

# 러시아-우크라이나 전쟁 평가와 향후 국제질서 전망

성기영 외



러시아-우크라이나 전쟁 평가와  
향후 국제질서 전망

성기영 외

국가전략연구 2022-1

러시아-우크라이나 전쟁 평가와 향후 국제질서 전망

**발행처** 사단법인 국가안보전략연구원  
**발행인** 김기정  
**주소** 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩  
**전화** 02-6191-1000 (Fax. 02-6191-1111)  
**홈페이지** <http://www.inss.re.kr>  
**인쇄일** 2022년 7월 1일  
**발행일** 2022년 7월 1일  
**편집** 굿플러스커뮤니케이션즈(주)  
**ISBN** 979-11-89781-77-4 (93340)  
**가격** 비매품

※ 본 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원 공식 입장과는 다를 수 있습니다.

04	I. 들어가며 / 성기영·장세호
10	II. 전쟁 평가와 함의 1. 전쟁의 국제정치적 성격 / 성기영 2. 전쟁수행능력 평가와 시사점 / 이성훈 3. 신형안보 분야 평가와 시사점 / 오일석
36	III. 주요국의 대응과 향후 국제질서 전망 1. 미국의 전쟁 대응과 향후 리더십 전망 / 김태주 2. 러시아가 얻은 것과 잃은 것 / 장세호 3. 유럽 안보질서에 주는 함의와 전망 / 김경숙 4. 중국의 인식과 향후 국제질서에 미치는 영향 / 양갑용
72	IV. 한국의 외교안보전략에 주는 시사점 / 최용환 외
	참고문헌

## 국문초록

러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 4개월이 넘도록 교전상태가 지속되면서 장기화 국면으로 접어들었다. 이번 전쟁은 국제정치적 측면에서 세력권 충돌의 재현을 예고하는 동시에 유엔과 유럽연합 등 다자주의적 방식을 통한 분쟁의 예방과 해결이 한계에 봉착했다는 사실도 시사하고 있다. 군사적 측면에서는 러시아가 전쟁의 목적을 명확하게 규정하지 못한 채 군사목표와의 불일치를 보여주었고 군사작전을 효율적으로 수행하지 못한 한계를 드러낸 것으로 평가할 수 있다. 신형안보 측면에서는 전쟁의 주체가 국가 단위에서 개인과 기업으로 확산하고, 전쟁의 공간이 사이버와 우주로 확대되는 전쟁 양상을 보여주었다. 에너지와 식량 등 경제적 자원을 전쟁 수행의 수단으로 활용하는 것도 이번 전쟁이 보여준 특징이었다. 미국은 당초부터 우크라이나에 대한 군사적 개입을 배제한 채 러시아의 침공을 억제할 수 있는 능력을 보여주지 못했고 개전 이후에도 러시아의 핵위협 등에 효과적으로 대처하지 못했다. 바이든 대통령이 '스마트 파워'를 강조하는 가운데 동맹 중심 외교전략으로 인해 국제질서의 진영화는 불가피할 것으로 보인다. 러시아는 전쟁을 통해 돈바스 지역을 장악하고 우크라이나의 나토(NATO) 가입을 저지하는 성과를 거두었다고 볼 수 있다. 그러나 안보리 상임이사국으로서 유엔헌장을 위반하는 등 국제적 평판에 결정적 타격을 입었고 탈소비에트·러시아어권 국가들의 신뢰

를 상실하는 한편, 중립국이었던 핀란드와 스웨덴의 나토 가입 계기를 제공하는 등 정치적 손실을 입었다. 유럽도 중재외교에 실패하고 전쟁의 결과로 인해 안보 민감성이 고조되는 상황 속에서 유럽연합 합동군 창설을 추진하는 등 자강을 위한 노력을 계속할 전망이다. 중국은 전쟁 초기 신중하고 중립적인 입장을 유지했으나, 전쟁이 장기화하면서 유엔 등 국제기구를 통한 정치적 해결을 강조하면서 향후 국제질서에서 전략적 이익 창출을 도모하고 있다. 러시아-우크라이나 전쟁이 국제질서의 작동방식을 바꿔나갈 가능성이 높은 만큼 한국도 자강력과 유연성을 결합한 외교전략을 추구해야 할 것이다. 우크라이나 핵포기 모델의 실패가 북핵문제 해결에도 부정적 요인으로 작용할 가능성이 높은 만큼 실재하는 핵위협에 대한 억제전략 중심의 대응이 필요하다.

**핵심어:** 러시아-우크라이나 전쟁, 국제질서 변화, 각자도생, 자강력, 유연성

# I. 들어가며

성기영 외교전략연구실장  
장세호 연구위원

지난 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공으로 시작된 러시아-우크라이나 전쟁이 4개월을 넘기면서 본격적인 장기화 국면으로 접어들고 있다. 당초 러시아의 일방적 우세 속에 단기전 시나리오를 예상했던 전문가들의 분석은 빗나갔다. 오히려 전선의 확대와 축소, 이동이 반복되면서 전쟁은 끝을 기약하기 어려운 상황으로 이어지고 있다.

국제질서의 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.<sup>1</sup> 러시아-우크라이나 전쟁도 자유주의 국제질서의 변화와 지속을 둘러싸고 미중 간 전략경쟁이 치열해지고 있는 국제질서의 변동기에 발발했다는 점에서 전쟁

의 종결 방식에 따라 국제질서 전반에도 다양한 방식으로 영향을 미치게 될 것이다. 일부 연구자들은 러시아-우크라이나 전쟁의 전개 양상과 종결 방식을 몇 가지 범주로 구분하고 그에 따른 국제질서의 변화를 전망해보려는 다양한 노력을 전개해왔다.<sup>2</sup> 그들은 대체로 ① 우크라이나와 서구의 승리, ② 서구와 러시아 간 타협, ③ 러시아의 승리 이상 세 가지 시나리오로 이번 전쟁의 결말을 전망하고 있다. 또한 각각의 시나리오에 따라 현 국제질서가 유지·복원, 수정·변경, 종식·전환의 방향으로 전개될 것이라고 예측하고 있다.

첫 번째 시나리오는 서방세력과 우크라이나가 이번 전쟁에서 승리하고 현 국제질서가 유지·복원되는 경우이다. 이때 우크라이나가 기존 영토의 대부분을 수복하고 이를 통해 크림반도의 국제적 지위도 변경된다. 당연히 러시아의 군사적·경제적 역량의 고갈과 국제적 고립이 확대된다. 서구세계의 러시아에 대한 제재가 지속·강화되고, 러시아-유럽 간 에너지 협력은 사실상 단절된다. 러시아를 배제한 서구세계의 우크라이나에 대한 신속하고 폭넓은 전후 복구와 재건 사업이 시행되고, 우크라이나의 유럽연합<sup>EU</sup>과 나토<sup>NATO</sup>가입이 적극적으로 추진된다. 미국 중심의 서구 통합이 적극 추진되고, 유럽 내 ‘전략적 자율성’에 대한 논의는 단기적으로 힘을 얻지 못한다. 이에 따라 자유주의 국제질서의 영향력이 복원의 기회를 얻게 된다. 이런 경향 아래서 중국은 서구세계에 대한 도전을 자제하고, 인도 등 비서구세계의 주요 국가들도 이에 적응하려 노력한다. 유엔 등 국제기구의 기존 영향력이 유지되고, 러시아 등 일부 국가를 배제한 다자주의와 자유주의 시장경제 체제가 정상적으로 작동한다.

두 번째 시나리오는 서방세력과 러시아 사이에 타협이 이뤄지고, 현 국제질

2 대표적으로 Андрей Кортуннов, “Реставрация, реформация, революция? Сценарии мироустройства после российско-украинского конфликта Adams,” *РСМД*, 29 апреля 2022., Gordon, “Time for a Different Answer,” *Sheathed Sword*, May 9, 2022

1 김열수, “신냉전 질서의 등장 가능성과 한계,” 『국가전략』, 14권 4호 (2008), p. 9.

서가 수정·변경되는 경우이다. 이때 우크라이나는 핀란드나 오스트리아처럼 중립화되거나 한국전쟁 이후 한반도와 같이 두 세력에 의해 분할된다. 러시아에 대한 서방세력의 제재는 부분적으로 완화·해제되고 러시아-유럽 간 협력은 영역과 사안에 따라 선택적으로 지속된다. 우크라이나에 대한 전후 복구·재건 사업은 러시아를 포함하여 진행된다. 유럽의 군사 역량 강화가 추진되고, 미국-유럽 간 전략구상의 불일치가 점차 확대된다. 이에 따라 자유주의 국제질서는 물론 유럽·대서양 안보질서에 일정한 수정과 변화가 발생한다. 중국의 대만 문제 등에 대한 적극성이 강화되고, 인도 등 비서구세계의 독립성도 한층 확대된다. 기존 국제기구와 국제체제의 권위와 영향력 침식 현상이 나타나면서 점진적 변화의 흐름이 형성되고, 세계경제의 지역화 경향이 강화된다.

세 번째 시나리오는 러시아가 이번 전쟁에서 완벽한 또는 사실상의 승리를 거두는 경우이다. 러시아-서방세력 간 합의가 불발되고 러시아가 진격을 거듭함으로써 우크라이나 영토의 전역 또는 대부분을 장악한다. 서방세력의 대러 제재가 지속되는 가운데 양측 간 군비경쟁이 심화하고 세계 곳곳에서 만성적 무력충돌 위험이 발생한다. 우크라이나의 EU와 NATO 가입은 거의 불가능해진다. 전쟁의 여파로 유럽의 통합 구심력이 현격히 약화되고, 각 국가별로 급진주의가 표출·강화됨으로써 유럽의 분열이 심화된다. 국제질서의 혼란이 가속화하고 자유주의 국제질서에 급진적 변화가 초래된다. 중국의 대만에 대한 공격성이 강화되고 침공 가능성도 확대된다. 국제사회의 정치·군사적 위계가 약화하고, 비서구세계의 이탈 경향이 뚜렷해진다. 국제기구와 국제체제의 쇠퇴는 물론, 달러 패권도 흔들리면서 자유시장 경제체제의 위기가 심화된다.

현재와 같은 간헐적 교전상태가 장기화하고 러시아와 우크라이나 모두 휴전협상 재개의 기회를 포착하지 못한다면 위의 세 가지 시나리오 중 우크라이

나 또는 러시아의 승리보다는 서방세력과 러시아의 타협 쪽에 무게가 실리지 않을 수 없다. 미국은 전쟁 초기 푸틴 대통령을 직접 겨냥했던 강경한 입장에서 다소 후퇴해 현실론으로 선회하고 있다.<sup>3</sup> 우크라이나에 대한 무기 지원을 강화하지만 러시아 영토를 직접 타격할 수 있는 장거리 로켓 시스템은 배제한다는 입장이다. 프랑스의 마크롱 대통령도 외교적 수단을 통한 출구 모색을 강조하고 있다.<sup>4</sup> 개전 직후 ‘러시아-나토 기본조약’이 체결된 1997년 5월 이전 상황으로 병력과 무기의 재배치를 요구했던 러시아의 입장이나, 우크라이나 영토의 완전 회복을 주장했던 젤렌스키 대통령의 요구조건은 전쟁이 길어지면서 서서히 현실적 설득력을 잃어가고 있다. 또한 전쟁이 장기화할수록 교전 당사자의 물리적 능력 고갈, 우호세력 지원 역량의 소진, 국제사회의 피로도 증가 등으로 이어질 수 밖에 없을 것이다.

전쟁이 어떤 방식으로 종결되더라도 러시아-우크라이나 전쟁이 유럽을 넘어 국제질서 전반에 미치는 영향은 불가피할 것이다. 특히 국제질서의 패권을 둘러싼 미중경쟁이 심화되고 있는 상황에서 이번 전쟁의 여파로 인해 안보와 경제의 진영화 현상은 더욱 두드러지게 될 것이다. 전쟁을 통해 에너지와 식량 등 신흥 안보 분야에서 개별 국가의 취약성이 드러난 만큼 자원부국과 빈국 모두 대비태세를 강화하는 과정에서 국제질서의 배타성이 강화될 가능성도 배제할 수 없다.

국제질서를 구성하는 주요 행위자의 입장에서 보면 문제는 좀더 복잡해진다. 군사적 개입을 배제한 채 군수지원과 경제 제재로만 이번 전쟁에 참여한

3 Joseph R. Biden Jr. “President Biden: What America Will and Will Not Do in Ukraine,” *The New York Times*, May 31, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/05/31/opinion/biden-ukraine-strategy.html> (accessed: May 31, 2022)

4 Dan Sabbagh, “Russia must not be humiliated in Ukraine, says Emmanuel Macron” *The Guardian*, June 4, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/04/russia-must-not-be-humiliated-ukraine-emmanuel-macron> (accessed: June 6, 2022)

미국은 러시아의 침공을 막아낼 수 있는 충분한 역지력을 보여주지 못했다. 아프가니스탄 철수 과정에서 국제사회의 신뢰에 상처를 입었던 바이든 행정부는 전쟁의 장기화 국면에서 유가 상승과 인플레이션으로 인해 다시 한번 시험대에 올라있다. 11월로 다가온 중간선거를 앞둔 바이든 행정부가 항전 의지를 굽히지 않고 있는 우크라이나와 간헐적 공세를 지속하며 경제 제재의 무력화를 기도하고 있는 러시아의 입장 사이에서 어떤 중재능력을 보여줄지에 관심이 집중될 수 밖에 없다.

러시아는 이번 전쟁을 통해 돈바스 지역을 완전히 장악하고 우크라이나의 NATO 가입을 저지하는 성과를 거둘 가능성이 높아지고 있지만 국제적 영향력과 평판에 치명적 손실을 입음으로써 자신들이 추구하는 다극적 국제질서의 주요 행위자로서의 자격에는 의문이 제기되고 있다. 전쟁 수행과정에서 드러난 군사적 자원 운용의 취약성과 비효율성 또한 강대국을 자처하던 러시아의 위상을 격하시키는 요인으로 작용하기에 충분했다.

러시아-우크라이나 전쟁에 따른 안보 민감성이 가장 극적으로 고조된 지역은 유럽이다. 우크라이나의 평화 정착을 위해 유럽안보협력기구(OSCE)의 중재로 체결했던 민스크협정은 제대로 이행되지 못했고, 유럽국가 정상들이 전쟁을 막기 위해 중재외교에 나선 결과 또한 허망했다. 전쟁의 결과 유럽국가들은 앞다퉀 군비 확충에 나섰고 스웨덴과 핀란드 등 전통적 중립국들마저 NATO 가입을 결정했다. NATO의 추가 확대와 OSCE의 위상 약화는 유럽의 전략적 자율성 추구를 위한 노력을 딜레마에 빠뜨릴 수도 있다. 이러한 도전에 전후 유럽국가들이 어떻게 대처하느냐에 따라 새롭게 그려질 유럽 안보질서의 밑그림이 완성될 것이다.

전쟁에 직접 관여하지 않으면서도 러시아-우크라이나 전쟁 결과에 따른 전

략적 이해관계를 가장 민감하게 받아들이고 있는 나라는 중국이다. 중국은 개전 초기 이번 전쟁을 '우크라이나 위기'나 '사태'로 표현할 정도로 중립적 위치를 고수했다. 비자발적 연루의 가능성을 차단하는 데에 초점을 맞춘 상태에서 정치적 해결만을 강조했다. 그러나 전쟁이 장기화하면서 이번 전쟁을 유럽에서 발생한 문제로 인식하는 데서 벗어나 미중 전략경쟁에 미칠 실질적 영향을 평가하고 있다. 이에 따라 러시아-우크라이나 전쟁이 국제체제 내의 세력전쟁과 진영화에 미칠 영향에 주목하면서 남태평양 도서국가와의 안보협력을 강화하는 등, 전쟁 개입을 자제하면서도 전후 질서에 대한 이해관계를 확보하는 데에 관심을 보여주고 있다.

이처럼 미국과 러시아, 유럽, 그리고 중국이 러시아-우크라이나 전쟁 이후 새롭게 구축될 국제질서의 현상 변경을 도전요인으로 받아들이고 나름의 대응에 나서면서 한반도를 둘러싼 외교안보 환경에도 의미심장한 변화가 초래될 것으로 보인다. 전쟁은 지속되고 있지만 국제질서와 동북아시아 주변 안보 환경의 변화 조짐을 선도적으로 예측하고 미래지향적 대응방향을 모색하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 정책적 과제로 떠오르고 있다.

본 보고서는 이러한 문제의식 속에서 러시아-우크라이나 전쟁의 의미를 진단하고 주요국의 대응을 바탕으로 향후 국제질서를 전망해 보기 위한 시도의 일환이다. 이를 위해 II장에서는 러시아-우크라이나 전쟁을 국제정치적 측면, 전쟁수행 능력 측면, 그리고 신홍안보 분야에 초점을 맞춰 각각 중간평가를 시도한다. III장에서는 행위자 변수에 초점을 맞춰 미국, 러시아의 전쟁 대응 과정을 평가하고 이번 전쟁에 대한 중국의 인식을 진단하며 유럽 안보질서에 주는 함의와 전망을 모색한다. 마지막으로 결론에 해당하는 IV장에서는 러시아-우크라이나 전쟁이 한국의 외교안보전략에 주는 시사점을 분석한다.

## II. 전쟁 평가와 함의

### 1. 전쟁의 국제정치적 성격

성기영 외교전략연구실장

4개월 넘게 지속되고 있는 러시아-우크라이나 전쟁은 2월 24일 푸틴 대통령이 '특별군사작전' 수행을 내걸고 우크라이나를 침공하면서 시작되었다. 그러나 국제정치적 관점에서 이번 전쟁을 정의하고 성격을 평가하기 위해서는 일국적 또는 양자적 차원의 접근은 한계를 가질 수 밖에 없다. 국제정치 질서의 작동이라는 관점에서 러시아-우크라이나 전쟁이 시사하는 가장 큰 특징은 무엇인가. 또 전쟁을 예방하거나 중재함으로써 평화적 국제질서를 회복하기 위한 집단적 노력은 어디까지 성공했고 어디까지 실패했는가. 이러한 질문에 대한 해답을 찾아봄으로써 장기전 국면으로 돌입한 러시아-우크라이나 전쟁의 전모를 파악하는 작업을 시작해야 할 것이다.

### 세력권 충돌의 재현

우선, 러시아-우크라이나 전쟁은 동유럽 사회주의 국가의 붕괴와 소비에트 연방의 해체 이후 종식된 것으로만 생각했었던 동서 진영간 갈등이 우크라이나라는 완충지대를 무대로 재현된 것으로 볼 수 있다. 따라서 이번 전쟁은 국가 대 국가의 전쟁이라는 성격에서 한 걸음 나아가 세력 대 세력의 충돌이라는 성격을 가질 수 밖에 없다. 또한 전쟁의 종결 역시 우크라이나의 요구사항을 수용하느냐 거부하느냐는 미시적 차원보다는 러시아의 요구조건을 놓고 미국, 유럽 등 각 세력이 전후 유럽질서의 재편을 염두에 두고 벌이는 세력전쟁의 재현<sup>5</sup>이 될 가능성이 높아지고 있는 상황이다.

세력권(sphere of influence)은 강대국이 인접국들에 대해 특권과 영향력을 행사하겠다고 요구하며 다른 강대국의 지배적 영향력 행사를 거부하는 국제정치의 전통적 단위를 의미한다.<sup>5</sup> 냉전의 종식과 함께 세력권 쟁탈을 목표로 하는 국제정치 질서는 막을 내린 것으로 평가되었다. 그러나 2008년 금융위기 이후 중국의 급부상과 미국의 리더십 약화로 인해 미중경쟁이 격화되면서 미국의 인도태평양 전략과 중국의 일대일로 구상이 충돌하는 세력권 경쟁의 재현 조짐이 나타난 바 있다. 인도태평양을 무대로 미중 세력경쟁이 심화하는 상황에서, 이번 전쟁을 통해 유럽에서는 과거 미소 세력경쟁을 연상케하는 러시아의 세력확대 시도와 미국과 유럽의 러시아 봉쇄 시도가 맞부딪치고 있는 것이다.

전쟁 발발에 이르는 역사적 배경은 세력전쟁의 재현을 암시한다. 미국은 독

<sup>5</sup> Paul Keal, "Contemporary understanding about spheres of influence," p.156. Review of International Studies, 1983 (accessed: June 3, 2002)

일 통일 협상(2+4)에서 통일독일의 NATO 잔류 조건으로 NATO의 추가 확대 의사가 없음을 밝혔다. 1990년 당시 만프레드 뢰르너 NATO 사무총장은 “NATO 병력을 독일 영토 외부에 배치하지 않을 준비가 되어있다는 사실이 소련에게 강력한 안전보장을 제공한다”고 선언한 바 있다. 그러나 미국과 유럽은 냉전 종식 이후에도 5차례에 걸쳐 NATO 회원국의 숫자를 늘려가며 중동유럽 지역의 세력권 확장에 주력했다.

NATO의 이러한 지속적 영역 확장은 러시아로 하여금 서방의 세력권에 포위되고 자신의 영향력이 축소되는 데 따른 위기감을 자극하였고 결국 러시아는 서방이 러시아와 합의했던 ‘안보의 불가분성(indivisibility of security)’ 훼손을 명분으로 전쟁을 개시한 것이다.<sup>6</sup> 2022년에 벌어진 전쟁의 예고편은 지난 10여년간 지속되었다. 예를 들어 푸틴 대통령은 유럽 10개국의 NATO 가입이 확정된 2007년 뮌헨안보회의 연설을 통해 ‘NATO 확대는 동맹 현대화나 유럽 안보와는 아무런 관계가 없다’고 선언하며 ‘상호 신뢰를 무너뜨리는 심각한 도발’이라고 규정한 바 있다.<sup>7</sup>

4개월에 이르는 전쟁의 전개과정에서 나타난 서방세력과 러시아의 공방 역시 세력 대 세력의 대결양상을 보여준다. 세력권 경합의 단층선(fault line)으로 작용했던 우크라이나 영토에서 전쟁이 발발한 후 서방세력은 우크라이나에 대

한 군사지원과 대러 경제제재로 대응했고 러시아는 비우호국에 대한 수출통제 등 자원의 무기화로 맞섰다. 비군사적 수단으로 러시아에 최대한 맞서기 위한 미국과 유럽의 세력권 수호 연대가 이뤄진 것이다. 한편, 러시아가 유럽 안보의 실질적 위협으로 부상함에 유럽 국가들의 군비 증강이 이뤄지고 핀란드와 스웨덴이 NATO 가입을 결정하는 등 대서양 동맹세력의 강화도 빠르게 진행되고 있다.

### 다자주의 제도의 기능 상실

러시아-우크라이나 전쟁에 대한 국제사회의 대응은 2차대전 이후 미국이 주도해온 자유주의 규범과 다자주의 제도에 기반한 국제질서의 작동이 지속 가능한지를 확인할 수 있는 시험대였다. 그러나 결과적으로 러시아의 침공 이후 100일이 넘도록 휴전협상이 결실을 보지 못한 채 민간인 사망자가 수천 명에 이르는 동안 유엔 등 국제기구가 전쟁의 중지나 피해 최소화를 위해 이뤄낸 성과는 미흡하기 이를 데 없었다. 유엔은 전쟁을 통해 러시아의 우크라이나 침공을 중단시킬 현실적인 힘을 보여주지 못했으며 휴전협정을 중재할 능력과 의지도 보여주지 못하고 있다는 평가를 받았다.

