중-러 정치관계 분석과 전망

박상남(한신대 국제관계학부)

--발표 요약--

o 구조적 현실주의1)관점에서 본 미국 변수 :
중-러 관계를 종합적이고 균형적으로 분석, 전망하려면 미국변수 고려가 필수. 즉 강대국 국제질서인 미-중-러 삼각관계라는 힘의 역학관계라는 구조 속에서 중-러 관계를 파악할 필요

- 실제로 중-러 발전 과정을 분석해 보면 미국이 지속적으로 양국을 견제, 개입해 왔고 중-러 관계 역시 미국의 이러한 전략에 따라 대응하면서 작동

- 중, 러를 견제하기 위해 미국은 나토의 동진, 아시아로의 재균형 전략, 신실크로드 전략 등을 구사. 즉 미국은 유라시아 대륙에서 영향력을 강화, 유지하기 위해 '환태평양 경제동반자 협정'(TPP), 미일 동맹을 중심으로 한 안보네트워크의 구축, 중국을 겨냥한 안보전략 등을 추진

o 중-러 관계의 발전요소:
중-러 관계는 안보, 이념, 역사, 구조적, 경제적 요인 등이 복합적으로 작용하면서 양국관계가 발전

- 중국은 미국의 포위 전략에 대응하기 위해 중-러 안보협력 강화, 해양강국화, SCO 등 다양한 다자협력레짐 구축. 경제적으로도 '일대일로', 아시아 인프라투자은행(AIIB) 창설 등을 통해 영향력 확대 추구

- 러시아 역시 중국과의 협력 강화(아시아 회귀전략), 유라시아경제연합(EAEU) 창설, 서방의 경제제재에 대한 출구 전략으로 평가 받는 시리아 내전 개입을 통해 미국의 전략에 대응

o 중-러 동맹으로 발전 가능성:
미국의 전략에 따라 유동적. 만약 미국이 중국과 러시아에 대한 견제를 지속적으로 강화한다면 중-러 관계 역시 ‘전면적인 전략적 협력 동반자 관계’ 공고화, 또는 유사동맹 수준으로 발전할 전망

- 상대적 힘의 배분이라는 구조적 현실주의차원에서 보면, 미, 일동맹이 국제적 차원에서 지속적으로 강화된다면 중-러 관계 역시 유라시아 대륙 전역에서 강화될 것으로 전망

o 트럼프 집권 이후 전망:
트럼프시대 전반적인 미국의 대외전략이 흔들리면서 미국의 리더십에 대한 신뢰에 의문이 제기됨에 따라 향후 국제질서도 영향을 받을 것으로 전망

- 경제적 이익을 중시하는 트럼프 집권 이후 미국의 전통적인 대외전략 기조가 혼란스러운 상태

- 트럼프의 TPP 협정 파기, 나토역할 회의론, 파리협력 탈퇴 선언으로 태평양 경제권에서 미국의 영향력 약화, 일본의 실망, 미국-EU 관계 경색, 방위비 분담금 문제로 미국, 나토관계도 불협화음 등의 반작용이 노정

- 반면 전통적으로 경쟁 상대였던 미-중과 미-러 관계는 유연해짐.

o 국제질서 변화 가능성 전망:
트럼프 집권 이후 미국의 대외정책에 대한 신뢰와 리더십이 도전받고 있음. 특히 전통적인 미국과 동맹국들의 관계가 재조정될 가능성에 따라 미-EU 관계 재설정, 미-중-러 삼각관계, 러-중, 동아시아 국제질서 등에 영향

미-EU 관계:
- 트럼프의 기후협력 파기 후 메르켈 독일 총리는 미국에 대한 신뢰 상실감, 유럽인에 의한 미래 설정 필요성 언급

* EU의 탈 미국화, 독자노선 가능성. 예를 들어 중, 장기적으로 러시아의 EU가입 검토 등 유럽의 대러 관계 개선, 또는 중국과의 협력강화 가능성?

