

3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 결정요인, 평가, 전망

제성훈 (대외경제정책연구원 부연구위원)

3기 푸틴 정부는 중국과의 우호관계 발전을 '러시아 대외정책의 가장 중요한 지향' 중 하나로 규정하고 있다. 하지만 러시아와 중국 간에는 근본적으로 화해할 수 없는 지정학적 갈등이 잠재되어 있다. 따라서 러시아는 한편으로 중국과의 긴밀한 협력관계를 유지하면서도, 다른 한편으로 자국의 극동·시베리아 지역과 유럽 지역의 연계성 강화를 위한 교통망 확충, 한국과 일본 등 다른 동아시아 국가들과의 경제협력 심화를 통해 갈등요인을 관리하고자 한다.

1990년대부터 러시아와 일본은 각각 영토 문제 협상과 경제협력 확대를 상대에 대한 유인책으로 활용해왔다. 러시아는 1990년대와 2000년대의 경험을 통해 일본과의 영토 논쟁이 쉽게 해결될 수 없으며, 영토 양보를 통해 일본으로부터 얻을 수 있는 경제적·전략적 이익도 크지 않다고 판단하고 있기 때문에, 외교적 수사의 변화에도 불구하고 이른바 '1956년 모델(평화조약 체결 후 2도 양도)'에 입각한 영토 문제 해결 입장은 변함없이 유지될 것으로 판단된다.

3기 푸틴 정부는 북한의 미사일, 핵 프로그램과 이에 대한 무력적 해결 시도를 한반도에서 전략적 안정과 경제협력 활성화를 위협하는 핵심적인 요인으로 보고 있다. 북핵 문제 해결의 지연과 로켓 발사가 극동 개발 및 역내 경제협력 구상의 실현을 방해하고 있는 것은 사실이다. 하지만 북한과의 우호관계는 러시아가 한반도 문제 논의에 참여할 수 있는 필요조건이기 때문에, 러시아는 군사적 긴장 완화 및 상호 자제 호소, 러시아가 참여하는 6자회담 재개 입장을 고수하는 한편, 남북한 등거리 노선을 전제로 김정은 체제와의 대화를 적극적으로 추진할 것이다.

* JPI정책포럼 세미나(2013.05.24) 발표자료

목 차

1. 동아시아 정책의 결정요인
 - 가. 대외정책노선
 - 나. 동아시아의 지정학적 상황
 - 다. 극동 개발 문제
2. 3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 중국, 일본과의 관계, 한반도 문제
 - 가. 중국과의 관계
 - 나. 일본과의 관계
 - 다. 한반도 문제
3. 결론 및 정책제언

1. 동아시아 정책의 결정요인

가. 대외정책노선

- 러시아의 동아시아 정책에 가장 큰 영향을 미치는 요인 중 하나는 그 보다 상위에 있는 대외정책노선임.
 - 일반적으로 대외정책(foreign policy)은 국가의 대외정책적 활동, 즉 실제 정책 수행뿐만 아니라, 국가이익 실현을 위한 원칙, 목표, 수단 및 방법 등 대외정책노선을 포함하는 대외정책과정 전반을 의미하는데, 이러한 대외정책은 일정한 연속성과 체계성을 가지고 있는 대외정책 노선에 기초를 두면서 공간과 대상(지구적, 지역적, 일국적)의 특성에 따라 다양한 양상으로 전개됨.
- 2012년 1월 16일 푸틴은 일간지 ‘이즈베스티야(Izvestiya)’ 기고문에서 “소련 붕괴 이후 20년 동안 성립되었던 ‘일극성’ 현상을 포함한 체제의 종언이 분명해졌다”는 대외인식을 밝혔음.
 - 이어서 “이전의 단일한 ‘힘의 극’은 이미 지구적 안정성을 지탱할 능력을 상실했고, 새로운 영향력의 중심들은 아직 이것을 담당할 준비가 되어 있지 않다”고 주장하며, 러시아가 세계 경제 및 안보에서 급격히 증가하는 비예측성을 직시하고 이에 대응해야 한다는 점을 강조했음.
- 러시아의 정책결정자들은 이미 1990년대 중반부터 세계질서가 일극체제에서 다극체제로 전환하고 있다고 바라보고, 러시아가 미국과 함께 민주적 공동체의 중심축이 될 수 없다면 세계질서를 구성하는 몇 개의 극 중 하나의 지위와 역할을 담당해야 한다고 주장해왔음.
- 이러한 맥락에서 푸틴은 이제 탈냉전기 미국이 일방적으로 주도해온 세계질서에서 러시아, 중국 등 주요 강대국들이 책임을 분담하는 새로운 세계질서로의 전환을 선언하고 있는 것이며, 또한 그 과정에서 필연적으로 발생하고 있는 글로벌 금융위기, 전략적 불안정 등에 대해 러시아가 보다 적극적으로 대응해야 한다는 점을 지적한 것임.
- 이와 관련하여 푸틴은 2012년 2월 27일 일간지 ‘모스콥스키예 노보스티(Moskovskie Novosti)’ 기고문 ‘러시아와 변화하는 세계’에서 러시아가 적극적으로 대응해야 할 대외적 문제들을 다음과 같이 언급했음.
 - 첫째, 국제적 신뢰를 침식하고 있는 미국과 나토의 유럽 MD 시스템 구축 프로그램; 둘째, 이라크, 리비아, 그리고 시리아에 시도되고 있는 국제규범과 국제주권에 대한 위협; 셋째, 이란, 북한에서 진행되고 있는

