과 한계
- III. ‘신동방정책’의 주요 전략과 정책
- IV. 러시아 극동지역에서 한러협력과 과제
- V. 결 론

요 약

2012년 출범한 푸틴 2기 정부에서 본격적으로 추진된 ‘신동방정책(New East Asia Policy)’의 목적은 러시아가 성장하고 있는 동아시아 시장에 참여하여 유럽으로 경사된 경제구조를 바로잡고 국토의 균형 발전을 통해 장기적으로 강대국 러시아의 발전을 도모하는데 있다. 러시아는 신동방정책 실현을 위해 극동의 선도개발특구, 블라디보스톡 자유항, 그리고 천문학적인 인프라 구축 및 산업재조정을 시도하고 있다. 러시아는 신동방정책을 성공시키기 위해 중국과의 전략적인 협력을 지속하는 가운데 한국과의 다양한 협력을 추진하고 있으며 나아가 북한을 적극적으로 끌어들이고 있다. ‘남북러 3각 협력’ 사업으로 대륙철도 연결사업, 나진항 종합개발 사업, 남북러 송전망 연결사업, 광역두만강개발계획 추진사업, 두만강 국제관광구 조성 사업, 연해주 농업협력사업, 그리고 남북러 가스관 연결 사업 등이 있다. 남북러 협력사업이 현실화되기 위해서는 남북관계의 개선이 필요하며 실현 가능성 높은 프로젝트를 우선적으로 추진하는 것이 중요하다.

* 고려대학교 러시아CIS 연구소 연구센터장

I 서론

2015년 9월 4일, 베이징에서 막 날라온 푸틴 러시아 대통령은 동방경제포럼(Eastern Economic Forum)¹⁾에서 “러시아는 극동지역을 아시아태평양 경제권에 하루 빨리 통합시키고... 러시아의 자원과 아시아의 기술이 조화를 이루어야”한다고 주장하였다.²⁾ 푸틴은 ‘아태지역 국가들은 세계 경제의 견인차이자 상품 및 서비스 시장이며... 이 지역 국가들과의 관계 강화는 러시아에 전략적 의미를 가지는 일’이라고 연설하였다. 러시아는 이러한 전략적 목표를 위해 극동지역에서 단일전력망을 구축하는 ‘에너지 브리지’ 사업, 아태지역에 유럽입자물리학연구소(CERN)와 유사한 과학센터 설립 사업, 특별경제지구인 선도개발구역 프로젝트, 블라디보스톡 자유항 프로젝트 등 다양한 협력방안과 개발방안을 제시하였다.

러시아는 최근 유가하락과 우크라이나 사태 개입에 따른 서구의 제재 속에서 2009년 이후 최악의 경기 침체를 겪고 있다. 2015년 경제성장률은 마이너스 3~5% 정도 예상되고 있으며 8~9월에는 주가와 루블화의 대폭락으로 큰 고통을 받고 있다. 이러한 상황에서 중국을 중심으로 고성장하고 있는 극동과 동아시아 지역은 러시아 경제의 탈출구로 부상하고 있다.

그러나 러시아의 ‘아시아로의 선회(pivot to Asia)’는 서방측의 제재 조치와 압박 속에서 국제적 고립을 탈피하고자 하는 전술적 차원의 움직임만은 결코 아니다. 우크라이나 사태 이전 러시아는 수년전부터 이미 유럽 시장의 발전 가능성에 회의를 느끼며 상대적으로 성장 가능성이 높은 아시아를 주목하였다. 지난 몇 년 동안 러시아의 對 EU 에너지 자원 수출은 소폭 증가하고 있지만 중국을 비롯한 아시아

1) 동방경제포럼은 2015년 5월 19일, 러시아 연방 대통령 칙령 250호로 발효되었다. 이 포럼은 극동 지방의 경제 발전 가속화를 위한 협력과 아시아-태평양 지역의 국제 협력을 확대하기 위하여 블라디보스톡 시에서 매년 진행될 예정이며 첫 포럼은 2015년 9월 3일에서부터 5일까지 열렸다. 2015년 프로그램에는 ‘러시아 극동 지역의 새 경제 정책’, ‘러시아 극동지역의 힘’, ‘아태지역의 미래’라는 세 가지 주요 주제로 열렸다. 동 포럼에는 러시아 국내는 물론 미국, 일본, 중국, 한국 등 정부 인사와 주요 기업인들이 참여하여 러시아 정부가 추진하고 있는 각종 극동 개발 프로젝트들을 설명을 듣고 참여 방안을 논의하였다. 유리 트루트네프 러시아 부총리는 “31개 국가에서 2천명이 넘는 기업 대표들이 참석해 1천900억 루블(약 3조3천억 원) 규모 약 40개 협정이 체결됐다”고 설명했다. <http://ko.forumvostok.ru/news/east-russia-economic-forum-will-introduce-new-mechanisms-for-the-development-of-east-russia.html>

2) http://sputniknews.com/radio_red_line/20150904/1026602258.html (검색일 : 2015년 9월 6일).

와의 교역은 크게 증가하고 있다. 중국, 한국, 일본, 인도, 베트남 등 아시아 국가들은 러시아의 에너지 자원 수출 시장으로 높은 가능성을 갖고 있으며 이 지역의 경제성장 또한 러시아의 입장에서는 매력적이다.

러시아는 성장하고 있는 동아시아 시장에 참여하여 유럽으로 경사된 경제구조를 바로잡고 국토의 균형 발전을 통해 장기적으로 강대국 러시아의 발전을 노리고 있다. 러시아 정부의 이 같은 노력은 ‘신동방정책(New East Asia policy)’³⁾으로 요약된다. 이 논문에서는 러시아의 ‘신동방정책’이 출현 할 수밖에 없었던 배경과 한계, 주요 전략과 정책, 그리고 중국 못지않게 중요한 협력 파트너로 부상하는 한국과의 협력방안에 대해서 살펴볼 것이다. 한국의 입장에서 러시아의 적극적인 극동정책은 답보 상태에 빠진 남북관계를 개선시킬 수 있고, 또한 유라시아 지역의 거대한 개발 프로젝트에 동참하여 새로운 경제성장 동력을 발굴할 수 있다는 점에서 매력적이다.

