

정 책 토 론 회

# 동북아 외교지형 변화와 한국 외교의 대응:

최근 중러, 북러, 북일 관계 변화를 중심으로

■ 일시 2014년 7월 14일(월) 09:30~18:15

■ 장소 프레지던트 호텔 브람스홀(19층)

■ 주최 경남대학교 극동문제연구소  
한양대학교 국제학대학원  
한양대학교 아태지역연구센터

■ 후원 한겨레신문사  
한국연구재단





이 발표논문집은 2007년 정부(교육과학기술부)의  
재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.  
(NRF-2007-362-B00013)



## 동북아 외교지형 변화와 한국 외교의 대응:

최근 중-러, 북-러, 북-일 관계 변화를 중심으로

■ 일 시 2014년 7월 14일(월) 09:30~18:15

■ 장 소 프레지던트 호텔 브람스홀(19층)

■ 주 최 경남대학교 극동문제연구소  
한양대학교 국제학대학원  
한양대학교 아태지역연구센터

■ 후 원 한겨레신문사, 한국연구재단



## ■ 프로그램

2014년 7월 14일(월)

### 제 1세션(10:00-12:00): 중-러 전략적 협력의 배경과 전망: 러시아와 중국의 시각

- 사회자: **문흥호**(한양대학교 국제학대학원 원장)
- 발표자: **이동률**(동덕여자대학교 중어중국학과 교수)  
“중 러 전략적 협력의 배경과 전망: 중국의 시각”  
**김연규**(한양대학교 국제학부 교수)  
“The Changing Context and Character of Russo-Chinese Relations:  
Implications for Northeast Asia”
- 토론자: **김재철**(가톨릭대학교 국제학부 교수)  
**윤익중**(한림국제대학원대학교 국제학과 교수)  
**윤성학**(고려대학교 러시아·CIS 연구소 연구교수)

**\*오찬 (12:00-13:00)**

### 제 2세션(13:00-14:15): 북-러 관계 변화와 한국의 대응

- 사회자: **이관세**(경남대학교 석좌교수, 前 통일부 장관)
- 발표자: **장덕준**(국민대학교 국제학부 교수)  
“최근 북러관계의 변화와 한국의 대응방안”
- 토론자: **엄구호**(한양대학교 국제학대학원 교수 · 아태지역연구센터 소장)  
**여인곤**(통일연구원 명예연구위원)



### **제 3세션(14:15-15:30): 북·일 관계 변화와 한국의 대응**

- 사회자: **문정인**(연세대학교 정치외교학과 교수)
- 발표자: **박영준**(국방대학교 안보대학원 교수)  
“북·일 관계 변화와 한국의 대응”
- 토론자: **이원덕**(국민대학교 국제학부 교수)  
**양기호**(성공회대학교 일어일본학과 교수)

**\*Coffee Break (15:30-15:45)**

### **라운드테이블(15:45-18:15): 한중정상회담 등 동북아 외교지형 변화와 박근혜 정부 외교의 정책 방향 및 과제**

- 사회자: **송민순**(前 외교통상부 장관)
- 발제자: **신정승**(前 주중국 대사): 한중관계와 중일관계, 평가와 과제  
**신각수**(前 주일본 대사):  
**이규형**(前 주중국 및 주러시아 대사):
- 패널: **문흥호**(한양대학교 국제학대학원 원장)  
**이관세**(경남대학교 석좌교수, 前 통일부 차관)  
**문정인**(연세대학교 정치외교학과 교수)  
**이희욱**(성균관대학교 정치외교학과 교수)  
**박순성**(동국대학교 북한학과 교수)  
**양무진**(북한대학원대학교 교수)  
**강태호**(한겨레신문 스페셜컨텐츠팀-남북관계 기자)  
각 세션 발표자 및 토론자

**\*만찬 (18:30-20:00)**

# 목 차

## 제 1 세션

이동률	중 러 전략적 협력의 배경과 전망: 중국의 시각	11
김연규	The Changing Context and Character of Russo-Chinese Relations: Implications for Northeast Asia	23

## 제 2 세션

장덕준	최근 북러관계의 변화와 한국의 대응방안	57
-----	-----------------------	----

## 제 3세션

박영준	북일관계 변화와 한국의 대응	75
-----	-----------------	----

## 라운드테이블

신정승	한중관계와 중일관계, 평가와 과제	87
신각수	한일관계, 일중관계 및 미일관계	93
이규형		



## 제 1세션(10:00-12:00): 중-러 전략적 협력의 배경과 전망: 러시아와 중국의 시각

- 사회자: **문흥호**(한양대학교 국제학대학원 원장)
- 발표자: **이동률**(동덕여자대학교 중어중국학과 교수)  
“중 러 전략적 협력의 배경과 전망: 중국의 시각”  
**김연규**(한양대학교 국제학부 교수)  
“The Changing Context and Character of Russo-Chinese Relations: Implications for Northeast Asia”
- 토론자: **김재철**(가톨릭대학교 국제학부 교수)  
**윤익중**(한림국제대학원대학교 국제학과 교수)  
**윤성학**(고려대학교 러시아·CIS 연구소 연구교수)



## 중 러 전략적 협력의 배경과 전망: 중국의 시각<sup>1)</sup>

이동률(동덕여대)

### 1. 서 론

시진핑(習近平) 주석은 취임 후 2013년 3월 러시아를 첫 해외 방문국으로 선택했다. 시 주석은 러시아 방문을 통해 "오늘날 중러관계는 역사적으로 가장 좋은 시기를 맞고 있다"고 강조했다.<sup>2)</sup> 실제로 중러관계는 1992년 엘친의 중국방문을 통해 '우호국가' 관계를 설정한 이후 지속적인 관계발전을 이루어 왔으며 현재 시진핑-푸틴 양 국 정상간 관계는 그 어느때 보다도 긴밀한 관계임을 과시하고 있다. 최근 상하이에서 열린 정상회담에서 양국정상은 정치, 경제, 외교, 군사 모든 분야에서 긴밀하게 협력하기로 합의하기도 했다.

이러한 중러 양국관계의 급진전은 최근 동아시아에서 전개되고 있는 미국의 재균형전략과 미중의 경쟁, 중일 갈등 등과 대비되면서 요동치는 국제정세의 새로운 변수로 주목받고 있다. 따라서 이 글은 중국의 입장에서 중국이 러시아와의 관계발전에 적극적인 배경과 동인은 무엇인지, 그리고 최근 중러 관계의 급진전이 향후에는 어떠한 방향으로 진전될 것인지에 대해 검토하고자 한다. 이를 위해 이 글은 우선 소련해체이후 중러관계가 새롭게 설정된 1990년대 이후 중국의 러시아와의 관계발전의 양상을 살펴보고 이를 바탕으로 중국의 대러시아 정책 의도를 파악하고자 한다. 아울러 중러 관계 발전 양상의 특징을 도출하여 이를 기반으로 향후 중러 관계의 발전 방향을 시론적으로 전망하고자 한다.

### 2. 중국 외교전략에서 러시아의 위상과 함의

중국은 주요 외교 대상을 4개 영역, 즉 대국, 주변국, 개도국, 그리고 다자외교로 구분하고 있다. 중국 외교에서 대국은 관건적 외교 대상이고 주변국은 중요한 외교 대상이며, 개도국은 중국 외교의 기초이고 다자 외교는 중요한 무대이다('大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边外交是重要舞台')라고 설정하고 있다. 즉 대국과는 안정적이고 상호존중과 호혜공영 신형 관계를 발전시키고, 주변국가와는 선린우호의 협력관계를 통해 운명공동체를 지향하고, 개

1) 발제용 초고이므로 인용을 삼가해 주시기 바랍니다.

2) "中华人民共和国和俄罗斯联邦关于合作共赢、深化全面战略协作伙伴关系的联合声明(全文)," (20130323) [http://news.xinhuanet.com/world/2013-03/23/c\\_124494026\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-03/23/c_124494026_2.htm).

도국과는 전통우의와 협력을 진일보 강화하고 다자외교무대에 적극적으로 참여하여 평화, 발전, 국제협력에 건설적 역할을 수행하여 다자기구에서의 지위와 역할을 제고한다는 것이다.

중국에게 러시아는 대국인 동시에 최대의 주변 국가이다. 뿐 만 아니라 중국이 주도하거나 적극 참여하고 있는 상하이협력기구(SCO), 브릭스(BRICS), 그리고 아시아 교류 및 신뢰구축회의(CICA) 등 다자외교 무대에서도 러시아는 중국의 중요한 협력 파트너이기도 하다. 앞서 언급한 중국외교의 분류 기준에 따르면 중국에게 러시아는 다각도에서 절대적으로 중요한 외교 대상이며, 시진핑 정부가 중점을 두고 지향 하고 있는 새로운 대국관계와 주변 외교의 중요한 전형이 되는 대상이다.

특히 러시아는 중국과 4,300km가 넘는 최장의 국경을 맞대고 있는 국가로서 국경에서의 군사적 충돌까지 경험했던 상대이다. 개혁 개방이후 최근까지 중국의 주변 외교의 목표는 ‘경제발전을 위한 안정적인 주변 환경’(維穩)에 초점을 맞춰 왔다는 점을 감안할 때 최장의 국경을 마주하고 있는 주변 대국 러시아와는 안정적인 관계를 유지해야 하는 것은 평화적 부상을 지향하고 있는 중국에게는 절대적인 당위의 과제라 할 수 있다. 역사적으로 볼 때 중국은 1950년대 구소련과 최초의 동맹관계를 체결하기도 했고, 1969년에는 국경에서 군사적 충돌이라는 양 극단의 관계를 모두 경험했던 대상이다. 이러한 지정학적, 역사적 연유로 중국은 소련 해체 이후 지난 20여년간 러시아와 안정적인 관계를 유지하려는 외교 전략을 추구해왔다.

다른 한편 중국에게 러시아는 안정적인 관계를 유지해야 하는 외교 대상임에는 분명하지만 이른바 ‘중국의 꿈’으로 대변되는 중국의 부상 일정이 가시화되는 상황에서 부상 실현의 필요충분적 조건을 갖춘 협력 대상은 아니라는 한계를 지니고 있다. 즉 중국의 입장에서 러시아는 국경지역의 안정, 대미 견제의 전략적 협력 대상, 그리고 에너지 자원 공급원의 일원으로서의 가치는 지니고 있지만 중국의 지속적인 경제발전을 통한 부상 실현의 결정적인 협력대상은 아니라는 특징을 지니고 있다. 예컨대 중국에게 러시아는 미국을 견제하기 위해 협력이 필요하기는 하지만 그렇다고 러시아와의 관계 발전을 위해 미국과의 관계를 희생시킬 만큼 절대적으로 중요하고 신뢰할 수 있는 위치에 있지는 않다는 것이다.

### 3. 중국의 대러시아 관계 발전의 양상과 방향

중국은 냉전종식이후 지속적으로 정치, 안보적 측면을 중심으로 러시아와의 관계발전을 진행해 왔다. 소련해체 직후 1992년 중국은 곧바로 러시아를 승인하고 러시아와의 ‘우호국가 관계’를 선언한다.<sup>3)</sup> 이후 연이어 1994년에는 장쩌민 주석의 러시아 방문을 통해 양국은 ‘21세기 건설적동반자관계(面向二十一世纪的建设性伙伴关系)’로의 발전에 합의했으며, 1996년에는 옌칭 대통령의 중국방문을 계기로 ‘21세기 전략적 협력동반자관계(面向二十一世纪的战略协作伙伴关系)’로 발전했다.

그리고 양국관계 발전과정에서 중국은 2001년에 러시아와 체결한 ‘중소선린우호협력조약(中俄睦邻友好合作条约)’에 각별한 의미를 부여하고 있다. 이 조약은 이른바 중러관계의 ‘헌법’이라고 일컫을 정도로 양국간 전략적 동반자관계의 내용을 법률의 형식을 통해 확정지은 것으로 중국은 이 조약을 통해 러시아와 ‘세대를 이어 우호관계를 유지하고, 영원히 적이 되지 않을 것(世代友好、永不为敌)’을 명확히 했음을 강조하고 있다.<sup>4)</sup>

3) 关于中华人民共和国和俄罗斯联邦相互关系基础的联合声明, <http://www.cssn.cn/news/232049.htm>.

4) 黄庆, 张萍, “中俄关系二十年: 稳步发展的战略协作,” 『俄罗斯学刊』, 第3期 (2013年), pp.26-27.

중국이 90년대 러시아와 관계에 초점을 맞춘 것은 크게 두 가지 영역이다. 첫째, 중국은 전쟁을 경험했던 인접한 대국인 러시아와의 안정적인 국경을 유지하는 것에 외교력을 집중했다. 소련 해체의 충격이 중국 서부 국경에 영향을 미치지 않도록 관리하는 한편, 러시아와 국경지역의 군축과 국경선 획정 합의에 적극적으로 임했다. 중국이 상하이협력기구(SCO)의 모태가 되는 '상하이 5개국' 회의를 1996년 러시아, 중앙아시아의 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄과 함께 개최하면서 국경지역의 안정을 위해 '군사 부문 신뢰에 관한 협정'을 체결한 것 역시 이 지역의 국경안정을 유지하기 위한 것이 원초적 동인이었다. 둘째, 중국은 탈냉전 초기 내부 외환의 위기속에 미국을 중심으로 서방국가들의 소위 평화연변(和平演變, peaceful revolution) 전략의 우려에 직면해 있었다. 따라서 이러한 미국 등 서방국가들의 압박에 대응하고 위기를 극복하기 위해 유사한 위기 인식을 지닌 러시아와의 전략적 연대를 모색할 필요가 있었다.

2011년 중국은 러시아와 '중러선린우호조약' 체결 10주년이 되는 해 또 한번의 중요한 관계 발전의 이정표를 마련한다. 후진타오 주석은 러시아 방문을 통해 양국관계를 '전면적 전략협력 동반자관계'로 재설정하며 양국간 주권 및 영토문제 등 핵심이익에 대한 상호존중과 지지를 재확인하였다. 이 시기 이후 중국의 러시아 관계 발전의 동기는 새로운 국면으로 전환되기 시작했다. 중국은 90년대와 같은 피동적이고 수세적인 입장에서의 관계 발전에서 벗어나 중국의 국제 사회에서의 영향력과 위상을 제고하기 위한 외교로의 이전이 시작된 것이다.

특히 중국은 러시아와의 관계발전이 현재 시진핑 정부에서 미국과의 관계에서 추구하고 있는 이른바 신형대국관계의 중요한 모델이 될 수 있음을 강조하고 있기도 하다. 이 시기 중국은 유엔 안보리에서 시리아 결의안에 대해 러시아와 함께 거부권을 행사하는 등 국제적 이슈에서 러시아와의 공조하면서 국제문제에서의 발언권을 강화해가기 시작했다. 실제로 이후 중국은 시리아 분쟁, 중동문제, 이란 핵문제, 북한 문제 등에서도 러시아와 공조 속에서 목소리를 키웠다. 현재의 '전면적 전략협력 동반자관계'는 양자관계에서 동맹관계 다음가는 긴밀한 관계로 중국이 개혁 개방이후 사실상 타국과의 동맹관계를 체결하고 있지 않는 상황에서 중국이 설정하고 있는 양자관계에서는 최고의 관계로 의미 부여를 하고 있다.<sup>5)</sup>

중국이 러시아와 긴밀한 관계를 발전시켜 오고 있는 것은 양국 정상간 상호방문을 통한 정상 회담 개최와 군사협력을 통해서도 확인할 수 있다. 2001년 이후 2013년까지 양국 지도자간의 상호방문을 통한 정상회담이 지속되어와 13회에 이르고 있으며 정상회담에서 양국이 서명한 합의문도 20건에 이르고 있다. 특히 2008년 이후에는 매년 정상회담이후 공동성명을 발표해왔다.<sup>6)</sup> 이는 중국의 대일본, 대인도 외교 관계 와 비교된다. 즉 같은 시기 중국은 일본과는 6회 상호방문에 서명한 합의문은 2건, 인도와는 3회 상호 방문에 8건의 합의문에 불과하다. 뿐만 아니라 중국은 2003년부터 2014년까지 SCO내에서 다국간 합동 군사훈련 4회를 포함하여 총 9회의 합동군사훈련을 실시해왔다.

5) 赵华胜, ““中俄结盟”为何缺乏现实可行性—基于两国关系历史和现实的考量,” 『学术前沿』 (2013. 05), pp. 69-70.

6) 2001년 이후 양국간 체결한 주요 공동성명은 《中俄睦邻友好合作条约》(2001), 《中俄关于21世纪国际秩序的联合声明》(2005), 《中俄合理利用和保护跨界水协定》, 《中俄关于重大国际问题的联合声明》(2008), 《中俄石油领域合作政府间协议》(2009), 《中俄关于全面深化战略协作伙伴关系的联合声明》, 《中俄元首关于第二次世界大战结束65周年联合声明》(2010), 《中俄关于当前国际形势和重大国际问题的联合声明》, 《中俄两国军队总参谋长发布联合新闻公报》(2011), 《中俄关于进一步深化平等信任的中俄全面战略协作伙伴关系的联合声明》(2012), 《中俄关于合作共赢、深化全面战略协作伙伴关系的联合声明》(2013), 《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》(2014) 등이 있다.



#### 4. 시진핑 정부의 대 러시아 관계발전

시진핑 주석은 취임후 첫 해외 방문국가로 러시아를 선택했다. 이러한 관행은 2003년 후진타오 주석이 SCO 정상회의 참석차 주석 취임 후 최초로 러시아를 방문한 이래 이어져 오고 있다. 시진핑은 취임이후 2013년 3월에 이어 9월 그리고 2014년 2월까지 이미 3회나 러시아를 방문했으며 푸틴 대통령도 2014년 5월 CICA회의 참석차 상하이를 방문하고 정상회담을 가져 역대 어느 정상들보다도 긴밀한 관계를 과시하고 있다.

시 주석은 2013년 3월 정상회담에서 "양국의 전략적 협력은 상호 정치적 지지를 강화하는 가운데 주권, 안보, 발전 이익을 수호하는 것을 상호 지지하는데 초점을 맞춰야 한다"고 제안한 바 있다.<sup>7)</sup> 이는 중국이 미국에 제안한 신형대국관계의 핵심요소인 상호 핵심이익의 존중을 러시아와의 관계에서 재차 확인, 과시코자 한 것이다.

시진핑이 주창하는 신형대국관계는 기본적으로 상호존중의 바탕위에 대립과 갈등을 회피하고 협력을 지속해가자는 것이다. 이는 곧 강대국간 상호 핵심이익을 침해하지 않아야 한다는 기본 원칙을 강조하고자 하는 것이다. 그러면서 동시에 큰 흐름(大局)에서는 협력적 기조를 유지해가되 이슈에 따라서는 국익을 둘러싼 경쟁과 작은 다툼은 불가피 할 수 있다는 것을 상정하고 있다. 이러한 맥락에서 중국의 입장에서 러시아와의 관계에서는 현실적으로 핵심이익을 둘러싼 갈등 요인이 부각되고 있지 않은 만큼 중국이 제기한 신형대국관계를 실현시키기에 매우 적합한 관계로서 대미관계에 갖는 전시적 효과 또한 적지 않다.

중국은 상하이에서 개최된 5월 정상회담에서 과거 어느 때 보다도 중국의 대러시아 관계에서의 전략적 의도를 적극적으로 표출하였다. 중국은 우크라이나 사태로 외교적 곤경에 처한 러시아를 중국의 대미, 대일 견제, 그리고 중국의 새로운 아시아 안보 비전에까지 동조토록 적극적으로 견인하였다. 실제로 2014년 정상회담의 합의 내용은 군사, 안보, 경제 등 각 분야에 걸쳐 예상을 뛰어넘는 폭과 깊이를 지녔다. 특히 중국이 '해상협력-2014' 합동군사훈련 개막식에 양정상이 참석하는 이벤트를 마련한 것은 상징적 의미가 적지 않았다.

그리고 이번 정상회담에서는 가격에 대한 의견차이로 10년간 협상을 끌어온 천연가스 공급협상도 타결지었다. 2004년 9월 원자바오(溫家寶) 전 총리가 러시아를 방문해 푸틴 러시아 대통령을 만나 천연가스 도입을 논의한 후 10년만의 공급협상 타결이다. 그동안 중러 양국은 수많은 정상회담을 벌여왔고, 그 때마다 에너지관련 장관들끼리의 협상이 진행됐다. 공급협상 최대의 걸림돌은 가격이었다. 중국은 유럽에 대한 공급가격보다 낮은 수준을 요구했고, 러시아는 국제시가를 고집해왔다. 그런데 결과는 중국의 원하던 낮은 수준에서 타결이 이루어진 것으로 보인다.<sup>8)</sup> 에너지 소비, 수입 대국인 중국으로서는 안정적 에너지 확보 차원에서 수입처를 다변화할 수 있게 된 것이며 결과적으로 에너지 확보과정에서 야기될 수 있는 미국의 압력과 갈등을 우회할 수 있는 새로운 길을 마련했다는 중요한 의미를 갖게 된 것이다.

시진핑 정부에서 러시아와의 관계 발전을 급진전 시키는 배경과 의도를 좀 더 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

7) “中华人民共和国和俄罗斯联邦关于合作共赢、深化全面战略协作伙伴关系的联合声明(全文).”(20130323) [http://news.xinhuanet.com/world/2013-03/23/c\\_124494026\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-03/23/c_124494026_2.htm).

8) 조용성, “중러 천연가스 계약, 10년 세월을 낚은 중국,” 『아주경제』 (2014-05-25).|

### 1) 미국의 아시아 재균형 전략에 대한 대응

중국의 입장에서 러시아와의 관계 발전의 가장 큰 동인은 전략적 측면에 있다. 특히 냉전종식 이후 최근 까지 미국의 독주와 일방주의 외교에 대해 공동의 위기감을 지니고 있던 러시아와 자연스럽게 대미 공동연대를 모색하는 중요한 파트너로 자리 잡게 된 것이다. 중국의 러시아와의 대미 견제를 위한 연대는 시진핑 정부 들어서 미국의 재균형전략으로 인해 더욱 그 필요성이 커지고 있다.

시진핑 주석이 첫 해외 순방국가를 미국이 아닌 러시아로 선택한 배경에는 미국의 아시아 재균형 전략을 통한 압박을 의식하고 우선적으로 내륙 국경지역을 안정화시켜야 할 지정학적인 고려가 일차적으로 작용한 것으로 보인다. 중국은 과거 역사에서 1960년대 소위 '반소반미' 전략을 통해 세계 양 강대국인 미국과 소련으로부터 동시에 위협에 직면했던 아픈 교훈을 지니고 있기 때문에 중국의 입장에서 미국의 압박에 직면해 있다고 인식할 경우 러시아와의 관계 강화에 외교력을 집중하는 것은 기본적인 일차적 대응이라 할 수 있다.

그리고 시진핑 정부에서의 대미 견제를 위한 러시아와의 공조는 기존의 양자적 차원의 안보적 고려를 넘어서 중국의 영향력 확보 차원으로 국제이슈로 확대해가고 있다. 예컨대 중국은 주요 국제 이슈에서 대미 견제에 러시아와의 연대를 적극적으로 견인해 가고 있다. 최근에 중국은 시리아, 리비아, 이란핵 같은 국제적 현안에서도 러시아와 입장을 같이하면서 미국을 비판하고 있다. 미국의 미사일방어망(MD)에 대해서도 함께 반대하고 북핵문제 해결을 위한 6자 회담에서도 입장을 같이하고 있다.

특히 중국은 양자차원을 넘어서 다자무대에서의 중국의 국제적 리더십과 비전을 실현하는데 러시아의 협력을 유도하고 있기도 하다. 시 주석이 지난 5월 상하이에서 열린 CICA 정상회의 기조연설에서 CICA를 아시아 다자 안보협력기구로 개편하자고 제안하였고 이에 대해 푸틴 대통령의 지지를 얻어 냈다. CICA 연설에서 시주석은 "아시아의 안전은 결국 아시아인들이 지켜야 한다"고 주장함으로써 CICA가 미국의 아시아 재균형전략을 겨냥하고 있음을 시사하고 있다.

이 밖에도 5월 정상회담의 내용은 곳곳에서 미국을 겨냥한 흔적들이 적지 않다. 시 주석과 푸틴 대통령은 정상회담 후 발표한 공동성명에서 "양국은 다른 나라의 내정간섭에 반대한다"는 것을 재차 명확히 했다. 특정 국가를 겨냥한 국제사회의 경제봉쇄, 군사제재, 내정 간섭 등을 일체 배격한다는 메시지로 사실상 미국을 겨냥한 것이다. 즉 중국에 대해 인권문제, 티베트 문제 등을 통해 비판하고 있고 러시아에게는 우크라이나 사태와 관련해 경제제재 등을 동원해 압박하고 있는 미국을 겨냥한 것이다.

중국은 이러한 러시아와의 대미 견제 연대를 매개로 실리를 확보하기도 했다. 최근 우크라이나 사태는 10년간 가격 흥정으로 타결이 미루어왔던 천연가스 공급계약을 타결짓게 하는 요인이 되었다. 중국의 입장에서 러시아와의 천연가스 계약 타결은 가격흥정이라는 경제적 측면에서의 성과뿐만 아니라 에너지 확보를 둘러싼 미국과의 경쟁과 갈등을 우회할 수 있는 대안을 마련했다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 이는 그만큼 미국의 입장에서 중국을 견제할 수 있는 중요한 수단이 약화되었음을 시사하는 것이다.

### 2) 일본과의 세력 경쟁에 대한 대응

시 주석은 상하이 정상회담에서 일본의 우경화와 군국주의를 비판하는 데 러시아와의 연대를 모색하기도 했다. 공동성명에 "양국 정상은 독일의 파시즘과 일본의 군국주의에 대한 승리 70주년을 맞이하게 될 내년에 기념식을 거행하는데 합의했다"고 언급됐다. 또 "역사수정주의와 전

후 질서 파괴에 반대한다"고 명시함으로써 중국은 러시아가 일본 견제에 동조하고 있음을 과시했다.<sup>9)</sup>

특히 시주석은 이례적으로 정상회담이후 열린 중·러 합동군사훈련 '해상협력-2014'의 개막식에도 푸틴 대통령과 함께 참석하는 이벤트를 마련했다. 이 자리에서 시 주석은 "중러 양국은 이번 훈련에서 새로운 위협과 도전에 대응하고, 지역의 안보안정을 수호하는 굳건한 결심과 의지를 표명할 것"이라고 말했고, 푸틴 대통령은 "제2차 세계대전 당시 양국군이 어깨를 나란히 하고 싸우며 파시스트 침략에 저항했다"고 응답하여 간접적으로 양국 군사훈련이 일본을 겨냥하고 있음을 암시했다.<sup>10)</sup>

실제로 이번 훈련은 이례적으로 중국이 일본과 영토 분쟁중인 센카쿠 인근 해역인 창장(長江) 입구와 동중국해에서 연합으로 군사훈련을 실시했으며 훈련기간 5월 24일 일본 방위성은 동중국해 공해 상공을 비행 중이던 해상자위대 정찰기와 항공자위대 정보수집기에 중국의 Su-27 전투기가 약 30~50m까지 접근했다고 발표하는 상황이 발생하기도 했다.

아울러 두 정상은 각국 주권과 영토 문제에 있어서도 상호 입장을 지지하고 세계 문명의 다양성과 국가적 발전 방식의 특수성을 존중하기로 합의했다. 이 또한 중국이 센카쿠 (중국명 다오위다오), 러시아는 쿠릴 4개섬 (일본명 북방영토)을 놓고 각각 일본과 영유권 다툼을 벌이고 있는 상황에서 양국이 일본과의 영토분쟁에서도 상호 공조할 의향이 있음을 일본에 간접적으로 시사하고자 한 것으로 보인다.

### 3) 국제사회에서의 영향력 증대와 외교 공간의 탄력적 확장

중국은 러시아와의 전략적 관계 강화는 단지 미국과 일본에 대한 공동대응이라는 고려를 뛰어넘어 국제사회에서 중국의 영향력과 외교적 공간을 탄력적으로 확대할 수 있는 방향으로 진행하고자 한다. 우선 중국은 미국이 배제된 국제 다자 기구 예컨대 SCO, BRICKS, CICA를 통한 러시아와의 협력에 적극적이다. 중국은 이를 통해 대미 견제 효과를 얻는 동시에 미국 중심의 기존 국제 레짐에 대응할 수 있는 새로운 대안들을 제시함으로써 G2로서의 국제적 위상과 영향력을 확보하고자 하고 있다. 실제로 시진핑은 5월 정상회담에서도 이들 다자기구에서의 협력의 중요성을 강조하였다.<sup>11)</sup> 중국은 시진핑정부 들어서 러시아와의 관계발전 뿐만 아니라 대국외교, 주변외교, 다자외교, 공공외교에서 그 어느 때 보다도 적극적이고 왕성한 전략적외교를 전개해가고 있다. 중국의 시진핑 정부는 출범 직후인 2013년 초 3달 사이에 50여개국 지도자들과 쌍방이나 다자 형식의 회동을 가졌으며 시주석은 취임 초 러시아와 아프리카 방문에 이어 중남미와 미국을 방문했고 리커창 총리도 인도, 파키스탄, 스위스, 독일 순방을 진행했다. 거의 매달 정상들이 해외순방에 나서는 모양새이다.

아울러 중국은 러시아와 관계 강화가 미국의 중국견제에 대응이라는 중요한 전략적 고려를 지니고 있지만 동시에 러시아와의 전략적 관계 강화가 미국과 적대적 대결구도를 조성하고자 하는 것이 아니라 오히려 미국과의 관계에 중요한 지렛대를 확보하려는 의도를 갖고 있다. 즉 중국은 러시아와의 전략적 관계 강화가 중국외교의 유연성을 확보하는 방편이 되어야 한다는 의지를 갖고 있는 것이다.

9) 习近平同俄罗斯总统普京举行会谈,“强调扩大和深化务实合作把中俄全面战略协作伙伴关系推向更高水平,” (2014/05/20) [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1157753.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1157753.shtml)

10) 习近平和俄罗斯总统普京共同出席中俄海上联合军事演习开始仪式(2014/05/20). <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t1157774.htm>

11) 习近平同俄罗斯总统普京举行会谈,“强调扩大和深化务实合作把中俄全面战略协作伙伴关系推向更高水平,” (2014/05/20) [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1157753.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1157753.shtml)

따라서 시진핑 정부 들어서 실제로 과거 어느 때 보다도 러시아와의 관계 강화에 적극적이고 이를 과시하고 있지만 이는 중국의 대미관계와 대일관계의 변화에 따라 완급을 조절해 갈 가능성이 있다. 실제 중국은 러시아와의 전략적 협력동반자 관계가 지니고 있는 중요한 특징이자 장점으로 개방성과 탄력성, 그리고 포용성을 강조하면서 일정한 전략적 유연성을 확보해가고 있다.<sup>12)</sup>

#### 4) 자원 공급선의 다변화

중국에게 러시아와의 관계 발전은 에너지 수입원의 다변화라는 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 중국의 석유수입 의존도는 1993년 6%에서 2012년 57%로 증가했고, 2020년에는 67%까지 늘어날 전망이다. 중국이 수입하는 석유, 가스의 약 80%는 실질적으로 미국의 영향력 아래 있는 말라카 해협을 통해 동부 연안지역으로 들어온다. 따라서 중국은 해상 루트의 불안정성을 완화하기 위해 중앙아시아와 러시아, 베트남, 미얀마 등을 거치는 파이프라인 건설을 통해 육상 석유, 가스 수송망을 구축했다. 이러한 맥락에서 러시아와의 에너지 협력은 에너지 공급선의 다변화를 통해 미국의 영향력을 상쇄시키는 중요한 의미를 갖는다.

그런데 중국은 가스의 경우 러시아와의 공급협상에서 우위를 확보하기 위해 중앙아시아국가들을 대안으로 협력을 강화해 왔다. 2013년 9월 초 시진핑 주석은 이미 다양하게 전개되고 있는 중앙아시아와의 에너지 협력을 다시 한 번 공고히 하기 위해 투르크메니스탄, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄 4개국 순방에 나섰다. 중국은 추가적인 자원개발사업 지분과 대규모 석유, 가스 물량을 확보하기 위해 상대국 정부 또는 국영 에너지 기업에 대규모 차관을 제공키로 약속했다. 이를 통해 가스는 이미 투르크메니스탄과 우즈베키스탄으로부터 충분히 확보했기 때문에 이번 러시아와의 가스협상에서도 우위에서 가격홍정을 진행해갈 수 있었던 것으로 보인다.

### 5. 중러 전략적 관계 전망

#### 1) 안정적 관계의 유지의 동인

중국의 입장에서 러시아와의 관계는 중국의 핵심이익을 둘러싼 첨예한 대립 요소가 거의 없다는 특징을 지니고 있다. 우선 중국은 러시아와 관계에서 가장 첨예한 이슈였던 국경획정 문제도 1987년 부터 지속적인 협상과정을 거쳐 2004년 <동부국경조약보충협정>을 체결하고 2005년 6월에 비준서를 교환함으로써 1969년 무력충돌로 까지 비화되었던 국경문제를 완전하게 해소했다.

