

# ISSUE BRIEF

2017 - 053

여시재 - 협력연구기관 공동 기획: 각국의 싱크탱크 동향

## 러시아의 신동방정책 - 중국

러시아 신동방정책에 대한 중국의 인식

2017. 10. 25

양철(성균중국연구소)



## 1. 러시아 극동개발에 대한 중국의 관심

중국과 러시아의 4,300km에 이르는 접경지역 가운데 대부분은 중국의 동북지역과 러시아의 극동지역에 맞닿아 있다. 이러한 이유로 중국은 스스로를 러시아 극동지역 개발의 이상적인 협력 파트너임을 강조한다. 중국은 자국 기업들이 극동지역에 투자하는 것을 장려하고 있으며 제조, 자원개발, 인프라, 농업, 관광 등의 분야에서 협력을 더욱 확대하기를 희망하고 있다. 이밖에도 중국은 1,000억 위안 규모의 중·러 지역협력발전투자자금 조성도 준비하고 있다. 제3회 동방경제포럼에 참석한 왕양(汪洋) 부총리는 “중국과 러시아의 극동개발 협력이 하나의 거대한 배라면 기업은 선원이다. 이 거대한 선박의 안정적인 항해는 기업의 노력에 달려 있다. 기업 간 협력을 저해하는 요인이 있다면 정부가 이를 해소해주기 위해 양호한 시장 환경과 정책 환경을 조성해야 한다. 이것이 바로 러시아 극동·바이칼 지역과 중국 동북지역의 발전 협력을 위한 정부 간 협력위원회가 설립된 목적”이라고 밝혔다.

중국은 이미 러시아 극동지역의 최대 수입국이자 2대 수출국으로 자리 잡았다. 2016년도 극동지역의 대중국 무역액은 극동지역 전체의 1/4에 해당하는 60억 달러에 이르렀으며, 2017년 상반기에만 전년 대비 33.6% 증가한 36억 달러를 기록하였다. 특히 중국은 2017년 8월까지, 극동지역의 농림, 전자재, 경공업, 광산, 에너지 등 총 26개 프로젝트에 약 30억 달러를 투자하였다. 중국과 러시아 극동지역은 이미 10여 개의 항구를 개통하였고, 헤이룽장(黑龍江)성의 경우 러시아 극동지역과 32개의 여객 노선이 운영 중이다.

## 2. 신동방정책에 대한 중국의 다양한 인식

러시아가 신동방정책을 통해 극동지역의 개발을 추진하고 동북아 국가들과 긴밀한 관계를 구축하기 위한 다각적인 노력을 진행하고 있으나 러시아는 여전히 유럽을 지향하고 있다. 특히 러시아 엘리트들의 서방에 치우친 인식은 본능적인 선택이라는 것이다. 표트르 대제 시대 이후로 러시아는 정치, 군사, 과학기술은 물론 심지어 풍습까지도 서방의 문물을 받아들였으며 유럽대륙에서 발생하는 주요 이슈들에 적극 참여해 왔다. 러시아에게 유럽은 문명의 귀속이요, 역사적 숙명이자 문화적 유대감을 가진 지역이다. 푸틴 대통령 역시 철저한 ‘유럽주의자’로, 집권 초기부터 유럽에 융합되기를 적극 시도하였다. 비록 크림반도 강제합병 이후 서방과의 관계가 악화되면서 경기 침체로 인해 시선을 극동지역으로 돌렸으나 푸틴의 눈은 여전히 유럽을 향하고 있다. 유럽과의 관계가 악화된 상황에서도, 푸틴은 “러시아의 가치관과 유럽의 가치관은 근본적으로 차이가 없다. 우리는 여전히 동일한 문명에 속해 있다”고 언급한 바 있다.



