

이슈브리프 통권125호
(2019.4.30)

북·러 정상회담(4.25) 평가와 시사점

제125호

서 동 주
대외전략연구실



북·러 정상회담(4.25) 평가와 시사점

서 동 주 (대외전략연구실)

첫 번째의 김정은-푸틴 정상회담

4월 25일 김정은 국무위원장이 전용열차를 타고 블라디보스토크를 방문해 러시아 푸틴 대통령과 정상회담을 가졌다. 2012년 김정은 체제 출범 이후 처음으로 이뤄지는 러시아 방문이자 첫 번째의 양국 간 정상회담이다. 이미 김정은 위원장이 중국을 네 차례나 방문하고 시진핑 국가주석과 회담한 점을 고려하면 다소 늦은 감이 있다. 김정은의 이번 행보는 시기적으로 2.28 하노이 북미 정상회담이 성과 없이 끝난 가운데 앞으로의 북미 대화와 협상 국면이 불투명한 상태에서 이뤄져 관심을 끌었다.

4월 26일 조선중앙통신은 두 정상이 이번 회담에 대해 “제2차 조미 수뇌회담 이후 불안정한 조선반도 정세를 전략적으로 유지 관리해 나가는 데서 중요한 의의를 가지는 유익한 계기로 되었다는데 대하여 일치하게 평가했다”고 소개하였다. 긴 언술이지만 북한이 회담에 임한 입장과 목적이 무엇이었는지 잘 나타내 주고 있다. 푸틴 대통령도 “북한체제 보장에 대해 논의할 때는 6자회담 체계가 가동되어야 한다”고 언급하는 등 향후 러시아의 역할과 개입 확대를 시사해 주목을 끌었다. 공식적으로 공동성명이 발표 되지 않은 가운데 북·러 모두 공통분모를 찾으려 하면서도 일견 각자 자신들의 입장을 국제사회에 내비친 점이 눈에 띄었다.

전체적으로 보아 이번 김정은 訪러의 핵심은 ‘북·러 모두 미국과 중국을 의식한 가운데 서로의 전략적 이점을 찾아 공유하고 향후 유리한 대미 협상 구도를 마련해 보려는 것’에 있다. 상호 북한카드, 러시아카드를 통해 국제사회의 관심을 끌어내고 역내 존재감을 각인시키면서 트럼프 대통령에게 전략적 입장을 어필하려는 의도를 지니고 있었던 것이다. 북한은 2.28 북미 정상회담 결렬에 따른 대내외 난관을 극복할 필요가 있으며, 러시아는 역내 안보 현안 당사자로서의 위상과 영향력 회복의 기회로 활용할 필요가 맞아떨어진 셈이다.

동병상련(同病相憐) 속 전략적 이점의 주고받기

김정은은 베트남에 이어 이번에도 전용열차를 이용해 세인의 주목을 끌었다. 평양에서 블라디보스토크까지 열차 길로 1,180km이다. 열차길 치곤 비교적 짧은 거리에 불과하지만 여러 가지 의미가 함축되어 있기도 하다. 두만강 철교 ‘우호의 다리’를 건너 북한과 러시아 사이의 국경을 직접 통과함으로써 접경국가로서 자리매김하고 있는 북·러 간 지정·지경학적 근접성을 보여주었다. 또한 러시아가 정성을 기울여 건설한 54km의 나진~하산 구역을 지남으로써 북·러 간 상징적인 경험의 실체도 보여주었다. 좀 더 크게 시베리아횡단철도(TSR), 한국횡단철도(TKR) 철도 연결사업 구간으로 시야를 넓혀 보면 남·북·러 3각 경험의 대표적 사례를 은연중에 부각시키는 효과도 나타냈다. 게다가 김정 룡코트에 중절모를 쓴 모습, 러시아 국영 TV채널 ‘로시아’와의 길거리 인터뷰도 이채로웠다. 선대의 길을 따라가되 정상국가의 지도자 이미지를 보여주는 한편 내부적으로 ‘김일성-김정일주의’를 내세우며 정통성과 상징성을 담아내려 애써 연출한 것이다.