II

러시아 신동방정책의 등장배경과 한계

1. 신동방정책의 등장배경

2012년 대선에서 세 번째로 당선된 푸틴은 대외정책적 과제로 ‘유로-태평양국가(Euro-Pacific State)’⁴⁾라는 정체성을 주장하며 아시아태평양 지역으로 적극 진출하겠다는 ‘신동방정책’을 제시하였다. 푸틴은 2012년 12월 12일 국정연설에서

3) 신동방정책의 기본 골격은 2012년 2월 ‘러시아와 변화하는 세계’라는 제목으로 러시아 일간지에 게재된 푸틴의 기고문과, 동년 5월에 발표된 ‘대외정책 실행 조치에 관한 행정명령’에 잘 나타나 있다. 이 문건들에서 러시아 연방정부는 중국 한국 일본 등 동북아 주요 국가를 포함한 아태 지역 국가와의 경제 및 외교적 협력을 심화해 나갈 것임을 천명했다. 그러나 러시아정부가 공식적으로 ‘신동방정책’(New Eastern Policy)이라고 명명한 적은 없다. 러시아 외교 전문가들은 신동방정책을 ‘아시아로의 중심축 이동(pivot to Asia)’으로 표현하였다. 19세기 극동으로의 러시아의 팽창적인 대외정책을 동방정책이라고 한다면 2012년 푸틴의 아태지역으로의 본격적인 진출 정책을 ‘신동방 정책’으로 부를 수 있을 것이다. 장덕준(2014), p.230.

4) Sergey Karaganov, “Russia’s Asian Strategy”, Russia in Global Affairs, 2 (July 2011). <http://eng.globalaffairs.ru/pubcol/Russias-Asian-Strategy-15254>; “The Year 2010: Was Russia Looking to the East?”.

“21세기 러시아 발전의 방향은 동쪽을 향하고 있다. 시베리아와 극동은 우리의 거대한 잠재력이며 이 잠재력을 반드시 실현해야 한다”⁵⁾고 강조하면서 이를 통해 아시아·태평양 지역에서 러시아가 합당한 지위를 차지하여야 한다고 주장하였다. 푸틴은 극동지역 개발에 국가적 노력을 경주하고 이를 통해 19세기 이후 러시아가 다시 아시아로의 재복귀를 추진하겠다는 의사를 밝힌 것이다.

러시아의 신동방정책은 2012년 9월, 블라디보스톡에서 열린 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의를 전후해 본격적인 모습을 드러냈다. 러시아는 APEC 회의에서 식량안보 등 굵직한 의제를 주도함으로써 아태 지역에서 주요 역할을 수행할 수 있는 구성원으로서의 이미지를 구축했다. 특히 블라디보스톡을 극동의 수도로 격상시켜 아태 지역 국가와의 협력을 위한 거점으로 삼았다. 이를 위해 러시아는 공항 개보수, 금문교 설치, 루스키 섬 개발 등 천문학적 투자를 블라디보스톡에 쏟아 부었다.

러시아가 신동방정책을 적극 추진하게 된 배경은 크게 세 가지로 분석된다. 첫째, 중국 등 동아시아 경제가 서구를 대신하여 세계경제의 중심으로 부상하기 때문이다. 러시아는 이미 오래전부터 동아시아 경제의 경제적 역동성을 주목해왔다. 2009년부터 유럽은 재정위기가 발생하여 러시아와의 교역과 투자가 줄어들었으며, 러시아는 유럽을 보완하거나 대체할 수 있는 시장으로 아태 지역 국가들과의 협력을 강화하기 시작하였다. 특히 G2로 급부상한 중국이 세계경제의 중심으로 떠오르고 있는 것이 가장 큰 자극이 되었다.

둘째, 미국의 유라시아 진출에 대한 적극적인 대응이다. 2011년 미국은 이라크와 아프가니스탄 전쟁 등 중동에 집중해 온 미국이 외교·군사정책의 중심을 아시아로 이동시키겠다는 ‘아시아 중시(Pivot to Asia)’ 전략을 채택하였다. 이 정책의 최종 목표는 유라시아 지역에서 더 이상 중국의 영향력을 좌시하지 않겠다는 것이다. 중국은 미국이 전략적으로 가장 견제해야 될 국가가 되었다. 러시아는 미국의 이러한 움직임에 대해 한편으로는 중국과의 전략적 동맹을 강화하고 다른 한편으로는 한국, 북한, 일본 등과 보다 밀접한 외교를 전개하고 있다. 러시아 또한 아시아·태평양

5) Владимир В. Путин, Послание Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г./Президент России—Официальный сайт. <http://news.kremlin.ru/news/17118/print> (검색일: 2013.10.23.).

지역에서의 미국과의 전략적 균형을 맞추고 동아시아 지역에서 전통적인 강대국으로 부활하기 위해 신동방정책을 추진하고 있는 것이다.⁶⁾

셋째, 석유 천연가스 등 에너지 자원의 주요 수출국인 러시아는 동시베리아 및 극동 지역으로 생산지를 확대하고 동북아 및 아태 지역으로 수출시장을 다변화에 대응하기 위해서이다. 신동방정책은 극동의 에너지 생산과 수출의 잠재력을 극대화하여 세계 에너지시장에서 러시아의 입지 강화, 에너지산업의 경쟁력 향상, 수출 노선 다변화, 에너지 가공산업 육성 등 적극적 개발의지를 담고 있다. 2014년 1월 에너지부에서 발표한 ‘2035년까지의 장기 에너지전략’에 따르면, 에너지 자원 수출에 있어 향후 아태지역 비중을 2035년 28%, 그 중에 원유 및 석유제품 비중은 현재의 12%에서 23%, 가스는 6%에서 31%까지 각각 증대시켰다.⁷⁾ 러시아는 이를 위해 극동 시베리아지역 내 석유 가스 매장지 개발, 파이프라인(ESPO 송유관, Sila Sibiri 가스관, 알타이 가스관) 확충 및 신규 건설, LNG 설비 건설, 북극항로 개발 등을 적극적으로 추진하고 있다.

〈그림 1〉 ‘Sila Sibiri(시베리아의 힘)’ 가스관



6) Dmitry Trenin, "Russia Can Pivot to the Pacific, Too," *The Globalist*, September 7, 2012.

7) 2014년 5월 러-중국 간 가스계약을 포함해서 그동안 중국과 체결한 석유 가스의 대규모 장기공급계약 물량을 감안할 때 러시아의 對 아태지역 수출비중 목표치(28%) 달성 시점은 2035년보다 앞당겨 질 것으로 예상되고 있다.

