

## 동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: “유라시아 이니셔티브” 실천 방향성에 대한 합의

신범식 (서울대학교 교수)

현재 ‘동아시아’ 공간은 중국의 부상으로 인한 미-중 간 관계변화, 일본의 보통국가화 전략 추구와 중-일 갈등, 한반도 통일 및 동아시아 지역협력을 추구하는 한국의 중견국 외교, 북한의 병진노선에 따른 핵문제 지속 등으로 인한 정치적 변동이 더욱 심대해지면서 국제적인 관심의 중심에 ‘동아시아’가 자리잡게 되었다. ‘동아시아’라는 지역을 어떻게 규정하고 해석할 것인가는 매우 중요하다. 본 연구는 동아시아의 지역성을 본질주의적 입장에 대비되는 구성주의적 입장에서 이해하고, ‘지역의 발명’이라는 관점에서 접근할 것을 제안한다. 지역으로서 동아시아는 형성과정에 있지만, 아직 비정형적 상황에 머물고 있다는 것이 잠정적인 결론이다. 문제는 동아시아에서의 지역형성과정을 포착할 수 있는 소지역 협력과 네트워크 그리고 이동과 흐름 등에 초점을 맞추는 접근법이 필요하다. 그 사례로서, 북-중-러 접경지대 소지역협력에 주목할 필요가 있다. 북한 동북지방, 중국의 동북 3성, 러시아의 연해주지방이 함께 만나는 두만강 하구의 경제협력 프로젝트에 대한 관심이 최근 커지고 있는 가운데, 이 초국경지역 개발협력이 참여국들의 어떤 개별 및 양자적 이해를 동력으로 추진되고 있는지, 이 노력들이 동북아 지역정치 일반에 대하여 지니는 영향과 의의는 무엇인가를 밝히고 있다. 두만강지역개발계획(Tumen River Area Development Plan)으로 출발하여 광역 두만강개발계획(Greater Tumen Initiative)으로 이어지는 동북아 소지역협력은 참여국들의 복잡한 이해가 얽히면서 양자, 3자 그리고 다자의 협력구도가 복합적으로 작동하고 있다. 중국의 동북진흥전략과 광역 블라디보스토크 건설 등을 추구하는 러시아의 신동방정책 그리고 북한의 나진·선봉 등의 접경 특구개발 정책은 이 소지역협력의 중요한 동력이 되고 있다. 이 소지역협력은 단순히 북-중-러 경제협력의 차원에서 머물지 않고 향후 동북아시아 지역협력의 구도와 북한의 미래에 커다란 영향을 끼침으로써, 지역질서의 변동을 이끄는 모멘텀을 형성할 가능성에 주목해야 한다. 이 소지역협력이 지니는 지역정치적 의미와 영향을 이해하기 위하여 동북아 세력망 구도에서 관찰되는 ‘사회적 자본’과 ‘구조적 공백’을 네트워크론의 견지에서 파악하는 작업은 유용하다. 그리고 이러한 작업의 결과 동북아 소지역협력이 중국 주도형의 경직적 사회적 자본으로 형성되거나, 미국 등에 의한 대(對)중국 견제로 갈등하게 되는 것보다는 동북아의 균형적이고 유연한 사회적 자본이 성장하는 것이 필요하며, 이 과정에서 러시아와 한국 그리고 북한 사이의 협력이 중요한 역할을 할 수 있음을 강변한다. 이를 현실화하기 위해서 구체적으로는, 러시아의 신동방정책과 한국의 유라시아 이니셔티브의 전략적 접점을 찾아 나가되, 이를 대북정책 혹은 대중, 대일 정책에 종속시키는 것이 아니라, 해륙복합국가의 건설이라는 한반도의 신북방정책의 전략을 구현하는 기제(機制)로서 발전시켜 나갈 필요성이 있다. 요컨대, 동아시아의 지역적 세력균형과 안정 그리고 협력을 가능하게 하는 기반을 창출하려는 노력의 한 일환으로 대전환 국면에서 한국의 복합적 중견외교가 마련되고 추진될 필요가 있다.

## 목 차

1. 동(북)아시아 지역의 발명
  - 가. 동(북)아시아의 변환
  - 나. 아시아와 지역의 발명
2. 북-중-러 접경지대의 초국경 소지역협력
  - 가. 광역두만강유역개발 계획(GTI)
  - 나. 각국의 입장
3. 초국경 소지역협력과 동북아 지역정치
  - 가. 동북아 세력망 구도에서의 사회적 자본과 구조적 공백
  - 나. 북-중-러 삼각협력의 재평가
4. 러시아의 신동방정책과 한국의 유라시아 이니셔티브의 전략적 접점

## 1. 동(북)아시아 지역의 발명

### 가. 동(북)아시아의 변환

- 21세기 현재 동아시아라는 지리적 공간에서 벌어지고 있는 정치적 변동은 매우 심대함.
  - 기존질서가 느슨해지면서 새로운 질서를 형성할 수도 있는 힘의 상관관계의 변동이 발생하고 있음. 그 중심에는 중국의 부상과 미국의 상대적 약화가 관찰됨. 중국은 경제 초강대국화에 따른 급속한 종합국력 상승을 기반으로 2008년 세계경제위기 이후 G2시대의 주역으로 등극했으며, 새로운 5세대 지도자 시진핑은 “중국의 꿈”이라는 21세기적 제국의 꿈을 다시 꾸고 있음. 이런 중국의 부상에 반응하지 않을 수 없는 미국은 내부의 재정비와 더불어 대외적으로는 아시아로의 귀환을 서두르고 있음. 테러 전쟁의 여파와 세계경제 위기의 타격으로 상대적인 영향력의 하락을 경험한 미국은 군사력을 아시아 지역에 집중시키고 신(新)동맹네트워크를 정비하는 한편 환태평양경제협력체(TPP)를 통한 경제연대 다지기에도 애를 쓰고 있음. 2020년대 어느 시점에 중국의 GDP가 미국을 추월하게 되더라도 상당 기간은 군사력을 위시하여 미국의 종합국력이 우위인 시간을 보내게 되겠지만, 특별한 계기를 만나기 전까지는 중국의 미국 따라잡기는 가속화될 것임이 분명함.
  - 미-중 경쟁으로 불안정해지고 있는 동아시아의 지역정치 지형에 일본의 최근 행보는 불안감을 가중시키고 있음. 장기 경제침체로 고민이 깊던 일본은 후쿠시마 사태 이후 심각한 위기의식에 사로잡히면서 엘리트는 리더십 위기에 봉착하였고, 이를 돌파하기 위한 방편으로 내부로는 평화헌법 개정으로 무장을 정당화하는 보통국가화 전략을 추진하면서, 밖으로는 동아시아 공동체론으로부터 급속히 후퇴하여 일-미 동맹을 강화하려 함. 북한의 리더십 교체와 예측불가능한 대외정책은 이 지역의 위기를 더욱 심화시킬 수 있는 중대한 변수로 남아 있음. 김정운의 핵-경제 병진노선, 장성택 처형과 엘리트의 동요 등은 개혁·개방을 감당하기에 버거운 북한의 속내를 더욱 깊이 내보여 주고 있음.
  - 성장의 한계에 도달한 한국 경제에는 양극화, 인구노령화, 이념적 지형의 분열로 인한 통합적 정치실현이라는 난제에 막혀 더욱 험난한 여정이 예고되는 가운데, 한반도 통일과 동아시아 지역협력 촉진 등을 통한 국면전환에 대한 기대도 커지고 있음. 이 거대한 과제가 중견국 외교를 통하여 얼마나 달성될 수 있을지는 아직 미지수이지만, 분명한 것은 어떤 전략과 어떤 제후를 통하여 동(북)아시아 지역의 협력과 통합의 동학을 창출하고 강화해 갈 것인가가 한국 중견국 외교의 중요한

과제요 방향이 되어야 한다는 것임.

## 나. 아시아와 지역의 발명

- 근래에 아시아에 대한 관심이 증대되고 있음. 중국의 부상과 아시아 지역의 빠른 경제성장은 물론 이 지역에서 점증하고 있는 안보상 도전들이 미국의 아시아 피보팅 정책으로 연결되는 상황과 관계됨.
  - 이 지역의 중요성이 빠른 속도로 증대되고 있음에도 불구하고 지역을 하나로 묶을 기제가 없다는 점은 지역의 안정과 번영을 지속하는 데 걸림돌이 됨. 지역주의에 대한 다양한 논의와 시도가 있었지만, 아직 아시아, 특히 동아시아를 하나로 묶어주는 틀은 존재하지 않음.
  - 동아시아는 존재하는가, “동아시아 공동체”는 신화인가 가능한 목표인가 등과 같은 질문은 동아시아에서 대전환의 시대를 살아가고 있는 모두에게 매우 절실한 질문임. 미국과 중국이 동아시아 지역질서 주도권 경쟁을 심화해 가고 있는 가운데, 동아시아 공동체까지는 아니어도 지역 거버넌스 내지 지역 아키텍처의 형성과 안정화에 대한 희구는 더욱 고조됨.
  
- 문명의 대립 개념, 팽창과 식민주의의 대상, 군사 작전의 대상 등과 같은 오리엔탈리즘적 산물로서의 “아시아”는 탈냉전과 함께 마침내 주체로서 지역 형성을 위한 가도에 등장함.
  - 탈냉전은 지역 블록화라는 전 지구적 물결을 형성하였고, 이 과정에서 동아시아 지역통합에 대한 다양한 논의가 등장함. 동아시아 지역통합, 동아시아 공동체, 동아시아 국제사회, 동아시아 지역주의, 동아시아 (지역)아키텍처, 아시아·태평양협력체 등과 같은 다양한 개념들이 제시되고 토론되어 왔으며, “동아시아”는 용어는 유행과도 같이 자연스러운 개념으로 수용되고 있음.
  - 이 지역에 팽배한 “지성적 회의주의” 또한 만만치 않음. 동아시아의 이질성, 국가 간 발전의 격차, 문화적 동질성 기반의 취약, 지역협력 기제의 부재 등은 동아시아의 협력과 통합의 취약한 지역중의 펀더멘탈을 상정하며, 이에 중국과 미국의 경쟁 및 그에 따른 지역 내 새로운 분열구도의 형성은 동아시아 지역협력과 통합에 대한 비관적 전망만을 강화시킨다는 주장. 과연 이런 지성적 회의주의의 비전은 적절한가라는 질문을 던질 필요 있음.
  