개전 직전에는 마크롱 프랑스 대통령 등 유럽 지도자들이 중재외교에 나섰다. 전쟁이 장기화하면서 중재에 나섰던 나라들도 오스트리아, 이탈리아, 이스라엘, 터키 등 유럽과 중동의 개별국가들이었다. 반면 유엔은 러시아의 침공 직후 안보리 회의를 소집했으나 15개 이사국 중 인도, 중국, 아랍에미리트(UAE)의 반대와 상임이사국 러시아의 거부권 행사로 러시아 규탄 결의안 채택에는 실패했다. 대신 3월 초 181개국이 참석한 긴급총회에서 77.90%의 동

6 바이든 대통령은 러시아의 우크라이나 침공 당일 성명에서 러시아의 행위를 ‘정당한 이유없는(unprovoked and unjustified) 공격’이라고 비난했으나 비판론자들은 NATO의 동진이 신냉전을 촉발시킬 것이라는 유럽 일부와 미국 내의 거둬들인 우려를 들어 미국 책임론을 부인할 수 없다는 점을 지적하고 있다. 예를 들어 Bryce Greene, “Calling Russia’s Attack ‘Unprovoked’ Lets US Off the Hook”, *Fair*, <https://fair.org/home/calling-russias-attack-unprovoked-lets-us-off-the-hook/> (accessed: June 3, 2002)

7 Vladimir Putin, “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy,” *President of Russia*, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (accessed: June 3, 2002)



의를 얻어 러시아의 침공을 규탄하는 결의안을 채택했고 러시아를 유엔 인권 이사회에서 축출하기도 했다. 러시아-우크라이나 전쟁은 국제평화와 안전보장을 존재 이유로 창설된 유엔의 기능에 의문을 제기하고 있다. 이번 전쟁이 냉전 이후 유엔의 쇠퇴를 더욱 촉진하고 있다고 지적이 나오고 있는 것도 이런 이유에서이다.<sup>8</sup>

다자주의를 기본 운영원리로 삼고 있는 EU나 유럽국가들도 전쟁이 지속되는 동안 문제해결 능력을 보여주지 못하기는 마찬가지였다. 유럽국가들은 우크라이나가 유럽의 일원으로 자리매김하고자 하는 열망을 지지했다. 그러나 연루의 위험을 무릅쓰고 우크라이나의 안보를 책임질 준비까지는 되어있지 않았다. 우크라이나가 NATO 가입을 사실상 포기하면서 유럽국가들은 우크라이나에 대한 포용 의지를 거듭 밝혔다. 우르줄라 폰테어라이엔 EU 집행위원장이 우크라이나의 EU 가입 지지 의사를 분명히 했고 젤렌스키 대통령은 우크라이나의 EU가입을 공식 요청했다. 체코와 폴란드 등 8개국도 공동성명을 발표해 우크라이나에 후보국 지위를 즉각 부여할 것을 촉구했다. 그러나 거기까지였다. EU 정상회의에서는 젤렌스키 대통령이 요청한 신속가입 절차를 거부했으며 서유럽 주요국 내에서도 우크라이나에 대한 예외적 조치 허용에는 반대하는 여론이 높은 것으로 나타나고 있기 때문이다.

우크라이나의 EU 가입 논의가 급물살을 탔던 것이 이번이 처음은 아니다. 2004년 오렌지혁명으로 친서방 성향의 유셴코 정권이 들어섰을 당시에도 우크라이나의 EU 가입이 목전에 다가온 것 같은 분위기가 조성되었었지만 실

8 Richard Gowan, "The UN Is Another Casualty of Russia's War," *Foreign Affairs*, March 10, 2022 <https://www.foreignaffairs.com/articles/west-africa/2022-03-10/un-another-casualty-russias-war> (accessed: June 3, 2022)

현되지 못했다. 당시 우크라이나의 EU 가입을 제약하는 요인으로는 △가입국 확대에 따른 EU 내부의 피로감 △러시아의 반발 우려 △EU 내 대서양주의와 유럽주의의 인식차 △우크라이나 내부의 국론 분열 등이 지적되었었다.<sup>9</sup> 2004년 당시와 달리 젤렌스키 우크라이나 대통령이 강력한 리더십을 구축하고 영국이 EU를 탈퇴하면서 이러한 제약요인들 중 상당수가 해소되었다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 결국 EU 추가 확대에 따른 기존 회원국의 부담이라는 내부의 장벽을 뛰어넘지는 못한 것이다. 이는 냉전 종식 이후 다자주의의 확대를 바탕으로 미국 중심 세계질서에서 독자적 세력 규합을 모색해 온 유럽이 불확실성이 고조되는 국제질서에서 외부 확장보다는 내부 점점에 더욱 많은 외교적 자원을 투입할 수 밖에 없는 현실을 반영한다. 지난 2006년 호세 바로소 EU 집행위원장이 "유럽은 꼭 찼다"고 토로했던 문제의식에서 유럽은 여전히 벗어나지 못하고 있는 것이다.<sup>10</sup> 지역질서를 안정화하고 무력분쟁을 예방하며 시장 접근성을 제고하는 공공재로서의 역할을 다해야 하는 유럽 다자주의의 이상은 이번 전쟁을 통해 다시 한번 상처를 입었다고 볼 수 밖에 없는 것이다.

이번 전쟁이 어떠한 형태로 휴전, 또는 종전되더라도 세력권 확보 논리가 강화된 국제질서의 재출현은 진영 갈등의 심화, 군비경쟁의 촉진, 비확산 체제 약화 등을 통해 국제질서의 불확실성을 부추기게 될 것이다. 결국 러시아-우크라이나 전쟁 이후 냉전 당시와 같은 지배권을 행사하지는 못하지만 세력권

9 홍완석, "우크라이나의 EU 가입 전망: 가능성과 한계," 『국제정치논총』, 48집1호, (2008) pp.179-183.  
10 William Pfaff, "The EU hangs out a 'no vacancy' sign," *The New York Times* <https://www.nytimes.com/2006/09/27/news/27iht-edpfaff.2953025.html> (accessed: June 3, 2022)

내에서의 특권적 영향력을 강화하려는 움직임을 내포한 국제정치 질서 내부의 연대세력 간 합종연횡이 지속될 가능성이 점쳐지는 것이다.

유엔 안보리 상임이사국인 러시아가 유엔헌장을 위반함으로써 벌어진 전쟁에서 침략국의 요구사항 중 일부 또는 상당 부분이 관철되는 휴전협정이 체결될 경우 유엔의 역할론이 논란의 중심으로 떠오를 가능성이 있다. 최근 유엔 전 사무차장을 포함한 200명의 전직 고위관계자들이 안토니오 구테헤스 유엔 사무총장에 서한을 보내 유엔의 행동을 촉구한 사례는 러시아-우크라이나 전쟁이 유엔 개혁의 계기를 제공하고 있음을 보여준다. 이들 전직 유엔 고위관계자들은 러시아의 우크라이나 침공 이후 유엔이 '실존적 도전'에 직면하고 있다고 경고하고 우크라이나의 평화를 회복하기 위해 유엔의 중재와 분쟁 해결 능력을 활용할 명확한 전략을 촉구했다.<sup>11</sup>

유엔 안보리 상임이사국을 확대해 유엔의 대응 능력과 지역별 대표성을 높이고 실질적 문제 해결 능력을 갖추도록 하자는 개혁 주장은 2000년 이후 지속적으로 제기되어 왔다. 2005년 당시 코피 아난 유엔사무총장은 안보리 이사국을 15개국에서 24개국으로 늘리자는 방안도 내놓은 적이 있다. 5개 상임이사국의 비토권 때문에 파행을 거듭하는 안보리보다 총회에 힘을 실어주자는 움직임도 있었다. 안보리 상임이사국에 무조건적으로 주어지는 비토권을 기각할 수 있는 시스템을 만들자는 제안도 있다. 예를 들어 일부 상임이사국이 비토권을 무기로 일방적 주장을 통해 국제분쟁 해결에 반하는 입장을 취할 경우 안보리 이사국 전원의 투표를 통해 신임절차를 마련하자는 것이다. 상임

이사국의 비토권이 안보리에서 거부될 경우 비토권은 기각되는 것이다.<sup>12</sup>

그러나 유엔 등 다자주의 제도를 통해 국제분쟁의 예방과 해결능력을 제고하기 위한 어떠한 변화 시도 또한 미국, 중국, 러시아와 유럽국가 등의 지정학적, 경제적 이해관계를 반영하는 세력 경쟁의 무대가 될 가능성을 배제할 수 없다. 게다가 미국이 미중 전략경쟁의 성격을 자유주의와 권위주의의 대결로 정의하고 우크라이나가 러시아의 침공에 맞서 벌이고 있는 자유수호 투쟁에 서방의 대부분 국가들이 연대와 동참을 선언함으로써 세력경쟁의 기반은 더욱 공고해질 전망이다. 다자주의 회복을 강조하면서도 미국식 동맹전략은 비난하고 있는 중국의 입장이 전후 어떻게 구체화하느냐에 따라서도 유엔의 변화 방향이 전모를 드러낼 가능성이 높아질 것이다.

## 2. 전쟁수행능력 평가와 시사점

이성훈 책임연구위원

2022년 2월 24일 전면적인 침공 개시 이후 러시아군은 압도적인 우세를 예상했으나, 우크라이나군의 저항에 부딪혀 공세 종말점이 신속히 도래함에 따라 후퇴를 거듭하였고, 6월 현재 전쟁은 교착상태에 머무르고 있다. 이러한 교착상태가 장기화하고 있는 이유는 무엇인가. 러시아군이 전쟁 초기 원하는 목적을 달성하지 못하고, 장기전으로 갈 수밖에 없었던 이유로 우크라이나 국민의 항전의지와 더불어 러시아군의 전쟁수행 방식이 그 주요 원인으로 작용하

11 Patrick Wintour, "António Guterres urged to take lead in securing peace in Ukraine or risk future of UN," *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/19/antonio-guterres-urged-to-take-lead-in-securing-peace-in-ukraine-or-risk-future-of-un> (accessed: June 3, 2022)

12 Yevgeny Vindman, "Putin's War Is an Existential Crisis for the United Nations," *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2022/04/01/russia-war-united-nations-ukraine/> (accessed: June 3, 2022)

고 있다. 이런 관점에서 러시아의 초기 전쟁수행을 평가하면 △전쟁지도의 모순성 △군사작전 수행의 제한성 △전쟁양상의 복잡성에 대한 몰이해로 특징 지을 수 있다. 이러한 특성들은 러시아의 절대적인 전력우세에도 불구하고 초기 전쟁목적 달성에 실패한 주요 원인으로 꼽을 수 있다.

### 전쟁지도의 불명확성과 모순성

전쟁지도(戰爭指導)란 국가가 전쟁을 수행할 때 국가전략과 군사전략 간의 통합·조정 및 국가가 동원하는 역량인 DIME<sup>Diplomacy, Information, Military, Economic</sup> 요소들을 조화롭게 통제하는 역량을 의미한다.<sup>13</sup> 러시아의 경우 이 모든 분야에서 전쟁지도가 원활하게 이루어지지 못했다. 외교(D)는 벨라루스를 제외하고 외교적 지원이 거의 없었고, 정보(I)는 서방이 제공한 정보에 의해 러시아군의 주요 군사작전이 노출되었다. 군사(M)에 있어서는 전략·조직·군수·리더십 등 군사력 운용의 전 분야에 걸쳐 제한성을 보였고, 경제(E)는 국제결제망<sup>SWIFT</sup> 차단으로 대표되는 경제제재로 러시아의 전쟁수행능력이 약화된 것을 들 수 있다. 더욱이 군사력의 압도적 열세에도 불구하고 젤렌스키 대통령을 비롯한 우크라이나 국민들의 항전의지와 미국의 ‘무기대여법<sup>Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act of 22</sup>’으로 대표되는 국제사회의 지원은 러시아의 전쟁지도를 더욱 곤란하게 만들었다.

한편 전쟁지도는 전쟁목적과 군사목표, 군사력 운용방법 간의 일치성을 중시한다. 이번 전쟁에서 푸틴이 밝힌 러시아의 전쟁목적은 △우크라이나의 중

13 합참, 『합동연합작전 군사용어사전』(2020), p. 268.

립화 △우크라이나군의 비무장화 및 비나치화 △크림반도와 돈바스지역에서 러시아의 주권 인정이었다.<sup>14</sup> 문제는 러시아 정부가 이러한 전쟁목적을 러시아군과 국민들이 실질적으로 이해할 수 있도록 명확하게 규정짓지 못함으로써 침공 당시 러시아군 병사들이 왜 이 전쟁에 참여했는지조차 모를 정도였다. 더욱이 실제 러시아군이 행한 군사작전을 보면 전쟁목적이 우크라이나의 중립화를 위한 것인지, 단순한 영토확장인지, NATO의 위협에 대한 대응인지 모를 정도로 불명확한 상태를 보였다.<sup>15</sup>

또한 러시아의 전쟁목적과 군사목표 간에도 괴리가 나타나고 있다. 우크라이나의 광활한 영토와 러시아가 이전에 상대하였던 조지아, 체첸과는 달리 우크라이나가 세계 22위의 강대국<sup>16</sup>이었음을 고려할 경우 해당지역의 점령 및 비무장화라는 전쟁목적은 현실성이 떨어졌다.<sup>17</sup> 더불어 군사목표 설정에 있어 우크라이나군의 비무장화보다는 키이우<sup>Kyiv</sup>를 포함한 주요도시 점령에 중점을 둬으로써 지상군의 전면적인 진입이 아닌 미사일과 항공기의 폭격에 의존할 수밖에 없었다.<sup>18</sup>

더욱이 러시아가 그러한 전쟁목적을 정했다면 군사작전도 그에 부합되게 수행되었어야 하나 그러지를 못했다. 예를 들면 러시아군이 우크라이나군의

14 푸틴대통령은 침공 직후인 2월 24일 대국민 성명과 푸틴-마크롱 프랑스 대통령과 전화(2월 28일)에서 전쟁 목적을 구체적으로 밝히고 있다. Paul Kirby, "Why has Russia invaded Ukraine and what does Putin want?," BBC, Feb. 28, 2022. <http://bbc.com/news/world-europe> (accessed: March 2, 2022)

15 윤석준, 「러시아-우크라이나 전쟁 평가와 전망」, 한국군사문제연구원, 『세계주요군사동향』(2022), p. 55.

16 "Global Military Strength Ranking," GFP annual ranking, 2022. <http://globalfirepower.com/countries-listing.php> (accessed: June 5, 2022)

17 푸틴이 이번 침공을 특수군사작전(special military operation)으로 명명하였던 것처럼, 러시아군은 과거 체첸, 시리아전과 같이 지역분쟁에 참가하는 수준으로 인식하였다. "Will Russia recalibrate war aim in Ukraine," *The New York Times*, March 25, 2022. <http://nytimes.com/2022/03/25/world/europe/ukraine-russia> (accessed: March 26, 2022)

18 "Is Russian's Military targeting Ukraine cities?," *The New York Times*, Feb., 24, 2022. <http://nytimes.com/2022/02/24/world/europe/ukraine-russia> (accessed: May 23, 2022)

비무장화와 속전속결전을 의도했다면 제공권의 신속한 확보와 키이우와 같은 주요목표 축선에 대규모 주공 임무를 부여하고 전투력을 집중해야 했다. 그러나 제공권이 확보되지 않은 상태로 광활한 우크라이나 전장에서 전체 약 10-12만 병력, 120여 개의 대대전술단(BTG, Battalion Tactical Group) 규모로 북부·동부·남부 3개 축선으로 분산해 군사력을 운용함으로써 결정적인 군사적 성과를 창출하는데 실패하였다.

결론적으로 러시아의 전쟁목적은 우크라이나의 중립화라는 군사·외교적 강압에 적합한 영역과 우크라이나군의 비무장화·돈바스 지역점령이라는 전면전 영역이 혼재되어 있음으로써 군사작전의 집중력을 분산시키는 결과를 가져왔다. 이런 불명확성은 군사목표와 군사작전 수행방법에도 영향을 미쳐 부적절한 군사력 운용 등의 부작용을 낳게 하였다.

## 군사작전 수행의 제한성

개전 초 러시아가 원하는 목적을 달성하지 못한 이유로 비효과적인 전쟁 지도와 함께 러시아군 자체가 가지는 군사작전의 제한성을 들 수 있다. 우선 전략·교리 측면에서 보면 현대전의 가장 큰 특징은 전쟁 초기 제공권 확보가 필수적이다. 그러나 러시아군은 전투(폭)기만 놓고 볼 때 1,511 대 69라는 항공력의 우세<sup>19</sup>에도 불구하고 우크라이나의 중심을 집중적으로 공중공격하지 못하고 산발적으로 공격함으로써 승리의 기반을 조성하지 못하였다. 따라서 우크라이나군은 정치·군사적 중심이 보전되어 제한적이거나 전쟁수행이 가능

<sup>19</sup> "Global Military Strength Ranking," GFP annual ranking, 2022. <http://globalfirepower.com/countries-listing.php> (accessed: June 1, 2022)

했던 반면, 항공기 지원을 받지 못하는 러시아 지상군의 피해가 속출할 수밖에 없었다. 지상 작전경로를 선택함에 있어서도 해빙기가 되면서 생겨난 라스푸티차로 인해 도로망에 의존해 기동하는 데 제약이 발생함에 따라 군수지원의 부족과 더불어 기계화 부대의 기동이 제대로 이루어지지 못한 원인으로 작용하였다.

조직 측면에서 보면 우크라이나 침공을 진두지휘하는 통일된 명령체계의 미비로 전선에서 각 부대들은 상호협력보다는 군수물자 확보를 위해 경쟁하였으며, 고위 지휘관과 일선 부대가 단절됨으로써 명령이 제대로 전달되지 않았다.<sup>20</sup> 또한 현대전은 각 제대들의 노력을 통합한 합동작전으로 이루어져야 하나, 대대전술단과 항공력이 개별적으로 운영됨에 따라 시너지 효과가 거의 없었다. 특히 이번 전쟁에 투입된 대대전술단은 2014년부터 돈바스 지역에 투입되는 등 지역분쟁 개입 작전에 적합하도록 편성된 전투조직이나, 정비와 보급 기능이 없었다. 더욱이 우크라이나 중서부 지역은 돈바스 지역처럼 러시아 민병부대와 주민들의 지원을 받을 수 없었기 때문에 보급 문제가 가중될 수밖에 없었다.

군수지원 측면에서 보면 기계화부대, 항공부대에 대한 식량과 유류, 무기의 지속지원이 적시에 이루어지지 않음으로써 군사작전에 심각한 문제점이 발생되었다. 주된 원인으로서는 단기속결전을 예상한 푸틴이 군수보급 준비 및 실행에는 크게 신경쓰지 않았고, 작전지역이 광활하였으며, 우크라이나의 군수보급 방해 작전에 따른 것이었다. 결국 이러한 원인들은 러시아군의 유류·무

<sup>20</sup> "The Russian ship sank," Washingtonpost, March 30, 2022. <http://washingtonpost.com/world/2022/03/30/russia-military-logistics-supply-chain> (accessed: May 31, 2022) 러시아가 4월에서야 드보르니코프(Dvornikov) 장군을 총괄사령관으로 임명한 것은 러시아 기함의 침몰로 야기된 분산된 지휘통제의 취약성을 중앙집권화하려는 시도였다.

기 부족 등의 문제를 지속시켰고, 키이우를 향한 공격기동에 제한점으로 작용하였다.

리더십과 의사결정 측면에서 보면 푸틴은 러시아의 능력을 과신했던 반면, 우크라이나의 항전의지는 과소평가하는 오산을 함으로써 전쟁수행에 곤란을 겪었다.<sup>21</sup> 더불어 이번 전쟁에서 러시아군 고위장교들의 피해가 큰 요인으로 통신 부재와 중간지휘관에 권한위임을 하지 않는 경직된 의사결정구조를 꼽을 수 있다. 전쟁지도 측면에서 푸틴 대통령에 의한 독단적인 의사결정과<sup>22</sup> 각 야전부대에 파견되어 있는 감시성격이 짙은 정치장교단으로 인해 야전 지휘관들의 실시간 지휘결심은 거의 불가능할 정도였다.<sup>23</sup> 더불어 통신장비의 잦은 고장으로 전방에 직접 나가 전황을 파악하고 부대를 지휘해야 하는 고위 지휘관들은 위성을 통해 이동경로를 탐지한 우크라이나군의 저격에 취약한 상태였다.

## 미래전의 복합성에 대한 몰이해

러시아-우크라이나 전쟁은 게릴라전, 시가전, 특수전 등 과거부터 수행되어 온 전쟁 형태와 하이브리드전·우주·전자전 등의 미래전 형태가 복합된 ‘현대전의 종합판’ 특성을 보이고 있다.<sup>24</sup> 그러나 러시아군의 전쟁수행은 과거 체첸,

조지아, 시리아와 같은 약소국들과의 전쟁에서 승리한 재래전 경험에 머무르고 있었고, 미래전의 특성에 관해서는 무지할 정도로 몰이해 상태에 빠져 있었다.<sup>25</sup>

러시아는 2008년 조지아 침공과 2014년 크림반도 사태에서 하이브리드전으로 승리한 경험을 바탕으로 전쟁 초기 동일한 전술을 구사했으나, 국가 주도로 행하였던 과거 방법에 머물러 있었다. 그러나 이번 전쟁에는 미국이 러시아의 침공 징후에 관한 정보를 선제적으로 공개하고, 개인·민간 기업에 의해 역으로 하이브리드전이 구사됨으로써 역효과가 발생하였다. 즉, 민간기업에 의한 상용기술 활용과 소규모로 네트워크화된 일반시민·군에 의해 분산작전이 수행되는 하이브리드전 방식에 러시아는 적절하게 대처하지 못하였다. 또한 러시아는 우크라이나 정부와 군의 네트워크에 악성코드 유포 및 웹사이트에 대한 사이버 공격을 시도하였으나, EU의 신속한 사이버 대응팀 지원으로 효과가 없었다.

한편 스페이스 X의 일론 머스크는 위성 인터넷 서비스인 스타링크<sup>Starlink</sup> 시스템 개통을 통해 우크라이나군의 군사작전을 지원하였고, 국제 해커조직인 어나니머스<sup>Anonymous</sup>는 러시아 정부와 국방부에 대해 해킹 및 디도스 공격을 감행하여 전쟁 지도부와 야전사령부와의 소통을 방해하였다. 더욱이 미국과 NATO는 위성을 비롯한 다양한 정보감시정찰<sup>ISR</sup> 자산을 활용하여 러시아군의 활동 정보를 우크라이나에 제공함으로써 러시아군의 행동을 미리 예측하여 대응케 함으로써 공격 템포를 둔화시켰다.

