

# 러시아 신(新)동방정책과 동북아 지역정치: 지역 세력망구도 변화와 러시아의 가능성 및 한계

---

신범식  
서울대학교


2014년 8월

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은  
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.  
EAI는 동아시아 국가들이  
자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회로 발전하여  
평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록  
연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여  
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은  
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2014 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은  
비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.  
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며  
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.  
상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.  
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시하려고 할 때에는  
사전에 협의해 주시기 바랍니다.  
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

ISBN 978-89-92395-89-2 95340

재단법인 동아시아연구원  
서울 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)  
Tel. 02 2277 1683  
Fax. 02 2277 1684



## 러시아 신(新)동방정책과 동북아 지역정치: 지역 세력망구도 변화와 러시아의 가능성 및 한계

신범식  
서울대학교

### I. 문제 제기

현재 동북아 지역질서 구축 주도권을 잡기 위한 미중 간 경쟁이 동북아 지역정치의 기본적 단층면을 형성하고 그 경쟁구도가 양국을 상호 속박하게 되면서, 이 경쟁구도가 역내 국가들에게 영향력을 신장할 수 있는 새로운 기회를 제공할지 아니면 양국 간 경쟁으로 주변국들의 입지가 위축될지는 불확정적이다. 급변하는 동북아 지역정치 구도에서 각국은 최소한 자국의 입지를 방어하거나 적극적으로는 그 영향력을 신장할 기회를 얻기 위해 새로운 전략 마련에 부심하고 있다. 하지만 특정 한 두 국가의 힘으로 신(新)아시아 질서를 구축하거나 주도하는 것이 거의 불가능해 보이는 가운데, 역내 갈등을 조절하고 지역정치를 안정적이고 예측 가능하게 만들 수 있는 지역적 안보협력 기제를 구축할 필요와 요구는 날로 높아지고 있다. 이러한 요구는 지구 및 지역질서의 전환기적 특성과 맞물려 동북아 지역의 다양한 변화가능성과 충돌하는 가운데, 탈냉전 이후 동북아 지역 무대에서 급속한 영향력 약화 및 단기간의 회복을 경험한 러시아의 역할에 대한 관심도 높아지고 있다.

한반도 문제와 관련하여 미국과 중국이 “동맹의 연루”에 따른 딜레마에 빠지게 되는 것과 달리 러시아는 남·북한 동시 수교국으로서 한반도 문제에서 좀 더 자유로운 행보를 취할 수 있는데, 어쩌면 러시아는 이런 가능성을 기반으로 한반도 문제에서 발언권과 영향력을 고양시킴으로써 잃어버렸던 동북아 전략적 행위자로서의 위상을 확고히 회복하게 되기를 희망하고 있는 것으로 보인다. 한반도 관련 러시아가 가장 ‘피하고’ 싶은 상황은 전쟁이나 갈등과 긴장이 고조되는 상황이며, 한반도 분단 구조 속에서 남·북한 동시 수교국으로 조심스럽게 회복해 온 동북아 이해당사자 및 6자회담 당사국으로서의 지위를 ‘지키고’ 싶을 것이다. 하지만 중국의 급속한 부상(浮上)과 영향력 확대에 의해 러시아의 부담이 커가는 가운데, 러시아는 한반도를 둘러싼 세력관계를 미중 양극 구도로부터 미-중-러 3극 내지 준(准) 3극 구도로 변화시키기 위해 가용 자산을 최대한 동원하여 미중 경쟁의 틈새를 ‘파고들고’ 싶은 욕심이 날 법도 하다. 물론 러시아에게 이를 추진할 충분한 내적 역량과 의지가 얼마나 있는지 확실하게 답하기는 어렵다. 분명한 것은 러시아가 얼마나 기여했는지 여부와 상관없이 러시아가 ‘피하고’ 싶은 한반도 갈등 내지 분쟁 상황이 현재까지도 어렵사리 관리되고 있으며, 또한 러시아가 ‘지키고’ 싶은 한반도 문제 당사자로서 일정한 지위는 어쨌든 유지되고 있다는 것이다. 따라서 오늘날 러시아에게 제기되는 과제는 “이 지역에서 무엇을 더 ‘얻어’ 낼 수 있는가?”이다(신범식 2013a).

탈냉전 이후 동북아에서 러시아가 지향해 온 외교는 “기회주의적 약진”을 추구하는 형태로 표출되



곤 했다. 이를 위해서 중국과 관계를 잘 관리하고 북한과 관계를 회복·강화하는 것은 매우 중요한 정책 옵션이었다. 그리고 이제 한국 및 일본과 실질협력을 증진하려는 노력은 러시아의 역내 영향력뿐 아니라 미래 성장동력을 찾아내는 전략과 결부되면서 그 중요성을 더해가고 있다. 그러나 이에 못지않게 동북아에서 미국과 협력기재를 마련하는 것은 러시아의 역내 지위를 공고히 하는데 있어서 가장 중요한 축이 될 수밖에 없다. 하지만 미국은 러시아가 동북아에서 입지를 강화하는 것을 원치 않는 것으로 보이며, 중국의 부상에 따른 부담 증대라는 조건에도 불구하고 러시아의 동북아 행위자로서 위상 강화는 바라지 않는 듯하다(Севастьянов 2008). 특히 우크라이나 사태 이후 미국은 지구적 수준에서 대러시아 제재를 서서히 강화시켜 나가고 있으며, 이에 대응하여 러시아는 유럽 국가들과의 관계를 관리하면서 유라시아 통합을 가속화시키는 것은 물론 아시아 방면에서 중국과 전략적 협력을 한층 더 강화하는 방향으로 전략 틀을 조정해 가고 있다.

이 글은 러시아가 동북아 지역정치 구도 속에서 경험한 위상변동과 새롭게 직면하게 된 도전, 그리고 그에 대한 대응을 지역정치 주요 행위자들 간 관계 속에서 분석하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 우선 1) 러시아 주요 외교안보 관련 문건들에 나타난 러시아의 동북아 정책 원칙을 지속과 변화의 관점에서 분석하고, 2) 최근 푸틴 3기 정부의 신동방정책으로 불리는 전략적 시도가 동북아 지역정치 구도 속에서 어떤 지향점과 성과 및 한계를 노정하고 있는지 분석한 뒤, 3) 이런 러시아 신동방정책이 가지는 의미를 동북아 세력망 구도를 바탕으로 해석해 봄으로써 지역정치 내 러시아의 존재와 위상, 그리고 가능성과 한계를 분석해 볼 것이다. 끝으로 이러한 분석이 한국외교에 대해 지니는 시사점을 동북아정치의 미래와 연관하여 적시해 보고자 한다.

## II. 기본문건 분석: 외교정책 개념, 안보 개념, 군사 독트린

러시아 외교정책, 안보정책, 군사정책의 주요한 기본 원칙과 그에 따른 정책적 사고(思考) 동향을 보여주는 주요 문서들은 외교정책개념(Концепция Внешней Политики Российской Федерации), 국가안보개념(Концепция Национальной Безопасности Российской Федерации), 군사독트린(Военная Доктрина Российской Федерации) 등이 있다. 이 문서들은 러시아 정부 내 주요 관계부처 관료들의 오랜 토의 끝에 작성되는 결과물로서, 단순한 수사에 그치는 것이 아니라 러시아 외교, 안보, 군사 정책의 전략적 지향을 파악하는데 있어서 주요한 지표가 되고 있다. 각 문서들은 외교, 안보, 군사라는 다른 영역을 다루고 있지만, 공통적으로 하나의 세계관 위에서 작성되고 있으며 또한 공통된 정책 지향을 드러내고 있는 것으로 볼 수 있다.

러시아의 외교정책개념은 러시아의 기본적 국제정치관은 물론 외교정책 목표와 각 지역별 정책방향을 보여주는 문서다. 최근의 동향을 파악하는데 중요한 2000년 및 2008년 외교정책개념 문서를 보면 러시아의 주요 관심사가 기존의 냉전 시기 군사적 대립과 핵무기에서 경제, 정치, 과학, 기술과 같은 비군사적 영역으로 변화하고 있음을 알 수 있다(Концепция внешней политики Российской Федерации 28 июня 2000 года 2000/6/28; Концепция внешней политики Российской Федерации 15 июля 2008 года 2008/7/15). 또한 러시아는 테러리즘, 조직범죄와 같은 비전통 안보 영역의 위협과 도전들이 거세지고 있음에도 주목하고 있으며 국제정치에서 UN 역할의 중요성과 이에 대한 존중 역시 강조되고 있다.

2000년 문서는 러시아 외교정책의 핵심적 목표로 총 7가지를 제시하고 있다. 첫째, 국가 안보, 주권, 영토 통합성 보전; 둘째, 안정적이고 공정한 민주적 세계 질서 확립; 셋째, 경제 발전을 위한 긍정적 외부





환경 조성; 넷째, 주변 국가들과 우호적 관계 유지; 다섯째, 타 국가들과 조화적 관계 구축; 여섯째, 해외 러시아인 및 러시아 동포들의 권리와 이익 보장; 일곱째, 러시아의 긍정적 이미지 증진 등이다. 지구적 차원의 문제 해결을 위한 러시아 정부의 우선순위로는 첫째, 새로운 국제 질서 형성; 둘째, 국제 안보 증진; 셋째, 국제 경제관계 발전; 넷째, 인권 관련 국제 관계 관리 및 안정; 다섯째, 외교 정책 활동을 위한 정보 지원 등을 들고 있다.

2008년 외교정책개념 문서에서는 2000년 내용들이 유지되는 가운데 드러나는 중요한 차이점들을 통해 러시아 외교정책의 최근 변화를 보여준다. 첫째, 2008년 러시아 외교정책개념에서는 경제문제가 이전보다 더 중요하게 다루어지고 있다. 2000년 당시 러시아 외교의 두 번째 주요 목표였던 안정적이고 공정한 민주적 세계 질서 확립은 2008년에 와서는 세 번째 목표로 물러나고 그 자리에 경제 발전과 근대화를 위한 긍정적 외부 환경 조성이 제시되었기 때문이다. 이는 러시아 정부가 러시아의 경제 발전, 근대화를 매우 중시하고 있음을 보여준다. 또한 내적 역량 강화에 대한 관심과 그 한계에 대한 국내적 위기의식이 더욱 고조되는 상황을 반영한다고 볼 수 있다.

둘째, 다극질서에 대한 강조 및 미국 일방주의에 대한 비판 어조가 누그러졌다. 2000년 문서에서는 다극질서에 대한 언급이 자주 등장하는데, 앞서 언급한 안정적이고 공정한 민주적 새로운 국제질서의 수립이 당시 러시아 외교정책의 두 번째 주요 목표였다는 점과 “미국의 경제와 힘의 지배를 통한 일방적 국제질서의 수립 경향이 강해지고 있다”라고 주장하며 미국이 주도하는 국제 질서를 노골적으로 비판한 점 등이 여기에 해당된다. 하지만 2008년 문서에서는 다극질서 자체에 대한 언급이 줄어들었고, 국제정치 무대에서 어느 특정 국가의 일방적 행동에 대해서는 비록 부정적인 평가를 내릴지언정 이를 미국이라 명시하지는 않고 있으며 미국이 주도하는 일방적 국제 질서에 대한 노골적 비판 역시 자제하고 있다. 이는 한편으로 미국에 대한 불만을 자제하는 것으로 보일 수도 있으나, 다른 식으로 보면 강대국으로서 자신감을 회복해 가는 러시아가 새로운 행동의 자유를 지향하고자 함을 암시했는지도 모른다.

