

IIRI Online Series

우크라이나 사태의 교훈과 전략적 함의

허 승 철

고려대 노어노문학과 교수
전 우크라이나 대사

2022. 1. 18

우크라이나 사태의 교훈과 전략적 함의



허 승 철 | 고려대 노어노문학과 교수, 전 우크라이나 대사

최근 미·중의 대립과 더불어 국제정세에 가장 큰 긴장을 야기하는 상황은 우크라이나 사태라 할 수 있다. 우크라이나 사태는 소련 붕괴와 냉전 종식으로 재편성된 유럽 질서의 불안정성을 그대로 노정할 뿐만 아니라, 강대국의 이해관계가 충돌하는 지역에 위치한 국가가 처할 수 있는 안보적 위협과 외교적 선택의 어려움을 보여주는 중요한 사례이다. 우크라이나와 남한(한반도가 아닌) 모두 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)가 말한 소위 ‘지정학적 중추(geopolitical pivot)’에 해당한다. 브레진스키는 “주변의 더 막강한 지리전략적 게임 참가자들의 행동의 결과”에 따라 이런 나라들의 운명이 결정될 수 있다고 말했지만, 해당 국가의 외교정책과 국방력, 자강 의지도 그 나라의 운명을 결정짓는 중요한 변수가 된다. 우크라이나는 소련 붕괴 이후 러시아 외교정책과 근외지역 정책의 핵심으로 자리 잡아 왔기 때문에, 러시아 외교의 배경과 행위 동기를 이해하기 위해서는 러·우관계에 대한 연구와 이해는 필수적이다. 유럽 변방의 우크라이나는 미국을 비롯한 서방의 지도자들에게도 큰 부담과 과제이지만, 러시아 정치인들에게도 잠 못 이루게 만드는 고민거리와 문제로 작용했다. 우크라이나를 유럽 지역에서 미·러가 부딪치는 외교 단층선에 위치한 먼 나라로 볼 수도 있지만, 이 나라가 당면한 외교적 과제와 시행착오는 한국에게도 많은 시사점을 준다.

우크라이나 사태의 배경

우크라이나 사태가 발생한 원인을 분석하기 위해 조셉 나이(Joseph S. Nye)가 제안한 ▲ 근본원인, ▲ 중간원인, ▲ 촉발원인과 같은 ‘단계적’ 모색이 유용하다. 근본원인 단계에서는 우크라이나의 독립성과 주권에 대한 러시아의 실질적(de facto) 인식과 국제법적(de jure) 현실의 괴리가 큰 역할을 한다. 1991년 소련이 붕괴되고 새로운 독립 국가들이 탄생했지만, 러시아 정치인과 국민 대다수가 우크라이나의 독립을 인정하지 않고 있는 것이 현실이다. 소련 붕괴 후 러시아의 강대국 지위 상실 못지않게 뼈아픈 것은 크림반도를 포함한 우크라이나의 상실이었다. 천 년 전 러시아 문화와 역사의 발상지이고, 러시아 사람들의 인식으로는 300년 넘게 한 국가로 살아온 우크라이나가 러시아에서 떨어져 나간 것은 쉽게 받아들일 수 없었고, 현재도 인정할 수 없는 변화였다. 심리학에서 “상실은 이익보다 크다”라는 말로 표현되는 상실 혐오(loss aversion)가 러시아 정치인들 사이에 가장 크게 작용한 대상이 우크라이나이다. 서방의 인식으로나 국제법적으로 용인하기 어려운 러시아의 대(對)우크라이나 행동을 이해하기 위해서는 “상실을 겪은 행위자들은 상실을 보상하기 위해 비례적 범주를 넘어서는 위험부담을 감수한다”는 카너먼(Daniel Kahneman)의 말을 참고할 필요가 있다.

현 사태의 중간원인으로 꼽을 수 있는 것은 1990년대 말부터 EU와 NATO를 확장시킨 서방과 강대국 지위를 다시 내세우고 주변 지역을 영향권으로 흡수하려는 러시아의 총돌이다. 서방은 러시아의 영향력이 소멸된 동유럽 지역에 민주화와 시장경제를 확산하여 유럽으로 재통합시키는 것을 당연한 일로 보았다. 그러나 NATO의 확장은 러시아와의 암묵적 합의와 명분에서 러시아의 반발을 살 여지가 충분히 있었다. 고르바초프(Mikhail Gorbachev)가 독일 통일을 허용할 때, 미국의 베이커(James Baker) 국무장관이 “NATO는 동쪽으로 일 인치도 이동하지 않는다”라고 한 말은 동유럽 대부분 국가가 NATO에 가입한 현재의 상황을 고려하면 러시아 입장에서는 허언이 아니라 기만으로 볼 여지가 당연히 있다. NATO는 어디까지 확장할 것인지, 확장된 NATO는 러시아와 어떤 관계를 맺을 것인지에 대한 뚜렷한 계획 없이 현상을 변경하다가 결국 우크라이나에서 러시아의 강력한 반발을 맞은 셈이다. 미국 학자의 지적에 따르면 NATO라는 냉전 시대에 만들어진 군사안보체제를 계속