2. 신동방정책의 한계

러시아가 신동방정책을 통해 동아시아에 복귀하려고 하고 있지만 지난 20년 동안 이 지역 사정은 많이 달라졌다. 무엇보다 중국이 경제력을 바탕으로 동아시아 지역의 실질적인 패권국가로 등장하고 있으며 미국의 군사력과 소프트파워는 여전히 굳건하게 자리 잡고 있다. 이 와중에 북한은 체제생존을 위해 핵 개발에 총력을 기울이고 있는 실정이다. 실질적으로 동북아에서 러시아의 역할은 많은 제약점을 갖고 있다. 러시아는 이 지역에서 아시아라는 공통의 역사적 유산을 갖고 있지 않으며 지나치게 넓은 영토에 낮은 인구밀도로 경제교류에서 소외되고 있는 가운데, 자원 개발과 수출이라는 낮은 수준의 경제적 이해만 갖고 있다. 러시아는 1990년대부터 동북아에서 국제협력의 다자 틀에 참여하고 있지만 영향력은 매우 제한적이다. 북한 핵과 미사일 문제에 있어서도 중국과의 조정을 통한 영향력 행사에 머물러고 있으며, 김정은 등장 이전 북한도 러시아보다는 중국과의 관계를 우선적으로 삼고 있다.

특히 러시아에게 있어 중국은 한편으로는 미국이라는 강대국에 공동으로 대응하는 전략적 파트너지만 장기적으로는 극동지역의 가장 강력한 경쟁세력으로 등장할 가능성이 높다. 이에 따라 러중관계가 전반적으로 순항을 계속하고 있는 상황임에도 러시아는 극동지역에 있어서 중국의 지나친 영향력 확대를 경계하고 있다. 러시아는 중국을 견제하고 대신할 수 있는 전략적 협력국가로 한국을 염두에 두고 있으며 다양한 차원의 프로젝트를 제시하고 있다. 그러나 한국은 여전히 한미동맹을 가장 우선시하기 때문에 러시아와의 전면적 협력에 나서지 못하고 있는 실정이다.

러시아의 극동개발의 또 다른 문제점은 북한 리스크이다. 러시아는 극동의 전략적 가치(자원 공급, 유라시아 교통망) 극대화에 가장 큰 장애 요소로 북한으로 보고 있으며, 이에 따라 북한의 개혁 및 개방을 적극 촉구하고 있는 실정이다. 나아가 러시아 정부는 종잡을 수 없고 예측과 통제가 어려운 북한체제보다는 경제적으로 러시아와의 협력 시너지가 높은 ‘통일한국’을 훨씬 매력적인 카드로 보고 있다.⁸⁾ 드미트리 라빈(Dimitri Rabin) 교수는 “러시아가 야심차게 추진 중인 극동·시베리아

8) 제빈(A. Zevin)은 미군이 주둔하고 있는 8천만의 통일된 한국은 러시아의 국익과는 반대된다는 주장하고 있지만 독일통일의 과정에서도 러시아가 적극적인 역할을 수행하고 이후 가장 중요한 우방이 되었다는 점에서 통일한국에 대해 러시아는 중국, 일본, 미군 등 다른 어떤 국가보다도 호의적이라고 할 수 있음.

개발의 핵심 과제들은 폐쇄적이고 신뢰성이 낮은 현재의 북한 정권이 유지되면 성공하기 어렵다”며 “한국 주도의 통일은 러시아의 극동과 시베리아 개발을 본격화할 수 있는 기반을 마련할 수 있다”고 말했다.⁹⁾

마지막으로 러시아의 극동개발의 실질적인 문제점은 개발에 필요한 막대한 자원 확보이다. 2012년 푸틴은 블라디보스톡 APEC 회의에서 제시된 16개 프로젝트를 제안했지만 자원 조달 계획 중 민간 자원 의존이 약 1조7천억 루블로 86%나 되어 자원 조달이 의문시되고 있다. 푸틴은 최근 극동개발을 관장하는 극동발전부의 예산과 인력을 대폭 감소시켰으며, 극동의 주지사, 시장 등의 업무 태만과 자원 낭비에 대해 비판하고 있다. 또한 극동개발부를 중심으로 자원 조달을 위한 외국인 투자 유치를 촉구하고 있다. 러시아는 부족한 자원 조달을 위해 무엇보다 중국, 한국, 일본 등을 끌어들이 수 있는 투자 유치에 주력하고 있다.

III

‘신동방정책’의 주요 전략과 정책

1. ‘신동방정책’의 주요 전략

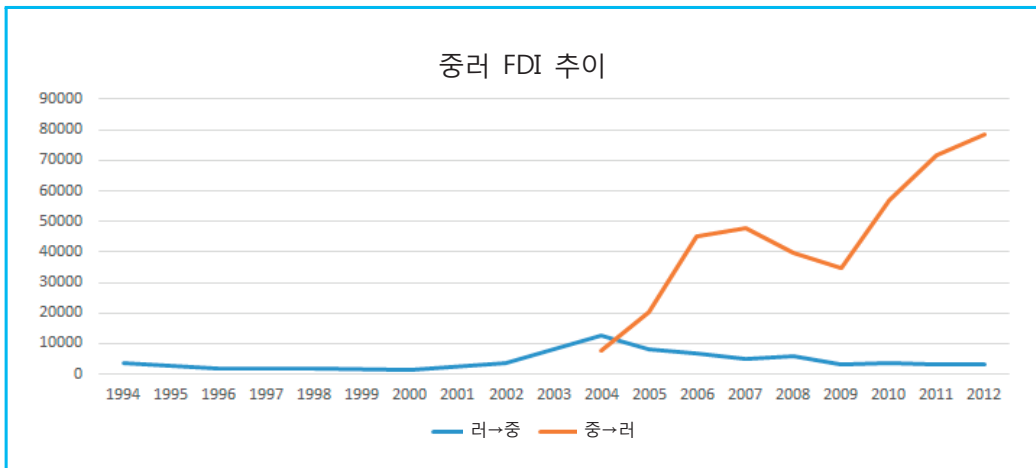
러시아 신동방정책의 핵심 전략은 중국과의 정치, 군사, 경제 등 전방위적인 협력을 강화하면서도 중국에 완전히 포섭당해서는 안 된다는 점이다. 신동방 정책의 가장 중요한 파트너인 중국은 경제력이나 인구에서 러시아를 압도하고 있다. 러시아는 중국을 견제하지 않고 전면적 협력을 추진할 경우 극동이 자연스럽게 중국으로 넘어갈 수 있다고 우려하고 있는 것이다. 실제로 러시아와 중국은 경제협력은 증가하고 있지만 투자는 전적으로 중국이 주도하고 있다. 예를 들어 2012년 4월 러시아

9) 2012년 10월 23일 모스크바에서 열린 “러시아의 아시아 전략 일부로서의 러·한 협력” 발표 내용. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/10/29/2012102900250.html?Dep0=twitter&d=2012102900250 (검색일 : 2015년 8월 7일).

