

러시아 극동개발전략 2025

성원용(인천대학교)

I. 『2013 극동·자바이칼 프로그램』의 재정투입 실적

2008년 1년간 극동자바이칼 지역 개발을 위한 재정투입 실적을 살펴보자. 2008년 한 해 동안 극동·자바이칼 지역에서 추진되고 있는 연방특별프로그램은 총 34개이고, 이중 연방재정이 투입되는 프로그램은 총 28개였다.¹⁾ 2008년 극동·자바이칼 지역을 대상으로 한 전체 연방특별프로그램의 실행에 당초 편성된 예산은 약 1,018억 6,443만 루블로 이중 연방예산의 비중은 60.1%에 해당되는 612억 6461억 루블이었으며, 연방주체와 지방정부, 예산외 비중은 각각 8.7%, 1.0%, 30.2%였다. 이후 추가예산 편성에서는 전체 예산이 15.5%가 증액되어 총 1,176억 861만 루블이었고, 이중 연방예산의 비중은 58.1%를 차지했으며, 연방주체와 지방정부, 예산외 비중은 각각 11.3%, 1.0%, 29.6%였다. 실행예산 기준으로 검토하면 2008년에 전체 특별연방프로그램이 총 935억 2,179만 루블로 추가예산 편성 대비 79.5%였으며, 집행된 재정 투입액은 총 884억 6,573만 루블로 전체적으로 94.6%의 집행 실적을 보여주었고, 연방중앙, 연방주체, 지방, 예산외 기금별로는 각각 88.0%, 100.2%, 108.7%, 103.9%의 집행 실적을 보여주었다.

<표 1> 극동·자바이칼 지역 대상 연방특별프로그램 예산(2008년)

(단위: 2008년 가격기준, 백만 루블)

	전체	구성별			
		연방	연방주체	지방정부	예산외
계획	101864.43	61264.61	8854.30	1030.86	30714.58
추가편성	117608.61	68340.59	13317.33	1154.76	34795.86
계획대비 추가편성(%)	115.5	111.5	150.4	112.0	113.3
실행편성	93521.79	52653.01	10352.30	860.25	29656.25
추가편성대비	79.5	77.0	77.7	74.5	85.2

- 1) 연방예산이 투입될 프로그램은 당초 29개였으나 실제로는 '2010년까지 러시아연방 위기 감소 및 재난완화 프로그램'(Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года)에 2,812만 루블이 실행되지 않았다.

실행(%)					
집행	88465.73	46334.46	10375.05	934.91	30821.16
집행률(%)	94.6	88.0	100.2	108.7	103.9

위의 결과를 놓고 볼 때 예년에 비해 전체적으로 극동·자바이칼 지역의 연방특별프로그램에서 연방예산의 비중이 높아졌다는 것과 전체 예산 집행율이 높다는 것은 고무적이다. 그러나 계획 대비 실행편성 예산 비율이 낮았고, 특히 다른 예산에 비해 연방예산의 집행 실적이 저조했음을 알 수 있다.

다음 이들 프로그램 중에서 특히 「2013년까지 극동·자바이칼 지역의 경제·사회발전 연방특별 프로그램」에 대한 실적을 살펴보면 아래의 표와 같다.

<표 2> 『2013 극동·자바이칼 지역개발 프로그램』 예산(2008년) (단위: 2008년 가격기준, 백만 루블)

	전체	구성별			
		연방	연방주체	지방정부	예산외
계획	33535.88	23311.01	5189.10	511.87	4523.90
추가편성	36153.06	23065.41	5348.11	506.64	7232.90
계획대비 추가편성(%)	107.8	98.9	103.1	99.0	159.9
실행편성	23170.64	15098.15	4133.43	371.09	3567.98
추가편성대비 실행(%)	64.1	65.5	77.3	73.2	49.3
집행	19931.95	11216.92	4128.92	457.41	4128.69
집행률(%)	86.0	74.3	99.9	123.3	115.7

당초 2008년을 대상으로 「아·태지역 국제협력센터로서 블라디보스토크 시의 발전」 프로그램을 포함한 「2013년까지 극동·자바이칼 지역의 경제·사회발전 연방특별 프로그램」에서 설정한 예산은 460억 8,300만 루블이었고, 이중 연방예산은 351억 1,100만 루블로 전체의 76.2%를 차지했고, 연방주체, 지방정부, 예산외 비중은 각각 14.6%, 1.2%, 8.0%를 차지했다. 그러나 극동·자바이칼 지역이 설정한 예산은 원안보다 규모가 축소되어 전체 예산이 총 335억 3,588만 루블로 편성되었으며, 이중 연방예산의 비중은 프로그램 원안보다 축소되어 69.5%로 설정되었고, 연방주체, 지방정부, 예산외 비중은 각각 15.5%, 1.5%, 13.5%로 프로그램 원안에서 설정한 비중보다 증가되었다. 그리고 추가편성된 예산에서는 다시 총 361억 5,306만 루블로 계획대비 7.8%가 증액되었고, 이것을 재원 구성별로 살펴보면 연방 63.8%, 연방주체 14.8%, 지방정부 1.4%, 예산외 20%로 편성되었다. 그러나 2008년에 실행예산은 231억 7,064만 루블로 추가편성대비 64.1%에 불과했으며, 이를 재원 구성별로 살펴보면 연방 65.5%, 연방주체 77.3%, 지방정부 73.2%, 예산외 49.3%였다. 그리고 예산집행 실적을 살펴보면 2008년에 총 199억 3,195억 루블로 86.0%의 실적으로 보여주었다. 2008년의 실적을 놓고 평가하면 전체적으로 계획대비 실행 및 집행 실적이 저조하고, 특히 연방예산의 실행 및 집행 실적이 상대적으로 다른 예산에 비해 낮았다는 것을 알 수 있다. 「2013년까지 극동·자바이칼 지역의 경제·사회발전 연방특별 프로그램」에서 연방예산 지출이 여타 재원과는 비교할 수 없을 정도로 큰 비중을 차지한다는 사실을 고려해야겠지만 당초 프로그램에서 설정한 대로 연방정부가 계획을 뒷받침하지 못했다는 평가를 내릴 수 있다.

II. 『2013 극동·자바이칼 프로그램』의 성격과 한계

당초 「2013년까지 극동·자바이칼 지역의 경제·사회발전 연방특별 프로그램」은 수립 당시부터 문제가 많았었다. 이것은 원론적으로 표현하자면, 급조된 프로그램이었고, 이미 또 다른 프로그램의 수립을 전제하고 있었다. 과거와 달리 이번 신극동지역개발프로그램에는 2012년 APEC 정상회담에 맞추어 블라디보스토크를 개발하기 위해 「아·태지역 국제협력센터로서 블라디보스토크 시의 발전」²⁾이라는 하위프로그램이 포함되어 있으며, 이것이 전체 프로그램에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 2008~2012년간 블라디보스토크 시 발전을 위한 하위 프로그램에만 총 1,485억 루블이 책정되어 「2013년까지의 극동·자바이칼 지역의 경제·사회발전 연방특별 프로그램」 전체 예산의 약 1/4을 넘어서는 규모에 달하고 있다. 이것은 APEC 정상회담을 계기로 블라디보스토크를 '동방의 진주'로 키우려는 러시아의 의욕을 반영하는 것이기도 하다. 총 사업규모 1,485억 루블 중 연방재정 분담은 무려 1,000억 루블에 달한다. 본 프로그램의 실행을 위해 배정된 연해주 예산은 모두 108억 루블이며, 지방예산은 3,200만 루블이고, 예산외 재원은 377억 루블이다.

<표 3> 「아·태지역 국제협력센터로서 블라디보스토크 시의 발전」 프로그램의 재원

(단위: 백만 루블)

재원	2008-2012년	각년도				
		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
전체	148522.5	22299.8	31635.9	45620.5	46366.3	2600
연방예산	100000	15000	20000	30000	34400	600
연방주체예산	10821	1944.3	3225.9	4157.5	1493.3	-
지방예산	32	2	10	10	10	-
예산외 재원	37669.5	5353.5	8400	11453	10463	2000

출처: ПРИЛОЖЕНИЕ №11 к федеральной целевой программе "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013года".

