◈ 세미나(4. 16) ◈

東北아시아 地域協力과 러시아

高 在 南*

1. 머리말

향후 동북아 지역협력은 남-북한, 러시아, 중국, 일본 등 역내국가들간은 물론 이들 국가들과 미국과의 상호관계에 의하여 크게 영향을 받을 것임에 틀림없다. 이들 국가가 양자 또는 다자관계에서 협력할 경우 지역안정과 경제적 번영은 물론 세계평화와 세계적 번영에 기여할 것이나, 만약 그렇지 못할 경우 이와는 정반대의 결과가 초래될 것임에 틀림없다. 최근 들어 이들 미국을 포함한 역내국가들간 관계의 두드러진 특징의 하나는 비록 북한핵문제 및 미사일 개발문제와 이에 대한 미·일의 TMD 개발문제를 둘러싸고 역내국가간 갈등과 대립이 노정되고 있지만, 탈냉전후 이들 국가간 상호관계는 심각한 경쟁과 갈등보다는 화해와 협력을 지향하고 있다는 점이며, 국제문제를 해결하는 방법에서 있어서도 양자주의(bilateralism)보다는 다자주의(multilateralism)를 선호하고 있다는 점이다. 세계적 차원에서도 소지역적 또는 범지역적 차원의 제반 문제를 해결하기 위한 보편적 수단으로 다자주의가 빈번히 제창되고 있고, 그 결과 많은 지역차원 또는 세계적 차원의 경제 및 안보 협력체가 출범해 오고 있다.

그러나 동북아지역의 경우 남-북한간 첨예한 대립, 중-일간 군비경쟁, 러-일, 중-일간 영토분쟁, 미·러·중·일 등 4국간 세력경쟁 등과 같은 현존하는 문제는 물론 식민통치 및 제국주의적 침탈행위와 같은 역사적 경험에 기인한 상호불신 때문에 정부 차원의 다자 안보협력체가 뿌리를 내리지 못하고 있는 것도 사실이다. 이는 '냉전의 孤島'라고 지칭될 정도로 아직도 이데올로기적, 군사적 대립이 첨예한 지역정세를 감안해 볼 때 한반도는 물론 동북아지역의 안정과 평화를 위해서도 매우 불행한 일이 아닐 수 없다.

물론 그 동안 동북아지역 국가간 안보-경제 협력을 촉진시키기 위한 정부, 비정부 차원의 제안이 없었던 것도 아니다. 정부차원 안보협력의 경우, 1990년 캐나다 정부는 주로 동북아지역을 포함한 북태평양지역 국가를 대상으로 '북태평양협력안보대화'(NPCSD: North Pacific Cooperative Security Dialogue)를, 한국 정부는 1994년 '동북아다자안보대화'(NEASED: Northeast Asia Security Dialogue) 등을 제안하기도 하였다. 그러나 이들 제안들은 전자는 미국의 소극적인 반응으로, 그리고 후자는 북한의 불참의사 표명으로 현실화되지 못하고 있다.

하지만 비정부-민간 차원의 동북아지역 안보협력대화는 비교적 활발히 진행되고 있다. 즉 미국

* 外交安保研究院 教授

캘리포니아대학(샌디에고 소재) 부설 '세계분쟁 및 협력연구소'(IGCC) 주도로 1993년 10월부터 개최되고 있는 '동북아협력대화'(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)는 지금까지 7-8개월 간격으로 계속 개최되어 오고 있다. 이외에도 민간차원의 동북아지역 안보대화 사례로 캐나다 북태평양 센터 및 일본 총합정책연구소 주관으로 1988년부터 개최되고 있는 '북태평양 문제에 관한 북해도회의', 일본 가나자와현 및 유엔 아·태지역 군축센터 주관으로 1995년부터 개최되고 있는 '동북아에 관한 UN 심포지엄' 등이 있다. 이들 비정부-민간 차원의 다양한 안보대화는 정부차원의 다자간 대화체가 부재한 상황에서 동북아지역내 국가간 안보협력 문제와 관련된 사항들에 대한 대화를 촉진시켜주는 역할을 함과 동시에 간접적으로나마 회의 참여국 정부의 역내 안보정책에 영향을 미치고 있다.

경제협력의 경우, 동북아 지역 역내국가간 양자적 경제협력관계는 활발히 추진되어 오고 있으나, 다자적 차원의 경제협력 모색은 대부분의 아·태지역 국가들이 참여하는 APEC과, 한국, 중국, 일본이 참여하는 ASEM, 한국, 미국, 일본이 주도적으로 참여하는 KEDO, 그리고 최근 일본이 구상하고 있으나 그 실현 가능성이 단기적으로는 불가능해 보이는 AMU(아시아통화동맹) 등을 제외하고는 별다른 진전이 없는 상태이다.

세계경제 및 안보분야에서의 지역주의화 현상의 심화, 국가간 상호의존성의 심화, 냉전질서의 해소에 따른 경제이익 우선주의의 외교정책의 대두 등과 같은 세계적 현상에도 불구하고 동북아시아 국가들간 안보-경제 분야에서의 다자주의적 지역협력이 크게 성공을 거두지 못하고 있는 것은 지역협력에 대한 역내국가들의 소극적인 태도에 기인한다. 물론 역내국가들의 소극적인 태도는 일본의 식민통치 경험에 따른 일본에 대한 불신 및 對日 과거사 미정리, 한반도의 분단, 역내국가들간 안보-경제 이익의 경쟁과 갈등, 지역협력을 촉진할 만한 강력한 동기 부재, 경제분야의 경우 미국과 일본의 리더십 부재 등과 같은 복합적인 요인에 기인한다.