직접투자펀드(RFD)와 중국투자회사(CIC)는 ‘러시아-중국 투자펀드 설립에 대한 양해각서’를 체결하였는데, 아래 <그림 2>에서 보듯이 러시아에서 중국의 해외직접 투자 규모는 지속적인 상승곡선을 그리고 있다.

중국은 정치적으로도 극동 진출을 활발히 추진하고 있다. 시진핑은 2013년 취임 후 첫 방문국으로 러시아를 선택하였으며 막대한 규모의 투자와 무역을 약속하였다. 특히 몇 년 동안 끌어온 러시아산 가스의 중국 수입 협상을 타결 지었다.¹⁰⁾ 결국 2014년 9월 1일 중국과 러시아는 야쿠티야 공화국 수도 야쿠츠크에서 ‘시베리아의 힘(Сила Сибири)’ 가스관¹¹⁾ 기공식을 개최하여 이 가스를 수입하고자 하였던 한국과의 경쟁에서 승리하였다.

<그림 2> 중국과 러시아의 상호 FDI 추이



자료: Chinese statistical yearbook('97-'13)

10) 러중 양국은 극동 가스를 블라디보스톡을 통해 동북 3성으로 보내는 ‘동부노선 가스관’을 건설해 2018년부터 30년 동안 매년 380억㎥의 러시아 천연가스를 중국에 공급하기로 합의했다. 그러나 가스 가격은 아직도 명확하게 확정된 것은 아닌 것으로 판단된다.

11) ‘시베리아의 힘’ 가스관은 시베리아 이르쿠츠크의 ‘코빅타’와 야쿠티야 공화국의 ‘차안다’ 등 2개 대형 가스전에서 생산되는 가스를 태평양 연안의 극동 지역까지 운송하는 총 연장 약 4,000km의 가스관이다. 러시아는 30년 동안 중국에 연간 380억 ㎥의 천연가스를 공급하기로 했지만 두 나라는 아직 가스 공급 가격을 결정짓지 못하였다.

러시아는 전통적으로 극동에서 중국의 영향력을 상쇄하기 위해 다양한 삼자 및 양자관계 속에서 자국의 이익을 실현하기 위한 정책을 추진하고 있다. 러시아의 입장에서 가장 바람직한 협력구도로 ‘러-중-북’ 및 ‘러-북-남’ 등의 삼각협력을 통한 에너지, 물류, 농업, 의료와 교육 등 다면적 협력을 추진하는 것이다. 러시아는 아시아태평양 국가들과의 협력강화를 통해 극동과 시베리아의 낙후성과 취약성을 보강함으로써 동아시아 지역에서 중국의 독주를 견제하고자 하는 의도를 갖고 있다. 이를 위해 러시아는 시베리아 및 극동지역의 개발 프로젝트에 일본, 한국, 또는 필요에 따라 미국과 유럽 등 서방국가들을 참여시키는 것을 적극 추진하고 있다.

러시아의 중국 견제 전략의 핵심적인 국가는 바로 한국이다.¹²⁾ 한국은 러시아가 필요로 하는 기술력과 경영 능력, 자본을 갖고 있으며, 반대로 한국은 러시아의 자원과 원천 기술, 그리고 물류 시스템을 필요로 하고 있다. 이에 따라 한국과 러시아는 가스관 연결, 대륙철도연결 사업, 전력망 연결사업 등 메가 프로젝트 등을 추진할 수 있는 가장 효과적인 파트너 국가로 간주된다.

이러한 한러관계 발전에 가장 큰 장애요인은 북한이다. 러시아는 북한의 고립을 저지하고 북한을 경제협력에 끌어들이기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 북한을 잘 설득 회유한다면 경제적 가치가 높은 한국과의 경제협력의 장애를 제거할 수 있을 뿐만 아니라 북한 핵문제의 평화적 중재를 통해 무너져 내린 러시아의 국가적 위상을 회복할 수 있기 때문이다. 2013년 9월에는 극동의 하산에서 나진항에 이르는 54km 구간의 철도를 현대화시키는 공사를 러시아 주도로 완공하였다. 2014년 3월에는 북러 정부 간 공동위원회 러시아 측 대표를 맡고 있는 갈루쉬카(Aleksandr Galushka) 러시아 극동개발부 장관이 평양을 방문하여 현재 1억 1,200만 달러에 머물러 있는 양국 간 교역량을 2020년까지 10억 달러까지 끌어올리기로 합의하였다. 2014년 4월에는 러시아 극동연방관구 대통령 전권대표이자 부총리인 트루트네프(Yury Trutnev)가 극동지역의 주지사들을 대동해 평양을 방문하여 소방차 수십 대를 북한에 기증하였다. 2014년 11월 푸틴은 최룡해를 모스크바로 불러들여 김정은을 2015년 5월 전승절에 초청하기도 했다.

12) 일본이 아닌 한국이 가장 중요한 전략적인 파트너 국가로 선정된 이유는 일본의 북방 4개 도서를 둘러싼 갈등 때문이다. 러시아는 일본과 함께 블라디보스톡에 대규모 LNG기지를 건설하는 등 다양한 에너지 협력 사업을 추진하고 있지만 예정된 푸틴 방일이 연기되는 등 러일관계는 순탄하지 못하다.

2. ‘신동방정책’의 주요 내용

러시아의 신동방정책은 크게 에너지·자원 분야, 교통·물류 분야, 산업협력 분야 등으로 나눌 수 있다. 러시아는 무엇보다 에너지·자원 협력을 통해 극동 지역에서 에너지 자원의 공동 개발 및 아시아 국가에 대한 판매 확대하고자 한다. 러시아는 이를 위해 2014년 중국과 시베리아 천연가스 개발 및 2018년부터 연간 약 380억 입방미터(m^3)를 30년간 공급하기로 합의하였다. 나아가 러시아는 세계 최대의 에너지 소비국 가운데 하나인 한국과 일본 등의 에너지 개발과 파이프라인 건설 등의 인프라 투자에 참여할 계획이다.