서방의 지원을 받은 우크라이나군의 전자전에 대해서도 러시아군은 제대로

25 이종규, “우크라이나전과 사이버전,” 서울대 국제문제연구소, 『이슈브리핑』 통권.174(2022)

21 “Russia war in Ukraine,” Rand, May 31, 2022. <http://rand.org/latest/russia-ukraine.html> (accessed: May 31, 2022)

22 푸틴은 대령 지휘관 수준에서 작전지휘를 할 정도로 군사작전에 너무 개입함으로써 지휘관의 융통성을 저해하였다. “Putin involved in war at level of colonel,” *The Guardian*, May 17, 2022. <http://guardian.com/world/2022/may16/putin-involved-ukrainewar>(accessed: June 4, 2022)

23 “Update on Ukraine,” Reuter, May 2, 2022. <http://reuters.com/article/us-russia-military-politics>(accessed: June 5, 2022)

24 한예슬, “군사작전 관점에서 본 러시아-우크라이나전,” 『국방일보』, 2022년 4월 12일, p. 5.

대처하지 못했다. 러시아군은 지휘부와 일선 부대 간 통신 문제가 심각한 상태에서 상용 휴대폰이나 보안이 되지 않는 채널을 통해 소통하였기 때문에 우크라이나군이 쉽게 감청하여 군사작전 목표와 항공기 침입 루트를 쉽게 파악할 수 있었다.

### 미래전 대비 군사혁신 필요성 제기

러시아-우크라이나전에서 나타난 러시아의 전쟁수행은 다음 시사점을 제시한다. 첫째, 러시아의 전쟁지도는 푸틴의 오인과 오판, 전쟁준비 부족, 우크라이나의 항전, 국제사회의 개입 등으로 전쟁 초기부터 어긋날 수밖에 없었고, 그것은 군사영역에서의 불명확성과 모순으로 나타났다. 따라서 국가가 전쟁을 수행할 때 동원하는 역량인 DIME 요소들을 조화롭게 관리하는 전쟁지도가 매우 중요하고, 아울러 명확한 전쟁목적의 수립과 합당한 군사목표, 군사력 운용방법의 설정이 중요함을 알 수 있다.

둘째, 러시아의 전쟁초기 실패원인은 국제사회와 NATO의 지원, 군사작전 수행시 필요한 제요소들과 관련이 있다. 따라서 이러한 점들을 고려하여 국가 전략과 군사전략 차원에서 교훈 분석을 통해 한국의 국방력 발전에 반영해야 한다. 국가전략 차원에서는 우크라이나가 NATO와 같은 안보기제가 없었다는 점을 고려하여 국제사회와의 협력, 한미동맹 강화에 대한 사항들을 구체적으로 검토할 필요가 있다. 군사전략 차원에서는 전략·교리 발전, 조직, 군수·보급, 무기체계 등에 대해 국방개혁 차원에서 전반적인 고려가 필요할 것이다. 특히 우크라이나 국민이 보여준 항전의식이 이번 전쟁에 결정적으로 영향을 미쳤다는 점을 감안하여 무형전력 강화에도 관심을 기울일 필요가 있다.

셋째, 러시아-우크라이나전은 미래전에 대비한 군사혁신을 강화시켜야 함을 보여주고 있다. 이번 전쟁에서 나타난 전쟁의 형태는 △국가·일반시민·민간기업으로 대변되는 전쟁 주체의 확장 △지상·해상·공중·메타버스로까지 확장된 사이버공간·우주로의 전장영역 확대 △핵위협을 포함한 물리적 수단과 경제제재, 사이버전, 심리전, 여론전과 같은 비물리적 수단 등 전쟁 수단의 다양성으로 대표될 수 있다. 이 사항들은 유사시 한반도에서도 동일하게 시현될 가능성이 크므로 위 분야들에서의 군사혁신은 필수적이라 할 수 있다.

넷째, 이번 전쟁을 계기로 북한은 자기 나름의 교훈을 도출하여 국방력을 강화시키려 할 것으로 예상된다. 그 주된 분야로 △북중리 삼각관계 강화를 통한 안보기제 구축 △전쟁목적과 군사목표, 전쟁수행 방법의 현실성 추구 △핵능력의 지속적인 발전 △북한식 하이브리드전 개발을 통한 미래전 대비를 들 수 있다.

## 3. 신형안보 분야 평가와 시사점

오일석 연구위원

러시아-우크라이나 전쟁은 코로나19로 가속화된 초연결 비대면 사회에서 발생한 최초의 전쟁이다. 이 전쟁은 신형안보 이슈를 중심으로 볼 때, 전쟁 주체를 시민과 기업으로 확산시켰고, 전쟁 공간을 사이버 및 우주로 확장시켰으며, 에너지와 식량 등 경제적 수단의 무기화 양상을 보이고 있다. 이와 같은 전쟁 ‘주체’, ‘공간’ 및 ‘수단’의 확산과 확대 현상은 보편적 가치의 대립을 기반으로 자유민주주의 국가와 권위주의 국가 사이의 진영화를 가속화시키고 있다.

## 전쟁 주체의 확대

러시아-우크라이나 전쟁은 스마트폰으로 초연결된 비대면 사회에서 전쟁 주체를 국가 단위에서 시민과 기업으로까지 확장시켰다. 이 전쟁은 4차 산업혁명으로 분산권력화가 진행되고 있었고, 코로나19로 비대면 사회로의 전환이 가속화되면서 스마트폰의 보급확대로 초연결된 사회에서 일어났다. 그 결과 전쟁 주체로 새롭게 등장한 시민과 기업들이 일상에서 전쟁에 참여할 수 있는 '참여 전쟁'의 시대를 열었다.<sup>26</sup> 시민들은 자신의 목숨과 비용 및 시간을 쏟고 있고, 기업들은 자신의 손해를 감수하면서 우크라이나 전쟁에 일상 속에서 참여하고 있는 것이다. 이는 인류애, 부당한 전쟁의 중지, 전쟁범죄 금지, 민간인 보호 등과 같은 보편적 가치에 대한 공감의 작동하였기 때문인 것으로 보인다. 또한 스마트폰으로 연결된 세상 속에서 자유·평등·연대의 민주적 시장경제 질서에 대한 보편적 공감이 전 세계에 확산되어 있는 결과로 볼 수 있다.

이는 냉전 종식 후 미국식 자본주의에 의해 진행된 세계화와 지구화의 물결 속에서 인류 보편적 가치를 추구하는 서구적 시민들이 여러 국가에서 상당히 양성된 결과로 보인다. 미국의 힘은 쇠퇴하고 있지만 서구적 가치를 추구하는 세계 시민의 확산은 소프트파워에 기초하여 서구식 민주주의와 자유주의적 시장질서가 상당 기간 힘을 발휘하며 지속될 것임을 보여주고 있다. 이는 바이든이 '미국의 귀환(America is Back)'을 기치로 미국이 추구하는 자유민주적 가치를 역설한 결과라고도 볼 수 있다.

미국의 힘의 쇠퇴가 진행되면서 그 빈 공간을 차지하고자 하는 권위주의 국

가들의 도전은 지속될 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 이러한 도전은 냉전 이후 전개된 세계화와 지구화 시대에 4차 산업혁명에 따른 분산권력과 코로나19에 따른 비대면사회로의 전환이라는 시대 변화에 의하여, 서구적 가치를 추구하는, 미국인이 아닌 서구적 세계 시민과 기업들의 저항에 직면할 것으로 보인다. 패권 국가의 힘과 규범의 충돌이 초래한 빈 공간이 보편적 가치에 의해 일정 부분 채워지고 있는 시간이 도래한 것이다.

이러한 상황은 러시아-우크라이나 전쟁을 통해 드러나고 있다. 비록 미국의 힘은 쇠퇴하고 있지만 서구적 시민들이 추구하는 보편적 가치에 기반한 소프트파워는 상당 기간 지속될 것으로 보인다. 그러므로 미국에 도전하는 세력들과 서구적 세계 시민들 사이의 전쟁은 러시아가 일으킨 우크라이나 전쟁이 종료하더라도 지속될 것으로 보인다. 보편적 가치의 시간이 상당기간 지속될 것으로 보이기 때문이다.

## 전쟁 공간의 확장

러시아-우크라이나 전쟁이 발발한 2022년은 4차 산업혁명에 따른 기술 발전이 엄청난 속도로 진행되었고 스마트폰 보급 확대로 전 세계가 초연결 사회에 진입하였으며 코로나19로 초연결된 사회가 다시 디지털 사회로의 전환을 가속화한 시점이다. 그 결과 전쟁의 공간도 사이버와 우주 등, 규범의 공백 상태인 회색지대로 확대되고 있다.

러시아-우크라이나 전쟁은 사이버공간과 우주 공간에서도 진행되고 있다. 사이버와 우주 공간을 이용하여 전쟁을 수행하는 경우 정보 우위를 확보하고 정밀 타격을 가능하게 하는 것은 물론 무기체계의 효율적 운용과 군수 지원

26 오일석, "러시아의 우크라이나 침공과 하이브리드 '참여 전쟁'," 국가안보전략연구원, 「이슈브리프」 통권 343호 (2022).

적시성으로 적대국을 확실히 제압할 수 있다. 다만 사이버공간의 경우 공간의 무한정성 보다는 시간적 우선성을 확보하여 적성국을 제압하여야 한다. 이에 반해 우주의 경우에는 공간과 주파수의 선점이 더욱 중요하다. 사이버공간에서의 시간적 우선순위를 실현하고 우주에서 공간적 선점을 하기 위해서는 자국 기술력에 기반한 국제적 규범과 표준을 확립하는 것이 중요하다.

러시아-우크라이나 전쟁은 물리적·군사적 수단은 물론 사이버공간에서 사이버공격, 가짜뉴스, 허위조작정보 등을 통해 다차원적 하이브리드 전쟁으로 전개되고 있다.<sup>27</sup> 러시아는 우크라이나를 침공하면서 사이버공간을 이용하여 가짜뉴스와 허위조작정보를 퍼뜨렸으나 예상치 못한 복병을 만났다. 페이스북, 트위터, 구글 등이 가짜뉴스와 허위조작정보 유포 등 러시아의 심리전에 사용되고 있는 계정을 폐지하거나 페이지를 삭제한 것이다.<sup>28</sup> 또한 전 세계 해커들은 러시아의 사이트를 공격하고 주요 정보를 탈취하여 공개하고 있다.<sup>29</sup>

러시아의 우크라이나 전쟁과 연계된 국가 배후 해커집단의 사이버공격 증가는 사이버공간에서의 진영화를 더욱 가속시켰다. 이는 러시아가 사이버공간을 통해 가짜뉴스를 유포하고 공급망을 공격함으로써 미국과 서방에 타격을 가할 수 있다고 생각하기 때문인 것으로 보인다. 4차 산업혁명과 코로나19로 인한 디지털 전환의 가속화는 기술 경쟁에서의 승자 독식 구조를 더욱 강

27 Government Portal. Getting stronger day by day. Defensively. Economically. Politically – Prime Minister addresses Ukrainians. February 12, 2022. <https://www.kmu.gov.ua/en/news/shchodnya-stayemo-silnishimi-oboronno-ekonomichno-politichno-premyer-ministr-zvernuvsyia-do-ukrayiniv> (accessed: June 12, 2022); Government Portal. Cyberattacks on the sites of military structures and state banks. February 15, 2022. <https://www.kmu.gov.ua/en/news/shchodo-kiberataki-na-sajti-vijskovih-struktur-ta-derzhavnih-bankiv> (accessed: June 12, 2022).

28 노정연, “러시아 흑색선전·가짜뉴스 차단 나선 미국 빅테크 기업들…사이버전 고조,” 『경향신문』, 2022년 3월 1일, <https://m.khan.co.kr/economy/economy-general/article/202203011543001#c2b> (검색일: 2022년 6월 12일).

29 문영, “어나니머스 사이버전 일주일 동안 러시아에서 생긴 일,” 『뉴시스』, 2022년 3월 8일, [https://mobile.newsis.com/view.html?ar\\_id=NISX20220303\\_0001780202#\\_eniple](https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20220303_0001780202#_eniple) (검색일: 2022년 6월 12일).

화시켰다. 사이버공간을 통해 벌어지고 있는 기술 패권경쟁은 경제적 번영의 문제가 안보적 생존의 문제와 결합하여 새로운 체제 경쟁으로 귀착되는 사이버공간의 진영화를 초래하고 있다.

미국과 유럽 등 서방 국가들과 중국과 러시아 등 권위주의 국가들이 사이버공간에서 경쟁력 우위를 확보하기 위해 진영 내부의 협력을 강화하고 상대 진영에 대해서는 견제와 배척을 진행하였다. 즉 사이버공간의 진영화는 상대 진영에 대한 경제제재, 수출통제는 물론 같은 진영을 중심으로 한 사이버 합동 훈련, 정보공유 등을 추진하고 있는 것이다. 나아가 미국과 서방의 사이버안보 당국은 러시아의 우크라이나 침공과 연계된 사이버공격 위협에 대한 경고의 메시지를 공동으로 제공하였다.

우주 공간은 전장 지배력을 위한 ‘최고의 고지<sup>ultra higher ground</sup>’로 평가받고 있다. 우주 공간을 통해 군사작전에 필수적인 촘촘한 감시가 가능하기 때문이다. 즉, 정밀한 센서의 인공위성 탑재, 데이터 전송기술 및 자동 감시분석기술의 발전 등은 우주를 통한 지상의 감시를 구현하고 있다. 이에 따라 미국과 중국 및 러시아 등은 통신위성, 지구관측위성, 항법위성 등을 운용하고 있으며 우주에서 지상, 지상에서 우주, 인공위성에서 인공위성을 타격할 수 있는 우주무기까지도 개발하고 있다. 미국은 2019년 우주군을 공식 창설하였고 선도적 우주 기술과 우주 전력<sup>戰力</sup>을 더욱 강화하고 있다. 이에 중국은 2045년까지 우주 최강국이 되겠다는 ‘우주 굴기’를 내세우면서 도전하고 있다. 러시아는 2015년 항공우주군을 창설하였고 일본도 우주작전대를 창설하여 독자 항법 위성과 초보적 킬러 위성 도입을 추진하고 있다.<sup>30</sup>

30 유용원, “주변 4강 우주 군비경쟁 ‘熱戰’ 돌입… 우리도 국방 우주개발 총력전을,” 『조선일보』, 2021년 11월 [https://www.chosun.com/opinion/specialist\\_column/2021/11/03/OPGJEXROTZHP7G2GIH2IOPI4W4/](https://www.chosun.com/opinion/specialist_column/2021/11/03/OPGJEXROTZHP7G2GIH2IOPI4W4/) (검색일: 2022년 6월 12일).



러시아-우크라이나 전쟁은 우주 공간의 전략적 가치를 다시금 확인하는 계기가 되었다. 러시아군의 폭격과 사이버공격에도 불구하고 우크라이나는 우주를 통한 통신을 운영하며 전쟁에 임하고 있다. 우크라이나 부총리 겸 디지털혁신부 장관인 미하일로 페도로프는 개전 초기 스페이스 X의 일론 머스크에게 스타링크<sup>Starlink</sup> 서비스의 제공을 부탁하였다.<sup>31</sup> 일론 머스크가 이를 승인하고 서비스를 제공하자 우크라이나는 인터넷에 연결되었다. 한편 우크라이나를 침공하는 러시아군의 이동 상황은 민간사업위성 기업인 막사 테크놀로지<sup>Maxar Technology</sup>의 저궤도 위성을 통해 전 세계에 공유되었다.<sup>32</sup> 이를 통해 우크라이나군은 러시아군의 이동 정보를 파악한 다음 효과적으로 반격을 감행하여 러시아군을 격퇴하고 있다. 즉 우크라이나군은 러시아군의 지휘부와 보급로를 타격하였으며, 개별화된 대전차 무기와 드론 등을 통해 러시아군에 대해 심각한 타격을 가하였다. 또한 러시아군의 이동과 피해상황이 위성 정보를 통해 공개되면서 러시아의 가짜뉴스와 허위조작정보에 기반한 선전선동이 무용화되었고 전쟁의 비참함이 공유되었다. 그 결과 자유민주적 가치를 공유하는 세계적 시민들이 러시아의 우크라이나 침공해 분노하는 계기가 되었다.

사이버와 우주로 확장되어 진영화된 전쟁 공간에서 경쟁 우위를 달성하기 위해서는 그 개발에 있어 국가 주도가 아닌 민간 주도로의 전환을 모색하여야 한다. 사이버와 우주 공간은 시장의 요구와 시장에 의해 생성된 생태계 구축에 의해 그 지속성이 담보될 것으로 보이기 때문이다. 사이버의 경우, 전자금융, 인터넷 거래, 소셜미디어 서비스 등 시장의 활용으로 공간의 확장을 이룩

할 수 있었고 전쟁 공간으로까지 확대되었다. 우주의 경우, 국가가 안보와 정보 획득 목적으로 활용하였던 우주 공간에 대해, 위치정보, 우주인터넷 등 다양한 서비스 공급으로 시장의 수요를 창출시킴으로써 상업의 공간으로 확대되었고 전쟁의 공간으로까지 확장되었다. 사이버와 우주 공간에 대해 국가주도로 생태계 기반을 구축하고, 민간이 시장을 창출하여 생태계 확장과 발전을 지속시킴으로써 경쟁력 우위를 확보할 수 있다. 결국 새롭게 확대된 전쟁 공간인 사이버와 우주에서 민관협력을 강화함으로써 이들 전장 공간에 대한 지배권을 획득할 수 있을 것으로 보인다.

## 전쟁 수단의 다양화

러시아-우크라이나 전쟁은 '자원의 저주'를 '자원의 축복'으로 전환시켰다. '자원 민족주의'를 넘어 '자원 국가주의'와 '자원 군사주의<sup>자원 무기화</sup>'에 이르고 있다고 보인다. 전쟁은 유가와 곡물 가격을 상승시키고 그로 인한 인플레이션을 발생시켜 서구적 세계 시민들에게까지 고통을 확대시키고 있다. 러시아에 대한 미국과 서방의 경제제재와 전쟁의 지속은 미국의 비축유 방출에도 불구하고 세계적 유가 상승을 초래하고 있다.

러시아가 우크라이나를 침공한 이후 국제유가는 지속적으로 가파르게 상승하고 있으며 2022년 6월 3일을 기준으로 두바이유 가격은 113.83달러를 기록하였다. 이는 2022년 5월 30일 EU 27개국 정상들이 러시아산 원유에 대해 연말까지 최대 90%까지 수입을 금지하기로 결정한 것도 영향을 미친 것으로 보인다.<sup>33</sup>

31 조승한, "일론 머스크, 통신 파괴된 우크라이나 하늘에 위성인터넷 뿌렸다," 『동아사이언스』, 2022년 3월 1일, <https://www.dongascience.com/news.php?idx=52660> (검색일: 2022년 6월 12일).

32 류현주, "위성사진에 포착된 러시아군의 병력·장갑차 행렬…우크라 키예프로 이동," 『뉴스시』, 2022년 2월 28일, [https://newsis.com/view/?id=NISX20220228\\_0001775367](https://newsis.com/view/?id=NISX20220228_0001775367) (검색일: 2022년 6월 12일).

33 이은영, "WTI 1.5% 상승… EU 뒤편 추가 제재 영향," 『조선비즈』, 2022년 5월 31일, [https://biz.chosun.com/international/international\\_economy/2022/05/31/CJH4RGPWHVCMBAQKPGKQSNQIA/](https://biz.chosun.com/international/international_economy/2022/05/31/CJH4RGPWHVCMBAQKPGKQSNQIA/) (검색일: 2022년 6월 12일).

유가 상승으로 인하여 러시아에 대한 경제제재를 단행하고 있는 미국과 서방 및 우리나라 등은 물가상승에 시달리고 있으며, 물가상승을 차단하기 위한 금리 인상으로 심각한 경기 침체를 초래할 위험성에 직면하고 있다. 미국 내 휘발유 가격은 2021년 대비 2022년에 52% 상승하였고 천연가스 가격은 1년 사이 3배나 급등하였다. 2022년 4월 미국 소비자물가지수는 2022년 3월에는 8.5%, 4월에는 8.3%로 크게 상승한 것으로 조사되었다.<sup>34</sup> 우리나라도 2022년 4월 소비자물가 상승률이 5%에 육박하며 13년 반 만에 최고치를 기록하였다.<sup>35</sup> 러시아-우크라이나 전쟁으로 유가가 50% 넘게 상승한 것이 큰 원인으로 보인다.

러시아-우크라이나 전쟁과 코로나19 이후 일상 회복에 따른 에너지 수요 상승이 유가 상승의 주요 원인이라고 할 수 있지만, 미국과 유럽 등 서방이 그린에너지 전환을 위하여 화석 연료에 대한 투자를 감축시킨 결과라는 시각도 있다. 따라서 미국과 서방 주요국은 단기적으로는 원유와 천연가스 등 화석에너지 확보에 집중할 것으로 보이며, 그린에너지 전환을 장기적 관점에서 추진할 것으로 보인다.

이와 같은 에너지 수급 확보 경쟁은 새로운 지정학 질서를 창출하고 있다. 러시아에 대한 에너지 의존도를 감소시키기 위하여 유럽은 아프리카로부터의 원유 수입을 증가시키고 있다. 즉 나이지리아, 앙골라, 카메룬 등 서아프리카는 물론 사우디아라비아가 이집트에 공급하는 원유를 이집트로부터 재공급 받고 있다.<sup>36</sup> 또한 EU는 미국산 LNG 150억㎥를 2022년에 추가로 수입하

고, 2030년까지 매년 500억㎥를 수입하기로 하였다. 이에 반해 러시아는 미국과 서방의 경제제재로 원유와 가스의 유럽 수출길이 막히자 인도와 중국에 할인된 가격으로 수출을 감행하고 있다.<sup>37</sup> 결국 러시아-우크라이나 전쟁으로 촉발된 에너지 위기는 에너지 수급에 있어 진영화와 블록화를 가속화시키고 있다. 나아가 국제사회에서 아프리카와 아시아 등 에너지 보유국들의 발언권을 강화시키는 계기를 마련할 것으로 보인다.

한편 유럽의 ‘빵바구니’라고 불리는 우크라이나에서 전쟁이 발생함에 따라 식량부족과 곡물가격 급상승으로 세계적인 기아 문제와 정치적 소요 발생이 예상되고 있다. 우크라이나와 러시아는 전 세계 곡물시장에서 밀 27%, 보리 23% 등의 점유율을 보이고 있으므로 우크라이나 전쟁이 장기화됨에 따라 세계적인 식량난이 발생할 것으로 예상된다.<sup>38</sup> 유가 상승에 따라 비료 생산도 저하되고 있고, 러시아와 벨라루스의 비료 수출도 막혀 세계적 식량 위기가 가중될 것으로 보인다.

