



[EAI-Belfer 패널회의]

우크라이나 전쟁과 한국의 안보

동아시아연구원(East Asia Institute: EAI)

EAI는 10월 3일 하버드 케네디 스쿨 벨퍼센터(Belfer Center)와 함께 러시아-우크라이나 전쟁이 세계 안보 질서에 미친 영향에 대한 고민을 토대로 한국의 변화하는 안보환경과 한미동맹의 과제에 대해 논의하는 전문가 패널회의를 진행했다. 그레이엄 앨리슨(Graham Allison) 하버드대 교수, 손열 EAI 원장(연세대 교수), 유기준 보스턴 총영사의 환영사로 시작된 이번 행사에는 EAI와 벨퍼센터의 안보 전문가 13인이 함께 러-우 전쟁 이후 동아시아 안보질서의 변화, 대만해협 분쟁 가능성, 한미일 안보협력 방향, 러시아의 핵위협과 북한의 핵전략 변화, 미중경쟁 심화의 맥락에서 한미동맹의 과제에 대해 심도 깊은 논의를 하였다. 주요 논의 내용은 아래와 같다.

1. 러시아-우크라이나 전쟁 이후 세계 및 동아시아 안보질서의 변화

- 전재성(서울대): 우크라이나 전쟁은 국가들 간 재래식 전쟁의 형태로 진행중이다. 이는 세계정치가 지정학의 복귀라는 변화를 맞이하고 있음을 의미한다. 특히 미국 주도의 세계질서가 도전 받는다는 측면에서 ‘질서’를 두고 진행되는 전쟁이라고 볼 수 있다. 따라서 ‘언제 전쟁이 끝나느냐’의 문제보다 ‘어떻게 끝나느냐’가 더 중요한 문제라고 할 수 있다. 이번 전쟁 과정에서 자유주의 세력들이 연대하여 러시아의 침공을 무효화하는 결과를 이끌어내지 못할 경우 현상변경 국가를 더 대담하게 만드는(embolden) 효과를 가져올 수 있고, 북한도 이에 자극을 받게 될 수 밖에 없다.

중국은 자국 핵심이익 보호 차원에서 그동안 주권 문제에 있어 강경한 입장을 유지해 왔으나 이번 우크라이나 전쟁으로 인해 매우 애매한 위치에 처하게 되었다. 자유주의 국가들의 연대에 대항하기 위해 러



시아를 지지할 경우 그동안 일관적으로 유지해온 주권 문제에 대한 중국의 입장을 변경해야 하는 문제가 발생한다. 러시아는 국제적 고립이 심화되어 중국에 비대칭적으로 의존하는 상황이 되었고, 러중관계에서 중국의 영향력은 앞으로 더욱 확대될 것으로 보인다.

미중관계에도 많은 변화가 발생할 것으로 보인다. 안토니 블링컨(Antony J. Blinken) 국무장관은 지난 5월 연설에서 투자(invest), 동맹(align), 경쟁(competete)의 3원칙으로 기존의 3C 원칙(competition, confrontation and cooperation)이 대체되는 것으로 설명한 바 있는데, 우크라이나 전쟁 이후 이들 원칙들이 서로 충돌하는 현상이 예상된다. 우선 ‘투자’와 ‘동맹’이 충돌할 것이다. 미국은 최근 경제안보 문제와 국내 산업진흥을 위한 목적에서 보호무역을 강화하는 경향을 보이는데 이는 동맹국들과의 갈등으로 이어질 수 있다. ‘동맹’과 ‘경쟁,’ 또 ‘투자’와 ‘경쟁’도 충돌한다. 과거 미국은 동맹국들이 미중 사이에서 한 쪽을 선택할 필요가 없다는 입장을 보여왔으나, 이제는 미국의 대중국 압박정책에 동조할 것을 요구하고 있다. 이 때 미국의 동맹국들은 중국의 경제적 보복 가능성에 대해 우려할 수밖에 없다.