본 논문은 동북아시아 지역협력에 대한 러시아의 정책을 살펴보고, 극동-시베리아 지역이 동북아시아의 지역협력이 활성화에 어떠한 역할을 할 수 있는지를 분석, 평가하는 데 그 목적이 있다.

2. 러시아의 동북아시아 지역협력에 대한 정책

러시아의 동북아시아 지역협력에 대한 정책은 넓게는 아·태지역에 대한 정책 속에서 전개되어 오고 있다. 여기서는 러시아의 아·태지역에 대한 중시정책이 어떻게 대두되었으며, 이 지역 특히 동북아지역에 대한 정책목표가 무엇인지, 그리고 그것이 역내국가들간 지역협력에 어떻게 적용되어 왔는지를 살펴볼 필요가 있다.

가. 러시아의 역내 지역협력 중시정책의 대두와 정책목표

지난 수년간 러시아의 외교정책은 국가안보, 특히 경제이익과 안보이익에 직접적인 영향을 미치는 지역 또는 이슈들에 집중되었다. 즉 옐친정부는 한편으로는 체첸사태, NATO의 확대, 근외지역에서의 분쟁을 해결하기 위한 외교적 노력을, 다른 한편으로는 경제위기의 극복과 시장경제로의

전환 등을 정책수립과 집행 및 이를 위한 외부지원의 획득에 몰두하였다. 그 결과 동북아지역에 대한 외교-안보적 관심은 상대적으로 적을 수밖에 없었다. 이는 러시아 정치지도자들의 한반도를 포함한 동북아지역에 대한 안보인식과도 깊은 관련이 있다. 러시아 정치지도자들은 여타 국가들의 정치지도자와는 달리 동북아지역이 비교적 안정되어 있다고 평가하고 있으며, 한반도의 불안정을 자국의 핵심적 안보이익에 직접적인 위협으로 간주하지 않고 있다. 물론 최근 들어 옐친 정부가 동서지역에 대한 균형정책을 모색하면서 아·태지역에 대한 관심을 기울여 왔고, 그 과정에서 對中 전략적 동반자관계 확립, 對日 정상외교의 진전 등 일본과의 관계개선, 대북관계 개선, 그리고 APEC 가입 등과 같은 가시적인 성과를 거두기도 하였다.

여기서 어떻게 러시아의 아·태지역에 대한 중시정책이 대두되었는지, 그리고 아·태지역에서 러시아가 추구하는 안보-경제 이익이 무엇인지를 잠깐 살펴보고자 한다. 옐친 정부는 1991년 12월 신생국가로 출범한 직후 약 2년동안 당시 코지레프(Andrei Kozirev) 외무장관과 가이다르(Yegor Gaidar) 총리대행 등 급진개혁 성향을 가진 각료들의 지지를 바탕으로 국제 경제기구 및 안보기구로의 편입을 지향하는 대외정책을 추진하였다. 이러한 국제기구로의 편입정책은 미국 등 서방세계의 재정 및 기술지원을 바탕으로 옐친 정부가 추진하고 있는 시장경제로의 개혁을 순조롭게 진척시키자는 데 그 궁극적인 목적이 있었다.

그러나 옐친 정부의 이러한 초기 대외정책은 1992년 중반들어 가격자유화 등 급진 경제개혁이 실패로 돌아가면서 정치권에서 개혁세력의 입지가 약화되고 보수세력이 점차 강화되면서 비난을 받기 시작하였다. 또한 구소련지역에서 민족분쟁이 빈발하고 각국이 자민족 우선주의에 입각한 법률개정을 추진함에 따라서 非러시아 지역에 거주하는 애국동포, 즉 약 2,500만명에 달하는 러시아인들의 생명과 재산의 보호가 러시아 외교·안보 정책의 최우선 과제로 떠올랐다. 그리고 크게 기대했던 미국 등 서방세계로부터의 재정지원이 신속하게 실행되지 않았으며, 지원규모 또한 실망스러운 것이었다. 이에 따라 옐친 정부, 특히 당시 외무장관인 코지레프에 대한 의회는 물론 일반 국민들의 비난이 가중되었고, 심지어 의회내 보수세력들을 코지레프를 미국에 러시아의 국익을 팔아먹는 매국노라 지칭하면서 그의 사임을 요구하기도 하였다. 또한 변화된 국제환경 및 러시아의 국내외적 상황을 고려하면서 과연 어떠한 외교·안보 정책개념 및 방향이 러시아의 국익증대에 가장 적절한가를 둘러싸고 정치인, 학자, 언론인 등간의 치열한 논쟁이 벌어졌다.

