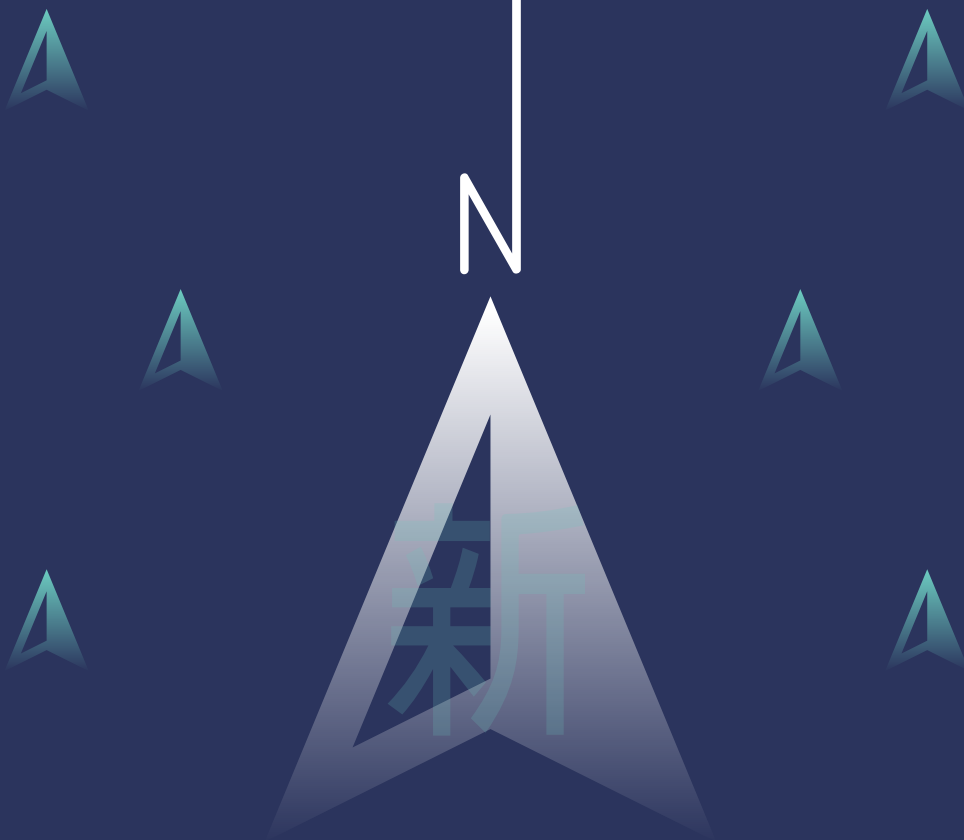




푸틴과
러시아 극동개발 20년:
한-러 극동 협력 심화를 위한
新방향 모색

박정호·김석환·강부균·파벨 미나키르
아르쎈 이사예프·안나 바르달·데니스 수슬로프



N

新

푸틴과
러시아 극동개발 20년:
한-러 극동 협력 심화를 위한
新방향 모색

박정호 · 김석환 · 강부균 · 파벨 미나키르
아르쎈 이사예프 · 안나 바르달 · 데니스 수슬로프

푸틴과 러시아 극동개발 20년: 한-러 극동 협력 심화를 위한 新방향 모색

인 쇄 2019년 12월 24일
발 행 2019년 12월 30일
발행인 이재영
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 유월애(02-859-2278)

©2019 대외경제정책연구원

정가 10,000원
ISBN 978-89-322-0129-0 93320

저자소개

박정호(대외경제정책연구원 신북방경제실장)

김석환(대외경제정책연구원 초청연구위원)

강부균(대외경제정책연구원 전문연구위원)

파벨 미나키르(러 과학원 극동지부 경제연구원 명예원장)

아르쎈 이사예프(러 과학원 극동지부 경제연구원 실장)

안나 바르달(러 과학원 극동지부 경제연구원 책임연구위원)

데니스 수슬로프(러 과학원 극동지부 경제연구원 선임연구위원)

프롤로그

이 보고서는 대외경제정책연구원(KIEP)과 러시아 과학원 극동지부 경제연구원(ERI)의 협력관계 수립 15주년을 기념해 진행된 공동연구 프로젝트였다. 이재영 원장의 연구 기획과 제안으로 시작된 이 공동연구 프로젝트에는 한국과 러시아 연구진 7명이 참여해 러시아 극동개발 관련 주요 이슈들을 종합적으로 다루었다. 특히 하바롭스크에서 2차례 연구진 회의를 진행해 20개 핵심 연구 주제를 선정했으며, 2019년 6월 말 전주에서 개최된 제14차 KIEP-ERI 공동 국제세미나에서 논의된 내용들을 보고서에 포함했다. 이 보고서가 2020년 한-러 수교 30주년을 맞이하여 극동개발 협력의 새로운 길을 여는 유용한 안내서가 되기를 바란다.

국문요약

러시아 정부의 신동방정책은 푸틴 집권 3기부터 본격적으로 추진되었다. 이 정책은 지역 균형 발전과 아시아 태평양지역으로의 외교 및 경제 지평 확대에 주된 목표를 두었다. 전자의 경우는 낙후된 극동지역 개발을 통해 주민들의 삶의 질을 개선하고 인구 유출을 방지하려는 정책적 취지를 갖고 있었다. 후자의 경우는 부상하는 동북아시아 국가들(특히 중국, 한국, 일본)과의 경제협력 증진을 바탕으로 새로운 경제성장 동력 확보에 강조점을 둔 것이었다. 푸틴의 신동방정책은 2012년 극동개발부 신설, 2015년 경제특구(선도개발구역과 블라디보스토크 자유항) 지정, 2015년 동방경제포럼 창설 및 정례화, 2016년 극동헥타르 프로그램 시행, 2017년 ‘극동지역 인구확대 정책 2025’ 발표 등을 통해 추진되어 왔다.

푸틴 대통령은 집권 4기(2018~24)에 들어서 신동방정책의 가시적인 성과를 창출하기 위해 극동개발 정책에 대한 새로운 접근법을 추구하고 있다. 2018년 11월 시베리아 연방관구 소속 2개 연방주체(부랴트 공화국과 자바이칼 변경)의 극동연방관구 편입, 극동지역의 행정 중심지 변경(하바롭스크에서 블라디보스토크로 이전), 극동개발부의 업무 확대 및 조직 개편(극동·북극개발부 출범) 등이 대표적 사례이다. 이는 러시아 극동개발 정책의 새로운 변화와 방향 전환을 의미한다. 다시 말해서, 극동개발 정책의 초점이 프리모리예(연해주) 남부지역에 집중되고 있다는 점은 향후 한반도 접경지대에 대한 집중적인 관심과

투자를 진행하겠다는 것으로 해석해 볼 수 있다.

한국은 그동안 러시아 전체 및 러시아 극동지역에 대한 투자를 진행한 바 있으며, 이를 다양화하고 질적인 발전을 이루려는 노력을 기울여 왔다. 투자 협력의 일환으로 한국 기업들이 선도개발구역 및 블라디보스토크 자유항 지역에서 추진되는 사업들에 참여하는 방안을 검토하기도 했다. 북극항로, 북극 인프라 및 북극지역 개발에 참여하는 방안도 수차례 논의되었다. 하지만 핵심 협력 사업은 여전히 대러 제재와 대북 제재, 혹은 재정적 이유로 제대로 추진되지 못하고 있는 상황이다.

하지만 미-중 통상 갈등, 한-일 무역 분쟁 등에서 알 수 있듯이, 글로벌 경제 환경이 새롭게 변화하는 상황에서 한국과 러시아 간 극동지역에서의 협력을 보다 활성화하고 실질적인 성과를 거두어야 할 것이다. 이를 위해 다음의 두 가지를 반드시 염두에 두어야 한다. 첫째, 푸틴 집권 4기 극동개발 정책의 새로운 방향과 변화를 정확히 파악하면서 이에 대한 대응 방안을 모색해야 할 것이다. 둘째, 극동지역 주민들의 삶의 질 개선과 디지털 분야에서 선제적인 협력 방안을 마련하는 것이 중요하다

최근 일본과 한국 간 첨단 산업의 소재 공급을 둘러싸고 발생한 갈등은 공급 사슬(supply chain)의 안정성을 위해 더욱 다양한 협력을 요구하고 있다. 이러한 상황에서 한국은 대러시아 협력, 특히 극동지역 협력을 한반도 경제 영역의 형성이라는 장기적 관점에서 추진할 필요가 있다. 이 과정에서 기존의 대러시아 협력 전략도 재정비하고, 민관이 합동으로 새로운 중점 프로젝트를 개발해 공동으로 진행해 나가야 할 것이다.



차례

	프롤로그	5
	국문요약	6
제1장	서언	11
제2장	푸틴 시기(2000~17) 러시아 극동개발 정책	17
	1. 제1기(2000~07) 극동개발 정책	18
	2. 제2기(2008~11) 극동개발 정책	23
	3. 제3기(2012~17) 극동개발 정책	28
제3장	러시아 극동지역의 투자 여건과 발전 전망	41
	1. 극동지역의 사회·경제적 변화와 과제	42
	2. 극동지역의 주요 투자 프로그램 이행 현황	50
	가. 극동개발기금의 설립과 인프라 및 산업생산 부문 투자	51
	나. 선도개발구역(TAD)과 국가별·부문별 극동 투자	55
	다. 투자 플랫폼의 확대와 중국 주도의 극동 투자	63
	3. 극동지역의 선도개발구역 정책과 극동개발공사의 역할	72
	4. 극동지역의 장기 발전 전망	78
제4장	러시아 극동개발과 주변국 협력	85
	1. 러시아와 중국	86
	가. 러시아-중국 간 투자 및 교역 현황 평가	86

나. 서방의 경제제재와 러시아-중국 관계 변화	98
다. 중국-러시아 극동 간 인프라 · 에너지 · 농업 부문 협력	106
2. 러시아와 남북한	125
가. 부침을 거듭한 러시아-북한 관계	125
나. 러시아-북한 간 인프라 현황과 계획	131
다. 유엔제재와 러시아-북한 간 노동 협력의 전망	133
라. 남-북-러 3각 협력	136
3. 러시아와 일본	142
가. 푸틴-아베 정상회담과 러-일 협력의 새로운 변화	142
나. 영토 문제와 경제협력의 새로운 접근법	144

제5장

푸틴 집권 4기 극동 정책의 새로운 변화와 주요 내용	149
1. 극동연방관구의 주도 이전	151
2. 자바이칼 변경 및 부랴트 공화국의 극동연방관구 편입	159
3. 동방국가계획센터(Vostokgosplan)의 설립	164
4. 극동연방관구의 북극개발 업무 관장	168
5. 북극개발과 극동개발 간의 상호 연계성 강화	171
6. 극동연방관구의 북극 관할과 주요 연방주체들의 이해관계	174
7. '극동 헥타르' 프로그램의 목표와 현실	177

제6장

결어: 한-러 극동 협력 심화를 위한 정책 제언	185
참고문헌	199
Executive Summary	206

표 차례

표 2-1. 2000년대 러시아가 중국과 체결한 극동지역 주요 협력 협정	36
표 3-1. 대극동 외국인직접투자(FDI)	56
표 3-2. 주요국의 극동연방관구 선도개발구역(TAD) 및 블라디보스토크자유항(FPV) 외국인투자 프로젝트 현황	62
표 4-1. 중국 내 평균 운송거리	106
표 4-2. 세계 10대 대형 항구에 속하는 중국 항구	107
표 4-3. 러시아연방 및 극동연방관구 도로 관련 수치 변화	108

그림 차례

그림 2-1. 러시아인의 제3국 출신 주민에 대한 사회적 거리감	33
그림 2-2. 중국인 및 외국인에 대한 거부감 정도 추이	39
그림 4-1. 중-러 간 아무르강 통과 교량 (블라고베센스크-헤이허 및 니즈네레닌스코예-통장)	110
그림 4-2. '시베리아의 힘' 파이프라인 추진 현황	119
그림 5-1. 극동연방관구의 행정구역 변화	158
그림 5-2. 러시아의 극동북극개발부 관할 지역	169
그림 5-3. 러시아의 북극지대 거점구역	175

푸틴과 러시아 극동개발 20년:
한-러 극동 협력 심화를 위한 新방향 모색

N

제1장 서언

제1장

서언

러시아 정부의 신동방정책은 푸틴 집권 3기부터 본격적으로 추진되었다.¹⁾ 이 정책은 지역 균형 발전과 아시아 태평양지역으로의 외교 및 경제 지평 확대에 주된 목표를 두었다. 전자의 경우는 낙후된 극동지역 개발을 통해 주민들의 삶의 질을 개선하고 인구 유출을 방지하려는 정책적 취지를 갖고 있었다. 후자의 경우는 부상하는 동북아시아 국가들(특히 중국, 한국, 일본)과의 경제협력 증진을 바탕으로 새로운 경제성장 동력 확보에 강조점을 둔 것이었다. 푸틴의 신동방정책은 2012년 극동개발부 신설, 2015년 경제특구(선도개발구역과 블라디보스토크 자유항) 지정, 2015년 동방경제포럼 창설 및 정례화, 2016년 극동 헥타르 프로그램 시행, 2017년 ‘극동지역 인구확대 정책 2025’ 발표 등을 통해 추진되어왔다.

그러나 푸틴 대통령은 집권 4기(2018~24)에 들어서 신동방정책의 가시적인 성과를 창출하기 위해 극동개발 정책에 대한 새로운 접근법을 추구하고 있

1) 박정호 외(2018), pp. 17~18.

다. 그러한 연장선상에서 극동연방관구에 대한 일련의 재편 작업이 한창 진행 중이다. 2018년 11월 시베리아 연방관구 소속 2개 연방주체(부랴트 공화국과 자바이칼리에 변경)의 극동연방관구 편입, 극동지역의 행정 중심지 변경(하바롭스크에서 블라디보스토크로 이전), 극동개발부의 업무 확대 및 조직 개편(극동·북극개발부 출범) 등이 대표적 사례이다. 푸틴 집권 4기에 발생한 극동지역 관련 주요 정책 변화는 중대한 국가적 사안으로 간주되고 있다. 이는 러시아 극동개발 정책의 새로운 변화와 방향 전환을 의미하는 것이기 때문이다.

한국의 입장에서도 러시아 극동지역이 갖는 전략적 가치를 결코 과소평가할 수 없다.²⁾ 북한의 비핵화 진전 여부에 따라 한반도 신경제공동체 구상이 현실화된다면, 지정학적 및 지경학적 측면에서 러시아 극동지역의 전략적 중요성이 한층 더 커질 수 있기 때문이다. 러시아 극동지역은 한반도와 유라시아대륙 간의 전략적 연결 지대이자 남-북-러 3각 경제협력(철도 연결, 가스관 건설, 전력망 연계, 산업단지 조성 등) 추진의 핵심 공간이다. 또한 한국의 미래 국가전략인 대륙과 해양을 연결하는 ‘가교국가’ 건설의 한 축일 뿐 아니라 새로운 북방 경제성장 공간 확보를 위한 교두보이다. 향후 북극항로의 개척과 활용, 환동해경제권 형성 및 발전과정 등에서 한국과 러시아 극동지역 간의 긴밀한 협력은 필수적인 사안이며, 한반도 문제를 평화적으로 해결할 경우 러시아 정부의 극동개발 정책과 연계한 양자 및 다자 협력의 발전 잠재력은 한층 증대될 수 있다.

주지하듯이, 2020년은 한국과 러시아가 수교한 지 30주년이 되는 뜻깊은 해이다. 따라서 양국은 기존의 성과와 과제를 종합적으로 평가하면서 ‘한-러 협력의 2.0 시대’를 준비해 나가야 할 시점이다. 특히 한-러 간의 지속가능한 관계 발전을 위해 러시아의 신동방정책과 한국의 신북방 정책 간의 전략적 접점 마련이 필요한 상황이며, 이는 극동지역에서의 양자 및 다자 협력을 통해 보

2) Lee(2019), pp. 4-6.

다 구체화될 수 있다.

따라서 본 연구의 주된 목적은 푸틴 집권 4기 행정부 출범 이후 전략적으로 추진되고 있는 러시아 정부의 극동지역 관련 주요 정책 방향과 핵심 목표, 정치 및 경제적 함의 등을 객관적으로 파악하고, 이에 기초하여 한-러 간 극동개발 협력에 대한 새로운 기회와 가능성을 모색하는데 있다. ‘푸틴과 극동개발 20년’을 주제로 하는 본 연구 작업은 다음의 두 가지 측면에서 기존 연구와 분명한 차별성이 있다.

첫째, 본 연구는 푸틴 시기 러시아 극동개발 20년을 평가하는 최초의 연구이다. 특히 2018년부터 본격적으로 진행되고 있는 푸틴 정부의 극동지역 정책 변화와 전략적 함의에 대한 선행 연구들이 국내외적으로 거의 부재한 실정임을 감안하여 푸틴 집권 4기 극동지역 현안 이슈에 대한 심도 있는 고찰을 진행했다.

둘째, 본 연구는 한국과 러시아 전문가들이 공동으로 작업한 결과물이다. 러시아 과학원 극동지부 경제연구원(ERI) 소속 연구진이 참여함으로써 극동의 시각에서 러시아 극동개발 20년에 대한 종합적인 평가 작업을 진행할 수 있었다. 또한 한국과 러시아 연구진 간의 협업을 통해 극동개발 협력에 대한 양측의 시각과 입장을 집중적으로 논의하고, 이를 토대로 다양한 현안 이슈에 대한 깊이 있는 분석에 주안점을 두면서 극동 협력 심화를 위한 새로운 방향을 모색할 수 있었다.

최근 러시아 정부가 추진하고 있는 극동지역에 대한 정책 방향의 변화들은 기본적으로 푸틴 집권 4기에 새롭게 구성된 내각의 국가 프로그램 집행에 의한 것들이다. 특히 이들 가운데 상당 부분은 신동방정책의 심화와 관련된 내용을 대거 포함하고 있다. 다시 말해서, 러시아 정부가 신동방정책의 틀 내에서 새로운 정책적 시도를 바탕으로 극동지역의 새로운 변화 모색과 실질적인 성과 달성, 사회·경제적 발전을 추구함은 물론이고, 정책 목표 달성을 위한 수단을 재

점검 및 재구성한 결과물이라고 볼 수 있다.

끝으로 본 연구는 푸틴 집권 4기 극동개발 정책의 변화와 방향 전환의 전략적 함의를 분석함으로써 한국 정부의 신북방정책 추진에 필요한 새로운 정책 대안을 제시할 것이다. 뿐만 아니라 본 연구는 극동지역에서 한-러 간 새로운 경제협력 프로젝트를 발굴 및 추진하는 데 유의미한 기여를 할 수 있다.

푸틴과 러시아 극동개발 20년:
한-러 극동 협력 심화를 위한 新방향 모색

N

제2장

푸틴 시기(2000~17)
러시아 극동개발 정책

제2장

푸틴 시기(2000~17) 러시아 극동개발 정책

1. 제1기(2000~07) 극동개발 정책

블라디미르 푸틴 러시아 대통령이 신동방정책으로 불리는 극동 정책을 본격적으로 추진한 지 근 20년이 되어 간다. 푸틴 정부는 2012년 블라디보스토크 APEC 정상회담 개최와 극동개발부(현재는 극동·북극개발부)를 설립한 것을 시작으로, 2015년 경제특구(선도개발구역과 블라디보스토크 자유항) 지정과 동방경제포럼 창설 및 정례화, 2016년 극동 헥타르 프로그램 시행, 2017년 ‘극동지역 인구확대 정책 2025’ 발표를 통해 극동지역의 개발과 사회·경제적 발전을 위한 막대한 자금을 투입해 왔다.

‘푸틴 집권기(2000~19)’의 극동개발 정책은 몇 차례 중대한 변화를 겪었다. 시기별로 구분해 본다면, 집권 1기와 집권 2기 그리고 집권 3기 이후 대내외 환경과 관련하여 극동 정책의 변화가 나타났다. 이는 대외적 환경과 밀접한 연관성을 갖는다. 특히 러시아가 중국 및 극동지역 인접 국가들과의 관계를 어떤 식

으로 발전시키고 활용할 것인가에 의해 정책의 변화가 발생했다. 예를 들어 ‘중국 위협론’의 시기가 있었다면, ‘중국 활용론’의 시기도 있었다.

세 가지 시기로 구분되는 푸틴의 극동 정책

통시적인 관점에서 보면, 푸틴의 극동 정책을 크게 세 가지 시기로 구분해 볼 수 있다. 제1기(2000~07)는 푸틴 대통령의 블라고베셴스크(Blagoveshchensk) 연설로부터 시작된다. 바로 이 연설에서 고르바초프(1987년)와 엘친(1996년) 시기의 국가 프로그램과 맥을 같이하는 푸틴 정부의 극동개발 정책이 선포되었다. 푸틴은 극동지역의 주요 사회(사회기반 인프라 및 정주인구 정착) 및 인프라 문제(전력, 교통 등)를 연방 예산을 투입해 해결하는 데 초점을 맞추고 있었다. 그러나 푸틴의 정책은 소련 시절(고르바초프 집권기) 및 러시아연방 출범기(엘친 집권기) 극동개발 정책의 연장선에 있었으며, 특별한 차별성은 거의 존재하지 않았다. 다만 푸틴 대통령이 개인적으로 극동지역에 대해 이전 시기 지도자들보다 훨씬 큰 관심을 표명하고 있었다. 실제로 푸틴은 2001년 블라고베셴스크에서 러시아 경제 정책의 향후 방향은 동쪽(동방)이라고 선언했으며, 그 이후 러시아의 전체 고정자본 투자에서 극동 바이칼지역이 차지하는 비중이 확대되기 시작했다.³⁾ 2002년 푸틴 대통령은 극동 바이칼지역의 경제력을 2010년까지 배로 늘리겠다고 공언했다.⁴⁾

에너지 인프라 등의 대형 프로젝트 중심의 투자

이 시기에도 극동개발을 위한 러시아 정부의 우선적인 투자 방향은 에너지 산업, 광물자원 분야, 인프라 정비와 관련된 대형 프로젝트 등에 집중되었다.⁵⁾

3) 김학기(2013), p. 93.

4) 위의 책, p. 93.

5) 위의 책, p. 93.

2000년대 중반 이후 건설되거나 또는 완료된 사할린 1·2 해상유전, 동시베리아 태평양 석유 파이프라인(ESPO), 신규 발전소, 항만 정비, 블라디보스토크시 개발, 2012년 APEC 정상회의의 관련 시설 건설, 아무르주 우주 기지 건설 등 이 대표적인 대형 프로젝트이며, 이에 대한 투자가 극동 바이칼지역의 경제 성장을 견인해 왔다.⁶⁾ 하지만 모스크바를 비롯한 러시아 유럽지역에 소재한 연방주체들의 발전 수준과 비교해 본다면, 적어도 2007년까지 극동개발은 특별한 성과를 보여 주지 못했다. 특히 인근 해외 국가들과 극동지역 간의 사회·경제적 발전 격차는 더욱 큰 편이었다.

당시는 극동지역과 중국의 동북 3성 간 경제 역량의 격차가 심화되고 있었으며, 한국과 일본 등의 경제발전 역동성에 극동은 전혀 경쟁 상대가 되지 못했다. 이러한 상황 속에서 극동지역을 떠나 유럽 러시아지역으로 이주하는 인구가 급증했다. 극동지역에서 인구 감소 현상이 나타남에 따라 중국인들이 그 공백을 메워 나갈 것이라는 우려가 확산되고 있었다. 이른바 ‘중국 위협론’이 득세하던 시기였다. 하지만 러시아 연방정부는 극동지역 주민들의 불만과 우려에도 불구하고 서부 및 남부 국경선에 대한 안정이 최우선 관심사였다.

연방 전체의 역동성 강화를 위한 극동의 기여

푸틴 대통령도 극동지역에 대한 관심을 종종 표명했지만, 그 당시에는 극동지역의 문제가 러시아연방 내부의 문제라는 생각이 보다 일반적이었다. 게다가 극동개발도 러시아 내 동부(극동)와 서부(유럽 러시아지역) 간의 격차 해소 방식을 통해 해결하겠다는 정부 방침이 더욱 강조되었다. 이 때문에 극동지역 주민들의 생활수준 향상을 위한 장기 투자나 발전계획보다는 오히려 러시아연방

6) 2002~12년 동안 국가 프로그램에 대한 예산 투입은 투자 총액 3조 4,000억 루블 중 4,000억 루블에도 미치지 못했지만, 러시아 지역총생산(GRP)에서 차지하는 극동 바이칼지역의 비중은 다소 확대되었다. 러시아연방 전체의 GRP 성장률은 180%인 데 비해 극동은 184.3%, 자바이칼리에 변경은 178.7%, 부랴트 공화국은 166.2%였다. Minakir(2013), pp. 3-8.

전체 차원의 역동성 강화를 위한 극동의 기여라는 관점에서 새로운 투자나 국가 프로그램의 집행이 이루어졌다. 물론 ‘중국 위협론’의 확산을 미연에 방지하고 러시아연방의 존재감을 이 지역에 과시할 필요성은 분명히 있었다. 그렇지만 사회·경제 발전의 기본 전략과 프로그램 등은 과거 시기처럼 ‘연방을 위한 극동의 기여’라는 측면이 여전히 강조된 것이었다.

권력의 재중앙집권화를 위한 극동연방관구의 창설

2001년 블라고베셴스크 연설로부터 시작된 푸틴의 극동개발에 대한 관심은 이러한 분위기에 따라 이루어진 것이었다. 러시아 연방정부 당국자들은 대통령의 요청에 부응하기 위해 극동지역 개발 전략을 입안했다. 러시아 연방정부는 우선적으로 행정제도를 개혁하는 방식으로 극동개발에 대한 정책을 준비했다. 이때 이루어진 대표적인 조치가 바로 극동연방관구의 창설이다. 물론 이는 연방관구 설치를 통한 지방 주지사의 권한 제한 및 연방정부의 관할권 강화, 즉 권력의 재중앙집권화 차원에서 이루어진 것이었다. 그러한 목적을 달성하기 위해 2000년 5월 13일 푸틴 대통령은 연방을 8개 관구로 재편하고, 이 연방관구에 자신이 직접 임명하는 전권대표를 파견하는 행정개혁을 실시했다.⁷⁾ 이러한 8개 연방관구의 설치에 행정과 예산의 집행 측면에서 몇 가지 긍정적인 변화를 가져왔다. 그동안은 대개 극동관구 소속 개별 지역(하바롭스크 변경, 프리모리예 변경, 사하 공화국 등)이 각자의 정치 및 경제 현안을 해당 연방정부 담당부처와 직접 소통하여 해결해 왔다. 이러한 방식은 분절적인 지역개발 정책을 낳아 발하게 만든 핵심 요인이었다. 하지만 극동연방관구가 출범함으로써 과거 소련 국가계획위원회가 설정했던 단일한 ‘극동경제구역’을 재건할 수 있는 계기가 마련되었다. 이전 시기 개별 지역들이 자신들의 경제 정책을 ‘러시아 극동 연방

7) Hyde(2001), pp. 719~743.

주체 경제협력위원회' 차원에서 조율해 왔다면, 이제는 연방정부가 하나의 통합된 경제 공간을 대상으로 보다 더 '적극적'으로 조율할 수 있게 되었다. 특히 2000년 5월 13일의 행정개혁 조치들과 더불어, 2000년 5월 19일에 연방회의(상원) 선출 과정, 지방 주지사 선출 및 임면에 관한 개혁 법안이 승인됨으로써 크렘린의 지방 행정 조직에 관한 수직 계열화 작업은 사실상 완료되었다.

예산 배분을 둘러싼 지역 간의 고질적 병폐와 갈등

이처럼 극동개발 계획은 지방정부에 대한 연방정부의 지배력을 강화하려는 일련의 정치·행정적 개혁 과정 속에서 진행되었다. 하지만 예산 배분을 둘러싼 지역 간의 고질적 병폐와 갈등은 쉽게 해결될 수 없었다. 연방 주체 간 사회·경제적 차이와 개별 지역의 고유한 특성 등이 존재했으며, 자신의 이익을 사수하기 위한 치열한 경쟁이 계속되었기 때문이다. 대통령 전권대표나 연방정부의 지역 정책을 담당하는 지역개발부의 담당자들은 지역 간의 이해관계를 효율적으로 조율해 내지 못했다. 그런데 이는 어떻게 보면 당연한 결과였다. 관련 예산의 확보 문제가 해결되지 않은 가운데 지도자의 의지나 선언으로 추진되는 연방 프로그램의 경우 명확한 한계를 갖고 있었다. 지방 공화국의 실질적 필요나 우선순위와는 거리가 멀었거나, 아니면 아예 오래전부터 필요했으나 집행이 되지 않는 것이 대부분이었다.

고르바초프와 엘친의 극동 정책 계승

이미 언급했듯이, 푸틴은 블라고베센스크 연설을 통해 「극동 자바이칼지역의 경제·사회 발전 국가 프로그램」을 천명했다. 이는 마치 1986년 미하일 고르바초프가 블라디보스토크에서 연설한 이후 극동개발 정책을 채택한 것과 유사한 것이었다. 내용 측면에서 푸틴의 국가 프로그램 자체도 1차(1987년)와 2차

(1996년) 국가 프로그램과 거의 비슷했다. 특히 극동지역 인구 안정화, 아시아 태평양 국가와의 대외 경제협력 발전, 극동지역 교통에너지 문제 해결 등 3대 핵심 과제가 그대로 강조되었다. 게다가 극동지역의 교통 및 에너지, 그리고 사회 문제를 해결하기 위해 정부 예산에 전적으로 의존하는 극동지역 개발 방법조차도 기존 국가 프로그램과 동일했다. 결과적으로 푸틴의 극동개발 국가 프로그램은 2007년까지 추진되었지만, 눈에 띄는 성과는 도출하지 못했다.

2. 제2기(2008~11) 극동개발 정책

기존의 개발 프로그램이 현실성 있게 추진되지 못하자 푸틴은 극동지역 개발을 위한 보다 현실성 있는 종합계획의 필요성을 절감했다. 그는 2006년 12월 국가안보 차원에서 극동 시베리아지역의 경제를 활성화하기 위한 종합적인 대책 마련을 지시했다. 그 결과 2007년 11월 '2013년까지의 「극동 자바이칼 지역의 경제·사회 발전을 위한 연방 특별 프로그램」이 채택되었다. 하지만 이 국가 프로그램도 사회·경제적 상황과 국제 정세의 변화에 따라 몇 차례 수정 및 보완 작업이 이루어졌다.

극동지역의 국제화와 외국인투자의 활성화

러시아 연방정부는 극동지역의 글로벌화를 위한 일련의 조치를 단행했다. 이에 따라 2007년에 극동개발 프로그램에 대한 본질적인 수정 작업이 이루어졌다. 이와 함께 2009년 5월에는 하바롭스크에서 유럽연합(EU)과 러시아 간 정상회담, 2012년 블라디보스토크 APEC 정상회담이 개최되었다. 당연히 국제행사의 성공적인 진행을 위해 연방 차원의 특별 예산 편성과 새로운 극동개발 계획이 필요했다. 극동지역에서 글로벌 정상회담을 포함한 대규모 국제회의의

가 열린 것은 역사상 처음 있는 일이었기 때문이다. 이를 통해 러시아 연방정부는 극동지역의 국제화, 외국인투자의 활성화 등을 촉진하고자 했다.

하지만 두 정상회의는 유럽과 아시아 사이에 위치한 러시아의 특수한 현실은 물론이고, 유럽 문명의 일원임을 자임하는 러시아의 아시아지역에 위치한 극동의 가능성과 한계를 분명하게 보여 주었다. 2009년 유럽연합과 러시아 간 정상회의가 극동의 하바롭스크에서 열렸지만, 그 회의에 참석한 독일, 프랑스, 영국 등을 포함한 유럽연합 국가 수반들은 극동지역과 아시아 이슈를 전혀 다루지 않았다. 당시 정상회담의 주요 의제는 두 가지, 즉 우크라이나와 러시아 간의 가스 분쟁, 러시아와 조지아의 전쟁에 대한 것이었다. 반면 2012년 9월 블라디보스토크에서 개최된 APEC 정상회담에서는 미국, 한국, 중국, 일본을 포함한 아시아 태평양지역의 국가 수반들이 대거 참석했으며, 그들은 러시아 극동의 미래 성장잠재력, 아시아 태평양지역의 경제적 역동성과 국제협력 가능성, 그리고 자유무역 등의 이슈를 집중적으로 논의했다. 러시아가 극동지역의 글로벌화를 위해 주도적으로 추진한 두 개의 정상회담을 통해 얻은 교훈은 명확했다. 앞으로 극동개발은 유럽이 아니라 아시아 국가들과 함께 진행해야 한다는 점이었다. 따라서 중국을 비롯해 한국, 일본 등 주변 인근 국가와의 국제 협력을 토대로 극동지역을 개발해야 한다는 ‘주변국 활용론’이 더욱 설득력을 얻게 되었다.

2002년 극동개발 계획의 대대적 수정

그러한 배경에서 2002년에 채택되었던 극동개발 계획에 대한 대대적인 변화가 불가피했다. 이는 크게 두 가지 측면에서 설명될 수 있다. 첫째, 블라디보스토크 도시개발 프로젝트가 독립적인 부속 프로그램으로 채택되었다는 것이다. 둘째, 연방정부 예산의 집중적인 투입이 이루어졌다는 것이다. 2007년 수

정안에 따라 2008~11년 동안 극동지역에는 약 6,000억 루블 이상(당시 환율로 환산하면 200억 달러)의 연방정부 예산이 투입되었다. 당시 투자된 연방정부 예산은 대부분 블라디보스토크 인프라 재건 및 신규 시설 구축 등에 사용되었다. 연방 예산으로 진행된 블라디보스토크의 대대적인 현대화 사업 덕분에 극동지역에는 정치적, 행정적, 재정적 자원을 집약하는 거점도시가 형성되었다.

‘균형 통합 발전론’에서 ‘불균형 개발론’으로의 전환

이러한 거점도시의 출현은 ‘중국 활용론’의 득세와 함께 이른바 ‘균형 발전론’ 혹은 ‘통합 발전론’에 근거하여 추진된 1987~2007년 동안의 극동개발 정책 기조와 국가 프로그램의 큰 변화를 의미했다. 즉 연방정부는 지역 선도개발 및 거점도시 형성을 우선시하는 불균형 개발 정책으로의 전환을 모색한 것이었다. 그 이전까지 극동개발 정책은 연방정부 예산을 대량으로 투입하여 극동지역 전반에 존재하는 사회 문제, 인프라 문제, 산업 생산 증대 문제 등을 복합적으로 해결하는 방식을 추구하고 있었다. 하지만 2007년 이후 수정된 방향은 이전 시기의 복합적이고 전체적인 관점을 배제했다. 그 대신 거점 중심의 선별적 투자 정책을 실시하고자 했다. 이는 제도적, 재정적 투자를 특정 지역에 과감하게 집행함으로써 정치적, 사회적, 경제적 효과를 최대로 창출하는 방식을 채택한 것이었다. 따라서 푸틴 시기 극동개발 정책을 고찰해 볼 때, 2007년부터 2012년까지의 시기는 제1기(2000~07)의 전통적인 성격의 복합적, 전체적 극동개발 정책에서 거점형, 타깃형 극동개발 정책으로 전환이 이루어진 시기로 평가할 수 있다. 실제로 이 시점부터 러시아연방 지역개발부 등 연방부처는 각 지방정부, 그중에서도 극동지역 지방정부에 클러스터 방식의 접근법(cluster approach)과 성장 거점(growth poles) 구축 방안을 집요하게 요구하기 시작했다.

연방정부 예산에 의존하는 성장 거점 방식의 한계

물론 이러한 변화가 극동개발에서 극적인 성공을 가져다주지는 않았다. 실질적인 프로그램 집행이 연방정부의 예산에 의존하는 방식으로 입안되었기 때문이다. 다시 말해서, 개발 집종의 방식은 변모되었지만, 예산 투입 및 조달의 방식은 연방정부의 예산 지원에 의존하는 전통적인 방식을 고수했던 것이다. 또한 연방 부처들의 장기 전략과 구체적인 프로그램이 명확하게 입안된 경우도 드물었다. 이로 인해 지방정부들은 성장 거점 중심으로의 정책 전환에 소극적으로 반응할 수밖에 없었다. 게다가 중앙정부가 정책 전환을 강조하기는 했으나 여전히 극동지역 전체를 아우르는 전반적인 개발이라는 복합개발원칙에 입각하는 등 다소 혼재된 모습을 나타냈다. 과거 열린 시기부터 논의되었던 국가 프로그램 및 프로젝트 대부분도 여전히 존재했으며, 정책 기조도 거의 동일하게 느껴졌다. 단지 새로운 점은 블라디보스토크에 대한 집중적인 투자와 구체적인 예산의 투입이었다. 이를 제외한다면, 새로운 정책의 도입은 선언적 의미에 머무른 채 과거 형태를 유지하고 있었다. 그러한 상황에서 지방정부도 기존 프로그램을 포기하기가 쉽지 않았다. 하지만 연방정부는 여전히 극동지역 전체를 복합적으로 개발할 만한 충분한 자금을 보유하지 못했다. 그 때문에 러시아 연방 경제개발부나 지역개발부가 극동개발에 필요한 대규모 자금을 조달하기는 어려웠고, 이들이 중앙정부 차원에서 추진하고자 했던 소위 ‘잠재적 성장 거점도시’의 예산에서 충당해야 했다.

연방정부와 지방정부 간 정책 우선순위의 이견

이 시기에는 러시아 연방정부와 지방정부의 정책 추진 우선순위와 주변 경제권에 대한 이해의 정도도 달랐다. 특히 극동지역에서 체감하는 중국에 대한 인식과 연방 차원에서 인식하는 중국의 역할에 대한 입장도 달랐다. 2008년 중

국이 베이징 올림픽을 성공적으로 개최하고, 러시아가 조지아와의 전쟁에서 승리하면서 러시아연방의 아시아-태평양 전략과 극동개발 전략에 큰 변화가 나타났다. 러시아연방은 중국의 성장하는 위협, 즉 ‘중국 위협론’을 더 이상 그대로 둔 채 극동지역을 방치할 수 없었다. 이에 따라 2009년 극동개발 정책을 가속화할 수 있는 새로운 전기를 마련하고자 했다. 바로 이러한 목적을 달성하기 위해 극동개발부가 창설되었다.

극동개발부의 창설과 예산 확보의 한계

극동개발부는 러시아의 전 지방을 아우르는 영토개발 문제에서 극동지역을 따로 떼어 제한적인 자원과 노력을 극동지역에 집중하는 임무를 부여받았다. 극동지역 전체를 동일하고 균등하게 발전시키지 않은 채 불균등하더라도 선도 개발을 통한 거점도시 육성을 시도한 것이다. 하지만 극동개발부가 창설된 이후 얼마 동안은 관성에 따라 기존 국가 투자 프로그램에 기초한 정책이 추진되었다. 이미 존재하는 많은 프로그램과 과제를 연방정부 예산으로 해결하기 위해 예산 투입을 늘리는 데 초점이 맞춰지면서 예산 확보가 우선인 상황이 한동안 지속되었다.

극동개발에 대한 연방정부의 의지가 강해지면서 정책 추진 과제와 국가 프로그램이 늘어났으며, 이에 따라 수반되는 투입비용도 증가되었다. 그러나 글로벌 금융위기의 여파로 2009년부터 연방 예산을 삭감해야 하는 상황에 직면했다. 신설 정부부처인 극동개발부가 제시한 개발 정책 예산과 연방정부의 투입 예산 간의 격차는 2009~12년 동안 계속해서 심화되었다. 그 차이는 매우 컸으며, 최종적으로 계산해 보면 수 조 루블에 달했다. 아울러 극동개발의 필요성은 증대했지만, 대내외적 여건은 개선되지 않았다. 중국의 전체적인 발전과는 달리 동북 3성 지역의 경제는 침체되었으며, 한국과 일본의 러시아 극동지

역에 대한 관심은 여전히 저조했다. 이러한 상황이 지속되는 가운데 연방 예산 능력의 한계 등이 복합적으로 작용함으로써 극동개발부는 별다른 성과를 낼 수 없었다. 결국 새로운 극동 발전 계획을 추진하기 위한 연방정부의 강력한 의지와 새로운 제도적 혁신이 요구되었다.

3. 제3기(2012~17) 극동개발 정책

푸틴은 2012년 대통령 선거 공약에서 극동 시베리아지역 인프라 개발 등을 우선적으로 추진하고, 이 지역의 발전을 위한 새로운 혁신적 개발안을 채택하겠다고 강조했다. 이에 따라 극동개발에 대한 국가 정책은 새로운 국면을 맞이했다. 2012년 말 극동개발부의 새로운 수장으로 갈루쉬카 장관이 임명되었고, 극동개발부는 트루트네프 러시아연방 부총리이자 극동연방관구 대통령전권대표의 직속 부처로서 기능하게 되었다. 또한 2013년에 새로운 국가 프로그램으로 ‘2025년 극동 바이칼지역 사회·경제 발전 국가 프로그램’이 채택됐다. 하지만 이 프로그램도 정부의 예산투자를 전제로 한다는 점에서 이전의 프로그램과 전반적으로 유사했다. 여기에도 다양한 전략적 프로그램과 함께 이에 수반하는 막대한 정부 예산 투자액이 명시되었다. 전체 예산 규모는 연간 약 3조 루블(약 1,000억 달러)에 달했다. 그러나 그 이전의 사례를 종합해 보면, 통상적으로 극동지역에 투입되어 왔던 액수는 5년 동안 5조 루블 정도였고, 정부예산은 물론이고 민간자본으로도 그 이상의 투자액이 실제로 투입된 적은 없었다. 그러한 점에서 새로운 극동개발 정책이 제대로 가동됨으로써 실질적인 성과를 낼 수 있을지 여부는 속단할 수 없었다.

‘중국 활용론’의 대두와 특징적인 변화

그럼에도 이 프로그램은 두 가지 점에서 이전 프로그램과 차이점이 있다. 첫째, 이 국가 프로그램에는 수백 개에 달하는 구체적 사업 목록이 제시되었고, 특히 사업별로 대략적인 정부 예산이 책정되었다.⁸⁾ 둘째, 이 프로그램은 주변국과의 협력을 강조했다. 이른바 ‘중국 활용론’의 등장이라고 할 수 있다. 극동개발을 위해 러시아 내부의 동력을 활용하자는 ‘자강론’ 대신에 ‘외국(특히 중국) 활용론’으로의 변화가 초래되었다. 그 이유는 러시아를 둘러싼 국제 정세의 변화와 글로벌 경제위기 등에 따라 러시아 정부의 예산 집행능력이 크게 저하된 데 있다.

푸틴 대통령의 지시로 새로운 극동개발 관련 국가정책 구상이 입안되고 2013년에 그 정책이 발표되었다. 연방정부의 관점에서 보면, 이것은 극동개발 정책의 제3기 방향 설정이라고 할 수 있는데 이러한 계획은 구체적으로 다음과 같은 특징이 있다.⁹⁾

- △ 극동지역 전체의 사회·경제적 발전 방안에서 인프라 개발(특히 교통인프라)과 같은 선별적 투자 정책으로의 전환
- △ 수출 지향 대형 및 초대형 투자 프로젝트를 중점적으로 지원
- △ 투자 중심 정책에서 제도 중심 정책으로 전환
- △ 극동개발 추진을 위한 국가기관(인적자본개발청, 극동개발공사, 극동투자유치·수출지원청 등) 설립
- △ 선별적인 성장 거점을 육성하는 정책으로의 전환(선도개발구역, 블라디보스토크 자유항, 특별행정구역, 극동 헥타르)
- △ 개별적인 특혜를 제공하는 정책에서 벗어나 극동지역의 기업환경 수준을

8) 김학기(2013), p. 95.

9) 이재영 외(2015), pp. 131~133.

러시아 전체의 보편적 수준에 부합하도록 유도(특히 생산비용인 교통물류비, 에너지 효율 등의 측면에서 균일한 수준 도모)

2013~18년 동안 앞에서 언급한 여러 정책 중에서 극동지역 내 선도개발구역 조성, 에너지 및 교통 효율 등의 생산비용 절감, 행정적 장벽 감소 등의 내용은 연방법과 정부 명령으로 채택되었다. 하지만 지금까지도 극동지역의 경제성장 속도, 경제구조 변화, 인구유입 동향 등에서는 획기적인 변화가 나타나지 않았다. 수요의 동향과 구조를 바탕으로 성장 여부를 결정짓는 시장경제 원칙은 특정한 경제행동 방식을 탄생시켰고, 이러한 경제행동 방식의 관성이 생각보다 큰 영향력을 발휘하고 있다. 그 결과 2014~18년 동안 누적된 25~27%의 자본 규모로는 이러한 관성을 극복하기 어려웠다.

극동의 좁은 내수시장과 2014년 대러 경제제재

러시아 정부는 고착화된 트렌드를 타파하면서 지역경제를 획기적으로 변화시킬 만한 충분한 자금을 확보하지 못했다. 게다가 민간자본은 대외 여건 변화에 취약한 수출지향 산업에만 치중되었고, 대부분의 외국인 투자자가 원자재 프로젝트, 수출지향 제품 생산 등에만 관심을 보였다. 이에 러시아 극동지역의 내수시장을 활용할 수 있는 가능성은 매우 제한적이었다. 게다가 2014년부터 이어진 서방의 대러 경제제재는 극동지역에 대한 투자 분위기 및 개방 정책의 효과를 크게 반감했다. 이 시기 블라디보스토크를 중심으로 한 건설 및 국제적 행사를 통한 이미지 개선은 어느 정도 이루어졌지만, 이것이 극동지역 전체의 경제 활력을 창출하지는 못했다. 그럼에도 이 시기에 연방정부의 극동지역 정책 기조에서 중요한 변화가 발생했다. 이는 ‘중국 활용론’으로 상징되는 ‘주변국과의 협력론’과 ‘극동의 글로벌화’ 정책이다.

동방경제포럼: 극동의 글로벌화를 위한 협력 플랫폼

앞에서도 강조했듯이, ‘중국 위협론’은 극동지역에서는 매우 뿌리가 깊고 상당한 파급력을 발휘할 수 있는 대외적 요인이다. 하지만 러시아 연방정부는 2014년 우크라이나 사태 이후 직면한 경제붕쇄의 위기를 극복하는 데 최우선적인 강조점을 두었다. 따라서 중국을 전략적으로 활용해야 한다는 실용주의적 관점이 우위를 차지했다. 2015년부터 매년 9월에 개최하는 동방경제포럼은 ‘중국 활용론’으로 대표되는 외국인투자 유치 활성화와 극동의 글로벌화를 위한 대표적인 협력 플랫폼이라고 할 수 있다.

주지하듯이, ‘중국 위협론’은 러시아가 극동지역을 경략하기 시작한 이후 일관되게 견지해 온 논리이다. 가깝게는 1858년 아이훈 조약, 1860년 베이징 조약을 통해 러시아가 청으로부터 극동을 완전히 장악한 이후 러시아 정책 당국자들의 전략적 고려에서 반드시 포함되는 논거라고 할 수 있다. 이러한 논리에 입각하여 푸틴 정부도 극동지역의 장기적 전망을 펼칠 때 ‘중국 위협론’의 관점을 결코 배제하지 않았다. 이는 극동지역의 인구 변화 추이, 중국 동북 3성과 극동지역의 경제력 격차, 중국의 성장하는 경제력 및 군사력 등을 종합적으로 감안한 것이었다.¹⁰⁾ 이와 더불어 러시아 에너지 자원에 대한 중국의 수입이 급증하면서, 대중국 에너지 수출 편향에 대한 경고도 끊임없이 제기되었다. ‘중국 위협론’은 모스크바보다 극동지역에서 훨씬 큰 반향을 얻었다. 2000년 연해주 주지사였던 예브게니 나즈드라텐코는 중국 동북지역과의 인구 편차를 줄이기 위해 유럽 러시아지역에서 극동 러시아지역으로 500만 명을 이주시켜야 한다고 주장하기도 했다.¹¹⁾ 나즈드라텐코의 주장은 러시아 전체의 인구 구조와 추세를 감안할 때, 현실적으로 실현 불가능한 일이라는 했으나 극동지역 주민들

10) “Russian Far East Turning Chinese?”(2000. 7. 7), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 19); Repnikova and Balzer(2009), pp. 7-36.

11) “Russian Far East Turning Chinese?”(2000. 7. 7), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 19).

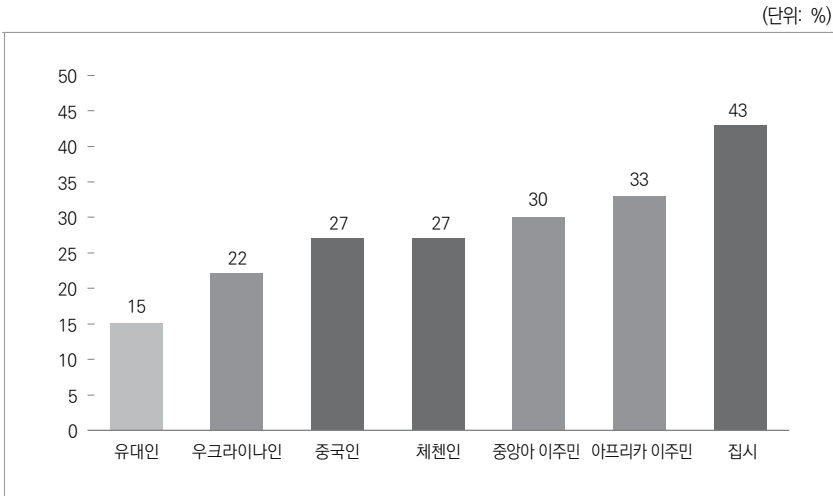
의 ‘중국 위협론’에 대한 정서의 일단을 보여 주는 대표적인 사례라고 할 수 있다.

이 점을 고려하여 푸틴 정부는 중국과의 협력을 증대하는 한편, 중국의 영향력을 감소 및 중화하기 위해 한국, 일본 등에 대한 협력 정책도 강화하고자 했다. 심지어 북한 문제에서도 때로는 푸틴이 직접 관여하는 정책의 수준으로 올라서기도 하고, 때로는 지역협력을 담당하는 부처 수준으로 격하되기도 했다.

‘중국 위협론’과 ‘중국 활용론’에 대한 사회적 인식

‘중국 위협론’이 주로 외교·안보적 및 사회·문화적 측면에서 강조되는 데 비해, 경제적 측면에서는 ‘중국 활용론’이 더욱 우세하다. 외교·안보적 측면에서 볼 때, 중국은 러시아의 잠재적 위협 요인이라는 의견이 팽배하다. 이는 핵 무기 및 첨단 전력에서 러시아의 우위를 제외할 경우, 러시아와 중국 간에 재래식 무기나 병력 수에서 점점 격차가 커짐에 따라 안보에 대한 우려가 확산되고 있기 때문이다. 또한 러시아 사회에서는 기독교 신자들이 주민의 절대 다수를 차지하고, 자신들이 유럽 문명의 후예임을 자처하고 있다. 그런 이유에서 비기독교 세력이자 동양문명의 종주국임을 자처하는 중국에 대한 배타적 심리가 강한 편이다. 이는 [그림 2-1]에서도 확인할 수 있다. 러시아 주민을 상대로 한 이주민에 대한 사회적 거리감 조사에서도 중국인에 대한 거부감은 집시, 아프리카인, 중앙아시아인, 체첸인 다음으로 높게 나타났다. 이러한 문화적 거리감은 시기적으로 별 차이가 없으며, 지속적으로 나타난다는 데 주요한 특징이 있다.

그림 2-1. 러시아인의 제3국 출신 주민에 대한 사회적 거리감



자료: “Мониторинг о ксенофобских настроений, июль 2018 года”(2018. 8. 27), 온라인 자료(검색일: 2019. 7. 20).

