

남북러 3각 협력을 통한 신경제공동체 구상

-「협력적 위협감소(CTR) 프로그램」과의 연계를 중심으로-

Initiative for a New Economic Community through Tripartite
Cooperation between South Korea, North Korea, and Russia

남 현 승

2024년 3월

목 차

제1장 서론	4
1. 연구의 목적	4
2. 기존 연구의 검토	11
제2장 이론 및 사례 검토	15
1. 현실주의 국제정치이론으로 바라본 남북관계	15
2. CTR의 이론적 검토: 협력적 위협감소의 개념	17
3. CTR의 사례 검토: 구소련 해체 후 우크라이나	20
4. 나진-하산 프로젝트	22
5. 극동지역 내 북한 해외노동자	25
제3장 북한에의 적용 및 남북러 3각 협력	31

1. 적용을 위한 전제조건	31
2. 남북러 협력을 통한 대북 지원	35
3. 남북러 3각 협력과 신경제공동체	37
4. 소결	42
제4장 결론	46
참고문헌	50

제1장 서론

1. 연구의 목적

현재까지 남북러¹⁾ 3국간의 정치경제적 교류와 협력은 주로 ‘대형 인프라(infrastructure) 프로젝트’ 위주로 논의되어 온 것이 현실이다. 이와 같은 논의 사례로는 한반도 철도와 시베리아 철도 연결, 파이프라인을 통한 러시아 가스의 한반도 공급, 북한에 대한 러시아 전력의 공급 등을 들 수 있다. 거대한 잠재력에 비해 상대적으로 낙후되어 있는 동북아지역의 개발 필요성과 높은 경제적 타당성 등은 당시 정책 결정권자, 관련 분야 이해관계자 및 국민들로 하여금 이러한 대형 프로젝트들에 대한 큰 기대와 관심을 불러일으키는 요인으로 작용했다.

또한, 지역을 둘러싸고 있는 3국(남북한 및 러시아) 간 ‘경제적 상호의존성’ 증대를 통해 동북아 지역에 잠재되어 있는

1) 대한민국(남한), 조선민주주의인민공화국(북한), 러시아연방(러시아) 3국을 지칭하며, 이하 남북러라는 약칭 표현을 사용한다.

‘안보적 경직성’을 완화할 수 있는 가능성을 지녔다는 측면 역시 위와 같은 사업들에 대해 각 정치·경제 및 군사·안보 등 각 분야의 이해관계자 및 행위당사자들로 하여금 높은 기대치를 갖도록 만든 요인이다.

그러나 위 프로젝트들이 제시된 이후 30여 년 이상이 경과한 현재까지도 별다른 진전이나 소득은 전무하다시피 한 상황이다. 지난 정부에서도 신북방정책, 신남방정책 등을 표방하며, 강한 의지를 가지고 ‘환동해권 벨트’ 철도 연결을 통해 남북러 협력을 추진하고자 하였음에도 실질적인 결실을 얻는 데에는 다다르지 못했다. 정부 차원의 강한 의지에도 불구하고 이러한 협력이 실패로 돌아간 것은 결국 북한의 핵 개발, 탄도미사일과 방사포 발사 등 계속되는 대남 도발 및 한미연합군사연습에 대한 북한의 강한 반발 등으로 대표되는, 즉 이미 오래전부터 계속되고 있는 각종 안보적 요인들에서 기인한다고 보는 것이 타당하다고 할 수 있다.

결국 이러한 ‘안보적 상황’이 먼저 개선되지 않고서는 위 프로젝트들 역시 구상 단계 이후 실제로 추진되기에는 사실

상 몹시 어려운 형국이라고 보아야 할 것이다. 이와 같이 남북러 협력은 ‘핵문제 우선 해결’이라는 논리에 그 전체가 갇혀 있는 모습이며, 기존과 같은 대형 인프라에 대한 단순한 관심만으로 협력을 추진하기에는 그 한계가 명백하다. 따라서 남북러 협력을 다시 가속화하고 그 시너지효과를 극대화하기 위해서는 가능한 범위 내 남한과 북한, 러시아 3국간에 경제협력을 현실화하는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

따라서 ‘남북러 3각 협력 및 신경제공동체’라는 프로젝트 추진을 위해서는 ‘안보적 상황’에 대한 개선이 선행되어야 하는데, 이를 위해 우크라이나를 비롯한 과거 구소련 국가들의 핵 폐기 사례에 비추어 미국-러시아 간 합의에 기초하여 진행되었던 ‘협력적 위협감소(CTR)’ 프로그램을 북한의 비핵화 과정에도 적용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 북핵 해체와 연동된 대북지원을 위한 실제 진행 및 검증 과정에서 밀접하게 연계 가능한 ‘남북러 3각 협력’과 ‘협력적 위협감소(CTR)’ 프로그램 간의 연계 방안을 모색해 보고자 하는 것이다.

과거 전 인민이 평등한 공산국가 건설이라는 인류 역사상

최초의 실험이었던 소비에트연방은 70년이 지나지 않아 1991년 12월 해체를 선언하였다. 이에 따라 연방 내 공화국들은 모두 분리·독립하였으며 그 중 일부는 독립국가연합(CIS)이라는 느슨한 연합체를 새롭게 결성하기도 하였다.²⁾ 소련의 정치적 유산과 국제적 지위 및 채무관계 등은 사실상 연방을 지배했던 러시아가 실질적으로 계승하게 된다. 소련 공산당 일당체제는 무너졌으며, 신생 러시아는 그간 지배 이데올로기로 내세워왔던 공산주의 이념을 포기하게 된다.

1991년 구소련이 해체된 직후, 갑작스럽게 우크라이나는 세계에서 3번째로 많은 핵을 보유한 국가가 되었다. 이는 소 연방이 해체되었음에도 우크라이나와 벨라루스 등 소련 내 주요 핵심기지에 배치되어 있던 핵무기가 그대로 독립된 공화국들에 귀속되어 버렸기 때문이다. 특히 크림반도를 포함, 공화국의 절대적인 요충지 역할을 했던 우크라이나가 보유하게 된 핵탄두는 약 1,500여개에 달했다. 현재 중국이 보유한 핵무기를 350여 개 안팎으로 추정하는 것과 비교하여 생각해

2) 국가연합은 둘 이상의 주권국가들이 국가의 자격을 보유한 채 국제법상 평등을 기초로 공동의 이익을 위하여 조약에 의하여 결합된 형태이며 이러한 사례로는 유럽연합(EU)과 독립국가연합(CIS)을 들 수 있다. 국가연합은 주권을 보유한 구성국들 사이의 조약이나 성문헌법에 준하는 연합규약에 의하여 성립된다.(남북관계와 한반도 평화, 김창희 저, 삼우사, pp.363-364.)

보면 실로 엄청난 숫자임이 틀림없다.

결과적으로 이후 우크라이나는 미국, 러시아 등 주요 강대국들이 제안한 ‘CTR 프로그램’에 참여하였으며, 3년간의 협상과정과 2년여의 비핵화 과정을 거쳐 핵무기 보유를 포기하였다. 우크라이나의 사례는 핵무기 보유의 동기 측면에서는 북한과 상이한 모습을 보이고 있음에도, 협력적 위협감소 방안으로 적용된 측면들을 고려하면 북핵문제에서 유의미한 연계성을 도출해 보는 것이 가능하다.

따라서 본 연구에서는 먼저 기존 연구와 문헌 및 사례를 통해 협력적 위협감소의 개념과 우크라이나에 대한 적용 사례를 분석해 본다. 다음으로는 북핵 해결을 위한 협력적 위협감소(CTR) 프로그램의 북핵문제에 대한 적용 가능성과 함께, 나아가 북한의 핵 폐기 이행과 연계한 남북러 3각 협력을 통한 신경제공동체 대한 이점 및 필요성, 방법론 등을 종합하여 다각도로 모색해보는 것을 목적으로 하고 있다.