핵 확산과 이에 대한 무력적 해결 시도; 넷째, 러시아 경제, 특히 극동·시베리아 경제 발전에 아태 지역 경제성장 이용 가능성 모색; 다섯째, 유럽 경제위기 해결과 에너지 협력 강화의 필요성; 여섯째, WTO 가입에 따른 경제외교 활성화 요구; 일곱째, 재외동포들의 인권 보호와 문화외교 강화 등임.

- 2013년 2월 12일 발표된 ‘대외정책개념’에서는 다양한 지역적 우선과제들이 제시되고 있는데, 특히 다음과 같은 대외적 과제들이 강조되었음.
 - 첫째, 탈소비에트 공간 통합을 위한 CIS, 관세동맹(CU), 유라시아경제공동체(EurAsEC), 집단안보조약기구(CSTO), 러시아-벨라루스 연방의 발전, 우크라이나의 통합과정 참여; 둘째, EU와의 무비자제도 도입, 가스 협력국인 독일, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드와의 파트너십 강화, 유럽 안보협력기구(OSCE), 나토, 북유럽 국가들, 발트해 국가들, 발칸 국가들과의 상호협조; 셋째, 미국으로부터 MD가 러시아의 핵 억지력을 겨냥하고 있지 않다는 법적 보장과 다른 국가의 국내문제 불개입 원칙을 포함한 국제법 규범 준수 확보; 넷째, 중국 및 인도와 우호관계 발전, 세계 경제 및 정치의 무게중심이 향하고 있는 아태 지역과의 협력 등임.
- 메드베데프 정부의 대외정책은 ‘경제현대화’라는 대내적 우선과제의 성공적 수행에 필요한 호의적인 외적 환경 조성과 대외적 자원의 효율적 이용을 목표로 설정하면서 실용주의적 노선을 유지해왔음.
 - 지구적, 지역적 문제들에 있어서 다른 강대국들과의 대립 지양 및 국경 주변의 분쟁 방지, 선진국들로부터의 자본투자와 첨단기술 도입 활성화 등이 핵심과제였음.
- 푸틴이 대선과정에서 발표한 기고문들, 2월 12일 발표한 ‘대외정책개념’에는 세계가 더 불안정하고 예측불가능하게 되었다는 대외인식에 기초하여 자국의 적극적인 대응을 호소하고 있음에도 불구하고 기존 노선의 획기적 변화를 의미하는 언급은 보이지 않음.
- 2011년 12월 총선에서 2012년 3월 대선까지 이어진 푸틴 반대 시위에서 확인되듯이 국내 정치상황의 변화는 지속적인 경제성장을 통한 체제의 ‘도구적 정당성(instrumental legitimacy)’ 확보를 더욱더 절실하게 요구하고 있음.
- 3기 푸틴 정부의 대외정책은 국제정세의 큰 변화가 없는 한 메드베데프 정부 대외정책노선의 연장선상에서 수행될 것으로 전망됨.

**러시아는 세계질서가
일극체제에서
다극체제로 전환하고
있다고 바라보고,
러시아가 미국과 함께
민주적 공동체의
중심축이 될 수 없다면
세계질서를 구성하는
몇 개의 극 중 하나의
지위와 역할을 담당해야
한다고 주장해왔음**

