

한·러 정치협력의 현황과 과제

고재남 (국립외교원 교수)

I. 서론

한국은 1990년 9월 30일 러시아와 외교관계를 정상화한 후 북핵문제의 해결과 한반도 평화통일의 달성 그리고 지속적인 경제발전을 위해서는 러시아와의 협력강화가 불가피함을 인식, 對러 협력 관계를 확대·심화시키기 위한 정치·외교적 노력을 지속해 오고 있다.

그러나 지난 23년간 한·러 관계는 ‘협력과 갈등’, ‘접근과 정체’의 이중주를 경험했으며, 현재는 초기 단계의 ‘전략적 협력 동반자’ 관계에서 ‘정체’를 경험하고 있다. 지난 몇 년간 한·러 관계의 정체 배경을 중요도로 배열하면 (1) 과거 정상회담에서 합의한 협력사업들(예: 남·북·러 3각 협력, 에너지 협력, 불곰사업 등)의 가시적인 성과 부족, (2) 6자회담 중단에 따른 러시아의 역내 역할 및 가시성(visibility) 축소와 남북관계 악화에 따른 한·러 협력요인 약화, (3) 양국내 총선 및 대선과 신 정부 출범(러시아 2011. 11. - 2012. 5.; 한국 2012. 4. - 2013. 2.)에 따른 국내정치 우선주의, (4) 미·러/러·EU 관계 악화와 러시아의 대중 관계 중시주의 및 미국 동맹국에 대한 동조화 현상 등이다.

다수의 양국내 한·러 관계 전문가들은 양국 관계의 ‘전략적 협력 동반자’ 관계로의 성격규정은 ‘수사’(rhetoric)에 불과하며, 향후 실질협력이 부재할 경우 양국관계가 위기에 봉착할 수도 있다고 우려하고 있다. 예를 들어, 8월 중순 한국을 방문한 ‘한·러 친선협회’ 회장 가타로프(Ruslan Gatarov) 상원의원은 “한·러 관계가 좀 더 떨어진 느낌---서로의 흔적없는 백지 같은 관계”라고 규정하였다.

따라서 양국 정부는 ‘전략적 협력 동반자’ 관계를 내실화시키면서 한 차원 높은 단계로 발전시켜야 하는 과제를 안고 있다. 지난 9월 6일 상트 페테르부르크 정상회담을 계기로 상견례를 겸한 짧은 비공식 정상회담을 개최한 한·러 양국은 이러한 목표 달성을 위해 오는 11월 중순으로 예정된 서울 정상회담을 성공적으로 치루어야만 한다.

II. 최근 한·러 정치협력의 현황

1. ‘전략적 협력 동반자’로의 발전

지난 23년간 한·러 관계는 (1) 정치·외교 관계의 정상화 추진기, 1988-1991, (2) 우호·협력 관계의 확립기(1992-94), (3) 건설적, 상호 보완적 동반자 시대(1994-2004), (4) 상호 신뢰하는 포괄적 동반자 시대(2004-08), (5) 전략적 협력 동반자로의 발전기(2008-현재) 등으로 발전해 왔다.

양국관계의 ‘전략적 협력 동반자’ (strategic cooperative partnership) 관계로의 격상은 협력 의제가 양자 차원에서 지역 및 세계 차원으로 다양화되고, 협력 범위도 경제·문화 영역에서 정치·외교·군사·안보 분야 등 민감한 분야로 까지 확대되는 등 한·러 관계가 전면적 협력관계로 발전될 수 있음을 의미한다.

2. 빈번한 정상회담의 개최

한·러 양국은 정상회담을 양국간 정치·외교 협력을 강화시키기 위해 주기적으로 정상회담을 개최해 왔는데, 특히 이명박 정부 때부터 한·러 양국 정상회담의 횟수가 급증하였다. 이명박 대통령은 메드베데프 대통령과 7차례의 정상회담을 개최했으며, 푸틴 대통령과는 작년 9월 블라디보스톡 APEC 정상회담을 계기로 양자 정상회담을 가졌다. 금년 9월에는 G20 상트 페테르부르크 정상회담을 계기로 한·러 정상회담이 개최되었다.

최근들어 한·러 정상회담이 비교적 정기적으로 개최됨은 물론 횟수가 점증하고 있는 것은 G20과 APEC의 연례적 개최, 그리고 2년 주기 핵안보 정상회담의 개최와 양국간 전략적 이해의 확대 등 때문이다. 러시아는 한국이 이미 참여하고 있는 ASEM과 EAS(동아시아 정상회의)에 2010년과 2011년 각각 가입했으며, 따라서 향후 양국 정상의 다자 국제기구에서의 정상회담 가능성이 증대되었다. 또한 한국의 경제적 위상 증대 및 북한 핵문제의 지속은 한국의 G8 정상회의에 초청국 지위로의 참여 기회를 넓혀주고 있고, 이는 G8 회원국인 러시아와 정상회담의 기회를 증대시켰다.