셋째, 러시아 정부의 직접적인 자신감도 드러난다. 2008년 러시아 외교정책개념 문서의 두 번째 장인 ‘현대세계와 러시아 외교정책(Современный Мир и Внешняя Политика РФ)’은 “새로운 러시아가 국익에 대한 확고한 바탕을 마련하고 국제정치에서 온전한 역할을 수행하게 되었다”는 기조로 시작하고 있다. 이와 같은 자신감은 2000년 외교정책개념 문서에서는 나타나지 않았던 특성으로, 러시아 외교의 새로운 면모를 보여주는 대목이다. 이는 결국 러시아가 그루지야 전쟁, 크림사태 등에서 보여준 행동이 힘에 기초한 자국 이익 관철임을 예견케 하는 단초가 되었다는 판단은 크게 그르지 않을 것이다.

넷째, 러시아 정부는 지속적으로 국제법과 UN 역할에 대해서 강조해왔는데, 2008년 외교정책개념에서도 이를 강조하고 있다. 러시아는 이때 지구적 차원 문제 해결을 위한 두 번째 우선순위로 “국제관계에서 법의 지배”를 추가했다. 이는 2000년 문건에서는 거론되지 않았던 항목이었는데, 세부적으로는 UN안보리 및 현장의 중요성과 국제법 준수 의무를 강조하고 있다. 이는 러시아가 주권 및 내정불간섭 원칙과 더불어 국제적인 문제의 일방적 해결을 보완하기 위한 새로운 차원의 지향점 제시하고자 한 것으로 이해될 수 있을 것이다.

러시아의 국가안보개념 문건은 러시아 안보정책을 파악하는데 있어서 가장 중심이 되는 문건이다. 1997년 12월, 2000년 1월에 각각 국가안보개념 문서들이 발표된 바 있으며 2009년 5월에 새롭게 발표된 ‘국가안보전략 2020’(Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года)은 기존의 국가안보개념 문서를 대체하게 되었다(Концепция национальной безопасности Российской Федерации 1997/12/17).

2000년 국가안보개념 문서는 앞서 살펴 본 2000년 외교개념 문서와 비교했을 때 기본적인 국제정치관과 정책 지향점 측면에서 많은 공통점이 있다. 이는 2000년 국가안보개념이 문서 첫 부분부터 일방주



의를 비판하고 다극질서의 출현을 강조했다는 점을 통해 확인할 수 있다. 또한 “러시아를 정치, 경제, 군사 등 여러 면에서 약화시키려고 노력하는 국가들이 있다”고 노골적으로 언급하기도 한다.

특히 2000년 국가안보개념 문서에서는 러시아의 “국가 이익”을 개인, 사회, 국가의 수준에서 국내정치, 경제, 사회는 물론 국제, 정보, 군사, 국경, 환경 등 제(諸)분야에서 구현되어야 하는 이익의 총체로 규정하고 있다. 이에 따라 러시아의 안보개념 역시 단순한 군사적 안보뿐만 아니라 경제, 사회 등 다른 분야를 모두 포함하는 “포괄적 안보(comprehensive security)” 개념에 입각하여 제시되고 있으며, 그에 따라 경제, 인구, 환경, 문화 등 세부분야에서 러시아 정부가 취해야 하는 정책을 설명하고 있다. 또한 러시아의 국가 이익이 지속 가능한 경제 발전을 통해서만 실현될 것이라고 지적하면서 경제적 기반 확충의 중요성을 강조하고 있다.

2000년 국가안보개념 문서에서 제시된 안보개념과 주요 정책방향은 상당 부분 ‘국가안보전략 2020’에서도 유지되고 있다(Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года 2009/5/12). 하지만 차이점 역시 발견되는데, 이는 2000년과 2008년의 외교정책개념 문서가 보였던 차이와도 같은 맥락에 놓여있는 것으로 보인다. 첫째, 국가안보전략 2020에서도 2008년 외교정책개념에서 발견되는 러시아의 자신감과 좀 더 낙관적 세계정세에 대한 인식이 나타나고 있다. 국가안보전략 2020에 나타난 러시아의 국제정치관은 2000년 안보개념의 그것보다는 낙관주의와 자신감이 더 잘 표현되어 있다(Dimitrakopoulou-Liaropoulos 2010, 38). 러시아는 2020 문서에서도 한 국가의 일방주의적 행동에 대해서는 여전히 비판적이나, 미국에 대한 언급을 피하면서 이를 나토(NATO)에 대한 비판으로 새롭게 구체화하고 있다. 특히 나토가 러시아에게 중요한 이익이 되고 있는 지역 내 국가들에게 군사적 인프라를 확장하는 것을 가장 첫머리에 언급하고 있다는 점이 눈에 띈다. 또한 러시아는 나토가 중요한 국제법상 원칙들을 무시하고 위반하는 상황을 비판하고 있다. 이는 미국과 직접적인 대립을 피하면서 러시아의 국익이 어떻게 침해되고 있는지를 구체적으로 밝히되 여타 부분에서의 협력 가능성까지 닫지는 않으려는 러시아의 국가안보적 근심과 고려를 잘 표현했다고 볼 수 있다. 반면 2020 문서는 2000년 국가안보개념 문서에서와 같이 러시아를 방해하려는 국가들로부터의 위협에 대한 언급은 사라지고 없다.

둘째, 2000년 안보개념 문서에서 드러났던 포괄안보가 2020 문서에서는 더 구체화되어서 나타나고 있다. 2020 안보전략문서는 경제 발전의 중요성과 러시아 시민들의 삶의 질 그리고 사회 경제 발전에 대해서 강조하고 있다. 그리고 3장에서는 민주 국가, 시민사회 건설, 국가 경제 경쟁력 향상이 장기적 국익으로 상정되고 있다. 국가 안보의 주요 구성 요소로서 국방, 국가와 공공의 안보, 러시아 국민들의 삶의 질 개선, 경제 성장, 과학·기술·교육의 강화, 보건의료 강화, 문화 창달, 생태계 보존, 전략적 안전성과 전략적 동반자와 평등한 관계 등의 순으로 그 내용이 구체적으로 제시되고 있다. 그리고 마지막에는 국가안보의 주요 지표로서 실업률, 소득불평등 지수, GDP 대비 부채율, 공공 지출, 무장 채신 등을 제시함으로써 이 전과는 달리 포괄안보에 대한 구체적인 사유가 강화되고 있음을 보여주고 있다.

지금까지 살펴본 러시아 외교정책개념, 안보개념 및 안보전략은 각 문서들이 다루고 있는 영역이 다르더라도 공통적인 세계관과 정책 지향을 공유하고 있음을 발견할 수 있다. 이와 더불어 러시아 군사 독트린 역시 앞 문서들과 많은 공통점을 보여주는 동시에 안보 중심적 분야로서 러시아의 군사정책에 대해 매우 구체적인 내용을 담고 있다. 러시아 군사 독트린은 1993년, 2000년에 각각 발표된 바 있으며, 최근 2010년 2월 5일에는 새로운 군사 독트린이 발표되었다.

2010년 군사 독트린은 먼저 러시아의 안보 환경을 평가하면서 정치 및 군사적 위협이 부분적으로는 감소했지만 새로운 분야에서는 증가한 측면이 있다고 밝혔다(De Haas 2010, 3). 특히 1993년, 2000년에 발표된 각각의 군사 독트린에서는 “군사적 위협”(военные угрозы)만을 언급하고 있는데, 2010년 문서에서는 “군사적 위협”(военные опасности)을 같이 언급하면서 ‘위협’이 ‘위협’보다 우선적이고 구체적



으로 기술되고 있다(De Haas 2010, 3).

군사 독트린 상 위험은 위협보다 좀 더 구체적인 사항들로서, 각각 8, 9 항목을 통해 외부와 내부 위협으로 나누어 기술되고 있다. 외부 위협에서 가장 먼저 언급되는 것은 나토의 위협이고, 다음으로는 개별 국가들의 전략적 안정을 해치려는 시도, 러시아 접경지 내 군사력 확장, 전략 무기 및 미사일 배치, 러시아와 동맹국들의 영토 침해와 내정 간섭, 대량 살상 무기·미사일 기술 확산, 개별 국가의 국제 협정 위반, 테러리즘 등 총 11가지 사항이 구체적으로 다루어지고 있다(Военная доктрина Российской Федерации 2010/2/5). 러시아가 처한 내적 위협으로는 러시아의 정체(政體)를 바꾸려는 시도, 러시아의 영토 통합성과 주권에 대한 침해, 국가기구의 작동 방해 등 일반적인 사항이 언급되고 있고, 안보개념 문서에서 다루어졌던 에너지, 인구, 사회 경제 발전 등의 문제는 포함되어 있지 않다.

한편 러시아가 처한 ‘위험’으로는 군사 및 정치적 상황의 급격한 악화 등과 같이 ‘위험’보다는 좀 더 일반적이고 추상적인 내용만 언급되고 있다. 따라서 러시아의 군사적 위협에 대한 인식은 좀 더 실제적인 “위험 인식”으로 구체화되면서, 이 위협에 대한 구체적이고 실제적인 대응 필요성이 강조되고 있음을 보여준다. 이러한 러시아의 구체적인 위협 인식은 결국 대응책 마련 간에 군사적 조치가 수반될 수 있음을 보여준다.

군사 독트린 상 러시아가 군사 및 정치적 협력을 해야 할 대상의 우선순위는 벨로루시, 집단안보조약기구(CSTO), 독립국가연합(CIS), 상하이협력기구(SCO), 국제연합(UN)이 지목되고 있다. 이는 러시아가 나토 확장에 따른 자국의 군사적 위협 및 위협에 대한 인식 수준이 대단히 높으며, 동시에 다자주의적 군사 안보에 대해 높은 기대를 하고 있음을 보여준다. 최신 군사독트린이 특이한 점은, 2010년을 전후로 나온 외교정책 및 안보 관련 문건들과는 다르게 러시아가 중국, 인도와 가지고 있는 특별한 관계에 대해서는 언급하지 않고 있다는 사실이다(De Haas 2010, 4). 러시아에게 군사적으로 중요한 동맹은 CSTO 국가들로서 러시아는 CSTO 국가들에 대한 공격을 자국에 대한 공격으로 간주할 것이라고 말하고 있다. 이는 러시아의 동맹 범위를 잘 드러내주는 대목이다.

이상의 분석은 러시아의 외교안보 정책이 점차 초기의 국제주의적 기초에서 벗어나 강대국 위상 회복을 희구하거나 과시하기 위한 독자적 정책노선 강화로 변화될 수 있음을 보여준다. 그루지야 전쟁 발발과 함께 이러한 변화 가능성에 대한 우려 섞인 논의가 시작되었으며, 최근 우크라이나 사태와 크림합병 조치에 의해 좀 더 확실한 정책으로 현실화됐음을 알 수 있다. 이 같은 러시아의 정책적 선회는 탈냉전 이후 미국이 주도해 온 국제질서가 좀 더 심각한 변화 압력과 직면하게 되었다는 평가를 가능케 한다.

### III. 푸틴 3기 러시아의 동북아 및 한반도 정책

러시아의 동북아 정책은 안보, 군사, 외교 정책 원칙 측면에서 매우 어려운 고민을 제시하고 있다. 이에 대한 본격적인 논의에 앞서 최근 세 번째 임기를 시작한 푸틴 대통령 시기 러시아의 동북아 및 한반도 정책에서 나타나는 전반적인 특징들을 살펴보면 다음과 같다(신범식 2013a, 151-152).

첫째, 푸틴 3기 러시아의 외교정책 및 동북아 정책 기초는 2000년 푸틴 대통령이 취임한 이후 추진해 온 강대국 외교 및 실용주의 외교의 연속선상에서 메드베데프 대통령 시기 시작된 경제 현대화를 통한 국력의 확장과 유로-태평양국가(Euro-Pacific State) 정체성을 실현하는데 있으며(Russian International Affairs Council 2012; Vladai Discussion Club 2012), 이러한 정책은 러시아가 한반도 등지에서 유로-태평양국가로서 안정적 교두보를 확보하고 동북아 전략적 행위자로서 위상을 회복하는 정책 목표와 연관



된다.