- “지역”에 대한 대비되는 두 시각—본질주의(essentialist) 입장과 구성주의(constructivist) 입장
  - 전자는 지역이 지니는 내재적 속성이 지역을 하나 되게 만드는 본질로

*문명의 대립 개념,  
팽창과 식민주의의  
대상, 군사 작전의  
대상 등과 같은  
오리엔탈리즘적  
산물로서의  
“아시아”는  
탈냉전과 함께 마침내  
주체로서 지역 형성을  
위한 가도에 등장함*

**두만강 유역과  
그 주변 지역은  
동북아시아에서  
유일하게 러시아,  
중국 그리고 북한의  
3개국이 육지를 통해  
그 국경을 접하고 있는  
지역이자 동해를 통해  
한국, 일본과도  
통하는 요충지임**

작용한다는 점을 강조하고, 후자는 지역의 특성이란 만들어진 것으로 지역은 상호작용의 누적과 시간이 만들어 낸 산물이라는 점을 강조함.<sup>1)</sup> 이처럼 지역을 다양한 주체들의 사회적 관계들이 특정한 장소를 중심으로 하여 공간적으로 구체화되고 물화 되면서 구성되는 것으로 이해하는 후자의 시각은 좀 더 설득력이 있어 보이며, 점차 힘을 얻고 있음. 이러한 구성주의적 시각은 점차 사회공간의 내재적 연관성을 구체적으로 연구하면서 사회 공간적 관계를 장소(place), 영역(territory), 스케일(scale), 네트워크(network) 등의 네 차원으로 나누어 설명하는 종합적 인식으로 발전함.<sup>2)</sup> 이런 관점에서 동아시아의 지역형성과 통합에 대한 이해는 “지역의 발명(invention of a region)”이라는 관점에서 접근하는 것이 더 타당해 보임.

- 현재 동아시아에서 ‘지역’으로서의 동아시아성을 찾거나 동아시아 공동체의 형성 가능성을 묻기보다는 동아시아에서 형성 내지 구성되고 있는 “장소”의 특징과 가능성을 분석하고, 그를 바탕으로 어떤 전략적 강조점에 집중할 것인가를 밝히는 것은 매우 중요함. 동아시아에는 다양한 스케일의 지역협력을 창발해 가는 과정이 진행 중에 있기 때문임.
- 소지역 협력, 네트워킹, 이동과 흐름 등으로 포착되는 상호작용에 깊은 주의를 기울여야 할 필요가 있음. 이 과정에 대한 이해가 없이 지역형성의 전략이나 중견국 외교를 논하기는 쉽지 않음. 지역으로서 동아시아는 분명 형성과정에 있다고 볼 수 있지만, 그 형태는 아직 비정형적인 상황에 머물고 있다고 잠정적으로 결론 내릴 수 있음. 이런 관점에서 동북아의 접경지대에서 벌어지고 있는 초국경 소지역협력에 대해서 주의 깊게 관찰할 필요 있음. 그 예로 북-중-러 접경지대 소지역협력에 주목해야 할 필요성이 있음.

## 2. 북-중-러 접경지대의 초국경 소지역협력<sup>3)</sup>

### 가. 광역두만강유역개발계획(GTI)

- 북한 동북지방, 중국의 동북 3성, 러시아의 연해주지방이 만나는 두만강 하구의 경제협력 프로젝트에 대한 관심이 다시 커지고 있음.
- 두만강 유역과 그 주변 지역은 동북아시아에서 유일하게 러시아, 중국 그리고 북한의 3개국이 육지를 통해 그 국경을 접하고 있는 지역이자 동해를 통해 한국, 일본과도 통하는 요충지임. 이 지역에서 과거 제정 러시아와 청(淸) 두 강대국이 대치하였으며, 이후 냉전기에는 동서 진영이 대치하던 최전선 중 한 곳이었음. 군사적, 정치적 대립의 최전선이었던 두만강 유역은 냉전 종료와 함께 새로운 가능성의 지역으로 주목받기

시작하면서, 1991년 이후 다양한 분야에 걸쳐 협력 프로젝트들이 구상·추진되어 왔음.

- 현재 ‘북-중-러 접경지대’<sup>4)</sup>의 개발계획으로는 두만강 유역 개발과 관련된 논의로 ‘광역두만강개발계획(Great Tumen Initiative)’이 대표적이며, 이는 1991년 10월 24일, 유엔개발계획(UNDP)의 지원하에 두만강 유역개발계획(Tumen River Area Development Plan)으로 출범했다가 2005년 9월 사업대상 지역범위를 확대하고 공동기금을 설립하는 등 추진체계를 강화하여 사업을 전환함.
- 1991년 UNDP의 입안하에 두만강유역개발계획(TRADP)이 시작되었는데, 특정 구역을 협정 당사국들이 공동 투자, 개발하는 두만강경제구역(Tumen River Economic Zone) 모델보다는 접경 국가들이 자국의 영토 내에 독자적인 경제개발구역을 설치·운영함과 동시에 국제적 협력에 따라 이를 연계 및 발전시키는 방식의 ‘점진적 조화’의 두만강경제개발구(Tumen River Economic Development Area) 모델로 출발함. 이에 따라 개발 범위도 [나진(북한)-훈춘(중국)-포시에트(러시아)]를 연하는 소(小)삼각지역에서 [청진(북한)-옌지(중국)-나훗카(러시아)]를 잇는 대(大)삼각지역으로 확대됨. 야심차게 시작된 TRADP는 1990년대 말의 아시아 외환 위기와 북한의 핵 개발 추진으로 당사국들이 프로젝트 실현에 미온적인 태도를 견지함으로써 성과가 미약했음.
- TRADP는 2005년 중국 창춘(長春)에서 열렸던 5개국 위원회가 프로젝트 10년 연장에 합의하고 국가 간 통관절차 간소화 및 비자발급 간소화 등 인적·물적 교류 활성화를 위한 논의를 진척시켜 광역두만강개발계획(Greater Tumen Initiative)으로 발전하게 되어, 「GTI 전략 사업 구상 2005-2015」(GTI Strategic Action Plan 2005-2015)이 확정됨. 사업대상 범위도 중국 동북 3성 및 내몽골, 몽골 동부 지역, 한국의 동해안과 부산 및 울산 지역, 그리고 러시아 연해주를 포함하는 거대한 지역으로 확장됨.
- 북한은 GTI로의 전환을 결정한 2005년의 창춘(長春) 협정에 합의함으로써 프로젝트의 당사국으로 남았지만, 이후 2009년 11월 국제사회의 경제제재와 핵 사찰 등을 이유로 탈퇴함. 현재 GTI에는 러시아, 중국, 몽골 그리고 한국의 4개국이 참여하고 있으며, 사무국은 중국 베이징에 소재함. 두만강을 이용한 중국-러시아 간 교통로 개설과 더불어 이를 환동해권 국가들과 연결할 수 있는 통합 교통망 개설, 그리고 두만강에 접경하지 않은 한국과 현재 참관국으로 프로젝트에 대한 제한적 자격을 부여받은 일본의 보다 적극적인 참여와 투자를 유도하는 방안 등이 논의되고 있음.
- 동북아시아 지역개발과 경제협력 증진을 목적으로 한국의 기획재정부,

**북한은 GTI로 전환을 결정한 2005년의 창춘(長春) 협정에 합의함으로써 프로젝트의 당사국으로 남았지만, 이후 2009년 11월 국제사회의 경제제재와 핵 사찰 등을 이유로 탈퇴함. 현재 GTI에는 러시아, 중국, 몽골 그리고 한국의 4개국이 참여**

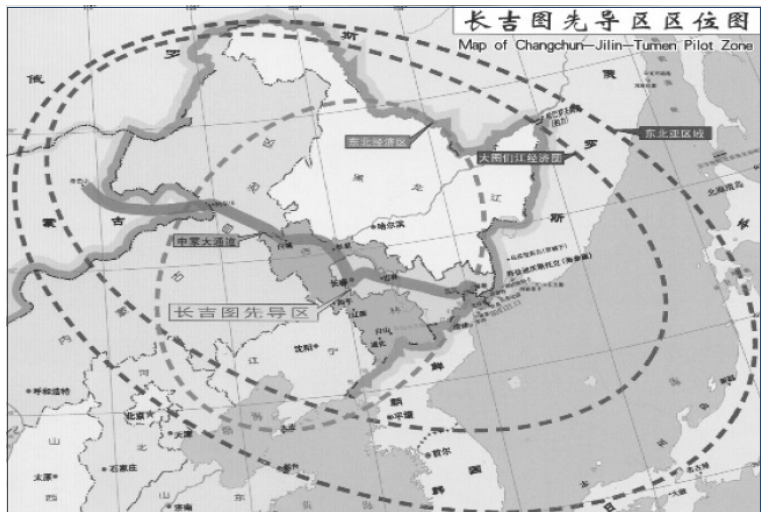
중국 상무부, 러시아 경제개발부, 몽골 재무부 등 4개국 정부 경제부처가 GTI에 참여하고 있으며, 2009년 탈퇴한 북한은 이 다자협력에 아직은 참가하고 있지 않음.

**소지역 개발협력을 둘러싼 관련국들, 중국과 러시아 그리고 북한은 물론 한국 등의 이익 계산과 관련국들의 전략구사의 수 싸움이 복잡하게 얽혀 들어가고 있음**

〈그림 1〉 광역두만강지역 개요도



〈그림 2〉 중국 동북개발계획의 공간 범위



출처: Tumen Program, “Greater Tuemn River Area,” [http://www.tumenProgram.org/data/upload/123\\_RNbNPm.jpg](http://www.tumenProgram.org/data/upload/123_RNbNPm.jpg)(검색일: 2012.3.21); 원동욱(2011), p.51

**나. 각국의 입장**

- 이 소지역 개발협력을 둘러싼 관련국들, 중국과 러시아 그리고 북한은 물론 한국 등의 이익 계산과 관련국들의 전략구사의 수 싸움이 복잡하게 얽혀 들어가고 있음.

