대러시아 외교 강화방안

현승수(통일연구원)

1 문제제기

2018 년 들어 급전개되고 있는 한반도 정세에 대응해 러시아의 움직임도 점차 분주해지고 있다. 두 차례 이루어진 남북정상회담과 세기의 사건으로 운위되는 북미정상회담에 대한 러시아의 반응은 환영을 넘어 놀라움의 수준이다. 6 개월이라는 짧은 시간 동안 너무나 많은 빅 이벤트들이 연달았고 또 2017 년 한 해 동안 한반도를 뒤덮었던 핵전쟁의 위협이 순식간에 평화의 바람으로 바뀌었다는 사실에 놀라움을 금하지 못하겠다는 반응들이다. 한반도를 바라보는 러시아 전문가들은 특히 북한의 변화와 김정은 국무위원장의 노련한 외교술에 주목한다. 한중미 정상들과의 연쇄 회담 과정에서 실리외교를 추구하는 정상국가의 지도자 이미지를 굳혔을 뿐만 아니라, 구체적인 비핵화 일정을 넘겨주지 않고도 체제의 안전보장 약속까지 얻어낼 수 있었다는 것이다.

하지만 러시아 언론과 전문가들 사이에서는 한반도 평화 프로세스의 미래에 대해서 낙관보다는 신중론이 앞서는 분위기다. 한반도의 비핵화와 평화체제 구축으로 나아가는 여정이 결코 수월치 않을 것이며, 북한이 핵을 쉽게 포기하기도, 또 미국이 북한체제의 안전을 완전하게 보장해 주기도 어려울 것으로 전망한다. 일부 논자는 대북제재 완화, 투자유치 등의 목표 달성을 위해 북한이 핵무기를 일부 파기할 수는 있겠지만, 완벽한 비핵화를 기대한다는 것은 시기상조라고 본다.[1] 또 혹자는 이란 핵협상을 일방적으로 파기했던 트럼프 대통령의 예측 불가능성이 한반도에서도 재현될 가능성이 있다는 주장을 편다.[2] 그러면서 러시아 전문가들은 거의 예외 없이 한반도에서 러시아의 역할을 보다 확대하고 강화할 것을 주문한다. 한반도가 평화로 나아간다면 러시아는 그 과정에서 챙겨야 할 지분이 있으며, 만일 상황이 악화되어 다시 갈등과 전쟁의 위협이 재현된다 해도 러시아는 이를 중재하고 조정할 나름의 역할이 있다는 것이다.

서방의 경제제재와 대미관계 악화 그리고 유럽 국경과 중동지역에 풀어야할 난제들이 산적한 러시아로서는 여전히 외교 역량에 한계를 느낄 수밖에 없을 테지만, 점차적으로 한반도 정세에 대한 개입의 강도를 높이고자 시도할 것이다. 한반도의 정세 추이는

---

[1] “Встреча Трампа и Ким Чен Ына: много слов, но ничего конкретного,” Вести.Ру, 2018.06.17., <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3028970> (검색일: 2018.06.19.).

[2] “Эксперты оценили итоги встречи Трампа и Ким Чен Ына: кто следующий,” Московский Комсомолец, 2018.06.12., <http://www.mk.ru/politics/2018/06/12/eksperty-ocenili-itogi-vstrechi-trampa-i-kim-chen-yna-kto-sleduyushhiy.html> (검색일: 2018.06.19.).

아태지역에서 미국의 패권을 견제하려는 러시아의 안보 전략은 물론, 푸틴 정권이 국운을 걸고 추진 중인 러시아 극동지역 개발과도 직결되기 때문이다.
그동안 러시아는 한반도 문제를 논의하는 장에서 중요한 행위자로 인식되지 못해 왔다. 소련의 해체 이후, 러시아는 수차례에 걸친 경제 위기와 정치·사회적 혼란, 외교 역량 약화로 인해 주요 국제 사안은 물론, 한반도 문제에서도 발언권에 제약을 받았다. 강대국 복귀를 국정과 외교의 지상 목표로 설정하고 있는 푸틴 러시아 대통령은 2014 년 크림반도 병합과 2016 년 시리아 내전 개입을 계기로 수정주의적 외교 노선을 명확히 하고, 중국과의 전략적 공조 강화를 통해 유라시아와 동북아에서 국익 추구 및 대미 견제를 노골화해 왔다. 러시아의 한반도 정책은 그 연장선상에서 입안되고 구체화된다.
한편, 동시베리아와 극동지역 개발을 국가 발전의 최우선 과제로 천명한 푸틴 정권에게 한반도에 대한 개입의 명분은 더욱 정당화된다. 2014 년 이후 서방의 경제제재가 지속되고 있는 상황에서 러시아는 경제성장동력을 아·태지역에서 찾으려는 이른바 '신동방정책'을 추구하고 있다. 남북러를 연결하는 철도와 가스관, 전력망 구축은 러시아가 한반도의 평화를 통해 얻을 수 있는 실현 가능한 국가이익이다. 따라서 러시아는 이들 메가 프로젝트를 통해 동북아와 한반도에서 정치적으로는 평화체제를 조성하고 경제적으로는 다자경협의 완성된 틀을 마련하고자 노력하고 있다.[3]
어떤 의미에서 한반도 주변 4 강 가운데 통일 한반도의 미래를 자국의 발전전략과 직접적으로 연계시켜 구상하고 있는 국가는 러시아가 유일하다. 러시아 극동의 미래는 한반도의 평화와 직결된다. 따라서 우리가 이루고자 하는 평화와 번영의 한반도 구상은 러시아와의 전략적이고 호혜적인 협력이 담보될 때 실현 가능성이 배가된다. 한미 주도의 통일, 무력을 통한 북한 정권의 붕괴, 통일 이후 주한 미군의 대러 국경 지대 주둔 가능성 등 러시아는 한반도 통일이 가져올, 또는 통일 과정에서 풀어야 할 문제들을 자국의 국익과 대조하며 대차대조표를 작성하고 있다.
따라서 평화와 번영의 한반도는 러시아와의 갈등을 최소화하고 협력의 폭을 넓히는 방향으로 구상되고 실현되어야 한다. 우리가 북핵 문제를 해결하고 한반도에 평화를 가져오며 통일로 나아가는 데 있어서 러시아를 건설적이고 긍정적인 협력자로 만들어야 함은 선택이 아니라 필수다.