둘째, 푸틴 3기 정부는 전반적인 지속성 기조에도 불구하고 “신(新)동방정책”을 통한 적극적인 실용주의를 추구한다는 점에서 가장 일신된 면모를 보일 것으로 예상된다. 이는 한반도 내 긴장구조 또는 분쟁으로 인한 러시아의 영향력 축소를 방지하고, 동북아 6자회담 당사국으로서 지위를 지키며, 적극적인 한반도 정책을 추진하되, 경제적 이익에 기반한 극동개발 정책과 관련하여 그 수단을 마련하고자 한다는 점에서 실용적이다.

셋째, 신동방정책의 실현과 관련하여 그간 동방에서 잃었던 영향력을 회복하는데 도움이 되었던 중국이 적극적인 동북개발 정책을 추진하면서 중대한 도전 요인으로 등장하게 됨에 따라 러시아는 다양한 삼자 및 양자관계 속에서 자국의 이익을 실현하기 위한 정책을 추진하고 있다. 러시아의 입장에서 가장 바람직한 협력구도로 리-중-북 및 리-북-남 등의 삼각협력을 통한 에너지, 물류, 농업, 의료와 교육 등 다면적 협력에 대한 높은 기대와 강화된 노력이 관찰된다.

넷째, 한반도 문제 및 동북아 안보와 관련해 러시아는 장기적으로 남한 주도의 통일 한국 출현과 강대국화가 동북아 세력구도 균형화에 기여할 것이라는 점에서 반대하지는 않지만, 통일 한국이 역내 다자 협력을 촉진하는 균형적 노선을 추구하기를 희망하고 있다. 이 과정에서 러시아는 6자회담과 그로부터 발전해 나갈 다자안보기구를 통한 북한문제 해결에 대한 기대를 놓지 않고 있으며, 동맹의 연루로부터 자유로우면서 남-북 동시수교국이라는 지위를 통해 한반도 및 동북아 다자협력체 창설을 위한 노력을 지속하고 있다.

그런데 이 같은 동북아 정책을 추구하는데 있어 러시아가 상당 수준 의존하면서도 동시에 우려할 수 밖에 없는 상대가 중국이다. 이러한 중국과의 관계는 실로 미묘한 균형을 필요로 하는데, 누가 뭐라 해도 러시아의 아시아 정책에서 가장 중요한 부분을 차지하는 것 역시 대 중국관계라고 할 수 있다. 따라서 러시아의 중국에 대한 군사 및 안보 전략은 러시아 신동방정책의 배경, 가능성, 한계를 이해하는데 있어서 필수적이다. 최근 러시아와 중국의 전략적 협력관계는 역사상 가장 높은 경지에 이르렀다는 양국 지도부의 평가도 상당 부분 사실이다(신범식 2013b). 이러한 가운데 국제주의로부터 탈피 내지는 일방주의를 강화하려는 러시아의 외교·안보 정책 기조가 러중 관계에 어떠한 영향을 줄지 검토해 보기 위해서는 다음과 같은 점에 주목할 필요가 있다.

첫째, 최근 들어 다극화 국제질서에 대한 러시아의 입장이 변화된 점에 주목할 필요가 있다. 다극화가 너무 진전되는 것이 불리하다는 판단을 했거나 아니면 중국과 함께 지향할 수 있는 다극질서의 한계를 인지하였을 가능성 등을 따져볼 필요가 있는 것이다. 특히 G2 시대를 언급하는 현재 다극질서에 대한 집착이 중국에게만 유리할 수 있다는 우려와 더불어 G8~12를 넘어서는 수준의 집단적 지도력을 상징하는 세계질서가 러시아 지분 희석으로 귀결될 가능성 등은 러시아에게 고민거리이기 때문이다.

둘째, 러시아의 안보 체제에서 여전히 집단안보조약기구(CSTO)가 중국이 속한 상하이협력기구(SCO)보다 더 높은 위상을 차지하고 있다는 점이다. 앞서 살펴보았듯이 2010년 군사독트린에서 러시아는 군사 협력 대상으로 벨라루시를 가장 먼저 지목하고 집단안보조약기구, 독립국가연합(CIS), 상하이협력기구 순으로 언급하고 있다. 집단안보조약기구에 대해서는 전통적 ‘동맹’ 개념을 적용하지만, 상하이협력기구에 대해서는 이를 적용하고 있지 않다. 또한 살펴보았듯이 상하이협력기구 내 협력은 주로 전통 안보보다는 테러리즘 대응과 같은 비전통 안보에 머무르고 있다. 상하이 협력기구가 러중 관계의 연장선상에 있음을 볼 때, 상하이 협력기구를 통한 러-중 군사협력은 아직 한계가 있음을 보여준다.

셋째, 주권원칙 존중과 소위 “민주적 국제질서”를 지향한다는 점에서 러시아와 중국 사이에 전략적 수렴점이 있지만, 그것이 완전히 일치하기는 어려울 것이라는 점이다. 민주적 국제질서가 미국의 독주를 견제하는 한에서 양국의 협력은 보장될 수 있지만, 러중 양국 공동의 이해가 충돌할 수 있는 가능성도 염





두에 줄 필요가 있다는 말이다. 가령, 중국의 급속한 부상이 지역적 수준과 지구적 수준에서 러시아의 이해를 침해하게 되는 상황을 상정해 볼 때에 이 같은 한계가 쉽게 나타날 수 있다.

넷째, 러시아는 중국과의 관계에서 군사적 이유보다 경제적 이유에서 더 밀접한 관계를 갖고 싶어 한다는 점이다. 앞서 러시아의 주요 외교 문서를 통해 살펴보았듯이, 경제 발전과 현대화는 러시아에게 매우 중요한 목표로 다루어지고 있다. 대중관계에서도 러시아는 경제협력을 매우 중시하고 있는데, 특히 시베리아와 극동 지역 개발을 위해 중국과 협력하는 것은 특별한 의미를 갖는다. 2012년 6월에 있었던 푸틴 대통령과 후진타오 주석의 회담에서 후진타오 주석은 아무런 언급이 없었음에도 푸틴 대통령은 시베리아와 극동 지역 개발에 대해서 언급하고 있다(크레믈린 사이트 참조). 이와 같은 협력에 대한 일환으로 양국은 2009년 6월 “투자협력 계획”, 9월 “2009~2018년 극동, 동시베리아와 동북 지역 협력 프로그램”을 각각 체결하였다(Титаренко 2012, 157-158; 235-236). 후술하겠지만 이러한 러시아의 극동 및 시베리아 개발계획과 중국의 동북지역개발 및 동북아 지역정책이 얼마나 공존할 수 있을지는 의문이다.

그럼에도 불구하고 이 같은 한계를 지니는 러시아와 중국 간 전략적 협력은 여전히 러시아가 동북아에서 영향력을 유지하는 중요한 통로로 기능하고 있는 것이 사실이다. 그 이유는 러시아가 지역 내 전략적 행위자로서의 위상을 회복하는 것을 미국이 허용하지 않으려한다는 것과 깊은 연관을 가지고 있다. 이에 관하여는 후술하기로 한다.

이 같은 관찰을 근거로 러시아의 한반도정책 목표를 정리해 보면 다음과 같다(신범식 2013a, 153-155). 첫째, 동북아 안정 확보와 한반도에서 평화 유지이다. 한반도는 러시아 극동지역과 인접하고 있다. 특히 남북한 동시 수교국인 러시아는 한반도에서 군사적 긴장이 발생할 경우 복합적 도전에 직면하게 될 것이다. 한반도의 긴장과 불안정은 러시아의 동북아 정책 전반에 부정적 영향을 끼칠 것이다. 한반도에서 군사적 긴장이 발생하게 되면, 러중 또는 러미 관계가 예기치 못한 압력에 노출되고 악화될 가능성이 높다. 따라서 러시아는 지역 안정과 한반도 내 군사적 충돌의 방지를 동북아 및 한반도 정책의 우선적 목표로 삼고 있다. 또한 러시아는 중기적 관점에서 한반도 비핵화를 지지하지만, 북한 체제의 점진적 변화를 유도하는 포용(engagement) 정책이 더 효과적이라는 판단 하에 정치적 수단을 통한 한반도 비핵화를 추구하는 노선을 견지하고 있다. 이는 러시아가 6자회담을 통한 북핵문제 해결 및 북한이 핵을 포기할 경우 미국 등 관련국들의 안전보장 및 경제원조 조치가 뒤따라야 한다는 입장을 견지하고 있다는 것이다. 6자회담 당사국으로서 북핵문제 해결을 위한 적극적 참여와 역할 수행은 러시아의 강대국 지위 복원이라는 전략적 과제에도 부합되며, 논의 과정에서 동북아 내 러시아의 입지를 제고하는 데 크게 기여할 것으로 판단하고 있는 것으로 보인다. 러시아는 장기적으로 6자회담을 동북아 다자 안보체제로 발전시켜 나가는데 지대한 관심을 가지고 노력을 기울이고자 할 것이다.

둘째, 남·북한과의 양자관계 및 소지역 협력 강화를 통한 경제적 이익 실현이다. 러시아가 한반도에서 추진하고자 하는 주요 경제과제로는 크게 TSR-TKR 연결 사업으로 대별되는 물류 분야 협력과 러-북-남을 연결하는 가스관 및 전력망 구축 사업으로 대별되는 에너지 협력이 있다. 이러한 경제사업을 본격적으로 추진하기 위해 러시아는 북한과 지난 2007년 3월, 6년간 중단되었던 ‘북러 통상경제협력위원회’를 재개하여 북한 노동력의 이용방안, 철도연결 사업, 러시아 전력의 북한 공급을 협의하였다. 특히 110억 달러의 북한의 대러 채무와 관련하여 이를 90% 정도 탕감하고 10%를 러북 경협사업에 투자하는 방향으로 2012년 9월 양국 경제협력회의에서 합의·서명하였고, 이를 양국이 비준하였다(Toloraya 2012). 이 같은 양국 간 채무 문제를 조속히 해결하려는 노력은 러시아가 탈냉전기 이후 잃어버린 동북아 지역으로 진출하는데 주요한 통로인 북한과의 포괄적 경제협력의 문을 열고 러-북-남 삼각협력과 같은 소지역 협력을 통해 경제적 이익을 실현하고자 하는 것을 보여준다. 러시아는 2011년 러북 정상회담 이후 적극적인 대북 접근을 시도하면서 한국과도 새롭게 격상된 전략적 협력관계 내실화를 위해 노력하고 있으며, 그 배



경에는 러시아 극동지역 발전을 추동할 경제 협력에 대한 기대가 작용하고 있다. 이러한 기대는 단지 러시아의 경제적 이익 실현에만 머무는 것이 아니라 동북아 질서재편 과정에서 러시아의 영향력을 강화하고 동북아 지역정치 구도를 러시아에 유리한 방향으로 이끌어 낼 기회를 포착하려는 의도와도 연관된다.

