

이슈브리프 356호  
(2022. 5.13)

## 러시아-우크라이나 전쟁의 여파: 신안보 위기과 대응 방향

제356호

김호홍 · 박보라 안보전략연구원



## 국문초록

러시아-우크라이나 전쟁은 전통안보와 신안보 이슈간의 연계성이 과거 보다 훨씬 더 강화되었다는 것을 다시 한번 확인시켜주었다. 러시아-우크라이나 전쟁으로 많은 재산과 인명피해 등 전쟁의 참혹상이 그대로 드러나고 있을 뿐만 아니라 에너지, 식량, 난민 등 다양한 분야에서 문제를 촉발하고 있다. 즉, 다양한 문제들이 상호 영향을 미치면서 피해의 범위와 정도가 악화되는 양상을 보여주고 있다. 우선 러시아-우크라이나 전쟁은 세계 식량 위기를 가속화하는 가장 큰 원인이 되고 있다. 전쟁으로 러시아와 우크라이나의 곡물 수출이 동시에 타격을 받으면서 세계 식량 가격은 급등하고 있으며, 양 국가로부터의 공급중단 또는 축소는 세계 식량 불안을 더욱 심화시키고 있다. 또한, 러시아-우크라이나 전쟁은 기후변화 대응을 위한 에너지 프레임 재편에도 영향을 미치고 있다. EU뿐만 아니라 중국과 미국 등 주요 국가들이 에너지 위기를 겪는 가운데 화석연료 의존을 다시 높이고 있다. 이러한 수급 불안 문제가 지속된다면 파리기후변화협정을 통해 전 지구적으로 야심차게 추진하고 있는 탈탄소 정책 추진에 차질이 우려된다. 우크라이나 난민수는 지속 증가하고 있으며 5월 현재 550만명을 넘어섰다. 대다수 국가들이 난민 수용에 우호적 입장이지만, 국가별 입장이 상이하고 문제의 특성상 숫자가 지속 증가할 경우 갈등이 재연될 수 있는 소지는 상존한다. 또한 러시아-우크라이나 전쟁은 글로벌 테러정세에도 영향을 미치고 있는데, 아프리카를 기반으로 하는 국제 테러단체의 세력을 확대하는 계기로 작용할 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 러시아-우크라이나 전쟁은 국내적으로도 식량, 에너지, 이민·난민, 테러 등 모든 분야에서 직간접적 영향을 미치고 있다. 이러한 사실들은 앞으로 전쟁예방 및 대응에 있어서 전통안보적 차원의 인적·물적 피해뿐만 아니라 신안보 차원의 다양한 위협과 손실도 감안하여 '손실 총량' 개념에 기반한 포괄적 대응 필요성을 제기하고 있다. 향후 지역분쟁 발생시 해당 국가 상호간의 군사적 충돌 예방과 전쟁 종식을 위한 외교적 노력뿐만 아니라 식량과 에너지, 난민, 테러 등 글로벌 신안보 위협으로 인한 피해 예방을 위한 공동의 노력도 동시에 이루어져야 할 것이다.