- 김라미(미육군대학원): 우크라이나 전쟁은 유엔 현장에서 금지하고 있는 군사력을 동원한 문제해결 사례에 해당하기에 집단안보 질서에 대한 도전이다. 과거 이라크가 쿠웨이트를 침공했을 때는 국제사회가 군사적으로 개입하여 규범을 수호했다. 그러나 2014년 러시아가 크림반도를 병합했을 때 국제사회는 아무런 대응을 하지 못했고, 이번에도 다양한 형태로 지원은 하고 있지만 결국 군사적 개입은 하지 않고 있다. 이같이 집단안보 체제 실패에 대한 대응이 제대로 이뤄지지 않을 때 국가들은 자구(self-help)에 의지한 문제해결을 고민할 수밖에 없고, 이는 최근 북한의 공세적 핵 태세 및 능력 강화와 한국의 핵무장론 강화를 통해서 나타나고 있다.
- 부제린(벨퍼센터): 우크라이나 전쟁이 위기 국면에서 핵무기의 역할에 대한 정책결정권자들의 이해에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 논의를 하기는 아직 다소 이르다. 그러나 핵 억지의 효과는 이번 전쟁에서 국가들이 전쟁을 수행하는 방식에 분명한 영향을 미침으로 인해 그 효과를 분명하게 입증했다. 러시아는 서방 국가들의 대우크라이나 지원을 직접 막지는 않았다. 분쟁의 규모도 제한되었다. 핵 억지력이 어떻게 작동하는지 잘 보여준 셈이다. 엄밀하게 말해 우크라이나는 미국의 억지 실패 사례가 아니라고 본다. 우크라이나는 핵 보유국도 아니고 미국의 동맹국도 아니다.



현재 전황은 안보제공 문제의 다층성을 잘 보여준다. 이번 전쟁은 작고 덜 부유한 나라가 더 강한 나라에 대항하는 사례로 어느 물리력 지표로 봐도 골리앗과 다윗의 싸움이다. 그럼에도 불구하고 조국을 지키는 문제가 걸릴 경우 이는 단순한 힘의 차이로 결정되는 것이 아님을 잘 보여준다. 우크라이나가 쉽게 무너질 것이라는 것은 러시아의 명백한 오판이었다. 국가의 동원, 조직, 투자와 의지와 같은 요소들이 전쟁의 결과를 좌우하며, 단순히 탱크 숫자에 달려 있지 않다.

- 지오바니니(벨퍼센터): 연구자로서 이번 우크라이나 전쟁을 통해 얻게 되는 가장 큰 교훈은 합리적 모델이 핵 국가의 행동을 예측하기 점점 더 어려워진다는 점이다. 푸틴의 행동을 예측하기 어려운 이유는 러시아의 정책결정 논리가 미국과 유사한 방식으로 이뤄질 것이라 전제하는 데 있다. 바꿔 말하면, 이번 우크라이나 전쟁을 통해 지나치게 많은 함의를 찾고 다른 사례에 적용하려는 노력도 한계가 있을 수 밖에 없다. 특히 권위주의 정부를 이해함에 있어서는 각국의 전략문화, 위협부담 방식, 레드라인의 설정과 공식성명에서 사용하는 언어의 변화를 면밀히 분석하는 노력이 더욱 중요하다.

이번 전쟁으로 집단 관리시스템이 작동하지 않음으로 인해 유엔은 심각한 타격을 입었다. 첫째, 비토 국가가 평화 파괴자로 전략할 때 이들에게 책임있는 행동을 강요할 방안이 없는 유엔안보리의 실패이다. 둘째, 유엔사무총장은 정치적 개입을 하지 않겠다고 특사를 보내지도 않았고, 우크라이나에 대한 인도적 지원이 시급한 때에도 주저했다. 이에 유엔 총회가 나서서 유엔안보리 국가에게 왜 그러한 결정을 내리는지 설명하도록 요구하고 나서는 상황에 직면했는데, 물론 강제력이 있는 것은 아니지만 앞으로 유엔 조직 내 세력균형에 변화가 생길 수 있음을 보여준다.

