

동향과 분석

〈변화하는 국제정세와 우리의 대응 - 러시아편〉*

러시아의 신(新)동방정책과 동북아 지역정치

신범식

러시아 푸틴정부의 대외정책과 한·러관계 재도약

서동주

‘일대일로’ 전략과 한·중 협력방안

최수영

* 이번 12월호에는 변화하는 국제정세와 이에 따른 우리의 대응에 대해 고찰한 세 편(러시아 2편, 중국 1편)의 논문이 특별 수록됨.

러시아 푸틴정부의 대외정책과 한·러관계 재도약

서동주 | 국가안보전략연구원 책임연구원 | cymir@inss.re.kr

I. 머리말

최근 우리는 국제뉴스에서 러시아를 자주 접한다. 얼마 전 포브스(Forbes)는 2015년 세계에서 가장 영향력이 큰 인물 1위로 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령을 꼽았다. 그런데 이는 푸틴 대통령에게 새로운 게 아니다. 이미 그는 2013년부터 3년 연속 영향력 있는 인물 1위로 선정된 상태이다. 과거 구소련의 몰락에 따라 국제무대에서 위상이 추락한 러시아의 모습은 이제 사라진지 오래다. 작년도에는 우크라이나 사태의 주역이면서 2차 대전 이후 강대국으로서 처음으로 타국의 영토를 병합한 첫 번째 사례를 만들어 냈다. 크림반도 병합이 그것이다. 이에 따라 미국을 위시한 서방 측의 제재를 받고 있지만, 대내 경제적으로 괴로울뿐 푸틴의 국민적 지지와 대내 위상은 전혀 흔들림이 없다. 오히려 국정운영에 대한 국민들의 지지율은 80%를 상회한다.

최근에는 유엔 안보리 상임이사국 자격으로 이란 핵문제에 주도적으로 나서 이를 평화적으로 해결하는 데 일조하였다. 이어 난민을 낳고 있는 시리아 내전에도 군사적으로 개입해 주위를 놀라게 하였다. 한편으로는 러시아 여객기 폭탄 테러로 승객 224명이 희생되는 등 국가적 비극도 겪었다. 11월 13일 벌어진 프랑스에서의 이슬람국가(IS) 테러를 계기로 그간 상호 갈등양상을 보였던 오바마 대통령과 푸틴 대통령이 국제테러 공조를 위해 양자 회담을 가져 주목을 끌었다.

러시아 푸틴정부는 2012년 5월 집권 3기를 시작하였다. 푸틴정부는 이전의 메드베데프 정부와는 다소 차별적인 대외정책 성격을 보여주었다. 이전보다 보다 공세적이며, 강국 러시아를 국제무대에 과시하거나, 존재감을 보여주는 경향이 강하게 표출되었다. 국제사회가 2008년

글로벌 금융위기를 계기로 재편되는 과정 속에서 러시아는 나름대로의 독자성을 띤 대외정책을 추진하고 있는 것이다. 신푸틴독트린(New Putin Doctrine)이 여기에 해당되며, 신통방정책(new eastern policy) 또한 푸틴 특유의 대외정책 모습을 나타낸 것이다. 국제질서 재편과 대외적인 측면에서 러시아를 다시 한 번 바라보고 생각해 봐야할 이유가 있는 것이다.

이 글에서는 과연 푸틴정부가 추진하고 있는 대외정책의 핵심은 무엇이며, 이는 국제사회와 국제질서 재편에 어떤 함의를 던져주고 있는가? 지정학적으로 우리와 접맥하고 있는 동아시아, 동북아, 한반도에 대한 정책은 무엇이며, 우리는 이를 어떻게 이해하고, 조응 내지 대응해 나가야 할 것인가? 또한 올해로 수교 25주년을 맞이한 한·러관계는 어떻게 평가될 수 있으며, 미래 양국관계 도약을 위해 추진해야 할 정책적 과제는 무엇인가? 하는 점들을 탐구해 보고자 한다.

II. 푸틴정부의 성격과 대외정책 특성

푸틴은 2012년 3월 대통령 선거에서 63.6%의 지지를 얻어 당선되었으며, 5월 9일 크렘린에서 취임식을 가졌다. 이미 예정된 권좌에 복귀한 것이다. 푸틴의 집권 1기와 2기는 잘 아는 바처럼 2000년부터 2008년까지의 시기이다. 러시아에서는 대통령의 3선 연임이 금지되어 있기에 푸틴은 잠시 '실세' 총리로 자리를 옮긴 다음, 다시 대통령 자리에 올랐다. 메드베데프 대통령 시기 부분 개헌을 통해 대통령 임기가 4년에서 6년으로 바뀌에 따라, 산술적으로 푸틴 대통령은 2018년 다시 출마해 연임할 경우 2024년까지 집권할 수 있다. 푸틴을 정치적으로 뒷받침하고 있는 세력은 실로비키(siloviki)로 세르게이 이바노프 대통령 행정실장, 파트루세프 안보회의 서기, 쇼이구 국방장관, 이고리 세친 등이 대표적이다. 이들은 충성심, 애국주의, 국가주의 성격을 띠고 있으며, 대내외 정책에 큰 영향을 미치고 있다. 푸틴의 권력기반은 높은 국민적 지지와 함께 비교적 탄탄하다고 평가할 수 있다. 이는 러시아의 대외정책을 단기적 측면뿐만 아니라 중장기적 시각에서도 바라보아야 한다는 시사점을 제공해 준다.