이러한 기본적인 인식이 존재하기 때문에 중국에서는 신동방정책이 러시아의 전략이 전환되었음을 의미하지 않는다고 판단한다. 서방과의 관계 악화가 동양에 대한 중요성을 인식하는 계기가 되었을 뿐, 아시아 국가, 특히 중국과의 관계 개선은 서방의 제재에 대한 압박을 벗어나기 위한 하나의 시도이기 때문에 러시아의 발전노선이 전환되었다는 것을 의미하지 않는다는 것이다. 따라서 중국은 러시아의 움직임을 기뻐할 필요도, 기대할 필요도 없다는 점을 강조한다.

신동방정책이 광범위하게 전개되는 국면도 이러한 주장을 뒷받침한다. 신동방정책의 주요 대상이 중국만이 아니라 CIS 국가는 물론, 인도와 베트남까지 확대되어 있다. 즉 중국은 러시아와의 관계를 유일한 전략적 관계로 인식하지만 러시아는 다원화된 관계를 구축하고 있다는 것이다. 이러한 상황에서 중국이 러시아의 석유나 천연가스를 구입하는 방법으로 러시아를 위기에서 구할 수 있을 것이며, 설사 도움을 준다 하더라도 러시아가 과연 기뻐할 것인지에 대한 고민이 필요하다는 견해가 나타나고 있다. 러시아에 대한 제재 국면에서 중국이 ‘러시아 경제에 영향을 미치는 투기자’가 된다고 해서 중국에 어떠한 국가적 이익이 있는지, 러시아가 이에 대한 보답을 할 것인지를 종합적으로 고려했을 때, 러시아가 자국의 이익 앞에서는 중국의 이익을 고려하지 않을 것이라고 지적한다.

이러한 부정적인 견해와 달리, 러시아와의 협력이 중국의 이익에 도움이 된다는 견해도 존재한다. 러시아의 입장에서 보면, 동부 변경지역의 안정이 확보되어야만 서부 지역의 발전과 코카서스의 분리·독립 문제에 집중할 수 있다. 또한 구소련 해체 이후 러시아의 전반적인 국력이 약화되면서 극동지역에 투입할 여력이 남아 있지 않았고, 이로 인해 동북아에서의 영향력과 존재감이 약화되었다. 이러한 상황에서 러시아의 국경이 가장 많이 맞닿아 있는 중국과의 우호적인 관계 구축은 안보 문제를 해결하기 위한 필연적인 선택이라는 것이다. 중국의 입장에서 동북아 지역의 평화와 안정이 양국의 안보이익에 부합하기 때문에 협력할 이유가 충분하다는 견해이다.

중국의 장기적인 발전을 고려하면 양국의 상호 지지와 협력은 양국 외교의 전략적 선택이자 가장 우선시되는 협력 파트너라는 시각도 존재한다. 역사적으로 양국 관계가 복잡한 문제가 존재했지만 중국은 현실적인 이익을 고려해 보면, 중국은 러시아의 위기를 하나의 기회로 볼 필요가 있다는 주장이다. 러시아의 위기로 인해 중국과의 무역이 더욱 활발해졌을 뿐만 아니라 민간 교류와 협력을 통해 러시아도 위기에서 벗어날 수 있다는 것이다. 특히 러시아가 중국의 극동개발 참여를 지속적으로 요청하는 이유는 러시아의 인적, 물적 재원이 부족하기 때문이다. 극동지역에 시급히 필요한 도로, 주거시설, 농업 및 공업 인프라 건설에 중국 기업의 자본, 기술, 설비와 인력이 투입된다면 양국 모두에 이익이다. 러시아는 중국의 투자 유치와 극동지역 개발에 대한 의지가 강한 동시에, 극동지역에서의 무역 불균형을 해소하기를 원하고 있다. 중국



은 에너지와 자원 협력을 기반으로 투자개발 비중을 더욱 확대할 뿐만 아니라 양국 협력의 지속가능성을 더욱 공고히 하는 동시에 중국 기업의 종합적인 역량과 글로벌 경쟁력을 강화시키겠다는 목적이 있기 때문에 양국의 협력이 원인의 결과를 창출한다는 견해이다.