- 트럼프의 기후협약 탈퇴 선언으로 미국의 공백을 대신하려는 중국의 발 빠른 대EU 영향력 확장시도(EU+중국 기후변화 공동선언) 실패는 중국의 영향력 확대를 우려한 EU의 경계감 작용

- 최근 중국은 대 유럽 영향력 확대의 거점으로 중동부 유럽 국가들과 '16+1 협력'[2] 추진. 그러나 서유럽 국가들은 이를 중국의 유럽 분열, 분할통치 의도로 보고 경계

미-중 관계:
- 올해 4월 트럼프-시진핑 정상회담 이후 예상과는 달리 양국관계는 협력 모드, 북핵문제 해결과 무역 분쟁 교환, 그러나 실익은 중국이 챙겼다는 평가. 중국은 트럼프가 국제문제 해결에 있어 외교, 경제적 힘 보다는 군사적 힘을 사용할 것이라 전망

- 트럼프의 TPP, 기후협약 파기는 중국에게 기회

미-러 관계:
- 트럼프는 러시아와 친해지는 것이 이익이라는 판단. 그러나 대선 개입 스캔들로 본격적인 양국관계 개선 불투명

- 만약 양국관계가 협력 모드로 전환된다면 중-러 관계는 물론 EU-러 관계도 영향을 받을 전망

중-러 관계:
- 현재는 협력요소가 더 많아 동반자 관계 지속 전망. 그러나 향후 미국의 전략변화, 중국의 부상가속화, EU의 대러 정책에 따라 변화 가능성

- 중앙아시아에서 양국은 다자 틀 내에서 안보, 경제, 물류협력을 투명하게 진행. 특히 서방의 대러 경제제재 이후 양국관계 긴밀. 미+EU, 러 관계 악화의 최대 수혜자는 중국

- 양국의 국내 정치상황, 특히 푸틴 이후 정권의 성격에 따른 변화 가능성도 주목

동아시아 국제관계:
- TPP 파기 트럼프정권의 위기 등은 미국에 대한 동아시아 동맹국들의 신뢰를 흔들고 있음. 동남아 국가들의 중국 경도, 심지어 일본 역시 대중 관계 재설정 모색(아베의 일대일로 참여 피력)

- 중국 역시 미국의 공백을 최대한 활용하여 유리한 구도를 구축하려는 의도

- 중-일 관계가 협력국면으로 전환될 경우 동아시아 냉전구도에 변화 가능성

1. 미-중-러 삼각관계 : 부등변 삼각관계(a scalene triangle)

o 중국 전국인민대표대회 외사위원회 주임인 푸잉은 “미-러 관계가 불편하면, 미-중 관계 역시 원만하지 않다. 그러나 중-러 관계는 가장 적극적이면서 안정적”이라고 평가

- 중국의 입장에서 중 - 러 관계는 동아시아에서 대 미국, 일본, 또는 미국중심의 동맹구도에 대응할 수 있는 전략적 자원. 러시아 입장에서도 유럽과 중동, 구 소련권에서 대 미국, 나토에 대항하는 지렛대

1) 월츠가 주장한 신 현실주의(구조적 현실주의)는 첫째, 무정부적 국제질서에서 국가들은 현상타파적인 국력극대화 보다 현상유지적인 안보 극대화(security maximization)를 추구. 둘째, 상대적인 힘의 분포인 체제의 구조가 독립변수로서 국제정치현상을 결정. 셋째, 세력전이과정에서 국가들은 한편으로 ‘균형유지’ 또는 ‘편승(bandwagoning)’ 전략을 선택하여 세력균형 추구. 이처럼 구조현실주의란 무정부상태인 국제질서에서 국가들은 피해갈수 없는 ‘안보딜레마’ 해소를 위해 이합집산하면서 안보극대화를 모색하기 때문에 ‘방어적 현실주의’라고도 함. 안보극대화 차원에서 미-일 동맹과 중-러 연합이 추진되고 있다는 분석
2) 시진핑 주석은 중국과 중동부유럽 16개국이 참여하는 ‘16+1 협력’을 일대일로와 유럽경제권 융합의 중요한 접점으로 만들겠다고 강조