○ 북한의 입장

- 북한은 지난 1991년 12월에 나진·선봉 지역을 북한 최초의 ‘자유경제 무역지대’로 설정하고 2010년까지 동북아의 국제적 물류기지 및 수출, 관광, 금융 중심으로 발전시키려는 구상을 제시한 바 있음. 나진·선봉 자유무역지대 개발 계획은 북핵문제 및 북한 정권교체와 함께 TRADP가 겪었던 부침과정을 같이 겪게 되었고, 2005년 이후 GTI의 활성화와 더불어 다시 주목을 받게 되었으나, 나진·선봉의 개발계획은 중국과 러시아 그리고 한국 등 주변국의 실질적 투자에 따라 그 성패가 갈릴 수밖에 없는 계획임.
- 북한은 개성공단 운영이 파행을 겪었고, 금강산사업 중단과 국제제재가 장기화되고 있는 가운데 대외 교역 및 외화 획득을 위해서 서북 창구로서 신의주의 위화도와 황금평 그리고 동북 창구로서 나진과 선봉을 다시 적극적으로 활용할 수밖에 없는 상황임. 장성택 처형 이후 이 계획 추진의 주체가 불명확해 보이지만, 외부의 지원이 경제개발에 결정적으로 중요한 조건이라는 사실에는 변함이 없어 보임.
- 최근 들어 북한은 국제제재 국면을 타파하는 방안으로 해외 노동력 송출과 특수 외화벌이 일꾼들의 파견을 통해 개성공단이나 금강산사업으로 벌어들였던 양을 초과하는 외화를 획득하고 있는 것으로 알려지고 있음. 이는 장기적으로 유지가능한 조치는 아닐지라도 체제유지에 중요한 기능을 하는 것으로 추정됨.
- 북한은 자국에 대한 영향을 최소화하는 범위에서 나선특구나 신의주-황금평 특구 등에 대한 중국 및 러시아와의 협력을 포기하지 않을 것이며, 양국의 경쟁적 측면을 활용하여 나선 경제특구를 개발하는 동력을 확보하려는 전략을 구사하려 할 것임. 이를 통한 지역적으로 제한적인 경제개발전략을 계속해서 추진하게 될 것으로 보임.

○ 중국의 입장

- 1980년대 광둥 중심 개발, 1990년대 상하이 중심 개발, 2000년대 톈진·다롄 중심의 개발을 거쳐 2010년대에는 제4세대 지도부가 의욕적으로 추진했던 동북진흥전략이 부각되면서 동북3성 지방이 주목을 받게 되었음. 이에 중국은 라오닝성 ‘연해경제벨트계획(5점1선계획)’과 지린성의 ‘창·지·투 개발계획’을 2009년 7월과 8월에 각각 발표하였으며, 헤이룽장성의 접경협력을 적극적으로 추진하고 있음. 이는 중국의 동북 3성 개발을 위한 노력이 중앙정부에 의하여 본격적으로 추진되기 시작하였다는 신호탄으로 해석됨. 앞의 두 계획은 북한과의 접경지역을 염두에 두고 만들어진 계획임이 틀림없음.
- 중국은 프로젝트의 시작을 2010년으로 잡고 그로부터 10년에 걸친 기간 동안 추진할 8대 주요 사업 부문을 설정하고 있으며, 이에 따라 2020년을

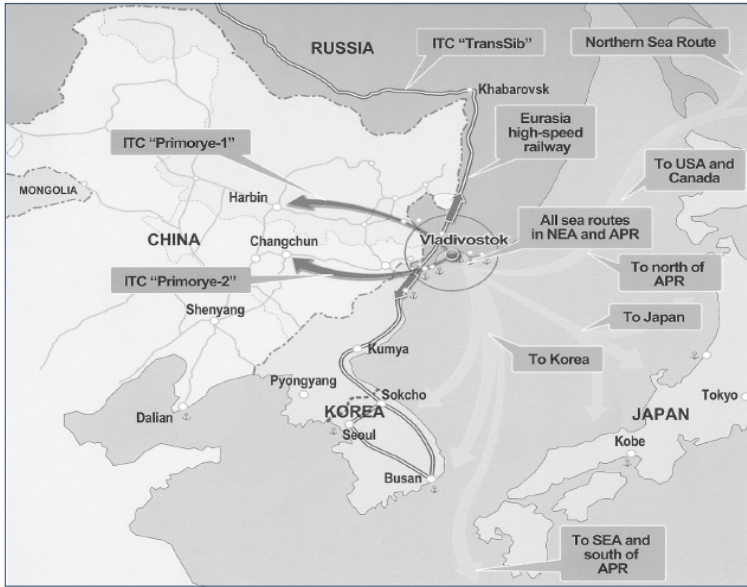
**북한은 개성공단  
운영이 파행을 겪었고  
금강산사업 중단과  
국제제재가  
장기화되고 있는  
가운데 대외 교역 및  
외화 획득을 위해서  
서북 창구로서  
신의주의 위화도와  
황금평 그리고  
동북 창구로서  
나진과 선봉을 다시  
적극적으로 활용할  
수밖에 없는 상황임**

**두만강 유역의 자국 도시들을 하나의 경제권역으로 묶으려는 초기구상이 더욱 확장되어, 현재 동북진흥계획은 중국의 랴오닝성과 헤이룽장성 동부, 러시아 연해주, 북한 북동해안 등을 포함하는 지역을 그 2차 권역으로 설정하고 있음**

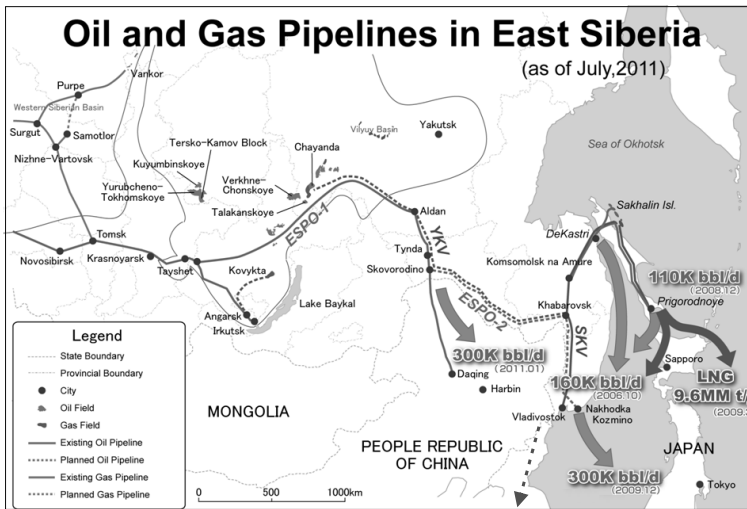
목표로 북-중, 중-러 간 초국경 경제협력지구 건설을 통한 동해·태평양으로의 ‘출해통로(出海通路)’ 확보를 적극 추진하고 있음. 그 결과 현재 창춘-지린-투먼을 연결하는 고속도로와 창춘-지린 간 고속철도가 완공되었으며, 훈춘(琿春) 지역에 2016년까지 대규모의 동북아 변경무역센터를 건설키로 함.

- 이 계획들이 발표된 2009년 중국은 러시아 및 북한과 교섭을 통해 중-러 간 「중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아 지역 협력계획강요(2009-2018)」를 체결하고, 북-중 간 양국 접경지역인 압록강과 두만강 지역에 대한 협력 사업을 합의하는 등 동북지역 개발을 위한 노력을 가속화하였음. 중국의 동북개발계획은 러시아 극동과의 연계는 물론 북한의 신의주-황금평 개발 및 나진-선봉 개발과 깊은 연관을 추진되고 있으며, 북-중-러 3각 협력을 활성화하고자 하는 중국 정부의 의지가 집약된 사업임. 중국의 인프라 구축사업은 북한 나진항을 중국의 동북지방의 거점 항만으로 활용하려는 의도를 반영하고 있음.
- 두만강 유역의 자국 도시들을 하나의 경제권역으로 묶으려는 초기구상이 더욱 확장되어, 현재 동북진흥계획은 중국의 랴오닝성과 헤이룽장성 동부, 러시아 연해주, 북한 북동해안 등을 포함하는 지역을 그 2차 권역으로 설정하고 있음. 그 지역적 범위는 GTI 사업 대상지역으로 상정하는 광역두만강지역과 거의 일치하며, 이는 사실상 동북아 경제협력지대의 형성에서 중국의 이니셔티브를 실질적으로 강화하려는 정책으로 해석됨. 중국의 동북개발계획은 러시아 및 북한과의 접경지역 협력을 아우르면서 3자 간 소다자협력을 넘어 동북아 지역협력 전략으로 확대·승화되는 가운데, 향후 북-중 관계와 중-러 관계의 성격은 이 개발계획의 성패에 커다란 영향을 미칠 가능성이 다분함.
- 북한 동북지방과의 협력에서 경쟁성을 지닌 러시아와의 정책조화는 물론 나선특구에 대한 변덕스러운 모습을 보이고 장성택 처형 이후 중국의 대북 경제진출에 대한 경계심을 드러내고 있는 북한을 어떻게 유도하는가가 향후 중국 정책의 성패에 중요한 영향을 미칠 변수가 됨.
- 중국의 동북개발과 소지역협력은 광역두만강지역에 대한 중국의 영향력을 가늠할 수 있는 시금석이자, 향후 동북아시아 지역협력 구도의 변화를 끼칠 수 있는 하나의 단면이라고 할 수 있음. 중국의 소지역 개발협력 계획은 경제발전을 통한 자국 영향력 제고와 지역적 협력의 실현이라는 언뜻 서로 모순적인 두 가지 목표를 동시에 이루려는 대외 정책적 전략이 투영된 프로젝트로 이해될 수 있음.

