

INSS 연구보고서 2019-12

# 2019 | INSS Research Report

## 한러 전략적 협력의 쟁점과 과제

서동주 · 장세호

INSS 연구보고서 2019-12

한러 전략적 협력의 쟁점과 과제 | 서동주 · 장세호

# 2019 | INSS Research Report

INSS 연구보고서 2019-12

# 한러 전략적 협력의 쟁점과 과제

서동주 cymir@inss.re.kr

장세호 sohill@inss.re.kr

**INSS** INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY  
국가안보전략연구원

06295 서울시 강남구 언주로120 인스토피아 빌딩  
Tel. 02-6191-1000 Fax.02-6191-1111 www.inss.re.kr



ISBN 979-11-89781-23-1  
ISBN 979-11-89781-05-7 (19)

비매품/무료  
94340

**INSS**  
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY  
국가안보전략연구원

**INSS** INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY  
국가안보전략연구원

2019 | INSS  
Research  
Report

---

INSS 연구보고서 2019-12

---

# 한러 전략적 협력의 쟁점과 과제

---

서동주 · 장세호

# 한러 전략적 협력의 쟁점과 과제

---

서동주 · 장세호

INSS 연구보고서 2019-12

## 한러 전략적 협력의 쟁점과 과제

**발행처** 사단법인 국가안보전략연구원  
**발행인** 조동호  
**주소** 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩  
**전화** 02-6191-1000 (Fax. 02-6191-1111)  
**홈페이지** <http://www.inss.re.kr>  
**인쇄일** 2019년 12월  
**발행일** 2019년 12월  
**편집** 굿플러스커뮤니케이션즈(주)  
**ISBN** 979-11-89781-23-1 (94340)  
979-11-89781-05-7 (19)  
**가격** 비매품

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.

# 목차

국문초록	6
<b>I. 서론</b>	<b>8</b>
<b>II. 한러관계 결정요소와 상호 전략적 입장</b>	<b>14</b>
1. 한러관계 결정요소와 '전략적 협력'의 개념	15
2. 한국의 對러 전략적 입장과 목표	18
3. 러시아의 對한 전략적 입장과 목표	23
<b>III. 한러관계 현주소와 전략적 협력의 내용</b>	<b>30</b>
1. 한러관계 추동력과 현주소	31
2. 범위별 전략적 협력 내용	49

<b>IV. 한러 전략적 협력의 쟁점과 과제</b>	<b>56</b>
1. 한러 전략적 협력의 주요 쟁점	57
2. 한러 전략적 협력의 주요 과제	73
<b>V. 결론: 전략적 협력 증진 방안</b>	<b>84</b>
<b>Abstract</b>	<b>94</b>
<b>참고문헌</b>	<b>96</b>

## 국문초록

본 글에서는 한러 수교 30주년에 즈음하여 그동안의 양국 관계 발전의 경로를 반추해봄으로써 주요 성과와 한계를 포괄적으로 평가한다. 특히 2008년 한러 전략적 협력 동반자관계를 형성한 점에 주목하면서 양국 간 전략적 협력의 쟁점과 과제를 검토하고, 미래 관계 발전 방안도 제시한다. 수교 이후 한국과 러시아는 더디지만 꾸준하게 양국관계를 발전시켜온 것으로 평가된다. 양국관계 진전에 있어 핵심적 추동력으로 작용한 것은 총 33차례의 정상회담이었다. 이를 통해 양국 간 협력 사안을 확인하고, 향후 관계 발전에 대한 방향을 합의한 것은 중요한 성과였다. 한러대화(KRD)를 비롯해 민간 차원과 1.5 트랙 차원에서 진행된 양국 간 협력도 전략적 협력을 증진시킨 중요한 요소였다. 하지만 그동안 양국 간 공유이익이 면밀하게 수렴되지 못한 측면이 있었고, 다양한 사안들을 매개로 한 갈등 요소도 적지 않았다. 현재 북한의 핵·미사일 능력, THADD 배치, 남북러 3각 협력, 동북아다자안보협력체제, INF 조약의 파기 등의 문제가 한러 간 전략적 협력의 주요 쟁점으로 부각되고 있다. 더불어, 양국이 앞으로 해결해 가야할 주요 과제로 전략적 소통의 체계화, 2020년 교

역액 300억 달러 달성, 정상회담의 후속조치 이행, 상호 전략적 입장의 조율, 신북방정책과 신동방정책의 접점 모색, 공공외교의 증진 등을 꼽을 수 있겠다. 현재 한러관계는 새로운 도전과 기회, 정체와 도약의 기로에 놓여 있다고 판단되며, 전략적 협력 동반자 관계의 내실화를 통한 재도약이 요구된다.

### 핵심어

한러수교, 한러관계,  
전략적 협력, 신북방정책, 신동방정책

## I

## 서론

2020년은 한국과 러시아가 수교한 지 30년이 되는 해이다. 또한 2008년 한국과 러시아가 ‘전략적 협력 동반자관계’를 맺은 지 12년째가 되는 해이기도 하다. 1884년 조러수호통상조약을 체결한 시점을 기준으로 보면 135년이 흐른 셈이다. 역사적으로 구한말부터 제정러시아 시기(1884~1917년)에 한국은 러시아를 청일에 대한 견제세력으로 활용코자 했으며, 러시아는 한국을 북동항 획득과 남진정책의 일환에서 중요한 외교적 대상으로 인식했다. 이 시기 양국관계는 ‘제정러시아의 주도적 접근에 대한 조선의 수동적 대응양상’이라는 비대칭적 성격을 띠었다.

양국관계는 러일전쟁(1904~5년), 한일합방(1910년)으로 타율적 단절을 맞았으며, 이런 상황은 1945년 2차 대전 종결 시기까지 지속됐다. 더욱이 냉전 시기 동안(1945~1990년) 한국은 對미 중심의 외교·안보정책을 펼쳤고, 러시아 역시 동북아에서 한반도의 분단을 통한 세력균형을 추구했다. 이처럼 냉전체제하 한러관계는 적대적·단절적 성격을 띠었다. 특히 러시아는 북한과 1948년 10월 공식적으로 수교를 맺고 ‘조소우호협력 및 상호원조조약’을 체결하여 군사동맹관계를 형성했다.

그러나 1985년 3월 고르바초프가 소련의 최고 권력자로 등극하고, 이른바 페레스트로이카와 글라스노스티로 대변되는 개혁·개방 정책을 본격적으로 추진함에 따라 한러관계는 새로운 진전의 계기를 마련했다. 급변하는 국제환경 속에서 한국의 노태우 정부가 적극적인 북방정책을 추진하고, 소련이 동북아 지역에서 새로운 경험 파트너를 모색하는 가운데 1990년 9월 한소 외교관계 정상화가 이뤄지게 된다.

1990년 9월 한소수교 이후 현재까지 한러관계는 공식적 관계명칭으로는 ‘건설적이고 상호 보완적 동반자관계’(1994년), ‘상호 신뢰할 수 있는 포괄적 동반자관계’(2004년), ‘전략적 협력 동반자관계’(2008년)로

발전해왔다. 또한 성격적 측면에서 ① 기대, ② 답보 또는 소강, ③ 냉각·악화, ④ 재조정, ⑤ 진전, ⑥ 재도약 도모 ⑦ 관계 증진과 갈등 요소 혼재의 7단계로 전개되어 온 것으로 평가된다.

〈표 1〉 1990년 한러 수교 이후 양국관계 전개 과정

시기	관계	성격	목표·양태		주요 내용
			한국	러시아	
1990 ~ 1994	수교/ 관계정상화 시기	법적, 제도적 기반 형성	북방정책 추진, 안보전략적 이해	경협 파트너 모색, 한국중시 외교	- 한러수교(90.9) - 對러 차관 30억 달러 - 옐친 방한(92.11) - 한러 기본관계 조약(92) - 김영삼 대통령 방러(94.6)
1994 ~ 1998	간설적이고 상호 보완적 동반자	답보·소강 상태	북핵문제 대두로 脫러시아화	경제적 실익 대북접근 선회	- 4자회담 - KEDO - 프리마코프 외무장관 취임(98.8)
1998 ~ 1999	상기 지속	냉각·악화	4강 균형 조정 노력	남북한 균형 정책 경험 확대	- 한러 외교관 맞추방(98.7) - 러 모라토리엄 선언(98.8)
1999 ~ 2004	상기 지속	재조정 (복원)	남북관계에의 긍정적 역할 활용, 대북 포용정책 지지 확약	남북러 3각 경험, 남북한 균형외교	- 김대중 대통령 방러(99.5) - 남북정상회담(2000.6) - 푸틴 방한(2001.2) - 對한 부채 상환 타결(2003) - 6자회담에 러시아 참여
2004 ~ 2008	상호 신뢰할 수 있는 포괄적 동반자	새로운 관계 설정 및 진전	경협 등 전방위 실익 도모	경협 증진, 균형외교 견지	- 노무현 대통령 방러(04.9) - 정상회담 정례화 - 푸틴 대통령 방한(05.11) - Action plan(05)
2008 ~ 2017	전략적 협력 동반자	재도약 도모	경협 증진, 동일예의 긍정적 역할 활용	남북러 3각 경험 현실화, 균형외교 견지	- 이명박 대통령 방러(08.9) - 한러대화(KRD) - 한러 전략대화(08.12) - 메드베데프 대통령 방한(10.11) - 블라디보스토크 APEC 정상회의(12.9) - 박근혜 대통령 방러(13.9; 16.9) - 푸틴 대통령 방한(13.11) - 비자면제협정 발효(14.1) - 블라디보스토크 동방경제포럼(15.9; 16.9)

2017 ~ 현재	전략적 협력 동반자	관계 증진과 갈등 요소 혼재	경협 증진, 남북관계 개선에의 긍정적 역할 활용, 신북방 정책 추진	남북러 3각 경험, 동방경제포럼에의 참여, 신동방정책 추진	- 블라디보스토크 동방경제포럼 (17.9; 18.9; 19.9) - 문재인 대통령 방러(17.9, 18.6)
-----------	------------	-----------------	---------------------------------------	----------------------------------	---

자료: 서동주, “러시아의 대한반도 이해관계와 우리의 정책방향,” 유재건 편저, 『21세기 한국의 외교정책』 (서울: 나남출판, 1999), p. 204.; 신범식, 하용출, 서동주, 성원용, 권원순, 김현택 외, 『한국과 러시아의 전략협력』 (서울: 한국외대 지식출판원, 2015), p. 114. 등을 토대로 필자가 재구성

대다수의 한러관계 전문가들이 동의하듯 양국관계는 그동안 더디지만 꾸준하게 발전을 이뤘은 것으로 평가되고 있다. 실제로 한국과 러시아는 2008년 ‘전략적 협력 동반자관계’ 수립이라는 양국관계에 있어서 매우 중요한 상징적 조치를 취한바 있다. 그러나 이러한 긍정적 성과들에도 불구하고, 다른 한편, 양국관계가 그 잠재력과 상호보완성에 비추어 그 발전의 속도와 질적 수준의 측면에서 기대에 미치지 못한다는 비판 또한 적지 않다. 더불어, 그동안 양국관계 발전 과정에서 외교관 맞추방 등 여러 시련과 난관이 존재했고, 이로 말미암아 순탄치 못했던 굴곡의 순간들이 적지 않았다는 점도 분명하다.

이러한 한러관계의 극적인 발전 경로와 관련하여 국내 러시아 전문가들은 다양한 평가를 내놓고 있다. 이를테면, 홍완석 교수는 양국관계가 ‘희망과 기대의 시기’, ‘실망과 냉각기’, ‘객관적 현실 적응기’, 상호 국익 수렴 노력을 통한 ‘동반자적 협력기’로 질적 변화를 거쳐 왔다고 분석한다.<sup>1</sup> 유사한 입장에서 신범식 교수는 양국관계가 지나친 기대에 입각한

1 홍완석, 『21세기 한국, 왜 러시아인가』 (서울: 삼성경제연구소), 2009, p. 34; 홍완석, “한국 경제의 활로 러시아를 지정학적 공간으로 활용해야,” 『Chindia plus』, vol. 86(2013), p. 9.

‘과열기’, 서로에 대한 실망에서 비롯된 급속한 ‘냉각기’, 소강상태의 ‘관리기’, 그리고 안정적인 ‘발전 모색기’를 거쳐 2008년 이후 ‘전략적 동반자관계’ 추진 시기에 진입한 것으로 평가한다.<sup>2</sup> 또한 시기별로 나누어 국교수립 및 관계정상화 시기, 양국관계 조정 시기, 소강상태 극복을 위한 관리 시기, 새로운 동반자관계 발전 시기, 미래 지향적인 전략적 협력 추진 시기 등을 거쳐 온 것으로 평가하기도 한다.<sup>3</sup> 이처럼 한러관계는 비록 다소간의 부침을 겪었지만 꾸준히 발전해왔다. 반면에 전략적 협력 동반자관계를 형성했지만 진정한 의미의 ‘전략적 협력’을 이루기보다는 ‘외교적 수사’에 머문 측면도 여전히 강하게 남아있다. 앞으로 잠재된 가능성을 발현하여 실질적인 ‘전략적 협력 동반자 관계’를 만들어가는 과제를 안고 있는 것으로 평가할 수 있다.

이러한 맥락에서 2017년 문재인 정부의 출범과 2018년 푸틴 4기 정부 출범 이후 양국 대통령은 2018년 6월 22일 모스크바에서 정상회담을 갖고 향후 ‘한러 전략적 동반자 관계’의 질적 제고 필요성에 공감하고 협력 강화를 약속했다. 한러 정상은 양국 간 실질협력 강화를 통해 2020년까지 교역액 300억 달러, 인적교류 100만 명 달성을 목표로 제시했으며, 이러한 구상은 2018년 11월 14일 싱가포르 정상회담에서도 재확인됐다. 또한 2018년 벽두부터 숨 가쁘게 전개돼온 한반도 평화 프로세스의 심화를 위해서도 한러 간 더욱 긴밀한 협력이 요구되고 있는 상황이다.

본 글에서는 한러수교 30주년에 즈음하여 지난 30년간의 양국관계 발전의 경로를 반추해 보면서 그 현황, 성과와 한계를 포괄적 수준에서 평가해본다. 특히 2008년 한러 전략적 협력 동반자관계를 형성한 점에 주목하면서 양국 간 전략적 협력의 쟁점과 과제를 검토하고, 미래 양국관계 발전을 위한 방안도 살펴보고자 한다.

이를 위해, II장에서 ‘전략적 협력’에 초점을 맞춰 한국과 러시아의 상대방에 대한 전략적 입장과 목표를 살펴볼 것이다. III장에서는 한러관계를 이끌어 온 추동력인 한러 정상회담과 양국관계의 현주소를 분석·평가하고, 주요 범위별로 전략적 협력 내용을 파악해보려 한다. 이에 기초하여 IV장에서 한러 전략적 협력에서 제기되고 있는 주요 쟁점을 일별하고, 향후 과제를 도출하고자 한다. 마지막으로, V장에서는 이상의 논의를 총결하고, 한러 전략적 협력의 증진 방안을 제시할 것이다.

2 신범식, “한-러 ‘전략적 (협력)동반자관계’에 대한 비판적 검토,” 『한국과 국제정치』, 제26권 1호(2010), p. 246.

3 신범식, 허용출, 서동주, 성원용, 권원순, 김현택 외, 『한국과 러시아의 전략협력』 (서울: 한국외대 지식출판원, 2015), p. 114.

## II

## 한러관계 결정요소와 상호 전략적 입장

1. 한러관계 결정요소와 ‘전략적 협력’의 개념
2. 한국의 對러 전략적 입장과 목표
3. 러시아의 對한 전략적 입장과 목표

### 1. 한러관계 결정요소와 ‘전략적 협력’의 개념

지난 30년 동안 한러관계의 부침과 진전에 영향을 미친 요소들이 무엇이었는지를 살펴보는 것은 양국관계의 전개 양태, 성격과 특징을 이해하는 데 큰 도움을 준다. 여타 사례와 마찬가지로 한러관계에서도 상대방에 대한 정책 목표와 전략적 입장, 글로벌·동북아 차원의 세력구도와 전략(안보)환경, 최고 지도자들의 정치적 리더십, 참모진과 정책 그룹의 성향, 정책 우선순위 등이 주요 결정요소로 작용한다.

이를테면, 한러 수교 초기처럼 양국관계의 법적·제도적 기반을 다져나갔던 시기에는 구소련의 와해와 동유럽 국가들의 체제전환, 노태우 대통령의 북방정책과 옐친의 한국 중시 외교, 안보와 경제의 상호 교환성에 대한 공통의 이해 등이 중요한 영향을 미쳤다. 또한 양국관계의 담보·소강상태 형성에는 북핵 문제 해결을 위한 4자회담의 추진과 러시아의 배제, 러시아의 강대국주의 노선 복귀와 남북한 등거리 균형접근, 외교관 맞추방 등 외교적 갈등 등이 핵심 배경과 계기로 작용했다. 반대로, 한러관계의 복원 시기에는 러시아의 6자회담 참여, 양국 정상외 상호 방문 정례화, 경협 증진 등이 실현되고 있었다. 마찬가지로, 한러가 2008년 ‘전략적 협력 동반자관계’를 형성한 이후 일부 한계도 있지만 현재까지 견실한 관계 발전을 이뤘은 데에는 양국 간 상호 전략적 이해와 정책적 지향의 수렴이 이뤄지고 있기 때문이다. 실제로 2008년 이후 한국은 ‘3대 新실크로드’, ‘유라시아 이니셔티브’, ‘新북방정책’으로 이어지는 對러 정책을 펼쳐왔으며, 러시아도 2012년 극동개발부 신설, 블라디보스토크 APEC 정상회의 개최, 2015년부터 연례 블라디보스토크 동방경제 포럼 개최를 비롯한 新동방정책을 추진 중이다.

종합적으로 한러관계는 구조적 측면에서 미러, 미중, 중러 등 역내 주요국 간 세력관계와 전략환경, 그리고 남북관계와 북핵 문제 등 한반도 정세, 한러 양국 정부의 정책적 목표와 지향 등에 따라 다소간의 관계 변화와 부침을 거듭하고 있는 것으로 평가된다. 이는 현재의 관점에서 볼 때 미중 패권경쟁을 비롯한 동북아 국제질서의 재편 환경, 러시아의 對 동북아, 한반도, 對한 정책의 목표와 전략적 입장, 푸틴 대통령의 정치적 리더십과 정책 그룹의 성향, 문재인 정부의 對러 정책 목표와 정책적 입장, 정치적 리더십, 정책 성향 등이 중요한 영향을 끼치는 요소로 작용하고 있다하겠다.<sup>4</sup>

탈냉전 시기 국제정치에서 양자관계를 공식적으로 규정짓는 개념으로 '동반자관계'(partnership)이라는 용어가 빈번히 사용되고 있다. 이는 탈냉전적 국제질서 속에서 군사·안보적 측면에서 이른바 '자동 개입'을 상정하고 있는 '동맹' 개념의 사용에 대한 부담과 정치, 경제, 군사, 안보, 사회, 문화 등 제 영역에서 나타나는 양자관계의 질적 다양성을 포용하기 위한 노력의 일환이기도 하다. 그리고 이른바 동반자관계는 그 질적 차이에 따라 '상호보완적', '선린·우호의', '포괄적', '전략적' 등의 수식어에 따라 구분되고 있다. 이런 점에서 '전략적 동반자관계'(strategic partnership)는 현대 국제관계에서 전통적 개념인 '동맹'을 제외한다면

양자관계의 가장 높은 단계를 지칭한다고 하겠다.<sup>5</sup>

따라서 '전략적 동반자관계'는 두 국가 행위자가 공통의 '전략적' 이해와 목표를 공유하는 가운데 제한된 범위나 이슈가 아닌 사실상 양자관계의 쏠영역에서 폭넓게 협력을 이행하거나 이를 지향한다는 것을 의미한다. 하지만 현재 학술 공동체 내에서 소위 '전략적 협력' 대한 명확한 개념 정립이 이뤄지지 못한 상황이다. '전략적 협력'에 대한 개념은 위계적 질서, 공통점의 함유 등의 개별 기준과 판단에 따라 해석되는 등 다양한 의견이 존재한다.<sup>6</sup>

이런 점에서 본 연구에서 논의하고 있는 '전략적 협력'은 '양자관계를 통해 글로벌·지역적 수준에서의 전략적 협력을 추구해 나갈 수 있다고 상호 인식하게 된 당사국들이 그 협력의 내용을 지속적으로 채워가면서 구성되는 관계'라는 의미를 가지고 있는 것으로 이해하고자 한다.<sup>7</sup> 또한 외교적 수사와 말의 성찬에 치우치지 않고 '실질적인 협력을 이뤄 나가 고자 하는 비전(vision)과 과정(process)'의 의미도 지니고 있는 것으로 이해한다. 한러관계의 특유성과 전개 과정, 미래 지향적 측면을 담고 있는 포괄적인 의미의 개념을 원용하려는 것이다. 크게 보아 이는 전략적 소통, 전략의 조율, 공통의 전략적 결과를 지향하는 프로젝트의 실천 등

4 참고로 한러관계의 기회요인과 제약요인을 체계적으로 분석한 연구 결과물도 있다. 이 역시 한러관계의 성격을 파악하는데 좋은 기능자이다. 홍완석 교수는 기회요인으로 양국 간 영토, 민족, 역사, 갈등 부재, 통일에 대해 적극 지지, 주요 국제문제 이해 일치, 상보적 성격의 한러관계를 지적하고 있으며, 제약요인으로 상호 이익 교환의 부조화, 상호 상대방에 대한 전략적 인식의 방향성 차이, 정책목표 우선순위의 '비대칭성', 남북한 분단의 지정학적 현실, 미국 변수, 미러 간 세력경쟁 여파, 한국의 對러 편향적 시각과 이해 부족 등을 제시하고 있다. 이는 향후 한러관계 발전을 위한 의미 있는 시사점과 교훈을 제공해 준다. 홍완석, "한러관계 발전의 제약성과 기회요인," 『통일문제연구』, 제14권 2호(2002), pp. 245-254 참조.

5 현재 한국은 러시아는 물론 중국과도 '전략적 협력 동반자관계' 맺고 있다. 중국과 러시아는 최근(2019년 6월) '신시대 전면적·전략적 동반자관계'를 선언했는데 이는 최근 긴밀한 양국관계의 발전 현황을 반영한 것이라 할 것이다. 하지만 중러관계는 '동맹'을 형성하고 있는 한미관계나 미일관계에 비해서는 그 밀도가 아직 미흡하다고 할 수 있다.

6 신범식 교수는 '전략적 동반자관계'를 위계질서 속에 위치 지을 수 있는 개념이 아니며, 그 내용으로서가 아니라 상대국을 인식하는 형식으로 결정되는 개념이라고 주장한다. 신범식, "러중관계로 본 '전략적 동반자관계': 개념과 현실 그리고 한계," 『한국정치학회보』, 제44집 제2호(2009), pp. 136-137.

7 신범식, 하용출, 서동주, 성원용, 권원순, 김현택 외, 앞의 책, p. 123.

세 가지 요소를 담고 있다.<sup>8</sup> 이 세 요소는 양국 간 실질적 협력을 이루어 나가는 과정과 함께 한국과 러시아의 전략적 협력을 평가하는 잣대 또는 기준점이 될 수도 있을 것이다.

