

코리아연구원 현안진단 제216호

푸틴의 귀환, 러시아의 진로: 3기 푸틴정부의 대외정책 및 한반도 정책 전망 *

제성훈

(한국외국어대 러시아연구소 HK 연구교수)

- I. 들어가며
- II. 차기 정부의 대외적 과제와 대외정책 전망
- III. 차기 정부의 한반도 정책 전망
- IV. 맺으며

I. 들어가며

2012년 5월 7일 정오가 조금 지난 시각, 모스크바 크렘린 대궁전의 안드레예스키 홀(Andreevsky zal)에서 한 남자의 날카로운 목소리가 좌중을 압도하고 있었다. “나는 러시아연방 대통령의 전권을 실현하는 과정에서 인간과 국민의 권리와 자유를 존중·보호하고, 러시아연방 헌법을 준수·수호하며, 국가의 주권과 독립, 안보와 통합을 수호하고, 인민을 위해 성실하게 일할 것을 맹세합니다.” 말이 채 끝나기도 전에 우레와 같은 박수소리가 장내에 울려 퍼졌다. 2000년부터 8년간 대통령으로서, 이후 4년간 ‘실세 총리’로서 12년에 걸쳐 러시아의 최고 권력자의 지위에 있었던 블라디미르 푸틴이 다시 6년 임기의 대통령직에 복귀하는 순간이었다.

돌아보면, 작년 12월 총선 이후 러시아의 정치상황은 극적으로 전환되었다. 아무도 예상하지 못했던 대규모 시위가 주요 대도시에서 일어나면서, 현대판 ‘차르(tsar)’의 싱거운 승리가 될 것이라는 당초의 예상과는 반대로 2012년 3월 대선은 집권세력의 사활이 걸린 치열한 전쟁이 되었다. 결과적으로 푸틴이 60%가 넘는 지지를 얻어 4년 만에 세 번째 임기

* 이 글의 주요 내용은 다음과 같은 필자의 기고문 및 논문에 기초하고 있다. 제성훈, “‘새롭고도 오래된’ 푸틴정부, 메드베데프 정부의 대외정책노선을 계승할 것인가?,” *Russia CIS Focus*, 156호 (한국외국어대학교 러시아연구소, 2012. 3. 26); “‘갈락티카’의 비극적 운명: 러시아, 북한 로켓 발사를 어떻게 바라보는가,” *Russia CIS Focus*, 159호 (한국외국어대학교 러시아연구소, 2012. 4. 16); “푸틴의 귀환, 러시아의 미래: 2012년 대선 이후 러시아의 대내외정책 전망,” 『세계지역연구논총』 30집 1호 (2012) 참조.

를 시작하게 되었지만, 러시아의 미래는 여전히 불투명하다. 새로운 정부가 각성된 중산층의 등장과 의사(擬似) 카리스마적 지배의 쇠락이라는 변화된 환경 속에서 대대적인 정치개혁과 경제개혁의 부담을 안고 출범했기 때문이다. 지금까지 평론가적 위치에서 러시아의 정치 상황을 지켜본 우리에게 이제 가장 긴요한 질문은 아마도 이 ‘새롭고도 오래된’ 푸틴정부가 앞으로 어떠한 대외정책을 수행할지가 될 것이다. 그것은 탈 냉전기에도 여전히 러시아가 정치·경제적 차원에서 세계질서를 좌우하는 주요 강대국 중 하나일 뿐만 아니라, 지정학적 차원에서 한반도의 운명에 영향력을 행사할 수 있는 중요한 행위자이기 때문이다.

II. 차기 정부의 대외적 과제와 대외정책 전망

푸틴은 지난 1월 16일 ‘이즈베스티야’에 게재된 기고문을 통해 “소련 붕괴 이후 20년 동안 성립되었던 ‘일극성’ 현상을 포함한 체제의 종언이 명백해졌다”고 선언하면서, “이전의 단일한 ‘힘의 극’은 이미 지구적 안정성을 지탱할 능력이 없고, 새로운 영향력의 중심들은 아직 이것을 할 준비가 되어있지 않다”고 주장했다. 이 전환적 세계질서는 러시아에게 어떤 대외적 과제를 안겨주고 있는가, 그리고 차기 정부는 어떻게 이에 대응할 것인가?

