



코리아연구원 특별기획 제33-5호

## 러시아의 한반도정책과 제언

제성훈

(한국외대 러시아연구소 HK 연구교수)

- I. 들어가며
- II. 러시아의 새로운 대외정책노선과 동북아, 한반도
- III. 2010년 러시아의 한반도 정책지향
- IV. 결론: 전망과 제언

### I. 들어가며

2000년 5월 주러 한국 대사가 신임장을 제정하는 자리에서 당시 러시아 대통령 푸틴은 “역사적으로나 지정학적으로나 한반도는 항상 러시아의 국가이익지대에 속했다”라고 언급한 바 있다. 지난 역사를 돌아보면, 푸틴의 이러한 발언은 결코 지나친 언사 또는 단순한 외교적 수사가 아니다. 1884년 조선과 러시아의 외교관계 수립 이후 지금까지 러시아는 항상 한반도의 정세 변화에 직간접적으로 연루되어왔으며, 오늘날에도 한반도에 이해관계를 가지고 있는 강대국들 중 하나로 간주되고 있다. 소련 붕괴 직후인 1990년대 동북아와 한반도 정치 무대에서 좀처럼 모습을 드러내지 않았던 러시아는, 2000년대 남북관계의 변화와 북핵문제 등을 계기로 다시 한 번 이른바 ‘4강’의 한 축으로 화려하게 복귀했다. 따라서 문자 그대로 ‘다사다난’했던 2010년을 뒤로 하고 새로운 한 해를 시작하는 지금, 러시아의 한반도 정책을 전망하는 것은 매우 긴요한 일일 것이다.

러시아의 한반도 정책에 대한 체계적인 이해와 전망을 위해 이 글은 다음과 같이 전개될 것이다. 첫째, 대외정책의 체계성을 고려하여 메드베데프 정부 하에서 나타나고 있는 대외정책노선 변화를 고찰한다. 둘째, 정책의 연속성을 고려하여 2010년 러시아의 한반도 정책지향을 분석한다. 마지막으로 상기 분석결과에 기초하여 2011년 러시아의 한반도 정책을 전망하고 우리 정부의 대러정책에 대한 제언을 덧붙일 것이다.

### II. 러시아의 새로운 대외정책노선과 동북아, 한반도



지난 글로벌 금융위기에서 러시아는 총생산, 산업생산, 주식가치 등이 다른 주요국들에 비해 심각한 수준으로 하락하는 큰 타격을 입었다. 2000년대 초, 중반 러시아는 낙후된 산업 인프라에도 불구하고 고유가를 기반으로 급속한 경제성장을 이루어왔다. 그러나 천연자원 수출에 대한 과도한 의존이 계속되는 상황에서 유가 하락은 러시아 경제에 치명적인 약점으로 작용했다. 결국 글로벌 경제위기는 푸틴 정부 시절 러시아가 가졌던 강대국으로서의 자신감을 상당부분 상실하게 만들었으며, 경제구조의 다각화와 현대화 없이는 더 이상 강대국의 지위를 유지할 수 없다는 사실을 인식시켰다.

이에 메드베데프 대통령은 2009년 9월 발표한 문서 ‘전진, 러시아!’와 11월 발표한 연방의회 교서에서 18세기 초 표트르 대제의 현대화, 20세기 초 소비에트의 현대화에 이어 전면적인 현대화를 통해 “새롭고, 자유롭고, 번영하고, 강한 러시아를 건설”하자고 주장했다. 그가 제시한 경제 현대화의 5대 전략 벡터는 첫째, 에너지 생산, 수송, 이용의 효율성 제고, 둘째, 질적으로 새로운 수준의 핵기술 개발, 셋째, 정보기술 및 네트워크 발전, 넷째, 정보 전달을 위한 지상 및 우주 인프라 발전, 다섯째, 의료장비 생산 발전이었다.