유지하고 확장하며 냉전 이후 시기를 관리하려고 한 것도 문제였다. 명칭도 변경하지 않고, ‘리모델링’도 하지 않은 NATO는 서방 외교의 창의력 부재(不在)를 보여주고, 미국이 주도하는 단극체제가 장기간 지속될 것이라는 확신에서 나온 것일 수도 있다. 좀 더 넓은 관점에서 보면 소련의 붕괴와 냉전 종식을 평화롭게 관리한 것으로 평가받은 미국 부시(George H. W. Bush) 정권은 포스트-소비에트(post-Soviet) 시기의 유라시아에 대한 지정학적 전략과 장기적 비전을 마련하지 못했다는 것을 부정할 수 없다.

두 번째 중간원인으로 지적할 수 있는 것은 안보딜레마(security dilemma)다. 소련 지배에 대한 뼈아픈 기억을 가지고 있는 동유럽 국가들이 NATO라는 집단안보체제를 이용하여 자국의 안보를 확보하려고 시도하자, 러시아는 외교적 대응뿐만 아니라 군사적 수단을 동원해 이러한 움직임을 차단하려고 하면서 다시 안보가 불안해지는 상황이 전개되어 온 것이다. NATO의 동진은 러시아의 안보를 불안하게 만들었기 때문에 이에 대한 러시아의 군사, 외교적 대응은 당연하지만, 2018년 벨라루스와 벌인 대규모 군사훈련이나 현재 우크라이나 접경지역의 병력 집결은 오히려 NATO의 존재 명분과 이러한 위협을 받고 있는 국가들의 NATO 가입 추진을 정당화하는 역할도 한다.

촉발원인으로 볼 수 있는 것은 최근의 아프가니스탄 사태와 바이든(Joe Biden) 행정부의 원상회복 정책이다. 바이든 행정부가 아프가니스탄을 탈레반에게 내준 대실패에 가까운 외교정책은 다른 지역에서도 유사한 상황을 만들어낼 수 있다는 불안감을 주었고, 러시아로 하여금 우크라이나에서 최소한 미국의 의지를 시험해 보도록 만들었다. 부통령 재직 시 우크라이나를 여러 번 방문한 바이든은 우크라이나 정책을 직접 챙기며 트럼프 정부 때 중단된 NATO의 흑해 해상 훈련을 재개하고 우크라이나 정부에 대한 좀 더 적극적인 군사 지원에 나섰다. 바이든 정부는 이것을 원상회복으로 내세웠지만, 러시아는 이것을 미국에 의한 현상 타파로 보고 적극적인 대응에 나선 것이다.

미·러의 정책과 사고의 한계

앞에서 본 바와 같이 우크라이나를 둘러싼 위기는 러시아의 크림반도

합병이나 최근의 군사 대결에서 시작된 것이 아니라 그 뿌리가 깊다. 차랩과 콜튼(Samuel Charap, Timothy J. Colton)은 우크라이나를 둘러싼 서방과 러시아의 대립을 시간이 갈수록 모든 행위자가 손해를 보는 네거티브섬(negative sum) 게임으로 묘사하기도 했다. 냉전 종식 직후 미국의 대러시아 정책은 현재의 첨예한 미·중 갈등 상황에서 큰 아쉬움을 남긴다. 브레진스키는 소련 붕괴 후 러시아가 택할 수 있는 대외정책으로 세 가지 가능성을 제시했었다. 첫째는 미국과 ‘성숙한 전략적 파트너십’에 우선순위를 두고 서방과 공생관계를 추구하는 것이고, 두 번째는 구소련 지역인 ‘근외지역(Near Abroad)’을 중요시하며 이 지역을 러시아가 주도하고 통합하여 유럽과 미국을 견제하는 결집된 힘을 추구하는 것이고, 세 번째는 유라시아에 반미동맹을 형성하면서 미국에 대한 역(逆)동맹을 추구하는 가능성이다. 이 중 세 번째 시나리오에 가까운 상황이 현재 전개되고 있다고 볼 수 있다. 또한, 러시아, 중국, 이란이 동맹에 가깝게 결집하는 것을 가장 우려할 시나리오로 보았는데, 현재 상황도 이와 거리가 멀지 않다.