‘위협’과 ‘활용’이 교차하는 중국과의 에너지 협력

러시아의 ‘중국 활용론’과 ‘중국 위협론’ 간에 다소 복합적인 모습을 보이는 대표적인 영역이 바로 에너지 분야이다. 시장으로서의 중국은 유럽연합을 능가하는 규모이다. 하지만 중국 단일시장에 대한 러시아의 에너지 수출 의존도가 더욱 증대된다면, 중국의 영향력 확산에 따른 큰 위협을 자초할 수 있다. 예를 들어 중국 시장에 대한 에너지 공급 방식(파이프라인 또는 LNG)을 놓고 가스프롬의 독점력이 영향을 받을 수 있다. 이로 인해 러-중 간의 에너지 협력 초기에는 외교·안보적 측면과 경제적 측면이 복합적으로 작용했다. 결과적으로 양국은 에너지 자원 확보 문제를 놓고 협력과 견제의 모습을 보였고, 다른 한편으로는 러시아 내부의 업계 라이벌인 가스프롬(Gazprom)과 로스네프트(Rosneft) 간 경쟁의 영향도 받게 되었다. 대표적인 사례가 극동 및 북극개발에서 중요한 역할을 담당하는 사할린 에너지(Sakhalin Energy)사와 야말 가

스전 개발을 둘러싼 중국의 참여 기회에 관한 것이었다. 구소련 해체 이후 러시아는 서방 국가들과의 협력을 통해 사할린 유전 및 가스전 개발을 시도했다.

중국은 시장 규모의 경쟁력에도 불구하고 구소련 해체 이후 러시아가 아시아 태평양지역에서 최초로 개방한 유전 및 가스전 개발 사업의 경쟁에서 완전히 배제되었다. 그러나 2014년 우크라이나 사태 발발 이후 서방의 대러 경제제재 조치가 지속됨에 따라 중국은 러시아의 유전 및 가스전 개발에 직접적인 협력 파트너로서 참여할 수 있었으며, 이는 야말 LNG 프로젝트에 대한 투자를 통해 이루어졌다.¹²⁾ 야말에 대한 중국의 투자는 동부 시베리아의 천연가스를 중국으로 공급하는 ‘시베리아의 힘’ 가스 파이프라인 합의(2014년 5월)에 이은 중국 에너지 외교의 성공적인 사례이다.

중국의 참여를 배제한 사할린 유전 가스전 개발

이미 언급한 것처럼, 1996년에 러시아는 최초로 극동지역에 위치한 사할린의 유전 및 가스전 개발을 위해 2건의 생산물 분배협정(PSA)을 맺었다. 당시 러시아는 떠오르는 아시아 시장에 대한 접근 강화를 통해 유럽 시장에 대한 의존도를 낮추는 한편, 아시아 태평양지역에서 러시아의 존재감을 증대하고자 사할린 유전 및 가스전 개발 사업을 서방 기업에 개방했다. 하지만 당시는 국제적으로 저유가 상황이었다. 러시아는 자국에 불리한 생산물 분배협정(PSA)을 통

12) 2013년 2월 25일 베이징에서 중·러 에너지협력위원회 중국 측 대표 왕치산 당시 국무원 부총리와 러시아 대표 아르카디 드보르코비치 부총리가 만나 양국 기업의 야말 LNG 프로젝트 협력에 합의했다. 2013년 6월 장가오리 중국 부총리와 블라디미르 푸틴 러시아 대통령이 지켜보는 가운데 CNPC(중국석유천연가스공사)와 노바텍(Novatek)이 프로젝트 지분 투자 기본협정을 체결했다. 2013년 9월 5일에는 20% 인수 계약을 체결했고, 2013년 10월 22일에는 LNG 300만t 매입 기본협정을 맺었다. 그리고 2014년 1월 14일에 지분 20%를 인도했다. CNPC가 합류하자 야말 LNG 프로젝트의 사전 작업이 순조롭게 진행됐고, 2013년 12월 18일에 해당 프로젝트의 ‘최종 투자 결정’이 내려졌다. 지분율을 보면 CNPC가 20%를 보유하고 프랑스 거대 에너지기업 토탈(Total)과 함께 2대 주주에 올랐다. 노바텍이 지분 50.1%를 보유하고 나머지 9.9%는 중국 실크로드기금(Silk Road Fund)이 갖고 있다. “세계 최대 북극해 천연가스전이 뜬다”(2017. 4. 1), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 21).

해서라도 경제 활성화에 필요한 자금을 조달해야 할 처지였다. 특히 ‘사할린 2’ 프로젝트는 아시아 시장 개척을 목표로 개발되었으며, 러시아 석유 개발 역사상 최초의 LNG 사업이었다. 이는 수출용 가스 파이프라인을 독점 관리하던 가즈프롬의 영향력이 변화될 가능성을 내포한 프로젝트였다. 개발을 통한 수출의 주력 시장은 중국, 한국, 일본 등 아시아 시장이었다. 그러나 이러한 개발 사업의 주력 시장이 될 수 있는 중국의 기업들은 참여하지 못했다. 한국도 마찬가지였다. 그 대신 일본과 미국, 인도의 기업이 이 생산물분배협정(PSA) 사업에 참여했다.

비록 중국은 생산물 분배협정에서 밀려났지만, 자국 영토에 인접한 러시아 에너지에 대한 접근성을 확보하기 위해 2002년 말부터 사할린 개발에 대한 참여를 강력히 추구해 왔다. 러시아 측은 중국을 끌어들여야 할 필요성을 인정하면서도 한국, 일본 등 주변국과 경쟁을 통해 극동 에너지 사업을 추진하고자 했다. 특히 자국의 전략 상품인 에너지 자원을 활용하여 주변국의 극동 시베리아 지역에 대한 투자 증대를 도모했다. 2003년 12월 중국의 중국석유천연가스공사(CNPC)와 사할린 에너지(Sakhalin Energy)사(사할린 2)는 사할린 해저 유전 탐사에 대한 계약을 체결했다. 2004년 11월 2일 CNPC는 엑슨모빌(Exxon Mobil)과 협상을 벌여 ‘사할린 1’에서 산출되는 천연가스 장기 도입 계약을 체결하고자 했다. 양측은 2006년 10월에 잠정적인 합의에 이르렀다. 엑슨모빌과 CNPC는 기자회견을 열고 합의 사항을 발표했다. 양측 간 합의의 골자는 향후 20년 동안 ‘사할린 1’에서 생산되는 천연가스를 매년 100억㎥(10 Bcm)씩 파이프라인으로 공급하는 것이었다. 하지만 천연가스의 해외 독점 판매권 및 수출 파이프라인의 독점권을 보유한 가즈프롬이 이에 반대했다.

전략적 차원에서 중국과의 경제협력 강화

러시아는 구소련 해체 이후 중국과의 관계를 강화하고 외교 관계를 재정립했다. 이는 보리스 옐친 대통령 시기부터 지속적으로 추진된 정책 방향이었다. 러시아는 중국과 경제, 안보 협력을 강화하는 동시에 극동지역 주민들의 우려와 러시아의 전략적 고려에 의해 국경 이민, 국경선, 북한 문제를 포함한 극동지역의 안보위협 문제 등을 염두에 둔 조정 협정 등을 체결했다. [표 2-1]처럼 푸틴은 집권 이후 2001년과 2004년, 그리고 2008년에 중국과의 장기 협력을 위한 제도적 기틀을 구비하기 위해 국경선 획정을 포함한 주요 이슈를 정리하는 협정을 체결했다.

표 2-1. 2000년대 러시아가 중국과 체결한 극동지역 주요 협력 협정

협력 분야	내용
국경선 일대의 불법이주 및 월경 등 이민 문제	2001년 7월 16일 선린우호협력협정, 2004년 10월 14일 및 2008년 7월 28일에 체결된 국경선 획정에 관한 협정
영토 획정 문제	2004년 10월 14일 및 2008년 7월 28일에 체결된 국경선 획정에 관한 협정
러시아와 중국의 에너지 협력	2009년 2월 17일 양국간 장기 에너지 구매 계약
분리주의 문제	2001년 및 2004년에 발표한 분리주의 문제에 대한 양국 상호 협력 선언

자료: 저자 작성.

2008년 러시아는 조지아와 전쟁을 치렀다. 그 이후 푸틴 대통령과 그 측근들은 러시아의 극동지역과 아태지역 국가들 간의 관계를 강화하고자 노력했다. 서방의 경제제재와 압력, 글로벌 금융위기 이후 진행된 경제 침체는 러시아산 에너지의 대서방 수출에 부정적 요인으로 작용하기 시작했다. 또한 이 시기부터 미국의 셰일 에너지 개발 위협도 본격적으로 제기되었다.¹³⁾ 러시아의 글로

13) 이권형, 제성훈, 강부균(2013), pp. 2~19.

별 시장에 대한 접근 제한과 동시에 서방세계의 러시아에 대한 압박이 가속화되자 러시아는 중국과의 경제협력을 전략적 차원에서 강화하고자 했다.¹⁴⁾ 기존의 러-중 간 협력이 방산 물자와 에너지를 중심으로 이루어졌다면, 이 시기를 전후하여 양자협력은 전 방위적으로 확산될 수 있었다. 게다가 에너지 협력이 새로운 전기를 맞이하게 되었다.

이러한 분위기 속에서 ‘중국 위협론’은 점차 추동력을 상실해 갔고, 중국을 활용해 위기를 극복해야 한다는 논리가 확산되기 시작했다. 2014년 러시아의 크림반도 병합은 러-중 간의 협력관계를 더욱 강화하는 중대한 계기가 되었다. 특히 이 시기는 서방의 금융 시장에 대한 러시아의 접근 제한 조치가 점점 강화되는 시기였다. 2014년 11월 러시아 최대 국영은행 중 하나인 스베르뱅크(Sberbank)는 중국의 화웨이(Huawei)에 자사의 금융 서비스를 디지털화하기 위한 관련 장비의 설치를 허가했다.

한편 중국 사회 내부에서도 미국의 중국에 대한 압박이 강화됨에 따라 러시아의 가치가 상대적으로 커지게 되었다. 에너지 자원의 안정적인 수급과 첨단 군사 기술의 습득은 물론이고, 중국 내 첨단 기술 기업들의 해외시장 개척 차원에서 러시아와의 전략적 협력은 대단히 중요했다. 러시아 내부에서도 디지털 경제로의 전환 및 디지털 경쟁력 확보를 위해서라도 중국을 적극적으로 활용해야 한다는 분위기가 형성되었다. 러시아의 전통적인 외화 획득 수단이자 주요 수출품인 에너지의 경우도 중국 시장의 중요성이 점점 더 커지면서 전통적 에너지 시장인 유럽 시장의 비중을 넘보는 수준이 되었다. 이러한 현실에서 ‘중국 협력론’은 더욱 부각될 수밖에 없었다.

최근 미-중 간의 통상 분쟁에서 확인해 볼 수 있듯이, 21세기 디지털 전환(digital transformation) 및 디지털 경제(digital economy)의 주도권 확보와 관련하여 양국간에 첨예한 경쟁이 한창 진행 중인 상황이다. 2018년 이후

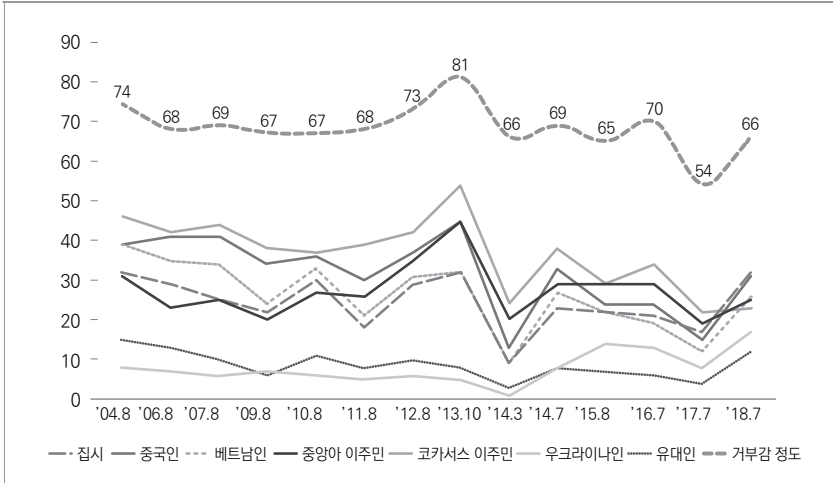
14) 박정호, 성원용, 강부균(2016), pp. 95~103.

러시아 내에서도 ‘중국 활용론’이 이전 시기보다 더 큰 힘을 얻기 시작했다. 4차 산업혁명 및 디지털 시대 5G와 인공지능(AI: Artificial Intelligence)의 중요성이 더욱 커질수록 러시아 내에서는 ‘중국 활용론’이 대두되었다. 서방의 경제제재 조치가 지속됨에 따라 러시아는 서방 국가들로부터 첨단 기술을 도입하기가 어려워졌다. 그래서 러시아의 경우 21세기 자국의 경쟁력 유지를 위해서라도 관련 분야의 첨단 기술 도입이 절대적으로 필요하다. 그런데 현재시점에서 본다면, 중국을 제외하고 러시아와 첨단 기술 분야의 협력에서 도움을 제공할 수 있는 국가가 사실상 부재하다. 아울러 중국이 관련 분야에서 기술력과 가격 경쟁력이 앞서 있기 때문에 러시아로서는 중국과의 협력을 통해 디지털 전환 작업을 추진할 수밖에 없는 상황에 직면해 있다.

2014년 서방의 대러시아 경제제재와 ‘중국 활용론’ 급부상 배경

이러한 대내외적인 정세 변화와 러시아의 국가경쟁력 유지 필요성 측면에서 볼 때, 2014년 이후부터 러시아 사회 내부에서 ‘중국 활용론’이 급격하게 대두하기 시작했다. 이는 [그림 2-2]에서 제시된 중국인에 대한 적대적 공포감의 변화 추세에서도 확인할 수 있다. 2014년 중국인에 대한 적대감은 급격하게 하락하다가 다시 등락을 반복하지만, 2000년대 초반의 적대감보다는 훨씬 완화된 모습을 보여 준다. 이는 글로벌 정세 변화 속에서 ‘중국 활용론’이 ‘중국 위협론’을 압도하고 있음을 나타내는 사례이다. 그러나 중국인에 대한 본원적인 거부감이 여전히 전체 민족 가운데 3위권을 유지하고 있다는 점을 감안한다면, ‘중국 활용론’의 득세에도 불구하고 ‘중국 위협론’도 여전히 존재하고 있음을 알 수 있다.

그림 2-2. 중국인 및 외국인에 대한 거부감 정도 추이



자료: “Мониторинг о ксенофобских настроений, июль 2018 года”(2018. 8. 27), 온라인 자료(검색일: 2019. 7. 20).

러시아 사회에서 ‘중국 활용론’이 본격화됨에 따라 미국 내에서는 양국의 전략적 연대에 대한 우려의 목소리도 커지고 있으며, 이는 미국의 아시아-태평양 전략과 동맹체제에도 영향을 미치고 있다.¹⁵⁾ 미국은 자유로운 인도-태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific Strategy)을 통해 중국과 러시아에 대한 견제를 시도하는 한편, 북한과의 관계 정상화를 통해 동북아지역에서의 영향력과 존재감을 강화하고자 한다. 그런데 러시아에서 ‘중국 활용론’이 득세한 배경에는 다음과 같은 요인이 존재한다. 주변국인 한국과 일본의 러시아에 대한 협력 수준이 기대에 미치지 못한다는 전략적 판단이 바로 그것이다. 일본은 쿠릴열도 남단 4개 섬(일본명 북방 4개 섬) 문제를 이유로 대규모 투자 및 첨단 기술 이전에 소극적이다. 또한 미-일 동맹체제에 대한 중압감도 분명히 작용한다. 한국은 러시아와 영토 및 과거사 문제 등이 부재하며, 경제적 상호 보완성도 강

15) Coats(2019), pp. 24-26, pp. 36-38.

하다. 하지만 한국은 비자면제 협정 등 사회·문화적 측면과 경제협력 등에서 적극성을 보이고 있으나, 첨단 기술 및 에너지 협력 분야에서는 그다지 속도를 내지 못하고 있다. 한국은 북한 핵 문제와 한미 동맹, 서방의 대러 경제제재 등에 대한 중압감으로 인해 러시아와의 협력을 전 방위적으로 확대하는 데 어려움을 겪고 있다.

푸틴과 러시아 극동개발 20년:
한-러 극동 협력 심화를 위한 新방향 모색

N

제3장

러시아 극동지역의
투자 여건과 발전 전망

제3장

러시아 극동지역의 투자 여건과 발전 전망

1. 극동지역의 사회·경제적 변화와 과제

대형마트 삼베리 체인 등 상품 유통 및 소비재 질의 향상

극동지역에 대한 적극적인 경제 정책은 실질적으로 주민의 삶의 질을 향상했다. 먼저 도로 및 교통, 인프라 그리고 통신 발전이 중요한 기여를 했다고 할 수 있다. 연방도로나 지방도로의 건설과 현대화, 부동산 시장의 발전, 물류센터 및 운수업체 설립은 물류산업 자체에 큰 영향을 미쳤으며, 지역 시장으로 다양한 소비재가 유입되도록 이끌었다. 그 덕분에 러시아 서부지역이나 주변 국가에서 공급되던 소비재 운송이 훨씬 용이해졌다. 그러나 이 정도 수준으로는 모스크바나 중부지역에서 운영되고 있는 마그닛(Magnit), X5 Retail Group, 아산(Ashan), 렌타(Lenta) 등과 같은 대형 식품 유통기업을 극동지역으로 유치할 수는 없었다. 대신 극동지역에서는 상품 유통망을 개발하고 식품 유통을 전문으로 하는 네바다 그룹(Nevada Group)이 주요 지역 플레이어로 자신의

입지를 굳혔다. 예를 들어, 네바다 그룹의 주력 프로젝트는 삼베리(Samberi) 대형마트 체인 사업인데, 거의 모든 극동연방관구 지역에 삼베리 마트가 문을 열었다. 이로써 네바다 그룹은 하바롭스크, 블라디보스토크, 콤소몰스크나아 무레(Komsomolsk-na-Amure), 비로비잔(Birobidzhan) 등의 대형 쇼핑센터의 주요 입주사로 자리 잡았다.

삼베리 마트의 주요 장점은 바로 많은 소비자를 겨냥하여 다양한 품목과 폭넓은 접근성을 제공하고 있다는 점에 있다. 비슷한 예로, 아동용품 판매망을 발전시키고 있는 부블 굼(Boobl Goom) 아동용품 전문마트가 확대되고 있으며, 디지털 제품 및 가전제품 전문 쇼핑몰인 DNS도 네트워크를 확장하고 있다. 물론 극동 시장에 진출한 글로벌 브랜드도 있다. 유럽 최대 DIY 유통업체 중 하나인 프랑스의 르루아 메를랑(Leroy Merlin)사가 2017년부터 하바롭스크에서 활동하고 있다. 이 회사의 등장으로 주택수리 및 정비에 필요한 상품을 사람들이 손쉽게 구매할 수 있게 되었다.

가장 빠르게 성장 중인 광섬유 위성통신망

극동의 통신 시장은 러시아에서 가장 빠르게 성장하는 시장 중 하나이다. 낮은 인구밀도로 인해 오랫동안 극동연방관구의 인프라 개발은 수익성이 낮은 투자사업 중 하나로 인식될 수밖에 없었다. 그러나 유선전화나 모바일 통신 등을 대체하는 인터넷의 급격한 발달에 힘입어 이러한 인식은 빠르게 변화되었으며, 결과적으로 지역민의 삶과 통신의 질이 크게 개선되었다. 이는 자체적인 광섬유 통신망 개발로 가능해졌다.

예를 들어, 크라스노야르스크(Krasnoyarsk)-이르쿠츠크(Irkutsk)-울란우데(Ulaanbaatar)-치타(Chita)-스바보드니(Svobodny)-하바롭스크(Khabarovsk) 등 시베리아횡단철도(TSR) 노선을 따라 간선 광섬유 통신망이

부설되었다. 또한 마가단(Magadan), 캄차트카(Kamchatka), 사할린(Sakhalin)과 같이 위성통신을 사용해야 인터넷 접속이 가능한 대부분의 주거 단지에 광통신망을 부설하는 사업이 특별한 관심하에 진행되었다. 이렇게 마가단주와 캄차트카 변경에서는 쿠릴 지선을 포함한 ‘캄차트카-사할린-마가단’ 구간의 해저 광섬유 통신망 건설이 진행되었고, 이로 인해 모바일 인터넷 발달이 새로이 촉진되었다.

뿐만 아니라 러시아 연방정부는 2019년까지 인구가 250~500명 정도인 소규모 거주지역에도 초고속 인터넷 접속 서비스를 제공한다는 내용의 대단히 야심찬 과제를 통신업체들에 부여한 바 있다. 이를 위해서는 와이파이(Wi-Fi)를 통해 그룹 인터넷 액세스 포인트를 구성해야 하는데, 이는 최소 반경 100m를 확보하는 데 포인트별로 적어도 10Mbps의 대역폭을 갖고 있어야 하는 쉽지 않은 작업이다.

첨단 아이맥스 극장과 KFC 버거킹 등 패스트푸드 진출

오락과 요식업 분야에도 많은 변화가 발생했다. 러시아 최대 대형 영화극장 체인[시네마파크(Cinema Park), 포르물라 키노(Formula Kino), 카로(Karo), 시네막스(Cinemax) 등]와 밀접한 협력을 하고 있는 대형 지역 영화극장도 생겼다. 현대적이고 편안한 상영관(IMAX 상영관이 이미 블라디보스토크에 있고, 곧 하바롭스크에도 개관 예정)은 영화 및 오락 산업에서 기대할 수 있는 최고 수준의 서비스를 제공하고 있다. 이로써 지역주민들은 고전 영화는 물론이고 최신 세계 영화 상영작들을 즐길 수 있게 되었다. 3대 패스트푸드 업체인 맥도날드, KFC, 버거킹 중 두 곳(KFC, 버거킹)은 이미 블라디보스토크와 하바롭스크에 진출해 정착했다.

그러나 이들 글로벌 유통업체에 제품을 공급하는 국가(중국, 동남아시아 국

가들)의 대부분이 극동지역과 인접함에도 불구하고 대부분의 유통업체는 러시아 중부지역에 도매유통센터를 구축하고 이를 중심으로 자사 물류 유통망을 설계한다. 모스크바와 지리적으로 먼 거리에 위치해 있거나 여러 시간대를 거치는 물류로 인해 각 영업점 관리 품질에 그 영향이 나타날 수밖에 없는 구조인 것이다. 이로 인해 기술이 동원되는 여러 분야가 동일한 어려움을 겪고 있다. 영화 상영 사업을 예로 들면, 영화 사업체들이 각 지방으로의 진출을 꺼리는 이유 중 하나가 바로 상이한 시간대에 따른 업무시간 차이에 있었다. 즉 모스크바에서 업무가 시작되면 블라디보스토크나 하바롭스크에서는 하루 업무가 종료된다. 그 때문에 현지 영업점을 24시간 동안 계속 관리해야 하는 상황이 발생해 업무 부담이 가중되는 것이다.

2019년 디지털 방송 시대 개막

2019년에 예정된 아날로그에서 디지털 방송으로의 대규모 전환, 모바일을 포함한 광대역 인터넷 액세스 도입 등은 극동지역 주민에게 새로운 TV 서비스 시대를 열어줄 것이며, 극동지역 가구 사이에서 디지털 TV 보급률을 늘리는 데 기여할 수 있다.

‘섬 주민 증후군’ 약화와 고급인력 부족

극동지역의 대규모 투자 프로젝트 추진으로 현지 노동시장의 활성화와 비약적인 소득 증가의 기회가 창출되었다. 다만 이 상황에서 고급인력에 대한 수요와 현지 고급인력 공급 역량이 일치하는 않는다는 점이 제약요소로 작용하고 있다. 이로 인해 투자자나 현지 고용주에게 필요한 노동자원과 실제 현지 노동시장 구조나 노동자원 품질이 부합하지 않는 경우가 발생한다. 하지만 다른 한편으로는 러시아 타 지역이나 다른 국가에서 유입되는 고급 인력층이 극동지역

의 임대 주택시장, 소비재 및 서비스 시장의 품질과 규모에 긍정적인 영향을 미치면서 경제발전의 추가적인 동력을 제공하기도 한다. 또한 항공권 보조금 지원에 대한 연방 프로그램은 주민의 이동성을 크게 증가시켜 ‘섬 주민 증후군’을 한층 악화했다.

극동지역 주민의 브랜드 이미지

주변국과의 협력은 극동지역 주민들의 삶의 질을 향상하는 데 중요한 역할을 한다. 주변 국가들은 극동지역 소비자들에게 합리적인 가격으로 극동지역 생활 여건에 적합한 자동차, 모바일 통신, 건축 자재, 가전제품, 가구, 섬유, 의류, 신발, 식료품에 이르기까지 다양한 소비재와 서비스를 제공하는 공급자의 역할을 수행하고 있다. 이미 극동지역 주민들은 특정 국가의 제품에 대해 긍정적인 이미지를 가지고 있다. 예를 들면, 일본산이나 한국산 자동차가 기술 스펙이나 경제성, 편의성 등에서 국내 생산 모델보다 훨씬 앞서 있다고 인식한다. 일본과 한국 자동차의 광범위한 보급은 수리 및 유지 보수를 담당하는 지역 기업들과 예비 부품과 관련 제품을 판매하는 매장들의 발전을 이끌었으며, 필요에 따라 해외에서도 단시간에 제품을 공급받을 수 있는 시스템을 구축하는 데 기여했다.

주변국(한국, 일본, 중국)과의 대학생 교류

한국, 일본, 중국 대학교와의 양자간 협력 덕분에 극동지역 젊은이들이 해당 국가의 대학에서 교육을 받은(교환학생의 개념) 뒤 국제학위를 취득할 수 있게 되었다. 그 결과 졸업생들의 경쟁력이 크게 제고되어 취업 가능성이 확대되었고, 심지어 주변 국가의 노동시장에도 진출할 수 있는 여지가 생겼다. 또한 극동지역의 대학교 교수진도 인근 국가의 우수 대학에서 연수를 받고, 전문성을

제고할 수 있게 되었다. 이는 단지 지적 잠재력을 풍부하게 할 뿐 아니라 지역 내 대학교들의 교수진 수준을 향상하는 데 이바지한다. 비슷한 맥락으로 극동 현지 대학교 및 학술연구 기관에서 외국 학생들이나 강사들이 교육이나 연수를 받을 수 있다. 이러한 교류의 결과 중 하나로 한국어, 일본어, 중국어를 사실상 모든 지역대학뿐 아니라, 일반 초·중·고등학교와 사립교육기관에서도 가르치게 되었다.

의료·요양 관광 등 해외여행 증가

지리적 근접성과 교통 접근성 덕분에 극동지역 주민들은 관광을 목적으로 또는 따뜻한 해변에서의 휴양을 목적으로 이웃 국가를 방문하곤 한다. 여기에는 짧은 이동시간(비행거리 2~4시간 정도)뿐 아니라 크지 않은 시차도 한몫하는데, 이는 다른 해외 휴양지 대비 극동지역 주민들이 휴양지에서 적응할 수 있는 시간을 최소화 해준다. 예를 들어, 러시아의 크라스노다르(Krasnodar)주 [소치(Sochi), 아나파(Anapa)]나 크림(Crimea) 그리고 터키, 튀니지, 키프로스, 그리스, 스페인, 몬테네그로, 불가리아 등에 위치한 해외 해양 리조트들은 최소 하루 이상 이동하면서 환승이나 정차를 해야 하며, 그만큼의 이동비용을 발생시킨다. 이러한 점에서 극동지역 주민들의 경우 인근 국가에서 휴가를 즐기는 것이 훨씬 더 편하고 용이한 것이다.

극동지역 주민들은 의료 및 요양 관광에 특별한 관심을 가지고 있다. 의료, 요양 관광이란 이웃 국가에서 휴양을 하면서 동시에 건강검진, 치료, 재활 및 질환 예방 등을 위해 의료서비스를 받는 관광의 형태를 가리킨다. 이 중에서도 건강검진과 성형 의학의 수요가 가장 많다. 극동지역 주민들의 소셜 네트워크에서 한국은 종합병원이 많은 국가로 유명하다. 한국의 각 병원은 현대적인 진단 장비와 최신 의료기기를 보유하고 있어서 한 곳의 의료기관 내에서 다양한

질환을 치료할 수 있으며, 단시간 내에 최적의 비용으로 종합검진을 진행할 수 있다. 고급 인력과 효율적인 병원 운영능력을 갖춘 한국의 의료 서비스는 극동 지역 주민에게 러시아 의료를 대체할 수 있는 대단히 매력적이고 유리한 대체재가 되어 준다.

교통 인프라와 극동연방관구 내 지역개발의 불균형 문제

극동 주민의 삶의 질은 러시아 서부지역 주민들의 삶의 질과 비교하여 항상 큰 차이를 보여 왔다. 서부지역의 경우 좋은 기후 조건뿐 아니라 경제·사회 활동의 중심지가 집중되어 있고, 에너지, 교통 및 통신 인프라, 교육, 의료, 스포츠 및 문화 기관 네트워크 등이 발달되어 있기 때문이다. 비록 연방정부 차원에서 끊임없이 관심을 갖고 큰 노력을 기울였음에도 극동지역 주민들은 협소한 노동 시장, 낮은 소득 수준, 높은 물가(특히 공공 서비스 부문에서), 물류 접근성 부족, 높은 항공이동 비용, 낮은 품질의 의료 서비스 등을 문제 삼으며 극동에서의 삶에 대한 불만을 토로해 왔다.

물론 서부지역에는 역사적으로 대다수의 러시아인이 오랫동안 살아왔고, 주요 교육 및 문화 센터가 집중되어 있는 동시에 교통망이 발달된 덕분에 생활 수준이 더 높고 다양한 서비스가 제공되고 있다. 그 때문에 극동지역의 생활 수준을 서부지역과 동일하게 맞춘다는 것 자체가 애당초 불가능하다. 그러나 극동 지역 주민에게는 이러한 복지나 서비스보다는 소득 보장과 러시아의 중심지로 부터 떨어져 있는 거리를 보상할 수 있는 발달된 물류가 훨씬 더 중요하다.

또 다른 문제는 극동연방관구 내 지역개발의 불균형에 있다. 충분한 삶의 질을 보장하는 여러 가지 생활복지 시설이 대부분 극동지역 대도시에서 집중되어 있다. 많은 소도시와 외딴 마을들은 여전히 낙후되어 있고, 어떤 경우에는 최소한의 삶의 수준조차 보장받지 못하고 있다.

그렇기에 극동지역 내에는 소도시 및 벽지 거주민들이 의료, 교육, 정보통신, 문화와 같은 문명의 이기에 접근할 수 있도록 중심 도시들과 이들 소도시 간 교통 인프라를 발전시켜야 할 필요성이 있다. 이는 곧 지속적인 투자 수요를 발생시킨다. 또한 지역 기업들의 경우 비록 대규모는 아니더라도 주민들의 삶의 질을 확보할 수 있는 수준의 내수시장을 유지해야 한다는 주요 과제를 떠안고 있다. 일례로 ‘극동 헥타르’ 프로그램 추진의 제약요소 중 하나가 발달된 도로망과 에너지 및 교통 인프라의 부재이다.

정보 인프라의 불균형 발전

정보 인프라 개발 차원에서 보자면, 극동은 거대한 시장이고 불균형한 발전 수준을 가진 지역이다. 블라고베센스크, 하바롭스크, 블라디보스토크의 주민들이 러시아 서부지역 주민들과 동일한 통신 서비스를 제공받고 있을 때, 대도시에서 멀리 떨어진 주거지역에서는 통신 서비스 문제가 심각하게 낙후된 수준에 그대로 머물러 있다. 대규모의 인프라 사업과 기술 부문의 투자 없이는 소도시, 벽지 등에 고품질의 네트워크 서비스를 제공하는 것은 사실상 불가능하다. 게다가 현대의 정보 인프라는 음성 통신을 보장하는 수준을 넘어서서 모바일 인터넷을 제공할 수 있어야 한다. 또한 향후 사물 인터넷(IoT), 에너지, 공공 서비스, 교통 등 다양한 분야에서 스마트 솔루션을 구현하기 위한 플랫폼을 제공할 수 있어야 하기에 이는 결코 손쉬운 사안이 아니다.

생활 인프라의 미비

가스 생산기업은 발전하고 있는 데 반해, 극동 남부지역(아무르주, 하바롭스크 변경, 프리모리예 변경, 유대인 자치구)에서조차 주거 단지의 상당 부분이 도시가스에 연결되어 있지 않다. 따라서 도시가스화 사업에 대한 투자도 절실

한 편이다. 또한 상하수도, 정수 시설 등의 구축을 위한 투자 수요도 여전히 존재하며, 특히 새로운 생산설비에 적합한 인프라가 필요한 선도개발구역(TAD: Territory of Advanced Social and Economic Development) 개발과 기업 유치에서 이러한 공공인프라 개발 여부는 매우 중요하다.

그 밖에도 극동지역의 도심지역과 마을 등에 충분한 삶의 수준을 보장할 수 있는 사회기반시설(병원, 학교, 스포츠 문화시설 등) 발전에 대한 투자도 시급하다. 도시공간의 개발 및 현대화, 주택 건설, 그리고 주민들이 생활하는 거주 및 근무 공간의 친환경 여건을 보장하는 데에도 많은 투자 수요가 예상된다.

극동지역은 굉장히 광활하고 변화에 대한 의지는 강하다. 그러나 이를 이해하기 위해서는 인구 구조와 구성에 영향을 주는 인구학적 변화, 이주 과정과 동기, 현지 주민의 반응, 노동력 및 노동시장, 현지 주민의 소득과 구매력, 소비재와 서비스 시장, 주택시장, 투자 프로젝트 실행에 대한 효과 및 영향 평가와 관련된 모니터링 분석과 특별한 연구가 필요할 것이다.

2. 극동지역의 주요 투자 프로그램 이행 현황

2017년 극동지역에서는 오랜 침체기 끝에 고정자본 투자가 17% 증가했다. 하지만 이러한 투자 증가는 대형 프로젝트¹⁶⁾가 추진 중인 아무르주, 사하 공화국(야쿠티야), 사할린주, 마가단주 등 일부 지역에 국한해 나타났다. 이에 반해 기타 지역에서는 투자 감소세가 관찰되었다. 야쿠티야의 경우 주로 석유가스 채굴과 관련된 프로젝트가 투자 증가를 견인했는데, 전체 투자량의 70% 이상이 이 분야에 해당되었다. 아무르주의 경우 보스토치니 우주기지(Vostochny Cosmodrome) 건설사업, 아무르 가스가공공장, 대두 심층 가공공장 2단계

16) Прокапало *et al.*(2018), pp. 92-133.

사업이 주요 투자 유치 요인이었다. 사할린주와 마가단주는 주로 자원채굴 사업이 투자 증가에 기여했다.

가. 극동개발기금의 설립과 인프라 및 산업생산 부문 투자

2011년 말 인프라 등의 대형 투자 프로젝트, 시너지 효과를 창출하는 기타 프로젝트를 수행하기 위해 극동개발기금(Far East Development Fund)이 설립되었다. 이 기금의 주요 주주는 대외경제은행(VEB)이며, 주요 과제 중 하나는 극동지역으로 외국인투자, 그중에서도 아시아 태평양 국가들의 투자를 유치하는 것이다. 하지만 극동개발기금이 실제 운영되기 시작한 것은 투자법이 변경된 2015년 이후부터였다. 기존의 법은 국영기업들의 참여를 용인하지 않았고, 시장성을 보유한 완성 프로젝트만을 투자대상으로 간주했기에 보완이 필요했다.

2025년경 극동개발기금의 자금 규모는 780억 루블에 육박할 것으로 기대된다. 극동개발기금의 재원은 정부 예산지원(기금이 투자한 기업이 정부에 납입하는 세금)과 기금이 구축한 인프라의 사용료로 구성된다.¹⁷⁾ 프로젝트 총액이 5억 루블 이상인 경우 기금에 자금 지급을 신청할 수 있다. 초기에 기금은 연 11%의 이율을 적용했지만, 2015년에 이율이 5%¹⁸⁾까지 인하되었다. 기금의 우선 사업 방향은 네 가지(교통 및 에너지 분야 인프라 사업, 농업 및 생물자원 분야 사업, 산업 특히 자원채굴산업 발전을 위한 사업, 오라지구 개발과 관련된 사업)로 구분된다.

2018년 말 기준 극동개발기금의 순수 자산 규모는 490억 루블이었다. 2015년에는 우선 투자 프로젝트와 기금의 공동 자금 지원 대상 프로젝트 목록이 채택되었는데, 여기에는 야쿠티야, 아무르주, 캄차트카 변경, 하바롭스크 변

17) Николаевна, Маевская(2017), pp. 16-34.

18) “Дальнему Востоку снижают ставку”(2016. 2. 15), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 23).

강의 금, 금강석, 석탄, 철광석 대형산지 개발 프로젝트들이 포함되었다. 같은 해 극동개발기금은 95억 4,000만 루블을 사업에 투자했고, 총 645억 3,000만 루블 상당의 민간투자¹⁹⁾를 유치했다. 2019년 기준 극동개발기금의 지원을 받고 있는 인프라 사업은 다음과 같다.

첫째, 유대인 자치주 아무르강 통과 초국경 철교 건설 사업이다. 이는 러-중 정부 간 협정에 따라 추진 중이다. 프로젝트의 규모는 100억 루블이며, 이 중 기금이 25억 루블을 투자한다. 해당 철교의 수송능력은 2,100만 톤이며, 주로 러-중 간 유용 광물 운송을 담당하게 된다. 또한 완공 시 이 철교는 러-중 간 세 번째 철교(나머지 2개의 철교는 프리모리예 변강과 자바이칼리에 변강에 위치)로서 TSR과 중국 동북지역 간의 철도망을 연결하게 된다.

둘째, ‘즈베즈다 조선소’ 직원용 주택 건설 사업이다. 즈베즈다 조선소 직원 수가 7,400명까지 증가할 것으로 전망되며, 총투자 규모는 110억 루블이다.

셋째, 120 MW급 사할린 국가지역발전소-2 건설 사업이다. 동 사업은 상업 운영이 불가능한 기존의 지역발전소를 대체하기 위한 사업이다. 총투자 규모는 463억 루블이다.

넷째, 하바롭스크 신공항 및 배후지역 건설 사업이다. 이 사업은 ‘하바롭스크 선도개발구역’의 틀 안에서 추진된다. 총투자 규모는 49억 루블이다. 2018년 말 이 사업 컨소시엄에 일본의 소지츠(Sojitz)사가 합류했다. 1단계 사업에서는 국내선용 신규 터미널 건설과 운영관리가 추진된다. 2단계 사업(2020~23년)에서는 하바롭스크 공항 국제선의 신규 터미널 건설 및 공동 운영관리가 진행된다. AO ‘하바롭스크 공항’에 대한 일본 컨소시엄의 비중은 10%이다. 향후 이 비중은 25%²⁰⁾까지 확대될 계획이다.

19) Дмитриевна(2016), pp. 45-54.

20) “Консорциум японских инвесторов присоединится к проекту строительства и эксплуатации нового терминала международного аэропорта Хабаровск”(2018. 12. 18), 온라인 자료(검색일: 2019. 7. 24).

이와 함께 국제적 의미를 가진 또 다른 인프라 사업은 아무르강 통과 ‘블라고 베셴스크-헤이허(중국)’ 자동차 교량 건설 사업이다. 2016년 말부터 건설이 시작되었으며, 2020년 봄경 완공될 것으로 예상된다. 러시아는 동 사업에 140억 루블을 투자했고, 중국은 52억 루블²¹⁾을 투자했다. 동 교량의 총 연장길이는 19.5km이다. 동 사업은 영리사업으로 민간투자가 유치되었다. 교량 운영관리 는 러-중 합작 기업이 16년 동안 양허계약을 조건으로 담당한다.

한편 극동개발기금은 산업 분야 프로젝트에도 투자를 진행하고 있다.

첫째, 사하 공화국(야쿠티야) 이나글린스키(Inaglinsky) 광물농축공장 건설 사업이다. 동 사업은 출마칸스크(Chulmakansk)와 데니소프(Denisov) 석탄 산지를 기반으로 유즈나야 야쿠티야 선도개발구역(South Yakutia TAD) 내 조성되는 석탄 채굴 클러스터 개발 프로젝트의 일환으로 진행된다. 총투자 규모는 570억 루블이다. 이보다 더 글로벌한 프로젝트로는 무치카만(Muchke Bay) 석탄 터미널 건설 사업을 들 수 있다(바니노항, 하바롭스크 변경). 예상 투자 규모는 750억 루블이다.

둘째, 프리모리예 변경의 농업에 특화한 미하일롭스카야 선도개발구역(Mikhailovskaya TAD) 내 양돈산업 단지 건설 사업이다. 동 사업은 루스아그로(Rusagro)사와의 협력하에 추진되고 있다. 생산능력은 연간 7만 7,000톤이며, 총투자 규모는 295억 루블이다.

셋째, 아무르주에 위치한 벨로고르스크 선도개발구역(Belogorsk TAD) 내 대두 가공공장 2단계 사업이다. 해당 선도개발구역의 앵커 기업인 아무르 아그로 센터(Amuragrocenter)사가 이 사업의 추진을 맡는다. 이 공장은 현재 100% 수입에 의존하고 있는 정제 대두 단백질(isolated soy protein) 생산을 주목적으로 한다. 총투자 규모는 53억 루블이다.

21) “Мост Благовещенск-Хэйхэ введут в эксплуатацию весной 2020 года”(2019. 1. 18), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 18).

넷째, 야쿠츠크시에 일본 온실 기술을 접목한 과채류 재배 온실 건설 사업이다. 이 사업은 칸갈라시 선도구역개발(Kangalassy TAD) 내에서 일본 홋카이도 코퍼레이션(Hokkaido Corporation)과 공동으로 추진된다. 이 사업은 하바롭스크 변경에서 러-일 합작 영농회사인 제이지시 에버그린(JGC Evergreen)이 추진하는 온실 사업과 유사하다. 총투자 규모는 15억 루블이다.

현재 극동의 산업 분야에서 진행되는 가장 큰 투자 사업으로는 아무르주의 스보보드니(Svobodny)시에서 진행되는 ‘아무르 가스 가공 공장’ 사업을 들 수 있다. 가즈프롬사가 제공한 자료에 따르면, 시베리아의 힘(power of Siberia) 프로젝트의 일환으로 대중국 천연가스 공급시설의 기술적인 요소가 될 이 공장은 천연가스 가공공장으로는 러시아 최대, 세계에서는 2위 자리를 차지하게 될 것이다. 총투자 규모는 9,500억 루블²²⁾로 극동 산업 분야에서는 전례를 찾아볼 수 없는 막대한 규모의 투자 사업이다. 설계용량은 연간 420억㎥이며, 공장 면적은 800ha이다. 이와 함께 철도와 제야(Zeya)강 부두 등 기타 인프라 건설 사업도 진행된다. 주요 설비 및 장비는 독일의 ‘Linde AG’사가 공급한다. 공장 건축은 2015년 10월부터 시작되었고, 2025년에 완공될 계획이다(1, 2단계 사업은 2021년에 가동 예정). 이 공장은 일자리 3,000개를 창출할 것이며, 2019년 2월 기준 동 사업의 이행률은 22%²³⁾였다.

가스 가공 공장 건설과 더불어 러시아 석유화학기업 시부르(Sibur)사는 아무르주에 연간 에틸렌 150만 톤 생산능력(이후 폴리에틸렌으로 가공됨)을 보유한 아무르 가스 화학단지 건설 프로젝트를 개발 중이다. 주요 원료인 에탄은 건설 예정인 가스 가공공장에서 공급될 예정이다. 예상 투자액은 70~80억 달러²⁴⁾로 평가된다. 전력 공급은 가즈프롬사가 보유한 시설이나 루스기드로

22) “«Газпром» может привлечь проектное финансирование на \$14 млрд для Амурского ГПЗ в 2020 г”(2019. 1. 28), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 3).

23) “Строительство Амурского ГПЗ идет без отклонений в графике”(2019. 2. 14), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 20).

24) “«Сибур» оценил инвестиции в Амурский газохимический комплекс в \$7-8 млрд

(Rushydro)사가 보유한 시설에서 진행하는 방안이 검토 중이다. 최종 결정은 2019년 하반기에 확정될 것이다. 현재 시부르(Sibur)사는 중국 ‘중국석유화학 집단공사(Sinopec)’와 아무르 가스 화학단지 기반 합작 기업 설립 가능성을 타진하고 있다.

‘즈베즈다 신규 조선소’ 건설 사업은 지금도 지속 중이다(볼쇼이 카멘시, 프리모리에 변경). 이 조선소는 2009년 ‘러시아 통합조선공사(80%지분)’와 한국 ‘대우해양조선(20%지분)’사가 공동으로 설립한 합작 기업이다. 2012년 대우해양조선사가 프로젝트에서 빠진 뒤 로스네프트와 가즈프롬뱅크(Gazprombank)의 소유로 이전되었다. 조선소 1단계 사업은 2016년에 가동되었다. 2018년에는 2단계 사업이 시작되었고, 2024년경에 종료될 예정이다. 조선소 건설 사업은 2,020억 루블로 평가된다. 해당 조선소가 생산할 주력 품목은 대륙붕 석유가스 생산 프로젝트를 위한 선박 및 해양장비 등이다. 주요 고객사는 로스네프트사이며, 즈베즈다 조선소에는 러시아 최대 드라이 도크가 설치될 예정이다.

나. 선도개발구역(TAD)과 국가별·부문별 극동 투자

극동개발부는 극동지역 고정자본 투자 성장의 동력으로서 선도개발구역(TAD)에 큰 기대를 걸고 있다. 제도 도입 초기 선도개발구역 프로젝트에 대한 신고 투자액은 3조 루블 이상이라고 발표된 바 있다. 2018년 극동개발부 발표에 따르면, 2015~18년 동안 TAD 입주 기업들의 총 누적투자액이 2,500억 루블²⁵⁾이었다. 연평균 TAD 입주 기업들의 투자 비중을 계산해 보면, 극동연방 관구 연간 고정자본투자 총액의 8%를 차지한다.

다”(2018. 9. 13), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 25).

25) “Плюс семнадцать 17-го года”(2018. 6. 5), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 25).

극동지역 국가별 투자 현황

극동지역 FDI(외국인직접투자) 누계를 투자국별로 보면, 2015~17년 동안 이전 기간 대비 대극동 주요 직접투자 유치의 근원이 역외 지역이라는 것을 알 수 있다. 즉 편리한 역외법권을 이용하여 대형 석유가스 프로젝트에 투입되었던 파이낸싱 채널이 유지될 수 있었던 것이다. 물론 대부분의 정보가 ‘기밀’인 만큼 해당 현황을 해석하는 데 어려움이 있었다. 그러나 [표 3-1]에서 유추해 볼 수 있듯이, 사할린 프로젝트에 일본 기업이 참여하고 있음에도 투자국으로서의 일본의 비중이 미미했던 이유도 바로 여기에서 찾을 수 있다.

표 3-1. 대극동 외국인직접투자(FDI)		
(단위: 기준일자별 각 투자국의 누적액, 백만 달러)		
	2015년 1월 1일 기준	2018년 1월 1일 기준
극동연방관구 전체 총액	41,550	64,421
투자국별:		
바하마	20,828	25,571
버뮤다	14,443	30,744
영국 버진아일랜드	242	106
키프로스섬	2,121	2,969
중국	72	117
대한민국	158	135
네덜란드	0	631
영국	277	0
일본	52	116
기타	184	72
국가별 구분 불가 (기밀정보도 포함)	3,059	3,764

주: 1) 은행, 금융기관(비은행), 비금융기관의 누적직접투자액이 모두 포함됨.
2) 상기 데이터는 IMF의 『국제수지통계 및 국제투자대조표 제6판 매뉴얼(Balance of Payments and International Investment Position Manual, BMP6)』에 제시된 방법론에 입각하여 산출됨.
3) 자산/부채 원칙에 따라 데이터가 제공됨.
4) 지리적 투자 분배는 투자국을 기준으로 함.
자료: 러시아 중앙은행, DB(검색일: 2019. 7. 20).

2010년대 초까지 주요 투자국인 네덜란드와 일본

2000년대 초와 2010년대 초기에 극동지역의 주요 투자국(투자법인 등록 국가 기준)은 네덜란드와 일본이었다. 하지만 러시아 중앙은행의 2014년부터 2017년까지의 통계 자료를 보면, 이미 오래전부터 해외투자 방식이 변화되었다는 것을 알 수 있다. 물론 사할린의 대형 프로젝트도 마찬가지이다. 즉 역외 국가 관할권에 의도적으로 법인을 등록하여 해외투자를 진행하는 방식이 주를 이루었던 것이다. 그 결과 극동으로 유입된 FDI의 98% 정도가 바하마, 버뮤다, 키프로스 등에서 발생했다. 아시아 태평양지역 국가가 전체 FDI 구조에서 차지하는 비중은 2%에 불과하다.

러시아 경제로 유입되는 전체 FDI의 약 60%가 형식상 외국인투자, 즉 역외 국가로 자본을 반출한 뒤 투자 명목으로 다시 송금하는 방법에 해당된다. 극동 지역은 물론 러시아 전반에 걸쳐 형식적 외국인투자의 비중이 매우 높다고 추정할 수 있다.²⁶⁾ 실제로도 모든 극동지역에서 예외 없이 역외국가를 통한 투자가 주요 형태로 나타나고 있으며, 이는 대기업들이 외국투자자의 전형적인 경제 행동 모델을 관행적으로 따른 결과일 가능성이 아주 높다. 극동지역과 동북아시아 지역 국가 간의 투자협력은 아무르주, 유대인 자치주, 프리모리예 및 하바롭스크 변경²⁷⁾ 등의 지역에서만 두드러진다. 오랫동안 일본은 극동지역 경제에서 비중 있는 투자자였다. 특히 일본은 사할린주 석유가스 프로젝트의 주요 투자국이었다. 하지만 점차 일본 투자가 '다른 채널을 통해' 유입되기 시작했다. 일본 기업들이 규모 있는 소비 시장을 겨냥해 러시아 서부지역에는 법인을 설치하기도 하지만 양자 투자, 생산, 교역 협력의 주요 접촉 무대는 여전히 러시아 극동지역에 있다. 그리고 현재 일본의 투자는 프리모리예 변경에서만 집중적으로 체감된다.

26) Дементьев(2017a, pp. 56-69, 2017b, p. 251).

27) Изотов Суслов(2011), pp. 113-128.

러-중 농업개발 기금 등 러-중 간 투자

2015년 러시아와 중국은 ‘러-중 농업개발기금’²⁸⁾ 조성에 대한 협정을 체결했다. 이 기금의 자산규모는 100억 달러에 이르는데, 이 중 90%가 중국 투자자들의 자본이다. 지분 51%는 극동개발기금이, 49%는 중국의 곡물산업발전 아태기금이 보유하게 된다. 공동기금의 주요 목적은 프로젝트 전체 투자액의 10% 가까이를 자금 지원하는 데 있으며, 해당 협정에 따라 중국 은행에서 연 6%대 이율로 대출받을 수 있다. 중국 또한 자국 농산물 내수시장에 대한 진출권을 약속했다. 프리모리에 변강 양돈 사육단지 건설 프로젝트와 아무르 대두류 가공공장 건설 사업 또한 러-중 공동기금의 지원하에 진행되고 있다.

2010년부터 아무르주에 연간 600만 톤의 생산능력을 가진 아무르 정유 공장 건설 사업이 러-중 간에 추진되어 왔다. 해당 사업의 추진을 위해 필요한 비용은 2억 5,700만 달러로 추정되었다. 이 사업은 우선적으로 러시아산 석유제품의 대중국 수출을 목표로 한다. 하지만 2019년 2월에 이 사업의 중단이 선언되었다. 보도된 바에 따르면, 사업 발의자들이 이 공장에 필요한 원료 공급을 두고 석유 메이커들과 벌인 협상²⁹⁾에서 합의를 도출하지 못한 것이 중단의 주요 원인이었다. 중국이 러시아 극동지역 산업생산 분야에 활발히 투자하지 못하는 이유 중 하나는 중국인 인력을 유치하는 데 걸림돌이 있기 때문이다.

