

6.15 정상회담 이후 새로운 남북한 관계와 러시아

장 덕 준*

최근 동북아에는 한반도를 중심으로 긴장완화와 평화의 분위기가 한껏 고조되고 있다. 그러한 평화의 분위기는 2000년 6월 평양에서 개최된 남북한 정상회담을 계기로 남북한이 적대적 관계를 청산하고 화해와 협력의 새로운 틀을 구축해 나가기로 함으로써 본격화되었다. 아울러, 그러한 동북아의 변화의 물살에서 자국의 영향력을 확대하려는 주변 강대국들의 행보도 빨라지고 있다. 이렇듯 빠르게 변하는 동북아시아 정세 속에서 러시아 또한 한반도 문제에 대한 중요한 매개자의 역할을 자임하는 등 영향력 확대에 관심을 기울이고 있다. 이러한 맥락에서 이제 한·러 관계는 형식적인 외교관계나 단순한 경제와 문화교류의 차원에서 한 걸음 더 나아가 한반도와 동아시아에서의 긴장완화와 평화정착을 위해 공동의 노력을 기울여 나가는 실질적인 동반자 관계를 다져 나가야 하는 공동의 과제를 안고 있다.

지난 9월 30일로 수교 10주년을 맞은 한국과 러시아 양국 사이에는 경제, 사회, 문화적인 부문에서 팔목할 만한 교류와 협력관계가 형성되어 왔다. 물론, 지난 10년간 양국 사이의 관계가 항상 원만하고 긴밀하게만 전개되어 온 것은 아니다. 때로는 상호 불만과 불쾌감을 느끼며 상호관계가 경색된 경우도 있었으며 심지어 1998년의 외교관 맞추방 사태에서 나타난 바와 같이 양국간에 심각한 외교적 마찰이 빚어지기도 하였다. 그리고, 최근 한국이 구소련에 제공하였던 경협차관의 상환과 러시아 제 무기도입을 둘러싼 양국간의 이견과 함께 경제협력의 수준과 속도에 있어서 양국간의 기대에 편차가 존재함으로써 푸틴 신정부가 출범한 이래 양국관계는 당분간 조정국면을 맞이하고 있는 상황이다.

지난 10여년간 한국과 러시아간의 관계와 교류의 패턴은 대체로 다음과 같은 네 시기로 구분해될 수 있다. 제 1기는 소련에서 광범위한 개혁정책의 중요한 부분을 차지했던 신사고 외교정책과 한국에서 추진되었던 '북방정책'의 목표와 필요성이 서로 접합점을 찾게되어 양국간의 외교관계가 수립되었던 초기단계이다.

1988년 서울에서 열린 하계올림픽에 소련이 참가하게 되면서부터 양국간의 외교관계를 정상화시키기 위한 정치작업이 빠르게 진행되었고 그 결과 2년 뒤인 1990년 9월 30일 유엔본부에서 역사적인 한-소 수교가 이루어졌다. 그 이후 두 차례 정상회담이 개최되었고 양국의 고위인사들이 상호 방문하여 양국간의 현안문제들에 대한 협의와 의견교환이 이루어졌다. 한-소 수교직후 한국에서는 소련으로의 관광, 기업진출, 유학 등 소련에 대한 관심이 폭증하는 '소련붐'이 일어났다. 그러나 1990년 12월 모스크바 정상회담에서 논의된 대소 외교관계 정상화의 비용에 해당하는 30억 달러의 경협 차관의 제공합의(그 가운데 현금차관과 소비재 차관을 포함해 14억 7천만 달러가 집행됨)는 뒷날 그것의 상환을 둘러싸고 양국간에 이견을 노출시켜 한·러 관계의 발전에 짐이 되기도 했다.