물론 중국 내부에서는 러시아가 중국기업의 극동지역 투자를 환영하지만 중국에 대한 의존도가 높아지는 상황을 우려한다는 사실도 잘 알고 있다. 실제로 2013년 1월부터 2014년 6월까지 약 150만 명의 중국인이 비합법적인 경로를 통해 극동지역에 진출하면서 극동지역에 “황색 위협”이라는 인식이 나타나기도 했다. 이러한 인식은 중국과의 무역이 활발해지면서 중국이 극동지역을 중국의 것으로 만든다는 우려에서 비롯되었다. 중국에서는 극동지역에서의 자국의 영향력이 제한적이었지만 향후에는 영향력이 더욱 증가될 것으로 예상한다. 중요한 점은 극동지역 개발이 중국과 러시아의 공통된 이익에 부합함으로써 생성된 결과물이라는 것이다. 불과 수년전까지만 하더라도 러시아는 중국이 극동지역의 가장 가치 있는 산업에 직접적으로 진입하기를 원하지 않았지만 서방의 경제 제재 국면에서 현실적으로 러시아는 중국을 선택할 수밖에 없었다.

### 3. 신동방정책이 중국에 미치는 영향

안보적인 측면에서 중국은 러시아와의 공조를 더욱 강화할 수 있게 되었다. 북핵 문제에서 러시아는 중국과 마찬가지로, 한반도 비핵화와 안정을 주장한다. 비록 러시아와 북한의 국경이 17km에 불과하지만 북한의 불안정은 극동지역의 안정에 직접적인 영향을 미친다. 그러나 현 상황에서 동북아 안보를 통제할 여력이 없기 때문에 한반도 평화안정과 대화를 통한 북핵문제 해결을 일관되게 주장하고 있다. 한국 내 사드 배치 역시 극동지역에 직접적인 위협이 되기 때문에 강경한 반대 입장을 표명하고 있다. X밴드 레이더를 통해 극동지역이 미국의 전략적 공격 범위에 포함됨은 물론, 극동지역의 군사 전술이 미국의 통제 하에 들어가는 상황에 직면하는 바, 사드 배치 문제 해결에 중국과 유기적인 협력이 가능하다는 견해이다.

경제적인 측면에서 러시아의 석유 수출은 중국의 경제발전에 새로운 선택지가 된다. 이와 함께 중국에서 생산하는 소비제품은 러시아의 시장 수요를 충족시킬 수 있다. 러시아 국민들에게 양질의 저렴한 생활용품을 제공함으로써 사회적인 안정을 유지할 수 있는 기반을 마련해 주기 때문에 중국은 물론 러시아에게도 경제적으로 긍정적인 요인으로 작용한다. 중국의 풍부한 자본은 러시아에 도움이 되지만, 러시아가 중국기업의 투자를 활짝 열어놓은 것은 아니라는 인식이 나타나고 있다. 실제로 러시아의 투자환경은 좋은 편이 아니라는 지적도 제기된다. 부정부패가 만연해 있을 뿐만



아니라 외국의 투자, 특히 외국 국유기업의 투자에 법률적인 제한이 있기 때문이다. 해외에 진출하는 중국기업의 대부분이 국유기업인 점을 감안하면 중국도 일정한 제한이 있을 수밖에 없다. 그러나 최근 민영기업의 러시아 진출이 활발하게 이루어지고 있는 점이 고무적이다. 지난 9월, 중국의 화신에너지(華信能源, CEFC CHINA)는 러시아 국영석유기업인 로스네프트(Rosneft)의 지분 14.2%를 91억 달러에 인수하는 등 다양한 분야의 민영기업이 러시아에 대한 투자와 협력을 확대함으로써 새로운 경제성장의 동력으로 부상하고 있다.

