

북·러 정상회담 평가와 한국의 대러 외교

Online Series

2019. 04. 30. | CO 19-08

현 승 수 (평화연구실 연구위원)

러시아는 한반도와 국경을 맞대고 있는 접경국이다. 따라서 우리가 보기 원하는 한반도의 미래를 러시아가 이해하고 지지할 때만이 한반도에 진정한 평화가 가능할 것이다. 러시아의 제안이 남북한의 화해와 공동번영에 도움을 줄 수 있다면 협력을 마다할 이유가 없다. 어떤 의미에서 이번 북·러 정상회담을 지나치게 북한과 러시아의 전략적 공조라는 측면에서만 해석할 필요는 없다. 북한을 국제무대로 견인하는 러시아의 긍정적 역할도 기대해 볼 수 있고, 또 북한 내에 러시아의 자산이 확대된다면 북한 경제의 시장화와 다변화가 확대되는 데 일조할 수도 있기 때문이다. 지금이야말로 한국의 대러 외교력이 강화될 시점이다.

8년 만의 북·러 정상회담, 북·러의 의중

김정은 북한 국무위원장과 블라디미르 푸틴 러시아 대통령이 4월 25일 러시아 연해주의 주도 블라디보스토크에서 만나 정상회담을 가졌다. 북한과 러시아의 정상이 만난 것은 2011년 8월 김정일 당시 북한 국방위원장이 러시아 시베리아의 도시 울란우데에서 메드베데프 당시 러시아 대통령을 만나 정상회담을 가진 이후 8년만이다. 그동안 러시아는 기회 있을 때마다 김정은 위원장의 방러를 요청했었다. 하지만 두 사람의 만남은 성사되지 못했고 그만큼 북·러 관계는 주목받지 못한 채로 남아 있었다.

이번 정상회담의 성사는 북한과 러시아의 전략적 이해가 일치된 결과 가능했다고 볼 수 있다. 기대를 갖고 임했던 하노이 북미 정상회담이 성과 없이 끝나자 김정은 위원장은 트럼프 대통령과 톱다운 방식으로 협상을 성공시키려던 기존의 전략을 재고해야 할 필요성을 느꼈을 것이다. 그동안 북한의 후원자 역할을 해주리라 기대했던 중국도 미국과의 무역 협상이 난항을 겪으면서 기대했던 만큼의 힘이 되어주지 못했다. 한국에 대해서는 오지랖 넓게 중재자할 생각 말라는 김 위원장의 노골적인 발언이 보여주듯, 대미 협상의 의지처가 되지 못한다고 판단한 듯하다. 국제사회의 제재 압박에 해가 갈수록 경제난이 가중되고 있는 현 상황에서 김 위원장은 그동안 별 기대를 걸지 않던 러시아에 새로운 전략적 지렛대를 찾고자 한다. 러시아가 제공할 수 있는 대북 경제 협력이 좋은 대안이 될 수 있겠다는 판단도 했을 것이다. 게다가 러시아는 북한에 대한 유엔 안보리 차원의 제재를 완화해 주도록 지속적으로 국제사회에 발신해온 만큼, 또 시진핑 주석과는 달리 미국에 대한 강경 메시지를 거침없이 쏟아내는 푸틴 대통령의 그간의 행태로 보아, 김 위원장은 러시아를 대미 협상에서 뒤를 봐줄 믿을만한 ‘내 편’으로 만들 수 있겠다고 판단했을 것이다.