〈그림 3〉 블라디보스토크 교통·물류 허브구축



〈그림 4〉 러시아의 동북아 에너지수송망 구축



출처: JOMEG(Japan Oil, Gas, and Metals National Corporation) 홈페이지: [www.jogmec.go.jp/](http://www.jogmec.go.jp/)

러시아도 자국 동방 끝 영토인 극동지방 연해주를 개발하여 동북아 경제와 통합되는데 오랫동안 관심을 보여 왔으며, 화석에너지, 전기, 철도, 식량 등 다양한 분야에서의 지역협력을 기대하면서 나선은 물론 청진과 원산에 이르는 북한 동북지방의 개발에도 커다란 관심을 보여 왔음

○ 러시아의 입장

- 러시아도 자국 동방 끝 영토인 극동지방 연해주를 개발하여 동북아 경제와 통합되는데 오랫동안 관심을 보여 왔으며, 화석에너지, 전기, 철도, 식량 등 다양한 분야에서의 지역협력을 기대하면서 나선은 물론 청진과

**러시아는  
동시베리아와 극동  
지역의 천연가스와  
석유 등 에너지 자원을  
중국과 한국 및 일본  
등에 공급하기 위한  
에너지 수송망 인프라  
구축에 힘을 쏟고  
있는데...**

- 원산에 이르는 북한 동북지방의 개발에도 커다란 관심을 보여 왔음.
- 러시아는 2012년 APEC 정상회담을 준비하고 치러내면서 블라디보스토크를 아태지역을 향한 경제 수도로 전환하려는 국가적 프로젝트들을 추진하고 있음. 러시아가 블라디보스토크를 러시아의 아태지역 지역을 향한 창으로 변모시키려는 계획은 극동 지역개발과 동북아 지역 협력 추진 전략이 본격화했다는 신호로 해석되면서, 대륙과 해양의 발전 벡터가 만나는 접점으로서 블라디보스토크를 동북아 에너지시장, 교통과 물류의 거점, 식량 및 해양자원의 기지로 만드는 사업에 대한 관심이 고조됨. 러시아는 동북아 경제에로의 진입과 전략적 행위자로서의 지위를 획득 및 강화하기 위한 국가전략을 추진하고 있으며, 이 전략의 핵심적 고리가 바로 북한과의 교통망, 에너지수송망, 전력망 등을 연결하는 사업들과 깊이 연관됨.
  - 교통·물류: 러시아 측의 주도로 그간 한-러 철도협력의정서 교환(2001), 한-러 교통협력위원회 개최(2001, 2002), 남-북-러 3차 철도전문가회의(2003), 남-북-러 철도장관급회의(2006)가 연이어 열리며 그 가능성을 한껏 높인 바 있으며, 2006년 3월 러시아 이르쿠츠크 철도장관 회의에서는 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도종단철도(TKR)를 나진(북한)-하산(러시아) 노선을 통해 연결하는 보다 구체적인 방안이 제기됨. 순항하던 3국 철도연결 프로젝트는 2009년 2차 핵실험으로 인해 더 이상 진전되지 못하고 소강상태가 장기화되었고, 2차 핵실험 이후 대북정책 기조를 포용과 개입으로 변경한 중국의 적극적 접경지역 협력 정책이 시도되면서 러시아는 초조한 입장으로 물리게 됨.
  - 러시아는 초국경 지역협력 과정에서 소외되지 않으면서도 북한과의 양자협력의 고리를 강화하기 위한 노력을 지속하여, 2011년 8월, 북한 김정일 국방위원장의 방러 시 양국 정상은 철도와 에너지 협력 증진에 합의하게 되었고, 이후 이명박 대통령이 2011년 11월 모스크바를 방문하여 3국 간 철도연결사업의 적극적 추진에 대해 메드베데프 대통령과 합의함. 2012년 7월 북-러 양국 간 경제교류 활성화 골자의 국경조약이 새로이 체결되었으며, 블라디보스토크에서 열린 아·태경제협력체(APEC) 정상회의에서 이 주제가 주요 의제로 채택됨.
  - 에너지: 가스관 및 전력망 연결과 같은 에너지 관련 프로젝트들도 중요함. 러시아는 동시베리아와 극동 지역의 천연가스와 석유 등 에너지 자원을 중국과 한국 및 일본 등에 공급하기 위한 에너지수송망 인프라 구축에 힘을 쏟고 있는데, 이는 화석에너지 자원을 바탕으로 한 러시아의 영향력이 동북아와 아태지역에 대해 투사될 수 있는 통로를 구축하는 작업의 일환으로 이해될 수 있음. 에너지 수입원의 다변화를 추진해 가고 있는 중국, 천연가스 장기도입에 관심을 가진 한국은 물론

후쿠시마 사태 이후 연해주와 사할린의 천연가스 개발과 구매에 대한 일본의 높은 관심은 이런 러시아의 정책에 힘을 더하고 있음.

- 러시아의 동북아 에너지수송망의 구축은 극동 지방을 동북아 지역과 연결시키는 링크로 기능하면서 러시아의 동북아 및 아태지역에서의 에너지공급자 및 중계자로서의 지위를 강화하여 러시아의 ‘위치권력(positional power)’을 강화하게 될 것이며, 나아가 이런 러시아의 지위 및 권력 변동은 동북아 지역정치 구도의 새로운 변화 가능성을 높일 것으로 예상됨. 러시아의 다양한 경로의 에너지수송망 구축 시도는 한반도를 둘러싼 세력구도에 영향을 미쳐 역내 국가들의 세력망을 좀더 분산적 구도로 바꿔갈 가능성을 지니고 있음. 이렇게 형성된 새로운 구조로부터 파생되는 새로운 관계의 패턴은 러시아의 동북아에서의 중재자 역할의 가능성을 높임으로써 러시아의 영향력을 다시 강화할 수 있음.
- 신의주 지역의 개발에 대한 중국의 안정적 이권, 나진항 개발에 대한 러시아와 중국의 경쟁의 면모, 그리고 이를 활용하려는 북한.
  - 중국의 동북진흥 정책에 의하여 동북아 소지역협력 구도가 중국이 주도하는 방향으로 전개되는 데 대한 러시아의 우려는 분명해 보이며, 최근 들어 중국이 북한, 특히 나선특구에 적극적으로 진출하면서 러시아는 더욱 부담을 느끼게 되었고, 2012~13년에는 그간 북-러 간 협력에 장애였던 북-러 간 부채문제를 청산하고 보다 적극적으로 북한과의 사업여건을 개선하고 있음.
  - 러시아는 중국 및 북한 그리고 한국 등과 함께하는 광역두만강개발계획(GTI)의 추진에 대하여 관심을 가지고 있었지만, 이는 여러 국가의 이익을 조정하는 복잡하고 장시간의 다자적 조정을 요하기 때문에, 이 과정에서 중국에게 북한 지방 개발 및 자원에 대한 선점권을 잃지 않기 위하여 북한과의 양자관계 및 남-북-러 3각 협력에 대해 더 적극적으로 나서고 있음. 그 결과 2013년 11월 한-러 정상회담을 통하여 양국은 나진항 3번 부두 및 나진~하산 철도 운영 사업을 둘러싼 남-러-북 삼각협력을 성사시킴. 이는 중국의 동북아 소지역협력에서의 성과를 견제하는 측면을 가짐.
  - 한반도와의 연결을 위한 러시아의 남진정책과 중국의 출해통로를 위한 동진정책은 북한의 나진항을 두고 맞부딪히고 있으며, 이에 대한 조율이 필요한 상황임.
  - 북한에 대한 영향력 경쟁 과정에서 북한은 중국과 러시아의 권익을 균형화함으로써 자국의 대외적 의존의 균형을 꾀하였고, 이러한 기조는 당분간 지속될 것으로 보임. 북한이 전통적으로 소련과 중국 사이에서 줄다리기 외교를 벌여왔던 것처럼 “의존의 균형”을 추구하는 북한의

**한반도와의 연결을  
위한 러시아의  
남진정책과 중국의  
출해통로를 위한  
동진정책은 북한의  
나진항을 두고  
맞부딪히고 있으며,  
이에 대한 조율이  
필요한 상황임**

한-중 및 한-러  
간에는 2008년  
“전략적 협력  
동반자관계”가  
수립되어 있는데,  
이를 통해 전략적  
협력의 필요성과  
이를 위한 상호 의지는  
확인되었지만 전략적  
상호작용과 조율에는  
이르지 못하고 있는  
상황임

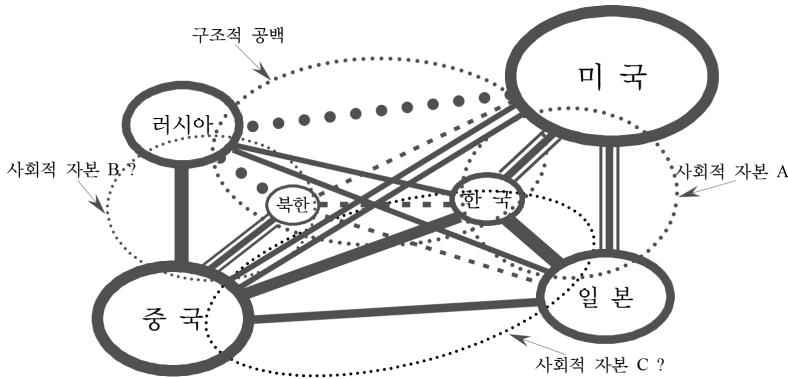
전략이 나선지구의 장래, 나아가 북-중-러 접경협력의 장래에 어떤 영향을 미치게 될 것인지 관심이 모아지고 있음.

### 3. 초국경 소지역협력과 동북아 지역정치

#### 가. 동북아 세력망 구도에서의 사회적 자본과 구조적 공백

- 동북아 국가들의 세력망(network of powers)의 시각화(<그림 5>).
  - 동북아에서 가장 강한 권력 링크는 동맹관계로 미-일, 한-미, 북-중 간에서 발견됨. 이에 못지않은 ‘전략적 협력관계’는 한-일 그리고 중-러 간에 발견됨. 한-중 및 한-러 간에는 2008년 “전략적 협력 동반자 관계”가 수립되어 있는데, 이를 통해 전략적 협력의 필요성과 이를 위한 상호 의지는 확인되었지만 전략적 상호작용과 조율에는 이르지 못하고 있는 상황임.
  - 지역질서의 미래를 결정할 가장 중요한 관계는 미-중 관계임. 양국은 지구적 수준과 특히 동북아 지역에서 경쟁과 협력의 구도를 첨예하게 형성하고 있음. 지구적 수준에서 중국 영향력은 현존 지구거버넌스를 구축한 미국의 그것을 넘어서기에는 부족함. 상당한 쟁점영역에서 미국과의 협력이 불가피함. 2011년 이래 양국 간 경쟁을 관리하기 위한 전략적 조율에 힘쓰고 있지만, 양국 관계는 매우 불안정하며 장차 갈등 국면으로 진입할 가능성은 여전히 커 보임. 2012년 이후 중-일 간 영토분쟁은 이런 경향을 더욱 심화시킬 소지가 높음. 미-중관계는 전략적으로 상호작용할 수밖에 없는 관계임에 틀림없지만, 협력과 경쟁이 공존하고 있는 이중성의 비정형 관계로 이해됨.
- 동북아 세력망의 사회적 자본(social capital)과 구조적 공백(structural hole)
  - 미-중 기본 축 이외에 동북아 지역정치의 현재와 미래를 관측하는 데 중요한 의미를 지니는 네 개의 지점이 있음. 이 지점들의 의미와 중요성은 기존 현실주의적 힘의 상관관계에 대한 설명만으로는 파악하기 어려움. ‘사회적 자본(social capital)’과 ‘구조적 공백(structural hole)’에 관한 네트워크론적 이해가 매우 유용함.<sup>5)</sup>

〈그림 5〉 동북아시아 세력망 구도상의 사회적 자본과 구조적 공백



각진 점선은 미수교 및 갈등 관계를 의미하고, 원점선은 수교 및 미미한 협력관계를, 실선은 포괄적 및 전략적 협력관계를, 쌍선은 전략적 상호작용 및 갈등관계를, 삼선은 동맹 관계를 각각 의미한다

○ 동북아시아의 주요 사회자본과 구조 공백

● 한-미-일 삼각관계[사회적 자본 A]

- 동북아의 대표적 사회적 자본이 한-미-일 삼각관계임. 이 관계는 한-미 및 미-일 간 두 개의 동맹 링크와 한-일 간의 밀접한 협력 링크가 튼튼히 결합된 사회적 자본임에 틀림없음. 2012년 들어 한-일 간에 독도를 둘러싼 영토문제와 과거사 문제로 인한 관계 악화에 대한 우려가 있는 것은 사실이지만, 아직도 한-미-일 3국 간 전략적 조율의 메커니즘이 마비될 정도는 아닌 것으로 보임. 미국은 이 사회적 자본을 중국과의 경쟁 내지 중국에 대한 견제의 용도로 사용하고 동북아에 대한 미국의 영향력을 발휘하는 중요한 통로로 사용하려는 명확한 의도를 가지고 있는 것으로 보임.

