

발간등록번호
11-1261021-00005-10

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2019-04

러·중의 유라시아 협력 동향과 신북방정책 추진 전략

고재남 유럽·아프리카연구부 교수



국립외교원 외교안보연구소

정책연구시리즈 2019-04

러·중의 유라시아 협력 동향과 신북방정책 추진 전략

고재남 유럽·아프리카연구부 교수



정책연구시리즈 2019-04

러·중의 유라시아 협력 동향과 신북방정책 추진 전략

발 행 2019년 12월

발 행 처 국립외교원 외교안보연구소

발 행 인 국립외교원장

주 소 서울 서초구 남부순환로 2572

전 화 3497-7760 (代)

팩시밀리 571-1032

홈페이지 www.knda.go.kr
www.ifans.go.kr

디자인·인쇄 웃고문화사 (02-2267-3956)

© 국립외교원 외교안보연구소, 2019

비매품

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2019-04
러.중의 유라시아 협력 동향과
신북방정책 추진 전략

국립외교원 외교안보연구소는 중장기적 시각에서 정부의 외교안보정책 입안과 시행에 기여하기 위하여 대외 정책기조 및 주요 외교사안에 대한 연구를 수행하고 있으며, 그 결과를 『정책연구시리즈』로 발간하고 있습니다.

이 책자는 집필자의 견해를 바탕으로 ‘열린외교’의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로 외교부의 공식입장과는 무관합니다.

목 차

요약	1
I. 문제의 제기	3
II. 탈냉전기 러·중 협력 동반자 관계의 발전 개관	6
1. 선린·우호 협력 동반자 관계(1991-1994)	7
2. 건설적 동반자 관계(1994-1996)	9
3. 전략적 협력 동반자 관계(1996-2011)	11
4. 전면적 전략적 협력 동반자 관계(2011-현재)	15
III. 러·중의 유라시아 협력 구상과 정책	19
1. 러시아의 '대유라시아 동반자 관계'(GEP)	19
2. 중국의 '일대일로 구상'(BRI)	26
IV. 러·중의 유라시아 협력 현황	33
1. EAEU와 SREB	34
2. SCO	39
3. BRICS와 RIC	42
V. 한국의 신북방정책 추진 전략	47
1. 러·중의 유라시아 협력 구상과 연계성 구축	47
2. 유라시아 국가들의 국가발전 및 대외 경험정책의 활용	48
3. 다면적 협력과 전략적 패키지 투자협력 강화	51
4. 정상 방문 등 고위급 인사 교류의 활성화	52
5. 대러·대북 제재 우회 전략 마련	53
6. 유라시아 내 BRI, 특히 SREB 프로젝트 모니터링과 협업 방안 강구	54

요 약

러시아와 중국은 2019년 외교관계 수립 70주년(10월 2일)을 기념하는 다양한 행사를 진행하였다. 양국 관계는 국내외적 요인, 특히 양국 정상 간 전략적 이해의 일치, 러시아의 크림반도 합병에 대한 서방세계의 대러 외교·경제 제재의 지속, 미국의 대중 포위정책의 강화와 미·중 외교·무역 갈등 심화, 특히 양국의 유라시아 협력전략(러시아의 ‘대(大) 유라시아 동반자 관계’(Greater Eurasian Partnership), 중국의 ‘일대일로’(One Belt One Road), 특히 ‘실크로드 경제벨트’(Silkroad Economic Belt) 등에 기인해 지난 수년간 양국 간 ‘전략적 협력 동반자 관계’(Strategic Partnership of Cooperation)가 사상 최고로 좋은 관계로 발전하였다. 그 결과 연례적으로 빈번한 정상회담과 장관급 고위급 회담이 개최되고 경제·안보 협력이 과거 어느 때보다 긴밀해지면서 양국관계의 수준과 긴밀도에 관한 많은 논란과 평가, 즉 양국관계의 ‘동맹’(alliance) 여부에 대한 학자 및 언론인들의 논란이 지속되고 있다.

러시아는 서방세계, 특히 NATO와 EU의 유라시아 지역에 대한 세력 확대, 협력 강화 또는 러시아의 영향력 축소 전략에 맞대응해 유라시아 통합 정책을 적극 추진해 왔으며, 그 과정에서 2008년 러·조지아 전쟁, 2014년 3월 크림반도 합병과 우크라이나 돈바스 지역 분리주의 세력에 대한 지원에 따른 서방세계의 대러 외교·경제 제재와 러시아의 맞제재가 발생하였다. 그 결과 현재까지 서방세계의 대러 제재가 지속, 확대되면서 러시아의 출구 전략의 일환으로 ‘유라시아 통합정책’과 중국 등 아시아 국가들과의 협력을 확대·심화시키는 ‘동방정책’(pivot to Asia policy), 더 나아가 이를 통합하는 ‘대유라시아 동반자 관계’ 정책을 제3기 푸틴 정부 때부터 적극 추진하고 있다.

중국도 중국의 경제적·군사적 부상에 따른 미국의 견제정책 그리고 접경 지역이자 유럽·중동·아프리카 대륙으로의 연결로인 유라시아 국가, 특히 러시아와 전략적 협력을 확대·심화하는 정책을 적극 추진해 왔다. 특히 시진핑 정부 들어 중국몽과 사회주의 현대화를 위한 적극적인 유라시아 정책

및 주변국 외교 추진, 미국의 대중 견제정책의 강화 등은 중국의 대러 전략적 협력을 더욱 가속화하여 양국관계를 현재 사상 최고로 좋은 관계를 유지하고 있다.

러시아는 유라시아 통합전략으로 집단안보조약기구(CSTO)와 유라시아 경제연합(EAEU) 등과 같은 다자 차원의 협력전략과 양자 협력관계 심화라는 양자 차원의 정책을 추진해 오고 있다. 중국도 2013년부터 유라시아 협력전략으로 ‘일대일로 정책’을 추진하면서 이를 실현하기 위해 아시아 인프라 투자은행(AIIB)을 관련국들과 출범시켰다. 또한 양국은 상하이 협력기구(SCO), BRICS, CICA 등 유라시아 지역 외 국가들이 참여하는 다자협력체를 통해 포괄적 협력을 심화해 오고 있다. 물론 유라시아 지역, 특히 중앙아시아, 극동지역에서 러·중 간 잠재적 갈등 요인이 상존함에 따라서 러·중 간 유라시아 협력 정책이 충돌할 가능성이 많다는 주장도 제기되고 있다.

러·중 관계의 긴밀화, 특히 군사·안보 협력의 확대·심화, 그리고 러·중 양국의 미국과의 대립 심화, NATO와 러시아 간 적대적 갈등 심화, 그리고 최근 NATO 창설 70주년 기념 정상회의에서의 중국을 안보위협 세력으로서의 지정 등은 세계질서가 다시 냉전질서로 회귀하는 것 아니냐는 우려를 낳고 있다. 특히 2019년 들어 한국방공식별구역(KADIZ)은 물론 독도 영공을 침범하는 러·중 합동 공군훈련이 처음 실시되면서, 이것이 미국의 인도·태평양 전략과 한·미·일 3국 동맹 추진을 견제하려는 목적을 갖고 있다는 주장이 제기되었다.

러시아와 중국은 한국의 유라시아 진출 및 협력 정책과 북핵 문제 해결을 통한 평화와 번영의 한반도 건설을 위해 꼭 필요한 협력 대상국이다. 따라서 본 정책연구는 러시아와 중국의 유라시아 협력 정책의 추진 목표와 현황을 분석, 평가하면서 문재인 정부가 추진하고 있는 신북방정책의 성과 제고를 위한 정책적 대응 방안을 모색하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 본 연구는 우선 제2장에서 탈냉전기 러·중 협력 동반자 관계의 발전과정을 개관하고, 제3장에서 러·중 양국의 유라시아 협력 구상과 정책을 각각 살펴보고, 제4장에서 러·중 양국의 유라시아 내 다자 협력 현황을 분석하며, 제5장에서 신북방정책의 성공적 추진을 위한 정책방향을 제시하고 있다.

I. 문제의 제기

러시아와 중국은 2019년 외교관계 수립 70주년(10월 2일)을 기념하는 다양한 행사를 진행하였다. 양국은 미·일 동맹 혹은 한·미 동맹의 견제 차원에서 처음으로 동해상에서 한국방공식별구역(Korea Air Defense Identification Zone, 이하 KADIZ)을 침범하는 합동 공군 정찰훈련을 동년 7월 실시하였다. 또한 러시아는 2019년 사우디아라비아를 제치고 중국에 대한 첫 번째 원유 공급국이 되었으며, 12월 초에는 2014년 5월 합의, 2015년부터 공사를 시작한 ‘시베리아의 힘’(Power of Siberia) 가스관을 완공, 가스공급에 들어갔다. 그리고 푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 동년 10월 소치에서 개최된 ‘발다이 토론 클럽’(Valdai Discussion Club)에서 러시아는 중국의 미사일 조기 경보시스템 구축을 지원하고 있다면서 양국 관계가 “다면적 전략적 동반자 관계 정신이 충만한 동맹관계”¹라고 평가하였다. 실제로 최근 양국 간 합동군사훈련 실시, 최신예 전투기 SU-35S와 최고 성능의 방공미사일인 S-400 공급 등 방산 협력의 확대 등이 실행되고 있는 가운데, 2019년 양국 간 교역량이 미화 1,000억 달러를 넘어서고 인적 교류도 400만 명을 상회하였다.

양국 관계는 국내외적 요인, 특히 양국 정상 간 전략적 이해의 일치, 러시아의 크림반도 합병에 대한 서방세계의 대러 외교·경제 제재의 지속, 미국의 대중 포위정책의 강화와 미·중 외교·무역 갈등 심화, 특히 양국의 유라시아 협력전략[러시아의 ‘대(大) 유라시아 동반자 관계’(Greater Eurasian Partnership, 이하 GEP)], 중국의 ‘일대일로’(One Belt One Road, 이하 BRI), 특히 ‘실크로드 경제벨트’(Silkroad Economic Belt, 이하 SREB) 등에 기인해 지난 수년간 양국 간 ‘전략적 협력 동반자 관계’(Strategic Partnership of Cooperation)가 사상 최고로 좋은 관계로 발전하였다.² 그 결과 연례적으로

1. Vassily Kashin, “Tacit Alliance: Russia and China Take Military Partnership to New Level,” <http://carnegie.ru/commentary/80136> (검색일: 2019년 11월 15일).

2. 러시아의 ‘대(大) 유라시아 파트너십’과 중국의 ‘일대일로 구상’에 대해서는 III 장에서 상술하고 있음.

빈번한 정상회담과 장관급 고위급 회담이 개최되고 경제·안보 협력이 과거 어느 때보다 긴밀해지면서 양국관계의 수준과 긴밀도에 관한 많은 논란과 평가, 즉 양국관계의 ‘동맹’(alliance) 여부에 대한 학자 및 언론인들의 논란이 지속되고 있다.³

러시아와 중국은 1996년부터 전략적 동반자 관계를 발전시켜 왔으며, 특히 최근 들어 서방세계의 대러 외교·경제 제재의 강화와 지속, 중국에 대한 미국의 경제·군사적 압박 정책이 심화됨에 따라서 양국 간 유라시아 지역(옛 소련지역 또는 CIS 지역)에서 협력이 확대되고 있다. 푸틴 정부는 서방세계, 특히 NATO와 EU의 유라시아 지역에 대한 세력 확대, 협력 강화 또는 러시아의 영향력 축소 전략에 맞대응해 유라시아 통합정책을 적극 추진해 왔으며, 그 과정에서 2008년 러·조지아 전쟁, 2014년 3월 크림반도 합병과 우크라이나 돈바스 지역 분리주의 세력에 대한 지원에 따른 서방세계의 대러 외교·경제 제재와 러시아의 맞제재가 발생하였다.⁴ 그 결과 현재까지 서방세계의 대러 제재가 지속, 확대되면서 러시아의 출구전략의 일환으로 ‘유라시아 통합정책’과 중국 등 아시아 국가들과의 협력을 확대·심화시키는 ‘동방정책’(pivot to Asia policy), 더 나아가 이를 통합하는 GEP 정

3- Bobo Lo, *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics* (London: Chatham House, 2008); Huiyen Feng, “WILL CHINA AND RUSSIA FORM AN ALLIANCE AGAINST THE UNITED STATES?” (Danish Institute for International Studies, 2015); Keegan Elmer, “China and Russia agree to continue alliance building in defence of multilateralism,” *South China Morning Post* (September 19, 2019); Vassily Kashin, *op. cit.*: “Russia-China pipeline shows growing alliance in reaction to US foreign policy,” <https://www.pri.org/stories/2019-12-05/russia-china-pipeline-shows-growing-alliance-reaction-us-foreign-policy> (검색일: 2019년 12월 6일); Rajeswari Pillai Rajagopalan, “Russia-China Strategic Alliance Gets a New Boost with Missile Early Warning System,” *The Diplomat* (October 25, 2019); Alexander Korolev, “Beyond the Nominal and the Ad Hoc: The Substance and Drivers of China-Russia Military Cooperation,” *Insight Turkey*, Vol. 20, No. (Winter 2018), pp. 25-38; Sergey Lavrov, “Russia, China not seeking militay alliance,” <https://tass.com/politics/1086654> (검색일: 2019년 12월 6일); “중·러, ‘공동의 적’美에 맞서 밀착...군사동맹될 듯,” 『연합뉴스』 (2019. 12. 4) 등.

4. 러·중 관계에서 미국 요인에 관해서는 필자의 다음 저서 참조. 고재남, 『러시아 외교정책의 이해: 대립과 통합, 푸틴의 길』 (서울: 역사공간, 2019), 제7장: 러·중 관계의 발전과 미국 요인.

책을 제3기 푸틴 정부 때부터 적극 추진하고 있다.

중국도 중국의 경제적·군사적 부상에 따른 미국의 견제정책 그리고 접경 지역이자 유럽·중동·아프리카 대륙으로의 연결로인 유라시아 국가, 특히 러시아와 전략적 협력을 확대·심화하는 정책을 적극 추진해 왔다. 특히 시진핑(習近平) 정부 들어 중국몽과 사회주의 현대화를 위한 적극적인 유라시아 정책 및 주변국 외교 추진, 미국의 대중 견제정책의 강화 등은 중국의 대러 전략적 협력을 더욱 가속화하여 양국관계는 현재 사상 최고로 좋은 관계를 유지하고 있다. 실제로 수교 70주년 즈음해 개최된 'BRICS'(Brazil, Russia, India, China, South Africa) 정상회담 시 양국 정상은 양국관계를 '신시대를 위한 전면적 전략적 협력 동반자 관계'(Comprehensive Strategic Partnership of Cooperation for a New Era)로 격상시키면서 양국관계가 사상 최고로 좋은 관계라는 입장을 공식 표명하였다.⁵

러시아는 유라시아 통합전략으로 집단안보조약기구(Collective Security Treaty Organization, 이하 CSTO)와 유라시아 경제연합(Eurasian Economic Union, 이하 EAEU) 등과 같은 다자 차원의 협력전략과 양자 협력관계 심화라는 양자 차원의 정책을 추진해 오고 있다. 중국도 2013년부터 유라시아 협력전략으로 '일대일로 정책'을 추진하면서 이를 실현하기 위해 아시아 인프라 투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, 이하 AIIB)을 관련국들과 출범시켰다. 또한 양국은 상하이 협력기구(Shanghai Cooperation Organization, 이하 SCO), BRICS, 아시아 교류 신뢰구축 회의(Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia, 이하 CICA) 등 유라시아 지역 외 국가들이 참여하는 다자협력체를 통해 포괄적 협력을 심화해 오고 있다. 물론 유라시아 지역, 특히 중앙아시아, 극동지역에서 러·중 간 잠재적 갈등 요인이 상존함에 따라 러·중 간 유라시아 협력 정책이 충돌할 가능성이 많다는 주장도 제기되고 있다.

⁵ "Xi Jinping Meets with President Vladimir Putin of Russia," https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1716588.shtml (검색일: 2019년 12월 6일).

러·중 관계의 긴밀화, 특히 군사·안보 협력의 확대·심화, 그리고 러·중 양국의 미국과의 대립 심화, NATO와 러시아 간 적대적 갈등 심화, 그리고 최근 NATO 창설 70주년 기념 정상회의에서의 중국을 안보위협 세력으로 지정 등은 세계질서가 다시 냉전질서로 회귀하는 것 아니냐는 우려를 낳고 있다. 특히 2019년 들어 KADIZ는 물론 독도 영공을 침범하는 러·중 합동 공군훈련이 처음 실시되면서, 이것이 미국의 인도-태평양 전략과 한·미·일 3국 동맹 추진을 견제하려는 목적을 갖고 있다는 주장이 제기되었다.

러시아와 중국은 한국의 유라시아 진출 및 협력 정책과 북핵 문제 해결을 통한 평화와 번영의 한반도 건설을 위해 꼭 필요한 협력 대상국이다. 따라서 본 정책연구는 러시아와 중국의 유라시아 협력 정책의 추진 목표와 현황을 분석, 평가하면서 문재인 정부가 추진하고 있는 신북방정책의 성과 제고를 위한 정책적 대응 방안을 모색하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 본 연구는 우선 제2장에서 탈냉전기 러·중 협력 동반자 관계의 발전과정을 개관하고, 제3장에서 러·중 양국의 유라시아 협력 구상과 정책을 각각 살펴보며, 제4장에서 러·중 양국의 유라시아 내 다자 협력 현황을 분석하며, 제5장에서 신북방정책의 성공적 추진을 위한 정책방향을 제시하고 있다.

