

중국과 러시아의 전략적 협력과 북한*

文 興 鎬

I. 서론	III. 중·러 전략적 협력의 한계와 북한 요인
II. 중·러의 상호정책과 전략적 협력	A. 중·러 전략적 협력의 한계
A. 중국의 대 러시아 정책기조	B. 북·중관계와 북·러관계의 협력과 경쟁
B. 러시아의 대 중국 정책기조	IV. 결론

한글초록

탈냉전 이후 중국과 러시아는 상호 전략적 협력을 통해 미국의 유일 패권체제와 일방주의를 견제하고자 했으며 이는 강한 러시아를 주창한 푸틴 집권기 더욱 강화되었다. 그러나 중·러의 전략적 협력은 중국의 강대국화와 미국의 상대적 쇠퇴, 푸틴 정권의 재등장 등으로 인한 국제질서 변화 속에서 축소·조정될 가능성이 높아지고 있다. 특히 대미관계의 악화에 대한 부담, 군사안보협력의 한계, 중국 동북지역과 러시아 극동 연해주지역의 심각한 인구 불균형, 중국인 불법 이민과 상권 장악에 따른 마찰 가능성은 중·러 전략적 협력을 저해하는 요인이다. 한편 북한 요인은 중·러 전략적 협력의 한계를 더욱 심화시킬 수 있는 변수로 작용할 가능성이 높다. 즉 북한 핵문제 등 한반도 주요 현안의 해결과정에서 중·미의 주도적 역할에 밀려 상대적으로 무기력한 모습을 보였던 러시아가 점차 적극적인 개입 의지를 보이고 있고 최근 북한과의 관계 강화에 주력하고 있다는 점에서 중국과의 갈등이 야기될 수 있다. 이러한 양상은 한반도 주요 현안과 관련하여 중·러가 점차 협력일변도의 관계에서 벗어나 협력과 갈등이 병존하는 과거의 이중적 구도로 회귀할 가능성이 있음을 의미한다. 북·중관계와 북·러관계의 마찰 가능성은 첫째, 정치적으로 한반도 및 동아시아 역내 영향력을 복원하려는 러시아와 대중 의존도 축소 및 중·러의 갈등 구조를 활용하려는 북한의 의도가 보다 구체적으로 결합될 경우 북·러 관계발전이 가속화될 수 있다. 둘째, 군사·안보적으로 중국의 충분한 지원을 획득하지 못한 북한이 러시아에 지원을 요청하고 러시아가 이를 부분적으로 수용할 경우 중·러의 미묘한 갈등이 야기될 수 있다. 특히 푸틴의 2012년 재집권 이후 대 한반도 영향력 강화 차원에서 북·러의 소규모 합동군사훈련, 무기 지원·판매 등이 확대될 가능성을 배제할 수 없다. 셋째, 경제적 차원에서도 북·중, 북·러의 갈등이 유발될 소지가 있으며 특히 중국이 동북지역과 북한의

www.kci.go.kr

* 본 논문은 2011년 한양대학교 일반연구비 지원으로 연구되었음.(HY/2011/G)

위화도·황금평, 나진·선봉 특구를 상호 연계한 경제발전을 추진하면서 극동 러시아인들의 불만과 소외감을 증폭시킬 가능성이 있다. 물론 북·중 경제협력이 그 범위와 규모면에서 북·러를 월등히 앞서지만 북·러의 자원·에너지협력, 농업협력, 물류협력 등이 본격화되면 북한은 북·중 경제협력의 상당부분을 대체할 수 있고 정치·안보적으로도 중국의 영향력을 경감시킬 수 있을 것이다. 결국 중·러의 전략적 협력은 그 필요성이 여전히 상존하고 있지만 지난 20년 동안 중·러의 대내적 상황과 국제적 위상이 크게 달라지면서 미국을 겨냥한 전략적 협력의 수준과 방향에 대한 양국의 입장이 편차를 보일 가능성이 높아지고 있다. 즉 중국의 강대국화가 현실화되면서 중·러·미 삼각관계 구도가 변화했으며 사안에 따라서는 오히려 미국과 러시아가 중국의 공세적, 패권적 외교에 공동 대응해야 하는 상황이 발생할 수도 있다.

주제어 : 중국, 러시아, 전략적 협력, 북한, 북중관계와 북러관계

I. 서론

후진타오 집권기 중국이 추진해 온 대외전략의 핵심적인 부분의 하나는 러시아와의 전략적 협력 강화이며 러시아 역시 중국과의 다각적인 협력 증진을 적극 모색해 왔다. 실제로 동유럽과 소련의 붕괴 이후 미국의 패권주의와 일방주의를 의식한 중·러의 전략적 협력은 단순히 미국에 대한 불만 표출 차원을 넘어 국가의 체제안보 유지를 위한 불가결한 요소로 인식되었다. 2011년 6월 16일 모스크바에서 개최된 후진타오(胡錦濤), 메드베데프(Dmitry Medvedev)의 중·러 정상회담에서도 ‘러시아 안보에 대한 미국·유럽의 위협과 중국의 핵심적 국가이익에 대한 미국의 압력에 대응하기 위한 상호협력 필요성’을 강조했다. 특히 ‘중·러의 전략적 협력이 아태지역 평화·안정에 핵심적 요인’이라는 점을 강조한 것은 러시아가 최근 남사군도(Spratly Islands) 영유권 문제로 베트남, 필리핀, 말레이시아 등과 분규를 겪고 있는 중국의 입장을 배려하고 남사군도 해역의 안정이 자국의 국가 이익에 직결된다는 점을 명시적으로 선언한 미국을 견제하기 위한 것이다. 사실 남중국 해역을 둘러싼 중국과 미국의 패권 경쟁적 갈등과 불만은 2011년 7월 11일 중국을 방문한 멀렌(Mike Mullen) 미 합참의장과 천빙더(陳炳德)

중국 인민해방군 총참모장의 공동 기자회견, 7월 14일 김관진 한국 국방부 장관과 천빙더의 회견 과정에서도 극명하게 드러났다.¹⁾

한편 중·러 전략적 협력의 유인으로서 미국 요인의 상존과 전략적 협력 강화에 대한 중·러 지도부의 공감대에도 불구하고 중·러 양국의 전략적 협력관계는 새로운 변화의 시점에 접어든 것으로 보인다. 그 이유는 무엇보다도 중국의 강대국화가 기정사실화 되고 중국의 영향력이 지구적 차원으로 확산되면서 전략적 협력의 강도와 필요성에 대한 중·러의 인식이 변화할 가능성이 높아지고 있다는 점이다. 즉 대내적 체제 정비와 전략적 조정을 통해 한반도, 중앙아시아, 동아시아지역에서의 재기를 도모하는 러시아의 새로운 대외전략이 부분적으로 중국과 갈등을 빚을 소지가 있다. 특히 그 동안 ‘상해협력기구’(Shanghai Cooperation Organization) 등을 통해 중앙아시아 국가들과의 정치·경제·안보적 관계를 발전시켰던 중·러가 중국의 중앙아시아 역내 영향력이 급격히 증대되면서 중장기적으로 상호협력 가능성보다는 갈등 요인을 키워가고 있다. 또한 북한 핵문제를 포함한 한반도문제에서 기본적으로 중국의 주도적 입장에 동조하는 소극적, 피동적 태도를 취해 왔던 러시아는 최근 중국의 대 북한 영향력이 전방위적으로 강화되고 특히 러시아와 인접한 중국의 동북지역(長春·吉林·圖門)과 북한의 나진·선봉 지역을 연계한 대규모 북·중 경제협력이 본격적으로 추진되면서 한·중관계와 대비되는 한·러관계의 초라한 실상이 북·중관계와 북·러관계에 그대로 재현되고 있는 상황을 매우 심각하게 인식하고 있다. 이러한 측면은 북한문제를 중심으로 한 한반도 현안과 관련하여 중·러관계가 점차 협력 일변도의 관계에서 벗어나 협력과 갈등이 병존하는 과거의 이중적 구도로 회귀할 가능성이 높다는 것을 의미한다.