미국이 소련 붕괴 후 소련을 유럽 질서에 포용하는 대국적 정책을 펼쳤다면, 현재와는 아주 다른 상황이 펼쳐졌을 가능성이 크다. 고르바초프는 1989년 EU 정상회담에서 ‘공동의 집으로서의 유럽(Europe as a Common House)’이라는 용어를 사용하며 러시아가 포함된 유럽 질서의 구축이 독일 통일을 허용하는 조건이라는 것을 강조했다. 이는 실현되지 않았다. 미국이 2차 대전 후의 마셜플랜(Marshall Plan)에 버금가는 적극적 지원과 포용정책을 펴서 러시아에 시민사회와 중산층이 형성되는 것을 지원했다면, 러시아의 국내 정치와 대외정책은 현재와는 크게 달라졌을 것이다. 유럽에 포용된 러시아와 손을 잡고 중국을 견제하는 것이, 중·러가 밀착하여 미국에 대항하는 현재의 상황보다는 훨씬 좋은 그림인 것은 말할 필요도 없다.

러시아로서는 우크라이나에 친러 정권이 장기간 지속되거나, 최소한 NATO나 EU 가입을 적극적으로 추진하지 않는 중도 노선의 정부가 들어서는 것이 우크라이나 관리에 훨씬 유리하다. 2014년 야누코비치(Viktor Yanukovich) 정권이 무너지기 전까지 우크라이나의 유권자 지형은 친서방 노선 지지자와 친러시아 정책 지지자의 비율이 크게 차이 나지 않았었고, 오렌지혁명 이후 친서방 정권과 친러시아 정권이 교대로

집권했다. 야누코비치의 실정과 크림 병합, 동부 교전 등으로 우크라이나에서 선거로 친러 정권이 들어설 가능성은 사실상 상실되었다. 2010년 야누코비치가 대선에서 승리할 때 친서방 후보와의 표차는 88만 표(득표율 3.5퍼센트)였다. 인구가 230만 명 정도인 크림자치공화국 한 곳에서만 친러 후보가 얻는 표차가 이 정도인데, 크림이 러시아에 합병되면서 가장 큰 친러 표밭이 사라진 것이다. 현재 친러 반군이 점령하고 있는 인구 약 500만 명의 동부 지역도 친러 후보가 95퍼센트 이상 득표하는 곳이었다. 두 지역 유권자가 우크라이나 선거에 참여할 수 없게 되면서, 우크라이나의 정치 지형에서 친서방과 친러 유권자 비중이 75대 25로 바뀐 것은 러시아로서는 큰 손실이다. 러시아가 우크라이나에 영향력을 행사하기 위해서는 군사력 등 강압적 수단을 동원해야 하는 것 이외의 다른 방법이 없다. 현재의 군사적 위협과 긴장은 충분히 예상할 수 있는 상황이었고, 문제는 언제, 어떤 계기로 이러한 수단을 사용할 것인가였던 것이다.

전략적 함의와 교훈

우크라이나는 신생국으로 독자적 외교 수행 경험이 부족하고, 통치 엘리트의 경륜과 수준이 낮아 대외정책에서 여러 실책을 범해 왔다. 먼저 우크라이나는 강대국 사이에 낀 나라로서 잘못 결정한 외교 노선과 정책에 따르는 기회비용을 제대로 인식하지 못해왔다. 예를 들어, 2006~2008년 우크라이나 유셴코(Viktor Yushchenko) 정권은 친서방 정책을 취하며 EU와 NATO 가입을 적극 추진했는데, 러시아로부터는 국제가격보다 훨씬 낮은 가격으로 천연가스를 계속 공급받기를 원했다. (당시 국제가격이 천입방미터(m³)당 250달러 내외였는데, 우크라이나는 기존의 50달러를 계속 유지하기를 원함) 결국 이러한 가스 분쟁으로 러시아는 2005년과 2009년 두 번에 걸쳐 가스공급을 중단했고, 우크라이나의 가스 대금 채무는 눈덩이처럼 불어났다. 결국, 경제와 안보를 강대국에 의존한 상태에서 한쪽을 선택하는 경우 반대쪽에서 오는 위협과 압박을 헤징(hedging)할 수 있는 수단을 확보하거나 최소한 이를 감내할 의지라도 있어야 하는데, 우크라이나는 외교의 기회비용을 간과하고 희망적 사고에 기반을 둔 외교를 펼칠 때가 많았다. 격화되는 미·중 갈등 상황에서 우리는 어떤 전략으로 대응해야 할지를 생각해 보아야 한다.