사실 ‘전략적’이라는 용어는 많은 의미가 함축되어 있다. 먼저 협력의 주체·범위와 관련하여 양자 단위, 지역적 단위, 글로벌 단위로 구분해 볼 수 있다. 이에 덧붙여 신흥안보(emerging security)를 포함한 포괄적 안보까지 확대된 개념으로도 이해할 수도 있다.<sup>9</sup> 이 글에서는 전략적 협력의 범주를 양자, 지역, 글로벌 수준을 모두 담고 있는 것으로 설정하고자 하며, 내용면에 있어서는 정치, 외교, 경제, 군사, 사회를 비롯해 정책적 사안, 공공외교(public diplomacy) 측면도 포함되는 광의의 의미로 사용한다.

## 2. 한국의 對러 전략적 입장과 목표

그동안 한국은 러시아를 다음과 같은 전략적 가치를 지니고 있는 국가로 인식해왔다. 무엇보다 체제전환 이후 러시아는 자유민주주의와 시장 경제를 지향하는 가치적 동질 국가로서 동북아 평화와 발전을 위한 중재자와 조력자의 위상을 가지고 있다. 안보적 측면에서는 북핵문제 해결에 있어 긍정적 역할을 기대할 수 있으며, 한반도 평화통일을 지원하는 우호세력이 될 수 있다. 또한 중국의 부상에 따른 점증하는 미중 경쟁 구도

속에서 역내 균형과 안정을 달성하는데 기여할 수 있다. 경제적으로 러시아는 우리에게 있어 향후 극동·시베리아 개발 과정에서 우리의 자본, 기술, 경영 잠재력을 투사할 수 있는 기회의 땅이자 新개척지에 해당한다.

이러한 배경하에 한국은 2008년 ‘한러 전략적 협력 동반자관계’를 형성한 후 다음과 같은 점에 중점을 두고 對러 정책을 전개해 왔다. ① 전략적 협력 동반자관계의 내실화, ② 북핵 문제 해결 과정에서 협력 확대, ③ 러시아의 현대화 전략과 극동·시베리아 개발 참여 등 경협 증대, ④ 남북러 3각 협력의 실현, ⑤ 글로벌·지역적 수준에서 협력 실질화, ⑥ 한러 대화(KRD) 포럼 지속 등이 이에 해당된다.

향후 한국의 對러 외교의 중심적 과제이자 지향은 경쟁자가 아닌 상호 협력과 동반자적 성격으로 우호관계를 정립해 나가고, “가능성으로 존재하는 양국 간 공유이익을 전략적 협력을 통해 현실화”하는 것이 핵심이다. 이는 한러 전략적 협력 반자관계를 양자, 지역, 글로벌 차원에서 내실화시켜 나가는 것이다. 이와 함께, 극복해 나가야 할 점들은 북핵 문제, 한반도 통일 등 남북한 안보 현안에 있어 러시아의 긍정적 역할 제고, 양국 국민들의 상대국에 대한 올바른 이해와 관심을 증대, 역내 질서의 재편 과정에서 양국 간 협력의 심화 등을 꼽을 수 있겠다.

위의 논의를 종합해 보면, 한러관계 발전을 위한 바람직한 對러 외교 목표로 △한러 전략협력의 실질화, 심화, 발전, △한반도 통일 과정의 후원자 및 통일한국의 우호세력화, △한러 경협 증진을 위한 공동번영 창출, △한러 이해증진을 위한 네트워크 외교 확대, △동북아 다자안보협

8 위의 책, p. 123.

9 위의 책, p. 147.

력 구축에서의 전략 협력 등을 꼽을 수 있다.<sup>10</sup>

〈표 2〉 한국의 對러 전략적 입장과 정책 목표

구 분	주요 내용
전략적 입장	<ul style="list-style-type: none"> <li>·한러 간 win-win하는 잠재적 가치의 발현 도모</li> <li>·한반도 현안 관련 러시아의 건설적, 중재자적 입장 활용</li> <li>·북 핵미사일 문제 해결에의 건설적 역할 유인</li> <li>·실리, 실용주의 토대 하 극동 시베리아 건설에의 참여 외</li> </ul>
정책 기초 (목표)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·한러 전략협력의 실질화, 심화, 발전</li> <li>·한반도 통일과정의 후원자 및 통일한국의 우호세력화</li> <li>·한러 경험 증진을 위한 공동 번영 창출</li> <li>·한러 이해증진을 위한 네트워크 외교 확대</li> <li>·동북아 다자안보협력 구축에서의 전략 협력</li> <li>·한반도 안정과 평화 외</li> </ul>

그동안 러시아를 염두에 둔 북방정책은 노태우 정부 시기부터 시작해 각 정부별로 나름대로의 정책 이름을 걸고 추진돼왔다. 김대중 정부의 ‘대북 포용정책(햇볕정책)’, 노무현 정부의 ‘평화·번영정책’, 이명박 정부의 ‘3대 新실크로드 구상’, 박근혜 정부의 ‘유라시아 이니셔티브’, 문재인 정부의 ‘新북방정책’이 그것이다. 이들 정책은 비록 명칭은 달랐지만 큰 틀에서 기본적 목표를 공유하고 꾸준히 추진해왔다고 평가할 수 있다. 여기서는 러시아와의 연계성을 염두에 두고 현재 추진 중인 문재인 정부의 대외정책과 新북방정책을 소개한다.<sup>11</sup>

10 신범식, 하용출, 서동주, 성원용, 권원순, 김현택 외, 앞의 책, pp. 151-154 참조.

11 이 부문은 한러대화(KRD)가 주관한 ‘한러 전문가 회의’(2019.3.8.)에서 발제한 필자(서동주)의 “북한 비핵화 과정

문재인 정부의 대외정책 기조와 방향은 ‘평화’(peace), ‘책임’(responsibility), ‘협력’(cooperation), ‘민주’(democracy)라는 4개의 핵심어와 연계되어 있다. 이는 ‘평화로운 아시아’(Peaceful Asia), 책임 있는 아시아(Responsible Asia), 협력하는 아시아(Cooperative Asia), 민주적인 아시아(Democratic Asia)로 명명되어 활용되기도 한다.<sup>12</sup> 유라시아의 경우 ‘평화로운 유라시아’(Peaceful Eurasia) 등으로 원용된다.

외교·안보 부문의 국정 목표는 ‘평화와 번영의 한반도’이며, 실천 과제로 첫째, 북핵 문제의 평화적 해결과 평화체제 구축, 둘째, 국민외교 및 공공외교를 통한 국익 증진, 셋째, 주변 4국과의 당당한 협력 외교 추진, 넷째, 동북아(플러스)책임공동체 형성, 다섯째, 국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화, 여섯째, 해외 체류 국민 보호 강화와 재외동포 지원 확대 등을 내세우고 있다.<sup>13</sup>

대외정책의 기본 틀은 ‘동북아(플러스)책임공동체’라고 볼 수 있다. 이는 중장기 지역 비전을 담고 있으며, 한반도와 동북아를 넘어 주변 지역의 평화와 번영을 위한 환경을 조성해 나가겠다는 것이다. 이는 두 개의 축으로 구성되어 있으며, 하나는 ‘평화의 축’으로 동북아평화협력플랫폼(NAPPC, 이하 동평플랫폼)을, 다른 하나는 ‘번영의 축’으로 新북방정책(New Northern Policy)과 新남방정책을 제시하고 있다.<sup>14</sup> 대외정책 중

에서의 한러협력” 내용 중 일부를 발췌해 정리한 것이다.

12 jejuforum.or.kr/m41\_publications.php?year=2017 (검색일: 2017.8.7.).

13 www.mofa.go.kr

14 www.mofa.go.kr/www/wpge/m\_20373/contents.do

러시아와 밀접한 관련을 지닌 新북방정책이 어디에 위치하고 있으며, 얼마나 큰 중요성을 부여하고 있는지 알 수 있다.

이의 근본적인 목표는 지속 가능한 평화와 공동번영의 기틀을 마련하는 데 있으며, 구체적으로 ① 동북아 주요국 간 다자 협력의 진전과 제도화 도모, ② 한반도와 유라시아 지역 간의 연계성 증진, ③ 아세안 및 인도와의 관계 격상을 통해 평화, 번영의 공간 확대 이상 3가지로 집약된다. 동평플랫폼의 ‘플랫폼’은 다수의 구성원들이 형식이나 의제에 구애받지 않고 필요에 따라 자유로이 모여 논의할 수 있는 틀을 의미한다.<sup>15</sup> 동평플랫폼은 동북아의 평화와 협력을 위해 관련 이해 당사자들이 자유롭게 모여 다양한 협력 의제를 논의하는 장을 마련하는 것이다. 新북방정책과 관련하여 주목할 부문은 한반도 新경제구상과<sup>16</sup> 북방경제협력위원회<sup>17</sup> 설립, ‘9개 다리’(9-bridges) 전략 등이다.<sup>18</sup>

남북관계와 관련해서는 ‘함께 번영하는 핵 없는 한반도’를 강조하고 있다. 통일부는(www.unikorea.go.kr) ‘남북한 화해·협력과 한반도 비핵화’를 통일정책 관련 국정전략으로 내세우고 있다. 실천 과제로 첫째, 한반도 新경제구상과 경제통일 구현, 둘째, 남북기본협정 체결과 남북관계 재정립, 셋째, 북한 인권 개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결, 넷째, 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전, 다섯째, 통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진 등 다섯 가지를 내세우고 있다. 참고로 2017년 7월 베

를린선언을 통해 제시된 대북정책의 5가지 원칙은 ① 흡수통일 등 인위적인 통일 시도 배제와 평화 추구, ② 북한 체제 안정을 보장하는 한반도 비핵화 추구, ③ 한반도 평화협정 체결 추진, ④ 북핵 문제 해결을 전제로 한 한반도 경제공동체 추진, ⑤ 정치·군사적 상황과 분리한 비정치 민간교류 지원 등이다.

2018년 성사된 남북 정상회담을 비롯한 남북관계 개선과 협력은 이러한 정책적 기반과 토대 위에서 이뤄지고 있는 것이다. 또한 한반도 정책은 평화와 번영을 강조하는 가운데 3대 목표, 4대 전략, 5대 원칙을 제시하고 있다. 구체적으로 3대 목표는 △‘평화’ 최우선 추구, △‘상호 존중’ 정신, △국민과 함께하는 ‘열린 정책’이며, 4대 전략은 △단계적, 포괄적 접근, △남북관계와 북핵 문제의 병행 진전, △제도화를 통한 지속 가능성 확보, △호혜적 협력을 통한 평화적 통일기반 조성이다. 5대 원칙은 △우리 주도, △강한 안보, △상호 존중, △국민 소통, △국제협력이다.<sup>19</sup>

### 3. 러시아의 對한 전략적 입장과 목표

러시아의 입장에서 한반도는 다른 외교·안보 현안에 비해 상대적으로 비중이 적은 것이 사실이다. 세계전략을 구사하는 러시아는 소연방 시절 구성 공화국들로 구성된 독립국가연합(CIS)이 가장 중요한 외교 대상이다. 이들 나라와는 CIS 정상회의, 유라시아경제연합(EAEU), 집단안보조

15 동북아평화협력플랫폼 내용은 외교부 간행 정책 안내 책자 참조. www.mofa.go.kr

16 자세한 내용은 https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/ 참조.

17 www.bukbang.go.kr

18 신경제구상과 9개 다리 소개 그림 등은 www.bukbang.go.kr/bukbang/vision\_policy/9-bridge/ 참조.

19 http://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/policyinfo/goal/

약기구(CSTO) 등을 통해 영향력을 지속하고 증장기적으로 통합을 이루어 애쓰고 있다. 현재는 우크라이나 사태와 크림반도 병합에 따른 서방의 對러 제재와 해제 문제가 가장 큰 현안이며, 알 아사드 정부를 지원하고 있는 시리아 내전과 중동 질서의 향배 등이 주요 관심사다. 물론 트럼프 행정부 출범 이후 미러, 중러, 러일관계의 재설정 문제도 핵심 현안으로 대두되고 있다. 특히 러시아의 미국 대선 개입 의혹, 즉 ‘러시아 게이트’의 향배도 중요한 대외 이슈로 부각되어왔다.

푸틴 대통령은 2018년 5월 15일 중국에서 열린 일대일로(一帶一路) 정상 포럼에 주빈급으로 대우받으며, 시진핑 중국 국가주석과 회담하고 중러 전략적 동반자관계가 공고함을 대내외에 과시하였다. 역내 질서 재편의 움직임 속에 미일동맹 강화에 대응하는 세력균형 모색의 일환으로 러시아는 중국과의 관계 강화를 지속해 나가고 있다. 러시아는 동북아·한반도를 유라시아 지역의 한 축이자 전략적 요충지로 중시하고 있다. 동북아 지역에서는 첫째, 세력균형의 유라시아 연대망 구축, 둘째, 지정학적 협력과 투자 유인, 셋째, 포괄적 외교 수단으로서 에너지 자원 활용 전략을 구사해 왔다. 러시아는 남북한 동시 수교국으로서 균형 접근과 등거리 정책을 구사하고 있다. 러시아의 한반도에 대한 관심과 정책은 세계전략, 유라시아 전략, 동아시아, 동북아로 이어지는 일련의 외교·안보 추진의 연장선상에서 추진되고 있다.

현재 푸틴 정부는 ‘실용적 新전방위 강대국 노선’의 대외정책 기조를 견지해 나가고 있는 것으로 평가된다. 과거 몰락했던 러시아가 아니라 강대국으로 부활했다는 인식을 갖고, 보다 적극적이며 공세적으로 국제현안에 개입하고 국익 증진을 위한 노력을 전개하고 있다. 실제로 러시아는 크림반도 병합, 시리아 내전 개입, 이란 핵문제 중재 시도, IS 등 국

제 테러리즘과의 전쟁 수행 등 국제무대에서 위상과 존재감을 높여가고 있다. 포브스(Forbes)가 2013년부터 꾸준히 세계에서 가장 영향력 있는 인물 1위로 푸틴 대통령을 선정한 것도 이러한 러시아의 대외적 위상 증진을 고려한 것일 것이다. 특히 2014년 3월 크림반도 병합 이후에는 서방의 對러 제재 상황과 맞물려 소위 ‘푸틴 독트린’을 내세우며 외교적 난관을 돌파해 나가고 있는 중이다.

또한, 유럽·대서양 지역에 치우쳤던 외교적 관심을 자국 동부 영토에 인접한 아시아·태평양 지역으로 확장·전환하는 러시아판 ‘아시아 회귀’(Pivot to Asia) 정책인 新동방정책을 본격적으로 추진하고 있다. 푸틴 정부는 2012년 집권 3기에 착수하며 내각에 극동개발부(현 극동·북극개발부)를 신설했고, 2019년 초부터 극동의 행정 범위를 대폭 확장하는 조치를 단행한바 있다. 더불어 2012년 극동 소재 블라디보스토크에서 막대한 비용을 들여 인프라를 확충하고 APEC 정상회의를 개최했다. 무엇보다, 매년 푸틴 대통령이 직접 참석해 주관하고 있는 동방경제포럼(EEF)이 견실하게 개최되고 있는 것도 눈여겨볼 대목이다. 2016년 동방경제포럼에 박근혜 대통령과 아베 신조 일본 총리가 참석했고, 2019년에는 시진핑 중국 국가주석, 아베 신조 일본 총리, 나렌드라 모디 인도 총리 등 아태 지역 주요국 수반들이 대거 참여하면서 그 규모와 위상이 지속적으로 증가하고 있다.

〈표 3〉 러시아의 對한반도 전략적 입장과 정책 목표

구 분	주요 내용
전략적 입장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정학적 의미와 정경 관계의 중요성 인식</li> <li>· 한반도 문제 해결 당사자로서의 참여와 적극적 개입정책 추진</li> <li>· 극동·시베리아 에너지 개발에 대한 한국의 참여 유도</li> <li>· 다자주의 또는 다자 간 안보협의체 강조, 실용주의적 접근 양태 등</li> </ul>
정책기초 (목표)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한반도의 안정과 평화 유지</li> <li>· 남북한에 대한 균형정책</li> <li>· 역내 영향력 확보와 위상 정립</li> <li>· 한반도 비핵화</li> <li>· 군사·정치적 대결 해소를 통한 평화와 안정 유지</li> <li>· 남북한 간 건설적인 대화 지지</li> <li>· 호혜적 경제관계 확립</li> <li>· 한반도 주변 3국과의 세력균형 유지 등</li> </ul>

한반도에 대한 러시아의 관심과 대외정책 목표를 단순화하기는 쉽지 않다. 다만, 러시아는 극동·시베리아 개발을 위한 평화롭고 안정적인 한반도 안보환경 조성을 우선적 목표로 설정하고 있다. 더불어, 남북한 동시 수교국으로서 북핵 문제, 사드 배치, 평화체제 구축 등을 포함해 한반도 안보 현안의 당사자로서 상기 역내 현안 해결 과정에 참여함으로써 자국의 영향력을 제고하는데 깊은 관심을 갖고 있다. 러시아가 자국이 포함될 수 있는 6자회담의 유효성을 강조하고, 그 복원을 지속적으로 주장하는 이유도 여기에 있다. 특히 러시아가 6자회담 형식을 강조하는 이유는 다른 지역과 비교하여 아직까지 아태 지역에서 러시아의 입지가 역내 다른 강대국에 비해 취약하기 때문이다. 러시아의 입장에서 6자회담은 동북아 지역 문제에 개입할 수 있는 저비용 고효율 수단이다.

러시아의 對한반도 정책의 목표를 좀 더 세분화하여 살펴보면 다음과

같다. 첫째, 북핵 문제의 평화적 해결, 둘째, 남북러 3각 협력 실현과 한러 경협 증진 및 극동개발 투자 유치, 셋째, 한반도 비핵화와 6자회담을 통한 위상 유지·강화, 넷째, 대량살상무기 개발·확산 저지, 다섯째, 남북한의 反러시아화 방지와 對한반도 영향력 제고 등이다.<sup>20</sup> 또한 군사적 측면에서 한국 내 사드(THAAD) 배치에 반대 입장도 견지하고 있다. 특히 북핵 문제와 관련하여, 러시아는 ① 북한의 핵 보유 불용, ② 한반도 비핵화 지지, ③ 정치적·외교적 해법의 강조, ④ 조건 없는 6자회담 재개, ⑤ 북한과의 선린우호관계 발전 도모 하 북한의 핵 포기 결정 유인 등을 내세우고 있다.<sup>21</sup> 전체적으로 러시아는 한반도와 관련하여 남북한과 동시에 정상적 관계를 유지하는 입장을 지니고 있으며, 기본적으로 러시아의 남북한 균형 접근과 등거리 정책을 변함없이 지속해 나가고 있다.

한반도 문제에 대한 러시아의 전략적·외교적 입장은 미중일과 비교해 공통점도 있지만 러시아 고유의 특성도 나타난다. 먼저, 러시아는 역내 안보 현안의 당사자로서 소외·배제되지 않고 참여하는 것에 큰 의미를 두고 있다. 과거 4자회담에서 소외된 경험을 외교적 실패 사례로 되새기고 있기 때문이다. 앞서 언급하였듯 러시아는 한반도의 문제를 세계질서, 동아시아 질서 재편의 연장선에서 파악하고 있으며, 미일 동맹에 대응하는 다른 축으로서 중국과의 전략적 동반자관계를 심화·발전시켜 나

20 러시아의 대한반도 정책에 대한 자세한 논의는 홍완석, "푸틴시대 러시아의 신한반도 전략," 『한국정치학회보』, 35집 3호(2001.12), pp. 343-363; 홍완석, "동북아 다자안보: 러시아의 정책과 한러협력," 『슬라브연구』, 제27권 2호(2011), pp. 31-62.; 양정훈, "러시아의 대한반도 정책 소고와 전망 연구," 『한국공공관리학회보』, 제32권 제3호(2018.9), pp. 187-208; 신범식, "푸틴 3기 러시아의 한반도정책: 변화하는 동북아에서의 적극적 역할 모색," 『한국과 국제정치』, 제29권 제1호(2013년 봄), pp. 123-161.; 이상준, 서동주, "푸틴 집권 4기 러시아의 동북아-한반도 정책과 한러 외교경협의 과제," 『러시아연구』, 제25권 제2호(2018.11), pp. 111-140. 등을 참조.

21 "Россия и меняющийся мир," Московские Новости 27.2.2012.

갈 필요성을 인지하고 있다.

그런 의미에서 북한의 체제 붕괴가 아닌 안정·유지에 중점을 두는 동시에 극동·시베리아 개발을 위한 우호적이고 평화적인 환경을 만드는 데에도 우선순위를 부여하고 있다. 푸틴 대통령은 김정은 정권 출범 초기 주변국이 북한체제를 흔들지 말라고 강조하는 등 북한 지도부의 안보 불안 인식을 염두에 두고 협상을 통한 문제 해결을 주장한바 있다.<sup>22</sup> 이 밖에 러시아는 남북한 균형 접근, 등거리 정책을 추진하는 것이 남북한을 다루는 것뿐만 아니라 동북아 전략을 구사하는데도 유리하다고 인식하고 있다. 이는 한러 수교 직후 적극적인 親서방 정책과 연동하여 한국 일변도의 외교를 추진한 결과 심각한 위상 추락을 경험한 데서 경험한 실망과 반성에서 비롯된 것이기도 하다. 전략적 중간자의 입장에서 남북 간 대립, 긴장을 우려하고 대화를 촉구하고 있으며, 북한의 핵실험, 한미 연합군사훈련 등에 대해서는 양비론적 입장을 견지해 러시아의 존재감과 전략적 운신의 폭을 넓히려 하고 있다.

러시아는 극동·시베리아 개발을 통해 중국의 중앙아시아, 극동 지역 내 영향력 확대와 부상을 경계하는 한편, 남북을 함께 엮는 남북러 3각 협력을 촉진·이행하는 데 깊은 관심을 갖고 있다. 즉, 남북러 3각 협력을 남북관계 개선에 효과적으로 활용하고, 이를 통해 경제적 실익을 획득코자 한다. 이를테면, 북한 핵실험 이후 대북 제재를 논의하는 과정에서 러시아가 끝까지 예외 조항을 넣어 관철시켰던 것이 나진-하산 물류 프로젝트였다.<sup>23</sup> 러시아는 한국이 대북 제재의 일환으로 나진-하산 물류 프

젝트를 잠정 중단함으로써 적지 않은 정책적 손실을 입고 있다고 판단하고 있다. 따라서 현재 이 사안은 한러관계에 있어 갈등 요소의 하나로 남겨져 있다. 이를 극복하기 위한 對러 외교·경제 협력 정책은 한반도 평화 프로세스의 진전 과정에서 남북관계의 변화를 지속적으로 추동해 나가고, 한반도 평화와 번영을 위한 동참자·중재자로서 러시아의 역할을 제고하는 측면에서 진행되어야 할 것이다.

22 위의 글.

23 “러시아 석탄 北 거쳐 반입…‘나진-하산 프로젝트’ 재추진되나(종합),” 연합뉴스, 2018.7.12.

# III

## 한러관계 현주소와 전략적 협력의 내용

1. 한러관계 추동력과 현주소

2. 범위별 전략적 협력 내용

### 1. 한러관계 추동력과 현주소

지난 30년간 한러관계는 다소간의 부침을 겪으면서도 정치외교, 경제, 사회문화, 군사, 과학기술 등 모든 영역에서 상당한 발전을 이루어 온 것으로 평가된다. 반면, 외교적 수사와 '말의 성찬'만이 무성하고, 그 발전 잠재력을 충분히 발휘시키지 못한 가운데 2008년에 형성한 '전략적 협력 동반자관계'를 내실화하지 못하는 등 기대만큼 진전을 이루지 못하고 있다는 비판도 적지 않다. 따라서 본 절에서는 한러 간 상호작용의 핵심 요소들을 중심으로 양국관계의 현주소와 주요 특징을 진단·파악해 보고, 범위별 전략적 협력 내용도 살펴본다.