현재 푸틴정부는 '푸틴플랜 2020'을 비롯해 '에너지 전략 2020, 2030', '철도 전략 2030' 등 2020년, 2030년을 목표 시한으로 정해 중장기 국가건설계획을 실천에 옮기고 있다. 즉, 2020년까지 러시아를 세계 5위의 경제 대국으로 만든다는 전략 목표를 설정하고, '현대화'를 추진하고 있다. 서방의 대러 제재를 계기로 원유산업에 치우친 국내 산업구조를 개편하고 있고, 제조업 육성 등 수입 대체 산업에도 관심을 기울이고 있다. 아울러 국내 자원개발,

생산 인프라의 확충 및 투자 유치에도 진력하고 있다. 정책 추진의 효과는 아직 큰 성과를 거두고 있지 않고 있는 것으로 평가되고 있으나, 방향성만은 자리 잡고 있는 듯 보인다. 또한 유엔 안전보장상임이사국 지위를 유지하는 가운데 군사력 제2위 위상, BRICS의 일원으로 중국, 인도, 브라질 등 미래 주도국들과의 전략적 연대를 강화하면서 국제적 영향력도 높여 나가고자 한다.

대외적으로 러시아는 2008년 글로벌 금융위기 이후 유럽발 재정위기의 지속, 중국의 부상과 G2 체제의 등장, 이라크에서의 미군 철수 및 시리아 내전에의 미 지상군 未투입 등 테러전 수행에 있어서의 변화에 주목하고 있다. 최근 세계정세가 글로벌 금융위기에서 촉발된 경제침체의 장기화에 의해 지정학적 측면에서도 근본적인 변화가 일고 있다고 생각하고 있다. 즉, 국제관계는 다극화, 다층화로 이어지는 전이(transition)의 과정에 있는 것으로 판단하고 있는 것이다. 나아가 미국과 서방이 세계경제와 정치를 지배하는 능력은 지속적으로 감소되고 있다고 보고 있으며, 근본적으로 세계질서의 구동력이 아시아-태평양지역으로 이동하고 있다고 판단하고 있다.

격변의 시대에서 러시아는 소연방의 해체로 손상된 자국의 정체성과 국제적 위상을 회복하고, 21세기의 새로운 세계질서를 다극적 질서로 재편하여 러시아를 유라시아 역내의 중심축으로 만들고자 하고 있는 것이다. 중국과 함께 다극주의와 다극화를 주장하는 데는 이러한 대외적 목표가 내면에 있는 것이다. 푸틴정부는 러시아의 국제적 위상을 높이고 자공심을 고양하는 방법으로 국제행사를 치렀는데, 대표적인 사례가 2014년 2월 개최한 소치 동계올림픽이다. 푸틴이 직접 나서 과테말라에서 아이스링크까지 만들어가면서 유치에 성공하고 주연으로 나선 무대이기도 하다. 이밖에 일련의 회의와 행사, 즉 2012년 블라디보스톡 APEC 정상회의, 2013년 G20 정상회의와 카잔 유니버시아드 대회, 비록 무산되기는 하였지만 G8 정상회의가 이에 해당된다. 2016년에도 세계하키선수권대회를 개최할 예정이며, 2018년 월드컵 경기도 있다.

푸틴정부는 국제정세의 근본적이고 빠른 변화를 ‘위기이자 기회’라고 보고, 국가이익에 기초하고 국제법을 준수하면서 독자적인 대외정책을 추진할 것임을 강조하고 있다. 현재 러시아는 ‘강대국으로 부활한 러시아’의 입장에서 세계문제와 지역문제 모두에 관심을 갖고 있다. 지구촌 무대에서 벌어지고 있는 제반 현안과 관련해 러시아는 분명 과거에 비해 개입을 강화하고 있는 것이 사실이다. 또한 나름의 중재력 발휘를 통한 평화적·외교적 해법을 구사하고 있다고 주장한다. 국제적으로 문제가 된 시리아 화학무기 사용 문제와 관련해 평화적 중재를 이끌어 냈으며, 이란 핵문제의 외교적·평화적 해결에도 일정 정도 역할을 한 바

있다. 국제법적 해석을 둘러싼 논란을 불러 일으키고 있지만 크림반도 병합 등 우크라이나 사태, 중·러 전략적 동반자관계 강화, 시리아 내전에의 군사적 개입 등 ‘강국 러시아 푸틴號’의 항행 모습과 존재감을 확실히 보여 주고 있다.

사실 러시아의 대외정책은 구소련 붕괴 이후 열친시대를 거치면서 다소간 변화되어 왔다. 구소련 와해 직후에는 서방 측에 기대어 지원을 바라는 입장에서 친서방 추종 노선을 추진했다. 그러나 서방 측의 냉담한 반응과 자존심만 상하는 결과를 가져왔고, 점차 지정학적 실용주의 노선으로 바뀌었다. 이후 프리마코프 전 총리가 외무장관으로 등장한 1996년을 기점으로 러시아는 ‘강대국 노선’을 추진하게 되며, 이는 러시아 외교정책의 큰 골간을 이룬 채 현재에 이른다. 즉, 러시아의 대외정책 기저에는 세계질서를 주도했던 영광스런 과거의 슬라브 민족적 자존심을 회복하고, 강대국으로서의 지위를 다시 갖고자 하는 열망이 혼재되어 있는 것이다. 더군다나 비록 경제적으로는 미약한 수준에 있지만, 군사력은 여전히 미국도 무시할 수 없는 당당한 세계 2위이다.