러시아 정부는 일단 신극동지역개발프로그램이 추진되면 해당 지역의 사회경제적 상황이 개선될 것이라는 낙관적인 전망을 갖고 있다. 그러나 또한 「2013년까지의 극동·자바이칼 지역의 경제·사회발전 연방특별 프로그램」이라는 단 하나의 프로그램으로 러시아의 극동·자바이칼 지역이 보유한 수많은 천연자원과 기술적·인적 잠재력을 제대로 활용하는 것은 곤란하다고 판단하고 있다. 이러한 차원에서 러시아 정부는 신극동지역개발프로그램이 지

2) Подпрограмма "Развитие г. Владивостока как центра народного сотрудничества в Азиатско-тихоокеанском регионе", Правительство Российской Федерации, Федеральная целевая экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013», 2007. 11. 21.

역의 발전과 관련된 다수의 전략들과 상호 긴밀하게 연계되어 추진되어야 한다는 필요성을 인식하고 있다. 이러한 배경에서 러시아의 경제개발통상부는 「2025년까지의 극동, 부랴찌야 공화국, 이르쿠츠크 및 치타주의 사회경제발전전략」 구상을 연구하기 시작했으며, 2007년 7월 17일 극동·자바이칼지역 발전 국가위원회 회의에서 경제개발통상부가 제출한 전략 연구를 위한 기술과제(technical task)안이 승인되었다.³⁾ 이로써 「2013년까지의 극동·자바이칼 지역의 경제·사회발전 연방특별프로그램」이 지역개발의 핵심 수단이기는 하지만, 향후 '2025 전략'이 연구되는 결과에 따라 극동·자바이칼 지역이 러시아 및 아·태지역에서 차지하는 역할과 위상을 질적으로 변화시키기 위한 대책이 수립될 것으로 전망되었다. 이러한 기조에서 상당 부분 투자프로젝트의 내용 변경 또한 불가피할 것으로 판단되었으며, 바로 이러한 이유로 일부에서는 「2013년까지의 극동·자바이칼 지역의 경제·사회발전 연방특별 프로그램」의 안정성과 실효성에 의문을 제기하기도 한다.

III. 왜 다시 「극동발전전략 2025」인가?

2007년 말부터 시작된 「2025년까지의 극동, 부랴찌야공화국, 자바이칼지방, 이르쿠츠크주 사회경제발전전략」(이하 극동발전전략 2025로 약함)은 최종안이 연구되어 2009년 5월 12일 정부에 제출된 상태에 있다. 앞으로 정부의 승인을 거친 뒤 가격, 요율, 통관, 조세, 금융 재정 분야에서 이 지역에 특별한 조건을 부여하는 등 「극동발전전략 2025」의 실행에 필요한 각종 조치들이 뒤따를 것으로 보인다.

「극동발전전략 2025」의 수립은 나름대로 특별한 의미를 갖는다. 우선 그것은 기존의 '연방특별프로그램(program)'이나 '개념(conception)'과는 달리 보다 상위의 '전략(strategy)'이라는 형식을 취하고 있다. 이것은 원론적으로 러시아연방(RF)에서 극동지역의 사회경제적 발전이 전략적 의미를 함축한 중대한 과제라는 것을 시사하는 것이며, 향후 지역개발정책의 큰 열개와 우선적 방향을 명료하게 제시한다는 것을 의미한다. 그런 의미에서 통합러시아당 극동연방관구 지역조정협의회 부위원장 루슬란 콘드라토프는 “「극동발전전략 2025」은 본질적으로 또 하나의 국가우선프로젝트(приоритетный национальный проект)이다”라고 정의했다.⁴⁾

「극동발전전략 2025」는 이전에 수립된 「러시아발전전략 2020」에서 형식화된 주요 원칙들이 중심축을 이루게 된다. 그리고 극동과 바이칼지역에 특혜를 부여함으로써 이 지역의 추월적 발전을 가능하게 하고, 역내 주민들이 정주할 수 있는 안락한 조건을 구축함으로써 인구를 정착시키는 것을 최종 목표로 설정하고 있다. 국가두마의 통합러시아당 수석부대표 블라디미르 페호틴은 「극동발전전략 2025」의 주된 목표가 “극동지역의 경쟁력 및 주민

3) Г. О. Греф, "О разработке стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей", 2007. 7. 17.

4) "Руслан Кондратов: "Развитие Дальнего Востока-главный вектор государственной политики"", PIA "PrimaMedia", 1 июня 2009.

생활 수준의 향상"이며, 특히 "에너지·교통의 발전, 사회경제인프라 프로젝트, 도시집적의 발전"을 강조하고 있다고 천명했다.⁵⁾ 이하에서는 2009년 5월 12일 정부에 제출된 「극동발전 전략 2025」(안)⁶⁾에 기초하여 향후 수립될 「극동발전전략 2025」의 전략적 목표와 과제는 무엇인지를 구체적으로 살펴본다.

1. 「극동발전전략 2025」의 수립 동기와 배경

‘왜 지금 러시아에 「극동발전전략 2025」이 필요한가?’ 이에 대한 답은 두 가지 문제를 전제하고 있다. 하나는 왜 ‘전략인가이며, 다른 하나는 무엇이 「극동발전전략 2025」를 수립하는 추동력으로 작용하고 있는가의 문제이다. 러시아정부가 「극동발전전략 2025」를 수립하게 된 데에는 극동·자바이칼 지역이 처한 심각한 도전 및 위협요인에 대한 현실적인 인식이 작용하고 있다.

러시아정부는 현재의 추세대로라면 극동·자바이칼 지역이 아·태지역 국가들을 위한 단순한 ‘에너지·원료공급지’로 전락할 위험이 상존하며, 아시아-유럽간 경제적·공간적 연계 체계에서 러시아가 보유한 통합적 잠재력이 제대로 발휘되지 않을 것이라고 전제하고 있다. 그리고 이를 국가안보를 훼손하는 잠재적인 위협요인으로 규정하고, 이에 실질적으로 대응하기 위해서는 혁신원리에 기초한 극동·자바이칼 지역의 경제잠재력의 가속적 증가, 아·태지역에서 러시아의 이해관계의 실현, 안락한 거주환경의 구축으로 정주를 강화하고 이주시스템의 최적화를 지향하는 총체적인 사회경제적 발전 전략이 필요하다고 언급하고 있다.

「극동발전전략 2025」에서는 극동·자바이칼 지역의 경제적 잠재력의 실현을 제약하는 요인으로 다음을 언급하고 있다.

○ 극동·자바이칼 지역의 경제적 잠재력 실현 제약 요인: 러시아의 여타지역 및 가장 발전된 시장으로부터 경제적 측면과 인프라 측면에서 극동·자바이칼 지역의 고립; 대규모의 영토에 비해 낮은 수준의 내적 교통연계성; 낮은 인구밀도와 국지적 인구 분포; 농업경작의 특별한 조건; 극동의 북극 및 북부지방에 대한 물품 공급의 고비용·계절성

○ 극동·자바이칼 지역의 내부 요소의 발전 제약 요인: 극동지역간 또는 러시아의 여타 지역과의 화물 및 여객수송시 높은 물류비; 극한적인 자연기후조건; 낙후된 에너지시스템 및 에너지지역의 존재; 에너지원 구조의 고비용 및 저효율

「극동발전전략 2025」는 낙후된 에너지 및 교통인프라가 직간접적으로 극동·자바이칼 지역의 경제활동 실행을 제약하는 요인으로 남아 있고, 제품, 상품 및 서비스의 낮은 경쟁력을 초래하는 원인이라고 보고, 에너지, 교통물류체계를 획기적으로 개선하기 위한 투자 프로그램을 강조하고 있다.

5) “Стратегию долгосрочного развития Дальнего Востока примут в июне” *Коммерсантъ(Иркутск)*, No. 109(4164), 20 июня 2009.

6) Минрегионразвития, *Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области на период до 2025 года(Проект)*, 12 мая 2009 г.

○ 낙후된 자원가공 수준, 자원수출 경향이 강한 지역경제의 높은 산업편중과 반대로 저급한 혁신성

○ 역내 지역간 경제활동조건 및 거주생활조건이 현격한 차이; 낙후된 사회인프라, 낮은 생활수준과 그로 인해 효율적인 도시형성을 가로막는 안락한 거주환경의 부재

○ 경제활동이 과도하게 집중된 지역에서 자원부문에 의한 환경오염 및 에코시스템의 훼손과 극동·자바이칼 지역의 기후변화 위험

이번 「극동발전전략 2025」(안)에서 주목할만한 내용은 “러시아의 정치적 경제적 이해관계의 벡터를 동방으로 전환”한다는 의지를 간접적으로 표명했고, 이것이 다음과 같은 거대한 경제적, 지정학적 이득을 가져올 것으로 전망하고 있다는 점을 제시했다는 것이다.