2000년 5월 러시아 푸틴 대통령이 집권한 이래 북·러 간 정상회담은 모두 네 차례 성사되었다. 2000년 7월 푸틴 대통령이 역대 소련과 러시아 최고지도자로서는 처음으로 북한을 방문해 김정일 국방위원장과 정상회담을 가졌다. 당시 푸틴 대통령은 자신의 첫 국제무대 데뷔 무대였던 오키나와 G8 정상회의에 참석하러 가는 도중에 전초전 성격으로 평양을 거쳐 간 것이었다. 푸틴 대통령은 당시 김정일로부터 미사일 실험 모라토리엄 선언을 이끌어 내었다고 공치사한 바 있다. 다음 해인 2001년 8월에는 김정일이 모스크바를 방문해 푸틴 대통령과 회담하였으며, 북·러 간 철도연결사업 실현 내용 등을 담은 ‘북·러 모스크바 공동선언(8.4)’을 발표하였다. 일 년 뒤인 2002년 8월에도 김정일이 블라디보스토크를 방문해 긴밀해진 양국관계를 과시하였다. 그리고 9년 뒤 2011년 8월에 김정일은 하바롭스크를 거쳐 브라티야 자치공화국 수도인 울란우데를 방문하고 메드베데프 대통령과 회담을 한 것이 마지막이었다.

이번 김정은의 러시아 방문은 8년 만에 이뤄진 것이며, 2012년 김정은 체제 출범 이후 처음으로 러시아를 방문하게 되는 기록을 세웠다. 참고로 북·러 정상회담이 열린 루스키섬에 위치한 극동연방대학은 2012년 APEC 정상회의가 개최

된 곳이고, 매년 9월 열리는 블라디보스토크 동방경제포럼의(<https://forumvostok.ru>) 주 무대이기도 하다.

대내외적으로 러시아와 북한은 제재와 관련 동병상련(同病相憐)의 상황에 있다. 2017년 5월 푸틴 집권 4기를 출범시킨 러시아는 2014년 3월 크림반도 병합 이후 미국을 비롯한 서방측의 제재를 받고 있는 상황이다.(일례로 미국 하원은 2017년 7월 ‘러시아, 이란, 북한 제재 패키지’ 법안을 찬성 419, 반대 3표 통과시킴) 관계 개선이 기대되었던 트럼프 행정부와도 두 차례의 정상회담에도 불구하고 갈등과 대립 양상을 표출하고 있다. 최근 북한 비핵화를 둘러싼 한반도 평화프로세스에서 다소 소외되었던 모습을 회복시킬 필요성도 느끼고 있다. 대내적으로는 경제 침체의 극복, 인구 감소 대처, 삶의 질 개선, 연금 개혁 등 국정 현안을 해결해야 할 상황이며, 중국의 동북 3성에 비해 상대적으로 낙후되어 있는 극동·시베리아 지역의 개발과 발전도 시급하다. 북한 역시 2.28 북미 정상회담의 결렬에 따른 대내외 파장을 수습하고, 변함없이 지속되고 있는 대북 제재에 대한 돌파구를 마련하는 것이 시급하다. ‘북핵 해법의 딜레마’ 속에 후원세력의 확보, 새로운 진용 구축, 새로운 길 모색 등 대미 협상 전략을 새롭게 짜야 할 상황이다. 다소 급하게 북·러 정상회담이 성사되게 된 배경이다.

이번 정상회담과 관련해 북한은 △ 대미 협상에의 배후 후원세력 확보, △ 북·러 전략적 제휴 강화, △ 경제적 원조와 인도적 지원 확보, △ 대미, 대남 전략적 지렛대로 활용, △ 김정은의 정치적 정통성 제고, △ 중국 견제용으로 활용, △ 대북 제재의 허점(loophole) 만들기 등의 여러 목적을 가졌던 것으로 판단된다. 물론 이 중에서 가장 큰 역점을 둔 것은 앞으로 대미 협상에서 자신을 지지해 줄 든든한 배후 세력 확보였을 것이다. 러시아 역시 △ 한반도 문제의 당사자로서의 존재감 과시, △ 대북 영향력 제고, △ 미러관계 개선과 서방측 대러 제재의 완화 기회로의 활용, △ 신동방정책, 극동시베리아 개발에의 우호적 환경 조성, △ 남·북·러 3각 경험, 나진~하산 프로젝트 등 경제적 이익 고수 등의 목적을 갖고 회담에 임하였다.

