

Russia–Ukraine War and a Change in the International Order*

Seho Jang**

Institute for National Security Strategy

Abstract

The Russia-Ukraine War was a “three-layer compounded war” between the US and Russia, Russia and Ukraine, and Ukrainian government forces and rebels. First, the war is a phenomenon that occurred when the western sphere of influence seeking to maintain and strengthen the liberal international order and the Sino-Russian sphere of influence seeking a new alternative order collided in Ukraine, a geopolitical fault zone. Second, this war is the result of a typical ‘security dilemma’ phenomenon caused by the ‘chain reaction’ game of NATO's continuous expansion and Russia's response. Third, the Russia-Ukraine war was caused by the Russian military projection to prevent the military restoration of Donbas region by Ukraine. Until now, the Western world, led by the US, showed unexpected solidarity after the war despite subtle differences in positions. However, the non-Western world, including China, is not participating in the condemnation and sanctions against Russia. This war will be an important turning point in the existence and change of the current international order that has been formed and is operating since the end of the Cold War. The direction of maintenance/restoration, revision/change, and end/transformation of the current international order is highly likely to be determined depending on the development pattern and method of ending the war.

Keywords

Russia, Ukraine, Donbas, Liberal International Order, Multipolar

* This paper was presented under the title of “Russian-Ukraine War and Changes of International Order” at an academic conference on June 10, 2022 jointly hosted by KAES and KCI.

** Research Fellow, Institute for National Security Strategy. E-mail: sohll@inss.re.kr.

러시아-우크라이나 전쟁과 국제질서의 변화*

장세호**

국가안보전략연구원

요 약

러시아-우크라이나 전쟁은 미국과 러시아, 러시아와 우크라이나, 우크라이나 정부군과 반군 간 ‘3층위 복합전’이다. 첫째, 동 전쟁은 자유주의국제질서를 유지·강화하려는 서구 세력권과 새로운 대안질서를 추구하는 중러 세력권이 지정학적 단층대인 우크라이나에서 충돌함으로써 발생한 현상이다. 둘째, 이번 전쟁은 나토의 지속적 확장과 러시아의 대응이라는 ‘연쇄 반응’(chain reaction) 게임에 의한 전형적인 ‘안보 딜레마’ 현상의 결과이다. 셋째, 러-우 전쟁은 우크라이나의 돈바스에 대한 군사적 수복을 저지하기 위한 러시아의 군사력 투사로 인해 발생했다. 그동안 미국을 위시한 서구 세계는 러시아-우크라이나 전쟁 이후 예상 밖의 결속력을 보여주었다. 그러나 중국을 비롯한 비서구 세계가 러시아에 대한 규탄과 제재에 동참하지 않고 있어 눈길을 끈다. 이번 전쟁은 냉전 종식 이후 형성되어 작동하고 있는 현 국제질서의 존립과 변화 유무의 중요한 분기점이 될 것이다. 전쟁의 전개 양상과 종결 방식에 따라 현 국제질서의 유지·복원, 수정·변경, 종식·전환의 방향이 결정될 가능성이 크며, 대체로 그동안의 전황을 고려해 볼 때 두 번째 방향으로 나아갈 가능성이 크다.

주제어

러시아, 우크라이나, 돈바스, 자유주의국제질서, 다극질서

* 본 논문은 2022년 6월 10일 한국유라시아학회와 코리아컨센서스연구원 등이 공동으로 주최한 “유라시아 질서 변화와 재발견” 제하의 학술회의에서 “러시아-우크라이나 전쟁과 국제질서의 변화”의 제목으로 발표한 글을 수정·보완한 것이다.

** 국가안보전략연구원 연구위원. 이메일 sohill@inss.re.kr.

I. 서론

러시아의 2022년 2월 24일 우크라이나에 대한 전면전의 개시는 많은 관찰자의 예상을 벗어난 말 그대로 충격적인 사건이었다. 러시아는 동 전쟁을 통해 우크라이나의 나토 가입은 물론 강대국으로 복귀한 자국의 위상을 반영한 새로운 국제질서와 유럽·대서양 안보 지형을 형성하고자 시도하고 있다. 러시아는 소련 붕괴 이후 초강대국에서 3류 국가로 국제적 위상 추락을 경험했고, 이 때문에 미국과 서방세력으로부터 직접적 안보위협과 같은 수모와 모멸을 감내할 수밖에 없었다고 인식해왔다.¹⁾ 따라서 푸틴 집권 이후 러시아는 미국 중심의 일극질서가 자국의 국가이익 달성에 도움이 되지 않는다고 보고, 자국의 강대국 지위 회복과 다극질서의 구축을 지속하여 추구하고 있다. 그리고 2012년 푸틴 집권 3기 이후 러시아는 이러한 목표를 상당 부분 달성했다고 판단하고, 우크라이나 전쟁을 자국의 달라진 국제적 지위와 국제질서의 변화를 반영할 수 있는 ‘새판짜기’의 기회로 활용하고 있다.

러시아는 우크라이나에 대한 침공을 단행하면서 전쟁 초기 우크라이나 전역을 장악하고자 했으나 이에 실패하고 현재 우크라이나 동남부 지역의 장악을 위해 진력하고 있다. 푸틴 대통령은 개전 연설에서 우크라이나의 ‘비군사화’(demilitarization)와 ‘비나치화’(denazification)를 목표로 제시한 바 있다. 이는 명백히 푸틴과 러시아의 집권세력이 우크라이나 전역을 장악하고 친러 정부를 수립하는 것을 목표로 삼았다는 것을 보여준다. 그러나 이 같은 목표 설정에는 자국 군사력에 대한 과도한 확신, 우크라이나의 저항 의지와 역량에 대한 평가절하, 서구의 대

1) 대표적 사례로 미국과 나토의 지속적인 동진·팽창, 탈소비에트 공간에서의 ‘색깔혁명’ 지원, ABM과 INF와 같은 군비통제 조약의 일방적 탈퇴 등을 꼽을 수 있다.

러 응징 행보의 결집력에 대한 과소평가라는 세 가지 오판이 작용했다. 이 때문에 러시아는 개전 초기 수 주 동안 상당한 피해를 보았고, 빠른 시간 내에 종료될 것으로 예상됐던 전쟁은 이미 장기화 국면으로 진입했다.

러시아 공식 발표를 비롯해 일각에서 그들이 처음부터 돈바스 지역을 목표로 삼았고, 북부 작전이 일종의 ‘성동격서’ 전략이었다고 주장하기도 하지만 초기 러시아의 군사 작전은 명백한 ‘전략적 실패’였다. 이후 러시아는 전략의 수정과 군사력 재배치를 통해 수도 키이우 인근과 제2의 도시 하르키우에서 철수하고 우크라이나 동남부 지역에서 공세를 강화하고 있다. 러시아군은 2022년 5월 말 아조프해 연안 도시이자 전략적 요충지인 마리우폴의 최종 점령에 성공했고, 돈바스 지역의 완전한 장악에 집중하고 있다. 향후 러시아가 돈바스 지역 장악 후 드네프르 강 동안 지역의 ‘노보로시아’(New Russia) 지역과 흑해 연안의 또 다른 전략적 요충지인 오데사의 장악을 시도할지 주목된다. 다만, 미국과 서구의 우크라이나에 대한 군사적 지원이 확대되고 있고 우크라이나의 항전 의지가 여전해 향후 전황이 어떻게 형성될지 단언하기는 어려운 여건이다.

2022년 2월 24일 발발한 러시아-우크라이나 전쟁은 그 본질적 성격상 ‘3층위 복합전’(3-layered complicated war)으로 규정할 수 있다(신범식 2022, 2).²⁾ 첫째, 동 전쟁은 미국·서구와 러시아의 현 국제질서의 현상(現狀)에 대한 유지와 타파 의지가 우크라이나를 무대와 수단으로 삼아 충돌한 국제 대리전(proxy war)이다. 둘째, 우크라이나의 나토 가입에 대한 이해 상충에 따른 러시아와 우크라이나 사이의 전쟁이다. 셋째, 우크라이나 동남부 돈바스 내 두 개 지역의 분리·독립을 매개로 한

2) 신범식은 같은 맥락에서 러시아-우크라이나 전쟁을 여러 가지 복잡한 국제적·국내적 요인들이 작용하는 ‘3중 전쟁’으로 규정한 바 있다.

정부군과 반군 사이의 내전이다. 이처럼 러시아-우크라이나 전쟁의 3층 위 성격은 각각 동 사안 발생의 근본 원인(fundamental cause), 핵심 원인(critical cause), 촉발 원인(trigger cause)으로 작용했다.