옐친 정부는 이러한 국내정세의 변화에 대응하여 우선 1992년 12월초 근외정책의 중요성과 전방위 외교정책이 명시된 「러시아연방 외교정책 개념」을 새로이 정립하였다. 1993년에 접어들면서 보다 보수·민족주의적인 새로운 외교·안보 정책 개념이 주장되기 시작하였다. 이러한 외교·안보 정책의 보수·민족주의화는 러시아의 외교·안보 정책방향을 경제이익보다는 강대국지위 회복이 우선시하는 쪽으로 변화시켰다. 실제 옐친 대통령은 「1995년도 연두교서」에서 대외정책 노선을 국익위주의 강대국지위 회복추구 쪽으로 변화시키겠다고 공식적으로 천명하였다.

그렇다면 강대국 지위회복을 주장하는 사람들의 외교·안보 정책관은 무엇인가? 이들은 친서방주의자들과는 달리 냉전시 초강대국의 하나였던 소련의 합법적인 계승자인 러시아가 국제사회에서 강대국으로서의 지위를 인정받고 그에 상응한 역할을 보장받아야 된다고 주장한다. 이들은 이를 위해서 구소련지역의 통합, 특히 군사적 통합이 우선적으로 달성되어야 한다고 믿고 있다. 또한 이들은 소연방의 붕괴에 따른 러시아의 초강대국 지위박탈로 미국만이 초강대국으로 남아있는데 이

는 국제질서를 안정화시키기보다는 불안정화시키는 요인으로 작용하고 있다고 인식하고 있다. 따라서 이들은 미국을 견제하기 위해서라도 러시아가 강력한 국가로 회복되어야 하고 중국 등과의 관계개선을 통하여 다극화된 국제체제를 구축해 나가야 한다고 주장한다. 이러한 러시아의 외교-안보 정책방향은 옐친 대통령이 1996년 6월 의회에 제출한 「대통령의 안보교서」, 1997년 12월 대통령령으로 채택한 「러시아연방의 국가안보개념」, 그리고 러-중 정상회담시에 채택한 '공동선언'에 잘 나타나 있다.

러시아의 아·태지역에 대한 중시정책도 이러한 외교-안보정책 방향의 변화와 더불어 더욱 가시화되었다. 물론 러시아의 아·태지역에 대한 중시정책은 고르바초프의 1986년 7월의 블라디보스토크 연설이나 1988년 9월의 크라스노야르스크 연설을 통하여 일찍이 천명되었다. 그 결과 북한의 반대에도 불구하고 소련의 1988년 서울올림픽 참가와 한·러간 국교수립이 성사되었고, 중국과의 관계개선을 위한 노력도 1989년, 1991년 양국정상들의 상호방문을 통하여 구체화되었다. 또한 큰 성공을 거두지 못하였으나 러시아의 대일관계 개선 노력도 1990년 4월 고르바초프 대통령의 일본 방문이 증명해 주고 있다.

옐친 정부의 아·태지역에 대한 관심도 러시아 외교정책 방향이 보수·민족주의적 경향으로 심화됨에 따라서 점차 증대되어 왔다. 옐친 대통령은 1995년 7월초 모스크바에서 개최된 제1회 아·태지역 공관장회의에서 러시아가 유라시아 국가임을 표방하면서 CIS지역 및 아·태지역에 대한 정책비중을 높여나갈 방침이라고 밝혔다. 실제 러시아는 1994년 9월 소련시기 중-소분쟁의 불씨였던 국경획정 문제를 거의 마무리짓고 「국경수비 정보교환협정」을 체결하였고, 옐친 대통령이 1992년 12월에 이어 1996년 4월 2번째로 중국을 공식 방문하여 국경지역 군사신뢰 구축 및 군사기술협력의 증대, 제반 분야에서의 양국간 전략적 협력관계의 심화, 정상회담 및 총리회담의 연례화를 합의하였다. 이후 양국은 정상회담을 정례화하면서 국경문제를 해결하는 등 양국간 전략적 동반자관계를 강화시키기 위한 조치를 취해오고 있다.

이러한 러시아의 아·태지역 중시정책은 1996년 1월 프리마코프(Yevgeny Primakov)가 신임 외무장관으로 취임하면서 부터 더욱 강화되고 있다. 러시아의 이러한 아·태지역 중시정책은 상기한 바와 같이 맹목적 친서방주의 결과에 대한 반성에서 유래한 것이지만 그것으로 러시아의 아·태지역 중시정책을 전부 설명할 수는 없다.

영토적으로 보아도 러시아의 영토 2/3가 아시아지역에 위치하며, 동남부지역에 중국, 일본, 북한, 미국 등 6개 국가와 국경을 접하고 있다. 또한 러시아는 전통적으로 태평양 해양세력의 일원이었다. 따라서 러시아인들은 아·태지역에서 벌어지고 있는 경제적, 정치적 변화가 자국의 안보-경제이익에 직접 영향을 미친다고 믿고 있다. 즉, 러시아는 21세기에 동북아지역이 세계경제의 중심지역으로 발전할 것으로 믿고 있으며, 이 때를 대비하고 또한 국내경제 개혁의 성공적인 추진을 위해서도 시베리아·극동지역이 아·태지역, 특히 동북아지역 국가들과 경제적으로 통합되어야 한다고 믿고 있다. 또한 러시아는 동북아지역의 안정이 러시아 시베리아지역 및 극동지역의 안정과 밀접한 관련이 있다고 믿고 있으며, 따라서 러시아는 장래에 아시아의 현실을 반영한 그리고 역내 모든 국가들이 참여할 수 있는 집단안보체제가 확립되기를 바라고 있다.