○ 러시아연방의 재정수입에 기여하는 주요산업 공급시장의 지리적 다각화

○ 극동·자바이칼 지역에 미치는 경제적, 정치적 국가영향력의 하락 중지

○ 극동·자바이칼 지역에서 주민의 이탈 중지

○ 러시아를 우회하는 국제통과물류의 방향전환의 중지

○ 채굴된 원료자원의 가공생산 및 고부가가치를 가진 제품, 상품 및 서비스를 생산하는 기업들이 다른 국가로 전환하는 위험의 중지

「극동발전전략 2025」는 이러한 위험요인들의 중요성에 비추어 극동·자바이칼 지역 개발 전략을 장기적인 전략 목표를 달성하는 전체 연방단위의 프로그램으로 전환해야 할 필요성을 전제하고 있다고 언급하고 있다.

2. 「극동발전전략 2025」의 전략적 목표와 과제

「극동발전전략 2025」의 목표는 극동·자바이칼 지역에서 “발전된 경제 및 안락한 거주환경의 구축, 극동 주민을 정착시키는 지정학적 과제를 실현하기 위해 러시아 평균 수준의 사회경제적 발전 달성”이라고 언급하고 있다. 그리고 이러한 목표를 달성하기 위해서는 러시아연방 평균 수준, 또는 이를 추월하는 사회경제적 발전을 담보하는 것이 필요하며, 이 중 최우선적인 과제를 다음과 같은 5개 분야로 집약하고 있다.

1) 연방산업발전전략, 연방주체·지방정부의 사회경제발전전략, 대기업의 전략프로그램이 상호 연계된 틀 내에서 천연자원, 산업, 인적, 학술잠재력에 기초하여 연방, 극동, 자바이칼 지역 주체들의 장기적인 경제적 특화를 발전시키기 위한 조건의 창출

2) 높은 수준의 안락한 거주환경을 갖추고 추월적인 경제성장을 하는 지역(zone)에 기초한 안정된 이주 시스템 구축

3) 경제성장; 경제특화에 부합되는 제품·상품 및 서비스의 경쟁력; 극동·자바이칼 지역과 러시아의 여타 지역간 사회경제적 통합의 장애를 해소할 수 있는 가격·요율·통관·조세·재정정책의 특별 조건을 규정하는 제반 법률적 규정의 구축

4) 지역이 직면한 경제적 과제를 해결하는 데 필요한 정도의 주민수 및 노동자원의 형성, 인적자본의 질적 제고

5) 북부 및 극동지역에 거주하는 소수 정착민의 전통적인 생활양식 보존 및 지원

3. 「극동발전전략 2025」의 시나리오와 기대효과

「극동발전전략 2025」(안)에 따르면 기본 시나리오대로 투자프로젝트가 실현될 경우에 지역총생산(GRP)에서 자본축적 비중이 2007년 23%에서 2025년이면 49%이상까지 증가될 것으로 전망하고 있다. 또한 기본 시나리오대로 실현될 경우에 2009~2010년간 극동·자바이칼 지역의 GRP 증가 속도는 러시아 평균과 같아지고, 2011~2025년에는 러시아 평균보다 0.5% 포인트 높을 것으로 기대하고 있다.

또한 「극동발전전략 2025」이 추진되는 기간에 역동적인 경제발전과 함께 산업구조의 변화가 초래될 것으로 전망하고 있다. 극동지역의 경우에 2005년 전체 GRP에서 30.1%과 28.7%를 차지하던 공업생산과 농업생산은 2025년에는 각각 28.7%와 4.3%로 감소하고, 반대로 건설은 11.8%에서 16.0%로, 교통은 14.4%에서 15%로 증가할 것으로 전망된다. 한편, 자바이칼 지역의 경우에는 농업생산이 2005년 8.8%에서 2025년 5.1%까지 그 비중이 감소하는 반면, 공업은 25.9%에서 26.7%, 건설은 5.8%에서 12.3%, 교통은 23.5%에서 24.6%로 증가할 것으로 전망된다.

<표 4> 극동·자바이칼 지역의 GRP 구조 변화 전망

	2005		2010		2015		2020		2025	
	ДВ	БР								
전체	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
공업	30.1%	25.9%	32.1%	24.7%	28.0%	24.5%	28.0%	26.0%	28.7%	26.7%
건설	11.8%	5.8%	11.2%	8.3%	15.8%	9.5%	17.1%	11.9%	16.0%	12.3%
농업	5.5%	8.8%	5.0%	6.9%	4.6%	6.3%	4.5%	5.2%	4.3%	5.1%
교통	14.4%	23.5%	13.2%	21.7%	14.0%	21.8%	14.7%	24.4%	15.0%	24.6%
기타	38.1%	36.1%	38.4%	38.4%	37.6%	37.9%	35.8%	32.5%	36.0%	31.2%

「극동발전전략 2025」은 기본 시나리오대로 실행될 경우에 실업문제도 현저하게 감소할 것으로 전망하고 있다. 2005년 경제활동인구대비 취업률이 극동지역과 자바이칼지역에서 각각 78.7%, 68.0%였으나 2025년에 이르면 각각 90.3%, 79.0%로 상승할 것으로 전망하고 있다. 그에 따라 역내 주민들의 생활수준도 현격하게 개선될 것으로 예측되는데, 최저생계비 이하 소득자의 비율은 2005년 24.5%에서 2025년이면 9.6%로 급감할 것으로 전망된다.

<표 5> 극동·자바이칼 지역의 평균 취업자수

	2005		2010		2015		2020		2025	
	ДВ	БР								
천명	3265. 6	2061. 3	3390. 8	2003. 3	3452. 8	2025. 0	3544. 1	2026. 5	3648. 1	2039. 2
취업률(%)	78.7	68.0	80.6	70.3	87.2	75.4	89.8	78.4	90.3	79.0

V. 극동개발전략과 러-중, 러-일, 러-한 협력 비교

1. 중국과의 협력

냉정하게 평가해서 최근 한, 중, 일 3국 중 가장 '공격적으로' 극동지역으로 진출하고 있고, 러시아와 양자간 긴밀한 협력체계를 구축하고 있는 국가는 중국이다. 현재까지 러시아의 중앙과 지방권력은 극동지역의 경제가 급속하게 중국의 영향권 하에 들어가고, 중국인들의 대규모 불법이주와 함께 극동지역으로의 조용한 침투에 경계심을 늦추지 않고 있지만, 국경을 마주하고 있는 인접국으로서의 이점과 상호보완적 산업구조의 이점 때문에 현실은 정반대로 중국의 구심력에 흡입되는 양상을 보여주고 있다.

현재 극동개발 프로젝트의 핵심은 2012년 APEC 정상회담이라고 할 수 있는데, APEC 정상회담 준비조직위원회(위원장: 제1부총리 이고르 슈발로프)는 최근 러시아의 극동·동시베리아지역과 중국 동북지방간 협력 프로그램의 프로젝트를 승인했다. 이미 양국 정상은 2년전 이 프로그램을 연구하자는 데 합의한 바 있으며, 현재 러시아측의 프로젝트 제안서가 승인되어 중국측에 제시될 예정이다. 이 프로그램의 목적은 양국간 과잉경쟁을 피하고, 공동으로 국경인프라, 교통, 에너지를 개발하는 데에 있다. 러시아측이 제안한 이 프로그램은 수십개의 프로젝트를 포함하고 있으며, 그 중에는 러-중 국경통과지점의 장비 설비, 러시아의 목재가공 산업 발전, 광물자원의 채굴 및 가공, 그리고 중국 영토에서 진행될 일련의 프로젝트와 함께 양국간 문화·환경협력 확대 등을 포함하고 있다.⁷⁾

한편, 중국측은 최근 극동·자바이칼 지역 개발 프로그램의 추진을 예의주시하면서, 지리적으로 인접한 중국 동북지역의 노후공업기지진흥전략⁸⁾과 상호 이해관계가 일치된다는 관점에서 국경협력을 비롯해 보다 다양한 분야에서 협력을 강화해나가고 있고, 이것이 지방과 기업 단위에서 양국협력을 위한 무대를 확대해나갈 것으로 내다보고 있다. 이런 관점에서 중국의 국가발전개혁위원회는 2008년 7월 「중국 동북노후공업기지와 러시아 극동간의 협력 프로그램」을 수립하였고, 그 안을 러시아측에 전달하여 협의를 진행하고 있다.