전쟁 발발과 러시아 및 벨라루스에 대한 경제제재 등으로 우크라이나와 러시아의 식량 수출길이 막혀 아프리카와 중동 및 아시아의 빈국들이 심각한 식량 위기를 경험할 가능성도 농후하다. 아르메니아와 몽골, 카자흐스탄 등은 밀 100%를 러시아와 우크라이나에서 수입하고 있으며, 이집트, 소말리아, 베냉, 수단 등은 러시아와 우크라이나에 대한 밀 수입 의존도가 70%에 이르고 있다. 터키와 이란, 방글라데시, 레바논, 튀니지, 시리아 등도 주로 러시아와 우크라이나에서 밀을 수입하고 있다. 유엔은 2022년 3월 초 “우크라이나 사

34 김윤형, “미 소비자 물가 상승률 8개월 만에 둔화,” 『한겨레』, 2022년 5월 11일, <https://www.hani.co.kr/arti/international/america/1042510.html> (검색일: 2022년 6월 12일).

35 김형민, “물가 5% 가까이 경총… 13년반 만에 최대폭,” 『동아일보』, 2022년 5월 4일, <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20220504/113222088/1> (검색일: 2022년 6월 12일).

36 이용성, “[좁은] “러시아 에너지 의존 벗자”…아프리카로 눈 돌리는 유럽,” 『조선비즈』, 2022년 5월 4일, [https://biz.chosun.com/international/international\\_economy/2022/05/04/QEAKFC53VVFGTI4V4WJ4MTULUE/](https://biz.chosun.com/international/international_economy/2022/05/04/QEAKFC53VVFGTI4V4WJ4MTULUE/) (검색일: 2022년 6월 12일).

37 이숨, “러는 아시아, 유럽은 아프리카로… 세계 에너지 시장 지각 변동,” 『천지일보』, 2022년 5월 31일, <http://www.newscj.com/news/articleView.html?idxno=986871> (검색일: 2022년 6월 12일).

38 김효섭, “우크라 전쟁 뒤 밀가격 21% ↑…식량위기 현실로,” 『연합뉴스』, 2022년 3월 22일, <https://www.yna.co.kr/view/MYH20220322005100640> (검색일: 2022년 6월 12일).

태가 세계 식량시장에 미치는 영향 때문에 최소 760만 명에서 최대 1310만 명까지가 추가로 기아상태로 내몰릴 수 있다”고 경고하였다. 세계무역기구(WTO) 사무총장도 우크라이나 전쟁으로 인한 세계 식량위기는 수년간 지속될 수 있다고 경고하였다.<sup>39</sup> 식량가격 폭등으로 빈곤국에서 소요사태와 폭동이 촉발되어 정치적 불안정성 또한 가중될 수 있다.

### 가치 진영화와 신흥안보

이 전쟁은 전쟁 주체를 시민과 기업으로 확산시켰고, 전쟁 공간을 사이버 및 우주로 확장시켰으며, 에너지와 식량 등 경제적 수단의 무기화가 실행되고 있음을 보여주고 있다. 러시아-우크라이나 전쟁으로 유가와 곡물 가격이 상승하고 그로 인한 인플레이션에 따른 고통이 이들 서구적 세계시민들에게 전가되는 상황이 지속될 가능성이 크다. 이 경우 이러한 시민들이 어느 정도 수준까지 보편적 가치 실현을 위해 자신의 비용과 시간 및 손해를 감내하고 용인할 수 있는지가 신흥안보 분야에서 진영화의 지속 여부를 결정할 것으로 보인다.

러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 물가상승과 경제불안정은 세계 주요국들 사이의 정치적, 경제적, 군사적 불확실성을 가중시키고 국가 내부의 노동과 부, 불평등에 이르기까지 모든 것을 변화시킬 것으로 보인다. 이 경우 지구화와 기술 발전의 편익을 향유해 온 서구적 시민들은 보편적 가치에 따른 비용을 지불하기 보다는, 효율성에 기초하여 시장 독점의 가속화를 인정하더라도 경제적 안정성만을 실현하겠다는 극단적 포퓰리즘을 표방하는 정치 세력

을 선택할 수도 있다. 이는 서구적 세계 시민들의 일상의 삶과 경제적 이익은 물론 보편적 가치 추구에 대해 새로운 위기를 초래할 수도 있다. 러시아-우크라이나 전쟁 장기화로 야기될 수 있는 경제적 불안정성에 항복하여 서구적 세계 시민들이 시장의 독점을 저지하지 못한다면 정치적 독재로 연결되어 디지털 파시즘과 디지털 공산화라는 새로운 비극을 창출할 가능성도 있다. 우리는 이러한 사례를 100여 년 전에 스페인 독감 이후, 경제공황과 히틀러의 등장 그리고 세계대전으로 이어지는 비극을 통해 이미 경험하였다. 세계가 또다시 이러한 비극에 빠지지 않도록 서구적 세계 시민들이 경제적 불이익을 감수하더라도 보편적 가치의 추구를 위해 머리를 맞대고 지혜를 모아 협력해 나아가야 한다. 또한 주요국 정부도 이러한 비극을 방지하기 위하여 국제적 협력을 더욱 강화하고 국내적 역량을 증대시켜야 한다.

39 유자비, "WTO 사무총장 "식량 위기 수년간 지속될 수 있다." 『뉴시스』, 2022년 6월 9일.  
[https://newsis.com/view/?id=NISX20220609\\_0001901057](https://newsis.com/view/?id=NISX20220609_0001901057) (검색일: 2022년 6월 14일).

### III. 주요국의 대응과 향후 국제질서 전망

#### 1. 미국의 전쟁 대응과 향후 리더십 전망

김태주 부연구위원

러시아-우크라이나 전쟁이 시작된 이후 미국 조야에서는 왜 미국은 이번 전쟁을 예상했음에도 불구하고 막지 못했을까 하는 비판이 제기되어 왔다. 대표적인 현실주의 학자들은 미국과 유럽의 동맹국들이 1994년 부다페스트 협정 이후 지속적으로 NATO를 확장하며 동진하는 등 러시아의 안보를 직간접적으로 위협한 사실이 러시아의 안보 주권을 심각하게 훼손했고 이것이 이번 전쟁의 근본적 원인이라고 규정한다. 미국의 적극적 책임론을 강조한 것이다.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> John Mearsheimer, "The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent," *Foreign Affairs*, (Summer 1993).

#### 현실주의 학자들의 미국 책임론 공방

하지만 이러한 미국 책임론만으로 설명하기에는 이번 전쟁으로 인해 NATO 가입에 대한 의지를 확고히 한 핀란드와 스웨덴 같은 국가들의 행동은 러시아의 의도, 논리와 배치된다. 이들 국가들은 NATO 가입 대신에 중립을 지켜왔던 국가들이며 러시아에 대한 위협 요인을 줄이고 러시아와 협력적 관계를 모색해 왔다. 러시아의 우크라이나 침공이 NATO의 동진을 막고 러시아의 안보를 지키기 위함이라는 명분만으로는 이번 전쟁의 정당성을 확보하기는 힘들다. 그런 의미에서 미국 내에서는 러시아의 안보 주권에 대한 권리가 있듯이 우크라이나 역시 자신들을 방어할 주권이 있음을 강조하며 러시아-우크라이나 전쟁을 정당하지 못한 전쟁으로 규정하는 목소리도 있다.<sup>41</sup> 이러한 논리의 연장선 상에서 동유럽 국가들의 NATO 가입 역시 그들의 자율적인 선택이었으며 이번 전쟁은 미국이 냉전 이후 러시아를 위협하려는 의도보다는 러시아의 강대국 정치에서의 몰락과 푸틴에 의한 현실 부정의 역사적 산물이라고 주장하는 시각이 다수 존재한다.<sup>42</sup>

이러한 주장들은 오히려 미국이 더 적극적으로 지역적 안정을 위한 군사적, 비군사적 억지 역할을 했어야 한다고 여긴다. 미국은 2014년 러시아의 크림 반도 합병 이후에 이미 푸틴의 러시아-우크라이나 전쟁을 막을 수도 있었다고 하는 것이 이들의 생각이다. 미국은 2014년과 2015년 평화협상에 참여하지도 않았고 결국 프랑스와 독일만이 평화체제 없는 일시적인 정전을 이끌어내는데

<sup>41</sup> Walzer "East European States, not Russia, Needed Security," *The Kyunghyang Shinmun*, April 25, 2022.

<sup>42</sup> Robert Kagan, "The Price of Hegemony: Can American Learn to Use Its Power?" *Foreign Affairs*, (May/June 2022).

그쳤다.<sup>43</sup> 미국의 책임론을 강하게 제기하면서도 그것은 미국과 NATO의 동진 때문이 아니라 2014년 크림반도 합병 이후부터 이미 미국은 우크라이나를 보호할 의지도 의도도 명확하게 보여주지 못했다는 것이다. 이러한 미국의 태도는 불확실성을 더욱 키웠고 러시아에게 잘못된 시그널을 보냈다. 전쟁 발발 이전에 러시아는 우크라이나 공격의 가능성을 언급하며 미국의 우크라이나 방어에 대한 의도를 시험했다. 바이든 정부는 너무 일찍 개입에 부정적이라는 신호를 보내고 군사적인 대응의 가능성을 명확히 배제하였으며 동시에 경제제재 카드를 서둘러 제시하였다. 러시아는 이를 미국의 전쟁 불개입 의도로 확인하고 우크라이나 침공의 청신호로 받아들였다고 볼 수 있다.

뿐만 아니라 이미 2021년 아프가니스탄 철군으로 미국의 리더십이 의심받고 있는 상황에서 초기 러시아의 핵 무력시위 기간에 미국은 동맹국을 중심으로 한 굳건한 연대와 강한 리더십을 보여주지 보다는 오히려 동맹국간의 불협화음, 즉 독일의 석유금수 조치 저항, 프랑스의 독자 방위 움직임 등을 노정하면서 초기 문제 해결의 타이밍을 놓쳤다고 볼 수 있다. 이는 피상적으로라도 60년대 초 케네디의 쿠바 미사일 위기 대응과 비교하면 미국의 단호하지 못하고 우유부단한 현상유지를 위한 행보였다고 볼 수 있다. 러시아는 지속적으로 핵무기 사용 가능성을 언급하고 바이든은 확증파괴<sup>MAD</sup> 능력을 보유한 미-러 핵전쟁의 가능성을 최악의 시나리오로 판단했다. 그는 상원 외교위원장과 부통령 시절 지속적으로 미국의 아프간 전쟁을 반대해왔으며 미국의 아프간 철군을 전격적으로 결정하면서 군사적 수단에 의한 국제문제 해결, 특히 미국의 독

자적 능력으로 모든 문제를 해결한다는 생각에 강한 거부감을 가지고 있었다.

러시아가 크림반도 점령 직후에 대규모로 우크라이나를 침공하지 않고 이제 와서 침공에 돌입한 것은 심화하는 미중 갈등과 아프가니스탄 철군으로 야기된 국제적 분열과 불확실성, 바이든의 리더십 위기에 기인한 바 크다는 것이다. 푸틴에게 바이든의 핵전쟁 우려 그리고 미국의 잘못된 시그널은 결국 러시아-우크라이나 전쟁의 시발점이 되는 이유와 공간을 제공했다고 볼 수 있다.

### 바이든 리더십에 대한 새로운 도전

2014년 러시아의 크림반도 합병 과정에 버락 오바마 행정부는 러시아의 우크라이나 영토에 대한 불법적 주권 침해를 적극적으로 저지하려는 움직임을 보이지 않았다. 오직 러시아의 크림반도 합병 이후에 경제제재를 통한 사후 조치에 참여했을 뿐이며 평화협상에도 적극 참여하지 않았다. 하지만 이번 러시아의 우크라이나 침공에는 경제제재와 간접적인 군사지원으로, 즉 적극적 개입도 아니면서 2014년의 경우보다는 높은 단계의 폭넓은 개입을 택했다. 왜 바이든 행정부는 이번 전쟁에서 경제제재를 앞세우고 동맹국들과 함께 간접적 군사지원으로 어정쩡한 개입정책을 선택한 것일까?

비판론자들은 바이든 대통령이 이번 러시아-우크라이나 전쟁을 막지 못했다는 책임론에서 자유로울 수 없다고 주장한다. 하지만 미국의 아프가니스탄 철군 이후 바이든 행정부의 리더십 비판에 대해 주류 학자들은 미국의 아프간 철군은 궁극적으로 미국에 대한 다른 국가들의 믿음을 훼손하지 않을 것이라고 주장한다. 자원의 낭비와 힘의 분산을 야기했던 아프가니스탄 전쟁과 같은 잘못된 정책과 판단을 과감하게 정리하고 오히려 선택과 집중을 통해 더 응집력

<sup>43</sup> Mariana Budjeryn, "Was Ukraine Wrong to Give Up Its Nukes?: The Real Legacy of Kyiv's Post-Soviet Disarmament," *Foreign Affairs*, April 8, 2022.

있게 그리고 효율적, 전략적으로, 즉 스마트하게 미국의 힘을 사용하여 강한 리더십을 발휘할 수 있을 것이라고 전망한다. 다시 말해 바이든 행정부는 향후 미국의 국익과 관련된 국제분쟁에 대해서 보다 선택적으로 개입하고 효율적인 힘의 사용을 통해 국익을 극대화하겠다는 전략적 수정을 단행했다고 보는 것이다.<sup>44</sup>

미국은 냉전 이후 NATO의 지속적인 확장을 통해 동유럽에서 러시아의 남진에 대한 안정적인 억지능력을 확보했고 핵무기 없는 우크라이나의 NATO 가입을 적극 추진할 동기가 없는 상황에서 우크라이나의 영토적 주권의 회복이 아니라 러시아의 남하와 서진을 저지하는 현상유지만을 원했다고 볼 수 있다. 이후의 정전 혹은 평화협상에서도 이러한 경향은 지속될 가능성이 크다. 이번 러시아-우크라이나 전쟁 과정에서 볼 수 있듯이 미국은 군사적인 직접개입을 통한 문제해결의 다양한 한계들, 예를 들면 확증파괴능력을 보유한 러시아와의 핵전쟁 발발 위험성 등을 인식하고 처음부터 직접 개입을 통한 러시아와의 대결을 원치 않았다. 따라서 군사적인 역할과 민간의 균형적인 결합을 통한 스마트 파워 전략, 즉 미국의 국익에 따라 경제제재와 압박 그리고 간접적인 군사지원을 통한 억지, 회복 혹은 현상유지 등을 위해 선택적으로 개입하는 전략적 유연성을 택했다고 볼 수 있다.

그런 의미에서 미국이 과거 2차대전 기간에 연합국에 전쟁 물자를 수시로 공급할 수 있도록 허용했던 무기대여법을 민주-공화 양당이 만장일치로 채택한 사실을 주목할 필요가 있다. 이번에 통과된 '우크라이나 민주주의 방어 무기대여법'은 직접적인 군사개입을 줄이고 미국의 국익을 극대화하는 선택적인 개

<sup>44</sup> Stephen Walt, "Afghanistan Hasn't Damaged U.S. Credibility," *Foreign Policy*, August 21, 2021.

입과 스마트 파워 전략을 항시적으로 추구하기 위한 핵심적 조치라고 볼 수 있다. 바이든 대통령은 미국의 스마트 파워 중심의 안보 개혁을 이미 상원외교위원장 시절부터 지속적으로 추구하여 왔다.<sup>45</sup> 당시 공화-민주 양당 통합 보고서에 따르면 "탈냉전 시기에 등장하는 전통적·비전통적 위협들에 효과적으로 대응하기 위해서 과거 냉전을 승리로 이끌었던 미국의 민간 전략을 부활하여 재활용할 필요가 있다고 역설한다. (중략) 탈냉전 시기에 고도로 복잡하고 다양한 비전통적 안보 위협에 효율적으로 대응하기 위해서는 '능력'과 '의지'가 있는 동맹국들과 함께 대응해야 한다"는 것이다. 그러기 위해 군사적인 수단과 더불어 이들 국가 간 민간의 역할을 강화하여 미국 대외정책들의 정당성<sup>legitimacy</sup>, 효율성<sup>effectiveness</sup> 그리고 지속성<sup>sustainability</sup>을 강화할 필요성이 있다고 주장한다.<sup>46</sup>

러시아-우크라이나 전쟁 개전 초기 미국은 NATO 그리고 다른 동맹국들과 연대하여 대러시아 경제 제재조치 그리고 우크라이나에 대한 간접적인 군사지원 등 러시아의 전쟁수행 비용을 증가시키는 전략을 택했다. 문제는 이러한 비용전가를 통한 스마트 전략은 초기에 러시아의 군사능력과 경제 능력을 무력화시킴으로써 어느 정도 성과도 있었지만 동시에 동맹국들 사이에 일치된 연대와 단합이 지속 가능하지도 않아 보인다. 중국의 러시아-우크라이나 전쟁 지지는 예견된 부분이지만 인도태평양 전략의 핵심 파트너인 인도를 대러시아

<sup>45</sup> Strengthening National Security through Smart Power—A Military Perspective, United States Congress Senate Committee on Foreign Relations, March 5, 2008; Joseph Biden, Jr. and Michael Carpenter, How to Stand Up to the Kremlin: Defending Democracy against Its Enemies, *Foreign Affairs*, (January/February 2018); and Joseph Nye Jr., "Get Smart: Combining Hard and Soft Power," *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 4 (July/August, 2009).

<sup>46</sup> Statement before the Senate Foreign Relations Committee, "Implementing Smart Power: Setting an Agenda for National Security Reform" (A Statement by R. L. Armitage and J. Nye, Jr.), April 24, 2008, Dirksen Senate Office Building, SD-419. 조셉 나이와 리처드 아미티지는 이러한 민간 수단의 유기적 역할은 냉전 시기에 미국이 반제국주의 자유주의 질서를 중심으로 한 자유주의 국제사회에서 문제해결을 위한 중요한 프레임워크를 제공했다고 확신한다.

제재의 연대에 동참시키지도 못했다. 러시아산 원유의 금수 제재조치를 시행하면서 상승하는 유가를 통제하기 위해 필수적인 중동 산유국들과 만족할 만한 증산을 이끌어 내지도 못하였으며 이들은 아직도 러시아산 원유 물량을 대체할 만한 수준의 증산에 부정적이다. 이스라엘 역시 러시아 제재에 적극 동참하지 않고 있다. 최근에 미국 의회가 보여준 일사불란한 공화-민주 양당 협력을 통한 우크라이나 지원법안 통과도 결국 러시아의 비인도적인 전쟁수행에 대한 반감에서 비롯된 공화-민주 양당의 컨센서스에 기인한 바 크다. 바이든의 협치가 이끌어낸 것이 아니라는 것이다. 바이든의 대러시아 제재를 찬성하는 중도층 지지자들조차도 바이든의 국정 수행능력에 대해 40% 이하의 지지율을 보이는 이유이기도 하다.

장기적으로 동맹국들의 피해 역시 대단히 커지고 있으며 EU 국가들, 특히 독일은 단합된 러시아산 원유 금수조치를 시행하는데 미국과 불협화음을 내고 있다. 그들 역시 지금까지의 러시아 제재로 고통받고 있다. 프랑스를 비롯해 일부 EU국가들은 아직도 러시아산 원유를 우회적으로 수입하고 경제제재를 무색하게 하고 있다. 지속적으로 치솟는 유가는 세계 경제의 인플레이션 압력을 강화하고 미국과 EU 국가들 역시 경기 하방 압력을 우려하고 있으며 다가오는 겨울과 에너지 수요 증가에 따라 유가는 더욱 치솟을 전망이다. 금리 인상을 서둘러야 하는 미국과 동맹국들은 경기 침체의 가능성을 줄이기 위해 인플레이션 통제에 진력하고 있다.

설상가상으로 미중 경쟁으로 트럼프 정부가 중국 제품에 대한 관세를 지속적으로 올렸고 바이든 정부 역시 이를 유지하고 중국 때리기를 지속해왔다. 이제 대중 제재를 선호하는 중산층의 여론을 거스른 채 관세 인하 카드를 통해 물가안정을 도모하기에는 중간 선거가 코앞으로 다가왔다. 값싼 중국 제품의 유

입이 인플레이션 통제에 크게 도움이 되는 것은 너무 자명하다. 그럼에도 불구하고 이를 손쉽게 활용할 수 없는 바이든 정부는 대중국산 물품에 대한 관세 인하를 정당화하기 위해 진력해야 할 것으로 보인다. 이러한 상황에 더해 유가안정이 절실하지만 러시아와의 타협과 평화협상 그리고 제재 해제 없이는 불가능해 보이고 그런 의미에서 미국에 대한 러시아와의 타협 압력은 더욱 증가할 것으로 보인다.

지속적인 유가의 상승은 바이든 정부에 인플레이션 압력을 더욱 높일 것이고 이러한 압력들과 경기침체에 대한 우려는 단기적으로 중간선거에 앞서 결국 바이든이 푸틴과의 타협에 나설 수 있는 동기가 될 수 있다. 당장 인플레이션 압력과 저성장의 공포를 불식시키기 위해 러시아의 원유와 천연가스, 우크라이나의 밀 등 곡물, 연관된 사료시장과 육류 등의 가격 안정을 위해 러시아와의 협상은 중요하고 이는 갈수록 미국 주도의 시장경제와 국내외 질서의 안정에 더욱 필요해지고 있다. 이를 잘 알고 있는 러시아는 이를 기회로 미국과 우크라이나로 부터 더 좋은 거래를 기대할 수 있을 것으로 보인다.

우크라이나는 원치 않겠지만 미국은 정전과 현상유지(러시아의 점령지 인정)를 조건으로 러시아와 타협할 가능성도 부정하기 어렵다. 장기적으로는 이러한 국제경제의 안정화 과정이 2년 후 바이든 대통령의 재선 출마에 중요한 이슈가 될 것이고 푸틴의 러시아는 지금의 전쟁상태를 장기전 형태로 유지하면서 미국과의 협상에서 유리한 위치를 차지하고 협상에 나서면서 러시아의 협상력을 높이려 할 것으로 보인다.

## 전후 미국의 새로운 역할과 국제질서 변화

러시아-우크라이나 전쟁은 그동안 전통적 위협으로 부터 비전통적 위협 요소로 안보의 우선순위가 변해가는 글로벌 추세에 다시 전통적 위협에 대한 중요성을 재인식하는 계기가 될 것으로 보인다. 냉전이 끝나고 미국의 전략가들은 비전통안보의 중요성을 염두에 두기 시작했고 이에 대한 대응 전략으로 새로운 국제협력의 안보 프레임에 개발하기 시작했다. 민간의 역할을 강조하고 테러리즘, 사이버, 환경, 공중보건 등 민간 국제 협력이 이러한 비전통적인 위협을 해결하기 위한 중요한 수단으로 등장하기 시작했다. 이러한 비전통적인 위협요소에 대한 대처과정에서 재등장한 전통적 안보 위협과 영토주권 문제 등은 새롭게 등장한 민간의 역할과 함께 경제적 안보 프레임의 중요성이 더욱 부각될 것으로 보인다. 바이든 대통령은 강화된 민간의 역할과 군사적 힘을 이용한 문제 해결 능력의 균형을 미국이 장기적으로 추구해야 할 ‘스마트 파워’ 전략으로 상정하고 있다.<sup>47</sup> 최근에 출범한 IPEF 프레임워크도 중국, 북한 등에 대한 군사적 억지전략과 함께 강화된 민간의 역할을 통한 경제안보의 유기적인 결합을 통한 균형있는 스마트 파워 전략의 일환으로 볼 수 있다.