실제 옐친 대통령은 1992년 11월 22일 한국 국회에서 행한 연설에서 "이제 러시아의 대외정책은 서유럽 및 미국 중심 노선으로부터 아시아 중심으로 변화되고 있고, 이번 한국방문은 이의 첫번째

조치이다" 고 선언하였다. 그는 아시아국가로 향후 지역안보에 책임을 공유하기 위한 태세가 되어 있다면서 역내국가들간 신뢰구축에 공헌할 준비가 되어 있다는 의사를 피력하였다. 당시 옐친 대통령은 동북아지역을 포함한 아·태지역의 안보를 위한 3가지 제안을 하였다. 이는 첫째, 당장 아·태지역 그리고 소지역의 안보에 대한 '다자협상 메커니즘'의 즉시 도입; 둘째, 아·태지역, 특히 우선적으로 동북아지역에서의 군사적 위기심화를 막기 위한 '위기해결체제'(crisis settlement system)의 창설; 셋째, 아·태지역 국가들의 국방비, 군사독트린, 군배치 등에 대한 자료를 분석하기 위한 역내 '전략연구센터'의 창설 등이 그것이다.

여기서 러시아의 아·태지역에 대한 외교·안보정책의 관심을 정리해 보자면: 첫째, 주요 국가들과의 세력균형을 유지하면서 탈이데올로기적 동반자관계의 확립; 둘째, 그 동안 역내국가들과의 관계에서 축적된 잠재력을 러시아의 국익증대를 위하여 최대한 활용; 셋째, 역내 경제·정치 기구에 대한 적극적 참여; 넷째, 시베리아·극동 지역의 발전을 위한 역내국가들과의 협력 및 아·태지역 경제기구로의 통합추진; 다섯째, 군사적 신뢰구축과 군비감축을 통한 지역안정과 평화의 달성 등이다.

상기의 아·태지역에 대한 외교정책의 목표 중 동북아지역에 국한시켜 볼 경우, 러시아는 동북아지역에서의 현상유지와 이를 위한 양자 또는 다자협력을 바탕으로 동북아지역 문제에 대한 적극적인 개입정책을 지향하고 있다는 점이다. 즉, 러시아는 과거 소련이 이 지역에서 누렸던 영향력을 그대로 유지하면서 역내국가들과 양자 또는 다자관계를 바탕으로 새로운 동북아질서를 모색하고 싶어한다. 따라서 러시아는 첫째, 동북아지역에서 미국이 주도적인 영향력 확보하는 것을 견제하고; 둘째, 중국과 일본의 역내 패권경쟁을 저지시키고; 셋째, 한반도 평화정착 과정에서 일익을 담당하고; 넷째, 역내국가들과 긴밀한 경제협력을 바탕으로 극동-시베리아 지역개발은 물론 러시아의 경제를 아·태지역 경제권으로 편입시킨다 등의 외교정책 목표를 추진해 오고 있다.

그러나 동북아지역에서 기존의 영향력을 유지하면서 안보-경제적 이익을 극대화하기 위한 옐친 정부의 상기와 같은 정책은 아직까지 큰 성공을 거두지 못하고 있다. 이는 무엇보다도 러시아가 과거 소련보다 군사적, 경제적으로 크게 약화되었고, 동북아지역의 역내관계도 과거처럼 이데올로기적 동질성보다는 실리추구라는 현실주의를 바탕으로 결정되고 있기 때문이다. 또한 시베리아-극동 지역은 러시아 정치의 중심인 모스크바로부터 멀리 떨어져 있고, 기후조건과 교통-통신 시설 등 하부구조가 아직은 발전되어 있지 않다. 러시아는 비록 최근 들어 중국과의 관계를 크게 증진시켰지만, 일본과는 아직도 쿠릴열도 4개섬에 대한 갈등 때문에 획기적인 관계개선을 달성하지 못하고 있다. 미국 또한 이 지역에서 러시아의 세력확대를 바라지 않고 있다. 특히 북한의 대미 일변도적 외교정책은 러시아의 대한반도문제 개입정책에 대한 제약요인으로 작용하고 있다.

결론적으로 옐친 정부는 소연방 붕괴 후 새롭게 형성된 동북아지역의 국제환경과 경제혼란, 체제정비의 미완결, 군사력의 약화 등 국내요인들 때문에 그 동안 공세적 정책보다는 현상유지와 같은 수세적 동북아정책으로 일관하여 왔다. 그러나 옐친 정부는 최근 들어 한반도문제에 대한 개입정책과 동북아지역에서의 적극적 세력확대 정책을 지향하고 있는데, 이는 러시아의 중국, 일본, 북한과의 관계개선 노력이 좋은 실례이다.

나. 안보관련, 러시아의 역내 지역협력과 그 실제

러시아의 동북아시아 국가들과의 협력정책은 다자적, 양자적 차원에서 추진되고 있으나 지역협력 자체가 다자주의적 차원의 협력을 주로 의미하고 있음을 감안, 여기서는 우선 러시아의 역내 안보협력에 대한 다자주의가 어떻게 전개되고, 그것이 역내 문제에 어떻게 투영되었는지를 알아본다.