3기 푸틴정부의 핵심적인 대외적 과제는 탈 소비에트 공간의 통합이다. 푸틴은 2011년 10월 3일 ‘이즈베스티야’에 게재된 자신의 기고문 ‘유라시아를 위한 새로운 통합 프로젝트 - 미래는 오늘 태어나고 있다’에서 러시아, 벨로루스, 카자흐스탄 관세동맹과 단일경제공간을 기반으로 하여 더 긴밀한 경제 및 통화정책 조정으로 나아가는 완전한 경제적 연합을 건설할 필요가 있다고 역설하고, 현대 세계에서 하나의 극이자, 유럽과 역동적인 아태 지역 간의 효과적인 ‘연결 끈’이 될 수 있는 강력한 초국적 조직의 모델로서 유라시아연합 건설을 제안했다.

지난 5월 7일 서명된 ‘대외정책노선 실현 조치에 대한’ 대통령령에서는 보다 구체적인 정책 방향이 설정되었다. ‘CIS 공간에서 다자적 상호협조와 통합과정의 발전’이 ‘대외정책의 핵심 방향’으로 규정되었고, 2011년 10월 서명된 CIS 자유무역지대 조약의 발효와 실질적 실현, 2015년 1월 1일까지 유라시아경제연합 건설, 집단안보조약기구(CSTO) 강화, CIS 지역 분쟁 해결, 그루지야로부터 독립한 친러 성향의 압하지야와 남오세티야 지원 등이 지역통합을 위한 주요 과제로 지적되었다. 지난 20년간 탈 소비에트 공간에서는 다양한 통합이 시도되었고 그 결과 수많은 기구가 탄생했지만, 여전히 뚜렷한 성과는 나오지 않았다. 따라서 메드베데프 정부는 관세동맹, 단일경제공간, CIS 자유무역지대 등을 지역

통합의 새로운 기제들로 이용해왔다. 푸틴 역시 그동안 여러 차례 경제통합을 통한 내수시장 확대와 유라시아연합 건설을 주창해왔기 때문에, 경제통합을 통한 러시아의 탈 소비에트 공간 통합 프로젝트는 차기 정부의 대외정책에서 큰 비중을 차지할 것으로 보인다.

탈 소비에트 지역통합이 장기적 전망에서 설정된 과제라면, 유럽 MD문제 해결은 가장 시급하게 해결해야할 과제이다. 지난 2월 27일 ‘모스콥스키예 노보스티’에 게재된 대외정책 관련 기고문 ‘러시아와 변화하는 세계’에서 푸틴은 미국과 나토가 주도하는 유럽 MD 시스템 구축 시도를 비난하며 “누가 신뢰를 침식하고 있는가”라고 물었다. 2010년 New START 체결을 계기로 미국과 러시아의 관계 ‘재설정’이 본격화되면서 한때 양국 관계의 질적인 발전이 기대되었다. 하지만 유럽 MD 공동시스템 구축에 대한 양국의 합의 도출이 실패하고 미국이 루마니아와 나토의 요격미사일부대 배치에 관한 협정에 서명하면서 긴장이 고조되기 시작했다. 그러자 2011년 11월 23일 메드베데프는 미국과 나토를 정면으로 비판하며, 이에 대응하는 복합적 조치를 선언했다.

