

# ISSUE BRIEF

2017-037

여시재-협력연구기관 공동 기획: 각국의 싱크탱크 동향

**각국의 한반도 인식 - 중국  
중국과 북극**

2017.07. 25

양갑용(성균중국연구소)

일반적으로 북극 혹은 북극 지역이라고 말하면 북극권(북위 66도 34) 이북 지역을 말한다. 총면적 2100만 평방킬로미터로 러시아 면적을 뛰어 넘는 광활한 지역이다. 그 가운데 육지 면적은 800만 평방킬로미터로 러시아, 캐나다, 미국, 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드, 핀란드, 스웨덴 등 8개 국가에 속해 있다. 러시아, 캐나다, 미국, 덴마크, 노르웨이는 북극해(Arctic Ocean) 연안 국가이다. 중국이 최근 이 지역에 ‘일대일로’ 이니셔티브를 내세워 적극적인 관심과 참여 노력을 기울이고 있다.

중국이 북극 개발에 적극성을 보이는 이유는 북극이 가진 비교우위 때문이다. 먼저, 북극지역에는 자연자원이 풍부하다. 에너지, 광산과 어업 자원이 매우 풍부한 것으로 알려져 있다. 예컨대 석유, 천연가스, 석탄, 금광, 우라늄광, 망간, 어류 등이 풍부하다. 특히 천연가스는 전 세계 매장량의 30% 이상이라고 추정되며 또한 비용 이점을 갖고 있다고 평가되고 있다. 다음으로 북극이 가지고 있는 지정학적 전략 가치 때문이다. 중국은 기본적으로 무역 대국으로 국가 성장을 주도하는 전형적인 무역 중심 국가이다. 이러한 국가에게 항로는 매우 중요한 요소이다. 중국은 수에즈 운하나 파나마 운하 등 전통 항로 대신 북극 항로를 이용할 경우 서유럽, 동아시아, 북미 항로가 약 25%~40% 정도 단축될 것이라는 기대를 갖고 있다. 또한 북극 지역 상공과 북극해 해역은 세계 핵 대국들이 경쟁하는 곳으로 세계 평화와 안정을 수호하는데 있어서도 이 지역은 중대한 전략적 가치가 있다는 것이 중국의 시각이다. 물론 북극 지역의 기후와 환경 변화에 따른 해수면 상승이나 농업생산과 개인생활에 미치는 영향에서 중국도 자유롭지 못하다는 점 때문에 중국으로서도 이 지역에 관심을 가질 수밖에 없는 상황이다.

그러나 중국은 현재 북극권에 영토를 갖고 있지 않고 북극해 연안 국가도 아니다. 그럼에도 불구하고 중국의 국가이익은 북극지역과 밀접한 관계를 맺고 있다. 특히 ‘일대일로’ 이니셔티브를 추진하면서 그 영향력을 전방위적으로 확대하기 위해서는 새로운 동력이 필요하고 그 중심에 바로 북극 지역이 있다는 사실이다. 중국의 국가이익을 극대화하기 위해서 그리고 일대일로 추진을 확실히 보장받기 위해서는 북극 지역의 자연자원에 관심을 가져야 하고 특히 이 지역의 지정학적 전략 가치도 소홀히 해서는 안되기 때문이다. 그런 연유로 중국은 점점 북극지역을 중시하고 북극 지역 국제 사무에 적극적으로 참여하길 원하고 있다. 2013년 5월 중국이 북극이사회 옵서버 국가가 된 이유도 바로 여기에 있다.

1994년 <유엔 해양법 조약>이 발효되었다. “북극점과 그 부근 해역은 어떠한 국가 소유에 속하지 않는다. 전 인류 공동의 재산”이라고 규정하고 있다. 이 조약에 따라 국제해저기구(International Seabed Authority)가 만들어졌다. 이 기구는 각국 영해 외 해저 자원을 관할하고 있다. 북극 지역도 그 관할 범위에 속한다. 따라서 국제법 조약에 따르면 중국도 전 인류 공동 재산의 일부에 해당하는 지역의 사무에 참여

하는 것이 논란이 되지 않는다고 생각한다. 따라서 국제법적으로도 중국의 북극 지역 사무 참여는 큰 문제가 되지 않는다고 보고 중국은 적극적으로 이 사무에 참여하고 있다. 그 한 예가 바로 지난 4월 트럼프 대통령과의 마라라고 회담 전 핀란드 방문과 귀국길에 알래스카에 들린 이유이다. 알래스카에서는 중국에 천연가스 수출을 약속받기도 했다.