2 환경분석

사실, 러시아는 북핵 위기의 근본에 미국의 대북 적대시 정책이 놓여 있으며 북한은 체제 생존을 위해 핵 억지력을 추구한다고 인식한다. 또 지나친 대북제재는 그 효과가 크지 않을 뿐더러 북한에 인도적 재앙을 초래할 수 있기 때문에 미국 주도의 제재 강화 움직임에는 반대하는 입장이다. 이 같은 러시아의 인식은 푸틴 대통령의 발언을 통해서도 확인 가능한바, 예를 들어 2017 년 9 월 5 일 중국 샤먼에서 개최된 BRICS 정상회담에서 푸틴 대통령은 "북한은 스스로가 안전하다고 느끼지 못할 경우 풀을 먹더라도 핵·미사일 프로그램을 포기하지 않을 것"이라고 주장했다. 이 밖에도 러시아 대통령은 이미 2001 년 당시 김정일

[3] 러시아의 수출 품목은 주로 에너지 자원으로 한반도 가스관 건설은 러시아 에너지 수출국 다변화에 큰 도움이 될 것이다. 가스관뿐만 아니라 액화천연가스(LNG)의 한반도 공급도 러시아의 관심사이다. 2017 년 러시아에서 한국으로 수출된 LNG 는 3600 만 톤으로 중국보다 약 1.6 배 많은 수치인바, 한국은 아태지역의 주요 러시아 LNG 수입국이다. 비록 한국의 입장에서 전체 LNG 수입량 중 러시아의 비중은 7%로 미미한 수준이나, 러시아에서는 한국 LNG 시장을 향후 15 년간 2 배 이상 성장할 것으로 평가한다.

국방위원장에게서 북한의 핵무기 보유 사실을 들었다고 주장하거나 "북한을 궁지로 몰아서는 안 되며", "북한체제가 마음에 들든, 들지 않든 북한이 주권국임을 잊지 말아야 한다"고 발언한 바 있다.

이를 실천으로 보여주기라도 하듯, 2017 년 한 해 동안 러시아의 대북 인도 물자 지원과 북러 간 화물수송선(만경봉호) 운항 개시, 북한 인터넷망 개설 지원 등의 보도가 연이었으며, 북러 고위급 인사들의 상호 방문도 빈번해졌다. 국제사회의 대북제재에도 불구하고, 2017 년 북러 교역 규모는 7,787 만 7,124 달러로 이는 전년도 같은 기간 교역 규모(7,684 만 달러)에 비해 약 1.4% 증가한 수치이다. 이 가운데 북한이 러시아로부터 수입한 규모는 7,421 만 288 달러로 전년도(6,805 만 달러)에 비해 9% 증가했다. 2017 년 수차례에 걸친 유엔안보리 대북제재 결의 등 강화되는 국제사회의 제재로 인해, 본격적인 제재 시행 전인 2017 년 일시적으로 수입이 늘어난 것으로 볼 수 있겠으나, 2013 년부터 연속적으로 줄어들기 시작한 북러 교역 규모가 2017 년 오히려 증가세로 돌아선 것은 북한이 중국과의 교역에서 러시아와의 교역으로 수입을 다변화한 결과이며 대북제재를 회피하려는 북한의 전략으로 풀이될 수 있다.[4]

더욱이 러시아 블라디보스토크 주재 한국 총영사관은 2017 년 4 월, 러시아 극동세관이 발표한 자료를 인용해 2017 년 한 해 동안 러시아 극동지역과 북한 간 교역액(약 1,508 만 달러)이 전년 (827 만 달러)에 비해 82% 증가했다고 발표하면서, 이 가운데 러시아 극동지역이 북한에 수출한 물품 금액은 약 1,507 만 달러로 전년도 534 만 달러에 비해 3 배 이상 늘어난 반면, 북한으로부터 수입한 물품 금액은 6,400 달러에 불과했다고 밝혔다. 여기서 주목할 점은 러시아 극동에서 북한으로 수출된 물품들은 석유, 석유제품, 광물성 연료가 722 만 달러로 가장 많았다는 사실이며, 이는 유엔 제재대상인 석유와 석유제품 등이 러시아 극동지역에서 북한으로 수출되고 있음을 의미하기 때문에 대북제재의 흐름과 역행한다는 사실이다. 대북제재 이행을 위한 러시아 대통령의 행정명령이 내려졌음에도 불구하고 러시아의 지역 정부나 개인 기업들이 이를 위반할 가능성, 그리고 극동지역 내 항구에서 유엔 제재대상인 석탄 등이 불법적으로 다른 선박에 환적되는 장소로 이용된 적발 사례 등도 자주 보도에 오르내렸다.[5]