소련시절 정치지도자들은 유럽지역에서 '유럽안보협력회의'(CSCE, 1995년 1월부터 OSCE로 개칭)를 통한 역내 안보협력이 비교적 성공적인 결과를 가져오자 이와 유사한 다자 안보협력기구를 아시아지역에 적용하려고 노력하였다. 물론 아·태지역에서의 안보문제에 대한 다자주의적 접근을 처음으로 주장한 국가는 소련이었다. 즉, 브레즈네프 서기장은 CSCE가 출범하기 수 년 전인 1969년 6월 '아시아집단안전보장조약'(Asian Collective Security Pact)을 제안하였는데, 이는 중국을 견제함과 동시에 서태평양 지역 및 인도양에서의 미국의 핵무기 및 재래식 무기배치를 제한시키는데 그 목적이 있었다. 그 결과 이 제안은 미국의 거부와 소련의 아·태지역 진출을 우려하던 동아시아 국가들의 무관심으로 성사되지 못하였다.

소련의 아·태지역 안보문제에 대한 다자주의는 소련 말기에 집중적으로 제안되었다. 특히 신사고에 입각하여 탈이데올로기적, 탈군사적 외교정책을 적극 추진하던 고르바초프 전 대통령과 세바르드나제(Eduard Shevardnaze) 전 외무장관은 아·태지역의 안보협력에 대한 다자주의적 접근을 제안하였다. 즉, 고르바초프는 1986년 7월의 블라디보스토크 연설을 통하여 '헬싱키형 태평양회의'(Helsinki-Like Pacific Conference)를, 1988년 9월의 크라스노야르스크 연설을 통하여 '全아시아 안보협력회의'를, 1989년 5월의 북경 인민대회당 연설을 통하여 '全아시아 과정'(All Asian Process)을 각각 제안하였다. 세바르드나제도 1990년 9월의 블라디보스토크 연설을 통하여 '전아시아국가들의 외상회의'를 안보문제 등 제반 국가간의 문제를 다루기 위한 '全아시아 포럼'(All Asian Forum)으로 발전시키자고 강조하였다. 고르바초프 대통령은 브레즈네프 서기장과는 달리 소련의 제안이 미국을 고립시키거나 중국에 대한 적대세력의 결성이라는 인상을 주지 않기 위하여 미국과 중국 측에게 자신의 다자안보협력체의 확립구상에 대한 적극적인 참여를 강조하였다.

러시아도 소련의 이 지역에 대한 다자주의를 그대로 계승하였다. 특히 러시아는 역내에서 약화된 자국의 위상을 고려해 볼 때 다자주의는 소련시대보다도 더 자국의 발언권을 유지시키고 과거 역내 강대국으로서의 위상 또는 제 2 강대국의 위상을 유지시킬 수 있는 효과적인 수단으로 간주하였다. 그러나 옐친 대통령의 다자주의는 고르바초프 대통령의 그것과는 내용에서 차이가 있다. 즉, 고르바초프 대통령은 서태평양지역 국가들간 유럽의 헬싱키 프로세스와 같은 것을 출범시켜 범세계적 문제를 다루자는데 반하여, 옐친 대통령은 지역을 동북아지역에 국한시키고 이슈도 러시아의 안보에 직접적인 관련이 있는 것만 다루자는 경향이 있다.

예를 들어, 옐친 대통령은 1992년 11월 서울방문시 가진 국회연설에서 동북아지역내 분쟁발발 가능성이 많은 지역, 즉 한반도와 같은 소지역 차원의 안보문제를 다루기 위한 '다자안보협의체'를 출범시키자고 제안하면서 우선 전문가들로 구성된 회의체를 구성하자고 제안하였다. 옐친 대통령은 이 메커니즘안에서 특히 핵무기 및 미사일 확산과 같은 군사문제를 주로 다루어야 한다고 강조하였다. 이는 일본의 핵개발 저지 및 중국의 군사대국화를 저지하려는 의도가 숨겨있다고 볼 수 있다.

그라초프(Pavel Grachev) 전 러시아 국방장관도 1995년 5월 북경을 방문한 자리에서 아·태지역의 집단안보체제 구축의 필요성을 강조하였다. 그는 이의 선행단계로 남-북한, 미·러·중·일 등 6개국이 참여하는 동북아지역의 집단안보체제를 우선 출범시켜 '집단행위'(collective action)를 통한 역내 평화보장을 위한 지역포럼으로 이용하자고 제안하였다. 러시아의 다자주의는 1996-97년 사이 중국과 구소연방 구성국들과의 국경문제 및 군사적 신뢰증진을 위한 국경지역의 병력감축협정 및 국경획정조약의 체결을 위한 관련국들, 즉 러시아, 중국, 카자흐스탄, 키르기즈스탄, 타지키스탄간의 다자협정을 통하여 큰 성과를 거두기도 하였다.

