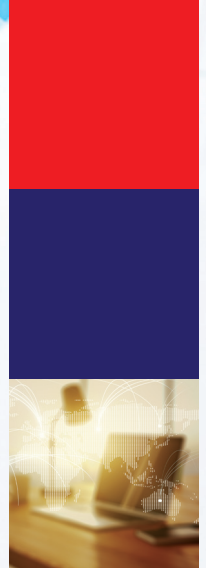




연구보고서 25-22



러시아의 다극화 세계전략과 정책 시사점: 상하이협력기구(SCO)를 중심으로

박정호
강부균
정동연
민지영
김경민
강태호
제성훈

러시아의 다극화 세계전략과 정책 시사점: 상하이협력기구(SCO)를 중심으로

박정호 · 강부균 · 정동연 · 민지영 · 김경민 · 강태호 · 제성훈

연구보고서 25-22

**러시아의 다극화 세계전략과 정책 시사점:
상하이협력기구(SCO)를 중심으로**

인 쇄 2026년 2월 10일
발 행 2026년 2월 13일
발행인 이시욱
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 (주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)

©2026 대외경제정책연구원

정가 10,000원
ISBN 978-89-322-1952-3 94320
978-89-322-1072-8 (세트)

대외경제정책연구원 'ESG 경영' 방침에 따라
친환경 종이를 사용합니다.



국문요약

본 연구는 트럼프 행정부 2기 세계질서의 변화와 러시아의 다극화 세계전략에 대한 심층적인 분석을 시도했다. 특히 최근 들어서 유라시아 지역의 대표적인 다자기구로 부상하고 있는 상하이협력기구(SCO)를 중심으로 연구를 진행했다. 특히 푸틴 5기 러시아의 다극화 세계전략을 추진하기 위한 핵심적 정책 수단으로써 SCO 활용 전략을 다층적 측면(정치·외교·안보, 경제·통상 등)에서 연구했다.

2장에서는 트럼프 2기 세계질서 변동과 강대국 국제관계를 심층적으로 고찰했다. 이를 위해 세계질서 변동의 주요 내용과 특징을 검토했고, 미·중·러 강대국 국제관계의 구조와 성격을 분석했다. 이와 동시에 중·러 관계의 개선과 발전이 SCO를 통해 어떻게 구체적으로 실현되는지를 검토했다.

현재 국제질서의 대변혁이 진행되고 있는 중이다. 이는 본질상 트럼프 2기의 출범과 미국의 대외전략 변화에 따라 촉발된 것이었다. 특히 글로벌 차원에서 외교안보와 경제통상 환경이 급격하게 변모하고 있다. 무엇보다도 트럼프 2기 미국 우선주의 대외전략 추진으로 인해 전 세계는 '전혀 익숙하지 않은 새로운 세계질서'에 정면으로 직면해 있는 상황이다. 탈냉전기 '세계화'라는 기존의 익숙한 세계에서 미국은 글로벌 리더 국가로서 인권과 자유 민주주의 가치 수호, 시장 개방과 자유 무역, 공세적 권위주의 세력에 대한 대항, 글로벌 안보 보장 등에서 주도적인 역할을 담당해왔다.

상하이협력기구에 대한 분석은 미·중 간 패권 경쟁 지속 및 첨예화, 미·러 간 대화 재개와 양자관계 정상화 가능성, 중·러 간 전략적 밀착 강화 등 미·중·러 3각 관계의 새로운 구조와 동학 속에서 글로벌 사우스, 브릭스(BRICS), 그리고 중국과 미국 등과의 전략적 관계 구축을 포함한 러시아가 추구하는 다극화 세

계질서의 비전과 실천 방식에 대한 보다 객관적이고 폭넓은 이해를 제공했다.

3장은 SCO의 태동과 발전과정의 주요 내용 및 특징을 체계적으로 조사하고 최근 SCO 확장 이후 주요 협력 방향과 중점 과제를 고찰했다. 아울러 국제사회에서 SCO의 국제적 위상과 발전 잠재력을 평가함과 동시에 발전 전망을 전체적으로 검토했다.

최근 중국과 러시아가 주도하는 SCO의 국제적 위상과 역할이 한층 증대되고 있다. SCO 회원국의 지속적인 확대와 더불어, 협력의 범위와 역할이 더욱 커지고 있다. SCO는 출범 이후 지속적인 발전을 거듭함으로써 단순한 지역 차원의 안보협력기구를 넘어서서 안보, 정치, 경제 등을 포괄하는 유라시아 및 글로벌 대표 '통합 플랫폼'으로 새롭게 진화한 상태다. 특히 2025년 헝진 SCO 정상회의에서 기구 발전을 위한 실질적인 결과물들을 만들어 냈다. 이번 정상 회담에서 군사 및 경제 안보 확립을 위한 체계적인 제도적 기반(4개 안보센터 신설, SCO 개발은행 설립 등)을 마련함과 동시에 SCO의 국제적 위상(회원국 및 파트너 국가 확대)과 역할을 더욱 확대했다. 이런 점에서 SCO가 유라시아 다자협력 확대와 글로벌 다극화를 위한 새로운 길을 열어주었다고 평가해 볼 수 있다.

4장에서는 푸틴 시기 러시아의 다극화 세계전략을 파악했다. 먼저 러시아 다극화 세계전략의 이론적 기원과 발전과정을 추적하면서 주요 특징을 도출했다. 동시에 푸틴 5기 다극화 세계 건설을 목표로 한 러시아의 SCO 활용 전략의 목표, 방향, 과제 등을 외교안보적 측면에서 고찰했다. 아울러 러-우 전쟁 발발 이후 러시아와 SCO 주요 회원국들 간의 경제통상관계를 집중적으로 조망했다.

러시아 지도부는 다극화된 세계질서를 구축하기 위한 전략 목표를 제시한

바 있다. 이를 종합하면 첫째, 서방의 전방위적 대러 압박 작전과 전략적 견제 정책에 대한 반작용으로 미국과 NATO 등 서방세계의 영향력 확장을 강력하게 견제한다. 이를 위해 러시아는 유라시아 지역에서 특별한 영향력을 발휘하고 자국의 세력권을 공고히 할 목적으로 SCO 등과 같은 역내 다자 협력체를 전략적 차원에서 활용하고자 한다. 둘째, 글로벌 공간에서 러시아 우호 및 지지 세력의 확대 작업을 진행 중이다. 러시아는 중국과 인도 등과 같은 기존의 핵심 협력국가들뿐 아니라, '세계 다수(World Majority)'와의 연대 결성이라는 대의명분을 내세우면서 글로벌 사우스 국가들과의 협력 증진을 우선적으로 도모한다. 러시아는 전략적·전면적 동반자 관계이자 무제한 협력의 대상국가인 중국 이외에도 인도, 브라질, 튀르키예, 이란 등 주요 지역 강대국과의 전략적 협력을 확대하는 데 총력을 기울이고 있다. 셋째, 경제적 측면에서 러시아는 국제적 고립 탈피 및 서방의 대러 제재 조치를 우회하기를 원한다. 이를 위해 러시아는 아프리카, 중남미 등 글로벌 사우스 국가들과의 에너지와 식량 등 경제 안보 관련 협력을 더욱 강화하는 것을 주요 목표로 한다. 또한 러시아는 위안화 또는 현지 화폐 사용 등 무역 통화 결제체제에서 대안적 경제 시스템 구축을 도모하고 있다.

5장은 새로운 유라시아 및 북방 전략을 수립하는 데 필요한 객관적인 정세 인식에 근거하여 정책 시사점과 제언을 제시했다. 이는 에너지와 광물 자원 공급선 확보 등 경제 안보의 다변화, 한반도의 평화공존과 주변국에 대한 전략적 관리 차원에서 대러시아 관계의 개선 방향 모색, 유라시아 다자협력 네트워크 확대를 목표로 한 대중앙아시아 접근 강화 방안 마련, 한반도 평화 프로세스(다자기구를 활용한 남북 관계 개선과 우호 세력 확보)에 대한 대외적 지지 확산,

외교 다변화 및 국익 중심 실용 외교를 통한 글로벌 선도국의 대외적 위상 확립
및 역량 강화 등과 밀접한 연관성을 가지고 있는 중대한 사안이기 때문이다.



국문요약 3

제1장 서론 13

 1. 연구의 배경과 필요성 14

 2. 연구의 내용과 방법 16

 3. 선행연구와의 차별성 18

제2장 트럼프 2기 국제질서 변동과 미·중·러 3각 관계 21

 1. 트럼프의 강대국 권력정치와 ‘역닉슨 전략’ 22

 가. 트럼프가 지향하는 세계질서와 미국 우선주의 22

 나. 다극적 세계로의 전환에 대응하는 지역 간 협력의 흐름 26

 다. 1970년대 초 닉슨 쇼크와 비교되는 트럼프 쇼크 29

 라. 트럼프의 ‘역닉슨(Reverse Nixon) 전략’과 중·러 관계의
 역학 변화 31

 마. 중·러의 전면적 및 전략적 협력과 미국 리더십의 한계 37

 바. 미국이 직면한 세력 불균형과 러시아와의 관계 개선 40

 2. 다극 질서와 신형 국제관계의 접점, 상하이협력기구(SCO) 44

 가. 동일한 궤적을 밟은 SCO 출범과 중·러 관계 개선 44

 나. 브레진스키의 거대한 체스판과 신대륙주의의 새로운 질서 48

 다. 러시아의 다극화된 세계질서와 중국 주도의 신형 국제관계 51

 라. EAEU와 BRI의 통합 플랫폼 53

 마. 브렉시트와 인도·파키스탄의 SCO 참여 및 AIIB 57

 바. 중·러와 몽골의 3국 정상회의를 통한 협력 방식 59

 사. 중국-중앙아 5개국 1차 정상회담과 미슈스틴 러시아 총리의
 중국 방문 65

3. 중·러의 공동전선과 ‘반닉슨 전략’	68
가. 동맹을 뛰어넘어 ‘한계가 없는’ 중·러의 연대	68
나. 우크라이나 전쟁과 중·러의 적극적이고 단호한 연대	72
다. ‘백년 변국’의 변화 주도과 북극에서의 협력 확대	74
라. 트럼프 2기와 전승절 80주년 중·러 정상회담	75

제3장 상하이협력기구의 역사적 변천 과정과 발전 전망 79

1. SCO 창설 배경과 발전과정의 주요 특징	80
가. SCO 창설 배경과 주요 동인	80
나. SCO 발전과정과 단계별 주요 특징	85
2. SCO 확장의 전략적 함의와 국제적 위상	95
가. SCO 확장의 배경과 전략적 의미	95
나. SCO 회원국 각국의 이해관계와 전략적 목표	99
다. SCO의 국제적 위상 변화	104
3. SCO의 전략적 협력 방향과 정책 과제	112
가. SCO의 전략적 협력 방향	112
나. SCO의 정책 과제	123

제4장 푸틴 5기 러시아의 다극화 세계전략과 상하이협력기구 127

1. 러시아의 다극화 세계전략의 추진 배경과 발전과정	128
가. 1시기(1990년대): 다극화 구상의 등장	128
나. 2시기(2000~12년): 세력 기반 다극화 전략	132
다. 3시기(2012년~현재): 세력·가치 기반 다극화 전략	136
2. 러시아의 SCO 활용 전략: 외교안보적 측면	140
가. 하나의 극으로서 자신의 영향권 확보	141
나. 다극화의 파트너로서 중국 및 인도와의 협력 강화	145

다. ‘집단적 서방’에 맞선 ‘세계 다수’의 결집	150
3. 러시아의 SCO 활용 전략: 경제통상적 측면	155
가. 러-우 전쟁 이후 러시아의 대외경제관계와 SCO	155
나. 러시아와 SCO 회원국의 무역구조와 주요 특징	159
제5장 결론	179
1. 정책 시사점	184
가. 트럼프 2기 국제질서 변동과 미·중·러 3각 관계에 대한 정책 시사점	185
나. SCO의 발전과 확장에 대한 정책 시사점	187
다. 러시아의 다극화 세계전략과 SCO에 대한 정책 시사점	190
2. 정책 제언	192
참고문헌	199
Executive Summary	230



표 차례

표 3-1. SCO 초기 회원국의 SCO에 대한 인식과 전략적 이해	83
표 3-2. SCO 발전 단계별 주요 특징	86
표 3-3. SCO 회원국 변화 추이	96
표 3-4. SCO와 주요 지역 다자협력기구와의 비교(2024년 기준)	105
표 3-5. 2021~25년 상하이협력기구의 전략적 협력 방향: 국제질서	114
표 3-6. 2021~25년 상하이협력기구의 전략적 협력 방향: 안보, 경제, 문화 등	120
표 4-1. 러시아-SCO 회원국 간 주요 경제협력 합의문 및 주요 내용	158
표 4-2. 러시아의 대중국 5대 무역 품목(2024년)	160
표 4-3. 러시아의 대인도 5대 무역 품목(2024년)	162
표 4-4. 러시아의 대벨라루스 5대 무역 품목(2021년)	164
표 4-5. 러시아의 대카자흐스탄 5대 무역 품목(2023년)	167
표 4-6. 러시아의 대우즈베키스탄 5대 무역 품목(2024년)	169
표 4-7. 러시아의 대키르기스스탄 5대 무역 품목(2024년)	171
표 4-8. 러시아의 대타지키스탄 5대 무역 품목(2023년)	172
표 4-9. 러시아의 대이란 5대 무역 품목(2022년)	174
표 4-10. 러시아의 대파키스탄 5대 무역 품목(2024년)	175



그림 차례

그림 1-1. 연구의 기본적 프레임워크	20
그림 2-1. 시베리아의 힘 파이프라인 1, 2	70
그림 3-1. SCO의 회원국 현황(2025년 10월 기준)	82
그림 3-2. 유라시아 주요 교통회랑	106
그림 4-1. 러시아의 SCO 회원국과의 무역 비중 추이 (EU와 비교, 2011~25H)	157



글상자 차례

글상자 3-1. SCO에 대한 주요 회원국의 전략적 입장: 중국·러시아·인도 ..	92
---	----

제1장 서론



1. 연구의 배경과 필요성
2. 연구의 내용과 방법
3. 선행연구와의 차별성



1. 연구의 배경과 필요성

2025년 1월 트럼프 행정부 2기의 출범은 탈냉전 이후 미국이 주도해온 자유주의 국제질서의 근간을 흔드는 중대한 변화를 촉발하고 있다. 이는 반대급부로 러시아와 중국 등 비서방 강대국들에게 다극 세계 건설을 위한 새로운 지정학적 기회와 가능성을 열어주고 있다. 트럼프 대통령은 동맹과 가치외교에 기반한 미국 패권 중시의 전통적 국제주의(Internationalism)와 글로벌리즘(Globalism)을 존중하지 않는다.¹⁾ 그 대신에 그는 ‘미국 우선주의(America First)’와 ‘부담 공유(Burden Sharing)’ 원칙에 입각한 일방적 외교정책 추진, 무차별적인 관세 부과와 수입 통제 등을 추구한다. 트럼프의 대외경제 및 군사안보 정책은 자유무역질서의 기본 원칙을 훼손할 뿐 아니라, 방위비 분담금 및 국방 예산 증액을 강력하게 요구하고 있다. 특히 트럼프 행정부는 군사안보적 측면에서 대서양 연합의 NATO 동진 전략과 아시아 중시의 인도태평양 전략을 스스로 무시하고, 우크라이나 전쟁의 일방적 종전 추구 등 전략적 일관성을 결여한 노골적인 미국 국익 우선주의 외교와 강대국 정치(Great Power Politics)를 추구함으로써 유럽연합 등 전통적 우방과 동맹국들의 불신과 불만을 초래하고 있다.

러시아는 2022년 2월 우크라이나 전쟁 발발 이후 급변하는 국제질서 속에서 ‘다극화’를 핵심 목표로 하는 국가 대전략(Grand Strategy)을 적극적으로 추진하고 있다. 푸틴 행정부는 중국과의 관계를 “신시대 전면적 전략 협력 동반자관계” 또는 “제한 없는 협력(No limits partnership)” 등으로 새롭게 규정²⁾ 하는 한편, 브릭스(BRICS)와 상하이협력기구(SCO)를 글로벌 사우스(Global South)와의 강력한 연대를 구축하는 핵심 축으로 적극 활용하고 있다. 이를 토대로 러시아는 서방 주도의 봉쇄적 경제제재를 극복하고 국제적 위상 제고를

1) “US President Trump rejects globalism in speech to UN General Assembly’s annual debate”(2018. 9. 25.)(검색일: 2025. 7. 10.).

2) Blackwill and Fontaine(2024), pp. 1-38.

실현함으로써 국제관계의 새로운 패러다임 형성을 추구하는 중이다.

2000년 집권 이후 푸틴 대통령은 ‘강대국 러시아 건설’을 최우선적인 국정 목표(2030년 4대 경제강국 목표)로 제시해왔다.³⁾ BRICS의 확대와 강화, 그리고 SCO의 창설과 발전은 다극화 세계질서 구축을 위해 러시아가 핵심적으로 활용하는 대외적 수단이다. 이와 동시에 BRICS와 SCO는 러시아와 중국 간 양자 관계를 넘어선 전략적 협력의 중요한 플랫폼으로 기능하고 있다.

2022년 우크라이나 전쟁 발발로 러시아와 서방세계(미국과 유럽연합)와의 관계는 냉전 시기와 유사하게 전면적으로 단절되었다. 그 결과 러시아 지도부는 ‘동방으로의 전환(Pivot to East)’을 내걸면서 중국, 인도 등 아시아 국가와의 협력을 본격화하고 있다. 이러한 거대한 구조적 흐름 속에서 SCO의 위상은 이전 시기보다 점차 증대하고 있는 상황이다. SCO의 역할이 중·러의 중앙아시아 및 남아시아(인도와 파키스탄 등)와의 지정학적인 협력과 유라시아 지역에서 러시아의 영향력 유지를 위한 핵심 메커니즘을 넘어서고 있기 때문이다. 그런 점에서 SCO는 중·러의 새로운 다극화 세계질서 구축의 또 다른 핵심 축으로 그 역할과 위상이 더욱 강화될 가능성이 클 것으로 보인다.

이런 러시아의 다극화 세계전략과 중·러의 전략적 협력 심화를 통한 SCO의 위상 강화와 발전은 트럼프 2기 국제질서의 변화와 맞물려 새로운 국제질서 형성에 중요한 기제로 작용할 전망이다. 특히 트럼프 2기 미국의 대외전략 추진에 따른 미·러 및 미·중을 포함한 미·중·러 3각 관계의 구조적 성격 변화 가능성이 대두되고 있다.

따라서 푸틴 집권 5기 러시아의 다극화 대외전략과 SCO에 대한 연구는 변화하는 국제질서 속에서 러시아의 전략적 위치와 역할을 이해하는 데 핵심 사안이다. 뿐만 아니라, 본 연구는 러·우 전쟁과 트럼프 2기 출범 이후 국제질서의 재편과정에서 미·중·러 3각 관계의 전략적 변화와 새로운 국제질서의 발전 방향을 전망하는 데 중요한 통찰을 제공해 줄 수 있을 것이다.

3) Trenin(2019), “20 Years of Vladimir Putin: How Russian Foreign Policy Has Changed” (검색일: 2025. 7. 10.).

본 연구의 핵심 목적은 트럼프 행정부 2기 미국 외교정책 변화에 따른 러시아의 다극화 세계전략 방향 및 SCO 활용 전략을 종합적으로 분석하고, 한국의 대외전략 수립에 유용한 정책적 시사점을 도출하는 데 있다. 이런 주요 목적을 달성하기 위해 본 연구는 △트럼프 2기 행정부의 외교정책 변화와 그에 따른 국제질서의 재편 양상을 미·중·러 3각 관계 및 중·러 협력을 중심으로 분석하고, △SCO 형성 이후 현재까지 발전과정의 주요 단계와 특징을 고찰하며, △푸틴 시기 러시아 대외정책의 핵심 개념인 다극화 세계전략의 이론적 기원과 실천적 발전과정을 체계적으로 검토하고, △우크라이나 전쟁 발발 이후 급변하는 국제환경 속에서 푸틴 5기 러시아의 다극화 세계전략 방향과 SCO 활용 전략을 객관적으로 파악하고 정책 시사점을 도출하는 데 분석의 초점을 맞추었다.

2. 연구의 내용과 방법

트럼프 2기 세계질서 변화의 향방과 러시아의 다극화 세계전략에 대한 심층적인 분석을 통해 한국을 위한 정책적 시사점을 도출하려는 이 연구의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 트럼프 2기 세계질서 변동과 강대국 국제관계를 종합적으로 고찰한다. 이를 위해 세계질서 변동의 주요 내용과 특징을 검토하고 미·중·러 강대국 국제관계의 구조와 성격을 분석한다. 동시에 중·러 관계의 개선과 발전이 SCO를 통해 어떻게 구체적으로 실현되는지를 고찰한다.

둘째, SCO 창설과 발전과정을 통시적으로 살펴보고자 한다. 보다 구체적으로는 SCO의 태동과 발전과정의 주요 내용과 특징을 체계적으로 조사한다. 또한 최근 SCO 확장 이후 이루어진 주요 협력 방향과 중점 과제를 고찰한다. 아울러 국제사회에서 SCO의 국제적 위상과 발전 잠재력을 평가함과 동시에 발전 전망을 전체적으로 검토한다.

셋째, 푸틴 시기 러시아의 다극화 세계전략을 파악한다. 먼저, 러시아 다극화 세계전략의 이론적 기원과 발전과정을 추적하면서 주요 특징을 도출한다. 아울러 푸틴 5기 다극화 세계 건설을 목표로 한 러시아의 SCO 활용 전략의 목표, 방향, 과제 등을 외교안보적 측면에서 고찰한다. 아울러 전쟁 발발 이후 러시아와 SCO 주요 회원국들 간의 경제통상관계를 집중적으로 조망한다.

넷째, SCO를 활용한 러시아의 다극화 세계전략 관련 정책의 주요 특징을 도출하고, 이와 관련한 정책 시사점을 다층적 관점에서 제시하고자 한다. 이상의 연구 결과를 종합하여 한국의 대외전략 수립 및 주변국 관리 차원에서 고려해야 할 대응전략 방향과 정책 과제를 제안한다.

국제질서 재편 과정에서 러시아의 다극화 세계전략과 정책 시사점을 고찰하려는 본 연구의 추진 방법은 아래와 같다.

첫째, 문헌 조사 및 통계 자료 분석을 실시했다. 특히 트럼프 2기 및 푸틴 5기 러시아의 다극화 세계전략과 SCO에 관한 최신 자료들을 집중적으로 검토했다.

둘째, 국내의 전문가 간담회를 개최해 실질적인 정책 자문을 받았다. 이 연구의 특성상 외국 전문가들(러시아, 중국, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄 등)을 대상으로 한 전문가 간담회 개최는 매우 중요한 과제였다. 특히 SCO 창립 회원국의 이해관계와 우선 관심사를 집중적으로 파악하고자 많은 노력을 기울였다.

셋째, 현지 조사를 진행했다. SCO 창설 초기부터 회원국으로 참여한 국가들(러시아, 중국, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄)을 방문하여 현지 대외정책 및 국제관계 전문가를 대상으로 심층 인터뷰를 실시했다. 이를 통해 본 연구 주제와 관련된 내용을 종합적으로 점검하고, 전후 러시아의 세계전략 방향과 SCO의 발전 전망에 대한 객관적인 이해를 도모하고자 했다. 특히 푸틴 5기 러시아의 다극화 세계전략을 SCO의 활용이라는 관점에서 고찰함과 동시에 SCO 회원국들의 이해관계를 종합적으로 조사함으로써 트럼프 2기 글로벌 질서 변동과 러시아의 대응 전략, SCO의 발전 전망에 대한 정책적 시사점을 도출하는 데 연구의 초점을 두었다.

3. 선행연구와의 차별성

본 연구는 러-우 전쟁 발발 이후 유라시아 지정학 변동의 한 축으로 나타나고 있는 SCO의 확대와 글로벌 사우스의 부상, 그리고 트럼프 2기 세계질서 변화와 푸틴 5기 러시아의 다극화 세계전략을 종합적으로 고찰했다. 이와 동시에 연구의 내용과 결과를 바탕으로 한국의 러시아 관리 방안 및 유라시아 다자협력 방향에 대한 정책적 시사점을 도출한다는 점에서 기존 연구와는 차별화된 선도적인 연구다.

러시아의 다극화 세계전략과 SCO 관련한 대표적인 국내외 선행연구는 다음과 같다.

첫째, 2022년에 슈체파노비치(Šćepanović)가 발표한 “Russia and the Shanghai Cooperation Organization: A Question of the Commitment Capacity” 논문이다.⁴⁾ 이 논문에서 저자는 러시아가 중앙아시아에서 중국과의 협력과 경쟁을 동시에 추구하면서 어떻게 SCO를 자국의 전략적 이익 실현을 위한 플랫폼으로 활용하고 있는지를 고찰했다. 이 논문은 러시아의 SCO 전략 방향, SCO 내에서 러시아의 이해관계와 역할, 전쟁 이후 러시아의 대중아시아 전략 변화, 중앙아시아 국가들의 대응, 유라시아 국제관계와 SCO의 역할 등을 주요 내용으로 포함하고 있다.

둘째, 2011년 루킨(Лукин)이 작성한 “Шанхайская организация сотрудничества и российские интересы в Центральной Азии и Афганистане” 논문이다.⁵⁾ 이 글에서 저자는 SCO의 지역 안보 역할 강화와 경제협력 확대 가능성을 검토하며 러시아의 SCO 전략이 나아갈 방향을 제시했다. 또한 저자는 SCO의 전반적 상황을 평가하고 미래의 발전 방향을 전망하며, SCO가 단순한 지역 협력체를 넘어 다극적 세계질서 구축의 중요한 메커니즘으로 발전할 가능성 분석, 러

4) Šćepanović(2022), pp. 712-734.

5) Лукин(2011), pp. 37-47.

시아와 중국 간의 전략적 이해관계 평가, SCO의 지역 안보 역할 강화와 경제협력 확대 가능성 검토, 러시아의 SCO 전략이 나아갈 방향 등을 제시하고 있다.

셋째, 2008년 김성진이 저술한 「러시아 외교정책의 성격: 상하이 협력기구에 대한 정책을 중심으로」이다.⁶⁾ 이 논문에서 저자는 러시아 외교정책의 성격에 대한 다양한 접근을 시도했다. 특히 상하이 5국 형성에 대한 러시아의 입장, SCO의 발전과 러시아의 정책 변화 등을 다루고 있다.

최근 글로벌 질서 재편과정에서 SCO를 중심으로 러시아의 다극화 세계전략을 고찰함과 동시에 한국에 대한 정책 시사점을 도출하는 데 핵심 목적을 두고 있는 본 연구는 선행연구와 기본적으로 다음과 같은 차별성을 가진다.

첫째, 방법론적 측면의 차별성이다. 문헌연구, 통계조사, 전문가 간담회, 전문가 설문 조사, 현지 조사 등 다양한 접근법을 활용하여 보다 객관적이고 종합적인 연구를 진행했다.

둘째, 내용적 측면의 차별성이다. 러-우 전쟁 발발 이후 국제질서의 변화와 SCO의 위상과 역할 변화, 푸틴 시기 러시아의 다극화 대외전략 방향과 SCO 활용 전략, SCO의 발전과정과 주요 회원국의 이해관계, SCO에서 러시아의 전략적 이해와 다른 회원국들과의 경제통상 관계, 트럼프 2기 SCO의 발전 전망 등을 종합적으로 다루었다.

이 연구의 예상되는 정책적 기여도는 다음과 같다.

한국의 주변국인 러시아를 안정적으로 관리하기 위해 필요한 정책적 시사점을 제공하는 한편, 푸틴 5기 러시아의 대전략(Grand Strategy) 방향, 즉 트럼프 2기 러시아의 다극화 세계전략의 속성과 SCO 활용 방안 등을 파악함으로써 국제질서 재편의 향방과 특성을 파악하는 데 중요한 시사점을 제공할 것이다.

2026년 창설 30주년(‘상하이 5’ 창설일 기준)을 맞이하는 시점에서 SCO에 대한 체계적, 종합적 분석은 한국의 유라시아 협력 전략 수립에 실질적인 정책적 함의를 제공할 것이며, 특히 우크라이나 전쟁 이후 국제질서의 재편과정에

6) 김성진(2008), pp. 149~178.

서 러시아의 다극화 전략의 발전 방향을 객관적으로 파악하는 데 큰 도움을 줄 것이다. 또한 푸틴 5기 러시아의 다극화 세계전략과 유라시아 다자협력에 대한 구체적인 사례인 SCO를 분석함으로써 향후 한국과 러시아, 그리고 한국과 유라시아 국가들 간 협력 정책 수립 시에 참고 자료로 활용할 수 있을 것이다.

이 연구의 예상되는 학술적 기여도는 다음과 같다.

트럼프 2기 러시아의 다극화 세계전략의 성격과 SCO의 발전 전망을 파악하는 데 유용한 도움을 줄 것이다. 이는 러시아와 유라시아 국제관계 관련 후속 연구 진행에 기여할 수 있다. 아울러 트럼프 2기 러시아 정부가 추진 중인 다극화 세계전략의 방향과 과제를 파악하는 데 유용한 도움을 제공할 것이라는 점에서 러시아 지역 연구 발전에도 이바지할 수 있다.

[그림 1-1]에 이 연구의 목적과 기대 효과, 연구 내용을 구체적으로 제시했다.

그림 1-1. 연구의 기본적 프레임워크

연구 목적	<ul style="list-style-type: none"> ● 푸틴 5기 러시아의 다극화 세계전략 및 SCO 활용 전략 분석 ● 트럼프 2기 SCO의 국제적 위상과 발전 전망 고찰
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> ● 트럼프 2기 한국의 새로운 대외정책 방향 설정에 유용한 도움 제공 ● 한국의 러시아 및 유라시아 전략적 관리 방안 모색에 필요한 정책 시사점 제공
연구 내용	트럼프 2기 국제질서 변동과 미·중·러 3각 관계(2장)
	상하이협력기구의 역사적 변천 과정과 발전 전망(3장)
	푸틴 5기 러시아의 다극화 세계전략과 상하이협력기구(4장)
	결론(5장)

자료: 저자 작성.

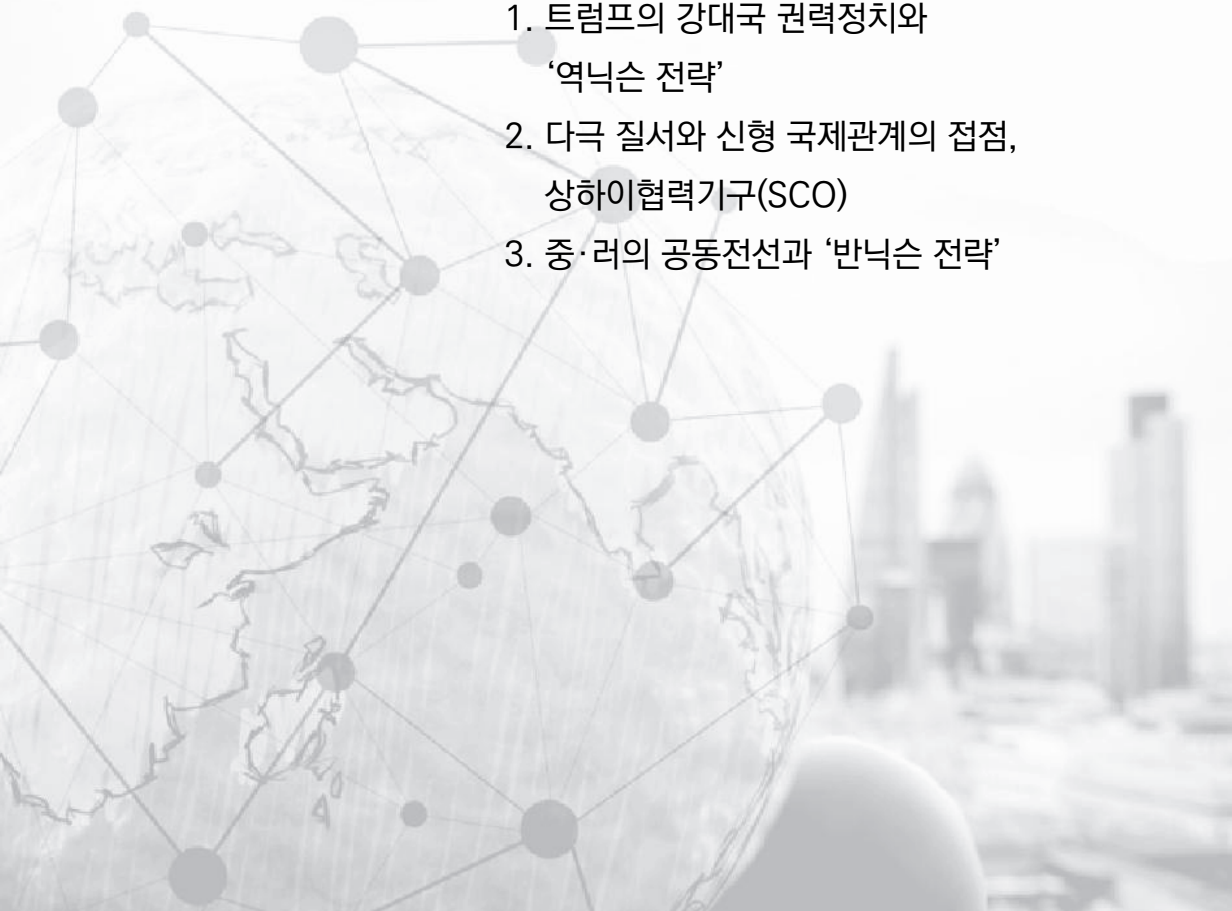
제2장

K

PM

트럼프 2기 국제질서 변동과 미·중·러 3각 관계

1. 트럼프의 강대국 권력정치와
‘역닉슨 전략’
2. 다극 질서와 신형 국제관계의 접점,
상하이협력기구(SCO)
3. 중·러의 공동전선과 ‘반닉슨 전략’



1. 트럼프의 강대국 권력정치와 ‘역닉스 전략’

가. 트럼프가 지향하는 세계질서와 미국 우선주의

트럼프 2기의 정책은 무서운 기세로 기존 질서를 부정하고 해체하고 있다. 탈냉전 이래 미국이 주도해온 자유주의적 국제질서는 ‘미국을 다시 위대하게(MAGA: Make America Great Again)’를 내세운 미국 우선주의 앞에서 크게 흔들리고 있다. 미·러와 미·중 관계를 비롯한 주요 강대국 관계는 물론이고 국제질서는 전례 없는 지정학적 대전환의 시대를 맞이하고 있다.

트럼프는 2기 출범 이래 일관되게 러시아-우크라이나 종전과 미·러 관계 개선을 추진하고 있다. 워싱턴의 이런 정책 우선순위 변화는 우크라이나를 비롯한 NATO와 유럽 등 전통적 동맹 세력에게 가장 큰 영향을 미치고 있으며, 러시아는 가장 큰 수혜자로 보인다. 또한 전 세계를 향한 관세 전쟁은 트럼프 정부 대외정책의 핵심적 수단이며, 미·중 대립은 더욱 심화됐다. 그러나 상대적으로 트럼프는 중국 시진핑에게 우호적인 제스처를 보임과 동시에 협상 국면으로 전환한 반면 기존 동맹 및 전통적 우호국들에는 일방적인 고율 관세와 대규모 투자요구 청구서를 부과했다. 이런 미·중 관계의 방향을 놓고는 두 가지 분석과 예측이 나오고 있다. 워싱턴이 중국 견제(또는 억제)의 전략적 목표에 집중하기 위해 러시아와의 관계 강화, 유럽 등 동맹 우호관계의 패권적 책임을 포기하거나 부담을 전가하고, 다른 한편으로는 트럼프가 중국과 러시아 등 핵심 강대국 지도자들과의 ‘강대국 간 권력 정치(Great Power Politics)’에 입각해 패권적으로 세계 문제를 관리할 가능성이 있다.⁷⁾

7) 트럼프 행정부는 무너져가는 냉전 이후의 단극 질서(미국 주도의 자유주의적 세계질서)에 집착하지 않으며 다극화되는 세계에서 미국의 우위를 확보하기 위해 미국의 외교정책을 재편하려는 것으로 보고 있다. 마코 루비오 국무장관이 직설적으로 말했다듯 다극성은 이미 현실이며, 미국의 목표는 쇠퇴하는 패권국이 아니라 ‘미국을 다시 위대하게’라는 구호에서 보듯이) ‘1등 국가(primus inter pares)’가 되는 데 있다는 것이다. “Dmitry Trenin: Russia’s long-term play is much bigger than Ukraine”(2025. 2. 20).(검색일: 2025. 9. 15.).

트럼프의 ‘역닉슨 전략’을 비판하는 데이빗 이그나티우스(David Ignatius)의 <워싱턴 포스트> 칼럼에 따르면 피오나 힐(Fiona Hill) 브루킹스 연구소 선임 연구위원은 트럼프가 푸틴을 유혹하면서 동시에 “중국과도 큰 거래를 원한다”고 말했다. 트럼프는 시진핑을 자신과 같은 부류의 인물로 여긴다는 것이다. 트럼프 1기 때 국가안보회의(NSC) 유럽·러시아 담당 선임국장을 지냈으나 트럼프에 비판적인 힐은 이렇게 덧붙였다. “한 트럼프의 중국 정책 고문은 그의 첫 대통령 임기 중에 트럼프의 대중 정책을 한 문장으로 요약하자면 ‘시진핑은 내 친구다’일 것이라고 내게 말한 바 있는데 여전히 그런 것 같다. 트럼프에게는 강경한 대중 정책을 주장하는 보좌진들이 많지만, 그는 여전히 러시아와 중국의 ‘거물들’과의 대립보다는 3각 협력을 선호하는 듯 보인다.”⁸⁾

NATO 주재 미국 대사를 역임한 이보 달더(Ivo H. Daalder)와 제임스 린제이(James M. Lindsay)도 <포린 어페어즈> 공동기고문에서 “트럼프는 영국, 독일, 일본 등 동맹국들이 미국의 관대함을 이용한다고 자주 비난하지만, 우크라이나를 침공한 푸틴을 ‘영리하고, 강력하며, 천재’라고 칭찬했고, 시진핑은 중국 국민을 ‘철권’으로 통제하는 데 ‘매우 뛰어난’ 인물이라고 찬양했다”면서 “이런 독재자들에 대한 칭송을 통해 트럼프는 미국의 이익에 적대적인 지도자들까지 포함해 제약 없이 권력을 휘두르는 리더들에 대한 유별난 존경심을 드러내고 있다”고 밝혔다.⁹⁾

전문가들은 이처럼 트럼프 행정부의 외교정책이 기존의 자유주의 국제질서를 약화시키고 강대국 중심의 세력권 형성과 거래를 통한 질서 재편을 추구하는 양상을 두고 제2차 세계대전 승전국의 회담인 ‘알타 회담’¹⁰⁾에 빗대어 ‘알

8) Ignatius(2025), “Trump bets on a ‘Reverse Kissinger’”(검색일: 2025. 9. 15.).

9) Daalder and Lindsay(2025), “The Price of Trump’s Power Politics”(검색일: 2025. 9. 15.).

10) 독일에 대한 미국, 소련, 영국, 프랑스의 4대국 분할 점령 등을 포함해 전후질서와 관련해 주요한 합의들이 있었던 정상회담이다. 냉전적 관점에서 서방 지도자들이 소련의 스탈린에게 동유럽 지역에 대한 자유로운 통제권을 부여하고 아시아 극동에서 일본과의 전쟁 참여를 독려함으로써 동유럽 국가들을 배신한 사건이자 아시아에서 소련의 영향력 확대를 인정한 강대국 간의 담합이라는 비판적 시각이 있다. O’Brien(2024. 9. 1.), “Roosevelt, Yalta, and the Origins of the Cold War”(검색일: 2025. 9. 20.).

타 2.0'으로 해석하는 등 다양한 견해를 내놓고 있다.

특히 2025년 2월 24일, 우크라이나 전쟁 발발 3주기를 맞아 UN에서 발의된 러시아 규탄 결의안에 대해 트럼프 행정부가 러시아, 북한 등과 함께 반대표를 던진 것은 충격이었다.¹¹⁾ 영국의 저명한 정치사상가인 존 그레이(John Gray)는 이를 두고 “트럼프가 우크라이나를 팔아넘겼다는 비판과 함께 이를 나치 독일에 대한 유화책으로 2차 대전의 길을 연 1938년 뮌헨 협정과 비교하는 이들이 많았지만, 보다 적절한 역사적 비유는 알타 회담이다”라고 말했다.¹²⁾ 그에 따르면 1945년의 알타 회담 이래 처음으로 미국은 2025년 2월 국제 안보 문제에 대해서 러시아와 한편이 되어 유럽, 영국, 캐나다 등의 서방 국가들에 맞선 것인데, “80년 전에 자리 잡은 세계질서는 종말을 맞고 있는 게 아니라 (트럼프에 의해) 의도적으로 전복되고 있다”는 것이다. 그레이는 “트럼프가 미국의 이익에 맞게 다극화된 국제 체제를 구축하고 있으며, 우크라이나가 푸틴과의 자원 거래에 이용되는 장기 말이라면 시진핑과의 무역에 관한 ‘그랜드 바겐’에서 대만이 희생양이 되지 않으리란 보장이 없다”는 견해를 보였다.

이에 대해서는 세르주 알리미(Serge Halimi) <르몽드 디플로마티크> 프랑스판 고문도 마코 루비오 미 국무장관의 발언을 예로 들면서 같은 견해를 보였다. 루비오 장관은 2025년 2월 15일 상원 인준청문회에서 “전후 세계질서는 단순히 시대에 뒤떨어진 것이 아니다. 이제는 미국을 겨냥한 무기가 되었다”라고 선언하면서, “미국은 다시 혼돈 속에서 자유세계를 창조해야 하며, 이를 위해선 미국의 이익을 모든 것 위에 두는 나라가 되어야 한다”라고 강조했다. 루비오는 민주당으로부터도 지지를 받아 만장일치의 인준을 받았다. 알리미는 트럼프 행정부에게 “동맹국들이 모인 NATO는 미국에 일방적으로 희생을 강요

11) 유엔 총회에서 우크라이나가 제출한 이 러시아 규탄 결의안에 미국은 러시아, 북한, 이란 등 14개국과 함께 반대표를 던졌다. 이 결의안은 찬성 94표, 반대 18표, 기권 65표로 가결되었다. 반면에 미국은 유엔 안보리에 러시아의 우크라이나 침공 책임을 묻는 내용을 제외하고 신속한 전쟁 종결을 촉구하는 결의안을 제출했는데 러시아와 중국이 찬성한 반면 영국과 프랑스가 기권했다. 『유엔, ‘러 침공’ 규탄 결의 채택…미국은 반대』(2025. 2. 25.)(검색일: 2025. 9. 17.).

12) Gray(2025), “Trump’s soft power grab”(검색일: 2025. 9. 15.).

하는 ‘갈취 시스템’처럼 보이는 것”이며, “이런 논리는 유럽연합, 우크라이나에도 똑같이 적용되는 것”이라고 지적했다.¹³⁾

이보 달더와 제임스 린제이의 <포린 어페어즈> 공동기고문은 이런 트럼프가 지향하는 세계질서를 ‘강대국 협조체제(concert of powers)’로 보고 있다. 이들은 “트럼프의 세계관은 투키디데스적인데 즉 ‘강자는 할 수 있는 것을 하고 약자는 견뎌야 할 것을 견딘다’는 사상”이라고 봤다. 트럼프가 이런 인식 아래 2기 들어서 밀어붙이려는 강대국은 중국과 러시아 등 권위주의 국가들과의 ‘협조’를 통해 세계질서를 관리하려는 것이다. 이들에 따르면, 이는 바이든 또는 자유주의 패권론자들의 민주주의 대 권위주의라는 이념적(가치) 대결 구도와는 다른 것으로, 강대국들이 서로의 영향권을 인정하고 약소국의 목소리는 배제하는 ‘신 협조 체제’—즉, 19세기 유럽식 세력균형 모델—로의 회귀를 뜻한다. 이들은 “1941년 12월 7일 일본의 진주만 공격과 함께 탄생한 미국 주도의 규칙 기반 국제질서는 도널드 트럼프의 두 번째 취임식과 함께 사라졌다”면서 미국 주도의 세계질서로서 “‘팍스 아메리카나’는 끝났다”고 단언했다.¹⁴⁾

러시아 고등경제대학 연구교수이자 세계경제 국제관계 연구소(IMEMO) 선임연구원인 드미트리 트레닌(Dmitry Trenin)은 이를 ‘알타 2.0’으로 비유하는 것은 잘못이라고 봤다. 그에 따르면—알타와 달리—“즉각적인 평화 회의는 없을 것이고, 단번에 세계질서를 재편할 포괄적인 합의도 없기 때문이다.” 트레닌은 트럼프의 의도가 어떤 것이든 그로 인해 ‘계층화된, 각기 다른 권력 중심이 뚜렷한 역할을 하는 새로운 세계질서’가 출현하고 있는 것으로 본다. 그에 따르면 이는 세계적 수준에서는 미국, 중국, 인도, 러시아의 4극 체제 그리고 그 아래로 지역 및 대륙 블록이 형성될 것이며, 주요 참여자(서유럽, 브라질, 이란, 남아공, 인도네시아, 사우디, 튀르키예 등)가 각자의 영역 내에서 영향력을 놓고 경쟁하는 구도가 될 것이다.¹⁵⁾

13) 세르주 알리미(2025), 「미국이 조장한, 동맹과 분열 사이에 놓인 유럽」(검색일: 2025. 9. 15.).

14) Daalder and Lindsay(2025. 1. 30.), “The Price of Trump’s Power Politics”(검색일: 2025. 9. 15.).

15) 외교관계협의회(CFR) 선임연구원 로버트 블랙윌(Robert D. Blackwill)과 미국의 새로운 안보센터

나. 다극적 세계로의 전환에 대응하는 지역 간 협력의 흐름

트레닌의 전망처럼 실제로 트럼프의 일방주의와 핵심 강대국 관계의 재편은 또 다른 변화로서 유럽연합, 영국, 일본, 그리고 아세안, 중동, 중앙아, 중남미 등 지역 강국들과 비패권국가들의 외교정책에 직접적인 영향을 미치고 있다. 이는 상대적으로 독립적인 다자적 균형외교와 지역 간 협력 강화 등의 흐름으로 나타나고 있으며, 이런 흐름에 편승하고 협력하면서 중국은 자국의 글로벌 리더십을 부각시키려 하고 있다.

영국을 비롯한 주요 유럽 국가들, 특히 프랑스와 영국은 우크라이나 지원을 위한 ‘의지의 연합(우크라이나 평화와 재건을 위한 국제 연합체)’ 구축을 통해 미국 없는 유럽 안보라는 새로운 모델을 제시하고 있으며, 중국과의 새로운 관계 설정 등을 통해 유럽의 홀로서기를 모색하고 있다.¹⁶⁾

아세안(동남아국가연합)은 가장 적극적이다. 2025년 아세안 의장국인 말레이시아는 5월 쿠알라룸푸르 아세안 정상회담에 처음으로 사우디아라비아, 아랍에미리트(UAE) 등 걸프협력회의(GCC) 회원국과 중국을 초청해 3자 정상

대표인 리처드 폰테인(Richard Fontaine)은 미국의 외교정책과 ‘한계가 없는’ 중·러 관계를 다룬 심층 분석 보고서에서 브라질, 인도, 인도네시아, 사우디아라비아, 남아프리카공화국, 튀르키예와 같이 미국 중·러와의 사이에서 지역적으로 영향력을 행사하는 국가들을 ‘글로벌 스윙 스테이트’로 불렀다. “Dmitry Trenin: Russia’s long-term play is much bigger than Ukraine”(2025. 2. 20.)(검색일: 2025. 9. 15.); Blackwill and Fontaine(2024), pp. 1-38.

- 16) 유럽의 유력한 싱크탱크인 ECFR(유럽 외교관계위원회, European Council on Foreign Relations)은 ‘트럼프의 유럽 혁명’이라는 제목의 보고서를 통해 트럼프의 등장으로 인한 급격한 변화가 미국뿐 아니라 유럽에도 들이닥치고 있다고 진단했다. 유럽 대륙에서도 극우 세력들이 대륙 간 혁명 프로젝트의 선봉대로 나서고 있으며, 기존 정당들이 새로운 유럽 주권주의자(위싱턴으로부터 독립된)로 변신하는 등 유럽에서도 미국과 같은 ‘혁명적’인 변화들이 나타나고 있다는 것이다. 이에 따르면 수십 년간 유럽의 안보를 지탱해온 미국의 집단안보(NATO)에 대한 의존, 자유무역 질서의 확대, 우익 민족주의의 인종차별에 대한 반대 등 기본 방침들이 무너지면서 유럽의 정치적 및 지정학적 정체성 또한 변화하고 있는 것으로 보고 있다. 이는 2022년 푸틴의 우크라이나 전쟁으로 촉발된 것이지만, 트럼프 2기의 등장으로 더욱 가속하고 있다. 유럽이 스스로의 방위를 독자적으로 책임질 수 있을지는 의문이지만, 유럽은 우크라이나 문제에서 이제 미국의 정책과 결별해야 한다는 건 확실하며, 따라서 새로운 경제 및 안보 환경에 걸맞는 새로운 전략이 필요하다는 것이다. Krastev and Leonard(2025), pp. 1-25.

회의를 열었다.¹⁷⁾ 아세안 10개국, GCC 6개국, 중국에서는 리창 총리가 참석한 이 3자 정상회의는 아시아태평양과 중동을 연결하는 최초의 제도화된 전략적 대화 플랫폼이자, 트럼프의 고율 관세 부과에 대응한 ‘탈미국화’의 흐름으로 분석됐다.¹⁸⁾ 또한 중동의 GCC는 이미 2023년에 중앙아 국가들과의 정상급 전략대화를 출범시킨 데 이어 2024년 그리고 2025년 5월 사마르칸트에서 GCC-중앙아시아 정상회의를 추진해왔다.¹⁹⁾ 이는 다극적 세계로의 전환에 대응하는 지역 간 협력의 흐름을 보여주는 대표적 사례다.

중국은 이런 지역 협력기구들과의 관계를 적극적으로 확대함으로써 미국 우선주의와 관세 전쟁에 대응하는 한편 국제질서의 변화를 추동하고 있다. 2025년 들어 중국은 4월 중순 시진핑 주석의 첫 방문지로 대미 무역 흑자국이자 중국의 주요 투자국인 베트남, 말레이시아, 캄보디아 등 동남아 3개국을 순방함으

17) 아세안 국가들은 미국과의 관계를 다변화하는 움직임을 보이고 있다. 인도네시아가 2025년 1월 6일부로 이란, 이집트, 아랍에미리트, 에티오피아에 이어 BRICS의 10번째 정회원국으로 공식 가입했다. 인도네시아는 2024년 10월 러시아 카잔에서 열린 BRICS 정상회의에 대표단을 파견해 정회원국 가입을 공식화했다. 동남아시아 국가 중 최초로 BRICS에 가입한 인도네시아는 OECD 가입도 동시에 추진해왔다. 2023년 8월 BRICS가 처음으로 이란, 아랍에미리트(UAE), 아르헨티나, 이집트, 에티오피아 등 5개국을 신규 회원으로 받아들이기로 결정할 당시 인도네시아 역시 참여할 것이라는 예상과 달리 당시 조코 위도도(조코위) 인도네시아 대통령은 가입 결정을 유보했다. 그 뒤 아르헨티나는 2023년 말 하비에르 밀레이 극우 정권으로 가입을 번복한 반면 2024년 10월 20일 취임한 프라보워 수비안토 대통령은 취임 이후 첫 해외 순방지로 최대 무역상대국인 중국을 택했으며, 2024년 11월에는 러시아 해군과 첫 연합 군사훈련을 가졌고, 2025년 6월에는 서방의 G7 정상회의에 초청을 받았음에도 그 대신 러시아를 국빈 방문했다. 말레이시아도 BRIC 가입 의사를 표명했다. 2024년 10월 러시아에서 열린 BRICS 카잔 정상회담의 파트너국에는 아세안에서 태국 외에 말레이시아와 베트남 등이 포함됐다. 박정호, 강부균, 김경민(2024), pp. 3~11; 주아세안대한민국대표부(2025), pp. 5~6.

18) 세계 5위 경제권으로서 아세안과 중국은 서로의 최대 무역 및 투자 파트너이며, 5월 21일 중국-아세안 자유무역지대(CAFTA) 3.0에 대한 협상을 타결 지었다. 또한 안와르 이브라힘 말레이시아 총리는 그 뒤 트럼프의 관세 전쟁이 본격화한 7월 9일 쿠알라룸푸르에서 열린 아세안 외교장관회의의 개막 기조연설을 통해 “세계는 이제 권력이 원칙을 무너뜨리고, 한때 성장을 촉진하기 위해 사용됐던 수단들이 이제 압력을 가하기 위해 사용되는 시대를 목격하고 있다”고 경고하면서 “미국의 관세 위협은 지나가는 태풍이 아니고, 새로운 날씨가 됐다”며 공동대응을 촉구했다. 「[초점] 5월 아세안 정상회의서 ‘새 무역 연대’ 가능성…말레이시아, 중국·걸프국 초청」(2025. 3. 10.); 「말레이시아 총리 “美 관세위협, 1회성 태풍 아니라 새 일상”」(2025. 7. 9.)(모든 자료의 검색일: 2025. 9. 15.).

19) 우즈베키스탄의 대홍수로 인해 이 회담은 연기됐으나, 제다(2023년)와 타슈켄트(2024년)에서의 정상 회담을 기반으로 한 두 지역 간 협력관계 구축은 강대국 간 경쟁 속에서 중앙아시아와 걸프 지역의 상호 전략적 자율성을 강화하는 동시에 경제적 유대를 심화시키는 것을 목표로 하고 있으며, 다극화하는 국제질서의 흐름을 반영하는 것이다. “The GCC and Central Asia: In Search of Strategic Autonomy”(2025. 5. 28.)(검색일: 2025. 9. 17.).

로써 트럼프에 맞서 아세안과의 협력을 강화하는 행보를 보였다. 뒤이은 5월 중순 리창 총리의 아세안 정상회의, 아세안-GCC-중국 3자 정상회의 참석 또한 마찬가지다.

5월 13일엔 베이징에서 중남미 국가들과의 중국-CELAC²⁰⁾ 포럼을 열어 ‘(미국의) 일방주의와 보호주의 흐름’에 맞서 단결을 촉구했다. 이 회의에는 이그나시오 툴라 브라질 대통령, 구스타보 페트로 콜롬비아 대통령, 가브리엘 보리치 칠레 대통령 등 남미 정상들이 대거 참석했다. 또한 중국은 6월 카자흐스탄 아스타나에서 열린 중국-중앙아시아 2차 정상회담²¹⁾을 통해 6개 국가 간 ‘영구적 선린우호협력조약(Treaty of Permanent Good-Neighborliness and Friendly Cooperation)’에 서명하며 새로운 이정표를 여는 등 이른바 ‘매력 공세(charm offensive)’로 불리는 외교 전략을 본격적으로 전개했다.

시진핑 주석은 또한 이에 앞서 5월 초에는 전승절 80주년 기념을 계기로 모스크바를 방문해 중·러 정상회담을 열어 미국 일방주의와 패권주의에 맞서는 유엔 및 국제법 질서에 기반한 시스템을 천명했다. 이는 9월 초 텐진에서의 상하이협력기구(SCO) 정상회담과 베이징 전승절 80주년 행사 및 두 번째 중·러 정상회담으로 이어졌다. 트럼프의 미국 우선주의 외교정책이 글로벌 리더십을 향한 중국의 외교를 가속화시키고 있는 셈이다.²²⁾

20) 라틴아메리카-카리브국가 공동체(CELAC)는 2010년 베네수엘라의 차베스와 브라질의 주도로 설립 되었는데 제도적, 법률적 기구라기보다 연대적 포럼 형식이다. 가장 큰 특징은 미국과 캐나다를 제외한 라틴아메리카와 카리브의 모든 국가들을 통합하고 있다는 것이다. 특히 툴라 브라질 대통령의 재집 권으로 새로운 활력을 얻고 있다. CELAC(검색일: 2025. 9. 17.).

21) 중국은 2023년 5월 18~19일 산시성 시안에서 중앙아시아 5개국을 동시에 초청해 1차 정상회담(코로나19 이후 첫 대면)을 열었다. 당시 중국 외교부는 정상회담에 대해 “수교 31년 만에 6개국 정상이 처음 실체적 형식으로 개최하는 정상회의”라며, “중국과 중앙아시아 국가 관계 발전사에서 이정표적 의미를 갖는다”고 밝혔다. 주지하듯이 중앙아시아는 지리적으로 중국과 유럽을 연결하는 육상 실크로드의 전략적 요충지이며, 시진핑 주석이 처음으로 일대일로 구상을 밝힌 것은 2013년 카자흐스탄 방문에서였다. 중국은 1차 정상회담에서 약 37억 달러 규모의 유무상 원조 방안을 제시하며, 중앙아시아 국가들과의 식량 및 에너지 협력 강화를 약속한 바 있다. 이번 2차 회담에서는 정상회담을 2년마다 정례화하고, ‘중국-중앙아시아 메커니즘’ 사무국을 설립하는 등 협력 체계를 제도적으로 강화하기로 했다. “President Xi Jinping Chairs the Inaugural China-Central Asia Summit and Delivers a Keynote Speech”(2023. 5. 19.)(검색일: 2025. 9. 18.)

22) 이에 대해서는 영국의 싱크탱크인 채텀하우스의 아시아태평양 선임연구원 윌리엄 매튜스(William

다. 1970년대 초 닉슨 쇼크와 비교되는 트럼프 쇼크

미국의 지도자 가운데 트럼프만큼 등장 그 자체로 국제정세를 격동과 혼돈으로 몰아넣은 인물은 아마도 없을 것이다.²³⁾ 무엇보다도 트럼프의 관세 전쟁은 이제 미국이 전 세계를 상대로 벌이는 사상 유례없는 전면전이 되고 있다. 규모와 범위 면에서 지금까지 이런 무모한 무역 전쟁은 없었다. 그런 점에서 2024년 말 새해를 앞두고 트럼프의 등장으로 바뀌게 될 2025년의 세계를 전망하는 심층기사(Big Read)에서 영국의 권위지 <파이낸셜 타임스>의 외교 전문 에디터 기드온 라흐만(Gideon Rachman)은 이렇게 예견했다: “과거에는 미국이 국제질서를 안정적으로 유지하는 역할을 했다. 하지만 이제는 그 누구보다도 미국 자체가 세계질서를 불안정하게 만드는 시대를 맞이했다.”²⁴⁾

트럼프와 그의 공화당 포퓰리스트들이 사용하는 ‘MAGA’ 슬로건은 아이러니하게도 미국의 혼란과 쇠퇴를 더욱 부추기고 있다는 지적에 직면하고 있는 것이다.

이런 트럼프의 정책은 1960년대 말 1970년대 초반 시기 리처드 닉슨 대통령의 정책인 외교 ‘독트린’과 금융 경제정책의 ‘쇼크’와 비교된다. 2025년 트럼프 2기 들어 그가 추진한 무차별적인 관세 전쟁과 중동의 후티 반군과 이란에 대해 취했던 대대적인 공습 및 돌발적인 휴전 협상, 러시아와의 협상을 통한

Matthews)의 글이 자세히 다루고 있다. William Matthews(2024. 11. 14.), “Trump’s ‘America First’ foreign policy will accelerate China’s push for global leadership”(검색일: 2025. 9. 17.).

23) 정책으로 본다면 트럼프가 실제로 존경했고 그의 정치 입문을 지지하는 뜻을 밝혔던 리처드 닉슨이 취한 정책만이 그와 비교된다. 트럼프는 닉슨을 위대한 인물 중 한 명으로 존경했는데 둘은 1982~93년 사이에 최소 13통의 서신을 주고받으며 서로를 칭찬하고 격려하는 관계였다. 닉슨은 트럼프에게 “정치에 나서면 반드시 성공할 것”이라고 조언하기도 했다. 닉슨과 트럼프를 실제로 연결시켜 주는 인물이 ‘악마 변호사’로 불리는 로이 콘(Roy Cohn)이다. 콘은 닉슨과의 정치적 인연과 트럼프와의 멘토십을 통해 두 인물 모두에게 영향을 미쳤다. 콘은 미디어 조작 전문가로도 알려져 있다. 2016년 트럼프의 대선 운동 캠페인에 대해 <워싱턴 포스트>는 트럼프에게 권력을 이용하고 두려움을 심어주는 방법을 보여준 멘토가 콘이었다고 보도했다. 트럼프와 콘의 멘토 관계에 대해서는 <Where’s my Roy Cohn>이라는 다큐멘터리가 자세히 다루고 있다. “Inside Roy Cohn’s Controversial Career and Influential Friendship with Donald Trump”(2024. 10. 11.)(검색일: 2025. 9. 17.).

24) “How America First will transform the world in 2025”(2024. 12. 28.)(검색일: 2025. 9. 17.).

우크라이나 전쟁의 일방적 종결과 NATO 등 유럽으로의 전쟁 부담 전가 등은 닉슨이 취한 정책들과 맥락을 같이 한다.

1969년 닉슨 행정부는 미국 외교정책의 근본적 전환을 담은 ‘닉슨 독트린’을 발표했다. 이는 동아시아 동맹국들의 방위분담 확대와 아시아 주둔 미군 축소 등 군사 동맹관계의 재조정을 추진하면서, 그와 동시에 중국과의 관계를 개선하는 외교정책의 전환을 천명한 것이다. 그 배경에는 악화되는 베트남 전쟁과 격화되고 있는 미국 내 반전운동, 원유가 급등의 중동 쇼크 및 달러 위기와 같은 경제력을 포함한 지도력 약화 등 미국이 직면한 광범위한 위기 상황이 존재하며, 중국과 소련의 국경분쟁 등 전쟁 위기로까지 치달았던 중·소 대결이라는 또 다른 국제정세를 배경으로 하고 있었다. 닉슨 독트린의 한 축이 된 키신저의 세력균형론은 중국을 전략적으로 포용해 미·중·소 관계에서 미국이 중국과 소련과의 관계를 각각 주도적으로 통제함으로써 힘의 세력균형을 추구한다는 것이었다.²⁵⁾

닉슨 독트린의 핵심은 철수와 후퇴가 아니라 미국이 직면한 위기에 대응한 패권 유지 전략이다. 해외 주둔 미군의 대규모 철수는 아시아로부터의 미국의 후퇴가 아니라 더 이상 감당할 수 없는 개입 규모를 재조정할 것이며 △미군 철수에 따른 힘의 공백은 동맹국의 국방력 강화라는 방위 분담으로 전가시키며, △중국과의 관계 개선으로 중·러의 갈등을 이용해 미국의 힘의 우위를 유지하고, △중국에 대한 개입과 소련과의 대타트를 내걸어 북베트남에 대한 양국의 지원을 중단하도록 하는 등 패배로 치달고 있는 베트남전에서 벗어나기 위한 패권 유지 전략이었다.

닉슨 행정부는 외교안보 분야에서 아시아동맹국들을 충격에 몰아넣은 닉슨 독트린을 발표한 뒤 이번엔 무역 금융 분야에서 또 다른 충격적인 조치를 취했다. 1971년 8월 달러의 금태환 중단(고정환율제에서 달러 본위 내지 달러 기축 통화의 변동환율제로의 이행)과 미국의 수입품에 대해 10%의 관세를 부과하는

25) 강태호(2022), 「[기획] 바이든 이후 미중러 3각관계와 한반도 上」(검색일: 2025. 9. 18.).

정책은 말 그대로 ‘닉슨 쇼크’로 불리며 환율 급변과 인플레이 상승 등 세계경제에 엄청난 충격을 줬다. 당시 미국은 높은 인플레이션과 무역 적자 등 경제 문제에 직면했는데 1971년 미국의 무역수지는 19세기 이후 처음으로 적자를 기록했다. 그런 점에서 트럼프 행정부가 추진하고 있는 관세 전쟁은 닉슨 쇼크와 비교된다. 닉슨이 미국 우선주의를 구호로 내세우지 않았을 뿐 닉슨가 트럼프는 미국이 직면한 광범위한 위기와 함께 철저히 일방적으로 미국 우선주의를 관철시켰다는 점에서 별다른 차이가 없다. 역사가 ‘닉슨 쇼크’로 기록하고 있듯이 세계경제와 각국은 트럼프의 관세 전쟁, 미·러 관계 개선, 우크라이나 전쟁 종식 등 더 광범위하고 더 충격적인 트럼프 쇼크를 경험하고 있는 것이다.

라. 트럼프의 ‘역닉슨(Reverse Nixon) 전략’과 중·러 관계의 역학 변화

트럼프가 1기 출범에 앞서 대선 후보 시절부터 러시아와 협력을 추구하겠다고 밝힌 것은 중동과 유럽을 넘어서 보다 글로벌하고 전략적인 것이었다. 트럼프는 2016년 7월 <폭스 뉴스>의 시사 토크쇼에서 “중국과 러시아가 밀착하도록 놔두서는 안 된다는 조언을 수없이 들었는데, 버락 오바마 대통령이 그렇게 되도록 방치했다”라고 주장하기도 했다.²⁶⁾ 오바마 대통령이 러시아와 갈등을 빚어 결과적으로 중·러 밀착을 도왔다는 시각을 드러낸 것이다. 트럼프의 접근은 중국에는 압력을 가하고 러시아와는 해빙 무드를 만들어 ‘중·러가 밀착하지 않도록 만들겠다’는 것이었다. 1970년대 초중반 NSC 보좌관과 국무장관을 지내고 미·중 관계 정상화의 물꼬를 튼 미국의 전략가인 헨리 키신저가 이러한 1기 트럼프의 외교정책 방향에 대해 긍정적 평가를 내린 것도 그런 맥락에서 이해되고 있다. 키신저는 <CBS 방송>의 뉴스 시사 프로그램(2016년 12월 18일)

26) “Donald Trump Interview on the Will Cain Show”(검색일: 2025. 9. 18.).

‘페이스 더 네이션’에 출연해 “트럼프 당선인이 매우 중요한 외교 이슈를 많이 제기했다”면서 “그것이 적절히 다뤄진다면 좋은, 대단한 결과로 이어질 수 있다”고 밝혔다. 키신저는 심지어 “트럼프 당선인이 던지는 낯선 질문들이 벼락 오바마 대통령이 해결하지 못한 문제들을 풀 가능성도 있다”면서 “트럼프 당선인은 역사에 매우 중요한 대통령으로 남을 것”이라고까지 긍정적으로 평가했다.²⁷⁾

키신저가 이 시기에 트럼프의 정책을 긍정적으로 보고 힘을 실어주려고 했던 이유에 대해 당시 트럼프 선거 캠프 외교·안보팀의 수장이자 이후 법무장관으로 임명된 제프 세션즈는 “국가 방어와 외교정책에 대한 트럼프의 기본적 철학과 접근은 키신저식 모델에 가깝기 때문”이라고 말했다.²⁸⁾ 그에 따르면 트럼프의 미국 우선주의는 정통 보수주의를 이탈한 것이지만, 신고립주의라기보다는 철저한 국익 중심의 현실주의다. 이러한 키신저식 트럼프 외교를 ‘역닉슨(Reverse Nixon) 전략’이라고 부른 것은 미국의 정치 분석가 그레그 로슨(Greg Lawson)이었다. 그는 놀랍게도 “1970년대 초 급성장하는 소련, 제3세계 사회주의 확산, 베트남전의 패배 등 미국이 직면한 위기 속에서 닉슨이 ‘닉슨 독트린’을 내놓고 달러의 금태환 정지 및 대미 수입품에 대한 관세부과 등 세계경제에 대한 충격적인 조치인 이른바 ‘닉슨 쇼크’를 초래했듯이, 트럼프에게서도 이와 유사한 행보가 재연될 가능성이 있다”고 봤다. 실제로 트럼프 대통령 역시 미국 우선주의를 내세우며 동맹국들에게 방위비 증액을 압박하고 아프간 전쟁 등 해외 개입 최소화 및 동맹국들의 안보 무임승차 문제를 지적하며 국방비 증액을 요구했는데, 이는 닉슨 독트린의 역사적 맥락과 유사한 것이다.²⁹⁾

그러나 트럼프는 1기 집권 당시에는 이러한 정책을 제대로 추진할 수 없었다. 세르주 알리미 <르몽드 디플로마티크> 프랑스판 편집 고문이 적절히 지적

27) “Face the Nation Transcript December 18, 2016: Conway, Kissinger, Donilon”(2016. 12. 18.)(검색일: 2025. 9. 18.).

28) “Secretary Jeh Johnson on EgyptAir crash, TSA concerns”(2016. 5. 22.)(검색일: 2025. 9. 17.).

29) 「트럼프의 대외정책, 제2의 닉슨 독트린」(2016. 12. 20.)(검색일: 2025. 9. 17.); 강태호(2022), 「[기획] 바이든 이후 미중러 3각관계와 한반도 상」(검색일: 2025. 9. 18.).

했듯이 1기 행정부 당시 트럼프는 “러시아와의 문제에서 전쟁파에 한껏 포위당한 상태”였다. 알리미는 미국 내 트럼프의 정적과 정보기관, 언론은 러시아 정부와 관계를 개선하려는 그의 모든 시도를 방해하고 공격했다고 지적했다. 심지어 트럼프는 러시아에 대한 추가제재 조치를 발표할 수밖에 없는 상황에 몰렸다.³⁰⁾ 알리미에 따르면 공화당과 민주당이 이른바 대외정책에서 초당적 지지를 보이기도 했는데 이란, 쿠바, 베네수엘라 등을 향한 공화당의 공포증과 러시아와 시리아를 향한 민주당의 혐오증에 대해서는 서로가 지지를 보였기 때문이다.³¹⁾ 미 정보당국과 민주당 내 클린턴 세력, 대부분의 공화당 의원, 트럼프에 반감을 품은 언론은 모두 한마음 한뜻이 돼 대동단결했다. 1기 트럼프 행정부를 지켜본 푸틴은 결과적으로 “수많은 대통령이 왔다 떠나기를 반복하지만, 정작 정책이 바뀌는 법은 없다”라고 평가하기도 했다.³²⁾

그러나 다시 돌아온 트럼프는 달랐다. 우선 그는 역닉슨 전략을 재천명했다. 대선 직전인 2024년 10월 <폭스뉴스> 전 앵커이자 우크라이나 전쟁 발발 뒤 미 언론인으로는 처음으로 푸틴 대통령을 직접 인터뷰한 바 있는 보수적 정치평론가 터커 칼슨(Tucker Carlson)과의 인터뷰에서 “절대 원하지 않는 한 가지는 러시아와 중국이 결합하는 것이다. 나는 그들을 다시 갈라놓아야 할 것이고, 그렇게 할 수 있다고 생각한다”라고 말했다. 그는 선거 운동 중에 우크라이나 전쟁을 ‘24시간 안에’ 중단할 것이며 조 바이든 대통령보다 중국에 훨씬 더

30) 트럼프는 집권 1기 당시 외교, 국방, 국가안보 등 분야에서 핵심 요직을 차지한 이른바 ‘어른들의 축(axis of adults)’ 인사들의 반대와 저항으로 각종 정책을 제대로 추진하지 못했다. 그런 점에서 트럼프 대통령 1기 외교안보팀은 그의 뜻대로 구성되지 않았다. 제임스 매티스 국방장관, 허버트 맥매스터에 이어 존 볼턴 안보보좌관 존 켈리 백악관 비서실장 등은 공화당 주류 인사나 네오콘으로 분류되거나 동맹 중시의 전통적인 패권 외교와 군사적 개입 등을 지지하는 인물이었다. 이들은 트럼프 대통령과 특별한 인연도 없었고, MAGA와 America First의 신봉자도 아니었다. 동맹의 중요성 등 전통적인 외교안보 노선에서 벗어나지 않도록 트럼프의 파격적이고 충동적인 정책 방향을 이들이 견제할 것이라는 기대가 더해지면서 언론은 이들을 어른들의 축으로 부르기 시작했다. 이들은 대외정책에서 트럼프와 충돌하다가 결국 모두 퇴임했다. 하지만 트럼프 또한 자신이 의도했던 외교정책을 제대로 추진하지 못했다. “McMaster’s Problem Isn’t Trump. It’s Mattis and Kelly”(2018. 3. 7.) (검색일: 2025. 9. 20.).