푸틴도 지난 2월 20일 ‘로씨이스카야 가제타’에 게재된 기고문에서 이에 대응하기 위한 단일 항공-우주 방위 시스템 강화를 선언했다. 하지만, 푸틴은 MD 시스템 구축으로 말미암아 이미 선언한 대응조치가 현실화되기를 원치 않으며, 합리적인 대안을 찾는 노력을 계속하겠다고 언급하면서 협상을 통한 해결에 여전히 기대를 걸고 있음을 보여주었다. 따라서 차기 정부는 한편으로 유럽 MD 시스템 구축 시도에 맞서는 조치들을 강화하면서도, 다른 한편으로 미국과 나토에게 계속해서 협상을 요구할 것으로 판단된다. 지난 5월 7일 서명된 대외정책에 관한 대통령령은 이러한 분석에 힘을 실어준다. 이에 따르면, 3기 푸틴정부의 정책 목표는 유럽 MD 구축을 무조건 반대하는 것이 아니라, 그것이 자신을 상대로 이용되지 않을 것이라는 법적 보장을 확보하는 데 있는 것으로 판단된다. 2012년 3월 서울 핵안보정상회의에서 있었던 오바마의 ‘말실수’, 그리고 대통령 취임식 직전에 백악관 국가안보보좌관 도닐론(Thomas E. Donilon)에 의해 전달된 오바마의 친서 내용 등을 고려할 때, 미국 대선 이후 양국의 협상이 본격화될 것으로 보인다.

지난 5월 7일 서명된 대외정책에 관한 대통령령에서는 동시베리아와 극동 지방의 신속한 사회·경제 발전 촉진을 위한 아태지역 통합과정 참여 확대, 이 지역에서 새로운 안보협력 구조의 형성 주도가 비중 있게 언급되었다. 아태지역 국가들과의 협력과정에서 중심축은 중국과의 ‘동등하고 신뢰하는 파트너십과 전략적 상호협조’이다. 탈소비에트 시대, 특히 2000년대 1, 2기 푸틴정부 시절 러시아 대외정책의 가장 ‘위대한’ 성과는 중국과의 전략적 동반자관계 발전일 것이다. 지난 2월 27일 발표한 푸틴의 대외정책 관련 기고문에서도 중국과의 관계 강화가 재차 강조된 바 있다.

그러나 중국과의 관계에는 제3국에서의 상업적 이익 경쟁, 양국 간 무역 불균형, 상호 낮은 투자 수준, 불법 이민 문제 등 적지 않은 갈등 요인이 여전히 존재하고 있다. 무엇보다도 러시아가 가장 우려하고 있는 것은 동시베리아와 극동 지방에서 심화되고 있는 중국의 경제적, 인구학적 영향력 확대이다. 따라서 러시아는 중국과의 우호관계를 강화하면서도 교통망 확대 등 인프라를 신속하게 건설하고 다른 아태지역 국가들과의 경제협력을 확대하여 중국의 야심을 효과적으로 견제하고자 한다. 러시아가 그동안 올해 블라디보스토크에서 개최되는 APEC 정상회담에 국가적 역량을 집중시키면서, 2000년대 후반부터 아세안과의 관계 강화에 적극적인 태도를 보이고, 최근 남북러 3자가 참여하는 대규모 경제협력 프로젝트(철도 연결, 가스관 건설, 전력망 건설)의 실현을 서두르는 이유도 바로 여기에 있다.

메드베테프 정부는 지난 4년 동안 ‘경제현대화’라는 대내적 우선과제의 성공적 수행에 필요한 호의적인 외적 환경 조성과 대외적 자원의 효율적 이용을 대외정책의 목표로 설정하면서 실용주의적 노선을 유지해왔다. 현재 러시아의 국내 정치상황과 차기 정부가 직면한 대내적 과제들은 이러한 대외정책노선의 계승을 더욱더 요구하고 있다. 따라서 외교적 수사나 전술의 변화는 있겠지만, 차기 정부의 대외정책 역시 탈소비에트 지역통합의 가속화, 유럽 MD 공동시스템 구축 협상 지속, 중국과의 우호관계 유지 및 다른 아태지역 국가들과의 관계 강화 등을 우선과제로 하는 메드베테프 정부 대외정책노선의 연장선상에서 수행될 것으로 보인다.