본 논문은 이러한 점에 주목하여 1991년 12월 27일 새로운 외교관계 수립

1) Li Xiaokun and Li Lianxing, "US joint sea drills criticized," *China Daily*, July 12, 2011; Michael Wines, "Bumps remain as military leaders of U.S. and China meet," *The New York Times*, July 11, 2011; <http://military.people.com.cn/GB/42962/15129937.html> (검색일: 2011.7.16)

이후 전략적 협력관계를 유지하고 있는 중국과 러시아의 상호 전략적 인식과 정책 기조를 분석하고 이를 바탕으로 중·러의 대 북한 협력과 경쟁의 이중구도를 분석, 전망하고자 한다. 이를 위해 첫째, 중국이 강대국화 전략의 일환으로 추진하고 있는 대 러시아 전략과 정책 기조를 분석하고자 한다. 여기에서는 중국의 대내외적 강대국화 전략과 중·미관계가 대 러시아정책에 미치는 영향을 함께 분석할 것이다. 둘째, 소련 붕괴 이후의 과도기를 거쳐 수립된 러시아의 대 중국정책을 변화와 지속, 한계와 전망의 측면에서 분석하고자 한다. 셋째, 중·러 전략적 협력의 변화에 따른 결과이자 전략적 협력의 변화를 재촉시킬 수 있는 중요한 요인으로서 북한 변수를 검토하고자 하며 특히 북한과 관련된 중·러의 협력과 경쟁의 양면성을 분석, 전망하고자 한다.

II. 중·러의 상호정책과 전략적 협력

A. 중국의 대 러시아 정책기조

중국이 추구하는 대 러시아 정책의 핵심은 기존의 대 미 견제 파트너십을 근간으로 상해협력기구 등을 통한 중·러 주도의 다자협력체제를 확대 발전시키는 동시에 에너지, 안보, 경제분야의 협력을 강화하는 것이다. 우선 중·러의 대미 불만과 견제 심리는 여전히 양국간 우호협력의 지속적인 에너지 원으로 작용하고 있다. 실제로 중국은 러시아를 미국의 일방주의를 견제하기 위한 가장 중요한 파트너로 인식하며 과거 장쩌민-엘친에 이은 후진타오-푸틴, 후진타오-메드베데프 파트너십은 9. 11 테러 이후 강화된 미국의 패권주의, 일방주의에 대한 견제에 무게를 두어 왔다. 미국을 의식한 중·러 전략적 협력의 목표와 주요 내용을 명시하고 있는 대표적인 공식문건은 2001년 7월 16 모스크바에서 체결된 ‘중·러 선린우호협력조약’과 동 조약 체결 10주년에 즈음한 2011년 6월 16일의 중·러 정상회담 공동성명이다. 우선 중·러 선린우호협력조약은 “조약 당사국은 제3국과의 조약체결을 포함하여 상대

국의 주권, 안보 및 영토적 통일성에 손실을 가져오는 어떠한 행동을 취하지 않으며, 어떠한 연합이나 블록에도 참여하지 않는다”(제8조)는 점과 “조약 당사국 중 일방이 판단하기에 평화에 대한 위협·과괴가 가해지고, 그 국가의 안보적 이해관계에 저촉되는 상황이 발생하는 경우, 또는 조약 당사국 중 일방에 대한 침략의 위협이 발생할 경우 조약 당사국은 즉각 상호접촉하고 발생한 위협을 제거하기 위한 협의를 갖는다”(제9조)는 점을 명시하고 있다. 이는 비록 중국과 러시아가 과거와 같은 군사동맹국으로서의 관계를 회복하는 것은 아니지만 상호간의 안보적 위협에 대한 상호협력과 지원 의무를 완곡하게 표현한 것이다.²⁾ 또한 2011년 6월 16일의 모스크바 정상회담 이후 발표된 ‘중·러 선린우호협력조약 체결 10주년 공동성명’에서는 본 조약이 강대국간의 평화공존, 상호신뢰, 윈-윈(互利共贏)을 위한 건설적인 관계발전의 성공적인 모델이라고 평가하는 동시에 중·러 양국이 공정하고 합리적인 신국제질서, 세계체제의 다극화, 국제관계의 민주화에 기여했다는 점을 강조했다(제2항). 이와 함께 상대국의 발전 방식, 주권과 영토의 보존·통일에 대한 확고한 지지가 중·러 전략적 협력을 발전시키기 위한 상호 외교정책의 우선적 방향이라는 점을 강조했다.³⁾

중국이 대미 견제라는 큰 범위의 전략 이외에 대러관계에서 중점을 두는 사안은 최근 중국이 고도로 중시하고 있는 에너지, 군사안보분야의 협력과 동북부지역의 국경 및 인구 유동문제 등이다. 중국은 자국의 에너지 수요 급증과 이라크전쟁 이후 세계 에너지 수급의 불안정, 미국의 에너지 패권 움직임 등을 심각하게 인식하며 이에 대응하기 위한 중장기 에너지전략에서 대러 협력 강화는 매우 중요한 비중을 점하고 있다. 사실 중국은 정상회담을 포함한 각종 고위급 회담을 통해 중국의 에너지문제에 대한 러시아의 관심

2) 『人民日報』, 2001. 7. 17.

3) 중·러 정상회담에 앞서 러시아를 방문했던 양제츠(楊潔篪) 중국 외교부장은 2011년 5월 6일 러시아 외무장관과의 회담 직후 “선린우호협력조약 체결 이후 10년의 경험을 살려 중·러 양국이 양자관계 및 국제·지역 현안에서의 협력을 심화함으로써 전략적 협력 동반자관계를 안정적으로 발전시켜야 한다”고 강조했다. <http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t820598.htm>(검색일: 2011. 6. 6); 『人民日報』, 2011. 6. 17; <http://rt.com/politics/china-hu-medvedev-russia>(검색일: 2011.7.16).

과 적극적인 지원을 요청하고 있다. 또한 중국은 시베리아산 원유 수송을 위한 송유관의 자국 영내 통과를 강력히 희망해왔으며 2004년 초 러시아가 내부적으로 송유관을 극동의 나호드카로 연결하는 안을 잠정 확정된 상황에서도 계획의 변경 혹은 절충 방안을 꾸준히 제기한 바 있다.⁴⁾ 결국 양국은 전략적 협력 강화, 경제협력 확대 차원에서 에너지부문의 협력 강화 필요성에 합의했으며 특히 러시아는 에너지문제에 대한 중국의 지대한 관심을 충분히 이해하고 이를 적극 지원한다는 입장을 표명했다. 2011년 6월 16일의 중·러 정상회담에서도 후진타오 주석은 양국간 무역액을 2015년의 1000억, 2020년의 2000억 달러로 확대하기 위해 노력해야 한다는 점과 함께 석유, 천연가스, 핵 발전, 석탄, 전기, 신에너지 분야 등을 중심으로 에너지부문의 전략적 협력 동반자관계 강화 필요성을 강조했다.⁵⁾

1990년대 중반 이후 지속적으로 확대되어 온 러시아 무기 구입 및 국방 관련 기술협력 역시 중국이 여전히 중점을 두고 있는 분야다. 사실 러시아의 극심한 경제침체와 중국의 국방력 강화 정책은 군사장비 판매 위주의 중·러 안보협력을 가속화했고 특히 구소련지역에서의 NATO 확대와 동아시아 지역에서의 MD 추진 등 중·러에 대한 미국의 압박정책은 이를 촉진하는 요인으로 작용했다. 그 밖에 동북부지역의 국경 문제와 러시아 연해주에 중국인 불법 이민 등과 관련된 현안 역시 중국의 대 러시아정책에서 중요한

4) 예를 들어 2004년 9월 당시 러시아를 방문한 원자바오(溫家寶) 중국 총리는 송유관 문제를 다시 제기했으며 (『人民日報』, 2004. 9. 25), 2004년 10월 푸틴 대통령의 방중 과정에서도 양국간 에너지협력과 송유관 건설문제가 주요 의제로 등장했다. 『人民日報』, 2004. 10. 13; 『人民日報』, 2004. 10. 15.