또한, 이번 러시아-우크라이나 전쟁은 1994년 부다페스트 협정을 비핵화의 모델로 인식해 왔던 관념을 깨고 어떤 의미에서는 핵 없는 우크라이나의 안보 취약성을 보여주었다. 잠재적으로 핵무장을 원하는 국가와 단체들에게 핵무장의 동기를 강화했다고 볼 수 있다. 미국은 이러한 잠재적 핵보유국들을 어떻게

비핵화의 길로 이끌 수 있을지 고민해야 하는 더 많은 과제를 안게 되었다고 볼 수 있다. 특히 최근 중국의 핵전력 증강의 부당성을 국제사회에 어떻게 설득력 있게 설득하고 확증파괴(MAD) 능력을 확보하게 될 중국에 어떻게 대응할 것 인지는 장기적인 미국의 고민이 될 것으로 보인다.

러시아-우크라이나 전쟁에 맞서 미국이 형성한 반러시아 연대, 즉 자유롭고 열린 민주주의와 폐쇄적인 권위주의 인권 유린으로 대표되는 중국-러시아-북한에 대한 냉전식 진영대립 논리는 이후 국제문제 해결에 있어 심각한 구조적 불확실성으로 이어질 가능성이 크다.

중국은 이미 미국의 냉전식 사고방식과 문제해결 구도를 ‘실패할 전략’이라고 맹비난하고 있다. 러시아와 중국에 대항한 미일 동맹의 강화 역시 중국과 러시아로부터 지속적으로 고립되는 일본의 외교안보 위치가 더 이상 지속적으로 일본의 국가이익이 되기는 어려워 보인다는 측면에서 진영논리에 입각한 동맹국 결속도 쉬워 보이지는 않는다. 예를 들면 이번 미일 정상회담에서 일본은 유사시 중국의 대만에 대한 무력사용에 무력개입을 천명하는 대신 무력에 의한 현상변경을 반대한다는 이전의 태도에서 더 나아가지 않았다.

바이든 행정부는 한국과 일본을 NATO 정상회담에 초청하는 등 동맹의 글로벌화에 더욱 박차를 가하고 있다. 한편으로는 IPEF의 출범 등 민간의 경제적 교류와 통합을 통한 역할 증대를 통해서 문제해결 능력을 제고하면서 전통적인 군사동맹 체제에 한국과 일본을 결합하여 이를 중국과 러시아, 북한 견제를 위한 포괄적 동맹체제로 활용하려는 미국의 의도가 읽힌다. 전통적으로 미국은 1990년대부터 일본을 지속적으로 NATO와의 교류 협력에 참여시켜 왔지만 이번 NATO 정상회의에 한국과 일본의 공식 초청은 양국 모두에게 처음 있는 사례다. 양국 모두 글로벌 역할 확대를 주문받고 있다고 볼 수 있고 이는 미

<sup>47</sup> Strengthening National Security through Smart Power—A Military Perspective, United States Congress Senate Committee on Foreign Relations, March 5, 2008; Joseph Biden, Jr. and Michael Carpenter, How to Stand Up to the Kremlin: Defending Democracy against Its Enemies, *Foreign Affairs*, (January/February 2018)



국의 하드 파워의 한계를 인식하고 집합적인 협력 모델의 창출을 통해 미국 주도의 보다 안정적인 국제질서를 형성, 유지, 발전시키려는 전략으로 보인다.

## 2. 러시아가 얻은 것과 잃은 것

장세호 연구위원

2022년 2월 24일 러시아는 일반적 예측을 뒤엎고 우크라이나를 전면 침공함으로써 세계를 충격에 빠뜨렸다. 실제로 많은 전문가들이 이번 전쟁의 발발 가능성에 무게를 두지 않았는데, 그 이유는 러시아가 얻을 이익보다 잃을 손실이 훨씬 클 것이라 여겼기 때문이다. 그러나 러시아는 결국 전쟁이라는 최후의 수단을 선택했고, 양국 간 군사력 격차에도 불구하고 전쟁은 지금 이 순간까지 지속하고 있다. 그렇다면 러시아는 여러 위험을 감수하면서 왜 전쟁이라는 극단적이고 파괴적 선택을 한 것일까? 그리고 그들은 이번 전쟁에서 설정된 전략적 목표에 부합한 성과를 획득할 수 있을 것인가? 또한 러시아가 이번 전쟁을 통해 잃었고 잃게 될 것은 과연 무엇일까?

### 러시아의 전략적 목표와 전쟁의 전개 과정

러시아는 이번 전쟁을 통해 첫째, 우크라이나의 돈바스 지역에 대한 무력 수복을 방지하고, NATO 가입을 저지함으로써 강대국 위상의 유지·강화를 위한 지정학적 기반을 수호하려 했다. 둘째, 소련 붕괴 이후 NATO의 지속적 동진·팽창 등으로 말미암아 불리하게 조성된 유럽·대서양 안보지형을 근본적으로 재편코자 했다. 셋째, 강대국으로 복귀한 자국의 이해가 가장 효과적으로 반영

될 수 있는 다극질서의 이행 경향성을 강화하려 했다.<sup>48</sup>

러시아는 소련 붕괴 이후 초강대국에서 3류 국가로 국제적 위상 추락을 경험한 바 있다. 그리고 이 때문에 그들은 미국과 서방세력으로부터의 직접적 안보 위협과 같은 수모와 모멸을 감내할 수밖에 없었다고 인식해왔다. 따라서 푸틴 집권 이후 러시아는 미국 중심의 일극질서가 자국의 국가이익 달성에 도움이 되지 않는다고 보고, 자국의 강대국 지위 회복과 다극질서의 구축을 지속하여 추구해왔다. 그리고 2012년 푸틴 집권 3기 이후 러시아는 이러한 목표를 상당 부분 달성했다고 판단하고, 이번 전쟁을 이른바 ‘새판짜기’의 기회로 활용하려 한 것이다.

러시아는 개전 초 예상 밖의 졸전을 거듭하며 큰 피해를 입었고, 이후 전략의 수정과 군사력 재배치를 통해 우크라이나의 수도 키이우 인근과 제2도시 하르키우에서 철수하고 동남부 지역에서 공세를 강화하고 있다. 모스크바는 4월 말 아조프해 연안 도시이자 전략적 요충지인 마리우폴의 최종 점령에 성공함에 따라 돈바스 지역의 완전한 장악에 집중하고 있다. 대체로 현재 러시아는 포병 등 육군 전력을 앞세운 전통적 군사전략을 가동하면서 느리지만 견고하게 점령 지역을 넓혀가고 있다. 향후 러시아가 돈바스 지역을 획득한 후 ‘노보로시야’<sup>49</sup> New Russia 지역 또는 흑해 연안 도시 오데사의 장악을 시도할지 주목된다.

### 러시아가 전쟁을 통해 거둔 성과

러시아가 이번 전쟁을 통해 거둔 첫 번째 성과는 다름 아닌 돈바스 지역의 장

48 장세호, “러시아의 우크라이나 침공 분석과 전망: 러시아의 인식, 목표, 전략,” 국가안보전략연구원 「전략보고」 통권 159호 (2022), pp.11-12.

약이다. 현재까지의 전황을 고려할 때 러시아는 곧 도네츠크주와 루간스크주를 완전히 장악할 것으로 보인다. 푸틴 대통령이 2022년 2월 21일 이미 두 지역의 분리·독립을 승인한 바 있고, 여러 정황을 고려할 때 동 지역은 어떤 형태로든 우크라이나로부터 분리돼 러시아의 세력권으로 편입될 것이다. 향후 러시아가 분리·독립 승인 입장을 유지하며 돈바스 지역을 별도의 친러 국가로 만들지, 아니면 크림 반도의 사례처럼 자국의 일부로 병합할지는 불확실하다. 하지만 지난 이스탄불 5차 평화협상 과정에서 드러났듯 러시아는 돈바스 지역의 지위와 영토 문제에 대해 그 어떤 양보도 하지 않을 것이다. 실제로 동 지역은 우크라이나 내에서 친러 성향 주민이 상대적으로 큰 비중을 차지할 뿐만 아니라, 자원이 풍부하고 주요 산업시설이 밀집한 경제적 요충지이다. 어떤 경우든 러시아는 돈바스 지역의 장악을 직접적인 안보·경제 이익뿐만 아니라, 구토(舊土)의 회복과 민족적 존엄의 수호라는 측면에서 큰 성과로 평가·선언할 것이다.

둘째, 러시아는 이번 전쟁을 통해 우크라이나의 NATO 가입을 저지하고 지정학적 완충지대를 유지할 가능성이 매우 커졌다. 러시아는 2008년 루마니아 NATO 정상회담 이후 우크라이나의 NATO 가입 문제를 자국의 안보에 대한 ‘실존적 위협’<sup>existential threat</sup>으로 인식하고 강경하게 대응해왔다.<sup>49</sup> 그러나 우크라이나는 2013~2014년 유로마이단 혁명과 2014년 러시아의 크림 병합 이후 미국의 적극적 지원 아래 NATO 가입 의지를 본격적으로 실천에 옮기기 시작했

49 푸틴 대통령은 2022년 2월 24일 개전 연설에서 “이것(NATO의 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.”라고 언급했다. Владимир Путин, “Обращение Президента Российской Федерации,” Президент России, 24 февраля, 2022. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/speeches/67843>

다.<sup>50</sup> 이에 러시아가 우크라이나의 NATO 가입 저지를 위해 선제적 행동에 나섰다. 대체로 러-우 전쟁은 분쟁 당사국 중 일방의 압도적 승리보다는 특정 시점에 이르러 타협을 통해 종료될 가능성이 농후하다. 이때 우크라이나는 무장 중립화<sup>핀란드 모델</sup>, 비무장 중립화<sup>오스트리아 모델</sup>, 분할<sup>한반도 모델</sup> 중 하나의 길을 가게 될 것이다. 세 경우 모두 우크라이나는 NATO에 가입할 수 없을 것이며, 러시아는 해당 사안과 관련해 설정한 목표를 기어이 달성하게 된다.

셋째, 러시아는 그동안 관계 개선을 위해 공들여온 여러 지역과 국가들의 균형적 태도를 이번 전쟁을 통해 확인했다. 모스크바가 이번 전쟁을 결정하는데 있어 앞서 언급한 여러 오판이 작용했지만, 흥미롭게도 한 가지 예상은 매우 정확하게 들어맞았다. 그것은 다름 아닌 비서구세계가 자국에 대한 비난과 제재에 동참하지 않을 것이라는 판단이었다. 실제로 러시아에 대한 제재에 참여하고 있는 나라는 서구세계와 일본, 한국 등 48개국뿐이다. 인도는 미국이 주도하는 쿼드(4자 안보대화) 회원국이면서도 그동안 유엔의 대러 규탄 결의안에 모두 기권했을 뿐만 아니라 국제사회의 제재에도 참여하고 있지 않다. 사우디, UAE, 이집트, 이스라엘을 비롯한 대부분의 중동 국가들, 남아프리카공화국을 비롯한 대부분의 아프리카 국가들, 또한 쿠바, 베네수엘라, 니카라과 등 친러 성향 국가들을 비롯해 브라질, 멕시코 등 중남미 국가들도 이번 사안에 대해 유사한 입장을 견지하고 있다.<sup>51</sup> 소위 중간지대 국가들<sup>hedging middle</sup>로 지칭되는 이들 비서구세계 국가들

50 2019년 2월 7일 우크라이나는 ‘NATO 가입 추구’에 대한 의지를 국가의 기본법인 헌법에 명시하는 상징적 조치를 취했다. 또한 2021년 10월 우크라이나는 미국과 ‘전략적 협력에 대한 파트너십 헌장’에 합의함으로써 러시아의 위협 인식을 증폭시켰다. Constitution of Ukraine No. 2680-VIII dated February 7, 2019 <https://www.refworld.org/pdfid/44a280124.pdf> (accessed: June 10, 2022); U.S. Department of State, “U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership,” November 10, 2021.  
51 <https://www.state.gov/u-s-ukraine-charter-on-strategic-partnership/> (accessed: June 10, 2022) Angela Stent, “The West vs. the Rest,” *Foreign Policy*, May 22, 2022.

의 태도는 당연히 작금의 유동적 국제질서를 고려한 신중함과 유연함의 발로이다. 그러나 동시에 냉전기부터 이어져온 러시아와의 오랜 신뢰 관계, 특히 푸틴 집권기 러시아의 적극적 대외관계 증진 노력의 결과이기도 하다.

### 러시아가 이번 전쟁에서 입은 손실

첫째, 러시아는 작년 11월부터 이어져온 우크라이나 위기 과정에서 '외교적 관여' 대신 '군사력의 투사'를 선택함으로써 국제적 평판의 현격한 추락을 경험하고 있다. 우크라이나의 NATO 가입에 대한 문제제기가 자국의 안보 이익의 측면에서 정당한 측면이 있다 하더라도 러시아의 군사력을 사용한 무력 침공은 국제사회로부터 호응을 얻기 어려운 극단적 선택임에 분명하다. 푸틴은 전쟁을 개시하면서 유엔헌장 제7장 51조, 러시아 상원의 승인, 도네츠크/루간스크인민공화국과의 우호·원조조약 등의 법적 근거를 제시한바 있다. 그러나 러시아의 우크라이나 침공은 국제법 측면에서 유엔헌장 제2조 4항의 '무력 사용 금지' 원칙을 위반했다는 비난으로부터 결코 자유로울 수 없다. 다극적 국제질서를 희구하는 러시아가 이번 사태를 통해 자국의 힘을 과시하며 우크라이나를 침공한 것은 국제사회의 '책임 있는 강대국'상에 부합하지 않는 결정으로 국제적 지도력과 평판의 측면에서 상당한 손상의 초래가 불가피하다.

둘째, 러시아는 이번 전쟁을 통해 탈소비에트 공간, 특히 '러시아어 사용 세계'<sup>52</sup> Russian-speaking world 내에서 역사적·도덕적·문화적 정통성에 큰 상처를 입게 됐다. 모스크바는 냉전 종식 직후 채택해온 '확대 유럽'<sup>greater Europe</sup> 노선의 효용을

의심하면서 2008년 조지아 전쟁 이후부터 서구 유럽 민주주의 규범으로부터 독자적인 정치·경제 발전의 길을 탐색하기 시작했다. 그리고 그들은 2010년대 중반부터 '확대 유라시아'<sup>greater Eurasia</sup> 노선에 기초해 탈소비에트 지역 통합을 적극적으로 추진했다. 그들은 탈소비에트 지역 내에서 패권을 유지·강화하고, 이를 다극질서의 일축 담당을 위한 핵심 기초로 삼으려 했다. 그러나 러시아는 이번 전쟁을 통해 공통의 역사적·민족적·문화적 뿌리를 공유하고 있는 우크라이나의 주요 도시를 무자비하게 폭격하고 점령해나가고 있다. 이 같은 상황은 결국 탈소비에트 지역과 러시아어권 국가들로 하여금 러시아의 수호자·후원자 이미지에 여러 의문을 불러일으킬 것이다. 실제로 카자흐스탄을 비롯한 일부 친러 성향의 탈소비에트 국가들은 예상과 달리 러-우 전쟁에 대해 모호하고 균형적인 태도를 견지해오고 있다. 그들의 이 같은 입장은 유사 사태가 자국에도 일어날 수 있다는 두려움의 표현이기도 하다.

셋째, 러시아는 이번 전쟁을 겪으며 상당한 인적·물적 피해를 입었고, 향후 경제적 발전 잠재력의 소진과 국내정치적 불안정을 초래할 가능성이 있다. 러시아가 공식적으로 사망자나 부상자 통계를 제공하지 않아 정확한 통계를 확인할 수는 없지만, 그들이 러-우 전쟁을 통해 이미 큰 피해를 입은 것은 분명해 보인다. 아직까지 국내 여론이 지도부의 전쟁 수행에 대해 적극적인 지지를 보내고 있고, 푸틴이 강력한 사회 통제 기제를 활용해 반전 여론을 효과적으로 억누르고 있는 탓에 러시아 내에서 뚜렷한 이상 징후는 나타나고 있지 않다. 그러나 전쟁이 장기화하는 가운데 2011~12년 대규모 반정부 시위와 2018년 연금개혁 과정에서 나타난 체제에 대한 피로감이 다시금 표출·확산할 가능성도 배제하기 어렵다. 또한 러시아가 그동안 경제 제재에 대한 내성을 강화하고, 다양한 수단을 활용하며 대응하고 있지만 이번 전쟁으로 경제 상황의 악화는 불

52 Stefan Meister, "Russia's War in Ukraine—The Domestic, Neighborhood and Foreign Policy Nexus," Russian Analytical Digest, No. 283 (2022), pp.2-3.

가피한 측면이 있다. 무엇보다 20%대의 물가상승률과 미래 성장 기술에 대한 접근 차단은 러시아의 경제 발전을 제약하는 요인으로 작용할 것이다.

넷째, 러시아는 예상치 못했던 직접적인 안보 위협의 확대를 경험하고 있다. 무엇보다 이번 전쟁을 통해 오랫동안 중립국 지위를 유지하고 있던 핀란드와 스웨덴의 NATO 가입 추진은 심각한 타격이다. 모스크바는 이번 전쟁을 통해 역설적으로 긴 국경선을 공유하고 있는 핀란드와 북유럽의 핵심 국가인 스웨덴의 NATO 가입을 위한 결정적 계기를 제공했다. 두 국가는 서구세계의 일원 이면서도 그동안 형식상 중립국 지위를 유지해왔으나, 뜻밖의 지정학적 위기 상황에서 NATO 가입 추진이라는 전략적 기동의 기회를 획득했다. 터키가 쿠르드족의 분리·독립 문제와 연계하여 두 국가의 NATO 가입에 반대하고 있지만, 만약 두 국가가 NATO에 가입할 경우 러시아는 발트해와 북해 지역에서 심각한 안보 위협에 직면할 수밖에 없다. 또한 “러시아가 잠자던 독일을 깨웠다”는 말이 대변하듯, 2차 세계대전 전범국으로서 극도로 조심스런 태도를 견지 하던 독일이 우크라이나를 군사적으로 지원하고 자국의 군사비 지출을 크게 늘리기로 결정한 것은 예상치 못했던 부작용이다. 이번 전쟁은 그동안 ‘보통국가화’를 기치로 평화헌법의 개정과 군사적 재무장의 기회를 엿보던 일본에도 천금 같은 기회를 제공했다. 만약 일본이 기존의 전수방위 원칙에서 탈피해 전략적 공격 무기들을 갖추게 된다면 러시아의 동부 영토 안보에 큰 부담이 될 수밖에 없다. 결국, 러시아는 이번 전쟁을 통해 우크라이나의 NATO 가입을 저지할 수 있겠지만, 유럽·대서양 지역은 물론 아시아·태평양 지역에서도 심각한 안보적 도전에 직면하게 될 가능성이 있다.

### 3. 유럽안보 질서에 주는 함의와 전망

김경숙 안보전략연구실장

러시아의 우크라이나 침공으로 30년 동안 이어온 유럽의 탈냉전 질서가 무너졌다. 2021년 11월부터 러시아와 우크라이나의 갈등이 고조되면서 유럽안보협력기구(OSCE)와 개별 유럽국가들이 중재 외교에 나섰으나 전쟁을 막는 데 실패했다. 유럽안보협력기구의 중재 외교가 실패한 원인은 무엇인가? 러시아-우크라이나 전쟁 이후 유럽안보 질서는 어떻게 재조정될 것인가?

#### 유럽안보협력기구의 중재 외교 실패

러시아의 우크라이나 침공 전 6~7주간은 다면적 외교의 시간이었다. 민스크 협정에 따라 OSCE는 전방위로 외교적 해법을 모색했으나 러시아는 우크라이나를 침공하였다. 이에 대해 유럽 중재 외교의 실패라는 비판이 제기되었다. 이른바 유럽안보협력기구의 예방외교, 중재 외교가 실패하면서 한편에서는 유럽 책임론을, 다른 한편에서는 태생적 한계를 지적하는 목소리가 나왔다. 1975년 창설된 OSCE는 미국 등 NATO 30개 회원국은 물론 러시아와 우크라이나를 포함해 현재 57개국으로 구성된 정부 간 협력 기구로 안보와 인권 상황 감시, 분쟁 예방과 중재, 휴전 합의 감독 등의 임무를 수행한다. 그러나, OSCE 자체가 구속력이 있는 기구가 아니어서 사태를 해결하기에는 역부족이었다. 프랑스, 영국, 독일 이른바 서유럽의 빅3 지도자들이 우크라이나와 러시아를 오가며 적극적으로 중재에 나섰고 우크라이나의 중립화 방안을 제안하기도 했으나, 전쟁을 막지는 못했다. 외교나 중재적 해법이 작동할 상황이 아니었기 때문이다. 러시아와 우크라이나 양측 당사자들이 외교에 적극적이지 않았고, 프랑

스 등이 제안한 우크라이나의 중립화 방안에 대해 우크라이나는 물론 미국 역시 받아들일 수 없다는 입장을 분명히 했다. 미국이 전쟁 예방 차원에서 제기한 전쟁 임박설 역시 1월부터 돈바스에서 충돌이 고조되면서 외교의 여지를 줄였다.