● 한-중-일 [사회적 자본 C?]:

- 사회적 자본으로 발전될 가능성이 있으며, 이를 위한 노력도 시도되고 있지만, 최근 중-일 간 갈등은 이 사회적 자본의 형성을 깊이 제한하고 있는 것도 사실임. 이 사회적 자본의 미래는 거의 일본의 정책에 달려 있다고 해도 과언은 아님.

● 북-중-러 삼각관계[사회적 자본 B?]:

- 이 관계가 사회적 자본으로 기능하는 데에는 북-러 간의 연약한 고리가 한계로 작용하고 있으며, 동시에 최근에 그 정도가 더해가고 있는 중-러 간 전략적 경쟁성을 관리하는 문제가 존재함.  
- 하지만 최근 우크라이나 사태 이후 서방과 미국의 대러 압박의 수위가 강화되면 러-중 간의 전략협력이 동북아에서도 강화될 가능성이 높아지고 있음.

**2012년 들어 한-일 간에 독도를 둘러싼 영토문제와 과거사 문제로 인한 관계 악화에 대한 우려가 있는 것은 사실이지만, 아직도 한-미-일 3국 간 전략적 조율의 메커니즘이 마비될 정도는 아닌 것으로 보임**

**러-북, 러-미 사이의  
전략적 상호작용을  
불능화시킨 탈링크  
과정의 결과로 나타난  
구조적 공백은 아직  
동북아  
지역정치에서의  
협력적 질서의 출현을  
저해하는 결정적  
요인으로 작용하고  
있음**

- 구조적 공백(I): 북-미, 북-일, 남-북 관계
- 최근 러시아의 북-러 링크를 전략적 협력의 수준으로 발전시키려는 노력은 단순히 중국과의 북한에 대한 경제적 이익의 다툼을 벌이는 수준에서 끝나지 않고 결국은 동북아 세력망 구도에서 가장 약한 고리 즉 가장 깊은 '구조적 공백'에 링크를 치려는 작업으로, 이는 동북아의 전략적 협력과 경쟁의 관계로 구성되는 동북아 지정학적 네트워크의 구조적 변형을 야기할 수 있는 변수로 인식되어야 함. 북-미, 남-북, 일-북의 링크도 비슷한 효과가 있을 수 있지만, 그 실현 가능성은 러-북 링크가 가장 크며, 남-북 링크도 큰 가능성을 여전히 가지고 있으며, 일-북 링크도 최근 희박했던 가능성을 살려내는 형국이며, 미-북 링크의 구성은 아직 다소 어려워 보임.
- 구조적 공백 (II): 러-미, 러-북 관계
- 과거 러시아가 북한과의 전략적 협력 관계를 포기한 잘못된 탈링크(de-link) 정책으로 인한 공백과 냉전기 미국의 소련 견제 정책의 관성에 따른 미-러 간 지역정치 수준에서의 전략적 상호작용의 상실 그리고 대안적 관계 구축의 실패에 따른 결과로 만들어진 구조적 공백임. 탈냉전기 미국과 러시아는 지구적 수준에서의 협력을 논하면서도 동북아 지역 수준에서의 전략적 협력의 상호작용은 물론 논의도 이루어지지 못함.
- 탈냉전 후 미국은 동북아에서 러시아를 다룰 전략이 부재한 상태에서 러시아의 국가이익을 방치함. 러-북, 러-미 사이의 전략적 상호작용을 불능화시킨 탈링크 과정의 결과로 나타난 구조적 공백은 아직 동북아 지역정치에서의 협력적 질서의 출현을 저해하는 결정적 요인으로 작용하고 있음. 미, 러의 동북아 수준에서의 전략적 소통과 조율은 동북아 질서의 새로운 가능성으로 검토될 필요가 있음. 하지만 최근 우크라이나 및 크림 사태에서 보여지듯이 양국 간 뿌리 깊은 전략적 불신은 미-러 간 동북아 내지 아태지역에서의 전략적 협력이 대단히 어렵다는 점을 여실히 보여주고 있음.

## 나. 북-중-러 삼각협력의 재평가

- 북-중-러 관계의 사회적 자본 가능성
- 미-중 관계의 경쟁성과 더불어 러-북, 러-미 간의 구조적 공백은 동북아 지역정치 질서의 출현을 저해하는 결정적 요인임. 이와 관련하여 주목받는 관계가 북-중-러 삼각관계[사회적 자본 B?]임. 최근 강화되고 있는 북-중-러 소지역협력이 동북아 지역에 미칠 영향을 밝히는데 이 삼각관계의 성격을 규정하는 것이 중요함. 과연 이 삼각관계는 한-미-일 삼각관계와 같이 동북아 지역정치에서 사회적 자본의 기능을

할 수 있을까? 북-중 간 혈맹관계는 건재하고, 역사적으로 유례없는 수준으로 발전한 중-러 간 ‘전략적 동반자관계’도 부정할 수 없는 현실임. 이런 측면에서 일견 이 삼각관계를 사회적 자본으로 볼 수도 있겠으나, 실상은 그리 간단치는 않음.

- 우선, 북-러 간의 연약한 고리의 문제. 사실 러시아는 소련 해체 이후 지구적 수준에서 급속한 영향력의 후퇴를 경험하였지만, 동북아에서는 그 정도가 특히 심했음. 그 가장 큰 이유 중의 하나는 바로 러시아가 북한에 대한 동맹 및 전략적 상호작용의 링크를 스스로 제거하는 탈(脫)링크 정책을 채택함으로써 한반도에 대한 영향력이 급속히 줄었고, 이것이 러시아의 동북아 전역에서의 영향력의 후퇴로 연결되었기 때문임. 그 결과 러시아는 1차 북핵위기 해법구도인 4자회담으로부터 소외됨. 이후 러시아는 북한과의 관계 정상화를 위한 노력을 경주했지만, 계속되는 2차 북핵위기는 러시아의 노력을 상당부분 퇴색시킴. 대북 전략적 링크의 회복은 러시아 동북아 정책의 중요한 모티브가 되어 왔음.
- 최근 주목할 만한 변화의 조짐도 있음. 2011년 8월 북-러 정상회담을 통하여 양자 간 전략적 협력의 조짐이 가시화되고 있음. 부채문제해결과 경제협력, 군사 분야 협력, 러-북-남 가스관연결, 러-북 전력망 연결, 러-북-남 철도연결 등 다방면에 걸친 관계개선의 청사진이 발표되고 있음. 북-러 간의 링크는 조만간 전략적 성격의 링크로 변화할 가능성이 높은 고리로 이해하는 것이 옳을 듯함.
- 다음, 북-중-러 삼각협력의 고리가 한-미-일 삼각협력의 고리와 같은 사회적 자본으로 전환되어 전략적 협력을 해 나가기에는 넘어야 할 다른 도전은 러-중 관계에 내재하고 있는 경쟁적 속성을 어떻게 관리할 수 있을 것이냐는 질문과 관련됨.
- 사실 중-러 간 전략적 협력은 수준(지구적 내지 지역적)과 지역에 따라 그 내용 상의 차이가 나타남. 중앙아시아와 동북아시아에서 양국이 가진 입장에는 분명한 경쟁적 요소를 내포하고 있음. 중앙아시아에서의 경쟁성은 상하이협력기구를 통한 조정이 가능하지만 동북아에서 러시아의 국가이익은 중국의 부상과 함께 도전받고 있는 것이 사실임. 이런 부분에 대한 러시아의 인식도 차츰 변화하고 있음. 최근 러시아가 아시아에서 중국에 일방적으로 의존하던 기존의 정책기조에서 벗어나 점차 중국과의 차별화 및 독자성 강화의 노력을 보이고 있다는 견해가 높아가고 있음에 주목할 필요가 있음.
- 문제는 중국의 동북아에서의 영향력이 워낙 압도적이어서 러시아가 중국에 비해 확실히 열세에 처해 있다는 점임. 이에 러시아는 러-북 관계를 강화하는 데 필요한 투자를 한국과 분담하고 싶어 함. 러-중 사이에 내재하는 경쟁성은 아직 완전히 정리되거나 해소되지 않은 측면이

**북-중-러 삼각협력의 고리가 한-미-일 삼각협력의 고리와 같은 사회적 자본으로 전환되어 전략적 협력을 해 나가기에는 넘어야 할 다른 도전은 러-중 관계에 내재하고 있는 경쟁적 속성을 어떻게 관리할 수 있을 것이냐는 질문과 관련됨**

**현재 진행되고 있는 북-중-러 접경지역 협력을 중국이 주도하는 추세가 강화된다면 이미 중국이 10여 년간 치밀하게 준비하고 있는 “두만강의 동해시대”가 열리게 될 것**

있음. 최근 북-중-러 간 양자 및 삼자 간 초국경 지역협력의 향방은 소지역 차원을 넘어 동북아 지역 전반에 대한 영향을 미칠 것임.