시진핑 주석이 2017년 4월 4일 중국 국가주석으로서 22년 만에 핀란드를 공식 방문했다. 당시 핀란드는 북극위원회 의장국이었다. 이 방문을 두고 미국 블룸버그 통신은 “핀란드 방문이 중국의 비즈니스와 외교관계에서 근본적인 변화를 보여준 것”이라고 평가했다. 시진핑 주석 또한 핀란드 방문 전 핀란드 신문에 <역사를 관통해 온 우정(穿越历史的友谊)>이라는 기명 칼럼을 통해서 핀란드와 중국의 관계를 평가하고, 일대일로 건설에 핀란드의 적극 참여를 요청했다. 그러나 일각에서는 당시 핀란드 방문이 중국의 북유럽에 대한 전략적 관심을 보여주는 것으로 평가하기도 했다. 사실 시진핑 주석의 핀란드 방문은 중국 국가주석으로서 22년 만에 방문인 셈이다. 핀란드는 서방 국가 가운데 매우 빨리 중국과 수교했다. 수교 이후 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 중국과 핀란드 간에는 정치외교, 군사적으로 매우 민감한 현안이 존재하지 않는 점도 긴밀한 관계를 유지하는데 일조했다. 금년 말에는 정저우(郑州)와 헬싱키를 연결하는 철도가 개통되어 화물운송이 본격화될 예정이다.

중국이 핀란드에 공을 들이는 이유는 핀란드와 중국이 직접 이익 충돌이 없으며 오히려 핀란드는 최근 몇 년 동안 중국과의 관계 개선에 공을 들여왔기 때문이다. 따라서 시진핑 주석의 핀란드 방문은 비록 중국의 북극 전략을 둘러싼 정치적 고려에 의해서 추진되었다 하더라도 핀란드로서는 굳이 중국과 거리를 두어야 하는 회피 전략을 쓸 필요는 없었으며 중국은 이 점을 잘 간파하고 있었다. 2019년 핀란드는 북극 이사회(Arctic Council)의 의장국이 된다. 사실 북극이사회 전신인 ‘북극환경보호협상회의’는 핀란드 주도로 설립되었다. 따라서 북극 사무 관련하여 핀란드의 영향력이나 지위는 낮지 않다. 중국이 핀란드에 공을 들이는 이유이다. 그것은 바로 중국이 북극 전략을 투사하는데 핀란드와의 협력이 절대적으로 필요하고 중요하기 때문이다. 시진핑 주석이 마라라고 회담 전에 핀란드를 방문한 이유이다.

중국과 핀란드 사이에는 비록 러시아가 놓여 있지만 중국과 핀란드의 관계가 중국과 북유럽 국가 협력의 전형이라는 평가를 받고 있다. 예컨대, 핀란드가 추진하고 있는 북유럽 북극지역과 유럽대륙을 연결하는 북극 회랑 철도 프로젝트에 중국이 자금 지원을 한 이유가 바로 여기에 있다. 블룸버그 통신이 “(중국의) 비즈니스와 외교 관계의 변화를 보여주었다”는 분석을 하는 이유이기도 하다. 중국 입장에서는 ‘미국 제일주의’를 내세우는 트럼프 정부에 맞서서 새로운 돌파구로서 유럽 대륙에 대한 신호를 보낼 필요가 있었다. 마침 중국이 주시하고 있는 북극 전략과 맞물려 핀란드에 대

한 접근이 일대일로 확산과 더불어 이를 확실하게 추진할 새로운 동력과 돌파구가 필요한 시점과 적절하게 맞아떨어졌다는 점이다.