외교가 실패한 원인은 OSCE의 태생적 한계 이외에도 푸틴의 국가전략에 대한 이해 부족, 안보 불안에 대한 인식 차이, 민스크 협정의 한계 등을 들 수 있다. 서방세계는 푸틴이 지향하는 러시아를 제대로 직시하지도 대비하지도 못했다.<sup>53</sup>

러시아는 전쟁 명분으로 NATO가 지속적 동진을 통해 자국의 안보를 심각하게 위협했으며, 우크라이나가 동부 돈바스 지역 근처로 정부군 병력을 집결시키고 무력사용이 급증하는 등 민스크 조약을 위반했다고 주장했다. 그러나, 실제로는 '더 강한 러시아'를 만들기 위해 NATO와 러시아의 지정학적 경계선을 재설정하여 기울어진 안보지형을 바꾸려는 의도였다. 러시아가 미국과 NATO에 요구한 안보보장안은 "우크라이나가 핵심적인 문제였지만 결국 러시아와 서방세계의 관계에 관한 것"으로 외교를 통해 돌파구를 찾으려는 유럽의 중재 노력은 애초부터 쉽지 않았다고 볼 수 있다.<sup>54</sup>

결국, 이는 민스크 협정의 한계이기도 하다. 2014~2015년 체결된 두 개의 민스크 협정은 우크라이나 평화정착을 위한 노력의 산물이었다. OSCE의 중재, 특히 프랑스와 독일이 주도적으로 중재에 나섰기 때문에 러시아, 우크라이

나, 프랑스와 독일의 4자 협정이라고도 한다. 그러나, 민스크 협정은 7년이 넘도록 제대로 이행되지 못하고 있다. 러시아는 우크라이나가 돈바스의 자치권과 특별 지위 보장 약속을 지키지 않았다고 주장하고 있으며, 우크라이나는 반군의 무장 해제가 우선이라는 입장이다. 양측의 입장 차에 더해 민스크 협정 문구의 구체성 결여와 책임 주체의 불명확성으로 인해 애초부터 협정의 이행력을 담보하기에는 한계가 있었다. 돈바스 전쟁을 국제사회가 제대로 다루지 않았기 때문에 우크라이나가 민스크 협정을 지키지 않았다는 러시아의 주장에 유럽은 제대로 응답을 하지 못했다. 러시아는 평화가 아니라 우크라이나를 자국의 통제하에 두기 위해 민스크 협정을 '트로이의 목마'로 이용하고 있는 것으로 보인다.<sup>55</sup>

### 안보 민감성 고조와 NATO의 결속

우크라이나 침공으로 러시아는 유럽안보의 실존적 위협으로 부상하였다. 기울어진 유럽 안보지형을 자국에 유리하게 바꾸려는 러시아가 일으킨 전쟁은 유럽의 안보 질서를 훼손했고 새로운 안보 현실에 유럽국가의 안보 민감성<sup>sensitivity</sup>은 높아졌다. 유럽의 대러정책은 각국의 지정학적 위치나 이해관계에 따라 달랐으나, 이번 전쟁을 계기로 유럽과 러시아의 안보 인식차가 훨씬 더 커졌고, 유럽은 러시아를 더 경계하게 되었다. 전쟁이 지속되는 상황에서 유럽에 끼친 전쟁의 영향을 예단하기는 어렵지만, 푸틴 대통령이 기대했던 것과는 다른 방

53 Anne Applebaum, "Why the West's Diplomacy With Russia Keeps Failing," *The Atlantic*, February 13, 2022, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/02/lavrov-russia-diplomacy-ukraine/622075/> (accessed: April 20, 2022).

54 Eugene Chausovsky, "Why Mediation Around Ukraine Keeps Failing," *Foreign Policy*, February 10, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/02/10/mediation-ukraine-russia-2014-war-west/> (accessed: April 10, 2022).

55 "Diplomacy has created an opening for detente in Ukraine, but beware a trap," *Economist*, February 12, 2022, <https://www.economist.com/leaders/2022/02/12/diplomacy-has-created-an-opening-for-detente-in-ukraine-but-beware-a-trap> (accessed: April 10, 2022).

향으로 가고 있는 것은 분명해 보인다.

우선, 미국과 유럽의 전례 없는 긴밀한 협력으로 NATO 결속이 강화되고 있다. 미국은 NATO 회원국에 대한 안전보장을 재확인하고, 러시아의 침략 상황을 목도하고 있는 폴란드와 우크라이나에 인접한 동유럽 회원국들의 영토를 방어하기 위한 군사적 지원을 확대하였다. 바이든 대통령은 연두교서(2022. 3.)에서 우크라이나-러시아 전쟁에 개입하지 않을 것을 분명히 하면서도, 러시아의 서진에 대응해 NATO 동맹국을 방어하기 위해 미군을 증파하고 무기를 지원할 것임을 약속하였다. 동시에, 미국은 NATO 회원국이 아닌 우크라이나에 유럽 동맹국과 함께 간접적으로 군사, 경제, 인도적 지원을 계속할 것임도 밝혔다. 미국의 무기대여법 '우크라이나 민주주의 방어 무기대여법' 개정 역시 우크라이나를 방어하려는 전략적 노력의 일환이다.

유럽국가들은 군사력 강화에 본격적으로 나서고 있다. 2014년에 NATO 회원국들은 2024년까지 국방비 지출을 국내총생산<sup>GDP</sup>의 2%까지 늘리고, 그중 20%는 군사 능력 강화에 투자하기로 합의하였다. 하지만 많은 NATO 회원국이 이 같은 목표치를 충족하지 못하였다. 2021년도 NATO 연례보고서에 따르면, 목표치를 충족한 국가는 30개 회원국 가운데 8개국뿐이었다.<sup>56</sup> 그러나, 러시아의 우크라이나 침공은 NATO 회원국들이 자국의 안보를 위해 국방비 지출을 확대하는 직접적이 계기로 작용하였다. 이전부터 안보 민감성이 컸던 폴란드와, 러시아와 국경을 접한 동유럽의 NATO 회원국은 물론, 방위비 확대에 소극적이었던 국가들도 방위비를 국내총생산의 2% 수준으로 높이는 데 적극

적으로 나섰다. 특히 주목할 국가는 독일이다. 국방비 지출에 가장 소극적이었던 독일이 국방비 지출을 국내총생산의 2% 이상 수준으로 늘리겠다고 밝힌 것이다. 2021년 독일의 국방비 지출액은 국민총생산 대비 1.53%<sup>470억</sup> 유로였는데, 군 현대화를 위해 1,000억 유로<sup>134조</sup> 원가 넘는 돈을 투자하겠다고 선언하였다.<sup>57</sup> 이로써 독일은 미국·중국에 이어 전 세계에서 세 번째로 많은 국방비를 지출하는 국가가 될 전망이다.

또한, 독일은 분쟁지역 무기 수출 불가라는 원칙을 깨고 우크라이나에 대전차 무기, 미사일을 제공하였다. NATO 미가입 국가인 스웨덴, 스위스 등 중립국도 우크라이나에 대한 무기 지원 및 러시아 제재에 동참했다. 러시아에 에너지를 의존하고 있는 유럽국가들의 이러한 지원과 제재동참은 '우크라이나는 유럽의 일부이며, 유럽 전체의 안보가 위협받고 있다'라는 위기감이 연대의식으로 이어진 결과로 볼 수 있다.

한편, NATO 가입 문제를 명분으로 한 러시아의 우크라이나 침공은 역설적으로 공동안보와 NATO 가입의 필요성을 더 일깨워주었다. 유럽국가들은 자국의 안전보장을 위해 강력한 동맹이 필요하다는 국제정치의 냉혹한 현실을 절감하게 된 것이다. 러시아와 국경을 맞댄 중립국 핀란드와 스웨덴의 NATO 가입 추진은 유럽 지역에서 세력 균형의 판세를 바꿀 역사적 사건이다. 특히 러시아의 인접국인 핀란드는 2차 세계대전 이후 70년 넘게 중립국으로서 러시아와 서방 사이의 경제적, 외교적 교량 역할을 해왔다. 러시아는 핀란드의 5대 무역 상대국 가운데 하나이다. 스웨덴은 나폴레옹 전쟁 후 무려 200년 넘게 군사적 중립국 지위를 유지해왔다. 중립국 핀란드와 스웨덴이 러시아의 보복 위협

56 미국, 그리스, 폴란드, 영국, 크로아티아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아가 2% 목표치를 충족했다. NATO, 「Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)」, March 31, 2022, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/220331-def-exp-2021-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/220331-def-exp-2021-en.pdf) (accessed: May 20, 2022).

57 Guy Chazan, "Germany approves € 100bn fund to modernise its armed forces," *Financial Times*, June 4, 2022, <https://www.ft.com/content/d24a5196-fa4e-415c-a9d5-bc19fad93197> (accessed: June 5, 2022).

에도 불구하고 NATO 가입을 추진하게 된 배경은 국내 여론의 변화 때문이다. 핀란드의 경우, 러시아의 우크라이나 침공 이전에는 NATO 가입 찬성률이 30% 미만이었으나 침공 이후에는 대다수 국민이 가입을 지지할 정도로 친 NATO로 여론이 바뀌었다. 핀란드는 30년 동안 미국 무기를 구매해 왔으며 우크라이나 침공이 시작되기 불과 몇 주 전에 64대의 첨단 F-35 전투기를 구매(90억 달러)하는 계약을 체결하기도 했다. 스웨덴 역시 마찬가지이다. 러시아의 우크라이나 침공 이후 유럽의 안보 불안이 커지면서 군사적 비동맹이 더 이상 자국의 안보에 도움이 되지 않는다고 판단한 것이다. 즉, 핀란드와 스웨덴은 동맹 밖보다 동맹 안에 있는 것이 더 안전하다는 전략적 판단에 따라 NATO 가입을 선택한 것으로 볼 수 있다.

NATO 가입을 위해서는 NATO 30개 회원국의 만장일치 승인이 필요하지만, 핀란드와 스웨덴의 NATO 가입은 조기에 성사될 가능성이 크다. 핀란드, 스웨덴은 민주주의, 선진 무역 경제, 고도로 유능한 군대 보유 등 신규 가입을 위한 기준 요건을 충족하고 있어 다른 NATO 가입 희망국가들과는 범주가 다르다. NATO와 상호 운용성 구축을 위한 파트너십 프로그램에 참여하고 있으며, 발칸 반도, 아프가니스탄, 이라크와 같은 분쟁지역에서 NATO가 주도하는 임무 수행에 참여하기도 했다.<sup>58</sup> 물론 터키 등이 반대 입장을 보이거나, 이는 가입 자체를 반대한다기보다 NATO 가입과 같은 정치적 대가를 얻기 위한 지연술일 수 있다.<sup>59</sup> 러시아는 핀란드와 스웨덴의 NATO 가입 추진에 보복 위협을 경

고하고 있지만, 실제로 직접적인 군사 공격은 쉽지 않을 전망이다. 다만, 정보 탈취를 위한 사이버 공격이나 중요한 기반시설에 대한 랜섬웨어 공격 등은 시도할 수 있을 것이다.

### 유럽안보 질서 재조정

전쟁이 교전과 교착을 반복하면서 소모적으로 장기화한다면 출구 전략 모색을 통해 서방 세력과 러시아 간 타협이 불가피할 것이다. 러시아-우크라이나 전쟁으로 역사적 전환점을 맞은 유럽안보 질서는 어떻게 재조정될 것인가? 전쟁 결과에 영향을 받을 수밖에 없을 것이지만, 유럽안보 질서를 지탱하는 세 가지 축은 NATO, OSCE, EU의 독자적 방위이다. 목적이 다른 이 세 축 간에는 균열이 불가피하지만, 유럽의 평화와 안정이라는 목표는 공유하고 있다.

세 축 가운데서도 미국이 주도하는 NATO가 지금보다 더 유럽안보의 중심이 될 것으로 예상된다. NATO는 규칙기반의 국제질서와 가치를 위협하는 러시아와 중국과 같은 권위주의 국가를 견제하기 위해 공동전선을 구축할 수 있는 정치적 공간을 제공한다. 러시아-우크라이나 전쟁을 계기로 미국은 단기적으로 러시아를 직접 자극하는 NATO의 동진보다는 NATO의 군사력 강화와 역할 확대에 주력할 것으로 보인다. 러시아에 대한 유럽의 안보 민감성으로 NATO 확장이 진행되었으나 이는 결국 러시아를 자극해 유럽의 안보 민감성을 더 키우는 악순환이 반복되었기 때문이다. 따라서, 핀란드, 스웨덴에 이어서 비회원국의 NATO 가입 추진은 쉽지 않을 전망이다. NATO 사무총장은 NATO 가입 문제는 당사자가 결정할 문제임을 강조하고 있으나, NATO 규정상 분쟁국은 가입할 수 없으며, 회원국들의 만장일치 승인이 필요하다. 더구나 러시아가 우크라이나 침공처

58 Kimberly Marten, "Finland's New Frontier Will Russia Seek to Disrupt Helsinki's NATO Bid?," *Foreign Affairs*, May 4, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/finland/2022-05-04/finlands-new-frontier> (accessed: June 4, 2022).

59 개별 회원국의 법적 비준 요건으로 인해 지연될 가능성도 있는데, 가장 최근에 가입한 북마케도니아의 경우 거의 1년이 걸렸다.

럼 분쟁 지역화를 시도한다면 NATO 가입은 더 어려울 수밖에 없다.

NATO는 6월 마드리드 정상회담<sup>60</sup> 29~30일에서 2010년 이후 12년 만에 새로운 전략개념을 채택했다. NATO의 새로운 전략개념에는 러시아-우크라이나 전쟁으로 변화된 유럽 안보지형과 국제정세에 대응해 NATO 군사전략의 강화와 NATO의 역외<sup>out of area</sup> 활동의 확장과 같은 전략적 대응방안이 포함되었다.<sup>60</sup> 중국과 러시아를 포함하는 권위주의 세력에 대응하기 위해 유럽과 그 주변을 넘어 유라시아대륙의 동쪽인 인도태평양 지역으로 영역 확장을 공식화한 것으로 볼 수 있다. 이를 통해 미국은 유럽에 대한 영향력을 복원하고 유럽의 NATO 기여 확대라는 목표를 달성할 수 있을 것이며, NATO의 활동 영역도 넓힐 수 있을 것이다. 미중 전략경쟁에서 미국은 러시아와 전략적 안정성은 깨졌고, 중러의 전략적 협력은 더 고도화될 것이지만 러시아를 유럽 안보문제에만 집중하게 만들어 미중 전략경쟁에 개입을 제한하는 효과를 거둘 수 있게 되었다.

OSCE는 유럽안보를 위한 협력체지만 기구 자체의 한계로 수명을 다했다는 비판적 견해도 있고, 외교적 중재 역할에 대한 신뢰도는 낮다. 그런데도 여전히 러시아와 우크라이나 간 이견을 조율하고 합의를 중재하는 등 역내 안보현안을 협의하고 관련 결정을 내리는 다자안보기구로서 중요하다. 또한, 전쟁 중에 러시아가 저지른 비인도주의적 행위를 조사하고 증거를 수집하고 기록하는 등 인권 보호를 위한 감시 역할을 수행할 수 있을 것이다. 지난 3월 우크라이나의 요청으로 OSCE 전문가 3명으로 조사단 '모스크바 메커니즘'이 구성돼 진상조

60 2020년 11월 발간된 「NATO 2030: United for a New Era(NATO 2030 비전: 새로운 시대에 대처한 협력)」에서는 중국을 '유럽의 위협'이라고 경고했다. NATO, NATO 2030: United for a New Era, November 25, 2020, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf) (accessed: May 10, 2022).

사 후 보고서를 발표하였다. 전쟁이 종식되면 우크라이나에서 러시아군이 저지른 인권 유린과 국제법 위반 행위에 대해 평가가 이뤄질 것으로 보인다.

한편, NATO의 강화로 프랑스와 독일이 주도하고 있는 EU의 전략적 자율성 추진이 차질을 빚을 것이라는 분석도 있으나, 미국 의존에서 탈피해 유럽 자체 방위력을 증강하는 추동력이 될 수도 있다. 러시아의 우크라이나 침공으로 '유럽안보는 유럽의 책임'이라는 인식이 확산하면서 프랑스, 독일 등 유럽국가들이 안보 강화에 나서고 있다. EU는 3월, 향후 10년 동안 안보 및 국방정책을 강화하기 위한 로드맵인 '전략적 나침반'<sup>Strategic Compass 61</sup>을 발표했다. EU는 아일랜드, 오스트리아와 같이 비NATO나 중립 회원국을 방어하기 위해 리스본 조약 42조 7항인 회원국 간 상호방위조항<sup>mutual defence clause</sup>의 적용 영역을 더 명확하게 하였다. 유럽의 전략적 자율성 확대를 주도하고 있는 프랑스와 독일은 유럽안보 지형 결정 자리에 구경꾼이 될 수 없다는 태도로 EU 안보를 위해 2025년까지 5,000명 규모의 신속대응군을 위주로 한 EU 합동군 창설에 합의했다. 유럽군이 현실화된다면 유럽은 약 70년 만에 숙원을 이루는 셈이다.

유럽의 자강론과 함께 독일의 군사력 강화는 러시아가 원치 않았던 결과이다. 유럽 내에 전범 국가 독일의 재무장에 대한 우려가 없는 것은 아니나 독일은 이미 밝힌 것처럼 군사력 강화를 통해 유럽이 필요로 할 때 역할을 할 것으로 보인다. 즉, 독일은 러시아가 NATO와 EU 회원국의 영토를 침략하지 못하도록 막고 유럽안보 질서 유지와 조정에 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

물론 유럽의 자강론을 둘러싸고 NATO 회원국 사이에 균열도 있다. 비교적

61 Council of the European Union, A Strategic Compass for Security and Defence For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security, March 21, 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf> (accessed: June 12, 2022).



늦게 EU와 NATO에 가입한 폴란드, 체코 등은 미국의 안전 보장과 NATO 강화를 더 주장하고 있다. 프랑스와 독일이 유럽연합 합동군 창설 계획은 NATO를 보완하는 것임을 강조하는 것도 미국과 동유럽국가들의 불필요한 오해를 사지 않기 위해서다. 여전히 NATO의 유럽 회원국은 미국의 군사력에 절대적으로 의존하고 있고, EU의 방위력 역시 미국 없이 독자적으로 작전을 수행하기에는 정보·감시능력이나 공군력이 열세이다.<sup>62</sup> 따라서, EU는 NATO를 안보의 한 축으로 하면서 동시에 공동안보 구축을 위한 국방혁신에 대한 투자도 지속할 것으로 예상된다.

지정학적으로 떨어져 있는 미국과 달리 유럽국가들은 러시아와 이웃하고 있으며 러시아에 대한 가스 의존이나 대러 투자 등 경제적 상호의존으로 배제보다는 타협과 협력을 추구할 수밖에 없다. 재조정될 유럽안보 질서의 안정화 여부는 미국 중심으로 단합된 서방세계가 얼마나 오래 유지될 수 있느냐와 우크라이나에 대한 안전보장의 신뢰성 문제가 관건이 될 것이다. EU 27개국과 NATO 회원국 30개국 가운데 21개국이 겹치지만 두 공동체가 근본적으로 다른 목적을 수행하기 때문에 미국과 유럽의 전략적 이해가 다를 수 있고, 이로 인해 상당한 조율이 불가피할 것이다.

62 NATO 강화와 전략적 자율성에 대해서는 김경숙, 「바이든 행정부 시기 EU 정책: 쟁점과 시사점」, 국가안보전략연구원, INSS 연구보고서 2021-02(2021). pp.72-79 참조.

#### 4. 중국의 인식과 향후 국제질서에 미치는 영향

양강용 책임연구원

러시아의 우크라이나 침공 임박설이 확산하던 2월 4일 시점에 푸틴 러시아 대통령의 베이징 동계올림픽 개막식 참석을 계기로 푸틴 대통령과 시진핑 국가주석 간 정상회담이 열렸다. 당시 정상회담으로 인해 중국은 올림픽 성공 개최 분위기 조성을 위해서 러시아의 우크라이나 침공 가능성을 사전에 인지했으면서도 회담을 강행했다는 여러 비판을 받았다. 즉, 중국은 전쟁 임박 시점에 어떠한 조치도 취하지 않고 오히려 전쟁 발생 가능성을 묵살했다는 비난을 받았다. 물론, 중국은 사전에 어떠한 전쟁 발발의 가능성도 인지하지 못했으며, 일각에서 제기하는 사전 묵계설도 터무니없다는 반응이었다.

정상회담에서 시진핑 주석은 양국의 전방위 실무협력의 성과를 평가하고, 에너지 분야의 전략적 동반자 관계를 강화하고, 석유와 천연가스의 안정적 협력 프로젝트를 추진하여 글로벌 차원의 에너지 공급망 안정화에 기여하자는 등 러시아측에 다양한 제안을 했다.<sup>63</sup> 푸틴 대통령도 중국과 계속해서 경제무역, 과학기술, 금융, 교통 등 각 영역의 협력 심화를 기대한다고 화답했다. 적어도 양국 정상회담의 공개 자료에 따르면 중국이 러시아의 우크라이나 침공을 사전에 인지했다는 명확한 물증은 나오지 않았다.<sup>64</sup> 그러나 시진핑 주석과 푸틴 대통령 정상회담 이후 20일만인 2월 24일 러시아는 우크라이나를 침공했다.

63 “習近平同俄羅斯總統普京會談,” [http://www.gov.cn/xinwen/2022-02/04/content\\_5671973.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-02/04/content_5671973.htm) (검색일: 2022년 6월 5일).

64 주미대사 친강(秦剛)은 3월 15일 <워싱턴 포스트> 기고를 통해서 “중국이 러시아 군사행동을 사전에 인지하고 올림픽 이후로 미뤄달라고 요구했다는 것은 허위이고, 러시아 측이 중국에 군사 지원을 요구했다는 것 역시 유언비어이며, 이 모든 것이 책임을 회피하고 중국을 먹칠하는 것”이라고 일축함. 이에 대한 내용은 다음 참고. “駐美大使秦剛：中方事先知情等說法是假消息,” [http://us.china-embassy.gov.cn/dshd/202203/t20220316\\_10652106.htm](http://us.china-embassy.gov.cn/dshd/202203/t20220316_10652106.htm) (검색일: 2022년 6월 5일).

전쟁이 시작되고, 장기화 조짐을 보이고, 진영 간 대립 국면으로 사실상 진입하면서 전쟁에 대한 중국의 인식, 판단, 국제질서 영향력 투사 등 다양한 차원에서 중국의 움직임이 주목받고 있다. 이는 중국은 이번 전쟁의 성격과 장기화 추세를 어떻게 인식하고 판단하며, 전쟁이 가져올 역내 질서 변화와 국제질서 변화를 어떻게 전망하고 있는가. 이러한 과정에서 중국이 자신의 역할을 어떻게 규정하고 실행하려고 하는가. 중국의 이러한 인식, 평가, 전망이 향후 국제질서에 어떤 변화를 촉발할 것인가가 초미의 관심으로 떠오르고 있는 것이다.

### 중국의 전쟁 인식과 정치적 해결 모색

전쟁 발발 초기 중국은 ‘우크라이나 사태’, ‘우크라이나 문제’, ‘러시아의 군사 행동’ 등으로 표현하며 ‘전쟁’이라는 용어 사용을 의식적으로 회피했다. ‘전쟁’이라는 용어 사용은 주체와 객체 관점에서 ‘러시아는 전쟁을 일으킨 당사자’, ‘우크라이나는 전쟁 피해자’라는 인식으로 이번 사태의 성격이 재단되는 것을 우려했던 것으로 이해할 수 있다. 왜냐하면 중국은 러시아, 우크라이나와 모두 깊은 유대관계를 맺고 있어서 전쟁 성격을 명확하게 규정하지 않는 모호성을 유지하는 것이 양국과 우호적인 관계를 유지하고 비교적 객관적으로 중국의 입장을 피력할 수 있는 공간을 확보할 수 있다고 보기 때문이다.<sup>65</sup>

이는 중국이 전쟁의 성격을 먼저 규정함으로써 혹시 발생할지도 모르는 특정 국가에 경사되었다는 비난을 사전에 차단하기 위함이다. 또한, 일방<sup>一方</sup>에 대한 비난 혹은 지지를 명확히 하지 않아 전쟁에 깊숙이 연루되는 것을 미연에 방

지하려는 전략적 계산의 결과이기도 하다. 전쟁 발발 초기 왕이<sup>王毅</sup> 외교부장의 이른바 “우크라이나 위기”를 평화적으로 해결하려는데 유리한 모든 외교 노력을 지지하고 고무<sup>鼓勵</sup>한다”라는 발언도 바로 이 맥락에서 나온 것이다.<sup>66</sup> 적절한 거리를 유지하고 모호성을 견지하면서 사태 추이를 지켜보겠다는 것이 전쟁 발발 초기 중국의 인식과 판단이었다고 분석할 수 있다.