31) 세르주 알리미(2025), 「미국이 조장한, 동맹과 분열 사이에 놓인 유럽」(검색일: 2025. 9. 17.).

32) 위의 자료.

강경하게 대처할 것이라고 반복해서 말했다.³³⁾

그리고 2025년 8월 15일 알래스카에서 트럼프는 푸틴과 우크라이나 전쟁 종전에 관해 담판을 벌였다.³⁴⁾ 우크라이나 전쟁 너머 러시아와의 관계 개선이라는 역닉슨 전략을 본격화한 것이다. 두 정상은 영토 교환, 우크라이나의 NATO 가입 불가, 우크라이나에 대한 안보 보장 등이 평화협상의 세 가지 핵심 의제라는 데 합의했다. 러시아와 우크라이나 양쪽이 이 문제들에 대해 근본적으로 다른 접근을 하고 있지만, 트럼프는 휴전 합의 대신 근본적 문제 해결을 위한 평화협상을 주장해온 푸틴의 입장을 받아들였다. 푸틴은 젤렌스키를 협상 상대로 인정하고 최고위급 회담의 평화협상을 받아들였다. 뤼샹(呂祥) 중국사 회과학원 연구원은 알래스카 정상회담의 초점이 우크라이나 문제보다는 양국 간 전략적 균형에 더 맞춰져 있었다고 분석했다. 또한 장평(江峰) 상하이 외국어 대학교 유럽학 교수는 유럽 국가들이 우크라이나 지원 강화를 약속하며 ‘의지의 연합’을 구성했지만 “결정적으로 유럽은 전략적 계획이 없으며, 러시아에 대항할 유일한 수단으로 우크라이나에 무기를 공급해 전쟁을 연장하는 데만 의존하고 있을 뿐, 실질적인 평화 제안은 전혀 내놓지 못하고 있다”고 지적했다.³⁵⁾

그러나 <워싱턴 포스트>의 이그나티우스가 지적했듯이 트럼프 대통령의 역닉슨 전략은 환상에 불과할 수 있다.³⁶⁾ 많은 분석가들 역시 트럼프의 ‘달콤한 유혹’에도 러시아와 중국은 ‘한계(또는 제한) 없는’ 전략적 협력관계를 지속할 것으로 보고 있다. 바이든 행정부에서 인도태평양 조정관으로서 미국의 아시아 정책을 총괄했으며, ‘아시아 차르’라 불렸던 커트 캠벨(Kurt Campbell) 역시

33) Gabuev(2024), “Can Trump Split China and Russia?”(검색일: 2025. 9. 17.).

34) 푸틴에 비판적인 카네기 러시아-유라시아 센터 소장인 알렉산더 가부예프는 알래스카 미-러 정상회담에 대한 부정적 평가를 이렇게 전했다. “‘새로운 알타 회담’(우크라이나에 대한 러시아의 영향권 요구를 미국 대통령이 수용할 수 있다는 비유)과 ‘새로운 뮌헨 협정’(트럼프가 우크라이나를 배신하고 방어 지원을 철회할 것이라는 비유) 사이를 오갔다.” Gabuev(2025), “Putin’s Play for Time: How Trump’s Performative Diplomacy Strengthens Russia’s Hand”(검색일: 2025. 9. 17.).

35) “European, Ukrainian leaders scramble to respond to Trump’s shift of position on Russia-Ukraine conflict”(2025. 8. 17.)(검색일: 2025. 9. 17.).

36) Ignatius(2025), “Trump bets on a ‘Reverse Kissinger’”(검색일: 2025. 9. 15.).

“역사적으로 미국이 가장 이해하지 못한 관계가 바로 중국과 러시아 사이의 관계였다”면서 “트럼프가 그 중·러 협력의 역학 관계를 통제할 수 있다고 생각한다면 오산”이라고 주장했다. 그에 따르면 중국과 러시아는 모두 미국을 쇠퇴하는 강대국으로, 트럼프를 새로운 ‘그레이트 게임’에서 예측 불가능하고 신뢰할 수 없는 플레이어로 보고 있다는 것이다. 이그나티우스는 이렇게 경고했다. “트럼프 대통령은 변화를 너무나도 갈망한 나머지 글로벌 무대에서 벌어지고 있는 가장 큰 사건을 놓치고 있을 수 있다. 바로 러시아와 중국이 ‘트럼프 카드’를 활용하고 있다는 점이다.”³⁷⁾

게다가 트럼프의 미국은 유럽과 아시아 국가들에게 러시아와 중국의 힘을 억제하려는 미국의 의지를 의심하게 함으로써 동맹 관계에 심각한 타격을 줬다. 외교전문지 <디 애틀랜틱>의 스태프 작가 데이빗 프럼(David Frum)은 수전 라이스와 함께 트럼프 행정부하에서 국가 안보 프로세스가 붕괴되는 과정을 살폈다. 오바마 행정부의 국가안보보좌관을 지낸 라이스는 트럼프가 초래한 가장 심각한 문제의 하나는 미국의 동맹과 우호국들에게 “우리가 말한 대로 행동할 것이라는 믿음을 상실했다”는 것이라고 말했다. 라이스는 “특히 동맹국들 사이에서 그 신뢰를 잃으면 되돌리기 어렵다”라고 덧붙였다. 예컨대 미국이 네덜란드를 관세로 공격하면서 네덜란드의 반도체장비 회사인 ASML이 세계에서 두 번째로 큰 중국과의 거래를 중단하는 문제에서 협력할 것이라고 기대하는 건 잘못이라는 것이다.³⁸⁾

<워싱턴포스트>의 또 다른 칼럼니스트 맥스 부트 역시 “모든 이들이 ‘분할하여 통치하라(Divide and Rule)’고 말하고 있는데 트럼프는 정반대로 하고 있다”고 비판했다. 트럼프의 정책은 기존 동맹을 무시하고 있을 뿐만 아니라 미국의 잠재적 동맹국들마저 러시아와 중국의 품으로 밀어넣고 있다는 것이다.³⁹⁾

그는 트럼프 대통령이 2월에 “BRICS는 죽었다”고 선언했으나, 그 이후 몇

37) *Ibid.*

38) “Trump’s National-Security Disaster”(2025. 5. 21.)(검색일: 2025. 9. 17.).

39) Boot(2025), “Divide and conquer? Trump is doing the opposite”(검색일: 2025. 9. 17.).

달간 트럼프는 미국 주도의 세계질서에 도전하는 BRICS를 가장 강력히 홍보하는 인물이 됐다고 비꼬았다. 트럼프는 세계에서 네 번째로 큰 민주주의 국가에 50% 관세를 부과했으며, 브라질의 룰라 대통령은 이에 맞서 푸틴 러시아 대통령, 나렌드라 모디 인도 총리, 시진핑 중국 국가주석과 함께 트럼프의 위협으로부터 다자주의를 수호하고 BRICS를 강화할 방법을 논의했다.⁴⁰⁾

그러나 이그나티우스나 자유주의 패권론자들 같이 아프간 전쟁에서 우크라이나 전쟁에 이르기까지 무모한 힘의 과시로 미국의 힘을 약화시킬 실패에 책임이 있는 이들이 역닉슨 전략을 비현실적 환상이라고 비판하는 것은 지나치게 일방적이다. 마코 루비오 미 국무장관의 견해에 근거해 보면 트럼프의 역닉슨 전략은 매우 현실적이기 때문이다. 루비오 장관은 2025년 2월 25일 MAGA 진영에 영향력 있는 <브레이트바트 뉴스>와의 인터뷰에서 우선 트럼프 대통령과 행정부가 1970년대 초 닉슨 대통령이 소련으로부터 중국을 떼어낸 방식과 유사하게 ‘러시아를 중국으로부터 분리시키려는 목표’를 가지고 있다고 밝혔다.⁴¹⁾

그러나 그는 역닉슨 전략 비판자들의 주장과 달리 러시아와의 협력을 통해 중국을 견제한다는 말은 꺼내지도 않았다. 루비오 장관은 오히려 “우리가 중국과의 관계에서 러시아를 완전히 떼어낼 수 있을지는 모르겠다”라는 점을 분명히 했다. 그는 트럼프 행정부가 설정하고 있는 현실적 목표를 이렇게 말했다. “현재 러시아가 점점 더 중국에 의존하는 상황에 처해 있으며, 이는 결코 바람직한 결과가 아니라는 점도 고려해야 한다.” 그에 따르면 “미·중 관계가 21세기를 정의할 것인데, 러시아인들과 미국인들 모두에게 더 나은 결과는 러시아가 ‘하위 파트너’로서 중국에 순수하게 의존하지 않는 상태”라는 것이다.⁴²⁾

루비오는 러시아를 중국에 의존할 수밖에 없도록 만드는 미국의 대러시아 적대 정책을 바꾸겠다는 것이다. 바이든의 대러시아 전략은 러시아가 중국에

40) *Ibid.*

41) “Exclusive — Rubio Details How Trump Going on Offense Against China’s Belt and Road Initiative: ‘Big Story of 21st Century U.S.-China Relations’”(2025. 2. 25.)(검색일: 2025. 9. 17.).

42) *Ibid.*

의존하도록 만드는 잘못을 저질렀을 뿐만 아니라 미국에 엄청난 손실을 안겼다는 게 트럼프 행정부의 인식인 것이다. 그런 점에서 중·러 관계에 대해 트럼프는 오히려 현실주의적 외교를 보여주고 있다.

“만약 러시아가 장기적으로 중국의 영구적인 하위 파트너가 된다면, 이제 우리는 두 핵보유국이 미국에 맞서 결속하는 상황을 논의하게 된다. 심지어 10년 후나 5년 후에도 이 추세가 계속된다면, 러시아가 미국과의 관계 개선을 원하든 또는 원하지 않든, 그럴 수 없는 상황에 처할 수 있다. 우리가 그들을 차단했기 때문에 그들은 중국에 완전히 의존하게 될 테니까.”⁴³⁾

마. 중·러의 전면적 및 전략적 협력과 미국 리더십의 한계

실제로 중·러 양자 경제 동반자 관계에서 커지는 비대칭성은 중국의 경제적 영향력이 러시아 내에서 빠르게 확장되고 있음을 보여준다. 특히 우크라이나 전쟁으로 대러 제재가 본격화하면서 중국과의 무역이 러시아 경제에서 핵심적인 요소가 됐다. 만약 이때 중국이 러시아에 대한 제재에 동참했다면, 러시아는 큰 타격을 입었을 것이다. 중국은 특히 에너지 자원과 원자재 분야에서 러시아의 주요 수출 대상국이 되었으며, 러시아 수출의 3분의 1 이상이 중국 시장으로 향하고 있다. 러시아 경제에서 중국의 영향력이 커짐에 따라 모스크바는 중국 국내 정치경제의 시장이 되고 있다.

무엇보다도 중국과 러시아는 이제 미국이 어떻게 보든 미국이 좌지우지할 수 있는 과거의 그들이 아니다. 어찌 보면 미국이 잠에서 깨어나 정신을 차려 보니, 중국은 더 이상 ‘세계의 공장’이 아니라 미래 산업의 기술 표준과 통상 규

43) 중국과 러시아의 밀착 관계에 대해 우려를 나타낸 루비오 국무장관의 발언에 대해 린젠 중국 외교부 대변인은 2월 27일 정례브리핑에서 “중·러는 모두 대국으로서 서로의 관계가 강하고 큰 내생적 동력을 갖고 있다”며 “어떠한 제3자의 영향도 받지 않는다”고 밝혔다. 린 대변인은 “중·러의 발전 전략과 외교 정책은 매우 장기적이고 국제정세가 변하더라도 중·러 관계는 침착하게 앞으로 나아갈 것”이라며 “미국이 중·러 관계를 이간질하는 것은 완전히 헛수고”라고 강조했다. 「中, ‘중·러 밀착 우려’ 루비오 발언에 “이간질은 헛수고”」(2025. 2. 27.)(검색일: 2025. 9. 17.).

칙을 제시할 만한 역량을 갖춘 기술 강국으로 거듭나 있는 상황이다. 러시아도 소련 해체 뒤 만신창이였던 혼란의 러시아가 아니다. 체첸과 조지아 전쟁을 거쳐 크림반도 합병과 시리아 개입에서 보여준 대국으로서의 군사력을 바탕으로 러시아는 가스 및 석유 등 자원 강국으로서의 외교적 역량, 지역적으로는 이란, 인도, 파키스탄을 비롯해 과거 소연방 체제 아래에 편입돼 있던 중앙아시아 국가들과의 협력(유라시아경제연합 등)을 바탕으로 유라시아의 또 다른 거인으로 재등장했다.

이처럼 무시하지 못할 강국으로 성장한 두 나라는 주지하듯이 미국에 맞서 긴밀한 협력관계를 구축하기 시작했다. 중·러는 이미 2011년 전략적 협력 동반자 관계였던 양국 관계를 ‘전면적인 전략적 협력 동반자 관계’로 격상시킴으로써 공식적으로는 어떠한 수식어로도 규정하기 어려운 최고 수준의 협력 단계에 진입했다. 먼저 2014년 크림반도 합병 뒤 서방의 대러 제재가 시작되자 중·러는 세기의 빅딜 등 거대 협력 프로젝트 합의를 통해 유라시아 협력의 시대를 본격화했다.⁴⁴⁾ 이어서 2022년 2월 우크라이나 전쟁은 2014년 크림 사태 이후 본격화한 중국과 러시아의 협력을 한 단계 더 격상시켜 ‘한계가 없는(No Limits)’ 전략적 협력관계로 만들었다.⁴⁵⁾

44) 러시아가 크림 사태로 경제제재를 받고 있던 2014년 5월엔 두 정상은 4,000억 달러 규모의 러시아산 천연가스(38bcm, 380억 입방미터)를 30년간 도입하는 시베리아의 힘 1 가스관 프로젝트를 비롯해 석유화학, 고속철, 중형항공기, 원자력 발전 등 거대 협력 프로젝트에 합의했다. 특히 2015년 5월 중국과 러시아는 시진핑의 실크로드 경제벨트 건설과 푸틴의 유라시아 경제연합을 서로 연계해 협력하기로 결정하는 등 우호적인 정치적 관계를 전면적이고 심화된 실질적 협력관계로 전환해 왔다. 또한 중·러는 북핵 문제와 사드 문제, 시리아 문제 등 거의 모든 주요 현안에서 한목소리를 내며 미국과 대립각을 만들기 시작했다. 강태호(2022), 「[기획] 바이든 이후 미중러 3각관계와 한반도 상」(검색일: 2025. 9. 18.); 이우신(2017), pp. 213~245; “Xi Jinping Holds Talks with President Vladimir Putin of Russia”(2015. 5. 8.)(검색일: 2025. 9. 21.).

45) <월스트리트 저널>은 이번 공동성명에서 확인된 중국의 입장은 지난 40여 년에 걸친 중국의 대미 정책에서의 근본적인 전환을 보여주는 것이라며, 중국 전문가들과 외교관들은 이제 더 이상 미국이 중국의 대외관계에서 가장 핵심적인 국가라고 보고 있다고 말하지 않으며, 그에 반해 러시아와의 협력은 금지된 분야가 없으며, 모든 분야에서 어떠한 제약도 없이 추진될 수 있다는 입장을 보이고 있다고 전했다. 장홍 중국사회과학원 동유럽 연구 전문가는 글로벌 타임스와의 인터뷰에서 “미국은 현재 아시아-태평양 지역에서 냉전 사고와 소위 중국 위협론을, 유럽에서는 러시아 위협론을 부추기고 있어 중국과 러시아가 이러한 제로섬(零和) 사고에 맞서 일어서게 만들었다”고 말했다. 류샹(呂祥) 중국사회과학원 연구원은 “중·러 양국 정상회담에서 주요 현안과 전략적 문제를 모두 담은 장문(약 6,000자에 달하는) 공동

그런 점에서 로버트 졸릭(Robert Zoelick) 전 세계은행 총재는 미국이 중국을 겨냥한 견제정책인 이른바 ‘대결별(Great DeCoupling)’ 정책이 안고 있는 딜레마를 정확히 지적한 바 있다. 그건 중국(러시아)의 협력 없는 미국 리더십의 한계다. 그는 세계의 공장인 중국과의 협력을 바탕으로 하여 미국 등 선진국들이 성장을 이뤘은 과거와 같은 세계화는 다시 경험할 수 없을 것이라고 인정하면서도 미국 내의 대중 결별 정책의 흐름이 미국의 지도력을 크게 약화시킬 것이라고 경고했다. 우선 그는 중국의 협력 없는 세계는 이제 불가능한 것으로 보고 있는데 닉슨이 중국을 전략적으로 포용한 것도 미국의 힘만으로는 세계질서를 유지하는 데 한계가 있었기 때문이라는 것이었다. 또한 미국의 ‘중국 때리기’가 중국을 굴복시킬 수 있는가에 의문을 제기했다. 그는 “결별한다는 게 본질적으로 (미국이 기대하고 있듯이) 중국의 행위를 멈추게 하는 것을 의미하지는 않을 것이며 중국은 그냥 미국이 요구하는 질서에 털 신경 쓸 것”이라고 강조했다. 그의 말대로 중국과 러시아는 그렇게 하고 있다.⁴⁶⁾

특히 졸릭은 “‘중국과의 갈라서기’는 코로나19 시대의 대책이 될 수 없다”면서 “만약 또 다른 팬데믹이나, 환경이나 금융 문제, 이란이나 북한 문제에 직면했을 때 중국과 (정상) 작동하는 관계가 없다면 우리가 어떻게 그러한 문제에 효과적으로 대처할 수 있겠는가?”라고 반문했다. 실제로 그의 이런 분석은 2021년 12월 미·러(7일), 중·러(15일) 화상 정상회담 그리고 그에 앞서 11월 16일 바이든 행정부 들어 열린 첫 미·중 화상 정상회담에서 그대로 나타났다. 미·중·러 3자 간의 정상회담에서 푸틴은 NATO의 동진정책에 대응해 우

성명을 발표한 것은 이번이 처음”이라며 “이는 중·러 관계가 전례 없는 수준에 이르렀음을 보여준다”고 평가했다. “Unprecedented China-Russia ties to start a new era of intl relations not defined by US”(2022. 2. 5.)(검색일: 2025. 9. 17.); “Putin, Xi Aim Russia-China Partnership Against U.S.”(2022. 2. 4.)(검색일: 2025. 9. 17.); 강태호(2022), 「기획」 바이든 이후 미중러 3각관계와 한반도 下」(검색일: 2025. 9. 19).

46) 2020년 5월 14일, 키신저의 세력균형론을 계승하고 있다고 볼 수 있는 그는 2005년 조지 부시 대통령 2기에서 국무부 부장관으로 미국의 대중 정책을 둘러싼 봉쇄나 관여냐의 논쟁에서 ‘조건부 관여(responsible stake holder, 책임 있는 이해 상관자라는 개념)’를 제시해 부시 2기 행정부의 대중 정책을 이끌었다. “The Great Decoupling”(2020. 5. 14.)(검색일: 2025. 9. 17.); 강태호(2022), 「기획」 바이든 이후 미중러 3각관계와 한반도 上」(검색일: 2025. 9. 18.).

크라이나에 대한 군사 개입을 카드로 러시아의 안전보장을 요구하며 미국을 압박했으며, 베이징 동계올림픽 보이콧 등 바이든 행정부의 대중국 포위 전략에 대해선 중·러가 강력한 공동 대응을 과시했다. 그리고 푸틴은 중·러 화상 정상회담 불과 두 달여 뒤인 2022년 2월, 베이징 올림픽에 참석해 ‘한계가 없는’ 준 동맹의 관계를 과시한 뒤 우크라이나를 침공했다.⁴⁷⁾

바. 미국이 직면한 세력 불균형과 러시아와의 관계 개선

1970년대 중반 이래 이른바 미국의 중국에 대한 ‘전략적 포용’은 중·러의 갈등 구도와 균열 속에서 미·중·러 3자 관계를 미국이 주도할 수 있는 패권적 우위를 보장해주었다. 그러나 트럼프 1기의 정책 실패는 NATO 등 동맹의 이탈을 촉발했을 뿐만 아니라, 오바마에서 시작해 트럼프와 바이든으로 이어지는 미·중의 대결⁴⁸⁾은 중·러가 전략적 협력을 굳건히 하고 확대하는 걸 촉진했다. 결국 미국은 미·중·러 3자 구도에서 중·러와 대결하게 됐다는 점에서 세력 균형이 아닌 세력 불균형이라는 불리한 위치에 처하게 됐다. 특히 2020년 출범한 바이든 행정부는 미·중·러 3자 관계에서 이러한 전략적 힘의 불균형을 개의치 않고 러시아에 대해선 우크라이나를 통한 대리전쟁과 유례없는 봉쇄에 가까운 제재로 대국으로서의 러시아의 지위를 약화시키려는 시도를 했다고 볼 수 있다.⁴⁹⁾ 그러나 이는 중·러의 협력을 더욱 공고히 만들었을 뿐만 아니라 러시아는 중국 등과의 협력을 통해 서방의 대러 제재를 무색하게 함으로써 오히려 존재를 과시했다. 미국은 더 강력해진 두 개의 전선에 직면했으며 이제 중·러

47) *Ibid.*

48) 미국 외교정책의 큰 흐름을 대변해온 외교전문지 <포린폴리시>(2020년 5월 14일 자)가 ‘그레이트 디커플링’이라는 개념으로 미·중 관계의 변화를 규정한 것은 이것이 대선국면(2020년)에서 나타난 현상이거나 또는 트럼프 행정부에 그치는 현상이 아닌, 시대의 흐름으로 봤기 때문이었다. <FP>는 미국과 중국이 1970년대에 ‘닉슨 독트린’으로 대결을 청산하며 1970년대 말 외교 관계를 수립한 이래 줄곧 가까워지며 50년 가까이 협력을 확대해 왔던 시대가 종말을 고했다고 규정했다. “The Great Decoupling”(2020. 5. 14.)(검색일: 2025. 9. 17.).

49) 강태호(2022), 「기획」 바이든 이후 미중러 3각관계와 한반도 상.」(검색일: 2025. 9. 18.).

가 휘두르는 이른바 ‘반닉슨 전략’에 포위되는 모습이다.⁵⁰⁾

그런 점에서 트럼프 2기의 미국이 설정하고 있는 강대국 중심의 국제관계는 이러한 중·러의 존재 및 위상과 중·러 협력의 현실, 미국의 힘의 한계에 대한 인식을 반영한다. 닉슨이 세력균형 전략을 추진했던 1970년대와는 정반대로 세력불균형의 현실에 직면하고 있는 것이다. 러시아를 끌어들여 중국을 견제하겠다는 것인데, 미국에게는 그럴만한 힘이 존재하지 않으며 러시아와 중국은 이미 너무 강력한 협력관계를 구축하고 있다. 그러나 오바마든 바이든이든 기존 미 행정부의 러시아에 대한 적대 정책은 강대국 간 경쟁의 국제정치 구도에서 중·러의 협력을 촉진시킴으로써 미국에게는 더욱더 불리한 세력 불균형을 초래했고, 미국의 이익을 확보하기 위한 러시아와의 전략적 협력은 필요하고 바람직하다는 것이 트럼프 행정부의 현실 인식이다.

따라서 러시아의 관점에서 트럼프의 외교는 일탈이나 혼돈과 같은 재앙이 아니다. 그보다는 일관된 전략이자 계산된 정책이며, 현실주의적 사고에 입각한 강대국 외교로 보일 것이다. 앞서도 언급했지만 드미트리 트레닌 러시아 고등경제대학 연구교수(세계경제 및 국제관계연구소의 수석 연구원)에 따르면 적어도 러시아에 관한 한 트럼프 외교는 혼란스럽지 않다. 겉으로 드러난 것과는 달리 트럼프는 철저히 계산된 외교를 하고 있다. 트레닌은 키신저의 세력균형론을 직접 언급하지는 않았지만 트럼프가 국제관계는 강대국 간의 세력균형에 기반한다는 현실주의의 지정학적 관점을 갖고 있다고 말했다.⁵¹⁾ “워싱턴의 목표는 쇠퇴하는 패권국가가 아니라 (다극화 질서에서 또는 강대국 중심의 국제관계에서) ‘동등한 지위자 중 제1인자(primus inter pares)’가 되는 것”이다.⁵²⁾ 이를 위해 지정학적으로 러시아와 평화를 추구하고 중국 견제에 집중하려는 강대국 경쟁을 기반으로 한 현실주의 독트린을 추구하고 있다는 것이다.

50) 강태호(2022), 「기획】 바이든 이후 미중러 3각관계와 한반도 上」(검색일: 2025. 9. 18.).

51) “Dmitry Trenin: Here’s why Trump’s foreign policy is calculated, not chaotic”(2025. 4. 30.)(검색일: 2025. 9. 17.).

52) *Ibid.*

트럼프는 바이든의 우크라이나 전략은 실패했다고 봤다. 러시아에 전략적 패배를 안겨주려는 목표는 군사적, 경제적, 정치적으로 실패했다. 러시아 경제는 전례 없는 서방의 제재를 견뎌냈고, 군대는 건재하며, 러시아는 여전히 국제 사회에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

그리하여 우크라이나 전쟁 종식을 공언한 대로 트럼프는 취임 한 달도 되지 않은 2월 12일 푸틴 대통령과 1시간 반 동안 첫 통화를 한 뒤 ‘매우 생산적’이라고 평가했으며, 곧바로 2월 18일 사우디아라비아 제다에서 미국과 우크라이나 양자회담을 열어 우크라이나 종전을 포함해 양자관계 회복을 논의했다.⁵³⁾ 사우디아라비아 리야드에서 열린 마코 루비오 국무장관, 마이크 윌츠 백악관 국가안보보좌관, 세르게이 라브로프 러시아 외무장관, 유리 우샤코프 푸틴 외교보좌관이 참석한 2+2 회담에서는 워싱턴과 모스크바의 각 대사관 직원 복귀, 우크라이나 평화 회담을 지원할 고위급 팀 구성, 더 긴밀한 관계와 경제협력 모색에 합의했다. 이 2+2 회담에는 미국 측 참석자로 스티브 위트코프 특사가 동석했으며 러시아 측에서는 키릴 드미트리예프 러시아 국부펀드인 러시아 직접투자펀드(RDIF) 대표가 참석한 것으로 전해졌다. 미 대표단을 이끈 마코 루비오 국무장관은 지정학적·경제적 측면에서 “러시아와 협력할 수 있는 멋진 기회”를 모색하기로 했다고 밝혔고, 러시아 외무부는 양국이 에너지, 우주탐사 등을 포함한 경제협력을 재개하기 위한 대화를 시작하기로 합의했다고 화답했다. 또한 이 회담장에서는 뜻밖의 숫자가 적힌 문서가 오고 갔다. 이 문서는 러시아가 미국에 제시한 것으로, 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공과 맞물

53) 트럼프는 푸틴과 전화를 통한 공식 논의 직전 뉴욕 부동산 재벌이자 변호사로 트럼프의 오랜 측근인 스티브 위트코프(Steve Witkoff) 중동특사를 보내 비공식 거래를 진행했다. 미국과 러시아 관계는 물론이고 공식적인 외교 경협이 부족함에도 중동특사로 임명된 위트코프는 트럼프가 정식으로 임명하고 한때 국가안보보좌관 후보로 거론됐던 우크라이나-러시아 분쟁 특사인 키스 켈로그를 배제시킨 채 2월 11일 모스크바를 방문해 푸틴을 만났다. 베를린에서 망명 생활 중인 카네기 러시아 유라시아센터 알렉산더 가부예프 소장은 러시아 직접투자펀드(RDIF)의 키릴 드미트리예프 CEO가 트럼프의 사위 재러드 쿠슈너 등 대통령 가족 구성원들을 통해 위트코프와 연결돼 있는 것으로 보고 있다. 위트코프는 이 방문에서 마약 소지 혐의로 러시아에 구금되어 있던 미국인 마크 포젤을 석방하는 대가로 러시아 압호화계 거물급 인사인 알렉산더 비닉의 석방을 이끌어냈다. “Steve Witkoff on Russia and Ukraine”(2025. 3. 12.)(검색일: 2025. 9. 17.).

러 미국 기업들이 러시아에서 철수하면서 막대한 손실을 봤다는 추정치가 담겼다. 미 일간지 <뉴욕 타임스>(2월 19일)는 이 문서가 그 손실 규모를 '3,240억 달러(466조 4천억 원)'에 달하는 것으로 적시했다고 보도했다. 바이든 행정부는 이를 서방이 러시아에게 가한 제재이자 피해로 보고 전쟁을 계속하는 명분으로 삼았다면, 트럼프 행정부는 정반대로 우크라이나 전쟁으로 인해 러시아와의 사업으로 얻을 수 있는 이익을 포기하고 기업 철수 등으로 입은 막대한 손실을 본 것이기에 전쟁을 중단해야 하는 근거로 봤을 것이다.⁵⁴⁾

실제로 트럼프 대통령은 러시아를 주요 적대국으로 간주하지 않으며 에너지, 북극 개발 등 전략 산업 분야에서 러시아와 선택적 경제협력을 복원할 여지를 보였다.⁵⁵⁾ 이러한 트럼프의 전략적 접근이 목표로 하는 것은 러시아와의 관계를 재정립함으로써 유럽 동맹국에 대한 방위비 부담을 늘리고, 미국의 자원을 아시아 태평양에 집중해 중국을 견제하기 위한 것이다.⁵⁶⁾ 러시아와 중국을 분리시키려는 것이 아니라 러시아가 중국의 궤도에서 벗어날 수 있도록 선택지를 제공하는 새로운 글로벌 세력균형을 목표로 하는 것이다. 트럼프 대통령의 미국 우선주의 외교정책은 동맹관계와 자유주의 국제질서를 해체하면서 미·러

54) "Kremlin Message to Trump: There's Money to Be Made in Russia. Anton Troianovsky"(2025. 2. 29.)(검색일: 2025. 9. 17.).

55) 미국의 석유기업 엑손모빌이 극동 러시아의 석유-천연가스 개발사업 '사할린-1' 프로젝트로 복귀하는 방안을 러시아 국영석유회사 로스네프트와 협의해왔다고 <월스트리트 저널>이 보도했다. 엑손모빌의 CEO가 최근 백악관에서 트럼프 대통령을 직접 만나 러시아 사업 복귀 가능성을 타진했고, 미국 정부로부터 '우호적인 신호'를 얻어냈다고 한다. 이번 보도는 러시아-우크라이나 정전 협상과 관련해 트럼프가 러시아에 대해 제재 해제 시그널을 보내기 시작한 것으로 해석되고 있다. "Exxon Held Secret Talks With Rosneft About Going Back to Russia"(2025. 8. 26.)(검색일: 2025. 9. 17.).

56) 트럼프는 7월 14일 우크라이나 전쟁의 휴전 협상이 교착된 상황에서 중대 성명을 발표했다. 이날 발표는 미 백악관에서 마르크 뤼터 NATO 사무총장과 회담하는 자리에서 나온 것으로 그는 이렇게 덧붙였다. "이 전쟁은 바이든(전 대통령)과 민주당의 전쟁이지, 공화당이나 트럼프의 전쟁이 아니다. 나는 무역을 많은 일에 사용한다. ...(관세는) 전쟁을 해결하는 데도 괜찮은 방법이다." 그가 이날 발표한 내용은 △NATO 자금으로 우크라이나에 대한 군사 지원, △러시아와 러시아 교역국에 대한 관세 부과를 50일간 연기, △외교적인 방법을 통한 종전 의지 재확인으로 요약된다. 이를 계기로 트럼프와 푸틴은 8월 15일 알래스카에서 정상회담을 열기로 했다. 그는 또한 취재진에 "나토와 오늘(군사장비 판매에 관한) 계약을 체결했다"며 "나토가 비용을 부담하며, 우리는 최상급 무기를 생산해 나토에 보낼 것"이라고 말했다. 미 인터넷 매체 약시오스는 "미국의 첫 번째 판매분은 약 100억 달러(약 13조 8천억 원) 어치에 이를 것"이라고 추정했다. 「트럼프 대통령의 대러시아 중대 발표? 겨우 그 정도였어?」(2025. 7. 15.)(검색일: 2025. 9. 17.).

간 협력 강화와 중국 견제를 골자로 하고 있다는 점에서 기존의 미·중 경쟁 구도를 넘어서는 새로운 지정학적 변화로서 강대국 간의 힘의 정치를 만들어가고 있다.

2. 다극 질서와 신형 국제관계의 접점, 상하이협력기구(SCO)

가. 동일한 궤적을 밟은 SCO 출범과 중·러 관계 개선

유라시아의 중심부에 해당하는 카스피해, 흑해, 중앙아시아 등 상하이협력기구(SCO)가 포괄하는 지역은 풍부한 에너지 및 자원, 다양한 민족과 종교 등이 겹치며 민족 분리주의, 종교 극단주의, 테러리즘 등 분열과 대결, 갈등과 긴장이 끊이질 않았다. 이 지역은 19세기 영국과 러시아가 벌였던 정치적 군사적 패권경쟁인 ‘그레이트 게임’의 주요 무대이기도 했다. 1990년대 초 소비에트 연방의 해체 이후에도 중앙아시아 5개국이 독립하면서 미국, 러시아, 중국, 유럽연합 등이 각축하는 새로운 그레이트 게임은 계속됐다.

이 지역을 사이에 둔 중국과 러시아가 역내 국가들을 묶어 SCO를 출범시킨 과정과 중·러 간의 관계 개선은 서로 연계되면서 동일한 궤적을 밟았다. 중국과 러시아가 국경 협상을 통해 양국 관계의 최대 걸림돌이었던 영토문제를 경계 획정을 통해 해소하고 상호 신뢰와 협력을 확대하는 과정은 1996년 결성한 ‘상하이 파이브’를 토대로 2001년 6월 우즈베키스탄이 참여해 SCO가 출범하는 과정과 겹쳐진다. 상하이협력기구가 중·러 협력의 산물임과 동시에 SCO가 중·러 협력을 확대하는 플랫폼이 된 것은 이런 역사적 배경에서 가능했다고 볼 수 있다.

1996년 ‘중·러 간 전략적 조정 동반자 관계’ 체결과 상하이 파이브 결성이 동시에 이뤄졌듯이 우즈베키스탄의 참여로 SCO가 출범한 2001년 중·러는 선린우호협력조약을 체결했다. 중·러는 3년 뒤인 2004년, 거의 15년에 걸친 협상 끝에 마지막 남은 국경분쟁 지역에 대한 합의를 도출하며 1969년 이념분쟁과 무력충돌로 두 나라 간 전쟁위기로까지 비화됐던 국경 문제를 35년여 만에 해결했다. 중·러의 국경분쟁 합의의 과정은 불평등 조약이라는 오랜 역사적 유산과 이념적 적대관계 등을 극복하고 내부의 복잡한 정치적 역학 관계 속에서 상호 양보와 타협, 조정을 통해 이루어졌다. 거슬러 올라가면 17세기 네르친스크 조약 이래 국경분쟁의 역사적 매듭을 풀고, 상호 신뢰와 협력을 기반으로 하는 새로운 관계를 구축하는 데 중요한 발판을 마련한 것이다.

이를 바탕으로 체결된 2001년의 선린우호협력조약은 1950년의 중·소 우호·동맹·상호원조 조약과 달리 상호 방위 의무는 포함하지 않았지만 새로운 중·러 관계의 초석이 되었다. 이 조약은 양국의 기본관계를 규정한 조약이 21년간 없었던 상황에서 체결된 것이라는 점에서도 역사적 의미를 지니고 있다. 1950년 구소련과 중국은 동맹 조약을 체결했지만 30년 유효기간이 끝난 1980년에 자동 폐기된 상태였다.

또한 SCO에서의 중·러 협력은 아프가니스탄 전쟁으로 해당 지역에 대한 미국의 영향력 확대와 개입이 강화되는 것을 견제하는 데도 중요한 역할을 했다. 우즈베키스탄을 비롯한 중앙아 국가들은 SCO의 틀 내에서 중국 및 러시아와의 협력을 선택했다.

2001년 9월 미 본토에 대한 이슬람 근본주의 세력의 9.11 테러 이후 미국은 아프가니스탄 침공을 지원하기 위해 우즈베키스탄, 키르기스스탄 등에 중계기지를 설치하면서 이 지역에 대한 군사적 영향력을 확대했고 중앙아시아 전역의 군사 기지, 상공 통과, 군수물자 거래를 보장받았다. 특히 우즈베키스탄의 카르쉬-하나바드(K2) 공군기지는 미국의 중앙아시아 내 주요 시설 중 하나였으나 우즈베키스탄 정부는 안디잔 사태를 둘러싼 갈등과정에서 2005년 7월 미국에

기지 철수를 통보했고, 키르기스스탄도 마나스의 미 공군기지를 폐쇄하는 과정을 밟았다.⁵⁷⁾ 우즈베키스탄은 그 뒤 2006년 러시아 주도의 집단안보조약기구(CSTO)에도 가입했다.

이런 흐름 속에서 SCO는 2005년 모든 회원국이 참여하는 군사 합동훈련에 합의했으며, 2007년부터 ‘평화 사명 2007’이라는 합동 군사 훈련을 시작으로 중·러는 이를 광범위한 지역에서 정례적인 양국의 공동 군사연습으로 발전시켰다.⁵⁸⁾

이 시기를 전후해서 2004년 1월 러시아는 카자흐스탄과의 정상회담에서 카스피해 공동 석유개발 및 군사안보 분야의 협력 강화 방안 등을 논의하였으며, 우즈베키스탄과는 무기 및 국방산업과 관련한 일련의 거래를 통해 군사적 유대를 강화하는 등 과거 상당수의 러시아인들이 거주하고 같은 언어와 사회적 시스템과 생산 분업체계를 공유했던 구 소비에트 연방 소속 지역에 대한 군사안보적 입지를 다졌다. 2003년 10월 소련 붕괴 이후 최초로 키르기스스탄의 칸트에는 해외 군사기지를 건설하였으며 타지키스탄에서는 무상 및 무기한도의 조건으로 군사기지를 설치할 권리를 얻어냈다.⁵⁹⁾ 이에 따라 2004년 7월에는 러

57) 9.11 테러 이후 중 동맹국 차원으로 격상되었던 미국과 우즈베키스탄 간의 관계는 2005년 안디잔 사태로 인해 회복할 수 없는 국면으로 급냉했으며, 우즈베키스탄 내 미군기지 철수로 이어졌다. 2005년 5월 13일, 우즈베키스탄 안디잔에서 발생한 민주화를 요구하는 시위에 우즈베키스탄 정부군이 발포해 수백명의 사상자가 발생했으며 이는 “안디잔 학살”로 불리게 됐다. 국제사회, 특히 미국과 유럽연합은 이 사건에 대해 독립적인 국제 조사를 요구했으나 우즈베키스탄 정부는 거부했다. 안디잔 사태 이후 미국 등 서방과 갈등을 보인 우즈베키스탄 정부는 2005년 7월 29일 미국에 자국 내 카르시-하나바드(K2) 기지에서 180일 이내에 미군 철수를 공식적으로 통보했다. 이는 아프가니스탄 전쟁의 병참 기지로 활용되던 미군 기지의 폐쇄를 의미했다. 「우즈베키스탄 미기지 6개월 내 철수 요구」(2005. 7. 31.)(검색일: 2025. 9. 17.); 「상하이협력기구(SCO) 성립의 배경이해와 발전과정」(검색일: 2025. 9. 18.).

58) 2005년 8월 18~25일까지 중국과 러시아는 사상 최초의 합동 군사훈련을 했다. 대규모 지상·상륙 작전 훈련인 ‘평화사명(Peace Mission)’으로 명명된 이 훈련은 블라디보스토크와 산둥 반도에서 3단계로 실시되었으며, 러시아의 전략 폭격기가 동원되고 상륙 및 공수부대 훈련, 첨단 미사일 발사 등 공격적인 개념의 훈련이 이루어졌다. 이 훈련에는 SCO 국가(카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄) 4개국과 인도의 군사대표단이 옵서버로 참석하여 중국 및 러시아와 중앙아시아 국가들 간의 협력을 과시하였다. 블랙윌과 폰테인의 보고서에 따르면 2012년부터 2014년 사이에 베이징과 모스크바는 9차례의 합동 군사 훈련을 실시했지만, 10년 후인 2022년부터 2024년 8월까지의 우크라이나 전쟁이 발발한 상황에서 모두 15차례나 훈련을 했다. 또한 합동 훈련은 이란, 남아프리카공화국과 인도 등 SCO와 BRICS 회원국들이 참여하는 다자간 연합훈련으로 확대되었다. 중국 인민해방군은 러시아와 동맹인 벨라루스와도 합동훈련을 실시했다. Blackwill, and Fontaine(2024), pp. 1-38; 「상하이협력기구(SCO) 성립의 배경이해와 발전과정」(검색일: 2025. 9. 18.).

시아 제201 기동보병사단이 주둔을 공식화하고, 5천 명 정도의 지상군과 공군 비행단의 혼성 군사기지를 만들었다. 이로써 러시아는 소연방 해체 이후 NATO의 동진이 거둬지며 색깔혁명 등으로 친서방 정권에 자리를 내주던 동유럽과는 달리, 중앙아시아에서는 9.11 테러 이후 확대되었던 미국의 영향력을 저지할 수 있는 기반을 구축할 수 있게 되었다.

중국 역시 러시아와 마찬가지로 이슬람 종교와의 유대 등 분리 독립과 인권 문제 등의 잠재적 분쟁의 소지가 있는 신장-웨이우얼 지역과 경계하고 있는 중앙아 지역에서의 테러 방지 및 국경안보는 SCO를 통한 협력의 주요 과제였다. 이 지역에 대한 중국의 영향력은 투르크메니스탄의 가스과 카자흐스탄의 원유 등 원유 가스 수송의 파이프라인 구축 등의 에너지 협력, 튀르키예 및 이란으로 이어지는 경제회랑 구축 관련 인프라를 중심으로 한 투자 및 무역 확대 등 경제 협력의 형태로 나타났다. 이에 따라 일찍부터 중국은 SCO 개발은행 및 자유무역지대(FTA) 창설을 주장했다. 2013년 3월 시진핑 주석이 취임 당해 9월 카자흐스탄을 방문해 일대일로(BRI) 가운데 21세기 육상실크로드 경제벨트(일대) 구상을 처음으로 제안한 것도 유럽과 아시아의 교차로에 위치하고, 석유 및 가스가 풍부한 이 지역의 특질과 관련되어 있었다.

이 과정에서 SCO는 러시아와 군사안보 동반자로서, 에너지 협력 및 일대일로 사업을 본격화한 중국과 경제 동반자로서 협력하고 경쟁하면서, 중·러 양국이 외부 압박에 공동 대응하는 전략 공간으로 기능했다. 또한 2010년대 중반 이후부터는 서방 중심의 국제질서에 대한 대안을 모색하는 국가들의 연대체로서의 성격을 더욱 강화하는 변화를 보였다. 이는 중·러 협력관계 및 미국과 중·러 관계의 변화를 반영하는 것이었다. 2013년 시진핑 주석이 취임(2012년 19차 당대회에서 서기장 선출)하고 2012년 푸틴이 대통령으로 다시 복귀한 이래, 두 지도자의 예를 찾아보기 힘든 긴밀한 유대감이 형성되었다. 이는 2014년 러시아의 크림반도 합병에 대한 미국 등 서방의 대러 제재와 2012년 오바마 2기

59) 「상하이협력기구(SCO) 성립의 배경이해와 발전과정」(검색일: 2025. 9. 18.).

행정부에서 아시아 중시(Pivot to Asia) 정책에 따라 중국 견제를 본격화한 것에 대한 작용 및 반작용이라 할 수 있을 것이다. 이런 지정학적인 변화를 배경으로 푸틴과 시진핑의 리더십 아래 SCO는 유라시아 지역에서 중·러 협력의 공동 플랫폼으로 기능함과 동시에 미국의 영향력에서 벗어나 중앙아시아와 유라시아 지역을 아우르며 경제 및 외교·안보 영역까지를 넘보는 국제기구로 역할이 확대되고 성격이 변화하였다.

나. 브레진스키의 거대한 체스판과 신대륙주의의 새로운 질서⁶⁰⁾

1970년대 말 카터 행정부의 국가안보보좌관을 역임한 미국의 전략가 즈비그뉴 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)는 1997년 <거대한 체스판>을 내놨다. 그는 이 책에서 소비에트 연방 붕괴(1991년)로 20세기 말 10여 년의 기간에 유라시아에 속하지 않는 서반구의 강국인 미국이 유일한 사실상 최초의 세계 강국이 되는 상황(이른바 단극패권 시대)을 맞이하고 있다고 지적했다. 그러나 그가 강조한 것은 이 단극패권 시대의 지속 여부였다. 그는 미국의 단극패권을 좌우하는 것은 유라시아의 국제관계가 될 것이며, 따라서 세계 패권을 놓고 벌이는 거대한 체스게임의 무대로 유라시아 대륙의 국제관계를 중시해야 한다고 봤다. 그는 미국이 전 세계적으로 유라시아의 국제관계를 어떻게 다룰 것인가, 특히 패권적이고 적대적인 유라시아 강국의 부상을 저지할 수 있느냐 없느냐가 단독 패권적 지위를 유지하는 데 핵심적인 사안이 될 것으로 예견한 것이다. 유라시아라는 거대한 체스판에서 이기느냐 지느냐가 미국의 패권을 좌우하는 관건이 되리라는 것이다. 그런 점에서 <거대한 체스판>은 유라시아에서 그러한 강자의 등장을 막고 유라시아 지역을 전략적으로 관리할 수 있는 지정학적 전략을 위한 지침서였다. 그러나 그의 지침과는 달리 유라시아에서 미국은 밀려나기 시작했으며 게임의 승자가 되지 못하고 있음이 점점 더 분명해지

60) Brzezinski(1997), pp. 1-223.

고 있다. 유라시아에 새로운 강력한 세력이 등장하고 있기 때문이다. 그의 예견대로 미국의 패권적 지위는 유라시아 지역을 넘어서 이제는 글로벌 차원에서도 위협받기 시작했다.

19세기 지정학의 아버지로 불리는 영국의 지리학자 헬포드 맥킨더(Halford Mackinder) 이래 지정학적 전략가들은 유라시아가 세계의 중심(유럽은 유라시아의 서쪽 변방, 아시아는 동쪽 지역에 위치)이며 유라시아를 지배하는 자가 세계를 지배한다는 기본 인식을 공유하고 있었다. 브레진스키 역시 그런 지정학적인 인식을 갖고 있었다. 그러나 19세기 후반 이래 지정학적인 관점에서 제국의 정책수립에 관여한 전략가들은 어떤 국가가 패권국이 될 것인가를 놓고 그 중심을 대륙에 둘 것인가, 아니면 해양에 둘 것인가를 두고 크게 두 갈래의 다른 흐름을 보여 왔다. 영국의 맥킨더경이 유라시아 대륙의 패권국가 등장이라는 대륙적 관점을 보였다면, 미 해군 제독이자 역사가이기도 한 알프레드 세이더 머한(Alfred Thayer Mahan)은 해양 국가가 패권적 지위에 설 수 있다고 봤다. 머한은 ‘바다를 지배하는 자가 세계를 지배한다’는 명제에 따라 해상국가는 육상국가에 비해 월등한 ‘세계적인 접근성’과 ‘전략적인 불가침성’을 갖고 있다고 주장했고, 후발 주자 미국의 제국으로서의 확장이 해군 중심의 해양 전략으로 구현된 것은 그의 이런 관점이 관철된 것이다.⁶¹⁾ 반면 맥킨더는 이미 해군력을 바탕으로 세계제국으로 성장하고 있는 영국의 관점에서 중국과 러시아(특히 중국의 러시아 지배)의 대륙 지배가 세계에 대한 영국의 패권적 지위를 심각하게 위협하는 조건이 될 것이라는 관점을 갖고 있었다. 그는 유명한 ‘역사 속의 지리적 중심축’이라는 개념을 제시했는데 이에 근거해 유라시아 대륙을 지배하는 패권국가가 등장할 위험성을 강조함으로써 영국이 이를 막기 위한 전략으로 러시아의 남하를 저지하고 중국 대륙에 대한 지배를 추구해야 하는 근

61) 미 해군 제독과 해군대학교장을 역임한 알프레드 세이더 머한이 1890년에 출간한 <The Influence of Sea Power upon History>는 파나마 운하를 건설하고 필리핀 지배, 일본과 태쓰라-가프트 밀약을 체결하는 등 시어도어 루스벨트 대통령이 1900년대 초반에 추진한 미 제국주의 정책에 크게 영향을 줬다. Mahan(1890), pp. 1-557.

거를 제시했다. 맥킨더는 이런 인식을 이른바 ‘유라시아 심장지대론(Heartland Theory)’으로 회자되는 유명한 명제에 담았다. “동유럽을 지배하는 자가 심장지대(유라시아 내륙)를 호령하고, 심장지대를 지배하는 자가 세계도(유라시아-아프리카 대륙)를 호령하며, 세계도를 지배하는 자는 전 세계를 호령할 것”이다. 브레진스키가 <거대한 체스판>에서 제시한 미국의 단극 패권 유지를 위한 유라시아 전략은 세계 지배로 나아가던 영국에게 맥킨더가 제안한 심장지대론의 지침을 이어받아 제시한 것이다.

브레진스키의 <거대한 체스판>의 시각에서 본다면 무엇보다도 시진핑 정부 들어 2013년 하반기부터 본격화한 중국의 ‘일대일로(신실크로드 경제벨트와 21세기 해상실크로드)’와 푸틴 대통령이 2015년 본격적으로 제시한 ‘(대)유라시아 연합구상’은 유라시아 강국(유라시아 대륙의 지배 세력)의 등장을 알리는 것이며, 맥킨더의 관점에서 보면 세계 패권으로 가는 국가(세력)가 등장하는 것이었다.⁶²⁾ 그러나 미국은 세계적 패권을 위협하고 있는 가장 강력한 도전자에 대해 속수무책이었다.

62) 맥킨더의 이론을 이어받는 지정학자로 잡지 <디 애틀랜틱>의 특파원이자 <지리의 복수>를 쓴 로버트 캐플란은 지정학적인 관점에서 중국의 패권국적인 이점에 주목하고 있다. 그에 따르면 다른 유라시아의 강대국들이 기본적으로 그랬던 것처럼, 러시아는 얼음에 의해 봉쇄된 해안을 가진 대륙 강대국이다. 반면 중국은 많은 양질의 항구를 가진 9천 마일(1만 4,500여 km)의 온화한 해안선 덕분에 대륙 강대국이자 해양 강대국이다. (맥킨더는 실제로 중국이 어느 날 러시아를 정복할지 모른다고 우려했다.) 중국의 영역은 사실상 광물과 화석연료를 가진 중앙아시아에서부터 태평양의 주요 해로까지이다. 캐플란은 맥킨더가 ‘민주적 이상과 현실’이라는 글에서 미국 및 영국과 함께 나란히 중국이 인류의 4분의 1을 위한 동양적이지도 서양적이지도 않은 새로운 문명을 건설해 세계를 이끌 것이라고 예측했다는 점을 상기시켰다. Kaplan(2010), “The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea?”(검색일: 2025. 9. 18.); 「중국 패권의 지정학」(검색일: 2025. 9. 18.).

다. 러시아의 다극화된 세계질서와 중국 주도의 신형 국제관계

이러한 변화, 즉 미국의 영향력이 미치지 못하는 대륙에서의 새로운 질서가 형성되거나 패권적 국가 세력이 부상하고 있는 데 대해 미국의 동아시아 전문가인 켈트 E. 콜더(Kent E. Calder) 존스홉킨스 대학원 국제관계 교수는 중국의 일대일로, 러시아의 거대 유라시아연합 구상 등이 본격화되기 전인 2012년에 이미 21세기 유라시아 대륙이 에너지와 교통망을 중심으로 한 협력을 바탕으로 새로운 지정학적 질서가 형성되고 있다면서 이를 ‘신대륙주의’로 규정한다. 콜더가 “대륙주의의 지리경제적 논리에 입각해 미국에 의해 중재되지 않는 중동, 옛소련 국가들(러시아와 중앙아시아) 그리고 중국과 동북아 사이에 깊은 영토적으로 이어져 있는 새로운 관계가 형성되고 있는 것을 신대륙주의로 규정”했다면, 러시아는 이를 옛 연방 국가들과의 관계를 재구축하면서 다극화한 세계질서로 제시했으며, 중국은 일대일로를 본격화하면서 이를 새로운 중국 주도의 이른바 ‘신형 국제관계’로 개념화하기 시작했다.⁶³⁾

2013년 하반기 이래 NATO의 동진정책이 본격화하며 러시아와 충돌해 발생한 2014년 러시아의 크림반도 합병 사태는 중국과 러시아가 만들어가고 있는 새로운 국제관계 또는 유라시아 심장지대론에 더 큰 힘을 불어넣었다.

러시아는 소련 해체 후 NATO의 전략적 동진에 따라 동유럽은 물론 과거 소

63) 존스홉킨스 대학교 국제관계대학원(SAIS)의 라이샤워 동아시아 연구센터 소장인 콜더는 2012년 〈신대륙주의: 에너지와 21세기 유라시아 지정학〉에서 신대륙주의의 새로운 질서가 형성되는 흐름을 “실�크로드 시절 이후 서로 전혀 연결되어 본 적이 없는 광대한 아시아 대륙의 개별 국가들이 긴밀히 접촉하고 있으며, 유라시아 전역에 걸쳐 철도, 파이프라인, 고속도로, 전력망에 대한 수요가 폭발적으로 증가하고 있다”라고 설명했다. 켈트 콜더(2013), pp. 1-405; Calder(2012), pp. 1-376. 콜더는 그 뒤 2019년에 후속작 〈슈퍼 컨티넨트〉를 출간해 〈신대륙주의〉 이후 변화로서 유라시아의 지정학적 변화의 중심에 중국이 있다고 보고, 이를 분석했다. 슈퍼 컨티넨트는 탈냉전 이래 2008년 미국발 금융위기, 2014년 크림반도 합병 등 주요 변곡점을 거치면서 중국의 일대일로(21세기 육상 및 해상 실�크로드 경제벨트 구축의 거대 인프라 프로젝트)가 ‘경제성장과 통합의 원동력을 만들어내는 지리적 연결’을 통해 유라시아를 넘어 글로벌 질서의 판도를 바꿔가고 있다는 걸 의미한다. 영국의 권위자 〈파이낸셜 타임스〉는 이 책을 2019년 최고의 정치 분야 도서 중 하나로 꼽았다. Calder(2019), pp. 1-344; “Best books of 2019: Politics”(2019. 12. 3.)(검색일: 2025. 9. 18.).

련의 공화국이던 국가마저 대러시아 전초 기지화가 진행되는 것을 불편하게 지켜보지 않을 수 없었다. 발트 3국, 몰도바, 조지아가 NATO의 대러시아 전략권 안에 들어갔다. 그러자 푸틴 대통령은 2007년 2월 10일 제43차 뮌헨 안보회의에서의 연설을 통해 이를 공개적으로 강하게 비판했다. 이 연설은 미국과 동맹국들에게 NATO의 확장에 대한 러시아의 인내심이 끝났다는 중요한 외교적 경고였으며, 그런 점에서 이후 러시아 외교정책의 방향을 명확히 보여주는 중요한 연설이었던 것으로 평가되고 있다.⁶⁴⁾

푸틴 대통령은 연설의 시작부터 “국제회의이기에 논쟁적인 발언을 하겠다”라고 밝히며, 미국 중심의 일극 체제가 국제관계에 불안정을 초래한다고 비판했다. 그는 미국의 군사력 남용과 국제법 무시를 지적하며 “하나의 권력 중심, 하나의 무력 중심, 하나의 의사 결정 중심”인 일극 체제는 “단명할 수밖에 없다”라고 경고했다. 푸틴 대통령은 “NATO 확장이 동맹 자체의 현대화나 유럽 안보와는 아무런 관련이 없다”며, “이 확장이 누구를 상대로 의도된 것인가”라고 반문하며 러시아의 안보 우려를 분명히 했다.⁶⁵⁾ 이 연설 이후 러시아는 NATO의 동진을 막기 위해 더 적극적인 외교적·군사적 행동을 취하기 시작했으며, 이는 2008년 조지아 침공과 2014년 크림반도 합병으로 나타났다.⁶⁶⁾

우크라이나 사태로 취해진 서방의 제재에 맞서 푸틴은 풍부한 자원을 앞세워 구소련 연방에 속한 국가를 관세동맹으로 엮어 경제 공동체화하는 방식으로 저지하려 하였다. 2014년 카자흐스탄의 아스타나에서 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄 3개국은 유라시아경제연합(EAEU) 창설에 합의했으며, 2015년 1월 아르메니아와 키르기스스탄을 추가한 5개국 경제협력체를 출범시켰다.⁶⁷⁾ 또 다

64) “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy”(2007. 2. 10.)(검색일: 2025. 9. 18.).

65) *Ibid.*

66) 2014년 우크라이나 정변(유로 마이단 사태)은 NATO와 러시아 간 전략적 대결의 시작이었다. 우크라이나의 친러시아 빅토르 야누코비치 대통령이 친서방 야당 세력의 시위에 밀려 실각하자 푸틴은 NATO의 동진이 러시아와 우크라이나 국경선까지 전진할 것이라는 위기감을 공식화했으며, 러시아 인이 압도적으로 많이 거주하는 크림반도를 합병함으로써 전략적 구도를 단번에 수세적에서 공세적으로 반전시켰다.

른 대응은 중국과의 전략적 협력 강화였다. 중국 또한 이즈음 오바마 행정부에 의해 본격화된 미국의 대중 견제에 맞서 러시아와의 전략적 협력을 추진했다. 중국의 일대일로가 '서진'이라면 푸틴의 유라시아 외교는 '동진'이며 SCO는 양국이 교차하는 전략 공간이 됐다. 중·러는 2016년 인도, 파키스탄의 가입을 통해 SCO의 범위와 외연을 확장시켰으며, 2023년에는 이란의 최종가입이 확정되면서 SCO는 더욱 커졌고 2024년 7월 러시아와 동맹관계인 벨라루스가 10번째 회원국이 됐다.

라. EAEU와 BRI의 통합 플랫폼

푸틴 대통령은 2015년 12월 4일 연례 국정연설을 통해 유라시아경제연합(EAEU), 상하이협력기구(SCO), 동남아국가연합(ASEAN)을 서로 이어주는 대규모 경제 공동체 창설이라는 원대한 구상을 내놓았다. 2016년 6월 17일 상트페테르부르크 국제경제포럼(SPIEF-2016) 총회에서는 이를 구체적으로 제시했다. 러시아와 EAEU가 중국, 인도, 파키스탄, 독립국가연합(CIS) 및 여러 국가들과 함께 '대(大)유라시아 협력 동반자 관계'를 만들겠다는 것이다. 그는 연설에서 "러시아와 우리의 협력 동반국들은 EAEU가 더 넓은 통합망을 형성하는 중심 중 하나가 될 수 있다고 생각한다"고 강조했다.⁶⁸⁾

러시아 언론 <스푸트니크>는 당시 국정연설 직후 전문가들을 대상으로 설문 조사를 벌였다. 전문가들은 푸틴의 대규모 경제공동체 구상은 구매력 지수로 세계경제의 3분의 1에 해당하는 최소 18개국을 포괄하며 미국 주도의 환태평

67) 유라시아경제연합(EAEU)과 아랍에미리트연합(UAE) 및 몽골 간의 자유무역협정(FTA)이 2025년 6월 말 민스크에서 서명될 예정이라고 파벨 우튜핀다 벨라루스 외무차관이 발표했다. 벨라루스는 2025년 EAEU 의장국을 맡고 있다. 그는 또한 EAEU와 인도네시아 간의 자유무역협정 체결 제안이 상당한 준비 단계에 있으며 올해 말까지 협정 체결을 희망한다고 덧붙였다. EAEU는 이미 이란, 세르비아, 베트남과도 추가적인 FTA를 체결한 상태인데 우튜핀 차관은 인도와의 협상도 본격화될 것이라고 말했다. "Eurasian Economic Union to Sign Free Trade Agreements With Mongolia & UAE End June"(2025. 6. 1.)(검색일: 2025. 9. 18.).

68) 연담런(2022), p. 33.

양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)에 대응하는 경제공동체 창설을 염두에 둔 것이라고 지적했다. 당시 러시아과학아카데미 세계경제와 국제관계 연구원(IMEMO) 전문가인 알렉산드르 살리츠키(Alexandre Salitsky)는 푸틴 대통령의 구상은 지지를 얻을 수 있다며 그 이유를 다음과 같이 설명했다. “TPP는 미국 주도의 경제 패턴에 따라 추진되고 있다. 대국들이 참가하고 있지만 종속적인 구조다. 아시아 국가들의 상황은 조금 다른데, 이들 국가 다수가 경제 강국이 아닌 개발도상 단계에 있으며 이 국가들이 주요한 역할을 맡고 있다. 해당 국가들이 역할을 제대로 수행하지 못해 자국 경제 발전에 큰 지장을 초래하는 경우, EAEU와 SCO, 아세안경제공동체(ASEAN Economic Community)는 TPP와 달리 이들의 경제 현대화를 위해 자본을 투자할 수 있기 때문이다.”⁶⁹⁾

2016년 모스크바 국제관계대학교(MGIMO) 연구원인 빅토르 쉘스키(Victor Sumsky)⁷⁰⁾는 이 구상이 첫째로 아세안 국가와 관련된 것이라고 지적했다. 그에 따르면 아세안은 현재 여러 가지 문제에 있어 갈림길에 놓여있다. 아세안은 중국이 추진하고 있는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 가입을 추진하고 있으며, 이는 TPP를 추진하는 미국에 걸림돌이다. 이런 상황에서 SCO와 아세안, 러시아는 이미 협력관계를 유지하고 있으며, 러시아와 중국 사이의 긴밀한 관계에 기초해 EAEU와 SCO 간 관계가 발전하고 있기에 푸틴의 구상은 지지를 얻을 수 있다는 것이다. 그는 이어서 “SCO가 인도와 파키스탄을 새로운 정식 회원국으로 받아들여기로 했으며, 이란의 가입도 멀지 않았기에 대유라시아 협력동반자관계 구축은 현실성을 가질 수 있다”라고 덧붙였다.⁷¹⁾

당시 중국은 푸틴의 거대 구상을 시진핑 정부의 일대일로와 연계된 협력구상으로서 지지했다. 화춘잉(華春瑩) 중국 외교부 대변인은 중국 상공회의소가

69) 강태호(2016).

70) 빅토르 쉘스키는 MGIMO의 ASEAN 센터 소장 등을 역임한 러시아의 동남아시아 역사와 국제관계 전문가이다.

71) 강태호(2016).

푸틴 대통령이 제안한 중국의 실크로드 구상과 연계한 유라시아 통합 모델을 지지한다는 입장을 밝혔다고 전했다. 또 첸위안체 중국 외교 아카데미 전문가는 “중국에게는 실크로드 경제벨트와 21세기 해상실크로드를 유라시아경제 연합과 결합시키는 것은 매우 중요하다”며 “푸틴 대통령이 제안한 공동체 창설 제안은 중국에 있어서도 매우 흥미로운 구상”이라고 말했다.⁷²⁾ 시진핑 주석과 푸틴 대통령은 2015년 5월 모스크바 정상회담에 이어 2016년 6월 베이징 정상회담에서의 공동성명을 거치면서 SCO를 러시아 주도의 EAEU와 중국의 실크로드 경제벨트라는 중첩되고 경쟁할 수 있는 두 이니셔티브를 조율하기 위한 공동의 플랫폼으로 설정하기로 합의한 것이다.⁷³⁾

특히 우크라이나 사태 뒤인 2015년 5월, 시진핑 주석이 모스크바에서 2차 대전 승리 70주년의 대대적인 군사퍼레이드 참관과 함께 열린 중·러 정상회담에서 푸틴과 함께 발표한 공동성명은 SCO와 SCO 지역질서 통합에 중요한 의미를 담고 있다. 러시아가 벨라루스, 카자흐스탄, 아르메니아, 키르기스스탄 등과 추진하는 느슨한 경제공동체인 EAEU와 시진핑 지도부가 적극적으로 추진하는 ‘실크로드 경제벨트(SREB: The Silk Road Economic Belt, 후에 BRI: Belt & Road Initiative로 공식화됨)’를 통합할 용의가 있다고 밝혔기 때문이다. EAEU와 일대일로가 경쟁과 갈등의 긴장 관계에 들어설 것이라는 서방 전문가들의 분석과 전망은 어긋났다. 푸틴은 EAEU와 실크로드 경제벨트의 결합이 유라시아 대륙에 새로운 경제공간이 출현하고 있다는 걸 의미한다고 말했다.⁷⁴⁾

그 뒤 2015년 7월 러시아 우파(Ufa)에서 열린 15차 SCO 정상회담을 마치

72) 위의 자료.

73) 블라디미르 페트로프스키 러시아과학아카데미 극동연구소 수석연구원은 두 나라 간 “실크로드 경제벨트’ 창설 분야 협력에 관한 쌍무 협정은 기존의 중·러 협력 프로젝트들을 통합하고 이들 프로젝트의 발전을 촉진하는 공개 플랫폼일 뿐 아니라 SCO와 BRICS, EAEU 같은 지역 협력 메커니즘에 새로운 내용들을 채워 넣고 있다”라고 평가한 바 있다. 블라디미르 페트로프스키(2015. 5. 14.), 「새로운 차원의 상호 의존으로 가는 길에 들어선 러시아와 중국」(검색일: 2025. 9. 18.).

74) “Xi Jinping Holds Talks with President Vladimir Putin of Russia”(2015. 5. 8.)(검색일: 2025. 9. 21.).

고 푸틴 대통령은 이렇게 말했다. “...우리는 이 두 구상이 양립가능하며 서로 배치되지 않는다고 생각한다.” 이어서 ‘연계성(Connectivity)’에 대해서는 “실�크로드경제벨트 구상, TSR(시베리아횡단철도), BAM(바이칼-아무르 철도) 개발에 관한 우리의 계획들, EAEU 관련된 우리의 계획들, 이 모든 것은 결국 같은 것에 관한 이야기이다. 즉 우리는 우리의 노력을 연계하기만 하면 된다”라고 말했다. 그리고 이 우파 정상회담 3개월 뒤인 2015년 10월 16일 카자흐스탄의 아스타나 EAEU 정상회담에서는 신실크로드 경제벨트와의 연계성에 관한 가입국의 행동 조율에 관한 문서를 채택했다.⁷⁵⁾

전문가들은 두 프로젝트의 통합은 러시아와 중국 모두에 유리하다고 말했다. 러시아는 인프라 개발용으로 ‘실�크로드 건설기금’에서 자금을 받게 될 것이고, 중국은 정치적 위험성이 없고 관세동맹의 인프라가 제공되는 믿을 만한 대 유럽 운송로를 얻을 수 있기 때문이다(이 노선을 통하면 중국에서 유럽으로 가는 길에 세관 국경은 총 2개뿐이다). 또 러시아는 안보를 보장하는 역할을 맡게 되고 중국은 거대한 경제 행위자로 나서게 된다.

투자회사인 루스-인베스트 드미트리 베덴코프 수석분석가는 “이 프로젝트는 무엇보다도 정치적 차원에서 전략적 의미가 있다”라면서 “EAEU 구조를 효과적으로 발전시키려면 (중국의) ‘실�크로드’ 창설 프로젝트와의 경쟁보다는 협력이 필요하다”라고 말했다. 그에 따르면 기존에 검토되어 왔던 EAEU-중국 간

75) 중·러가 SCO를 중심에 두고 큰 틀에서의 합의와 다양한 분야에서의 협력문건들을 채택함으로써 전략적·전면적 협력관계를 구체화한 건 2014년 4월 상하이, 2015년 5월 모스크바, 2016년 6월 25일의 베이징 정상회담이라 할 수 있다. 연이은 세 번의 정상회담은 두 나라가 어떤 분야에서 어떤 협력들을 하고 있는지를 구체적으로 보여주고 있으며, 어떤 방향으로 가고 있는지도 보여줬다. 우선 2014년 5월 상하이 정상회담에서 두 정상은 다양한 분야의 전방위적 협력을 내용으로 하는 46개의 합의문에 서명했다. 이 가운데는 에너지 분야에서 ‘세기의 협상’이라고 불리는 4천억 달러(410조 2,000억 원)의 시베리아의 힘 1에 대한 최종 합의가 포함되어 있다. 또 같은 해 10월 리커창(李克強) 총리는 모스크바를 방문해 38개, 11월 푸틴 대통령의 베이징 APEC 정상회담을 계기로 한 베이징 방문에서는 추가적으로 17개의 합의문이 발표됐다. 다음 해인 2015년 5월 시 주석의 모스크바 방문에서는 포괄적 파트너십과 전략적 협력 강화에 관한 공동성명이 발표됐으며, 9월에 있던 푸틴 대통령의 베이징 방문에선 두 정상이 지켜보는 가운데 에너지·금융·항공·외교·과학기술·경제·무역·투자·전력·교통·인문교류·인터넷·자동차 등 20개 이상의 협정이 체결됐다. 이에 따라 두 나라의 경제협력은 양적 및 질적으로 전대미문의 진전을 이루었다는 평가를 받았다. 강태호(2016), 「중·러의 전면적 전략적 협력동반자관계와 유라시아 통합」.

자유무역지대 창설 협정을 확대하여 더 폭넓은 경제통상 협력 협정을 입안하기 위한 논의가 시작된 이유도 바로 여기에 있다는 것이다.⁷⁶⁾

무라트벡 이마날리에프(Muratbek Imanaliev) 키르기즈 특명 전권대사(전 외교장관, 전 상하이 협력기구사무총장)는 이와 관련 “유라시아경제연합과 ‘실 크로드 경제벨트’의 연계성에 관한 러시아와 중국 두 정상의 성명에 언급된 목표를 달성하기 위해서는, 신뢰의 공간, 특히 러시아와 중국 간의 신뢰의 공간을 만들어야 하고, 중앙아시아 내에 러시아와 중국의 이해관계가 양립 가능한 공간을 만들어야 한다”는 점을 지적한 바 있다.⁷⁷⁾ 그의 지적처럼 SCO가 유라시아 중앙부 지역에서 자칫하면 주도권 경쟁과 갈등으로 비화될 수 있는 러시아의 EAEU와 중국의 일대일로에 대한 신뢰의 공간으로 기능해왔다고 할 수 있을 것이다.

마. 브렉시트와 인도·파키스탄의 SCO 참여 및 AIIB

2016년은 SCO의 확대 발전에 중요한 시점이었다. 6월 24일 우즈베키스탄의 타슈켄트에서 열린 SCO 정상회담에서 중·러가 인도와 파키스탄의 가입을 결정했기 때문이다. 공교롭게도 인도 파키스탄이 SCO에 가입하기로 한 이날은 유럽연합의 영국 탈퇴인 브렉시트(Brexit)가 결정된 날이 되면서 유럽의 분열과 유라시아 중심부의 통합 움직임이 대비되는 상징적인 날이 됐다. 인도와 파키스탄은 군사적 충돌을 경험하는 등 적대적인 관계다. 이를 배경으로 러시아가 인도, 중국이 파키스탄을 각각 후원하고 협력해 왔으며, 인도와 중국이 국경분쟁 등 갈등 관계에 있었음에도 하나의 지역협력기구에 가입한 것이다. 두 나라의 가입은 중·러의 적극적인 노력에 힘입어 이루어졌지만, 인도는 브릭스(BRICS)에 이어 상하이협력기구(SCO)에도 참여하는 한편, 중국과는 협력하

76) 강태호(2015). 「러시아 주도 유라시아 경제연합과 중국의 신실크로드 구상의 통합」.

77) 이마날리에프(2015), pp. 117-124.

면서도 미국·일본·호주가 참여하는 쿼드(Quad)를 통해 중국 견제에도 동참하는 등 국익을 최우선에 둔 독자적 균형 외교를 전개했다. 이후 2021년 SCO는 2008년부터 정회원 가입을 신청해 왔음에도 핵무기 개발 의혹에 대한 미국 등의 제재로 미뤄져 왔던 이란의 가입을 공식 승인했다.⁷⁸⁾ 이로써 상하이에서 출범해 아직도 ‘상하이’라는 이름을 달고 있는 지역기구인 SCO는 유라시아 대륙의 중심축이 됐다.