만약 세계 무역 전쟁이 발생한다면 중국이 가장 큰 타격을 받게 될 것이다. 중국 으로서는 미국의 보호무역 조치에 맞서 최대한 많이 자유 무역의 파트너를 확보해야 한다. 그 점에서 북유럽 북극 국가들에 대한 접근은 전략적으로 중요하다. 또한 이는 중국이 추진하는 ‘일대일로’에도 부합하고 중장기적으로는 북극 전략과도 조응할 것이기 때문이다. 또한 경제적으로 중국은 이제 과거 낮은 비용에 기댄 전통적인 의미에서의 제조업 국가가 아니다. 런던, 프랑크푸르트, 파리에서는 중국 자본의 위탁을 받은 과학기술, 고부가가치 산업과 서비스 업에 투자가 늘고 있다. 따라서 경제적 측면에서도 중국은 유럽에 관심을 가질 수밖에 없게 되었다. 여기에 북극 전략이 가미되어 더욱 증폭되고 있다.

경제적인 측면에서 중국은 유럽을 매우 중시하고 있다. 비단 이런 이유만으로 중국이 유럽을 중시하는 것은 아니다. 중국 지도자들의 북유럽에 대한 관심은 바로 북극에 대한 중시로 나타나고 있다. 핀란드 방문은 핀란드가 북극이사회의 중요한 성원이기 때문에 더욱 주목을 받는 것이다. 지난 3월 29일 러시아에서 제4회 북극국제포럼이 개최되었다. 당시 중국은 국무원 부총리 왕양(汪洋)이 개막식에 참석하였다. 왕양 부총리는 개막식 연설에서 “현재, 북극은 역사적인 빠른 변화를 겪고 있다. 이러한 상황에서 중국도 존중(尊重), 협력(合作), 지속 가능(可持續)의 3대 정책 이념을 가지고 북극 사무를 계승해 나갈 것”이라고 강조했다. 중국이 왕양 부총리의 말을 빌려 존중(respect), 협력(cooperation) 그리고 지속가능(sustainability)이라는 세 가지 북극 전략을 제시한 것으로 평가할 수 있다.

존중의 의미는 북극 국가들의 주권과 주권적 권리를 존중할테니 북극 국가들도 국제법에 따른 예컨대 항행의 자유(freedom of navigation)와 같은 중국의 북극에서의 정당한 권리를 존중해달라는 것이다. 중국이 구상하는 북극 정책의 두 번째 관건은 관련 국가들과 실질적인 협력을 하겠다는 것이다. 예컨대 일대일로를 통해서 이미 60여 국가와 협력을 맺고 있는데, 이 연장선상에서 북극 국가들과도 협력할 수 있다는 의사를 표시한 것이다. 특히 이 과정에서 러시아와의 협력은 일대일로 차원에서도 매우 중요한. 협력 파트너라는 의미 외에 육상 실크로드 건설에 있어서 러시아를 관통하는 북극 노선을 중국도 북극 지역에 지출하는 중요한 정거장이 될 수 있다고 생각하고 있다.

5월 14일 일대일로 국제정상 포럼에서 푸틴은 “중국이 북극 항로를 이용할 수 있으며, 북극항로를 ‘일대일로’와 연결시키자”고 발언했다. 러시아는 지난 3월 러시아에서 개최된 북극 포럼에서 중국의 북극 항로와 주변 지역에 대한 인프라 투자를 요청

하기도 했다. 러시아는 중국이 투자해준다면 북극항로의 주요 항구와 시베리아 철도 대동맥을 연결하는 중요한 결과를 낼 수 있기 때문에 적극적으로 중국에 구애하고 있다. 중국은 이러한 러시아의 제안에 대해서 크게 반기고 있는 형국이다. 다음으로, 협력은 사실상 중국의 북극 정책의 핵심이다. 중국과 국제사회가 윈윈할 수 있는 전략으로 중국은 일대일로가 이 역할을 할 수 있다고 믿고 있다. 이미 60여 국가가 일대일로에 참여하고 있다는 자신감과 함께 러시아 또한 중국이 추진 중인 일대일로의 가장 중요한 이웃 국가로서 유라시아 실크로드 경제벨트(Silk Road Economic Belt)에 성과를 낼 수 있다고 보고 러시아와 협력을 강화하는 이유도 바로 여기에 있다.