한국과의 협력 사업 코즈미노 미네랄 비료 공장

극동지역과 한국 간에는 아직까지 이렇다 할 대형 프로젝트가 거론된 바 없다. 극동지역에서 한국이 추진하는 가장 큰 규모의 사업으로는 코즈미노(Kozmino) 마을(프리모리에 변강) 미네랄 비료 공장단지 조성 사업을 언급할

28) Дун(2018), pp. 151-160.

29) “Строительство Амурского НПЗ отложили из-за отсутствия сырья”(2019. 2. 7), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 18).

수 있다. 해당 비료 공장단지의 총투자액은 60억 달러이고, 2022년에 가동을 목표로 하고 있다. 한국 기업은 프리모리에 변강에 대규모 농장을 구축하였는데, 우육 생산, 옥수수 및 대두류 재배 등이 이뤄지고 있다(현재 소유주는 롯데). 그 밖에 롯데는 프리모리에 변강³⁰⁾에 유제품 생산을 겨냥한 낙농단지 조성사업을 계획하고 있다.

러시아 입장에서 볼 때, 한국 기업에 장애가 될 수 있는 것은 서방의 대러 경제제재 조치이다. 즉 한국이 항상 미국의 의견에 귀를 기울일 수밖에 없으며, 한국 대기업들이 경제제재로 인한 리스크³¹⁾에 매우 민감하게 반응한다는 것이 러시아 측의 시각이다. 또한 극동의 협소한 소비시장(인구수 600만 명에 불과), 극동 전반에 걸쳐 개발이 미진한 교통 및 에너지 인프라 등의 요소도 또 다른 제약요소로 작용할 수 있다. 그럼에도 한국은 극동지역에 대한 관심을 유지하고 있다. 이는 경제적 동기보다는 지정학적 동기에 의한 것일 가능성이 더 크다. 러시아는 북한과 접경하며 우호적인 관계를 유지하고 있기 때문이다. 따라서 극동지역 경제에서 한국이 존재감을 강화하는 데는 전략적 의미가 내포되어 있다. 한국에게 극동지역은 남북관계를 향한 ‘교량’의 의미를 갖는다.

상대적으로 활발한 대외교역 부문의 투자

극동지역과 아시아 태평양지역 국가 간 투자협력, 그리고 러시아 극동지역의 전반적인 투자 가운데 대외교역 부문에서의 협력은 상대적으로 가시적인 발전을 보였다.³²⁾ 2000년 중반부터 극동지역에 대한 외국인투자의 지리적 분포도에 변화가 관찰되기 시작했다. 2000년에 극동으로 유입된 전체 외국인투자액의 85%가 사할린주(43.5%), 사하 공화국(23.5%), 프리모리에 변강(13.5%)

30) “Юрий Трутнев провел в Сеуле день корейского инвестора”(2019. 2. 13), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 19).

31) Артем Лукин, “О совместных проектах Дальнего Востока России с Республикой Корея”(2018. 5. 23), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 19).

32) Изотов, Суслов(2011), pp. 113-128; Изотов(2018), pp. 138-153.

등 세 지역 간에 분배되었다면, 2005년부터는 극동 외국인투자 유치 부문에서 사할린주가 부동의 1위를 차지하게 되었다. 이는 사할린에서 진행되는 대형 석유가스 프로젝트가 전면적인 생산단계에 돌입했기 때문이다. 즉 극동 대지역권으로 유입되는 자본은 대부분 일본, 중국, 한국 등과 관련이 깊다. 이는 연료 에너지 자원을 공급하기 위한 목적으로 추진되는 사할린 석유가스 프로젝트에 대한 외국인직접투자의 형태였다. 그 밖에도 유용광물(미네랄 자원) 채굴과 관련된 일련의 투자 사업도 적극적으로 진행되었다. 극동지역은 러시아 석유가스 채굴산업의 새로운 '핫 플레이스'로서 역동적으로 발전하기 시작했다. 특히 사할린, 오호츠크해 해양 대륙붕 석유가스 산지 등에 위치한 9개의 석유가스 매장지 보유 지역을 통칭하는 '오호츠크해 석유가스 지대'³³⁾는 지대한 관심의 대상이 되고 있다. 이러한 연유로 2014~16년 동안 사할린주가 극동연방관구 전체 FDI 총액에서 차지하는 비중은 90%에 가까웠으며, 이는 대부분 해외 석유 메이저들이 석유 가스 프로젝트에 참여하는 것과 밀접하게 연관되어 있었다. 채무관계와 관련해서는 주로 프리모리에 변강과 사하 공화국(야쿠티야) 기업들이 해당 파이낸싱 수단의 주요 수혜자들이었다.

에너지 광물에 집중된 극동지역 투자 분야별 현황

분야별로 보면 2018년 초까지 극동 경제로 유입된 외국인자본(누적 FDI)의 규모는 644억 달러였다. FDI의 대부분이 연료 에너지 및 유용 광물자원 생산에 집중되었고, 그 밖에 제조업, 식품산업, 전력, 상하수도, 가스 등의 생산 및 분배와 관련된 분야에도 투입되었다. 3차 산업 분야에서는 FDI가 대부분 통신 서비스 분야와 부동산 거래 분야에 집중되었다. 사할린주 이외에도 최근 들어

33) "Перспективы развития нефтяной и газовой промышленности Сибири и Дальнего Востока и прогноз экспорта нефти и газа из России на Тихоокеанский рынок," 온라인 기사 (검색일: 2019. 7. 20).

FDI 유입이 증가한 지역은 프리모리에 변경, 사하 공화국(야쿠티야), 아무르주이다. 이들 지역은 모두 방대한 천연자원을 보유하고 있거나 생산 기술 및 인프라 역량을 보유하고 있다는 점이 특징이다.

투자 프로젝트 유치를 위한 특별 정책

러시아는 극동지역 내 소득 증가 및 외국인투자 유치 프로젝트의 리스크를 축소하기 위해 특별한 정책을 펼치고 있다. 투자 프로젝트 추진을 위해 도입한 신규 제도와 정책은 △지역 경제 전반의 지속적인 성장 △수출지향적 극동경제 발전 모델로의 전환 △대규모 국내외 투자 유치 등의 목표를 달성하고자 하나, 아직까지도 뚜렷한 성과를 나타내지 못하고 있다.³⁴⁾ 게다가 ‘신동방정책’의 성공 여부가 외국인투자에 기초하고 있다는 점도 주목해야 한다. 외국 기업들이 독자적으로 또는 러시아 자본과 결합하여 사전에 준비된 해외 판매시장을 주요 타깃으로 극동지역에 새로운 생산시설을 구축하기를 바라는 계산이 신동방정책의 밑바탕에 깔려 있다.

하지만 전반적으로 볼 때, 시간이 가면서 기업환경은 점차 개선되고 있고, 이는 투자 유치에 기여하고 있다고 평가할 수 있다. 아직 외국인투자가 국내 투자 비중을 넘어서지는 못하고 있지만, 적어도 상당히 비중 있는 부분을 차지하는 것은 분명한 사실이다. 극동개발부의 최신 자료에 따르면, 2015~16년 한 해 동안 극동 개발프로젝트에 투입된 외국인투자의 비중이 20% 이상이었고, 이 가운데 14%는 중국, 5%는 일본이 차지하고 있다. 중국의 투자 비중은 선도개발구역(TAD) 및 블라디보스토크자유항(FPV)에 투입된 전체 외국인투자액의 30%에 달한다. 이 중 대부분은 민간투자(약 93%)이며, 이 가운데 73%는 천연 자원 생산과 연관이 없는 분야에 투입되었다. 그리고 이와 같은 새로운 분야에 대한 투자가 극동 경제구조의 다변화를 이끌어 낼 수 있다. 대부분의 신규 투자

34) Изотов(2017), pp. 27-44; Минакир(2017), pp. 1016-1029.

가 제조업, 물류, 교통, 농업, 관광 및 기타 경제 분야로 투입되었기 때문이다.

2015년에 설립된 극동투자유치·수출지원청(API)은 극동지역 9개 연방관구에 해당되는 투자 확대 전략을 수립했다. 게다가 이미 검토 완료된 투자 프로젝트 포트폴리오에는 투자 규모 및 분야별로 설계된 400여 건의 프로젝트가 있다. 외국 기업들이 흥미를 가질 만한 다양한 프로젝트가 이미 여러 현장에서 투자자에게 소개되고 있다. [표 3-2]는 극동연방관구 선도개발구역 및 블라디보스토크 자유항에 대한 외국인투자(주요국 기준) 참여 프로젝트의 주요 수치를 제시한 것이다.

표 3-2. 주요국의 극동연방관구 선도개발구역(TAD) 및 블라디보스토크자유항(FPV) 외국인투자 프로젝트 현황

(단위: 100만 루블, 건)		
국가	투자규모	프로젝트 건수
선도개발구역(TAD)		
합계	164160	31
중국	129600	12
일본	8640	7
대한민국	2160	2
호주	2160	3
싱가포르	2160	1
베트남	15120	1
블라디보스토크 자유항(FPV)		
합계	36924	50
중국	27693	33
한국	3801	6
일본	2172	3
싱가포르	543	2
베트남	1086	1
인도	543	1

주: 2019년 초 기준.
자료: 러시아 극동개발공사, DB(검색일: 2019. 7. 20).

다. 투자 플랫폼의 확대와 중국 주도의 극동 투자

국가 간 투자 플랫폼은 비약적인 투자 확대를 도모할 수 있는 계기가 되고 있다. 2018년 초 러시아는 일본 측 파트너로 일본 국제협력은행을 선정해 러-일 플랫폼을 가동했다. 향후 러시아는 유사한 투자 플랫폼을 중국, 인도, 한국과 조성해 나갈 계획이다.

이와 관련해 2019년 봄까지 ‘중국 투자자의 날’이 네 차례, ‘한국 투자자의 날’이 세 차례, ‘일본 투자자의 날’이 한 차례 개최되었다. 2019년 3월 말에는 ‘투자자의 날’ 행사가 블라디보스토크에서 개최되었는데, 당시 중국, 인도, 한국의 투자자들이 참여했다.

2019년 2월 중순 서울에서는 제3회 한국 투자자의 날 행사가 열렸다. 행사의 일환으로 극동 투자 사업 실현 및 기업 지원을 주제로 원탁회의가 개최되었다. 원탁회의의 행사에는 에너지, 농업, 의료, 물류, 환경, 금융, 경공업, 조선업, 수산업 등 10여 개 분야에서 종사하는 기업 총 22개 사가 참여했다. 뿐만 아니라 ‘한국토지주택공사(LH Corporation)’를 비롯한 일련의 한국 기업 대표들과의 면담도 추진되었다. 2019년 3월 말 블라디보스토크에서 개최된 투자자의 날 행사에서는 ‘극동연방대학교와 매사추세츠 아시아 이노베이션 연구소(Massachusetts Institute of Innovation Asia Inc. MII Asia)’ 그리고 극동 투자유치·수출지원청(API) 간 공중 보건 및 의료 분야 공동 추가 교육 프로그램 도입에 대한 협력 협정이 체결됐다.

2019년 4월 API 측은 한국 기업 대표들과 극동지역 프로젝트 추진 방안을 논의했다. 레오니드 페투호프 API 청장과 한국 기업 대표들 간의 만남에서 한국 기업의 투자참여 가능 프로젝트에 대한 논의가 진행되었다. 이 만남에는 ‘대림 건설(Daelim Corporation)’, ‘롯데 칠성(Lotte Chilsung)’, AZworth Trust, STX 조선(STX Corporation), 신동에너지(Shindong Enercom), 포

스코 상사(Posco International), 미래에셋(Mirrae Asset), 세원 마르스(Sewon Mars)사 경영진과의 면담이 성사되었고, 농업, 어업, 물류, 항만산업, 식수사업, 가스화학, 목재가공 분야 프로젝트의 추진 가능성이 논의되었다.

특히 박호철 부산항만공사 사업단장과의 회의에서는 극동 항만 인프라 프로젝트에 대한 논의가 있었다. 페투호프 청장은 ‘한일냉장’사의 냉동 창고시설을 방문했고, 부산대학교병원(PNUH) 대표와 만남을 가졌다. 러시아는 한국 파트너들과의 관계 활성화를 추구하고 있다. 한국 기업들의 편의를 위해서 서울에 API 지사가 설치되었다. 또한 KOTRA와 함께 API는 2년 전 한국 투자자 지원 센터를 개소했다. 양국간 협력이 유망한 분야는 물류, 항만산업, 유용광물 채굴, 농업 프로젝트, 석유가스 가공, 어업, 양식업 등 매우 다양하다. TAD 및 FPV 제도가 도입됨에 따라 각 프로젝트의 평균 수익성은 러시아의 다른 지역에서 추진되었던 기존 유사 프로젝트 대비 약 10~15% 증가한 것으로 평가되고 있다.

사할린 유전에 이은 일본의 투자 참여 확대

현재 러시아 극동지역의 대형 국제 프로젝트(FDI 참여)는 사할린 대륙붕 석유가스 산지 개발과 관련된 생산물 분배협정 프로젝트이다. ‘사할린-1’ 프로젝트에는 미국, 일본, 인도의 기업이, ‘사할린-2’ 프로젝트에는 미국과 일본이, ‘사할린-3’ 프로젝트에는 중국 기업이 각각 참여했다. 생산된 자원은 수출되거나 국내시장에서 가공된다. 지속적으로 진행되어 온 대형 프로젝트 이외에도 규모나 지역경제에 미치는 효과의 정도로 볼 때, 아직까지는 영향이 미미하지만 극동지역에는 새롭게 시작되는 중요한 국제협력 프로젝트도 있다.

일본 투자자들과의 협력은 역동적으로 추진되고 있다. 2018년 12월 푸틴 대통령의 일본 공식 방문 시 체결되었던 프로젝트 3건 중 하나는 극동지역과

연관되어 있다. 당시 체결됐던 프로젝트는 총 27건이고, 이 중 자원채굴 분야 프로젝트가 10건, 산업발전 프로젝트가 15건, 도시건설 분야 프로젝트가 1건, 의료 및 보건 분야 프로젝트 1건이었다. 대부분의 산업 프로젝트가 제품 수출을 겨냥한 것이었다.

또한 극동 내수시장의 규모는 그다지 크지 않지만, 다양한 분야에서 경제적으로 효과적인 프로젝트를 개발할 수 있는 여건은 이미 형성되어 있다. ‘하바롭스크’ TAD에 위치한 일본 ‘JGC Evergreen’사의 온실단지 프로젝트는 선도개발구역 내 내수시장을 겨냥한 최초의 프로젝트였다. 이처럼 수입대체 및 기술 현대화에 기초한 사업들은 비록 규모의 경제 효과는 창출하지 못할지라도 투자자에게 안정적인 수익을 보장해 줄 수는 있다.

호주와 인도의 석탄 등 자원개발 투자

선도개발구역(TAD) 도입 이래 최초의 자원 프로젝트는 추코트가 판듀쉬킨스크 탄전(Fandyushkinsky Field) 개발 사업이었다. 2017년 7월 베링고프스키 선도개발구역(Beringovsky TAD) 입주 기업인 ‘베링프롬우골’사(호주 기업인 ‘Tigers Realm Coal’사의 자회사)가 첫 물량인 석탄 4만 톤을 중국의 타이창항(장쑤성 쑤저우)으로 운송했다. 이로써 호주 자본이 투입된 이 회사는 선도개발구역의 명실상부한 앵커 기업으로 자리 잡았다. 이 회사는 탄전개발을 위해 2,330만 호주달러 상당의 자본을 유치했다.

인도 기업들도 석탄채굴에 각별한 관심을 보였다. 현재 인도 투자자들은 캄차트카에 석탄채굴 기업을 설립하기 위해 활발히 프로젝트를 진행하고 있다. 뿐만 아니라 ‘TATA Group’ 홀딩사가 크루토고로브스키 석탄 산지에 관심을 표명했다. ‘TATA Power’사는 캄차트카에서 수출용 석탄을 채굴하길 원하며, 채굴된 석탄을 자사 발전시설의 연료로 공급하고자 한다. 총 프로젝트 투자 규

모는 5억 6,000만 달러이다. 러시아 은행인 ‘스베르뱅크’가 프로젝트 파이낸싱 형식으로 참여하며 약 4억 달러를 2018~19년 동안 투입할 계획이다. 물론 이 사업이 극동지역에서 인도 기업들이 추진하는 유일한 신규 사업은 아니다. 현재 인도 대기업 중 하나인 ‘KGC’ 홀딩사가 블라디보스토크에 금강석 가공 기업을 설립하기 위해 준비 절차를 밟고 있다. 이 투자자는 블라디보스토크 자유항 입주 기업 자격을 취득했으며, 이미 해당 공장에는 필요한 설비가 설치되었다. 생산라인이 가동되면 이 회사는 다이아몬드를 비롯한 고가의 화물 보관 및 수출통관을 위해 특별히 설립된 유라시아 금강석센터의 서비스를 이용할 수 있게 된다.

한국 투자자들이 참여하는 프로젝트는 점진적으로 진행되고 있다. 한국 기업들은 수산업 분야에 우선적인 관심을 가지고 있다. 캄차트카에서는 ‘Korea Trading & Industries Co(한국통상)’사가 선도개발구역 내 1만 톤의 생산능력을 가진 수산물 가공단지 건설 사업에 약 700만 달러를 투자하는 사업을 협의하고 있다. 극동지역에서 한국 투자자들은 현재 총 6개 프로젝트를 추진 중이며, 총투자액은 7,000만 달러이다. 그 밖에 한국 기업들은 캄차트카 주립병원 건설에 참여할 의향을 보였으며, 이 프로젝트의 투자 규모는 약 2억 달러이다.

전체 외국인투자의 선두주자 중국

2015~17년 동안 극동에 유입된 전체 외국인투자액 중 중국의 비중은 85%로 절대적인 지위에 있다. 2017년 한 해 동안 극동지역에 대한 중국의 투자액은 3배 정도 증가했다. 극동개발부가 발표한 자료에 따르면, 러시아 극동지역 TAD 및 FPV(블라디보스토크 자유항)에 신고된 중국 투자 프로젝트 수는 40여건을 넘어서며, 전체 프로젝트의 총투자 규모는 42억 달러에 달한다. 이 가운데 일부 프로젝트는 이미 추진 중이다. TAD 및 FPV에 신고된 투자사업 규모

에서도 중국이 기타 협력국가 중 1위를 차지한다. 2019년 초 TAD 외국 자본 입주 기업 중 중국 자본이 투입된 기업의 비중은 3.3%(11개 기업)이었고, TAD 전체 투자액에서는 6.0%, 일자리 창출 부분에서는 5.3%를 차지했다. FPV 입주 기업 중 중국계 기업이 33개(3.1%) 사이며, FPV 전체 투자총액에서 5.1%, 일자리 창출 부분에서 17.8%를 차지한다. 극동개발부는 2025년까지 극동지역에 대한 중국 투자 규모를 배가할 계획을 갖고 있다. 이를 입증하듯이 중·대형 프로젝트가 증가하고 있으며, 나날이 새로운 사업 제안이 논의되고 있다. 다음은 극동지역에서 중국 기업이 참여하여 추진 중인 프로젝트이다.

■ 산업 부문

프리모리예 ‘유보-수모토리’사는 2016년 12월에 FPV 입주 기업이 되었고, ‘FAW’ 브랜드 화물트럭 생산 및 유통을 맡고 있다. 사업 초기 계획된 생산량은 연간 대형 트럭 2,000대 규모였다. 해당 기업이 납부하게 될 10년 단위 연방세 및 지방세 등 모든 정부 세금 예상 납부액을 산출하면, 8억 6,700만 루블 이상이다(FPV 입주 기업에 제공되는 세제혜택을 고려한 금액).³⁵⁾

아무르주 TAD ‘프리아무르스카야’에는 시멘트 클링커 가공공장이 가동되었다(연간 50만 톤 생산). 2016년에 ‘C 테크놀로지(C Технологии)’사가 맡아 공장을 가동하기 시작했다. 총투자 규모는 16억 루블(일자리 150개 창출)이며, 공장 원료 공급원 확보를 위해 역내 자원 매장지 개발에 참여할 계획이다.

우수리스크에서는 목재 가공회사인 ‘중다(Жуныаа)’사가 합판, OSB 합판 등을 생산하는 공장의 가동을 계획하고 있다. 이 공장에서는 낮은 품질의 목재가 공을 위한 기술을 적용한다. 프로젝트 전체 투자액은 1억 5,440만 루블이며,

35) ‘FAW’사 왕치장 수출입국 국장의 의견에 따르면, 러시아는 신뢰할 만한 전력 시장이다. 2018년 4월부터 아르츠크 교외에 위치한 ‘수모토리 기술센터’에서 FAW 자동차 조립 생산이 시작되었다. 2018년 4월 FAW 본사에서 공급하는 새시와 상부구조물로 자동차 조립이 시작되었다. 다음 단계에서는 현지화, SKD 조립 생산, 신규 공장 건설 등이 대기 중이다. 이미 2017년 1월에 동 회사는 국제 차량식별번호(vehicle identification number) - RUS 사용 자격 인증서를 취득했다. 따라서 동 회사가 생산한 교통 수단은 프리모리예 조립 생산 마크를 표시하게 된다. 동시에 교통수단 종류 승인 인증서도 발급받았다.

생산되는 제품은 극동 내수시장을 타깃으로 한다. 이 사업의 결과로 고수의 생산시설이 구축될 것으로 기대된다. FPV 입주 혜택 덕분에 사업 착수 비용이 크게 절감되었고, 투자회수 기간도 3년으로 단축되었기 때문이다.

야쿠티야 소재 선도개발구역 ‘캉갈라시’에 입주한 중국 자본 기업들은 셰라믹 벽돌 생산시설 구축을 진행하고 있다.

2017~18년 동안 극동개발기금은 중국의 국영기업인 ‘China Gold’사, ‘China Construction’사 그리고 중국의 ‘Metropoly’ 그룹홀딩사와 함께 2개의 투자펀드 신설을 위한 협상을 진행했다. 각 기금의 규모는 10억 달러 미만이다.

■ 농업 부문

농업 부문의 협력 사업도 상당한 비중을 차지한다. 극동개발기금이 ‘러-중 극동농업개발기금’을 공동으로 조성한 사례만 보더라도 농업 부문의 중요성이 확인된다. 기금 설립자들의 발표에 따르면, 기금 자산의 90%가 중국 투자로 조성되었다.

공동 파이낸싱 승인을 받은 최초 2건의 프로젝트는 2016년 9월 동방경제포럼에서 발표되었다. 농업기금은 TAD ‘미하일로프스카야’에서 연간 4만 6,000톤(도축육 기준)의 생산능력을 갖춘 양돈 생산단지 건설에 착수한 프리모리예 ‘라티미르(Ratimir)’사를 지원할 준비가 되었다. 이 사업의 총투자 규모는 150억 루블이며, 첫 번째 양돈농장의 상업 운영은 2018년으로 계획되었다. 두 번째 프로젝트는 아무르주 ‘아무르 아그로 홀딩(AMUR AGRO Holding)’사의 프로젝트로 연간 대두류 18만 톤, 밀 11만 톤 심도 가공능력을 갖춘 1단계 공장의 가동을 앞두고 있는 사업이다. 프로젝트의 총투자 규모는 29억 루블이다. 하지만 안타깝게도 농업기금의 출발이 매끄럽지는 못했다. 극동개발기금의 자료에 따르면, 중국 측과 논의되었던 공동 파이낸싱 대상 프로젝트들이 실제로

추진되지는 못했다. 현재 대대적인 업무 포맷 작업이 진행되는 만큼 새로운 파트너사와의 프로젝트가 발굴될 것으로 전망된다.

농업 부문에는 또 다른 공동 프로젝트가 있다. 2016년 ‘타이 유안(Taiyuan)’사와 ‘화펑(Huafeng)’사가 프리모리에 주정부와 유제품 및 육류 생산을 목적으로 대형 축산단지 조성 프로젝트에 대한 협상을 진행했다. 이 단지에서 생산되는 제품은 극동 내수시장과 중국 시장에 공급될 예정이다. ‘준딩(Dzhundin)’사와 뉴질랜드 사업가들은 프리모리에 지역 여러 곳에 낙농목장을 구축할 의사를 밝혔다. 1,200두 규모의 1호 목장과 기타 낙농시설에 대한 설계가 완료되었다.

FPV 입주기업인 ‘차오신(Qiaosin) 극동투자회사’는 프리모리에지역에서 농업단지를 가동했다. 투자자는 곡물류, 대두류, 유료작물 등을 재배함과 동시에, 재배된 농작물을 건조할 수 있는 건조시설을 구축하고 외주를 받아 건조 서비스를 제공할 계획이다. 2018년에 처음으로 재배작물을 수확했다. 이 사업의 규모는 9,600만 루블이며, 극동개발공사와의 계약하에 추진되었다. 여기에는 기계, 장비, 각종 용품 구매 및 신기술을 접목한 토지 개간, 곡물건조 서비스 제공 등이 모두 포함되었다. 이 사업이 창출한 일자리는 총 15개이다.

유대인 자치주에서는 중국 기업들이 향후 5년 동안 ‘베스나(Vesna)’ 농업 파크를 조성할 계획이다. 프로젝트 비용은 1억 5,000만 달러이다. 이 농업 파크는 양돈농장단지, 제분공장, 복합 사료공장, 농업기계 부품공장, 농업기술센터, 온실 및 채소보관실 등으로 구성될 예정이다. 농업 파크 입주기업들은 축산 농장에 공급할 사료 원료를 확보하기 위해 작물재배도 실시할 것이다. 스미도비치(Smidovichskiy)구에 2만 7,000두 규모의 양돈농장이 이미 건설 중이다.

FPV 입주기업인 ‘허샹 해양양식(Marine aquaculture Xiang Xiang)’사는 극동지역에 양식장을 조성하는 투자사업(11억 루블)을 진행 중이다. 이 회사는 중국 투자사인 ‘양타이 통샹 푸드(Yantai Tongxiang Foods)’사의 자회

사로 가리비, 해삼, 성게 등의 양식, 가공, 판매를 아우르는 투자 프로젝트를 계획하고 있다. 모랴크-르볼로프(Moryak-Rybolov)만에 양식장이 조성될 것이며, 파트너사는 ‘모랴크-르볼로프(Moryak-Rybolov)’사이다.

다양한 프로젝트 중에는 특색 있는 사업도 있다. 일례로 ‘프림 훈춘(Prim Hunchun)’사는 프리모리예 우수리스크구에 중국 투자를 유치하여 채소, 생선 및 해산물 가공단지를 조성하고, 북방산 개구리(*Rana dybowskii*) 양식장도 마련했다. 중국에는 대규모 북방산 개구리(중국어 ‘칭와’) 시장이 형성되어 있는데, 식용, 의료용, 화장품 재료 등으로 사용된다. 북방산 개구리는 고가의 희귀종으로 깨끗한 환경에 민감하기 때문에 습지에서는 서식하지 않고, 숲이나 바위 사이를 선호한다. 이 회사는 약 5년을 투자해 크라스노이 야르(Krasnyy Yar)지역에 약 300ha 규모의 연못단지를 조성함으로써 개구리 서식에 이상적인 환경을 구축할 수 있었다. 2016년 가을 첫 물량이 납품되었다.

■ 의료 및 건설 부문

이 외에도 논의 단계 및 추진 정도가 상이한 여러 가지 프로젝트가 있는데, 중국 의료장비협회(China Medical Device Association)가 프리모리예지역에 의료 클러스터를 구축하는 사업도 검토되고 있다. 의료 클러스터는 블라디보스토크 도심 의료기관에 필요한 의료도구 소독센터, 의료생물 폐기물 처리센터, 의료용 침구 및 의복 제작 및 처리 시설 등으로 구성될 것이다.

극동지역에서 중국 기업이 참여하는 건설 사업도 다양하게 진행되고 있다. 여기에는 정유 공장 건설, 도로-건설장비 및 금속구조물 조립 생산 공장, 보온 내의 생산 공장, 주택 및 호텔 건설, 금을 비롯한 유용광물 산지 개발 등이 포함된다.

극동지역 외국인직접투자의 특징과 향후 전망

극동지역 투자 사업 추진을 위해 새로운 정책과 제도가 도입되었음에도 외국인직접투자 유치 동향은 오랫동안 역내 유용광물 생산(미네랄 자원) 분야의 일부 프로젝트 추진 여부에 좌우되어 왔다. 그리고 이러한 프로젝트의 대부분은 사할린주에서 실시되는 석유가스 프로젝트이다. 세계 석유 메이저 기업들이 사할린 프로젝트에 참여하는 전략은 이미 오래전에 마련된 것이다. 하지만 2010년대 들어서며 사할린-2 프로젝트에 ‘가즈프롬’이 참여하면서 이러한 전략이 다소 변경되기 시작했다. 주지하다시피, 자원 프로젝트는 생산물 분배협정 조건에 따라 개발된다. 이미 상당 기간 동안 대극동 외국투자액(러시아 법에 따른)의 대부분이 자원 프로젝트로 유입되고 있다. 이때 투자 규모는 프로젝트로 채굴, 운송, 석유가스 가공 인프라 구축 등의 필수비용을 포함한 사업예산에 따라 결정되었다. 그리고 이 예산은 매년 담당 전권 정부기관이 승인했다. 구 프로젝트이든 또는 신규 프로젝트이든 간에 사할린 자원개발과 관련된 프로젝트는 아시아 태평양 석유가스 시장 진출 및 자원 공급을 목표로 한다. 즉 사할린 프로젝트는 수입국 입장에서는 보장된 공급처를 확보하는 것이었다.

극동지역의 외국인직접투자(FDI)를 분야별로 분석한 결과, 외국 투자자들의 극동지역에 대한 주요 전략은 러시아 유용광물 산지 개발에 진출하여 개발권을 확보하는 것이다. 다시 말해 자원 로열티(natural resource rent)를 가져가는데 초점을 둔 것이라는 분명한 결론을 도출할 수 있다.

극동연방관구에는 외국 투자자들이 매력을 느낄 만한 분야가 존재한다. 외국 투자자들은 자사 기업 전략의 틀 안에서 개별 회사 또는 그룹 회사 단위로 투자를 추진하며, 이때 자기 자본 또는 대출 자본을 활용한다. 시장 진출 방법(투자 종류)의 선택은 투자사의 모회사에 의해 결정된다.

중단기적 전망으로 볼 때, 극동지역으로 유치되는 직접투자액은 자회사를

통해 생산 및 금융 거래를 진행하는 외국 모기업의 재정 역량과 기업 전략에 따라 좌우될 것이다. 자본투자 원천으로 사용될 기타 투자 유형(특히 대출자금)은 주기적으로 발생하는 금융위기와 러시아 및 외국 기업에 대한 다양한 제재로 인해 투입될 가능성이 낮다.

3. 극동지역의 선도개발구역 정책과 극동개발공사의 역할

2016년 9월 러시아 정부는 입주 기업의 부족으로 항만구역인 ‘소비에트 가반’(하바롭스크 변경)과 관광특구인 ‘루스키섬’(프리모리예 변경)을 포함한 8곳의 SEZ(특별경제구역) 유치 활동을 조기 종료했다. 항만구역은 대규모 기업들의 수출 계획을 실행할 목적으로 만들어졌으나, 항만 터미널 건설에 투자할 대상 기업들의 입주 신청이 충분하지 않았다. 루스키섬 SEZ는 2012년 APEC 정상회의 이후 기대되었던 아시아발 블라디보스토크 인바운드 관광객을 고려해 만들어졌다.

선도개발구역(TAD)은 SEZ와 비교할 때 좀 더 광범위한 세금 혜택을 볼 수 있다는 장점이 있다. 만일 SEZ 제도가 일반적인 사업비용의 30%를 절감할 수 있다면, TAD 제도는 40%까지 줄일 수 있다는 것이다. SEZ와 비교했을 때, 각 투자자에 맞춘 개별 서비스는 TAD에만 도입된 새로운 제도에 속한다. 투자자 맞춤형 개별 서비스가 어떤 특별한 점을 갖고 있는지 설명하기는 쉽지 않으나, 이를 살펴보면 잠재력 있는 각 투자자를 위해 특별한 조건을 만들어 준다는 것으로 이해할 수 있다. 다시 말해, SEZ 제도는 투자자를 위한 좋은 여건을 형성한 뒤 자유시장의 힘에 나머지 운영을 맡기는 것인 반면에, TAD는 사업 조직 단계에서 국가가 좀 더 많은 관심을 갖고 참여한다는 것에 주된 차이점이 있다.

극동개발공사와 극동투자유치·수출지원청 설립

러시아 정부는 선도개발구역(TAD)과 블라디보스토크 자유항(FPV)을 관리하기 위해 극동개발공사(FEDC)를 설립했다. 공사는 현재 입주한 기업은 물론이고 잠재 입주 기업들을 대상으로 업무와 관련하여 여러 자문 및 행정 서비스를 제공한다. 뿐만 아니라 공사는 잠재 투자자들이 TAD나 FPV 입주자격 취득을 위해 제출한 신청서를 검토하며, 토지 제공과 인프라 건설을 담당한다. 또한 선도개발구역과 블라디보스토크 자유항에 신규 입주기업을 유치하고 극동지역의 직접투자를 활성화하기 위해 2015년 극동개발부 산하에 극동투자유치·수출지원청(API)이 설립되었다. API는 가장 큰 잠재력을 보유한 농업, 임업, 수산업, 석유가스화학, 기계, 관광 분야 등에 중점을 두고 러시아 및 외국 투자자들과 함께 극동지역의 매력적인 투자 프로젝트의 발굴과 실행을 위해 협력한다.

선도개발구역 프로젝트의 현황과 문제점

극동개발을 활성화하기 위한 선도개발구역 프로젝트는 그동안 많은 시행착오를 겪었다. TAD ‘콤포스몰스크’는 항공 산업 특화구역으로 항공 산업에 필요한 금속가공, 수입 대체 부품 생산 등의 분야에 초점을 두었다. 세계 항공 산업 기능 연구를 보면, 어느 특정 지역에 항공 대기업이 입주한 경우 이 대기업이 첨단 기술 생산의 중심지 역할을 한다는 것을 알 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, TAD ‘콤포스몰스크’ 입주 기업들의 제품을 소비하는 주요 수요처는 슈퍼제트-100 여객기를 생산하는 ‘콤포스몰스크나아무레 항공기 제조 공장’이다. 그리고 ‘엠틸론-2’사가 TAD ‘콤포스몰스크’의 앵커 입주기업이자 투자자 역할을 해 줄 것으로 기대되었다. 현지 항공기 제조 공장에 납품하게 될 항공기용 알루미늄 티타늄 합금 부품의 조립 생산을 골자로 하는 ‘엠틸론-2’사의 프로젝트(2015년 9월 투자계약 체결)가 실현될 경우 여객기 생산의 첫 현지화 사례가

될 것이라는 기대도 있었다.

그러나 ‘엡실론-2’사가 서류상 TAD ‘콤포스크’의 첫 입주기업이 되었음에도 사업 실행 자체는 계속 지연되었다. 이 문제에 대한 여러 가지 원인을 들 수 있겠으나, 그중 하나는 자금 조달 문제였다. 이 프로젝트는 극동개발기금(FEDF)의 지원 목록에서 비중 있는 사업으로 다루어지지 않았는데, FEDF의 자금 지원을 받기 위해서는 사업계획의 완성도가 높고 자금 회수 보장이 확실해야 했다.³⁶⁾ 이 외에도 앞에서 언급한 주요 수요처인 ‘콤포스크나아무레 항공기 제조공장’에서 확실한 발주를 보장받을 수 없었고, 숙련된 인력 공급 여부도 걸림돌이 되었다. 결국 이 사업은 실행 가능성이 아주 낮은 가운데 ‘엡실론-2’사가 TAD ‘크라스노투린스크’(스베르들롭스크주)에 앞에서 언급된 부품의 생산 라인을 만들 것이라는 소식만 들려오는 상황이다. 결국 현재 TAD ‘콤포스크’에는 목재 가공 기업들과 식품 기업만 남아 있다.

다른 TAD에서도 사업을 종료하겠다고 나서는 대형 입주기업들이 속속 등장하고 있다. 아무르주에 예정되었던 정유공장 건설 사업 중단 이야기는 이미 오래전 일이다. 하바롭스크 지방에서는 ‘토렉스’사가 조기 계약 해지를 결정했다. 해당 사업은 TAD ‘하바롭스크’에서 45억 루블 규모의 야금 공장을 건설하는 내용이었다. 그러나 TAD ‘하바롭스크’ 내 야금 공장 건설 사업이 지연되고 있으며, 그 대신에 ‘토렉스’사는 극동지역의 유일한 야금 기업으로 파산에 이른 ‘아무르메탈’사를 인수하여 경영에 착수했다. TAD ‘하바롭스크’의 또 다른 입주기업인 ‘사마르가 홀딩’사도 마찬가지로 계약을 조기 해지했다. 2016년 동방경제포럼에서 이 기업은 타타르 해협(프리모리예) 해안에 새로운 화물항만뿐 아니라 하바롭스크 지역의 시베리아 횡단철도와 연결되는 새로운 철도를 건설한다는 다소 유토피아에 가까운 프로젝트를 발표한 기업이다. 발표에서 언급된 사업 총액은 4,000억 루블을 상회했다. 동시에 이 기업은 TAD ‘하바롭스

36) “Энергия на исходе”(2016. 6. 16), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 26).

크'에 약 60억 루블 규모의 물류단지 건설 사업을 병행한다는 포부를 밝히기도 했다. 그러나 머지않아 자기 자본이 전무한 기업이라는 사실이 드러난 바 있다.

아무르스크시(하바롭스크)에 400억 루블 규모의 새로운 펄프 제지 공장을 건설하는 프로젝트의 실행 여부도 미지수이다. 또한 '네바다'사는 TAD '하바롭스크'에 15억 루블 규모의 물류단지를 건설하는 사업에서 철수하겠다는 입장을 발표했다. 하바롭스크 기업인 '네바다'사는 이미 하바롭스크와 프리모리예 지역의 소매 유통업 분야에서 오랫동안 사업을 진행해 온 기업이었고, TAD 참여는 처음부터 비용을 절감하겠다는 목적으로 추진되었다. '네바다'사는 TAD '나제진스크(프리모리예)'에 유사한 형태의 물류단지를 건설할 예정이었지만, 이 또한 중단한 상태이다.

자금 부족과 부지 문제 등에 따른 TAD 사업 중단 및 철수

전체적으로 볼 때, 2018년 중반 현재 이미 TAD를 떠났거나 떠날 가능성이 높은 사업의 총액은 약 700억 루블 이상이다. 투자자들이 떠나는 주요 이유는 사업 자금 부족 때문이다.³⁷⁾ 은행은 기업 자기자본에 대한 일정 부분의 현금 담보(20%까지)를 요구하거나, 향후 발생할 대출 이자의 지급 보장을 위해 현금 예치를 요구했다. 이러한 방식은 투자자에게 자금 회전 동결로 인식된다. 이러한 상황에서 투자자들은 건설에 착수할 수 없으며, 발주를 낸 기술 장비의 대금 지급도 불가능해진다.

또 다른 이유는 준비되지 않은 TAD 부지 상태에 기인한다. 당국은 물론 극동개발공사가 2018년 말까지 인프라 건설을 완료하겠다고 약속했음에도 많은 대지에 전기나 공공설비가 구축되지 않았다. TAD '나제즈진스크'나 '라키트노예'(TAD 하바롭스크)는 TAD 법안이 채택될 때까지도 사실상 '초지(green

37) "ТОРЫ покидают «якоря»"(2018. 4. 20), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 15).

field)’ 상태였다. 이러한 상황에서 TAD 인프라 개발에 할당된 예산이 감소되는 일마저 나타나고 있다. 「2018년 확정 연방예산 및 2019~20년 예상 연방예산」에 관한 법률에 따르면, 극동지역에 배분된 예산액이 3배 가까이 축소됐다.³⁸⁾

블라디보스토크 자유항(FPV) 제도에는 자루비노항부터 나호트카항까지 사실상 극동 남부의 모든 주요 항구와 더불어 ‘크네비치 공항’도 포함되어 있다. 물론 TAD가 있는 지역과 FPV 지역은 중복되지 않는다. FPV에 대한 법률이 발효된 직후 이를 모든 극동 항구에 적용해야 한다는 의견이 제기되었다. 현재 FPV 제도는 극동의 5개 지역에서 적용되고 있다. 2018년 현재 약 400개의 입주 기업이 FPV에 등록되어 있다. FPV 입주 등록을 위한 필수 조건은 자유항에 새로운 투자 사업을 실행하거나 또는 새로운 형태의 사업활동을 전개하는 것이다. 이와 함께 최소 투자액이 3년간 500만 루블 이상이어야 한다.

연방 관료주의를 배가한 개발 담당기관의 창설

게다가 국가경제 성장 둔화, 세수 감소, 대외 정치적 영향의 결과로 러시아 정부의 전반적인 지역개발 정책 이행이 최근 몇 년간 눈에 띄게 어려워졌다. 또한 극동지역에서 경제 정책을 지금 이대로 지속하는 데도 몇 가지 문제가 있음이 밝혀졌다. 극동지역에서의 사업이 여전히 낮은 수익을 창출하는 까닭에 잠재 투자자의 유입이 충분히 활성화되지 못하고 있다. 여기에 더해 손해가 나거나 수익이 낮을 경우 공기업들이 정부 결정사항을 이행하지 않는 경우도 있었다. 다수의 개발 담당기관의 창설은 국가 규제를 약화하기보다는 오히려 극동 지역에서 연방 관료주의를 배가했다. 일례로 「2025년 극동 바이칼지역 사회·경제 발전 국가 프로그램」이 2013년에 채택되었는데, 국가 프로그램의 이행

38) Зельднер(2018), pp. 79-84.

여부와 관련하여 ‘지역정책·북방 및 극동 문제 하원 상임위원회’는 국가 프로그램을 시행하는 기관의 전문성이 높지 않음을 공식적으로 확인했다. 이 위원회의 검토 결과, 계획된 예산의 95.4%가 집행되었음에도 2015년에 계획된 사업의 45.5%만이 실행됐다.³⁹⁾

현재 극동지역에 접목된 신규 제도의 진행 상황을 보면, 연방정부가 극동 발전에 적합한 제도를 찾아내기 위해 집중적으로 실험하는 과정 중이라고 할 수 있다. 예를 들어, ‘극동 헥타르’와 같은 시스템은 굉장히 모순적인 상태에 있다. 게다가 선도개발구역 제도조차 비록 설명할 수 있는 타당한 근거가 있다고 할 지라도, 문제를 안고 있다는 논란에서 자유로울 수 없는 상태이다. 지금의 선도개발구역과 블라디보스토크 자유항이 주로 세제 혜택과 정부 제공 인프라 구축에 초점을 둔 탓에 이러한 제도와 기존 특별경제구역(SEZ) 제도 간의 차별화는 사실상 실패하고 말았다. 또한 신규 제도를 통한 △신기술 개발 촉진 방안 △선도개발구역 등 특혜 지역에서 비특혜 지역까지 ‘생산 기술 사슬’을 연계하는 문제 등도 사실상 검토조차 되지 않고 있는 상황이다. 오히려 이와 관련해서는 특혜 지역 입주 기업들이 비특혜 지역에 지사를 설립하는 것을 금지한다는 조항이 법적으로 명시되어 있어서 법 자체가 직간접적인 제약요소가 되고 있다.

선도개발구역 등의 특혜 지역 조성 사업을 추진할 때는 먼저 이러한 ‘특혜 지역 조성’ 자체를 투자 사업으로 간주하고 신중하게 검토할 필요가 있다. 즉 특혜 지역 조성에 대한 효율성을 먼저 다각도에서 평가하는 작업이 선행되어야 한다.⁴⁰⁾ 그럼에도 잠재적으로 입주할 의사를 밝힌 대규모 투자자들로부터 건의가 접수되면, 새로운 지역을 발굴해 상기 특혜 지역을 새롭게 추가하는 경향이 점점 더 두드러진다는 것이 지금의 현실이다. 이제는 산발적인 산업시설의 배치에서 벗어나 한 구역에 동종업계 기업들이 집중된 ‘국지적 클러스터’ 형태

39) Козлов, Волынчук(2016), pp. 24-35.

40) Швецов(2015), pp. 49-63.

로 발전될 수 있도록 TAD 제도를 보다 더 체계적으로 관리해야 할 시점이다.

4. 극동지역의 장기 발전 전망

극동연방관구의 발전 잠재력

2013년 러시아 경제개발부의 조사에 따르면, 2012~30년 동안 극동연방관구는 강화된 국가 지원을 바탕으로 북부코카서스 연방관구를 제외한 다른 연방관구 대비 가속화된 발전 양상을 보일 것으로 전망되었다. 2012~30년 기간을 추정해 본 결과, 극동지역의 GRDP는 2.47배 증가할 것이며, 2030년경에 극동연방관구는 총 러시아 GRDP의 6.2%(2000년대 중반 4.5%)를 생산하게 될 것이다. GRDP 증가 속도가 가장 빠른 곳은 연방관구의 남부지역(프리모리예 변경: -357%, 아무르주: -309%, 하바롭스크 변경: -269%)으로 예측되는데, 이는 남부지역에 대한 높은 고정자본 투자율(610%)을 고려한 전망치이다. 이와 같은 높은 고정자본 투자율 예상치는 향후 남부지역에서 지속되는 인프라 사업과 미개발지역의 유용광물 신규 산지 개발 사업에서 비롯된 것이다. 2030년경 러시아연방의 유용광물 채굴에서 극동연방관구의 비중은 8.0%까지 늘어날 것으로 예상되며, 러시아 제조업 제품 가격에서 극동연방관구의 비중은 미미하게나마 증가할 것으로 전망된다.⁴¹⁾

41) Минэкономразвития России(2013), "Прогноз долгосрочного социально: экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года," Март. Москва.

극동 발전 전망에 대한 두 가지 시나리오

2010년 러시아 과학아카데미 극동지부 경제연구소(ERI)는 2010~50년 전망을 발표하면서 두 가지 주요 시나리오를 검토한 바 있다.

첫 번째 시나리오는 관성적 조건을 적용한 보수적 시나리오로, 최소한의 제도 혁신이 진행되거나 혁신이 전무한 조건하에서 2030년까지 자원산업 의존 정책과 막대한 교통 인프라 발전 투자를 바탕으로 개발 정책을 이어갈 경우를 감안하여 전망한 것이다. 이 시나리오대로라면 2010~30년 동안 지역경제는 GRDP 기준 200%까지 증대될 것이고, 이때 연평균 경제성장률은 103.4%로 예측된다. 또한 2030~50년까지 연평균 경제성장률 감소 비율은 103%이다. 전체적으로 볼 때, 2010~50년 동안 지역 경제성장률은 350%이고, 이때 연평균 성장률은 103.2%로 추정되었다.

두 번째 시나리오는 신경제 정책 이행 시 과학기술 진보의 결과물을 적극적으로 도입하여 신산업화를 추진함에 따라 2050년까지 대대적인 프로젝트가 추진되는 것을 전제로 한 다소 진보적 시나리오이다. 이 시나리오에 따르면, GRDP 성장률은 2010년 대비 2030년경에는 240%를 달성하고, 이때 연평균 경제성장률은 104.5%를 기록할 것으로 추정되었으며, 2010~50년까지는 GRDP 성장률은 -690%, 연평균 경제성장률은 105%를 달성할 것으로 예상된다.

극동 발전 전망 시나리오의 한계

상기한 전망치는 러시아 경제를 강타한 경기침체가 아직 시작되지 않아 극동 경제로 그 영향이 확산되지 않았을 시기에 작성된 것이었다. 이로 인해 통상적인 시나리오에서도 연평균 경제성장률은 102.5~104% 범위에서 예측되었다. 그러나 2014년부터 러시아의 경제 상황은 극적으로 변화하기 시작했으며, 2010~17년 동안 극동지역의 연평균 경제성장 속도는 100.8%에 그쳤다. 지금

까지도 러시아의 전체 경제성장률과 지역 경제성장률이 회복되지 않고 있는 것을 고려해 볼 때, 2030년과 2050년의 실질적인 기대 성장률은 당연히 수정되어야 한다. 다시 말해, 2030년에는 2010년 대비 150% 이하, 2050년에는 2010년 대비 220% 이하가 예상된다.

이와 더불어 기존의 투자 증가율 전망치도 수정되어야 할 것이다. 앞에서 언급한 두 번째 진보적 시나리오에 따르면, 투자 증가율은 2020년 이후에는 연평균 104~105% 수준까지 회복될 것으로 예견된다. 물론 이 정도 투자율로는 2017~19년 동안의 대규모 자원 프로젝트와 가공 산업 분야의 투자 증가세를 유지하기에는 역부족일 것이다. 2020년 이후에는 가스 화학 및 기계 산업 분야 뿐 아니라 주요 인프라 프로젝트(파이프라인 및 전력망 건설, 철도 및 자동차 도로 개발 및 현대화, 해양 항만 및 공항 네트워크 사업 등)가 완료될 것이다. 따라서 2025년 이후에는 관련 생산 설비 발전을 위한 투자 증대 여부, 경제 성장 속도를 유지하기 위한 재화와 서비스 판매 시장을 모색하는 문제 등이 원칙적으로 매우 중요한 사안으로 다루어질 것이다.

1996-2007년 극동 발전 구상

극동의 미래 전망에 대해 논의하자면, 우선적으로 지난 20년 동안 극동지역의 미래 모습에 대한 청사진이 크게 바뀌었다는 점을 지적할 수 있다. 1996~2007년 동안에 채택된 극동지역 발전 프로그램인 극동 발전 구상에 따르면, 극동지역 개발 정책은 극동지역을 국가경제의 통과운송 지역으로 간주하고 있다. 이에 따라 역내에서 생산되는 자원(광물자원, 임산물, 수산물, 탄화수소자원 등)은 물론이고, 시베리아지역에서 생산되는 자원(임산물, 석탄, 탄화수소자원, 강철, 압연 등)까지 극동지역을 통과해서 점증하는 자원 수출 수요를 충족하는 것에 개발 구상의 초점이 맞춰져 있었다. 따라서 극동지역은 물론 러

시아 전체 내수시장의 수요를 충족하기 위한 산업 발전 문제는 그다지 큰 조명을 받지 못했다. 또한 이러한 모든 구상은 극동지역 내 인구수 유지와 러시아 서부지역으로의 인구 유출 방지를 목표로 하고 있었다는 점이 특기할 만하다.

미래 극동개발 정책

2013년(푸틴 3기)부터 향후 극동지역 발전에 대한 시각이 획기적으로 바뀌었다. 이 시기에 지난 몇 년 동안 그래왔던 것처럼 극동 발전을 위해 더 이상 막대한 양의 정부 예산 투입을 지속할 수 없다는 것이 자명해졌다. 연방 특별 프로그램에 따르면, 2013년까지 정부 투자를 10배 확대한다는 방침이 계획되었는데, 실제로는 이러한 투자를 감당할 수 없었다. 그래서 2013년부터 미래발전 구상은 기업활동의 활성화에 초점을 두게 되었다. 이때 정부 투자는 매우 심각한 인프라 제약을 해소하고, 극동지역의 사회 시스템 개선을 통한 편리한 생활환경을 형성하는 데 초점을 두고 설계되기 시작했다. 이제는 단순히 이 지역의 인구수를 유지하는 것뿐 아니라 인구수를 증가시키는 것이 주요한 과제로 설정되었다. 이제는 미래 극동개발 정책을 구상할 경우에 극동지역에 모종의 '제도적 낙원(institutional heaven)'을 건설하는 데 주안점을 두게 된 것이다. 즉 기업에 자금조달 우대 조건을 제공하고, 정부 예산으로 인프라를 구축하는 등 극동지역으로 민간자본 유치, 다수의 일자리 창출을 통한 인구 증가, 수출 다변화를 보장해 주는 산업구조 발전, 부가가치 창출, 지역경제 개발의 전반적인 질 향상 등을 도모할 수 있는 경제기제를 활용하게 되었다.