국제무대에서 펼쳐내고 있는 러시아의 대외정책 전개상의 특징은 다음과 같이 나타난다. 첫째, 미국으로 대표되는 서구와의 호혜적 협력 노선을 표방하고 있으나, 동유럽 MD 구축, NATO의 東進, 우크라이나의 EU 편입 등 사활적 이익(vital interest)에는 대결을 불사하고 있다. 이는 푸틴 재집권 이후 미·러관계 갈등 양태가 심화된 데서 보듯 그대로 반영되어 나타난다. 우크라이나 사태를 둘러싼 갈등 역시 마찬가지다.

둘째, 2015년 1월 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union: EEU)을 출범시키는 등 독립국가연합(CIS)에 대한 러시아의 전통적 영향권을 보전하려고 노력하고 있다. 현재 EEU는 러시아 외엔 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기즈스탄, 아르메니아 등이 가입해 있다. 밖으로는 중국의 일대일로와의 연계 발전도 모색하고 있다.

셋째, 군 현대화 작업을 지속하며, 핵의 선제 사용권을 현저히 강화시켰다는 점이다. 재래식 무기에서의 열세를 핵무기에 대한 강조로 상쇄하려는 의도를 담고 있다. 물론 쇼이구 前 비상사태부 장관을 국방장관으로 새로이 임명해 재배치시킨 가운데 불시 훈련 실시 등 군사훈련의 강화, 장비의 현대화, 첨단 군사무기의 개발을 하고 있다. 전반적으로 현재 러시아군은 이전에 비해 지휘체계의 효율성을 높였으며, 전투력도 크게 향상시킨 것으로 평가되고 있다. 과거 90년대 체첸전을 통해 보여준 나약하고 오합지졸의 러시아군이 아닌 것이다. 국방예산을 보면 여전히 전체 정부 예산에서 높은 비중을 차지하고 있다. 2016년 러시아 국방예산은 2015년 33%에 비해 다소 감소했지만 여전히 정부 예산안의 32.1%를 차지하고 있어 얼마나 큰 중요성을 부여하고 있는지 알 수 있다.

넷째, 국제질서의 다극화를 겨냥해 다자주의 접근을 강화시켜 나가고 있다. 이는 바처럼 상하이협력기구(SCO)가 대표적이며, BRICS도 여기에 해당된다. 러시아는 중국, 프랑스, 독일, 인도, 브라질 등 미래 강대국으로 차세대를 이끌만한 국가들과 전략적 연계를 강화해 나가고 있다.

다섯째, 과거 구소련기 맺었던 동맹국들과의 우호적인 협력 관계를 복원하고 관계 긴밀화를 꾀하고 있다. 푸틴 등장 이후 쿠바, 북한, 베트남, 이란, 시리아, 이집트 등과의 관계 강화를 꾀하고 있다. 특히 푸틴은 2000년 7월 구소련을 포함해 러시아 지도자로서는 처음으로 북한을 방문한 바 있으며, 2001년, 2002년 연달아 김정일과 북·러 정상회담을 개최하기도 하였다. 최근에도 북·중관계가 악화된 상황에서 이전에 비해 북·러 양국 간 관계가 긴밀화되는 양상을 보이고 있어 주목되고 있다.

집약하면 현재 푸틴 집권 3기 대외정책은 국제질서를 주도하는 핵심 지도국으로 독자적 외교를 펼치고 있으며, 이는 '적극적 실용주의 노선', '독자적 강대국 노선', '강대국으로서의 러시아 정상화 전략', '편승과 균형의 외교정책' 등으로 표현되고 있다.

특히 2014년 3월 크림반도 병합 이후 러시아는 '신푸틴독트린(New Putin Doctrine)'을 내세우며 국제질서 재편과 국제사회 여론에 적극적으로 대처하고 있다. '신푸틴독트린'은 푸틴정부가 출범 이후 맞닥트린 국제환경과 실제 벌어지고 있는 현안들을 대처해 나가는 과정에서 나타났다는 점에서 주목할 필요가 있다. 또한 한번에 공식적으로 발표한 것이 아니라 일련의 연설과 연례교서, 대외안보 문서 등을 통해서 그의 성격과 내용을 가늠지어 볼 수 있다. 현재 러시아 대외정책의 내용과 향배를 파악하는 단초이기도 하다. 이의 핵심 내용은 다음과 같다.

사활적 이익(vital interest)의 절대 사수; 우크라이나 사태의 배후에는 NATO의 東進, EU 회원국 확대, 색깔혁명의 지원 등 미국과 서방 측의 책임 존재; 다극질서로의 재편 과정에서 러시아의 한 축 역할 제고; 국가 주권에 입각한 국제법 준수와 내정 불간섭 원칙 강조; 핵무기 포함 강력한 국방력 강화; 양자, 다자적 협력 및 국제기구의 역할 강조 등이다.