그리고 2001년 ‘중러선린우호조약’을 통해 ‘내정불간섭’의 원칙을 철저히 준수한다는 합의를 명문화하여 양국간 내정문제를 둘러싼 갈등의 여지도 최소화 하였다. 중국은 과거 사회주의 혁명과정에서부터 시작하여 대약진, 문혁에 이르기까지 소련과 국내발전전략과 사회주의 이데올로기의 정통성을 둘러싸고 치열한 갈등을 경험한 역사적 교훈이 있다. 따라서 중국은 러시아와 다시는 이러한 갈등 상황이 재발하지 않도록 철저하게 ‘각국 인민의 선택을 존중하는 내정 불간섭

12) 赵华胜, ““中俄结盟”为何缺乏现实可行性—基于两国关系历史和现实的考量,” 『学术前沿』 (2013. 05), pp. 69-70.

의 원칙'에 대해 명문화하여 합의에 이르고자 한 것이다. 오히려 최근에는 중러 양국이 미국 등 서방국가들의 서구적 가치관을 통한 압박에 공동 대응하는 경험들이 축적되면서 양국이 '내정불간섭' 원칙을 기반으로 협력을 강화해 가고 있다.

아울러 중국은 1960년대 대외적으로 세계혁명론과 반미 제국주의, 반소 수정주의(反帝反修) 기치를 내세우며 미국과 소련 양 강대국 모두를 패권주의로 규정하고 이 둘 양 강대국에 대항하며 독자노선을 견지하는 외교전략을 전개했다. 그러나 당시 사실상 중국은 소련과의 관계 악화에도 불구하고 미국과의 관계개선이 이루어지지 않음으로써 결과적으로 원치 않는 '두 개의 전선'(兩條線)이 형성되어 미국과 소련 양 강대국으로부터 동시에 협공의 위협에 직면하는 최악의 안보상황을 맞이한 뼈아픈 역사적 경험이 있다. 소련과의 관계 악화로 중국은 대외적으로 고립되었을 뿐만 아니라 간접적으로 국내에서 대약진, 문혁, 그리고 삼선건설(三線建設)이라는 비정상적인 정치 경제상황이 전개되는 악순환을 경험하게 되었다.<sup>13)</sup>

따라서 중국의 꿈이라는 슬로건을 통해 중국 부상 실현을 추구하고 있는 시진핑 정부가 미국의 아시아 재균형 전략이라는 도전에 직면하고 있는 상황에서 우선적으로 과거와 같은 '두 개의 전선', '두 개의 적대적 관계'가 조성되는 것은 무조건 회피하고자 하는 선택을 해야 하는 것이다. 중국은 미국과의 신형대국관계 구축에 대한 확고한 신뢰가 형성되지 않는 한 향후 중국의 부상일정과과정에서 야기될수 있는 미국과의 세력 경쟁에 대비하기 위해서는 러시아와의 관계는 안정적으로 유지시켜 갈 필요가 있는 것이다.

특히 중국은 구소련과 국경에서 직접적인 무력충돌을 경험했던 만큼 러시아와의 안정적인 관계 설정은 국가안보에 절대적이다. 실제로 중국은 관계정상화 초기에 러시아와 체결한 합의문 가운데는 <국경병력 상호감축 및 군사적 신뢰구축에 관한 협정(1990)>의 내용이 포함되어 있는 것을 통해 확인 할 수 있다. 이처럼 중국은 90년대 이후 줄곧 경제발전에 집중할 수 있는 평화적인 주변 환경 확보(維穩)에 외교력을 집중해왔다. 특히 시진핑 정부 들어서 내륙 국경은 일정정도 안정을 확보했다는 자신감을 바탕으로 본격적으로 해양 강국을 표방하면서 해양으로의 진출을 확대해가고 있다. 이러한 해양 강국이라는 새로운 국가목표의 실현을 위해서도 내륙 국경지역의 안정이 전제될 필요가 있다. 이러한 맥락에서 최장의 국경을 마주하고 있는 러시아와의 안정적인 관계 유지는 중국의 안정적인 부상을 위한 필요충분조건이다.

## 2) 관계 발전의 제약 요인

### 가. 역사, 인종적으로 뿌리 깊은 상흔

중국은 현재 러시아와의 긴밀한 전략적, 정치적 관계 발전에도 불구하고 양국 이 외교 수사로 강조하는 근본적인 신뢰관계를 형성하기에는 구조적, 역사적, 지정학적인 한계를 내재하고 있다고 보고 있다. 중국과 러시아는 역사적으로 협력보다는 경쟁과 갈등의 경험이 많으며 이로

13) 마오쩌둥이 미소 양 강대국으로부터의 공격에 대비하기 위해 주요한 산업시설들을 연해지역에서 경제입지가 열악한 중국 내륙 깊숙한 삼선지역으로 이전하는 비합리적 선택을 강행했다. 마오쩌둥은 1964년 통킹만 사건으로 미국이 베트남에서 확전을 감행하는 것을 목격하면서 대규모 전쟁이 임박했음을 경고하고 기존의 3차 5개년 계획(1965-1970)을 수정하여 내륙건설을 주장했다. 이른바 삼선건설은 1965년부터 1971년까지 7년에 걸쳐 2단계로 진행되었으며, 2단계에서는 소련의 위협에 대한 대비에 중점을 두었다. 전쟁준비차원에서 추진된 삼선건설은 막대한 경제적 손실을 초래하고 1971년 말 미국과 데탕트가 추진되면서 폐지되었다. 삼선 건설에 대해서는 赵晓雷, 『中国工业化思想及发展战略研究』(上海:上海社会科学院出版社, 1995), pp.343-344; 柳随年, 吴群敢, 『中国社会主义经济简史 1949-1983』(哈尔滨:黑龙江人民出版社, 1985), pp.310-320; 夏禹龙, 『加速发展,达到共同富裕的捷径:中国地区发展战略与布局』(上海:上海人民出版社, 1994), pp.6-10 참조.

인해 상호 민족적 감정과 불신이 내재되어 있다. 특히 최근 중국의 가파른 부상으로 인해 중국과 러시아간의 국력격차가 현저히 확대되고 있다. 중국의 경제력은 러시아의 4배, 국방예산도 2배에 이르고 있다. 전통적으로 황화(黃禍)론에 따른 중화민족에 대한 불신과 위협인식을 내재하고 있는 러시아에서는 중국의 가파른 부상과 국력의 격차 확대에 따라 내재된 불신과 위협인식이 새롭게 부각되고 있다. 예컨대 중국의 동북지역과 국경을 접하고 있는 러시아의 극동지역은 중국인들의 과도한 이민에 대한 우려와 위협인식이 증대되고 있다. 예컨대 중국의 환구시보 등 언론에서는 러시아내의 여론조사를 인용하며 중국이 자국의 강대국화와 러시아의 상대적 쇠퇴로 인한 러시아 내의 중국위협론 및 반중 정서의 확산 가능성에 대한 우려를 표명하고 있다.<sup>14)</sup>

#### 나. 대미관계 우선 전략 유지

중국 입장에서 러시아와의 안정적 관계 유지는 필요하지만 가장 중요한 절대적(關鍵) 관계는 아니다. 중국은 러시아의 경우에도 크게 다르지 않을 것이라는 판단을 하고 있다. 즉 러시아 입장에서 중국은 미국 등 서방국가와의 관계에서 카드로서의 유용성을 지니고 있다고 보고 있다. 중국의 입장에서 가장 중요한 관계는 역시 미국과의 관계이며 미국과의 관계에서 전략적 카드로서의 러시아와의 관계가 작동하고 있다. 이는 결국 중국의 대러시아 관계는 미국 요인 등 외부의 요인에 따라 유동적일 가능성이 높으며 전략적 동반자관계의 강화 역시 외부를 겨냥한 전시성 관계 설정의 의미가 적지 않다. 중국 일부에서는 최근 미국의 재균형전략에 대응하기 위해서 중국도 동맹을 체결할 필요성이 있다는 주장이 제기되고 있으며 그러한 맥락에서 러시아와의 재 동맹 체결논의가 일부 학자들을 중심으로 제기되고 있지만 이는 학계의 논의에 그치고 있으며 정부차원에서 언급되고 있지는 않다.<sup>15)</sup>

#### 다. 주변 국가를 둘러싼 경쟁

최근 중국의 가파른 부상과 이에 따른 러시아와의 국력 격차로 인해 구소련에서 분리 독립한 중앙아시아 국가들과 중국과의 관계발전에 대한 러시아의 경계와 우려가 커지고 있다. 특히 시진핑 정부는 최근 해양으로 진출과 함께 이른바 '신실크로드 프로젝트'를 통해 중앙아시아 지역으로의 진출 의지를 적극적으로 표방하고 있다. 시 주석은 상하이 정상회담에서 푸틴 대통령에게 자신이 제창한 '실크로드경제지대'를 거론하며 아시아-유럽을 잇는 대시장을 건설하자고 제안했다. 푸틴 대통령 공개적으로는 역시 찬성 입장을 보였고 중국의 시베리아 개발 참여를 권하기도 했다.

그렇지만 향후 중국의 신실크로드 프로젝트는 푸틴 대통령이 의욕적으로 추진하는 '유라시아 경제연합(Eurasian Economic Union)' 구상과 충돌할 요소가 적지 않다. 예컨대 신실크로드 프로젝트는 러시아가 추진 중인 유라시아 대륙의 물류를 겨냥한 시베리아 횡단열차(TSR) 프로젝트, 북극해 항로 프로젝트와도 이익이 상충될 수 있다. 시진핑 주석도 중앙아시아에 대한 중국의 정치, 경제, 군사적 영향력 확대를 우려하는 러시아의 시선을 의식하고 있다. 시 주석은 카자흐스탄을 방문하여 한 연설에서 "중앙아시아에서 주도권을 추구하거나 세력권을 형성할 의사가 없으며 절대로 내정 간섭하지 않을 것이다"라고 강조한바 있다. 이처럼 중앙아시아에 주도권을 갖고 있다고 생각하는 러시아가 중국의 서진(西進)에 대한 우려를 불식시키는 것은 쉽지

14) 문흥호, "중국과 러시아의 전략적 협력과 북한," 『중소연구』 제35권 제3호 (2011년 가을), p. 205.

15) 중국내 러시아와의 동맹체결 필요성에 대한 논의는 閻學通, "中俄战略关系最具实质意义," (2013-04-03)([http://www.21ccom.net/articles/qqsw/zwj/article\\_2013040380495.html](http://www.21ccom.net/articles/qqsw/zwj/article_2013040380495.html)(검색일 2014년 7월5일); 張文木, "中俄结盟的限度、目标和意义," 『社会观察』, 第3期 (2012년).

않아 보인다.

반면에 중국은 러시아와 베트남의 관계 발전에 신경을 곤추세우고 있다. 중국의 입장에서는 1979년 베트남과의 전쟁 역시 그 배경에는 소련의 베트남 지원이 변수로 작용했던 기억이 남아 있다. 최근 중국이 베트남과 남중국해 영유권을 둘러싸고 갈등이 심해지고 있는 상황에서 러시아의 베트남에 대한 무기 수출이 증가하고 있는 것에 대해 우려하고 있다. 최근 베트남은 매년 15억 달러의 군수 물자를 구입해 러시아의 5대 수출국에 올라 있다. 뿐만 아니라 베트남은 남중국해 전략 요충지로 꼽히는 캄라인 만의 우선 사용권을 러시아에 부여하고 있다. 최근에도 베트남 캄라인 만 기지에 러시아 해군 군함 3척이 진입해 보급을 받는 상황이 발생하자 중국은 베트남의 러시아 끌어들이기에 우려를 표하고 있다.

#### 라. 불균형의 제한적 동반자관계

중국과 러시아는 정치적, 전략적 관계는 긴밀하게 유지, 발전되고 있는 반면에 상대적으로 양국간 실질적 경제 협력은 지체되어 있는 일종의 정열경냉(政熱經冷)의 관계에 있다. 중러관계는 지난 20여년간 안정적으로 발전해왔지만 그 발전의 주요 동인은 지정학적요인과 안보요인이 중요한 작용을 해왔다. 상대적으로 양자간 실질적인 경제 사회적 관계는 불균형하게 발전이 지체되어 왔다.

중러간 무역이 2011년 779억 달러에서 2012년에는 900억 달러로 증가세를 보이고 있기는 하지만 중국의 전체 교역에서 차지하는 비중은 양국의 국가 규모와 비교할 때 크지 않다. 중국의 전체 무역에서 대 러시아 무역이 차지하는 비중은 1.9%(2012년)에 불과하다. 이는 러시아의 전체 무역에서 중국이 차지하는 비중 11.7%와도 비교된다. 투자 역시 양국의 국가규모와 비교할 때 비약한 수준이다. 중국의 대외투자 총액중 러시아 투자는 1%에 불과하다. 러시아의 대중국 투자 액수 역시 3102만 달러(2011)로 다른 브릭스 국가인 인도(4217억 달러), 브라질(4304억 달러)에 비해 적다.

중국은 이러한 경제협력의 부진상황이 양국 정치관계에 부정적 영향을 줄 가능성에 대해서 경계하고 있다. 즉 현재의 정열경냉 상황이 정냉경냉으로 전환되기 않도록 노력이 필요하다고 보고 있다. 이러한 맥락에서 5월 상하이 정상회담에서 시진핑은 특히 양국간 ‘실용적 협력(務實合作)’의 중요성을 강조하면서 2015년까지 양국간 1천억 달러 무역 달성을 목표로 제시했다. 이러한 의지는 이미 2013년 3월 시진핑의 러시아 방문을 통해 발표한 공동성명에서도 표출된 바 있다. 즉 “중러 양국이 직면한 전략적 사명은 양국간 현재의 최고수준의 정치관계를 경제와 인문 등 영역의 실무적 협력 성과로 발전시켜가는 것이다.”라고 명시한바 있다.

중국은 이러한 불균형, 비대칭의 양국관계가 최근 러시아내에서 형성되고 있는 중국위협론을 더 악화시킬 수 있다는 우려를 갖고 있다. 따라서 양국간 경제협력을 활성화시키는 것이 러시아의 중국에 대한 우려를 완화시키는데 일조를 할 수 있을 것이라는 기대를 지니고 있다. 그리고 다른 한편 중국은 러시아와의 무역을 확대시켜 러시아에 대해 중국의 시장 가치를 확대시켜가고자 하는 것이다.<sup>16)</sup> 그러나 중국은 양국관계의 이러한 비대칭성의 원인이 양국간 경제발전수준의 격차와 러시아의 발전전략에 기인한 것으로 판단하고 중국에서의 정책조정으로 개선될 수 있는 데는 일정한 한계가 있다고 보고 있다.

16) 周念利, 黄宁, “中俄政治与经贸关系发展的非对称现象分析及应对,” 『东北亚论坛』 第2期 (2014年), pp.75-76.

## 6. 결 론

중국의 입장에서 러시아와는 기본적으로 안정적인 관계를 유지시켜 가야하는 것이 당위의 과제이며 또 이러한 안정적 관계를 훼손시킬 수 있는 결정적인 장애요인도 뚜렷하게 대두되고 있지 않기 때문에 기본적으로 현재 관계가 유지될 가능성이 크다. 그렇지만 중러 관계 역시 현재의 급속한 발전에도 불구하고 일정한 제약과 한계를 안고 있는 것도 사실이다. 우선 중러 관계가 지니고 있는 기본적인 내재적 특징, 즉 ‘정열경냉(政熱經冷)’, ‘상열하냉(上熱下冷)’, 그리고 실무적 협력관계의 발전보다는 정부주도의 형식적 선언 중심의 관계라는 한계적 특징이 가까운 장래 변화될 가능성은 크지 않아 보인다. 즉 시진핑 정부 들어서 러시아와의 관계에서 강조하고 있는 실무적 관계 발전 시도, 그리고 최근의 천연가스 공급 합의는 실용적 차원의 관계발전의 새로운 동력으로 작용할 수 있지만 그럼에도 불구하고 양자관계 자체 보다는 국제 환경과 체제의 영향에 민감한 제한적 전략적 관계라는 특징은 지속될 것으로 보인다.

그리고 중국의 입장에서 ‘중국의 꿈’ 실현이라는 발전 과제를 고려할 때 러시아의 관계가 최우선 순위에 있지는 않다. 요컨대 중국은 러시아와 현재의 안정적인 관계를 지속적으로 유지시켜 가는데 초점을 맞추고 있으며 비록 러시아와의 전략적 협력을 통해 미국의 아시아 재균형 전략을 견제하고자 하지만 그 정도가 미국과의 관계를 악화시키는 수준으로까지 진행시키고자 하는 것은 아니라고 보인다. 따라서 중국은 국제정세의 변화에 따라 러시아와의 관계 진전의 속도를 조절할 필요성을 갖게 될 수도 있다.





## **The Changing Context and Character of Russo-Chinese Relations: Implications for Northeast Asia**

**Younkyoo Kim**

(Associate Professor, Division of International Studies, Hanyang University)

On the same day of the gas agreement signing, Presidents Xi and Putin also inaugurated in Shanghai a large scale 6-day joint China-Russia naval exercise off East China Sea. But more significantly, at the little noticed Summit of the 4th Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia ("CICA" for short) held in Shanghai on May 21st attended by 11 heads of states including President Xi and President Putin, UN Secretary General Ban Ki-moon and the Shanghai Cooperation Organization Secretary General, delegates from 26 member states (mostly Asian nations) and some Observer states including the US, a new theme for national security was pronounced for the Summit. President Putin has denied any China threat and said

that Russia hopes to “catch the wind from China’s sails.”<sup>17)</sup> Defense relations have, in fact, evidently greatly improved since 2010. The goal of this article is to analyze changing Russo-Chinese relations under Xi and Putin in the context of shifting Asia-Pacific international relations. The analysis of the nature of Russo-Chinese relations comes first. The second section will examine the recent Russo-Chinese gas deal and its impact. The third section will clarify the North Korean factor in Russo-Chinese relations. The final section will study the impact of North Korea’s rapprochement with Russia on Northeast Asian international relations.

### **Russia-China Relations before 2014**

The nature of Sino-Russian relations has been a subject of intense debate on a global and regional level.<sup>18)</sup> Throughout the decades of 1990s and 2000s, Sino-Russian relations veered between conflict and cooperation. During 1992-2000 China and Russia converged on the rationale to create a counterweight to the US and to deter terrorism and Islamic forces. The years 2001-2004 characterize the strategic, if not normative, divergence between China and Russia due to war on terrorism. In the years since 2005, with the US suffering a strategic retreat, in spite

---

17) “Vladimir Putin on Foreign Policy: Russia and the Changing World,” Valdai Discussion Club, February 27, 2012, <http://valdaiclub.com/politics/39300.html>.

18) Niklas Swanstrom, “Sino-Russian Relations at the Start of the New Millennium in Central Asia and Beyond,” *Journal of Contemporary China*, forthcoming 2014; Yu Bin, “In Search for a Normal Relationship: China and Russia Into the 21st Century,” *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 5, No. 4 (2007), p. 47-81.

of points of divergence, China and Russia continued to publicly acknowledge the importance of their “strategic partnership” in regional and global affairs. Nonetheless, despite the continuing convergence relating to opposition to US interests and values, a strategic divergence between China and Russia has reasserted itself again since 2009. This global phenomenon manifests itself in slightly different forms from region to region. Most US and foreign attention has focused on China’s assertiveness in East Asia.<sup>19)</sup> Analysts now view China as the gateway or gatekeeper to Russia’s acceptance in Asia.

Bandwagoning with China against the US and simultaneously covertly trying to restrain China have been the dominating motifs of Russia’s Asian policy in Northeast and Southeast Asia. As a result of this dual-track policy, throughout the 2000s, Russia had to accept the palpable signs of growing Russian dependence on China in economics and energy. In 2009-11, Russia took determined steps to portray itself as an Asian player. But, Russia’s failure to develop the Russian Far East (RFE) has forced it to “turn to China for help” which has allowed China to take initial steps to build a new economic and security order in Asia at Russia’s expense. The nature and direction of Russo-Chinese “strategic partnership” under Presidents Xi and Putin is becoming again a subject of intense debate. The major assumption of this article is that it is difficult to see Russia simply acquiescing in its subordination to China without reacting to that situation negatively. Since 2012, to avoid this dependence on China, Russia has oriented itself not only toward China, but to the whole spectrum of interests and opportunities in the Asia-Pacific region from Japan, South Korea, and the United States, to the ASEAN countries. Russia is tapping into China-Japan tensions to encourage greater Japanese investments and commitment to the development of Siberia and the Russian Far East (RFE), which would offset China’s presence and diminish Russia’s current over-dependence on Chinese investment and trade. Moscow prefers Japan coming in as well as a counterweight to China. Russia’s energy cooperation with Japan is increasing Moscow’s negotiating space vis-a-vis China as well as the European countries. Vietnam’s permission to use Cam Ranh Bay means that Russia gains a foothold to expand its influence in Southeast Asia. The South China Sea is important not only for the abundant resources but also its strategic significance.

#### *Dependence on China*

Every official statement on Russo-Chinese relations from Moscow or Beijing reiterates that relations have never been better and postulates a virtual identity of interests between the two

19) See the reviews of literature on Russo-Chinese ties in Susan Turner, “China and Russia After the Russian-Georgian War,” *Comparative Strategy*, XXX, NO. 1, 2011, p. 52; Paul J. Bolt and Sharyl N. Cross, “The Contemporary Sino-Russian Strategic Partnership: Challenges and Opportunities for the Twenty-First Century,” *Asian Security*, VI, NO. 3, 2010, pp. 192-193; James Bellacqua, ed., *The Future of China-Russia Relations* (Lexington, KY: The University Press of Kentucky, 2009); Richard Weitz, *China-Russia Security Relations: Strategic Parallelism Without Partnership Or Passion?*, Carlisle Barracks, PA; Strategic Studies Institute, US Army War College, 2008; Bobo Lo, *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008); Robert S. Ross, “Balance of Power Politics and the Rise of China: Accommodation and Balancing in East Asia,” William W. Keller and Thomas G. Rawski, Eds., *China’s Rise and the Balance Of Influence in Asia*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2007, pp. 121-145.

governments regarding Asian security. This relationship is a strategic partnership or even quasi-alliance as both sides normally use the former term. The scale of cooperation between Russia and China is reflected in the extensive infrastructure of dialogue between the two states where regular contacts are maintained at nearly all levels of central authority.<sup>20)</sup>

The basis for China's strategic partnership with Russia lies in countering the global export of America's liberal values. Russia's professed political values, i.e., sovereign democracy, comport with so called "Asian values" much more than with European ones.<sup>21)</sup> To be sure much congruence exists in Russo-Chinese views of Asian issues, particularly when it comes to opposing US interests and values there. The biggest significance of the China-Russia partnership may be that it establishes an obstacle to the Western monopoly and protects the basic rights of the non-Western world, including the independence of national interests and the diversity of political systems. Russia and China have frequently collaborated on the basis of a shared antipathy to U.S.-led democracy promotion efforts and Washington's willingness to use force without the sanction of the UN Security Council.<sup>22)</sup> The two states' "normative convergence," their virtually identical positions on North Korea, and demands for a new international financial, political, and economic order, not to mention their critique of US democracy promotion and other policies, like NATO's Libya operation and Syrian policies, suggest even closer convergence in the future, often at the expense of the US and its allies, especially Japan.

In fact, Russo-Chinese closeness cannot be questioned and is openly proclaimed in the September 2010 Russo-Chinese joint proposal on Asia-Pacific security. This proposal for a new security order in Asia is based on "mutual trust, mutual benefit, equality, and cooperation." All states would respect each other's sovereignty (i.e. no criticism of their domestic politics) integrity (i.e. support for Russian and Chinese postures on outstanding territorial issues, the Kurile Islands, the Senkakus, Taiwan, and possibly even China's claims on the Spratly Islands), non-alliance principles (directed against the US alliance system), equal and transparent security frameworks, equal and indivisible security, etc.<sup>23)</sup> President Medvedev stated at that time that China tops Russia's diplomatic priorities, while relations are developing in all fields.<sup>24)</sup>

Yet, Chinese and Russian approaches to a range of significant subjects are still largely uncoordinated and at times in conflict. Several factors make it unlikely that the two countries will form a true alliance.<sup>25)</sup> The most noteworthy development in their bilateral defense

20) Marcin Kaczmarek, *An Asian Alternative? Russia's Chances of Making Asia an Alternative to Relations With the West*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, Poland (2008) at <<http://www.osw.waw.pl>> [5, Jan. 2013].

21) Russell Ong, "China's Strategic Convergence With Russia", *Korean Journal of Defense Analysis*, XXI, no. 3(2009): 320.

22) Jeffrey Mankoff, "Partnership in the Pacific? Russia between China and the United States in Asia", 12 Jun. 2012, <<http://us-russiafuture.org/2012/06/12/partnership-in-the-pacific-russia-between-china-and-the-united-states-in-asia/>>[5Jan.2013].

23) "China, Russia Call for Efforts in Asia-Pacific Security", *China Daily*, 28 Sept. 2010.

24) Moscow, *Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, in English, Moscow, 16 Jul. 2011, *Open Source Center, Foreign Broadcast Information Service Central Eurasia* (Henceforth *FBIS SOV*), 17 Jul. 2011.

25) Richard Weitz, "China-Russia Relations and the United States: At a Turning Point?" 14 Apr. 2011 at

relationship has been the sharp decline of Russian arms sales to China in recent years.<sup>26)</sup> The Russian government has declined to sell China weapons—such as advanced land warfare weapons or tactical air support aircraft—that could assist the PLA in a ground war with Russia.<sup>27)</sup> Instead, Russia has transferred advanced weapons mostly for naval warfare and air defense. The Russian military has begun to cite China's growing military potential as a reason why Russia needs to acquire more warships and retain tactical nuclear weapons (TNWs) despite U.S. pressure to negotiate their elimination in strategic arms talks.<sup>28)</sup> Russia also has ever more overt misgivings about China's growing military power, as were shown in difficulties over arms sales, Chinese interests in the Arctic, and China's Great Stride exercises of 2009.<sup>29)</sup>

#### *Trade and Economics*

Trade imbalance between Russia and China is another source of tension. The terms of trade have shifted markedly in the PRC's favor due to a decline in Chinese purchase of weapons systems and other high-technology items. At present, Russian exports to the PRC consist overwhelmingly of raw materials.<sup>30)</sup> Throughout the 2000s the common wisdom was and even continues to be that Russia is nervous about "rising China" - about becoming its raw-material appendage, about the demographic imbalance in Siberia and the Far East, etc.<sup>31)</sup> We see this concern in bilateral trade trends. Sino-Russian trade touched almost US\$80 billion in 2012, showing a 42.7% year-on-year jump. In 2012, the two countries signed 27 trade contracts worth \$15 billion. But since 2008, Russia has run a \$13.5 billion trade deficit with China. Russia is eager to reduce its dependence on volatile raw material exports by reviving the PRC's purchase of high-value industrial goods and services.<sup>32)</sup> Meanwhile both sides have pledged to increase trade from \$80 billion in 2012 to \$200 billion in 2020.

#### *Energy*

Putin has termed the development of the RFE “the most important geopolitical task” facing Russia.<sup>33)</sup> Russia also has a long-standing desire to be seen as a player in the APR (Asia-Pacific region). Moscow believes that Russia has a role cut out for it in the Asia-Pacific - that of an honest broker of the region's territorial disputes. Russia is in all seriousness convinced that it

---

<[http://en.rian.ru/valdai\\_op/20110414/163523421.html](http://en.rian.ru/valdai_op/20110414/163523421.html)[6Jan.2013].

26) *Ibid.*

27) *Ibid.*

28) *Ibid.*

29) Linda Jakobson, Paul Holtom, Dean Knox and Jingchao, “China's Energy and Security Relations with Russia: Hopes, Frustrations and Uncertainties”, SIPRI Policy Paper no. 29 (Oct. 2011); Arkady Moshe & Matti Nojonen, eds., “Russia-China Relations: Current State, Alternative Futures, and Implications for the West”, FIIA Report 30(2011), Finish Institute of International Affairs, Finland.

30) *Ibid.*

31) Igor Danchenko, Erica Downs, and Fiona Hill, “One Step Forward, Two Steps Back? The Realities of a Rising China and Implications for Russia's Energy Ambitions”, Brookings Policy Paper no. 22 (Aug. 2010): 2.

32) Weitz, “China-Russia Relations and the United States: At a Turning Point?”

33) Segei Blagov, “Russia Mulls Far Eastern Economic Revival” *Eurasia Daily Monitor* 9, Issue 83, 3 May, 2012.

carries enough weight in Asia to make a difference in this regard.<sup>34)</sup> But there is still a large gap between Moscow's expectations for Russia's role in the APR and how the region perceives Russia.<sup>35)</sup> "Energy has long been Russia's calling card in Asia and the key to the large-scale task of rebuilding Siberia, the Russian Far East (RFE), and ensuring Russia's recognition as a great Asian power."<sup>36)</sup> Yet at the same time Russia faces the danger of dominant Chinese economic and thus political influence in its Far East. The prevailing or conventional wisdom<sup>37)</sup> is that China is broadening or at least attempting to extend its sway in Asia, particularly in the Russian Far East (RFE) and the South China Sea, and that Moscow has failed to bring to bear on the Asia-Pacific situation its immense "European experience" in conflict resolution and energy geopolitics. Certainly its record of conflict resolution on its peripheries is not one to enhance confidence in its abilities as a mediator. Russia has also failed to draw foreign investment from the major economic powers and integrate the region with the dynamic Asia-Pacific market. The signs of growing Russian dependence on China in economics and energy are palpable as are the signs of China successfully subordinating Russia to its Asian economic agenda. Inasmuch as the price for shale and LNG in Asia is currently considerably higher than in Europe, all things being equal countries and firms selling shale and LNG will prefer to export to Asia rather than Europe, a factor that explains why Europe's 20 regasification plants are operating only at 10% capacity.<sup>38)</sup> Yet there is no doubt that in the Asian market, an area where Russia also has high hopes that it is vulnerable should the US decide to export shale an/or LNG or should China opt for shale based on its own immense holdings.

Indeed, Russian energy prospects in Asia are quite problematical, making opportunities for US exports particularly attractive beyond the price differential with Europe. Russia has discussed large-scale oil and gas sales to East Asia with East Asian countries for over twenty years. But the results to date are not much to brag about. Despite innumerable stories and claims from Moscow or elsewhere that this time a Russo-Chinese or Japanese gas pipeline agreement is about to be announced we are still waiting and as of mid-January 2014, despite more such claims, no agreement has been announced. Now Gazprom is telling us that Gazprom and CNPC are drafting a supply contract and vow to agree on one by the end of 2014 (Moscow, *Interfax*, in English,

34) M. K. Bhadrakumar, "Calling the China-Russia Split Isn't Heresy", *Asia Times*, 5 Sept. 2012.

35) Gaye Christoffersen, "Russia's Breakthrough Into the Asia-Pacific: China's Role", *International Relations of the Asia-Pacific* 6, no. 1 (2010): 64.

36) Stephen Blank and Younkyoo Kim, "Why is Russian Energy Policy Failing in East Asia?" *Pacific Focus* 26, no 3 (2011): 409.

37) See the reviews of literature on Russo-Chinese ties in Susan Turner, "China and Russia After the Russian-Georgian War", *Comparative Strategy* XXX, no. 1(2011): 52; Paul J. Bolt and Sharyl N. Cross, "The Contemporary Sino-Russian Strategic Partnership: Challenges and Opportunities for the Twenty-First Century", *Asian Security* 6, no. 3(2010): 192-193; James Bellacqua, ed., *The Future of China-Russia Relations* (Lexington, KY: The University Press of Kentucky, 2009); Richard Weitz, *China-Russia Security Relations: Strategic Parallelism Without Partnership Or Passion?* (Carlisle Barracks, PA; Strategic Studies Institute, US Army War College, 2008); Richard Weitz, *Sino-Russian Security Relations: Constant and Changing*, in *Russia's Armed Forces Today and Tomorrow*, ed. Stephen Blank (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College, 2010); Bobo Lo, *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008).

38) Interview with Tim Boersma on Radio Station KPCC, Los Angeles, March 18, 2014.

January 22, 2014, *FBIS SOV*, January 22, 2014). Alternatively Russian sources report that Gazprom hopes to finalize a deal with China when President Vladimir Putin visits China in May, 2014 but concedes that there is still no accord on prices for this gas (*Reuters*, January 22, 2014). However, the proliferation of such vague, contradictory but positive reports is a classic Russian tactic to hide the fact that things are not going well. Neither is there much to report regarding oil or gas from Russia to Japan or Korea.

The only relatively positive area in energy sales to Asia is oil sales to China. While the East-Siberia Pacific Ocean pipeline (ESPO) has been up and running since 2011, it was enmeshed in litigation in 2012 and in effect China is buying Russian oil at prices below Henry hub or global market levels when one figures in payments on the \$25 Billion loan it made to Russia to build that pipeline. Nevertheless China is receiving oil from Russia for 2014 and China has also advanced Rosneft \$12 billion as part of the deals it concluded with Rosneft in 2013 (Beijing, *China Daily Online*, in English, January 22, 2014, *FBIS SOV*, January 22, 2014). In those deals, Rosneft agreed to supply CNPC (China National Petroleum Corporation) China with 365 million tons of oil for 25 years worth \$270 Billion. In return CNPC has apparently made a pre-payment to Rosneft of \$60-70 Billion. This amounts to 15 million metric tons of crude oil annually for 25 years at just over \$10 Billion annually. And this oil will probably go through the existing East Siberia Pacific Ocean (ESPO) pipeline to Daqing, China.