앞에서 언급된 '경제제도 낙원'을 실현하는 주요 수단으로는 극동지역에 도입된 신경제 정책을 꼽을 수 있다. 예를 들어 선도개발구역, 특별경제구역, 극동 생산업체의 비용 절감을 위해 에너지 및 교통에 대한 가격 책정 메커니즘의 변화, 특별 토지 정책, 가계 교통비 보조 정책 등을 들 수 있다.

이러한 종합적인 대책을 추진함으로써 극동지역 내에 다음과 같은 세 가지 특징을 갖춘 지역경제를 구축할 수 있을 것이다.

첫째, 동아시아에서 가장 발전된 국가들의 기준과 견줄 만한 경제체제와 투자환경을 조성할 수 있다. 2014년 새롭게 창설된 러시아 극동개발부는 싱가포르보다 더 투자하기 좋은 여건을 극동지역에 만들겠다고 선언한 바 있다. 이를 바탕으로 러시아 국내 민간투자는 물론이고 동아시아 국가들로부터 민간자본을 유치할 수 있을 것이다.

둘째, 주요 거점도시(블라디보스토크, 하바롭스크, 콤소몰스크나야무레, 블라고베센스크 등)의 발전, 거주민이 극동지역을 벗어나 이동할 수 있는 양질의 교통 인프라 조성, 러시아 서부지역과 시베리아지역을 연결해 주는 교통의 접근성과 합리적인 이용 가격, 거점도시를 중심으로 세계적 수준의 양질의 의료 및 교육 센터 구축, 극동지역 주민과 이웃 국가 주민 간 인적교류 확대 등을 통해 극동지역 주민에게 살기 좋은 삶의 터전을 마련해 줄 수 있다.

셋째, 극동지역 북부와 남부에 각각 차별화된 선진적인 하이테크 경제구조를 형성하고 신산업 분야를 개척할 수 있다. 석유 및 가스 화학, 특수 조선, 제약, 철 및 비철 야금, 천연 생물자원 가공 생산단지 구축 등이 대표적이다. 극동지역은 규모의 경제 효과를 실현하고, 역내에서 새로이 창출된 일부 가치사슬의 생산을 현지화하기 위해 인접국들과의 경제협력을 최대한 추진해 나가야 한다.

극동지역 발전을 위한 제반 조치

이와 함께 극동지역 발전, 특히 남부지역(하바롭스크 변경, 프리모리예 변경, 아무르주, 사할린주, 유대인 자치구)의 발전을 위해서는 다음과 같은 조치를 취해야 할 것이다.

- △ 관광 비자 면제와 극동연방관구의 전 지역에서 사업활동을 전개할 수 있는 시스템 구축
- △ 극동연방관구에 외국인의 노동활동을 위한 신고 절차 수립
- △ 극동연방관구에 입주한 수출입 업체들을 위해 동아시아 국가들과 극동연방관구의 관세 규정 및 통관 절차의 일원화 추진
- △ 극동연방관구에 입주한 경제활동 주체들이 사용하는 은행결제 거래 규정, 회계 및 통계 작성 양식 및 규칙을 동아시아 국가들의 규정 및 보고 형식과 맞추어 일원화 추진
- △ 일정 수준의 외국 자본을 보유한 경제활동 주체들이 여신금융 서비스를 이용할 수 있도록 극동연방관구 내 외국 여신기관의 활동 자유화
- △ 동아시아 국가와 극동연방관구 간의 일반 노동 규정 및 규칙 일원화 추진
- △ 향후 최소 10년 이상 극동연방관구에서 활동하는 경제활동 주체(극동연방관구에 등록되어 있는 기업들)에 적용되는 조세, 관세, 여신금융, 노동, 행정 규정 일체에 대한 변경 유예 선언
- △ 극동연방관구에 속하는 연방주체 차원에서 결정할 수 있는 경제 및 투자 범위의 대폭 확대

푸틴과 러시아 극동개발 20년:
한-러 극동 협력 심화를 위한 新방향 모색

N



제4장

러시아 극동개발과
주변국 협력

제4장

러시아 극동개발과 주변국 협력

1. 러시아와 중국

가. 러시아-중국 간 투자 및 교역 현황 평가

「러-중 선린우호협력 조약(2001)」이 체결된 이래 양자관계에 가시적인 변화가 나타났다. 러시아와 중국은 전략 및 안보 협력 분야에서 눈부신 성공을 달성했고, 군사·정치 및 방산 기술 협력 수준도 획기적으로 강화되었다. 또한 양국은 다극체제의 새로운 대안이 될 수 있는 국제정치 포맷인 상하이협력기구(SCO)와 브릭스(BRICs)에서 적극적으로 협력하고 있다. 하지만 지금까지도 양국 관계 전반에 걸쳐 적용되는 공식은 ‘정열경냉(政熱經冷)’이다. 상당히 오랫동안 정치와 경제(상호 교역 및 투자) 부문의 협력수준 간에 심각한 격차가 러-중 관계를 특징짓고 있다.

러-중 간 교역 증대와 경제협력 분야 확대

물론 2001년과 비교하면 2018년 러-중 간의 교역량은 대략 10배 증가되었다. 특히 2017년은 중국과 극동연방관구 간 투자협력 발전에서 새로운 전기를 맞이하는 해였다. 2017년 중국의 극동지역 투자액은 전년대비 3배 정도 증가했다. 이 시기에 극동-중국 간 투자협력 활성화를 목적으로 한 러-중 협력 메커니즘이 가동되기 시작했는데, 러시아 극동과 중국 동북지역 발전을 위한 정부 간 위원회, 극동-중국 투자자 지원센터 등이 대표적인 사례이다. 게다가 '2018~24년 러시아연방 극동지역에서의 러-중 협력 발전 프로그램'도 채택되었다. 그러나 러-중 간 경제협력은 여전히 '구경제 분야'인 에너지와 증공업에 국한되어 있다. 최근에 들어서야 비로소 새로운 협력 방향이 설정되었는데, 이는 중국 내 도시 소비자층이 점차 경제성장의 주축으로 부상하면서 촉발된 중국의 경제구조적 변화와 밀접하게 연관된다. 러-중 간 새로운 경제협력 분야로는 초국경 온라인 상거래, 농산품 무역, 관광, 금융 인프라 개발, 러-중 국가통화를 이용한 상호결제 시스템 도입 등을 들 수 있다. 이러한 현상은 일정 정도 양자간 교역구조에서의 변화를 가져오며, 비단 에너지 분야만이 아니라 투자, 과학기술, 농업, 교통, 전력 등 기타 경제 분야에서도 양국간 상호 보완성이 강화될 수 있다는 희망을 불어넣었다.

그렇지만 최근 몇 년간 러시아 정부가 경제 분야에서 집중하고 있는 정책 방향을 살펴보면, 유럽 원자재 시장에서 감소한 수출 수익을 보전할 수 있는 방안을 모색하고 있음을 알 수 있다. 즉, 자원 분야에서의 전통적 교역관계를 증대하는 데 여전히 관심을 쏟고 있다. 이를 위해 효율적인 대형 수출 인프라(송유관, 가스관, 항만 연계 철도 건설, 항만 재진, 극동 및 동시베리아 석유가스 신규 매장지 개발 등) 구축을 목표로 한 대규모 프로젝트가 러시아 극동지역에서 실행되었거나 또는 추진 중이다. 중국과의 협력 확대와 혁신 분야를 비롯한 다

양한 분야에 대한 투자 유치를 목적으로 러시아 극동지역에서 지역 간 협력 및 투자 협력을 지원하기 위한 다양한 신규 제도 및 정책이 도입되고 있다.

대형 국영기업과 메가 프로젝트 중심의 협력

이와 같은 러-중 지역 간 기업 환경 및 투자 선호 사이의 간극을 메우기 위해서 극동지역에서는 신규 제도 및 정책이 마련되었다. 그럼에도 러-중 경제통상 협력의 대부분은 여전히 대형 국영기업에 치중되어 있다. 에너지, 방산분야, 대형 인프라 건설 사업 등 전통적인 ‘메가 프로젝트’가 러-중 협력의 중심 토대를 이루고 있다. 이러한 점이 양자협력 구조의 핵심 특징을 만들었다고 할 수 있다. 러-중 협력의 주요 참여자는 대기업, 그중에서도 국영기업과 담당 부처 등이다. 바로 이 범주에서 양국은 협력의 경험을 축적하고 있다. 여기에는 모든 사안의 의사 결정 절차를 단번에 해결할 수 있는 양국 정상 간의 개인적 유대관계 또한 중대한 영향을 미친다. 러시아와 중국의 국가적, 정치적, 경제적 특성을 고려해 보았을 때, 정상 간 정치적 유대와 대기업의 개별 사업 중심의 협력 형태는 앞으로도 양국 동반관계의 기본 바탕이 될 가능성이 높다.⁴²⁾

42) 하지만 양국 정상 간 친분이 곧 계약 체결로 직결된다는 보장은 없다. 실제 현장에서는 기업인들이 보다 더 유리한 조건을 조율하기 위해 수년 동안 협상을 벌이고 있으며, 주장이 관철되지 못할 경우에는 협력이 무산되기도 한다. 일례로 2016년 루블화 평가 절하 및 프로젝트의 사업성 약화로 오랜 협상을 벌였던 ‘Rushydro’사와 ‘China Three Gorges Corporation’(‘Три Ущелья’, CTGC) 사가 공동 프로젝트를 중단했다. CTGC사는 아무르주에 위치한 니즈네-부레이스키 수력발전소의 49% 지분 매입을 철회했다. 그리고 ‘Rushydro’사는 극동지역 홍수방지용 다목적 수력발전소 공동 건설 프로젝트를 무산시켰다. 이렇듯 중국의 전력소비량 감소에 따라 아무르주 에너지 분야로 진출하려던 중국 기업들의 계획은 사실상 모두 취소되었다.

저조한 중소기업, 생산업체 및 서비스 업체 간의 협력

당연히 양국 경제관계의 역동성이 협력 증진의 중요한 요인이다. 특히 경제 관계가 러시아 극동지역의 경제 발전 및 재정 건전성에 미치는 영향의 크기는 대부분 양국의 중소기업, 생산업체 및 서비스 업체 간의 협력 증대 여부에 의해 좌우될 수 있다. 통상적으로 중소기업의 협력 환경은 대기업의 협력 환경과는 전혀 다른 양상을 나타낸다. 실제로도 러시아 극동지역에 투자 인센티브를 마련하고, 행정절차를 간소화하고, 각종 세제 및 관세 혜택이 보장되는 특별경제 구역(선도개발구역)을 조성했지만 그럼에도 러-중 중소기업 간 협력은 매우 더디게 진행되고 있다. 그 원인에 대해 러-중 중소기업 관계자는 상대국 기업환경의 특성에 대한 양질의 정보 부족을 지적한다. 특히 그중에서도 현지법에 대한 이해 부족과 행정적 장벽 등에 대해 중소기업들이 대형 국영기업보다 훨씬 더 많은 어려움을 느낄 수밖에 없다.

투자협력이 양국 경제협력의 가속화를 이끌 원동력이 될 것이라는 기대 또한 실현되지 못했다. 2008년 세계 금융위기 이후 중국은 ‘대외진출’ 전략을 실천하기 시작했는데, 이 전략의 주요 정책이 바로 중국 기업의 해외투자를 장려하는 것이었다. 하지만 대량의 중국 투자는 러시아를 비껴가고 말았다. 러-중 정상은 매번 양국의 적은 교역량에 관심을 보이며, 새로운 경제교류의 형태로써 투자 협력 확대의 필요성을 강조하고 있으나, 러-중 투자 협력은 여전히 미진한 편이다. 러시아는 심지어 카자흐스탄에도 투자 순위가 뒤처지며 지금까지도 중국의 10대 주요 투자국 목록에 포함되지 못했다. 2010~13년 동안 러시아 경제에 대한 FDI(외국인직접투자) 평균 규모가 연간 525억 달러를 기록했을 때도 중국의 투자 비중은 1.3~1.6% 수준에 불과했다. 이 비중은 2014년에 잠깐 반등하기도 했는데, 이는 전체 외국인투자액이 급감했기 때문에 나타난 일시적인 현상이었다. 2016년 중국의 대러 직접투자 비중은 2.9%였다. 양국

정상이 천명한 바에 따르면, 2020년경 누적 기준 중국의 대러 직접 투자액은 120억 달러까지 확대될 것으로 보인다.

러-중 상호 투자 흐름의 불균형

러-중 상호 투자 흐름을 비교해 보면, 2017년 러시아 기업들이 중국에서 추진한 투자사업의 총 건수는 211건까지 증가했으나, 러시아의 투자 규모는 67.5% 감소하여 2,384만 달러를 기록했다. 반면 중국의 대러 투자액은 2017년에 증가했다. 이 시기 중국의 대러 투자액 중 대부분은 자원 분야에 집중되었는데, 그 중 우선적으로 ‘야말 LNG(Yamal LNG),’ ‘베르흐네츠크스네프체 가스(Verkhnechonskneftegaz),’ ‘클류체프스크 금광개발(Klyuchevskoye gold deposit)’ 등에 투자가 집중되었다. 2017년에는 중국 기업들의 러시아 부동산에 대한 투자가 활발하게 이루어졌으며, 양국의 공동 관심사인 기술 및 벤처 프로젝트에 대한 투자가 진행되면서 투자 분야에서의 다변화가 나타났다. 이는 양국간 투자협력 발전의 긍정적 트렌드로 볼 수 있다. 최근 러-중 투자협력에서 나타난 주요 특징으로 농업 부문 프로젝트 수의 현저한 증가를 들 수 있다. 그러나 러시아가 기대했던 생산요소 시장에서의 교역관계를 보충함으로써 양국간 경제협력을 심화하겠다는 목표는 사실상 실현되기 어려웠다.

2017년까지 누적된 러시아의 대중 직접 투자액은 중국의 대러 직접 투자액(11억 1,010만 달러 대비 102억 4,000만 달러)에 비해 10분의 1 수준에 불과했다. 중국의 투자는 거의 대부분 대형 국영기업 및 은행, 특수금융기관들이 진행하는데, 이들은 발생 가능한 위험부담을 정부 간 협정으로 해소하려는 경향을 보였다. 또한 중국의 투자는 자국에 필요한 원자재 공급(에너지 자원, 임업) 분야, 고용률을 진작할 수 있는 분야(농업, 건설, 전자재 생산, 무역, 경공업, 섬유산업, 서비스산업 등)에 집중되고 있다. 이에 반해 러시아의 투자는 대부분

중국 내에서 러시아 기업들이 진출할 만한 분야를 지원하는 데 투입되며, 거래를 성사하고 계약 이행(건설, 교통운송)을 도모하는 데 사용되었다. 양국간 투자협력이 가장 활발한 분야는 임업, 자동차 제조업, 유용광물 채굴 등이다.

2014년 러-중 투자협력 정부 간 위원회 및 러-중 투자기금 설치

러시아와 중국은 양국간 협력을 조율하고 무역에 관한 장애물을 해소할 목적으로 2014년부터 ‘러-중 투자협력 정부 간 위원회’를 가동했다. 또한 투자 프로젝트의 조율 및 모니터링 업무를 위해 ‘러-중 기업인 자문위원회’가 설립되었다. 러시아 측에서는 K. A. 드미트리예프 러시아 직접투자기금(RDIF) 사장, 중국 측에서는 덩쉐둥 중국투자공사(CIC) 회장이 공동 위원장을 맡고 있다. 이를 통해 2017년에는 공동 투자 프로젝트 목록이 73건까지 확대되었다. 또한 프로젝트에 대한 자금 지원을 목적으로 ‘러-중 투자기금’과 같은 특별기금을 조성했다. 2017년 러시아 ‘대외경제은행(VEB)’과 중국 ‘국가개발은행’은 일련의 공동기금 구성에 대한 협정을 체결했고, AO ‘가즈프롬 뱅크(Gasprom bank)’와 중국 ‘첵통 홀딩스 그룹(Chengtong Holding Group)’도 공동 투자기금 구성에 대한 양해각서(MOU)를 교환했다. 향후 지속적으로 투자협력을 확대하기 위해서는 러시아와 중국 기업들이 경제 분야별로 치밀한 사전 시장조사를 실시하고 각종 법과 규제 적용의 용례를 연구하며, 잠재 협력사를 모색 및 검증하는 것이 필요할 것이다. 또한 양국이 공식적으로 투자 유치 장려와 투자자 보호에 대한 특별정책을 실시할 필요가 있다.

러-중 투자협력 정부 간 위원회 자료에 따르면, 러시아와 중국 간에 가장 활발하게 추진되는 프로젝트는 다음과 같다.

■ 중국석유화공집단공사(Sinopec Group)의 지분투자

‘Sinopec Group’은 PAO ‘Sibur Holding’사의 전략적 파트너로서 지분 10%를 매입하여 지분구조에 참여했다. 본 프로젝트 규모는 14억 달러로 평가된다.

■ 비스트린스키 광물 농축 산업단지(Bystrinsky Mining and Processing Complex) 공동 개발

공동개발 사업의 총투자액은 12억 달러이고, 파트너사는 PAO “GMK 노틸스키 니켈”사와 “HOPU Investment”사이다. 현재 광물 농축 산업단지 공동 건설은 진행 중이다. HOPU Investment사는 해당 프로젝트의 지분 13.3%를 매입했다. 해당 사업은 외국투자관리 정부위원회가 승인하여 납입이 완료된 상태이다.

■ 자바이칼 변강 내 아마자르 임업단지(Amazar Forestry Complex) 조성

이 사업의 총투자액은 5억 2,100만 달러이며, 파트너사는 “CPK 폴라르나야”사와 중국의 “신반”사이다. 현재 벌목 단지가 운영 중이고, 펄프 제지 공장의 건설이 진행 중이다.

■ 프리모리에 변강 공동 농산업 단지 조성

이 사업의 총투자액은 5억 5,600만 달러이며, 파트너사는 “아르마다”사와 “화신”사이다. 이 단지에서 농산물 재배가 이루어지고 있으며, 총 9개 국영농장 및 중국의 11개 농업 기업이 사업 활동을 전개하고 있다.

■ 투바 공화국 남-아연 광물 산지 개발

이 사업의 총투자액은 5억 6,500만 달러이며, 중국의 “룬신”사가 참여하고 있다. 광물 농축 단지도 건설되어 가동 중이며, 철광석 채굴도 진행되고 있다. 계획상으로는 2017년에 시설 가동률이 설계용량을 달성하게 되어 있다.

■ 톰스크주 목재가공단지 조성

이 사업의 총투자액은 9억 6,000만 달러이며, 중국의 'Avic Forestry'사와 진행하는 사업이다. 현재 제재단지는 가동 중이며, 목재가공 공장 건설은 진행 중이다.

■ 발틱 진주(Baltic Pearl) 주택단지 건설 사업(상트페테르부르크)

이 사업의 총투자액은 16억 달러이며, 해당 주택단지는 준공되었다. '상하이 해외투자통합기업'이 사업에 참여하고 있다.

■ 타타르스탄 하이얼(Haier) 냉장고 제조

이 사업의 총투자액은 5천 600만 달러이며, 2016년 4월에 냉장고 공장이 가동되었다. 중국 하이얼사가 사업을 진행하고 있다.

러시아 극동과 중국 동북 3성 간 협력 프로그램

러시아의 경제개발부와 중국의 국가발전개혁위원회(NDRC)는 낙후된 러시아 극동과 중국 동북 3성 간의 협력을 위해 일련의 공동투자 프로젝트를 검토했다. 이는 2009년 9월 양국 정상이 합의한 「2009~18년 러 극동 및 동시베리아와 중국 동북지역 간 협력발전 프로그램」 실현의 일환으로 진행된 것이다. 2014년에는 해당 프로그램의 핵심 사업 목록이 업데이트되었다. 러시아 측은 12개 연방주체 영토에서 추진 중이거나 계획 중인 35개 프로젝트를 이 목록에 포함했다. 2016년 결산에 따르면, 실행 단계에 있는 프로젝트는 총 16개이며, 이 중 7개는 중국 투자자가 참여 중인 사업이다. 기술 서류 및 법적·제도적 서류를 검토 중이거나 잠재 투자자와 협상 단계에 있는 프로젝트는 총 15건이었다. 그러나 이 중 2개 프로젝트는 사업의 경제성을 상실했고, 2개 프로젝트는 이행이 종료되었다.

한편 현재 중국 영토에서 러시아 기업들이 성공적으로 추진 중인 다수의 프로젝트가 존재한다. 이를 분야별로 다음과 같이 구분해 볼 수 있다:

■ 원자력 에너지 분야

- 헨완 원자력발전소 건설(GK 'Rosatom'사, ZAO 'Atomstroyexport'사) 사업

헨완 원전 1단계 사업이 종료되어 2007년부터 상업 운영 중이다. 현재 2단계 사업인 3호기와 4호기 건설이 진행 중이고, 건설 계획대로 진행되고 있다. 2018년에 상업 운영이 계획되어 있었다.

- 고속중성자 실험 원자로(CEFR) 건설 사업(GK 'Rosatom'사)
- 부유식 원자력 화력발전소 건설 사업(GK 'Rosatom'사)

■ 석유화학 분야

- 중국 톈진시 정유 및 석유화학단지 공동 건설 사업(KOO '중-러 동부 석유 화학기업')

합작기업의 지분구조는 'NK Rosneft'사가 49%이며, 'CNPC'사가 51%이다. 예상 정유 생산량은 1,300만 톤(이 중 원유 910만 톤은 러시아산, 390만 톤은 Arab medium)이다. 심도 가공률은 96%이고, 투자 회수기간은 7.8년이다. 본 프로젝트에는 300개의 주유소 건설 사업도 포함되어 있다.

■ 민간항공 분야

- 여객기 이용을 위한 러-중 리스회사 설립(ZAO '수호이 민간항공기'사, 러-중 투자기금) 프로젝트

SSJ-100 항공기를 아시아 항공사에 리스하기 위한 금융 인프라 조성 방안이 검토되고 있다.

- 러-중 광폭동체 항공기 제조 사업

PAO '통합항공기제조공사(UAC)'와 '중국민간항공기제조공사(COMAC)'가 CR 929-700종 항공기 생산을 위해 합작기업인 '중-러 민간 항공기 국제회사(China-Russia Commercial Aircraft International Corporation, CRAIC)'를 설립했다.

▣ 화학 분야

- 빈장 첨단기술단지(창저우시, 장쑤성)에 합작기업 'Changzhou August Agrochem Company Ltd.' 설립

현대식 농약 배합물 생산 회사와 러시아 ZAO 'August Company'사가 현대식 농약 배합물을 생산하고 있다. 유탁제(EW), 유제원액(EC), 마이크로 에멀전(ME), 현탁제(SC, FS), 수용제(SL), 수화제(WP), WDG 등을 개발하고 있다.

- 상하이에 니트릴 고무(NBR) 생산 합작기업 설립 사업

PAO 'Sibur Holding'사가 '중국석유화공(Sinopec Group)'과 합작기업을 설립하여 연간 5만 톤의 니트릴 고무 생산능력을 갖춘 공장을 건설하는 사업이다. 이 프로젝트는 투자협력 정부 간 위원회 프로젝트 목록에 포함되어 있다. 현재 중국 관리당국과 환경영향평가 조율 작업과 공장 건설부지 서류작업을 준비하고 있다. 2015년 12월 '중국석유화공'은 전략 투자자로서 PAO 'Sibur Holding'사의 지분을 확보했는데, 약 10%의 소량이다. 2017년 1월 PAO 'Sibur Holding'사의 지분구조에 실크로드지금도 추가로 10% 지분 참여를 했다.

- 중국 윈난(운남)성 뤼량시 비료생산 공장 건설(합작기업 'EuroChim Migao'사, 홍콩 및 OAO 'EuroChim 미네랄 화학 회사') 사업

총투자액은 3,600만 달러이며, 양측에서 각각 1,800만 달러를 투자했다. 질

산칼륨(salt petre)을 연간 6만 톤, 비염소계 복합비료를 연간 20만 톤 생산할 수 있는 규모로 설계되었다. 2014년 1월에 연간 10만 톤의 생산능력으로 설계된 비염소 복합비료 1호 생산라인이 가동되었다. 연간 10만 톤의 생산능력을 가진 2호 생산라인도 구축될 계획이다. 2016년 1월에 연간 6만 톤의 생산능력을 가진 질산칼륨 공장이 가동되었다. 2017년에는 연간 1만 톤을 생산할 수 있는 수용성 비료공장이 보수되어 가동 준비를 마쳤다. 현재 제품 생산을 위해 라이선스 취득 및 인허가 절차를 밟고 있다.

• 허베이성 스좌장시 케이블 생산 공장 건설 사업

이 프로젝트의 규모는 2억 4,700만 달러이며, 50/50 지분 구조로 OK 'RUSAL'사와 'Hebei Joy Sense Cable'사가 합작기업을 설립(2016년 7월 4일 합작기업 협정 체결)하여 베이징에서 300km 떨어진 허베이성, 스좌장시에서 알루미늄 합금으로 만든 케이블 제품을 생산하는 것을 골자로 한다. 투자협력 정부 간 위원회 프로젝트 목록에 포함되었으며, 합작기업의 생산라인을 전부 가동했을 경우 연간 7만 2,000톤의 제품을 생산할 수 있다. 2016년 7월 4일 합작기업 설립에 대한 협정이 체결되었다. 2017년에는 알루미늄-지르코늄 압연으로 케이블 제품 샘플을 만들어 제품인증을 받는 절차가 진행되기도 했다. 2017년 8월 현재 프로젝트의 시장성이 확인되었으며, 케이블 테스트 물량 생산에 필요한 합금을 Hebei Joy Sense Cable사에 공급했다. 건축물 설계를 위한 서류 절차 1단계가 완료되었다.

■ 금속 분야

• 허난성 내 알루미늄 제품 생산 공업단지 조성 사업('Vi Holding' 그룹)

이 프로젝트는 2006년에 시작되었고, 투자협력 정부 간 위원회 프로젝트 목록에도 포함되었다.

- 급전해질 알루미늄, 고정밀 합금 및 압연제품 생산 공장 건설 사업

국제제품번호 320KA, 400KA 급전해질 알루미늄 등 생산 공장 건설 사업의 1단계가 2013년 말에 시작되었다. 2016년 11월 3일 냉간 압연제품 생산라인을 구축하는 2단계 사업의 착공식이 성대하게 열렸다.

- 중국, 러시아, 제3국 등에서의 알루미늄 및 보크사이트 공동 생산(PAO 'RUSAL') 사업

■ 첨단기술 분야

- 중-러 혁신기술파크 조성

이 프로젝트는 기본적으로 2개 단지 조성을 전제로 한다. 이는 산시성 시안 풍동신도시 내 러-중 첨단기술파크 '실크로드'와 모스크바시 '스콜코보' 혁신센터 내 러시아 첨단기술파크 조성을 의미한다. 이 사업의 투자규모는 2억 달러이며, 참여기관은 '스콜코보' 혁신센터, 러시아직접투자기금, 시안 풍동신도시 행정위원회, 러-중 투자기금 등이다. 러시아 첨단기술파크는 과학연구기관의 성격을 명확히 할 것이며, 그 밖에도 러시아 및 독립국가연합(CIS)에서 합작으로 생산되는 제품의 현지화를 위해 중국 기업을 지원하고 중국 기업의 관심사를 '스콜코보' 혁신센터를 비롯하여 기타 지역 국가에 소개하는 업무를 맡게 될 것이다.

러-중 간 온라인 상거래 비중 확대

2016~18년 동안 양국간 대외교역에 긍정적 영향을 끼친 요소는 원자재 가격 인상, 루블화 평가 절상, 구매력 증가를 바탕으로 한 러시아 경제의 회복, 중국의 긍정적 경제 성장 등이다. 2017년부터 러시아와 중국은 대규모 프로젝트 중심의 협력에서 상시적인 실무 협력 형태로 전환하기 시작했다. 또한 양국간 온라인 상거래의 증대도 양자 교역 확대의 주요 수단으로 부상했다.

러시아의 대중국 주요 수출 품목은 미네랄 연료, 석유 및 석유제품, 목재 및 목재 가공품, 농산물 및 농산업 제품 등이다. 러시아의 대중국 수입구조에서는 ‘기계, 장비, 교통수단’ 품목군이 단연 선두를 달리는데, 이는 러시아 영토 내에서 추진되었던 대형 공동 프로젝트에 납품된 상품들이었다.

러시아의 대중국 수출 확대를 억제했던 요소는 다음과 같다. 국제시장에 제품을 판매하기 위해 러시아 기업들이 갖추어야 할 지식과 정보 부족, 수출업체들이 해외 협력사를 찾는 데 필요한 도움의 부재, 제품인증 여부, 지식재산권 보호 등이다. 게다가 중국 시장 개척 시에 다수의 러시아 생산자들이 무역장벽에 부딪혔다. 2020년까지 목표로 설정된 러-중 간 교역량 2,000억 달러를 달성하려면, 러시아와 중국의 경제성장이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 아울러 러시아산 제품을 중국 시장에 판매할 수 있도록 농산품이나 식료품에 대한 무역규제를 철회해야 하며, 중국 기업들도 러시아 시장에 보다 더 적극적으로 진출해야 한다. 또한 제품의 다양화, 국경 통과를 고려한 러-중 교통물류 인프라의 개발도 이에 못지않게 중요한 요소가 될 것이다.

나. 서방의 경제제재와 러시아-중국 관계 변화

2014~18년 동안 서방의 대러 경제제재에 대한 국민의 평가는 변화되었다. 먼저 경제제재와 관련하여 소득이나 삶의 질 전반에 걸쳐 체감되는 현상에 대한 국민의 실질적인 평가가 이 변화에 반영되어 있다. 다른 한편으로는 경제제재의 습관화 또는 이러한 경제제재가 국가나 지역 전반의 경제 과정에 늘 따라다니는 배경으로 인식되면서 나타나는 관례화 현상이 반영된 결과이기도 하다. 이러한 관점에서 보면, 국민의 관심이 경제제재 자체의 존재 여부보다는 국가와 각 지역의 지도부가 이러한 경제제재라는 배경 속에서 어떠한 경제정책을 수립하고 대처하는지에 더욱 집중된다는 것을 알 수 있다.

서방의 경제제재 및 러시아의 경기침체에 따른 연금 정책 변화

2002~13년의 기간과 비교했을 때, 극동지역 주민들은 러시아의 전반적인 분위기와 유사하게 자신들의 현실에 나타난 두 가지 큰 변화에 우려를 표하며 불안해했다. 우선 2008년에 세계 금융위기가 발발했으며, 2014년에는 러시아 경제 회복 프로세스가 중단되었다. 이때부터 경기침체가 시작되었고, 여기에서 비롯된 모든 부담이 결국 임금 및 기타소득 동결의 형태로 국민에게 전가된 것이 바로 그 첫 번째 변화이다. 국민들은 바로 이러한 시각에서 2018년에 공표된 연금개혁안을 개인소득제한 정책의 연장선으로 인식했다. 금융제재로 인한 두 번째 변화는 2014~15년 동안 진행된 루블화의 폭락이다. 이로 인해 그렇지 않아도 소득이 줄어든 러시아 국민들의 주머니 사정은 두 배가량 더 악화되었고, 새로운 인플레이션 파동까지 야기되었다.

서방의 경제제재에 대한 러시아 정부 당국과 전문가들의 공식적인 평가와 극동 주민들의 자체 평가는 상이했다. 전자는 경제제재를 이전의 경제발전 모델의 실행을 방해하는 주요 요인으로 꼽았다. 이들은 경제제재와 관련된 모든 새로운 발표, 특히 금융 분야에서의 새로운 제재를 매우 고통스럽게 여겼다. 반면 극동 주민들은 경제제재로 인해 중앙 및 지방 정부가 실행한 경제 정책의 비효율성이 만천하에 드러났다고 평가한다. 극동 주민들은 순수 개인소득 수준과 증가 속도를 지표로 삼아 정책의 합리성을 평가했다.

대러 제재의 경제적인 영향은 그 자체로 충분히 컸다. 결과적으로 러시아 경제 전체는 물론 극동을 포함한 일부 지역에서도 그 영향이 나타났다. 블룸버그 전문가들의 평가에 따르면, 대러 경제제재가 진행된 2014~18년 동안 GDP 손실률은 약 6%였다. 러시아는 총 90억 달러, 연평균 23억 달러 (2015~18년)의 손실을 입었다. 사실 러시아의 총 손실액은 이보다 훨씬 많은 150억 달러로 산정해야 하는데, 그 이유는 세계 유가 하락으로 60억 달러의 손실이 추가로 발

생했기 때문이다. 2015~17년 동안의 국제 원자재 가격 하락이 전반적인 세계 경제침체를 반영하는 자연스러운 현상인지, 아니면 의도적으로 누군가에 의해 도발된 것인지는 여기서 논하기 어렵다. 그러나 러시아를 겨냥한 ‘게임’이 유가 하락에 영향을 끼친 점은 분명하고, 따라서 이로 인해 러시아 경제가 입은 손실은 제재의 부정적인 영향에 포함되어야 할 것이다.

대러 경제제재가 극동 경제에 미친 부정적 및 긍정적 영향

극동 경제는 대러 경제제재의 부정적인 영향과 동시에 긍정적인 영향도 받았다. 긍정적인 영향은 다음의 두 가지로 구분이 가능하다.

첫째, 러시아는 대러 경제제재에 대한 보복조치로 농산물과 식료품 수입에 대한 규제를 시행했다. 이러한 조치 덕분에 극동지역은 물론 러시아 경제 전반에서 2016년부터 농산물 생산과 식품 분야가 활기를 띠기 시작했다. 예를 들면, 극동의 농업생산지수는 2014년과 비교하여 2017년에 105%를 달성했고, 이때 러시아 전체 농업생산지수는 101%를 기록했다. 이는 산업생산지수(104%) 및 GRP(102.2%)를 초과하는 수치였다. 농업의 경우 농업생산지수의 절댓값에서만 변화가 나타난 것이 아니라 전반적인 동향의 변화가 관찰되었다. 2014년까지 극동의 농업 생산량은 지속적으로 줄어들고 있었다. 게다가 극동 지역은 농업분야와 식품산업이 큰 폭의 성장을 달성하기 어려운 지역으로 평가받아 왔다. 지역 내수시장이 지나치게 협소한 관계로 그만큼 쉽게 포화될 수 있었다. 이뿐 아니라 러시아 내수시장의 경우에는 서부시장까지의 길목에 시베리아지역의 막강한 식량지대가 존재하고 있어서 극동지역의 농산물 및 식품의 진출이 용이하지 않았다. 농산품 수출의 경우도 콩을 제외하고는 중국, 일본 그리고 한국이라는 강력한 농업국가의 존재로 인해 역시나 녹록치 않았다.

둘째, 서방의 경제제재 조치가 러시아가 추진하는 협력의 방점을 친(親)대서

양에서 친태평양으로 전환하는 데 일조했다는 것도 긍정적 영향 중 하나이다. 러시아 지도부는 서방의 경제제재를 돌파하는 것보다 동방에 협력 인프라를 구축하는 것이 훨씬 더 수월한 일이라고 판단했다. 그 결과 극동지역과 관련하여 신경계 정책이 설계되었고, 이는 러시아가 세계경제의 동부권으로 통합되는 데 필요한 지정학적 도구가 되었다. 즉, 보는 시각에 따라서 경제제재 조치가 극동지역의 발전을 위한 촉매제가 되었다고 말할 수 있는데, 경제협력 사업이 활성화되고 중국, 베트남, 방글라데시 그리고 그 외의 동남아시아 국가들과 통상 및 투자 관계를 발전시키는 데 기여했기 때문이다. 이로 인한 몇 가지 긍정적인 결과는 2018년 초반부터 통계자료에서 일부 나타나기 시작했다. 2014~17년 동안 극동지역의 모든 거시경제지표는 러시아 전체와 비교할 때 빠른 속도로 증가되었다. GRP 증가율은 102.2%였으며, 이때 러시아 전체 GRP 증가율은 101.7%였다. 산업생산 증가율은 극동이 104%, 러시아 전체가 98.6%였다. 고정자산 투자증가율은 극동이 112.4%, 러시아 전체가 93%였다. 수출 증가율은 극동이 77.5%, 러시아 전체가 72.3%였다.

러시아 전체 대비 극동지역의 산업 분야는 상대적으로 2018년에도 가속 성장을 구가했고, 연말 결산 기준 산업생산지수는 104.4%를 기록했다. 채굴산업이 주로 이러한 성장을 견인했는데, 특히 야쿠티야(8.5%)와 사할린(6.8%)에서 두드러졌다. 한편 좀 더 다변화된 경제구조를 가진 하바롭스크와 프리모리예는 반대로 산업생산지수가 다소 감소하여 각각 0.5%와 2.1% 하락했다. 특히 블라디미르 솔로도프 야쿠티야 대통령은 야쿠티야 산업이 급속하게 성장한 이유로 ‘석탄, 금, 석유 채굴 산업의 발전’을 꼽았다. 특히 금 생산량은 28톤을 상회했고, 석유는 1,200만 톤, 석탄은 1,770만 톤을 넘어섰다.

원자재 수출 편중의 극동 경제구조

대러 경제제재 조치와 극동지역의 사회·경제 정책의 효율성 덕분에 상기의 결과가 나오게 되었는지는 분명하지 않다. 반면에 이러한 경제 정책 안에 포함되어 있었던 극동의 경제구조 개편 작업이 진행되지 않고 있다는 것은 분명하다. 물론 최근 새로운 사업들이 발표되고, 시설 건설까지 착수되고 있기는 하다. 대표적 사례로는 가스프롬의 아무르 가스 가공 공장과 로스네프트를 필두로 한 컨소시엄이 진행하는 ‘즈베즈다’ 조선소 사업, ‘루스아그로’사의 양돈단지 사업 등이 있다. 앞 절에서도 다룬 바 있듯이, 그 밖에도 극동지역에는 수십 개에 달하는 실질 투자 프로젝트가 있으며, 이는 지역경제 발전을 가속화하겠다는 정부의 의지를 기업들이 인정한 결과로 판단된다. 그러나 전체적으로 볼 때, 정작 정부의 투자금은 천연자원 또는 그 가공제품의 수출을 지향하는 메가 프로젝트나 선도개발구역 등과 같은 가속 발전을 추구하는 ‘제한된 영역(enclave)’에 주로 투입되었다.

극동개발을 통해 러시아의 경제 발전과 동아시아지역을 통합하기 위한 가장 기본적인 요소는 주변 국가와 경제협력을 위한 객관적인 기회를 창출하는 데 있다. 다시 말해서 대외 경제협력이야말로 극동 경제개발에서 가장 중요한 조건이자 개별 비즈니스가 극동지역에서 효율적으로 기능할 수 있는 최대 요건이다. 오늘날 동아시아에서는 현대사회의 경제 활동에 필요한 기본요소가 모두 생산되고 있으며, 미래 경제 활동에 필요한 요소들을 생산할 수 있을 만큼의 충분한 역량도 갖추고 있다. 이 완벽한 시장에서 러시아, 특히 극동이 진출할 만한 틈새시장이 바로 원자재 시장이며, 그것도 운송 편의를 위해 가장 원시적으로 가공된 수준의 원자재로도 충분히 진출이 가능하다. 바로 이러한 이유로 선도개발구역에 집중된 사업들은 식품 및 조선 산업을 제외하고는 대부분 원자재 수출 사업인 것이다.

이러한 상황을 타개하려는 일부 개별적인 시도가 있었으나, 경제제재로 인해 혁신 분야는 물론이고 원자재 분야에서의 가능성마저도 차단되었다. 극동지역의 향후 발전 가능성은 이미 실행 중이거나 계획되어 있는 프로젝트에 미치는 실질적인 경제제재의 영향에 따라 좌우될 것이다. 계획되어 있는 사업 수는 800여 개이며, 현재 실행 중인 것은 130개에 달한다.

대러 경제제재가 실질 프로젝트에 미친 영향

서방의 대러 경제제재의 영향은 여러 부문에서 나타나고 있다. 이는 다섯 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 금융 제재는 저렴한 해외의 금융시장에 대한 접근을 막고 있으며, 탄화수소자원 산지 개발, 채굴, 가공 분야 및 석유제품, 기계 그리고 설비 생산의 투자사업 실현에 부정적인 영향을 끼치고 있다.

둘째, 연료 에너지 산업에 대한 제재는 대륙붕 사업이나 고난이도 자원채굴에 필요한 하이테크 광업의 구성요소와 기술 이전을 금지하고 있다. 이는 극동 지역에서 대단히 중대한 변수나 다름없다. ‘고난이도 자원채굴’이라는 개념에는 넵스코-보투오빈스크지역의 프레오브라젠스크, 우스트쿠트, 예르보가첸스크, 오신스크 카보나이트 퇴적광층 개발이 포함되어 있기 때문이다. 이들 산지 대부분이 극동지역의 추정 매장량 증가분과 밀접하게 연관되어 있다. 기술 이전이 막힌 것은 결국 산지 개발 프로젝트를 동결하고, 그 결과 최종적으로 유용광물 채굴과 수출에 큰 영향을 미치게 된다. 게다가 석유채굴 관련 핵심 기술과 방산 기술에 대한 접근 제한은 향후 이 분야에서의 기술적 퇴보를 초래할 것이다.

셋째, 제재 조치로 인해 제재 목록에 들어간 기업이나 공동 사업을 수행하는 해외 기업과의 협력이 금지됨에 따라 국제기업들의 참여 가능성이 전면 차단된

다. 결과적으로 러시아 시장에서 지배적이고 결정적인 위치를 점하고 있는 해외의 주요 석유 사업 플레이어들이 사실상 활동을 중지할 수밖에 없다. 이는 우선적으로 수출 자원 기업들의 자원탐사 사업을 어렵게 만든다. 또 다른 문제는 유럽과 미국에서 들어오는 석유 설비에 대한 공급이 중단된다는 것이다. 이 설비들은 아직까지 국산장비로 대체할 수 없다. 이로 인해 석유가스 산지 탐사 개발 사업들(세베로-브란겔렙스크-1, 세베로-브란겔렙스크-2, 유즈노 추코트카 등)이 중단 또는 지연되었다. 사할린-3과 사할린-4 사업들이 중단됨에 따라 특히 사할린지역이 상당한 위험에 노출되었다.

넷째, 해외에 등록된 러시아 금 광산기업의 활동이 차단될 수도 있다.

다섯째, 극동지역의 식료품 가격이 인상되었고, 미국, 호주, 뉴질랜드 회사들이 제품을 공급하던 시장에 중국 식료품이 진열되면서 식료품의 품질도 다소 하락했다.

상기한 내용을 종합해 보면, 서방의 대러 경제제재는 극동지역에 치명적인 영향을 미치지 않는 않았다. 하지만 몇 가지 중요한 사업 진행에 부정적인 영향을 준 것은 분명한 사실이다.

서방의 경제제재에 따른 중국과의 협력 확대

서방의 대러 경제제재로 인한 손실을 최소화하는 방법 중 하나로 중국과의 협력 확대가 제시되었다. 중국 시장이 러시아 상품의 유럽 수출에 대한 손실을 보상하고, 경제제재로 막힌 첨단기술의 공급원이 될 것이라는 기대감이 있었다. 또한 러시아 경제 전반에 걸쳐 특히 극동지역의 개발을 위한 재원 마련에 중국이 그 역할을 담당해 줄 수 있을 것이라는 전략적 판단이 존재했다. 에너지, 자동차, 전략 물자 및 방산, 기술교류, 건설 등의 분야에서 어느 정도는 이러한 기대가 충족되었다. 중국은 '시베리아의 힘', 노바텍, 전자상거래, 북극항

로, 고속도로 건설, 극동 국경 교통 인프라 등의 대규모 사업에 참여했다. 러시아도 중국의 글로벌 프로젝트인 ‘신실크로드’ 프로젝트에 참가했으며, 이를 통해 러시아 영토를 지나는 화물 운송량의 증대를 기대할 수 있었다.

그러나 서방의 재화시장과 자본의 대체는 이루어지지 않았고, 2014~18년 동안 중국의 대극동 투자액도 그다지 크지 않았다. 실제 투자액 기준으로 연간 1억 달러 미만에 불과했다. 극동에 대한 외국인직접투자의 98%는 역외지역(바하마, 버뮤다, 키프로스 등)을 통해 진행되고 있으며, 이는 세금 대책, 자금 흐름 최적화, 투자 리스크 최소화와 관련되어 오래전부터 형성된 경향을 그대로 반영하고 있다. 게다가 이러한 역외투자 방법은 대러 경제제재로 인해 더욱 활성화되었는데 역외투자 시 경제제재를 우회할 수 있기 때문이다. 특히 이 방법은 야쿠티야의 다이아몬드 채굴 산업과 사할린의 석유가스 사업에 투자하는 극동의 주요 투자자(네덜란드 및 일본)에게 의미하는 바가 매우 크다.

대외교역 분야에서도 중국은 극동지역의 주요 수출시장이 아니다. 극동의 연료 에너지 수출에서는 한국이 선두자리를 차지하고 있고(39.7%), 중국의 점유율은 15~20% 정도이다. 또한 수산물 수출에서도 한국이 46.6%, 중국이 40~42%를 차지한다. 기계 장비(42.6%)와 목재 가공제품(81%) 수출 분야에서만 중국이 앞서 나가는 실정이다. 여기에서 한 가지 고려할 점은 기계 장비의 대부분이 방산 기술이나 군 장비, 특히 전투기를 의미한다는 것이다. 그런데 이것은 한국과 일본, 그리고 NATO 국가와는 전혀 거래되지 않는 품목이라는 점이다. 목재 가공제품의 경우 중국 시장에 대한 강한 집착이 관찰되는데, 이는 미흡한 관세 정책으로 인해 다른 시장으로부터 러시아 목재가 외면당하고 있어서 나타나는 현상이다.

다. 중국-러시아 극동 간 인프라·에너지·농업 부문 협력

1) 중국과 극동지역 인프라와 아무르강 교량 건설

1990~2017년 동안 중국의 교통망은 비약적으로 발전했다. 자동차 도로 4.6배 연장, 총 13만 6,400km 길이의 고속도로망 구축, 철도 연장길이 2.2배 증가, 전철화된 철도 연장길이 12.6배 증가(전체 철도 전철화율은 1990년 12.9%에서 2017년 68.2%), 광대한 고속철도망(고속철도 사업은 2003년에 시작되어 2017년에 중국 내 고속철도 연장길이는 3만 1,000km를 달성함⁴³⁾) 구축 등의 성과를 거두었다.

그 결과 중국의 지상 교통망의 밀도가 매우 높아졌다. 2017년 포장도로의 밀도가 45.2였고, 철도의 경우 1.4였다(밀도 단위: 100km² 당 1km). 그리고 교통망 발달은 평균 운송거리를 대폭 증가시켰다(표 4-1 참조).

표 4-1. 중국 내 평균 운송거리

(단위: km)

교통 종류	여객(인당)		화물(톤당)	
	1990	2017	1990	2017
철도	273,0	387,9	705,0	731,0
자동차	40,4	73,7	46,4	181,1
해상교통	60,6	25,8	1447,3	1476,6
항공교통	1388,6	1320,4	2216,2	3450,2

자료: 중국 통계청, DB(검색일: 2019. 7. 28).

중국의 해상교통 분야도 비약적으로 발전하고 있다. 2018년 결산에 따르면, 컨테이너 화물 총 환적량이 매년 1억 7,090만 TEU(표 4-2 참조)에 달하는 중국의 7개 항구가 세계 10대 항구에 포함되기도 했다. 2001년에는 단 3개의 항

43) 운송 속도는 250km/h이다. 200km/h 이상의 속도로 철도운송 가능성을 검토한다면 중국의 고속철도 연장 길이는 약 1만 4,000km에 가깝다.

표 4-2. 세계 10대 대형 항구에 속하는 중국 항구

(단위: 백만 TEU)

2001년		2018년	
항구	환적규모	항구	환적규모
홍콩(CAP 중국)	17,8	상하이(중국)	42,0
상하이(중국)	6,3	닝보-저우산(중국)	26,4
선전(중국)	5,1	선전(중국)	25,7
		광저우(중국)	21,9
		홍콩(CAP 중국)	19,6
		칭다오(중국)	19,3
		톈진(중국)	16,0

자료: "Ranking of Container Ports of the World"(온라인 자료, 검색일: 2019. 7. 3).

구만이 포함된 바 있다.

2019년 초 현재 운행 중인 고속철도의 총 연장길이에서 중국은 세계 1위를 차지했다(3만 1,000km).⁴⁴⁾ 또한 현재 7,200km 길이의 고속철도 구간이 건설 중이다. 중국은 고속철도 구축을 위해 첨단 철도교통 기술을 사용하고 있다. 예를 들어, 2004년부터 자기부상 고속열차(Maglev: 독일과 기술 협력, 운행속도 430km/h)가 상하이에서 푸둥 국제공항까지 총 30km 길이 구간에서 운행되고 있다. 또한 2020년에는 무인 자기부상 고속열차가 가동될 예정이다.

극동지역 도로망과 낙후된 지역공항의 현황

반면 극동지역의 도로망 발전 속도는 현재의 자동차 보급 속도를 고려해 보았을 때, 실질 수요에 못 미치는 상황이다. 2006~17년 동안 극동연방관구의 도로 길이는 5만 6,800km(약 2.3배) 증가했다(표 4-3 참조).

44) "China first in the world for high-speed trains"(2019. 7. 4), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 18).

표 4-3. 러시아연방 및 극동연방관구 도로 관련 수치 변화

(단위: 1,000km, %)

영토, 러시아 연방주체	공용도로 및 비공용도로(관용도로, 사유도로 등)					공용도로 비중	
	연장길이			포장도로 비중			
	2006	2010	2017	2010	2017	2010	2017
러시아연방	755.2	1,004.2	1,666.4	78.3	70.2	82.2	90.5
극동연방관구	44.2	63.0	101.0	69.6	64.5	86.1	87.3
사하 공화국(야쿠티아)	11.4	20.6	35.6	42.3	36.2	97.2	84.1
캅카트카 변경	1.8	2.0	2.3	89.4	90.5	91.1	93.1
프리모리예 변경	8.7	11.0	18.6	92.7	87.5	79.9	89.9
하바롭스크 변경	7.2	9.4	14.0	83.0	88.0	64.6	75.1
아무르주	9.3	10.5	17.1	89.7	74.9	80.8	94.7
마가단주	2.3	2.4	3.0	94.2	93.5	94.3	90.9
사할린주	1.2	3.4	5.1	41.9	46.9	92.5	95.7
유대 자치주	1.6	1.8	2.9	94.7	86.6	98.6	98.5
추코트카 자치구	0.6	1.9	2.4	29.7	42.9	99.4	91.9

자료: 러시아 통계청, DB(검색일: 2019. 7. 20).

최근 몇 년간 프리모리예 변경 및 사하 공화국(야쿠티아)의 도로망 확장 속도가 가장 빠른 것으로 나타났다. 프리모리예 변경은 2012년 블라디보스토크 APEC 정상회담을 계기로 도로 공사가 진행된 바 있고, 야쿠티아는 비공용 도로 확대에 의해 2006~17년 동안 전체 도로 길이가 약 2만 4,000km(3배) 증가했다.

2018년 극동지역에서는 9개 국내공항, 11개 국제공항을 포함하여 총 81개의 공항이 가동되었다. 하지만 극동지역 공항의 50% 이상이 비포장 활주로를 보유하고 있어서 간절기 때마다 공항 업무가 마비되는 경우가 종종 있다. 극동 공항의 절반 이하(49%)만이 포장 활주로를 갖추고 있다. 현재 가동 중인 극동 공항들의 설비 노후화율도 매우 높은 실정이다. 2006년부터 극동지역 공항의 네트워크를 지원하기 위해 정부예산을 바탕으로 지역 및 지자체 공항을 운영하는 연방정부 소유 공항공사 설립 프로그램이 추진되고 있다. 현재 극동지역에

는 62개 공항 및 9개의 이착륙장을 통합 운영하는 5개의 연방정부 소유 공항공사
사가 있으며, 모두 러시아연방 항공청 산하 기관이다.