- 중국 베이징 대학 판웨이, 현대국제관계연구원(CICIR) 펑위쥔 등 일부 전문가들은 득보다는 실이 많은 미-중 관계보다 오히려 중－러 관계가 중요하다고 주장

- 특히 펑위쥔은 중국의 이웃이며 에너지 자원과 군사장비의 중요한 공급자, 공통의 세계관과 이념적 유대감이라는 측면에서 러시아가 가장 중요하다고 주장

- 시진핑의 대외정책 자문인 옌슈에퉁 역시 2023년이면 중국이 미국과 양극체제를 형성할 것으로 전망하면서 미국 견제를 대비하기 위해서라도 러시아의 중요성 강조

- 반면 샘보는 21세기에도 중국이 지역세력국가(regional power state)에 머물 것이라는 다소 상반된 시각 제시

o 중, 러 양국은 서방 국가들과의 이념 차이와 서방 국가들에 대한 견제, 중앙아시아를 비롯한 접경지역에서의 협력 필요성, 일본과의 영토분쟁, 미-일 동맹에 대한 견제 등에서 공동의 이해관계

o 향후 양국의 동맹 가능성 여부는 단지 물질적인 차원, 즉 경제적인 이해관계, 세력 균형차원 뿐만 아니라 국가정체성(national identity), 이데올로기, 문화교감 차원에서도 분석할 필요

o 준동맹(quasi-alliance)의 성격을 가질 만큼 양국관계의 밀접성이 지속될 수 밖에 없는 이유로 길버트 로즈만(Gilbert Rozman)은 6가지 근거를 제시: 유사한 이데올로기 기반

- 서구와의 역사관 차이, 권위주의 정치모델, 외부위협에 대한 공동대응, 국제분쟁에서 공동입장 유지, 국가통합과 정체성 증진

o 공격적 현실주의자인 존 미어샤이머(John Mearsheimer)는 미국 오바마 정부 시절 대러시아 압박 정책(나토 동진 정책)으로 중-러 동맹의 가능성이 높아졌기 때문에 전략적으로 큰 오류이며 미국의 국익에 위배된다고 지적

o 반면 조셉 나이(Joseph Nye)는 중-러 관계가 경제력, 군사력, 인구 등 3가지 영역에서 비대칭성과 불균형이 존재하기 때문에 동맹이 불가능하며 파열 가능성이 높다고 전망

o 21세기 중-러 관계를 발전시키는 촉진요인들로 역사 구조적 요인, 이념적 요인, 안보적 요인, 경제적 요인 등이 거론

2. 미국의 세계 전략

o 미국의 대 유라시아 대륙 정책은 '나토동진확대전략', 중앙아시아와 남아시아에서 '신실크로드 전략구상', 동아시아에서 '아태재균형(Rebalancing to the Asia-Pacific)' 전략 등으로 요약

o 중, 러 양국은 미국의 이러한 전략이 자신들을 봉쇄하여 상대적 입지를 좁히려는 미국의 전략으로 인식

o 미국의 대 나토, 러시아 중장기 전략: 미국은 범 대서양 동반자 관계(Transatlantic partnership)를 확대하기 위해 러시아의 현대화를 촉진시키고 궁극적으로 EU, NATO, 러시아의 일체화를 추구하여 미, 러 양국이 국제문제에 협력할 수 있는 구조를 만들겠다는 구상을 명확히 제시[3)]

o 그동안 미국의 대외 전략에 대한 비판이 제기되어 온 바, 그 주요 내용은 전략적 실책이라는 지적

- 미국의 전략가 즈비그뉴 브레진스키는 냉전 붕괴 이후 미국이 승리감과

3) 2012년 대서양이사회(Atlantic Council), 「2030년 전망: 미국의 탈 서구세계에 대한 전략」, Manning 2012, 33