앞으로 러시아는 첫째, 외교정책 기초 및 정책 노선으로 실용적 신전방위 강대국 노선 견지, 둘째 세계질서 재편에의 조용 및 對주요국 협력, 견제, 편승전략의 혼재, 셋째 유라시아, 극동·시베리아에 대한 중시 입장을 견지해 나갈 것으로 보인다. 구체적으로 러시아는 국제질서의 '전략적 균형자'로서의 입장을 견지해 나가려 한다. 즉, G2 체제하 대미 견제를 강화시켜 나가는 한편 중국과의 전략적 동반자관계도 심화시켜 나갈 것으로 판단된다. 중장기적으로 만약 중국이 단일 패권세력으로 변모할 경우에는 오히려 전략적 유연성을 발휘해 미국과

정책 공조를 해나가는 양태로 변모할 개연성도 담고 있다. 또한 러시아는 국제질서를 주도하는 핵심지도국으로 독자적 외교 행보를 지속해 나가고자 할 것이다. 나아가 유라시아, 동아시아에 대한 관심을 증대시키고 이 지역에 대한 정책 우선순위도 상향 조정해 나갈 것으로 예상된다. 이는 푸틴정부 출범 이후 가속화되고 있는 신동방정책과도 연계되어 있기 때문이다. 이의 연장선에서 러시아는 유라시아에서의 경제통합을 강화하기 위하여 관세동맹 및 유라시아경제 공동체의 통합을 강화하면서 거대 유라시아연합을 구축해 나갈 것이다. 여기서 우리의 주목을 끄는 것이 신동방정책이며, 크게는 유라시아 이니셔티브와의 접맥성 문제이다.

Ⅲ. 푸틴정부의 동북아·한반도 정책 목표와 전망

현재 세계질서는 2008년 글로벌 금융위기의 발생과 이에 따른 주요국 간 국력과 세력권 (spheres of influence)의 상대적 변화가 발생하는 특징을 나타내고 있다. 국제질서가 재편되고 있는 중인 것이다. 특히 동아시아 지역에서의 국제질서 재편은 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 미국은 동아시아+서남아시아+오세아니아를 묶는 비교적 큰 범위에서의 대(對)중국 포위망을 구축하면서 글로벌 리더십의 회복에 주력하고 있다. 둘째, 세계적 수준에서의 세력균형, 세력재편, 세력전이 현상이 동시에 진행되고 있다. 셋째, 국제체제 역시 단일 패권체제에서 변모해 G2 내지 단-다극체제, 무극체제적 성격이 혼재되어 있다. 넷째, 2012년 미·일·중·러 등 주요국에서 새로운 지도부가 출현한 이후 새로이 수립된 정책을 놓고 국가 간 보이지 않는 정책 경쟁 게임이 진행 중에 있다. 한국의 경우 3대 대외 정책(한반도 신뢰프로세스, 동북아평화협력구상, 유라시아 이니셔티브)이 있으며, 주지하는 것처럼 미국은 아시아로의 회귀(pivot to Asia)와 재균형(rebalancing), 제한적 개입주의 등이 대표적이다. 중국은 중국의 꿈(中國夢), 신형대국(국제)관계론, 逆對中 봉쇄망 구축(string of pearls) 등이, 일본의 경우 적극적 평화주의, 집단적 자위권, 강한 일본이 핵심어에 해당된다. 이에 더하여 북한은 핵무력 및 경제건설 병진 노선을, 몽골은 울란바타르 대화를 내세우고 있다. 러시아의 경우는 '강국 러시아'를 내세우면서 유라시아경제연합, 신동방정책을 추진하고 있다. 이러한 국제환경의 특징하에 향후 세계질서 재편은 미·중·러 3국이 새로운 지정학적 세력균형을 창출해 나가는 거대 전략게임이 될 가능성이 높아 보인다. 러시아 역시 이러한 국제환경 재편과정에 조용하면서 대외전략을 구사해 나가려 한다.

러시아의 관점에서 동아시아는 유라시아 전체 지역 중에서 동쪽의 한 축이자, 전략적

요충지이다. 러시아는 동아시아 지역과 관련해 다음과 같은 정책 목표와 이해관계를 지니고 있다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 유라시아권 동서 전략적 균형 도모, 둘째 북핵 6자회담에서 러시아의 역할 확대, 셋째 동북아 다자안보체제 구축, 넷째 극동시베리아 개발에 역내 국가 참여 유도 등이다. 즉, 큰 그림으로서 역내 국제질서 재편 움직임에 주목하면서 세력균형의 유라시아 연대망 구축을 염두에 두고 있다. 이에 덧붙여 경제적 부문에서의 협력과 발전에 신경을 쓰면서 포괄적 외교 수단으로서 에너지 자원을 활용하는 전략을 구사하고 있다. 최근에 들어서서는 공공외교의 중요성에도 눈을 떠 ‘루스키 미르’ 등을 활용한 소프트파워 외교도 펼치고 있다. 역내에 대한 대외정책의 핵심은 신동방정책으로 집약된다. 신동방정책은 푸틴정부 출범 이후 극동시베리아 개발에 신경을 쓰면서 정부 내 새로이 극동개발부를 신설하고 운영한 데서 보듯, 얼마나 중요성을 크게 부여하고 있는지 알 수 있다.