그렇다면 러시아의 푸틴 대통령은 어떤 전략을 갖고 김정은과의 회담에 임했을까? 사실 러시아는 그동안 한반도 문제에서 그다지 존재감을 드러내지 않았다. 그것은 남북한이나 한반도 주변국들이 러시아를 의도적으로 배제했다기보다는, 러시아 스스로가 한반도 문제에 깊이 개입하려는 의지를 보이지 않았기 때문이다. 2014년 러시아는 우크라이나령 크림반도를 병합하면서 미국을 위시한 서방 국가들의 경제 제재를 받고 있는 중이다. 석유와 천연가스 수출로 국가 경제를 지탱해 오던 러시아로서는 그렇지 않아도 국제 원자재 가격의 하락세로 인해 어려워진 경제의 고삐를 더욱 틀어쥐어야만 했다. 뿐만 아니라 서방 국가들과 척을 지면서 G8에서 축출됐고 오바마 정권 이후 최악으로 치닫던 미국과의 관계는 트럼프 정권 들어서도 개선될 기미가 보이지 않았다. 오히려 푸틴에 접근하려던 트럼프 대통령이 러시아 스캔들에 휘말리면서 미국 내 반러 정서가 고조됐고 미-러 관계는 악화일로로 치달았다. 거기에 NATO 국가들과의 군사적 긴장도 만만치 않은 터에 시리아 등 중동 지역에서도 당면한 현안이 산적해 있는 상태다. 따라서 러시아는 동북아와 한반도 정세에 대해 주로 외교적 수사를 구사하는 선에서 관망세를 유지해 온 것이 사실이다. 시진핑 주석이 러시아와 중국의 관계를 역사상 최고라며 추켜세운 사실에서 알 수 있듯, 긴밀한 중-러 간 전략적 유대를 바탕으로 중국과 보조를 맞추는 수준에서 동북아와 한반도

문제로부터는 한 걸음 물러서 있었다.

그렇다고 러시아가 북핵 문제에 팔짱만 끼고 있었던 건 아니다. 2017년 중·러 간 합의 하에 한반도 문제 해결을 위한 포괄적, 단계적 해법을 담은 로드맵을 만들어 주변국들에 제안한 바 있으며, 평창 올림픽 이후 진전된 남북, 북·미 간 화해 분위기가 이 로드맵의 설정과 일치한다는 생각에 러시아는 고무되어 있다. 또 러시아는 한국전쟁이나 정전협정 체결 협상에 참여하지 않았기 때문에 평화협정 논의에는 끼어 들 의사가 없음을 명확히 했지만, 비핵화 이후의 프로세스에 대해서는 국경을 맞대고 있는 북한의 추이가 자국의 안보와 직결되는 사안이니 만큼 적극적으로 관여할 것이라는 점을 수차례 강조해 왔다. 중·러 로드맵의 마지막 3단계는 러시아도 포함한 동북아 다자안보협력체의 제도화로 완성된다.

과연 북·러 두 정상은 이번 회담을 통해 원하는 목적을 달성했을까? 공히 미국의 제재를 받고 있는 러시아와 북한의 두 정상은 직접 만남을 통해 ‘동병상련’의 공감대를 확인했을 것이다. 또 러시아는 그동안 한반도에서 미국과 중국에 비해 상대적으로 왜소했던 존재감을 일정 정도 만회하는 계기를 만들었다는 점에서 소기의 목적을 이룬 것으로 평가할 수 있다. 하지만 북한은 대미 협상에서 러시아라는 후견인을 등장시켜 협상력을 다소 높였을 수는 있으나, 원하던 제재 철회나 경제 협력, 지원 등에서 러시아로부터 기대만큼의 선물을 받았을지는 미지수다. 아닐 공산이 크다.