이번 전쟁은 복합위기의 형태를 띤다. 에너지 문제, 식량문제, 우크라이나 전쟁 난민과 러시아 국민들의 대량 이주의 문제와 국경 통제 등 복합적 위기들이 연쇄적으로 발생했다. 그런데 현재 국제사회는 이러한 문제를 해결할 수 있는 제도나 수단이 없다는 것이 분명히 드러났다.

전쟁의 확산을 막고자 할 때 핵 억지력에만 의존하면 결국 무너질 것이다. 핵은 현 상황을 동결시킬 뿐이고 긴장이 계속 고조되면 어느 순간 억지는 실패한다. 억지 실패 이후에 어떻게 대응할 것인지의 문제에 있어 우리는 해답을 가지고 있지 못하다. 확산을 방지하는 강압외교의 비용도 상당하다. 미국은 직접적으로 군사개입에 나서지 않았음에도 전기에너지 가격이 57% 상승했는데, 이 상황에서 우리는 겨울을 지내야 한다.



안정화 메커니즘(de-escalation mechanism)에 대한 연구가 필요하다. 핵 사용 기준점(nuclear threshold)에 대한 논의는 많은데, 어떻게 위기를 단계적으로 축소시킬 수 있는지에 대한 이론이나 전략에 대한 연구는 부족하다. 지역 안보 동향과 안보 아키텍처에 대한 고민도 필요하다. 집단안보 실패 이후 어떻게 위기에 대응할 수 있을지 생각하고 지역 내 인프라 구축에 나서야 한다.

- 존 박(벨퍼센터): 우크라이나 전쟁으로 미국은 러시아와 중국을 대응하는데 더 많은 관심과 외교적 자원을 투자할 수밖에 없는 상황을 맞이했다. 이는 동아시아 안보문제에 있어 관건이 미국이 동맹국에 대한 책임을 다할 '의지'가 있느냐의 문제이기 보다, 한국과 같은 동맹국의 안보 결핍 사고방식(security scarcity mindset)에 미국이 제대로 응답할 수 있는 '능력'과 '역량'이 남아 있는가의 문제가 됨을 의미한다. 미국은 이번에 "실제 전쟁을 수행하는 속도(speed of war)"로 우크라이나에 무기를 지원해왔다고 하는데, 이는 기본적으로는 미국 안보지원의 신뢰성을 높이는 행위이지만, 북한의 점증하는 위협에 대해 아시아 내 동맹국에게도 필요한 안보지원을 동시에 제공할 여력이 되는지에 대한 의구심을 높이기도 한다.

아울러, 이번 전쟁은 강압정책의 주요 수단인 경제제재가 가지는 한계를 여실히 보여주었다. 러시아 경제에 심각한 타격을 줄 것이라는 바이든의 억지위협은 실패했고, 전쟁 이후 지속된 경제제재는 도리어 서방 국가들의 국내정치적 상황을 악화시키는 결과를 가져왔다. 이는 북한에 대한 제재 역시 한계를 가질 수밖에 없음을 의미하며, 군사적인 위협에 대해서는 여전히 군사적인 대응이 중심이 되어야 함을 보여준다.

2. 대만해협 분쟁 가능성

- 전재성(서울대): 현재 한중사이에는 직접적인 안보이슈가 있다고 보기 어렵기 때문에 대만문제의 향방이 중요한 관건이 될 것으로 보인다. 대만문제는 북한문제와도 연계될 가능성이 높다. 북중 간의 협력이 강화될 경우, 중국은 대만으로 미국의 역량 투자를 막기 위해 북한으로 하여금 한반도에서 위기를 고조시키도록 하는 방식의 대응을 준비할 수도 있다.
- 신성호(서울대): 대만문제에 관해서는 지난 문재인 정부 당시 처음으로 한미정상 공동성명에서 언급되었고 이번 윤석열 정부 때에도 유사한 내용이 반복되었다. 일본과 한국은 공히 미국의 동맹국이지만 중국과 대만문제에 있어서는 입장이 조금 다르다. 첫째, 지리적으로 오키나와와 동중국해는 붙어 있어 일본은 대만