푸틴은 2012년 12월 연례교서를 통해 극동의 잠재력을 높이 평가하고 21세기 러시아 발전의 벡터를 동방에서 찾을 수 있다고 언급한 바 있다. 이러한 시각과 자세는 아직도 실천의 과정에 있는 것으로 평가된다. 실제로 푸틴정부는 2012년 3월 “극동 및 바이칼지역 경제사회 발전계획 2025”을 수립하였으며, 동년 9월에는 블라디보스톡에서 APEC정상회의를 개최하였다. 금년 9월에도 푸틴 대통령이 참석한 가운데 블라디보스톡에서 제1차 동방경제포럼을 개최하였다. 신동방정책을 지속해 나가겠다는 의지의 표현이며, 정책적 노력을 펼친 것으로 판단된다. 물론 성과의 측면에서는 아직 크게 미흡한 점이 많다. 또한 지방 정부와 경제엘리트 사이의 유착관계와 부패, 지방 정부의 미흡한 능력과 폐쇄적 정서, 열악한 교통, 통신 등 인프라 현황 등은 해결해야 할 난제로 남아 있다. 반면에 전략적 측면에서 보면 내면에 담겨진 함의가 적지 않다. 다층적 의미가 담겨져 있는 것이다. 먼저 신동방정책이 출현하게 된 배경에는 푸틴정부가 처한 다급함과 시급성을 요하는 입장에서 비롯된다. 중국은 이미 중앙 정부 차원에서 동북 3성에 대한 개발을 시작하였고, 일정 정도 성과를 거두고 있다. 낙후된 상태로 두면 상대적으로 취약한 극동시베리아가 안보적 측면에서도 위협에 처할 수 있다. 또한 극동시베리아는 자원의 寶庫로서 미래의 먹거리를 제공할 기반이 있고, 한반도에의 영향력 제고 및 블라디보스톡을 중심으로 물류, 교통 네트워크를 비롯한 경제 공동체로 가꿀 수도 있다. 지정학, 지경학, 지전략적 측면에서 극동시베리아 개발과 발전을 꾀하는 것이 필요하게 된 것이다. 더욱이 우크라이나 사태로 인해 서방 측의 대러 제재가 계속됨에 따라 새로운 탈출구로서의 동방이 더 중요하게 부각된 것도 중요한 요인으로 작용하고 있다. 러시아는 앞으로 더욱 유로-태평양(Euro-Pacific) 국가임을 강조해 나갈 것이다.

한편, 한반도에 대한 러시아의 대외정책 목표는 한반도에 대한 영향력 제고 및 극동시베리아

개발을 위한 평화롭고 안정적인 한반도 안보환경을 조성하는 데 중점을 두고 있다. 구체적으로 북핵문제의 평화적 해결, 한반도 비핵화, 대량살상무기 개발 및 확산 저지, 남북한의 반러시아화 방지, 6자회담에서의 러시아 역할 강화, 한국에 대한 북한 지렛대 활용 강화 등을 추진해 나가고 있다. 경제 이익 측면에서는 아태지역 경제권 진출을 위한 교도보를 확보하고자 한다. 에너지자원의 안정적 수출과 극동 시베리아 개발에의 참여 등을 우선적으로 추진하고 있다. 유로-태평양 국가로서 러시아는 아태지역에서의 위상 강화를 위하여 한반도에서의 에너지, 교통인프라 및 물류, 식량안보, 해양자원, 교육 및 과학기술 등의 분야에서 협력을 강화해 나갈 것으로 보인다. 나아가 현재 남북한 균형접근, 등거리 정책을 추진하고 있는데, 전략적 이해관계와 상호 지렛대 활용의 측면에서 보다 이와 같은 입장은 당분간 지속해 나갈 것으로 예상된다.

최근 러시아는 한반도문제에 대해 세 가지 원칙을 제시해 주목된다. 첫째, 다자적 접근 방식의 지지이다. 한국, 미국, 중국, 일본, 러시아가 북한에 대한 접근 방식에 있어 공통분모를 찾아야 하며 6자 회담이 그러한 논의의 장이 되어야 한다고 강조한다. 둘째, 북한이 핵을 포기하는 대신, 다자적 안전보장을 제공해야 한다고 주장한다. 평화협정도 하나의 해결방식이며 북핵 프로그램을 한반도 비핵화와 연계해서 생각해야 한다는 것이다. 셋째, 개발의제와 안보문제를 분리해서 생각할 수 없다는 것이다. 즉, 러시아, 중국 그리고 남북한을 연결시키는 에너지, 교통, 농업 등 다자 경제협력 프로젝트를 정치적인 이유로 진행하지 않는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 오히려 대규모 프로젝트들이 장기적으로 정치적 위협을 감소시킬 것이라는 주장이다. 러시아의 한반도에 대한 입장과 생각을 엿볼 수 있다.