II. 탈냉전기 러·중 협력 동반자 관계의 발전 개관

탈냉전기 러·중 협력 동반자 관계는 대체로 4단계, 즉 선린·우호 협력 동반자 관계(1991-1994), 건설적 동반자 관계(1994-1996), 전략적 협력 동반자 관계(1996-2011), 전면적 전략적 협력 동반자 관계(2011-현재) 순으로 발전해 왔다.⁶

⁶ 본 장은 필자의 상기 저서(2019) 6장과 고재남, 「러·中間 戰略的 協力關係의 強化와 東北亞 安保情勢」, 정책연구시리즈 97-9 (외교안보연구원, 1998)에 소개된 내용을 수정, 보완하였음. 이 외 탈냉전기, 냉전기 러·중 관계의 발전과정에 관해서는 다음 문헌 참조. 강원식, 「러시아-중국 전략적 동반자 관계의 현황과 전망」, 『統一研究論叢』(1997), pp. 31-61; 홍완석, 「러·중 戰略的 同伴者關係의 性格과 動學」, 『슬라브연구』 제16권(2000), pp. 21-55; 신범식, 「러·중 관계의 전개와 러시아의 대중국 외교안보 정책」, 『전략연구』(2013. 7.),

1. 선린·우호 협력 동반자 관계(1991-1994)

러시아와 중국은 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 대통령이 사임한 직후인 1991년 12월 27일 새로운 외교관계를 수립하였다. 또한 양국은 1989년과 1991년 소·중 간에 채택된 공동선언에 규정된 원칙들을 향후 양자관계 발전의 지도원칙으로 삼으며, 소·중 간에 체결된 각종 조약이나 협정들을 계승하기로 합의하였다. 1992년 1월 31일 유엔 안보리에서 소연방 붕괴 후 처음으로 옐친(Boris Yeltsin) 대통령과 리펑(李鵬) 총리 간 회합이 이루어졌으며, 양국 정상들은 양국 간 관계 증진과 협력 강화의 필요성에 공감하였다. 이 회합을 계기로 양국은 1980년대 점차 개선시켜 온 양국관계를 ‘선린·우호·협력 관계’로 발전시킬 수 있는 계기를 마련하였다. 실제로 러시아 의회는 1992년 2월 13일 1991년 체결한 국경조약을 비준하였고, 3월에는 양국 간 경제협력 및 국경 문제 해결을 위한 협의가 재개되었다.

소연방 붕괴 후 러시아는 미국, EU 등의 경제지원과 협력을 기대해 친서방주의 정책을 펴면서 미국 주도의 신국제질서의 발전에 적극 협력하였다. 그 결과 러시아의 대중국 정책은 우선순위에서 밀려나면서 관계 진전이 소강상태에 빠졌다. 중국도 갑작스런 소연방의 붕괴에 따른 체제위기 의식이 심화되었으며, 대외정책, 특히 대미 정책이 방어적으로 변화되었다. 그러나 유일 초강대국으로 자리매김한 미국이 러시아가 기대한 경제지원에 소극적

pp. 95-132; 서동주, "중·러 '전략적 동반자 관계' 강화와 정치·전략적 함의: 중·러 선린·우호·협력 조약 체결(2001. 7)을 중심으로", 『유라시아연구』 제2권 1호(2002년 겨울), pp. 51-79; 김덕주, "최근 중·러 관계의 현황과 전망", 『주요국제문제분석』 2015-39 (국립외교원 외교안보연구소; 2015. 12. 7); 김재관, "21세기 중러 관계의 발전요인에 대한 분석", 『아세아연구』 제59권 2호(2016년), pp. 116-155; Jennifer Anderson, *The Limits of Sino-Russian Strategic Partnership*, Adelphi Paper 315 (1997); Sherman W. Garnett, ed., *Rapprochement or Rivalry?: Russian-China Relations in a Changing World* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000); James Bellacqua, ed., *The Future of China-Russia Relations* (Kentucky: University of Kentucky Press, 2010); Christopher, W. Hsiung, "Facing the 'new normal': The Strong and enduring Sino-Russian relationship and its implications for Europe," Swedish Institute of International Affairs, *Paper* 3/2019; Huiyen FEng, "Will China and Russia Form an Alliance Against the United States," Danish Institute for International Studies, 2015 등.

이었고, 그 결과 경제위기가 심화되자 정치엘리트들은 물론 일반 국민들의 미국 등 서방세계에 대한 반감이 증대되었다. 당시 중국의 대러 접근정책은 천안문 사건 이후 심화된 국제적 고립탈피와 대만 문제에 있어서 러시아의 지지를 확보하려는 전략적 목표가 작용했으며, 러시아도 소연방 붕괴 후 군사적·경제적 취약성이 두드러진 가운데 접경 지역의 안정과 경제협력을 위해 중국과 긴밀한 협력관계 구축이 절실한 실정이었다.

이런 상황에서 러시아는 유라시아 협력 정책, 즉 CIS 및 중국에 대한 접근 정책을 강화하였으며, 옐친 대통령은 1992년 9월 중국의 대만 정책을 지지하는 대통령에 서명하였다. 옐친 대통령은 동년 12월 있었던 북경방문을 계기로 양국 간 수십 년에 걸쳐 존재해 왔던 불신과 갈등, 대립을 약화시키면서 양국관계를 '선린·우호·협력 관계'를 발전시켰다. 당시 양국은 23개의 협정과 공동성명을 채택해 상호 간에 광범위한 교류와 협력의 기본 방향을 합의하였고 상호불가침의 원칙을 합의하였다.⁷

러·중 양국은 1993년부터 상기 정상회담에서 합의한 협력 사항들을 실천하기 위한 양자 차원의 노력을 지속하면서 동시에 국내외 문제에 대응해야 했다. 러시아에서는 급진 경제개혁이 실패하면서 보·혁 간 대립이 심화되었고, 개혁정책 실패 및 미국 주도의 NATO 확대가 추진되면서 반서방주의가 점증하였다. 중국도 천안문 사태, 대만 문제를 둘러싼 미·중 간의 갈등이 지속되고 있는 가운데 중국위협론이 미국을 중심으로 확산되면서 중국의 대외적 입지가 약화되었다. 또한 중국은 군사현대화 정책을 위해선 방산물자 수입 및 기술이전 등 러시아와 긴밀한 군사협력이 필요한 실정이었다.

1993년 1월 등장한 클린턴(Bill Clinton) 행정부는 민주주의 및 시장경제의 '확산'과 이를 위한 '개입정책'을 적극 추진하였으며, 동시에 러시아의 강력한 반대를 무시하면서 중동부 유럽에 대한 NATO 확대정책, 전구 미사일 방어체계(TMD: Theater Missile Defense), 국가 미사일 방어체계(NMD: National Missile Defense) 정책을 추진하였다. 또한 클린턴 행정부는 러시아의 반대를 무릅쓰고 보스니아·헤르체고비나에 대한 NATO의

7- 고재남(1998), 상계 논문, p. 14.

군사작전을 실행하였다. 이러한 클린턴 행정부 정책에 대응해 열린 정부는 한편으로는 미국과 전략적 협력동반자 관계를 발전시켜 연례 정상회담, 고어-체르노미르딘 위원회, 각종 각료급 회담 등을 진행시키면서도 다른 한편으로는 미국의 일방주의에 대응하면서 다극화된 국제질서를 구축하기 위한 대중 협력 정책을 강화하였다.

2. 건설적 동반자 관계(1994-1996)

러·중 양국이 처한 국내외적 환경은 1994년 9월 장쩌민(江澤民)의 모스크바 방문을 계기로 양국관계를 21세기를 향한 ‘건설적 동반자 관계’(Constructive Partnership)로 발전시켜 나가기로 합의하였다.⁸ 장쩌민 주석의 러시아 방문은 신생 러시아 출범 후 중국 최고 지도자로서는 첫 방문이며, 1992년 12월 열린 대통령의 북경 방문 후 이루어진 양국관계를 종합하면서 향후 양국 간 협력관계에 대한 기본 방향을 확립코자 하는 목적이 있었다.

양국 정상은 상호 이해와 존중을 바탕으로 양국 현안에 대해 심도 있는 대화를 나누었으며, 이를 바탕으로 공동성명을 채택하였다. 양국 정상이 채택한 공동선언은 “양국 관계를 21세기를 대비하는 ‘건설적 동반자 관계’, 즉 양국 관계가 평화공존, 비동맹 결성, 제삼자를 목표로 하지 않는다는 전제하에서 완벽한 평등성, 선린 우호 및 호혜 관계의 유지, 발전시켜 나가는 관계”⁹라고 규정하였다. 당시 장쩌민 주석은 “양국은 공히 대국이며, 접경국으로 수십 년 동안 불편한 양자관계를 경험하였다. 반목은 더 이상 양국의 국가이익에 부합되지 않는다. 오직 선린 우호협력관계, 평화공존 5원칙

8. Huiyen Peng은 대외 위협인식과 경제이익 인식의 상합(convergence)과 불일치(divergence)에 따라서 러·중 간 동반자 관계(partnership)를 ‘단순 동반자 관계’(1994년 건설적 동반자 관계), ‘안보 동반자 관계’(1996년 전략적 동반자 관계), ‘경제 동반자 관계’(2002-2004 소강기), ‘완전한 동반자 관계’(2010 전면적 전략적 동반자 관계) 등 4가지 유형으로 구분하고 있음. Huiyen Feng, *op. cit.* 참조.

9. She Ze, “Perceptions on the Sino-Russian Relations in the New Era,” *International Studies* (1996), p. 6에서 재인용.

에 입각한 호혜협력이 필요하며, 이는 세계평화와 발전에도 기여할 것이다. 따라서 양국 간 건설적 동반자 관계의 확립은 최선의 선택이다”¹⁰고 강조하였다.

양국 정상은 국제사회의 다양성과 국가 간 차별성을 인정하면서 동등한 입장에서 상호 협력을 지지하고 패권주의와 권력정치(power politics)를 반대한다는 입장을 분명히 하였으며, 무력에 의하기보다는 평화적인 방법을 통한 분쟁 해결, 아태지역 국가 간 협력 증진, NPT 연장을 지지하였다. 또한 양국은 “상호 간 전략 미사일을 비조준하는 공동 선언” 채택, 서부 국경선 협정 체결, 국제문제 협의를 위한 외무부 간 협력의정서 채택 등과 같은 조치를 취하였다.

양국 간의 협력관계가 크게 강화되고 있는 가운데 장쩌민 주석은 1995년 6월 모스크바에서 개최된 ‘반파쇼 전승 50주년 기념식’에 참석하여 옐친 대통령과 비공식 정상회담을 가졌다. 또한 동년 6월에는 리펑 총리, 9월에는 외무장관이 러시아를 각각 방문해 양국 간 협력을 강화시키기 위한 협의를 하였다.

이 시기는 소연방 붕괴 후 변화된 국내외 정세와 이에 따른 국익을 고려해 비록 동반자 관계의 수준에서 가장 낮은 단계이지만 동반자 관계를 발전시키기로 첫 합의를 했다는 의미를 갖고 있다. 양국이 건설적 동반자 관계를 발전시켜 나가기로 합의한 것은 우선 상호 불신과 위협 인식을 줄이면서 국경분쟁, 국내 경제위기 등 당면 현안을 해결하는 데 목적이 있었다. 중국은 1989년 6월 발생한 천안문 사태에 따른 서방세계의 경제제재에 의한 경제적 어려움에 직면해 있었고, 러시아 또한 소연방 붕괴와 급진 경제개혁, 보·혁 간의 대립 등에 따른 심각한 정치·경제·사회적 혼란에 직면해 있었다. 따라서 양국은 약 4,300km 국경선을 접하고 있는 유라시아 국가로서 건설적 동반자 관계를 유지하면서 당면한 정치·경제위기의 극복 등 국내문제의 해결에 집중할 필요가 있었다.

¹⁰ Ibid.

3. 전략적 협력 동반자 관계(1996-2011)

러·중 협력관계는 1996년 4월 25일 베이징에서 개최된 정상회담에서 양국관계를 “21세기를 위해 평등, 상호 신뢰, 상호 협력에 기초해 ‘전략적 협력 동반자 관계’를 발전시켜 나가기로 합의하면서 안보이익을 위해 협력하는 동반자 관계로 격상되었다.¹¹ 러·중 양국은 공동성명을 통해 정상회담 등 고위급 회담을 정례화하고 양국 간 핫 라인(hot line)을 설치하기로 합의하였다. 또한 중국은 체첸 문제가 러시아의 국내 문제임을 그리고 러시아는 대만과 외교관계를 수립하지 않음은 물론 티베트가 중국의 일부임을 확인하였다. 또한 양국 정상은 NATO 확대를 반대하면서 “패권주의, 권력정치, 타국에 대한 거듭된 압박이 계속 발생한다”면서 우회적으로 미국의 일방주의적 패권정치를 비난하면서 다극화된 국제질서의 확립을 위해 협력하기로 합의하였다.¹² 또한 양국 정상은 글로벌 차원은 물론 지역 차원에서 평화와 안정, 그리고 번영을 위해 협력하기로 합의하면서 당면한 국경 문제를 해결하기 위한 양자·다자 협의를 계속하기로 합의하였다. 동 공동성명에서 중국은 러시아의 APEC 가입을 지지하였다.

러·중 양국이 ‘전략적 동반자’ 관계를 발전시켜 나가기로 합의한 것은 냉전질서 붕괴 후 변화된 국내외 요인, 특히 미국의 양국에 대한 정책과 패권주의적 글로벌 거버넌스에 전적으로 기인한다. 또한 현존하는 국경분쟁의 해결과 국경지역에서 군사적 신뢰구축을 위한 목적도 있었다.

러시아는 1992-1995년 사이 미국의 대규모 경제지원과 진정한 전략적 동반자 관계의 발전이 환상이라는 것을 인식하였다. 미국 등 서방세계의 지원을 기대하면서 추진한 급진 경제개혁은 심각한 정치·사회·경제적 혼란을 야기했으며, 그 결과 정치권은 물론 일반인들의 반서구주의 감정이 증폭되었다. 실제로 1993년과 1995년 실시된 국가두마 선거에서 민족주의 세력

11- “Joint Declaration by the People’s Republic of China and the Russian Federation, adopted at Beijing on 25 April 1996,” <http://www.un.org/documents/ga/docs/51/plenary/a51-127.htm> (검색일: 2019년 3월 12일).

12- *Ibid.*

이 크게 부상했다. 대외적으로도 NATO는 1995년 9월 중유럽 국가들의 NATO 가입 절차에 관한 '기본 원칙'을 러시아의 강력한 반발에도 불구하고 채택하였다. 또한 러시아는 1994년 발생한 체첸 분리주의자들과의 전쟁 상황에서 국내외 압박에 직면해 있었다.

이러한 국내외 상황에 직면해 열린 대통령은 1996년 1월 유라시아주의자이자 다극주의를 신봉하는 프리마코프(Yevgeny Primakov)를 외교장관에 임명하였다. 프리마코프의 외교장관 임명은 열린 정부가 부상하는 중국과 전략적 연대를 통해 미국을 견제하려는 정책 의지를 분명히 드러낸 것이었다. 실제로 프리마코프 외교장관은 1998년 중국과 인도에 미국의 일방주의에 대해 '3국간 전략적 연대'(trilateral alliance)를 제안하기도 했으나, 중국과 인도의 호응을 얻지 못했다.

열린 정부 집권 2기(1996-1999) 들어 미·러 관계는 미국의 NATO 확대 추진으로 점차 악화되었다. 미국 주도로 1997년 체코, 헝가리, 폴란드도 NATO-회원국 행동계획(Membership Action Plan) 지위를 획득했으며, 이들 3국은 1999년 NATO 창설 50주년 기념식이 개최된 워싱턴 정상회담에서 정식 회원국이 되었다. 또한 미국은 러시아의 옛 소련지역에 대한 '세력권'(sphere of influence)을 인정하지 않으면서 1997년 탈러 성향의 우크라이나, 몰도바, 아제르바이잔, 조지아 등의 다자협력체인 GUAM(Georgia, Ukraine, Azerbaijan, Moldova)의 창설을 후원하였다. 또한 미국은 러시아의 반대를 무시하고 아제르바이잔에서 생산되는 석유와 가스를 러시아를 경유하지 않고 유럽, 터키 등으로 수출할 수 있는 파이프라인 건설을 추진하기 위해 1997년 특사를 아제르바이잔에 파견하였다. 그리고 미국은 1999년 4월 NATO 정상회담이 워싱턴에서 개최될 때 탈러 성향의 카리모프(Islam Karimov) 우즈베키스탄 대통령을 초청해, GUAM에 가입시키고 양자협력의 확대를 위한 정상회담을 개최하였다. 또한 미·러 양국은 1998-1999년 발생한 코소보 전쟁을 둘러싸고 대립과 갈등을 빚었다.

한편 미·중 관계는 대만해협 문제로 훼손되었다. 특히 1995년 12월 중국의 대만해협에서의 미사일 발사시험에 대응해 미국이 베트남 전쟁 이후 가장 막대한 전략자산을 대만해협에 파견해 군사적 시위를 하면서 양국관계

가 크게 악화되었다. 또한 1996년 4월 미국은 중국의 군사적 부상에 대응해 일본과 안보동맹 관계를 강화하는 수 개의 조치에 합의하였으며, 이는 중국으로 하여금 대응책을 강구하게 하였다. 클린턴 행정부의 이러한 대외 군사·안보 강경정책은 당시 공화당 후보의 경제 실정에 대한 출구전략이었을 수도 있지만 결과적으로, 러·중 정상 간 ‘전략적 동반자 관계’의 발전을 합의하는데 기여하였다. 그리고 1999년 5월 코소보 전쟁 시 베오그라드 주재 중국 대사관에 대한 미군의 폭격(오폭)도 미·중 관계의 악화와 러·중 관계의 강화 요인으로 작용했다.¹³

이 시기 동안 러·중 양국의 유라시아 협력 정책은 다자 차원에서 국경 분쟁의 해결과 국경지역의 군사적 신뢰구축을 위해 1996년 상하이에서 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄과 ‘상하이 포럼’ 또는 ‘상하이 5’ 포맷의 정상회의체를 출범시키면서 구체화되었다. 이들 5개국은 약 7,300km의 국경선을 공유하고 있었는데, 1967년 우수리강 내 다만스키에서 발생한 소·중 무력 충돌이 증명해 주듯이 강과 산맥의 경계선을 둘러싼 국경·영토 분쟁이 현존하고 있었다. 따라서 양측은 양국관계의 안정적 발전을 위해서는 이들 문제의 해결이 급선무라는 판단하에 관련국 순회 연례 정상회담을 2001년 SCO, 즉 상하이 협력기구를 창설하기로 합의할 때까지 계속하면서 국경·영토 문제의 해결을 위한 정치·외교적 노력을 경주하였다.