'북한 감싸기'로도 보일 수 있는 러시아의 태도는 몇 가지 원인에 따른 것으로 분석된다. 첫째는, 동북아에서 유지 혹은 확대될 수 있는 미국의 영향력에 대한 견제이다. 둘째는, 러시아의 외교 전략 자산으로서 북한을 포기하지 않으려는 지정학적 계산이다. 셋째는, 푸틴 정권이 공을 들이고 있는 극동지역 개발을 위해 북한 노동력 활용과 한반도의 안정이 필요하다는 판단 때문이다. 이들 원인을 종합해 볼 때, 러시아는 북한에서 급변 사태가 발생하기를 원하지 않으며, 한미 주도의 통일이 동북아에서 가져올 전략적 불균형을 우려하고 있음을 파악할 수 있다. 북핵 위기를 계기로 강대국 지정학이 응집되어 있는 한반도 주변에서 군비 확장 경쟁이 가속화될 개연성을 두려워하는 것이다.

상기한 전략의 효율적 수행을 위해 러시아는 한반도 문제 해결에서 중국과의 전략적 공조를 강화해 왔다. 대화를 통한 평화적 해법과 강도 높은 대북제재 반대 입장을 공유하는 중러 양국 정상은 2017 년 7 월 4 일, 크렘린궁에서 열린 정상회담을 통해 '쌍중단'(북한의 핵·미사일 개발과 한미 대규모 합동 군사훈련의 동시 중단)과 '쌍궤병행'(한반도의 비핵화와 한반도 평화협정 논의의 병행)을 기반으로 한 북핵문제 해법을 제시하고 이를 관철시키기 위한 외교적 노력을 경주해 오고 있다. 미국의 '일괄타결' 방식보다는 북한의 단계적·동시적 해법이 더 실현 가능하다고 보는 것이 러시아와 중국의 공통된 인식이다.

더 나아가 러시아 정부는 상기 해법을 발전시킨 '한반도 긴장완화 로드맵' 제하 3 단계 해법(쌍중단과 쌍궤병행 중 쌍궤병행을 2 단계로 세분화하여 1 단계에서 쌍중단, 2 단계에서

---

[4] "북·러시아 교역 4 년 연속 감소 끝에 증가세," 『자유아시아방송』, 2018.02.21., <www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/russiank-02212018143248.html> (검색일: 2018.06.12.) 참조.

[5] "북-러 극동 교역액 지난해 82% 증가," 『자유아시아방송』, 2018.04.09., <www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/ne-sm-04092018165641.html> (검색일: 2018.06.12.).

평화협정 체결과 비핵화 협상 진행, 3 단계에서 동북아 다자안보체제 구축과 관련국 간 외교관계 정상화)을 제안하고 관련국에 이를 수용하도록 요구해 왔다.
문재인 정부 출범 이후 러시아 정부는 한국의 대북·통일정책을 긍정적으로 평가해 왔으며, 2018 년 들어 급전개된 한반도 평화 조성 분위기에 대해 기본적으로 환영한다는 입장이다. 북핵 폐기를 남북 및 북미 대화의 전제조건으로 내세워 오던 한국의 보수 정권에 대해 러시아 정부가 비판적이었던 것과는 대조적이다. 무엇보다 러시아는 남북정상회담 이후의 정세 변화와 북핵문제 해결에 대한 주변국의 대응이 상기한 중러 로드맵의 논리와 근접해 있다는 점을 높게 평가한다.
북미 정상회담 직전인 2018 년 6 월 8 일, 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO) 정상회의 참석차 중국을 방문한 푸틴 대통령은 기자회견에서 "남북 간 협상이 중러 로드맵 의 논리를 따라 진행되고 있는 것이 기쁘다"고 발언한 바 있다. 또 북미 정상회담 직후인 2018 년 6 월 12 일, 러시아 외무부는 공보실 명의의 논평을 통해 싱가포르 북미 정상회담을 환영하며 핵문제를 포함한 한반도 문제의 종합적 해결을 위해서는 북미관계 정상화가 반드시 필요하다고 강조했다. 특히 동 논평에는 한미 군사훈련 중단 가능성을 언급한 트럼프 대통령의 발언을 긍정적으로 평가한다는 대목이 들어있어 눈길을 끈다. 북한의 핵·미사일 실험과 한미 연합 군사훈련의 동시 중단을 요구한 중러 로드맵 1 단계가 이행 가능하다고 본 것이다. 러시아 외무부 논평은 중러 로드맵의 1, 2 단계 이행이 이미 진행되고 있어 3 단계에 대한 준비에 착수할 필요가 있다고 주장하면서, 이를 검토해 줄 것을 관련국들에게 촉구하고 있다.
북한체제의 보장을 북핵 문제 해결의 관건으로 보는 러시아는 향후 중국과의 긴밀한 공조 속에서 대북 경제제재 완화와 남북러 삼각경협의 재시동을 통해 한반도에 대한 역할을 확대하고, 러시아를 포함한 6 자회담 형식의 비핵화 협상이 동북아지역 전체의 안보체제 구축 논의로 확대 하도록 관련국들을 설득해 나갈 것으로 전망된다.