아무르강 교량 등 인프라 투자계획 추진 현황

여기서 교통 인프라와 관련하여 투자계획 현황과 추진 상황을 살펴보고자
한다. 현재 초국경 교통 인프라 구축에 관련한 몇 건의 대형 프로젝트가 추진
중이다. 먼저, 블라고베센스크-헤이허 간 아무르강 통과 자동차 교량 건설 프
로젝트이다. 2차선 도로로 설계된 사장교로 아무르강 중심 하상을 통과하는 메
인 교량의 길이는 1.1 km이다. 그 밖에도 카니-쿠르 간 실개천을 통과하는 교
량과 연방고속도로 ‘블라고베센스크시 진입로’와 연결되는 도로도 러시아 구
간에 건설될 예정이다. 총 연장길이는 19.9km(러시아 구간: 13.4km, 중국 구
간: 6.5km)이다. 2019년 말 완공을 목표로 하고 있으며, 실제 운행은 2020년
봄으로 예상하고 있다.

또한 유대인 자치주 영토에 아무르강을 통과하는 러-중 간 철교 건설 사업이
있다. 철교 연장길이는 2.18km이며, 사용될 궤간은 협궤(1,435mm)와 광궤
(1,520mm)이다. 철교는 유대인 자치주의 니즈네레닌스코예 마을과 중국 헤
이룽장성의 통장시를 연결한다. 2016년 6월 ‘MOST’가 건설을 시작했다(러시
아 구간 길이 309m). 이 철교는 중국의 황야산-하유다오 철도 노선뿐 아니라
러시아의 TSR과도 연결될 예정이다. 이는 유대인 자치주에 조성되는 광공업
클러스터에 대한 교통 접근성을 보장해 줄 것이다. 광공업 클러스터에는 김카
노-수타르스크 선광공장, 가린스크 선광공장을 비롯해 김카노-수타르스크 야
금 단지도 포함되어 있다[철 생산능력 연 250만 톤으로 설계되었으며, 이때 직
접 환원방법(Direct Reduced Iron) 적용을 전제한다]. 이 프로젝트를 실현하
기 위해서는 철교뿐 아니라 역할이 미미한 비로비잔-레닌스코예(120km) 철도

노선의 재건 및 전철화가 시급한 과제이다. 그 밖에도 가린스크 선광 공장에서 TSR까지 이어지는 신규 철도 노선의 건설도 필요하다. 2019년 3월에 러시아 및 중국의 철교 구간 연결이 완료되었다. 이는 2019년 가을 이후에나 실제 가동 될 것으로 예상된다.

그러나 교통 인프라 협력 추진에서 중요한 문제점 역시 존재한다. 이는 다음과 같이 세 가지 측면에서 정리가 가능하다. 첫째, 극동 및 중국 접경지역 교통 인프라 개발을 위한 장기 계획이 상호 조율되지 않고 있다는 점이다. 둘째, 국경 통과 시 통관 검문소의 처리능력이 현저히 부족하다는 점이다. 셋째, 일부 사안에 대한 러시아와 중국 양측의 사업적 이해관계가 상이하다는 점이다.

그림 4-1. 중-러 간 아무르강 통과 교량
(블라고베렌스크-헤이허 및 니즈네레닌스코예-통장)



자료: “The Amur River border. Once a symbol of conflict, could it turn into a water resource stake?”(온라인 자료, 검색일: 2019. 7. 28)를 바탕으로 저자 수정.

2) 중국-러시아 에너지 협력의 현황과 특징

2019년 말에 ‘시베리아의 힘’ 가스관이 완전히 가동되면, 러-중 간 경제 및 통상관계는 더욱 확대될 전망이다. ‘동방으로의 회귀’ 정책은 러시아와 아시아 태평양지역 국가들 간의 경제통상 및 정치관계 강화를 지향한다. 이 전략의 주요 요소가 바로 에너지 분야에서의 협력이며, 가장 중요한 파트너 국가 중 하나가 바로 중국이다. 중국 또한 러시아 동부지역에 매장된 방대한 양의 에너지 자원에 큰 관심을 갖고 있다. 게다가 러시아의 신동방정책은 서방의 대러 경제제재를 완화하고, 아태지역의 경제 및 정치적 틈새를 점유하며, 유럽 국가들에 치중되었던 기존의 대외교역 구도의 균형을 잡아 가는 일종의 전략적 수단으로 볼 수 있다. 이 정책의 주요 요소 중 하나로 중국과의 관계 강화를 언급할 수 있는데, 중국이야말로 역내 핵심 교역 파트너 국가이자 투자국으로 평가되고 있기 때문이다.

10년 앞서 진행된 에너지 정책의 ‘동방 벡터’

러시아의 에너지 정책에서 ‘동방 벡터(Eastern vector)’⁴⁵⁾는 이미 신동방정책을 적어도 10년 가까이 앞서가고 있다. 전통적으로 러시아는 주로 ‘서방 벡터’를 추구하며, 유럽 국가에 에너지 자원을 수출해 왔다. 그런데 2000년대 초부터 국가 에너지 전략의 우선적인 방향 중 하나로 아시아 태평양지역 국가와의 에너지 협력, 특히 그중에서도 중국과의 에너지 협력을 활성화해야 할 필요성이 거론되기 시작했다.

오랫동안 중국의 에너지 시장은 물리적 크기나 성장 잠재력 측면에서 볼 때, 가장 유망한 시장으로 평가받아 왔다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 중국은 세

45) 에너지 정책의 ‘동방 벡터’란 러시아 동부지역, 그중에서도 극동지역의 에너지 인프라 시설 발전, 신규 생산시설 및 가공시설 구축을 말한다.

계 최대 에너지 소비국으로 전 세계 1차 에너지원 수요의 약 24%를 차지한다.⁴⁶⁾ 둘째, 국내 생산량만으로는 1차 에너지원에 대한 경제수요를 전적으로 충족하기 힘들기 때문에 중국은 전체 소비량의 17% 정도를 수입으로 대체하고 있다. 셋째, 최근 15년 동안 중국은 세계에서 가장 역동적으로 경제성장을 이끌어 낸 국가이다. 넷째, 중국의 1인당 평균 에너지 및 전력 소비량은 선진국 대비 2배 정도 낮은 수준이기에 향후 에너지 자원에 대한 비약적인 수요 증가의 가능성이 다분하다.⁴⁷⁾

러시아의 에너지원 수출 잠재력과 중국의 전체 에너지 구조를 고려해 보았을 때, 러시아에 흥미로울 수 있는 분야는 중국의 전력발전 및 난방 에너지 생산 분야일 것이다. 이 두 분야가 1차 에너지원의 주요 소비처이고(국가 전체 소비량의 22%),⁴⁸⁾ 연료 간 경쟁이 가장 첨예하게 나타날 것으로 예상되기 때문이다. 중국 발전소의 고정 생산능력, 전력발전 및 난방 에너지 분야에 적용된 기술의 효율성, 전력 발전소와 난방 에너지 생산시설이 보유한 연료 믹스를 바탕으로 중국의 1차 에너지 자원에 대한 장기적 소비 트렌드를 예측할 수 있다. 그리고 이를 바탕으로 러시아 수출업체들을 위한 잠재적 틈새시장을 확보해 나갈 수 있을 것이다.

전문가들 사이에서는 러시아의 중국 에너지 시장 진출 가능성에 대해 폭넓은 논의가 진행되고 있다. 또한 이와 관련하여 수출이 가능한 물량에 대해 다양한 분석이 제시되고 있다. 뿐만 아니라 러시아 에너지 자원의 아시아 시장, 그 중에서도 중국으로의 확대 방안은 ‘에너지 전략 2030’(2009년 11월 채택)을 비롯한 에너지 산업 정책 문건에서도 찾아볼 수 있다. 하지만 이러한 문건에는 대중국 러시아 에너지원 예상 수출량이 과대하게 설정되어 있는 데다 수출 의존적 에너지 프로젝트를 추진할 경우 러시아 기업들이 떠안게 될 제약요소와

46) BP(2019), p. 8.

47) IEA, DB(검색일: 2019. 7. 26).

48) IEA, DB(검색일: 2019. 7. 26).

위험부담에 대해서는 충분히 고려하지 않고 있다. 따라서 전력 및 석탄 공급을 바탕으로 중국의 난방 에너지 및 전력 발전 시장을 분석한다면, 대중국 러시아 에너지 자원 수출량의 변화에 따른 기회와 한계를 종합적으로 파악할 수 있을 것이다.

■ 전력 수출 확대의 기회와 한계

러시아 동부지역에 1차 에너지원이 풍부하며 러시아 발전소에서 중국 소비 자까지의 전력 공급거리가 중국 국내 생산자와 소비자 간 거리보다 비교적 짧다. 이는 러시아 극동지역의 수출 지향적 발전소들이 가진 경쟁 우위라고 할 수 있다.

현재 중국에서는 에너지 공급처와 소비자 간 평균 운송거리가 800~3,000 km이며, 전력 발전비용 대비 전력 운송비용의 비중이 더 큰 편이다. 중국의 주요 에너지 자원이 비교적 개발이 미진한 북부나 북서부(석탄)지역과 남서부(수 자원)지역에 주로 위치하기 때문이다. 중국은 현재 전력 공급 과잉 지역에서 전력 부족 지역으로 전력을 공급하기 위해 서부에서 동부로 이어지는 총 1만 2,600km 길이의 초고전압 송전망을 건설 중이다.

그에 비하면 현재 가동 중인 러시아 전력 발전소와 중국 내 주요 소비처가 될 동북 3성 간 거리는 200km 미만으로 추정된다. 심지어 전력 수출이 가능한 러시아 발전소 중 가장 멀리 위치한 사하 공화국(야쿠티야)의 우추르스키 수력 발전소를 기준으로 잡더라도 중국 소비처까지의 거리는 1,900km 정도이다.

하지만 수출용 전력 발전소를 건설하게 되면, 우선적으로 러시아가 떠안게 되는 불가피한 위험 부담이 발생한다. 수출용 발전소 건설 시 이들 발전소는 오로지 단 하나의 소비자만을 위해 전력을 생산하게 될 것이다. 게다가 수출에 문제가 발생할 경우 수출 물량을 러시아 동부지역에서 러시아 국내시장(국내시장에는 그만큼의 전력 수요조차 없다)이나 다른 해외시장으로 내보낼 수 있는 기

술적 가능성조차 불명확하다. 이러한 상황에서 러시아산 전력에 대한 중국의 의존도도 그다지 높지 않을 것으로 예상된다. 매년 6~6.4GW의 러시아산 전력을 송전한다고 해도 이는 중국 동북지역 에너지 시스템에 필요한 현재 전력수요의 5.7%에 불과하다. 반면 러시아의 경우 수출 의존도가 상당히 높을 수밖에 없다. 러시아 동부지역 통합에너지시스템의 정격용량은 9.2GW인데 만약 여기에서 6GW나 증량한다면, 이는 전체 용량의 40%를 증량하는 셈이다.⁴⁹⁾ 결국 수요 독점 시장이 형성됨으로써 중국이 일방적으로 ‘부르는 값’이 곧 전력 수출 가격이 될 가능성이 다분하다.

■ 석탄 수출 확대의 기회와 한계

전통적으로 중국의 전력 생산구조에서 화력 발전이 가장 지배적인 비중을 차지하는데, 이는 2013년 전체 전력 생산량의 78.6%에 달한다.⁵⁰⁾ 화력발전소에서 사용하는 주 연료는 석탄으로 전체 연료구조에서 95% 이상을 점유한다. 마찬가지로 난방(열) 에너지 생산에 사용되는 여러 연료 중 석탄의 비중(92%)이⁵¹⁾ 절대적인 것으로 나타난다. 난방 에너지는 중앙 보일러 시설(51%) 및 열병합 발전소(46%) 등에서 주로 생산된다.

다시 말해, 전력 및 열에너지 생산시설의 대부분이 석탄을 주 연료로 사용하며, 이는 중국 전체 석탄 소비량의 52%를 차지한다.⁵²⁾ 그러나 최근 전력 및 열에너지 생산에 사용되는 연료 종류의 비율이 점차 천연가스 및 재생 에너지원 쪽으로 전환되고 있다. 그리고 앞으로 이러한 경향이 지속될 것이라는 것이 전문가들의 일반적인 예상이기도 하다. 만약 2013년에 석탄 화력발전소에서 생산된 전력의 비중이 75%였다면, 2030년에는 이 수치가 53%까지, 2040년에는 44%까지 감소할 전망이다.

49) 러시아 통합에너지시스템, DB(검색일: 2019. 7. 26).

50) IEA, DB(검색일: 2019. 7. 26).

51) IEA, DB(검색일: 2019. 7. 26).

52) IEA, DB(검색일: 2019. 7. 26).

2013년부터 중국은 신에너지 정책을 추진하면서 석탄 사용을 줄이고 친환경 에너지원의 비중을 확대하는 방향으로 에너지 생산 및 소비 구조 변화를 추구하기 시작했다. 또한 2015년 말부터는 석탄 화력발전소 리모델링 프로그램이 실시되고 있다. 중국에서는 새롭게 도입된 규정에 따라 석탄을 연료로 사용하는 신규 발전소의 건설이 금지되었으나, 열병합 복합 발전소의 경우는 예외로 허용하고 있다. 이러한 신에너지 정책의 추진 결과 중국 경제 전반에 걸쳐 석탄 소비가 안정화되었고, 이는 곧 석탄 수입 감소에 영향을 미쳤다. 2015년에 석탄 수입량이 31% 감소했고, 석탄 발전 비중도 4% 감소했다. 결국 2015년만 보더라도 러시아산 석탄의 대중국 수출량은 40% 정도까지 줄었다.⁵³⁾

중국 전력 및 열에너지 생산 분야에서 나타나는 이러한 변화는 석탄 소비 동향에 각각적인 영향을 미친다. 중앙 난방시스템 발전과 석탄 기반 신형 열병합 발전소의 건설은 석탄 소비량의 증가에 기여한다. 반면에 현존하는 석탄 화력 발전소 가동 중단, 신규 석탄 화력발전소 건설 금지, 발전소 사용 연료 구조에서 재생 에너지 및 천연가스 비중 확대, 열병합 복합발전 비중 확대 등의 조치는 석탄 소비량의 감소를 초래할 것이다. 특히 석탄 수요 저감 조치가 가져온 영향은 적지 않다. 전문가들의 견해에 따르면, 이미 중국의 석탄 소비 정점은 2013~14년에 나타났고, 향후 석탄 소비 증가는 예상되지 않는다. 다양한 연료 간 경쟁 강화, 석탄 수요 감소, 연료 공급처 간 경쟁 심화(그중에서도 중국 생산 업체들과의 경쟁 심화) 등으로 인해 러시아 석탄이 진출할 수 있는 틈새시장은 줄어들 전망이다.

이상의 내용을 정리하자면, 2012년부터 지금까지 러-중 협력의 우선 분야는 에너지 분야였고, 그중에서도 에너지 자원 수출이 주요 협력 분야였다. 하지만 언급했듯이, 중국으로의 러시아산 전력 공급량 확대는 수요 독점 상황을 야기할 수 있고, 그럴 경우 경제적 효과는 전적으로 중국 쪽으로 치우치게 될 것

53) Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации(2016), p. 48.

이다. 게다가 중국 시장 규모가 축소되고, 중국 현지 석탄 생산업체, 특혜를 받고 있는 인도네시아 및 호주 공급업체들과 러시아 생산 업체 간 경쟁이 심화되는 등 여러 가지 이유로 인해 러시아산 석탄 공급의 확대 가능성은 크지 않을 것으로 전망된다.

■ 2016년 정상회담에서 합의된 첨단 기술의 원전 협력

2018년 6월 8일 베이징에서 향후 10년 간 러-중 원자력 에너지 분야 협력의 주요 방향을 설정하는 일련의 전략적 문건이 채택되었다. 현재 러시아는 계속해서 중국에 현대식 3+세대 원전 블록 설치를 진행하고 있다. 또한 중국과 러시아는 VVER-1200(러시아형 가압수형 원자로) 에너지 블록을 새로운 지역에 설치하는 문제에 대하여 합의한 바 있다. 원자력 분야 협력에 대한 패키지 문건들은 2016년 11월 7일 채택된 「평화적 원자력 사용 분야에서의 전략적 파트너십 확대에 대한 러-중 정상회담 공동 성명」에 입각하여 마련된 것이다. 이 패키지 문건은 러-중 간 원자력 협력사에서 가장 규모가 큰 것으로 평가된다. 특히 전 세계 원자력 분야에서 유사 사례가 없을 만큼 첨단기술 프로젝트를 한번에 여러 건 진행하는 내용을 다룬다는 점에서 이 패키지는 독보적이라고 할 수 있다. 이러한 패키지 문건이 채택됨에 따라 양국은 △대규모 협력 프로젝트 텐완 원자력발전소 내 신규 블록 공동 건설 △중국 내 러시아식 설계를 따른 신규 원자력발전소 건설 △중국 고속중성자 실험원자로(CEFR-600) 건설 협력 관련 정부 간 협정과 기본계약 △러시아산 방사성 열 블록 공급 등을 추진할 수 있게 되었다.⁵⁴⁾

이와 관련하여 국영기업인 ‘로스아톰’사의 알렉세이 리하초프 사장은 “현재 러시아와 중국이 세계 원자력 에너지 분야에서 선두를 차지하고 있으며, 이제까지 양국간에 체결된 합의 문건은 중국 파트너들과의 협력관계를 보여 주는

54) 텐완 원자력발전소 내 신규 블록 공동 건설(블록 No.7, No.8)이다. 이 프로젝트와 관련하여 차세대 3+ 기술에 해당되는 VVER-1200 설계 및 제작을 골자로 하는 정부 간 의정서와 기본협정이 체결되었다.

대표적 사례가 될 수 있다”고 평가했다. 또한 “중국 원자력 에너지청, 중국 국가 에너지청, CNNC사 등과의 오랜 협력 관계를 유지하면서 전례 없이 높은 수준의 신뢰를 구축할 수 있었고, 톨완 원전의 경우 사실상 발전소 설계 및 설비 탑재까지 러시아와 중국의 전문가들이 공동으로 작업을 진행하기 위해 협업 포맷이 개발되기도 했다”고 밝혔다. 그에 따르면, 러-중은 대형 원전뿐 아니라 원자력 분야 전반에 걸친 협력 발전을 위해 대규모 계획을 수립 중이다.

톨완 및 수다바오 원자력발전소 건설

원자력 분야에서 진행되는 러-중 간 대형 프로젝트인 톨완 원자력발전소 건설 사업은 VVER-1000 원자로를 탑재한 에너지 블록 No1, No2 건설에 대한 계약을 1997년에 체결했고, 2007년에 이 계약의 이행이 완료되어 2기의 에너지 블록이 중국 측에 납품되었다. 2010년에는 에너지 블록 No3, No4에 대한 2차 계약이 체결되었다. 에너지 블록의 건설 횟수가 증가할수록 협력의 효율성도 증가했는데, No3, No4 블록의 경우 예정된 계획보다 공사가 빠르게 진행되고 있다. 예를 들어, 2017년 12월 30일에는 No3 블록이 가동되었는데, 이는 건설 시작 60개월 만에 달성한 성과였다. No4 블록의 경우 2018년 5월 초에 에너지 블록의 물리적 가동을 위해 반드시 거쳐야 하는 가열 운전성능 테스트(pre-operational hot test)를 완료한 뒤 핵연료 주입을 앞두고 있었다. No4 블록의 상업운영은 2018년 말이었으며, No4 블록이 가동되면 중국의 원자력 발전량은 4,300MW 이상이 될 전망이다. 계약에 따라 러시아 측은 원자력발전소의 일차계통(nuclear island)을 설계할 것이고, 톨완 원전 No7 블록과 No8 블록, 수다바오 원전 No3 블록과 No4 블록의 일차계통에 설치될 핵심 장비를 공급할 것이다. 톨완 원전 No7 블록의 상업 운영은 2026년으로, No8 블록은 2027년으로 예정되어 있다. 수다바오 원전 3-4호기의 상업 운영은 2028년으

로 계획되어 있다.

이 외에도 러시아와 중국은 원자력 발전 연료 사이클 전 단계에 걸쳐 협력 프로젝트를 추진하는 데 관심을 가지고 있다. 양국은 우라늄 농축을 위한 천연가스 원심분리기 공장과 고속 중성자 실험원자로(CEFR)를 공동으로 건설했으며, 이는 2014년 12월 22일 100% 가동률을 보였다.

■ ‘시베리아 힘’ 파이프라인 등 가스 수출 확대 전망

‘시베리아의 힘-2(2단계)’ 가스관이 가동되고, ‘사할린-하바롭스크-블라디보스토크’ 간선 가스관의 지선이 건설되면, 러시아는 가스 수출 역량을 제고하면서 가스 자원을 현금화할 수 있을 것이다. 또한 중국은 가스 공급원을 다변화하고 석탄 의존도를 낮추어 환경문제를 해결할 수 있다. 이 두 개의 가스관 프로젝트 간에는 분명한 차이점이 있다. 우선 ‘시베리아의 힘-2’ 프로젝트는 지선 건설 사업과 달리 메가 프로젝트이다. 이를 실현하기 위해서는 중국 측의 장기 구매 보장과 외부 자금 유치가 필수적이다. 또한 ‘시베리아의 힘-2’ 프로젝트와 견주어 보았을 때, 현재 가동 중인 ‘사할린-하바롭스크-블라디보스토크’ 가스관에서 중국 쪽으로 지선을 설치하는 것이 훨씬 더 수월할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 지선 사업의 경우 사할린의 자원 생산량이 가까운 수년 내에 획기적으로 증대될 가능성이 없는 만큼 해당 노선의 자원 물량이 상당히 제한적이라는 문제점도 동시에 갖고 있다. 하지만 전반적으로 보았을 때, 신규 파이프라인을 통한 러시아산 가스의 대중국 수출과 관련하여 이미 실행 중이거나 논의 중인 모든 프로젝트는 러시아와 중국의 전략적 이해관계에 부합한다. 그러한 점에서 실현 가능성이 높은 프로젝트라고 평가할 수 있다.

2018년 러시아 가스 부문의 수출 70% 증가

2018년은 전반적으로 러시아 가스 부문이 성공을 거둔 해로 평가된다. 무엇보다도 가스 수출량이 획기적으로 증가했다. 파이프라인 가스 공급은 물론이고 LNG 가스 공급량도 증대되었다. 게다가 2018년은 러시아산 LNG가 서부 유럽 내 새로운 시장으로 대량 수출되기 시작한 해이기도 하다. 이는 야말 LNG 프로젝트의 두 번째 대형 LNG 공장이 가동된 덕분에 2018년 LNG 가스 수출량이 70% 증가한 것으로 보인다. 야말 LNG에서 생산된 가스는 북극항로를 따라 서쪽과 동쪽 시장으로 공급된다. 그 밖에 프랑스, 네덜란드, 영국을 비롯한 일부 유럽 국가가 러시아산 LNG의 새로운 소비국으로 부상한 것도 수출량 증대에 크게 기여했다. 2019년에도 신형 LNG 공장이 100%로 가동될 계획인 만큼 러시아산 LNG 공급량의 지속적인 증가세가 예상된다.

러시아 가스 산업의 장기적 차원의 과제 중 하나는 LNG 산업의 지속적인 발전이다. 이를 통해 수출 공급처 다변화, 통과 운송으로 인한 리스크 완화(파이프라인 가스 운송의 경우), LNG 생산 및 운송 분야의 기술 국산화, 북극지대를 포함한 열악한 오지 환경에서의 자원 개발 등을 도모하고자 한다. 현재 계획된 LNG 프로젝트가 제대로 이행된다면, 러시아는 2025년경에는 생산능력을 2.5배가량 증가시킬 수 있으며, 이는 2017년 세계 LNG 시장에서 4~5%에 불과했던 러시아의 시장점유율을 12~15%까지 높여 줄 것이다.

3) 러시아 극동-중국 간 농업 협력의 현황과 주요 특징

러시아 극동과 중국은 오랜 경제협력 역사를 보유하고 있음에도 2000년대에 들어서야 활발하게 경제협력을 발전시키고 있다. 특히 러-중 정부 간 체결된 다양한 정책 프로그램 문건이 이러한 협력 발전에 기여했는데, 그중에는 「러-중 선린 우호 협력 조약」, 「2009~18년 러시아연방 극동 및 동시베리아와

중화인민공화국 동북지역 간 협력 프로그램」, 「러시아연방 극동개발부와 중국 상무부 간 협력 양해각서(MOU)」 등이 있다.

극동연방관구와 중국 간 관계는 상호 교역과 투자협력 분야에서 가장 크게 발전했다. 러시아연방 관세청 자료에 따르면, 2000~17년 동안 극동연방관구와 중국 간 교역량 추이는 매우 긍정적인 경향을 나타낸다. 2015년에 최저 연쇄가중성장률(chained weighted growth rate)이 62.9%로 기록된다. 2014년부터는 중국-극동 간 무역수지 흑자가 증가한 것으로 나타났다. 교역량 감소 및 무역수지 흑자 증가는 루블화 평가 절하와 러시아의 구매 가능 수유 감소에 기인한 것이다. 여러 가지 제도 개선이 진행되는 동안에도 중국은 극동연방관구의 교역국 중 선두 자리를 점유해 왔다. 예를 들어, 2017년 극동연방관구 대외교역 구조에서 중국이 차지하는 비중은 27.5%이며, 이 중 11.7%는 농산품이 차지하고 있다. 러시아 극동의 중국 농산품 수입구조는 매우 안정적이며, 주요 수입 품목은 경종류(耕種類: 경작을 통해 생산된 재화) 농산품이다. 경종류 농산품 중 채소류가 가장 큰 비중을 차지하고(2017년 62.3%), 그다음은 과일 및 견과류이다. 중국은 극동의 채소류 공급량의 98%, 과일 및 견과류 공급량의 58%를 차지하고 있다.

러시아 극동에서 중국으로 수출되는 농산물은 주로 대두류이다. 2000~17년 동안 중국으로의 대두류 수출에 눈에 띄는 변화가 나타난다. 2000년부터 2011년까지는 매년 대두류 수출량이 1만 5,000톤을 넘지 못했고, 이 중 2004년부터 2006년까지의 수출량이 100톤 미만인 경우도 있었다. 2007년부터 2011년까지의 수출량을 살펴보면, 5,000톤을 상회하지 못한다는 것을 알 수 있다. 2012년부터 대중국 대두류 수출량이 급증하기 시작하여 매년 6만 5,000톤 이상을 기록했다. 2012년에 최대 연쇄 가중성장률이 기록되는데, 이는 2,069%로 나타난다. 2015년에는 극동의 대중국 대두류 수출량이 획기적으로 증가하는데, 전년대비 5.1배 증가하여 35만 톤을 상회했다. 2000~17년

동안 대중 대두류 수출 동향을 살펴보면, 2013년까지는 등락을 반복하다 2014년부터 긍정적인 증가 추세를 보인다. 2017년 극동의 대중국 대두류 수출량은 1억 2,400만 달러로, 금액 기준으로 2016년 대비 16.1%, 2000년 대비로는 45.1배나 증가했다.

비록 현재까지 적은 규모이지만, 극동은 중국으로 축잡류(畜羶類: 사육을 통해서 생산된 재화) 농산물 수출도 진행하고 있다. 대중 농산물 수출구조에서 축잡류가 차지하는 비중은 10%이다. 극동에서 중국으로는 우유 및 연유(2017년 19만 7,000달러)와 꿀(2017년 170만 달러) 등도 수출된다.

지리적 근접성과 지역 특화된 농업의 성장 잠재력

2014년에 시작된 대러 경제제재와 루블화 평가 절하는 극동의 중국 농산물 수입에 심각한 영향을 끼치지 않았다. 2014~17년 동안 수입 감소율은 2013년 대비 10% 미만에 그쳤고, 2017년 농산물 수입은 2013년 대비 1.1배 증가했다.

반면에 새롭게 조성된 극동지역의 제도적 환경은 극동의 대중 농산물 수출에 지대한 영향을 미쳤다. 2014년 농산물 수출량은 2013년 대비 78.6%가 증가했고 2015년에는 620.4% 증가했다. 2017년에는 2013년 대비 수출량이 7.1배나 증가했다. 농산물의 수출량 증가는 우선적으로 대중국 대두류의 수출 증가 덕분이다.

극동연방관구의 접경지역은 기타 지역 대비 농업 생산 현지화 비율이 매우 높게 나타나는 것이 특징이다. 중국과의 지리적 근접성과 지역에 특화된 농업은 극동 접경지역과 중국의 농업 협력의 발전을 가능하게 해 준다. 예를 들어 중국과 가장 긴 국경(1,250 km)을 접하는 아무르주의 경우, 이웃에 위치한 국가가 중요한 대외교역 파트너일 수밖에 없다. 이를 입증하듯이, 2000~17년 동

안 아무르주 대외교역에서 중국의 비중이 68.9%(2003년)~90.2%(2012년)를 오갔다. 2000~17년 동안 아무르주 수출구조에서 중국이 차지하는 비중은 2007년 51.3%에서 2015년 93.5%로 대폭 증가했다. 아무르주 수입구조에서 중국이 차지하는 비중 또한 주변국 대비 가장 컸고, 비중이 가장 낮았던 2004년에는 69.7%, 비중이 가장 높았던 2007년에는 93.2%를 기록했다.

2000~17년 식료품 및 식품 원료 수출 동향을 살펴보면, 등락을 반복하면서 대중 전체 수출 공급량 추이에 따라 변화하는 것으로 나타났다. 만약 2000년에 대중국 식료품 및 식품 원료 수출량이 850만 달러를 기록했다면, 2002~11년에는 60만 달러를 넘지 못한 수준이었다.

2012년에 식료품 및 식품 원료 분야의 연쇄 가중성장률은 2,866.2%였고, 2015년에는 대중국 수출 공급량이 약 9배 이상 증가했다. 2016년과 2017년에도 식료품 및 식품 원료의 수출량이 비약적으로 증가되었다(미국달러 1억 달러 이상). 2012~17년 동안 수출량이 급증한 이유는 우선적으로 대두류 수출량이 배가한 데 기인한다. 2017년 극동의 전체 대중국 수출량에서 식료품 및 식품 원료가 차지하는 비중은 2000년 대비 3.1배나 증가했다.

한편 아무르주의 대중국 식료품 및 식품 원료 수입량은 2000~17년 동안 큰 폭의 등락을 거듭했다. 그럼에도 전반적으로 긍정적인 경향을 나타냈다. 2017년 아무르주의 대중국 식료품 및 식품 원료 수입 증가율은 2000년 대비 612%를 기록했다. 이는 우선적으로 채소류 및 과일류 등 경종류 농산품 수입 증가에 기인한 것이다.

러시아 극동과 중국은 농산품의 교역뿐 아니라 농업 부문에서의 투자 협력도 밀접하게 연계되어 있다. 중국의 대리 직접투자는 매우 집중적으로 나타나고 있으며, 지역별 기준으로는 프리모리에 변강과 아무르주 등 극동연방관구와 중국이 접경하는 지역에 중국의 직접투자가 가장 많이 유입되고 있다. 연구 결과에 따르면, 극동 접경지역이 직접투자 유치율로 보면 선두를 달리는데, 그 이

유는 극동 접경지역이 가진 비교 우위가 상대적으로 높다는데 있다. 즉, 중국과의 영토적 근접성, 낮은 운송비와 무역장벽, 원자재와 노동력의 확보 등이 가능하기 때문이다.

극동연방관구로 유입되는 외국인투자의 80% 이상이 중국의 투자이다. 극동 연방관구 주체 중 중국의 투자를 가장 많이 유치한 지역은 프리모리예 변경이다. 특히 중국이 농업 분야에서 진행한 직접투자 건의 경우 극동지역 내 현지화 지수가 매우 높게 나타나는데, 아무르주와 유대 자치주가 단연 선두이다. 하지만 중국의 직접투자는 공간적 분배 차원에서 불균형을 나타내고 있을 뿐 아니라 전반적인 투자 동향에서도 변동이 심한 것이 특징이다. 일례로 2004~12년 동안 중국의 대시베리아 및 극동 직접 투자액은 42배 증가했다. 그런데 2017년까지 농업 부문에서의 극동-중국 간 투자협력은 미미한 수준에 그치고 있다. 이러한 현상은 농업 부문에 대한 이해관계 비교분석을 통해 알 수 있는데, 중국이 러시아에 직접투자를 할 때의 이해관계와 러시아가 중국의 직접투자를 유치할 때의 이해관계가 서로 부합하지 않기 때문으로 파악된다. 즉, 러시아는 농업 부문에 대한 외국인직접투자 유치에 관심이 크지만, 중국은 오히려 다른 경제 분야에 우선적으로 투자하길 원한다.

현재 러시아는 연해주 축산단지 건설 및 농산품 도매유통센터 구축 사업, 유대인 자치주 대두류 심도가공 공장 설비 사업 등의 투자 사업에 중국의 자본을 유치하고자 한다. 그 밖에도 농업 부문에서 러시아 극동지역과 중국의 무역협력을 확대하고 기타 투자 사업을 추진하는 데 관심을 기울이고 있다.

2. 러시아와 남북한

가. 부침을 거듭한 러시아-북한 관계

소련과 북한은 양국간 협력에 대한 두 가지 기본 문서인 「소-조 경제문화교류협정」과 「소-조 통상항해조약」을 각각 1949년과 1960년에 체결했다. 특히 「소-조 통상항해조약」은 양국 통상에 대한 최혜국 대우를 명시하고 있었다. 1980년대까지 소련은 북한의 정치적, 경제적, 군사적 후원국이자 협력 파트너였다. 그런데 북한이 경제 현대화에 착수하면서부터 이러한 상황은 변화되기 시작했다. 이는 북한이 소련이 아닌 중국의 개혁 모델을 선택했기 때문이다. 북한은 소련에 의존했을 때보다 더 신속하고 단호하게 합작회사를 설립하기 시작했다. 이때 중국과 마찬가지로 북한은 해외, 그중에서도 일본에 거주하는 자국 동포들에게 상당 부분을 의존하게 되었다.

중국과의 협력에 방점을 둔 1990년대의 정책 전환

1990년대 북한은 정치와 경제 관계 전반에서 정책적 전환을 시도했다. 북한은 러시아가 아닌 중국과의 협력에 방점을 두었는데 그 원인은 두 가지였다. 첫째, 중국식 경제 전환 모델이 큰 성공을 거두었다는 점이다. 둘째, 소련의 해체와 대서양 진영에 대한 러시아의 정치적 항복을 꼽을 수 있다. 결과적으로 제2차 세계대전 이후 동유럽과 극동 아시아지역에 형성되었던 정치, 군사, 경제 동맹이 와해되고 말았다.

하지만 이러한 상황은 2000년에 푸틴 대통령이 평양을 방문한 뒤에 변화되기 시작했다. 이 방문 기간 동안 정치적 접촉을 활성화하고, 경제협력을 회복하기 위한 원칙적인 합의가 이루어졌던 것이다. 2001~02년 동안 김정일 국방위원장은 러시아를 공식 방문했고, 2004년부터 러시아는 북한에 주기적으로 인도적 지

원을 제공했다. 최근에는 항공, 문화협력, 투자 증진 및 보호, 이중과세 방지, 양국 국민 간 상호 방문, 경제 기술 협력, 산림 협력, 세관 협력, 범죄와의 전쟁 및 치안 분야, 위생항법 시스템 이용 분야에 관한 정부 간 협정이 체결되었다.

2014년 크림반도 병합 인정과 채무탕감 협정

북한이 2014년에 러시아의 크림반도 병합을 공식적으로 인정하면서 정치 분야에서 상호 이해가 심화되었다는 신호를 감지할 수 있었다. 2014년 5월에 북한과 러시아는 「북-러 간 루블화 대금 결제 협정」과 「북-러 채무 탕감 협정」에 서명했다. 채무 탕감 협정에 따라 러시아가 북한의 대러 채무액인 110억 달러 가운데 90%를 탕감해 주며, 북한은 나머지 10억 9,000만 달러를 20년에 걸쳐 6개월마다 40회 균등 분할로 상환하는 데 합의했다. 2018년 3월에 북한과 러시아는 교육, 과학, 교통 분야에 대한 협력 의정서를 체결했을 뿐 아니라 북한 방문 시 러시아 국민의 비자발급 절차 간소화 방안을 검토하기 시작했다.

1990년에 북한의 총 대외 무역구조에서 소련이 차지하는 비중은 53%였다. 이처럼 소련의 비중이 높았던 이유는 북한이 다른 교역국들과는 경화결제를 했던 반면, 소련과 결제할 때는 결제대금에 상응하는 자국산 제품을 공급할 수 있었기 때문이다. 하지만 북한의 재화 부족으로 인해 결국 막대한 양의 채무가 발생했고, 1992년에는 채무액이 110억 달러에 육박했던 것이다. 러시아의 대외 무역 자유화 및 분권화 시기인 1992년에 북한과의 전통적인 협력 형태가 무너졌다. 북한은 통화로 결제하는 것이 불가능했고, 러시아는 자국 무역회사들의 손실을 보상에 줄 수 없었다. 그 결과 양국간 무역량은 큰 폭으로 감소하여 2012년에는 1990년 대비 7.5배나 적은 약 8,100만 달러를 기록하게 되었다. 채무 조정 후 상황이 개선될 것이라는 기대와 달리 2015년 양국간 무역량은 8,400만 달러에 그쳤다. 2017년 탄화수소자원 가격 하락과 러시아의 경제위

기로 인해 양국간의 무역량은 1990년 이래 가장 낮은 수준인 7,800만 달러까지 떨어졌다.

결국 북한의 교역국 명단에서 중국의 비중이 크게 강화되었다. 중국이 북한 교역량의 90%를 점유했던 반면, 러시아의 비중은 1.5%까지 감소했다.⁵⁵⁾ 이렇게 양국간 무역량이 감소했음에도 북한의 대러 채무는 계속 증가하고 있었다. 북한의 대러 무역수지 적자는 2017년 말에 5억 3,000만 달러까지 증가했다.

핵심 협력사업인 벌목공 파견의 입업과 원자력 분야

극동지역은 주로 연해주를 통해 북한과 무역을 진행하고 있다. 연해주는 북한과 러시아 극동 간 무역량의 약 80%를 차지한다. 러-북 간 교역에서 극동이 차지하는 비중은 약 15%이다. 극동에서 북한으로 수산물, 광물연료, 식료품, 목재, 일부 공산품이 공급된다. 1991년까지 극동지역에서는 몇 가지 대규모 공동 사업이 진행되었다. 가장 잘 알려진 주요 사업 중 하나는 입업 관련 사업이다. 사실상의 치외법권을 적용받아 극동에 입주한 북한 벌목회사들이 소련의 수출업체에 산림지 임대료로 벌목한 원목의 50%를 제공하고, 나머지 원목은 북한으로 보내는 내용의 사업이었다. 그러나 실제 이 사업의 주된 목적은 소련이 수출용 목재를 확보하고, 이를 공급하는 데 북한의 저렴한 노동력을 활용하는 것이었다.

공개된 정보는 아니지만 북한 경제 발전에 더욱 중요한 의미가 있었던 사업은 1950년대의 핵 분야 협력 사업이다. 이 사업의 결과 가운데 하나로 북한에 원자로가 건설되었다. 물론 당시의 소련은 북한의 경제 발전을 위한 그 어떤 대규모 투자 사업도 전개하지 않았다. 여기에는 북한의 주체사상의 영향도 분명 존재했다. 그럼에도 소련이 북한 기업들과 생산 기술 협력 관계를 긴밀하게 유지했고, 이는 협소한 내수 시장과 외부의 경제봉쇄에도 북한 기업들이 존립할

55) 이재영 편(2018), p. 66.

수 있는 핵심 토대였다.

1991년 이후 산발적인 상업 프로젝트의 시대

1991년 이후 극동지역에서 임업 사업 등의 복합 사업은 모두 중단되었으며, 산발적인 상업 프로젝트의 시대가 열렸다. 북한은 더욱 절실하게 태환 통화가 필요했고, 이를 획득하기 위한 방법 중 하나가 바로 ‘살아 있는 노동력’을 판매하는 것이었다. 이렇게 하여 1990년대에는 개별 러시아 회사나 사업자들이 비정기적으로 북한의 노동력을 유치하곤 했다. 그러나 2000년대에는 상황이 크게 바뀌었다. 북한은 단순히 노동력을 제공하는 것이 아니라 노동력을 이용하여 극동에서 생산된 제품이나 서비스를 수출하는 것으로 방법을 전환한 것이다. 벌목, 건설 및 농업 분야에서 활동하는 북한의 회사들이 극동지역에 등록하기 시작했고, 바로 이 회사들이 북한 노동자들을 유치했다. 뿐만 아니라 북한 회사들은 소규모 투자 사업도 진행했다(2014~17년 동안 매년 약 800만 달러). 이 기업들은 고용이 자유로웠기에 2017년에는 약 4만 명의 북한 노동자가 러시아에서 일했으며, 그중 대다수가 극동지역에서 활동했다. 이렇게 해서 매년 수억 달러가 북한으로 유입되었다. 그렇지만 북한 핵 실험으로 2018년 유엔 안전보장이사회는 북한 근로자 고용을 금지하는 대북제재를 시행했다.

유엔 제재에도 계속된 대규모 인프라 사업인 나진-하산 프로젝트

유엔 안보리가 제재를 시작할 무렵, 양국간 진행 중인 사업이라고는 대규모 인프라 사업인 ‘나진-하산 프로젝트’뿐이었다. 나진-하산 프로젝트는 1단계에서 남북 간 철도 연결 사업, 즉 한반도 종단철도 재건과 한국의 육로 개통(이때 한반도 종단철도가 러시아 극동이나 중국을 통해 시베리아 횡단철도와 연계)을 골자로 하고 있었다. 2008년에는 나진-하산 프로젝트를 위해 북-러 합작기업

인 ‘라손콘트란스’사가 설립되었다. 라손콘트란스사는 북한의 ‘나선경제특구’에 등록되었으며, 49년 동안 특구에서 활동할 수 있는 권한을 받았다. 지분구조는 러시아가 67%, 북한이 33%이며, 러시아 측은 약 106억 루블 상당을 투자했고, 북측은 나진항 재산권을 제공하기로 했다. 이는 제3호 부두를 포함하여 컨테이너 터미널과 항만 연계 철도역사 건설이 계획되어 있던 총 20.1ha의 항구 부지에 대한 사용 권한을 부여한 것이다. 2008년에는 북-러 합작기업인 ‘라손콘트란스’사와 북한 철도성 산하 ‘동해철도회사’가 49년 동안 두만강-나진 구역의 철도 인프라를 임대하기 위한 합의서에 서명했다.⁵⁶⁾

‘나진-하산’ 프로젝트의 실질적인 이행을 위해 2008년 말 나진-하산 북측 철도 구간에서 전면적인 개보수 작업(54km 길이 구간의 궤도 교체, 1,520mm의 광궤와 1,435mm 협궤가 호환되는 복합궤 건설, 10곳의 철도 역사 개조, 3개 터널, 18개 교량, 10개 이상의 인공구조물 건설, 현대식 신호소와 통신선 구축 등)이 개시되었다. 두만강-나진 철도 구간의 통과능력은 왕복열차가 1일 12회 운행되며 화물 처리량은 연간 400만 톤 수준이다. 나진항에는 향후 통과운송 역량을 갖추기 위해 컨테이너 환적 시설이 건설되었다. 또한 다목적 하역 터미널 구축, 준설작업 실시(수심 13.5m, ‘파나막스’급 선박 접안 가능), 신규 안벽 건설(480m), 야적장 구축, 생산시설 및 행정건물 건설, 터미널 내 철도 선로 부설 작업이 진행되었다. 2014년 7월에 개소된 항만 터미널의 설계용량은 연간 10만 TEU이다. 나진항에서 중국과 한국으로 화물운송이 진행된 바 있으며, 한국의 포스코, 현대상선, 코레일이 주요 화주였다.⁵⁷⁾

이 프로젝트의 일환으로 2017년 러시아철도사(OAO ‘RZD’)의 자회사인 ‘트란스텔레콤’사가 북한 내 광섬유 인터넷 케이블을 설치했다. 이로써 북한은 중국 국영통신기업인 ‘차이나 텔레콤(China United Network Communications

56) 이재영 편(2018), p. 68.

57) 위의 책, pp. 68~69.

Ltd)’을 통한 연결망 이외에 전 세계 네트워크에 접속하는 두 번째 통로를 보유할 수 있었다.⁵⁸⁾

자원개발과 인프라 연계 ‘포베다’ 프로젝트

최근까지 광물 및 원자재 분야에서 활동 중인 극동지역의 러시아 기업들은 북한의 광물자원 및 원자재의 공동 개발 및 이용에 관해 적극적으로 협의해 왔다. 두 가지의 대규모 프로젝트가 논의되었는데, 첫 번째 프로젝트는 지질탐사 및 북한의 광물 및 원료 자원의 목록 구축에 관한 사업이다. 이는 북한 북쪽 지역의 텅스텐 및 몰리브덴 산지에 대한 지질학적 정보를 획득하고, 귀금속, 나이오븀, 탄탈럼 등 기타 고가의 유용광물의 산지 탐사를 가능하도록 했다.⁵⁹⁾ 또한 황해 및 동해 대륙붕 석유가스 매장지에 대한 지구물리학적 탐사와 생산 중인 철광석 산지의 매장량을 재평가할 수 있는 계기를 만들어 줄 수 있었다.⁶⁰⁾ 두 번째는 ‘포베다’ 프로젝트이다. 이는 북한이 선광 공장 건설 사업과 희토류 산지 개발권을 러시아에 제공해 주는 대신에 러시아는 북한 철도망의 재건 및 현대화를 진행하는 사업이었다.

북-러 경험 확대 및 인프라 분야 등에서의 공동사업을 위한 조건

향후 북-러 간 경제협력 확대 및 생산, 무역, 서비스 그리고 인프라 분야에서 대규모 공동 사업 추진 가능성은 다음의 두 가지 조건과 밀접하게 관련된다. 첫째, 한반도를 둘러싼 정세가 근본적으로 변화하는 것이다. 특히 유엔 안보리 제재를 해제할 수 있는 비핵화 문제가 해결될 경우이다. 둘째, 모든 이해 관계국들이 상호 호혜적인 경제활동을 위해 북한의 자원과 영토를 개발하고 사용하

58) 위의 책, p. 69.

59) 위의 책, p. 83.

60) 위의 책, p. 83.

게 될 국제 투자기술협력 풀(pool)을 구성하는 방안이다. 이러한 조직의 구성을 주도하는 국가는 당연히 북한의 주변 국가인 한국, 중국, 러시아가 될 것이다. 러시아 중에서도 특히 극동지역이 주도적으로 참여하게 될 가능성이 크다. 또한 일본과 미국이 이러한 플랫폼에 기술 및 재정 지원을 통해 참여하는 것도 바람직한 방향이다.

러시아는 북한에 대해 경제적, 정치적 이해관계가 상당히 깊은 편이다. 경제 분야에서는 철도 통과 운송, 통신, 희토류 채굴 및 가공, 전력 및 천연가스 운송 분야, 관광자원 이용에 관한 협력에 관심이 집중되어 있다. 제3국의 금융 및 기술 역량을 유치하게 되면, 많은 인프라 프로젝트(특히 에너지 프로젝트)를 실질적으로 이행할 수 있을 것이다. 이는 극동지역의 경제 발전 및 안보 문제 해결에 기여함과 동시에 러시아 극동과 북한 간의 상호 호혜적인 발전을 도모하는데 러시아의 역할을 제고해 줄 것이다.

나. 러시아-북한 간 인프라 현황과 계획

러시아와 북한은 39.4km 길이의 공동 국경 지대를 보유하고 있다. 이 중 17.3km는 두만강 연안선을 따른 경계이며, 나머지 22.1km는 동해 해안선을 따라 경계를 이룬다. 양국간 교통 및 통신망이 국경선을 통과하여 연결되어 있다. 1952년에 두만강을 지나는 임시 목조 교량이 건설되었는데, 이 교량을 따라 북-소 간 철도 운송이 시작되었다. 이 교량으로는 양국간 화물 운송량을 처리할 수 없었기 때문에 1959년 석조 지주에 철강 스펠구조로 된 교량이 건설되었다. 이 교량을 ‘우정의 다리’라고 명명했으며, 수송능력은 연간 500만 톤이었다.

북-러 간 국경통과 절차를 수행하기 위해 다방향 상설 여객용 철도통과 검문소인 ‘하산-두만강’ 검문소가 개설되어 현재까지도 운영되고 있으며, 화물 및 여객 수송이 이 국경을 통과하여 이루어지고 있다. 승객은 ‘평양-두만강’과 ‘우수리스크-두만강’ 구간을 이용할 수 있다. 두만강 철도역에서는 OAO ‘RZD’

사의 ‘모스크바-평양’ 구간 열차와 북한 국영철도회사의 ‘평양-모스크바’ 구간 열차가 결합된 중련열차가 운행된다. 2017년 ‘트란스텔레콤’사는 ‘우정의 다리’를 따라 광섬유 인터넷 케이블을 부설하기도 했다.

가장 유망한 상호 협력 프로젝트 나진-하산과 북한 철도 현대화

한반도의 복잡한 정치 상황으로 인해 러-북 간 교통 분야의 향후 발전을 예측하기는 어렵다. 그렇지만 양국간에 인프라 확대에 대한 전망이 밝다고 볼 수 있다. 우선 나진-하산 프로젝트 개발과 북한 철도 현대화에 대한 상호 협력이 가장 전도유망한 철도 교통 프로젝트로 꼽힌다.

그런데 중요한 사실은 러시아가 해당 사업과 관련하여 이미 많은 부분을 실행했다는 점이다. 러시아는 나진-하산 철도 구간에 대한 대대적인 현대화 사업을 수행했을 뿐 아니라 러시아 쪽에서 연결되는 철도 구간(바라누스키-하산)의 현대화 사업을 진행했다. 이에 대한 결과로 ‘두만강-나진’ 구간의 현재 철도 운송능력은 최대 화물 400만 톤에 이른다. 철도 구간 현대화 사업(궤간 조정, 정기적인 선로 교체, 배수시설 조정 등)은 현재도 계속되고 있다. 나진항에는 다목적 하역 터미널(연간 10만 TEU급) 건설, 준설 작업 진행, 야적장 마련, 터미널 내부에 철도 선로 등이 부설되었다. 항만 터미널은 2014년 7월에 이미 문을 열었다.

유엔 경제제재의 결과로 3,500km 구간의 북한 철도 현대화 사업(‘포베다’ 사업)은 동결되었다. 이 외에도 자동차 전용 교량 건설, 두만강을 지나는 철도-자동차 겸용 교량 건설 등의 자동차 도로 건설 방안에 대한 협의에 따라 러시아 측은 자동차 교량 건설 사업의 예비 타당성 조사를 실시했다. 단기 전망에서 볼 때, 상설 운영 교량이 건설되기 전까지는 국가 간 차량 이동을 위해 부교를 설치할 수도 있다.

결론적으로 이러한 사업은 가까운 미래에 실행될 수 있을 것이다. 현재 철도나 자동차 도로 사업 이행에서 기술적인 장애가 거의 없다. 하지만 교통 프로

젝트의 구체적인 이행 기간이나 실현 가능성은 현재 역내 대외 정세의 여건과 일부 국가가 현 상황에 어떠한 영향을 주는가에 따라 달라질 개연성이 있다.

다. 유엔제재와 러시아-북한 간 노동 협력의 전망

2003년까지 북한의 주민들은 개인적으로 해외에 나갈 수 있는 권리가 없었고, 오직 공무를 위해서만 출국할 수 있었다. 2003년부터는 개인적인 출국이 가능해졌음에도 처음에는 중국으로만 출국이 가능했고, 다른 국가로 나가는 일은 거의 없었다. 이를테면 러시아에 거주 중인 친척들을 만나러 가는 정도였다. 2017년 직전까지 러시아에는 약 3만 1,000여 명의 북한인이 거주하고 있었다. 그러나 2017년에 들어서자 북한 이주자 수가 점점 감소하기 시작하여 2010년 대비 7.2%까지 하락하게 되었다. 특히 근무 목적이거나 개인 여행, 서비스 종사 등을 이유로 개별 방문하는 북한 주민의 수는 8.5%나 급감했다. 그 주요 원인은 바로 유엔안보리의 대북제재에 있었다.