중국은 2014년 12월 29일 설립된 실크로드 펀드(Silk Road Fund)를 통해 이미 야말 LNG 프로젝트(Yamal LNG project)에 9.9%의 지분으로 참여하고 있다. 그리고 CNPC(China National Petroleum Company)는 20% 지분을 갖고 있고, 러시아 제2의 천연가스 생산업체인 노바텍(Novatek) 50.1%, 프랑스 거대 석유회사 토탈(Total)이 20%를 갖고 있다. 만약 야말 프로젝트가 순조롭게 진행된다면 중국으로서는 일대일로 차원에서 북극의 다른 지역에도 인프라 프로젝트를 추진할 수 있는 동력과 경험을 얻게 된다. 또한 협력을 통한 북극 개발에 중국이 포괄적으로 참여할 수 있는 명분을 갖게 된다.

한편 중국이 북극 사무에 참여하고 북극 항로에 관심을 보이는 것은 북극이 갖고 있는 지리적 이점을 충분히 활용할 수 있다는 기대 때문이다. 북극은 아시아, 유럽, 북미와 연결해 있다. 그 세 지역은 전 세계 국제무역 총액의 90%를 차지한다. 게다가 중국은 북극 항로의 개발은 물류를 한층 빠르게 제공할 수 있으며 동시에 북극 인접 국가에게도 상업적 기회를 제공하고 수익을 창출할 수 있다고 보고 있다. 따라서 이런 이유로 중국이 이 지역, 특히 북극 지역에 전략적 관심을 보이고 있다.

상하이 국제문제연구원 해양과 극지센터 청바오즈(程保志) 연구원은 “중국도 전통적인 항운 대국과 무역 대국들 예컨대, 러시아, 캐나다, 미국뿐만 아니라 독일, 영국, 일본, 한국 등과 마찬가지로 북극에 관심을 가지고 있다”고 말한다. 그 이유는 다른 나라들과 마찬가지로 중국도 북극 개발에 대한 가치에 관심을 가지고 있다고 분석하고 있다. 청바오즈에 의하면, 중국은 이미 세계 제2의 경제체이며 제1의 대외무역 수출입 국가이다. 특히 대외무역은 중국 경제에 여전히 중요한 요소이다. 중국은 대외무역의 90%를 해운(海運)에 의존하기 때문에 항로의 개척은 자연히 중국에게 필요하다. 그러나 전통적인 항로인 말라카 해협 외에 북극 항로에 대한 관심은 당연히 현저해질 수밖에 없다는 것이다.

그러나 중국의 북극 참여에 우려도 만만치 않다. 우선, 환경문제는 북극위원회 각료회의에서 2017년 페어뱅크 선언(Fairbanks Declaration)으로 나타났다. 중국 환경

보호부는 2017년 4월 26일 녹색 일대일로를 위한 <녹색 ‘일대일로’ 건설 추진에 관한 지도 의견(关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见)>이라는 일종의 가이드라인을 발표했다. 중국 정부가 생물다양성 보호와 환경보호에 중점을 두고 외국에 대한 중국의 투자를 규제할 책임이 있다고 말하고 있으나 사실 구속력을 갖고 있지는 않다. 중국은 오직 북극의 ‘지속 가능성(sustainability)’을 위해서 보호(protection)와 개발(development)이 균형을 맞춰야 한다는 당위성만을 강조할 뿐이다. 왜냐하면 북극의 지속 가능성이 중국 일대일로 달성에 중요하기 때문이다.

북극 국가와의 협력도 어려운 과정이다. 4월 4일 시진핑 주석의 핀란드 방문은 비단 경제적인 비즈니스 차원의 방문이 아니라 ‘일대일로’를 북극까지 연장하려는 중국의 전략적 의도가 깊이 내재된 방문이라고 할 수 있다. 당시 중국과 핀란드는 북극 해양 산업 등 영역에서 경제와 과학기술 협력을 강화하기도 합의했다. 그러나 북극 지역 협력 국가가 핀란드만 있는 것은 아니다. 노르웨이와도 협력에 공을 들이고 있으나 최근 발생한 류샤오보의 사망과 이에 대한 중국의 처리에 불만을 가지고 있는 노르웨이로서는 중국과 핀란드와 같은 우호적인 협력 관계는 당분간 회복하기 어려울 것으로 보인다. 중장기적으로 협력의 공간과 필요성이 있긴 하겠지만 국제사회의 인권 존중 분위기와 국민들의 정서로 본다면 류샤오보 사망으로 촉발된 중국과 노르웨이의 일시적인 경색 국면은 불가피할 것으로 보인다.

