연구보고서 13-13

# 신북방 경제협력의 필요성과 추진방향

정여천

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

연구보고서 13-13

# 신북방 경제협력의 필요성과 추진방향

정여천

KIEP 대외경제정책연구원

# 서 언

우리 정부의 국정과제인 '동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대'를 성공적으로 추진하기 위해서는 한반도 북방의 유라시아대륙 국가들과 긴밀한 협력관계가 구축되어야 할 것입니다. 이러한 인식에 따라 최근 들어 국내에서는 러시아를 비롯한 대륙국가들과의 협력 필요성 및 그 방안에 대한 논의가 활발해지고 있으며, 많은 경우에 이러한 논의는 '신북방정책'이라는 주제하에 전개되고 있습니다.

오늘날 한국의 신북방정책에 대한 논의는 변화하고 있는 한반도 북방지역의 상황은 물론, 과거 한국정부가 추진하였던 북방정책의 경험이 주는 시사점과 같은 폭넓은 분야에 대한 검토를 토대로 이루어져야 할 것으로 보입니다. 본 보고서는 한반도의 북방지역이 한국 및 한민족이 갖는 특수성과 중요성에 대한 인식에서 출발하여 이 지역을 대상으로 하는 종합적인 대외정책으로서 신북방정책이 수립 · 추진되어야 한다는 관점을 제시하고 있습니다. 이에 따라 본 보고서는 한국의 신북방정책이 현재 러시아의 극동지역과 중국의 동북지역에서 진행되고 있는 대규모 지역개발정책을 발판으로 삼아 '신북방 경제협력'을 중심으로 추진되어야 한다는 의견을 개진하는 한편, 이러한 경제협력의 목표가 경제적 국익의 추구에만 한정되지 않고 한반도 주변의 정치 · 안보적 안정과 동북아 경제권의 형성에 대한 기여와 같은 포괄적인 목표를 지향해야 한다는 점을 강조하고 있습니다.

본 보고서는 중국과 러시아 정부에 의한 지역개발 정책의 가장 중요한 측면으로 이 정책들이 과거 어느 때보다 적극적이고 다양한 형태로 주변국들과의 연계 · 협력을 강조하고 있다는 사실에 주목하고 있습니다. 이러한 시각에서 본 보고서는 지금까지 양자관계 위주이던 한국과 북방대륙 국가들과의 경제협력 관계를

북방지역 전역을 대상으로 하는 다자협력 관계로 전환하는 것이 신북방 경제협력의 주요한 기본 방향이 되어야 한다는 결론을 도출하고 있으며, 이와 관련하여 북방지역의 다양한 국제철도노선의 활용 및 북한을 포함하는 전략적인 다자협력 사업의 추진 등을 신북방 경제협력의 정책방안으로 제시하고 있습니다. 이러한 방안들은 기존 대륙국가들과의 양자협력과 관련된 논의에서도 부분적으로 제안되어왔으나, 본 보고서는 신북방정책의 기본적인 의의 및 필요성에 대한 논의로부터 이러한 방안을 도출하는 데까지 일관된 정책 논리를 제공하고 있다는 점에서 의의가 있다고 하겠습니다. 이러한 논리의 제공을 통해 본 보고서는 우리 정부의 정책수립뿐 아니라 학계의 관련된 연구와 토론을 위한 시안(試案)의 역할을 할 수 있을 것으로 기대됩니다.

본 보고서는 대외경제정책연구원의 정여천 박사에 의해 집필되었으며, 강부균 연구원이 연구의 진행을 담당하였습니다. 두 연구자의 노고에 감사드리며, 보고서가 완성되기까지 여러 단계에서 귀중한 조언과 비평을 해준 원 내외의 여러 전문가 · 학자 분들께도 사의를 표합니다.

마지막으로 본 보고서는 대외경제정책연구원의 2013년 중장기통상전략연구의 일환으로 수행된 3권의 연구보고서 중에서 제1권에 해당하는 것임을 밝히고자 합니다. 제2권과 제3권은 각각 '중국의 동북지역 개발과 신북방 경제협력의 여건' 및 '러시아의 극동 · 바이칼 지역의 개발과 신북방 경제협력의 여건'을 주제로 하는바, 해당 지역과 관련된 상세한 개발 동향 및 한국과의 협력방안에 대해서는 이를 참조할 수 있을 것입니다.

2014년 1월

원장 **이 일 형**

# 국문요약

한반도의 북방지역은 한국의 정치 · 안보 및 경제를 위해 중요한 지역일 뿐 아니라, 한민족과는 역사 · 문화적으로 특별한 연관성을 가지고 있는 곳이다. 이러한 북방지역의 특수성에 대한 인식을 토대로 한국은 이 지역과의 협력수준을 확대하기 위한 신북방정책을 추진할 필요가 있다. 이와 같은 신북방정책은 이 지역 전체의 상황 변화와 한국의 정치 · 안보 및 경제적 국익을 종합적으로 고려하여 수립 · 추진되어야 하는바, 이는 개별 국가들에 대한 외교정책이나 경제협력정책과는 구별될 수 있을 것이다.

오늘날 한반도 북방지역에서 발생하고 있는 상황 변화의 가장 중요한 측면이자, 이러한 변화의 핵심적인 동인(動因)이 되고 있는 것은 러시아의 극동지역과 중국의 동북지역에서 진행되고 있는 대규모 지역개발정책이라고 할 수 있다. 이에 따라 한국은 이 두 지역을 일차적인 대상지로 삼아 경제협력을 중심으로 하는 신북방정책을 추진할 필요가 있을 것이다. 현재 한반도 북방지역에서 진행되고 있는 러시아 및 중국의 극동지역 및 동북지역에 대한 개발정책은 해당 지역의 산업발전을 기본목표로 하여 연관 산업분야가 집적된 복합단지의 개발 및 이를 위한 인프라 구축사업을 핵심으로 하고 있다는 공통점이 있다. 한국은 북방지역에서 진행되고 있는 이러한 대규모 경제개발을 신북방정책 추진을 위한 기회로 활용해야 할 것이다.

현재 러시아 극동지역과 중국 동북지역에서 진행되고 있는 경제개발정책에서 점점 더 국제협력 및 주변지역과의 연계가 강조되고 있는 점은 한국이 신북방정책을 수립 · 추진하는 데 있어 특히 관심을 가져야 하는 부분이다. 러시아의 푸틴 정부는 극동지역 개발정책 실행 초기부터 '아 · 태 지역과의

통합'을 기본방향으로 삼아왔으며, 이는 '러시아연방 에너지 전략 2030'과 같은 전국 차원의 산업정책이나 전략에서부터 강조되어왔다. 극동지역 지역개발을 위한 연방프로그램에서도 아 · 태 지역 국가들과의 경제 · 통상 거래 확대가 주요과제로 채택되어 있으며, 동시에 지하자원 개발 및 교통인프라 구축과 관련된 주요 사업들은 직 · 간접적으로 주변국가들과의 연계를 고려하여 수립되고 있다. 중국정부 역시 2000년대 중반부터 국제협력을 동북개발 정책의 핵심적인 과제로 강조해오고 있는데, 이는 중국정부의 '화평굴기(和平屈起)'정책의 일환으로, 인접국들과 '경제적 이익 공동체'를 형성하고자 하는 전략과 맞닿아 있다. 2005년에 중국정부가 발표한 러시아와의 '육로 · 항만 · 세관 일체화' 및 북한과의 '육로 · 항만 · 구역 일체화' 계획은 이러한 전략의 구체적인 표현으로, 이를 통해 중국정부는 동북지역 개발을 접경국가들과 '초국경 개발협력'으로 확장하려는 의도를 드러내고 있다. 이와 같은 중국 중앙정부의 정책기조는 동북3성의 성별 개발계획에서 러시아, 북한 및 몽골과 같은 주변국 접경지역과의 다양한 협력사업 형태로 구체화되었다.

오늘날 한반도 북방지역에서 진행되고 있는 대규모 지역개발의 국제협력적 양상은 중국과 러시아 사이의 협력관계에서 가장 잘 드러난다. 2009년 9월 중국과 러시아 정부 사이에 체결된 동북지역과 극동 · 시베리아 지역 개발의 상호협력에 관한 협정은 양국 사이의 교통 · 물류 인프라 확충, 협력단지 건설, 국경세관 현대화를 비롯하여 관광, 노무(勞務), 환경보호 등의 분야에서 200개가 넘는 양자간 협력사업 계획을 포함하고 있다. 이러한 사업 추진을 통해 국경을 사이에 둔 중국 동북지역과 러시아 극동지역 간 경제적 상호의존성이 대폭 확대될 것으로 전망된다.

이와 더불어 중국 및 러시아가 추진하고 있는 북한과의 접경지역 개발정책은 특히 한국의 대북한정책과 관련하여 많은 시사점을 주고 있다. 2000년

대 중반 이후 중국 지린성의 민간기업들은 북한의 나진항을 활용하기 위한 다양한 인프라 건설사업을 시작하였으며, 2010년에는 중국과 북한 정부 사이에 나선경제무역지대와 황금평 · 위화도 경제지대의 공동개발 및 관리를 위한 협정이 체결되었다. 러시아도 2007년 북한과 나진 · 하산 간 철도노선 현대화 사업에 합의한 이후, 2008년에는 북한으로부터 나진항 제3부두에 대한 개발을 조건으로 49년 동안 부두 사용권을 획득하는 등 북한과의 접경지역 개발 협력에 박차를 가하고 있다.

한반도 북방지역에서 진행되고 있는 대규모 지역개발을 고려할 때 한국의 신북방정책의 중심 분야는 '신북방 경제협력'이 되어야 할 것이다. '신북방 경제협력'은 경제뿐 아니라 한국의 정치 · 외교 · 안보와 관련된 광범위한 국가 목표를 고려하여 추진되어야 하며, 남북관계와 대북한정책 역시 중요한 고려요인이 되어야 할 것이다. 중국과 러시아 및 북한을 포함하는 '삼각협력 관계'의 부상은 한국 및 한반도 주변에 대한 근본적인 불안정요소가 될 수 있는바, 한국은 신북방 경제협력을 통해 이러한 불리한 환경변화를 완화 · 예방하는 동시에 북방지역에서의 경제개발이 동북아 차원의 경제협력으로 발전하는 데 기여해야 할 것이다.

한국의 신북방 경제협력이 추구해야 할 방향 및 과제로 다음과 같은 세 가지 사항을 제시할 수 있다. 첫째, 한국은 북방지역의 경제개발 과정에 적극적인 참여자가 됨으로써 이 지역에서 경제적 국익을 추구할 뿐 아니라, 국가적 위상을 높이고 지역개발 과정에 이해를 반영할 기회를 확보하도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 한국기업들의 적극적인 북방지역 진출이 필요한바, 한국정부는 특히 중소기업의 북방지역 진출을 촉진하기 위한 정책을 시행할 필요가 있다. 이러한 정책의 일환으로 북방지역 여러 곳에 '한국기업정보센터'를 운용하는 방안을 고려하고, 또한 북방지역의 열악한 투자인프

라와 투자환경을 극복하기 위해 한국기업을 위한 전용공단 설립을 추진할 필요가 있을 것이다. 한국기업 전용공단은 중국 동북지역보다는 아직 유사한 국제공단의 사례가 없는 러시아의 극동지역에 설치하는 것이 보다 효과적일 것인바, 러시아 연해주 남부의 운송 · 물류 거점으로서 입지적인 장점이 뛰어난 우수리스크(Usurisk)를 우선적인 대상지역으로 고려해볼 수 있다.

둘째, 한국의 경제적 국익 추구라는 관점에서 볼 때 북방지역과의 경제협력의 요체(要諦)는 이 지역으로부터 한국경제의 성장과 발전에 필요한 생산요소를 획득하는 것인바, 이를 장기적 · 안정적으로 확보 및 활용하기 위한 방안 모색이 한국의 신북방 경제협력이 추구해야 할 기본방향의 하나가 되어야 할 것이다. 북방지역의 풍부한 천연자원과 유라시아대륙을 연결하는 교통 · 운송 인프라는 제조업 비중과 수출의존도가 높은 한국경제의 장기적인 성장 · 발전에 기여할 수 있는 중요한 생산요소들이다. 특히 후자와 관련하여 오늘날 중국과 러시아가 북방지역 개발정책의 일환으로 진행하고 있는 다양한 철도노선의 확충 및 현대화 계획을 활용하는 방안이 모색되어야 한다. 이에는 기존의 TSR 활용방안뿐 아니라, 중국의 TMR 및 그 지선 활용과 연계시키는 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 한국의 신북방 경제협력에서는 북방지역과의 다자간 협력을 확대하는 것이 중요하다. 이 지역 개발정책에서 국제협력의 요소가 점차 강화됨에 따라 다양한 형태의 다자간 협력사업이 발생할 가능성이 커지고 있는바, 한국은 다자간 협력사업에 적극적으로 참여함으로써 북방지역 개발과정에 대한 참여기회를 확대할 뿐 아니라, 다자간 협력사업을 주도적으로 발굴하고 추진함으로써 북방지역 개발과정에서 한국의 역할과 위상을 제고할 수 있을 것이다. 북방지역 경제개발에 있어 다자간 협력은 동북아 차원의 경제권 형성과 공동번영의 추구라는 목적에도 부합하며, 나아가 북한의 참여를 유도함으로써

대(對)북한 정책과 연계하는 효과를 거둘 수도 있다. 나진항 및 나진·하산간 철도노선 개발사업에 대해 한국이 러시아의 지분을 매입하여 참여를 추진하는 방식은 향후 중국기업이 진행하는 나진항 개발사업에 대해서도 적용할 수 있을 것이며, 북한과 접경하고 있는 중국 또는 러시아 지역 내에서 현지기업과의 합작사업을 진행할 때 북한 노동인력의 고용을 추진해볼 수 있을 것이다. 또한 이 지역에 조성된 국제산업단지 또는 북한전용공단을 무대로 북한을 포함하는 다자간 협력사업도 적극적으로 발굴·추진할 필요가 있다.

신북방 경제협력을 성공적으로 추진하기 위해서는 이와 직간접적으로 연관되는 정부의 다른 정책들을 고려하여 정부부처들 사이에 효율적인 추진체제를 구축하는 것이 중요하다. 또한 대외적으로는 신북방정책의 상대방이 되는 국가들의 중앙 및 지방 정부들과 다양한 협의채널을 구축할 필요가 있으며, 한국과 북방지역 사이에 여러 민간단체들간의 다층적인 교류를 활성화시키기 위한 정책적인 지원도 필요할 것이다.

한국의 신북방정책은 경제협력을 주요 수단으로 하지만 경제뿐 아니라 정치·외교 등 복합적인 목표를 추구하는바, 이는 곧 상대국과의 전략적인 협력 수준을 격상시키고자 하는 것이다. 극동지역과 동북지역을 국가전략의 차원에서 개발하고자 하는 러시아 및 중국의 정책과, 북방지역과의 협력 수준을 격상시키고자 하는 한국의 국가전략 사이에 일정한 접점을 찾을 때 한국과 러시아 및 중국 사이에 명실상부한 전략적 협력동반자 관계가 성립될 수 있을 것이다.

# 차 례


▌서언 ····· 3

▌국문요약 ····· 5

▌제1장 서론 ····· 15

1. 연구의 배경과 목적 ····· 16
2. 연구의 내용과 범위 ····· 18

▌제2장 신북방정책의 의의 ····· 21

1. 동서냉전시대 한국의 북방정책 ····· 22
2. 1990년대 이후 한국의 북방정책 ····· 25
3. 신북방정책의 의의와 필요성 ····· 28
   가. 북방지역의 중요성과 신북방정책의 의미 ····· 28
   나. 신북방정책에서 북한요인 ····· 32
   다. 신북방정책의 필요성과 대상지역 ····· 35

▌제3장 북방지역의 경제개발 동향과 신북방정책에 대한 시사점 ····· 39

1. 러시아 극동지역 개발정책 ····· 40
   가. 러시아 극동지역의 개발잠재력 ····· 40
   나. 러시아 정부의 극동지역 개발정책 ····· 42
2. 중국 동북지역 개발정책 ····· 49
   가. 중국 동북지역의 개발잠재력 ····· 49
   나. 중국정부의 동북지역 개발정책 ····· 52

3. 북방지역 개발의 국제협력적 성격 ····· 56
가. 러시아 극동개발정책의 국제협력적 성격 ····· 56
나. 중국 동북 개발정책의 국제협력적 성격 ····· 60
다. 중국과 러시아 간 지역개발협력 ····· 63
라. 중국, 러시아와 북한 사이의 지역개발협력 ····· 67
4. 북방지역의 경제개발이 신북방정책에 주는 시사점 ····· 71

**▌제4장 신북방 경제협력의 방향과 정책과제 ····· 77**
1. 신북방 경제협력의 방향과 과제 ····· 78
가. 한국기업의 북방지역 진출 촉진 ····· 80
나. 한국경제의 성장 · 발전을 위한 생산요소 획득 ····· 85
다. 다자간 협력사업의 추진 ····· 92
2. 신북방 경제협력의 주요 전략사업 ····· 96
가. 중소기업 진출을 위한 현지 지원체제 강화 ····· 96
나. 한국 중소기업을 위한 전용공단 설립 ····· 98
다. 북방지역 철도노선의 활용 ····· 104
라. 북한을 포함하는 다자간 협력사업의 발굴 ····· 109

**▌제5장 결론 및 시사점 ····· 115**
1. 요약 및 결론 ····· 116
2. 신북방 경제협력 추진을 위한 정책적 고려사항 ····· 118

**▌참고문헌 ····· 123**

**▌Executive Summary ····· 129**

# 표 차례

표 3-1. ‘2025 국가프로그램’의 하위프로그램 목록 및 예산 구성 ····· 45
표 3-2. 러시아의 천연가스 수출방식 및 수출지역 ····· 48
표 3-3. 11차 5개년 계획기간 중 동북3성의 고정자산 투자규모 ····· 53

# 그림 차례

그림 2-1. 지도상의 한반도 북쪽지역(일부) ····· 29
그림 3-1. 러시아 극동연방관구의 9개 주 ····· 41
그림 3-2. 동시베리아 · 태평양(ESPO) 송유관 노선도 ····· 47
그림 3-3. 창지투 개발계획 개요 ····· 54
그림 3-4. 북 · 중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발 ····· 68
그림 4-1. 우수리스크 및 인근 지역 ····· 102

# 제1장 서 론

1. 연구의 배경과 목적
2. 연구의 내용과 범위

## 1. 연구의 배경과 목적

한국에서 북방정책은 세계적인 동서냉전체제가 아직 상존(常存)하던 1980년대 말부터 1990년대 초 사이에 정부의 가장 중요한 대외정책으로 추진된 바 있으며, 이 정책의 결과는 한국의 대외관계 및 국내문제 전반에 커다란 변화를 낳았다. 이 시기 이후로 진행된 사회주의권 국가들의 체제전환과 냉전체제 해체에 따라 우리 사회에서 북방정책이 가지는 함의도 점차 변화되어왔는데, 2000년대 말 이후로 최근까지 국내에서는 다시 새로운 북방정책(신북방정책)에 대한 논의가 빈번하게 일고 있다.

최근에 신북방정책에 대한 의견제시가 다시 빈번해진 것은 우리 정부가 '동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대'와 같은 국정과제를 제시하고, 이의 일환으로 대륙국가들과의 협력 필요성을 강조하고 있는 것과 무관하지 않다. 최근의 신북방정책에 관한 논의에서는 이 정책을 유라시아대륙국가들과의 경제협력정책과 동의어로 사용되는 경향이 나타나고 있으며, 특히 對러시아 경제협력과 관련하여 신북방정책이라는 용어가 자주 사용되고 있다.[1] 그러나 이러한 신북방정책은 기존의 개별 국가(들)에 대한 협력정책이나 우리 정부의 '유라시아 이니셔티브 정책'과 명확히 구별되지 않아 의미상의 혼동을 불러일으킬 수 있다. 또한 한국에서 전통적으로 북방정책과 밀접히 연관지어왔던 對북한정책과의 관련성도 최근의 신북방정책에 대한 논의에서는 모호한 부분으로 남겨져 있다.

---

1) 대표적으로 2013년 5월에 정부가 공식적으로 발표한 신북방정책 추진계획을 들 수 있다. 「박근혜 정부, 러시아와 공조 신북방정책 추진」(2013), 『파이낸셜뉴스』(5월 22일) 등 기사 참고. (http://www.fnnews.com/view?ra=Comm051p_01A&arcid=20130522010021467001, 검색일: 2013. 9. 12).

이에 따라 본 보고서는 오늘날 한국이 추구해야 할 신북방정책에 대한 개념을 규정하는 데서 출발하였으며, 이를 토대로 본 보고서의 주제인 '북방지역'과의 경제협력('신북방 경제협력')의 필요성과 방향 및 주요 과제들에 대해 논의하였다.[2] 본 보고서의 신북방정책에 대한 개념 규정은 하나의 시안(試案)이나, 향후 한국에 '북방지역'과의 경제협력이 점점 더 중요해질 것으로 전망되는 만큼 이와 관련된 정책개념을 정립함으로써 정책추진상의 혼동을 피하고 정책적 일관성과 효율성을 제고할 필요가 있을 것이다.

현재 러시아의 극동지역과 중국의 동북지역에서 진행되고 있는 대규모 지역개발은 오늘날 북방지역에서 발생하는 환경변화의 가장 핵심적인 측면이자 동인(動因)이며, 한국이 신북방 경제협력을 적극적으로 추진해야 할 이유이자 계기가 되고 있다. 러시아 극동지역과 중국 동북지역의 경제개발 현황과 정책에 대해서는 국내에서 자세한 부분에까지 연구와 검토가 이루어지고 있으나, 양 지역의 경제개발이 개별 지역 또는 국가 차원에 머물지 않고 주변지역과의 상호 협력과 연계를 중시하는 방향으로 변화하고 있다는 점과 이것이 한국의 북방지역과의 경제협력에 주는 시사점에 대해서는 아직까지 충분한 연구결과가 축적되지 않고 있다. 본 보고서는 러시아와 중국의 지역개발정책을 검토함에 있어 위와 같은 변화의 양상을 부각시킴으로써 향후 한국의 신북방 경제협력에서 북방지역 전체를 종합적으로 고려할 것과, 이와 관련된 다자협력의 필요성을 강조하고자 하였다. 또한 북방지역의 경제개발에서 중요한 이슈로 부상하고 있는

2) 본 보고서의 '북방지역', '신북방정책' 및 '신북방 경제협력'에 대한 개념 규정은 2장 3절 등을 참고

북한과의 접경지역 개발정책의 내용을 검토하고 이를 한국의 대북한정책에 활용하는 방안에 대해서 논의하였는바, 한국의 신북방정책은 북한을 핵심적인 고려요인으로 삼아야 한다는 점에서 과거의 북방정책과 일정한 연속성을 가진다고 할 수 있을 것이다.

본 보고서가 강조하고자 하는 또 다른 관점은 한국의 신북방 경제협력이 경제적 이익 추구만이 아니라 정치 · 외교와 안보까지를 포함하는 광범위한 분야에서 한국의 국익을 고려해야 한다는 점이다. 이러한 관점은 한국의 신북방정책이 중국, 러시아에 속하는 북방지역과의 관계 형성과 관련된 종합적인 대외정책일 뿐 아니라 북한요인까지도 같이 고려해야 한다는 점에서 불가피하다고 할 수 있다. 그러나 최근 국내의 신북방정책과 관련된 논의에서는 이 정책의 내용을 유라시아대륙국가들과의 경제협력분야에 지나치게 편중되게 다루고 있으며 경제협력과 외교 · 안보 협력을 별도로 다루는 경향이 있는바, 이는 한국이 추구해야 할 신북방정책의 현실을 정확히 반영하지 못하는 것이라 할 수 있다.

## 2. 연구의 내용과 범위

본 보고서의 앞부분에서는 최근까지 우리나라의 북방정책과 이에 관련된 국내의 논의결과를 간략하게 정리한 후, 북방지역이 한국 및 한반도에 갖는 중요성에 대한 검토를 토대로 오늘날 한국이 추진해야 할 신북방정책의 의미와 목표 및 주요 내용을 규정하고자 하였다. 이어서, 현재 진행되고 있는 러시아 극동지역과 중국 동북지역에서의 경제개발정책의 주요

내용을 검토하였으며, 특히 최근 들어 이 정책들이 주변국들과의 연계 · 협력개발을 중시하는 방향으로 변화하고 있다는 점에 주목하면서 한국의 신북방정책의 중심분야가 되는 북방지역과의 경제협력(신북방 경제협력)에 대한 시사점을 도출하였다.

본 보고서의 후반부에서는 앞부분에서 검토된 내용을 토대로 한국의 신북방 경제협력이 지향해야 할 기본 방향과 과제에 대해 검토하였다. 이어서 이러한 과제를 달성하기 위해서 특히 필요한 것으로 판단되는 4개 분야의 전략과제에 대해 서술하였는바, 이 중 2개 분야는 본 보고서에서 신북방 경제협력의 가장 우선적인 과제로 간주한 한국기업들의 북방지역 진출 촉진과 관련된 방안들이다. 마지막으로 본 보고서의 결론 및 시사점 부분에서는 한국의 대외정책에서 신북방정책과 신북방 경제협력의 위치에 대해 검토한 후 북방지역과의 경제협력 활성화를 위해 필요한 정책적 고려사항에 대해 서술하였다.

본 보고서의 공간적인 검토범위는 본 보고서가 신북방정책의 일차적인 대상지역으로 상정한 러시아의 극동지역 남부와 중국의 동북지역이며, 신북방정책의 핵심적인 고려요인으로 간주한 북한요인을 검토하기 위해 북한과의 초국경 개발협력이 진행되고 있는 북 · 중 및 북 · 러 접경지역도 검토범위에 포함되었다. 본 보고서에서는 광의의 북방지역에 포함될 몽골과 중앙아시아 및 중국 서부지역과 같은 그 밖의 유라시아대륙지역에 대한 검토는 이루어지지 않았다. 이는 추후 연구의 과제가 되어야 할 것이다.

본 보고서는 대외경제정책연구원의 2013년 중장기 통상전략연구사업의 주제인 ‘신북방 경제협력 연구’와 관련된 3권의 연구결과물 중에서 제1권으로서, 2권과 3권의 서론에 해당한다고 할 수 있다. 제2권과 제3권은

각각 ‘중국의 동북지역 개발과 신북방 경제협력의 여건’ 및 ‘러시아의 극동지역 개발과 신북방 경제협력의 여건’을 주제로 하며, 해당 지역의 현황및 개발정책에 대한 검토와 한국과의 양자협력방안에 대해 구체적으로 다루고 있다. 따라서 이러한 주제와 관련된 내용은 제2권 및 제3권을 참고할 수 있을 것이다.[3)]

3) 원동국 외(2013) 및 성원용 외(2013).

# 제2장 신북방정책의 의의

1. 동서냉전시대 한국의 북방정책
2. 1990년대 이후 한국의 북방정책
3. 신북방정책의 의의와 필요성

## 1. 동서냉전시대 한국의 북방정책

한국에서 '북방정책'이라는 용어는 1970년대 서독정부의 '동방정책(Ostpolitik)'의 한국적인 변용(變容)이라는 의미로 처음 사용되기 시작했다. 서독정부의 동방정책은 당시 사회주의권 국가들에 대한 관계개선을 내용으로 하였는데, 이러한 시대적 변화를 포함하여 1970년대 들어 뚜렷해지기 시작한 세계적인 냉전체제 완화 분위기 및 남북한 정부 사이의 대화국면[4]은 한국에서도 사회주의권 국가들과의 관계를 재정립할 필요성에 대한 논의를 촉발시켰다. 특히 1970년대에 진행된 미 · 중 간 긴장완화와 국교 정상화 국면으로 한반도 주변 국제관계에 근본적인 변화가 발생하면서 한국 내에서는 북방정책에 대한 논의가 더욱 빈번해졌으며, 1980년대 들어서는 정부도 북방정책이라는 용어를 공식적으로 사용하기 시작했다.[5] 이어서 1980년대 중반부터는 동구권 사회주의국가들의 체제전환이 현실화되면서 한국정부가 체제의 위협을 느끼지 않고 사회주의국가들에 접근할 수 있는 환경이 조성되었는데, 이러한 대외환경의 변화를 배경으로 한국정부는 최초로 본격적인 북방정책을 실행에 옮길 수 있었다.

1988년에 노태우 대통령이 발표한 「7 · 7선언」은 한국정부 최초의 본격적인 북방정책방안으로 평가되기도 한다. 이 선언은 남북한 사이의 화해 · 협력을 통해 통일의 전기를 마련한다는 기본취지 아래,[6] 남북한간의

---

4) 1970년대 들어 한국정부는 남북적십자회담 등 일련의 대북한 접촉을 진행했으며, 1972년에는 북한과 「7 · 4공동성명」을 발표했다. 1973년에 발표된 한국정부의 「6 · 23선언」에는 남북한간 화해 및 통일 원칙의 확인은 물론, 남북한 UN 동시가입 및 사회주의권 국가들에 대한 문호개방과 같은 대외정책의 변화에 대한 내용을 담고 있었다. 그러나 1970년대 초반에 천명된 이러한 한국정부의 정책 방향은 그 이후로 실행에 옮겨지지 않았다.

5) 신범식(2003), p. 75 이하 참고.

왕래 및 문호개방에 관련된 사항들과 소련, 중국 등 사회주의권 국가들과의 관계개선에 대한 사항들로 이루어진 6개 항의 정책추진사항을 담고 있었다. 노태우 정부는 이러한 「7 · 7선언」의 내용을 적극적으로 실행에 옮겼으며, 실제로 짧은 기간 동안에 가시적인 성과를 거두었다. 즉 「7 · 7선언」이 나온 이후 불과 3~4년 동안에 한국은 북한과 최초의 남북한 총리급회담을 연이어 개최하고 「남북기본합의서」와 「한반도비핵화공동선언」을 채택했으며, 남북한이 동시에 UN에 가입했을 뿐 아니라 소련과 중국을 포함하는 거의 모든 사회주의권 국가들과 정식 외교관계를 수립하는 데 성공했다.

이러한 초기의 성과에도 불구하고 노태우 정부의 북방정책은 기본취지였던 통일을 위한 전기 마련은 물론, 남북한간의 화해 · 협력이라는 결과를 낳는 데는 실패했다. 한국정부는 1992년 하반기부터 다시 대북한 강경정책으로 선회했으며,[7] 북한 역시 국제기구에 의한 핵사찰을 거부하고 국제원자력기구에서 탈퇴함으로써, 결국 「7 · 7선언」을 토대로 추진된 북방정책의 주요 성과인 남북기본합의서와 국제비핵화선언이 사실상 사문화되는 결과를 가져왔기 때문이다. 특히 북한의 국제원자력기구 탈퇴는 남북관계를 국제적인 북핵정국에 종속시키는 결과를 낳음으로써 북방정책을 통해 남북관계에서 주도적인 위치에 서고자 했던 한국정부의 의도는[8] 이후로 더욱 더 실현이 어렵게 되었다. 또한 북한의 우호 · 동맹국이

6) 「7 · 7선언」의 정식 명칭은 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」이었다.

7) 이정철(2012), 특히 p. 141 이하 참고

8) 노태우 정부의 북방정책은 사회주의권 국가들에 대한 관계개선과 북한과의 화해 · 협력의 요소를 다 포함하지만, 최종적인 목표는 북한이었던 것으로 볼 수 있다. 즉 노태우 정부는 북방정책을 통해 한편으로는 남북관계의 개선을 추진하면서, 다른 한편으로는 북한의 우호 · 동맹 국가들과 관계개선을 통해 주변에서부터 북한을 압박함으로써 북한의 개혁과

었던 구사회주의권 국가들과의 관계개선을 통해 북한에 개혁 · 개방의 압력을 가하려던 북방정책의 전략 역시 냉전체제 해체 이후에 전개된 국제관계의 변화 속에서 사실상 설자리를 잃게 되었다.

결과적으로 노태우 정부의 북방정책은 초기의 성과에도 불구하고 구사회주의권 국가들과의 수교라는 성과만을 남기게 되었으나, 이러한 성과만으로도 노태우 정부의 북방정책은 건국 이래 최초로 한국 외교관계의 지평이 전 지구적으로 확장되는 의미 있는 변화를 가져다주었다. 이는 곧 한국인들의 활동공간이 전 지구적으로 확대되었음을 의미하였는바, 특히 한국의 기업들에는 구사회주의권 국가들의 대규모 시장이 새로이 열리게 되었으며, 이때 열린 새로운 시장은 1990년대 이후 한국경제가 성장하는데 중요한 동력이 되었다.