물론, 현재의 남북관계는 몹시 경색되어 있는 것이 사실이

다. 북한은 결단코 핵을 포기하지 않겠다는 태도를 확고히 하며 남북관계를 과거 냉전의 대결구도로 되돌리려는 무책임한 모습을 보이고 있다. 최근 대남기구를 모두 통폐합하고 사실상 모든 대화 창구를 단절하였으며, 또한 최고지도자인 김정은은 민족의 개념을 삭제하고 통일과 관련된 흔적을 모두 지우는 작업을 지시하였다. 그러한 지시에는 심지어 할아버지인 김일성 시대에 이루어진 것이라 할지라도 예외 없이 모두 포함되었으며, 북한의 애국가에서 ‘삼천리’라는 표현을 삭제하고 ‘이 세상’으로 새롭게 개사하기까지 한 것이 정부 발표 및 언론보도 등을 통해 확인된 바 있다.

특히 최근 북핵과 관련해 주목해야 할 부분은 2022년 9월 최고인민회의를 통해 채택된 「핵무력정책법령」이다. 2013년의 법령에서 핵무기의 사용조건을 적의 침략이나 공격을 격퇴하고 보복타격을 가하기 위한 것으로 규정했던 것과 달리, 이번 개정을 통해 적에 의해 핵무기 등의 공격이 감행되었을 때는 물론, 임박하였다고 판단되는 경우에도 핵무기를 사용할 수 있다는 조항을 추가하였다. 이는 마치 북한의 핵전략이 기존의 억지(deterrence)에서 강압(compellence)으로 전환되어 가는 듯한 양상이다. 북한은 앞으로 핵무기를 더욱 적

극적이고 공세적으로 활용하려는 의지를 분명하게 밝히고 있으므로 협력을 위해서는 반드시 사전적이고 단계적으로 핵을 포함한 대량살상무기에 대한 한국정부의 대응방안이 반드시 사전에 검토 및 논의되어야만 하는 시점이다.

북핵문제와 북한인권 문제 등 중대하게 다뤄야할 사안에 효과적으로 대응하기 위해 우리 정부의 통일·대북정책에도 변화가 이루어졌다. 통일문제와 대북정책을 담당하는 주무부처인 통일부 역시 업무와 기능이 조정되었다. 상대적으로 위축된 교류협력 및 회담 분야는 축소되었다. 반면 북한인권 및 통일에 대한 신(新)통일미래구상, 북한정보 분석 등에 중점을 두고 조직개편을 실시하였다. 이를 바탕으로 북한인권 문제 및 ‘북한실상 알리기’ 등을 통해 국내외적 공감대를 형성하고 국제사회와 긴밀한 공조체계를 구축하는 등, 당면한 북한 문제를 해결하기 위해 노력해 나가고 있는 모습이다.

다만 현재 처해 있는 남북 혹은 남북러 관계와는 별개로 우리는 북한 및 동북아를 둘러싼 국제관계의 정세 변화에도 역시 대비할 수 있어야 한다. 북한의 개혁·개방 및 남북 간

경협 재개에도 역시 대비해야 할 필요성이 여전히 유효하다고 할 것이다. 확장해 본다면, 한국의 ‘신북방정책’과 러시아의 ‘신동방정책’ 간의 전략적 접점 역시 모색해야만 한다.

또한 글로벌 중추국가로 나아가기 위해 한국은 남북협력을 넘어, 대외경제 관계에서 상대적으로 약한 고리인 북방 경제권과의 적극적인 경제협력을 통해 유라시아 대륙과의 연계성을 증진·발전해야만 한다. 현재의 국제정세와 무관하게 러시아 극동지역의 중요성에는 변함이 없다. 따라서 우리는 이 지역의 지정학·지경학적 가치에 주목해야 하며, 한반도의 평화·번영을 위한 신경제공동체를 적극 구상해야만 할 것이다.

2. 기존 연구의 검토

이원식은 미국의 비핵화 정책 및 제재 수단을 중심으로 우크라이나의 비핵화를 위한 제재 사례를 분석하여, 이를 북한에 적용할 수 있는 가능성이 있는지 탐색하였다. 특히 북한 비핵화를 유인 및 강압할 수 있는 CTR(Cooperative Threat Reduction; 협력적 위협감소) 옵션을 중심으로 우크라이나의

비핵화 사례를 분석하여 북한 비핵화에 기여할 수 있는 유의미한 가치를 찾아내고자 했다.³⁾

최종서는 ‘개발요인-추진결과-억제요인’의 조합을 통해서 핵무기 개발국을 ‘안보형’, ‘국내정치형’과 ‘혼합형’으로 분류하고, 북한이 안보형으로 분류되는 상황에서는 CTR 적용이 불가하며, 혼합형으로 분류될만한 억제요인이 다양해질수록 CTR 방식의 효과가 커질 것으로 판단하였다.⁴⁾

김병권은 △북한이 핵무기 포기에 따른 안전보장과 경제적 보상을 요구하고 있는 점, △미국의 관련 연구유형들이 우크라이나에 적용되어 성공사례로 평가되고 있는 점, △현재 공사가 중단된 경수로 2기의 제공이 협력적 위협감소 방안의 주요한 수단이 될 수 있는 점 등을 들어 과거 우크라이나 핵문제 해결방식이 북한에 적용될 수 있는 가능성이 가장 높다고 보았다.⁵⁾

3) 이원식, “미국의 비핵화 정책과 제재 수단 분석: 리비아·우크라이나 비핵화 사례를 중심으로,” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문(2020)

4) 최종서, “핵무기 개발 및 억제 요인 연구: 국가별 특성과 북핵 문제에 대한 시사점,” 북한대학원대학교 정치통일전공 석사학위논문(2011)

5) 김병권, “북한 핵문제와 핵검증에 관한 연구: 협력적 위협감소 방안을 중심으로,” 단국대학교 대학원 국제관계전공 박사학위논문(2010)

기존 연구들을 검토해 본 바, 과거 우크라이나의 비핵화 과정에 활용되었던 CTR이 북핵 문제 해결에 있어서 역시 유의미한 측면이 있다. 물론, 북한은 정권유지와 체제보장이라는 목적 달성을 위해 자체적으로 핵무기를 개발했다는 점에서 차이가 있기는 하지만, 현재 제재와 코로나19 등으로 삼중고를 겪는 북한에게 경제적 재건과 더불어 국제사회의 보상 등 협력적 위협감소 프로그램이 제공할 수 있는 혜택은 그들에게 있어 충분히 고려 가능한 옵션으로 여겨진다.

연구범위는 다음과 같이 설정한다. 첫째, 협력적 위협감소 프로그램(CTR)의 유래와 정의, 과거 사례를 분석한다. 특히 소연방 해체 후 구소련 3국(우크라이나를 중심으로)의 핵 포기 및 그에 대한 안보 보장 및 경제적 지원 사례를 살펴본다. 둘째, 북핵 문제에 대한 적용을 위해 필요한 전제조건을 정의하고, 과거 우크라이나의 핵 폐기 과정을 참고하여 북핵 폐기 과정에서 필요한 경제적 지원방안에 대해 남북러 3국의 경제협력 방안을 모색해 본다. 마지막으로 협력적 위협감소 프로그램과의 연계를 중심으로 하는 ‘남북러 3각 협력’을 통

한 신경제공동체 구상에 대해 검토해 볼 예정이다.

마지막으로 본 연구는 다양한 문헌에 대한 조사를 기본적인 연구방법으로 활용한다. 선행연구와 논문 등을 통해 협력적 위협감소의 개념과 구소련 체제전환 3국(우크라이나·카자흐스탄·벨라루스)의 비핵화 사례 조사를 선행한 다음, 북한에 대한 同 프로그램의 적용 가능성을 검토한다. 이후 학술논문과 연구보고서 등을 활용하여 북핵 해체와 연계 가능한 ‘남북러 3각 협력’ 및 신경제공동체로의 발전 방안에 대해 고찰해 본다.