이와 연관된 문제는 자국의 전략적 가치를 과대하게 평가하는 경우 발

생하는 위험이다. 지정학적으로 중요한 위치를 차지하고 있는 우크라이나는 자주 주변 강대국들의 구애와 지원을 받아왔다. 야누코비치는 EU 협력협정 협상을 진행하면서 러시아와도 비밀 거래를 진행했다. 대립하고 있는 양쪽으로부터 러브콜을 받는 약소국이 외교적 지렛대가 생긴 것으로 착각하는 경우 큰 위험이 발생할 수 있다. 양차 대전 기간 중 폴란드가 독일, 소련과 모두 우호 관계를 유지하고 있다고 착각하다가 양국에 의해 무력 점령당한 것이 이러한 예가 될 수 있다. 우리의 외교 수사에서도 미국과 중국의 적극적인 러브콜을 받고 있다는 말이 쓰인 적이 있는데, 러브콜은 바로 압박으로 바뀔 수 있다는 것을 잊어서는 안 된다.

다음으로 우크라이나는 오렌지혁명 이후 국론 통일도 되지 않은 상태에서 친서방, 친러시아 정책 양극단을 오가면서 이에 대한 큰 비용을 치렀다. 자포로제 코자크 정치 전통의 유산으로 정치지도자의 권력 집중과 장기 집권을 허용하지 않는 우크라이나는 쿠치마(Leonid Kuchma) 대통령을 제외하고는 모두 단임 정권으로 끝났다. 우크라이나는 안보, 경제, 문화, 국민 구성을 섬세하게 고려한 외교정책을 펴야 하는데, 정권이 바뀔 때마다 양극단을 오가는 외교정책을 펼치면서 국제사회의 신뢰를 잃고, 서방의 지원 의지를 스스로 무너뜨리는 경우가 여러 번 있었다. 자국이 처한 상황을 고려하여 무엇이 국익과 안보에 필요한지를 반영한 장기적·균형적인 외교정책을 펴야 하는 우크라이나의 과제는 우리와 비슷하고, 대통령 단임제인 우리도 정권 교체와 외교정책의 신뢰성, 지속성을 어떻게 조화시켜야 할지를 심각하게 고려해야 한다.

세 번째로 우크라이나가 크림 병합이나 동부 영토 상실, 현재의 안보 위협을 마땅한 동맹체제나 안보 수단을 확보하지 않고 선언과 구속력 없는 합의에 의해 주권과 안보를 지키려고 한 것도 원인이 된다. 1994년 우크라이나는 핵무기 제거에 합의하면서 부다페스트의정서(Budapest Memorandum on Security Assurances)에 서명했다. 미국과 러시아가 우크라이나의 핵무기 제거에 대한 보상으로 경제 원조와 안전보장을 약속하고, 프랑스, 영국, 중국도 안전보장 의사를 표시한 이 문서는 2014년 러시아의 크림 합병과 최근의 사태에서 아무런 기능을 하지 못했다. 또한, 2007년 러시아와 우크라이나는 우호조약(Treaty of Friendship)을 맺고 양국 주권 존중과 크림 문제, 흑해함대 문제, 국경 문제 등에 합의하였으나, 2014년 크림 합병으로 이 조약은 하루아침에

무효가 되었다. 이러한 사태에서 배울 수 있는 것은 비망록, 의정서, 협약 등에 기초한 주권과 영토 보장은 이해 당사국의 태도 변화에 따라 얼마든지 휴지가 될 수 있다는 것이다. 뮌헨 합의부터 독-소 불가침 협약, 제네바 협약, 남북공동성명서 등 효력에 의문을 남긴 많은 문서와 선언을 우리는 너무나 잘 알고 있다. 북한을 상대하는 데 참고해야 할 사항이다.

다음으로 자강에 바탕을 둔 실리 외교의 중요성이다. 우크라이나는 크림 합병, 동부 지역 교전이 발생했을 때 전투에 투입할 수 있는 병력이 5천 명에 불과하다는 말이 나올 정도로 국방력이 약화되었다. 국민들의 국가안보 의식, 국방력, 동맹 등에 기초하지 않은 안전보장은 위기 상황에서 언제든지 무너질 수 있다는 것을 우크라이나가 잘 보여주고 있다.