2기 푸틴 정부 시절 러시아-미국관계는 나토 확장, 미사일 방어 프로그램, 폴란드와 체코 미사일 방어 기지 배치 문제 등으로 지속적으로 악화되었으며, 푸틴이 총리로 자리를 옮긴 직후 있었던 2008년 8월 러시아-그루지야 전쟁으로 최악의 상황에 처했다. 그러나 2009년 7월 45차 뮌헨 안보 컨퍼런스에서 미국 부통령 바이든이 러시아와의 관계개선과 협력을 강조하는 이른바 관계 ‘재설정(Reset)’ 정책을 천명한 이후 양국관계 개선은 급물살을 타게 되었다. 2010년 4월 양국은 새로운 전략무기감축조약인 ‘New START’에 서명했으며, 이란과 아프가니스탄 문제에 대해서도 서로 입장을 조율하고 있다. 러시아-그루지야 군사 분쟁도 재발되지 않았고, 작년 초 우크라이나의 대선 결과가 과거처럼 양국 간 갈등으로 비화되지도 않았다. 나토 회원국들은 그루지야와 우크라이나에 대한 가입허가를 사실상 보류했으며, 작년 11월 러시아와 공동으로 미사일 방어 프로그램을 추진하기로 합의했다. 오바마 정부는 러시아의 인권 문제에 대한 비판을 자제하면서, 러시아 국내의 반정부그룹과 그루지야와 같은 탈소비에트 친서방 국가들에 대한 지원도 축소했다.

이러한 배경에서 지난 2010년 7월 각국 주재 러시아 대사들의 회의에서 메드베데프는 공식적으로 대외정책을 ‘현대화의 도구’로 규정하면서 새로운 대외정책노선을 천명했다. 그는 “러시아의 역사에서 항상 그랬듯이 대내정책의 우선과제들이 국제관계에서 전략 선택에 긴밀한 영향을 미친다”라고 언급하면서, 대내정책의 최우선과제로 국가경제의 현대화, 특히 생산의 현대화와 혁신경제 요소들의 창출을 지적하고 “대외 정책적 도구들을 더 효율적으로



사용할 것”을 강조했다.

메드베데프 정부가 지향하는 현대화는 대규모 자본 투자와 첨단기술 도입을 전제로 하고 있기 때문에, 그러한 조건을 제공할 수 있는 국가들과의 우호관계가 무엇보다도 중요하다. 따라서 이른바 ‘현대화 동맹’으로서 미국 및 서유럽 국가들과의 관계 강화는 새로운 대외정책노선에서 최우선 순위에 놓인다. 또한, 러시아 극동 및 시베리아의 경제발전을 위해서는 지리적으로 이 지역과 가까운 아태지역 국가들과의 협력이 중요한 위치를 차지하게 된다. 안정적인 현대화의 또 다른 전제조건은 다른 강대국들과의 심각한 대립이나 국경 주변의 분쟁이 부재한 호의적인 대외적 환경이다. 따라서 지구적 차원에서는 미국과의 전략적 협력이 중요한 과제가 되고, 지역적 차원에서는 러시아가 연루될 수 있는 지정학적 불안정 요인의 효과적인 관리 및 통제가 요구된다.

이러한 대외정책노선에서 동북아, 한반도는 러시아 현대화에 필요한 경제협력 파트너들이 다수 존재하는 자본 및 기술의 대외적 원천이자, 동시에 한반도의 대치 상황과 역내 국가들 간의 갈등이 지속되고 있는 지정학적 불안정 지대로 규정된다. 따라서 한반도에서는 북핵문제의 평화적인 해결을 포함한 한반도의 지정학적 안정 유지, 한국과의 경제협력 확대 등이 러시아 대외정책의 핵심적인 과제가 된다. 더 나아가 동북아에서는 역내 국가들과의 경제협력 확대, 러시아가 그간 역설해온 집단안보 메커니즘 형성 등이 주된 과제로 지적될 수 있다. 또한, 한반도 문제 및 동북아 역내 이슈 논의과정에 적극 참여하여 주요한 행위자로서 자신의 정치적 입지를 강화시키는 것 역시 러시아 대외정책의 중요한 과제이다.