이이제이(以夷制夷)와 아전인수(我田引水)의 곡예외교 이벤트

이번 정상회담에서 나타난 정책적 함의와 특징은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 양국 정상간 첫 상견례라는데 의미를 부여할 수 있으며, 북·미 간 새로운 협상 촉진 또는 대립 증폭의 향배를 가늠해 볼 수 있는 중간 변곡점의 성격을 띠었다. 회담에 임하는 김정은의 최대 목적은 답보상태에 빠진 북미 협상 국면에서 북한을 후원하는 세력의 확보였을 것이다. 김정은이 모두 발언에서부터 ‘한반도 정세에 대한 서로의 견해를 공유하고, 공동으로 조종, 관리 등에 대해 다뤄 나갈 것’임을 강조한 데서 잘 확인된다. 푸틴 대통령과의 회담을 통해 새로운 협상 구도를 만들 수 있고 대미 전략적 지렛대를 강화하는 효과를 기대했을 것이다. 이는 성과 여부를 떠나 앞으로 비핵화 협상 과정에서 중국과 더불어 러시아 역시 대미 협상을 지원하는 축으로 삼을 가능성이 높음을 시사하고 있다. 향후 북·중·러 3각 협력이 증대되고 미래 북핵 비핵화 과정에서 북·러 양국이 보다 긴밀해 질 수 있음을 예고해 주고 있다. 일단 북한은 현지에서 하노이 북미 정상 회담 결과에 대해 미국 측에 책임을 전가하고 공을 다시 미국에 넘기는 모양새를 취하였다. 추후 평양으로 돌아간 뒤 시간을 두고 북한이 어떤 평가와 함께 대미 행보를 취해 나갈지도 주목된다.

둘째, 수행원 구성상의 특징이다. 북한 측에서는 김평해, 오수용 당부위원장과 리용호 외무상, 최선희 외무성 제1부상, 리영길 군참모장 등이 동행하였다. 김정일의 대외 정상회담에 빠지지 않았던 김영철 당 부위원장과 김여정 노동당 제1부부장이 동행하지 않은 점도 주목을 끌었다. 확대 정상회의에도 리용호 외무상과 최선희 제1부상만이 참석했다. 과연 북핵 협상 진용이 외무성 중심으로 전환되었는지는 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

푸틴 대통령 수행원들은 세르게이 라브로프 외무장관, 유리 트루트네프 부총리 겸 극동연방관구 대통령 전권대표를 비롯해 예브게니 디트리흐 교통부장관, 올렉 코췌야코 연해주지사, 알렉산드르 코즐로프 극동개발부 장관 등이 포함되어 있었다. 외교, 경제 현안 모두가 다뤄질 것에 대비한 모습이었다.

셋째, 러시아의 입장은 푸틴 대통령이 회담 후 가진 기자회견에서 밝힌 내용에 함축되어 있다. 북핵 문제에 대한 기존의 입장과 해법에 큰 변화가 없음을 보여

주었다. 푸틴 대통령은 2007년 2월 모스크보브스키예 노보스찌(Московские Новости, 2012.2.27)에의 기고문을 통해 지금까지 견지되어 온 북핵문제 해법을 제시한 바 있다. 북핵 보유 불용, 한반도 비핵화 지지, 평화적-외교적 해결, 6자회담 활용 등이다. 최근에는 중국의 쌍중단, 쌍궤병행에 편승하는 가운데 다자 틀로 다루는 내용이 포함된 3단계 해법을 내놓은 바 있다. 북핵 문제에 단계적, 동시적 해법을 강조하고, 북한의 선 비핵화 조치에 의미를 부여하고 유엔안보리 대북 제재의 완화를 주장하는 점들은 북한의 입장을 두둔하고 힘을 실어주는 것들이다.

푸틴 대통령은 전통적으로 북러관계는 우호적이었으며 앞으로도 친선을 도모해 나갈 것임을 천명한 가운데 남북관계 발전과 북한의 대미 관계개선 추진에 대해서도 지지를 표명하고 긍정적으로 평가하였다. 비록 수사적 측면이 포함되어 있기는 하지만 푸틴의 한반도 현안, 정세와 대북 인식의 일단을 엿볼 수 있다. 또한 북한 핵문제 해결에 있어 신뢰 구축이 가장 중요하며, 북한의 체제 보장을 담보하는 기제로써 6자회담의 필요성을 강조한 부문도 있었다. 향후 6자회담 類의 ‘한반도 문제의 국제화’와 러시아가 개입하는 다자 해법이 재등장할 가능성도 높아질 것으로 보인다.