제2장 이론 및 사례 검토

1. 현실주의 국제정치이론으로 바라본 남북관계

국제정치를 설명하기 위한 이론들은 크게 현실주의, 자유주의, 그리고 구성주의 이론 등으로 분류해 볼 수 있을 것이다. 그 중에서도 특히 현실주의 국제정치 이론은 인간의 권력의지에 착안하고, 권력단위로서 근대국가의 독특성에 주목한다. 그 결과로 국제질서 차원의 무정부성과 그에 따른 국제관계의 폭력성을 강조하게 된다. 즉 전쟁이 발발하면 현실주의는 힘을 얻는 반면, 평화의 시기에는 힘을 잃게 되는 것이 일반적인 경향이라고 할 수 있다.

남북한 관계 역시 큰 틀에서 현실주의 혹은 자유주의자의 시각에서 바라볼 수 있다. 현실주의자의 시각에서 남북관계는 기본적으로 대결구도로 특징지어진다. 특히 남북 간의 긴장이 고조되고 전쟁 가능성이 높아지는 경우 현실주의적 해석과 처방이 우세하다고 할 것이다.

이와는 반대의 입장에 서 있는 것이 자유주의적 입장이다. 특히 1998년 김대중 대통령이 취임한 이후 대체로 자유주의의 입장에서 선 햇볕정책 혹은 포용정책을 주창하였으며, 이에 대한 결실은 2000년 6월 역사적인 남북정상회담의 개최라는 결과로 나타났다.

현실주의자들이 보는 남북관계는 단일민족에 바탕을 둔 민족의 염원이나 이상과는 상당한 괴리를 가지는 것처럼 보인다. 다만 이기적 인간이 추구하는 정치권력을 국제관계에까지 확대 및 적용하고, 이를 통해 설명하는 남북관계는 다소 불편할 수는 있지만 분명 우리가 직시해야 하는 객관적 현실과도 맞닿아 있는 것이 엄연한 사실이다.

상대적 국력의 함수인 남북관계의 역사 속에서 1990년대 이후 분명한 정치경제적·군사적·국제적인 부분을 망라하는 총체적인 한국의 우위는 정권에 따른 다소간의 차이를 감안한다고 하더라도 정부별 특색을 드러내는 적극적인 대북 제안 및 정책을 통해 여실히 드러나고 있다. 그러나 최근 미국

과의 협상이 결렬된 이후 북한이 보여주고 있는 핵개발 및 핵의 적극적인 이용을 피하고 있는 움직임들은 다시 한 번 남북한 간 힘의 역전을 노리고 있는 것과 같은 모습을 보이고 있어 보다 철저한 대비가 필요한 시점으로 보인다.

2. CTR의 이론적 검토: 협력적 위협감소의 개념

협력적 위협감소(CTR, Cooperative Threat Reduction)⁶⁾ 프로그램이란 핵, 화학, 생물무기 및 그 운반수단으로부터 초래될 수 있는 안보위협을 감축하기 위해 위협요인을 보유하고 있는 대상국과 이를 감축하려는 피위협국이 공동으로 추진하는 다양한 국제 안보프로그램을 총칭하는 용어이다.

1990년 구소련의 붕괴로 초래된 핵무기의 확산 가능성에 직면하여 미국은 상원의원인 ‘넌(Nunn)’과 ‘루거(Lugar)’의 주도로 구소련 위협감소법(Soviet Threat Reduction Act of 1991, PL-102-228)을 제정하여 러시아, 우크라이나, 카자흐스탄 및 벨라루스 등 구소련 국가들과의 협력 하에 핵무

6) 이하 본문에서는 협력적 위협감소 또는 CTR을 병행하여 사용한다.

기와 핵물질의 폐기 또는 감축을 추진한 프로그램을 의미한다. 이에 따라, CTR을 통한 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: 이하 WMD) 해체를 ‘Nunn-Lugar 방식 (이하 넌-루거 방식)’이라고 일반적으로 호칭한다.⁷⁾

CTR은 3가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 포괄성이다. CTR에 의한 해체와 관리의 대상이 포괄적이라는 의미이다. 즉 CTR은 핵무기, 생화학무기, 미사일뿐만 아니라 이들의 개발에 필요한 모든 물질, 기술, 시설, 인력 등의 해체와 관리를 대상으로 한다. 둘째, 협력성이다. CTR은 대상국과 참여국 모두 공동의 안보위협 인식 하에 공동의 노력으로 위협을 감소시키는 방안이다. 셋째, 비대칭적 상호주의이다. CTR은 비대칭적 상호주의에 의거한 군비축소 방안이다. 군축에 참여하는 국가들이 비례적으로 군비를 감축하는 방식이 아니라, 일방의 군축을 다른 일방이 정치, 외교, 경제적으로 보상하는 군축 방식이다.⁸⁾

7) 김재천, “협력적 위협감축조치(Cooperative Threat Reduction) 방식을 통한 북한 핵문제 해결방안에 관한 고찰,” (참여연대 평화군축센터, 2007.1.16.), p. 1. <<http://blog.peoplepower21.org/Peace/30416>>.

8) 위의 글, pp. 1-2.

통일부 역시 2021년 9월, ‘북핵 CTR 협력방안’을 주제로 열린 한·미 국제 화상토론회에서 ‘한반도 비핵화’를 위한 창의적이고 근본적인 해결방안으로 CTR에 주목할 필요가 있다고 제안한 바 있다.⁹⁾ 보도에 따르면 안전보장과 그에 대한 대가로 경제적 지원을 포괄할 수 있는 CTR은 다자적 참여와 지원을 통해 비핵화 과정의 투명성을 확보할 수 있다는 점에서 유용한 방법론임을 밝히고 있다.

이를 정리하면 첫째, 안전보장과 경제협력을 포함한 ‘포괄적 비핵화 모델’이라는 점에서 CTR을 통한 접근법을 모색하는 것은 북한에 협상의 유인과 동력을 제공할 수 있다. 북한 입장에서는 비핵화 진전에 따라 대북제재의 단계적 해제와 평화협정, 북미관계 정상화 등 구체적 상응조치에 대한 기대가 있는 만큼, 핵 폐기 이후 청사진을 구체적으로 제시할 수 있기 때문이다.

둘째, 다자적 참여와 지원을 통해 비핵화 과정의 투명성을 확보할 수 있다는 점에서도 유용한 측면이 있다. CTR을 적

9) “이인영, CTR(협력적 위협감소 프로그램), 한반도 비핵화에 유용,” 『통일뉴스』, 2021년 9월 15일; <https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=203161>(검색일: 2024년 3월 30일).

용하면, 초기부터 참여국들이 관여하게 되고, 핵을 폐기하는 북한과 이를 지원하는 국가 간 원활한 협력을 통해 보다 검증 가능하고 투명한 비핵화 과정을 진행해 갈 수 있다.

3. CTR의 사례 검토: 구소련 해체 후 우크라이나

1991년 소련이 해체됨에 따라 우크라이나 역시 독립을 선언하게 된다. 당시 우크라이나는 1,512기의 핵탄두와 212개의 전략핵무기 투발수단을 보유한 세계 3위의 핵보유국 지위를 얻게 되었다. 당시 우크라이나가 보유하게 된 대량의 핵무기는 국제 안보분야의 최대 이슈가 되었으며, 핵무기 확산과 이로 인한 핵전쟁 가능성을 우려한 관련 전문가들은 일관되게 구소련 3국의 핵무기를 러시아로 옮겨서 비핵국가화 해야 한다고 주장하였다.¹⁰⁾

합의에 따라 러시아로의 우크라이나의 전술핵무기 이전은 1992년 초까지는 순조롭게 진행되었으나, 이후 우크라이나가

10) 김영준, “왜 북한은 우크라이나랑 다른가? 우크라이나 핵 폐기 과정 분석과 북한식 CTR 모델 연구,” 『세계지역연구논총』 제37집 4호 (2019), pp. 76-77.