3 추진전략

평화와 번영의 한반도 구상을 실현하기 위한 우리의 대러 외교 전략의 핵심은 러시아 극동지역 개발과 남북러 삼각경협 그리고 한반도 신경제구상을 연계시키는 '이경보정'(以經補政)으로 수렴된다. 한미동맹의 틀 안에서 대북·통일정책을 입안하고 추진해야 하는 우리에게 악화된 미러 관계 하에서 러시아와의 전폭적인 협력에는 제약이 불가피하다. 다시 말해, 미러 관계가 전향적인 개선 방향으로 나아가지 않는 한, 한러 간 정치·안보적 협력에는 한계가 따를 수밖에 없다. 또 한반도에 평화 분위기가 조성되어 북한의 개혁과 개방이 가능해진다 할지라도, 미러 관계의 추이는 남북한과 러시아의 전폭적인 협력에 제약으로 작용할 개연성이 크다.
따라서 러시아로 하여금 평화와 번영의 한반도를 필요로 하게 만드는 가장 핵심적인 요인, 즉 러시아 극동지역의 개발을 위해 남북한과 러시아가 함께 고민하고 윈윈하는 협력 구도를 구축해 나가는 작업이 우선되어야 한다. 이것이 경제로써 정치를 보완하는 이경보정의 전략이다. 또 평화롭고 번영하는 러시아 극동지역은 한러 협력의 출발점이자 통일 한국의 외교 지평을 확대할 수 있는 발판이 된다는 우리의 인식이 중요하다.
마침 러시아의 푸틴 대통령이 야심차게 추진하고 있는 '신동방정책'이 한반도의 평화와 번영을 전제로 한 것이어서 러시아의 협력 동기는 이미 마련된 상태라 할 수 있다. 신동방정책의 주요 목표는 ① 인구가 희박하고 경제적으로 낙후된 러시아의 동시베리아와 극동지역을 개발하고 이를 바탕으로 러시아가 아시아·태평양 경제권에 편입, ② 남북한과 중국, 일본 등 동북아 역내 국가들에 대한 에너지 수출 확대, ③ 동북아지역에 대한

러시아의 영향력 확장과 위상 제고인 바,[6] 그동안 러시아는 남북러 삼각경협의 형태로 한국의 협력을 호소해 왔다. 하지만, 악화되기만 하던 남북한 관계는 남북러는 차치하고라도 한러 간 경제 협력조차 어렵게 하는 요인이었다. 그러던 것이 2018 년 들어 한반도 평화체제에 대한 논의가 본격화되고 북미 정상회담의 성사로 한국이 북한과의 경제 교류와 협력에서 운신할 수 있는 폭이 크게 넓어짐에 따라 남북러 삼각경협의 본격 시동도 가능한 여건이 조성되었다. 한반도 상황과는 대조적으로 러시아와 미국 사이에는 여전히 적대감과 긴장이 지속되고 있지만, 미국과 러시아를 포함한 다자협력의 장이 한반도에서 만들어질 수 있다면, 한반도의 평화를 미러 해빙으로 연결시키는 것도 불가능하지는 않다. 대미관계 개선을 간절히 바라는 러시아 정부의 의도도 분명히 한반도에 투사될 것으로 예상된다. 이경보정의 전략은 한반도와 러시아 극동의 평화와 번영을 유라시아와 글로벌 차원으로까지 확대시킬 수 있다.

그렇다면 이경보정의 대러 전략을 어떻게 한반도 비핵화와 평화체제 전환으로 연결시킬 수 있을까? 각론 차원에서 조금 더 상세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 비핵화와 관련해, 북한의 핵 포기 선언이 러시아의 극동지역 안정에 필수적이며, 비핵화된 한반도가 러시아의 국익에 부합한다는 점을 러시아에 주지시킴으로써 러시아가 북한의 비핵화를 위해 적극적인 중재자 및 행위자로 역할 할 수 있도록 유도해야 한다. 북한의 핵개발 지원과 대북 핵 공여국으로서의 책임을 갖고 있으며 북한과 국경을 접하고 있는 러시아가 북핵 협상에서 배제되는 상황을 러시아는 대단히 심각하게 받아들일 것이다.[7]

2017 년 북중관계와 미중관계가 악화되던 상황에서 러시아는 북핵문제 해결의 중재자로 역할 할 수 있는 거의 유일한 대안으로 부상했었다. 앞으로 우리가 겪을 지난한 타협과 조정의 도상(途上)에서 만일 의도치 않은 갈등의 상황이 재현된다면 우리는 러시아의 역할을 적극 활용해야 한다. 비록 러시아가 북한을 움직일 수 있는 정치·경제적 지렛대는 중국에 비해 크지 않은 것이 사실이지만, 러시아는 다양한 방식으로 대북 영향력 제고를 위해 노력할 것이며, 기꺼이 중재 역할을 떠맡으려 할 것이다. 북핵문제 해결을 위해 러시아가 중재자 역할을 자처한다면 우리 정부도 관심을 보이며 전략적으로 협력할 필요가 있다.

한반도 평화체제 구축과 관련하여, 무엇보다 중요한 것은 러시아의 국익을 침해하지 않는 한반도를 러시아에 확인시키는 일이다. 이 과정에서 자국의 배제를 쉽게 용인하지 않을 러시아는 기회 있을 때마다 6 자회담의 형식이 유일한 해법임을 주장해 왔으며, 만일 러시아의 배제가 현실화될 경우, 평화 프로세스에 걸맞지 않는 불필요한 갈등도 발생할 소지가 있다. 따라서 한반도 평화체제에 대한 러시아의 인식과 입장 그리고 러시아 국익에 대한 배려는 우리 정부가 결코 간과해서는 안 될 과제다.