러시아-우크라이나 전쟁은 그동안 국내외 학술·정책공동체 내에서 논의돼왔던 국제사회 내 ‘강대국 경쟁’(great power rivalry)과 ‘힘의 정치’(politics of power)의 부활을 사실적으로 보여주는 사례이다. 또한 이번 전쟁에 대한 국제사회의 대응은 미국과 서구, 그리고 중국과 러시아로 대변되는 세력권 간 대립을 기본 축으로 나타나고 있지만, 이를 좀 더 자세히 살펴보면 각각의 이해관계가 반영된 복잡한 양상으로 표출되고 있다. 무엇보다, 동 전쟁은 그 전개와 결과에 따라 현 미국 중심의 자유주의 국제질서의 유지·복원, 수정·변경, 종식·전환의 중대한 분기점으로 작용할 것이라는 점에서 큰 의미를 갖는다.

따라서 본 글에서는 언급한 러시아-우크라이나 전쟁의 3층위 특성에 기초하여 주요 원인을 근본, 핵심, 촉발 이상 세 가지 측면에서 분석하고, 이에 대한 국제사회의 대응을 주요 국가와 지역 범주로 나눠 살펴본다. 이를 통해 향후 국제질서의 변화를 이번 전쟁의 과정과 결과를 토대로 세 가지 시나리오로 전망해보고, 한국에 대한 정책적 시사점을 도출한다.

II. 러시아-우크라이나 전쟁의 원인

1. 근본 원인: 지질학의 ‘단층대’ 섭입 개념의 지정학적 발현

지질학에서는 두 개의 지각단이 만나는 지점을 ‘단층대’(fault zone), 지각단들이 서로 충돌하여 하나가 다른 하나의 아래쪽으로 밀려들어 가는 과정을 ‘섭입’(攝入)이라고 정의한다. 일반적으로 이 같은 섭입 과

정에서 대규모 화산 폭발이나 대지진과 같은 파괴적 자연재해가 발생한다. 소련 붕괴 이후 조성된 국제질서와 관련하여 연구자들은 저마다 현 상황 또는 그 발전 방향을 강조하며 다양한 논의를 전개해왔다. 막강한 미국의 영향력을 강조하는 일극(unipolar), 다양한 영향력 중심의 출현을 고려한 다극(multipolar) 또는 무극(non-polar), 중국의 급속한 부상에 방점을 둔 양극(bipolar) 또는 연성 양극(soft bipolar) 등에 대한 논의들이 대표적이다. 이 때문에 그동안 국내외 학술공동체 내에서는 이에 대한 명확한 합의나 견해 수렴이 이뤄지지 못한 채 ‘무엇이 아니다’라는 부정 정체성(negative identity)에 기초하여 탈냉전(post-cold war)이라는 과도적 개념을 사용해왔다.

하지만 이 시기 미국의 압도적 영향력 아래 자유주의 정치·사회 모델과 세계화로 대변되는 글로벌 시장자본주의, 즉 자유주의국제질서(Liberal International Order)가 국제사회의 지배적 규율과 규범으로 작동해온 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그럼에도 불구하고 2000년대 중후반부터 미국의 국력과 영향력의 경향적 저하가 두드러지면서 중국과 러시아를 중심으로 한 수정주의(revisionist) 세력의 기존 질서에 대한 도전이 가시화되고 대립과 갈등이 심화되어왔다(Lukin 2022, 45-46).³⁾ 결국 이번 전쟁은 자유주의국제질서를 유지·강화하려는 서구 세력권과 새로운 대안질서(다극질서)로의 이행 경향성을 강화하려는 중러 세력권이 갈등을 축적해오다 지정학적 단층대인 우크라이나에서 충돌함으로써 발생한 현상이라 할 수 있다.

특히 러시아는 이번 전쟁을 통해 정치, 안보, 경제, 가치의 측면에서

3) 이에 대해 러시아 내에서는 중국이나 러시아가 아닌 오히려 미국이 수정주의 세력이라는 주장도 제기되고 있다. 왜냐하면, 현 국제체제가 2차 대전 이후 승전국들의 합의에 기초하고 있고, 특정 국가의 압도적 우월성에 기초한 질서를 제한하고 있는 현실에서 미국이 이 체제를 수정하고 약화시키려 하고 있기 때문이라는 것이다.

범(汎)유럽적 틀로부터 이탈해 독자적 세력권 유지를 위해 전략적 기동을 단행했다. 1980년대 말부터 러시아 내에서는 ‘확대 유럽’(greater Europe) 개념이 지배적 담론으로 기능해왔다. 그것은 냉전적 대립으로부터의 평화적인 이행과 정치·경제적 현대화라는 미래지향적 의제를 제공했다. 실제로 이 시기 러시아는 유럽의 일부일 뿐만 아니라, 그 안의 가장 선진적 사회들과 동등하거나 유사한 존재로 인식되기를 기대했다. 그러나 확대 유럽 노선의 효용에 대한 회의가 커짐에 따라 러시아는 2008년 조지아 전쟁 이후부터 서구 유럽 민주주의의 규범으로부터 독자적인 정치·경제적 발전의 길을 탐색하기 시작했고, 2014년 크림 병합 이후 이를 본격화했다. 이와 관련하여, 전 러시아 외무장관 이고리 이바노프(Igor Ivanov)는 “서구는 항상 확대 유럽(greater Europe)의 구축을 기존 서구 제도의 동쪽으로는 팽창으로 보았다. 그것이 바로 러시아와 유럽연합(EU)이 합리적 타협점을 찾지 못한 이유이다. 그들은 그저 러시아에 게임의 규칙을 따르라고 강요했을 뿐이다.”라고 논평한 바 있다(Barbashin 2022, 177-178).

그리고 2010년대 초반부터 러시아 외교정책공동체 내에서 유럽연합(EU) 통합을 모델로 한 유라시아 지역 내 경제 통합의 추구하고 과거 소비에트 시기의 영향력 회복에 관한 담론들의 조합을 위한 다양한 노력이 전개됐다(Kim 2022, 8-9).⁴⁾ 이처럼 궁극적으로 러시아의 ‘확대 유럽’에서 ‘확대 유라시아’(greater Eurasia)로의 정책 전환은 다극질서의 일축으로서 러시아의 역할 증대에 대한 비전을 염두에 둔 행보였다. 이 때문에 러시아는 유라시아경제연합(EAEU)과 집단안보조약기구(CSTO)

4) 제정 러시아와 소비에트 시기의 영향력 회복과 관련한 담론들로 알렉산드르 두긴(Alexandr Dugin)의 신유라시아주의(neo-Eurasianism)를 비롯해 주요 야당인 공산당과 자민당의 제국적 이념 스펙트럼, 에두아르드 리모노프(Eduard Limonov)의 민족적 볼셰비즘(National Bolshevism), 이고리 스트렐코프(Igor Strelkov)의 대러시아 왕정주의(Greater Russia monarchism) 등을 꼽을 수 있다.

등 탈소비에트 지역통합을 위한 여러 기체에 우크라이나를 참여시키고자 노력했다. 그러나 우크라이나는 2013~2014년 유로마이단 시위와 친서방 정부 수립 이후 탈러시아 행보를 본격화했고, 우크라이나의 참여 없이 러시아의 유라시아 지역통합 시도는 구체적 성과를 도출하기 어려웠다. 이 때문에 러시아는 ‘지정학적 경혈’인 우크라이나의 항구적 세력권 이탈을 용인할 수 없다고 판단하고 실행행사에 나선 것으로 판단된다(홍완석 2022, 104-110).

2. 핵심 원인: 나토의 지속적인 확장과 ‘안보딜레마’의 발현

소련 붕괴와 사회주의 블록의 해체 이후 미국 조야 내에서는 북대서양조약기구(NATO)의 존속 문제에 대한 치열한 찬반 논란이 전개됐다. 일각에서는 나토의 존속과 확장이 러시아에 굴욕감을 주고 민주주의와 자본주의를 촉진하지 못할 것이며 오히려 훗날 큰 후과를 초래할 것이라 경고했다. 다른 한편에서는 중·동유럽에서 발생하는 초국가적 안보 위협의 서유럽 전파를 막고, 소련 붕괴로 인한 힘의 공백을 메우고 자유와 민주주의 확산을 위해 나토의 존속과 확장이 불가피하다고 주장했다.