○ 북-중-러 접경협력과 지역정치 발전 시나리오

- 첫째, 중국의 동북개발계획의 성공으로 중국 주도형 지역협력 기제가 출현하는 경우
  - 현재 진행되고 있는 북-중-러 접경지역 협력을 중국이 주도하는 추세가 강화된다면 이미 중국이 10여 년간 치밀하게 준비하고 있는 “두만강의 동해시대”가 열리게 될 것이며, 이러한 추세는 중국의 동북아 경제에 대한 독자적 통합 능력을 더욱 높이게 될 것임.
  - 동북아에서 중국 영향력의 강화는 미국의 아시아 전략에 타격을 줄 것임. 일부 학자들은 중국 중앙정부가 본격적으로 이 사업에 나선 이상 이 프로젝트의 본격적 추진에 따른 일정한 성과를 거두는 것은 시간문제이며, 이 성공으로 인해 중국의 북-중-러 삼각협력에서의 영향력이 강화되면 이 소지역에서 존재하고 있던 기존의 세력균형의 상태가 깨어지고, 중국이 동북아 지역개발의 주도권을 쥐게 될 것이라고 예상함.
  - 이미 중국은 나진항 1호 부두 사용권을 확보하였으며, 새로 개발하는 5-6호 부두 개발권도 확보하게 된다면, 그리고 러시아나 한국의 나진항에 대한 권리가 현실화되지 못한다면 나진지역에 대한 중국의 압도적 지위가 강화되고 이미 중국의 영향권하에 들어가고 있는 서북 관문(단동~신의주)지역에 이어 북한 동북부(훈춘~나선)도 중국의 영향권하에 들어가게 되는 것을 뜻함. 이럴 경우, 러시아는 중국의 주도권을 수용하면서 자국의 한반도 전략의 일정부분 내지 상당부분을 수정할 수밖에 없게 될 것이며 동북아에서 중국에 대한 편승 전략을 채택하는 방식으로 국의 추구에 임하게 될 것임. 그 결과 중국이 주도하는 소동북아 경제권의 탄생은 점차 그 영향력을 동북아 전역으로 확대해 갈 기반을 구축하게 될 것이며, 이로써 북-중-러 삼각관계는 중국이 주도하는 동북아의 강력한 사회적 자본으로서 중국의 영향력 확대 및 유지에 기여하게 될 것임. 한-미-일 경제협력의 의미는 상대적인 쇠퇴를 겪어 동북아에 대한 중국의 지배적 영향력을 확보할 수 있는 가능성을 높일 수 있음.
  - 이는 단지 경제권력의 확대만을 의미하지 않음. 한반도와 동해에서의 중국의 지정학적 영향력의 강화와 “전략적 경제”의 확장으로 자연스럽게 연결될 수 있음. 2011년 6월 신의주-단동 및 훈춘-나선의 북-중 경제협력 착공식을 거행하고 7월 북-중 우호협력조약 50주년 기념행사를 치른 후, 8월 4~8일에 중국 북양함대 소속 군함 2척이 원산항에 입항한 점을 주목해야 함.<sup>6)</sup> 중국의 동해로의 출해통로 확보는 경제·정치적 의미뿐 아니라 군사적 의미를 가질 수 있음. 중국의 해군력이

정당하게 동해에 진출하게 될 경우 이 지역의 군사안보 상황에서 새로운 갈등 축이 형성될 수도 있음. 그야말로 제1도련선의 돌파를 뜻할 수도 있게 될 것임. 이처럼 중국의 동해 진출은 인접한 러시아는 물론 일본과 한국 그리고 미국의 심각한 근심거리가 될 수 있음. 중국의 한 전문가는 나진항이 기본적으로 경제적 의미를 가진 항구이지만 한반도 유사시 그 군사적 사용 가능성을 배제하지 않았다는 점은 이런 우려를 더욱 증폭시키고 있음.

- 중국이 북-중-러 소지역협력에서의 압도적 주도권을 행사하여 만들어진 경직적인 사회적 자본은 동북아 세력망 구도에서 한-미-일 삼각협력의 역할에 도전하고 그 역할을 제한하게 될 가능성이 높음.
- 둘째, 러시아가 한국 내지 경우에 따라서는 일본의 도움으로 자국이 중국에 비하여 북한에 대하여 지닌 장점을 현실화함으로써 중국에 비견되는 영향력을 확보하고 유지하는 북-중-러 관계가 출현하는 경우
- 중국의 치밀하고 파상적인 동북진흥 전략에 비해 러시아의 전략이 그 강도와 투입 자산의 규모에서 열세인 것은 분명함. 하지만 러시아가 가지고 있는 에너지, 전력, 농업, 물류에서의 가능성과 강점은 현실화 될 경우 중국의 영향력에 대해 충분한 경쟁력을 가질 수 있음.
- 문제는 이를 추진하려는 러시아의 의지와 경제적 자산 투여 능력인데, 이런 열세를 극복하기 위해 러시아는 한국의 도움을 통한 남-북-러 삼각협력의 실현에 기대하는 바가 큼. 한국도 박근혜 정부가 북한과의 관계 개선과 러시아와의 협력을 적극적으로 추진하고 있는 가운데 러시아와의 전략협력을 현실화하는데 성공할 수 있다면 동북아 소지역 협력에서의 균형화 가능성은 아직 남아 있음. 북한은 접경한 강대국 중국에 대한 과도한 의존이 가져올 국내정치적 영향과 경제 종속성에 대한 부담으로 항상 자국의 대외의존을 분산하고 균형화하려는 외교를 추구하는 경향을 보여 왔으므로 러시아의 이런 적극적 행보에 힘을 실어 줄 가능성이 높음. 러시아와 중국 사이의 한반도 전략에서의 차별성이 조금씩 가시화되기 시작하였으며, 북한 또한 중국 및 러시아와의 관계를 “의존성의 균형(balance of dependence)”이라는 전략적 목적을 위해 활용하려는 입장을 취하게 될 경우 러시아의 입지가 강화될 가능성은 있음.
- 이 같은 러시아의 적극적 역할은 동북아 접경지역 협력 내에서의 러시아와 중국 간 세력균형을 가져올 수 있으며, 이는 북-중-러 삼각관계 속에서 협력과 경쟁이 균형을 이루는 유연한 상호작용을 가능하게 함으로써 주변국들과의 협력도 가능하게 만드는 유연한 사회적 자본으로 기능할 수 있는 가능성을 높일 것임. 나아가 동북아 세력망 구도에서 러시아가 미-중 관계의 경쟁과 마찰을 완화하는 안전판과 같은 역할을

**러시아의 적극적  
역할은 동북아  
접경지역 협력  
내에서의 러시아와  
중국 간 세력균형을  
가져올 수 있으며,  
이는 북-중-러  
삼각관계 속에서  
협력과 경쟁이 균형을  
이루는 유연한  
상호작용을 가능하게  
함**

**결국 동북아 세력망  
구도에서 가장  
눈여겨보아야 할  
지점은 바로 북한을  
중심으로 형성되고  
있는 구조적 공백임.  
북-미 및  
북-일관계는 물론  
남-북관계는 동북아  
세력망 구도에서 가장  
명확히 드러나는  
구조적 공백임**

하게 만듦으로써 러시아의 동북아에서의 전략적 행위자로서의 입지를 강화시켜 줄 수도 있음.

- 셋째, 러시아가 일본을 포함해 미국과의 협력을 통해서 자국의 극동 및 블라디보스토크 개발을 적극적으로 추진함으로써 동북아 소지역협력의 중심축을 러시아 쪽으로 끌어오게 되는 경우
  - 소지역협력은 중국의 지역발전에 기여하는 수준에서 제한되고 중국의 좀 더 적극적인 지역정치에 대한 영향력 확대는 상당 부분 제한받게 될 것임. 이 경우 북-중-러 삼각관계는 사회적 자본으로 기능하기 어려울 것이며, 미국의 한반도에 대한 영향력은 러시아와의 협력을 통해 강화될 수도 있을 것임.
  - 이러한 시나리오가 가능해지기 위해서는 북-미관계 개선이 이루어지는 필요조건이 동반되어야 함.
  - 결국 동북아 세력망 구도에서 가장 눈여겨보아야 할 지점은 바로 북한을 중심으로 형성되고 있는 구조적 공백임. 북-미 및 북-일관계는 물론 남-북관계는 동북아 세력망 구도에서 가장 명확히 드러나는 구조적 공백임. 이 구조적 공백을 어떻게 메우느냐에 따라 동북아 세력구도는 상당한 변화를 겪게 될 것임.

#### ○ 시사점

- 동북아 세력망 구도에서 한-미-일 삼각관계는 미국의 역할에 의해 사회적 자본으로 계속 기능할 가능성이 크나, 한-중-일 삼각관계는 중-일 갈등으로, 러-중-북 삼각관계는 러-북 간 성긴 링크와 러-중 간 경쟁성으로 사회적 자본으로 기능하기 쉽지 않아 보임. 북한을 중심으로 형성되고 있는 구조적 공백이 러시아에게 북한 및 미국과의 관계 개선을 통해 새로운 위치권력을 강화시켜 줄 수 있는 여지를 제공할 수 있다는 점은 동북아 국가들이 러시아의 역할에 더 주목하고 그 활용방안을 고민할 필요성을 입증해 줌.
- 현재 진행 중인 북-중-러 접경협력을 중국이 주도하는 추세는 더욱 강화될 것임. 러시아가 지닌 가능성을 주변국들이 어떻게 활용하는가와 북한이 어떤 선택을 할 것인가라는 변수는 여전히 중요한 사태전개의 변수로 남아 있음. 하지만 그 가능성이 현실화될 수 있는 골든타임은 상당부분 지나가고 있으며, 중국의 동북개발계획 추진 속도를 두고 볼 때 주변국에게 남은 기회의 시간은 그리 길지는 않아 보임.
- 북한의 변화와 관련하여 크게 안으로부터의 변화와 밖으로부터의 변화 압력을 나누어 생각해 볼 수 있음. 안으로부터의 변화의 핵심이 엘리트 집단의 레짐 생존전략의 변화와 직결되어 있다면, 밖으로부터의 변화의 핵심은 북한의 안보를 해치지 않으면서 진행되는 접경협력으로부터

시작될 수 있음. 이 외부의 변화를 주도하는 힘이 다자주의적 내지 균형적 접근이 아니라 중국의 주도하에 진행될 경우 이는 북한에 대한 중국의 영향력을 더욱 강화하고 북한의 중국에 대한 경제적 및 정치적 예속을 강화하는 결과를 가져올 가능성이 크다는 점에서 한국의 입장에서는 이 시나리오를 받아들이기가 쉽지 않을 것임.