2000년 1월 푸틴 정부의 출범은 러·중 관계를 더욱 강화시키는 요인으로 작용하였다. 푸틴 대통령은 집권 후 경제위기를 극복하기 위한 친서방 정책을 추진하였다. 실제로 2001년 발생한 911 테러 사태 후 부시(George Bush) 대통령에게 세계 각국의 최고 지도자로서는 가장 먼저 전화해 위로를 표했으며, 아프가니스탄에 암약중인 알카에다 세력 척결을 위한 전쟁 수행에 적극 협력하였다. 또한 NATO 가입 의사를 표명하기도 하였다. 그러나 미·러 관계가 점차 악화되기 시작한 것은 부시 행정부가 러시아의 반대를 무시하고 2001년 12월 ‘탄도탄 요격유도탄 조약’(ABM: Anti-Ballistic

13. “United States bombing of the Chinese embassy in Belgrade,” https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_bombing_of_the_Chinese_embassy_in_Belgrade (검색일: 2019년 3월 12일).

Missile Treaty) 탈퇴선언과 유럽 ‘미사일방어 체제’(MD: Missile Defense, 이하 MD) 체제 구축을 본격적으로 추진하면서부터이다.

특히 미·러 관계는 미국의 옛 소련국가들의 시민혁명 지원과 NATO 확대, 그리고 푸틴 집권 2기(2004-08) 들어 러시아의 강대국으로의 재부상 등과 같은 요인들에 의해 더욱 악화되었다. 즉 미국은 2003-04년 조지아, 2004-05년 조지아와 우크라이나에서 부정선거를 항의하기 위해 발발한 데모를 지원해 시민혁명을 성공, 친미·친서방 정권을 수립했으며, 이들 국가의 NATO 가입을 추진하였다. 또한 미국은 러시아의 반대에도 불구하고 2004년 발트 3국을 포함한 중유럽 7개국을 NATO에 가입시켰다. 발트 3국의 NATO 가입은 사상 최초로 러시아가 NATO 회원국과 접경국이 되는 사태였으며, 이에 러시아는 대응책을 강구할 수밖에 없었다. 또한 2008년 발생한 러·조지아 전쟁도 미국을 포함한 서방세계와의 관계를 악화시키는 요인으로 작용하였다.

푸틴 정부 들어, 미·러 관계가 점차 악화되는 상황에서, 러시아는 중국과의 전략적 동반자 관계를 확대, 심화하는 조치를 취하였다. 실제로 러·중 양국은 1996년 이래 지난 5년 동안 연례 정상회담 및 총리회담 등 고위급 회담을 개최해 오면서 정치·외교·경제·군사 협력을 확대했으며, 그 결과 국경 문제를 99.9% 이상 해결하는 여러 국경협정을 체결하였다. 그 결과 양국은 2001년 6월 아스타나 정상회담에서 ‘상하이 포럼’을 SCO로 변화시켰으며, 동년 7월 16일 모스크바에서 개최된 정상회담에서 25항으로 구성된 ‘선린·우호·협력 조약’을 체결했다.¹⁴ 신조약은 1980년 4월 이후 무조약 상태에 있던 양국관계를 정상적인 국가관계로 변화시키면서 중장기적 협력관계(20년 기한, 연장 가능)의 틀을 마련해 주었다. 즉 동 조약을 통해 양국은 21세기 양국 간 상호 관계를 규정하는 큰 틀을 정립하면서 대미 견제, 다극화된 국제질서 구축 등을 위한 전략적 동반자 관계의 강화책들에 합의하였다.¹⁵

14. “Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People’s Republic of China and the Russian Federation,” https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t15771.shtml (검색일: 2019년 3월 13일).

이후 양국은 양자·다자 차원의 각종 정상회담 및 고위급 회담을 통해 제반분야에서 실질협력을 확대해 오고 있다. 또한 양국은 2005년 7월 1일 개최된 정상회담에서 21세기의 바람직한 국제질서에 관한 공동성명을 채택하였으며, 향후 국제질서가 어느 일국(미국)에 의해 주도되는 것이 아닌 국제법이 존중되고 회원국들의 공동이익이 보장되면서 상호 협력하는 질서를 발전시켜 나가야 한다고 주장하였다.¹⁶

러·중 양국은 대미 관계와 상관없이 정상회담, 총리 회담, 그리고 SCO 및 BRICS 정상회담 등을 통해 양국 간 전략적 동반자 관계를 강화시켜 오고 있다. 수교 60주년을 기해 ‘2009년을 중국에서 러시아의 해’로, ‘2010년을 러시아에서 중국의 해’로 지정해 다양한 기념행사 진행하였다. 또한 2010년 9월 말에는 메드베데프(Dmitry Medvedev) 대통령의 베이징 방문을 계기로 스코보로디노와 다칭을 연결하는 송유관 완공을 기념하는 기념식과 에너지 협력을 확대하기 위한 협정을 체결했으며, 양국 간 교역 결제통화로 위안화와 루블화를 사용하기로 합의하였다.

4. 전면적 전략적 협력 동반자 관계(2011-현재)

2011년 양국은 전략적 동반자 관계 확립 15주년을 맞이하여 ‘전면적 전략적 협력 동반자 관계’(Comprehensive Strategic Partnership of Cooperation)를 발전시켜 나가기로 합의한 후 글로벌·지역·양자 차원에서 양자 협력을 더욱 긴밀화하고 있다. 예를 들어, 러·중 양국은 시리아 사태, 북핵 문제 등에서 유엔 안보리에서는 물론 양국 간 정상회담 등 고위급 회담에서 공조하고 있다. 또한, 양국은 SCO, BRICS, CICA 등 다자 협력체를 통한 협력을 강화하면서 합동 군사훈련 등 군사협력, 경제·통상 협력 등을 확대해 오고 있다.

한편 미·중 관계는 21세기 들어 더욱 악화되었다. 가장 갈등이 심한 현안

15. 구체적인 내용에 대해서는 서동주, 전계 논문 참조.

16. “China-Russia Joint Statement on 21st Century World Order,” <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1436001/posts> (검색일: 2011년 3월 20일).

은 대만의 지위와 인권 문제였다. 중국은 1997년과 1999년 홍콩과 마카오를 복속시키면서 ‘일국양제’(One Nation, Two Systems) 정책을 내세웠고, 이를 대만에 적용할 것임을 천명하였다. 그러나 대만이 이를 거부하면서 독립운동을 강화시킴에 따라서 양측 간 갈등과 대립이 심화되었고, 미국이 대만의 입장을 지지하면서 무기 판매를 확대함에 따라서 미·중 간 갈등도 고조되었다. 또한 일본의 군사력 강화에 이에 대한 미국의 지원, 그리고 미·일 동맹 강화 추진은 중국은 물론 러시아의 안보위협 인식을 증대시켰다. 이 외에도 미국은 중국 내 인권문제, 지적재산권 도용 등 국내문제에 대한 비판과 국제적 압력을 지속하였으며, 이들 문제를 둘러싼 미·중 간 갈등이 증대되었다.

2009년 1월 오바마(Barack Obama) 행정부의 출범과 대러 관계 ‘재조정 정책’(reset-button policy)은 미·러 관계를 크게 개선시키는 요인으로 작용하고 있다.¹⁷ 실제로 2009년 4월부터 ‘NEW START’ 체결을 위한 협상이 진행되어 2010년 4월 마무리되었고, 러시아가 강력하게 반대한 미국의 CIS로의 NATO 확대와 중동부 유럽 내 MD 구축 정책이 중단되었다. 한편 메드베데프 정부도 현대화 정책의 성공적 추진을 위해선 미국과의 경제·과학기술 협력이 꼭 필요한 실정이다.¹⁸

그러나 최근 발생한 미국발 경제위기는 미국 경제력 및 영향력의 상대적 약화와 중국의 상대적 부상 및 미·중 간 환율 분쟁을 촉발시키는 요인으로 작용하였다. 또한 중·일 양국의 센카쿠열도[(尖閣列島)/다오위다오(釣魚島)]를 둘러싼 영토 분쟁, 중국 반체제 인사의 노벨평화상 수상, 북한문제, 위안화 절상 등을 둘러싼 미·중 간 입장 차이는 양국관계를 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.

한편 러시아에서 제3기 푸틴 정부의 출범(2012년 5월)과 중국에서 시진핑 정부의 출범(주석 취임은 2013년 3월, 당서기장 취임은 2012년 11월)은

17. 오바마 행정부의 대중/대러 정책에 관해서는 홍현익, “미·중·러 3국 관계의 변화와 한국의 대응,” 세종정책연구 2011-1 (서울: 세종연구소, 2011), 22-53쪽 참조.

18. 고재남, “러시아의 현대화 정책 추진 동향 및 함의,” 「주요국제문제분석」(국립외교원 외교안보연구소; 2010. 11. 15).

양국의 대미 관계 악화, 유라시아 협력 정책의 적극 추진 등 국내외 정세에 의해 양국 관계를 사상 최고의 관계로 발전시켜 오고 있다. 실제로 미·러 관계는 제3기 푸틴 정부 출범 후 여러 요인에 의해 크게 악화되었다.¹⁹ 특히 오바마 행정부의 러시아의 2011년 국가두마 선거와 2012년 3월 대선 과정에서 반정부·반푸틴 시위대에 대한 직·간접적 지원과 푸틴 대통령에 대한 비난은 최고 지도자들 간 또는 주요 정치엘리트 간 상호 인식에 큰 불신과 적대감을 심어주었다. 이는 여타 국내외 문제들(리비아·시리아 사태, 스노우든 망명 사태, 푸틴 정부의 동성 간 결혼 금지 등 보수주의 등)과 결합해 미·러 관계를 더욱 악화시켰으며, 양국 정상이 상호 만남을 기피하면서 오바마 대통령 등 서방국가 정상들의 소치 동계올림픽 불참으로 이어졌다.

미·러 관계의 악화는 러시아로 하여금 출구전략의 모색 또는 러·중 전략적 협력 동반자 관계를 강화하는 정책으로 나타났다. 러시아는 서방세계와의 협력관계가 제한적인 상황에서 2012년 블라디보스토크 APEC 정상회의를 극동·시베리아 지역의 개발 촉진을 통한 국토 균형 발전의 도모, 아태지역 국가들과의 경협 확대와 심화를 통한 아·태 경제권으로의 통합 확대를 위한 계기로 삼으려는 정책목표를 설정하였고, 이를 위해 소위 '신동방정책'(pivot to the East or turn to the East) 정책을 추진하였다. 그 결과 제3기 푸틴 정부의 출범과 더불어 내각에 '극동개발부'를 신설하였고, 중국, 한국, 일본, ASEAN 등 동아시아 국가들과의 협력 확대에 관심을 기울였다.

2013년 초 출범한 시진핑 정부는 과거보다는 공세적인 강대국 외교를 추진해 왔고, 그 결과 미·중 관계가 과거보다 갈등과 대립이 심화되는 양태를 보여왔다. 물론 거의 같은 시점에 출범한 제2기 오바마 정부가 중국 견제를 위한 '재균형 정책'을 지속하고 있음에도 불구하고 당면한 경제위기 해결과 반테러전, 그리고 북핵 문제 해결을 위해 대중 협력을 중시하였다. 그러나 시진핑 정부의 중국의 핵심이익(주권, 안보, 경제발전 등)이 존중·보장되는 '신형대국관계'는 미국이 지지할 수 없는 주장으로 양측 간 충돌을 불가피하

19. 이에 대해서는 필자의 다음 논문 참조. 고재남, "최근 미·러 갈등의 심화와 양국관계 전망", 「주요국제문제분석」 No. 2013-27 (국립외교원 외교안보연구소; 2013. 9. 12).

게 하였다. 특히 센카쿠열도, 남중국해에 대한 중국의 영토·영해권 주장은 미국의 입장으로서 관련국들은 물론 자국의 항해권과 군사적 작전권을 제약하는 것으로 양국 간 갈등요인으로 남아있다.²⁰ 또한 ‘미국 우선주의’와 이에 따른 보호무역주의 정책을 강력히 추진하고 있는 트럼프(Donald Trump) 행정부 들어 미·중 간 무역 갈등이 심화되고 있으며, 이는 시진핑 정부의 대러 전략적 동반자 관계의 강화정책을 강력히 추동하고 있다.

한편 러시아의 2014년 3월 크림반도 합병과 돈바스 분리주의, 2016년 미국 대선 개입, 2018년 3월 영국 내 전 KGB 이중 스파이 스크리팔 암살기도 등에 따른 미국, 영국 등 서방세계의 대러 외교·경제 지속속과 러시아의 맞제재로 러·미 관계는 탈냉전기 최악의 관계에 있다. 러시아는 이러한 서방세계의 대러 제재에 따른 외교적 고립과 경제위기 심화를 타개하기 위해 한편으로는 유라시아 통합을 적극 추진하면서, 다른 한편으로는 중국, 인도 등 유라시아 인접 국가들과의 관계개선, 중동지역에서 영향력 유지 등을 위한 정책을 적극 추진해 오고 있다. 이는 시진핑 정부가 추진하는 대미 견제 정책, ‘일대일로’ 정책, 에너지·자원 확보 정책, 다극주의 정책이 상호 결합해 러·중 관계를 사상 최고의 관계로 발전시키고 있다.

중국도 오바마 행정부가 2011년 대중 견제를 위한 ‘재균형 정책’을 적극 추진하던 상황에서 2013년 출범한 시진핑 정부가 출범하였다. 시진핑 정부는 미국의 대중 견제 또는 포위 정책의 강화, 국내 경제·산업 여건의 개선을 위한 출구전략의 필요성 등에 대한 대응책으로 유라시아 진출 또는 협력 정책을 강화하는 일대일로, 특히 실크로드 경제벨트 정책을 추진하였고, 이는 러시아를 포함한 유라시아 국가들과의 협력을 우선시하였다.

러시아와 중국은 외교관계 수립 70주년이 된 2019년 6월 모스크바에서 정상회담을 개최하면서 양국관계를 ‘신시대를 위한 전면적 전략적 협력 동반자’로 격상시키기로 합의하였다.²¹ 또한 양국은 상기한 바와 같이 수교

20. 시진핑 정부 출범 후 미·중 관계의 변화에 대해서는 국립외교원 외교안보연구소 중국 연구센터에서 2014년부터 매년 출간하고 있는 『중국정세보고』 시리즈에서 연도별 “미·중 관계의 평가”(정재호 교수) 참조.

21. “China, Russia agree to upgrade relations for new era,” <http://www.xinhuanet.com/>

70년을 기회로 정치·외교·경제·에너지·군사안보 분야에서 협력을 확대·심화시키는 다양한 행사를 진행하였다.

Ⅲ. 러·중의 유라시아 협력 구상과 정책

1. 러시아의 ‘대유라시아 동반자 관계’(GEP)

가. 추진 배경 및 경과

푸틴 대통령은 2016년 6월 상트페테르부르크 국제경제포럼 개회사에서 러시아의 GEP 구상에 관한 열망을 공식화하였다. 동 연설에서 푸틴 대통령은 EAEU의 추진 성과를 소개하면서 EAEU의 외연 확대와 여타 지역 경제 통합기구들과의 협력 또는 통합을 지향하는 GEP의 구축 필요성을 강조하였다. 즉 푸틴 대통령은 “40개가 넘는 국가들과 국제기구들이 EAEU와 FTA 체결을 희망하였다. 우리 파트너들과 EAEU가 새로이 등장하는 대(大) 통합 센터들 중의 하나가 될 것으로 믿는다.... 지금 우리는 EAEU와 긴밀한 동반자 관계를 구축하고 있는 중국, 인도, 파키스탄, 이란, 여타 CIS 국가들, 그리고 관심 있는 국가들과 기구들이 포함된 보다 광범위한 유라시아 동반자 관계를 구축할 것”²²이라고 밝혔다. 푸틴 대통령의 GEP 구상은 이후 그의 대의회 연두교서, 외국 지도자들과의 정상회담 및 고위급 회담, 블라디보스토크 동방경제포럼 등에서 연이어 제안되었다.²³

러시아의 유라시아 정체성과 이를 토대로 한 유라시아 협력, 더 나아가

english/219-06/06/c_138119897.htm (검색일: 2019년 12월 1일).

22- “Plenary session of St Petersburg International Economic Forum: Vladimir Putin spoke at the plenary session of the St Petersburg International Economic Forum”(June 17, 2016), <http://en.kremlin.ru/events/president/news/52178> (검색일: 2019년 12월 1일).

23- Seckin Kostem, “Russia’s Search for a Greater Eurasia: Origins, Promises, and Prospects,” Kennam Cable No. 40 (Wilson Center, Kennan Institute; February 2019).

‘대유라시아 동반자 관계’에 관한 민족적, 사상적, 지리적 주장은 오랜 역사를 갖고 있다. 예를 들어, 1830년대에는 서구주의에 반발해 슬라브주의가 태동해 러시아 민족을 포함한 슬라브족 중심의 협력공동체 발전을 제시하였다. 또한 1920-30년대에는 반체제 망명 러시아 학자들을 중심으로 유라시아주의가 제안되었다. 유라시아주의는 러시아의 국가 정체성 속에 ‘동방적 요소’, 즉 아시아적 요소를 강조하면서 아시아 국가들과의 협력과 공존, 더 나아가 공동번영을 강조하였다.²⁴

소연방 붕괴 후 러시아는 유럽으로의 통합을 목표로 하였다. 옐친 정부시 유럽식 자유민주주의 정치체제 및 시장경제를 구축하면서 유럽과 유라시아 국가들이 회원국으로 있는 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe, 이하 CSCE)를 유럽과 옛 소련지역을 아우르는 안보협력기구로 변화시키기 위한 외교·안보적 노력을 기울였다. 1994년 CSCE의 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe, 이하 OSCE)로의 격상은 성공하였으나 NATO의 확대는 막지 못했다. 2000년 푸틴 정부 들어 친서방주의를 추진하면서 NATO 가입을 희망했으나 실현되지 않았고, 2004년 대대적인 NATO 확대, 2003-05년 조지아와 우크라이나에서의 서방지원 시민혁명 발생과 친서방/친미 정권, 그리고 미국의 이들 국가들의 NATO 가입 추진 등으로 이어지면서 러·미 관계가 급격히 악화되었다.