3. '전략대화' 개최 등 고위급 정치·외교·안보 대화 지속

한·러 양국은 2008년 9월 모스크바 정상회담을 계기로 외교·안보 분야에서 제1차관급 전략대화를 개최하기로 합의하였다. 이후 양국은 2012년까지 4차례 전략대화를 가졌다. 금년 10월초에도 외교 제1차관이 모스크바를 방문해 제1 외교차관간 회의를 개최하였다. 양국은 전략대화를 통해 양자 이슈는 물론 북한 핵문제와 한반도 정세, WMD 비확산 등 국제문제에 관해 의견을 교환하면서 양자간 협력방안을 논의하였다.

그리고 강창희 국회의장 일행도 금년 10월 초 모스크바를 방문해 양국 국회간 협력협정을 체결하였다. 이 외에도 고위급 정치·외교·안보 대화가 빈번히 개최되고 있다.

4. 북핵문제 등 범세계적 문제해결을 위한 공조 강화

한·러 양국 이명박 정부하에서 수 차례 개최된 정상회담에서 한반도의 비핵화와 6자회담을 통한 북한 핵문제의 해결, 그리고 아·태 지역의 평화, 안보, 발전을 위한 다자간 협력체인 ARF, APEC 등에서 긴밀히 협력하기로 합의하였다. 또한 양국은 NPT, CWC, BWC 등 핵무기 및 생·화학 무기 비확산 체제를 더욱 강화해야 한다는데 의견을 같이 하였다. 또한 국제테러리즘, 초국경 조직범죄, 기후변화, 식량안보, 에

너지 안보, 해적, 사이버 범죄 등 범세계적인 안보문제에 효과적으로 대처하기 위한 국제사회의 협력 강화가 필요하다는데 의견을 같이 하였다.

러시아 라브로프 외무장관은 2009년 4월말 남·북한을 순차 방문해 북한 핵문제를 6자회담의 틀내에서 평화적으로 해결하기 위한 중재자적 노력을 기우렸다. 러시아는 북한이 2009년 5월 25일 제2차 핵실험을 단행하자 제1차 핵실험 때와는 달리 북한의 제2차 핵실험을 강력히 규탄하면서 유엔 안보리 의장국으로서 제1차 핵실험 때보다 강력한 대북 제재 결의안 1874호 채택을 사실상 주도하였다. 또한 북한이 국제사회의 반대를 무시하면서 작년 12월 12일 장거리 미사일 발사, 금년 2월 12일 제3차 핵실험을 단행하자 유엔 안보리의 대북 제재에 적극 참여해 오고 있다. 물론 러시아는 북핵문제의 정치·외교적 해결을 주장하면서 6자회담의 조기 개최를 희망하고 있다.

5. 한·러 포럼 및 한·러 대화 포럼의 개최

한·러 양국은 1998년부터 양국내 정치·외교·경제·문화예술·언론 분야 등 각계 인사들이 참여하는 ‘한·러 포럼’을 매년 개최해 오고 있다. 양국은 동 포럼을 통해 북핵문제 등 한반도 안정과 평화, 경제·통상 협력, 문화·예술 교류 등 다양한 분야에서의 협력방안을 허심탄회하게 피력, 이를 양국관계 발전에 기여하는 쪽으로 활용하고 있다.

한편 2008년 9월말 이명박 대통령의 상트 페테르부르크 대학 방문을 계기로 양국이 합의한 ‘한·러 대화 포럼’이 양국 대통령이 참석한 가운데 2010년 11월, 2011년 11월 서울과 상트 페테르부르크에서 각각 개최되었다. 양국 대통령은 ‘한·러 대화 포럼’에 참석해 포럼 참석자들이 분과별로 양국관계 발전 및 협력 방안으로 합의한 제안사항을 경청하고 이를 양국의 상대국 정책에 반영하겠다고 다짐하였다. 제3차 ‘한·러 대화 포럼’은 2012년 말 서울에서 개최될 예정이었으나 푸틴 대통령의 방한이 이루어지지 않아 개최되지 못하였다. 한편 2012 한·러 포럼은 ‘Russia-Korea Society’ 창설 준비모임을 겸해 서울에서

개최되었다.