제6공화국 출범과 더불어 노태우 정부가 추진한 북방정책은 세계적인 동서냉전체제 해체라는 대외환경의 변화를 활용하여 남북관계에서 주도권을 잡으려는 정책으로 요약될 수 있을 것이다. 이러한 북방정책이 그 핵심 목표를 달성할 수 없었던 것은 동서냉전체제 해체 이후의 국제관계 및 남북관계의 변화를 전망하지 못한 데에 근본적인 원인이 있었다고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 노태우 정부의 북방정책은 한국정부가 추진한 본격적인 대외정책의 한 전형으로서, 이후로도 이 정책의 의미와 공과에 대한 논의가 이어지게 되는 단초가 되었다는 점에서 중요하다.

---

개방을 유도하여 이를 통해 한국이 주도적으로 통일의 전기를 마련하고자 한 것이었다. 이렇게 볼 때 노태우 정부의 북방정책은 일종의 확장된 대북정책이라고까지 할 수 있을 것이다. 이와 관련된 여러 의견에 대해서는 이정철(2012), p. 134 이하 참고.

## 2. 1990년대 이후 한국의 북방정책

1990년대 중반 이후로 구사회주의권 국가들의 체제전환이 완성되어 가면서 동서냉전시기를 배경으로 했던 한국의 북방정책이 적용될 여지는 사실상 사라졌다고 할 수 있다. 구사회주의권 국가들이 더 이상 북한과 이념 · 체제로 밀접히 연대한 국가들이 아닌 한국의 통상적인 수교국가로 전환됨으로써 북한과 구사회주의권 국가들을 포괄했던 과거의 북방정책은 구사회주의권 개별 국가들에 대한 대외정책과 대북한정책으로 분리될 수밖에 없었기 때문이다.

그러나 노태우 정부 초기 북방정책의 기조는 제6공화국 이후에 추진된 대북한정책 및 구사회주의권 국가들에 대한 대외정책에서 일정 부분 계승되었다. 김대중 정부에서 시작되어 노무현 정부에까지 이어진 적극적인 대북한접근정책(햇볕정책)은 남북한간 정치, 경제, 사회 관계를 포괄하는 폭넓은 관계 완화를 추구한 것으로 노태우 정부 초기 북방정책의 남북간 화해 · 협력이라는 기조와 연장선상에 있었으며, 제6공화국 이후 한국정부의 구사회주의권 국가들 중 특히 중국 및 러시아에 대한 정책에서는 이들이 여전히 가지고 있는 북한에 대한 영향력을 활용하려는 시도가 계속되었기 때문이다.

제6공화국 이후에 한국의 구사회주의권 국가들과의 관계에서 실질적인 진전은 정치 · 외교 분야보다는 경제분야에서 더 빠르게 이루어졌다. 이는 동서냉전체제 해체로 군사적 대결의 위험이 크게 낮아진 세계에서 나타난 전반적인 현상이기도 했지만, 무엇보다도 한국과 구사회주의권 국가들 사이에 자유로운 경제교류가 처음으로 가능해지면서 양자간 경제교

류의 잠재력이 빠르게 현실화된 결과였다.[9] 1990년대 이후로 특히 한 · 러 관계에서는 과거에 없던 새로운 형태의 경제협력사업들이 모색되기 시작했는데, 극동 · 시베리아 지역으로부터 북한을 통과하는 가스관을 부설하여 천연가스를 공급하는 사업, 남북한 철도를 연결하여 한반도 종단철도를 구축하고 이를 시베리아 횡단철도와 연결하는 사업과 같은 이른바 '남북러 삼각협력'사업들이 그것이다. 이러한 사업들은 한국, 러시아와 북한의 지리적인 연계를 토대로 하여 서로를 잇는 다국간 육상물류인프라를 구축하려는 것으로서, 동서냉전시대에는 생각할 수 없던 새로운 대외경제협력의 형태였다. 또한 이러한 사업들은 북한의 참여를 전제로 하는 3자간 협력사업이라는 점에서도 한국에는 새로운 것이었다. 이러한 사업들은 러시아와의 협력을 매개로 하는 對북한 경제협력이라는 점에서 북방정책의 새로운 경제적 형태라고 볼 수도 있으나, 이 사업들이 한국정부의 독자적인 정책구상에 의한 것이 아니라 러시아 측이 처음 제안하고[10] 논의과정을 주도했다는 점에서 과거의 북방정책과는 차이가 있었다. 한국과 러시아는 모두 이러한 '남북러 삼각협력'사업들에 대한 북한의 적극적인 협력을 이끌어내는 데 성공하지 못했으며, 이는 최근까지도 이 사업들의 실질적인 진전을 가로막는 근본적인 장애가 되고 있다.

최근 수년 사이에 한국에서는 다시 북방정책에 대한 언급이 빈번해지기 시작했으며, 이는 최근의 '새로운 북방정책(신북방정책)'에 대한 논의로 이어지고 있다.[11] 사회주의권 국가들을 대상으로 했던 과거 냉전시대

9) 이에 따라 1990년대 중반까지도 한국사회에서는 '북방경제'라는 용어가 여전히 활발히 사용되었다.

10) 정여천(2001), p. 99 이하 참고.

11) 이 시기부터 최근까지 국내에서 논의된 새로운 북방정책(또는 '신북방정책')에 대한 견

의 북방정책과는 달리 최근의 신북방정책에 대한 논의는 이 정책의 대상 및 내용에 대한 명확한 정의가 이루어지지 않은 채 진행되어왔는데, 새로운 북방정책의 대상으로 주로 거론되는 국가는 러시아, 중국, 중앙아시아, 몽골 등을 포함하는 유라시아대륙의 구사회주의권 국가들이다. 또한 새로운 북방정책의 필요성은 주로 대상국가와의 경제협력관계 심화를 통한 한국의 경제적 국익 추구에 있으며, 논자에 따라서는 외교 및 안보 관계 강화까지를 정책목표로 간주하는 경우도 있다.

한국정부가 새로운 북방정책에 대해 언급하기 시작한 것은 이명박 정부 시기로서 러시아와의 경제협력사업을 비롯한 대러시아정책에 대해서 '신북방정책'이라는 표현을 주로 사용했다.[12] 최근에는 박근혜 정부도 러시아와의 경제협력을 강화하기 위해 신북방정책을 추진할 것이라고 발표한 바 있다.[13] 이처럼 최근까지 한국정부가 언급한 신북방정책은 대부분 경제부처들에 의한 對러시아 경제협력정책의 추진과 관련해서이나, 중국이나 중앙아시아와 같은 유라시아대륙국가들을 대상으로 한 경제협력사업들에 북방정책 또는 신북방정책이라는 명칭을 적용하기도 했다.

---

해는 주로 언론매체에의 기고나 토론행사 등에서의 의견제시를 통해 이루어져 왔으며 아직까지 학술적인 연구결과는 찾아보기 힘들다. 예를 들어 「신북방경제'를 제안한다」(2011), 『시사IN』, 제216호 (10월 28일) 등 내용 참고(www.siasinlive.com/news/articlePrint.html?idxno=11526, 검색일: 2013. 9. 30).

12) 「박재완 "중국-러시아에 신북방정책 필요한 단계"」(2012), 『연합뉴스』 (4월 16일) 참고. (app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/Article/Print/YIBW_showArticlePrintView.aspx?contents_id=AKR20120416062851002, 검색일: 2013. 10. 1).

13) 2013년 5월 21일 열린 대외경제장관회의에서 현오석 경제부총리 겸 기획재정부 장관은 러시아의 신동방정책을 고려하여 대러시아 경제협력 강화의 필요성을 강조했으며, 주요 방안으로 한 · 러 FTA의 체결, 러시아 극동항만 개발 진출 등을 제시했다. 「박근혜 정부, 러시아와 공조 신북방정책 추진」(2013), 『파이낸셜뉴스』 (5월 22일) 등 기사 참고. (http://www.fnnews.com/view?ra=Comm051p_01A&arcid=201305220100214670 01, 검색일: 2013. 9. 12).

## 3. 신북방정책의 의의와 필요성

### 가. 북방지역의 중요성과 신북방정책의 의미

위에서 서술한 것처럼 최근 수년 사이에 국내에서 나타난 '새로운 북방정책(신북방정책)'에 대한 논의에서 발견할 수 있는 두드러진 경향은 이 정책을 러시아를 위시한 유라시아대륙의 구사회주의권 국가들과의 국별 경제협력정책과 동일시한다는 것이다. 그러나 이 경우 신북방정책이란 어떤 특정한 정책을 의미하기보다는 러시아 등의 특정 국가 또는 국가들과의 국가별 경제협력 정책에 대한 총칭(總稱)이자 별칭(別稱)이며, 이러한 정책이나 관련된 사업들의 중요성을 부각시키기 위한 수사(rhetoric)적인 용어에 지나지 않는다고 볼 수 있다.[14)]

오늘날 한국은 이러한 수사적 용어로서가 아닌, 국가 대외정책의 중요한 한 부분으로서 실질적인 내용을 가지는 북방정책이 필요하다. 이러한 정책은 과거 동서냉전시대의 북방정책과는 달리 사전적인 의미 그대로의 북방, 즉 한반도의 북쪽지역을 대상으로 하는 것으로서, 이런 뜻에서 이를 신북방정책이라 부를 수 있을 것이다.

[그림 2-1] 지도상의 한반도 북쪽지역은 중국 및 러시아와의 국경에서 시작되어 유라시아대륙의 동북부 전체로 확장되는 광활한 공간이다. 또한 이 공간은 국가 영토로서는 대부분 중국 및 러시아에 속하는 곳이다.[15)] 이 드넓은 공간 중에서도 한반도에 상대적으로 가까운 지역으로서 한국 및 한반도의 국가적, 민족적 이익에 특히 중요한 영향을 미칠 수 있는 지

14) 정부의 신북방정책 용어 사용에 대한 비판적인 검토의 예는 성원용(2012), p. 93 참고.
15) 몽골의 동부지역도 여기에 포함된다.

그림 2-1. 지도상의 한반도 북쪽지역(일부)

자료: Google 지도를 부분 수정하여 작성(https://www.google.co.kr/maps/preview/@36.430122,128.056641,7z, 검색일: 2013. 12. 11).

역을 구분할 수 있을 것인데, 이러한 지역이 오늘날 한국의 신북방정책의 대상이 되어야 할 것이다. 본 보고서에서는 이러한 지역을 '북방지역'으로 지칭하기로 한다.[16] 오늘날 한국의 신북방정책은 이 '북방지역'의 중

요성에 대한 인식에 기초하여 이 지역을 대상으로 수립 · 추진되는 특별한 대외정책으로서, 개별 국가를 대상으로 하는 對중국, 對러시아(또는 對몽골) 정책 등과는 구별되어야 할 것이다.

북방지역이 한국에 특별히 중요한 이유는 우선 이 지역이 한반도에 인접해 있다는 원천적인 사실에 기인한다. 지리적으로 인접한 두 지역 사이에는 상호 인적, 물적인 교류가 상대적으로 더 빈번하게 되고,[17] 이로 인해 여러 측면에서 서로 더 큰 영향력을 미치기 때문에 어떤 국가의 대외정책에서나 접경지역 또는 인접지역은 특별한 관심의 대상이 되기 마련이다. 실제로 한반도의 북방지역은 한민족의 역사에서 유라시아대륙의 문화와 문물이 전달되는 통로로서 오랫동안 중요한 영향력을 미쳐왔다. 20세기 동서냉전시대 동안에는 한국과 북방지역 사이의 교류가 단절되었으나, 체제의 장벽이 사라진 이후로 북방지역은 다시 한 번 한국에 인접지역으로서의 영향력을 회복해가고 있다. 동서냉전과 중소분쟁 기간 동안에 해당 국가들의 변방으로서 폐쇄된 지역으로 남았던 북방지역은 냉전체제가 해체되고 개방이 진행되면서 그 막대한 개발잠재력으로 인해 점차 세계적인 주목을 받게 되었으며, 최근에는 북방지역에서 본격적으로 지역개발정책이 실행되면서 이 지역이 가까운 미래에 동북아의 개발중심지로 부상할 것이라는 전망을 낳고 있다. 또한 북방지역 개발정책에서 주변지역과의 협력 및 연계가 강조되고 있다는 점에서,[18] 지리적으로 가까운 한

16) 즉 본 보고서에서 '북방지역'은 일반명사가 아닌 신북방정책의 대상지역이라는 뜻의 개념어로 사용한다.

17) 예를 들어 국가간 교역규모를 설명하는 대표적 이론인 중력모델(gravity model)에서는 두 국가간의 거리가 핵심적인 설명변수의 하나이다.

18) 3장의 제2절 참조.

국은 북방지역 개발의 파급효과가 가장 크게 미치게 될 나라 중 하나가 될 것으로 전망된다.

한반도에 인접한 북방지역은 경제뿐 아니라 국가안보의 측면에서 한국에 매우 중요한 곳이다. 지정학적인 세력균형의 관점에서 볼 때 한반도는 대륙세력과 해양세력의 접점에 위치하고 있어 두 세력간의 균형유지가 한반도의 평화를 담보하는 가장 중요한 외부적인 요인이 되어왔다. 현재 대륙세력의 두 주역인 중국 및 러시아와 한국 사이의 관계 긴밀도는 해양세력을 대표하는 미국, 일본과의 관계에 비교해 훨씬 낮은 수준인 것이 현실인바, 이러한 세력균형의 비대칭성을 완화하기 위한 현실적인 수단으로서 한국의 북방지역과의 관계 강화가 효과적일 수 있다. 북방지역은 대륙세력의 힘이 한반도에 미치는 전면(前面)으로서, 이 지역의 평화와 번영이 유지되는 동안에는 대륙세력 내부의 불안정요인이 한반도에 직접 파급될 가능성이 낮아질 수밖에 없을 것이며, 따라서 북방지역의 경제개발에 대한 한국의 적극적인 참여는 한반도의 안보라는 관점에서도 유용한 수단이 될 것이다.

더 나아가 지리적으로 인접한 북방지역은 오랫동안 한민족 활동공간의 일부가 되어왔다는 점에서 한국 및 한반도와 특별한 연고를 가지고 있기도 하다. 먼 과거의 역사는 논외로 하더라도, 한민족의 최근세사에서 수많은 한국인들이 한반도 북방의 광범위한 지역에 진출하여 삶의 터전을 가꾸어왔으며, 이렇게 생성된 북방지역에 대한 한민족의 연고는 현재까지도 이 지역에 살고 있는 한민족(조선족과 고려인[19])의 존재와 이들이 보존하

19) 중국의 조선족과 구소련지역의 고려인 수는 각각 약 200만 명 및 40만 명에 이르는 것으로 추산되나, 현재 한반도에 인접한 북방지역에는 약 85만 명 정도의 조선족 및 고려인이 거주하는 것으로 알려져 있다.

고 있는 문화적 자취를 통해 생생하게 남아 있다. 북방지역에 대한 한국의 이러한 민족적, 문화적 연고는 한국 대외정책의 중요한 자산이며, 한국에 북방지역이 가지는 중요성의 원천 중 하나가 될 것이다.

## 나. 신북방정책에서 북한요인

한반도의 북쪽부분으로서 북방지역과 직접 맞닿아 있는 북한은 분단된 민족의 다른 한 부분이라는 특수한 존재인바, 이러한 북한의 존재로 인해 북방지역이 한국에 가지는 중요성은 더욱 커진다. 과거처럼 북방지역 국가들과 북한을 하나로 묶는 이념적 · 체제적인 연결고리가 존재하지 않으므로 한국의 신북방정책은 원칙적으로 對북한정책과 구분되는 별개의 분야라고 말할 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 북방지역 국가들은 여전히 북한과 다방면에서 깊은 관련을 가지고 있을 뿐 아니라, 지리적으로 직접 접하고 있는 북방지역과 북한 사이에는 한국과 북방지역 사이에서보다 훨씬 높은 수준의 교류가 이루어지고 있으며 상호 긴밀한 영향력을 미치고 있다.

북한은 중국, 러시아와 직접 국경을 맞대고 있으며, 특히 중국과는 1,400km 이상의 긴 국경을 공유하고 있다. 중 · 북 간의 국경을 이루는 압록강과 두만강을 따라서 다수의 양국 도시와 촌락이 발달되어 있으며, 이들 사이를 잇는 많은 수의 철도, 도로 및 교량이 존재하고, 이를 통해 상시적인 인적 · 물적 교류가 이루어지고 있다. 러시아와 북한 간 국경의 길이는 20km에도 미치지 못하나, 국경의 배후는 북한과 러시아 양측에 모두 중요한 경제개발지역이 위치해 있으며, 특히 러시아 극동지역에서 최대의 인구밀집지역이자 국제적인 교통 · 물류 중심지인 연해주 남부가 북한에 직접 접하여 양자 사이는 철도와 도로로 연결되어 있다. 이와 같

은 북방지역과 북한 사이의 밀접한 지리적인 연관성으로 인해 최근에 진행되는 중국, 러시아의 북방지역 개발정책에서는 북한 접경지역과의 연계개발이 중요한 요소로 부상하였는바, 이와 같은 점들을 고려할 때 북한의 존재는 북방지역을 대상으로 하는 한국의 신북방정책에서 특별한 고려의 대상이 되지 않을 수 없다.

북한이 한반도 및 그 주변의 안보에 매우 중요한 영향을 미치는 존재라는 점에서 신북방정책은 안보적인 관점에서도 북한을 중요한 고려요인으로 삼지 않을 수 없다. 북방지역과 북한 사이의 지리적 연관성 및 긴밀한 관계로 인해 북방지역의 불안정은 직접 북한의 불안정을 야기할 가능성이 높으며, 이는 쉽게 한반도 전체 및 주변지역의 불안정을 불러올 것이기 때문이다. 다른 한편으로 북방지역의 두 강대국인 중국과 러시아는 오늘날까지도 여전히 북한과 과거 긴밀했던 관계의 유산을 일정 부분 보유하고 있을 뿐 아니라, 냉전 이후의 국제관계 재편 속에서 미국의 일방적인 패권에 저항하기 위한 전략으로서 북한과의 협력관계를 강화하려는 경향이 나타나고 있으며, 더 나아가 중국, 러시아와 북한 사이의 전략적인 '삼각협력관계'가 부상할 수 있다는 전망까지 나오고 있다.[20] 이러한 환경변화에 직면하여 한국의 신북방정책은 북방지역을 대상으로 하면서도 이 정책이 직간접적으로 북한에 미칠 정치 · 외교 및 안보적인 영향을 중요시하지 않을 수 없는바, 이런 측면에서도 북한은 신북방정책의 중요한 고려요인이 되어야 할 것이다.

---

20) 이러한 동향은 최근 '아시아로의 회귀(pivot to Asia)'를 시도하는 미국과의 갈등을 유발하는 요인으로 발전할 수도 있다. 이정철 외(2013), pp. 42~43 등 참고.

이처럼 북방지역과 북한 사이의 밀접한 연관성으로 인해 한국의 신북방정책에서는 북한이 중요한 고려요인이 될 뿐 아니라, 더 나아가 신북방정책을 對북한정책에 활용할 수 있는 가능성이 열리게 된다. 이러한 가능성은 신북방정책을 수립·추진할 때 북한에 미칠 영향력을 우선적으로 고려하거나, 또는 처음부터 북한을 포함하는 북방지역과의 다자간 협력을 추진하는 방법 등을 통해 구현될 수 있을 것인데, 한국과 러시아 사이에 논의되었던 이른바 '남북러 삼각협력'사업들은 후자의 전형적인 사례라 할 수 있다. 다른 한편으로 신북방정책은 북한에 미칠 수 있는 가시적인 영향력 여부와 상관없이 항상 북한을 고려해야만 하는 측면도 있다. 이는 한국의 신북방정책이 한국뿐 아니라 남북한을 포괄하는 전체 한민족의 발전전략 차원에서 통일된 한반도의 미래를 고려하여 북방지역과의 관계 재정립을 모색해야 하는 당위성을 가지고 있기 때문이다.[21)]

이와 같이 북한은 한국의 신북방정책이 고려하지 않으면 안 될 중요한 요인일 뿐 아니라, 신북방정책의 의의와 중요성을 배가시키는 요인이 된다고 할 수 있으며, 북한이라는 고려요인으로 인해 한국의 신북방정책은 더 복잡한 다자정책(多者政策)의 성격을 띠게 된다. 과거 노태우 정부에서 추진되었던 북방정책이 동서냉전체제하의 소련, 중국 등 사회주의 대국들과 사회주의권의 일원이던 북한과의 관계를 對북한정책에 적극적으로 활용하고자 하였다면, 오늘날 한국의 신북방정책은 '북방지역'과 북한 간에 접경지역으로서 존재하는 긴밀한 연관성을 한국의 對북한정책에서 활용해야 할 것인바, 이런 점에서 과거 북방정책과 오늘날의 신북방정책 사이에는 일정한 연속성을 발견할 수 있을 것이다.

---

21) 신범식(2003), p. 103 참고.

## 다. 신북방정책의 필요성과 대상지역

한국과 북방지역과의 관계는 일제의 한반도 강점, 한민족의 분단과 동서냉전시대의 도래 등의 정치적 요인으로 인해 거의 한 세기 동안 심대하게, 또는 완전히 단절되기도 했다. 시대의 변화에 따라 이러한 장벽이 제거되었으나,[22] 한국이 북방지역과 자유로이 교류할 수 있게 된 지 20여 년이 지난 현재까지 한국과 북방지역 사이의 인적 · 물적 교류는 양자 사이의 지리적인 인접성과 경제적인 보완성 등에 기초한 잠재력에 크게 못 미치고 있다. 특히 북한의 존재로 인해 육로를 통한 교류가 아직도 불가능하다는 사실은 오늘날 한국과 북방지역 간 교류의 잠재력을 현실화하는 데 결정적인 장애요인이 되고 있다. 예를 들어 한국의 제1위 교역국인 중국과의 교역은 대부분 중국의 동부연해지역과 이루어지고 있는 반면, 북방지역의 일부인 중국 동북지역과의 교류는 상대적으로 활발하지 못할 뿐 아니라, 최근에는 오히려 점차 위축되는 경향까지 나타나고 있다.[23] 이러한 상황은 한반도에 접한 북방지역의 또 다른 한 부분인 러시아 극동지역과의 교류에서도 나타나고 있다. 즉 한국과 러시아 극동지역의 경제적 교류는 북한이라는 육로상의 단절부분으로 인해 높은 물류비용을 요하는 해운노선에만 의존하는 왜곡된 양상으로 발전되어왔다. 이러한 한국과 북방지역 사이의 육상 통로의 부재는 인적, 물적 교류 자체뿐 아니라 두 지역 주민들 사이에 물리적인 거리 이상의 심리적 거리감을 낳고 있기

22) 이는 노태우 정부의 북방정책이 남긴 가장 의미 있는 성과라고 할 수 있다.

23) 2012년의 경우 한국의 전체 대중국 교역액에서 동북3성과의 교역이 차지하는 비중은 4.3%로서, 동북3성의 중국 내 GDP 비중(약 11.5%)이나 인구 비중(약 8.2%)에 비해 현저히 낮은 수준이다.

도 하다.

그러나 앞서 언급한 바와 같이 북방지역이 한국에 가지는 중요성을 상기할 때, 북한으로 인한 육로 교류의 단절이라는 장애요인 때문에 위축되어 있는 북방지역과의 교류를 방치하거나 포기해서는 안 될 것이다. 전술한 것처럼 북한의 존재는 오히려 신북방정책의 중요성을 배가시키는 요인이 되는바, 한국은 북한으로 인한 육로 교류의 단절에도 불구하고 지리적으로 가장 가까운 외국지역의 하나인 한반도 북방지역과의 인적 · 물적 교류와 상호 협력의 폭을 적극적으로 확대하는 신북방정책을 펼칠 필요가 있다. 이러한 신북방정책을 통해서 한국은 북방지역이 한국과 한반도에 미칠 수 있는 경제 · 정치 · 안보상의 긍정적인 영향력을 적극적으로 흡수 · 활용하는 한편, 한국과 북방지역 쌍방의 평화와 번영을 위해서 적극적인 역할을 수행해야 할 것이다.

이러한 한국 신북방정책의 대상이 되는 '북방지역'의 구체적인 경계는 시대상황에 따라 변화할 수 있으나, 오늘날 진행되고 있는 북방지역의 환경변화와 한국 및 한반도의 상황을 고려할 때 우선 중국의 동북지역과 러시아의 극동지역을 신북방정책의 일차적인 대상지역으로 하는 것이 타당할 것으로 보인다. 단 러시아 극동지역의 경우에는 그 영역이 광활하다는 점을 고려하여 한국과 상호 밀접한 영향력을 주고받을 수 있는 극동지역의 남부를 신북방정책의 일차적인 대상지역으로 삼는 것이 적절할 것이다. 한반도 북쪽지역 중에서 지리적으로는 러시아 극동지역의 일부분보다 더 가까운 곳으로서 몽골 동부지역이 있으나, 이곳은 한반도와 직접 접하지 않을 뿐 아니라, 한국 및 한반도에 미칠 수 있는 다양한 측면의 영향력이 상대적으로 미약하므로 신북방정책의 일차적인 대상지역에서는 일단

제외해도 좋을 것이다.

중국의 동북지역과 러시아의 극동지역 남부는 지리적인 인접성과 정치 · 경제 및 역사 · 문화적 연관성이라는 측면에서 한국 및 한반도와 높은 수준의 영향력을 주고받을 수 있을 뿐 아니라, 현재 이 지역에서 진행되고 있는 대대적인 경제개발로 인해 가까운 장래에 한국 및 한반도에 더욱 큰 영향력을 미치게 될 것이다. 중국 동북지역과 러시아 극동지역의 대부분은 모두 그 나라의 정치 · 경제 중심지에서 멀리 떨어진 변방에 위치하여 오랫동안 폐쇄적인 경제구조가 굳어지고 경제 개발과 발전의 수준도 낮은 곳이 많았으나, 최근 수년 사이에 이 지역을 대상으로 하는 국가적 차원의 지역개발정책이 본격적으로 추진되면서 이 지역 상황은 근본적인 변화를 맞이하고 있다.

이와 같은 중국 동북지역과 러시아 극동지역에서 진행되고 있는 대규모 경제개발은 오늘날 한반도 북쪽지역에서 발생하고 있는 환경변화의 가장 중요한 측면이자 핵심적인 동인이다. 또한 북방지역의 이러한 대규모 경제개발은 주변국들에 국가간 경제협력프로젝트 발굴이나 민간 기업들의 현지 진출 등 다양한 방식을 통해 이 지역에 대한 접근기회를 넓힐 수 있는 계기로 작용할 것인바, 이는 곧 한국의 신북방정책 추진을 위한 정책적 접근 통로가 확대됨을 의미한다. 따라서 한국은 중국 동북지역과 러시아 극동지역의 경제개발을 계기로 삼아 이 지역을 일차적인 대상으로 하는 신북방정책을 수립 · 추진해나가야 할 것이다.

# 제3장 북방지역의 경제개발 동향과 신북방정책에 대한 시사점

1. 러시아 극동지역 개발정책
2. 중국 동북지역 개발정책
3. 북방지역 개발의 국제협력적 성격
4. 북방지역의 경제개발이 신북방정책에 주는 시사점

## 1. 러시아 극동지역 개발정책

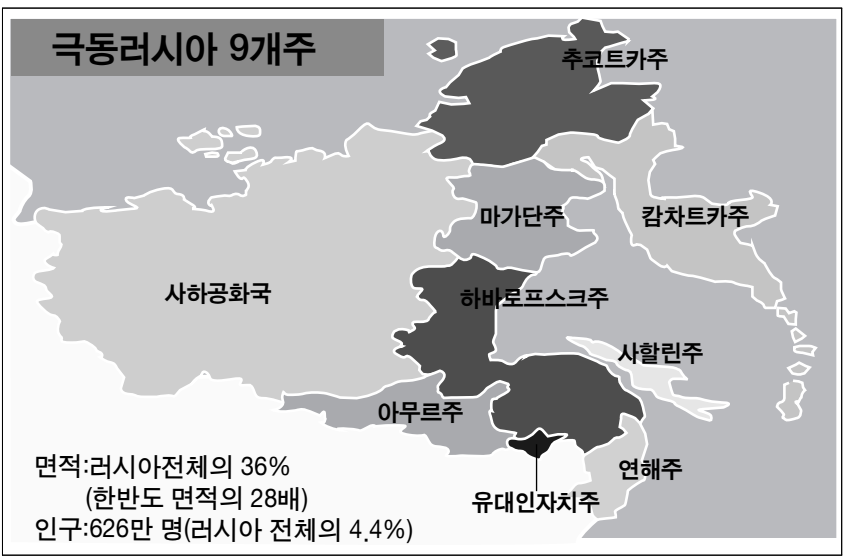
### 가. 러시아 극동지역의 개발잠재력

러시아의 극동지역은 일반적으로 러시아의 7개 연방관구 중에서 가장 동쪽에 위치한 극동연방관구에 속하는 지역을 가리킨다. 이러한 극동지역은 러시아 전체 영토의 약 36%를 차지하는 광활한 지역이나, 현재 약 625만 명으로 추산되는 이곳의 인구는 러시아 전체 인구의 4.5%에 불과하다. 특히 러시아 극동지역의 북부와 중부내륙 지역은 혹독한 기후조건이 지배하는 곳으로서, 인구밀도가 극히 희박하고 경제적으로도 아직 개발되지 않은 지역이 대부분이기 때문에 러시아 극동지역의 도시와 사회간접시설들은 대부분 중국과 접하고 있는 남부지역에 편중되어 있다.

19세기 중반 러시아 영토가 극동지역 끝까지 확장된 이후 1세기가 넘는 기간 동안 러시아에서 극동지역의 역할은 주로 천연자원의 공급지와 변방의 군사요충이라는 두 가지에 한정되어왔다. 특히 세계적으로 냉전체제가 지배하던 시기에 구소련 정부는 중국, 미국과 국경을 접한 군사적 완충지로서 극동지역의 역할을 중요시하여 이 지역의 전면적인 경제개발을 미루어왔다.

러시아 극동지역이 가진 경제개발의 잠재력은 무엇보다도 이 지역의 풍부한 천연자원 부존량에 기인한다. 석탄, 철광석 및 유색금속, 귀금속 등의 광물자원이 풍부하게 매장되어 있으며, 특히 석탄과 금, 아연 등의 비철금속과 다이아몬드의 매장량은 세계적으로도 손꼽힌다. 석유, 천연가스와 같은 에너지자원의 경우는 부존량은 상당하지만, 아직까지는 극히 일부 지역에서만 개발된 상태이다. 이 밖에도 극동지역은 러시아의 어류

그림 3-1. 러시아 극동연방관구의 9개 주




자료: http://blog.daum.net/_blog/BlogTypeView.do?blogid=0ac5O&articleno=251&categoryId=2&regdt=20130712141905(검색일: 2013. 12. 20).

와 해산물의 60% 이상이 채취되는 곳이며, 임산자원도 세계적으로 손꼽히는 곳이다. 이와 같이 풍부한 극동지역의 천연자원은 최근까지도 일부만이 개발되었으며, 자원개발을 위해서는 우선 이를 위한 인프라 구축에 대규모 투자가 필요한 상태이다.

냉전체제가 해체되고 러시아가 개방된 이후 극동지역은 역동적으로 성장하는 동북아 및 아·태 경제권역과 유라시아대륙 사이를 연결하는 통로가 된다는 점에서 국제적인 운송·물류의 중심지로서의 발전 가능성이 주목받게 되었다. 또한 최근 들어서는 북극해의 해빙현상이 진행되면서 러시아 극동지역은 동북아지역과 유럽, 미주를 연결하는 최단거리 항로인 북극항로의 주무대로서 세계적인 관심대상이 되고 있기도 하다.

그러나 러시아 극동지역의 면적에 비해 지나치게 적은 인구는 이 지역

의 경제개발을 가로막는 가장 근본적인 장애요인이 되고 있다. 극동지역의 전체 인구는 1980년대까지도 약 800만 명 정도였으나, 구소련 해체 이후로 지속된 사회적인 혼란 속에서 러시아의 경제중심지로부터 멀리 떨어진 이유로 급격한 인구 유출을 겪게 되었으며, 이 결과 최근에는 약 625만 명까지 줄어들었다. 이러한 적은 수의 인구로 인해 극동지역은 소비재산업이 발달하기 어려운 조건을 가지게 되었을 뿐 아니라, 경제개발을 위한 노동력 자체를 조달하는 데에도 큰 어려움을 겪고 있다. 또한 적은 수의 인구가 넓은 지역에 산재함으로써 교통 · 운송을 위한 비용이 높은 것도 극동지역 경제개발에 큰 장애요인이다.