러시아는 메드베데프 정부 들어 2008년 새로운 범유럽 안보체계를 제안했고 2011년에는 리스본에서 블라디보스토크까지 자유로운 무역과 인구 이동을 포함하는 ‘EU-러시아 연합’의 결성을 제안하기도 했다. 그러나 이들 제안은 받아들여지지 않았다. 미국이 주도하는 NATO와 EU가 러시아의

²⁴ 유라시아주의에 관해서는 다음 글 참조. 이문영, “러시아의 유라시아주의와 제국의 지정학,” 『슬라브학보』, 34권 2호 (2019); “Eurasianism,” <https://en.wikipedia.org/wiki/Eurasianism> (검색일: 2019년 12월 1일); Marlène Laruelle, *Russian Eurasianism: An Ideology of Empire* (Johns Hopkins University Press, 2012); Mark Bassin, Sergey Glebov, Marlène Laruelle, *Between Europe and Asia: The Origins, Theories, and Legacies of Russian Eurasianism* (University of Pittsburgh PressSeries, 2015) 등.

제안을 거부하면서 오히려 NATO의 추가 확대와 MD 체제구축, EU의 추가 확대와 ‘Eastern Partnership’ 출범 등은 러시아로 하여금 독자적인 국가 발전 모색과 이를 위한 국내외 정책의 수립과 실행을 모색하게 하였다.

실제로 2000년대 중반 들어 러시아 외교정책 전문가들은 러시아 외교정책의 비전 또는 전략적 개념으로 ‘대유라시아’ 용어를 제시하였다.²⁵ 즉 2015년 푸틴 대통령이 연례적으로 참석하고 ‘발다이 토론 클럽’ 개념을 주도하고 있는 카라가노프(Sergey Karaganov)와 그의 동료들은 옛 소련지역, 즉 지리적으로 유라시아를 뛰어넘는 ‘대유라시아’에서 동반자 관계를 구축해 정치·경제·문화 협력을 추진해야 한다고 제안하였다. 즉 카라가노프의 2015년 보고서(“Toward the Great Ocean”)에 뒤이은 2017년 보고서(“From the Turn To the East To Greater Eurasia”)에 따르면, “GEP 또는 공동체는 첫째 수십 년 내에 실현될 개념적인 틀(framework)이며, 그리고 유라시아 대륙 내 국가들 간의 교류를 위한 정책방향을 확립해 주는 지정학적, 지경학적, 지이념적 사상을 위한 틀이다. 이는 과거 후진국이자 압박받은 수십 개의 유라시아 내 국가들의 공동 경제·정치·문화적 부흥과 발전을 목표로 해야 하며, 유라시아를 세계 경제·정치 센터로 변화시키는 목표를 추구해야 한다.”²⁶

이들은 또한 그들에 의하면 중국위협은 소련 시대에 탄생한 개념이며, 이후 미국에 의해 강조되었다고 주장하면서, 러시아는 중국을 핵심 협력 대상으로 삼아 ‘대유라시아 공동체’를 건설해야 한다고 주장하였다. 그들은 러시아는 러시아의 국가발전 정책을 서부지역에서 시베리아와 극동지역으로 전환하면서 이를 위해 중국의 일대일로 정책을 활용한 교통과 인프라에 대

25. 유라시아 전략과 유라시아 동반자 관계에 관한 구상의 태동 배경에 대해서 추가적인 사항에 대해선 다음 문헌 참조. Dmitri Trenin, “Russia’s Evolving Grand Eurasia Strategy: Will It Work?” <https://carnegie.ru/2017/07/20/russia-s-evolving-grand-eurasia-strategy-will-it-work-pub-71588> (검색일: 2019년 12월 1일); 패우 Xin Li, Huanhong, “Eurasian Partnership: A New Balance of Power?” <https://doc-research.org/2018/01/eurasian-partnership-new-balance-power/> (검색일: 2019년 12월 1일).

26. S. Karaganov and T. Bordachev, “Report: From the Turn To the East To Greater Eurasia” <http://valdaiclub.com/a/reports/toward-the-great-ocean-5-from-the-turn-to-the-east/> (검색일: 2019년 12월 1일).

한 중국의 투자를 받아들여야 한다고 주장하였다. 이들의 주장은 2015년 나리쉬킨(Sergey Narishkin) 국가두마 의장에 의해 ‘무르만스크부터 상하이에 걸친 대유라시아’ 협력제언으로 이어지다가 상기한 2016년 상트페테르부르크 국제경제포럼에서 푸틴 대통령에 의해 공식화되었다. 푸틴 대통령도 2017년 5월 베이징에서 개최된 ‘일대일로 국제포럼’에서 “일대일로, SCO, ASEAN 등이 대유라시아 동반자 관계를 형성하는 토대가 될 수 있다”고 자신의 GEP에 대한 비전과 협력영역을 밝혔다. 그는 또한 ‘2019 BRI 국제회의’에서 “중국 주석의 BRI와 GEP 구축에 관한 러시아의 아이디어는 공명되며(echoes), 이 두 구상은 여러 통합들 중의 통합 또는 현재 진행 중인 유라시아 내 다양한 양자·다자 통합 프로세스를 긴밀히 연계시킬 것”이라고 주장하였다.²⁷

따라서 러시아의 GEP 구상은 2014년 발발한 서방세계의 대러 경제·외교 제재에 따른 돌파구 마련이 필요한 상황에서 2013년부터 추진된 중국의 BRI, 특히 SREB 정책 등이 종합적으로 고려되면서 제안되었다고 볼 수 있다. 물론 러시아의 아시아 국가들과의 협력 확대 모색은 2008년 발발한 미국 세계 경제·금융 위기와 러시아 경제 여건의 극심한 악화, 2011년 시리아 사태 등을 계기로 급속히 악화되기 시작한 러·서방 관계, 2012년 9월 예정된 블라디보스토크 APEC 정상회담, 동북아 국가들의 경제적 부상 등이 종합적으로 고려되었다. 그 결과 선행정책으로 2015년 유라시아 경제연합(EAEU) 출범을 목표로 2010년 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄이 참여하는 관세동맹이 출범했고, 2012년 5월 제3기 푸틴 정부의 출범과 더불어 내각에 극동개발부 신설 등 아시아 국가들과 협력 확대 및 심화를 목표로 한 ‘동방정책’이 적극 추진되었다. 그러나 시기적으로 볼 때, 시진핑 주석의 BRI가 푸틴 대통령의 GEP 구상 또는 비전을 공식화하는 핵심 요인이었다고 볼 수 있다.

²⁷- David Lewis, “Strategic Culture and Russia’s ‘Pivot to the East’: Russia, China and ‘Greater Eurasia’,” George C. Marshall European Center for Security Studies, *Security Insights*, No. 34 (July 2019).

한편 글로벌·유라시아 내 지정학적 상황도 러시아의 GEP 구상을 촉진하는 요인이 되었다. 현재 상기한 바와 같이 러시아는 미국, 유럽과 우크라이나, NATO 확대 및 MD 체제 구축 등을 둘러싸고 대립하고 있고, 유라시아 공간에서 독자적인 완전한 통합체를 건설할 가능성이 거의 없다. 동시에 러시아는 중앙아시아, 남 코카서스, 동유럽 등 구소련 국경지대에서 자국의 영향력을 증대시키는 중국의 서진에 대응해야 할 필요에 직면해 있다. 중동의 인접 지역은 글로벌 불안정의 발생지가 되었으며, 러시아는 이슬람 극단주의와 급진주의에 대항하는 싸움에 적극적으로 나설 수밖에 없다. 이 새로운 상황은 러시아의 강대국 지위 유지와 유라시아의 핵심적인 행위자로서 자리매김하기 위해서는 양자·다자 차원의 새로운 협력체제를 구축해야 하는 상황에 직면해 있었다.²⁸

나. 추진 목표

러시아의 GEP 구상은 다양한 목적을 갖고 제안되었다.²⁹ 경제적으로, 러시아의 유라시아 경제통합 프로젝트인 EAEU와 중국의 BRI, 특히 실크로드 경제벨트와 연결시킴과 동시에 중국을 견제하기 위해 여타 유라시아 국가들, 즉 인도, 이란, ASEAN, 남·북한 등과 EAEU를 연결시키는 것이다.

외교·안보적으로, 러시아는 유라시아 강대국으로 대유라시아의 지정학적 공간을 갈등보다는 협력 공간 또는 통합의 공간으로 만들어 자국이 지향해 오고 있는 다국화된 국제질서 창출을 목표로 하고 있다. 러시아는 1960년 후반 들어 미국의 일방주의 또는 패권주의에 대항해 중국, 인도 등과 연합해 다국화된 국제질서 확립을 위한 외교·안보적 노력을 경주해 왔다. 이러한 외교·안보적 노력은 푸틴 정부 들어 더욱 강화되었으며, 중국의 부상은

28. 러시아의 유라시아 국가들과의 지역 통합 프로젝트에 대해서는 다음 논문 참조. 김영진, “유라시아의 비서구 지역통합 프로젝트: 유라시아 경제연합(EAEU)과 일대일로(BRI),” 『슬라브학보』 제34권 1호 (2019년), pp. 177-210.

29. 대유라시아 구상의 연원과 지리적, 이념적, 안보적, 경제적 프로젝트에 대해서 다음 문헌 참조. David G. Lewis, “Geopolitical Imaginaries in Russian Foreign Policy: The Evolution of ‘Greater Eurasia,’” *Europe-Asia Studies* (January 2018).

잠재적 위협임과 동시에 이들 정책 목표 달성을 위한 기회로 작용하였다. 푸틴 대통령은 대중국과의 관계에서 위협요인보다는 기회요인을 중시하면서 대중 접근정책을 매우 성공적으로 추진해 왔으며, 2014년 이후 그러한 노력을 더욱 강화하였다. 중국 역시 시진핑 정부 들어 미국의 압박·견제 정책에 기인해 대러 전략적 협력 요인이 더욱 강해 졌으며, 이는 러·중 간 GEP를 촉진하는 요인으로 작용하고 있다. 카라가노프는 “대유라시아는 새로운 지전략적 공동체, 즉 범 유라시아 공간의 발전, 협력, 평화, 그리고 안보를 위한 공동체”라고 주장하였다. 라브로프(Sergey Lavrov) 외무장관도 “장기적으로, 대유라시아 동반자 관계는 21세기 현실에 대응한 새로운 대륙(유라시아)의 안보 아키텍처를 위한 토대가 될 것”이라고 전망하였다.³⁰

또한 GEP 구상은 정치적인 목표를 갖고 있는데, 이는 대중국, 대EU 관계에서 분명하다. GEP 구상은 중국의 BRI와 동등한 관계에서 협력을 지향하는 틀로 작용하고 있다. 즉 러시아나 중국이 상대국이 추진하는 협력 구상에 가입 또는 참여하는 형태가 아니라 상호 동등한 정치적 입장에서 협력할 수 있는 메커니즘을 제공해 주고 있다.³¹ 이는 EU와의 관계에서도 마찬가지이다.³² 또한 GEP 구상은 러시아가 유라시아 대륙에서 강대국으로 자리매김하기 위한 목표를 갖고 있는 협력 구상이다.

문화적으로, 카라가노프의 주장처럼 GEP 구상은 유라시아 국가들의 문화적 부흥(renaissance)을 목표로 삼고 있다. 물론 다민족 사회인 유라시아 내 어떤 국가 또는 민족 문화의 부흥을 의미하느냐에 대한 의문이 제기되지만, 유라시아 문명 내에 존재해온 전통적 가치와 도덕, 문화들, 어쩌면 반서구 민주주의적, 반자유주의적 유라시아 문화를 재생, 복원하자는 목표를 갖고 있다고 볼 수 있다.

30- Seckin Kostem. *op. cit.*에서 재인용.

31- *Ibid.*

32- Davis. G. Lewis, *op. cit.*, p. 1626.

다. 평가 및 전망

물론 러시아의 GEP 구상에 대해 비판적 시각을 숨기지 않은 전문가들도 있다. 예를 들어, 노(Bobo Lo)는 GEP 구상이 “아직 대유라시아의 의미와 목적에 대한 의견일치가 적고, 때때로 지정학적 엔터프라이즈, 정치적 슬로건, 경제적 열망, 이념적 구조물 등 다중의 의미(protean concept)”를 갖고 있어서, 한편으로는 크렘린 당국에게 상대방에 대한 충분한 설득의 기회를 제공하지만, 다른 한편으로는 구체적인 사업 부재로 인해 상대방의 무관심과 적대감을 유발할 수도 있다고 주장하였다.³³ 또한 트레닌(D. Trenin)도 GEP 구상이 “지정학적, 지경학적, 군사적, 정보 및 문화 부문”을 포괄하는 보다 복합적인 협력 부문을 포함하고 지역적으로도 전 유라시아 지역을 통합하는 구상이 되어야 한다고 주문하고 있다.³⁴

그럼에도 불구하고, 러시아의 GEP 구상은 러시아의 옛 소련국가들과의 경제·안보 통합의 추진 동력으로 작용할 것이며, 중국, 인도, 이란, ASEAN, 남·북한 등 여타 유라시아 국가들과의 다면적인 협력을 촉진하는 동인이 될 것임에 틀림없다. 또한 서방세계의 대러 제재가 조기 해제되지 않을 것임을 고려해 볼 때, 러시아의 GEP 구상은 중국의 BRI에 가장 많은 영향을 받아 진행될 것으로 전망된다. 또한 러시아는 CIS 차원에서는 CSTO와 EAEU를 동 구상의 성과 제고를 위한 협력기제로 삼으면서, 대유라시아 차원에서는 일단 중국이 참여하고 있는 SCO, 그리고 EAEU의 FTA 체결 네트워크를 활용해 대유라시아 차원에서 성과 거양을 지향할 것으로 전망된다.

33- Bobo Lo, “Greater Eurasia: The Emperor’s New Clothes or an Idea Whose Time Has Come?” *Russie.Nei.Reports* 27 (July 2019), p. 10.

34- Dmitri Trenin, “Russia’s Asia Strategy: Bolstering the Eagle’s Eastern Strategy,” *ifri Russia/NEI Center, Russie.Nei. Visions* 94 (June 2016)

2. 중국의 ‘일대일로 구상’(BRI)

가. 추진 배경 및 경과

중국의 BRI³⁵는 주석직 취임 후 첫 중앙아시아 방문지 중 하나인 카자흐스탄에서 시진핑 주석이 2013년 9월 중앙아시아를 통한 옛 실크로드를 복원하는 ‘중국몽’(Chinese Dreams)을 공표하면서 공식화되었다. 특히 시진핑 주석은 중앙아시아 방문에서 실크로드 경제벨트(SREB)을 제안하였는데, 이는 아태지역과 유럽 간 교역량을 증대시키기 위해 중앙아시아를 경유하는 교통 인프라를 구축해 중국과 유럽을 연결하는 것을 일차적 목표로 삼았다. 동년 10월 시진핑 주석은 인도네시아 방문 시 ‘21세기 해양 실크로드’ 필요성과 이를 위한 중국의 정책을 공개하였다. 이들 육지와 해양을 연결하는 정책이 중국의 ‘일대일로’(One Belt One Road)로 구체화, 공식화되었으며, 이후 ‘BRI’로 개칭되었다. 중국은 현재 하기와 같이 동 정책에 의거 인프라 구축 지원 등 대대적인 대상국과의 경제·외교·안보 협력 확대 및 강화정책을 추진하고 있다.³⁶

중국의 BRI는 고대 실크로드를 복원하여 당면한 국내 경제문제의 해결과 글로벌 행위자로서의 역할 제고를 위해 추진되었다. 중국은 육상으로는 14

35. ‘실크로드 경제벨트(一帶)와 ‘21세기 해상실크로드(一路)’의 약칭임. 영문으로는 ‘the Silk Road Economic Belt and the 21st-Century Maritime Silk Road’로 표기하고, 약칭으로 ‘One Belt and One Road’, 최근에는 ‘Belt and Road Initiative’, 즉 ‘BRI’로 표기하고 있음.

36. 시진핑 정부의 ‘일대일로’ 정책에 관한 수 많은 연구들이 존재함. 김한권, “중국의 주변 외교에서 본 ‘일대일로(一帶一路)’의 전략적 의미”, 정책연구시리즈 2015-11 (국립외교원 외교안보연구소, 2016); 이승신, 이현태 외, “중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응 방안”, KIEP 연구보고서 17-03 (대외정책연구원, 2017); 차재복, “중국 ‘일대일로’의 전략적 의의와 한반도에 대한 시사점”, 『동북아 역사논총』 60호 (2018); Rumi Aoyama, “‘One Belt, One Road’: China’s New Global Strategy,” *The Journal of Contemporary China Studies*, Vol. 5, No. 2; Hong Yu, “Motivation behind China’s ‘One Belt, One Road’ Initiatives and Establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank,” *Journal of Contemporary China*, BVol. 26, No. 205 (2017), pp. 353-368; “China’s Belt and Road Initiative—Is It the Biggest Project in Human History?”, <https://east-asian-cultures.com/belt-and-road-initiative/> (검색일: 2019년 5월 30일), 등.

개국과 총 2만 2천km에 달하는 국경을 접하고, 해상으로는 10여 개국(대만 포함)과 1만 8천km에 이르는 해안선을 접하며, 6,500여 개의 섬을 보유하는 해양국가로서의 지형적 성격을 지니고 있다. 이러한 지형적 특성으로 중국을 ‘대륙해양복합형’ 국가라 할 수 있다.³⁷ ‘일대일로’는 중국의 지형적 특성을 살려 고대 실크로드를 복원하겠다는 전략적 구상이다. 고대 실크로드는 한나라(BC 206-AD 220)와 당나라의 서진정책과 함께 형성, 발전되었다. 동서 교역로인 고대 실크로드는 널리 알려진 바와 같이, 중국과 유럽을 연결하는 교역로로 육로와 해로가 있었다. 육로는 중국 시안(장안)에서 출발해 오늘날의 중앙아시아, 아프가니스탄, 인도 등을 거쳐 유럽의 지중해로 연결되었다. 해로도 중국 동남부 항구에서 시작해 인도양에 위치한 항구들을 거쳐 중동을 경유, 유럽의 지중해로 연결되는 경로였다. 시진핑 정부가 제시하고 있는 BRI는 하기하는 바와 같이 대체로 고대 실크로드의 경로와 비슷하다. 고대 실크로드는 상품의 교역 및 도시 발전 촉진뿐만 아니라 문화와 예술, 그리고 인적 교류의 네트워크였으며, 그 결과 고대 실크로드에 위치한 각국의 국내외 정세는 물론 지역·글로벌 정세에 지대한 영향을 미쳤다.