Ⅲ. 박근혜 정부의 대러 정치협력의 과제

1. ‘전략적 협력 동반자’ 관계의 내실화

러시아는 북한문제 해결과 한반도 통일, 그리고 한국의 지속적인 경제성장과 번영에 상당한 영향을 미칠 수밖에 없는 접경국가. 그리고 러시아는 에너지·자원 강국으로서 한국의 선진 일류국가로의 도약은 물론 국제적 위상 제고에 기여를 할 국가이다. 또한 중국의 부상과 미국의 아시아로의 복귀정책에 따른 미·중 경쟁의 심화, 중·일 영토분쟁 등 동아시아 영토분쟁, 북한의 핵보유국화 헌법 개정 등 급변하는 한반도와 동북아의 지정학적 현실은 한·러 양국 간 전략적 협력의 필요성을 증대시키고 있다.

한·러 양국은 2008년 9월 이명박 대통령의 모스크바 방문을 계기로 현실적으로 최고의 양국 관계라고 볼 수 있는 ‘전략적 협력 동반자’ 관계로 발전시켜 나가기로 합의하였다. 양국 간 ‘전략적 협력 동반자’로의 발전은 상기한 바와 같이 아직 초기 단계에 머물러 있다고 평가할 수 있으며, 따라서 박근혜 정부는 다양한 채널과 방법을 통해 러시아와 ‘전략적 협력 동반자’ 관계를 더욱 공고화 또는 내실화시키는 과제를 갖고 있다.

2. 북핵 등 북한문제 해결과정에서 협력 확대

러시아는 비록 북한 핵개발 능력의 기초를 제공하기는 했지만 한반도 비핵화 정책을 일관되게 유지하고 있으며, 6자회담 참여, 유엔의 대북 핵개발 저지를 위한 제재 동참 등 북핵문제 해결을 위한 국제공조에 적극 참여하고 있다. 제3기 푸틴 정부는 북한의 작년 12월의 장거리 미사일 발사, 금년 2월의 제3차 핵실험에 대한 유엔 안보리의 대북 제재에 적극 동참하고 있다.

한편 푸틴은 김정은 정권이 안정화된 가운데 개혁·개방을 통한 사회·경제 위기 극복과 주민들의 생활 여건 개선, 그리고 국제적 고립을 탈피하기를 바라고 있다. 또한 푸틴은 한반도 내 상호 신뢰의 분위기 조성 및 남북대화의 재개가 필요하다는 입장이다.

러시아의 대북 영향력이 중국에 비해 열세인 것은 사실이나 러시아는 북한의 접경국이자 과거 냉전시대 군사동맹국으로서 여전히 북한에 대한 상당한 영향력 행사 수단을 갖고 있다. 특히 북한에게 러시아는 대중/대미 레버리지로 활용할 수 있는 전략적 자산이다.

따라서 박근혜 정부는 북한문제 해결 과정에서 러시아를 소외 또는 역할을 축소시키기 보다는 건설적 역할을 제고시켜야 하는 과제를 갖고 있다.

3. 지역·글로벌 수준에서 한·러 협력 실질화

한·러 양국은 WMD 비확산, 국제테러리즘, 기후변화, 환경, 식량안보 등 전통적, 비전통적 안보 등에 관한 공통 입장을 갖고 있음은 물론 한반도 비핵화, 동북아 안보공동체 창설에 관해 동일한 정책방향을 갖고 있다.

한·러 양국은 지난 20여년간 수 차례 개최된 정상회담에서는 물론 전략대화 등에서 지역·글로벌 차원의 문제들에 대한 협의를 하면서 문제해결에 관한 공통 입장을 피력해 왔다. 그러나 다자 차원의 6자회담 외에 양국 정부간 지역·글로벌 차원에서 국제현안을 해결하기 위한 구체적인 협력 메커니즘이 부재하며, 그 결과 양국간 실질 협력이 부족했던 것이 사실이다.

따라서 박근혜 정부는 ‘동북아 평화·협력’ 구상을 실현하기 위한 ‘서울 프로세스’의 성공적 추진은 물론 글로벌 문제해결에 공헌하기 위해서도 주요 글로벌 행위자인 러시아와 실질 협력을 강화시킬 과제를 갖고 있다.

4. 푸틴의 성과주의 중시를 고려한 실질협력 확대 노력

푸틴의 정책성향과 리더십, 지난 12년의 대통령, 총리로서의 국정운영, 푸틴 재임 시 한·러 관계 등을 고려해 볼 때, 푸틴은 비록 세계적·지역적 차원에서 지정학적 현실주의 외교를 우선시하는 경향이 있으나, 양자 차원에서 실리추구의 실용주의적 정책 경향, 즉 성과주의를 중시하는 측면이 강하게 나타나고 있다.