5) 사실 후 주석은 중·러의 향후 통상 확대 자체보다 이를 위해서는 양국간 에너지 분야 협력이 필수적이라는 점을 강조하고자 한 것으로 보인다. 즉 양국간 무역 증진에 대한 러시아의 적극성을 고려하여 이를 실현하기 위한 방안으로서 에너지 분야에서의 전략적 협력 강화 필요성을 역설한 것이다. 특히 후 주석은 이를 강조하는 과정에서 ‘상호 양해 및 양보’(互諒互讓), 윈-윈(合作共贏)의 원칙을 강조했는데 이 역시 러시아의 동조를 구하기 위한 조심스러운 접근 전략을 보여주는 것이다 (『人民日報』, 2011. 6. 17). 한편 중국과 러시아의 에너지 협력문제는 2011년 9월 러시아를 방문한 우방귀(吳邦國) 중국 전국인민대표대회 상무위원장과 푸틴 총리, 메드베데프 대통령, 리파토프(Lipatov) 러시아 하원 에너지위원장 등과의 회담 과정에서도 심도있게 논의되었다. 외교통상부 동북아시아국 『중국 경제 분석』 2011-5(2011.9.23), 5쪽 참조.

부분이다. 물론 2004년 10월 푸틴 대통령의 방중을 계기로 양국은 아무르, 우수리 강의 도서 영유권 문제 및 4300km에 달하는 국경선 획정에 합의함으로써 과거 무력충돌까지 겪었던 영토, 국경문제를 일단 매듭지었다.

이처럼 중국과 러시아는 그들의 표현대로 전례 없는 우호협력관계를 유지하고 있으며 미국의 패권적 지위와 일방주의 외교가 지속되는 한 대미 견제 필요성은 양국관계의 긍정적 요인으로 작용할 것이지만 관계발전의 제약이 없는 것은 아니다. 우선 중국은 적어도 현 단계에서 러시아를 한반도와 동아시아지역의 경쟁자로 인식하지 않으며 이 지역에서 러시아의 소외감을 이해하면서도 재도약을 위한 러시아의 행보를 적극 지원할 의도가 없는 것으로 보인다. 예를 들어 중국은 1990년대 중반 이후 지속하고 있는 정상회담을 통해 동북아 및 한반도관련 논의과정에서 배제된 러시아의 불만을 이해하고 러시아의 역할 확대에 동조하는 듯한 태도를 보였지만 내심 과거 미국과 소련이 절대적으로 주도했던 주요 현안의 논의 과정에서 소련의 역할을 대체했다는 자부심을 갖고 있다. 따라서 중국은 동북아시아에서 러시아의 영향력 확대에 적극 협조하기보다는 지나치게 소외시키지 않는 선에서 사안에 따라 전략적 협력의 수준을 탄력적으로 조절하고자 한다. 중·러 전략적 협력의 부정적 요인으로 작용할 가능성이 있는 또 다른 요인은 중국의 급속한 부상에 대한 러시아의 경계심이 점차 확산되고 있고 특히 석유·가스를 중심으로 러시아의 자원 민족주의적 성향이 강해지고 있다는 점이다. 실제로 중국은 자국의 강대국화와 러시아의 상대적 쇠락으로 인한 러시아 내의 중국위협론 및 반중 정서 확산 가능성을 우려하고 있다.⁶⁾

결국 향후 중국의 대러 정책기조는 대미 견제 차원의 느슨한 안보협력,

6) 예를 들어 인민일보 자매지 환구시보(環球時報)는 러시아에 대한 ‘위협적 국가’를 묻는 러시아의 한 여론조사에서 미국이 26%, 중국이 13%를 차지했으며 특히 중국이 러시아에 위협적이라고 답한 수치는 2000년 여론조사의 8%에서 크게 증가했다는 점을 강조하고 있다. 또한 환구시보는 러시아 천연가스공사가 향후 30년간 중국에 대해 천연가스를 공급하는 조건으로 400억 달러의 자금 지원을 요구하고 있으며 현재 중·러 가스 수출입 문제가 지연되고 있는 것은 가스 가격이 아니라 러시아가 요구하는 자금 지원문제 때문이라는 점을 지적하고 있다. <http://world.huanqiu.com/roll/2011-07/1825931.html>; <http://world.huanqiu.com/roll/2011-07/1814372.html> (검색일: 2011.7.10).

국제사회에서의 반패권주의 및 국제체제의 다극화, 국제관계의 민주화를 위한 공조⁷⁾ 에너지협력과 통상 확대를 중심으로 한 경제교류 확대 등에 중점이 두어질 것이며 2001년 7월의 ‘선린우호협력조약’은 향후 양국관계를 규율하는 기본적인 준칙으로 계속 유지될 것이다. 다만 향후 중·러관계가 중국이 실질적 우위를 점한 상태에서 협력일변도의 방향으로만 발전하기는 점차 어려워질 가능성이 높다.

B. 러시아의 대 중국 정책기조

러시아는 동유럽과 소연방 해체 과정의 혼란기를 거쳐 1991년 12월 중국과의 새로운 외교관계를 수립하고 1989년, 1991년의 중·소 공동선언을 양국관계발전의 기본원칙으로 승계하였다. 또한 1992년 12월 열린 러시아 대통령의 북경 방문을 통해 총 23개에 달하는 교류협력 협정과 상호불가침 원칙에 합의함으로써 선린우호협력을 본격화했다.⁸⁾ 사실 소연방 붕괴 직후 러시아는 미국, EU 등의 경제지원에 대한 기대로 친서방주의 정책을 취하고 미국 주도의 신국제질서 형성에 적극 협력하였다. 그러나 정작 유일 초강대국으로 부상한 미국은 러시아가 기대한 경제지원에 소극적이었고 더욱이 러시아의 강력한 반대에도 불구하고 중동부 유럽지역의 NATO 확대 및 MD 구축을 강행하자 미국에 대한 러시아의 반감이 고조되었다. 따라서 러시아는 1989년 6.4 천안문사건 이후 국제적 고립과 ‘화평연변’(和平演變)의 위협에

7) 중국 외교부 대변인 홍레이(洪磊)는 2011년 10월 푸틴 러시아 총리의 중국 방문에 앞서 가진 기자회견에서 “중·러 양국은 주권, 안보, 발전 등의 핵심 이익에 있어서 확고하게 상호지지하며 특히 국제질서의 변화에 부응하여 세계질서의 다극화, 국제관계의 민주화 촉진에 중요한 역할을 하고 있다”는 점을 강조했다. 『人民日報』, 2011. 10. 1.

8) 러시아와 중국은 1991년 12월 27일 새로운 외교관계를 수립하면서 1989년과 1991년 소·중간에 채택된 공동선언에 규정된 원칙들을 향후 양자관계 발전의 지도원칙으로 삼고 소·중간에 체결된 각종 조약이나 협정들을 계승하기로 합의하였다. 또한 1992년 1월 31일 소연방 붕괴 이후 처음으로 유엔 안보리 회의 과정에서 이루어진 옐친 대통령과 리펑(李鵬) 중국 총리의 회견시 양국간 관계증진과 협력강화의 필요성에 공감하였다. 이를 계기로 양국은 1980년대 점차 개선시켜 온 양국관계를 ‘선린우호협력관계’로 발전시킬 수 있는 계기를 마련하였다. 실제로 러시아 의회는 1992년 2월 13일 국경조약을 비준하였고, 3월에는 양국간 경제협력 및 국경문제 해결을 위한 협의가 재개되었다.

직면했던 중국을 미국의 일방적 개입정책에 대처하고 대내적으로 분리주의, 근본주의, 테러리즘 등 소위 '3대 악'(three evils)에 공동 대응하는 중요한 파트너로 간주했다. 사실 1993년 1월 출범한 미국의 클린턴 행정부는 민주주의 및 시장경제의 '확산'과 이를 위한 '개입정책'을 적극 추진하는 동시에 러시아의 강력한 반대에도 불구하고 중동부 유럽에 대한 NATO 확대정책, TMD, NMD 정책을 추진하였다. 또한 러시아 엘친 정부는 미국과 연례 정상 회담 및 각료급 회담 등을 추진하는 다른 한편으로 미국의 일방주의 견제, 국제질서의 다극화를 위한 대 중국 협력을 강화하였다. 또한 중국과의 적대 관계 종식에 합의하는 동시에 대만, 체첸문제에 대한 미국의 간섭과 NATO의 동진정책에 반대하는 등 전략적 협력을 강화했다.