구체적으로 푸틴정부는 북핵문제와 관련해 첫째, 북한의 핵보유 불용, 둘째 한반도 비핵화 지지, 셋째 정치적, 외교적 해법 및 즉각적인 6자회담의 재개, 넷째 북한과의 선린우호관계 발전 도모하 북한의 핵 포기 결정을 유인해 내는 입장을 천명하였다. 또한 집경국가로서의 북한 관리와 대화에 나설 것임을 밝히고 주변국들이 김정은 신지도부에 대한 체제 흔들기에 나서지 말 것을 강조하면서 남북한 간 신뢰 강화 및 대화도 촉구한 바 있다.

종합적으로 러시아는 첫째, ‘한반도 비핵화’의 정책적 입장을 견지하고 있으며, ‘조건없는 6자회담의 재개’ 등 6자회담 틀 내에서 북핵문제를 다뤄 나가길 기대하고 있다. 둘째, 한반도 현안 해결에 당사자로서 개입하는 것에 중요성을 부여하고 6자회담의 무용론 및 이를 대체하는 3자, 4자회담 등의 논의에 우려하고 적극 반대하는 입장이다. 셋째, 푸틴은 북한 핵문제를 ‘국제질서 재편 구도’ 및 이란 핵문제에의 해결논의 연계선상 속에서 인식하고 이전에 비해 그 중요성도 비교적 높게 부여하고 있다. 넷째, 극동·시베리아 개발에의 우호적이고 안정적인

투자환경 조성 등의 입장도 고려하면서, 남북관계 개선 분위기를 조성·활용해 남·북·러 3각 경협 실현 등 경제적 실익을 도모하려는 정책 의도도 지니고 있다. 다섯째, 최근에는 북·중관계 향배에 주목하면서 북·러관계 개선을 도모하면서 대북 영향력 증대 및 對中 견제 의도도 담고 있다. 끝으로 러시아 외교정책 추진의 특징으로 북핵문제를 넘어 WMD 확산에 대해 깊은 관심을 갖고 있으며, NPT 체제의 유지, IAEA의 활동, UN 안보리 결의안 실행 등 ‘국제규범과 국제법의 준수’ 측면을 강조하고 있다.

이밖에 푸틴 대통령은 2013년 11월 한·러 정상회담을 앞두고 한 인터뷰에서 한반도통일과 관련해 “남북한 통일의 과정이 평화적인 방법을 통해 이뤄질 때 지지할 것”, “통일은 당연한 과정이지만 통일은 반드시 평화적인 방법을 통해 양측의 이익을 고려해 이뤄져야 한다”고 언급하였다. 이는 한반도 통일에 대한 관심 표명과 함께 평화적 방법이라는 구체적인 통일의 길을 언급한 점에서 주목받았다. 기존의 건설적인 남북대화 지지, 북한 핵문제의 평화적, 외교적 해결을 내세우는 맥락의 연장선에 위치하고 있으며, 평화 통일에 대한 구체적 언급은 이전에 비해 보다 많이 한반도 문제에 관심을 갖고 이해하고 있는 것으로 평가된다. 이러한 점들은 한반도 통일을 주요 정책 의제로 삼고 있는 박근혜 정부에게 좋은 정책 시사점을 제공해 준다.

IV. 한·러수교 25주년의 현 주소와 과제

2015년은 한·러수교 25주년이 되는 해이며, 2014년은 조·러 수호통상조약 체결 130주년, 고려인의 러시아 이주 150주년이 되는 해였다. 2016년은 아관파천(1896. 2)이 발생한지 120주년이 되는 해이기도 하다. 금년도의 한·러관계는 “아쉬움 속 기대 반, 우려 반에서 실질적 진전의 첫걸음으로” 결산해 볼 수 있다. 사실 금년 초부터 5월 9일 크렘린 광장에서 개최될 전승 70주년 행사를 놓고, 박대통령의 방러 문제와 김정은의 방러 가능성, 남북 정상회담 여부 등 많은 전략적 토의와 논의가 있었다. 결과적으로 러시아는 남북 정상 모두 불참한 가운데 북한에 대해서는 외교적 결례에 실망감, 한국에 대해서도 아쉬움을 느낀 것으로 보인다.

정치외교적 측면에서의 이러한 평가와 달리, 다른 한편으로는 한·러수교 25주년을 맞아 양국관계를 한 단계 발전시킬 수 있는 많은 행사와 인사 교류가 이뤄졌다.

한국 측에서는 먼저 유라시아친선특급(7월) 행사를 성황리에 치렀고, 정의화 국회의장과

최경환 부총리 겸 기획재정부 장관 등이 러시아를 방문하였으며, 러시아 측에서도 나리쉬킨 하원의장을 비롯해 파트루세프 안보회의 서기, 트루트네프 극동지역 대통령 전권대표, 갈리쉬킨 극동개발부 장관 등이 방한하였다. 고위급 인사들의 상호 방문은 일정 정도의 현상유지를 보이면서 진행되었다.