물론 십자군의 원정과 몽골의 서진은 육상 실크로드를 크게 약화시켰으며, 그 결과 16세기에 이르러 해상 교역이 동서 교역의 주요 부분을 담당하기 시작했으며, 17세기부터는 화물선을 이용한 해상교역이 융성하였다. 그러나 탈냉전기에 들어 유라시아가 닫힌 공간에서 열린 공간으로 변화되었고, 지하자원이 풍부한 중앙아시아와 남 코카서스 지역에 독립국가들이 탄생함에 따라서 이들 지역이 교통·통신 수단의 발달에 힘입어 새로운 실크로드 확립 그리고 해상으로 연결되는 교통로 또는 회랑(corridor) 건설의 대상 지역이 되고 있다.

시진핑 정부는 BRI를 본격적으로 추진하기 위해 2013년 11월 거행된 중국 공산당 제18기 중앙위 제13차 전체회의에서 BRI와 관련해 ‘접경 지역 교통인프라 투자’를 천명하면서 AIIB의 설립을 추진하기로 결정하였다. 또

37- 차재복, 상계 논문, pp. 1665-167.

한 2014년 4월 10일 리커창(李克強) 총리는 보아오 포럼에서 아시아 지역의 경제협력 전략으로 ‘일대일로’ 건설을 추진하겠다고 밝혔다. 이후 2015년 3월 중국 발전개혁위원회, 외교부, 상무부 등은 BRI의 마스터 플랜 격인 ‘실크로드 경제벨트와 21세기 해상 실크로드 공동 건설 추진을 위한 비전과 행동’을 마련하였고, 2016년에는 BRI가 중앙정부 및 각 지방정부의 ‘13.5 계획’에 포함되어 2016-20년 5개년 추진계획을 명시하였다.³⁸ 중국은 2017년 5월 베이징에서 제1차 일대일로 국제경제 정상포럼을 개최했는데, 이 자리에는 29개국 정상을 비롯하여 130개국과 70개 국제기구로부터 대표단이 참석했다. 제2차 일대일로 국제경제 정상포럼은 2019년 4월 개최되었다. 중국 관영 매체 보도를 종합하면, 이번 포럼에는 150개국에서 5천여 명의 대표단이 참석했다. 푸틴 러시아 대통령과 주세페 콘테(Giuseppe Conte) 이탈리아 총리 등 37개국 정상, 안토니우 구테흐스(Antonio Guterres) 유엔 사무총장을 비롯한 국제기구 수장 등 ‘정상급’ 인사만 40명에 이르렀다. 1월에 스위스 다보스에서 열린 세계경제포럼에 정상급 인사 25명을 포함해 2천여 명이 참석한 것과 비교된다.

BRI는 중국이 대내외 환경 변화에 보다 능동적이고 적극적으로 대응하기 위한 대형 프로젝트이다. 즉 일대일로는 국제체제의 다극화 추세, 경제의 글로벌화, 정보화 시대 등에 대응하면서 경제요인들의 질서 있고 자유로운 이동, 자원의 효율적인 배분, 그리고 경제통합의 심화 등과 같은 국제 정치·경제의 변화에 대응하기 위한 중국의 글로벌 전략이다. 또한 일대일로는 국내 경제요인에 의해서 추진되었다. 즉 중국은 지난 30여 년간의 경제개혁을 통해 10%를 넘는 경제성장을 지속해 왔으며, 그 결과 미국에 이어 제2의 세계경제규모로 확장되었다. 그러나 중국은 이제 생산성 향상에 기반한 경제성장이 한계에 달하여 새로운 성장 동력을 모색할 필요에 직면하였다. 또한 양자간 FTA 체결 및 다자간 무역협정 논의가 활성화됨에 따라서 적절한 대응책을 마련할 필요가 있었다. 또한 중국은 국내 산업구조조정 의 일환으로 신흥국으로의 산업 이전을 통해 글로벌 생산 협력체제를 구축해 생산성 향

38. 이승신, 이현태 외, 전게서, p. 25; 김한권, 전계 논문, p. 16.

상을 도모해야 할 형편이었다. 결론적으로 중국은 일대일로 구상을 통해 “대외적으로는 동남아 및 중앙아시아에 대한 인프라 투자로 경제개발 주도권을 확보하고, 대내적으로는 공급과잉산업의 해외진출, 물류 및 관련 산업의 해외 시장 선점과 경쟁력을 강화”³⁹시킬 필요가 있었다.

나. 추진 목표 및 내용

중국의 대러 협력 정책 추진은 ①미국의 패권주의 견제, ②미국의 민주주의 확산과 이를 위한 국내 개입 차단, ③전략적 안정을 훼손하는 미국의 국방정책 반대, ④미국의 우주와 사이버 공간에서의 방위정책의 반대, ⑤방산 물자 수입과 첨단 방산기술의 도입, ⑥러시아에 대한 교역·투자 확대를 위한 네트워크 구축, ⑦러시아의 에너지 공급 확보 등과 같은 목표를 가지고 있다.

이러한 중국의 대러 협력 정책의 목표는 유라시아 공간에서 러·중 간 전략적 협력의 확대 요인으로 작용하고 있으며, 중국이 추진하고 있는 일대일로 구상, 특히 SREB 정책은 대러 경제협력의 핵심 도구이다. 상기한 바와 같이 BRI는 구상은 ▲중국 경제의 소위 ‘뉴노멀’(New Normal 또는 신창타이)의 극복, ▲미국의 아시아로의 회귀정책(오바마 행정부) 또는 인도·태평양 전략(트럼프 행정부)과 대중 포위·경제 전략에의 대응, ▲주변국 외교의 실행, 트럼프 행정부의 탈퇴로 무산되었지만 오바마 행정부가 추진하던 ▲TPP에 대한 대응, ▲서방세계의 대러 경제·외교 제재를 활용한 에너지·방산·외교 부문에서 러시아의 협력 유인 등과 같은 복합적인 목표하에 추진되었다.

BRI는 중국이 제안하고 다른 많은 국가들이 참여, 후원하는 다자 프로젝트로 볼 수 있다. 이 구상은 여러 국가와 국민 간의 연결, 운송, 통신, 무역 및 협력을 향상시키려는 목적을 제시하고 있다. 또한 세계 여러 지역 간에 상품, 자본 및 서비스의 원활한 흐름을 활성화시키고 시장 통합을 더욱 촉진

³⁹ 이승신, 이현태 외, 상계서, p. 26.

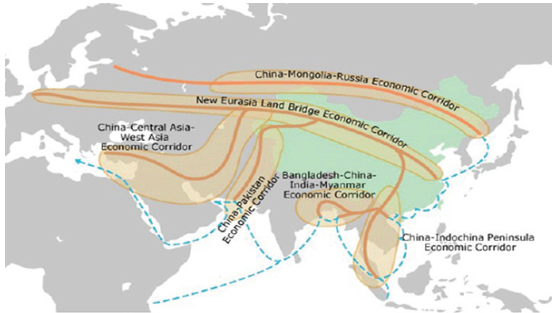
진하고자 하는 목적을 갖고 있다. 그러나 이와 같은 명시적인 목적 외에 다른 목적, 즉 중국의 지전략적, 경제적, 정치적 이익을 강화, 확대하는 목적을 갖고 있다. 전략적으로, 중국은 이 구상을 통해 이웃의 소국이나 개도국에 대해 일정한 지배력을 행사하려 한다. 경제적으로, 이미 언급한 바와 같이 중국이 지난 수년간 일부 산업에서 축적한 과잉생산능력을 축소하거나 일대일로 연선의 다른 국가들에 수출하려는 목적을 갖고 있다. 정치적으로, 일대일로 구상은 신장(新疆)으로 대표되는 중국의 서부지역을 개발하고 정치·경제적으로 안정화시키려는 목적을 갖고 있다.

BRI의 지리적 범주는 아시아, 유럽, 아프리카 대륙과 이를 연결하는 해양로이다. 이들 지역은 역동적으로 발전하고 있는 동아시아와 선진 유럽국가, 그리고 그 중간에 발전의 잠재력이 막대한 중간지대가 위치해 있다. 일대일로 구상은 아시아와 유럽 간 지역협력을 위한 5개 전략적 방향 또는 루트를 설정하였다. 즉 실크로드 경제벨트의 주요 과제는 우선 ▲중앙아시아, 러시아를 거쳐 중국과 유럽 발트해를 연결하는 것이며, ▲두 번째는 중앙아시아와 서남아시아를 거쳐 중국과 페르시아만을 거쳐 지중해를 연결하고, ▲세 번째는 중국에서 동남아, 남아시아, 그리고 인도양을 연결하는 구상이다. 그리고 21세기 해상 실크로드는 ▲첫 번째, 중국 동남부 항구를 출발해 남중국해와 인도양을 거쳐 유럽까지 연결하는 구상이며, ▲두 번째는 중국의 해안지역에서 출발 남중국해를 거쳐 남태평양에 이르는 구상이다.⁴⁰ 이들 5개 일대일로는 경제회랑들과 수개의 해양 축에 의해 지지되고 있다. 육지의 경우, 경제협력을 위한 6개의 회랑을 개발 또는 기존의 협력 메커니즘이 활용되고 있는데,⁴¹ 이는 아래 도표와 같다.⁴²

40. Su Ge, "The Belt and Road Initiative in Global Perspectives," *China International Studies* (March/April 2016), pp. 16-17.

41. 구체적 내용은 다음 문헌 참고. 김성애, "中 '일대일로' 2.0시대 ② 핵심 프로젝트 6대 경제 회랑," 중국 베이징무역관(2017-05-29), <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/782/globalBbsDataView.do?setIdx=243&dataIdx=158915> (검색일: 2019년 12월 1일).

42. 출처 미상.



- 유라시아 대륙 경유 6대 경제회랑**
- 중앙아경유신유라시아랜드브리지
 - 중국-몽골-러시아회랑
 - 중국-아시아-서아시아회랑
 - 중국-인도차이나반도회랑
 - 중국-파키스탄경제회랑
 - 방글라데시-중국-인도-미얀마회랑

그림 출처 : © South China Morning Post, HKTC (2016).

해상의 경우, 고대 해상 실크로드는 동부 노선(중국-한국-일본 연결), 남부 노선(중국-동남아 연결), 서부 노선(중국-남아시아-아라비아-동아프리카 연결) 등 3가지 노선이 있었다. 그러나 21세기 들어, 보다 많은 지역을 연결하는 해상 실크로드가 필요한 실정이며, 실제로 이는 ASEAN, 남아시아, 서아시아, 북아프리카, 유럽 간 시장연계망을 구축하고, 장기적으로 아시아, 유럽, 아프리카 간 경제·교역 통합을 목표로 남중국해, 태평양, 인도양을 연결하는 전략적 경제협력 벨트를 발전시키려는 구상이다. 21세기 해상 실크로드의 구축과정에서 ASEAN은 주요 운송 허브 역할을 할 것이며, 여타 지역의 주요 항구들이 동 구상에 활용될 것이다.⁴³



출처: <http://www.cmnews.kr/ChinaNow/328730>

⁴³- Su Ge, *op. cit.*, p. 17.

BRI는 협력 부문을 5개 분야, 즉 ▲정책 조정/소통, ▲인프라 연결, ▲교역과 투자 협력, ▲금융 협력, ▲국민 간 이해 등이다. 이들 5개 분야에서의 협력을 구체화하기 위해 추진 과정에서 8개 부문에서의 보다 구체적인 협력 사업들, 즉 인프라, 국제무역, 초국경 투자, 자원개발, 금융협력, 문화 및 인적 교류, 환경 및 생태 보호, 해상 협력 등이 제시되었다.⁴⁴

다. 평가 및 전망

러시아의 GEP 구상과 유사하게 제안·추진 된 지 6년이 지난 중국의 BRI에 대한 비판이 존재한다. BRI에 대한 비판은 대체로 중국 내부보다는 BRI가 추진되고 있는 국가나 서방세계에서 생산되고 있다.⁴⁵ 또한 말레이시아 등 일부 국가들의 BRI 불참 천명이나 카자흐스탄, 키르기스스탄 등에서 반중 정서의 분출과 반중 데모를 촉발시키고 있다.

그러나 중국의 BRI는 지난 6년 동안 많은 성과를 거두었다. 중국 BRI 추진 당국에 따르면 2019년 7월 말 현재 중국은 136개국 및 30개 국제기구와 195개의 정부 간 협력 협정을 체결했으며, 협력 지역이 유라시아, 아프리카, 라틴 아메리카, 남태평양, 서유럽 등을 포함하고 있다. BRI는 러시아의 EAEU, 카자흐스탄의 ‘Bright Road’, 인도네시아의 ‘Global Maritime Fulcrum’, 헝가리의 ‘Eastern Opening’, 필리핀의 ‘Build, Build, Build’, 몽골의 ‘Development Road’ 등과 연계해 협력계획을 수립, 실행하고 있다. 또한 중국은 일대일로 포럼을 2017년 5월과 2019년 4월 두 차례에 걸쳐 개최했으며, 점차 참여국 정상의 수 증가(29개국 정상에서 38개국 정상

⁴⁴ 보다 구체적인 내용은 상기 Su Ge 논문 pp. 18-20 참조.

⁴⁵ “‘Fed up’ of US criticism of BRI, says China,” <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/fed-up-of-us-criticism-of-bri-says-china/articleshow/69253669.cms?from=mdr> (검색일: 2019년 12월 1일); Christopher Balding, “Why Democracies Are Turning Against Belt and Road Corruption, Debt, and Backlash”(October 24, 2018), <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-10-24/why-democracies-are-turning-against-belt-and-road> (검색일: 2019년 12월 1일); “China wins Belt and Road fans but criticism persists,” <https://www.france24.com/en/20190423-china-wins-belt-road-fans-but-criticism-persists> (검색일: 2019년 12월 1일) 등.

참여)나 포럼 주제의 내용이 알차지고 있다. 또한 인프라, 즉 철도, 항구, 공항, 에너지 분야에서의 프로젝트들이 다수 완공되었거나 진행되고 있다. 또한 6개 경제회랑의 건설을 위한 노력에 많은 진전이 있었다. 그리고 BRI의 원활한 추진을 위해 다자 금융기구로서 AIIB가 출범하였다.⁴⁶

또한 BRI는 러시아의 GEP를 포함한 유라시아 통합정책과 결합되어 러시아, 중앙아시아를 포함한 유라시아 지역의 경제협력은 물론 여타 정치·외교·안보·사회문화 부문에서 협력을 촉진하는 요인으로 작용하고 있다. 4장에서 상술하고 있는 바와 같이, 양국의 대미 관계 악화에 더해 BRI는 러·중 간 양자 차원은 물론 유라시아 지역에서 전략적 동반자 관계를 더욱 강화시키는 요인 중의 하나로 작용하고 있다.

IV. 러·중의 유라시아 협력 현황

러시아의 유라시아 통합정책은 1990년대 중반부터 추진되었으나, 보다 강력하게 추진되면서 가시적인 성과를 거두기 시작한 것은 푸틴 정부가 들어선 2000년대 초반이다. 실제로 2001년 중국과 협력해 ‘상하이 포럼’을 SCO로 제도화시켰고, 2002년에는 ‘집단안보조약’(CST: Collective Security Treaty)을 ‘집단안보조약기구’(CSTO)로 변화, 발전시켰다. 또한 ‘유라시아 경제공동체’(Eurasian Economic Community, 이하 EURASEC)를 2000년 출범시켰고, 2004년에는 ‘중앙아시아 협력기구’(Central Asian Cooperation Organization, 이하 CACO)에 가입해 이를 EURASEC에 통합하였다.⁴⁷ 이후

46. 보다 구체적인 것은 다음 문헌 참조. “Six Years of ‘Belt and Road!’” <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/rdxw/105854.htm> (검색일: 2019년 12월 1일).

47. 러시아와 중앙아시아 국가들 간 양자협력 현황에 대해서는 다음 문헌 참조. Vladimir Paramonov & Oleg Stolpovskiy, “Russia and the Central Asian Countries: Bilateral Security Cooperation,” *Central Asia and the Caucasus*, No. 2 (56), 2009, pp. 1-14; Roman Muzalevsky, “Russia’s Strategy in Central Asia: An Analysis of Key Trends,” *Yale Journal of International Affairs* (September 2009), pp. 26-42; “The Next Stage of Russia’s Resurgence: Central Asia,” <http://worldview.stratfor.com/article/next-stage-russias-resurgence-central-asia> (검색일: 2019년 1월 11일);

2010년에는 EU의 ‘Eastern Partnership’에 대항해 EAEU 창설을 위한 전 단계로 ‘관세동맹’을 출범시켰다. 그리고 2011년에는 CIS FTA를 출범시켰다.

물론 러시아는 나자르바예프(Nursultan Nazarbayev) 대통령이 1990년대 초 제안한 CICA에도 적극 참여해, 이의 유라시아 다자협력체화에 기여하였다.⁴⁸ 또한 러시아는 2003년 국제신용평가회사인 골드만삭스가 부상하는 신흥국 그룹으로 지칭한 BRICS를 정상회의체화하는데 결정적인 역할을 하였다. 그리고 1990년대 후반에는 러시아, 중국, 인도 3국간 전략적 협력을 위한 3자 협의체 제안을 하였고, 이는 2000년대 들어 ‘RIC(Russia, India, China) 전략대화’로 구체화되었다.

따라서 본 장에서는 양자 차원보다는 유라시아 지역에서 러시아 또는 중국이 협력하고 있는 다자 지역협력체인 EAEU, SCO, CICA, BRICS, RIC 등을 중심으로 양국의 유라시아 협력 현황을 살펴보고자 한다.⁴⁹

1. EAEU와 SREB

러·중 양국은 2015년 정상회담에서 EAEU와 중국의 일대일로 구상, 특히 중국의 SREB와 연계성을 구축해 시너지 효과 제고는 물론 유라시아 경제통합의 기제로서 활용하자고 합의하였다. 이를 위해 두 나라는 향후 EAEU 참여국과 중국 간 FTA를 체결하기로 합의하였다.