넷째, 정상회의 의제의 성격상 러시아 차원에서 측면 지원하는 성격의 대북 제재 완화 조치에 대해서도 일정 정도 합의를 이끌어 내었을 것으로 추론해 볼 수 있다. 그렇지만 대북 제재의 문제와 관련해 러시아는 유엔 안보리 대북 제재의 실행자이자 이행자의 입장에 있어서 어느 정도 한계가 있는 것도 사실이다. (러시아는 유엔 안보리에 제출한 대북제재 결의 2397호 중간 이행보고서에서 3만 23명이던 북한 노동자가 1만 1,490명으로 줄었다고 밝힘) 김정은 방러를 앞둔 4월 18일 스티븐 비건 미 국무부 대북 특별대표가 러시아를 방문해 모르굴로프 외무차관과 회동하는 등 우려와 경계감 속에 대비하고 있음도 보여주었다. 러시아가 의식하지 않을 수 없는 대목이다. 러시아는 대북 제재 문제와 관련해 일정한 한계 속에서 조심스럽게 접근해 나갈 것으로 보인다.

다섯째, 푸틴 대통령은 기자회견에서 ‘비핵화와 관련해서는 미국과 입장이 동일하다’고 언급하는 등 미국을 의식한 발언을 해 관심을 끌었다. 회담 결과를

트럼프 대통령과 시진핑 국가주석에 전달할 생각임을 밝히는 등 러시아가 이전에 비해 중재자적 역할과 개입에 적극적으로 나설 것임 보여주었다. 미·중·러 간 큰 틀의 전략적 논의가 이뤄질 가능성이 있음을 내비치는 것이기도 하며, 러시아와 북한 간 한반도 비핵화와 관련해 전략적 그림과 이익, 정책 우선순위에 있어 미묘한 차이가 있음도 암시해 주고 있다.

끝으로, 앞으로 북한은 대미 협상력을 높이기 위해 북·중·러 3각 협력 구도를 구축하고, 러시아의 대미, 대중 견제적 요소를 보다 적극적으로 활용해 나갈 것으로 전망된다. 러시아 역시 김정은 방러를 계기로 북한과 한반도 안보 현안에 대한 영향력 확대와 위상 제고를 위해 보다 적극적으로 개입해 나갈 것으로 보인다. 미·중 무역 갈등의 여파로 중국의 영향력과 위상이 이전에 비해 저하된 가운데 러시아의 상대적 중요성이 높아지고, 북러관계 역시 이전 보다 밀접해 질 것으로 예상된다. 아울러 대미 수사적, 상징적 차원의 정책 공조 모습도 자주 표출될 것으로 보인다.

한편 이번 정상회의로 일본의 아베 총리만이 북한 최고 지도자와 회담을 갖지 않은 유일한 주변 4강 지도자가 되었다. 한일관계가 악화된 상황 속에서 일본의 대북 접근도 보다 적극적으로 나타나지 않을까 싶다. 크게 보아 김정은의 방러는 국제적 이목을 끌었지만, 북·미 비핵화 협상에 당장 직접적이고 결정적인 영향을 미치지 않을 것으로 보인다. 이와는 별도로 시기적으로 북·미 2차 정상회담 결렬 이후 얼마 안 된 시점에 급박히 이뤄져서 그런지 전체적으로 다소 어수선하다는 느낌도 부인하기 어려웠다.

정책적 고려사항

김정은의 방러와 북·러 정상회담에 대해 일희일비할 필요는 없다고 본다. 북한과 러시아는 현 한반도와 동북아 정세 변화 속에서 전략적 위상과 국익 극대화를 위해 나름대로 노력하고 있는 모습인 것이다. 최근 언론에 보도되었듯 김영철의 일선 후퇴와 외무성으로의 대미 담당 진용 교체, 회담 직후 미국에의 책임 전가와 공 넘기기 등은 앞으로 새로운 수싸움과 외교전이 전개될 것임을 시사한다. 우리로써는 다음과 같은 점에 유의하는 것이 바람직해 보인다.

첫째, 우리가 가장 염두에 둘 사안은 3차 북·미 정상회담 가능성, 북한의 전략적 행보에 대한 주시와 더불어 북·미 간 협상과 대화의 추동력 지속 확보와 북·미 실무자 간 논의 재개 지원, 북한의 추가 도발 방지와 숨 고르기 시기의 평화적 관리 등이다. 이를 위해 한·미 간 전략적 소통을 지속적으로 강화해 나가야 할 것임은 두말할 필요가 없다.