이를 위해서는 다음과 같은 세부 전략이 유효할 수 있다. 첫째, 양국 간 정상 및 민·관 차원의 신뢰 구축에 만전을 기해야 한다. 권력이 대통령 1 인에 집중되는 러시아의 정치문화를 고려할 때, 대러 협력의 관건은 정상 간 신뢰 구축이다. 러시아의 푸틴 대통령은 이미 2000 년부터 2017 년까지 세 번에 걸쳐 대통령직을 수행했으며(2008~2012 년까지는 총리 직 수행), 2018 년 3 월 치러진 대선에서 76%라는 압도적 지지율로 재당선되어 2024 년까지 집권 4 기를 수행하게 된다. 종신 집권도 가능할 것이라는 게 러시아 정치를 보는 전문가들의 분석이다.

---

[6] 여인곤, "대러시아 통일외교전략," 김성철 편, 『한반도 통일과 동북아 외교』 (성남: 세종연구소, 2017), p. 135.

[7] 1946 년 김일성대 설립 당시 물리수학부가 동반 개설되었다. 당시 물리수학부의 초대 학부장은 도상록, 리승기, 한인석 교수 등 북핵 1 세대 3 인방이며, 정근, 최학근, 서상국 등 북핵 2 세대 소련 유학파 3 인방이 그 뒤를 이었다. 또 1956 년 북한은 소련과 '원자력의 평화적 이용에 관한 협력 협정' 2 건을 체결한 바 있으며, 1990 년까지 30 여 년간 북한 핵 전문 인력 250 명이 소련의 지원으로 배출되었다. 소련은 핵 탄두 개발에 대한 직접적 기술지원을 차단했지만, 북한은 소련 해체와 맞물린 혼란기에 핵 프로그램의 군사적 전용에 성공한 것으로 보인다. 박종수 전 주러 공사와의 자문회의(2018.06.11., 통일연구원).

러시아 국내에 뿌리 깊은 강한 지도자 선호 정서를 고려할 때, 우리는 푸틴 대통령과 그 주변 정책결정자들과의 개인적, 국가적 차원의 인맥 형성에 공을 들여야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 한러 정상회담의 정례화가 중요하며, 매년 블라디보스토크에서 개최되는 동방경제포럼에 우리 정상의 정례적 참가 등이 우선적으로 추진되어야 한다. 2008 년 9 월 천명한 한러 전략적 협력 동반자 관계의 유명무실화가 거론되는 상황인바, 이를 회복할 수 있는 실질적 협력 방안 제시가 필요하다. 2+2(외교 · 경제 장관) 회담의 제도화, 1.5 트랙 차원의 협의를 활성화하기 위한 다양한 제도적 틀이 마련되어야 한다.

둘째, 정상 간 및 민 · 관 차원에서 합의한 사항에 대해서는 적극적인 실천 의지를 시현하는 한편, 양국 정부가 책임지고 성과를 관리해야 한다. 양국 정상회담 및 장관급 회담에서 합의된 사항들이 이행되지 않아 러시아 측의 불신이 팽배한 상황임을 심각하게 받아들여야 한다. 또 이전 정부에서부터 거론되어 온 한러 메가 프로젝트(남북러 관통 가스관 및 철도, 전력망)는 실질적 성과가 전무한 상태이나 이의 재추진이 러시아의 최대 관심사인 만큼, 공동연구를 통해 기술적인 검토와 중 · 장기적인 협력 시나리오 작성에 착수해야 한다.

셋째, 대북제재 국면이 지속되고 있는 현 시점에서는 북한을 우회하지만 분위기가 성숙되면 북한 참가를 유인할 수 있는 중 · 소 규모의 경협 아이템을 개발 및 실행하는 것이 현실적이다. 작은 사업의 성공이 큰 사업의 협력과 성공으로 연결될 수 있도록 노력해야 한다. 다만, 북한의 태도 변화를 끌어내기 위해서는 대북제재의 국제적 공조도 여전히 중요하기 때문에, 북한을 참여시키는 남북러 경협 논의는 신중하게 접근해야 한다.

넷째, 평화체제 구축 과정에서 제기될 수 있는 주한미군 문제와 관련, 러시아의 입장과 조율하는 과정도 필요하다. 1990 년 독일 통일 당시 관련국들과의 협상에서 핵심적인 쟁점은 통일 독일이 중립화할 것인지 아니면 NATO 에 편입될 것인지의 문제였다. 마찬가지로 한반도에 새로운 평화체제를 구축하기 위해서는 한미동맹과 주한미군 문제를 피할 수 없을 것으로 예상되며, 이에 관한 우리의 입장을 주변국과 협의하고 조율할 필요 역시 부정할 수 없는 직면할 현실이다. 특히 러시아는 미국 군대의 주둔 위치에 대단히 민감하며, 만일 남북한의 통일이 가능해진다 할 지라도 러시아와의 국경에 미군 부대의 주둔을 결코 용인하지 않을 것인바, 이에 대한 준비와 사전 조율이 불가피할 것으로 판단된다.