CSTO가 군사적으로 유라시아에서 러시아의 영향력 복원 및 유지에 결정적인 역할을 하고 있는 반면에 EAEU는 경제적 측면에서 러시아의 영향력

Arkady Dubnov, “Reflecting on a Quarter Century of Russia’s Relations with Central Asia,” Carnegie Endowment for International Peace, U.S.-Russia Insight (April 2018).

⁴⁸ 중앙아시아 다자협력기구에 대해서는 다음 문헌 참조. 홍완석 편, 『중앙아시아 지역 다자협력기구』(서울: 한국외대 국제지역대학원 러·CIS 학과, 2013).

⁴⁹ 제반 분야에서 러·중 간 양자협력에 대해서는 다음 문헌 참조. Russian International Affairs Council, Institute of Far Eastern Studies of the Russian Academy of Sciences, Institute of International Studies at Fudan University, “Russian-Chinese Dialogue: The 2018 Model,” Report 39/2018; Marta Carlsson, Susanne Oxenstierna and Mikael Weissmann, “China and Russia— A Study on Cooperation, Competition and Distrust,” FOI-R-4087-SE (June 2015).

복원에 기여하고 있다.⁵⁰ 물론 지난 4년간 EAEU 운영과정에서 가맹국 간 산업구조의 차이, 수출입 물품의 차이, 접경 비회원국과의 경협 등과 같은 여건의 차이, 그리고 경제통합을 위한 제반 조치들의 이행 지연 등에 따른 갈등이 노정되기도 했다.⁵¹ 특히 서방세계의 대러 제재에 따른 러시아 경제 여건의 악화로 경제적 상호 의존도가 높은 중앙아시아 국가들의 경제 여건도 덩달아 악화되면서 EAEU의 추동력이 약화되기도 했다. 또한 중국의 일대일로 정책을 통한 중앙아시아 국가들과의 경협 확대는 러시아의 대중중앙 경제력 영향력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 그러나 최근 들어 여타 비회원국인 타지키스탄, 우즈베키스탄의 EAEU 가입을 위한 정치·외교적 노력이 진행되고 있음을 고려해 볼 때 EAEU는 러시아의 GEP 구상에서 중요한 경제협력 메커니즘으로 작용할 것이다.

상기한 바와 같이 EAEU는 EURASEC과 ‘관세동맹’을 토대로 형성, 발전되었다. EURASEC은 EEC 또는 EAEC로 불리어졌으며, 2000년 10월 10일 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 러시아, 타지키스탄이 동 조약에 서명함으로써 출범하였다.⁵² EURASEC은 가맹국의 의회 기준을 거쳐 2001년 5월부터 공식적인 활동을 시작하였다. 2005년 CACO가 EURASEC에 통합되고 우즈베키스탄이 2006년 1월 가입함으로써 가맹국이 6개국으로 증가했다. 그러나 우즈베키스탄은 2009년 초 회원국 지위 잠정 중지를 선언하였다.⁵³ 아르메니아, 몰도바, 우크라이나는 옵저버 국가가 되었다.

EURASEC은 역사적으로 1995년 합의한 러시아, 벨라루스의 관세동맹

50. “Eurasian Economic Union,” http://en.wikipedia.org/wiki/Eurasian_Economic_Community (검색일: 2010년 1월 12일).

51. Li Ziguu, “Eurasian Economic Union: Achievements, Problems and Prospects,” http://www.ciis.org.cn/english/2016-08/19/content_8975486.htm (검색일: 2019년 1월 15일).

52. “Agreement on Foundation of Eurasian Economic Community,” http://mba.tuck.dartmouth.edu/cib/trade_agreements_db/archive/EAEC.pdf#search='Eurasian%20economic%20community' (검색일: 2006년 6월 24일).

53. “Uzbekistan joins EurAsEC,” <http://en.rian.ru/analysis/20060125/43186147-print.html> (검색일: 2006년 6월 26일); Claire Bigg, “Post-Soviet Groupings Unite,” http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp100805_pr.shtml (검색일: 2006년 6월 26일).

에 그 기원을 두고 있다. 관세동맹 추진은 동년 카자흐스탄과 키르기스스탄이 가입함으로써 4개국으로 출범하였다. 이들 가맹국들은 1996년 가맹국의 주권존중 원칙을 유지하면서 경제, 과학, 교육, 문화, 사회 등 여타 영역에서 통합을 심화시키고 외교정책의 조정과 국경선의 보호를 위하여 긴밀히 협력하자는 협정을 체결하였다. 또한 이들 국가들 외에 타지키스탄이 동참하여 1999년 2월 ‘관세동맹 및 공동 경제공간을 위한 조약’을 체결하였다. 최근 러시아, 카자흐스탄, 벨라루스 등이 관세동맹을 추진해 왔으며, 2010년 1월을 기해 관세동맹 조약이 발효되었다.

러시아는 러시아의 EU 조기 가입이 무망한 상황에서 EURASEC을 통한 유라시아의 경제통합을 우선적으로 확대, 심화시키는 것이 필요하다고 인식하였다. 특히 우즈베키스탄이 SCO, CSTO에 이어 EURASEC에 가입함으로써 유라시아의 전략 환경이 러시아에 절대적으로 우호적인 환경으로 변화, 발전될 것으로 인식하였다. 실제로 푸틴 정부는 CSTO와 EURASEC을 연결·통합시키는 외교적 노력을 경주하였다. 예를 들어, 푸틴은 CACO를 EURASEC에 통합시키는 조치를 취하는데 결정적인 역할을 했으며, 2006년 6월 23일에 민스크에서 개최된 정상회담에서는 EURASEC 내에서 자본 및 상품의 자유로운 이동을 보장하기 위하여 CSTO의 안전보장이 필요하다고 역설하였다.⁵⁴

EURASEC은 2009년 1월 모스크바에서 개최된 정상회담에서 세계적 금융위기에 따른 회원국들의 경제위기를 극복하기 위하여 러시아 주도로 ‘반위기 기금’(Anti-Crisis Fund)을 100억 불 조성하기로 합의하였고, 러시아는 이 중 75억 불을 출연하였다.⁵⁵

54. “Free trade in EurAsEC requires CSTO security guarantees—Putin,” in http://www.interfax.ru/e/B/0/28.html?id_issue=11540766(검색일: 2006년 6월 26일); “CSTO, EurAsEC Plan to Co-operate in Field of Law-Enforcement Activity,” *The Journal of Turkish Weekly* (December 7, 2009) <http://www.turkishweekly.net/news/93567/csto-eurasec-plan-to-co-operate-in-field-of-law-enforcement-activity.html> (검색일: 2010년 1월 12일).

55. “EurAsEC to set up 10-billion-dollar anti-crisis fund,” http://news.xinhuanet.com/english/2009-02/05/content_10764747.htm (검색일: 2010년 1월 12일).

그러나 EU나 폴란드가 CIS 국가들과의 정치·경제 협력 심화를 위해 2008년 제안한 ‘Eastern Partnership’을 2009년 5월 출범시키자 러시아는 이에 강력히 반발하면서 벨라루스와 대다수 중앙아시아 국가들을 포함한 CIS 차원의 경제통합을 본격 추진하였다. 그 결과 그동안 제도화가 지지부진하던 ‘관세동맹’을 2010년 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄이 참여한 가운데 출범시켰으며, 2011년에는 CIS 차원의 FTA를 체결하였다. 그리고 2015년 1월에는 관세동맹에 참여한 3국과 이에 아르메니아, 키르기스스탄이 추가된 EAEU를 태동시켰다. 러시아는 현재 상기한 바와 같이 여타 중앙아시아 국가인 우즈베키스탄과 타지키스탄의 EAEU 가입을 추진하면서 중립국가인 투르크메니스탄과의 경제·에너지 협력을 확대, 심화시키기 위한 양자 협력을 적극 추진해 오고 있다.

중국의 러시아를 포함한 유라시아, 즉 EAEU 차원에서 경제협력이 모색된 것은 2013년이다. 시진핑 주석은 당시 중국 주석으로서 처음으로 중앙아시아 5개국을 방문하면서 카자흐스탄에서 BRI의 한 축인 SREB를 제안했으며, 러시아와는 연례 정상회담, 총리회담, 그리고 수개의 장관급 회담을 통해 경제협력을 포함한 다양한 부문에서의 협력을 모색하였다.⁵⁶ 실제로 시진핑 주석은 SREB를 제안한 2년여 후인 2015년 5월 EAEU 핵심 회원국인 러시아, 카자흐스탄, 벨라루스 3국을 방문해 이들 국가와 교역, 에너지와 인프라에 대한 투자가 포함된 90여 개의 경제협력 협정을 체결하였다. 이들 협정은 중국과 이들 3개국은 물론 EAEU와 SREB을 통해 양자 차원은 물론 유라시아 차원의 협력을 확대할 수 있는 토대를 구축하였다.

EAEU는 중국이 SREB를 추진하는 데 매우 중요한 파트너이다. EAEU는 1억 7천만 명의 인구를 갖는 거대 경제통합 시장이며, 2025년까지 25%의

⁵⁶ 러·중 양국은 1996년 전략적 동반자 관계를 발전시키기로 합의한 이후 연례적으로 양자 차원의 정상회담, 총리회담, 각종 장관급 회담, 고위급 회담 등을 개최해 오고 있다. 또한 양국 간에는 수많은 정부 간, 비정부 간 위원회가 구성되어 양국 간 다양한 분야에서 협력을 확대하기 위한 노력을 경주해 오고 있다. 물론 전기한 바와 같이 양국 관계는 양국 차원은 물론 양국의 대미 관계, 그리고 글로벌·지역 차원에서 협의, 공동 대응해 오고 있다. 다음 문헌 참고. 고재남(2019), 전계서, 제7장; Vasily Kashin, Ma Bin, Yuri Tatsumi, and X. Lian, “Sino-Russian Relations: Perspectives from Russia, China, and Japan,” NBR Special Report #79 (May-2019).

경제성장을 할 것으로 전망되고 있다. EAEU가 출범하기 이전에는 상기 3국이 회원국인 ‘관세동맹’이 이들 국가와 중국 간 교역 증대에 기여하였다. 2012년 중국과 이들 3국간 교역액은 1,146억 달러로서 중국이 최대 교역국이 되었다.⁵⁷

중국의 지속적인 경제발전과 주거환경 개선 그리고 파리 기후변화협약을 이행하기 위한 천연가스를 포함한 에너지 및 자원공급의 안정성 확보 등을 위해 러시아, 카자흐스탄과의 에너지·자원 협력은 꼭 필요한 실정이다. 또한 중국은 궁극적으로 유럽과 아태지역을 연결하는 유라시아에서 BRI가 성공적으로 추진되어야 한다고 보고 있다. 러시아는 중국의 SREB가 중앙아시아는 물론 여타 CIS 국가들 내에서 러시아의 세력권을 약화 또는 박탈하기 위한 것이 아니라는 인식을 하고 있으며, 그 결과 양자 차원에서는 물론 다자 차원에서 유라시아 협력을 확대, 강화시키는 정책을 추진하고 있다. 러시아의 이러한 대중 경험 확대정책은 2014년 이후 서방세계의 대러 경제제재가 시행, 지속되면서 더욱 두드러지고 있다. 실제로 중국은 2018년 5월 EAEU와 ‘교역 및 경제협력 협정’을 체결하였다.⁵⁸ 또한 중국은 EAEU와 FTA 체결을 위한 협상을 진행시키고 있다.

현재 러·중 양국은 어느 한 국가가 양국이 주도하는 유라시아 협력 구상, 즉 EAEU와 SREB에 참여하는 형태의 협력이 아니라 양 구상 간 동등한 차원에서 협력 방안을 모색하고자 노력하고 있다. 물론 중국의 SREB에 각국이 양자 차원에서 참여할 수 있으나 EAEU는 SREB를 지원하기 위한 공동 프로젝트를 마련해 EAEU 차원에서 협력하는 방안을 강구해 오고 있다.⁵⁹

57- Alvin SCheng-Hin Lim, “China and the Eurasian Economic Union: Prospects for Silk Road Economic Belt—Analysis,” <https://www.eurasiareview.com/14052015-china-and-the-eurasian-economic-union-prospects-for-silk-road-economic-belt-analysis/> (검색일: 2019년 12월 1일).

58- “Agreement signed on trade and economic cooperation between EAEU and PRC,” <http://www.eurasiancommission.org/en/nae.newa/Pages/17-05-2018-5.aspx> (검색일: 2019년 12월 1일).

59- Russian International Affairs Council, Institute of Far Eastern Studies of the Russian Academy of Sciences, Institute of International Studies at Fudan University, *op. cit.*, pp. 53-56.

한편 러·중 양국은 양자 차원에서 에너지 협력은 물론 북극해 지역에서 협력을 확대, 심화시켜 오고 있다.⁶⁰ 중국은 카자흐스탄으로부터 송유관, 그리고 투르크메니스탄으로부터 가스관을 통해 석유와 가스를 수입해 오고 있다. 그리고 러시아에서 송유관을 통해 석유를 수입해 오던 중국은 가스 공급가에 관한 이견으로 수년을 끌어오던 가스관 공사를 우크라이나 사태에 따른 서방세계의 대러 경제제재가 시작된 직후인 2014년 5월 ‘시베리아의 힘’(power of Siberia) 가스관 연결과 이를 통한 가스공급협정을 체결했다. 지난 5년 이상의 공사를 거쳐 2019년 12월 개통식을 가졌으며, 중국은 향후 30년간 매년 380억 입방미터의 천연가스를 공급받을 예정이다. 또한 양국은 추가 가스관 건설에 관해 협의하고 있으며, 이미 중국은 일본과 더불어 야말 LNG 프로젝트에 참여하고 있다.

2. SCO

유라시아에서 러·중 양국의 포괄적 다자협력체로서 매우 중요한 다자 협력체는 SCO이다. 러·중 양국은 연례적으로 양국 주도의 합동군사훈련을 해오고 있다. 특히 2017년 인도와 파키스탄이 SCO에 가입함으로써 SCO는 명실상부한 유라시아 다자 지역협력체로 발돋움 하였다.

실제로 러시아의 유라시아에서 영향력 복원에 기여한 3번째 다자 지역협력체는 SCO이다. SCO는 1996년 4월 접경국인 러시아, 중국, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄이 국경 문제의 해결과 국경지역의 신뢰구축을 위해 창설한 ‘상하이 포럼’의 후신이다.⁶¹

SCO는 국가 간 국제기구로서 2001년 6월 15일 창립되었으며, 러시아, 중국, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄 등 6개국으로 구성되었으나 인도, 파키스탄이 2007년 공식 가입해 8개국으로 늘어났다. 그리고 옵저버 국가로 이란, 몽골, 아프가니스탄, 벨라루스 등이 있고, 사무

60. 북극해에서 양국 간 협력은 상기 문건, pp. 57-58 참조.

61. “Shanghai Cooperation Organization,” http://en.wikipedia.org/wiki/Shanghai_Cooperation_Organisation (검색일: 2019년 1월 12일).

국은 베이징에 있다.⁶²

SCO는 911 테러 사태 후 안보 협력을 더욱 강화시켜 오고 있다. 즉 SCO는 한편으로는 미국의 아프가니스탄 전쟁을 성공적으로 수행하기 위한 협조를 하면서, 다른 한편으로는 미국의 중앙아시아에 대한 군사적 전진정책을 저지시키면서 역내 비전통적 안보위협에 대한 공동 대응을 강화하였다. SCO 정상들은 2001년 6월 ‘반테러, 반분리주의, 반극단주의에 관한 협약’을 체결하면서 이들 3가지 이슈를 안보분야에서 협력할 핵심 이슈로 지목하였다. 이들 3가지 안보이슈는 체첸 분리주의자들의 테러, 신장·위구르 지역의 분리주의, 그리고 중앙아시아에서의 이슬람 근본주의자들의 세 확산에 직면한 SCO 회원국들의 이해관계를 상합시킨 것이었다. 이후 가맹국들은 양자 또는 다자 차원에서 반테러 합동 군사훈련을 실시해 오고 있다.

경제협력의 경우, 2001년 9월 알마티에서 SCO 정부 수반 회의가 개최되어 역내 경제협력을 토의한 후 지역 경제협력의 기본 목표와 방향 그리고 무역과 투자를 활성화시키기 위한 비망록이 채택되었다. 2002년에는 경제·통상 협력 및 교통협력을 확대, 심화시키기 위한 메커니즘의 하나로 해당 분야 각료급 회담을 구성하기로 합의하였다. 2003년에는 상하이에서 제2차 SCO 정부 수반 회의를 개최하고 우선 협력분야와 이를 위한 주요 과제 그리고 가맹국 간 경제·통상 협력의 실행 메커니즘을 마련하여 다자 경제·통상 협력을 위한 계획안을 채택하였다. 이는 최근 들어 SCO가 포괄적 다자 지역협력체로 발전하고 있음을 증명해 주고 있다.⁶³

SCO는 유라시아 지역 내 다자 지역협력체중 가장 성공적인 지역협력체

62. SCO에 대한 연구물은 수없이 많음. 김홍규, “최근 상해협력기구(SCO)의 발전과 중·러 관계 전망,” 『主要國際問題分析』 (국립외교원 외교안보연구소; 2006년 6월 14일); Amalendu Misra, "Shanghai 5 and the Emerging Alliance in Central Asia: the Closed Society and Its Enemies," *Central Asian Survey*, 20.3 (2001), pp.305-321; Timur Shaimergenov, Gulnar Tusupbaeva, "The Role of the SCO in Forming the Central Asian Security Environment: Geopolitical Aspects," http://www.ca-c.org/online/2006/journal_eng/cac-02/01.shaeng (검색일: 2006년 6월 20일), etc.

63. "Joint Communique of the Meeting of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organization," (June 15, 2006) http://english.people.com.cn/200606/15/print20060615_274367.html (검색일: 2006년 6월 16일).