브렉시트가 유럽통합의 균열이자 유럽에 대한 미국의 영향력을 상징해온 대서양주의의 후퇴를 보여줬다면 브렉시트 다음 날인 2016년 6월 25일 베이징에서 중국 주도로 설립된 아시아인프라투자은행(AIIB) 첫 연례총회가 열린 것은 또 하나의 상징적인 사건이었다. 1년여 전인 2015년 4월 상당수 국가들이 미국을 의식해 머뭇거리는 상황에서 가장 먼저 AIIB 가입 결정을 함으로써 독일 등 유럽 국가와 한국의 가입 물꼬를 튼 것도 영국이었다. 중국의 진리첸(金立群) AIIB 총재는 총회 개막 연설에서 유럽과 중남미 국가 등 24개국을 추가로 AIIB 신규 가입을 희망하고 있다고 소개한 뒤, 이들 국가의 신규 가입을 “내년(2017년) 이른 단계에 실현하고 싶다”고 말했다. 기존에 가입한 57개국에 이들 24개국 이 더해지면 미국과 일본 주도의 아시아개발은행(ADB) 가입국 수(67개 국가 및 지역)를 훌쩍 뛰어넘게 되는 것이었다.⁷⁹⁾ 미 <뉴욕 타임스>는 이

78) 이란은 2008년부터 SCO 정회원 가입을 신청했으나, UN 제재 및 일부 회원국의 반대로 무산되었다. 특히 2010년 타슈켄트 정상회의에서 SCO는 ‘UN 제재하에 있지 않은 국가’라는 신규 회원국 자격 요건을 설정하면서 이란의 가입이 미뤄졌다. 2021년 9월 16~17일 타지키스탄 두산베에서 개최된 SCO 정상회의에서 이란의 정회원국 가입이 승인되었다. 승인 이후에도 가입 절차를 거쳐 9번째 정회원국이 된 것은 2023년 7월이었다. 이란의 정회원국 가입은 미국의 대이란 제재가 있음에도 이뤄진 것이며, 1979년 이슬람 혁명 이후 이란이 주요 지역 협력체의 정회원국이 된 첫 사례라는 의미가 있었다. 『이슈트렌드』 인도, 러시아의 RIC 3자 협의체 부활 제안에 신중한 입장 표명(2005. 7. 25.)〈검색일: 2025. 9. 18.〉.

79) 2025년 3월 기준, 아시아인프라개발은행 회원국은 110개이며, 12개국은 잠재적 회원국이다. 아시아 42개국, 유럽 26개국, 아프리카 22개국, 오세아니아 10개국, 남아메리카 8개국, 북아메리카 2개국으로 되어 있다. 수권자본금은 1,000억 달러(약 120조 원)로 아시아개발은행(ADB)의 자본금(2,500억 달러)이나 세계은행(6,000억 달러)에 비해 규모가 작지만, 아시아 인프라 수요를 충족시키기에 충분한 수준으로 평가되고 있다. 한국은 2015년 AIIB 창립 57개 회원국으로 참여했으며 중국, 인도, 러시아, 독일에 이은 5위의 지분율(3.81%)을 차지하고 있다. AIIB(검색일: 2025. 9. 23.).

날 진취적인 총재의 연설 가운데 “역사는 어떤 한 제국이 세계를 영원히 통치하는 선례를 만든 적이 한 번도 없었다”라는 대목을 부각시켰다. 중국은 미국의 패권적 우위가 뚜렷한 금융 분야에서도 2015년에는 ‘브릭스판 세계은행’인 신개발은행(NDB)을 출범시킨 데 이어 2016년 일대일로로 구상을 이행할 아시아 인프라투자은행을 발족시킨 것이다. 마침내 2025년 헨진 SCO 정상회담에서는 2010년부터 중국이 추진해온 SCO 개발은행을 마침내 러시아의 동의를 얻어 조속히 설립하기로 하는 합의를 이뤄냈다.⁸⁰⁾ 상빙(項兵) 중국 장강경영대학원 총장은 2015년 당시 “중국이 과거 30년 세계화의 영향을 받았다면 향후 30년은 세계가 중국화의 영향을 받을 수밖에 없는 시대에 들어섰다”며 시대적 변화를 예고한 바 있다.⁸¹⁾

이런 일련의 흐름은 중·러 협력의 주무대인 유라시아 대륙으로 지정학적인 패권의 새로운 중심 축이 이동하고 있다는 걸 보여준다. 중·러의 유라시아 대륙에서의 협력관계는 역사상 그 예를 찾아보기 힘든 것이다. 중·러는 새로운 협력의 토대 위에서 2014년 우크라이나 사태 그리고 우크라이나 전쟁 뒤의 보다 강력한 미국 주도의 대러 제재를 무력화시키고 있다. SCO가 21세기 초반 유라시아 대륙을 넘어 세계질서를 변화시키는 거대한 힘으로 작용하고 있는 중·러 협력의 공동 플랫폼이 되고 있는 것이다.

바. 중·러와 몽골의 3국 정상회의를 통한 협력 방식

중·러의 전면적·전략적 협력동반자관계를 세계정세 및 정치, 경제, 외교, 문

80) SCO 개발은행은 2010년 11월 두산베에서 열린 SCO 정상회의에서 중국이 처음 제안했다. 러시아의 반대로 인해 15년간 진전이 없었으나 우크라이나 전쟁 이후 이번 헨진 정상회의에서 푸틴이 입장을 바꿨다. 푸틴이 반대했던 이유는 러시아가 주도하는 유라시아개발은행(EDB)을 확대하는데 SCO 개발은행 설립이 부정적으로 작용할 것으로 봤기 때문이다. 「SCO개발은행, 중제안 15년만에 가능 왜?...“푸틴 뒤늦은 동의”」(2025. 9. 2.)(검색일: 2025. 9. 23.).

81) 「[인터뷰] 상빙 장강상학원 총장 “中, 10년후에도 세계경제 심장 유지”」(2015. 8. 24.)(검색일: 2025. 9. 18.).

화 등 양자관계 이외에 SCO와 유라시아 대륙 내지는 지역 협력의 관점에서 본다면, 크게 중앙아시아, 몽골, 그 외의 지역(인도-파키스탄, 이란 등)에서의 협력 등 3개 범주(북한과 극동 지역을 추가하면 4개의 범주)로 나누어볼 수가 있을 것이다. 이들 지역의 특성과 주변 국가들과의 관계에 따라 두 나라의 협력은 접근방법, 협력 방식, 구체적 내용 등에서 각각 다르게 전개되고 있다.

이 가운데 중앙아시아와 몽골은 내륙으로서 중·러 사이에 있는 지정학적인 특질을 보여주고 있다. 바다로 갈 수 있는 통로가 없다는 것은 그 어떤 국가들 보다는도 몽골과 중앙아시아에서 교통물류 체계가 중요한 전략적 의미를 갖게 한다. 몽골이 간혀 있는 내륙 국가이자 동시에 대륙을 연결하는 교량국가(land bridge)가 될 수 있듯이 중앙아시아도 마찬가지다. 이들 지역은 교통물류 측면에서 내륙 국가들이라는 한계를 갖고 있지만 동서남북으로 교차하는 유라시아 내륙의 중심에 위치하기 때문에 아태지역과 유럽을 연결하고, 북방지역과 서남아시아를 연결하는 국제통과 운송회랑으로서 거대한 잠재력을 갖고 있다. 지리적으로 보면, 유라시아 공간을 포괄하는 4개의 경제권들을 크게 남-북, 동-서 축으로 놓는 경우 모두 다 중앙아시아와 연계된 운송루트를 형성한다. 동-서 축으로는 유럽연합-중앙아시아-중국이 연계되고, 남-북 축으로는 러시아-중앙아시아-인도가 연계된다. 또한 대각선 방향으로 중앙아시아를 통해 중국 서부지역과 중동지역이 연계되고, 북유럽이 인도와 연계되어 있다. 중국이 일대일로를, 몽골이 중·러를 연결하는 국제수송회랑을 중시하는 이유가 바로 여기에 있다.

시베리아와 중국의 서쪽, 러시아 남서부지역에 해당하는 이 유라시아 중앙부인 중앙아시아가 유라시아경제연합(EAEU)과 일대일로가 중첩되어 SCO의 틀을 통해 경쟁과 견제보다는 협력하는 구도를 만들어 왔다면, 시베리아의 중앙에 위치하며 중국, 러시아 사이에 위치한 몽골에서는 중·러의 협력과 경쟁 및 갈등 구도가 혼재해 왔다. 그러나 이 역시 2014년 8월 시진핑과 푸틴 두 지도자의 연쇄 방문을 바탕으로 몽골과 중·러 간 정상회담 형식의 정례화로 3자

협력구도가 만들어졌다. 물론 몽골의 경우 중국의 대국주의에 대한 뿌리 깊은 거부감 등이 존재해 현실은 좀 더 복잡하다. 2004년 일찌감치 SCO의 옵서버 지위에 오른 몽골은 중국과 러시아의 거듭된 요구에도 SCO 가입을 미루어왔다. 몽골이 '제3의 이웃' 외교를 추진하고 있듯이 두 나라의 강력한 입김에서 벗어나려는 몽골의 내적인 동인이 작용해 왔기 때문이다. 몽골 경제는 전형적으로 석탄과 구리 등을 비롯한 광물자원의 수출에 의존하고 있는데, 그 수출의 90% 이상을 중국을 통해 내보내 왔다. 중국에 대한 역사적, 국민적 반감이 겹치면서 중국과의 경제협력은 몽골 정권에게는 가장 예민한 정치적 문제였다. 몽골이 상대적으로 러시아와의 우호협력을 강화하면서 '제3의 이웃 정책'이라 하여 일본, 한국, 미국, 유럽연합 등과의 경제협력을 적극적으로 추진해온 이유다. 몽골이 2015년 일본과 처음으로 자유무역협정 체결을 목표로 한 경제동반자협정(EPA)을 체결한 것은 일본의 중국 견제 정책과 일치했기 때문이었다. 이처럼 몽골과 중국, 몽골과 러시아의 협력관계는 중국, 러시아, 일본-미국-유럽 등 제3의 이웃 사이에 몽골을 둘러싼 경쟁과 협력, 견제와 균형의 지정학적인 구도 위에서 진행되어 왔다. 중·러는 SCO 틀 내에서의 협력을 요구하면서도 몽골이 제안한 3자 정상회담을 받아들이면서 갈등과 대결보다는 협력의 구도를 만들었다.⁸²⁾

그러나 미국 외교전문지 <더 디플로매트>는 몽골의 이러한 균형 외교가 2025년

82) 중국과 러시아의 틈바구니에서 내놓은 몽골 정부의 발전 전략이 '트랜짓(Transit) 몽골리아'다. "몽골을 내륙(에 갇혀 있는) 국가(land-locked)에서 내륙을 연계하는 교통망 국가(land-linked)로 만들어가겠다"는 것이었다. 러시아와 중국을 연결하는 통과(트랜짓) 수송을 극대화한다는 내용이다. 몽골은 그러기 위해선 중국과 러시아와의 관계를 경쟁과 갈등에서 3각 협력으로 전환시킬 필요가 있었다. 2014년 8월과 9월 시진핑, 푸틴 두 정상의 잇따른 몽골 방문을 통해 몽골의 요구대로 중국과 러시아는 SCO 등 국제회의의 틀 밖에서 3자 회담을하기로 합의했다. 곧이어 세 나라는 10월 타지키스탄의 두산베 SCO 정상회담을 계기로 역사적인 첫 번째 3자 정상회담을 열었다. 그 뒤 2015년 7월 러시아 우파에서 열린 2차 몽·중·러 정상회담에서는 3국 중기협력 발전계획이 협의됐다. 구체적으로는 3국 경제회랑 추진 양해각서, 관세인하 등 3국 관세청 간 양해각서, 국경지역 개발협력관련 협정서 등이 합의되었다. 몽골의 대외무역에서 러시아와 중국을 경유하여 제3국 시장에 수출하는 몽골의 광물, 농축산물 등 수출 상품의 신속한 통관은 핵심 문제다. 또한 몽골은 이때부터 중·러와의 3국 협력 사업으로 천연가스 및 석유 파이프라인의 몽골 통과(시베리아의 힘 2)를 제안했다. 「중국·러시아와 손잡고... 전 세계가 몽골에 집중」(2014. 8. 6.) (검색일: 2025. 9. 21.).

9월 중국 톈진에서 열린 SCO 정상회의를 거치면서 중대한 지정학적 변화에 직면하게 되었다고 전하고 있다.⁸³⁾ 우선 20년간 ‘옵서버 국가’ 지위를 유지해 온 몽골과 SCO의 관계가 공식 옵서버 지위가 없어지면서 공식적인 관계가 없는 상태가 됐다. SCO가 ‘옵서버 국가’와 ‘대화 파트너’를 통합한 ‘SCO 파트너’라는 새로운 협력 프레임워크를 도입하자, 몽골이 새로운 파트너로의 전환을 거부한 것이다. 그동안 SCO 옵서버 지위는 몽골이 구속력 있는 안보 또는 인프라 협정에 참여하지 않으면서도 SCO의 경제 대화 및 사막화 방지 노력과 같은 환경 협력 이니셔티브에 참여하는 안전장치였다. 2022년 우크라이나 전쟁 이후 유럽의 가스 수요가 40% 급감한 상황에서 동쪽 에너지 수출 대안 경로 확보를 위해 몽골과의 협력이 더욱 필요한 모스크바는 SCO 정식가입을 기대했다. 마찬가지로 베이징도 중국 제조업 허브와 러시아 자원 기지를 몽골과 일대일로를 연결하는 플래그십 프로젝트인 중-몽-러 경제회랑(CMR Economic Corridor)을 진전시키기 위해 몽골의 SCO 가입을 압박했다.⁸⁴⁾ 그러나 몽골을 둘러싸고 중국과 러시아의 경제·에너지·안보 네트워크와 긴밀해지고 있는 상황에서 몽골이 SCO를 선택하지 않은 것이다.

몽골은 그 대신에 ‘광범위한 지역 포럼’보다 실질적인 3자 협력 성과를 우선하겠다는 입장을 담은 ‘중국과 러시아와의 3자 협력에 관한 전략적 초점’을 발표했다. SCO 대신 중·러·몽의 3자 협력의 틀을 고수한 것이다. 오희나 후렐수흐(Khurelsukh) 몽골 대통령은 이번 SCO 회의 뒤 베이징에서의 3자 정상회의에서 몽골의 ‘스텝 로드’ 인프라 계획을 중국의 일대일로와 러시아의 EAEU에 명시적으로 결합시켰다. 중국 및 러시아와의 통합을 굳히는 경제적 메커니즘을 강화하겠다는 것이다.

세 나라는 2014년 세기의 거래라는 평가를 받은 시베리아의 힘 1 합의 이래

83) “Mongolia Exits SCO Observer Status, Draws Closer to China and Russia”(2025. 9. 5.)
(검색일: 2025. 9. 18.).

84) *Ibid.*

10여 년 합의를 보지 못해 논란이 되었던 ‘시베리아의 힘 2’ 파이프라인 건설에 관한 법적 구속력 있는 각서에 서명함으로써 실질적 진전을 봤다. 이 파이프라인은 30년 동안 매년 500억 입방미터(bcm)를 북극 야말가스전에서부터 몽골 중부를 경유해 중국으로 수송한다. 중·러·몽을 연결하는 CMR 경제회랑에서도 중요한 성과가 있었다. 세 나라는 CMR 경제회랑을 2031년까지 연장하고 3개의 국경 횡단 철도를 포함한 33개의 새로운 인프라 프로젝트를 추가했다. 시베흐후렌-체케와 항기-만둘라 노선은 몽골의 석탄이 풍부한 남부 고비 지역을 중국의 철강 중심지와 연결할 것이며, 현대화된 중앙 철도 회랑은 몽골을 러시아의 시베리아 횡단 철도와 연결한다. 이미 가동 중인 가스수하이트-간치마오우 노선은 중국으로의 석탄 수출을 효율화하는 데 기여하고 있다.⁸⁵⁾

무엇보다도 이 텐진 정상회의에서 몽골은 SCO의 종합안보 위협대응 센터 가입과 2026년 합동 반테러 훈련 참여를 약속했다. 중국과 러시아의 요구에 한 발 더 다가선 것이다. 몽골 당국은 이를 극단주의에 대한 대응이라고 설명하지만, SCO의 위협 정의는 중국과 러시아의 의제와 일치한다. <더 디플로매트>에 따르면 이런 몽골의 방침에 대해 푸틴은 몽골의 ‘더 깊은 협력’을 유라시아 지역에서 SCO의 영향력이 확대되고 있는 신호로 평가했으며, 시진핑은 울란바토르가 SCO 대테러 훈련에 참여하고 외국 군사기지 설치를 피하겠다는 약속을 시사한다고 언급하며, 지역 평화 유지에서 몽골의 역할을 높이 평가하는 긍정적 반응을 보였다. 물론 중국과 4,710km, 러시아와 3,485km의 국경을 맞대고 있는 몽골에게 이러한 협력은 시장 접근의 필수 조건이기도 하다. 무엇보다도 <더 디플로매트>는 이번 3자 정상회의는 몽골의 SCO 이탈이라는 정치적 신호보다는 ‘시베리아의 힘 2’와 수송 회랑 등 몽골을 중국, 러시아에 더 강하게 묶어둔 결과를 낳은 것으로 봤다.⁸⁶⁾

85) *Ibid.*

86) “Mongolia Exits SCO Observer Status, Draws Closer to China and Russia”(2025. 9. 5.) (검색일: 2025. 9. 18.).

시베리아의 힘 2 프로젝트가 실질 합의에 이른 것은 중·러 에너지 협력은 물론이고 중·몽·러 3자 협력을 새로운 단계에 올려놓는 획기적인 변화다. 시베리아의 힘 2 가스관으로 러시아는 우크라이나 전쟁으로 잃은 유럽시장을 상쇄할 수 있게 되었다. 시베리아의 힘 2와 확장된 시베리아의 힘 1(현재 연간 44bcm)로 모스크바는 앞으로 100bcm 규모의 천연가스를 공급할 수 있다. 이는 2035년 중국의 예상 천연가스 수요의 15%를 충족시킬 수 있는 규모로 추정되고 있다. 러시아는 2023년 사우디아라비아를 누르고 중국의 최대 원유수출국⁸⁷⁾이 되었을 뿐만 아니라 압도적인 규모의 가스를 중국에 보내게 되었다.⁸⁸⁾⁸⁹⁾

〈더 디플로매트〉는 이 합의가 몽골에게는 양날의 검이 될 것으로 봤다. 우선 30년간 시베리아의 힘 2는 100억 달러 이상의 통행료 수입(연간 약 수백만 달러로, 2024년 GDP의 몇 퍼센트에 해당)을 가져다줄 것으로 예상되며 1만 개의 건설 일자리를 창출할 전망이다. 또한 몽골에 저렴한 러시아산 가스를 공급

87) 2023년 말까지 러시아는 사우디를 누르고 중국 최대 원유수출국이 되었으며, 일일 수출량은 2년 전 160만 배럴에서 230만 배럴로 증가했다. Blackwill and Fontaine(2024), pp. 1-38. 〈사우스 차이나 모닝포스트〉에 따르면 2024년 중국은 1억 850만 톤의 러시아산 원유를 사들여 사상 최대치를 기록했으며, 이는 중국 전체 원유 수입량의 19.6%였다. 2025년 들어서는 감소 추세에 있다. 「“中, 트럼프 압박에도 러시아산 원유 구매 중단하지 않을 것”」(2025. 8. 6.)〈검색일: 2025. 9. 18.〉.

88) 2025년 9월 중·러 정상회담에서는 러시아산 천연가스 공급량은 기존 시베리아의 힘 1 가스관을 통해 연 380억 m³에서 440억 m³로 늘리고, 2027년 가동 예정인 ‘극동’ 가스관을 통한 물량도 연 100억 m³에서 120억 m³로 확대하기로 합의했다. 러시아 국영가스기업 가스프롬의 알렉세이 밀러 최고경영자는 기존 시베리아의 힘 가스관을 통한 대중국 가스 공급량을 연 380억 m³에서 440억 m³로, 2027년 가동할 극동 가스관을 통한 가스 수송도 연 100억 m³에서 120억 m³로 늘리는 문서를 체결했다고 타스 통신 등 러시아 매체들에 밝혔다. 또 몽골을 경유해 중국으로 가스를 보내는 시베리아의 힘 2 가스관 건설에 관해 법적 구속력 있는 각서를 체결했으며, 이를 통해 30년간 연간 500m³의 가스를 몽골을 거쳐 공급할 수 있다고 설명했다. 가스 공급 가격은 추후 별도로 알리겠다면서도 “현재 유럽에 부과하는 가격보다 낮을 것”이라고 밝혔다. 「트럼프 압박속 중러 밀착…우크라 긴밀논의·초대형 가스협력(종합)」(2025. 9. 3.)〈검색일: 2025. 9. 18.〉.

89) 참고로 중국석유화학공업 연합회(CPCIF)의 2015년 초 보고서에 따르면 2014년 중국 천연가스 소비량은 180bcm(전년대비 7.4% 증가)이었으며, 수입량은 58bcm(전년대비 9.6% 증가)이었다. 또 2000~13년 동안 중국의 천연가스 소비량은 24.5bcm에서 167.6bcm으로 연평균 11bcm(16%) 증가했으며, 이는 같은 기간 1차 에너지 소비량(7.9%) 및 GDP(10.2%)의 증가 속도보다 높은 것이었다. 한편, 2014년 가스프롬이 유럽에 수출한 천연가스의 규모는 146.6bcm이었다. 이를 에너지 경제연구원 보고서에 근거해 2023년과 비교하면 천연가스 소비량은 2014년에 비해 2.5 배 정도 증가한 394.5bcm(전년대비 7.6% 증가)이었으며, 천연가스 수입량은 165.5bcm(PNG 67.1bcm, LNG 98.4bcm, 전년대비 9.9% 증가)으로 3배 가까이 커졌다. 김나연(2024), pp. 1~6.

함으로써 현재 90%에 달하는 석탄 의존도를 줄이고 탄소 감축 목표 달성을 지원할 것으로 기대된다. 그러나 중국과 러시아는 400억 달러 규모의 프로젝트 자금의 85%를 투자하며, 러시아의 가스프롬과 중국의 CNPC(중국석유천연가스그룹)가 과반 지분을 장악할 것이다. 몽골은 단지 토지와 노동력만 제공할 뿐, 소유 지분은 없으며, 가격 책정이나 유지보수에도 관여하지 못한다. 이는 몽골 수출의 65%(석탄, 구리)를 구매하는 중국, 몽골 휘발유의 90%와 전력의 70%를 공급하는 러시아에 대한 몽골의 불균형한 경제관계를 더 심화시킬 것이다. 비판자들은 시베리아의 힘 2가 ‘다자 외교’를 ‘양자 현실’로 전략시킬 것이라 경고하고 있다고 <더 디플로매트>는 전하고 있다. 몽골이 SCO 옵서버 자격 대신 3각 협력 확대를 선택한 것은 중요한 지정학적인 변화다. <더 디플로매트>는 이를 몽골이 SCO와 거리를 두는 독립적인 자세를 보인 듯하지만, 몽골은 이제 제3의 이웃 외교가 아니라 중·러 협력에 참여할 것인가 고립될 것인가의 양자택일에서 전자를 선택한 것이라고 지적했다.⁹⁰⁾

사. 중국-중앙아 5개국 1차 정상회담과 미슈스틴 러시아 총리의 중국 방문

중·러는 공동의 연대와 협력에 입각해 SCO를 중심으로 유라시아 지역에 다자간 협력의 질서를 구축해왔으며, 미국과 유럽 등은 이 지역에서의 영향력을 상실해가고 있다. 이러한 경향은 우크라이나 전쟁에 따른 미국의 대러 제재 확대, 중국에 대한 반도체 등 무역보복 조치 및 중국 견제정책이 더욱 강화되고 있음에도 중앙아시아에 대한 미국과 유럽의 협력은 러시아·중국으로부터의 협력을 대체하는 원심력으로 작동하지 못하고 있음을 보여준다.

바이든 행정부가 2023년 8월 18일 캠프 데이비드에서 합의한 한·미·일 3자

90) “Mongolia Exits SCO Observer Status, Draws Closer to China and Russia”(2025. 9. 5.)
(검색일: 2025. 9. 18.).

안보협력 체제는 중·러의 이 지역에서의 공동 대응을 더욱 강화시키는 반작용을 초래했다. 2023년 5월 19일 일본에서 열리는 G7 정상회의에 즈음해 중국은 5월 18일 산시성 시안에서 중국-중앙아시아 5개국 정상회의를 개최했다. 중국은 중앙아시아 국가들과 개별 회담을 가져왔지만, 5개국과 함께 회담을 한 것은 1991년 12월 옛 소련이 해체된 뒤 처음이었다. 시진핑 주석이 이 회의에서 밝힌 중국-중앙아시아 운명공동체 건설 구상에 대한 기초연설에 대해 관영 <글로벌 타임스>는 “중국과 중앙아시아 5개국의 협력관계 발전에 새로운 이정표일 뿐만 아니라 지역의 평화와 안정, 번영에도 기여할 것”이라고 평가했다. 중국-중앙아 정상회담이 중국의 영향력 확대인 것은 분명하지만 러시아는 문제없다는 태도를 보이고 있다.⁹¹⁾

이는 2023년 5월 24일 러시아 총리가 이끄는 대규모 러시아 대표단이 중국을 방문한 데서도 확인된다. 중국-중앙아 5개국 정상회담을 들어 서구 언론은 러시아의 반발 등 틈새를 지적하려 했지만, 러시아는 이번 미슈스틴 총리의 중국 방문으로 가장 효과적인 반박을 했다는 입장이다.⁹²⁾ 러시아는 미하일 미슈스틴 총리의 방문에 앞서 160여 년 만에 중국이 극동의 관문인 블라디보스토크 항구를 사용할 수 있도록 문을 여는 대담한 조치를 취했다.⁹³⁾ 시진핑 주석

91) 드미트리 페스코프 크렘린궁 대변인은 중국이 중앙아시아에서 영향력을 확대하는 것에 대해 “그러한 두려움은 근거가 없다”고 일축했다. 그는 “중국은 우리의 특권적인 전략적 파트너이며, 중앙아시아 국가들은 우리의 자연스러운 역사적 파트너”라고 덧붙였다. “China’s influence is growing in Central Asia. What does that mean for Russia?”(2025. 6. 20.)(검색일: 2025. 9. 18.).

92) 유럽 정책 분석센터(CEPA: The Center for European Policy Analysis) 나타샤 쿠르트(Natasha Kuhrt)는 중앙아를 둘러싼 중·러의 관계를 이렇게 평가했다. “러시아는 중국에 대한 높은 경제적 의존도를 반영하여 중앙아시아에서 중국을 수용하는 방법을 배웠다. 그러나 중앙아시아에서 러시아는 여전히 우월한 강대국이며, 중국은 아직 이 우위에 대해 공공연히 도전하지 않고 있다.” 또한 쿠르트에 따르면 중국의 영향력 확대, 중국 기업의 독점적 비즈니스나 이윤 추구에 대한 중앙아 현지 주민들의 반감, 중앙아 출신 노동자들이 가장 선호하는 목적지가 러시아(중앙아가 이주 노동자의 90% 정도 차지)라는 것 등이 러시아의 지위를 강화 및 유지하는 주 요인이 되고 있다. 「시진핑-미슈스틴 러 총리 회담…中, 29개월 만에 대러 무역 흑자」(2023. 5. 24.)(검색일: 2025. 9. 18.); Kuhrt(2025), “Sino-Russian Relations in Central Asia”(검색일: 2025. 9. 19.).

93) 중·러 정상은 2024년 5월 16일의 공동성명에서 중국 선박이 두만강 하류를 통해 바다로 나가는 문제에 대해 북한과의 ‘건설적 대화’를 지지한다고 밝혔다. 이런 움직임은 푸틴 대통령이 베이징 방문 뒤인 2024년 6월 24일 만에 평양을 찾아 북한과 사실상 군사동맹 복원에 준하는 포괄적, 전략적 동반자관계 조약을 체결한 것과 관련된 것으로 보인다. 푸틴 대통령은 북한 방문에서 하산-두만강역 간 기존 철

은 미슈스틴 러시아 총리에게 “양국의 핵심 이익을 지지한다”고 말하고 러시아 총리는 “불법 제재를 사용하려는 서방 집단에 함께 맞서자”고 화답함으로써 우크라이나 전쟁으로 인한 변화에 대응하는 경제 교류 확대 등 ‘전략적 협력’을 재확인했다. 미슈스틴 총리의 방중은 2023년 3월 말 시 주석이 모스크바에서 블라디미르 푸틴 대통령과 만난 지 두 달여 만에 이뤄진 것이다.

미슈스틴 총리의 방중은 중·러 비즈니스 포럼 참석과 함께 그 후속 조치를 논의하며 협력의 속도를 끌어올리려는 것으로 볼 수 있다. 미슈스틴 총리는 베이징과의 에너지 협력은 ‘러시아의 무조건 우선 사항’이라며 천연가스, 액화천연가스, 석탄 수출이 전년 대비 40% 이상 늘었다고 강조했다며, 러시아 농산물 판매 확대를 희망했다. 미슈스틴 총리의 러시아 대표단은 부총리 3명, 문화·농업·교통·경제발전부 등 장관 5명, 대기업 관계자 등 총 500여 명으로 구성됐으며, 중국 〈환구시보〉는 이를 “러시아 정부의 해외 회의”라고 묘사했다.⁹⁴⁾ 중·러는 양국 간 무역·서비스 부문 투자 협력 심화와 농산물 수출 등과 관련한 합의의 담은 복수의 양해각서에 서명했다.

도 교량 이외에 자동차용 교량 건설을 착공하기로 했기 때문에 중국의 선박 출항에 관한 3자 협의의 필요성을 담았다고 할 수 있다. 중국의 경우 이 자동차 교량이 연결될 경우 이미 두만강 철교가 있기는 하지만 도개교 형태로 하지 않으면 세 나라 국경이 접하는 중국쪽 방천에서 동해로 나가는 뱃길이 완전히 막혀버린다. 러시아의 블라디보스토크 항구 사용권 허용은 방천을 통한 동해로의 출구보다 차항출해(항구를 빌려 바다로 나감) 방식으로 중국쪽 요구를 수용한 것으로 볼 수도 있다. 이런 흐름으로 볼 때 러시아는 북한과의 접경지역 등 극동 지역에서 중국 그리고 북한과의 협력에 보다 개방적이고 적극적인 자세를 보이고 있는 것으로 판단된다. 「[기고] 트럼프는 파나마 운하, 시진핑은 두만강 뱃길」(2025. 5. 12.)(검색일: 2025. 9. 19.).

94) 「시진핑-미슈스틴 러 총리 회담…중, 29개월만에 대러 무역 흑자」(2023. 5. 24.)(검색일: 2025. 9. 18.).

3. 중·러의 공동전선과 ‘반닉슨 전략’

가. 동맹을 뛰어넘어 ‘한계가 없는’ 중·러의 연대

오바마에서 트럼프를 거쳐 바이든 행정부에 이르는 미국은 유럽에서는 러시아, 아시아에서는 중국이라는 두 개의 전선에 직면했다. 앞서도 지적했지만 트럼프가 이러한 전략적 불균형을 해소하기 위해 러시아와의 관계 개선이라는 이른바 ‘역닉슨 전략’을 추진하겠다고 나섰지만, 그보다는 중·러가 휘두르는 이른바 ‘반닉슨 전략’에 미국이 포위되어 있는 모습이다.

이 중·러의 반닉슨 전략을 글로벌한 차원에서 보여준 것이 2022년 2월 4일 베이징 동계올림픽에 맞춰 열린 중·러 정상회담이다. 당시 두 지도자의 정상회담은 이미 38회(2021년 12월 15일의 비대면 정상회담 포함 시 39회)에 이르렀으며, 시진핑 주석은 코로나 사태 이후 2년여 만에 처음으로 참석하는 첫 대면 회담이었다. 회담은 두 정상이 발표한 공동성명의 제목인 ‘새 시대 국제관계와 글로벌 지속적 발전에 관한 공동성명’이 표현하고, 중국 언론들이 평가하고 있듯이 중·러가 미국 주도의 서방 패권주의를 거부함과 동시에 국제관계의 새로운 시대를 열어가겠다는 걸 천명했다. 아울러 이 정상회담의 공동성명에 담긴 ‘한계가 없다(no limits)’는 표현은 지금의 중·러 관계를 지칭하는 것이 됐다. “[러시아와 중국의 관계는] 냉전 시대의 정치·군사 동맹보다 우월하다. 양국 간 우정에는 한계가 없으며, 협력의 ‘금지된’ 영역도 존재하지 않는다.”⁹⁵⁾

공동성명은 “아시아태평양 지역에서 폐쇄적인 안보 블록과 적대적인 진영을 만드는 것에 반대한다. 나토의 추가 확장에 반대하며, 나토가 냉전 시절의 이데올로기화된 접근법을 포기하길 촉구한다” 등 폐쇄적인 안보 블록 반대를 동시

95) “Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development” (2022. 2. 4.)(검색일: 2025. 9. 19.).

에 밝혔다. 공동성명은 호주 등 아시아 국가들과의 동맹과 군비통제 등의 정책을 문제 삼으며 미국의 이름을 6차례나 언급하며 거세게 비판했다. 또한 “중국은 러시아가 제기한 장기적이고 법률적 구속력이 있는 유럽 안전보장 제안을 이해하고 지지한다”고 명시적으로 밝혔다. 또 아시아태평양 지역과 유럽에 대한 미국의 지상 중·단거리 미사일 배치를 포기할 것도 촉구했다.⁹⁶⁾

〈월스트리트저널〉은 공동성명에서 확인된 중국의 입장이 지난 40여 년에 걸친 중국의 대미 정책에서의 근본적인 전환을 보여주는 것이라며, 중국 전문가들과 외교관들은 이제 더 이상 미국이 중국의 대외관계에서 가장 핵심적인 국가라고 보고 있다고 말하지 않으며, 그에 반해 러시아와의 협력은 금지된 분야가 없으며, 모든 분야에서 어떠한 제약도 없이(without limits) 추진될 수 있다는 입장을 보이고 있다고 전했다.⁹⁷⁾ 뉴욕에 기반을 둔 싱크탱크인 아시아 소사이어티(Asia Society) 회장인 케빈 러드(Kevin Rudd) 전 호주 총리는 “1950년대 후반 소련과 중국 사이에 격렬한 공산주의 블록이 분열된 이후로 중국이 유럽 안보에서 러시아를 지지하는 결정적인 입장을 취한 것은 이번이 처음이다”라고 지적했다. 그는 “세계는 중국과 러시아의 안보와 경제 관계의 협력이 더욱 심화될 수 있다는 데 대비해야 한다”고 덧붙였다.⁹⁸⁾ 뤼샹(呂祥) 중국사회과학원 연구원도 “중·러 양국 정상회담에서 주요 현안과 전략적 문제를 모두 담은 장문의 성명을 발표한 것은 이번이 처음”이라며 “이는 중·러 관계가 전례 없는 수준에 이르렀음을 보여준다”고 평가했다.⁹⁹⁾ 그는 또한 “세계질서는 새로운 시대에 접어들었다... 냉전적 사고방식의 잔재인 미국의 패권주의에서 핵심 이익과 주권을 지킬 능력을 갖춘 나라는 중국과 러시아뿐”이라고 지적했다. 중·러가 미국의 냉전적 패권주의에 대한 공동연대를 넘어서 이를 바탕으로 한 새로운 국제관계를 위한 협력관계를 구축하고 있다는 것이다. 실제로 중국의 〈인민일보〉는 회담

96) *Ibid.*

97) “Putin, Xi aim Russia-China partnership against U.S.”(2022. 2. 4.)(검색일: 2025. 9. 20.).

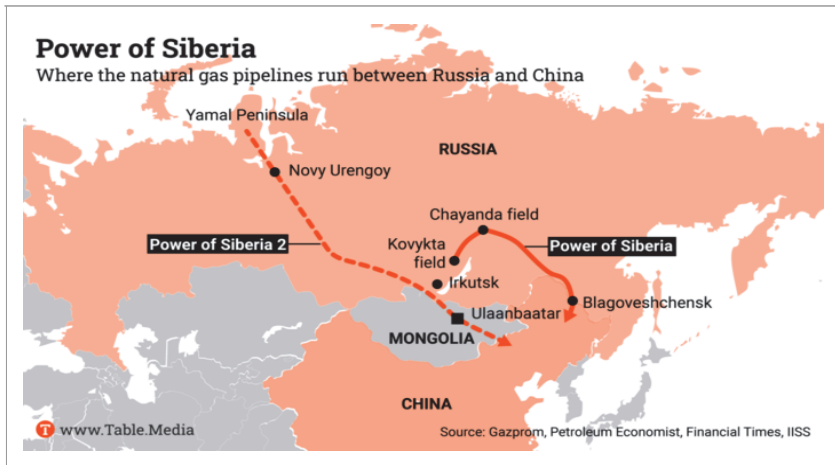
98) 강태호(2022), 「[기획] 바이든 이후 미중러 3각관계와 한반도 下」(검색일: 2025. 9. 19.).

99) 위의 자료.

다음 날 논평을 통해 이번 정상회담이 입춘(立春)에 맞춰 이뤄진 것을 거론하며 ‘신춘지회(新春之會)’라 지칭하면서 양국은 “전날 공동성명을 통해 중·러 관계와 국제 안보 전략에 관한 중대 문제의 청사진을 충분히 논의해... 대국 간 전략적 상호 신뢰 모델과 새로운 국제관계 모델을 수립했다”라고 평가했다.¹⁰⁰⁾

회담 모두 발언에서 푸틴 대통령은 “러·중 관계는 사상 유례없는 수준에 이르렀고, 양국 관계는 21세기 국제관계의 모범”이라고 강조하면서 “극동 지역에서 중국에 100억 bcm의 천연가스를 공급하는 새로운 계약을 체결했다”라고 밝혔다. 정상회담에서 합의한 이 에너지 협력은 2014년 시베리아의 힘 1(시베리아 서부 노선) 가스관 사업에 따라 연간 38bcm을 공급하기로 한 것에 10bcm을 추가해 중국 동북부 지역에 공급하기로 한 것이다.¹⁰¹⁾

그림 2-1. 시베리아의 힘 파이프라인 1, 2



자료: 「러·중, 2600km 가스관 추가건설...“미 의존 축소” 에너지 지형변화 예고」(2025. 9. 15.)(검색일: 2025. 9. 21.).

100) 위의 자료.

101) 러시아 국영석유회사 로스네프트(Rosneft)도 2월 4일 정상회담을 계기로 CNPC와 중앙아시아 카자흐스탄을 통해 10년 동안 1억 톤의 원유를 중국에 공급하는 협정을 체결했다고 밝혔다. 이 원유는 중국 북서부 지역 공장에서 석유화학제품으로 가공될 예정인데 로스네프트는 지난 2005년부터 지금까지 모두 4억 4,500만 톤의 원유를 중국에 수출해 왔다. “Rosneft, CNPC agree on supply of 100mln tonnes of oil through Kazakhstan in 10 years”(2022. 2. 4.)(검색일: 2025. 9. 19.).

가스프롬과 CNPC가 추진해온 또 다른 사상 최대 규모의 메가 프로젝트인 시베리아의 힘 2 가스관 사업은 예상과는 달리 진전이 없었는데,¹⁰²⁾ 2025년 9월 전승절 80주년을 계기로 열린 중·몽·러 정상회담에서 구속력 있는 합의를 내놓았다. 이는 서부 시베리아 가스전(야말 가스전 생산을 추가함)에서 생산된 러시아 천연가스를 몽골을 경유해 중국 동부로 공급하기 위한 프로젝트로, 공급 규모가 50억 bcm 이상으로 시베리아의 힘 1을 능가하는 것이다.

러시아는 2020년 중국의 석유 수입 총량의 15.4%인 8,357만 톤을 공급했으며 이는 사우디에 이어 2위이며, 특히 '미국의 제재에 맞서 위안화와 루블화의 상호 결제가 보편화되어 2020년 경우 자국 통화 결제 비율이 25%에 이르는 것으로 추산했다. 두 나라는 야말 가스전과 북극해 2 가스전 개발 등 업스트림에 이르는 분야에까지 중국이 금융 지원 및 투자, 채굴 기술 및 장비 협력을 했으며, 석유화학, 조선(북극해 통과 LNG 운반선) 등 광범위한 장기 에너지 협력을 진행했다. 이런 흐름에 맞춰 중·러는 2024년까지 두 나라 간 무역 규모 목표를 2,000억 달러로 내세웠으며, 2021년 사상 최대 규모인 1,460억 달러(전년대비 35% 증가)를 기록했다.¹⁰³⁾

2022년 시진핑 주석은 다시 이를 2,500억 달러로 확대 제시했으며, 우크라이나 전쟁은 그 목표를 앞당기는 결과를 가져왔다. 2022년 2월 우크라이나 전쟁과 함께 미국 주도의 유가를 찾아볼 수 없는 제재가 중·러 협력 확대를 촉발했기 때문이다. 전쟁 첫해인 2022년 중국은 러시아 전체 수입의 40% 이상을

102) 시베리아의 힘 2는 본래 2014년 동부 가스관(시베리아의 힘 1) 합의 당시 함께 협상 중이었던 서부 가스관 사업으로 당시 50bcm 규모에 몽골과 카자흐스탄 사이의 알타이 쪽 노선을 검토하고 있었기 때문에 초기엔 알타이 가스관 프로젝트로 불렸다. 이후 중·러는 몽골의 요청을 받아들여 이 가스관 사업의 노선을 몽골 경유로 수정하고, 시베리아의 힘 2로 명명했다. 2023년 정상회담에서도 언론에서는 '시베리아의 힘 2' 가스관 건설에 대해서는 2023년 안에 가스관의 설계를 완료하고 2024년에 건설을 시작할 것이라는 전망이 있었지만, 구체적 내용은 나오지 않았다. 그로 인해 서방에서는 이 프로젝트의 성공 가능성을 두고 회의적인 반응이 많았다. 강태호(2022), 「[기획] 바이든 이후 미중러 3각 관계와 한반도 下」(검색일: 2025. 9. 19.).

103) "Саудовская Аравия обогнала Россию по поставкам нефти в Китай в 2020 году"(2021. 1. 20.)(검색일: 2025. 9. 19.); 강태호(2022), 「[기획] 바이든 이후 미중러 3각관계와 한반도 下」(검색일: 2025. 9. 19.).

공급했으며, 이후 2년간 양국 간 무역액은 러시아의 새롭게 발생한 수요를 중국이 채워주면서 2021년 1,460억 달러에서 2023년 사상 최고치인 2,401억 달러로 끌어올렸고, 곧바로 2,500억 달러라는 목표를 앞두고 됐다.¹⁰⁴⁾

중국은 특히 에너지 자원과 원자재 분야에서 러시아의 주요 수출 대상국이 되었으며, 러시아 수출의 3분의 1 이상이 중국 시장으로 향하고 있다. 2023년 중국-러시아 무역액은 2,400억 달러에 달한 반면, 제재로 인해 러시아-미국 무역액은 52억 달러였다.

트럼프 정부 시절 석유와 가스의 순수출국이 된 미국은 러시아의 에너지 자원을 필요로 하지 않는다. 워싱턴이 러시아 경제의 또 다른 주요 축인 무기 구매에 나설 가능성도 희박하다. 이처럼 미국과는 비교 불가 수준의 중·러의 경제적 상호의존 관계는 경제적으로 미국이 모스크바를 베이징으로부터 떼어놓으려는 시도를 비현실적으로 만들고 있다.¹⁰⁵⁾

나. 우크라이나 전쟁과 중·러의 적극적이고 단호한 연대

2022년 러시아의 우크라이나 침공은 미국과 유럽에게는 더 위험한 시대를 열었지만 중국과 러시아에게는 더 적극적이고 단호한 새로운 연대를 가져왔다. 우크라이나 침공을 직전인 2022년 2월 4일, 베이징 동계올림픽 개막식 참석을 계기로 열린 푸틴 대통령과 시진핑의 정상회담에서 두 나라가 ‘제한 없는’ 협력 관계를 천명한 것은 우크라이나 전쟁을 위한 사전 정지 작업이었으며, 우크라이나 전쟁에서 중국의 협력을 예고한 것이기도 했다. 게다가 중국 관점에서 보

104) Blackwill and Fontaine(2024), pp. 1-38. 그러나 2024년 들어서 무역 확대 추세는 둔화되어 2024년 러시아와 중국의 무역 규모는 2,450억 달러로 2023년에 비해 크게 증가하지는 않았다. 물론 이는 사상 최대치고 2020년의 2배 이상, 전쟁 이전인 2021년과 비교할 때 66% 증가한 수치다. 참고로 2024년 중국과 중앙아 국가들과의 무역 규모는 사상 최고치로 948억 달러를 기록했으며, 러시아와 중앙아 교역 규모는 2023년 440억 달러로 절반 수준에 못 미치고 있다. “Russia eyes China trade revival as Putin prepares for Xi summit, sources say”(2025. 8. 28.)(검색일: 2025. 9. 19.).

105) Yang(2025), “The Myth of a ‘Reverse Kissinger’: Why Aligning With Russia to Counter China Is a Strategic Illusion”(검색일: 2025. 9. 19.).

면, 우크라이나 전쟁에 대한 중국의 지원은 전략적 판단에 따른 것이다. 미 외교관계협회(CFR: Council on Foreign Relations)의 중·러 관계 전문가인 로버트 블랙윌(Robert D. Blackwill)과 리처드 폰테인(Richard Fontaine)은 러시아가 패배해 “푸틴이나 그의 후계자가 우크라이나에서와 같은 대중 혁명으로 전복되고, 러시아가 서방과 연합해 중국 공산당의 통치를 약화시키기 위한 공동 노력에 합류하는 시나리오는 전략적 악몽이며, 이런 우려만으로도 중국이 우크라이나 전쟁을 포함해 러시아를 지속적으로 지원하는 충분한 이유가 된다”고 봤다.¹⁰⁶⁾

BRICS나 SCO에서의 중·러 협력 못지않게 이 두 전문가가 정리한 유엔에서의 (주로 미국에 대해 보인) 중·러의 공동외교는 시대의 변화를 보여주고 있다. 이들에 따르면, 두 나라는 2006년 이전에는 단 한 번만 유엔 안보리에서 제안된 결의안에 공동 거부권을 행사한 적이 있었다. 그러나 양국의 국가 이익과 정책 목표가 점점 더 일치함에 따라, 2007년 이후 두 나라는 미국의 대외정책 목표를 저지하기 위해 무려 16건의 결의안에 공동 거부권을 행사했다.¹⁰⁷⁾ 2007년에는 미얀마 정부에 정치범 석방과 소수민족에 대한 인권 침해 중단을 촉구하는 미국 주도의 제안을 거부했다. 이듬해에는 짐바브웨의 자의적인 정치적 구금을 규탄하고 공정하고 자유로운 선거를 지지하는 내용의 문서 또한 부결시켰다. 모스크바는 거부권 행사 설명에서 안보리 권한 확대라고 간주되는 것에 맞서기 위해 앞으로도 모든 결정에서 확고한 의지를 계속할 것이라고 천명했다.

러시아가 단독으로 거부권을 행사한 23건 중 중국은 20번 기권함으로써 러시아를 명백히 지원했다.¹⁰⁸⁾ 2024년 4월에는 우주 공간에 핵무기 배치를 금지

106) Blackwill and Fontaine(2024), pp. 1-38; “China’s Xi tells Putin of ‘changes not seen for 100 years’”(2023. 3. 22.)(검색일: 2025. 9. 19.).

107) “UN Security Council Meetings & Outcomes Tables”(검색일: 2025. 9. 19.); Blackwill and Fontaine(2024), pp. 1-38.

108) 이 가운데는 2024년 3월 북한의 핵 능력에 대한 유엔 감시 활동 연장과 추가 제재 필요성 평가를 요구한 미국의 결의안에 대한 러시아의 거부권 행사가 포함되어 있다(이번에도 중국을 제외한 안보리 모든 이사국이 찬성표를 던졌으며, 중국은 기권했다). “UN Security Council Meetings & Outcomes Tables”(검색일: 2025. 9. 19.).

하는 미국의 공동 발의 결의안을 러시아가 거부했을 때 중국은 역시 기권했다. 그리고 같은 해 10월 안보리에서 2022년 노르드 스트림 2 파이프라인 폭발 사건의 책임 소재를 논의할 때 베이징은 모스크바 편을 들었다. 중국 유엔 대표부 차석대사는 미국과 영국의 폭발 개입 사실을 은폐했다는 러시아의 주장에 동조했다. 러시아연방 설립 이후 두 나라가 서로가 제안한 안보리 결의안에 거부권을 행사한 것은 당시가 처음이었다.¹⁰⁹⁾ 이처럼 베이징과 모스크바는 안보리에서 단순한 긴밀한 파트너를 넘어 완전히 보조를 맞추고 있다.

다. ‘백년 변국’의 변화 주도와 북극에서의 협력 확대

시진핑 주석은 2023년 3월 3연임 이후 첫 해외 방문지로 모스크바에 가서 푸틴 대통령과 정상회담을 열었다. 우크라이나 전쟁 뒤 첫 러시아 방문이었다. 이 회담에서 두 나라는 ‘신시대 전면적 전략 협력동반자 관계 심화-새로운 시대 진입에 관한 중·러 공동성명(2030년 중·러 경제협력 중점 방향에 관한 공동성명)’에 합의했으며, 미국의 대중국 견제와 압박에 공동 대응하며, 이른바 ‘백년 변국’을 함께 추진하자고 합의했다. 시 주석은 “현재 100년 동안 보지 못했던 변화(백년 변국)가 일어나고 있으며, 우리는 이러한 변화를 함께 주도하고 있다”고 밝혔다. 성명은 중·러 관계를 변함없이 포괄적·전략적이며 “역사상 최고 수준”이라고 규정했다. 1년 뒤인 2024년 5월에는 푸틴 대통령이 베이징을 방문했다. 푸틴 대통령은 양국 관계를 ‘세계의 안정화 세력’이며 ‘다극적 현실을 반영한 민주적 세계질서’를 수호하는 힘으로 묘사했다.¹¹⁰⁾

109) Jiangtao(2024), “China Supports Russia at UN Nord Stream Debate in United Stand Against U.S.-Led West”(검색일: 2025. 9. 19.); “Statement by Permanent Representative Vassily Nebenzia at a UNSC briefing on the terrorist attack against the Nord Stream gas pipeline”(2024. 10. 4.)(검색일: 2025. 9. 20.); “Remarks by Ambassador Geng Shuang at the UN Security Council Briefing on Nord Stream”(2024. 10. 4.)(검색일: 2025. 9. 20.).

110) “Putin hails Russia’s ties with China as ‘stabilizing’ force in the world”(2024. 5. 16.)(검색일: 2025. 9. 20.).

세르게이 라브로프 러시아 외무장관이 2024년 5월 중국과의 관계 강화가 러시아의 최우선 외교정책 목표라고 밝혔듯이¹¹¹⁾ 시진핑의 2023년 3월 모스크바 방문은 시 주석의 3연임 시작의 첫 방문지를 러시아로 선택한 것이었으며, 2024년 5월 푸틴의 베이징 방문은 푸틴이 5선으로 대통령에 취임한 뒤 첫 방문지로 선택해 그에 호응한 것이기도 했다.

2024년 5월 16일 발표한 약 1만 3천 자에 이르는 ‘수교 75주년 신시대 전면적 전략 협력동반자 관계 심화에 대한 공동성명’은 미국이 “냉전적 사고와 진영대결 모델로 중국과 러시아의 안보를 위협하고 있다”고 비난하면서, 변함없이 “중·러 관계가 냉전 시대의 동맹을 초월해 역사상 최고 수준에 도달했다”고 강조했다. 중국 관영 <CCTV>는 시 주석이 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공 직전 두 정상이 서명했던 ‘무제한적 파트너십’에 대한 약속을 재확인했다고 전했다. 두 정상은 군사와 경제, 대만과 우크라이나, 북한과 팔레스타인 문제 등 전방위 협력을 다짐하고 장기적 목표를 분명히 했다. “러·중 관계는 급변하는 세계 상황 속에서도 시험을 견뎌내며 강력함과 안정성을 보여주고 있으며, 양국 관계 사상 최고의 시기를 맞이하고 있다. 우리는 소위 ‘양국에 대한 이중봉쇄’라는 워싱턴의 파괴적이고 적대적인 정책에 대응하기 위해 상호작용을 강화하고 협조를 더욱 긴밀히 할 계획이다.”¹¹²⁾

라. 트럼프 2기와 전승절 80주년 중-러 정상회담

트럼프 행정부 출범 이후 달라진 것은 러시아도 미국과의 관계 개선의 문을 열어두고 있다는 정도일 것이다. 푸틴에게 시진핑과의 전략적 협력은 장기적이

111) “Chinese leader Xi meets Russia’s Lavrov as two partners tout strong ties”(2024. 4. 9.)(검색일: 2025. 9. 20.).

112) China Institute of International Studies(2024), pp. 1-78; “In Beijing, Xi and Putin left no question of their close alignment in a divided world”(2024. 5. 17.)(검색일: 2025. 9. 20.); Blackwill and Fontaine(2024), pp. 1-38; “Putin and Xi deepen partnership and scold the United States”(2024. 5. 16.)(검색일: 2025. 9. 21.).

고 구조적이라면 트럼프의 접근은 미국의 장기적인 외교정책의 변화로 받아들여지는 어려울 것이다.

일단 중국이 견제에 나섰다. 시진핑 주석은 트럼프 대통령 취임식 다음 날인 1월 21일 푸틴 대통령과 화상회담을 통해 “양국은 진정한 친구이며 양국 관계는 어떠한 제삼자에 의해 방해받아서는 안 된다”면서 양국 간 협력을 강조한 바 있다. 홍콩 사우스차이나모닝포스트(SCMP)에 따르면 장한후이(張漢輝) 러시아 주재 중국 대사는 2025년 3월 10일 베이징에서 열린 양회(전국인민대표대회와 전국인민정치협상회의)에 참석하면서 홍콩 <봉황TV>와의 인터뷰에서 트럼프의 접근은 ‘냉전적 사고방식’이며 “미·러 관계와 중·러 관계는 두 개의 별개의 궤도에 있으며, 중·러 관계는 장기적이고 전략적인 협력관계”라고 강조했다.¹¹³⁾

트럼프 2기 출범 이후 2025년 5월 모스크바 전승절 80주년을 계기로 시진핑 주석이 모스크바를 방문해 내놓은 첫 중·러의 공동성명은 이를 뒷받침한다. 성명은 미국과 ‘그 동맹국들’이 적대적 정책을 채택하고 중·러 협력을 비방하며 양국을 봉쇄하려 한다면서 베이징과 모스크바는 미국의 ‘이중 봉쇄(dual containment)’ 정책에 공동으로 대응한다는 것이었다. 중·러는 또한 이 공동성명에서 변함없이 미국과 서방 여러 국가가 아시아태평양 지역에서 ‘배타적인 소규모 동맹’을 조장하고 있다고 비난했다. 이는 과거에도 공동성명에서 거듭 언급된 바 있다. 또 전승절 80주년에 맞춰 제2차 세계대전의 역사적 기억 보존을 위한 협력, 「유엔 헌장」에 기초한 다극화된 국제질서 조성 등 공동의 목표를 재확인했다. 트럼프의 관세 정책에 대해서는 “개별 국가가 무역 상대국에 부과한 부당한 관세는 다른 국가의 합법적인 권리와 이익 및 WTO 규정을 침해하고 다자 무역 시스템을 훼손하며, 세계경제의 안정을 위협한다”고 비판했다.¹¹⁴⁾

중국 세계화 센터(Centre for China and Globalisation)의 빅터 가오 부

113) “United in Moscow, China and Russia spurn talk of a Trump ‘reverse Nixon’”(2025. 5. 9.) (검색일: 2025. 9. 21.).

114) “Joint Statement by the People’s Republic of China and the Russian Federation on Global Strategic Stability”(2025. 5. 9.)(검색일: 2025. 9. 22.).

회장은 이 공동 메시지는 전후 질서가 미국 주도가 아닌 유엔 중심의 다극 체제를 목표로 하고 있다는 점을 강조했다고 지적했다. 왕이웨이(王義桅) 인민대학교 국제관계학 교수도 전승절 80주년에 비취 성명이 2차 세계대전과 전후 체제에 대한 ‘올바른 서사’를 재확립하려는 의도를 보여주고 있다고 밝혔다. 또한 5월 8일 공동성명과 함께 채택한 일련의 양자협력 문서 가운데 하나는 우크라이나 전쟁의 근본 원인을 제거해 지속가능한 해결을 달성한다는 러시아와 중국의 공동 의지를 강조했다. 이는 우크라이나 종전 협상의 핵심과제로 러시아가 강조해온 ‘전쟁의 근본 원인 제거’를 중국이 지지한다는 걸 명시한 것이나 다름 없다.

제3장



상하이협력기구의 역사적 변천 과정과 발전 전망

1. SCO 창설 배경과 발전과정의 주요 특징
2. SCO 확장의 전략적 함의와 국제적 위상
3. SCO의 전략적 협력 방향과 정책 과제



1. SCO 창설 배경과 발전과정의 주요 특징

가. SCO 창설 배경과 주요 동인

상하이협력기구(SCO)는 냉전 종식 이후 유라시아 지역에 최초로 등장한 제도적 협력 구상으로, 2025년 기준 유라시아 대륙 면적의 65%(약 3,500만 km²), 세계 인구의 40%(약 35억 명)를 차지하며 유라시아 주요국들을 포괄하는 거대 협력체로 자리매김했다.¹¹⁵⁾

SCO는 1996년 중국과 러시아, 중앙아시아 3국(카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄)이 국경문제 해결과 국경 지역의 군사적 신뢰 구축을 목표로 결성한 상하이 파이브(Shanghai Five)에 모태를 두고 있다. 당시 러시아는 해당 협의체를 통해 급성장하는 중국을 견제하면서도 군비경쟁을 완화하고 양국 관계를 안정적으로 관리할 수 있었다. 동시에 중국은 중앙아시아로 합법적으로 진출해 영향력을 확대할 수 있었으며, 중앙아시아 국가들은 두 강국 사이에서 전략적 균형을 유지하며 자율성과 발언권을 강화할 수 있었다.¹¹⁶⁾

상하이 파이브는 2001년 중앙아시아의 우즈베키스탄이 가입함에 따라 정식 국제기구로 전환되었으며, 그 결과 SCO가 공식 출범했다. SCO의 출범은 테러리즘·분리주의·극단주의 등 이른바 ‘3대 악’에 공동 대응하기 위한 지역 안보 협력체의 제도화를 표면적 목표로 삼았으나 본질적으로는 안보와 경제를 아우르는 복합적 다자협력체로서의 성격을 지니고 있었다. 즉 SCO는 아래 SCO 창설 선언문에 제시된 바와 같이 창설 당시 비대립적·비동맹적 안보협력체로 설계된 동시에 경제·무역·과학기술 등 다양한 협력 의제를 포괄하는 종합적 지역 협력체로 출발했다.¹¹⁷⁾

115) Research Center International Trade and Integration(2025), p. 6.

116) Kang(2016), p. 589.

117) "Declaration on the Establishment of the Shanghai Cooperation Organization"(2001. 6. 15).(검색일: 2025. 11. 6.).

SCO는 상하이 정신(Shanghai Spirit), 즉 상호 신뢰와 이익, 평등과 협의, 문명 다양성의 존중, 그리고 공동 발전의 추구를 핵심 가치로 삼고, 특정 국가나 지역을 겨냥하지 않는 비대립적·비동맹적 협력체로서 개방성과 포용성의 원칙을 견지한다. 이런 가치와 원칙을 바탕으로 회원국 간 신뢰와 선린우호를 강화하며, 테러리즘·분리주의·극단주의에 대한 공동 대응 등 지역 안보를 최우선 과제로 삼는 동시에, 정치·경제·무역·과학기술·문화·교육·에너지·교통·환경 등 다양한 분야에서 실질적 협력을 추진한다. 나아가 역내 평화와 안정을 유지·확보하고, 민주적이고 공정하며 합리적인 국제 정치·경제 질서의 구축을 목표로 한다(2001년 6월, SCO 창설 선언문).¹¹⁸⁾

SCO는 2001년 공식 출범 이후 협력의 공간을 점차 확대하며 중앙아시아를 넘어 남아시아와 유라시아 전역으로 외연을 확장한 다자협력 플랫폼으로 발전했다. 약 15년간 6개국 협력체를 유지해온 SCO는 2017년 오랜 논의 끝에 인도와 파키스탄을 회원국으로 받아들였다. 특히 유라시아의 핵심 행위자로 부상한 인도의 합류로 그 전략적 가치가 더욱 증대되었다.¹¹⁹⁾ 이어 러-우 전쟁 이후 심화된 서방 제재와 외교적 고립이라는 공통된 불확실성 속에서, 이란과 벨라루스가 각각 2023년과 2024년에 SCO 정회원이 되었다(표 3-1 참고).

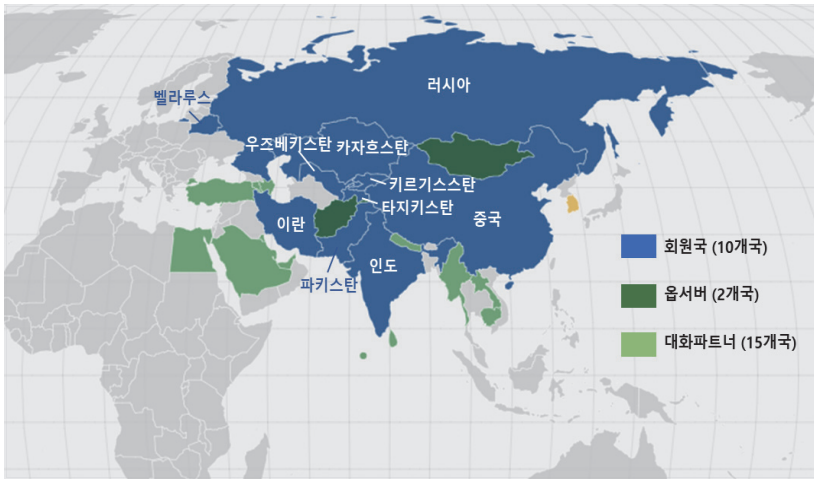
이에 2025년 10월 기준 SCO의 회원국은 [그림 3-1]과 같이 중국, 러시아, 중앙아시아 4국(카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄), 인도, 파키스탄, 이란, 벨라루스 총 10개국으로 확대되었다. 또한 몽골, 아프가니스탄 2개국이 옵서버(observer) 지위를 가지고 있으며, 15개국(스리랑카, 튀르키예, 캄보디아, 아제르바이잔, 네팔, 아르메니아, 이집트, 카타르, 사우디아라비아, 쿠웨이트, 몰디브, 미얀마, 아랍에미리트(UAE), 바레인, 라오스)이 대화

118) *Ibid.*

119) SCO 창설 이후 의제 설정과 지역·참여국 범위를 둘러싸고 러시아와 중국 간에는 미묘한 입장 차가 존재해왔다. 러시아가 중국의 팽창을 견제할 목적으로 인도의 가입을 선호한 반면, 중국은 러시아와 인도 간 협력 축을 균형화하기 위해 파키스탄의 동시 가입을 강력히 주장했다. 박상남(2018), pp. 32~33.

파트너(dialogue partner)로 참여하고 있다. 2025년 헨진 SCO 정상회의에서 옵서버와 대화 파트너 지위를 파트너로 통합 개편한다는 결정이 이루어졌으나, 2004년부터 옵서버로 참여해온 몽골은 지위 전환에 동의하지 않고, 중국, 러시아와의 3자 협력에 전략적으로 집중하겠다는 입장을 밝힌 상황이다.¹²⁰⁾

그림 3-1. SCO 회원국 현황(2025년 10월 기준)



주: △(옵서버)몽골, 아프가니스탄, △(대화 파트너)스리랑카, 튀르키예, 캄보디아, 아제르바이잔, 네팔, 아르메니아, 이집트, 카타르, 사우디아라비아, 쿠웨이트, 몰디브, 미얀마, 아랍에미리트(UAE), 바레인, 라오스.
 자료: 지도 이미지 웹사이트 visitedplaces.com(검색일: 2025. 11. 5.) 활용하여 저자 작성.

한편 SCO는 출범 초기부터 중국과 러시아, 중앙아시아 주요국이 공동으로 참여하고 주도해온 협력체로, 각국의 상이한 전략적 이해가 제도적 발전 방향과 외연 확장 과정에 복합적으로 작용해 왔다. 중국은 경제·인프라·연계성을 중심으로 한 실질협력 프로젝트를 통해 SCO의 경제적 기능과 제도적 역량을 강화하려는 입장을 견지했으며, 러시아는 군사·안보 중심의 협력 구조를 유지하면서 이를 자국의 안보 영향력 관리와 역내 전략적 균형 유지의 수단으로 인식

120) “Laos receives SCO partner status”(2025. 9. 1.); “Mongolia Exits SCO Observer Status, Draws Closer to China and Russia”(2025. 9. 5.)(모든 자료의 검색일: 2025. 11. 6.).

했다. 반면, 중앙아시아 회원국들은 SCO를 강대국 간 세력 경쟁 속에서 자국의 정치적·경제적 안정 확보와 외교적 자율성 확대를 위한 실질적 협력의 장으로 활용해 왔다.¹²¹⁾

표 3-1. SCO 초기 회원국의 SCO에 대한 인식과 전략적 이해

구분	러시아	중국	중앙아시아 회원국	SCO 종합 성격
전략 초점	안보·군사 중심	경제·인프라 중심	실리적 균형외교	복합 다자협력체
제도적 목표	유라시아 내 영향력 유지	일대일로·경제확장 기반	안정·투자유치	지역안보·경제통합 병행
제도적 본질	비군사적 안보협력체	경제·개발협력체	협력 플랫폼	다차원 통합 거버넌스 모델

자료: 저자 작성.

이러한 입장 차이는 SCO의 협력 의제 설정과 회원국 확대의 방향성과 성격에도 직접적인 영향을 미쳤다. 중국은 경제협력과 인프라 연계를 기반으로 남아시아 및 중동으로 협력 외연을 확장하는 데 적극적이었던 반면 러시아는 SCO의 안보 중심적 성격과 자국의 영향력을 유지하기 위해 회원국 확대에 보다 신중한 태도를 보였다.¹²²⁾

특히 2017년 인도와 파키스탄의 동시 가입은 중국과 러시아의 상이한 전략적 이해가 절충된 결과였다. 러시아는 중국 중심의 세력 구도를 완화하고 자국의 안보적 영향력을 유지하기 위해 인도의 가입을 지지한 반면, 중국은 러시아-인도 협력 축의 형성을 견제하고 남아시아 경제협력 네트워크를 확대하기 위해

121) 중국 전문가들은 “SCO의 경우 출범 초기부터 러시아와 중국이 주도하는 두 가지 상이한 발전 방향을 내포하고 있었는데, 러시아는 안보협력을 중심으로 한 집단안보체제 구축을 목표로 한 반면, 중국은 경제협력을 통한 실질적 지역 발전과 상호 연계 강화에 중점을 두었으며, 이런 인식 차이는 지금까지도 SCO의 주요 운영 기조에 영향을 미치고 있다”고 강조했다. 즉, “러시아가 안보협력 중심의 SCO 발전을 선호하는 반면, 중국은 경제협력 중심의 다자협력체로서 SCO를 제도화하고자 하는 입장을 견지하고 있다”는 것이다. 진찬룡(Jin Canrong) 중국 인민대학교 교수 면담(베이징, 2025. 9. 29.); Lukin(2007), “The Shanghai Cooperation Organization: What Next?”(검색일: 2025. 11. 6.); 박병인(2006), pp. 165~177.

122) 진찬룡(Jin Canrong) 중국 인민대학교 교수 면담(베이징, 2025. 9. 29.).

파키스탄의 병행 가입을 추진했다.¹²³⁾

또한 2023년 이란과 2024년 벨라루스의 SCO 가입은 러-우 전쟁 이후 심화된 지정학적 불확실성 속에서 중국과 러시아의 전략적 이해가 맞닿은 결과였다. 러시아는 서방 제재와 외교적 고립을 완화하고 비서방 연대를 강화하기 위해 두 국가의 가입을 적극 지지했으며, 중국은 일대일로(BRI) 구상과 연계하여 중동과 유라시아 서부로 경제·에너지 협력 네트워크를 확장하기 위한 전략적 기회로 활용했다.

그 결과 2017년 인도와 파키스탄의 동시 가입, 2023년과 2024년 이란과 벨라루스의 정회원 가입은 ‘경제 대 안보’, ‘중국 대 러시아’, ‘대국(중국, 러시아) 대 중소국(중양아시아 및 신규 회원국)’이라는 복합적 이해관계 속에서 조율된 결정으로 평가된다. 이러한 회원국 확대의 다층적 성격은 SCO가 초기 안보 중심 틀을 넘어 경제·인프라 협력까지 포괄하는 유라시아의 대표적 다자협력체로 전환하는 계기가 된 동시에 중·러 전략적 균형이 내재된 비서방 협력 모델로 자리매김하는 데 중요한 기반으로 작용했다.¹²⁴⁾

2020년을 전후해 세계는 코로나19 팬데믹, 미·중 전략경쟁의 격화, 러-우 전쟁의 장기화, 글로벌 공급망 재편과 기술패권 경쟁 등 한층 복잡적이고 다층적인 불확실성에 직면했다. 이러한 국제환경 변화 속에서 SCO도 경제안보·기술주권·디지털 전환·기후변화 대응 등 비전통 안보 의제를 더욱 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 즉 SCO는 안보협력의 한계를 넘어 비서방 거버넌스 모델로서 안보·경제·기술이 결합된 새로운 형태의 제도적 협력체로 전환하고 있으며, 유라시아를 넘어 글로벌 사우스 전체로 외연을 확장하는 다자협력 플랫폼

123) 중국 전문가들은 회원국의 지속적인 확대와 이해관계의 다변화로 인해 SCO의 복잡성이 심화되면서 중국의 영향력이 상대적으로 분산되는 경향이 나타나고 있으며, 특히 인도의 정식 가입(2017년) 이후 중국 학계 일각에서는 러시아가 인도를 SCO 내 균형세력으로 활용해 중국의 주도력을 견제하고 있다는 분석이 제기되었다고 밝혔다. 이민(Li Min) 중국국제문제연구원(CIIS) 연구위원 면담(베이징, 2025. 9. 29.).

124) Aris(2008), p. 13; Soong(2025), “China and Russia are using the Shanghai Cooperation Organization to push alternative global order”(검색일: 2025. 11. 6.).

으로 발전을 모색하고 있다.

나. SCO 발전과정과 단계별 주요 특징

SCO의 발전과정은 태동기-제도화기-심화기-확장기-전환기로 구분된다. 1990년대 소련 해체 이후의 안보 공백 속에서 상하이 파이브로 출발한 SCO는 2001년 공식 창설과 함께 현장 채택, 사무국 및 지역반테러기구(RATS) 설립을 통해 제도적 틀을 확립했다. 이후 경제·문화·에너지 등 비전통 안보 의제를 포괄하는 다차원적 협력체로 자리 잡았고, 2017년 인도와 파키스탄의 가입을 계기로 유라시아 전역을 아우르는 다자협력체로 도약했다. 2020년대 들어서는 팬데믹, 공급망 재편 및 기술패권 경쟁, 러-우 전쟁 등 복합적인 위기 속에서 안보와 경제, 기술 협력을 포괄하는 글로벌 사우스 협력의 중심축으로 부상했다. 특히 2025년 헝진 정상회의에서 SCO 회원국들은 개발은행 설립을 공식 선언함으로써 금융·경제 협력의 제도화에 한층 진전된 기반을 마련했다. 이로써 SCO는 단순한 지역안보 협력체를 넘어 비서방 세계의 경제·기술 거버넌스를 구현하는 대표적 다자협력체로 자리매김하고 있다(표 3-2 참고).

아래에서는 SCO의 발전 단계별 특징을 자세히 살펴본다.