끝으로 다자안보협력에서는 극동경협을 통한 신뢰 확대가 안보분야로 확대 · 발전하도록 중 · 단기적 호흡을 갖고 준비하는 한편, 다자협력의 장에 러시아가 배제되지 않도록 배려하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 첫째, 극동지역을 동북아 갈등 해결을 위한 '평화지대'로 선언하고, 연해주에서 미중일러와 남북한 간 다자협력의 제도화를 구현할 수 있는 방안을 강구 및 제안할 필요가 있다.

둘째, 러시아는 동북아 다자메커니즘 구축을 통한 역내 평화와 안정, 6 자회담 구도의 다자안보체제 발전 구상을 주창하고 있어, 이를 활용할 필요가 있다.

셋째, 한미동맹의 현실적 제약 하에서 중러 포함 안보 다자주의 결성의 한계성 보강을 위해 한중러, 한일러 등 소다자주의 경협의 활성화 방안이 구체적으로 마련되어야 한다. 여건이 조성될 경우 이를 북한 참여로 확대하는 것이 바람직하다.

넷째, 문재인 정부의 신북방외교가 기존 정부의 대러, 대유라시아 협력과는 차별된, 실질적이고 가시적 성과를 도출하는 데 주력하고 있음을 러시아 측에 보여주어야 한다.

상기(上記)한 이경보정의 전략은 2018 년 들어 급전개된 한반도 해빙 분위기에 힘입어 실질적으로 추진에 힘을 받고 있다. 문재인 정부가 천명한 신북방정책과 푸틴 대통령이 공을 들이고 있는 신동방정책이 북한을 매개로 접점을 마련했다. 남북러 삼각경협이 실질적으로 성과를 거두게 되면, 신동방정책으로 러시아가 이루고자 하는 목표, 즉 극동지역의 평화와 발전은 한반도의 평화와 번영과 선순환 구조를 형성하게 될 것이다.

4 실천과제

위에서 기술한 추진전략을 바탕으로 평화와 번영의 한반도를 위한 대러 외교 강화는 다음의 3 단계 실천과제 수행을 통해 구체화될 수 있다. 대러 외교는 한반도 주변 3 국과의 외교에 비해 보다 긴 호흡이 필요하다. 다시 말해 러시아의 대·내외 상황과 한반도와의 역사적 연계, 러시아의 외교 패턴 등을 고려할 때 단기적 성과를 기대하기에는 무리가 따른다. 무엇보다 한러 관계가 미러 관계와 연동하는 경향이 강한 만큼, 국제정세와 주변국 관계를 다층적, 종합적으로 분석하면서 중·장기적 신뢰 구축 방안을 강구함이 바람직하다.
덧붙여, 평창올림픽 이후 남북관계 개선과 북미 간 화해 분위기가 조성되고 있으며, 여기에 한미 연합훈련의 연기 내지는 축소도 현실화된 상황은 분명 중러가 제안한 해법이 일정 정도 유효할 수 있음을 의미한다. 따라서 향후 한반도 비핵화와 평화체제 구축이 본격적으로 진전될 것이라는 전제 하에, 대러 외교 강화를 위한 3 단계 실천 과제를 제시한다.

가. 평화기반조성 단계

평화기반조성 단계에서 남북한 간 대화와 교류가 본격화되고 북미대화에서 일정 정도의 진전이 가능해지면 분명 러시아는 환영하는 의사를 표명하고 한반도 평화기반 조성을 위해 필요하다고 판단되는 역할을 자임하고 나설 것이다. 이 단계에서 러시아의 협력을 이끌어내는 기본 전제는 북한의 체제 보장을 확신시키는 일이다. 푸틴 대통령은 북한이 비핵화를 할 경우 북한에 안전 보장을 제공해야 한다고 거듭 밝혀 왔다. 2018 년 6 월 6 일 중국 관영 매체와의 인터뷰에서도 러시아 대통령은 "완전한 비핵화를 위해선 자국 안보에 대한 완벽한 보장이 필요하다고 말하는 북한 지도부를 이해한다"며 북한에 대한 안전 보장을 강조한 바 있다.
평화기반조성 단계에서 바람직한 또 하나의 사안은 미중 관계와 미러 관계가 대폭적으로 개선되는 일이며, 한반도 주변 4 국이 한반도의 평화기반 조성에 적극 합의하고 협력하는 일이다. 그러나 현하(現下) 국제정세에서 미중, 미러 관계의 개선 가능성을 낙관하기는 쉽지 않다. 트럼프 대통령이 한반도에서는 평화와 번영을 만들어가고 있는 한편으로, 중국에 대해서는 유례없는 무역전쟁을 선포하고 러시아에 대해서는 제재의 끈을 놓지 않고 있는 상황이다. 한반도 주변국들의 우호적인 양자 및 다자관계는 우리의 평화와 번영 전략의 성공을 위해 필수적이다. 김정은 위원장이 남북 및 북미 정상회담의 일정 속에서 두 번이나 중국을 방문하여 시진핑 국가주석과 만남을 추진했다는 사실은, 자칫 모멘텀을 상실하게 될 경우 한반도가 다시 냉전 구도로 회귀할 수도 있음을 시사한다. 강대국 지정학이 응집된 동북아에서 주변국들이 평화와 번영의 한반도를 받아들이도록 환경을 조성해 나가는 일이 중요하다.
이를 위해 한국은 남북관계의 전향적 진전이 강대국 간 관계, 특히 동북아에서 첨예화되고 있는 국가 간 긴장 관계를 완화하는 데에 기여할 수 있도록 연계시키는 전략을 구사할 필요가 있다. 다시 말해, 남북관계 개선이 북미대화로 이어졌듯, 미중과 미러 간에 내재하고 있는 갈등의 완화로 연결될 수 있도록 적극적 균형자 역할에 주력해야 한다. 일례로, 상호 갈등의 골을 메우지 못하고 있는 한반도 주변 국가들의 지정학적 길항을 완화시키는 방안으로서, 미일이 중국 주도의 아시아투자은행(AIIB)에 참여하지 않고, 아시아개발은행(The Asian Development Bank: ADB)이 러시아 극동과 북한에 투자하지 않는 점을 감안하여, 한국이 미일 참여의 '다자개발은행' 개설을 주도할 수 있다.[8]
아울러 이 단계에서는 유명무실한 한러 간 전략적 협력 동반자 관계를 심화시키고, 한러 정상 및 민·관 차원의 신뢰 양성에 만전을 기해야 한다. 러시아 극동지역 개발에서 소규모 차원의 협력을 진전시켜 가시적 성과를 도출해 내고, 이것이 한반도 평화기반 조성에 기여할