셋째, ‘기회주의’에 입각한 동북아와 한반도에 대한 러시아의 정치적 영향력 강화 움직임이다. 탈냉전 이후 러시아는 동북아에 대한 자국의 약화된 위상과 영향력을 회복하기 위하여 지금까지 주로 러중 전략적 동반자관계 강화를 통해 구축된 채널을 활용해 왔다. 러시아는 1990년대 옐친 대통령과 코지레프 외무장관 시기 북한에 대한 영향력 상실이라는 외교적 실수를 반성하고, 푸틴 대통령 이후 남북한 등거리 외교를 통하여 한반도 전체에 대한 영향력을 유지·강화하려는 노력을 지속하고 있다. 러시아에게 한반도는 동북아에 대한 영향력을 신장해 나갈 가장 필수적인 무대이며, 이를 위해 북한에 대한 관계를 강화하는 작업 역시 필수적이라고 판단하고 있다. 또한 러시아는 미·중 대립에 의한 전략적 대립구도 형성 및 새로운 질서 모색 과정에서 역내 전략적 행위자로서 활동할 수 있는 다양한 역할의 가능성을 타진하고 그 실현방안을 모색하고 있다. 러시아는 현재 지역 행위자로서 단순 구성원, 중국 편승자, 브로커·중재자, 이해당사자(stake-holder), 다자협력 촉진자 등에 이르는 폭넓은 선택지와 직면하고 있으며 향후 미·중 관계 전개 추이에 따라 자신에게 유리한 전략적 지향을 기회주의적으로 선택하게 될 것으로 보인다. 그러한 가운데 러시아가 현재까지 유지하던 방어적 내지 소극적 정책 기조를 점차 적극적 기조로 변환시켜 가고 있다는 점은 주목할 필요가 있을 것이다.

넷째, 러시아의 궁극적인 한반도 정책 지향점은 자국의 국가적 지향점인 ‘유로-태평양 국가’ 실현을 위해 동방 교두보를 한반도에 구축하는데 있다. 2000년대 푸틴 대통령 시기 러시아의 ‘유라시아 국가’라는 정체성은 주로 유라시아 대륙에서 러시아의 권력적 기반을 공고히 하는데 초점이 있었다면, 메드베데프 대통령 시기 이후 확대된 ‘유로-태평양 국가’라는 정체성 개념은 유럽과 아시아 사이에 위치한 러시아가 더 균형적이고 국제적인 행위를 추구하는데 초점이 있다. 이러한 확장된 정체성 실현을 위해서 러시아는 그간 소극적이었던 아시아 방면에 대한 정책을 더 적극적으로 추진할 수밖에 없는 것이다. 따라서 러시아는 아태경제협력체(APEC)나 아세안안보포럼(ARF) 이외에도 근년 들어 동아시아정상회의(EAS), 아시아유럽협력회의(ASEM) 등과 같은 역내 다자적 협력기구에 대한 가입을 서둘렀다. 러시아가 지구적 행위자, 나아가 지구적 지도국가로서 그 면모를 완성해 가는데 한반도 정책은 중요한 의미를 지니고 있는 것이다. 하지만 이러한 다자기구에 대한 참여만으로 러시아의 아시아 정책이 내실 있는 성과를 거두기는 어렵다. 동아시아 핵심적 거점으로서 한반도에 대한 러시아의 안보 및 경제적 영향력 확대를 통해 이해당사자로서의 지위를 확보하는 것이야말로 러시아 신동방정책의 가능성을 열어 주는 것이라 할 수 있다. 러시아가 새롭게 발전하기 위해서는 그 추동력을 동방에서 찾을 수밖에 없다는 것이 러시아 지도부의 괴롭지만 솔직한 고백일 것이다.

#### IV. 동북아 지역정치와 러시아

앞서 살펴 본 러시아의 대외정책 기초와 동북아정책 기조를 동북아 지역정치 구도 속에서 해석해 보면 러시아 정책의 숨겨진 면모와 그것이 지역 국가들에게 제시하는 기회적 측면을 밝히기에 유용하다. 해답을 찾기 위해 러시아는 탈냉전 이후 동북아 지역정치 변동을 어떻게 수용하고 그 안에서 자국의 역할을 어떻게 창출하려 했는가를 살펴볼 필요가 있다. 이는 크게 세 시기로 나누어 살펴 볼 수 있는데, 각 시기별 변화와 특징은 다음과 같다.



### (1) 1990년대: 소련 해체 이후 미국 주도 질서와 러시아의 급속한 세력 약화

1990년대 탈냉전 이후 동북아에는 과거 냉전 시기에 존재하였던 북방삼각(소-중-북한) 및 남방삼각(미-일-남한) 관계가 역사적 유산으로 남았다. 하지만 지구적 수준에서 진행되었던 탈냉전이 동북아에서 어떤 결과를 가져올지 예측하기는 어려웠다.

당시 미국은 러시아와 지구적·지역적 차원에서 안보문제와 관련된 협력 및 경쟁 관계를 협의할 수 있는 링크를 가지고 있었다<sup>1</sup>. 이때 지구적 수준과 지역적 수준에서 미국 전략이 보이는 차이에 대한 이해가 중요하다. 1970년대 이후 미국은 중국과 관계를 개선함으로써 동북아에서 소련의 영향력을 견제하였던 것이 사실이다. 한편 지구적 수준에서 미국과 소련은 서로 경쟁하면서도 필요한 부문에서 전략적 협력을 해 온 것도 사실이다. 하지만 동북아에서는 분명 미국과 중국의 전략적 협력이 소련의 역내 영향력에 대한 중요한 견제 기능을 수행했음이 틀림없다.

탈냉전 이후 미국은 지구적 행위자로서 그 영향력이 쇠퇴된 러시아를 어떻게 대할지에 대한 전략이 부족했으며, 러시아의 지역적 이익에 대한 고려도 방치되었다. 도리어 미국은 러시아의 지역적 이익을 추구를 제한하는 전략을 취하게 되는데, 지속되어 온 북핵위기 해법에서 러시아를 배제하려는 의도를 내비친 것이 대표적이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 전략은 이후 미국 동북아 정책에서 중요한 ‘구조적 공백’(structural hole)으로 기능하게 된다.

한편 탈냉전기 중국은 러시아와 지구적 수준 및 유라시아 지역적 수준에서 협력 링크를 고려할 수 있는 상황이 아니었다. 도리어 중국은 러시아와의 국경 조정 문제와 관련된 양자관계에 최고의 관심을 기울이고 있었으며, 차츰 약화되고 있는 중앙아시아 지역과 새로운 관계 구축을 위한 전략 마련에 부심하고 있었던 것으로 보인다. 당시 중앙아시아에 대한 중국의 관심은 고조되고 있었으며, 이는 중국의 서북 지역 민족분규와 분리주의에 대한 안보적 불안과 러시아 쇠퇴에 따른 중앙아시아 내 권력 공백에 대한 기회라는 두 가지 유인 사이에서 신중한 갈등 양상을 띠며 중국으로 하여금 다음 시기 정책 방향을 준비하게 만드는 요인이 되었다(Menon 1995; Blank 1995).

이외에도 일본은 러시아의 지역 안보에 대한 영향력에 대하여 좀 더 민감한 입장을 가지고 있었으며, 북방영토 문제 해결의 호기를 활용하기 위한 외교적 노력을 경주하고 있었다. 그러나 일본도 러시아의 동북아시아 역내 행위자로서 역할과 가능성에 대해서 주목하지 못하였으며, 영토문제에 사로잡혀 러시아와 경제협력을 추진하는 데 제한적이였다.

남한과 북한은 러시아의 지구적 영향력에 노출될 수 있는 범위나 정도가 제한되어 있었을 뿐만 아니라 러시아가 남북관계에 끼칠 수 있는 영향력에만 주로 주목하였다. 남한은 주로 러시아의 대북 효용에 주목하였고, 북한은 러시아가 북한의 생존을 위한 영향력을 행사할 것인가에 대해서 관심을 가지고 있었다. 하지만 러시아에 대한 그런 기대는 러시아의 지역 정치에 대한 영향력 통로가 폐쇄되고 제한됨으로 말미암아 거의 사라지게 되었다. 즉 한국은 북방정책을 통해 러시아와 연결하는 데 성공했지만, 북한에 대한 영향력 통로로만 러시아를 평가하고 활용하려 했으므로 러북 간 동맹 관계가 정리된 이후 러시아에 대한 한국의 기대는 급속히 약화되었다. 한편 북한은 러시아가 남한과 수교한 이후 변화된 외교 정책에 대한 적대감을 노골적으로 표출했는데, 이는 북한에 대한 러시아의 영향력을 크게 손상시켰다. 이로써 러시아는 한반도 내 그 어떤 정부로부터도 동북아 지역 행위자로서 역할을 요청 받거나 지지 받지 못하는 상황으로 내몰리게 된다.

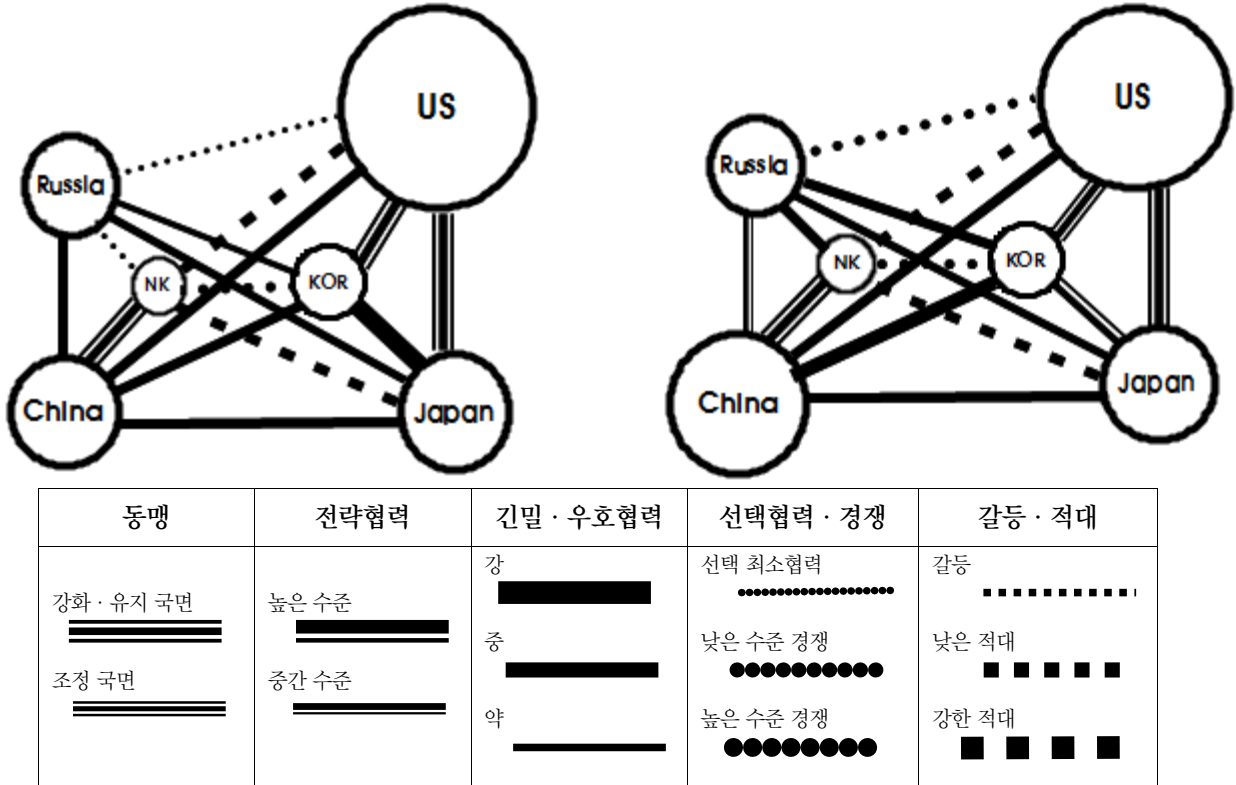
결국 1990년대 러시아의 쇠퇴는 경성권력 약화와 더불어 전략적 수준에서 북한에 대한 잘못된 탈링크(de-link) 정책과 미국이 추진해 온 소련 견제정책의 관성에 따른 미러 간 지역정치 링크의 상실 그리고



러시아의 대안적 링크 구축 실패에 따른 결과로 볼 수 있을 것이다. 그 결과 [그림 1]에서 나타나는 것처럼 러시아는 동북아 지역정치의 구조적 공백의 강한 영향력 하에 놓이게 되었다.