첫 번째 단계는 태동기다.¹²⁵⁾ 1991년 소련의 붕괴는 유라시아 질서를 근본적으로 재편한 전환점이었다. 중앙아시아의 신생 독립국들은 주권을 얻었지만 정치·경제·군사 기반이 취약해 심각한 혼란을 겪었다. 중앙계획경제 붕괴로 생산과 유통이 마비되고 물가 급등·재정적자·산업 공백이 동시에 발생했으며, 국경 분쟁과 민족·종교 갈등이 잇따랐다. 타지키스탄 내전(1992~97년)과 페르가나 분지 분쟁은 역내 안보 불안을 심화시켰고, 1990년대 중반 중앙아시아 국가들의 GDP는 소련 시기 대비 절반 수준으로 급감했다.

125) The Shanghai Cooperation Organisation, Documents(검색일: 2025. 11. 6.); Allison(2004), pp. 463-483; Ambrosio(2008), pp. 1321-1344; Kerr and Swinton(2008), pp. 89-112.

표 3-2. SCO 발전 단계별 주요 특징

발전단계	지정학적 배경	핵심 의제조치	구조적 의미 및 특징
태동기 1991~2000	<ul style="list-style-type: none"> • 소련 해체 후 유라시아 안보 공백 발생 • 중앙아시아 신생국 - 주권 확립 및 체제 안정 필요 • 러시아의 영향력 회복 시도와 중국의 서부 안정 전략 • NATO의 동진(東進) 및 미·중·러 간 권력 재배치 	<ul style="list-style-type: none"> • 1996년 상하이 파이브(Shanghai Five) 출범 • 1996년 「국경지역 군사 신뢰 구축 협정」 체결 • 1997년 「국경지역 군사력 감축 협정」 	<ul style="list-style-type: none"> • 탈냉전기 유라시아 안보공동체 실험 • '비서방 다자주의'의 원형 형성 • 안보협력 중심의 다자적 신뢰 구축
제도화기 2001~06	<ul style="list-style-type: none"> • 9·11 테러 이후 국제안보 위기 확대 • 중앙아시아 내 테러·분리주의 확산 • 미국의 단극체제 심화 및 러·중의 전략적 공조 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 2001년 SCO 출범(우즈베키스탄 가입) • 2001년 「상하이 선언」 및 2002년 「SCO 헌장」 채택 • 2004년 사무국(베이징) 및 RATS(타슈켄트) 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 제도적 기초 확립(상설기구화) • '상하이 정신'의 공식 규범화 • 안보협력의 제도화와 합동 훈련 개시
심화기 2007~16	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 금융위기 이후 미국 패권 약화 및 중국의 부상 • 미·러 관계 경색(2014년 크림반도 사태) • 중국의 일대일로(BRI) 제안(2013년) • 러시아의 EAEU 구상 제안(2011년) 및 EAEU 공식 출범(2015년) • 중앙아시아 개발 수요 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 2007년 「장기선린우호협력조약」 채택 • 2010년 SCO 지역경제협력프로그램 추진 • 2015 모스크바 정상회의: SCO-EAEU-BRI 연계 논의 • 문화·보건·에너지 협력 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 안보 중심에서 경제·사회 협력 확대 • 중·러 간 리더십 경쟁 노출 • 회원국 간 '균형외교'의 다층화
확장기 2017~21	<ul style="list-style-type: none"> • 다극질서 가속화 • 인도·파키스탄의 정식 가입(2017년) • 미·중 경쟁과 러·서방 갈등 병행 • 비전통 안보 이슈 확대(보건, 식량, 디지털) • BRICS, EAEU 등 유라시아 협력체 병존 	<ul style="list-style-type: none"> • 인도·파키스탄 가입으로 회원국 8개국으로 확대 • 칭다오 선언: SCO 디지털 혁신 네트워크' 제안 • 기후·환경·보건 협력 의제 등장 	<ul style="list-style-type: none"> • 회원국 확대 → 유라시아 포괄 협력체로 발전 • 협력 의제 다변화 및 비전통 안보 심화

표 3-2. 계속

발전단계	지정학적 배경	핵심 의제조치	구조적 의미 및 특징
전환기 2022~25	<ul style="list-style-type: none"> • 팬데믹 이후 공급망 재편 • 러-우 전쟁 장기화, 서방 제재 심화 • 이란(2023년), 벨라루스(2024년) 가입 • 글로벌 사우스 연대 강화, 비서방 거버넌스 부상 • 탈달러화 및 역내 금융자율성 추구 	<ul style="list-style-type: none"> • 이란·벨라루스 가입으로 회원국 10개국으로 확대 • 2022 「사마르칸트 선언」: 식량·기후·보건 협력 확대 • 2023 「뉴델리 선언」: 디지털·지속가능 연결성 강조 • 2024 알마티 경제포럼: SCO 개발은행 설립 기본 구상 채택 • 2025 텐진 정상회의: 'SCO 발전전략 2035' 채택 및 개발은행 설립 합의 	<ul style="list-style-type: none"> • 비서방 거버넌스의 제도화 플랫폼으로 전환 • 경제·기술·금융 협력 기능 강화 • SCO 개발은행 = '비서방 개발금융 체제'의 상징 • 글로벌 사우스 협력의 중심축으로 부상

자료: The Shanghai Cooperation Organisation, Documents(검색일: 2025. 11. 6.) 참고하여 저자 작성.

이러한 불안정은 국경분쟁, 민족 갈등, 종교적 극단주의의 확산으로 이어졌다. 러시아는 이러한 혼란을 자국 안보 환경의 구조적 위협으로 인식했다. 즉 중앙아시아의 불안정이 남부 국경선의 안전을 직접적으로 위협하며, 체첸 전쟁과 같은 분리주의 움직임이 주변 지역으로 확산될 수 있다고 우려했다. 이에 따라 러시아는 독립국가연합(CIS) 내 집단안보조약(Collective Security Treaty)을 중심으로 한 다자안보체제를 구축하는 한편, 중앙아시아에 대한 정치·군사적 영향력 회복 전략을 병행했다.

한편 중국 역시 자국 서부 지역의 불안정에 우려하고 있었다. 특히 신장위구르 자치구에서 나타난 분리주의와 이슬람 급진주의의 확산은 중국정부가 서부 지역 안정을 국가 전략의 최우선 과제로 삼게 만든 주요인이었다. 1990년대 초부터 신장에서 폭력 사건이 빈발하자, 중국은 서부 안정(西部安定)과 주변 우호(周邊友好)를 결합한 대외 전략을 추진하며, 국경 인접국들과의 협력 강화를 모색했다. 이러한 배경 속에서 중국은 러시아 및 중앙아시아 국가들과 군사적 투

명성 확보와 신뢰 구축을 핵심 목표로 한 협의체 구성을 주도했다.

이와 같은 지역적 불안정성과 전략적 이해관계의 교차점에서 1996년 상하이 파이브가 출범했다. 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 등 5개국은 상하이에서 「국경지역 군사 신뢰 구축 협정」을 체결하고, 국경 인접지역에서의 군사훈련 규모 통보, 무기 배치 제한, 상호 검증 절차 도입 등의 조치를 시행했다. 이 협정은 냉전 이후 유라시아에서 처음으로 성립된 다자 군비통제 메커니즘으로 평가되며, 단순한 군사적 조치에 그치지 않고 비서방 지역이 자율적으로 안보 규범을 형성한 최초의 시도라는 점에서 의미가 컸다. 1997년에는 카자흐스탄 알마티에서 「국경지역 군사력 감축 협정」이 추가로 체결되어 협력의 제도적 기반이 강화되었고, 이로써 상하이 파이브는 국경관리 협의체에서 안보적·정치적 신뢰 구축 협력체로 발전하게 되었다.

이후 상하이 파이브는 정례회의 체제를 도입하며 협력 의제를 점차 확대했다. 군사안보 분야뿐 아니라 경제, 환경, 문화, 인적 교류 등 다층적 협력의 가능성이 논의되었고, 이는 사실상 냉전 이후 새로운 지역협력 모델을 모색하는 실험장이었다. 이러한 과정은 2001년 우즈베키스탄의 참여와 함께 SCO의 공식 출범으로 이어졌다. SCO는 단순한 안보 협력체를 넘어 정치·경제·사회·문화적 연계를 포괄하는 다자협력체로 진화하며 유라시아 지역질서의 핵심 기제로 자리 잡기 시작했다.

결국 1990년대의 상하이 파이브는 NATO의 동진에 대한 대응이자 비서방 다자주의의 실험장이라는 이중적 성격을 지니고 있었다. 러시아는 이를 통해 서방 중심의 단극체제에 균열을 가하고, 중국은 자국 주변 안정을 확보하며 대외 자율성을 확장하려 했다. 중앙아시아 국가들 역시 외부 세력의 경쟁 속에서 협력의 틀을 통해 안정적 발전의 토대를 마련하고자 했다. 상하이 파이브의 등장은 이처럼 서로 다른 이해관계가 '주권, 안보, 협력'이라는 공통분모 아래 결집된 결과였다. 이러한 초기 실험은 단기적 안보협력 수준을 넘어 21세기 유라시아 다극 체제의 원형으로 발전했다.

둘째는 제도화이다.¹²⁶⁾ 2001년 6월 우즈베키스탄의 가입으로 상하이 파이브는 SCO로 공식 전환되었다. 「상하이 선언」은 테러리즘·분리주의·극단주의에 대한 공동 대응을 핵심 목표로 제시하는 한편, 회원국 간 신뢰 구축과 경제 협력 강화 의지를 천명했다. 이는 SCO가 냉전 이후 유라시아의 안보 공백을 메우는 동시에, 역내 경제·사회 발전의 제도적 기반을 마련하려는 첫 시도였음을 보여준다.

9·11 테러 이후 미국의 대테러 정책이 심화되자 SCO는 외부 세력의 영향력 확대를 견제하면서 유라시아 내부의 자율적 안보·경제 협력체로서의 정체성 강화에 주력했다. 2002년 상트페테르부르크 정상회의에서 채택된 「SCO 헌장」은 SCO를 국제법상의 주체로서 법적 지위를 갖춘 국제기구로 규정했으며, 회원국 간 협력의 기본 원칙을 상하이 정신—상호신뢰, 평등, 협의, 다양성 존중, 공동번영—으로 공식화했다.

이 헌장은 정상회의, 정부수반회의, 외교장관회의, 지역반테러기구(RATS) 등 다층적 거버넌스(multilevel governance)를 제도화했고, 2004년 베이징 사무국과 타슈켄트 RATS 개소를 통해 기구 운영 및 반테러 기능이 구체화되었다. 동시에 정부수반회의를 중심으로 무역·투자·교통 인프라 협력 확대가 논의되며, SCO는 안보 중심 기구에서 경제발전 협력체로서의 성격을 강화하기 시작했다.

2005년에는 러시아와 중국 주도로 첫 합동군사훈련인 평화사명 2005(Peace Mission 2005)가 실시되었는데, 이는 SCO가 명목상 협의체를 넘어 실질적 협력기구로 전환했음을 상징했다. 다만 앞서 밝힌 바와 같이, SCO의 제도화 과정은 러시아의 안보 중심 접근과 중국의 경제 중심 구상이 교차하는 ‘이중 구조적 발전 단계’로 전개되었다. 러시아는 자국 주도의 안보 질서 관리에 집중했다면, 중국은 에너지·교통 인프라 중심의 경제협력 확장에 초점을 두었다.

126) The Shanghai Cooperation Organisation, Documents(검색일: 2025. 11. 6.); Lanteigne (2018), pp. 137-147; Weitz(2006), pp. 155-167.

결국 2001~06년은 SCO가 비서방 안보협력체에서 제도화된 지역 거버넌스 체제로 진화한 시기였다. 이 시기를 통해 SCO는 상하이 파이브의 실험적 경험을 제도화하며, 안보와 경제가 결합된 유라시아 다자협력 모델의 토대를 확립했다.

세 번째는 심화기에 해당한다.¹²⁷⁾ 2007년 이후 SCO는 안보 중심의 협력체에서 정치·경제·문화·사회 등 다차원 협력체로 전환하기 시작했다. 이는 단순한 제도 성숙이 아니라, 세계경제 재편, 미·러 갈등, 중국의 부상, 중앙아시아의 안정화 등 복합적 요인이 맞물린 결과였다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 다극 체제에 대한 관심이 증가하면서 SCO는 비서방권의 협력 플랫폼으로 위상이 더욱 높아졌다.

2007년 비슈케크 정상회의에서 체결된 「장기선린우호협력조약」은 회원국 간 신뢰와 평화적 분쟁 해결을 명시하며, SCO가 군사동맹이 아닌 비대립적 지역협력체임을 천명했다. 중앙아시아의 안보 불안이 완화되자 경제협력이 핵심 의제로 부상했고, 2005년 SCO 경제협력 프로그램을 기반으로 교통·에너지·무역·금융 프로젝트가 확대되었다. 2009년 「금융위기 대응 공동 선언」에서는 역내 결제 시스템 구축과 달러 의존도 축소가 논의되며 경제협력 구상이 구체화되기 시작했다.

2010년대 들어 중국은 인프라·교통·자원개발 분야 협력을 주도하며 SCO를 ‘경제+안보’ 협력체로 발전시켰다. 2013년 시진핑 주석의 실크로드 경제벨트 구상은 SCO를 일대일로(BRI) 전략의 핵심 플랫폼으로 격상시켰고, 러시아는 유라시아경제연합(EAEU)과의 연계를 추진하며 SCO를 정치·경제 파트너십 구조로 활용했다. 이로써 두 국가는 경쟁하면서도 상호 보완하는 ‘경쟁적 협조체제’를 형성했다. 즉 앞서 2장에서도 언급했듯이 중국의 일대일로가 ‘서진’이라면 푸틴의 유라시아 외교는 ‘동진’으로, SCO는 이 두 전략이 맞물려 전개되는 전략적 교차점으로 부상했다.

127) The Shanghai Cooperation Organisation, Documents(검색일: 2025. 11. 6.).

안보 영역에서도 ‘평화사명(Peace Mission)’ 합동군사훈련이 정례화되고, 테러·사이버안보·정보공유 등으로 협력이 확장되었다. 타슈켄트 지역반테러 기구(RATS)는 2012년까지 500여 개 테러조직 정보를 관리하며 실질적 정보 공조의 허브로 기능했다. 동시에 문화·사회 분야에서도 교류가 확대되어, 2009년 문화장관회의 개최, 언론·청소년·교육 협력, 2014년 SCO 대학 설립 등으로 상하이 정신의 사회적 확산이 이루어졌다.

그러나 중국의 경제력 확대와 러시아의 안보 우위 속에서 회원국들의 균형 외교가 지속되었고, 인도·파키스탄의 가입 논의로 내부 복잡성이 더욱 커졌다. 결국 2007~16년은 SCO가 안보협력을 우선시하는 기구에서 복합적 상호의존 체제로 발전한 시기였다. SCO는 안보를 넘어 경제·사회·문화·기술협력으로 기능을 확장하며 유라시아 통합의 실험적 거버넌스 모델로 자리 잡았고, 이러한 제도적 기반은 2017년 인도·파키스탄의 가입과 2020년대 확장기로 이어지는 중요한 토대가 되었다.

네 번째 단계는 확장기다.¹²⁸⁾ 2017년은 SCO 역사에서 제도적 확장의 분수령이었다. 당해 6월 아스타나 정상회의에서 인도와 파키스탄이 정식 가입함에 따라, SCO는 6개국에서 8개국 체제로 확대되며 남아시아와 유라시아를 포괄하는 범지역기구로 전환했다. 이로써 SCO는 중국과 러시아 중심의 양극 구조에서 벗어나, 중국-러시아-인도(RIC) 삼각 구도의 제도적 연합체로 발전하였다. 인도는 경제·연계성을 중시하며 중국의 주도권을 견제했고, 파키스탄은 중국-파키스탄 경제회랑(CPEC)을 매개로 일대일로 전략의 연속성을 강화했다 (글상자 3-1 참고).

128) The Shanghai Cooperation Organisation, Documents(검색일: 2025. 11. 6.); Lanteigne (2018), pp. 137-147; Kaczmarek(2020), pp. 475-488.

글자 3-1. SCO에 대한 주요 회원국의 전략적 입장: 중국·러시아·인도

중국·러시아·인도 3국 관계(RIC)는 브릭스(BRICS), SCO 등 다자 협력체 내 핵심 균형 축으로 기능하고 있으며, 향후 유라시아 지역의 세력 구도와 국제협력 구조에 중대한 영향을 미칠 전망이다.¹²⁹⁾ 중국은 SCO를 일대일로(BRI)와 연계해 역내 무역·인프라·디지털 협력을 확대하며 제도적 영향력을 강화하고 있고, 러시아는 안보를 핵심 축으로 유지하면서도 전쟁 이후 서방 제재에 대응하기 위해 경제협력을 강화하며 SCO를 전략적 협력 플랫폼으로 활용하고 있다. 이에 2장에서 밝힌 듯이 서방의 예상과 달리 BRI와 EAEU가 경쟁보다 협력 구도를 형성하면서, SCO가 중·러 간 신뢰 구축과 이해 조정 공간으로 떠오르고 있다. 즉 SCO는 중·러의 새로운 다극화 세계질서 구축의 또 다른 핵심 축으로 그 역할과 위상이 강화될 가능성이 크다. 인도의 경우 2017년 가입 이후 전략적 자율성과 균형 외교를 바탕으로 두 강대국 사이의 조정자 역할을 수행하고 있다.

구분	중국	러시아	인도
출범 당시 입장	중앙아시아 안정과 국경 안보 중시. SCO를 주변 안보 및 경제 협력의 다자 플랫폼으로 인식	SCO를 안보협력 중심의 유라시아 연대체로 규정. 대서방 견제 및 대중 균형에 초점	비회원. SCO를 중국·러시아 중심의 안보협력체로 간주
핵심 전략 목표	BRI와의 연계를 통해 역내 경제·인프라·디지털 네트워크 확대 및 제도적 영향력 강화	서방 제재 대응과 안보협력 강화. 전략적 완충지대 및 협력 다변화 도모	2017년 정식 가입 후, 전략적 자율성과 균형 외교 유지. 대중 견제 및 에너지·연계성 확보
역할	SCO 내 경제협력 주도국으로서 제도 설계·기금 창설 주도	안보협력의 중추이자 정치적 균형자. SCO 내 군사·안보 의제 주도	중·러 간 균형적 중재자. 실용적 다자외교와 전략적 자율성 병행
최근 경향	BRI와 SCO 연계 강화. 디지털 실�크로드·녹색경제 프로젝트 확대	서방 제재 대응 비서방 경제협력 심화. SCO 내 경제협력 발언권 강화	강대국 간 균형 외교 강화. 중국 견제 속 러시아와 실용 협력 병행. 글로벌 사우스 연대 강조

자료: 3장 1절 내용을 바탕으로 저자 작성.

2018년 칭다오 정상회의에서 채택된 「칭다오 선언」은 디지털 경제·에너지 안보·환경·기후 대응 등 새로운 의제의 제도화를 공식화했다. 이때 ‘디지털 주권’ 개념이 처음 등장하며, SCO는 사이버안보·데이터 보호·기술표준 등 신산업 협력의 틀을 마련했다. 중국은 이를 디지털 실�크로드 구상과 연계했고, 러시

129) 진찬롱(Jin Canrong) 중국 인민대학교 교수 면담(베이징, 2025. 9. 29.); 러시아 고등경제대학교(HSE) 전문가 비공개 면담(모스크바, 2025. 10. 2.).

아는 사이버 안보·인터넷 거버넌스 규범화를 주도했다.

경제 영역에서도 SCO는 인프라·에너지·금융 협력을 강화했다. 2019년 비슈케크 정상회의에서는 SCO 경제포럼 창설이 논의되었고, 2020년 모스크바 회의에서는 역내 통화결제 및 개발금융 협력체계가 주요 의제로 채택되었다. 중국은 아시아인프라투자은행(AIIB)·실크로드 기금(Silk Road Fund)을 활용해 BRI와 SCO의 제도적 연계를 강화했으며, 러시아는 EAEU와의 공동 프로젝트를 추진하여 SCO를 EAEU-BRI 간 연계 플랫폼으로 발전시켰다.

2018년 이후 미·중 전략경쟁과 서방의 제재 강화, NATO의 동진 등으로 글로벌 긴장이 고조되자, SCO는 비서방의 규범적 대안으로서 존재감을 높였다. 2020년 코로나19 팬데믹 이후에는 보건·식량·물류·기후·디지털 인프라 등 비전통 안보협력을 확대하며 복합 위기 대응체제로 진화했다.

그러나 회원국 확대와 의제 다변화에 대한 상당한 한계도 드러났다. 인도-파키스탄 국경분쟁, 중국-인도 갈완계곡 충돌(2020년) 등은 합의 기반 의사결정을 어렵게 했고, 경제협력에서도 정책 이질성으로 실질 성과가 제한되었다. 그럼에도 불구하고 SCO는 이 시기 정치·안보 중심 협력체에서 경제·기술·기후를 포괄하는 다차원 협의체로 확장되었다.

결국 2017~21년은 SCO가 지역협력체에서 다극질서 구축을 목표로 하는 제도적 축으로 자리매김한 시기였다. 이 단계의 핵심 성과는 △회원국 확대에 따른 지정학적 외연 확장, △신흥 의제의 제도화와 정책 다변화, △디지털·금융·인프라 협력의 네트워크화였다. SCO는 이 과정을 통해 유라시아 협력체에서 비서방 국제질서의 제도화 플랫폼으로 진화했다.

다섯 번째는 전환기다.¹³⁰⁾ 2022년 이후 SCO는 러-우 전쟁의 장기화, 서방의 대러 제재, 미·중 전략경쟁, 글로벌 공급망 재편 등 국제질서의 구조적 변동 속에서 전환기를 맞이했다. 단극체제가 약화되고 다극 체제가 부상하면서, SCO는 단순한 지역 안보협력체를 넘어 비서방 세계의 제도적 거버넌스 모델

130) The Shanghai Cooperation Organisation, Documents(검색일: 2025. 11. 6.).

로 재정의 되었다.

2022년 사마르칸트 정상회의는 이러한 변화의 출발점이었다. 「사마르칸트 선언」은 식량안보·보건·기후대응 등 비전통 안보 의제를 전면에 내세우고, 지역통화결제 시스템 논의를 통해 비달러 금융질서 구상의 제도적 토대를 마련했다. 또한 'SCO 확장전략 2030'을 채택해 회원·옵서버·파트너국 구조를 재편함으로써, SCO는 벨라루스와 이란을 포함한 10개 회원국, 17개 파트너국을 보유한 최대 규모의 비서방 협력체로 확대되었다. 특히 2023년 뉴델리 정상회의에서 이란의 가입이 승인되며, SCO의 지정학적 범위가 중동까지 확장되었다.

이 시기 SCO는 포용적 거버넌스(inclusive governance)를 핵심 비전으로 제시했다. 「뉴델리 선언」은 발전 격차 해소, 기술 격차 축소, 기후변화 공동 대응을 강조하며 공동 번영과 공동 안전의 균형을 목표로 설정했다. 이는 서방의 가치 연대와 달리, 정치체제와 발전모델의 다양성을 인정하는 비서방적 협력 규범을 제시한 것이다.

경제·기술 협력도 제도화되었다. 중국은 디지털 실크로드를 통해 데이터보안·AI·통신 인프라 협력을 주도했고, 러시아는 사이버 안보 협정의 다자화를 추진했다. 인도는 핀테크·스타트업 협력 프로그램을 확대하며 남아시아 기술 허브로 자리매김했다. 2024년 알마티 경제포럼에서는 공급망 복원력·에너지 안보·공동 인프라 펀드 설립이 논의되어 SCO가 실질적 경제 협력체로 발전할 가능성을 열어주었다.¹³¹⁾

2025년 톈진 정상회의에서 채택된 'SCO 발전전략 2035'는 향후 10년간 △비전통 안보 강화, △디지털·기술 협력, △녹색경제 전환, △사회·문화 교류 제도화를 핵심 목표로 명시했다. 또한 옵서버국과 파트너국 제도의 통합이 추진되는 가운데, SCO는 포용성을 확대하는 방향으로 제도 개편을 진행 중이다.

131) 중국 전문가는 2025년 톈진 회의에서 논의된 주요 의제들은 SCO가 점차 포괄적 지역협력기구로 진화하고 있음을 보여주며, 초기에는 테러 대응 및 안보협력이 중심이었으나, 최근에는 경제·금융·사회·문화 분야로 협력 범위를 확대하며 실질적 협력체로 자리매김하고 있다고 강조했다. 이민(Li Min) 중국국제문제연구원(CIIS) 연구위원 면담(베이징, 2025. 9. 29.).

이렇듯 SCO는 서방 중심 질서에 대한 대안적 규범 모델을 제시하며, 유라시아·남아시아·중동·아프리카를 잇는 비서방 협력 네트워크의 중심축으로서 국제적 위상 강화를 도모하고 있다. 그러나 SCO가 실질적 협력체로 발전하기 위해서는 다음의 세 가지 과제가 해결되어야 한다.¹³²⁾

첫째, 제도적 내실화를 통해 사무국의 권한을 확대하고 회원국 간 의무를 제도화함으로써 정책 결정과 집행의 일관성, 조직의 책임성을 강화해야 한다. 회원국이 확대되고 지역적 외연이 넓어지는 만큼, 의사결정 절차와 운영·관리 역량의 강화가 필수적이다. 둘째, 경제협력의 실질화가 필요하다. 무역장벽 완화, 공동기금 조성, 에너지·운송·디지털 전환 등 구체적인 협력 프로젝트를 실행에 옮겨야 하며, 이를 통해 선언적 합의가 구체적 성과로 이어지도록 해야 한다. 셋째, 전략적 균형 유지가 필수적이다. 중국의 경제적 주도과 러시아의 조정적 리더십이 조화를 이루는 동시에 인도가 균형 외교와 독자적 리더십을 병행함으로써, 내부 불균형을 완화하고 지속가능한 협력 기반을 마련해야 한다.

이러한 노력이 결실을 맺게 될 경우, SCO는 정치적 결사체를 넘어 실행력과 자율성을 갖춘 유라시아의 대표적 다자협력 플랫폼으로 도약 가능하며, 비서방 질서의 새로운 중심축으로 자리매김할 것으로 판단된다.

2. SCO 확장의 전략적 함의와 국제적 위상

가. SCO 확장의 배경과 전략적 의미

앞서 정리한 바와 같이, SCO는 회원국의 규모와 협력 의제 측면에서 확장되어왔다. 2017년에 인도와 파키스탄이 정회원국으로 가입했고 2023년과 2024년에 이란과 벨라루스가 연이어 합류하면서 그 규모가 10개국으로 확대

132) 러시아 모스크바국립국제관계대학교(MGIMO) 전문가 비공개 면담(모스크바, 2025. 10. 3.).

되었다. 2025년 7월과 8월에는 남코카서스에 위치한 아르메니아와 아제르바이잔이 각각 가입신청서를 제출한 것으로 알려졌다.¹³³⁾ 그 사이 대화파트너는 2025년에 승인된 라오스까지 15개국으로 늘었으며, 몽골과 아프가니스탄 2개국이 옵서버 지위를 보유하고 있다. 그 결과 SCO는 총 27개국이 참여하는 다자협력 플랫폼으로 성장했다(표 3-3 참고).

표 3-3. SCO 회원국 변화 추이

연도	정회원	비고
2001	중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄(6개국)	옵서버(Observer) (2004) 몽골, (2012) 아프가니스탄
2017	중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 인도, 파키스탄 (8개국)	대화파트너(Dialogue Partners) (2009) 스리랑카, (2012) 튀르키예,
2023	중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 인도, 파키스탄, 이란 (9개국)	(2015) 캄보디아, 아제르바이잔, 네팔, 아르메니아, (2022) 이집트, 카타르,
2024	중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 인도, 파키스탄, 이란, 벨라루스 (10개국)	사우디아라비아, (2023) 쿠웨이트, 몰디브, 미얀마, 아랍에미리트, 바레인, (2025) 라오스

주: 굵은 글씨는 해당 연도 신규 정회원 가입국을 의미한다. 2025년 SCO 정상회의에서는 옵서버와 대화파트너 지위를 통합해 향후 'SCO 파트너(Partner)'로 통합 운영하기로 결정했다.

자료: The Shanghai Cooperation Organisation, Documents(검색일: 2025. 9. 20.) 보도자료 참고하여 저자 작성.

협력 의제 측면에서 보면, 먼저 안보 분야에서는 핵무기 비확산, 군비통제, 3대악(테러·분리주의·극단주의) 대응 강화라는 전통적인 이슈와 더불어 우주의 평화적 이용, 마약 퇴치, 사이버 공간의 군사화 방지, 인터넷 주권 보장 등으로 논의가 구체화되고 있다. 경제 및 산업·인프라 분야에서는 다자무역체제 지지, 일대일로 구상과의 연계라는 기존의 방침을 유지하면서 교통·물류, 기후·에너지, 그린 산업, 금융·투자, 디지털 경제, 농업 등으로 논의가 다양화되었다. 문화·환경·인적 교류 측면에서는 보건, 문화, 교육, 관광 협력에 대한 논의와 더불어 재난 관리, 환경·생태·기후변화 대응, 수자원 및 폐기물 관리, 디지털

133) "Armenia, Azerbaijan apply for full-fledged membership in SCO — top Armenian diplomat"(2025. 8. 28.)(검색일: 2025. 9. 1.).

털 교육, AI 발전 및 이용에 대한 의제가 중요하게 부상했다.¹³⁴⁾

이러한 SCO의 확장은 글로벌 전략 환경의 변화와 러시아와 중국, 그리고 그 외 회원국의 정치적, 전략적, 경제적 수요가 일치한 결과로 볼 수 있다. 글로벌 전략 환경의 변화 측면에서 SCO의 확대는 다자주의 강화라는 국제질서의 흐름 속에서 이해할 필요가 있다. 2장에서 다각도로 검토한 바와 같이, 트럼프 행정부 출범 이후 강대국 정치와 미국 우선주의에 입각한 일방주의 전략이 심화되면서 지역 강국과 비패권국 사이에 다자적 균형외교와 지역 간 협력 강화 등의 흐름이 나타났다. 일부 국가를 중심으로 미국·유럽 등 서구 중심의 국제 체제에 대응하는 균형적 국제질서 구축의 필요성이 대두된 것이다. 그 가운데 SCO는 유엔 중심의 국제법 체계를 따르는 공정하고 다극화된 질서 구축을 핵심 가치로 내세우면서 대안적인 플랫폼으로 부상했다.

한편 러시아와 중국 입장에서는 SCO의 외연 확장을 통해 협력 파트너를 확대하는 것이 자국의 필요와 이해에 부합했다. SCO는 설립 이후 양국이 상호협력과 경쟁하며 외부의 압박에 공동 대응하는 다자 플랫폼으로 기능해 왔다. 그 가운데 러시아는 2014년 크림반도 합병과 2022년 우크라이나 침공으로 촉발된 서방의 제재, 중국은 오바마 2기 이후 본격화된 미국의 대중 견제 전략 속에서 미국과의 전략 경쟁에 대응하는 것이 핵심 과제였다. 이에 양국은 유라시아 내에서 서방의 영향력 확대를 견제하고, 자국의 정치적·경제적 영향력을 강화함으로써 글로벌 리더십을 유지·확대하고자 했다. SCO는 안보협력, 교통·물류 연계성 제고, 금융·산업 협력 등을 통해 러·중의 역내 리더십을 뒷받침하고, 제재 리스크를 분산하며, 공급망 확보를 위한 전략적 플랫폼으로 중요한 역할을 담당할 수 있었다.

134) The Shanghai Cooperation Organisation(2017), "The Astana declaration of the Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation"; "New Delhi Declaration of the Council of Heads of State of Shanghai Cooperation Organization"(2023. 7. 4.); "Astana Declaration of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation"(2024. 7. 9.); "Tianjin Declaration of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation"(2025. 9. 1.)(모든 자료의 검색일: 2025. 9. 20.).

마지막으로 SCO는 균형외교를 위한 전략적 공간으로 기능했다. 특히 중앙아시아 4국, 인도, 파키스탄, 벨라루스는 자국의 이익 보호와 정치·경제·외교적 자율성 확보를 위해 균형 외교와 협력대상 다각화를 핵심으로 하는 대외 전략을 추진해 왔다. 카자흐스탄의 다중벡터 외교(multi-vector diplomacy) 전략이 대표적이다.¹³⁵⁾ 우즈베키스탄 역시 특정 단일 국가나 블록과의 협력이 아닌 균형적 대외정책을 추구한다는 다중벡터 외교와 다자주의를 대외 전략의 핵심 전략과 원칙으로 천명하고 있으며,¹³⁶⁾ 키르기스스탄도 ‘외교정책 개념’에서 실용적이고 균형적인 다중벡터 외교정책을 기본 원칙으로 채택하고 있다.¹³⁷⁾ 이들은 경제적인 협력 유인과 더불어 서방과 러시아·중국 협력 축 사이에서의 균형, 그리고 러시아와 중국 사이에서의 균형이라는 두 가지 측면에서 다자협력 플랫폼인 SCO를 전략적으로 활용하고 있다.

SCO 회원국의 확대는 조직의 지리적 범위를 확장하여 지역적, 지정학적 영향력을 강화하는 의미가 있다. SCO는 2017년 인도와 파키스탄 합류를 통해 남아시아로 그 영역을 확장했으며, 이란 가입을 통해 중동으로, 그리고 벨라루스 가입을 통해 동유럽까지 다각도로 범위를 확대했다. 이러한 확장은 SCO의 다극화 경향을 심화시키는 동시에 다자협력 플랫폼으로서의 국제적 위상을 높이는 계기가 되었다. 아울러 협력 의제가 전통적인 안보 및 경제 분야에서 우주, 기후, 그린산업, 디지털 경제, 재난관리, 환경·생태, 교육, AI 등으로 다양해지면서 더 많은 회원국이 참여할 수 있는 환경이 조성되었다. 이는 SCO가 유라시아의 대표적 다자 협의체로서 자리매김하는 데 중요한 기여를 하고 있다.

135) 다중벡터 외교 또는 전방위외교(multi-vector diplomacy) 전략은 실용적이고 비이념적인 토대에 기초해 세계정세에서 중요한 역할을 하고 자국에 실질적인 이익이 되는 모든 국가들과 우호적이고 예측 가능한 관계를 발전시키는 것을 의미한다. Vanderhill, Joireman, and Tulepbayeva(2020), p. 977. 카자흐스탄은 특정 국가의 편에 서기 보다는 양 진영과 협력하는 동시에 이들을 경쟁하게 하여 이득을 취하고, 국가 안보와 경제발전이라는 핵심목표를 달성하고자 한다. 이지은(2021), p. 44 재인용.

136) Sotiboldiyev(2024), “The Multidimensional Foreign Policy of New Uzbekistan”(검색일: 2025. 5. 20.).

137) The Ministry of Foreign Affairs of the Kyrgyz Republic(2025), “Концепция внешней политики Кыргызской Республики”(검색일: 2025. 9. 20.).

나. SCO 회원국 각국의 이해관계와 전략적 목표

SCO 회원국은 공통적으로 다자협력을 통한 역내 안정 추구라는 큰 비전을 공유하고 있으나, 각국의 우선순위와 이해관계에는 차이가 존재한다.

앞서 언급한 바와 같이 유라시아에 대한 중국과 러시아의 공통된 전략적 목표는 유라시아 역내에서 서방의 영향력 확대를 견제하고 자국의 정치적·경제적 영향력을 확장함으로써 국제사회에서의 입지를 강화하는 것이다. 이러한 방침 아래 SCO는 전략을 이행하기 위한 공간이자 수단으로 활용되어 왔다. 러시아는 다극적 세계질서 구축이라는 국가 대전략을 이행하는 핵심 축의 하나로 SCO를 활용하고 있다. 경제적으로는 제재 환경에서 대안적 결제 및 금융 인프라를 구축함으로써 기존의 달러·유로화에 대한 의존도를 낮추고자 하며, 안보 측면에서는 여전히 테러, 분리주의, 극단주의 대응과 중앙아시아 지역에 대한 군사적·안보적 영향력 유지가 중요하다. 한편 중국은 위구르와 카자흐스탄 공동체가 밀집해 있는 신장 국경 지역의 안정에 관심을 두면서 근본적으로는 중앙아시아와의 경제적 연계를 강화하고, 일대일로 사업을 추진하기 위한 협력 플랫폼으로 SCO를 활용하는 측면이 강하다.¹³⁸⁾ 또한 중국 역시 서방 주도 규범에 대한 대안적 국제질서 형성을 촉진하고 주도하고자 한다.¹³⁹⁾ 시진핑 주석은 2025년 헨진 정상회담에서 글로벌 거버넌스 이니셔티브(GGI)를 새롭게 제안하여 주목을 받았는데 주권평등, 국제법의 지배, 다자주의 실천 등을 통해 정의롭고 공평한 글로벌 거버넌스 시스템을 구축하자는 내용이다.¹⁴⁰⁾

중앙아시아 4개국(카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄)에

138) Turarbekova ed.(2020), pp. 8-9. SCO와 관련한 러시아의 이해관계와 전략적 목표는 본 보고서의 4장 2절과 3절에서, 중국의 이해관계와 전략적 목표에 대해서는 본 보고서의 2장 1절(나. 다극적 세계로의 전환에 대응하는 지역 간 협력의 흐름)과 2장 2절(가. 동일한 궤적을 밟은 SCO 출범과 중·러 관계 개선)에서 자세히 다룬다.

139) Levin(2025), "China Showcases Global Ambitions at Shanghai Cooperation Organization Summit"(검색일: 2025. 9. 27.).

140) The State Council The People's Republic of China(2025), "Full text of Xi Jinping's speech at the 'Shanghai Cooperation Organization Plus' Meeting"(검색일: 2025. 9. 27.).

있어서 SCO 참여 동기는 내부 안정 유지이다. 국경안보와 테러리즘, 급진주의, 분리주의 확산 억제가 SCO 설립 초기 중요한 협력의 동인이었다. 이후 각국 간 국경선 획정 등에 따라 국경분쟁 문제는 상당 부분 해소되었으나 교통인프라 연결, 수자원 및 식량 안보, 에너지 안보, 여전히 잠재적인 위협이 되고 있는 급진주의 등 이들 국가가 공통적으로 안고 있는 초국가적인 복합 이슈가 확대·심화 되었다. 이에 따라 안보 강화와 지역 안정 유지를 위한 다자협력 플랫폼에 대한 참여가 전략적으로 중요하게 고려되고 있다.¹⁴¹⁾ 중앙아시아가 SCO를 통해서 달성하고자 하는 전략적 목표는 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 글로벌 강대국 사이에서의 균형이다. 앞서 언급한 것과 같이 우즈베키스탄, 키르기스스탄과 함께 카자흐스탄도 다중벡터 외교 전략을 채택하고 있다. 이를 통해 국경을 맞댄 역내 강대국(특히 러시아와 중국)의 직·간접적 위협으로부터 자국의 주권과 정체성을 확보하고, 국제사회에서 협력 파트너를 다각화한다는 대외정책 우선순위를 달성하고자 한다.¹⁴²⁾ 이러한 외교 전략에서 SCO는 중앙아시아 국가가 주권을 지키면서 강대국의 이해를 균형 있게 다룰 수 있는 균형 메커니즘으로 활용되고 있다.¹⁴³⁾ Vanderhill, Joireman, and Tulepbayeva(2020)는 카자흐스탄의 멀티 벡터 외교를 제도 구축과 다자주의적 접근을 통해 강대국이 역내에서 복합적인 교류와 긍정적인 관계를 형성하도록 함으로써 지역과 ‘얽히게(enmeshing)’ 하는 전략이라고 평가했다. 즉 카자흐스탄이 SCO와 집단안보조약기구(CSTO) 등에 적극적으로 참여하는 것은 이러한 전략을 통해 중국과 러시아라는 강대국 간 상호의존성을 높이고 갈등을 완화하려는 노력의 산물이라는 것이다.¹⁴⁴⁾

141) 울투그베크 하사노프(Ulugbek Khasanov) 우즈베키스탄 외무부 산하 세계경제외교대학교(UWED) 교수 자문(서면, 2025. 9. 30.).

142) 이지은(2023), p. 3.

143) 아실자트 카라바예바(Assylzat Karabayeva) 카자흐스탄 키렘대학교(KIMEP University) 교수 면담(알마티, 2025. 9. 22.).

144) Vanderhill, Joireman, and Tulepbayeva(2020)은 에벌린 고(Evelyn Goh)의 전방위 연계·포섭(omni-enmeshment) 및 복합 균형(complex balancing) 이론에 기반하여 카자흐스탄의 다중벡터 외교 전략을 설명하고 있다. Vanderhill, Joireman, and Tulepbayeva(2020), pp. 979-992.

둘째, BRI 등 대중국 경제협력의 추진이다. 다자협력체인 SCO는 역사적으로 러시아와 밀접한 정치적·경제적 유대관계를 형성해온 중앙아시아가 러시아와 마찰 없이 중국과 경제협력을 논의할 수 있는 유용한 플랫폼이 되고 있다. 내륙국으로서 지역 간 연계 강화와 교역 확대, 협력 파트너 다변화 등을 위해 교통인프라 개발이 필수적인 중앙아시아에게 SCO를 통해 추진되는 교통인프라, 디지털화 등의 경제협력 의제는 매우 중요하다. 중앙아시아는 유라시아를 관통하는 환승, 물류 허브로서 자리매김하고자 하며, 장기적으로는 산업화된 역량을 갖춘 경제 거점으로 성장하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 중앙아시아 각국이 디지털 역량 강화와 생산성 증진, 경쟁력 강화 등을 위해 AI 발전을 강조하는 가운데 관련 기술 이전과 투자 등에 SCO 플랫폼이 기여할 수 있을 것으로 기대하고 있다.¹⁴⁵⁾

셋째는 국제사회에서 중앙아시아 공동의 발언권을 강화하고 국가 아젠다를 진전시키는 것이다. 중앙아시아에 있어 SCO는 민감한 이슈를 다자 의제로 전환하여 균형적으로 추진할 수 있는 플랫폼이다. 또한 지역 강대국인 러시아, 중국, 인도와 동등하게 지속적으로 소통할 수 있는 기회이자 중앙아시아 공동의 입장을 효과적으로 전달할 수 있는 채널이 되고 있다. 이 같은 구조에서 중앙아시아는 교통회랑 구축, 투자 확대, 디지털화 및 AI 협력 등 자국의 이익에 부합하는 의제를 적극 추진하고 있다. 2024년 카자흐스탄은 SCO 투자펀드 설립을 제안하면서 투자위킹그룹의 복원을 주도했고,¹⁴⁶⁾ 우즈베키스탄은 중앙아시아 통합 운송 네트워크 구축을 제안하고, SCO 투자 포럼 창설을 주도했다.¹⁴⁷⁾ 차기 의장국

145) 김경민, 정동연, 강부균(2024), pp. 9~10, p. 12; 김경민, 강부균(2023), pp. 14~15, p. 17, pp. 21~22.

146) Official Website of the President of the Republic of Kazakhstan(2024), "Speech by the President of the Republic of Kazakhstan Kassym-Jomart Tokayev at the meeting of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organization Member States"(검색일: 2025. 8. 21.).

147) President of the Republic of Uzbekistan(2024), "President of Uzbekistan stresses the importance of the SCO Plus Meetings role in development of multifaceted partnership within the Organization"(검색일: 2025. 9. 5.).

(2025~26년)인 키르기스스탄은 재정 메커니즘 구축, 원활한 국제 물류 환경 조성과 더불어 디지털화·디지털 경제를 우선과제로 추진하겠다고 밝히고 SCO 유스 디지털 포럼 개최, 공동 디지털 이니셔티브 추진 의지를 표명했다.¹⁴⁸⁾

한편 2017년 합류한 인도는 미국의 일방주의에 대한 균형 전략 차원에서 SCO 가입을 추진했다.¹⁴⁹⁾ 인도는 대러 관계에서는 기존의 긴밀한 협력 기조를 유지하고, 중앙아시아와는 양자·다자 채널을 통해 경제협력을 강화하고자 한다. 그러나 중국에 대해서는 중앙아시아에서 영향력이 확대되는 것을 견제하고 있다. 이러한 맥락에서 인도는 일대일로 기반의 경제협력에 대해 2025년 SCO 정상회의까지도 일관되게 지지하지 않는 입장을 표명하고 있다. 안보 분야에서는 특히 테러리즘 해소에 초점을 두고 있으며, 이와 관련하여 갈등관계에 있는 파키스탄을 압력을 가한다는 목표를 가지고 있다.¹⁵⁰⁾ 다만 인도는 SCO가 파키스탄, 중국과 같은 주요 경쟁국과의 갈등을 조율할 수 있는 대화와 전략 마련의 장으로 역할하면서 정치적 예측 가능성을 제고하는 데 기여할 것을 기대하고 있다.¹⁵¹⁾

인도가 러시아와 전략적인 협력관계에 있는 것과 같이, 파키스탄은 중국과 밀접한 관계를 맺고 있다. 이런 배경에서 중국의 제안으로 성사된 파키스탄의 SCO 가입은 러시아가 주도한 인도의 SCO 가입에 따른 상호 균형 유지 차원의 성격이 강했던 것으로 평가된다.¹⁵²⁾ 파키스탄 자체적으로는 중국과의 오랜 협력관계를 바탕으로 중국-파키스탄 경제회랑(CPEC) 등 경제협력을 더욱 심화, 확대해 나간다는 목표를 가지고 있다.¹⁵³⁾

148) "Kyrgyzstan to begin SCO presidency under slogan "25 years of SCO: together towards peace and prosperity""(2025. 9. 1.)(검색일: 2025. 9. 5.).

149) Chilamkuri(2023), "India and the SCO: All is Not Well"(검색일: 2025. 9. 5.).

150) Saini(2024), "India's perspective on the Shanghai Cooperation Organization (SCO) and the upcoming SCO Summit in Pakistan"(검색일: 2025. 9. 10.).

151) Lang(2017), "India and Pakistan join the Shanghai Cooperation Organisation"(검색일: 2025. 9. 10.).

152) Sahgal and Singh(2018), p. 2.

153) Masood(2017), "The SCO and CPEC"(검색일: 2025. 8. 21.).

이란은 수십년간 지속된 미국 주도의 제재로 인해 대외전략을 ‘동방정책 (Look East)’으로 전환하며 러시아 및 중국과의 관계 강화를 추진해 왔다. 2023년 SCO 정회원 가입은 이러한 기조의 연장선으로,¹⁵⁴⁾ 이란이 고립 완화와 함께 글로벌 경제·산업·안보 협력 네트워크에 접근하는 제도적 기반을 확보했다는 점에서 큰 의미가 있다.¹⁵⁵⁾ 안보 분야에서 이란은 SCO 회원국과의 군사·안보 협력체계 구축과 아프가니스탄 정세 관리를 주요 협력 과제로 여기고 있다.¹⁵⁶⁾ 그 일환으로 2025년 개최된 헨진 정상회담에서는 SCO 내 위기관리 거버넌스 강화를 촉구하면서 주권 침해 등 위기상황에 대한 신속대응 메커니즘 마련을 제안했다. 경제 분야에서는 서방의 제재로 인한 피해를 경감할 수 있는 협력 방안을 모색하는 가운데 역내 통화결제 확대, 금융 부문 디지털 인프라 강화, 중앙은행 디지털 화폐(CBDC) 활용 등을 포함한 금융협력 확대를 강조하고 있다.¹⁵⁷⁾

벨라루스의 SCO 가입 역시 외교 및 경제 협력 다각화 차원에서 설명할 수 있다. 러시아의 우크라이나 침공을 지원한 데 따른 서구의 경제 제재와 강력한 정치적 압박하에서 벨라루스는 SCO 가입을 통해 새로운 협력 파트너를 확보하고자 했다. SCO 내에서 반제재 의제를 확대하여 자국의 안보환경을 개선한다는 것이 주요 가입 목표 중 하나였다. 동시에 벨라루스의 경우 SCO가 러시아에 대한 완전한 정치적·경제적 의존에서 벗어나 중국과의 경제협력을 확대할 수 있는 기회로 평가되기도 한다.¹⁵⁸⁾ 벨라루스는 SCO 경제협력 플랫폼을 통해 남북 및 동서 교통회랑의 개발을 촉진하고, 서방의 제재를 우회하여 경제 협력을 활성화할 수 있기를 도모하고 있다.¹⁵⁹⁾

154) Azizi(2023), pp. 2-3.

155) "SCO summit: Iran looks to the east amid geopolitical crises"(2025. 8. 28.)(검색일: 2025. 9. 26.).

156) Kaleji(2023), "What Will Iran's SCO Membership Mean for Security Arrangements in Central Asia?"; Uygur(2023), "The Meaning of Iran's Membership in the Shanghai Cooperation Organization"(모든 자료의 검색일: 2025. 9. 27.).

157) Official Website of the President of the Islamic Republic of Iran(2025), "President Pezeshkian urges SCO to foster peace, economic collaboration"(검색일: 2025. 9. 26.).

158) Preiherman(2024), "Belarus Becomes First European Member of Shanghai Cooperation Organization"(검색일: 2025. 9. 28.).

이와 같이 각 회원국은 SCO라는 다자협력 플랫폼을 통해 역내 안정이라는 공동의 목표를 추구하는 동시에 자국의 이해관계에 따라 전략적 목표를 추진하고 있다. 러시아와 중국은 유라시아 지역에서의 영향력 확대를 통한 국제적 입지 강화와 다극적 국제질서 구축, 인도는 중앙아시아와의 경제협력을 증진하는 한편 중국의 경제적 영향력 확대를 견제하고, 안보 측면에서 파키스탄을 압박한다는 목표를 가지고 있다. 이란과 벨라루스는 SCO 내 안보협력 강화와 제재 피해 경감을 위한 경제협력 확대에 집중하고, 파키스탄은 중국과의 경제적 파트너십 강화가 주요 목표다. 중앙아시아 국가들은 SCO를 강대국 사이에서의 균형 메커니즘으로 활용하고 있으며, 동시에 중국과의 경제협력 추진과 교통인프라·수자원·에너지·디지털·AI 등 자국의 이익에 부합하는 초국경·복합 어젠다를 진전시키기 위한 협력 플랫폼으로 간주하고 있다.

다. SCO의 국제적 위상 변화

1) 국제질서의 변동과 SCO의 국제적 위상 증대

회원국 규모의 확대와 의제의 확장은 SCO의 국제적 위상 제고에 기여해왔다. 본 보고서에서는 이를 두 가지 측면에서 정리해 본다.

첫 번째는 경제 및 시장 규모, 지리적 범위의 확장으로 인한 경제·안보적 위상 제고이다. 2001년 SCO 창설 당시 6개 회원국의 인구는 세계 인구의 24% (약 15억 명), 생산 규모는 세계 명목 GDP의 5% 수준이었다. 그러나 회원국이 확대되면서 SCO는 2024년 기준 세계 인구의 42%(34억 명), 세계 명목 GDP의 23.5%를 차지하는 기구로 성장했다. 구매력평가기준(PPP) GDP로 볼 때 SCO의 경제 규모는 세계 전체의 34%까지 커진다.¹⁶⁰⁾ 이는 신흥경제대국의 협의체

159) Президент Республики Беларусь (2024), "Участие в заседании Совета глав государств - членов ШОС в Астане" (검색일: 2025. 9. 28.).

160) World Bank, WD, DB 자료(검색일: 2025. 10. 28.).

로 주목받아온 BRICS에 비견되는 규모로, 인구 및 GDP 기준으로 BRICS의 경제 규모가 다소 크지만 SCO 회원국의 평균 경제성장률은 BRICS 평균을 상회하고 있다(표 3-4 참고).

표 3-4. SCO와 주요 지역 다자협력기구와의 비교(2024년 기준)

기구	인구 (억 명)	GDP 성장률 (%)	명목 GDP (십억 달러)	구매력평가기준 GDP (십억 달러)
SCO	34.3	5.5	26,151	66,259
EAEU	1.8	5.6	2,581	8,190
ASEAN	7.0	3.7	3,984	12,333
GCC	0.6	1.7	2,307	4,307
BRICS*	36.3	4.2	28,940	72,290
G7*	7.9	1.0	49,291	56,320

주: 1) EAEU(러시아, 카자흐스탄, 벨라루스, 아르메니아, 키르기스스탄), GCC(The Cooperation Council for the Arab States of the Gulf; 사우디아라비아, 쿠웨이트, 바레인, 카타르, UAE, 오만), ASEAN(브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남, 동티모르), BRICS(브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국, 이집트, 에티오피아, 이란, 아랍에미리트(UAE), 인도네시아), G7(미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본, 이탈리아, 캐나다)로 구성되어 있다.

2) BRICS*, G7*은 국제법상 국제기구가 아니며, 비공식 정부 간 협의체로 규정되고 있다.

자료: World Bank, WDI, DB 자료; IMF, WEO, DB 자료(모든 자료의 검색일: 2025. 10. 28.).

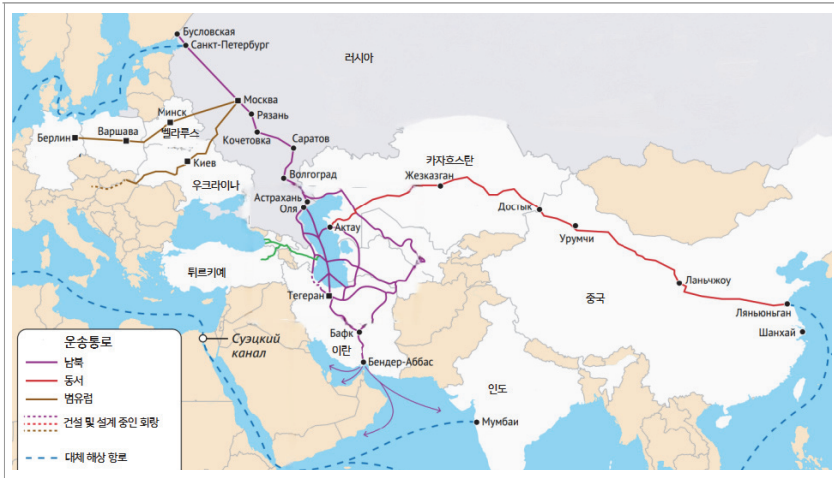
뿐만 아니라 [표 3-4]와 같이 주요 선진 7개국의 정부 간 협의체인 G7과 비교해도 PPP 기준 SCO의 경제 규모가 G7을 넘어서고 있다. EAEU, ASEAN, GCC 등 다른 주요 역내 정부 간 협력기구는 경제 규모나 인구 수, 경제성장 속도 측면에서 SCO에 미치지 못하고 있다. 이러한 경제 규모의 확대는 글로벌 시장에서 SCO의 위상을 높이고, 금융 인프라 구축을 포함하여 SCO 차원에서 추진 중인 역내 경제협력 프로젝트의 잠재적 파급력을 확대하는 요인으로도 작용한다.

한편 SCO는 인도, 파키스탄, 이란, 벨라루스의 합류를 통해 2025년 기준 유라시아 대륙의 65%에 달하는 면적을 차지하게 되었다(그림 3-1 참고).¹⁶¹⁾ 이러한 지리적 확장은 자연스럽게 유라시아 지역에서 SCO의 영향력 확대를 의

161) 1520International, "Greater Eurasian Partnership: Theory and Practice, Part two, Outline of the Greater Eurasian Partnership"(검색일: 2025. 10. 14.).

미하며, 특히 최근 공급망의 중요성이 높아진 가운데 운송회랑 연계라는 측면에서 시사하는 바가 무척 크다. 남아시아 및 중동, 동유럽으로의 영역 확대를 통해 남북(INSTC), 동서(Middle Corridor), 범유럽 운송회랑 간 연계성 강화를 위한 SCO의 잠재력이 더욱 커지면서 기대가 높아질 수 있었다.

그림 3-2. 유라시아 주요 교통회랑



자료: 살라마트(2023), "Новая внешнеторговая политика России: поворот на Восток и укрепление взаимосвязей на евразийском континенте"(검색일: 2025. 10. 24.) 바탕으로 해당 이미지 저자 수정.

군사안보 측면에서 9개의 공식·비공식(NPT 가입 기준) 핵무기 보유국 중 4개국이 SCO의 회원국이며,¹⁶²⁾ 러시아, 중국, 인도, 이란은 자국 우주 기지에서 자체 발사체를 사용하여 위성을 발사할 수 있는 역량을 갖춘 국가라는 점에 주목할 필요가 있다.¹⁶³⁾ 비공식적으로 '우주 클럽(Space Club)'이라고도 불리며, 세계적으로 약 11개국이 해당 역량을 갖춘 것으로 평가되고 있다. SCO

162) 미국, **러시아**, 영국, 프랑스, **중국**이 NPT 체제에 가입한 공식 핵무기 보유국이며, **인도**, **파키스탄**, 이스라엘, 북한은 NPT에 가입하지 않은 비공식 보유국으로 분류되고 있다.

163) "Шанхайская организация сотрудничества (ШОС): что это, какие страны входят, перспективы развития"(2025. 9. 19.)(검색일: 2025. 10. 14.).

는 꾸준히 정상회담 등의 합의문을 통해 핵무기비확산조약(NPT) 준수, 군비통제, 핵에너지의 평화적 이용 등을 강조해 왔다. 또한 우주 공간과 관련해서는 평화적 이용과 군비경쟁 금지, 비무기화 등의 의제를 지속적으로 제기하고 있다. 회원국 확대를 통해 당사국이 증가하면서 해당 의제를 주도하고 영향력을 확대할 수 있는 SCO의 역량 또한 강화되는 효과가 있다.

SCO의 국제적 위상 변화와 관련된 두 번째 측면은 회원국 확대와 의제 확장을 통해 SCO가 다극 질서를 주도하고, 다양한 글로벌 의제를 다루는 실질적인 협력 메커니즘으로의 성장 가능성을 보여주고 있다는 점이다. 이러한 SCO의 성장 잠재력은 다양한 측면에서 나타나고 있다. 금융 측면에서 제재와 금융 분절 리스크에 대응할 수 있는 대안적 결제·투자 인프라가 제도화되기 시작했다. 회원국들은 2025년 인프라 및 경제 프로젝트 자금을 지원하기 위한 SCO 개발은행 설립을 결정했다. 이 새로운 은행은 회원국이 제재와 달러 변동성의 위험을 줄일 수 있도록 비달러 자금 조달과 관련한 역할을 할 가능성이 높은 것으로 전망된다.¹⁶⁴⁾ 실제 은행 설립을 위한 구체적인 결정사항이 남아있고 운영 측면에서도 거버넌스 구축과 지속적인 재정 마련 등 중요한 해결 과제가 존재하지만,¹⁶⁵⁾ 개발은행 설립이 SCO 회원국의 인프라 개발과 사회경제적 발전에 활력이 될 것이라는 기대가 크다.

안보적 측면에서 당초 SCO는 3대악(테러, 극단주의, 분리주의)에 대한 대응을 핵심 역할로 규정해 왔다. 그러나 2025년 정상회의에서 4대 안보센터(△안보 도전·위협 대응센터, △정보보안센터, △초국가적 조직범죄 대응센터, △마약퇴치센터) 설립이 결정되면서¹⁶⁶⁾ SCO의 안보 분야 협력 범위와 기능이 테러 등 전통적인 안보 의제에서 초국경 범죄와 종합 위기 대응으로 확장되는 실

164) “China-Led Bloc to Set Up Development Bank in Win for Xi”(2025. 9. 1.)(검색일: 2025. 10. 14.).

165) “The SCO development bank: China’s answer to Western financial hegemony?”(2025. 9. 29.)(검색일: 2025. 10. 14.).

166) Ministry of Foreign Affairs People’s Republic of China(2025a), “Wang Yi Introduces Eight Major Outcomes of the SCO Tianjin Summit”(검색일: 2025. 10. 14.).

질적 성과가 있었다.

국제정치적 측면에서 국제질서의 다극화를 촉진하고 유라시아 내 갈등을 관리하는 플랫폼으로서 SCO의 역할이 주목된다. SCO는 비간섭, 주권 존중, 회원국 간 평등이라는 기조 아래 서방 중심 국제질서에 대한 대안적 담론을 제시하고 있다. 회원국 간의 경제 수준이나 외교 노선이 다르고, 인도·파키스탄, 인도·중국, 러시아·중국 간의 긴장이 여전히 존재하는 상황에서 SCO가 대안적인 국제질서를 주도하기에는 본질적 한계가 있다는 의견도 존재한다.¹⁶⁷⁾ 그러나 미국 위주의 단극 질서에서 벗어나 글로벌 권력을 다원화하며, 자체적인 협력 규범과 제도 구축을 도모하고 있는 것도 엄연한 사실이다. 푸틴 대통령은 이에 더해 대유라시아파트너십(GEP: The Greater Eurasian Partnership)을 제안해 SCO가 다른 역내 경제협력기구 및 이니셔티브와 연계하여 확장할 수 있는 가능성을 제시하기도 했다.¹⁶⁸⁾

한편 SCO는 유라시아 역내 갈등을 관리하는 대화 플랫폼으로서의 가능성도 보여주고 있다. SCO 정상회담의 사전 준비 격으로 지난 6월 개최된 국방장관 회의에서는 테러 문제에 대한 인도와 파키스탄 간 갈등으로 모든 국가가 합의할 이루지 못했지만, 9월 개최된 SCO 정상회담 공동성명에 대해서는 인도를 포함해 모든 회원국이 지지를 표명했다. 더불어 인도는 정상회담을 계기로 파키스탄과 양자회담을 개최하고 상호 협력 확대를 위한 의견을 교환하기도 했다. 또한 공동성명에는 이스라엘의 이란 공격을 강력히 규탄하는 내용도 포함되어 있었는데, 그간 이스라엘에 대한 비판에 거리를 두었던 인도가 이에 합의하면서 SCO 플랫폼 안에 보다 통합되는 모습을 보였다.¹⁶⁹⁾ 한편 파키스탄과 아

167) 자니베크 아리노프(Zhanibek Arynov) 카자흐스탄 나자르바예프 대학교 교수 면담(아스타나, 2025. 9. 24.).

168) 대유라시아파트너십은 EAEU, SCO, ASEAN, BRI 이니셔티브 간 상호 또는 다자 공조를 통해 다극화된 세계질서, 공정하고 다차원적인 경제협력을 지향하는 구상으로 설명되고 있다. 1520International, "Greater Eurasian Partnership: Theory and Practice, Part two, Outline of the Greater Eurasian Partnership"(검색일: 2025. 10. 14.). 대유라시아 파트너십에 대한 논의의 흐름은 본 보고서의 2장 2절(라. EAEU와 BRI의 통합 플랫폼)에서 자세히 다루었다.

169) "China-Led Bloc to Set Up Development Bank in Win for Xi"(2025. 9. 1.)(검색일: 2025.

르메니아가 이번 2025년 SCO 정상회담을 계기로 공식 수교하면서 관계 정상화를 이루었다. 아르메니아는 SCO에 정회원 가입 신청을 제출한 상태로 이러한 외교적 이벤트는 SCO의 영향력 확대를 의미하는 것으로 평가되고 있다.¹⁷⁰⁾

2) SCO 확장 전망과 구조적 제약 요인

최근 SCO의 팽창은 지리적 영역 확대와 의제 확장을 의미한다. 이는 다극화 질서를 주도하는 다자협력 플랫폼으로서 SCO의 위상을 강화한 것으로 평가된다. 이와 동시에 SCO가 안고 있는 구조적인 제약 요인을 심화하고 성장에 한계를 노출했다는 우려도 제기되고 있다.

무엇보다도 회원국 각국의 이해관계 및 우선순위 차이로 결속력 있는 의사결정이 이루어지지 못하고 실효성이 부족하다는 것이다. SCO는 만장일치에 의한 합의제로 회원국이 늘어날수록 합의 도출이 어려워지는 구조적인 요인을 안고 있다. 일례로 갈등 관계에 있는 인도와 파키스탄이 합류하면서 SCO의 의사결정 기능이 더욱 약화되었다는 지적도 제기된다. 앞서 잠시 언급한 것과 같이, 실제로 2025년 6월 칭다오에서 개최된 SCO 국방장관회의 합의문이 인도의 반대로 채택되지 않았다. 이에 대해 인도는 테러리즘에 대한 우려를 문서에 반영할 것을 요구했으나 회원국 간 이견으로 합의에 도달하지 못했는데, 인도와 파키스탄 간 갈등이 그 배경으로 지목되었다.¹⁷¹⁾ 인도와 중국 사이의 경쟁 관계 역시 SCO의 통합된 의사결정에 큰 영향을 미치고 있다. 인도는 중국-파키스탄 경제회랑이 인도의 영토 주권을 침해한다고 보고 일대일로를 지지하지 않는 입장을 견지하고 있다.¹⁷²⁾ 인도는 2023년 ‘SCO 경제발전전략 2030’에

10. 14.).

170) 나고르노-카라바흐 지역을 두고 아제르바이잔과 벌인 영유권 분쟁에서 파키스탄이 아제르바이잔을 지지하고 아르메니아를 국가로 인정하지 않으면서 양국이 계속된 긴장관계에 있었다. “Xi Prepares Meeting of Security Bloc to Rival US-Led World Order”(2025. 8. 29.)(검색일: 2025. 10. 16.).

171) 인도는 2025년 4월 발생한 카슈미르 테러 공격에 대한 우려를 문서에 반영할 것을 요구했다고 알려졌다. 이는 총기 테러로 카슈미르에서 관광객 26명이 사망한 사건으로 인도는 그 배후로 파키스탄을 지목하고 있다. “India says defence gathering in China unable to adopt joint statement”(2025. 6. 26.)(검색일: 2025. 9. 28.).

서명을 거부하면서 중국 공식 구호 등이 과도하게 반영되어 중국의 정책적 영향력 확대가 우려된다고 밝혔다.¹⁷³⁾ 2025 텐진 선언은 인도를 제외한 “벨라루스, 이란, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 파키스탄, 러시아, 타지키스탄, 우즈베키스탄 8개국이 중국의 일대일로 이니셔티브를 지지한다”고 언급하는 데 그쳤다.¹⁷⁴⁾ 인도는 또한 이스라엘의 대이란 무력공격(2025년 6월)에 대한 SCO 차원의 비난 성명에 대해 자국은 관련 논의에 참여하지 않았다고 밝히면서 거리를 두기도 했다. 인도는 이스라엘 군수품의 최대 수입국으로 특수한 협력관계를 형성하고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁷⁵⁾

이러한 SCO 회원국 간의 견제와 갈등, 이해관계의 차이 등으로 초래된 통합된 의사결정의 어려움은 강제력 있는 이행 메커니즘의 부재와 연계되어 SCO가 실효성이 부족하다는 비판을 받기도 한다. 앞서 언급한 이란과 이스라엘 간의 전쟁에서 SCO가 상징적인 비난 성명 외에 이란을 충분히 지원하지 않았다는 비난 여론이 이란 사회 내에 존재한다. 또한 경제협력 프로젝트가 추진되지 못하고 장기간 지연되는 사례들도 존재한다. 2010년 중국이 제안한 SCO 개발은행 설립이 15년 만인 올해 합의에 다다른 것이 대표적이다.¹⁷⁶⁾

또 다른 우려는 회원국 확대에 의해 반서방 플랫폼이라는 대외적 이미지가 강화됨과 동시에 경제제재로 인한 부담이 가중되었다는 점이다.¹⁷⁷⁾ 최근의 이란과

172) “BRI lacks respect for India’s sovereignty and territorial integrity: MEA reacts to Chinese projects in PoK”(2023. 10. 19.)(검색일: 2025. 9. 28.).

173) 2023 「뉴델리 선언」에는 “관심 있는 회원국이 채택한(adopted by interested Member States) “SCO 경제발전전략 2030’의 이행을 중요시한다”는 문구로 포함되었다. “Too many Chinese catchphrases”: India doesn’t sign SCO’s Economic Development Strategy”(2023. 7. 5.) (검색일: 2025. 9. 30.).

174) “Tianjin Declaration: China’s blueprint for a post-Western world?”(2025. 9. 2.)(검색일: 2025. 9. 30.).

175) “Why India refused to join SCO condemnation of Israel’s attacks on Iran”(2025. 6. 16.) (검색일: 2025. 9. 30.).

176) 중국의 경제적 영향력 확대를 우려해 중국 주도의 경제협력 사업을 견제해 왔던 러시아가 우크라이나 전쟁 이후 서방의 경제제재하에서 관련 논의에 보다 적극적으로 참여하게 된 것이 합의의 주요 배경으로 분석된다. Zakhharov(2025), “Tianjin SCO Summit 2025: Key Takeaways and Emerging Trends”(검색일: 2025. 11. 6.).

177) 김석환 한국외국어대학교 교수 간담회(세종, 2025. 10. 28.).

벨라루스의 가입은 SCO를 반서방 성격의 연합으로 보는 외부의 인식을 더욱 공고히 하고, ‘권위주의 국가들의 클럽’이라는 기존의 이미지를 강화하는 결과를 초래했다. 이 같은 인식은 신규 회원국의 가입에 부담으로 작용하면서 SCO 파트너십의 확대를 제한할 수 있다. 또한 벨라루스, 이란, 러시아가 경제제재를 받고 있어 실질적인 경제, 금융협력 추진이 어렵다는 점도 SCO 발전의 제약 요인으로 지적된다. 일례로 이란은 2023년 SCO 가입 이후 국제남북고통회랑 구축을 위한 자금을 조달할 수 있을 것으로 기대했으나, 2차 제재에 대한 우려 등으로 러시아, 중국 등이 합의한 자금을 집행하지 못하고 있는 것으로 보고되었다.¹⁷⁸⁾

이러한 우려에 대해 반론이 제기된다. 비록 통합된 의사결정이 어렵더라도 모든 회원국이 이해관계를 공유한다는 점이 더욱 중요하고, SCO는 회원국 간 타협과 협의를 위한 ‘다자적 대화의 장’으로서 의미를 갖는다는 점이다. 또한 회원국들은 SCO를 “반(anti) 서방 조직이 아닌 세계질서가 다극화되는 가운데 나타난 ‘비(non) 서방 플랫폼’으로 보는 것이 타당하다”는 입장이다.¹⁷⁹⁾ 한편 SCO 내에서 경제제재를 우회하고 피해를 최소화할 수 있는 경제협력 방안, 즉 개발은행 설립, 현지통화 결제 비중 확대, 공동 결제·예금 인프라 개발, 중앙은행 디지털 화폐 활용, 다자간 통화 스와프 기금 창설, 공동 채권 발행 등이 구체화되면서 기대감이 한층 높아지고 있다.¹⁸⁰⁾ 다만 이들 제안의 제도화 및 실행은 회원국 간 역학 관계, 지정학적 상황 등의 영향을 받을 수밖에 없어서 불확실성은 여전히 큰 상황이다.¹⁸¹⁾

178) “Iran’s SCO entry turning into a road to nowhere”(2025. 9. 4.)(검색일: 2025. 9. 30.).

179) 알리야 무사베크코바(Aliya Mussabekova) 카자흐스탄 전략연구소(KazISS) 수석전문가 면담(아스타나, 2025. 9. 24.); 알비나 무라트베크코바(Albina Muratbekova) 카자흐스탄 유라시아연구원(ERI) 선임연구위원 면담(알마티, 2025. 9. 22.).

180) Official Website of the President of the Islamic Republic of Iran(2025), “President Pezeshkian urges SCO to foster peace, economic collaboration”(검색일: 2025. 9. 26.); “Putin proposes Shanghai Cooperation Organisation members should issue joint bonds”(2025. 9. 1.)(검색일: 2025. 9. 30.).

181) Zakharov(2025), “Tianjin SCO Summit 2025: Key Takeaways and Emerging Trends”(검색일: 2025. 11. 6.).

3. SCO의 전략적 협력 방향과 정책 과제

가. SCO의 전략적 협력 방향

최근 5년간 SCO 회원국은 코로나19 팬데믹 여파, 중동 전쟁과 지정학적 위기, 트럼프 2기 행정부의 미국 우선주의와 관세 정책 등으로 인한 불확실성에 직면했다. 보다 구체적으로 보면, △미군의 아프가니스탄 철수와 탈레반의 정권 탈환(2021년), △러-우 전쟁과 서방의 대러 제재(2022년), △이스라엘-하마스 전쟁(2023년), △이스라엘-이란 전쟁(2025년) 등으로 인해 글로벌 차원에서 안보적 위협이 커지고 있다. 게다가 트럼프 2기 행정부의 관세 정책은 미·중 무역 갈등을 더욱 격화시켰다. 또한 트럼프 대통령은 인도에 2차 관세를 부과해 러시아산 에너지 구매 중단을 유도하고 있다.