대신에 중국은 모호성을 유지하고 연루 가능성 차단에 주력하면서도 전쟁의 정치적 해결은 강하게 주장했다. 전쟁이 장기화하고 있는 현재에도 이 입장은 크게 변하지 않고 있다. 이번 전쟁의 심층적 이해 제고를 위해서 우크라이나가 직면한 문제의 역사적 맥락을 강조한다. 예컨대, 러시아-우크라이나 전쟁 발발의 출발점을 양국 간 문제 보다는 유럽안보문제의 결과로 인식한다. 즉, 중국은 유럽과 러시아가 균형적이고 효과적이며 지속가능한 안보기제를 형성해야 하고, 이를 위해서 유럽안보 문제를 중심으로 평등한 대화가 이루어져야 한다고 주장한다. 중국은 전쟁 해결의 출발점은 러시아, 우크라이나, 유럽 간 평등한 대화임을 시종일관 강조했다. 적어도 전쟁 발발 초기만 해도 중국은 러시아의 우크라이나 침공이 단기간에 끝날 것으로 기대했다.

따라서 중국은 한쪽에 경사되지 않고 양측에 기계적 균형을 맞춘 상태에서 정치적 해결을 강조해왔다. 그 과정에서 자신의 역할을 규정하는 수세적인 입장에서 전쟁 초기 상황을 이해하고 판단했다. 그러나 전쟁이 장기화하면서 중국은 변화하는 정세에서 전쟁의 성격, 지속, 결과, 영향 등 여러 측면에서 평가 내지 판단을 내리지 않을 수 없는 압력이 가중되고 있다. 여기에는 러시아-우크라이나 전쟁이 국지전에서 국제전으로 비화하고, 진영 간 대립 국면으로 악화하고 있다는

65 양갑용, “우크라이나 사태와 중국의 역할,” 『한중저널』 통권 제11호(2022), pp. 16-19.

66 “王毅闡述中方對當前烏克蘭問題的五點立場,” [https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzd/202202/t20220226\\_10645790.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzd/202202/t20220226_10645790.shtml) (검색일: 2022년 6월 5일).

인식이 저변에 깔려 있다. 전쟁이 장기화하면서 미국과 러시아의 대립으로 전쟁 성격이 변화하는 진영 대립의 국면이 조성되는 것을 우려하고 있다.

### 전쟁 장기화와 전략적 고민의 심화

전쟁 초기 중국은 러시아와 우크라이나 가운데 일방의 편을 드는 것이 아니라 양쪽과 모두 관계를 유지하는 ‘균형’ 전략을 구사했다. 중국의 이러한 ‘균형’ 전략은 “개별 국가는 모두 주권과 영토에서 독립적이고 존중받아야 한다”라는 유엔헌장의 취지와 원칙에 근거한다. 중국이 유엔 헌장의 취지와 원칙을 강조하는 것은 유엔 역할 확대의 의미이기도 하다. 중국은 전쟁이 장기화하면서 이번 전쟁이 국지전이 아닌 국제전의 성격을 띠고 있다는 것을 인지하기 시작했다. 중국은 국제전의 성격을 강조하면서 자신들의 전략적 공간이 넓어지는 효과를 기대했고, 점차 적극적 역할을 모색하기 시작했다. 중국의 적극적인 역할은 이번 전쟁에 다자체제의 구심점으로서 유엔의 역할을 불러내는 것이다. 중국 독자적인 역할 보다는 유엔 틀 내에서 중국의 역할을 모색하면서 전쟁 연루의 심도(心度)와 강도(強度)의 완급 조절을 시도하고 있다.

왕이 외교부장이 전쟁 발발 하루 만에 다섯 가지 중국의 입장을 발표했다. 유엔헌장의 취지와 원칙 준수를 첫 번째로 강조했다. 각국의 주권과 영토 존중은 유엔헌장의 취지와 원칙에 부합한다고 강조했다. 우크라이나에 대한 우회적 지지 의사를 담았다. 한편, 러시아의 우려를 합리적으로 중시하면서 적절하게 해결해줘야 한다고도 부언했다. 이 말은 러시아의 입장을 대변하고 러시아의 안보 우려에 동의를 표시하는 우호적인 메시지였다. 이처럼 전쟁 초기 중국은 전쟁 발발의 책임 소재를 파고들기보다는 전쟁이 유발하는 인도주의적인 피해

를 방지하고 우크라이나의 주권과 영토는 존중되고 보장되어야 하며, 동시에 러시아가 처해 있는 안보적 취약성도 해결되어야 한다는 것을 강조하는 것으로 어느 한쪽에 치우치지 않는 ‘균형’ 인식을 드러냈다.

그러나 전쟁이 장기화하고 인도주의적 참상이 속속 드러나면서 중국도 방관자 내지 관찰자 입장에서 서서히 당사자로 연루되는 압박에 직면하기 시작했다. 특히, 미국 등 서방은 중국의 러시아 지원 가능성에 주목하고 있다. 만약, 중국이 러시아를 지원한다면 국제사회의 강한 압력에 직면하게 될 것이라는 유무형의 압력을 가하기 시작했다. 중국을 전쟁에 직접 연루시키기 위한 국제사회의 움직임도 가속화되고 있다. 러시아의 우크라이나 침공과 마찬가지로 중국의 대만 침공이 있을 것이라는 시나리오의 확산이 하나의 사례라고 할 수 있다.

전쟁이 장기화하고 중국의 전쟁 연루 가능성이 커지면서 초기 관망 자세를 어떻게 변화시킬지, 어떤 수준에서 어떻게 개입하는 것이 국익에 도움이 되는지, 자칫 미국과 서방의 연루 움직임에 결박될 경우 이른바 신냉전의 진영 대립으로 확대되는 것은 아닌지 등 여러 가지 문제에 대한 전략적 고민이 중국의 행동에 영향을 미치고 있다. 장기화하고 있는 전쟁은 중국에게 비자발적 연루 가능성을 차단하고 경계하는 노력을 한층 더 강화해야 할 필요성 증대로 이어지고 있다. 또한, 대만문제로 불똥이 튀어 미중 간 전략경쟁의 또 다른 소용돌이로 확대되는 것은 아닌지 경계의 시선을 늦추지 않고 있다. 중국의 관방(官防) 뿐만 아니라 전문가 집단에서도 이에 대한 우려의 시각이 나타나고 있다.

### 전쟁 이후 글로벌 질서 변화

전쟁 장기화로 인해 전쟁의 영향 범위 또한 러시아와 우크라이나 양자간 대

립에서 유럽과 러시아 간 역내 대립, 그리고 미국과 서방 대 러시아 간 국제전 양상으로 확대되고 있다. 전쟁이 장기화하고 국제전 성격을 띠면서 중국도 전쟁의 성격 변화에 따른 이해득실에 관심을 갖기 시작했다. 특히, 국제질서 변화에 관심이 높아지고 있다. 전황<sup>戰況</sup> 뿐만 아니라 전쟁과 관련된 경제, 에너지, 식량 등 여러 문제들에 대한 관심을 점점 높이고 있다.

먼저, 중국 내에서 전쟁 초기 정치적 해결 선호, 유엔을 통한 문제 해결, 유럽의 안보 문제라는 시각이 점차 미중 간 전략경쟁 시기 국제질서 변화에 영향을 주는 중차대한 문제라는 인식으로 변화하고 있다. 결국 이번 전쟁이 유럽안보 문제이기 때문에 EU와 러시아가 해결해야 하는 문제라는 시각을 넘어 미국의 개입으로 국제전 성격을 띠면서 중국에게도 영향을 주고 결국 국제질서에 영향을 주고 있다는 인식이 확산되고 있는 것이다.

둘째, 중국은 미국 등 서방이 진영대립을 획책하기 위해서 대만문제를 끌어들이고 있다고 인식한다. 중국은 전쟁 초기에는 비자발적 연계의 소극적 대응 차원에서 접근했다. 그러나 대만문제가 연루되면서 중국은 매우 적극적이며 공세적으로 미국의 공세에 대응하고 있다. 중국은 대만해협을 사이에 두고 미국과 중국의 점증하는 군사적 압력이 자칫 해협 양안의 국지전을 유발하는 예기치 않은 돌발 상황을 만들어낼 수도 있다는 위험성을 우려하고 있다. 중국은 러시아-우크라이나 전쟁이 러시아와 미국의 대립을 지나 이제 대만해협을 사이에 두고 중국과 미국의 대립으로 발전하고 있다는 점을 심각하게 인식하기 시작했다.

셋째, 러시아-우크라이나 전쟁이 국제질서의 변화를 촉발하고 가속화하는 역할을 한다면 중국은 오히려 여기에 빠르게 적응하고 나름대로 전략 공간을 찾기 위한 노력을 경주할 것이라는 점이다. 그 흐름이 바로 남태평양 도서 국

가들에 대한 중국의 전략적 제후 강화 노력으로 나타나고 있다. 지난 4월 중순 중국은 남태평양 도서 국가인 솔로몬제도와 ‘안보협정’을 체결했다고 발표했다. 솔로몬 제도도 이를 바로 인정했다. 그리고 5월 말부터 6월 초순 왕이 외교부장이 남태평양 도서국가를 순방했다.

러시아-우크라이나 전쟁이 국제질서 변화를 촉발하고 진영 간 대립을 부추기는 도화선이 된다면 중국은 다른 지역에서 국제질서 변화의 득실을 계산하겠다는 것이다. 그곳이 바로 남태평양 지역이고, 대양해군<sup>大洋海軍</sup>의 태평양 진출을 안정적으로 지원할 군사적 거점 확보를 기대하고 있다. 물론, 호주나 일본, 뉴질랜드, 미국 등이 강도 높게 중국의 움직임을 비판하고 있다. 그러나 중국은 이에 아랑곳하지 않을 것이다. 이미 러시아-우크라이나 전쟁으로 국제질서 변화의 소용돌이에 들어섰다면 중국은 질서 변화의 와중에 확실하게 국익을 챙기겠다는 판단이 선 것이라고 볼 수 있기 때문이다.

### 다자체제 강조와 중국의 역할

러시아-우크라이나 전쟁이 계속되는 와중에 지난 3월 14일 로마에서 양제츠<sup>楊潔篪</sup>, 중앙외사공작위원회 판공실 주임 외교담당 정치국 위원과 설리번 미국 국가안보보좌관이 회동했다.<sup>67</sup> 물론 양자 회동은 2021년 말부터 실무적인 논의가 이루어져서 러시아-우크라이나 전쟁이 발발하기 전부터 논의되었었다. 그러나 이들이 만난 것은 전쟁이 발발하고 국제사회가 하나의 목소리로 전쟁의 부당성과 침략성을 거론하면서 러시아의 침공을 비난하는 상황이었다.

67 “楊潔篪？同美國總統國家安全事務助理沙利文舉行會晤,” [https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202203/t20220315\\_10651720.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202203/t20220315_10651720.shtml) (검색일: 2022년 6월 5일).

이 자리에서 양제츠는 '바른 길<sup>68</sup>'을 러시아-우크라이나 전쟁 해결의 솔루션으로 제시했다. 즉, 미국과 중국은 국제사회의 중요 대국<sup>69</sup>으로서 대국의 책임에 걸맞게 문제 해결의 '바른 길'을 가야할 책무가 있고, 그 방식은 유엔이 중심이 되어야 한다는 말이었다. 유엔이 중심이 되어 대화를 통한 평화적인 방법으로 전쟁을 해결할 것을 강조했다. 중국의 이러한 태도와 자세는 전쟁 초기 유럽과 러시아가 문제 해결에 나서야 한다는 점을 강조한 것에서 한걸음 더 나아간 것이다.

전쟁 해결에 있어서 중국도 국제사회의 주요 책임 대국으로서 직접 역할을 하겠다는 의지를 보인 것이다. 이는 중국이 변화하는 국제질서에서 주변국이나 관찰자로서가 아니라 책임 있는 대국으로서 문제의 해결 과정에 직접 개입 하겠다는 것을 천명한 것으로 이해할 수 있다. 불확실한 미래 질서 구축 과정에서 분명하게 자신의 지분을 가지고 접근해 들어가겠다는 의지 천명으로 평가할 수 있다.

다음으로, 중국은 국제질서의 변화 측면에서 유엔 중심의 다극체제에 의해서 질서가 유지되어야 한다는 다자체제를 선호한다. 특히 전쟁이 장기화하면서 이러한 인식은 더욱 탄력을 받고 있다. 중국은 변화하는 국제질서에서 미국이 문제 해결사로서 역할하는 것이 아니라 유엔이 그 역할을 해야 한다는 입장이다. 중국은 전쟁 초기부터 국제사회, 즉 유엔을 통한 대화와 협상을 통한 문제 해결을 주장해왔다. 왜냐하면 중국은 가장 보편적이고 대표적이며 권위적인 국제기구로서 다자주의를 실천하는 핵심 메커니즘이 바로 유엔이라고 생각하기 때문이다.<sup>68</sup>

중국은 유엔헌장의 취지와 원칙에 부합하게 모든 회원국의 정당한 관심과 합리적인 요구가 잘 반영되는 유엔 중심의 국제질서를 선호한다. 중국은 이를 구

현하는데 충분한 역할을 하겠다는 점을 여러 차례 천명했다. 새로운 국제질서 수립 과정에서 중국은 질서의 교란자가 아닌 수호자가 되어서 유엔 중심의 새로운 질서 구축이라는 다자질서를 만드는 데 일정한 역할을 하겠다는 의지를 분명히 하고 있다.

유엔, 유엔헌장, 유엔 헌장의 취지와 원칙 등 용어는 향후 중국의 다자질서 구성과 실천 과정에서 수없이 강조하게 될 키워드가 될 것이다. 물론, 무질서보다는 불확실성을 더욱 경계하는 중국의 정치 속성과 국제질서관에서 보면 당장 미국의 역할이 줄어들거나 사라지는 불확실성은 경계할 것이다. 그러나 장기적으로 단극질서가 가져올 불확실성을 줄이는 차원에서도 중국은 일관되게 다자주의에 입각하여 유엔의 역할을 강조할 것이다. 즉, 유엔의 역할을 강화하는 다자주의 강조가 중국의 전략적 대안이 될 것이다. 중국은 전쟁 장기화 과정에서 유엔 역할을 강조하는 다자주의 선호 강조로 향후 국제질서 재편을 추진할 자신의 전략적 공간을 확대해 나갈 것이다.

68 다자체제 혹은 다자질서의 선호와 다자주의 담지자로서 유엔의 역할을 공고히 하는데 중국이 일정한 역할을 하겠다는 것은 일관된 중국의 입장이다. 아직까지 유엔 중심의 다자질서에 대한 대안 외에 중국 자신이 일극(一極)이 되겠다는 단극질서 욕망을 드러낸 적은 없다. 지난 5월 19일 브릭스(BRICS) 국가들과 개도국 외교장관 화상 회의에서도 왕이는 일관되게 유엔 중심의 다자질서를 강조했다. 이에 대해서는 다음 내용 참고. “王毅：多邊主義是新興市場和發展中國家安身立命的保障.” [https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzhd/202205/t20220520\\_10689962.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzhd/202205/t20220520_10689962.shtml) (검색일: 2022년 6월 5일).

## IV. 한국의 외교안보전략에 주는 시사점

최용환 책임연구원 외

카터 행정부에서 국가안보보좌관을 지냈던 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)는 그의 저서 ‘거대한 체스판(The Grand Chessboard)’에서 우크라이나를 지정학적 주축으로 평가했다. 러시아가 아시아와 유럽을 포괄하는 세계제국이 되기 위해서는 우크라이나를 장악할 수 있는지 여부가 중요하다는 것이다.<sup>69</sup> 그래서인지 러시아-우크라이나 전쟁은 2차 세계대전 이후 가장 큰 영향을 미칠 전쟁이라고 평가되기도 한다. 그렇다면 러시아-우크라이나 전쟁은 세계질서에 어떤 변화를 초래할까?

우선 러시아의 우크라이나 침공은 영토주권과 자결권 존중이라는 기존 국제질서 원칙에 대한 위협이다.<sup>70</sup> 영토주권과 자결권은 1648년 베스트팔렌 조약

이래 근대 국제질서의 기본 원칙이다. 유엔헌장 2조 4항 역시 무력에 의한 국경변경 금지를 명시적으로 규정하고 있다. 탈냉전 이후 NATO의 동진에 대한 러시아의 안보 우려를 인정하더라도, 우크라이나의 NATO 가입을 무력으로 저지하겠다는 것은 우크라이나의 외교정책 자결권(self-determination)을 부인한 것으로 국제정치 일반규범에 대한 위협이다.

뿐만 아니라 러시아는 우크라이나 침공 과정에서 핵무기 사용을 위협함으로써 핵 비확산 체제를 위협하고 있다. 핵확산금지조약(NPT: Non Proliferation Treaty)은 이른바 P5국가들만의 핵무기 보유를 인정하는 일종의 불평등조약인데, 이는 핵보유국이 비핵보유국을 핵무기로 위협하지 않는다는 것을 전제한다. 물론 러시아의 핵무기 사용 위협은 미국과 NATO의 군사 개입을 막기 위한 허세일 가능성이 크지만, 공세적으로 변화하고 있는 러시아 군사독트린을 고려할 때 우려스러운 점이 많은 것도 사실이다.<sup>71</sup> 특히 벨라루스가 헌법을 개정하여 핵무기 배치 반대조항을 삭제하는 등 향후 러시아 핵무기의 전진 배치 우려도 존재한다.<sup>72</sup>

### 세력권 분리의 가속화와 이슈 연계의 확대

러시아-우크라이나 전쟁이 어떻게 마무리될지는 알 수 없지만, 미국을 포함한 서방과 러시아의 관계 악화는 불가피해 보인다. 이미 미중 전략경쟁이 장기화·전면화되고 있는 추세를 고려할 때, 러시아와 서방관계의 악화는 국제정치

71 이성훈, “러시아-우크라이나 전쟁에서 푸틴의 핵위협 의도와 한반도 안보에 대한 시사점.” 국가안보전략연구원. 「이슈브리프」 통권340호 (2022. 3. 28)

72 최용환·이기동, “북한 ‘신형ICBM’ 발사의 쟁점과 과제.” 국가안보전략연구원. 「이슈브리프」 통권 341호 (2022. 3. 29)

69 브레진스키 저, 김명섭 역, 『거대한 체스판』 (서울: 삼인, 2000), p. 70.

70 윤영관, “우크라이나 전쟁과 아시아,” 『아시아 브리프』 2권 23호 (2022. 4. 25)

의 세력권 분리를 가속화·구조화시킬 것이다. 이런 상황에서 미국이 중국과 러시아를 모두 상대하기 위해서는 동맹국들과의 연대가 중요할 수밖에 없다. 1970년대 중국과 소련을 분리시켜 미중 데탕트를 추진했던 것과 반대로 현재 미국은 중국과 러시아를 동시 상대해야 하는 현재의 역<sup>轉</sup> 키신저 질서 상황에 처해 있기 때문이다. 이러한 상황이 고착화되면 2차 대전 패전국인 일본과 독일의 재무장이 본격화될 가능성이 있으며, 이는 세계적인 군비경쟁으로 이어질 것이다. 이미 미국은 한미일 삼각협력을 강하게 요구하고 있으며, AUKUS, Five Eyes, IPEF 등 인도-태평양 동맹과 대서양 동맹을 연계하려는 구상을 구체화하고 있다.

다른 한편 러시아-우크라이나 전쟁 이후 국제질서에서 이슈 간 연계의 심화·확대 현상이 강화되고 있다. 미중 전략경쟁 과정에서 첨단기술 부문 디커플링이 심화되면서 경제와 안보가 연계된 '경제안보'가 주목을 받았다면, 러시아-우크라이나 전쟁에 따른 식량과 에너지 가격 폭등은 '식량안보', '에너지안보'의 중요성을 일깨우는 계기가 되고 있다. 안보와 경제, 과학기술, 식량, 에너지 등 이슈 간 연계성이 확대·심화되고 있는 것이다.

그 가장 중요한 이유는 미국, 중국, 러시아 등 강대국들이 자신의 강점을 기초로 세력권 분리를 추진하기 때문이다. 미국은 첨단 과학기술 부문의 우위를 유지하기 위해 동맹국들과의 연대를 강화하는 한편 미중 디커플링을 추구하고 있다. 중국은 제조업 생산력과 경제력을 기초로 반미 연대를 추진하고 있으며, 러시아의 우크라이나 침공은 군사력을 통한 유럽 질서 재편 시도라고 볼 수 있다. 상황이 이렇다보니 세력권의 분리가 이루어지고 있음에도 갈등의 경계선이 사안별로 달라지거나 불분명한 측면이 있다. 예컨대 테슬라와 같이 중국의 비교우위를 포기할 수 없는 글로벌 자본은 여전히 중국 시장에 대한 미련을 버리지 못하고 있다. 또

한 러시아에 대한 국제제재 역시 완벽함과는 거리가 있다. 미국의 오랜 우방인 이스라엘이 대러 제재에 참여하지 않고 있으며, 쿼드 핵심국가인 인도는 러시아산 석유수입을 오히려 확대하고 있다. 세력권 분리 추세에도 불구하고 이슈에 따라 국익을 도모하는 각자도생의 국제질서가 강화되고 있는 것이다.

2차 대전 이후 만들어진 이른바 전후질서가 흔들리고 있는 반면, 새로운 질서의 윤곽은 여전히 불투명하다. 다만 분명한 것은 글로벌 공공재를 제공하던 이른바 패권국이 사라지고, 각자도생의 국제질서가 강화되고 있다는 점이다. 2차 대전 이후 유지되어 왔던 자유주의 국제질서는 쇠퇴하고, 안보와 경제, 과학기술이 서로 연계되는 새로운 질서가 만들어지고 있다. 전쟁의 양상 역시 크게 변화하면서 전시와 평시의 구분이 어려운 하이브리드 전쟁의 중요성이 부각되고 있다.

### 자강력을 기초로 한 유연한 국가전략

국제정치의 현실주의자들은 러시아-우크라이나 전쟁의 원인과 관련하여 지정학적 단층선에 놓인 우크라이나의 NATO 가입 선택이 러시아를 자극했다고 지적한다. 그렇다면 우크라이나와 같이 지정학적 단층선에 놓인 한국은 어떤 선택을 해야 하는가? 한국은 미중, 미러 갈등이 교차하는 동아시아의 지정학적 요충지에 위치하고 있다는 점에서 지정학적 단층선에 놓인 국가임이 분명하다. 특히 한미일 대 북중러의 냉전적 갈등구조가 강화되면 지정학적 단층선 국가로서 한국의 딜레마는 더욱 심화될 것이다. 경제와 안보가 연계된 세상에서 '안보는 미국, 경제는 중국'이라는 식의 분리접근은 쉽지 않을 것이기 때문이다. 과거 냉전 시기와 같이 일방을 선택할 수도 없고, 강대국 사이에서 분리접

근도 쉽지 않다면 어떻게 해야 할까?