#### 가. 한러관계 핵심 추동력: 정상회담

한러 정상회담은 양국관계 발전에 있어 가장 핵심적인 요소로 평가된다. 한국과 러시아는 모두 미국, 중국, 일본 등 주변 강대국에 비해 역내 입지와 외교적 비중이 제한적이어서 상대적으로 취약한 양국관계를 추동하는 기제로서 정상회담은 매우 중요한 위상과 역할을 차지하고 있다. 한러 정상회담의 개최는 물론 그 후속조치 사안들은 양국관계의 성격과 발전 과정은 물론 향후 발전 방향을 파악하는 데 중요한 의미를 가진다.

수교 이후 양국 간 정상회담은 샌프란시스코 회담(90.6)을 시작으로 총 33차례 이뤄졌다. 특히 2005년 노무현-푸틴 정상회담에서 한러 정상회담을 정례화하기로 합의한 후 현재까지 정기·연례 개최가 지속되고 있다. 앞으로도 이러한 성과가 지속·유지되어야 할 것이며, 가능하다면 한미, 중러, 러일 정상회담처럼 양국 정상 간 접촉이 더욱 빈번히 이뤄질

수 있도록 노력해야 한다. 이를 통해 앞으로 한러 미래 비전 제시, 新행동계획의 성안 등을 적극 추진할 필요가 있다.<sup>24</sup> 역대 진행된 주요 정상회담 내역은 다음과 같다.

〈표 4〉 역대 한러 정상회담 개최 현황

방러	방한	제3국
<ul style="list-style-type: none"> <li>·90.12 노태우 대통령</li> <li>·94. 6 김영삼 대통령</li> <li>·99. 5 김대중 대통령</li> <li>·04. 9 노무현 대통령</li> <li>·05. 5 노무현 대통령 (전승 60주년 기념식)</li> <li>·08. 9 이명박 대통령</li> <li>·10. 9 이명박 대통령 (야로슬라블 세계정책포럼)</li> <li>·11.11 이명박 대통령</li> <li>·12. 9 이명박 대통령 (블라디보스토크 APEC 정상회의)</li> <li>·13. 9 박근혜 대통령 (G20 상트 정상회의)</li> <li>·16. 9 박근혜 대통령 (2차 동방경제포럼)</li> <li>·17. 9 문재인 대통령 (3차 동방경제포럼)</li> <li>·18. 6 문재인 대통령</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·91. 4 고르바초프 대통령</li> <li>·92.11 옐친 대통령</li> <li>·01. 2 푸틴 대통령</li> <li>·05.11 푸틴 대통령 (부산 APEC 정상회의)</li> <li>·10.11 메드베데프 대통령 (G20 서울 정상회의)</li> <li>·12.3 메드베데프 대통령 (핵안보정상회의)</li> <li>·13.11 푸틴 대통령</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·90.6 샌프란시스코 정상회담</li> <li>·00.9 UN 새천년 정상회의</li> <li>·00.11 APEC 정상회의</li> <li>·01.10 APEC 정상회의</li> <li>·03.10 APEC 정상회의</li> <li>·06.11 APEC 정상회의</li> <li>·07. 9 APEC 정상회의</li> <li>·08. 7 G8 정상회의</li> <li>·09. 7 G8 정상회의</li> <li>·15.11 파리 유엔기후변화협약당사국회의(COP21)</li> <li>·17. 7 G20 정상회의</li> <li>·18.11 ASEAN 정상회의</li> <li>·19. 6 G20 정상회의</li> </ul>
<b>13회</b>	<b>7회</b>	<b>13회</b>

자료: 홍완석, “한러 전략적 동반자관계의 조건과 과제,” 『슬라브연구』, 제31권 3호(2015), p. 64. 〈표 1〉과 주한 러시아대사관, “한러 주요 외교일지”(2017.8.8)를 토대로 추가·보완 작성

1990년 6월 4일 샌프란시스코에서 노태우-고르바초프 간 한러 정상회담이 처음으로 개최됐다. 이를 토대로 9월 30일 한소 간 대사급 외교관계가 수립되었고, 10월 30일 주소련한국대사관이 개설됐다. 1994년 김영삼 대통령이 러시아를 방문해 옐친 대통령과 정상회담을 가졌으며, ‘건설적이고 상호 보완적 동반자관계’를 맺었다. 1999년 5월에는 김대중 대통령이 러시아를 방문해 정상회담을 가졌으며, 1998년 외교관 맞추방 등 골고려운 외교 현안을 해결하고 관계 재조정 및 양국관계 진전을 이루는 계기를 마련했다. 2001년 2월에는 푸틴 대통령이 방한했으며, 노무현 대통령은 2004년 9월과 2005년 5월 러시아를 방문해 푸틴 대통령과 정상회담을 가졌다.<sup>25</sup> 이를 계기로 양국관계는 ‘상호 신뢰할 수 있는 포괄적 동반자관계’로 진일보했다. 무엇보다 한러 정상회담을 정례화하기로 합의함으로써 양국관계 발전을 위한 중요한 토대를 구축했다. 2005년 11월 부산 APEC 정상회의에 푸틴 대통령이 참석하면서 정상회담이 개최됐고, 이 자리에서 한러 ‘행동계획’(action plan)을 채택해 양국관계 내실화에 기여했다.

한편, 2008년 9월 이명박 대통령의 방러를 계기로 한러는 ‘전략적 협력 동반자’ 관계를 맺었으며, 이는 현재까지 지속되고 있다. ‘전략적 협력’(strategic cooperation)이라는 개념을 양국관계에 공식 적용한 것으로, 이는 두 가지 측면에서 새로운 단계로의 진입을 의미한다. 하나는 양국 간 협력의 범위가 경제·통상, 정치, 외교, 안보에 이르기까지 전방위적으로 협력하는 사이라는 의미가 담겨져 있고, 다른 하나는 공유이익

24 한러 정상이 합의한 행동계획(action plan)은 2005년에 합의됐으나, 이후 이를 수정·보완해 새로운 新행동계획으로 성안하지는 못하고 있는 상황이다.

25 2004년 정상회담에 대한 자세한 분석은 배수한, “2004 한러 정상회담 결과 및 향후 전망,” 『중소연구』, (2004/2005, 통권 104호), pp. 121-152 참조.

이 양자관계를 넘어서 글로벌·지역적 차원으로 확대됐다는 것을 의미한다.<sup>26</sup> 이를 계기로 한러대화(KRD)가 설치되어 운영되고 있고,<sup>27</sup> 2008년 12월에는 외교당국 간 1차관급 한러전략대화가 시작되어 현재까지 지속되고 있다.

아래에서 2018년 ‘전략적 협력 동반자관계’ 수립 이후 주요 정상회담의 개요와 핵심 내용을 살펴본다.

### 1) 이명박 정부 시기

2008년 9월 이명박 대통령의 러시아 방문에 따른 한러 정상회담은 다음과 같은 의미를 담고 있다. 이 회담은 첫째, 한러 新정부 출범 이후 첫 번째 정상회담, 둘째, 이명박 정부 출범 이후 추진해온 주요 4국과의 정상외교를 마무리 짓는 의미를 담고 있었다.<sup>28</sup> 특히, 기존의 ‘상호 신뢰하는 포괄적 동반자관계’를 ‘전략적 협력 동반자관계’로 격상시킴으로써 한러관계의 새로운 도약을 위한 전기를 마련하였다는 의미를 지녔다.

구체적으로 이명박-메드베데프 정상회담은 △‘전략적 협력 동반자관계’로의 한러관계의 격상, △10개항의 공동성명 채택과 26개의 제반 협정과 MOU 체결을 통한 실질적 양국 발전 토대 구축, △‘철의 실크로드’, ‘에너지 실크로드’, ‘녹색 실크로드’의 3대 新실크로드 등 미래지향

적 협력 비전 제시, △2010년 수교 20주년 기념 각종 문화행사 개최 합의 등 문화 교류 확대를 위한 토대 마련의 성과를 이룩한 것으로 평가된다.<sup>29</sup>

첫째, 한러관계의 격상은 동북아 안정과 평화에 기여하는 긍정적 요소를 담고 있으며, 동북아경제공동체를 형성하는데도 긍정적으로 기여할 것으로 기대됐다. 이를 통해, 기존 양국 간 논의 수준의 폭과 심도가 확대될 것이며, 상대방의 존재 가치에 대한 중요성과 정책 우선순위가 높아질 것이기 때문이다. 국제무대에서 공조가 긴밀해지는 등 양국관계를 실질적으로 도약시키는 토대가 될 것으로 평가됐다.

러시아에 양국관계 격상은 향후 한반도 평화체제 구축과 통일과정에 있어 한반도 문제의 당사자로 참여·개입할 수 있는 여지를 마련하는 의미가 있었다. 김정일 병상 통치의 향배와 북한 급변사태 대비는 물론 對 한반도 영향력 제고에 대한 고려가 작용했다. 이밖에도 다양한 글로벌 이슈와 국제기구에서의 정책 공조를 심화하고, 한미동맹 강화 등에 대한 탐색과 MD 협력 가능성에 대한 견제의 의미도 담고 있었다.<sup>30</sup>

둘째, 해당 회담은 공동성명과 제반 협정 체결로 실익을 도모했다는 점에서 중요한 의미가 있다. 한러 공동성명은 총10항으로 구성되어 있으며, 정치·경제·문화 등 부문별 세부 합의사항을 적시하는 등 정상회담

26 이의 구체적인 해석과 내용은 홍완석, “한러 전략적 동반자관계의 조건과 과제,” 『슬라브연구』, 제31권 3호(2015), pp. 65-67. 참조.

27 한러대화(KRD) 연혁과 활동에 대해서는 [www.ekrd.or.kr](http://www.ekrd.or.kr) 참조.

28 이 대통령은 2008년 취임 후 미국 부시 대통령(4.19, 7.9, 8.6), 일본 후쿠다 총리(4.21), 중국 후진타오 국가주석(5.27, 8.25), 메드베데프 러시아 대통령(7.9)과 정상회담을 가진바 있다.

29 2004년과 2008년 한러 공동성명의 비교를 포함한 여타의 정상회담 성과와 평가에 대한 분석은 홍완석, “이명박 대통령의 러시아 방문: 의미, 평가, 과제,” 기연수 교수 정년 기념 러시아연구소 연례학술회의(2008.12.12) 발표논문, pp. 3-27. 참조. 여인곤은 동 회담의 관련 미래지향적 對러 관계 확립, 북핵 문제 해결의 공감대 유지, 호혜적인 실용외교 추진, 對북 정책에 대한 지지 확보 등으로 평가하고 있다. 여인곤, 『한러 정상회담 결과 분석』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 18-21.

30 한중관계와 동등한 수준의 관계를 설정해 놓았다는데 주목할 필요가 있으며, 미래 간 전략적 이해가 충돌하는 MD 등의 문제에 있어 신중하게 대처할 필요성을 제기하고 있기도 하다.

결과 합의된 사항을 총망라했다.<sup>31</sup> 더불어 26개의 제반 협정과 MOU를 체결함으로써 실질적이고 구체적인 양국 발전 토대를 구축했다.<sup>32</sup> 전체적으로 양측 모두 실용주의·실리주의적 입장을 견지한 가운데 실질적인 효과를 낳는 협력 사안이 많이 도출된 것으로 판단됐다. 특히, 한국의 응용기술과 러시아의 원천기술, 기업체의 상용화를 연계시킨 관·산·학의 협력 연계성이 부각됐다는 점이 특징적이었다.

셋째, 미래지향적 한러관계 비전 제시에 주목할 필요가 있다. 이명박 대통령은 한러비즈니스포럼 연설에서 ‘철의 실크로드’, ‘에너지 실크로드’, ‘녹색 실크로드’의 3대 新실크로드를 양국 간 발전의 협력 기제로 제시함으로써 양국 간 미래지향적 협력 내용과 방향을 제시했다.<sup>33</sup> 이는 양국 간 경협 확대를 위한 미래 비전과 가치, 개척과 창조의 의지를 표현함과 동시에 남북러 3각 협력 사안과도 연계함으로써 북한의 참여와 3개국 간 공통의 이해 창출 가능성이 모색됐다는 점에서 의미가 있다.<sup>34</sup>

31 공동성명에서는 양국관계 격상(제2항)은 물론, 2010년 수교 20주년 기념행사 추진(제3항), 러시아 극동·시베리아 지역 공동 개발 협력(제3항), 2012년 블라디보스토크 APEC 정상회의, 2014년 소치 동계올림픽 성공적 개최 지원(제4항), 對한국 천연가스 공급 사업 양해각서 체결(제5항), 나노기술·정보화·원자력에너지·우주개발 등 첨단기술 분야 협력 강화(제6항), TSR, TKR 연결사업의 지속 협력(제6항), 국제 문제에서 유연의 역할 강화, 범세계적 이슈 해결을 위한 협력 제고(제8항) 등을 구체적으로 명시하였다. 특히, 한러 경제과학기술공동위의 역할과 중요성이 높아져 큰 주목을 받았다.

32 양국은 가스공급협력 협정 등 26개의 제반 협정을 체결함으로써 구체적 실익 도모를 모색했다. 단기복수사증 협정을 비롯해 금융협력협정, 원전의 안전사고 시 조사·해석을 위한 협력 양해각서, 해양·정보통신 분야 공동연구 양해각서, 극동·시베리아 천연생물자원 연구개발 체계 구축 양해각서, 극지 분야 생물자원 연구 양해각서, 러시아 대외경제 개발은행에 대한 전대금융 계약, 무역 통계자료 교환에 관한 양해각서, 불법마약 밀수 방지를 위한 상호협력 및 지원 양해각서 등을 체결하였다.

33 ‘철의 실크로드’는 TSR, TKR 연결로 태평양에서 유럽으로 잇는 ‘철로의 대동맥’을, ‘에너지 실크로드’는 러시아의 에너지 자원과 한국의 기술력 및 인프라 건설 경험을 합쳐 시너지 효과를 지향하고, ‘녹색 실크로드’는 러시아 연해주 농림지에 우리의 영농기술과 효율적 경영체계를 결합시켜 제2의 녹색혁명을 이루자는 의미를 내포하고 있었다. 『동아일보』, 2008.9.30.

34 이에 대한 자세한 분석은 성원용, 「러시아의 극동시베리아 개발과 남북러 삼각경제협력」 고재남, 엄구호 역음, 『러시아의 미래와 한반도』 (서울: 한국학술정보, 2008), pp. 429-486 참조.

넷째, 문화 교류 증진의 토대가 형성됐다는 점도 중요하다. 정상회담을 통해 문화, 역사, 예술 등 문화적 접근과 양국 국민 간 상호 이해에 대한 논의가 폭넓게 이뤄졌다. 부대행사로 한러문화교류축제, 한국현대미술작품전시회 등이 개최됐고, 양국은 2010년 수교 20주년을 기념하는 다채로운 문화행사를 열기로 합의했다. 이는 한러가 양국관계의 견실한 발전을 위한 연성 기초로서 문화 교류의 중요성을 인식하고 그 활성화를 모색했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

반면, 결과론이기는 하나 후속 조치의 미흡은 아쉬움으로 남는다. 한러 정상회담에서 논의된 여러 합의가 실질적인 성과를 내기 위해서는 후속조치의 이행이 매우 중요한데, 이전과 마찬가지로 한러가스공급협정, 西참차카 해상광구 개발, 극동 한국전용 부두 건설 합의 등의 구체적 이행이 내실 있게 이뤄지지 못했다. 이런 점에서, 한러 ‘행동계획’의 실행에 대한 지속적인 점검은 물론, 기존에 체결된 각종 MOU의 구체적인 실행 여부에 대한 꼼꼼한 점검과 관리가 필요하다는 점을 교훈으로 남겼다.

## 2) 박근혜 정부 시기

2016년 9월 3일 박근혜 대통령은 러시아 블라디보스토크에서 개최된 제2차 동방경제포럼에 참석하고, 푸틴 대통령과 한러 정상회담을 개최했다. 박근혜 정부 출범 이후 한러 정상회담은 2013년 9월 상트페테

르부르크 G20 정상회의, 동년 11월 푸틴 대통령 방한,<sup>35</sup> 2015년 11월 프랑스 파리 제21차 유엔기후변화협약 당사국 총회 등 총 3차례 성사됐다.

2016년 블라디보스토크 한러 정상회담의 성과는 △정상회담 정례화의 시현과 전략적 소통 강화 합의, △유라시아 이니셔티브의 추동력 확보, △사드 배치에 대한 러시아의 불만 무마와 대북 제재에의 협력 확보, △한국 기업의 극동 지역 프로젝트 참여 토대 마련, △유라시아경제연합(EAEU)과 FTA 추진 기반 마련, △극동지역에서의 협력 비전과 방안 제시 등으로 집약된다.<sup>36</sup>

첫째, 한러는 양국 간 정상회의 정례화를 시현하고 전략적 소통의 강화에 합의했다. 2016년 정상회담은 2013년 11월 푸틴 방한에 대한 답방 형식을 띠고 있으며, 시기적으로 회담 개최가 다소 늦기는 했지만, 양국 정상이 한러 '전략적 협력 동반자관계'의 지속과 북핵 문제 해결을 위한 전략적 소통 강화에 합의하는 중요한 성과를 거뒀다.

둘째, 한국 정부는 정상회담을 통해 '유라시아 이니셔티브'의 추동력을 확보했다. 2013년 2월 공식 출범한 박근혜 정부는 격동하는 동북아 및 아시아-태평양 지역의 권력지형 변화 속에서 '한반도 신뢰 프로세

스', '동북아평화협력구상', '유라시아 이니셔티브'의 3대 대외정책 어젠다를 통해 국가안보의 보장과 평화통일 기반 구축 방안을 제시했다. 특히 '유라시아 이니셔티브'를 통해 러시아를 비롯한 유라시아 국가들과의 협력 강화를 중요한 과제로 설정하고, 그동안 주변 강대국에 비해 상대적으로 큰 비중을 갖지 못했던 對러 협력의 적극 추진을 약속했다. 이런 맥락에서 해당 정상회담은 '유라시아 이니셔티브'에 대한 지지를 확보하고, 러시아의 '신동방정책'과의 연계 발전을 위한 추동력을 마련했다는 점에서 의미가 있다.<sup>37</sup>

셋째, 사드 배치에 대한 러시아의 불만을 완화하고, 대북 제재에 대한 협력을 이끌어낸 것도 큰 성과였다. 러시아는 정상회담 전까지 사드 배치에 대한 반대 입장을 명확히 했으나, 회담 이후 사드 배치에 대한 공개적 비판을 자제하는 등 주변국 갈등 관리의 측면에서 효과를 거뒀다. 이러한 러시아 측의 태도 변화에는 한국에 대한 실용주의적 접근 자세와 경협 증진 및 투자 유치에 대한 기대가 일정 정도 작용한 것으로 판단된다. 하지만 러시아의 사드 배치에 대한 입장 자체가 변한 것은 아니기 때문에 이 문제는 여전히 양국 간 갈등요소로 남아있었다고 할 수 있다. 정상회담에서 한국 정부는 러시아가 불만을 갖고 있는 나진-하산 물류사업 중단 결정에 대해 북한의 도발 중단 시 더욱 포괄적 형태로 재개될 수 있음을 강조하면서 對러 설득 외교를 전개했다. 반면, 푸틴 대통령은 북한의 안보리 결의 이행을 촉구하면서도 북한과의 적극적인 대화 필요성을 강조하여 미묘한 입장 차이를 나타냈다.

35 2013년 11월 푸틴 대통령의 방한을 계기로 이뤄진 한러 정상회담에서는 비자면제 협정과 문화원 건립 등 2건의 협정을 체결하였으며, 35개항의 공동성명을 채택하였다 또한 교통 협력, 한러 상호방문의 해, 나진-하산 물류협력 사업 참여, 한러 투융자 플랫폼 등 6건의 양해각서(MOU)가 체결됐다.

36 고재남 교수는 방러 성과로 △양국 정상 간 이해 제고와 양자 협력의 재활성화 추동, △극동 지역에서의 협력 비전과 협력 방안 제시, △사드 배치 이해 제고와 북핵 관련 정책 공조 강화, △한러 경협 재활성화를 위한 기반 구축을 꼽고 있으며, 향후 과제로 △북한의 핵미사일 문제 해결을 위한 협력 지속 유도, △사드 배치가 한러관계에 미칠 부정적 영향 최소화, △극동 지역 경협 구체화를 통한 경제 동반자관계 구축, △극동 지역에서의 한러일 3각 협력의 모색, △2017년 동방경제포럼에 대한 대비 필요 등을 과제로 제시했다. 고재남, "박 대통령의 방러 성과 및 향후 과제," 『주요국제문제분석』 (2016-35), pp. 11-22.

37 박대통령은 "신동방정책과 유라시아 이니셔티브가 서로 만나는 극동 지역에서 한러 간 협력의 필요성과 비전에 대해 인식을 공유하고, 북한과 북핵문제를 해결해 나가는데 있어 소중한 파트너로서 양국의 서로에 대한 중요성을 재확인 하는 자리였다"고 평가했다.(공동기자회견, 2016.9.3.)

넷째, 한국 기업이 극동지역 프로젝트에 참여할 수 있는 토대를 마련했다. 양국은 극동지역의 전략적 가치에 주목하고 이 지역에서의 실질 협력을 확대해 나가기로 합의한 가운데 21건의 경제관련 MOU를 포함해 교역 투자, 농업, 수산, 보건 의료 분야 등을 중심으로 총 24건의 MOU를 체결했다.<sup>38</sup>

다섯째, 유라시아경제연합(EAEU)과 FTA 추진 기반을 형성했다. 양국은 유라시아경제연합과 한국 간 FTA 체결을 위한 9개월간의 민간 공동 연구를 마무리함으로써 향후 양자 간 FTA 협상을 추진하기 위한 기초를 형성했다.

여섯째, 한국이 극동 지역에서의 협력 비전과 방안을 제시한 점도 큰 의미가 있다. 박 대통령은 동방경제포럼 기조연설에서 한국의 동 지역에 대한 진출 의지와 정책적 입장을 천명했는데 한러일, 한중러 등 다양한 소다자 협력과 전력, 철도, 에너지 등 동북아 지역 인프라 연결망 구축 등 동지역 발전의 비전을 제시하고 공감대를 확대하는 성과를 거뒀다.

반면, 해당 정상회담은 다음과 같은 과제도 남겼는데, 먼저, 정상회담 합의 사항에 대한 후속조치 필요성이다. 다양한 합의에도 불구하고 실질 협력의 진전이 이뤄지지 못함에 따라 러시아 측의 불신이 높았다. 다음으로, 동방경제포럼(EEF)에 대한 관심 제고와 참여의 확대이다. 푸틴 대통령이 직접 참석해 상트페테르부르크국제경제포럼(SPIEF)과 같은 국가적 행사로 조직하고 있는 동방경제포럼이 러시아의 미래 국가발전 전

38 구체적으로는 기업교류협력 MOU 등 교역투자협력 분야 4건, 산업협력 MOU, 우주활동협력 MOU 등 산업, 과학 기술, 에너지 분야 7건, 극동 지역 수산투자협력 MOU 등 농업, 수산해양 분야 6건, 극동 지역 보건의료협력 MOU 등 보건의료 분야 4건이다. 이밖에도 블라디보스토크 수산병동창고와 캄차카 주립병원 건설, 하바롭스크 폐기물 처리시설 건설 등 극동 지역 프로젝트에의 참여 추진도 성사되었다.