중국에서는 러시아 극동지역과의 경제협력이 동북3성의 경제 활성화에 새로운 동력으로 활용할 수 있다고 인식한다. 2009년 중·러 양국이 ‘중국 동북지방과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획 요강(2009-2018)’에 합의한 이후, 동북3성의 경기 악화 등으로 인해 실질적인 협력이 미진하였다. 그러나 중국정부가 ‘동북3성 전면 진흥에 관한 의견’(2016)을 통해 2030년까지 동북지방의 발전에 1.6조 위안을 투자하기로 결정함에 따라 중·몽·러 경제회랑 구축은 물론, (러시아의 동의만 있다면) 극동지역과의 협력사업도 가속화될 것으로 전망하고 있다. 북한의 핵·미사일 실험이 지속되며 중국이 대북제재에 동참하고 있는 상황에서 동북3성의 대북 교역 자제와 경제 활성화 지원이라는 딜레마를 해결할 수 있는 대안으로 러시아 극동지역과의 교류 확대가 주목받고 있다.

글로벌 거버넌스의 측면에서 양국이 광범위한 공감대를 형성하며 러시아가 중국의 주장에 힘을 실어주고 있다는 사실도 중국에 긍정적인 요인으로 작용한다. 2013년 이후로 시진핑 주석과 푸틴 대통령은 5년 동안 16회의 정상회담을 가졌다. 이와 함께 각기 다른 분야의 각기 다른 층위에서 각기 다른 협력 메커니즘을 운용함으로써 양국은 상호 인식 격차를 지속적으로 축소해 왔다. 이와 함께 ‘브릭스’라는 공동체를 통해 글로벌 경제성장 촉진, 글로벌 거버넌스 개혁, 국제관계 민주화 등에서 일정한 영향력을 확보하기 위한 노력을 기울일 수 있을 뿐만 아니라 일대일로 구상과 유라시아 경제연합(EEU)을 연계하여 아시아와 동유럽에서 지정학적·지경학적 영향력을 확대할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

종합컨대, 중국은 러시아의 신동방정책을 새로운 기회로 인식하고 러시아에 대한 투자와 협력을 희망하고 있다. 반면, 러시아는 중국의 투자가 필요하다는 인식과 극동지역의 중국 잠식을 우려하는 인식이 공존하고 있다. 따라서 다각적인 협력을 통해 중국을 견제하고자 한다. 이러한 러시아의 태도는 안보 분야에서도 나타난다. 중국과 함께 미국의 아·태 전략을 견제하는 모습도 보이지만, 동시에 미국, 일본 등과 우호적인 관계를 조성하고 있는 인도를 끌어들이며 중국을 견제하는 모습도 볼 수 있다. 결국 중국의 극동지역 진출은 러시아가 중국에 대한 우려에도 불구하고 중국과의 협력에 얼마나 적극적으로 임하는지 여부에 달려 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.



## [참고]

### 1. 러시아 극동개발에 대한 중국의 관심

- 2017년 9월 7일 러시아 블라디보스토크에서 개최된 제3회 동방경제포럼의 중·러 상무대화에서 참석한 왕양(汪洋) 부총리의 축사 내용을 정리.  
출처: <http://news.163.com/17/0908/00/CTP7SH9N00018AOQ.html>