## 나. 러시아 정부의 극동지역 개발정책

러시아 극동지역 개발을 위한 국가정책은 구소련 시기부터 여러 차례 있어 왔으나, 극동지역의 전면적인 경제개발을 목표로 하는 본격적인 지역개발정책은 푸틴 대통령이 집권한 이후인 2000년대에 들어서면서 시작되었다. 푸틴 정부의 극동지역 개발정책은 기본방향을 '지전략적(geo-strategical) 차원에서 아 · 태지역 경제와의 통합'으로 잡고 있다는 점에서 과거 정부와는 차이가 있는데,[24] 이는 극동지역의 지정학적인 입지가 지역개발정책의 토대가 되고 있음을 말해준다. 또한 2006년 말에 열린 국가안전보장회의에서 푸틴 대통령은 극동지역의 저개발상황과 인구감소현상이 단순히 지역 차원의 문제가 아닌 러시아 전체의 국가안보를 위협하는 수준에 도달했다고 지적한 바 있다. 이러한 상황 인식은 러시아 정부의

24) 정여천(2008a), p. 2 참고.

극동지역 개발정책에서 안보적인 관점이 강력히 개제되어 있음도 알게 해준다.

러시아 정부는 2007년에 처음으로 대규모 연방예산의 투입을 포함하는 「2013년까지 극동 · 자바이칼 지역의 경제 · 사회 발전 연방특별프로그램」을 수립한 바 있다.[25][26] 또한 비슷한 시기에 교통 · 운송, 에너지, 건설 등의 개별 산업분야에 대한 전국 단위의 산업정책방안이 일제히 재수립된 바 있는데, 이러한 산업정책들은 극동지역의 경제개발과도 관련된 중요한 내용을 포함하고 있다. 오늘날 진행되고 있는 러시아 정부의 극동지역 개발정책은 이와 같은 지역개발과 관련된 연방프로그램 및 산업정책을 토대로 하고 있다.

러시아 정부의 극동지역 개발을 위한 연방프로그램은 푸틴 3기 정부의 출범(2012년 4월)을 전후하여 다시 한 번 대폭 확대 · 강화되었다. 러시아 정부는 2011년 말에 극동 및 바이칼 지역 개발계획의 재원조달을 위해 '극동 · 바이칼 지역 개발펀드'를 설립했으며, 푸틴 3기 정부의 출범 직후에는 극동지역 개발을 전담하는 연방부처인 '극동개발부'를 창설했다. 이러한 조직을 갖춘 이후에 푸틴 대통령은 극동지역 개발에 대한 연방프로그램을 전면적으로 재검토하여 새로운 계획을 수립할 것을 지시했는데, 이 결과로 나온 것이 2013년 3월의 「2025년까지 극동 · 바이칼 지역의 경제 · 사회 발전 국가프로그램」(이하 '2025 국가프로그램')이다.

---

25) 그 이전까지 수립된 극동지역 개발에 대한 연방프로그램에서는 연방예산의 투입 비중이 매우 미약했으며, 대부분의 예산을 지방정부 또는 민간부문이 조달하도록 되어 있었다.

26) 이 연방프로그램에는 2012년 APEC 정상회담이 개최된 블라디보스토크 일원에 대한 개발계획이 추가되었으며, 2009년에는 이 프로그램의 적용시기를 2018년까지 연장하고, 프로그램 내용과 예산규모도 확대하였다.

2014부터 2025년까지 12년간에 걸쳐 집행될 예정인 '2025 국가프로그램'은 '신속한 경제발전을 위한 기반 조성'과 '인구증가를 위한 거주여건 조성'을 기본목표로 설정하고 있다.[27] '2025 국가프로그램'은 이러한 목표를 달성하기 위해 다양한 분야의 수많은 사업계획들을 포함하며,[28] 총예산규모가 약 10조 5,000억 루블(약 3,300억 달러)에 달하는 대규모 지역개발프로그램이다. 이 프로그램에 따르면 총예산 중에서 3조 8,000억 루블(약 1,200억 달러)을 연방예산에서 충당하고, 나머지는 외국인투자를 포함하는 민간부문투자 및 지방정부예산에서 조달하는 것으로 되어 있다.

'2025 국가프로그램'의 산업별, 분야별 12개 하위프로그램[29] 중에서 가장 예산규모가 큰 것은 '경제효율성의 제고'라고 명명된 하위프로그램이다. [표 3-1]에서 볼 수 있는 것처럼, 이 하위프로그램의 예산규모는 약 2조 6,000억 루블로서 전체 '2025 국가프로그램' 예산 총액의 1/4을 차지하는데, 이 프로그램은 주로 극동지역 남부에 석유화학, 항공기제작, 조선공업, 제련 및 건설자재 분야의 복합공업단지 건설사업을 내용으로 하고 있다. 또한 '광물 · 원료 콤플렉스 발전'은 이에 못지않게 예산규모가 큰 하위프로그램으로서(약 2조 5,000억 루블), 에너지자원 및 금 광구 개발과 관련된 가공설비를 건설하는 것을 주요 내용으로 한다. 이 두 가지 하

27) 러시아 극동개발부 외(2013. 3), 「2025년까지 극동 및 바이칼 지역 사회경제발전 국가프로그램」(Государственная программа "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона").

28) 2012년 말에 러시아 정부의 극동개발부는 이 사업들 중에서 약 90개에 해당하는 사업들을 우선순위 프로젝트로 지정하였다. 대외경제정책연구원 외(2013), p. 18.

29) '2025 국가프로그램'은 12개의 신규 하위프로그램과 2개의 기존 프로그램으로 구성되는데, 2개의 기존 프로그램은 「2018년까지 극동 · 자바이칼 지역의 경제사회발전 연방특별프로그램」과 「2007~2015년간 쿠릴 열도(사할린주)의 경제사회발전 연방특별프로그램」이다.

| 표 3-1. '2025 국가프로그램'의 하위프로그램 목록 및 예산 구성 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | | (단위: 백만 루블) |
| 프로그램 | 연방예산 | 지방예산 | 민간투자 | 합계 |
| 2018년까지 극동 · 바이칼 지역 경제사회발전 연방목적 프로그램 | 584,618 | - | - | 584,618 |
| 2007~15년 쿠릴열도(사할린 주) 사회경제발전 연방목적 프로그램 | 3,268 | - | - | 3,268 |
| 1. 극동 · 바이칼 지역 경제효율성 제고 | 102,584 | 677 | 2,558,961 | 2,662,223 |
| 2. 극동 · 바이칼 지역 광물 · 원료 콤플렉스 발전 | 81,021 | 3,187 | 2,469,977 | 2,554,186 |
| 3. 극동 · 바이칼 지역 목재산업 콤플렉스 발전 | 17,114 | 816 | 171,781 | 189,712 |
| 4. 극동 · 바이칼 지역 어업 콤플렉스 발전 | 44,041 | 3,039 | 31,978 | 79,059 |
| 5. 극동 · 바이칼 지역 농업 콤플렉스 발전 | 28,052 | 13,336 | 75,309 | 116,698 |
| 6. 극동 · 바이칼 지역 교통인프라 발전 | 1,620,085 | 26,964 | 21,748 | 1,668,798 |
| 7. 극동 · 바이칼 지역 에너지인프라 발전 | 441,845 | 14,082 | 930,230 | 1,386,157 |
| 8. 극동 · 바이칼 지역 주민의 안락한 거주여건 조성 | 555,538 | 94,806 | 111,487 | 761,83 |
| 9. 극동 · 바이칼 지역 생태안보 및 환경보존 | 237,502 | 52,843 | 6,693 | 297,039 |
| 10. 극동 · 바이칼 지역 사회경제발전 국가프로그램 실현의 학술 및 인적 보장 | 64,406 | 2,086 | 3,193 | 69,686 |
| 11. 극동 · 바이칼 지역 관광 발전 | 29,254 | 7,893 | 138,735 | 175,884 |
| 12. 극동 · 바이칼 지역 사회경제발전 국가 프로그램 실현 보장 | 7,578 | - | - | 7578 |
| 합계 | 3,816,912 | 219,734, | 6,652,096 | 10,556,743 |

자료: 대외경제정책연구원(2013), p. 34.

위프로그램 다음으로 큰 예산규모를 가진 것은 극동지역의 간선교통망 확충 및 공항개발을 위한 '교통인프라 발전' 프로그램과 발전시설 및 전력공급 능력을 확충하기 위한 '에너지인프라 발전' 프로그램, 그리고 주택, 보건, 교육, 문화 시설 확충을 주요 내용으로 하는 '주거인프라(사회인프라) 발전'의 3개 하위프로그램들로서, 이상의 5개 하위프로그램들이 '2025 국가프로그램' 전체 예산의 85%를 차지하고 있다.[30] [표 3-1]에서

30) 이 밖에 '2025 국가프로그램'의 하위프로그램으로는 목재산업, 어업, 농업, 생태 · 환경,

알 수 있는 것처럼, 이 5개 하위프로그램 중에서 가장 예산규모가 큰 '경제효율성 제고'와 '광물 · 원료 콤플렉스 발전' 및 '에너지인프라 개발'은 대부분 민간투자를 통해서 예산을 조달할 계획이며, '교통인프라 발전'과 '주거인프라 발전'의 2개 하위프로그램 예산은 거의 대부분을 연방예산에서 직접 지원할 계획이다.

위와 같은 '2025 국가프로그램' 외에도 러시아 정부는 전국 단위의 산업정책 수립을 통해서도 극동지역 개발정책을 수행하고 있다. 이러한 산업정책의 대표적인 것으로 '러시아연방 에너지 전략 2030'[31]을 들 수 있는데, 여기에는 러시아 극동지역의 원유 및 천연가스 자원의 개발 및 이와 관련된 송유관, 가스관의 건설계획이 포함되어 있다. 이에 따르면 러시아 정부는 유럽 및 구소련 지역에 편중되어 있는 러시아의 원유수출을 아 · 태지역 쪽으로 대폭 전환할 계획이며, 이러한 정책을 실현하기 위해 러시아의 국영 석유회사들은 아 · 태지역과 가까운 동시베리아 및 극동지역에서 새로운 유전을 발굴하기 위한 탐사를 진행하는 한편, 태평양 쪽으로 새로운 송유관을 건설하였다.[32] '2025 국가프로그램'에 포함된 극동지역 남부의 석유화학단지 건설계획은 이러한 송유관 부설계획과의 연관성 속에서 수립된 것이다.

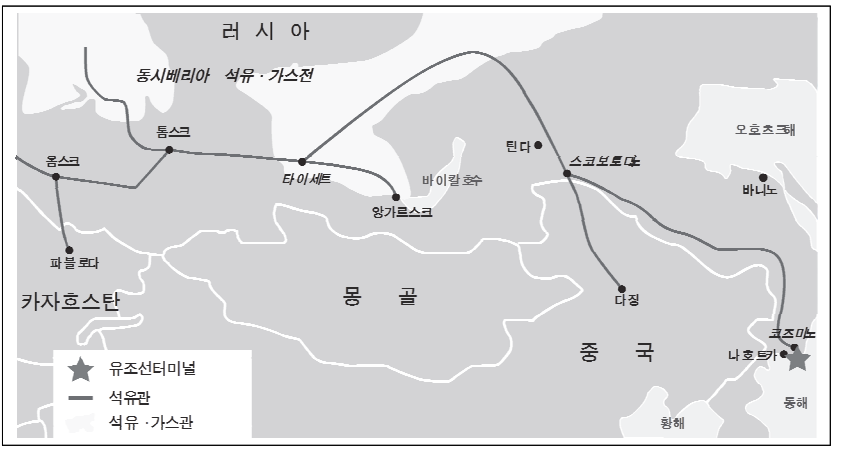
---

학술 · 인력, 관광 등의 발전계획을 포함하고 있다(표 3-1 참고).

31) Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009г. №. 1715-р, 「Энергетической стратегии России на период до 2030 г.」

32) 러시아는 2012년 말 동시베리아 유전에서 생산되는 원유를 중국 동북지역 및 극동 남부의 태평양 연안까지 수송하는 5,700km의 동시베리아 · 태평양 송유관(ESPO 송유관)을 완공하였다.

그림 3-2. 동시베리아 · 태평양(ESPO) 송유관 노선도




자료: Gulfbusiness (http://gulfbusiness.com/2012/12/russia-unveils-25bn-oil-link-to-pacific/#.U3HI84F_tjw, 검색일: 2013. 12. 20)를 부분 수정하여 작성.

천연가스산업의 경우도 원유산업에 대한 정책과 유사하다. 아직까지 러시아의 원유 및 천연가스 수출대상지로서 아 · 태지역이 차지하는 비중은 15%에도 못 미치고 있는데,[33][34] 특히 천연가스의 경우에는 아 · 태지역으로 향하는 가스관이 부설되지 않고 있어 액화천연가스(LNG) 형태로만 수출이 가능한 형편이다. 러시아 정부의 에너지전략에 따르면 극동 및 동시베리아 지역에 4개의 대형 천연가스개발센터를 구축하고,[35] 이를 ESPO 송유관과 유사한 형태로 동시베리아로부터 중국과 극동지역 남부로 향하는 가스관을 구축하여 아 · 태지역에 수출할 계획이다. 이와 같은

33) 이 대부분은 현재 중국, 일본 및 한국에 수출되고 있다(표 3-2 참고).

34) 2012년의 경우 한국이 러시아로부터 수입한 원유 및 천연가스의 양은 전체 수입량에서 각각 3.6%와 3.1%를 차지하였다. 한국무역협회, 무역통계 DB(검색일: 2013. 12. 1).

35) 4곳의 천연가스개발센터는 사할린, 야쿠티아, 이루크츠크, 크라스노야르스크 등 4곳에 설치될 것으로 전망되는바, 이 중 2곳(사할린, 야쿠티아)은 극동지역에 속한다.

표 3-2. 러시아의 천연가스 수출방식 및 수출지역

| 공급방식 | 수출지역 | 수출량(십억m3) | |
|---|---|---|---|
| | | 2010 | 2011 |
| PNG | 유럽 및 구소련 지역 | 186.45 | 207.0 |
| | 아 · 태지역 | 0 | 0 |
| LNG | 유럽 및 구소련 지역 | 0 | 0 |
| | 아 · 태지역 | 13.40 | 14.40 |

자료: BP, Statistical Review of World Energy, 2012-6, p. 28 및 2011-6, p. 28(검색일: 2013. 12. 15).

러시아의 원유 및 천연가스 개발 및 수출선 다변화 정책은 향후 러시아의 극동지역 및 한국을 포함한 동북아지역의 에너지 생산, 도입 구조에 큰 영향을 미치게 될 전망이다.

2008년에 수립된 러시아 정부의 '러시아연방 교통전략 2030'이나 '러시아연방 철도교통 발전전략 2030'과 같은 교통 · 물류 분야의 산업정책 역시 극동지역 개발계획과 밀접한 관련이 있다. 이러한 교통 · 운수 · 물류 인프라 발전전략에서는 러시아 극동지역에서 철도, 해운 및 내륙수운을 결합한 복합운송을 활성화시킴으로써 장기적으로 이 지역을 아 · 태지역과 유라시아 내륙을 연결하는 교통 · 물류의 허브로 발전시킨다는 원대한 계획을 세우고 있다.

러시아 정부의 교통 · 물류 분야의 산업정책은 극동지역의 교통 · 수송 인프라의 핵심인 철도 개발과 관련해서 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도종단철도(TKR)의 연결 등 접경국가 철도와의 연결계획을 담고 있으며, 극동지역의 천연자원 개발에 중요한 역할을 하게 될 바이칼 · 아무르간선 철도(BAM)의 확장 및 현대화 계획도 포함하고 있다. 이러한 철도산업 발전전략은 극동지역의 항만산업 발전전략과 긴밀히 연계되어 있는바, BAM 철도의 시종점인 하바로프스크주의 소베츠카야 · 가반항 개발계

획,[36] TSR이 지나는 연해주 남부 트로이츠만의 항구 현대화 계획 등이 그러한 경우이다. 또한 항공산업 발전전략의 일환인 하바로프스크 공항 개발계획은 이 도시가 가진 철도와 내륙수운의 복합물류운송센터로서 발전 잠재력에 주목한 것으로 판단된다.[37] 극동지역의 복합운송 활성화 계획과 관련하여 최근에 국제적인 주목을 받고 러시아 정부의 '러시아연방 교통 전략 2030'은 또한 미래의 해운산업에 큰 영향을 미칠 것으로 기대되는 북극항로의 개발 계획을 다루고 있는바, 이 역시 북극항로의 기점이 될 극동지역의 항만 개발과 긴밀히 연관되어 있다.

## 2. 중국 동북지역 개발정책

### 가. 중국 동북지역의 개발잠재력

중국의 동북지역은 일반적으로 한반도의 북쪽에 있는 중국의 동북3성(省) – 랴오닝성, 지린성, 헤이룽장성 – 이 자리한 지역을 가리킨다. 이 지역은 중국 국토면적의 8.2%를 차지하며, 약 1억 1,000만 명에 달하는 이 지역의 인구 역시 중국 전체 인구의 8%를 약간 상회한다. 한때 만주(滿洲)로 불리기도 했던 중국 동북지역은 19세기 중반 이후로 러시아와 일본이라는 외세에 의해 수탈과 침략의 대상이 되었던 곳이며, 이 기간과 신중국 건국 초기의 한국전쟁 및 냉전기간 동안에 건설된 주요 수송인프

36) 소베츠카야 · 가반항은 러시아 정부의 경제특구법에 의해 항만경제특구로 지정되어 있기도 하다.

37) 하바로프스크 공항은 최근에 인천국제공항공사와 합작계약을 맺고 공동발전계획을 추진하고 있다.

라 및 중화학공업 기반을 토대로 1970년대까지 중국 최대의 중공업지역으로 발전하기도 한 곳이다. 그러나 1980년대 이후 개혁 · 개방을 토대로 한 중국의 경제발전이 동남부 연해지역을 중심으로 진행되면서 동북지역은 상대적으로 낙후한 공업지역으로 전락하였으며, 이 때문에 동북지역은 최근까지도 중국 내 '노후 공업지역'의 대명사로 불리게 되었다.[38)]

중국 동북지역에 속한 3개의 성들은 지리적, 지정학적인 입지에서 각각 다른 특징을 가지고 있는데, 특히 가장 남쪽에 있는 랴오닝성과 다른 두 성의 차이가 두드러진다. 랴오닝성은 동북3성 중에서 유일하게 바다에 접하여 항구가 발달했으며 중국의 정치 · 경제 중심부와도 멀지 않은 반면, 지린성과 헤이룽장성은 모두 내륙지역으로서 각각 북한 및 러시아의 극동 · 동시베리아 지역과 긴 국경을 마주하고 있다. 이러한 입지조건으로 인해 경제발전에 가장 유리한 랴오닝성은 동북3성 전체 면적의 18.5%에 불과함에도 45%의 인구를 포함하고 있으며, 동북3성 전체 지역총생산의 절반 및 대외무역의 2/3를 담당하고 있다. 반면 지린성과 헤이룽장성은 대외무역에 대한 의존도가 낮은, 상대적으로 폐쇄된 지역경제를 유지하고 있다.

중국 동북지역의 풍부한 천연자원 부존량은 이 지역 공업화의 기반이 되어왔다. 동북지역에는 중국 전체 석유 및 철광석 매장량의 약 30%가 집중되어 있으며, 특히 마그네사이트의 경우는 중국 전체 매장량의 거의 전부가 동북지역에 있다. 이 밖에도 석탄과 천연가스는 물론, 미래자원인 희토류의 매장량도 상당한 규모로 동북지역에 매장되어 있는 것으로 알려져 있다. 이와 같은 자원의 부존량을 토대로 동북지역에는 석유화학, 장

38) "중국 개혁개방이 시작되기 전 1978년 광둥성의 경제총량이 랴오닝성의 80%에 불과하였지만, 2002년 당시.... 동북3성의 경제규모를 모두 합해도 광둥성의 85%에 불과하였다." 원동욱 외(2013), p. 25.

비제조 등 전통적인 중화학공업시설이 집중되어 있으며, 선양, 창춘, 하얼빈 등 주요 도시 사이를 연결하는 철도, 도로 등 기본적인 교통 · 운송 인프라도 비교적 잘 갖추어져 있다. 또한 동북지역은 중국에서도 손꼽히는 곡물생산지역이기도 하며, 1억 명이 넘는 이 지역의 인구도 경제발전의 잠재적 요인으로 꼽힐 수 있다.

이처럼 중국 동북지역은 전술한 러시아 극동지역과는 달리 경제발전을 위한 기본적인 생산요소들을 갖추고 있으나, 과거 30년간 진행되어온 중국 경제의 개혁 · 개방 물결에도 불구하고 전통적인 중화학공업 및 농업에 치우친 산업구조와 국유기업이 주도하는 경제운용구조에서 벗어나지 못함으로써 경제성장의 추진력을 잃고 있다. 이러한 문제점이 발생하는 근본적인 원인으로 지적되는 것은 내륙에 치우친 이 지역의 지리적 입지이다. 특히 지린성과 헤이룽장성의 경우에는 중국 경제중심지와의 현격한 거리 및 이로 인해 발생하는 높은 물류비용이 동북지역과 다른 지역 사이의 경제적 교류를 가로막는 원천적인 장애요인이 되고 있다. 그러나 이러한 지리적인 입지는 중국 동북지역과 국경을 맞대고 있는 배후지역의 발전 및 상호 교류의 활성화 여하에 따라 오히려 개발잠재력이 될 수도 있을 것이다. 중국 동북지역은 한반도 및 러시아 극동지역을 중국 내륙과 연결하는 위치에 자리하고 있으며, 이 지역의 초기 공업화 단계에서는 일본, 러시아 및 한반도(당시는 조선)와의 경제적 연계가 중요한 요인이 되었다. 중국 동북지역은 이러한 입지적인 잠재력이 동서냉전과 중소분쟁의 시대를 거쳐 2000년대에 이르기까지 발휘되지 않은 채로 오랫동안 주변국들과의 교류가 단절된 폐쇄적인 지역경제로 남아 있었다.

## 나. 중국정부의 동북지역 개발정책

‘동북지역 노후 공업기지 진흥전략’이라는 이름으로 2003년에 시작된 중국정부의 동북개발정책은 초기에는 ‘전면적인 소강사회(小康社會) 건설’이라는 국가발전목표를 달성하기 위한 지역균형발전전략의 일환으로 시작되었다. 이에 따라 초기의 동북 개발정책은 개혁 · 개방의 물결에서 벗어나 있는 동북지역의 국영기업들을 민영화하거나 구조조정을 통해 경쟁력을 강화함으로써 이 지역의 산업구조를 현대화는 것을 주요 내용으로 하였다.

2000년대 중반부터 중국정부는 동북지역 경제의 폐쇄성이 지역개발을 가로막는 근본원인임을 인식하여 이 지역의 대외개방이 중요함을 강조하기 시작하였는바, 이는 동북 개발정책의 중요한 전환점이 되었다.[39] 2007년에는 동북 개발정책을 체계적으로 재수립한 ‘동북지역진흥계획’이 발표되었으며, 동북3성 외에도 내몽고자치주의 동부지역을 이 계획에 포함시킴으로써 동북 개발의 외연을 확대했다. 2009년 중국정부는 랴오닝성과 지린성의 성별 특화발전계획을 국가급 계획으로 승인하였으며, 2013년에는 헤이룽장성의 특화발전계획을 국가급 개발계획으로 승인하였다. 2006~10년 동안의 제11차 5개년 계획기간 중 동북3성의 고정자산 투자규모는 약 9조 8,000억 위안(약 1조 6,000억 달러)에 달했던 것으로 나타났다.

39) 2005년의 ‘동북 노후 공업기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견’은 대외개방이 동북개발의 주요 요소이자 수단이라고 명시하고 대외개방 확대와 접경국가와의 연계발전을 강조했다. 원동욱(2013), p. 80 이하 참고.

표 3-3. 11차 5개년 계획기간 중 동북3성의 고정자산 투자규모

| 구분 | 2006년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 규모(억 위안) | 10,520 | 13,920 | 18,714 | 23,733 | 30,726 |
| 증가율(%) | 37.0 | 32.3 | 34.4 | 26.8 | 29.5 |
| 전국대비(%) | 9.7 | 10.3 | 11.1 | 10.8 | 11.0 |

자료: 원동욱(2013), p. 78.

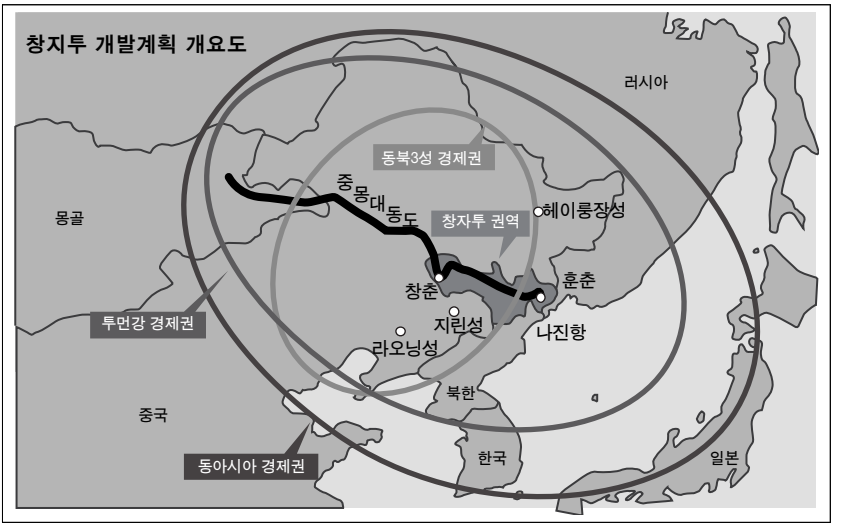
지역개발정책의 수립과 추진에서 중국정부는 전술한 러시아의 경우와는 달리 지방정부에 상당 부분을 위임하고 있다. 러시아의 극동 개발정책은 중앙정부가 세부적인 사업계획까지를 수립하고, 재원조달과 집행도 대부분 중앙정부가 직접 관장하여 시행하는 반면, 중국의 경우 중앙정부는 개발정책의 기본방향과 목표를 설정하고 각 성 정부는 자체적인 특화발전계획을 수립 · 추진하며, 개발재원도 원칙적으로 각 성 정부가 조달하도록 되어 있다.[40] 이러한 점에서 중국 동북지역 개발정책을 검토하는 데는 각 성 정부의 특화발전계획에 대한 검토가 중요하다.

지린성에서 추진하고 있는 '창지투선도구 개발계획'은 성의 중심도시인 창춘(長春)과 지린(吉林)을 연계하는 도시산업 클러스터를 구축하는 한편, 밑으로는 두만강 하구의 투먼(圖們)을 포함하는 연변조선족자치주 지역으로부터 북한 및 러시아의 동해 항구를 연결하는 해양 출구를 건설하고, 위로는 몽골 동부의 자원개발 중심지까지를 연결하는 교통 · 운송 인프라를 확충하는, 이른바 '중몽대통로(中蒙大通路)'를 건설하여 지린성의 경제권역을 주변 국가로까지 확대하는 것을 핵심 내용으로 하고 있다.[41] 이처럼 '창지투선도구 개발계획'은 지역 내부는 물론 몽골, 북한과

40) 다만 간선철도 건설과 같은 중요한 인프라 구축사업은 예외적으로 중앙정부가 관장하고 집행한다.

러시아의 접경지역을 개발계획의 직접적인 대상지로 삼고 있으며, 더 나아가 한반도와 일본 서부 연안까지를 그 계획 범위로 고려하고 있다(그림 3-3 참고). 또한 '창지투선도구 개발계획'의 8대 중점 프로젝트에는 '두만강지역 국제자유무역지대 건설', '국제내륙항구 건설', '국제협력산업지역 건설'과 같은 국제협력프로젝트가 중심 위치를 차지하고 있는바, 이러한 계획은 지린성이 주변국가들과의 교류를 토대로 하는 지역개발을 추구하고 있음을 보여준다.

**그림 3-3. 창지투 개발계획 개요**




자료: http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=6266405&ctg=13의 자료를 부분 수정하여 작성 (검색일: 2013. 12. 21).

41) 이 계획의 정식 명칭은 '창지투를 개발개방선도구로 하는 중국 두만강구역 합작개발계획 강요'이다.

랴오닝성의 '랴오닝연해경제벨트 개발계획'은 동북3성 중에 유일하게 바다에 접하고 있다는 입지적인 장점을 활용한 지역개발전략이다. 이 계획은 요동반도 끝 부분의 항구도시인 다롄(大連)지역을 중심으로, 좌우로 요동반도와 발해만의 해안선을 따라 5개의 대단위 산업지역(다롄, 잉커우, 진저우, 후루다오 및 단둥)을 건설하고, 이들을 하나의 선으로서 유기적으로 연결하는 것을 핵심 내용으로 하여, 소위 '5점 1선 계획'으로 불리기도 한다. 이처럼 항만 및 임해공업단지 개발계획이 핵심이 되고 있는 '랴오닝연해경제벨트 개발계획'도 남북한과 일본, 러시아, 몽골 등 주변국들과의 해상 교류를 중시하고 있으며, 장기적으로 이 지역을 동북아지역의 중심 관문으로 발전시키는 것을 목표로 하고 있다.

헤이룽장성은 2006년부터 추진하던 성급 개발계획인 '하다치(하얼빈 · 다칭 · 치치하얼) 개발계획'을 보완하여 '헤이룽장과 내몽골 동부지역의 변경개발개방계획'을 수립하였으며, 이 계획은 2013년에 국가급 개발계획으로 중앙정부의 승인을 받았다. 이 계획은 헤이룽장성과 내몽고자치주의 경제중심지인 하얼빈, 다칭, 치치하얼의 산업적 연계를 통해 성 발전을 추구하는 종래의 '하다치 개발계획'에 변경지역의 개발계획을 추가한 것으로 이해될 수 있다. 특히 헤이룽장성은 러시아의 극동지역과 약 3,000km의 긴 국경을 맞대고 있어 중국 내에서 對러시아 교류의 중심지이며 러시아와의 경제교류는 성의 경제발전에 큰 비중을 차지하는바,[42] 헤이룽장성의 개발계획에서는 러시아와의 접경지역 개발이 중요한 위치를 차지하고 있다.

---

42) 헤이룽장성의 대외교역액 중에서 러시아와의 교역액이 차지하는 비중은 거의 2/3에 달한다.

## 3. 북방지역 개발의 국제협력적 성격

오늘날 한반도 북방지역에서 진행되고 있는 러시아 극동지역 개발정책과 중국 동북지역 개발정책은 모두 해당 국가의 중앙정부가 적극적으로 추진하는 정책으로서 해당 지역의 산업발전을 위한 적극적인 산업구조조정 및 이를 위한 인프라 구축을 통해 경제개발을 추구한다는 공통점을 가지고 있다. 또한 이 두 개발정책은 모두 지역산업의 발전을 위해서 연관산업분야가 집적된 복합단지의 개발을 중요시하고 있다는 공통점도 있다. 러시아 극동지역 개발정책과 중국 동북지역 개발정책이 한국의 신북방정책에 대해 특히 중요한 시사점을 주는 것은 이 두 개발정책이 공통적으로 주변국 경제와의 연계 및 주변국과의 협력개발을 중시하고 있다는 점이다.

### 가. 러시아 극동개발정책의 국제협력적 성격

전술한 것처럼 러시아의 푸틴 정부는 극동지역 개발정책 실행 초기부터 '아 · 태지역과의 통합'을 기본방향으로 강조하였다. 이러한 정책은 유럽에 치우친 러시아의 대외관계를 아 · 태지역으로 다변화하려는 전략에서 비롯된 것이기도 하지만, 동시에 러시아 극동지역 경제개발전략의 핵심이 되는 천연자원 개발 및 수출이 동북아를 중심으로 하는 아 · 태지역 국가들로부터의 수요 없이는 이루어지기 어렵다는 현실을 반영한 것이기도 하다. 러시아 정부는 광활한 극동지역과 아 · 태지역의 통합을 실현하는 방법으로서 무엇보다도 교역 및 투자 관계 강화, 아 · 태지역 다자간 협력기구에의 가입과 같은 거시경제적, 제도적인 연계를 중요시하고 있다.[43] 또한 러시아의 극동 개발계획에서는 중국 동북지역 개발정책과 같

이 전체 산업의 공간배치계획보다는 광활한 지역에 산재한 자원개발 대상지역에 대한 개별적인 개발프로젝트 중심이라는 특징을 발견할 수 있다.[44]

러시아의 극동 개발정책에서 주변국가들과 연관성이 반영된 사례들은 무엇보다도 전국 차원의 산업 정책이나 전략을 토대로 진행되는 사업들에서 발견할 수 있다. 전술한 것처럼 '러시아연방 에너지전략 2030'에 의거한 극동 · 동시베리아 지역의 유전 및 가스전 개발과 아 · 태지역을 향한 송유관 · 가스관 구축 및 수출 계획은 이러한 대표적인 사례이며, 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도종단철도(TKR)의 연결노선 구축계획도 극동지역 철도인프라 개발을 동북아 인접국가와 연계시키고자 하는 사례라 할 수 있다.[45] 또한 2000년대 중반 이후부터 추진되고 있는 중국, 북한 등 인접국가들에 대한 전력공급계획도 이러한 사례가 될 수 있을 것이다. 이 밖에도 러시아 정부가 극동지역을 대상으로 추진하고 있는 자원개발 및 교통 · 운송 산업분야의 대규모 인프라 구축계획들은 대부분 동북아 및 아 · 태지역 국가들의 인프라 현황 및 물류수요를 고려하여 수립되고 있다. 최근 수년 사이에 세계적인 주목을 받고 있는 북극항로 개발 계획 역시 국제적인 수송 · 물류 수요를 고려한 것이다.