역내 안보문제와 관련된 러시아의 다자주의적 지역협력 주장은 북한핵문제, 정전체제의 평화체제로의 전환 등 한반도문제와 관련하여 빈번히 제안되었다. 예를 들어, NPT 탈퇴 후 "서울을 불바다로 만들겠다"는 등 북한 고위층의 전쟁위협 발언 등이 터져나오면서 한반도의 위기가 고조되자, 러시아 외무차관 파노프(Aleksandr Panov)는 1994년 3월 29일 북한 핵문제를 해결하기 위하여 '8자회담'을 개최하자고 제안하였다. 당시 파노프 차관은 북한의 핵문제가 IAEA, 미국, 북한간의 협상을 통하여 해결되기를 바라지만, 사태가 악화된 현 시점에서 북한 핵문제를 해결하기 위한 다각도의 노력이 필요하다면서, 유엔과 IAEA의 각 대표와 남북한·미·러·중·일 등이 참여하는 8자회담을 제안하였다. 그러나 러시아의 '8자회담' 제의는 남·북한 및 미국 등의 소극적인 반응으로 현실화되지 못하였다. 러시아는 제네바 핵협상 타결 후 북한에 러시아형 경수로지원을 담당하기 위하여 구성된 KEDO의 참여의사를 강하게 피력하면서도 서두르지 않고 있다. 즉, 러시아는 어려운 자국의 경제사정을 감안, 경제적 부담보다는 기술지원 등 과거 러-북 핵협력을 통하여 집적한 know-how의 제공을 통하여 KEDO의 다자적 대북 경수로 지원사업에 협력하겠다는 의사를 갖고 있다.

또한 러시아의 한반도 안보관련 다자주의는 한반도 평화체제 구축에 대한 정책에도 그대로 투영되고 있다. 러시아는 한반도정세의 급격한 변화를 원치 않으며, 한반도통일 등 정치·경제적 문제는 남·북한이 당사국이 되어 대화를 통한 평화적 해결을 희망하고 있다. 그러나 한반도 평화체제의 구축과 같은 군사·안보 문제는 그것이 한반도문제만이 아닌 동북아지역의 안보와 밀접한 관련이 있으므로 역내 관련국이 참여하는 '다자 국제회담' 형식을 통하여 해결되어야 한다는 원칙을 고집하고 있다. 실제 파노프 외무차관은 한·미 양국 정상들의 「한반도 4자회담」 제의가 있기 하루 전인 1996년 4월 15일 한반도 문제의 포괄적 해결을 위해 남북한·미·일·중·러 등 6개 관련국과 유엔 및 IAEA가 참여하는 국제회의를 주장하였다. 이와 같은 대한반도정책을 견지하고 있는 러시아가 자국이 배제된 「한반도 4자회담」을 환영할 리가 만무하였다. 따라서 러시아는 국민의 정부 출범초에 제기된 동북아지역의 평화와 안정을 위한 '6개국 공동선언' 구상이 구체화될 시 이를 적극지지, 참여할 것임에 틀림없다.

러시아의 국제문제, 특히 동북아지역 문제에 대한 이러한 친다자주의적 입장은 소연방 붕괴 후 현저히 약화된 자국의 군사적, 경제적 지위를 다자주의를 통하여 강화 또는 유지코자 함은 물론 탈냉전 후 유일한 군사적, 경제적 초강대국으로 남아있는 미국의 패권주의를 견제하기 위한 의도가 있다.

3. 러시아의 극동-시베리아와 지역 경제협력

가. 경제관련, 러시아의 지역 경제협력과 그 실제

러시아는 이미 소련말부터 동북아지역을 포함한 아·태지역 국가들과의 경제협력을 희망하기 시작하였다. 즉 고르바초프 대통령은 소연방이 붕괴되기 수개월 전인 1991년 4월 18일 일본을 방문중 행한 연설에서 "아·태지역에서 이루어지고 있는 경제통합에 극동-시베리아 경제와 연계시키는 것에 관심을 갖고 있다"면서, "이는 비록 어려움이 따르겠지만 큰 기회를 제공해 줄 것으로 믿는다"는 견해를 피력하였다.

옐친정부도 소련정부의 이러한 입장을 그대로 계승, 한편으로는 러시아의 아·태지역 경제협력체로의 편입(APEC은 1998년 1월부터 정식 회원국이 됨)과 협력을 추진하면서, 다른 한편으로는 극동-시베리아지역의 자원개발 및 산업발전을 위하여 동북아지역 국가들과 양자적 또는 다자적 경제협력을 모색해오고 있다. 러시아의 이러한 정책은 외국자본과 자국의 기초 과학-기술을 결합시켜 극동-시베리아지역의 산업을 발전시킴은 물론 풍부한 천연자원의 개발을 통하여 지역발전 및 외화수입을 확충하자는데 그 목적이 있다.

실제로 동북아지역 국가들은 경제발전의 정도, 산업구조, 천연자원의 부존 면에서 상호보완적인 측면에 강하여 역내 경제협력의 확대는 지역안정과 평화, 그리고 경제적 번영에 크게 기여할 것으로 평가되고 있다. 우선 산업구조의 경우, 러시아는 기초과학이나 국방과학기술, 기계, 금속 등의 분야에서 세계적인 수준을 자랑하고 있으며, 이를 주변 국가들과 협력하여 상품화할 경우 러시아는 물론 협력국들에게 많은 경제이익은 물론 첨단기술 이전의 효과를 안겨다 줄 것임에 틀림없다.