**러시아는 동아시아에서
군사적 갈등과 분쟁의
불씨들이 안보적
위협으로 발전하지
않도록 역내 문제에
대한 적절한 개입을
통해 전략적 안정을
확보하고자 함**

나. 동아시아의 지정학적 상황

- 러시아의 동아시아 정책에 영향을 미치는 또 하나의 중요한 요인은 동아시아의 지정학적 상황임.
- 아태 지역, 더 정확히 말하면 동아시아의 경제적 부상은 이미 세계경제에서 의미 있는 현상으로 주목받고 있으며, 유로존(Eurozone)의 위기를 야기한 글로벌 금융위기도 이 지역의 경제성장을 멈추게 하지는 못했음.
 - 현재 APEC을 구성하고 있는 아태 지역 21개국의 인구는 총 27억 명이며, 이들의 GDP 총합은 세계 GDP의 약 53%, 전체 교역량은 세계 교역의 약 44%에 달함.
- 아태 지역의 경제적 부상은 중국의 지속적인 경제성장과 아세안 국가들의 약진, 세계경제에서 한국과 일본이 차지하고 있는 비중 등 다분히 동아시아의 경제성과에 기인하고 있음.
- 역내 경제통합의 주도권을 놓고 벌이는 미국과 중국의 경쟁도 치열해지고 있는데, 미국은 자국의 국가이익 실현에 있어 아태 지역의 중요성을 강조하면서 환태평양경제동반자협정(TPP) 확대를 주도하고 있으며, 중국은 ‘ASEAN+3’ 형태의 통합을 선호하면서 아세안, 대만 등 동아시아 국가들과의 협력을 강화하고 있음.
- 러시아의 주요 공식문서에서는 자국의 국가안보와 직결되는 전략적 불안정 요인으로 대량살상무기 및 그 운반수단의 확산, 군사정치적 블록 및 연합의 강화, 러시아 국경 인근에서의 분쟁 발생 및 격화, 일련의 국가들의 지정학적 야망, 군비경쟁 가속화 등을 지적하고 있음.
 - 한반도에서의 대치 상황, 역내 국가들 간에 가속화되고 있는 영토 갈등, 북한의 핵무기 및 미사일 개발, 지역 패권을 향한 중국의 열망, 미일동맹의 강화, 군비경쟁 등은 수시로 이 지역의 군사적 긴장을 고조시키고 있음.
- 이러한 상황에서 러시아는 한편으로 역내 국가들과의 긴밀한 경제협력, 특히 에너지 자원을 매개로 한 협력을 통해 동아시아의 경제성장을 이용하면서, 다른 한편으로는 군사적 갈등과 분쟁의 불씨들이 안보적 위협으로 발전하지 않도록 역내 문제에 대한 적절한 개입을 통해 전략적 안정을 확보해야 할 필요성을 느낄 수밖에 없음.

다. 극동 개발 문제

- 마지막으로 러시아의 동아시아 정책에 영향을 미치는 중요한 요인은 동아시아와 지리적으로 인접한 러시아 극동 지역 개발 문제임.
- 러시아 극동 지역은 아태 지역의 역동적인 경제발전에 대비될 정도로 경제적으로 매우 낙후되어 있음.
 - 극동 지역의 면적은 약 630km²로서 러시아 전체의 36.1%에 달하지만, 인구는 약 646만 명으로 러시아 전체의 불과 4.6%가 거주하고 있는데, 낮은 인구밀도, 제조업 생산기반 부족, 공공인프라 미비 등으로 인해 지역 총생산 비중도 러시아 전체의 5% 미만에 머무르고 있음.
- 이런 상황에서 접경지역에서 중국의 경제적, 인구학적 팽창과 일본과의 남쿠릴열도 영토 논쟁 등은 러시아의 심리적 불안을 가중시키고 있음.
- 하지만 러시아는 석유, 가스 등 에너지 자원을 비롯한 풍부한 광물자원과 해양자원을 보유하고 있기 때문에 극동 지역의 발전 잠재력은 여전히 크다고 볼 수 있음.
- 3기 푸틴 정부 출범을 전후하여 대외경제은행의 ‘극동 및 바이칼 지역 개발펀드’ 설립(2011년 11월), 연방정부 부처로 ‘극동개발부’ 설립(2012년 5월), ‘극동 및 바이칼 지역 사회경제 발전 국가프로그램’ 채택(2013년 3월) 등 극동 지역 개발을 위한 체계적인 메커니즘이 구축되었음.
 - 러시아 정부는 2025년까지 연방예산 3조 9,000억 루블(약 1,300억 달러), 민간투자 6조 8,000억 루블, 지방정부 예산 3,000억 루블 등 총 11조 루블(약 3,600억 달러)을 해당지역 개발에 투입하기로 결정했음.
- 푸틴 정부는 극동 개발을 위해 다른 아태 지역 국가들과의 협력이 필요하다는 점을 명확히 인식하고 있는데, 2012년 7월 재외공관장회의에서 푸틴은 “아태 지역 통합과정에 대한 러시아의 참여가 시베리아 및 극동 지역의 사회경제적 부상에 긍정적 영향을 미칠 것”이라며 아태 지역 경제협력과 극동 개발의 연계성을 강조한 바 있음.
- 러시아는 소련시절 군항으로 잘 알려진 극동 지역 최대 항구 블라디보스토크를 국제적인 경제협력의 중심으로 육성한다는 계획 하에 지난 4년간 약 213억 달러를 투자하여 교통 및 도시환경 인프라, 발전시설 등을 대대적으로 건설하고 현대화한 것은 아태 지역 국가, 특히 동아시아 국가들과의 긴밀한 협력을 통해 극동 지역을 개발하겠다는 강력한 의지의 표현임.