---

43) Rnezin,O.M(2013). pp. 28-29 참고.

44) 개별 개발프로젝트간 연계성이 부족하다는 점은 러시아 정부의 극동 개발계획에 대한 중요한 비판의 대상이 되고 있다. Lee, Sangjoon(2013), p. 61 참고.

45) 이러한 정책들은 해당 분야의 러시아 국영기업들에 의해 실제 사업으로 추진되고 있는데, 석유 · 가스 분야의 로스네프트(Rosneft), 트랜스네프트(Transneft)와 가스프롬(Gazprom)이 대표적이며, 러시아철도공사(RZD)와 러시아전력공사 극동지사 등도 이러한 사업을 수행하는 대표적인 러시아의 국영기업들이다.

러시아 정부의 극동지역 지역개발프로그램인 '2025 국가프로그램'에서도 아 · 태지역 국가들과의 경제 · 통상거래 증대가 주요 과제로 채택되어 있다.[46] 또한 이 프로그램이 포함하고 있는 주요 사업들의 상당수는 직간접적으로 주변국가들과의 연계를 염두에 두고 수립되었는바, 특히 지하자원 개발 및 교통인프라 구축과 관련된 분야가 그러하다. '2025 국가프로그램'의 하위프로그램들인 '경제효율성 제고' 및 '광물 · 원료 콤플렉스 발전'에 의한 극동지역 남부의 석유화학단지 건설사업과 제련복합단지 건설사업, '교통인프라 발전' 하위프로그램의 간선교통망 및 항만, 공항개발 사업 등이 아 · 태지역의 자원 및 물류 수요를 직접적으로 고려한 분야라고 할 수 있다.

러시아의 연방정부뿐 아니라 지방정부 차원의 개발계획에서도 동북아 및 아 · 태지역과의 연관성은 중요한 비중을 차지하고 있는데, 특히 블라디보스토크 시 경제발전계획의 경우에서 이러한 경향이 두드러진다. 블라디보스토크 시는 연해주의 주도일 뿐 아니라 극동지역의 관문도시로서, 중국, 일본 및 남 · 북한에 인접한 지정학적인 입지를 살려 동북아지역의 비즈니스 및 컨벤션 허브로서의 발전을 추구하고 있다.[47] 2012년 APEC 정상회의 개최를 계기로 구체화되기 시작한 블라디보스토크의 발전계획은 아 · 태지역 전역과 연결되는 교통 · 운송 노선의 개발뿐 아니라 동북아 및 아 · 태지역으로부터 인력을 유치하기 위한 국제적인 대학 및 연구기관, 컨벤션센터 및 호텔을 신축하고 관광사업 발전을 추진하고 있다.

---

46) 성원용 외(2013), p. 55 참고.

47) Avdeev, Yu(2013). p. 72 이하 참고.

러시아 정부의 극동지역 개발과 관련된 대규모 인프라 구축사업에서 가장 중요한 국제협력 파트너는 중국이다. 이는 러시아의 아 · 태지역에 대한 육로 국경의 대부분이 3,000km가 넘는 러 · 중 국경으로 이루어져 있어 아 · 태지역을 향하는 러시아의 극동지역 자원개발이나 교통 · 운송 인프라 구축사업이 대부분 중국을 통하지 않고는 현실적으로 이루어지기 어렵기 때문이다. 실제로 지금까지 러시아가 극동지역에서 추진한 에너지 자원의 개발 및 수출, 송유관 건설, 전력망 연계와 같은 아 · 태지역에 대한 경제적 연계사업에서는 중국과의 협력이 가장 큰 성과를 거두어왔다. 극동지역 개발과 관련된 러시아 정부의 對중국 협력은 2009년에 극동지역과 동북지역 개발에 대한 양국간 협력협정을 체결함으로써 개별 프로젝트 위주의 협력에서 광역지역 사이의 전면적인 협력으로 발전하였다.[48]

러시아 정부의 극동지역 개발계획을 현실화하는 데는 이를 위한 투자재원을 조달하는 것이 중요한 관건이다. 그러나 이 부분에서 러시아 정부의 계획은 아직까지 구체성을 결여하고 있으며, '2025 국가프로그램'을 위한 10조 5,000억 루블(약 3,300억 달러)이라는 대규모 예산의 조달과 관련해서는 그 실현 가능성에 대한 의구심이 제기되고 있기도 하다. 특히 이와 관련하여 국제적인 협력개발의 문제가 특히 중요해질 것으로 예상되는데, '2025 국가프로그램'과 관련하여 전체 예산의 거의 2/3에 달하는 민간투자 중 상당 부분이 외국인투자 유치를 통해서 조달되어야 하기 때문이다. 이러한 외국인투자 유치의 가능성도 '2025 국가프로그램'을 성공적으로 수행하기 위한 관건이 될 것이다. 다만 이 연방프로그램과 별도로

48) 후술 p. 59 이하 참고.

추진되고 있는 극동지역에서의 에너지자원 개발분야에는 실제로 최근까지 대규모 외국인투자가 유입되었으며, 앞으로도 이러한 추세는 계속될 것으로 전망된다.[49] 그러나 에너지자원 개발분야와는 달리 교통 · 운송 인프라 구축이나 산업단지, 또는 호텔 건설과 같은 분야의 경우 러시아 극동지역의 입지와 시장 조건에 비추어 외국인투자의 유치 전망은 아직까지 불투명하다.

## 나. 중국 동북 개발정책의 국제협력적 성격

전술한 것처럼 중국정부가 2000년대 중반부터 동북지역 개발에서 대외개방 및 주변국들과의 연계 강화를 강조하기 시작하면서 국제협력은 동북 개발정책의 핵심적인 과제의 하나로 부상했다. 2005년에 중국 정부가 발표한 '동북 노후 공업기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견'에는 대외개방의 구체적인 방안으로 북한과의 '육로 · 항만 · 구역 일체화' 및 러시아와의 '육로 · 항만 · 세관 일체화'가 제시된 바 있다.[50] 이러한 접경국가와의 '일체화' 계획은 동북지역 개발을 국내 문제로 한정하지 않고 접경국가의 국경 너머 지역과 연계시키는 '초국경 개발협력' 계획으로 확장하는 것을 의미한다.

---

49) 극동지역의 에너지자원 개발분야는 특히 사할린섬과 사하공화국 남부의 석유, 천연가스 개발을 중심으로 대규모 투자가 이루어져 왔다. 이러한 투자는 주로 네덜란드, 미국, 일본 등 선진국 대기업들에 의한 것으로 러시아의 자료에 의하면 외국인투자액이 2015년까지 3조 3,000억 루블(약 1,000억 달러)에 달할 것으로 예상되고 있다. 대외경제정책연구원 외(2013), p. 183 참고.

50) 원동욱(2013), pp. 92~93 참고.

중국정부의 이러한 정책기조는 이후에 수립된 동북3성의 성별 개발계획에서 주변국 접경지역과의 다양한 협력사업 형태로 구체화되었다. 예를 들어 지린성 '창지투선도구 개발계획'의 100대 중점건설프로젝트는 북한, 러시아 및 몽골 접경지역과의 교통 · 수송망 연계를 위한 다수의 사업이 포함되어 있는데,[51] 대표적인 사업으로 중국과 북한의 접경도시인 훈춘과 나진을 잇는 고속도로 건설, 투먼과 남양 사이의 철도노선 현대화 사업들이 있으며, 러시아 극동지역 남부 접경지역에 대해서는 통상구, 세관 및 교통시설 확충사업들이 포함되어 있으며, 몽골 동부지역과의 운송인프라 확충을 목표로 하는 이른바 '중몽대통로(中蒙大通路)'계획도 이의 일부라 할 수 있다. '창지투선도구 개발계획'의 세부 계획에는 이러한 양자간 접경지역 개발사업뿐만 아니라 투먼 · 남양 · 두만강 · 하산을 잇는 철도노선의 공동 현대화 사업 같은 3자(중 · 북 · 러)간의 공동사업도 포함되어 있다.[52] 마찬가지로 랴오닝성의 '랴오닝연해경제벨트 개발계획' 역시 초국경 협력을 위한 구체계획을 포함하고 있는바, 특히 이 계획에 의한 5대 거점 중 하나인 단둥의 산업지구 개발계획은 북한의 철도, 도로, 항만 등 교통 · 운송 · 물류 인프라와의 연계계획을 중시하고 있으며, 헤이룽장성의 '헤이룽장과 내몽골 동부지역의 변경개발개방계획'에서도 3,000km에 달하는 러시아와의 국경을 따라 위치한 중 · 러 변경무역지대의 교통 · 물류 인프라 및 세관 · 보세무역구를 현대화함으로써 기존의 변경무역지대를 산업기술개발구로 발전시키는 계획이 중요한 위치를 차지하고 있다.

---

51) 안병민(2013), p. 39 참고.

52) 윤승현(2012), pp. 209~241; 안병민(2013), p. 39.

2000년대 중반 이후로도 중국정부는 동북지역 개발정책에서 주변국들과의 협력 확대를 지속적으로 강조해왔다. 2011년에 수립된 '동북진흥 12차 5개년 계획'에는 대외개방 확대와 관련된 별도의 장을 따로 두고, 동북 연해 · 변경 지역에서의 전면적인 개방구조 구축을 강조하였다. 또한 2012년 8월에 발표된 '중국 동북지역의 동북아지역을 향한 개방계획'에서 중국정부는 동북지역을 동북아경제권의 중심으로 육성한다는 목표를 명백히 하였으며, 이러한 목표를 달성하기 위해 교통 · 물류 네트워크 구축과 함께 중점경제구역, 지역중심도시, 중점변경도시 및 중점개방구 등의 역할에 대해 규정하고 있다.[53]

이렇게 동북지역을 중심으로 동북아경제권을 구축한다는 중국정부의 계획은 보다 거시적인 대외관계전략의 틀 속에서 추진되고 있는 것으로 보인다. 2000년대 초반에 등장한 중국 4세대 지도부[54]가 중국 대외정책의 기조로 채택한 '화평굴기(和平屈起)'는 동아시아 주변국들과의 관계 강화를 특히 중시하고 있는데, 이를 달성하기 위한 핵심 전략의 하나가 중국의 변경지역 개발정책을 인접국들의 지역개발과 연계하여 양자 사이에 '경제적 이익 공동체'를 형성하는 것이었다.[55] 중국정부가 2000년대 중반부터 동북지역 개발정책에서 대외개방 및 주변국과의 연계를 강조하기 시작한 것은 이러한 전략의 연장선상에 있다. 이와 같은 중국정부의 동북지역 개발정책은 러시아 정부가 아 · 태지역이라는 광대한 영역과의

53) 원동욱 외(2013), pp. 63~64.

54) 2000년대 초반부터 중국을 통치한 후진타오 주석, 원자바오 총리 등을 주축으로 한 중국 지도부를 이른다. 2012년 말에 현 시진핑 주석 등 5세대 지도부에 자리를 넘기고 권좌에서 은퇴했다.

55) 이와 유사한 방식으로 중국의 남부지역 및 서부지역 개발을 각각 메콩강 유역 개발 및 중앙아시아 변경지역 개발과 연계시키는 전략을 추진하였다. 최명해(2012), pp. 73~105.

거시경제적 통합을 강조하는 극동 개발정책을 추진하는 것과 대비된다.

중국의 동북지역 개발에서도 재원조달은 중요한 문제이며, 특히 외국인투자 유치를 통한 협력 개발의 가능성은 동북지역 개발정책의 미래를 전망하는 데 중요한 요소이다. 중국의 중앙정부는 동북 개발정책의 기본 방향과 목표를 설정하고 감독하는 반면, 각 성 정부는 자체 개발계획을 수립 · 추진하며 개발재원도 자체적으로 조달하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이런 점은 중앙정부가 세부적인 사업계획을 수립하고 재원조달과 집행도 대부분 직접 관장하는 러시아의 '2025 국가프로그램'에 의한 지역개발방식과 대비된다. 중국 동북지역의 각 성들은 자체 개발계획 내에 다양한 외자유치계획을 포함시키고 있으며,[56] 특히 '대외개방선도구' 등의 특화된 경제지대를 설치하여 물류, 관광, 서비스 등 고부가가치분야의 외국기업 투자 유치를 추진하고 있다.[57] 그러나 중국 동북지역 개발을 고려한 외국인투자의 유치 실적은 아직까지 뚜렷한 성과를 보이지는 않고 있는 바, 이러한 상황은 향후 동북 개발계획이 가시적인 성과를 보일 경우 개선될 수 있을 것으로 전망된다.

### 다. 중국과 러시아 간 지역개발협력

러시아 극동지역 개발정책과 중국 동북지역 개발정책의 국제협력적인 성격을 검토하는 데 빼놓을 수 없는 것은 최근 수년 사이에 이 두 나라 간 지역개발 협력이 강화되고 있는 동향이다. 중국과 러시아는 냉전체제

56) 예를 들어 지린성은 대외개방선도구 내에 프로젝트 파이낸싱 능력을 갖춘 해외 금융기관들의 지사 유치 계획 등이 있다. 원동욱 외(2013), pp. 50~51 참고.

57) 원동욱 외(2013), pp. 59~60 참고.

해체 이후로 미국의 일극체제 부상을 견제하는 데 전략적인 이해관계를 공유하게 되었으며, 이를 토대로 최근까지 두 나라는 양국 관계의 역사에서 유례가 없을 정도로 우호적인 관계를 구축해오고 있다. 두 나라 간의 이러한 우호적인 분위기는 경제적 교류와 협력 분야에서도 빠르게 확대되어왔다.[58)]

그럼에도 불구하고 러시아 정부는 오랫동안 중국과 접경지역을 통한 경제교류가 전면적으로 확대되는 데에는 소극적인 태도를 보여왔으며, 접경지역에서의 경제협력은 양국간 합의된 프로젝트를 개별적으로 진행하는 방식을 선호해왔다. 러시아 정부의 이러한 태도는 중 · 러 접경지역에서 인적 · 물적 교류를 전면적으로 확대할 경우, 양 지역간의 현격한 인구 격차로 인해 통제하기 어려울 정도로 지나치게 많은 중국인들이 러시아 극동 · 동시베리아 지역으로 유입될 가능성을 우려했기 때문이다. 이와는 달리 중국정부는 2000년대 중반 이후부터 동북지역 개발과 극동 · 동시베리아 지역 개발 사이의 정책적 연계를 러시아 정부에 적극적으로 제안해왔다. 이러한 중국정부의 노력은 2009년 9월 중 · 러 정부 사이에 동북지역 개발과 극동 · 시베리아 지역 개발에서의 상호 협력에 관한 협정이 체결됨으로써 일정한 성과를 거두게 되었다.[59)]

2009년부터 2018년까지 10년간 유효한 이 협정의 체결로 중국 동북지역과 러시아 극동 · 동시베리아 지역 사이에는 과거 어느 때보다 유기적인 경제적 연계가 이루어질 수 있는 기반이 마련된 것으로 평가할 수 있

58) 오늘날 중국은 러시아의 가장 중요한 교역파트너가 되었는바, 2012년 러시아의 대중국 교역은 876억 달러로서, 러시아 전체 교역액의 10.5%를 차지하였다.

59) 협정의 정식 명칭은 「중국 동북지역과 러시아 극동 · 시베리아 지역 협력계획 강요(2009~2018)」이다. 이 협정에 관한 구체적인 내용은 원동욱(2009) 참고.

다. 이 협정에는 양국간 교통 · 물류 분야의 협력, 협력단지 건설, 국경 세관 구축을 비롯하여 관광, 노무(勞務), 환경보호 등 8개 분야에서 200개가 넘는 협력사업계획이 포함되어 있는바,[60] 이러한 사업의 추진을 통해 국경을 사이에 둔 중국 동북지역과 러시아 극동지역 간 경제적 상호 의존성이 대폭 확대될 것으로 보이기 때문이다. 중국은 이러한 협정 체결을 통해 동북지역 생산품의 해외 수출 통로이자 러시아 천연자원의 공급 통로로서 극동지역을 활용하고자 하는 의도를 뚜렷이 드러내고 있다. 러시아의 경우에는 극동지역에 대한 중국의 과도한 영향력 확대를 경계하여 오랫동안 양 지역 사이의 전면적인 교류에 조심스러운 입장을 취했으나, 이러한 위험에도 불구하고 결국 극동지역 개발을 위해서는 중국과의 협력을 확대할 필요성을 인정하지 않을 수 없었던 것으로 보인다.

2009년 양국간 협정이 체결된 이후 최근에 이르기까지 중국 동북지역과 러시아 극동지역 사이의 협력개발사업이 여러 곳에서 가시적인 성과를 보이기 시작했다. 30여 곳에 이르는 중국 동북지역과 러시아 극동 · 동시베리아 지역 사이의 국경통과지역에서는 세관시설 및 도로, 교량, 철도에 대한 신설, 확장 사업이 진행되고 있으며, 중국과 러시아 사이에는 오랫동안 중국이 관심을 가지던 하얼빈과 블라디보스토크를 잇는 내륙 수운로 개발에 관한 논의가 시작되었다.[61] 또한 러시아의 아무르 주와 중국 헤이룽장성 사이에 송전망 연결이 완성되어 러시아 극동지역에서 중국 동북지역으로 전력수출이 시작되었으며,[62] 지린성의 훈춘과 러시아의 크

60) 원동욱(2013), p. 95.

61) “Heilongjiang: Hub for trade with Russia”(2013a), *Chinadaily.com.* (March 23) 제하 기사 참고(http://usa.chinadaily.com.cn/china/2013-03/23/contentt_16339487+3.htm, 검색일: 2013. 12. 9).

라스키노(마할리노)를 잇는 국경철도가 9년 동안의 복구공사를 마치고 재개통되었고, 러시아 측은 이 구간의 도로확장공사에 착수하기도 했다.[63]

중국 동북지역의 각 성 중에서 러시아 극동지역과의 경제협력에 가장 적극적인 곳은 헤이룽장성이다. 헤이룽장성은 중 · 러 국경의 대부분이 속한 곳으로서 전통적으로 중국 내에서 對러시아 무역의 중심지 역할을 해왔으며, 현재에도 성 전체의 대외교역에서 60%가 러시아와의 교역으로 이루어지고 있다. 2009년 중 · 러 간 지역개발협력협정이 체결된 이후 헤이룽장성 정부는 성 내 對러시아 변경무역을 활성화하기 위해 만저우리(滿洲里), 헤이허(黑河), 쉐이펀허(綏芬河)와 같은 주요 변경도시들에 보세가공구와 국제통상구를 신설 · 확충하고 있으며, 이 변경도시들에는 내륙의 성도인 하얼빈을 잇는 고속도로와 고속철도를 신설하고 공항을 확장하고 있다.[64] 헤이룽장성의 기업들은 연해주 남부의 우스리스크에 중국기업들을 위한 경공업산업단지와 중 · 러농업협력단지를 건설하여 러시아 시장진출의 거점을 구축하고 있는데,[65] 이러한 공단 및 농업단지는 대부분 중국 노동자들을 러시아에 장기 체류시키면서 활용하고 있다. 최근에 헤이룽장성 남부의 중 · 러 변경통상 중심지인 쉐이펀허 시는 중국 영토 내에서 최초로 러시아 루블화에 중국 위안화와 동일한 법적 지위를 부

62) 2013년의 경우 33억 5,000만 kw/h의 전력이 중국으로 수출될 예정이다. 각주 60 참고.

63) 「동북진흥계획 10년. 질적 변화 접어든 북중경협. 5회」(2013), 『디펜스21b』 (12월 11일), http://defence21.hani.co.kr/?act=despMedediaPrintArticle&document_drl=280921 (검색일: 2013. 12. 10).
그러나 훈춘에서 근거리에 있는 러시아의 자루비노항에 중국 전용 부두를 개발하려는 중국의 시도는 아직 성사되지 못하고 있다.

64) 헤이룽장성뿐 아니라 지린성에서도 러시아와 접경한 훈춘에 중러국제통상구가 설립되었다.

65) 조정원(2014), p. 361 참고.

여하기로 했다고 발표하기도 했다.[66]

## 라. 중국, 러시아와 북한 사이의 지역개발협력

북한은 일찍이 1991년에 두만강 하구의 중국 및 러시아와의 접경지역에 나진 · 선봉경제자유지대를 설치한 바 있으며, 2001년에는 중국 단둥과 접한 신의주에 경제특구 개발계획을 선포한 바 있다. 북한의 나진 · 선봉경제자유지대는 당시 UNDP가 주도하고 북한과 중국, 러시아, 몽골 및 한국이 참여한 두만강하구개발계획(TRADP)을 고려하여 설치한 것이나, TRADP는 어떤 가시적인 성과도 거두지 못한 채 종료되었으며,[67] 신의주경제특구계획은 중국의 반대로 무산되고 말았다. 이렇게 접경지역 개발을 주도하려던 북한의 시도는 기대하던 성과를 거두지 못하고 말았으나, 이후에 나진 · 선봉과 신의주 두 지역은 중국이 주도적으로 접경지역 개발을 추진하기 시작하면서 다시 새롭게 주목받게 되었다.

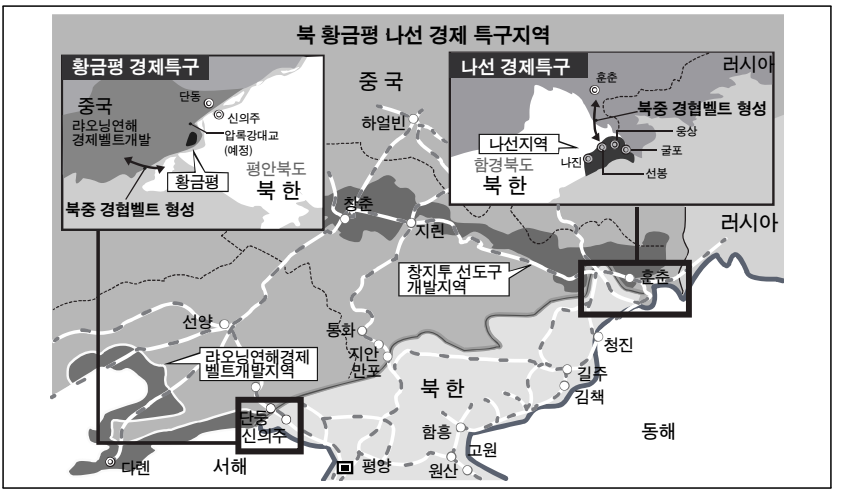
중국정부가 2005년에 동북지역 개발정책의 일환으로 주변지역과의 연계 필요성을 강조하고, 이의 일환으로 북한과의 '도로 · 항만 · 산업지구 일체화'를 언급했음은 전술한 바와 같다. 북한 접경지역에 대한 중국의 협력개발 시도는 2000년대 중반부터 지린성의 민간기업들이 나진항을 활용하기 위한 인프라 건설사업을 시작하면서 구체화되기 시작했다. 지린성의 중국기업들은 훈춘 남부의 췐허(圈河)에서 두만강 너머 북한의 원정리

---

66) "China allows rouble in border city"(2013b), *Chinadaily.com.* (December 9) 제하 기사 참고(http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2013-12/09/content_17160544.htm, 검색일: 2013. 12. 9).

67) TRADP는 2005년에 중국이 주도하여 광역두만강개발계획(GTI) 체제로 변경되었는데, 북한은 여기에 참여하지 않았다.

그림 3-4. 북 · 중 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발




자료: 「〈그래픽〉 북, 라선, 황금평 개발계획」(2011), 『연합뉴스』. (5월 23일)

를 거쳐 나진에 이르는 교량 및 도로의 보수 · 확장 공사를 시작했으며, 북한 당국으로부터 나진항 1호 부두의 사용권을 얻어 지린성의 동해 출해항구(出海港口)로 개발하는 사업과 나진항에 시멘트공장 건설사업 등을 출범시켰다. 2000년대 후반부터는 중국기업들에 의해 두만강 하구의 황금평 지대 개발사업도 모색되기 시작했다.

중국정부의 중 · 북 접경지역에 대한 초국경 개발협력의지는 2006년 말에 발생한 북한의 1차 핵실험 이후 한때 주춤했으나, 2009년의 2차 핵실험 이후에는 오히려 더욱 강화되었다. 2010년 중국정부는 두만강 하구에 신압록강대교 건설을 시작했으며, 북한정부와 2020년까지 나선경제무역지대와 황금평 · 위화도 경제지대의 공동개발 · 관리를 위한 협정을 체결했다. 이어 2011년 6월에는 이 두 공동개발지역에 대한 착공식이 거행되었으며, 2012년에는 나선경제무역지대 및 황금평경제지대를 공동개발

· 관리하기 위한 양국 정부간 위원회를 설립하여 랴오닝성과 지린성에 각각 대북한 교섭을 담당하도록 위임하였다. 이 밖에도 중국은 훈춘발전소에서 나선경제특구로 전력을 공급하고 있으며, 두만강 하구의 도문 경제개발구 내에 북 · 중합작공단을 설립하였고, 연길에서 북한의 무산철광산을 연결하는 도로 및 교량 보수공사를 시행하는 등 중국과 북한 접경지역 여러 곳에서 양국간 다양한 협력개발사업을 추진하고 있다.[68)]

러시아의 경우 북한과 접경지역 협력의 대상지로 삼을 수 있는 곳은 두만강 하구의 좁은 국경지역에 제한되어 있다. 이 지역을 대상으로 하는 러시아의 對북한 경제협력정책은 이미 1990년대 중반부터 시작되었으나, 이는 접경지역의 개발협력사업이 아닌 철도 연결, 가스관 연결 등과 같은 개별적인 러 · 북한 경제협력프로젝트들이었다. 러시아가 북한 접경지역에서의 개발협력에 처음 참여한 것은 1990년대 중반부터 두만강 하구지역의 개발을 추진하기 위해 UNDP의 주관하에 조직된 두만강개발계획(TRADP)의 회원국이 되면서부터라고 할 수 있는데, 실제로 러시아는 양자간 협력프로젝트 외에 이러한 다자간 개발협력에 대해서는 큰 관심을 가지지 않았으며 TRADP에서의 활동도 소극적인 태도로 일관했다.

러시아가 북한과의 접경지역 개발협력에 적극성을 띠기 시작한 것은 2000년대 중반부터로, 이러한 러시아의 태도 변화는 이 시기에 시작된 중

68) 2000년대 중반부터 추진되었던 권하 · 나진 간 교량 · 도로 건설, 신압록강대교 건설사업은 각각 2013년 말 현재 이미 완공되었거나 완공을 앞두고 있으며, 중국기업들은 2013년에 나진항에서 상하이까지 석탄 수출을 위한 시범 운항을 실시했다. 이뿐 아니라 중국기업들은 나진항 부두 사용권의 범위를 넓혀가면서 최근에는 청진항 부두의 50년 간 사용권을 획득한 것으로 보도되기도 했다. 「북, 중에 청진항 임대. 3, 4호 부두 30년 임대」(2012), 『연합뉴스』. (9월 10일) 참고(http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/09/10/0200000000AKR20120910033400097.HTML?did=1179m, 검색일: 2013. 12. 9).

국의 북한에 대한 적극적인 접경지역 개발협력정책에 대한 대응적인 성격이 강하다. 무엇보다도 중국이 러시아 국경과 접하고 있는 나진 · 선봉지대에 대한 사용권 및 개발권을 획득하여 동북지역과 나진항을 연결하는 해양출구를 확보하자 러시아는 중국의 나진항 독점에 대해 안보적 위협을 느낀 것으로 판단된다. 이러한 러시아의 시도가 일정 부분 성과를 거둘 수 있었던 것은 북한 역시 나진 · 선봉지역 협력개발이 중국에 일방적으로 편향되는 것을 회피하려는 전략적인 판단을 했기 때문인 것으로 보인다.

러시아 정부는 2007년에 북한과 나진 · 하산 간 약 54km의 철도노선 현대화 사업에 합의했으며, 2008년에는 북한으로부터 나진항 제3부두에 대한 개발을 조건으로 49년 동안 부두 사용권을 획득했다. 러시아 측에서 나진 · 하산 간 철도 현대화 사업을 담당한 기관은 국영기업인 러시아철도공사(RZD)로서, 당시 RZD는 이 사업의 재원을 조달하기 위해 한국에 공동참여를 제안한 바 있다. 그러나 한국철도공사(KORAIL)를 중심으로 구성된 한국의 컨소시엄은 러시아와 참여조건에 대한 의견차이가 노정되자 결국 이 사업에 대한 참여의사를 철회하고 말았다. 이후 RZD는 단독으로 나진 · 하산 간 철도 현대화 사업을 진행하여 2013년 9월에 이 사업을 완료하였으며, 2014년부터는 나진항을 통해 석탄을 수출할 계획인 것으로 알려지고 있다.[69] 러시아는 이처럼 나진항을 중심으로 對북한 접경지역 개발사업을 추진하는 한편 여전히 북한에 대해 러시아 극동지역과 북한 사이의 가스관 및 전력망 연결사업을 제안하고 있다.

69) 「러 내년 북 나진항 통해 석탄 수출」(2013), 『연합통신』. (9월 26일) 참고(http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/09/26/0200000000AKR20130926039700014.HTML?input=1179m, 검색일: 2013. 12. 9).

## 4. 북방지역의 경제개발이 신북방정책에 주는 시사점

이상에서 살펴본 바와 같은 러시아 정부의 극동지역 개발정책과 중국 정부의 동북지역 개발정책은 향후 한반도 북방지역의 경제환경을 크게 변화시킬 것으로 전망된다. 이러한 정책을 토대로 하여 현재 북방지역에서는 크고 작은 사회간접자본 및 생산시설에 대한 투자가 이루어지고 있으며, 앞으로도 상당 기간 동안 이루어질 예정인바,[70] 이러한 대대적인 지역개발정책이 지속된다면 조만간 한반도의 북방지역은 동북아의 새로운 경제개발 중심지로 부상할 수 있을 것이다. 또한 전술한 것처럼 러시아와 중국 정부의 북방지역 개발정책은 해당 지역의 지정학적 입지를 고려하여 수립된 것으로서 주변국 경제와의 연관성이 중요한 고려요인이 되고 있으며, 정책 추진과정에서도 다양한 형태의 국제적인 협력을 필요로 하고 있다. 이에 따라 현재 진행되고 있는 북방지역에서의 경제개발은 과거의 어떤 유사한 정책보다도 한국을 포함하는 주변국들의 경제에 직간접적인 영향을 미치게 될 것이며, 이와 관련하여 주변국들의 참여기회도 확대될 수 있을 것이다. 이와 관련하여 특히 중국과 러시아뿐 아니라 북한(및 몽골)이 관련된 초국경 개발협력은 접경국의 지방 차원에서도 미시적인 협력을 필요로 하는 협력개발의 시도로 중앙정부뿐 아니라 지방정부 사이의 협력 가능성을 확대하고 있다.

한국의 신북방정책은 북방지역의 환경변화를 한국의 국익과 한반도 및 동북아 지역의 평화와 번영을 위해 적극적으로 활용하려는 것이다. 위와

70) 예를 들어 러시아의 극동 개발을 위한 연방프로그램은 2025년까지, 러시아와 중국 사이의 북방지역 개발협력협정은 2018년까지, 중국의 동북진흥 12차 5개년 계획은 2017년까지를 목표로 하고 있으며, 이러한 계획들은 계속 연장될 가능성이 높다.

같은 대대적인 경제개발이 오늘날 진행 중인 북방지역의 환경변화에서 가장 핵심적인 부분이자 동인(動因)임을 고려할 때, 한국의 신북방정책 역시 이 지역과의 경제협력을 중심으로 하여 추진되어야 할 것으로 판단할 수 있다. 즉 오늘날 한국 신북방정책의 핵심 분야는 '신북방 경제협력'이 되어야 할 것이다.