또한 극동-시베리아 지역에 매장된 막대한 양의 천연자원은 역내국가들간의 경제협력 가능성을 가장 많이 제공해 줄 수 있는 매개체이다. 극동지역만 하더라도 석탄(약 1,810톤), 석유(약 1억 5,200만톤), 천연가스(1.5조 입방미터), 그리고 상당한 수력발전 잠재력을 갖고 있다. 광물자원의 경우, 그 종류는 70여종에 이르는데, 이 중 유색금속, 귀금속, 금강석, 화학공업원료 및 흑색금속, 건설자재 원료 등이 중요한 광물-원료 자원을 구성하고 있다. 특히 극동지역에는 러시아 전체 안티몬, 주석, 붕소가 95%까지 집중되어 있으며, 형석 및 수은의 41-63%, 텅스텐의 24%, 철광석, 납, 천연유황, 인회석의 8-10%, 상당량의 금과 은이 매장되어 있다.

이 중 역내국가들간 경제협력에 있어서 가장 관심을 끄는 것은 석유 및 가스의 공동개발이다. 일본은 아·태지역 국가들 중 최대의 에너지 수입국이며, 중국과 한국은 고도성장에 대한 막대한 에너지 자원이 필요하고, 이를 위해서는 안정적인 에너지 공급원을 확보해야 한다. 약 120억 달러로 추산되는 이르쿠츠크 가스관 건설사업은 러시아, 중국, 한국, 일본을 연결시켜주는 다자적 경제협력 사업이다. 1996년 11월부터 약 8개월간 예비타당성 조사를 마치고, 이 프로젝트를 구체화시키기 위하여 1997년 12월 모스크바에서 제1차 동북아 5개국, 즉 러시아, 중국, 일본, 한국, 몽골 등이 참여하는 회의를 개최, 동 프로젝트에 대한 양해각서를 체결하고 향후 가스전 개발시 생산물 분배협정을 적용하기로 합의하였다. 1998년 7월과 9월 실무자회의에서는 금년으로 예정된 본격 타당성 조사를 위한 논의와 이에 따른 일반협정을 체결하기 위한 준비작업을 마쳤다. 이르쿠츠크 가스전 개발사업은 동북아시아 국가들의 지역 경제협력중 가장 실현 가능성이 높은 것으로 평가되고 있

다. 계획에 의하면, 1999년중 본격 타당성 조사완료, 2001년중 공동 사업을 추진하기 위한 계약체결, 2002년중 가스전 개발과 배관건설 시작, 2010년중 가스공급이 개시될 예정이다. 또한 막대한 자금을 필요로 하는 사할린 섬 근해 석유-가스개발에 12개 이상의 일본, 미국, 유럽 기업들이 소위 사할린 I, II, III 프로젝트를 공동으로 추진하고 있다.

또한 러시아는 1990년 가을 나호드카를 자유경제지대(Free Economic Zone)로 지정, 외국기업, 특히 동북아지역 국가들의 투자를 유인하고 있다. 나호드카는 아·태지역과 러시아, CIS, 그리고 유럽을 연결하는 교통 잠재력이 높은 지역이다. 특히 소연방 해체로 발틱해와 흑해지역을 대부분 상실한 러시아로서는 나호드카 지역을 집중적으로 발전시켜 동북아지역 국가들간의 경제협력의 활성화는 물론 자국의 경제발전을 도모하려 하고 있다. 나호드카에 인접한 항구는 극동지역 전체 선적물의 2/3를 처리하며, 이는 러시아 해외무역의 40%를 점유하고 있다. 현재 연방정부 및 연해주 지방정부는 이 지역에 대한 외국인의 투자를 확대시키기 위하여 관련법규의 제정 및 개정, 그리고 인프라구축에 박차를 가하고 있다. 현재 나호드카 자유경제지대에서 타당성 조사가 진행되고 있는 외국인의 투자프로젝트는 우선 한국-러시아 공단, 미국 태평양공단 등을 지적할 수 있으며, 이외에 수 개의 항구확장 및 개수 프로젝트, 인프라구축 프로젝트 등의 합작사업이 진행중이다.

러시아는 또한 역내국가들간 다자적 경제협력 프로젝트인 두만강지역 개발프로젝트에 깊은 가지면서 적극 참여하고 있다. 두만강지역 개발 프로젝트는 1991년 7월 유엔개발계획(UNDP) 주도하에 동북아지역 협력사업의 하나로 중국의 훈춘, 러시아 연해주의 핫산, 그리고 북한의 나진과 선봉을 연결하는 두만강 하구 약 1,000km의 소삼각지구에 국제자유무역지대를 설치하려는 프로젝트이다. 이 프로젝트를 위하여 남-북한, 중국, 러시아, 몽골 등 5개국은 1995년 12월 뉴욕에서 개최된 6차 회의에서 사업추진을 위한 정부간 최종 합의내용을 담은 2건의 국제협정과 1건의 양해각서를 체결하였다. 이 협정에 의하여 설립된 정부차원의 '두만강지역 개발사업 및 동북아시아 개발을 위한 협의위원회'와 '두만강지역 개발 조정위원회' 는 이 프로젝트의 추진은 물론 여타 지역 경제협력을 위한 다자협의체로 활용할 수 있다.

나. 문제점

러시아의 극동-시베리아 지역은 동북아시아 지역 국가들간 다자적 경제협력의 장으로서의 그 이용가치와 발전잠재력이 많음에도 불구하고 아직까지 큰 성과를 거두지 못하고 있는 것은 아래와 같은 많은 장애요인들이 존재하기 때문이다.