[그림 1] 1990년대 중반 동북아 세력망

[그림 2] 2000년대 중반 동북아 세력망



1990년대 동북아 세력구도 변화의 특징으로는 첫째, 러시아의 북한에 대한 탈링크 정책을 들 수 있다. 당시 러시아의 친서방 외교에서 파생된 남한 일변도 정책은 동북아에서 러시아가 북한과 전략적 협력 관계를 포기하는 결과로 귀결되었고, 이는 동북아 지역정치의 가장 중요한 한반도 문제, 특히 북한에 대한 러시아의 영향력 통로인 러북 전략적 협력 링크를 제거함으로써 동북아 지역정치 네트워크에서 러시아의 위치권력을 급격히 약화시켰다. 그 결과 러시아는 미국의 러시아 배제전략을 대처할 수단을 지니지 못한 가운데 1차 북핵위기(1993~1994) 당시 4자회담과 같이 역내 주요 안보 의제를 논의하는 과정에서 철저히 배제 당하였다.

둘째, 지역 내 미러 간 전략적 협력 관계의 탈링크화 과정이다. 이는 미국과 러시아가 지구적 수준에서의 협력을 논하면서도 동북아 지역 수준에서 협력 네트워크를 구축하지 못하였음을 의미한다. 이로써 미국은 북미회담이라는 한시적인 북미 링크를 통하여 북핵문제를 해결하려는 노력에 집중하였고, 결과적으로는 총체적인 네트워크 접근을 활용하지 못하면서 북핵문제 해결에 실패하게 되었다. 이 시기 미국은 세계전략의 변화 속에서 러시아를 다룰 전략이 부재한 상태였으며 러시아의 동북아 역내 국익추구를 방치하였던 것이다.

이 시기 러북, 러미 간 탈링크화를 통해 생겨난 구조적 공백은 동북아 지역정치 변동의 중요한 결정 요인이 되었다. 이를 통해 중국은 지역정치 구도 내 비중이 증대되는 구조적 환경을 맞이하고, 지역적 수준에서 러시아의 위상은 강하게 제한되는 결과를 초래하게 되었다.





## (2) 2000년대: 러중 전략 협력 강화와 새로운 균형

푸틴 대통령이 등장한 2000년 이후 러시아의 동북아 내 위상은 점차 회복되고 있는 것으로 평가된다. 하지만 그 속도는 러시아가 여타 지역에서 자신의 위상이나 영향력을 회복하는 것에 비하여 더딘 편이다. 이는 중국의 급속한 부상에 따른 착시 효과일 수도 있으나 러시아가 동북아에서 자신의 강점을 투사할 수 있는 영향력 통로를 충분히 가지지 못한 데서 기인하는 것이기도 하다. 따라서 2000년 이후 러시아의 동북아 내 영향력 회복은 경성권력 회복을 바탕으로 중국과 전략적 협력 링크를 중점적으로 강화하고 북한과 링크도 부분적으로 회복한 정책 결과로 이루어졌다고 보는 것이 적절하다.

러시아는 지구적 수준에서 중국과 관계 강화를 지역적 협력으로까지 연결시키는 전략을 통하여 동북아 내에서 일정한 영향력을 회복하는데 성공한다. 사실 1996년 이후 양국은 전략적 협력을 강화하기 위한 노력을 기울여 왔으나 중국 측의 소극적 태도로 인하여 성과를 거두지 못하고 있었다. 하지만 2000년대 들어 양국은 선린우호조약을 통해 포괄적 협력 틀을 재규정하고 전면적인 협력을 강화해 나가게 되었으며, 상하이협력기구(SCO) 발족은 이러한 양국관계를 안정화시키는 중요한 요인이 되었다(신범식 2006/2007).

또한 러시아는 북한과 관계를 회복함으로써 남북한 모두와 관계를 맺은 행위자로서 자국의 지역 내 가치를 형식적으로나마 회복하였고, 그 결과 6자회담 당사국으로서 위상도 확보할 수 있었다. 러시아 지도자로서는 처음으로 푸틴 대통령이 취임 후 첫 비(非)소련권 해외순방 기착지로 북한을 택했던 것도 의미가 있다. 특히 러시아는 기한이 만료된 조소 상호원조조약을 대체하는 새로운 북러 우호조약을 2000년 9월 체결하고 다면적 협력을 확대하기 위한 노력을 기울였다. 그 결과 러시아는 남북한에 대한 “등거리 외교”라는 형식적 틀을 회복시키고 한반도 문제에 대한 발언권과 중재자 역할 가능성을 확보하게 되었다. 이 같은 노력은 러시아 아시아 외교의 가장 큰 실패로 알려진 1차 북핵위기 당시 4자회담 프로세스에서 러시아가 배제되었던 아픈 경험을 극복하고, 2차 북핵위기에 이르러 러시아가 미국의 반대와 한국의 소극적 입장을 제치고 북한의 적극적 요청으로 6자회담에 참여할 수 있게 된 요인으로 작용했다(Ha-Shin 2007). 2001~2002년 두 차례에 걸친 김정일의 러시아 방문과 정상회담 개최는 이러한 변화를 상징적으로 보여준다(Buszynski 2009).

러시아가 동북아 지역정치에 복귀하는 것을 가능하게 했던 허용적 조건을 관찰하는 것도 중요하다. 즉, 급속도로 부상한 중국과 전략적 경쟁자를 견제하려는 미국의 정책이 상호 충돌하는 가운데 나타난 변환적 지역정치 구도 속에서 러시아의 전략적 효용이 커지면서 러시아 지역 전략이 부분적인 성과를 거둘 수 있었던 것이다.

한편 러시아는 이 시기 자국의 독자적인 영향력 강화를 위한 추가적인 네트워크 구축도 시도했다. 러시아는 우선 북한과 남한을 연결하는 남-북-러 삼각협력을 달성하기 위한 노력을 기울였다. 철도연결, 전력망 연결 등을 통한 남-북-러 삼각협력 구축 시도는 한반도 상황을 타개하기 위한 창의적인 접근이었으나, 결국 북핵위기가 장기화 되고 협상과정이 교착상태에 빠지면서 소기의 성과를 거두지 못하였다. 또한 일본과 영토문제 해결을 위한 노력을 기울였으나 그 역시 조정에 실패하고 말았다. 러시아는 이러한 실패 이후 자국 영향력의 가장 중요한 원천인 에너지 자원이 동북아에 공급할 수 있는 수송망이 없다는 점에 주목하게 되었다. 러시아가 유럽을 상대로 강력한 영향력을 행사할 수 있는 배경으로 에너지 자원과 이를 유럽에 공급하는 수송 파이프라인 인프라가 자리잡고 있는 반면, 동북아와 아태지역에서는 그 같은 힘(자바이칼 지방의 에너지 자원)을 투사할 통로(에너지 및 자원 수송망)가 거의 없어 아시아 방면에서 자국의 위상과 영향력을 회복하는데 결정적인 한계가 있었던 것이다(Hasim 2010). 이에 러시아는 아시아 에너지 수송망 구축에 매진하게 되었고(Saneev 2011), 당시 러시아의 에너지 공급 대상국인 중국 이외



에도 한국과 일본 등 아태지역 전역에 에너지 자원을 공급하기 위한 노력을 지속하게 된다.

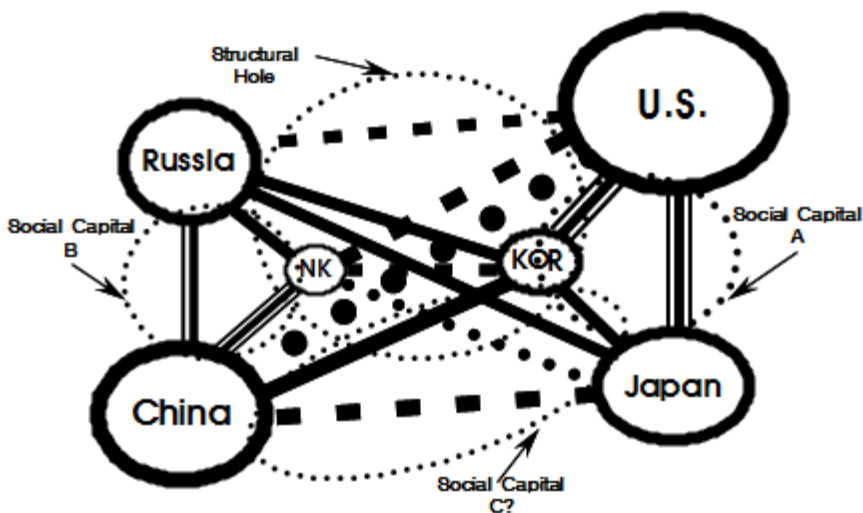
이 시기 러시아는 다양한 노력을 통해 동북아에서 자국의 위상을 부분적으로 회복시키는 성과를 거두었으나 미국을 상대로 한 역내 전략적 협력은 전혀 복원되지 못 하였다. 도리어 2005년 전후 색깔혁명으로 인한 유라시아 지역 내 갈등 상황은 러중 전략적 협력을 더욱 강화시켰으며 러시아와 서방(미국) 간의 갈등적 국면은 미리 관계의 “재설정(reset)” 필요성을 높이게 되었다(Nation-Trenin 2007; Blank 2008; Tsygankov 2010; Blank 2010). 특히 미국은 러시아가 동북아 내 전략적 행위자로서 위상을 회복하는 것에 대단히 소극적인 입장을 견지하고 있으며, 러시아의 에너지 외교를 견제하기 위한 노력에 부심하게 되었다(신범식 2013b). 이러한 한계는 러시아가 동북아에서 중국 이외 다른 국가들과 네트워크를 구축하는데 있어 전략적 선택지가 제한되는 결과를 불러일으켰으며, 점차 중국과 전략협력을 강화하는 노력이 증대되면서 동북아 지역정치 구도 내 신(新) 북방삼각협력체제의 출현 가능성을 높이게 되었다.

### (3) 2010년대: 중국의 부상과 지역정치 재편 가능성

글로벌 금융 및 경제 위기 이후 더욱 강화된 중국의 위상은 동북아에서 미중관계와 중일관계를 악화시키고 미국으로 하여금 아시아 회귀정책을 통해 동맹을 강화시키게 만들었다. 한편 일본의 우경화 및 집단자위권 회복 노력은 중국 및 한국과의 불협화음을 강화시키는 방향으로 전개되는 중이며 북한은 여전히 지역 불안정성과 갈등 요인으로 작용하고 있다. 2010년대 들어 동북아 세력망 구조는 훨씬 취약해지면서 구조적 공백이 확대되어 가고 있는 것이다.

이 같은 동북아 세력망 구도 변화는 러시아로 하여금 새롭게 강화된 동북아 전략을 추구할 수 있는 여건을 마련해줬다. 미국과 중국의 경쟁 사이에서 러시아에게는 중국에 대한 편승을 지속하는 방안, 미국과 전략적 협력 관계를 회복 및 강화함으로써 역내 중개자(broker)로서 입지를 강화하는 방안, 자국의 역내 영향력을 강화할 새로운 통로와 네트워크를 구축하는 방안 등 여러 선택지를 가지고 있는 것으로 보인다.