핵심어: 러시아-우크라이나 전쟁, 신안보, 식량안보, 에너지 안보, 난민, 테러

## 물리적 전쟁이 유발하는 신안보 위기

2022년 2월 24일 러시아의 푸틴 대통령이 내린 특별 군사작전 개시 명령에 따라 러시아가 우크라이나를 침공한 지도 두 달이 지났다. 러시아의 침공으로 시작된 러시아-우크라이나 전쟁은 국제사회에 큰 충격을 주고 있다. 많은 재산과 인명피해는 물론이고 러시아군의 무자비한 인권탄압으로 인해 전쟁의 참혹상이 그대로 드러나고 있다. 하지만, 피해는 이것만이 아니다. 교전 당사국이 입는 직접적인 피해뿐만 아니라 러시아-우크라이나 전쟁의 영향은 전 세계적으로 영향을 미치면서 에너지, 식량, 난민 등 다양한 분야에서 문제를 촉발하고 있다. 특히, 전쟁이 장기화되는 가운데 이러한 문제들이 상호 영향을 미치면서 피해의 범위와 정도가 악화되는 양상이 나타나고 있다. 이러한 현상은 과거 전쟁에서도 없었던 것은 아니지만, 초국경적인 인적·물적 이동의 속도가 빨라지고 과학기술의 발전에 따라 상호연결성이 증대되면서 러시아-우크라이나 전쟁이 미치는 피해 확산의 규모와 폭이 훨씬 더 커졌다고 할 수 있다. 러시아-우크라이나 전쟁은 군사력을 중심으로 하는 물리적 전쟁이 자원과 기술과 결합해 경제안보를 포함한 다양한 신안보적 위기를 가져온다는 점에서 이전과는 질적으로 다른 ‘재앙’이 될 수 있다.

## 식량: 심각한 공급부족 유발, 식량안보 위기 현실화 우려

우크라이나와 아르헨티나 등 세계적인 곡창지대를 비롯하여 최대 식량 산지인 중국이 극도의 생산 부진에 빠져들고 있어 지구촌 식량안보에 빨간불이 켜졌다. 원인은 다양하고 복합적이다. 세계 밀 수출 1위인 러시아와 5위인 우크라이나는 전쟁으로 곡물 생산에 막대한 차질을 초래하고 있다. 미국과 아르헨티나는 심각한 가뭄이 작황에 악영향을 끼치고 있으며, 중국은 코로나19에 따른 봉쇄

로 파종 시기를 놓치고 있다. 이처럼 전쟁과 가뭄, 그리고 전염병 사태의 장기화는 세계적인 식량 위기를 현실화하고 있다.

특히, 2개월 이상 지속되고 있는 러시아-우크라이나 전쟁은 최근 세계 식량 위기를 가속화하는 가장 큰 원인이 되고 있다. 전쟁으로 러시아와 우크라이나의 곡물 수출이 동시에 타격을 받으면서 세계 식량 가격은 견잡을 수 없이 치솟고 있다. 4월 세계식량가격 지수는 전월(159.3포인트) 대비 0.8% 하락한 158.5포인트를 기록, 최고점에 이르렀던 3월에 비해 다소 낮아지기는 했지만 수급불안에 따른 불확실성은 여전이 높은 상황이다. 러시아와 우크라이나는 밀, 보리 등 주요 곡물과 유채씨, 해바라기씨유 등을 수출하는 핵심 국가 가운데 하나로 양 국가로부터의 공급중단 또는 축소는 세계 식량 불안을 더욱 심화시키는 중요한 요인이 되고 있다. 러시아와 우크라이나의 전세계 곡물시장 점유율은 밀 27%, 보리 23%, 해바라기유 53%, 옥수수 14%다. 특히, 밀과 옥수수가 타격이 크다. 옥수수 가격은 연초 대비 30% 가까이 폭등하였다. 세계 최대 밀 수출국인 러시아와 5번째 수출국인 우크라이나는 전 세계 곡물 수출의 3분의 1 이상을 차지할 정도로 세계 곡물시장에 미치는 영향력이 크다. 세계 50여 개국이 양국으로부터 최소 30% 이상의 밀을 수입하고 있으며 이 중 26개 국가는 필요한 밀의 50% 이상을 수입하고 있다. 이러한 상황에서 당초 금년 3월-6월 간 러시아(800만 톤)와 우크라이나(600만 톤)의 밀 수출량을 총 1,400만 톤으로 전망했으나, 우크라이나 내 항구 폐쇄, 수확·파종 등에서의 차질 및 러시아의 수출 어려움 등을 고려할 때 당초 계획보다 크게 축소될 것으로 전망된다. 우크라이나의 경우는 올해 전반적인 곡물 생산량이 30%~55% 감소할 것으로 보고 있다. 이에 따라 러시아-우크라이나 전쟁이 장기화 될 경우 이미 최고치를 찍은 글로벌 식량 가격을 더 밀어 올릴 수 있다는 우려가 커지고 있다.