한·러 관계의 경험에서 볼 때, 제2기 푸틴 정부는 2004년 노무현 대통령과 정상회담 시 양국관계의 발전 방향을 ‘상호 신뢰하는 동반자’ 관계로 규정하길 주장했는데, 이는 푸틴의 對남한 불신이 상당부분 작용했다고 판단된다.

따라서 박근혜 정부는 ‘전략적 협력 동반자’ 관계의 내실화를 위해서도 이미 합의한 협력 사업들을 실행에 옮기고 여타 협력 사업들도 추진해 성과를 거양하는 對러 정책을 추진할 필요가 있다.

5. ‘한·러 대화 포럼’의 지속

한국과 러시아는 ‘전략적 협력 동반자’ 관계를 보다 내실있게 발전시켜 나가기 위해 ‘러·독 대화’를 벤치마킹해 민간 차원에서 한·러 외교관계 20주년이 되는 2010년부터 양국 대통령이 참석하는 ‘한·러 대화 포럼’을 추진하기로 합의하였다.

‘한·러 대화 포럼’은 양국 대통령이 참석한 가운데 2010년 11월, 2011년 11월 서울과 상트 페테르부르크에서 각각 개최되었으며, 2012년 가을 개최될 예정이었던 제3차 ‘한·러 대화 포럼’은 푸틴 대통령의 방한이 성사되지 않아 개최되지 못하였다. 러·독 대화는 2000년 1월부터 성공적으로 추진되어 오면서 양국 국민 간 상호 이해 증진은 물론 제반 분야에서 양자 협력을 확대, 심화시키는 데 큰 기여를 하고 있다.

따라서 박근혜 정부도 ‘한·러 전략적 협력 동반자’ 관계를 한 차원 높은 단계로 발전시키기 위해서라도 ‘한·러 대화 포럼’을 재개 시키는 물론 이를 성공적으로 개최해야 하는 과제를 안고 있다.

6. 러시아 주관 각종 국제포럼을 한·러 관계 발전의 계기로 활용

러시아는 푸틴 정부 때부터 국제적 위상 제고 및 러시아 정치·경제 발전의 방안과 동력 모색, 그리고 국제문제의 논의의 장으로 활용하기 위해 다양한 국제포럼, 즉 상트 페테르부르크 국제경제포럼, 발다이 포럼, 야로슬라블 정치포럼 등을 개최해 오고 있다.

2010년 9월 초 개최된 제2차 야로슬로블 포럼(메드베데프 대통령이 주관)에 이명박 대통령이 특별 초빙되어 양국 간 정상회담은 물론 한국의 정치·경제 선진화의 경험을 소개할 수 있는 기회를 가졌다. 그러나 한국 경제계 인사 및 정치인들은 여타 포럼에 큰 관심을 갖지 않고 있으며, 이는 한·러 양국 간 경험 확대 및 고위급 인사교류에 부정적인 영향을 미치고 있다.

한·러관계에서 고위급 인사교류 등 주요 정치·경제계 인사들 간 개인적인 네트워킹이 매우 중요한 역할을 하고 있음을 감안해, 우리 정부 및 경제계인사들의 이들 포럼에 관한 관심 제고가 필요하다.

7. 기타

- 한·러 수교 25주년이 되는 2015년 제2차 ‘한·러 친선특급’ 프로그램을 추진해 양국 국민간 이해 제고 및 우리 국민들의 러시아에 대한 관심을 제고시킬 필요가 있다.
- 한·러 지자체장 협의회를 발족시켜 양국 지자체간 협력사업의 발굴은 물론 협력 네트워크 구축을 확대해야 한다.
- 對러 공공외교 증진 및 문화 외교를 강화할 필요가 있다.
- 제3기 푸틴 정부 주요 인사들과 공식/비공식 인적 네트워크를 강화할 필요가 있다.
- ‘Russia-Korea Society’ (회장: MGIMO 총장 토르쿠노프)의 지원 및 활동을 강화해야 한다.
- ‘한·러 대화 포럼’의 연례 개최를 위한 정부 차원의 노력과 범

인기금 확충 지원, 그리고 한·러 대화가 상트 페테르부르크 대학과 고려대학교간 대화가 아니라 양국 국민간 대화라는 인식제고를 위한 방안을 강구 및 실행해야 한다.

- 양국에서 개최될 국제행사(예: 2014 소치 동계 올림픽, 2018년 월드컵; 한국의 2018년 평창 동계올림픽)의 적극적인 참여 및 지원 방안 강구해야 한다.