자아도취에 빠져 새로운 세계질서에 대한 비전 제시와 국제적 합의를 이끌어내지 못함으로써 절호의 기회를 놓쳤다고 비판

- 또한, 중동과 발칸 반도에서 미국은 여전히 냉전적 방식인 군사력과 힘을 앞세운 사태해결 방식을 선택하면서 국제적으로 반미정서와 도덕적 지도력 상실을 초래했다고 진단

o 무엇보다도 탈 냉전기 미국 대외정책의 가장 큰 오류는 대 러시아 정책에 있었다고 비판

- 1990년대 초 사회주의를 버리고 자본주의로의 전환을 통해 경제재건을 추진했던 러시아는 역사상 유례없는 친미국가로 변신해 있었다는 평가

- 만약 이 시기 미국이 러시아와의 협력관계를 성공적으로 구축했다면 현재 직면하고 있는 국제적 도전들과 대 중국 견제도 효과적으로 대응할 수 있었다는 분석

- 러시아는 서방의 도움으로 체제이행과 경제발전을 성공적으로 달성해서 서유럽 선진국의 일원이 되는 꿈에 부풀어 있었음.

- 그러나 서방을 향한 러시아의 짝사랑은 얼마 지나지 않아 배신감으로 변할 수밖에 없었고, 러시아를 돕기 위한 미국의 마셜 플랜은 없었으며, 미국은 러시아를 존중하기는커녕 오히려 차가운 무시와 배제의 대상으로 상대했다고 러시아 엘리트들이 평가

- 더욱이 나토의 동진(東進)을 통한 러시아 영향권의 축소와 압박이 지속되면서 서방에 대한 러시아의 동경은 적대감으로 변해감.

- 급기야 러시아 세력권의 마지막 보루로 간주되던 우크라이나에까지 EU가 상륙하려 하자 현재의 위기가 초래

o 서방의 대 러시아 억제 정책의 기원

- 서방의 대 러시아 억제와 배제 정책의 역사적 기원은 18세기에 영국을 중심으로 형성됐던 러시아 공포증에서 유래

- 유럽의 변방에 불과했던 러시아의 군사적·영토적 확장은 유럽에 위협. 또한, 같은 기독교 문명에서 출발했지만, 러시아는 동로마 비잔틴 문화와 아시아적 요소를 계승하여 유럽과는 이질적인 문화적 특징을 갖춤.

- 이러한 요인들은 결국 19세기 터키, 중앙아시아, 만주, 거문도로 이어지는 영국의 대 러시아 억제 전선 구축으로 이어짐.

- 특히 러시아는 2차 세계대전에서 미국과 영국의 핵심 동맹국이자 승리의 일등 공신이었음에도 불구하고 종전 직후 서방의 배제 대상이 됨.

- 서방과 러시아의 이러한 운명적 관계는 냉전 붕괴 이후에도 지속되고 있으며, 특히 21세기 들어 미국에 가장 큰 위기와 충격을 주었던 9·11 테러 직후 푸틴은 세계 최초로 미국에 대한 전폭적인 지지와 협력을 선언

- 그럼에도 불구하고 미국은 러시아를 배제하고 나토 단독으로 테러와의 전쟁을 전개할 만큼 서방의 대 러시아 경계심은 뿌리 깊은 것이었음.

o 푸틴의 독자노선이 성공할 가능성

- 푸틴은 서방과의 굴욕적인 관계를 거부하고 자국의 세력권을 지키면서 미국과 대등한 다극질서 구축에 나서겠다고 선언해 왔음.

- 그렇다면 푸틴의 선언이 공허한 푸념으로 끝나지 않기 위한 성공 조건은 무엇이며 과연 러시아는 그럴 능력과 준비가 되어 있는가?

- 푸틴의 선언이 성공하려면 무엇보다도 러시아가 새로운 국제질서 설계를 주도할 만큼 강해져야 하며, 이를 위해 러시아가 다음과 같은 세 가지 조건을 충족시켜야 할 것임.