[그림 3] 2010년대 동북아 세력망 내 사회적 자본과 구조적 공백



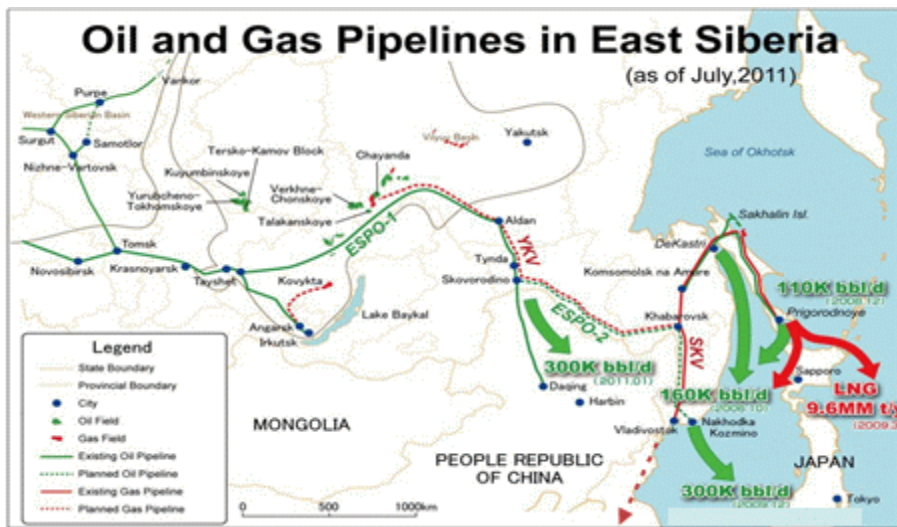
러시아는 이러한 선택지를 두고 모든 가능성을 추구하는 가운데 주변 환경과 상호작용을 통해 최종적인 선택을 해 나아갈 것으로 보인다. 하지만 적어도 러시아가 좀 더 유리한 입장에서 자신의 선택을 결



정하기 위해서는 그간 탈링크와 배제의 정치 속에서 자국 위상이 약화되었던 경험을 교훈 삼아 지역정치 네트워크 속에서 러시아에게 불리하게 작용될 수 있는 “구조적 구멍”(structural hole: [그림 3] 참조)을 메우기 위한 전략과 정책을 추진할 수밖에 없을 것이다. 이러한 맥락에서 러시아는 2010년대 들어 아태 지역 네트워크 진입 정책을 그 어느 때보다 적극적으로 시도하고 있다. 이미 살펴본 바와 같이 푸틴 3기 들어 추진되고 있는 신(新)동방정책은 이러한 러시아의 노력을 단적으로 보여주고 있다.

앞으로 러시아는 과거 두 번의 10년 동안 동북아에서 영향력을 충분히 회복하지 못한 이유를 보완하고 나선다면 새로운 변화의 계기가 마련될 수도 있을 것이다. 러시아는 지난 10여년 간 북한에 대한 탈링크와 미국으로부터 지역 내 전략적 행위자로서 배제라는 한계를 극복하기 위하여 러중 전략적 링크를 강화하고 러북 링크를 회복하려고 애써 왔다. 그리고 자신의 독자적 영향력을 강화하기 위한 방편으로 아태 지역에 대한 에너지 수송망 구축사업을 강화하고 있다. 특히 후자의 경우 동북아 지역정치의 주요한 구조적 공백인 남북관계를 변화시킬 가능성을 내포하는 시도라고 할 수 있다. 러-북-남으로 연결되는 가스 파이프라인 건설이나 시베리아철도(TSR)와 한반도철도(TKR) 연결 프로젝트 등은 이런 가능성을 염두에 두고 검토할 필요가 있다. 또한 러시아는 지리적으로 소외된 극동지방을 중국의 동북지역 및 한반도와 연계시켜 소지역 협력 일원으로 강화시켜 나가려 하고 있다. 이와 관련해 러시아의 극동 발전계획 및 물류 및 에너지시장 중심지로서 블라디보스토크를 개발하려는 계획에 주목해 볼 필요가 있다. 이러한 러시아 정책은 동북아 지역정치 구도에 유의미한 영향을 미칠 수 있기 때문이다(Shin 2011).

[그림 4] 러시아의 동북아·아태지역에 대한 에너지 공급망 구축



출처: Japan Oil, Gas and Metals National Cooperation 사이트.

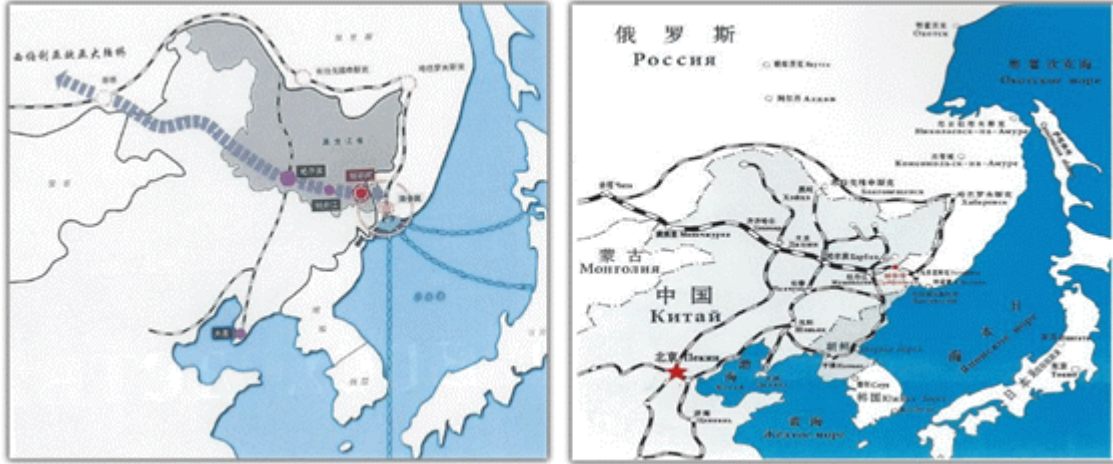
이 같이 강화된 러시아의 신동방정책과 전략협력 네트워크 구축이 성공할 경우, 동북아 지역정치에서 미중관계의 중심축을 전략적 성격의 미-중-러 삼각관계로 변화시킬(pivot) 가능성도 있다. 러시아는 동북아 지역정치에서 자국의 위상을 강화하기 위하여 에너지 공급망 구축과 극동지역 개발을 통한 지역 협력 추구 전략을 구상하고 있으며, 상호 연관된 이 두 전략은 러시아로 하여금 유라시아 국가를 넘어서 유로-태평양국가(Euro-Pacific State)로 변모하려는 정책의 중심축이 되고 있다. 그동안 에너지 초강대국으로서 러시아의 아태지역 영향력은 수송망 부재로 인하여 미미한 편이었다. 특히 러시아의 자원을 중국이 거의 독점적으로 향유하는 상황에서는 더욱 그렇다. 하지만 러시아의 종합적인 석유 및 가스 수송망이 [그림 4]와 같이 연결되고, 극동지역을 성공적으로 개발하여 동북아 경제권의 일부로 편입시킬 경우 동북





아 지역정치 지형을 바꿀 수 있는 계기를 제공할 수도 있을 것이다(신범식 2012).

[그림 5] 중국의 동북개발과 러시아 극동 및 북한에 대한 활용 개념 (물류와 철도)



출처: 수분하시 경제합작촉진국 발간자료 (2012).

하지만 중국은 2000년대 들어 라오닝성 연안지대 개발을 필두로 지린 성의 창-지-투 개발계획과 헤이룽장성 물류체제 개혁 등을 종합적으로 추진하면서 북한 및 러시아 극동과 연계성을 강화하고 동북아 소지역협력 주도권을 잡아가기 위한 국가급 계획을 적극적으로 추진하여 왔다(그림 5 참조). 이 계획이 점차 추동력을 발휘하면서 러시아 신동방정책과 북한의 신의주 주변 및 나선지구 특구개발 계획이 중국의 동북개발 계획에 흡수될 가능성도 제기되고 있다(문흥호 2011; 원동욱 2011; 신범식 2013c).

동북아에 대한 중국의 영향력이 대지역 및 소지역 수준에서 공히 확대되는 가운데 러시아의 동북아 정책 추진은 한반도 주요 현안과 관련하여 러시아와 중국이 점차 협력 일변도의 관계에서 협력과 갈등이 병존하는 이중적 구도로 변화될 수 있음을 암시하고 있다. 이러한 가능성은 한반도와 동북아에서 영향력을 복원하려는 러시아와 대(對)중국 의존도를 축소하고 중러 간 갈등구조를 활용하려는 북한의 의도가 구체적으로 결합되어 나타나는 북러 관계의 발전으로 인하여 높아질 수 있다. 또한 중국으로부터 충분한 군사안보적 지원을 획득하지 못한 북한이 러시아에 지원을 요청하고 러시아가 이에 부분적으로나마 수용할 경우 중러 간 미묘한 갈등이 야기될 수 있다. 경제적 차원에서도 중국 라오닝성의 5점 1선을 연결하는 연해벨트 개발계획과 지린성의 창-지-투 개발계획 등을 앞세워 중국 동북지역과 북한의 위화도-황금평 및 나선-선봉 등의 경제 특구를 연계한 경제발전 전략을 공격적으로 추진하면서 극동 러시아 개발 및 발전계획에 차질을 주고 러시아 극동 주민들의 불만과 소외감을 증폭시킬 가능성이 있다. 현재 북중 간 경제협력 비중이 압도적이지만 향후 북러 간 자원에너지 협력, 농업협력, 물류협력 등이 본격화되면 북한은 북중경협 일정 부분 내지 상당 부분을 대체할 수도 있으며, 북한에 대한 중국의 정치·안보적 영향력도 경감될 수도 있다. 물론 러시아가 중국을 완전히 대체하기는 어렵겠지만, 북한이 양국 사이에서 취할 수 있는 잠재적 경제이득을 통해 중국의 정치적 및 안보적 영향력을 감소시키는 효과를 누릴 수 있는 것이다.

중국과 러시아 간의 전략적 협력은 미국으로 인해 그 필요성이 상존하고 있는 것이 사실이지만, 지난 20년 간 중국과 러시아의 지역 내 및 국제적 위상이 달라지면서 미국을 겨냥한 전략적 협력의 수준과 방향에 대한 양국 입장이 편차를 보일 가능성 또한 생겨났다. 중국의 부상과 초강대국화가 진행되면서 미-중-러 삼각관계 구도를 결정하는 역내 동학이 서서히 변화하고 있으며 사안에 따라서는 오히려 미국과





러시아가 중국의 공세적, 패권적 외교에 공동 대응하는 상황이 발생할 가능성도 배제할 수 없다.

문제는 이 같은 가능성을 현실화 시킬 수 있는 열쇠를 미국이 쥐고 있다는 것이다. 미국과 러시아의 전략적 협력이라는 지역정치 링크가 회복될 수 있을 지는 향후 동북아 지역정치 변동에 대단히 중요한 변수인데, 지역정치 수준에서 미국이 러시아와 ‘전략적 협력’을 회복하는 것은 러시아의 의지만으로 결정될 수도 없는 노릇이다. 따라서 1990년대 미국의 의도적인 러시아 배제 정책을 넘어 미국이 러시아의 동북아 링크 구축 전략을 지원하면서 아태지역 내지 동북아에서 러시아의 건설적 역할을 유도하는 정책을 펼 경우 동북아의 판세가 상당히 달라질 수 있을 것이다. 이는 1970년대 미중 데탕트가 동북아 판과 국제질서 판을 크게 뒤바꾼 것과 같은 방식으로 이해할 수 있을 것이다.

미국은 오바마 행정부 들어 “피보팅 아시아” 또는 “아시아 회귀”로 알려진 신아시아 정책을 천명하고 있으며, 카터(Ashton Carter) 미 국방부 부장관의 언급에서도 알 수 있듯이 미국의 신아시아 정책은 중국의 부상에 따른 군사적 측면에서 아시아 지역에 대한 재균형화(rebalancing)를 목표로 하고 있음을 보여준다. 이런 미국에게 러시아의 새로운 동진정책은 과연 자산이 될 수 있을까?