략과도 긴밀히 연계되어 있기 때문이다. 이와 함께, 잠재적 갈등 사안의 관리도 중요한 과제였다. 당시 한러관계에 있어 사드 배치에 따른 불만, 인권 문제와 연계된 북한 노동자 유입, 탈북자 처리 문제 등 잠재적 갈등 요인이 산적해 있었기 때문이다.

### 3) 문재인 정부 시기

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 ‘對러 협력 우선’ 인식하에 이른바 新북방정책을 공식화했다. 문 대통령은 2017년 9월 블라디보스토크 동방경제포럼에 참석해 푸틴 대통령과 정상회담을 가졌는데, 러시아가 미국에 이어 두 번째 방문국이었다는 점에서 큰 상징성을 가졌다. 당시 문 대통령은 북방경제협력위원회의 설치와 한-EAEU FTA 체결 의지 피력하는 등 한국 정부의 對러, 對유라시아 정책 개요와 협력 의지를 천명했다.

당시 한러 정상회담은 시기적으로 2017년 9월 3일 북한의 6차 핵실험 직후 이뤄졌고, 유엔 안보리의 새로운 대북 제재 논의와 연계되어 국제적 이목이 집중된 가운데 개최됐다.<sup>39</sup> 또한, 한국의 입장에서 동회담은 △新정부 출범 이후 한러관계 재도약의 계기, △극동·시베리아 개발 협력·진출과 유라시아 협력 창출, △북한의 6차 핵실험 이후 대북 제재·압박에의 협조 확보, △新북방정책의 비전 제시와 추진 동력 마련 등의 측

39 2017년 9월 블라디보스토크 동방경제포럼에는 2016년에 이어 아베 일본 총리가 참석하였으며, 특히 문재인 대통령이 중국과 일본에 앞서 러시아를 먼저 방문해 정상회담을 가져 주목을 받았다.

면에서 중요성을 지니고 있었다.<sup>40</sup>

정상회담에서 양국은 20억 달러 규모의 한러투자협력플랫폼 신설을 포함하여 5개의 MOU 체결하는 등의 성과를 거뒀다.<sup>41</sup> 하지만 한국이 북한의 6차 핵실험에 따른 원유공급 중단 등 추가적인 대북 압박과 제재를 요구한데 대해 푸틴 대통령이 소극적 자세로 견지하면서 사실상 거절하는 모습을 보임으로써 對러 설득의 한계점을 노정하기도 했다.<sup>42</sup>

2018년 6월 문재인 대통령은 러시아에 국빈 방문하여 푸틴 대통령과 정상회담을 가졌다. 동 정상회담은 2017년 7월(독일 함부르크), 9월(블라디보스토크) 회담에 이어 3번째 문재인-푸틴 대통령 간 회동이었다. 또한, 같은 해 5월 푸틴 대통령의 집권 4기 착수 이후 첫 번째 한러 정상회담이자 19년 만에 이뤄진 국빈 방문으로서 그 의미가 컸다.

정상회담을 통해 양 정상은 총 32개 항으로 구성된 ‘대한민국과 러시아연방 간 공동성명’을 채택했고, 문 대통령은 대한민국 대통령으로서 처음으로 국가두마(하원)에서 연설을 수행했다. 이와 함께, 한국과 러시아는 철도사업 공동 개발, 서비스·투자 부문 FTA 추진 합의 등 총 19건의 MOU 체결했다.

모스크바 정상회담에서는 △국빈 방문을 통한 양국 정상 간 신뢰 증진

40 한러 정상회담의 의의, 여건 및 예상 의제, 한러의 전략적 입장, 정책적 고려사항 등 사전 준비 내용은 서동주, “블라디보스토크 한러 정상회담 성과 제고 방안,” 전략연 정책보고서(2017.7.27) 참조.

41 구체적으로는 △직통 비화통신시스템 구축 관련 협정, △이노프롬(INNOPROM)-2018 파트너국 참여 관련 MOU, △한국투자기업지원센터 구축 MOU, △동방경제포럼 행사 주관협력 MOU, △한러 20억 달러 규모 투자 협력플랫폼(극동 이니셔티브)을 신설하는 극동 금융협력 MOU 등이다.

42 푸틴 대통령은 “러시아는 북에 1년에 4만 톤 정도의 아주 미미한 량의 석유를 수출하고 있다. 원유 중단이 북한의 병원 등 민간에 대한 피해를 입힐 것으로 우려하고 있다” 등의 논리로 대응했다. 더불어, 푸틴 대통령은 한러 정상회담에서 “북한은 아무리 압박을 해도 안보를 위해 핵을 포기하지 않을 것이다”라고 언급하는 등 북핵문제를 해결하는데 있어 추가 압박과 제재에 대해 부정적 입장을 피력했다.

과 정례화 기반 구축, △국가두마 연설과 총리 면담 등을 통해 정치 협력의 외연 확대, △한반도 비핵화 프로세스에 대한 공감 형성과 협력 확보, △아태 지역 및 글로벌 차원의 안보 증진을 위한 협력 활성화 합의, △한러 서비스·투자 FTA 체결 협상의 조속한 개시를 위한 국내 절차 착수 합의, △남북러 3각 협력을 위한 전력, 가스 분야 공동연구 추진 합의, △‘9개 다리’(9 bridges) 이행과 미래 성장 동력 창출을 위한 협력 합의, △對러 투자 확대와 기업 간 교류 활성화 합의, △2020년 수교 30주년 기념행사 합의, △제4차 한러대화 포럼 등 다양한 부대행사 개최 등의 성과를 거뒀다.<sup>43</sup> 또한, 문 대통령은 6월 22일 진행된 한러 정상 공동언론 발표에서 첫째, 기술협력과 혁신을 통한 미래 성장 동력 마련, 둘째, 유라시아와 극동 지역의 평화와 공동번영이라는 비전 실현 협력, 셋째, 의료·보건 분야의 협력 확대를 통한 양 국민들의 건강과 복지 증진, 넷째, 한반도와 유라시아가 함께 평화와 번영을 누리도록 소통과 협력 강화 등을 강조해 주목을 끌었다.<sup>44</sup>

이와 관련하여, 문재인 대통령의 러시아 하원 연설을 언급하지 않을 수 없다. 문 대통령은 연설을 통해 △한러 간의 오랜 우애와 존중에 대한 역사, △양국이 추구하는 목표의 동일성, △2020 수교 30주년에 대한 목표, △남북러 3각 협력의 필요성과 과제, △러시아 월드컵의 성공적 개최 축하 등 다양한 주제에 대한 한국정부의 입장을 설명했다. 특히 △광활한 러시아의 대지, △구밀료프의 유라시아 개념, △러시아 문화의 한국에 대한 영향 등 러시아의 자연과 문화에 대한 깊은 이해를 바탕

43 고재남, “한러 모스크바 정상회담의 성과와 향후 과제,” 『주요국제문제분석』 (2018-24), pp. 11-22.

44 “한-러 공동언론발표 문재인 대통령 발표문” 2018.6.22. <https://www1.president.go.kr/articles/3632>

으로 러시아인의 감성을 건드리는 유려한 연설을 수행했다. 이는 세련된 ‘감성외교’ 통한 對러 신뢰 구축과 한국에 대한 긍정적 이미지 제고 측면에서 긍정적 평가를 이끌어냈다.

반면, 향후 과제로는 △한반도 비핵화 과정에서 긴밀한 전략적 소통 유지, △합의된 경험 실행을 위한 정부 내 컨트롤 타워 구축 필요, △제4차 동방경제포럼 준비, △남북 경험과 남북러 3각 협력의 구체화를 위한 선제적 조치, △전략적 협력 네트워크의 업그레이드와 확충 등이 제시되었다.<sup>45</sup> 특히, 2013년 11월 푸틴 대통령의 방한 이후 한국에서 양국 정상회담이 개최되지 못하고 있는바 교차 방문의 형평성 확립 차원에서 조속한 방한 추진이 긴요한 상황이다.

### 나. 공공외교와 1.5트랙 협력: 관·산·학의 협력 활동의 요체

한러 양국은 정부 차원의 협력 이외에 민간 부문, 1.5 트랙 형태의 협력도 지속적으로 강화해왔다. 공식적인 정상회담과는 달리 민간 부문에서 교류 측면도 한러관계 발전을 이끌어 온 추동력으로 작용해 왔다. 소위 공공외교 부문이 이에 해당된다. 특히 상대국과 연계된 한국 내 러시아 전문가들의 학계의 활동은 러시아에 대한 지식 제공 및 이해 제고의 측면에서 매우 중요한 역할을 수행해 온 것으로 평가된다. 이를테면, 한러 ‘전략적 협력 동반자관계’를 맺은 지 10주년이 되는 해였던 2018년의 동향을 소개하면 다음과 같다.

대표적인 러시아·CIS·동구권 학회인 한국슬라브유라시아학회를 비롯

해, 한국유라시아학회, (사)유라시아 21, 한국외대 러시아연구소, 한양대 아태지역연구센터가 주최한 다양한 학술 세미나와 러시아 관련 행사들이 개최됐다.

〈표 5〉 2018년 한러 전략적 동반자관계 10주년 관련 주요행사 동향

- 
- 제15차 한러 자원협력위원회 개최(2.21, 서울)
  - 제1차 한러 협의회(3.5, 블라디보스토크)
  - 한국슬라브유라시아학회 외 공동학술대회, “신북방경제협력과 한반도의 평화와 번영”(3.23~24)
  - 한러 기업협의회(4.4)
  - 한국슬라브유라시아학회 외 공동학술대회, “문재인 정부의 신북방정책: 전략과 과제”(5.11)
  - 한국외대 러시아연구소, Russia Policy Review 계간 발간
  - 한국외대 러시아연구소, 프치움. 러시아 국민의 대한국 인식 여론조사(5월)
  - 제17차 한-러시아 경제과학기술공동위원회(6.7)
  - 한국유라시아학회, 코리아컨센서스연구원, 한국철도기술연구원, 공동학술회의, “북미 정상회담 이후 한반도 정세의 변화와 신북방정책의 과제”(6.29)
  - 한러대화 제4차 KRД 포럼(6.22, 모스크바)
  - 제6차 환동해 국제심포지엄(7.26)
  - 마트비엔코 상원의장 방한 및 한국외대 특강(10.2)
  - 김제 지평선 축제-‘러시안 데이’(Russian Day) 행사(10.7)
  - ‘사단법인 유라시아 21’ : 유라시아 비즈니스 인사이트, 유라시아 정책포럼 개최
  - 한상 비즈니스 세미나-신북방정책 등 소개(10.24)
  - 한국외대 러시아연구소, Russia-Eurasia Focus 칼럼 지령 500호 기념 좌담회(10.29)
  - 한러대화(KRD) 세미나, “한국의 對러 공공외교- 현황과 발전 방향”(11.1)
  - 제1차 한러 지방협력포럼(11.7~9, 포항) 출범식 및 전문가 포럼, “한국과 러시아 극동지역의 무역 투자 분야 협력” 개최 외 다수
- 

비록 여기에 다 소개하지는 못했지만, 문학, 문화, 예술, 공연 등 인문 활동 영역 등 여러 분야에서 다양한 주제를 갖고 한러 간 상호 인식과 이해를 높이는 활동도 많이 전개되고 있다.<sup>46</sup> 1.5트랙 활동을 포함한 공

45 고재남, “한러 모스크바 정상회담의 성과와 향후 과제,” pp. 23~27.

46 이 부문에 대한 자세한 내용은 한러문화예술협회가 주관한 ‘한러 문화예술교류 30년’ 제하 국제회의 자료집 『한-러

공외교 부문은 광의의 전략적 협력 범주에 해당되며, 앞으로도 더욱 발전시켜 나가야 할 중요한 한러관계 발전의 추동력이기도 하다. 이밖에 2014년부터 시행된 한러 비자면제협정은 한러 간 상호 방문 증가와 이해 제고에 크게 기여하고 있는 현재 진행형의 또 다른 추동력으로 자리매김하고 있다.

#### 다. 한러관계 현주소와 특징: 공유이익과 갈등요소의 혼재

한국과 러시아는 위에서 살펴보았듯 양국 정상회담을 통해 많은 협력 사안을 도출하고 관계 증진을 위해 노력해 왔다. 북핵 문제의 평화적·외교적 해결을 포함해 한반도의 안정과 평화를 함께 추구하고 있다. 또한, 비자면제협정 체결, 고위급 인사 교류 증진, 한러 교역과 경험의 증진, 한러대화, 한러기업협의회 등 협력 네트워크 구축을 비롯해 많은 측면에서 긍정적 성과를 창출해왔다.

한국의 입장에서 러시아는 당면한 북핵 문제 해결은 물론 한반도 안정과 평화, 나아가 한반도 통일을 위한 후원자의 역할을 기대하고 있다. 또한 경제적으로도 극동·시베리아 개발 과정에서 우리의 자본, 기술, 경영 능력을 펼칠 수 있는 기회의 땅이자 도전을 창출하는 신개척지에 해당된다. 러시아의 입장에서 한국은 중국의 부상에 따른 미중 경쟁 구도 속에서 유라시아와 동북아시아 내 강대국 간 전략적 균형을 위한 협력 대상일 뿐만 아니라 극동·시베리아 개발과 발전을 위한 가장 유용한 협력 파트너이기도 하다.

반면 한러관계는 외형적 측면에서의 관계 발전 이면에 다양한 한계를 내재하고 있다. 양국관계의 발전을 저해하는 한계요소 또한 적지 않은 상태이다.<sup>47</sup> 대부분의 전문가가 지적하듯, 한러관계는 '양비론'의 관점에서 문제점이 지적되고 있다. 구체적으로 △양국 간 수교 초기 '안보 대경협'의 상호 접근 시각과 우선순위의 차이, △한국의 對미 중시의 외교안보 틀 속에서의 對러 협력의 한계성, △러시아에 대한 부정적 인식과 올바른 이해 부족, △정책 지속성 및 약속 실천 미약, △러시아의 정치경제적 특성으로 시장질서 미정착, △기대에 못 미친 경험 수준, △對미 전략 차원에서의 한반도 정책 전개, △북한의 대한 인식 차이, △對러 경시 태도에 따른 러시아 측의 불신과 불만 누적 등이 양국관계 발전의 저해 요인으로 작용하고 있다.

이러한 요인들로 인해 한러는 그간 4자회담에서의 러시아의 제외와 반발, 외교관 맞추방 사건(1998년), 최덕근 영사 피살사건(1996년), 탄도탄요격미사일제한(ABM)조약 파동(2001년), 西삼차트카 해상광구 개발사업 무산(2009년), 천안함 폭침사건(2010년)을 둘러싼 외교적 조율 실패, 사드 배치를 둘러싼 갈등, 크림반도 병합에 따른 서방의 對러 제재 해법 이견 등의 갈등과 분쟁을 겪었다. 최근에는 중국과 러시아 군용기의 카디즈(KADIZ) 침범과 독도 영공 침범, INF 조약 탈퇴에 따른 여파 등의 잠재적 갈등요인도 부각되고 있는 상황이다.

보다 구체적으로 현재 한러 간 잠재적 갈등요소는 △사드 배치 문제와 중러 간 정책 공조, △북핵 문제 해법을 둘러싼 이견, △對북 제재 이행

문화예술 교류 30년 - 과거를 돌아보며 미래를 설계하다』(2017.10.24) 참조.

47 한러관계의 제약요인에 대한 자세한 분석은 홍완석, "한러 전략적 동반자관계의 조건과 과제," 『슬라브연구』(2015년), pp. 67-71 참조.

문제, △러시아 내 북한 노동자 인권 문제, △나진-하산 물류사업 중단 등 남북러 3각 협력 사업의 무산, △극동·시베리아 개발에의 참여 부진, △무역고 성장 정체와 상호 투자 부진과 불신 증대 등 경제적 실익 저하, △INF 조약 폐기에 따른 부정적 역내 안보환경 조성 등으로 집약된다.

〈표 6〉 한러 간 잠재적 갈등요소

구 분	주요 내용
잠재적 갈등요소	<ul style="list-style-type: none"> <li>·사드 배치 문제와 종러 간 정책 공조</li> <li>·북핵문제 해법을 둘러싼 이견</li> <li>·대북 제재 이행 문제</li> <li>·러시아내 북한 노동자 인권 문제</li> <li>·나진-하산 물류사업 중단 등 남북러 3각 경험의 무산</li> <li>·극동시베리아 개발에의 참여 부진</li> <li>·무역고 성장 정체와 상호 투자 부진과 불신 증대 등 경제적 실익 저하</li> <li>·INF 조약 폐기에 따른 부정적 영향 등</li> </ul>

이러한 잠재적 갈등요소와 한계에도 불구하고 한러관계의 호혜적 발전과 러시아의 한반도 문제에 대한 긍정적 역할을 제고하기 위해 향후 외교력을 집중하는 것이 필요하다. 외교적 갈등을 야기할 뚜렷한 현안이 없으나, 획기적 관계 향상을 가져올 뚜렷한 돌파구도 부재한 상태가 지속되고 있다. 이에 낭만적·이상적 협력 기대보다는 현실적으로 실익을 가져올 수 있는 협력 사안의 발굴이 절실하며, 상호 전략적 활용 가치에 대한 인식을 심화함으로써 체계적인 對러 전략 수립 등이 필요하다 할 것이다.

한러는 상호 간 최우선 정책 순위 대상국은 아닐지라도, 나름의 상호

이익을 가져다주는 긍정적 접근 대상으로서 지속적인 관계 발전 도모가 필요하다. 한러관계는 세계질서와 동북아질서 구도의 측면에서 한미, 한중, 한일관계에 비해 상대적으로 낮은 위상을 차지하고 있으나, 양국은 다양한 범위와 이슈 측면에서 공통의 이익을 공유하고 있는바 ‘전략적 협력’을 더욱 심화시켜나갈 필요가 있다.

특히 한반도 비핵화·평화 프로세스의 진전 여하에 따라 남북 철도·도로 연결사업과 남북러 3각 협력 프로젝트의 실현 가능성은 여전히 한러 관계 발전을 위한 기회요소로 작용할 것이다. 반면, 2014년 우크라이나 위기를 계기로 조성된 미국과 서방 주도의 對러 제재 지속 상황은 한러 실질협력을 가로막고 있는 도전요소로 남아 있다.

## 2. 범위별 전략적 협력 내용

본 절에서는 1절 논의에 기초하여 글로벌, 지역, 양자 이상 3가지 협력의 범위를 기준으로 한러 전략적 협력의 주요 내용을 도출하고 그 가능성과 추진 방향을 검토한다.<sup>48</sup>

### 가. 글로벌 수준에서의 한러 전략적 협력

글로벌 수준에서의 한러 전략적 협력의 방향성은 첫째, 양국 간 세계 전략에 대한 인식의 소통과 이해, 둘째, 보편적 가치의 공유, 셋째, 포괄

48 이 부문은 신범식, 하용출, 서동주, 성원용, 권원순, 김현택 외, 앞의 책, pp. 148-149 내용을 토대로 수정, 보완함.

적 안보 사안에 대한 정책 협의 이상 세 가지를 꼽을 수 있다. 이는 협력을 함께 할 수 있는 기본 가치와 입장에 대한 공통성에 기초한다. 여타 국가와의 협력에도 적용될 수 있는 부문이라 볼 수 있다.

좀 더 구체적으로 부문별 협력 대상을 살펴보면 다음과 같다. 테러리즘 대처, 대량살상무기 확산 금지 공조, NPT 체제 유지, UN을 통한 PKO 활동 전개, 기후변화와 국제보건 협력, 사이버 안보, 식량 안보 등 신안보 부문 협력, 국제규범과 국제법 준수, ASEM, APEC, ARF, EAS, IAEA 등에서의 정책 공조, 빈국에 대한 지원 협력 프로그램 개발, 글로벌 거버넌스 강화에의 공조 등이 대표적이다.

신안보에 해당되는 부문도 있고, 국제기구에서의 협력, 인도적 지원 부문, 국제사회에의 공헌 부문 등이 모두 포함된다. 한러 간 갈등요소가 상대적으로 적고 이해가 상충하지 않는 가운데 협력을 모색할 수 있는 부문이기도 하다. 다만, 한러 모두 국제적 공헌과 위신 분야에 해당되는 이 부문에 얼마나 많은 관심과 예산 등을 배정하는가의 문제가 협력의 밀도에 영향을 미칠 것이다. 의견상 한러 간 신뢰구축과 관계 증진을 이루는 토대를 형성하는 부분으로서 긍정적 영향을 끼칠 수 있는 사안이라 판단된다.

〈표 7〉 글로벌 수준에서의 한러 전략적 협력의 내용

전략적 방향	협력 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양국 간 세계전략에 대한 인식의 소통과 이해</li> <li>- 보편적 가치의 공유</li> <li>- 포괄적 안보 사안에 대한 정책 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 테러리즘 대처, 대량살상무기(WMD) 확산 금지 공조, NPT 체제 유지</li> <li>- UN을 통한 PKO 활동 전개</li> <li>- 기후변화와 국제보건 협력</li> <li>- 사이버 안보, 식량 안보 등 신안보 부문 협력</li> <li>- 국제규범과 국제법 준수</li> <li>- ASEM, APEC, ARF, EAS, IAEA 등에서의 정책 공조</li> <li>- 빈국에 대한 한러 지원협력 프로그램 개발</li> <li>- 글로벌 거버넌스 강화에의 공조</li> </ul>

자료: 신범식, 하용출, 서동주, 성원용, 권원순, 김현택 외, 앞의 책, p. 149를 토대로 수정·보완.

### 나. 지역적 수준에서의 한러 전략적 협력

지역적 수준에서의 한러 전략적 협력은 글로벌 수준보다 구체성을 띤다. 전략적 협력의 방향은 첫째, 전략적 소통을 위한 외교·안보 현안 해결 네트워크 형성, 둘째, 안정적 동아시아 안보환경 조성, 셋째, 유라시아 평화와 공영을 위한 광역 네트워크 구축 등 세 가지로 집약해 볼 수 있다.

구체적인 부문별 협력 내용은 △북한 핵문제 해결과 한반도 비핵화의 실현, △한러 협력을 통한 북한의 개혁·개방 유도, △통일한국 기반 구축, △역내 안보 문제 해결 메커니즘으로서 포스트 6자회담 구상과 안보 네트워크 구축, △대량살상무기 비확산 정책 공조, △한미일, 한미중, 한

미러, 한일러, 한중러 등 3자(4자) 대화 채널 구축, △다양한 형태의 동북아다자안보협의체 구축 논의, △유라시아 대륙의 평화와 공영을 달성해 갈 수 있는 각종 인프라 사업 추진과 다자협력체계 구축 등이다.

지역적 수준에서의 한러 전략적 협력 내용은 양국의 이해가 엇갈리는 부문도 있으나, 전체적으로 협력을 통해 동북아, 동아시아의 안정과 평화에 기여하는 것이 대부분이다. 또한, 유관국들의 대내외 정세에 따라 다소 영향을 받는 측면도 있으며, 중단기적으로 해결해 나가야 할 현안들이 주류를 이룬다.