현재의 국제정세에서 중국, 러시아, 인도 등이 정회원국으로 참여하는 유라시아 지역의 대표적 다자기구인 SCO의 전략적 협력 방향이 큰 관심을 받고 있다. 특히 2025년 8월 31일~9월 1일 중국에서 개최된 헝진 SCO 정상회의에 세계의 이목이 집중되었는데, 이번 정상회의 공동선언문에서 주목할 사항은 크게 세 가지다. 첫째, 유엔 중심의 국제질서와 다자무역체제를 지지하는 입장을 재확인했다는 점이다. 둘째, 옵서버와 대화 파트너를 파트너로 통합하고 SCO 발전전략 2035를 채택해 외연을 확대했다는 점이다. 셋째, 논의를 시작한 지 10여 년 만에 SCO 개발은행 설립을 결정하고, 안보센터를 신설하여 SCO의 실행력을 강화하고자 했다. 따라서 SCO의 전략적 협력 방향인 유엔 중심 다자주의 지지, 외연 확대와 제도화가 어떻게 발전되어 왔는지 최근 채택된 정상선언문을 토대로 살펴보고자 한다.

SCO는 국제법 원칙에 기반하고 유엔이 조정하는 다극적 국제질서 구축을 일관되게 주장한다(표 3-5 참고). 또한 주권·독립·영토보전의 상호존중 원칙과 내정불간섭 원칙을 강조한다. 국제사회의 테러리즘 공동 대응을 촉구하며,

테러리스트·극단주의 단체의 용병 목적 이용을 용납하지 않는다는 입장이다. 세계경제 거버넌스 개선과 WTO 원칙과 규칙에 따른 비차별적 다자무역체제를 옹호하며, 제재가 국제법 원칙에 위배된다고 강조한다. 디지털과 관련해서는 동등한 인터넷 규제권과 자국 내 인터넷 관리 주권 보장을 주장하며, ICT 군사화에 반대한다. 국제분쟁 이슈에서 이란 핵협정 의무 이행을 강조하며, 아프가니스탄의 포괄적 정부 구성을 지지한다.

최근 5년간 세계경제 거버넌스, 다자무역체제, 경제제재에 대한 입장이 강화 및 구체화 됐다. SCO는 세계경제 거버넌스에 대한 입장을 개선(2021~23년)에서 개선과 개혁 지지(2024~25년)로 강화했다. 또한 2025년에는 국제부흥개발은행과 국제통화기금을 포함한 국제금융기관의 개혁을 지지하며 구체적인 대상을 명시했다. SCO는 다자무역체제 반대의 대상을 일방적 무역보호 조치(2021년)에서 무역 제한 조치를 추가(2022~24년)했고, 2025년에는 다자무역체제 지지 성명을 채택했다. 반대하는 제재의 범위도 유엔 안보리 채택 결을 제외한 일방적 경제제재(2022~23년)에서 일방적 경제제재로 확대(2024년)했고, 2025년에는 경제 부문을 포함한 일방적 강압 조치로 한층 더 넓혔다.

2025년 채택된 「톰진 선언」에선 △세계경제 거버넌스의 개발도상국 대표성 확대, △디지털 기술 개발에 대한 동등한 참여 보장, △인도와 파키스탄에서 발생한 테러를 규탄한 것에 주목할 필요가 있다. 「톰진 선언」에서는 국제부흥개발은행과 국제통화기금을 포함한 국제금융기관의 개도국 대표성과 역할을 위한 개혁을 지지한다고 명시했다.¹⁸²⁾ 또한 모든 국가에 인공지능(AI) 개발·사용에 동등한 권리와 혁신 중심의 세계경제 구축에 글로벌 사우스의 동등한 참여 보장을 주장했다. 이번 정상선언문에는 인도와 파키스탄에서 발생한 테러를 규탄한다는 내용이 양국의 SCO 가입 이후 최초로 포함됐다. 이는 2025년 4월에 발생한 파할감 테러 규탄을 포함하려는 인도의 의도가 반영되었기 때문으로 보인다.¹⁸³⁾

182) 국제부흥개발은행과 국제통화기금은 1944년 미국 브래튼우드 회의에서 설립이 결정되었다.

표 3-5. 2021~25년 상하이협력기구의 전략적 협력 방향: 국제질서

구분	내용
일반된 입장	<ul style="list-style-type: none"> • [국제질서] ▲ 다극적 국제질서 형성 추진, ▲ 세계·지역 개발 이슈에 대립적 접근, 블록화* 배제(*24 제외), ▲ 주권·독립·영토보전의 상호존중 원칙과 내정불간섭 원칙 강조 • [테러리즘] ▲ 국제사회의 공동 대응 노력 강조, ▲ 테러리스트·극단주의 단체를 용병 목적 이용 불용납*(24년 이기적 목적이라 표현), ▲ 국제 테러리즘에 관한 포괄적 협약의 조기 채택 요구*(23 제외), ▲ 대테러 활동의 이중잣대 반대(*23 제외) • [무기] ▲ 핵무기비확산조약(NPT) 엄격한 준수 지지와 평화적 목적의 원자력 이용 촉진, ▲ 생물무기금지협약(BTWC) 엄격한 준수, ▲ 화학무기금지협약(CWC) 완전한 준수, ▲ 화학무기금지기구(OPCW) 지지, ▲ 우주공간 무기배치 반대와 투명성 보장과 우주 군비 경쟁 예방을 위해 국제적으로 법적 구속력을 보유한 문서 체결 필요성 강조, ▲ 일방적이고 무제한적 미사일 방어 시스템의 부정적 영향 지적*(21 제외) • [국제분쟁] ▲ 이란 핵협정(JCPOA)의 의무 이행 강조, ▲ 아프가니스탄의 포괄적 정부 구성 필수 • [경제] 세계경제 거버넌스 구조 개선과 WTO 원칙과 규칙에 기반한 비차별적 다자무역체제 옹호 • [제재] 일방적 제재는 국제법 원칙에 위배되며 세계경제에 미치는 부정적 영향 강조*(21 제외) • [디지털] ▲ 모든 국가에 동등한 인터넷 규제 권리와 자국 내 인터넷 관리 주권 보장, ▲ 정보통신기술(ICT)의 군사화 반대*(24 제외), 정보공간 내 위협에 대응하기 위한 UN의 역할 강조
입장 강화 및 구체화	<ul style="list-style-type: none"> • [UN] 점진적인 개혁을 통해 권한 강화·효율성 제고(*21)▶ 개발도상국의 대표성을 확대하는 UN의 포괄적 개혁을 통해 위상·효율성 강화(*24)▶ 개발도상국 대표성을 보장하기 위한 UN 기구의 균형 잡힌 개혁을 통해 UN을 현대 정치적·경제적 현실에 맞게 조정(*25) • [국제분쟁] ▲ SCO 회원국 개인·외교사절단·영사관 대상 테러와 공격 행위에 단호히 반대(*24)▶ 이스라엘과 미국의 대이란 군사공격(*25. 6.) 규탄(*25) • [디지털] UN 일한 ICT의 범죄 목적 이용 대응을 위한 포괄적 국제협약 마련 노력 환영(*21~23)▶ 채택 촉구(*24)▶ ICT의 테러·기타 범죄 목적 이용에 공동 대응 의지 확인(*25) • [무기] ▲ 카자흐스탄의 BTWC 이행 관련 유엔 안보리 책임(accountable to) 국제 생물안전 기관 설립 제안(*24)▶ 국제 생물안전 기관 설립 가능성을 포함한 UN 총회 결의안 언급(*25) • [세계경제 거버넌스] ▲ 개선(*21~23)▶ 개선 및 개혁(*24~25), 개도국 대표성과 역할 확대를 위한 국제부흥개발은행과 국제통화기금을 포함한 국제금융기관의 개혁 지지(*25)

183) 2025년 6월 25~26일 진행된 SCO 국방장관회의의 공동성명이 채택되지 못했는데, 인도 언론은 2025년 4월 발생한 파할갈 테러 내용이 공동성명에서 빠지면서 인도가 서명을 거부했다고 밝혔다. "India refuses to sign joint statement at defence summit over Kashmir"(2025. 6. 27.)(<검색일: 2025. 10. 31.>).

표 3-5. 계속

<p>입장 강화 및 구체화</p>	<ul style="list-style-type: none"> • [다자무역체제] ▲ 일방적인 보호무역 조치('21) 반대> 보호무역 조치와 무역 제한 반대('22~'24)> 다자무역체제 지지 성명 채택('25), ▲ WTO 발전, 경제현실 반영, 모니터링·협상·분쟁해결의 효율적 이행에 초점을 맞춘 조속한 WTO 포괄적 개혁 강조('21~'23) • [제재] UN 안보리 채택 건을 제외한 일방적 경제제재 반대('22~'23)> 일방적 경제 제재 반대('24)> 경제 부문을 포함한 일방적 강압 조치(coercive measures)('25) • [부패] 국제 반부패 협력 강화 지지('21~'22)> 반부패 협력 지속 및 국제사회에 부패 범죄자 망명 불허 촉구('25)
<p>언급 및 제안</p>	<ul style="list-style-type: none"> • [테러리즘] 테러리즘, 분리주의 대응을 구실로 내정간섭 불용납('21~'23) • [국제분쟁] ▲ SCO 역내 안전·안정의 최우선 과제로서 아프가니스탄 상황의 조기 해결과 아프가니스탄 국민 지속 지원 필요('21~'23), ▲ 팔레스타인-이스라엘 갈등 확대 우려, 즉각적, 완전한, 안정적 휴전 보장 강조, 팔레스타인 문제의 포괄적이고 공정한 해결이 중동에 평화를 보장하는 유일한 방법('24~'25), ▲ 가자지구 민간인 인명 피해와 인도적 재앙을 초래한 행위 강력 비판, 주민의 평화, 안정, 안보 보장 노력 강화 필요('24~'25), ▲ 파할감 테러('25. 4. 22.), 자파스 익스프레스 테러(3. 11.), 쿠즈다르 테러(5. 21.) 강력 규탄('25) • [무기] ▲ CWC 회원국 확대 지지('25) • [회원국 추천] ▲ UN 안보리 비상임 이사국 후보('21~'22) ▲ UN 인권위원회 추천('22), ▲ UN 총회 의장국 추천('22), ▲ UN 경제사회위원회 추천('22) • [무기] ▲ 군축 회의에서 화학 및 생물학적 테러리즘에 대응 국제 협약에 대한 다자 회담 마련 제안('21, '24), ▲ 다자간 군비통제·군축·비확산 프로세스 촉진 및 협력 강화('21~'23) • [디지털] ▲ 모든 국가에 인공지능(AI) 개발 및 사용에 동등한 권리 보장('25), ▲ 혁신중심의 세계경제 구축에 글로벌 사우스의 동등한 참여 보장('25) • [인권] 인권의 보편성·불가분성·상호의존성·상호연관성 확인, 이중잣대와 인권 보호를 명분으로 한 내정간섭 반대('21, '24~'25)

주: 1) 2021~25년간 채택된 SCO 정상선언문을 토대로 저자 정리하였으며, 괄호 안 숫자는 연도를 의미함.

2) *는 최근 5년간 SCO 정상선언문 중 4회만 포함됨을 의미하며, 제외된 연도는 괄호 안에 명기함.

자료: The Shanghai Cooperation Organisation(2021), "Dushanbe Declaration on the 20th Anniversary of the SCO"; The Shanghai Cooperation Organisation(2022), "The Samarkand Declaration of the Heads of State Council of the Shanghai Cooperation Organisation"; The Shanghai Cooperation Organisation(2023), "New Delhi Declaration of the Council of Heads of State of Shanghai Cooperation Organization"; The Shanghai Cooperation Organisation(2024a), "Astana Declaration of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation"; President of Russia(2025), "Tianjin Declaration of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation"(모든 자료의 검색일: 2025. 9. 11.).

최근 SCO는 정회원국과 대화 파트너를 확대하고, 구조 최적화를 위해 옵서버와 대화 파트너 지위를 파트너로 통합했다. 신규 정회원국은 이란과 벨라루스로 각각 2005년, 2015년부터 옵서버로 참여하다 2023년과 2024년 가입 절차를 완료했다. 최근 5년간 9개 국가가 SCO 대화 파트너 지위를 부여받았

다.¹⁸⁴⁾ 구체적으로 2022년 이집트, 카타르, 사우디아라비아, 2023년 쿠웨이트, 몰디브, 미얀마, 아랍에미리트, 바레인, 2025년 라오스이다. 2025년에는 옵서버와 대화 파트너를 파트너로 통합했는데 의장국인 중국은 SCO 운영 메커니즘 개선 및 강화를 위한 것이라고 이유를 밝혔다.¹⁸⁵⁾

또한 SCO Plus(SCO 정회원국, 옵서버, 대화 파트너, 의장국의 초청국, 국제기구 등)를 활용해 협력 파트너를 확대하고 있다. 2024년 의장국인 카자흐스탄은 “다자간 대화 강화-지속가능한 평화와 발전을 위한 노력”을 주제로 SCO Plus 회의를 최초로 개최했다.¹⁸⁶⁾ 2025년 의장국인 중국은 SCO Plus 회의를 지속 개최하고 회의를 통해 글로벌 거버넌스 이니셔티브를 제안했다.¹⁸⁷⁾ 나아가 2025년 「텐진 선언」을 통해 2024년 우즈베키스탄이 최초로 제안한 SCO Plus 안보 대화를 타슈켄트에서 개최할 계획임을 밝혔다.

SCO는 장기 발전전략을 제시하고 제도화 수준을 높이기 위한 작업도 추진 중이다. 2025년 텐진 정상회의를 계기로 ‘SCO 발전전략 2035’를 채택했다. 아직 문건이 공개되진 않았지만, 관련 전문가에 따르면 SCO 발전전략 2035에는 당면 위협과 과제, SCO의 과제와 우선협력 분야, 발전 방향 등이 제시되어 있다.¹⁸⁸⁾ 제도화를 위해 협력 의제별 SCO 장관급 회의, 실무그룹, 전문가 회의 등을 신설했다. 2021년에는 SCO 산업 장관 회의와 에너지 장관 회의를 개설했다. 2022년에는 스타트업·혁신, 빈곤감소 임시 실무그룹, 전통의학 전문가 실무그룹을, 2024년에는 기후변화 임시 실무그룹을 설립했다.

184) SCO 대화 파트너는 참여 희망국이 제출한 요청서에 명시한 희망 협력 분야의 부처 장관 및/또는 기관장 회의, 실무그룹 회의, 고위 공무원 위원회, 학술 및 전문가 회의 등에 참석할 권리를 가진다. The Shanghai Cooperation Organisation(2008), “Regulation on the Status of Dialogue Partner of the Shanghai Cooperation Organization”(검색일: 2025. 10. 19.).

185) Ministry of Foreign Affairs People’s Republic of China(2025a), “Wang Yi Introduces Eight Major Outcomes of the SCO Tianjin Summit”(검색일: 2025. 10. 19.).

186) The Shanghai Cooperation Organisation(2024b), “SCO Heads of State Council Meeting”(검색일: 2025. 10. 19.).

187) Ministry of Foreign Affairs People’s Republic of China(2025b), “President Xi Jinping Chairs the “SCO Plus” Meeting and Delivers an Important Statement”(검색일: 2025. 10. 19.).

188)中国国际问题研究所(2025), 「天津峰会开启上合组织新征程」(검색일: 2025. 10. 19.).

SCO는 회원국 간 안보, 경제, 문화 등 분야별 협력을 지속 추진·확대·구체화하고 있다(표 3-6 참고). 안보 분야에서 △테러리즘, 분리주의, 극단주의(3대약) 척결, △3대약 대응 협력 프로그램 추진과 합동 대테러 훈련 진행, △SCO의 핵심으로서 중앙아시아에 대한 지원을 일관되게 유지하고 있다. 연도별 차이는 있지만 SCO는 중앙아시아의 평화, 안보, 번영, 안정을 지원한다고 합의했다. 또한 중앙아시아 비핵지대 조약의 안보보장 의정서에 대한 미국의 조속한 발효가 중앙아시아 안보에 기여할 것이라는 입장이다.¹⁸⁹⁾

안보 분야의 협력 확대를 위해 센터를 신설하고 테러 정보를 공유하기 위한 틀을 조직했으며, 마약퇴치전략을 마련했다. 안보 부문의 제도화 수준을 높이기 위해 2021~22년 제안된 마약퇴치센터와 지역반테러기구 산하 안보 도전·위협대응센터가 2025년 신설되었다.¹⁹⁰⁾ 2021년 테러리스트의 정보 교환을 지속하자는 차원에서 2022~23년에는 3대약 단체의 통합 목록 작성을 위해 원칙을 마련하자고 합의했다. 2022~23년에는 마약퇴치전략 2018-2023과 활동 계획의 이행을 강조했으며, 2024년에는 마약퇴치전략 2023-2029와 활동 계획을 채택해 지속적인 협력을 모색하고 있다.

2025년 「텐진 선언」에는 전략적 안보연구센터 설립과 군사 분야 신뢰구축 조치에 관한 협정 마련·서명이 제안되었다. 인도와 파키스탄이 대립을 지속하는 상황에서 정상선언문에 군사 분야 신뢰구축 조치에 관한 협정을 마련·서명 제안이 포함된 것은 눈여겨볼 만하다. 또한 SCO Plus 안보 대화를 우즈베키스

189) 중앙아시아 비핵지대 조약(CANWFZ)은 중앙아시아 5개국이 핵무기 제조, 비축, 시험, 보유하지 않겠다는 법적 구속력이 있는 약속이며, 2006년 9월 체결되었고 5개국의 비준을 거쳐 2009년 3월 발효되었다. 이후 2014년 5월 유엔 안보리 상임이사국은 CANWFZ에 대한 의정서를 체결했는데 미국만 발효하지 않은 상태이다. “Central Asian Nuclear-Weapon-Free Zone Treaty”; “The Case for Senate Action on the Protocol to the Central Asian Nuclear-Weapon-Free Zone”(2024. 2. 9.)(모든 자료의 검색일: 2025. 10. 31.).

190) 한편 왕이 중국 외교부장은 텐진 정상회의 성과 발표에서 마약퇴치센터와 안보 도전·위협대응센터 외에 2021~22년 이니셔티브로 제기된 정보보안센터와 초국경 조직범죄 대응센터 설립 협정에 정상이 서명했다고 발표했으나, 「텐진 선언」에는 포함되어 있지 않다. Ministry of Foreign Affairs People’s Republic of China(2025a), “Wang Yi Introduces Eight Major Outcomes of the SCO Tianjin Summit”(검색일: 2025. 10. 19.).

탄 타슈켄트에서 개최 예정이라고 발표했다. 2024년 우즈베키스탄 미르지요예프 대통령이 SCO Plus 회의에서 주무부처 수장과 전문가를 대상으로 개최 하자는 이니셔티브를 제기한 바 있다.¹⁹¹⁾

경제 부문에서 최근 5년간 SCO는 협력 틀의 연계와 확장을 모색하며, 결제 시 자국통화 사용과 SCO 개발은행 설립을 지속적으로 추진하고 있다. 인도를 제외한 SCO 회원국은 중국의 일대일로 프로젝트(BRI)와 유라시아경제연합(EAEU)·BRI의 연계를 지지하고 있다. 또한 SCO, EAEU, ASEAN 등을 포함한 확장된 유라시아 파트너십(Greater Eurasian Partnership) 구축에 동의한다. 결제 시 자국 통화 사용과 관련해서 2021년 가능성을 고려하는 수준에서 2022년 점진적 비중 확대 로드맵을 채택하고, 2024-2025년 로드맵 이행의 중요성을 강조하고 있다. 2025년 텐진 정상회의에서 SCO 개발은행 설립을 결정했다.

SCO는 에너지, 교통·물류, 농업, 디지털, 첨단기술 등 사실상 전 분야에 걸쳐 경제협력을 발전시키고 있다. 2023년 채택된 SCO 경제발전전략 2030은 무역·공급망·식량안보·에너지 안보·디지털 경제·녹색경제 협력에 중점을 두고 있다.¹⁹²⁾ 이후 2024년에는 행동계획을 채택하여 추진 중이다. 에너지 협력 전략 2030은 2024년, 로드맵은 2025년 각각 채택되어 SCO 회원국은 실현을 위해 노력하고 있다. 주요 목표로 에너지 안보 강화, 재생에너지 협력 확대, 현대화 및 신규 설비 건설, 연구·인력양성 등이다.¹⁹³⁾ 교통·물류 부문에서 인프

191) President of The Republic of Uzbekistan(2024), "President of Uzbekistan stresses the importance of the SCO Plus Meetings role in development of multifaceted partnership within the Organization"(검색일: 2025. 10. 31.).

192) Шанхайская организация сотрудничества(2023), "Решение Совета глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества об утверждении Стратегии экономического развития Шанхайской организации сотрудничества на период до 2030 года"(검색일: 2025. 10. 31.).

193) Шанхайская организация сотрудничества(2024), "Решение Совета глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества об утверждении Стратегии развития энергетического сотрудничества государств-членов Шанхайской организации сотрудничества на период до 2030 года"(검색일: 2025. 10. 31.).

라 프로젝트 시행을 강조했으며, 2025년에는 중국-키르기스스탄-우즈베키스탄 철도 건설 착공에 주목했다. 이 외에도 농업, 디지털, 지속가능한 발전, 기술 분야에서 협력을 심화하고 있다.

2025년 「텐진 선언」에는 무역, 이커머스, AI 등 기술 관련 경제협력 의제가 강조되었다. 회원국 간 무역 촉진 협정 체결과 수출신용·투자 메커니즘을 구축하는 제안이 있었다. 이커머스 분야에서 협력을 강화하고 구체적인 협력 프로그램을 마련하자는 데 의견을 모았다. 또한 SCO AI·첨단기술 협력 메커니즘과 미래기술 프로그램을 준비하자는 제안이 포함되었다. 이는 미국의 AI 관련 통제와 트럼프 2기 행정부의 관세부과에 대응해 SCO 국가 간 AI 기술협력과 무역 원활화를 위한 대응 조치로 해석된다.

문화·인적 교류 및 기타 부문에서의 협력도 활발하다. 최근 다수의 SCO 정상선언문에는 디지털 교육협력 확대, 대학 간 협력 촉진을 강조하며, 관광·문화 수도를 지정해 운영하고 있다. 이외에도 공공외교, 문화, 여성, 스포츠, 기후·환경, 수자원 등 분야에서 협력을 발전시키고 있다. 최근 5년 동안 관광의 해(2023년), 환경의 해(2024년), 지속가능한 발전의 해(2025년)를 지정하여 해당 부문에 대한 노력을 집중했다.

표 3-6. 2021~25년 상하이협력기구의 전략적 협력 방향: 안보, 경제, 문화 등

구분	안보	경제·금융·투자	문화·인적교류 및 기타
일반된 입장	<ul style="list-style-type: none"> 테러리즘, 분리주의, 극단주의(3대안) 척결 SCO 지역 반테러 조직(RATS)의 테러리즘·분리주의·극단주의 대응 협력 프로그램 추진 합동 테러 훈련 진행에 주목*(23 제외) 중앙에는 SCO의 핵심(core)으로서 지원 장기적인 마약퇴치활동 추진 중앙아·비핵지대 조약의 안보보장 의정서에 대한 미국의 조속한 발효가 지역안보에 기여 기대*(25 제외) 사법 분야 협력 확대*(23 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> 인도를 제외한 회원국의 중국 일대일로 이니셔티브(BRI)와 유라시아경제연합(EAEU)-BRI 연계 지지 SCO, EAEU, ASEAN 등을 포함한 확장된 유라시아 파트너십(Greater Eurasian Partnership) 구축*(23 제외) 결제 시 자국통화 사용 SCO 기업협의회와 SCO 은행협회 잠재력 활용*(23 제외) SCO 개발은행 설립 추진*(23 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> 협력 분야: 교육, 과학 및 기술, 문화, 보건, 환경 보호, 재난 관리, 여성, 공공외교, 인권, 지역 간 협력, 언론, 젊은이, 관광, 스포츠 디지털 교육 협력 확대*(23 제외) SCO 대학 간 협력 촉진*(23 제외) SCO 관광·문화 수도 지정
입장 강화 및 구체화	<ul style="list-style-type: none"> [SCO 마약퇴치센터 신설] 타지키스탄의 이니셔티브(21~22) > 신설(25) [SCO RATS 신하 안보 도전·위협대응센터 신설] 러시아의 이니셔티브(21~22) > 신설(25) [젊은이의 3대안 기금 대응] 회원국의 노력 강화(21) > 국제사회의 공동 노력 필요(22~23) [테러 정보 공유] 테러 기밀자 정보 교환 지속(21) 테러리즘, 분리주의, 극단주의 단체 통합목록 작성을 위한 원칙·기준 마련 추진(22~23) [미얀] 퇴치전략 '18~23(18 채택)과 활동계획(19 채택) 이행(22~23) > 마약퇴치전략 '24~29 및 활동 계획 채택(24) 	<ul style="list-style-type: none"> [SCO 경제발전전략 2030] 당사국(interested Member states) 채택(23) > 행동계획 채택(24) > 이행 강조(23~25) [자국통화 사용] 가능성 고려(21) > 결제 시 자국통화 사용 점진적 비중 확대 로드맵 채택(22) > 이행에 당사국의 찬성(23) > 추가 이행 중요성 강조(24~25) [SCO 개발은행] 설립 논의 지속(21, 22, 24) > 당사국 결정으로 설립(25) [교통·물류] > 공동 교통 인프라 프로젝트 시행 중 요(21~22) > 중국-키르기스스탄-우즈베키스탄 철도 건설 착공 주목(25), > 상호연결성 확대·비용 	<ul style="list-style-type: none"> [여성] 포럼, SCO 내 회의 중요(21) > 포럼, SCO 여성 사업가 회의 개최(22) > 여성 단체 간 협력 강화 지지(25) [공공 외교] 포럼, 미팅 개최 독려(21) > 포럼 개최(22) > 우호관계 지속 심화(25) [관광] > SCO 정부 간 관광 협력 확대 협정 체결(22) > SCO 관광협력프로그램 '24~25와 이행을 위한 공동 행동계획 채택(24), > SCO 관광·문화 수도 지정 제안(21) > 인도 바라나시(22~23) > 키르기스스탄 알메티(23~24) > 중국 칭다오(24~25) > 키르기스스탄 출판아터(25~26) 지정, > 2023년 SCO 관광의 해로 선포(22)

표 3-6. 계속

구분	인보	경제, 금융, 투자	문화, 인적교류 및 기타
<p>입장 강화 및 구체화</p>	<p>• [중양아 지원 분야] 평화, 인보, 안정(21) > 반영, 평화, 지속가능한 발전(22~23) > 평화, 인보, 안정(24~25)</p>	<p>경제, 금융, 투자</p> <p>효율적 교통회랑 구축을 위한 협력 개념 채택(22) > 이행 지지(24) > 이행 지속(25), ▲ 형민·물류센터 개발 협력 개념 채택(24) > 형민·물류센터 책임자의 개최 제안 지지(25)</p> <p>• [디지털] 디지털화 및 정보통신기술 부문 협력 개념 이행을 위한 행동계획 채택(22) > 디지털 경제 협력 강화 성명 채택(25)</p> <p>• [에너지] ▲ SCO 관련 당국 간 신재생에너지 협력 프로그램 채택(22) > 종합적 협력 추진을 위한 포괄적 계획 마련·채택 모색(25), ▲ 에너지협력전략 2030 채택(24) > 로드맵 채택(25)</p> <p>• [농업] SCO 관련 당국 간 농업 협력 개념 채택, 식물 검역 협력에 관한 관련 당국 간 협정 체결(22) > 농작물 육종 및 종자 생산 분야 협력 프로그램 채택(24)</p> <p>• [지속가능한 발전] ▲ 카자흐스탄의 유엔 중앙아시아 프가니스탄 지속가능한 발전목표 센터 설립 제안(22) > 카자흐스탄 알마티에 설립 제안(24) > 센터 활동 주목(25), ▲ 2025년 SCO 지속가능한 발전의 해로 선포(24)</p> <p>• [기술] 기술단지 풀 조성 개념 2021 이행 강조(22) > 제1차 관리 위원회 개최(24) > 활동 강화(25)</p>	<p>문화, 인적교류 및 기타</p> <p>• [기후환경] ▲ 환경 보호, 생태 인보, 기후변화의 부정적 영향 방지, 천연자원의 특별 보호, 생태 환경 협력 중요성 강조(23) > SCO 환경 보호 분야 협력 협정 체결, 환경문제 해결을 위한 공동 접근 방안 조안, 보호구역 및 생태관광 협력 확대 프로그램, 그린벨트 프로그램 '24-'26 이행을 위한 공동 행동 계획 승인, 기후변화 관련 임시 실무그룹 조성, 효율적인 폐기물 관리에 관한 선언문 채택(24), ▲ 2024년 SCO 환경의 해로 선포(23)</p> <p>• [디지털] 디지털정보 활용능력을 향상하기 위한 관련 당국 간 협력 프로그램 채택(22) > 중국의 SCO 디지털 교육협력 설립 제안(24)</p>

표 3-6. 계속

구분	안보	경제·금융·투자	문화·인적교류 및 기타
인근 및 제안	<ul style="list-style-type: none"> • 다자 기부의 정치적·외교적 수단으로 세계·지역 안보문제와 위협에 대응('21~'23) • 타지키스탄의 환아프가니스탄 안보벨트 조성 개념 구체화 이니셔티브('24) • 카지흐스탄의 정보보안센터 설립 이니셔티브('21~'22) • 키르기스스탄의 초국가 조직범죄 대응센터 설립 이니셔티브('21~'22) • 이란의 SCO 경찰 설립 이니셔티브('24) • 전략적 안보연구 센터 설립 제안('25) • 군사 분야 신뢰 구축 조치에 관한 협정 마련·서명 제안('25) • SCO 플러스 안보 대화 개최 계획('25) 	<ul style="list-style-type: none"> • [금융] ▲ SCO 개발펀드 설립 논의 지속('21~'22, '24), ▲ SCO 투자펀드 설립 제안('24) • [디지털] ▲ 이커머스 협력 강화('21, '24~'25) ▲ SCO 회원국 간 이커머스 협력 프로그램 마련 제안('25), ▲ SCO AI 개발 협력 프로그램 로드맵 이행('25) • [에너지] 회원국 간 전력망 상호연결성 확대 방안 공동 모색('21~'22) • [반독점] 타지키스탄의 SCO 반독점기구 책임자 회의 조성 제안('24) • [무역] ▲ SCO 회원국 간 무역촉진협정 체결 제안('25), ▲ 수출신용·투자를 위한 메커니즘 구축 제안('25) • [기술] ▲ SCO AI·첨단·핵심기술 협력 메커니즘 구축 제안('25), ▲ SCO 미래기술 프로그램 마련 제안('25) 	<ul style="list-style-type: none"> • [문화] ▲ SCO 박물관 협회 설립 이니셔티브('22), ▲ 관련 당국 간 박물관 협력 의향서 체결('22) ▲ 우즈베키스탄의 SCO 문화교류 협력 마련 제안('24) • [환경] 타지키스탄의 2025년을 비하 보호의 해 선포 제안('22), ▲ 2026년 카지흐스탄에서 지역기후정상회의 개최 방안 지지('25) • 카지흐스탄의 SCO 정상직 인식처 프로젝트 제안('24) • [학술] 우즈베키스탄의 핵·파터너십워크 개최 제안('24) • [의료] ▲ 1차 의료 국제연합 설립 제안('24~'25), ▲ 당사국 SCO 의학협회 조성, 필수·응급의료품 유통그룹 조성 제안('25) • [스포츠] ▲ 스포츠 발전을 위한 관련 부처·기관장 회의 최초 개최 환영('22), ▲ '26년 SCO 오픈 컵 개최 제안, SCO 스포츠 조직협회의 체육·스포츠 위원그룹 설립 지속 추진('25) • [의료] 원격진료 협력 개념 채택('22) • [수자원] 안전한 식수·위생 선언문 채택('24)

주: 1) 2021~25년간 채택된 SCO 정상선언문은 토대로 저자 정리하였으며, 괄호 안 숫자는 연도를 의미함.

2) *는 최근 5년간 SCO 정상선언문 중 4회만 포함됨을 의미하며, 제외된 연도는 괄호 안에 명기함.

자료: The Shanghai Cooperation Organisation(2021), "Dushanbe Declaration on the 20th Anniversary of the SCO"; The Shanghai Cooperation Organisation(2022), "The Samarkand Declaration of the Heads of State Council of the Shanghai Cooperation Organisation"; The Shanghai Cooperation Organisation(2023), "New Delhi Declaration of the Council of Heads of State of Shanghai Cooperation Organization"; The Shanghai Cooperation Organisation(2024a), "Astana Declaration of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation"; President of Russia(2025), "Tianjin Declaration of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation" (모든 자료의 검색일: 2025. 9. 11).

나. SCO의 정책 과제

앞에서 살펴본 바와 같이 SCO의 전략적 협력 방향은 유엔 중심 다자주의 지지, 외연 확대, 제도화 등이다. 최근 5년간 채택된 정상선언문을 살펴보면, SCO 회원국이 국제법, 유엔 중심의 국제질서, 다자무역체제를 지지하며, 제재나 보호무역 조치 등 일방적인 결정에 대해 반대하는 입장을 확인할 수 있다. 또한 SCO는 외연 확대를 위해 회원국과 대화 파트너를 늘리고, 안보, 경제, 문화·인적 교류 등의 분야에서 전략과 이행 계획 등을 채택하면서 협력 심화를 모색하고 있다. 동시에 제도화를 위해 옵서버와 대화 파트너 지위를 파트너로 통합하고, 안보 관련 센터(마약퇴치센터와 지역반테러기구 산하 안보 도전·위협 대응센터), 관계장관회의, 실무회의 등을 신설했다.

한편 SCO 각 회원국의 국익과 합의(만장일치)를 통한 의사결정 방식, 대화 플랫폼으로써 특성을 고려했을 때 전략적 협력 방향 실행을 위한 과제들이 존재한다. 첫째, 국제사회에서 SCO의 포지셔닝을 세심하게 설정할 필요가 있다. 둘째, 주도권 경쟁과 회원국 확대로 입장이 다양해지면서 생겨난 의사결정의 비효율성과 결속력 약화를 해결할 방안을 마련해야 한다. 마지막으로 대화 플랫폼으로서 구속력을 갖기 어려우므로 이행 능력을 높이는 노력을 지속해야 한다.

회원국은 자국의 이익을 극대화하기 위해 SCO의 전략적 포지셔닝에 대한 세심한 고려가 필요하다. 회원국은 SCO를 자국 이익에 유리한 조건을 국제사회에 요구하는 플랫폼으로 활용한다. 대표적인 예로 일방적 결정에 반대하고, 개발도상국의 이익을 더 많이 반영하기 위한 국제기구와 세계경제 거버넌스의 개혁을 주장하고 있다. 한편 이란과 벨라루스가 미국 등 서방의 제재를 받는 상황에서 회원국이 만장일치로 두 국가의 가입을 찬성했다는 점은 SCO의 성격을 반미·반서방 연대 움직임으로 해석될 여지를 제공했다. SCO 회원국의 대외 전략과 미국 등 서방과의 협력 수요를 고려했을 때, 이러한 해석이 강화된다면 협상력을 높이기보다 오히려 회원국의 전략적 자율성이 축소되어 국익에 부정

적 영향을 줄 수도 있다.

러시아, 중국, 인도의 주도권 경쟁과 회원국의 확대로 SCO의 의사결정이 비효율적이고 결속력이 약화된 상황을 타개할 방안을 마련해야 한다. 러시아, 중국, 인도의 SCO 내 경쟁은 각국의 SCO 활용 전략에 근거한다. 러시아는 SCO를 통해 비서방 연대를 구축하고 중국의 유라시아 지역 영향력 확대를 견제하려 한다. 한편 중국은 유라시아 지역 내 영향력 강화와 국제사회 리더십 강화에 초점을 맞추고 있다. 인도는 비동맹 외교 기본원칙을 실현하기 위해 중국과 미국을 견제하고 군사화된 경쟁 관계에 있는 파키스탄을 압박하려 한다. 이 외에도 SCO의 회원국 확대는 내부 의사결정 과정을 복잡하게 하고 만장일치 도출을 더욱 어렵게 만드는 요인이다.¹⁹⁴⁾

러시아와 중국의 주도권 경쟁으로 인해 SCO의 결정이 지연된 대표적 사례는 SCO 개발은행의 설립이다. SCO 개발은행 설립은 2011년 중국이 최초로 제안했고 2013년 「비슈케크 정상선언」에서 처음으로 언급된 이후 정상급 의제로써 정상선언문에 지속적으로 포함됐다.¹⁹⁵⁾ 그러나 2024년까지 합의가 이루어지지 않다가 올해 2025년 톈진 정상회의에서 설립이 결정됐다.¹⁹⁶⁾ 중국이 제안한 SCO 개발은행 설립이 지연된 주요 이유는 러시아가 SCO 내 중국 주도권과 영향력 확대를 경계하기 때문으로 해석된다. 회원국은 설립 자체에 합의한 것이며, 본부의 위치, 분담금, 의결권 등 구체적인 사항은 논의를 거쳐 합의되어야 한다.¹⁹⁷⁾ 지금까지 설립 결정이 늦춰진 점을 감안하면, 회원국 간 이

194) Korobochkina(2025), pp. 131-176.

195) Министерство иностранных дел Российской Федерации(2014), “К вопросу о создании финансовых механизмов Шанхайской Организации Сотрудничества (Справочный материал)”; The Shanghai Cooperation Organisation(2013), “Bishkek Declaration by the Heads of the Member States of the Shanghai Cooperation Organization”(모든 자료의 검색일: 2025. 11. 7.).

196) Президент Республики Узбекистан(2024), “Выступление Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева на встрече в формате «ШОС плюс»”(검색일: 2025. 11. 7.).

197) 중국 왕이 외교부장은 SCO 개발은행 설립을 위한 “정치적 결정(political decision)”이 내려졌다고 표현했다. Ministry of Foreign Affairs People’s Republic of China(2025a), “Wang Yi Introduces Eight Major Outcomes of the SCO Tianjin Summit”(검색일: 2025. 10. 19.).

전으로 조속한 마무리는 어려울 것으로 예상된다.

중국과 인도 간 주도권 경쟁으로 SCO 결속력 약화가 관찰되는 대표적인 예는 SCO의 중국 일대일로 프로젝트에 대한 입장과 「뉴델리 선언」이다. 최근 5년 동안의 정상선언문에 중국의 일대일로 프로젝트를 지지하는 회원국 목록이 명기되어 있는데, 인도만 항상 목록에서 제외됐다. 또한 「뉴델리 선언」 합의 내용은 매우 형식적이어서 최근 5년간 정상선언문 합의 중 2023년에만 언급되지 않은 이슈도 적지 않다. 대표적으로 합동 대테러 훈련 진행, 확장된 유라시아 파트너십 구축, SCO 개발은행 설립 추진 등의 내용이 제외되었다. 이는 인도와 중국 간의 경쟁이 고조됨에 따라 SCO 회원국 자격에 대해 더욱 신중한 입장을 취하고 있기 때문으로 보인다.¹⁹⁸⁾

또한 SCO의 특성상 구속력 있는 합의가 어렵기 때문에 이행 능력을 제고하는 노력을 지속해야 한다. SCO는 대화 플랫폼으로서 군사·정치 동맹이나 초국가적 운영 기관을 둔 경제적 통합체가 아님을 스스로 밝히고 있다.¹⁹⁹⁾ 때문에 양자 또는 특정 프로젝트를 추진하는 국가 간 협력의 장을 제공한다는 점에서는 장점이 있다. 하지만 구속력이 떨어져 실제적 성과가 목표에 미치지 못하는 상황이다. 현재 각 분야의 성명, 전략·개념·프로젝트 문건은 많지만 SCO 차원에서 구체적으로 이행된 프로젝트는 상대적으로 적은 편이다. 그럼에도 최근 들어 다양한 분야에서 관계장관회의, 실무그룹, 전문가 그룹 등을 조성하고 안보 관련 센터를 신설함으로써 조직과 협의 채널을 제도화·정례화·상설화하려고 많은 노력을 기울이고 있다는 점을 특별히 주목할 필요가 있다.


198) Lukin *et al.*(2025), pp. 173-183.

199) The Shanghai Cooperation Organisation(2021), "Dushanbe Declaration on the 20th Anniversary of the SCO"(검색일: 2025. 9. 11.).

제4장

K

푸틴 5기 러시아의 다극화 세계전략과 상하이협력기구

- 
1. 러시아의 다극화 세계전략의 추진
배경과 발전과정
 2. 러시아의 SCO 활용 전략: 외교안보적
측면
 3. 러시아의 SCO 활용 전략: 경제통상적
측면

1. 러시아의 다극화 세계전략의 추진 배경과 발전과정

러시아의 다극화 세계전략은 다음과 같은 세 단계 발전과정을 거쳤다. 먼저 러시아는 1990년대 초반 양극 체제에서 다극 체제로 세계질서의 변화를 전제로 하는 서방과의 평등한 동반자관계(partnership) 형성을 시도했지만, 1990년대 중반이 되자 세계질서의 다극화 구상을 정식화하면서, 다극화의 파트너로서 중국 및 인도와 협력을 강화하기 시작했다. 다음으로 2000년대 초·중반 러시아는 미국을 비롯한 서방과 평등한 동반자관계 형성에 대한 기대를 여전히 버리지 않았다. 그 일환으로 하나의 극으로서 자신의 영향권 확보와 중국 및 인도와의 협력 강화라는 두 개의 축을 중심으로 하는 ‘세력 기반 다극화 전략’(power-based strategy of multipolarization)을 추구했다. 하지만 2000년대 후반에 접어들면서 서방과의 관계에 대한 기대를 완전히 버리고, 세력 기반 다극화 전략을 확고하게 추진하기 시작했다. 마지막으로 2012년 5월 푸틴의 대통령직 복귀 이후 2014년 3월 크림반도 합병과 2022년 2월 러시아-우크라이나 전쟁을 수행하는 과정에서 러시아는 독자적 정체성과 가치의 다양성을 강조하는 ‘세력·가치 기반 다극화 전략’(power-and value-based strategy of multipolarization)을 본격화했다.

가. 1시기(1990년대): 다극화 구상의 등장

1991년 12월 25일 부시 대통령은 공식적으로 러시아를 자유롭고 독립적이며 민주적인 국가이자, 소련의 계승자로 인정하고,²⁰⁰⁾ 1992년 1월 28일 “하느님의 은총으로 미국은 냉전에서 승리했다. … 냉전은 끝난 것이 아니라, 승리한 것이다”라고 선언했다.²⁰¹⁾ 이에 대해 이틀 후 열린 대통령은 “미국이 아니라,

200) Bush(1991), “Address to the Nation on the Commonwealth of Independent States, December 25, 1991”(검색일: 2025. 10. 25.).

우리 모두 냉전에서 승리했다. 하지만 만일 한쪽이 자신을 승리자로, 다른 한쪽을 패배자로 간주한다면, 평등한 동반자관계가 어려울 것이라고 보지 않을 수 없다”라고 반박했다.²⁰²⁾

냉전 종식의 의미에 대한 전혀 다른 해석에도 불구하고, 1990년대 초반 러시아는 미국을 비롯한 서방과의 평등한 동반자관계 형성에 우선적인 관심을 기울였다. 이와 관련하여 코지레프(Andrey V. Kozyrev) 당시 외무장관은 “전체주의적 소련이 서방의 자연스러운 적이었던 것처럼, 민주적 러시아는 서방 민주주의 국가들의 자연스러운 동맹국이 되어야 하며, 그렇게 될 것이다”라고 주장하면서, 평화적이지만 대결적이었던 서방과의 관계를 동맹관계로 전환하는 대외정책의 근본적인 변화를 주도했다.²⁰³⁾ 이를 반영하여, 1993년 4월 23일 엘친 대통령이 승인한 ‘러시아연방 대외정책개념의 기본조항’²⁰⁴⁾은 “세계 최대 국가 중 하나의 민주적 발전 방면으로 전환은 세계의 세력 구도를 근본적으로 변화시켰다. ‘두 체제’의 투쟁이라는 기치 아래 국제관계의 모든 방면에 그것의 투영과 함께 진행되었던 정책의 중단은 글로벌 전쟁의 위협을 제거하고 대결의 시대에 축적된 무장의 대부분을 불필요하게 만들었을 뿐 아니라, 지역 및 글로벌 차원, 유엔, 기타 국제기구에서 국가들의 건설적 협력을 위한 새로운 전제를 마련했다”라고 강조했다. 또한 1994년 5월 코지레프 당시 외무장관은 외무부가 발간하는 학술지 <인터내셔널 어페어즈>(International Affairs)에 게재한 기고문 「동반자관계의 전략」²⁰⁵⁾에서 “동반자관계 외에는 대안이 없다. 그것의 거부는 아마도 민주적 러시아 국가의 개방적 평화 형성과 불안정한 탈

201) Bush(1992), “Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. January 28, 1992”(검색일: 2025. 10. 25.).

202) Президентский Центр БН Ельцина(1992), “«Известия», 1992 г., 28 (23602)”(검색일: 2025. 10. 25.).

203) Кох and Авен(2011), “Андрей Козырев: настоящий камикадзе”(검색일: 2025. 10. 25.).

204) МИД РФ(1993), “Основные положения концепции внешней политики Российской Федерации утверждены Распоряжением Президента Российской Федерации от 23 апреля 1993 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

205) Козырев(1994), pp. 5-15.

대결적 세계의 안정적이고 민주적인 세계로의 변화라는 이중 과제 해결에 대한 역사적 기회 상실을 의미하게 될 것이다. … 우선 이것에는 러시아와 미국이 관련된다. 그들은 ‘공동지배(Condominium)’ 또는 다른 국가에 자신의 우선순위 강요를 주장하지 않으면서, 세계정세의 흐름에 영향을 미칠 수 있는 역사적으로 규정된 잠재력을 가지고 있다. 그들에게는 글로벌 동반자관계의 촉매 역할을 하기 위해 필요한 모든 것이 있다”라고 언급했다.

하지만 러시아가 원하는 서방과의 평등한 동반자관계 형성은 양극 체제에서 다극 체제로 세계질서의 변화를 전제로 했다. 코지레프 당시 외무장관은 <인터내셔널 어페어즈>에 게재한 기고문 「동반자관계의 전략」에서 “21세기 세계는 ‘팍스 아메리카나(Pax Americana)’도 아닐 것이고, 양극 세계의 그 어떠한 다른 형태도 되지 않을 것이다. 그것은 다극 세계가 될 것이다. … 지금이 바로 러시아와 서방의 동반자관계가 ‘냉전’에서 확고한 민주적 평화로 이행을 보장하는 데 핵심적 역할을 할 수 있는 순간이다”라고 언급한 바 있다.²⁰⁶⁾ 다시 말해 그가 구상한 동반자관계 역시 세계질서의 다극화를 전제로 한 것이었다.

소련 해체 이후 러시아에서 ‘바람직하고 역사적으로 예정된’²⁰⁷⁾ 세계질서의 다극화 구상을 최초로 정식화한 인사는 코지레프의 후임인 프리마코프(Yevgeny M. Primakov)였다. 1996년 10월 프리마코프 당시 외무장관은 <인터내셔널 어페어즈>에 게재한 기고문 「21세기를 앞둔 국제관계: 문제점과 전망」²⁰⁸⁾에서 “냉전 종식은 글로벌 차원에서 안정적이고 예측 가능한 세계질서를 향한 움직임의 출발점이 되었다. 그러나 동시에 지역분쟁 공간이 급격히 확대되었고, 테러리즘의 파고(波高) 상승은 각지에서 충격을 불러일으켰으며, 대량살상무기의 확산 위협이 유지되고 있다. … 냉전 종식 이후 대립적인 양극 세계에서 다극 세계를 향한 이행 경향이 발전하고 있다. 나머지 세계의 상당 부분을 두 개의 초강대국 각각으로 끌어당겼던 구심력이 급격히 약화했다. … 다극 세계

206) *Ibid.*, pp. 5-15.

207) Kortunov(2019), p. 11.

208) Примаков(1996). pp. 3-13.

는 이미 형성되었고, 그리고 가장 중요한 것은 세계질서의 기반이었던 세력 균형 체제를 대신하여 평등한 동반자관계가 이미 도래했다는 것이다”라고 지적하면서, 세계질서의 다극화가 국제관계의 필연적인 경향으로 발전하고 있다고 주장했다.

이후 러시아의 대외정책은 세계질서의 변화를 전제로 한 서방과의 평등한 동반자관계 형성에서 벗어나, 세계질서의 다극화 자체를 지향하게 되었다. 러시아의 정책결정자들은 러시아가 미국과 평등한 동반자관계를 형성할 수 없다면, 세계질서를 구성하는 몇 개의 극 중 하나의 지위와 역할을 담당해야 한다고 주장했다. 따라서 러시아는 이제 고유한 이익과 발전 논리를 가진 강대국 중 하나로 발전하면서,²⁰⁹⁾ 미국 외에 다른 극들, 다시 말해 비서방 강대국들과의 관계도 강화해야만 했다.

러시아는 다극화의 파트너로서 중국 및 인도와 관계를 강화하기 시작했다. 중국과는 1996년 4월 「러·중 공동선언」 서명을 통해 ‘전략적 상호협력을 지향하는 동등하고 신뢰하는 동반자관계 발전’을 선언하고, 1997년 4월 「다극 세계와 새로운 국제질서 형성에 관한 러·중 공동선언」을 발표하면서 미국의 일방주의 정책에 대항하는 양국 간 연대를 강화했다.²¹⁰⁾ 또한 1996년 4월 러시아와 중국은 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄과 함께 ‘상하이 5’(Shanghai Five)를 구성하여, 국경 안정을 시도했다. 인도와는 1998년 12월 프리마코프 당시 총리가 뉴델리를 방문하여 전략적 동반자관계로의 발전 의지가 포함된 공동성명을 발표하고, 러시아·인도·중국 간 ‘전략적 트라이앵글’ 구축을 제안했다. 당시 그가 제안한 러시아·중국·인도 3자 연대는 미국에 대한 균형추이자, 다극 세계질서의 기반으로 규정되었다.

209) 제성훈, 이해정, 김재관(2019), p. 155.

210) 제성훈(2016), p. 36.

나. 2시기(2000~12년): 세력 기반 다극화 전략

2000년대 초·중반까지 러시아는 미국을 비롯한 서방과 평등한 동반자관계 형성에 대한 기대를 여전히 버리지 않았다. 푸틴 대통령은 2002년 4월 18일 발표한 연방의회 교서²¹¹⁾에서 “나는 유럽 방면에서 우리의 우선순위에 대해 오늘 다시 한번 확고히 언급할 필요가 있다고 생각한다. 유럽과의 통합에 관한 우리의 계속된 입장과 수많은 구체적 조치도 여기서 명확하다. 우리는 EU와 단일경제공간 형성을 지향하는 적극적인 작업을 계속할 것이다. 대외정책에서 우리의 가장 중요한 목표는 세계의 전략적 안정 보장이다. 이를 위해 우리는 새로운 안보 체제의 건설에 참여하고, 미국과의 지속적인 대화를 지지하며, NATO와 우리 관계의 질적 변화를 위한 작업을 하고 있다”라고 언급한 바 있다. 이러한 맥락에서 러시아는 2001년 9·11 테러를 계기로 한 미국의 아프가니스탄 침공을 지지하고 이를 위한 전략물자 수송에 편의를 제공하는 한편, 중앙아시아에 미군기지 배치도 반대하지 않았다. 그 결과 2002년 5월 NATO·러시아 이사회가 창설되고, NATO 추가 확대도 잠정 중단되었다. 또한 2002년 6월 러시아는 2006년 G8 의장국이자 정상회의 개최국으로 결정되었고, 같은 해 미국과 EU로부터 시장 경제 지위도 인정받았다.²¹²⁾

하지만 동시에 러시아는 세계질서의 다극화에 대한 의지도 명확히 드러냈다. 2000년 6월 28일 푸틴 대통령이 최초로 승인한 「러시아연방 대외정책개념」²¹³⁾은 “러시아의 국가이익에 대한 새로운 도전과 위협이 나타나고 있다. 미국의 경제·군사적 패권체제에서 세계의 단극 구조 건설에 대한 경향이 강화되고 있다”라고 지적하면서, “일방적 행동전략이 국제정세를 불안정하게 만들고, 긴장 및

211) Путин(2002), “Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 18 апреля 2002 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

212) 제성훈, 이해정, 김재관(2019), p. 159.

213) МИД РФ(2000), “Концепция внешней политики Российской Федерации 28 июня 2000 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

군비경쟁을 초래하며, 국가 간 갈등 및 민족·종교적 반목을 심화할 수 있다. 현행 국제법적 메커니즘을 우회하는 무력적 방법의 사용은 분쟁의 근원에 존재하는 심층적인 사회·경제적, 민족적 갈등 등을 제거할 능력이 없고, 오히려 법질서의 원칙을 훼손하고 있다”라고 비판했다. 이어서 “러시아는 그 이익의 다양성을 가진 현대 세계의 다면성을 실제로 반영하는 국제관계의 다극 체제 형성을 실현할 것이다”라고 강조하며 세계질서의 다극화에 대한 의지를 표명했다.

2000년대 초·중반 러시아의 다극화 전략은 세력 기반 다극화 전략으로 규정될 수 있는데, 이는 두 개의 축으로 전개되었다. 첫째, 러시아는 하나의 극으로서 자신의 영향권 확보에 나섰다. 탈소비에트 지역에서 러시아는 2001년 5월 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄이 참여하는 유라시아경제공동체(EAEC)를 창설했고, 2001년 6월 우즈베키스탄의 참여를 계기로 기존 ‘상하이 5’를 개편한 상하이협력기구(SCO)를 출범시켰으며, 2003년 9월 아르메니아, 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄과 함께 조약 서명 이후 약 10년간 지연되었던 집단안보조약기구(CSTO) 창설에 성공했다.

둘째, 중국 및 인도와의 협력을 강화했다. 중국과는 2001년 7월 「러·중 선린·우호·협력 조약」과 2004년 10월 「러·중 동부 국경 보충 협정」 서명을 통해 양국 간 전략적 동반자관계를 확고히 하면서 국경 문제를 법적으로 완전히 해결했다. 또한 2005년 7월 「21세기 국제질서에 대한 러·중 공동선언」에서 인류 앞에 놓인 과제의 해결은 “널리 인정된 국제법적 원칙과 규범에 기초한 공정하고 합리적인 세계질서의 조건에서만 가능하다”라고 강조하면서, 미국의 패권 질서를 전면적으로 비판했다.²¹⁴⁾ 인도와는 2000년 10월 「러·인 전략적 동반자관계 선언」 서명을 통해 양국 관계를 격상했고, 2002년 12월 「러·인 전략적 동반자관계 추가 강화에 대한 델리 선언」²¹⁵⁾을 통해 ‘다극 세계의 국제 안

214) 제성훈(2009), p. 389.

215) Админис грация Президента РФ(2002), “Делийская декларация о дальнейшем упрочении стратегического партнерства между Российской Федерацией и Республикой Индией. 3 декабря 2002 г”(검색일: 2025. 10. 25.).

보에서 UN의 중심적 역할 강화'에 합의했으며, 이후에도 2004년 12월과 2007년 1월 푸틴 대통령이 직접 인도를 방문하여 국제적·지역적 문제에 관한 양국의 입장을 조율하고자 노력했다. 이와 함께 러시아의 제안으로 2006년 6월 상트페테르부르크 국제경제포럼을 계기로 브라질, 러시아, 인도, 중국의 경제 담당 장관들이 참여한 가운데 BRIC 결성이 합의되었고, 같은 해 9월 UN 총회 기간에 이들 국가의 외무장관 회의가 최초로 진행되기도 했다.²¹⁶⁾

2000년대 후반에 접어들면서, 러시아는 서방과의 관계에 대한 기대를 완전히 버리게 되었다. 러시아는 2002년 6월부터 공식적으로 시작된 미국의 MD 체제 구축 시도, 2004년 발트 3국을 비롯한 7개국의 가입에 따른 NATO의 2차 확대, 그리고 2003~04년 탈소비에트 국가들에서 발생한 '색깔 혁명'에 반발했다. 러시아의 정책결정자들은 미국이 탈냉전기에도 러시아의 힘을 약화하고 이익을 위협하는 적대 정책을 포기하지 않았다고 판단하고, 2000년대 초·중반에 확보한 정치적 안정과 경제적 성과를 기반으로 하여, 세계질서의 다극화를 열망했다.

러시아가 세력 기반 다극화 전략을 확고하게 추진하기 시작한 결정적 전환점은 2007년 2월 10일에 있었던 푸틴 대통령의 뮌헨 안보회의 연설²¹⁷⁾이었다. 이 자리에서 푸틴 대통령은 “단극 세계란 대체 무엇인가? 이 용어를 어떻게 미화하든지, 그것은 결국 실질적으로 단 하나만을 의미한다. 이것은 하나의 권력 중심, 하나의 힘의 중심, 하나의 의사결정 중심이다. 이것은 하나의 주인, 하나의 주권자만 있는 세상이다. 그리고 이것은 결국 이 체제 내에 있는 모두에게 뿐만 아니라, 내부에서 그것을 파괴하기 때문에 주권자 자신에게도 파괴적이다”라고 지적하면서, “현대 세계에서 단극 모델은 용납될 수 없을 뿐 아니라, 아예 불가능하다고 생각한다”라고 강조했다. 이어 “구매력 평가 기준으로 인도

216) 제성훈(2025b), p. 117.

217) Путин(2007), “Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности 10 февраля 2007 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

와 중국의 총 GDP가 이미 미국의 그것보다 크다. 같은 기준으로 계산된 BRIC(브라질, 러시아, 인도, 중국) 국가들의 GDP는 EU의 총 GDP를 능가한다. 그리고 전문가들의 평가에 따르면, 가까운 역사적 전망에서 이러한 격차는 더욱 증가할 것이다. 세계 성장의 새로운 중심들이 가진 경제적 잠재력이 필연적으로 정치적 영향력으로 전환되고 다극화를 강화할 것이라는 데 의심의 여지가 없다”라고 주장했다. 이를 반영해 2008년 7월 15일 메드베데프 대통령이 승인한 「러시아연방 대외정책개념」²¹⁸⁾은 “러시아는 세계 문제에서 다자 원칙의 강화와 현대 세계에서 안보 불가분 원칙에 대한 국제사회의 인정에 기반을 두고 그 다면성을 반영하는 그러한 국제관계 구조의 형성을 계속 추진할 것이다”라고 강조했다. 이어서 러시아의 이익이 직접적으로 관련된 세계적인 경향 중 하나로 ‘세계 시장의 자유화 결과에 따른 발전 자원의 더 공평한 분배 등과 관련된 글로벌 성장의 새로운 중심들이 가진 경제적 잠재력 강화’를 지적하면서, “그러한 국가와 지역의 경제적 부상은 그들의 정치적 영향력으로 전환되고 있고, 여기서 다중심적 세계질서를 향한 경향이 더욱 발전하고 있다”라고 주장했다. 또한 “러시아 대외정책의 뚜렷한 특징은 그것의 균형성과 다방향성이다. 이는 가장 큰 유라시아 강대국이라는 러시아의 지정학적 지위와 세계의 주도국 중 하나이자 UN 안보리 상임이사국이라는 그것의 지위에 의해 규정된다”라고 덧붙였다.

이후 러시아의 대외정책은 세력 기반 다극화를 확고하게 추진하게 되었다. 첫째, 러시아는 하나의 극으로서 자신의 영향권을 확보하기 위해 군사력까지 동원하는 공세적 정책을 감행했다. 2008년 8월 조지아가 자신의 영토 내 친러 지역인 남오세티야를 공격하자, 러시아군은 즉시 조지아군을 격퇴하고, 조지아 영토 내에서 독립을 선언한 남오세티야와 압하지야를 주권 국가로 승인했다. 둘째, 중국 및 인도와의 협력을 강화하기 위해 다자협력 플랫폼을 구축했다.

218) МИДРФ(2008). “Концепция внешней политики Российской Федерации. 15 июля 2008 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

2009년 6월 러시아의 예카테린부르크에서 브라질, 러시아, 인도, 중국이 참여한 1차 정상회의가 개최되면서 세계질서의 다극화에 대한 이들 국가의 열망이 반영된 BRIC이 출범했고, 2011년 4월 중국 쑤아에서 개최된 3차 정상회의에 남아프리카공화국이 참여하면서 그 명칭이 현재와 같은 BRICS로 바뀌었다.²¹⁹⁾

다. 3시기(2012년~현재): 세력·가치 기반 다극화 전략

2012년 5월 푸틴의 대통령직 복귀를 계기로 러시아는 가치 기반의 다극화 경향에 주목하고 독자적 정체성을 강조하기 시작했다. 2012년 1월 16일 푸틴 당시 총리는 대선을 앞두고 <이즈베스티야>에 게재한 기고문²²⁰⁾에서 “소련 해체 이후 20년간 성립되었던 체제의 종언이 명백해졌다”라고 지적하고 “이전의 단일한 ‘힘의 극’은 이미 글로벌 차원의 안정을 유지할 능력이 없지만, 새로운 영향력의 중심들은 아직 그것을 담당할 준비가 되어 있지 않다”라고 주장하면서 세계질서의 다극화가 이미 시작되었다고 선언했다. 이어서 푸틴 대통령은 2012년 12월 12일 발표한 연방의회 교서²²¹⁾에서 “21세기의 세계에서 새로운 경제적·문명적·군사적 힘의 배열을 배경으로 러시아는 주권적이고 영향력 있는 국가가 되어야만 한다. 우리는 확신을 가지고 발전해야 할 뿐만 아니라, 자신의 국가적·정신적 정체성을 보존하고, 민족으로서 자신을 점차 잃어버려서는 안 된다”라고 지적하며 러시아의 독자적 정체성을 강조했다. 이를 반영하여 2013년 2월 12일 푸틴 대통령이 승인한 「러시아연방 대외정책개념」²²²⁾은 “국제관계는 그 본질이 다중심적 국제체제의 형성에 있는 과도기를 경험하고

219) 제성훈(2025b), p. 117.

220) Путин(2012b), “Россия сосредотачивается — вызовы на которые мы должны ответить”(검색일: 2025. 10. 25.).

221) Путин(2012a), “Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2012 г”(검색일: 2025. 10. 25.).

222) МИДРФ(2013), “Концепция внешней политики Российской Федерации. 12 февраля 2013 г”(검색일: 2025. 10. 25.).

있다. 이러한 과정은 간단하지 않고, 글로벌 및 지역적 차원에서 경제적·정치적 발전의 격변 고조가 수반되고 있다. 국제관계는 계속 복잡해지고 있고, 그것의 발전은 점점 더 예측하기 어려워지고 있다”라고 명시하면서, 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 다극 체제 형성이 본격화되고 있고, 그 과정에서 필연적으로 예측 불가능한 격변이 나타나고 있다는 시각을 드러냈다. 또한 “현대사에서 최초로 글로벌 경쟁이 문명적 차원을 획득하고 있고, 민주주의와 시장 경제라는 보편적 원칙 내에서 다양한 가치 지향과 발전 모델의 경쟁으로 표현되고 있다. 현대 세계의 문화적·문명적 다양성이 점점 더 큰 목소리를 내고 있다”라는 언급으로 가치 기반의 다극화 경향에 주목했다. 더 나아가 푸틴 대통령은 2013년 12월 12일 발표한 연방의회 교서²²³)에서 “세계는 점점 더 갈등적이고 더 역동적으로 발전하고 있다. 이러한 조건에서 러시아의 역사적 책임도 커지고 있다. 지구적·지역적 안정의 핵심적 보증자 중 하나로서뿐 아니라, 자신의 가치적 접근을 계속해서 고수하는 국가로서 그렇다. 국제관계에서도 그렇다. … 우리는 국제법을 수호하고, 국가 주권, 독립, 민족의 고유성에 대한 존중을 추구하면서, 지도자가 되기 위해 노력할 것이다. … 그리고 우리는 수천 년간 문명과 각 민족의 정신적·도덕적 기반을 구성한 전통적 가치의 수호에 관한 우리의 입장을 지지하는 사람들이 세계에서 점점 더 많아지고 있다고 알고 있다”라고 강조해 가치 기반 다극화 전략의 필요성을 제기했다.

2014년 3월 크림반도 합병 이후 러시아는 서방의 일방주의 정책을 신랄하게 비판하면서, 가치의 다양성도 강조하기 시작했다. 2014년 3월 18일 푸틴 대통령은 「크림 공화국 병합 조약」 서명 후 연설²²⁴)에서 “우크라이나를 둘러싼 상황에는 마치 겨울처럼 세계에서 지금 일어나고 있고, 최근 수십 년간 일어났던 것들이 반영되어 있다. 지구상에서 양극 체제가 사라진 후 더 이상 안정은

223) Путин(2013), “Послание Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

224) Путин(2014), “Обращение Президента Российской Федерации. 18 марта 2014 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

없었다. 핵심적이고 국제적인 제도들은 강화되지 않고 있고, 종종 유감스럽게도 퇴화하고 있다. 미국을 수장으로 하는 우리의 서방 파트너들은 자신의 실제 정책에서 국제법이 아니라 강자의 법을 따르는 것을 선호하고 있다. 그들은 자신의 선민의식과 예외성, 그들에게 세계의 운명을 결정하는 것이 허용되었고, 그들만이 항상 옳을 수 있다는 것을 믿게 되었다. 그들은 세계 도처에서 주권 국가에 맞서 무력을 사용하고, ‘우리와 함께 하지 않는 자는 우리에게 맞서는 자’라는 원칙에 따른 연합을 구축하는 것이 그들이 마음대로 해도 되는 것처럼 행동하고 있다. 침략에 합법성의 외피를 씌우기 위해, 국제기구로부터 필요한 결의를 선택하고, 만일 어떠한 이유로 그것을 확보하지 못하면, UN 안보리도, UN 전체도 완전히 무시하고 있다”라고 지적하면서, 단극 체제와 미국을 비롯한 서방의 일방주의 정책을 신랄하게 비판했다. 이와 함께, 2016년 11월 30일 푸틴 대통령이 승인한 「러시아연방 대외정책개념」²²⁵⁾은 “오늘날 세계는 그 본질이 다중심적 국제체제의 형성에 있는 심층적인 변화의 시기를 경험하고 있다. 국제관계 구조는 계속 복잡해지고 있다. 지구화 과정의 결과로 새로운 경제적·정치적 영향력의 중심들이 형성되고 있다. … 세계 경제 및 정치에서 역사적 서방의 지배 가능성은 축소되고 있다. 세계에서 문화·문명의 다양성과 국가 발전 모델의 다양성이 분명하게 나타나고 있다”라고 언급하면서, 기존 세력 기반 다극화 전략에서 가치의 다양성을 결합한 세력·가치 기반 다극화 전략을 시사했다.

2020년대에 접어들면서, 러시아는 세력·가치 기반 다극화 전략의 논리를 심화했다. 2021년 1월 27일 푸틴 대통령은 세계경제포럼(World Economic Forum)이 주최한 ‘다보스 의제 2021(The Davos Agenda 2021)’ 화상 포럼 세션 연설²²⁶⁾에서 “중앙집권적, 단극 세계질서 구축 시도와 관련된 시대, 그 시대가 끝났다는 것이 명백하다. … 그러한 독점은 바로 그 본질상 우리 문명의

225) МИД РФ(2016), “Концепция внешней политики Российской Федерации. 30 ноября 2016 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

226) Администрация Президента РФ(2021b), “Сессия онлайн-форума «Давосская повестка дня 2021». 27 января 2021 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

문화적·역사적 다양성에 모순되었다. 현실은 세계에서 자신의 독자적 모델, 정치체제, 사회제도를 가진 실로 다양한 발전의 중심들이 형성되고, 자기 목소리를 내고 있다는 것이다”라고 언급하면서, 가치 기반의 다극화 경향을 강조했다. 또한 2022년 6월 17일 푸틴 대통령은 페테르부르크 국제경제포럼 연설²²⁷⁾에서는 “어떤 수단에 의해서든지 그것을 유지하고 보존하려는 모든 시도에도 불구하고, 단극 세계질서는 끝났다. 지구의 문명적 다양성과 문화적 풍요를 정치적, 경제적, 기타 주형들과 결합하기 어렵고, 여기서 주형들, 특히 하나의 중심으로부터 조잡하고 대안 없이 강요되는 주형들은 작동하지 않기 때문에, 변화, 그것은 역사의 자연스러운 흐름이다”라고 단언했다. 이어 “미국은 냉전 승리를 선언하고 나서, 자신을 어떠한 의무도 없고, 단지 이익만 있을 뿐이며, 게다가 그 이익을 신성시하는, 지상에서 신의 사자로 선언했다. 미국은 최근 수십 년간 지구상에 새로운 힘의 중심들이 형성되었고, 점점 더 크게 자기 목소리를 내고 있다는 것을 알아차리지 못하고 있는 것 같다. 그들 각자는 자신의 정치체제와 사회제도를 발전시키고, 고유한 경제성장 모델을 실현하고 있으며, 당연히 그것들의 보호, 국가 주권 보장에 대한 권리를 가지고 있다. 이것은 객관적 과정이며, 그 이익을 더는 무시할 수 없는 역동적이고 유망한 국가들과 지역들의 역할이 본질적으로 증대되고 있는 지정학과 글로벌 차원의 경제, 기술 영역, 국제관계 체제 전체에서 실로 혁명적이고, 구조적인 변화”라고 덧붙였다.

이 과정에서 러시아의 대외정책은 독자적 정체성과 가치의 다양성을 강조하는 세력·가치 기반 다극화를 지향하기 시작했다. 첫째, 러시아는 하나의 극으로서 자신의 영향권을 확보하기 위해 독자적 정체성에 근거를 두는 확장적 정책을 추진했다. 러시아는 2014년 3월 우크라이나의 크림반도를 합병하고, 2015년 1월 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄, 아르메니아, 키르기스스탄이 참여하는 유라시아경제연합(EAEU) 출범을 주도했다. 2020년 7월 개정된 러시아

227) Администрация Президента РФ(2022), “Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума. 17 июня 2022 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

헌법은 ‘신에 대한 믿음’이라는 표현을 삽입하고, 러시아를 ‘소련의 법적 계승자’로 규정하면서, 독자적 정체성을 공식화했다. 이어서 러시아는 독자적 정체성에 기초한 문명적 공간인 ‘루스키 미르(Russian World)’²²⁸⁾에서 우크라이나의 이탈을 저지하기 위해 2022년 2월 러시아-우크라이나 전쟁을 시작했고, 그 과정에서 같은 해 9월 우크라이나 동남부 4개 지역을 병합했다. 둘째, 중국 및 인도는 물론, 비서방 국가들과의 협력을 강화하기 위해 문명의 다양성에 근거를 두고 다자협력 플랫폼을 확대했다. 2017년 6월 아스타나 정상회의에서 인도와 파키스탄의 가입이 승인되면서 SCO 회원국이 기존 6개국에서 8개국으로 늘어났고, 이어서 2023년 7월 이란, 2024년 7월 벨라루스의 가입으로 10개국까지 확대되었다.²²⁹⁾ 2024년 1월 이집트, 에티오피아, 이란, 아랍에미리트, 2025년 1월 인도네시아의 가입으로 BRICS 회원국도 10개국으로 늘어났다.

2. 러시아의 SCO 활용 전략: 외교안보적 측면

세계질서의 다극화를 위한 푸틴 5기 러시아의 상하이협력기구(SCO) 활용 전략은 다음과 같은 세 개의 축으로 전개되고 있다. 첫째, 하나의 극으로서 자신의 영향권 확보이다. 이 과정에서 러시아는 SCO의 핵심 공간을 중앙아시아를 중심으로 하는 탈소비에트 지역으로 규정하면서, 해당 기구를 탈소비에트 국가들이 서방의 안보 구조 및 경제 통합에 편입되지 않도록 하는 ‘메커니즘’으로 활용하고 있다. 둘째, 다극화의 파트너로서 중국 및 인도와의 협력 강화이다. 러시아는 SCO의 핵심 기능을 세계질서의 다극화로 규정하면서, 해당 기구를 중국 및 인도와의 협력 강화를 위한 ‘플랫폼’으로 활용하고 있다. 셋째, ‘집단적 서방(Collective West)’에 맞선 ‘세계 다수(World Majority)’의 결집이

228) 제성훈(2022), pp. 167~168.

229) “Шанхайская организация сотрудничества”(2025. 8. 31.) (검색일: 2025. 10. 25.).