러시아에 대해 미국은 최소한 다음과 같은 세 가지 대안적 전략을 가진다(Shin 2013). 첫째는 무시 전략이다. 미국이 러시아와 전략적 협력을 피하지 않고 이를 무시하게 될 경우, 미중관계를 중심으로 한 양극적 질서가 동아시아의 기본 축이 될 것이며, 러시아는 중국을 반 발짝 뒤따라가면서 사안별로 협조하거나 중국-러시아-북한으로 연결되는 협력관계를 강화하게 될 것이다. 이는 결국 미국의 아시아 정책에 더 큰 어려움을 더해줄 수 있다. 둘째, 부분적인 전략협력 복원 방안이다. 미국이 러시아와 동북아 수준에서 전략적인 협력을 모색하고, 특히 러시아 경제 프로젝트들에 대한 지원과 참여 그리고 이익의 창출에 기여하게 된다면 러시아가 동북아 내 전략적 행위자로서 위상과 역할을 강화하는데 도움이 될 것이다. 이는 러-중-미 사이 전략적 삼각관계에 기반한 안정을 달성하여 동북아 소지역협력을 촉진하고 궁극적으로 다자주의적 균형점을 지향하는 지역정치를 가속화시킬 가능성이 있다. 리미 간 안보 협력보다 경제적 협력을 통한 안보 증진이라는 접근법이 더 유용해 보이는 대목이다. 셋째, 전면적 전략협력 방안이다. 미국이 동북아에서 러시아와 안보적 협력을 포함한 전면적인 전략적 협력을 필요로 하는 상황은 곧 미국이 중국을 전면적으로 견제하는 상황을 의미한다. 또한 이는 중국이 미국의 아시아 내 영향력을 축출하기 위한 최대의 노력이 경주되는 상황에서 예상해 볼 수 있는 시나리오이지만, 그 실현 가능성은 낮다.

하지만 최근 우크라이나 사태와 말레이시아 민항기 사고에 대한 공방에서 보이듯이 미국은 러시아를 지구적 수준에서건 지역적 수준에서건 전략적 협력의 파트너로 받아들일 의사가 아직 없는 것으로 보인다. 이는 미국이 동맹 체제를 중심으로 중국을 제어하는데 확고한 자신감을 가지고 있거나 아니면 전통적으로 러시아에 대해서 가져왔던 “적 이미지”를 극복하지 못하고 있기 때문일 가능성이 높다. 그러나 동북아 지역정치 구도 속 미러 관계는 버거운 중국을 상대하고 있는 미국의 새로운 아시아 정책을 위해서뿐만 아니라 안정적이고 공영적인 지역정치 발전을 위해서 미국 대외정책의 다양한 선택지를 열어 줄 수 있는 가능성으로 인식될 필요가 있다. 동북아에서 미중 간 경쟁적 양극구조 보다는 미-러-중 사이의 협력과 경쟁의 이중적 관계가 균형을 이루는 전략적 준(準)삼각체제(semi-triangularity)가 지역 안정과 협력 증진을 위해 더 유리한 조건을 제공할 수 있을 것이기 때문이다(Shin 2014). 미국이 러시아를 활용하고 중국을 배제하지 않으며 지역 내 안정과 협력을 증진시켜 나갈 수 있는 비전을 제시하는 일은 향후 동북아 지역정치의 안정과 발전을 위한 필수적 요소가 될 것이다. 러시아는 이러한 구조를 촉진하는 보조적 기제로 미-러-한 또는 미-일-러 등과 같은 다양한 삼각 전략대화 창구를 활용할 수 있으며 이를 통해 동북아 지역정치에서 심화되어 가고 있는 구조적 공백을 메우고 미국의 동아시아 전략 실현에 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다(Shin 2013).



하지만 최근 지구적 차원에서 전개되고 있는 미국과 러시아의 대립은 희박하게나마 존재했던 미국과 협력을 통한 러시아의 동아시아 내 전략적 행위자로서 위상 회복 가능성을 거의 날려 버리고 있다. 이러한 대립은 양국에 중장기적으로 불리하게 작용할 가능성이 높으며 도리어 중국의 입지와 선택의 폭을 넓혀 줄 뿐이다. [그림 3]에서 볼 수 있듯이, 미러 간 적대관계 진전과 러중 간 전략협력 강화는 동북아 세력망 구도에서 미국이 동원할 수 있는 자산을 점차 제한하고 러시아와 중국이 동원할 수 있는 관계적 자산을 보존시킬 가능성을 높이기 때문이다. 동북아 지역정치 미래와 관련해 미러 관계가 어떤 방향으로 전개될 것인지에 대해 예의 주시하여야 할 필요성이 여기에 있다.

## V. 요약과 정책적 시사점

1990년대 소련 붕괴 이후 러시아는 동북아에서 급속한 지위 하락과 영향력 상실을 경험했으나, 푸틴 대통령 등장 이후 일정 부분 자국의 지역 내 위상을 회복 및 강화해 오고 있다. 이러한 러시아의 노력은 크게 세 측면에서 이루어졌는데, 첫째는 소련이 중소분쟁으로 상실한 러중 간 전략적 협력 링크가 2000년대 들어 회복하게 된 측면, 둘째, 1990년대 상실한 러북 링크가 2000년대 들어와 회복하게 된 측면, 그리고 남한 및 일본과의 관계 개선 및 전략적 협력을 모색하게 된 측면에서 이루어졌음을 알 수 있다. 하지만 현재까지 미국과 전략적 협력관계를 구축하지 못하고 있다는 점에서 러시아는 여전히 동북아 지역정치의 구조적 제약을 벗어나지 못하고 있다.

중국의 부상과 미중 경쟁관계가 진행되면서 동아시아 내 전략적 행위자로서 러시아의 위상 회복은 점차 양극화 되어 가고 있는 지역정치 재편 과정에 영향을 미칠 가능성이 높다. 러시아가 중국과 전략적 협력을 강화해 대미 균형을 강화하는 기능 이외에도 미국과 전략적으로 협력하거나 일본이나 한국과 같은 역내 국가들과 협력을 통해 중국의 과도한 영향력을 견제하는 기능을 모두 감당할 수 있기 때문이다.

하지만 이런 러시아의 역할과 지역정치 재편 가능성이 우크라이나 사태 이후 악화되어 가는 미러 관계 속에서 대단히 제한되는 방향으로 사태가 흘러가고 있는 것이 사실이다. 이러한 추세가 지속된다면 결국 러시아는 중국과 전략적 협력을 더욱 강화해 나가면서 중국의 주니어 파트너로서 미국에 대항하는 정책을 지속해 갈 수밖에 없을 것이다. 그렇다면 러시아는 과연 미러 관계 제약이라는 한계를 타계해 나갈 수 없는 것인가? 만일 러시아가 한국이나 일본 등과 같은 역내 국가들과 협력 강화를 통하여 중국에 대한 과도한 의존을 줄이고 동아시아 지역 내 중간적 기반을 확대함으로써 동아시아 지역 안정화에 기여하게 된다면 가능할지도 모른다. 물론 이 경우에도 미국과의 관계 정상화는 필수적인 과제가 될 것이다.

이런 관점에서 볼 때에 러시아의 적극적 신동방정책은 동북아 역내 국가들과 관계 강화, 중국과 협력 확대 및 과도한 의존 제한, 그리고 미국과 관계 개선 등을 모두 고려한 아시아-태평양 정책의 일환으로 이해할 수 있다(Ha-Shin 2013).

그렇다면 이런 러시아의 아태지역 및 동아시아 정책이 역내 국가들, 특히 한국 외교에 시사하는 바는 무엇인가? 첫째, 비록 미중 경쟁과 중일 갈등이 심화되면서 동북아 세력망 구도에 구조적 공백이 확대 되어 가고 있는 상황이지만, 역내 국가들은 전반적으로 불안정성을 관리하고 역내 안정과 평화를 추구하고자 한다. 한국과 일본은 물론 중국도 미국 주도 체제에서 괄목할 경제성장을 이루었고, 이를 지속하고 싶어한다. 러시아도 예외는 아니다. 따라서 한국은 이 같은 안정에 대한 역내 국가들의 희망과 욕구를 잘 활용할 필요가 있다. 무엇보다 미-일-중-러 주요국들의 역내 안정과 평화에 대한 기본 인식과 필요성이 지속되도록 분위기를 만들어가는 것이 중요하다. 현재와 같이 양자관계를 중심으로 하는 접근법이 한계



를 드러내고 있는 상황에서는 조정국면에 들어가 있는 한-미-일, 한-중-일 삼각구도 이외에도 남-북-러 삼각협력 구도는 물론 한-러-미, 한-러-일, 한-미-중-러 등과 같은 다양한 형태의 대화 및 협력 틀을 동시에 활성화하는 접근법을 활용할 필요가 있다. 한국은 이러한 협의를 통해 동아시아 내 소지역, 중지역, 대지역 차원의 다양한 지역협력 네트워크를 강화하는 정책 방향을 지향함으로써 다자적 협력 기반을 구축해 나가는 외교를 전개할 필요가 있다.

둘째, 중장기적으로는 미-중-러 전략적 삼각구도 속에서 상호협력이 지향될 수 있도록 지역정치 구도를 개편해 나가는 것이 한국에게 유리할 수 있다. 미-중-러 삼각구도에서 미중 간 경쟁과 갈등을 예방 내지 완화하는 러시아의 건설적 역할이 가능하도록 한러 협력방안을 찾아야 한다. 러시아의 중재자 기능은 동북아 지역정치의 안정과 평화, 그리고 공동번영을 증진시킬 수 있다. 러시아의 역내 전략적 행위자로서의 역할이 촉진되는 것은 한국의 외교 환경을 개선하는 일이 될 수 있다. 러시아는 내부적인 정치·경제적 굴곡을 겪으면서도 동북아 및 한반도에서 영향력을 강화해 나가려 할 것이다. 다행스러운 것은 러시아가 한국에게 경쟁의 대상이라기보다 협력의 대상이 될 가능성이 높다는 점이다. 한국으로서는 러시아와 상호이익을 추구하는 보완적 관계에 기반한 전략적 협력이 가능하다는 점에서 이 가능성을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 가장 현실적인 접근으로는 한국과 러시아, 그리고 사안에 따라서는 북한과의 관계를 포괄하는 다양한 전략적 경제협력 프로젝트를 실현시키는 방안 등이 있을 것이다. 경제적 협력이 전략적 협력으로 연결될 수밖에 없는 철도, 물류, 에너지, 농업 분야 등의 대형 프로젝트는 러시아와 한국은 물론 한반도와 동북아 세력망 구도의 구조적 공백을 줄이면서 안정적인 지역정치 구도를 구축하는데 긍정적으로 기여할 것임에 틀림없다. 한국 외교에서 이런 창의적인 접근에 대한 담론과 논리 그리고 추진력을 확보해 나가기 위한 노력이 절실하다.

셋째, 러시아의 전략적 가치를 재평가하고 이를 활용하기 위한 노력이 필요하다. 체제전환 이후 러시아는 자유민주주의와 시장경제 체제라는 동질적 가치를 지향하는 국가로서 동북아 평화와 발전을 위한 중재자 내지는 조력자의 위상을 추구하고 있다. 따라서 한국은 안보적 측면에서 북핵문제 해결 과정에 있어 러시아의 긍정적 역할을 기대할 수 있으며, 나아가 한반도 평화통일을 지원하는 우호 세력이 될 수도 있다. 또한 중국의 부상에 따라 점증하는 미중 경쟁 구도 속에서 한러 간 협력을 통해 역내 균형과 안정을 달성하는 데 기여할 수 있다. 경제적 측면에서 러시아는 극동 시베리아 개발 과정에서 한국의 자본, 기술, 경영 능력을 펼칠 수 있는 기회의 땅이자 도전을 창출하는 개척지이다. 나아가 한러 양국은 기존의 '대륙세력 대(對) 해양세력'이라는 지역적 경쟁 구도를 넘어 역내 공통이익에 기반한 지역협력 모델을 모색하는 파트너가 될 수 있다. 따라서 '가능성으로 존재하는' 양국 간 '공통이익'을 '전략협력'을 통해 현실화하고 심화시키는 것이 향후 한국 대러 외교의 중심적 과제가 되어야 할 것이다(신범식 2010).