In subsequent deals during 2013, at the recent Sino-Russian summit Rosneft gained a contract to triple the size of current oil deliveries to China to 900,000 BPD, putting it on a par with Saudi deliveries to China. But it won those contracts only at the price of agreeing to further huge Chinese loans of \$25-30 Billion as infusions of cash to Rosneft and agreeing to facilitate Sinopec's acquisition of oil and gas assets in Russia. Specifically Rosneft would consider Sinopec's participation in its large-scale project in the RFE, the Eastern Petrochemical Refinery jointly established in 2007 by Rosneft and Sinopec's rival CNPC, China National Petrochemical Corporation (Zhdannikov & Soldatkin 2013). While China will loan Rosneft \$2 Billion backed by 25 years of oil supply Rosneft will boost oil exports to China by 800,000 metric tons this year and annual exports may reach 31 million tons annually or 620,000 barrels a day, more than doubling present exports. Igor Sechin, Rosneft's Chairman, even hinted at going to 50 million tons per annum. This deal with CNPC to drill in the Pechora and Barents Seas in the Arctic also highlights CNPC's growing clout in global markets. Finally Gazprom also announced its intention to conclude the long-awaited gas deal with China in 2013 and that deal too might involve advance payments from China to an increasingly vulnerable Gazprom (Katakey and Kennedy 2013)

While China may become Russia's biggest customer, for oil it will do so while it has an enormous cushion of alternative suppliers for both oil and gas and very likely leverage over oil and gas pipelines that go exclusively to China.<sup>39)</sup> Meanwhile Moscow and Rosneft will depend excessively on exports to China in Asia through these leveraged pipelines because Moscow has no other Asian consumer for this oil. This, as energy experts everywhere know, is not a

39) As experts know when a pipeline goes only to one country the consumer in effect owns the pipeline as he can determine whether or not to receive supplies at any time leaving the supplier with no options

winning strategy for Russia.

The Kurile Islands dispute and the North Korean nuclear conundrum continue to stymie the prospects of Russia-Japan and/or Russia-Korea energy partnership. Japan remains lukewarm pending the resolution of the Kurile Islands dispute and South Korea by itself has limitations to be the locomotive of growth for Siberia or the Russian Far East.<sup>40)</sup>

#### *The US Factor*

Russia came to the realization of how difficult it was for Russia to truly balance against China in Asia or realize its cherished dream of becoming a truly independent great power there. Moscow's strategy of leveraging its regional position to force Washington into accepting it as an equal interlocutor had completely failed in Asia as shown by its estrangement from Japan, marginality in the Six-Party process, and growing economic dependence on China. Neither US scholarship nor policy took Russia seriously as an Asian actor.<sup>41)</sup> This frustrated Moscow, especially since 2008 when it took determined steps to portray itself as an Asian player. So long as Washington neglected it as an Asian actor, Moscow would turn primarily to Beijing to enhance its global standing and capacity to thwart US policy, hoping to then use that leverage at the regional level and thus enhance its own standing in the Asian power balance. Therefore it is within US power to redress this balance. A US initiative treating Russia as a serious East Asian partner, engaging in a real dialogue on regional security threats, and a strong public expression of US willingness to invest in the RFE in return for real guarantees of that investment might well elicit a favorable Russian response. Arguably Russia benefits greatly by having a US option with which to counter China.<sup>42)</sup>

The US administration's "Asia pivot" policy in 2011 has prompted a renewed debate on the nature of Russo-Chinese relations.<sup>43)</sup> Beijing is going all out to strengthen its comprehensive strategic partnership with Moscow when the US's "pivot to Asia" has grated on Sino-American ties. The United States shares an interest in involving Russia more in East Asian economic and security affairs. For example the US Pacific Command (USPACOM) invited the Russian military to take part in its annual RIMPAC exercises in 2012 to China's discomfiture.<sup>44)</sup> Such actions, along with vigorous Russian diplomacy have led Russia to believe that its situation in Asia is visibly improving. Russia perceives its growing acceptance in North and Southeast Asia as a major regional if not international actor.<sup>45)</sup>

---

40) Bhadrakumar, "Calling the China-Russia split isn't heresy."

41) Younkyyo Kim & Stephen Blank, "Restarting the Six-Party Process: Russia's Dilemmas and Current Perspectives", *Korea Observer* 53, no. 2 (Summer 2012): 253-278.

42) *Ibid.*

43) Artyom Lukin, "Russia and America in the Asia-Pacific: A New Entente?" *Asian Politics & Policy* 4, no. 2 (2012): 153-171.

44) Miles Yu, "Inside China: China Upset Over RIMPAC Snub", *The Washington Times*, 4 Jul. 2012 at <<http://www.washingtontimes.com/news/2012/jul/4/inside-china-china-upset-over-rimpac-snub/?page=all>> [ 29 Jan. 2013].

45) Richard Weitz, "Putin's Grand Plan for Asia", *The Diplomat*, 13 Mar. 2012, at <http://thediplomat.com/2012/03/13/putin-grand-plan-for-asia/> [ 29 Jan. 2013].



Meanwhile the character of China's relations with Russia is deeply entwined with the character of China's relations with the United States, Japan and the ASEAN countries. Russian security in the Asia-Pacific depends on the maintenance of an equilibrium and balance between the US and China, not on Russia's "leaning to one side." The rise of Chinese power in the Far East has provoked considerable debate in Russia. Many Russian commentators are of the opinion that as Russia increasingly feels the threat from a rising China, it will have no choice but to move closer to the US and the EU.<sup>46)</sup> There has been speculation that Russia will eventually abandon China and choose to align itself with the US-led west.<sup>47)</sup> According to Igor Zevelev, Russia is likely to become a "swing state," i.e. a country that has minor power relative to the two leading powers, but which is still capable of choosing one or the other alternately as a partner.<sup>48)</sup> He argues that diversified and multi-tiered partnerships with both the United States and China would be the best strategy for Russia, forming temporary coalitions with the United States on some issues, and with China on others.<sup>49)</sup>

The participation of the Russian Pacific Fleet in the major international naval exercise RIMPAC in the summer of 2012 testifies to this fact, as it caused concern in China. Beijing has measured Moscow's response to the rising tensions in the Far East and found it falling far short of the support it expected for the Chinese stance on the territorial disputes there. Russo-Chinese naval exercises in April 2012 reflected Moscow's delicate balancing act in Asia.<sup>50)</sup> Russia and China conducted their first official bilateral naval exercise from April 22-27, 2012 in the Yellow Sea near Qingdao, China. The China-Russia exercise occurred at the same time as a U.S. amphibious exercise with the Philippines involving nearly 7,000 troops, which included high-profile island landings a few days before the Sino-Russian drill was scheduled to start. Contingents from Australia, Japan, and South Korea also participated in these exercises.<sup>51)</sup> The Chinese military media in particular emphasized the unity of the two sides and the implicitly anti-American aspect of these exercises. Indeed, the Chinese Press reported Chief of the General Staff, Chen Bingde's statements that bilateral military cooperation was an important aspect of the overall cooperation between Russia. These exercises represented a sign of the "unshakable determination" to implement the two governments' strategic partnership and strategic mutual trust

46) Artyom Lukin, "Russia between the US and China", *East Asia Forum* 24 Jul. 2012 at <<http://www.eastasiaforum.org/2012/07/24/russia-between-the-us-and-china-2/>>[7Jan.2013].

47) Artyom Lukin, "Russia and the Balance of Power in Northeast Asia", *Pacific Focus* 27, no. 2(Aug. 2012):155-183; Rens Lee, "The Far East between Russia, China, and America", *Foreign Policy Research Institute e-Notes* (Jul. 2012); Artyom Lukin, "Russia Looks to the Pacific in 2012", *East Asia Forum*, 6 Mar. 2012; Natasha Kuhrt, "The Russian Far East and Russia's Asia Policy – Dual Integration or Double Periphery", *Europe-Asia Studies* 64, no. 3 (May 2012) 471-493.

48) Igor Zevelev, "A New Realism for the 21st Century: US-China Relations and Russia's Choice" *Russia in Global Affairs*, no. 4(Oct.-Dec. 2012) <http://eng.globalaffairs.ru/number/A-New-Realism-for-the-21st-Century-15817>.

49) *Ibid.*

50) Stephen Blank, "Russo-Chinese Naval Exercises Reflect Moscow's Delicate Balancing Act in Asia", *Eurasia Daily Monitor* 9, issue 95(18 May, 2012).

51) Richard Weitz, "Assessing the Sino-Russian Naval Exercise "Maritime Cooperation 2012", *Second Line of Defense* at <<http://www.sldinfo.com/assessing-the-sino-russian-naval-exercise-%E2%80%9Cmaritime-cooperation-2012%E2%80%9D/>>[7,Jan.2013].

between the two militaries, strengthen the two navies' capacity to deal with new threats (i.e. the US) and a willingness to work together to safeguard regional peace and security.<sup>52)</sup>

Such remarks suggest the greater willingness of the Chinese military to take a hard line against the US. But the Russian military remained more circumspect with regard to naval issues. Instead, the Russian military's public response was political in nature. On May 3, 2012, General Nikolai Makarov, Chief of the General Staff announced a new argument, but one that was long argued by Beijing, that the US missile defenses were objectionable because they will also target China's nuclear potential, an argument that has rarely figured in Moscow's public argumentation against those missile defenses, and showing a solicitude for China's nuclear capacity that is undoubtedly politically mandated given what we know of Russian defense thinking.<sup>53)</sup> But nothing was said or implied about Asian territorial issues or conventional war-fighting scenarios. This was Putin's way of sending a discreet but unmistakable signal as opposed to the rather more blustery tone of the Chinese military. Russian generals do not make these kinds of statements and announcements without strict political guidance. Thus Moscow is signaling to both Beijing and Washington that too much US pressure on missile defenses, on checking China in Asia, and on exporting democracy will lead Moscow closer to Beijing. But it also implicitly reserved its stance on the territorial disputes between China and Vietnam and China and Japan. Thus an April 28, 2012 article by Vasily Kashin of the Center for the Analysis of Strategies and Technologies explicitly waned against China's growing economic, political, and military power and influence. Kashin explicitly referred to a Chinese debate in the mass media and expert sources over switching to the creation of military-political alliances and tougher opposition to the West.<sup>54)</sup> Thus Kashin confirmed earlier reports that there are those in Beijing interested in formulating a closer military-political alliance with Moscow and presumably vice versa even though that would lead in his view to placing Russian politics under the shadow of that bilateral competition between Beijing and Washington. Kashin certainly implied that this outcome would do Russia no good.<sup>55)</sup> But it is clear that these exercises also signaled improved Chinese naval capabilities such as naval replenishment at sea and thus constituted a sign to Asia and the US of those enhanced capabilities. But those capabilities could also conceivably threaten Russian equities and interests. Putin's recent remarks that Russia hopes to catch the wind of China's sails may yet come through in ways that he certainly did not mean or intend.<sup>56)</sup>

### *The Japan Factor*

The expansion of Russian-Japanese cooperation can only add to Russia's influence in the Asia-Pacific region. Notably, the United States' recent deployment of radar systems in northern Japan doesn't seem to deter Moscow from expanding cooperation in security and defense, although it has voiced concern over the two sides' cooperation in missile defense.

---

52) Blank, "Russo-Chinese Naval Exercises Reflect Moscow's Delicate Balancing Act in Asia".

53) Interfax-AVN Online, 3 May, 2012.

54) Vedomosti Online, 28 Apr. 2012.

55) *Ibid.*

56) Pavel Andreev, "Is Putin's Russia Keeping Up With a Changing World?" at <http://valdaiclub.com/politics/39560.html>, March 1, 2012 [ 29 Jan. 2013].

Although Russia has insulted Japan by strengthening its claims to the Kurile Islands and even reinforcing them militarily, Moscow and Tokyo have been trying to initiate a new rapprochement. The key motive for approaching Japan is to balance China in Asia, not necessarily a high valuation of Japan for its intrinsic capabilities and assets.<sup>57)</sup> Despite the missteps over disputed territory, there are several factors that make such a renewal of friendly relations likely.

First, China's overweening pressure on Japan since 2010 may certainly be driving Tokyo to look for new support, particularly as Russia is regarded as one of the countries with a large supply of rare earth minerals, which China has attempted to block Japan from buying. Second, China's growing propensity to attempt to intimidate its neighbours over maritime boundaries and other issues has drawn quiet but visible Russian resistance in Southeast Asia, and Moscow certainly would also not view a Sino-Japanese clash with equanimity. Third, Russian elites still believe that Japan and Russia are complementary economies and that Japan seeks greater access to Russian energy despite Russia's terrible commercial record as well as the Kurile Islands obstacle. The strong demand for Russian energy that Moscow imputes to Tokyo is only partially true. However, Russia realizes it must sell energy to multiple Asian partners, not just China, to be taken seriously in its high-priority quest for great power status in Asia.<sup>58)</sup>

Accordingly both sides have indicated their desire to negotiate on outstanding issues. Most recently, Russian Foreign Minister Sergei Lavrov stated that Russia was prepared to discuss a peace treaty with Japan on the basis of the UN charter. Lavrov also simultaneously indicated Russia's willingness to discuss "any matters" that are of interest to Japan – i.e., the Kurile Islands and China – and to seek an agreement on the disputed islands that is mutually acceptable.<sup>59)</sup>

At the recent Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) forum summit in Vladivostok in September, 2012, Japan and Russia signed a series of agreements as part of a meeting between Prime Minister Noda Yoshihiko and President Vladimir Putin. These accords deal with fish and seafood poaching in territorial waters, a locally important issue; a memorandum of understanding (MoU) between Gazprom and Japan's Ministry for Natural Resources and Energy; as well as a contract to build a large timber complex in the Krasnoyarsk area.<sup>60)</sup>

The biggest economic issue where agreement could be reached regards the provision of Russian gas to Japan. Moscow has large-scale ambitions to provide gas to several of its Asian neighbours, but those plans have remained suspended due to long-standing differences with China and the difficulties surrounding the realization of Moscow's long-held dream of a Trans-Korean gas pipeline. That leaves Japan as the only major Asian player with whom progress might be possible in the immediate future. The MoU signed by Gazprom and Japan's Ministry of Natural Resources and Energy appears to create a situation where Japan could participate in the construction of a natural gas liquefaction plant in Vladivostok.

While that could add to Japan's receipt of more liquefied natural gas (LNG) from Russia

57) M. Kaczmarek, *An Asian Alternative? Russia's Chances of Making Asia an alternative to Relations with the West*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, at <<http://www.osw.waw.pl>> [5 Jan. 2013].

58) Kosuke Takahashi, "Pragmatism warms Russo-Japanese relations", *Asia Times* 3 Jul. 2012.

59) "Russia Prepared For Dialog on Peace Treaty With Japan", *Johnson's Russia List*, 16 Mar. 2011.

60) Yu Bin, " Tales of Different "Pivots"" *Comparative Connections* (Dec. 2012).

beyond what it already gets from Sakhalin, it would also greatly increase Russia's capability to compete in the global gas market. For Russia, the Gazprom-led Eastern Gas Program - of which LNG production is an important element - is vital to its larger goal of becoming a major energy provider to East Asia and concurrently a major Asian power in its own right.

Furthermore acceptance of such Japanese help is part of the larger program of "modernization partnerships." Russia hopes to solicit foreign investment in areas such as the Russian Far East from countries including Japan to achieve Moscow's geopolitical goals. Russian officials do not hide that they seek Japanese investment, as Moscow certainly would not like to be left dependent on exclusively Chinese investment in its Asian provinces and energy facilities - hence the discussions about investment projects that took place at the APEC summit with Tokyo. At the same time, Japan does not want China, which would like to obtain reliable sources of energy in general and LNG in particular, to have unconstrained access to the Russian Far East.

Thus Japan, too, has proposed energy and investment initiatives with Russia. Specifically it has revived the idea of inviting Gazprom to take part in a project to build a gas pipeline from southern Sakhalin to Japan's east coast. The pipeline would run from Prigorodnye on Sakhalin, across the island of Hokkaido, and run southward along Japan's east coast via the prefectures of Aomori, Iwate, Myagi and Fukushima. It would be 1,300-1,500 kilometers long and could carry 16-20 billion cubic meters of gas. Its estimated cost is US\$550 million-\$700 million.

For Japanese officials, this proposal is advantageous as this pipeline would supply non-liquefied gas to Japan, which currently lacks regasification terminals but where demand for gas can be guaranteed. And the pipeline can be integrated with projects like natural gas power plants. At the same time, Russia would thus gain a role in gas processing and sales as well as preferential entry into various other projects. Japan's investment would be repaid by the tariffs for pumping gas, and Japanese officials are ready to begin construction of the pipeline right away. But Gazprom still believes that the Vladivostok LNG plant is the main priority. Thus, for the moment, despite much talk about rapprochement and investments, there is as yet nothing tangible to speak of other than atmospherics. But as time goes by, and if Chinese pressure on either or both countries becomes too overbearing, or if Russia and China resolve their own long-standing gas disputes as they keep promising to do, we may yet see some positive developments either in energy or in a broader geopolitical settlement between Russia and Japan.

### **The Russia-China Gas Deal in May 2014**

The causes for the Russia-China deadlock were complex. China demanded prices similar to those it paid to its primary pipeline gas supplier, Turkmenistan. Russia favored tying the price to oil, as it has done in its European contracts. China insisted that the price be linked to coal, a formula widely used within China, not to speak of the gas spot price.<sup>61)</sup>

---

61) For recent studies on Sino-Russian relations in the gas sector, see Andrew C. Kuchins, "Russia and CIS in 2013: Russia's Pivot to Asia," *Asian Survey* 54:1 (January/February 2014): 129-137; Elena Shadrina and Michael Bradshaw, "Russia's Energy Governance Transitions and Implications for Enhanced Cooperation with China, Japan, and South Korea," *Post-Soviet Affairs* 29:6 (2013): 461-499; Keun-Wook Paik, "Through the Dragon Gate? A Window of Opportunity for Northeast Asian Gas Security" (London, UK: Chatham House, May 2012); Keun-Wook Paik, "The Role of Russian Gas in China's

In terms of route, Russia wanted to service China from the same gas fields in Western Siberia that it uses for the European market, known as the “Altai route.” China wanted Russia to open new gas fields in East Siberia and to ship this gas to northeast China via the “Power of Siberia” route. Russia planned to use it for the larger Japanese and Korean gas markets – in conjunction with a Russo-Japanese investment in an LNG port at Vladivostok, and via a pipeline to be built from Russia through North Korea to South Korea. Russia may have relied on Japan and other foreign investors to contribute capital for new pipelines in East Siberia, yet this expectation has not materialized. Japan and Korea lack domestic pipeline infrastructure and so will continue to focus future consumption on LNG.

The key outcome of the May 2014 deal is that Russia’s decision to ship the gas via the Power of Siberia route to northeast China. So far, most of Russia’s energy infrastructure is linked to Europe. The Power of Siberia pipeline needs to be built from scratch. According to Wood MacKenzie, northeast China will be supplied over a quarter of gas demand by Power of Siberia gas by 2025.

The official price and pricing formula behind the May 2014 contract have not been disclosed. The deal struck in the early morning hours of round-the-clock talks may have saved Putin from an embarrassing setback, but questions may continue for Russia over the contract’s profitability and project costs. “This is indeed a historic event for the gas sector of Russia and of the Soviet Union,” Putin said in remarks quoted by Reuters as he presided with Xi over the signing ceremony. “This is the biggest contract in the history of the gas sector of the former USSR.” The exact terms remain a commercial secret, but Putin’s comments suggested that state-owned Gazprom may have been forced to make major concessions to China on pricing in order to get the deal done. “Our Chinese friends are difficult, hard negotiators,” Putin said. The exact terms remain a commercial secret, but Putin’s comments suggested that state-owned Gazprom may have been forced to make major concessions to China on pricing in order to get the deal done.

Putin said Russia would spend U.S. \$55 billion on pipeline and field development on its territory. Gazprom CEO Alexei Miller put the value of the contract at U.S. \$400 billion. The rough total suggests a gas price of slightly over U.S. \$350 (2,181 yuan) per thousand cubic meters, which is about 8 percent below Russia’s export prices for Europe but about 9 percent above China’s reported cost for gas from Central Asia. China seems to have gotten a better deal. With a nominal price of around \$350 per 1,000 cubic meters, China is effectively paying less, not more, than Europe for Russian gas. But President Putin has intimated that the price is partially indexed to oil markets, which would count in Russia’s favor. In terms of payment and investment, Gazprom has said it will invest \$55 billion, while CNPC will only pre-pay \$25 billion. The fact that China did not secure any equity was a significant concession.

Russia and China expect the first gas to flow in four to six years. The gas delivery pipeline, called the “Power of Siberia”, is expected to launch in 2019. The total cost of the pipeline is

---

Energy Supply Strategy.” *Asia Europe Journal* 11:3 (2013): 323-338; Morena Skalamera, “Booming Synergies in Sino-Russian Natural Gas Partnership” (Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs, May 2014); Morena Skalamera, “Pipeline Pivot: Why Russia and China Are Poised to Make Energy History” (Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Affairs, May 2014).

expected to be around 55 billion US dollars. The value of the contract with China is equally impressive: \$400 billion. According to the agreement, Gazprom will receive from the China National Petroleum Corporation (CNPC) \$25 billion as a prepayment for its gas supplies. This will allow the Russian energy giant to set up a significant part of the pipeline. As it is written in the contract, the Chinese-Russian 30-year gas deal will provide China with 38 billion cubic metres a year. However, the energy consultancy Wood Mackenzie, being more realistic, believes that initially it will be possible to transit only five billion cubic metres per year. The final capacity of the 38 billion cubic metres will be available in 2025. Although financial terms were not disclosed, China is expected to pay about \$25-billion up front toward the enormous cost of building pipelines that will deliver gas to Beijing, and further south to the Yangtze River area. Gazprom expects to sell the gas for about \$350 per thousand tons, or \$9.91 per thousand cubic feet. While that is far above prices in North America, where gas has lately traded for around \$4.50, it's well below the pricing for Pacific liquefied natural gas. Russia nonetheless celebrated the deal, which ties the price of gas to the price of oil, prompting a headline in one Russian media outlet: "Putin dictates price to China."

[Table 1] Gas Prices in the World Market, May 2014

	Sources	\$/mmBtu	\$/1,000m3
Asian spot LNG	Spot market index(Reuters, May 21)	14.00	501.20
Gazprom to Europe	2013 average sales price(Reuters, May 21)	10.60	380.00
China-Russia Deal	Consensus estimate	9.78	350.00
China from Turkmenistan	Off-Take Agreement	9.00	322.00
UK spot	Spot market index	7.70	275.66
US spot	Spot market index	4.50	161.10

Source: Craig Murray, *The China-Russia Gas Deal: Background and Implications for the Broad Relationship*, US-China Economic and Security Review Commission, June 9, 2014, p. 11.

Russia is believed to have cut prices substantially in the last days of negotiations to bridge a gap that was the equivalent of some U.S. \$71 per thousand cubic meters, or U.S. \$2.7 billion a year at projected volumes, based on bargaining positions previously reported by Reuters. Over the life of the contract, the difference would be nearly U.S. \$81 billion, which is more than Russia's annual defense budget. The stakes for Russia in holding out for higher prices were huge. But the political opportunity for Putin to avoid isolation on the world stage may have been priceless. The gas deal capped the Russian leader's visit for the summit of the Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (CICA) after announcing over 40 other accords with China. The gas agreement may have been sweetened with Russian arms sales or other incentives that would not be transparent, Edward Chow at CSIS said.

In July 2013, Russia conducted land and maritime exercises with China—the largest military exercise in the Russian Federation's history. This exercise comprised 130 combat aircraft, 70 ships, 5,000 tanks, and 160,000 troops mustered, allegedly, against a Japanese invasion.<sup>62)</sup> In

62) Stephen Blank, "The Context of Russo-Chinese Military Relations," *American Foreign Policy Interests*, (December 2013).

May 2014, the PLA Navy and the Russian Federation Navy held “Joint Sea-2014” in the East China Sea, off the coast of Shanghai. Fourteen surface combatants, two submarines, and nine aircraft reportedly participated in the exercise.<sup>63)</sup>

The more important question for global energy markets involves the deal’s influence on the way gas is moved on ships. For Australia, Mozambique, the United States and Canada, China has held promise as a lucrative new market for sea-borne liquefied natural gas. The pipeline from Russia is the “least-cost trade pathway,” meaning it is cheaper than any other potential source of imports for China, said Kenneth B. Medlock III, senior director at the Center for Energy Studies at Rice University in Houston, which has developed a global model of the natural gas trade.

Meanwhile, Russia is looking to quickly seize LNG market share as well. The development of the Eastern Siberian gas fields will allow Russia to tap additional supplies that can be exported onto tankers through the Pacific port at Vladivostok. And China, in a separate deal, agreed to buy a smaller volume of LNG from the Yamal project, which will help support construction of that undertaking in Russia’s Arctic. The combined effect stands to disrupt LNG markets as Russia elbows in with large new supplies. That places new pressure on countries like Canada, whose bid to be early to market has been eclipsed by Russia. The earliest discussions of LNG shipments from Canada’s West Coast pointed to a potential bonanza, with Asian prices far higher than those in North America. And although rising natural gas demand means the Asian market remains for the taking, the Russian deal underlines the need for Canada to think differently about exporting to the Pacific.

### **Russo-North Korean Rapprochement in 2014**

President Putin’s 2000 and 2001 summits with Kim Jong Il at the time helped reaffirm that Russia cannot be simply left out of the resolution of the peninsula’s future or the larger issue of Asian security. Highlighting the continuing understanding of the importance of Russia’s North Korean connection, Georgy Toloraya and A. Torkunov write that,

It seems that the role of the Korean peninsula in Russia’s “turn to the East” policy and seeking firm positions in the dynamically developing APR, remains underestimated. Northeastern Asia is a gate which gives Russia its access to the APR; Korea is the key which opens the gate.<sup>64)</sup>

In a concurrent study Toloraya and Alexander Vorontsov argued along similar lines that,

Looking at the future of relations between Russia and North Korea, it should be kept in mind that they have not just a regional but also a global dimension and are a part of Russia’s policy in Northeast Asia as a whole, as well as a part of Russia’s interaction with the major global partners not only on the Korean issue but on other global problems too, above all nonproliferation.<sup>65)</sup>

63) Craig Murray, “The China-Russia Gas Deal,” p. 14.

64) G. Toloraya and A. Kortunov, “The North Korean Factor and Russia’s Positions in Asia,” *International Affairs* (Moscow), LX, NO. 3, 2014, p. 105

Therefore these relationships have meaning beyond the bilateral environment wherein they occur and affect all the players in Northeast Asia.

Russo-North Korean relations were apparently relatively frozen between the end of 2011 when Kim Jong Un ascended to power and late 2013. Indeed, the frost was so bad that in 2013 President Putin warned North Korea publicly and in Seoul, no less, that if it did not move on the proposal agreed to by Kim Jong Il in August 2011 to consider a trans-Korean gas pipeline connected to Siberian sources and an associated Trans-Siberian-Trans-Korean railway (TSR-TKR) Moscow might associate itself exclusively with Seoul in regard to investments in North Korea and the gas pipeline. Indeed, Russia even announced that it was sending Deputy Prime Minister Dmitry Rogozin to South Korea to discuss new arms sales to South Korea.<sup>66)</sup>

Similarly Russian analysts like Aleksandr' Zhebin of the Russian Academy of Sciences Far East Center, Institute for Korean Studies, wrote at the time that North Korea often acted in the past without regard for Russian interests and this is happening again with its nuclear and missile programs. These processes create crises that almost approached in intensity the Cuban missile crisis (a red flag to any Russian writer). In the current situation North Korea's policies could trigger the "most unexpected developments". Zhebin also argues that for North Korea it is still important to demonstrate the existence of the "Moscow alternative to the United States and its allies and also to China", indicating that he sees Russia as pursuing Korean objectives that are distinct from both the U.S. and China. He therefore warned Pyongyang that "The degree of support and understanding that the DPRK can expect from Russia must clearly be directly proportionate to Pyongyang's readiness to consult with Moscow on questions directly affecting our security interests."<sup>67)</sup>

This warning, of course, indicated Moscow's chagrin at the fact that North Korea does not give Russia a veto or even leverage on its decisions whether or not they affect vital or other Russian security interests. It also reflected the alarm of Russian analysts, if not the government that North Korean nuclear and space satellite tests and its general air of provocative behavior could generate risk-taking that would threaten Russia's vital interests at a time when Moscow had no control over the behavior of the North. Thus Russia's vital interests could be put at risk by other actors and it would be unable to do anything about that.<sup>68)</sup> And these were only the last of several earlier warnings about North Korea's policies.<sup>69)</sup>

65) Alexander Vorontsov and Georgy Toloraya, *Military Alert on the Korean Peninsula: Time For Some Conclusions*, Carnegie Moscow Center, [www.ceip.org](http://www.ceip.org), June, 2014, p.23

66) Vladimir Putin Took Part in the APEC CEO Summit." <http://eng.kremlin.ru/transcripts/6086>, October 7, 2013. "Russian President Addresses South Korea Business Forum," [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru), in Russian, November 13, 2013, *Open Source Center, Foreign Broadcast Information Service Central Eurasia*, Henceforth *FBIS SOV*, November 13, 2013; Moscow, *Interfax*, in English, November 12, 2013, *Open Source Center, Foreign Broadcast Information Service, Central Eurasia*, Henceforth, *FBIS SOV*, November 12, 2013; Seoul, *Yonhap*, in English, November 12, 2013, *FBIS SOV*, November 12, 2013

67) Aleksandr' Zhebin, "Russia-DPRK: People Do Not Choose Their Neighbors. Pyongyang Ready to Be Friends with Moscow Again," Moscow, *Nezavisimaya Gazeta Online*, in Russian, October 14, 2013, *FBIS SOV*, October 14, 2013

68) Vorontsov and Toloraya, pp. 19-25

69)



Apart from Zhebin's warnings, a 2010 article in the Ministry of Foreign Affairs' journal *International Affairs* stated (incidentally quoting a Chinese analyst Zhou Feng), starkly underlined the dangers of war in Korea.

Indeed, the situation on the Korean Peninsula, which is in close proximity to our Far Eastern borders, is explosive and fraught with the most unpredictable consequences. Peace is very fragile here. No one can guarantee that it will not collapse as a result of a clash between the two Koreas with the involvement of other countries in the conflict and the use of weapons of mass destruction. "The aggravation of the North Korean nuclear issue is one of the long standing problems leading to new ones. This issue cannot be expected to be settled easily because difficulties have emerged in relations among large East Asian states. The settlement process can subsequently lead to a redistribution of roles of large states on the Asian political field – that is a new regional security problem."<sup>70)</sup>

That restructuring of the Asian political order could easily ensue at Russia's expense given its weakness there and do so by means over which Russia has little or no influence. While Moscow has long said that it does not fear Korean unification and might actually welcome it, Russia could only do so if it happened peacefully not through war.<sup>71)</sup> In 2011, the commander of Russia's nuclear forces, General Sergei Karakayev, warned that expansion of the nuclear club -- which he attributed to US policy as part of Moscow's inveterate anti-American global posture- -- could drag Russia into war. North Korean and Iranian proliferation could lead the US to attack them and thus start a major war. Moreover proliferation leads to a reduction of the threshold for nuclear use, thus creating preconditions for a war near Russia that could go nuclear and/or drag Russia into it.<sup>72)</sup> This is a common Russian military assessment of the threat and it leads Russian policy to seek increased leverage over the DPRK through energy and railways to reduce the danger to Moscow and the likelihood of such a US attack. And as the situation on the Korean peninsula has not changed but arguably become more intractable and even dangerous, these arguments still hold in Moscow.

However, North Korea apparently got the message. Since the start of 2014 signs have multiplied that North Korea is not only showing renewed interest in Russian economic ties but that Russia also is increasingly supportive of the DPRK's political line and that it is becoming more deeply engaged with North Korea. In other words, the Russo-North Korean rapprochement that we see clearly represents policy decisions made by both sides and which therefore must be explained, not merely presented. The collapse of East-West relations in the wake of the invasion, occupation, annexation of Crimea, and subsequent incitement of unrest throughout Eastern Ukraine will probably add to the forces driving Pyongyang and Moscow together again. As Scott Snyder has recently observed,

70) M. Nikolaev, "The Asia-Pacific Region and Russia's National Security," *International Affairs* (Moscow), LVI, NO. 3, 2010, pp. 68-69

71) Moscow, *Interfax*, in Russian, September 24, 2007, *Open Source Center Foreign Broadcast Information Service Central Eurasia*, (Henceforth *FBIS SOV*), September 24, 2007

72) Moscow, *Interfax*, in English, December 16, 2011, *FBIS SOV*, December 16, 2011, [www.opensource.gov/portal/server.pt/gateayt/PTARGS\\_0\\_0\\_200\\_203\\_121123\\_...](http://www.opensource.gov/portal/server.pt/gateayt/PTARGS_0_0_200_203_121123_...)