다. 러시아는 SCO의 핵심 철학을 가치와 문화의 다양성에 대한 존중으로 규정하면서, 해당 기구를 세계 다수를 결집하기 위한 네트워크로 활용하고 있다.

가. 하나의 극으로서 자신의 영향권 확보

하나의 극으로서 자신의 영향권 확보는 푸틴 5기 러시아의 다극화 전략 중 하나이다. 푸틴 5기 정부 출범 약 1년 전인 2023년 3월 31일 푸틴 대통령이 승인한 「러시아연방 대외정책개념」²³⁰⁾은 국가이익과 전략적 우선순위에 따른 대외정책의 전략적 목표를 다음과 같이 설정하고 있다. 이는 첫째, 러시아의 안보, 모든 영역에서 주권, 영토적 통합성의 보장, 둘째, 러시아의 발전에 호의적인 대외적 여건 조성, 셋째, 현대 세계의 책임 있고, 영향력 있으며, 독립적인 중심 중 하나로서 러시아의 지위 강화이다(16조). 여기서 ‘현대 세계의 책임 있고, 영향력 있으며, 독립적인 중심 중 하나로서 러시아의 지위 강화’는 ‘독자적 국가·문명이자, 광대한 유라시아 및 유럽·태평양 강대국으로서 러시아의 특별한 지위’(4조)를 기반으로 하여, ‘러시아의 안보, 모든 영역에서 주권, 영토적 통합성의 보장’과 ‘호의적인 대외적 여건 조성’을 통해 ‘세계 발전의 주권적 중심 중 하나’(5조)이자, ‘현대 세계 발전의 주요 중심 중 하나’(13조)가 되는 것, 다시 말해 다극 세계질서에서 자국의 영향권을 확보한 하나의 극이 되는 것을 의미한다. 여기서 하나의 극으로서 자신의 영향권 확보의 우선 대상은 논쟁의 여지없이 탈소비에트 지역이라고 할 수 있다. 2023년 3월 31일 푸틴 대통령이 승인한 「러시아연방 대외정책개념」²³¹⁾ 역시 해당 문서의 전통에 따라 탈소비에트 지역을 이른바 ‘근외(near abroad)’로 규정하면서, “러시아의 안보, 안정, 영토적 통합성, 사회·경제적 발전과 세계 발전 및 문명의 영향력 있는 주권

230) МИД РФ(2023), “Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 31 марта 2023 г.)” (검색일: 2025. 10. 25.).

231) *Ibid.*

적 중심 중 하나로서 그것의 지위 강화에 있어서 가장 중요한 것은 수 세기에 걸친 공동 국가성의 전통, 다양한 영역에서 심층적인 상호의존성, 공통 언어, 유사한 문화에 의해 러시아와 연계된 CIS 참여국들 및 기타 인접 국가들과의 지속적이고 장기적인 선린 관계 확보와 다양한 영역에서 잠재력 통합이다”(49조)라고 공개적으로 언급하고 있다.

러시아는 탈소비에트 지역, 특히 중앙아시아를 SCO의 핵심 공간으로 규정하고 있다. EU 회원국인 발트 3국을 제외한 탈소비에트 12개국 중 절반인 6개국(러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 벨라루스), 특히 중앙아시아 5개국 중 무려 4개국이 SCO 회원국이다. 따라서 러시아는 SCO를 미국 중심의 국제관계 모델을 비판적으로 인식하고 단극 세계질서의 논리를 받아들이기 꺼려하는²³²⁾ 탈소비에트 국가들을 위한 매력적인 공간으로 만들어서 이들에 대한 서방의 안보적·경제적 영향력 확대를 차단하는 데 중점을 두고 있다. 탈소비에트 지역, 특히 중앙아시아에 대한 러시아의 인식을 반영하여 2024년 7월 4일 SCO 정상회의가 채택한 「아스타나 선언」²³³⁾에서 회원국들은 “중앙아시아가 SCO의 핵심”임을 확인하면서 “자신의 국가와 지역 전체의 평화, 안보, 안정 보장을 지향하는 중앙아시아 국가들의 노력을 지지하고, … 이 지역의 안정과 사회·경제 발전을 더욱 강화하는 데 있어 SCO의 적극적 역할을 지지한다. … SCO와 중앙아시아 국가들의 전략적 발전 목표는 상호 보완적이다”라고 강조했다. 2025년 9월 1일 SCO 정상회의가 채택한 「톈진 선언」²³⁴⁾에서 역시 회원국들은 “중앙아시아가 SCO의 핵심이다. … 자신의 국가와 지역 전체에서 평화, 안보, 안정 보장을 지향하는 중앙아시아 국가들의 노력을 지지한다”라고 재확인하면서, 2025년 7월 19일 두산베에서 개최되는 국

232) Махмутова (2024), “Вклад ШОС в обеспечение евразийской безопасности”(검색일: 2025. 10. 25.).

233) “Астанинская декларация Совета глав государств-членов Шанхайской Организации Сотрудничества”(2024. 7. 4.)(검색일: 2025. 10. 25.).

234) “Тяньцзиньская декларация Совета глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества”(2025. 9. 1.)(검색일: 2025. 10. 25.).

제회의 '중아시아 - SCO의 핵심: 공동 발전을 위한 협력의 25년' 개최와 그것의 연례 개최 제안에 주목했다. 또한 러시아와 '연합 국가(Union State of Russia and Belarus)'를 형성하고 있는 벨라루스가 '대화 파트너'가 된 이후 14년 만인 2024년 7월 4일 회원국으로 가입하면서, 2017년 6월 인도와 파키스탄, 2023년 7월 이란의 가입에 따라 감소했던 탈소비에트 국가의 비중이 다시 증가했고, 더구나 러시아와 벨라루스의 특별한 관계를 고려할 때 러시아의 영향력이 함께 커졌다고 할 수 있다.

러시아는 SCO를 탈소비에트 국가들과 서방과의 관계를 차단하는 메커니즘으로 활용하고 있다. 이와 관련하여 첫째, SCO 차원에서 자체 안보협력을 강조하고 있다. 2024년 「아스타나 선언」²³⁵⁾에서 회원국들은 “SCO 차원의 상호 협력이 유라시아의 평등하고 불균형한 안보 구조 형성을 위한 기반이 될 수 있다”라고 강조하면서, “자신의 영토에서 국가 주권과 영토적 통합성 원칙에 반하는 모든 활동을 불허하는 조치를 시행한다”라고 선언했다. 2025년 「텐진 선언」²³⁶⁾에서 역시 회원국들은 “국제적·지역적 발전 문제 해결에 대한 블록적·대립적 접근을 배제하는 노선을 따른다”라고 확인하면서, “SCO 차원의 상호 협력이 유라시아의 평등하고 불균형한 안보 구조 형성을 위한 기반이 될 수 있다”라고 언급했다. 이와 관련하여, 러시아는 구체적인 안보 구조 형성보다는 우선 SCO 회원국 내부와 외부 경계 주변의 안보 메커니즘 구축에 관심을 기울이고 있다. 2024년 7월 4일 아스타나 SCO 정상회의에서 푸틴 대통령은 ‘SCO 지역 반테러 조직’의 종합 센터로 전환과 ‘SCO 마약퇴치센터’ 설립 결정, 그리고 테러리즘, 분리주의, 극단주의 대응 협력에 관한 3개년 프로그램 채택 등을 지적하면서, “당연히, 회원국 내부와 외부 경계 주변에서 안보 유지는 SCO 활

235) “Астанинская декларация Совета глав государств-членов Шанхайской Организации Сотрудничества”(2024. 7. 4.)(검색일: 2025. 10. 25.).

236) “Тяньцзиньская декларация Совета глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества”(2025. 9. 1.); “Астанинская декларация Совета глав государств-членов Шанхайской Организации Сотрудничества”(2024. 7. 4.)(모든 자료의 검색일: 2025. 10. 25.).

동에서 우선순위 과제 중 하나였고, 또 과제로 남아있다”라고 강조했다.²³⁷⁾ 이에 따라 2025년 「톈진 선언」²³⁸⁾에서 회원국들은 ‘SCO 회원국 안보 도전·위협 대응 종합 센터’에 대한 협정과 ‘SCO 마약퇴치센터’에 대한 협정에 서명하고, ‘안보 영역 전략연구센터’ 설립에 대한 제안에 관심을 기울였다.

둘째, SCO 차원에서 회원국 간 긴밀한 경제협력을 강조하고 있다. 2024년 「아스타나 선언」²³⁹⁾에서 회원국들은 2022년 9월 16일 사마르칸트 SCO 정상 회의에서 합의한 상호결제에서 자국 통화 비중의 단계적 증대에 관한 로드맵 추가 이행의 중요성을 강조하면서, SCO 투자 펀드 설립에 대한 카자흐스탄의 제안에 주목하고, 그 추가 연구를 지지했으며, ‘SCO 회원국 투자자협회 규정’을 승인했다. 또한 회원국들은 SCO 차원에서 투자 잠재력의 완전한 실현을 위해 프로젝트 활동에 대한 재정 지원 보장, 그리고 이와 관련한 SCO 개발은행 및 SCO 개발 펀드(특별 계정) 설립 문제에 관한 협의 지속의 필요성을 강조했다. 2025년 「톈진 선언」²⁴⁰⁾에서 역시 회원국들은 상호결제에서 자국 통화 비중의 단계적 증대에 관한 로드맵 추가 이행의 중요성을 다시 한번 강조하면서, SCO 개발은행 설립의 중요성을 확인하고, 그것의 설립과 그 기능의 다양한 문제에 관한 협의의 활성화를 결정했다.

이와 관련하여, 러시아는 구체적인 경제 통합 진전보다는 우선 SCO 회원국 간 협력을 통한 경제적 성과를 강조하고 있다. 2024년 7월 4일 아스타나 SCO 정상회의에서 푸틴 대통령은 회원국의 평균 GDP 성장률과 산업생산성장률이 각각 5%와 4.5%를 넘었지만, 물가상승률은 2.4%에 불과했고, 러시아와 다른

237) Администрация Президента РФ(2024c), “Заседание Совета глав государств - членов ШОС. 4 июля 2024 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

238) “Тяньцзиньская декларация Совета глав государств - членов Шанхайской организации сотрудничества”(2025. 9. 1.); “Астанинская декларация Совета глав государств-членов Шанхайской Организации Сотрудничества”(2024. 7. 4.)(모든 자료의 검색일: 2025. 10. 25.).

239) “Астанинская декларация Совета глав государств - членов Шанхайской Организации Сотрудничества”(2024. 7. 4.)(검색일: 2025. 10. 25.).

240) “Тяньцзиньская декларация Совета глав государств - членов Шанхайской организации сотрудничества”(2025. 9. 1.)(검색일: 2025. 10. 25.).

회원국 간 무역액은 25%나 증가했다고 지적하면서, “긴밀한 경제 관계가 모든 회원국에 명확한 배당을 가져다준다”라고 강조했다. 또한 회원국 간 상호결제에서 자국 통화 사용이 증가하고 있다고 지적하면서, “러시아와 다른 SCO 회원국 간 상거래에서 그것의 비중이 올해 첫 4개월간 이미 92%를 넘어섰다. SCO 내 자체 지급·결제 메커니즘 구축에 착수하자는 러시아의 제안을 상기시키고자 한다”라고 언급했다.²⁴¹⁾

이어서 2025년 9월 1일 열린 SCO 정상회의에서 푸틴 대통령은 “SCO 차원에서 협력 발전 속도가 매우 인상적이다”라고 평가하면서, “작년 회원국의 평균 GDP 성장률이 5%를 넘었고, 산업생산성장률은 4.6%였다. 상호무역 역시 꾸준히 증가하고 있다. 이 모든 것이 세계 지표를 상회하고 있다. 상호결제에서 자국 통화가 점점 더 광범위하게 사용되고 있다. 우리는 회원국의 공동 채권 발행, SCO 내 자체 지급·결제·예탁 인프라 구축, 공동 투자 프로젝트를 위한 은행 설립을 지지한다. 이 모든 것은 우리 경제 교류의 효율성을 제고하고, 외부 환경의 변동으로부터 그것을 보호할 수 있도록 할 것이다”라고 강조했다.²⁴²⁾

나. 다극화의 파트너로서 중국 및 인도와의 협력 강화

다극화의 파트너로서 중국 및 인도와의 협력 강화는 푸틴 5기 러시아의 다극화 전략 중 하나이다. 2023년 3월 31일 푸틴 대통령이 승인한 「러시아연방 대외정책개념」²⁴³⁾은 다극 세계의 현실에 대한 세계질서의 적응 촉진을 위한 우선 관심 사항을 설정하고 있는데, 여기에는 다음과 같은 사항이 포함된다. 첫

241) Администрация Президента РФ(2024c), “Заседание Совета глав государств - членов ШОС. 4 июля 2024 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

242) Администрация Президента РФ(2025c), “Заседание Совета глав государств - членов ШОС. 1 сентября 2025 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

243) МИД РФ(2023), “Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 31 марта 2023 г.)” (검색일: 2025. 10. 25.).

째, 국가 간 조직인 BRICS, SCO, CIS, EAEU, CSTO, RIC(러시아, 인도, 중국)과 기타 국가 간 조직 및 국제기구, 러시아가 비중 있게 참여하는 메커니즘의 잠재력 강화와 국제적 역할 제고, 둘째, 러시아의 동맹국 및 파트너국과 모든 영역에서 협력 활성화와 그러한 협력을 방해하는 비우호 국가들의 시도 억제(19조). 또한 「러시아연방 대외정책개념」은 이전에 승인한 해당 문서들과 달리 ‘대외정책의 지역적 지향’을 규정하는 장에서 ‘유라시아 대륙, 중국, 인도’라는 별도의 지역 범주를 설정하고 있는데, 이는 유라시아 대륙에서 러시아 대외정책의 핵심 파트너가 중국 및 인도가 되었다는 것을 명확하게 보여준다. 이에 따라 “러시아 대외정책의 전략적 목표 달성과 주요 과제 이행을 위해 특별히 중요한 의미가 있는 것은 유라시아 대륙에 있고, 미래의 세계질서와 세계 정치의 핵심 문제 해결에 대한 러시아의 접근에 근본적으로 부합한 접근을 따르는 우호적인 주권적 글로벌 힘과 발전의 중심들과의 관계 및 협력의 전면적 심화이다”(51조)라고 언급해 중국 및 인도가 다극화 전략의 핵심 파트너라는 것을 명확히 하고 있다. 이어서 “러시아는 통합된 범 대륙적 평화, 안정, 상호 신뢰, 발전, 번영의 공간으로 유라시아의 전환을 열망한다”라고 언급하면서, 그러한 목표를 달성하기 위한 첫 번째 단계로 ‘현대 지정학적 현실을 고려하는 SCO 활동 개선을 통한 유라시아의 안보와 그 지속적 발전 촉진에 있어서 SCO의 잠재력과 역할의 전면적 강화’(54조)라고 명시하고 있다.

러시아는 세계질서의 다극화를 SCO의 핵심 기능으로 규정하고 있다. 중국 및 인도는 SCO의 핵심 회원국이다. 따라서 러시아는 SCO를 다극 세계질서를 열망하는 중국 및 인도를 위한 대안적인 협력의 공간으로 만들어서 이들과 안보적·경제적 연대를 심화하는 데 중점을 두고 있다. 2025년 9월 1일 열린 SCO 정상회의에서 푸틴 대통령은 “SCO 현장에는 국제법의 우월성, 국가의 자결권, 주권평등, 내정불간섭, 각국의 독립 및 국가이익의 존중이라는 핵심 원칙들이 포함되었다. 이러한 원칙들은 오늘날까지 진실하고 확고하다. 공정한 다극 세계질서 건설 구상에 헌신하는 동지들을 통합하는 SCO의 활동도 바로

이것들에 기반을 두고 있다”라고 언급하면서,²⁴⁴⁾ SCO가 다극화를 위한 수단이라는 사실을 확인했다. 세계질서의 다극화에 대한 러시아의 열망을 반영하여, 2024년 「아스타나 선언」²⁴⁵⁾에서 회원국들은 “세계 정치, 경제, 기타 국제관계 영역에서 지각 변동이 일어나고 있다. 더 공정한 다극 세계질서가 나타나고 있고, 국가들의 발전과 상호이익적이고 평등한 국제협력 실현을 위한 기회가 확대되고 있다”라고 평가하면서, “전면적 평화, 안보, 안정의 강화, 그리고 새로운 민주적이고 공정한 정치적·경제적 국제질서 건설을 위한 여건 형성에 있어 SCO의 역할 제고가 필수적이라고 생각한다”라고 강조했다. 또한 트럼프 정부의 무역정책을 겨냥하여 “글로벌 차원의 경제 거버넌스 구조의 추가 개선 및 개혁을 지지하고, 보편적으로 인정된 국제적 원칙들과 규칙들에 기반을 둔 개방적이고, 투명하며, 공정하고, 포용적이며, 비차별적인 다자무역체제를 계속해서 고수하고 강화할 것이다. … 또한 다자무역체제를 훼손하고 글로벌 차원의 지속적 발전을 방해하는 보호주의적 행위, 일방적 제재, 무역 제한에 반대한다”라고 언급하면서, 미국의 대러 및 대중 제재와 관련해서는 “일방적인 제재 적용은 국제법의 원칙들에 배치되고, 제3국들 및 국제 경제 관계에 부정적인 영향을 미친다”라고 지적했다. 2025년 헨진 선언²⁴⁶⁾에서 역시 회원국들은 “세계에서 정치, 사회·경제, 사회관계의 모든 영역에 영향을 미치는 심층적인 역사적 변화가 일어나고 있다. 국가들의 발전과 상호이익적 국제협력을 위한 새로운 전망을 열어주는 더 공정하고, 평등하며, 대표성이 있는 다극 세계질서 건설에 대한 열망이 강화되고 있다”라고 평가했다. 트럼프 정부의 무역정책 및 제재를 의식해 글로벌 차원의 경제 거버넌스 구조의 추가 개선 및 개혁에 대한 회

244) Администрация Президента РФ(2025c), “Заседание Совета глав государств - членов ШОС. 1 сентября 2025 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

245) “Астанинская декларация Совета глав государств - членов Шанхайской Организации Сотрудничества”(2024. 7. 4.)(검색일: 2025. 10. 25.).

246) “Тяньцзиньская декларация Совета глав государств - членов Шанхайской организации сотрудничества”(2025. 9. 1.); “Астанинская декларация Совета глав государств - членов Шанхайской Организации Сотрудничества”(2024. 7. 4.)(모든 자료의 검색일: 2025. 10. 25.).

원국들의 지지와 다자무역체제의 고수 및 강화를 다시 한번 강조하면서, “UN 헌장 및 기타 국제법 규범, WTO 규칙 및 원칙에 반하고, 식량 및 에너지 안보를 포함한 국제 안보의 이익에 해를 끼치며, 세계경제에 부정적 영향을 미치고, 공정한 경쟁을 훼손하며, 국제협력 및 ‘UN 지속가능한 발전 목표(Sustainable Development Goals)’ 달성을 방해하는 경제적 성격의 조치를 포함한 일방적 강압 조치에 반대한다”라고 언급하기도 했다.

러시아는 SCO를 중국 및 인도와의 협력 강화를 위한 ‘플랫폼’으로 활용하고 있다. 그 내용은 다음과 같다. 첫째, SCO 차원에서 중국과의 다극화 협력을 추진하고 있다. 2024년 7월 3일 SCO 정상회의를 계기로 개최된 중·러 정상회담에서 푸틴 대통령은 “나는 우리 두 나라가 2001년 SCO 창설에 앞장섰다는 것을 상기시키고자 한다. 회원국 범위의 확대와 함께, 내일 벨라루스가 또 하나의 SCO 정회원국이 될 것이고, 공정한 다극 세계질서의 핵심 지주 중 하나로서 SCO의 역할이 강화되었다”라고 언급하면서, “러·중 전면적 동반자 및 전략적 상호협력 관계는 역사상 가장 좋은 시기를 경험하고 있다. … 세계 문제에서 러·중 상호협력은 국제 무대에서 주된 안정화 요인 중 하나가 되고 있으며, 우리는 이러한 방향으로 우리의 상호협력을 계속 강화하고 있다”라고 강조했다.²⁴⁷⁾ 2024년 7월 17일 UN 본부에서 개최된 기자회견에서 라브로프 외무장관 역시 NATO 중심 블록의 문제점을 지적하면서, “우리는 SCO 차원에서 중국 및 기타 우리의 파트너들과 함께 … 평등, 안보 불가분성, 이익의 완전한 상호고려, 그러한 이익의 균형에 기반을 둔 새로운 유라시아 안보 모델 개발에 나서고 있다”라고 언급했다.²⁴⁸⁾ 2024년 아스타나 선언²⁴⁹⁾과 2025년 헨진 선언²⁵⁰⁾에서 인도를 제외한 회원국들은 “중국의 ‘일대일로’ 이니셔티브에 대한

247) Администрация Президента РФ(2024b), “Встреча с Председателем КНР Си Цзиньпином. 3 июля 2024 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

248) “Лавров рассказал о работе СКНР и ООН над моделью безопасности для Евразии”(2024. 7. 17.)(검색일: 2025. 10. 25.).

249) “Астанинская декларация Совета глав государств - членов Шанхайской Организации Сотрудничества”(2024. 7. 4.)(검색일: 2025. 10. 25.).

지지를 확인하면서, EAEU와 '일대일로' 이니셔티브 발전의 연계 노력을 포함한 이 프로젝트의 공동 시행에 관한 현재의 작업에 주목했다"라고 언급했다. 이는 SCO 차원에서 러시아가 중국과의 안보적·경제적 이익을 고려한 다극화 협력을 강화하고 있다는 것을 의미한다.

둘째, SCO 차원에서 인도와의 다극화 협력을 시도하고 있다. 2024년 7월 9일 라브로프 외무장관은 푸틴 대통령과 모디 총리의 회담 결과를 설명하면서, "SCO의 상황도, 발전 전망도 자세히 논의되었다. 여기서 또한 양측은 이 형식이 모스크바에도, 뉴델리에도 가장 우선적인 형식 중 하나라고 확인했다"라고 강조했다.²⁵¹⁾ 2025년 9월 1일 SCO 정상회의를 계기로 개최된 러·인 정상회담에서 푸틴 대통령은 "이 회담이 '글로벌 사우스' 및 '글로벌 이스트' 국가 정상들의 노력과 유라시아의 평등하고 불가분한 안보 구조 건설에 관한 노력을 통합할 수 있게 하는 SCO 정상회의를 계기로 진행된다는 것은 상징적 의미가 있다. ... 러시아와 인도는 수십 년에 걸친 특별한 관계, 즉 우호적이고, 신뢰할 수 있는 관계를 유지하고 있다. 이는 미래에 우리 관계의 발전을 위한 토대이고, 이러한 관계는 완전히 초당파적 성격을 띠고 있으며, 우리 두 나라 국민의 압도적 다수의 지지를 받고 있다"라고 언급했다.²⁵²⁾ 이는 SCO 차원에서 러시아가 인도와의 다극화 협력을 시도하고 있다는 것을 의미한다.

250) "Тяньцзиньская декларация Совета глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества"(2025. 9. 1.); "Астанинская декларация Совета глав государств-членов Шанхайской Организации Сотрудничества"(2024. 7. 4.) (모든 자료의 검색일: 2025. 10. 25.).

251) "Лавров рассказал о темах переговоров Путина и Модии"(2024. 7. 9.)(검색일: 2025. 10. 25.).

252) Администрация Президента РФ(2025a), "Встреча с Премьер-министром Индии и Нарендрой Модии. 1 сентября 2025 г"(검색일: 2025. 10. 25.).

다. ‘집단적 서방’에 맞선 ‘세계 다수’의 결집

‘집단적 서방’에 맞선 ‘세계 다수’의 결집은 푸틴 5기 러시아의 다극화 전략 중 하나이다. 2023년 3월 31일 푸틴 대통령이 승인한 「러시아연방 대외정책 개념」은 ‘대외정책의 지역적 지향’을 규정하는 장에서 해당 문서들이 전통적으로 고수했던 지역 순서를 파격적으로 바꾸었다. 2016년 11월 30일 푸틴 대통령이 승인한 「러시아연방 대외정책개념」은 탈소비에트 지역, 유럽·대서양 지역, 북극 및 남극, 아태지역, 중동 및 북아프리카 지역, 라틴아메리카 및 카리브해, 아프리카 순으로 지역별 정책을 나열했으나, 새로운 문서는 탈소비에트 지역, 북극, 유라시아 대륙·중국·인도, 아태지역, 이슬람 세계, 아프리카, 라틴아메리카 및 카리브해, 유럽지역, 미국 및 기타 앵글로·색슨 국가들, 남극 순으로 서술하고 있다.²⁵³⁾ 이는 2022년 2월 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 러시아 대외정책의 중심이 서방에서 비서방 국가들로 완전히 이동했다는 것을 명확하게 보여준다.

한편 러시아는 비서방 국가들을 흔히 사용되는 ‘글로벌 사우스’라는 개념 대신 서방 국가들을 배제하면서 자국을 포함하는 ‘세계 다수’라는 개념으로 지칭하고 있다. 여기서 ‘세계 다수’는 미국을 포함한 ‘집단적 서방’에 대비되는 개념으로서, ‘집단적 서방’의 범위 밖에서 아시아, 아프리카, 중동, 라틴아메리카 및 카리브해 등에 있는 비서방 개발도상국들, 특히 러시아-우크라이나 전쟁에 대해 중립을 고수하며 다양한 분야에서 러시아와 협력을 유지하는 백여 개의 나머지 국가를 의미한다.²⁵⁴⁾ 2023년 12월 20일 연방의회 설립 30주년 기념 입법자 회의 특별회의 연설²⁵⁵⁾에서 푸틴 대통령은 러시아를 ‘세계 다수의 주도국 중 하나’로 규정했고, 2024년 5월 7일 대통령 취임식 연설²⁵⁶⁾에서는 “우리는

253) 제성훈(2025a), p. 224.

254) 위의 자료, p. 223.

255) Путин(2023), “Заседание Совета законодателей 20 декабря 2023 г”(검색일: 2025. 10. 25.).

러시아를 신뢰할 수 있고 정직한 파트너로 여기는 모든 국가와 좋은 관계를 강화해 왔으며 앞으로도 그렇게 할 것이다. 그리고 이들은 실제로 세계 다수이다”라고 언급한 바 있다.

러시아는 가치와 문화적 다양성 존중을 SCO의 핵심 철학으로 규정하고 있다. SCO는 비서방 개발도상국들, 그야말로 ‘세계 다수’로 구성되어 있다. 따라서 러시아는 SCO를 자신에게 주어진 지위가 변화된 정치적 영향력과 경제력에 부합하지 않는다고 생각하는 ‘세계 다수’ 국가들을 위한 전략적인 협력의 공간으로 만들어서 이들과 연계를 강화하는 데 중점을 두고 있다. 2024년 7월 4일 아스타나 SCO 정상회의에서 푸틴 대통령은 “다극 세계는 현실이 되었다. 공정한 세계질서를 지지하며, 자신의 합법적 권리를 단호하게 고수하고 전통적 가치를 수호할 준비가 된 국가들의 범위가 확대되고 있다. 힘과 경제 성장의 새로운 중심들이 나타나고 있고, 강화되고 있다”라고 강조했다. 이어 러시아가 유라시아의 협력, 불가분한 안보, 발전의 새로운 구조 창설을 제안했다고 주장하면서, 그것이 일부 국가들에게만 일방적 우위를 부여했던 수명을 다한 유럽 중심 모델 및 유럽·대서양 모델을 대체하기 위한 것이라고 덧붙였다.²⁵⁷⁾ 또한 ‘SCO plus’ 회의에서는 “SCO는 항상 최대 범위 파트너들의 의견 및 관점 고려와 각국의 자체 발전 모델 선택의 불가분한 권리 존중에 기반을 두었고, 또 그렇게 하고 있다. … 세계는 진정으로 다극화되고 있다. 그리고 점점 더 많은 국가가 자신의 합법적 권리와 이익을 가장 단호한 방식으로 고수할 준비가 되어 있다. 새로운 힘의 중심들이 나타나고 있고, 그중 하나로서 SCO가 확립되고 있다”라고 주장했다.²⁵⁸⁾ 나아가 2025년 9월 1일 헨진 SCO 정상회의에서 푸틴 대통령은 SCO가 ‘수명을 다한 유럽 중심 모델 및 유럽·대서양 모델을 대

256) “Инаугурационная речь Владимира Путина. Полный текст. 7 мая 2024 г.”(2024. 5. 7.)(검색일: 2025. 10. 25.).

257) Администрация Президента РФ(2024c), “Заседание Совета глав государств - членов ШОС. 4 июля 2024 г” (검색일: 2025. 10. 25.).

258) Администрация Президента РФ(2024a), “Встреча в формате «ШОС плюс». 4 июля 2024 г” (검색일: 2025. 10. 25.).

체하고, 최대 범위 국가들의 이익을 고려하며, 진정으로 균형적이고, 다른 국가들의 안보를 희생하여 자신의 안보를 확보하려는 일부 국가들의 시도를 허용하지 않는 유라시아의 새로운 안정, 안보, 평화 발전 체제 형성을 위한 정치적 및 사회·경제적 전제를 마련'하는 데 도움을 주고 있다고 평가했다.²⁵⁹⁾ 가치와 문화의 다양성 존중에 대한 러시아의 신조(信條)를 반영하여, 아스타나 선언에서 회원국들은 “자신의 정치적 및 사회·경제적 발전 경로의 독립적이고 민주적인 선택에 대한 민족들의 권리 존중을 지지하고, 주권, 독립, 영토적 통합성에 대한 국가들의 상호존중, 평등, 상호이익, 내정불간섭, 무력 또는 무력 사용 위협의 불사용 원칙이 국제관계 발전의 지속가능한 기반이라고 강조한다. … 내정간섭을 지향하고, 국제법에 반하는 모든 결정의 채택에 참여하지 않는다”라고 언급하면서, ‘보편적으로 인정된 국제법 원칙, 문화·문명적 다양성, 국가들의 상호이익적이고 평등한 협력에 기반을 둔 더욱 대표성이 있고, 민주적이며, 공정한 다극 세계질서의 형성’에 대한 의지를 확인했다.

2025년 텐진 선언에서 역시 회원국들은 ‘UN 헌장에 규정된 것을 포함하여, 보편적으로 인정된 국제법 원칙, 문화적 다양성 존중, 국가들의 상호이익적이고 평등한 협력에 기반을 둔 더욱 대표성 있고, 민주적이며, 공정한 다극 질서 형성’에 대한 의지를 재확인했다.

러시아는 SCO를 ‘세계 다수’를 결집하기 위한 ‘네트워크’로 활용하고 있다. 첫째, SCO 차원에서 가치와 문화적 다양성 존중에 대한 신조를 확산시키고 있다. ‘문화적 다양성 존중’은 SCO 헌장²⁶⁰⁾에 명시된 신조일 뿐만 아니라, SCO 차원에서 이른바 ‘상하이 정신’으로 인정되고 있는데, 러시아는 이러한 ‘문화적 다양성’ 또는 ‘가치의 다양성’을 탈냉전기 서방이 확산시킨 ‘문화적 보편성’ 또는 ‘가치의 보편성’에 대비되는 개념으로 규정하고 있다. 2024년 7월 4일 아스

259) Администрация Президента РФ(2025с), “Заседание Совета глав государств - членов ШОС. 1 сентября 2025 г”(검색일: 2025. 10. 25.).

260) “Хартия Шанхайской организации сотрудничества. 6 июня 2002 г”(2022. 6. 6.)(검색일: 2025. 10. 25.).

타나 SCO 정상회의에서 푸틴 대통령은 SCO 차원의 상호협력이 문화적·문명적 다양성 존중의 원칙에 따라 꾸준히 계속 발전하고 있다고 언급했다.²⁶¹⁾ 2025년 9월 1일 헨진 SCO 정상회의에서는 SCO가 낡은 유럽 중심 모델 및 유럽·대서양 모델을 대체하는 데 이바지하고 있다고 주장했고,²⁶²⁾ SCO plus 회의에서는 “SCO 참여국들은 전통적으로 역사적·문화적 가치와 문명적 다양성을 존중하고 있다”라고 지적하면서, “이 기반 위에서 인적 교류가 심화하고, 학술·교육, 보건, 체육 영역에서 상호협력이 구축되고 있다”라고 강조한 바 있다.²⁶³⁾ 서방 국가들이 자체적인 가치 및 우선순위 체계 강요를 통해 자신의 글로벌 안보 비전을 집요하게 추진하는 가운데²⁶⁴⁾ 러시아는 가치와 문화적 다양성 존중에 대한 신조의 확산을 통해 비서방 국가들이 당면한 도전과 위협에 대한 대응을 위해 다른 가능성을 모색하도록 유도하고 있다.

둘째, SCO 차원에서 회원국 확대를 통해 비서방 국가들을 결집하고 있다. 러시아는 2015년 7월 10일 우파 SCO 정상회의에서 의장국으로서 인도와 파키스탄의 신규 회원국 가입 절차 개시를 주도했는데,²⁶⁵⁾ 2017년 6월 인도와 파키스탄이 2001년 6월 SCO 출범 이후 최초로 신규 회원국으로 가입하면서 비서방 국가들의 결집이 시작될 수 있었다. 또한 2021년 9월 17일 두산베 SCO 정상회의에 화상으로 참여한 푸틴 대통령은 이란의 회원국 가입 절차 개시를 지지하면서, “우리는 유라시아 지역에서 이란이 중요한 역할을 하고 있고, 이미 오래전부터 SCO와 성공적으로 협력하고 있다는 사실에 기반을 두고

261) Администрация Президента РФ(2024c), “Заседание Совета глав государств - членов ШОС. 4 июля 2024 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

262) Администрация Президента РФ(2025c), “Заседание Совета глав государств - членов ШОС. 1 сентября 2025 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

263) Администрация Президента РФ(2025b), “Заседание в формате «ШОС плюс». 1 сентября 2025 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

264) Махмутова(2024), “Вклад ШОС в обеспечение евразийской безопасности”(검색일: 2025. 10. 25.).

265) Администрация Президента РФ(2015), “Стенограмма заседания Совета глав государств - участников Шанхайской организации сотрудничества в расширенном составе. 10 июля 2015 г.”(검색일: 2025. 10. 25.).

SCO의 활동에서 이란의 완전한 형식으로 참여를 항상 지지했다. 이란의 가입은 틀림없이 SCO가 가진 국제적 권위의 추가적인 제고를 촉진할 것"이라고 강조했다. 이와 함께 옵서버와 대화 파트너의 참여를 현대화 및 효율화하고, SCO 정상회의와 함께 모든 파트너가 참여하는 'SCO plus' 형식의 고위급 및 정상급 행사를 추가 개최할 것을 제안하기도 했는데,²⁶⁶⁾ 2024년 7월 아스타나 SCO 정상회의를 시작으로 SCO plus 회의가 정기적으로 개최되면서 비서방 국가들의 참여가 더 활성화될 수 있었다.

이와 함께 러시아는 자신과 연합 국가를 형성하고 있는 벨라루스가 2024년 7월 SCO 회원국으로 가입할 수 있도록 백방으로 지원했을 뿐만 아니라²⁶⁷⁾ 2024년 5월 21일 라브로프 외무장관이 "우리는 중국과 함께, 다른 우리의 파트너들과 함께 SCO 가입의 명확한 후보, 다음 후보는 바로 몽골이라고 생각한다"²⁶⁸⁾라고 발언했듯이, 몽골의 회원국 가입도 적극적으로 지원하고 있다.

더 나아가 2022년 2월 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 러시아 학계의 주요 인사들은 '세계 다수'의 주요 국가들이 정치적·경제적 의제를 설정하고 중요한 문제에 관한 그들의 노력을 조정하는 제도로서 BRICS의 발전을 모색하고 있다. 이는 BRICS의 유라시아 하위지역 기구로서 SCO의 확대 및 효율성 제고, '대유라시아 동반자관계(Greater Eurasian Partnership)'에 기반을 둔 안보·발전 공동체로 SCO 공간 전환, ASEAN, GCC, RCEP, AIIB와 같은 조직과의 상호협력 구축 등 'SCO plus' 형식의 전면적 발전을 강조하는 것이다.²⁶⁹⁾

266) Администрация Президента РФ(2021a), "Заседание Совета глав государств - членов ШОС. 17 сентября 2021 г"(검색일: 2025. 10. 25.).

267) "Белоруссия станет десятой страной-членом ШОС, заявил Путин"(2024. 5. 24.) (검색일: 2025. 10. 25.).

268) "Лавров назвал Монголию кандидатом на вступление в ШОС"(2024. 5. 21.)(검색일: 2025. 10. 25.).

269) Караганов, Крамаренко, and Тренин(2023), p. 25.

3. 러시아의 SCO 활용 전략: 경제통상적 측면

가. 러-우 전쟁 이후 러시아의 대외경제관계와 SCO

러시아의 대외경제관계는 러·우 전쟁 발발을 계기로 크게 변화하였다. 이러한 배경에는 앞서 2절에서 밝혔듯이 전쟁 이후 러시아 정부가 설정한 대외정책과 이에 따른 대외경제협력 방향이 달라진 점을 들 수 있다.

러시아는 2023년 3월에 승인한 「대외정책개념」을 통해 ‘세계 다수’ 또는 ‘글로벌 사우스’ 국가들을 중시하는 정책을 발표했다.²⁷⁰⁾ 러시아, 인도, 중국을 RIC으로 한데 묶었으며, 벨라루스, 이란 등 2022년 이후 신규 SCO 회원국을 앞부분에 언급했다는 점이 특별히 눈에 띈다.

이 문서의 19조 4항에는 러시아가 다극주의 세계질서로의 전환과 적응을 돕기 위해 적극적으로 참여하는 BRICS, SCO, CIS, EAEU, CSTO, RIC, 기타 국가 간 연합 및 국제기구 등의 역할과 국제적 역할을 강화하고자 한다고 밝혔다. 또한 54조 2항에서는 ‘대유라시아 동반자관계(Greater Eurasian Partnership)’를 구축하고자 하는 의지를 표명했다.

러시아는 EAEU, SCO, ASEAN을 기반으로 모든 국가, 지역 기구, 유라시아 역내 협력체의 잠재력을 결합하고, EAEU 발전 계획과 중국의 일대일로 구상을 연계하여 유라시아 대륙의 모든 국가 및 기구가 광범위한 대유라시아 파트너십에 참여할 수 있도록 열린 구조를 유지하며, 결과적으로 유라시아 지역에서 파트너 기구 간 네트워크 형성을 도모하겠다는 것이다. 다시 말해 SCO는 러시아가 대유라시아 파트너십을 실현하는 데 중요한 지역 기구로 간주된다. 2016년 11월에 승인한 「대외정책개념」에서 EU와 진정한 전략적 파트너십을 구축하겠다는 의지를 표명한 것과는 전혀 다른 정책적 방향으로,²⁷¹⁾ 2023년 채택된 러시아의 대외경제정책이 기존과는 다른 방향으로 바뀌었음을 시사한다.

270) The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation(2023), “The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation”(검색일: 2025. 10. 10.).

271) The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation(2016), pp. 1-27.

39~40조에는 주로 ‘세계 다수’ 또는 ‘글로벌 사우스’와의 경제협력 과제로 ① 세계 무역 및 통화·금융 시스템 조정, ② 비정치적이고, 안전하며 비우호국가로부터 독립된 결제 인프라 구축, 결제 시 동맹국 및 파트너국의 통화 사용 확대, ③ 세계 시장에서 러시아의 입지 강화, 비에너지 수출 확대, ④ 러시아의 세계 시장 접근성 개선, 러시아 (수출)기관을 규제, 차별, 불공정 경쟁으로부터 보호, ⑤ 외국의 비우호적인 행위에 대해 대응, ⑥ 러시아로 외국인 투자, 지식·기술, 전문가 유치, ⑦ 러시아의 이익에 부합하는 지역 및 지역 간 경제 통합 촉진(국가연합, EAEU, CIS, SCO, BRICS 등), ⑧ 유라시아 지역 교통·인프라 연결성 강화, ⑨ 구소련 국가들의 사회·경제 발전 우선시 및 국제개발 촉진 등이 제시되었다. 특히 SCO와의 적극적인 경제협력 의사를 밝혔다고 할 수 있다.

러시아 주요 인사들의 인터뷰와 연설에서도 SCO와의 경제협력을 강조하고 있다. 2023년 5월 러시아 SCO 사무국 상임대표인 나탈리아 스테프키나는 “SCO가 새로운 협력 분야 및 형태를 모색하면서 유라시아에서의 역할과 관련성이 커지고 있다”며, SCO는 세계질서의 근본적인 변화 도구이고, 경제발전 보장, 식량 및 에너지 안보 강화, 기후 변화 문제 등을 당면한 과제라고 언급하였다.²⁷²⁾

푸틴 대통령은 2025년 동방경제포럼에서 “BRICS, SCO 등의 기구들이 회원국 간 상호 존중과 독립성이라는 원칙에 따라 운영되며, 경제협력을 촉진한다”며, 이 기구들과의 경제협력의 중요성을 강조하였다.²⁷³⁾

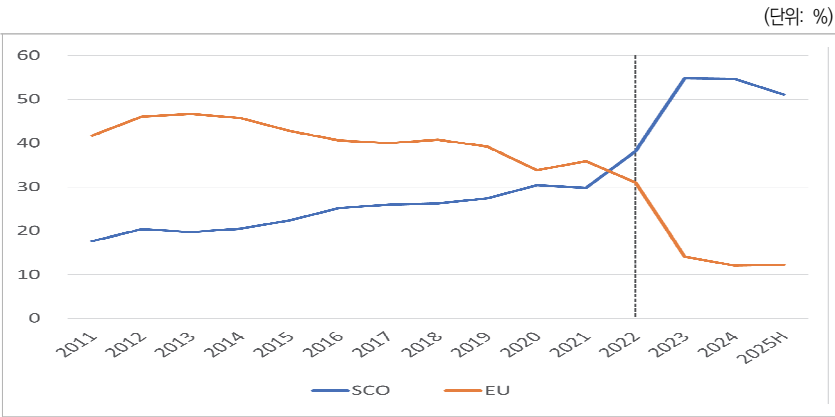
SCO는 BRICS와 비교하여 회원국들이 러시아와 국경을 마주하고 있다는 점에서 더 실질적인 협력이 가능하며, 특히 러시아의 입장에서 서방과 단절된 무역, 교통 인프라, 금융 등을 대체할 수 있는 매우 중요한 협력 파트너다. 이러한 배경에서 러·우 전쟁이 발발한 2022년 이후 러시아와 SCO 회원국들과의 경제관계가 한층 강화되었다. 그리고 러시아는 SCO 회원국과의 경제관계를 계속해서 발전시키기 위해 심혈을 기울이고 있는 것으로 보인다.

272) The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation(2023), “The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation”(검색일: 2025. 10. 10.).

273) Президент России(2025), “Пленарное заседаниеXВосточного экономического форума”(검색일: 2025. 10. 10.).

이러한 변화의 첫 번째 근거로, 러·우 전쟁 발발 직후인 2022년부터 러시아 상품무역에서 SCO의 비중이 EU의 비중을 넘어섰다는 점을 들 수 있다. 전쟁 이전 러시아의 상품무역에서 EU의 비중이 지속적으로 높은 편이었으나, 2023년부터는 SCO 회원국의 비중이 50% 이상을 유지하고 있다(그림 4-1 참고). 그 중 2024년에는 중국과 인도의 비중이 45%를 초과했다. 이와 같이 상품무역에서 전쟁 발발 이전에는 EU를 비롯한 서방 국가들과 밀접한 관계를 유지했다면, 전쟁 발발 이후에는 중국, 인도 등을 포함한 ‘세계 다수’ 또는 ‘글로벌 사우스’ 국가들과의 관계가 빠르게 발전하고 있다.

그림 4-1. 러시아의 SCO 회원국과의 무역 비중 추이(EU와 비교, 2011~25H)



주: 2024년 카자흐스탄 데이터 부재, 2025년 카자흐스탄, 우즈베키스탄 데이터 부재.
 자료: IMF DOTS database, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.).

또한 러시아는 SCO 회원국들과 다양한 형태로 경제협력을 약속하는 합의를 체결하고 있다. 벨라루스, 카자흐스탄, 우즈베키스탄 등 전통적으로 러시아와 우호적인 관계를 이어온 국가들의 경우 단기 협력 계획을 주기적으로 승인함으로써 구체적인 사업을 추진하고 있으며, 중국, 인도, 이란, 파키스탄 등 새롭게 관계가 발전하는 국가들과는 큰 틀에서 중장기적인 협력 계획을 체결하였다(표 4-1 참고).

표 4-1. 러시아-SCO 회원국 간 주요 경제협력 합의문 및 주요 내용

국명	양자협력 합의문 및 주요 내용	체결연도
중국	<p>2030년까지 중-러 경제협력 핵심 분야 발전 계획에 관한 공동성명</p> <p>△전자상거래를 비롯한 무역액 및 구조 최적화, △물류 시스템 연계, △자 국 통화 사용 확대 포함 금융 협력 강화, △에너지 부문 포괄적 파트너십 강화, △기초 원자재 및 광물 자원 공급 협력, △기술 및 혁신 분야 협력 확대, △산업 협력 강화, △농업 협력 확대, △ 인도주의 협력 심화, 특히 중국 북동부, 러시아 극동 지역간 호혜적 협력 발전</p>	2023
인도	<p>2030년까지 인-러 경제협력 전략 분야 발전에 관한 공동성명</p> <p>△무역·투자 활성화 노력, △자국 통화 확대를 비롯한 디지털 금융 협력 확대, △양국 간 물류 인프라 확대, 통관 절차 최적화, △ 농산물 무역 확대 를 위한 노력, △에너지 파트너십 확대, △산업 협력 강화를 위한 환경 및 제도 정비, △ 전문인력 간 교류, 공동 사업 및 합작 회사 추진을 위한 재정 확보, △의료 부문 협력 강화, △인도주요적 협력 활성화</p>	2024
벨라루스	<p>2024~26년 국가연합을 위한 협력 로드맵</p> <p>△거시경제 정책 조율, △공동 금융시장 통계 및 운영체계 구축, △단일 세제·조세 정책, △관세·통관 협력 강화, △공동 산업 및 농업 정책, △공동 에너지 시장 운영 및 원자력 시설 관리, △공동 교통시스템 구축, △공동 정보공간 구축, △문화·인문·과학기술·사회 분야 협력</p>	2024
카자흐스탄	<p>산업 협력 프로그램(2022)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 총 90억 달러 규모의 29개 프로젝트 추진 <p>2024-26년 지역 간 및 국경 간 프로그램(2024)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 목표: 양국 지역의 포괄적 발전, 생활 수준 향상, 경제 다변화 - 협력 분야: 에너지 부문, 산업 협력 부문, 교통·물류 부문, 과학기술 및 교육 부문 등 - 에너지 부문: △코크셰타우, 세메이, 우스트카메노고르스크 등에 발전소 건설, △루스하이드로, 이르티시강 수력발전소 현대화 사업 참여 검토 - 산업 협력 부문: △로스셀마시, 아크몰라 지역에서 농기계 현지 생산, △코스타나이 지역의 카마즈 엔진 부품 공장, 카라간다 지역의 타트네 프트 타이어 공장, 남부 카라타우 지역의 러-카자흐 비료 공장, 알마티 의 테크노니콜 단열재 공장 등 운영, △아티라우의 폴리에틸렌 공장 건 설 중 - 교통·물류 부문: △2030까지 철도 110,000km 보수, 5,000km 신설 예정(러시아 셀라티노-중국 시안 간 복합 물류거점 구축, 아야고즈바흐 티 철도 건설 → 운송량 2천만 톤으로 확대), △북-남 국제 운송회랑을 통한 화물량 2천만 톤으로 확대, △아프가니스탄을 경유하는 남아시아 회랑 개발 참여 	

표 4-1. 계속

국명	양자협력 합의문 및 주요 내용	체결연도
우즈베키스탄	<p>2022~26년 포괄적 경제협력 프로그램</p> <ul style="list-style-type: none"> - 목표: 상호 이익에 기반한 무역 및 경제 관계를 강화하고 다각화하며 러시아와 우즈베키스탄 국민의 생활 수준 향상 - 협력 분야: 무역, 산업, 교통, 에너지, 농업, 통신, 금융, 과학 및 교육, 의료, 문화, 관광, 지역 간 협력 등 	2021
키르기스스탄	<p>2022~26년 정부 간 경제협력 프로그램</p> <p>△무역 다각화 및 확대, 투자 촉진 △에너지 협력 △산업 협력 △인도주의 협력</p>	2022
타지키스탄	<p>2025~30년 교통부문 협력 로드맵(2025)</p> <p>2025~27년 정부 간 경제협력 프로그램(2025)</p> <p>△무역 활성화(2024년 무역액 15억 달러 달성, 2030년까지 무역액 150% 달성 목표), △금융 협력, △에너지 협력(러시아 석유 및 정유제품 공급, 수력 및 원자력 협력), △산업협력(경공업 클러스터 공동 조성), △러시아 내 타지키스탄 이주노동자 지원정책, △문화 및 인도주의 협력</p>	
이란	<p>포괄적 전략 파트너십 조약</p> <p>향후 20년간 △무역·투자·금융(자국 통화 결제체계 구축, 자유경제지대 또는 산업단지 조성, 금·다이아몬드·보석 산업) 협력 촉진, △교통·물류 부문 협력(북·남 국제운송회랑), △에너지 협력(석유·가스·재생에너지, 원자력), △농·수산·수의·식물검역 협력, △관세 간소화를 비롯한 제도 협력 등 합의</p>	2025
파키스탄	<p>무역, 농업, 교육, 과학·기술 등 분야의 협력 강화를 위한 MOU</p>	2024

자료: 저자 작성.

나. 러시아와 SCO 회원국의 무역구조와 주요 특징

여기서는 러시아의 SCO 회원국과의 양자 무역구조, 그리고 러시아의 SCO 회원국과의 양자 경제협력 합의문을 토대로 러시아와 SCO 회원국 간 양자관계를 좀 더 구체적으로 살펴본다. 상당수 합의문의 원문이 공개되지 않은 상태이므로 접근이 가능한 내용을 중심으로 양자 경제협력 방향을 가늠하도록 한다.

러·우 전쟁 발발 이후 SCO 회원국 중 단연코 중국과의 협력이 급격히 확대되었다. 2024년 기준 러시아의 대중국 수출에서 광물성 연료(HS27)가 75% 이상을 차지한다. 러시아의 광물성 연료, 즉 에너지 수출 비중은 2021년 68%

에서 증가하여 러시아의 대중국 에너지 수출 중심 구조가 심화하였다고 할 수 있다. 광물성 광석(HS26, 5%), 알루미늄(HS76, 3%), 목재(HS44, 2.5%), 구리(HS74, 2.4%) 등이 그 뒤를 이었다.

표 4-2. 러시아의 대중국 5대 무역 품목(2024년)

(단위: 백만 달러, %)

품목	수출액	비중	품목	수입액	비중
27	95,201	75.4	84	27,289	23.9
26	5,641	4.5	87	25,484	22.3
76	3,819	3.0	85	15,950	14.0
44	3,165	2.5	39	4,420	3.9
74	3,016	2.4	90	3,208	2.8

주: HS2 코드의 27은 광물성 연료, 26은 광물성 광석, 76은 알루미늄, 44는 목재, 74는 구리, 84는 기계류, 87은 자동차 및 차량, 85는 전기기기, 39는 플라스틱, 90은 광학기기·정밀기기.
 자료: UN Comtrade, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.).

러시아의 대중국 수입에서는 제조품의 비중이 확대되었다. 2024년 러시아의 대중국 수입은 기계류와 자동차·차량이 큰 비중을 차지했으며, 각각 23.9%, 22.3%를 기록했다. 특히 자동차·차량·부품 비중이 2021년 5.6%를 차지한 것과 비교하면 눈에 띄게 증가했다.²⁷⁴⁾ 전기기기(HS85, 14%), 플라스틱(HS39, 3.9%), 광학·정밀기기(HS90, 2.8%) 역시 주요 수입품목으로 꼽힌다(표 4-2 참고). 이는 전쟁 이전 서방으로부터 수입되던 자동차를 포함한 제조품이 중국 제품으로 대체되고 있음을 시사한다.²⁷⁵⁾

전반적으로 양국의 무역구조는 러시아가 원자재를 공급하고 중국이 제조품을 공급하는 상호 보완적 관계의 특징을 보여 왔는데, 러·우 전쟁 이후 이러한 특징이 더욱 심화 및 고착화된 것으로 판단된다.

2023년 3월 양국 정상은 ‘2030년까지의 중·러 경제협력 핵심 분야 발전 계획에 관한 공동성명’을 발표했다. 이 문서를 통해 양국은 다양한 협력 방향을

274) UN Comtrade, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.).

275) “Russia is grappling with an influx of Chinese-made cars”(2025. 8. 1.)(검색일: 2025. 11. 10.).

제시하였다. △전자상거래 및 기타 혁신 도구 개발을 포함한 무역 규모 확대 및 구조 최적화, △상호 연결된 물류 시스템의 포괄적 개발, 철도, 도로, 항공, 하천, 해상 등 모든 운송 수단을 통한 양자 교통에서 상품과 승객의 신속한 이동 보장, △ 시장 수요에 따라 자국 통화 사용을 확대하고 양자 무역, 투자, 대출, 기타 무역 및 경제협력 분야에서 자국 통화의 비중을 점진적으로 확대하는 등 금융 협력 수준 향상, △에너지 부문에서 포괄적 파트너십 강화, △시장 원칙에 기반하여 금속, 화학 비료, 화학 제품 등 기초 원자재 및 광물 자원의 상호 이익이 되는 공급 분야에서 장기적인 협력 발전을 위한 공조, △ 중국과 러시아의 기술 리더십 확보를 위한 기술 및 혁신 분야 협력 증진과 질적 확대, △더 높은 수준의 산업 협력 달성, △양국의 식량안보 보장을 위한 농업 분야 협력 대폭 확대 등 8개 부문에서 상호 협력을 강조하였다. 아울러 인도주의 협력을 지속적으로 심화하고, 교육, 과학기술, 문화, 관광, 스포츠, 의료 등 다양한 분야의 교류를 계속해서 확대해 나갈 것이며, 특히 중국 북동부, 러시아 극동 지역 간 호혜적 협력을 발전시킬 것이라고 밝혔다.²⁷⁶⁾

러시아와 중국이 폭넓은 분야에서 긴밀한 협력을 위해 장기 계획을 발표했다는 점은 오랜 기간 양국 간 협력이 지속될 것이라는 점을 시사한다. 그러나 중국과의 경제협력 계획을 실현하고 건전한 협력관계를 지속하기 위해서는 현재보다 더 다각화된 무역구조로 개선될 필요가 있으며, 이는 러시아가 산업구조 개편을 병행해야 할 필요성을 제기한다. 현재와 같은 무역구조가 어느 정도 지속될 수 있을지 여부는 좀 더 지켜봐야 한다.

러·우 전쟁 발발 이후 러시아와 인도는 밀월 관계를 강화했다. 인도 상무부에 따르면, 2021년 인도와 러시아의 무역액은 약 81억 달러였으나, 2024년 687억 달러로 8배 이상 증가했다.²⁷⁷⁾ 러시아의 대인도 에너지 수출이 급증했

276) “Опубликовано Совместное заявление о плане развития ключевых направлений китайско-российского экономического сотрудничества до 2030 года”(2023. 3. 22.)(검색일: 2025. 10. 10.).

277) Government of India Ministry of Commerce and Industry, TRADESTAT, DB 자료(검색일:

기 때문이다.

러시아의 대인도 광물성 연료 수출액은 2021년 52억 달러에서 2024년 569억 달러로 10배 넘게 증가했으며, 그 비중은 53%에서 88.7%로 확대되었다. 그다음으로 동물성 기름(HS15, 3.8%), 비료(HS31, 2.9%), 귀석·귀금속(HS71, 0.7%), 뿌리채소(HS07, 0.5%) 등이 주요 수출 품목으로 꼽히는데, 그 비중은 상대적으로 미미하다(표 4-3 참고).

표 4-3. 러시아의 대인도 5대 무역 품목(2024년)

(단위: 백만 달러, %)

품목	수출액	비중	품목	수입액	비중
27	56,873	89.1	84	1,137	23.3
15	2,395	3.8	85	363	7.4
31	1,840	2.9	09	103	2.1
71	434	0.7	10	85	1.7
07	311	0.5	12	76	1.6

주: HS2 코드의 27은 광물성 연료, 15 동물성 기름, 31 비료, 71 귀석·귀금속, 07은 뿌리채소, 84는 기계류, 85는 전기기기, 09는 커피, 차류, 10 곡물, 12는 유지종자.

자료: Government of India Ministry of Commerce and Industry, TRADESTAT, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.); 인도 상무부 데이터를 거울통계로 활용.

2024년 러시아의 대인도 수입에서는 기계류(HS84, 23.3%), 전기기기(HS85, 7.4%), 커피 및 차류(HS09, 2.1%), 곡물(HS10, 1.7%), 유지종자(HS12, 1.6%)가 주를 이루었다.

러시아와 인도의 무역에서도 러시아가 원자재를 공급하고 제조품을 들여오는 구조가 특징적이며, 이러한 경향성은 러·우 전쟁 이후 훨씬 심화되었다. 이에 대해 2025년 8월 제26차 인도-러시아 무역·경제·과학·기술·문화 협력을 위한 정부 간 위원회(IRIGC-TEC)에서 인도 외무장관은 양국의 무역 규모가 급성장한 것에 대해서 높이 평가하나, 무역 불균형은 심화되었다고 지적하였

2025. 10. 10.). 인도의 회계연도는 매년 4월부터 이듬해 3월까지로, 원칙적으로 2024~25로 표기하는 것이 맞으나, 이 글에서는 편의를 위해 더 많은 월이 포함된 해로 간단히 표기하였음.

다. 러시아의 입장에서도 인도와의 무역구조가 단순화된 것은 장기적으로 바람직하지 않으며, 인도의 입장에서도 러시아와의 무역에서 큰 규모의 적자를 기록하고 있다는 점은 개선되어야 할 것이다. 따라서 러·우 전쟁 이후 양국의 경제관계가 급격히 발전한 만큼 해결해야 할 과제도 상존한다고 할 수 있다.²⁷⁸⁾

러시아와 인도는 2024년 7월 장기 협력 계획을 발표했다. ‘2030년까지 러·인 경제협력 전략 분야 발전에 관한 공동성명’을 통해 △양자 무역에서 비관세 무역장벽 철폐 노력, EAEU-인도 자유무역지대 설립 가능성을 포함한 양자 무역 자유화 관련 대화 지속, 2030년까지 무역량 1,000억 달러 이상 달성, 특별 투자 제도 틀 내에서 투자 활동 활성화, △자국 통화를 활용한 양자 결제 시스템 개발, 상호 결제에서 디지털 금융 상품의 지속적 도입, △북남 국제운송 회랑, 북극항로, 첸나이-블라디보스토크 해상 신규 노선 개발을 통한 인도와의 화물량 확대, 상품의 장벽 없는 이동을 위한 지능형 디지털 시스템 적용을 통한 통관 절차 최적화, △ 양자 무역에서 농산물, 식품, 비로 무역 확대, 수의, 위생, 식물위생 관련 제한 및 금지 조항 철폐를 목표로 대화 유지, △원자력, 정유, 석유화학 등 주요 에너지 부문 협력 발전, 에너지 인프라, 기술, 장비 분야에서 협력 및 파트너십 확대, 세계 에너지 전환 전망을 고려하여 상호·국제 에너지 안보 확립, △인프라 개발, 운송 엔지니어링, 자동차 생산 및 조선, 우주 및 기타 산업 분야에서 협력 강화, 자회사 및 산업 클러스터 조성을 통해 인도와 러시아 기업의 상대국 시장 진출 촉진, 표준화, 계측, 적합성 평가 분야에서 양 당사국의 접근 방식 융합, △디지털 경제, 과학 및 연구, 교육 부문 교류, 첨단 기업 직원 인턴십 등 다양한 분야에서 투자 및 공동 프로젝트 촉진, 합작 회사(자회사) 설립을 위한 유리한 재정 제도 구축, △의약품 및 첨단 의료 장비 개발 및 공급 분야에서 체계적인 협력 증진, 러시아 내 인도 의료기관 지점 개설 및 유능한 의료 인력 채용 가능성 검토, 의료 및 생물 안전 분야 협력 강화 △교육, 과학 기

278) “India, Russia trade in goods reached record high of USD 68 billion in 2024-25: Jaishankar”(2025. 8. 21.)(검색일: 2025. 10. 10.).

술, 문화, 관광, 스포츠, 의료 및 기타 분야에서 인도주의적 협력 발전, 상호작용 지속적 확대 등 총 9개 분야에서 협력 계획을 제시했다.²⁷⁹⁾

이 중 양국 간 관세·비관세 장벽 제거, 물류 병목 해소, 물류 연결성 강화(국제북남교통 회랑, 북극항로, 첸나이-블라디보스토크 회랑)을 우선 과제로 추진하고, EAEU-인도 FTA 협상도 가속화될 예정이다.²⁸⁰⁾ 양국의 지속가능한 경제협력을 위해서 러시아와 인도의 무역구조 개선 여부, 경제협력을 위해 양측이 합의한 바가 차질 없이 진행되는지 여부, 미국이 러시아산 석유에 대해 가한 제재 등 외부 요인이 양국 경제관계에 근본적인 영향을 미칠 가능성 등이 지속적으로 검토될 필요가 있다.²⁸¹⁾

표 4-4. 러시아의 대벨라루스 5대 무역 품목(2021년)

(단위: 백만 달러, %)

품목	수출액	비중	품목	수입액	비중
27	7,021	30.4	4	2,178	13.9
99	2,662	11.5	87	2,029	13.0
72	1,937	8.4	84	1,339	8.6
84	1,217	5.3	85	1,020	6.5
39	1,194	5.2	39	225	6.0

주: HS2 코드의 27은 광물성 연료, 99는 기타, 72는 철강, 84는 기계류, 39는 플라스틱, 4는 유제품 등, 87은 자동차 및 차량, 85는 전기기기.

자료: UN Comtrade, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.).

러시아와 벨라루스는 전통적으로 우방국이며 경제적으로도 매우 밀접한 관계를 유지하고 있다. 2021년 기준 러시아와 벨라루스의 무역구조는 다음과 같다. 먼저 러시아의 대벨라루스 수출에서 광물성 연료(HS27)가 가장 큰 비중을 차지하며, 702억 달러 규모로 전체의 30%를 넘는다. 기타(HS99, 11.5%), 철강

279) "Leaders' Joint Statement on the development of strategic areas of Russia-India economic cooperation for the period up to 2030"(2024. 7. 9.)(검색일: 2025. 10. 10.).

280) "India, Russia trade in goods reached record high of USD 68 billion in 2024-25: Jaishankar"(2025. 8. 21.)(검색일: 2025. 10. 10.).

281) 「中·印, 러시아산 석유 끊나?...美제재 압박에 '직격탄」(2025. 10. 24.)(검색일: 2025. 10. 10.).

(HS72, 8.4%), 기계류(HS84, 5.3%), 플라스틱(HS39, 5.2%)이 그 뒤를 잇는다. 반면 러시아의 대벨라루스 수입에서 유제품·동물성 생산품(HS04, 13.9%), 자동차 및 차량(HS87, 13.0%), 기계류(HS84, 8.6%), 전기기기(HS85, 6.5%), 플라스틱(HS39, 6.0%)이 상위 순위를 차지한다.

러시아와 벨라루스의 무역구조를 살펴보면, 두 국가가 에너지, 산업재, 소비재 등 다양한 범위에서 긴밀히 연관되어 있으며, 상호 의존성이 높은 무역 관계를 형성하고 있다는 점을 알 수 있다(표 4-4 참고). 러·우 전쟁 이후 양국의 무역액이 꾸준히 증가하고 있으며, 러시아는 에너지, 기계·기기 등을 벨라루스에 수출하고, 벨라루스는 비료, 식음료 등을 러시아에 수출하는 구조가 유지되고 있다.²⁸²⁾

러시아와 벨라루스는 1999년 국가연합(Union State Treaty) 조약을 체결했다. 양국은 단순한 경제협력을 넘어 러시아가 벨라루스의 경제주권을 흡수하여 러시아 주도의 초국가체제로 편입하는 것을 목적으로 한다. 특히 러시아는 벨라루스와 재정·통화·통상 정책을 단일화할 뿐만 아니라, 공동 조달시장 형성, 자본·노동의 완전한 자유 이동을 달성하고자 한다.²⁸³⁾

2020년 양국은 국가연합 이행을 위한 실질적인 협력 로드맵의 필요성을 인식하였고, 곧 국가연합 조약 4조에 기반하여 ‘국가연합을 위한 협력 로드맵 2021~2023’을 발표하였다. 이 문서에는 28개 협력 프로그램이 제시되었다. 이어 2024년 ‘2024~26년 국가연합을 위한 협력 로드맵’이 승인되었으며, 이 문서에서는 9개의 협력 프로그램이 제시되었다. △거시경제 정책 조율, △공동 금융시장 통제 및 운영체계 구축, △단일 세제·조세 정책, △관세·통관 협력 강화, △공동 산업 및 농업 정책, △공동 에너지 시장 운영 및 원자력 시설 관리, △공동 교통 시스템 구축, △공동 정보공간 구축, △문화·인문·과학기술·사회 분야 협력 등에서 프로그램을 운영한다는 내용이다.²⁸⁴⁾ 이러한 배경에서 러시

282) “Belarus’ increasing economic dependence on Russia(2025. 7-8).”(검색일: 2025. 10. 10.).

283) Barros(2025), pp. 50-57.

284) Министерство иностранных дел Российской Федерации(2014), “К вопросу о соз

아와 벨라루스의 경제는 점진적으로 통합될 것으로 예상된다.

다음으로 러시아와 중앙아시아 국가들과의 무역구조를 살펴보았다. 전쟁 이후 중앙아시아 국가들과의 무역구조는 대체로 서방 제재로 인한 러시아의 공급망 재편에 따라 변화했다고 볼 수 있다. 중앙아시아 국가들도 러시아의 전통적 우방국으로, 러시아와 양자 간 경제협력 프로그램을 기간별로, 구체적인 내용에 대해 합의하여 이행해온 것으로 파악된다. 따라서 최근에 체결한 중앙아시아 국가들과의 경제협력 프로그램은 이와 관련된 내용이 포함되어 있을 것으로 추정된다. 다만 합의문 원본은 거의 공개되지 않아 아래에서는 무역통계를 기반으로 분석한 무역구조, 언론 또는 보도 자료에서 합의했다고 하는 최근 문서들의 제목과 관련 내용을 바탕으로 양자 경제협력 방향을 정리했다.

먼저 러시아와 카자흐스탄의 무역규모는 2021년 250.8억 달러에서 2023년 254.3억 달러로 소폭 증가했다. 2023년 러시아의 대카자흐스탄 수출에서 철강(HS72, 9.0%)과 철강제품(HS73, 9.0%)이 가장 큰 비중을 담당했으며, 광물성 연료(HS27, 8.7%), 기계류(HS84, 7.0%), 플라스틱(HS39, 5.1%)이 그다음을 차지했다. 러시아는 철강과 석유·가스 같은 원자재와 일부 제조품을 카자흐스탄에 공급하고 있다(표 4-5. 참고).

러시아의 대카자흐스탄 수입에서는 무기화학품(HS28, 20.4%)이 가장 큰 비중을 차지했으며, 그 뒤를 이어 철강(HS72, 13.5%), 기계류(HS84, 11.6%), 광물성 광석(HS26, 10.3%), 전기기기(HS85, 6.9%) 등이 주요 품목으로 나타났다.

전쟁 이후 양국의 무역은 다변화되면서 비교적 안정적으로 유지되고 있다. 다만, 이는 주로 서방으로부터 경제제재를 받고 있는 러시아의 필요에 의한 결과라고 할 수 있다. 러시아의 철강, 기계류에 대한 서방 제재가 가해짐에 따라 관련 품목에 대한 카자흐스탄의 수요가 줄거나 루블화 가치가 떨어져, 해당 품

дании финансовых механизмов Шанхайской Организации Сотрудничества (Справочный материал)”(검색일: 2025. 10. 10.).

목들이 여전히 주요 품목에 속함에도 불구하고 수출액 및 비중은 감소한 것으로 보인다. 한편 러시아가 경제제재를 우회하려는 목적으로 공급망을 카자흐스탄으로 이전하여 카자흐스탄에서 광물, 무기화학품 등 원자재를 가공하게 됨에 따라 관련 품목에 대한 대카자흐스탄 수입액 및 비중은 증가한 것으로 추정된다.²⁸⁵⁾ 즉 서방 제재로 인해 러시아가 서방으로부터 구매하지 못하게 되거나 스스로 생산할 수 없게된 원료를 카자흐스탄에서 구매하거나, 또는 카자흐스탄에서 생산·가공하여 러시아로 보내는 형식으로 러시아의 대카자흐스탄 수입 패턴이 변화한 것이다. 이러한 배경에서 러시아의 대카자흐스탄 무기화학품, 기계류, 광물 수입이 증가한 것으로 보인다.

표 4-5. 러시아의 대카자흐스탄 5대 무역 품목(2023년)

(단위: 백만 달러, %)

품목	수출액	비중	품목	수입액	비중
72	1,419	9.0	28	1,962	20.4
73	1,419	9.0	72	1,301	13.5
27	1,381	8.7	84	1,119	11.6
84	1,099	7.0	26	994	10.3
39	799	5.1	85	667	6.9

주: HS2 코드의 72는 철강, 73은 철강제품, 27은 광물성 연료, 84는 기계류, 39는 플라스틱, 28은 무기화학품, 72는 철강, 84는 기계류, 26은 광물성 광석, 85는 전기기기.
 자료: UN Comtrade, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.).

러시아와 카자흐스탄은 2022년 산업 협력 프로그램을 체결하여 총 90억 달러 규모의 29개 프로젝트를 추진하기로 했다. 이를 통해 카자흐스탄에는 12,500개 일자리가 창출될 것으로 기대되었다. 이와 더불어 양측은 2003년부터 지속해온 지역 간 협력 포럼을 통해서 지역 차원에서 경제협력을 강화하고 있다.²⁸⁶⁾ 2024년 개최된 20차 지역 간 협력 포럼에서 2024~26년간 지역 간

285) Darren G. Spinck(2024), pp. 11-15; "Kazakhstan-Russia relations: New opportunities in a changing geopolitical climate?"; "Russian companies will mine copper in Kazakhstan"(2023. 7. 19.)(모든 자료의 검색일: 2025. 10. 10.).

286) "Kazakhstan-Russia relations: New opportunities in a changing geopolitical climate?"

및 국경 간 프로그램이 채택되었는데, 이와 관련한 150개 이상의 공동 프로젝트가 승인되었다. 이 프로그램은 양국 지역의 포괄적 발전, 생활수준 향상, 경제 다변화를 목표로 한다. 양국은 에너지, 산업, 교통·물류, 과학기술 및 교육 부문 등에서 협력하고 있다. 구체적으로 에너지 부문에서는 콕세타우, 세메이, 우스트카메노고르스크에 새로운 발전소를 건설하며, 루스하이드로는 이르티시강 수력발전소 현대화 사업 참여를 검토하고 있다. 산업 부문에서는 로스셀마시가 아크몰라 지역에서 농기계를 현지 생산하고 있고, 코스타나이 지역의 카마즈 엔진 부품 공장, 카라간다 지역의 타트네프트 타이어 공장, 남부 카라타우 지역의 러-카자흐 비료 공장, 알마티의 테크노니콜 단열재 공장 등이 운영 중이며, 아티라우의 폴리에틸렌 공장이 건설되고 있다고 언급되었다. 교통·물류 부문에서는 2030년까지 철도 110,000km 보수, 5,000km 신설 예정이다. 이러한 목표 아래 △러시아 셸라티노-중국 시안 간 복합 물류 거점 구축, △아야고즈바흐티 철도를 건설하여 운송량 2천만 톤으로 확대, △북-남 국제운송회랑을 통한 화물량 2천만 톤으로 확대, △아프가니스탄을 경유하는 남아시아 회랑 개발에 참여하기로 했다.²⁸⁷⁾

러시아에 대한 서방의 경제제재가 지속될 것으로 전망되는 바, 당분간 이와 같은 러시아와 카자흐스탄의 무역 패턴은 지속될 것으로 보인다. 특히 러시아의 공급망이 카자흐스탄에서 재구성되는 방향으로 러시아와 카자흐스탄과의 경제협력이 발전할 것으로 판단된다.