[8] 박종수 전 주러 공사와의 자문회의(2018.06.11, 장소: 통일연구원).

수 있도록 한러가 머리를 맞대는 일이 중요하다. 일례로, 우리 정부가 2018 년 9 월에 출범시킨 '한러 지방협력포럼'에 북한의 지자체가 참여할 수 있도록 유도하는 방안 등은 북한의 개발 의지를 북돋우고 이를 남북러 경협으로 연계하는 효과적인 정책이 될 수 있다.[9]

나. 평화증진 단계

평화증진 단계에서 북한의 핵·미사일 프로그램의 신고, 동결 및 검증이 실현될 경우, 이 과정에 러시아의 참여를 적극 유도하고, 6 자회담을 동북아 다자안보 협력체로 발전시킬 수 있는 방안을 러시아의 참가 하에 적극 모색할 필요가 있다. 러시아는 한반도 위기 해결을 위한 3 단계 해법에서 동북아 다자안보협력에 대한 나름의 구상을 밝히고 있는바, 러시아의 협력 도출에 큰 어려움은 없을 것으로 예상된다.
이 단계에서 발생할 수 있는 문제는 한반도 평화체제 구축이 러시아를 배제한 상태에서 진행될 가능성이다. 러시아는 자국(소련)이 한반도 정전협정의 당사국이 아니라는 이유로 종전선언에 참가하지는 않을 것이라고 선언한 바 있다. 하지만, 이후의 평화체제 전환 과정에서 러시아의 참여가 반드시 필요하다는 점을 여러 차례에 걸쳐 밝혀 왔고, 6 자회담 형태의 논의가 가장 바람직할 뿐만 아니라, '유일한' 방식임을 강조해 왔다. 따라서 남북기본협정과 북미불가침협정이 체결되면 6 자에 의한 평화보장 선언이나 유엔 결의안이 필요함을 요구할 것이고 이를 실질적인 동북아 다자안보협력의 제도화 수준까지 연계시키려 시도할 것이다. 이 단계에서 한국은 러시아를 참여시키는 결단과 배려가 필요할 수 있다. 또한, 러시아가 한반도 통일 과정에서 우려하는 사안이 한미동맹과 주한미군의 역할임을 고려하여, 러시아의 우려를 불식시키기 위한 한러 군사안보 협력 추진도 필요하다.
이 단계에서는 북한에 대한 국제 사회의 제재가 완화될 수 있으며 그럴 경우, 남북러 삼각경협이 구상 단계를 벗어나 본격적인 추진단계로 진입할 수 있을 것이다. 무엇보다 중단되었던 나진-하산 프로젝트의 재개가 그 출발점이 될 수 있다. 또 러시아와 남북한은 상호 윈윈하는 발전 방향 속에서 크고 작은 다양한 경협 아이템을 실험해 볼 수 있을 것이며, 북한의 발전이 러시아 극동지역의 개발과 연계되면 한반도 신경제구상의 유라시아 지역으로의 확대도 가능하다. 더 나아가 이 단계에서는 러시아가 관심을 갖고 있는 철도, 가스관 그리고 전력망 등 메가 프로젝트의 실현이 현실화될 수 있는 구체적 방안이 모색 및 추진될 수 있다.

다. 평화정착 단계

평화정착 단계에서의 관건은 우리 정부가 미러, 미중 관계의 관리를 통해 한반도 주변 4 강의 협력 구도가 흐트러지지 않도록 환경을 조성하는 작업인바, 이를 위해서는 한반도 평화체제 구축과 동북아 다자안보협력체의 제도화를 본격적으로 연계시키는 전략이 필요하다.
만일 이 단계에서 북핵 폐기가 실현될 경우, 러시아의 긍정적이고 건설적인 역할은 극동지역 개발에서의 다자경협 기반 활성화에 주어질 것이다. 남북한과 러시아의 틀을 넘어 중국, 일본, 미국 등을 참여시킨 소다자주의적 경협이 유효하며, 러시아 극동지역의 평화지대화도 한반도 평화와 번영과 동시에 추진하는 것이 바람직하다. 또 중단된 나진-하산 프로젝트의 재개가 전 단계에서 가능해졌다면, 이를 활용해 러시아산 석탄을 동북아와 아시아 기타 지역으로 수출하는 방식으로 확대가 가능하며, 북한 노동자를 활용해 연해주지역에 개성공단과 같은 공단을 건설하는 사업도 실현 가능할 것이다. 더욱이 북한이 적극적인 개혁·개방 정책을 추진한다면, 한국과 러시아가 함께 북한에 진출하는 방안도 강구할 수 있을 것이다.