Since the beginning of 2014, a series of high-level Russian delegations have visited Pyongyang to bolster economic cooperation. Following Russia's annexation of Crimea and rising tensions between Russia and the West, the Russian temptation to be a spoiler in Korea is greater than before. Despite rhetorical support for North Korea's denuclearization, Moscow has stepped up economic cooperation efforts with Pyongyang, including a growing willingness to host North Korean labor in the Siberian logging industry, and the completion of a railway connection from the Russian Far East to North Korea's year-round ice-free port at Rajin that might be used to increase Russian coal exports to Asia.<sup>73)</sup>

Similarly an Indian assessment observed that,

Russia has waived huge loans (US \$10 billion) owed by North Korea since the Soviet times and has offered US\$1 billion for a trans-Siberian railway project through North to South Korea, received [the] North Korean president at the Sochi winter Olympics, and sent a ministerial delegation on a visit to Pyongyang to sign up an important economic and trade cooperation. The refashioning of ties between the Cold War allies might add heft to Pyongyang's hard stance for resumption of the six party talks without preconditions. The G7 brandishing to Putin [of] more sanctions for Russian actions in Ukraine may have the effect of diminishing Russian interest in tighter sanction on North Korea.<sup>74)</sup>

Nevertheless despite Moscow having good reason for striking at U.S. interests in Korea, its Korean policy is not exclusively dictated by its "Weltpolitik" vis-a-vis the United States. Russian policy towards both Korean states is also deeply influenced by considerations of a regional nature and Russia's overall Asian policies even as they are obviously deeply influenced as well by its global perspective on ties with the U.S. Indeed, Toloraya and Torkunov admit that if Russia is to play any kind of meaningful role in the resolution of Korean security issues – and by their logic – in Northeastern Asia – it needs serious engagement with North Korea as much if not more than North Korea needs to engage Russia. Thus they write that,

The far from simple experience of the 1990s showed that Russia's normal relationships and sustainable contacts with North Korea are indispensable to for its Korean policies; otherwise they lose vigor and are safely ignored. This should not surprise: Pyongyang has been and remains one of the main factors in the Korean context. Strange as it may seem, Russia needs cooperation with North Korea as much as the North Koreans need Russia: the experience of the last 25 years has proved that they know how to achieve their aims without Moscow's support. This means that Russia's stronger positions on the peninsula and the degree to which it is involved in conflict settlement depend on its relationships with the DPRK and the level of these contacts.<sup>75)</sup>

Toloraya and Vorontsov in their work also reiterated the point that it is primarily through Russia's ties with North Korea that can maintain a solidly established position on the Korean

73) Scott Snyder, "United Front on North Korea Dissipates, Jeopardizing Further Six-Party Talks," *World Politics Review*, June 18, 2014

74) Sheel Kant Sharma, "The Second Nuclear Age in the Asia-Pacific," New Delhi, *Institute of Peace and Conflict Studies Online*, in English, June 9, 2014, *FBIS SOV*, June 16, 2014

75) Toloraya and Torkunov, p. 106

peninsula as a whole and be simultaneously engaged in resolving Northeastern Asian security issues.<sup>76)</sup> While this standpoint clashes with Zhebin's implicit belief that Moscow does not need North Korea to be active in Korea; its publication in the Ministry of Foreign Affairs' journal, *International Affairs*, suggests not just a debate among Russian specialists but also that the government may be using this debate to send veiled signals to North Korea.

At a press conference on January 21, 2014 Foreign Minister Sergei Lavrov again blasted the U.S. for over-reacting militarily an exaggerating whatever threat North Korea might present. Indeed, he noted that the DPRK was signaling its willingness to resume the long suspended six-party talks without preconditions and obliquely referred to new North Korea-Russia contacts in the working groups that derived from the suspended six-party negotiations. Thus Lavrov again reiterated the Russian line that US military pressure is at least as much to blame for North Korea's nuclear tests and programs as North Korea's own obduracy.<sup>77)</sup>

On January 24, in a major speech, Lavrov again insisted that there was no alternative to resumption of these six-party negotiations and that North Korea was willing to talk without preconditions. He then added that Russo-North Korean relations were developing intensively and eventfully. He repeated that Russia is ready to implement plans with both Korean states regarding energy, railway, and electricity projects including all three countries.<sup>78)</sup> In February Russian and North Korean officials both stated that conditions were auspicious for seeking more practical bilateral economic ties, including these three sets of projects, to modernize the railway between Rajin and Khasan and to modernize Khasan's port. In other words Russia discreetly backed away from Putin's threat to go it alone in North Korea with the ROK and was now once again prepared to work with the DPRK and ROK to implement its proposed projects.<sup>79)</sup> Finally in March 2014, Aleksandr' Galushka, Russia's Minister for the Development of the Far East and the Russian Chairman of the inter-Governmental Committee for Cooperation, Trade, Economics, Science, and Technology and his entourage arrived in Pyongyang for talks. Indeed, on March 26 despite another North Korean missile launch Russia counseled restraint.<sup>80)</sup>

Since then Moscow has written off 90 percent of North Korea's debt and will convert the rest into equity in DPRK investments. This signifies a more welcoming attitude towards a more likely relationship with North Korea that could be described, like Syria's connections with Russia as being a 'strategic partnership.'<sup>81)</sup> At the same time, and as originally planned in 2012, the balance of the debt that will be converted into equity investments in North Korea will probably go to energy, health, and education projects that could include some of the financing for the Khasan-Rajin railway and Russia's long-sought after gas trans-Korean pipeline.<sup>82)</sup> Deputy Prime Minister Yuri Trutnev, Moscow's regional viceroy for the Far East, also recently visited North

76) Vorontsov and Toloraya, pp. 23-24

77) Moscow, *Interfax*, in English, January 21, 2014, *FBIS SOV*, January 21, 2014

78) Moscow, *Ministry of Foreign Affairs*, in English, January 24, 2014, *FBIS SOV*, January 24, 2014

79) www.cntv.cn, February 9, 2014, Seoul, *Yonhap*, in English, April 30, 2014, *FBIS SOV*, April 30, 2014

80) Moscow, *Interfax*, in English, March 17, 2014, *FBIS SOV*, March 17, 2014; www.nknews.org April3,2014)

81) "Russia Writes Off 90 Percent of North Korea Debt, Eyes Gas Pipeline," *Reuters*, April 19, 2014

82) *Ibid*; Miriam elder, "Russia Writes off \$10bn of North Korean Debt,"

Korea to discuss energy projects. Russia also has supported North Korea's position regarding its nuclear issues, namely the need to resume the Six-Party Talks without preconditions. Apart from its penchant for blaming the US for North Korea's nuclearization, Moscow also stated in March, 2014 that all parties ought to consider each other's concerns, another instance of justifying Pyongyang's actions.<sup>83)</sup> In April the Ministry of Foreign Affairs voiced its concern that the upcoming joint US-ROK drills would affect regional security and escalate tensions around Korea. It called for a cessation of US-ROK military actions and formation of a multilateral security mechanism in Northeast Asia, a truly hoary Russian chestnut.<sup>84)</sup> On April 27 the Chinese publication Sina released satellite photos of the Russian made aircraft on North Korea's Sunch'o'n base, comprising MiG-29, SU-25, MiG-21BS, MiG-19 and other aircraft. Thus here too, far from contributing to peaceful resolution of disputes Moscow is contributing to their incitement.<sup>85)</sup>

But despite or alongside of these earlier developments Russia continues to make progress on economic issues with North Korea. And presumably this betokens greater Russian political influence in North Korea and greater North Korean inclinations toward Russia in the DPRK's foreign policy. Specifically, North Korea and Russia have apparently reached the following agreements. The Russian company OSJC TAIF has reached an accord with North Korea's Ministry of the crude oil industry to support a project to build and operate gasoline stations in the DPRK.<sup>86)</sup> Pyongyang also agreed to buy 50,000 tons of coking coal a month from Russia.<sup>87)</sup> North Korea also invited Russia's BasEl (Basic Element) corporation to help renovate the East Pyongyang Thermal Power Plant and agreed to compensate it for the costs incurred.<sup>88)</sup> Galushka also announced three other agreements. First, North Korea will offer exclusive terms to Russian investors to support priority projects. Galushka emphasized here that Chinese investors do not enjoy these benefits and invoked the BasEl project and one of the companies Northern Mines and Mostovik.<sup>89)</sup> Second, North Korea will ease visa rules (i.e. obtaining multiple-entry visas) for Russians' business travel and permit them to use the Internet and mobile phones in North Korea. The lifting of these obstacles remove what Galushka termed "a heavy burden on our cooperation."<sup>90)</sup> North Korea has also agreed to lease Pier 3 of the Rajin warm-water port to Russia.<sup>91)</sup> Finally Russia and North Korea started making mutual settlements in rubles in June, thus bypassing other foreign currencies and realizing one of Moscow's most persistently

---

2012, [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com); "Russia Writes Off Nearly \$10BLN in North Korean Debt," The Voice of Russia, May 5, 2014, [www.voiceofrussia.com](http://www.voiceofrussia.com)

83) *FBIS SOV*, March 17, 2014

84) Moscow, *Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, in Russian, April 10, 2014, *FBIS SOV*, April 10, 2014

85) *Sina*, April 27, 2014

86) Moscow, *Interfax*, in English, June 5, 2014, *FBIS SOV*, June 5, 2014 (CER2014060536465338)

87) Moscow, *Interfax*, in English, June 5, 2014, *FBIS SOV*, June 5, 2014 (CER2014060527706796)

88) Moscow, *Interfax*, in English, June 5, 2014, *FBIS SOV*, June 5, 2014 (CER2014060527704897)

89) Moscow, *Interfax*, in English, June 5, 2014, *FBIS SOV*, June 5, 2014 (CER2014060530021881)

90) Moscow, *Interfax*, in English, June 5, 2014, *FBIS SOV*, June 5, 2014 (CER2014060518394525)

91) Sangsoo Lee, "North Korea's Diversifying Diplomatic Ties," Institute for Security and Development Policy, Stockholm, *Policy Brief*, No. 157, June 26, 2014, p. 1,

sought-after goals, the minimization of the role of the dollar in world affairs and creation of what looks like a ruble bloc.<sup>92)</sup>

### Explaining North Korea's Rapprochement with Russia

This growing rapprochement clearly does not occur in a vacuum. Clearly North Korea values these achievements too so they obviously comport with its broader economic policies beyond simply gravitating back to Moscow and reopening the possibility of the TSR-TKR and the trans-Korea pipeline. In May 2014 North Korea revealed new measures to attract foreign investment through joint ventures and lower taxes for foreign firms.<sup>93)</sup> So the gestures it has made to invite more Russian investments appear to be correlated with a broader economic policy to stimulate foreign investment. But there is clearly more to that occurring in North Korean policies. Given the fact that relations involving North Korea take the shape of a 5+1 game where any gesture by one player towards another invariably triggers adjustments and counter-moves by the other players. North Korea's "rapprochement" with Russia is both the result of moves occurring among actors in this game and, at the same time itself a stimulus to ongoing and concurrent reactions by those players.

If we consider North Korea's recent moves vis-à-vis Japan and China, especially in the context of the increasingly vitriolic Sino-Japanese clash over the Senkaku or Diayoutai islands and really for hegemony in Northeast Asia we can then utilize our understanding of those relationships to gain a better sense of both sides' motives in the Russo-North Korean rapprochement and some of the broader considerations underlying Moscow's pivot to Asia. The deterioration of Sino-Japanese relations is well known but within the context of those acrimonious relations less attention has focused on the mounting tension between Japan and South Korea due to Japanese rearmament.

Prime Minister Abe is seeking a reinterpretation of Article 9 of Japan's constitution to allow Tokyo to participate in collective self-defense. This revision most immediately affects Tokyo's policy towards the Korean Peninsula. While there is increasing pressure from Washington for South Korea and Japan to cooperate more closely on regional security matters, the current public sentiment in South Korea makes any government support for Japan's new doctrine politically risky. Furthermore, given Korea's colonial history, even the vague possibility of Japanese forces entering Korean territory is unacceptable to both the government and the people. As a result, South Korea has moved to nullify Japan's ability to exercise "active pacifism" on the Korean Peninsula by highlighting the fact that North Korean territory is constitutionally defined as a part of the Republic of Korea and that Seoul will not tolerate Japan taking unilateral actions in South Korea's sovereign territory.<sup>94)</sup>

92) Moscow, *Interfax*, in English, June 5, 2014, *FBIS SOV*, June 5, 2014 (CER2014060529506458)

93) Hong P'om-sik, "Successful Opportunity, Favorable Investment Environment," Pyongyang, *T'ongil Sinbo (Electronic Edition)*, in Korean, May 17, 2014, *FBIS SOV*, June 8, 2014

94) Yong Kwon, "South Korea's Next Ambassador to Japan Will Have a Difficult Job," [www.thediplomat.com](http://www.thediplomat.com), June 20, 2014

Premier Shinzo Abe's visit to the Yasukuni Shrine and the continuing reluctance of Japanese authorities to satisfy South Korean (and Chinese) demands concerning the admission of guilt for pre-1945 Japanese behavior.<sup>95)</sup> Indeed, Prime Minister Abe is rumored to be planning a future trip to Pyongyang.<sup>96)</sup> South Korea and Japan still dispute the Takeshiima Islands and recently Japan warned South Korea not to conduct a military firing drill near those islands that the ROK holds but Japan claims.<sup>97)</sup> Due to the continuing tensions between Tokyo and Seoul the ROK has also been very reluctant to discuss the political basis of its ties with Japan or to expand trilateral military cooperation among the U.S., Japan, and south Korea. Most recently this reluctance expresses itself in South Korea's very measured approach to the question of trilateral sharing of military intelligence concerning North Korea.<sup>98)</sup> At the same time China, given the gradual process of estrangement that appears to be setting in with North Korea discussed below, has launched a new "smile offensive" towards South Korea. That Chinese offensive clearly aims to drive Japan and South Korea further apart but it also reflects the increased sources of tension in Beijing's relations with Pyongyang and Beijing's belief that it can leverage diplomacy and spiraling bilateral trade with South Korea to assert greater influence over Seoul, distance it from Japan and thus also gain greater leverage with Washington.<sup>99)</sup> Yet at the same time China's efforts to find a way to reopen the stalled Six-Party Talks, neither Washington nor Seoul has agreed that those talks should resume without preconditions as both Pyongyang and Beijing argue.<sup>100)</sup> Ultimately such Chinese moves neither assuage North Korea nor convince South Korea or the US that talks should resume. And meanwhile North Korea continues arming itself, making any further progress even more difficult to conceive of.

Typically Japan (as well as Russia) and the DPRK reacted to these trends by South Korea and China by resuming contact. In March 2014 the two sides held their first bilateral talks in 16 months and then announced a second round for May 26-28, 2014 on a wide range of subjects including the North Korean abduction of Japanese citizens and ballistic missile programs. Interestingly these talks were held in Europe not Asia. Subsequently, as a result of these meetings Japan eased its sanctions on North Korea.<sup>101)</sup> It is entirely possible that North Korea, feeling the increased pressure coming from the Xi Jinping regime in China decided to signal to China that it has other options if Beijing adopts too hard a line against it.<sup>102)</sup> Japan has its domestic and anti-Chinese motives as well and the DPRK may be trying to grab the mantle of the power trying to force Japan to apologize to the Korean people as a whole, a stance that evokes support in South Korea too. But what is clear is that both governments "use each other primarily to posture towards third parties. This is more important to both states' interests than

---

95) *Ibid.*

96) Sangsoo Lee,

97) Tokyo, *NHK Online*, in English, June 19, 2014, *FBIS SOV*, June 19, 2014

98) Se Young Jang, "South Korea and the Trilateral Dilemma," [www.thediplomat.com](http://www.thediplomat.com), June 28, 2014

99) Tokyo, *Asahi Shimbun AJW*, in English, February 24, 2014, *FBIS SOV*, February 24, 2014; Han Sukhee, "China's Charm Offensive to Korea: A New Approach to Extend the Strategic Buffer," *The Asan Forum*, I(I, No. 3, May-June, 2014

100) Seoul, *Yonhap*, in English, June 27, 2014, *FBIS SOV*, June 27, 2014

101) Yong Kwon

102) Zachary Keck, "How Japan and North Korea 'Use' Each Other," [www.thediplomat](http://www.thediplomat.com), May 21, 2014

actually establishing diplomatic relations with each other.”<sup>103)</sup> And this move is wholly in harmony with the long history of North Korea trying to exploit Sino-Russian rivalries over North Korea as well. Indeed, Toloraya and Torkunov emphasize throughout their article that North Korea needs Russia to help escape the Chinese “umbrella” and that Russia’s failure to act to engage the DPRK will leave China as the leading foreign influence on North Korea.<sup>104)</sup>

Similarly the August 2011 summit with Russia, at least as possibly seen from Pyongyang, probably had to do with its relationship with the PRC. Previously China refused to give Kim Jong Il military assistance, and imposed resuming the six-party talks unconditionally as its condition of new economic assistance. Meanwhile China’s influence upon North Korea’s economy had continued to grow. Rhetoric to the contrary notwithstanding, North Korean officials clearly resent this dependence on China that contradicts the autarchic Juche (self-reliance) ideology even though Chinese assistance and support for the succession to Kim is necessary.<sup>105)</sup> One classic way to react to disappointment with China is to upgrade ties with Russia. Accordingly Kim has evidently invoked a long-standing North Korean diplomatic tradition of playing off Russia and China as rivals for influence over or in North Korea to get the best deal. Thus China’s subsequent announcement that it would strengthen military ties and practical, though unspecified, exchanges with North Korea probably owed something to Russia’s earlier success in August, 2011.<sup>106)</sup>

### China and North Korea

North Korea’s turn towards both Russia and Japan is seen as being in some degree bound up with its (and Japan’s) tensions with both China and South Korea. But it is also arguable that despite the professed identity of Sino-Russian positions on so many issues that in fact North Korea has discerned or at least assumes the existence of and is therefore exploiting a latent rivalry in Northeast Asia between Moscow and Beijing. Certainly many observers have recently pointed to an erosion in Sino-DPRK relations that might well lead North Korea to incline towards other actors in Northeast Asia. North Korea’s growing apprehension about the possibility of excessive Chinese domination of its economy as North Korea has struggled to overcome UN sanctions. Thus a reciprocal process of mutual suspicion and heightened mistrust is coming to the fore in Sin-North Korean relations.<sup>107)</sup> This perception includes Chinese analysts. Zhang Liangui of the PRC Central Party School recently published a report on Sino-DPRK relations that observed that because North Korea’s relations with China, Russia, and the U.S. “have remained

103) *Ibid.*

104) Toloraya and Torkunov, pp. 109-113

105) Snyder; Seung-Yul Oh, “China’s Strategic Shift and North Korea’s Open-Door to China Policy,” *EAI Issue Briefing*, no. MASI 2011-05, [www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr), September 6, 2011, p. 5

106) “China to Boost Military Ties with North Korea,” *Singapore Straits Times*, November 19, 2011, p. C8

107) Choe Sang-Hun, “North Korea Fires 2 Missiles in Defiance of a U.N. Ban,” *New York Times*, June 30, 2014, [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)

at a standstill” the DPRK has consequently “shifted its focus to Japan and the ROK.”<sup>108)</sup>

Apart from the nuclear and missile tests of 2013 much of this erosion in Sino-DPRK relations may be attributed to and connected with the purge of Jang Song-Thaek, Kim Jong Un’s uncle and probably the point man for Sino-DPRK relations. This brutal and humiliating purge apparently has angered Beijing, deprived North Korea of a valued interlocutor with China, and alarmed Chinese figures concerning the trajectory of North Korean policies since they no longer have a strong experienced hand at the tiller in Sino-DPRK relations.<sup>109)</sup> This “standstill” may in fact actually be a significant distancing in ties between Pyongyang and Beijing. The visible deterioration of North Korean-Chinese relations has apparently had many causes and manifestations in practice. As Sangsoo Lee reports,

Whereas the North Korean regime’s durability has owed much to china’s support, Pyongyang has long feared becoming overly dependent on Beijing. Xi Jinping’s relatively “hard” stance towards North Korea after the country’s third nuclear test, among other signs of cooling relations, has illuminated the growing distrust between the two countries. As such China’s customary provision of financial support to the DPRK has significantly decreased. On April 24, the Korea Trade Investment promotion Agency (KOTRA) revealed that oil exports (based on Chinese customs data) from China to North Korea stood at “zero” for the first quarter of 2014. While not verified, it is likely that China cut oil supplies to North Korea for a while as a way of exerting pressure on Pyongyang not to conduct a fourth nuclear test.<sup>110)</sup>

More recently North Korea has imposed restrictions on Chinese traders doing business in North Korea so that they only have one visit for 15 days a year to do so. <sup>111)</sup>

And even if one disputes the argument that relations have cooled between Beijing and Pyongyang even analysts holding to that view concede that there has been much speculation that China is rethinking its policies towards North Korea and that the DPRK has, for several reasons, become a source of immense frustration to China.<sup>112)</sup> But even those analysts who argue that for strategic and political reasons, and despite whatever frustrations Pyongyang throws up Beijing will never abandon it hardly characterize the Sino- North Korean relationship in positive terms. One recent study says the two states are locked in a mutual hostage relationship and that North Korea’s 2013 missile and nuclear tests greatly angered China.<sup>113)</sup>

Other analyses that point to the erosion of the relationship argue that Beijing has formally downgraded ties with China by conducting them through Ministries of Foreign Affairs rather than inter-Party organizations, supported UN sanctions against North Korea, harshly criticized the 2013

108) Hong Kong, *Yazhou Zhoukan Online*, in Chinese, April 20, 2014, *FBIS SOV*, May 12, 2014

109) Duchatel and Schell, p. 18; Han Sukhee

110) Sangsoo Lee, p. 2

111) *Ibid*; Seoul, *Yonhap*, in English, June 16, 2014, *FBIS SOV*, June 26, 2014

112) Andrew Scobell and Mark Cozad, “China’s North Korea Policy: Rethink or Recharge,” *Parameters*, XLIV, NO. 1, Spring, 2014, p. 52

113) Christopher K. Johnson Senior Editor with Ernest Z. Bower, Victor D. Cha, Michael J. Green, and Matthew P. Goodman, *Decoding China’s Emerging “Great Power” Strategy in Asia*, Washington, D.C.: Center for Strategic and international Studies, 2014, pp. 35-36



tests, and tightened customs procedures to disrupt the transfer of Chinese dual-use items that might benefit North Korea's nuclear program.<sup>114)</sup> Indeed, they argue that North Korean brinksmanship (their term) disrupts China's security environment, strengthens US-ROK-Japanese military collaboration and disrespects China by ignoring Chinese warnings not to test nuclear weapons.<sup>115)</sup> Indeed, they speculate even that North Korea might be losing its strategic value for China.<sup>116)</sup>

While there undoubtedly is a debate in China on North Korea; it appears to rash to say that North Korea is losing its strategic value or that China will be abandoning the careful and multi-dimensional strategy it has followed since 2009 if not earlier to help sustain North Korea and to use the six-party process, if not for the increasingly elusive process of nuclear disarmament than for the process of mitigating the many risks in this region.<sup>117)</sup> Nevertheless the evidence of diplomatic and economic moves among the six parties strongly points to a growing estrangement between Pyongyang and Beijing. In turn that would drive North Korea to seek not only to balance China in its overall foreign relations but to play the time-tested game of leaning to other powers to obtain diplomatic and economic support.<sup>118)</sup>

Yet even as estrangement sets in between Beijing and Pyongyang, North Korea can still count on China to uphold certain of its vital interests because they also comport with China's long-standing perception of North Korea as a vital strategic buffer that it must support despite the North's repeated bad behavior. Thus even as both China and Russia argue for speedier resumption of the six-party talks, apparently on the basis of Pyongyang's demand for no preconditions, that is a non-starter for the other parties, and China insists on not excluding North Korea. Nevertheless it appears quite clear that all is not well in Sino-North Korean relations. Liu Jianchao, Assistant Minister of Foreign Affairs recently told correspondents that China does not have a military alliance with North Korea and that on principle it does not conclude military alliances with any other country.<sup>119)</sup> This public declaration could only further irritate North Korea though it knows that to be a fact

Finally, a South Korean based website run by defectors from North Korea has argued that the DPRK government has decreed in late April that its elites should "Abandon the Chinese dream.." This decree allegedly accuses the Chinese government and party of being selfish, renouncing ideology, critical of North Korea's self-defense capabilities (probably the nuclear program) and of being in bed with the imperialists. Allegedly this decree led the North Korean Central Committee of the Party to issue an edict ordering state sanctioned trading companies to decrease

114) Seoul, *JoongAng Daily Online*, in English, June 25, 2014, *FBIS SOV*, June 25, 2014; Ippei Kamae, Virginia Marantidou, and Nanae Yamashiro, "Keeping Stability in the Peninsula: Old Problems, New Dynamics," *Issues & Insights* XIV, No. 6: {Pacific Forum CSIS Young Leaders, 2013, p. 20-21

115) *Ibid.*, p. 21

116) *Ibid.*

117) Mathieu Duchatel and Phillip Schell, *China's Policy on North Korea: Economic Engagement and Nuclear Disarmament*, Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2014

118) Sangsoo Lee, p. 2

119) Seoul, *Yonhap*, in English, May 27, 2014, *FBIS SOV*, May 27, 2014; Moscow, *Interfax*, in Russian, May 20, 2014, *FBIS SOV*, May 20, 2014; Seoul, *JoongAng Daily Online*, in English, June 19, 2014, *FBIS SOV*, June 19, 2014

trade with China and increase trade with and flights to and from Russia.<sup>120)</sup> It apparently is being accompanied by a press campaign to emphasize North Korea's Juche or self-reliance ideology that warns against "the pressure from big countries."<sup>121)</sup> If true this would go far to explain why North Korea signed all these accords with Russia but why it is unwilling to come out publicly and attack China leaving it to Moscow to announce these deals. And this would also confirm our argument that the Russo-North Korean rapprochement is one that meets the interests of both sides.

### **Implications for Northeast Asia**

But this bilateral rapprochement, if we have correctly analyzed its roots and potential trajectory, also reveals to us certain important things about international relations in Northeast Asia and about Russian policy in this region. First of all, the idea that the US can achieve its goals by pressuring and isolating North Korea into a corner where it has no choice but to return to non-proliferation and denuclearization is clearly built on a mirage.<sup>122)</sup> If the U.S. policy of "Strategic Patience" is supposed to increase pressure on North Korea by collaborating with China or achieve tangible denuclearization before the resumption of the Six-Party Talks, or induce a process leading to regime change, it has failed on all three counts. As this analysis shows, North Korea can still play off even US allies and the other members of the Six-Party Talks against each other and continue to arm itself largely by indigenous means without incurring unbearable pressures.<sup>123)</sup> Indeed, North Korea appears to be so confident that Beijing and Moscow ultimately have no recourse but to support its demands that it can thumb its nose at them and even at Tokyo. Thus on June 29 it launched two ballistic missiles in direct violation of UN sanctions by Moscow, Beijing, and Tokyo, just two days before Chinese President Xi Jinping came to South Korea and the Japanese-North Korean talks alluded to above began in Beijing. And neither Japan nor North Korea said that this launch would lead to the postponement of the talks.<sup>124)</sup> Meanwhile this launch can only be interpreted as well as a gratuitous act of defiance and even disrespect for both China and South Korea.

The second point follows hard on the heels of this one. North Korea's continuing ability to manipulate regional and international currents to sustain itself testifies to the absence of any real possibility for multilateral security cooperation in Northeast Asia for the foreseeable future. Where the interests of the other five parties are clearly such that they cannot arrive at a united front on the agenda of the Six-Party Talks, the idea or prospect of an agreement beyond that negotiating process remains quite unattainable. Furthermore it is likely to remain evanescent for the foreseeable future.

---

120) *New Focus*, in English, June 2, 2014, *FBIS SOV*, June 5, 2014

121) Choe Sang-Hun

122) Patrick M. Cronin, "Time to Actively Deter North Korea," [www.thediplomat.com](http://www.thediplomat.com), June 25, 2014; Evans J. R. Revere, *Facing the Facts: Towards a New U.S. North Korea Policy*, Washington, D.C., Brookings Institution, 2013

123) Vorontsov and Toloraya, p. 29

124) Tokyo, *Kyodo World Service*, in English, June 29, 2014, *FBIS SOV*, June 29, 2014; Choe Sang-Hun; Vorontsov and Toloraya, p. 9

This leads us to the third point. North Korea has learnt from the Syrian crisis, the war in Ukraine, and the general deterioration of East-West talks and Sino-American relations. Pyongyang already interpreted the Libyan revolution as justifying its resolve to possess nuclear weapons given the Iraqi and Libyan examples beforehand. And the threats to invade Syria can only have fortified that resolve.<sup>125)</sup> And reports indicate that North Korean officials privately said as much.<sup>126)</sup> Indeed, officially the DPRK Foreign Ministry stated on March 22, 2011,

The present Libyan crisis teaches the international community a serious lesson. It was fully exposed before the world that ‘Libya’s nuclear disarmament’ much touted by the U.S. in the past turned out be a mode of aggression whereby the latter coaxed the former with such sweet words as ‘guarantee of security’ and ‘improvement of relations’ to disarm itself and then swallowed it up by force. It proved once again the truth of history that peace can be preserved only when one builds up one’s own strength as long as high-handed and arbitrary practices go on in the world. The DPRK was quite just when it took the path of Songun and the military built up in this course serves as a very valuable deterrent for averting a war and defending peace and stability on the Korean peninsula.<sup>127)</sup>

A government that thinks and argues along these lines simply will not listen to Washington’s arguments in the face of the Libyan intervention that it sees as only the latest in a series of such operations. And this obduracy will probably not be confined only to North Korea but will also be shared by other states like Iran or even nuclear powers, thus slowing the cause of nonproliferation.<sup>128)</sup> Indeed, analysts like Toloraya have openly argued that if the talks are about denuclearization first and other issues subsequently then they will be futile as North Korea will simply refuse to play a serious part.<sup>129)</sup> Thus Toloraya wrote that,

The usefulness of the Six Party Talks seems to North Koreans to have been exhausted. Further down the road they would have to discuss – and probably be pressed for concessions on something really tangible, such as their reprocessed fissile materials and actual nuclear weapons. That, most likely, formed no part of their calculations, at least at the early stage of searching for a strategic compromise with the West. Understandably, North Koreans became frustrated, as their tangible gains from the multiparty process were marginal. They did not come much closer to getting substantial security guarantees, and even the largely symbolic (and easily reversible) “delisting” of the DPRK as a terrorist state caused much controversy in the US and elsewhere, and led to demands for new concessions from it in return. North Koreans saw that as a breach of trust. Modest economic assistance was indeed promised when the accord was sealed, but only Russia carried out its obligations (200 thousand tons of heavy oil), while other countries either totally abstained (Japan) or dragged their feet. The DPRK felt that its concessions were not fully recognized and valued. “Hawks” in Pyongyang

125) Mark McDonald, “North Korea Suggests Libya Should Have Kept Nuclear Program,” *New York Times*, [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com), March 25, 2011

126) Andrei Lankov, “Libya and North Korea,” *Korea Times*, March 27, 2011, [www.koreatimes.co.kr](http://www.koreatimes.co.kr), accessed on November 3, 2011

127) Quoted in Alexander Vorontsov, “Libya, North Korea, and the International Nonproliferation Regime,” *38 North*, June 14, 2011, [www.38north.org](http://www.38north.org),

128) *Ibid.*

129) Georgy Toloraya, “Russia and the North Korean Knot,” [www.japanfocus.org/georgy-toloraya-3345](http://www.japanfocus.org/georgy-toloraya-3345), 2010

might also have suspected that concessions were perceived in the West as a sign of weakness and testimony to their pressing need to normalize relations. No one was impressed, at least to the extent that North Koreans had probably expected, with the actual opening of its nuclear program and even the disabling of some objects, though such things were unimaginable just a few years ago.<sup>130)</sup>

Given North Korea's ideological-political alignment with Syria against the U.S. and its record of close military support for Assad's Syria; it is hardly surprising that Pyongyang has welcomed Moscow's resistance to the U.S. on Syria as well as Assad's defiance of Washington.<sup>131)</sup> Indeed, it is possible that discreet North Korean resistance has been rendered to the Syrian government as well. But whether or not that is true the Syrian example would also lead North Korea to insist on retaining its nuclear weapons.<sup>132)</sup>

Furthermore, Moscow's position on Syria helped strengthen its standing with North Korea. Vorontsov and Toloraya contend that,

The Syrian crisis has had some impact on Russia's policy toward the situation on the Korean Peninsula, including relations with North Korea and South Korea. North Korea supported Russia's position on Syria, while South Korea was among the foremost supporters of U.S. plans for military strikes and even started pointing out the links between the regimes in Damascus and Pyongyang. Consequently, the Russian leadership publicly voiced some understanding for North Korea's situation with regard to the nuclear issue. In a statement on the unacceptability of a military operation against Syria, Vladimir Putin said, "try convincing the North Koreans in this situation to abandon their nuclear program. Say to them, 'guys, let's get all of these facilities under international control,' and they'll object that 'tomorrow they'll come and take us out, destroy us.'" Understandably, this kind of statement made Pyongyang happy.<sup>133)</sup>

Since then Ukraine's fate can only reinforce North Korea's outlook since here again a state that was induced to denuclearize and was given assurances of its integrity and sovereignty was then invaded by one of those very guarantors while the others did little or nothing to arrest the process of the annexation of Ukrainian territory and the continuing Russian invasion of Ukrainian territory. Indeed, as Vorontsov and Toloraya observe, the deepening estrangement between Moscow and Washington is very much to North Korea's taste and drives Russia and North Korea together.