푸틴은 “아태 지역 통합 과정에 대한 러시아의 참여가 시베리아 및 극동 지역의 사회경제적 부상에 긍정적 영향을 미칠 것”이라며 아태 지역 경제협력과 극동 개발의 연계성을 강조한 바 있음

2013년 2월 12일

발표된 '대외정책개념'

에서는 중국과의

우호관계 발전이

인도와와의 관계와 함께

'러시아 대외정책의

가장 중요한 지향'으로

강조되고 있음

2. 3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 중국, 일본과의 관계, 한반도 문제

- 2013년 5월 7일 취임식 직후 푸틴이 서명한 대통령령 '대외정책과정 실현조치에 대하여'에서는 아태 지역과 관련하여 다음과 같은 대외적 과제가 제시되었음.
 - 첫째, 동시베리아 및 극동 지역의 사회경제 발전 가속화를 위한 지역 통합과정 참여 강화; 둘째, 아태 지역에서 집단적 비동맹 원칙, 국제법 규범, 평등하고 불가분한 안보 원칙에 기초한 새로운 안보 및 협력 구조 형성 주도; 셋째, 동아시아정상회의와 러시아-아세안 대화 파트너십 의제에 포함시킬 추가 제안 마련; 넷째, 중국과의 동등하고 신뢰적인 파트너십 및 전략적 상호협조와 인도, 베트남과의 전략적 파트너십 심화; 다섯째, 일본, 한국, 호주, 뉴질랜드 등 아태 지역의 다른 중요한 국가들과의 상호이익적 협력 발전 등임.
- 2013년 2월 12일 발표된 '대외정책개념'에서는 아태 지역으로 세계 정치 및 경제의 무게중심이 이동하고 있다고 평가하며, 이 지역에서 러시아의 지위 강화를 강조하고 있음.
 - 이와 관련한 러시아의 주요 관심사항으로 첫째, 아태 지역 통합과정에 대한 적극적 참여, 둘째, 시베리아 및 극동의 경제발전 프로그램 실현 과정에서 아태 지역의 잠재력 이용, 셋째, 아태 지역에서 집단적 기초의 안보 및 협력구조 건설 등이 제시되고 있음.

가. 중국과의 관계

- 2013년 2월 12일 발표된 '대외정책개념'에서는 중국과의 우호관계 발전이 인도와와의 관계와 함께 '러시아 대외정책의 가장 중요한 지향'으로 강조되고 있음.
- 중국과의 전략적 동반자관계 발전은 2000년대 1, 2기 푸틴 정부 시절 러시아 대외정책의 가장 큰 성과라 할 수 있음.
 - 양국의 무역 및 경제관계가 비약적으로 발전하였고, 국경 문제도 법적으로 완전히 해결되었으며, 지구적·지역적 문제에 대해서도 같은 입장을 취하는 등 현재 양국은 표면적으로 전례 없는 우호관계를 과시하고 있음.
- 하지만 러시아와 중국 간에는 근본적으로 화해할 수 없는 지정학적 갈

등이 잠재되어 있는데, 이 때문에 로(Bobo Lo)는 양국관계를 ‘편의의 축(Axis of convenience)’이라고 규정한 바 있음.

- 지난 세기 러시아는 모든 면에서 중국을 압도했지만, 지난 20년간 급속도로 발전한 중국은 이제 에너지, 군사적 측면을 제외한 거의 모든 분야에서 러시아를 추월했음.
 - 다시 말해, 중국은 더 이상 러시아의 ‘하위 파트너’가 아니며, 따라서 러시아는 변화된 지정학적 상황에 적응하거나, 아니면 중국과의 지정학적 균형을 유지하기 위한 다른 방법을 찾아야 함.
- 러시아는 중국과의 협력을 통해 극동·시베리아를 개발하고자 하지만, 장기적으로 이것이 넓은 영토, 적은 인구, 풍부한 자원으로 표상되는 이 지역에서 중국의 경제적·인구학적 팽창을 불가피하게 수반한다는 점 또한 인식하고 있음.
- 이러한 배경에서 푸틴은 2012년 2월 27일 발표한 대외정책 관련 기고문을 통해 “역동적으로 강화되는 중국요인을 고려하면서 어떻게 행동할 것인가”라는 질문을 던진 바 있음.
- 푸틴의 주장에 따르면, 첫째, 중국의 경제성장은 ‘위협’이 아니라 거대한 경제협력의 잠재력을 내재한 ‘도전’으로서, 러시아 경제라는 ‘돛’이 중국이라는 ‘바람’을 활용할 ‘기회’로 보고 극동·시베리아의 경제성장을 위해 더 적극적으로 협력관계를 만들어가야 함.
- 둘째, 중국은 오늘날 형성되고 있는 평등한 국제질서의 비전을 공유하는 ‘파트너’이기 때문에, 국제무대에서 상호지원을 계속하면서, 예민한 지역적·지구적 문제들을 함께 해결하고, 유엔 안보리, BRICs, 상하이 협력기구(SCO), G20 등 다양한 다자 메커니즘에서 상호협조를 강화해야 함.
- 셋째, 양자관계에서 국경 문제를 포함한 모든 큰 정치적 문제들이 해결되었고, 양자관계의 메커니즘이 문서들에 의해 법적으로 보증되었으며, 현재 양국 지도부 간의 신뢰도 전례 없이 높은 수준에 있음.
- 하지만 푸틴도 중국과의 관계에는 제3국에서의 상업적 이익 경쟁, 양국 간 무역 구조, 상호 투자 수준, 불법 이민 문제 등 적지 않은 갈등요인이 상존하고 있다는 점을 인정했음.
- 무엇보다도 러시아가 가장 우려하고 있는 것은 시베리아와 극동에서 심화되고 있는 중국의 경제적·인구학적 영향력 확대임.