제 2기는 소련이 붕괴한 이후 새로운 독립국가로서 러시아 연방이 출범한 1992년 1월부터 김영삼 대통령이 러시아를 방문하기 이전시점인 1994년 5월말까지를 포함한다. 이 시기에서는 러시아가 대 한반도 정책에서 한국에 상대적인 비중을 두면서 한·러 관계를 더욱 발전시키기 위한 법적, 제도적 기반이 마련되었다. 양국은 1992년 11월 열린 대통령의 서울 방문을 계기로 전문 및 15조로 이루어진 '한·러 기본관계 조약 및 '한·러 군사교류에 관한 의정서'를 교환하였다. 그 밖에 한국과 러시아의 당국자는 이종과세방지협정, 세관간 협력협정, 경제공동위 구성규정, 문화협정, 군사교류 양해각서 등의 문서에 서명함으로써 다방면에 걸친 양국간의 협력관계를 제도화 하였다.

그러나, 이러한 법적, 제도적인 기초의 확립에도 불구하고 이 시기 동안 한·러 관계는 실질적인 협력에는 이르지 못했다. 이는 무엇보다도 양국간에 서로 추구하는 외교적 목표가 합치점을 찾기 어려웠기 때문이다. 즉, 한국으로서는 러시아가 북한에 대해 일정한 영향력을 행사할 수 있기를 기대하는 등 외교·안보적 이익을 우선적으로 추구한 반면 러시아는 대한 관계에서 경제이익을 우선적으로 추구함으로써 동상이몽식의 관계를 형성하고 있었다는 것이다. 이 밖에 양국관계가 정상화됨에 따

* 국민대 국제지역학부 교수

라 격추된 KAL기에 대한 배상문제, 대사관 부지 교환 또는 배상문제, 이미 집행된 대러 경험차관에 대한 상환 및 잔여분의 집행문제 등과 같은 현안들이 제기되어 양국의 실질협력에 상당한 걸림돌로 작용했던 것이 사실이다.

제 3기는 1994년 6월 김영삼 대통령이 모스크바를 방문한 시점으로부터 1999년 5월말 김대중대통령의 러시아 방문이 이루어진 시점까지를 포함하는 시기이다. 이 시기는 러시아가 내부적으로 친서방 외교노선으로부터 러시아 국익우선을 강조하는 외교정책의 전반적인 정향을 재조정하는 시기와 겹친다. 그리하여 러시아는 대한반도 정책에 있어서도 기존의 한국에 경사된 정책에서 벗어나 북한과의 관계를 복원시키는 노력을 기울이는 한편 한국과는 "건설적이고 상호보완적인 동반자관계"를 강화시키기 위한 실리외교로 전환한 시기이기도 하다. 양국은 우선 1994년 6월 김영삼 대통령의 러시아 방문시 발표된 "모스크바 공동선언"¹⁾에 담긴 내용을 실행하기 위한 제반분야에서의 대러 외교협력을 강화하였다. 그 결과 체르노미르딘 총리의 방한(1995.9)을 비롯해서 국회의장과 부총리의 상호방문 등 고위인사의 교환방문이 이루어지고 하타인의 설치(1997.7) 등 제반분야에서의 협력을 확대하기 위한 협정 및 공동성명이 채택되었다.

그러나 이 시기의 한·러 관계는 한편으로는 총선(1995.12) 및 대선(1996.6-7), 옐친 대통령의 건강악화 등과 같은 러시아 국내의 정세변화로 인해 1994년 여름에 합의한 '건설적 동반자 관계'를 구체화할 수 있는 실질교류와 협력을 실현하는데까지는 나아가지 못했다. 이는 부분적으로 러시아가 전략적, 경제적인 이슈를 중심으로 미국, 중국, 일본 등 주요 강대국에 대한 외교에 치중한 결과이다. 또 다른 한편으로는 1993년 봄부터 이듬해 가을에 이르는 시기에 발생한 북한 핵문제를 둘러싸고 한반도에서의 긴장이 고조되고 1996년에 제기된 4자회담에 대한 러시아의 불만이 높아짐에 따라 양국간의 실질협력은 별로 진전을 보지 못하였다. 김대중 정부의 초기까지만 해도 한·러관계는 여전히 냉각된 상태로 유지되었다. 그간 경험차관의 상환문제, 한국의 대 러시아 투자에 관한 문제, 그리고 4자회담을 둘러싼 논란 등을 중심으로 양국사이의 기대의 불일치, 외교적 관행의 차이에 따른 오해, 그리고 현안문제를 둘러싼 견해의 차이에서 비롯된 다소 소원해진 감정 등이 빛은 외교관 맞추방 사건이 일어나 양국간에는 긴장과 냉기류가 형성되어 있었다.