특별히 피해가 예상되는 국가들로는 러시아와 우크라이나의 식량 및 비료에 대한 의존도가 높은 최빈 개도국과 저소득 식량부족 국가들로서 이들은 대체 수입국 모색 등 대책 마련에 부심하고 있으나 뾰족한 대안을 찾기 어려운 실정이다. FAO는 전 세계 수백만 명이 이미 기아상태이거나 심각한 식량 불안을 겪고 있는 상황에서 세계 농산물 공급에서 가장 중요한 지역의 군사적 충돌은 심각한 식량안보 위기상황을 초래할 수 있다고 경고하고 있다.

### 에너지: 에너지 수급 위기 촉발로 탈탄소화 정책 추진동력 약화

러시아-우크라이나 전쟁은 기후변화 대응을 위한 에너지 프레임 재편에도 영향을 미치고 있다. 작년 EU는 탄소국경세(CBAM) 도입과 배출권 거래제도(ETS)적용 등 적극적으로 탈탄소화 정책을 추진하였으나 러시아-우크라이나 전쟁으로 에너지 수급 위기가 촉발되자 화석연료 의존도가 다시 높아지고 있다. 전쟁이 발발하기 전 석탄 화력발전은 EU 전체 발전량의 10%를 차지하고 있었다. 전쟁이 발발하자 러시아 천연가스의 수급 불안과 가격 상승 문제가 대두되었고, EU는 안정적인 전력 생산량 유지와 러시아산 에너지 의존도 감소를 위해 석탄 화력발전을 13%까지 확대하였다. 전쟁에 직접 영향을 받고 있는 EU뿐만 아니라 중국과 미국 등 주요 국가들도 화석연료 의존을 높이고 있다. ‘온실가스 배출 주범’이라는 오명을 벗기 위해 친환경 정책을 강화해 왔던 중국도 연료용 석탄 자급률을 높이기 위해 올해 석탄 생산량을 더 높일 계획으로 알려졌다. 기후변화 대응을 주요 정책으로 내세운 미국 바이든 행정부 역시 에너지 가격이 급등하자 석유와 가스 시추를 다시 허용하기로 결정하였다.

전쟁이 장기화되고 에너지 수급 불안 문제가 지속된다면 2021년 1월 출범한 파리신기후체제에 따라 미국과 EU 등을 중심으로 야심

차게 추진하고 있는 탈탄소 정책 추진에 차질을 초래할 것으로 예상된다. 탈탄소 정책을 주도한 EU마저 에너지 수급 문제로 화석연료 의존이 점차 늘어난다면 2030년 이산화탄소 배출량의 감축 목표인 1990년 대비 최소 55% 감소를 달성하기가 사실상 어려워질 것이다.

#### 난민: 난민 수 지속 증가, 사태 장기화 시 갈등 소지 잠재

러시아-우크라이나 전쟁으로 난민이 지속 증가하고 있다. 5월 현재 우크라이나 난민의 수는 550만 명을 넘어섰다. 우크라이나 국민 약 4,300만 명 가운데 10%를 넘는 수치이다. 이러한 난민 사태는 그 자체로 인도주의적 위기인 동시에 난민 정책의 시험대가 되고 있다. 유럽국가들은 같은 유럽인인 우크라이나 난민의 수용에 대해 우호적이지만 구체적인 내용은 다소 상이하다. 폴란드·루마니아·몰도바·헝가리·슬로바키아 등 인접 국가들은 개전 직후부터 우크라이나 난민들을 수용하였고 여타 EU 국가들도 적극적 입장을 보여주고 있다. EU 국가들은 우크라이나 난민들에 대해 ‘일시 보호명령제도’를 가동기로 합의, 최대 3년간 별도 절차 없이 역내 체류하면서 근로가 가능토록 하였다. 미국과 일본, 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 캐나다 등 주요 7개국(G7) 국가들도 우크라이나 난민 수용 의사를 밝힌 상황이다. 그동안 분쟁지역 난민 수용문제에 대해 소극적 태도를 보여온 일본도 기시다 총리가 직접 나서 우크라이나 난민을 수용하겠다고 선언했다.