김 위원장은 푸틴 대통령에게 과거 소련(러시아)과 맺었던 혈맹의 관계를 상기시키면서 북·러 관계의 복원 의지를 표명했다. 북·미 협상에서 중국과 함께 러시아도 힘을 실어달라는 주문이다. 푸틴 대통령도 정상회담 뒤 가진 기자회견에서 북한에 대한 체제 보장의 필요성을 강조했고, 국제법상 북한의 안전보장 문제가 제기될 경우 6자회담 재개가 필요할 것이라는 뜻을 내비쳤다. 6자회담은 2002년 2차 북핵 위기에 대응하기 위해 만들어졌다가 비핵화 검증방법을 놓고 북·미 간 갈등이 고조되면서 2008년 12월 이후 중단된 상태다. 하지만 중국과 러시아는 여전히 6자회담의 재개를 기대하고 있으며, 김정은 위원장도 올해 신년사에서 “조선반도의 현 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 다자협상도 적극 추진해 항구적인 평화보장 토대를 실질적으로 마련해야 한다”고 밝혀, 북·미 협상이 어려워지면 중·러와 함께 공동전선을 추진할 수 있음을 시사했다.

푸틴 대통령이 언급한 북한의 체제 보장 필요성 그리고 이를 6자회담의 틀을 통해 해결해야 한다는 발언에 세계 여론의 이목이 쏠렸다. 김 위원장과 트럼프 대통령 사이에 추진해 오던 북·미 간 톱다운 방식의 협상이 러시아의 개입으로 차질을 빚을 수 있다는

우려 섞인 전망도 나오고 있다. 정상회담이 한창이던 4월 25일 때마침 청와대를 방문한 니콜라이 파트루세프 러시아 연방안보회의 서기가 문 대통령에게 6자회담의 필요성에 대한 러시아 정부의 입장을 밝혔다는 보도가 나오면서 이러한 전망에 힘이 실렸다.

일단 우리 정부는 6자회담의 복원에 신중한 입장이며 북·미 정상 간 톱다운 방식의 해법을 기존 방식대로 추진해 나간다는 방침이다. 다자 틀을 통한 협의는 과거의 전례에서 보듯 많은 품과 시간이 드는 데 반해 성과는 기대 이하일 수 있기 때문이다. 또 현재 북·미 양국 정상이 3차 회담에 문을 열어두고 있어 북·미 타결 가능성이 충분히 있다고 생각하기 때문이다. 미국 역시 러시아의 제안에 대해 부정적인 반응이다. 그동안 역할이 없던 러시아가 협상판에 끼기 위해 문제를 복잡하게 하고 있다는 게 미국 전문가들의 평가다. 당분간 협상 당사자인 북한과 미국 그리고 우리 정부는 경색된 국면을 어떤 식으로 타개해 나갈지 고민이 깊어질 것이고, 중·러 간에도 6자회담 재개 문제가 활발히 논의되면서 암중모색이 치열해질 것으로 보인다.

북·러 경제 성과는 미지수, 그러나 러시아는...

여기서 드는 의문은 북·러 정상 사이에 논의했을 것으로 보이는 양국 간 경제 협력의 구체상이 보이지 않는다는 것이다. 제재로 인한 경제난이 심각한 북한에겐 러시아의 실질적 도움이 절실하다. 푸틴 대통령과 회담에 배석한 러시아 측 인사들을 보더라도 북한과의 경제 협력이 중요한 협의사항이었을 것으로 추측해 볼 수 있다. 하지만 북·러 간 경제 협력의 효과에 대해서 필자는 다소 회의적인 입장이다. 왜냐하면, 북·러 사이에 그동안 진행해 온 경제 협력이 그렇게 큰 성과를 보여주지 못했기 때문이다. 잘 알려진 대로, 북한의 대외 무역에서 러시아가 차지하고 있는 비중은 1% 안팎이다. 이에 비해 중국은 90%에 육박한다. 북한에게 있어서 러시아가 경제적으로 중국을 대신할 수 없는 까닭이다. 더욱이 소련이 존재하던 시절, 북한과 소련의 경제 관계는 거의 전적으로 소련이 지원하는 공여와 지원으로 점철되어 있었다. 북한이 러시아에게 요구하는 경제 협력이 과거의 패턴을 반복하려 할 가능성이 크다. 이미 2014년, 러시아는 북한이 러시아에 지고 있는 부채의 90%를 탕감하는 통 큰 조치로 북한과의 협력 활성화를 도모한 바 있다. 하지만 그 효과는 거의 없었다.