중국은 중국 동북지역과 러시아 극동·자바이칼 지역의 긴밀한 협력체계가 양국간 경제협력을 더욱 가속화하는 역할을 할 것으로 내다보고 있으며, 이러한 관점에서 다음과 같은 협력의 틀을 제안하고 있다.⁹⁾

7) “Спаси Приморье: Комиссия Игоря Шувалова подготовит стратегию развития Дальнего Востока и Забайкалья к концу марта,” Российская газета, <http://www.rg.ru/2009/02/13/dv.html>(검색일 : 2009. 8. 23)

8) 2002년 말 중국정부는 ‘동북노후공업기지진흥계획()’을 발표하고 국가 전략차원에서 동북지역 진흥을 추진하고 있다.

9) У Житу, “Активное содействие развитию экономического сотрудничества между Северо-Восточными Провинциями Китая и Дальним Востоком России,” Третий Дальневосточный международный экономический форум. Стратегия 2020: региональное измерение, Хабаровск, 30 сентября -

○ 양국정상이 합의한 지역간 협력을 강화할 수 있는 프로그램의 진정한 실현.

중국은 「중국 동북노후공업기지와 러시아 극동간의 협력 프로그램」 채택 이후 이 프로그램의 연구와 계획 현실화를 위해 4개 지방(흑룡강성, 요녕성, 길림성, 내몽고자치구)에 발송하였고, 러시아측도 적시에 주요 산업을 적시하고, 양 지역 발전 전략 연구를 조직해줄 것을 요청하고 있다.

○ 중요한 협력 프로젝트를 진일보시켜 지역간 협력을 촉진할 것을 제안하고 있다. 중국은 대규모 프로젝트가 양국간 지속적이고 안정적인 교역·경제협력의 안전판이라고 보고, 특히 교통인프라 등 중요 인프라의 건설에서 양자간 협력을 강화하자고 제안하고 있다. 그리고 기계제작, 석유산업, 농업 및 농산물 가공산업 등에서 생산협력을 강화하고, 양국의 경제 협력을 촉진하는 모형이 될 수 있도록 국경협력지대 건설과 같은 새로운 협력 영역의 문제를 검토하자고 제안하고 있다.¹⁰⁾ 나아가 항공, 통신, 과학, 기술, 환경보존 등의 분야에서도 양 지역간 사업협력의 가능성을 제시하고 상호투자를 확대하자는 제안을 하고 있다.

○문화교류의 강화; 상호 이해수준의 향상; 협력을 위한 호의적인 환경 조성

○양국의 정부 및 의회간 접촉과 협력의 강화

중국은 동북지역과 극동·자바이칼 지역간 협력이 강화되는 것은 단순히 지역적 인접성에서 비롯되는 것이 아니라 역사적 선택이라고까지 표현할 정도로 큰 그 의미를 부여하고 있다. 그리고 갈수록 양국간 상호의존성은 더욱 긴밀해지고, 지역협력의 강화는 단순히 지역의 경제적 발전과 번영에 국한되는 것이 아니라 양 지역의 연계와 우호관계를 심화시킬 뿐만 아니라 나아가 아·태지역의 평화와 안정에도 기여할 것이라고 강조하고 있다.

2. 일본과의 협력

러시아 극동·자바이칼 지역의 개발 프로그램에 대해서 일본은 '기대반 회의반'식의 매우 신중한 태도를 취하고 있다. 이것은 주지하다시피 양국간 북방 4개 도서의 반환과 관련된 영토분쟁이 명쾌하게 해결되지 않았고, 아직도 평화협정이 체결되지 않아 상호신뢰를 향한 정치적 토대가 취약하기 때문이다.

이러한 상황에도 불구하고 일본의 대러 접근에서 우리는 몇 가지 주목할만한 특징을 발견할 수 있는데, 첫째는 양국간 협력의 대원칙을 형식화하는 프레임 설정에서 여타 국가와는 달리 매우 '선도적'인 모습을 보여주고 있고, 둘째는 조급해하지 않고 차분하게 제한된 범위에서만 양자간 실질적인 협력을 견인해가는 경제외교의 자세를 읽을 수 있다.

일본은 이미 2003년 1월 10일 채택한 「일-러 행동계획」의 4항에서 극동·시베리아의 에너지자원 개발 및 운송로 확보와 관련된 긴밀한 협력을 천명했고, 러시아 극동·시베리아와 일본간 경제관계를 강화할 목적으로 러시아연방 극동지역과의 경제관계소위원회의 활동을 적극화할 필요성을 강조했다.¹¹⁾ 그리고 이후 일본의 아베 전총리는 2007년 6월 독일 하일리

1 октября 2008 г.

10) 접경지역간 협력이 중대한 이슈로 부각되는 것은 너무나 당연하다. 현재 양국의 지방, 주, 도시간 71 개의 우호협정이 체결되어 있고, 2007년 양국간 국경무역은 총 83억 5천만 달러로 전년대비 19%나 증가했다.

겐담에서 개최된 G8 정상회담에서 당시 푸틴 대통령에게 에너지, 교통, 정보통신을 포함하여 총 8개 분야에서 협력을 강화하자는 의지를 담은 「러시아 극동·동시베리아에서 일-러 협력을 강화하기 위한 이니셔티브」(이하 일-러협력 이니셔티브)¹²⁾를 제안한 바 있다. 일본은 「일-러협력 이니셔티브」에서 극동·동시베리아 지역이 안정되고, 경제적 잠재력을 현실화하며 아·태지역 국가들과의 상호작용 협력을 할 경우에 아·태지역과의 경제적, 사회적, 문화적 연계가 강화될 것이라고 전망하고 있다. 그리고 러시아가 아·태지역의 전략적 안정과 지속가능한 호혜적 발전에 기여할 것이라고 천명하며, 정부와 민간부문에서 양국간 호혜적 협력을 진일보시키고 촉진할 필요성을 언급했다. 이후 정상회담을 통해 이니셔티브를 구체화하는 논의가 지속되었고, 각 부문별로 협력을 실천해가고 있다.

일-러 정부간 경제통상위원회가 '이니셔티브'를 실현하는 생산적인 논의를 지속하는 가운데, 일본측은 프로젝트 참여자 정보, 프로젝트 내용에 대한 러시아측의 설명, 러시아정부의 예정된 투자 정보가 절실하게 필요하다고 언급하고, 결국 이런 요소들이 프로젝트의 재무적 타당성을 평가할 수 있을 것이라면 정보의 공개를 강력하게 요청하고 있다. 일본측은 이를 바탕으로 민간 부문에서 일-러간 접촉을 확대하고, 일본기업의 프로젝트 참여를 촉진할 수 있을 것이라고 판단하고 있다.

지난 2009년 2월 18일 러-일 간의 정상회담에서 양국은 정부 및 민간의 공동 노력으로 구체적인 프로젝트를 추진할 것에 합의하였다. 그리고 합의한 대로 일본의 러시아·NIS무역 협회는 대규모 사절단을 2009년 5월 31~6월 6일에 걸쳐 극동·자바이칼 지역에 파견했다. 앞으로는 차관급의 러·일 지역간 경제통상소위원회 회의를 개최할 예정이다. 일본기업(일본 III(이시카와지마하리마 중공업)III, ITOCHU)등이 APEC 정상회담이 열릴 루스키 섬의 교량건설에 참여하여 기술협력을 진행하고 있고, 일본의 자원에너지청과 러시아의 가스프롬간 극동·동시베리아 천연가스 생산 및 공급 분야에서 새로운 협력 가능성을 타진하고 있으며, 가까운 시일 내에 사할린과 오희츠크해 및 4개 도서를 포함하여 러-일 연안 지역의 에코시스템을 보존하는 협력 프로그램에도 서명할 것을 제안한 바 있다.