○ 한국의 대응

- 한국 대응의 관점에서 볼 때에 두 번째 시나리오의 균형화 발전전략이 가장 바람직해 보임. 이 시나리오의 경우 남-북-러 삼각협력의 고리를 어떻게 현실화시킬 것인가라는 숙제가 주어지는데, 이에 대한 다음과 같은 도전들에 대응할 수 있어야 함.
- 우선, 중국의 압력이 있을 수 있음. 중국은 한국에 비하여 러시아에 대해 훨씬 친밀한 전략적 소통과 조정의 경험과 기제를 가지고 있음. 중국이 러시아에 더 큰 당근을 제공하면서 중국 주도의 초국경지역 협력을 주도하려 할 수 있음. 이러한 중국의 도전에 대하여 러시아를 설득할 수 있을 만큼 충분한 전략적 소통과 조율의 기제를 한국은 가지고 있는가, 그렇지 않다면 마련할 수 있는가가 우선적 과제가 될 것임.
- 다음, 소지역 협력과정에서 소외감을 느낄 수 있을지도 모를 미국을 어떻게 대응하여야 할 것인가의 과제임. 과연 한국은 남-북-러 삼각협력의 틀이 한반도의 안정과 지역협력을 강화할 수 있을 것이라는 믿음을 미국에 심어줄 수 있는가? 이러한 과정이 궁극적으로 미-중관계를 안정화시킬 수 있는 조건이 될 수 있다고 확신을 줄 수 있어야 함. 이를 위해서 한국은 미국의 아태정책 입안가들과의 긴밀한 논의·협력과정을 통해서 동북아의 질서에 대한 구상을 제시할 수 있는 지적 작업을 준비하여야 함. 한미동맹과 미국의 강권정치적 “재균형화 정책”을 넘어서는 지역 네트워크의 구성과 그 속에서 미국의 군사적 우위와 경제적 협력 과정에의 참여방안을 함께 그려갈 수 있어야 할 것임.
- 끝으로 한국이 국내적 여론의 분열을 딛고 남-북-러 협력에 충분한 경제력을 투입할 수 있을 것인가의 도전도 만만치 않음.
- 이런 도전들에 대응하기 위해서는 고정적 물적 자산에 기반한 강권정치의 사고를 넘어 네트워크론적 접근의 전략적 가치를 활용할 필요 있음. 북-중-러 접경지역의 초국경지역 협력은 실상 북-러 및 북-중의 양자 협력과 북-중-러 내지 남-북-러 등의 삼각협력 그리고 다른 역내 국가들의 참여를 포함하는 다자주의 협력 등의 다양한 층위가 중첩적으로 엮이면서 진행될 가능성이 있기 때문임. 협력의 분야도 항만과 철도 및 도로 연결과 연동되어 추진되는 물류망의 구축, 에너지 운송망 구축이나 전력망 연결과 관련된 에너지 협력, 자본-노동-토지의 결합에 의한 농업협력 등과 같은 다양한 분야에서의 협력의 소재들을 지니고

**한미동맹과 미국의 강권정치적 “재균형화 정책”을 넘어서는 지역 네트워크의 구성과 그 속에서 미국의 군사적 우위와 경제적 협력 과정에의 참여방안을 함께 그려갈 수 있어야 할 것임**

**푸틴의 신동방정책은**

**러시아의 아시아**

**방면으로부터의**

**도전에**

**최소주의적으로**

**대응하는 소극적**

**방어정책이 반복되고**

**있을 뿐이라는**

**라린(Larin)의**

**비판도 주의해 불만함**

있음. 이 지역의 소지역협력의 다양한 형태를 네트워크론적으로 엮어 내되, 동북아 내의 새로운 지역협력의 모티브를 창출하고 강화하는데 한국이 배제되지 않으면서, 역내 국가들이 모두 참여하여 이익을 얻는 구도를 만들고, 소지역에서 광역지역으로 확산되는 지역협력/형성을 위한 시도를 한국이 주도해 나갈 방안을 속히 구상하여야 할 것임.

#### 4. 러시아의 신동방정책과 한국의 유라시아 이니셔티브의 전략적 접점

- 러시아의 신동방정책
  - 카라가노프(S. Karaganov)는 유라시아 국가로서의 자신감을 회복한 푸틴 러시아가 “신동방정책”이라는 새로운 전략을 통하여 유라시아 국가로부터 한 걸음 더 나아가 유로-퍼시픽 국가로의 전환을 시도하고 있다고 주장함. 푸틴의 신동방정책은 러시아의 아시아 방면으로부터의 도전에 최소주의적으로 대응하는 소극적 방어정책이 반복되고 있을 뿐이라는 라린(Larin)의 비판도 주의해 불만함.
  - 분명한 것은 러시아가 자국의 내적 역량을 강화하기 위해서 뿐만 아니라 관계적 역량을 강화하기 위하여 종합국력 강화 전략과 더불어 네트워크 강화 전략을 병행할 필요가 있다는 것이며, 신동방정책은 바로 이런 견지에서 러시아가 고안한 생존과 번영의 정책으로 이해될 수 있음.
- 동아시아의 변동과 러시아의 역할
  - 동아시아 지역질서의 구축을 위한 러시아가 유의미한 역할을 할 수 있는가는 과연 러시아가 현재의 미-중관계 중심의 동아시아 역내 경쟁성을 변화시키거나 최소한 완화시킬 새 모멘텀을 형성할 수 있는지 여부에 달림. 러시아는 소극적으로는 편승과 균형 정책을 적절히 결합하여 미-중 양국의 세력균형에 기여할 수 있는 가능성을 가지며, 적극적으로는 역내 창조적 협력 네트워크의 구축을 통해 역내 다자주의 안보·경제제도를 창출하고 지역질서를 구축하는데 건설적인 기여를 할 수 있음. 러시아가 지역질서 형성에 적극적으로 기여할 수 있는 가능성은 러시아가 어떤 다자주의 제도 형성 전략을 지향하는가에 따라 달라질 수 있음. 러시아는 동아시아의 역내 이해상관자(stake holder)로서의 위상을 확고히 하든지 아니면 지역의 전략적 행위자(strategic actor)로서의 위상을 회복함으로써 동아시아 지역질서 형성에 건설적으로 참여 내지 기여할 의사를 가지고 있으며, 그럴 수 있는 가능성을 점차 높여가고 있음.
  - 어떤 역할이든 간에 러시아가 동아시아의 중요 행위자로 기능하려면

다음의 조건들을 충족시켜야 함. 첫째, 에너지에 과중하게 의존하는 경제의 한계를 극복하고 성공적인 정치 및 경제 개혁을 통하여 종합국력을 꾸준히 회복하여야 하며, 둘째, 잃어버리거나 약화된 아시아 국가들과의 링크들을 회복하고 강화하는 외교적 성과를 이룩해야 하며, 셋째, 활성화되고 있는 동아시아에서의 소지역주의를 강화시키고 지역 내 다자주의적 협력기제를 형성하는 외교를 꾸준히 펼쳐야 함.

- 러시아는 미국과 중국 사이에서의 균형자 역할을 회복하거나 지역 내 미-중-러 사이의 전략적 상호작용을 통한 전략적 삼각관계를 회복해야 함. 러시아의 신동방정책 및 극동·동시베리아 개발정책이 지니는 의의는 러시아의 경제발전을 위한 정책의 추진과 더불어 그간 잃어버렸던 아시아 국가들과의 링크를 회복한다는 목표는 물론, 동북아 소지역주의를 활성화시키는 정책으로서의 다층적 목표를 추구하고 있을 뿐만 아니라, 이를 통하여 궁극적으로는 미국과의 전략적 상호작용을 회복하기 위한 기초를 마련해 보려는 수단으로서의 복합적 의미를 지니고 있음.

○ 중전국의 거시전략으로서의 유라시아 이니셔티브

- 2013년 박근혜 정부는 “한반도 신뢰프로세스”와 “동북아 평화협력구상”에 이은 “유라시아 이니셔티브”를 제안함. 유라시아 이니셔티브가 한국외교사에서 지니는 의의는 자못 큼. 한국 외교사에서 최초로 “유라시아”라는 용어가 언급되어 중요한 외교적 지향의 목표로 등장하였다는 사실 자체가 매우 의미심장하다 할 수 있음. 1980년대의 북방정책이 시도되고, 그 결과 1990년대 한-소, 한-중 수교가 이루어졌으며, 이러한 시도는 이후 햇볕정책과 대북 정책의 중요한 기반이 됨. 이후 한국은 러시아와 중국과 전략적 협력 동반자관계를 수립하게 되었고, 이러한 외교적 전통은 유라시아 이니셔티브에 의하여 그 맥을 잇게 되었음. 이는 한국 외교가 오랫동안 막혀있던 북방을 외교의 대상으로 인식한 이후 긴 여정의 오랜 논의가 드디어 외교적 비전으로 정립되고, 이를 실현하여 가시적 성과를 결실할 노력을 기울이기 시작했다는 것을 의미함. 이제 한-러 전략협력을 통한 러시아의 동방을 향한 비전과 한국의 대륙을 향한 비전이 함께 결합되어 거대하고도 창조적 변화를 시도해 나갈 시기가 다가오고 있음.
- 문제는 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상 사이의 상호성은 이해 가능한데, 그 유라시아 이니셔티브와의 연관성이 매우 모호한 상태로 남겨져 있음. 동북아 평화협력구상과 유라시아 이니셔티브 사이의 간극을 메우는 과제가 급함. 바로 이러한 고리로서 한국과 러시아 관계를 이해하고 이를 재평가할 필요성이 있음. 이런 견지에서 러시아의 신동방정책은 재평가되고 이에 대한 협력의 강도와 전략이 새롭게 설정

**문제는 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상 사이의 상호성은 이해 가능한데, 그 유라시아 이니셔티브와의 연관성이 매우 모호한 상태로 남겨져 있음. 동북아 평화협력구상과 유라시아 이니셔티브 사이의 간극을 메우는 과제가 급함**

**전반적으로 동북아  
역내 국가들이 변동의  
불안정성을  
관리하면서 역내  
안정과 평화를  
추구하는 정책적  
배경을 공유하고 있는  
것이 사실임.  
러시아도 예외는  
아니며, 한국은 이를  
잘 활용할 필요가 있음**

되어야 함. 그 바탕 위에 한-러 전략협력의 내용과 목표가 결정되어야 함. 이는 일방적 작업이기보다는 러시아와의 상호적 작업의 결과로 도출되어야 할 것임.

- 러시아의 신동방정책과 유라시아 이니셔티브 사이의 상충성에 대한 지적도 있음. 이런 외형상의 상충성은 광역 유라시아를 공간적으로 구획하여 각 수준에 따른 맞춤형 다자주의 및 양자주의 정책을 고안하고 결합함으로써 극복할 수 있을 것으로 보임. 해륙복합국가의 건설이라는 대전략에 기초한 한국의 신북방정책 전략을 구현하는 기제로서 유라시아 이니셔티브를 발전시키고 그 내용을 채워갈 필요가 있음. 이를 위해 기존 북방정책의 한계에 대한 반성을 바탕으로 전향적인 대륙정책이 추진되어야 함. 이 정책은 대북한 정책에 종속되는 성격의 것이어서는 안 되며, 대륙정책과 짝이 되는 해양정책에 대한 구상과 함께 조화를 이루는 보다 거시적인 전략적 비전을 내포하여야 함. 이 같은 한국 외교의 전략적 사고의 틀 속에서 대러시아 외교가 새롭게 조명되고 이해될 필요가 있음.