한편 2000년대 이후에도 러시아는 군사부문을 포함한 다각적인 중·러 관계발전을 추진했으며 특히 미국의 일방주의에 대한 근본적인 불신을 매개로 중국과의 전략적 협력 동반자관계를 확대 유지했다. 예를 들어 중·러 양국은 연례 정상회담, 총리회담 등 고위급회담을 통해 군사부문을 포함한 긴밀한 관계발전을 이루었다. 특히 2001년 7월 카자흐스탄, 타지크스탄, 키르기즈스탄 등 중앙아시아 3국이 참여하는 '상해협력기구'의 출범과 '선린 우호협력조약'의 체결은 양국이 전략적 협력을 강화하는 결정적 계기가 되었다. 또한 러시아와 중국은 2001년 9.11 테러 이후 각각 대미협력을 확대했지만 2005년 7월의 공동성명(China-Russia Joint Statement regarding the international order of the 21st century)⁹⁾에서 나타나는 바와 같이 미국의 일방주의에 대한 근본적인 불신을 해소하지 못했으며 이는 양국간 전략적 협력의 확대 유지를 가능하게 한 중요한 요인이었다.

한편 오바마 정부 출범과 미국의 대 러시아정책 조정으로 'NEW START' 협상 타결, CIS 국가에 대한 NATO 확대 및 중동부 유럽지역의 MD 구축

9) 공동성명은 공평·합리적인 신국제질서 수립, 유엔의 기능 강화와 국제적 현안의 평화적 해결, 문화·문명의 다양성 존중, 자국 실정에 부합하는 발전 방식의 선택, 다민족 국가의 역사와 전통의 존중, 주권국가에 대한 특정 정치·사회적 제도의 강요 반대 등을 핵심으로 하며 그 중의 상당 부분은 미국의 패권주의와 일방주의에 대한 불만과 우려가 내포되어 있다. <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1436001/posts> (검색일: 2011.6.10).

정책이 중단되면서 미·러관계가 호전되었지만 이와 무관하게 러시아는 중국과의 전략적 협력을 강화하고 있다. 예를 들어 러시아는 2010년을 ‘중국의 해’로 지정하는 등 민간차원의 다각적인 교류를 확대하고 있다. 또한 2010년 9월 중국이 염원했던 999Km의 스코보로디노 - 다칭(大慶) 송유관(Skovorodino-Daqing)을 완공하는 등 에너지, 경제협력을 확대하고 있다. 이처럼 러시아는 메드베데프 대통령의 지적처럼 ‘전례 없이 높은 단계’(an unprecedented high level)의 중·러 전략적 협력을 유지하고 있으며 적어도 당분간 이러한 추세를 이어갈 것이다. 다만 러시아의 입장에서 중국과의 전략적 협력을 ‘동맹’차원으로 발전시키는 데는 매우 신중한 입장을 취할 것이다.¹⁰⁾ 실제로 러시아의 많은 학자들은 중국과의 군사·안보협력이 인사 교류, 무기 판매 및 기술이전에서 ‘Peace Mission’으로 명명된 2010년의 합동 군사훈련처럼 군사적 작전·운영 등으로 수준이 제고되었지만 ‘전략동맹’은 회피해야 한다는 점을 주장하고 있다.¹¹⁾

Ⅲ. 중·러 전략적 협력의 한계와 북한 요인

A. 중·러 전략적 협력의 한계

중국은 과거 1970년대 미국과의 전략적 제휴를 통해 소련의 위협을 제하하고자 했듯이 현 단계에서도 러시아와의 전략적 협력을 통해 미국의 일방주의를 견제하고자 한다. 또한 정도의 차이는 있지만 러시아 역시 중국과의

10) 중국 중앙군사위원회 부주임 귀보슉(郭伯雄)과 러시아 국방장관 세르듀코프(Anatoly Serdyukov)는 2011년 9월 23일 모스크바에서 중·러 군사협력문제를 논의했다. 특히 중국은 인민해방군 총장비부 창완첸(常萬全), 총장비부 과학기술위원회 주임 리안둥(李安東)이 수행했는데 이는 첨단 군사장비 구입 및 군사과학기술협력 등을 원하는 중국의 의도가 반영된 것이지만 이에 대해 러시아는 소극적인 입장을 보였던 것으로 보인다. 『解放軍報』, 2011.9.26.

11) 이와 관련하여 이홍섭은 “러·중 군사협력에 있어 러시아의 목적은 경제적 실리를 쟁기는 것이고 중국은 자국의 군비증강을 추진하는 것이기 때문에 동상이몽(同床異夢)의 성격을 지닌다”라고 평가하고 있다. 이홍섭, “러·중 군사협력의 동향과 과제,” 『JPI 정책포럼』 (제주평화연구원), No, 2011-7(2011.3), 12쪽.

전략적 협력을 통해 미국의 패권주의에 대응할 필요성을 갖고 있다. 이는 양국간 전략적 협력의 촉진 요인으로서 중·러관계의 안정적 유지에 기여하고 있지만 그 이면에는 다음과 같은 한계가 존재한다.

첫째, 중국과 러시아는 공히 미국을 겨냥한 전략적 협력을 추진하면서도 미국과의 양자관계를 고려하여 ‘동맹’의 성격을 강조하거나 반미 감정을 노골적으로 표출하지는 않는다. 즉 중국과 러시아가 미국에 대한 비판적인 입장을 갖고 있고 이를 양국관계 발전의 기초 에너지원으로 활용하면서도 미국의 절대적인 영향력과 협력 필요성에 대한 현실적 판단에 따라 미국을 과도하게 자극하려 하지 않는다. 이러한 점에서 미국은 중·러의 전략적 협력을 촉진하는 요인인 동시에 협력의 수위와 범위를 제약하는 요인이기도 하다.

둘째, 군사·안보협력의 강화 역시 분명한 한계를 갖는다. 그 이유는 러시아의 경제적 동기와 중국의 안보적 동기가 무기판매 및 기술 이전을 중심으로 한 중·러 군사협력을 가능하게 했지만 일정부분 ‘동상이몽’(同床異夢)의 성격이 내재되어 있고 특히 러시아가 중국과의 과도한 군사협력을 부정적으로 인식하기 때문이다.¹²⁾ 또한 중국으로서도 2012년 푸틴의 재집권이 이미 확정된 상황에서 그가 강조하는 ‘강한 러시아’ 건설과 이를 위한 첨단 무기의 확충, 군사력 강화가 현실화 될 가능성을 염두에 두지 않을 수 없을 것이다.

셋째, 국경지역의 신뢰 구축과 경제협력 활성화를 위한 느슨한 다자협의 체에서 정례적인 합동군사훈련의 실시 등 실질적인 다자안보체제로 변화하고 있는 상해협력기구의 향후 발전 방향에 대해서도 중국과 러시아가 상이한 전략적 의도를 갖고 있다. 실제로 러시아는 중국이 상해협력기구를 통해 중앙아시아에서 과도하게 영향력을 확대하는 것을 결코 원치 않는다. 예를

12) 중국에 대한 첨단 무기판매 등 과도한 중·러 군사협력에 대한 러시아 내의 경계심에 대해서는 Paradorn Rangsimaporn, “Russia’s Debate on Military-Technological Cooperation with China from Yeltsin to Putin,” *Asian Survey*, Vol. XLVI, No. 3, May / June, 2006, p. 492 참조.