우선 앞서 지적한 바와 같이 세력권 분리에도 불구하고 갈등의 경계선이 여전히 불분명하다는 점에 주목할 필요가 있다. 한미동맹이 한국 안보의 핵심축인 것은 분명하지만, 중국이 직접적으로 한국의 국익을 해치지 않는 이상 우리가 중국을 적대시할 이유가 없다. 러시아의 우크라이나 침공은 비난받아 마땅한 일이지만, 그것만을 이유로 한러관계를 전면적으로 단절할 필요는 없다. 요약하면 양자택일적 선택으로 우리의 정책 옵션을 제한하는 것을 피해야 한다. 향후 국제질서의 가변성을 고려할 때 시공간을 초월한 절대우위 전략은 존재하지 않는 것이 현실이기 때문이다. 특정 시기와 사안에 부합하는 최적의 전략적 조합을 이끌어 내는 것이 중요하다.

또한 우리의 성장한 경제력과 문화적 매력 등을 고려할 때, 한국은 글로벌 중추국가로 성장할 수 있는 잠재력을 가진 국가라는 점을 인식할 필요가 있다. 특히 국가 간 게임의 법칙이 제로섬에 가까워지는 상황이라는 점을 고려한다면, 국가전략의 기초는 자강력이 될 수밖에 없는 바, 우리가 가진 장점을 살릴 수 있는 전략이 필요하다. 특히 세력권 분리의 국제질서 속에서 양자택일적 선택에 내몰리지 않기 위해서는 미·중·러 등 주요 강대국들의 이해가 교차하는 이슈와 공간에서 한국의 위상과 역할 제고가 필요하다. 예컨대 모두가 관심 있는 첨단기술 분야에서 한국의 경쟁력을 확보할 수 있다면 어느 국가도 한국의 배척하려 하지 않을 것이다. 중동, 동남아시아, 중앙아시아 등 강대국들의 전략적 관심 공간에서 한국이 일정한 영향력을 가질 수 있다면 우리의 정책적 선택지는 더욱 풍부해질 것이다. 각자도생의 국제질서 하에서는 우리의 장점을 기반으로 다양한 선택지를 확보하는 피보팅(pivoting) 전략이 필요하다.<sup>73</sup>

73 김기정 외, 『미중경쟁과 한국의 외교유연성』 (서울: 국가안보전략연구원, 2021), pp. 106-109.

물론 어떤 국가도 독자적인 힘만으로 안보를 지켜낼 수는 없다. 따라서 모든 국가는 동맹을 맺거나 국제협력을 통해 자신의 취약점을 보완한다. 특히 코로나19는 기존의 인식을 크게 뛰어넘어 안보 의제의 확장을 가져왔다는 점에서 협력의 중요성은 더욱 강조되어야 할 것이다. 더구나 북한의 핵과 미사일 위협이 심각해지고 있는 상황에서 한미동맹은 우리의 안보를 지켜내는 핵심기제가 될 수밖에 없다. 하지만 한미동맹이 우리 국익의 모든 것을 지켜내는 만능의 보검이 될 수는 없다는 점에서, 한미동맹을 기초로 하되 사안별로 우리의 국익을 최대화 할 수 있는 유연한 국가전략이 필요하다.

### 북핵 문제 장기화에 대비한 전략 수립 필요

독립 당시 세계 3위의 핵무기 보유국이었던 우크라이나는 협력적위협감축 프로그램<sup>CTR</sup>을 통해 자발적으로 핵을 폐기한 국가였다. 1994년 미국, 영국, 러시아는 우크라이나의 안전보장을 위한 부다페스트 양해각서를 체결하였다. 하지만 러시아는 2014년 크림반도를 병합하였으며, 이번에는 우크라이나를 직접 침공하는 등 국제적 합의를 통한 우크라이나의 안전보장은 지켜지지 않았다. 물론 조약이 아닌 양해각서<sup>memorandum</sup>의 법적 효력 등 구체적 사안을 지적할 수 있지만, 국제합의가 지켜지지 않았다는 본질적 문제점은 그대로 남는다.

한동안 자발적 핵폐기의 모범이었던 우크라이나 모델의 붕괴가 북핵 폐기와 관련하여 북한에게 나쁜 사인이 될 가능성이 크다. 과거 북한은 리비아 카다피 정권의 붕괴가 핵개발 포기에 따른 결과라고 비난한 바도 있어서, 우크라이나 사례를 보면서 핵보유를 더 강력하게 희망할 가능성이 크다. 최선의 경우 북한이 스스로 핵을 포기하더라도 과거보다 더 많은 비용, 더 강력한 안전보장을 요



구할 것이다.

문제는 한반도가 미중갈등과 미러갈등이 지리적으로 교차하는 공간이라는 점이다. 한반도와 동아시아에서의 냉전적 갈등구조가 강화되고 군비경쟁이 심화되면, 북한에 대한 국제사회의 대북제재 효과 감소와 협상을 통한 북핵문제 해결이 더욱 어려워질 우려가 있다. 실제 북한은 이미 북중, 북러관계 강화를 통해 미국의 압력을 분산시키겠다는 전략을 구사하고 있다. 북한이 지속적으로 핵능력 강화를 추진하고 있지만, 중러의 반대로 유엔안보리를 통한 문제해결은 점점 더 어려워지고 있다.

결국 북핵 문제는 장기화될 가능성이 크며, 한국은 실재하는 북한의 핵위협에 대한 대응책이 필요할 수밖에 없다. 특히 북한이 전술핵의 작전적 사용을 위협<sup>74</sup>하는 상황에서 한미의 작전개념과 억지전략에도 변화가 필요하다.<sup>75</sup> 또한 최악의 상황을 방지하지 위한 군사전략과 함께 최선의 상황을 만들 수 있는 외교전략의 병행이 중요하다. 나아가 북한이 제기하는 위협 이외에 한국의 종합적인 국익을 확보할 수 있는 종합 국가전략이 마련되어야 할 것이다.

74 “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『로동신문』 (2022. 4. 5) 이 담화에서 김여정은 ‘전쟁초기에 주도권을 장악하고 타방의 전쟁의지를 소각하며 장기전을 막고 자기의 군사력을 보존하기 위해서 핵전투무력이 동원되게 된다’고 언급

75 김정섭, “우크라이나 사태로 본 핵전쟁의 문턱: 저위력 핵무기와 제한핵전쟁 논쟁,” 『세종정책브리프』 No. 2022-07 (2022. 4. 22)

## 참고문헌

김기정 외. 『미중경쟁과 한국의 외교유연성』 (서울: 국가안보전략연구원, 2021)

길윤형. “미 소비자 물가 상승률 8개월 만에 둔화.” 『한겨레』, 2022년 5월 11일.  
<https://www.hani.co.kr/arti/international/america/1042510.html> (검색일: 2022년 6월 12일).

김경숙. 「바이든 행정부 시기 EU 정책: 쟁점과 시사점」. 국가안보전략연구원, INSS 연구보고서 2021-02 (2021).

김열수. “신냉전 질서의 등장 가능성과 한계,” 『국가전략』, 제14권 4호 (2008), pp.

“김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화.” 『로동신문』 (2022. 4. 5)

김정섭. “우크라이나 사태로 본 핵전쟁의 문턱: 저위력 핵무기와 제한핵전쟁 논쟁.” 세종연구소. 『세종정책브리프』 No. 2022-07 (2022. 4. 22)

김형민. “물가 5% 가까이 경총… 13년반 만에 최대폭.” 『동아일보』, 2022년 5월 4일.  
<https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20220504/113222088/1> (검색일: 2022년 6월 12일).

김효섭. “우크라 전쟁 뒤 밀가격 21% ↑…식량위기 현실로.” 『연합뉴스』, 2022년 3월 22일.  
<https://www.yna.co.kr/view/MYH20220322005100640> (검색일: 2022년 6월 12일).

노정연. “러시아 흑색선전·가짜뉴스 차단나선 미국 빅테크 기업들…사이버전 고조.” 『경향신문』, 2022년 3월 1일 <https://m.khan.co.kr/economy/economy-general/article/202203011543001#c2b> (검색일: 2022년 6월 12일).

류현주. “위성사진에 포착된 러시아군의 병력·장갑차 행렬…우크라 키예프로 이동.” 『뉴스시스』, 2022년 2월 28일. [https://newsis.com/view/?id=NISX20220228\\_0001775367](https://newsis.com/view/?id=NISX20220228_0001775367) (검색일: 2022년 6월 12일).

문영광. “어나니머스 사이버전' 일주일 동안 러시아에서 생긴 일”, 『뉴스시스』, 2022년 3월 8일 [https://mobile.newsis.com/view.html?ar\\_id=NISX20220303\\_0001780202#\\_enliple](https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20220303_0001780202#_enliple) (검색일: 2022년 6월 12일).

브레진스키 저. 김명섭 역. 『거대한 체스판』 (서울: 삼인, 2000)

양갑용. “우크라이나 사태와 중국의 역할.” 『한중저널』 통권 제11호(2022), pp. 16-19.

오일석. “러시아의 우크라이나 침공과 하이브리드 ‘참여 전쟁’.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』 343호 (2022).

유용원. “주변 4강 우주 군비경쟁 ‘熱戰’ 돌입… 우리도 국방 우주개발 총력전을.” 『조선일보』, 2021년 11월 3일. [https://www.chosun.com/opinion/specialist\\_column/2021/11/03/OPGJEXROTZHP7G2GIH2IOPI4W4/](https://www.chosun.com/opinion/specialist_column/2021/11/03/OPGJEXROTZHP7G2GIH2IOPI4W4/) (검색일: 2022년 6월 12일).

유자비. “WTO 사무총장 “식량 위기 수년간 지속될 수 있다.” 『뉴시스』, 2022년 6월 9일. [https://newsis.com/view/?id=NISX20220609\\_0001901057](https://newsis.com/view/?id=NISX20220609_0001901057) (검색일: 2022년 6월 14일).

윤석준. “러시아-우크라이나 전쟁 평가와 전망.” 한국군사문제연구원. 『세계 주요 군사동향』. 2022.

윤영관. “우크라이나 전쟁과 아시아.” 서울대학교 아시아연구소. 『아시아 브리프』 2권 23호 (2022. 4. 25)

이솜. “러는 아시아, 유럽은 아프리카로… 세계 에너지 시장 지각 변동.” 『천지일보』, 2022년 5월 31일. <http://www.newscj.com/news/articleView.html?idxno=986871> (검색일: 2022년 6월 12일).

이성훈. “러시아-우크라이나 전쟁에서 푸틴의 핵위협 의도와 한반도 안보에 대한 시사점.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』 340호 (2022. 3. 28)

이용성. “[쑤민] “러시아 에너지 의존 벗자”…아프리카로 눈 돌리는 유럽.” 『조선비즈』, 2022년 5월 4일. [https://biz.chosun.com/international/international\\_economy/2022/05/04/QEAKFC53VVFGTI4V4WJ4MTULUE/](https://biz.chosun.com/international/international_economy/2022/05/04/QEAKFC53VVFGTI4V4WJ4MTULUE/) (검색일: 2022년 6월 12일).

이은영. “WTI 1.5% 상승… EU 對러 추가 제재 영향.” 『조선비즈』, 2022년 5월 31일. [https://biz.chosun.com/international/international\\_economy/2022/05/31/CJH4RGP-WHVCMBQKPGKQSNIQIA/](https://biz.chosun.com/international/international_economy/2022/05/31/CJH4RGP-WHVCMBQKPGKQSNIQIA/) (검색일: 2022년 6월 12일).

이중구. “우크라이나전과 사이버전.” 서울대 국제문제연구소. 『이슈브리핑』 No.174(2022).

장세호. “러시아의 우크라이나 침공 분석과 전망: 러시아의 인식, 목표, 전략.” 국가안보전략연구원 『전략보고』 통권 159호 (2022).

조승한. “일론 머스크, 통신 파괴된 우크라이나 하늘에 위성인터넷 뿌렸다.” 『동아사이언스』, 2022년 3월 1일. <https://www.dongascience.com/news.php?idx=52660> (검색일: 2022년 6월 12일).

최용환·이기동. “북한 ‘신형ICBM’ 발사의 쟁점과 과제.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』 341호 (2022. 3. 29)

한예슬. “군사작전 관점에서 본 러시아-우크라이나전.” 『국방일보』, 2022년 4월 12일.

합참. 『합동연합작전 군사용어사전』. 2020.

홍완석. “우크라이나의 EU 가입 전망: 가능성과 한계.” 『국제정치논총』, 48집1호, (2008) pp.171-192

Applebaum, Anne. “Why the West’s Diplomacy With Russia Keeps Failing.” *The Atlantic*, February 13, 2022, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/02/lavrov-russia-diplomacy-ukraine/622075/> (accessed: April 20, 2022).

BBC. “Why has Russia invaded Ukraine and what does Putin want?.” Feb. 28, 2022. <http://bbc.com/news/world-europe> (accessed: March 2, 2022);

Biden Jr., Joseph R. “President Biden: What America Will and Will Not Do in Ukraine,” *The New York Times*, May 31, 2022. <https://www.nytimes.com/2022/05/31/opinion/biden-ukraine-strategy.html> (accessed: May 31, 2022)

Budjeryn, Mariana, “Was Ukraine Wrong to Give Up Its Nukes?: The Real Legacy of Kyiv’s Post Soviet Disarmament,” *Foreign Affairs* (April 8, 2022)

Chausovsky, Eugene. “Why Mediation Around Ukraine Keeps Failing.” *Foreign Policy*, February 10, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/02/10/mediation-ukraine-russia-2014-war-west/> (accessed: April 10, 2022).

Chazan, Guy. “Germany approves € 100bn fund to modernise its armed forces.” *Financial Times*, June 4, 2022, <https://www.ft.com/content/d24a5196-fa4e-415c-a9d5-bc19fad93197> (accessed: June 5, 2022).

Council of the European Union. A Strategic Compass for Security and Defence For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security, March 21, 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf> (accessed: June 12, 2022).

Constitution of Ukraine No. 2680-VIII dated February 7, 2019. <https://www.refworld.org/pdfid/44a280124.pdf> (accessed: June 10, 2022)

Economist. "Diplomacy has created an opening for detente in Ukraine, but beware a trap." February 12, 2022, <https://www.economist.com/leaders/2022/02/12/diplomacy-has-created-an-opening-for-detente-in-ukraine-but-beware-a-trap> (accessed: April 10, 2022).

GFP. "Global Military Strength Ranking." GFP annual ranking, 2022. <http://globalfirepower.com/countries-listing>(accessed: June 5, 2022)

Guardian. "Putin involved in war at level of colonel." *The Guardian*, May 17, 2022. <http://guardian.com/world/2022/may16/putin-involved-ukrainewar>(accessed: June 4, 2022)

Government Portal. Cyberattacks on the sites of military structures and state banks. February 15, 2022. <https://www.kmu.gov.ua/en/news/shchodo-kiberataki-na-sajti-vijskovich-struktur-ta-derzhavnih-bankiv> (accessed: June 12, 2022).

Government Portal. Getting stronger day by day. Defensively. Economically. Politically – Prime Minister addresses Ukrainians. February 12, 2022. <https://www.kmu.gov.ua/en/news/shchodnya-stayemo-silnishimi-oboronno-ekonomichno-politichno-premyer-ministr-zvernuvsya-do-ukrayinciv> (accessed: June 12, 2022).

Gowan, Richard. "The UN Is Another Casualty of Russia's War," *Foreign Affairs*, March 10, 2022 <https://www.foreignaffairs.com/articles/west-africa/2022-03-10/un-another-casualty-russias-war> (accessed: June 3, 2022)

Greene, Bryce. "Calling Russia's Attack 'Unprovoked' Lets US Off the Hook", Fair <https://fair.org/home/calling-russias-attack-unprovoked-lets-us-off-the-hook/> (accessed: June 3, 2022)

Kagan, Robert, "The Price of Hegemony: Can American Learn to Use Its Power?" *Foreign Affairs* (May/June 2022)

Keal, Paul. "Contemporary understanding about spheres of influence," p.156. Review of International Studies 1983 pp.155-172. (accessed: June 3, 2022)

Mearsheimer, John, "The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent, *Foreign Affairs* (Summer 1993)

Meister, Stefan. "Russia's War in Ukraine—The Domestic, Neighborhood and Foreign Policy Nexus." Russian Analytical Digest, No. 283 (2022).

Marten, Kimberly. "Finland's New Frontier Will Russia Seek to Disrupt Helsinki's NATO Bid?." *Foreign Affairs*, May 4, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/finland/2022-05-04/finlands-new-frontier> (accessed: June 4, 2022).

NATO. NATO 2030: United for a New Era, November 25, 2020, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf) (accessed: May 10, 2022).

NATO. 「Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)」, March 31, 2022, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/220331-def-exp-2021-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/220331-def-exp-2021-en.pdf) (accessed: May 20, 2022).

Nye Jr., Joseph, "Get Smart: Combining Hard and Soft Power," *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 4 (July/August, 2009)

Pfaff, William. "The EU hangs out a 'no vacancy' sign," *The New York Times* <https://www.nytimes.com/2006/09/27/news/27iht-edpfaff.2953025.html> (accessed: June 3, 2002)

Putin, Vladimir. "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy," The president of Russia, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (accessed: June 3, 2002)

Rand. "Russia war in Ukraine." May 31, 2022. <http://rand.org/latest/russia-ukraine.html> (accessed: May 31, 2022)

Reuter. "Update on Ukraine." May 2, 2022. <http://reuters.com/article/us-russia-military-politics>(accessed: June 5, 2022)

Sabbagh, Dan. "Russia must not be humiliated in Ukraine, says Emmanuel Macron" *The Guardian*, June 4, 2022. <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/04/russia-must-not-be-humiliated-ukraine-emmanuel-macron> (accessed: June 6, 2022)

Statement before the Senate Foreign Relations Committee, "Implementing Smart Power: Setting an Agenda for National Security Reform" (A Statement by R. L. Armitage and J. Nye, Jr.), April 24, 2008, Dirksen Senate Office Building, SD-419.

Strengthening National Security through Smart Power—A Military Perspective, United States Congress Senate Committee on Foreign Relations, March 5, 2008

Stent, Angela. "The West vs. the Rest." *Foreign Policy*, May 22, 2022.

The Kyunghyang Shinmun, Walzer "East European States, not Russia, Needed Scurity," April 25, 2022

The New York Times. "Is Russian's Military targeting Ukraine cities?." Feb. 24, 2022. <http://nytimes.com/2022/02/24/world/europe/ukraine-russia>(accessed: May 23, 2022);

The New York Times. "Will Russia recalibrate war aim in Ukraine." March 25, 2022. <http://nytimes.com/2022/03/25/world/europe/ukraine-russia>(accessed: March 26, 2022)

U.S. Department of State. "U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership," November 10, 2021. <https://www.state.gov/u-s-ukraine-charter-on-strategic-partnership/> (accessed: June 10, 2022)

Vindman, Yevgeny. "Putin's War Is an Existential Crisis for the United Nations," *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2022/04/01/russia-war-united-nations-ukraine/> (accessed: June 3, 2022)

Walt, Stephen, "Afghanistan Hasn't Damaged U.S. Credibility," *Foreign Policy*, August 21, 2021

Washingtonpost. "The Russian ship sank." March 30, 2022. <http://washingtonpost.com/world/2022/03/30/russia-military-logistics-supply-chain>(accessed: May 31, 2022)

Wintour, Patrick. "António Guterres urged to take lead in securing peace in Ukraine or risk future of UN," *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/19/antonio-guterres-urged-to-take-lead-in-securing-peace-in-ukraine-or-risk-future-of-un> (accessed: June 3, 2022)

"習近平同俄羅斯總統普京會談." [http://www.gov.cn/xinwen/2022-02/04/content\\_5671973.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-02/04/content_5671973.htm) (검색일: 2022년 6월 5일).

"駐美大使秦剛：中方事先知情等說法是假消息." [http://us.china-embassy.gov.cn/dshd/202203/t20220316\\_10652106.htm](http://us.china-embassy.gov.cn/dshd/202203/t20220316_10652106.htm) (검색일: 2022년 6월 5일).

"王毅闡述中方對當前烏克蘭問題的五點立場." [https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/202202/t20220226\\_10645790.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/202202/t20220226_10645790.shtml) (검색일: 2022년 6월 5일).

"楊潔篪同美國總統國家安全事務助理沙利文舉行會晤." [https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202203/t20220315\\_10651720.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202203/t20220315_10651720.shtml) (검색일: 2022년 6월 5일).

"王毅：多邊主義是新興市場和發展中國家安身立命的保障." [https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/202205/t20220520\\_10689962.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/202205/t20220520_10689962.shtml) (검색일: 2022년 6월 5일).

Андрей Кортунов, "Реставрация, реформация, революция? Сценарии мироустройства после российско-украинского конфликта Adams," *РСМД*, 29 апреля 2022., Gordon, "Time for a Different Answer," *Sheathed Sword*, (accessed: May 9, 2022)

Путин Владимир "Обращение Президента Российской Федерации" Президент России, 24 февраля, 2022. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/speeches/67843> (accessed: June 10, 2022)

## Abstract

The Russia-Ukraine war continued for more than four months after the outbreak, entering a prolonged phase. The war signals reappearance of the conflict of sphere of influence in terms of international politics, while also suggesting that the prevention and resolution of disputes through multilateral methods such as the United Nations and the European Union are at its limit. On the military side, it can be evaluated that Russia showed inconsistency with military goals without clearly defining the ultimate purpose of the war and revealed the limitations in carrying out efficient operations. In terms of emerging security, it showed a pattern of war in which the major actors of war spreads from the national level to individuals and companies, and the space of war expands to cyber and space. The use of economic resources such as energy and food as a means of carrying out the war was also one of the defining characteristics of this war. The United States initially failed to show its ability to deter Russian aggression, excluding direct military intervention in Ukraine, and failed to respond effectively to Russian nuclear threats even after the war. With President Biden emphasizing 'smart power,' the bipolarization of the international order is expected to be inevitable due to Washington's alliance-centered diplomatic strategy. It can be seen that Russia took control of the Donbas region as a result of the war and prevented Ukraine from joining the NATO. However, as one of the permanent members of the UN Security Council, it has suffered a decisive blow to its international rep-

utation, losing trust in former-Soviet and/or Russian-speaking countries, while providing an opportunity for neutral Finland and Sweden to join the NATO. Europe is also expected to continue its efforts to strengthen itself by pushing for the creation of a joint military force in the EU amid a failure of mediation diplomacy and heightening security sensitivity as a result of the war. China maintained a cautious and neutral position in the early stage of the war, but as the war prolonged, it emphasized political solutions through international organizations such as the UN and is seeking to create strategic profits in the post-war international order. As the Russia-Ukraine war is likely to change the way the international order works, South Korea should also pursue foreign strategy that combines self-strengthening in security and flexibility in diplomacy. As the failure of Ukraine's denuclearization model is likely to serve as a negative factor in resolving the North Korean nuclear problem, a deterrence-centered approach to the existing nuclear threat is required.

**INSS**

INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY  
국가안보전략연구원