### III. 2010년 러시아의 한반도 정책지향

2010년은 러시아에게 있어 자신의 이익지대인 한반도가 작은 충격에도 쉽게 파괴될 수 있는 지정학적 불안정이 지속되고 있으며, 자신의 국가이익 실현을 위해서는 적극적인 개입과 참여가 반드시 필요한 지역이라는 사실을 다시 한 번 확인한 한 해였다. 지면의 한계를 고려하여, 여기서는 지난 해 있었던 두 차례의 군사적 위기,<sup>1)</sup> 한-러 정상회담 등 주요 이슈들을 중심으로 2010년 러시아의 한반도 정책지향을 압축적으로 평가하고자 한다.

#### 첫째, 한반도에서 러시아의 우선적인 목표는 지정학적 안정에 있다.

러시아의 시각에서 한반도는 1953년 정전협정으로 전쟁이 중단되었지만 여전히 남북한 간에 치열한 대치상태가 계속되고 있는 분쟁지역이다. 따라서 러시아는 천안함 사태와 연평도 사태의 근본 원인을 어느 한 쪽의 공격이 아니라, 한반도의 항상적인 긴장과 대결구도에



서 찾는다. 러시아는 군사적 위기가 발생할 때마다 긴장 완화와 분쟁 확대 방지를 위해 중립적인 입장을 취하면서 관련국 모두에게 자제와 인내를 호소해왔다.

작년 11월 23일 연평도 사태 직후에도 라브로프(Sergey Lavrov) 외무장관은 “나는 일어난 사태가 비난 받을만하며, 한국의 섬에 포격을 개시한 자들은 엄청난 책임을 지고 있다고 생각한다. (...) 포격 중지가 필요하며, 우리는 강하게 사태의 진정을 호소한다”라고 언급했다. 한국의 주요 언론들은 북한의 포격에 대한 비난만을 비중 있게 다루었지만, 실상 그가 궁극적으로 강조한 것은 사태의 진정이었다. 같은 날 러시아 외무부 논평에서도 연평도 사태는 “인명 피해가 일어난 남북 간의 상호포격”으로 규정되었고, “모든 논쟁적 문제들의 평화적이며 정치외교적인 수단에 의한 해결”, “남북의 자제 및 책임 있는 접근”, “군사적 대결 고조로 이어질 수 있는 행위들의 불허” 등이 강조되었다.

러시아는 이러한 입장을 말만 아닌 행동으로도 옮겼다. 천안함 사태에서 러시아는 전문가 그룹 파견을 통한 독자적인 조사 수행과 입장 유보를 통해 관련국들에게 일정한 냉각기를 제공했다. 또한, “함정 외부 수중 폭발을 침몰 원인 중 하나로 볼 수 있지만, 그것이 북한의 공격에 의한 것이라는 확증은 없다”라는 타협적인 입장을 제시함으로써 관련국 모두를 어느 정도 만족시키고 사태를 진정시킨 유엔 안보리 의장성명의 기초를 제공했다.

연평도 사태에서도 러시아 외무부는 12월 13일 모스크바를 방문한 박의춘 외무상에게 “인명피해가 일어난 남한의 영토에 대한 포격은 비난 받을 만하다”며 북한의 행동을 비판했지만, 동시에 대규모 군사훈련으로 인한 한반도의 군사정치적 긴장에 대해 깊은 우려를 표명하고 관련국들에게 상황의 계속적인 첨예화를 유발할 수 있는 행동 자제도 요청했다. 12월 17일에는 외무부 성명을 통해 12월 18-21일로 계획된 한국군의 사격훈련 백지화를 요청한데 이어, 보로다브킨(Alexey Borodavkin) 외무차관이 주러 미국대사와 한국대사를 만나 지난 11월 23일에도 이러한 훈련이 남북 간 ‘상호포격’으로 이어졌다는 점을 지적하면서 깊은 우려를 표명했다. 같은 날 외무부 아시아 1국장 모르굴로프(Igor Morgulov)는 주러 북한대사와의 전화 통화에서 한국이 포격훈련을 할 경우 무력으로 대응할 것이라는 북한의 성명에 대해 우려를 표명하면서 사태 재발 방지를 위한 최대한의 자제를 호소했다.