전술핵무기 이전을 일방적으로 중단시키는 결정을 내리게 되면서부터 이는 국제문제로 비화되었다. 이러한 이유는 러시아로부터의 안보위협과 핵 폐기에 대한 경제적 보상 및 경제 지원 요구라는 두 가지 요인에서 기인한 것 이었다.

따라서 이에 대한 문제의 해결을 위해 미국은 핵 폐기 지원, 경제지원, 서방세계와의 관계개선, 안전보장 등 유인책을 통해 우크라이나의 조기 핵 폐기 이행을 이끌어내고자 하였으며, 결국 1994년 1월 미국, 러시아, 우크라이나 간 3자 협정으로 결실을 맺게 되었다.¹¹⁾

우크라이나는 경제적 지원과 함께, 미국과 러시아로부터의 안전보장에 대한 대가로 핵무기를 포기하였다. 우크라이나가 3자 협정에 따라 받아낸 안전보장은 우크라이나에 있어 매우 중요한 사안이었다.¹²⁾ 특히 러시아로부터 국경을 인정받은 점과, 핵무기 보유국인 미국, 러시아 및 영국으로부터 핵무기

11) 김병권, “북한 핵문제와 핵검증에 관한 연구: 협력적 위협감소 방안을 중심으로,” 단국대학교 대학원 국제관계전공 박사학위논문(2010)

12) 그러나 2022년 2월 러시아가 우크라이나 영토를 전격적으로 침공함에 따라 이러한 안전보장의 의미가 크게 퇴색되었으며, 북한의 핵정책에도 영향을 끼치게 되었다는 평가가 지배적이다.

로 위협하거나 사용하지 않을 것이며, 경제적인 압박을 하지 않겠다는 약속을 받아들인 것이 핵심적인 내용이었다. 최종적으로 우크라이나는 핵무기 제거를 위한 전략무기 감축협약 (START) I 협정과 NPT 협정을 각각 1994년 2월 및 11월에 비준하였다.¹³⁾

4. 나진-하산 프로젝트

나진-하산 프로젝트는 한반도의 데탕트 시기와 맞물려 추진되었던 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 남북관계의 역사는 정상회담 이전과 이후로 구분할 수 있다. 물론 그 이전에도 남북한의 주요 합의가 적지 않았지만, 남북 정상회담을 계기로 합의의 시대에서 실천의 시대로 전환했다고 평가할 수 있는 것이다. 첫 번째 정상회담은 2000년 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 간에 개최된 ‘6.15 남북정상회담’이다.

남북정상회담이 한반도 및 동북아 국제정세에 미치는 영향

13) 최종서, “핵무기 개발 및 억제 요인 연구: 국가별 특성과 북핵 문제에 대한 시사점,” 북한대학원대학교 정치통일전공 석사학위논문(2011)

은 실로 지대하였다. 첫째, 한반도 문제를 남북한이 주도하여 해결할 수 있는 계기를 마련하였다. 둘째, 남북한의 통일방안에 대한 공통점을 인정하였으며, 이에 기초하여 통일을 지향하기로 합의하였다는 점이다. 마지막으로 그간의 불안정한 동북아의 국제정세를 안정화시키고 기존의 한반도 남부에 갇혀 있던 한국의 시야를 유라시아로 뻗어나갈 수 있는 기회를 위한 발판을 마련하였다는 점 등을 들 수 있겠다.

전임자인 옐친의 사임으로 2000년 1월 취임한 러시아의 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 같은 해 8월, 남북정상회담 과정에서 남북한 화해 분위기가 조성된 틈을 타 한반도 횡단 철도(Trans-Korean Railway, 이하 TKR)를 시베리아 횡단 철도(Trans-Siberian Railway, 이하 TSR)와 연결하는 이른바 ‘철의 실크로드’ 구상을 당시 북한의 김정일 국방위원장 및 한국의 김대중 대통령에게 전달했다.

《표 1》 TKR-TSR 연결사업의 국가별 경제적 이익

국가	주요 내용
----	-------

한국	① 동북아 물류허브 신설 ② 해상운송에만 의존하는 물류 시스템 개편 ③ 동아시아철도공동체 확대 실현
러시아	① 낙후한 극동 및 시베리아 지역 개발 ② 보스토치니항 등 극동 항구의 물류 포화 상태 개선 ③ 유라시아 교통망 구축의 실현
북한	① 개방의 확대 가능성 ② 러시아, 중국 등 외국의 북한 투자 가속화

※ 출처: “남북러 철도(TKR-TSR) 연결의 정치학: 과제와 국제협력,” 『국제정치연구』 제22권 3호(2019)

‘나진-하산 프로젝트’는 이런 구상을 실행으로 옮기기 위한 남북러 3개국의 협력으로 시작되었으나, 러-북 합작회사 참여 협상 중 북한의 4차 핵실험 및 미사일 발사와 관련된 대북제재로 중단되었다. 현재 나진항의 부두 시설은 총 3개이며, 이 중 대외합작에 활용되고 있는 것은 1호 부두와 3호 부두로 알려져 있다.¹⁴⁾

특히 이 중 가장 규모가 크고 컨테이너 시설로도 전용될 수 있는 가장 중요한 대외 합작시설인 3호 부두에 대한 경쟁

14) 신범식 외, 『북·중·러 접경지대와 동북아 소지역협력』(서울: 이조, 2018), p. 214.

에서 최종적으로 사용권을 확보한 것은 러시아였다. 러시아는 위 부두시설을 개조하고, 북한의 나진과 러시아의 하산 사이의 철도 구간을 개보수한 후, 러시아의 유연탄을 남한으로 들여오는 ‘나진-하산 프로젝트’의 시범 평가를 마치고, 남한과 본격적인 사업자 간 협상을 벌였다.¹⁵⁾

포스코, 현대상선, 코레일 기업 컨소시엄(consortium)이 구성되어 러시아 측 지분의 49%(전체의 34%) 인수를 검토하였고, 러시아의 철도공사와 MOU를 체결하고 남북협력기금(7,500만 달러)에 대출을 요청하였다. 그러나 한국정부의 독자 해운제재에도 해당되어 추가적인 논의를 중단한 상태에 있고, 북한과 러시아는 남북러 3각 협력의 시범사업으로서 나진-하산 복합물류사업을 재개할 것과 한국 측의 참여를 지속적으로 요구해온 바 있다.¹⁶⁾

5. 극동지역 내 북한 해외노동자

15) 그러나 사업자 간 협상과정 중 북핵 위기로 인한 대북제재 조치로 한국의 사업자가 나진-하산 프로젝트 참여를 취소하였다. 다만 북·러 합작기업인 라손 콘트라스트(RaconKonTrans)는 여전히 나진-하산 프로젝트를 지속하고 있다.(신범식 외, p. 214.)

16) 성원용, “신북방정책과 남북러 삼각협력: 과제와 발전 전망,” 『도시연구』 제16호(2019), pp. 69-70.

남북러 협력을 고려함에 있어 북한이 상대적으로 우위를 가지고 있는 영역은 노동력이라고 볼 수 있다. 남북간 협력의 경우, 과거 개성공업지구 운영을 통해 북한의 노동력과 남한의 자본을 결합한 협력의 사례를 찾아 볼 수 있다. 이와 별개로 러시아와 북한 간의 노동력 이동을 통한 극동지역의 개발협력은 이미 아주 오래전부터 시작되었다. 러시아는 영토와 자원을, 북한은 자신의 노동력을 각각 제공하고 수익을 분담하는 방식으로 볼 수 있다.

북한은 체제유지와 경제발전을 위한 주요 외화벌이 수단으로 해외 인력송출에 적극적인 모습을 보여 왔다. 1960년대부터 외화벌이를 목적으로 시작된 시베리아·극동 지역으로의 벌목공 파견은 1967년 소련의 브레즈네프 서기장과 북한 김일성 주석이 체결한 협약을 통해 본격화된다. 소련은 설비와 자재를, 북한은 인력을 공급하고 각각 이익금의 60%와 40%를 나눠 갖는 조건이었다. 1985년 협약에서는 파견인원이 연간 2만에서 2만 5천명까지 증대되고, 지역 역시 하바롭스크를 포함한 아무르주(州) 전체로 확대되었다.