문제에 있어 한국 보다 훨씬 더 직접적인 안보이익을 미국과 공유한다. 한국에게는 대만 보다 북한이 훨씬 더 큰 위협이다. 둘째, 일본에 비해 한국은 중국과 더 큰 무역 이익을 공유한다. 한일 모두에게 중국은 1위 교역국이나 한국은 전체 무역흑자의 75%가 중국과 무역관계에서 온다. 셋째, 역사문제에 있어서는 식민지 피해를 입은 한중이 감정적으로는 더 많은 입장을 공유한다. 이런 측면에서 한국은 대만문제를 둘러싸고 급변사태가 발생하는 것을 원하지 않고, 평화로운 문제해결을 희망한다.

- 김라미(미육군대학원): 한국은 미중 사이에서 헤징전략을 선택해 왔으나 이는 이제 더 이상 가능한 선택지가 되지 않는다. 미국은 민주주의 동맹국인 한국에게 대만문제를 포함해 대중국 견제에 있어 더 많은 역할을 해주기를 희망하는데, 한국에게는 여전히 북한이 더욱 직접적인 위협이다. 북핵문제 해결과 통일을 위해서도 중국과 협력은 필수적이고, 경제적으로도 중국은 한국에게 중요한 파트너이다. 이런 차원에서 한국은 쿼드 가입, 남중국해에서 항행의 자유를 위한 군사작전 참여, 대만문제에서 중국을 견제하기 위한 역할 강화 등의 이슈에서 미국의 요구대로 적극적으로 참여하지 않을 가능성이 높다.

우크라이나 전쟁으로 중국의 대만공격 가능성이 높아졌다고 하는 의견에 대해서는 동의하지 않는다. 미국이 우크라이나 전쟁에 군사적으로 개입하지 않았다고 해서 중국이 대만을 침공할 때 미국이 개입하지 않을 것이라 보기는 어렵기 때문이다. 우크라이나는 미국의 동맹국이 아니지만 대만은 미국에게 전략적으로 매우 중요한 국가이다. 중국은 1970년대 베트남과의 전쟁 이후 실전을 경험하지 못했으므로, 대만에 대한 상륙작전을 성공적으로 수행할 능력이 있을지도 의문이다.

- 존 박(벨퍼센터): 미국은 우크라이나 전쟁 이후 동맹국 안전보장 딜레마(reassurance dilemma)에 직면하게 되었다. 한국이나 일본 모두 더 많은 보장을 요구할 것이다. 안보결핍 사고방식은 심리학적 반응이다. 미국의 압도적 군사력만으로는 부족하고 공식적인 추가 조치나 계획들이 필요할 것으로 본다.

이번 우크라이나 전쟁은 위기 시 동맹국을 지원할 수 있는 체계를 준비하고 정비하는 일의 중요성을 잘 보여주었다. 대만 위기를 대비하여 필요한 전쟁 물자를 한국에서 또는 일본에서 신속히 공급할 수 있는 대비와 연습이 필요하다.



3. 러시아의 핵위협과 북한의 핵전략 변화

- 신성호(서울대): 북한은 최근 공세적 핵교리와 선제적 핵무기 사용을 포함한 핵무력 법제화에 나섰다. 한국 입장에서 이는 매우 우려스러운 변화이고 한국은 여전히 협상을 통한 비핵화의 길을 마련하기를 희망한다. 그러나 북한은 이제 명시적으로 핵을 포기할 의사가 없고 5가지 조건하에서 선제적 핵사용까지 천명하고 나섰다. 이는 푸틴이 우크라이나 전쟁에서 전술핵무기 사용 가능성을 제기한 상황에서 북한도 유사한 경고에 나서는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 여전히 북한은 억지 강화와 정권안정 보호에 초점을 맞추고 있기에 상황이 크게 달라졌다고 보지는 않는다. 다만, 우크라이나 전쟁을 통해 북한은 핵을 포기해서는 안된다는 교훈을 얻었을 것으로 보이고, 이는 약소국이 강대국을 적으로 마주하고 있는 상황의 안보정책을 고민함에 있어 가장 상식적이고 기본적인 문제이기도 하다. 합리적인 행위자라면 국력 격차의 열세를 만회하기 위해 핵능력 강화에 더욱 매진할 수밖에 없다.