It is also crucial to note that in the new geopolitical situation related to the crisis in Crimea, the stance of these two countries opposing the West grew objectively closer. In an informal manner, North Korea was one of the few nations that immediately expressed support for Russia's actions. Pyongyang is clearly not against the deepening of the stand-off between Russia and

130) Georgy Toloraya, "The New Korean Cold War and the Possibility of Thaw," [www.japanfocus.org/georgy-toloraya-3258](http://www.japanfocus.org/georgy-toloraya-3258), 2011

131) Alexandre Mansourov, "North Korea: Entering Syria's Civil War," 38 *North*, November 25, 2013, [www.38north.org](http://www.38north.org)

132) *Ibid.*

133) Vorontsov and Toloraya, p. 23

the United States that, according to Pyongyang's strategists' logic, will lead to Moscow's greater support for North Korea's opposition toward the United States and will alienate Russia from South Korea (the latter predictably sees the situation through an American lens, although it does not seek to be one of the first countries condemning Russia).<sup>134)</sup>

Accordingly to the extent that Russian analysis and policy towards North Korea insists on blaming the U.S. for this impasse and maintaining that North Korea actually only wants peace and unhampered economic development if only Washington would stop pressuring it, little or nothing can be hoped for from Moscow.<sup>135)</sup> This form of analysis, whether it is genuine or dictated, obviously relates the North Korean crisis to a global bipolar dialectic rather than seeing it primarily in regional terms. Though Russian policy is not insensitive to regional dynamics, it clearly sees the East Asia region primarily through a global lens of relations with Washington that undermines efforts to deal with this issue on a regional basis. Ultimately Russian policy here conforms to Natasha Kuhrt's observations about Russian policy in Asia, namely that Russia feels much more at ease at the global level than at the regional one where it cannot or at least has not advanced a regional agenda and where it is much less self-confident.<sup>136)</sup> Russian policy here also reveals Moscow's consistent tactic of either inserting Russia or using its geographical proximity to regions in world politics to create a kind of regional bipolarity against US interests in these regions and challenge Washington thereby as a stepping-stone or ladder to an assertion of global multipolarity. Moscow's professed interest in regional security is first and foremost an effort to leverage its geographical position and attributes of great power standing, membership in the Security Council, vast energy reserves, nuclear weapons, geographical expanse, etc. for purposes of global standing. In other words, by leveraging regional bipolarity where Russia plays the role of a major, if not primary, leader of the "anti-American" faction, Russia hopes to promote global multipolarity.

Beyond these considerations we find two other important points that emerge from this analysis of the context and character of current Russo-North Korean relations. First, we see that North Korea, like Japan, Vietnam, and other Asian states and Australia are increasingly resisting China's overbearing and aggressive policies. And North Korea does so, not unlike these other actors, by forming closer diplomatic ties with states who are resisting China, e.g. Japan and potentially even Russia.<sup>137)</sup> Thus the Korean peninsula, like the rest of East Asia is increasingly caught up in the grand drama of China's efforts to assert itself and the mounting resistance to that aggressive policy by both regional actors and the U.S. through its pivot to Asia. This

134) *Ibid.*, p. 26

135) *Ibid.*, passim. This monograph follows in the wake of many earlier works by these men and Russian policy statements that attribute this crisis mainly if not exclusively to U.S. pressure on North Korea.

136) Natasha Kuhrt, *Russian Policy Towards China and Japan: the El'tsin and Putin Periods*, London: Routledge, 2011, p. 165

137) Edward N. Luttwak, *The Rise of China vs. the Logic of Strategy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012).

consideration leads us to the last point, namely what this evidence suggests about Russo-Chinese relations in Asia as well as Korea.

It is clear that a constituency for an independent Russian approach to North Korea that in fact, despite rhetoric to the contrary, exploits Russo-Chinese tensions over Korea and gets out from the shadow of what has been China's dominance of the issue. Galushka's observation about the concessions given to Russian businesses that nobody else received suggests a desire to assert Russian interests without China and hints at a rivalry with China here.<sup>138)</sup> But Vorontsov and Toloraya are even more emphatic about Moscow's need to assert its own policy here. First of all they assert that North Korea needs Russia, if not only to provide economic aid, then as an additional support for its foreign policy and counterweight to ending up completely dependent on China<sup>139)</sup>

Second, and reflecting Moscow's ingrained paranoia, they argue that Sino-American collaboration on the UN resolution 1718 in 2012 to prohibit nuclear and missile tests by North Korea represented an unpleasant surprise for Moscow that such cooperation had occurred. Political observers duly speculated that a Sino-American deal had been struck where Beijing would "surrender" Pyongyang to Washington in return for a moderation of US support for Japan over the Senkaku Islands.<sup>140)</sup> This observation led them to argue that such collaboration between Beijing and Washington makes Russia's position look bizarre and that Russia can no longer afford to let China lead the two governments' policy on North Korea. Specifically they argue that, Russia had (wrongly) almost completely resigned itself to Chinese domination in Korean affairs thus making the Korean peninsula hostage to Sino-American tensions. Here again implicitly lay the danger that tensions on the peninsula might get out of control due to factor beyond Russia's control yet threaten its vital interests. Therefore they criticized Moscow for being insufficiently bold in venues where it but not China was present, e.g. the G-8, in raising the Korean issue. Therefore,

This kind of behavior will not contribute to a more active Russian policy in the Asia-Pacific region, where people closely follow Russia's reactions to crisis situations and draw their conclusions accordingly. The cooling in relations between North Korea and China over the Chang Song-Thaek affair gives Russian diplomats an opportunity to cultivate closer relations with the elite in Pyongyang. With a new generation just having come to power in Beijing too, a warming in relations between China and its unpredictable neighbor is unlikely in the near future. This gives Russia a "window of opportunity" to establish a more trusting relationship with Kim Jong-un and his new leadership, using traditional diplomatic methods, economic levers, and "soft power."<sup>141)</sup>

Just as external observers believe that Moscow, by improving ties with Pyongyang, strengthens its bargaining position vis-à-vis Tokyo and Washington, they omit that it also is strengthening its own and North Korea's positions vis-à-vis China.<sup>142)</sup> Just as Korea is a factor in the

---

138) *FBIS SOV*, April 10, 2014

139) Vorontsov and Toloraya, pp. 25-26

140) *Ibid.*, p. 21

141) *Ibid.*, pp. 27-28

142) "Vladimir Putin Looks East To Bolster Ties With North Korea," *Associated Press*, June 4, 2012,

Sino-American dynamic, it now also apparently figures in the Russo-Chinese dynamic. If Russia is indeed endeavoring to carve out its own independent policy towards China in regard to North Korea that move parallels and strengthens the aforementioned tendency of other states to form diplomatic partnerships or alliances to counter growing Chinese power. But in the Russo-Chinese case there is an added point that has considerable intrinsic significance.

Russia and China loudly proclaim the identity of their interests and it would be foolish and quite misguided to deny that there does exist a long-standing rapprochement and shared perspectives on many issues. Indeed, Vorontsov and Toloraya admitted that for too long Moscow deferred to Beijing's viewpoint on Korea.<sup>143)</sup> But close examination of both official communiqués and comments as well as of Russia and China's behavior on Asian security issues in Japan and Southeast Asia indicates that Russia, despite previous support for China, is in fact unwilling to support Chinese policies and objectives in both the East and South China Seas. Even though the Ukraine crisis has slowed the previous Russo-Japanese efforts to forge a genuine rapprochement, both sides apparently still want to move forward. Meanwhile Russia is even selling arms to Vietnam that could only be directed against Chinese threats.<sup>144)</sup> The signs here of competitive tendencies in the Russo-Chinese approach to North Korea suggests that here too we see the same process. In other words, at the regional level Russo-Chinese relations demonstrate something less than the usual professed identity of interests that both sides proclaim to the world. In fact arguably we see that as regards the Asian security agenda, Russia, like many other, if not all Asian states, is hedging against China even as it bandwagons with it at the global level of the strategic triangle.<sup>145)</sup> And this hedging consists of policies that alternately support or resist Chinese policies as the case may be.

China may still be the gateway for Russia into Asia.<sup>146)</sup> But to the degree that Russia aspires to realize its self-proclaimed objective of being acknowledged as a great independent, Asian as well as global power it will have to come out from under China's shadow and resist Chinese efforts to eclipse it, not least in Korea. Since it is already doing so in regard to Japan and Southeast Asia that trend would not be a wholly unexpected one and we can see signs of in this recent rapprochement. Therefore if Moscow wants to continue with its own version of a pivot to the East it must assert itself in Korea just as North Korea needs to keep Russia in the game for its own purposes and possibly may actually be interested in some or all of the

www.economictimes.indiatimes.co

143) Vorontsov and Toloraya, pp. 25-26

144) Stephen Blank, "The Crisis in Ukraine Claims Another Victim: Russo-Japanese Rapprochement", *Eurasia Daily Monitor*, June 10, 2014; Stephen Blank, "Russia and Vietnam Team Up to Balance China," *The National Interest Online*, April 7, 2014, <http://nationalinterest.org/>

145) On Strategic Hedging see Evan S. Medeiros, "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability," *Washington Quarterly*, Winter. 2005-2006, XXIX, No. 1, pp. 145-167; and Rosemary Foot, "Chinese Strategies in a U.S. Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging," *International Affairs*, Vol. LXXXII, No. 1, January 2006, pp. 77-94; Ashley J. Tellis, "Overview: Strategic Asia Continuing Success With Continuing Risk," Ashley J. Tellis, Andrew Marble, and Travis Tanner, Eds., *Strategic Asia 2010-11: Asia's Rising Power and America's Continuing Purpose*, Seattle and Washington, D.C.: National Bureau of Asian Research, 2010, pp. 9-10

146) Gaye Christoffersen, "Russia's Breakthrough Into the Asia-Pacific: China's role," *International Relations of the Asia-Pacific*, X, NO. 1, 2010, pp. 61-92

economic and infrastructure projects that Moscow has been proposing for years. At this stage it is too early to predict how far this rapprochement will go and whether or not it will yield some substantive outcomes. Nevertheless the visible manifestations of this new rapprochement are real ones and take place amidst international dynamics that suggest it may continue for some time. Of course, this is also one example or aspect of the impact of the Ukrainian crisis on East Asian interstate relations. But it also highlights some of the inherent difficulties in negotiating with North Korea since it always seems able to find at least one partner who will shield it from the consequences of its belligerence and nuclearization policies. In this case that partner may now be Russia. Past experience suggests that China will therefore eventually deem it more important that it restore its dialogues with North Korea rather than let Russia improve its standing in Pyongyang at China's expense. Meanwhile Moscow will use its improved standing in North Korea to heighten its importance and improve its own position vis-à-vis China, e.g. in bargaining over a second gas pipeline to China. For example if it can build a gas pipeline to Korea before agreeing on a second one to China Russia will gain considerable leverage vis-à-vis China on issues related to a Russo-Chinese gas pipeline. Conversely if it fails to achieve its long-cherished goal of a trans-Siberian and trans-Korean gas network, its dependence on China will grow commensurately. And arguably we saw this in the agreement signed in May 2014 on a Russo-Chinese gas pipeline that most observers believe went China's way.

But if Moscow really can move Pyongyang towards genuine cooperation with it and Seoul on a trans-Korean pipeline or on denuclearization, that may enhance its standing throughout Asia as Toloraya, Torkunov, and Vorontsov all suggest above. On the other hand, in light of the present situation in world politics, enhanced Russo-North Korean cooperation, given both sides' belief that Washington is the villain of the piece, may likely inflame the situation and make North Korea even more unyielding a negotiator. And to the extent that Ukraine continues to inflame East-West ties it is also likely that Russia will continue pursuing an enhanced position vis-à-vis North Korea to enhance its position in Asia and against the US. Since Ukraine's example can only fortify the DPRK's refusal to denuclearize given the way it will interpret Ukraine's fate and has interpreted the fate of Iraq and Libya, we may also find other areas in which the breakdown of East-West relations will manifest itself, namely proliferation and the Korean peninsula. Thus the impact of the Ukraine crisis on Korea and on Russia's relations with North and South Korea will, for many reasons, reinforce that fact that in East Asia, just as in Europe, we increasingly live in interesting times.





## 제 2세션(13:00-14:15): 북-러 관계 변화와 한국의 대응

- 사회자: **이관세**(경남대학교 석좌교수, 前 통일부 장관)
- 발표자: **장덕준**(국민대학교 국제학부 교수)  
“북-러 관계의 변화와 우리의 대응방안”
- 토론자: **엄구호**(한양대학교 국제학대학원 교수 · 아태지역연구센터 소장)  
**여인곤**(통일연구원 명예연구위원)



## 최근 북러관계의 변화와 한국의 대응방안

장덕준(국민대)

### 목차

1. 서론
2. 우크라이나 사태 이후 러시아 대외정책의 변화
3. 북러관계의 전개과정과 현황
4. 북러관계 밀착의 배경
5. 결론: 북러관계의 진전이 끼칠 영향 및 한국의 대응방안

### 1. 서론

소련이 붕괴될 무렵부터 북러관계는 그야말로 롤러코스터와도 같이 급격하고도 복잡다단한 변화를 겪었다. 고르바초프의 페레스트로이카와 신사고 외교정책은 냉전시절의 적대국 한국과의 국교수립을 이끌어 낸 한편으로 소련의 오랜 동맹국 북한과의 관계를 소원하게 만드는 대가를 치르게 되었던 것이다. 침체된 북러 관계는 소련이 해체된 이후에도 그대로 지속되었다. 친서방 정책을 대외정책의 기본노선으로 채택하고 있던 러시아의 옐친정부는 한국에 경사된 대 한반도 정책을 추진하고 있었던 것이다. 그 이후 북러관계는 제1차 북핵위기가 닥친 1993년 무렵 최악의 상태로 빠지게 되었다. 이렇듯 침체된 북러관계는 1994년 김일성의 사망을 계기로 조금씩 회복되기 시작해 2000년 블라디미르 푸틴 대통령이 취임하면서 정상화되기 시작했다. 현실주의적 실리외교를 지향하게 된 푸틴정부는 한국으로 기울어져 있던 대 한반도 정책을 기본적으로 남북한 등거리 외교정책으로 전환시켰다.

2002년 가을 북한이 다시 핵무기 개발을 하고 있다는 사실이 알려지고 여러 차례 미사일 발사 시도를 함으로써 북한은 국제사회의 골칫거리가 되었다. 그 이후 북한은 한국, 미국, 중국 등을 비롯한 국제사회의 비판과 압박에도 불구하고 핵개발을 포기하기 않은 채 장거리 미사일

발사와 대남 도발 등 모험주의적 행보를 지속했다. 그러한 북한의 행태로 인해 한동안 북러관계 또한 큰 진전을 이루지 못했다. 하지만 2010년의 천안함 폭침사건과 연평도 포격도발사건 등 북한의 도발적 행위에도 러시아는 북한과 협력기조를 유지했다. 오히려 2011년 8월 올란우데에서 있었던 김정일-메드베데프 정상회담에서 양국은 북한의 북핵 6자회담 복귀문제와 더불어 러시아의 천연가스를 북한을 거쳐 한국으로 운송하는 가스 파이프라인 건설의 필요성에 대해 양국이 원칙적으로 합의하는 등 남북러 3각 경제협력을 위한 협력적인 분위기를 연출하기도 했다. 그러나 2011년 12월 김정일의 급사 이후 양국 사이의 그러한 협력기조는 소강상태에 접어들게 되었다. 더구나 김정은이 감행한 2013년초의 제3차 핵실험과 그 직후의 대남 도발 위협 등으로 인해 평양과 모스크바의 관계는 상당히 냉각되는 국면으로 빠지게 되었다.

그런데 북한의 그러한 모험주의적 행보는 러시아, 중국 등 북한의 우방들에게는 적지 않은 외교적 부담을 안겨주는 동시에 영향력의 수단도 제공해 주게 되었다. 예컨대, 전지구적 차원에서 핵비확산을 지지하고 있는 러시아로서는 북한의 핵개발을 용납할 수 없는 입장이다. 하지만 이미 핵무기 보유를 기정사실화하려고 북한과 이를 저지하려는 관련당사국들이 참여하는 북핵 6자회담은 러시아에게 외교적 레버리지를 제공해왔다. 또한 북한의 도발 등으로 인해 한반도의 긴장이 고조될 때마다 러시아는 다자적 접근을 통한 한반도 문제의 해결을 주장함으로써 자국의 존재감과 영향력을 유지하고자 했다.

전체적으로 볼 때, 얼마 전까지만 해도 북한은 러시아에게는 계륵과도 같은 존재였다. 러시아에게 북한은 지정학적, 전략적으로 결코 가볍게 대할 수 없는 이웃이면서도 막상 당장에 본격적인 외교적 투자를 할 가치를 갖고 있는 국가로 여겨지지는 않았다. 중국에 크게 의존하고 있던 북한에게 있어서도 러시아는 쓸모가 없지는 않지만 부차적인 중요성을 갖는 이웃 국가로 인식될 수 밖에 없었다.

그러나 최근 들어 북러관계는 빠른 속도로 진전되는 양상을 보이고 있다. 특히, 2014년 3월 러시아의 크림반도 병합을 계기로 러시아와 서방의 대립각은 더욱 첨예하게 형성되었으며 이를 계기로 러시아의 대외정책 행보가 상당한 변화를 보이고 있다. 이러한 배경하에서 최근 모스크바는 서방으로부터의 고립현상을 탈피하기 위해 평양과 북경에 대한 우호적인 정책을 더욱 가속화시키고 있다. 그에 비해 북한-중국 관계는 다소 냉각 국면을 맞이하고 있다. 2013년 북한의 제3차 핵실험 이후 중국은 북한에 대한 불만을 표출하기 시작했으며 장성택의 처형 이후 김정은 정권과 거리를 두고 있는 것으로 알려졌다. 2014년 5월에는 일본 교도통신을 통해 북한 급변사태에 대비한 중국의 비상개입 계획이 알려짐으로써 북한-중국 관계의 이상기류가 재삼 확인되었다.<sup>147)</sup>

북중관계가 냉각되는 가운데 북러관계 및 러중관계의 강화는 최근 북일관계 개선과 맞물려 한반도와 동북아에서 매우 복잡한 국제정치의 방정식을 만들어내고 있으며 이는 한국 외교에 쉽지 않은 과제를 던져 주고 있다. 이러한 맥락에서 본 논문에서는 주로 러시아 대외정책의 관점에서 최근 러시아와 북한과의 관계개선의 배경과 현황 그리고 한국의 대응방안을 살펴보고자 한다. 이 글에서는 우선 우크라이나 사태 이후 러시아 대외정책의 기조변화를 살펴본 다음, 소련붕괴 무렵 이후의 북러관계 전개과정을 간략히 짚어보고 최근 들어 급진전되고 있는 북러관계의 현황과 그 배경을 살펴 본다. 그 다음으로 최근 동북아 정세변화와 관련해 북러관계의 밀착현상에 대한 한국의 외교적 대응책 등에 대해 차례로 살펴볼 것이다.

147) *The Diplomat*, May 7, 2014,

<http://thediplomat.com/2014/05/does-china-have-a-contingency-plan-for-north-korea/>,

(검색일: 2014.07.06.).

## 2. 우크라이나 사태 이후 러시아 대외정책의 변화

### (1) 우크라이나 사태와 ‘신푸틴 독트린’

푸틴2기 때부터 러시아는 미국의 일방주의를 비판하면서 독자적인 외교행보를 나타냈다. 특히 국제유가의 고공행진이 이어지던 2008년까지 러시아는 미국 등 서방에 대해 빈번하게 대립각을 세우게 되었다. 러시아는 옛 소련국가들까지 회원국으로 가입시키려는 미국의 북대서양 조약기구(NATO) 팽창계획에 대해 강력한 반대입장을 표명해왔다. 더 나아가 러시아는 2000년대 중반에 조지아, 우크라이나, 키르기스스탄 등에서 벌어진 소위 ‘색깔혁명(color revolution)’은 미국이 러시아 주변에 위치한 옛 소련공화국들의 시민단체들을 지원해 민주화라는 이름하에 이들 국가들에서 반러 정부의 수립을 기도한 것이라는 의혹을 갖고 있었다. 2007년 2월 독일 뮌헨에서 열렸던 제43차 유럽안보정책회의에서 푸틴은 미국이 세계도처에서 국제법과 개별국가의 주권을 무시하는 행동을 보여왔다고 비난했다. 또한 푸틴은 미국의 주도하에 이루어져 온 NATO의 확대는 유럽과 유라시아 대륙의 평화와 안정을 도모하기 보다는 NATO 회원국들과 비회원국들 사이의 상호불신과 안보의 불안정성을 증폭시킬 뿐이라고 강력히 비판했다.<sup>148)</sup> 2008년 8월에 발발한 러시아-조지아 전쟁은 러시아가 미국 등 서방에 대해 갖고 있는 부정적인 시각과 포스트소비에트 공간에 대한 자신의 지배적 위치를 확고히 하려는 의지를 압축적으로 보여준 사건이었다.

러시아와 서방과의 관계는 푸틴3기에 들어와서는 더욱 악화되었다. NATO가 헝가리와 폴란드에 미사일 방어체제(MD)를 건설하려는 계획을 둘러싸고 러시아와 미국 사이의 갈등의 골이 깊어졌다. 또한 2012년에는 미국이 러시아내 인권유린 문제를 정면으로 문제삼은 소위 ‘마그니츠키 법(Magnitsky Bill)’을 제정했고, 러시아는 이에 강력히 반발함으로써 양국관계는 더욱 냉각되었다. 게다가 푸틴을 비롯한 러시아 지도부는 2011년 말부터 여러 차례 터져 나온 대규모의 반 크렘린 시위사태 또한 미국의 개입과 지원에 의해 촉발되고 조직되었다는 의구심을 갖고 있는 것으로 알려졌다.<sup>149)</sup> 그러한 러시아와 서방과의 관계는 2014년 들어 돌이키기 어려울 정도로 악화되었다. 그 배경에는 우크라이나 사태가 놓여 있었다. 2014년 2월 우크라이나 시민혁명 이후의 혼란을 틈타 3월 16일 크림자치 공화국의 러시아계 정치세력은 주민투표를 통해 크림반도의 러시아 병합을 결정했다. 이어 3월 21일 병합문서에 푸틴대통령이 최종 서명함으로써 러시아와 서방 사이의 첨예한 대립이 시작된 것이다.

러시아의 ‘우크라이나 주권침탈’에 대해 미국은 러시아에 은행, 기업들에 대한 제재조치를 가하는 한편 일부 러시아 정부 및 의회 지도자들에 대한 미국 입국을 금지하였다. 유럽연합(EU)도 일부 러시아 인사들에 대한 자산동결 및 EU 입국금지 등 제재조치를 취했다. 일본도 3월 18일 군사, 우주, 투자, 비자유건 등에 대한 협상을 중단한다고 발표하는 한편 4월 29일, 23명에 이르는 러시아 관리들의 일본입국을 금지하는 추가 제재조치를 발표했다. 한국정부는 3월 19일 외교부 성명을 통해 러시아의 크림반도 병합을 인정할 수 없다고 발표했으나 대러 직접

148) *Washington Post*, February 12, 2007.

149) Alexander Golts, “Why Putin Emulates North Korea,” *Moscow Times*, February 19, 2013.

제재조치는 언급하지 않았다.

러시아는 서방측의 제재조치와 압박 속에서 국제적 고립에 직면하고 있는 가운데 서방측에 대한 공세의 수위를 높이는 한편으로 옛 소련지역에 대한 패권을 다지려는 소위 ‘신푸틴 독트린’으로 응수하고 있다. 크림반도의 러시아 병합을 위한 주민투표가 실시된 지 이틀 뒤에 푸틴은 3월 18일 크렘린에서 자신의 새로운 외교 독트린을 발표했다. 그 주된 요지는 서방으로부터의 독립적인 노선을 재확인하고 특히 독립국가연합(CIS) 지역에 대한 러시아의 지도적인 역할을 천명한 것이다. ‘신푸틴 독트린’의 골자는 다음과 같다.

첫째, 러시아는 더 이상 스스로를 유럽의 일부로 간주하지 않으며 인권이나 민주주의 등 소위 서구식의 보편적인 가치를 신봉하지 않을 것이라고 선언했다.

둘째, 러시아는 기존의 국제기구와 국제법에 구애받지 않고 강대국으로서의 역할을 다할 것이라고 선언했다. 푸틴은 소위 베스트팔렌 주권국가 원칙은 오직 스스로의 안보를 지킬 수 있는 강대국에만 적용될 뿐이며 약소국은 강대국의 외교적 경쟁의 대상이 될 수 밖에 없다고 주장했다. 푸틴에 따르면 이러한 원칙은 새로운 것이 아니라, 냉전 종식 이후 미국이 자초한 강대국의 행위규범 변화에 기초하고 있다는 것이다.

셋째, “러시아의 역사적인 유산”에 입각해, 그리고 정당한 영향력 범위 내에서 러시아의 안보를 위해 푸틴 독트린은 옛 소련 전역에 적용될 수 있다는 것이다.<sup>150)</sup>

## (2) 포스트소비에트 소지역 통합 및 신동방 정책

이렇듯 러시아는 크림반도 병합 이후에 조성된 서방의 대러 제재와 압박 분위기 속에서 CIS 지역에 대한 자국의 영향력 확보에 주력하고 있다. 러시아는 원래의 계획대로 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄을 포함하는 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union)을 2015년 1월에 출범시키기 위한 준비를 서두르고 있다. 이를 토대로 푸틴은 중앙아시아 대부분의 국가들과 CIS 일부 국가들을 추가로 편입시켜 궁극적으로는 유럽연합(EU)과 유사한 유라시아연합(Eurasian Union)을 건설하려는 계획을 갖고 있는 것이다. 말하자면 러시아는 자신의 주도로 CIS 일부 국가들과 경제적, 정치적 통합을 추구하는 소지역 통합을 밀고 나가겠다는 것이다.

한편, 크림반도 병합 이후 악화된 서방과의 관계 속에서 러시아는 중국과의 협력관계를 돈독히 하는 동시에 북한과의 우호 관계를 강화하는 등 아시아 중시정책, 또는 ‘신동방정책’을 지속적으로 펼칠 것으로 예상되고 있다.<sup>151)</sup> 특히 러시아는 자국에 대한 미국의 압박에 대항하는 카드로서 기존의 대중 협력을 더욱 강화시키고 있다. 예컨대, 푸틴은 2014년 5월 20일 상하이에서 열린 ‘아시아 교류 및 신뢰구축회의(CICA)’에 참석해 시진핑과 정상회담을 갖고 “양국은 다른 나라의 내정에 간섭하는 행위에 대해 반대한다”는 취지의 공동성명을 이끌어냈다. 이러한 공조를 통해 러시아는 우크라이나 사태에 대한 미국 등 서방국가들의 간섭을 배격하는 동시에 중국은 남중국해 문제에 대한 미국의 개입을 차단시키고자 하는 것으로 보인다.

150) Vladimir Ryzhkov, “The New Putin Doctrine,” *The Moscow Times*, April 3, 2014.

151) 러시아는 1990년대 후반과 2000년대 초반부터 취해 온 전방위 외교정책에서 한걸음 더 나아가 아시아-태평양 지역 국가들과의 협력 강화를 통해 이 지역으로의 통합을 지향하는 정책을 추진해왔다. 그러한 정책을 통해 러시아는 상대적으로 뒤떨어진 시베리아와 극동지역의 발전을 촉진시키려는 노력을 기울여 왔다. 그러한 러시아의 정책정향은 흔히 아시아 또는 유라시아로의 중심축 이동 정책(Pivot to Asia/Eurasia)으로 표현되지만 여기서는 편의상 ‘신동방정책’으로 부르코자 한다. 장덕준, “러시아의 신동방정책과 동북아,” 『슬라브학보』, 제29권 1호 (2014 봄).

또한 이 회담에서 양국 정상은 국방, 에너지, 교통, 금융 등 49개 부문의 협력문건에 서명함으로써 러중협력에 있어서 실질적인 성과를 이끌어냈다. 푸틴 방중 기간중 상당한 진통 끝에 2018년부터 새로운 동부선 가스 파이프라인을 통해 연간 380억 m<sup>3</sup>씩 30년에 걸쳐 공급하는 것을 골자로 하는 약 4,000억 달러 규모의 러중 가스협력이 타결된 것은 양국 협력에서 주목할 만한 성과라고 볼 수 있다.<sup>152)</sup> 이 밖에 지난 5월 푸틴의 방중기간에 동중국해 다오위다오/셴카쿠 열도 인근 해역에서 합동군사훈련을 실시하는 등 양국은 상호결속이 더욱 강화되는 모습을 과시한 바 있다.

자신의 서부 국경지대에서 미국 및 서유럽의 영향력과 충돌을 빚고 있는 러시아는 이처럼 유라시아 지역과 아시아-태평양 지역으로 외교의 비중을 이동시키고 있는 것이다. 그러한 맥락에서 푸틴은 유라시아 연합의 출범을 통한 옛 소련지역에서의 지배적인 영향력을 유지, 확대하려 하고 있다. 또한 중국과의 협력강화를 통해 에너지 수출시장의 다변화와 시베리아 및 극동개발이라는 경제적 실리를 얻으려 함과 동시에 미국의 영향력에 맞서려는 전략적 이익을 추구하고 있다. 최근 빠른 속도로 우호관계가 증진되어 나가고 있는 북러 양국관계도 비슷한 맥락에서 이해될 수 있다.

### 3. 북러관계의 전개과정과 현황

#### (1) 북러관계의 전개과정

고르바초프가 등장한 이후 소련과 북한의 관계는 급속도로 냉각되었다. 소련의 페레스트로이카와 신사고 외교정책은 냉전체제 하에서의 미소 대결구도와 소련과의 우호관계에 익숙해져 있던 북한을 크게 당혹시켰다. 소련은 자국의 경제적 어려움으로 인해 북한에 대한 군사, 경제 원조를 줄이는 한편으로 무기와 에너지를 포함한 양국의 교역에서 적용되어 오던 우대가격 제도를 폐지함으로써 북한의 불신과 반발을 불러 일으키게 되었다. 더 나아가 1990년에 9월에 이루어진 한소 수교는 북한을 충격에 빠뜨렸다.

소련의 해체 이후 친서방 외교정책을 펼친 러시아는 자국의 체제개혁에 유리한 방향으로 한반도 문제를 접근했다. 따라서 1990년대 초반 열린정부는 북한보다도 한국과의 관계를 훨씬 더 중시하는 정책을 펼쳤다. 이에 대해 북한은 불신과 불만을 갖고 있으면서 다른 한편으로는 러시아의 그러한 정책으로 인해 타격을 입을 것을 두려워했던 것으로 보인다.<sup>153)</sup> 한 걸음 더 나아가 모스크바는 서울과의 관계개선을 위해 평양과 유지하고 있던 군사동맹 관계를 폐지하려는 시도까지 하게 되었다. 즉 러시아는 자동군사가입조항을 포함하고 있던 1961년의 ‘조.소 우호협력 및 상호원조 조약’이 시대환경에 맞지 않는다는 이유를 들어 이 조약의 개정을 북한측에 제안했고, 북한은 이를 거부함으로써 양국관계는 더욱 꼬이게 되었다. 한편, 1993년 6월 북한이

152) Alec Luhn and Terry Macalister, “Russia Signs 30-year Worth \$400 billion to Deliver Gas to China,” *The Guardian*, May 21, 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/may/21/russia-30-year-400bn-gas-deal-china/print> (검색일: 2014.07.08.).

153) Eugene Bazhanov & Natasha Bazhanov, “The Evolution of Russian-Korean Relations: External and Internal Factors,” *Asian Survey*, Vol.39, No.9 (September 1994).p.792.



국제에너지기구(IAEA)를 탈퇴하면서 핵개발에 나서게 되자 양국관계는 더욱 악화되었다. 러시아는 미국 등 서방국가들과 한목소리로 북한에 대해 핵포기를 압박했던 것이다. 그러나 아이러니하게도 러시아는 북한의 핵개발 시도에 대한 대서방 공조정책을 펼쳤음에도 북핵문제를 다루기 위한 다자회의에 초대받지 못하는 수모를 당했다.

이렇듯 침체되고 악화되어 있던 북러관계는 1990년대 중반 무렵부터 다소 회복의 기미를 보이기 시작했다. 1990년대 초반에 취했던 친서방외교정책이 성과를 거두지 못하면서 보수적이고 민족주의적인 정치세력으로부터 신랄한 비판에 직면하게 되자 엘친정부는 러시아의 실리를 우선시하는 방향으로 초기의 친서방정책을 재검토하게 되었다. 따라서 러시아는 자신의 대 한반도 정책에 있어서도 변화를 모색하게 되었다. 또한 북한으로서도 전통적인 우방이던 러시아와의 관계를 개선시킬 필요성을 갖고 있었다. 이러한 상황에서 1994년 7월에 발생한 김일성의 급작스런 사망은 양국관계 진전의 촉매로 작용했다. 엘친 대통령은 김일성 사망 직후 북한 당국에 깊은 애도의 뜻 전하고 그해 9월에는 대통령 특사자격으로 파노프(Aleksandr Panov) 외무차관을 평양에 파견했다. 새로이 형성된 양국 사이의 우호적 분위기는 1996년 9월에 시효만료 예정이던 기존의 우호협력 조약을 대체할 새로운 국가간 조약에 대한 협의로 이어졌다.<sup>154)</sup> 한편으로 1996년 4월에는 양국 사이에 경제협력을 확대하기 위한 협상을 벌여 ‘무역·경제 및 과학기술 협력위원회’ 개최에 합의했다. 이렇듯 1990년대 중반을 넘어서면서 양국은 과거 냉전시기의 동맹관계에는 미치지 못하지만 1980년대부터 악화되기 시작한 양자관계를 회복시키기 위해 공동으로 노력을 기울였다.