실제로 다음과 같은 투자저해요인들이 공통적으로 지적되고 있다: 첫째, 법적-제도적 장치 미비 (예: 중앙정부와 지방정부간 불명확한 권한배분, 외국인 투자관련 법규 미정비와 기존 법률의 빈번한 수정, 세제의 잦은 변경과 외국인 투자자에 대한 우대 부재); 둘째, 사회불안(예: 정치적 불안정, 국가기관의 관료주의와 부정부패, 치안부재와 범죄만연); 셋째로는 중앙정부와 지방정부의 중장기적인 지역개발계획의 부재, 하부구조의 절대부족과 고정자본의 노후화, 신빙성 있는 경제관련 자료입수의 어려움, 현지 금융조달의 어려움, 주민들의 불안심리에 따른 낮은 구매력 등.

이들 외에도 남북분단, 역내 또는 역외 문제(예: NATO 확대 및 코소보사태 무력개입, 영토문제, TMD 개발문제 등)에 따른 주변 4국간 갈등 등에 따른 지역정세의 불안정도 역내국가간 지역

경제협력을 저해하는 요인으로 지적할 수 있다.

4. 결론 및 고려사항

러시아는 소연방 붕괴 후 수 년 동안 총체적인 국가위기를 경험하여 왔다. 특히 심각한 경제위기의 지속과 이에 따른 군사력의 약체화는 대외관계에서 러시아의 영향력과 발언권을 약화시킴은 물론 외교적 행동반경의 축소를 초래하였다. 러시아는 지난 몇 년 동안 이러한 현상을 타파하기 위하여 한편으로는 경제위기 극복을 위한 개혁정책의 지속과 대외 경제협력 및 지원확대를 추구하면서, 다른 한편으로는 국제문제에 대한 개입주의를 강화시켜 왔다. 동북아지역의 경우, 러시아의 이러한 정책은 안보-경제 분야에서 다자적 지역협력 확대정책으로 나타났다.

그러나 러시아의 역내 안보-경제 협력에 대한 친다자주의는 아직까지 큰 성공을 거두지 못하고 있다. 안보협력의 경우, 중국, 그리고 중국과 국경을 맞대고 있는 키르기즈스탄, 카자흐스탄, 타지키스탄 등과 공동으로 국경획정 및 국경지역에서의 군사적 신뢰구축을 위한 협정을 체결한 것 외에는 한반도 문제, 즉 북한 핵문제 및 정전체제의 평화체제로의 전환을 위한 러시아측의 다자 국제회담 제안이 받아들여지지 않았을 뿐만 아니라 4자회담, KEDO에도 참여하지 못하고 있다.

경제협력의 경우에도, 극동-시베리아가 지역경제협력을 위한 아주 적합한 장소를 제공하고 있음에도 불구하고, 아직까지 가시적인 성과를 거두지 못하고 있다. 물론 극동-시베리아지역에서 진행되고 있는 역내국가들간 경제협력 프로젝트들이 중장기적인 것임에는 틀림없지만, 이미 언급한 바와 같은 장애요인들도 지역경제협력을 저해하고 있음이 분명하다. 따라서 러시아는 극동-시베리아지역을 역내국가들간 경제협력을 활성화시키는 장소로 변화시키기 위한 조치를 중앙정부 차원은 물론 지방정부 차원에서 신속히 추진해야 할 것이다. 즉, 각종 관련 법률 및 제도를 완비하고, 외국인 투자 우대조치를 마련하며, 정치-사회적 안정을 회복하고, 하부구조를 건설하며, 극동-시베리아지역에 대한 발전 청사진 등을 마련하여 정부 또는 민간 차원의 투자에 대한 긍정적 전망을 이끌어내도록 해야 한다.

러시아는 통일문제에 대한 남북한 당사자주의를 강조하면서 불개입주의를 견지하고 있는 것과는 달리, 한반도 평화체제구축 등 평화와 안정문제에 관한한 개입주의를 강조하고 있다. 이는 한반도의 안정과 평화는 러시아 극동지역의 안정과 평화에 밀접히 관련되어 있을 뿐만 아니라 接境, 通交 등 밀접한 관계를 유지해 왔다는 사실에 근거한다. 이러한 러시아의 개입주의는 이외에도 러시아의 역내 강대국으로서의 영향력 유지 및 경제이익의 추구가 그 동기로서 작용하고 있다. 따라서 한반도문제에 대한 러시아의 다자주의적 접근은 이러한 개입주의를 구현시키는 수단으로 제안되고 있다고 볼 수 있다. 한국은 4자회담과는 별도로 러시아의 이러한 다자주의를 한반도를 포함한 동북아지역의 평화와 안정, 더 나아가 평화통일의 기반을 조성하기 위한 방안, 즉, '국민의 정부' 출범 초 잠시 대두된 '6개국 공동선언' 등을 현실화시키는 방안을 강구할 필요가 있다.

결론적으로 동북아시아 국가들간 안보-경제 관련 다자협력의 확대는 역내국가들간 상호이해를 확대시키고, 더 나아가 참여국들의 안보-경제 이익을 증진시키는 쪽으로 작용할 것임에 틀림없다. 따라서 한국은 역내 안보-경제 관련 다자 협력체에 적극 참여함은 물론 북한을 위한 다자 경제협력 또는 투자 프로젝트를 개발할 필요가 있다.