이에 못지않게 중요한 것은 국제정세와 주변 정세를 예리한 눈으로 관찰하고 외교정책을 펼치는 능력이다. 역사적으로 보면 러시아가 융성하거나 대외적 팽창에 나설 때 우크라이나는 러시아에 복속되거나 침공을 받았고, 러시아가 약화되거나 혼란에 빠졌을 때(제정러시아 붕괴, 소련 붕괴) 자치권을 확립하거나 독립을 얻었다. 우크라이나가 EU와 NATO 가입을 적극적으로 추진하기 시작한 2000년대 후반은 푸틴(Vladimir Putin) 정권의 안정화와 국제 유가 상승 등으로 러시아가 다시 영향력을 회복하고 대외적 팽창정책을 추진하는 시기와 맞물렸기 때문에 우크라이나는 큰 대가를 치르고 영토 일부를 상실한 현재의 위기 상황으로까지 이어진 것이다.

최근에 우크라이나 사태를 둘러싸고 진행되고 있는 미·러의 힘겨루기와 협상은 이해 당사자인 우크라이나의 참여 없이 이루어지고 있다. 구한말 강대국의 흥정과 대결에 의해 한반도의 운명이 결정되고, 알타회담에서 강대국 간의 거래로 폴란드와 한반도 운명이 다시 한번 결정된 것은 강대국 사이에 낀 약소국의 고난과 불행을 잘 보여준다. 국력과 국방력, 국론 통일에 바탕을 둔 주도적 자강 외교는 중견국이나 약소국 모두가 지향해야 할 과제이다.

우크라이나의 전략적 가치와 우리의 과제

우크라이나는 한반도의 세 배에 이르는 넓은 국토에 비옥한 경작지를

보유하고 있다. 필자가 공관장으로 재직하던 2006~2008년 5천만 톤이었던 곡물생산량은 2021년 기준 1억 톤에 거의 육박할 정도로 세계적인 농업국가이다(한국의 곡물생산량은 800만 톤 내외). 또한, 구소련 시절 SS-20을 비롯한 대륙간탄도탄을 생산하고, 우주정거장 추진체를 만들 정도의 항공우주 기술을 보유하고 있으며, IT 인력도 풍부해 삼성의 갤럭시폰 초기 모델 소프트웨어 작업의 상당 부분은 키예프의 삼성 R&D 센터에서 진행했다. 한국과는 경제협력 잠재력이 매우 크지만, 우리의 우크라이나 투자나 진출은 지난 15년간 거의 늘어나지 않았고, 최근 긴장 상황으로 인해 양국 간 실질 협력은 더욱 위축될 수 있다. 또한, 우크라이나와 수교 30년이 되었지만, 국내에 정상회담 수준의 우크라이나어 통역을 할 사람이 없는 것을 비롯해 우크라이나 전문가라고 할 만한 사람이 학계나 외교부에 거의 없는 실정이다. 우크라이나뿐만 아니라 지정학적 주축 지역인 코카서스와 동유럽 전문가도 매우 부족하며, 러시아 전공자나 유럽 전공자가 제2 전공으로 이 지역을 연구하고 있는 상황이다. 이 지역 국가들과 수교한 지가 30년이 되었는데, 아직도 우리 외교부는 현지 언어구사력은 물론 지역 전문성을 고려하지 않은 공관장 인사를 하기도 한다. 외교부 구조에서도 유럽국은 서유럽, 동유럽, 구소련 지역 전체를 담당하여 관할 공관이 60개가 넘고 있다. 유럽국 외에 구소련 지역과 동유럽 지역을 담당하는 ‘유라시아국(가칭)’을 하루빨리 설치할 필요가 있다.

/끝/

저자 소개

허승철 교수는 고려대학교 노어노문학과를 졸업하고, 미국 브라운대학과 버클리대학에서 수학했다(브라운대 박사 1988년). 미국 하버드대학교 러시아연구소(현 Davis Center for Russian Studies)에서 Mellon Fellow로 재직한 후 귀국해 현재 고려대 노어노문학과에서 강의하고 있다. 2006~2008년 우크라이나 대사(조지아, 몰도바 겸임)를 역임했고, 현재 한러대화(Korea-Russia Dialogue) 사무국장을 맡고 있다. 『우크라이나 현대사(2011)』, 『코카서스 3국의 문화와 지역학(2019)』 등의 저서와 『알타: 8일간의 외교 전쟁(2020)』, 『체르노빌 히스토리(2021)』 등의 역서가 있다. (Email: schur@korea.ac.kr)