- 첫째, 미국과 EU, 중국에 맞설 수 있는 독자적인 경제블록 건설에 성공해야 함. 만약 러시아가 특정 경제권에 흡수되어 버린다면 독자적인 글로벌 강대국 부활의 꿈은 요원. 이런 의미에서 러시아 주도의 유라시아경제연합(EAEU)의 향후 추이가 주목

- 둘째, 정치·군사·안보적으로 구소련권 국가들을 재결합시키고 중국과 연대를 지속할 수 있는가에 달려 있음. 이는 집단안보조약(CSTO), 상하이협력기구(SCO)의 향배와 밀접한 연관성을 가진 사안

- 셋째, 냉전 시기 사회주의 이념처럼 주변국과의 연대와 통합을 이끌어낼 이데올로기를 창출할 수 있는가의 여부

- 푸틴의 정치적 이념으로 등장한 알렉산드르 두긴의 신(新)유라시아주의는 이러한 시도의 일환으로 보임.

- 슬라브 민족의 차별성을 강조한 이전의 유라시아주의와는 달리 두긴은 민족, 종교, 문명을 초월한 유라시아 지역의 대통합을 주창

o 푸틴 노선의 신뢰성

- 푸틴은 집권 이후 국제질서를 다시 주도하는 강대국으로서 경제적, 정치·안보적, 이념적 조건을 충족시키기 위해 노력해 왔음.

- 그러나 성공 여부는 푸틴이 미국에 요구하듯 자신이 주창한 신(新)국제질서가 주권의 평등성과 수평적 권력관계를 보장한다는 것을 주변국들이 신

되하고 동의할 수 있느냐에 따라 결정될 것임.

- 무엇보다도 푸틴은 자신의 노선이 또 다른 형태의 제국주의가 아니라 진정한 상호 존중의 국제질서라는 점을 중앙아시아 국가들을 비롯한 구 소련권 국가들에게 증명해야 함.

- 그러나 우크라이나, 그루지야는 물론 중앙아시아 국가들 역시 러시아의 패권주의에 대해 여전히 우려와 경계심을 가지고 있음.

- 이들 국가들은 러시아를 견제하기 위해 중국, EU, 미국과 협력관계를 유지하며 등거리 외교를 전개해 오고 있음. 다시 러시아의 지배하에 들어가지 않기 위해 다양한 협력루트를 구축하고 있음.

3. 중, 러의 대응

o 중국은 자유제도주의적 관점에서 '신형대국관계론', 역내 포괄적 경제동반자 협정(RCEP), 아시아태평양 자유무역지대(FTAAP), 아시아 인프라투자은행(AIIB), '일대일로(一帶一路)' 정책으로 대응

o 또한 중국은 현실주의적 관점에서 '반접근/지역배제'(Anti-Access/Area Denial: 이하 A2/AD로 약칭) 전략에 기초한 국방현대화와 중-러 관계 강화로 대응

o 러시아는 미국의 '아시아 회귀(Pivot to Asia)' 전략, 나토동진전략에 맞서 '중국으로 회귀전략(Pivot to China)'으로 대응

o 러시아는 부상하는 중국이라는 기회에 편승(bandwagon)하면서 신 냉전적 세력균형을 추구. 이는 안보 극대화를 추구하는 구조 현실주의적 관점으로 설명 가능한 합리적 선택

o 러시아는 서방의 경제제재와 나토동진으로 압박해 오는 ‘러시아포위망’을 중국에 편승하면서 극복하려는 전략. 중국은 러시아 에너지자원과 군사력의 지원을 받아 동아시아에서 미-일 동맹의 ‘중국 포위망’을 돌파하겠다는 구상

4. 미, 중, 러 관계와 동아시아 국제질서

o 동아시아는 구조 현실주의적 관점에서 미-일 동맹과 중-러 연합이 대립하는 구도가 형성 되면서 안보 딜레마가 가중되고 있는 현실

- 동아시아의 이러한 대립 구도는 ‘샌프란시스코 체제의 8가지 유산(legacies of the San Francisco System, 1951년)’에서 유래되었다는 분석

- 1.오키나와와 ‘두 개의 일본’(Okinawa and the “two Japans”); 2.미해결된 동아시아 영토분쟁; 3.주일미군; 4.일본의 재무장; 5.‘역사문제들’; 6.미국의 ‘핵우산’(the “nuclear umbrella”); 7.중국봉쇄와 일본의 아시아로부터의 이탈; 8.일본의 예속적 독립(subordinate independence) 등으로 거론