### 2. 신동방정책에 대한 중국의 다양한 인식

- 중국현대국제관계연구원

- 지즈예(季志業) 원장. 2017. “동북아 정세와 러시아의 동북아 정책”, 『東北亞學刊』.
  - 현재의 중러 관계를 역사상 가장 좋은 시기로 평가
  - 러시아 정치, 경제, 문화의 중심이 서부에 치우쳐 있기 때문에 실질적으로 신동방정책이 성공하기 쉽지 않을 것으로 전망
  - 양국의 지도자들이 자국의 핵심이익의 시각에서 전반적인 국면을 고려하여 협력을 모색하는 바, 양국의 협력이 장기적으로 추진될 것으로 전망
  - 특히 일부 중국 내 전문가들이 트럼프 정부 출범 이후 미·러 관계가 가까워지며 중·러 관계에 영향을 미칠 것을 우려하고 있는 점에 대해, 트럼프가 러시아와의 관계 개선을 희망하나 미·러 양국 사이에는 구조적인 갈등이 존재하기 때문에 단기간에 해결되기 쉽지 않은 바, 중·러 관계의 거시적인 환경에는 큰 변화가 없을 것으로 예상
- 천위(陳宇) 부연구원. 2016. “러시아의 동쪽 전환? 중국은 단기 내에 서방을 대체하기 어려워”, 『鳳凰周刊』.
  - 친서방적인 러시아 학자들이 중러 관계에 대한 회의적인 시각을 지속적으로 표명하는 것에 대해 배후의 정치적인 의도를 알아야 한다고 지적
  - 러시아가 근본적으로 서방국가라는 정체성을 추구하지만 동부 지역의 발전이 필요하다라는 점에서 중국과의 관계는 장기적으로 유지될 것으로 전망
  - 따라서 중·러 경제협력에서 다양한 장애요인이 존재한다고 해서 중국이 긴장할 필요가 없다고 지적



※ 親서방 러시아 전문가들의 중·러 관계에 대한 시각

- ▷ “중·러 관계는 내리막길”
  - 러시아 고등경제대학 동방학연구소, 마슬로프(Alexei Maslov) 주임
- ▷ “아시아로의 방향 전환으로 창출되는 성과가 많지 않자 크렘린궁에서는 이 지역에 대한 흥미를 점점 잃어가고 있다”
  - 모스크바 Carnegie Center, 가브예프(Alexander Gabuev) 선임연구원
- ▷ “중국이 러시아와의 관계를 중시하지만 러시아는 서방과의 관계를 더욱 중시”
  - 파리정치대학 구리에프(Sergei Guriev) 교수

#### □ 판구즈쿠(盤古智庫, Pangoal Institution)

- 푸잉(傅瑩) 전국인민대표대회 외사위원회 주임. 2017. “중·러, 글로벌 개혁 대응 강화를 위한 사상대화가 필요”, 『世界知識』.
- 미국 등 서방세계가 추진하는 글로벌화가 “전지구의 서방화”를 추구하며 전 세계에 자신의 가치관과 제도를 수출함에 따라 일부 국가들에 장기적인 혼란을 초래할 뿐만 아니라 안보적인 측면에서 “소그룹”을 형성함으로써 자신들과 비동맹 관계에 있는 국가들의 안보에 심각한 손실을 초래.
- 글로벌 거버넌스 체제가 개혁이 필요한 역사적 전환기를 맞이한 시점에 도래
- 중러 양국은 복잡한 국제정세에서도 다양한 교류를 통해 고도의 정치적 신뢰와 공감대를 형성하며 최적의 시기를 맞이한 바, 양국 학계 및 사상계의 허심탄회한 교류를 통해 전 지구적인 개혁에서 입장을 확고히 하고 상호 격려하며 미래로 나아갈 필요가 있다고 강조.

### 3. 신동방정책이 중국에 미치는 영향

#### □ 중국인민대학 - 상트페테르부르크국립대학 러시아연구센터

- 관쉐링(關雪凌) 러시아연구센터 주임. 2017. “글로벌 거버넌스 체제 조정 중의 중·러 관계”, 『2016 러시아 경제와 정치 발전 연구보고』.
- 글로벌 경제거버넌스의 주체와 아젠다가 불합리한 국면에서 중국과 러시아는 공통된 요청 사항과 공감대를 가지고 합리적인 방향 전환을 위한 노력을 적극적으로 추진해 왔음.





- 국제정세가 복잡한 상황에서 글로벌 거버넌스 체제 개혁을 위한 중국과 러시아의 협력은 전략적 의의를 갖추고 있음. 다양한 협력 프레임이 존재하지만 브릭스 체제 내에서의 협력과 일대일로 구상 및 유라시아경제연합(EEU)을 접목한 협력을 전개할 필요가 있다고 강조.