**러시아에게 중국은
오늘날 형성되고 있는
평등한 국제질서의
비전을 공유하는
‘파트너’이기 때문에,
국제무대에서 상호지원을
계속하면서, 다양한
다자 메커니즘에서
상호협조를 강화해야 함**

**러시아와 일본과의
관계에서 영토 문제는
가장 핵심적인 이슈
이며, 1990년대부터
러시아와 일본은 각각
영토 협상과 경제협력
확대를 상대에 대한
유인책으로 활용해왔음**

- 2013년 3월 모스크바에서 열린 푸틴과 시진핑의 첫 번째 정상회담은 정치적·경제적·군사적 차원에서 전략적 동반자관계를 재확인하고, 특히 양국 간 최대 현안인 에너지(석유, 가스) 협력 확대에 합의하는 등 적지 않은 성과를 거두었음.
 - 로스네프트(Rosneft)는 중국에 대한 석유 공급을 2배 늘리는 조건으로 중국개발은행으로부터 20억 달러의 차관을 제공받기로 하였고, 가스프롬(Gazprom)은 CNPC와 2018년부터 30년간 매년 380억^{m³}(600억^{m³}로 확대 가능) 규모의 천연가스 공급에 합의하고 양해각서를 체결했음(공급가격은 미함의).
- 러시아는 한편으로 중국과의 긴밀한 협력관계를 유지하면서도, 다른 한편으로 자국의 극동·시베리아 지역과 유럽 지역의 연계성 강화를 위한 교통망 확충, 한국과 일본 등 다른 동아시아 국가들과의 경제협력 심화를 통해 양국 간 갈등요인을 관리하고자 함.
 - 그동안 러시아가 2012년 블라디보스토크 APEC 정상회의에 국가적 역량을 집중시키면서, 2000년대 후반부터 아세안과의 관계 강화에 적극적인 태도를 보이고, 남북러 3자 경제협력 프로젝트의 실현을 포기하지 않는 이유도 바로 여기에 있음.

나. 일본과의 관계

- 러시아와 일본과의 관계에서 영토 문제는 가장 핵심적인 이슈이며, 1990년대부터 러시아와 일본은 각각 영토 협상과 경제협력 확대를 상대에 대한 유인책으로 활용해왔음.
- 2000년대부터 푸틴과 메드베데프 정부는 고르바초프, 옐친 정부와 달리 남쿠릴열도 영토 논쟁을 러시아와 일본 간의 영토 갈등이 아닌 일본의 일방적인 영토 요구로 규정하고, 1956년 소일공동선언에 명시된 의무 이행(평화조약 체결 후 2도 양도)으로 영토 문제를 해결하자는 입장을 고수해왔음.
 - 한편, 일본 정부는 시기에 따라 차이는 있지만 원칙적으로 ‘4도 전체 반환’을 계속해서 주장해왔음.
- 2012년 3월 2일 푸틴은 해외 주요언론 대표들과의 면담에서 영토 문제를 마무리하기를 원하는데 문제의 해결은 양국 모두를 만족시켜야 한 다며, 대선 이후 일본과 이 문제를 논의할 준비가 되어 있다고 언급했음.
 - 푸틴의 발언이 남쿠릴열도 4개 섬의 지위에 대해 ‘불법점령’이라는 용어를 더 이상 사용하지 않겠다는 2월 말 일본 정부의 결정에 대한 화답

으로 해석되면서 양국 간 영토 문제 해결 가능성이 점차 낮아졌다.