그러나 전반적으로는 기대에 미치지 못하였으며, 한·러 정상회담의 미성사, 대러 제재 여파 속에 가시적인 경협이 부재, 양국의 경제 침체에 따른 무역고 감소 등 전체적으로 큰 진전을 이루지 못하였다. 양국 간 교역 규모는 2000년 28.3억 달러, 2004년 60억 달러, 2008년 180억 달러, 2009년 100억 달러, 2010년 178억 달러, 2011년 211억 달러, 2014년 257억 달러로 꾸준히 증가하였으나, 금년도는 9월 현재 약 120억 달러에 불과하였다. 거의 50% 가까이 급락한 모습을 보였다. 이는 글로벌 금융위기 여파를 겪었던 2009년의 무역고 추이 상황과 흡사하다. 다만, 기대감을 지니게 하는 사안도 있었다. 무엇보다 남·북·러 3각 경협이 대표적 사례로서 나진~하산 교통물류 프로젝트가 현실화 단계를 밟고 있다는 점이다. 3차에 걸쳐 시험운행을 하였고, 한국 측에서 이에 투자할 예산을 준비하였다는 보도가 있어 이의 실현 가능성이 높아진 것 같다.

한·러관계는 2008년 ‘전략적 협력 동반자관계’를 형성하는 등 전반적으로 잘 발전되어 온 것으로 평가되나, 반면에 ‘외교적 수사와 말로만의 성찬’이 무성하고, 잠재력을 충분히 발현시키지 못하였다는 평가도 있다. 즉, 현재의 ‘전략적 협력 동반자관계’를 실질적으로 내실화하지 못하는 등 기대만큼 진전을 이루지 못하고 있는 것이다. 양국관계 평가와 관련해 ‘양비론’의 관점에서 문제점이 지적되고 있다. 즉, 양국 협력관계 초기 ‘안보 對 경협’의 상호접근 시각과 우선순위의 차이, 한국의 對美 중시의 외교안보 틀 속에서의 對러 협력의 한계성, 러시아에 대한 부정적 인식과 올바른 이해 부족, 정책 지속성 및 약속 실천 미약, 러시아의 정치경제적 특성으로 시장질서未정착, 對美 전략 차원에서의 한반도정책 전개, 북한의 대한 인식 차이의 존재 등이 양국관계 발전의 저해요인으로 작용하고 있는 것이다. 이러한 평가는 현재도 유효하다. 사실 한·러관계는 세계질서와 동북아질서 구도의 측면에서 한·미, 한·중, 한·일 관계에 비해 상대적으로 낮은 위상을 차지하고 있다. 그러나 한반도 통일에의 긍정적 역할 기대 등 상호 이익을 가져다주며 미래의 호의적 외교 대상으로 활용할 가치가 있다.

한국의 입장에서 러시아는 다음과 같은 전략적 가치를 지니고 있다. 무엇보다 체제전환 이후 러시아는 자유민주주의 체제와 시장경제를 지향하는 가치적 동질 국가로서 동북아 평화와 발전을 위한 중재자와 조력자의 위상을 가지고 있다. 안보적 측면에서는 북핵문제 해결에 있어서도 긍정적 역할을 기대할 수 있으며, 한반도 평화통일을 지원하는 우호세력이

될 수 있다. 경제적으로도 러시아는 우리에게 있어 향후 극동시베리아 개발 과정에서 우리의 자본, 기술, 경영 능력을 펼칠 수 있는 기회의 땅이자 도전을 창출하는 신개척지(new frontier)에 해당된다. 좀 더 크게 보면 중국의 부상에 따라 점증하는 미·중 경쟁 구도 속에서 러시아와의 협력을 통해 역내 균형과 안정을 달성하는 데 기여할 수 있다. 즉, 러시아와는 기존 ‘대륙세력 대 해양세력’사이의 경쟁적 구도를 넘어서 역내 국가들의 공유이익에 대한 합의를 전제로 하는 지역 협력모델을 가꾸어 나갈 수 있다. 광역두만강개발계획(GTI), 남·북·러 3각 경협, 남·북·러·중 4자 경협 등이 이에 해당된다.

앞으로 한국의 對러 외교의 중심적 과제는 “가능성으로 존재하는 양국 간 공유이익을 전략협력을 통해 현실화하는 것”이 핵심이다. 이는 한·러 전략적 동반자관계를 양자, 지역적, 글로벌 이슈 차원에서 내실화시켜 나가는 것과 연계된다. 우리의 對러 정책은 한반도 통일과정과 연계되어 있음에 유념할 필요가 있다. 나아가 동아시아질서 재편 향배 및 한·러를 비롯한 미·러, 중·러 관계 등 동아시아 주요국들 간의 관계 양태에 따른 긍정·부정적 파급영향 등도 고려하는 가운데 전략적 상상력을 발휘해 복합적이면서도 유연한 대응책 마련이 과제로 남아 있다. 또한 북핵문제, 한반도 통일 등 남북한 안보 현안에 있어 러시아의 긍정적 역할 제고 및 양국 국민들의 상대국에 대한 올바른 이해와 관심 증대, 역내 질서 재편과정에서 한·러 간 전략 협력을 보다 강화시켜 나가는 점 등도 해결해야 할 과제로 남아있다.

V. 맺음말

한·러관계 발전을 위한 우리의 對러 외교목표는 한·러 전략협력의 실질화, 내실화이다. 그리고 한반도 통일과정의 후원자 및 통일한국의 우호세력화, 한·러 경협 증진을 위한 공동 번영 창출, 한·러 이해증진을 위한 네트워크 외교 확대, 동북아 다자안보협력 구축에서의 전략 협력 등도 고려해야 한다.