그런데도, 미국과 영국은 난민을 직접 수용하는 데는 다소 미온적이다. 영국은 자국 내 가족이 있는 사람에게만 제한적으로 비자를 발급하고 있고 미국은 이미 들어와 있는 우크라이나인의 체류를 연장해주고 난민을 수용한 인접 국가들에게 경제적 지원을 하는데 그치고 있다.

한국은 고려인 동포를 중심으로 난민에 대한 지원을 제공하고 있다. 현재 500명 정도의 우크라이나 고려인 동포가 입국해있으며, 향후 100여 명이 추가 입국할 예정이다. 국제사회에서도 우크라이나 난민 문제 해결을 측면에서 지원하고 있다. 세계은행은 우크라이나 전쟁에 따른 경제 위기에 대응하기 위해 앞으로 15개월간 1,700억 달러 규모의 금융 프로그램을 운영할 방침이다. 금융 프로그램 예산 가운데 일부는 식량 부족으로 어려움을 겪는 국가들과 우크라이나 난민을 받아들인 국가들에게 먼저 투입할 예정이다.

이처럼 현재로서는 대다수 국가들이 우크라이나 난민 수용에 우호적 입장을 보여주고 있지만, 난민 문제의 본질적 특성상 전쟁이 장기화되고 난민의 숫자가 지속 증가할 경우 갈등이 재연될 소지는 상존한다고 볼 수 있다.

#### 테러: 러시아의 대테러자원의 전장(戰場) 투입으로 대테러 역량 약화 우려

러시아-우크라이나 전쟁은 글로벌 테러정세에도 영향을 미치고 있다. 그동안 러시아는 미국이 주도하던 글로벌 대테러전에 군사적 지원방식으로 참여해왔다. 러시아는 폭력적 극단주의 확산 차단을 위해 중동 및 아프리카에서 대테러작전을 전개해왔는데, 시리아 내전이 대표적 사례이다. 아랍의 봄 이후 시리아 내전이 발발하자 「아사드」 시리아 대통령은 러시아에 군사적 지원을 요청하였고, 러시아는 대규모의 병력 투입과 함께 시리아 친정부 민병대 양성 등 전폭적인 군사적 지원을 제공해왔다. 러시아는 ISIS가 이라크에 이어 시리아 북부 일대를 점령하자, ISIS의 격퇴를 위한 반(反)ISIS 연합군에도 참가하여 대규모의 공습을 실시하는 등 시리아 북부지역 수복에도 적극 참여하였다.

러시아의 대테러 작전은 시리아에만 국한되었던 것은 아니다. 테러



정세가 나날이 악화되고 있는 말리, 리비아, 중앙아프리카공화국 등에서도 군사적 자문을 제공하고, 정부군을 지원하는 대테러작전을 적극 수행하였다. 또한 러시아는 현재 아프리카 국가의 무기 거래 가운데 절반 이상을 차지하는 것으로 알려져 있다. 아프리카 국가들의 테러단체 소탕에 사용되는 무기의 대부분을 공급해 왔다는 얘기다.

이러한 상황에서 그동안 중동 및 아프리카에 투입된 러시아의 대테러자원이 러시아-우크라이나 전쟁으로 이동될 경우 해당 지역의 대테러역량은 크게 저하될 수 밖에 없을 것이며, 테러단체의 공격은 더욱 심해질 것으로 우려된다. 아프리카지역이 지난 2년 사이 국제 테러단체의 핵심 근거지로 부상하고 있다는 점을 감안할 경우, 우크라이나 전쟁의 장기화는 아프리카를 기반으로 하는 국제테러단체의 세력이 확대되는 계기로 작용할 우려가 있다.