더 나아가, 러시아는 한국의 사격훈련을 앞두고 안보리 비상회의 소집을 요구했다. 유엔 러시아 대표 추르킨(Vitaly Churkin)은 안보리 소집 이유를 다음과 같이 설명했다. “상황이 직접적으로 러시아의 국가이익을 건드리고 있다. 우리는 짧은 시일 내에 상황이 급격하게 첨예화될 수 있다는 점을 우려하고 있다. 그래서 우리는 상황 악화의 방지를 위해 안보리에 이 문제를 가져가기로 결정했다.” 비록 미국과 중국의 입장 대립으로 안보리가 아무런 결론



도 내리지 못했지만, 서로의 입장차 확인을 통해 한반도에서 추가적인 긴장 고조와 분쟁 확대를 막을 필요가 있다는 관련국들 간의 공감대를 형성하는 데는 어느 정도 기여했다고 볼 수 있다. 특히 북한이 무력 대응을 자제하는데 있어서도 중국과 러시아의 입장과 외교적 노력이 일정한 영향을 미쳤다고 판단된다.

### 둘째, 한국과의 관계에서 러시아의 주된 관심은 경제협력 확대에 있다.

2010년은 한러 수교 20주년이었다. 1990년 9월 수교 이래 20년이 흘렀고 2008년 양국관계가 전략적 협력 동반자관계로 격상되었지만, 이러한 외교적 수사와 실질적 협력의 내용 사이에는 적지 않은 괴리가 존재하고 있다. 러시아도 ‘굳건한’ 한미동맹이 존재하는 현실에서 한국의 ‘외교적 유연성’과 실질적 의미의 전략적 상호협조에 큰 기대를 갖고 있지 않은 것 같다. 크레믈린의 전략가들은 지난 2001년 한러 정상회담에서 ABM 조약의 보존 및 강화에 합의했음에도 불구하고, 미국이 불쾌감을 표시하자 한국정부가 유감을 표명하고 이를 철회했던 사실을 아직도 기억하고 있다. 따라서 한국과의 관계에서 현재 러시아의 주된 관심은 자신의 현대화 개혁에 필요한 자본과 기술을 제공하는 경제협력 확대에 있다.

작년 11월 한러 정상회담의 주요 의제 역시 경제적인 측면에 집중되었다. 공동성명에는 비자 간소화를 통한 인적 교류 확대, 환경보호 및 첨단 과학기술 분야 협력, 상호 투자 확대, 에너지 협력, 극동 및 시베리아 지역 경제발전을 위한 공동 프로젝트, 극동 항만 및 배후단지 개발 프로젝트, 철도 연결 사업, 가스관 및 송전망 부설 사업, 해상운송 및 어업 협력, 농업기술 교류 및 투자, 우주기술 협력, 군사기술 협력 등이 주된 협력 분야로 규정되었다. 정상회담 직후 기자회견에서 메드베데프 대통령은 러시아 경제 현대화 협력, 양국 간 혁신분야 협력에 관한 MOU 체결에 큰 의미를 부여했고, 에너지 분야 협력의 지속과 극동 및 시베리아에 대한 한국의 투자와 자원개발 프로젝트에도 관심을 보였다.

작년 7월 러시아 극동의 중심도시 하바로프스크(Khabarovsk)에서는 메드베데프 대통령, 슈발로프 제1 부총리, 세친 부총리, 바사르긴 지역발전 장관, 라브로프 외무장관, 레비틴 교통 장관, 나비울리나 경제발전 장관, 세르듀코프 국방장관, 극동 연방관구 대통령 전권대표 및 각 연방주체 수장 등이 참석한 가운데 ‘극동의 사회경제적 발전과 아태지역 국가들과의 협력에 관한 회의’가 진행되었다. 이 자리에서는 극동의 경제발전에서 한국을 비롯한 동북아 국가들과의 협력 필요성이 특별히 강조되었다. 회의에서는 2010년 1/4분기 한국과의 교역이 작년 동기 대비 80% 증가했으며, 한국기업들이 참여하는 지역 투자프로젝트가 활성화되고 있다는 보고가 있었다. 또한, 한국의 첨단기술연구단지가 러시아판 실리콘밸리인 스콜코보 혁신센터(Skolovo Innovation Center)의 협력 파트너가 될 수 있을 것으로 전망하면서, 양국의 경제부, 과학기술부, 교육부, 재무부, 재계 및 투자 센터 대표들이 함께 현대화와 혁신





문제에 대한 브레인스토밍을 계획하고 있다는 언급도 나왔다.