- 그러나 이 자리에서 푸틴이 “러시아와 중국의 경제협력 심화가 양국 간 모든 영토 논쟁을 완전히 끝내는 데 도움이 되었다”고 지적하면서 여전히 영토 문제 해결에 우선하는 경제협력 심화의 필요성과 영토 문제에 대한 ‘용인될 수 있는 타협’의 필요성을 강조했다기 때문에, 이것을 영토 문제에 대한 러시아의 입장변화로 해석하는 것은 과도하다고 판단됨.
 - 당시 루카세비치 외무부 대변인 역시 일본이 ‘불법점령’ 대신 ‘법적 근거 없는 점유’라는 용어를 사용하는 것에 근본적으로 어떠한 특별한 진전을 찾을 수 있는지 모르겠다며, “쿠릴열도는 러시아의 영토이고 이것의 지위는 재론의 여지가 없으며 협상을 통해 해결될 수 없다”고 강조했다.
 - 또한, “우리는 일본 측이 (남쿠릴열도) 주민들의 경제구조 개선을 지원하면서, 이 영토를 공동으로 발전시키고 경제협력을 촉진시키도록 문호를 개방하고 있다”고 덧붙였다.
- 2012년 5월 3일 메드베데프의 대외정책을 보좌했던 익명의 크렘린 고위관계자는 통신사 ‘리아 노보스티(Ria Novosti)’와의 인터뷰에서 영토 문제에 대한 러시아의 입장은 항상 변함이 없었다고 밝혔다.
 - “1990년대 중반(엘친 정부 시절) 일본이 영토 문제 해결의 역사적 기회를 놓쳤다”는 주장이 있다는 기자의 언급에 그는 “앞으로 어떤 대통령도 그렇게 하지 못할 것이며, 영토 문제를 해결할 수 있는 역사적 기회도 없을 것”이라고 단언했음.
- 2012년 7월 3일 다시 푸틴 정부의 총리가 된 메드베데프가 2010년 11월에 이어 두 번째로 남쿠릴열도의 쿠나시르 섬을 방문했음.
 - 출발 전 유즈노사할린스크에서 진행된 ‘쿠릴열도 사회경제발전’ 관련 회의에서 메드베데프는 정부관료들의 방문이 매우 중요하다고 강조하고, 이러한 방문의 이유가 “쿠릴열도가 사할린 지역의 중요한 일부이며, 우리 러시아 영토의 중요한 일부라는 데 있다”고 말했음.
- 러시아 정부는 2007년부터 쿠릴열도의 예산 자립과 러시아 및 아태 지역과의 경제시스템 통합을 통한 사회경제발전 여건 조건을 목표로 연방목적프로그램 ‘쿠릴열도(사할린 주) 사회경제발전 2007~2015’를 수행하고 있음.
- 러시아는 1990년대와 2000년대의 경험을 통해 일본과의 영토 논쟁이 쉽게 해결될 수 없으며, 영토 양보를 통해 일본으로부터 얻을 수 있는

러시아의 '1956년 모델'에 입각한 영토 문제 해결 입장은 변함없이 유지될 것으로 판단됨

3기 푸틴 정부 역시 유엔 안보리 결의에 기초하면서 러시아가 참여하는 6자회담의 틀 내에서 평화적인 한반도 비핵화 프로세스로 한반도 문제를 해결해야 한다는 입장임

경제적·전략적 이익도 크지 않다고 판단하고 있기 때문에, 외교적 수사의 변화에도 불구하고 이른바 ‘1956년 모델’에 입각한 영토 문제 해결 입장은 변함없이 유지될 것으로 판단됨.

- 더욱이 푸틴의 험난했던 집권과정을 고려할 때 영토 협상에 임하더라도 국민정서에 배치되는 더 이상의 양보는 결코 쉽지 않으며, 유일한 해결의 실마리는 일본 정부가 ‘1956년 모델’을 수용하는 것임.
- 2013년 4월 아베 총리의 러시아 방문과 러일 정상회담을 통해 영토 문제 해결의 새로운 계기가 마련될 것이라는 일본 측의 기대에도 불구하고, 그동안 정체되었던 영토 협상 재개와 일본 기업의 극동 지역 개발 참여를 위한 10억 달러 규모의 러일 투자플랫폼 설립 등 경제협력 확대가 합의되었을 뿐임.
- 이는 양국관계에서 여전히 영토 협상과 경제협력 확대의 줄다리기가 계속되고 있음을 의미함.

다. 한반도 문제

- 2000년대 푸틴과 메드베데프 정부 시절 한반도에 대한 러시아 대외정책은 첫째, 정전체제 유지 및 전략적 안정을 위한 6자회담 재개와 남북대화 촉진; 둘째, 극동·시베리아 개발을 위한 한국과의 경제협력 활성화; 셋째, 러시아의 정치적 입지 강화를 위한 남북 등거리 노선의 고수와 북핵 문제 등을 포함한 한반도 문제에 대한 적극적인 개입 등을 지향했음.
- 3기 푸틴 정부 역시 북한의 미사일, 핵 프로그램과 이에 대한 무력적 해결 시도를 한반도에서 전략적 안정과 경제협력 활성화를 위협하는 핵심적인 요인으로 보고 있으며, 유엔 안보리 결의에 기초하면서 자신이 참여하는 6자회담의 틀 내에서 평화적인 한반도 비핵화 프로세스로 이 문제를 해결해야 한다는 입장임.
- 2012년 2월 27일 ‘모스콥스키에 노보스티’ 기고문에서 푸틴은 북한 핵 프로그램의 근본 원인이 국내문제에 대한 외부의 무력적 개입 시도에 있다고 비판하면서, 첫째, 북한의 ‘군사적 핵’ 보유 불용; 둘째, 평화적 수단에 의한 한반도 비핵화와 이를 위한 6자회담의 신속한 재개; 셋째, IAEA의 통제 하에서 북한의 ‘평화적 핵’ 이용 보장 등 북핵 문제에 대한 러시아의 입장을 상세히 제시한 바 있음.
- 또한, 김정은 체제에 대해서는 첫째, 북한체제의 영속성을 시험하려는 태도는 결코 허용될 수 없고, 둘째, 북한 지도부와 적극적인 대화를 계속

하고 선린관계를 발전시킬 것이며, 셋째, 북한을 핵 문제 해결로 이끌어내기 위해 한반도에서 상호신뢰 분위기가 강화되고 남북대화가 재개되기를 바란다고 언급했음.