이와 관련하여 빌 클린턴 전 미국 대통령은 2022년 4월 7일 The Atlantic 기고문에서 나토 존속에 반대한 인물로 조지 케넌(George Kennan), 톰 프리드먼(Tom Friedman), 마이크 만델바움(Mike Mandelbaum)을 거론했고, 찬성한 인물로 매들린 올브라이트(Madeleine Albright), 워렌 크리스토퍼(Warren Christopher), 토니 레이크(Tony Lake), 스트로브 텔봇(Strobe Talbott)을 꼽았다. 그는 치열한 논쟁 끝에 자유와 민주주의의 수호를 위해 나토의 존속과 확장을 결정했다고 주장했다. 다만, 그는 나토의 존속·확장으로 초래될 수 있는 여러 부작용과 역작용을 축소하기 위해 미국이 옐친 시기 러시아의 민주주의 전환과 증진을 지원하고, 탈공산주의 동유럽 국가들의 자유, 번영, 안보에

대한 요구를 수용했으며, 1997년 나토-러시아 기본조약 체결 등 협력 확대를 모색했다고 강조했다(Clinton 2022).⁵⁾

즉, 프란시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)가 『역사의 종언』에서 언급했듯, 미국은 자유주의와 공산주의의 대결에서 승리했고, 이 때문에 자유와 민주주의의 확산을 더욱 적극적으로 추구해야 하며 이 과정에 나토가 유용했다고 판단한 것이다. 이후 나토는 동 조식이 철저히 방어적 동맹임을 강조하면서 다섯 차례에 걸쳐 확장을 지속했다. 그러나 그들의 검증하기 어려운 ‘선한(?) 의지’와는 별개로 러시아는 이를 명백한 ‘동진·팽창’으로 받아들였고 수용할 수 없는 위협으로 인식한 것 또한 부인할 수 없는 사실이다.

존 허즈(John Herz)가 제시한 ‘안보 딜레마’(security dilemma)는 국제정치학에서 전쟁의 원인을 설명하는 주요 이론 중 하나이다. 안보 딜레마는 타국을 위협할 목적이 아니라 자국의 안보를 위해 취한 행동이 오히려 스스로의 안보를 위협하게 되는 역설적 현상을 지칭한다(조순구 2009, 29). 즉, 나토의 지속적 확장과 러시아의 대응이라는 ‘연쇄 반응’(chain reaction) 게임에 의해 전형적인 ‘안보 딜레마’의 상황이 발생하고 이번 전쟁으로 비화한 것이다.

특히 러시아는 나토의 확장과 우크라이나의 나토 가입 문제를 자국에 대한 ‘실존적 위협’으로 인식하고 ‘공세적 방어’(offensive defence)를 시도했다. 무엇보다 전술한 나토의 지속적 확장 국면에서 2008년 4월 루마니아 부카레스트 나토 정상회담이 국제사회의 큰 주목을 끌었다. 왜냐하면 동 회의에서 나토 가입을 공식적으로 신청한 알바니아와 크로아티아뿐만 아니라 옛소련 소속 공화국이었던 우크라이나와 조지아의 가입 문제가 논의됐기 때문이다(이수형 2022, 3). 러시아로부터의

5) 특히 클린턴은 동 기고문에서 칼 빌트(Carl Bildt) 전 스웨덴 총리의 “나토가 동쪽으로 향해 가고자 했던 것이 아니라 구소련 위성 국가들이 서쪽으로 오고자 했던 것이다”라는 언급을 인용하며 당시 미국의 결정을 정당화했다.

반발을 고려한 프랑스와 독일 등 일부 유럽 국가들의 문제 제기가 있었지만, 당시 나토는 공동선언을 통해 우크라이나와 조지아의 나토 가입 열망에 대한 지지를 명문화했다(Bucharest Summit Declaration 2008).

이에 러시아는 우크라이나의 나토 가입 문제를 자국의 안보에 대한 ‘실존적 위협’(existential threat)으로 인식하고 격렬하게 비판했다. 실제로 동 회의 직후 푸틴 러시아 대통령은 우크라이나가 나토에 가입하게 되면, 그 나라가 존재하지 않게 될 것이라고 경고한 바 있다. 또한 푸틴의 외교 보좌관을 지냈고 소위 ‘확대 유라시아’ 개념을 정초한 것으로 알려진 세르게이 카라가노프(Sergey Karaganov)는 최근 자국 및 서구 매체와의 인터뷰에서 이번 전쟁을 ‘실존적 위협’에 대응한 ‘실존적 전쟁’이라고 표현하며 이런 인식을 대변했다(Fubini 2022, Шестраков 2022).

그러나 우크라이나는 2013~2014년 유로마이단 혁명과 2014년 러시아의 크림 병합 이후 나토 가입 의지를 본격적으로 실천에 옮기기 시작했다. 2019년 우크라이나는 ‘나토 가입 추구’에 대한 의지를 국가의 기본법인 헌법에 명시하는 상징적 조치를 취했다. 2019년 2월 7일 우크라이나 의회는 유럽과 유럽-대서양 통합의 돌이킬 수 없는 행로를 전문에 명시하고, 관련 내용을 85조, 102조, 116조에서 구체화한 헌법 개정안을 압도적 지지로 가결했다(Constitution of Ukraine № 2680-VIII 2019). 또한 2021년 10월 우크라이나는 미국과 ‘전략적 협력에 대한 파트너십 현장’에 합의함으로써 러시아의 위협 인식을 증폭시켰다. 동 현장의 전문 제2조에서는 양국 간 전략적 협력이 우크라이나의 유럽-대서양 제도로의 완전한 통합을 위한 노력에 기초함을 명시하고 있다. 또한 “Section II. 러시아의 침략에 대한 안전보장”에서는 2008년 4월 부쿠레스트 정상회담과 2021년 6월 브뤼셀 나토 정상회담을 통해 확인된 바와 같이 미국이 우크라이나의 나토 가입에 대한 열망을 지지한다는 점을 확인하고 있다(U.S. Department of State 2019).

이에 러시아는 2014년 이후 미국의 우크라이나에 대한 군사적 지원 등이 지속적으로 강화되는 가운데 우크라이나의 나토 가입 저지를 위해 ‘공세적 방어’ 개념에 입각해 선제적 행동에 나섰다. 실제로 푸틴 대통령은 2022년 2월 24일 개전 연설에서 “이것(나토의 추가 확장과 우크라이나 영토의 군사적 활용)은 우리에게 궁극적으로 삶과 죽음의 문제이며, 민족의 역사적 미래에 관한 문제이다. 우리에게 이것은 단순한 이익이 아니라 국가의 존재와 주권에 대한 실질적 위협이다. 우리는 그동안 수없이 이것을 ‘마지노선’(레드라인)이라고 언급해왔다. 그러나 그들은 결국 이 선을 넘었다. <...> 돈바스에 거주하는 수백만 명에 대한 제노사이드라는 악몽을 즉각 멈추게 해야 한다. 이에 나는 「유엔 헌장」 제7장 51조, 러시아 상원의 승인, 도네츠크/루간스크인민공화국과의 우호·원조조약에 근거해 ‘특별군사작전’을 수행하기로 결정했다.”라고 언급했다(Путин 2022). 동시에 푸틴과 실로비키는 우크라이나를 보통의 이웃국가가 아닌 또 다른 자아이자 그들의 일부로 간주해왔고, 이 때문에 집권 이후 통제와 억압을 통해 국내의 정치적 일탈을 징벌해왔던 메커니즘을 우크라이나에 적용했다(Khrushcheva 2022).

3. 촉발 원인: 우크라이나의 돈바스 영토 회복을 위한 군사적 조치

2014년 3월 우크라이나 동남부 돈바스 지역 두 개 주가 분리·독립을 선언하고 무장 투쟁에 나섬에 따라 정부군과 반군 사이에서 내전이 발발했다. 우크라이나 정부군과 러시아의 지원을 받은 반군 사이의 치열한 공방이 이어졌고 큰 인적·물적 피해가 발생한 가운데 전쟁을 중단하기 위한 다양한 모색이 이어졌다. 그 결과, 2015년 2월 러시아, 우크라이나, 프랑스, 독일이 참여하는 ‘노르망디 형식 회담’을 통해 제2차 민스크 평화협정이 체결됐다. 당시 ‘접촉 그룹’(OSCE, 러시아, 우크라이나, 도네츠크·루간스크인민공화국 대표로 구성)은 교전 중단, 비무장 지대 조성을 위한 중화기 철수, 개헌을 통한 돈바스 지역에 대한 광범

한 자치권 부여를 골자로 하는 휴전 협정에 서명했다(제성훈 2016, 55).

이때 러시아가 돈바스를 ‘분쟁 지역화’한 것은 우크라이나의 나토 가입을 저지하기 위한 이중 포석이었다.(장세호 2022, 6). 러시아는 2014년 당시 크림반도를 직접 병합하면서도 돈바스 지역은 분쟁 지역으로 남겨두었는데, 이는 첫째, 러시아는 내전 상황 유지를 통해 우크라이나의 나토 가입을 저지하려 했다. 실제로 나토 헌장에 따르면, 타 국가와 군사적 분쟁 또는 내전 중인 국가의 나토 가입은 원칙적으로 불가하다. 둘째, 러시아는 우크라이나의 연방화와 특별 자치권을 갖는 도네츠크 인민공화국(DPR)과 루간스크인민공화국(LPR)의 EU-나토 가입에 대한 비토권 행사를 모색했다. 만약, 우크라이나가 연방국가가 될 때 동 사안은 연방구성주체들(Federal Subjects)의 동의가 있어야 하는데 DPR과 LPR이 광범위한 자치권을 갖게 된다면 이를 거부함으로써 나토 가입을 저지할 수 있다고 판단한 것이다.