들어 2011년 6월 13일 후진타오 주석의 카자흐스탄 방문과정에서 발표된 ‘중·카자흐스탄 공동성명’은 전략적 동반자관계의 제고, 천연가스 및 원자력을 중심으로 한 에너지 협력, 2015년의 400억 달러 달성을 목표로 한 무역 확대, 국제사회의 주요 현안과 관련된 소통·협력 강화, 중국의 15억 달러 차관 제공, 10억 달러 규모의 중앙은행간 통화 스와프 협정 체결, 중앙아시아 비핵화 추진 합의 등 전방위적인 협력 강화를 명시하고 있는 데 중국의 이러한 공세적인 중앙아시아 정책과 영향력 확대는 러시아의 입장에서 심각한 우려의 대상이 아닐 수 없다.¹³⁾

넷째, 러시아 극동지역의 영토 분규와 중국인 불법 이민의 증가는 이 지역의 정세 불안은 물론 경우에 따라 중·러의 우호협력을 크게 손상시킬 수 있는 부정적 요인이다. 동부지역의 국경문제가 일단락되었지만 과거 자국의 영토를 상당부분 상실했다고 생각하는 중국인들의 뿌리 깊은 피해 의식과 불신이 완전히 해소되지 않았으며 특히 중·러 국경을 경계로 한 심각한 인구 불균형과 중국인들의 불법 이민, 경제활동의 폭발적 증가는 가뜩이나 중앙정부와 갈등을 겪고 있는 극동 러시아인들의 불만을 가중시키고 있다.

결국 중국과 러시아는 소련 및 동유럽 사회주의권의 해체 이후 미국의 유일 패권체제에 대응하기 위한 방어적 차원에서 전략적 협력관계를 강화해왔으며 현 단계에서도 그 필요성은 상존하고 있다. 그러나 소련 해체 이후 20년에 이르는 기간 동안 중국과 러시아의 종합국력과 국제적 위상이 현격한 차이를 보이면서 전략적 협력의 효용과 목표에 대한 양국의 입장이 변화할 가능성이 점점 높아지고 있다. 즉 중국의 강대국화가 기정사실화되면서 중·러·미 삼각구도가 변화할 수 밖에 없으며 사안에 따라서는 미국과 러시아가 중국의 공세적, 패권적 외교에 공동 대응해야 하는 상황이 발생할 수도 있다. 사실 미국과 러시아는 한반도, 중앙아시아, 서남아시아, 중남미, 중동, 아프리카 등 전방위적으로 확대되고 있는 중국의 영향력에 대한 우려를 일

13) 『人民日報』, 2011. 6. 14.

정 부분 공유하고 있다. 따라서 향후 중·러관계는 전 세계를 대상으로 한 미국의 영향력 증감과 중국의 강대국화 추이에 따라 협력의 수준과 범위를 달리할 것이며 이는 곧 중·러 전략적 협력이 안고 있는 기본적인 한계 요인이다.

B. 북·중관계와 북·러관계의 협력과 경쟁

북한변수는 향후 중·러 전략적 협력의 한계를 보다 심화시킬 수 있는 중요한 요인이다. 1990년 한·소 수교와 소련 해체로 인해 러시아의 대 북한, 한반도 영향력이 급격히 감소한 이후 러시아의 국내 상황과 중국의 영향력 증대 등으로 러시아의 대 한반도 영향력은 과거의 수준을 회복하지 못하고 있다. 특히 북한 핵문제가 동북아의 민감한 안보 현안으로 부상한 이후 러시아는 6자회담을 비롯한 각종 관련 회담에서 중국, 미국의 주도적 역할에 비해 지극히 소극적이고 무기력한 태도를 취해 왔다. 그러나 중장기적 측면에서 러시아가 북·러 관계개선과 다각적인 협력 추진을 통해 대 한반도 영향력을 복원하고자 할 가능성이 높다. 이는 향후 러시아가 북한의 핵 개발, 체제안보, 권력 승계 등의 문제를 포함한 한반도관련 주요 사안에 있어서 자국의 입지를 강화하고자 할 것임을 의미한다. 러시아의 이러한 한반도정책 변화는 결국 기본적으로 중국의 입장에 동조하던 기존의 소극적인 입장에서 벗어나 북·러, 한·러 관계를 강화하는 동시에 한반도 문제에 대한 개입을 확대하고자 하는 것이며 이 과정에서 중국과 크고 작은 마찰을 빚을 가능성을 배제할 수 없다.¹⁴⁾ 특히 1010년 5월 이후 세 차례나 중국을 방문했던

14) 사실 필자는 2011년 6월 24일 러시아 외무성 아시아 제1국장 모르굴러프(Igor Morgulov)와의 면담 과정에서 러시아의 대북한 정책 변화 가능성을 확인할 수 있었다. 당시 모스크바 외무성에서 가졌던 면담을 통해 모르굴러프 국장은 ① 러시아는 왜 북한문제에 있어서 중국의 입장에 소극적으로 동조, 추종하는 태도로 일관하는가? ② 중국과 북한의 야심찬 경제협력에 대한 러시아의 입장은 무엇인가? 라는 필자의 질문에 대해 “중국이 대북 경협을 대대적으로 강화하는 과정에서 러시아를 포함한 제3국의 참여를 원치 않는 것으로 보이지만 북한의 입장에서 과도한 대 중국 경제의존을 계속 방치하지는 않을 것이다”라는 점을 강조했다. 이는 중국의 대북 영향력 확대에 대한 우려와 함께 북한의 대 중국·러시아 균형감 회복, 북·러 관계개선과 관계 강화 필요성에 대한 러시아의 정책변화를 시사하

김정일 위원장이 곧 바로 러시아를 방문하고 2011년 8월 24일 메드베데프 대통령과의 울란우데(Ulan-Ude) 정상회담을 개최한 것은 러시아의 대 북한 정책 더 나아가 한반도전략 변화와 무관하지 않다. 따라서 북·중관계와 북·러관계의 이중적 측면 즉 협력과 경쟁, 조화와 대립의 가능성을 검토할 필요가 있다.

우선 중국의 대 북한정책과 북·중관계를 살펴보면 첫째, 후진타오 집권기 중국의 대북정책은 기본적으로 정치·이념적 유대에 기반한 기존의 혈맹 관계를 보다 현실화하는 방향으로 정책을 조정했지만 2009년 7월 이후 북한의 전략적 가치와 전략적 부담에 대한 내부 논쟁을 종식하고 일단 북한체제의 존속에 필요한 지원과 협력을 확대하고 있다. 특히 지난 1년여 동안 김정일 위원장의 세 차례 중국 방문과 2011년 8월 방러 이후 귀국 과정에서의 중국 동북 3성 통과 등 북·중관계의 밀착 현상이 나타나고 있다. 물론 북·중관계의 특성상 외형적인 모습과 화려한 외교적 수사만을 가지고 양국관계를 진단하는 것은 무리가 있지만 적어도 중국이 북한체제의 불안정성을 고려한 바탕 위에서 북한의 전략적 활용과 영향력 확대에 주력하고 있는 것은 부인하기 어렵다.¹⁵⁾

둘째, 북·중간의 ‘불안정한 전략적 제휴’에 결정적인 영향을 미칠 변수인 김정일 후계체제 문제에 있어서 중국은 일단 북한의 의도에 적극적으로 동조하지 않으면서 관망하는 태도를 취하고 있다. 또한 중국은 김정일 위원장의 건강 이상에 따른 북한의 급변사태 발생 가능성이 의도적으로 과장되었

는 것이었다.

- 15) 중국의 대 북한정책 및 북·중관계 변화의 논의 초점은 중국이 인식하는 북한의 전략적 가치와 그와 연계된 ‘북·중 우호협력조약’의 실효성에 관한 것이다. 북·중 양국은 우호협력조약 체결 50주년인 2011년 7월 11일을 전후하여 장더장(張德江) 중국 국무원 부총리의 방북, 양형섭 북한 최고인민회의 상임위원회 부위원장의 방중을 포함하여 다양한 기념 행사를 개최하는 등 예년에 비해 분위기를 고조시켰다(『人民日報』, 2011. 7. 12). 이는 동조약 제2조(어느 일방이 침략을 당할 경우 즉각 군사적 지원을 해야 한다)의 실효성에 대한 대내외의 자의적 논의를 차단하고 북·중 우호협력의 상징적 부분으로 존치시키려는 중국의 전략적 의도가 반영된 것이다. 이와 관련된 보다 구체적인 논의는 王木克, “中·朝友好合作互助條約의存廢,” 『世界知識』, 2011年 14期, 외교통상부 동북아시아국, 『중국 정기간행물 요약』 2011-5(2011.9.23), 6-8쪽; 이기현, “중국의 대북정책과 북·중동맹의 동학,” 『JPI 정책포럼』, 제주평화연구원, No. 2011-15(2011.5), 2-5쪽 참조.