로 발전해 오고 있다. 실제로 SCO는 국력차가 큰 국가들이 공동협의체를 구성하여 안보갈등과 이해를 극복하고 포괄적 다자 지역협력기구로 발전해 오고 있다. 즉 SCO는 양자간 협상관계를 다자간 협의체로 전환하였고, 전통적 안보문제에서 비전통적 안보문제를 포함한 포괄적이고 전면적인 다자 협력체로 발전해 왔다. 이러한 SCO 성공은 중국과 러시아의 공통의 전략적 이해를 바탕으로 윈윈 전략을 구사해 오고 있기 때문이다.

러시아와 중국은 미국의 패권주의를 견제하면서 다극화된 국제질서의 창출이 필요하다는 인식을 공유하고 있다. 특히 양국은 미국의 중앙아시아에 대한 군사적 전진정책을 상당한 안보위협으로 간주하고 있으며, 이에 대한 공동대응을 해오고 있다. 예를 들어, 2005년 7월 아스타나에서 개최된 정상회담에서 공동선언을 통하여 아프가니스탄에서의 반테러 군사작전 종료에 따른 중앙아시아 내 외국군의 철수를 공식 요구하였고, 이는 안디잔 사태 이후 악화된 미국·우즈베키스탄 관계가 작용하여 동년 11월 우즈베키스탄에서 미군 철수가 실현되었다. 또한 양국은 양국 주도의 합동 군사훈련을 러시아 또는 중국에서 거의 연례적으로 실시해 오고 있다.⁶⁴

SCO는 유라시아 대륙의 주요 국가인 러시아, 중국, 인도, 카자흐스탄, 우즈베키스탄 등을 포함하고 있다. 따라서 중국과 러시아는 자국의 유라시아 협력 구상 또는 전략 실현을 위한 도구로 중시하고 있으며, 최근 들어 그 중요성이 더 커지고 있다.⁶⁵ 물론 SCO가 러·중 양국 간 긴밀한 협력에 부정적으로 작용할 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 우선 SCO의 주요 공간이라고 할 수 있는 중앙아시아에서 러·중 간 양국의 유라시아 구상 실현 과정에서 전략적·경제적 이익 충돌로 불협화음이 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 또한 회원국 증가에 따라서 SCO 내 여러 협력 방안 및 현안을 둘러싸고

64. 2018년 6월 중국에서 진행된 SCO 합동 군사훈련에 대해서는 Weida Li, "China, Russia, India and Pakistan among SCO members to conduct joint military drill," <https://gbtimes.com/china-russia-india-and-pakistan-among-sco-members-to-conduct-joint-military-drill> (검색일: 2019년 1월 19일) 참조.

65. SCO와 중·러 양국의 유라시아 협력 구상 간 상호 관계에 대해서는 다음 문헌 참조. Rashid Alimov, "The Shanghai Cooperation Organization: Its Role and place in the development Eurasia," *Journal of Eurasian Studies* 9 (2018), pp. 114-124.

이전이 커지고 그 결과 다자 협력체로서의 효율성이 감소될 가능성이 있다. 그리고 적대관계를 유지하고 있는 인도와 파키스탄이 SCO 회원국이 됨으로서 이들 양국의 적대감이 SCO 프로세스에 전이되어 다자협력체로서의 기능이 약화될 수 있다. 이 외에 SCO 내 약소국들의 이해관계 반영, 아프가니스탄 문제 해결을 위한 협력, 인도의 인도·태평양 전략 참여 등 중·인 간 잠재적 갈등 등이 있으며, 이들 문제를 러·중 양국이 적절히 잘 처리·관리하느냐의 문제가 향후 SCO를 통한 유라시아 협력의 성패를 좌우할 것으로 보인다.

3. BRICS와 RIC

소위 신흥국들의 다자협력체라고 할 수 있는 BRICS에 러시아, 중국, 인도가 포함되면서 BRICS는 유라시아 협력에 많은 영향을 미치는 기구로 자리매김하였다. 특히 BRICS가 러시아 주도로 2009년 6월 예카테린부르크에서 제1차 정상회담을 개최하면서 정상회의체화 되었다.⁶⁶

BRICS 4개국 중 하나인 러시아가 정상회담의 추진 과정에서 주도적인 역할을 하였는데, 이는 푸틴 정부가 미국의 일방주의에 대항하면서 자국의 국제적 위상 제고와 영향력 확대를 위해 시행한 다극화 된 국제질서의 창출 전략에 기인하였다. 러시아는 골드만삭스 보고서 발표 후 국제적 관심이 제고된 BRICS를 다자 외교(multilateral diplomacy)의 중심축으로 발전시키고 이를 통해 국제질서의 다극화와 세계 주요 국가들의 집단적 리더십을 발전시키는 외교정책을 2004년부터 적극 추진하였다.

BRICS 국가들의 그룹화 노력은 UN 총회 시 정치 대화를 위한 비공식 4자 접촉을 확대하면서 시작되었으며, 이후 2006년 7월 상트페테르부르크 G8 정상회담과 동년 9월 UN 총회 시 외무장관회담, 2008년 5월 예카테린부르크 BRICS 외무장관 회담, 그리고 2008년 11월 워싱턴 G20 정상회의

⁶⁶ 고재남, 「BRICs 정상회담의 국제 정치·경제적 의미」, 「주요국제문제분석」 No. 2011-13 (국립외교원 외교안보연구소; 2011. 5. 25).

를 계기로 외무·재무 장관 회담이 각각 개최되었다. 특히 예카테린부르크에서 개최된 제1차 BRICS 외무장관 회담에서 13개항의 공동성명이 채택되었다. 동 공동성명은 세계 차원은 물론 회원국 차원에서 전통적·비전통적 안보 이슈 및 경제 문제들을 해결하기 위한 BRICS 국가들 간 다자외교를 강화하고, 세계 경제·금융 이슈들을 논의하기 위한 경제·재무장관 회담을 브라질에서 개최한다고 밝히고 있다.

제1차 BRICS 정상회담은 수교 60주년을 맞은 러·중 양국이 주도적 역할을 하고 있는 SCO 정상회담 바로 다음 날인 2009년 6월 16일 예카테린부르크에서 개최되었으며, 양국은 16개항으로 구성된 공동성명('Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders')과 세계식량안보에 관한 공동성명('BRIC's Joint Statement on Global Food Security')을 채택하였다. 미국발 세계경제위기가 확산되는 가운데 개최된 제1차 BRICS 정상회담의 주요 의제는 국제금융제도 개혁, 세계경제 회복을 위한 무역 및 해외직접투자(FDI: Foreign Direct Investment), 에너지 협력, 식량위기, 테러, 유엔개혁, 다자주의 강화 등 국제정치 이슈 등이었다.

제1차 BRICS 정상회담의 특징은 SCO 정상회담, 러·인도 정상회담, 러·중 정상회담 등과 연이어(back-to-back) 개최되면서 '신흥 경제대국들의 정상회의체'로 구체화 되었다는 점이며, 국제금융기구의 개혁과 세계통화제도의 다변화를 촉구하는 등 세계경제위기로 촉발된 기존 국제금융기구 및 기축통화에 관해 BRICS 국가들이 입장을 표명하면서 역할 증대에 합의하였다는 점이다. 제2차 BRICS 정상회담은 2010년 4월 16일 브라질리아에서 개최되었으며, 33개항으로 구성된 공동성명이 발표되었다. 이후 BRICS는 2010년 10월 아프리카 대륙을 대표해 남아공이 참여하면서 5개국을 지칭한 BRICS로 변화되었다. 이후 BRICS는 매년 순회 정상회담을 개최하면서 회원국 간, 그리고 지역·글로벌 차원의 현안에 대한 논의와 협력 방안 강구, 그리고 국제문제에 대한 공동 입장을 천명해 오고 있다.

BRICS는 러·중 간 유라시아 협력을 위한 양자·다자 차원의 정상회담 개최와 이를 통한 전반적인 협력 확대 및 심화의 기회로 활용되어 오고 있다. 즉 BRICS는 중국에게 글로벌 차원에서 부상하는 중국의 위상을 확인해 주

고 있으며, 러시아에게 자국이 추진하는 다극화된 국제질서를 위한 협력 메커니즘은 물론 '대유라시아 동반자 관계' 구상에서 핵심 협력국인 중국과 인도와의 대화·협력 채널을 제공해 주고 있다.

또한 러시아는 BRICS 국가들의 대러 투자를 희망함과 동시에 서방세계의 대러 경제제재의 출구로서 이 정상회의체를 활용하려는 전략을 실행해 오고 있다. 중국도 BRICS는 아직 자국인 개도국이라는 주장을 뒷받침해 주면서 접경국인 러시아, 인도와 선린·우호 협력 관계는 물론 지역·글로벌 현안에 대한 전력을 공유 또는 협의할 수 있는 장을 제공해 준다. 러·중 양국은 SCO를 유라시아 대륙의 안정과 안보를 강화하는 다자 협력체로 이용하면서 BRICS를 경제·금융 이슈는 물론 국제 정치·안보 이슈를 포함한 글로벌 이슈를 다루는 다국 정상포럼으로 확립해 오고 있다. 그 결과 양국은 BRICS 국가 간 교역시 현지 통화사용이 가능하도록 'BRICS 개발은행' 창설을 논의하고 있다.

결론적으로 BRICS는 러·중 양국의 유라시아 협력 구상을 실현하고 강대국의 위상을 제고시켜 주는 또 하나의 다자 협력체 또는 다자 포럼으로 작용해 오고 있으며, 이는 향후에도 그 중요성이 커질 전망이다. 물론 러·중 양국이 BRICS의 역할과 기능에 이견이 존재하고 있는 것도 사실이다. 즉 러시아가 BRICS의 정치·외교·안보적 기능을 강조하고 있는 반면, 중국은 경제·통상적 기능을 강조하고 있다. 또한 러시아는 BRICS의 제도화를 통한 역할과 협력 심화에 관심을 갖고 있는 반면, 중국은 회원국 확대에는 관심이 적다. 또한 러시아는 하기한 RIC의 역할 강화에 더 관심을 갖고 있는 반면, 중국은 BRICS를 더 중시하고 있다.⁶⁷

RIC, 즉 '러·인·중 3자 전략대화 또는 포럼'은 BRICS와 더불어 러·중 양국의 유라시아 협력을 위한 다자 협의체로 활용되고 있다. RIC은 원래 다극주의자인 러시아 프리마코프 외무장관에 의해 1998년에 제안되었으나 중

67- Nandan Unnikrishan, Uma Parushothanman, "Trends in Russia-China Relations: Implications for India," Observer Research Foundation, " <https://www.orfonline.org/research/trends-in-russia-china-relations-implications-for-india/> (검색일: 2019년 12월 2일).

국, 인도의 무관심으로 실현되지 않았다. 당시 러시아는 1996년 중국과 ‘전략적 동반자 관계’를 발전시켜 나가기로 합의하였기 때문에 전통적인 우방국인 인도를 끌어들이며 미국을 견제하는 3국 협력을 모색하였다. 그러나 중국의 부상에 대한 미국의 대중 견제정책은 물론 부시 행정부의 국제문제에 대한 일방주의가 강화되자 2002년 9월 유엔 총회를 계기로 첫 번째 3국 외교장관회의를 개최하였다.⁶⁸ 이후 3국은 매년 또는 1-2년 간격으로 정례적인 회합을 했으며, 동시에 3국간 외교부 관련 기관 간, 국가안보위 관계자 간, 학술단체 간 회합이 진행되었다.

이와 같은 3국간 전략대화의 지속은 2006년 상트페테르부르크에서 개최된 G20 정상회담을 계기로 제1차 RIC 정상회담이 개최되었다. RIC 정상회담은 2009년 시작된 BRICS 정상회담을 계기로 그리고 2017년 인도가 SCO 회원국이 됨에 따라서 정기적인 정상회의체로 구축되었다. 특히 러시아는 2018년 부에노스아이레스에서 개최된 G20 정상회담을 계기로 RIC 정상회담을 제안해 동 정상회담을 개최하였고, 동 정상회담에서 RIC 정상회담을 정례화하자는 푸틴 대통령의 제안에 시진핑 주석과 모디(Narendra Modi) 총리가 지지를 표명하였다.

RIC 포맷 대화 또는 협상에서 다루는 주제는 매우 광범위하다. 3국 참석자들은 매우 자유롭게 국제문제들, 즉 베네수엘라 사태, 시리아 내전, 이란 핵문제, 북한 핵문제, 군비통제 등에 관해 대화를 나눈다. 또한 경제·통상 부문에서, 3국 대표들은 세계 무역과 금융에서 공정한 경쟁원칙이 보호되어야 한다는데 한 목소리를 내면서 개방적인 국제경제관계, 보호 무역주의의 반대, 정치적 동기에 기인한 압력 등을 반대하고 있다. 또한 이들 3국은 3국간 또는 양국 간 외교·안보 경제협력을 확대하는 방안들에 대해서도 협의하고 있다. 실제로 3국은 외교장관회담에 이어 국방장관회의도 정기적으

⁶⁸ RIC의 역사적 발전 과정과 역할에 대해서는 다음 문헌 참조. Christopher Weidacher Hsiung, “A Tenuous trilateral?: Russia-India-China relations in a changing world order,” *U Brief* 1/2019 (The Swedish Institute of International Affairs); Valeria Gorbacheva, “Russia-India-China: RIC Format Receives New Impetus,” <http://www.nkiBRICS.ru/posts/show/5cfa52836272692ee0170000> (검색일: 2019년 12월 2일).

로 개최하기로 합의하였다.⁶⁹

라브로프(Sergey Lavrov) 러시아 외교장관은 RIC 3자 전략대화체가 아태지역에서 국가관계의 틀을 개선시키려는 노력에서 촉진자 역할을 하고 있다고 매우 긍정적으로 평가하였다. 고르바체바(Valeria Gorbacheva)도 이들 3국은 글로벌·지역 안보를 증진하려는 공동의 노력을 촉진하고 국제법, 선린·우호 관계, 평등, 상호 존중 등과 같은 원칙하에 지속적인 발전을 위한 다자협력체의 발전과정이라고 평가하였다.⁷⁰ 물론 RIC 국가들이 3자 관계에서 추구하는 목표와 양자 관계의 차이, 특히 중·인 관계와 러·중 관계 및 러·인 관계의 공고성 차이 그리고 인도의 인도·태평양 전략에의 참여 등은 향후 RIC 차원의 협력 확대에 제약 요인으로 작용할 것이다. 또한 3국이 참여하는 여타 다자협력체, 즉 SCO, BRICS 등이 3국 전략대화의 필요성을 감소시킬 가능성이 있다.

그러나 러시아는 여전히 ‘대유라시아 동반자 관계’에서 중국과 인도와의 관계가 매우 중요하며, 중국 또한 BRI의 성공적 추진을 위해서는 러시아와 인도의 협력이 꼭 필요한 실정이다. 따라서 RIC은 자체 협력 포맷으로든 또는 여타 다자 협력체의 포맷 속의 3자 정상대화체로든 지속될 가능성이 더 많다. 또한 유라시아 차원은 물론 글로벌 차원의 안보·경제 현안에 대한 공동 대응의 필요성이 더 커지고 있는 국제정세를 고려해 볼 때, 이들 3국간 협력은 꼭 필요하다. 따라서 러시아와 중국은 자국이 구상하고 있는 유라시아 협력 구상의 진전을 위해 RIC을 활용하는 정치·외교적 노력과 협력을 지속할 것으로 전망된다.

⁶⁹ Valeria Gorbacheva, *ibid.*, p. 2.

⁷⁰ *Ibid.*

V. 한국의 신북방정책 추진 전략⁷¹

1. 러·중의 유라시아 협력 구상과 연계성 구축

유라시아는 소연방 붕괴 후 러시아의 CIS 통합주의, 미국의 CIS 지정학적 다원주의, 러·중의 미국 패권주의 견제, 카자흐스탄의 유라시아주의, 중앙아 국가들의 지역주의, 중국의 유라시아 협력주의 등이 복합적으로 작용해 짧은 기간 내에 어느 지역보다 활발한 지역협력 또는 경제통합을 위한 다자협력이 활발히 진행되고 있다.⁷²

러시아와 중국은 현재 사상 최고로 좋은 협력관계하에서 ‘신시대 전면적 전략적 협력 동반자 관계’를 발전시키고 있다. 또한 이미 상술한 바와 같이, 러시아는 EAEU를 그리고 중국은 BRI 정책의 한 축인 SREB를 추진하고 있다. 특히 SREB는 러시아, 중앙아시아, 벨라루스 등과 양자 차원의 경제협력은 물론 EAEU, SCO 차원의 다자 경제협력을 적극 실행하고 있으며, 상당한 성과를 거두었다. 러시아도 유라시아 지역에서 양자 차원은 물론 EAEU, SCO 차원에서 경제 부문을 포함한 다양한 협력을 확대, 심화시켜 오고 있다. 또한 2015년 베트남이 EAEU와 FTA를 체결한 이래 싱가포르, 이집트, 한국, 터키 등 수 많은 국가가 FTA 체결을 위한 협상을 진행하고 있다.

물론 우크라이나, 아제르바이잔, 몰도바, 조지아, 우즈베키스탄 등 다수의 반러 또는 탈러 국가들이 러시아 주도 EAEU에 불참하고 있다. 그러나 러시아의 유라시아 경제통합주의는 SCO와 BRICS 회원국인 중국, 인도의 유라시아 협력 확대·강화 정책을 고려해 볼 때, 유라시아 경제협력 또는 경제통합의 추세는 향후에도 지속될 것으로 전망된다. 특히 유라시아 국가들은 지리적으로 접해 있어 교통·통신 등 인프라가 연결되어 있을 뿐만 아니라 국가 간 경제·에너지 부문에서 상호 의존성이 높다. 또한 러시아와 중국

71. 본 장은 필자의 다음 논문과 이승신, 이현태 외 보고서를 참고해 작성하였음. 고재남, “신북방정책의 추진 현황과 대외 정책과제”, 이대우 편, 『동북아플러스 책임공동체 구상』 (서울: 세종연구소, 2019); 이승신, 이현태 외, 전거서.

72. 보다 자세한 것은 고재남, “CIS 국가들의 다자 지역협력”, 『변환기 국제정세와 한국외교』, 2006 정책연구과제 통합본 (국립외교원 외교안보연구소, 2007), pp. 361-423.