우크라이나 사태 이후 미러 관계가 악화되고 탈냉전 이후 미국 주도의 국제정치 기본 틀이 흔들리고 있는 현재 러시아는 한국에게 도전이자 가능성을 제시해 주고 있다. 미래 양국관계가 어떻게 전개되든 러시아는 분명 동북아의 중요한 행위자로 남을 것이며, 한반도에 대한 영향력을 행사하려 할 것이 분명하다. 문제는 이런 러시아를 과도한 기대나 신중치 못한 무시로 대변되는 1990년대 탈냉전 초기 방식으로 대응할 수 없으며, 2010년대 새로운 국제질서가 형성기 맞는 새로운 접근법이 필요하다는 것이다. 한국 외교가 한층 복잡한 창의적 접근이 요구되는 시험대 앞에 서게 되었다. ■



## 주(註)

---

- <sup>1</sup> 미-러 간 안보협력의 발전과정에 대해서는 다음 문헌 참조. Cox 1994, 635-37; Kull 1993; Clinton 1993, 191-92; Talbott 1993. 특히 번즈(Nicholas Burns)는 클린턴 행정부의 대러 정책을 ‘참여 정책’과 ‘편입 정책’으로 규정하면서 그 배경에 대하여 설명하고 있다(Burns et al. 1995).
- <sup>2</sup> 2014 년 5 월 러시아와 중국 사이에 장기 가스공급 계약 체결과 전략적 동반자관계의 재(在)강화는 이 같은 미국의 정책이 지역적 수준에서 어떤 결과를 가져오는지를 보여주는 좋은 사례이다. 미국이 러시아의 이해를 계속하여 압박하게 될 경우 러시아의 선택지는 중국과의 협력으로 좁아질 수밖에 없는 구조이다.





## 참고문헌

---

[1차 문헌]

러시아 외교정책 개념 (2000, 2008, 2013)

Концепция внешней политики Российской Федерации 28 июня 2000 года,  
<http://www.scrf.gov.ru/documents/2/25.html> (검색일: 2012년 2월 6일).

Концепция внешней политики Российской Федерации 15 июля 2008 года,  
<http://kremlin.ru/acts/785> (검색일: 2012년 2월 6일).

러시아연방 외무부. 2013. Концепция внешней политики Российской Федерации.

러시아 국가안보 개념 (2000, 2009)

Концепция национальной безопасности Российской Федерации,  
<http://www.scrf.gov.ru/documents/1/1.html> (검색일: 2012년 2월 8일).

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года  
<http://www.scrf.gov.ru/documents/1/99.html> (검색일: 2012년 2월 8일).

러시아 군사독트린 (2000, 2010)

Военная доктрина Российской Федерации,  
<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/991009-draft-doctrine.htm> (검색일: 2012년 2월 12일).

Военная доктрина Российской Федерации, <http://www.scrf.gov.ru/documents/18/33.html> (검색일: 2012년 2월 12일).

러시아 대통령 연설 및 명령

Медведев, Д. А. 2009. Россия, вперед! 2009년 9월 10일 연설.

УКАЗ Президента РФ о стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года,  
<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=52295&PSC=1&PT=1&Page=1> (검색일: 2010년 8월 17일).

Executive Order on measures to implement foreign policy of Russian Federation (May 2012),  
<http://eng.kremlin.ru/acts/3764> (검색일: 2013년 1월 15일).

Putin, V. 2008. Speech at Expanded Meeting of the State Council on Russia's Development Strategy through to 2020 (February 8), <http://www.kremlin.ru> (검색일: 2009년 2월 24일).

Putin, V. 2012. Address to the Federal Assembly (December), <http://eng.kremlin.ru/transcripts/4739> (검색일: 2013년 1월 15일).

Putin, V. 2013. Speech to the Security Council of RF (Feb. 15), <http://eng.kremlin.ru/transcripts/5006> (검색일: 2013년 2월 27일).

푸틴 대통령 언급 관련 크렘린 사이트

<http://eng.kremlin.ru/transcripts/3964>



[2차 문헌]

- 문흥호. 2011. “중국과 러시아의 전략적 협력과 북한.” 《중소연구》 제35권. 3호.
- 신범식. 2006/2007. “러시아-중국 안보·군사협력 관계의 변화와 전망.” 《중소연구》 제30권. 4호.
- 신범식. 2010. “한-러 ‘전략적 (협력)동반자관계’에 대한 비판적 검토: 공유이익과 실현전략의 관점에서.” 《한국과 국제정치》 제26권. 1호.
- 신범식. 2012. “러시아의 대동북아 석유·가스 공급망의 구축: 국제·지역정치적 의미 및 영향에 대한 네트 워크 세계정치론적 이해.” 《국제정치논총》 제52집. 3호.
- 신범식. 2013a. “푸틴 3기 러시아의 한반도 정책: 변화하는 동북아에서의 적극적 역할 모색.” 《한국과 국제정치》 제29권. 1호.
- 신범식. 2013b. “러-중관계의 전개와 러시아의 대(對)중국 외교안보 정책.” 《전략연구》
- 신범식. 2013c. “북-중-러 접경지대를 둘러싼 초국경소지역 개발협력과 동북아시아 지역정치.” 《국제정치논총》 제53집. 3호.
- 원동욱. 2011. “북-중 경협 의 빛과 그림자: ‘창·지·투 개발계획’과 북-중 간 초국경 연계개발을 중심으로.” 《현대중국연구》 제13집 1호.
- Blank, S. 1995. “Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia Energy, Economics and Security in Central Asia: Russia and its Rivals.” *Central Asian Survey*.
- Blank, S. J. 2010. “Resetting the Reset Button: Realism About Russia.”  
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=956>.
- Blank, S. J. 2010. “The Real Reset: Moscow Refights the Cold War.” *World Affairs*. No. 5.  
<http://www.worldaffairsjournal.org/article/real-reset-moscow-refights-cold-war>.
- Blank, S. J. 2008. *Towards a New Russia Policy*. Strategic Studies Institute. February.
- Burns, Nicholas (et. als.). 1995. “Three Years After the Collapse of the USSR: A Panel of Former and Current Policymakers,” *Post-Soviet Affairs*. 11-1.
- Buszynski, Leszek. 2009. “Russia and North Korea: Dilemmas and Interests.” *Asian Survey*. 49-5.
- Clinton, Bill. 1993. “A Strategic Alliance with Russian Reform.” *US Department of State Dispatch*. 4-14.
- Cox, Michael. 1994. “The Necessary Partnership?: The Clinton Presidency and Post-Soviet Russia.” *International Affairs*. 70-4.
- De Haas, Marcel. 2010. “Russia's New Military Doctrine: A Compromise Document.” *Russian Analytical Digest*. No. 78.
- Dimitrakopoulou, Sophia, and Andrew Liaropoulos. 2010. “Russia's National Security Strategy to 2020: A Great Power in the Making?” *Caucasian Review of International Affairs*. Winter. 4-1.
- Ha, Yong-chool, Beom-shik Shin. 2007. “Non-proliferation and Political Interests: Russia's Policy Dilemmas in the Six-Party Talks.” *Slavic Eurasian Studies*. 16-2. Sapporo: Hokkaido University.
- Ha, Young-Chool, Beom-Shik Shin. 2013. “The Development of Russian Far East and Eastern Siberia and the Future of Northeast Asia,” *Пространственная Экономика(Spatial Economics)*. No. 2. Khabarovsk: Economic Research institute.



- Hasim, S. Mohsin. 2010. "Power-Loss or Power-Transition? Assessing the Limits of Using the Energy Sector in Reviving Russia's Geopolitical Stature." *Communist and Post-Communist Studies*. 43-3.
- Kull, Steven. 1993. "Co-operation or Competition: the Battle of Ideas in Russia and the USA." James E. Goodby and Benoit Morel (eds.). 1993. *The Limited Partnership, Building a Russian-US Security Community*. New York: Oxford University Press.
- Menon, R. 1995. "In the Shadow of the Bear: Security in Post-Soviet Central Asia." *International Security*.
- Nation, C. R., D. Trenin. 2007. *Russian Security Strategy under Putin: U.S. and Russian Perspectives*. Strategic Studies Institute. November.
- Russian International Affairs Council. 2012. *Russia's Interests in the Context of Asia-Pacific Region Security and Development*. Moscow: RIAC.
- Saneev, B. G. 2011. "The Eastern Vector as a Priority Area for the Development of the Russian Energy Sector in the First Half of the 21st Century." *Regional Research of Russia* 1-1.
- Shin, Beom-Shik. 2011. "Russia's "Return" to Asia: How Should South Korea Respond?" *EAI Issue Briefing*. No. MASI 2011-09. Seoul: East Asia Institute.
- Shin, Beom-Shik. 2014. "Russia in a Strategic Triangle in the post-Cold War Northeast Asia: From an Outcast to a Strategic Player?" The BASEES Annual Conference (Fitzwilliam Collage, Cambridge UK, April 5-7) 발표논문.
- Shin, Beom-Shik. 2013. "US-Russian Cooperation in Northeast Asia for the Asia-Pacific Era." The 14th WKF (UBC in Vancouver, B.C., 6.23-25.) 발표논문.
- Talbott, Strobe. 1993. "US Must Lead a Strategic Alliance With Post-Soviet reform." *US Department of State Dispatch*. 4-17.
- Toloraya, G. 2012. "North Korea — A Key to the Asia-Pacific Region." RIAC. 2012/10/23.
- Tsygankov, A. 2010. "The Russian-American Partnership? The 'Russia Threat' and the U.S. Critics of the 'Reset'." *Vestnik Moskovskogo Universiteta: Politologiya*. No. 6.
- Vladai Discussion Club. 2012. "Toward the Great Ocean, or the New Globalization of Russia" (Moscow: Valdaiclub.com. July).
- Дынкин, А. (ред.). 2011. Стратегический глобальный прогноз 2030 (М., ИМЭМО РАН).
- Севастьянов, С. В. 2008. Межправительственные Организация Восточной Азии: Эволюция, Эффективность, Перспективы Развития и Российского Участия (Владивосток: ВГУЭС).
- Титаренко, М. Л. 2012. "Россия и её азиатские партнеры в глобализирующемся мире," Форум: Стратегическое сотрудничество: проблемы и перспективы (Москва).



## 필자약력

서울대학교 정치외교학부 교수. 신범식 교수는 서울대학교 외교학과 및 대학원을 졸업하고 러시아 국립모스크바국제관계대학(MGIMO)에서 정치학 박사학위를 받았으며, 한국슬라브학회 총무이사를 역임했다. 주요 연구분야는 러시아 외교정책과 유라시아 국제관계다. 주요 논저로는 《21세기 유라시아 도전과 국제관계》(2006, 편저), 《러시아의 선택: 탈소비에트 체제전환과 국가·시장·사회의 변화》(2006, 공저), Russian Nonproliferation Policy and the Korean Peninsula (2006, 공저), “Russia’s Perspectives on International Politics” (2008) 등이 있다.





---

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더 재단(The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation)으로부터 “동아시아 안보질서 변화와 한국외교”(East Asia’s Changing Regional Security Architecture and South Korea’s Foreign Policy) 연구의 재정지원을 받았습니다.
- 본 보고서는 EAI의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.  
유재승 외교안보연구팀 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) [jryu01@eai.or.kr](mailto:jryu01@eai.or.kr)