앞으로 푸틴이 핵을 사용할 것인지의 문제의 경우, 핵은 어디까지나 마지막 수단임을 기억해야 한다. 그런데 이는 바꿔 말하면, 모든 정책 대안을 소진했을 때 사용할 수도 있음을 의미한다.

- 김라미(미육군대학원): 북한이 바이든 행정부와 윤석열 정부의 지속적인 대화요구에도 응하지 않고 비핵화를 거부하고 있는 상황에서 비핵화는 더 이상 실현가능한 목표로 보이지 않는다. 그렇다고 북한을 핵보유국으로 인정하고 핵군축 논의를 시작할 수도 없다. 이는 미국의 비확산레짐 강화 노력을 좌절시키고, 일본과 한국 입장에서는 동맹국인 미국을 신뢰하기 어려워질 것이다. 우려스러운 점은 이미 트럼프 행정부 시기부터 약화된 핵 터부가 우크라이나 전쟁을 계기로 더욱 약화되고 있는 점이다.
- 부제린(벨퍼센터): 러시아의 전술핵 사용 가능성 문제에 있어서 분명한 사실은 서방 국가들이 러시아의 계산법을 바꿔 이를 막을 만한 수단이 없다는 데 있다. 향후 우크라이나에서 러시아의 행보는 핵 터부가 지금 작동하는지를 시험해 볼 수 있는 계기가 될 것이다.

핵은 원래 전쟁을 억지하기 위해 또는 국가 존립이 위태해진 상황에서 사용하는 것으로 인식되어 왔다. 그러나 푸틴은 ‘러시아 영토완정, 독립, 국민들의 자유’를 위해 핵을 사용할 수 있다고 해서 핵무기 사용의 빗장(bar)을 너무 낮춰버렸다. ‘긴장완화를 위한 확전(escalate to de-escalate)’이라고 보기에 무리



가 있다. 앞으로 사태가 어떻게 진행될지 면밀히 지켜보아야 하겠지만, 이는 다분히 러시아가 원하는 조건으로 평화조약을 우크라이나에 강요하려는 강압외교의 형태로 보인다.

우크라이나의 비핵화에 대해서는 그동안 학계에서는 두 극단적 해석이 존재했다. 하나는 세계 3위에 해당하는 핵능력을 우크라이나가 아무런 대가 없이 포기했다는 입장이고, 다른 하나는 우크라이나의 핵무기가 애초에 러시아의 무기였지 우크라이나와는 아무 상관이 없는 능력이었다는 입장이다. 둘 다 극단적인 해석이고 진실은 그 중간 어디에 존재한다고 본다. 현재 우크라이나에는 부다페스트 안전보장을 믿고 핵을 포기한 것에 대한 후회와 배신감이 만연해 있으나 이미 지나간 일을 되돌릴 수는 없다. 우크라이나는 핵을 포기할 때나 지금이나 서구의 책임있는 국가의 하나로 인정받고 싶었을 뿐이다.

- 지오바니니(벨퍼센터): 우리는 이제 약탈적 핵무기 사용의 시대에 진입했다. 핵 억지에서 핵 강압의 시대로 접어들었다. 북한은 원래 가지고 있던 태도를 더욱 강화할 수 밖에 없게 되었다. 리비아 모델로 가서 핵을 포기하면 정권이 붕괴된다는 공식에서 북한은 이제 벗어나기 어려울 것이다.

자포리자 원전 지역에 대한 공격은 핵 사보타지 문제의 심각성을 부각시켰다. 이는 마땅히 북한이 두려워 해야 하는 문제이다. 북한은 기술적 한계로 핵 안전에 대해 대비가 전혀 안 되어 있다.