동북아 에너지 시장은 기본적으로 한국, 중국, 일본 등의 에너지 수입국들과 유일한 에너지 수출 국가인 러시아로 ‘공급독점과 경쟁적 수요과점’ 구조로 되어 있다. 게다가 에너지 자원은 다른 자원과 달리 유한한 자원이라는 점에서 이를 차지하기 위해 동북아 국가들은 협력모델보다 경쟁모델을 선택할 수밖에 없는 구조이다.¹³⁾ 자원 배분의 효율성 측면에서 본다면, 동북아 에너지 시장 구조는 에너지 자원의 개발과 이용 면에서 효율적인 구조를 갖지 못하고 있다.

러시아 가스는 막대한 잠재력으로 동북아 경제협력의 실질적인 성과로 자리 잡을 수 있을 것이다. 2008년 이명박 대통령의 합의처럼 북한을 통과하는 PNG가 연결될 경우 러시아의 사하공화국과 동시베리아 가스전 개발이 활성화되고 한국과 중국, 나아가 일본이 에너지 경제협력이 본격화될 것이다.¹⁴⁾

둘째, 러시아는 유럽과 아시아를 연결하는 지정학적 장점을 이용하여 교통·물류 협력을 적극 추진하고 있다. 무엇보다 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도종단철도(TKR) 연결 프로젝트의 시범사업으로 추진된 ‘나진-하산’ 철도 개보수 사업 완료 및 향후 TSR의 복합 물류기지로 추진하고 있다. TSR과 TKR 연결로 인해 아시아와 유럽을 연결하는 새로운 복합운송 루트가 완성되면 러시아는 운송루트의 핵심적인 역할을 할 것이다.

13) 윤성학(2008), p. 234.

14) 러시아 가스를 LNG로 압축시켜 보내는 것은 러시아의 입장에서는 가스관도 만들고 LNG 플랜트도 만들어야 하는 이중의 투자가기 때문에 실질적인 방안이라고 할 수 없다. 시간이 걸리더라도 북한을 설득하여 PNG로 연결하는 것이 LNG보다는 훨씬 경제적이고 동북아 안정에 결정적인 기여를 할 수 있다.

셋째, 극동 주요 거점 도시 개발이다. 러시아는 2015년 7월에 역사적인 '블라디보스톡 자유항법'을 발표시켰다. 블라디보스톡은 물론, 보스토치니, 자루비노를 포함하는 연해주 남부 13개 지역을 아우르는 블라디보스톡 자유항은 러시아 극동 지역의 경제지형을 바꾸어 놓을 만큼 중요한 의미를 가지고 있다. 비자발급 간소화, 24시간 통관업무, 거주자에 대한 각종 세금혜택 등이 주어지는 등 기존의 러시아의 대외경제 정책에서는 찾아보기 어려운 획기적인 내용들을 담고 있다. 자유항의 규모와 법규들은 극동지역 개발에 대한 푸틴 정부의 적극적인 의지를 반영하고 있다. 자유항법의 발효는 연해주 지역을 동북아의 물류운송, 에너지, 어업, 관광 등의 복합적인 경제중심지역으로 완전히 탈바꿈시키기 위한 러시아의 전략적인 결정이다. '블라디보스톡 자유항' 프로젝트는 블라디보스톡 항을 비롯한 연해주 여러 지역을 홍콩·싱가포르 등과 유사한 세계적 자유항으로 개발하려는 계획으로 역시 러시아 정부가 전폭적 지원 방침을 밝힌 사업이다.

마지막으로 러시아는 극동지역의 산업을 유치하기 위해 적극적인 산업협력 정책을 추진하고 있다. 러시아는 경제위기 이후 수입대체화 전략추진으로 자국 내 제품생산 유도하고 에너지 위주의 경제성장 탈피와 산업다각화를 위한 선도경제구역 개발로 극동에서의 산업발전을 추진하고 있는 것이다. 특별경제지구인 선도개발구역 개발이 그 대표적이다.

〈표 1〉 극동 '선도개발구역' 대상 지역 및 주요 육성 산업

분 야	개수	지정 장소 및 중점 육성 분야
자원개발 및 가공	2	사하공화국(2곳)
제조업	4	하바롭스크지방(라키트노예: 기계산업, 콤소몰스크나야무레: 항공·조선산업), 연해지방(나제진스키: 건설자재, 자동차부품 등 기계산업, 보스토치니: 석유화학)
항만물류, 수산가공, 조선 수리	3	연해지방(자루비노), 캄차카지방(캄차카항: 북극항로 관련 물류 및 관광, 수산가공), 하바롭스크지방(바니노 및 소비에트가반: 항만물류, 조선수리, 수산가공)
농공복합단지, 축산	4	연해지방(미하일롭스키), 아무르주(벨로그orsk, 예카테리노슬라브카), 유테자치주(스민비치스키)
과학기술, 관광	1	연해지방(루스키섬)

자료: <http://ria.ru/infografika/20150803/1159983978.html>.

‘선도개발지역(территории опережающего развития) 프로젝트는 극동 지역에 분야별로 특화된, 경제자유구역(FEZ)과 유사한 산업기지들을 조성해 정부가 인프라를 구축해 주고 각종 행정·세제 상의 특혜를 부여함으로써 국내외 입주 업체들을 끌어들이려는 사업이다. 러시아는 외국인투자자들을 유치하기 위해 투자 기업과 권력기관 간에 문제가 생길 경우 선도개발지역 운영공사가 투자자들의 이익을 대변해 소송까지 제기하는 권리를 부여하기도 했다.

IV

러시아 극동지역에서 한러협력과 과제

1. 러시아 극동지역에서 주요 한러협력 프로젝트

러시아의 신동방정책은 한러 양국간 협력을 질적으로 한 단계 더 성숙시키는데 기여할 수 있다. 한러 양국은 2008년 전략적 협력 동반자관계를 선언하면서 새로운 협력의 단계를 설정했지만 이에 걸맞은 협력의 심화가 이루어지지 못했다. 그러나 박근혜 정부가 추진하는 한국의 유라시아 이니셔티브와 러시아의 신동방정책이 서로 접점을 찾아 공감대를 넓혀 간다면 외교안보, 경제, 문화교류 등 다양한 측면에서 양국 사이의 협력관계가 실질적으로 증진될 수 있는 기회가 될 것이다.