그리고 2009년 5월 12일 러-일 총리회담에서 양측은 2012년 APEC 정상회담이 극동·자바이칼 지역의 아·태지역 편입이라는 관점에서 볼 때 상징적인 의미를 내포하고 있다고 언급하고, 2012년 APEC 정상회담 준비, 에너지개발 및 공급체계, 교통부문 등을 비롯하여 현재 러시아가 관심을 갖고 있는 다양한 분야에서 호혜적인 협력을 가속화하자고 합의했으며, 러시아의 푸틴 총리는 IT기술, 나노기술, 우주 분야에서 협력의 가능성을 언급하기도 했다. 특히 이번 총리회담에서는 양국간 에너지개발, 원자력 분야에서의 협력이 두드러지는데, 우선 양국 간 핵물질이나 원자력 관련 기자재 등을 평화적으로 이전한다는 데 합의하고 원자력 협정에 서명했다. 2020내지 2022년까지 총 28개의 원전건설을 계획하고 있는 러시아는 이번 협정을 통해 일본의 원자력발전소 건설기술을 이전받을 수 있게 되었고, 일본은 러시아의 원전 건설에 참여하거나 러시아에 우라늄 농축업무를 위탁할 수 있을 것으로 기대하고 있

11) -Российский план действий」(10 января 2003 г.)

12) 「Инициатива по укреплению японо-российского сотрудничества в регионах Дальнего Востока и Восточной Сибири」. 언급한 분야 외에 환경보존, 안전보장, 보건, 교역·투자의 증대 및 교역투자조건의 개선, 국제교류 발전 등의 항목을 제시하고 있다.

다.13)

또한 푸틴 총리는 특히 극동시베리아지역에서 에너지 공동개발을 비롯해 일본 자동차 메이커의 공장 건설 등에 대한 기대감을 나타냈으며, 양국은 러시아 동시베리아의 원유 개발을 위한 이르쿠츠크 중부의 2광구에서의 지하자원 광업권을 취득한다는 내용의 합의문에 조인했다. 2010년에 일본 국영기업 JOGMEC(Japan, Oil, Gas, Mineral and Energy Corp)와 러시아의 '이르쿠츠크석유회사'간 공동 시굴을 시작해 2013년 이후 본격 생산에 나설 계획이다. 총사업비 150억 엔 정도를 투여할 이곳의 매장량은 근처 유전에 비춰볼 때 수억 배럴 규모로 예상되고 있다.14) 또한 러시아는 일본측에 '사할린-3' 프로젝트에 일본이 참여할 수 있는 가능성을 언급했고, 액화천연가스생산 및 정유공장 건설 프로젝트와 ESPO 송유관 건설에서 협력 가능성을 언급하기도 했다.

일본 내부에서는 러시아의 페이스에 밀려 경제협력만 앞서 나가면서 영토문제 해결은 그대로 방치되고 있다는 우려가 제기되었고, '영토문제의 미해결' 상태에서 '동상이몽'의 총리 회담이었다는 평가도 있었다. 메드베데프 대통령은 영토 문제와 관련해 "문제 해결을 다음 세대로 넘기려는 생각은 없다"고 밝힌 바 있지만, 향후 러시아 측이 영토 문제에 대해 곧바로 유연하게 변할 징조는 보이지 않으며, 따라서 영토 문제와 관련한 구체적인 진전이 나올 것으로 기대하기는 어려워 보이며, 이것이 계속 러-일간 경제협력을 제약하는 요인으로 자리잡을 가능성이 크다. 그러나 푸틴-아소 총리회담은 양국간 경제협력을 확대할 수 있는 중요한 계기를 마련했고, 일본은 극동·자바이칼 지역에서 민간이 참여할 수 있는 소규모 프로젝트 개발을 포함하여 다양한 분야에서 상업적 베이스의 실질적인 협력을 모색해나갈 것으로 전망된다.

3. 한국과의 협력

2008년 한, 중, 일 동북아 3국과 러시아 극동지역과의 교역규모를 순위별로 살펴보면 일본이 1위, 한국이 2위, 중국이 3위이다. 2000년대 초반 하더라도 중국이 1위를 지켜왔으나 2007년부터는 일본이 중국을 추월하여 선두를 지켜나가고 있다. 그리고 2003년 한국과 극동지역과의 교역규모는 중국과 비교하여 거의 절반 수준에 불과했으나 2007년부터는 순위가 역전되었다. 2008년 극동지역의 대외교역에서 한국이 차지하는 비중은 26.7%이고, 수출은 37.5%, 수입은 8%이다. 품목별로 살펴보면 극동의 수출에서 원유의 54.3%, 수산물의 45%, 석유제품의 13.2%, 임산물의 6%가 한국으로 수출되고 있어 한국이 극동지역 수출품의 주요 소

13) 러시아는 그동안 일본측의 “원전 건설기술을 이전할 경우 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 받아야 한다”는 요구를 거부해오다 이번에 이를 수용했다. 푸틴 총리와 동행했던 러시아 국영 원자력회사 ‘로스아톰’의 셰르게이 키리엔코 사장은 양국이 러시아와 몽고 등에서 공동으로 우라늄탄광을 개발할 수 있게 됐다고 언급하고, 수십억 달러의 상업적 거대가 이뤄질 것으로 전망했다. 앞서 일본의 도시바와 러시아의 아톰에네르고프롬은 2008년 핵발전소 건설 및 장비제작, 핵연료사업 등에 협력키로 하는 초안에 서명했으며, 도시바와 로스아톰은 일본에 러시아의 저농축우라늄을 저장할 수 있는 시설을 건축할 예정인 것으로 알려졌다. “러· ‘원자력협정’ 체결,” 세계일보, 2009. 5. 13.

14) “러-日, 핵물질-원자력기술 이전 합의,” 동아일보, <http://news.donga.com/fbin/output?rss=1&n=200905130>

비처임을 확인할 수 있다.

극동지역이 한국에서 수입하는 주요 품목은 기계 및 장비 등 투자설비품목인데 2007, 2008년 한국의 비중이 급감한 반면에 일본과 중국의 비중은 크게 증가하였다. 반면에 지금까지 대한국 수출품은 주로 원자재가 중심을 이루어왔는데, 약 90%는 원유(77.4%)와 수산물(12.7%)이었다. 러시아 극동지역과의 수출입에서 수입이 일부 품목으로 제한되어 있다는 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 2008년 극동지역과 한국과의 교역은 일부 러시아 연방주체에 집중되고 있는데, 사할린주 73%, 연해주 13%, 하바로프스크주 7%, 캄차트카지방 6% 순이었다. 사할린주의 비중이 절대적으로 큰 것은 대한국 수출의 80% 이상이 사할린주에서 이루어지기 때문이며, 이는 주로 원유수출과 관련된 것이다. 러시아 극동시장 진출이라는 측면에서 볼 때 이것은 매우 우려스러운 현상이다. 러시아 극동의 자원개발에 참여하는 비중이 매우 낮고, 일부 광물자원에 편중된 수입구조는 극동지역과의 자원협력 수준이 매우 낮다는 것을 반영하며,15) 반대로 극동시장에서 기계설비 등 한국제품의 입지가 갈수록 좁아진다는 것은 중국과 일본 사이에서 어떻게 한국의 경쟁력을 제고할 것인가의 문제를 제기하기 때문이다.

<표 6> 한중일 3국과 러시아 극동지역과의 대외교역

백만달러, %	2003	2004	2005	2006	2007	2008
수출						
전체	4122.1	4622	6581.6	7152	13525.4	13570.8
	100	100	100	100	100	100
일본	849.2	1201.8	1558.2	1614.8	4070.2	4391.9
	20.6	26	23.7	22.6	30.1	28.6
한국	722.8	811.2	1277.8	1185	4555.2	5770.3
	17.5	17.6	19.4	16.6	33.7	37.5
중국	1517.2	1490.7	2162.9	2566.1	1984.2	1891.1
	36.8	32.3	35.9	35.9	14.7	12.3
수입						
전체	1764.5	2987.9	5813	6971.8	7745.1	8848.4
	100	100	100	100	100	100
일본	441.8	1194.6	1941.	1711.9	2035.1	2683.4
	25	40	33.4	24.6	26.3	30.3
한국	299.2	352.4	905.7	1606.8	1294	703.7
	17	11.8	15.6	23	16.7	8
중국	487.6	652.4	1187.4	1704.4	2540.9	3206.8
	27.6	21.8	20.4	24.4	32.8	36.2
대외교역						
전체	5886.6	7609.9	12394.6	14123.8	21270.5	24219.2
	100	100	100	100	100	100
일본	1291	2396.4	3499.2	3326.7	6105.3	7075.3
	21.9	31.5	28.2	23.6	28.7	29.2
한국	1098	1163.6	2183.5	2791.8	5849.2	6474
	18.7	15.3	17.6	19.8	27.5	26.7
중국	2004.8	2143.1	3350.3	4270.5	4525.1	5097.9
	34.1	28.2	27	30.2	21.3	21

15) 2007년 이후 러시아 극동지역의 수출에서 한국의 비중이 중국을 앞서게 된 것은 한국의 원유수입이 증대된 반면에 중국의 원목 수입이 급감한 것에 기인한다. 급격한 관세인상 조치로 인한 극동지역 임산물 수출의 위축을 장기간 방치하는 것은 곤란해보이고, 일정한 조정국면이 지나면 다시 교역은 활성화될 것으로 전망된다.