무엇보다 2015년 당시 우크라이나는 불리한 전황 하에서 휴전 협정을 체결했고, 이 때문에 그들은 동 협정에 불만을 갖고 끊임없이 현상변경을 시도해왔다. 실제로 제2차 민스크 평화협정을 통해 조성된 ‘현상’에 대한 변경 또는 타과의 의지는 러시아보다 우크라이나가 훨씬 강했다. 지난 8년여 동안 우크라이나 정치권 내에서는 크림반도와 돈바스에 대한 군사적 수복 의지가 공공연히 표출됐고, 해당 지역 내 군사적 충돌도 대체로 우크라이나 측에 의해 촉발된 경우가 많았다. 더욱이 돈바스 지역 내의 휴전 상황을 모니터링하고 있던 유럽안보협력기구(OSCE) 보고에 따르면, 2022년 2월 우크라이나 정부군이 돈바스 지역에서 포격과 공세를 크게 확대했다. 이에 러시아는 우크라이나가 민스크 평화협정 준수 의지를 갖고 있지 않다고 보고, 해당국의 나토 가입 저지를 위한 최우선 전략 공간인 돈바스 지역을 사수하기 위해 군사력을 투사했다.

Ⅲ. 러시아-우크라이나 전쟁에 대한 국제사회의 대응

1. 미국의 대응

미국의 이번 사태에 대한 태도는 매우 ‘모순적’이었으나, 전쟁이 장기화하면서 그들은 러시아의 대항 잠재력 소진을 위한 방향으로 전략을 전환하고 있다. 미국은 2014년 크림 병합 이후 우크라이나에 대한 군사적·정치적·경제적 지원을 강화하면서 해당국을 러시아에 대한 견제·압박을 위한 전략적 거점으로 성장시키기 위한 행보를 본격화했다.

그러나 미국은 2021년 11월부터 2022년 2월 중순까지 나타난 위기 국면에서 러시아와의 극단적 대결을 통한 우크라이나 위기의 심화에 상당한 부담을 느꼈던 것으로 판단된다. 실제로 러시아와 달리 미국에 우크라이나는 사활적 이익 공간이 아니었으며, 오히려 사태의 급진적 전개 시 자국과 러시아 사이의 직접적인 군사적 충돌 상황을 심각하게 우려할 수밖에 없었다. 또한 정돈되지 않은 아프가니스탄 철군 과정을 통해 바이든 정부의 지지율이 급락한 가운데 유럽·대서양 지역에서의 새로운 분쟁 발생은 큰 부담으로 작용했다. 그러나 우크라이나의 나토 가입 추구를 노골적으로 지원해온 미국 입장에서 우크라이나의 나토 가입 불허, 유럽 내 대(對)러 공격 무기 철수 등과 같은 러시아의 요구 사항을 수용하는 것도 받아들이기 어려운 처지였다. 더불어 가치외교와 동맹복원을 강조해온 외교 노선의 기초, 미국 내 뿌리 깊은 반러/혐러 정서도 전향적 태도 견지를 방해하는 요인으로 기능했다.

이에 미국은 이례적으로 2022년 2월 16일을 특정해 러시아가 우크라이나를 침공할 것이라고 단언하고, 해당 정보를 동맹국·우방국을 비롯해 전 세계에 유통하는 등 경고를 극대화하는 전략으로 대응했다. 또한 미국은 위기 초부터 러시아가 우크라이나에 대한 침공을 감행할 시 전

례 없는 제재에 직면할 것이라고 경고했으며, 위기 고조 국면에서 EU와 주요 동맹국과 함께 세부적 대러 제재 조치를 공개했다(장세호 2022, 14). 전쟁 발발 후에도 미국과 나토가 러시아와 직접 충돌하는 것을 막기 위해 우크라이나의 강력한 요구에도 불구하고 재정·군사 지원 수준을 조정했다.

그러나 뜻밖에도 러시아의 졸전으로 전쟁이 장기화하면서 미국은 이를 중러 연대의 ‘약한 고리’를 파괴할 중요한 기회로 보고 전략을 수정했다. 그들은 2차 대전 종료 후 처음으로 무기대여법을 승인하는 등 우크라이나에 대한 지원을 확대함으로써 대리전을 통해 러시아의 발전 잠재력과 군사력의 지속적인 소모·소진을 도모하기 시작했다. 실제로 로이드 오스틴 미 국방장관은 2022년 4월 25일 폴란드에서 행해진 기자회견에서 러시아 우크라이나에서 장기전으로 심각한 타격을 입어 다시는 이 같은 침공을 반복하지 못하게 되기를 바란다고 언급한 바 있다. 다만, 바이든 미국 대통령이 2022년 5월 31일 뉴욕타임즈 기고문에서 러시아에 고통을 주기 위해 전쟁을 연장할 의사가 없고, 러시아 내 정권교체도 추구하지 않을 것이라 밝혀 모종의 입장 변화가 감지되고 있다(Biden 2022).

2. 유럽의 대응

유럽은 러시아-우크라이나 전쟁 이후 예상 밖의 결속력을 보여주고 있으나 동 전쟁을 통한 획득 목표와 확전 문제에 대해서는 이견을 표출하고 있다. 유럽은 국제질서의 다극화 경향이 두드러지게 나타난 곳이었으며, 특히 트럼프 행정부 출범 이후 미국과 유럽 간 이해의 충돌과 갈등이 가시화되면서 ‘전략적 자율성’(strategic autonomy)에 대한 논의가 활발하게 전개돼 왔다. 또한 개별 유럽 국가들과 러시아의 양자관계는 하나로 묶어 설명할 수 없는 복잡하고 특수한 성격들을 내포하고 있다.

그러나 러시아의 우크라이나 침공 이후 유럽의 대응은 예상했던 것보다 훨씬 일치되고 단합된 모습임에 분명하다. 하지만 유럽 내 국가들 사이에서 동 전쟁에 대한 입장과 태도에 있어서 미묘한 질적 차이도 나타나고 있다. 이를테면, 앵글로색슨 동맹의 일원인 영국, 제정러시아나 옛소련의 지배를 받았던 발트 3국과 핀란드, 그리고 폴란드, 체코, 슬로바키아 등의 동유럽 국가들의 입장은 가장 강경하다. 상호의존의 고리 측면에서 러시아와 상당한 유대를 형성해온 독일, 전통적으로 유럽 지역의 자율성을 추구해온 프랑스 등은 상대적으로 온건하다. 오스트리아나 스위스 등 중립 국가들은 이번 사안에 비판적 입장을 견지하면서도 유보적 태도를 견지하고 있으며, 헝가리 등 일부 유럽 국가들은 러시아에 우호적 입장을 보이고 있다.

다만 2022년 4월 중순 이후 미국의 전략적 입장이 러시아가 승리하지 못하도록 하는 것에서 전략적 패배의 추구로 변경됨에 따라 프랑스와 독일 등 일부 국가들이 러시아의 대량살상무기 사용이나 확산 가능성을 우려하며 이견을 제기하고 있는 상황이다.

3. 중국의 대응

중국은 이번 사안에 대한 복잡한 이해관계로 말미암아 신중하고 모호한 입장을 견지하고 있다. 2022년 2월 4일 푸틴 대통령의 베이징 동계올림픽 방문 시 중리는 공동성명을 통해 서구 패권에 맞서는 무한한(no-limit) 동반자관계를 약속했다(강봉구 2022, 11-14).⁶⁾ 중국은 러시아를 규탄하는 유엔 표결에서 기권하고 인권이사회에서 러시아를 퇴출시

6) 당시 중리는 '신시대 진입 국제관계와 글로벌 지속가능 발전에 대한 공동성명'을 발표했는데 주요 내용은 나토 확장에 대한 러시아의 안보 우려 공감, AUKUS의 인-태 지역 관여 반대, 유럽 안보에 대한 법적 문서화 지지였다. 동 성명은 양국의 전략적 제휴 심화가 갖는 국제관계의 의미를 부각한 데 의미가 있다.

키자는 결의에 반대표를 던졌다. 그동안 중국 언론은 우크라이나의 비나치화에 대한 러시아의 선전전을 충실하게 되풀이하고 이번 전쟁의 책임을 미국과 나토에 전가해왔다. 또한 중국은 부차 학살 문제에 대해서도 러시아 책임론에 의문을 제기하며 독립적인 조사를 촉구했다.