## (2) 최근 북러관계의 변화

1990년대에 다소 침체되어 있던 북러 관계는 2000년 블라디미르 푸틴이 집권하면서 개선되기 시작했다. 국제무대에서의 영향력 강화를 위해 실리외교를 중시한 푸틴은 대외정책은 한반도에도 그대로 적용되었다. 푸틴은 기본적으로 한반도에서 자국 영향력을 극대화시키기 위해 남북한 등거리 외교를 추구했다. 집권 첫해인 2000년 7월 러시아 최고지도자로서는 처음으로 평양을 방문한 푸틴은 김정일과 정상회담을 갖고 경제, 군사협력, 과학기술 교류 등 광범위한 영역에서 양국간 협력 문제를 논의했다. 이 회담에서 러시아는 북한의 미사일 개발이 순수한 방어용이라는 점에 동의해 주는 대신에 북한으로부터 미국의 부시 행정부가 추진하고 있던 요격 미사일 제한(ABM)조약 폐기에 대한 반대를 이끌어내는 등 안보문제에 있어서도 협력을 모색했다.<sup>155)</sup> 또한 이 정상회담에서는 시베리아 횡단철도(TSR)와 한반도 종단철도(TKR)와의 연결사

154) 1961년에 체결되어 1996년에 만료될 예정이던 ‘조·소 우호협력 및 상호원조 조약’을 대체할 북러 양국간 새로운 조약에 대한 논의가 1993년 1월 러시아 대통령 특사 게오르기 쿠나제(Georgii Kunadze) 외무차관의 평양방문을 계기로 본격적으로 시작되었다. 3년여에 걸친 양국간 협상의 결과 1999년 3월 17일 카라신 러시아 외무장관과 리인규 북한 외교부 부부장 사이에 ‘북러 우호·신뢰·협력에 관한 조약’이 가조인되었다. 이 조약에는 기존의 ‘상호원조 조약’이 규정하고 있던 자동 군사개입 조항이 폐지되었다. 그 이후 NATO의 유고 공습사태, 제2차 체첸사태, 12월 총선 등 러시아 국내외의 여러 문제들로 인해 신조약에 대한 정식 체결절차가 지연된 끝에 마침내 2000년 2월 9일 평양에서 북한 외무상 백남순과 러시아 외무부 장관 이바노프(Igor Ivanov) 사이에 새로운 ‘북러 우호·신뢰·협력에 관한 조약’이 체결되었다. 장덕준, “북러 관계의 전개: 空洞化된 동맹으로부터 새로운 협력관계로,” 『중소연구』, 제28권 3호 (2004), pp.119-150.

155) “Совместная российско-Корейская декларация,” *Дипломатический вестник*, № 8 (август) 2000 г. сс. 38-40.

업에 대해서도 협의가 있었던 것으로 알려졌다.

실제로 2000년대 들어와 북러 양국 사이에는 모두 네 차례의 정상회담이 개최되었다. 김정일 집권시에는 푸틴이 평양을 1회 방문(2000년 7월)하고, 김정일이 3회(2001년 7월; 2002년 8월; 2011년 8월)에 걸쳐 러시아를 방문해 정상회담을 갖고 양국 사이에 외교안보, 경제, 과학기술협력 등 여러 분야에서 협력을 다짐했다. 2001년 8월에 모스크바에서 열렸던 푸틴-김정일 정상회담 이후 발표된 공동선언은 특히 TKR-TSR 연결사업을 위해 양국이 모든 필요한 노력을 기울일 것이라는 점을 명시함으로써 철도연결 사업의 추진에 대해 양국이 합의했음을 확인하고 있다.<sup>156)</sup> 러시아는 장차 시베리아 횡단철도를 유라시아 물류의 대동맥으로 삼아 낙후된 극동 및 시비레아의 경제를 활성화하는 한편, 이를 토대로 유라시아 연합을 완성해 명실상부한 글로벌 파워로 자리 잡으려는 원대한 계획을 갖고 있다. 그러한 맥락에서 러시아는 TKR-TSR 연결사업의 두 당사국인 한국과 북한의 협력을 절실히 원하고 있는 것이다.

북러 양국은 철도연결 뿐만 아니라 남북러 가스관 연결을 위한 상호 협력에 대해서도 합의에 도달했다. 2011년 8월 동시베리아 올란우데에서 김정일-메드베데프 정상회담이 개최되어 남북러 가스관 사업의 추진과 조건 없는 6자회담의 재개 등에 합의했다. 이 회담에서 양국정상은 한반도 종단 가스파이프라인 추진을 위한 양자 실무 위원회를 구성하는 데 의견을 같이 했다. 또한 이 회담에서 양국 정상은 러시아가 북한에 전력을 공급하는 문제와 북한의 대러 채무 문제에 대해서도 논의를 한 것으로 알려졌다.<sup>157)</sup>

또한 양국은 2011년 8월에 수년간 중단되어 있던 ‘무역, 경제 및 과학기술협력을 위한 정부간 공동위원회’를 다시 열어 가스관, 철도, 전력망 구축 등 주요 분야에서의 협력을 위한 실무그룹을 결성하기도 했다. 러시아는 북한과의 우호관계를 강화시키기 위해 평양에 상당히 큰 선물 보따리를 안겨 주었다. 2012년 6월 러시아가 과거 소련시기에 북한이 러시아에 대해 지고 있는 110억 달러 상당의 채무를 90% 탕감해주기로 한 것이다.<sup>158)</sup> 한편, 2011년 8월에는 수해를 겪은 북한에 5만톤의 곡물을 구호물자로 제공했다. 이렇듯 푸틴과 메드베데프 정권 하에서 모스크바는 북러 관계를 개선시키기 위한 노력을 꾸준히 기울여왔으며 기본적으로 북러 우호관계가 점진적으로 진전되어 왔다. 이는 북핵 6자회담 등을 통해 한반도와 동북아에서 자국의 존재감을 유지, 확대하는 한편 남북한과의 3각협력을 이끌어 내 극동 및 시베리아 지역의 개발에 박차를 가하고자하는 러시아의 의도와 대러 협력을 통한 경제적 실리 획득과 함께 극단적인 대중국 의존도를 분산시켜보려는 북한의 이해관계가 맞아 떨어진 결과로 볼 수 있다.

하지만 김정일의 급사 이후 협력 무드에 있던 양국 관계는 다시 소강상태에 접어들었다. 김정은 체제가 출범한 이래 2년여 동안 전반적인 북러관계는 별다른 진전을 이루지 못했다. 이 기간 중에 북한과 러시아 각국 정상간의 회동과 대화는 말할 것도 없고 고위 당국자간의 교류도 답보상태에 있었다. 이 시기에는 북한뿐만 아니라 러시아에서도 최고 지도자의 교체가 있었

156) “Московская декларация Российской Федерации и Корейской Народно-Демократической Республики Президент России,” Международные документы, Официальный сайт, [http://archive.kremlin.ru/interdocs/2001/08/04/1706\\_type72067\\_141932.shtml?type=72067](http://archive.kremlin.ru/interdocs/2001/08/04/1706_type72067_141932.shtml?type=72067)

157) *Moscow Times*, August 25, 2011.

158) 2014년 4월 18일 러시아 국가두마는 북한이 옛 소련에 대해 지고 있던 110억달러 상당의 부채를 90% 탕감해주고 나머지 10억여 달러는 20-40년에 걸쳐 무이자로 상환받기로 한 협정을 비준했으며 5월 5일 블라디미르 푸틴 대통령이 시행 법안에 서명함으로써 이 협정은 발효되었다. ABC News, April 20, 2014, <http://www.abc.net.au/news/2014-04-19/russia-writes-off-90-per-cent-of-north-korea-...> (검색일: 2014.07.02.); RT, June 6, 2014, <http://rt.com/business/164116-russia-railway-north-korea/> (검색일: 2014.07.02.).

다. 메드베데프 대통령 시기에 총리로서 실권을 행사하던 푸틴이 2012년 5월에 대통령으로 복귀했다. 그 무렵에 관찰되었던 양국관계의 침체는 러시아와 북한에서 각각 리더십의 교체가 이루어진 것과도 무관하지는 않을 것이다. 특히 김정일의 급사로 인해 준비가 채 되지 않은 상태에서 최고 지도자에 오른 김정은으로서는 자신의 권력기반이 공고화되지 않은 상황에서 대러 관계를 포함한 대외정책에 있어서 새로운 정책을 펼칠 만한 여유가 없었을 것이다. 그러나 양국 관계를 침체상태에 이르게 한 더 중요한 요인으로는 김정은 정권의 도발적인 행태를 들 수 있을 것이다. 북한의 핵개발에 기본적으로 반대해온 러시아로서는 북한의 추가 핵실험과 미사일 발사 등과 같은 도발 행위로 인해 당혹스러운 입장에 처해 있었다. 푸틴 3기에 접어들어서도 러시아는 북한이 핵무기를 개발하고 장거리 미사일 실험을 계속하는 것을 아태지역 안보와 안정에 심각한 도전으로 간주하고 유엔 안보리의 추가 제재에 동참하는 등 단호한 입장을 취했다.

특히 2013년 2월 북한의 3차 핵실험에 대해서 푸틴은 “북한의 핵실험은 절대로 용납될 수 없다”라고 강한 어조로 비판한 것으로 알려졌다.<sup>159)</sup> 또한, 북한의 3차 핵실험 직후 러시아는 외교부 성명을 통해 “북한의 핵실험은 국제사회에 대한 모욕행위”라고 비난하는 등 북한의 핵개발에 대한 반대입장을 분명히 했다. 2013년 11월 서울에서 열린 한러 정상회담에서도 푸틴은 북한의 핵미사일 개발에 대해 명시적인 반대 입장을 분명하게 표명한 바 있다. 또한, 2013년 12월 푸틴 대통령은 선박, 육상운송수단, 항공기 등 제반 수송수단을 통해 북한의 핵무기 및 미사일 개발 프로그램을 촉진시킬 수 있는 물질을 북한으로 반입하거나 북한으로부터 반출하는 것을 금지하고 핵프로그램과 연관될 수 있는 금융 및 자산 거래를 금지하는 유엔 안보리 제재 결의안(UNSC-2094)을 이행할 대통령 포고령에 서명했다.<sup>160)</sup> 이렇듯 러시아는 한반도와 동북아의 안정을 해치고 궁극적으로는 자국의 안보에도 위해를 끼칠 수 있는 북한의 핵개발과 장거리 미사일 시험 발사 등에 대해 명백히 반대하면서 북한과의 마찰도 불사했다. 푸틴 대통령은 2013년 11월 한국방문 직전에 국내의 한 방송사와 가진 인터뷰와 11월 13일 서울에서 열린 한러 정상회담에서 “평양의 독자적인 핵·미사일 노선 불용”이라는 입장을 밝히면서도 전제조건 없이 6자회담의 재개를 주장함으로써 북핵 불용의 원칙론을 지키면서도 북한을 압박하는 모양새를 피하면서 평양과의 관계개선의 여지를 남겨두었다.<sup>161)</sup> 안보 문제에 있어서 다소의 이견이 존재하는 가운데서도 러시아는 북한과의 협력 기반을 착실히 넓혀 나갔다. 예컨대, 2013년 9월에는 하산에서 나진항에 이르는 54km 구간의 철도를 현대화시키는 공사를 자신의 주도로 완공시켰다. 러시아는 나진-하산 철도와 나진항 화물전용 컨테이너 부두를 통해 러시아의 석탄과 석유를 아태 지역 국가들에게 수출할 계획이다.<sup>162)</sup> 더 나아가 러시아는 이를 토대로 한반도 종단 철도-시베리아 횡단철도의 연결을 가시화 하려는 목표를 갖고 있다.

2014년에 접어들면서 평양과 모스크바 사이의 관계는 빠른 속도로 가까워지기 시작했다. 2014년 2월 소치올림픽 개막식에 북한의 김영남 최고인민회의 상임위원장이 참석해 푸틴을 면담하고 마트비엔코(Valentina Matvienko) 상원의장 등 러시아 정계 주요인사들을 만났다. 이는

159) 이것은 아베 신조 일본 총리의 특사 자격으로 모스크바를 방문한 모리 요시로 일본 전총리가 푸틴 대통령과 면담을 한 이후 전한 내용이다. 『연합뉴스』, 2013년 2월 22일.

160) “Russia Imposes Sanctions on North Korea—Presidential Decree,” *Russia Beyond the Headlines*, December 2, 2013, [http://rbth.com/news/2013/12/02/russia\\_imposes\\_sanctions\\_on\\_north\\_korea\\_-\\_presid...](http://rbth.com/news/2013/12/02/russia_imposes_sanctions_on_north_korea_-_presid...) (검색일: 2014.07.02.).

161) 『러시아의 소리』, 2013년 11월 12일, [http://korean.ruvr.ru/2013\\_11\\_12/249940046/](http://korean.ruvr.ru/2013_11_12/249940046/) (검색일: 2014.07.07.); 『조선일보』, 2013년 11월 14일.

162) 2014년 4월에는 나진-하산 철도를 이용해 9천톤의 러시아산 석탄을 나진항으로 수송해 이를 상하이 등 중국 동부지역에 수출하는 등 북러 물류협력이 실행단계에 들어갔다. 『노컷뉴스』, 2014년 4월 10일. <http://www.nocutnews.co.kr/news/4004303> (검색일: 2014.07.07.)

양국간 관계개선을 알리는 긍정적인 신호로 간주되었다.<sup>163)</sup> 평양의 적극적인 대 모스크바 접근은 양국 정부 고위 인사들 간의 연쇄적인 접촉으로 이어졌다. 2014년 3월 28일부터 4박 5일간에 걸쳐 경제, 무역 및 과학기술협력을 위한 북러 정부간 공동위원회 러시아측 대표를 맡고 있는 갈루쉬카(Aleksandr Galushka) 러시아 극동개발부장관이 평양을 방문했다. 이 기간 중 러시아 방문단은 박봉주 내각총리 및 리룡남 무역상 등 북한 정부 인사들과 회담을 가졌다. 갈루쉬카 장관의 방북시 러시아 타타르스탄 공화국 민니하노프(Rustam Minnikhanov) 대통령 및 다수의 러시아 기업인들도 동행해 북러 양국간 경제교류에 관한 협의를 집중적으로 가진 것으로 전해졌다. 구체적으로, 러시아 대표단의 방북 기간 중 양국은 [그림 1]에서 볼 수 있듯이 현재 1억 1,200만 달러에 머물러 있는 양국간 교역량을 2020년까지 10억 달러까지 끌어올리기로 합의했다. 또한 이 회담에서는 시베리아 횡단철도의 한반도 연결사업, 남북리 가스관 건설사업 등 남북리 3각협력 사업과 개성공단에 대한 러시아 기업의 진출방안, 러시아 기업의 대북 진출을 위한 비즈니스 환경개선 방안 등에 대해서도 논의되었다.<sup>164)</sup>

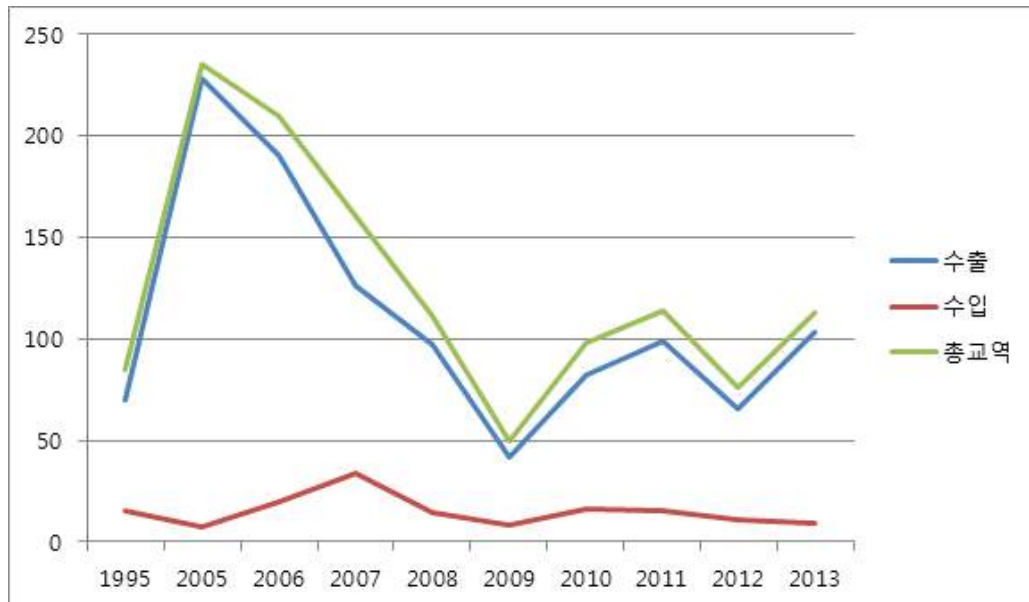
한편, 2014년 4월 28일부터 30일에 걸쳐 러시아 극동연방관구 대통령 전권대표이자 부총리인 트루트네프(Yury Trutnev)가 러시아 극동지역의 주지사들을 대동해 평양을 방문했다. 러시아의 부총리급 인사가 북한을 방문한 것은 1985년 이래 처음인 것으로 알려졌다. 이 기간 중 러시아 방문단은 김영남 최고인민회의 상임위원장을 면담하고 소방차 수십대를 북한에 기증하는 기증식을 갖기도 했다.<sup>165)</sup> 방북 기간 중 러시아 정부 대표단은 로두철 내각 부총리겸 국가계획위원장 등 북한정부 대표들과 회담을 가졌다. 이 회담에서 북한측은 러시아에 기존부채 탕감 이외에도 신규 차관을 요청하고 에너지 공급을 포함한 무역거래에 있어서 가격보조와 우대를 요청한 것으로 알려졌다. 이에 대해 러시아는 시장경제의 원칙을 언급하면서 즉답을 회피한 것으로 알려졌다.

163) 김영남은 소치 올림픽 개회식의 귀빈으로 초대되었는데 그의 방러는 북한이 먼저 러시아측에 요청해서 성사된 것으로 알려졌다. 김영남은 푸틴과의 면담에서 김정은의 인사를 전하고 서로 전통적 우호관계 발전방향에 대해 논의한 것으로 보도되었다. *Единая Корея--информационно-аналитический портал*, 10 февраля 2014 г. <http://onekorea.ru/2014/02/10/prezident-putin-vstretilsya-s-kim-en-namom/>, (검색일: 2014.07.07.).

164) “России и КНДР намерены перейти на взаиморасчеты в рублях,” *Интерфакс*, 28 марта 2014 г., <http://www.interfax.ru/print.asp?sec=1446&id=367952> (검색일: 2014.07.07.).

165) Georgy Toloyaya, “Could Revitalization of Russia-North Korea Relations Lead to an Economic Renaissance?” *NK News*, May 9, 2014, <http://nknews.org/2014/05/could-revitalization-of-russia-north-korea-relations-1...> (검색일: 2014.07.02.).

[그림 1] 러시아의 대북한 교역 동향 (단위: 100만 USD)



출처: “Внешняя торговля российской федерации со странами дальнего зарубежья,”  
Официальная статистикаб, Внешняя торговля, Федеральная служба государственной  
статистики, [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/fttrade#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/fttrade#)  
(검색일: 2014.07.08.).

그러나 러시아의 북한 전문가 보론초프(Aleksandr Vorontsov)의 분석에 따르면, 러시아는 자국과의 관계개선을 적극 추진하는 한편으로 중국과는 관계 재조정을 시도하고 있는 북한의 대외협력 기조를 적극적으로 활용해야 한다는 기본 입장을 갖고 있다는 것이다.<sup>166)</sup> 예를 들어, 러시아는 지난 4월 평양에서 열린 북러 정부 당국자 회담에서 북러 교역에 있어서 루블화 결제 방식을 도입을 제기 했다. 실제로 북러 양국은 2014년 6월부터 상호 교역의 결제 수단으로 루블화 사용하기 시작한 것으로 알려졌다.<sup>167)</sup> 이는 러시아가 경제적 측면에서 루블화 권역을 넓힘으로써 기축통화인 달러화에 대한 상징적인 도전을 제기함과 동시에 북한에 대한 자신의 영향력을 확대시키는 기회로 활용한 것으로 볼 수 있다는 것이다.

166) Alexander Vrontsov, “Is Russia-North Korea Cooperate at a New Stage?” *38<sup>th</sup> North: Informed Analysis of North Korea*, <http://38north.org/2014/05/avorontsov050814> (검색일: 2014.06.03.).

167) 지난 6월 초 블라디보스토크에서 열린 ‘무역, 경제 및 과학기술협력을 위한 정부간 공동위원회’에서 양국은 쌍무교역에서 루블화를 주요 결제통화로 정하는 협정에 서명했다. 또한, 이 회의에서 양국은 인적 왕래를 촉진하기 위해 비자 간소화에 합의하고 북한 내에서 활동하게 될 러시아 기업인들의 활동을 원활하게 하기 위해 인터넷을 포함한 통신 환경을 개선하기로 했다. “Russia and N. Korea Switching to trade in Rubles,” RT, June 5, 2014, <http://rt.com/business/163932-russia-nkorea-trade-deal/> (검색일: 2014.07.02.).

#### 4. 북러관계 밀착의 배경

최근 들어 북러관계가 이처럼 빠른 속도로 가까워지게 된 배경은 무엇인가. 그것은 북한과 러시아의 전략적 목표와 국가이익이 서로 접점을 이루고 있기 때문일 것이다. 이제 북러 양국이 서로 상대국과의 관계 개선에 나서게 된 요인을 차례로 살펴본다.

우선 북한 측의 의도와 전략적 목표를 들여다 보자. 첫째, 북한은 자신의 핵개발에 반대하는 미국과 서방의 고립화 정책으로 적지 않은 부담을 안고 있는 상황에서 돌파구를 모색하기 위해 러시아와의 적극적인 관계개선에 나서고 있는 것으로 볼 수 있다. 미국의 오바마 행정부는 소위 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 정책 아래 핵폐기에 대한 평양측의 진정성 있는 조치가 없는 한 북한과 협상테이블에 마주 앉으려고 하지 않는다. 또한 중국 역시 북한의 3차 핵실험 이후 북한에 대해 유례없이 강경한 입장을 보이고 있다. 2013년 2월 북한의 세 번째 핵실험 이후 중국은 이를 강력히 비판하면서 평양주재 자국 대사를 소환하는 조치까지 취했다. 이러한 상황에서 북한은 러시아와의 공조를 강화함으로써 자신의 고립 상황을 완화시키는 한편으로 6자 회담 재개를 위한 러시아의 중재를 기대하고 있는 듯하다.

둘째, 북한은 중국에 대한 과도한 의존을 탈피하기 위해 러시아와의 관계개선을 서두르게 된 것으로 보인다. 잘 알려진 바와 같이 중국은 북한에 대한 주된 식량공급 국가이자 북한으로 수입되는 에너지의 90% 이상이 중국에서 공급되고 있다. 북한 소비재의 80%와 식량의 45%가 중국에서 공급되고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>168)</sup> 그 뿐만 아니라 북한은 중국의 원료공급 기지 역할을 해 오고 있는 것이 사실이다.<sup>169)</sup> 주체사상과 자주를 앞세우는 북한의 지도부가 이러한 지나친 대중 의존에 대해 우려와 불만을 갖고 있는 것은 당연하다고 할 것이다.

셋째, 장성택 처형 이후 소원해진 북중관계 또한 북러관계의 개선에 한 몫을 했다고 볼 수 있다.金正은이 2013년말 북중 협력에서 핵심적인 역할을 맡았던 장성택을 제거한 행위는 중국 지도부의 불만과 불쾌감을 유발했다고 보는 시각이 분석가들 사이에서 유력하게 제기 되었다. 이렇듯 북한은 자신에 대한 최대의 후원자인 중국과의 관계가 소원해진 틈새를 메우기 위해 러시아와의 협력을 강화하기 시작했다고 볼 수 있다.

이처럼 북한은 대미, 대남 관계가 교착상태에 빠져 있는데다가 중국과의 관계마저 소원해진 상황에서 당분간 숨통을 트고 국면전환을 위한 시간별기를 위해서라도 러시아와의 협력이 필요한 상황이다. 최근 일본인 납치 피해자 재조사를 명분으로 북한이 일본과의 관계를 개선하려는 시도 또한 비슷한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

결국 북한은 러시아와의 협력을 통해 에너지, 원자재, 식량 등의 공급을 포함하는 경제협력과 군사협력을 통한 실리를 챙기려는 의도를 갖고 있다. 한편으로 북한은 러시아와의 협력을 통해 핵무기 및 미사일 개발을 둘러싼 국제사회의 압력과 이로 인한 외교적 고립을 일정 정도 벗어나 보려는 전략적 목표도 갖고 있는 것으로 보인다.

그 다음으로 대북 협력강화에 숨어 있는 러시아측의 노림수를 분석해 보자. 첫째, 러시아는

168) Jayshree Bajoria and Geina Xu, “The China-North Korea Relationship,” Background, Council on Foreign Relations, February 18, 2014, <http://www.cfr.org/china/china-north-korea-relationship/p11097> (검색일: 2014.07.07.).

169) 2009년말 현재 북한의 대중 수출 가운데 광물자원의 비중이 62.4%에 이른다. 『한겨레 뉴스』, 2011년 5월 23일, <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/479362.html> (검색일: 2014.07.07.).

북한과의 협력을 강화시킴으로써 동아시아 지역에서 미국의 독주를 견제하고 한반도 및 동북아에 있어서 자국의 존재감을 유지하고자 하는 것으로 보인다. 러시아는 미국의 오바마 행정부가 추구해 온 ‘아시아로의 중심축 이동(pivot to Asia)’ 정책에 대응해 자신 또한 ‘신동방정책’을 내세우면서 역내에서 자국의 영향력을 유지하려고 한다는 것이다.<sup>170)</sup>

둘째, 러중 협력이 강화되고 있는 가운데 러시아는 다른 한편으로 중국의 영향력 확대에 경계심을 갖고 있는 것도 사실이다. 그러한 측면에서 러시아로서는 북한과의 관계를 개선함으로써 한반도에서 중국의 지나친 영향력 확대를 일정 부분 상쇄시킬 수 있을 것으로 기대하고 있다. 특히 나진항과 하산을 연결하는 철도 물류협력은 일정한 정도로 러시아가 북한에 대한 중국의 영향력을 제어할 수 있는 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

셋째, 러시아의 대북 접근은 중장기적으로 경제적으로 가스관, 철도, 전력망 연결 등 남북러 3각협력을 염두에 둔 포석으로 볼 수 있다. 잘 알려진 바와 같이 러시아는 남북러 협력을 통해 자국 내에서도 상대적으로 발전이 뒤떨어진 동시베리아와 극동의 개발을 촉진시키고자 하는 계획을 갖고 있다. 러시아는 지난 2013년 11월에 서울에서 열린 한러정상회담 때 한국정부와 함께 비록 간접적인 형태이긴 하지만 남북러 3각협력에 착수한 바 있다. 러시아는 한국의 포스코, 코레일, 현대상선이 컨소시엄을 구성해 북러간 나진-하산 경협을 위해 설립되어 있는 라손트란스의 러시아측 지분 70%의 절반을 인수하는 데 합의 했던 것이다. 러시아측은 남북러 철도연결이 성사될 경우 나진이 아시아판 “로테르담”이 될 수 있다는 주장을 하면서 남북한의 적극적인 참여를 유도하고 있다. 한편, 한국에서도 최근 들어 남북러 철도 연결 프로젝트의 실현을 위한 움직임을 보이고 있다.<sup>171)</sup> 러시아는 가스관 연결사업을 추진하기 위해 꾸준히 북한을 설득할 것으로 보인다.

넷째, 최근 러시아가 북한과의 협력을 부쩍 강화시키고 있는 것은 우크라이나 사태로 인해 러시아가 서방과의 관계가 악화된 것에 따른 전략적 선택으로 볼 수 있다. 러시아는 우크라이나 사태로 인해 자국의 국제적 입지가 약화된 것을 감안해 동북아 지역에서 자국의 영향력을 유지하고 한반도 문제에 대한 자신의 존재감을 드러내기 위해 북한과의 관계를 공고화하는 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다. 러시아는 유엔을 포함한 국제기구나 포럼에서 우크라이나 사태가 거론될 경우 북한이 러시아를 지지해줄 것을 기대하고 있다. 그런데 러시아와 북한은 각각 서로 다른 이유로 미국과 서방의 제재를 받고 있다. 그런 점에서 양국은 서방 또는 미국에 대한 공동전선을 펼칠 수 있는 공감대를 형성하고 있는 것이다. 실제로 모스크바는 워싱턴의 패권적 영향력에 대항할 수 있는 세력의 규합을 절실히 원하고 있다. 이를 위해 우선 러시아는 중국과의 전

170) “Why Russia is Bolstering Ties with North Korea,” *The Guardian*, June 4, 2014.

171) 박근혜 대통령은 2013년 10월에 열린 ‘유라시아 시대 국제협력 컨퍼런스’에서 북한과 러시아, 중국, 중앙아시아, 유럽을 관통하는 철도, 도로 복합물류네트워크 개념의 ‘실크로드 익스프레스’(SRX)를 제안한 바 있다. 또한 2014년 1월에는 심재철 의원 등 20여명의 새누리당 의원들이 ‘유라시아 철도 추진위원회’를 발족해 한반도 종단철도(TKR)과 시베리아 횡단철도(TSR) 연결프로젝트의 실현방안을 연구하고 지원하기로 했다. 한편, 2014년 4월에는 최연혜 코레일 사장이 평양에서 열린 국제철도협력기구 사장단 회의(OSJD)에 참석해 러시아와 북한의 철도 당국자들이 포함된 회의석상에서 유라시아 지역 철도협력 강화에 대한 논의가 이루어졌다. 이 자리에서 남북러 철도연결을 위해 관련국들 사이에 구체적인 논의가 이루어진 사실에 대해서는 알려진 바 없으나 3국 철도 책임자들이 회의에 참석함으로써 이 회의는 향후 남북러 3각협력을 위해 중요한 상징성을 갖는 행사로 주목을 받았다. 최근 코레일 최연혜 사장은 2015년 1월 북한이나 러시아에 남북러 철도 연수센터를 건립하는 계획을 추진하고 있다고 밝혔다. 이 계획이 성사된다면, 남북한과 러시아는 유라시아철도 프로젝트를 위한 3자협력의 첫걸음을 떼는 데 성공하는 것이다. 『조선일보』, 2014년 7월 7일.

략적 협력을 더욱 강화시키고 있다. 동시에 러시아는 동아시아에서 북한의 지지와 협조를 원하고 있다. 이러한 상황은 양국 사이의 관계개선을 촉진시킬 수 있는 유력한 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 북한의 입장에서 남북한 관계가 악화되고 북미 대화의 채널도 막혀 있는 상황에서 대중 의존도와 중국의 영향력이 더욱 커지는 것을 회피하기 위해 러시아와의 관계개선을 추구하고 있는 것으로 볼 수 있다.

요컨대, 최근 북러협력이 급물살을 타게 된 것은 북핵 6자회담 등을 통해 한반도와 동북아에서 자국의 존재감을 유지, 확대하는 한편 남북한과의 3각협력을 이끌어 내 극동 및 시베리아 지역의 개발에 박차를 가하고자하는 러시아의 의도와 대러 협력을 통해 경제적 실리를 획득하는 한편으로 국제적 고립을 탈피하고 극단적인 대중국 의존도를 분산시켜보려는 북한의 이해관계가 맞아 떨어진 결과로 볼 수 있다.

## 5. 결론: 북러관계 진전이 끼칠 영향 및 한국의 대응방안

### (1) 북러관계 진전의 파급효과

평양과 모스크바의 관계가 빠르게 진전되는 가운데 모스크바는 북한 핵문제에 대해 보다 적극적인 입장을 취할 것으로 보인다. 위에서 언급한 바와 같이 러시아 연방정부는 2013년 2월에 있었던 북한의 3차 핵실험에 대해 매우 강경한 어조로 비판을 가했으며 같은 해 12월에는 유엔 안보리의 대북 제재 결의안에 따른 제재조치의 실행에 들어갔다. 하지만, 러시아는 과거 중국이 북핵문제, 북한의 대남 도발에 대해 북한을 감싸고 돌았던 것과 유사하게 조건없는 6자회담의 재개 등 북핵문제의 정치적 해결을 강조할 것으로 보인다. 그러한 과정에서 한반도 문제에 대한 러시아의 역할이 더 커지게 될 것으로 보인다.

한편, 경제적인 측면에서 본다면 북러 양국의 밀착현상은 한국의 유라시아 이니셔티브에 탄력을 가져다 줄 수 있는 호기를 제공해 준다고 할 것이다. 특히 남북러 3각협력에 공을 들이고 있는 러시아로서는 남북한 관계의 개선을 위해 중재자 역할을 자임하면서 남북한이 철도협력 및 가스관 프로젝트 등에 전향적으로 동참할 수 있는 유리한 환경을 마련하려고 할 것이다. 이는 한국외교의 주요 기동 가운데 하나인 유라시아 이니셔티브의 본격적인 가동에 유리한 요인으로 작용할 것이다.