한국과 북방지역 사이의 경제적인 연계와 협력은 아직까지 그 잠재력에 비해 충분치 못한 수준에 머무르고 있다. 북방지역은 한국경제의 성장과 발전에 필요한 다양한 생산요소를 보유하고 있으나 이러한 생산요소가 실제로 한국경제에서 활용되는 정도는 아직 미약한 수준이며,[71] 북방지역의 경제개발에서 한국의 자본과 기술이 기여할 수 있는 가능성이 높음에도 불구하고 실제로 한국의 북방지역 개발에 대한 참여 정도는 아직 낮다. 그러나 이러한 상황은 거꾸로 한국과 북방지역의 관계에서 경제협력분야가 확대될 잠재력이 매우 크다는 사실을 말해준다. 러시아와 중국 정부가 각각 추진하고 있는 극동지역과 동북지역 경제개발의 최종 목표는 이 지역 산업구조의 현대화라 할 수 있는데, 두 나라 정부가 수립한 지역개발정책은 해당 지역을 대상으로 하는 다양한 산업시설과 인프라 구축에 대한 투자프로젝트가 중심이 되고 있다. 한국의 신북방 경제협력은 무엇보다도 이러한 투자프로젝트에 대한 참여를 통해 실현되어야 할 것이다. 또한 북방지역의 경제개발을 통해 촉발될 지역경제의 활성화는 향후 이 지역에서 다양한 부가가치 창출의 기회를 발생할 것인바, 이러한 기회를 활용하기 위해 한국기업들의 북방지역 진출이 활성화될 것으로 전망된다. 한국의 신북방 경제협력은 이러한 기업 진출을 통해서도 실현

71) 정여천(2008b), pp. 339~340 참고.

될 수 있을 것이다.

한국의 신북방정책은 경제적인 목표만이 아니라 정치 · 외교 · 안보와 관련된 광범위한 목표를 추구해야 하며, 이에는 남북관계와 대북한정책에 대한 영향력도 포함된다. 전술한 것처럼 중국과 러시아는 냉전 이후 국제관계의 재편 속에서 미국의 일방적인 패권에 저항하기 위해 긴밀한 협력관계를 구축해오고 있으며, 더 나아가 최근 들어서는 중 · 러 두 나라와 북한을 포함하는 '삼각협력관계'의 부상까지도 전망되고 있다. 이러한 환경변화는 한반도 주변의 불안정을 초래하는 요인으로 발전할 수도 있는 바, 본 장에서 검토된 러시아 및 중국정부의 북방지역 개발정책의 내용을 토대로 이러한 부정적인 환경변화를 방지 · 완화하기 위한 수단으로서 북방지역과의 경제협력을 활용할 방안을 강구해야 할 것이다. 경제협력의 활성화는 국가간의 갈등과 분쟁을 완화시킬 수 있는 하나의 기제로 일반적으로 인정되고 있는바,[72] 이에 따라 한국은 북방지역에서 진행되는 경제개발과정에 적극적으로 참여하는 것을 북방지역과의 경제협력의 기본목표로 삼을 필요가 있다. 더 나아가 한국은 북방지역에서 진행되고 있는 경제개발과정에 참여함으로써 동북아국가들의 공동번영을 지향할 수 있을 것이다. 중국정부는 자국 동북지역 개발의 외연을 확대함으로써 동북아 경제권 형성을 주도하려는 전략하에 러시아, 북한 및 몽골과의 초국경 개발협력을 강화하고 있으나, 이를 통해 성립되는 경제적 이익 공동체는

72) '아시아의 역설(Asian Paradox)' 현상에도 불구하고, 국제정치학의 자유주의적 시각에서는 경제교류가 국가간 분쟁의 가능성을 낮추는 중요한 기재로 간주되고 있다. 이진영(2013), 특히 p. 95 이하 참고. 이 논문에서는 특히 북방지역과 한국을 포함하는 동북아 지역에서는 높은 경제교류의 수준이 분쟁의 위험을 감소시킨다는 사실을 실증분석을 통해 보여주고 있다.

동북아의 대륙부분에 국한된 것으로서 한국을 포함하는 한반도 전체와의 연계 없이는 진정한 동북아 경제권을 형성하는 것이 불가능하고 할 것이다. 한국은 지리적으로 북방대륙과 해양을 연결하는 교량과 같은 위치에 있으며, 이러한 입지를 토대로 북방지역 개발사업에 참여함으로써 대륙과 해양을 아우르는 동북아 경제권 형성과 이를 통한 동북아국가들의 공동번영을 추구하는 데 중심적인 역할을 할 수 있을 것이다. 본 장에서 검토된 러시아 및 중국의 북방지역 개발정책에는 다양한 교통 · 물류 인프라 구축계획들이 포함되어 있는바, 이 중에서 상당수는 동북아 차원의 인프라로서도 중요한 의미를 갖는 것들이다. 한국은 이러한 사업들이 동북아 경제권 형성을 촉진시킬 가능성을 고려하면서 적극적인 참여를 검토해야 할 것이다.

본 장에서 검토된 러시아와 중국의 북방지역 개발정책의 내용을 통해 북방지역 경제개발을 추진하는 당사국들의 전략적인 목표는 서로 같지 않다는 점을 알 수 있다. 북방지역의 지역개발에서 초국경 개발협력을 주도하고 있는 중국정부는 이를 통해서 중국 동북지역이 중심이 되는 동북아 경제권 형성이라는 목표를 추구하고 있으며, 중국의 이러한 정책에 대해 소극적으로 대응해오던 러시아가 2009년에 중국과 북방지역 개발에 관한 정부간 협력협정을 맺은 것은 광활한 극동지역을 개발하기 위해서 중국과의 협력이 불가피한 현실을 수용한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 다른 한편으로 러시아의 극동지역 개발정책은 동북아지역보다 더 광범위한 아 · 태지역과의 경제통합을 목표로 하고 있으므로, 위와 같은 러시아의 대응은 자국의 극동 개발정책 중에서 동북아지역에 관한 부분만을 중국의 동북 개발정책에 편승시키는 전략적 선택의 결과라고 볼 수도 있을

것이다.[73][74] 북한 역시 중국의 초국경 개발협력전략에 편승하여 나선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발에 관한 협정을 체결하는 한편, 러시아와도 나진항 개발 및 나진 · 하산 철도 현대화에 협력함으로써 중국의 동북 개발전략에 일방적으로 의존하지 않으려는 전략적인 선택을 하고 있다. 한국의 신북방 경제협력은 경제뿐 아니라 정치 · 외교 · 안보적인 광범위한 목표를 추구하기 때문에 북방지역과의 경제협력관계를 적극적으로 강화해나가는 가운데 각 국가들의 위와 같은 전략적인 목표와 행태가 고려되어야 할 것이다.

---

73) 예를 들어 러시아의 극동지역 에너지자원 개발 및 수출 전략은 동북아지역만을 겨냥한 것이 아니라 아 · 태지역 전역에 대한 러시아의 영향력 강화를 목표로 하고 있다. 대외경제정책연구원 외(2013), p. 183 참고.

74) 중국 역시 아 · 태지역, 또는 유라시아 전역 차원에서 러시아와 경쟁할 수 있는 경제개발전략을 가지고 있는바, 중국의 신실크로드 구축계획이나 러시아에 대한 북방지역의 내륙복합운송로 협력 구축 제안은 이러한 사례라 할 수 있다. 중국의 신실크로드는 중국 동해연안에서 중앙아시아를 거쳐 유럽에 이르는 대륙간 철도노선 구축에 대한 것으로, 러시아의 극동 · 동시베리아지역의 TSR에 대한 대안이 되며, 중국의 북방내륙복합운송로 구축계획은 러시아의 북극항로 구축계획에 대한 대응이다. 이성우 외(2013), p. 7, p. 20 이하 참고.

# 제4장 신북방 경제협력의 방향과 정책과제

1. 신북방 경제협력의 방향과 과제
2. 신북방 경제협력의 주요 전략사업

## 1. 신북방 경제협력의 방향과 과제

오늘날 한국이 추구해야 할 신북방정책의 중심 분야로서 신북방 경제협력 역시 '북방지역'에서 한국의 국익 확보와 한반도 및 주변 지역의 평화·번영이라는 목표를 추구해야 할 것이다.[75] 이러한 광범위한 목표하에서 한국의 신북방 경제협력이 추구해야 할 핵심적인 방향과 과제를 검토한다면, 다음과 같은 세 가지 사항을 제시할 수 있을 것이다.

신북방 경제협력의 가장 기본적인 방향은 우선 북방지역 환경변화의 동인(動因)인 이 지역의 경제개발과정에 대한 적극적인 참여가 되어야 할 것이다. 한국은 북방지역의 경제개발과정에 대한 적극적인 참여자가 됨으로써 경제적 국익을 추구할 뿐 아니라, 이 지역 개발과 관련하여 한국의 존재와 위상을 높이고 이를 통해 궁극적으로 지역 개발과정에 한국의 이해를 반영할 수 있는 기회를 확보하게 될 것이기 때문이다. 한국의 북방지역 경제개발에 대한 참여는 정부간 경제협력사업의 추진을 통해서도 이루어질 수 있으나, 오늘날 북방지역의 환경변화를 고려할 때 무엇보다도 한국기업들의 현지 진출을 활성화하는 것이 중요할 것으로 판단된다. 한국기업들의 활발한 현지 진출은 북방지역이라는 해당 국가들의 지방차원에서 가장 효과적으로 한국의 존재와 위상을 높이는 방법이 될 것이며, 대대적인 경제개발정책의 실행으로 인해 실제로 이 지역에 대한 기업진출기회는 과거 어느 때보다 확대될 것으로 전망된다. 이렇게 볼 때 기업들이야말로 한국 신북방 경제협력의 주역이며, 한국기업들의 북방지역 진출을 촉진하는 것은 신북방 경제협력의 중요한 과제라 할 수 있다.

---

75) 신북방정책과 '북방지역'의 개념과 목표에 대해서는 2장의 내용 참고.

한국의 경제적 국익 추구라는 관점에서 볼 때, 북방지역 경제협력의 요체(要諦)는 이 지역으로부터 한국경제의 성장과 발전에 필요한 생산요소를 획득하는 것이라 할 수 있다. 북방지역은 한국경제의 장기적인 성장과 발전에 필요한 다양한 생산요소를 보유하고 있는데, 그중에서도 이 지역의 풍부한 천연자원과 지리적 입지를 토대로 한 국제적인 교통 · 운송 인프라는 제조업의 비중과 수출의존도가 높은 한국경제가 지속적으로 성장 · 발전하는 데 매우 중요한 것들이다. 북방지역은 지리적인 인접성으로 인해 이러한 생산요소를 가장 효율적으로 한국에 제공할 수 있는 지역이며, 이러한 점을 고려할 때 한국과 북방지역의 경제협력의 중요성은 더욱 부각된다. 실제로 한국은 냉전체제 해체로 북방지역 국가들과의 자유로운 경제협력이 가능해진 이래 이 지역 천연자원의 안정적인 도입과 국제 교통 · 운송 인프라의 활용을 위해 다방면으로 노력해왔으나, 이러한 북방지역의 생산요소가 실제로 한국경제에서 활용되는 정도는 아직까지도 미약한 수준에 머물고 있다.[76] 따라서 한국의 신북방 경제협력은 이와 같은 북방지역의 생산요소를 장기적 · 안정적으로 확보 · 활용하기 위한 새로운 방안 모색을 기본방향으로 삼아야 할 것이다.

한국의 신북방 경제협력이 추구해야 할 또 다른 기본방향은 북방지역과의 경제협력에서 다자간 협력을 확대하는 것이다. 최근까지 한국과 북방지역 국가들의 경제협력은 주로 양자간 협력의 형태로 진행되어왔으나,[77]

76) 對러시아 경제협력과 관련하여 이에 대한 구체적인 서술은 정여천(2008b), pp. 337~344 참고.

77) 이는 한국에만 해당하는 사실이 아니며 동북아지역 국가들간의 상호 경제협력에서 다자간 협력은 흔치 않다. 이러한 현상은 근본적으로 동북아지역 국가들 사이의 국제관계에서 다자주의(multilateralism)보다는 양자주의(bilateralism)가 지배적인 현실의 반영이라고 볼 수 있을 것이다.

앞에서 서술한 것처럼 북방지역 국가들의 개발정책에서 국제협력의 요소가 점차 강화됨에 따라 이 지역 개발과정에서 다양한 형태의 다자간 협력사업이 발생할 가능성이 높아지고 있다. 한국이 이러한 다자간 협력사업에 참여하는 것은 향후 북방지역 개발과정에 대한 참여기회를 확대하는 하나의 방법이 될 뿐 아니라, 나아가 이러한 다자간 협력사업을 주도적으로 발굴하고 추진함으로써 이 지역 개발과정에서 한국의 역할과 위상을 제고하는 방안이 될 수도 있을 것이다. 북방지역 경제개발에서 다자간 협력은 동북아 차원의 경제권 형성과 공동번영 추구라는 목적에도 부합하며, 특히 북한의 참여를 유도함으로써 對북한 정책과 연계하는 효과를 거둘 수도 있다는 점에서 중요하다. 또한 북방지역과의 다자간 협력은 중앙정부 차원뿐 아니라 지방정부 및 기업 차원의 다양한 층위에서 다양한 형태로 추진될 수 있다는 점에서도 정책적인 활용 가능성이 높다고 할 수 있다.

위에서는 오늘날 한국의 신북방 경제협력이 추구해야 할 기본방향 및 과제로서 세 가지 사항을 제시하였는바, 이들은 북방지역에 대한 기업 진출의 촉진, 한국경제의 성장 · 발전을 위한 생산요소의 획득, 다자간 협력의 확대이다. 다음에서는 각각의 사항들과 관련한 현황과 정책적 고려사항에 대해 상술(詳述)한다. 각각의 사항과 관련된 구체적인 전략사업에 대한 제안은 다음 절에서 기술하기로 한다.

### 가. 한국기업의 북방지역 진출 촉진

최근까지 한국기업들의 북방지역에 대한 진출은 다른 지역에 비해 상대적으로 활발하지 못했다. 한국기업들의 해외진출지역으로 가장 중요한 중국의 경우에도 핵심적인 진출대상지는 동부 연해지역이며, 동북지역에

대한 진출은 상대적으로 활발하지 못하다.[78] 러시아 극동지역의 경우에도 2000년대 이후 최근에 이르기까지 이 지역에 대한 전체 외국인직접투자에서 한국의 비중이 매년 2%에도 못 미칠 정도로 한국기업들의 투자진출이 활발하지 못하여[79] 한국과 러시아 극동지역 사이의 경제교류는 주로 무역을 통해 이루어지고 있다.

이처럼 지금까지 북방지역에 한국기업들이 활발하게 진출하지 못했던 원인은 무엇보다도 이 지역의 열악한 투자환경에서 찾을 수 있다. 북방지역은 전반적으로 경제활동이 낙후된 곳으로 생활수준과 사회인프라가 열악하여 한국의 기업인들이 현지에 진출하여 활동하기 어려운 환경이며, 지리적인 입지의 특성상 운송 · 물류 활동이 원활하게 이루어지지 못하여 역외 수출에서 경쟁력을 가지기 어려웠다. 특히 러시아 극동지역의 경우 중국 동북지역에 비해 1인당 평균 소득규모가 높음에도 불구하고 인구 밀도가 극히 낮아 시장규모가 작고 노동력이 부족하다는 문제가 존재하며, 생산비에서 교통 · 운송 비용이 차지하는 비중이 매우 높은 점도 기업활동의 기본적인 장애요인의 하나이다.

그러나 중국과 러시아 정부가 추진하는 북방지역 개발정책은 한국기업들이 이 지역에 진출하는 데에 유리한 요인으로 작용하게 될 것이다. 북방지역의 대대적인 경제개발이 이 지역 경제의 활성화를 불러올 것이라

---

78) 한국의 대중국 교역에서 동북지역이 차지하는 비중은 2000년대 들어 지속적으로 하락하고 있으며, 2012년의 경우 4.3%까지 낮아졌다. 한국 동북지역에 대한 투자는 2000년대 중반 이후 상승세를 보여왔으나, 2012년에는 한국 대기업들의 투자지역이 중국 서부지역으로 바뀌면서 5.1%까지 하락했다. 또한 한국기업들의 동북3성 투자 진출은 현지법인 수 기준으로 66% 이상이 지린성에 편중되고 있다는 특징을 보인다. 원동욱 외(2013), pp. 236~242 참고.

79) 이재영 외(2010), p. 247 이하 참고.

는 일반적인 전망 외에도, 양국 정부가 북방지역 개발을 위해 외국인투자 유치를 필요로 하고 있다는 점은 이 지역에 대한 기업 진출 전망을 밝게 하는 요인이다.

중국의 경우 2000년대 중반부터 개혁 · 개방정책 실시 이후로 유지되어오던 외국인투자에 대한 우대조치를 축소하고 관리를 강화하는 방향으로 정책전환이 이루어지고 있으나, 동북지역의 경우에는 지역개발정책의 일환으로 외국인투자에 대한 우대조치가 지속될 것으로 전망된다.[80] 또한 중국 동북지역의 각 성들은 성별 개발계획의 일환으로 주요 개발대상 지역 내에 다수의 산업단지, 보세가공구 등을 설치하고 외국기업들을 유치하기 위해 성 차원의 다양한 혜택을 부여하고 있다는 점도 고려해야 할 것이다. 동북지역의 각 성들은 특히 한국기업들의 진출에 큰 관심을 보이고 있으며, 이 지역 시장에서는 한국의 생활가전, 의류 제품 등 경공업 소비재에 대한 높은 수요가 존재한다. 생산설비나 사회간접자본 건설분야에서는 중국의 다른 지역과 마찬가지로 동북지역에서도 외국기업이 진출하기가 용이하지 않으나, 이 지역의 노후화된 도시시설을 현대화하기 위한 수요가 점차 커지고 있다는 점은 한국기업 진출에 고려되어야 할 점이다.

러시아 정부 역시 극동지역 개발정책을 성공적으로 추진하기 위해서 외국인투자의 유입을 필요로 하고 있다. 전술한 것처럼 최근에 수립된 러

80) "이미 동부 연해지역에서는 외국기업에 제공되던 다양한 혜택을 줄어들었으며, 외국인투자기업에 적용했던 15%의 우대 기업소득세는 국내기업과 동일하게 25%로 적용되고 있다. 하지만 동북3성에서는 아직도 많은 분야에서 외국인투자기업에 기업소득세 감면, 토지심사 간소화, 보상비 일부 감면 등 여러 혜택을 지속적으로 제공하고 있다. '랴오닝 발전계획', '창지투 개발계획', '헤이룽장 개발계획' 등이 국가급 프로젝트로 지속되면서 동북3성에서는 앞으로 상당 기간 외국인투자기업에 우대정책을 제공할 것으로 보인다." 원동욱 외(2013), pp. 250~251.

시아 정부의 '2025 국가프로그램'은 총예산의 60% 이상이 외국인투자를 포함하는 민간투자를 통해 시행되도록 계획되어 있다. 한국기업들의 투자는 신북방정책의 일차적인 대상지로 간주되는 극동 남부지역을 우선적으로 고려할 필요가 있는데, 이 지역은 실제로 극동지역에서 상대적으로 투자환경이 가장 양호한 것으로 평가되는 곳이기도 하다.[81] 러시아의 경우에는 중국과는 달리 외국인투자 우대정책이 주로 중앙정부의 정책에 좌우되는 경우가 많기 때문에 한국기업들은 무엇보다 '2025 국가프로그램'을 비롯한 중앙정부의 지역개발프로그램을 숙지할 필요가 있다. 이 프로그램을 비롯한 중앙정부 및 지방정부의 지역개발계획에서 정부예산이 아닌 민간투자의 대상으로서 중요시되는 사업들은 주로 항만, 공항, 도로 및 교량 등의 인프라 건설이나 조선, 석유화학, 목재가공 분야의 복합산업시설을 구축하는 분야에 집중되어 있는데, 특별한 엔지니어링 기술을 요하지 않는 일반적인 건설 · 토목 분야 사업들은 러시아 국내기업들을 제치고 수주하기가 매우 어려울 것이다. 이에 비해 지방정부가 주도하는 개발사업들은 통상 규모가 작으나 대신 기술집약도가 높은 특수한 분야를 포함하는 경우가 많은데, 예를 들어 연해주와 블라디보스토크시의 경우 데이터처리센터 건설, 관광 · 위락시설 및 스포츠센터 건설 및 농축산업 등의 분야에서는 한국기업들이 경쟁력이 있을 것으로 보인다.

중국과 러시아 정부에 의한 적극적인 북방지역 개발정책의 시행으로 이 지역에 대한 외국인투자의 기회가 확대될 것으로 보이지만, 한국기업

81) 러시아 전체의 83개 주(연방 구성주체)에 대한 투자환경순위 비교에서 극동지역에서는 사하공화국(19위), 연해주(20위) 및 하바로프스크주(24위)가 비교적 높은 순위를 차지했는바, 사하공화국 남부와 연해주, 하바로프스크주는 모두 한반도에 가까운 극동지역 남부에 위치하고 있다. 대외경제정책연구원 외(2013), p. 115 참고.

들이 북방지역에 활발히 진출하기 위해서는 한국정부 차원의 정책적인 지원이 필요하다. 북방지역의 외국인투자 환경의 변화는 아직까지 시장환경의 근본적인 개선보다는 주로 해당 지역에 대한 정부정책에서 비롯되고 있으므로, 우선 해당국 정부가 한국기업들의 현지 진출에 우호적인 태도를 가질 수 있도록 정부 차원에서 협조체제를 구축할 필요가 있을 것이다. 특히 북방지역에서 인프라 건설이나 대규모 생산시설 구축과 관련된 사업수주를 위해서는 정부의 협조와 지원이 중요한 요인이 될 것인바, 한국정부는 상대국의 중앙정부 및 지방정부와 지속적인 접촉과 대화를 통해 개발사업의 정책적 의도를 정확히 파악하는 한편, 한국기업들의 현지 정착 및 사업운영 과정에서 발생하는 여러 제도적인 장애를 예방하고 해결하기 위해 상대국 정부와 협력해야 할 것이다.

한국기업의 활발한 북방지역 진출을 위해서는 중소기업들의 진출에 특별한 관심을 가질 필요가 있다. 투자환경이 잘 갖춰지지 않은 북방지역에서는 해외진출 경험과 현지 정보획득 및 자금조달 능력이 부족한 중소기업들이 자력으로 진출하여 기업을 운영하기가 쉽지 않아 최근까지도 한국의 중소기업들의 북방지역 진출은 주로 도소매업이나 숙박 · 음식업과 같은 단순한 사업에 집중되어 있다. 중소기업들의 북방지역 진출을 촉진하는 방법으로서 우선 대기업의 진출 시 연관분야의 중소기업과 동반진출을 하는 데 대해 금융지원을 비롯한 적절한 인센티브를 제공하는 것을 생각할 수 있으며, 이러한 방법 외에도 정부는 중소기업들의 북방지역 진출을 위해서 적극적인 방안을 강구해야 할 것이다. 특히 중소기업들이 북방지역 진출을 모색하는 초기 단계에서 현지 상황을 정확히 파악할 수 있도록 지원하는 것이 중요하며, 북방지역의 진출 요지에는 한국 중소기업

들을 위한 전용공단 등을 구축하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.[82)]

## 나. 한국경제의 성장 · 발전을 위한 생산요소 획득

### 1) 북방지역 천연자원의 확보

북방지역이 한국경제에 제공할 수 있는 생산요소로 무엇보다도 이 지역의 풍부한 천연자원을 들 수 있다. 한국은 제조업 중심의 경제구조를 가지고 있으나 국내의 천연자원 부존량이 절대적으로 부족하여 생산활동에 소요되는 자원의 거의 전부를 해외에서 도입하고 있다. 특히 원유, 천연가스와 같은 에너지자원과 석탄, 철광석 및 주요 비철금속류 같은 광물자원은 한국이 해외에서 도입하는 천연자원 중에서도 가장 중요한 것들이다. 이러한 자원을 도입하기 위해 한국은 매년 막대한 비용을 지출하고 있는바,[83)] 지리적으로 인접한 북방지역에서 제조업 생산원료인 천연자원을 안정적으로 도입할 수 있는 환경이 마련될 경우 한국경제의 장기적인 성장 · 발전에 큰 도움이 될 것이다.

북방지역에서 한국이 천연자원을 도입할 수 있는 곳은 주로 러시아 극동지역이다. 중국 동북지역의 천연자원 부존량도 상당한 수준이나 자국의 경제활동에 사용하기에도 부족한 반면, 러시아 극동지역의 자원 중 많은 부분은 아 · 태지역으로의 수출을 목적으로 개발되고 있다. 러시아 극동지역에는 석탄(사하공화국 남부)과 철광석(치타주)의 생산량과 매장량이 막

---

82) 후술 p. 96 이하 참고.

83) 2012년의 경우 원유와 천연가스(LNG) 두 자원의 수입액은 1,357억 달러로서, 이것만으로 한국 전체 수입액(5,186억 달러)의 1/4 이상을 차지했다. 광물자원뿐 아니라 목재, 면, 양모, 고무와 같은 제조업 기초 원자재들 역시 거의 전량을 수입하고 있는 형편이다. 한국무역협회 품목별 무역통계 및 정여천(2008b), p. 339 참고.

대한 것으로 잘 알려져 있으며, 가까운 연해주의 경우에도 텅스텐, 붕소를 비롯하여 다양한 비철금속자원의 부존량이 많다. 극동지역 동북부의 마가단주는 금 생산지로 이름이 높으며, 사하공화국은 세계적인 다이아몬드 산지이다.[84] 한국이 도입하는 천연자원으로서 가장 중요한 원유, 천연가스의 경우에, 러시아 자체는 세계적인 생산 · 수출국이나 극동지역에서 생산되는 양은 아직 많지 않다. 그럼에도 불구하고 러시아 정부가 아 · 태지역으로의 에너지자원 수출을 대폭 확대하려 하는 이상 한국이 러시아로부터 원유와 천연가스를 도입하는 무대는 극동지역이 될 수밖에 없다.

러시아 정부는 에너지자원의 수출에서 지금까지의 유럽중시정책에서 벗어나 아 · 태지역으로의 수출비중을 확대하기 위해 전술한 바와 같이 동시베리아에서 연해주의 코즈미노 항구에 이르는 동시베리아 · 태평양 송유관(ESPO 송유관)을 완공했으며, 이 송유관 주변지역에서 신규 유전을 발굴하는 사업을 진행해오고 있다. 천연가스의 경우에도 동시베리아와 극동지역을 대상으로 채굴을 확대하는 한편 가공시설 및 수송인프라를 대대적으로 확충하는 계획을 진행시키고 있다.[85] 한국은 러시아 극동지역으로부터 에너지자원을 도입함으로써 중동지역에 편중된 에너지 도입선을 다변화하여 에너지 안보 수준을 제고할 수 있을 것이며, 송유관과 가스관을 통한 석유와 천연가스 도입을 통해서 국내의 대규모 저장시설 없이도 에너지 수요변화에 탄력적으로 대응할 수 있을 것이다.

러시아 극동지역으로부터 천연자원을 획득하는 것은 한국만의 관심사항이 아니다. 세계 대부분 국가들, 특히 러시아 극동지역 주변의 동북아국

84) 정여천(2008b), pp. 338~340 참고.

85) 전술 p. 19 이하 참고.

가들은 모두가 러시아 극동지역의 천연자원을 필요로 하고 있다. 특히 세계 2위 경제규모에 빠른 경제성장세를 이어가고 있는 중국은 러시아의 천연자원을 획득하는 데 가장 적극적인바, 중국은 이미 자국 동북지역(다칭)으로 ESPO 송유관의 지선을 부설하는 데 성공한 바 있으며, 매년 2,000만 톤에 가까운 석탄을 해운과 철도를 이용해 러시아로부터 도입하고 있다. 뿐만 아니라 중국은 러시아와 천연가스 도입에 관한 협력협정을 체결하였고, 10년 넘게 가격협상을 벌이고 있다. 일본 역시 1990년대 초부터 극동지역 최초의 대규모 유전개발 사업인 사할린-II 개발사업에 직접 참여했으며, 최근 들어서는 연해주의 LNG 플랜트, 사하공화국의 헬륨가스 개발과 극동지역의 마가단과 동시베리아 이르크추크에서 유전개발 사업을 추진하고 있다.[86] 한국은 오래전부터 러시아 극동 · 동시베리아 지역의 원유개발사업에 직접 참여하기 위해서 여러 차례 시도한 적이 있으나 아직까지 어떠한 실질적인 성과도 거두고 있지 못하고 있다. 북한을 경유하는 가스관을 통해 러시아산 천연가스를 직접 도입하는 방안 역시 한국과 러시아 사이에서 오래전부터 논의되어오고 있으나 실질적인 진전이 없는 상태이다. 그러나 다른 한편으로 한국은 2000년도 초반부터 사할린에서 생산되는 원유를 수입해오고 있으며, 2008년부터는 러시아와 25년간의 장기계약을 맺고 매년 150만 톤씩 사할린산 액화천연가스(LNG)를 도입하고 있다. 또한 한국은 소량이기는 하나 사하공화국 남부에서 생산되는 석탄자원을 도입하고 있기도 하다. 이러한 광물자원 외에도 러시아 극동지역은 한국에 목재와 수산물의 수입선으로서 중요한 위치를 차

86) 전명수(2014), p. 2 이하 참고. 최근에 일본이 극동 · 동시베리아 지역의 에너지자원 개발에 적극적으로 진출하려는 것은 러시아와의 '북방4도' 반환협상을 순조롭게 추진하기 위한 정치안보적인 동기도 작용하고 있다.

지하고 있다.

2000년대 중반 이후 러시아 정부는 러시아 천연자원의 무분별한 개발과 수출에 대해 관리를 강화해오고 있다. 외국기업들의 러시아 내 광물자원 개발 진출에 대해서 여러 가지 제약을 가하는 한편, 러시아 국영기업들의 에너지자원 개발에 대한 영향력은 점점 더 커지고 있다. 환경과 생물종의 보호를 명목으로 임산자원과 수산물의 수출에 대한 제약도 강화되고 있다. 극동지역으로부터 장기적 · 안정적으로 천연자원을 도입하기 위해서는 이러한 러시아의 변화하는 제도적 환경에 대한 재점검 및 이를 토대로 기존의 자원도입방식을 전면적으로 재검토할 필요가 있을 것이다. 자원개발사업에 대한 지분 획득과 같은 간접적 방식을 통한 자원 도입의 가능성이 검토되어야 할 것이며, 석탄자원과 같이 장기적인 가격상승이 예상되는 광물자원의 도입을 확대하는 방안을 마련하는 것도 신북방 경제협력의 주요 과제가 되어야 할 것이다.

러시아 극동지역의 천연자원 도입에서는 점점 더 부존자원의 양이나 개발의 문제를 벗어나 개발된 자원의 가공과 수송의 문제가 중요해지고 있다. 이는 현재 추진되고 있는 '2025 국가프로그램'에서 자원가공산업과 자원수송인프라 구축 관련 사업들이 가장 핵심적인 부분을 차지한다는 사실에서도 알 수 있다. 따라서 향후 러시아 천연자원의 안정적인 도입을 위해서는 현지 자원개발과 자원가공 및 수송인프라 구축 분야의 사업들을 결합하는 패키지형 투자진출방안에 대한 심도 깊은 검토가 필요하다. 특히 러시아 극동지역과 지리적으로 인접한 한국에는 자원수송의 효율성 문제가 자원 도입 여부를 결정하는 핵심적인 요인이 되므로, 러시아 정부의 개발계획에 따라 신설 · 확충될 예정인 철도노선과 항만, 창고시설 등

에 대한 투자진출방안의 수립은 신북방 경제협력의 중요한 과제가 될 것이다. 또한 이 경우에는 한국과 같은 이해를 가지고 있는 동북아국가들과의 공동진출방안도 모색할 필요가 있을 것이다.

### 2) 북방지역 국제 운송 · 물류 인프라의 활용

한국경제가 북방지역과의 경제협력을 통해 획득 가능한 또 다른 중요한 생산요소는 이 지역의 국제 운송 · 물류 인프라의 활용이다. 한국과 같이 수출입의존도가 매우 높은 경제구조를 가진 나라는 효율적인 국제 운송 · 물류 인프라의 활용이 국가경제의 성장 · 발전에 기여하는 역할이 매우 큰데, 미래의 한국경제가 필요로 하는 국제 운송 · 물류 인프라 중에서 가장 취약한 분야는 유라시아대륙을 통한 육상물류라고 할 수 있다. 이는 남북분단 및 냉전체제의 유산으로 인하여 지금까지 한국의 국제물류체계가 해양물류에 편중되어 발전해왔기 때문이다. 북방지역은 한반도에서 유라시아대륙으로 들어가는 지리적인 관문이기 때문에 한국에 있어 유라시아대륙을 통한 육상물류의 활용문제는 무엇보다도 북방지역의 국제 운송 · 물류 인프라 활용의 문제로 귀결되며, 이는 한국의 신북방 경제협력이 주목해야 할 가장 중요한 과제 중 하나이다.