다만, 중국은 러시아의 안보환경 개선에 대한 문제 제기에 공감을 표현하면서도 국가의 주권과 영토 보전 필요성을 강조하는 모호한 태도를 견지하고 있다. 전자의 행보는 미국 중심 세계질서에 대한 불만과 대안 질서 형성에 있어서 중러 전략적 제휴의 강화 필요성에서 기인한 것이다. 후자의 행보는 자국 내 신장위구르 분리·독립 운동에 대한 기존 입장과 우크라이나와의 경제 협력 현황에 대한 고려에서 비롯된 것이다. 이런 점에서 중국은 미-중-러 삼각관계와 중-EU-우크라이나 삼각관계에서 일종의 딜레마에 처해있다고 할 수 있다(장영희 2022, 95-96).

특히 중국은 현재 러시아에 대해 제한적 지원을 하고 있으며, 대러 제재 체제에 노골적으로 저항하지 않고 있다. 이는 중국 공산당의 정당성이 지속적 경제성장에 달려있고, 이를 위해 미국 및 유럽과 실용적인 관계를 형성하고자 하기 때문이다(Bremmer 2022). 이번 전쟁을 통해 중러 양자 협력의 강화 수요가 더욱 커질 것으로 예상되며 양자 관계의 위계 형성 가능성에 주목할 필요가 있다.

4. 탈소비에트 지역 국가들의 대응

구소련 소속 공화국이었던 탈소비에트 국가들의 입장은 신중하면서도 각국의 상황에 따라 일정한 차별성을 내포하고 있다. 2월 21일 푸틴은 DPR과 LPR에 대한 승인을 발표하며, 아제르바이잔, 아르메니아, 키르기스스탄, 우즈베키스탄, 카자흐스탄의 국가수반들과 전화 회담을 갖고 이해와 지원을 요청했지만 가시적인 성과는 크지 않았다. 이를테면, 키르기스스탄은 러시아에 명시적으로 지지를 표명했지만, 이에 구

체적 내용을 담지는 않았다. 우즈베키스탄은 이번 전쟁에 대해 중립적 입장을 견지하고 있으며, 동의 또는 거부 의사를 명확히 하지 않고 있다. 무엇보다 카자흐스탄은 우크라이나의 영토보전을 존중하고, 크림반도의 지위 문제도 유엔의 결정에 따를 것이라는 뜻밖의 입장을 견지해 왔다.

대표적 친러 국가인 벨라루스, 반러 국가인 조지아, 그리고 중립국인 투르크메니스탄의 입장은 비교적 명확하다. 대체로 아르메니아, 키르기스스탄, 타지키스탄은 러시아에 대한 높은 안보·경제적 의존성으로 말미암아 독립적 입장을 견지하기 어려운 처지이다. 따라서 아제르바이잔, 카자흐스탄, 우즈베키스탄의 입장이 중요하며 앞으로의 사태 전개 과정에서 변화가 발생할 가능성도 존재한다.

대체로 중앙아시아와 코카서스 국가들의 모호한 입장은 유사 사태가 자국에도 일어날 수 있다는 두려움과 국익 관점의 외교 다변화(멀티벡터 외교)에 대한 필요성에서 비롯됐다(Gleason 2022). 이들 국가는 러시아를 과도하게 자극하지 않으면서도, 러시아와 거리를 두면서 미국/서구의 제재를 피하려는 입장을 견지하고 있다.

5. 기타 지역 국가들의 대응

특기할 점은 서구 세계와 일본과 한국 등 일부 동아시아 국가들을 제외한 이른바 비서구 세계가 대러 제재에 동참하지 않고 있다는 사실이다. 미국이 주도하는 쿼드(4자 안보대화) 회원국인 인도는 그동안 유엔의 대러 규탄 결의안에 모두 기권했을 뿐만 아니라 국제사회의 제재에도 참여하고 있지 않다. 인도의 이 같은 태도는 냉전기부터 이어져 온 러시아와의 오랜 신뢰 관계와 중국에 대한 균형자로서 러시아의 전략적 가치 때문이다. 또한 냉전기 전통에 따른 국제 문제에 대한 중립 경향과 미국에 대한 회의주의도 작용한 것으로 판단된다. 실제로 인도

는 이번 전쟁의 최대 수혜자 중 하나로 평가되기도 하는데 최근 모디 인도 총리가 프랑스, 독일, 덴마크를 순방했을 때 유럽 지도자들은 인도가 러시아와의 관계 단절을 거부했음에도 불구하고 그를 크게 환영하고 해당국과 다양한 양자 협정에 서명한 바 있다. 이와 관련하여, 니루파나 라오(Nirupama Rao) 인도 전 안보보좌관은 “우리의 편이 되거나 적이 되라는 편리한 규정 안에 가두기에 인도가 너무 크고 중요하다는 자각이 (서구 세계에) 생겨나고 있다.”고 언급했다(Parkin 2022).

사우디, UAE, 이집트, 이스라엘을 비롯한 대부분의 중동 국가들도 러시아에 대한 규탄 결의에 기권했고 제재에 불참하고 있다. 중동 국가들의 이러한 태도는 지난 10년간 지속된 러시아의 중동 정책이 획득한 성과와 미국의 신뢰성에 대한 회의론 때문이다. 실제로 러시아는 푸틴 집권 3기 이후 중동에 대한 대외정책 비중을 강화해왔으며, 그 결과 일부 극단주의 이슬람 세력을 제외한 반미·반이스라엘 세력, 전통적 친미 세력, 팔레스타인 운동 세력 등 중동 내 대부분의 국가 및 비국가단체와 비교적 좋은 관계를 형성·유지하고 있다(Katz 2018, 2-3).

남아프리카공화국을 비롯한 대부분의 아프리카 국가들도 유엔의 대러 규탄 결의에 기권했으며 경제 제재에 불참했다. 많은 아프리카 국가들은 러시아를 반식민주의 투쟁을 지원한 소련의 계승자로 간주하며 미국에 대한 적대감을 갖고 있다. 또한 쿠바, 베네수엘라, 니카라과 등 친러 성향 국가들을 비롯해 브라질, 멕시코 등 중남미 국가들도 이번 사안에 대해 유사한 입장을 견지하고 있다(Stent 2022). 특히 BRICS 회원국인 브라질은 공평무사(impartiality)의 원칙을 내세웠고, 보우소나루 대통령이 침공 직전 모스크바에 방문해 러시아와의 연대를 선언해 눈길을 끌었다.

IV. 전후 국제질서 전망과 정책적 시사점

1. 러시아-우크라이나 전쟁과 국제질서의 변화

러시아-우크라이나 전쟁은 냉전 종식 이후 형성되어 작동하고 있는 현 국제질서의 존립과 변화 유무의 중요한 분기점이 될 것이다. 소련 붕괴 이후 1990년대와 2000년대 초반 미국을 중심으로 한 서구 세계의 강력한 영향력에 기초한 국제체제가 형성됐다. 실제로 이 시기 서구 세계의 가치 체계와 발전 모델은 가장 높은 수준의 복지를 보장할 수 있다는 가정하에서 비서구 세계에 매력적 대안으로 인식돼 왔다. 그러나 때때로 유일 초강대국 미국은 다른 지역과 국가에 자국의 이익을 강요·강제하면서 민주화, 시장경제, 자유무역 가치를 지배적 영향력 유지의 명분과 수단으로 활용했다. 다른 한편, 중국, 인도, 러시아, 브라질 등 비서구 세계의 중심 국가들은 지속적으로 영향력을 강화해왔고, 특히 중국과 러시아는 독자적 세력권의 구축을 시도하는 동시에 기존 질서의 대체를 추구해왔다(조형진, 2021). 이에 기존 질서를 유지·강화하려는 미국과 서구, 그리고 현 질서를 다극질서로 대체하려는 중국과 러시아 간 치열한 쟁투가 벌어지고 있다. 또한 러시아-우크라이나 전쟁은 미중 전략경쟁, 기후변화, 디지털 대전환, 신종 감염병 창궐 등의 복합 위기를 한층 증폭시키고 있다. 이런 점에서 동 전쟁은 자유주의국제질서(LIO) 또는 규칙 기반 질서(rule based order)의 존립과 변화 유무의 중요한 분기점이자 변곡점이라 할 수 있다.

러시아-우크라이나 전쟁의 전개 양상과 종결 방식에 따라 현 국제질서의 유지·복원, 수정·변경, 종식·전환의 방향이 결정될 가능성이 크다. 질서의 변동기에 발생하는 특정 사건은 새로운 질서의 도래를 촉발하는 직접적 계기가 되거나, 연쇄 반응 게임의 방향에 따라 의미 있는 변화를 촉진할 수도 있고, 큰 의미를 찾을 수 없는 일탈적 현상에 그칠

수도 있다(김열수 2008, 9). 이 때문에 일부 연구자들은 러시아-우크라이나 전쟁의 전개 양상과 종결 방식을 몇 가지 범주로 구분하고 그에 따른 국제질서의 변화를 전망해보려고 시도해왔다(Кортунов, 2022; Gordon, 2022). 이들은 대체로 우크라이나와 서구의 승리, 서구와 러시아 간 타협, 러시아의 승리 이상 세 가지 시나리오로 이번 전쟁의 결말을 전망한다. 또한 각각의 시나리오에 따라 현 국제질서가 유지·복원, 수정·변경, 종식·전환의 방향으로 전개될 것이라 예측한다.