Ⅲ. 차기 정부의 한반도 정책 전망

지난 2월 27일 발표된 푸틴의 대외정책 관련 기고문에는 또한 북핵문제 및 북러관계에 대한 입장도 이례적으로 상당히 비중 있게 언급되었다. 푸틴은 북한 핵 프로그램의 근본 원인이 다른 나라의 국내문제에 대한 외부의 무력적 개입, 즉 ‘인도적 개입’ 시도에 있다고 비판했다. 이에 따라 제시된 북핵 문제에 대한 입장은 북한의 ‘군사적 핵’ 보유 불용, 평화적 수단에 의한 한반도 비핵화와 이를 위한 6자회담의 신속한 재개, IAEA의 통제 하에서 북한의 ‘평화적 핵’ 이용 보장 등을 골자로 하고 있다.

또한, 북한체제에 대해서는 다음과 같은 입장을 밝혔다. 첫째, 김정은 체제의 영속성을 실험하려는 시도는 허용될 수 없다. 둘째, 북한 지도부와 적극적인 대화를 계속하고, 선린관계를 발전시킬 것이다. 셋째, 북한을 핵 문제 해결로 이끌어내기 위해 한반도에서 상호신뢰 분위기가 강화되고 남북대화가 재개되기를 바란다. 이러한 내용은 차기 정부의 정책이 1, 2

기 푸틴정부가 설정했던 북핵문제에 대한 기본원칙, 특히 김정일 사망 이후 김정은 체제에 대해 메드베데프 정부가 취했던 기본입장에서 벗어나지 않을 것임을 의미한다.

김정일 국방위원장의 사망이 북한 당국에 의해 공식 발표된 2011년 12월 19일 러시아는 메드베데프 대통령 명의로 김정은에게 조전을 보냈다. 조전에서 메드베데프는 김정일을 ‘전통적인 러·북 선린관계를 강화 발전시키기 위해 노력한 영도자’ 로 평가하고, ‘이 노선이 새 지도부에 의해 계승’ 되기를 바라면서 ‘양자협조의 발전, 한반도의 평화와 안정을 위해 긴밀하게 상호 협력할 준비가 되어있다’ 고 언급했다. 실제로 김정일의 가장 큰 외교적 성과 중 하나는 1991년 소련 해체와 1990년대 열친 정부의 ‘친 서방노선’, ‘친 남한편향노선’ 으로 인해 급격하게 냉각되었던 러시아와의 관계를 복원한 것이다. 2000년 2월 신 우호협력조약 체결과 7월 푸틴 대통령의 평양 방문, 2001년 7-8월 장기간에 걸친 김정일의 러시아 방문과 2002년 8월 극동지방 방문은 양국관계의 급진적 변화를 상징했다. 양국은 김정일 사망 불과 4개월 전인 2011년 9월에도 극동지방의 울란우데에서 9년 만에 정상회담을 개최하여 우호관계를 재확인하고 북한 영토를 통과하는 가스관 건설 등 경제협력 확대에 합의한 바 있다.

지난 10여 년간 북한과 러시아는 미국 주도의 패권적 세계질서에 공동으로 반대하면서, 이른바 철도 연결, 가스관 건설 사업 등 대규모 프로젝트를 포함한 다양한 경제협력을 추진해왔다. 이러한 우호관계는 북핵문제에 대한 러시아의 입장에도 영향을 미쳤다. 러시아는 한반도 주변 4강 중 하나이자, 6자회담 참여국으로서 중국과 함께 평화적인 방식에 의한 한반도 비핵화와 북한 체제에 대한 안전보장을 일관되게 주장해왔다. 러시아가 북한과의 우호관계를 중요하게 여길 수밖에 없는 이유는 상당부분 북한의 지정학적 위치에 기인한다. 다시 말해, 한반도와 인접한 러시아 극동지방의 안보, 자국의 지리적 위치를 활용한 대규모 경제협력 프로젝트(철도 연결, 가스관 건설 등) 실현, 동북아와 아태지역에서 정치적 입지 강화 등 국가이익을 실현하는데 있어 북한과의 관계가 중요한 변수로 작용하기 때문이다. 여전히 북한과 중국의 ‘혈맹관계’와는 비교될 수 없지만, 메드베데프의 조전이 중국 지도부의 조전과 나란히 ‘로동신문’에 게재되고, 장의위원 명단에 지재룡 주중 대사와 김영재 주러 대사가 앞뒤로 나란히 배치될 정도로 현재 러시아는 북한에게 중국 다음으로 중요한 국가가 되었다.