전통적으로 한반도 북방지역에서 장거리 운송 · 물류 인프라의 근간을 이루는 것은 철도이다. 러시아 극동지역은 유라시아대륙을 횡단하는 육상운송수단의 중추라고 할 수 있는 시베리아횡단철도(TSR) 외에도 극동지역의 자원개발을 위해 중요한 바이칼 · 아무르간선(BAM)을 보유하고 있으며, 이 양대 철도노선의 확충과 현대화는 러시아 정부의 극동 개발정책에서 가장 중요한 부분의 하나이다.[87] 그러나 러시아 정부의 극동지역 운

송 · 물류 부문 개발정책은 철도분야에만 한정되지 않고 점차 광대역의 복합운송을 중시하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 러시아 정부는 극동지역을 유럽과 동북아를 연결하는 국제운송회랑(International Transport Corridor)으로 발전시키기 위해 철도노선뿐 아니라 해운 · 항만, 항공 · 공항 및 물류터미널 시설의 확충과 현대화를 필요로 하고 있으며, 나아가 이러한 시설들을 결합하는 전반적인 운영체계의 현대화를 필요로 하고 있다. 이에 따라 러시아 정부의 태평양 연안 항만 현대화 계획은 이에 연결되는 철도노선, 내륙수운 등과 긴밀하게 연계되고 있을 뿐 아니라 장기적인 북극항로 개발계획과도 연계되어 있다. 러시아의 극동지역 교통 · 물류 개발계획의 핵심 사업들인 바니노 · 소베츠카야 · 가반(하바로프스크주) 항만경제자유구역 개발이나 트로이츠만(연해주 남부) 항구 개발계획은 이러한 광역 복합운송체제 개발계획을 토대로 하고 있다.

중국정부의 동북지역 교통 · 운송 인프라 개발계획에서는 동북지역과 주변 접경국 사이의 교통 · 운송망 연계가 중요시되고 있는데, 이는 중국정부의 동북지역을 중심으로 하는 동북아 경제권 형성전략에 상응하는 것이다. 중국정부는 동북지역과 접경한 러시아, 북한 및 몽골과 연결되는 철도, 도로시설의 확충 및 신설을 통해 이 국가들로부터의 자원 도입선 및 이 국가들에 대한 중국상품의 수출통로를 안정적으로 확보하려 하고 있으며, 특히 북한 및 러시아의 동해항구와 연결되는 철도, 도로 노선의 확보를 중시하는 것은 지리적으로 폐쇄된 동북지역에 대한 출해통로(出海通路)로서 뿐 아니라, 동해로의 군사적인 진출의 의미도 있다. 이 밖에

87) TSR 및 BAM 철도노선의 확장 및 현대화 계획에 대해서는 성원용 외(2013) 제3장 2절 참고.

중국정부는 동북지역에 동북아의 교통 · 물류 허브를 구축하려 하고 있는 바, 해운분야에서는 다롄항을, 항공분야에서는 하얼빈공항을 각각 동북아 지역의 관문 항구 및 공항으로 발전시킬 계획을 가지고 있다.[88] 더 나아가 중국정부의 동북지역 교통 · 물류 부문 개발계획은 동북지역의 철도노선과 시베리아횡단철도의 다층적 연결을 통해 동북지역을 유라시아대륙의 육상물류 중심지로 발전시키려는 비전을 가지고 있을 뿐 아니라,[89] 러시아의 북극항로 구축계획에 대한 대응으로서 동북지역의 내륙수운과 철도를 활용하여 북극항로와 연결되는 북방내륙복합운송로 구축을 계획하고 있기도 하다.[90]

지금까지 한국의 북방지역 운송인프라의 활용은 중국 랴오닝성과 러시아 연해주에 있는 몇몇 항구 및 이에 연결되는 철도의 이용으로 한정되어 온바, 한국의 신북방 경제협력에서는 위와 같은 북방지역에서 진행되고 있는 복합적 · 다층적인 운송인프라 개발계획을 고려하여 더 다양한 운송수단과 운송노선에 대한 활용 가능성이 모색되어야 할 것이다. 또한 북방지역 복합운송의 활용은 이 지역만이 아니라, 이 지역을 경유하여 북반구 전역과의 경제교류를 효율화하기 위한 방안으로서 고려될 필요가 있다. 이러한 관점에서 지금까지 한국의 유라시아 육상물류 활용에서 주축이 되어온 시베리아횡단철도 활용경험을 재검토하고, 미래의 운송노선인 북극항로 및 중국이 계획하는 북방내륙복합운송로의 활용방안도 수립되어야 할 것이다.

---

88) 중국정부의 동북지역 개발정책 내에서 교통 · 물류 인프라 발전계획의 내용에 대해서는 원동욱 외(2013) 참고.

89) 서종원, 노상우(2012), p. 8 이하 참고.

90) 이성우 외(2013), p. 7, p. 20 이하 참고.

## 다. 다자간 협력사업의 추진

최근 수년 동안 북방지역 개발정책에서 국가간 협력과 연계라는 요소가 점차 중요해지고 있음에도 불구하고, 실제로 중국과 러시아 정부가 현재 수립 · 추진하고 있는 국가간 협력사업계획에서는 명시적으로 다자간 협력을 표방하고 있는 사업을 발견하기가 쉽지 않다. 중국 동북지역 여러 곳에서 추진되고 있는 국제산업 · 물류단지 설치계획이 다자간 협력사업의 대표적인 사례라 할 수 있는데, '창지투선도구 개발계획'의 8대 중점 프로젝트인 '두만강지역 국제자유무역지대 건설' 계획이나 2012년 훈춘에 설치된 '국제합작시범구'가 이러한 예가 될 수 있을 것이다. 이와 유사한 계획들 중 상당수는 그 이름과 달리 실제로는 중국이 주도하는 초국경 개발협력과 관련된 양자간 협력사업들로 보이는데,[91] 한국은 이러한 사업에 대한 참여를 검토해볼 필요가 있다. 예를 들어 중 · 러 국경무역을 촉진하기 위해 설립되는 양국간 협력단지에 한국기업들이 함께 참여하는 것은 해당 협력단지의 활성화에 기여할 뿐 아니라 한국기업들의 해당 지역 진출을 촉진하는 방법이 될 것인바, 특히 한국 중소기업들이 중 · 러 변경지역 시장에 진출할 기회를 마련할 것으로 기대할 수 있다.

북방지역 국가들 사이의 접경지역 교통 · 운송 인프라 건설사업의 경우에는 그 영향이 두 나라에만 미치는 것이 아니라 동북아 물류체제 전체에 광범위하게 영향을 미칠 것으로 기대되는 사업들이 있다. 이러한 사업에 대한 한국의 참여는 동북아경제권 형성을 위한 다자간 협력사업으로서

91) 주로 헤이룽장성에서 계획하고 있는 무단장시의 화마오 국제물류기지, 세이펀허시의 국제물류단지, 자무스시의 세계무역센터 건설 등이 이러한 사례로 판단된다. 조정원 (2014), p. 348 참고.

한국이 참여할 명분을 가질 수 있을 것이다. 예를 들어 최근 중국과 러시아 사이에 논의되고 있는 하얼빈-블라디보스토크 간 내륙수운로 개발사업[92]이나, 러 · 중 · 북한 접경지역의 자루비노항 개발사업[93]에 대한 참여를 검토해볼 필요가 있을 것이다. 특히 후자의 경우는 한국이 단독투자형태로 수차례 시도하였으나 아직까지 성사되지 못하고 있는바, 한국이 참여하는 3자간 개발사업으로서 새롭게 추진하는 것을 검토해볼 수 있을 것이다.

러시아 정부가 극동지역 개발에서 다국적 투자와 협력이 필요함을 강조하고 있음에도 불구하고 아직까지 러시아 정부는 극동지역 개발계획에서 외국과의 협력계획 또는 외국인투자 도입계획을 구체적으로 밝히지 않고 있다.[94] 그러나 2013년 초에 수립된 러시아 정부 '2025 국가프로그램'의 전체 예산 중 60% 이상이 외국인투자를 포함한 민간투자로 조달될 예정이므로 러시아의 극동지역 개발에서도 다양한 다자간 협력사업의 개발이 가능해질 것으로 예상할 수 있다. '2025 국가프로그램' 예산의 약 1/4(약 850억 달러)을 차지하고 있는 하위프로그램인 '경제효율성 제고' 분야의 경우에 소요예산의 95% 이상을 외국인투자를 포함하는 민간투자로 조달하도록 되어 있는데, 주로 극동지역 남부에 석유화학, 항공기제작, 조선공업, 제련, 건설자재 등 분야의 복합공업단지 건설을 주요 내용으로 하고 있다.[95] 이 밖에도 목재산업, 농업, 환경보전, 관광 산업과 관련된

92) 본 보고서의 p. 61 내용 참고

93) 吉林省投資促進网 참고(http://www.investjilin.com/?news_detail-12901-23079.html, 검색일: 2013. 12. 5).

94) 러시아 정부가 오래전부터 한국과 북한에 제안해온 철도, 천연가스, 전력 분야의 이른바 남북러 삼각협력사업들은 특수한 경우라 할 수 있다.

하위프로그램들도 정부예산보다 민간투자의 비중이 더 큰 것들이다. 한국이 이러한 러시아 정부의 극동 개발프로그램에 대한 투자를 검토할 경우에, 한국의 단독투자뿐 아니라 다른 국가들과 공동으로 다자간 컨소시엄을 결성하여 사업에 참여하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 예를 들어 중국과 협력하여 컨소시엄을 결성할 경우, 러시아 극동지역 진출에 적극적인 중국과 여전히 중국 자본 및 인력의 과도한 극동지역 진출에 대해 우려하고 있는 러시아[96] 양측 모두에 사업추진을 위한 긍정적인 요인으로 부각될 수 있을 것이다. 동북아의 비즈니스, 컨벤션 및 관광사업 허브 구축을 표방하고 있는 블라디보스토크시 및 주변지역 개발사업은 그 성격상 한국 등 여러 나라가 다자간 협력사업으로서 컨소시엄을 구성하는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다.

한국의 신북방 경제협력에서는 북방지역과의 경제협력을 북한을 포함하는 다자간 협력사업으로 발전시킬 수 있는 가능성에 특히 주목할 필요가 있다. 북한을 포함하는 다자간 협력사업을 통해 한국은 대북한정책의 외연을 확대할 수 있을 뿐 아니라, 동북아경제권의 형성을 촉진하고, 장기적으로는 통일한국을 염두에 둔 한반도와 북방지역의 관계를 설계해나갈 수 있을 것이다. 한국에 북한을 포함하는 다자간 협력사업의 원형은 1990년대부터 한 · 러 경제협력의 현안으로 논의되어온 이른바 '남북러 삼각협력'사업들이라고 할 수 있는데, 북한을 통과하는 천연가스관, 한반도종단철도(TKR), 송전시설의 구축 등 남북러 삼각협력사업들은 모두 한국, 러시아, 북한의 지리적인 인접성을 토대로 3국을 연결하는 육상물류인프

95) 본 보고서 제3장 제1절 내용 참고.

96) 조정원(2014), p. 364 참고.

라를 구축하려는 것이나, 오랜 논의에도 불구하고 현재까지 어느 것도 실현단계로 진전하지 못하고 있다.

북한을 포함하는 새로운 형태의 다자간 협력의 가능성은 우선 중국 및 러시아의 북한 접경지역에 대한 초국경 개발협력 추진과 관련하여 검토될 수 있을 것인데, 무엇보다도 중국과 러시아가 각각 주도하고 있는 나진 · 선봉지역에 대한 다양한 개발사업에 대한 한국의 참여 가능성 및 방안에 대한 검토가 중요하다. 러시아 및 중국의 나진 · 하산지역에 대한 초국경 개발사업은 경제적인 동기는 물론 정치 · 안보적인 동기가 다층적으로 작용하고 있는바, 한국 역시 협력 상대방에 따라 다양한 추진 동기와 방안을 가지고 접근할 수 있을 것이다. 그러나 나진 · 선봉지역 개발과 같은 북한 내부에 대한 개발사업에 한국이 직접 참여하는 것은 남북한 관계의 상황에 따라서 원천적으로 불가능할 수 있다. 이러한 경우 중국, 러시아의 사업에 대한 투자 등을 통한 간접참여나, 중국 및 러시아 북방지역 개발사업에 북한의 기업이나 노동인력을 참여시키는 방안도 검토할 필요가 있다.

중국 동북지역과 러시아 연해주를 대상으로 하는 다자간 협력사업의 개발과 관련해서는 '광역두만강개발계획'(GTI) 체제를 활용하는 방안도 검토할 필요가 있다. '두만강하구개발계획'(TRADP)[97]의 후신인 GTI는 중국 동북지역(내몽골 포함)과 러시아 연해주, 몽골 동부지역 및 한국 동해

97) TRADP는 냉전체제가 종식되던 1990년대 초에 두만강하구의 접경지역 개발을 위해 UNDP의 주도하에 시작된 프로그램으로, 1995년에는 5개국(중, 러, 북한 및 한국, 몽골)간 협정이 맺어져 의사결정기구와 사무국을 갖추기도 했으나, 이후 10년 동안 어떠한 실질적인 성과도 내지 못하였다. 2005년도에 TRADP는 중국의 주도로 보다 넓은 지역을 포괄하는 광역두만강지역개발계획(GTI)으로 전환되었는데, 이때 북한은 회원국에서 탈퇴했다.

안지역을 대상으로 교통 · 물류, 관광, 무역 · 투자, 에너지 및 환경의 5개 분야에서 한국, 중국, 러시아 및 몽골의 4개 참여국 간 다자간 협력을 모색하는 협의체이나, 아직까지 참여국 간 의견교환과 개발사업 검토 이상의 가시적인 성과를 이뤄내지는 못하고 있다.[98] GTI는 북방지역 개발과 관련된 다자간 협력을 논의하는 협의체로서 사실상 현존하는 유일한 것이라 할 수 있으나, 자체적인 추진능력을 갖추지 못하고 있다는 기본적인 한계를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 한국은 GTI의 회원국으로서 북방지역에서의 다자간 협력사업에 대한 제안을 내놓는 장으로 GTI를 활용할 수 있을 것이다. 또한 북한과의 다자간 협력사업의 필요성을 GTI에서 지속적으로 제기함으로써 중국, 러시아 등의 회원국들에 북한의 참여에 대한 국제적인 여론을 조성하는 장으로서 GTI를 활용할 필요가 있을 것이다.

## 2. 신북방 경제협력의 주요 전략사업

### 가. 중소기업 진출을 위한 현지 지원체제 강화

지금까지 한국 중소기업들의 북방지역 진출이 부진했던 것은 이 지역의 투자환경이 열악하다는 사실뿐 아니라, 북방지역 투자와 관련된 구체적인 정보를 접하기 어렵다는 데에도 중요한 원인이 있다. 한국의 신북방 경제협력이 추구해야 할 기본방향의 하나인 중소기업들의 활발한 북방지역 진출을 현실화하기 위해서 정부는 우선 중소기업들에 북방지역에 대

98) 2012년의 경우 GTI는 참여국들의 무역 · 개발은행들과 협의체제를 구축하기도 했다.

한 구체적인 정보를 전달하는 데 주력할 필요가 있을 것이다. 북방지역의 일반적인 현황과 더불어, 특히 현재 추진되고 있는 개발정책의 내용 및 이 지역의 변화하는 투자환경에 대한 상세한 정보는 경쟁력 있는 한국 중소기업들의 북방지역 진출을 촉진하는 계기가 될 것이다.

한국 중소기업들의 북방지역 진출을 더욱 효과적으로 촉진하기 위해서는 실제 투자의향이 있는 기업인들을 현지에서 지원하는 체제를 강화할 필요가 있다. 북방지역에서의 사업 가능성을 파악하기 위해 현지를 방문하거나 실제 사업을 시작하려 하는 기업들을 현지에서 직접 지원해줄 수 있다면 한국 중소기업들의 이 지역 진출에 대한 관심과 의욕이 크게 높아질 것으로 기대된다. 현재 중국 동북지역과 러시아 극동지역에는 대한무역투자진흥공사(KOTRA)의 지사(무역관)가 설치되어 현지 진출을 모색하는 기업들을 지원하는 사업을 수행하고 있다. KOTRA의 해외진출지원사업은 현지 법인(공장) 설립지원과 해외프로젝트 수주지원으로 나뉘어져 있는데, 희망기업들이 신청서를 제출하면 KOTRA가 적정한 소요경비를 산출한 후 상호 계약에 의해 서비스를 제공하는 절차를 통해 진행되고 있다. 그러나 한국의 신북방 경제협력을 위해서는 이러한 KOTRA의 해외진출지원사업보다 더 적극적인 현지 지원체제를 구축할 필요가 있다. 이러한 현지 지원체제는 위와 같은 KOTRA의 해외진출지원절차를 진행하기 이전에 진출대상지 현지에서 한국의 중소기업들을 상대로 기초 상담과 정보제공 및 현지의 인적 네트워크 활용을 지원하는 소규모 조직을 북방지역 여러 곳에 구축하는 것이 효과적일 것이다.

현재 KOTRA의 북방지역 현지 지사(무역관)는 중국 동북지역의 경우 2곳(다롄, 선양)에 있으며, 러시아 극동지역에는 1곳(블라디보스토크)에

있는데, 이러한 소수의 조직으로는 북방지역에서 중소기업들에 대한 적극적인 현지 지원을 수행하기에는 부족하다. 이를 위해 새로운 조직체계를 만들기보다는 현존하는 KOTRA 무역관에서 파견사무소의 형태로 북방지역 여러 곳에 '한국기업정보센터'(가칭)를 운용하는 것이 바람직할 것이며, 이러한 현지 지원조직의 입지는 중국, 러시아 북방지역의 도시환경과 산업 및 교통 · 물류에 관련된 개발계획을 고려하여 신중하게 선택되어야 할 것이다. 중국 동북지역의 경우 대도시인 창춘, 하얼빈, 치치하얼 및 전략적인 교통 · 물류 거점이나 교역거점이 될 수 있는 훈춘(또는 연길), 무단장(또는 쉐이펀허) 등에 이러한 소규모 '한국기업정보센터'의 설치를 고려할 수 있을 것이다. 또한 러시아 극동지역 남부에는 주요 주도(州都)인 하바로프스크(하바로프스크주), 블라고베시첸스크(아무르주)와 치타(자바이칼스크주)가 일차적인 대상지가 되어야 할 것이다.

이와 같은 현지 지원조직은 북방지역 곳곳에 진출하고자 하는 한국의 중소기업들에 현지 활동을 위한 정보획득을 지원하는 동시에 이들과 KOTRA 무역관 및 한국 외교공관과의 연락을 지원해야 할 것이다. 또한 이 '한국기업정보센터'들은 현지에서 활동하는 한국 중소기업들 사이의 연락과 정보교환을 지원함으로써 한국 중소기업들의 북방지역 활동을 위한 현지 거점역할을 수행할 수 있을 것이다. 덧붙여 이러한 현지 지원조직들은 해당 지역의 특성에 따라 기능을 특화시키는 것도 바람직할 것이다.

### 나. 한국 중소기업을 위한 전용공단 설립

북방지역의 열악한 투자인프라와 투자환경을 완화 · 해소하여 한국 중소기업들의 현지 진출을 촉진하는 방법으로서 한국기업들을 위한 전용공

단 설립도 고려해볼 수 있다. 현지 전용공단 입주를 통해 공장부지와 전력, 용수를 비롯한 인프라의 활용 및 운송 · 물류와 관련된 혜택을 누릴 수 있다거나 기업의 설립과 운영에 관한 행정적 · 제도적인 편익이 제공받을 수 있을 경우, 한국 중소기업들에 북방지역 진출을 위한 좋은 기회가 제공될 것이다. 이러한 전용공단의 설립은 정부 차원의 협력이 뒷받침되지 않고는 이루어지기 어려운 것으로서, 신북방 경제협력을 위한 한국 정부의 전략적인 정책과제로 검토될 필요가 있다.

중국 동북지역의 경우에는 이미 특정 국가의 기업들을 대상으로 하는 전용공단이 설치된 사례가 있는데, 쉐이펀허(綏芬河)의 중 · 러경제합작선도구나 투먼(圖們)의 중 · 조변경경제합작구 등을 예를 들 수 있다. 중국이 이러한 특정 국가의 전용공단을 설치한 것은 정부의 전략적인 경제협력을 추진하기 위한 것인바, 한국 역시 중국과 정부 차원의 협상을 통해 동북지역 투자진출의 요충지에 한국기업들을 위한 전용공단 설치를 추진해볼 수 있을 것이다.

그러나 북방지역에서 한국기업들을 위한 전용공단 설치가 시급한 곳은 중국 동북지역보다는 러시아 극동지역인 것으로 보인다. 중국 동북지역의 경우 특정 국가를 위한 것이 아니더라도 이미 국제경제합작구 등의 이름으로 외국기업들이 입주할 수 있는 경제특구가 여러 곳에 설치되어 있으나, 러시아의 경우에는 극동지역 개발정책이 추진된 지 오래되었음에도 불구하고 아직 이러한 사례가 거의 없다.[99] 이러한 러시아의 소극적인 외국인투자 유치정책이 한국 중소기업들의 진출에 근본적인 장애요인의 하

99) 후술할 우수리스크 중국공단은 외국기업을 위해 러시아 극동지역에 설치된 전용공단의 유일한 사례라 할 수 있다.

나인바, 극동지역에 한국기업 전용공단이 설립될 경우 한국기업들의 현지 투자를 촉진하는 큰 유인이 될 수 있다는 점을 러시아 정부에 인식시키고 전용공단의 설립을 촉구할 필요가 있다.

한국정부는 이미 오래전에 러시아 정부와 극동지역에 한국기업 전용공단 설치에 합의했던 적이 있다. 이 합의를 토대로 1999년에 체결된 '나홋카 한 · 러공단' 설치에 관한 양국 정부간 협정은 러시아 측이 국내 조세법령과의 불일치 등을 이유로 의회 비준을 지연시킴으로써 오늘날까지 아무런 결과도 낳지 못하고 말았다.[100][101] 1990년대 말과 비교할 때 오늘날에는 2000년대 이후로 지속되었던 경제성장으로 인해 러시아의 국내 시장규모가 커졌을 뿐 아니라, 특히 극동지역의 경우에는 중국을 위시한 주변국 경제와의 통합이 심화되면서 시장환경에 커다란 변화가 발생하고 있다. 한국은 러시아 극동지역의 이러한 환경변화를 고려하여 중소기업들의 이 지역 진출을 촉진할 필요가 있으며, 이를 위해 한국기업 전용공단 설립을 추진할 필요가 있다. 과거의 '나홋카 한 · 러공단' 설립에 대해 양국 정부가 합의한 사례는 새로이 한국기업 전용공단 설립을 추진할 때 좋은 참고이자 러시아 정부를 설득할 근거가 될 수 있을 것이다.

러시아 극동지역에 한국 중소기업을 위한 전용공단 설립을 추진할 때, 과거와는 달라진 러시아 극동지역의 시장환경을 감안하여 러시아 국내시장뿐 아니라 인접한 중국을 위시한 동북아지역 시장에 대한 접근 가능성

---

100) '나홋카 한 · 러공단'은 극동지역 최초의 외국기업 전용공단이 될 예정이었다.

101) 한 · 러공단 조성을 위한 정부간 협정에 대한 비준을 러시아 의회가 반대한 이유는 이 공단의 자유관세구역 지정과 관련하여 관세뿐 아니라 기타 일체의 내국세 면제를 규정한 점과 공단 건설을 위해 반입된 건설기자재의 러시아 내 자유로운 판매를 허용한 것이 러시아의 국내 조세정책과 상충한다는 것이었다. 공창두(2003), p. 113 참고.

및 더 나아가 유럽 및 미주 시장까지의 운송 · 물류 인프라의 활용 가능성이 공단 입지를 선정할 때 가장 중요한 고려요인이 되어야 할 것으로 보인다. 이러한 입지조건을 갖춘 지역의 예로써 연해주 남부의 교통중심지인 우수리스크(Usurisk)를 들 수 있다. 우수리스크[102]는 연해주의 주도(州都)이자 극동지역의 관문항구인 블라디보스토크에서 북쪽으로 약 80km 거리에 위치에 있으며, 북서쪽으로는 중국 헤이룽장성의 변경무역도시인 쉐이펀허 및 둥닝(東寧)과 80~120km 이내에 위치해 있다. 또한 우수리스크는 나홋카-블다디보스토크에서 출발하여 러시아 내륙으로 향하는 시베리아횡단철도의 통과역일 뿐 아니라, 쉐이펀허를 거쳐 하얼빈으로 연결되는 동만주철도[103]가 갈라져 나가는 철도분기점이며,[104] 두만강 하류의 북한, 중국과의 접경도시인 하산으로 향하는 시베리아횡단철도의 지선이 분기하는 지점이기도 하다. 이처럼 우수리스크는 러시아 내륙과 중국 동북지역, 두만강 하류지역 및 블라디보스토크 항구와 철도 및 도로로 직접 연결되는 교통 · 물류노선의 결절점으로 중요할 뿐 아니라, 한카(Hanka)호 남부의 연해주 평야지대의 한복판에 위치하고 있어 전통적인 농산물 집산지이자 농공업 중심지가 되어왔으며, 오늘날에도 중국 및 한국 기업들의 연해주 영농사업 진출의 거점지역이 되는 곳이기도 하다.

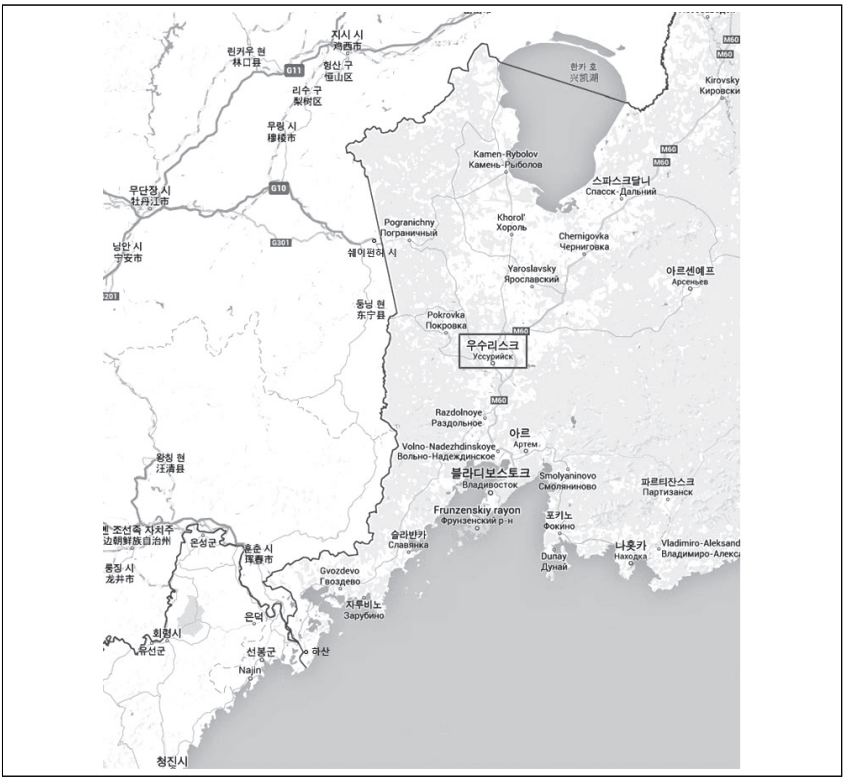
우수리스크는 중국의 입장에서 동북지역의 헤이룽장성으로부터 블라디보스토크항을 통해 바다로 나가는 출해통로에 위치하고 있는 지정학적 요충지이기도 하다. 중국은 2000년대 중반부터 우수리스크에 러시아 시

102) 우수리스크는 인구 약 15만 명의 우수리스크시와 주변의 우수리스크군으로 이루어져 있다.

103) 과거의 명칭은 '東淸鐵道'로서 19세기 말~20세기 초에 러시아가 최초로 구축한 노선이다.

104) 우수리스크와 중국 헤이룽장성의 둥닝(東寧), 쉐이펀허(綏芬河)는 철도뿐 아니라 도로로도 연결된다.

그림 4-1. 우수리스크 및 인근 지역




자료: Google 지도를 일부 수정하여 작성(https://www.google.co.kr/maps/preview/@36.430122,128.056641,7z, 검색일: 2013. 12. 1).

장 진출을 위한 거점을 구축하는 계획을 추진했으며,[105] 그 결과 2009년 이곳에 중국공단('중국경제무역합작구')을 설립하였다. 이 공단은 2012년 말 현재 면적 228ha에 25개의 중국업체가 입주하여 있으며, 중국에서 원자재를 들여와 주로 신발, 의류와 같은 경공업제품을 생산하여 시베리아

105) 「중국 우수리스크 경제무역합작구 국가감정에 통과」(2009), 『흑룡강신문』(8월 31일) 참고(http://hljxinwen.dbw.cn/system/2009/08/31/000157383.shtml, 검색일: 2013. 12. 21).

횡단철도를 이용해 러시아 국내시장과 유럽으로 판매하고 있다.[106] 공단 근로자는 1,400여 명으로 대부분 중국 현지에서 온 사람들이며, 임금수준은 4,000위안(약 70만 원)으로 이웃한 중국 헤이룽장성보다는 약 1,000위안이 높은 수준이나 보험 등 간접비용이 없어 기업주가 부담하는 인건비 수준은 헤이룽장성보다 오히려 낮은 것으로 알려져 있다.[107]

한국이 우수리스크에 전용공단을 설립할 경우, 한국 중소기업들은 이곳을 생산거점으로 삼아 경공업제품뿐 아니라 농가공식품과 전자제품 등을 생산하고, 이를 러시아 내륙시장과 유럽시장, 이웃한 중국시장에 수출할 수 있을 것으로 보이며, 장기적으로는 해운을 통해 아 · 태지역 및 미주시장까지 수출할 수 있는 전망이 있다. 특히 이웃한 중국의 쉐이펀허는 중 · 러 국경의 4대 변경무역 중심지의 하나로서, 이곳의 보세구역과 상설 무역전시관 등의 교역인프라를 헤이룽장성을 비롯한 중국 동북지역시장으로 진출하는 발판으로 활용할 수 있을 것이다. 또한 연해주 남부의 우수리스크는 한국에서 멀지 않은 곳일 뿐 아니라 역사적으로도 한국인과 연고가 깊은 곳이기도 하다. 이곳은 19세기 말 연해주로 이주한 한국인들이 집단적으로 거주했던 곳이며, 현재까지도 한국계 러시아인(고려인)들의 집단거주지 중 하나이다.[108] 따라서 우수리스크에 진출한 한국 중소기업들은 이

106) 「세계공장 된 우수리스크 합작구」(2012), 『중앙일보』. (9월 12일) 참고(http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=9301973&cloc=olink|article|default, 검색일: 2013. 12. 21).

107) 위의 중앙일보 기사 내용 참고.

108) 우수리스크 인근에는 3만 명 내외의 고려인들이 살고 있는 것으로 알려져 있으며, 시내에는 러시아 극동지역의 유일한 고려인문화센터가 있다. 우수리스크는 또한 발해문화의 유적지로도 유명하며, 일제 치하에 독립지사들의 활동거점으로서 관련 사적들이 남아 있다.

곳에 살고 있는 고려인을 근로자로 활용할 수 있을 것이며, 중국공단의 경우처럼 북한노동자를 고용하는 방법도 생각해볼 수 있을 것이다.[109)]

한국이 우수리스크와 같은 지역에 전용공단 설립을 추진할 경우에는 한국기업들만을 위한 전용공단이 아니라 러시아 기업들 또는 중국기업들도 같이 입주할 수 있는 국제공단으로 추진하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다. 이를 통해 러시아 정부로 하여금 전용공단에 대한 좀 더 많은 관심과 혜택을 부여하게 유도할 수도 있을 것이다.

### 다. 북방지역 철도노선의 활용

시베리아횡단철도(TSR)와 한반도종단철도(TKR)를 연결함으로써 유라시아대륙을 횡단하는 철도노선을 한반도 남단까지 연장하려는 계획은 1990년대 초반 이래 오랫동안 러시아, 한국 및 북한 사이에서 논의되어왔다. 이 계획이 실현된다면 한국이 북방지역 육상인프라를 활용할 수 있는 가능성이 획기적으로 확대될 것이며, 이를 통해 한국은 동북아지역의 중요한 육상교통 허브국가로 부상할 수도 있을 것이다. 이러한 TSR · TKR 연결계획은 오랜 논의에도 불구하고 아직까지도 실현되지 않고 있는 이유는 무엇보다도 남북한간의 정치적 문제로 인해 한반도종단철도노선의 구축이 불가능하기 때문이다.