표 1. 러-우 전쟁의 결과와 국제질서의 변화

우크라이나와 서구의 승리 현 질서의 유지·복원	서구와 러시아 간 타협 현 질서의 수정·변경	러시아의 승리 현 질서의 종식·전환
러시아의 군사·경제적 고갈과 국제적 고립 심화	우크라이나의 중립화 합의와 러시아의 우크라이나 분할·장악	러서구 간 합의 불발과 러시아의 우크라이나 대부분 장악
대러 제재의 지속 강화와 라·유럽 간 에너지 협력 단절	대러 제재의 완화와 러·유럽 간 선택적 협력 지속	대러 제재의 지속 속 군비 경쟁의 강화와 만성적 무력 충돌 지속
우크라이나의 신속한 전후 복구와 EU 및 나토 가입 지원	러시아가 참여하는 우크라이나 전후 복구	우크라이나의 나토 및 EU 가입 불가 또는 난항
미국 중심의 서구 통합 가속화와 유럽 내 ‘전략적 자율성’ 논의 축소	유럽의 군사 잠재력 확대와 미·유럽 간 전략 구상의 불일치 강화	유럽의 통합 구심력 약화와 급진주의 강화에 따른 분열 심화
LIO와 RBO의 영향력 복원	LIO 및 RBO의 유럽·대서양 안보질서의 수정·변경	국제질서의 혼란상 증폭과 LIO와 RBO의 급진적 변화
중국의 서구 세계에 대한 도전 자제	대만 문제 등을 매개로 한 중국의 적극성 강화	중국의 대만 문제의 공세성 강화와 침공 가능성 확대
인도 등 비서구 세계의 일극질서 적응 노력 강화	인도 등 비서구 세계의 독립성 강화	국제사회의 정치·군사적 위계 약화와 비서구 세계의 이탈
기존 국제기구의 영향력 유지와 다자주의 정상 작동	국제기구와 국제레짐의 점진적 변화	국제기구와 국제레짐의 쇠퇴 가속화
러시아 등 일부 국가를 배제한 자유주의 시장경제 기	세계경제의 지역화 경향 강화	세계화와 달러 패권의 침식 확대 등 자유주의 시장경제

제 유지		체제의 위기 심화
일극질서	연성양극 또는 확산다극질서	다극질서

* 자료: 위 논의를 종합해 필자 작성

현재의 전황을 종합적으로 고려해볼 때 대체로 첫 번째와 세 번째 시나리오보다는 두 번째 시나리오의 구현 가능성이 상대적으로 커 보인다. 단기적으로 유럽·대서양 지역에서 러시아와 서구 세계 간의 불신이 더욱 심화하고 대결적 분위기가 유지될 것으로 전망된다. 이번 위기는 푸틴 집권 이후 축적되어온 양측의 불신을 한층 증폭시킬 것이며, 사태가 어떻게 정리되든 상호 세력권이 교차하는 지정학적 단층선을 중심으로 군비 강화 등 대립·대결의 흐름이 강화될 것이다. 이는 국제질서의 불확실성과 비예측성을 크게 증가시키면서 당분간 강대국 경쟁의 강화와 미/서구 대 중리로 대변되는 대립적 세력권 간의 갈등과 대립을 심화시킬 것으로 예상된다. 국제적 차원에서도 안보 지형이 훨씬 더 경직되고, 진영적 대결 구도가 강화될 것이다.

그러나 향후 국제질서가 2차 세계대전 이후 이른바 ‘냉전의 공고화’ 과정을 그대로 반복할지는 의문이다. 냉전 시기에 양 진영은 말 그대로 이념, 정치, 경제, 문화의 포괄적 영역에서 대결과 경쟁을 벌였으며, ‘진영 내 결속’과 ‘진영 간 대립’의 구조가 명확했다. 그러나 현재 나타나고 있는 세력권 간 대립과 갈등 수준은 군사·안보, 경제·통상, 사회·문화 측면에서 상당한 차이를 보이고 있으며, 앞으로도 이들 전선의 동기화 수준을 쉽게 예단하기 어려운 상황이다. 또한 현 국제사회에 냉전기와 달리 그 범위와 영향력의 측면에서 훨씬 넓고 강력한 ‘중간지대’(hedging middle)가 존재한다는 점에 주목할 필요가 있다. 지난 유엔 총회에서 러시아의 우크라이나 침공을 규탄하는 결의에 참여하는 국가가 대부분이었지만, 실제로 대러 제재에 참여하고 있는 국가는 48개국에 불과하다. 무엇보다 앞서 살펴본 것처럼, 쿼드 회원국이지만 다른

목소리를 내는 인도, 나토 회원국으로서 우크라이나에 무기를 판매하면서도 중재를 시도하고 있는 터키, 미국의 맹방이지만 제재에 불참하고 있는 이스라엘, 전통적 우방국이지만 에너지 제재에 반대하고 있는 사우디아라비아 사례가 눈길을 끈다. BRICS를 비롯한 신흥국, 그리고 아프리카와 중남미 국가들, 코카서스와 중앙아시아 국가들의 독자적 행보도 주목할 필요가 있다. 이런 점에서 전쟁 종료 이후 양 세력권 간 대립과 갈등의 심화 국면 속에도 국제관계는 상당한 유동성을 나타내게 될 것으로 전망된다.

동시에 중장기적으로 이번 러시아-우크라이나 전쟁이 유럽·대서양 지역에서 새로운 안보질서의 형성을 위한 계기로 작용할 가능성도 염두에 둘 필요가 있다. 현재 미국은 자국과 서구가 주도하는 대전진영과 중국과 러시아를 중심으로 하는 소진영 사이의 대결적 구도의 형성을 기획하고 있는 것 같다. 그러나 러시아-우크라이나 전쟁이 장기화하는 가운데 미국/서구와 러시아 간 대화와 타협의 유인이 커질 수 있는 특정 시점이 도래할 가능성도 있다. 이 시기 양 세력이 타협을 통해 새로운 규칙과 규범의 창출을 도모할 가능성도 배제하기 어렵다. 실제로 큰 전쟁이 종료된 후에 국제사회 내에서 경쟁·대립적 질서의 후과를 인식하고 협력적 질서를 모색하고자 하는 열망이 확대돼 왔다는 점도 주목할 점이다. 이 경우 중거리핵전력조약(INF)의 복원·갱신, 지정학적 단층대와 인근 지역에서의 핵무기 철수, 돈바스/나고르노카라바흐/남오세티야/압하지야 등에서의 분쟁 해결 메커니즘 구축, OSCE의 역할 재규정 등의 사안을 매개로 유럽·대서양 지역의 안보를 안정적으로 보장하기 위한 새로운 시도가 시작될 수도 있을 것이다.

2. 한국에 대한 정책적 시사점

첫째, 적극적·능동적 관점에서 국제질서의 변화를 바라보고, 한국(한반도)의 평화와 번영을 위한 신중하고 정교한 전략을 마련할 필요가

있다. 앞서 언급한 것처럼, 현시기는 국제질서의 변동기 또는 전환기이다. 경직된 냉전 구도의 복원은 우리의 국익 달성에 결코 바람직하지 않으며, 실제로 냉전기의 경직된 대결 구조가 그대로 복원될지도 의문이다. 경직된 북방 3각 동맹과 남방 3각 동맹의 틀로 나타날 한반도의 냉전 구도의 복원은 우리 외교와 경제의 운신 폭을 크게 제한할 수밖에 없다. 최근 신냉전 또는 제2냉전에 대한 다양한 논의가 제기되고 있지만, ‘새로운’이나 ‘두 번째’라는 수식어가 말해주듯 앞으로 닥쳐올 질서의 모습은 과거 냉전의 반복일 수 없다. 결국, 우리의 국익이 무엇인지, 이를 달성하기 위해 어떤 질서를 추구할지, 그 과정에서 초래될 다양한 위협에 어떻게 대응할지에 대한 명확한 규정과 전략이 필요하다.