둘째, 러시아의 긍정적 역할 유인과 對러 설득 외교를 강화해 나갈 필요가 있다. 국내 러시아 전문가들은 한반도 문제와 관련해 러시아를 △ 북핵 문제 해결의 ‘중재자’, ‘촉진자’, △ 한반도에서 전쟁 가능성을 억제하는 ‘세력균형자’, △ 유엔 안보리 대북제재의 ‘설계자’이자 ‘이행자’, △ 한반도 신경제 완성의 중요한 이해관계자 등으로 평가하고 있다. 북·러 정상회담을 계기로 러시아의 개입이 강화 될 것으로 예상되므로 상기의 다양한 역할들이 긍정적이고 실행력 있게 잘 발현 되도록 외교적 노력을 기울이는 것이 중요하다.

러시아의 북한 핵보유 불용납, 한반도 비핵화 지지, NPT 체제 유지 및 WMD 확산 방지 등의 입장은 긍정적인 모습이다. 반면에 러시아는 유엔 안보리 상임이사국이자 INF 폐기, MD 구축에의 반발과 첨단 신무기 개발 등 미국과 군사적 안보적 현안을 놓고 경쟁하는 군사 강국이기도 하다. 러시아의 역내 영향력을 완전히 무시하기 힘든 점도 있다. 특히 유엔 안보리에서의 북핵 비핵화 조치에 따른 대북 제재 완화(해제) 요구, 3단계 해법과 6자회담 주장, 대북 제재의 충실한 이행 여부 등에 대해서는 계속 주시해 나가야 한다.

셋째, 역내 안보 질서 재편 및 미·중·러 관계 동향, 일본의 행보에도 주목해야 한다. 좀 더 크게 동아시아 질서 재편의 큰 그림 속에서 한반도 문제의 전개 상황을 볼 필요가 있다. 2017년 1월 트럼프 행정부 출범 이후 세계질서는 미·중 무역 갈등 심화와 더불어 지정학의 귀환(return of geopolitics), 비자유주의 국제질서(illiberal international order), 투키디데스 함정(Thucydides trap), 초불확실성(Hyper-uncertainty) 등의 특징이 발현되고 있다. 일대일로와 인도-태평양 전략 간 견제와 경쟁 구도 등 역내 질서 재편 움직임과 미·러 간 관계 개선 가능성에도 주목할 필요가 있다. 현실주의적 시각에서 역내 질서 재편 움직임에 주목하고 우리 나름대로의 전략적 선택과 외교적 해안을 찾아 대처하는

것이 바람직하다.

끝으로, 금년도 예정된 푸틴 대통령의 방한과 한·러 정상회담에서의 성과 제고이다. 김정은 방러가 8년 만에 이뤄진 북러관계의 현주소를 반영한다면, 한·러 정상 간 교류는 보다 잦으며 돈독한 모습을 띄고 있다. 이미 2017년 9월 문재인 대통령과 푸틴 대통령은 블라디보스토크 동방경제포럼에서 만났으며, 이어 2018년 6월에는 모스크바에서 한·러 정상회담을 가졌다. 2018년 11월 싱가포르에서도 정상회담을 갖고, 양국이 교역량, 인적교류 확대, 중앙정부와 지방정부 간 협력, 한반도 평화 노력 등 전 분야에 걸쳐 협력이 진전되고 있다고 평가한 바 있다. 북·러 정상회담이 이뤄진 날에 파트루세프 러시아 안보회의 서기가 한·러 정상회담 준비 등을 협의하기 위해 서울에 머물러 있었다. 향후 있을 푸틴의 방한은 문재인 대통령의 방러에 대한 답방 형식이 될 것이다.

2020년은 한·러가 수교한 지 30주년이 되는 해이기도 하다. 앞으로 한·러는 유라시아 국제질서 재편, 남북관계 개선, 한반도 비핵화와 평화체제 구축과정에서 양국 간 협의하고 협력을 모색할 사안과 기회들을 더 많이 갖게 될 것이다. 최근 러시아가 남북한 현안 속에 가깝게 다가온 만큼 북·러 정상회담의 긍정적 파급 영향이 발현되고 한러관계 역시 더욱 발전해 나가고 역내 평화와 번영이 이룩되길 기대해 본다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.