〈표 8〉 지역적 수준에서의 한러 전략적 협력의 내용

전략적 방향	협력 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전략적 소통을 위한 외교·안보 현안 해결에의 네트워크 형성</li> <li>- 긍정적 분위기의 동아시아 안보환경 조성</li> <li>- 유라시아 평화와 공영의 광역 네트워크 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한반도 비핵화의 실현 및 북한 핵문제 해결</li> <li>- 한러 협력을 통한 북한의 개혁개방 유도</li> <li>- 통일한국에의 기반 구축</li> <li>- 역내 안보문제 해결 메커니즘으로 포스트 6자회담 구상, 안보 네트워크 구축</li> <li>- 대량살상무기 비확산 정책 공조</li> <li>- 한미일, 한미중, 한미러, 한일러, 한중러 등 3자(4자) 대화 채널 구축</li> <li>- 다양한 형태의 동북아 다자안보협의체 구축 논의</li> <li>- 유라시아 대륙의 평화와 공영을 달성해 갈 수 있는 각종 인프라 사업 추진 및 다자협력 체계 구축</li> </ul>

자료: 신범식, 하용출, 서동주, 성원용, 권원순, 김현택 외, 앞의 책, p. 147을 수정·보완.

### 다. 양자 수준에서의 한러 전략적 협력

〈표 9〉 양자 수준에서의 한러 전략적 협력의 내용

전략적 방향	협력 내용
전략적 협력 동반자관계의 내실화 및 제도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한러관계의 '미래 비전' 제시 및 실천</li> <li>- 대화채널의 활성화 및 네트워크 형성(기존 차관급 전략대화의 확충, 한러대화(KRD) 제도화, 한러 의원연맹 활동 강화 등)</li> <li>- 新동방정책과 新북방정책 간 정합성 제고(블라디보스토크 동방경제포럼과 북방경제협력위원회의 협력 활성화)</li> <li>- 문화 예술, 스포츠 등 사회문화적 소프트 파워 요소의 소통(공공외교의 강화)</li> </ul>
호혜적 경제관계 구축으로 전략적 경험 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동북아 국제경협벨트 조성 및 국제투자 유치로 연내 관련국들의 경제발전 도모</li> <li>- 창지투, 연해주, 나선특구를 묶는 국제삼각벨트 협력 구상, 프로젝트 시베리아(Project Siberia)</li> <li>- 범동해권 경제공동체 발전 구상, 환동해권 개발 구상</li> <li>- 미래 북극항로와 유라시아 해륙복합물류네트워크</li> <li>- 남북러 삼각경협 실천(극동시베리아판 개성공단과 농장 설립 운영, 북한 통과 가스관 건설, TSR-TKR 연결 등)</li> </ul>
군사 부문에서의 교류 증진과 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고위급 군인사 교류 교육</li> <li>- 군사훈련 상호 참관, 합동군사훈련 실시</li> <li>- 불공사업 등 군사무기 거래</li> <li>- 해양 안보에서의 공조</li> <li>- 군사적 신뢰 구축</li> </ul>

자료: 신범식, 하용출, 서동주, 성원용, 권원순, 김현택 외, 앞의 책, p. 146을 토대로 수정·보완.

양자 수준에서의 한러 전략적 협력은 세 가지 부문의 협력 방향이 있으며, 이는 개별적으로 각각 다음과 같은 내용을 담고 있다. 첫째, 전략

적 협력 동반자관계의 내실화 및 제도화이다. 이에 △한러관계의 미래 비전 제시와 실천, △대화채널의 활성화와 네트워크 형성(기존 전략대화의 확충, 한러대화(KRD) 제도화, 한러 의원연맹 활동 강화 등), △新동방정책과 新북방정책 간 정합성 제고(블라디보스토크 동방경제포럼과 북방경제협력위원회의 협력 활성화), △문화, 예술, 스포츠 등 사회·문화적 소프트 파워 부문에서의 소통 강화가 해당된다.

둘째, 호혜적 경제관계 구축을 목표로 한 전략적 경협 추진이다. 이에 △동북아 국제경협벨트 조성 과 국제 투자 유치로 역내 관련국들의 경제발전 도모, △창치투, 연해주, 나선특구를 묶는 국제삼각벨트 협력 구상, 프로젝트 시베리아(Project Siberia), △범동해권 경제공동체 발전 구상과 환동해권 개발 구상, △미래 북극항로와 유라시아 해륙복합물류 네트워크, △남북러 3각 협력 실천(극동·시베리아판 개성공단과 농장 설립·운영, 북한 통과 가스관 건설, TSR-TKR 연결 등)이 포함된다. 물론 남북러 3각 협력의 경우 북핵 문제의 향배, 시기별 경제 환경에 따라 적잖은 부침을 겪었으나, 여전히 미래 실천 가능성을 염두에 두고 있는 영역이다.

셋째, 군사 부문에서의 교류 증진과 협력이다. 우선적으로 고위급 군 인사 교류와 교육의 증진이 거론될 수 있겠다. 다음으로 이미 부분적으로 실현되고 있는 사안으로 군사훈련 상호 참관 및 대테러, 재난 구조에 초점을 둔 합동군사훈련의 실시이다. 이밖에 불곰사업 등 군사무기 거래, 해양안보에서의 공조와 군사적 신뢰 구축 등을 꼽을 수 있다.

이들 한러 전략적 협력의 방향과 내용들은 일부는 이미 실천되고 있고, 일부는 미래 비전으로 남아 있는 것들도 있다. 다만 협력의 범위와 내용이 정치, 외교 사안뿐만 아니라 경제 부문, 군사·안보 부문에까지

포괄적인 성격을 띠고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 앞으로 사이버 안보, 식량 안보, 국제보건 등 신안보 부문, 글로벌 가치 부문, 지역 질서 변화 조응 부문, 전략적 협력 개념에 부합하는 내용들이 계속 추가될 수 있음도 시사한다.

## IV

## 한러 전략적 협력의 쟁점과 과제

1. 한러 전략적 협력의 주요 쟁점

2. 한러 전략적 협력의 주요 과제

## 1. 한러 전략적 협력의 주요 쟁점

한러 간 전략적 협력의 주요 쟁점은 양국 간 국가이익에 가장 큰 영향을 미치는 사안과 양국의 핵심적 공유이익과 갈등·대립을 형성하는 사안에 중점을 두고 선별하였다. 구체적으로 가장 중요한 △북한 핵·미사일 문제를 비롯해 △사드(THAAD) 문제 등 한러 군사·안보 현안, △남북러 3각 협력, △동북아 다자안보협력체제 구축, △미러의 INF 조약 파기와 러시아의 KADIZ 침범 등이다.

## 가. 북한 핵·미사일 문제

북핵 문제는 한러 간 가장 중요한 안보 현안이자 쟁점에 해당된다. 이 문제가 한러의 對북 관계뿐만 아니라 한반도 비핵화와 평화체제 구축 등 역내 안보질서의 향배와도 긴밀한 연관을 갖고 있기 때문이다. 또한, 현재 북미, 남북한 간 북핵 문제 해결을 위한 논의가 진행 중에 있는 사안으로 그 향배에 따라 한반도와 동북아의 안정과 평화에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되고 있기 때문이다.

먼저 러시아의 북한 핵·미사일 관련 정책적 입장을 살펴보자. 북핵 문제에 대한 가장 기본적인 입장은 푸틴 대통령이 2012년 대선 캠페인 과정에서 발표한 언론 기고문에 잘 나타나 있으며 현재까지도 그 의미가 유효한 상황이다.<sup>49</sup> 이에 따르면, 대체로 푸틴 정부는 북핵 문제와 관련해 ① 북한의 핵보유 불용, ② 한반도 비핵화 지지, ③ 정치적·외교적 해

49 "Россия и меняющийся мир," Московские Новости 27.2.2012.

법의 강조, ④ 조건 없는 6자회담의 재개, ⑤ 북한과의 선린우호관계 발전 도모하 북한의 핵 포기 결정을 유인이라는 정책적 입장을 견지하고 있다고 판단된다.

구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 러시아는 한반도의 비핵화라는 정책적 입장을 견지하고 있으며, '조건 없는 6자회담의 재개' 등 6자회담 틀 내에서 북핵 문제를 다뤄 나가길 기대하고 있다. 이런 점에서 러시아는 한반도 문제의 주요 당사자로서 해결 과정 개입에 중요성을 부여하고 있다. 이에 따라 6자회담의 무용론과 이를 대체하는 3자, 4자, 5자 회담 등의 논의에 반대하고 있다.

둘째, 러시아가 제시한 북핵 문제의 해결책은 2017년 6월 모르굴로프 외무차관이 제시한 북핵 문제 해결의 3단계 로드맵으로 집약된다. 이는 크게 보아 중국이 주장한 쌍중단(雙中斷: 북한 핵·미사일 도발과 한미연합군사훈련 중단), 쌍궤병행(雙軌並行: 북한 핵 포기와 북미 간 평화협정 동시 추진)과 궤를 같이하며, 단지 한 단계 더 진전시켜 다자안보협력체제의 구상을 포함시켜 독자성을 갖고자 했다. 2019년 4월 25일 북러 정상회담 이후 중러가 기존 공동 '로드맵'을 구체화한 '행동계획'을 입안한 것으로 알려진바 이에 대한 면밀한 파악과 대응 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 극동·시베리아 개발을 위한 우호적이고 안정적인 투자환경 조성의 관점에서 남북관계 개선 분위기를 조성·활용해 남북러 3각 경협을 실현 등 경제적 실익을 얻고자 한다.

넷째, 최근에는 북미관계, 북중관계의 향배에 주목하면서 북러관계 개선을 도모하고, 대북 영향력 증대와 대미, 대중 견제의 전략적 지렛대로

활용하려는 의도도 표출하고 있다.<sup>50</sup>

다섯째, 러시아 외교정책 추진의 특징으로 북핵 문제를 넘어 WMD 확산에 대해 깊은 관심을 갖고 있으며, NPT 체제의 유지, IAEA의 활동, UN 안보리 결의안 실행 등 '국제규범과 국제법의 준수' 측면을 강조하고 있다.

마지막으로, 역내 질서 재편 움직임 속에 미일동맹 강화에 대응하고, 한미일의 군사 공조 및 군사력 강화, 한국 내 사드와 중거리미사일 배치에 대해 반대하는 입장을 견지하고 있다. 이밖에 러시아는 북핵 문제와 관련해 사드 배치 문제, 북한 체제 붕괴 방지, 한미일의 군사 협력 강화 등에는 공히 중국과 공조 내지 편승하는 모습을 보이고 있다.

다른 한편, 러시아는 북핵 문제 해법에 있어 다음과 같은 특징을 보이고 있다. 먼저 핵실험과 미사일 발사 시험에 따른 한반도 안보 위기가 고조되었을 때마다 '관련 당사국들은 냉정하게 대처해야 하며, 사태를 악화시킬 어떠한 행동도 피해야 한다'고 유관국들의 자제를 촉구해왔다. 이는 남북한 동시 수교국으로서 남북 모두의 입장을 고려한 것으로 러시아 나름대로 긴장 고조와 사태 악화 방지를 위해 노력하는 모습을 보여주는 한편, 균형적 중재자 역할을 염두에 둔 것으로 판단된다. 또한 북한 핵실험의 후속조치와 관련하여 유엔 안보리에서 강력한 대북 제재에 기본적으로 찬성하나, 내용 면에서 북한 붕괴를 초래할 수 있는 사안이 포함되는 것에는 중국과 공조해 반대하고 있다. 이밖에 나진-하산 물류 프로젝트에서 보듯 자국의 경제적 실익과 연계된 사안은 초안 변경을 통해

50 2019년 4월 김정은 국무위원장이 블라디보스토크를 방문하였으며, 푸틴 대통령과 처음으로 북러 정상회담을 개최하였다. 서동주, "북러 정상회담(4.25) 평가와 시사점," 『이슈브리프』, 통권 15호(2019.4.30.) 참조.

관찰하는 등 실용주의적 자세를 보이고 있다. 러시아는 한국이 대북 제재 차원에서 나진-하진 물류사업을 일방적으로 중단시킨 것에 대해 불만을 갖고 있으며, 양국 간 잠재적 갈등요인으로 자리 잡고 있다.

사실 북핵 문제는 러시아의 대외정책에 있어 최우선 현안이 아니다. 크림반도 병합과 우크라이나 사태, 시리아 내전 개입, 미러관계의 향배, 서방의 對러 제재 등에 우선 대처할 수밖에 없었다. 따라서 기본적으로 러시아는 북핵 문제를 해결하기 위해 적극적으로 공세적으로 나서기 보다는 소극적·관망적 자세를 보여 왔으며, 조심스럽게 관여의 기회를 모색해왔다고 할 수 있다. 다만, 2018년부터 남북 정상회담, 북중 정상회담, 북미 정상회담이 개최되는 등 한반도 안보 정세에의 변화를 반영하듯 러시아도 2019년 4.25 북러 정상회담 성사를 계기로 이전보다 북핵 문제에 대한 관심도나 개입의 정도를 확대하고 있는 것으로 평가된다.<sup>51</sup>

## 나. 사드 문제 등 한러 군사·안보 현안

한국의 사드 배치를 둘러싼 한러 간 상호 입장은 상당한 차이를 보이고 있다. 사드 배치 문제가 북한의 핵·미사일 위협에의 대처라는 한국의 입장과 이를 미리, 미중 간 글로벌 MD 구축을 둘러싼 대립·갈등의 결과로 인식하고 있는 러시아의 입장 간에는 현재 커다란 간극이 존재한다.<sup>52</sup> 따라서 사드 배치 문제는 한러 간 갈등요인으로 작용하였으며, 미래에도

51 이 부문은 서동주, 블라디보스토크 국제회의(세종연구소-러시아 극동연방대학교, 2017.7.20.)에서 “북핵문제 해결을 위한 한러 협력 방안” 제하 발표문을 토대로 수정·보완함.

52 이에 대한 자세한 분석은 우평균, “러시아의 한반도 정책: 북핵, 사드(THAAD) 반대 및 한국의 대응,” 『국방연구』, 제59권 제4호(2016년 12월), pp. 53-77 참조.

잠재적 갈등요소로 작용할 가능성이 높은 안보 현안에 해당된다.

2017년 3월 7일 러시아 타스 통신은 사드 무기 체계의 한국 반입을 신속히 보도했는데, 이는 사드 배치에 대한 러시아의 깊은 관심을 반영한 것이다. 러시아는 세계전략의 구사라는 관점에서 미국 주도하 유럽 내 MD체계 구축, NATO의 동진을 민감하게 주시하고 있으며, 특히 사드의 경우도 미국의 글로벌 MD체계 구축의 일환으로 인식하고 있다. 사실 러시아는 한국 내 사드 배치 논의 단계에서부터 라브로프 외무장관과 모르굴로프 외무차관,<sup>53</sup> 티모닌 주한 러시아 대사<sup>54</sup> 등의 언급을 통해 공식적으로 반대하는 입장을 일관되게 표명해왔다. 2017년 2월 7일에도 티모닌 주한 러시아 대사가 타스(TASS)와의 기자회견 자리에서 사드 배치 반대 입장을 재확인한바 있다.<sup>55</sup> 그뿐만 아니라, 미헤예프 IMEMO 부소장,<sup>56</sup> 보다 IMEMO 연구원,<sup>57</sup> 흐람치힌 정치군사분석연구소 부소장<sup>58</sup> 등 러시아 학계 인사들도 사드 배치에 대해 비판적 견해를 표명해왔다. 이밖에도 코사체프 러시아 상원 국제문제위원장 등 상하원 외교·국방위

53 모르굴로프 외교차관은 박노백 駐러 한국대사를 초치해 ‘한미 양국이 사드의 한국 배치에 관한 협상을 시작하기로 결정했다는 소식에 대해 우려’를 표명했다(2016.2.9.).

54 티모닌 러시아 대사는 2016년 2월 2일 ‘사드 배치는 동북아의 평화와 안정에 도움이 되지 않을 것이며, 한반도 핵문제 해결에도 도움이 안 될 것이다’, ‘사드 배치가 앞으로 지역 내에서 러시아의 대외정책을 세우는 과정에서 고려될 것이며, 양국관계에 부정적 영향이 미치지 않기를 희망한다’고 언급한바 있다.

55 “사드는 미국의 글로벌 MD 시스템의 한 부문으로 러시아에 직접적인 위협이 되며, 북한 핵·미사일 위협 역제를 넘어서는 것으로 동북아 전략적 균형을 저해함”(http://tass.ru/opinions/interviews/4002359)

56 “한국은 사드를 북한을 대상으로 한다고 주장한다. 하지만 사드 반경이 러시아를 포함하고 있는 것은 사실이며, 이는 한반도를 넘어 아시아 안보에 부정적 영향을 줄 것으로 우려된다”

57 “러시아는 사드를 포함한 미국의 미사일 방어체제(MD)에 반대하고 있으며, 한러관계를 고려할 때 사드 배치는 적절치 않다고 판단된다.”

58 “사드 배치에 대한 러시아의 태도는 첨예할 정도로 비판적이며, 한러관계의 악화를 낳고 한국을 군사적 대상화, 잠재적 적으로 주시하기 시작할 것임”을 주장하였다. 흐람치힌, “사드의 한국 배치와 러시아의 반응,” 『JPI PeaceNet』 (2017-9).

원회 지도부는 “사드를 미국의 글로벌 MD 시스템의 일부로 규정하고 사드 배치가 역내 전략 균형을 훼손하고 러시아의 이익을 침해함에 따라 이에 대한 대칭적 또는 비대칭적 군사 대응이 불가피하다”고<sup>59</sup> 주장하면서 향후 대응책을 주문했다.

종합적으로 러시아의 한국 내 사드 배치에 대한 시각과 입장은 다음과 같은 정책적 함의와 특징을 내포하고 있다. 첫째, 글로벌 MD체계 구축의 일환으로 인식하고 반대하는 입장을 견지하고 있다. 즉, 자국 방어를 위한 한국의 주권적 조치임을 인정하지만, 북한의 핵·미사일 억제 목적을 뛰어넘는 것으로 러시아 안보에 직접적인 위협이 되며 동북아 전략적 균형을 저해한다고 판단하고 있는 것이다. 둘째, 동유럽 내 MD 체계 구축에 민감하게 반응하고 이에 대한 군사적 대응 조치를 취하고 있으며, 향후 동북아에서도 유사한 대응 방식이 적용될 가능성이 있다. 실제로 러시아는 2016년 5월 루마니아에 미국의 MD 시스템(SAM-3 요격미사일) 배치, 발트 연안 3국과 폴란드에 기계화 부대 배치 추진 등에 군사무기 증강 배치로 대응한바 있다. 칼리닌그라드에 이스칸데르 미사일 상주 배치와 MD를 돌파하는 신형무기(5세대 ICBM 사르마트 RS-28 외) 개발·배치에 적극 나서고 있다. 셋째, 중국에 비해 반대의 정도가 약하고, 對한 보복 조치 등 가시적인 대응책을 전개하고 있지 않은 것도 특징적이다. 넷째, 러시아의 대응은 중국의 전면적 대응 입장에 편승하되 이를 후방에서 지원하는 양태이다. 이는 한국 내 사드 배치와 관련 중국의 상대적 위협 인식이 크다고 보고, 이를 대미 카드로 활용할 수 있는 가능성을 타진하는 등 일단은 상황을 지켜보자는 분위기가 반영된 것으로 판단된다.

59 연합뉴스, 2017.3.8.

다. 다섯째, 러시아는 사드가 방어적 성격의 무기임을 인지하고 있으며, 직접적인 위협이 되기보다는 이에 대처할 수 있다는 일정 정도의 자신감도 보유하고 있는 것으로 보인다. 여섯째, 한국을 바로 상대하기보다 미국, 중국, 일본 등 동아시아 질서의 큰 틀 속에서 문제를 바라보고 해결하려는 입장이다. 마지막으로, 우리는 ‘방어적 무기체계’, ‘북한의 원인 제공론’, ‘조건부 배치론’ 등으로 對러 설득과 이해를 구하고자 하는 입장이나, 러시아는 미국 영향력이 발휘되는 가운데 진행되는 것으로 인식하고 동아시아 전략균형, 대미, 대중 정책의 연장선상 속에서 대처하려는 입장이다.

러시아는 공식적으로 사드 배치에 반대하고, 비판적 입장을 지속 견지해 나갈 것으로 예상된다. 사드 배치를 기본적으로 미국의 글로벌 MD 구축의 일환으로 인식하기 때문에 당장 한국에 대한 직접적인 보복 조치를 펼치기 보다는 동유럽의 MD 구축 상황과 연계시키면서 역내 전략적 균형을 고려한 가운데 외교적·군사적 대응 조치를 취할 것으로 예상된다. 중국과는 적극적 정책 공조 바탕으로 극동 지역 동부군관구의 군사력 증대, 중러 합동군사훈련의 확대 강화 등 가시적 대응 측면을 부각시킬 가능성이 높아 보인다. 실제로 2019년 7월 23일 중러 합동초계비행과 독도 영해 침범 등은 이러한 정책적 고려의 연장선에 있는 것으로 판단된다. 최근 INF 폐기에 따른 부정적 파급 영향 역시 한러 간 새로운 안보 현안으로 대두될 가능성이 잠재되어 있는 상황이다.

## 다. 남북러 3각 협력

남북러 3각 협력은 단순히 남북러 3국 간의 연결고리만 있는 것이 아

니다. 구조상으로 한러, 남북, 북러관계가 중첩되어 있고, 이에 더해 미러, 중러, 중일 등 주변국 간 역학관계도 포함되어 있다. 따라서 남북러 경제협력은 세부 프로젝트의 내용에 따라 3국 간 경험 차원의 문제를 넘어서는 함의를 담고 있다고 할 수 있다. 동아시아 국제정치 환경뿐만 아니라 미국, 중국, 일본 등 주변국의 이해가 연계되어 있고, 한반도 정세 및 남북관계의 향배에도 커다란 영향을 미칠 수 있는 전략적 성격을 담고 있다.<sup>60</sup>

대표적인 3각 경험의 사례로는 TKR, TSR 연결사업, 북한 통과 가스관 연결사업, 연해주를 중심으로 한 농업 협력, 남북러 전력망 연계 사업을 꼽을 수 있다. 이밖에도 대규모 벌목 사업, 극동·시베리아 지역에서의 각종 인프라 건설 사업, 두만강 지역 개발 사업, 남북러 제2개성공단 조성 사업, 남북러 NGO들의 대북 원조·지원 사업, 남북러 국제 관광 등 민간 부문 교류 사업, 나진-하산 물류 프로젝트, 남북러 학술연구 사업 등도 이에 해당된다.<sup>61</sup>

한국의 입장에서 볼 때 남북러 3각 협력은 다음과 같은 중요한 의의와 정책적 함의를 지니고 있다. 첫째, 남북러 3국 간 경제적 실익 창출과 제공, 둘째, 동아시아 안보질서 재편에의 선제적 대응, 셋째, 극동시베리아 개발에의 부응과 한러 경험의 성공사례 창출, 넷째, 북한의 선경·개혁·개방 지원과 국제사회로의 연착륙·편입; 다섯째, 러시아 新동방정책에의 부응과 극동·시베리아 개발 진출에의 추동력 확보, 여섯째, 역내 안

정과 평화 환경 및 소다자 국제지역경제 모델 창출, 끝으로, 한러의 미래 비전 실천과 新북방경제 활성화의 전기 마련 등이 주요 내용이다.