한국의 극동지역 투자는 다른 국가들과 비교하여 몇 가지 특징을 갖고 있다. 우선 극동지역에 대한 한국의 투자는 등락 없이 꾸준히 증가하고 있다. 2005년과 비교하면 2007, 2008년의 투자액은 거의 10배에 달한다. 문제는 투자규모에 있다. 2008년 한국이 극동지역의 외국인투자에서 차지하는 비중은 고작 1.18%에 불과하다. 비중으로만 놓고 보면 일본이 한국의 6.3배이고, 인도도 한국의 3배에 달한다. 극동지역의 대외교역에서 차지하는 한국의 위상에 비추어볼 때 투자규모는 그에 부합되지 못하는 매우 미약하다는 것을 확인할 수 있다. 위의 표에서 룩셈부르크, 바하마제도, 버진제도의 투자가 증가한 것은 off-shore 조세피난처로 불법 유출된 러시아 자본이 귀환하는 것으로 해석할 수 있다. 네덜란드, 영국, 일본의 극동 투자는 주로 사할린 석유가스개발과 관련된 것으로서 극동지역의 외국인투자가 주로 광물자원 채굴사업에 집중되어 있다는 것을 보여준다. 2008년 한국의 대극동 투자는 주로 사할린주(48%), 캄차트카지방(42%), 연해주(10%) 등 3개 지역에 집중되었는데, 이들 투자도 사실상 모두 자원채굴이나 광구개발과 관련된 지질탐사 사업에 집중된 것이었다. 아직도 한국의 투자 규모가 여타 국가들의 수준에 미치지 못하고 있는 이유는 사업이 아직도 지질탐사의 수준에 머물러 본격적인 채굴 단계로 진척되지 못하고 있기 때문이다.

<표 7> 극동의 국가별 외국인 투자

국가	2005		2006		2007		2008	
	백만달러	%	백만달러	%	백만달러	%	백만달러	%
전체	5935	100	6720	100	6260	100	8642	100
네덜란드	3797	63.99	3638	54.14	3462	55.3	4852	56.15
영국	251	4.23	443	6.6	783	12.5	783	9.05
일본	76	1.3	542	8.07	351	5.6	648	7.5
룩셈부르크	0	0	288	4.28	286	4.6	560	6.48
바하마제도	726	12.23	624	9.28	401	6.4	496	5.74
버진제도	0	0	13	0.19	49	0.8	377	4.36
인도	320	5.39	556	8.27	222	3.5	312	3.6
한국	10	0.2	43	0.64	99	1.6	102	1.18

VI. 극동개발전략과 한-러 협력을 위한 제언

1. 극동·자바이칼 지역개발 프로그램과 관련하여 한국의 프로젝트 참여와 이 지역으로의 투자진출을 지원하기 위한 조직을 확충해야 한다.

극동지역에서 한국의 경제외교를 펼치는 공조직은 블라디보스톡 총영사관과 KOTRA 코리아비즈니스센터, 그리고 극동시베리아개발협력센터(KDSC)에 불과하다. 블라디보스톡 총영사관에 주재하는 소수인원이 연해주, 하바롭스크주, 사할린주, 마가단주, 추코트카자치구, 캄차트카주, 사하(야쿠티아)공화국, 아무르주, 유대인자치주 등 총 9개의 주를 관할한다는 것 자체가 무리이다. 주이르쿠츠크 총영사관이 2009년 6월 16일 개관하여 극동시베리아 지역에 대한 경제통상외교를 분담할 수 있는 인프라를 갖추게 되었지만,¹⁶⁾ 영사업무를 제외한 경제통상인력이 절대적으로 부족한 현실에서 대안을 모색해야 할 시점이다.

지난 해 9월 이명박 대통령의 러시아 방문 시점에 맞추어 극동·자바이칼 지역개발계획과 APEC 정상회의 프로젝트 등 러시아 정부의 대규모 개발사업에 관한 정보를 소개하고 수주활동을 지원하기 위해 극동시베리아개발협력센터(KDSC)가 개설되었다. 그러나 이 센터는 별도의 독립된 기능을 담당하는 조직이 아니라 기존의 KOTRA 코리아비즈니스센터에 부속된 하위조직이며, 고작 러시아인 2~3명을 추가로 배치한 것에 불과하여 전담인력이 절대적으로 부족한 상태이다. 만일 한-러 양국이 극동·자바이칼 지역에서 전략적 이해관계가 일치되는 프로젝트를 발굴하고, 지역의 경제동향과 법적 제도적 측면의 투자환경의 변화, 중앙 및 지방정부의 개발전략 등을 추적하면서 양국간 협력을 선도적으로 견인하기 위해서는 충분한 인력이 배치된 자기완결적인 조직으로 발전되어야 한다. 이 조직은 또한 그 기능상 러시아측과의 전략적 파트너십이 절대적으로 필요하다. 시장정보의 수집에서부터 협력사업의 실행까지 일관지원체제가 가능하기 위해서는 지금처럼 한국이 주도하는 일방적인 조직이기 보다는 러시아측과 공동 운영 주체가 되는 것이 바람직하며, 양국의 관·산·학·연간 긴밀한 인적네트워크를 구축하는 것이 필요하다.

2. 과거 관행적으로 사고해왔던 전통적인 협력의 범위를 넘어서 새로운 협력 분야를 발굴하고 이를 현실에서 구현하는 노력이 필요하다. 몇 가지 예를 들어보자. 최근 삼성서울 병원은 러시아 블라디보스토크시와 환자 유치 등에 관한 양해각서를 체결하고, 시에서 의뢰한 환자에 대한 편의 제공을 비롯해 러시아 의사 초청 연수, 현지 병원시설 개선에 협력하기로 했다. 극동지역의 의료환경이 열악하기 때문에 상당수가 해외 원정치료를 떠난다는 사실을 고려한다면 러시아환자의 국내 유치정책도 필요하지만, 나아가 극동지역에 병원 설립 등을 통해 의료서비스 시장에 진출하고 의용기술 개발 및 상용화에서 러시아와 기술협력을 추진하는 방안도 고려해볼 수 있다.

다음 생태관광의 활성화를 위한 관광인프라 건설에도 적극적으로 대처할 필요가 있다. 아직 러시아의 극동·자바이칼 지역을 대상으로 한 생태관광 상품의 주요 소비자는 일본과 서방의 일부 관광객들에 국한되어 있는데, 중장기적으로는 동아시아권의 관광행태도 전통적인 유람식 테마관광 상품에서 생태관광 상품으로 커다란 전환이 일어날 것으로 전망된다. 극동·자바이칼 지역이 거대한 생태관광의 보고이고, 현재 러시아 정부가 관광산업의 발전을 중요한 전략적 방향으로 설정하고 있다는 사실을 고려한다면 양국간 생태관광 연계상품을 개발하고, 극동·자바이칼 지역의 관광숙박시설 현대화 및 리조트 건설 분야에서 투자 프로젝트를 개발하는 노력이 필요하다. 향후 한-러, 한-일-러간 새로운 항로의 개설 등이 뒤따르고 환동해권 인접국가의 지역경제가 활성화되면서 인적·물적 교류 또한 급속하게 증대될 것이므로 교통물류산업과 관광산업간 상호 긴밀한 연계체계를 구축하면서 동시적 발전을 모색하는 것이 필요하다.

3. 현재 추진되고 있는 러시아 극동·자바이칼 지역 개발 프로그램에 한국기업의 참여 기회를 확대하고 한국의 극동·자바이칼 지역 투자 진출을 가속화하기 위해서는 한·러관계 전반, 또는 극동시베리아와 한국과의 협력관계를 바라보는 몇 가지 인식에 중대한 변화가 필요하다.

16) 주 이르쿠츠크 총영사관은 이르쿠츠크, 자바이칼스크, 옴스크 등 러시아 동부의 13개 지방을 관할한다.