경제 사정이 여의치 않은 러시아 역시 북한에 줄 만한 보따리가 그렇게 크지 않다. 러시아로서는 최대 국정 현안인 극동지방 개발에 한국과 일본 등 아·태 역내 국가들로부터의 투자를 간절히 바라고 있다. 하지만 워낙 인프라가 희박하고 인구가 급감하는 극동지방에

선뜻 이익을 보고 달려들 나라는 많지 않다. 중국은 극동을 개발할 수 있는 인력과 자금력이 충분하지만 러시아는 극동이 중국의 독무대가 되기를 원치 않는다. 따라서 한국과 일본의 투자와 협력이 필요하다. 러시아가 북한과의 경제 협력과 철도 복구, 교통망 정비에 관심을 보이는 것도 기실 북한과의 경제 관계로 이득을 보기보다는 이른바 남·북·러 삼각경협을 실현시켜 경제적으로 이익을 얻고 정치적으로 한반도 평화의 중재자로 이미지를 부각시킬 수 있기 때문이다. 관건은 북한이 원하는 만큼의 협력과 지원을 러시아가 해줄 수 있을지, 또 러시아의 기대만큼 북한이 러시아의 이익을 보장해줄 수 있을지에 달렸지만, 전망은 장밋빛이 아니며 무엇보다 북한과의 관계에서 러시아가 결코 소련 시기로 돌아가는 일은 없을 것이다.

북한이 그토록 바라는 대북 제재의 완화 내지 완전 해제와 관련해서도 러시아가 유엔 안보리의 제재 결의를 노골적으로 위반하면서 북한의 편을 들어주지는 않을 것이다. 미국과의 관계 개선이 시급하고 중국과 보조를 맞춰야 하는 상황에서 일방적으로 북한의 역성을 들어주기는 힘들 것이기 때문이다. 물론 러시아가 공식적으로 북한의 핵 보유국 지위를 인정할 가능성도 없다.

하지만 많은 한계에도 불구하고 지금 시점에서 북한의 '구원투수'로 등판한 러시아를 가볍게 볼 수는 없다. 러시아는 북한 관련 안건에서 거부권을 행사할 수 있는 유엔 안보리 상임이사국이며, 러시아의 현상 인식과 전략이 향후 북한의 태도와 북·미 협상의 추이에 미칠 영향력도 무시할 수 있는 수준이 아니다. 또 중국에 비해 레버리지가 크지는 않지만, 인도적 지원을 비롯해 다양한 형태로 북한이 제재를 버틸 수 있도록 도와줄 수 있다. 일례로 러시아는 2016년 3월, 400만 달러 상당의 밀가루를 북한에 지원한 바 있으며, 2018-2019년 이미 세계식량계획(WFP)의 북한 지원 프로그램에 따라 북한에 800만 달러(약 90억 원)를 지원한 것으로 알려졌다. 또 최근에는 러시아 정부가 지난해의 자연재해 피해 극복을 위해 5만 톤의 밀을 무상 제공해 달라는 북한 당국의 요청을 검토하고 있다는 보도도 나왔다. 더욱이 지난해 러시아는 2만9천240 톤의 정제유를 북한에 공급했는데 이는 중국이 제공한 1만9천188 톤에 비해 1만 톤 많은 규모이며, 2019년 들어 2월까지의 두 나라 지원량도 러시아가 9천 톤 정도 많다는 유엔의 보고서가 공개됐다. 더욱이 이는 공식 보고된 정제유만을 근거로 했기 때문에 실제 북한에 반입된 양은 훨씬 더 많다는 게 미국 정부의 판단이다. 공식적인 추계로는 잡히지 않는 북·러 간 군사 거래도 있을 것이라는 전문가들의 분석이 있다.