오늘날 중국과 러시아가 북방지역 개발정책의 일환으로 진행하고 있는 이 지역 여러 철도노선의 확충 및 현대화 계획을 고려할 때, 신북방 경제협력에서 한국의 북방철도 활용방안은 기존의 한반도종단철도 구축 및

109) 각주 105의 기사에 의하면 우수리스크 중국공단에는 68명의 북한 직원들이 일하고 있다고 한다.

TSR · TKR 연결을 넘어서 북방지역에 존재하는 다양한 철도노선들의 활용계획으로 확대될 필요가 있다. 북방지역의 대륙횡단철도노선은 러시아의 극동 · 시베리아 지역 횡단철도노선과 중국 동북지역의 만주횡단철도노선(TMR)[110]으로 대별될 수 있는데, 러시아와 중국 정부는 모두 북방지역 개발정책의 일환으로서 철도노선의 확충과 현대화에 특별한 중요성을 부여하고 있다. 이는 철도가 북방지역의 장거리 육상교통 · 운송 인프라의 근간으로서 지역경제개발을 위한 핵심적인 인프라일 뿐 아니라, 주변국가와의 경제적 연계를 위한 중추적인 역할을 하기 때문이다. 러시아 정부는 극동지역 교통인프라 개발을 위해 TSR과 그 병행선인 BAM의 운송능력 확대 · 현대화 및 연계 항구의 개발을 중점적으로 추진하고 있으며, 중국정부는 동북지역 전역의 노후한 철도시설을 현대화하고 노선용량을 확충하는 한편, 러시아 TSR과의 다층적 연결, 몽골 동부 자원생산지 및 북한 접경지역과의 철도노선 연결을 추진하고 있다.[111]

따라서 한국의 신북방 경제협력에서는 지금까지 자주 논의되어온 러시아의 TSR 활용문제는 물론, 중국의 TMR 및 그 지선에 대한 활용문제도 모색해야 할 것이다. 중국 동북지역의 TMR 철도노선은 러시아와의 북쪽 접경지인 만저우리(滿洲里)에서 하얼빈과 무단장(牧丹江)을 거쳐 쉐이펀허(綏芬河)에 이르는 동만주철도와 하얼빈에서 창춘(長春)과 선양(沈陽)을 거쳐 다롄(大連)에 이르는 남만주철도의 두 주축간선 및 이로부터 분

110) 여기서 TMR은 중국 동북지역의 철도노선을 총칭하는 광의의 개념으로 사용되었다. TMR은 19세기 말 외세에 의한 동북지역 공업화와 더불어 건설되기 시작했으며, 특히 건설 초기부터 국제철도노선으로서의 역할이 중요시되어왔다.

111) 주요 간선철도를 대상으로 기존 철도와 병행하는 여객 전용 고속철도 건설과 동변도철도 및 투먼 · 두만강 · 하산 노선의 재개통 추진 등이 대표적이다. 서종원, 노상우(2012), p. 3 이하 참고.

기되는 다수의 간선 및 지선으로 이루어져 있다.[112] 한국의 향후 TMR 노선 활용계획은 ① 다롄 · 하얼빈을 연결하는 남만주철도노선('하다철도'), ② 하얼빈 · 쉐이펀허를 연결하는 동만주철도노선('하쉐이철도'), ③ 창춘 · 투먼(및 훈춘)을 연결하는 '창투철도' 노선의 세 부분을 중심으로 검토될 필요가 있다. ①노선의 경우 현재 진행되고 있는 용량확충공사가 완성된 이후의 활용 가능성 및 타당성, ②노선의 경우 러시아 극동항구와의 연계 활용 가능성, ③노선의 경우 나진항 및 러시아 자루비노항과의 연계 가능성 및 중몽대통로(中蒙大通路) 철도노선의 활용 가능성이 우선적인 검토대상이 되어야 할 것이다. 특히 ②노선은 기본적으로 TMR 및 TSR 양 철도노선의 연계노선으로서 장기적인 활용 가능성이 매우 높기 때문에, 최근 한국기업들의 투자 실패사례에도 불구하고 지속적인 검토가 필요하다.[113]

한국의 TMR 및 TSR 활용 가능성에 큰 영향을 미치게 될 요인 중 하나는 북한의 나진항 개발과 관련된 동향이다. 나진항으로부터는 나진 · 투먼 간 철도노선을 경유하여 TMR의 '창투철도'(③노선)와 직접 연결될 뿐 아니라, 나진 · 하산 간 철도노선을 경유하여 TSR과도 직접 연결되기 때

112) 이 중에서 특히 중요한 것으로서 창춘 · 투먼, 선양 · 단둥 노선 및 다롄에서 시작하여 북한과의 접경지역을 따라서 무단장까지 이어지는 동변도철도를 들 수 있다. 동변도철도는 최근에 전 구간 연결이 완료된 것으로 알려져 있다. 안병민(2013), p. 14, 동변도철도노선 현황은 성원용, 원동욱, 임동민(2005), p. 162 이하 참고.

113) 부산항만공사(BAP)를 중심으로 한 한국기업들은 2009년부터 러시아 나홋카항 부두개발 및 쉐이펀허시에 내륙컨테이너기지(ICD)를 조성하여 중국 동북지역의 수출입화물을 나홋카항을 경유하여 부산까지 운송하는 한 · 중 · 러 합작투자사업을 추진했으나, 러시아 측 참여회사의 부도로 인해 2012년에 사업이 중단되었다. 「부산항만공사 러나호트카 항만 개발사업 착수」(2009), 『파이낸셜뉴스』. (9월 28일) 기사 참고(http://www.fnnews.com/view?ra=Sent0701m_View&corp=fnnews&arcid=090927221512&cDateYear=2009&cDateMonth=09&cDateDay=28, 검색일: 2013. 12. 4).

문이다. 이 중에서 현재 나진항을 경유하는 한국의 국제화물 운송에 먼저 활용될 가능성이 더 큰 것은 TSR 노선이라고 할 수 있는데, 이는 최근에 나진 · 하산 노선에 대한 시설보수 및 현대화 사업이 완료되었고, 한국이 러시아와 북한이 합작한 나진항 개발 및 나진 · 하산 간 철도운행사업에 참여할 수 있는 가능성이 다시 한 번 열렸기 때문이다.[114] 이에 비해 나진항을 경유하여 중국 TMR 노선을 활용할 수 있는 가능성은 우선 나진 · 투먼 간 160km에 달하는 철도노선의 현대화사업의 완결 여부에 달려 있을 것인데, 오래전부터 중국정부가 추진해온 이 사업은 현재 지린성의 '창지투선도구 개발계획'에 따르면 완공시기를 2020년으로 잡고 있다.[115] 그러나 나진 · 하산 노선을 경유하는 TSR 활용방식의 타당성에 대한 정확한 평가는 북 · 러 국경에서의 통관절차 간소화, 하산 · 우수리스크 구간의 철도시설 현대화 등의 문제들에 대한 점검 이후에나 가능해질 것이다.[116] 또한 한국 선박이 직접 나진항을 이용하기 위해서는 남북관계의 완화가 선행되어야 한다는 문제도 남아 있다. 한국은 러시아와 나진 · 하산 철도노선 운용 및 나진항 개발사업에 대한 참여문제를 논의할 때에 이와 같은 문제점들에 대한 폭넓은 협상을 벌일 필요가 있으며, 이와 함께 러시아철도공사(RZD) 측에 TSR 통과운임 인하와 같은 TSR 노선 활용을 위한 기본적인 문제해결도 촉구할 필요가 있을 것이다.[117]

---

114) 2013년 11월의 한 · 러 정상회담을 계기로 한국의 POSCO를 중심으로 한 컨소시엄과 러시아철도공사(RZD) 사이에 한국이 러시아 측 사업지분 일부를 구매하여 참여하는 내용의 MOU가 체결되었다.

115) 안병민(2013), p. 48 참고.

116) 약 200km에 달하는 하산 · 우수리스크 구간은 최근까지도 완전히 복선화되지 않았다.

117) 이 문제와 관련해서는 특히 현재 TSR의 최대 고객인 중국 측과 연대하여 러시아와 협상할 필요가 있을 것이다.

신북방 경제협력을 위해 한국이 중국 및 러시아의 북방지역 철도노선 활용을 활성화하기 위해서는 우선 이 문제를 논의할 정부간 협의채널을 활성화시킬 필요가 있다. 한국은 중국과 1999년부터 '한 · 중철도협력회의'를, 러시아와는 2001년부터 '한 · 러교통협력위원회'를 개최하기 시작했으나, 그동안 이러한 정부간 협의채널에서 한국의 북방지역 철도노선 활용에 관한 논의는 활발히 이루어지지 않았다. 중국과는 무엇보다도 2008년 이후 열리지 않고 있는 '한 · 중철도협력회의'를 조속히 재개해야 할 것이며, 러시아와는 한 · 러 철도협력에 관한 MOU 개정을 조속히 완결하여 이를 토대로 한 · 러 정부간 철도협력회의를 정식으로 출범시켜 중국 및 러시아의 북방지역 철도노선 활용을 논의하는 제도적인 인프라를 구축해야 할 것이다.

더 나아가 한국은 북방지역 철도노선의 적극적인 활용을 위해서 중국, 러시아와 다자간 협의체 구성을 추진해볼 수 있을 것이다. 북방지역 철도노선을 포함하는 유라시아대륙의 철도노선을 효과적으로 활용하려면 궁극적으로 '철도협력기구(Organisation for Cooperation between Railways, OSJD)'[118]와 같은 국제기구에의 가입이 바람직하나, 한반도종단철도노선의 부재로 인해 유라시아대륙 철도노선과 단절되어 있는 한국이 단기간 내에 이러한 국제기구에 가입하기는 쉽지 않을 것이다. 한국은 중국, 러시아와 북방지역 철도노선 활용을 위한 다자간 협의체의 구성을 촉진하기 위한 방안으로서 북방지역 철도노선 중 한국의 국제물류와 관련이

118) OSJD는 유라시아대륙의 철도운송 효율화를 위해 구성된 국제기구이다. 1956년에 구소련이 주도하여 출범했으며, 현재 러시아, 중국, 북한, 몽골 및 중앙아시아국가 등 25개국 회원국과 독일, 핀란드 등 4개 옵서버 국가들 및 17개의 운송 관련 다국적기업들이 참여하고 있다. OSJD 홈페이지(www.osjd.org, 검색일: 2013. 12. 15) 참고.

깊은 일정 구간의 개발을 위한 다자간 협력사업을 제안할 수도 있을 것이다. 예를 들어 두만강 하구의 접경지역인 나진, 투먼, 훈춘 및 하산, 크라스키노(마할리노) 등 주요 철도역을 연결하는 노선 및 이와 연계되는 항만들의 일부를 대상으로 하는 복합 운송 · 물류 인프라의 개발사업을 다자간 컨소시엄의 형태로서 제안할 수 있을 것인바, 이러한 다자간 개발사업 및 협의체의 구성은 한국의 북방지역 철도노선 활용 가능성을 높일 수 있을 뿐 아니라, 북한으로 하여금 한반도종단철도노선의 구축 및 TSR, TMR과의 연결사업에 협력하도록 하는 촉매제가 될 수 있을 것이다.

### 라. 북한을 포함하는 다자간 협력사업의 발굴

북방지역의 경제개발은 한국에 이 지역과의 경제협력을 북한을 포함하는 다자간 협력사업으로 발전시킬 수 있는 기회를 제공하고 있는바, 이는 한국의 신북방 경제협력 추진에도 중요한 의미를 갖는다. 북한을 포함하는 다자간 협력사업을 통해 한국은 대북한정책의 외연을 확대할 수 있을 뿐 아니라, 동북아경제권의 형성을 촉진하고, 장기적으로는 통일한국을 염두에 둔 한반도와 북방지역의 관계를 설계해나갈 수 있을 것이다.

북한을 포함하는 다자간 협력사업의 기회로서 우선 중국 및 러시아가 북한과 함께 추진하고 있는 접경지역 개발사업에 한국이 참여하는 방안을 생각해볼 수 있다. 전술한 것처럼 중국의 對북한 초국경 개발협력계획은 나진 · 선봉지역과 황금평 · 위화도지역을 핵심으로 하고 있는데,[119]

119) 중국과 북한 사이에 진행되는 무산탄광에 대한 자원개발사업과 같은 사례는 초국경 개발협력이라기보다는 중국에 의한 자원 도입의 성격이 더 강하다고 생각되어 여기에서는 논외로 한다.

이 중에서 한국의 참여 가능성이 상대적으로 높은 곳은 나진 · 선봉지역의 개발사업인 것으로 보인다. 황금평 · 위화도지역 개발사업의 경우에는 아직 시작단계로서, 이를 주도하는 중국이 우선 중국기업들 중심으로 초기 인프라 구축을 추진할 계획인 것으로 알려지고 있는 반면,[120] 나진 · 선봉지역 개발사업은 현재 다수의 중국기업들이 이미 다양한 사업을 추진 또는 진행하고 있기 때문이다.

중국기업들은 2000년대 중반 이후 최근에 이르기까지 나진항 1호 부두에 대한 개발 · 사용권을 확보하였으며, 최근에는 나진항에서 중국 동해안까지 석탄을 수송하는 시범사업도 완료했다. 뿐만 아니라 중국기업들은 아직 건설되지 않은 나진항 4~6호 부두에 대한 신설 권한도 획득한 것으로 알려지고 있으며, 이 밖에도 나진 · 선봉지역 일대에서 시멘트 등 건축자재 생산시설, 무역센터 등 유통인프라, 화력발전소를 비롯한 전력생산 및 송전시설 등의 건설 및 농업개발 등 다양한 분야에 대한 투자를 진행하고 있는 것으로 알려지고 있다.[121] 이와는 달리 러시아의 나진 · 선봉지역 개발사업은 전술한 나진 · 하산 간 철도노선 현대화 사업 및 나진항 3호 부두의 개발사업에 집중되어 있다. 이 사업의 주체는 러시아철도공사(RZD)와 북한의 나진항 운영당국이 설립한 합작회사인 '나선콘트라스'로

---

120) "… 중국정부는 황금평 · 위화도 특구의 초기 인프라 개발은 국유기업과 화교자본 위주로 추진한다는 방침이며, 인프라가 구축된 이후에 한국, 일본 등 해외기업의 자본을 유치한다는 전략이기 때문이다. 따라서 이 지역에서는 초기 개발에 참여한 중국 현지 기업과의 사전협력관계를 구축하는 것이 향후 사업기회 확보 차원에서 유리할 것으로 파악된다." 원동욱 외(2013), p. 173.

121) 「동북진흥계획 10년. 질적 변화 접어든 북중경협. 3회」(2013), 『디펜스21a』. (12월 11일), http://defence21.hani.co.kr/?act=despMedediaPrintArticle&document_drl=280049 검색일: 2013. 12. 10). 중국은 나진항 2호 부두 개발 · 사용권 획득도 지속적으로 추진해왔으나, 이에 관한 결과는 아직 명확히 밝혀지지 않고 있다.

서, 2013년 9월에 완공된 나진 · 하산 간 철도시설 현대화사업, 나진역과 나진항 간 철도노선 부설, 연 400만 톤의 적재능력을 가진 나진항 3호 부두의 시설개발사업 등을 추진하고 있다.[122)]

현재까지 '5 · 24조치'로 인해 한국기업들의 대북한 교역 및 투자를 비롯한 일체의 경제교류가 원칙적으로 불가능해졌기 때문에 한국이 위와 같은 중국, 러시아 기업들의 나진 · 선봉지역 개발사업에 직접 참여하기 위해서는 우선 남북관계 완화라는 정치적 제약이 해소될 필요가 있다. 그러나 2013년 11월의 한 · 러 정상회담을 계기로 한국이 러시아와 북한이 합작한 나진항 개발 및 나진 · 하산 간 철도운행사업에 러시아 지분을 매입하는 방식으로 우회적으로 참여할 수 있는 가능성이 열렸는바, 이는 '5 · 24조치'를 완화하는 계기가 마련된 것으로 볼 수 있다. 한국은 향후 중국기업이 진행하는 다양한 사업에 대해서도 이러한 러시아와의 협력방식과 유사한 방법으로 우회적 참여를 추진해볼 수 있을 것이다. 이미 2000년대 초반부터 이 사업을 담당한 중국기업들이 한국 측에 사업 참여를 제안한 적도 있었으나, 당시에는 이러한 사업의 추진 여부가 아직 불확실했으며, 더구나 2000년대 중반 이후에는 북한의 핵실험으로 인해 남북관계가 경색되면서 한국의 참여가 이루어지지 못했다. 그러나 중국기업들이 진행하는 나진 · 선봉지역 개발사업의 내용은 아직 구체적으로 알려진 것이 적으며, 이러한 사업에 대해서 단기간 내에 경제적 수익을 기대하고 투자하는 것은 바람직하지 못하다는 점에 유의할 필요가 있다.

---

122) 「러 내년 북 나진항 통해 석탄 수출」(2013), 『연합통신』. (9월 26일) 참고. (http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/09/26/0200000000AKR20130926039700014.HTML?input=1179m, 검색일: 2013. 12. 9).

나진항 및 나진 · 선봉지역의 개발사업에 한국이 정식 참여자로서 직접 참여하는 것은 북한에 대한 투자를 금지한 '5 · 24조치' 완화와 함께 북한 정부의 동의가 있어야 할 것이다. 따라서 한국이 직접 참여하기 위해서는 상당한 정도의 남북관계 개선이 전제가 될 수밖에 없다. 한국은 우선 우회적인 참여를 통해서 북한과의 다자협력에 관한 간접경험을 축적해야 할 것이며, 향후 정치적 상황 변화에 따라 정식 다자간 협력사업으로의 발전을 모색해야 할 것이다.

나진 · 선봉지역과 같이 북한 내부에서가 아니라 북한과 접경하고 있는 중국 또는 러시아 지역 내에서 북한을 포함하는 다자간 협력사업의 가능성을 모색할 수도 있을 것이다. 예를 들어 북한 접경지역에서 한국기업이 현지의 중국 또는 러시아 기업과 합작사업을 진행할 경우에 북한의 노동인력을 고용하는 것도 다자간 협력사업의 일종으로 볼 수 있을 것이다. 오늘날 중국 및 러시아의 북한 접경지역 내에는 많은 수의 북한노동자들이 공식, 비공식적으로 일하고 있으며, 현지에 진출한 한국기업들이 실제로 소수의 북한노동자들을 고용한 사례도 보도되고 있다. 이러한 형태의 다자간 협력사업은 북한노동자들의 임금수준이나 언어, 노동숙련도 등 주로 기업활동의 수익성 측면을 고려한 협력이 될 것이나, 북방지역에서 북한과의 다자간 협력사업을 수행하는 경험을 축적한다는 의미에서도 의의가 있을 것이다.

북방지역에 조성된 국제산업단지 등에 북한기업들과 같이 입주하여 협력하는 방식을 통해서도 북한을 포함한 다자간 협력사업을 추진할 수 있을 것으로 보인다. 중국 동북지역에 산재한 변경경제합작구 등의 외국기업을 위한 경제특구에는 아직 북한기업들이 입주한 경우가 거의 발견되

지 않고 있으나, 앞으로 북한과 중국 사이의 초국경 개발협력이 활성화되고 다양한 사업기회가 열리는 경우 북한기업들이 중국 경제특구에 입주할 가능성이 있다. 이와는 다른 경우이나 중국 내에 설립되어 있는 북한기업들을 위한 전용공단에 한국기업들이 입주할 수 있는 가능성을 탐색해볼 수도 있을 것이다. 최근 중국 투먼에 설치된 '중 · 조경제합작구' 등이 이러한 다자간 협력을 위한 무대가 될 수도 있을 것이다.

# 제5장 결론 및 시사점

1. 요약 및 결론
2. 신북방 경제협력 추진을 위한 정책적 고려사항

## 1. 요약 및 결론

소련과 중국을 위시한 구사회주의권 국가들과의 정식 수교라는 성과를 남겼던 노태우 정부의 북방정책은 남북한 사이의 화해 · 협력 및 당시 사회주의권 국가들과의 관계개선을 목표로 했다. 이에 비해 2000년대 말부터 국내에서 일기 시작한 신북방정책에 대한 논의는 러시아, 중앙아시아, 몽골 등 유라시아대륙국가들과의 경제협력에 대한 내용이 중심이 되고 있으며, 특히 정부 경제부처들의 경우에는 러시아와의 경제협력 확대 및 강화를 중심으로 하는 신북방정책을 제시하고 있다. 그러나 한반도에 인접한 북방지역이 가지고 있는 한국 및 한반도 전체에 대한 정치 · 경제 · 안보상의 영향력과 역사적인 연관성을 고려할 때, 한국의 신북방정책은 개별 국가 또는 국가들에 대한 경제협력 확대를 목표로 하기보다는 북방지역 전체를 대상으로 하는 종합적인 대외정책으로 추진될 필요가 있다.

현재 러시아 극동지역과 중국 동북지역에서 추진되고 있는 대대적인 지역개발정책은 한국이 적극적으로 신북방정책을 추진해야 하는 계기가 되고 있다. 이 지역에서 진행되고 있는 지역개발정책은 점차 인접국 및 주변국들과의 긴밀한 경제적 연계와 협력개발을 중시하는 방향으로 변화하고 있으며, 이에 따라 접경국 사이의 전략적 이해관계를 반영한 초국경 개발협력이 중요해지고 있다. 한국의 신북방정책은 북방지역에서 진행되고 있는 이와 같은 지역개발의 움직임에 적극적으로 참여함으로써 경제적인 국익을 추구하는 한편 이 지역의 정치 · 외교적 환경변화에 적극적으로 대응하고, 나아가 동북아경제권 형성을 위한 한국의 노력을 반영하는 것을 목표로 해야 할 것이다.

노태우 정부가 추진한 북방정책은 동서냉전체제 해체라는 시대적 변화를 배경으로 당시 소련, 중국 등 사회주의 대국들의 북한에 대한 영향력을 한국의 對북한정책에 활용하고자 하였다. 신북방정책의 직접 대상인 중국 동북지역과 러시아 극동지역 남부는 북한의 접경지역으로서 북한경제와 긴밀하게 연계되어 있으며, 특히 최근에는 중국 동북지역 및 러시아 극동지역과의 초국경 개발협력이 진행되면서 양자 사이의 경제적 연계는 더욱 긴밀해질 것으로 전망된다. 본 보고서에서 검토된 신북방정책은 북한을 핵심적인 고려요인으로 간주한다는 점에서 과거의 북방정책을 계승하고 있다. 한국의 신북방정책은 북방지역의 경제개발과정에 적극적으로 참여하여 한국의 경제적, 정치 · 외교적 국익을 추구할 뿐 아니라, 북방지역과 북한 사이의 긴밀한 경제적 연계를 활용하여 한국의 對북한정책의 외연을 확대하는 것을 주요한 목표의 하나로 설정해야 할 것이다. 일부 연구자는 중국 및 러시아가 추진하는 북한과의 접경지역 공동개발이 성공적인 결과를 낳을 경우 중국 및 러시아에 대한 북한의 경제적 의존도가 심화됨으로써 한국의 대북한 영향력이 감소될 것으로 우려하기도 한다.[123] 한국의 신북방 경제협력은 이러한 우려가 현실화되는 것을 미연에 방지하기 위한 대응방안이 될 것이다.

본 보고서는 위와 같은 신북방정책의 목표를 달성하기 위한 신북방 경제협력은 한국 중소기업들의 북방지역 진출을 활성화하고, 이 지역에서 한국경제의 성장 · 발전을 위한 생산요소를 획득하며, 북한을 포함하는 다자간 경제협력 관계를 강화하는 것을 기본방향으로 삼을 필요가 있다고 보았다. 또한 이를 위한 전략과제로서 중소기업들을 위한 현지 지원체제

123) 중국과 관련해서 이러한 관점은 윤승현(2012), pp. 209~241 참고.

의 강화, 한국기업 전용공단의 설치, 북방지역 철도노선의 다양한 활용 및 나진 · 선봉지역을 중심으로 한 북한과의 다자간 협력사업 개발 등을 제시하였다.

## 2. 신북방 경제협력 추진을 위한 정책적 고려사항

북방지역과의 경제협력 강화를 중심으로 하는 신북방정책은 한국의 많은 정부정책과 직간접적으로 관련되어 있다. 무엇보다 현 정부의 對북한 정책, 동북아시아 정책 및 유라시아 정책의 기조를 이루는 '한반도 신뢰프로세스', '동북아 평화협력' 및 '유라시아 이니셔티브' 구상은 북방지역과의 경제협력 강화와 긴밀한 연관성을 갖는다.

예를 들어 '한반도 신뢰프로세스' 구축을 위해 북한과의 대화 및 교류를 추진하는 방안을 고려할 때 북방지역에서 진행되는 개발사업에 대한 남북한 공동참여가 대안이 될 수 있다. 중국 동북지역 및 러시아 극동지역 내에서 진행되는 개발사업에 한국과 북한이 각각 자본, 기술 및 노동력을 결합하여 합작사업을 추진하는 다양한 방안이 검토될 수 있을 것이며, 본격적인 합작사업 추진 이전에도 공동공단 설립을 추진하거나 현존하는 전용공단에의 공동입주를 통해 양자간 합작사업의 환경을 조성할 수도 있을 것이다. 남북관계의 완화 여부에 따라서 북한 접경지역에서의 북 · 중, 북 · 러 또는 북 · 중 · 러 간의 개발사업에 한국이 참여하는 방안도 논의될 수 있을 것이다.

또한 북방지역에서의 다자간 개발협력사업의 발굴은 '동북아 평화협력 구상'을 추진하는 방안으로서 유용하다. 특히 물류, 자원 분야의 다자간 협력사업은 동북아 평화협력 구상이 우선적으로 다룰 수 있는 연성의제(soft agenda)로 적합하다고 인식되고 있는바,[124] 러시아 극동지역과 중국 동북지역은 사실상 동북아지역에서 가장 핵심적인 물류, 자원개발 대상지라는 점이 고려되어야 할 것이다. 한국의 '유라시아 이니셔티브' 구상과 관련해서도, 이 구상의 핵심 내용 중 하나로서 주목받고 있는 대륙횡단철도노선('실크로드 익스프레스') 구축 구상은 북방지역에서 진행되고 있는 철도노선 개발계획과 불가분의 연관성을 가지고 있다. 즉 '실크로드 익스프레스' 구상을 구체화하기 위해서는 종래의 TSR · TKR 연결계획 외에도 러시아와 중국 정부가 극동지역과 동북지역에서 추진하고 있는 다층적인 국제철도노선 연계계획에 대한 검토가 필수적이라 할 것이다. 이 밖에도 한반도와 유라시아대륙을 잇는 북방지역에서의 도로, 항만, 내륙수운 및 복합운송 인프라 구축계획을 토대로 한국은 '유라시아 이니셔티브' 구상의 일부분인 '하나의 대륙'을 실현하기 위한 다양한 협력방안을 발굴할 수 있을 것이다.

한국의 국가경제발전을 위한 여러 장기 계획들을 수립하는 데에서도 북방지역의 경제개발 동향 및 한국과의 협력 가능성이 반드시 고려되어야 할 것이다. 우선 에너지자원을 비롯한 장기적인 자원수급계획을 수립하는 데 있어서는 러시아 극동지역의 자원개발 동향에 대한 검토를 빼놓을 수 없을 것이며, 개방형 국토발전계획의 수립을 위해서도 북방지역에서 진행되는 교통 · 수송 인프라 구축계획을 검토하고 한국과의 다양한

124) 진행남(2013), p. 6 이하 참고.

연계 가능성이 모색되어야 할 것이다. 이 밖에도 중소기업, 농업 분야의 산업구조조정정책의 일환으로서 해외진출을 검토할 때 북방지역은 빼놓을 수 없는 대상지역이 될 것이다.

이처럼 신북방정책은 한국정부의 다양한 정책과제와 직간접적으로 관련되기 때문에 이 정책을 성공적으로 수립 · 추진하기 위해서는 무엇보다 효과적인 추진체제를 구축하는 것이 중요할 것이다. 우선 신북방정책의 중심분야가 북방지역과의 경제협력이라는 점과 정책추진의 효율성을 높인다는 점을 고려한다면 정부 내 하나의 경제부처가 신북방정책을 담당하는 것이 가장 효과적이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 신북방정책은 경제협력을 핵심 수단으로 삼지만 정치, 외교 및 대북한문제와 같은 복합적인 정책목표를 추구한다는 특징을 가지므로, 정책의 수립 및 추진 과정에서 다수의 관련된 정부부처들 사이의 협의와 협조가 성공적인 정책추진을 위해서 필수적인 조건이 된다. 이에 따라 신북방정책의 추진체제에서는 경제, 외교 및 통일 부처들이 참여하는 협의체가 중심이 되고 경제부처들은 사업개발과 같은 실무작업을 담당하는 것이 바람직할 것이다. 또한 이러한 다수 부처들의 협의와 협력을 원활히 이끌어내기 위해서는 국무총리실과 같은 상위 정부조직이 협의체를 주도해야 할 것이다.

한국의 신북방정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 북방지역이 속한 국가들과의 관계 강화에 대한 노력이 병행되어야 할 것이다. 러시아 극동지역과 중국 동북지역의 지역개발정책은 각국이 국가전략 차원에서 추진하는 중요한 정책이다. 따라서 북방지역과의 경제적 협력과 연계를 강화하고자 하는 한국의 신북방정책이 성공적인 결실을 맺기 위해서는 우선 상대국 중앙정부 차원의 이해와 협조를 이끌어내는 것이 필수불가결한 전제조건이

될 것이다. 이를 위해 한국정부는 러시아 및 중국 정부와 다양한 협의채널을 통해 관련된 분야에서 상호 협력을 주제로 진지한 협의를 진행해야 할 것이며, 이를 토대로 북방지역 경제개발에서 상호 광범위한 협력을 내용으로 하는 정부간 협정 체결을 추진할 필요가 있을 것이다. 이러한 중앙정부간의 관계 강화에 대한 노력은 한국과 북방지역의 지방정부들 사이의 협력 확대를 위한 다양한 시도로 확장될 필요가 있으며, 더 나아가 한국과 북방지역 사이에 기업가협회를 비롯한 여러 민간단체들간의 다층적인 교류가 활성화되는 데에 대한 정책적인 지원도 필요할 것이다.

한국의 신북방정책은 경제협력을 주요 수단으로 하지만 경제뿐 아니라 정치 · 외교 등 복합적인 목표를 추구하는바, 이는 곧 상대국과의 전반적인 관계 격상을 추구하는 것을 의미한다. 한국은 러시아 및 중국과 모두 '전략적 협력동반자 관계'를 맺고 있으나, 최근까지도 이러한 관계가 "'전략적 협력 없는 전략적 협력동반자 관계'로 평가절하된 이유는 (양자 관계의) 외형적 팽창에도 불구하고 실질적인 전략적 협력이 이루어지지 않았다는 점 때문이다."[125] 한국은 신북방정책의 추진을 중국 및 러시아와 실질적인 전략적 협력동반자 관계를 구축하는 계기로 삼을 필요가 있다. 극동지역과 동북지역을 국가전략 차원에서 개발하고자 하는 러시아 및 중국의 의도와 북방지역과의 협력과 연계 수준을 높이고자 하는 한국의 국가전략 사이에는 일정한 접점을 찾을 수 있을 것이며, 이러한 접점의 발견을 통해 한국과 러시아 및 중국 사이의 관계는 실질적으로 전략적 협력동반자라는 명칭에 부합하는 수준으로 격상될 수 있을 것이다.

---

125) 문흥호(2013), p. 93. 이러한 평가는 한국과 중국 간의 전략적 협력동반자 관계에 대한 것이나 한국과 러시아 사이의 관계에서도 똑같이 적용될 수 있다.

# ▌참고문헌▐

## [국문자료]


공창두. 2003.「나호트카 한 · 러공단 조성사업 추진현황과 전망」. (사)한러시아협회 · (사)통일문화연구원 · 러시아자연과학아카데미 공동 주최 제1차 한러정책포럼 『참여정부에서의 한 · 러교류협력의 현황과 과제 및 추진방향-한국과 러시아의 21세기 새로운 동반자 관계의 모색』. 한국토지공사. (7월 30일)

대외경제정책연구원. 2013. 극동·시베리아 개발협력 활성화를 위한 주요과제와 추진방향, (mimeo)

대외경제정책연구원 외. 2013.『러시아 극동지역 투자가이드』, 대외경제정책연구원/외교통상부/한양대학교 아태지역연구소.

러시아 극동개발부 외. 2013. 3.「2025년까지 극동 및 바이칼 지역의 사회경제 발전 국가 프로그램」(Государственная программа "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона"), (mimeo)

문흥호. 2013.「한중 전략적 협력과 한반도 신뢰프로세스」.『중소연구』, 37-3호, 한양대학교 아태지역연구센터/중국문제연구소. pp. 81~100.

서종원 · 노상우. 2012.「중국의 국제철도 발전전략과 시사점」. 한국교통연구원 동북아 · 북한연구센터 ISSUE PAPER. 2012-05.