첫째, 상호신뢰의 구축이라는 측면에서 과연 양국 관계가 '전략적 협력 동반자관계'에 부합되는 방향으로 전개되고 있는지에 대한 반성이 필요하다. "한-러관계가 지금보다 더 좋을 수는 없다"는 식의 표현들이 난무하고 있지만, 언제나 그렇듯이 모든 권력은 자화자찬에 주저함이 없다. 냉정하게 평가해서 양국관계의 위상을 규정하는 '전략적 협력 동반자관계'는 레토릭에 불과하고, 오히려 서로의 진정성에 대한 의구심만 쌓여 가는 '동상이몽'의 관계가 지속되고 있다. 이명박 정부의 자원·에너지외교는 러시아라는 상대방을 고려하지 않은, 한편으로는 자기중심적이고, 다른 한편으로는 선동적인 정책노선이었다. 한국은 한편으로는 러시아의 석유·가스 개발을 통해 경제안보 이익을 확보하겠다고 협상에 나서지만, 여전히 서방의 입과 펜에 기대어 러시아의 '자원민족주의'와 '에너지패권주의'를 비난하는 흐름에 편승하고 동조하는 이중적인 태도를 보여주었다. 상호 이해관계의 일치가 확인되지도 않은 상태에서 대러 자원·에너지외교 노선을 천명함으로써 경제적 이득만을 일방적으로 추구하는 부정적인 모습을 노출했다. 과연 한-러협력에서 극동·시베리아를 석유, 가스 등 에너지자원의 공급지로만 바라보고, 극동·자바이칼 지역 개발을 그저 '제2의 처너지 개척' 썸으로 바라보는 인식 틀 속에서 상호신뢰를 쌓는 것이 가능하겠는가?¹⁷⁾

둘째, 한·러경제협력의 잠재력을 실현하기 위해서는 기본적으로 양국간의 신뢰 확보가 전제되어야 하고, 나아가 적극적으로 전략적 이익 공유 지점을 찾아 상호 결합시키는 노력이 필요하다.

한국의 러시아 전문가들 사이에서는 중국과 일본이 러시아와의 관계 발전에서 러시아의 불안감을 불식시키지 못하는 한 본격적인 우호 협력을 추진하기에 많은 제약요인이 상존하는 반면, 한국은 그렇지 않다는 점을 공유해왔다. 또한 최근 러시아에서조차 일부 논자들은 한국, 중국, 일본을 비교하면서 한국만이 러시아에 위협이 되지 않으며 중국, 일본과 정치적 역학관계를 형성하고 있기 때문에 가장 적합한 파트너가 될 수 있다는 주장을 제기하고 있다.¹⁸⁾ 국내에서 이러한 한-러 공생국가(Symbiotic State)론이 주목을 받고, 이것에 고무된 일부 대러 경험관련 부처의 관료들과 집단들이 러시아를 향해 '한국의 정당한 가치'를 몰라준다고 화를 내는 꼴은 처연한 느낌마저 든다. 오독하지 말자! 대러관계의 측면에서 한·러 '전략적 협력 동반자관계'는 오직 잠재력만으로 존재한다는 사실이다. 푸틴 정부의 대외경제 정책은 무차별적으로 외국인투자 유치에 매달리는 것이 아니라, 사안별로 접근하고 러시아의 대내외적인 이익과 일치될 때 적극적으로 관계발전에 나선다는 것이다. 러시아의 상트페테르부르크에 진출하는 현대차가 러시아의 권부로부터 지원을 얻고 있는 것은 상트페테르부르크를 자동차의 메카로 육성하려는 정책 노선을 따랐고, 10여개의 중소 협력부품업체가 동반 진출함으로써 직접투자의 모범을 보여주고 있기 때문이다. 러시아가 일본의 집요한 구애에도 불구하고 냉정과 열정을 오가는 '전략적 모호'의 양상을 보여주는 반면, 중국과는 지정학적 안보위협에 대한 국내의 우려에도 불구하고 실용주의적 관점에서 전방위적으로 '전략적 동반자관계'를 공고화하는 상반된 모습에서도 이러한 태도는 확연하게 드러난다.

17) 이재오 특사의 러시아 방문부터 나로호 발사까지 이어지는 일련의 사건들 속에서 드러나는 상대방에 대한 불편한 심기는 쉽게 치유되지 않고 있다. 이런 상황에서 서로가 느끼는 온도 차는 갈수록 커질 수 있다.

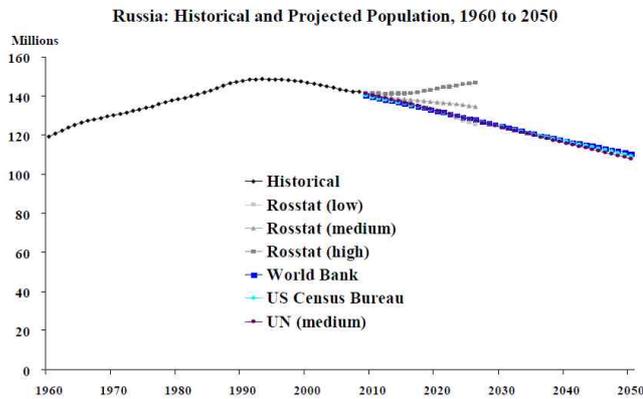
18) В. Сурин, "Корейский манифест," Золотой Лев, No. 69-70, 2005. 11, <http://www.zlev.ru>(검색일: 2007. 11. 29).

따라서 한국은 대러 통상관계에서 단일한 자세를 버리고, 러시아와의 이익 공유라는 대원칙이 견지될 수 있는 '전략적 투자협력' 프로젝트를 지속적으로 개발해나가야 한다. 러시아 정부의 정책방향에 부합되고, 이를 지지·후원할 수 있는 사업 전략이 필요한 시점인데, 현 시점에서 TKR-TSR 연결 및 에너지협력 분야 외에 가장 유망한 분야는 지역개발과 관련해서 정부가 주도하는 각종 인프라 현대화 사업과 러시아정부가 차세대 성장동력으로 보고 적극적인 육성정책을 추진하고 있는 분야가 될 것이다. IT기술, 나노기술, 우주 분야에서 상호 윈-윈할 수 있는 이익의 공유 지점을 찾고, 한국이 축적한 신도시건설 및 도시집적의 노하우를 지역개발 전략에 접목시키는 것도 고려해볼 수 있다. 러시아의 개발 붐이 본격화되면 한국 민간자본의 대러 투자 진출에서 교통인프라 개발 사업이 가장 전도유망한 투자시장이 될 것으로 판단된다. 그동안 한국은 TKR-TSR 연결 문제를 놓고 러시아와 긴밀한 교통협력을 진행해왔지만, 앞으로는 철도 외에도 도로, 공항, 항만 등으로 투자 관심대상을 확대할 필요가 있다. 현재 러시아가 교통물류체계를 혁신하기 위해 대규모 복합물류단지 건설을 계획하고 있다는 사실에도 주목해야 한다. 한국과 러시아와의 전략적 이익 공유 지점은 상호 결합되어 있다는 것도 간과해서는 안 된다. 현재 논의되고 있는 교통, 에너지, IT는 분리된 프로젝트가 아니라 동일한 경로를 따라 배치되는 상호 긴밀하게 연계된 '유라시아통합인프라'이다.¹⁹⁾ 극동·자바이칼 지역 투자 진출이 패키지형 진출이어야만 그 성과를 극대화할 수 있다는 사고가 필요하다.