러시아와 우즈베키스탄 무역은 안정적으로 성장하고 있다. 2021년 양국의 무역액은 69억 달러에서 꾸준히 증가하여 2024년에는 108억 달러를 기록했다. 2024년 기준 러시아와 우즈베키스탄의 무역구조는 [표 4-6]과 같다. 2021년 러시아의 대우즈베키스탄 수출은 철강(HS72, 14.1%), 목재(HS44, 11.2%),

(검색일: 2025. 10. 10.).

287) "Russia-Kazakhstan Interregional Cooperation Forum"(2024. 11. 27.): "Что известно о форуме межрегионального сотрудничества РФ и Казахстана"(2024. 11. 26.) (검색일: 2025. 10. 10.).

철강제품(HS73, 9%), 기계류(HS44, 8.7%), 동식물성 유지(HS15, 7.1%)였는데,²⁸⁸⁾ 2024년에는 광물성 연료(HS27)가 1위 수출 품목으로 41억 달러 규모 및 전체 수출 대비 33.6% 차지했다. 이어 철강(HS72, 11.4%), 철강제품(HS73, 8.0%), 목재(HS44, 7.6%), 기계류(HS84, 4.4%) 등이 뒤를 이었다. 이런 결과는 러시아의 에너지 시장이 재편되고 있다는 점을 시사한다. 우즈베키스탄이 러시아로부터 저렴하게 에너지를 들여와서 사용하거나 우즈베키스탄을 통해서 재수출되고 있는 것이다.²⁸⁹⁾

러시아의 대우즈베키스탄 수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 품목은 의류 및 편물(HS61)로 전체 수출 대비 26.1%를 기록했으며, 면사(HS52, 19.0%), 섬유제품(HS63, 7.0%), 편물류(HS60, 6.4%)가 그다음을 잇는다. 2021년에 비해 가장 눈에 띄는 변화는 면사의 비중이 줄어든 반면 의류 및 편물의 비중이 크게 증가했고, 구리와 같은 비철금속이 주요 수입 품목으로 편입되었다는 것이다. 이 역시 제재로 인해 서방으로부터 의류 및 구리 수입이 어려워짐에 따라 우즈베키스탄 제품으로 대체되었다고 추정할 수 있다.²⁹⁰⁾

표 4-6. 러시아의 대우즈베키스탄 5대 무역 품목(2024년)

(단위: 백만 달러, %)

품목	수출액	비중	품목	수입액	비중
27	4,147	33.6	61	959	26.1
72	1,403	11.4	52	700	19.0
73	982	8.0	63	258	7.0
44	943	7.6	60	236	6.4
84	544	4.4	74	178	4.8

주: HS2 코드의 27은 광물성 연료, 72는 철강, 73은 철강제품, 44는 목재, 84는 기계류, 61은 의류 편물, 52는 면사, 63은 섬유제품, 60은 편물류, 74는 구리.

자료: UN Comtrade, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.).

288) UN Comtrade, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.).

289) Mitrova(2024), "Russia's Expanding Energy Ties in Central Asia"(검색일: 2025. 10. 10.).

290) "Washington, London ban exchange trading of new Russian metal"(2024. 4. 15.); "Made in Russia' fashion struggles to fill gap"(2023. 9. 13.)(모든 자료의 검색일: 2025. 10. 10.).

러시아와 우즈베키스탄 간 경제협력은 대체로 안정적인 상태로 이전과 동일하게 추진되고 있는 것으로 보인다. 2021년 11월 러시아와 우즈베키스탄은 2022~26년 포괄적 경제협력 프로그램을 체결하여 현재까지 추진되고 있다. 이 프로그램은 무역, 산업, 교통, 에너지, 농업, 통신, 금융, 과학 및 교육, 의료, 문화, 관광, 지역 간 협력 등 모든 전통적인 분야를 포괄한다. 주요 목표는 상호 이익에 기반한 무역 및 경제 관계를 강화 및 다각화하고 러시아와 우즈베키스탄 국민의 생활수준을 향상시키는 것이다.²⁹¹⁾ 러시아와 우즈베키스탄은 합의된 프로그램에 따라 제재 상황에서도 경제협력의 틀과 추진 방향을 계속해서 유지할 것으로 판단된다.

러시아와 키르기스스탄의 무역액도 비교적 안정적으로 성장하고 있다. 2021년 양국 간 무역액은 25억 달러에서 2024년 35억 달러로 증가했다.²⁹²⁾ 2024년 기준 러시아와 키르기스스탄의 무역구조는 [표 4-7]과 같다. 러시아의 대키르기스스탄 수출에서 광물성 연료(HS27)가 절반 가까이(46.9%)를 담당한다. 이어서 철강(HS72, 13.3%), 철강제품(HS73, 3.0%), 자동차 및 차량(HS87, 2.4%), 동식물성 유지(HS15, 2.2%) 등이 상위권을 차지한다. 사실상 러시아가 원자재와 중간재를 공급하는 상황이다. 전쟁 발발 이전인 2021년에도 광물성 연료와 철강의 수출 비중은 각각 36.8%, 9.2%로 1대와 2대 수출 품목이었는데, 전쟁 이후 그 비중이 더 커진 것이다. 이 역시 서방의 제재로 인해 러시아의 에너지와 철강 공급망이 재구성되었음을 시사한다.

291) "Russia and Uzbekistan sign a comprehensive program of economic cooperation for 2022-2026"(2021. 11. 22.)(검색일: 2025. 10. 10.).

292) UN Comtrade, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.).

표 4-7. 러시아의 대키르기스스탄 5대 무역 품목(2024년)

(단위: 백만 달러, %)

품목	수출액	비중	품목	수입액	비중
27	1,060	46.9	64	173	19.6
72	301	13.3	84	165	18.6
73	68	3.0	63	112	12.7
87	55	2.4	74	60	6.7
15	50	2.2	60	58	6.5

주: HS2 코드의 27은 광물성 연료, 72는 철강, 73은 철강제품, 87은 자동차 및 차량, 15는 동식물성 유지, 64는 신발류, 84는 기계류, 63은 섬유제품, 74는 구리, 60은 편물류.

자료: UN Comtrade, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.).

러시아의 대키르기스스탄 수입에서는 신발류(HS64, 19.6%), 기계류(HS84, 18.6%), 섬유제품(HS63, 12.7%), 구리(HS74, 6.7%), 편물류(HS60, 6.5%)가 중심을 이룬다. 2021년에 비해 키르기스스탄이 러시아로 경공업 제품을 훨씬 더 많이 공급하게 되었는데, 앞서 우즈베키스탄과의 무역구조 변화에서 설명한 것과 마찬가지로 러·우 전쟁과 서방 제재로 인해 러시아 내에서 경공업 제품 확보가 어려워진 점이 주요한 배경이라고 해석된다.

러시아는 키르기스스탄과 정부 간 경제협력 프로그램을 정기적으로 체결했으며, 2022년에는 키르기스스탄과 2022~26년 정부 간 경제협력 프로그램을 승인하여 추진하고 있다. 이 프로그램은 양국 간 무역 다각화 및 확대, 투자 촉진, 그리고 양국 간 과학기술 협력 강화를 목표로 한다.²⁹³⁾ △무역 다각화 및 확대(무역액 50억 달러 달성 목표, 디지털 경제, 전자상거래 등에서 협력), 투자 촉진(RKDF에서 3,500개 사업에 대해 9억 달러 규모 자금 지원), △에너지 협력(로스아톰 재생 에너지와 노바인드 키르기스스탄이 풍력 발전소 건설 예정), △산업·인프라 협력(카스피해 페리 노선 포함하여 우즈베키스탄과 투르크메니스탄을 통과하는 새로운 복합 운송회랑 개발 시작, 중간회랑의 남부 지선), △인도주의 협력(9개의 러시아어 학교 공동 건립)을 추진하고 있는 것으로 파악된다.²⁹⁴⁾

293) "Russia, Kyrgyzstan sign economic cooperation program until 2026"(2022. 11. 3.)(검색일: 2025. 10. 10.).

러시아와 키르기스스탄은 합의된 프로그램에 따라 제재 상황에서도 협력의 틀과 추진 방향을 계속해서 유지할 것으로 판단된다.

2023년 러시아와 타지키스탄 무역액은 2021년에 비해 약 20% 감소했다. 같은 기간 러시아의 대타지키스탄 수출은 감소한 반면, 수입은 증가했다.²⁹⁵⁾ 구체적으로 러시아의 대타지키스탄 수출에서 목재(HS44)가 전체의 19.6%로 가장 큰 비중을 차지했다. 이어서 철강(HS72, 10.3%), 동·식물성 유지(HS15, 7.6%), 광물성 연료(HS27, 7.5%), 음료·주류(HS22, 5.8%) 등이 뒤를 잇는다 (표 4-8 참고).

표 4-8. 러시아의 대타지키스탄 5대 무역 품목(2023년)

(단위: 백만 달러, %)

품목	수출액	비중	품목	수입액	비중
44	168	19.6	85	33	28.0
72	89	10.3	52	31	26.1
15	65	7.6	61	14	11.9
27	65	7.5	74	11	9.4
22	50	5.8	32	5	4.2

주: HS2 코드의 44는 목재, 72는 철강, 15는 동식물성 유지, 27은 광물성 연료, 22는 음료·주류, 85는 전기기기, 52는 면사, 61은 의류·편물, 74는 구리, 32는 염료·페인트.

자료: UN Comtrade, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.).

러시아의 대타지키스탄 수입에서 전기기기(HS85) 품목의 비중이 28%로 가장 크며, 그 뒤를 면사(HS52, 26.1%), 의류 및 편물(HS61, 11.9%), 구리(HS74, 9.4%), 염료·페인트(HS32, 4.2%) 등이 잇는다. 흥미로운 점은 러시아가 타지키스탄으로부터 전기기기를 가장 많이 수입한 것으로 나타났다는 점인데, 이 배경에 관한 내용이 구체적으로 밝혀지지 않는으나 타지키스탄을 통해 러시아가 우회 무역을 하기 때문으로 추정된다.²⁹⁶⁾

294) "Greetings to the 7th Russia-Kyrgyzstan Economic Forum"(2025. 8. 14.); "Russia-Kyrgyzstan talks"(2025. 8. 14.); "Alexei Overchuk takes part in laying time capsule in the foundation of Kyrgyzstan's first wind farm"(2024. 9. 12.)(모든 자료의 검색일: 2025. 10. 10.).

295) UN Comtrade, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.).

러시아는 2025년 타지키스탄과 경제협력 위원회 회의에서 2025~27년 정부 간 경제협력 프로그램 이행을 위한 행동 계획과 더불어 2025~30년 교통부 문 협력 로드맵을 체결했다. 전자의 경우 △무역 활성화(2024년 무역액 15억 달러 달성, 2030년까지 무역액 150% 달성 목표), △금융 협력, △에너지 협력(러시아 석유 및 정유 제품 공급, 수력 및 원자력 협력), △산업 협력(경공업 클러스터 공동 조성), △러시아 내 타지키스탄 이주노동자 지원 정책, △문화 및 인도주의 협력 등을 중심으로 추진되고 있는 것으로 파악된다.²⁹⁷⁾

양국은 교통 부문에서 협력 로드맵도 추가로 체결했다. 이는 비록 타지키스탄이 중앙아시아 국가들 중 시장은 가장 작지만 물류·교통 인프라 측면에서 매우 중요한 위치에 있어 타지키스탄과의 협력이 중요하다고 인식되기 때문으로 해석된다. 실제로 타지키스탄을 지나가는 교통회랑은 아시아개발은행이 주도하는 CAREC(Central Asia Regional Economic Cooperation), 유럽과 아시아를 연결하는 TRACECA(Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia), UN ESCAP이 주도하는 AH(Asian Highway Network)와 UNESCAP 회랑 등 상당히 다양한 편이다. 이러한 측면에서 타지키스탄과의 경제협력은 물류와 교통 인프라를 중심으로 이루어질 것으로 보인다.

러시아와 이란 간 무역구조도 비교적 뚜렷한 특징을 갖는다. 러시아의 대이란 수출은 곡물을 중심으로 한 원자재에 집중됐지만, 러시아의 대이란 수입은 기계류, 플라스틱, 섬유·화학 제품 등 경공업 및 가공 산업에 기반한다.

같은 맥락에서 2022년 러시아가 이란에 수출하는 품목에서 곡물(HS 10)이 전체 수출의 64.6%를 차지한다. 뒤이어 기계류(HS84, 12.3%), 목재(HS44, 9.2%), 동물성 유지(HS15, 3.4%), 무기화학품(HS28, 1.9%) 등이 나타난다.

296) "How Tajikistan's Banks Help Russian Citizens Bypass SWIFT Ban"(2025. 7. 10.)(검색일: 2025. 11. 10.); 민지영(2024), p. 49.

297) Министерство транспорта Российской Федерации(2025), "В Москве состоялось 21-е заседание Межправительственной комиссии по экономическому сотрудничеству между Россией и Таджикистаном"(검색일:2025. 11. 10.).

러시아가 이란으로부터 수입하는 품목 중 기계류(HS84)는 20.5%를 차지한다. 여기에는 석유·가스 산업용 기계 및 펌프류, 공작기계, 전력 관련 설비 등이 포함되는 것으로 보인다. 이어 플라스틱(HS39, 20.3%), 합성섬유(HS55, 7.1%), 유기화학품(HS29, 6.6%), 조제식료품(HS20, 6.1%) 등이 뒤를 잇는다(표 4-9 참고).

표 4-9. 러시아의 대이란 5대 무역 품목(2022년)

(단위: 백만 달러, %)

품목	수출액	비중	품목	수입액	비중
10	963	64.6	84	74	20.5
84	183	12.3	39	74	20.3
44	137	9.2	55	26	7.1
15	51	3.4	29	24	6.6
28	28	1.9	20	22	6.1

주: HS2 코드의 10은 곡물, 84는 기계류, 44는 목재, 15는 동물성 유지, 28은 무기화학품, 84는 기계류, 39는 플라스틱, 55는 합성섬유, 29는 유기화학품, 20은 조제식료품.

자료: UN Comtrade, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.).

2025년 1월 러시아와 이란은 포괄적 전략 파트너십 조약을 체결했다. 이 조약에 따르면, 두 국가는 향후 20년간 무역·투자·금융(각국 통화 결제 체계 구축, 자유경제지대 또는 산업단지 조성, 금·다이아몬드·보석 산업) 협력 촉진, △교통·물류 부문 협력(북-남 국제운송회랑), △에너지 협력(석유·가스·재생 에너지, 원자력), △농·수산·수의·식물검역 협력, △통관 간소화를 비롯한 제도 협력 등을 추진하기로 합의했다.²⁹⁸⁾

양국이 이미 에너지, 농업 부문에서 무역을 활발하게 하고 있다는 차원에서 장기적으로 에너지, 농업 부문에서 협력을 심화시킬 가능성이 매우 높다고 평가되는 반면, 현재 두 국가가 금융·기술 측면에서 제재를 받고 있어 금융·투자·기술 부문 협력은 제한적으로 이루어질 것으로 보인다. 특히 신재생 에너지와

298) President of Iran(2025), "Full text of Iran-Russia Comprehensive Strategic Partnership Treaty"(검색일: 2025. 10. 10.).

같은 첨단기술이 필요한 부문의 협력은 상징적인 의미에 그칠 것으로 예상된다. 다만 이러한 협력은 SCO와 같은 다자협력체에서 추진될 가능성이 있다.

다른 SCO 회원국과 비교해서 러시아와 파키스탄 간 경제협력은 소원한 편이다. 양국 간의 무역액은 다른 회원국에 비해서 가장 미미한 수준으로 나타나고 있으며, 2021년과 비교하여 2024년 무역액은 약 28% 감소했다.²⁹⁹⁾ 전쟁 이전과 비교하여 전쟁 이후 양국의 무역구조는 대동소이하다.

표 4-10. 러시아의 대파키스탄 5대 무역 품목(2024년)

(단위: 백만 달러, %)

품목	수출액	비중	품목	수입액	비중
10	380	89.2	42	19	29.0
31	40	9.4	62	14	21.5
30	2	0.5	90	8	11.7
93	1	0.3	52	6	9.8
82	1	0.3	61	5	8.0

주: HS2 코드의 10은 곡물, 31은 비료, 30은 의약품, 93은 특수물품, 82는 원자로·보일러 부품, 42는 모피제품, 62는 의류, 90은 광학·정밀기기, 52는 면사, 61은 의류·편물.

자료: UN Comtrade, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.).

2024년 기준 러시아와 파키스탄의 무역은 규모가 크지 않지만 품목 구성에서 뚜렷한 특징이 나타난다(표 4-10 참고). 러시아가 파키스탄에 수출하는 품목 가운데 가장 압도적인 비중을 차지하는 것은 곡물(HS10)로, 전체 수출에서 89.2%를 차지한다. 이는 파키스탄의 식량 수급 안정에 러시아산 곡물이 핵심적인 역할을 하고 있음을 보여준다. 이어 비료(HS31, 9.4%)가 두 번째로 주요한 수출 품목을 이룬다. 그 외 의약품(HS30, 0.5%), 특수물품(HS93, 0.3%), 원자로·보일러 부품(HS82, 0.3%) 등이 있다. 그러나 러시아의 대파키스탄 수출은 사실상 곡물에 집중된 단일 품목 의존 구조라 할 수 있다.

러시아의 대파키스탄 수입에서 모피제품(HS42)이 전체 수입의 29.0%를 차

²⁹⁹⁾ UN Comtrade, DB 자료(검색일: 2025. 9. 8.).

지한다. 이어 의류(HS62, 21.5%), 광학·정밀기기(HS90, 11.7%), 면사(HS52, 9.8%), 의류·편물(HS61, 8.0%) 등이 뒤따른다. 양국 간 무역구조를 종합하면, 러시아는 농산물 공급국, 파키스탄은 섬유·경공업 제품 공급국으로 기능하는 구도가 뚜렷하다.

러시아와 파키스탄은 2024년 9월 19일 이슬라마바드에서 무역, 농업, 교육, 과학·기술 등의 분야에서 협력 강화를 위한 MOU에 서명했다. 동시에 파키스탄은 벨라루스, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 아프가니스탄, 파키스탄을 잇는 국제운송회랑에 관한 MOU를 체결했다고 발표했다.³⁰⁰⁾ 이러한 점을 고려할 때, 파키스탄은 물류·교통 인프라 측면에서 러시아의 중요한 파트너로 여겨지고 있으며, 향후 무역을 비롯하여 이 분야를 중심으로 협력이 강화될 것으로 예상된다.

러시아의 입장에서 SCO는 서방과 단절된 무역, 교통 인프라, 금융 등을 대체할 수 있는 잠재력을 가진 협력 파트너라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 러시아는 SCO 회원국들과 다자협력뿐만 아니라 양자협력 강화를 위해 전략적으로 접근할 것으로 전망된다. 양자 무역 통계를 살펴보면 중국, 인도, 중앙아시아 국가들은 이미 러·우 전쟁 직후 EU를 대체하는 러시아의 새로운 에너지 수출시장이 되었다. 러시아는 앞으로도 SCO가 EU를 대체하는 에너지 수출 시장이 되며, 장기적으로 EU보다 더 큰 에너지 수출 시장이 되기를 기대하기 때문에 양자 무역 확대를 위해 많은 노력을 기울일 것으로 예상된다.

또한, EU 시장을 대체할 수 있는 SCO를 포함한 새로운 수출 시장을 확보하기 위하여 교통·물류 인프라 구축이 필수적이다. 현재 SCO 회원국을 거치는 다양한 국제운송회랑이 구축 또는 구축 예정인바, 러시아는 SCO를 통해 이러한 국제운송회랑을 적극 활용하고, 조속한 완공을 이끌어내 자국의 새로운 수출 통로를 확보하고자 할 것이다. 이를 위해 교통·물류 인프라 구축을 위한 양

300) “ПакистаниРоссия подписали меморандум по развитию торгово-экономического сотрудничества”(2024. 9. 19.)(검색일: 2025. 10. 10.).

자협력에도 큰 관심을 기울일 것으로 판단된다.

마지막으로 무역 활성화, 교통 인프라 구축이 순조롭게 이루어지려면 SCO 내에서 결제 시스템, 인프라 투자 등을 비롯한 금융협력이 반드시 필요하다. 이와 같은 맥락에서, SCO 국가들과 다자뿐만 아니라 양자 간 금융협력도 계속해서 추진할 것으로 보인다.

제5장 결론



1. 정책 시사점
2. 정책 제언



본 연구는 트럼프 2기 세계질서 변화와 러시아의 다극화 세계전략에 대한 심층적인 분석을 시도했다. 특히 최근 들어서 유라시아 지역의 대표적인 다자기구로 부상하고 있는 상하이협력기구(SCO)를 중심으로 연구를 진행했다. 푸틴 5기 러시아의 다극화 세계전략을 추진하기 위한 핵심적 정책 수단으로써 SCO 활용 전략을 다층적 측면(정치·외교·안보·경제·통상)에서 고찰했다.

구체적으로는 첫째, 트럼프 2기 출범 이후 글로벌 외교안보 구조 및 경제통상 질서의 새로운 변화 내용과 주요 특징, 미·중·러 3각 관계의 동학과 강대국 정치의 본원적인 성격을 살펴보았다. 둘째, SCO의 형성 및 발전과정과 국제적 위상 확대에 따른 유라시아 국제관계의 새로운 변화 가능성을 종합적으로 검토했다. 셋째, 푸틴 5기 러시아 대외전략의 핵심 목표와 우선순위 정책 과제, SCO 활용 전략을 다각도로 고찰했다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 변화하는 국제정세에 대한 객관적인 이해를 도모하고, 한국의 새로운 대외전략 방향 설정에 유의미한 도움을 줄 수 있는 정책 시사점을 도출하는 데 연구의 주된 목적을 두었다.

현재 국제질서의 대변혁이 진행되고 있는 중이다. 이는 본질상 트럼프 2기의 출범과 미국의 대외전략 변화에 따라 촉발된 것이었다. 특히 글로벌 차원에서 외교안보와 경제통상 환경이 급격하게 변모하고 있다. 무엇보다도 트럼프 2기 미국 우선주의 대외전략 추진으로 인해 전 세계는 '전혀 익숙하지 않은 새로운 세계질서'에 직면해 있는 상황이다. 탈냉전기 '세계화'라는 기존의 익숙한 세계에서 미국은 글로벌 리더 국가로서 인권과 자유 민주주의의 가치 수호, 시장 개방과 자유 무역, 공세적 권위주의 세력에 대한 대항, 글로벌 안보 보장 등에서 주도적인 역할을 담당해왔다.

그런데 현재 트럼프 대통령은 전혀 다른 상황 인식 아래 새로운 접근법인 미국 우선주의와 경제적 민족주의에 기초하여 국제질서의 대변동을 추동하고 있다. 그런데 이는 본질적으로 미국 외교정책의 불확실성 및 비밀관성에 근거를 두고 있다. 예를 들면 '규칙과 규범'에 근거한 국제질서 대신에 철저한 '거래와

합의'에 기초한 국제질서에 대한 선호, 경제제재와 관세 전쟁을 통한 지정학적 이해관계 중시와 탈세계화 행보, 동맹 관계와 다자주의 원칙 경시, 양자관계 중시와 미국의 이익 최우선 추구, 글로벌 거버넌스(UN, WTO, WHO 등)의 역할 자체에 대한 관심 부족 등이 특징적으로 나타나고 있다.

푸틴 5기 러시아는 러-우 전쟁 발발 이후 글로벌 질서 변동의 추이를 고려하면서 다극화 세계전략을 본격적으로 추진해 나가고 있는 중이다. 통시적으로 보면, 러시아의 전략적 행보는 2007년 푸틴 대통령의 뮌헨 안보회의 연설, 2008년 조지아 전쟁 수행, 2009년 최초의 브릭스(BRICS) 정상회의 개최, 2014년 '유로마이단(Euromaidan)' 혁명과 크림반도 합병, 2022년 러-우 전쟁 강행 등이 동일한 연장선상에서 이루어진 것이었다.

푸틴 시기 러시아는 21세기 강대국 건설과 다극 체제 구축을 목표로 포스트 소비에트(Post-Soviet) 공간에서 자신의 고유한 세력권을 확고하게 구축하고자 모든 노력을 기울여왔다. 2022년 러-우 전쟁 발발 이후 러시아 지도부는 서방의 전면적인 대러 경제제재 조치에 맞서서 '서방과의 전략적 결별' 및 '동방 전환 본격화'를 통해 유라시아 중심의 다극 체제 구축이라는 핵심적 목표를 추구하고 있다. 이 과정에서 SCO를 러시아의 다극화 세계전략을 실현하기 위한 중추적 플랫폼으로 간주하고 전략적 차원의 정책 추진 수단으로 적극 활용하려는 것이다. 그런 점에서 푸틴 5기 러시아는 회원국 확대와 경제협력 다각화를 토대로 유라시아 공간의 대표적 다자기구로 부상 중인 SCO의 국제적 위상 증대를 도모하고 있다.

러시아 지도부는 다극화된 세계질서를 구축하기 위한 전략 목표를 제시한 바 있다. 이를 종합하면 다음의 네 가지 측면으로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 서방의 전방위적 대러 압박 작전과 전략적 견제 정책에 대한 반작용으로 미국과 NATO 등 서방세계의 영향력 확장을 강력하게 견제한다. 이를 위해 러시아는 유라시아 지역에서 특별한 영향력을 발휘함과 동시에 자신의 고유한 세력권을 공고히 할 목적으로 SCO 등과 같은 역내 다자 협력체를 전략적 차원에서 활용

한다. 둘째, 글로벌 공간에서 대러 우호 및 지지 세력의 확대 작업을 진행 중이다. 러시아는 중국과 인도 등과 같은 기존의 핵심 협력국가들뿐 아니라, '세계 다수(World Majority)'와의 연대 결성이라는 대의명분을 내세우면서 글로벌 사우스 국가들과의 협력 증진을 우선적으로 도모한다. 러시아는 전략적, 전면적 동반자 관계이자 무제한 협력의 대상국가인 중국 이외에도 인도, 브라질, 튀르키예, 이란 등 주요 지역 강대국과의 전략적 협력을 확대하는 데 총력을 기울이고 있다. 셋째, 경제적 측면에서 러시아는 국제적 고립 탈피 및 서방의 대러 제재 조치를 우회하기를 원한다. 이를 위해 러시아는 아프리카, 중남미 등 글로벌 사우스 국가들과의 에너지와 식량 등 경제안보 관련 협력을 더욱 강화하는 것을 주요 목표로 한다. 또한 러시아는 위안화 또는 현지 화폐 사용 등 무역 통화 결제 체제에서 대안적 경제 시스템 구축을 도모하고 있다. 넷째, 러시아의 전략 목표는 군사적 분야에서의 혁신적 역량 강화를 골자로 한다. 러-우 전쟁에서의 실전 경험을 바탕으로 서방과의 대결 구도(글로벌 차원에서 미국과의 전략적 안정을 위한 경쟁, NATO의 회원국 확대와 활동영역 확장, EU의 군사력 강화 계획 등)에 전략적으로 대비한다는 차원에서 군사력 강화는 물론이고, 방위산업 현대화를 통해 국익을 보호해 줄 수 있는 군사 역량 확충과 강국 건설을 추진한다.

최근 중국과 러시아가 주도하는 SCO의 국제적 위상과 역할이 한층 증대되고 있다. SCO 회원국의 지속적인 확대와 더불어, 협력의 범위와 역할이 더욱 커지고 있다는 점이다. SCO는 출범 이후 지속적인 발전을 거듭함으로써 이제는 단순한 지역 차원의 안보협력기구를 넘어서서 안보, 정치, 경제 등을 포괄하는 유라시아 및 글로벌 대표 '통합 플랫폼'으로 새롭게 진화한 상태다. 특히 2025년 헝진 SCO 정상회의에서 기구 발전을 위한 실질적인 결과물들을 만들어 냈다. 이번 헝진 정상회담에서 군사 및 경제 안보 확립을 위한 체계적인 제도적 기반(4개 안보센터 신설, SCO 개발은행 설립 등)을 마련함과 동시에 국제적 위상(회원국 및 파트너 국가 확대)과 역할을 더욱 확대했다. 이런 점에서

유라시아 다자협력 확대와 글로벌 다극화를 위한 새로운 길을 열어주었다고 평가해 볼 수 있다.

이상의 내용을 정리해 볼 때, 러시아의 다극화 세계전략과 SCO에 대한 연구는 중대한 시의성을 갖는다. 이 연구는 트럼프 2기 국제질서의 변동과 푸틴 5기 러시아의 다극화 세계전략과 관련한 중요한 논점을 제기하면서 유라시아 국제관계의 핵심 이슈들을 종합적으로 제시해 줄 수 있었다. 이는 다음의 네 가지 측면으로 구분해서 설명해 볼 수 있다.

첫째, 미·중 간 전략 경쟁 지속 및 첨예화, 미·러 간 대화 재개와 양자관계 정상화 가능성, 중·러 간 전략적 밀착 강화 등 미·중·러 3각 관계의 새로운 구조와 동학 속에서 글로벌 사우스, BRICS, 중국과 미국 등과의 전략적 관계 구축을 포함한 러시아가 추구하는 다극화 세계질서의 비전과 실천 방식에 대한 보다 객관적이고 폭넓은 이해를 제공할 수 있었다.

둘째, 러시아와 중국의 전략적 협력과 중국의 영향력 확대에 대한 러시아의 견제와 균형 전략, 적대적 또는 갈등 관계의 중국-인도, 인도-파키스탄 등 SCO 내부의 다양한 정치적 이해관계와 구조적 역학을 세밀하게 파악했다.

셋째, SCO의 설립과 발전의 역사 전반에 대한 종합적인 이해를 바탕으로 회원국 확대 등 조직의 발전 전망과 한계를 제시했다. 즉 유라시아 다자 협력체인 SCO가 안보와 경제협력 프로젝트 등과 관련하여 역내 협력을 어떤 방식으로 추진해 나갈 것이며, 대외적으로는 어떤 역할을 담당하며 그 과정에서 제약 요인이 무엇인지를 전체적으로 검토했다.

넷째, 러-우 전쟁 이후 러시아와 SCO 주요 회원국(중국, 인도, 이란, 벨라루스, 카자흐스탄, 우즈베키스탄 등) 간의 경제통상 협력 확대의 동향과 연계성 강화 작업의 주요한 내용과 특징을 고찰했다.

이상을 통해 볼 때, 한국은 유라시아 공간 내에서 새롭게 발현되고 있는 국제관계의 중대한 변화의 흐름을 포착하고, 이에 대해 효과적으로 대응하기 위한 실질적인 협력 방안을 새롭게 모색할 필요가 있다. 이는 당연하게도 우리의 새

로운 대외전략 과제 중 하나로 제기될 수 있을 것이다.

유라시아 공간에서의 국제질서 변동은 한반도와 동북아시아 전반에 직간접적 영향을 미칠 수 있는 중대한 사안 중 하나다. 그런 점에서 러시아의 다극화 세계전략과 SCO 활용 전략, 중국과 러시아가 주도하는 SCO의 발전 방향과 전망은 우리의 미래 국가전략 수립에 주요한 변수로 작용할 공산이 큰 핵심 현안이다. 따라서 이 연구는 남북관계의 개선 및 한반도의 평화 공존과 공동 성장, 더 나아가 새로운 유라시아 및 북방 전략을 수립하는 데 필요한 객관적인 정세 인식과 정책 시사점을 제공하는 데 유용한 도움을 줄 수 있다.

결론에서는 앞 장의 주요한 연구 결과들과 관련한 정책 시사점을 도출함과 동시에 건설적인 정책 방향을 제안하고자 한다.

1. 정책 시사점

2022년 2월 러-우 전쟁 발발은 시대사적으로 중대한 변곡점이었다. 그 이후 글로벌 질서가 새롭게 재편되고 있는 상황이기 때문이다. 서방과 러시아 간의 갈등 격화와 상호 간 제재 전쟁은 냉전 시기를 연상시키기에 충분할 정도다. 러시아 지도부는 서방의 대러시아 고립 전략을 타개하기 위해 ‘동방 대전환’이라는 방향 설정을 토대로 새로운 국가전략을 도모하고 있다.

최근 국제질서의 변혁과정에서 유라시아 지정학 변동의 한 축으로 부상하고 있는 SCO가 정치적, 외교안보적, 군사적, 경제적 존재감을 한층 키워 나가고 있다. SCO의 회원국 확대와 국제적 위상 증대는 글로벌 사우스의 부상과 연대 세력화, 트럼프 2기 세계질서 변동과 푸틴 5기 러시아의 다극화 세계전략 등과도 밀접하게 연동된 유라시아 국제관계의 핵심 현안 중 하나다.

따라서 새로운 국제정세와 유라시아 다자협력에 대한 복합적인 문제 인식과 창의적인 접근법 모색은 한국의 대외전략 수립에 반드시 필요한 정책 과제다.

트럼프 2기 러시아의 다극화 세계전략과 SCO에 대한 정책 시사점을 다음과 같이 도출했다.

가. 트럼프 2기 국제질서 변동과 미·중·러 3각 관계에 대한 정책 시사점

2025년은 역사적으로 매우 특별한 의미를 갖는 해다. 2025년은 2차 세계대전 종전 80주년이 되는 기념비적인 시기일 뿐 아니라, 국제질서 재편을 위한 중대한 전환점이기 때문이다. 현재 글로벌 차원에서 발생하고 있는 대격변의 경우 러-우 전쟁의 지속과 2025년 1월 20일 트럼프 대통령의 취임이 가장 중요한 동인으로 작용하고 있다. 푸틴 5기 러시아의 다극 체제 구축을 위한 노력과 트럼프 2기 미국의 새로운 대외전략 방향은 국제질서의 재편과 더불어 국제관계의 불확실성을 더욱 증폭시키고 있다고 해도 과언이 아니다.

트럼프 2기 행정부 출범과 푸틴 5기 임기 시작은 전통적인 미국 주도의 자유주의 국제질서 전반에 근본적인 도전과 의문을 제기하고 있다. 트럼프의 ‘미국 우선주의(America First)’ 대외정책과 푸틴의 ‘다극화 세계전략(Multipolar World Strategy)’은 글로벌 차원에서 외교, 안보, 경제, 군사 등 다방면에서 국제질서의 근본적인 재구성을 촉발시키고 있다. 심지어 러-우 전쟁의 신속한 종식에 따른 미·러 관계의 개선 및 정상화 가능성까지 회자되고 있다.

이런 맥락에서 보자면, 최근 미국과 러시아의 대외전략 방향은 동북아시아와 한반도에서 역내 전략적 안정과 재균형, 동맹 및 연대 세력의 구조와 성격, 북한 핵 문제 처리 방식 등과 관련하여 중대한 변화를 초래할 수도 있을 것이다.

게다가, 미·중, 미·러, 중·러 등 양자관계와 더불어 미·중·러 3각 관계의 구조적 성격과 역학 구도 변화 역시 한반도의 평화 공존과 공동 성장에 주요한 변수로 작용할 개연성이 충분한 사안이다. 이와 관련하여 강대국 간 양자 및 삼자 관계를 중심으로 예상 가능한 세 가지 시나리오를 제시해 볼 수 있다. 첫째, 미·

러 관계의 개선 시나리오다. 이는 트럼프 대통령이 기대하는 ‘역닉슨 전략’의 현실화 가능성을 전제로 하는 방안이다. 러-우 전쟁의 종식 이후 미·러 관계의 개선과 양자 간 경제협력 추진을 통해 중·러 간의 추가적인 결속을 방지함으로써 대중국 견제를 강화하겠다는 것이다. 둘째, 미·러 관계의 갈등 지속 시나리오다. 러-우 전쟁 이후 조성된 러시아와 서방과의 첨예한 대결 구도를 그대로 유지하는 방안이다. 이는 ‘반닉슨 전략’으로 명명될 수 있는데, 중·러가 전면적, 전략적 동반자 관계를 강화함으로써 미국을 상대하는 대립적 ‘포위 프레임’이다. 셋째, 미·중·러 간 강대국 협조체제 시나리오다. 이는 강대국들이 자신들의 이해관계와 상호 간의 협조에 근거하여 국제 문제의 모든 결정을 좌우하는 체제를 의미한다. 마치 1945년 얄타 회담에서 당시 미국, 소련, 영국 등 강대국들이 2차 세계대전 이후 국제질서를 결정한 것처럼 미·중·러가 ‘얄타 2.0 체제’를 도모할 가능성을 대전제로 한다.

그런데 정작 중요한 문제는 상기의 세 가지 시나리오 모두 강대국들 간의 이해관계와 권력 동학에 핵심적 판단 근거를 설정해 두고 있다는 점이다. 만일 글로벌 국제질서의 재편 과정에서 상기의 세 가지 시나리오들이 현실화된다면, 한반도와 동북아시아의 국제관계에서 한국의 전략적 운신의 폭은 상당한 제약을 받을 수밖에 없다. 다만 미·러 관계 개선 시나리오의 경우 대러 관계 개선을 추진할 명분과 동력을 일정 수준 확보할 수는 있을 것이다.

러·북 동맹 관계의 강화와 북·중·러 3각 연대의 축 결성 가능성도 결코 배제해서는 안 된다. 이 사안들은 한반도의 평화 정착과 안보 확립에 심각한 위협 요인으로 작용할 수 있다. 특히 이 두 가지 변수는 북한의 전략적 선택지를 확대할 공산이 무척 큰 현안들이다. 북한의 입장에서 보면, 중국(경제적 지원, 소비재 물품 지원, 기술 및 경제 모델 제공 등), 러시아(군사동맹 강화, 군사 무기 제공 및 기술 이전, 에너지와 식량 제공, 북한 노동자 활용 등), 미국(트럼프의 대북 거래 욕구, 북·미 대화 개최, 북·미 관계 정상화와 대북 제재 해제 가능성 등) 요인을 상황 전개에 따라 자신에게 유리하게 활용할 여지가 생길 수 있다.

반면 한국의 전략적 선택지는 부득이하게도 축소될 개연성이 충분하다. 첫째, 지정학적 제약 요인이 존재한다는 점이다. 현실적인 관점에서 보면, 미·중 갈등 지속 및 격화, 한·미 동맹의 거래화, 중국의 경제 보복(수출 통제 포함) 등이 언제든 발생할 수 있다. 둘째, 한반도를 둘러싼 안보 위협이 상존하고 있다는 점이다. 특히 북한이 핵 고도화 전략을 추진하면서 적대적 2개 국가론, 남북한 협상 불필요론 등을 공공연하게 제기하고 있다. 이는 남북관계 개선을 통한 한반도의 평화 공존과 공동 성장에 부정적 변수로 작용할 수밖에 없다. 셋째, 선도적 중견국으로서 대외적 행보에 상당한 한계에 봉착할 수 있다는 점이다. 세계질서의 변동, 즉 다극 체제의 구축과 국제관계의 진영화 등에 따라 대안적 협력 방안 모색과 전략적 유연성 확보 문제가 큰 제약에 봉착할 수 있다. 예를 들어 한반도를 둘러싸고 냉전 시기와 유사한 형태의 새로운 국제관계 구도가 조성되는 상황이 발생할 수 있다. 이는 한국의 안보 확립에 가장 심각한 문제로 대두될 수밖에 없다. 따라서 新남방 3각 동맹(한·미·일) 대 新북방 3각 동맹(북·중·러) 간의 갈등 및 대립 구도가 형성되는 상황만큼은 사전에 예방하는 것이 무엇보다도 중요한 현안 과제다.

나. SCO의 발전과 확장에 대한 정책 시사점

SCO는 창설 이후 현재까지 지속적인 제도적 발전과 회원국 확대를 경험해 왔다. 특히 조직의 규모와 협력의 성격 측면에서 다른 국제기구들(NATO, CSTO 등)과 비교할 경우에도 SCO는 나름의 강점과 경쟁력을 보유하고 있다. 바로 이 점에서 SCO는 유라시아 지역을 대표하는 다자 협력체라고 간주할 수 있다. 안보협력을 위한 제도화 수준과 군사적 역량, 회원국의 영토와 인구 규모, 경제성장 잠재력, 서방 주도의 다자기구에 대한 대항 세력 역할 등에서 SCO가 상당한 정도의 비교 우위 잠재력을 보유하고 있기 때문이다.

2025년 8월 31일부터 9월 1일까지 중국 톈진에서 제25차 SCO 정상회의가

개최되었다. 이번 정상회의는 SCO 발전의 중대한 역사적 전환점으로 평가받을 수 있다. 우선 벨라루스의 신규 가입으로 회원국이 10개국으로 늘어났다. 이뿐 아니라, 영토적으로는 중국과 러시아를 필두로 중앙아시아, 남아시아, 중동, 동유럽을 포괄하는 유라시아의 거대 조직으로 발돋움하게 되었다. 무엇보다도 헨진 SCO 정상회의에서는 ‘헨진 선언’과 SCO 공간 내 극단주의 이데올로기 대응 협력 프로그램(2026-2030), SCO 개발은행 설립, SCO 개발전략(2026-2035) 수립, 에너지 협력 로드맵 2030 추진 등과 같은 전략적 경제협력 이니셔티브와 정상 선언문이 채택되었다는 점에 주목해야 한다. 이에 따라 ‘상하이 정신’(상호 이익과 내정 불간섭 등)이 분명하게 재확인되었다.

현재 기준에서 볼 때, SCO의 국제적 위상과 역할은 점점 더 커지고 있다. 유라시아 지역에서 SCO의 부상은 지구촌 국제관계에서 각별한 관심을 끌 수 있는 중대한 이슈이며, 이는 아래의 다섯 가지 측면에서 SCO의 지속적인 발전과 궤를 같이 한다.

첫째, SCO의 성격 변화다. SCO는 초기의 안보 중심 조직에서 경제, 금융, 기술, 산업 등을 포괄하는 복합적 성격의 국제기구로 전환되고 있다. 둘째, SCO의 중심성 문제다. 조직의 창설 초기부터 현재까지 SCO에서 ‘중앙아시아 중심성’이 지속적으로 강조되고 있다. 셋째, SCO의 규모 확대다. 회원국 확대의 결과로 SCO는 인구, 지리적 범위, 문화 등의 측면에서 아프리카 지역 이외의 유라시아 주요 문명권을 모두 포함하고 있다. 넷째, SCO의 군사적 역량이 다. 중국과 러시아의 막강한 군사적 역량 이외에도 10개 SCO 회원국 가운데 4개국이 핵무기 보유국이다. 다섯째, SCO의 경제적 역량이다. SCO 주요 회원국의 경우 에너지, 희토류, 광물 자원 등을 보유한 천연자원 대국이다. 이는 첨단기술 패권 경쟁과 경제안보 확립 시기 상대적으로 유리한 입지를 차지하는데 중요한 변수로 작용할 수 있다.

이와 함께, SCO의 발전과 확장에 대한 정책 시사점을 크게 세 가지 권역별 수준으로 구분해서 정리해 보고자 한다.

첫째, 글로벌 차원이다. 러시아와 중국의 입장에서 SCO는 본질상 다극 체제 구축을 위한 유용한 방편이자 서방 주도의 국제질서에 대한 하나의 대안적 협의체로 여겨질 수 있다. SCO가 명시적으로 보다 공정하고 균형감 있는 국제 거버넌스 체제, 다극적 세계질서, 주권 존중, 내정불간섭 원칙 등을 강조하고 있기 때문이다. 최근 조직의 개혁과 제도적 정비를 통한 SCO의 발전 양상은 미국 주도의 일극 체제에 대한 도전 요소일 뿐 아니라 다극 체제 구축을 위한 핵심 축으로 작용할 가능성을 무시할 수 없다. 특히 남아시아의 인도와 파키스탄, 중동의 이란, 동유럽의 벨라루스가 회원국으로 가입함에 따라 SCO는 글로벌 및 유라시아 차원의 '비서방 연합체'로 발돋움한 상황이다.

둘째, 유라시아 차원이다. SCO의 확장과 국제적 위상 증대는 유라시아 공간에서 지역 통합 작업과 회원국의 전략적 자율성 강화에 기여할 수 있다. 일례로 SCO는 중앙아시아 지역에서 중·러 간의 협력과 경쟁 관리를 위한 주요한 메커니즘으로 작동하고 있다. 아울러 중앙아시아를 대표하는 카자흐스탄과 우즈베키스탄의 경우 중견국 전략을 구사한다. 이 전략의 강조점은 다중벡터 외교정책(multi-vector politics) 추진을 통한 전략적 자율성을 유지하는 데 있다. 다시 말해서 카자흐스탄과 우즈베키스탄은 중국의 경제력과 러시아의 안보적 영향력 사이에서 적절한 균형 유지를 원한다. 이뿐만 아니라, 중앙아시아 국가들은 다방향 외교정책 추진의 일환으로 'C5+1' 정상회의 플랫폼을 전략적으로 활용하여 지구촌 주요국들(미국, 러시아, 중국, 일본, 독일, EU, GCC 등)과 정상회의를 연이어 개최하고 있다.

셋째, 동북아시아 및 한반도 차원이다. 2025년 9월 중국 전승절 기념식에서 북·중·러 지도자들의 공동 등장은 북방 3국 연대의 형성 가능성에 대한 큰 우려를 불러일으키기에 충분했다. 더욱이 러시아와 중국이 SCO의 주도국이라는 사실을 고려한다면, 북·러 관계의 강화와 북·중 관계의 개선, 그리고 북·중·러 3각 연대의 출현 가능성을 결코 경시해서는 안 된다. 만일 그 가능성이 현실화 된다면, 동북아시아와 한반도를 둘러싼 안보 환경 전반에 중대한 부정적 파급

효과를 끼칠 수밖에 없을 것이다. 2024년 10월 북한군의 러-우 전쟁 파병과 러시아의 북한에 대한 첨단 군사 기술 이전 가능성 등이 그 단적인 사례다. 이는 북·러 관계가 기존의 단순한 거래적 관계를 넘어서 장기적, 전략적 동반자 관계로 진화했다는 것을 분명하게 입증해준다.

다. 러시아의 다극화 세계전략과 SCO에 대한 정책 시사점

상술했듯이, 푸틴 5기 러시아는 다극화 세계전략을 본격적으로 추진하고 있다. 이 전략의 기본 방향과 핵심 목표를 크게 두 가지로 축약해 볼 수 있다. 첫째, 미국 주도의 일극 패권 체제를 탈피하자는 것이다. 둘째, 서방 국가 중심의 국제 체제를 변모시키자는 것이다. 이를 토대로 대외 환경을 러시아의 국가 발전과 국익 수호에 더욱 우호적으로 만드는 데 주된 목표를 설정해 두고 있다. 그런 맥락에서 러시아 지도부는 다극 체제 구축을 위한 대외전략 추진 방향과 우선순위 정책 과제를 제시하고 있다. 예를 들자면 국제사회에서 러시아의 국가적 위상 증대 및 역할 확대, 국제 문제에 대한 유엔의 위상 강화와 역할 복원, 글로벌 차원 및 유라시아 지역에서 다자협력기구(BRICS, SCO, CIS, EAEU, CSTO, RIC 등)의 발전 잠재력 발현 및 상호 간 연계성 강화 등을 들 수 있다.

이런 맥락에서 러시아는 SCO 활용 전략을 다각도로 추진하고 있다. 먼저 정치·외교·안보적 측면에서 이 전략은 우크라이나에 대한 외부 지원 세력을 가능한 한 축소하고 러시아에 대한 우호 세력을 최대한 확대하는 데 핵심 목표를 설정해 두고 있다. 둘째, 경제·통상·산업적 측면에서 이 전략은 서방의 대러 경제 제재를 우회할 뿐 아니라 글로벌 사우스 국가들과의 경제협력 확대를 주요 목표로 삼고 있다. 셋째, 지정학 및 지경학 차원에서 러시아 지도부는 SCO를 유라시아 경제연합(EAEU), 중국의 일대일로(BRI), 아세안(ASEAN) 등과 연계한 '유라시아 통합 파트너십 구상'을 제시하고 있다. 이는 국가들 간의 단순한 무역 협정 체결의 수준을 넘어서는 것을 대전제로 한다. 이 프로젝트는 본질상 전

략적 차원에서 필요한 협력 분야들(에너지, 교통물류, 디지털 인프라 등)을 모두 포함하는 새로운 거대 유라시아 경제 공간의 창설을 의미하는 것이다. 이런 전략 이니셔티브 추진을 통해 푸틴 5기 러시아는 국제무대에서 전략적 자율성 확보, 대외적 위상과 영향력 확대, 글로벌 차원 및 유라시아 지역에서 강대국 리더십 구축 등을 도모하고 있다.

보다 구체적으로 러시아의 SCO 활용 전략의 정책 과제와 강조점을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 서방의 대러시아 고립 전략에 맞서기 위해 우호적 연대세력의 결집을 통한 다극 체제의 구축을 본격화하는 것이다. 둘째, 정치와 안보협력을 제도화하면서 경제, 통상, 산업, 기술 등으로 협력을 다원화하는 것이다. 셋째, 중앙아시아 지역에서 러시아의 주도권을 확보함으로써 역내에서 영향력을 유지 및 확대하고 중국과의 전략적 협업을 도모하는 것이다. 넷째, 서방의 경제제재를 우회하기 위해 새로운 글로벌 금융체제(SCO 개발은행 설립) 및 공급망(에너지 및 인프라 협력 연계)을 구축하는 것이다. 다섯째, 회원국 확대를 통해 글로벌 사우스 국가들과 연대를 강화함과 동시에 BRICS 등 주요 다자기구들과 협력하여 유라시아 역내 지역 통합을 도모하는 것이다.

러시아의 다극화 세계전략과 그 일환으로 전개되는 SCO 활용 전략은 동북아시아와 한반도 정세에도 적지 않은 영향을 미칠 수 있는 매우 특별한 사안이다. 이는 다음의 세 가지 측면에서 중대한 파급 효과를 초래할 수 있다.

첫째, 군사안보적 측면이다. 러시아와 중국이 주도하는 SCO의 외연 확장은 앞으로도 지속될 가능성이 무척 크다. 이 점을 감안하면, 상술한 것처럼 글로벌 질서 재편의 상황 변화에 따라 언제든 북·러와 북·중 간의 양자관계, 북·중·러 3각 연대의 제도적 기반 강화로 귀결될 가능성이 엄연히 존재한다. 북한을 포함한 양자 또는 3자 간의 군사 및 안보 협력 강화는 필연적으로 한반도 안보 환경의 심각한 위협 요인으로 작용할 수밖에 없다. 둘째, 경제적 측면이다. SCO의 경제 통합 심화를 위한 제반 노력은 탈서방 또는 비서방 경제권 구축과 밀접하게 연동되어 진행될 수 있다. SCO 회원국들이 천연자원 대국이라는 사실을

고려한다면, SCO의 경제 통합은 한국의 경제안보 다변화 과정에 부정적인 요인으로 작용할 수 있다. 셋째, 정치외교적 측면이다. 현재의 국제정세는 강대국들 간의 지정학적 및 지경학적 이해관계를 둘러싼 치열한 경쟁과 합종연횡이 동시다발적으로 발생할 수 있다. 미·중 간 기술 전쟁(Tech-War)에 근거한 전략 경쟁이 심화됨은 물론이고, 러·EU 간 첨예한 대결 구도가 지속될 개연성이 분명히 존재한다. 이러한 와중에 유라시아 지역에서 중국과 러시아가 주도하는 SCO가 부상하고 있다. 이런 국제환경은 불가피하게도 한국에게 중견국 외교 및 경제 활동 공간의 축소와 전략적 선택지의 제약을 초래할 수 있다.

2. 정책 제언

앞 절에서 러시아의 다극화 세계전략과 SCO에 대한 정책 시사점을 종합적으로 정리해 보았다. 이를 통해 판단해 본다면, 본 연구 주제는 당연히 우리에게도 중요한 전략적 의미가 있는 현안으로 간주될 수 있다. 상술했듯이 이는 에너지와 광물 자원 공급선 확보 등 경제안보의 다변화, 한반도 주변국에 대한 전략적 관리 차원에서 대러시아 관계의 개선 방향 모색, 유라시아 다자협력 네트워크 확대를 목표로 한 대중앙아시아 접근 강화 방안 마련, 한반도 평화 프로세스(다자기구를 활용한 북한 문제 관련 우호 세력 확보)에 대한 대외적 지지 확산, 다자 외교를 통한 선도적 중견국의 대외적 입지 확립 및 역량 강화 등과 밀접한 연관성을 가지고 있는 중대한 사안이기 때문이다.

본 연구의 정책 시사점과 관련하여 한국의 대외정책 방향에 대한 제언은 기본적으로 다음과 같은 핵심 질문에 주요한 근거를 두고 있다. 글로벌 질서의 재편과 러시아의 다극화 세계전략 추진 과정에서 우리는 SCO에 대한 입장과 접근법을 어떤 방식으로 추구하는 것이 보다 바람직하고 현실적인가? 이런 근본적인 문제 제기에 기초하여 실질적인 정책 방향을 아래와 같이 제시해보고자 한다.

첫째, SCO의 본원적 성격과 유라시아 질서 변동 가능성을 우선적으로 고려하면서 보다 현실적이면서 전략적인 접근 방법을 모색해야 할 것이다. SCO는 중국과 러시아가 주도하는 유라시아의 대표적인 다자 안보 및 경제 협력체다. 각자도생의 시대 국제관계의 불확실성이 증대하는 상황에서 대외전략을 입안할 경우에 우선적 고려 사항은 국익에 기반한 동맹 관계의 유지 및 외교관계의 다각화이며, 당연히 이 원칙을 핵심 목표로 삼아야 한다. 특히 동맹 정책 추진에 있어서 균열이 초래되거나 또는 혼선이 생기지 않는 방식을 신중하게 모색하면서 우리의 입장을 전략적으로 정리하는 작업이 필요하다. 다시 말해서 글로벌 질서 변동기 한·미 동맹의 기반을 튼튼하게 지탱하는 것은 물론이고, 한반도 주변국 관리, 중견국 연대 강화, 글로벌 사우스 국가들과의 협력 증진 등을 통해 우호국 확대 및 가능한 선에서 전략적 자율성 공간을 창출해 나가야 할 것이다.

그런 기본 원칙에 입각하여 한국은 유라시아의 지정학적 중심부이자 SCO에서 자신들의 중심성을 내세우고 있는 중앙아시아 지역에서 협력의 공간을 우선적으로 만들어 나가야 한다. 이를 위해 중앙아시아 국가들과 양자 및 다자 관계를 심화하는 방안을 다층적으로 강구해야 한다.

이와 함께 우리는 유라시아 공간에서 중국과 러시아의 배타적 세력권 형성 및 영향력 확대가 국제관계의 진영화를 초래하는 상황 전개를 경계하는 한편, 경제적 및 안보적 측면에서 국익을 추구하는 실용적, 균형적 접근법을 활용할 필요가 있다.³⁰¹⁾ 그런 관점에서 SCO의 ‘대미 블록화’ 또는 ‘권위주의 연대화’를 방지하거나 또는 완화시키는 방식과 역할을 모색해야 한다.³⁰²⁾ 일례로 중앙아시아 국가들의 다중 벡터 외교정책과 경제협력 정책을 측면에서 지원하면서 SCO가 ‘미국 및 자유주의 동맹을 배제하는 유라시아 연대’로 발전하는 것을 가능한 선에서 방지하는 역할을 담당할 수도 있을 것이다.³⁰³⁾

301) 김석환 한국외국어대학교 교수 간담회(2025. 10. 28., 세종).

302) 위의 자료.

303) 위의 자료.

그렇지만 또 다른 중요한 사실은 이 과정에서 SCO의 회원국 및 주도국(러시아, 중국)이 오해를 불러일으킬 만한 행동을 최대한 피해야 한다는 점이다. 국제관계의 진영화 및 분절화 시기에 지나치게 한쪽 편에만 치중하는 비균형적, 비실용적, 배타적 성격의 대외정책 추진은 우리의 국익 실현에 도움이 되지 않는 점을 각별히 유념할 필요가 있다.

둘째, 한·미 동맹 체제 자체에 대한 부정적 영향을 최대한 탈피하면서 유라시아 협력 네트워크 확대를 도모해야 할 것이다. 한국은 트럼프 2기 대외환경의 불확실성 증대에 대비하여 건설적인 한·미 동맹관계의 유지 및 심화에 모든 노력을 집중할 수밖에 없는 상황이다. 그런 측면에서 보자면, 유라시아 협력 네트워크 확대에 필요한 전략적 차원의 정책 논리 개발이 반드시 수반되어야 한다. 다시 말해 유라시아 지역에서 한국의 대외적 위상 정립과 가능한 국가적 역할에 대한 전략적 의미를 부여하자는 것이다. 예를 들어 유라시아 공간 내에서 중국의 영향력 확장에 대한 하나의 헤징 전략을 마련한다든지 또는 유라시아에서 자유 민주주의 세력의 국제적 위상 정립을 가능케 할 필수적 역할을 담당할 수 있는 대표적 국가가 바로 한국이라는 논점을 제시할 수도 있다.³⁰⁴⁾

이런 정책 논리를 바탕으로 미국을 포함한 서방측과 협의를 진행하거나 또는 전략적 협업 방안을 모색하면서 SCO 회원국들(특히 중앙아시아와 인도 등)과 양자 및 다자 협력 방안을 전향적으로 도모해 볼 필요가 있다.

셋째, 한국이 SCO를 직접적으로 상대하기보다는 우회하는 방식을 모색하거나, 간접적으로 활용하는 창의적인 방안을 모색해 볼 수 있다. 이 경우에 SCO의 창립 멤버이자 핵심 구성원인 중앙아시아 국가들과의 협력 방안 마련에 우선순위를 두어야 한다. 한국은 중앙아시아 국가들과 양자 및 다자 협력을 활성화하면서 유라시아 협력 네트워크를 확대해 나가는 전략 방안을 추구하는 것이 현실적으로 더욱 유리할 수도 있다. 이는 본질적으로 경제협력의 확대와 심화, 지역 안정성 도모를 위한 실용주의적 전략 기초를 유지하는 방안이다.

304) 위의 자료.

이때 이미 존재하는 'C5+1' 형태인 '한-중양아 협력포럼'(장관급 협의체)을 전략적으로 활용하는 방안을 모색할 수 있다. 예를 들자면, 'C5+1(한국)' 버전 및 이의 확장판인 'C5+한국+@'(미국, EU, 일본 등) 전략 수립 및 활용 방안을 전격적으로 도모해 볼 여지가 있다. 이 경우에 한국은 기존의 ODA 및 경제협력 어젠다를 새롭게 개발하고 경제협력의 방식도 기존보다 업그레이드할 체계적 준비를 해야 할 것이다. 만일 중국 주도로 AI·디지털 등의 경제협력 정책이 본격적으로 추진된다면, 이는 중양아시아, 동남아시아 등 유라시아지역에 대한 한국의 ODA 및 기술 협력 정책 추진에 중대한 제약 요인으로 작용할 개연성이 크다.³⁰⁵⁾

따라서 한국은 중양아시아 국가들과 미래지향적 협력 증진을 도모한다는 차원에서 기존 거버넌스에 대한 개선 작업이 필요하다. 무엇보다도 '한-중양아 협력포럼'의 지위 격상(장관급 포럼에서 정상급 포럼으로)을 토대로 고위급 협의 채널을 정례화 및 제도화하는 방안을 도모할 수 있다. 최근 들어서 러시아, 미국, 일본, 중국, 독일, EU, GCC 등이 'C5+1' 형식의 정상회담을 개최한 바 있으며, 중국의 경우에도 정상회의를 이미 제도화한 상태라는 사실이 중요한 지정학적 및 지경학적 시사점을 제공해준다. 그런 맥락에서 한국도 'C5+1' 정상회의 제도화, '한-중양아 협력사무국'의 위상과 역할 확대, 중양아시아 고려인 네트워크 활용 방안 마련 등을 통해 한국과 중양아시아 간의 협력 전략을 보다 구체화시킬 필요가 있다. 이를 토대로 한국은 경제안보 확립(에너지, 광물 자원, 인프라 협력 등)과 중양아시아 국가들과의 경제협력 확대를 추진함으로써 유라시아 지역에서 협력 거점을 공고화하는 데 많은 정책적 노력을 기울여야 한다.

넷째, 한반도 주변국 관리 차원에서 대러 관계 복원 및 개선 방안을 조속히 마련해야 할 것이다. 특히 한·러 양자관계의 개선 및 단계적 발전을 위한 지속 가능한 미래 협력 방안을 준비하는 것이 당면 과제다. 최근 러시아가 SCO를

305) 위의 자료.

활용한 다극화 세계전략 추진과 더불어 대북 동맹 관계를 강화하려고 노력하는 점 등은 동북아시아 및 한반도 정세와 안보 환경에도 직간접적으로 증대한 영향을 미칠 수 있다.

앞에서 여러 차례 강조했듯이, 국제관계 변동의 냉엄한 현실과 한반도 정세의 상황 전개에 따라서는 북·중·러 3각 축 연대가 형성 및 강화됨으로써 한·미·일 안보협력을 더욱 자극할 수도 있을 것이다. 이런 상황 속에서 한국은 미국 중심의 동맹 체제와 중국 및 러시아와의 경제, 외교 관계 사이에서 구조적 긴장과 갈등을 경험할 수밖에 없다. 이런 상황에서 러·북 동맹 관계의 강화와 군사 협력의 심화는 단순한 양자관계 수준과 지역적 차원의 문제를 넘어서 글로벌 질서의 구도 변화를 새롭게 촉발할 수도 있기 때문이다.

한국의 입장에서 보면, 북한의 핵·미사일 기술 고도화에 따른 한반도 안보 환경의 악화와 전쟁 위협의 증대는 심각한 대외 안보 리스크이자 증대한 도전 요인이다. 이는 한반도를 미·중·러 경쟁의 교차점으로 전락시킬 수 있는 증대한 외교안보적 변수로 작용할 수 있다. 이러한 사실을 고려한다면, 한국은 냉전시절 이분법적 접근법을 탈피하면서 새로운 대외전략을 구상하는 데 힘써야 할 것이다.

아울러 다층적 협력과 첨예한 경쟁이 공존하는 새로운 국제질서 속에서 한국은 국익을 사수할 수 있는 새로운 전략적 선택지를 치밀하게 모색해야 한다. 이 과정에서 북·러 관계의 지속적 발전과 북·중·러 3자 연대의 형성 가능성에 대한 실질적 대비책 마련이 국가안보 차원에서의 중차대한 과제다. 그런 점에서 한반도 주변국 관리 차원에서 대러 관계 개선 방안을 가능한 한 신속하게 마련하는 것 역시 매우 중요하다.

다섯째, 한국은 국제관계에서 일관된 원칙과 방향성을 토대로 선도적 중견국으로 국제적 위상 강화와 더불어 전략적 자율성 공간을 가능한 선에서 지속적으로 창출해 나가야 할 것이다. SCO의 회원국인 인도, 카자흐스탄, 우즈베키스탄 등이 다방향 외교와 전략적 자율성을 유지하기 위해 정책적 노력을 기

울이고 있다는 점을 특별히 상기할 필요가 있다. 이런 전략적 행보는 미국과 중국의 전략 경쟁 사이에서 일종의 '중견국 다층 네트워크'를 강화하는 효과를 만들어 낼 수도 있다는 점이다.

한국 역시 유사한 형태의 '중견국 자율성 트렌드'를 적극 활용하면서 유라시아 다자협력을 활성화하는 작업에 착수해야 한다. 예를 들자면 한국의 G7 참여, EU와의 전략적 동반자 관계 유지, APEC에서의 호스팅 역할 등은 모두 미국 중심 질서를 보완하는 작업임과 동시에 우리의 자율적 입지를 확보하기 위한 노력의 일환이기도 하다. 따라서 글로벌 및 유라시아 공간을 대상으로 하는 한국의 새로운 대외전략 방향 수립과 국익에 기반한 실용주의적 정책 추진은 중견 선도국이자 글로벌 핵심 강국으로서의 국제적 위상 강화에 기여할 수 있을 것이다.

이상의 내용을 종합해 볼 때, 한국의 새로운 국가전략 방향과 정책 과제는 다음과 같다. 우선적으로 한국은 한·미 동맹의 유지 및 심화에 대외정책의 특별한 강조점을 설정해 두어야 한다. 이와 함께 국제관계의 불확실성 해소와 더불어 국제사회에서 우호국 및 협력국의 확장을 위해 외교 협력의 지평 확대 및 다각화를 도모해야 한다. 국익에 기반한 동맹 외교와 더불어 실용 및 균형 외교를 복합적 및 융합적으로 추진해 나가야 할 것이다. 전자는 변화하는 세계질서 속에서 한·미 동맹의 질적 강화와 전략적 재구성을 의미한다. 이는 경제안보, 기술협력, 산업협력 등을 병행하여 동맹 관계를 심화 및 재구축하자는 의미를 담고있다. 후자는 SCO 회원국인 중앙아시아와 인도 등과의 외교 및 경제협력 확대, 한반도 주변국 러시아와의 관계 개선 작업 등을 포함하는 것이다.

중앙아시아 국가들의 경우 'C5+K(한국)' 다자협력 플랫폼을 정상회의의 협의체로 격상시킴으로써 한국이 주도하는 유라시아 다자협력 채널을 더욱 강화함과 동시에 'C5+K+@(서방국/분야별 및 산업별 관련국)' 같은 형태로 전략적 활용 방안을 마련할 필요가 있다. 아울러 인도와의 전략적 경제협력 확대와 더불어 러시아와의 관계 개선 노력도 반드시 병행해서 진행해야 한다. 특히 러시

아는 한반도의 접경국이자 북한에 대한 직접적인 영향력을 발휘할 수 있는 국가라는 점에서 향후 남북관계 개선 및 북미관계 정상화, 한반도 초국경 다자협력 프로젝트(북·중·러 경제협력 사업에 대한 참여 가능성 모색, 남·북·러 3각 협력 사업 재추진 등) 추진, 북극 관련 협력(북극항로 참여, 한·미·러 북극 협력 및 알래스카 에너지 공동 개발 사업 진행 등)에 중대한 기여를 할 수 있기 때문이다. 따라서 유라시아 지역에서 다자협력의 거점 확보와 한반도의 주변국 관리 등은 한국의 새로운 국가전략 추진에 필수적 정책 과제 중 하나다.

결론적으로 트럼프 2기와 푸틴 5기 글로벌 질서 변동 과정에서 국제관계의 불확실성을 해소하고 한국의 국익을 사수하기 위한 새로운 국가전략 마련이 반드시 필요하다. 이는 본질적으로 한국이 국익에 기반한 한·미 동맹의 심화와 더불어, 전략적 유연성을 바탕으로 실용 및 균형 외교를 사안별로 추진해 나가는 방안을 상징하는 것이다. 선도적 중견국가인 한국이 글로벌 핵심 강국으러 자리매김하기 위해 우호국 확대와 경제 안보를 유기적으로 연계하는 국익에 기반한 실용 및 균형외교 추진, 즉 외교 지평의 다각화를 추구하는 것이 변화하는 국제정세 속에서 우리의 국익을 지켜내기 위한 전략적 선택지다.

참고문헌

▶ 1장

[국문자료]

김성진. 2008. 「러시아 외교정책의 성격: 상하이 협력기구에 대한 정책을 중심으로」. 『중소연구』, 32-2.

[영문자료]

Šćepanović, J. 2021. “Russia and the Shanghai Cooperation Organization: A question of the commitment capacity.” *European Politics and Society*, 23(5).

Blackwill, Robert D. and Richard Fontaine. 2024. “No Limits? The China-Russia Relationship and U.S. Foreign Policy.” Council Special Report, No. 99. Council on Foreign Relations. (December)

[논문자료]

Лукин АВ 2011. Шанхайская организация сотрудничества и российские интересы в Центральной Азии и Афганистане. *Вестник МГИМО-Университета*, 5(20).

[온라인 자료]

Trenin, Dmitri. 2019. “20 Years of Vladimir Putin: How Russian Foreign Policy Has Changed.” (August 28). <https://carnegieendowment.org/posts/2019/08/20-years-of-vladimir-putin-how-russian-foreign-policy-has-changed?lang=en>(검색일: 2025. 7. 10.).

“US President Trump rejects globalism in speech to UN General Assembly’s

annual debate.” 2018. *UN News*. (September 25). <https://news.un.org/en/story/2018/09/1020472>(검색일: 2025. 7. 10.).

▶ 2장

[국문자료]

- 강태호. 2015. 「러시아 주도 유라시아 경제연합과 중국의 신실크로드 구상의 통합」. 『한겨레 투코리아』. (5월 27일)
- _____. 2016. 「강태호, 중-러의 전면적 전략적 협력동반자관계와 유라시아 통합」. 『한겨레 투코리아』. (7월 7일)
- 김나연. 2024. 「중국 천연가스 수급 2023년 실적과 2024년 시장 전망」. (9월). 세계 에너지시장 인사이트, 제24-19호. 에너지경제연구원.
- 박정호, 강부균, 김경민. 2024. 「2024 카잔 브릭스 정상회의의 주요 내용과 시사점」. KIEP 세계경제 포커스, Vol. 7, No. 35. 대외경제정책연구원.
- 연담린. 2022. 「러시아의 국가안보 위협 요인과 유라시아 전략 공간 확장 정책: 한반도 사드 배치와 ‘거대한 유라시아’ 개념을 중심으로」. 국제학논총, 35, 5-54.
- 이마날리에프. 2015. 「유라시아 통합 계획, 실크로드경제벨트와 키르기스스탄」. 국제세미나 ‘유라시아 시대 한·유라시아 협력의 미래 비전’ 발표자료집. 대외경제정책연구원. (12월 9~10일)
- 이유신. 2017. 「러시아의 대 중국 가스 정책: 기회와 도전」. 『중소연구』, 40(4).
- 켄트 콜더. 2013. 오인석, 유인승 옮김. 『신대륙주의: 에너지와 21세기 유라시아 지정학』. 서울: 아산정책연구원.
- 주아세안대한민국대표부. 2025. 「아세안주간동향(Weekly ASEAN)」. (7월)

[영문자료]

- Blackwill, Robert D. and Richard Fontaine. 2024. “No Limits? The China-Russia Relationship and U.S. Foreign Policy.” Council Special Report No. 99. Council on Foreign Relations. (December)
- Brzezinski, Zbigniew K. 1997. “The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives.” New York: Basic Books.

- Calder, Kent E. 2012. "The New Continentalism: Energy and Twenty-First Century Eurasian Geopolitics." New Haven and London: Yale University Press.
- _____. 2019. "Super Continent: The Logic of Eurasian Integration." Stanford, CA: Stanford University Press. (April)
- Korobochkina, Alyona. 2025. "The Shanghai Cooperation Organization: Challenges and Contradictions in Building a Multipolar World(眞水康樹教授退職記念)." 「法政理論第」, 57卷第 4号.
- Krastev, Ivan and Mark Leonard. 2025. "Trump's European revolution." European Council on Foreign Relations. Policy Brief. (June 23)
- Mahan, Alfred Thayer. 1890. "The Influence of Sea Power upon History 1660-1783." Boston: Little, Brown and Company.
- China Institute of International Studies. 2024. "China-Russia Relations in the New Era." (December)

[온라인 자료]

- 강태호. 2022. 「[기획] 바이든 이후 미중러 3각관계와 한반도 上」. 『르몽드 디플로마티크』. (3월 2일). <https://www.ilemonde.com/news/articleView.html?idxno=15492>(검색일: 2025. 9. 18.).
- 강태호. 2022. 「[기획] 바이든 이후 미중러 3각관계와 한반도 下」. 『르몽드 디플로마티크』. (3월 2일). <https://www.ilemonde.com/news/articleView.html?idxno=15493>(검색일: 2025. 9. 19.).
- 「[기고]트럼프는 파나마 운하, 시진핑은 두만강 뱃길」. 2025. 『노컷뉴스』. (5월 12일). <https://www.nocutnews.co.kr/news/6337410>(검색일: 2025. 9. 19.).
- 「러·중, 2600km 가스관 추가건설...“미 의존 축소” 에너지 지형변화 예고」. 2025. 『에너지 프로슈머』. (9월 15일). <https://m.energyprosumer.info/3695> (검색일: 2025. 9. 21.).
- 「말레이시아 총리 “美 관세위협, 1회성 태풍 아니라 새 일상”」. 2025. 『뉴시스』. (7월 9일). https://www.newsis.com/view/NISX20250709_0003245843 (검색일: 2025. 9. 15.).