- 즉 동아시아에서 미국의 압도적 패권을 보장한 샌프란시스코 체제가 유지되는 한 동아시아의 대립구도는 지속될 전망

o 이러한 동아시아의 구조적 모순과 대립국면은 당분간 지속될 전망. 미,일-중,러 대치구도가 해소되지 않는다면 ‘동아시아패러독스(the paradox of east asia)’,[4]는 해결책을 찾기 어려움.

o 특히 미국이 동아시아 나토 창설, 사드를 비롯한 미사일 방어망 구축, 북핵 억제를 위한 압박을 강화하면서 긴장국면을 지속할 경우 중, 러 역시 이 지역에서 결속을 강화할 것으로 전망

4) 경제적으로는 매우 활발한 교류를 통해 상호의존적이지만 군사, 안보적으로는 불안정한 대치구도를 형성하는 동아시아의 모순된 국제환경을 지칭

5. 향후 전망과 과제

o 향후 미국이 어떠한 전략으로 미,중,러 삼각관계를 구축해 나갈지에 따라 중-러 관계는 물론 국제질서도 영향을 받을 전망.

- 중국이 미국과 경쟁하는 G2의 반열에 오른 강대국이라는 평가도 있었으나 객관적으로 이러한 분석에 동의하지 않는 전문가들이 많음.

- 그들의 주장에 따르면 향후 50년간 미국은 세계 유일의 강대국 지위를 유지할 것이며 중국과 러시아는 초 지역강국이라는 지위에 머물 것이라는 분석

- 따라서 향후 중-러 관계 전망 역시 미국이 어떠한 전략과 정책을 구사하느냐에 따라 밀접한 영향을 받을 것으로 전망

o 더그 밴도우(Doug Bandow)는 미국이 러시아와의 관계를 개선하는 것은 미국에 대항한 중-러 연대를 약화시킬 것이라 주장. 미국을 대표하는 공격주의적 현실주의자인 존 미어시하이머 (John Mearsheimer)는 “미국이 러시아와 협력하여 궁극적으로 러시아를 대중국 억제전선에 끌어들여야 한다고 주장

o 두 사람의 논거는 미-러-중 관계를 "전략적 삼각관계"로 인식하는 현실주의적 관점에 기반

- 예를 들어 트럼프 정부가 닉슨-키신저가 선보였던 삼각 외교를 추구하여 다소 약한 세력인 러시아에 개방적인 태도를 취하는 것이 합리적이라고 판단. 이를 통해 강력한 세력으로 부상한 중국과 힘의 균형을 이루고 영향력을 행사해야 한다는 구상

o 그러나 현재 중-러 관계는 지정학적으로나 이념적으로 1960-70년대와는 다

름. 당시 중, 러는 서로를 주요 안보 위협으로 간주했으나 현재는 양국이 공통적으로 미국과 서방, 아시아 동맹국에 의해 위협을 받고 있다고 인식

o 서방에 대한 이데올로기적, 지정학적 공포에 의해 오히려 중, 러 간 연대는 상호 이해가 일치하는 분야에서 긴밀히 협력

- 중, 러 양국은 미국의 민주화, 인권개선, 자유로운 시장경제 개선요구를 자신들의 권위주의 체제를 위협하는 요소로 간주

- 또한 냉전붕괴 이후 지속적으로 추진되었던 미국의 일방주의와 일극체제 구축에 안보적 위협을 공유하고 있음.

o 트럼프 정부가 중-러 연대의 공고화를 차단하는 효과적인 전략은 양국에 선택적 개입을 하는 것. 중, 러는 미국과 서방의 이념에 대항하여 권위주의적, 민족주의 입장을 공유

o 특히 중, 러가 공유하고 있는 미국에 대한 경계심을 완화시킬 필요성. 따라서 유럽과 동아시아에서 양국과의 안보적 대립을 완화하는 동시에 권위주의 체제를 위협하는 인권과 민주주의체제로의 이행 요구 등과 내정 간섭에 신중할 필요성