따라서 3기 푸틴정부의 대북정책 구상은 기본적으로 김정은 체제의 안정을 지원하면서, 6자 회담의 조속한 재개에 호의적인 환경, 즉 북한을 자극하지 않는 환경을 조성하여 북핵 문제를 평화적으로 해결하는 것이다.

지난 4월 13일 인공위성 ‘광명성 3호’를 탑재한 로켓 ‘은하 3호’의 발사는 이러한

구상에 대한 중대한 도전이었다. 2009년 북한에게 탄도미사일 기술을 이용한 모든 로켓 발사 중지를 요구한 유엔 안보리 결의에 찬성했던 러시아는 인공위성 발사 계획 발표 직후인 지난 3월 16일 외무부 논평을 통해 북한에 자제를 요청했고, 발사 직후인 4월 13일에는 외무부 성명을 통해 이번 사태에 대한 공식적인 입장을 발표했다.

러시아 외무부는 지난 3월 16일 논평에서 “유엔 안보리 결의 1874호는 북한에 탄도미사일 기술을 이용한 모든 [로켓] 발사 포기를 요구하고 있다”고 지적하면서 북한의 로켓 발사가 명백하게 안보리 결의 위반임을 인정했다. 또한, 4월 13일 성명에서는 “이 행위는 유엔의 모든 회원국에 의무적 효력을 가진 유엔 안보리 결의 1874호에 배치되고 있다”고 언급하면서 북한의 행위를 정면으로 비판했다. 러시아는 그동안 안보리 결의를 거치지 않은 미국과 나토의 일방적인 군사개입을 안보리의 권위를 무시하고 유엔 헌장과 국제법을 위반하는 행위로 규정하고 비판해왔다. 러시아가 유엔 안보리의 권위를 중요하게 여기는 이유는 이것이 2차 세계대전 직후 소련이 승전국의 일원으로 세계질서를 주도하는 과정에서 만들어지면서 ‘무력 사용에 대한 결정’, ‘상임이사국의 비토권’과 같은 독점적 이익을 지금까지도 합법적으로 보장하는 기제가 되고 있기 때문이다. 따라서 탈 냉전기 상대적 국력의 약화로 인해 국제적 역할의 한계를 절감하고 있는 러시아에게 이 기제의 유지 및 강화는 핵심적인 대외정책 과제인 것이다. 이번 북한의 로켓 발사 역시 유엔 안보리의 권위를 부정하는 도전으로 간주되기 때문에 비판하지 않을 수 없는 것이다.

하지만 러시아는 이러한 도전에 대한 ‘처벌’로서 북한에 대한 추가적인 제재 도입에는 반대했다. 그것은 북한의 로켓 발사로 인한 갈등의 본질이 북핵문제의 미해결에 있다고 보았기 때문이다. 러시아 외무부는 3월 16일 논평에서 “한반도 정세의 호전과 유엔 안보리가 북한에 대해 도입한 평화적 로켓 발사의 권리 제한을 포함한 제재들의 점진적 철회의 유일하고 현실적인 방도는 6자회담 프로세스의 재개와 역내 문제의 정치·외교적 해결이다”라고 언급했다. 또한, 4월 13일 성명에서는 “러시아는 역내 정세의 정상화와 핵 문제 협상 프로세스의 조속한 재개를 위한 조건 조성을 위해 6자 회담 파트너들과 공동으로 계속 노력할 준비가 되어 있다”고 밝혔다. 러시아는 북한의 로켓 발사에 대한 논란, 즉 1967년 발효된 우주조약(Outer Space Treaty)이 보장하는 평화적 목적의 우주공간 이용 권리와 탄도미사일 기술을 이용한 모든 발사행위의 중단을 요구한 유엔 안보리 결의가 충돌하면서 발생하는 갈등의 본질적 원인이 북핵문제의 미해결에 있다고 보고, 이를 해결하는 유일한 방도로써 6자 회담의 조속한 재개를 주장한 것이다. 따라서 러시아의 시각에서 북한에 대한 추가적인 제재는 오히려 북한을 자극하여 문제의 본질적인 해결을 어렵게 만드는 것이 된다.