#### 국내 파급영향과 시사점: 안보위협 간 연계성 강화를 고려한 포괄 대응 필요

러시아-우크라이나 전쟁은 국내에도 직간접적 영향을 미치고 있다. 가장 먼저 국내 곡물 수급에 비상이 걸렸다. 국내 밀·옥수수의 수입량 가운데 러시아와 우크라이나산은 10% 내외를 차지한다. 그러나 우크라이나의 식량 생산이 올해의 경우 사실상 불가능해지면서 주요 식량 수출국들은 자국의 필요 분량을 우선 확보하기 위해 수출 규제에 나섰다. 이러한 상황은 OECD 최저 수준인 곡물자급에도 영향을 미칠 것이다. 우리나라가 쌀을 제외한 대부분의 곡물을 수입에 의존하는 만큼, 우크라이나 전쟁이 장기화될 경우 ‘식량의 무기화’가 미치는 국내 파급력은 더욱 더 커질 수 있다. 에너지 역시 러시아-우크라이나 전쟁의 직접적 영향을 받는 부분이다.



에너지 수요의 97%를 수입하는 우리로서는 전쟁으로 인한 화석연료 수급 불안정이 국내 가격 상승 및 경제적 충격으로 이어지고 있다. 전쟁 발발 이후 각국이 에너지 재고 확보를 위해 화석연료 수급에 적극적으로 나서고 있는 만큼 에너지 가격 상승과 인플레이션 상황도 지속될 것으로 보인다.

우크라이나 난민 문제 역시 장기적 관점에서 국내 이주민 정책 수립과 인식 전환의 필요성을 제기하고 있다. 난민 문제는 제주 예멘 난민(2018), 아프간 특별 기여자(2021) 등 사건을 계기로 국내에서도 중요한 안보의제로 자리잡았다. 그러나 개별적 사건에 대한 일회성 반응을 보이고 있을 뿐 난민 수용과 관련한 국민적 공감대 형성은 아직 이뤄지지 않은 상황이다. 국내에서도 난민 및 이주민과 관련된 갈등 발생이 지속적으로 보고되는 만큼 난민과 이주민에 대한 인식 제고와 함께 유입된 난민과 이주민의 성공적인 국내 정착을 위한 장기적 관점에서의 정책 수립이 요구되고 있다.

한편 국제테러단체의 세력 확대는 중동·아프리카에 진출한 우리 기업과 교민의 안전에 위협을 가할 뿐만 아니라, 국제사회의 대테러 노력에 지속적으로 참여해 온 우리가 잠재적인 테러공격대상이 될 가능성이 있다.

러시아-우크라이나 전쟁은 군사적 충돌의 피해가 단순히 특정 지역이나 국가에 한정하지 않고 전 지구적 범위에서 다양한 분야에 걸쳐 영향을 미친다는 사실을 다시 한번 확인시켜주었다. 이러한 현상이 새로운 것은 아니지만 피해의 범위가 더 넓어지고 속도가 빨라졌다는 데 주목할 필요가 있다. 즉, 전통안보와 신안보 이슈간의 연계성이 과거보다 훨씬 더 강화되었다는 것이다. 이러한 사실들은 앞으로 전쟁예방 및 대응에 있어서 전통안보적 차원의 인적·물적 피해뿐만 아니라 신안보 차원의 다양한 위협과 손실도 감

안하는 ‘손실 총량’ 개념에 기반을 둔 포괄적 대응 필요성을 제기하고 있다. 따라서, 향후 지역분쟁 발생시 해당 국가 상호간의 군사적 충돌 예방과 전쟁 종식을 위한 외교적 노력뿐만 아니라 식량과 에너지, 난민문제, 테러 등 글로벌 신안보 위협으로 인한 피해 예방을 위한 공동의 노력도 동시에 이루어져야 할 것이다.

//끝//

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