실천방안으로 고려해야 할 사안은 ‘러시아 변수’의 중요성 인식과 전략적 협력의 관점에서 對러 정책 추진; 한반도 평화체제 구축 및 통일 과정에서 러시아의 건설적 역할 유도; 북핵 및 북한 문제 해결에서 러시아의 중재자적 역할 활용; 남·북·러 3각 경협에서 성공사례 창출 및 현실화; 러시아 시베리아, 연해주 진출 전략 방안 강구 및 실천; 교역 규모의 획기적 증진 및 새로운 협력분야의 발굴; 공공외교 활성화 및 양국 국민 간 상호 이해의 폭 증진 노력 등으로 집약된다. 하나같이 모든 사항이 중요하고 긴요히 실천해야 할 요소들이 담겨져

있다.

단기적으로 2016년에는 한·러 정상회담을 성사시키고 한·러관계를 재도약시키는 노력이 필요하다. 이는 2013년 11월 푸틴 訪韓에 대한 답방 형식을 지니며, 공동성명의 후속조치를 점검할 기회를 제공하고 있기 때문이다. 아울러 한·러 미래비전 공동성명, 신행동계획 성안, 나진~하산의 남북러 교통물류사업의 성사 제고, 한·러 간 1,5 트랙 전략대화 복원 및 고위급 인사 교류 증대, KRD 연례 개최 등과도 연계되어 있다.

이밖에 푸틴정부는 유라시아권에서의 ‘유라시아연합’, 극동지역에 대해서는 ‘신동방정책’을 추진하고 있음을 염두에 두고, 同 정책에 부응하는 한편 유라시아 이니셔티브의 세부 실천이 이뤄질 수 있도록 다양한 정책 강구와 외교적 노력이 필요하다. 중장기적으로 양국민 간 상호 이해의 폭을 넓힐 수 있도록 여론 주도층의 상호 방문을 비롯해 다양한 분야에서의 인적 교류 활성화가 필요하며, 對러 공공외교의 체계적 추진과 확충이 바람직하다.

푸틴정부가 추진하는 대외정책에 대한 이해를 토대로 이에 대한 효과적인 대응책 마련과 실천을 통해 향후 한·러관계가 더욱 발전해 나가고 한반도 안정과 평화는 물론 통일로 가는 길도 성큼 다가오길 기대해 본다.

참고문헌

- 강봉구, 「푸틴 집권 3기 러시아의 대외정책」, 『대한정치학회보』, 제20집 제1호, 2012. 6.
『동아일보』, 「나진-하산 프로젝트에 정부, 1000억 지원한다」, 2015. 11. 5.
- 서동주, 「러시아 푸틴정부의 인맥정치와 실로비키: 한러 인적교류 활성화 방안 모색」, 『국제문제연구』, 제6권 제4호(겨울호), 2006.
- 서동주, 「푸틴집권 3기 대외정책 전망과 대러 대응전략」, 『국제문제연구』, 제12권 제2호(여름호), 2012.
- 서동주, 「북핵시대 대러시아 외교전략」, 『Global Affairs』, 제13권 제2호, 2013.
- 서동주, 「러시아 푸틴정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의」, 『JPI 정책포럼』, 2014-1, 2014.
- 신범식, 「푸틴 3기 러시아의 한반도정책: 변화하는 동북아에서의 적극적 역할 모색」, 『한국과 국제정치』, 제29권 제1호, 2013년 봄.
- 신범식 외, 『한국과 러시아의 전략협력』, 서울: 한국외대 지식출판원, 2015.
- 안드레이 코르투노프, 유라시아 이니셔티브 국제회의 발표문, 2013. 10. 18.
- 여인곤·조한범·김현택·서동주, 『러시아의 對한국 통일 공공외교 실태』, 서울: 통일연구원, 2012.
- 장덕준, 「푸틴 3기 정권의 대외전략과 미·러관계, 중·러관계의 전망」, 『국가전략연구』, 2013년 봄.
- 장덕준, 「신푸틴독트린과 러시아 대외정책의 향방」, 『Russia- Eurasia FOCUS』, 제304호, 2015. 1. 26.
- 장덕준, 「러시아의 신동방정책과 동북아」, 김학준, 장덕준 외, 『현대러시아의 해부』, 서울: 동북아역사재단, 2014.
- 『중앙일보』, 「푸틴, '남북통일, 평화적 방법이면 지지」, 2013. 11. 13.
- 푸틴, 「Россия и меняющийся мир (러시아와 변화하는 세계)」, Московские Новости 2012. 2. 27.
- 홍승아, 「미리보는 2016년 러시아 경제」(<http://www.globalwindow.org/GW/global/trade/all-all>, 검색일: 2015. 11. 17).
- 홍완석, 「푸틴정부의 동북아 전략과 한반도 정책」, 홍완석 편, 『현대 러시아 국가체제와 세계전략』, 서울: 한울아카데미, 2005.

Послание Президента Федеральному Собранию(2012. 12. 12, 2014. 12. 4).

〈웹사이트〉

러시아중앙선거위원회, www.cikrf.ru.

러시아정치지표, <http://bd.fom.ru/pdf/d45ind15.pdf>.

동방경제포럼, <http://forumvostok.ru>