은 사상 최고의 전략적 동반자 관계를 발전시켜 오면서 정치·외교·군사적으로로는 물론 경제·에너지 분야에서도 긴밀한 협력을 하고 있다. 이미 양국 간 EAEU와 일대일로 연계 및 SCO 차원의 경협 등을 통한 유라시아 경제협력을 확대해 오고 있다.

따라서 문재인 정부는 기 추진 중인 EAEU와 FTA를 조기에 체결할 수 있는 방안 강구가 필요하다. EAEU와의 FTA 추진이 더딘 것은 러시아의 소극성 때문인 것으로 알려졌다. 따라서 지난 6월 한·러 모스크바 정상회담에서 합의한 서비스·투자 부문에서 한·러 FTA 추진 합의를 고려해 EAEU와의 낮은 수준의 FTA를 추진함과 동시에 여타 EAEU 국가들과도 양자 FTA 추진을 통해 추진동력을 강화시킬 필요가 있다. 또한 중국이 주도한 AIIB에 참여하고 있는 한국은 중국의 유라시아에서 SREB 프로젝트의 진전 상황을 면밀히 관찰하면서 동 프로젝트에 참여하는 방안 또는 대상국과 별도의 경협을 추진하는 방안을 강구, 실행할 필요가 있다.

또한 최근 들어 SCO가 경제·에너지 협력을 확대시킬 뿐만 아니라 신남방정책의 대상국인 인도, 파키스탄의 가입을 통해 유라시아 내 포괄적 다자협력체로 발전하고 있음을 감안해 SCO와 ‘옵저버’ 또는 ‘대화 파트너’와 같은 낮은 수준의 전략·협력 대화 채널을 구축할 필요가 있다. 또한 BRICS에 문재인 정부가 추진하는 신북방정책과 신남방정책의 핵심 대상국이 세 국가나 포함됨을 감안해 BRICS 포맷 차원의 각종 회의를 관찰하면서 필요시 대응책을 강구할 필요가 있다.

2. 유라시아 국가들의 국가발전 및 대외 경협정책의 활용

유라시아 국가들은 탈공산화 한지 27년 이상이 경과하였음에도 불구하고 사회·경제적 여건이 국민들이 만족할 수준에 다다르지 못하고 있다. 따라서 대부분의 유라시아 국가들은 아래 <표>와 같이 각국이 처한 정치·경제·사회·지리적 여건들을 고려해 주변국들과 경협 확대정책은 물론 중장기 국가 사회·경제 발전 정책을 수립해 추진해 오고 있다.

〈표〉 각국의 국가발전 및 대외 경험정책

국가	국가발전 및 대외 경험정책
러시아	‘대유라시아 파트너십’(예: EAEU, SCO 등), 신동방정책, 북극개발정책, “2024 러시아연방 발전 국가 목표 및 전략 과제”(2018), EAEU·SCO·BRICS 참여, 서방세계의 대러 제재에 대응해 수입대체산업 육성중
중국	‘일대일로’ 구상과 각종 프로젝트, AIIB 설립 주도, 동북3 성 개발계획, SCO·BRICS 참여
몽골	‘초원의 길’(Steppe Road) 프로그램, 러·몽·중 경제회랑 프로젝트
카자흐스탄	‘누를리 줄’ 경제개발계획(2014), ‘2050 발전전략’(2012), EAEU·SCO 참여
우즈베키스탄	‘우즈키스탄 발전전략 2017-21’, SCO 참여
투르크메니스탄	‘2024 사회경제 발전전략’(2017), TAPI 가스관 연결 사업
키르기스스탄	‘2040년까지 지속적인 국가발전전략’, EAEU·SCO 참여
타지키스탄	‘2030년까지 국가발전전략’, SCO 참여, EAEU 참여 준비
조지아	‘2020년까지 사회·경제 발전전략’, EU의 동방 파트너십 참여와 포괄적 자유무역협정(Deep and Comprehensive Free Trade Area, 이하 DCFTA) 체결
아제르바이잔	‘아제르바이잔 2020: 미래 전망’, EU의 동방 파트너십 참여
아르메니아	‘발전전략 2014-25’, EAEU 참여, EU의 동방 파트너십 참여
우크라이나	‘2030년까지 지속적인 발전전략’, EU의 동방 파트너십 참여(DCFTA 체결)
벨라루스	‘2030년까지 지속적인 국가발전전략’, EAEU 참여, EU의 동방 파트너십 참여
몰도바	‘2020년까지 국가발전전략’, EU의 동방 파트너십 참여(DCFTA 체결)

예를 들어, 러시아는 ‘대유라시아 동반자 관계’를 제시하기 전부터 신동방정책을 제3기 푸틴 정부(2012-18)가 극동·시베리아를 집중적으로 개발하고 이를 위해 아태지역 국가들과 연계성 강화 및 경제협력을 촉진하기 위해서 추진하였다. 푸틴 대통령의 동방정책에 대한 관심은 2000년 11월 브루나이 APEC 정상회의를 앞두고 ‘네자미시마야 가제타’에 기고한 “러시아:

새로운 동방”에서 처음 공개되었으며, 이후 극동·시베리아 지역의 인프라 구축 및 투자환경 개선을 위한 대규모 프로젝트 채택, 그리고 2012년 블라디보스토크 APEC 정상회담 준비과정에서 보다 구체화되었다. 실제로 제3기 정부 들어 내각에 극동개발부 창설, 선도사회경제개발구역(Territories of Advanced Social and Economic Development) 지정, 블라디보스토크 자유항 제도 도입, 동방경제포럼 개최 등 동방정책을 가속화하는 신동방정책을 추진하였다. 제3기 푸틴 정부가 신동방정책을 추진한 것은 세계경제의 중심이 아태지역으로 이동, 미국발 세계 경제·금융 위기 상황에서 서방세계와의 관계 악화, 극동·시베리아 지역의 심각한 저발전 등이 고려되었다.⁷³

또한 러시아는 과거와 달리 북극개발 정책을 적극 추진하고 있다. 러시아 북극개발 정책은 2008년 채택한 “2020년까지와 그 이후 북극에서 러시아 연방 국가정책의 기초”에 근거해 추진되고 있다. 동 문건은 ▲사회·경제 분야에서 자원기반을 확보하고, ▲군사안보와 국경방어에서 유리한 작전수행 체제를 확보하며, ▲환경 분야에서 경제활동에 의한 환경피해를 제거하며, ▲정보통신 분야에서 단일 정보공간을 확보하며, ▲과학기술 분야에서 지역통제와 지리정보 기반마련을 위한 기초·응용 연구를 보장하며, ▲국제협력 분야에서 연안국들과 호혜적인 양자·다자 협력체제를 창출하는 것을 목표로 삼고 있다. 푸틴 대통령은 2013년 2월 “2013 북극 독트린: 2020년까지 러시아 북극지역 발전 및 국가안보 대비 전략”을 승인해 본격적인 북극 정책을 추진하고 있다. 또한 메드베데프 총리는 2014년 5월 “2020년까지 러시아연방 북극지역의 사회경제발전 프로그램”에 서명하였고, 현재 이것이 2017년 8월 수정되어 추진되고 있다.

푸틴 대통령은 상기한 바와 같이 2024년까지 추진할 대통령령을 발표해 ‘9대 국정과제 및 그 이행을 위한 12개 우선 사업’과 ‘2014 주요 인프라 현대화 및 확대를 위한 종합계획’을 제시하였다. 이에 대한 구체적인 정부안

73. 보다 자세한 것은 제성훈, 이재영, “러시아 ‘동방정책’과 한국의 대 극동 경제협력 확대방안”, *Acta Eurasiatica* 6권, pp. 23-27; Stephen Fortescue, “Russia's turn to the east: a study in policy making,” *Journal Post-Soviet Affairs*, Volume 32 (2016), pp. 423-454 참조.

은 2018년 10월 1일까지 마련될 예정이다.⁷⁴

이처럼 신북방정책의 대상국들은 각국이 처한 국내외 여건을 고려해 다양한 국가발전 전략 또는 정책과 대외 경협을 확대하는 정책을 수립해 추진해 오고 있다. 따라서 한국 정부는 신북방정책에서 제시한 중점 추진과제와 이들 국가들의 국가발전 전략과 연계해 양자 경협을 모색할 필요가 있다.

3. 다면적 협력과 전략적 패키지 투자협력 강화

한국과 유라시아 국가들 간 관계, 특히 중앙아시아 국가들과의 관계는 그동안 경제관계에 집중되어 왔고, 특히 ‘자원’(중앙아)과 ‘기술’(한국) 교환이라는 제한된 협력의 틀 속에서 진행되어 왔다.

중앙아시아 국가들, 특히 한국의 주요 경협·투자 대상국인 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄은 자원개발 및 수출 위주의 경제발전 전략에서 벗어나 산업의 다변화/다각화를 통한 경제발전을 추구하고 있다. 한국 또한 중견국으로서 역내 경제통합 또는 경제협력 심화 과정에서 호혜적·수평적 관계를 수립하는 것이 국익 확보에 도움이 된다는 인식을 가지고 있다.

또한 한국과 중앙아시아 국가들은 강대국 중심의 국제질서 속에서 자국의 이익을 확보해야 하는 공통적인 전략적 이해를 가지고 있다. 이들 국가들은 한국과 비슷하게 유의미한 역내 통합 및 협력을 이루기 위해서는 중소국들의 이해가 균형 있게 반영되어 역내 국가들 모두 상생·번영할 수 있어야 한다는 데 공감하고 있다.

따라서 문재인 정부는 북방경협위 로드맵에서 제시한 ‘패키지 투자협력’ 전략에 더해 러시아, 중앙아시아를 자원 부국 또는 거대 소비시장으로서만 바라보는 경제적 관점에서 벗어나 외교·안보, 사회·문화 분야로 협력의 폭을 넓힐 필요가 있다. 또한 북방경협위 민간위원인 성원용 교수가 제안한

⁷⁴ 고재남, “제4기 푸틴 정부의 국내외 정책 전망”, 「주요국제문제분석」2018-14 (국립외교원 외교안보연구소; 2018. 4. 27); 지평 러시아·중앙아시아 팀, “제4기 푸틴 정부 9대 국정 과제 주요 내용과 시사점”, *JIPONG LLC NEWSLETTER* (2018년 5월 21일), pp. 1-8 참조.

바와 같이 관련 산업 간 패키지 협력, 즉 북극항로의 활성화, 북극연안 자원 개발, 그리고 조선산업 발전 등을 연동시키는 ‘전략적 패키지 투자협력’의 복합프로젝트로 접근해야 한다.⁷⁵

4. 정상 방문 등 고위급 인사 교류의 활성화

신북방정책의 대상국들인 발트 3국 제외 12개 옛 소련 구성국과 몽골은 지난 27년 이상 동안 탈공산화 정책을 펴면서 삼권 분립에 기초한 민주주의 정치체제와 시장경제로의 체제 전환을 추진해 왔다. 그러나 국가별로 정도의 차이는 있으나 Freedom House의 2018년도 자유화 지표에 따르면 자유로운 국가 몽골을 제외하곤 부분적으로 자유롭거나(예: 우크라이나, 조지아, 키르기스스탄, 몰도바), 전혀 자유롭지 않은 권위주의 국가로 분류하고 있다.

또한 이들 대부분의 국가는 시장경제의 효율적, 합리적 운영을 위한 법과 제도가 완비되지 않은 상태에서 정부의 시장에 대한 개입이 빈번하고 부정 부패가 만연되어 있다. 따라서 자유화 정도와 상관없이 신북방정책 대상국 대부분 국가들의 ‘부패인식지수’(Corruption Perception Index)와 세계은행의 ‘기업환경평가’(Doing Business) 지수가 매우 나쁜 편이다. 이는 정치의 경제정책과 경제활동에 대한 영향력이 다대하다는 것을 의미한다. 실제로 대부분의 국가가 국가주도형 경제발전 정책 또는 국가자본주의적 경제정책을 펴고 있다.

그동안 한국 정부의 신북방정책 대상국에 대한 정상 방문 등 고위급 인사 교류가 러시아, 중앙아 3국(우, 카, 투), 몽골 등 주요국을 중심으로 이루어졌고, 그 빈도도 잦은 편이 아니었다.⁷⁶ 따라서 ‘정치의 경제 통수’, 즉 경제 영역에 대한 정치의 통제와 관리가 지배적으로 나타나는 신북방정책 대상

75. 성원용, “신북방정책의 과제와 추진전략”, 대외경제정책연구원, “문재인 정부의 대외정책 과제와 추진전략”, 전계 세미나 발표문, p. 53.

76. 다행히 2019년 7월 중앙아시아의 키르기스스탄과 타지키스탄을 방문했으며, 이는 외교 관계 수립 후 첫 중앙아 5개국에 대한 정상 외교이다.

국들에 대한 정상 방문 등 고위급 인사교류를 확대해야 한다. 북방경협위의 로드맵도 '상대국가와 신뢰구축을 통한 지속가능한 협력'을 첫 번째 추진 전략으로 제시하고 있으나 일부 국가 중심의 정상 외교나 고위급 인사교류에서 벗어날 필요가 있다.

5. 대러·대북 제재 우회 전략 마련

신북방정책의 핵심 국가인 러시아에 대한 서방세계의 경제·외교 제재와 남·북·러 3각 협력을 포함해 동부권 신북방정책의 관련국인 북한에 대한 유엔 등 국제사회의 경제제재는 신북방정책의 성공적 추진에 중대한 제약 요인이다.

서방세계의 대러 경제·외교 제재는 2014년 3월 러시아의 크림반도 합병 이후 점차 확대, 강화되어 왔으며, 러시아의 2016년 미국 대선 개입에 대한 의혹으로 미국 의회 차원의 대러 제재가 부과되면서 상당 기간 대러 제재가 지속될 가능성이 높아졌다. 실제로 미국 의회가 2017년 7월 압도적 다수 지지를 받아 통과시켰고, 트럼프 대통령이 8월 2일 서명한 '적성국 대항 제재법'(Countering America's Adversaries through Sanction Act)은 러시아, 북한, 이란에 대한 금융, 에너지 산업, 방위 산업 등에 대한 제재 내용을 확대하였다. 특히 이 법은 의회의 승인 없이 대러 제재를 해제할 수 없도록 못 박았다.

북한에 대한 유엔과 미국, 한국 등 독자 경제제재도 북한의 핵실험과 미사일 발사로 점차 확대, 강화되어 왔다. 즉 2017년 8월 2371호와 10월 2375호까지 9번의 유엔 안보리 제재가 채택되었고, 이들 제재는 사상 최강의 대북 제재 조치를 담고 있다. 또한 미국과 일본 등 서방세계 및 한국도 추가 대북 제재를 독자적으로 부과하고 있다.

신북방정책의 우선 협력국가인 러시아에 대한 서방세계의 대북 경제·외교 제재는 한국의 대러 외교를 위축시키고 경협확대에 부정적으로 작용해 왔다. 문재인 정부 들어 한·러 간 고위급 인사가 정상화되었지만 대러 경제 제재는 여전히 한·러 경협 확대·심화에 부정적으로 작용하고 있다. 또한 국

제사회의 대북 제재는 남·북·러 3각 협력을 포함한 북한이 참여하는 소다자 협력 및 남북 협력을 막는 요인으로 작용하고 있다.

따라서 한국 정부는 신북방정책 추진에서 대러 협력이 우선적으로 추진되어야 함은 물론 한반도 신경계구상의 완성을 위한 남·북/남·북·러 협력의 불가피성을 고려해 현존하는 대러·대북 제재를 우회하여 이들 국가들과 협력을 확대할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 예를 들어, 문재인 대통령이 2018년 8.15 경축사를 통해 ‘동아시아 철도 공동체’ 구축을 제안하면서 미국의 참여를 포함시켰다.

6. 유라시아 내 BRI, 특히 SREB 프로젝트 모니터링과 협업 방안 강구

BRI를 통한 유라시아 협력 정책은 향후 30년 이상 추진될 장기 프로젝트이며, 한국 정부의 신북방정책과 신남방정책 대상국을 대부분 포함하고 있는 프로젝트이다. 특히 SREB 구축을 위한 유라시아 협력은 한국 정부의 신북방정책의 대상국이다. 중국의 SREB 정책은 신북방정책 대상국들의 국내 인프라 개선을 통한 물류 및 교통 여건의 개선, 그리고 이를 통한 외국인 투자확대 등을 촉진할 것이다. 또한 이는 지역 간 인적교류도 활성화시킬 것임에 틀림없다. 뿐만아니라 EAEU와 SREB의 협업 추진은 유라시아 국가들 간 경제통합에 기여할 것이다. 실제로 중국을 포함한 유라시아 국가들은 양자 차원 또는 다자 차원의 경제통합 또는 경제협력을 모색하고 있으며, EAEU 출범, FTA 체결 등 상당한 진전이 있었다.

따라서 한국 정부는 중국의 유라시아 내 BRI, 특히 SREB 프로젝트 모니터링과 협업 방안을 강구할 필요가 있다. 즉 중국이 러시아, 중앙아시아 등에서 추진 중인 SREB 관련 프로젝트에 참여하는 방안 강구나, 이들 인프라 구축에 따른 교통·물류 비용 절감 여부를 고려한 부가가치 창출 사업을 구상, 이를 실행할 필요가 있다.

또한 한국 정부는 인도의 모디 정부가 ‘동방정책’(Look East Policy)와 ‘미래지향정책’(Look Ahead Policy)을 표방하면서 SCO 가입, BRICS 적

극 참여, 중앙아시아 국가들과 협력 확대정책을 추진하고 있음을 고려해 중앙아시아와 인도를 매개로 신북방정책과 신남방정책의 연계성을 구축해 양정책의 시너지를 증대시키는 방안을 강구할 필요가 있다.

이 외에도 미국, 일본, 러시아, 중국이 참여하는 ‘동북아개발은행’(NEADB: North East Asian Development Bank)의 본격 추진, 한·중·러 다자주의 협력 플랫폼으로서의 ‘광역두만개발계획’(GTI: Greater Tumen Initiative)의 활성화가 필요하다.



Institute of Foreign Affairs and National Security
Korea National Diplomatic Academy

www.ifans.go.kr