### 셋째, 러시아는 한반도 문제 논의과정에서 자국의 정치적 입지를 강화하고자 한다.

러시아는 천안함 사태에서 전문가 그룹 파견을 통한 독자적 조사 수행으로 중국처럼 합동조사단의 결론에 대한 의도적 무시도, 다른 서방 국가들과 같은 전적인 신뢰도 아닌, 보다 중립적이며 타협적인 입장을 모색했다. 물론 천안함 사태가 갖는 정치적 의미를 고려할 때, 결론에 대한 정치적 부담이 컸던 것이 사실이지만, 자체 조사결과에 기초한 입장 표명은 관련국들 간의 대립 속에서 자신의 입지를 확보하는 계기가 되었다. 또한, 조사단의 결과보고까지 입장 유보를 선언함에 따라 관련국들에게 일정한 냉각기를 제공하면서 사태의 추이를 관망할 수도 있었다. 따라서 조사단 파견은 이른바 동북아와 한반도의 지정학적 게임에서 미국, 중국보다 약한 영향력을 가진 러시아가 취할 수 있는 최상의 옵션이었다.

연평도 사태 직후인 작년 11월 25일 국내 주요 언론은 러시아가 안보리 성명 채택을 희망하고 있다는 내용의 라브로프 외무장관 발언을 크게 보도하며, 천안함 사태와 달리 러시아가 북한에 대한 강력한 제재를 원하고 있다고 해석했다. 그러나 이것은 라브로프의 발언 취지를 오해한 것이다. 라브로프는 “아주 가까운 시일 내에 안보리가 한반도에서 포격의 결과로 인명이 사망한 이 사건에 대해 평가할 것”이라는 언급과 함께, “나는 가까운 시일 내에 안보리가 자신의 의견을 표명하여 상황을 진정시키기를 희망한다. 양측은 자신의 책임을 인식해야 한다”라고 언급했다. 다시 말해, 러시아가 안보리 회부를 원했던 이유는 북한을 제재하기 위해서가 아니라, 안보리의 권위로 남북한의 자제를 요청하고 이를 통해 상황을 진정시키기 위해서였다. 또한, 본질적으로는 한반도 문제에 국한될 수 있었던 연평도 사태를 이른바 ‘국제화’시켜 남북한과 중국, 미국의 틈바구니에서 자신이 개입할 수 있는 여지를 확보하려는 시도로 볼 수 있다.

12월 중순 러시아가 한국에게 사격훈련 중지를 촉구하면서 안보리 긴급회의 소집을 요구한 배경에도 한반도 문제에 대한 주도권을 확보하려는 러시아의 의도가 있었다. 러시아뿐만 아니라 모든 이사국들은 안보리가 어떠한 결론도 내리지 못할 것임을 이미 잘 알고 있었다. 하지만 중국이 제안한 6자회담 재개가 여전히 불투명한 상황에서 러시아는 안보리 소집 요구와 초안 제출을 통해 논의 전반을 주도할 수 있었고, 한반도 문제에 대한 책임 있는 강대국으로서 자신의 입지를 강화하고 이를 국제사회에 확인시킬 수 있었다.