향후 3기 푸틴 정부가 북한과의 지속적인 관계 발전에 노력을 기울이겠지만, 그것이 한

국과의 관계를 희생하면서까지 이루어질 것 같지는 않다. 그 이유는 첫째, 북한과 추진하고 있는 대규모 경제협력 프로젝트들이 대부분 한국과의 경제협력을 전제로 하고 있고, 둘째, 장기적으로 극동 지방에서 증가하고 있는 중국의 경제적 영향력을 견제하는 데 한국이 여전히 중요한 파트너가 될 수 있기 때문이다. 무엇보다도, 현재 상황에서 지난 2000년 1기 푸틴 정부에 의해 시작된 남북한 등거리 정책만이 러시아의 국가이익을 최대한 보장할 수 있기 때문이다. 1990년대 값비싼 외교적 대가를 치르고 나서, 러시아는 자신의 국가이익이 남 또는 북 어느 한 쪽과의 관계발전에서만 실현될 수 없다는 결론에 다다랐고, 이에 기초하여 2000년 한반도를 하나의 대외정책적 벡터로 보는 남북한 등거리 정책을 공식화한 바 있다.

IV. 맺으며

3기 푸틴정부의 대외정책 및 한반도 정책은 우리에게 대러정책의 전환을 요구하고 있다. 새로운 대러정책의 가장 기본적인 원칙은 단기적, 전술적 이익을 위해 전략적, 장기적 이익을 희생해서는 안 된다는 것이다. 이미 천안함, 연평도 사건에서 확인했듯이, 한반도 위기상황에서 배타적 지지를 요구하는 것은 남북한 등거리 정책을 수행하고 있는 러시아의 입장을 난처하게 만들고 양국관계의 한계만을 재확인하는 성급한 악수(惡手)이다. 또한, 경색된 남북관계를 핑계로 3자 경제협력 프로젝트의 실현을 주저하고 수동적인 자세를 취하는 것 역시 시간이 우리 편이라고 믿는 근거 없는 낙관이다. 지금 우리에게 필요한 것은 보다 장기적 전망에 기초한 전략적 사고이다. 따라서 먼저 한반도 위기상황에서 긴장고조를 방지하는 완충으로서, 또한 정치적 타협을 촉진하는 촉매로서 러시아가 해온 역할을 인정하고 이를 남북관계의 개선에 어떻게 활용할 수 있을지 고민해야 한다.

이와 동시에 차기 정부가 더 적극적으로 추진할 동시베리아 및 극동 지방에서의 인프라 구축에 적극 참여하여 아태지역에서 러시아의 신뢰할만한 경제협력 파트너로서 입지를 다지고, 이를 남·북·러 3자 경제협력으로 연결하여 향후 구축될 한반도 평화체제의 물적 토대를 확보해야 한다. 푸틴이 언급한 전환적 세계질서와 ‘새롭고도 오래된’ 푸틴정부의 진로(進路)는 지금 우리에게 새로운 대러정책과 한·러관계 설정을 시급히 요구하고 있다.(2012/05/22) 

※코리아연구원(연구기획위원장: 이정철)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 정책대안을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org) 또는 전화(02-733-3348)로 회원 등록하실 수 있으며, 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다. 세상을 바꾸는 생각네트워크 코리아연구원과 아름다운 동행을 권합니다.