- 전반적으로 동북아 역내 국가들이 변동의 불안정성을 관리하면서 역내 안정과 평화를 추구하는 정책적 배경을 공유하고 있는 것이 사실임. 러시아도 예외는 아니며, 한국은 이를 잘 활용할 필요가 있음. 무엇보다 미·일·중·러 주요국들의 역내 안정과 평화에 대한 기본 인식과 필요성이 지속되도록 분위기를 만들어가는 것이 중요함. 이를 위해서 한·미·일, 한·중·일 3각 구도 외에도 러·북·남 삼각협력 구도는 물론 한·러·미, 한·러·일, 한·미·중·러 등과 같은 다양한 형태의 대화와 협력의 틀을 동시에 활성화할 필요가 있음. 더불어 동북아 소지역, 동북아 지역, 동아시아 광역 및 유라시아 지역 차원의 다층 협력네트워크를 강화해 가야 할 것임.

#### ○ 유라시아 이니셔티브의 주요 추진 방향

- ‘가능성으로 존재하는’ 한-러 ‘공유이익’을 ‘전략협력’으로 현실화하는 것이 향후 유라시아 이니셔티브 실현의 주요 방향으로 상정되어야 함.
- 우선, 북한을 염두에 둔 협력을 한 영역으로 상정해 볼 수 있음. 북한 문제가 과대화 되면 미, 중의 입장이 강화되고 우리 입장에서 러시아를 활용할 수 있는 외교 영역의 한계가 커지는 측면이 있음. 한-러 양자관계 강화를 추진하고, 기회의 창이 열릴 때까지 다면적 남-북-러 협력안을 연구하며 기다려야 함. 러시아의 동북아에서의 일정 정도의 역할 확대를 지원하면서 기회가 도래할 때에 이 방안을 중심으로 동북아 평화와 협력을 위한 이니셔티브를 한국이 취하여야 함. 구체적으로는 동북아협력체 구축을 위한 장기적 구상의 틀 속에서 러시아의 극동개발을 한국이 주도하고 동북아 국가들이 다자적인 지원하에 러시아 극동개발

과정을 자연스럽게 북한의 동북지방의 개발과정과 연계시키는 방안을 마련하여야 함.

- 유라시아 이니셔티브를 염두에 두고 추진되는 남-북-러 삼각협력은 거시 과제들을 해결하는 데 필요한 첫발을 내딛는 노력이 될 수 있음. 남-북-러 협력은 중국의 한반도 영향력 확대를 균형화하여 한반도를 둘러싼 거시적 세력균형을 이룩하는 데 도움이 될 수 있음. 중국의 출해통로 전략이 현실화되거나, 러시아의 남진과 중국의 동진이 충돌하는 형국을 피하면서 동시에 과도한 영향력의 쓸림을 막을 수 있어야 함. 나아가 남-북-러 삼각협력은 동북아 지역형성의 전략과 연관되어야 함. 그 협력이 한반도와 동북아의 균형화를 촉진하고 강대국 간 협조를 강화하며, 궁극적으로는 한반도 및 동북아 다자적 협력틀의 형성으로 연결되어야 함. 이러한 시도는 삼국 간의 정치적 이익뿐만 아니라 경제적으로도 이익이 되는 방안을 찾아가는 과정에서 성취될 수 있을 것임. 이와 관련해서는 경제적 영향력의 통로이면서 지역 내 교류와 협력을 촉진하는 물류 분야의 협력이 매우 중요함. 항만 네트워크, 복합 수송, 동아시아~유라시아 물류망, 북극해로의 활용방안 등이 중요한 이슈가 될 수 있음.
- 이런 삼각협력의 모티브가 한반도 내부로는 하산~나진에서 시작되어 청진, 원산, 금강산으로 연결해 내려오면서 환동해 항만네트워크와 철도의 복합물류 체계를 구축하는 방향으로 나가야 함. 이는 한반도 종단 철도를 완성하는 과제를 푸는 데서부터 시작될 수 있음. 이런 모티브는 중국 동북지방과 러시아 극동지방 그리고 일본 등을 아우르는 지역의 협력기제로 연결되어야 함.
- 나아가 동북아로부터 유라시아로 확장되는 한-러 공동 진출 프로젝트를 강구해야 함. 동북아시아의 변화와 협력의 강화가 유라시아에서의 다양한 협력기제와 독립적이면서도 동시에 상보적인 형태로 발전되어야 함. 이처럼 유라시아 이니셔티브와 신동방정책의 접점을 찾고, 분류하고, 범위와 단계를 나누고, 종합적으로 실현해 나가는 단계적 구상과 노력이 경주되어야 할 것임. 유라시아에 대한 진출이 우리에게 주는 미래적 가능성은 동북아에서의 우리 기반의 확고함에 의거해 큰 기회가 될 수도 있고, 반대로 유라시아에서의 기반 구축이 동북아에서의 기회를 창출할 수도 있다는 유연한 사고 속에서 파악되어야 함.

○ 한-러 전략협력과 동북아 지역질서의 미래에 관한 소결

- 한국 외교가 대륙과 해양의 복합을 지향하면서 양자 사이의 균형을 구축해 나가는 과정에서 러시아는 한국의 유력한 파트너가 될 수 있음.
- 나아가 “한-일-러”, “미-일-러” 등과 같은 3국의 동북아 지역협의 채널을 정례화하는 방안을 비롯하여 6자회담과는 별도로 동북아 지역협력

**남-북-러 협력은 중국의 한반도 영향력 확대를 균형화하여 한반도를 둘러싼 거시적 세력균형을 이룩하는 데 도움이 될 수 있음. 나아가 동북아로부터 유라시아로 확장되는 한-러 공동 진출 프로젝트를 강구해야 함**

증진을 위한 다양한 수준에서의 대화채널을 러시아를 포함시켜 시도해 볼 직함. 이러한 노력은 러시아의 중국 의존도를 줄이고, 독자적 동북아 행위자로서의 위상 및 전략적 행위자로서의 가치를 고양시켜 줌으로써 한국은 물론 일본과 미국에게도 불리하지 않은 방안임을 러시아와 미국 그리고 일본을 설득할 필요가 있음. 동시에 중국이 다자적 협력의 틀 속에서 자국의 번영을 주변국들과의 안정적 관계 속에서 안정적으로 모색해 가는 것이 중국의 중장기적 국익에도 부합함을 설득시킬 필요가 있음. 동아시아의 중간자 외교의 비전이 한국에 의해서 형성되고 러시아와 일본 등과 공유되고 미국과 중국의 지지를 얻어 실천될 수 있다면, 동아시아의 안정과 평화 그리고 공동번영을 창출하는 중요한 기반을 마련할 수 있을 것임.

- 우리가 던져야 할 질문은 동아시아에 공동체가 있는가가 아니라 동아시아의 안정, 질서, 협력을 가능하게 할 기제를 정초할 기반을 어떻게 창출할 것인가, 이를 위한 역내 국가 간의 균형 잡힌 전략적 상호작용을 어떻게 만들 것인가라는 질문임. 이 질문에 대한 답을 찾아가는 과정이 바로 동아시아 지역을 발명하는 실천적 과정이 될 것임에 틀림없음.

#### 주석

- 1) Edward C. Relph, *Place and Placelessness*, 1976; T. Cresswell, *In Place/Out of Place: Geography, Ideology and Transgression*, 1996.
- 2) B. Jessop, N. Brenner, M. Jones, "Theorizing Socio-Spatial Relations," 2008.
- 3) 이하 2장과 3장의 논의는 필자의 줄고 "북-중-러 접경지대를 둘러싼 초국경소 지역 개발협력과 동북아시아 지역정치(『국제정치논총』 53-3, 2013)"를 본고의 취지에 맞도록 수정, 편집하였음.
- 4) '북·중·러 접경지대'는 좁게는 3국 국경이 만나는 두만강 하구 지역을 의미하지만, 새로운 경제적 상호작용의 단위로 부상하고 있는 중국의 동북 3성과 러시아의 연해주·극동 그리고 북한의 두만강~압록강 유역을 아우르는 "초국경 지역(transnational region)"을 지칭함.

- 5) 버트는 통합형 네트워크의 강점을 ‘사회적 자본’으로, 분절형 네트워크의 균열을 ‘구조적 공백’으로 파악함. 본고에서 사회적 자본은 3개 이상의 국가들이 공동의 전략을 형성해 낼 수 있는 관계망을 이야기하며, 특히 구조적 공백은 네트워크상에서 전략적인 목적으로 한두 개의 링크를 추가로 연결함으로써 채워질 수 있는 공백을 의미함. 구조적 공백은 중개(brokerage)를 통해 정보 확산 및 네트워크상의 상호작용을 통제하려는 전략의 대상으로 주목 받게 되는데, 구조적 공백을 연결하는 중개자는 많은 정보를 취득함으로써 사회적 자본을 향상시킬 뿐만 아니라 자신의 위치권력을 증대시킬 수 있기 때문임. R. S. Burt, *Structural Holes: The Social Structure of Competition* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992); R. S. Burt, *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital* (New York: Oxford University Press, 2005).
- 6) “중국 인민해방군 해군 훈련함선편대,” 『조선』 661호(평양: 조선화보사 2011). 박종철(2012, 95) 재인용.

#### ❖ 저자 약력

##### ■ 신범식

現 서울대학교 정치외교학부 교수, 서울대 러시아연구소 소장. 서울대 외교학과 및 동 대학원(석사) 졸업 후, 러시아, 모스크바국제관계대학(MGIMO) 대학원에서 정치학 박사학위 취득. 2008년부터 현재까지 서울대학교 외교학과 교수로서 강의하며, 동아시아연구원 연구위원, 한국슬라브학회 총무이사를 역임함. 주요 연구분야는 러시아 외교정책, 유라시아 국제관계, 에너지 및 환경 국제정치 등이며, 최근 연구로 “푸틴 3기 러시아의 한반도 정책: 변화하는 동북아에서의 적극적 역할 모색”, “기후 변화와 미-중관계”, “동북아시아 에너지안보와 다자 지역협력: 러-북-남 가스관 사업과 동북아 세력망구도의 변화 가능성” 등이 있음.

기획 및 감수: 진행남 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구위원)

강윤미 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760