북한에서는 이들이 벌어들인 외화를 통해 상당 수준의 노동당 통치자금을 확보하는데 성공하였다. 2009년 영국 BBC가 보도한 바에 따르면, 북한 정부는 벌목 수익의 35%를 챙기는 방식으로 러시아에서 연간 미화 700만 달러를 벌어들이고 있다고 한다. 이러한 노동력 수출은 무기 수출, 암호 화폐 탈취 등과 함께 북한의 주요한 외화벌이 수단 중 하나이다. 다른 국가들과 비교했을 때 사실상 산업과 기술에서 비교우위를 차지하지 못하는 북한은 상대적으로 저렴한 노동력을 지속적으로 수출해 왔다. 특히 러시아의 경우 극동지역의 지리적 인접성과 더불어 과거 사회주의 체제의 종주국으로서 사실상 북한의 건국에 있어 절대적인 역할을 했던 까닭에 인적·물적 교류가 더욱 활발했던 측면이 있다.

역사적으로 거슬러 올라가보면 한민족의 러시아 극동지역 진출은 과거 구한말 시기까지 그 유래를 찾아볼 수 있으나, 북한 노동자가 처음 러시아에 파견된 것은 1945년 소련의 북한 주둔 직후였다. 이후 북한 노동자의 러시아 파견은 역사적으로 대개 다음 네 단계로 구분되고 있다. 첫 단계는

1940년대 후반~1950년대 초의 시기로 소련 극동지역의 노동력 부족을 보충하기 위한 소련 측의 요청에 따른 파견으로 규정할 수 있다.

두 번째는 1967년~1990년대 초 북한과 중국의 접근을 막기 위한 소련의 정책적 북한 노동자 초청 시기로서 노동자들은 주로 벌목 분야 작업장들로 파견되었다. 세 번째는 1990년대 중반~2007년으로 북·러 관계가 소원해지면서 파견이 정체를 보인 시기이다. 2007년부터 현재에 이르는 마지막 단계에는 러시아 전역에 북한 노동자의 파견이 다시 확산되면서 북한 노동자들의 노동 종사 분야가 다양화되었다.¹⁷⁾

관련하여 초기 북한의 노동력 이주과정을 좀 더 자세히 살펴보면 양국 간 노동자 파견은 이미 1945년 소련군이 한반도 북쪽에 들어온 이후부터 시작되고 있었다. 특히나 소련의 극동과 시베리아 지역에는 일손이 부족했기 때문에 소련당국은 마치 자국민의 노동력을 모집하는 것과 같은 형태로 북한에서 파견된 노동자를 선발 및 배치하였다.

17) 이철수 외, 『북한을 파견하다: 북한 해외노동자의 삶과 노동』(서울: 서울대학교출판문화원, 2019), pp. 37-38.

초기 북한의 노동자가 주로 종사한 분야는 어업과 목재업이었으며, 1950년에서 1953년까지 발생한 한국전쟁 기간 중단되었으나 이후 다시 재개되었다. 이 형태는 본질적으로 소련 내부의 노동력 모집 관행을 북한 지역에 그대로 적용한 것으로, 공식 용어로는 ‘오르그나보르(оргнабор)’라고 알려져 있는데 이는 ‘조직적 모집(организованный набор)’이라는 뜻을 가진 러시아어의 줄임말이다. 이 관행은 소련의 국가기관이 종종 외딴 곳, 주로 극동지방이나 사할린 지역 등에서 일정 기간 동안 매우 어렵거나 위험한 일을 맡기기 위해 노동자를 고용하는 것을 의미한다.¹⁸⁾

1946년~1949년 기간 파견된 노동자 수에 대한 자료는 알려져 있지 않으나 대략 5만 명에서 8만 명 정도로 추정되며, 이들 대다수는 어업에 종사하였다. 한국전쟁이 발발하면서 노동자 파견은 일시적으로 중단되었으며, 계약이 끝난 노동자들 역시 전쟁이 끝난 이후에야 북한으로 송환이 재개되었다. 소련의 극동 지역이 낙후되어있음에도 불구하고, 많은 북

18) Andrei Lankov. “North Korean Labor Export to the USSR/Russia.” RUSSIA IN GLOBAL AFFAIRS. Vol. 18, No. 3, 2020, pp. 157-159.

한주민들에게는 그들의 고향보다 여전히 살기 좋은 곳으로 여겨졌기 때문에 많은 경우 돌아가는 것을 원하지 않았으며 현지 여성과의 결혼 등을 통해 정착을 시도하기도 했다.¹⁹⁾

19) 위의 글, pp. 157-159.

제3장 북한에의 적용 및 남북러 3각 협력

1. 적용을 위한 전제조건

남북러 협력을 위해서는 한국과 러시아 양국의 인식과 입장을 비교·분석하고 同 협력의 기본 방향 및 과제, 추진전략을 제시해야 할 필요성이 있다. 우리는 소련 해체 이후 북한에 대한 러시아의 입장은 엄격한 ‘실리주의’에 입각해 있음을 주목해야 한다. 물론 2022년 2월 발발한 러시아-우크라이나 전쟁 이후 양국의 밀착이 심화되는 경향을 보이면서 북러 관계는 냉전 이후 가장 가까운 모습을 보이고 있다. 다만 이러한 밀월 관계는 과거 같은 체제를 공유했던 이른바 ‘사회주의 형제국가’ 간의 유대에서 비롯된 것은 아니며, 단지 현 시점에서 서로의 필요성에 의한 협력 관계일 가능성이 높다.

한반도는 남북으로 분단되어 있음과 동시에 주변으로는 미·중·일·러 등 주요 강대국들에 둘러싸여 있다. 한국의 입장에서는 한미동맹을 비롯한 국제적 공조를 긴밀히 함과 동시에 우리 군(軍)의 강력한 힘을 바탕으로 북한을 상대함에 있

어 안보문제에 빈틈이 없도록 해야 함은 물론이다. 다만 한국의 지정학적 환경과 수출주도형 사업이 주도적인 위치를 차지하고 있는 경제구조를 고려하면, 경제협력을 비롯한 각종 국가 간 협력의 범위를 전통적인 우방국 간의 협력으로만 한정하는 것은 오히려 우리 스스로 운신의 폭을 좁히는 일이 될 수 있다.

북한이 핵개발을 지속·고도화함에 따라 2017년 이후 국제사회는 대북제재를 한층 더 강력하게 설계·작동하도록 결의하여 시행하고 있다. 대북제재는 엄격하게 지켜져야 하며, 따라서 우리 정부는 현재 가동되고 있는 대북제재를 모델의 외생변수, 즉 ‘환경’으로 상정하여야 한다. 그리고 이러한 환경 속에서 실현 가능한 3각 협력, 예컨대 에너지·물류·교육 분야 등에 대한 사업들을 검토해 볼 수 있을 것이다.

따라서 협력을 통해 참여하는 국가들 모두가 각자 나름대로의 이익을 얻기 위해서는 기본적으로 국가 간 비교우위를 가진 분야를 탐색 및 설정하는 단계가 우선적으로 진행되어야만 실효적인 성과를 거둘 수 있을 것이다.

또한 협력을 위해 전제되어야 하는 북핵 폐기의 검증을 위해서는 6자회담 당사국과 국제원자력기구로 구성된 국제검증 기구를 설치 운영하여 핵물질 분야는 국제원자력기구가, 핵 무기 및 민감 분야는 과거 6자회담 참여국 가운데 미국·러시아·중국 등이 주도하여 실시한다. 이 경우 북한의 핵 폐기는 독자적·협력적 방식을 모두 포함하는 단계적 폐기절차를 따르게 되며, 각 절차는 지원국과의 경제협력을 포함하게 된다.