다는 입장을 보이면서도 북한 체제변화에 대한 전략적 대비를 강화하고 있다. 특히 중국은 김정일, 김정은 부자의 권력 세습에 대한 중국 당·정·군 내부의 이견을 조율한 상태에서 이를 가능한 한 장기적인 대 북한 카드로 활용하고자 할 것이다.¹⁶⁾

셋째, 북한 핵문제에 있어서 기존의 비핵화 우선시 정책을 비확산정책으로 전환하고 있다. 즉 중국이 공식적으로는 한반도 비핵화를 정책적 우선 순위로 유지하고 있지만 실질적으로는 북한의 핵보유를 부득불 인정하고 비확산에 무게를 두고 있다. 또한 중국은 북한 핵문제와 관련하여 핵을 보유하지 않은 안정된 친중국 정권을 최상, 핵을 보유한 불안정한 반중국 정권을 최악의 북한으로 상정하고 그 범위 내의 중간적 형태까지 고려한 다양한 대북한정책을 구사하고자 할 것이다. 특히 중국은 한국의 이명박 정부의 대북 강경정책과 천안함 피격, 연평도 포격 사건 등으로 한반도의 긴장이 고조되면서 한반도 비핵화보다는 무력 충돌과 혼란 방지에 정책적 우선 순위를 두고 있다.¹⁷⁾

넷째, 중국의 대 북한 포용정책에도 불구하고 북·중간의 근본적인 불신과 갈등으로 인한 관계발전의 기복이 불가피할 것이다. 특히 대규모의 경험 추진과 남북관계, 북·미관계, 북·러관계, 북·일관계 등 주변 정세변화 과정에서 크고 작은 갈등이 야기될 가능성이 높다. 우선 중국은 중장기적으로

16) 사실 2008년 김정일 위원장의 건강이 악화되면서 중국 내에서도 이에 대한 논란이 증폭되었으며 소위 북한급변사태 가능성에 대한 다양한 의견이 제기될바 있다. 그러나 전술한 바와 같이 중국은 북한의 급변사태가 의도적으로 과장되었다는 인식하에 미국, 한국 등과의 직접적인 논의를 거부했으며 더 나아가 북한과의 정치·안보·경제관계를 의도적으로 강화했다. 다만 중국은 김정일 후계체제 문제에 있어서 북한의 거듭된 “대를 이은 굳건한 혈맹” 강조에도 불구하고 이에 직접적으로 동조하기보다는 완곡한 이해 표명 내지는 정면으로 반대하지 않는 정도의 입장을 보이고 있다.

17) 중국의 대표적인 국제정치학자인 왕지스(王緝思) 북경대학 국제관계학원 원장은 2011년 9월 21일 북경에서 열린 ‘2011 한·중 평화포럼’에서 “한반도 비핵화가 중국의 장기적인 전략 목표이지만 6자회담을 통해 북한 핵문제가 근본적으로 해결될 수 있다는 기대는 비현실적인 것이며 현 단계에서 북한은 핵 폐기 의사가 없다”는 점을 강조했다. 또한 필자와의 토론 과정에서 “북한 핵문제 해결을 위해서는 타협, 거래(交易), 담판 등을 포함한 더 많은 기제(機制)가 필요하다”는 점을 지적했다. 王緝思, “中國對外戰略與朝鮮半島和平”, 『韓中關係發展以及韓半島和平』(민주평화통일자문회의, 北京大學 國際關係學院 공동주최 제2차 한중평화포럼 논문집), 77쪽 참조.

북한 핵문제의 진전과 제한된 범위의 북·미 관계개선이 가능하다는 판단 하에 그 과정에서 최대한 미국과 북한 모두로부터 건설적인 중재자로서의 지위와 역할을 부여받고자 할 것이다. 이는 비록 북한의 체제유지 차원에서 중국이 북·미 관계개선을 지원할 의사가 있지만 그 과정에서 중국의 핵심 이익이 침해될 수도 있다는 우려와 관련을 갖는다.¹⁸⁾ 이와 함께 중국은 북·미관계와 함께 남북한관계 변화 가능성을 주시할 것이며 특히 이명박 정부의 대북 강경정책이 미국 신정부의 정책변화와 한국 내 여론 등으로부터 자유로울 수 없을 것이라는 판단 하에 한국의 대북정책 변화가 야기할 자국의 이해관계 변화 가능성을 구체적으로 검토하고자 할 것이다. 이는 중국이 북·중관계와 한·중관계를 최대한 양립시킴으로써 남북분단의 안정적 관리, 영향력 극대화라는 한반도정책의 핵심 기조를 만족시키기 위한 것이다.

결국 한·중수교 이후 많은 변화를 경험했던 북·중관계는 후진타오 집권기 또 한 차례의 질적인 변화를 겪고 있으며 그러한 변화의 방향은 이념보다는 현실, 전통보다는 미래, 인적 유대보다는 제도적 협력 확대를 통해 보편적, 정상적 국가관계를 지향하는 것이다. 그러나 다른 한편으로 북·중관계

18) 중국은 미 국방부가 2011년 8월 의회에 제출한 ‘2011 중국의 군사·안보 발전 보고서’(Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2011)를 통해 중국의 지상군 현대화, 미국의 항공모함을 위협할 수 있는 지대함 미사일 개발, 항모 개발, 차세대 스텔스 전투기 J-20 개발, 우주 비행체 요격 기술 및 사이버 전력(cyber-warfare) 증강 등에 대해 심각한 우려를 표명하고 동보고서와 관련하여 마이클 시퍼(Michael Schiffer) 미 국방부 동아시아담당 부차관보가 “중국의 국방현대화 노력이 어느 특정 분야에 국한되지 않고 그 범위와 규모의 측면에서 전반적인 경향과 추세(overall trends and trajectory)로 나타나고 있는 것이 문제의 핵심”이라는 점을 강조한 것에 적잖은 불만을 표명했다. 특히 중국은 2011년 9월 6일 중국 국무원 신문판공실이 발표한 ‘평화발전백서’(中國의和平發展)를 통해 자국의 부상이 평화안정과 공동번영의 ‘화해세계’(和諧世界)를 도모하는 긍정적 요인이며 결코 국제질서의 불안정 요인으로 작용하지 않을 것임을 강조했다. 여기에서 중국은 소위 ‘핵심 이익’(國家核心利益)을 국가 주권, 국가 안보, 영토의 완전, 국가의 통일, 헌법상의 정치제도와 사회적 안정, 경제사회의 지속 가능한 발전 보장 등으로 확대 규정하고 있다. Elisabeth Bumiller, “U.S. Official warns about China’s military buildup,” *The New York Times*, August 24, 2011; Arron L. Friedberg, “China’s Challenge at Sea,” *The New York Times*, September 4, 2011; 國務院新聞辦公室, 『中國的和平發展白皮書』, <http://www.sina.com.cn>(검색일: 2011.9.30).

의 이러한 변화가 곧 전통적인 양국관계의 완전한 해체를 의미하는 것은 아니며 여전히 그들만의 ‘특수성’을 유보함으로써 한반도 및 동아시아 정세변화 과정의 유용한 전략적 도구로 활용하고자 할 것이다.