제4기는 1999년 5월 김대중 대통령의 러시아 방문에서부터 현재에 이르는 시기로서 양국관계의 조정 및 실질적 동반자 관계를 발전시키기 위한 양국정부의 노력이 계속되고 있는 시기이다. 외교관 맞추방 사건 이후 한·러 양국은 소원한 관계의 지속은 상호 국익에 도움이 되지 않는다는 판단하에 곧 관계개선을 적극적으로 모색하였다. 이에 따라 양국은 1999년 5월말에 이루어진 김대중 대통령의 방러를 계기로 실질적인 동반자관계를 심화시킬 수 있는 조치들을 실행해 나가기로 의견을 모았다. 한편, 2000년 6월 역사적인 남북한 간의 정상회담이후 한반도를 둘러싼 동북아 정세가 급변함에 따라 푸틴 신임 대통령은 북한을 방문해 북한지도부와 미사일 문제 등에 관해 심도 있는 논의를 하는 동시에 서울과도 한반도의 철도 노선과 시베리아 철도를 연결하는 프로젝트를 재의하는 등 기본적으로 경제적 실리의 추구하고 함께 한반도에서의 영향력 확대를 도모하고 있다.

이와 같이 몇 차례의 굴곡과 일시적인 불편한 관계가 존재했음에도 불구하고 양국간의 정치, 외교적 관계는 이제 '건설적 동반자'관계의 단계로 접어들었다. 특히, 최근에 출범한 푸틴 신행정부는 한반도 문제에 상당한 관심을 기울이고 있으며, 이 지역에서 러시아의 영향력을 확대하는데 상당한 노력을 기울이는 것으로 보인다. 최근 남북한간의 급속한 협력관계의 진전과 북미, 북일간의 외교적 접근이 가속화 되고 있는 시점에서 러시아의 한반도 문제에 관련된 행보도 눈에 띄게 빨라지고 있다. 이러한 동북아 정세의 변화 속에서 한반도의 평화와 통일, 그리고 더 나아가 동북아 지역의 안정과 협력 분위기의 성숙시켜 나간다는 있어서 양국간의 긴밀한 정치적, 외교적 관계의 정립과 발전이 무엇보다도 중요하다고 할 것이다.

2000년 6월 13일부터 15일에 걸쳐 평양에서 남북한 정상이 분단 55년만에 처음으로 대좌하여 남북한 사이에 화해와 협력, 그리고 평화통일의 원칙에 합의하는 역사적인 '6.15 공동선언'을 이끌어 냈다. 남북의 최고 지도자들은 이번 회담을 통해 기존의 적대적이고 대결적인 관계를 종식하고 평화공존이라는 새로운 관계의 틀을 만들어 나가기로 합의한 것이다. 이로써 남북한 간의 대화와 협력, 그리고 상호 교류는 급속도로 진전되기 시작했으며 한반도 주변의 정세도 변화의 급류를 타게 되었다. 한반도 주변의 강대국들은 한결같이 남북 정상회담의 성사에 대해 환영의 뜻을 나타내는 한편으로²⁾ 남북한 관계의 급진전이 이 지역의 국제관계와 자국의 국익에 미칠 영향을 면밀히 분석하면서 남북정상회담 이후 서울과 평양간의 대화와 협력의 추이를 예의 주시해 왔다. 남북한 관계의 급진전으로 말미암아 한반도를 둘러싸고 벌어지는 강대국간의 경쟁은 더욱 치열하게

1) 공동선언은 한·러 기본조약을 기초로 하여 양국관계를 착실하게 발전시킬 것임을 확인하는 동시에, 자유, 민주주의, 법질서, 인권존중 및 시장경제라는 공동의 가치에 입각하여 '건설적이고 상호보완적인 동반자 관계'를 발전시킬 것을 천명하였다. *Diplomaticheskii vestnik*, No. 13-14 (1994.6), s. 12-15.