북-러 2019년까지 2만 명 노동자 파견 연장

2018년에 채택된 유엔안보리 대북제재에 따르면, 북한의 이주 노동자 수는 2배 정도(약 1만 5,000명) 감소되었다. 2018년 2월부터 러시아는 2017년 12월에 채택된 유엔안보리 제재 결의안에 따라 북한 노동자들을 내보내기 시작했다. 하지만 2018년 3월 21일부터 22일까지 평양에서 북-러 경제통상과학기술협력 정부 간 위원회가 개최되었고, 이 회의 결과 노동부는 북한 노동자의 러시아 내 근로 허가 시기를 2019년 12월 22일까지 연장하라는 내용의 지시를 받았다.⁶¹⁾ 현재까지도 러시아에는 2만여 명의 북한 이주노동자가 체류하고 있다.⁶²⁾

61) “Трудовые мигранты из КНДР должны покинуть Россию до конца 2019 года”(2019. 2. 6), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 15).

북한 또한 전 세계의 관광객을 유치하기 위해 최선을 다하고 있다. 물론 아직 신뢰할 만한 통계가 나오지는 않았지만, 북한을 방문한 외국 관광객의 출신국 수가 계속해서 증가하고 있다.⁶³⁾ 1990년까지 소련, 특히 극동지역에서 방문하는 관광객의 수가 가장 많았다. 그 때문에 북한은 러시아와의 관광 분야 협력에 큰 기대를 걸고 있었으나, 현재 러시아 관광객의 수는 매우 미미한 수준이다. 게다가 북한 주민의 러시아 관광은 사실상 시작도 못 한 채 중단되었다. 2010년 기준으로 643명의 북한인이 관광차 러시아를 방문했으나, 2018년에는 그 수가 43명으로까지 감소했다.

유엔 안보리 경제제재 속 대학생 교류 등 인도적 및 문화적 교류 협력

비록 러시아가 유엔 안보리의 결정을 엄격히 이행하겠다고 약속했으나, 러시아의 이익을 따져 보면 북한 이주노동자의 감소가 꼭 바람직한 것만은 아니다. 특히 러시아 극동지역의 경우 심각한 노동 부족 현상을 겪고 있기에 북한의 노동력을 이용하는 것은 대단히 중요한 과제이다. 게다가 북한은 러시아 극동지역의 기후 특성에 가장 잘 적응하는 저비용 노동력을 보유하고 있기 때문에 더욱 그렇다.⁶⁴⁾

만일 극동지역의 경제를 생각했을 때 북한의 이주노동자 수의 감소가 바람직한 방향이 아니라면, 이들을 다른 국가에서 이주해 온 노동자로 대체할 수도 있을 것이다. 그러나 극동지역에서의 노동 시장 상실은 북한 경제에도 상당히 고통스러운 일이 될 것이다. 그래서 북한 지도부는 북한 주민을 위해 러시아에서 일자리를 유지하고 싶다는 희망을 강력하게 피력했고, 이 문제는 2019년 4월

62) “Должна ли Москва высылать трудовых мигрантов, прибывших в РФ из КНДР?”(2018. 9. 11), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 16).

63) “Отношения России и КНДР: прошлое, настоящее и будущее”(2017. 7. 27), 온라인 자료(검색일: 2019. 7. 20).

64) “ТРУДОВЫЕ РЕЗЕРВЫ: Перспективы сотрудничества России и КНДР”(2014. 5. 31), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 17).

블라디보스토크에서 개최된 김정은 위원장과 푸틴 대통령 간 정상회담에서도 논의되었다. 물론 러시아는 유엔 안보리 결의안을 원칙적으로 위반할 수도 없고, 위반하기를 원하지도 않는다. 따라서 2020년 1월부터 모든 북한의 이주노동자는 러시아를 떠나야 한다. 그러나 양국은 노동 이주 가능성을 유지하고 인도적 협력 방안을 강구해야 하는 입장이다. 상호 이해관계로 인해 노동 이주자에 대한 필요성을 인식하고 있기 때문이다. 북한의 외무성 부상이 기관 페이스북 북에 2019년에 맞이하는 북한과 소련의 외교관계 수립 70주년을 축하하며, 북한은 러시아와의 관계를 더욱 긴밀하게 발전시켜 나가겠다고 밝힌 것은 이런 맥락에서 봐야 할 것이다. 또한 북한 외무성 장관은 양국간의 문화경제 교류협정이 ‘세대를 걸쳐 이어져야’ 한다고 호소하기도 했다.⁶⁵⁾

북한 학생들의 러시아 유학도 러-북 간 중요한 이주 협력의 한 형태이다. 그러나 이는 1991년에 북한이 해외에서 공부하는 학생들을 모두 자국으로 불러들이기로 결정하면서 중단된 바 있다. 이제는 러시아의 대학으로 북한의 학생들을 초청해서 교육을 하는 관행을 다시 재개해야 할 시점이다. 이는 단지 국가간의 교류 범위를 넓히는 것뿐만 아니라 러시아에 우호적인 전문 인력을 양성하는 데 큰 도움을 준다. 다시 말해서, 북한 유학생의 유치와 교육은 러시아를 좋아하는 북한의 노동자, 기술자 및 관리 인력 계층을 만드는 데 가장 중요한 역할을 담당할 수 있다. 또한 생산 기술 및 설계 그리고 관리 분야에서 러시아 표준을 보급하는 데 큰 기여를 할 것이다. 북한 학생들의 교육은 수도에 위치한 대학들뿐 아니라 러시아 극동지역, 특히 하바롭스크, 블라디보스토크, 블라고베첸스크 지역에서도 진행되어야 한다.

북한과의 협력 관계를 공고하게 유지하기 위해서는 우선적으로 문화 교류를 확대할 필요가 있다. 예를 들면 러시아 영화 상영, 러시아 예술단의 순회공연

65) “КНДР нарастит сотрудничество с Россией в 2019 году”(2018. 10. 13), 온라인 기사(검색일: 2019. 7. 17).

등을 활용할 수 있다. 또한 북한 예술단이 러시아에서 공연할 수 있는 기회를 만드는 것도 중요하다. 이러한 모든 노력이 양국간 상호 협력을 강화하고 주변 국에 긍정적인 이미지를 심는 데 기여하게 될 것이다.

라. 남-북-러 3각 협력

남-북-러 3각 경제협력의 포맷은 시베리아 횡단철도-한반도 종단철도 연결 사업, 북한을 통과하는 남-북-러 가스관 사업, 러시아산 전력의 대한반도 공급 사업 등 3대 메가 프로젝트에 기본 바탕을 두고 있다. 러시아와 북한, 한국과 러시아 간 개최되는 모든 중요한 공식회의 자리에서 이 세 가지 메가 프로젝트는 항상 논의된다. 이 외에도 북-러 간에는 2001년 8월 4일 자 모스크바 공동 성명문(김정일 국방위원장의 첫 러시아 방문)에서 소련의 원조로 세워진 전력 발전 시설들의 재건 사업이 언급되었다. 또한 북-러 경제통상과학기술협력 정부 간 위원회와 산하 분과회의(통상분과, 교통분과, 지역협력분과, 과학기술협력분과, 임업분과)에서는 북한의 노동력을 동원하는 농업 및 식품산업 분야 프로젝트가 검토됐으며, 식품산업의 경우 러시아가 제공한 원료를 북한이 가공하여 완제품으로 납품하는 방식을 논의해 왔다.⁶⁶⁾

유엔 안보리 제재 대상이 아닌 나진-하산 프로젝트

철도 교통 분야에서 남-북-러 3각 협력 사업은 나진-하산 프로젝트에 중점을 두고 있다. 해당 사업을 통해 철도망 발전, 남북 간 육로교통의 한계 극복, 남북한의 교통협력 발전을 위한 대체노선(모스크바-하바롭스크-블라디보스토크-하산-나진-서울-부산, 부산-서울-평양-하얼빈-자바이칼스크-모스크바)을 구축할 수 있다.⁶⁷⁾ 이와 함께 주요 고속철도 콤플렉스 구축, 화물운송 사각지

66) 이재영 편(2018), p. 70.

67) 위의 책, p. 72.

대에 철도 건설, 여객 및 화물 기차역 건설, 대피선 건설 그리고 시스템 설비 현대화 작업(통신, 전력공급, 운행관리 등)을 진행한다면서, 남북 간 화물 및 여객운송을 실현할 수 있다. 더 나아가 러시아가 의도하는 시베리아 횡단철도와 국제 컨테이너 화물의 집결지(부산)를 연결하는 최신티 육상 교통망을 구축할 수도 있다. 이와 동시에 이 프로젝트를 토대로 북한을 신실크로드 구축 글로벌 프로젝트에 합류시킬 수 있으며, 러시아 극동지역의 입지를 더욱 공고히 할 수 있다. 게다가 이 프로젝트는 바로 착수가 가능하다는 상대적인 이점이 있다. 그 이유는 해당 프로젝트가 유엔 안보리 결의안 제2371호 제재 목록에서 제외된 상태이기 때문이다.⁶⁸⁾ 그러나 아직 한국 정부의 독자 경제제재가 적용되고 있어서 나진항을 출발한 석탄 통과화물 수송선박은 한국 항구 입항이 금지된 상태이다. 한국의 사업 참여가 없다면(라손콘트란스사는 북한 지분 30%, 러시아와 한국 지분 70%로 3국 참여 지분 구조로 설계), 러시아는 국지적이고 제한적인 작업(요철 정정 작업, OAO 'RZD'사의 표준에 따른 궤간 조정 작업, 레일 교체, '우정의 다리-두만강-나진' 구간의 배수시설 정리 등)만을 진행할 수밖에 없다. 또한 러시아만의 역량으로 진행할 수 있는 작업은 '물골-남양' 구간의 궤도 현대화 및 선로보수 작업이다.⁶⁹⁾ 이는 '남양(북한)-투먼(중국)' 철도 국경 통과소를 통해 '나진-남양' 구간에서 북한을 지나 중국으로 향하는 화물 통과운송을 조직하기 위해 필요한 작업이다. 그러나 한국이 운송 규모나 화물 종류 등 이 사업의 전반적인 흐름을 결정할 수 있는 위치에 서 있다. 그래서 한국이 실질적으로 나진-하산 사업에 참여하지 않는다면, 사실상 해당 인프라 프로젝트의 진전은 불가능하다. 2008~16년 동안의 경험에 비추어 보면, 한국의 참여가 배제된 나진-하산 프로젝트는 사실상 생명력을 상실하게 될 것이다.

68) 위의 책, p. 73.

69) 위의 책, p. 73.

남-북-러 송배전망 사업 및 한반도 가스관 사업

북한의 협소한 내수시장, 대북제재 해제 및 앞으로의 경제발전 수준에 따라 예상되는 북한의 잠재적 에너지 수요 증가 예상치(현재 전체 전력 수요의 40%만이 충족되는 상황이며, 1인당 전력 소비량은 세계 평균치의 15%에 불과함) 등을 고려해 볼 때, 남-북-러 3각 협력 사업은 3국 간 송배전망 건설 사업과 러시아 극동에서 북한을 통과하여 한국에 이르는 가스관 건설 사업으로 방향이 잡혀야 한다. 먼저 남-북-러 송배전망 건설 사업은 동북아 국가들의 전력계통 통합계획의 일부가 될 수 있을 것이다. 러시아 전력을 남북한에 공급하는 방안으로 다음과 같은 시나리오가 논의되고 있다. 블라디보스토크-청진, 블라디보스토크-평양-서울 구간은 500kV 전압의 송전선, 유즈노 야쿠츠크 수력발전소-선양-서울은 750kV 전압의 송전선으로 연간 30억에서 200억 kWh 규모의 전력을 송출하는 방안이다. 그 밖에도 러시아 극동에서 북한의 나진경제특구를 경유하여 한국으로 전기를 공급하는 사업도 거론된다.

러시아 극동-북한-남한 간 에너지 브리지(bridge)는 사업 참여국 모두에 유리하다. 먼저 러시아 극동은 잉여 전력을 안정적으로 수출할 수 있는 기회를 얻게 된다. 한국은 에너지 수급 적자를 해소해 줄 안정적이고 효율적인 에너지 공급원을 확보할 수 있다. 그리고 북한은 금융자원을 확보하고 에너지 수급 균형을 개선할 수 있을 것이다.⁷⁰⁾

1990년대부터 논의되어 온 남-북-러 가스관 건설 사업은 그 동안 몇 가지 공급 방안이 논의되었으나, 그중에서 ‘사할린-하바롭스크-블라디보스토크’에서 출발하여 북한을 통과해서 한국으로 이어지는 가스관 건설 방안이 기본 버전으로 채택되었다. 이 가스관의 총 길이는 1,100km이며, 그중 북한 경유 구간은 대략 700km이다. 러시아 가스의 예상 수출량은 100~120억m³(10~12Bcm)로 평가

70) 위의 책, p. 77.

된다. 러시아는 본 프로젝트의 이행을 위해 필요한 인프라 건설을 완료하고, 가스 수송 시스템의 1단계 블록인 ‘사할린-하바롭스크-블라디보스토크’ 구간을 가동했다.⁷¹⁾ 가스관이 건설되면, 북한 내 도시 가스화를 추진할 수 있으며, 한국의 LNG 수입 비용도 절감할 수 있을 것이다.

또 다른 매우 중요한 초국적 협력 사업으로 북한 에너지 시스템의 현대화를 꼽을 수 있다. 북한의 에너지 시스템은 구시대적 기술과 높은 노후화율로 인해 동북아시아 에너지 링에 편입되기에 부적합하다. 이 사업은 미국, 중국, 일본 등이 참여할 수 있을 뿐 아니라 남-북-러가 협력해야 하는 사업이다. 사업의 방향은 크게 △북한의 전력계통 재건 및 현대화 △석탄 화력 및 수력 발전소 현대화 △탄광 현대화 및 석탄 채굴 기술 개선 △재생 에너지 및 소수력 발전 개발 △정유시설 복구 및 생산 가동 등 5개 분야이다.⁷²⁾

‘투자-자원-기술’ 방식의 새로운 남-북-러 3각 협력

광업 협력은 잠재력이 크며 유망한 분야이다. 북한의 유용광물은 안트라사이트, 철광석, 구리, 금, 아연, 니켈, 몰리브덴, 마그네사이트, 석회석, 희토류 등으로 그 매장량은 2~6조 달러로 평가되며, 심지어 10조 달러까지 회자되는 경우도 있다.⁷³⁾ 게다가 실제 유용광물 사용량은 30%도 채 되지 않아서 광산 분야 협력 전망은 상당히 밝다고 할 수 있다. 북한 법률상 천연자원 개발 분야는 ‘육성 산업 분야’이며, 이에 따라 사업 진행 시 세제 혜택이나 좀 더 유리한 조건의 토지 임대 및 우대 대출 등의 특혜를 받을 수 있다. 유용광물 생산을 목적으로 하는 합작회사의 경우 외국인 투자자의 지분 비율이 70%까지 허용된다. 광업 분야에서 가장 유망한 사업구조는 북한의 희토류를 채굴하여 러시아

71) 위의 책, p. 78.

72) 위의 책, p. 80.

73) 위의 책, p. 80.

에서 산업 가공을 거친 뒤 최종 제품을 한국에 공급하는 안이다. 발달된 전자산업의 수준으로 볼 때, 한국은 희토류 관련 기술과 경험을 보유하고 있다고 할 수 있다. 따라서 '투자-자원-기술' 모델 방식의 3각 협력은 가장 현실적이고 유리한 협력 모델이 될 수 있을 것이다.

희토류 자원 개발 및 이용 분야 외에 북한 지질 탐사 및 신뢰할 만한 유용 광물 데이터베이스 구축 사업도 우선적 협력 대상이다. 북한 광물자원의 목록화가 이루어지면, 북한 북부지역의 텅스텐과 몰리브덴 산지에 대한 지질학적 정보를 획득하고 귀금속, 나이오븀, 탄탈럼 등 고가의 유용광물의 신규 산지 탐사 작업을 촉진하게 될 것이다. 또한 황해 및 동해 대륙붕 석유가스 매장지에 대한 지구물리학적 탐사와 생산 중인 철광석 산지의 매장량을 재평가하는 계기가 될 수 있다.⁷⁴⁾

관광단지 현대화를 위한 남-북-러 3각 협력 사업

국제 관광분야에서의 협력도 공동 프로젝트를 추진하기에 유망한 분야 중 하나이다. 현재 북한 관광 시설의 90%는 중국 관광객을 대상으로 한다. 북한이 보유한 관광 잠재력은 다수의 러시아(특히 극동지역) 및 한국의 관광객 유치 가능하다. 러시아 극동지역 주민들에게 북한 관광은 유럽, 코카서스나 크림, 터키, 이집트 여행을 대체할 수 있는 효율적인 관광지가 될 수도 있다.⁷⁵⁾ 또한 한국 관광객은 관광 상품을 통해 북한을 접하면서 상호 간에 좋은 이미지를 만들 수 있는 기회를 얻게 될 것이다.⁷⁶⁾

북한에는 외국인 관광객을 유치하기에 적합한 관광지가 다수 있는데, 개발이 이미 충분히 된 곳도 있고 미흡한 곳도 있다. 예를 들어, 금강산 일대는 소련

74) 위의 책, p. 83.

75) 위의 책, p. 84.

76) 위의 책, p. 84.

시절 극동지역 러시아인들의 휴양지로 이용되었고, 묘향산은 유네스코 생물 보호권 지역으로 지정되었으며, 고려왕조 수도 개성도 마찬가지로 개성역사유적 지구와 고구려 고분군이 유네스코 세계유산에 등재된 바 있다. 그리고 용강 식염 온천 휴양지와 마식령 스키장이 있으며, 동해 해변을 따라 들어서 있는 리조트도 이용할 수 있다.

북한의 관광산업 개발을 위한 3각 협력 사업에는 관광단지 현대화 사업이나 러시아, 한국, 일본, 우즈베키스탄, 카자흐스탄에 이르기까지 북한 전문 여행사 네트워크를 확장하는 사업 등을 포함할 수 있다.⁷⁷⁾ 또한 관광 상품 다양화(생태관광, 역사문화관광, 이벤트성 관광 서비스), 해양 크루즈 상품 구성(예: 블라디보스토크-나진-원산-부산-제주-다렌 노선), 북한의 전통 기념품 산업 및 오락 산업 등의 개발, 호텔 및 캠핑 그리고 관광지 자동차 도로 개발 등의 사업도 고려할 수 있다.⁷⁸⁾

러시아 극동지역에서의 3각 협력 유망 분야

북한의 경제특구에 러시아와 한국의 기업들이 투자를 확대하는 방안도 특별한 형태의 3각 협력 사업이 될 수 있다. 2013~14년 동안 북한은 총 20개의 경제특구를 조성했다. 먼저, 시범 사업으로 2016년 2월에 폐쇄된 개성공단 재개 사업을 재차 추진해 볼 수 있을 것이다.⁷⁹⁾ 개성공단은 2010년부터 시작한 사실상 유일의 남북 간 경제협력 채널이었으며, 한국이 자본과 기술을, 그리고 북한이 노동력과 토지를 제공한 대표적인 상생협력 사례였다.⁸⁰⁾ 개성공단에서는 주로 섬유제품, 전자제품 및 장비가 생산되었고, 생산된 제품의 90%가 한국으로 공급 및 소비되었다(나머지 10% 정도는 중국, 러시아, 중동 및 유럽 등 제3

77) 위의 책, p. 85.

78) 위의 책, p. 85.

79) 위의 책, p. 87.

80) 위의 책, p. 87.

국으로 수출되기도 했다).⁸¹⁾

극동 선도개발구역과 블라디보스토크 자유항 제도의 성공적 추진에 대한 러시아 정부와 푸틴 대통령의 큰 관심을 고려했을 때, 극동지역에서의 3각 사업도 실행 가능성이 있다고 볼 수 있다. 러시아에서 투자 사업을 시작한다면, 남북한의 공동 참여가 가능할 것이다. 이를 위해서 양자(남북)간 또는 3자(남-북-러)간 합작기업도 설립할 수 있다. 이때 북한은 노동력을 제공하고, 이들 기업이 만든 상품 중 일부는 남한과 북한에 공급할 수 있을 것이다. 러시아 극동지역에서 3각 협력을 추진할 경우 실질적인 지역 부가가치 사슬을 형성하고, 발전시킬 가능성이 있는 가장 유망한 경제활동 분야는 네 가지이다.⁸²⁾ 첫째, 조림 분야이다. 이에는 벌목 분야, 목재 기계가공 및 화학처리 분야가 속한다. 둘째, 조업 및 수산물 생산, 양식장 및 양어장 개발, 수산물 가공, 통조림, 보존처리식품 및 수산식품 개발 등이다. 셋째, 채소 재배 및 쌀농사, 채소 통조림, 콩 및 쌀 가공식품, 돈육 및 가금육 가공 산업 분야이다. 넷째, 인프라 시설, 주거 및 공공시설 건설 분야, 건축자재 및 구조물 생산 분야이다.

3. 러시아와 일본

가. 푸틴-아베 정상회담과 러-일 협력의 새로운 변화

일본은 러시아 극동지역의 주요 파트너 국가이다. 일본과의 상호 호혜적인 선린 관계의 강화는 러시아의 전략적 이해관계에 부합하며, 아태지역 전반의 안정화에 기여한다. 현재 러-일 관계는 제반 분야에서 발전하고 있지만, 경제 및 통상 분야에서의 협력 잠재력은 아직까지 충분히 발현되지 못하는 실정이다.

81) 위의 책, p. 87.

82) 위의 책, p. 89.

2013년 4월 러·일 정상회담 공동성명과 협력 로드맵

2013년 4월 아베 일본 총리가 러시아를 공식 방문해서 두 정상 간에 체결된 공동성명(53개 항에 이르는 러-일 파트너십 발전에 관한 공동성명)은 양국 협력을 위한 ‘로드맵’ 역할을 담당하고 있다.

최근 몇 년간 두 정상 간의 교류도 활성화되었다. 러-일 정상은 2016년 한 해 동안에만 네 차례 회담을 가졌다. 2016년 12월 15~16일에는 푸틴 러시아 대통령이 11년 만에 처음으로 일본을 공식 순방했다. 이 순방에서는 양국간 폭 넓은 협력 분야를 아우르는 다량의 합의서를 작성했는데, 총 12건의 정부 및 부처 간 협정서, 68건의 상업협정 등이 체결되었다.

2017년 4월 27~28일에는 또다시 아베 총리가 러시아를 실무 방문하여 2016년 12월의 합의사항에 대한 구체적인 추진 방안을 논의했다. 그 이후로도 양국 정상은 여러 국제행사를 계기로 회담을 열었는데, 2017년 9월 7일에는 아베 총리가 처음으로 제3차 동방경제포럼 참석차 블라디보스토크를 방문했다. 이 당시에도 「이중과세 방지협약」 등 일련의 정부 및 부처 간 협정서뿐 아니라 제반 분야에서 50여 건의 상업협정 등이 체결되었다.

2018년 5월 24~26일 동안 아베 총리는 러시아를 공식 방문했으며, 이번에는 상트페테르부르크 국제경제포럼에도 참석했다. 그리고 마지막 날인 5월 26일에는 모스크바에서 러-일 정상회담이 열렸다. 양국 정상의 참석하에 ‘일본에서의 러시아의 해’와 ‘러시아에서의 일본의 해’ 선포식이 진행되었으며, 4건의 부처 간 협정서와 디지털 경제 및 생산성 제고 분야 협력에 대한 7건의 상업협정이 체결되었다. 아베 총리는 2017년에 이어 두 번째로 2018년 9월 제4차 블라디보스토크 동방경제포럼에도 참석한 바 있다. 또한 4년 가까이 중단되어온 러-일 간 제1차관급 전략대화가 2016년에 재개된 이래 정기적으로 개최되고 있고(제14차 전략대화는 2018년 4월 19일 모스크바 개최), 전략 안정 자문회의

도 지속적으로 열리고 있다(2018년 7월 4일 도쿄 개최).

양국 관계에서 안보 협력 또한 점차적으로 더 많은 비중을 차지하기 시작했다. 러-일 국가안전보장회의 사무국장 간 대화가 정기적으로 진행되고 있다.⁸³⁾ 2019년 3월 22일에는 양국 국방부 대표의 참석하에 외교차관급(라브코프-모리) 전략 안정화 정례 자문회의가 열렸다. 대량살상무기 비확산, 무기 통제, 새로운 도전 및 위협 대응 등 글로벌 및 지역 안보와 관련된 현안에 대해 의견교환이 있었다. 또한 2019년 4월 2일 도쿄에서는 양국 외교부 제1차관급(티토프-아키바) 러-일 정기 전략대화가 개최되었다. 이 회의에서는 정치대화 일정을 비롯하여 다양한 의제에 대한 논의가 이루어졌으며, 이는 양국 협력의 긍정적 토대로 간주되었다. 무기 통제, 유럽과 아태지역 정세 변화, 중동사태, 한반도 정세, 남아시아 정세, 우크라이나 내부 갈등 등 주요 지역 및 국제 이슈에 대한 진지한 의견교환도 있었다. 이와 같은 형식의 자문회의는 앞으로도 지속될 전망이다.

2016년 12월 푸틴의 11년 만의 일본 공식 방문

아베 총리의 러시아 방문에 이어 2016년 12월에는 러시아 대통령으로는 11년 만에 푸틴 대통령의 일본 공식 방문이 있었고, 쿠릴 4개 섬(북방 4개 섬) 문제에 대한 새로운 접근법이 논의되었다. 양국 정상은 ‘공동경제활동’을 추진할 만한 5개 우선 협력 분야인 양식업, 풍력 발전, 온실 건설, 폐기물 재활용, 패키지 관광 상품 개발 등을 승인했다. 이를 토대로 쿠릴열도 남단 4개 도서지역에서 ‘공동경제활동’을 추진하는 문제를 놓고 차관급 협상이 시작되었다. 러시아 측

83) 2016년 12월 푸틴 러시아 대통령의 일본 공식 방문 시 도출된 합의에 따라 2017년 3월 20일 도쿄에서는 ‘2+2’ 형식의 외교부 장관 및 국방부 장관 협상이 재개되었다. 2018년 7월 31일 모스크바에서는 제3차 ‘2+2’ 회담이 개최되었다. 양국 외무부는 긴밀한 대화를 지속하고 있다. 2017년에는 11월 23~25일 동안 성사되었던 일본의 고노 외무상 방러를 포함해 총 5차례 러시아와 일본의 외교부 장관회담이 열린 바 있다. 2018년 2월 16일에는 원헬안보회의를 계기로 러-일 외무부 장관회담이 개최되었다. 2018년 3월 20~22일 라브로프 러시아 외무부 장관은 일본을 실무 방문하여 2018~19년 「러-일 외교부 간 협력계획」을 체결했다.

에서는 모르굴로프 차관이 참가했으며, 이 회의는 총 세 차례(2017년 3월 18일 도쿄, 2017년 8월 17일 모스크바, 2018년 2월 6일 도쿄 개최)에 걸쳐 진행되었다.

나. 영토 문제와 경제협력의 새로운 접근법

2019년 4월 15일 도쿄⁸⁴⁾에서 공동경제활동에 대한 러-일 대표 간 실무협상(일본 측 대표는 우야마 유럽국 부국장, 러시아 측 대표는 라트포프 영사국 부국장)이 진행되었다. 양측은 ‘서로의 이해관계를 침해하지 않는 범위’ 내에서 쿠릴 남단 4개 섬을 일본인이 방문할 수 있도록 하는 방안을 검토했다. 이는 러-일 쿠릴열도 공동경제활동 본격화를 위해 우선적으로 해결해야 하는 핵심 문제 중 하나였다. 주지하듯이, 일본 정부의 공식 입장에 따르면, 쿠나시리섬, 에토로후섬, 시코탄섬, 하보마이섬 모두 일본의 영토이고, 따라서 해당 도서지역을 방문하는 일본 국민이 러시아 비자를 발급받을 필요가 없다는 것이다. 공식 회의 뒤 일본 외무성의 고위급 관계자는 일본 기자들과의 기자회견에서 “상세한 내용은 밝힐 수 없지만, 해당 사안에 대한 양측의 입장을 이해하는 데 진전이 있었다”라고 언급했다. 하지만 러시아 지도부는 쿠릴열도가 러시아의 영토라는 입장을 일관되게 고수하고 있다. 따라서 러시아가 ‘쿠릴’ 문제와 관련한 입장을 다 소나마 완화하고, 최소한 1956년 당시의 상태만이라도 회복하기 위해서는 일본이 정치적, 외교안보적, 경제적 차원에서 각고의 노력을 기울여야 할 것이다.

2018년 11월 싱가포르 러-일 정상회담과 평화협정 논의

이와는 별도로 2018년 11월 싱가포르 러-일 정상회담에서 채택된 합의사항

84) 2017년 2월 일본 외무성 산하에 ‘공동경제활동협의회’가 설치되었다. 2017년과 2018년에는 구체적인 프로젝트 개발을 위해 정부 및 재계 인사들로 구성된 일본 대표단이 쿠릴열도를 방문했다. 합의사항에 따르면, 공동경제활동이 양국의 법적 입장에 위배되어서는 안 된다. 공동경제활동 프로젝트가 가능한 분야는 양식업, 온실 사업, 관광, 풍력발전, 폐기물 처리 분야 등이다. 아직 상기한 분야에서 추진된 사업은 없다.

에 따라 평화조약(협정)과 관련한 양자협상이 개최될 수 있었다. 2019년 3월 21일 모스크바에서 러-일 외무부 차관급(모르굴로프-모리)이 참여하는 양자협상이 진행되었다. 이는 2019년 1월 모스크바, 2019년 2월 뮌헨에서 러-일 외무부 장관회담에서 논의된 사안에 대한 실무적인 차관급 대화였다. 러-일 싱가포르 정상회담에서는 1956년 소-일 공동선언을 바탕으로 지속적인 협상 과정을 진행한다는 데 합의했다. 이는 향후 러-일 평화조약 체결 협상에서 매우 중요한 합의였다고 평가될 수 있다. 1956년의 소-일 공동선언은 전쟁상태를 종료하고 외교관계를 복원하며, 러-일 간 평화, 우호, 선린 관계를 구축하는 데 기여한 기본적인 법적 문건이다.

이러한 일련의 협상에서 러시아가 취한 입장은 기본적으로 다음과 같다. 일본이 러시아에 제기하는 영토 문제와 러-일 평화조약 체결 문제는 서로 평행선을 달리기에 교차될 수 없는 별개의 사안이며, 결코 ‘섞일’ 수 없는 문제이다. 따라서 러시아는 그 어떤 영유권 분쟁에도 개입되어 있지 않은 상태이다. 그런데 일본은 1956년 일부 도서지역에 대한 반환을 스스로 거부했다. 그러한 이유로 해당 도서지역을 소유하는 문제와 관련하여 러시아 지도부는 아무런 문제가 없다고 보고 있으며, 더 이상의 논의는 있을 수 없다고 생각한다. 러시아 최고 지도부가 해결해야 하는 단 한 가지 과제가 있다면, 그것은 바로 평화조약 체결 문제이다. 그 밖에 다른 과제는 없다는 입장이다.

쿠릴열도 문제를 넘어서지 못한 푸틴-아베 정상회담

2019년 1월 아베 총리가 러시아를 방문해 푸틴 대통령을 만났으나, 평화조약의 체결과 관련하여 양자간에 파격적인 해결 방안을 기대하기는 어렵게 되었다. 양자 관계 발전에 필요한 돌파구를 찾기 위해서는 양측이 뚜렷한 목적성을 갖고서 상호 이해를 통한 신뢰 구축 작업에 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

이는 오늘날 러-일 관계에도 적용되는 중요한 원칙이다.

하지만 푸틴 대통령과 아베 총리의 정상 간 교류에 힘입어 최근 몇 년 동안 러-일 관계가 긍정적 모멘텀을 갖게 된 것은 분명한 사실이다. 그 덕분에 러-일 간에 정치 대화, 안보 협력, 문화 인도적 협력, 교육, 관광 등의 분야에서 활발한 교류가 이어지고 있다. 2018년 5월 러시아 역사에서 전례 없이 큰 규모로 시작된 ‘러시아의 해’와 ‘일본의 해’ 프로젝트는 이와 같은 최근의 러-일 관계 발전을 확인할 수 있는 좋은 사례이다.

2019년 1월 22일 모스크바 정상회담 종료 이후 기자회견에서 푸틴 대통령이 언급한 바에 따르면, 러-일 관계 발전의 대전제는 상호 간에 합의할 수 있는 해결 방안을 도출해야 하며, 그러한 우호적인 환경을 조성하기까지 양국간에 세심한 노력과 협업의 과정을 거쳐야 한다. 따라서 이제 양국 관계의 질적 성장을 위해서는 점진적인 협력 발전 과제를 수행해야 한다. 러시아 측 일부 전문가들은 양국간 새로운 관계 발전을 위해서는 첫째, 일본이 제2차 세계대전의 결과를 모두 인정하는 것부터 출발해야 한다는 입장이다. 또한 일본은 러시아가 쿠릴 남단 4개 섬과 전체 쿠릴열도에 대한 주권을 가진 합법적인 국가라는 사실도 인정해야 한다고 주장한다. 둘째, 러-일 간 새로운 관계를 구축하기 위해서는 오늘날 미-일 군사동맹에서 비롯되는 안보 분야 위협에 대한 러시아의 우려를 불식해야 한다고 본다. 이는 향후 평화조약 문제 해결을 위한 우호적 환경을 조성하는 데 매우 중요한 사안이 될 것이다. 셋째, 국제적인 현안 해결을 위해서는 효율적이고 밀접한 파트너십을 먼저 구축해야 한다고 지적한다.

양국이 기존 입장에 대해 불변의 원칙을 계속 고수한다면, 당연히 양국간 타협점을 찾을 수 있는 가능성은 매우 희박하다. 러시아 측은 협상의 내용을 공개하지 않고 있으며, 협상의 결과를 예상하려 들지도 않는다. 상술했듯이, 러시아는 푸틴 대통령이 언급했던 ‘상호 용인 가능한 해결 방안’을 도출하기 위한 환경 조성에 강조점을 두며, 지난하고 고된 여정을 바로 지금 시작해야 한다는 입

장을 견지하고 있다. 이 과정이 어떻게 진행되고 또 어떤 성과를 거둘 수 있을 것인지에 따라 향후 상호 용인 가능한 해결책이 도출될 수 있을 것이다.

쿠릴열도에 대한 푸틴 대통령의 입장과 러시아 여론

‘쿠릴 문제’와 관련된 협상은 이제 시작 단계로 가까운 시일 내에 해결될 기미는 전혀 보이지 않는다. 2019년 1월 러-일 정상회담을 앞두고 두 정상 간의 만남에 대해 과도한 기대감이 형성되었는데, 이는 일본 측의 지나친 낙관론에 주로 근거한 것이다. 일본 측 인사들은 평화조약이 조만간 해결될 것이라는 여론을 국내적으로 형성하기 위해 많은 노력을 기울였다. 이들이 자국 언론에 언급한 내용이 러시아의 언론에 보도되었고, 그 결과 러시아 국민 사이에서 의견 충돌은 물론이고 심지어 격분을 일으키게 된 사건도 발생했다. 특히 러시아에 그 어떤 보상도 요구하지 않겠다는 일본 총리의 발언은 일본 대중을 겨냥한 것이었지만, 이 발언을 접한 러시아 국민의 입장에서선 면전에서 조롱당한 느낌을 지울 수 없었다. 양국 정상은 원칙적으로 평화조약 체결을 위한 체계적인 협상을 진행하고는 있으나 “질적인 관계 진전은 없다”라는 푸틴 대통령의 표현에서 현 상황에 대한 러시아 측의 평가를 확인해 볼 수 있다.

또한 러시아 여론분석기관 브츨름(VTsIOM)이 러시아 국민을 대상으로 ‘쿠릴 문제’에 대한 여론조사를 실시한 결과에 따르면, 응답자의 77%가 일본 측의 주장에 대해 반대하는 것으로 나타났다(응답자의 79%가 쿠릴 문제에 대해 알고 있다고 답하였다).⁸⁵⁾

85) “Курильские острова – не отдадим!”(2019. 1. 28), 온라인 자료(검색일: 2019. 8. 3).

푸틴과 러시아 극동개발 20년:
한-러 극동 협력 심화를 위한 新방향 모색

N

제5장

푸틴 집권 4기 극동
정책의 새로운 변화와
주요 내용

제5장

푸틴 집권 4기 극동 정책의 새로운 변화와 주요 내용

2019년 극동개발 정책의 새로운 전기

2019년 들어서 푸틴 정부의 극동개발 정책은 새로운 전기를 맞고 있다. ‘중국 활용론’과 함께 북한에 대한 트럼프 대통령의 전략적 접근이 러시아를 자극하고 있다. 이 시점을 기준으로 푸틴 대통령의 극동개발 정책은 세 번째 정책 전환을 보여 준다. 푸틴 집권 4기부터는 경제 및 정치적 자원 등 모든 투입 요소가 연해주(프리모리예) 남부지역에 집중되고 있다. 이 지역은 한반도 및 중국과 접경을 이루며, 2008년부터 연방정부 및 관리당국으로부터 매우 중요한 개발 정책 대상으로 집중적인 조명을 받아 왔던 곳이다. 2019년 이전까지는 극동 연방관구 내 다른 지역들과의 균형성 및 형평성의 원칙 속에서 이루어진 발전 방안이었다면, 2019년부터는 완전히 다른 성격의 개발 계획 아래 블라디보스토크에 집중적인 예산이 투입되고 있다. 이는 블라디보스토크를 더욱 집중적이고 체계적으로 개발하여 극동지역의 중심지로 육성함으로써 아시아 태평양지역에 대한 러시아의 거점을 확고히 구축하겠다는 전략이다. 연해주 남부지역

개발은 중국의 동북 3성과 북한, 몽골을 포함한 유라시아 내륙과 한반도, 일본을 포함한 아시아 태평양지역에서 경쟁력을 갖춘 대표적인 도시 발전 프로젝트나 다름없다. 이를 위해 극동연방관구의 행정 수도를 하바롭스크에서 블라디보스토크로 이전했고, 루스키섬을 중심으로 스마트 시티를 조성 중이다. 또한 극동지역 전체를 아우르는 스타트업 빌리지를 건설하고 자유항 정책을 확대하는 등 도시 전체에 활력을 불어넣는 작업을 집중적으로 실시한다는 계획이다. 이들 각 계획에 대해서 구체적인 정책 방향과 그 배경 및 그로 인한 변화를 종합적으로 살펴볼 것이다.

1. 극동연방관구의 주도 이전

2001년 극동지역의 행정 시스템에 큰 변화가 초래되었다. 러시아 대통령 전권대표부 소재지로 하바롭스크시가 결정된 것이었다. 러시아 연방정부가 하바롭스크를 극동의 중심 도시로 선택한 것은 오래된 일이지만, 2000년 이후 이 도시를 중심으로 극동지역에 대통령의 힘을 투사하려 한 것은 소련 해체 후 처음 있는 일이었다.

2001년 대통령 전권대표부 소재지 하바롭스크

물론 당시 푸틴 대통령의 결정 배경에는 대략 다섯 가지 이유가 있었다.

첫째, 하바롭스크에는 러시아 연방군의 극동군관구(Far Eastern Military District) 사령부가 위치해 있었고, 모스크바 및 극동 전 지역 철도역과 연결할 수 있는 안정적인 통신시설이 잘 구축된 편이었다. 둘째, 하바롭스크는 도로, 철도, 내륙수로, 항공로 등의 교차점에 위치한 관계로 장기간 극동지역의 교통 및 경유 중심지의 역할을 담당해 왔다. 셋째, 역사적으로 하바롭스크는 국제협

력의 허브 역할을 수행해 왔던 대표적 도시이다. 소련 시절 극동지역에서는 비로비잔, 나호트카 그리고 하바롭스크만이 외국인의 방문이 허용된 도시였다. 그 덕분에 하바롭스크는 국제행사 개최 경험이 상대적으로 풍부했다. 넷째, 2000년까지 하바롭스크는 사하공화국 주도인 야쿠츠크와 함께 극동지역에서 가장 발전된 경제적 거점지대였다. 다섯째, 주도 선정 당시 하바롭스크는 극동지역에서 복지 및 주거 환경이 가장 편리한 지역 중 하나였다.

이처럼 극동지역에서 하바롭스크는 비교우위의 경쟁력을 보유하고 있었기에 극동연방관구의 행정수도로 안성맞춤이었으며, 사실상 대체 가능한 도시는 없었다. 하지만 이러한 하바롭스크의 비교우위는 오래가지 못했다. 2012년을 기점으로 국제협력, 경제력, 공공 인프라 부문 등에서 하바롭스크의 강력한 경쟁자로 블라디보스토크가 부상했기 때문이다. 블라디보스토크는 2012년 APEC 정상회담 개최지로 선정된 이후 도시 인프라 개발을 비롯한 각 부문에 막대한 규모의 민·관 투자를 유치하는 데 성공했다.

2012년 APEC 개최 이후 연방수준 도시로 부상한 블라디보스토크

이러한 발전 과정을 통해 블라디보스토크는 사실상 연방 수준의 도시로 부상했으며, 도시개발 사업도 중앙정부의 관장(슈발로프 부총리 담당) 아래 놓이게 되었다. 2012년 APEC 정상회담을 필두로 2015년 동방경제포럼을 비롯한 주요 국제행사가 연이어 블라디보스토크에서 개최되었다. 러시아의 국내 기업들은 물론 외국 기업들도 블라디보스토크를 포함한 프리모리예(연해주) 남부 지역 인프라에 집중적으로 투자하기 시작했다. 그중에서도 특히 국영 기업들의 투자가 활발한 편이었다. 결과적으로 극동지역에서 블라디보스토크는 경제적으로 번영한 대표 도시라는 이미지를 얻게 되었다. 이 지역 관계자들은 연방정부의 정책적 기대에 부응하고, 블라디보스토크의 우선 개발에 초점을 둔 러시

아 정치 엘리트층의 결정에 순응하여 이득을 얻고자 했다.

2018년 주지사 선거와 주도 이전

2018년 가을, 연방정부는 하바롭스크에서 블라디보스토크로의 주도 이전을 전격적으로 결정했다. 이 사건의 발단은 지방선거 결과에서 비롯되었다. 푸틴 대통령이 임명한 타라센코 프리모리에 변강 주지사 권한 대행이 주지사 선거에서 공산당 후보에게 패배한 것이다. 그런데 선거에서 패배한 본질적인 원인이 타라센코 후보자의 자질의 문제가 아니라 연방정부의 정책(연금개혁, 세금 인상, 극동지역의 삶의 질 개선에 대한 기대 미흡 등)에 대한 주민들의 불만에 있었다.

문제는 푸틴 대통령에게 블라디보스토크는 크림, 소치, 모스크바, 상트페테르부르크, 칼리닌그라드와 더불어 정치적으로 가장 중요한 핵심 지역 중 하나였다는 점이다. 연방정부가 블라디보스토크를 아시아 태평양지역에서 대외 정책과 신경계 정책을 선보이는 '상징 도시'로 만들었으며, 이미 러시아 지도부는 이 공간을 극동지역의 '정책 메카'로 간주했다. 이러한 연유로 프리모리에 변강 주지사 재선거에서 반드시 크렘린이 추천한 후보가 승리해야 했다. 결국 크렘린은 타라센코 대신에 코제마코 사할린 주지사이자 전 아무르 주지사를 프리모리에 주지사 권한 대행으로 임명했다. 신임 주지사 후보에 대한 프리모리에 주민들의 지지를 회복하기 위해서는 다음의 세 가지 점이 매우 중요했다. 첫째, 신임 후보자가 독자적인 정치력과 지도력의 소유자인 것을 각인시켜야 했다. 둘째, 신임 후보자가 연방정부의 전폭적인 지지를 받을 수 있는 인사여야 했다. 셋째, 신임 후보자가 프리모리에 변강, 그중에서도 블라디보스토크의 미래 발전을 이끌어 갈 수 있는 강력한 카드를 갖고 있어야 했다.

연방정부가 추진한 사회 및 조세 정책은 프리모리에 지역 유권자 사이에서

인기가 없었다. 그러나 이 정책을 철회할 수는 없었기에 연방정부는 새로운 대안을 모색했고 그 일환으로 극동연방관구의 행정수도 이전이라는 보다 손쉬운 패를 꺼내들었던 것이다. 이 전략 방안을 사용함으로써 자신의 지지 후보의 당선에 도움을 주고자 했다. 다시 말해서, 연방정부는 후보자의 정치적 영향력과 정책 역량을 부각하면서 지도자의 면모를 강조할 수 있었다. 이는 극동지역 1위 도시 자리를 두고 벌이는 하바롭스크와의 경쟁에서 신임 후보자가 승리를 가져다줄 것이라는 확신을 주는 데 기여했다.

행정수도 이전 결정의 정치적 함의

극동지역 행정수도 이전 결정은 두 가지 측면에서 중요한 의미가 있었다. 첫째, 신임 후보자가 정부의 유례없는 지지를 받고 있다는 점이다. 둘째, 신임 후보자가 주지사로 선출될 경우에 프리모리에 변강이 누리게 될 특권이 존재한다는 점이다. 이 밖에도 주도 이전은 연방정부가 하바롭스크 변강과 하바롭스크시에 보내는 경고장이나 마찬가지였다. 즉, 하바롭스크 ‘선거 프롱드(Fronde 반란)’에 불만을 표시한 것이었다. 따라서 하바롭스크에서 선출된 신임 주지사는 중요한 정치적 과제를 수행하기 힘들며, 그 여파가 경제 분야에도 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다. 결국 연방정부는 하바롭스크 선거 결과(당시 연방정부 지지 후보인 슈포르트 대신에 푸르갈 당선)를 비합리적으로 평가한다는 점을 강력하게 피력하고자 했다.

물론 코제마코 권한 대행과 트루트네프 부총리의 주장은 이와는 전혀 달랐다. 이들은 경제·발전 중심지에 정치·행정 수도의 기능을 집중시키는 것이 타당하다는 공식적인 명분을 내세웠다. 인구수, 지역 총생산량, 투자 유치 실적 등에서 선두를 달리는 블라디보스토크로의 주도 이전은 더욱 합리적인 방안이었다.

그러나 이러한 주장에는 다소 역지적인 측면이 있다. 첫째, 경제금융 수도와 행정 수도가 부합하는 경우도 있으나, 그 반대의 경우도 적지 않기 때문이다. 둘째, 블라디보스토크는 물론 프리모리에 변강조차 극동지역의 경제성장에서 실질적인 중심지가 아니라는 점이다. 이 사실은 단순 통계 비교를 통해서도 명확하게 드러난다. 경제, 투자, 대외교역 및 인구 이동 부문에서 실질적으로 앞서 있는 지역은 사하-야쿠티야 공화국과 사할린주이다. 2017년 경제 규모(GRP: 8,800억 루블), 고정자본 투자액(2,750억 루블)을 기준으로 보았을 때, 극동지역에서 1위는 야쿠티야이다. 2011~17년 동안 누적 외국인직접투자(FDI: 430억 달러)와 2017년 수출량(110억 달러)을 기준으로 할 경우에는 사할린주가 선두자리를 차지한다. 게다가 인구유입 측면에서도 사할린이 가장 좋은 조건을 가지고 있다. 즉, 경제수도와 행정수도가 일치해야 한다는 논리에 입각하더라도, 극동연방관구의 행정수도 후보지는 유즈노-사할린스크나 야쿠츠크가 보다 더 근거 있는 선택지가 될 수 있다. 셋째, 지난 20여 년간 거시경제지표, 사회적 지표 등에서 단 한 번도 극동지역의 선두였던 적이 없는 하바롭스크의 주도 자격 논란이 이제야 불거진 것도 이치에 맞지 않는다.

블라디보스토크가 주도로서의 자격 조건에 유일하게 해당하는 것이 하나 있다. 바로 이 도시가 극동지역의 지정학적 요충지이자 국제교류의 중심지라는 것이다. 그러나 이마저도 1992년 이후, 보다 정확히는 2012년 APEC 정상회담 이후에 갖게 된 조건에 불과하다. 더욱이 이러한 조건은 주도라는 지위가 없었음에도 블라디보스토크가 쟁취한 성과였다.

세 가지 효과를 기대한 연방정부의 주도 이전 카드

연방정부는 주도 이전 카드를 꺼냄으로써 세 가지 효과를 기대했다. 첫째, 연방정부는 코제먀코의 주지사직 당선을 돕고, 이를 통해 통합러시아당과 대통령에 대한 프리모리에 유권자들의 신뢰를 회복하고자 했다. 현시점에서 이러한

목적은 대체로 달성된 것으로 보인다. 둘째, 모스크바에 있는 중앙정부가 멀리 떨어진 극동지역, 그중에서도 특히 프리모리예에 대한 확실한 통제권을 확보하고자 했다. 셋째, 연방정부는 극동지역에서 ‘신동방정책’ 추진에 대한 폭넓은 지지층을 확보하고자 했다. 결국 선거 결과로 미루어 연방정부가 추진하는 신동방정책의 효율성에 대해 하바롭스크주(인구 160만 명)만이 의심을 드러냈다고 할 수 있다. 따라서 주도 이전을 통해 연방정부가 얻고자 했던 효과는 사실상 모두 실현되었다고 평가할 수 있다.

한편 하바롭스크와 프리모리예 지역 주민들과 기업들은 주도 이전 문제에 대해 서로 상반된 입장을 보이고 있다. 프리모리예 변경, 그중에서도 특히 블라디보스토크 주민들은 주도 이전에 대체로 큰 만족감을 표시한다. 여기에는 여러 가지의 이유가 존재한다. 첫째, 하바롭스크와 대비해 볼 때, 블라디보스토크가 보유한 강점과 자연적 우위가 드디어 입증되었다는 점이다. 그러한 맥락에서 블라디보스토크 시민들은 주도 이전 결정을 ‘정의의 실현’이라고 평가한다. 둘째, 거래 시간과 비용을 현저하게 절감할 수 있으며, 이윤 확대와 결부된 주요 사안을 보다 더 효율적으로 해결할 수 있다는 점이다. 그러한 이유로 블라디보스토크 및 프리모리예 소재 기업들의 입장에서 하바롭스크 소재 주요 연방정부 기관의 블라디보스토크로의 이전 계획은 상당히 감동적인 공약이었다. 특히 다수의 건설업체의 경우 하바롭스크와 모스크바 정부기관에서 근무하는 많은 공무원이 블라디보스토크로 유입될 것이고(이러한 현상은 이미 하바롭스크가 주도일 당시에도 관찰되었다), 이는 결과적으로 부동산 수요와 가격 인상에 기여할 것이라는 기대를 갖게 되었다. 셋째, 블라디보스토크 공무원들과 다수의 주민은 지역의 미래 발전에 큰 기대감을 표시했다. 이는 행정기관이 이전되면, 그 뒤를 이어 막대한 규모의 신규 정부투자 사업이 실시될 것이고, 이를 통해 역내 주요 인프라 시설 및 사회 환경(병원, 양질의 교육기관, 도로망, 도시복지, 환경문제 등)의 문제가 빠른 속도로 개선될 수 있을 것이라는 믿음에 기초를 두

고 있었다.

하지만 하바롭스크의 경험을 토대로 보자면, 이러한 기대가 쉽게 충족될 리는 없었다. 하바롭스크가 주도의 지위를 보유했던 지난 20여 년 동안 연방정부는 하바롭스크에 ‘황금비’를 내리게 하지 않았다. 반면 블라디보스토크는 주도가 아니었음에도 연방정부의 이목을 끌면서 인프라 발전을 위한 막대한 정부자금을 지원받을 수 있었다. 적어도 지역 차원에서는 연방정부 예산의 분배 시에 우선순위 결정 요인이 특정한 지위가 아니었다. 오히려 연방정부가 특정 도시와 연계하여 해결하고자 하는 실질적 과제(정치적이든 또는 경제적이든)의 중요성이 더 크다. 이를 입증하기 위해 극동연방관구에 속하는 주요 연방주체들의 재정 상태를 비교해 보고자 한다.