한국의 대러 외교 역량 강화해야

러시아가 김 위원장의 기대만큼 북한의 '우군'이 되어주지 못한다 할지라도, 러시아는 한국을 극동 개발에 참여시키고 또 북핵 문제 해결에서 자국의 협상력을 제고시키기 위해서, 북한에 대한 협력의 끈을 놓지 않을 것이다. 러시아는 한반도에서 최관심 사안인 남·북·러 삼각경협이 조만간 가동되기가 쉽지 않을 것이라는 점을 인식하고 있다. 따라서 더더욱 북한과의 정치·경제 관계를 제고시키는 것만이 한반도에서 자국의 입지를 강화하는 데 기여할 것이라고 생각하며 그 전략 하에서 움직일 것이다. 또 만일 남북, 북·미 관계가 수준 이상의 화해 분위기로 흐르게 되면, 남·북·러 삼각경협은 언제든 다시 논의되고 실현될 수 있으리라고 생각한다. 문재인 대통령이 제안한 한반도신경제구상이나 동아시아철도공동체 등이 러시아와 북한 그리고 한국의 다자협력을 전제로 하여 마련되었다는 점도 러시아의 몸값을 올려준 측면이 있다. 러시아의 협력 없이 북핵 문제 해결과 한반도 평화·번영을 실현하기는 대단히 어렵다는 점에서 한국이 러시아와의 협력에 나설 수밖에 없다는 전략적 함의를 러시아는 충분히 인지하고 있다.

그렇다면 우리는 러시아의 전략에 어떻게 대응해야 할까? 답은 평범할 수 있지만 실천이 결코 쉽지만은 않다. 즉 러시아를 건설적인 협력자로 만들기 위해 우리가 할 수 있는 외교적, 경제적 노력을 다하는 일이다. 러시아는 한반도와 국경을 맞대고 있는 접경국이다. 그 어느 나라보다도 러시아는 접경지대의 안보에 민감하며, 우크라이나, 조지아 등 러시아와 접경국의 갈등이 심각해지는 상황을 우리는 여전히 목도하고 있다. 따라서 우리가 보기 원하는 한반도의 미래를 러시아가 이해하고 지지할 때만이 한반도에 진정한 평화가 가능할 것이다. 러시아의 제안이 남북한의 화해와 공동번영에 도움을 줄 수 있다면 협력을 마다할 이유가 없다. 어떤 의미에서 이번 북·러 정상회담을 지나치게 북한과 러시아의 전략적 공조라는 측면에서만 해석할 필요는 없다. 북한을 국제무대로 견인하는 러시아의 긍정적 역할도 기대해 볼 수 있고, 또 북한 내에 러시아의 자산이 확대된다면 북한 경제의 시장화와 다변화가 확대되는 데 일조할 수도 있기 때문이다. 지금이야말로 한국의 대러 외교력이 강화될 시점이다.

러시아와의 협력을 위해 두 나라 정상 간 그리고 관·민 차원에서의 신뢰를 지속적으로 제고하고, 한반도에 평화·번영을 구축해 나가는 도상에서 러시아가 긍정적으로 역할할 수 있도록 전략적 협력 수준을 높여 나가야 한다. 러시아가 제안하는 한반도 문제의 해법과 한·미 그리고 북한의 해법이 공통분모와 접점을 찾아가도록 우리가 적극 나서야 한다. 한반도라는 이름의 자동차에는 남북한과 미국만 타고 있는 것이 아니다. 당장은 남북 정상회담의 조속한

개최를 통해 북한의 의중을 파악하고 식어가는 3차 북미 정상회담의 동력이 재가동될 수 있도록 노력하는 한편, 5·6월로 예정된 트럼프 대통령의 방일과 G20 정상회의 그리고 우리 정부가 추진하고 있는 푸틴 대통령의 방한 등 숨가쁘게 돌아갈 주변국들의 정상외교 일정을 능동적으로 활용해야 한다. ©KINU 2019

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.