2) 2000년 4월 10일 남북한 정상회담 발표에 대해 미국, 일본, 중국, 러시아 등 한반도 주변의 소위 4강의 정부와 언론은 일제히 환영의 뜻을 나타내면서 깊은 관심을 보였다. 『동아일보』, 2000/4/11.

되었으며 그 경쟁의 틀도 상당한 변화의 조짐을 보이게 되었다.

한반도 주변의 열강 가운데서도 러시아가 취하고 있는 대 한반도 정책의 기초는 우선 이 지역의 주요 이슈의 논의에서 자신이 배제되지 않고 참여함으로써 동북아 지역에서 자신의 입지를 확보하는 것이라고 볼 수 있다. 실제로 러시아는 최근 수년간 한반도 문제의 논의에 어떻게 참여하는데 정책적 비중을 지속적으로 관심을 보여왔다.³⁾ 이러한 맥락에서 러시아는 한반도를 둘러싼 동북아 국제문제를 해결하기 위해서는 이 지역의 이해 당사자들이 모두 참여하는 다자주의 원칙을 일관되게 주장해왔다. 예컨대, 러시아는 1994년 북한의 핵개발 문제로 인해 한반도의 긴장이 고조되고 있을 때, 그 타결책으로 러시아는 자신을 포함한 주요 이해당사자들이 모두 참여하는 다자간 국제회의를 제안했으며 한반도 문제를 논의하기 위한 소위 '4자회담'에서 자신이 배제된 것에 대해 거듭해서 불만을 토로하고 역시 자신과 일본을 추가한 '6자회담'을 대안으로 제시한 바 있다.

러시아는 한반도 문제논의에서 다자주의 원칙을 일관되게 주장하는 한편으로 남북한과의 외교관계에 있어서도 등거리외교를 기조로 한 실리외교의 노선을 걸어왔다. 러시아는 2000년 2월에 북한과 새로운 우호조약을 체결함으로써 1990년대 중반까지 소원했던 대북한 관계를 복원시켜 남북한간의 등거리외교 노선을 재확인했다. 러시아는 남한에 경사된 대한반도 외교노선을 수정하여 북한과의 관계개선을 이룩함으로써 동북아시아에서의 자신의 발언권을 강화할 수 있다고 보고 있다. 뿐만 아니라 러시아는 북한에 대한 일정한 영향력을 확보함으로써 간접적으로 한국 및 일본과의 경제협력을 촉진할 수 있는 계기를 마련할 수 있다고 보고 있는 것이다. 그리고 무엇보다도 특히, 러시아의 대북한 관계개선은 핵문제, 미사일문제 등 동북아 국제안보의 주요 이슈들이 북·미간 직접대화의 형태로 다루어져 온 구도를 깰 수 있다는 측면에서 미국의 독주를 견제할 수 있다는 효과를 노린 시도라고 볼 수 있다. 러시아의 대북한관계 개선 노력은 푸틴 대통령이 2000년 7월 19일부터 20일만에 걸쳐 러시아 최고지도자로서는 역사상 처음으로 북한을 방문함으로써 절정에 달했다.⁴⁾ 푸틴 대통령은 김정일 국방위원장과 회담에서 남북정상회담에서 합의된 남북한 간의 적대적 관계 종식과 화해 협력의 원칙을 지지한다고 밝혔다. 양국 정상은 특히, 미국이 추진하고 있는 국가미사일 방어체제(NMD)와 전역미사일 방위체제(TMD) 계획은 국제안보의 질서를 교란할 것이라고 그것에 대한 반대의 입장을 분명히 했다. 또한 모스크바는 미국이 NMD 구축의 명분으로 삼고 있는 북한의 미사일 개발에 대해 이는 순수하게 방어적이고 평화적인 성격을 띠고 있는 것이라고 함으로써 평양의 입장을 지지해주었다.