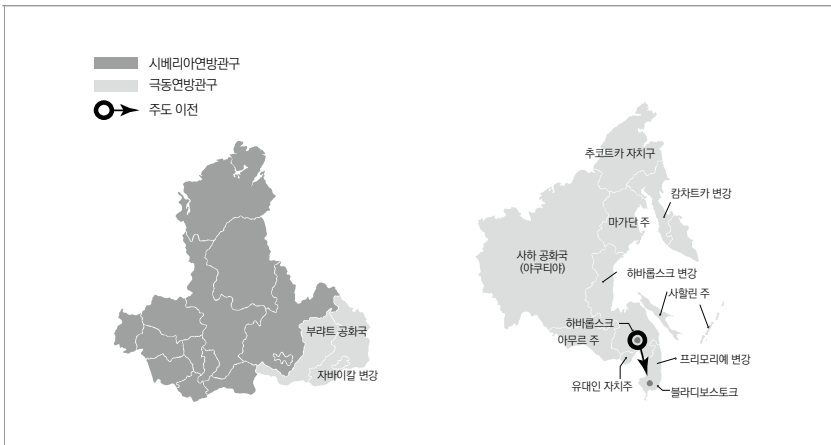
2010~18년 동안 극동지역 전체는 긴축 재정 상태였다. 이 기간에 주도의 특혜를 누렸던 하바롭스크 지방정부의 부채는 약 20배 증가한 반면, 프리모리에 지방정부의 부채는 8.5배 증가하는 데 그쳤다. 이 당시 두 지방정부의 세수 규모가 비슷한 상황이었는에도 연방 보조금은 프리모리에 변강에 더 많이 지급되었다. 이를 통해 보자면, 블라디보스토크가 주도이든 아니든 간에 그 지위 여부와는 상관없이 프리모리에 변강은 2010년부터 연방정부 보조금과 정부투자 등의 형태로 안정적인 특혜를 누려 왔던 것이다. 이는 지방정부의 채무구조에서도 나타나는데, 하바롭스크 지방정부의 채무 60% 이상이 상업은행의 대출금과 주정부 발행 채권으로 모두 고리의 채무인 데 비해, 프리모리에 변강의 경우 채무의 대부분이 러시아 재무부가 제공하는 차관(연 1% 저리)과 연방정부의 보증상품으로 구성되어 있었다.

하바롭스크의 주도 이전 반발

블라디보스토크나 프리모리에 변경과는 달리 하바롭스크시와 하바롭스크 변경 주민의 대부분은 주도 이전 결정에 격렬하게 반대했다. 이들의 견해에 따르면, 주도 이전은 연방정부의 독단적 결정이며, 더 나아가 블라디보스토크와 프리모리에가 자본투자의 우선 대상지역이 되어야 한다는 명확한 신호를 투자자와 재계에 보낸 것이나 다름없다. 이와 같은 결정은 하바롭스크지역에 부정적인 영향만 줄 뿐 아니라 블라디보스토크가 기대하는 추가적인 재정지원과 연방정부의 지속적인 관심도 보장해 주지 못할 것이다. 특히 하바롭스크에 미치는 부정적인 여파는 국내뿐만 아니라 해외에서도 나타날 것이라고 내다봤다.

결론적으로 주도 이전 결정이 극동지역의 경제, 행정 조직, 사회 분야에 중대한 변화를 초래하지는 않을 것이다. 다만 연방정부가 하바롭스크에서 블라디보스토크로 주요 정부 기관들을 이전하기 위해서는 추가로 예산을 편성하게 될 것이다.

그림 5-1. 극동연방관구의 행정구역 변화



주: 자바이칼 변경 및 부라트 공화국(시베리아 연방관구)이 극동연방관구로 편입.
자료: 저자 작성.

2. 자바이칼 변경 및 부랴트 공화국의 극동연방관구 편입

1987년 극동개발을 위한 최초의 국가 프로그램이 마련될 당시 치타주 및 부랴트 자치소비에트공화국(자바이칼 변경과 부랴트 공화국의 소련 시절 공식명칭)의 구성 부분이었던 자바이칼지역을 극동 경제지역에 통합하는 방안이 언급되었다. 당시 자바이칼지역이 직접 이 방안을 제안했다. 극동개발 국가 프로그램이 추진된다면, 극동지역이 얻게 될 외국인투자 유치 혜택과 인센티브, 그리고 추가적인 정부개발투자 등을 자바이칼지역까지 확대할 수 있다는 계산이 그 바탕에 깔려 있었다. 결과적으로 1987년 극동개발 국가 프로그램에는 현재의 자바이칼 변경과 부랴트 공화국에 해당되는 영토가 극동지역과 더불어, 국가 프로그램 적용 대상지역으로 간주되었다. 물론 그렇다고 해서 당시 소련 국가계획위원회(Госплан СССР)가 규정한 경제구역 등을 포함하여 행정적 관할 자체가 변경되었던 것은 아니다. 그런데도 그 이후로 발표된 후속 경제정책 문건들에서도 계속해서 자바이칼지역이 국가개발계획의 대상지역으로서 극동지역 연방주체와 연계되어 번번이 언급되곤 했다. 이는 1996년, 2002년, 2007년 국가 프로그램과 2025년 연방 특별 프로그램 최신 개정안 등에서 모두 동일하게 나타났다.

극동개발계획 대상의 일환으로 간주된 자바이칼지역

이뿐만 아니라 1990년 극동지역 연방주체들이 경제협력협회(Ассоциация экономического взаимодействия)를 조직할 당시에도 유사한 사례가 있었다. 부랴트 자치소비에트 공화국과 치타주가 자바이칼 및 극동지역이 국가개발 프로그램에서 하나의 대상으로 다루어진다는 점을 근거로 삼고 해당 협회의 회원으로 받아 주기를 요청하기도 했다. 당시 조직된 이 협회는 ‘러시아연방 극동 및 자바이칼지역 연방주체 경제협력협회(Ассоциация экономического взаимодей-

ствия субъектов РФ Дальнего Востока и Забайкалья)’라는 명칭으로 지금까지도 존재한다.

이상의 내용을 정리해 보면, 지난 30여 년 동안 자바이칼과 극동지역은 국가 경제계획에서 사실상 하나의 대상지역으로 간주되어 왔다. 그렇지만 행정구역 상으로는 자바이칼지역이 처음에는 동시베리아 경제구역에, 그 이후에는 시베리아 연방관구에 소속되어 왔다는 것을 알 수 있다.

자바이칼 연방주체들의 요구와 신경제 정책의 이미지 쇄신

2013년 다수의 신규 법제 및 경제 기제(선도개발구역, 특별제도 및 행정구역, 인프라 비용 절감 및 일원화 메커니즘, 극동 헥타르 정책 등)를 포함하는 ‘극동지역 신경제 정책’이 수립된 이후 자바이칼지역과 극동지역 간의 경제적 및 제도적 격차가 점점 더 심화되었다. 지전략적 이해관계 차원에서 연방정부가 평가하는 이들 지역 간의 유용성, 중요성 및 관심도는 확연한 차이를 보였다. 장기간 지역개발과 관련한 모든 정책문건에서 자바이칼지역의 지위가 극동지역과 동일하게 간주되었다. 그러나 연방정부가 극동연방관구를 경제개발의 우선지역으로 선포함에 따라 자바이칼 연방주체들은 우선 지역 명단에서 사실상 제외되었다. 그리고 이것이 발단이 되어 자바이칼 연방주체들은 연방정부를 대상으로 경제·사회 발전계획에서 지금까지 극동지역과 하나의 대상으로 간주되어 왔던 그들 지역의 지위를 회복해 달라며 집요한 요청을 지속했던 것이다.

하지만 2018년 말이 되어서야 연방정부는 이들의 목소리에 귀를 기울였다. 이때는 극동지역에서 추진하는 신경제 정책의 이미지 쇄신이 절실한 상황이었으며, 특별한 행동을 취해야 할 필요성이 제기되었기 때문이다. 여기에는 중요한 배경이 하나 더 있다. 대대적인 제도 혁신과 최고위급 수준의 정책 홍보에도

불구하고 극동지역의 경제 및 사회 분야에서 긍정적인 변화가 지속되지 못했다. 혁신적 제도의 도입이 투자 증가, 기업환경 개선, 이주 촉진 및 인구문제 해결 등에서 성공적인 결과를 가져올 것이라는 데 초점을 둔 대규모 홍보 캠페인과 ‘낙관적’ 언론 보도가 많았다. 이에 따라 발전 속도 향상, 사회 구조 개선, 경제 역량 제고, 아태지역으로의 편입, 근본적인 삶의 질 향상 및 인프라 개선 등의 문제가 순식간에 해결될 것이라는 극동 주민들의 기대감만 커졌다. 그런데 이런 기대와 달리 현실에서는 그런 획기적인 변화가 감지되지 않았다. 일례로 2013~18년 동안 극동지역 연평균 GRP 성장률은 0.8%에 불과했다. 물론 산업성장에 힘입어(약 2.1%) 극동의 연평균 GRP 성장률이 러시아 전체 GRP 성장률을 넘어섰다고는 하나, 이마저도 경기 둔화가 예상되는 현시점에서 큰 위안이 되지는 못한다. 특히 사회·경제 분야에서의 발전이 절실한 극동지역 입장에서는 특별히 큰 아쉬움이 남는 상황이다.

물론 제도 개혁만으로 몇 해에 걸쳐 형성된 거시경제적 경향과 지역경제 구조의 비율, 사회적 지표를 하루아침에 개선할 수 있을 거라는 기대는 애당초 문제가 있었다. 이미 지역경제의 구조와 여러 요소가 관성적으로 고착화되어 있기에 그렇다. 하지만 신규 제도의 도입으로 이러한 변화가 급속도로 전개될 것이라는 다소 허황된 약속이 난무했으며, 결국 이는 말과 현실 간의 간극만 더 벌려 놓았다. 극동개발 국가 프로그램에 대한 대통령령이 2019년 5월에 발표되어 신규 개혁방안이 제시되었지만, 그럼에도 상황이 개선되기는커녕 오히려 문제가 심화되었다. 국가 전체를 강타한 경기침체, 비효율적인 국정운영 및 2012년 5월에 발표된 대통령령의 이행 실패 등 ‘새로운 약속’들이 실현될 가능성은 희박한 가운데 도리어 빠른 변화에 대한 기대감만 고조되었다. 여기에 더해 연금제도 개혁, 루블화의 평가 절하, 세율 인상 및 세금 증액으로 귀결된 석유 부문의 세제 개편까지 전 국민을 강타한 경제적 충격이 매우 컸다. 결국 하바롭스크와 프리모리예 변강에서 주지사 선거 실패는 주민들의 목소리를 반영

한 결과물이었다. 즉, 개혁 초기 공공연히 홍보되었던 핑크빛 약속이 지금 당장 이행되지 못하는 상황이라면, 적어도 어떻게 실현할 것이라는 구체적인 방안이라도 제시되길 바란다는 경종을 울린 계기가 되었다.

그러나 사회·경제 발전 및 삶의 질 향상과 관련된 정책들이 실현될 만한 전제 조건이 거의 부재하며, 적어도 가까운 미래에 그러한 조건이 마련될 가능성도 낮은 편이다. 그렇기 때문에 연방정부, 특히 극동개발부와 극동지역 대통령 전권대표부는 현재 추진 중인 극동개발 정책을 유지하면서 동시에 미래 지향점을 설정하기 위해 새로운 조치를 취해야 한다는 부담을 떠안게 되었다. 게다가 예산상의 한계로 인해 문제 해결이 훨씬 더 어려워졌다. 이러한 상황에서 극동개발 정책 노선을 지속하고, 추진 중인 정책을 심화하면서도 더 많은 예산 및 물질적 지출을 유발하지 않는 새로운 조치를 취해야 할 필요성이 대두되었다. 다시 말해, 누구도 예상치 못하는 효과적인 행정적 대안이 필요했다.

그래서 혁신 방안으로 거론된 것이 바로 신경제 정책의 적용대상 지역을 확대하자는 것이었다. 이는 시베리아연방관구 소속이었던 자바이칼지역의 연방주체들을 극동연방관구로 편입하는 안이었다. 이 방안은 막대한 추가 비용을 발생시키지 않으면서도 현재 추진 중인 개발정책의 성과를 간접적이거나 선보일 수 있었다. 극동개발 정책의 모든 요소를 새로운 연방주체로 확대 적용하는 것만으로도 극동개발 정책이 성공적이라는 것을 보여 줄 수 있었기 때문이다. 이러한 맥락에서 자바이칼 연방주체들은 극동연방관구의 행정 개편에 자연스럽게 포함될 수 있었다.

극동개발부와 대통령 전권대표부의 영토적 및 경제적 기반 확장

극동연방관구에 자바이칼지역을 편입함으로써 극동개발부는 물론 극동개발부의 상위기관인 대통령 전권대표부의 영토적 및 경제적 기반이 확장되었다.

이를 바탕으로 유리 트루트네프 부총리 겸 대통령 전권대표의 행정적 권한이 더욱 강화될 수 있었다. 극동연방관구의 관할 범위가 확장될 경우, 극동연방관구의 영토 면적은 러시아 전체 면적의 40%를 차지하게 되며, 고정자본 투자, GRP, 지방 세수가 각각 10% 정도 늘어나게 될 것이다. 이는 연방정부 부처로서 극동개발부와 극동 전권대표부의 정치적 비중을 증대할 것이고, 더 나아가 유리 트루트네프 부총리 개인의 영향력 확대에도 영향을 미칠 수 있다. 뿐만 아니라 연방 예산 분배 시 극동연방관구가 증액을 요구할 수 있는 타당한 근거로 활용될 가능성이 있다.

한편 자바이칼 변경과 부랴트 공화국은 극동연방관구로의 편입과 관련하여 충분한 재정적 및 행정적 이해관계를 가지고 있다. 이들 연방주체는 극동연방관구 발전을 위한 연방 특별 프로그램에 정식으로 편승함으로써 재정 지원을 추가로 획득할 수 있다는 기대를 품고 있다. 하지만 이 점보다는 극동지역에서 지난 몇 년 동안 실시된 신경제 정책이 자바이칼 변경 및 부랴트 공화국에도 도입될 바라는 마음이 훨씬 더 중요한 동기로 작용하고 있다. 이를 통해 자신들의 지역에 투자 유치를 활성화할 수 있으며, 연방정부의 꾸준한 관심도 받을 수 있기에 더욱 그렇다.

자바이칼 지방 극동연방관구 편입에 따른 장애 요인

그러나 극동지역의 사회 및 경제체제로 새로운 연방주체를 포함하는 데는 장애물도 당연히 존재한다. 먼저, 자바이칼 변경과 부랴트 공화국의 경제관계는 우선적으로 시베리아지역에 초점을 맞추고 있으며, 주요 대외교역 파트너는 몽골이다. 수십 년에 걸쳐 형성되어 온 이러한 관계는 극동지역과의 협력 확대로 인해 약화되거나 중단될 수 없는 것이다. 뿐만 아니라 자바이칼 변경 및 부랴트 공화국의 사회 및 경제 환경은 극동지역과는 다소간의 차이가 있다. 예를

들어, 월평균 주민소득의 경우 극동지역보다 약 20% 낮은 수준이다. 월평균 임금 규모는 약 50%의 차이를 나타낸다. 따라서 가까운 미래에 자바이칼 변경 및 부랴트 공화국이 경제적 및 사회적으로 극동지역에 통합되는 것은 사실상 어렵다. 특히 생산 및 교통 인프라 분야에서 이러한 문제점이 극명히 드러난다. 자바이칼지역과 극동지역을 연결하는 유일한 교통 인프라는 다름 아닌 철도이다. 또한 에너지 인프라의 연결성도 지금까지 매우 취약한 수준이며, 그마저도 전력계통만 연결되어 있다.

3. 동방국가계획센터(Vostokgosplan)의 설립

2018년 하바롭스크에 독립 연구기관인 ‘동방국가계획센터(FANU Vostokgosplan)’가 설립되었다. 명칭만 보아서는 소련의 국가계획위원회나 지방(변경 및 주) 인민대표회의 산하 계획위원회와 비슷해 보이지만, 실제로는 전혀 다른 성격의 기관이다. 이 기관은 1992~2014년 동안 존재해 왔던 ‘극동 시장연구소’의 명칭을 변경한 것이다. 극동시장연구소는 러시아 연방 경제개발부 산하 기관이며, 극동 정부기관 및 공공기관의 수주를 받아 사회·경제 문제를 분석하고 개별 프로젝트를 연구하는 활동을 담당해 왔다. 1992년까지 이 연구소는 ‘노동문제연구소 극동 분원’이라는 명칭으로 불렸고, 소련의 노동임금부 산하 기관이었다. 러시아 연방 극동개발부가 설립된 이후 극동시장연구소의 상급기관이 경제개발부에서 극동개발부로 변경되었다. 2015년 연구소 조직을 개편한 후 새로운 명칭인 동방국가계획센터(이하 동방센터)로 출범한 것이다.

동방국가계획센터의 주요 역할

이 센터의 주요 목표는 러시아 극동연방관구와 관련된 국가 정책 실행을 위한 연구방법론적 지원을 제공하는 데 있다. 동방센터는 여러 과제를 수행 중인 데, 대표적으로 △극동개발부가 고안한 정책 솔루션에 대한 전문 분석 지원 △극동개발부의 정책 솔루션 이행 결과 분석 △신규 정책 개발을 위한 제언 마련 △극동연방관구 소속 지방정부와 중앙정부 및 중앙부처 간 정책 초안 및 검토 자료 조율 과정에 대한 참여 등이 있다. 동방센터는 극동 사무소(하바롭스크 소재) 외에도 모스크바 사무소를 운영하면서 중앙 행정당국과 정책문건 및 자료를 조율하는 작업을 담당하고 있다.

이상에서 알 수 있듯이, 동방센터는 소련 시절 경제 분야별 종합계획과 국토 계획을 담당했던 옛 국가계획위원회와는 전혀 다른 성격의 기관이다. 동방센터는 극동 인적자본개발청[HCFE: Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке(АРЧК ДВ)], 극동 투자유치수출지원청[API: Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта(АПИ)], 극동개발공사[FEDC: Корпорацией развития Дальнего Востока(КРДВ)] 등과 더불어 극동개발 메커니즘 중 하나로 간주되고 있다. 동방센터가 수행하는 특별과제는 종합보고서 초안 작성, 채택된 정책 이행 과정 분석, 정부 프로그램(프로젝트와 정부령 등)을 검토하여 각 지역 및 부처와 조율하는 과정 수행 등으로 분류할 수 있다.

동방국가계획센터의 특별 임무

2015년부터 동방센터는 각 전략 계획 문건의 등급을 설정하고 종류를 정의하는 「러시아 연방 전략계획법」에 따라 연방 주체들이 개발전략을 수립하는 과정에 공조해야 하는 특별 임무를 부여받았다. 그리고 수개월 전에 발표된 「국

정목표 및 전략과제에 대한 대통령령」에 따라 주요 12개 국가개발 분야별 국가 프로젝트 및 인프라 종합개발계획을 채택해야 하는 상황이다. 게다가 최근의 동방경제포럼에서 푸틴 대통령이 극동개발에 대한 국가 프로그램을 마련하라는 지시도 내린 바 있다. 즉, 동방센터의 연구 활동에는 앞서 설명한 개발 전략 및 국가 프로그램 등 소위 유도계획(Indicative planning)이라고 불리는 문건의 개발도 포함된다.

2018년 연방 독립연구기관으로 지위 변경

2018년 중반 동방센터의 지위가 연방 독립연구기관으로 변경되었다. 이는 극동개발부의 행정 운영능력 제고, 정책연구 시 많은 비용과 자원의 소모 최소화, 동방센터의 극동개발부 과제 수행 기능 강화 등을 목표로 한 것이었다. 동방센터가 최종적으로 극동개발부의 산하기관이 됨에 따라 극동개발부가 담당하는 현안 과제 해결을 지원할 의무를 갖게 되었다. 보다 구체적으로는 운영 정책 채택을 위한 근거 자료 준비, 운영 정책 초안 마련 및 전문 평가 수행, 현실화가 가능한 프로젝트의 이행 비용 평가, 프로젝트 도입의 문제점 및 효과 분석 등이 주요 업무이다.

극동개발부의 주요 업무 중 하나는 연방 차원의 국가 프로그램을 극동지역의 선도개발 목표에 부합하도록 재설정하는 일이다. 이는 ‘국가 프로그램 우선 원칙’ 도입의 일환이다. 연방 국가 프로그램은 총 29개이며, 각각의 연방 국가 프로그램에 ‘극동 부문’이 구성되어야 한다. 이에 따라 동방센터는 △연방 국가 프로그램의 ‘극동 부문’에 포함될 프로젝트의 내용을 심층 분석하고 △극동 선도개발 목표와 해당 ‘극동 부문’에 포함된 프로젝트들이 일치하는지의 여부와 각 프로젝트의 완성도를 평가하여 결론을 도출하고 △보완 및 수정이 필요할 경우 이에 대한 권고안을 제시하는 등 매우 적극적으로 동참하고 있다. 동방센

터에서 제출한 평가 의견서를 바탕으로 극동개발부는 각 프로그램의 조율 가능 여부를 결정하게 된다.

극동개발 정책에 대한 심사와 평가

또한 이미 채택되었거나, 채택 예정인 정책 중에서 동방센터가 심사 및 평가하는 건은 다음과 같다.

- 연방 국가 프로그램에 명시되어 있고 극동 연방주체의 영토에서 실행 중인 투자 형태의 지출 기준(5.5% 이상)에 대한 심사
- ‘필요 예산 산출 모형(Модельный бюджет)’을 기준으로 극동 연방주체들이 연방예산에서 보조금을 지원받을 경우 예상되는 파급 효과 분석

그 밖에도 동방센터는 현재 기준 220여 건에 달하는 지역 국가 프로그램에 대한 정성적 평가 업무도 수행하고 있다. 2019년 초부터 극동개발부는 자바이칼 변경과 부랴트 공화국을 극동경제권으로 편입하기 위한 행동계획 수립 과제를 담당해 왔다. 이 과제를 수행하기 위해 극동개발부 산하 개발기관들이 모두 동원되어 극동개발부 담당 부서와 협업을 진행하고 있다. 일례로 극동 투자유치 수출지원청(API)은 투자 잠재력을 검토하고 있고, 극동개발공사(FEDC)는 투자대상 현장조사를 실시하고 있으며, 극동 인적자본개발청(HCFE)은 인력양성 시스템 및 ‘극동 헥타르’ 정책 확대 적용 등을 위한 시스템을 구축 중이다. 연방정부는 현재 극동개발부 및 그 산하 기관들이 수행하는 프로젝트들을 고려하여 예산 지원을 추가로 요청했다. 이제 다음 단계로 극동 및 바이칼 발전 프로그램에 포함될 지역들의 사회 및 인프라 시설에 대한 자금 지원 방안을 모색하게 될 것이다.

4. 극동연방관구의 북극개발 업무 관장

2014년 5월 2일 「러시아연방 북극지대(Russian Arctic Zone) 육상 영토에 대한 대통령령」에 따라 무르만스크주, 네네츠 자치구, 야말-네네츠 자치구, 추코트카 자치구, 보르쿠타시, 노릴스크시, 야쿠티야의 몇몇 올루스(군에 해당되는 지방 행정구역), 아르한겔스크주와 크라스노야르스크 지방 일부 구역, 그리고 북쪽 도서 등이 러시아의 북극지역으로 편성되었다. 콜스키반도에서 추코트카까지의 총 연안길이는 약 2만 3,000km이다.

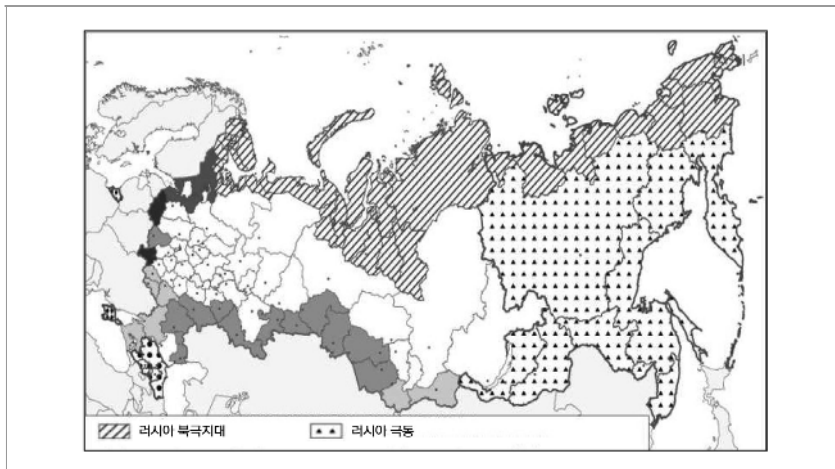
2019년 1월 극동북극개발부 출범

2019년 1월 18일 드미트리 메드베데프 러시아 총리는 북극 대지역권(macroregion) 개발 시 업무 조율이 반드시 필요할 것이고, 이를 위해 신규 행정 조직을 구축하는 것은 다분히 비효율적인 만큼 현 극동개발부 관할로 북극지대를 추가해야 한다고 푸틴 대통령에게 건의했다. 2019년 2월 26일 푸틴 대통령은 극동개발부에 북극개발 기능을 이관하고, 극동개발부 명칭을 극동북극개발부로 변경하는 내용의 대통령령⁸⁶⁾에 서명했다. 이로써 극동개발부는 러시아 북극지대 개발과 관련된 국가 정책 수립은 물론이고, 관련 법적 및 제도적 기반을 마련하는 업무도 추가로 수행하게 되었다(그림 5-2 참조).

반년 전 국가 북극위원회를 관장했던 유리 트루트네프 극동연방관구 대통령 전권대표 겸 러시아연방 부총리는 이제 전체 국토의 절반에 가까운 면적에 대한 권한과 더불어 태평양과 북빙양 등의 해안선에 대한 권한까지 갖게 되었다. 대통령령에 따라 정부는 3개월 내로 극동개발부의 관할을 확정하고 총원이 필요한 직원 수를 파악해야 한다.

86) Указ Президента Российской Федерации от 26.02.2019 № 78 "О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации," 법령 자료.

그림 5-2. 러시아의 극동북극개발부 관할 지역



자료: Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р (ред. от 31.08.2019) (Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года), 법령자료.

북극지대의 현실과 발전 잠재력

러시아 북극지대 육상 영토의 경우 면적은 310만㎢(러시아 전체 영토의 18%), 인구수는 약 195만 명(전체 인구수의 1.4%)이며, 러시아 전체 GDP의 10%를 생산하는 지역이다. 북극지대는 러시아 천연자원의 보고⁸⁷⁾이나, 경제적 측면에서는 결코 단순하지 않다. 대부분의 경제 활동은 북극 서부와 콜스키반도, 코미(보르쿠타시), 야말 및 타이미라(노릴스크시)에 위치한 도시와 대기업에 집중되어 있다. 북극의 극동지역(북야쿠티야, 추코트카 자치주)에는 지금까지도 공장이나 대도시들이 거의 형성되어 있지 않다. 가장 많은 인구를 갖고 있는 곳이 아나드리로 약 1만 5,600명이 거주 중이다. 하지만 북극의 동부 대륙붕

87) 러시아학술원(Российская академия наук)의 평가에 따르면, 러시아연방 북극지대에 러시아 전체 금매 정량의 40%, 석유의 60%, 천연가스의 60~90%, 금강석 초생광산의 100%가 있다. “Лёд тронулся. За чем Россия вкладывается в Арктику?”(2018. 12. 13), 온라인 기사(검색일: 2019. 8. 5).

(랴프테프해, 동시베리아 및 추코트카해)지역은 석유가스 생산에 유망한 지역으로 손꼽힌다. 야쿠티야와 추코트카(인디기로-추코트스카야주, 레노-아나바르스카야주, 아나드리스카야주는 석유가스 매장지역)에는 석유가스 매장량이 풍부한 것으로 추정된다. 그 밖에도 북극의 동부지역에서 광석, 귀금속, 미네랄 등 광물자원의 매장지가 탐사된 바 있다.

북극지대에 대한 관심 제고 배경

천연자원 외에도 러시아 북극지대에 대한 관심이 제고되는 데에는 두 가지 이유가 더 있다. 첫째는 국가의 안전보장에 대한 문제이고, 둘째는 북극항로(NSR)를 따라 아시아-유럽 간 교통 물류 이동이 가능하다는 점이다. 특히 지구 온난화가 진행되면서 북극항로가 사실상 연중 내내 운항 가능한 항로로 부상중이기 때문이다.⁸⁸⁾

러시아 북극지대의 경제적·사회적·군사적 인프라 구축을 위해서는 다수의 참여자 간 행동을 조율하고 계획해야 하며, 더 나아가 지금까지 채택된 수많은 연방법, 부령 및 기타 법적·제도적 문건을 종합적으로 정리해야 한다. 이러한 측면에서 2013년에 「2020년 러시아연방 북극지대 발전 및 국가안전보장 전략」이 승인되었고, 2014년에 「2020년 러시아연방 북극지대 사회경제 발전 국가 프로그램」이 채택됨으로써 총 1,900억 루블 규모의 예산이 확보되었다. 2017년에는 해당 국가 프로그램을 2025년까지 연장하는 법안이 승인되기도 했다.⁸⁹⁾

88) 2017년 북극항로를 따라 423척의 러시아 선박과 80척의 외국 선박이 항해했다. 러시아 국적 선박만이 북극 지역에서 생산된 원자재를 북극항로로 운송할 수 있는 독점권을 보유하고 있다. “Лёд тронулся. Зачем Россия вкладывается в Арктику?” (2018. 12. 13), 온라인 기사(검색일: 2019. 8. 5).

89) “О новой редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»”(2017. 9. 7), 온라인 자료(검색일: 2019. 8. 4).

북극지대 개발 신전략과 북극지대 개발법

러시아 북극지대 개발과 관련해서는 제도적으로 명확하지 않은 점이 있다. 즉, 법적 문건에는 북극지대가 여전히 하나의 경제 활동권으로 간주되고 있지 않아서 단일 국가정책 실행에 상당한 제약이 있다. 북극지대에서는 정부 부처 및 8개의 북극 연방주체들이 각각 고유의 행동 전략을 수립하고 있으며, 아직 까지도 이들 연방주체 간 협력 및 공조에 대한 메커니즘은 명문화되어 있지 않다. 「북극지대 개발법」이 북극지대에서의 경제 활동에 대한 법적 규율 수단이 되었어야 하나, 2017년과 2018년에도 해당 법은 상정된 바가 없다. 2019년 4월 9일 제5차 국제북극포럼에서 푸틴 러시아 대통령은 「2035년 러시아 북극지대 개발 신전략」과 「러시아연방 북극지대 개발법」이 2019년 말에는 모두 채택될 것이라고 밝혔다.⁹⁰⁾

5. 북극개발과 극동개발 간의 상호 연계성 강화

북극의 동부지역은 인구 밀도와 경제력이 가장 낮은 극동의 최북단지역으로, 야쿠티야 및 추코트카 자치주의 북극 연안을 포함한다. 러시아 북극지대, 특히 북극의 동부지역 개발에 집중된 연방정부의 높은 관심은 극동의 북부는 물론 전체 대지역권(macro region)의 경제 활동을 촉진할 기폭제가 될 수 있다.

한편 북극의 동부와 극동의 북부가 가진 문제점은 교통 인프라가 거의 부재하다는 데 있다. 이들 지역의 교통물류 인프라 구조는 매우 단순하다. 북극항로가 위도를 따라 위치한 주요 간선이며, 여기에 남부로부터 종단으로 하천과 육로가 내려오는데, 이들 두 교통로 간 연결도 필요한 상황이다. 현재 해당 교통

90) “Российскую стратегию Арктики примут в этом году”(2019. 4. 9), 온라인 기사(검색일: 2019. 8. 4).

인프라 전 구간에 걸쳐 심각한 문제가 존재한다. 중단 교통로 개발은 북극의 동부지역에 위치한 6곳의 주요 항구(틱시항, 페백항, 프로비제니아항, 에그베키 노트항, 아나드리항, 베렌고프스키항)의 현대화를 전제로 한다. 하지만 이 중에서 예산이 편성되어 있는 사업은 틱시항 개발 사업이 유일하다. 북극 동부지역의 해양 항만은 러시아 철도망과 연결되어 있지 않다. 북극항로 개발 및 해운 활성화의 미래는 대형 선박의 처리능력과 밀접하게 연관되어 있다. 그럼에도 이 지역의 대부분의 항구는 대형 선박을 수용하고 처리할 능력이 크게 부족하다. 게다가 북극항로 개발에서 가장 중요한 문제는 항만시설 및 인프라가 매우 노후화되어 있다는 점이다.

북극 동부지역의 항만 화물 환적구조 변화

북극항로를 이용한 해운이 발달됨에 따라 북극 동부지역의 해양 항만 화물 환적구조에 변화가 나타난다. 2000년에 주요 처리 화물이 석탄(62%), 석유제품(22%), 컨테이너(7%), 그리고 기타 화물(9%)이었다면, 2017년에는 기계 및 장비(43%), 석탄(38%), 석유제품(11%), 컨테이너(7%), 그리고 기타 화물(1%)의 순서였다.⁹¹⁾

2018년 북극항로로 운송된 화물량은 약 2,000만 톤이었는데, 1991년부터 2000년까지(1991년부터 2000년까지 북극 서부지역에서는 3배 이상, 동부지역에서는 30배 이상 감소) 운송물량이 꾸준히 감소했다는 것을 고려했을 때 나쁘지 않은 성과라고 판단된다. 게다가 이 수치는 소련 시절 달성했던 최고 기록인 650만 톤을 3배나 뛰어넘은 결과이다. 2018년 5월 7일에 승인된 대통령령 제204호⁹²⁾에 따라 2025년까지 북극항로의 화물 운송량은 대략 8,000만 톤까

91) Заостровских(2018), p. 97.

92) Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204, "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года," 법령 자료.

지 확대될 계획이다.

캄차트카 LNG 터미널 등 북극 항로 대형 프로젝트

북극지대에서의 주요 투자 사업은 대부분 북극항로와 연관된 것이다. 러시아연방 극동개발부는 이미 북극지대에서 2건의 대형 프로젝트를 담당하고 있다. 하나는 추코트카 자치주 바임스크 광상에 위치한 세계 최대 구리 광산 중 하나인 ‘페스찬카’ 광산개발이며(구리: 2,300만 톤, 금: 2,000톤),⁹³⁾ 다른 하나는 캄차트카 변강 베체빈스카야만 LNG 해양터미널 구축 사업이다. 베체빈스카야 LNG 터미널은 LNG 2,000만 톤 처리능력을 보유한 터미널로 이곳에서 야말 LNG가 수출될 것이며, 향후 북극 LNG 2가 북극항로를 따라 아시아 태평양 국가들로 공급될 계획이다.⁹⁴⁾

야쿠츠크시 레나강 통과 자동차 및 철도용 교량

북극 극동지역의 육로 개발에서의 핵심 관건은 야쿠츠크시에 위치한 레나강을 통과하는 자동차 및 철도용 교량을 건설하는 데 있다. 현재 아무르-야쿠츠크 철도 노선은 야쿠츠크 기준 반대편 유역에 위치한 니즈니 베스썬하 기차역에서 종료된다. 자동차 교량이 건설될 경우 ‘북위도 벨트,’ 즉 동시베리아와 오토츠크해 항구를 연결하는 이르쿠츠크에서 마가단까지의 교통회랑에서 중요한 연결고리가 될 것이다. 레나강을 통과하는 철교는 TSR, BAM을 북극항로와 연결하면서 향후 북극항로, 토크시, 야쿠츠크, 블라고베센스크를 통해 유럽에서 중국까지 이어지는 국제교통회랑 구축에 기여하게 될 것이다. 이것이 가능하기

93) “О состоянии минерально: сырьевой базы твердых полезных ископаемых,” p. 15.

94) Распоряжение от 14.03.2019 г. №436-р., “Об инвестиционном проекте строительства морского перегрузочного комплекса сжиженного природного газа в Камчатском крае,” 법령 자료.

위해서는 텍시항 재건과 아나바르강, 야나강, 인디기르카강, 콜리마강 부두 건설이 선행되어야 한다. 그렇게만 된다면 육로 및 수로가 교차하는 지점에 위치하게 될 야쿠츠크는 교통 허브로 변모될 것이다.

북극항로와 한-중-일 교통회랑이 발달됨에 따라 러시아의 극동은 알래스카 그리고 캐나다 북서부지역과 함께 북극 해상로들이 만나는 거대한 ‘교차로’가 될 가능성이 크다. 이는 북극지역 전체의 미래 개발을 결정짓는 핵심 이슈나 다름없다.

6. 극동연방관구의 북극 관할과 주요 연방주체들의 이해관계

북극지대가 극동개발부의 관할 지역에 포함됨에 따라 기존의 극동연방관구 소속 북극지역의 구성 주 및 자치 공화국(야쿠티야, 추코트카 자치주 또는 캄차트카 변경)이 앞으로 어떤 변화 또는 이익을 누릴 수 있을 것인가의 문제가 제기된다.

결론적으로 볼 때, 이들이 누릴 직접적인 투자 편익은 거의 없을 것이다. 앞서 열거한 이들 연방주체들은 극동연방관구에 소속된 지역이며, 현재 극동연방관구에 적용되는 다양한 투자 지원책이 자동적으로 이들 지역에도 적용된다. 투자 지원책이란 이윤세 우대 세율, 유용광물 채굴세 할인 계수, 신청 시 VAT (부가가치세) 환급, 토지임대 절차 간소화, 투자 프로젝트 추진 조건 불변조항 등을 의미한다.

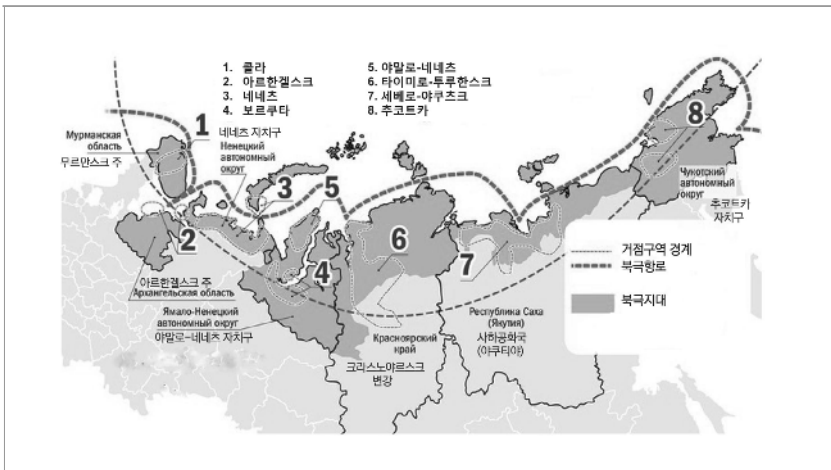
그럼에도 2019년 4월 9일에 개최된 제5차 국제북극포럼에서 푸틴 대통령은 북극지역에 진출하는 투자자에게는 극동지역보다 더 진일보하고 지속가능한 특혜를 보장해야 한다고 언급했다. 이에 따라 러시아 정부는 북극지대 투자자 특별우대제도에 대한 연방특별법 초안을 마련 중이다.⁹⁵⁾ 해당 법안은 2019

년 말까지 러시아 하원인 국가두마에서 채택될 예정이다.

8곳의 연방 주체별 거점구역 지정 검토

한편 러시아 북극지대 사회·경제 개발의 지속가능성을 높이기 위해 북극 연방주체의 수에 해당하는 8곳의 거점구역을 지정해야 한다는 주장도 제기된다(그림 5-3 참조). 세베로-야쿠츠크(북야쿠츠크) 및 추코트카 거점구역이 북극 경제의 획기적 강화, 러시아의 전략적 이해관계 충족, 국가 안전보장 확보 등 종합적인 목표를 가진 개발 프로그램 이행의 핵심 메커니즘으로 부상할 수 있을 것이다.

그림 5-3. 러시아의 북극지대 거점구역



자료: “Северяне ждали принятия закона об Арктике”(2017. 4. 12), 온라인 기사(검색일: 2019. 8. 5).

95) “Дальневосточные налоговые преференции распространят на Арктику”(2019. 4. 10), 온라인 기사(검색일: 2019. 8. 5).

교통 및 에너지 인프라의 낙후성은 상기한 두 곳의 동부 거점구역 모두에 해당되는 주요 문제점이다. 따라서 상기 거점구역에서 체계를 잡아 가기 위해 우선적으로 교통 및 에너지 인프라의 선도적 재개발 및 발전을 목표로 하는 프로젝트를 추진해야 할 것이다. 이는 이웃한 두 곳의 북극 거점구역이 경제적으로 통합되는데 중추적인 역할을 수행하게 될 것이다. 교통 및 에너지 인프라는 북극지역을 경제적 측면에서 보다 더 안정적인 북극의 극동지역으로 끌어오는 데 이바지할 수 있다.

아래에 열거한 인프라 사업에 필요한 재정은 현재 다양한 연방 특별 프로그램의 틀 안에서 편성 및 지출되고 있다. 하지만 이들 프로그램은 일치된 목적성이 없고, 번번이 조율되지 않는 내용을 보이기 일쑤이다. 따라서 성공적인 프로젝트 진행을 위해서는 전반적으로 유입 자본의 규모와 유입 시기를 효율적으로 조정할 필요가 있다.

■ 세베로-야쿠츠크 거점구역

개발 프로젝트 초안에 따르면 2017~30년까지 총투자액이 3,566억 루블로 예상되며, 이 중 인프라 사업에 1,475억 루블(41.2%)이 투입될 계획이다.⁹⁶⁾ 인프라 프로젝트 가운데 선박 현대화 및 신규 선박 건조를 통해 레나강에서 북극으로 향하는 내륙 수운 화물 운송 확대 사업, 자타이스크 선박 건조 수리공장의 리모델링 및 현대화 사업, 공항 현대화 사업, 톱시항 부두 설비 리모델링 사업 등이 있다.

■ 2030년까지 추코트카 거점구역

개발을 위한 총투자액은 4,090억 루블로 평가되며, 이 중 민간 투자의 비중이 53%에 달한다. 거점구역 전체를 아우르는 대형 인프라 사업[아리나이 석호(潟湖)에 365일 운영이 가능한 현대식 태평양 심수 항구 건설 사업(약 50억 루

96) Борисов Егор(2016), pp. 3-15.

블)], 28km 길이의 철도 노선 건설, 자동차 도로 건설 및 에너지 공급 시스템 구축)에 대규모 투자가 예정되어 있다. 정부 인프라 투자로 바임스크 광상 개발 프로젝트 진행, 자치주 정부의 민간 투자자 지원을 통해 베링고프스크 탄전 개발 프로젝트와 ‘베링고프스키 선도개발구역’의 전체 개발을 위한 사업이 착수되면서 투자가 유입될 수 있다.

■ 캄차트카 변강

이곳은 법적으로 북극의 동부지역에 포함되지 않는다. 하지만 페트로파블로프스크-캄차트스키는 러시아 북극지대 개발을 위한 거점 도시로 선정되어 있으며, 더 나아가 북극항로의 최종 종착점에 위치한 허브항이기도 하다. 푸틴 대통령도 제5차 국제북극포럼(2019년 4월 9일) 연설 시 페트로파블로프스크-캄차트스키 항만 인프라 개발을 위해 함께 사업할 수 있는 해외 파트너를 유치해야 한다고 피력한 바 있다.

7. ‘극동 헥타르’ 프로그램의 목표와 현실

「극동 헥타르 법」은 2015년에 채택되어 2016년 5월에 발효되었다. 2014년 모니터링 결과에 따르면, 극동연방관구 주민들이 실질적으로 사용하는 토지면적은 불과 200만 헥타르 정도였다. 다시 말해, 나머지 5억 9,000만 헥타르가 유휴지로 남아 있는데, 이 중 1억 4,500만 헥타르가 경작지 및 주거지로서 사용되기에 적합한 부지였다.

인구 정주 시스템의 최적화와 인적자원 유치

‘극동 헥타르’ 프로젝트가 추구하는 주요 목표는 극동지역의 인구수 안정화 및 급속한 증가, 인구 정주 시스템의 최적화, 극동 연방관구로의 인적자원 및 투자자원 유치 등이다. 2015년 말에는 ‘극동 인적자본 개발청(HCFE: Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке)’이 설립되었다. HCFE는 극동으로 인구를 유치하는 데 조력하고, 선도개발구역 입주 기업들에 필요한 인력을 공급하는 등의 임무를 수행한다. 바로 이 HCFE가 ‘극동 헥타르’ 프로그램의 담당기관이다.

‘극동 헥타르’ 프로그램에 따라 러시아 국민이라면 누구든지 극동연방관구 9개 연방주체 어디에서나 무상으로 1ha 규모의 토지를 제공받을 수 있다. 토지는 5년 기한으로 국민 1명당 1회에 한해 제공된다. 제공 대상 토지는 소도시(5만 명 이상 도시)에서 최소 10km 떨어진 곳에 위치해야 하며, 대도시(30만 명 이상)로부터는 적어도 20km 이상 떨어져 있어야 한다. 토지는 연방법이 별도로 금지한 활동을 제외하고는 어떤 용도로도 사용이 가능하다. 예를 들면 농업, 임업, 수렵, 주택건설 등의 용도로 활용할 수 있다. 5년 기한이 종료된 이후 해당 토지가 실제로 사용된 사실이 증명될 경우, 사용자는 소유권 무상 이전 또는 토지 임대 중에서 택일할 권리를 갖는다. 하지만 토지가 실제 사용되지 않은 것이 밝혀지면, 토지는 압수된다. 2018년 현재 이 프로그램의 실행으로 가장 많은 토지를 제공한 지역은 프리모리예 변경이다.

이후 헥타르 프로그램 관련 연방법이 개정되었다. 새로운 연방법에 따르면, 제공된 부지에 주택을 건설하여 등록한 경우에 5년 기한 만료 이전이라도 소유권을 획득할 수 있도록 규정했다. 이 경우 해당 주택의 임대, 매매 또는 상속이 가능하다. 다만 외국인, 무국적자, 외국 법인 등과의 거래는 여전히 금지되어 있다.

극동 헥타르 프로그램의 지원책과 문제점

‘극동 헥타르’ 프로그램의 일환으로 제공된 토지는 대부분 농업 용도로 사용되며, 그다음으로 주택 건축 용지로 종종 활용된다. 구체적인 정부 지원책으로는 소기업에 대한 우대대출 기준 완화(이자 비용의 일부 보전), 농민에 대한 최대 150만 루블 상당의 농업 보조금 지급, 가족 단위 축산 농장에 대한 2,160만 루블 상당의 보조금 지원 정책 등이 있다.⁹⁷⁾

이 프로젝트를 추진하기 위해 인터넷 사이트 ‘*на Дальний Восток.рф*’가 개설되었다. 해당 사이트를 통해 신청자들은 원하는 지역의 토지를 지도상에서 선택할 수 있고, 모든 필요한 서류 작업을 진행할 수 있다. 2019년 4월 현재 해당 사이트 통계에 따르면, 약 6만 7,000명의 신청자가 토지를 제공받았다. 또한 헥타르 사용자들에게 지역별로 다양한 혜택이 제공되는데, 일례로 약 1,800명의 국민이 5억 2,300만 루블 상당의 지원금을 받았다. 지원금 종류로는 생산시설 구축 및 생산 활동에 대한 보조금, ‘새내기 농부’ 보조금, 가족 단위 축산 농가 발전 보조금, 자영업 착수 보조금 등이 있다. 지원금 지급 구조를 보면, 농가 및 농장 보조금 명목으로 가장 많은 금액이 지급되었다. 그 밖에도 ‘극동 헥타르’ 프로그램 이용자들은 연 3~8% 이율로 우대대출을 받을 수 있다.

HCFE는 제공 부지 개발 관련 37건의 사업계획서를 개발한 뒤 ‘*на Дальний Восток.рф*’ 사이트에 업로드하여 모든 신청자가 직접 선택할 수 있도록 했다. HCFE의 사업계획 포트폴리오에는 최소 38만 루블(식품, 음료, 주류 생산시설 건설 사업)에서 최대 3,100만~3,350만 루블(저층 목조주택 및 유소년캠프장 건설 사업) 상당의 투자 금액이 필요한 사업이 포함되어 있다.

물론 ‘극동 헥타르’ 프로그램 이행을 방해하는 요인도 있다. 이는 대상 부지가 지나치게 외딴곳에 위치한다는 점, 극동연방관구의 대부분 지역에 걸쳐 기

97) Гладкий(2017), pp. 115-123.

본 인프라 시설이 부재하다는 점 등이다. 또한 공공 인프라 구축을 요청하기 위해서는 집단 신청을 해야 한다는 점도 문제점으로 작용한다. 대부분의 대상 부지가 교통망 및 에너지 공급망에서 수십 킬로미터 떨어진 곳에 위치하는데 도로에 인접하여 사업하기에 적합한 부지는 전체 대상 부지의 5%도 채 되지 않는다. 게다가 전문가들에 따르면, 극동 남부에 위치한 일부 지역, 즉 프리모리예 변경, 아무르주, 유대 자치주의 토지만이 농경지로 활용되기에 적합하다.⁹⁸⁾ 다시 말해, 극동지역에서 농업에 적합한 토지는 이미 모두 농경지로 사용되는 실정이다.

러시아 국민이라면 모두가 ‘헥타르’를 받을 수 있지만, 실제 수요자는 대부분 극동지역 출신 주민이다. 러시아 서부지역 주민에게 극동지역은 미개발 및 낙후된 인프라로 인해 거주지로서 여전히 매력도가 떨어지는 지역이다. 러시아 서부지역 주민이 제출한 ‘헥타르’ 신청서도 상당히 많지만, 이들에게 제공된 토지의 대부분이 사실상 전혀 사용되고 있지 않기 때문에 신청서 수에 현혹되어서는 안 된다. 결국 ‘헥타르’ 프로그램을 이용하는 대부분은 극동 출신 주민이고, 이들은 토지를 제공받아 주로 개인용 별장 부지로 등록한다. 공식 사이트에 따르면, 제공된 부지의 42%는 개인주택 건설용도, 27%는 농업용도, 12%는 다차 부지, 11%는 관광 프로젝트 추진을 위해 각각 사용되었다.

극동 헥타르 프로그램에 대한 설문조사 결과

‘REGNUM 통신사’는 러시아 국민을 대상으로 ‘극동 헥타르’ 프로그램에 대한 정보량과 인지도를 조사하기 위해 총 3만 4,794명의 응답자를 대상으로 설문조사를 실시했다.⁹⁹⁾ 설문조사 결과에 따르면, 대부분의 사람이 이 프로그램

98) “Дальневосточные регионы ищут земли для желающих получить «бесплатный гектар»”(2016. 3. 3), 온라인 기사(검색일: 2019. 8. 3).

99) “Граждане России о «Дальневосточном гектаре»: знаем, но ни за что не поедem”(2018. 2. 22), 온라인 기사(검색일: 2019. 8. 4).

에 대하여 잘 알고는 있지만, 극동지역의 인프라가 낙후되어 있기 때문에 극동으로 이사할 생각은 없다고 밝혔다. 하지만 응답자 중 5.6%는 토지 무상 제공 기회에 관심이 있어서 참여할 방법을 모색 중이라고 답했다. 이미 헥타르 프로그램에 참여하여 부지를 받았다는 응답자 비율은 0.3%였다. 그리고 응답자의 25%는 정부가 운영하는 현재의 혜택 및 지원책에 더하여 추가적인 특혜나 보상이 제공된다면, 극동으로 이사하는 문제를 고려해 볼 의향이 있다고 밝혔다.

2019년까지 극동지역에서 거주하기 위해 러시아의 다른 지역에서 이주하는 국민에게 22만 5,000루블 상당의 보조금이 지급되었다. 2019년부터는 해당 보조금이 증액되어 최대 100만 루블까지 지급되며, 이를 위해 「러시아 국민고용 연방법」 개정도 진행되었다. 다시 말해, 100만 루블 상당의 보조금을 받기 위해서는 극동지역에서 취직해야 하며, 적어도 2년 이상 거주해야 한다.