《표 2》 핵폐기 모델의 4대 유형

	일괄적 폐기	단계적 폐기
독자적 폐기	남아프리카공화국, 아르헨티나, 브라질	①북한 (냉각탑 폭파, 핵실험장 폐쇄) ②이란 (일부 핵활동 축소 폐쇄)
협력적 폐기	구소련 3국(우크라이나, 카자흐스탄, 벨라루스), 리비아	북한(제네바 합의, 2·13합의)

※ 출처: 『한반도형 협력안보와 협력적 위협감축(CTR)』(서울: INSS, 2020)

이러한 핵·미사일 프로그램의 폐기 및 반출과정에 있어서는 러시아의 협조와 지원이 필수적인데, 이는 북한 핵 개발에 있어 러시아의 기술 지원이 있었을 뿐만 아니라, ICBM 등 미사일 프로그램에도 러시아의 군사 기술이 포함되어 있기 때문이다.

또한, 러시아는 과거 CTR을 통해 미국과 함께 체제전환 3국, 즉 우크라이나를 포함한 구소련 국가의 비핵화를 완성시킨 경험을 보유하고 있으며, 북한 비핵화가 극동지역 내 러시아의 경제적 이해와도 밀접한 관련이 있어 북한의 개혁·개방을 적극 촉구하는 실정과도 맞물려 있는 등 그 이해관계가 일치하고 있다.

따라서 6자회담 당사국 중 핵무기 보유국인 미국·러시아·중국의 검증 그룹이 주 임무를 수행하고, 한국과 일본은 지원 및 관찰자 자격으로 참여하되, 당면한 북한 핵위협이 제거된 이후에는 국제원자력기구에 의한 지속적인 감시체제로 전환되어야 할 것이다.²⁰⁾ 특히 미국과 중국은 물론, 과거 협

력적 위협감소(CTR)를 통한 구소련 국가의 핵무기 해체 사례를 참고한다면 북한 내 대량살상무기의 반출 및 해체 과정에서 러시아와 공조하는 방안을 적극 검토해 볼 수 있다.

2. 남북러 협력을 통한 대북 지원

북한 핵과 미사일 프로그램에 러시아가 관여한 정도와 과거 구소련 3국의 핵 폐기 경험과 노하우를 고려하면, 결국 핵 해체 과정의 ‘실행 단계’에서 러시아의 주도적 참여가 필요하다. 이때 북핵 해결을 위해 CTR, 즉 년-루거 방식을 채택하는 경우, 그에 대한 경제적 지원은 현재 북한이 처한 경제난과 에너지 부족 등을 감안할 때 북한에 대한 물류 연결 및 에너지 지원 등의 방식으로 이루어질 것으로 예상된다.

북한 문제에 대해 년-루거 방식의 미국과 러시아의 합의가 이루어진다면, 북한의 나선 지역으로 러시아 기업들에 의한 전기 및 에너지 공급으로 이어질 가능성이 존재한다. 이러한

20) 김병권, “북한 핵문제와 핵검증에 관한 연구: 협력적 위협감소 방안을 중심으로,” 단국대학교 대학원 국제관계전공 박사학위논문(2010)

지원은 북한 핵 폐기의 실제 진전 및 검증을 압박하는 수단
이 되며, 추후 북한의 합의 이행과 연동하여 합의 불이행 시
에는 언제든지 공급을 중단할 수 있는 이점 역시 가진다.

《표 3》 한반도 CTR의 기본 구상

이행 단계	협력안보 프로세스	CTR 프로세스
신뢰 구축 단계	대북 불가침 선언 판문점선언, 9·19 합의 이행 북미협상 정례화 한반도 전략자산 전개 자제 남북정상회담 정례화 전시작전권 전환 완료 한반도 평화포럼 출범	핵폐기 선언 풍계리 핵실험장 전문가 방문 미사일 발사 일시 중단 선언 비핵화지원기구(가칭 설치)
평화체제 조성 단계	한반도 평화(종전)선언 테러지원국 해제 북미 수교협상 개시 남북기본협정 체결 남북경협 재개	핵물질 생산 중단 핵시설 제거 준비 검증 체계 구축 비핵화 지원기구 운용
평화체제 성숙 단계	남북미중 정상회담 실시 동북아 다자안보포럼 설치 남북한 군비통제 한미연합훈련 축소 및 성격 전환	핵시설 신고 핵시설 폐쇄 사찰 및 검증 핵물질 이전 시작 경수로 제공 합의
평화체제 완성	한반도 평화협정 체결 유엔사령부 해체	핵무기 해체 완료 원자로 폐기 및 전환

단계	북미 수교 북일 수교 동북아 다자안보 체제 논의	핵물질 이전 완료 핵기술 센터 설립 제염 장비 제공 오염 환경 복원 경수로 완성 NPT 복귀 및 CTBT 가입
-----------	----------------------------------	--

※ 출처: 『한반도형 협력안보와 협력적 위협감축(CTR)』(서울: INSS, 2020)

아울러 러시아의 극동지역은 한반도와의 전략적 연결지대임과 동시에, 북방경제협력의 핵심 거점에 해당한다. 러시아는 북한과 접경하는 국가로, 안보 차원에서 역시 동북아의 전략적 중요성을 충분히 인식하고 있는 상황이다. 따라서 년-루거 방식의 북한 핵무기 폐기와 연동하여, 남북러 3국이 공동으로 참여하는 극동 지역의 개발·협력을 추진하는 것은 한국의 ‘신북방정책’과 러시아의 ‘신동방정책’ 간 전략적 접점을 모색해 볼 수 있는 기회를 제공하기에 충분하다.

3. 남북러 3각 협력과 신경제공동체

그간 북한 핵 문제에서 나타난 외교·안보적 접근법의 한계를 감안하면, 러시아 극동지역의 전략적 가치에 대한 중요성을 더욱 강조할 필요가 있다. 특히 기존 연구 검토에서 확인한 바와 같이, 북한의 핵무기 개발이 ‘혼합형’으로 분류될만한 억제요인이 다양해질수록 CTR 방식의 효과는 크다.

즉 억제요인을 늘리기 위해서는 경제적 유인책이 필요한데, 상대적으로 낙후된 극동지역 개발을 위한 경제협력과 북핵문제 해결을 주요 목표로 설정하고 있는 러시아는 이러한 점에서 이해관계가 일치한다고 볼 수 있어 협력의 대상국으로 적절하다. 시베리아, 극동지역 개발과 관련해 중요한 경제적 이해를 가지며, 한국의 경제력이 러시아의 전반적인 경제 발전에 기여할 수 있는 점도 적극 활용해야 할 것이다.

특히 북한에 대한 러시아의 입장은 엄격한 ‘실리주의’에 입각해 있음을 주목하여 남북러 협력에 대한 한국과 러시아 양국의 인식과 입장을 비교·분석하여 동 협력의 기본 방향 및 과제, 추진전략을 제시해야 한다. 실제로 1990년대에는 러시아 당국이 러시아 열차를 타고 헤로인을 밀수하던 북한

벌목공 몇 명을 적발하면서 양국 관계가 적대적으로 변하기도 했다. 체제 전환 이후, 특히 러시아의 초대 대통령 엘친(Борис Николаевич Ельцин)의 집권 초기 한국과 경제 및 외교 관계를 맺기 시작하면서 북한은 예전 사회주의 형제국의 모습을 잃은 러시아를 달가워하지 않았다.

한편 러시아 역시 극동 지역의 각종 범죄행위 등에 북한이 연루되어 있다는 의심을 가지게 되었으며, 러시아의 현지 지도자들 사이에서 북한 노동자들에 대한 불신이 커지게 되었다. 그러나 모스크바는 북한과의 경제적 관계가 자국의 이익에 부합한다는 사실을 깨닫고 우호적인 관계를 회복하고 제3차 북한 이주 노동자의 러시아 유입을 시작하기까지 그리 오랜 시간이 걸리지 않았다.