푸틴의 북한방문은 그간 양국 사이에 진행되어온 관계정상화의 마무리라는 외양을 지니고 있지만 푸틴-김정일 정상회담의 핵심은 북한의 미사일 개발 이슈의 논의에 있었다. 이런 각도에서 러시아의 대 북한관계의 강화는 단기적으로는 미국을 겨냥한 전략이라는 해석도 가능하다. 즉, 러시아는 자신이 북한을 설득해 더 이상의 미사일 개발을 중단하도록 설득할 수 있다면 미국은 더 이상 국가미사일방어체제의 구축을 정당화할 구실을 찾기 어렵게 될 것이며 이는 전략적 차원에서의 미국의 일방적인 독주를 견제할 수 있는 효과를 낳게 될 것으로 기대하고 있다.⁵⁾ 또한 푸틴은 2000년 7월 21일에서 23일 동안 오키나와에서 열린 주요 8개국(G8) 정상회담에 참석, 자신이 평양 방문시 "제 3국이 인공위성 1-2개를 대신 발사해 준다는 조건부로 미사일 개발을 중단할 용의가 있다"라고 하는 김정일의 언급을 서방의 참석국가들에게 전달했다.⁶⁾ 그렇게 함으로써 러시아는 미국과 일본 등 서방국가들에 대해 한반도 문제에 있어서 자신의 역할을 부각시켜 러시아의 국제적 위상을 제고시켰을 뿐만 아니라 서방국가들로부터의 경제적 지원을 얻어낼 수 있는 유리한 입장에 서게 되었다.

한편, 남북한 정상회담을 전후해 러시아는 한국에 대해서도 기존의 우호 협력관계를 증진시키고 경제협력을 강화해 나갈 것을 여러 차례에 걸쳐 제외하기도 하였다. 푸틴은 대통령 취임에 앞서 김대중 대통령에게 보낸 친서에서 러시아는 한반도의 정치적 안정을 희망한다고 밝히고 한·러 수교 10주년을 맞아 양국간의 관계를 건설적으로 만들어 나가기 위해 협력할 것을 제의했다.⁷⁾ 또한 러시아는 남북한이 이미 복원하기로 합의한 경의선이나 경원선 철도를 이용해 시베리아 횡단철도(TSR)와 연결하는 방안에 깊은 관심을 갖고 있으며 푸틴-김정일 회담에서 이 문제가 거론된 것으로 알려지고 있다. 한국의 김대중 대통령도 푸틴 대통령에게 한반도와 시베리아 대륙을 잇는 철도연결 사업을 제의⁸⁾함으로써 이 문제는 시베리아 가스파이프 라인

3) 아파나시예프 주한 러시아 대사는 어느 한국 신문과의 인터뷰에서 러시아는 남북한간의 대화를 촉진시킬 수 있는 중재자의 역할을 맡을 수 있을 것"이라고 밝히기도 하였다. *Korea Times*, January 7, 1999.

4) 푸틴의 평양방문은 2000년 4월에 발표되었는데 사실은 푸틴의 평양행이 이미 두달전에 합의되었다는 것이다. 이 보도를 뒷받침하듯, 지난 2월 이고르 이바노프 러시아 외무장관이 평양을 방문하였으며 이 무렵 러시아측이 제공한 식량 10톤의 원조물자도 도착했다. *Nezavisimaya gazeta--stevaya versiya*, 2000/2/10. <http://www.ng.ru>. 이어서 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장과 백남순 외상의 러시아 답방이 이루어졌다.

5) 이인호 "푸틴 러시아와 한·러 관계" 『외교』, 제54호 (2000.7), p.68.