혼란과 분쟁을 초래하는 미흡한 지적 관리

또 다른 문제점은 ‘극동 헥타르’ 프로그램이 도입되기 전에 명확한 지적 정리가 이루어지지 않았다는 점이다. 이로 인해 헥타르 프로그램이 실제 추진되는 단계에서 토지를 둘러싼 법적 충돌이 빈번히 발생했다. 러시아 토지 등기 지적 공사의 소식통에 따르면, 토지대장에 등록된 부지의 절반 정도만이 지적 정리가 되어 정확한 토지 경계와 면적을 보유하고 있다.¹⁰⁰⁾ 미흡한 지적 관리는 소수의 현지 원주민과 극동 헥타르를 받고 유입된 타지 주민 간에 분쟁의 소지를 낳았다. 게다가 불명확한 토지 경계와 면적을 악용하여 불법을 자행하는 토지 소유주도 종종 등장했다. 뿐만 아니라 ‘극동 헥타르’ 프로그램 시행 단계에서 신청자가 선택한 부지의 승인 용도와 관련해서도 법적 문제가 발생하기도 했다. 대도시 인근 부지의 경우 법적 분쟁으로 사건이 재판에 회부된 사례가 있었

100) Рыжова Журавская(2017), pp. 40-54.

다. ‘헥타르’ 프로그램상 대상 부지로 선정된 곳이 소련 시절에 이미 별장 부지로 개인에게 제공된 것이었다. 심지어 선택한 부지가 시설 건축 불허가 부지였던 경우도 있었다. 이처럼 부지 선정 단계에서 이와 같은 정보가 사전에 고지되지 않았던 것이 문제의 본질이다.

극동 헥타르가 무상으로 제공된다고 공공연히 알려져 있는 것과 달리 잠재적 이용자들이 실제로는 막대한 비용을 감당해야 하는 사례도 적지 않다. 인프라 시설을 구축해야 하고, 제공받은 토지에 대한 소유권 문제나 부지 용도와 관련하여 법적 분쟁에 휘말릴 소지도 있다. 일례로 유대인 자치주 출신 한 기업가는 헥타르를 받은 뒤 형사 사건 용의자로 전락했는데, 부지의 본래 용도를 모른 채 제공받은 부지에 건축을 위해 기존의 숲을 모두 ‘밀어 버렸기’ 때문이었다.

저조한 부지개발 비율

약 4만 필의 부지가 제공되었다는 발표가 있었지만, 실제로 개발된 부지의 비율은 낮은 편이다. 게다가 부지개발로 얻은 수익 신고 금액이 전력, 도로 등의 인프라를 구축하고 부지를 정비하는 데 사용된 비용 대비 현저히 낮은 수준이다. 일부 평가 자료에 따르면, 프리모리에 변강의 경우 최소한의 인프라(도로 1km 건설, 전력선 1km)를 구축하기 위해 평균 200만 루블 정도가 소요된다.¹⁰¹⁾ 대량의 부지가 무상으로 제공된 것과 관련해 부지의 경제적 개발 측면에서 보면, 완성된 사업계획서를 갖춘 기업가들이 아니라 예상 밖의 사람들이 우연히 득을 보게 된 경우가 더 많이 관찰되었다. 결국 ‘극동 헥타르’ 프로그램이 실시된 지 3년이 지난 현재 해당 프로그램이 가져온 경제적 성과에 대해 논평하는 것은 사실상 불가능하다.

101) “Ненужный гектар: почему россияне не едут за бесплатной землей на Дальний Восток” (2018. 10. 29), 온라인 기사(검색일: 2019. 8. 4).

극동 헥타르 프로그램 실시 이후의 변화

‘극동 헥타르’ 프로그램 도입 이후 통계에 잡힌 인구 증가는 관찰되지 않았다. 오히려 2018년에는 3만 명의 주민이 극동지역을 떠났다. 이와 같은 부정적인 현상으로 인해 헥타르를 제공받을 수 있는 대상자 목록이 확대될 수밖에 없었다. 이제는 ‘극동 헥타르’ 프로그램에 해외 거주 동포와 러시아로 귀환해 영주하려는 동포들도 참여할 수 있게 되었다.

한편 ‘극동 헥타르’ 프로그램을 도입한 후에 나타난 또 하나의 주요한 특징은 극동지역에 신규 주거지들이 조성되었다는 점이다. 대규모 주거지역에서 멀지 않은 일부 지역에 밀집되어 있는 ‘헥타르’ 부지들이 집단을 이루는 경우가 있는데,¹⁰²⁾ 바로 이를 중심으로 새로운 주거지역이 형성된 것이다. 이렇게 해서 하바롭스크 변강 지도에 새로운 ‘달네보스토치노예’ 마을이 탄생되었다. 사할린 주에도 이와 유사한 방식으로 두 곳의 새로운 마을이 형성되고 있다. 게다가 극동개발부 자료에 따르면, 기존의 30여 개 마을이 헥타르 정책 덕분에 공식적인 토지경계가 확대되었다.

극동 헥타르 프로그램의 확대 적용

2018년 극동연방관구에 편입된 자바이칼 변강 및 부랴트 공화국에도 극동 헥타르 프로그램이 적용된다. 이와 관련하여 2019년 4월에 상기한 두 지역을 극동 헥타르 프로그램에 포함하는 것을 골자로 하는 법안이 국가두마에 상정되었다.¹⁰³⁾ 해당 법안에는 바이칼 자연보호구역 내에서는 부지 제공을 불가하는 조항이 포함되어 있다. 그 밖에도 울란우데 및 울란우데 인근지역도 해당 프로그램 대상지역에서 제외하는 내용이 명시되어 있다. 여기에는 총 750개 금지

102) 극동개발부 자료에 따르면 ‘극동 헥타르’ 밀집지역이 80여 곳이다.

103) В Госдуму внесли законопроект о включении Бурятии в программу ‘Дальневосточный гектар’(2019. 4. 19), 온라인 기사(검색일: 2019. 8. 5).

대상이 규정되었다.

자바이칼 변경 및 부랴트 공화국을 극동 헥타르 프로그램에 포함한 공식적 명분은 인구 유출 감소 및 해당 지역에 대한 상시 거주 인구 유치에 있다. 즉, 극동연방관구 기타 9개 지역에 설정되어 있는 과제와 동일하다. 정해진 계획에 따르면, 자바이칼 변경과 부랴트 공화국에서 헥타르 부지 제공은 3단계로 진행된다.¹⁰⁴⁾ 1단계에서는 해당 2개 지역에 거주하는 주민들로부터, 2단계에서는 극동연방관구 기타 9개 지역 주민들로부터 신청서를 받는다. 그리고 마지막 3단계에서는 러시아 기타 지역에 거주하는 주민들이 부지를 신청할 수 있다.

104) “Правительство хочет распространить «дальневосточный гектар» на Бурятию и Забайкальский край”(2019. 4. 16), 온라인 기사(검색일: 2019. 8. 3).

푸틴과 러시아 극동개발 20년:
한-러 극동 협력 심화를 위한 新방향 모색

N



제6장

결어: 한-러 극동 협력
심화를 위한
정책 제언

제6장

결어: 한·러 극동 협력 심화를 위한 정책 제언

푸틴 정부의 극동지역 개발정책은 2000년 이후 몇 차례의 큰 변화를 보여 왔다. 2019년부터 본격화된 푸틴 대통령의 극동개발 정책을 제4기로 칭한다면, 이 시기부터는 경제적·정치적 자원 등 모든 투입 가능한 요소가 연해주 남부지역에 집중되고 있다. 이 지역은 한반도 및 중국과 접경을 이루는 전략 공간이다. ‘신동방정책’으로 불리는 푸틴의 극동개발 정책은 이제 한반도 접경지대에 집중적인 관심과 투자를 진행하겠다는 의도로 볼 수 있다. 블라디보스토크로의 주도 이전도 연해주 남부지역에 대한 연방정부의 지대한 관심을 보여 주는 대표적 사례이다. 이는 글로벌 전략 지형의 변화와 더불어 러시아의 내부적 필요성이 복합적으로 작용한 것이다.

연해주 남부지역의 전략적 가치

러시아의 주요 수출품인 에너지 자원과 파이프라인 등은 전략적 자산이다. 이러한 전략 인프라가 극동지역을 중심으로 집중적으로 건설되고 운용되면서

연해주 남부지역에 주둔하는 러시아 태평양 사령부의 전략적 위상과 역할 또한 크게 증대되고 있다. 러시아의 전략적 인프라를 활용하는 중국 또한 러시아 태평양지역(연해주 및 캄차트카 지역)의 안전에 큰 관심을 기울이고 있다. 중국은 유사시 이 지역에 대한 대응 능력을 확대하기 위해 러시아군과 합동훈련을 실시하는 등 군사협력을 강화해 나가고 있다. 연해주 남부 블라디보스토크 주변은 유라시아의 주요 물류망인 러시아 극동 항만들과 시베리아 횡단열차(TSR)의 기점이자 종점이다. 여기에다 그 의미가 날로 커지고 있는 북극지역을 관장하는 러시아의 연방부처가 바로 이곳에 위치하고 있다. 그로 인해 2019년부터는 이 지역에 자원과 재원이 집중적으로 배정될 예정이다.

디지털 경제로의 전환과 연해주 남부지역

연해주 남부지역에 대한 집중적인 투자 계획은 4차 산업혁명 시대를 맞아 디지털 경제로의 전환을 추진하는 러시아 정부의 노력과도 맞물려 있다. 러시아 극동의 주변국인 중국, 한국, 일본이 디지털 경제 분야에서 세계적인 선도 국가들이라는 사실을 감안한다면, 이 점이 러시아 정부의 거점 도시 집중 투자에도 실질적인 도움을 줄 수 있다. 2019년 2월에 러시아 정부는 이전과는 달리 거대 지역 거점 구축을 핵심 목표로 설정한 ‘2025년까지의 공간개발 전략’을 채택했다.

이에 더하여 2019년부터 새로운 대외 환경이 조성되고 있다. 미-중 간의 통상 분쟁이 장기화되고 있으며, 한-일 간의 무역 갈등도 발발한 상황이다. 이러한 사건이 동북아 및 극동 러시아의 교역과 투자 패턴에 영향을 미칠 가능성도 점점 커지고 있다. 여기에다 ‘중국 활용론’과 함께 북한에 대한 트럼프의 접근 또한 러시아를 자극하는 측면이 있다.

이러한 상황에서 러시아는 디지털 전환에 뒤처지지 않기 위해 중국을 활용

하고 있으며, 미국의 글로벌 및 지역 전략에 대응하기 위해 중국과의 연대를 강화하고 있다. 또한 자국의 전략적 수출품을 판매하기 위한 새로운 시장을 창출할 목적으로 동남아시아 및 극동지역 인근 국가들에 대한 LNG 등의 수출을 확대하고자 노력 중이다.

미국 또한 러시아의 극동개발 및 아시아 태평양 전략을 대단히 공세적인 정책으로 간주하고 있다. 미국은 2019년 6월 1일 『인도-태평양 전략 보고서』를 통해 러시아를 인도 태평양지역에서 정치적, 경제적, 군사적 수단을 활용해 자신의 영향력을 확대하면서 법과 원칙의 지배를 무너뜨리는 ‘해로운 행위자(malign actor)’로 명시했다.¹⁰⁵⁾

이러한 대외 상황 속에서 한국 또한 대러시아 협력 전략, 즉 신북방정책을 추진하고 있다. 이 정책은 형태상으로는 양자 협력을 강조하지만, 내용상으로는 지역 정세와 질서 변화, 그리고 크게는 글로벌 패권 전이의 상황 속에서 북방지역 국가들과의 협력 전략을 추진하는 것이다. 따라서 신북방정책이 성공하려면, 양자적 관점만이 아닌 지정학과 지경학을 복합적으로 고려한 지역 전략 차원에서의 새로운 사고가 필요하다.

한국의 협력 대상인 유라시아 북방권역은 전략적으로 중요한 지역이다. 미국, 중국, 러시아 등 주요 강대국이 자국의 21세기 경쟁력을 유지하기 위해 지대한 관심을 집중하면서 경쟁하는 공간이기도 하다. 이곳에서는 강대국들의 아시아 태평양지역 전략과 글로벌 전략이 겹쳐지면서 협력과 견제, 긴장과 갈등이 발생하고 있다. 그러나 한국은 이들 국가의 대전략과 지역 전략에서 사실상 자유롭지 못하다. 당장 미국의 러시아에 대한 경제제재는 한국의 대러 협력전략에 상당한 한계로 작용한다. 미-중 간의 갈등, 화웨이 등에 대한 기술 제재 및 배제 정책은 한국의 디지털 상품시장 개척에 긍정적인 영향과 부정적 영향을 동시에 미친다.

105) U.S. Department of Defense(2019), p. 11.

한-러 경제협력의 성과와 과제

1990년 9월에 한국과 소련이 수교한 이래로 한국은 러시아와의 협력을 전방위적으로 확대했다. 한국은 대외 교역량 기준으로 2017년 현재 러시아의 대아시아 교역국 중에서는 2위, 전체 교역 파트너 국가 중에서는 8위를 차지했다. 대외 교역량만 본다면 비약적인 발전으로 평가할 수 있을 것이다. 하지만 2000년대 이후 한국의 대러시아 협력은 교역과 관광 분야를 제외하고는 질적인 성장 측면에서 새로운 돌파구를 찾지 못한 상태이다. 사할린 및 러시아 지역에서 수입되는 에너지 수량이 증가하는 추세이지만, 양국간 에너지 협력은 여전히 단순 교역의 수준을 넘어서지 못하고 있다. 중국이나 일본, 인도가 러시아의 에너지 자원 광구에 대한 직접적인 투자와 개발 수입이라는 협력 체제를 구축하고 있는데 반해, 한국은 여전히 단순 교역의 영역에 머물러 있는 상태이다.

투자 측면에서도 한국은 자동차, 가전, 서비스(호텔 등), 식품 제조 등에서 일정한 성과를 보이고 있다. 그렇지만 이는 한국의 발달된 제품과 기술력을 바탕으로 러시아 시장에 진출해서 새로운 시장과 소비자를 개척하는 방식이다. 다시 말해서 러시아가 세계 경쟁력을 보유하고 있는 제품과 영역에 대한 투자 협력을 통해 새로운 시장과 소비자를 개척하는 방식은 아닌 것이다. 한국 기업들이 도전 정신에 입각하여 선제적으로 발달된 기술과 제품 혹은 서비스를 바탕으로 투자한 영역도 존재한다. 그런데 최근 들어 이 부문도 경쟁의 격화와 시장 환경의 변화로 인해 발전이 제자리걸음을 하고 있으며, 발전 잠재력에 비해 현실에서의 성과는 그리 크지 않다. 물론 이는 한국만의 현상은 아니다.

극동 투자 실적 및 경제협력 분야에서의 한-중-일 비교와 정책시사점

질적인 측면에서 투자 실적을 비교해 보면, 한국과 중국, 일본 간에는 분명한 차이가 존재한다. 2018년 10월 초 현재 러시아의 선도개발구역에 대한 투자

예정액 규모에서 중국은 한국보다 약 138배가 많고, 일본은 약 5배 수준이다.¹⁰⁶⁾ 물론 이는 예정액 추산이고, 실제 투자 진행 실적을 비교할 경우 그 격차는 좁혀진다. 하지만 투자 영역과 분야를 따져 보면, 한국은 러시아로부터의 개발 수입이 부재하고, 러시아의 주력 수출품이라고 할 수 있는 에너지 및 자원에 대해서는 사실상 투자나 접근을 주저하고 있다. 반면 중국과 일본은 에너지 및 자원 부문에 대한 투자를 대규모로 진행 중이다.

한편 동북아 3국 중에서 극동지역의 에너지와 수산물을 가장 많이 수입(에너지 39.7%, 수산물 46.6%)하는 나라는 바로 한국이다. 이러한 사실은 이들 분야에 대한 한국의 투자 및 전략적 협력 가능성이 존재한다는 것을 시사한다. 실제로 야말 LNG 프로젝트가 활성화되면서 한국과 러시아는 쇄빙 유조선의 건조 협력 등을 진행했다. 하지만 이는 단순히 발주된 선박을 건조해 납품하는 방식으로 사업 모델이 매우 단순하다. 장기적으로 볼 때, 협력 분야는 부가가치를 상호 지속적으로 확대하고 발생시킬 수 있는 복합적인 협력 방안을 마련할 필요가 있다. 특히 서방세계가 러시아에 경제제재를 하는 상황에서도 일본과 중국, 프랑스가 야말에 대한 투자를 진행하며 다양한 부가가치를 창출할 수 있는 협력 사업을 추진한다는 점은 한국에도 의미하는 바가 대단히 크다.

최근 북대서양조약기구(NATO) 회원국인 터키는 미국의 강력한 반대와 제재 압력을 무시하고 러시아제 방공미사일 시스템인 S-400을 도입하기로 결정했다. 그 대가로 터키는 S-500 공동 개발, 항공기 및 헬리콥터 제작에 관련한 첨단 기술의 이전과 공동 생산을 기대하고 있다. 중국 또한 에너지 시장을 개방하면서 러시아의 소비 및 기술 시장에 대한 접근을 모색하고 있다. 이처럼 기술과 시장, 그리고 동맹과 유연성의 개념이 각국의 상황에 따라 획일적이지 않고 유연하게 활용되고 있다.

일본 기업들의 경우도 크게 다르지 않다. 일본 정부는 미국이 주도하는 대러

106) 김학기(2018), p. 14.

경제제재에 동참했다. 하지만 일본 기업들은 ‘야말’의 LNG 생산 설비의 설계·조달·건설(EPC)을 하청으로 받아 참여하는 것은 물론이고, 야말 프로젝트를 위한 제어 시스템 등을 공급하고 있다. 특히 제어 시스템 공급의 경우 1990년대 초 일본 기업들이 ‘사할린 2’에 참여하면서 구축한 경험과 현지 인맥으로부터 큰 도움을 얻을 수 있었다. 일본의 국제협력은행(JBIC)도 2억 유로 규모의 프로젝트 금융 대출을 실시했다. 이는 야말 LNG 플랜트의 EPC에 관한 계약 자금의 일부를 용자한 것이다.

‘유라시아 이니셔티브’, ‘9개의 다리’ 등 다양한 용어로 정의되는 한국의 북방협력 전략은 에너지, 물류, 북극, 관광, 농업 등 거의 모든 영역을 포함하지만, 실질적 영역에서는 주목할 만한 성과를 내놓지 못하고 있다. 이는 러시아가 직면한 경제제재 상황과 함께 타 지역과의 비교우위 등을 고려할 때, 양국 기업 간에 경제협력을 진전시킬 만한 특별한 동인이 부재하기 때문이다. 만일 현 단계에서 양자간 진행할 수 있는 협력을 상정한다면, 대규모 인프라 투자나 신기술 투자를 진행해야 할 것이다. 이 경우에 글로벌 경쟁과 경제제재, 강대국 간의 갈등 구조를 넘어설 수 있는 새로운 형태의 협력 구조가 반드시 필요한데, 아직 이를 구축하지 못하고 있는 실정이다.

게다가 현재의 글로벌 정세를 감안한다면 러시아와의 협력도 양자 차원에서의 협력 의지로만 풀어 나가는 데 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 구조의 틀을 바꾸지 않는 이상 한국의 대러시아 협력 전략은 답보 상태를 벗어나지 못할 것이다.

지정학적 리스크에 갇힌 초국경 협력

러시아의 입장에서 극동개발의 핵심 과제는 투자 유치를 통한 수출 경쟁력 증대 및 수입 대체 산업 육성, 그리고 주민의 생활수준 향상이다. 이러한 점을

감안하면, 한국의 대러시아 협력 사업(특히 극동개발 협력)은 질적인 부분에서 투자의 성격과 규모를 변화시키고, 협력 분야를 더욱 다양화해야 한다. 그렇지 않으면, 극동지역에서 양국간 협력은 현재와 같은 교역 위주에 머물러 있을 가능성이 더욱 크다.

한-러 간 복합 협력과 초국경 협력의 성과를 보여 줄 수 있는 프로젝트들은 대부분 지정학적 리스크에 막혀서 별다른 진척이 없다. 한국이 수교 초기부터 역점을 두었던 3대 메가 협력 프로젝트인 철도, 파이프라인, 송전망 건설 사업은 여전히 현실적 장벽을 극복하지 못하고 있다. 여기에는 디지털 시대를 맞아 새롭게 각광받는 디지털 영역에 대한 투자나 협력도 미진한 상태이다. 이는 북한과 러시아에 대한 서방의 경제제재가 큰 걸림돌로 작용하고 있는 데다 국가 차원의 전략적 결단으로 유라시아 대륙에 경제벨트 구축을 추진하려는 중국에 비해 협력을 추진하는 데 상당히 소극적이기 때문이다. 아시아 태평양지역, 러시아 극동지역, 그리고 유라시아지역에 대한 미국, 중국, 러시아의 경합에서 한국은 소기의 성과를 달성하지 못하고 있다. 그 이유는 단순히 러시아에 대한 경제제재 때문만이 아니다. 오히려 문제의 본질은 글로벌 경쟁력을 놓고 경합하는 미국, 중국, 러시아의 전략에 대해 한국이 명확한 입장을 정리하지 못한 데 있다.

하지만 현재의 전략적 경쟁과 기술적 경합에서 누가 주도권을 잡고, 누가 누구와 파트너 관계를 주도적으로 구축하느냐에 따라 미래 경쟁력과 번영의 판도가 달라질 수도 있다. 그러한 점에서 한국의 신북방협력 전략은 새로운 도전에 직면해 있다.

국가 주도의 분야별 및 산업별 협력전략의 마련 필요성

한국이 신북방정책을 통해 이 지역의 협력 구조를 주도적으로 구축하려면,

보다 더 과감하고 종합적인 사고에 기초한 전략적 결단과 이를 바탕으로 한 혁신적인 협력 전략이 나와야 한다. 전략적 결단은 소련과 수교를 추진하던 당시처럼 정부가 주도해야 하며, 혁신적 협력 전략은 민관이 합동으로 만드는 것이 보다 바람직하다. 그래야 러시아 내에서 ‘외국 활용론’이 득세하고 관련 법안과 정책의 기초가 변화하는 상황을 유리하게 활용할 수 있을 것이다.

러시아의 입장에서도 한국과 새로운 협력 전략과 동력을 찾아내려는 노력이 무엇보다 중요하다. 러시아가 한국, 중국, 일본을 경쟁시켜 3국의 기업들이 극동지역으로 진출하는 미래를 상정하는 계획은 상당히 비현실적이다. 러시아 극동지역의 시장 규모나 인구 추이, 주변국 경제의 글로벌 상호 의존성, 이들 국가의 주요 시장 등을 종합적으로 감안하면, 러시아 극동은 이들 국가와 기업에게 시장으로서의 매력이 한참 뒤쳐진다. 그 때문에 러시아 극동을 중심으로 한 지역 협력 전략을 좀 더 구체적인 분야별 협력 전략으로 바꿀 필요가 있다.

큰 틀의 대담한 종합 협력 전략 대신에 분야별 교역과 일부 산업의 투자를 중심으로 한 개별 협력 전략은 현재의 국면에서 양국이 희망하는 새로운 활력과 성과를 도출해 내는 데 한계가 명확하다. 러시아는 한국처럼 패권에 대한 야욕이 없고 상호 보완적이며, 글로벌 네트워크에 가장 잘 연계된 파트너 국가와의 협력을 좀 더 과감하게 진행해야 할 것이다. 한국과 러시아가 자유무역협정(FTA) 서비스·투자 분야 협상 개시를 위한 국내 절차를 추진하는 데 합의한 것은 긍정적인 변화 중 하나이다.

극동지역과 한반도 경제권의 협력과 경제통합 모색

또한 양국은 좀 더 전략적인 사고를 통해 러시아의 극동지역과 한반도 경제권과의 연계성 및 경제적 통합을 상정하는 협력 사업을 발굴하여 추진할 필요가 있다. 이러한 지역 통합 정책을 토대로 역내 전체의 성장 동력을 강화하는 전략

을 추구해야 한다. 그러기 위해서는 역내 상호 투자와 M&A 등을 활성화하고, 4차 산업혁명 시대에 부합하는 새로운 혁신 산업 등을 이 지역에서 육성해야 할 것이다. 이를 통해 단순 교역이나 양적인 성장보다는 한-러 간 협력의 질적인 변화를 추구해야 한다. 경제제재나 무역갈등을 극복하는 전통적인 방법 중 하나는 지역 블록의 활성화라는 점을 감안하면, 러시아 극동지역에 대해 한반도 경제권과의 협력과 경제통합을 강화하는 것은 반드시 필요한 일이다.

물론 한국은 그동안 러시아 전체 및 러시아 극동지역에 대한 투자를 진행한 바 있으며, 이를 다양화하고 질적인 발전을 이루려는 노력을 기울여 왔다. 투자 협력의 일환으로 한국 기업들이 선도개발구역 및 블라디보스토크 자유항 지역에서 추진되는 사업들에 참여하는 방안을 검토하기도 했다. 북극항로, 북극 인프라 및 북극지역 개발에 참여하는 방안도 수차례 논의되었다. 하지만 그 내용의 핵심 사안들이 여전히 대러 제재와 대북 제재, 혹은 재정적 이유로 제대로 추진되지 못하고 있는 상황이다.

러시아와 북한에 대한 제재는 분명 한국의 대러시아 협력 및 투자를 저해하는 요인이다. 하지만 미-중 통상 갈등, 한-일 무역 분쟁 등에서 알 수 있듯이, 글로벌 경제 환경이 새롭게 변화하는 상황에서 한국이 대러시아 협력을 보다 활성화하고 성과를 거두려면, 러시아의 '외국 활용론'에 대한 정책적 변화의 흐름을 정확히 파악하면서 이에 대한 선제적인 대응 노력을 하는 것이 매우 중요하다.

최근 한-일 간 첨단 산업의 소재 공급을 둘러싸고 발생한 갈등은 공급사슬(supply chain)의 안정성을 강화하기 위해서 더욱 다양한 협력을 요구하고 있다. 이러한 상황에서 한국은 대러시아 협력, 특히 극동지역 협력을 한반도 경제 영역의 형성이라는 장기적 관점에서 추진할 필요가 있다. 기존의 대러시아 협력 전략도 재정비하고, 민관이 합동으로 새로운 중점 프로젝트를 개발해 공동으로 진행해 나가야 한다.

디지털 경제로의 전환과 '주변국 활용론' 대응 방안

현재 푸틴 정부는 디지털 경제로 전환하고자 다양한 프로젝트를 진행 중이다. 극동지역의 경우 루스키섬 스마트 시티 건설 및 하바롭스크 스마트 빌리지 건설 등이 추진되고 있고, 5G로의 통신망 전환도 실행될 예정이다. 디지털 기술을 활용한 극동지역에서의 의료 분야 개방 정책도 실시되고 있다. 또한 러시아 정부는 극동의 선도개발구역을 중심으로 수출 지향형 산업을 육성하고, 전자(마이크로일렉트로닉스) 산업 분야의 협력도 강화하고자 한다.

이러한 정책과 프로젝트는 극동지역의 활력과 러시아의 경쟁력이 주변국 및 세계적인 추세에 뒤처지지 않도록 하기 위한 조치이다. 러시아가 추진하는 이러한 정책 목표와 디지털 변환을 위한 노력은 국가 최고 지도부의 의지와 국가 기술 이니셔티브(NTI) 등 구체적인 정책으로 뒷받침되고 있다. 하지만 이러한 목표는 러시아의 기술과 자본만으로는 달성하기 어려울 수 있다. 특히 디지털 분야에서는 선진국들과의 국제적인 협력이 더욱 절실하다. 바로 이 점에서 러시아는 주변국 활용론, 특히 '중국 활용론'에 경도되고 있다. 물론 러시아가 전통적인 '중국 위협론'을 포기하지는 않겠지만, 그렇다고 해서 5G 시대를 위시한 디지털 경제로의 전환에서 뒤처지는 과오를 범할 수 없다는 절박감이 대단히 강하다. 러시아에서 '중국 활용론'이 득세하는 것은 한국과 일본의 대러시아 투자 및 협력이 러시아의 기대에 미치지 못하는 상황과 밀접하게 연동되어 있다. 러시아의 중국 활용론과 중국의 5G 등 디지털 전환 전략에 대한 공세적 접근은 서방의 경제제재하에서 기술과 자금에 대한 접근을 제한당하는 러시아에 새로운 기회를 제공하는 것은 분명하다. 하지만 이는 또 반대로 중국의 유라시아지역 및 러시아에 대한 영향력과 존재감이 지나치게 강화될 수 있다는 점에서 우려를 제기할 수 있다. 지금이 바로 한국의 대러시아 협력 전략에서 큰 틀의 전략적 결단이 요구되는 상황인 것이다. 한국은 이 과정에서 기회를 찾고 새

로운 접근을 시도해야 한다. 러시아 극동 전략의 변화에 대한 분석과 한-러 간 새로운 차원의 협력을 강화하는 과정은 단순히 한-러 양자관계 차원에서 진행되어서는 안 된다. 한국의 대응은 반드시 복합적인 관점에서 이루어져야 한다.

한반도 정세 전환과 한-러 협력의 새로운 분야

2018년 4월 27일 판문점 남북 정상회담과 그 이후 조성된 한반도의 미묘한 변화는 한-러 간 협력에도 새로운 환경을 조성하고 있다. 아직은 현실화되지 않았지만, 북-미 관계가 급격히 악화하지 않는다면 유엔의 대북 제재를 중심으로 부분적인 제재 해제가 추진될 가능성이 있다. 또한 이 경우에 러시아와 중국, 미국과 중국, 미국과 러시아 간에도 새로운 형태의 협력이 모색될 수 있다. 한국은 이때를 대비해 러시아와의 협력에서도 선제적인 대응책 마련이 필요하다. 특히 기존의 협력 분야 이외에 양국이 협력을 진행할 수 있는 새로운 분야들이 존재한다. 이는 다섯 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 한국과 러시아의 부품 개발 협력을 들 수 있다. 러시아는 막대한 희토류 자원¹⁰⁷⁾을 보유하고 있음에도 불구하고 지금까지 전자산업 육성을 위한 전자부품의 대량생산에 상당한 어려움을 겪고 있다. 이는 자동차부터 슈퍼컴퓨터에 이르기까지 폭넓은 제품군을 개발하는 데 큰 장애 요인이 되고 있다.

둘째, 북극개발과 함께 내빙 선박을 포함한 대형 해양선박 건조 등 조선 분야 협력도 고려해 볼 만하다. 러시아는 소련 해체 후 30여 년 동안 조선 분야에서 생산능력, 기술 및 인적자원을 대부분 상실한 상태이다. 우크라이나에 위치한 조선 기업들과의 기술 교류 및 경제 관계가 단절된 것도 러시아 조선업에 큰 타격을 주었다. 극동지역을 포함한 러시아는 지리적 특성상 하천을 중심으로 한 주운이 발달했다. 이에 따라 여객선(크루즈선 등), 화물선, 과학탐사선 등 중·

107) “В России найдены богатейшие запасы редкоземельных металлов”(2019. 3. 5), 온라인 기사(검색일: 2019. 8. 5).

대형급 선박이 매우 부족한 상황이고, 북극항로 개발로 인해 러시아 내 내빙 화물선 및 과학 탐사선에 대한 수요도 점차 커지고 있다. 이 분야에서 한국은 세계적 경쟁력을 확보하고 있기에 양국간 협력의 잠재력이 매우 높다고 할 수 있다.

셋째, 농업 분야 협력이다. 러시아는 최근 농업을 새로운 수출 산업으로 육성하고자 한다. 지난 30여 년 동안 소실된 농업 및 축산업 분야 역량을 연구·산업적 기반을 바탕으로 점차 회복해 나가고 있다. 일본은 이 분야에서 한-중-일 3국 중 가장 선도적으로 협력을 진행하고 있다. 일본은 극동지역에서 채소 온실재배 사업을 성공적으로 추진하며, 그동안 수익성이 낮은 것으로 치부되던 극동 농업 프로젝트의 발전 가능성을 제시하고 있다. 농업 부문에서는 러시아의 풍부한 토지자원을 바탕으로 채소 재배 단지 및 축산 농장을 구축하여 농경지를 구획하고, 기술과 품종 등을 현지 기후 조건에 맞게 개량하는 등의 형태로 협력을 진행할 수 있을 것이다.

넷째, 보건 분야 협력이다. 현재 러시아는 보건 분야 개혁이 한창 진행 중이다. 2018년 러시아에서 두 번째 보건 관련 국가 프로그램이 채택되었다. 이러한 정책에 힘입어 특수 첨단 의료센터가 다수 건설되었거나 현재 건설 중이다. 또한 일반 의료기기 및 특수 의료장비가 다량 수입되었다. 하지만 여전히 보건 분야의 상황은 열악한 수준이다. 의료기관의 통폐합 및 구조조정으로 의료 체계가 아직 제자리를 찾지 못하고 있다. 이러한 상황에서 러시아는 의료 분야를 극동 지역에서 우선적으로 대외 개방하는 방침을 정했다. 그런 점에서 한-러 간 의료 분야에서 협력의 잠재성이 매우 높다. 첨단기술 및 종합병원 서비스 도입, 검사·분석 기술 향상, 의료기기 및 의료소재 생산, 다양한 수준의 의료인력 교육 및 전문가 재교육, 의료센터 기능 조직, 합리적인 의료보험 서비스 구축 및 보건 분야 전체 시스템의 자원조달 체계 마련 등 의료·보건 전 분야에 걸친 한국의 효율적인 시스템은 러시아에 매우 중요한 롤 모델이 될 수 있다.

만일 한국과 러시아가 보건 협력을 진행할 경우 다른 분야와 달리 이 분야는 러시아 연방정부의 우선적 재정 지원을 받을 수 있다는 상대적 장점이 있다. 러시아가 재원을 조달하고 한국은 의료 행정력과 기술력을 투입하여 러시아의 기본 시스템에 한국의 의료·보건 시스템을 이식하는 방식뿐 아니라, 한국 기술을 도입한 현대식 의료센터를 극동지역에 건립하는 방안도 고려해 볼 만하다.

다섯째, 북극항로 및 북극해 연안지역과 북극 자원개발 분야에서의 협력이 다. 이는 물류 경쟁력 강화 및 유사시 대안 항로의 유지라는 측면에서도 매우 중요하다. 북극 관련 협력에는 앞서 언급했던 내빙 선박 건조 협력은 물론이고 자원 매장지 공동 탐사 및 개발, 관련 인프라 개발 등의 협력도 포함될 수 있다.

참고문헌

[국문자료]

- 김학기. 2013. 『APEC 이후 러시아 극동지역 개발 전략과 대응 방안 혁신적 지역 클러스터 정책을 활용한 산업협력』. 산업연구원.
- _____. 2018. 『러시아의 산업정책과 남-북-러 3각 산업협력: 제4기 푸틴 정부의 전략과제와 극동개발정책을 활용한 협력방안』. 산업연구원.
- 박정호, 강부균, 민지영, 세르게이 루코닌, 올가 쿠즈네초바. 2018. 『푸틴 집권 4기 극동개발정책과 한·러 신경제협력 방향』. 대외경제정책연구원.
- 박정호, 성원용, 강부균. 2016. 『우크라이나 위기 발발 이후 러시아 경제상황 변화와 정책 시사점』. 대외경제정책연구원.
- 이권형, 제성훈, 강부균. 2013. 「세일가스의 부상과 러시아의 대응」. 오늘의 세계경제, 제13-4호. 대외경제정책연구원.
- 이재영 편. 2018. 『한반도 평화변영과 남북러 3각협력』. 대외경제정책연구원.
- 이재영, 곽성일, 이철원, 민지영, 제성훈, P. Kadochnikov, E. Gherman, E. Rogatnykh, A. Knobel, T. Aliev, A. Sokolyanskaya. 2015. 『한·러 경제협력의 평가와 중장기 비전』. 대외경제정책연구원.

[일문자료]

- Minakir, Pavel. 2013. “ロシア極東－現状と見通し.” ERINA REPORT, No. 114. Economic Research Institute for Northeast Asia.

[영문자료]

- BP. 2019. “BP Statistical Review of World Energy,” 68th ed.
- Coats, Daniel R. 2019. “Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community.” Senate Select Committee on Intelligence.
- Hyde, Matthew. 2001. “Putin’s Federal Reforms and Their Implications for Presidential Power in Russia.” *Europe-Asia Studies*, Vol. 53,

No. 5.

- Lee, Jae-Young. 2019. "Russian Far East Development from the Korean Perspective." Valdai Papers #109. Valdai Discussion Club.
- Repnikova, Maria and Harley Balzer. 2009. "Chinese Migration to Russia: Missed Opportunities." Eurasian Migration Paper #3. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, D. C.
- U.S. Department of Defense. 2019. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*. (June 1)

[논문 자료]

- Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2016. "ТЭК РОССИИ — 2015." (выпуск — июнь 2016)
- Борисов Егор. 2016. "Перспективы развития Арктической зоны Республики Саха (Якутия)." Республика Саха.
- Гладкий, Ю. Н. 2017. "«Дальневосточный гектар»: благая идея при завышенных ожиданиях." Вестник АРГО, N. 6.
- Дементьев, Н. П. 2017a. "Прямые инвестиции из-за рубежа: оценки на основе данных Банка России и Евростата." Российский экономический журнал, N. 2.
- Дементьев, Н. П. 2017b. "Прямые иностранные инвестиции в российской экономике: движение по кругу." Интерэкспо Гео-Сибирь, N. 1.
- Дмитриевна, Капранова Л. 2016. "Новые финансово: экономические механизмы в стратегии развития Дальнего Востока." Управленческие науки, N. 3.
- Дун, Цинь. 2018. "Китайские инвестиции на российском Дальнем Востоке: состояние и проблемы." Ойкумена, N. 2.
- Заостровских, Е. А. 2018. "Морские порты Восточной Арктики и опорные зоны Северного морского пути." Регионалистика, Т. 5, № 6.
- Зельднер, А. Г. 2018. "Государственные преференции привлечения инвестиций в развитие Территорий опережающего социально-экономического развития." Экономика и управление народным хозяйством, N. 6.
- Изотов, Д. А. 2018. "Инвестиционное сотрудничество Дальнего Востока России с субглобальными экономическими структурами в условиях рецессии наци

- ональной экономики.” *Пространственная экономика*, N. 1.
- Изотов, Д. А. 2017. “Дальний Восток: новации в государственной политике.” *ЭКО*, N. 4.
- Изотов, Д. А., Д. В. Суслов. 2011. “Инвестиционное сотрудничество Дальнего Востока России со странами СВА: попытка активизации в конце 2000-х гг.” *Россия и АТР*, N. 2.
- Козлов, А. Е., А. Б. Вольничук. 2016. “Региональная политика России на Дальнем Востоке в условиях неблагоприятной внешней среды (2014–2016 гг.).” *Ойкумена*, N. 4.
- Минакир, П. А. 2017. “Ожидания и реалии политики «поворота на Восток».” *Экономика региона*, T. 13.
- Минэкономразвития России. 2013. “Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года.” Март. Москва.
- Николаевна, Домнина И. Маевская Л. Ивановна. 2017. “Федеральные институты развития в инновационной системе региональной экономики. Оценка и перспективы их деятельности в российских регионах.” *Экономика: вчера, сегодня, завтра*, Том 7, N. 1А.
- “О состоянии минерально-сырьевой базы твердых полезных ископаемых.” 2018. ФГБУ «ВИМС».
- Прокапало, О. М. А. Г. Исаев, М. Г. Мазитова, Д. В. Суслов. 2018. “Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2017 году.” *Пространственная экономика*, N. 2.
- Рыжова, Н., Т. Журавская. 2017. “Феоктисова К. «Дальневосточный гектар»: эксперимент по формированию института прав собственности на землю?” *Ойкумена*, N. 4.
- Швецов, А. Н. 2015. “Особые правовые режимы для привлечения частных инвестиций и современных технологий в развитие территорий.” *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*, N. 4.

[온라인 자료]

- “세계 최대 북극해 천연가스전이 뜬다.” 2017. 『이코노미 인사이트』. (4월 1일).
<http://www.economyinsight.co.kr/news/articlePrint.html?idxno=3542>(검색일: 2019. 7. 21).
- “China first in the world for high-speed trains.” 2019. *The Jakarta Post* (7. 4). <https://www.thejakartapost.com/life/2019/07/03/china-first-in-the-world-for-high-speed-trains.html>(검색일: 2019. 7. 18).
- Gazprom. <https://www.gazprom.com/projects/power-of-siberia/>(검색일: 2019. 8. 3).
- “Ranking of Container Ports of the World.” https://www.mardep.gov.hk/en/publication/pdf/portstat_2_y_b5.pdf(검색일: 2019. 7. 3).
- “Russian Far East Turning Chinese?” 2000. *Stratfor*. (7. 7). <https://worldview.stratfor.com/article/russian-far-east-turning-chinese>(검색일: 2019. 7. 19).
- “The Amur River border. Once a symbol of conflict, could it turn into a water resource stake?” <https://journals.openedition.org/cybergeog/4141>(검색일: 2019. 7. 28).
- “«Газпром» может привлечь проектное финансирование на \$14 млрд для Амурского ГПЗ в 2020 г.” 2019. *Finanzen.net*. (1. 28). [https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/gazprom-mozhet-privlech-proektnoe-finansirovanie-na-\\$14-mlrd-dlya-amurskogo-gpz-v-2020-g-1027900646](https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/gazprom-mozhet-privlech-proektnoe-finansirovanie-na-$14-mlrd-dlya-amurskogo-gpz-v-2020-g-1027900646)(검색일: 2019. 7. 3).
- “«Сибур» оценил инвестиции в Амурский газохимический комплекс в \$7–8 млрд.” 2018. *РБК*. (9. 13). <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5b9a59309a79477deb987a17>(검색일: 2019. 7. 25).
- “В Госдуму внесли законопроект о включении Бурятии в программу ‘Дальневосточный гектар’.” 2019. *ВЕСТН*. (4. 19). <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3139433&cid=7>(검색일: 2019. 8. 5).
- “В России найдены богатейшие запасы редкоземельных металлов.” 2019. *Финансовая газета* (3. 5). <https://fingazeta.ru/business/promyshlennost/454793/>(검색일: 2019. 8. 5).
- “Граждане России о «Дальневосточном гектаре»: знаем, но ни за что не поведем.”

2018. *REGNUM*. (2. 22). <https://regnum.ru/news/society/2383323.html>(검색일: 2019. 8. 4).
- “Дальневосточные налоговые преференции распространят на Арктику.” 2019. *YSIA.RU* (4. 10). <http://ysia.ru/dalnevostochnye-nalogovye-p-referentsii-rasprostranyat-na-arktiku/>(검색일: 2019. 8. 5).
- “Дальневосточные регионы ищут земли для желающих получить «бесплатный гектар».” 2016. *Vedomosti*. (3. 3). <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/03/04/632497-dalnevostochnie-gektar>(검색일: 2019. 8. 3).
- “Дальнему Востоку снижают ставку.” 2016. *Коммерсант*. (2. 15). <https://www.kommersant.ru/doc/2917250>(검색일: 2019. 7. 23).
- “Должна ли Москва высылать трудовых мигрантов, прибывших в РФ из КНДР?” 2018. *REGNUM*. (9. 11). <https://regnum.ru/news/polit/2479913.html>(검색일: 2019. 7. 16).
- “КНДР нарастит сотрудничество с Россией в 2019 году.” 2018. *Страна советов* (10. 13). http://sovetov.su/news/477_kndr_narastit_sotrudnichestvo_s_rossiey_v_2019_godu.html(검색일: 2019. 7. 17).
- “Консорциум японских инвесторов присоединится к проекту строительства и эксплуатации нового терминала международного аэропорта Хабаровск.” 2018. *Хабаровский аэропорт* (12. 18). http://www.airkhv.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=794:18-12-2018-konsortsium-yaponskikh-investorov-prisoedinitnya-k-proektu-stroitelstva-i-ekspluatatsii-novogo-terminala-mezhdunarodnogo-aeroporta-khabarovsk&catid=95&lang=ru&Itemid=169(검색일: 2019. 7. 24).
- “Курильские острова: не отдадим!.” 2019. *ВЦИОМ*. (1. 28). <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9528>(검색일: 2019. 8. 3).
- “Лёд тронулся. Зачем Россия вкладывается в Арктику?” 2018. *НОВОСТН*. (12. 13). <https://news.mail.ru/economics/35683774/?frommail=1>(검색일: 2019. 8. 5).
- “Мониторинг о ксенофобских настроений, июль 2018 года.” 2018. *Левада-Центр*. (8. 27). <https://www.levada.ru/2018/08/27/monitoring-ksenofobskih-nastroenij/>(검색일: 2019. 7. 20).
- “Мост Благовещенск-Хэйхэ введут в эксплуатацию весной 2020 года.” 2019.

- PIA Новости. (1. 18). <https://ria.ru/20190118/1549529000.html>(검색일: 2019. 7. 18).
- “Ненужный гектар: почему россияне не едут за бесплатной землей на Дальний Восток.” 2018. VL. RU. (10. 29). <https://www.newsvl.ru/vlad/2018/10/29/175003/#ixzz5z4qzHmHY>(검색일: 2019. 8. 4).
- “О новой редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации».” 2017. Правительство России (9. 7). <http://government.ru/docs/29164/>(검색일: 2019. 8. 4).
- “Отношения России и КНДР: прошлое, настоящее и будущее.” 2017. Агитполк (7. 27). <https://agitpolk.ru/1988-rossiyakndr/>(검색일: 2019. 7. 20).
- “Перспективы развития нефтяной и газовой промышленности Сибири и Дальнего Востока и прогноз экспорта нефти и газа из России на Тихоокеанский рынок.” <http://www.burneft.ru/archive/issues/2009-12/1/>(검색일: 2019. 7. 20).
- “Плюс семнадцать 17-го года.” 2018. Восток России (6. 5). <https://www.eastrussia.ru/material/plyus-semnadsat-17-go-goda/>(검색일: 2019. 7. 25).
- “Правительство хочет распространить «дальневосточный гектар» на Бурятию и Забайкальский край.” 2019. Kommersant. (4. 16). <https://www.kommersant.ru/doc/3945987>(검색일: 2019. 8. 3).
- “Российскую стратегию Арктики примут в этом году.” 2019. ysia.ru. (4. 9). <http://ysia.ru/rossijskuyu-strategiyu-arktiki-do-2035-goda-primut-v-etom-godu/>(검색일: 2019. 8. 4).
- “Северяне заждались принятия закона об Арктике.” 2017. newsland (4. 12). <http://newsland.com/user/611136197/content/severiane-zazhda-lis-priniatiia-zakona-ob-arktike/6107513>(검색일: 2019. 8. 5).
- “Строительство Амурского ГПЗ идет без отклонений в графике.” 2019. TASS. (2. 14). <https://tass.ru/ekonomika/6115571>(검색일: 2019. 7. 20).
- “Строительство Амурского НПЗ отложили из-за отсутствия сырья.” 2019. РБК. (2. 7). <https://www.rbc.ru/business/07/02/2019/5c5ad4c59a794749e2d0e683>(검색일: 2019. 7. 18).
- “ТОРы покидают «якоря».” 2018. Восток России. (4. 20). <https://www.eastrussia.ru/material/tory-pokidayut-yakorya/>(검색일: 2019. 7. 15).

- “Трудовые мигранты из КНДР должны покинуть Россию до конца 2019 года.” 2019. *NOVOSTI. TJ*. (2. 6). <https://novosti.tj/migraciya/trudovye-migranty-iz-kndr-dolzheny-pokinut-rossiyu-do-kontsa-2019-goda.html>(검색일: 2019. 7. 15).
- “ТРУДОВЫЕ РЕЗЕРВЫ: Перспективы сотрудничества России и КНДР.” 2014. *LIVE JOURNAL*. (5. 31). <https://remch-ch.livejournal.com/491609.html>(검색일: 2019. 7. 17).
- “Энергия на исходе.” 2016. *Восток России*. (6. 16). <https://www.eastrussia.ru/material/energiya-na-iskhode/>(검색일: 2019. 7. 26).
- “Юрий Трутнев провел в Сеуле день корейского инвестора.” 2019. *министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики*. (2. 13). <https://minvr.ru/press-center/news/21055/>(검색일: 2019. 7. 19).
- Лукин, Артем. 2018. “О совместных проектах Дальнего Востока России с Республикой Корея.” *Дальневосточный федеральный университет* (5. 23). https://www.dvfu.ru/expertise/news/atr/on_joint_projects_of_the_russian_far_east_with_the_republic_of_korea/(검색일: 2019. 7. 19).

[법령 자료]

- Распоряжение от 14.03.2019 г. №436-р. “Об инвестиционном проекте строительства морского перегрузочного комплекса сжиженного природного газа в Камчатском крае.”
- Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р (ред. от 31.08.2019) *〈Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года〉*.
- Указ Президента Российской Федерации от 26.02.2019 № 78. “О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации.”
- Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204. “О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года.”

[DB 자료]

러시아 중앙은행. www.cbr.ru(검색일: 2019. 7. 20).

러시아 극동개발공사. erdc.ru(검색일: 2019. 7. 20).

러시아 통계청. www.gks.ru(검색일: 2019. 7. 20).

러시아 통합에너지시스템. so-ups.ru(검색일: 2019. 7. 26).

중국 통계청. www.stats.gov.cn(검색일: 2019. 7. 28).

IEA. www.iea.org(검색일: 2019. 7. 26).

Executive Summary

Development of the Russian Far East in 20 Years of the Putin Era: Seeking New Directions for Deepening Cooperation between Korea and Russia

Joungho Park, Seok Hwan Kim, Boogyun Kang, Pavel A. Minakir,
Artem G. Isaev, Anna B. Bardal, Denis V. Suslov

This book is the outcome of a joint research project commemorating the 15th anniversary of the establishment of the cooperative relationship between the Korea Institute for International Economic Policy (KIEP) and the Institute for Economic Research of the Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences (ERI).

As is well known, the year 2020 will mark the 30th anniversary of diplomatic relations between Korea and Russia. Therefore, it is time for the two countries to prepare for the “2.0 Era of Korea-Russia Cooperation” while comprehensively evaluating existing achievements and tasks. In particular, in order to build a sustainable relationship between the two countries, it is necessary to establish a strategic contact point between Korea’s New Northern Policy and Russia’s new Eastern policy, which can be realized through bilateral and multilateral cooperation in the Far East.

In this regard, the main purpose of this study is to understand the main directions, key objectives, and political and economic implications of Russia's policies in the Far East, which have been strategically pursued since the launch of Putin's fourth term, and to explore new opportunities and possibilities for development cooperation in the Far East.

We hope that this book will serve as a useful guide to open a new path for Far East development cooperation marking the 30th anniversary of Korea-Russia diplomatic relations.

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 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	East Asian Economic Review	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
 대외경제정책연구원 연구조정실 기획성과팀
 연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144
 E-mail: sgh@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간에 가격인상과 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 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당란에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 ☐ 개 인 회 원 ☐ 연 구 자 회 원 ☐	S 발간물일체	A 계간지

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

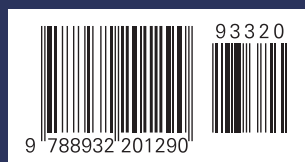
특기사항

푸틴과 러시아 극동개발 20년: 한-러 극동 협력 심화를 위한 新방향 모색

이 연구는 푸틴 집권 4기 행정부 출범 이후 전략적으로 추진되고 있는 러시아 정부의 극동지역 관련 주요 정책 방향과 핵심 목표, 정치적·경제적 함의 등을 객관적으로 파악하고, 이에 기초하여 한국과 러시아 간 극동개발 협력에 대한 새로운 기회와 가능성을 모색하기 위해 수행되었다. 러시아의 극동개발정책에 대한 종합적인 분석 작업은 극동지역에서 한국과 러시아 간 새로운 경제협력 프로젝트를 발굴 및 추진하는 데 유의미하게 기여할 수 있을 것이다.

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
T.044-414-1114 F.044-414-1001 · www.kiep.go.kr



ISBN 978-89-322-0129-0

정가 10,000원