둘째, 우크라이나의 나토 가입 추진 과정에 대한 냉정한 평가에 기초한 외교·안보 전략을 모색해야 할 것이다. 이번 전쟁과 관련하여, 강대국의 세력균형의 논리에 의한 약소국의 주권과 대외정책의 자율성 강제의 정당성에 대한 다양한 물음이 제기되고 있고 이것은 그 자체로 큰 의미가 있다. 그러나 냉엄한 국제정치의 오랜 역사가 증명하듯, ‘옳고 그름’의 문제와는 별개로 현실 속에 엄연히 작동하고 있는 ‘힘의 논리’를 무시할 수는 없다. 강대국들은 여전히 경직된 세력균형과 지정학의 관점에서 힘을 통한 지배와 확장(때때로 그것을 여러 보편적 가치로 포장하더라도)을 시도하고 있다. 따라서 현실에서 약소국들이 주권과 안보를 확보하는 문제는 늘 그것의 ‘옳고 그름’의 문제와 별개로, 그들이 ‘힘의 논리’가 주도하는 국제사회에서 어떻게 주권과 외교적 자율성을 유지·강화할 것인가의 방법적 현실 문제와 조우하게 된다.

우크라이나가 2014년 크림 반도 상실 이후 자국의 영토와 주권을 확보하기 위한 수단으로 나토 가입을 선택한 것은 충분히 이해할 수 있는 성격의 것이다. 하지만 그것이 적실한 목표였는지 생각해보게 된다. 실제로 현 시기 우크라이나가 러시아의 물리적·비물리적 압력을 뚫고 나토에 가입할 수 있는 가능성의 크기가 어느 정도였는지 의문이다.)

다음으로, 목표의 적실성을 인정하더라도 그것을 달성할 수 있는 ‘능력’이 별개의 사안이라는 점을 강조하고자 한다. 그들이 나토 가입을 자국의 안보를 위한 유일한 대안으로 인식하고 이를 추진하는 것은 십분 이해될 수 있다. 하지만 이 같은 의지와 목표를 달성하기 위해서는 매우 정교하고 유연하면서도 장기적으로 일관성을 담보하는 이른바 ‘전략’이 필요했다. 이런 점에서 2014년 이후 우크라이나의 행보는 ‘의지’의 측면에서 납득할 수 있으나, 이를 달성하기 위한 ‘능력’의 측면에서는 아쉬움을 가질 수밖에 없다. 우크라이나와 마찬가지로 지정학적 단층대에 위치한 한국으로서는 사드 배치 문제 등에서 나타났듯 미중 전략경쟁이 나날이 심화하는 가운데 앞서 언급한 ‘의지’와 ‘능력’의 균형을 치열하게 고민하고 추구할 필요가 있다.

셋째, 러시아 및 우크라이나 관계의 효과적 관리 방안을 마련할 필요가 있다. 러시아의 우크라이나 침공 이후 한러 양자 관계에 심각한 장애가 조성되고 개선 여지가 크지 않은 상황이다. 이 때문에 양국 간 정치·안보 대화와 상호작용은 물론, 지난 30여 년간 형성된 경제 협력의 구조가 사실상 마비 상태에 처함으로써 양국 관계에 큰 타격이 발생했으며 회복 방법과 시점도 불명확하다. ‘지정학적 단층대’에 위치한 한국의 입지와 이로 인한 러시아의 전략적 가치를 고려할 때 양자관계의 적절한 관리가 절실하다.

먼저, 러시아-우크라이나 전쟁에 대한 기본 원칙을 정립하고 천명할 필요가 있다. 대체로 ‘한국은 러시아가 제기한 다양한 안보 우려를 이해하지만, 러시아의 유엔헌장 제2조 4항의 ‘무력 사용 금지’ 원칙을 위배한 우크라이나 침공을 단호히 규탄한다.’, ‘한국은 우방국인 러시아

7) 이와 관련하여, 젤렌스키 우크라이나 대통령은 지난 3월 중순 연설에서 “우리는 수년간 나토의 문이 열려있다고 들었지만, 이제 나토에 가입할 수 없다는 말을 들었습니다. 그것은 사실이고 우리도 이를 인식해야 합니다.”라고 한탄한 바 있다.

와 우크라이나 사이의 전쟁은 물론, 러시아-나토 간 상호 안보 문제에 대한 갈등이 조속히 정치적·외교적 방식으로 해결되기를 희망하며 그 촉진을 위해 노력할 것이다.’, ‘한국은 러시아와 우크라이나 모두를 중요한 협력 파트너로 인식하고 있으며, 우크라이나에 대한 인도적 지원과 전후 복구, 러시아와의 전략적 동반자 관계의 내실화를 위해 주어진 책임을 다할 것이다.’, ‘한국은 러시아의 잘못된 행동에 대한 규탄의 의미로 국제사회의 對러 제재에 참여하고 있으며, 사태의 전개 상황에 맞춰 유연하고 탄력적으로 입장을 조정해 나갈 것이다.’의 입장이 타당해 보인다.

다음으로, 우리 정부로서는 러시아의 한국에 대한 인식의 단면들을 효과적으로 활용할 필요가 있다. 러시아는 한국이 아태지역에서 미국의 핵심 동맹국이라는 점에서 독자적 운신에 근본적 한계가 있다고 인식해왔다. 이 같은 인식의 단면은 2019년 북러 정상회담 과정에서 푸틴 대통령의 소위 한국의 ‘제한된 주권’ 발언에서 여실히 드러났다. 우리로서는 이 같은 인식이 부당하고 못마땅한 것이지만, 이번 사태에 대한 한국의 입장과 태도에서 한미 양자관계의 특수성이 반영될 수밖에 없었다는 점을 강조될 수 있을 것이다. 동시에 러시아는 중국과 마찬가지로 한국을 미국/서구의 반러·반중연대의 ‘약한 고리’로 파악하고, 한국에 대한 접근 유용성과 필요성에 상당한 의미를 부여해왔다. 이처럼 러시아는 한국을 명백한 ‘적’ 또는 미국/서구와 대등한 수준으로 ‘적’으로 간주하고 있지는 않다. 따라서 러시아의 이 같은 한국에 대한 인식의 단면들에 존재하는 중간지대(對한 협력에 대한 의지와 유용성에 대한 기대)를 국익 제고의 관점에서 역으로 활용할 필요가 있다.

V. 결 론

본 논문은 러시아-우크라이나 전쟁을 미국과 러시아, 러시아와 우크라이나, 우크라이나 정부군과 반군 간 '3층위 복합전'으로 규정하고, 이에 기초하여 그 발발의 원인을 각각 근본, 핵심, 촉발요인으로 나눠 분석했다.

첫째, 동 전쟁은 지질학에서 두 개의 지각단이 교차하는 '단층대 섭입' 현상의 지정학적 발현의 결과이다. 탈 냉전기 미국 중심의 일극질서, 자유주의국제질서가 국제사회의 지배적 규율과 규범으로 작용해왔으나, 2008년 글로벌 금융 위기를 계기로 이 같은 질서에 일정한 균열과 이격이 발생했다. 특히 중국의 가파른 경제적·군사적 부상과 러시아의 강대국 지위 회복은 현 국제질서에 팽팽한 긴장감을 불어넣었다. 이 때문에 그동안 서구 세력권과 중러 세력권이 기존 질서의 유지와 타파를 매개로 팽팽하게 경쟁해왔고, 지정학적 경혈인 우크라이나에서 충돌한 것이다.

둘째, 러-우 전쟁은 나토의 지속적인 확장과 이에 대한 러시아의 대응으로 심화된 전형적 '안보 딜레마'의 귀결이다. 나토의 확장 문제에 대해 서구 세계와 러시아는 극히 상반된 입장과 태도를 견지해왔다. 서구 세계는 나토가 철저히 방어적 동맹이며, 그 확장이 국제사회의 평화와 민주주의 증진을 위한 불가피한 선택임을 강조해왔다. 반면, 러시아는 나토의 확장을 자국 안보에 대한 서구 세력권의 실존적 안보 위협으로 인식하고 격렬히 반대해왔다. 무엇보다, 러시아는 서구 세력권과의 경쟁·대결의 완충지대이자 확대 유라시아 노선의 안정적 구현을 위한 요충지인 우크라이나의 나토 가입을 수용할 수 없는 위협으로 간주하고, 공세적 방어 개념에 기초해 선제적 행동에 나섰다.

셋째, 이번 전쟁은 우크라이나의 돈바스에 대한 군사적 수복을 저지하기 위한 러시아의 군사력 투사로 인해 발발했다. 러시아는 2014년 유로마이단 혁명 당시 크림반도를 전격적으로 병합했으나 돈바스 지역은 ‘분쟁 지역화’했다. 또한 모스크바는 2015년 제2차 민스크 평화협정을 통해 우크라이나의 연방화와 돈바스 지역에 대한 광범한 자치권 부여에 합의했다. 이는 다름 아닌 우크라이나의 나토 가입 저지를 위한 이중 포석이었다. 그러나 러시아는 우크라이나가 사실상 민스크 평화협정을 무력화하고 빼앗긴 돈바스 지역을 무력을 통해 수복하려 한다고 판단하여 결국 전쟁이라는 극단적이고 파괴적 수단의 활용을 선택했다.