한편 러시아의 대 북한정책과 북러관계를 살펴 보면 첫째, 1990년 한·소 수교와 1991년 소련의 붕괴 이후 러시아의 대북정책과 북·러관계는 크게 축소, 냉각되었으며 이에 따라 구소련 당시 광범하게 이루어졌던 북·러 경제협력이 급격하게 퇴보하였다. 예를 들어 1988년 당시 양국간 무역액은 15억 6570만 루블(약 25억 달러)로서 당시 북한 무역총액의 40%를 점했다. 그러나 소연방 붕괴 이후 구상무역 중단, 우호가격 제도 폐지, 러시아의 경제 파탄 등으로 인해 2000년 양국 무역액은 4,600만 달러에 달했는데 이는 1988년 무역액의 1/54에 불과한 금액이다.¹⁹⁾ 둘째, 북·러관계의 급격한 퇴조 이후 몇 차례의 정상화 노력에도 불구하고 북·러관계가 정상을 회복하지 못했다. 실제로 2000년 7월 푸틴의 평양방문, 2001년 8월 김정일의 모스크바 및 상트페테르부르크 방문, 2002년 8월 김정일의 블라디보스톡 방문 등을 통해 이루어진 양국 정상회담은 상호협력 필요성을 확인하면서도 실질적인 협력 의지가 미약했고 구체적인 조치도 마련하지 못했다. 여기에는 여러 원인이 내재되어 있었던 것으로 보이는 데 우선 러시아의 대 북한인식이 과거와 많은 차이가 있었으며 특히 러시아는 북한에 대한 선심성, 출혈성 정치·경제·안보적 지원의 필요성을 절감하지 못했다. 또한 북한의 대러 부채상환 문제가 계속해서 북·러 관계회복의 고질적인 장애 요인으로 작용했는데 2006년 12월 제5차 채무조정회의를 통해 양국 부채규모를 80억 달러로 확정했으나 북한의 전액 탕감 요구로 해결되지 못했다. 그밖에 1990년대 중반 이후 모라토리엄 선언 등 러시아의 경제 난국과 계획경제체제의 붕괴로 인한 북한경제의 심각한 파탄, 북핵 문제 등도 북·러관계의 정상화를 지연시키는 요인으로 작용했다.²⁰⁾

19) 박종수, “북러 경제협력의 현황과 과제,” *JPI PeaceNet* (Jeju Peace Institute), No. 2011-16(August 30, 2011) 참조.

20) Yeo In Kon, “An Assessment of the Russia-DPRK Summit in Ulan-Ude and Russia’s

셋째, 2000년대 이후 제2차 북한 핵문제의 발생과 두 차례의 핵 실험, 유엔의 대 북한 제재 결의, 6자회담의 교착과 결렬 등 일련의 과정에서 보여진 러시아의 비우호적, 소극적 태도에 대해 북한은 적잖은 불만을 가졌으며 이는 북한이 중국에 경사하는 요인으로 작용했다. 더욱이 북한의 입장에서 중국은 성공적인 개혁개방정책을 통해 북한이 필요로 하는 경제적 지원을 제공할 수 있는 거의 유일무이한 부국으로 성장했을 뿐만 아니라 국제사회의 정치·안보적 역량 측면에서도 러시아와는 비교가 안 될 정도로 강대국화되었다. 따라서 체제안보의 심각한 위협을 느낀 북한으로서는 우선적으로 중국에 의존하고자 했고 감정·이념상의 불만과 함께 고질적인 현안이 상존하는 러시아와의 관계개선을 미룰 수밖에 없었다.

넷째, 북·러관계의 급격한 냉각의 핵심 요인인 소련 붕괴와 한·소수교가 20년을 경과하면서 러시아와 북한 공히 양국관계를 정상화해야 할 필요성을 인식하고 있다. 우선 러시아의 입장에서 거의 방치해 온 북한 요인을 재점검하고 이를 적극 활용할 여지를 모색하고자 하며 이는 전술한 바와 같이 중장기적으로 북·러 관계개선과 실질적 협력 확대를 통해 대 한반도 영향력을 복원하고자 하는 것이다. 특히 러시아는 최근 중국이 북한과의 정치·경제·안보적 밀착을 강화하는 등 전방위적인 대 북한정책을 통해 북한은 물론 한반도, 동북아 전반에 대한 영향력을 배가하려는 움직임을 예의주시하고 있다. 북한의 입장에서 2010년 5월 이후 3차례에 걸친 김정일 위원장의 방중과 압록강 하구, 나진·선봉지역을 중심으로 한 북·중경협이 획기적인 확대에도 불구하고 권력 승계, 경제지원, 군사·안보협력 등의 측면에서 여전히 중국에 대한 불만을 갖고 있고 더욱이 과도한 대 중국 정치·경제적 의존이 결국은 자신들의 입지를 크게 제약할 수 있다는 점을 내심 우려하지 않을 수 없을 것이다.²¹⁾ 즉 러시아, 북한 공히 양국 간의 전략적 협력을 복원하는 것이 동아시아 국제질서 변화 과정에서 자국의 핵심 이익을 고수,

Intention," *Online Series*, 2011-08-30(Korea Institute for National Unification), pp. 1-3.

21) 전현준, "경제적 자주노선과 김정일의 외교 다변화 정책," *Online Series*, 2011-09-05(Korea Institute for National Unification), pp. 1-2.

확대하는 데 더 유리하다는 전략적 판단을 했고 그 결과가 2011년 8월 북·러 정상회담으로 이어졌다.²²⁾

결국 이러한 과정을 거쳐 과거 중·소관계의 중요한 변수로 작용했던 북한 요인이 중·러관계의 주요 요인으로 재등장하고 있다. 물론 현 단계 북한 요인은 중·러의 전략적 협력, 북한의 대내외적 입지 약화, 동아시아 국제질서의 복합적 구도 등으로 과거에 비해 그 비중이 현격하게 감소되었다. 그러나 중·러 전략적 협력이 일정한 한계와 가변성을 갖는다는 측면에서 중국과 러시아 모두 북한 요인을 고려하지 않을 수 없을 것이다.

북·중관계와 북·러관계가 마찰을 빚을 수 있는 경우를 전망해 보면 첫째, 정치·군사적으로 한반도 및 동아시아 역내 영향력을 회복하려는 러시아와 대중 의존도 축소 및 중·러의 갈등 구조를 활용하려는 북한의 의도가 보다 구체적으로 결합될 경우 북·러간의 정치적 접촉·대화·협력 수준이 강화될 수 있다. 여기에는 핵문제를 비롯해 한반도 관련 주요 사안의 논의 과정에서 절대적으로 중국의 직간접적 지원에 의존했던 북한이 의도적으로 러시아에 역할을 부여해 줌으로써 러시아의 입지를 강화해주고 중국의 견제 심리를 부추기는 전략적 행동이 포함될 수 있다.²³⁾ 둘째, 군사안보적 측면에서 북한이 중국으로부터 만족할 만한 지원을 받지 못할 경우 러시아에 지원을 재요청하고 러시아가 이를 부분적으로 수용하는 경우 중·러간의 미묘한

22) 한편 러시아의 대북관계 개선 움직임은 아태지역에서의 입지 강화라는 보다 큰 범위의 전략적 틀 속에서 이루어지고 있는 것으로 보인다. 즉 러시아는 아태지역에서의 영향력을 복원할 필요성을 절감하고 이를 위해 ASEAN+미·중·일·러 국방장관회의, 동아시아 정상회의(EAS) 등 다자협력체제에 적극 참여하는 동시에 인도와의 군사협력, 베트남과의 에너지협력 확대 등 역내 양자관계를 강화하고 있다. Pavel Salin, "Russia and Asia, or Russia within Asia," *Russia in Global Affairs*, July / September, 2011, 외교통상부 동북아시아국, 『중국 정세 분석』 2011-6(2011.10.12), 6쪽에서 재인용.

23) 베이징대학교 국제관계학원 부원장이자 러시아 전문가인 관궈하이(關貴海) 교수 역시 2011년 9월 21일 베이징에서 가졌던 필자와의 대담과정에서 김정일 위원장의 러시아 방문이 중국에 대한 과도한 의존을 의식한 것이라는 데 인식을 같이 했다. 여기에서 더 나아가 장롄구이(張璉瑰) 중국 중앙당교 교수는 "북한이 중·러 양국의 경쟁 구도를 조성하여 어부지리를 얻으려 한다"는 점을 강조했는데 이는 북한의 전략적 의도를 보다 구체적으로 지적한 것이다. 『東方早報』, 2011. 9. 22.