- 존 박(벨퍼센터): 이제 핵심적인 문제는 “일인지배 정권(Personalistic Regime)”에 대한 대응이 되었다. 푸틴과 김정은에 대한 이해가 중요하다. 이는 사실 매우 어려운 문제이다. 우리는 개별 정치엘리트의 사고방식과 인식체계를 이해하기 위해 필요한 충분한 정보를 가지고 있지 못하며, 우리에게 지극히 합리적인 문제가 이들의 계산법에서는 전혀 다르게 받아들여질 수 있다. 이 경우 소통이 중요한데 현재 권위주의 체제와의 소통 기회가 계속 줄어들고 있다. 이는 앞으로 러시아와 북한을 제대로 이해하고 대응하기 더욱 어려워진다는 것을 의미한다.

4. 미중경쟁 심화의 맥락에서 한미동맹의 과제

- 신성호(서울대): 우크라이나 전쟁, 대만에서의 위기 고조, 북한의 공세적 핵태세는 모두 한미동맹 강화가 매우 중요하다는 것을 보여준다. 한미동맹은 2000년대 들어 많은 변화를 경험해 왔지만, 지금이야말로 다음 단계로 넘어가는 기로에 있다. 과거에는 한미동맹 강화를 두고 진보와 보수의 입장이 갈라지기도 했고,



2000년대 초반에는 반미감정이 우세하기도 했다. 이는 이제 모두 과거가 되었다. 앞으로 한국은 어느 정치집단이 정권을 잡든지 초당적으로 한미동맹 강화를 추진할 수밖에 없는 상황이다. 미국 입장에서도 한국의 전략적 중요성은 더 높아지고 있다. 글로벌 중추국가는 한국이 단순히 구호로 외치는 문제가 아니다. 경제력 10위, 군사력 6위, 지표상 15위 민주주의 국가인 한국은 지역 평화와 안정을 위해 미국에게 중요한 전략적 파트너임에 틀림없다.

- 존 박(벨퍼센터): 이 문제에 대해 조금 다른 접근이 필요하다고 생각한다. 한미동맹의 과제를 말하기 위해서는 지금 동맹이 처해있는 가장 큰 문제가 무엇인지 생각해 보아야 한다. 최근 여러 연구기관들의 여론조사는 더 많은 한국인들이 자체 핵무장 옵션을 선호하고 있다는 것을 보여준다. 그러나 핵무기는 단순히 전략적 목적 달성을 위한 수단 중 하나임에 불과함을 이해해야 한다. 한미동맹의 전략이 무엇이고, 그 목표 달성을 위해 핵우산을 포함한 미국의 확장역지가 어떤 기능을 수행하고 있는지에 대한 깊은 고민이 필요하다. 한미연합훈련과 미국 항모의 기항이 어떤 기능을 수행하는 것인지 한국 여론이 정확히 이해할 수 있도록 한미 정부가 함께 노력해야한다.■



패널토의 참석자

EAI 연구진

- 김라미 미육군대학원 교수
- 김양규 EAI 수석연구원
- 손 열 EAI 원장(연세대 교수)
- 신성호 서울대 교수
- 전재성 EAI 국가안보연구센터 소장(서울대 교수)
- 하영선 EAI 이사장(서울대 명예교수)

Belfer 연구진

- 그레이엄 앨리슨(Graham Allison) 하버드대 교수
- 매튜 번(Matthew Bunn) 하버드대 케네디스쿨 교수
- 마리아나 부제린(Mariana Budjeryn) 하버드대 벨퍼센터 선임연구원
- 프란체스카 지오바니니(Francesca Giovannini) 하버드대 벨퍼센터 핵관리프로젝트 국장
- 스티븐 밀러(Steven Miller) 하버드대 케네디스쿨 국제안보프로그램 국장
- 알렉스 오닐(Alex O'Neill) 하버드대 케네디스쿨 벨퍼센터 한국프로젝트 코디네이터
- 존 박(John Park) 하버드대 케네디스쿨 벨퍼센터 한국프로젝트 국장

■ 담당 및 편집: 김양규 EAI 수석연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 202) ygkim@eai.or.kr