특히 한러 두 나라는 북한을 경제협력의 틀에 끌어들이기 위해 노력하고 있다. 북러간에는 지난 4월 제7차 경제공동위원회가 개최되고, 북러 기업협의회도 발족되며 나진-하산 철도연결, 포베다 프로젝트, 나진항 개발, 나진-하산 전력공급, 원유·식량 원조, 북한 노동력의 송출, 연해주에서의 농업협력, 북한 주요 산업 현대화 지원, 자원개발 등 다양한 사업들이 협약되거나 추진되고 있는 중이지만, 막대한 자본투자가 요구됨으로써 사실상 추진이 쉽지 않은 상황이며, 김정은 정권의 높은 정치적 리스크로 인해 향후 많은 어려움이 전망된다.

〈표 2〉 남북러 3각 협력사업 모델

	협력모델	비고
에너지	- 남북러 가스관 연결사업: 사업 잠정 중단 - 러시아 극동지역 전력(송배전) 및 가스 나선 공급(화력 및 수력): 경제성 검토	- 충분한 경제성 검토 - 인프라 개발을 위한 남북러 협력
교통·물류	- 북러간 및 북한내, 남북러 철도 연결 및 확장(TKR-TSR): 사업 추진 중 - 나진항 개발: 사업 추진 중 - 북러 접경 지역 도로 개보수, 나선에 남북러 공동물류센터 건설	- 충분한 물동량 확보 - 사업 경제성 검토 - 남북협력 필요
농업	- 남북러 협동 농장 건설(연해주, 북한 나선지역 등)	- 남북 협력 필요 - 한국 내 관세 문제
기타	- 광역두만강개발 프로젝트 - GTI국제무역·투자박람회와 통합 - 두만강 종합 관광개발 프로젝트	- 사업 검토 중

자료: 필자 종합.

한국은 향후 남북 간 통합 경제권을 시야에 두고, 현재 추진되고 있는 북러 경제 협력 사업들의 일부에 관여하는 정책을 추진하되 현실가능성이 높은 ‘남북러 3각 협력’¹⁵⁾을 모색해 나갈 필요가 있다. 주요 사업으로는 대륙철도 연결사업, 나진항 종합개발 사업, 남북러 송전망 연결사업, 광역두만강개발계획 추진사업, 두만강 국제관광구 조성 사업, 연해주 농업협력사업, 그리고 남북러 가스관 연결사업 등이 있는데 실질적으로 진행 중인 사업은 나진항 종합개발 사업이 있다.

첫째, 철도연결 사업이다. 2012년 10월 러시아는 자체 예산 약 1억 달러를 투자하여 ‘나진-하산’(54km) 구간을 완공하였다. ‘나진-하산’ 철도 연결은 유라시아 교통, 물류 협력 프로젝트의 첫 성과물로서 남북러 3각 협력의 기반을 조성하고 중국의 나진 지역에 대한 독점적 진출을 견제하고 나아가 TKR-TSR 연결 사업의

15) 남북러 협력 프로젝트는 1990년대 후반 러시아 극동에서 나타났다. 1998년, 러시아 극동 정부는 러시아의 자원과 한국의 자본과 기술, 북한의 노동력이 결합한 ‘삼위일체공생농업’을 국가정책으로 채택하였는데 이것이 남북러 협력사업의 기초가 되었다. 이 프로젝트는 러시아 극동지역에서 북한의 저임금 노동력과 러시아의 자원과 영토, 한국의 자본과 경영능력을 결합시키는 것으로 극동 연해주 농업개발과 건설 인프라 개발 사업에 적용되었다.

〈그림 3〉

실크로드 익스프레스 구상



동력을 부여했다는 의미를 갖고 있다. 북한은 이 사업을 통해 노후한 철도의 복원, 나선지역 경제 활성화, 북러협력 강화 등의 실익을 기대하고 있으며, 러시아는 포화 상태의 극동항 해결, 극동의 물류 활성화, 북중관계 심화에 따른 균형추 역할과 동북아 국가들에 대한 정치경제적 영향력 확대를 기대하고 있다.¹⁶⁾

‘나진-하산’ 54km 연결 프로젝트가 현실화된 상황에서 러시아는 추가 투자(나진항 컨테이너 터미널 건설)와 물동량 확보를 위해 한국과 적극적인 협력을 추진 중이다. 한국은 유라시아 대륙 철도 연결 사업의 일환으로 이 프로젝트에 참여하는 것이 바람직하다. 한국은 러시아와 함께 한반도와 유럽을 연결하는 ‘실크로드 익스프레스’ (서울-블라디보스톡-모스크바-EU) 건설을 적극 추진하고 있지만 아직 후속조치가 구체화되고 있지는 않다. 대륙철도 연결사업은 천문학적인 투자와 시간이 필요하지만

16) 이 사업의 가장 큰 문제는 경제성인데, ‘나진-하산’ 구간 철도 용량 증대 문제, 화차 공급 문제, 동절기 동결탄 해동 문제, 안정적인 운임 정책 등에 러시아는 소극적인 입장이며, 특히 ‘러시아 바라노프스키-하산’ 구간의 시설 개보수가 선행되어야 한다. 현재 단선, 비전철구간, 1일 10회 운행, 1회 수송능력 3500톤에 불과하며, 동 노선상에 자루비노, 포시에트항 연결철도와 접속, 수송능력 한계가 있다. 안병민 (2015),

당장 수익이 나기가 쉽지가 않다.¹⁷⁾ 특히 저유가로 국제 해운 운임이 크게 떨어지면서 경제성이 의문시된다.

둘째, 남북러 송전망 연결사업은 수십 억 달러로 추산되는 막대한 투자 비용이 문제가 된다. 최근 러시아는 러시아 연해주와 북한 나선시를 연결하는 송전 선로를 통해 북한에 전력을 공급할 것을 검토하고 있다. 장기적으로 러시아는 한국까지 전력 수출을 염두에 두지만 당장 실현 가능성은 낮다. 북한에 전력을 공급할 경우, 그 비용을 누가 지불하는 가도 문제가 된다. 북한이 장기적으로 지하자원 개발권으로 대체한다고 해도 러시아 경제가 감당하기는 힘들기 때문이다.