#### IV. 결론: 전망과 제언

2011년 러시아의 한반도 정책은 러시아의 새로운 대외정책노선과 지난해 한반도 정책의 연장선에서 전개될 것으로 보인다. 따라서 러시아의 한반도 정책은 첫째, 한반도에서 정전체제 유지 및 전략적 안정을 위한 6자회담 재개와 남북대화 촉진, 둘째, 시베리아 및 극동 발전을 위한 한국과의 경제협력 활성화, 셋째, 자신의 정치적 입지 강화를 위한 남북 등거리 노선의 고수와 북핵 문제 등을 포함한 한반도 문제에 대한 적극적인 개입 등을 지향할 것으로 전망된다.

여기서 한 가지 중요한 것은 러시아가 세계적, 지역적 차원에서 미국 및 나토와의 전략적 협력을 추구한다 하더라도 그것이 한반도 문제에 대한 러시아의 기존 입장 변화로 이어지는 않을 것이라는 점이다. 국제안보와 유럽 및 탈소비에트 지역 안보에 있어서 러시아는 미국과 함께 핵심적인 행위자로 평가될 수 있지만, 한반도 주변에서 러시아는 아무리 높게 평가해도 미국, 중국보다 덜 중요한 행위자이다. 다시 말해, 러시아의 정책 변화가 사태의 결과에 결정적인 영향력을 미친다고 보기는 어렵다. 또한, 러시아로서는 역내에서 사실상 유일한 전략적 파트너인 중국과의 협력관계를 항상 고려하지 않을 수 없다. 따라서 러시아의 한반도 정책은 미국 또는 중국의 입장 변화, 한반도 정세의 급격한 변화가 일어나지 않는 이상 기존의 틀을 유지할 것으로 보인다.

지난해 우리 정부는 두 차례의 군사적 위기에서 러시아의 지지를 얻어내기 위해 적극 노력했지만, 그것이 실패할 때마다 불편한 심기를 드러내면서 대러외교의 난맥상을 성토하기에 바빴다. 또한, 그동안 러시아 정부 관리들의 미묘한 외교적 수사를 이해하지 못하고 일희일비(一喜一悲)하는 모습을 반복해왔다. 이제 우리는 역설을 받아들여야 한다. 우리 정부에게 불편했던 러시아의 입장이 번번이 한반도의 긴장고조를 방지하고 위기상황을 정치적으로 해결하는데 기여해왔다는 사실을 냉철하게 인식해야 한다. 또 한 가지 우리가 명심해야 할 것은 1990년대의 교훈이다. 한국의 입장을 지지하는 순간, 러시아는 그동안 공들여왔던 북한과의 관계에 치명적인 손상을 입게 될 것이고, 그 결과 1990년대처럼 러시아의 전략적 가치는 사라지게 된다. 즉, 남과 북 양쪽에 발을 담그고 있을 때(have a foot in both camps), 러시아의 전략적 가치는 존재할 수 있는 것이다.

이런 차원에서 본다면, 한반도 위기상황에서 긴장고조를 방지하는 완충으로서, 또한 정치적 타협을 촉진하는 촉매로서 러시아의 역할을 과감하게 인정하고 오히려 이를 적절히 이용하여 한반도 평화프로세스를 진전시켜나가는 것이 보다 바람직한 선택이라고 판단된다. 더불어, 메드베데프 정부 하에서 진행되고 있는 현대화 개혁과 시베리아 및 극동 발전 프로젝트



트에 적극 참여하여 러시아와의 전략적 동반자 관계를 보다 내실화하고, 더 나아가 이를 러시아-남북한 3자 경제협력으로 발전시키는 노력 역시 장기적 전망에서 한반도의 평화와 번영을 위한 의미 있는 행보로 기록될 것이다.(2011/01/18)



<각주>

- 1) 천안함 사태에 관련된 러시아의 입장과 정책에 대해서는 “코리아연구원 현안진단 제175호 ‘천안함 위기’ 조정과정에서 나타난 러시아의 입장과 그 의미”에서 자세하게 언급한 바 있기 때문에 이 글에서는 주로 연평도 사태를 중심으로 서술되었다.

※코리아연구원(연구기획위원장: 이정철)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문의 정책대안을 제시합니다. 홈페이지([www.knsi.org](http://www.knsi.org))와 전화(02-733-3348)로 회원등록 및 온라인 후원이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 기획재정부의 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.