한국의 입장에서 남북러 3각 협력은 다음과 같은 점에서 추진의 당위성이 있다. ① 남북 경제협력의 촉진제 역할, ② 북러 경제 교류의 정상화, ③ 한러 간 경제관계 발전 방안 모색, ④ 동북아경제협력체 논의 주도, ⑤ 동북아지역협력 발전 중심축의 하나로 기회와 가능성의 제공 등이다.<sup>62</sup> 이는 크게 보아 △남북관계 개선과 신뢰 구축에의 기여, △남북 경제협력 활성화와 제도화의 계기 마련, △동북아 국제지역경제협력 구도 창출에 기여 등의 긍정적 효과도 이끌어 낼 수 있다.

남북러 3각 협력을 실현하기 위한 방안으로는 첫째, 남북러 3각 협력에 우호적인 국제환경 조성, 러시아의 긍정적 역할 발휘, 둘째, 한국의 新북방정책과 러시아의 新동방정책 간 접점 찾기와 상호 이익 극대화, 셋째, 역내 소다자 협력망 구축과의 연장선에서 추진, 넷째, 한러 '전략적 협력 동반자관계' 내실화, 끝으로 젊은 세대까지 염두에 둔 미래 한러 청사진 제시와 2020, 2030년 준비 등이 필요하다.

현재 남북러 3각 협력은 다소 정체되어 있는 상태로 평가되며, 앞으로 다음과 같은 제약요소를 극복하고 촉진요소를 잘 살려 가느냐가 중요할 것이다. 제약요소로는 △불가측성의 북한변수 존재, △북한 핵·미사일 문제의 미해결, △주변국의 이해 갈등 노정 가능성, △대북 경험에 나설 수 있는 국제환경이 조성되어 있지 않은 상태. △유엔 안보리 대북 제재와 연계된 국제법 저촉 가능성, △미국의 세컨더리 보이콧 확대 가능성

60 남북러 3각 협력을 포함해 한러 '전략적 경제협력'에 대한 자세한 논의는 엄구호, "문재인 정부 한러 전략적 경제협력의 방향," 『2017년 한러 정경포럼 발제문』(2017.10.25.-26), pp. 93-113 참조.

61 한국과 러시아의 시각에서 본 남북러 3각협력과 활성화 방안에 대한 분석은 이재영 편, 『한반도 평화변영과 남북러 3각협력』(세종: 대외경제정책연구원, 2018) 참조.

62 신범식, "동북아시아 지역 협력체와 남북러 삼각협력," 『2005년 한국정치학회 연례학술회의 자료집』(2005.11.30.), pp. 27-28.

등으로 집약할 수 있다. 반면 △문재인 정부의 추진 의지, △러시아의 긍정적인 화답, △북러 간 나진-하산 사업 계속 진행 상황, △러일관계 개선과 경협 확대, △동방경제포럼의 지속 개최, △미러관계의 개선 가능성 등은 촉진요소에 해당된다.

### 라. 동북아 다자안보협력체제 구축

러시아는 그동안 동북아 ‘다자안보협력체제’의 구축에 큰 관심을 표출해왔다. 그 이유는 다자안보협력체제 구축 과정에서 △역내 정치·외교·안보 영향력 확대, △동부 영토 안보의 효과적 확보, △역내 안정을 통한 극동·시베리아의 효과적 개발, △중국의 과도한 팽창과 미국의 안보 패권 견제 등의 중요한 국가이익을 달성할 수 있다고 보았기 때문이다.

실제로 러시아는 舊소련 시기부터 다양한 형태의 동북아 다자안보협력체제의 구축을 주장해왔다. 러시아는 2003년 6자회담 인입 전까지 6자, 7자(+UN), 8자(+UN, IAEA), 10자(8자 + 영국, 프랑스), 5+5자(UN 안보리 상임이사국 + 남, 북, EU, 호주, 일본) 등 다양한 다자 틀을 제시한바 있다.<sup>63</sup>

러시아는 작금의 한반도 비핵화 논의에서도 평화체제 구축 논의보다는 다자안보체제 구축 논의에 훨씬 큰 관심을 나타내고 있다. 2018년 6월 12일 북미 정상회담 이후 러시아 외무부는 공식 논평을 통해 양국 간 정상회담 개최를 환영하고 한반도 문제의 정치·외교적 해결 노력을 지속을 제안하는 한편, “동북아 모든 국가의 합법적 이익을 고려하면서 ‘공

고한 평화·안보 메커니즘’ 창출을 목표로 하는 다자 협의 방식을 모색할 때”라고 강조했다. 비슷한 맥락에서, 2018년 10월 9일 북중러 3자 외무차관 회의 후 모르굴로프 외무차관은 “러시아는 한반도의 모든 종합적 문제 해결은 다자 틀에서만 가능하다고 본다.”며, “동북아 및 한반도 지역 평화·안보체제 구축은 모든 이해 당사국의 참여 없이는 불가능하다.”고 강조한바 있다.

러시아는 기본적으로 6자회담을 동북아 다자안보체제의 기본 틀로 제시하고 있으며 경우에 따라 그 폭은 확장 가능하다는 입장이다. 이와 관련하여, 모르굴로프 외무차관은 2018년 10월 20일 타스 통신과의 인터뷰에서 동북아 평화·안보체제 구축 논의와 관련하여 “(협상의) 일정 단계에서 몽골이 논의에 가세할 수 있을 것이며, 그러면 협상은 7자 형식이 될 것이다.”라면서 “우리는 어떤 대안 논의에도 열려 있다”고 언급했다.

한국도 기본적으로 동북아 다자안보협력체제의 구축에 긍정적 입장이다. 문재인 대통령은 2017년 대선 후보 시기부터 동북아에서 협력을 통해 평화와 성장을 함께 책임지는 ‘동북아(플러스)책임공동체’ 구상을 제시한바 있다.

한국은 지정학적 긴장과 갈등이 진영 구도를 통해 나날이 심화하는 동북아 지역에서 자국의 생존과 번영에 우호적이고 협력적인 환경 조성이라는 난제를 마주하고 있다. 현 문재인 정부는 동북아에서 ‘생존’을 일차적 과제로 인식하면서도, 이를 뛰어 넘어 적극적인 평화 협력 외교를 통해 ‘평화’와 ‘번영’의 미래를 창출하겠다는 중장기 광역 외교안보 전략을 제시하고 있는 것이다.

한국은 무엇보다 한반도가 지정학적 안보 딜레마의 ‘약한 고리’로서

63 홍완석, “동북아 다자안보: 러시아의 정책과 한·러 협력,” 『슬라브연구』, 제27권 2호(2011), p. 47.

미중 간 전략·패권 경쟁의 최전선이 되는 것을 막아야 한다. 이를 위해 보다 적극적으로 역내 행위자 간 대립을 완화하고 협력을 견인하는 능동적 역할을 수행코자 한다. 공간적 측면에서 동북아를 우선적 대상으로 삼되 그 범위를 몽골, 아세안, 인도, 호주, 유럽 등으로 점차적으로 확장하겠다는 계획이다. 또한, 역내 다자협력을 △진정성(sincerity), △공존성(coexistence), △의무감(accountability), △책임(responsibility)의 단계로 질적 고양시키고, 이를 통해 궁극적으로 법적 구속력이 있는 공동체로 점진적으로 발전시켜 나가겠다는 것이다.<sup>64</sup>

한국 정부의 이러한 구상은 기본적으로 다자체제를 통한 평화 구축을 염두에 둔 것이다. 문재인 정부는 강대국에 둘러싸인 한국의 지정학적 환경에서 미중 간 패권경쟁의 심화와 이로 말미암은 진영 대결 구도의 확립보다는 장기적으로 다극질서의 구축과 다자체제를 통한 안보 확보와 평화 구축이 한국의 국익에 훨씬 유리하다고 인식하고 있다. 다자안보체제를 전통적인 권력정치를 대변하는 세력균형, 양자외교, 동맹의 유용한 보완 기제인 동시에, 경제, 환경, 마약, 테러, 에너지 등 비전통·연성 안보 이슈에 포괄적으로 대응할 수 있는 수단으로 인식하고 있는 것이다. 실제로 한국에게 한미동맹은 그동안 국가안보의 달성을 위한 핵심 기제였지만, 최근 이에 대한 과도한 의존에서 벗어나 정치적·외교적 자율성을 강화해야 한다는 수요가 증가하고 있는 상황이다.

이처럼 한러 양국은 역내 다자협력 제고와 다자안보협력체제 구축과 관련하여 기본적 입장을 공유하고 있다. 다만, 동맹체제의 대안 기제로

서 다자안보체제가 현재의 한반도와 동북아 현실에서 지나치게 이상적이라는 점도 직시할 필요가 있다. 다시 말해서, 다자안보체제가 동맹체제를 완전히 대체할 수 있을 때까지 현실적으로 양자의 공존은 불가피한 측면이 있다. 어떻게 보면 다자안보체제는 가까운 미래까지 동맹체제의 보완적 기능을 수행하는 제한적 역할을 부여받을 수밖에 없을 것이다.

이런 점에서 한러 양국은 점진적이고 단계적으로 다자안보체제의 질적 고양을 추구해야 할 것이다. 무엇보다 중장기적 비전에 대한 일치된 입장을 바탕으로 긴밀한 협의와 협력을 지속할 필요가 있다.

#### 마. 미러의 INF 조약 파기와 러시아의 KADIZ 침범

1987년 12월 8일 미국과 소련은 중거리핵전력(INF)조약을 체결했다. 이를 통해 양국은 1991년 6월까지 유럽과 아시아 전장 내 사거리 500~5,500km 중거리 탄도·순항미사일과 발사 시설을 상호 검증 하에 전량 폐기했다.<sup>65</sup>

그러나 INF 조약은 2000년대 초반부터 위기를 맞았다. 러시아는 2002년 미국이 탄도탄요격미사일제한(ABM)조약에서 일방적으로 탈퇴하고, 2000년대 중반부터 동유럽 내 미사일방어(MD)체계 배치를 본격화함에 따라 INF 조약 파기를 시사했다. 미국 역시 오바마 정부 집권 2기부터 러시아의 9M729 ‘노바토르’ 개발·배치와 관련하여 INF 조약 위반 의혹을 제기하기 시작했다. 특히 트럼프 행정부 출범 이후 중국의 반접근·지역거부(A2AD) 전략과 그에 따른 중거리핵전력 강화에 대한 군

64 김준형, “문재인 정부의 평화변영정책과 동북아플러스 책임공동체 구상,” 2018.12.07.-08. 2018 동북아평화협력 플랫폼과 지역협력의 현재와 미래 세미나 발표문, pp. 4-5.

65 История Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, Коммерсантъ, 2.12.2017

사·안보적 대응을 위해 2018년부터 본격적으로 INF 조약 파기 수순에 돌입했다. 그 결과, 2019년 2월 2일 트럼프 대통령의 INF 조약 의무 수행 중단 선언 이후 6개월만인 2019년 8월 2일 미국과 러시아가 각각 조약에서 공식 탈퇴함으로써 INF 조약은 역사의 뒤안길로 사라졌다.<sup>66</sup>

역사상 가장 모범적 군축조약으로 평가받던 INF 조약이 파기됨에 따라 글로벌 전략적 안정에 적지 않은 손상이 초래될 것으로 예상된다. 특히 미래, 미중 간 중거리미사일 군비경쟁이 불가피할 것으로 보이며, 이러한 경향은 당사국 간 양적·질적 군비 균형이 이뤄질 때까지 지속될 것으로 판단된다. 실제로 미국은 조약 파기 후 보름여 만에 신형 지상배치 토마호크 순항미사일을 시험 발사한 데 이어 동아시아 배치 가능성을 공식화했고, 당연히 러시아 역시 이에 대한 대칭적 대응을 공언했다. 동아시아 내 미국, 러시아, 중국 간 중거리미사일 군비경쟁은 당분간 재래식 부문에 한정될 것이나 향후 미사일요격체계 또는 핵전력의 강화로 확대될 가능성도 배제할 수 없는 상황이다. 더욱이 이러한 미중러 군비경쟁 과정에서 동아시아 내에서 미국과 주요 동맹국, 그리고 중러를 중심으로 하는 ‘진영 구조’가 다시 등장할 가능성도 조심스럽게 제기되고 있는 상황이다.

만약 미국이 주요 동맹국 중 하나인 한국에 지상배치 중거리미사일 배치를 요구할 경우 우리정부는 매우 곤혹스러운 상황에 직면할 것으로 예상된다. 한미동맹을 안보의 기축으로 삼고 있는 한국이 미국의 요구를 일방적으로 무시할 수도 없으며, 반대로 이를 수용할 경우 러시아와 중

국의 강력한 반발과 보복 조치에 직면할 것이기 때문이다.<sup>67</sup>

INF 조약 파기로 제기될 수 있는 한국 내 미국의 중거리미사일 배치 문제는 한미동맹은 물론, 한러, 한중관계에 직접적 영향을 미치는 중대 사안이라 할 수 있다. 물론, 미국의 INF 파기와 동아시아 내 INF 배치가 러시아보다는 중국을 겨냥한 것이라 할지라도, 러시아 역시 이를 동부 영토 인근의 안보·전략 환경에 심각한 현상변경으로 인식하고 적극적인 대응에 나설 것은 자명해 보인다.

따라서 한국의 입장에서는 한미동맹의 근간을 해치지 않으면서 동시에 한러, 한중관계의 파탄을 방지할 수 있는 전략 수립이 절실한 상황이다. 동시에 한국과 러시아는 INF 파기와 동아시아 안보환경 변화 상황과 관련하여 다양한 대화 채널을 활용한 전략적 조율을 강화함으로써 부정적 파급을 최소화하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

이런 맥락에서, 최근 러시아 군용기의 한국방공식별구역(KADIZ)과 영공 침범 사건은 여러모로 시사점이 크다. 2019년 7월 23일 중러가 합동초계비행 훈련을 수행하던 과정에서 러시아 군용기가 KADIZ와 독도 인근 영공을 침범하는 사건이 발생했다. 중국과 러시아 군용기가 KADIZ에 들어온 것은 여러 차례 있었지만, 한국 영공을 직접 침범한 사례는 이번이 처음이었다. 이에 한국 전투기가 즉각 차단 기동에 나섰고, 각각 두 차례 플레어 투하와 경고사격 등 대응 조치에 나섰다.<sup>68</sup> 사태 직후 한국 정부는 주한러시아부대사를 초치하는 등 다양한 채널을 통해 러시아 측에 강력한 항의의 뜻을 전달했고, 재발 방지 약속을 요구했다. 사

66 США 2 февраля приостановят выполнение ДРСМД, РИА Новости, 1.2.2018; Россия приостанавливает участие в договоре о РСМД, РИА Новости, 2.2.2018

67 장세호, “중거리핵전략조약 파기의 의미와 정책적 시사점,” 『INSS 전략보고』, No. 45(2019), pp. 9-16.

68 “청와대 “러시아 군용기 독도 영공 침범에 강력 항의,” 『서울신문』 2019.7.23.

태 발생 초기 러시아는 영공 침범이 기기 오작동에 의한 우발적 침범이라며 유감의 뜻을 표했으나, 이후 공식적으로 영토 침범 사실 자체를 부정했다.

러시아 군용기의 한국 영공 침범이 우발적이었던 의도적이었던 해당 사건은 중요한 함의를 갖는다. 무엇보다 해당 사건은 미국의 미일동맹 강화와 인도-태평양 전략에 대응한 러시아의 군사적 대응이 강화되고 있음을, 그리고 중러 간 군사·안보 협력이 심화하고 있음을 여실히 보여준다. 결국, 앞서 언급한 것처럼 동(북)아시아 안보·전략 환경이 나날이 첨예해지고 있는 상황에서 유사한 사태가 앞으로도 더욱 자주 발생할 가능성이 커지고 있는 것이다. 2019년 10월 22일 러시아 군용기 6대가 또 다시 KADIZ에 3시간 동안 진입하여 우리 공군 전투기 10여 대가 대응 출격한 것이 그 사례이다.<sup>69</sup>

영토 문제는 그 자체로 민감성과 휘발성이 매우 강한 이슈로 유사 사태가 반복될 경우 한국으로서는 강경 대응이 불가피하고 더 큰 양국 간 대립·갈등 요소로 비화할 가능성을 배제하기 어려운 상황이다. 더욱이 한국 국민의 러시아에 대한 인식을 악화시킴으로써 그동안 더디지만 꾸준히 진전되어온 양국관계의 발전에도 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점도 고려해야 할 것이다. 이런 점에서, 양국은 해당 사태가 반복되지 않도록 더욱 주의를 기울여야 할 것이며, 군사·안보 분야에서의 더욱 긴밀한 협력을 모색할 필요가 있다고 판단된다.

69 “외교부, ‘KADIZ 진입’ 러시아에 항의… 재발 방지 촉구,” 연합뉴스, 2019.10.22.

## 2. 한러 전략적 협력의 주요 과제

한러 양국이 앞으로 해결해 나가야 할 전략적 협력의 주요 과제는 △인적교류 증진 및 전략적 소통의 체계화, △양국 교역 2020년 300억 달러 목표 달성, △정상회담 후속조치의 건실한 실천, △상호 전략적 입장과 범주 차이 극복, △新동방정책과 新북방정책의 정합성 발굴 실천, △공공외교 증진과 한러 국민 간 상호 인식 격차 해소 등으로 집약된다.

### 가. 인적교류 증진 및 전략적 소통의 체계화

한러는 역내 안보 정세 안정화와 북핵 문제 해법, 전략적 협력 동반자 관계 발전과 관련해 양국 간 전략적 소통을 강화하고, 소통 체계를 정례화시켜 나가는 것이 필요하다. 전략적 소통의 측면에서 여전히 해결해야 할 과제로 남아 있다. 이미 운영되고 있는 경제과학기술공동위원회, 차관급 전략대화, 한러포럼, 한러대화(KRD)의 내실화와 더불어 추가로 논의를 발전시킬 수 있는 체계를 모색하는 것이 바람직하다. 이를테면 한국의 국가안보실과 러시아 국가안보회의의 간 협의·소통을 정례화 수준까지 끌어올리는 것과 2+2(외교+국방, 또는 외교+경제) 전략회의의 개최도 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 또한 국방, 정보 부문의 전략적 소통 강화도 풀어야 할 숙제로 남아있다. 다른 한편으로 최근 유라시아 국회의장회의의 공동 개최를 계기로 양국 의회 간 소통을 강화하고 양국 국회의장이 상호 방문하는 것 등은 양국관계 발전에 긍정적으로 작용하는 것으로 좋게 평가된다.

이밖에 한러의 고위급 인사 교류는 수교 초기부터 양국 총리, 국회의

장, 외무장관 등의 상호 방문 등을 비롯해 연도별로 다소 부침이 있었지만 전체적인 측면에서는 비교적 꾸준히 증가되어 온 것으로 평가된다.<sup>70</sup>

이들테면 러시아 측의 경우 슈메이코 상원의장 방한(94.11), 고르바초프 전 소련 대통령 방한(95.2, 01.11, 06.6), 레베데프 러시아 대법원장 방한(95.7), 체르노미르딘 총리 방한(95.9), 셀레즈노프 하원의장 방한(99.4), 라브로프 외무장관 방한(04.7), 프라도코프 총리 방한(06.10), 줍코프 총리 방한(08.2), 마트비엔코 상원의장 방한(12.11), 나리시킨 하원의장 방한(15.5), 블로딘 하원의장 방한(17.6), 마트비예코 상원의장 방한(18.10), 파트루세프 안보회의 서기 방한(19.4) 등이 이뤄졌다.

한국의 경우도 윤관 대법원장 방러(96.9), 이한동 국무총리 방러(2000.10), 이만섭 국회의장 방러(01.5), 김원기 국회의장 방러(05.7), 강창희 국회의장 방러(13.1, 13.11), 정홍원 국무총리 방러(14.2), 정의화 국회의장 방러(15.9, 16.4), 문희상 국회의장 방러(19.5) 등이 이뤄졌다.

한편, 정부 간 협의체의 경우, 1992년 제1차 한러 어업위원회가 서울에서 개최된 이래 다양한 부문에서 정부 간 협의체의 구성과 정례화 노력이 지속되었다. 대표적인 사례로 한러 원자력 공동조정협의회(92.6), 한러 과학·기술협력협정 발효(1991.12) 이후 제2차 한러 과학기술공동위원회가(92.6) 모스크바에서 개최됐다. 제1차 한러 문화공동위원회가

70 이들테면, 한러 전략적 협력 동반자관계를 맺은 2008년의 경우 실질적 내용 측면에서 이명박 대통령의 러시아 방문을 비롯해 고위급 인사 교류가 이뤄졌으나, 전년도에 비해 그 규모와 비중은 다소 뒤쳐진 것으로 평가되었다. 우리 측에서는 최중경 지식경제부 장관이 '한러 투자포럼' 참석차 방러(6월)한 것을 비롯해, 김영삼 전 대통령(6월), 김성한 외교통상부 장관(8월), 임성남 외교통상부 한반도평화교섭본부장(10월), 주강수 한국가스공사 사장(10월) 등이 방러했다. 러시아 측에서는 소바닌 모스크바 시장이 방한(2월)한데 이어, 트라브니코프 러시아 지역개발부 차관(5월), 바사르긴 러시아 지역개발부 장관 및 정부대표단(10월), 러시아 차이콥스키 음악원장(11월) 등이 방한했다.

1993년 10월 모스크바에서 개최되었으며, 1995년 7월에는 제1차 한러 정책기획협의회가 모스크바에서 개최됐다.

이밖에도 한러 무역협의회(95.10), 한러 지역국장협의회(96.1, 서울), 한러 영사국장회의(97.12, 모스크바), 제1차 한러포럼(99.3, 모스크바), 제1차 한러 군사기술·방산·군수공동위원회(2000.11, 서울), 제1차 한러 극동·시베리아분과위원회(02.3, 블라디보스토크),<sup>71</sup> 제1차 남북러 3자 철도전문가회의(04.4, 모스크바), 제1차 한러 對테러협의회(05.7), 제1차 한러 외교부 간 글로벌정책대화(07.1), 제1차 한러 영리더스포럼 의원단 방러(07.1), 제1차 한러 전략대화(08.12), 제1차 한러 농업위원회(13.7), 제1차 한러 투자촉진 실무그룹회의(16.3), 제1회 한-EAEU FTA 비공식 협의회(16.10) 등 분야를 넓혀가며 정례적으로 만나는 회의와 회의체가 형성되어 현재에 이른다. 2017년 한러 어업위원회는 26차 회의를 가졌다.

2019년 9월 개최된 한러 경제과학기술공동위원회에서는 한일 무역 분쟁의 영향하에 양국이 소재·부품·장비산업을 육성하기 위해 10억 달러 규모의 공동펀드를 조성하기로 합의하고, 한러 서비스·투자 FTA를 2020년 타결한다는데 원칙적으로 합의했다.<sup>72</sup> 해당 위원회는 수교 당시 부총리급이 참여하기로 합의한 경제협의체로 1997년 처음 개최됐고, 올해에는 홍남기 부총리를 수석대표로 15개 정부 부처와 기관 관계자가 참여했다.

71 극동시베리아 분과위에서는 극동·시베리아 지역에서의 교역, 투자 활성화 및 우리 진출 기업 애로사항 해소, 물류, 교통, 농수산, 보건, 의료, 관광 등 분야 협력 증진, 지자체 간 교류 증대 방안 등에 대해 논의한다.

72 이윤, "한러, 서비스·투자FTA 내년타결추진...남북러 협력 공동연구," 연합뉴스, 2019.9.25.