더구나, 최근 북일관계가 해빙무드에 들어가 있는 상황에서 북러관계가 진전되고 있는 한반도 정세의 흐름은 러시아와 일본이 동시에 북한을 포함하는 협력 프로젝트를 가동할 수 있는 조건을 형성시켜 줄 수도 있을 것이다. 예컨대 북러 국경지대의 공업지구 건설이나 러시아 연해주 지역에서의 자유무역지대의 설치를 통해 일본의 자본과 러시아의 인프라, 북한의 노동력을 활용하는 형태의 국경협력이 이루어질 수도 있을 것이다. 한국도 그러한 다자협력에 동참한다면 남북한 관계의 진전과 함께 유라시아 협력의 지평을 넓혀 나가는 데 기여할 것이다.

그러나 북러관계의 밀착이 반드시 한국에게 남북한 관계의 개선과 유라시아 협력을 위한 좋은 기회만 제공하지는 않을 것이다. 앞서 지적했듯이 러시아는 크림반도의 병합 이후에 미국 등 서방으로부터 강력한 압박과 제재를 받고 있는 상황에 놓여 있다. 그 여파는 한러관계에도 미치고 있다. 미국의 대러 제재조치로 인해 정부 및 공공기관 차원은 물론이고 민간기업 수준에



서도 러시아와의 새로운 협력 프로젝트를 펼쳐 나가는 데 제약을 받고 있다. 이러한 상황에서 한국이 소극적이고 퇴행적으로 대응한다면 한러관계는 침체를 면치 못할 것이다. 그렇게 된다면 유라시아 협력확대라는 한국정부의 주요 대외정책 노선은 심각한 장애에 직면하게 될 것이다. 더 나아가 남북한 관계의 교착상황은 그 출구를 가늠할 수 없는 미궁 속을 헤맬 것이다.

## (2) 한국의 대응방안

그렇다면 이렇게 급변하는 한반도 주변의 정세 속에서 우리는 어떻게 대응해야 할 것인가. 북일, 북러협력이 가속화되고 있는 상황에서 북한 핵문제를 포함한 한반도 문제에 대한 한국의 영향력은 시험대에 올라 있다고 할 것이다. 첫째, 이러한 도전과 난관을 돌파하기 위해 한국은 조속히 북한과의 관계를 개선하지 않으면 안된다. 남북한 관계가 꼬여 있는 상황에서 북핵이슈를 비롯한 한반도 문제가 주변국들에 의해 좌우되는 상황은 우리에게 가장 바람직하지 않은 시나리오이다.

최근 동북아 정세의 변화를 볼 때 비핵화를 전제로 북한과의 신뢰회복과 협력을 꾀하는 한반도 신뢰프로세스를 본격적으로 가동하는 가운데 통일담론을 확산시키려고 하는 한국정부의 계획은 차질을 빚고 있는 것으로 판단된다. 대한민국은 통일담론의 확산 보다는 더 우선적으로 남북한 관계의 개선에 더 치중하고, 이를 바탕으로 주변 강대국들과의 협력을 추구하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

둘째, 중일의 경쟁이 치열해지면서 동아시아 지역에서 러시아의 전략적 가치가 상승하고 있다는 사실에 주목해야 할 것이다. 러시아는 에너지 자원의 공급처로서 동아시아 각국이 관심을 갖고 있는 협력대상 국가일 뿐만 아니라 외교 안보적 측면에서도 역내의 주요 행위자이다. 최근 중국과 일본이 러시아와의 관계개선에 경쟁적으로 나서고 있는 상황을 고려한다면 동북아 지역에서 러시아가 일종의 균형자 역할을 맡을 가능성이 커지고 있다.<sup>172)</sup> 이러한 상황에서 한국은 한미일 공조, 한중협력과 더불어 러시아와의 협력을 강화해 러시아가 포함된 남북러 경협과 유라시아 이니셔티브를 추진함으로써 우리의 경제활동 무대를 확대하는 것은 물론, 장차 한반도 통일을 위한 외교적 자산을 쌓아 나가야 할 것으로 보인다.

셋째, 남북관계가 경색되어 있고 중일간 갈등은 첨예화하고 있는 가운데 북일간 교류가 재개되는 상황이 벌어짐으로써 우리가 선택할 수 있는 유력한 대안 가운데 하나는 러시아와의 협력에 보다 적극적으로 나서는 것이다. 앞서 살펴 본 바와 같이 최근 북러 협력이 활성화되고 있는 상황을 고려한다면 기존에 논의되어 오던 남북러(더 나아가서는 남북중러) 3각(또는 4각) 국경협력과 시베리아 개발 사업에 한국정부와 기업들이 보다 적극적으로 참여할 필요가 있다. 우크라이나 사태 이후 한국정부는 미국의 대러 압박에 영향을 받아 러시아와의 관계에 있어서 매우 신중한 태도를 보이고 있는 상황이고, 이는 정부 차원에서 대러외교가 다소 침체되는 원인으로 작용하고 있다. 따라서 한국의 입장에서는 정부차원의 협력 이외에도 학계, 언론계, 경제계, 문화계, 시민사회 등 민간 부문에서 러시아와의 대화와 협력채널을 꾸준히 가동시켜 나갈 필요가 있다.

넷째, 한국은 일본과도 과거사 문제를 적정선에서 풀면서 상호 관계 개선과 상호 협력 아젠다를 찾아내야 하는 과제를 안고 있다. 예컨대 위안부 문제에 대한 일본정부의 인정과 사과,

172) Захарий Кек, “Китай и Япония борются за лояльность России,” 30 мая 2014 г., [Newsland.com/news/detail/id/1378277/](http://Newsland.com/news/detail/id/1378277/) (검색일: 2014.06.06).

그리고 보상문제를 위한 협상을 시작하는 것을 전제로 양국간 대북정책, 안보, 경제협력 등을 논의해야 할 필요가 있다. 비록 북일교섭으로 인해 일본의 독자적인 대 북한 교류가 진행되고 있다고 하더라도 한국은 북한의 비핵화를 위해 일본이 분명한 입장을 갖고 한미일 공조에 임해야 한다는 점을 일본측에 요구해야 한다. 그러나, 일본과의 관계가 교착상태에 빠져 있는 상황에서는 대북 정책 공조가 제대로 작동하기 어렵기 때문에 한일협력체제의 조속한 복원이 필요하다. 그 과정에서는 무엇보다도 북한 핵문제를 비롯한 한반도를 둘러싼 안보이슈가 유용한 연결고리 역할을 할 것이다.

다섯 째, 미국과 중국에 기대어 북한의 변화를 이끌어 내려는 종전의 접근법을 탈피해야 한다. 대한민국이 북한과의 대화 채널이 막혀 있는 상황에서 이웃 강대국의 힘을 빌어 북한에 영향력을 가하려는 시도는 오늘날 동북아 정세 하에서는 성과를 기대하기 어려운 실정이다. 따라서 한국으로서는 어떻게 하든 북한과의 협력의 물꼬를 트는 것이 중요하다. 대북정책의 추진에 있어서 “통일대박” 등 아직 실체가 불분명한 수사법에만 그치지 말고 말이 아닌 행동과 정책으로 과감하게 전환할 필요가 있다. 예컨대 5.24 조치를 해제하는 전제조건으로서 북한의 직접적인 사과를 받아내는데 집착하기 보다는 압록강 및 두만강 국경지대에 한국, 러시아, 중국, 북한이 참여하는 자유무역지대 프로젝트(또는 제2의 개성공단)를 제안하는 등 초국경 협력을 포함한다. 보다 과감하고 전향적인 한반도 신뢰프로세스의 실제 정책을 추진해 나갈 필요가 있다. 북일관계 개선, 러중 협력체제의 공고화, 러일 협력 분위기 모색, 북러 관계의 호전 등으로 동북아 정세가 급변하고 있는 현 상황에서 한국으로서는 북한의 비핵화 정책을 견지해야 한다. 그러나 그렇다고 이 문제에만 얽매어 외교적 고립을 자초하고 남북한 관계 호전의 기회를 실기하는 우를 범해서는 안 될 것이다.

마지막으로 한국은 주변 강대국과의 관계에 휘둘리는 대신에 능동적으로 그것을 활용하는 지혜를 발휘해야 한다. 이를 위해서는 우선 한미동맹을 견고하게 유지하는 것이 대전제가 되어야 한다. 굳건한 한미동맹은 한국이 주변 강대국으로부터 무시당하지 않고 전략적 가치를 인정받는 가운데 한국의 국익을 지키는 기본 전제이다. 그러나 한미 동맹의 강화에만 매몰되어 있어서는 곤란하다. 중국 및 러시아와 우호관계를 잘 유지하고 발전시켜 나가는 것이 필요하고 중요하다. 우리는 단순히 강대국 사이에서 줄타기를 하는 수동적인 자세에 만족해서는 안 될 것이다. 격랑이 일고 있는 동북아의 정세 속에서 중견국가 한국은 한반도 평화와 동북아의 안정에 기여할 수 있는 창조적인 밑그림을 제시할 수 있으며, 그렇게 해야 한다. 그것의 첫 출발점은 북한의 비핵화를 위해 김정은 정권을 협상 테이블로 끌어 낼 수 있는 묘책을 찾아내는 일일 것이다.



## 제 3세션(14:15-15:30): 북·일 관계 변화와 한국의 대응

- 사회자: **문정인**(연세대학교 정치외교학과 교수)
- 발표자: **박영준**(국방대학교 안보대학원 교수)  
"북·일 관계 변화와 한국의 대응"
- 토론자: **이원덕**(국민대학교 국제학부 교수)  
**양기호**(성공회대학교 일어일본학과 교수)



## 북일관계 변화와 한국의 대응

박영준(국방대 안보대학원)

### 1. 머리말

21세기의 동아시아는 주요 국가들 간의 국력변화 및 국가전략 변화 속에 세가지 구조적인 대립축이 노정되고 있다. 첫째는 중국의 급속한 국력 상승에 따라 글로벌 질서 범위에서 전개되는 미국과 중국 간의 대립축이다. 중국은 아시아태평양 지역 내에서의 경제적, 군사적 영향력을 확대시킴과 동시에 유럽, 중동, 아프리카 등 글로벌 범위에서의 존재감을 부각시키고 있다. 이에 대해 미국은 국내적으로는 국방비 감축을 추진하면서, 대외적으로는 아시아 중시정책(pivot to Asia)을 표방하며, 일본, 필리핀, 베트남, 호주 등과의 네트워크를 한층 강화하고 있다.

두 번째 대립축은 중국과 일본 간에 발생하고 있다. 양국은 2008년 5월, 정상회담을 통해 전략적 호혜관계를 표방하며, 동중국해를 평화와 우호협력의 바다로 만들겠다는 공동성명을 발표하였고, 2009년 일본 민주당 정부는 동아시아 공동체를 표방하며, 중국과의 다각적 협력관계를 구축하고자 하였다. 그러나 2010년 이후 양국 간에는 센카쿠(다오위다오) 제도를 둘러싼 영유권 분쟁이 격화되었고, 그러한 대립이 경제 및 안보측면에까지 확산되고 있다.

이외에 남북한 간의 대립축도 존재한다. 남북한 간에는 김대중, 노무현 정부 시기와 달리, 2011년 12월 김정은 정권의 출범, 그리고 2013년 2월, 박근혜 정부 등장 이후 북한의 연이은 도발, 그에 대한 한국의 대북 제재 조치 속에 대립구조가 노정되고 있다.

이같은 파워의 대립 구조 속에 동아시아 각국은 저마다 영향력을 확대하면서, 국가이익을 확보하려는 치열한 외교경쟁의 국면을 전개하고 있다. 최근 한국과 정상회담을 가진 중국은 한중 정상회담을 통해 동아시아에 대한 미국 영향력의 약화, 그리고 역사문제 및 영유권문제로 대립을 빚고 있는 일본을 견제하려고 한다. 이 속에서 일본 아베 정부는 집단적 자위권 용인 등 안보정책 변화를 추진하면서, 지난 해부터 추진되어온 일본-북한 간의 협의를 통해 납치자 문제를 해결하려 하고, 한반도 정세에 대한 나름의 영향력을 확대하려는 외교를 전개하고 있다.

이러한 동아시아 함종연횡의 구도 속에, 한국은 북한 핵문제를 해결하고, 나아가 남북관계를 안정된 화해협력의 기조로 복원해야 하는 과제를 안고 있다. 그런 입장에서 동아시아 역내 질서 변화와 각국의 외교를 어떻게 이용해야 할 것인가가 중요한 문제가 된다. 본 소고에서는 특히 북한에 대한 한국의 국가적 목표와 논의를 염두에 두고, 현재 전개되고 있는 일본과 북한간의 납치자 문제를 둘러싼 접촉과 합의를 어떻게 파악해야 하고, 이용해야 할 것인가를 논하도록 하겠다.

## 2. 한국의 대북정책 기조와 동아시아 정책

변화무쌍하게 전개되는 동아시아 역학구조도 변화를 어떻게 파악하고, 개별적인 현안들에 어떻게 대응해야 할 것인가. 이러한 문제에 접근하기 위해서는 먼저 한국의 우선적인 국가 차원의 외교안보과제와 그 방법이 명확하게 식별되어야 한다. 즉 한국의 외교, 국방, 통일 등 외교안보 부처가 역량을 집중해야 할 가장 우선적인 목표인 대전략의 설정과 그를 이행하기 위한 방법론이 정립되어야 한다. 한국의 가장 중요한 외교안보적 대전략 및 그 수행방법에 대한 혼란이 있을 경우, 북일간 접촉이나 한중 정상회담 등의 개별적 현안을 다루는 과정에서 궁극적 대전략과 불일치되는 결과가 나올 수 있다. 그런데 현재 한국에 있어 그 대전략은 무엇이고, 그 수행에 있어 우리는 일관된 방법을 적용하고 있는 것인가?

### 가. 대북 정책에 대한 시각들

우리의 외교 및 안보정책에 있어 대전략은 아무래도 북한을 어떻게 다루어야 할 것인가의 문제와 관련된다. 그런데 2011년 12월, 김정일이 갑작스럽게 사망하고, 새로운 후계자로 김정은이 등장한 이래, 한국과 국제사회에서는 김정은 체제에 대해 어떠한 어프로치를 취해야 하는가에 관해 혼선이 지속되어 온 듯 하다. 한국과 미국내 일각에서는 북한 정권을 아예 붕괴시키는 것이 핵문제로 인한 불안도 해소하고, 한반도 안정을 회복시키는 궁극적인 방책이 될 수 있을 것이라고 주장한다. 예컨대 미국 컬럼비아대학 웨더헤드 동아시아연구소 선임연구원인 수미 테리(Sue Mi Terry)는 최근 발표한 칼럼에서 현재 한국과 미국이 취하고 있는 대북 소프트 봉쇄정책을 폐기하고, 북한 정권으로 향하는 돈줄을 차단하는 등 보다 강경한 봉쇄정책(tougher containment)을 취하면서, 북한을 붕괴시키는 것이 바람직한 정책방향이라고 주장한다.<sup>173)</sup>

한편 중국을 포함한 다른 일각에서는 북한 정권이 핵개발 추진하는 것은 안보문제에 대한 불안이 주요 요인이기 때문에, 북한의 안보불안을 해소시켜 주면서, 북핵문제와 북한 정권 생존문제를 해결하는 방책을 제시한다. 예컨대 중국 글로벌 타임스 편집인인 첸 핑(Chen Ping)은 한국도 참가한 가운데 정전협정을 평화협정으로 전화하고, 북미간, 북일간 국교정상화를 추진하여 한반도 교차승인을 달성하고, 나아가 미국과 중국이 공동의장이 되는 동북아 안보메카니즘을 창설하는 것이, 북한의 안보불안을 해소시키고, 북핵 문제를 해결하는 방책이라고 제안한다.<sup>174)</sup>

물론 미국과 중국의 한반도 전문가들에 의해 제안된 방안이기는 하지만, 전자의 방안이 북한 붕괴론을 통한 한국 주도의 통일 방책이라고 한다면, 후자의 방안은 대북 교류협력 확대를 통한

173) Sue Mi Terry, "Let North Korea collapse" *International New York Times*, June 17, 2014. 이와 유사한 입장은 Daniel Byman and Jennifer Lind, "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea" *International Security*, vol.35, no.1 (Summer 2010) 에서도 제시된 바 있다. 앞 논문 공동저자의 일인인 제니퍼 린드는 보다 구체적으로 북한 붕괴시의 군사적 임무에 대해서도 제시한 바 있다. Jennifer Lind, "The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements" Tufts University, Fletcher School 세미나 (2010.11.18.).

174) Chen Ping, "New thinking needed for Korean crisis" *Global Times*, July 23, 2013.

북핵 문제 해결 및 남북 평화공존 방안이라고 볼 수 있다. 그런데 박근혜 정부는 이 두가지 방안 가운데에서 북한에 대해서나, 국제사회에 대해서 경우에 따라 혼란을 노정하고 있는 듯이 보인다. 박근혜 정부가 출범 초기 표방한 ‘한반도 신뢰 프로세스’는 남북한 교류협력 증진을 통한 신뢰구축과 북핵 폐기의 방안으로 보인다.<sup>175)</sup> 다만 이후 박근혜 정부는 통일 방책으로서 ‘한국 주도에 의한 대북 흡수통일’방안을 전제로 하는 듯한 정책도 암시한 바 있다. ‘통일대박론’이 그러했고, 2014년 3월28일 행했던 대북 정책의 연설장소로 구동독 지역이었던 ‘드레스덴’을 선택한 것도 시점에 따라서는 흡수통일론이 반영된 것처럼 비춰질 수 있었다<sup>176)</sup>. 대북 정책 방안에 대한 일관된 메시지가 발신되지 못하였기 때문에, 한국의 대북정책 구상이 북한측의 호응을 얻어내지 못한 채 오히려 반발을 사는 결과를 빚어내었고, 주변국과의 ‘동북아 평화협력 구상’ 외교를 전개하는데 있어서도 균형감을 잃어버릴 수 있는 문제를 낳고 있는 것으로 보인다.

#### 나. 대화와 협력을 통한 ‘한반도 신뢰프로세스’ 추진과 주변국 외교 방향

현 단계에서 남북한 주민들의 불필요한 비용도 줄이고, 국제사회의 공감도 얻을 수 있는 바람직한 대북정책의 방안은 단계적으로 남북한간 교류 및 접촉 확대를 통해 북한의 체제 불안을 해소하고 핵폐기를 유도해 나가며, 궁극적으로 북한의 개혁개방을 실현하고 남북 평화공존을 이루어나가는 방안으로 보인다.

구서독의 경우처럼 북한의 급변사태 등에 따라 불가피하게 흡수통일의 방안을 추진하지 않으면 안되는 상황이 발생할 수는 있다. 그에 대한 대비는 필요하다. 하지만, 북한 주민들의 마음도 얻고<sup>177)</sup>, 국제사회의 동의도 얻기 위한 국가정책으로서는 대북 접촉과 교류를 확대해 가면서, 우리 안보정책의 대전략인 북한 핵폐기와 한반도 평화통일 기반을 달성해 가는 것이 바람직하다. 한반도 평화정착을 대전략의 목적으로 하면서, 단계적으로 남북한간 평화기반 조성 및 평화협력의 심화를 위해 추진되어야 할 대북정책 및 주변국 정책을 제시한 방안으로서, <표1>과 같이 2011년 6월29일, 한반도 평화포럼이 제시한 다음 방책이 주목할 만 하다.

175) 2013년 2월25일 대통령 취임사 ‘희망의 새시대를 열겠습니다.’ ([www.president.go.kr/common/print\\_popup2.php](http://www.president.go.kr/common/print_popup2.php)) 참조. 주철기 외교안보수석도 제8회 제주평화포럼 기조연설에서 북한이 핵무기를 포기하면, 한국과 국제사회는 북한에 대한 경제협력과 지원을 다할 것이라고 언급하였다.

176) 그러한 이유로 북한 국방위원회는 4월12일, 발표한 성명을 통해 박근혜 대통령의 ‘드레스덴’ 연설을 비난하였다. “North Korea lashes out at unification proposals” *Korea JoongAng Daily*, (April 14, 2014).

177) 북한 주민의 마음을 얻는 대북 정책 및 통일 방안의 필요성에 대해서는 동아일보 주성하 기자, ‘북한 주민의 마음 못사는 통일은 또 다른 분단의 시작일 뿐’ 『동아일보』 (2014.3.11.) 참조. 문정인 교수도 선제타격론, 레짐 체인지론 등을 비판하며, 대북 대화와 협상 추진을 통한 신뢰프로세스를 강조한 바 있다. 문정인, ‘취임식장에 놓인 위기와 선택의 기로’ 『중앙일보』 (2013.2.25.).



〈표1〉 한반도 평화포럼, 한반도 평화프로세스 3단계 방안<sup>178)</sup>

	정치, 군사분야	경제사회분야	국제환경 분야
1단계 평화기반 조성	정치군사 신뢰구축 -천안함, 연평도 적정 사과 -평화협정 논의	교류협력 증진 -인도적 지원확대 농업구조 개선 협의 -북한 광물자원 공동탐 사	북측 국제질서 편입 -6자회담 재개와 6자합 의 재확인 -대북 제재 일부 완화
2단계 평화협력 심화단계	정상회담 정례화 및 군 비통제 -북핵 시설 검증 및 폐 기 시작 -군사회담 정례화	교류 협력 제도화 -북한 종합개발 지원 계 획 추진 -남북 경험 합의서 이행 기구 설치	대북 국제지원 제도화 -대북 제재 해제 -북일, 북미관계 정상화 단계 진입
3단계 평화협력 정착단계	평화체제 정착 -북핵 완전 파기 -남북 평화협정 체결	남북 공동시장 형성 -북한종합개발 본격 지 원 -재화, 자본 자유이동	평화체제 국제적 보장 -남북 평화협정 체결과 국제적 보장 -북일, 북미 국교정상화

이 구상에 의하면 한반도 평화협력 정착을 대전략의 목적으로 설정하면서, 그를 위한 제1단계에서는 평화기반 조성을 위해 남북한 간에 정치 군사면에서의 신뢰구축과 경제사회 분야의 교류협력을 증진하고, 국제적으로는 북한의 국제사회 편입을 위해 6자 회담 재개 및 대북 제재 일부 완화를 추진하도록 되어 있다. 제2단계에서는 한반도 평화협력 심화를 목표로, 남북간에는 정상회담 정례화 및 군비통제를 추진하고, 경제사회 분야의 교류협력을 제도화한다. 그리고 국제적으로는 북일 및 북미관계의 정상화를 추진하도록 되어 있다. 마지막 한반도 평화협력 정착 단계에서는 남북한간 평화협정을 체결하고, 공동시장을 형성하며, 국제적으로는 북일간, 북미간 국교정상화를 단행하여, 남북 평화체제를 국제적으로 보장하도록 하였다.

요컨대 한국의 대북 정책은 직접접근전략과 간접접근전략의 이중적 접근이 필요하다. 직접접근전략이란 북한의 군사적 도발을 억제하고 급작스런 붕괴사태에 대비하기 위한 억제력 강화와 맞춤형 위기관리 태세를 강구하는 것이다. 간접접근전략이란 ‘한반도 평화포럼’에서 제안된 것처럼 단계적인 북한과의 교류협력 유지를 통해 북한 주민의 마음을 사면서 동시에 북한 정권의 불안정성을 감소시키고, 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변국과의 전략적 균형외교를 통해 한반도 상황에 대한 주도권을 확보하면서, 유사시에 국제지원을 얻을 수 있는 태세를 구축하는 것이다.<sup>179)</sup> 한미동맹 뿐 아니라, 한중관계, 한일관계, 한러관계도 이러한 각도에서 전략적으로 활용되어야 하며, 북일관계도 이러한 맥락에서 평가되고, 이용되어야 한다.

178) 백영철, 박영호, 전봉근 교수 등이 주축이 되어 입안한 이 구상은 2011년 6월29일 ‘북한은 어디로 가고 있는가’를 주제로 개최된 제2회 한반도포럼 학술회의에서 발표되었다. 『중앙일보』 (2011.6.30.) 참조. 이 구상 입안에 참가하였던 전봉근 교수는 한반도 평화체제 구축 및 동북아 평화협력을 연동시키는 가운데 북한의 비핵화를 추진하는 4단계 방안도 제시한 바 있다. 전봉근, “북핵 외교의 리셋팅: 환경변화와 새로운 비핵화 전략 모색”, 한반도포럼 창립 3주년 학술회의, 『한반도 평화와 통일:통일 과정을 중심으로』 (프레스센터, 2014.4.22.).

179) 여기에서 말하는 ‘간접접근전략’은 영국의 전략가 리델 하트에 의해 제시된 것이다. 리델 하트는 독일과 전쟁을 수행하는 영국의 대전략은 전후 평화구축이며, 이를 위해 전쟁 중에도 적국의 마음을 사는 ‘간접접근전략’이 필요하다고 하였다.바실 리델 하트, 『전략론』 주은식 역 (책세상, 1999).

### 3. 일본의 대북 정책 전개와 한국에의 의의

#### 가. 북일관계의 전개: 정부간 대화 국면과 주요 합의

수립 이후 북한 정권은 식민지 시기 항일무장투쟁에 관여한 경험들을 정권의 정당성 강화 차원에서 이용해 왔다.<sup>180)</sup> 노동신문 등을 통해 일본의 자위대나 안보정책에 대해 ‘군국주의 회귀’등을 비판하며, 날선 대립을 지속해 왔다. 반면 일본은 1965년 한국과의 국교정상화 이후 기본적으로 북한을 자국에 대한 안보위협 중의 하나로 인식해 왔다. 1969년 11월21일, 미일 정상회담에서 발표된 공동성명에 포함된 한국조항의 문안, 즉 ‘한국의 안전은 일본 자신의 안전에 긴요하다’는 인식은, 이후 1970년대 초반 약간의 예외가 있긴 했지만, 역대 자민당 정부의 한반도 정책에 대한 기본인식으로 이어져 왔다.<sup>181)</sup>

역사적 요인 및 냉전적 구도에 의해 적대적 대립관계에 있었던 북한과 일본 양국에서 주요 집권세력에 의한 본격적 접촉이 처음 시도된 것은 1990년대 초반이었다.<sup>182)</sup> 1990년 9월28일, 김일성은 당시 자민당 부총재 가네마루 신과 사회당 부위원장 다나베 마코토를 평양에 초대하여, 자민당, 사회당, 조선노동당 등 3당 공동성명을 발표하였고, 이 성명에서 양국간 국교정상화 실현과 일본의 식민지 지배에 대한 배상금 지불을 향후 목표로서 선언한 바 있다.<sup>183)</sup>

이후 양국 간에 다시 정부 차원의 교섭이 본격화된 것은 10여년이 경과한 2000년대 초반 일본의 고미즈미 정권에 의해서였다. 2002년 9월17일, 고미즈미 수상은 전격적으로 북한을 방문하여 김정일 국방위원장과 정상회담을 하였고, 그 결과 다음과 같은 4개 항의 평양선언을 발표하기에 이르렀다.

첫째, 양국은 국교정상화 교섭을 재개한다. 양국은 상호 재산청구권을 포기하고, 국교정상화 이후 일본이 무상자금협력, 저리장기차관, 국제기구를 통한 인도주의적 지원 등의 경제협력을 실시한다.

둘째, 일본은 식민지 지배에 대해 사과한다.

셋째, 북한은 일본인의 생명과 재산을 위협하지 않는다.

넷째, 한반도 핵문제 해결을 위한 관련국 합의를 준수한다.<sup>184)</sup>

이상에서 나타난 북일간 합의는 한국의 대북 정책과 관련하여 적지 않은 의미를 지닌다. 즉 북일 양국은 장기적 목표로서 국교정상화를 합의했으며, 국교정상화 이후에는 전후 배상금에 대

180) 이에대해서는 서대숙 『북한의 지도자 김일성』(청계연구소, 1989) 및 和田春樹 『北朝鮮:遊撃隊國家の現在』(岩波書店, 1998) 등을 참조.

181) 東清彦, 「日韓安全保障關係の変遷:國交正常化から冷戦後まで」 『國際安全保障』 제33권 제4호(국제안전보장학회, 2006년 3월).

182) 물론 냉전체제 하에서도 1980년대까지 일본 사회당과 북한의 조선노동당 간에 정당 교류가 있었고, 1981년 3월16일에는 양당간에 동북아 지역의 비핵과 평화지대 창설에 관한 공동선언이 발표되기도 하였다.

183) 萩原遼 『隠された戦争』(文春文庫, 2006), p.45.

184) 『朝日新聞』 2002.9.18.

신하여 무상자금협력, 저리 장기차관 제공 등이 합의된 것이다. 이 금액은 일본측 당국자들의 전언에 의하면 100-200억 달러에 이를 것으로 전망된다. 따라서 북일간 기존 합의는 북한이 핵을 폐기하고 평화적 개혁개방의 길을 선택할 경우, 주변국들에서 제공될 인센티브로서 활용될 수 있다.

#### 나. 북일관계의 전개: 대북 제재 국면과 주요 제재 내용

그러나 이같은 북일간 대화국면은 정상회담 과정에서 김정일 국방위원장이 과거 북한 정권이 14명의 일본인들을 납치한 사실을 인정하고, 이 가운데 8인이 사망하였다고 밝힌 이후, 양국 관계는 급속도로 경색되었다. 납치 생존자 5인과 그 자식들이 2002년 10월과 2004년 5월에 각각 일본에 송환되었고, 2004년 11월에는 사망자로 통지된 요코다 메구미 등의 유골이 송환되었지만, 유골은 일본 정부의 자체 조사 결과 진위가 의문시되었다.

그에 더해 2005년에 북한이 핵보유를 선언하고, 2006년 7월에 무수단 미사일을 발사하게 되자, 일본 정부는 안전보장회의를 통해 만경봉호 입항금지, 인적 교류 제한, 전세항공기 취항 금지 등 독자적인 대북 제재 조치를 취하게 되었다. 이에 더해 2006년 10월9일, 북한이 제1차 핵실험을 감행하자, 당시 안보리 의장국이었던 일본은 유엔 안보리 상임이사국 5개국과 더불어 ①북한 핵개발에 기여할 수 있는 모든 물자와 장비, 상품과 기술 등의 대북 수출 금지, ②북한의 핵과 미사일 계획 지원하는 것으로 인정된 개인과 단체의 입국 및 경유 금지, 해외자산 동결, ③대북 사치품 수출금지, ④국제법에 위반하지 않는 방식으로의 북한 선박 검문, ⑤유엔에 제재 감시위원회 설치하여, 회원국들이 대북 제재를 이행하는지 여부를 90일마다 유엔에 보고하는 등의 내용을 갖는 대북 제재 결의안 1718을 채택하였다.<sup>185)</sup>

2009년 5월25일, 북한이 제2차 핵실험을 행하자, 유엔 안보리는 6월9일에 재차 대북 제재 결의안을 채택하여, 공해상에서의 북한 선박 검색, 북한의 무기수출 전면 금지, 대북 금융 제재 등을 가하기로 하였다. 그리고 일본 정부는 유엔 결의안에 따라 6월15일, 대북 전면 수출금지 등의 제재를 가하기로 결정하였다.<sup>186)</sup>

이상과 같이 일본은 2002년 9월의 평양선언에도 불구하고, 2006년 이후 북한의 핵실험에 대한 국제사회의 대북 제재 움직임에 부응하여 일련의 대북 제재 조치를 단계적으로 취하였다. <표2>는 일본에 의한 대북 제재 현황을 도시한 것이다.

이 기간 동안 병행되었던 6자회담에서 북일 국교정상화를 위한 워킹그룹 회의체 등이 조직되어, 북일간의 현안문제들이 논의되기도 했으나, 실질적인 성과는 얻지 못한 채, 2006-2012년 기간은 반년 단위마다 일본 정부가 대북 제재를 연장하는 등 제재 국면이 지속되었다.

185) 『朝日新聞』 2006.10.16.

186) 『朝日新聞』 2009.6.16.

〈표2〉 일본의 대북 제재 조치

시기	제재 내용	성격
2006.7	만경봉호 입항금지, 인적 교류 제한, 전세항공기 취항 금지	일본 단독제재
2006.10	①북한 핵개발 기여할 수 있는 모든 물자와 장비, 상품과 기술 등의 대북 수출 금지, ②북한의 핵과 미사일 계획 지원하는 것으로 인정된 개인과 단체의 입국 및 경유 금지, 해외자산 동결, ③대북 사치품 수출금지, ④국제법에 위반하지 않는 방식으로의 북한 선박 검문, ⑤유엔에 제재 감시위원회 설치하여, 회원국들이 대북 제재를 이행하는지 여부를 90일마다 유엔에 보고	유엔 안보리 대북 결의안 1718 국제사회 공동제재
2009.6	공해상에서의 북한 선박 검색, 북한의 무기수출 전면 금지, 대북 금융 제재	유엔 안보리 대북 결의안 국제사회 공동제재

#### 4. 아베 정부의 대북 정책 전개와 평가

##### 가. 아베 정부의 대북 정책: 억제정책 기조 하의 제한적 관여

일련의 대북 제재 조치에 의해 2010년 이후 북일관계는 인적, 물적 교류가 사실상 차단되었다. 조총련의 대북 송금도 규제받았고, 북한의 원산과 일본 니이가타 항을 연결하던 만경봉호의 왕래도 중단되었다. 이러한 상황에서 일본의 한반도 전문가들은 일본이 계속해서 대북 제재 및 군사적 대응을 위주로 하는 무시 정책을 전개한다면, 오히려 북중관계가 밀접하게 되어 북한 지역에 대한 중국 영향력의 확대를 초래하게 되고, 또한 북한의 핵개발 추세에 대해서도 제약을 가할 수 없는 상태가 될 것이라고 우려하였다. 이러한 판단에서 일본 전략가들 사이에서는 대북 영향력 확대와 핵개발 추세에 대한 제지를 위해서라도, 대북 군사적 대응과 병행하여 대북 관여 정책이 병행될 수 있다는 의견이 제시되었다.<sup>187)</sup>

2012년 12월 등장한 아베 정권은 공교롭게도 북한의 군사동향에 대해서는 여러 차원의 군사적 억제 정책을 추진하면서도, 외교적으로는 납치자 문제에 중점을 둔 제한적 관여 정책을 병행하고 있는 것으로 보인다. 2013년 12월, 아베 정부는 최초의 「국가안보전략서」를 공표하였고, 「방위계획대강(2013)」을 개정하였다. 이 두 문서에서 아베 정부는 북한의 핵 및 미사일 개발, 그리고 특수부대의 동향이 지역의 불안정 요인이 되고 있을 뿐 아니라 일본에 대해서도 ‘중대하면서도 절박한 위협’이 되고 있다고 지적하였다.<sup>188)</sup> 이러한 방침에 따라 아베 정부는

187) 미치시타 나루시게, ‘북한 동향과 대북 정책 옵션’, 주일 한국대사관 주최 안보국방심포지움 발표문 (주일한국대사관, 2011.11.8.).