[9] 동 포럼은 서울, 부산, 인천, 대구, 강원, 충북, 전북 등 총 8 개 광역지자체 및 러시아 극동연방관구 소속 지자체가 참여 한다.

5 정책제안

한편, 이 단계에서 한미동맹과 주한미군 주둔 문제와 관련해, 러시아와의 최종적 합의가 필요할 수 있다. 한반도와 국경을 접하고 있는 러시아는 통일한국이 자국에 우호적인 국가여야 함을 가장 중요한 전제조건들 가운데 하나로 설정하고 있다. 따라서 평화가 정착되고 국면이 통일에 근접한 수준까지 도달할 경우, 러시아와의 사이에 주권존중과 영토보전, 국경 불가침, 내정불간섭, 대량살상무기와 그 운반수단의 생산 또는 보유 금지, 다양한 분야에서의 양국 간 협력 등을 골자로 하는 선린우호조약 또는 국경조약의 체결도 필요할 수 있으며, 휴전선 이남으로 주한미군의 주둔 영역을 제한하는 조치도 가능할 것이다.
평화와 번영의 한반도를 만들기 위한 대러시아 협력 외교는 상호 국익을 고려한 배려와 관심에서 출발해야 하며 가장 중요한 것은 한러 간 다양한 차원에서의 신뢰 양성이다. 양국 간 신뢰는 정상 간에 그리고 정부 간에만 제한되지 않는다. 한러 양국 국민들 사이의 신뢰가 바탕이 될 때, 평화와 번영의 한반도는 통일 한반도로 연결될 수 있을 것이다. 정책적인 측면에서 다음과 같은 점을 제안하고자 한다.
첫째, 한국은 한반도 비핵화와 평화체제 구축 더 나아가 평화와 번영의 한반도를 만들어 나가는 데 있어서 러시아의 중재자 및 참여 역할에 적극적이고 전향적으로 대응할 필요가 있다. 물론 러시아가 글로벌 차원에서 직면해 있는 난제들과 그로 인한 외교 역량의 제약으로 동북아에서 중국과 같은 역할을 수행하기는 힘들 것이다. 따라서 우리는 지나친 기대보다는 동북아에서 러시아가 취해 나갈 전략을 파악 및 예측하고, 러시아와 한국의 전략적 소통이 강화될 수 있는 방안을 다양한 채널과 레벨에서 마련해 나가야 한다. 무엇보다 러시아와의 협력을 북핵문제 해결의 수단으로만 보는 시각을 지양하고, 양국 정상 간 신뢰 제고와 경협 확대의 내실화에 만전을 기하는 한편, 러시아 정·관계 및 학계에서 한국의 입장을 지지해 줄 수 있는 지한파 네트워크를 확대하기 위한 지식·정책 공공외교에 주력할 필요가 있다.
둘째, 극동지역에서의 한러 경협은 수익성으로만 뛰어들기에는 작지 않은 리스크를 안고 있으나 통일한국의 비전과 연계시킬 때 비로소 그 의미가 드러난다. 사실 한국의 대외무역에서 러시아의 비중은 1~2%에 불과하다. 하지만 러시아 신동방정책과 우리의 신북방정책이 연계될 때 발생하는 시너지를 고려하면 상황은 달라진다. 더욱이 북한과의 경협이 본격화되면 한반도 신경제구상의 성공 가능성이 배가 되며, 이는 한반도가 유라시아로 나아가는 출구의 완성을 의미한다. 차제에 경제적 타산으로만 따질 수 없는 극동·연해주의 전략적 가치를 통일한국의 비전과 연계시켜 국가대계로 키워나갈 필요가 있다. 대러 투자와 경협에서 철저히 시장의 논리에만 의존할 것이 아니라 정부가 일정 정도 개입해야 한다.
셋째, 상징성이나 전시성보다는 실현 가능성에 초점을 맞춘 대러 경협 추진이 긴요하다. 이를 위해서는 거대 담론 위주의 논의나 정책 과잉을 탈피하고, 3 대 메가 프로젝트(가스관·철도·전력망)는 중장기적 전망 속에서 면밀한 연구와 전략적 준비를 거쳐 추진할 필요가 있다. 만일 남북러를 잇는 가스관이나 철도가 완성되어 운영 단계에 접어들더라도 리스크에 대한 관리가 중요함은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 주변국에 송유관과 가스관을 통해 자원을 수출해 온 러시아는 정치적 상황 여하에 따라 자원을 무기로 사용하는 이른바 '자원 민족주의적' 행태도 보여 온 바 있으며, 남북관계의 악화로 북한이 러시아와 연결된 철도와 가스관을 국유화하거나 협상 카드로 악용할 상황 또한, 배제할 수 없다. 정치적 리스크는 평화정착 단계에서도 존재할 수 있다는 전제 하에 지속적인 모니터링과 대응방안을 강구할 필요가 있다.

아울러 러시아 해외직접투자를 한국에 유치·확대하는 작업이 필요한바, 이는 상호 경협 확대 기반 조성은 물론, 한반도 안정에 필요한 러시아의 지지 견인이라는 외교·안보적 효과도 제공해 줄 수 있기 때문이다. 초기 단계에서 우리는 북한을 우회한 대러 협력 의지가 가시적 성과로 연결될 수 있도록 만전을 기해야 한다.