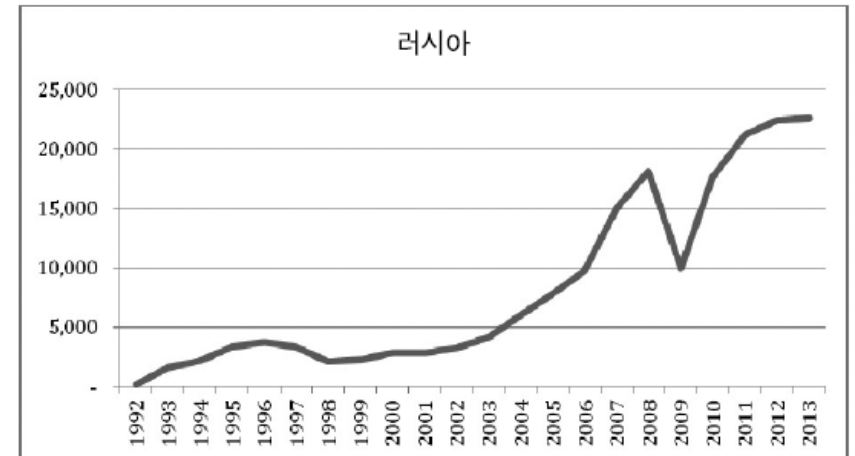
군사안보 부문은 일정한 한계 속에 협력 증진을 도모하고 있는 것으로 평가된다. 양국 국방장관과 차관의 상호 방문 등 고위급 軍인사 교류는 지속적으로 이뤄져왔다. 그리고 재난, 구조 등을 다루는 합동군사훈련 측면에서도 협력 증진을 이뤘다. 반면 첨단 무기 구입과 방산 협력의 측면에서는 여전히 한계를 노정하고 있는 것으로 평가된다.

전체적으로 고위급 인사 교류는 꾸준히 증진되고 있으나, 보다 체계성을 갖추고 정례화 되는 방향으로 활성화됨으로써 여론 주도층간 상호 이해와 인식의 폭을 넓히는 교류로의 질적 제고가 필요하다는 지적도 제기되고 있다.

### 나. 양국 교역 2020년 300억 달러 목표 달성

흥미롭게도 지난 30여 년간의 한러관계 전개 흐름은 <그림 1>의 ‘한국의 對러 교역추이’와 상당한 유사성을 보여준다. 실제로 한러관계는 1990년 수교 이후 비교적 순조로운 발전의 경로를 밟아오다가, 제1차 북핵 위기 발생 등이 부정적 영향을 미치면서 1995년을 기점으로 1998년까지 일정한 정체·냉각기를 맞게 됐다. 1999년 양국관계의 흐름이 다시금 순방향으로 변화되어 2003년까지 완만한 조정 국면을 거쳤다. 이후 한러 양국은 상대국의 전략적 가치에 대한 재평가·재인식을 바탕으로 실질협력을 강화하면서 본격적인 관계 발전의 도정에 올랐다. 2008년 한국과 러시아는 양국관계를 ‘전략적 협력 동반자관계’로 격상시키고 양국관계 도약의 토대를 구축코자 해왔으며, 현재 그 공고화와 내실화를 이루기 위한 노력을 경주하고 있는 단계에 있다고 평가된다.

<그림 1> 한국의 對러 교역 추이



자료: 김태환, “‘신 북방정책’으로서의 유라시아 이니셔티브,” 『주요국제문제분석』, 2014 가을호, 2014. p. 151.

2000년 이후 양국 간 교역 규모는 2000년 28.3억 달러, 2004년 60억 달러, 2008년 180억 달러, 2009년 100억 달러, 2010년 178억 달러, 2011년 211억 달러, 2014년 257억 달러로 꾸준한 증가 추세를 보였다. 하지만 2015년에는 2014년 3월 크림반도 병합에 따른 對러 제재 상황을 반영하듯 160억 달러를 기록, 전년도에 비해 38% 감소했다. 이후 2016년에는 134억 달러를 기록했으며, 2017년 190억 달러, 2018년 248억 달러를 기록하는 등 다시금 증가 추세를 나타내고 있다.

〈표 10〉 최근 한러 연도별 교역 현황

(단위: 억불, %)

구분		'13	'14	'15	'16	'17	'18	19.상반기
수출	금액	111.5	101.3	46.9	47.7	69.1	73.2	39.8
	증가율	0.5	△9.1	△53.7	1.8	44.8	6.0	8.7
수입	금액	115.0	156.7	113.1	86.4	120.4	175.0	70.0
	증가율	1.2	36.3	△27.8	△23.6	39.3	45.4	△13.9
총교역액	금액	226.4	258.0	159.9	134.1	189.5	248.2	109.8
	증가율	0.9	13.9	△38.0	△16.2	41.3	31.0	△6.9
무역수지		△3.5	△55.4	△66.2	△38.7	△51.3	△101.8	△30.2

자료: 한국무역협회(KITA), 주러 한국대사관, "2019년 상반기 한러 교역동향."

반면, 2019년 상반기 교역액이 전년 동기 대비 6.9% 감소한 109.8억 달러를 기록 중인바 외교부에서 목표로 설정한 2020년 300억 달러에는 크게 못 미치고 있는 상황이다. 수교 30주년을 앞두고 양국이 설정한 목표 달성을 위한 더욱 적극적인 대책이 필요한 상황이다.

### 다. 정상회담 후속조치의 건실한 실천

정상회담의 후속조치 완결은 한러관계 발전의 문제점으로서 늘 지적되어 온 사안이다. 정상회담을 통해서 수많은 MOU가 체결 되었지만 대

다수가 실현에 이르지 못하고 사장됨으로써 러시아 측의 불만과 불신이 누적된 상황이다. 따라서 이는 '외교적 수사', '말의 성찬'을 탈피하고 진정한 정상회담의 성과 극대화와 실질협력 내실화를 위한 전제 조건이기도 하다. 이를테면 유관 실무부처 간 정상회담 후속조치 사항을 정기적으로 점검하고 다루는 전담팀의 설치 운영도 검토해 볼 필요가 있다. 이는 향후 상호 신뢰 구축과 협력 심화의 선순환 구조를 확립하는 데 기여할 것이다. 당장은 2018년 6월 한러 간 체결된 MOU의 충실한 실행이 이뤄지도록 관심과 노력을 기울여야 한다.

### 라. 상호 전략적 입장과 범주 차이 극복

이는 단순한 듯 보이지만 사실 양국관계의 발전을 향한 중요한 출발점을 이룬다. 즉 양국이 각각 상대의 외교적 특수성을 인정하고 각기 쌓아온 외교적 성과를 존중하는 데서 시작하자는 것이다.<sup>73</sup> 즉 러시아의 입장에 정책적 제일 우선순위는 크림반도 병합이 포함된 우크라이나 위기, CIS와의 관계 등일 것이다. 한국의 경우 한미동맹, 남북관계 등에 무게 중심이 놓여 있다. 양국 간 정책 우선순위와 중요성에 있어 차이를 인정한 토대 위에 현실에 기초한 한러관계를 구축해 나가는 것이다. 이에는 국제질서 재편 과정하 한러의 위상 정립과도 연계되어 있다.

73 신범식, 하용출, 서동주, 성원용, 권원순, 김현택 외, 앞의 책, p. 118.

### 마. 신동방정책과 신북방정책의 정합성 발굴 실천

푸틴 정부는 집권 3기를 시작한 2012년부터 신동방정책을 적극 추진했다. 앞서 언급한 것처럼 극동개발부를 신설하고, 블라디보스토크 APEC 정상회의를 개최한바 있다. 극동·시베리아 지역에 선도개발지구를 설정하고, 블라디보스토크를 자유항으로 지정하는 한편, 2015년부터 푸틴 대통령이 매년 직접 참여하는 동방경제포럼을 개최하고 있다.<sup>74</sup>

한편, 한국 측은 노태우 정부의 북방정책의 연원 하에 비록 이름은 달랐지만 각 정부마다 북방과 러시아를 겨냥한 정책을 지속적으로 추진해왔다. 김대중 정부의 대북 포용정책, 노무현 정부의 ‘평화·번영정책’, 이명박 정부의 ‘3대 신실크로드’, 박근혜 정부의 ‘유라시아 이니셔티브’, 문재인 정부의 ‘신북방정책’이 이에 해당한다. 특히 문재인 정부는 북방정책을 전담할 기구로 북방경제협력위원회를 설립하고, 한러 경협 확대를 적극 추진하고 있다. 이를테면, 2018년 3월 블라디보스토크에서 제1차 한러 협의회와 제2차 ‘한국 투자자의 날’ 행사가 개최됐다. 신북방정책의 중심인 ‘9개 다리’ 사업을 러시아와 본격적으로 추진하는 협력 채널을 구축한 것이다. 현재 對러 경제 협력 사업은 한국의 북방경제협력위원회와 러시아의 극동·북극개발부가 카운터파트너로서 핵심 역할을 수행하고 있다. 2018년 11월에는 문재인 대통령이 참석한 가운데 제1차 한러 지방협력 포럼 출범식과 전문가 포럼(주제: 한국과 러시아 극동 지역의 무역 투자 분야 협력)이 개최됐다. 커다란 담론과 수사적 측면만이 아니라 실질협력 증진을 위한 양국의 노력을 대변하고 있다.

74 www.forumvostok.ru/kr 참조. 2020년에는 9월 2-5일간 개최될 예정이다.

2019년 2월 13일 홍남기 경제부총리 겸 기획재정부 장관과 유리 트루트네프 러시아 부총리 겸 극동연방관구 대통령전권대표는 한러 북방경제 분야별 협력 비전과 실행계획을 담은 ‘9개 다리’ 행동계획<sup>75</sup>에 서명했다. 본 행동계획에는 철도·가스·전력 등 향후 북핵 문제 해결 이후 북방경협을 대비하는 남북러 공동연구 추진을 포함하고 있어 눈길을 끌었다. 향후 양측은 구체적 실행방안 모색, 성과 점검과 추가과제 발굴을 지속해 나가기로 하였다.<sup>76</sup> 최근 한러 양국의 新정부 출범을 계기로 새로운 인물로 진용이 갖춰진 점도 주목된다.<sup>77</sup> 향후 한국의 신북방정책과 러시아의 신동방정책 간 상호 공유이익이 되는 점을 발굴하고 실천에 옮기는 것이 정책 수립의 측면에서 과제로 남아 있다 하겠다.

### 바. 공공외교 증진과 한러 국민 간 상호 인식 격차 해소

사회·문화 부문의 교류는 수교 10주년(2000년)과 20주년(2010년)을 기념해 개최된 문화축전에서 보듯 지속적으로 확대되며 진전을 이루고 있는 것으로 평가된다.

최근에는 한국의 공공외교, 문화협력의 중요성 인식 및 푸틴 정부의

75 9개 다리는 2017년 9월 문재인 대통령이 제3차 동방경제포럼에서 제안한 9개 분야(철도·전기·가스·조선·항만·북극항로·농림·수산·산업단지)의 협력 계획이다.

76 재정기획부(www.moef.go.kr) ‘한-러 부총리, 9개 다리 행동계획 서명식 및 면담’ 제하 보도자료(2019.2.13) 참조.

77 한국의 경우 이석배 주러 대사가 새로이 부임했으며, 새로운 북방경제협력위원회 위원장으로 권구훈 골드만삭스 수석 이코노미스트가 임명됐다. 그리고 한러 경제과학기술공동위원회 한국 측 대표로 홍남기 경제부총리가 새로이 임명됐다. 러시아의 경우 2018년 8월 안드레이 콜릭 주한 러시아 대사가 새로이 부임했으며, 극동개발부 장관이 알렉산드르 갈루시카에서 안드레이 코즐로프르 교체됐다.

‘루스키 미르’ 등을 통한 적극적인 공공외교 전개와<sup>78</sup> 맞물려 양국 간 공공외교와 문화협력이 크게 활성화되는 분위기다. 특히 2014년부터 비자면제협정이 발효되어 민간 차원에서의 교류 증진이 크게 확대되고 있다. 즉, 2014년 체결된 비자면제 협정의 효과가 지속되면서 관광 등 일반 국민들의 교류가 크게 증가하고 있다. 한국인의 러시아 관광이 더욱 활성화되었고, 러시아에 대한 관심과 이해도 점차 높아지고 있다. 한국인의 연해주 관광객 수는 2016년 5만 명에서 2017년 10만 명으로 증가하였으며, 2018년에는 22만 7천명을 기록했다.<sup>79</sup>

주요 행사를 살펴보면 영화제, 연극제 등 예술 문화 공연이 주류를 이뤘다. 이외에 한러 친선특급(2002년), 상트페테르부르크 정도(定都) 300주년 한국주간(2003년), 한러 수교 20주년 기념 문화축제(2010년), 2014~2015년 한러 상호방문의 해 기념, 고려인협회 주관 모스크바-시베리아-남북한 횡단 자동차 펠리 행사(2014년), 뉴라시아 원코리아 자전거 평화원정대 행사(2014), 유라시아 친선특급 행사(2015) 등이 이뤄졌다.

한편, 2018년 5월 한국외국어대학교와 러시아 프치옴(VCIOM)이 공동으로 실시한 여론조사 결과도 주목을 끌었다.<sup>80</sup> 러시아 국민들의 한국

에 대한 인식 조사 결과, 한러관계가 ‘긍정적이며 신뢰와 호감이 있는 관계’라고 답한 것이 43%로 나타나 2016년 35%, 2017년 37%에 비해 꾸준히 높아지고 있는 것으로 나타났다. 또한, ‘경제적 측면에서 한러가 협력관계’라고 응답한 비율도 55%로 2017년 49%에 비해 높아졌다. 이밖에 ‘한국과의 협력이 러시아의 이익에 부합하는가’라는 질문에도 러시아 국민 71%가 긍정적이라고 답해, 2016년 56%, 2017년 59%에 비해 상당히 높아진 모습이다. 이는 양국의 공공외교와 미래 한러관계 발전에 있어 매우 긍정적인 모습으로 평가될 수 있다.

반면, 양적·질적으로 향상되었으나, 1회성, 분절적 성격이 두드러져 앞으로 체계성과 지속성을 갖추어 나가도록 하는 노력이 필요하다는 지적도 제기되고 있다. 사회문화 교류는 양국관계 진전을 위한 연성 자원(soft resources)에 해당된다. 앞으로 공공외교 증진과 한 단계 진전된 사회문화 교류에 관심을 갖고 보다 더 바람직한 결실을 맺도록 하는 노력이 필요하다.

78 여인근, 조한범, 김현택, 서동주, 『러시아의 대한민국 통일 공공외교 실태』 (서울: 통일연구원, 2012).

79 한-연해주 인적 교류 현황(2015~2019년)은 다음과 같다. (한국→연해주) (15)3.3만명→(16)5.1만명(55%)→(17)10만명(96%)→(18)22.7만명(126%)→(19.1분기)4.7만명(134%), (연해주→한국) (15)11.1만명→(16)12만명→(17)14.1만명→(18)14.7만명→(19.1분기)4.1만명. 주블라디보스토크총영사관 자료 참조. [overseas.mofa.go.kr/ru-ru-vladivostok-ko/](http://overseas.mofa.go.kr/ru-ru-vladivostok-ko/)

80 한국외대는 러시아연구소는 프치옴(러시아여론조사센터)와 공동으로 2016년부터 ‘한러 양국 국민 상호인식조사: 미래 협력 전망,’ 제하로 매년 여론조사를 실시하고 있다. 2018년에는 러시아에서만 여론조사를 시행하였다. 최우익, Yu. 바스카코바 편, 『2018 한러 양국 국민 상호인식조사: 미래 협력 전망』 (서울-모스크바: 한국외대 러시아연구소, 프치옴(러시아여론조사센터), 2018).

# V

## 결론: 전략적 협력 증진 방안

2020년 한러 수교 30주년에 즈음하여 한러관계는 꾸준히 관계 발전을 이뤄왔지만, 여러 측면에서 잠재적 갈등요소가 내재되어 있고, 큰 틀에서 담보 또는 정체 상황에 처해 있는 것으로 평가된다. 이런 점에서 관리 또는 재도약을 위한 노력이 필요한 시점이다. 향후 한러관계 발전 방향과 전략으로 다음과 같은 점에 중점을 두는 것이 바람직하다.

무엇보다 한러 '전략적 협력 동반자관계'를 내실화해 나가는 방향으로 한러관계를 정립하는 것이다. 다음으로 공동이익의 극대화를 위한 윈-윈(win-win) 전략 구사가 필요하다. 러시아는 2012년을 기점으로 新동방정책을 적극적으로 추진하고 있다. 우리로서는 실용적·실리적 관점에서 접근하는 것이 바람직하며, 한러 양자 경협에 우선권을 둔 가운데 남북러 3각 경협 등 공동이익을 극대화 시킬 수 있는 부문에 집중할 필요가 있다. 끝으로, 미러, 미중, 러일관계 변화 등 역내 세력관계 재편에 적절히 대응하는 것이 중요하며, 러시아가 북핵 문제 해결에 긍정적 역할을 수행할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

좀 더 구체적으로 살펴보자면, 미래 한러 간 협력 방안의 모색에 있어 다음과 같은 점들을 고려해 볼 수 있다.<sup>81</sup> 첫째, 북핵 문제 해결을 위한 한러 사이에 더욱 긴밀한 협력 필요성을 꼽을 수 있다. 무엇보다 문재인 정부와 푸틴 정부 간 북핵 문제와 관련된 정책 공조에 있어 상호 공통점을 최대한 부각시킬 필요가 있다고 본다. 예컨대, 북핵 불용, 한반도 비핵화, 6자회담을 통한 해결, 대화를 통한 외교적·평화적 해결, 남북관

81 엄구호 교수는 한러 간 북핵 문제 해결을 위한 전략적 협력 방안으로 첫째, 단계적으로 한반도 위기관리의 양국 협력 채널 구축, 둘째, 6자회담을 대체하는 새로운 포맷의 다자회의 추진 검토, 셋째, 중장기 관점에서 新북방정책 강화를 통한 공유이익 확대 추진 등을 제시하고 있다. 엄구호, "러시아의 한반도 정책과 북핵 해결 협력 방안," 『중소연구』, 제41권 제4호(2017/2018 겨울), pp. 177-182.

계 개선, 단계적·포괄적 해법 등에서 양국은 사실상 동일한 입장을 견지하고 있다. 실제로 러시아는 북핵 문제 해결에 있어 문재인 정부에 대한 기대감이 높은 것으로 파악되고 있다. 마찬가지로 한국도 러시아의 전략적 가치를 잘 인식하고 있으며, 북핵 문제뿐만 아니라 역내 평화와 번영을 위한 동반자로서 러시아가 중요한 역할을 해주길 기대하고 있다.

러시아는 국제질서 재편의 측면에서 미중 사이의 '전략적 균형자'로서 역할을 하고 있으며, 역내 세력균형이 유지되는데 일조하고 있다. 러시아는 역내 정책 목표로서 제시된 '유라시아권 동서의 전략적 균형 도모'와 '세력균형의 유라시아 연대망 구축'을 일관되게 추구해 나가고 있는 것으로 보인다. 나아가 러시아는 역내 안보 현안의 조정자, 중재자로서의 역할도 하고 있다. 북한 핵문제를 비롯한 한반도 안보 현안과 관련해 러시아는 주요 이해당사국 중 하나이며, 이를 조정하고 중재할 수 있는 역할을 할 수 있다. 또한 북한 개혁·개방에 긍정적 영향 제공, 한반도 통일 후의 후원자 등 바람직한 역할 수행도 기대해 볼 수 있다.<sup>82</sup> 이러한 다양한 역할들이 긍정적이고 실행력 있게 잘 발휘되도록 유도해야 할 것이다.

사실 러시아는 그동안 북미 협상과 비핵화 과정에서 별다른 존재감을 발휘하지 못했던 것으로 평가된다. 정책 우선순위, 국내정치 상황 등으로 동북아 지역 내 위상과 역할 면에서 명확한 한계가 있었던 것도 분명하다. 하지만 비핵화 문제에 개입을 자제하는 가운데 개입의 기회를 타진해왔고, 2019년 4월 북러 정상회담을 계기로 관여의 폭을 확대하고

있는 양상이다. 향후 러시아가 북미 간 신뢰 회복과 대화를 재개하는 데 보다 적극적인 역할을 수행할 것으로 예상된다. 이는 러시아의 역내 영향력 증진에 기여할 것이며, 소위 '러시아 패싱'의 우려를 불식시키는 것이기도 하다. 러시아는 북미 간 상호 인식과 입장의 차이를 좁히는 데에도 일조할 수 있을 것이다. 러시아는 한반도 평화체제 체결 보장자, 한반도에서 전쟁 가능성을 억제하는 세력균형자로서의 역할과 함께 북한체제의 보장자 역할을 수행할 수 있다.<sup>83</sup> 러시아는 미국, 중국과 더불어 북한 지도부에게 체제 안정을 보장하고, 심리적 안정감을 부여할 수 있는 능력과 자격을 갖추고 있다. 완전한 비핵화를 이루더라도 북한의 체제유지를 국제적으로 보장해 주는 역할을 담당하는 것이다.

이미 푸틴 대통령은 김정은 체제 출범 초기 주변국이 북한 지도부를 흔들지 말라고 강조하는 등 북한 지도부의 안보 불안 인식을 염두에 두고 협상을 통한 국면 해결 방식을 제시한바 있다.<sup>84</sup> 이와 관련하여, 푸틴 대통령의 국제적 공언, 북러, 미러, 중러 정상회담에서의 공동선언, 유엔안보리 차원에서의 성명 채택 등 여러 사안을 고려해 볼 수 있다. 이 밖에도 러시아가 의장국을 맡고 있는 동북아 평화·안보체제 실무그룹 활동 재개, '포스트 6자회담' 체제 출현 대비, 북한 비핵화를 위한 다자 협의체 구성에의 참여 등도 검토해 볼 필요가 있다. 향후 북미 간 평화 협정을 체결하고 평화체제 구축 작업이 가시화 될 경우, 한반도 평화체

82 서동주, 블라디보스토크 국제회의(세종연구소-러시아 극동연방대학교, 2017.7.20.), "북핵문제 해결을 위한 한러 협력 방안" 발표문을 토대로 수정, 보완한 것이다.

83 홍완석 교수는 한반도 문제와 관련된 러시아의 역할로 △북핵 문제 해결의 중재자·촉진자, △한반도에서 전쟁 가능성을 억제하는 세력균형자, △유엔 안보리 대북제재의 설계자·이행자, △한반도 新경제 완성의 중요한 이해관계자 등을 들고 있다. 홍완석, "북한의 비핵화와 한반도 평화정착을 위한 문재인 정부의 대러정책," 『슬라브연구』 제34권 3호(2018).

84 "Россия и меняющийся мир," Московские Новости (2012.2.27.)

제의 ‘보장자’로서의 역할을 담당할 것으로 기대되고 있기 때문이다.

둘째, 한국의 新북방정책과 러시아의 新동방정책 간 상호 이익을 낳을 수 있는 접점을 찾아 가시적 성과를 이루어 내는 노력이 필요하다.<sup>85</sup> 이는 앞에서 언급했듯 향후 풀어나가야 할 전략적 협력의 과제이기도 하다. 러시아는 남북 정상회담 개최 등 남북관계 개선에 대해 긍정적으로 평가하고 이를 지지하고 있다. 또한 한반도 新경제구상에 대해서도 긍정적으로 평가하고 있음을 염두에 두고 상호협력을 심화해 나가는 것이 바람직하다. 2017년 동방경제포럼에 문재인 대통령, 시진핑 중국 국가주석, 아베 일본 총리, 몽골 바트투лга 대통령 등 역내 정상들이 참석한바 있다. 2019년에는 모디 인도 총리가 참석하여 그 외연이 더욱 확장되는 분위기이다. 추후 동방경제포럼이 역내 국가들의 실질적인 경제 협력 제고를 위한 논의의 장이 될 가능성을 염두에 두고 그 활용 방안을 모색해야 할 것이다.