- 러시아는 2012년 4월(3기 푸틴 정부 출범 직전)과 12월 북한의 로켓 발사에 대한 논란(평화적 목적의 인공위성 발사인가, 탄도미사일 발사 실험인가)과 관련하여 다음과 같은 입장을 표명한 바 있음.
 - 첫째, 북한의 로켓 발사는 안보리 결의의 명백한 위반이지만, 추가제재는 반대함; 둘째, 1967년 발표된 우주조약에 따라 평화적 목적의 우주 공간 이용에 대한 북한의 권리를 인정하지만, 안보리 결의 준수가 이에 우선함; 셋째, 북한의 로켓 발사에 대한 논란(평화적 목적의 인공위성 발사인가, 탄도미사일 발사 실험인가)을 해결할 수 있는 방도는 6자 회담의 조속한 재개를 통한 북핵 문제의 평화적 해결임.
- 북한의 핵 프로그램 추진과 로켓 발사에 대한 논란은 알다시피 밀접하게 관련되어 있는데, 러시아는 북핵 문제의 평화적 해결과 안보리 제재 철회를 통한 평화적 목적의 우주 개발 및 핵 이용 보장만이 이러한 문제를 근본적으로 해결하는 방도라고 판단하고 있는 것임.
- 유엔 및 안보리의 권위와 역할 강화를 주장하는 러시아는 안보리 결의에 정면으로 배치되는 북한의 행위를 계속 방관하는 데 부담을 느껴왔으며, 북핵 문제 해결의 지연과 로켓 발사가 3기 푸틴 정부의 극동 개발 및 역내 경제협력 구상의 실현을 방해하고 있는 것도 사실임.
- 러시아로서는 동북지방에서 함경도를 지나 북한 항구를 이용하여 동해로 진출하려는 중국의 ‘횡단정책’을 견제하기 위해서라도 극동지방의 연해주에서 철도 연결과 가스관 건설 등을 매개로 한반도 남부, 더 나아가 동아시아 깊숙이 진출하는 ‘종단정책’이 긴요함.
- 푸틴 정부가 기존 입장을 바꾸어 북한에 대한 강력한 추가제재나 무력적 수단을 통한 한반도 문제 해결을 지지할 것으로 보이지는 않으며, 오히려 군사적 긴장 완화 및 상호 자제 호소, 러시아가 참여하는 6자 회담 재개 입장을 고수하는 한편, 남북한 등거리 노선을 전제로 김정은 체제와의 대화를 적극적으로 추진할 것임.
- 여전히 북한과의 우호관계는 러시아가 한반도 문제 논의에 참여할 수 있는 필요조건이 되는데, 북한과의 우호관계, 북한과의 대화 채널을 상실한 러시아는 한국은 물론, 다른 유관국들에게도 전략적 가치가 없기 때문임.

**북한과의 우호관계는
러시아가 한반도 문제
논의에 참여할 수 있는
필요조건이 되는데,
북한과의 우호관계,
북한과의 대화 채널을
상실한 러시아는
한국은 물론, 다른
유관국들에게도 전략적
가치가 없기 때문임**

러시아가 극동 지역
개발을 위해
동아시아 국가들과의
경제협력 확대를 적극
추진하고 있는 바,
남·북·러
북방 3각 협력과
신흥시장 진출을 통한
'신성장동력 확보'
차원에서 한국의
관심과 참여가 요구됨

3. 결론 및 정책제언

- 첫째, 러시아가 극동 지역 개발을 위해 동아시아 국가들과의 경제협력 확대를 적극 추진하고 있는 바, 남북러 북방 3각 협력과 신흥시장 진출을 통한 '신성장동력 확보' 차원에서 한국의 관심과 참여가 요구됨.
 - 러시아는 한 국가, 특히 중국에 대한 지나친 경제적 의존을 탈피하기 위해서라도 한국과 일본의 참여를 적극 유도할 것으로 판단됨.
- 한국은 교통·물류 인프라 건설, 에너지·광물 자원 개발, 농업개발기 업 진출 등을 중심으로 러시아와의 경제협력을 확대하는 가운데, 중국과 일본처럼 '한리 직접투자펀드' 설립을 적극 검토해야 할 것임.
- 또한, 한반도 평화체제의 물적 토대이자 유라시아 협력 확대의 축이 될 남북러 3각 프로젝트(철도 연결, 가스관 건설)가 모멘텀을 상실하지 않도록 러시아 측과 협의를 계속해야 할 것임.
- 둘째, 러시아는 일본과의 영토 문제에 대해서는 원칙적인 입장을 고수하고 있지만, 한반도 위기 상황에서는 변함없이 중재자적 역할을 자처하고 있는 바, 한반도의 전략적 안정을 위해 대러 외교 및 연대를 강화해야 할 것임.
 - 일본과의 영토 협상 재개 합의는 일본과의 경제협력 확대를 위한 유인책일 공산이 크며, 적어도 3기 푸틴 정부 하에서 영토 문제가 해결될 가능성은 매우 낮음.
 - 러시아는 비록 동아시아 역내 안보 문제를 주도하고 있지는 못하지만, 한반도 위기 상황에서 중립적 입장을 취하면서 다자안보협력체제 건설을 역설해왔음.
- 한국은 남북한 등거리 노선을 고수하면서 중재자적 역할을 자처하는 러시아의 입장을 고려하여, 위기상황에서 배타적 지지를 요구하기보다는 긴장고조를 방지하고 외교적 타협이 필요한 상황에서 러시아와의 연대를 활용할 필요가 있음.
 - 러시아가 주장하고 있는 역내 다자안보협력체제 역시 장기적으로 한반도 통일과정에서 반드시 필요한 메커니즘임.