- 블라디미르 페트롭스키. 2015. 「새로운 차원의 상호 의존으로 가는 길에 들어선 러시아와 중국」. 『Russia Beyond』. (5월 14일). <https://kr.rbth.com/opinion/2015/05/14/47155>(검색일: 2025. 9. 18.).
- 「상하이협력기구(SCO) 성립의 배경이해와 발전과정」. <https://m.blog.naver.com/repan/50036344349>(검색일: 2025. 9. 18.).
- 세르주 알리미. 2025. 「미국이 조장한, 동맹과 분열 사이에 놓인 유럽」. 『르몽드 디플로마티크』. (5월 30일). <https://www.ilemonde.com/news/articleView.html?idxno=20652>(검색일: 2025. 9. 15.).
- _____. 2017. 「반(反)러시아 세력에 포획된 트럼프」. 『르몽드 디플로마티크』. (8월 31일). <https://www.ilemonde.com/news/articleView.html?idxno=7627>(검색일: 2025. 9. 17.).
- 「시진핑-미슈스틴 러 총리 회담…中, 29개월만에 대러 무역 흑자」. 2023. 『중앙일보』. (5월 24일). <https://www.joongang.co.kr/article/25165004>(검색일: 2025. 9. 18.).
- 「우즈베키스탄 미 기지 6개월내 철수 요구」. 2005. 『한겨레』. (7월 31일). https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/54018.html(검색일: 2025. 9. 17.).
- 「유엔, '러 침공' 구탄 결의 채택…미국은 반대」. 2025. 『연합뉴스』. (2월 25일). <https://www.yna.co.kr/view/MYH20250225001400038>(검색일: 2025. 9. 17.).
- 「[이슈트렌드] 인도, 러시아의 RIC 3자 협의체 부활 제안에 신중한 입장 표명」. 2005. 『AIF』. (7월 25일). https://www.emerics.org:446/issueDetails.es?brdctsNo=384430&mid=a30200000000&&search_option=&search_keyword=&search_year=&search_month=&search_tagkeyword=&systemcode=02&search_region=&search_area=¤tPage=1&pageCnt=10(검색일: 2025. 9. 18.).
- 「[인터뷰] 상빙 장강상학원 총장 “中, 10년후에도 세계경제 심장 유지”」. 2015. 『이데일리』. (8월 24일). <https://m.edaily.co.kr/News/Read?newsId=03129126609470600&mediaCodeNo=257>(검색일: 2025. 9. 18.).
- 「중국·러시아와 손잡고… 전 세계가 몽골에 집중」. 2014. 『한겨레』. (8월 6일). https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/650041.

- html?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 9. 21.).
- 「중국 패권의 지정학」. <https://blog.naver.com/ccw0456/140109909246>
(검색일: 2025. 9. 18.).
- 「[초점] 5월 아세안 정상회의서 ‘새 무역 연대’ 가능성…말레이시아, 중국·결프국 초청」. 2025. 『글로벌 이코노믹』. (3월 10일). https://www.g-enews.com/article/Global-Biz/2025/03/2025030923395476229a1f309431_1
(검색일: 2025. 9. 15.).
- 「트럼프의 대외정책, 제2의 닉슨 독트린」. 2016. 『현장언론 민플러스』. (12월 20일).
<https://www.minplusnews.com/news/articleView.html?idxno=1977>
(검색일: 2025. 9. 17.).
- 「트럼프 대통령의 대러시아 중대 발표? 겨우 그 정도였어?」. 2025. 『바이 러시아』.
(7월 15일). <https://www.buyrussia21.com/news/articleView.html?idxno=50990>(검색일: 2025. 9. 17.).
- 「트럼프 압박속 중러 밀착…우크라 긴밀논의·초대형 가스협력(종합)」. 2025. 『연합뉴스』. (9월 3일). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250902177251080>(검색일: 2025. 9. 18.).
- 「中, ‘중·러 밀착 우려’ 루비오 발언에 “이간질은 헛수고”」. 2025. 『뉴시스』. (2월 27일). https://www.newsis.com/view/NISX20250227_0003081695
(검색일: 2025. 9. 17.).
- 「“中, 트럼프 압박에도 러시아산 원유 구매 중단하지 않을 것”」. 2025. 『연합뉴스』.
(8월 6일). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20250806033100009>
(검색일: 2025. 9. 18.).
- 「SCO개발은행, 중제안 15년만에 가능 왜?...“푸틴 뒤늦은 동의”」. 2025. 한국무역협회.
(9월 2일). https://www.kita.net/board/totalTradeNews/totalTradeNewsDetail.do?no=94745&siteId=2&utm_source=chatgpt.com
(검색일: 2025. 9. 23.).
- AiIB. <https://www.aiib.org/en/index.html>(검색일: 2025. 9. 23.).
- “Best books of 2019: Politics.” 2019. *Financial Times*. (December 3).
<https://www.ft.com/content/ef469a2e-0b23-11ea-bb52-34c8d9dc6d84>(검색일: 2025. 9. 18.).
- Boot, Max. 2025. “Divide and conquer? Trump is doing the opposite.”
The Washington Post. (August 13). <https://www.washingtonpost.com/>

opinions/2025/08/13/brics-trump-allies-alienation-enemies/
(검색일: 2025. 9. 17.).

CELAC. <https://celacinternational.org/>(검색일: 2025. 9. 17.).

“China’s influence is growing in Central Asia. What does that mean for Russia?” 2025. *South China Morning Post*. (June 20). <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3315092/chinas-influence-growing-central-asia-what-does-mean-russia>(검색일: 2025. 9. 18.).

“Chinese leader Xi meets Russia’s Lavrov as two partners tout strong ties.” 2024. *CNN*. (April 9). <https://edition.cnn.com/2024/04/09/china/xi-jinping-lavrov-russia-china-ukraine-intl-hnk>(검색일: 2025. 9. 20.).

“China’s Xi tells Putin of ‘changes not seen for 100 years’.” 2023. *Al Jazeera*. (March 22). <https://www.aljazeera.com/news/2023/3/22/xi-tells-putin-of-changes-not-seen-for-100>(검색일: 2025. 9. 19.).

Daalder Ivo H. and James Lindsay. 2025. “The Price of Trump’s Power Politics.” *Foreign Affairs*. (January 30). <https://www.foreignaffairs.com/united-states/price-trumps-power-politics>(검색일: 2025. 9. 15.).

“Dmitry Trenin: Russia’s long-term play is much bigger than Ukraine.” 2025. *RT*. (February 20). <https://www.rt.com/news/612823-trenin-russias-long-term-play/>(검색일: 2025. 9. 15.).

“Dmitry Trenin: Here’s why Trump’s foreign policy is calculated, not chaotic.” 2025. *RT*. (April 30). <https://www.rt.com/news/616578-trumps-foreign-policy-calculated/>(검색일: 2025. 9. 17.).

“Donald Trump Interview on the Will Cain Show.” <https://www.rev.com/transcripts/donald-trump-interview-on-the-will-cain-show>(검색일: 2025. 9. 18.).

“Eurasian Economic Union to Sign Free Trade Agreements With Mongolia & UAE End June.” 2025. *RUSSIA’S PIVOT TO ASIA*. (June 1). <https://russiapivottoasia.com/eurasian-economic-union-to-sign-free-trade-agreements-with-mongolia-uae-end-june/>(검색일: 2025. 9. 18.).

“European, Ukrainian leaders scramble to respond to Trump’s shift of

- position on Russia-Ukraine conflict.” 2025. *Global Times*. (August 17). <https://www.globaltimes.cn/page/202508/1341065.shtml>(검색일: 2025. 9. 17.).
- “Exclusive — Rubio Details How Trump Going on Offense Against China’s Belt and Road Initiative: ‘Big Story of 21st Century U.S.-China Relations’.” 2025. *Breitbart News*. (February 25). <https://www.breitbart.com/politics/2025/02/25/exclusive-rubio-details-trump-offense-china-belt-road-initiative/>(검색일: 2025. 9. 17.).
- “Exxon Held Secret Talks With Rosneft About Going Back to Russia.” 2025. *The Wall Street Journal*. (August 26). <https://www.wsj.com/business/energy-oil/exxon-rosneft-russia-oil-talks-f524e81f?mod=Searchresults&pos=1&page=1>(검색일: 2025. 9. 17.).
- “Face the Nation Transcript December 18, 2016: Conway, Kissinger, Donilon.” 2016. (December 18). <https://www.cbsnews.com/news/face-the-nation-transcript-conway-kissinger-donilon/>(검색일: 2025. 9. 18.).
- Gabuev, Alexander. 2024. “Can Trump Split China and Russia?” *Foreign Affairs*. (December 6). <https://www.foreignaffairs.com/china/can-trump-split-china-and-russia>(검색일: 2025. 9. 17.).
- _____. 2025. “Putin’s Play for Time: How Trump’s Performative Diplomacy Strengthens Russia’s Hand.” *Foreign Affairs*. (August 26). <https://www.foreignaffairs.com/russia/putins-play-time>(검색일: 2025. 9. 17.).
- Gray, John. 2025. “Trump’s soft power grab.” *The New Statesman*. (March 5). <https://www.newstatesman.com/international-politics/2025/03/trumps-soft-power-grab>(검색일: 2025. 9. 15.).
- “How America First will transform the world in 2025.” 2024. *Financial Times*. (December 28). <https://www.ft.com/content/d11fa816-0c8f-4c79-abb0-8523dd2ecfe4>(검색일: 2025. 9. 17.).
- Ignatius, David. 2025. “Trump bets on a ‘Reverse Kissinger’.” *The Washington Post*. (April 3). <https://www.washingtonpost.com/opinions/2025/04/03/trump-foreign-policy-reverse-kissinger-china-russia-gamble/>

(검색일: 2025. 9. 15.).

“In Beijing, Xi and Putin left no question of their close alignment in a divided world.” 2024. *CNN World*. (May 17). <https://edition.cnn.com/2024/05/17/china/xi-putin-china-visit-takeaways-intl-hnk> (검색일: 2025. 9. 20.).

“Inside Roy Cohn’s Controversial Career and Influential Friendship with Donald Trump.” 2024. *Biography*. (October 11). <https://www.biography.com/legal-figures/a60776177/roy-cohn-donald-trump-friendship>(검색일: 2025. 9. 17.).

Jiangtao, Shi. 2024. “China Supports Russia at UN Nord Stream Debate in United Stand Against U.S.-Led West.” *South China Morning Post*. (October 5). <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3281221/china-supports-russia-un-nord-stream-debate-united-stand-against-us-led-west>(검색일: 2025. 9. 19.).

“Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development.” 2022. *President of Russia*. (February 4). <http://en.kremlin.ru/supplement/5770?s=08>(검색일: 2025. 9. 19.).

“Joint Statement by the People’s Republic of China and the Russian Federation on Global Strategic Stability.” 2025. *Ministry of Foreign Affairs, People’s Republic of China*. (May 9). https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zy/jj/xjpdelsjxgsfwcxjnsllwzgzslqd/202505/t20250509_11617864.html(검색일: 2025. 9. 22.).

Kaplan, Robert D.. 2010. “The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea?” *Foreign Affairs*. (May 1). <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2010-05-01/geography-chinese-power>(검색일: 2025. 9. 18.).

“Kremlin Message to Trump: There’s Money to Be Made in Russia. Anton Troianovsky.” 2025. *New York Times*. (February 29). <https://www.nytimes.com/2025/02/19/world/europe/trump-russia-ukraine-putin-trump.html>(검색일: 2025. 9. 17.).

- Kuhr, Natasha. 2025. "Sino-Russian Relations in Central Asia." *CEPA*. (August 19). <https://cepa.org/commentary/sino-russian-relations-in-central-asia/>(검색일: 2025. 9. 19.).
- Matthews, William. 2024. "Trump's 'America First' foreign policy will accelerate China's push for global leadership." *Chatham House*. (November 14). <https://www.chathamhouse.org/2024/11/trumps-america-first-foreign-policy-will-accelerate-chinas-push-global-leadership/>(검색일: 2025. 9. 17.).
- "McMaster's Problem Isn't Trump. It's Mattis and Kelly." 2018. *FP*. (March 7). <https://foreignpolicy.com/2018/03/07/mcmasters-problem-isnt-trump-its-mattis-and-kelly/>(검색일: 2025. 9. 20.).
- "Mongolia Exits SCO Observer Status, Draws Closer to China and Russia." 2025. *The Diplomat*. (September 5). <https://thediplomat.com/2025/09/mongolia-exits-sco-observer-status-draws-closer-to-china-and-russia/>(검색일: 2025. 9. 18.).
- O'Brien, Phillips Payson. 2024. "Roosevelt, Yalta, and the Origins of the Cold War." *Foreign Policy*. (September 1). <https://foreignpolicy.com/2024/09/01/roosevelt-stalin-yalta-europe-division-soviet-world-war/>(검색일: 2025. 9. 20.).
- "President Xi Jinping Chairs the Inaugural China-Central Asia Summit and Delivers a Keynote Speech." 2023. Ministry of Foreign Affairs, People's Republic of China. (May 19). https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/2675_665437/3255_664392/3257_664396/202305/t20230519_11080116.html(검색일: 2025. 9. 18.)
- "Putin hails Russia's ties with China as 'stabilizing' force in the world." 2024. *Washington Post*. (May 16). <https://www.washingtonpost.com/world/2024/05/15/russia-vladimir-putin-china-xi-meeting/>(검색일: 2025. 9. 20.).
- "Putin, Xi Aim Russia-China Partnership Against U.S." 2022. *The Wall Street Journal*. (February 4). <https://www.wsj.com/world/russias-vladimir-putin-meets-with-chinese-leader-xi-jinping-in-beijing>

-11643966743(검색일: 2025. 9. 17.).

“Putin and Xi deepen partnership and scold the United States.” 2024. *Reuters*. (May 16). <https://www.reuters.com/world/putin-xi-deepen-partnership-scold-united-states-2024-05-16/>(검색일: 2025. 9. 21.).

“Remarks by Ambassador Geng Shuang at the UN Security Council Briefing on Nord Stream.” 2024. Permanent Mission of the People’s Republic of China to the UN. (October 4). https://un.china-mission.gov.cn/eng/hyyfy/202410/t20241005_11502783.htm(검색일: 2025. 9. 20.).

“Rosneft, CNPC agree on supply of 100 mln tonnes of oil through Kazakhstan in 10 years.” 2022. *TASS*. (February 4). <https://tass.com/economy/1397909>(검색일: 2025. 9. 19.).

“Russia eyes China trade revival as Putin prepares for Xi summit, sources say.” 2025. *Reuters*. (August 28). <https://www.reuters.com/world/china/russia-eyes-china-trade-revival-putin-prepares-xi-summit-sources-say-2025-08-28/>(검색일: 2025. 9. 19.).

“Secretary Jeh Johnson on EgyptAir crash, TSA concerns.” 2016. *Fox News*. (May 22). <https://www.foxnews.com/transcript/secretary-jeh-johnson-on-egyptair-crash-tsa-concerns>(검색일: 2025. 9. 17.).

“Statement by Permanent Representative Vassily Nebenzia at a UNSC briefing on the terrorist attack against the Nord Stream gas pipeline.” 2024. Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations. (October 4). <https://russiaun.ru/en/news/nordstream0410>(검색일: 2025. 9. 20.).

“Steve Witkoff on Russia and Ukraine.” 2025. *Russia Matters*. (March 12). <https://www.russiamatters.org/analysis/steve-witkoff-russia-and-ukraine>(검색일: 2025. 9. 17.).

“The GCC and Central Asia: In Search of Strategic Autonomy.” 2025. *The National Interest*. (May 28). <https://nationalinterest.org/blog/silk-road-rivalries/the-gcc-and-central-asia-in-search-of-strategic-autonomy>(검색일: 2025. 9. 17.).

- “The Great Decoupling.” 2020. *Foreign Affairs*. (May 14). <https://foreignpolicy.com/2020/05/14/china-us-pandemic-economy-tensions-trump-coronavirus-covid-new-cold-war-economics-the-great-decoupling/>(검색일: 2025. 9. 17.).
- “Trump’s National-Security Disaster.” 2025. *The Atlantic*. (May 21). <https://www.theatlantic.com/podcasts/archive/2025/05/david-frum-show-trumps-national-security-disaster/682868/>(검색일: 2025. 9. 17.).
- “United in Moscow, China and Russia spurn talk of a Trump ‘reverse Nixon’.” 2025. *China Morning Post*. (May 9). <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3309808/united-moscow-china-and-russia-spurn-talk-trump-reverse-nixon>(검색일: 2025. 9. 21.).
- “UN Security Council Meetings & Outcomes Tables.” United Nations. <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>(검색일: 2025. 9. 19.).
- “Unprecedented China-Russia ties to start a new era of intl relations not defined by US.” 2022. *Global Times*. (February 5). <https://www.globaltimes.cn/page/202202/1251416.shtml>(검색일: 2025. 9. 17.).
- “Xi Jinping Holds Talks with President Vladimir Putin of Russia.” 2015. Ministry of Foreign Affairs, People’s Republic of China. (May 8). https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/jj/2015zt/xjpcxelsjnwgzsl70znqdbfelshskstbels/202406/t20240606_11381343.html(검색일: 2025. 9. 21.).
- Yang, Jianli. 2025. “The Myth of a ‘Reverse Kissinger’: Why Aligning With Russia to Counter China Is a Strategic Illusion.” (February 21). *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2025/02/the-myth-of-a-reverse-kissinger-why-aligning-with-russia-to-counter-china-is-a-strategic-illusion/>(검색일: 2025. 9. 19.).
- “Саудовская Аравия обогнала Россию по поставкам нефти в Китай в 2020 году.” 2021. *Forbes*. (January 20). https://www.forbes.ru/newsroom/biznes/418991-saudovskaya-araviya-oboshla-rossiyu-po-postavkam-nefti-v-kitay-v-2020-godu?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 9. 19.).

▶ 3장

[국문자료]

- 박병인. 2006. 「지역경제협력기제로서의 상하이협력기구 연구」. 『중국연구』, 38.
- 박상남. 2018. 「상하이협력기구(SCO)의 위상 변화와 한국의 협력 방안: 2017년 인도, 파키스탄 가입 이후를 중심으로」. 『슬라브研究』, 34(1).
- 이지은. 2021. 「카자흐스탄의 전방위외교와 다자주의 : 중앙아시아 국제환경, 국가 속성, 국가 정체성 요인을 중심으로」. 『슬라브研究』, Vol. 37, No. 2.
- _____. 2023. 「카자흐스탄의 대 EU 정책: 전방위외교와 추진 동력」. 『슬라브研究』, Vol. 39, No. 3.

[영문자료]

- Allison, R. 2004. "Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia." *International Affairs*, 80(3).
- Ambrosio, T. 2008. "Catching the "Shanghai Spirit": How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia." *Europe-Asia Studies*, 60(8).
- Aris, Stephen. 2008. "Shanghai Cooperation Organisation: Russian-Chinese Relations through the Lens of the SCO." Institut français des relations internationales(IFRI).
- Azizi, Hamidreza. 2023. "Iran's 'Look East' Strategy: Continuity and Change under Raisi." Issue Brief. Middle East Council on Global Affairs. (September)
- Kaczmarek, M. 2020. "China-Russia Cooperation in the SCO: Pragmatism and Strategic Balancing. Problems of Post-Communism," 67(6).
- Kang, Bong Koo. 2016. "Facelift of the Shanghai Cooperation Organization: Does Softer Balancing Continue?" *The Korean Journal of Defense Analysis*, 28(4).
- Kerr, D. and L. C. Swinton. 2008. "China, Xinjiang and the Transnational Security of Central Asia. Critical Asian Studies." *Critical Asian*

Studies, 40(1).

- Lanteigne, M. 2018. "Chinese Foreign Policy: An Introduction (3rd ed.)." London & New York: Routledge.
- Lukin, A. D. Novikov, O. Puzanova, and S. Yenikeeff. 2025. "The Shanghai Cooperation Organization amidst the Rising International Tensions." *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 16, Iss. 2.
- Research Center International Trade and Integration (ITI). 2025. "Greater Eurasian Partnership: Theory and Practice."
- Sahgal, Arun and Hemant Krishan Singh. 2018. "India and the SCO." *DPG Policy Brief*, Vol. III, Issue 9. DELHI POLICY GROUP.
- Turarbekova, Rosa ed. 2020. "The Eurasian Network of Regional Initiatives and Organisations: Elements of Interconnectedness." Minsk: Friedrich-Ebert-Stiftung. (October)
- Vanderhill, Rachel, Sandra F Joireman, and Roza Tulepbayeva. 2020. "Between the bear and the dragon: multivectorism in Kazakhstan as a model strategy for secondary powers." *International Affairs*, Vol. 96, Iss. 4.
- Weitz, R. 2006. "Averting a New Great Game in Central Asia: How the SCO and CSTO Shape Regional Security." *The Washington Quarterly*, 29(3).

[온라인 자료]

- 中国国际问题研究所. 2025. 「天津峰会开启上合组织新征程」. (September 25). https://www.ciis.org.cn/yjcg/sspl/202509/t20250925_9675.html (검색일: 2025. 10. 19.).
- 1520International. "Greater Eurasian Partnership: Theory and Practice, Part two, Outline of the Greater Eurasian Partnership." <https://1520international.com/en/content/2025/iyun-2025/bolshoe-evraziyskoe-partnerstvo-teoriya-i-praktika-chast-vtoraya/>(검색일: 2025. 10. 14.).
- "Armenia, Azerbaijan apply for full-fledged membership in SCO — top

- Armenian diplomat.” 2025. *Tass*. (August 28). <https://tass.com/world/2008243>(검색일: 2025. 9. 1.).
- “BRI lacks respect for India’s sovereignty and territorial integrity: MEA reacts to Chinese projects in PoK.” 2023. *IndiaTV*. (October 19).<https://www.indiatvnews.com/news/world/india-reacts-to-china-belt-and-road-initiative-bri-cpec-projects-in-pakistan-pok-chinese-president-meets-pak-pm-anwaar-ul-haq-kakar-india-pakistan-2023-10-19-898702>(검색일: 2025. 9. 28.).
- Chilamkuri, Raja Mohan. 2023. “India and the SCO: All is Not Well.” ISAS Briefs. National University of Singapore. <https://www.isas.nus.edu.sg/papers/india-and-the-sco-all-is-not-well/>(검색일: 2025. 9. 5.).
- “China-Led Bloc to Set Up Development Bank in Win for Xi.” 2025. *Bloomberg*. (September 1). <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-09-01/china-led-bloc-agrees-to-set-up-development-bank-in-win-for-xi>(검색일: 2025. 10. 14.).
- “Central Asian Nuclear-Weapon-Free Zone Treaty.” 2024. UN Platform for Nuclear-Weapon-Free Zones. (February 9). <https://www.un.org/nwzf/content/treaty-nuclear-weapon-free-zone-central-asia> (검색일: 2025. 10. 31.).
- “India says defence gathering in China unable to adopt joint statement.” 2025. *Reuters*. (June 26). <https://www.reuters.com/world/china/india-says-defence-gathering-china-unable-adopt-joint-statement-2025-06-26/>(검색일: 2025. 9. 28.).
- “India refuses to sign joint statement at defence summit over Kashmir.” 2025. *BBC*. (June 27). <https://www.bbc.com/news/articles/czxe48njxwo>(검색일: 2025. 10. 31.).
- “Iran’s SCO entry turning into a road to nowhere.” 2025. *Asia Times*. (September 4). <https://asiatimes.com/2025/09/irans-sco-entry-turning-into-a-road-to-nowhere/>(검색일: 2025. 9. 30.).
- Kaleji, Vali. 2023. “What Will Iran’s SCO Membership Mean for Security

- Arrangements in Central Asia?” The Jamestown Foundation. <https://jamestown.org/program/what-will-irans-sco-membership-mean-for-security-arrangements-in-central-asia/>(검색일: 2025. 9. 27.).
- “Kyrgyzstan to begin SCO presidency under slogan “25 years of SCO: together towards peace and prosperity”.” 2025. *KABAR*. (September 1). <https://en.kabar.kg/news/kyrgyzstan-to-begin-sco-presidency-under-slogan-25-years-of-sco-together-towards-peace-and-prosperity/>(검색일: 2025. 9. 5.).
- Lang, Józef. 2017. “India and Pakistan join the Shanghai Cooperation Organisation.” *The Centre for Eastern Studies*. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2017-06-21/india-and-pakistan-join-shanghai-cooperation-organisation>(검색일: 2025. 9. 10.).
- “Laos receives SCO partner status.” 2025. *Interfax*. (September 1). <https://interfax.com/newsroom/top-stories/113551/>(검색일: 2025. 11. 6.).
- Levin, Henrietta. 2025. “China Showcases Global Ambitions at Shanghai Cooperation Organization Summit.” CSIS. (September 3). https://www.csis.org/analysis/china-showcases-global-ambitions-shanghai-cooperation-organization-summit?utm_source=chatgpt.com (검색일: 2025. 9. 27.).
- Lukin, Alexander V. 2007. “The Shanghai Cooperation Organization: What Next?” *Global Affairs*. <https://eng.globalaffairs.ru/articles/the-shanghai-cooperation-organization-what-next/>(검색일: 2025. 11. 6.).
- Masood, Yasir. 2017. “The SCO and CPEC.” *The express Tribune*. (June 23). <https://file.pide.org.pk/pdfpideinpress/the-sco-and-cpec.pdf>(검색일: 2025. 8. 21.).
- Ministry of Foreign Affairs People’s Republic of China. 2025a. “Wang Yi Introduces Eight Major Outcomes of the SCO Tianjin Summit.” (September 1). https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjzbzd/202509/t20250903_11701370.html(검색일: 2025. 10. 14., 10. 19.).
- _____. 2025b. “President Xi Jinping Chairs the “SCO Plus” Meeting and

- Delivers an Important Statement.” (September 2). https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xw/zyxw/202509/t20250902_11700033.html(검색일: 2025. 10. 19.).
- “Mongolia Exits SCO Observer Status, Draws Closer to China and Russia.” 2025. *The Diplomat*. (September 5). <https://thediplomat.com/2025/09/mongolia-exits-sco-observer-status-draws-closer-to-china-and-russia/>(검색일: 2025. 11. 6.).
- “New Delhi Declaration of the Council of Heads of State of Shanghai Cooperation Organization.” 2023. The Shanghai Cooperation Organisation. (July 4). <https://eng.sectsc.org/20230704/1628339.html>(검색일: 2025. 9. 20.).
- Official Website of the President of the Republic of Kazakhstan. 2024. “Speech by the President of the Republic of Kazakhstan Kassym-Jomart Tokayev at the meeting of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organization Member States.” (July 5). <https://www.akorda.kz/en/speech-by-the-president-of-the-republic-of-kazakhstan-kassym-jomart-tokayev-at-the-meeting-of-the-council-of-heads-of-state-of-the-shanghai-cooperation-organization-member-states-56488>(검색일: 2025. 8. 21.).
- Official Website of the President of the Islamic Republic of Iran. 2025. “President Pezeshkian urges SCO to foster peace, economic collaboration.” (September 1). <https://president.ir/en/161355> (검색일: 2025. 9. 26.).
- Preiherman, Yauheni. 2024. “Belarus Becomes First European Member of Shanghai Cooperation Organization.” The Jamestown Foundation. <https://jamestown.org/program/belarus-becomes-first-european-member-of-shanghai-cooperation-organization/>(검색일: 2025. 9. 28.).
- President of The Republic of Uzbekistan. 2024. “President of Uzbekistan stresses the importance of the SCO Plus Meetings role in development of multifaceted partnership within the Organization.” (July 4). https://president.uz/en/lists/view/7373?utm_source=chatgpt.com(검색일:

2025. 10. 31.).

_____. 2025. “Выступление Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева на встрече в формате «ШОС плюс».” (September 1). <https://president.uz/ru/lists/view/8451>(검색일: 2025. 9. 5.).

President of Russia. 2025. “Tianjin Declaration of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation.” (September 1). <http://en.kremlin.ru/supplement/6376>(검색일: 2025. 9. 11.).

“Putin proposes Shanghai Cooperation Organisation members should issue joint bonds.” 2025. *Reuters*. (September 1). <https://www.reuters.com/business/finance/putin-proposes-shanghai-cooperation-organisation-members-should-issue-joint-2025-09-01/>? (검색일: 2025. 9. 30.).

Saini, Gaurav. 2024. “India’s perspective on the Shanghai Cooperation Organization (SCO) and the upcoming SCO Summit in Pakistan.” Friedrich Naumann Foundation. <https://www.freiheit.org/india/indias-perspective-shanghai-cooperation-organization-sco-and-upcoming-sco-summit-pakistan>(검색일: 2025. 9. 10.).

“SCO summit: Iran looks to the east amid geopolitical crises.” 2025. *DW*. (August 28). <https://www.dw.com/en/sco-summit-iran-looks-to-the-east-amid-geopolitical-crises/a-73799452>(검색일: 2025. 9. 26.).

Soong, Claus. 2025. “China and Russia are using the Shanghai Cooperation Organization to push alternative global order.” (July 31). https://merics.org/en/comment/china-and-russia-are-using-shanghai-cooperation-organization-push-alternative-global-order?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 6.).

Sotiboldiyev, Bakhrom. 2024. “The Multidimensional Foreign Policy of New Uzbekistan.” *AsiaToday*. (December 20). <https://theasiatoday.org/news/the-multidimensional-foreign-policy-of-new-uzbekistan/> (검색일: 2025. 5. 20.).

The Shanghai Cooperation Organisation. 2001. “Declaration on the Est

- abishment of the Shanghai Cooperation Organization.” (June 15). <https://eng.sectesco.org/20010615/1626670.html>(검색일: 2025. 11. 6.).
- _____. 2017. “The Astana declaration of the Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation.” (June 9). <https://eng.sectesco.org/20170609/1625624.html>(검색일: 2025. 9. 20.).
- _____. 2024. “Astana Declaration of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation.” (July 9). <https://eng.sectesco.org/20240709/1438929.html>(검색일: 2025. 9. 20.).
- “Tianjin Declaration: China’s blueprint for a post-Western world?” 2025. *ThinkChina*. (September 2). <https://www.thinkchina.sg/politics/tianjin-declaration-chinas-blueprint-post-western-world>(검색일: 2025. 9. 30.).
- “Tianjin Declaration of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation.” 2025. President of Russia. (September 1). <http://en.kremlin.ru/supplement/6376>(검색일: 2025. 9. 20.).
- “The Case for Senate Action on the Protocol to the Central Asian Nuclear-Weapon-Free Zone.” 2024. Arms Control Association. (February 9). <https://www.armscontrol.org/issue-briefs/2024-02/case-senate-action-protocol-central-asian-nuclear-weapon-free-zone>(검색일: 2025. 10. 31.).
- The Ministry of Foreign Affairs of the Kyrgyz Republic. 2025. “Концепция внешней политики Кыргызской Республики.” (к Указу Президента Кыргызской Республики УП № 37). (July 7). https://mfa.gov.kg/en/main/page?page_id=31418(검색일: 2025. 9. 20.).
- “The SCO development bank: China’s answer to Western financial hegemony?” 2025. *ThinkChina*. (September 29). <https://www.thinkchina.sg/economy/sco-development-bank-chinas-answer-western-financial-hegemony>(검색일: 2025. 10. 14.).
- The Shanghai Cooperation Organisation. Documents. <https://eng.sectesco.org/documents/?order=asc>(검색일: 2025. 11. 6.).
- _____. <https://eng.sectesco.org/>(검색일: 2025. 4. 10.).

- _____. 2008. "Regulation on the Status of Dialogue Partner of the Shanghai Cooperation Organization." (August 17). <https://eng.sectesco.org/20080828/1628169.html>(검색일: 2025. 10. 19.).
- _____. 2013. "Bishkek Declaration by the Heads of the Member States of the Shanghai Cooperation Organization." (September 13). <https://eng.sectesco.org/20130913/1625801.html>(검색일: 2025. 11. 7.).
- _____. 2021. "Dushanbe Declaration on the 20th Anniversary of the SCO." (September 17). <https://eng.sectesco.org/20210917/782639.html>(검색일: 2025. 9. 11.).
- _____. 2022. "The Samarkand Declaration of the Heads of State Council of the Shanghai Cooperation Organisation." (September 16). <https://eng.sectesco.org/20220916/1626299.html>(검색일: 2025. 9. 11.).
- _____. 2023. "New Delhi Declaration of the Council of Heads of State of Shanghai Cooperation Organization." (July 4). <https://eng.sectesco.org/20230704/1628339.html>(검색일: 2025. 9. 11.).
- _____. 2024a. "Astana Declaration of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation." (July 9). <https://eng.sectesco.org/20240709/1438929.html>(검색일: 2025. 9. 11.).
- _____. 2024b. "SCO Heads of State Council Meeting." (July 4). <https://eng.sectesco.org/20240704/1445827.html>(검색일: 2025. 10. 19.).
- The State Council The People's Republic of China. 2025. "Full text of Xi Jinping's speech at the 'Shanghai Cooperation Organization Plus' Meeting." (September 1). https://english.www.gov.cn/news/202509/01/content_WS68b584acc6d0868f4e8f53c8.html(검색일: 2025. 9. 27.).
- "“Too many Chinese catchphrases”; India doesn't sign SCO's Economic Development Strategy." 2023. *National Herald*. (July 5). <https://www.nationalheraldindia.com/international/too-many-chinese-catchphrases-india-doesnt-sign-scoss-economic-development-strategy>(검색일: 2025. 9. 30.).
- Uygur, Hakkı . 2023. "The Meaning of Iran's Membership in the Shanghai

- Cooperation Organization.” iRAM(Center for Iranian Studies.)
https://iramcenter.org/en/the-meaning-of-irans-membership-in-the-shanghai-cooperation-organization-_en-2398(검색일: 2025. 9. 27.).
- visitedplaces.com. <https://visitedplaces.com/>(검색일: 2025. 11. 5.).
- “Why India refused to join SCO condemnation of Israel’s attacks on Iran.”
 2025. *Aljazeera*. (June 16). <https://www.aljazeera.com/news/2025/6/16/why-india-refused-to-join-sco-condemnation-of-israels-attacks-on-iran>(검색일: 2025. 9. 30.).
- “Xi Prepares Meeting of Security Bloc to Rival US-Led World Order.”
 2025. *Bloomberg*. (August 29). <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-09-01/china-led-bloc-agrees-to-set-up-development-bank-in-win-for-xi>(검색일: 2025. 10. 16.).
- Zakharov, Aleksei. 2025. “Tianjin SCO Summit 2025: Key Takeaways and Emerging Trends.” *ORF*. (September 18). <https://www.orfonline.org/expert-speak/tianjin-sco-summit-2025-key-takeaways-and-emerging-trends>(검색일: 2025. 11. 6.).
- Министерство иностранных дел Российской Федерации. 2014. “К вопросу о создании финансовых механизмов Шанхайской Организации Сотрудничества (Справочный материал).” (October 7). https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/1731434/ (검색일: 2025. 11. 7.).
- “Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума.” 2016. Президент России. (June 17). <http://kremlin.ru/events/president/news/52178>(검색일: 2025. 9. 20.).
- “Послание Президента Федеральному Собранию.” 2015. Президент России. (December 3). <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>(검색일: 2025. 9. 20.).
- Президент Республики Беларусь. 2024. “Участие в заседании Совета глав государств - членов ШОС в Астане.” (July 4). <https://president.gov.by/ru/events/ucastie-v-sammite-sanhajskoj>

-organizacii-sotrudnicestva(검색일: 2025. 9. 28.).

Президент Республики Узбекистан. 2024. “Выступление Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева на вступительном заседании в формате «ШОС плюс».” (July 4). https://president.uz/ru/lists/view/7374?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025. 11. 7.).

Саламатов В Ю, Бормотова Е Г. 2023. “Новая внешнеторговая политика России: поворот на Восток и укрепление взаимных связей на евразийском континенте.” ITI and HSE University. <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/900052357.pdf>(검색일: 2025. 10. 24.).

Шанхайская организация сотрудничества. 2023. “Решение Совета глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества об утверждении Стратегии экономического развития Шанхайской организации сотрудничества на период до 2030 года.” (July 4). <https://rus.sectsco.org/20230704/1598819.html>(검색일: 2025. 10. 31.).

_____. 2024. “Решение Совета глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества об утверждении Стратегии развития энергетического сотрудничества государств-членов Шанхайской организации сотрудничества на период до 2030 года.” (July 4). <https://rus.sectsco.org/20240704/1599069.html>(검색일: 2025. 10. 31.).

“Шанхайская организация сотрудничества (ШОС): что это, какие страны входят, перспективы развития.” 2025. *Lenta.RU*. (September 19). <https://lenta.ru/articles/2025/09/19/shos/>(검색일: 2025. 10. 14.).

[DB 자료]

IMF. WEO(검색일: 2025. 10. 28.).

World Bank. WDI(검색일: 2025. 10. 28.).

[간담회 및 면담 자료]

- 김석환 한국외국어대학교 교수 간담회(세종, 2025. 10. 28.).
- 러시아 고등경제대학교(HSE) 전문가 비공개 면담(모스크바, 2025. 10. 2.).
- 러시아 모스크바국립국제관계대학교(MGIMO) 전문가 비공개 면담(모스크바, 2025. 10. 3.).
- 아실자트 카라바예바(Assylzat Karabayeva) 카자흐스탄 키렘대학교(KIMEP University) 교수 면담(알마티, 2025. 9. 22.).
- 알리야 무사베크바(Aliya Mussabekova) 카자흐스탄 전략연구소(KazISS) 수석전문가 면담(아스타나, 2025. 9. 24.).
- 알비나 무라트베크바(Albina Muratbekova) 카자흐스탄 유라시아연구원(ERI) 선임연구위원 면담(알마티, 2025. 9. 22.).
- 울루그베크 하사노프(Ulugbek Khasanov)우즈베키스탄 외무부 산하 세계경제외교대학교(UWED) 교수 자문(서면, 2025. 9. 30.).
- 이민(Li Min) 중국국제문제연구원(CIIS) 연구위원 면담(베이징, 2025. 9. 29.).
- 자니베크 아리노프(Zhanibek Arynov) 카자흐스탄 나자르바예프 대학교 교수 면담(아스타나, 2025. 9. 24.).
- 진찬룡(Jin Canrong) 중국 인민대학교 교수 면담(베이징, 2025. 9. 29.).

▶ 4장

[국문자료]

- 민지영. 2024. 「러·우 전쟁 이후 한·유라시아 무역패턴 분석 - 우회수출을 중심으로-」. 『슬라브研究』, 40(3).
- 제성훈. 2009. 「러시아 대 중국정책의 지정학적 지향: 2000년대 양국관계를 중심으로」. 『한국정치학회보』, 43집 4호. 한국정치학회.
- _____. 2016. 「탈냉전기 미·러 관계의 변화와 ‘우크라이나 위기」. 『국제지역연구』, 20권 1호. 한국외국어대학교 국제지역연구센터.
- _____. 2022. 「러시아의 우크라이나 침공 결정과 푸틴의 인식」. 『슬라브학보』, 37권 2호. 한국슬라브·유라시아학회.
- _____. 2025a. 「러시아의 글로벌 사우스 전략: 개념, 인식, 목표와 과제」. 『中蘇研究』,

- 49권 1호. 한양대학교 아태지역연구센터/중국문제연구소.
- _____. 2025b. 「세계 질서의 변화와 ‘글로벌 사우스’의 부상: BRICS를 중심으로」. 『Global Issue Brief』, Vol. 25. 경제·인문사회연구회.
- 제성훈, 이혜정, 김재관. 2019. 『신한반도체제 실현을 위한 미·중·러의 세계전략 연구』. 대외경제정책연구원.

[영문자료]

- Darren G. Spinck. 2024. “Understanding Kazakhstan’s Strategic Importance: a middle Power Partner for the UK in Central Asia.” HJS. (December)
- Kortunov, Andrey V. 2019. “Between Polycentrism and Bipolarity - On Russia’s World Order Evolution Narratives.” *Russia in Global Affairs*, Vol. 17, No. 1.
- George Barros. 2025. “Russia’s Quiet Conquest: Belarus.” ISW. (January)
- The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. 2016. “Foreign Policy Concept of the Russian Federation (approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30, 2016).”

[노문자료]

- Караганов, С. А., А. М. Крамаренко, and Д. В. Тренин. 2023. Политик а России в отношении Мирового большинства. НИУ ВШЭ.
- Козырев, А. В. 1994. “Стратегия партнерства.” *Международная жизнь*, No. 5.
- Примаков, Е. М. 1996. “Международные отношения накануне XXI века: проблемы перспективы” *Международная жизнь*, No. 10.

[온라인 자료]

- 「中·印, 러시아산 석유 끊나?...美제재 압박에 '직격탄」. 2025. 『헤럴드경제』. (10월 24일). <https://biz.heraldcorp.com/article/10600385>(검색일: 2025. 10. 10.).
- “Alexei Overchuk takes part in laying time capsule in the foundation of Kyrgyzstan’s first wind farm.” 2024. The Russian Government. (September 12). <http://government.ru/en/news/52683/>(검색일: 2025. 10. 10.).
- “Belarus’ increasing economic dependence on Russia.” 2024. German Economic Team. (July - August). <https://www.german-economic-team.com/en/newsletter/belarus-increasing-economic-dependence-on-russia/>(검색일: 2025. 10. 10.).
- Bush, George. 1991. “Address to the Nation on the Commonwealth of Independent States. December 25, 1991.” <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-the-commonwealth-independent-states>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 1992. “Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. January 28, 1992.” <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-0>(검색일: 2025. 10. 25.).
- “Greetings to the 7th Russia-Kyrgyzstan Economic Forum.” 2025. President of Russia. (August 14). <http://en.kremlin.ru/events/president/news/77773>(검색일: 2025. 10. 10.).
- “How Tajikistan’s Banks Help Russian Citizens Bypass SWIFT Ban.” 2025. *The Diplomat*. (July 10). <https://thediplomat.com/2025/07/how-tajikistans-banks-help-russian-citizens-bypass-swift-ban/>(검색일: 2025. 11. 10.).
- “India, Russia trade in goods reached record high of USD 68 billion in 2024-25: Jaishankar.” 2025. *The Statesman*. (August 21). <https://www.thestatesman.com/india/india-russia-trade-in-goods-reached-record-high-of-usd-68-billion-in-2024-25-jaishankar-150>

- 3474761.html(검색일: 2025. 10. 10.).
- “Kazakhstan-Russia relations: New opportunities in a changing geopolitical climate?” Aselia Orozova. https://therussiaprogram.org/kazakhstan_russia(검색일: 2025. 10. 10.).
- “Leaders’ Joint Statement on the development of strategic areas of Russia-India economic cooperation for the period up to 2030.” 2024. Ministry of External Affairs. Government of India. (July 9). <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/37939/Leaders+Joint+Statement+on+the+development+of+strategic+areas+of+RussiaIndia+economic+cooperation+for+the+period+up+to+2030>(검색일: 2025. 10. 10.).
- “Made in Russia’ fashion struggles to fill gap.” 2023. *Digital Journal*. (September 13). <https://www.digitaljournal.com/business/made-in-russia-fashion-struggles-to-fill-gap/article>(검색일: 2025. 10. 10.).
- Mitrova, Tatiana. 2024. “Russia’s Expanding Energy Ties in Central Asia.” Center on Global Energy Policy at Columbia SIPA. (February 29). <https://www.energypolicy.columbia.edu/russias-expanding-energy-ties-in-central-asia/>(검색일: 2025. 10. 10.).
- President of Iran. 2025. “Full text of Iran-Russia Comprehensive Strategic Partnership Treaty.” <https://president.ir/en/156874>(검색일: 2025. 10. 10.).
- “Russia-Kyrgyzstan talks.” 2025. The Russian Government. (August 14). <http://government.ru/en/news/55927/>(검색일: 2025. 10. 10.).
- “Russia-Kazakhstan Interregional Cooperation Forum.” 2024. President of Russia. (November 27). <http://en.kremlin.ru/events/president/news/75683>(검색일: 2025. 10. 10.).
- “Russia, Kyrgyzstan sign economic cooperation program until 2026.” 2022. *TACC*. (November 3). <https://tass.com/economy/1532143>(검색일: 2025. 10. 10.).
- “Russia and Uzbekistan sign a comprehensive program of economic cooperation for 2022-2026.” 2021. Uzbangla. (November 22).

- <https://uzbangla.com/russia-and-uzbekistan-sign-a-comprehensive-program-of-economic-cooperation-for-2022-2026/>(검색일: 2025. 10. 10.).
- “Russia is grappling with an influx of Chinese-made cars.” 2025. *OSW*. (August 1). <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2025-08-01/russia-grappling-influx-chinese-made-cars>(검색일: 2025. 11. 10.).
- “Russian companies will mine copper in Kazakhstan.” 2023. *Radar Armenia*. (July 19). <https://radar.am/en/news/world-2579323595/> (검색일: 2025. 10. 10.).
- The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. 2023. “The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation.” (March 31). https://mid.ru/en/foreign_policy/fundamental_documents/1860586/(검색일: 2025. 10. 10.).
- “Washington, London ban exchange trading of new Russian metal.” 2024. *Reuters*. (April 15). <https://www.reuters.com/markets/commodities/washington-london-ban-exchange-trading-new-russian-metal-2024-04-15/>(검색일: 2025. 10. 10.).
- Администрация Президента РФ. 2002. “Делийская декларация о дальнейшем упрочении стратегического партнерства между Российской Федерацией и Республикой Индией. 3 декабря 2002 г.” <http://kremlin.ru/supplement/3547>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2015. “Стенограмма заседания Совета глав государств – участников Шанхайской организации сотрудничества в расширенном составе. 10 июля 2015 г.” <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/49908>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2021a. “Заседание Совета глав государств – членов ШОС. 17 сентября 2021 г.” <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66706>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2021b. “Сессия онлайн-форума «Давосская повестка дня 2021». 27 января 2021 г.” <http://kremlin.ru/events/president/>

- news/64938(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2022. “Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума. 17 июня 2022 г.” <http://kremlin.ru/events/president/news/68669>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2024a. “Встреча в формате «ШОС плюс». 4 июля 2024 г.” <http://kremlin.ru/events/president/news/74467>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2024b. “Встреча с Председателем КНР Си Цзиньпином. 3 июля 2024 г.” <http://kremlin.ru/events/president/news/74461> (검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2024c. “Заседание Совета глав государств - членов ШОС. 4 июля 2024 г.” <http://kremlin.ru/events/president/news/74464>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2025a. “Встреча с Премьер-министром Индии Нарендрой Моди. 1 сентября 2025 г.” <http://kremlin.ru/catalog/keywords/23/events/77892>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2025b. “Заседание в формате «ШОС плюс». 1 сентября 2025 г.” <http://kremlin.ru/events/president/news/77895>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2025c. “Заседание Совета глав государств - членов ШОС. 1 сентября 2025 г.” <http://kremlin.ru/catalog/keywords/23/events/77891>(검색일: 2025. 10. 25.).
- “Астанинская декларация Совета глав государств - членов Шанхайской Организации Сотрудничества.” 2024. (July 4). <https://rus.sectsc.org/20240704/1420683.html>(검색일: 2025. 10. 25.).
- “Белоруссия станет десятой страной-членом ШОС, заявил Путин.” 2024. РИАНовости. (May 24). <https://ria.ru/20240524/putin-1948201987.html>(검색일: 2025. 10. 25.).
- Президентский Центр Б.Н. Ельцина. 1992. “«Известия», 1992 г., 28 (23602).” (February 3). <https://yeltsin.ru/day-by-day/1992/02/03/>(검색일: 2025. 10. 25.).

- “Инаугурационная речь Владимира Путина. Полный текст. 7 мая 2024 г.” 2024. Интерфакс. (May 7). <https://www.interfax.ru/russia/959355>(검색일: 2025. 10. 25.).
- Кох and Альфред and Петр Авен. 2011. “Андрей Козырев: настоящий камикадзе.” *Forbes.ru*. (September 28). <https://www.forbes.ru/ekonomika/lyudi/74501-andrei-kozyrev-nastoyashchii-kamikadze> (검색일: 2025. 10. 25.).
- “Лавров назвал Монголию кандидатом на вступление в ШОС.” 2024. РИА Новости. (May 21). <https://ria.ru/20240521/shos-1947385087.html>(검색일: 2025. 10. 25.).
- “Лавров рассказал о работе с КНР и ШОС над моделью безопасности для Евразии” 2024. РИА Новости. (July 17). <https://ria.ru/20240717/lavrov-1960358809.html>(검색일: 2025. 10. 25.).
- “Лавров рассказал о темах переговоров Путина и Моди.” 2024. ТАСС. (July 9). <https://tass.ru/politika/21317951>(검색일: 2025. 10. 25.).
- Махмутова (Войко), Евгения. 2024. “Вклад ШОС в обеспечение евразийской безопасности.” *РСМД*. (May 24). <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vklad-shos-v-obespechenie-evraziyskoj-bezopasnosti/>(검색일: 2025. 10. 25.).
- Министерство иностранных дел Российской Федерации. 2024. “К рабочему визиту Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова в Республику Беларусь.” (November 21). https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1982765/(검색일: 2025. 10. 10.).
- Министерство транспорта Российской Федерации. 2025. “В Москве состоялось 21-е заседание Межправительственной комиссии по экономическому сотрудничеству между Россией и Таджикистаном.” (September 26). <https://mintrans.gov.ru/press-center/news/12149>(검색일: 2025. 11. 10.).
- МИД РФ. 1993. “Основные положения концепции внешней полит

- ики Российской Федерации утверждены Распоряжением Президента Российской Федерации БН Ельцина от 23 апреля 1993 г.” <https://www.russiamatters.org/sites/default/files/media/files/1993%20Foreign%20Policy%20Strategy%20RUS.pdf>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2000. “Концепция внешней политики Российской Федерации 28 июня 2000 г.” https://www.ng.ru/world/2000-07-11/1_concept.html(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2008. “Концепция внешней политики Российской Федерации. 15 июля 2008 г.” <http://kremlin.ru/acts/news/785>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2013. “Концепция внешней политики Российской Федерации. 12 февраля 2013 г.” https://www.ng.ru/dipkurer/2013-03-04/9_concept.html(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2016. “Концепция внешней политики Российской Федерации. 30 ноября 2016 г.” <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41451>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2023. “Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 31 марта 2023 г.)” https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/1860586/(검색일: 2025. 10. 25.).
- “Опубликовано Совместное заявление о плане развития ключевых направлений китайско-российского экономического сотрудничества до 2030 года.” 2023. *RUSSIAN.NEWS.CN*. (March 22). <https://russian.news.cn/20230322/cc99720154194286aff0253b1b75aae6/c.html>(검색일: 2025. 10. 10.).
- “Пакистан и Россия подписали меморандум по развитию торгового-экономического сотрудничества.” 2024. *СИНХУАНовости*. (September 19). <https://russian.news.cn/20240919/2dfe8ff59c874bd2abd1d584e6de310e/c.html>(검색일: 2025. 10. 10.).
- Президент России. 2025. “Пленарное заседание XV Восточного э

- кономического форума.” (September 5). <http://kremlin.ru/events/president/news/77927>(검색일: 2025. 10. 10.).
- Путин, В. В. 2002. “Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 18 апреля 2002 г.” <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21567>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2007. “Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности 10 февраля 2007 г.” <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2012a. “Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2012 г.” <http://kremlin.ru/events/president/news/17118>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2012b. “Россия сосредотачивается — вызовы на которые мы должны ответить.” 2012. Известия. (January 16). <https://iz.ru/news/511884>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2013. “Послание Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г.” <http://kremlin.ru/events/president/news/19825>(검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2014. “Обращение Президента Российской Федерации. 18 марта 2014 г.” <http://kremlin.ru/events/president/news/20603> (검색일: 2025. 10. 25.).
- _____. 2023. “Заседание Совета законодателей 20 декабря 2023 г.” <http://kremlin.ru/events/president/news/73074>(검색일: 2025. 10. 25.).
- “Что известно о форуме межрегионального сотрудничества РФ и Казахстана.” 2024. ТАСС. (November 26). <https://tass.ru/info/22496705>(검색일: 2025. 10. 10.).
- “Шанхайская организация сотрудничества.” 2025. ТАСС (August 31). <https://tass.ru/info/24916113>(검색일: 2025. 10. 25.).
- “Хартия Шанхайской организации сотрудничества. 6 июня 2002 г.” 2022. (June 6). <http://www.kremlin.ru/supplement/3450>(검색일: 2025. 10. 25.).

“Тяньцзиньская декларация Совета глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества.” 2025. (September 1). <http://www.kremlin.ru/supplement/6376>(검색일: 2025. 10. 25.).

[DB 자료]

UN Comtrade(검색일: 2025. 9. 8.).

Government of India Ministry of Commerce and Industry. TRADESTAT
(검색일: 2025. 10. 10.).

▶ 5장

[간담회 및 면담 자료]

김석환 한국외국어대학교 교수 간담회(세종, 2025. 10. 28.).

Executive Summary

Russia's Strategy for a Multipolar World and Its Policy Implications: The Role of the Shanghai Cooperation Organisation

Joungho Park, Boogyun Kang, Dongyeon Jeong, Jiyoung Min, Kyungmin Kim,
TaeHo Kang, and Sung Hoon Jeh

This study attempted an in-depth analysis of the changing world order under Trump's second term and Russia's strategy for a multipolar world. In particular, the research focused on the Shanghai Cooperation Organization (SCO), which has recently emerged as a leading multilateral organization in Eurasia. In other words, the study examines Russia's strategy for utilizing the SCO as a key policy instrument to advance its global strategy for a multipolar world under Putin's fifth term, adopting a multifaceted analytical perspective.

Chapter 2 provides an in-depth examination of the changing world order under Trump's second term and the international relations of major powers. To this end, the study examined the key aspects and characteristics of these changes, as well as the structure and nature of major power relations among the United States, China, and Russia. At the same time, it examined how the improvement and development of China-Russia relations were specifically realized through the SCO.

The international order is currently undergoing a major transformation. This transformation was essentially triggered by the inauguration of Trump's second term and the shift in the United States' foreign policy. In particular, the diplomatic and security, economic and trade environments are rapidly changing at global level. Above all, due to the Trump administration's pursuit of an "America First" foreign policy, the world is now facing a completely unfamiliar new world order. In the familiar world of post-Cold War "globalization," the United States, as a global leader, has played a leading role in protecting human rights and liberal democratic values, opening markets, countering aggressive authoritarian forces, and ensuring global security.

Amidst the new structure and dynamics of the US-China-Russia trilateral relationship, including the ongoing and intensifying US-China hegemonic competition, the possibility of resuming US-Russia dialogue and normalizing bilateral relations, and the strengthening of strategic ties between China and Russia, this study provides a more objective and comprehensive understanding of Russia's vision and implementation of a multipolar world order, including its pursuit of strategic relationships with the Global South, BRICS, and the US and China.

Chapter 3 systematically examines the key contents and characteristics of the SCO's inception and development. It also examines key directions of cooperation and key tasks following the recent expansion of the SCO. Furthermore, we assessed the SCO's international standing and developmental potential within the international community, while comprehensively examining its development prospects.

The SCO, led by China and Russia, has recently seen its international

standing and role significantly increase. With the continued expansion of SCO membership, the scope and role of cooperation are expanding. Since its launch, the SCO has undergone continuous development, evolving beyond a simple regional security cooperation organization into an integrated platform encompassing security, politics, and economics representing the global and Eurasian region. Notably, the 2025 Tianjin SCO Summit produced tangible results for the organization's development. The summit laid a systematic institutional foundation for military and economic security (including the establishment of four new security centers and the SCO Development Bank), while also further expanding its international standing (including the expansion of member and partner countries) and role. In this respect, it can be assessed as opening a promising path toward expanding Eurasian multilateral cooperation and global multipolarity.

Chapter 4 examines Russia's strategy for a multipolar world during the Putin era. First, we traced the theoretical origins and development of Russia's multipolar world strategy, identifying its key features. Simultaneously, we examined the goals, direction, and challenges of Russia's SCO utilization strategy, aimed at building a multipolar world under Putin's fifth term from a political and diplomatic perspective. Furthermore, we examined the economic and trade relations between Russia and key SCO member states since the outbreak of the war.

The Russian leadership has outlined strategic goals for establishing a multipolar world order. In summary, first, as a countermeasure to the West's all-out anti-Russian pressure campaign and strategic containment policy, Russia seeks to strongly check the expanding influence of the

West, including the United States and NATO. To this end, Russia seeks to strategically utilize regional multilateral cooperation structures like the SCO to exert its unique influence on Eurasia and consolidate its sphere of influence. Second, Russia is working to expand its support and friendship with Russia in the global arena. Russia prioritizes enhancing cooperation with countries in the Global South, citing the greater cause of solidarity with the “World Majority,” in addition to its existing core partners such as China and India. Russia is striving to expand strategic cooperation with major regional powers such as India, Brazil, Turkey, and Iran, in addition to its strategic and comprehensive partnership with China. Third, economically, Russia seeks to overcome international isolation and circumvent Western sanctions against Russia. To this end, Russia’s primary goal is to further strengthen cooperation with countries in the Global South, including Africa and Latin America, on economic security issues such as energy and food. Furthermore, Russia is seeking to establish alternative economic systems, such as the yuan or local currencies, in trade settlements.

Chapter 5 presents policy implications and recommendations based on an objective of understanding the current situation, essential for formulating a new Eurasian and Northern strategy. This is because it is a crucial issue that is closely related to the following issues: diversifying economic security, such as securing energy and mineral resource supply lines; seeking ways to improve relations with Russia in terms of strategic management of countries surrounding the Korean Peninsula; establishing a plan to strengthen access to Central Asia with the goal of expanding the Eurasian multilateral cooperation network; expanding external support

for the Korean Peninsula peace process (securing friendly forces on the North Korean issue using multilateral organizations); and establishing the external position and strengthening the capabilities of a leading middle power through multilateral and pragmatic diplomacy.

<책임>

박정호

러시아 모스크바국립국제관계대학교 정치학 박사
러시아 모스크바국립국제관계대학교 전임강사
대외경제정책연구원 세계지역연구2센터 러시아유라시아팀장
(現, E-mail: jounghopark@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『미·중·러 전략경쟁 시기 러시아의 대중국 관계 발전과 정책 시사점』(공저, 2022)
『러시아의 글로벌 사우스(Global South) 전략과 정책 시사점』(공저, 2024) 외

<공동>

강부균

연세대학교 노어노문학 학사
한양대학교 국제학대학원 국제학 석사
대외경제정책연구원 세계지역연구2센터 러시아유라시아팀 전문연구원
(現, E-mail: bgkang@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『대러 경제제재가 러시아 경제에 미치는 영향과 한-러 경제협력 안정화 방안』
(공저, 2023)
『러시아의 글로벌 사우스(Global South) 전략과 정책 시사점』(공저, 2024) 외

정동연

서울시립대학교 행정학 학사
연세대학교 국제학대학원 국제협력학 석사
대외경제정책연구원 세계지역연구2센터 러시아유라시아팀 전문연구원
(現, E-mail: dyjeong@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『몽골의 중장기 통상전략과 한·몽골 협력 방안』(공저, 2023)
『우크라이나 전쟁 이후 중앙아시아 글로벌 가치사슬 변화 전망과 한-중앙아 협력
시사점』(공저, 2024) 외

민지영

한국외국어대학교 노어학 학사

한국외국어대학교 국제지역대학원 경제학 석사 및 국제지역학 박사

대외경제정책연구원 세계지역연구2센터 러시아유라시아팀 전문연구원

(現 E-mail: jymin@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『몽골의 중장기 통상전략과 한·몽골 협력 방안』(공저, 2023)

『대러 경제 제재가 러시아 경제에 미치는 영향과 한-러 경제협력 안정화 방안』

(공저, 2023) 외

김경민

고려대학교 노어노문학, 정치외교학 학사

러시아 모스크바국립국제관계대학교 국제관계학 석사

대외경제정책연구원 세계지역연구2센터 러시아유라시아팀 전문연구원

(現, E-mail: kmkim@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『중양아 3개국 경제 현황과 한국의 협력 방향』(KIEP 세계경제 포커스, 공저 2024)

『우크라이나 전쟁 이후 중앙아시아 글로벌 가치사슬 변화 전망과 한-중앙아 협력
시사점』(공저, 2024) 외

강태호

서울대학교 경제학 학사

(前) 한겨레통일문화재단 평화연구소장

르몽드 디플로마티크 한국판 편집위원장

(現, E-mail: kankan@naver.com)

저서 및 논문

『북방 루트 리포트』(2014)

『러시아의 글로벌 사우스(Global South) 전략과 정책 시사점』(공저, 2024) 외

제성훈

러시아 모스크바국립대학교 정치학 박사

(前) 대외경제정책연구원 러시아·유라시아팀장

한국외국어대학교 노어과 교수

(現, E-mail: shjeh@hufs.ac.kr)

저서 및 논문

『미·중·러 전략경쟁 시기 러시아의 대중국 관계 발전과 정책 시사점』(공저, 2022)

『러시아의 글로벌 사우스(Global South) 전략과 정책 시사점』(공저, 2024) 외

KIEP 연구보고서 발간자료 목록

- 2025년
 - 25-01 무형자산 기술확산의 국가 간 경제적 파급효과와 시사점 / 윤정은 · 송하운 · 이병준
 - 25-02 트럼프 2기 대만 정책과 동아시아 경제·산업에 대한 영향 / 김선진 · 이홍배 · 서창배 · 이혁구
 - 25-03 글로벌 질서 변동과 새로운 북방전략 연구 / 박정호 · 강부균 · 정동연 · 김경민 · 김석환 · 염동호
 - 25-04 인도 첨단전략산업 분석과 한-인도 협력방안 / 김경훈 · 한형민 · 강반디 · 김민희 · 남유진 · 박병열
 - 25-05 BRICS 확장에 따른 경제 블록화 가능성과 한국의 정책 방향 연구 / 강문수 · 최인아 · 문지영 · 박미숙 · 유광호 · 이지은 · 이다운
 - 25-06 북핵위기 이후 북한의 새로운 대내외 경제전략 연구 / 최장호 · 김다울 · 최유정 · 김범환
 - 25-07 핵심광물 공급망 안정화를 위한 통상협정 활용 연구 / 최원석 · 오수현 · 조성훈 · 홍진희 · 박보영
 - 25-08 미국 대외경제정책의 경제적 영향 분석 및 기조 전망 / 강구상 · 김혁중 · 김종혁 · 권혁주 · 박은빈
 - 25-09 개발도상국의 그린디지털 전환 촉진을 위한 한국의 협력 방안 / 오지영 · 노운재 · 박지현 · 송지혜 · 김민희 · 장한별
 - 25-10 글로벌 인구구조 변화의 거시경제적 영향과 시사점 / 윤상하 · 김효상 · 연지흠 · 윤정은 · 송예나 · 이지윤 · 최상엽 · 허진욱
 - 25-11 글로벌 고부채 동향 및 거시경제적 함의 / 최홍석 · 박지원 · 송하운 · 이병준 · 신타비
 - 25-12 중국경제 중장기 성장 전망과 성장구조 변화에 대한 연구 / 문지영 · 송하운 · 김홍원 · 최지원 · 조고운
 - 25-13 일본의 반도체 공급망구조 변화와 한국에 대한 시사점 / 김규판 · 김혁중 · 이형근 · 이보람
 - 25-14 공급망 재편 시대 벙골만 산업 클러스터 분석과 활용전략 / 김경훈 · 신민금 · 김도연 · 윤지현 · 김소은 · 지연정

- 25-15 주요국의 신형제조기지 진출 현황과 시사점: 아프리카와 동남아시아를 중심으로 / 한선이 · 신민금 · 김예진 · 김소은 · 황인정
 - 25-16 지속가능한 중장기 개발자원 규모 확대 방안 연구 / 정지원 · 윤정환 · 정원혁 · 윤혜민 · 박소정
 - 25-17 노동수급 불균형 해소를 위한 국가간 인력교류 활성화 방안 연구 / 장영욱 · 라미령 · 노윤재 · 김윤정 · 이영준 · 강준구 · 이현진 · 김제국 · 이정은 · 이종관 · 이승호
 - 25-18 글로벌 혁신 네트워크 참여의 경제적 함의와 통상정책방향 연구 / 김종덕 · 강구상 · 최원석 · 이현진 · 엄준현 · 박보영
 - 25-19 중국의 해외 생산·공급 거점 다변화와 한중 경쟁력 분석 / 정지현 · 정재완 · 이철원 · 나수엽 · 김진오 · 김혁황 · 이효진 · 최재희
 - 25-20 글로벌 관세장벽 확산의 경제적 영향과 시사점 / 조문희 · 이규엽 · 김현수 · 금혜윤 · 강민지 · 정민철
 - 25-21 회복탄력성 관점에서 바라본 개발도상국의 기후변화 대응 과제와 협력 방안 / 이은석 · 오지영 · 정지선 · 이예림 · 김유리
 - 25-22 러시아의 다극화 세계전략과 정책 시사점: 상하이협력기구(SCO)를 중심으로 / 박정호 · 강부균 · 정동연 · 민지영 · 김경민 · 강태호 · 제성훈
- 2024년
- 24-01 전후 우크라이나 재건 사업의 국제 논의와 한국기업 참여 가능성 연구 / 장영욱 · 이철원 · 강부균 · 김초롱
 - 24-02 인도의 국영기업 주도 경제개발전략과 한국-인도 협력 방안 / 김경훈 · 김도연 · 김소은 · 남유진 · 백종훈
 - 24-03 걸프 국가의 아시아 중시 정책과 한국의 대응 방안 / 강문수 · 유광호 · 이지은 · 김영선 · 이다운
 - 24-04 국제사회의 신규 기후자원 조성 방안과 한국의 과제 / 문진영 · 나승권 · 김은미 · 장한별
 - 24-05 최근 글로벌 경기변동의 특징과 분절화 시대의 시사점 / 윤상하 · 김성환 · 최홍석 · 송예나 · 백인걸 · 오준석
 - 24-06 자국 중심의 경제안보 전략 대응을 위한 프레임워크 구축 방안 연구 / 조성훈 · 한형민 · 최원석 · 홍진희 · 윤형준 · 최재희 · 김현정
 - 24-07 무형자산 투자와 경제성장: 글로벌 동향과 정책적 시사점 / 윤상하 · 윤정은 · 조성훈 · 이지윤 · 백예인 · 손녕선
 - 24-08 일방주의적 공급망 정책에 대한 국제통상법적 과제와 정책 시사점 / 이천기 · 박혜리 · 오태현 · 이주형

- 24-09 일본의 핵심광물자원 확보전략과 한·일 협력 시사점 /
 김규판 · 이형근 · 이보람 · 김승현 · 손원주
- 24-10 한국의 대중남미 통상환경 평가와 정책 과제 /
 홍성우 · 김성환 · 김진오 · 강준구 · 박미숙 · 박진희 · 김승현
- 24-11 홍콩의 경제·사회 변화에 대한 평가와 시사점 /
 허재철 · 정지현 · 김효상 · 김홍원 · 이한나 · 최지원 · 최재희
- 24-12 EU의 기후중립 전략기술 육성 정책이 글로벌 공급망 재편에 주는 함의 /
 장영욱 · 한형민 · 오태현 · 윤형준
- 24-13 보호무역정책의 정치경제적 결정요인 연구: 주요국 사례를 중심으로 /
 김남석 · 주재우 · 신민이 · 김제국
- 24-14 ODA 평가의 활용 현황과 유용성 제고 방안 연구 /
 이은석 · 오지영 · 정지선 · 유애라 · 이예림
- 24-15 글로벌 인플레이션의 국내파급효과와 경기안정화 정책 분석 /
 최홍석 · 송새랑 · 한원태 · 김준형 · 이용대
- 24-16 신발전구도에 따른 중국의 금융발전 전략과 시사점 /
 문지영 · 나수엽 · 박민숙 · 오종혁 · 김홍원 · 문익준
- 24-17 디지털콘텐츠무역에서의 저작권 보호에 관한 연구 /
 김현수 · 강준구 · 금혜윤 · 심경보
- 24-18 글로벌 반도체 산업 경쟁력과 공급망 구조 분석 /
 정형곤 · 김혁중 · 김정현 · 최진백
- 24-19 아세안의 대외협력 전략과 한-아세안 협력 고도화에 대한 함의 /
 최인아 · 김경훈 · 배기현 · 이재호 · 김소은
- 24-20 북미 3개국 주요 산업별 공급망 연계 강화 정책과 시사점 /
 김혁중 · 강구상 · 홍성우 · 김종혁 · 민보람 · 김용기
- 24-21 우크라이나 전쟁 이후 중양아시아 글로벌 가치사슬 변화 전망과
 한-중양아 협력 시사점 / 정민현 · 김경민 · 김혁황 · 정동연 · 김원기
- 24-22 위성자료를 활용한 북한 소비자시장 변화와 무역에 관한 연구 /
 최장호 · 김다울 · 이정균 · 이희선
- 24-23 전략적 투자보조금 정책이 다국적기업의 투자와 공급망에 미치는 영향 /
 예상준 · 김혁황 · 엄준현 · 신은철 · 이진혁
- 24-24 디지털 전환에 따른 인도의 사회·경제적 변화와 시사점 /
 노윤재 · 김경훈 · 김민희 · 남유진 · 박지원
- 24-25 한-아프리카 자원 협력을 통한 핵심광물 확보 전략 /
 한선이 · 조성훈 · 김예진 · 김주혜 · 서상현

- 24-26 북합 위기 시대의 난민과 강제 이주: 현황과 한국의 과제 /
윤정환 · 장영욱 · 오지영 · 김윤정 · 윤혜민 · 박소정
- 24-27 무역이 국내 노동 재배치에 미친 영향과 정책 시사점 /
구경현 · 연지흠 · 정민철 · 류기락
- 24-28 중국의 디지털 통상 발전 전략과 시사점 /
이승신 · 최원석 · 나수엽 · 김영선 · 서봉교
- 24-29 한국형 그린경제협정 로드맵 연구 /
이주관 · 조문희 · 박지현 · 박혜리 · 김민성
- 24-30 인공지능을 둘러싼 미중 전략 경쟁과 우리의 대응방향 /
예상준 · 정원혁 · 오종혁 · 엄준현 · 이대은 · 연원호
- 24-31 한일 국교정상화 60년과 미래비전 2050 /
허재철 · 정성춘 · 김규판 · 오수현 · 이형근 · 이보람 · 이정은 · 김승현 ·
손열 · 전재성 · 한준 · 이정환 · 임은정 · 백서인 · 박지수

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심 있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.
- 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
		8만원		4만원
A	East Asian Economic Review	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

- 가입방법

홈페이지, 우편, FAX를 이용하여 가입신청서 송부(수시접수)
30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
대외경제정책연구원 연구조정실 학술정보팀
연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 / FAX: 044) 414-1144
E-mail: kieppub@kiep.go.kr

- 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간에 가격인상과 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 가입일로부터 다음해 가입월까지입니다.

KIIP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당난에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지
개 인 회 원 <input type="checkbox"/>		
연 구 자 회 원 <input type="checkbox"/>		

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



Russia's Strategy for a Multipolar World and Its Policy Implications: The Role of the Shanghai Cooperation Organisation

Joungho Park, Boogyun Kang, Dongyeon Jeong, Jiyoung Min, Kyungmin Kim, Taeho Kang, and Sung Hoon Jeh

본 연구에서는 트럼프 2기하 세계질서 변화와 러시아의 다극화 세계전략에 대한 심층적인 분석을 시도했다. 특히 최근 들어서 유라시아 지역의 대표적인 다자기구로 부상하고 있는 상하이협력기구(SCO)를 중심으로 연구를 수행했다. 푸틴 집권 5기 러시아의 다극화 대외전략과 SCO에 대한 연구는 변화하는 국제질서 속에서 러시아의 전략적 위치와 역할을 이해하는 데 핵심적인 사안이다. 이 연구는 러-우 전쟁과 트럼프 2기 출범 이후 국제질서의 재편과정에서 중·러 양자 및 미·중·러 3자 관계의 전략적 변화와 새로운 국제질서의 발전 방향을 전망하고, 한반도에 미치는 영향을 객관적으로 파악하는 데 중요한 통찰을 제공해 줄 것이다.



ISBN 978-89-322-1952-3
978-89-322-1072-8(세트)

정가 10,000원