한러는 경험 증진을 위한 컨트롤 타워(북방경제협력위원회)의 마련, 양국 정상회담 후속 조치 실천 등 보다 실질적인 결실을 얻기 위해 노력하고 있다. 이를테면 2018년 3월에는 블라디보스토크에서 제1차 한러 협의회와 제2차 한국 투자자의 날 행사가 개최됐다. 11월에는 문재인 대통령이 참석한 가운데 제1차 한러 지방협력 포럼(11.7~9, 포항) 출범식 및 전문가 포럼(주제: 한국과 러시아 극동지역의 무역 투자 분야 협력)이 개최됐다. 2019년 2월에도 제2차 한러 협의회, 제3차 한국 투자자의 날 행사가 개최됐다. 新북방정책의 중심인 ‘9개 다리’ 사업을 러시

아와 본격적으로 추진하는 협력 채널이 구축된바 커다란 담론의 제시와 수사적 측면에 머무르지 않고 실질적인 협력 증진을 위해 노력해야 할 것이다. 북방경제협력위원회의 적극적인 활동과 손에 닿는 실질적 성과 제고가 긴요하다.

이밖에 최근 푸틴정부가 많은 관심을 갖고 추진 중인 4차 산업혁명과 관련된 정책과의 공조 내지 협력도 중요하다.<sup>86</sup> 한국의 중소기업과 스타트업 기업들의 진출 지원, 한러 투자·서비스 분야 FTA 체결, ICT 산업에 대한 공동 개발, 한러 첨단기술 협력플랫폼의 구축 등을 꼽을 수 있다.

셋째, 한러는 미러관계와 한러관계의 탈동조화에 더욱 주의를 기울일 필요가 있다. 미러관계는 미중관계와 더불어 동북아·한반도 질서의 성격을 규정짓는 결정 요인이다. 현재 미러 간 갈등과 대립 양상은 역내 평화와 안정에 별로 도움을 주지 못하고 있다. 한반도 비핵화 문제에서만이라도 미러가 갈등관계를 넘어서 상호 공조하고 협력하는 노력을 펼쳐야 한다. 한반도의 평화와 번영을 이루기 위해서는 러시아도 역내 정세 변화에 부응하고 나름 변화된 모습을 갖추어야 한다. 진정으로 한러가 윈-윈(win-win)하고, 남북러가 3-윈(3-win)하는 방안을 강구해야 하며, 북한이 비핵화를 통해 진정으로 개혁·개방으로 나아가는 길을 선택하도록 적극 도와야 한다.

보다 전향적으로는 유럽권에서의 대결 구도를 극동까지 연장하는 것이 아니라, 사안별·현안별로 유연하게 대처하는 것이 필요하다. 이를테

85 박정호 외, 『푸틴 집권 4기 극동개발정책과 한러 신경제협력 방향』 (세종: 대외경제정책연구원, 2018); 제성훈, 이재영, “러시아의 ‘동방정책’과 한국의 대 극동 경제협력 확대방안,” 『Acta Euraslatica』, 6권(2015), pp. 17-35 등 참조.

86 이에 대한 자세한 내용은 이상준, “러시아의 디지털경제와 도시혁신,” EMERiCs, 『전문가 오피니언』 (2018년 6월); 김선래, “4차 산업혁명, 러시아와 한국의 협력 로드맵,” 『Russia-Eurasia FOCUS』 (2019.11.26.) 외 참조.

면, 9.11 테러 발생 시 글로벌 가치의 추구라는 공통 인식 속에서 러시아가 미국과 적극적으로 협력했듯이, 극동과 한반도에서도 북한의 비핵화를 위해 미러가 협력을 모색해야 할 것이다. 이는 비록 유럽권에서 대결 내지 갈등 구조가 불가피할지라도 극동 지역에서는 미러관계 개선의 전기를 마련할 수 있도록 하는 창조적 접근이 긴요해 보인다. 미러가 극동과 유럽 지역에서 관계 성격을 달리 구축해 보려는 노력인 셈이다.<sup>87</sup>

미러는 동북아·한반도 지역에서의 NPT 체제 붕괴 방지와 대량살상무기(WMD) 확산 방지의 측면에 대해 인식을 공유하고 정책 공조를 강화해 나가는 것이 바람직하다. 만약, 북한의 핵 보유를 사실상 묵인하는 쪽으로 상황이 전개된다면, 일본, 대만, 한국 등 동북아 내 핵무장 도미노 현상이 발생할 수도 있음을 염두에 두어야 할 것이다. 이제 오랜 역내의 지정학적 대립 구도를 극복해 나갈 새로운 접근과 사고가 필요하다.

넷째, 미중러, 한러일, 한중러 등 소다자 협력망을 다차원적으로 구축해 나가야 한다. 이는 중단기적으로 역내 다자안보협력체제, 다자경제협력체제 구축을 위한 기반을 꾸준히 다져나가는 작업이기도 하다. 소다자 협력은 양자관계의 한계를 보완하는 3자, 4자, 5자 등 여러 국가들의 참여를 통해 국제협력을 이끌어 내는 성격을 띠고 있다. 군사·안보적 영역도 포함되지만, 경제, 환경, 문화적 영역이 주를 이룬다. 소다자 협력과 광역두만강개발계획(GTI)이 결합되는 형태를 모색해보는 것도 바람직해 보인다.<sup>88</sup> 특히 동북아 지역에서는 남북러 3각 협력을 비롯해 많은 3자 구도가 존재하고 있다. 이중 한국과 러시아가 주축이 되고 중국과 일

본이 포함된 한러중(물류망), 한러일(환동해) 소다자 협력이 최근에 가지적인 모습을 띠고 있어 관심을 끈다.

한중러 소다자 협력은 부산과 중국 훈춘, 러시아 자루비노를 연계시키는 항로처럼 유라시아 물류 혁명과 평화 네트워크의 중심축이 될 수 있다. 이는 북한의 개혁·개방에도 기여할 수 있을 것이다. 한러일의 경우 일본 기업의 자본 투자를 기대할 수 있으며, 지리적 공간을 협력의 근간으로 하는 크루즈 관광이 대표적이다. 이미 2017년 5월 크루즈 선박 코스타 빅토리아호가 한러일 환동해권 1차 운항을 한바 있다. 이는 향후 북극항로를 황금의 바닷길로 변모시킴으로써 환동해권 경제발전에도 기여할 수 있을 것이다. 이는 좀 더 크게 보아 ‘포스트 6자회담’ 구상을 다듬어 가는 것과도 연계되어 있다. 남북러 3각 협력도 이와 같은 소다자 협력과 함께 이뤄진다면 역내 평화와 번영을 위한 긍정적인 시너지 효과를 기대할 수 있을 것이다. 북한이 참여하는 남북러 3각 협력 프로젝트 공동조사와 타당성 검토 작업이 선행적으로 추진되도록 하는 것도 중요한 의미가 있다.

다섯째, 2020년 한러수교 30주년을 맞아 차세대까지 염두에 둔 미래 한러 비전의 마련과 한러 간 상호 공공외교를 더욱 활성화시키는 노력을 펼쳐 나가는 것이다.<sup>89</sup> 최근 극동 지역에 한국 관광객이 폭발적으로 증가하였는데 이는 2014년 비자면제협정의 효과가 위력을 발휘하고 가운데 ‘배틀트립’, ‘짠내투어’ 등의 방송 프로그램이 큰 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 2018년 5월 한국외대와 러시아 프치옴의 공동 여론조사에

87 이상준, 서동주, “무틴 집권 4기 러시아의 동북아-한반도 정책과 한러 외교경험의 과제,” p. 132.

88 신범식 편, 『북중러 접경시대와 동북아 소지역협력』 (서울: 도서출판 이조, 2018).

89 공공외교 활성화를 위한 세부 실천방안에 대해서는 한러대화(KRD), 외교부 공공문화외교국, 한양대 아태지역연구센터가 공동 주최한 “대러 공공외교의 새로운 방향: 주창형 공공외교와 디지털 공공외교” 제하 세미나(2019.11.15) 참조.

따르면, 러시아 국민들의 한국에 대한 인식도 갈수록 좋아지는 추세를 나타내고 있다. 그 원인에 대한 면밀한 조사를 통해 긍정적인 측면을 더욱 발전시켜 나가야 할 것이다. 또한 학문의 후속세대 육성을 비롯해 젊은 청년층들이 상호 교류하고 서로를 이해할 수 있도록 각종 프로그램을 만들어 지원하고 후원할 필요가 있다.

여섯째, 지난 30년 한러관계에 대한 종합평가와 더불어 對러 정책이 지속성·일관성을 갖고 꾸준히 추진되도록 해야 한다. 앞에서 살펴보았듯이 한국의 對러 정책은 노태우정부의 북방정책에서 본격화되었으며, 이후 정부별로 '대북 포용정책(햇볕정책)', '평화·번영정책', '3대 신실크로드 구상', '유라시아 이니셔티브', '新북방정책' 등 정책 명칭을 바꿔가며 추진해 왔다. 정부의 성격에 따라 정책의 우선순위와 중점도가 다소 바뀔 수 있지만, 러시아의 전략적 가치와 한러관계 발전에 대한 전략적 사고와 공감대를 갖추고 對러 정책을 추진해 나가는 것이 바람직하다. 또한 1회성 이벤트를 지양하고 한러 발전에 기여하는 사안에 대해서는 꾸준한 지속성을 갖추도록 하는 것도 중요하다. 이를테면, 한러정경포럼, 한러대화(KRD) 등은 한러관계 발전을 견인하는 소중한 자산으로 자리매김하고 있다. 학계를 중심으로 30주년을 앞두고 기존의 對러 정책과 한러관계 역사를 종합적으로 정리, 평가해보는 작업도 필요하다. 이의 연장선에서 이규형 대사께서 2018년 한러 전략적 협력 10주년 기념 연설을 통해 한러관계 발전을 위한 제언으로 언급한 내용도<sup>90</sup> 깊이 새

겨들을 필요가 있다.

끝으로 2020년 한러수교 30주년에 대한 준비에도 만전을 기해야 할 것이다. 한러 기념사업준비위원회(위원장: 정세균 전 국회의장)가 발족되어 활동 중인바 양국 각각은 물론 공동행사가 원만하고 성과 있게 추진될 수 있도록 긴밀히 협력해야 할 것이다.<sup>91</sup> 이를 통해 수교 30주년 기념행사를 한러관계 발전의 중요한 계기로 활용하고, 또 다른 미래 30년에 대한 청사진이 제시될 수 있도록 중지를 모아야 할 것이다. 2020년을 계기로 또 다른 미래 30년을 향해 달려나가고 한러관계 발전의 새로운 초석이 놓아지기를 기대해 본다.

90 "양국 국민간의 유사성(類似性)과 보완성(補完性)을 확장하고 가꾸며, 원칙(原則)에 입각하여 호혜적(互惠的) 이익을 추구해가면, 말 그대로 '전략적 협력 동반자 관계'의 성숙된 모습을 펼쳐질 것으로 믿습니다". 이규형, "전략적 협력 동반자관계 10년: 바람직한 한러관계 발전방향," 한러대화(KRD) 주관 '문재인정부 신북방정책: 전략과 과제' 제1회 한러 전략적 동반자관계 10주년 기념 세미나 기조연설(2018.5.11.).

91 이태호 외교부 제2차관은 10월 18일 러시아 모스크바에서 미하일 슈비트코이 러시아 대통령 국제문화협력 담당 대통령 특별대표와 2020년 한러 수교 30주년 기념사업 준비위원회 부위원장급 협의회를 처음 열었다. <https://www.mk.co.kr/news/world/view/2019/10/848729/> (검색일: 2019.10.30.).

## Abstract

---

### Strategic Cooperation between Korea and Russia: Main Issues and Tasks

**SUH, Dong-Joo**

**JANG, Se-Ho**

(Institute for National Security Strategy)

In this report, we will comprehensively evaluate major achievements and limitations of the development of bilateral relations, and draw up directions and tasks for the future development, as we look back on the path of the development of bilateral relations around the 30th anniversary of the establishment of diplomatic relations between Korea and Russia. Since the establishment of the diplomatic relations, Korea and Russia have been developing their bilateral relationship steadily, including establishing the Strategic Cooperative Partnership in 2008. A total of 33 summit meetings played a key role in the development of bilateral relations. It was an important achievement to identify the cooperation issues between the two countries and to agree on directions for future relations. Cooperation between the two countries, which was conducted at the civilian and 1.5-track level, was also an important factor that boosted strategic

cooperation. However, there have been many elements of conflict regarding the convergence of shared interests between the two countries and various issues. Currently, issues such as North Korea's nuclear and missile capabilities, THADD deployment, three-way cooperation between the two Koreas and Russia, the Northeast Asian Multilateral Security Cooperation System, and breakup of the INF Treaty are highlighted as major issues of South Korea-U.S. military cooperation. In addition, major tasks that the two countries should address in the future include the systematization of strategic communication, the achievement of \$30 billion in trade volume in 2020, solid follow-up measures to the summit talks, coordination of mutual strategic positions, seeking the interface between the New Eastern Policy and the New Northern Policy, and the promotion of public diplomacy. Currently, Korea-Russia relations are judged to be in a certain state of stagnation, and a re-emergence through the qualitative growth of the Strategic Cooperative Partnership is urgently needed.

#### Keywords

Diplomatic Ties, Korea-Russia Relations, Strategic Cooperation, New Northern Policy, New Eastern Policy

## 참고문헌

- 고상두. “신북방시대 한국의 대러 외교전략과 과제.” 『슬라브학보』, 제33권 4호(2018).
- 고상두. “푸틴 이후 러시아 외교정책의 변화와 한반도.” 『유라시아연구』, (2002 겨울).
- 고재남. “러시아의 대북 핵미사일 정책과 대러 정책과제.” 『주요국제문제분석』, (2017-41).
- 고재남. “최근 한러관계 동향과 전망.” 국가안보전략연구소 비공개세미나 발표자료 (2007.6).
- 고재남. “한러 모스크바 정상회담의 성과와 향후 과제.” 『주요국제문제분석』, (2018-24).
- 권원순. “시베리아횡단철도(TSR) 이용 활성화와 한·러 경제협력.” 『한국철도학회지』, 제4권(2001).
- 기연수. “러시아의 외교정책 기조와 동북아, 한반도.” 『슬라브연구』, 제18권 1호(2002).
- 김선래. “4차 산업혁명, 러시아와 한국의 협력 로드맵.” 『Russia Eurasia Focus』 (2018.11.26.).
- 김정기. “북미 간 비핵화 협상에 대한 러시아의 전략적 입장.” 『중소연구』, 제42권 4호 (2018/2019 겨울).
- 박정호 외. 『푸틴 집권 4기 극동개발정책과 한러 신경제협력 방향』. 대외경제정책연구원, 2018.
- 배수한. “2004 한·러 정상회담 결과 및 향후 전망.” 『중소연구』, 통권 104호(2004/2005).
- 배수한. “한러관계의 회고와 전망.” 『국제문제연구』, (2007 겨울).
- 서동주, 이상준. “푸틴 집권 4기 러시아의 동북아한반도 정책과 한러 외교경협의 과제.” 『러시아연구』, 제28권 제2호(2018).
- 서동주. “『이명박-메드베데프』한·러 정상회담 성과 극대화 방안.” 국가안보전략연구소 정책보고서(2008.7.2).
- 서동주. “러시아 푸틴정부의 인맥정치와 실로비키(siloviki): 한·러 인적 교류 활성화 방안 모색.” 『국제문제연구』 (2006 겨울).
- 서동주. “러시아의 동아시아 전략과 미래의 역할.” 고재남, 엄구호 엮음. 『러시아의 미래와 한반도』. 서울: 한국학술정보, 2008.
- 성원용. “러시아의 극동시베리아 개발과 남북러 삼각경제협력.” 고재남, 엄구호 엮음. 『러시아의 미래와 한반도』. 서울: 한국학술정보, 2008.
- 신범식 편. 『북중러 접경지대와 동북아 소지역협력』. 이조출판사, 2018.
- 신범식, 하용출, 이바센초프 외. 『한국과 러시아의 전략협력』. 서울: 한국외대 지식출판원, 2015.
- 신범식, “동북아시아 지역 협력체와 남북러 삼각협력,” 『2005년 한국정치학회 연례학술회의 자료집』 (2005.11.30.).
- 엄구호. “러시아의 한반도 정책과 북핵 해결 협력 방안.” 『중소연구』, 제41권 제4호 (2017/2018 겨울).
- 엄구호. “문재인 정부 한러 전략적 경제협력의 방향.” 『2017년 한러 정경포럼 발제문』 (2017.10.25.-26).
- 우준모. “정상회담 이후 한반도 비핵화 과정에서 러시아의 역할.” 『제주평화연구원 JPI 정책 포럼』 (2018).
- 우평균. “러시아의 한반도 정책: 북핵, 사드(THAAD) 반대 및 한국의 대응.” 『국방연구』, 제59권 제4호(2016년 12월).
- 이규형. “전략적 협력 동반자관계 10년: 바람직한 한러관계 발전방향,” 한러대화(KRD) 주관 ‘한러 전략적 동반자관계 10주년 기념 세미나’ 기조연설(2018.5.11.).
- 이상준, 이대식. “러시아 산업정책 및 산업공간의 변화와 한러 산업협력.” 『러시아연구』, 제26권 2호(2016).
- 이성우. “남북러 항만개발 협력.” 『상트페테르부르크 남북러 3각 협력 국제학술회의』 (2018.12.6.-7).
- 이재영 편. 『한반도 평화변영과 남북러 3각협력』. 대외경제정책연구원, 2018.

- 장덕준. “북한 핵문제에 대한 러시아의 입장과 대러 협력 방안.” 『중소연구』, 40권 2호 (2016).
- 장세호. “러시아 신 동방정책의 본질과 대러접근 방안.” 『Acta Eurasiatica』, vol.7 No.1(2016).
- 장세호. “중거리핵전력조약 파기의 의미와 정책적 시사점,” 『INSS 전략보고』, No. 45, 2019.
- 전봉근. “한반도 비핵평화체제 전환기 이행전략: 2차 북미 정상회담을 계기로” (국립외교원).
- 정희석. “러시아 연방의 한반도 평화정책.” 『중소연구』, 통권 96(2002/2003).
- 제성훈, 이재영. “러시아의 ‘동방정책’과 한국의 대 극동 경제협력 확대방안” 『Acta Eurasiatica』, 6권(2015).
- 조한범, 김현택, 서동주. 『한국의 대러시아 통일공공외교 실태』, 통일연구원, 2013.
- 한러대화(KRD), 『한러관계의 새 지평』, 2018.
- 한러대화(KRD), 『한러협력 2030 청사진』, 2015.
- 홍완석. “러시아의 한반도정책 전망과 한러협력.” 고재남, 엄구호 엮음. 『러시아의 미래와 한반도』, 서울: 한국학술정보, 2008.
- 홍완석. “북한의 비핵화와 한반도 평화정착을 위한 문재인 정부의 대러정책.” 『슬라브연구』, 제34권 3호(2018).
- 홍완석. “이명박 대통령의 러시아 방문: 의미, 평가, 과제.” 기연수 교수 정년 기념 러시아 연구소 연례학술회의(2008.12.12.) 발표논문.
- 홍완석. “푸틴정부의 동북아 전략과 한반도 정책.” 홍완석 편. 『현대 러시아 국가체제와 세계전략』, 서울: 한울아카데미, 2005.
- 홍완석. “한러관계 발전의 제약성과 기회요인.” 『통일문제연구』, (2002년 하반기호).
- Mikheev, Vasily. “New Russian Policy towards East Asia under Medvedev’s Presidency. *Strategic Studies*. Vol. 43(2008).
- Shin, Beom-Shik. “Russia’s Northeast Asian Policy and Korean Peninsular.” *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 22, No. 2(Fall/Winter 2008).
- Toloraya, Georgy. “Russia’s East Asian Strategy: The Korean Challenge.” [www.brookings.edu/articles/2007/11\\_korea\\_toloraya.aspx?p=1](http://www.brookings.edu/articles/2007/11_korea_toloraya.aspx?p=1)
- 국립외교원. “신북방정책 현안과 추진 방안 워크숍.”(2018.2.8.).
- 한국슬라브유라시아학회 외 공동학술대회, “신북방경제협력과 한반도의 평화와 번영”(2018.3.23.-24).
- 서울대 아시아연구소. “북핵위기와 정상회담: 아시아 각국의 시각.” (2018.4.9.).
- 4개 국책연구기관 공동 학술회의. “문재인 정부 출범 1년: 외교안보통일분야 평가와 과제.” (2018.5.15.).
- 한국슬라브유라시아학회 외 공동학술대회. “문재인 정부의 신북방정책 : 전략과 과제”(2018.5.11.).
- 한국외대 러시아연구소, 프치움. 러시아 국민의 대한국 인식 여론조사(5월)
- 한러대화. “한러대화 제4차 KRD 포럼 결과보고.”(2018.6.22.).
- 한국유라시아학회, 코리아컨센서스연구원, 한국철도기술연구원, 공동학술회의. “북미 정상회담 이후 한반도 정세의 변화와 신북방정책의 과제”(2018.6.29.)
- 한러대화(KRD) 세미나. “한국의 대러 공공외교- 현황과 발전 방향”(2018.11.9.).
- (사)유라시아 21. “신북방정책 중간평가와 한러 경제협력의 과제.”(2018.11.19.).
- 한국슬라브유라시아학회, 한국외대 러시아연구소. “2018년 한국슬라브유라시아학회 연례학술회의.” (2018.11.23.).
- 한양대 아태지역연구센터. “유라시아와 일대일로: 통합과 협력, 갈등.” (2018.12.14.).
- 한국슬라브유라시아학회. “신북방정책과 한유라시아 산업협력 환경 및 진출사례.”(2018.12.28.).
- 한국외대 러시아연구소. “2019년 러시아를 전망한다.” (2019.1.11).

### **서동주(徐東周)**

국가안보전략연구원 수석연구위원, 연세대 대학원 정치학과에서 박사 학위를 받았으며, 관심 연구 분야는 러시아 정치·외교, 한러·북러관계, 동아시아국제정치 등이다. 주요 연구로 『러시아현대정당사』를 비롯해 “한·미·중 삼각구도에서 러시아의 역할과 의미”, “동아시아·한반도 안보정세와 한러관계”, “러시아 푸틴시기 정치체제의 특성”, “푸틴 집권 3기 대외정책 전망과 대러 대응전략”, “남·북·러 경제협력과 북러관계” 등이 있다.

### **장세호(張世虎)**

국가안보전략연구원 부연구위원. 러시아 상트페테르부르크국립대학교에서 정치학 박사 학위를 받았으며, 관심 연구 영역은 러시아 권력엘리트, 선거와 정당, 한러관계이며, 주요 저역서로 『탈공산주의 다민족 국가들의 정체성 정책』, 『푸틴 4기 행정부 고위관료 인선: 사회적 배경과 정치적 함의』, 『한국 슬라브학 30년사』 등이 있다.