러시아-우크라이나 전쟁에 대한 국제사회의 대응은 여러모로 눈길을 끌었다. 먼저, 미국을 위시한 유럽은 예상과 달리 강한 결속력에 기초해 신속하고 강도 높게 이뤄졌다. 미국은 개전 초 러시아와의 직접적 충돌을 피하기 위해 우크라이나에 대한 군사적 지원에 소극적 태도를 견지했다. 그러나 우크라이나의 항전 의지와 역량으로 인하여 예상치 못했던 전황이 조성되자 러시아의 군사적 잠재력 소진의 방향으로 전략을 수정했다. 다만, 우크라이나 동남부 지역 전황이 러시아에 유리한 방향으로 형성되고, 전쟁이 장기화하면서 최근 대화와 타협을 통해 이번 사태의 해결 필요성에 대한 고려가 조금씩 커가고 있는 분위기다. 유럽 국가들은 전쟁 발발 이후 예상 밖으로 신속하게 대러 제재에 나서는 등 비교적 일치된 모습으로 대응해왔다. 다만, 러시아와의 복잡한 이해관계와 이번 전쟁을 통한 획득 목표에 대한 이견이 조금씩 커지고 있는 상황이다.

중국과 다수 탈소비에트 국가들은 기본적으로는 러시아의 안보 위협 인식에 공감하고 있지만, 각국이 처한 복잡한 이해관계로 말미암아 신중하고 모호한 입장을 견지하고 있다. 중국은 기본적으로 러시아와 미국 중심 일극질서의 해체와 대안적 다극질서의 구축 측면에서 전략적

이해관계를 공유하고 있다. 하지만 자국 내 분리·독립 운동에 대한 대응과 유럽 국가들과의 경제 협력 문제 등에 대한 고려 때문에 조심스러운 태도를 견지하고 있다. 대표적 반러 국가인 조지아, 몰도바를 비롯해 중립국인 투르크메니스탄을 제외한 다수 탈소비에트 국가들도 기본적으로는 러시아의 입장에 공감을 표하고 있다. 하지만 이들 국가는 이번 전쟁과 비슷한 상황이 자국에도 발생할 수 있다는 두려움과 외교다변화에 대한 수요 때문에 매우 조심스러운 입장을 취하고 있어 눈길을 끈다.

무엇보다 주목할 점은 이른바 비서구 세계의 대응이다. 인도를 비롯한 다수 서남아시아, 동남아시아 국가들, 사우디아라비아와 이스라엘을 위시한 중동 국가들, 남아프리카공화국 등 대다수 아프리카 공화국, 브라질 등 중남미 국가들은 그동안 러시아에 대한 규탄과 제재에 적극적으로 동참하지 않았다. 비서구 세계의 이 같은 대응은 작금의 두 세력권 간 대결의 향방에 대한 불확실성과 국제질서의 유동성을 고려한 행보이며, 동시에 러시아가 냉전 시기부터 꾸준히 노력해온 외교적·경제적·군사적 관여의 결과이기도 하다.

러시아-우크라이나 전쟁은 그 옳고 그름의 문제를 떠나 현 국제질서의 유지와 변화를 가르는 분기점이자 전환점이 될 것이다. 무엇보다 동전쟁이 어떻게 전개되고 종식되는가에 따라 자유주의 국제질서의 유지·복원, 수정·변경, 종식·전환의 방향이 결정될 수밖에 없다. 서구 세계와 우크라이나가 이번 전쟁에서 완벽한 또는 사실상의 승리를 거둘지, 또는 서구 세계와 러시아 사이에서 대화를 통해 일정한 타협에 이르게 될지, 아니면 러시아가 우크라이나 영토의 대부분을 장악하게 될지에 따라 향후 국제질서의 미래가 좌우될 것이다. 현재로서는 대체로 두 번째 시나리오의 구현이 상대적으로 유력하다. 다만, 단기적으로 서구 세력권과 중립 세력권 사이의 대립과 갈등, 그리고 진영 대결의 분위기는 유지·강화될 것이다. 그러나 현재 두 세력권 간 대립·갈등 양상

과 광범위한 중간지대의 모습을 고려할 때 신냉전의 도래 또는 냉전의 반복을 기정사실로 하는 것은 다소 일러 보인다.

참고문헌

- 강봉구. (2022). 비서방 유라시아의 맞닿아치기: 우크라이나 전쟁과 미중러 관계. *크라스키노 포럼 등 공동주최 정책세미나 자료집*.
- 김열수. (2008). 신냉전 질서의 등장 가능성과 한계. *국가전략* 14(4): 5-30.
- 신범식. (2022). 러시아-우크라이나 전쟁과 국제정세 변동. *INSS 전문가 세미나 자료집*.
- 이수형. (2022). 러시아-우크라이나 전쟁의 근원: 나토의 이중 확대에 따른 러시아의 반발. *INSS 전략보고 No.165*.
- 장세호. (2022). 러시아의 우크라이나 침공 분석과 전망: 러시아의 인식, 목표, 전략. *INSS 전략보고 No.159*.
- 장영희. (2022). *딜레마 속의 중국. 러시아의 우크라이나 침공과 엇갈리는 세계*. 서울: KCI.
- 제성훈. (2016). 위기에 맞선 공세적 대응. 장세호 편, *2015 RUSSIA REPORT: Issues & Analysis*. 용인: 한국외대 러시아연구소.
- 조순구. (2009). *국제관계론*. 경기: 도서출판 법문사.
- 조형진. (2021). 중국의 비공식적 경제 제재. *분석과 대안* 5(1): 25-57.
- 홍완석. (2022). 전쟁으로 비화한 우크라이나 사태: 진단과 시사점. *외교논고* 41.
- Barbashin, A. (2022). Does Russia have a Grand Foreign Policy Vision Today?. *A Restless Embrace of the Past?*. Tartu, Estonia: University of Tartu Press.
- Biden, J. (2022). President Biden: What America Will and Will Not Do in Ukraine. *The New York Times*. (May 31, 2022).
- Bremmer, I. (2022). The New Cold War Could Soon Heat Up. *Foreign Affairs*. (May 5, 2022).
- Bucharest Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in

- Bucharest on 3 April 2008. (https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm)
- Clinton, B. (2022). I Tried to Put Russia on Another Path. *The Atlantic*. (April 7, 2022).
- Constitution of Ukraine. № 2680-VIII dated February 7, 2019 (<https://www.refworld.org/pdfid/44a280124.pdf>).
- Fubini, F. (2022). Sergey Karaganov: We are at war with the West. The European security order is illegitimate. *L'Economia*. (April 8, 2022).
- Gleason, G. (2022). Saving Central Asia from Putin's Embrace. *War on the Rocks*. (April 8, 2022).
- Gordon, A. (2022). Time for a Different Answer. *Sheathed Sword*. (May 9, 2022).
- Katz, M. N. (2018). What Do They See in Him? How the Middle East Views Putin and Russia. *Russian Analytical Digest*, No.219.
- Khrushcheva, N. (2022). The Coup in the Kremlin. How Putin and the Security Services Captured the Russian State. *Foreign Affairs*. (May 10, 2022).
- Kim, S. (2022). The Russian Invasion in the Context of Post-Bolotnaya Authoritarian Consolidation. *Russian Analytical Digest*. No.281.
- Lukin, A. (2022). Russia and the Changes of World Order. *A Restless Embrace of the Past?*. Tartu, Estonia: University of Tartu Press.
- Parkin, B. (2022). Narendra Modi secures diplomatic wins despite refusing to break with Russia. *Financial Times*. (May 15, 2022).
- Stent, A. (2022). The West vs. the Rest. *Foreign Policy*. (May 22, 2022).
- U.S. Department of State. (2021). U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership. November 10, 2021. (<https://www.state.gov/u-s-ukraine-charter-on-strategic-partnership/>).
- UNIAN. (2022). Ukraine's parliament backs changes to Constitution confirming Ukraine's path toward EU, NATO. *UNIAN*, (February 7, 2022).

- Кортунов, Андрей. (2022). Реставрация, реформация, революция? Сценарии мироустройства после российско-украинского конфликта. *Адамс. РСМД*. (29 Апреля, 2022).
- Путин, Владимир. (2022). Обращение Президента Российской Федерации. *Президент России*, (24 февраля, 2022). (<http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/speeches/67843>).
- Шестаков, Евгений. (2022). Сергей Караганов: Против нас большой З апад, который рано или поздно начнет сыпаться. *Российская газета*. (12 Апреля, 2022).

Manuscript: Jun 14, 2022; Review completed: Jun 23, 2022; Accepted: Jul 10, 2022