미국의 중러 관계 강화 저지 가능성도 지정학적 변수로 중국의 북극 진출에 제약요인이 될 것이다. 미국이 남중국해에서 이른바 ‘항행의 자유’를 주장하듯 중국도 북극해에서 ‘항행의 자유’를 주장하고 있다. 국제법에서 부여하고 있는 권리를 행사하겠다는 것이다. 그러나 미국은 <유엔 해양법 조약>을 아직 비준하지 않고 있다. 미국은 자신의 북극 주권 권리를 주장하지 않는 대신에 ‘항행의 자유’를 이유로 러시아나 캐나다의 주권 권리 주장에 반대하고 있는 상황이다. 중국은 이들 국가와 협력을 강화하고 있기 때문에 미국과의 갈등이 중국의 북극 진출에 주춧돌이 되지 못하고 걸림돌이 되고 있다는 사실이다. 이는 중국과 러시아가 긴밀하게 협력을 강화하는데 대한 미국의 우려가 깊이 내재되어 있다. 일례로 중국과 러시아는 2013년 중국이 러시아의 석유기업 로스네프트와 공동으로 러시아 북극해 개발 계약을 체결했다.

결국 일대일로의 연장선에서 중국의 북극 참여는 환경적 요인 등 여러 위험요인이 있음에도 불구하고 북극이 가져다 줄 상당한 기회가 있기 때문에 계속 추진될 것이다. 북극 관련 당사국 또한 국제사회가 우려하는 환경문제를 피하면서 중국의 거대한 자금이 투사되어 이익을 창출할 수 있도록 중국의 최선의 참여 방법을 고려해 나갈 것이다. 이 과정에서 중국은 개별적으로 북극 국가들과의 협력을 강화해 나갈 것이다. ‘일대일로’가 북유럽 국가에까지 도달하지 못하고 있으나 북유럽 국가에 속하는 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 아이슬란드 등은 이미 중국이 주도하고 있는 AIIB의 참가국

이다. AIIB가 일대일로를 추진하는 사실상의 금융기구 역할을 하고 있다. 따라서 북유럽 북극 국가들이 여기에 참여한다는 것은 중국이 추진하는 ‘일대일로’에 참여한다는 것을 의미하고, 이는 중국의 일대일로가 북극과 연결고리를 갖고 추진될 수 있는 연결 고리가 된다는 점이다. 러시아와 협력을 강화하는 이유도 여기에 있다.

북극이사회는 2013년 5월 스웨덴 키루나에서 열린 북극이사회 각료회의를 열고 8개 회원국(캐나다, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴, 러시아, 미국) 만장일치로 중국이 북극이사회 각료회의에 옵서버 자격을 갖고 참석하는데 동의했다. 이로써 중국은 북극이사회에서 북극 의제와 관련된 합법적 권리를 갖게 되었다. 중국은 2006년 북극이사회 영구 옵서버 지위 신청했으며 2007년 임시 옵서버 자격을 획득했다. 2012년 4월 북극이사회 영구 옵서버 지위를 재신청했다. 이처럼 중국이 북극에 관심을 갖는 이유는 에너지 수급 문제, 대체 에너지 문제, 항로 단축, 천연자원 수급 등 경제적인 문제와 아울러 일대일로를 북극으로 연장하여 명실상부하게 전 세계로 연결하는 끈을 만들어내기 위해서이다. 일대일로를 추진하는데 있어서 미국의 참여를 확실하게 보장할 수만 있다면 중국으로서는 매우 좋은 전략적 성과를 얻게 되는 것이다. 그 고리가 바로 북극이사회 당사국인 미국이 참여하는 북극 국제레짐에 일대일로의 끈을 연결하는 것이다. 미국이 참여하는 북극레짐과 중국이 전략적으로 연결될 수만 있다면 중국으로서는 매우 좋은 그림을 그려낼 수 있기 때문이다. 중국이 북극으로 가는 이유가 비단 자원에만 있지 않은 이유이다.