갈등이 야기될 수 있다. 물론 러시아가 중국의 입장을 고려하지 않을 수 없겠지만 경우에 따라서는 강한 러시아를 추구하는 푸틴의 2012년 재집권 이후 북·러간의 소규모 합동 군사훈련, 무기 지원·판매 등의 협력이 확대될 가능성을 배제할 수 없다. 셋째, 경제협력 차원에서도 북·중, 북·러 간의 갈등이 유발될 소지를 안고 있다. 즉 북·중 경제협력이 그 범위와 규모면에서 북·러를 월등히 앞서지만 북·중 경제협력의 본격적 추진과 소기의 성과를 얻기 위해서는 여전히 많은 제약 요인이 상존한다는 점에서 북·러간의 자원·에너지협력, 농업협력, 물류협력 등이 확대되고 더욱이 이 과정에서 한국의 참여가 본격적으로 이루어질 경우 북한으로서는 북·중 경제협력의 상당부분을 대체할 수 있고 정치·안보적으로도 중국의 영향력을 경감시킬 수 있을 것이다.

IV. 결 론

소련의 붕괴와 탈냉전 이후 중국과 러시아는 과거 1970년대 중국과 미국이 전략적 협력을 통해 소련의 팽창을 억제하고자 했던 것처럼 상호 전략적 협력을 통해 미국의 유일 패권체제와 일방주의를 견제하고자 했다. 이러한 중·러 전략적 협력은 강한 러시아를 주창한 푸틴체제하에서 더욱 강화되었으며 양국의 우호협력 관계는 2011년 6월의 모스크바 정상회담과 2011년 10월의 북경 총리회담에서도 잘 나타났다.

그럼에도 불구하고 중·러 지도부가 한결같이 강조하는 양국간의 ‘전례없는’ 전략적 협력관계는 중국의 급속한 부상과 미국의 상대적 쇠퇴, 푸틴 정권의 재등장, 일본의 정치적 불안정과 경제침체 심화 등으로 인한 국제정세 변화 속에서 축소·조정될 가능성이 높아지고 있다. 즉 수교 60주년을 전후하여 최고점에 도달한 중·러 전략적 협력을 약화시킬 수 있는 요인들이 점차 부상하고 있다. 중·러 전략적 협력의 이러한 한계 요인들을 살펴보면 첫째, 대미관계의 악화 가능성에 대한 부담이다. 즉 중국과 러시아는 미국을 겨냥한 전략적 협력 필요성을 공감하면서도 다른 한편으로 미국과의 관계를

의식하여 전략적 협력을 ‘동맹’으로 확대 발전시키거나 반미 감정을 노골적으로 표출하지는 않고 있다. 이런 점에서 미국은 중국과 러시아의 전략적 협력 필요성을 제공하는 요인인 동시에 협력의 수위와 범위를 제약하는 요인이다. 미국 역시 러시아에 대한 유화정책 등을 통해 대 중·러정책을 차별화함으로써 중·러의 과도한 밀착을 제어하고자 할 것이다.

둘째, 중·러 군사·안보협력의 한계다. 그동안 러시아의 경제적 동기와 중국의 안보적 동기가 무기 판매 및 기술 이전 등을 중심으로 한 중·러 군사협력을 가능하게 했지만 전술한 바와 같이 양국의 군사협력은 일정부분 ‘동상이몽’의 성격이 내재되어 있고 더욱이 러시아 내에 중국과의 과도한 군사협력에 대한 우려가 확산되고 있다. 또한 국경지역의 신뢰 구축과 경제협력 활성화에서 한 걸음 더 나아가 정례적인 합동군사훈련의 실시 등 점차 다자안보체제의 성격을 더해가고 있는 ‘상하이협력기구’의 구체적인 향배에 대해서도 중국과 러시아는 상이한 전략적 의도를 갖고 있다. 러시아는 중국이 중앙아시아에서 과도하게 영향력을 확대하는 것을 결코 원치 않는 반면 중국은 중앙아시아 역내의 정치·경제·안보적 영향력을 배가하는 데 주력하고 있다.

셋째, 중국의 동북지역, 러시아 연해주지역의 심각한 인구 불균형과 중국인들의 불법 이민, 경제활동의 폭발적 증가에 따른 마찰 가능성이다. 동부지역의 국경문제는 아무르, 우수리강 등 주요 하천 내 섬의 귀속 문제를 포함하여 기본적으로 일단락되었지만 중국인들의 뿌리 깊은 피해 의식과 불신은 완전히 해소되지 않았으며 경우에 따라서는 중·러의 우호협력을 크게 손상시킬 수 있는 부정적 요인이다.

한편 북한 요인은 중국과 러시아의 전략적 협력이 갖는 한계를 더욱 심화시킬 수 있는 중요한 변수로 작용할 가능성이 높다. 즉 러시아가 그동안 북한 핵문제 등 한반도관련 주요 안보 현안의 해결과정에서 중국, 미국의 주도적 역할에 밀려 상대적으로 무기력한 모습을 보였지만 점차 적극적인 개입 의지를 보이고 있고 특히 최근 북한과의 관계 강화에 주력하고 있다는 점에서 중국과의 갈등이 야기될 수 있다.

이러한 점을 고려하여 북·중관계와 북·러관계의 마찰 가능성을 전망해 보면 첫째, 정치적으로 한반도 및 동아시아 역내 영향력을 회복하려는 러시아와 대중 의존도 축소 및 중·러의 갈등 구조를 활용하려는 북한의 전략적 의도가 결합될 경우 북·러의 정치적 접촉·대화·협력 수준이 강화될 수 있다. 즉 그동안 중국에 절대적으로 의존했던 북한이 의도적으로 한반도 현안 해결과정에서 러시아에 구체적인 역할을 부여함으로써 러시아의 입지를 강화해주고 이를 통해 중국의 경쟁 심리를 자극할 가능성이 있다. 둘째, 군사·안보적 측면에서 북한이 중국으로부터 만족할 만한 지원을 받지 못할 경우 러시아에 지원을 요청하고 러시아가 이를 부분적으로 수용함으로써 중·러의 미묘한 갈등이 야기될 수 있다. 물론 러시아가 중국의 입장을 우선적으로 고려하겠지만 강한 러시아를 추구하는 푸틴의 2012년 재집권 이후 대 한반도 영향력 복원·강화 차원에서 북·러의 소규모 합동군사훈련, 무기 지원·판매 등의 협력이 확대될 가능성을 배제할 수 없다. 셋째, 경제협력 차원에서도 북·중, 북·러 간의 갈등이 유발될 소지를 안고 있다. 예를 들어 최근 중국이 창춘-지린-투먼을 거점으로 한 소위 ‘長·吉·圖’ 계획과 북한의 나진·선봉특구를 상호 연계한 야심찬 경제발전계획을 추진하면서 극동 러시아의 불만과 소외감을 증폭시킬 가능성이 있다. 물론 북·중 경제협력이 그 범위와 규모면에서 북·러 경제협력을 크게 앞서지만 북·중 경제협력의 본격적 추진과 소기의 성과를 얻기 위해서는 여전히 많은 제약 요인이 상존한다는 점에서 북·러의 자원·에너지협력, 농업협력, 물류협력 등이 본격적으로 이루어질 경우 북한으로서는 북·중 경제협력의 상당부분을 대체할 수 있고 정치·안보적으로도 중국의 영향력을 경감시킬 수 있을 것이다.

결국 중국과 러시아는 소련 및 사회주의권의 해체 이후 미국의 유일 패권 체제에 대응하기 위한 방어적 차원에서 전략적 협력관계를 강화해왔으며 현 단계에서도 그 필요성은 상존하고 있다. 그러나 소련의 해체 이후 20년의 기간 동안 중국과 러시아의 대내적 상황과 국제적 위상이 크게 대비를 이루면서 미국을 겨냥한 전략적 협력의 수준과 방향에 대한 양국의 입장이 점차 편차를 보일 가능성이 높아지고 있다. 즉 중국의 강대국화가 현실로 다가오

면서 중·러·미 삼각관계의 구도가 변화할 수밖에 없으며 사안에 따라서는 오히려 미국과 러시아가 중국의 공세적, 패권적 외교에 공동 대응해야 하는 상황이 발생하고 그 과정에서 북·중, 북·러관계가 조화보다는 균열, 협력 보다는 대립의 양상을 띠게 될 가능성이 있다.

[논문투고일: 2011. 10. 12]

[심사의뢰일: 2011. 10. 13]

[게재확정일: 2011. 11. 11]