군사적으로는 소위‘통합기동방위력’개념에 입각한 자위대 전력의 증강, 미일동맹의 강화 등을 추진하면서, 중국과 북한에 대한 억제능력 강화에 중점을 기울이고 있다.<sup>189)</sup>

그러나 이와 동시에 일본은 「국가안보전략서」를 통해 북한에 의한 일본인 납치문제가 일본의 주권과 국민의 생명, 안전에 관한 중대한 문제이며, 국가책임에 있어 해결되어야 할 긴급 과제라고 지적하였다.<sup>190)</sup> 이러한 인식에 바탕하여 일본 정부는 17명에 이르는 것으로 알려진 납치자 문제에 대해서 북한과의 직접적인 교섭과 협의에 의해, 일본 국민이 납득할 수 있는 해결 방식을 찾아가려는 외교를 추진하기 시작했다. 2013년 5월14일, 아베 정부는 측근인 이이지마 이사오를 특사로 북한에 파견하여, 김영일 조선노동당 국제부장 및 김영남 최고인민회의 상임위원장 등과 면담케 하였다. 그리고 이 결과를 바탕으로 북한과의 정부간 접촉이 재개되었다. 공개된 바로는 2014년 3월 말에 북경에서 외무성 과장급 및 국장급 협의가 개최되었고, 이러한 예비접촉을 바탕으로 2014년 5월26일과 28일에 걸쳐 스톡홀름에서 일본 외무성 이하라 준이치(伊原純一) 아시아대양주 국장과 북한측 송일호 북일교섭담당대사 간에 재협의가 이루어졌고, 결국 일본과 북한 간에는 각각 다음과 같은 조치를 취하도록 합의가 되었다.

즉 일본 정부는 ①평양선언에 기반하여 국교정상화를 실현한다는 의사를 표명하고, ②북한이 특별조사위원회를 설치하여 조사를 개시하는 시점에, 인적 왕래 등 특별한 규제조치와, 인도 목적의 북조선 선박의 일본에의 입항금지조치를 해제하고, ③인도적 견지에서 적절한 시기에 북한에 대한 인도지원의 실시를 검토하도록 하였다. 이에 대해 북한 측은 ①잔류 일본인과 납치 피해자 등 모든 일본인에 관한 조사를 포괄적, 전면적으로 실시하고, ②모든 기관을 대상으로 조사를 행할 수 있는 권한을 가진 특별조사위원회를 설치하고, ③조사상황을 일본 측에 수시 통보하며, 유골과 생존자 귀국을 포함한 거취 문제에 관해 일본 측과 협의하고, ④납치피해자 및 행방불명자에 대한 조사로 일본인 생존자가 발견되는 경우에 귀국시키는 방향으로 협의할 것을 약속한 것이다.<sup>191)</sup>

이같은 스톡홀름 합의는 북한과 일본이 행동 대 행동의 수순으로 납치자 문제를 해결해 가는 것에 합의한 것이다. 우선 북한 측이 일본이 납득할 수 있는 특별조사위원회 설치를 하게 되면, 그에 따라 일본 측이 기존에 취했던 대북 단독제재를 해제하는 수순으로 납치자 문제를 해결해 가는 방식이었다. 그러나 북한 측도 일본 정부를 납득시킬 수 있는 특별조사위원회를 구성해야 하고, 일본측도 국제사회의 시선 속에 대북 단독제재 조치를 해제해야 하는 부담을 갖게 되는 것이어서, 최초 단계에서는 각각의 정상들이 수용할 수 있는가의 여부가 관심이 되었다. 그러나 아베 수상과 김정은 국방위원장이 각각 이를 전격적으로 받아들이면서, 양국은 합의사항 이행에 착수하였다.

7월1일, 양국 대표는 다시 북경에서 회합을 갖고, 북한 측 송일호 대표는 일본측 이하라 국장에게 자체적으로 조직한 특별조사위원회의 구성, 조사방법 등에 대해 설명하였다. 일본측 보도에 의하면 특별조사위원회는 북한 국방위원회 안전담당참사 겸 국가안전보위부 부부장을 겸임하는 서대하(徐大河)가 위원장을 맡고, 그 예하에는 납치 피해자, 행방불명자, 일본인 유골문

188) 국가안전보장회의 및 각의 결정, 「平成26年度以後に係る防衛計画の大綱について」(2013.12.17.),

189) 아베 정부의 방위정책에 관해서는 줄고, 「일본 아베 정부의 외교안보정책 변화와 한국의 대응방안」 『국방정책연구』 제30권 제1호(한국국방연구원, 2014년 봄)와 「일본의 방위전략: 반군사주의(anti-militarism)에서 보통군사국가화(normal military state)로의 변화」, 박철휘 외, 『동아시아 세력전이와 일본 대외전략의 변화』 (서울:오름, 2014) 등을 참조.

190) 국가안전보장회의 및 각의 결정, 「国家安全保障戦略について」(2013.12.17.)

191) 『朝日新聞』 2014.5.30.

제, 잔류 일본인 및 일본인 배우자를 각각 담당하는 4가지 분과가 설치된다. 각 분과에는 북한 국가안전보위부, 인민보안부, 인민무력부, 최고검찰소, 보건성, 조선적십자사 등 주요 국가기관의 요원 30여명이 위원으로 소속되고, 북한 최고국가기관인 국방위원회가 특별조사위원회에 대해 모든 북한내 국가기관을 조사할 수 있는 특별권한을 부여하는 가운데, 1년 여에 걸쳐 조사를 실시하고, 진행 상황은 수시로 일본에 보고하며, 조사의 투명성을 위해 일본측 관계자의 방북을 허용하도록 한다는 것이었다.<sup>192)</sup>

이같은 북한측의 특별조사위원회 구성 및 조사방법은 7월2일, 아베 수상에게 보고되었고, 다음 날 아베 수상은 2006년 이후 북한에 대해 실시해온 3가지 제재, 즉 ①북한 당국자의 입국 금지 등 인적 왕래 규제, ②10만엔 이상 현금 반출 및 300만엔 이상 송금 신고 의무, ③인도주의적 목적의 북한 선박 입항 금지 등을 해제한다고 발표하였다.<sup>193)</sup> 이같은 조치는 <표2>에 나와있는 3가지 단계의 대북 제재 가운데 2006년 7월, 일본이 단독으로 실시해온 제재를 해제하는 의미를 갖는 것이다.

#### 나. 아베 정부 납치자 정책의 평가 및 전망

그렇다면 아베 정부는 왜 북한에 대한 군사적 억제정책의 기초를 유지하면서 납치자 문제에 대해서는 예외적으로 제한적 관여정책을 추진하고 있는 것일까? 이것은 아베 수상이 일본 국내 정치 및 동북아 국제관계 양 측면을 고려한 결과라고 보여진다. 2002년 9월, 고이즈미 수상의 방북 시에 관방부장관으로 동행했던 아베 수상으로서는 납치자 문제 해결이 일본 국민들에 대한 정치가로서 자신의 책무라고 인식하는 측면이 강하다. 이 때문에 2013년 12월 책정된 「국가안보전략서」에서 북한에 의한 일본인 납치문제가 일본의 주권과 국민의 생명, 안전에 관한 중대한 문제이며, 국가책임에 있어 해결되어야 할 긴급과제라고 강조하였을 것이다.

대외적으로 납치자 문제를 단서로 대북 접촉을 유지하는 것은 중국 및 한국 외교에 대한 견제의 의미가 강하다. 아베 정부 취임 이후 일본 측은 중국에 대한 강한 위협인식을 표명하면서, 수차례 걸쳐 한국과의 안보협력 강화를 희망해 왔다. 그러나 한국측은 아베 정부의 역사인식 문제를 이유로 일본과의 대화 및 협력채널을 축소시키고, 상대적으로 중국과의 ‘전략적 협력 동반자 관계’에 중점을 두어 왔다. 2014년 7월3일, 시진핑 국가주석의 국빈방문은 그 상징적인 사건이었다. 이러한 한중 밀월에 대해 아베 수상은 납치자 문제를 매개로 한 대북 접촉이라는 카드를 통해 한국과 중국을 동시에 견제하려 하고 있는 것으로 보여진다. 마찬가지로 북한 김정은 정권도 한국과의 정상회담을 먼저 가진 시진핑 중국 정부에 대한 불만의 표시와 아울러, 북한 경제의 회생을 위한 양면적 카드로서 일본과의 관계 회복을 선택했을 수 있다.<sup>194)</sup>

다만 7월3일을 기해 일본이 해제를 결정한 대북 제재 조치는 <표2>에서 보듯이, 어디까지나

192) 『朝日新聞』 2014.7.3.

193) 『朝日新聞』 2014.7.4.

194) 일본 게이오대학 이소자키 아츠히토 교수는 김정은 정권이 2013년 3월, 경제건설과 핵무력 건설 병진 노선을 공표한 이후 오히려 군사적 강경노선을 완화하고, 경제기관에 대한 현지지도가 증대되는 등 경제성장에 중점을 두는 정책방향으로 전환하고 있다고 분석하면서, 북한이 대중 경제의존도를 낮추고, 경제발전을 이룩하기 위해서는 일본과의 관계정상화가 유력한 카드가 될 수 있다고 전망한 바 있다. Isozaki Atsuhito, “Japanese Perspective and Strategy for North Korean Development Cooperation” 한국수출입은행, 경남대학교 극동문제연구소 공동주최 학술회의, 『동북아 평화증진과 북한개발을 위한 국제협력』 (2013.11.19., 서울 콘래드호텔).

부분적인 것이다. 7.3 해제 조치에도 불구하고, 일본이 유엔 결의에 따라 취한 보다 본격적인 대북 제재 조치는 여전히 유효하다. 그리고 향후 북한의 대응 여하에 따라서는 다시 국제사회의 동향과 더불어 제재 국면으로 전환될 가능성도 배제할 수 없다. 예컨대 만일 향후에 북한이 조직한 특별조사위원회에서 납치자로 인정된 12명의 생사 여부에 대해 일본측이 납득할 수 있는 조사결과를 얻지 못하거나, 북한이 제4차 핵실험을 단행했을 경우, 일본은 다시 제재 기조로 복귀할 여지도 남겨두고 있는 것이다. 어떻게 보면 일본은 저렴한 카드로 납치자 문제에 대한 북한 측의 전폭적인 양보를 받아내려는 효과적인 게임을 하고 있다고 볼 수 있다.

## 5. 한국의 대북 정책 및 대일 정책 방향

납치자 문제에 관한 현재까지의 북일간 합의와 접촉에 대해 한국 정부는 불편한 기색을 감추고 있지 않다. 북한의 핵 및 미사일 문제에 대한 국제공조체제에서 일본이 이탈하고, 북한 핵 및 미사일 문제 해결 가능성이 멀어질 것에 대해 우려하는 것으로 보인다.

사실 박근혜 정부 출범 이후 줄곧 한일관계가 경색된 상황에서 북한과 일본이 납치자 문제에 대해 해결방안을 모색하고, 대북 제재를 해소해 가는 상황이 한국 정부에게 불편을 안겨주는 것은 사실이다. 북한에 대한 한국 정부의 제안이 받아들여지지 않는 상황에서 북한과 일본이 행동 대 행동의 수순에 의해 합의를 구현해 가는 과정이 불편할 수 있다. 그러나 한국 정부의 대전략을 명확히 인식하고, 이를 달성하기 위한 전략적 과제들의 우선 순위를 분명하게 정립한다면, 납치자 문제를 매개로 한 북일간 합의와 교류 재개는, 대전략 추구를 위한 긍정적 자산이 될 수 있다.

우리의 대전략은 북한의 평화적 개혁개방 유도과 남북한 화해협력 체제의 구축, 그리고 핵폐기 등이다. 이를 추진하기 위한 과정에서 북한의 군사적 도발이나 급변사태 등에 대비하기 위해 군사적 억제태세를 공고히 하면서, 동시에 남북한간 다각적인 교류와 협력 추진을 통해 북한을 연착륙시키는 간접접근전략을 병행해 나가야 한다. 그리고 간접접근전략의 일환으로 북중관계, 북러관계, 북일관계 등을 잘 활용해야 한다. 그러한 관점에서 보면 이번 북일간의 행동 대 행동 수순에 의한 접촉 재개는 북한의 불안정성을 해소하고, 북한을 국제사회에서의 정상국가로 유도할 수 있는 계기가 될 수 있다.<sup>195)</sup>

만일 북한이 일본에 대한 납치자 문제를 해결하여, 경제지원을 받아내려는 국가적 의지가 있다면, 북일 접촉이 유지되는 한, 제4차 핵실험이나 장거리 미사일 발사 같은 모험주의적 군사도발을 자제하게 될 것이다. 나아가 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 유도할 수 있는 통로도 될 수 있다. 북한의 평화적 개혁개방 유도과 남북한간 평화적 공존을 궁극적 대전략으로 생각하고 있다면, 이러한 가능성은 한반도 평화를 구축하기 위한 희망의 불씨가 될 수 있을 것이다. 다만 이러한 희망의 불씨를 살리기 위해서는 그에 선행하여 남북관계의 전향적 모색, 그리고 한일관계의 회복이 불가결한 전제가 될 것이다.

195) 김석우, '일본, 북한의 정상화 자극해야' 『중앙일보』 (2014.7.4.).

## **라운드테이블(15:45-18:15):**

### **한중정상회담 등 동북아 외교지형 변화와 박근혜 정부 외교의 정책 방향 및 과제**

- 사회자: 송민순(前 외교통상부 장관)
- 발제자: 신정승(前 주중국 대사): 한중관계와 중일관계, 평가와 과제  
신각수(前 주일본 대사): 한일관계, 일중관계 및 미일관계  
이규형(前 주중국 및 주러시아 대사)
- 패 널: 문흥호(한양대학교 국제학대학원 원장)  
이관세(경남대학교 석좌교수, 前 통일부 차관)  
문정인(연세대학교 정치외교학과 교수)  
이희옥(성균관대학교 정치외교학과 교수)  
박순성(동국대학교 북한학과 교수)  
양무진(북한대학원대학교 교수)  
강태호(한겨레신문 스페셜컨텐츠팀-남북관계 기자)  
각 세션 발표자 및 토론자





## 한중관계와 중일관계, 평가와 과제

신정승(전 주중대사)

### 1. 한중관계 현황 (시진핑 방한 결과를 중심으로)

가. 2014 한중정상회담 공동성명: 성숙한 전략적 동반자 관계

○ 시진핑, 2014.7.4. 서울대 강연에서 언급 1:

“1992년 한중수교 이래 양국은 상호 존중하고 신뢰하며 공동 번영을 위한 협력을 통해 양국관계는 눈부신 속도로 발전해왔다. ..중략.. 한중양국은 명실상부한 전략적 협력동반자이며 양자관계는 최고로 양호한 발전시기에 있다.”

- 상호무역액은 2013년도에 2,742억불 (중국통계), 교역비중은 21.1%
- 제 2의 투자대상국(550억불)
- 2-5만여 개의 한국기업이 중국 내에서 활동 중
- 유학생 각각 7만 명 수준

○ 서울대 시진핑 언급 2 (미중 세력경쟁에서 한국을 중국 편으로 끌어들여려는 노력)

“현재 한중관계는 더 한층 발전하는 출발점에 있다. 우리는 더욱 눈을 크게 뜨고 목표는 더욱 멀리 보아야 한다. 한국과 중국은 모두 아시아의 중요국가로서 양 국민들은 이곳에서 태어나 이곳에서 자랐다. 양국관계와 국제적 지역적 형세가 새롭게 발전하고 새롭게 변화하는 데 대응하여 중국은 한국과 더불어 공동으로 발전을 실현하는 동반자, 지역평화를 위한 동반자, 아시아의 진흥을 위해 손잡는 동반자, 세계의 번영을 위한 동반자로서 아시아의 광활한 대륙과 해양을 양국협력의 대무대로 삼기를 희망한다. 우리는 손잡고 노력해서 동방의 지혜로 양국의 아름다운 꿈을 더 큰 아시아의 꿈으로 만들어 아시아 각국 인민들과 더불어 공동으로 건설하여 누리면서 번영하는 길을 가야할 것이다.”

### 2. 시진핑 주석 방한 시 주요 합의사항

가. 정치, 안보: 기존 입장 재확인 또는 약간의 진전

- 북핵 불용, 추가핵실험 강하게 반대
- 6자회담 개최를 환경조성 노력 강화
- 정상회담, 외교장관 회담, 국가안보실장-외교담당 국무위원 대화 정례화
- 국방, 군사 분야 협력을 공동성명에 포함
- 2015년 해양경제협력 회담 가동 합의
- 청년지도자 포럼 창설

나. 경제협력 분야: 새로운 합의 포함

- 한중 FTA 년내 타결 목표로 노력
  - 고수준의 포괄적인 FTA 재천명, 실제로는 중간 수준으로 진행 중
- 위안화 국제화 협력, 위안화-원화 직거래 합의, 한국 내 위안화 청산 결제은행 지정
  - 무역거래 비용 감소로 기업들에 도움, 중국 금융서비스 시장 진출 기회

다. 인문사회 분야:

- 영사협정 체결, 상호 방문인원 1,000 만 명 시대를 대비한 비자면제 확대 검토

### 3. 한중관계에서의 도전적 요소

가. 미중 간 세력경쟁과 한미동맹관계

- 시진핑의 신 아시아 안보론 (2014.5.21. CICA 연설)
  - 아시아에서 공동의(common), 포괄적이며(comprehensive) 협력적(cooperative)이고 지속가능한(sustainable) 안보라는 신아시아 안보론을 제기
  - 양제츠 국무위원 (2014.6.21 북경 세계평화포럼에서의 연설)
    - \* 공동(common)은 모든 국가들의 안보가 존중되고 보호된다는 의미이며 포괄적(comprehensive)은 전통 안보와 비전통 안보를 순위를 정하여 추진한다는 뜻이고 협력적(cooperative)은 국가나 지역의 안보는 대화와 협력을 통해 추진한다는 의미이며 지속가능한 (sustainable)은 발전과 안보가 동등하게 중시됨으로써 항구적인 안보가 확보된다는 의미라고 설명
  - 시 주석은 CICA가 아시아에서 가장 크고 대표적인 안보포럼이라고 언급한 후에 중국은 앞으로 CICA를 전 아시아를 포괄하는 안보대화과 협력의 플랫폼으로 만들고 그 기초위에 새로운 아시아 지역안보협력의 틀을 만들어 볼 것을 제의, 중국은 향후 2년간 의장국으로서 다양한 활동을 통해 CICA의 역할과 지위를 높여 아시아 지역의 안보 협력을 한 단계 더 높이겠다는 입장을 표명
  - 시진핑 주석은 또한 “제3국을 겨냥한 군사동맹을 강화하는 것은 공동의 안보를 유지하는데 도움이 되지 않는다.” “21세기에는 냉전시대 제로섬 게임의 낡은 사고로는 21세기를 살아갈 수 없다.” “다른 국가들을 희생해서 자신의 절대적 안보를 추구해서는 안 된다.”고 언급 (이는 미국을 비판하고 미국의 참여를 배제하려는 것으로서 결국 미국의 아시아 재균형 정책에 대항하려는 것으로 해석 가능)
- 시진핑, 서울대학교 강연에서의 관련 언급
  - “우리는 새로운 안보이념을 만들어 공동의, 포괄적이고, 협력적이며, 지속가능한 안보를 실현하는 방향으로 나가되, 심도 있는 정치안보 대화와 협력을 통하여 지역 내 국가들이 상호 신뢰하고 평등과 협력의 동반자가 되어 아시아의 평화와 발전을 공동으로 추진하도록 해야 한다.”

- 북핵문제 해결을 이유로 한미 합동군사훈련 축소 요구
  - 미국 주도 MD에의 참여 우려

나. 중국 주도의 아시아 인프라 투자 은행 (AIIB) 참가

- 미국, 일본 주도의 ADB 은행에 대응
  - 아시아 개발금융 분야에서 주도권 경쟁

- 시진핑, 서울대 강연에서도 언급

“중국은 아시아 인프라 투자은행 설립을 제안하였다. 장래 지역 내의 상호 협의를 가속화하고 인프라 건설에 유리한 조건을 만들기 위한 것이다. 중국은 준비 작업에 관련국가의 적극적인 참여를 환영한다.”

다. 남북관계 문제에 있어서는 과거보다 다소 진전

- 중국, 박대통령의 드레스덴 선언에서 남북대화와 협력의 구체적 방안 제시 평가
  - 남북중 협력 공감

#### 4. 중일관계 (중국의 시각)

가. 중일관계는 현재 최악의 상황

- 2013년 하반기 조여도(센카쿠) 문제가 다소 진정되면서 양국관계를 복원하려는 움직임이 있었으나 아베의 야스쿠니 신사 참배 이후 중일관계는 더욱 악화
  - 야스쿠니 등 과거사 문제에 대한 일본 측의 선제적 조치 없이는 관계개선 난망
  - 그러나 장기적으로 중국의 경제구조 개선을 위해서는 일본과의 협력관계가 필요하다는 인식도 상당 존재 (政冷經熱 지향)

- 2013. 11 아베 야스쿠니 참배 후 왕이 외교부장의 주중 일본대사에 대한 언급

- 아베수상의 야스쿠니 참배는 중일 간의 4개 정치문서의 원칙과 정신을 총체적으로 위반한 것으로서 이미 심각한 어려움을 겪고 있는 중일관계에 있어서 새롭게 중대한 정치적 장애를 형성
- 중국은 이를 결코 용납하지 않을 것이며 일본 측은 아베의 행동으로 발생된 심각한 정치적 결과에 대해 모든 책임을 져야 할 것임.
- 만약 일본이 중일관계의 근본(bottom line)에 대해 의도적으로 계속 도전하여 양국관계에 긴장을 조성한다면 중국은 이에 대해 끝까지 대응할 것임.

나. 중국 학계의 견해

- 일본 우경화의 배경
  - 일본의 경제침체, 중국의 부상과 이에 따른 지역 내 위상 저하에 따른 초조감
  - 궁극적으로 미국이 일본을 보호할 수 있을지에 대한 불신
  - 미국의 국력약화에 따라 일본으로 하여금 중국을 견제토록 하려는 미국의 의도에 영합

## ○ 일본 우경화 국가전략의 내용

- 정상국가화 (구체적으로는 대국화)
- 이를 위해 패전국 일본을 전제로 한 전후 국제질서 타파 (집단적 자위권 행사, 군비 확충 추진 등)

## ○ 일본 우경화에 대한 평가

- 아베는 냉전이후 최대의 전략변화를 도모하고 있으며 중일간의 전략적 경쟁은 이미 시작
- 일본은 향후 수년간 중국의 국가안보와 영토완정에 있어서 가장 큰 위협
- 반면, 일본의 우익주의 전략은 중국 외교에 있어서 기회를 주고 있다는 측면도 존재
- 아베의 야스쿠니 참배는 미국의 아시아 회귀정책에 대해 타격을 입히고 있으며 한일관계도 더욱 경색되어 한미일 3각 동맹은 이루기 어려운 상황

## ○ 중일관계의 향후 방향

- 중국으로서는 일본의 각종 도전에 대해 기민하게 대응하되 자신의 실력을 계속 키워나가면서 일본에 대해 무력을 주동적으로 사용치 않으며 중국에 대한 일본 국민들의 우려를 해소해 주는 방향으로 나갈 필요가 있음. (지즈에 현대국제관계연구원장)
- 중국은 대국적이고 장기적 국면에서 현대화 건설을 지속하여 민족부흥이라는 중국의 꿈을 실현해야 하며 중국과 일본 간의 경제사회 교류를 발전시켜 중국의 이익에 부합하게 해야 할 것임. (추슈룡 칭화대 교수)
- 일본에 대한 환상을 버리고 대외정책을 전면 조정하여 일본 우익 세력의 도전에 적극 대응해야 함. 이를 위해 주변 관련국들에 대한 적극외교를 통해 일본 군국주의 부활을 방지하기 위한 국제적 통일전선을 형성하며 유엔 안보리에 대일 전후처리 문제를 재심의하기 위한 특별 위원회 설치를 추진해야 함. (평팡치엔 군사과학원 연구원, 현역 해방군 소장)
- 중국의 대주변국 외교를 위해서는 일본을 고립시키는 것이 바람직하지 않음. 현재 아베의 야스쿠니 참배로 국제여론이 중국에 유리하게 된 전략적 기회이기 때문에 군사보다는 외교적 노력을 강화하여 아베를 고립시키는 것이 좋음. 이를 위해 ① 해경선의 조어도 순찰 빈도를 줄이고, ② 동중국해에서의 중일 간 전투기의 우발적 충돌을 방지하며, ③ 아베를 제외한 고위 레벨의 접촉을 재개하여 양국 간 갈등이 군사 충돌로 발전하지 않도록 하고, ④ 미국에 대해 아베의 전략 의도를 설명하여 미국이 일본 편을 들지 않도록 노력할 필요가 있음. (스인홍 국무원 참사, 인민대학 교수)

## 다. 한국과의 관련 의미

- 중국은 시진핑 지도부가 주권문제에 대해서는 어떤 양보도 하지 않겠다는 강한 의지 견지
  - 국제적으로 중국위협론을 약화시킬 수 있고, 중국 국내정치적으로도 유용
- 중국으로서는 아시아의 지도자로서 발전한다는 장기적인 국익을 고려하여 일본과의 갈등을 확대하지 않고 일정 수준에서 통제하려는 생각도 있을 것임.
  - 그러나 일본이 중국의 위협을 국내정치와 자신들의 정상국가화 전략에 활용코자 하는 의

도가 있는 한 중일관계의 갈등은 상당기간 지속될 것으로 전망

- 한편 중국은 한국에 대해 역사왜곡과 우경화 정책을 계속하는 일본에 대해 공동 대응할 것을 주문
  - 시진핑의 서울대 강연에서도 임진왜란이나 제국주의 침략시의 공동대응사례 언급, 광복 70주년 기념행사 공동 주최 제의
- 한국과 중국과의 공동보조는 일본의 반발만 크게 할 뿐 실질적인 효과가 없을 것이며, 한국으로서는 안보와 경제 측면에서 일본과의 양자 간 이해관계는 물론 한중일 3국간 협력이나 동북아 평화협력 구상을 추진하는데 큰 부담으로 작용
  - 따라서 일본에 대해서는 우리의 원칙과 가치에 입각하여 과거사 부정 등에 대해서 강하게 대응하면서도 대북 한미일 공조나 한일 간 안보 경제 협력에 지장을 주지 않도록 유의
  - 한중일 3국 외무장관, 정상 회담 계속 추진, 갈등완화 도모
  - 중국의 부상이 패권적으로 나타날 경우에 대비 일본과의 안보적 협력 가능성을 유지할 필요

// 끝 //



## 한일관계, 일중관계 및 미일관계

신각수(전주일대사)

### 1. 한일관계

#### o 현상 분석

- 2012년 이래 2년 반 동안 지속적으로 악화: 2013년 초 리셋 기회 무산
- 정부 레벨에서 국민 레벨로 확대: 반한·혐한 현상 극대화
- 4개 fault line: ① 지정학, ② 역사, ③ 영토, ④ 감정(우경화)
- 한국은 과거사·우경화, 일본은 중국경사에 불만
- 의사소통 부재가 가장 큰 문제: 최소한의 관리도 부족
- 상호상실의 상황(lose-lose situation): 악순환 구조의 정착
- 양국의 국내적 제약: 한국 반일프레임 vs. 일본 집단주의

#### o 전망

- 과거사관련 악재의 연속: 아베 정부의 역사수정주의 포기 기대난망
- 추가 악화 방지가 급선무: 다양한 소통 채널 가동
- 2015년 국교정상화 50주년(한) vs. 종전 70주년(일)
- 현재의 악화상태 방치할 경우 돌이키기 어려운 장기적 피해 우려

#### o 북일 관계

- 북일 관계는 스톡홀름 합의 이후 예상보다 빨리 진행될 가능성 농후: 보상 문제까지 협의했을 것이라는 오코노기 교수 발언 주목
- 납치문제 협의를 위한 평양 방문 TF팀이 준 대표부로 발전할 가능성
- 북한핵문제 해결과 관련, 북러 접근과 함께 +5의 공동전선에 이상



## 2. 일중관계

### ○ 현상

- 최악의 상황: 일본의 중국부상에 대한 우려+중국의 일본 압박(미일 협조에 대한 견제), 중국은 미국 프리즘 vs. 일본은 중국 프리즘
- 본격적 일중 전략경쟁 시대 돌입: 일본의 중국 포위전략 vs. 중국의 일본압박전략의 충돌,
- 일중간의 경제 상호의존도는 일본보다 중국이 더 높은 상황: 일본 기술과 자본
- 일본은 현재 중국의 압박에 굴복하면 '조공외교'로 변할 것을 우려
- 일본은 미국과 달리 연계정책을 추구하지 않고 대중 대결 일변도

### ○ 전망

- 중국은 아베 정부와는 정상대화를 가지지 않는다는 입장: 아베의 역사수정주의와 집단적 자위권행사 등 우경화 정책 지속 전망
- 일본도 양보를 하면서까지 대중관계 개선을 원하지 않는 상황으로 당분간 일중관계 개선 전망 희박
- 센가쿠(다오위다오)에서의 우발 충돌가능성 상존
- 양국 경제계에서는 관계회복을 원하나 정부에 대한 영향력 한계: 다만 향후 APEC 북경정상회담을 목표로 물밑 접촉 지속 예상

## 3. 미일관계

### ○ 현상

- 미일관계는 외관상 양호한 것으로 보이지만 상호이견 존재
- 미국은 일본의 역사수정주의에 대한 불만: 한일관계 악화, 중국에 명분 부여
- 일본은 미국의 확고한 일본지지 부족에 불만: 신형대국관계 문제, 아시아 회귀정책의 한계
- 아베총리와 오바마 대통령간의 관계 소원: 전통적으로 민주당 정부는 일본보다는 중국에 관심
- 미국은 대중관계상 일본의 집단적 자위권 행사 등 군사력 강화정책은 지지: 일본의 역할분담 희망
- 일중의 센가쿠(다오위타오) 충돌로 무력 개입해야 하는 사태발생 우려

### ○ 전망

- 미일관계는 미중관계의 큰 틀 속에서 움직일 전망: 미일 상호이익 존재
- 미국의 아시아 재균형정책이 얼마나 실효성을 가질지 여부도 중요한 변수

- 일본은 대미관계의 강화에 노력하는 한편 독자적 외교 공간 확보 추구: 북한과의 관계 진전, 러시아와의 관계 강화, 중국 주변국가와의 관계강화 노선 견지(호주, 인도, 동남아, 중앙아)

#### 4. 정책 제언

##### o 한일관계 조기 정상화 필요: 가급적 3국에서의 정상회담 연내 실현

- 한일관계 악화의 기회비용: 정상적 한일관계의 이익 상실, 대미·대중관계에서의 불리, 북한문제 대처에도 부정적 영향
- 정상회담 이외의 모든 채널 정상화 필요: 민간, 경제, 문화 포함
- 관계가 나쁘더라도 소통을 통해 해결해 간다는 자세 견지
- 협력 가능한 사안에 대해서는 협력해 가면서 문제해결 시도가 바람직
- 정상회담 여건 조성: 과거사 인식, 군대위안부, 강제징용, 우경화정책, 대중정책 등 양국 이견에 관한 공통토대 마련

##### o 한일관계를 양국 차원이 아닌 동북아 차원에서 접근

- 일중간 균형 정책
- 우경화정책에 대한 현실적 평가: 집단적 자위권 행사
- 한중일 동북아 지역협력의 조기 가동: 조기 정상회담 실현 추구
- 미국의 적극적 관여 유도
- 북한문제에 있어서 한일 협조 노력 긴요
- 일중관계 회복 가능성에 대해서도 유의 필요

##### o 일본 국민에 대한 직접 메시지 발송

- 아베 정부와 국민을 분리 접근: 일본의 험한론 장기화 방지
- 일본의 charm offensive에 대한 대항: 미국의 한일관계 인식에 중요

##### o 과거사 문제에 있어서 미국의 적극적 역할 확보

- 과거사 문제에는 미국의 전후처리 미흡도 책임
- 미국의 동아시아정책에 있어서 과거사문제 해결이 전략이익임을 설득
- 현실적으로 일본에 가장 영향력이 있는 국가는 미국