6) 이에 대해 김정일은 8월 11일 평양에 초청한 한국언론사 대표단과의 면담에서 푸틴에게 언급한 미사일 개발중단에 관한 언급은 "그냥 웃는 예기로 한 것"이라고 함으로써 미사일 개발을 포기하지 않겠다는 의사를 표명했다. 『조선일보』, 2000/8/14. 그러나 지난 10월 10일 김정일의 특사자격으로 미국을 방문한 북한 국방위원장 조명록이 클린튼 미국 대통령과 가진 회담에서 미국이 인공위성 발사를 도와 주는 조건으로 미사일 개발을 중단할 수 있다는 입장을 거듭 확인했다. 『중앙일보』, 2000/10/11.

7) 『동아일보』, 2000/4/21.

8) *Korea Times*, August 2, 2000.

의 북한 통과 문제와 함께 한국, 북한, 러시아 사이의 3국협력의 시험대가 될 전망이다.⁹⁾ 한편 북한과 러시아는 심각한 연료 부족과 시설의 노후화로 인해 사실상 가동중단 상태에 있는 북한의 화력발전소, 화학공장, 제철소를 현대화하기 위해 양국이 협력하기로 했다. 특히, 러시아는 이 계획의 추진을 위해서는 러시아의 기술에다가 한국의 자본이 결합되면 이 계획이 순조롭게 진행될 것이라 하면서 이 문제에 대해 한국-북한-러시아 3국의 협력을 제의했다.¹⁰⁾

이렇듯, 러시아는 남북 정상회담이라는 역사적 전환점을 이용해 자신의 군사적 우위를 과시하고 동북아 지역 안정화의 조정자를 자처하는 한편, 남북한 각각을 상대로 정치 및 안보상의 영향력과 경제적 실리의 확보라고 하는 양면을 추구하는 외교를 펼치고 있다. 남북한간의 화해와 협력을 통한 분단의 해소에 총력을 기울이고 있는 한국으로서는 그러한 과정에 상당한 역할을 담당할 수 있는 위치에 있는 러시아와의 외교적, 경제적 협력을 다져감으로써 양국간의 상호이익을 도모함은 물론 한반도와 동북아의 평화와 안정에 기여할 수 있다고 보고 있다. 그러나, 러시아의 푸틴 신행정부는 열친 정권때의 대 한반도 정책이 남한에 너무 경사되어 왔다는 평가를 내리고 있다. 이러한 인식은 지난 10년간 한국의 대 러시아 투자와 경제협력이 미흡했다는 사실과 1991년에 한국이 러시아에 제공한 경협차관의 상환문제를 둘러싸고 벌어진 갈등양상 등과 겹쳐 러시아로 정부로 하여금 한반도 정책에 대한 조정을 자극한 부분도 있다. 그리하여, 당분간 한국과 러시아 사이의 교류와 협력관계에 있어서 당장에 가시적인 큰 성과를 기대하는 것은 무리라고 하겠다.

9) 2000년 9월 뉴욕에서 개최된 유엔 밀레니엄 정상회의에 참석한 한·러 양국 정상은 남북한 사이에 경원선을 연장해 시베리아를 관통하는 한·러 철도건설에 대해 합의했다. 그 밖에 김대통령과 푸틴 대통령은 연해주의 나호뜨까 공단 건설과 시베리아 이르쿠츠크 가스전 개발 사업에 북한과 일본도 참여시켜 동북아 국가들간의 공동 경제협력 프로젝트로 추진하기로 의견을 모았다. 『조선일보』, 2000/9/9. 경원선과 시베리아 횡단철도의 연결문제는 같은 해 11월 브루나이에서 열린 아시아·태평양 경제협력체(APEC) 정상회의 기간에 열린 김대통령과 푸틴 대통령 사이의 정상회담에서도 재차 논의 되었다. 『중앙일보』, 2000/11/16.

10) *Korea Herald*, July 3, 2000.