물론 한국은 러시아에 있어 훨씬 더 중요한 무역 파트너이기 때문에 모스크바는 협정에서 북한에 대한 정치적 지원을 모두 빼고 대신 무역과 한반도 평화에 집중하기로 결정한다. 결국 러시아와 북한은 2000년 상호 간 우호조약을 체결하고 2001년에는 보다 경제적인 측면에 초점을 맞춘 신뢰 선언을

체결하였다.²¹⁾ 양국 간 교역에서 가장 수익성이 높고 상호 이익을 제공할 수 있는 분야는 북한의 노동력인 것으로 밝혀졌다. 이후 양국 관계는 점차 개선되기 시작했고, 러시아 경제 회복의 시작과 맞물려 노동력 수요 역시 증가했다.

러시아 정부 역시 극동지역의 만성적 문제인 노동력 부족과 상대적으로 낙후되어 있는 시설과 서부지역과의 경제적 격차를 극복하기 위해 중앙 및 지방정부 차원의 계획을 수립하여 시행하고 있다. 아래의 ‘2025년까지 극동·바이칼 지역 사회·경제 발전전략’은 극동지역에서 러시아 정부가 추진하는 모든 개발 정책의 근간이 되는 전략·최상위 계획으로, 2009년 12월 28일 연방정부령 No. 2094에 의해 발표되었다.

《표 4》 2025년까지 극동·바이칼 지역 사회·경제 발전전략

단 계	목 표
1단계(2009~2015)	- 러시아 평균 투자성장률 상회 - 에너지·자원 절감기술 도입 - 고용률 소폭 증대 등
2단계(2016~2020)	- 기존 인프라 문제 해결을 위한 대규모 에너지 프로젝트 시행

21) Remco E. Breuker & Imke B.L.H. van Gardingen, eds., *People for Profit: North Korean Forced Labour on a Global Scale* (LeidenAsiaCentre, 2018), pp. 46-47.

	<ul style="list-style-type: none"> - 교통 잠재력 확대, 여객·화물 운송 확장, 차량·철도·항공·항구 등 주요 운송 네트워크 완성 - 원자재 가공품 수출 비중 확대
3단계(2021~2025)	<ul style="list-style-type: none"> - 극동·바이칼 지역의 세계경제 편입을 위한 사회·경제적 발전 - 혁신경제발전, 첨단기술·지식경제·에너지·교통 분야에서 극동·바이칼 지역의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 국제 분업 참여 - 대형 에너지·교통운송 프로젝트 완료 등

※ 출처: 『남북러 지역개발 정책과 산업 정책 연계 방안』(세종: KIEP, 2019)에서 재인용

한국의 입장에서는 남북 협력을 넘어, 대외경제 관계에서 상대적으로 약한 고리인 북방경제권과의 경제협력을 통해 유라시아 대륙과의 연계성을 증진 및 발전시킬 수 있다. 즉 러시아 극동지역의 지정학·지경학적 가치에 주목하고, 한반도 평화와 번영을 위한 신경제공동체를 적극 구상하는 것이다. 이때, 러시아(천연자원·에너지), 한국(자본·기술), 북한(노동력·지리적 입지)의 장점과 경쟁력을 결합하는 새로운 성장 전략을 제시해 볼 수 있을 것이다.²²⁾

22) 이재영, 편, 『한반도 평화번영과 남북러 3각협력』 (세종: 대외경제정책연구원, 2018)

아울러 현 단계에서 극동지역 개발을 위한 양자(한국-러시아 간) 협력의 최우선적인 과제는 신뢰 회복과 미래 비전에 대한 공유이다. 특히 한국인에게 각인된 극동의 부정적 이미지를 해체하고, 극동의 주목할 만한 역동적 변화를 체험함으로써 긍정적 이미지가 형성되도록 유도하는 것이 필요하다는 주장 역시 충분히 타당한 점이 있다고 본다.²³⁾

4. 소결

남북러 협력이 과거의 실패사례를 반복하지 않기 위해서는 첫째, 그 규모나 범위를 대형 인프라 프로젝트에만 한정해서는 안 되며 현재 단계에서 실현 가능한 다양한 방법을 찾아야 한다. 둘째, 협력을 통해 참여하는 주체들이 이익을 창출할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 한국의 자본·기술, 북한의 노동력 및 지리적 입지, 그리고 러시아가 가진 자원과 에너지 등 각 국가들이 보유한 장점과 경쟁력을 결합할 수 있는 새로운 성장 전략을 제시하는 것이 주요 핵심전략이 된다고 볼 수 있다.

23) 성원용, “신북방정책과 남북러 삼각협력,” p. 83.

둘째, 3각 협력 및 한반도 신경제구상은 필요충분조건으로서 반드시 북한의 핵 폐기 문제와 병행되어야만 할 것이며, 그 과정에서 실질적 진전이 있어야 한다. 이를 위해서는 먼저 개발협력, 무역 활성화, 외국인 직접투자 등 국제투자·협력 원칙을 적용하여 협력 사업의 범위에 대한 기존 시각을 재조정해야 한다. 이 과정에서 과거 구소련 국가의 핵무기 해체 사례를 검토하여 북한의 비핵화 과정과 남북러 협력의 전략적 연계 방안을 모색해 보는 것이 가능하다.

핵 해체 과정에서 결국 러시아의 참여는 불가피할 것이며, 이러한 참여는 북한에 대한 물류 연결 및 에너지 지원 등의 방식이 활용될 가능성이 높다. 핵 폐기와 연동하여 이루어지는 대북 지원은 비핵화의 실제 진전 및 검증을 압박하는 수단으로서 기능한다. 또한 추후 북한의 합의 이행과 연동한 ‘스냅 백’ 방식을 통해 언제든지 공급을 중단할 수 있다는 레버리지로 활용할 수 있다는 이점도 보유하고 있다.

셋째, 삼각 협력을 통한 북한주민들을 대상으로 하는 외부

정보의 유입은 북한의 개혁과 개방을 촉진시킴으로써 내부적인 변화를 유도해 낼 수 있는 가능성을 가진다. 과거 사회주의 체제 하에서 소련, 중국 혹은 몽골의 대다수 주민들은 오랫동안 외부세계로부터 단절되었다. 그들은 외국으로 여행할 수도 없었고, 자신의 국가를 방문한 소수의 외국인들과 접촉할 수도 없었다. 그들은 서구 사람들의 생활을 보여주는 서구의 영화나 잡지를 볼 수도 없었다.

이러한 폐쇄적 체제에서 살아가는 대부분의 사람들은 달성된 소비 수준과 그것이 갖는 바람직하지 않은 많은 부작용들에 대해 강력하게 불만을 갖지 않았다. 오히려 자신들의 힘든 생활방식이 불가피하며, 어떤 사회에서든 존재하는 일상생활의 일부라고 생각했다. 오히려 자신들의 처지는 좀 더 먼 과거에서부터 계속 개선되어 왔다고 느끼는 경향이 있었는데, 이러한 폐쇄적 국가에서 기존 조건에 대한 수용과 효과적인 물질적 환경에 대한 포기는 사회주의에 있어 이른바 ‘고전적 체제의 강건함’을 설명해 주는 주요 요인이 된다.²⁴⁾

24) 야노쉬 코르나이(Kornai, Janos), 차문석·박순성 공역, 『사회주의 체제의 정치경제학. 1』 (과주: 나남, 2019)

반면 서방과의 모든 비교를 통해, 동유럽의 인민들은 당국에 의해 자신들의 체제보다 열등하다고 낙인찍혔던 다른 체제인 자본주의 체제가 시민들에게 제공하는 만큼의 생활수준을 자신들의 체제가 보장할 수 없다는 것을 인식하게 되었다. 이는 개혁과 혁명이 동유럽에서 더 일찍 시작하게 되는 데에 중요한 역할을 했으며 북한 역시 이러한 흐름을 기대해 볼 수 있을 것이다.