셋째, 두만강 유역에 다자간 협력으로 경제블록을 형성해보자는 광역두만강개발 프로젝트는 사업의 목표와 성격이 아직 뚜렷하지 않다. 공단을 설립할지, 관광단지를 구축할지 등 목표가 분명하지 않고 중국의 참여에 대한 북한과 러시아의 입장이 다르다는 점도 문제가 된다.

넷째, 남북러 농업협력사업은 가장 현실적이며 리스크가 적다. 러시아는 토지를 제공하고 북한은 노동 인력을, 그리고 한국의 영농기업이 자본과 경영을 투자하는 것이다. 이미 연해주에 진출한 한국 농기업들에게 투자자금 지원을 통해 남북러 협력사업을 진전시킬 수 있다. 현재 우리 농기업들이 해외농업투자를 할 때 국내 금융기관을 통하여 자금조달이 매우 어렵다. 한국농어촌공사를 통해 해외농업개발 사업에 대한 자금을 융자를 확대할 필요가 있다. 또한 국내 기업이 생산한 러시아산 곡물에 대해 관세를 낮추어야 할 것이다. 러시아산 곡물은 우리나라 곡물수입 쿼터에 포함되지 않아 국내 수입시 매우 높은 관세가 부과되고 있다.¹⁸⁾

마지막으로 러시아와 북한이 가장 희망하는 프로젝트는 남북러 가스관 연결사업이다. 러시아가 지난 몇 년 동안 북한에 공을 들이고 있는 실제적인 이유도 북한 통과 가스관 사업 때문이다. 북한 또한 가스관 연결은 통과수수료와 전력 확보, 인프라

17) 이 프로젝트의 가장 큰 현실적 문제는 수익성이 불투명하다는 점이다. TKR-TSR 연결사업은 한국의 철도와 시베리아 횡단열차를 잇기 위한 북한 철도의 현대화가 가장 큰 관건인데 1930년대에 설치한 북한의 철도기반시설을 현대화시키는데 약 25~50억 달러로 추정된다. 문제는 이러한 비용을 들여 철도를 건설해도 북한의 정치적 불안정성으로 인한 리스크 증가는 현실적인 수익률을 산정하기 어렵다는 점이다.

18) 현재 우리나라에서 연해주 곡물 수입은 거의 이루어지고 있지 않을 뿐만 아니라, 수입이 된다 하더라도 매우 높은 관세를 지불하고 하고서야 수입이 가능한 실정이다. 따라서 현지진출 농기업들도 자신들이 생산한 농산물에 대한 수입을 꺼리고 있는 상황이다. 이에 정부는 러시아산 농산물 도입에 대한 관세 인하를 통해 수입가격을 낮추어야 할 것임. 수입가격의 인하는 국내소비자의 수요를 증대시킬 수 있을 뿐만 아니라, GMO 농산물로부터 벗어나게 하여 국민들의 식생활 향상을 도모할 수 있다.

구축을 위해 반드시 필요하며 김정일의 유훈이 담긴 사업이기도 하다. 한국의 입장에서 가스관 연결사업은 경제성이 높으며 에너지 안보를 위해 필요하다.

2011년 8월 메드베데프 러시아 대통령과 김정일 북한 국방위원장간의 시베리아 올란우데 정상회담에서 북한 통과 가스관 연결을 위한 MOU를 체결하였지만 그해 겨울 김정일이 갑자기 사망하고 2013년 김정은이 핵실험을 벌이면서 사업은 유야무야 되어버렸다. 한국과의 사업 기회가 불투명해지면서 러시아는 중국으로 파트너를 바꾸었다.

러시아 입장에서는 한국 가스 시장은 결코 포기할 수 없는 시장이다. 한국은 세계 3위의 천연가스 수입국이며 가격 문제로 꺾끄러울 수 있는 중국을 대체할 수 있기 때문이다. 한국의 입장에서 지속적이며 안정적인 에너지 공급과 공급 다변화는 중요하다. 최근 우리 정부는 발전 원료에서 원자력 비중을 절대적으로 줄여 나가겠다는 국가 에너지기본계획 방향을 제시하였는데, 러시아 천연가스는 친환경적인 자원으로 그 대안이 될 수 있다. 에너지 안보 차원에서도 LNG 위주의 일방적인 가스 수급체계는 바람직하지 않으며 러시아산 천연가스를 통해 공급 안전성과 다양성, 합리적인 가격 메커니즘을 구성할 수 있다.

〈그림 4〉

남북러 가스관



최근 러시아는 다시 북한 통과 가스관 문제를 조심스럽게 접근하고 있다. 러시아 국가두마 예산위원회는 2014년 3월 19일, 소비에트 시절 북한이 진 빚을 탕감하는 협의서에 비준할 것을 요청하였는데, “북한이 러시아에 진 차관액은 전체 109억 6천만 달러로 이중 90%가 탕감되고 남은 10%는 북한 영토에서 실행되는 공동경제 프로젝트에 들어가는 비용으로 충당될 전망”이라고 보도하였다. 이와 관련해 러시아 정부는 북한 지역에 가스관 건설로 상쇄하고자 하고 있다. 이번 동방경제 포럼에서도 가스프롬과 한국가스공사가 러시아산 액화천연가스의 한국 공급 가격과 PNG에 관해 논의하였지만 아직 구체적인 결실을 거두지 못하였다.

2. 러시아 극동지역에서 한러협력의 과제

러시아는 남북관계의 회복이 없이는 러시아가 필요로 하는 남북러 삼각협력사업의 실제적인 진전이 어렵다는 것을 잘 알고 있다. 남북간의 군사적 대치의 지속은 동북아 지역의 안정을 해치고 러시아가 추진하는 극동지역 개발에 큰 악재로 작용하고 있다. 러시아는 최근 각종 국제행사에 남북한을 동시에 초청하여 남북러가 함께 당면한 공통의 현안들을 논의할 수 있는 자리를 만들어 보려는 시도를 추진하고 있다. 이러한 러시아의 움직임들은 동북아에서 자국의 이익을 도모하기 위한 것이지만 한국의 이익에 반한다고는 볼 수 없다.

남북러 삼각협력에 대한 우리 정부도 적극 대응하고 있다. 한국 정부도 남북관계 및 통일 방안으로 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 제시했고, ‘부산-북한-러시아-중국-중앙아시아-유럽’을 관통하는 실크로드 익스프레스(SRX)을 실현하며, 전력·가스·송유관 등 에너지 네트워크 구축 필요성을 밝힌 바 있다.