성원용. 2012.「21세기 한반도의 진로 -신북방정책과 시베리아극동 진출 전략-」.『한양대학교 아 · 태지역연구소 주최 제24차 한 · 러 국제학술회의(2012. 9. 20) 발표자료집』, pp. 87~100.

성원용 · 원동욱 · 임동민. 2005.『대륙철도를 이용한 국제운송로 발전전략 비교연구: 러시아와 중국을 중심으로』, 한국교통연구원 연구총서. 2005-10.

성원용 외. 2013.『러시아의 극동지역 개발과 신북방 경제협력의 여건』, 대외경제정책연구원, 2013

신범식. 2003.「북방정책과 한국 · 소련/러시아 관계」. 하용출 외.『북방정책 기원, 전개, 영향』, pp. 73~112. 서울대학교출판부.

안병민. 2013.「창지투 개발계획과 한국의 참여가능성」. KIEP 북방경제협력 전문가 토론회 발표자료. (mimeo, 5월 10일)

원동욱. 2009.「'용'과 '곰'의 合舞: 중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획강요(2009~2018)를 중심으로」.『동북아북한교통웹진』, 통권 49호, (12월).

_____. 2013.「Development of Northeast China and New Nothern Economic Cooperation」,『박근혜 정부의 신북방경제정책과 남 · 북 · 중 · 러 4각협력. 한양대학교 GPAS 국제세미나 발표자료집』, pp. 73~97.

원동욱 외. 2013.『중국의 동북지역 개발과 신북방 경제협력의 여건』, 대외경제정책연구원.

윤승현. 2012.「북중경협의 현황과 전망」. 이태환 편.『중국 동북3성과 한반도의 미래』, 서울, 2012. pp. 209~241.

이성우 외. 2013.「동아시아 북방물류의 변화와 부상」.『KMI 현안분석』, No. 06. 한국해양수산개발원.

이재영 · 이철원 · 황지영 · 파벨 미나키르. 2010.『한 · 러 극동지역 경제협력 20년: 새로운 비전과 실현방안』, 대외경제정책연구원.

이정철. 2012.「탈냉전기 노태우 정부의 대북정책. 정책연합의 불협화음과 전환기 리더십의 한계」.『정신문화연구』, 제35권 제2호. pp. 132~161.

이정철 · 백준기 · 김재관 · 이남주. 2013.『'러시아-중국-북한 북방 삼각관계'의 전략적 함의: '미국 요인과 한국에의 시사점』. 대외경제정책연구원.

이진영. 2013.「동북아시아에서 경제적 상호의존과 분쟁: 상생 또는 동상이몽?」.『국제정치논총』, 제53집 3호(2013), pp. 69~102.

조정원. 2014.「중국 동북3성과 극동 러시아의 경제협력의 현황과 전망」.『러시아연구』, 제23권 2호, 서울대학교 러시아연구소. pp. 343~373.

전명수. 2014.「러시아의 동진정책과 극동개발 시리즈 4: 주변국과의 협력 -러시아 · 일본-」.『KIEP-Emerics』, 2014-1.

정여천. 2008a. 「러시아 정부의 극동지역 개발정책과 한·러 경제협력」. 『제3차 KIEP-ERI 공동세미나(8월 11일, 하바로프스크) 발표자료집(mimeo)』, pp. 1~15.

_____. 2008b. 「러시아 극동지역과의 경제협력의 전략적 가치와 추진방향」. 정여천(편)『러시아 극동지역의 경제개발 전망과 한국의 선택』, 대외경제정책연구원/외교통상부. pp. 336~370.

_____. 2001. 『남북한-러시아 3자간 철도협력의 논의동향과 정책과제』, 조사분석 01-06, 대외경제정책연구원.

진행남. 2013. 「동북아 평화협력 구상의 의제 및 추진 전략」. 『JPI 정책포럼』, No. 2013-11. 제주평화연구원

최명해. 2012. 「중국의 대북전략: 안보와 경제」. 이태환 편. 『중국 동북 3성과 한반도의 미래』, pp. 73~105. 서울.

## [외국문자료]

Avdeev, Yu. 2013. “Prospects and Variants of long-term Development of Vladivostock City as an Integration Center in Northeast Asia.” paper submitted to the 4th International Conference on Northeast Asian Community Building. Seoul National University, Korea. (November 8)

Lee, Sangjoon. 2013. “The Development of the Far East and Triangular Cooperation Development of RK-NK-Russia: Focus on the Clustering Development of Primorsky Krai” paper submitted to the 4th International Conference on Northeast Asian Community Building. Seoul National University, Korea. (November 8)

Renzin, O. M. 2013. “Integration of the Russian Far East in the Asia-Pacific Region: Opportunities & Risks” paper submitted to the 8th KIEP-ERI Seminar. Gyeongju Hotel, Korea. (June 13)

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009г. №. 1715-р, 「Энергетической стратегии России на период до 2030 г.」

## [온라인자료]

「<그래픽> 북, 라선, 황금평 개발계획」. 2011. 『연합뉴스』. (5월 23일) app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/Gallery/YIBW_showPhotoNews_News.aspx?template=3407&contents_id=GYH20110523000900044(검색일: 2013. 12. 20).

「동북진흥계획 10년. 질적 변화 접어든 북중경협. 3회」. 2013a. 『디펜스21a』. (12월 11일) http://defence21.hani.co.kr/?act=despMedediaPrintArticle&document_drl=280049(검색일: 2013. 12. 10).

「동북진흥계획 10년. 질적 변화 접어든 북중경협. 5회」. 2013b. 『디펜스21b』. (12월 11일) http://defence21.hani.co.kr/?act=despMedediaPrintArticle&document_drl=280921(검색일: 2013. 12. 10).

「러 내년 북 나진항 통해 석탄 수출」. 2013. 『연합통신』. (9월 26일) http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/09/26/0200000000AKR20130926039700014.HTML?input=1179m(검색일: 2013. 12. 9).

「박근혜 정부, 러시아와 공조 신북방정책 추진」. 2013. 『파이낸셜뉴스』. (5월 22일) http://www.fnnews.com/view?ra=Comm051p_01A&arcid=201305220100214677001(검색일: 2013. 9. 12).

「박재완 "중국-러시아에 신북방정책 필요한 단계"」. 2012. 『연합뉴스』. (4월 16일) app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/Article/Print/YIBW_showArticlePrintView.aspx?contents_id=AKR20120416062851002(검색일: 2013. 10. 1).

「부산항만공사 러 나호트카 항만 개발사업 착수」. 2009. 『파이낸셜뉴스』. (9월 28일) http://www.fnnews.com/view?ra=Sent0701m_View&corp=fnnews&arcid=090927221512&cDateYear=2009&cDateMonth=09&cDateDay=28(검색일: 2013. 12. 4).

「북, 중에 청진항 임대. 3, 4호 부두 30년 임대」. 2012. 『연합뉴스』. (9월 10일) http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/09/10/0200000000AKR20120910033400097.HTML?did=1179m(검색일: 2013. 12. 9).

「세계공장 된 우수리스크 합작구」. 2012. 『중앙일보』. (9월 12일) http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=9301973&cloc=olink|article|default(검색

일: 2013. 12. 21).
「신북방경제'를 제안한다」. 2011. 『시사IN』, 제216호. (10월 28일) www.siasinlive.com/news/articlePrint.html?idxno=11526(검색일: 2013. 9. 30).
「중국 우수리스크 경제무역합작구 국가감정에 통과」. 2009. 『흑룡강신문』. (8월 31일) http://hljxinwen.dbw.cn/system/2009/08/31/000157383.shtml(검색일: 2013. 12. 21).
한국무역협회 무역통계. http://stat.kita.net/top/state/main.jsp?lang_gbn=nullstatid=kts&top_menu_id=db11&menuId=01#none(검색일: 2013. 12. 1).
"China allows rouble in border city." 2013b. *Chinadaily.com.* (December 9). http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2013-12/09/content_17160544.htm(검색일: 2013. 12. 9).
"Heilongjiang: Hub for trade with Russia." 2013a. *Chinadaily.com.* (March 23) http://usa.chinadaily.com.cn/china/2013-03/23/contentt_16339487+3.htm(검색일: 2013. 12. 9).
BP, Statistical Review of World Energy(online). (검색일: 2013. 12. 15)
Google 지도 https://www.google.co.kr/maps/preview/@36.430122,128.056641,7z(검색일: 2013. 12. 11).
http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=6266405&ctg=13(검색일: 2013. 12. 21).
http://blog.daum.net/_blog/BlogTypeView.do?blogid=0ac5O&articleno=251&categoryId=2&regdt=20130712141905(검색일: 2013. 12. 20).
Gulfbusiness. http://gulfbusiness.com/2012/12/russia-unveils-25bn-oil-link-to-pacific/#.U3HI84F_tjw(검색일: 2013. 12. 20).
OSJD(ОРГАНИЗАЦИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА ЖЕЛЕЗНЫХ ДОРОГ (ОСЖД)) 홈페이지 www.osjd.org.(검색일: 2013. 12. 15)
www.bp.com(검색일: 2013. 12. 1).
『吉林省投資促進网』, http://www.investjilin.com/?news_detail-12901-23079.html(검색일: 2013. 12. 5).

# Executive Summary

## Necessity and Directions of Korea's New Northern Economic Cooperation

Yeo-Cheon Jeong

The area of the Eurasian continent north of the Korean Peninsula not only has special historical-cultural significance for the Korean people, but is also important in terms of national security and economy of the Republic of Korea (hereafter, Korea). Bearing these facts in mind, Korea needs to pursue a “New Northern Policy” for strengthening relations with that area referred to as “the Northern Area” in this report. Insofar as this policy targets a specific area, it should be different from traditional external policies toward individual countries.

It is thus perfectly reasonable to state that Korea's New Northern Policy now needs to focus on the Russian Far East and the Chinese Northeast Provinces where large-scale regional development is underway. As development plans both in the Russian Far East and the Chinese Northeast Provinces are mainly aimed at modernizing regional industrial structure; construction of numerous industrial complexes and infrastructure are currently in progress which are intended to increase efficiency in production and transportation networks across the two regions. The extensive development of the Russian Far East and the Chinese Northeast could provide a firm base for Korea's New Northern Policy.

That both Chinese and Russian governments are emphasizing, more than ever, international cooperation for their regional development plans, is very meaningful for Korea's New Northern Policy. The Russian government under

president Putin, for example, considers 'Integration into the Asia-Pacific region' as one of the basic tenets of Russia's external economic policy. In the Federal Program for Developing the Russian Far East, expansion of trade and economic exchange with the Asia-Pacific countries was adopted as one of the main tasks while a number of important projects related to development of mineral resources and transportation infrastructures were set up, with full consideration of establishing direct connections with neighboring countries. Moreover, nationwide industrial policies of the Russian government such as the “Federal Strategy for Energy by 2030” were forwarded, taking direct connection with countries in the Asia-Pacific and, in particular, the Northeast Asian countries into account.

Meanwhile, the Chinese government has been emphasizing international cooperation in connection with its development plans for the Northeast Provinces since the mid-2000s. In particular, Chinese government has been pushing forward policies to develop their border regions in close connection with its neighboring countries. These policies were well-expressed in the “plan for the integration of land routes, sea ports and zones with North Korea” and “plan for integration of land routes, sea ports and the customs with Russia” formulated by Chinese central government in 2007. Such policies of the China's central government were reflected in numerous bilateral cross-border cooperation projects enacted by 3 Northeastern Provinces of China.

Of various aspects of international cooperation taking place in "the Northern Area" today, the one between China and Russia plays key roles in terms of magnitude as well as influence on international relations. For example, the agreement in 2009 between governments of the two countries, which aims at cooperative and concerted development of the Russian Far East and the Chinese Northeastern Provinces, included more than 200 projects ranging from cross-border transportation, customs, labor supply, sightseeing, to environmental

preservation. Progress in these cooperation projects will greatly enhance bilateral economic ties between Russia and China vis-a-vis their common border.

Another series of important international cooperation efforts in the development of Korea's “Northern Area” is taking place along the border of North Korea. Since mid-2000s up until the present, a number of Chinese business firms, especially those from Jilin Province, initiated various infrastructure development projects with focus on utilization of the port of Rajin, North Korea. Chinese and North Korean governments signed a convention in 2010 for cooperation in the development of North Korea's Rajin-Seonbong Economic/Trade Zone and Hwanggeumpyong Special Economic Zones that border, respectively, on Liaoning and Jilin Provinces of China. Russia, prompted by Chinese initiatives, embarked upon modernization of the 60 km railroad route between Rajin and Hasan (in the Southern end of Russia's Primorsky Province) in 2007, and subsequently acquired the right to use the No. 3 wharf of Rajin Port for 49 years, which will serve as a logistics hub for Russia's advance into Northeast Asia.

As economic development of the Russian Far East and the Chinese Northeast Provinces is the most essential part as well as the most important driving force that will bring about changes in the “Northern Area”, the New Northern Policy of Korea should utilize it as a foothold. This means that the “New Northern Economic Cooperation” should be the main facet of the New Northern Policy of Korea. However, Korea's New Northen Economic Cooperation should, insofar as it is a part of the New Northern Policy, not only aim at economic gain, but strive towards broader goals such promoting favorable international circumstances, bolstering national security and, furthermore, improvement of inter-Korean relations.

The directions and objectives of Korea's New Northern Economic Cooperation should be as follows. First, Korea should actively participate in

the development process of the “Northern Area” in order to increase Korea's presence and have Korea's interests reflected within that process. To this end, entry of Korean businesses, especially small and medium-size firms, into the region would be a necessary precondition. Therefore, the first and foremost objective of Korea's New Northern Economic Cooperation is to support Korean businesses interested in investing in the Russian Far East and Chinese Northeast where the business environment is still relatively poor. It is advisable to establish a number of business information centers in those regions that could provide Korean businesses with proper information, and on-site consultation. Also, it is recommended that industrial parks for Korean businesses in the Russian Far East be established, as no such facilities has been set up presently.

Second, from the perspective of economic interest, it is important for Korea to secure certain production factors from the “the Northern Area”. Considering that Korea is one of the World's manufacturing and export powerhouses but very poor in natural resources, Korea's cooperation with “the Northern Area” should prioritize securing natural resources, especially energy and mineral resources, from that region which are essential for stable development of Korea's manufacturing sectors. Besides, it is also very important for Korea to make use of the trans-Eurasian transportation infrastructure in “the Northern Area” in order to enhance efficiency of its international export distribution lines. In this regard, Korea needs to pay more attention to the railroad networks of “the Northern Area” as a whole; meaning present discussions on utilization of Trans-Siberian Railroads should be extended to include other main railroads lines in “the Northern Area” such as the Trans-Manchurian Railroad.

Third, Korea's New Northern Economic Cooperation needs to focus more on multilateral cooperation. As Russian and Chinese governments are stressing multilateralism in their development plans regarding “the Northern Area”, it is expected that opportunities for multilateral cooperation in that region will

increase greatly in the near future. Korea should not only participate actively in multilateral projects, but also spontaneously initiate new multilateral projects to lead the development processes in “the Northern Area”. In this case, it would be even better for Korea's New Northern Policy to organize those types of multilateral cooperation projects that, on the one hand, North Korea could take part in and, on the other, could contribute to the formation of a common economic community among Northeast Asian countries as a whole.

The New Northern Economic Cooperation is closely related to other policies of the Korean government. Hence, a concerted action among ministries and government agencies is essential to the success of the New Northern Economic Cooperation. Also, in order for the New Northern Economic Cooperation to come to fruition, Korean government should endeavor to create efficient consulting channels with governments of counterpart countries both at the central and regional level.

Even though Korea's New Northern Policy will be enacted mainly in the economic field, this policy pursues more wide-ranged goals involving international politics as well as national security. This means that Korea strives to upgrade overall relations with “the Northern Area” by means of the New Northern Policy. If the Korean government's New Northern Policy and the development policies of “the Northern Area” by Chinese and Russian governments can reach common ground, Korea, China and Russia will be able to form a “strategical partnership” not only in name but also in reality.

## 정여천(鄭余泉)

연세대학교 경제학과 졸업
독일 뮌헨대학교 경제학 박사
대외경제정책연구원 세계지역연구센터소장, 부원장 역임
대외경제정책연구원 신흥지역연구센터 러시아 · CIS팀 선임연구위원
(現, E-mail: ycjeong@kiep.go.kr)

### 저서 및 논문

『러시아의 舊소련 루블화 표시 대외채권 처리에 관한 연구』(공저, 2006)
『러시아 극동지역의 경제개발 전망과 한국의 선택』(공저, 2008) 외

# KIEP 연구보고서 발간자료목록

■ 2013년

13-01 동아시아의 가치사슬구조와 역내국간 FTA의 경제적 효과 분석 / 최낙균 · 김영귀

13-02 글로벌 유동성 확대가 세계경제에 미치는 영향과 정책 대응 / 이동은 · 박영준 · 양다영 · 강은정

13-03 개방경제하에서의 소득분위별 후생수준 변화 / 정 철 · 김봉근 · 전영준 · 이준원

13-04 금융개방의 확대와 환율의 영향 변화 분석 / 윤덕룡 · 김수빈 · 강삼모

13-05 FTA의 경제적 효과추정 방법론 개선에 관한 연구 / 김영귀 · 배찬권 · 금혜윤

13-06 DDA 협상 조기수확 패키지의 경제적 효과분석과 정책 대응 / 서진교 · 오수현 · 박지현 · 김민성 · 이창수

13-07 금융통합이 금융위기에 미치는 영향 / 이동은 · 강은정 · 편주현 · 안지연

13-08 무역 및 투자개방이 한국의 FDI에 미치는 영향 / 김종덕 · 이승래 · 강준구 · 김혁황

13-09 대외개방이 국내 노동시장의 숙련구조에 미치는 영향 / 배찬권 · 선주연 · 김정곤 · 이주미

13-10 국제 공유지의 효율적 활용을 위한 거버넌스 연구 / 문진영 · 김보민 · 이성희 · 김윤옥 · 홍이경 · 이민영

13-11 녹색기후기금(GCF)의 당면과제와 우리의 대응방안 / 정지원 · 서정민 · 문진영 · 송지혜

13-12 아 · 태 역내 생산 네트워크와 APEC 경제협력: 중간재 교역을 중심으로 / 정 철 · 박순찬 · 박인원 · 임경수

13-13 신북방 경제협력의 필요성과 추진방향 / 정여천

13-14 중국의 동북지역 개발과 신북방 경제협력의 여건 / 원동욱 · 강승호 · 이홍규 · 김창도

KIEP 설립 이후 현재까지의 모든 발간자료 원문은 홈페이지(http://www.kiep.go.kr)에 수록되어 있습니다.

13-15 러시아 극동 · 바이칼 지역의 개발과 신북방 경제협력의 여건 / 성원용 · 이성규 · 오영일 · P. Minakir

13-16 중국의 정치경제 변화에 따른 북한경제의 진로와 남북경협의 방향 / 조동호 · 남영숙

13-17 중국의 중장기 경제개혁과제와 전망 / 양평섭 · 나수엽 편

13-18 중국의 녹색성장 전략과 한 · 중 무역에 대한 시사점 / 문익준 · 정지현 · 나수엽 · 박현정 · 이효진

13-19 중국의 신흥시장 진출과 한국의 대응방안: 동남아, 중남미, 아프리카를 중심으로 / 최필수 · 박영호 · 권기수 · 정재완 · 이효진

13-20 중국의 채권 · 외환 시장 변화가 우리나라에 미치는 영향 / 문익준 · 양다영 · 허 인

13-21 중국 권역별 · 성별 내수시장 특성과 진출 전략 / 양평섭 · 정지현 · 노수연 · 김부용 · 박현정 · 임민경 · 오종혁 · 김홍원 · 박진희 · 이상희

13-22 동남아 주요 신흥국가와의 산업협력 강화전략 / 김태윤 · 정재완 · 이재호 · 신민금 · 박나리 · 김유미

13-23 일본 재정의 지속가능성과 재정규율에 관한 연구 / 김규판 · 이형근 · 김은지 · 서영경

13-24 유럽의 사례를 통해 본 복지와 성장의 조화방안 연구 / 강유덕 · 오태현 · 이철원 · 이현진 · 김준엽

13-25 인도의 경제개혁 이후 노동시장의 변화와 시사점 / 이 웅 · 송영철 · 조충제 · 최윤정

13-26 MENA 지역의 보건의료산업 동향 및 국내 산업과의 연계방안 / 이권형 · 곽성일 · 박재은 · 손성현

13-27 해외 정책금융기관 활용을 통한 아프리카 건설 · 플랜트 시장진출 방안 / 박영호 · 김영기 · 장종문 · 전혜린

13-28 중남미 다국적기업을 활용한 대중남미 경제협력 확대방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 이시은 · 임태균

13-29 다자원조의 효과적 실행을 위한 통합추진전략 / 권 율 · 정지원 · 정지선 · 이주영 · 유애라

■ 2012년

12-01 무역이 고용 및 부가가치에 미치는 영향 분석과 정책 시사점 / 최낙균 · 한진희

12-02 DDA 협상 지연의 요인 분석과 국제적 대응방안 / 김준동 · 서진교 · 송백훈 · 안덕근

12-03 한국 기발효 FTA의 경제적 효과 분석 / 배찬권 · 김정곤 · 금혜윤 · 장용준

12-04 무역자유화 효과의 실증분석과 정책 대응: 소비자후생을 중심으로 / 서진교 · 정 철 · 이준원 · 정윤선

12-05 경제개방과 R&D 정책의 상호작용에 대한 평가와 시사점 / 김영귀 · 김종덕 · 강준구 · 김혁황

12-06 저탄소 녹색성장정책과 다자무역규범 간의 조화: 주요 쟁점과 정책 시사점 / Sherzod Shadikhodjaev · 서정민 · 김민성 · 이재형

12-07 신기후변화체제하에서 한국의 대응전략: 새로운 감축-지원 통합 메커니즘의 모색 / 서정민 · 정지원 · 박혜리 · 조명환

12-08 국가 채무가 국가 신용도에 미치는 영향 분석 / 허 인 · 안지연 · 양다영

12-09 글로벌 금융위기 이후 주요국 거시금융 정책의 평가와 시사점 / 이동은 · 편주현 · 양다영

12-10 금융시장을 통한 효율적 환헷지 방안과 정책적 시사점 / 윤덕룡 · 박은선 · 강삼모

12-11 대규모 외부충격(disasters)이 거시경제 및 금융시장에 미치는 영향 / 안지연 · 이동은 · 박영준 · 강은정

12-12 유럽 재정위기의 원인과 유로존의 개혁과제 / 강유덕 · 김균태 · 오태현 · 이철원 · 이현진

12-13 한 · 중 · 일 경제협의체 구상 / 이창재 · 방호경 · 나승권 · 이보람

12-14 최빈개도국 개발과제와 한국의 ODA 정책방향 / 권 율 · 정지원 · 정지선 · 이주영

12-15 G2 시대 일본의 대중(對中) 경제협력 현황과 시사점 / 김규판 · 이형근 · 김은지

12-16 중국 도시화의 시장 창출 효과와 리스크 분석 /
최필수 · 이상훈 · 문익준 · 나수엽

12-17 중국기업 연구개발 투자의 특징과 시사점 /
문익준 · 박민숙 · 나수엽 · 여지나 · 은종학

12-18 중국 · 대만 · 홍콩의 경제통합과 정책적 시사점 /
이승신 · 양평섭 · 문익준 · 노수연 · 정지현 · 여지나

12-19 러시아의 해외직접투자 패턴과 한국의 투자 유치 확대방안 /
이재영 · 이성봉 · Alexey Kuznetsov · 민지영

12-20 한국의 메콩 지역개발 중장기 협력방안: 농업, 인프라 및 인적자원개발을 중심으로 /
김태윤 · 정재완 · 이재호 · 신민금 · 박나리

12-21 동남아 주요 국가들의 인력송출 현황과 한국의 대응방안 /
오윤아 · 허재준 · 강대창 · 김유미 · 신민금

12-22 아시아 주요국의 대인도 경제협력 현황과 시사점 /
조충제 · 송영철 · 최윤정 · 이 웅 · 정혜원

12-23 안데스 자원부국과의 경제협력 확대 방안: 베네수엘라, 에콰도르, 볼리비아를 중심으로 /
권기수 · 김진오 · 박미숙 · 이시은

12-24 중동지역 정세변화에 따른 대중동 新경제협력 방안 모색 /
한바란 · 최필수 · 윤서영 · 손성현 · 박재은 · 전혜린 · 이시욱

12-25 아프리카 건설 · 플랜트 시장특성 분석 및 한국의 진출방안 /
박영호 · 곽성일 · 전혜린 · 장종문

12-26 북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망 /
정형곤 · 김병연 · 이 석

12-27 글로벌 금융위기 이후 미국경제의 진로모색과 시사점 /
박복영 · 김종혁 · 고희채 · 박경로

12-28 글로벌 금융위기 이후 일본경제의 진로모색과 시사점 /
정성춘 · 김규판 · 이형근 · 김은지 · 이우광

12-29 글로벌 금융위기 이후 EU 금융감독 및 규제변화 /
강유덕 · 김균태 · 오태현 · 이철원 · 이현진 · 채희율

■ 2011년

11-01 미국 · 캐나다의 녹색성장 전략과 시사점 / 고희채 · 이준규 · 오민아 · 이보람

11-02 동북아 경제협력에서 동아시아 경제통합까지: 동아시아 시대를 향하여 / 이창재 · 방호경

11-03 신국제통화체제: 필요성 및 대안 분석 / 윤덕룡 · 오승환 · 백승관

11-04 국제금융에서 중국의 위상 변화와 시사점 / 박복영 · 오승환 · 정용승 · 박영준

11-05 대외 위험요인 진단과 거시경제효과 분석 / 이동은 · 강은정 · 박영준

11-06 국제 단기자본 규제 효과 분석 및 시사점 / 허 인 · 안지연 · 양다영

11-07 글로벌 금융위기 이후 국제경제환경의 변화와 한국의 대외경제정책 방향(1, 2권) / 박복영 편

11-08 동아시아 발전모델의 평가와 향후 과제: 영 · 미 모델과의 비교를 중심으로 / 조종화 · 박영준 · 이형근 · 양다영

11-09 국제곡물가격의 변동성 요인분석과 한국의 정책적 대응 / 서진교 · 이준원 · 김한호

11-10 한 · EU FTA 이후 대EU 통상정책의 방향과 전략 / 강유덕 · 이철원 · 이현진 · 오현정

11-11 한국의 일반특혜관세제도(GSP) 도입 추진 방향 / 조미진 · 김영귀 · 박지현 · 강준하

11-12 개방화 효과 극대화를 위한 경쟁구조에 대한 연구 / 김영귀 · 박혜리 · 금혜윤

11-13 한국의 중간재 교역 결정요인과 생산성 파급효과에 관한 연구 / 김영귀 · 강준구 · 김혁황 · 현혜정

11-14 무역상 기술장벽(TBT)이 무역에 미치는 영향과 정책적 대응방안 / 장용준 · 서정민 · 김민성 · 양주영

11-15 글로벌시대의 보호무역에 대한 경제적 비용분석과 정책 시사점 / 최낙균 · 김정곤 · 박순찬

11-16 APEC 경제통합과 원산지규정: 경제적 효과와 APEC의 협력 과제 / 김상겸 · 박인원 · 박순찬 · 임경수

11-17 국제사회의 남남협력 현황과 우리의 추진방안 /
권 율 · 정지선 · 박수경 · 이주영

11-18 일본 제조업의 경쟁력 실태분석과 시사점 /
김규판 · 이형근 · 김은지

11-19 한 · 중 · 일 서비스산업 직접투자 현황과 역내협력 활성화 방안 / 정형곤 · 방호경 · 나승권 · 윤미경

11-20 중국의 보조금 현황과 주요국의 대응사례 연구 /
박월라 · Sherzod Shadikhodjaev · 나수엽 · 여지나 · 마 광

11-21 북한의 투자유치정책 변화와 남북 경협 방향 /
정형곤 · 김지연 · 이종원 · 홍익표

11-22 베트남 및 인도네시아 진출 한국기업의 경영실태와 생산성 분석 / 김태윤 · 이재호 · 정재완 · 백유진 · 강대창

11-23 세계 주요국의 아프리카 진출 전략 및 시사점 /
박영호 · 전혜린 · 김성남 · 김민희

11-24 브라질 경제의 부상과 한 · 브라질 산업협력 확대 방안 /
권기수 · 김진오 · 박미숙 · 고희채

11-25 인도 주별 성장패턴 전망과 정책 시사점 /
조충제 · 최윤정 · 송영철

11-26 CIS의 경제통합 추진현황과 정책 시사점: 관세동맹을 중심으로 / 이재영 · Sherzod Shadikhodjaev · 박순찬 · 황지영

11-27 대중국 경제협력 및 무역투자 활성화 방안: 내수시장 진출과 투자 활성화를 중심으로 /
이승신 · 최필수 · 김부용 · 여지나 · 박민숙 · 임민경

11-28 인도진출 한국기업 경영실태 및 성과분석 /
조충제 · 최윤정 · 송영철 · 손승호

11-29 한국 · 인도네시아 중장기 경제협력 방안 연구: 지역개발과 인적자원을 중심으로 /
강대창 · 김규판 · 오윤아 · 이재호 · 신민금 ·
Siwage Dharma Negara · Latif Adam

11-30 남미공동시장(MERCOSUR) 20년 평가와 시사점 /
김진오 · 권기수 · 고희채 · 박미숙 · 김형주

11-31 중동 노동시장 현황 및 우리의 대응: 사우디아라비아와 UAE를 중심으로 / 한바란 · 윤서영 · 박광순

연구보고서 13-13

# 신북방 경제협력의 필요성과 추진방향

2013년 12월 26일 인쇄
2014년 1월 29일 발행

**발 행 인** 이 일 형
**발 행 처** 대외경제정책연구원
137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246
전화: 3460-1142 FAX: 3460-1144
**인 쇄** 오름시스템(주) 전화 2273-7011
**등 록** 1990년 11월 7일 제16-375호

ISBN 978-89-322-1460-3 94320 정가 7,000원
978-89-322-1072-8(세트)

절취선

# KIEP 발간자료회원제 안내

■ 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.

■ 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

## ■ 회원 종류 및 연회비

| 회원종류 | 배포자료 | 연간회비 | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 기관회원 | 개인회원 | 연구자회원* |
| S | 외부배포 발간물 일체 | 30만원 | 20만원 | 10만원 |
| A | Journal of East Asian Economic Integration | 8만원 | | 4만원 |

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

## ■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)

339-007 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
대외경제정책연구원 지식정보실 출판팀

연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179　FAX: 044) 414-1144

E-mail: sklee@kiep.go.kr

## ■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

# KIEP 발간자료회원제 가입신청서

| | | |
|---|---|---|
| 기관명<br>(성명) | (한글) | (한문) |
| | (영문: 약호 포함) | |
| 대표자 | | |
| 발간물<br>수령주소 | 우편번호 | |
| 담당자<br>연락처 | 전화<br>FAX | E-mail : |
| 회원소개<br>(간략히) | | |
| 사업자<br>등록번호 | | 종목 |

회원분류 (해당난에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

| | S<br>발간물일체 | A<br>계간지 |
|---|---|---|
| 기 관 회 원 □<br>개 인 회 원 □<br>연 구 자 회 원 □ | | |

* 회원번호 * 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

## 특기사항

Policy Analysis 13-13

# Necessity and Directions of Korea's New Northern Economic Cooperation

Yeo-Cheon Jeong

최근 국내의 신북방정책에 관한 논의에서는 이 정책을 개별 국가에 대한 협력정책이나 '유라시아 이니셔티브 정책' 과 명확히 구별을 짓고 있지 않다. 본 보고서는 한반도의 북방지역이 한국 및 한민족에 갖는 중요성에 대한 검토를 토대로 오늘날 한국이 추진해야 할 신북방정책의 의미와 목표 및 주요 내용에 대해 논의하였다. 현재 러시아 극동지역과 중국 동북지역에서 진행되고 있는 대규모 경제개발정책을 계기로 한국의 신북방정책은 '신북방 경제협력' 을 중심으로 추진되어야 하는바, 본 보고서는 특히 중국과 러시아 정부가 주변국들과의 연계 · 협력 개발을 중시하고 있는 점에 주목하여 한국기업의 북방지역 진출 지원과 북방지역에서의 전략적인 다자협력사업 추진 등을 신북방 경제협력의 주요 과제로 제시하였다.

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246
137-602 서울 서초우체국 사서함 235호
T.02-3460-1001, 1114 F.02-3460-1122, 1199
http://www.kiep.go.kr

94320
9 788932 214603
ISBN 978-89-322-1460-3
978-89-322-1072-8(세트)

정가 7,000원