셋째, 한국은 러시아 극동·자바이칼 지역 개발 프로그램과 관련해서 러시아가 가진 투자시장으로서의 한계와 매력, 러시아는 주요 투자국으로서 한국의 잠재능력을 상호 정확하게 평가하고, 서로에 대한 기대수준과 실제와의 간극을 최대한 좁히기 위해 선도적으로 투자협력을 진행시키는 자세가 필요하다. 러시아의 인구감소는 이미 피할 수 없는 대세가 되고 있고, 극동의 인구감소 및 노동력 부족 문제는 보다 심각한 수준에 와 있다. 소비시장으로서 전체 규모가 작고, 전반적으로 낮은 인구밀도에 도시집적도가 떨어지는 상황에서 광활한 영토에 인구가 분산된 구조에서 오는 과도한 물류유통비의 발생, 게다가 제조업기반이 취약하고 인프라가 낙후되어 있으며 숙련된 저렴한 노동력마저 부족하다면 그야말로 '최악의 조건'이다. 그러나 주지하다시피 열거할 수 없는 수많은 장점들이 있기에 러시아는 분명 매력적인 투자처이다. 결론적으로 과제는 누가 '잠자는 숲속의 공주'를 진정한 '사랑의 키스로 깨워' '잠재력의 현실화'를 가져올 것인가에 모아진다. 아쉽게도 한국은 중국처럼 무려 4,300km에 달하는 국경을 접한 국가도 아니고 그 국경을 넘어 '조용한 침투'를 감행할 수 있는 과잉노동력이 존재하는 것도 아니며, 일본처럼 세계 최대 최고의 자본기술강국도 아니다. 남북 분단의 현실에서 러시아는 아직 접경국이 아니고, 제한된 자본규모에서 극동·자바이칼 지역의 프로젝트에 거대한 자본투자를 감행할 정도로 여유롭지도 않다. 그러나 한국의 기업이 막연히 먼 훗날 러시아의 법적 제도적 조건이 정비되고, 글로벌 표준의 비즈니스 관행이 정착되며, 시장원리가 완전히 작동되는 시점을 기다리며 관망하는 태도는 결코 상황의 개선을 가져

19) 러시아 동시베리아극동지역의 파이프라인 사업에서 개발에 필요한 인력과 자재의 원활한 수송을 위해서는 철도인프라의 확충이 필요하다. 한편, 철도의 안정적인 운영을 위해서는 통신 인프라가 뒷받침되어야 한다. 러시아철도공사(RZD)의 자회사인 '트랜스텔레콤'은 TSR 통신망 사업의 주체이며 이 회사가 TKR-TSR 연결 사업에 이해관계를 갖고 있는 이유는 바로 여기에서 비롯된다.

올 수 없다. '시간은 우리를 기다려주지 않는다' 단기간 내에 위의 조건이 구비될 가능성도 희박하지만, 만일 그러한 상황이 도래한다면 이미 기회선점의 가능성은 사라지고 이 시장은 주변국들의 치열한 각축장으로 변모할 것이다. 똑같은 의미에서 러시아측도 비판으로부터 결코 자유롭지 못하다. 러시아가 한국기업의 투자진출을 촉진할 수 있는 호의적인 조건을 창출하지 못하고, 민간부문의 경제협력을 견인하는 데 적극적인 노력을 전개하지 않는다면 그들은 관망적인 태도를 견지할 것이다. 혹시 러시아 소비재시장에서 우월적 지위를 확보한 기업이 떠밀려 소규모 '투자'를 감행할지는 모르지만, 투자분이 조성되기는 어려울 것이다. 대북 투자 진출의 적기를 저울질하는 한국 대기업의 시선을 극동·자바이칼 지역에 고정시키려면 과거와는 다른 적극적인 구애의 표현과 그에 부합되는 매력적인 조치들이 뒤따라야 할 것이다.



4. 양국간 경제협력을 견인할 수 있는 기초적인 사회인프라의 확충, 서로에 대한 이해를 제고하는 획기적인 조치가 뒤따르지 않는다면, 한-러관계는 과거의 잘못된 행태를 반복할 가능성이 농후하며, 안정되고 지속가능한 협력체제의 구축은 더욱 요원해질 것이다. 그동안 한-러 협력과 관련된 과정은 '정상회담'을 계기로 상승과 하강 곡선을 반복하는 모습을 보여주었다. '반짝 이벤트'성 행사, 정치적 홍보 등에 주력한 나머지 협력사업의 사후 관리와 사업평가는 방치되는 결과가 초래되기도 했다. 또한 양국간 교류협력에서 가장 우선적인 과제는 프로젝트에 대한 정확한 정보의 축적과 사업성에 대한 냉철한 판단임에도 불구하고 전문가의 양성 및 교류에는 매우 소홀했다. 한국의 경우에 담당 관료들의 잦은 보직 변경과 교체는 협력을 심화하는 데 커다란 장애물로 작용했다. 가용할 수 있는 러시아 전문가들을 제대로 활용하지 못하는 것도 비판받아 마땅하다. 이제는 관·산·학·연의 통합적 인적네트워크를 구축하고, 중장기적으로 미래의 전문인력을 양성하는 학술교육프로그램을 개발해야 한다. 2012년 블라디보스톡 APEC 정상회담 이후 운영될 연방대학에 한국전문가와 러시아전문가를 양성하는 특별과정을 개설하고, 양국이 정부/민간 부문의 적재적소에 이들 인력을 배치하는 전략이 필요하다. 한국과 러시아에 상대국의 언어 또는 통상학과가 있는 대학간 협의체를 구성하여 인적

교류와 현지교육 프로그램을 활성화하고, 국비장학생의 선발과 지원도 더욱 확대되어야 한다.

VI. 결론을 대신하여

새로 수정된 「2013년까지의 극동·자바이칼 지역의 경제·사회발전 연방특별 프로그램」이 향후 어떻게 실행될지에 대해서는 아직은 예단하기 어렵다. 우선 과거 극동·자바이칼 지역 개발 프로그램의 과제 실행률이 점차 하락했다는 타성적 경향을 고려한다면 비관적인 전망이 지배적이다.²⁰⁾ 개발의 효과라는 측면에서도 회의적이고, 블라디보스토크를 제외한 여타 지역에서는 자본부족 사태를 겪을 수도 있다는 전망이 나오고 있다. 현재 러시아에 몰아닥친 경제위기가 프로그램에도 어는 정도는 영향을 미칠 것이며, 몇몇 사업에서 규모의 축소는 불가피해 보인다. 이미 재무부는 근시일내에 연방특별프로그램의 방침 전환 및 재평가를 행할 것이라고 천명했다. 반면에 새로운 프로그램이 과거와는 다른 결과를 가져올 수 있다는 낙관적인 전망도 존재한다. 이번이 없는 한 러시아경제의 안정적인 성장이 이어질 것이고, 그에 따라 극동지역의 개발을 지원할 재정 여력도 충분할 것이라는 전망이다.

현재의 추세대로라면 한, 중, 일 3국 중 가장 공세적인 중국측의 시장 침투로 극동지역은 멀지 않은 장래에 중국의 원심력에 흡입될 것이며, 특별경제지대에서 양국간 특혜 조치가 시행됨에 따라 이러한 과정이 더욱 가속화될 것으로 전망된다. 이 경우에 한국과 일본이 극동지역시장을 선점하고 확대할 수 있는 가능성은 더욱 줄어들 것이다. 상당한 기간 중국과 러시아의 긴밀한 협력체제가 훼손되기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 중국의 의도대로 「중국 동북노후공업기지와 러시아 극동간의 협력 프로그램」이 성공적으로 진행될지에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 지역개발과 산업발전의 관점에서 전략적 이해관계가 불일치하는 것이 있기 때문이다. 반면에 접경지역에 자유무역지대를 건설하는 조치들은 보다 타당성이 높은 프로젝트로 전망되고 있다.²¹⁾

「2013년까지의 극동·자바이칼 지역의 경제·사회발전 연방특별 프로그램」의 운명은 중앙정부의 의지에 달려 있다. 중앙이 극동지역의 위기를 어떻게 인식하고 있는가? 그리고 그 위기를 해결하기 위해 국가의 정책의지를 얼마나 일관되게 관철시켜나갈 것인가에 달려 있다. 반면에 극동의 지방정부들은 지역개발을 위한 예산상의 제약뿐만 아니라 국제무대에서 독자적인 정책노선을 펼칠 수 있는 조건에 있지 못하다. 중앙과 지방의 이해관계의 불일치도 갈등 요소로 남아 있다. 러시아 국내자동차산업 보호를 위해 중고차수입관세를 큰 폭으로 인상시킨 조치에 극동지역 주민과 관련업계 종사자들이 거세게 반발했던 사례는 전형적인 예가 될 것이다. 과연 극동은 ‘소외’, ‘은둔’, ‘침체’로 덧씌워진 과거의 음산한 기억에서 벗어나 러시아와 동북아의 인접 국가들에게 번영을 가져다주는 공간으로 거듭날 수 있을까?

20) 1930년부터 시작해서 1996년 대통령 프로그램(1996~2005년)까지 이어진 여러 프로그램별로 투자과제 실행률을 살펴보면 각각 130%, 80%, 65%, 30%, 10%로 계속 하락해왔다. 이재영 외, 『러시아의 동부지역 개발전략과 한국의 확대방안: 에너지 부문을 중심으로』, 대외경제정책연구원, 2006, p. 34 재인용.

21) 러시아측은 대안으로 Большой Уссурийский остров을 제안하고 있다.