❖ 저자 약력

■ 제성훈

現 대외경제정책연구원 러시아·CIS팀 및 통일국제협력팀 부연구위원. 한국외국어대학교에서 정치학 석사학위, 모스크바 국립대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였음. 전공은 러시아 대외정책 및 지정학, 러시아 정치경제이며, 주요 연구 관심분야는 러시아의 동아시아 정책, 북러관계, 한러 경제협력 등임. 주요저서와 연구논문으로 *Geopoliticheskiy Aspekt Vneshney Politiki Rossii na Dal'nem Vostoke* (2000-2007) [극동에서 러시아 대외정책의 지정학적 양상(2000-2007)] (2008), “러시아 대 중국정책의 지정학적 지향: 2000년대 양국관계를 중심으로”(한국정치학회보, 2009), “러시아는 왜 ‘1956년 모델’을 원하는가?—남쿠릴열도 영토논쟁에 대한 러시아의 입장”(국제학논총, 2012) 등이 있음. shjeh@kiep.go.kr

기획 및 감수: 이성우 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 이지영 (제주평화연구원 연구원)

강지혜 (제주평화연구원 인턴)

JPI정책포럼 현황

- 이춘복 『북한 3차 핵실험 후 중국의 대응과 북중관계: 시진핑 시대 중국의 대북정책은 진화하고 있는가』 (No. 2013-04)
- 진행남 『중견국의 소프트파워 증진 방안: 한국의 공공외교를 중심으로』 (No. 2013-03)
- 서승원 『일본의 대외전략을 다시 묻다: <일본은 지금 무엇을 생각하는가?>에 대한 비판적 고찰과 한중일 트라이앵글 속의 한국』 (No. 2013-02)
- 이성우 『사회과학 관련 싱크탱크의 역할: 무엇이 싱크탱크를 강하게 하는가?』 (No. 2013-01)
- 이승주 『미중 경쟁과 동아시아 경제협력: 통상정책을 중심으로』 (No. 2012-18)
- 박종철 『귀국자를 통해서 본 북한사회』 (No. 2012-17)
- 이규창 『이명박 정부의 대북 인권정책 성과와 과제』 (No. 2012-16)
- 송영훈 『해외탈북이주 현상의 현황과 쟁점』 (No. 2012-15)
- 흐람치힌 알렉산드르 아나톨리에비치 · 이성우 『동아시아의 안보 상황과 남북한관계』 (No. 2012-14)
- 장노순 『사이버 무기와 국제안보』 (No. 2012-13)

- 조성권 『초국가적 위협: 테러, 마약, 범죄조직의 상호 연계』
(No. 2012-12)
- 윤태영 『한국 안보 위기관리체계 및 전략의 발전방향』 (No. 2012-11)
- 박영준 『동아시아 해양안보의 현황과 다자간 해양협력방안』
(No. 2012-10)
- 김장현 『한류를 통한 국가이미지 제고방안』 (No. 2012-09)
- 홍승묵 『UN의 근본적 개혁을 위한 제안 12개조』 (No. 2012-08)
- 김진호 『중국 정치 구조와 18대 공산당 전국대표대회 지도자 그룹』
(No. 2012-07)
- 김상배 『네트워크로 보는 세계정치의 변화: 사이버 안보와 디지털
공공외교를 중심으로』 (No. 2012-06)
- 유호근 『식량안보와 한국: 과제와 전망』 (No. 2012-05)
- 진행남 『이어도 문제의 현황과 해결방안 모색』 (No. 2012-04)
- 진행남·오병호 『제주 「국제교류 클러스터」 조성 방안』 (No. 2012-03)
- 정성장 『북한 김정은의 실제 영향력, 지도체제의 성격과
핵심 파워 엘리트』 (No. 2012-02)
- 장준영 『미얀마의 개혁개방: 원인과 전망』 (No. 2012-01)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로, 제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760