최근 러시아가 경제위기에 빠지면서 남북러 삼각협력에서 한국의 역할이 보다 중요해졌다. 한국이 경제적으로 위기에 빠진 러시아와 투자가 절실히 필요한 북한을 한국이 삼각협력을 통하여 경제협력을 강화하고 긴장을 완화시켜야 하는 것이다. 이를 위해 기존의 ‘남북러 삼각협력’ 모델을 바꾸어야 한다. 한국은 ‘나진-하산’ 철도 연결 프로젝트에서 러시아를 통한 간접 협력 방식으로 삼각협력을 추진하였지만 실효성도 떨어지고 남북관계 개선에도 큰 도움이 되지 못하였다. 북한과의 직접 접촉을

강화하고 이제 재정적 여력이 없는 러시아를 대신해 한국이 투자에 나서야 한다. 박근혜 정부는 남북러 협력을 가로막는 5·24 조치를 해제하는 것이 바람직하다.

무엇보다 우리 장부가 남북정상회담을 통하여 북한 핵 문제의 해결과 남북러 삼각협력의 새로운 전기를 만들어 나가야 할 것이다. 북한은 핵 문제 해결을 위한 6자회담의 복귀나 국제기구의 검증을 수용하고 한국은 러시아와 북한을 끌어들이어 남북러 경제협력을 가동하는 것이다. 이 과정에서 중요한 것은 러시아와 북한이 매력을 느낄만한 프로젝트를 제시하여야 한다는 것이다. 동시에 한국 경제에도 도움이 될 수 있는 사업이 되어야 한다.


V

결론

지난 반세기동안 잊혀져왔던 러시아 극동지역은 푸틴 2기 정부의 신동방정책이 추진되면서 역동적으로 변하고 있다. 블라디보스톡은 자유항으로 거듭나고 있으며 선도개발구역 등 다양한 지역 발전사업들이 속속 추진되고 있다. 특히 에너지 및 물류, 그리고 극동 지역 안보에 대한 국제사회의 관심이 크게 제고되면서 극동지역에 대한 지정학적 중요성이 강조되면서 동북아 국가들의 관심도 커지고 있다. 한국, 중국, 그리고 일본 등은 극동의 경제적, 전략적 가치에 주목하고 있으며, 러시아와의 협력을 어떻게 추진해야 할 것인가를 전략적으로 고민하고 있다.

신동방정책은 주로 에너지·자원 분야, 교통·물류 분야, 산업협력 분야 주로 경제 협력을 중심으로 진행되고 있다. 러시아는 경제협력의 파트너로 중국과 한국을 염두에 두고 있으며 북한을 적극적으로 끌어들이려고 하고 있다. 러시아가 북한의 참여를 전제로 추진하고 있는 프로젝트는 대륙철도 연결사업, 나진항 종합개발 사업, 남북러 송전망 연결사업, 광역두만강개발계획 추진사업, 연해주 농업협력사업, 그리고 남북러 가스관 연결사업 등이 있다. 나진항 종합개발 사업은 실질적으로 사업이 진행되고 있으며 나머지 사업은 경제성을 바탕으로 한국의 참여를 타진하고 있는 실정이다.

한국의 입장에서 남북러 협력사업은 남북의 긴장을 완화하고 한국경제의 신성장 동력 확보에 중요하다. 최근 러시아가 오일가격 하락으로 경제위기에 빠지면서 남북러 삼각협력에서 한국의 역할이 보다 중요해졌다. 한국은 이제 단순한 수동적인 방관자에서 벗어나서 주도적으로 남북러 협력을 주도해야 한다. 이를 위해 대북 관계를 전향적으로 개선하고 북한과의 실질적인 경제협력을 추진하여야 할 것이다.

러시아의 신동방정책은 한국이 극동과 유라시아로 진출하는 역사적 계기를 제공하고 있다. 이 중요한 시기를 놓치거나 제대로 대응하지 못하면 중국의 거대한 경제력과 영향력으로 한국은 다시 동북아에서 고립될 수 있다. 한국이 실질적인 프로젝트를 통해 북한과 러시아를 끌어들여 사업을 진행한다면 통일의 기반을 구축할 수 있을 뿐만 아니라 새로운 성장 동력을 발굴할 수 있을 것이다. 

〈참고문헌〉

- Anna Yudina. Russian Oil & Gas Sector Report. Raiffeisen CentroBank, 2007.
- A.I. Gromov. "Strategic development of the Russian gas industry for the year 2030", International seminar "Natural gas markets" 2009 Grenoble, France, 2009.
- Alexander Burgansky. Irina Elinevskaya. Russian gas: It ain't Oil. Renaissance Capital, 2007.
- BP. Statistical Review of World Energy. British Petroleum, 2008.
- EIA. Annual Energy outlook 2009. US Energy Information Administration, 2009.
- Michael T. Klare "Petro-Power and the Nuclear Renaissance: Two face of an Emerging Energy-Fascism," 2007.
- RPI. FSU Oil and Gas Statistic Yearbook, 2009.
- _____. Russian Natural Gas on Global Markets: Capabilities and limits.
- Sergey Karaganov. "Russia's Asian Strategy", Russia in Global Affairs, 2011.
- 성원용. "러시아의 극동지역 개발전략과 한,중,일의 극동진출정책 비교연구", 비교경제학회, 2009.
- 조봉현. "박근혜정부의 대북정책과 남북경협", 나라경제 제15권 제12호, 2014.
- 안병민. "나진-하산 교통·물류사업의 현황과 향후 발전 가능성", 나라경제 제16권 제2호, 2014.
- 윤성학. "남북러 가스관의 경제성 분석", 러시아연구 19권 제4호, 2012.
- 장덕준. "러시아의 신동방정책과 동북아", 슬라브학보 제 29권 1호, 2014.
- 정여천 편. 『러시아 극동지역의 경제개발 전망과 한국의 선택』, 대외경제정책연구원, 2008.
- Дынкин, А. (ред) Стратегический глобальный прогноз 2030 (М., ИМЭМО РАН). 2011.
- Севастьянов, С. В Межправительственные Организация Восточной Азии: Эволюция. 2008
- Эффективность, Перспективы Развития и Российского Участия (Владивосток: ВГУЭС).
- Титаренко, М. Л "Россия и её азиатские партнеры в глобализирующемся мире," Форум: 2012.
- Стратегическое сотрудничество: проблемы и перспективы (Москва).