제4장 결 론

우크라이나의 핵 폐기 사례를 볼 때, CTR은 북한의 비핵화를 이뤄내야 하는 한국의 입장에서 주목해야 할 가치가 높다. 물론 과거 우크라이나와 현재 북한의 입장이 완전히 같은 것이 아니며, 북한은 스스로 필요에 의해 핵을 개발·보유하였고, 그 목적이 안보 쪽에 더 치우쳐져 있고, 또한 중국이라는 다른 축이 존재하기 때문에 북한 핵무기 폐기를 위해서는 더욱 복잡하고 정교한 설계를 필요로 한다.

특히, ‘국가의 안보’가 아닌 ‘정권의 안보’를 최우선시하고 있는 북한의 국가전략에 있어서 이미 핵무기는 그들 표현대로 흥정할 수 없는 것이 되었으며, 본인들이 더 이상 의심할 여지가 없는 핵보유국임을 분명하게 선언하였다. 특히 2022년에는 새로운 핵무기 운용교리를 법제화하는 등 그 지위를 더욱 공고히 하고자 하는 모습이다.

또한 북한은 앞으로도 계속될 전망인 미중 전략 경쟁과 대만 해협 문제, 러시아-우크라이나 전쟁 등으로 복잡하게 얽

혀 있는 현재의 국제정세를 자신들에게 유리한 것으로 해석하고 있다. 이를 틈을 타 중국, 러시아 등 전체주의 국가 간의 결속을 강화함으로써 자신들의 레버리지 확보 노력을 계속해 나갈 것으로 보인다. 하지만 북한 비핵화 과정에 CTR을 단순 적용하지 않더라도, 몇 가지 주요한 측면에서 여전히 유용하고 현실적인 접근이며, 북핵의 해법에 대한 구체적 논의를 이어가는 과정에서 중요한 역사적 경험과 시사점을 제공한다.

물론 남북러 협력과 밀접하게 연관되어 있는 신북방정책에 대한 부정적인 평가도 존재한다. 현재 러시아와 미국의 관계 및 최근 대러시아 제재 등을 고려하면 러시아와의 경제적 번영 추구가 특정 상황에서는 이 지역 질서 확립이라는 목적과 상충될 수도 있다는 점이다. 위와 같은 상황을 가정하여 특히 러시아와의 정책 내실화를 추구하는 목적 중에 정치적 목적(평화적 질서 확립)과 경제적 목적(번영) 사이의 우선순위를 명확히 할 필요가 있다는 지적이 있다. 핵심 정책과 보조 정책의 목표 불일치 혹은 목표의 상하 관계 부재가 궁극적인 목표를 달성하는 데 걸림돌이 될 수 있다는 것이다.²⁵⁾

25) 나용우 외, 『신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제: 한반도 평화와 남북협력 중

더욱이 2022년 2월에 발발한 러시아-우크라이나 간의 전쟁은 상황을 더욱 악화시켰다. 제2차 세계대전 이후 국제사회의 불문율로 지켜지던 무력에 의한 영토 변경이 2014년 크림반도 강제 병합에 이어 다시 한 번 발생한 것이다. 당연하게도 러시아의 불법적인 침략행위는 국제사회의 강한 비난과 반발에 직면했다.

이와 같이 산재해 있는 국제정세의 어려움을 극복하기 위해서라도, 오히려 한국은 한반도와의 전략적 연결지대이며, 남북러 경제협력의 핵심거점인 극동개발 전략과 연계하는 남북러 다자 협력의 기회와 가능성을 다시 한 번 현실화해야 한다. 한반도와 유라시아 대륙 간의 연계성을 강화하고, 이를 통해 미래 국가비전인 해양과 대륙을 연결하는 ‘가교국가(Bridge Country)’ 건설에 기여하는 것이 가능할 것이다.

또한 이 과정에서 남북러 3각 경제협력 사업을 통해 남북 관계와 한·러 관계 발전을 제고하는 한편, 북한의 불가역적인

합사업 연구 사업(3/4년차)』(서울: 통일연구원, 2020), p. 99.

비핵화 목표 달성을 동시에 꾀할 수 있게 된다. 즉 핵 폐기 이행과 연동한 경제공동체를 추진하고, 이 과정에서 한국은 동북아 및 극동지역 물류와 교역·투자·에너지개발의 중심지 역할을 수행해 나가게 될 것이다.

러시아 극동의 중심지인 블라디보스토크에도 주목할 필요가 있다. 우리에게도 연해주라는 지명으로 매우 친숙한 이곳에서는 매년 9월 ‘동방경제포럼(EEF)’이 개최된다. 이를 적극 활용하여 극동지역 개발 의제를 공유하고 경제협력에 대한 기반을 조성할 필요가 있다. 세부적으로는 관련한 포럼이나 세미나에 참여하고, 남북러 협력 및 북한 관련 의제 협의 등에 적극적으로 대응하기 위해 필요하다면 관계자 및 관련 분야 전문가와의 면담 역시 적극 실시해야 한다.

마지막으로 3각 협력을 통해 북한의 비핵화 방안을 모색하고 미래의 국가비전을 제시해야 한다. 3각 협력을 시작으로 향후 미국, 중국, 일본 등이 모두 참여하는 다자협력을 활성화하고, 이를 통해 동북아 지역의 공동 번영과 평화 기반을 공고화할 가능성을 마련해 나갈 수 있으리라고 본다.

《참 고 문 헌》

1. 단행본

김창희, 『남북관계와 한반도 평화』(고양: 삼우사, 2019)

이철수 외, 『북한을 파견하다: 북한 해외노동자의 삶과 노동』
(서울: 서울대학교출판문화원, 2019)

이재영, 편, 『한반도 평화변영과 남북러 3각협력』(세종: 대외
경제정책연구원, 2018)

나용우 외, 『신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제: 한
반도 평화와 남북협력 종합사업 연구 사업(3/4년차)』(서울:
통일연구원, 2020)

한홍열 외, 『남북러 지역개발 정책과 산업 정책 연계 방안』
(세종: KIEP, 2019)

신범식 외, 『북·중·러 접경지대와 동북아 소지역협력』(서울:
이조, 2018), p. 214.

야노쉬 코르나이(Kornai, Janos), 차문석·박순성 공역, 『사회
주의 체제의 정치경제학. 1』(파주: 나남, 2019)

2. 논문

성기영, “한반도형 협력안보와 협력적 위협감축(CTR),”(서울: 국가안보전략연구원, 2020)

이원식, “미국의 비핵화 정책과 제재 수단 분석: 리비아.우크라이나 비핵화 사례를 중심으로,” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문(2020)

최종서, “핵무기 개발 및 억제 요인 연구: 국가별 특성과 북핵 문제에 대한 시사점,” 북한대학원대학교 정치통일전공 석사학위논문(2011)

김병권, “북한 핵문제와 핵검증에 관한 연구: 협력적 위협감소 방안을 중심으로,” 단국대학교 대학원 국제관계전공 박사학위논문(2010)

김영준, “왜 북한은 우크라이나랑 다른가? 우크라이나 핵 폐기 과정 분석과 북한식 CTR 모델 연구,” 『세계지역연구논총』 제37집 4호(2019)

김병권, “북한 핵문제와 핵검증에 관한 연구: 협력적 위협감소 방안을 중심으로,” 단국대학교 대학원 국제관계전공 박사학위논문(2010)

성원용, “신북방정책과 남북러 삼각협력: 과제와 발전 전망,”
『도시연구』 제16호(2019)

Andrei Lankov. “North Korean Labor Export to the USSR/
Russia.” RUSSIA IN GLOBAL AFFAIRS. Vol. 18, No. 3(2020)

김재천, “협력적 위협감축조치(Cooperative Threat Reducti
on) 방식을 통한 북한 핵문제 해결방안에 관한 고찰,” (참여
연대 평화군축센터, 2007.1.16.)

윤지원, “남북러 철도(TKR-TSR) 연결의 정치학: 과제와 국
제협력,” 『국제정치연구』 제22권 3호(2019)