

미·러 관계 변화와 한반도

제성훈 (한국외국어대학교 교수)

- I. 시작하며
- II. 탈냉전기 미·러 관계의 변화과정과 양국 갈등의 근본원인
- III. 트럼프 정부의 출범과 미·러 관계 전망
- IV. 미·러 관계 변화가 한반도에 미치는 영향

〈요 약〉

현재 미·러 갈등은 한국의 대러 경제협력 확대를 제한하고 있다. 2013년 10월 18일 한국 정부는 러시아를 비롯한 탈소비에트 국가들과의 경제협력을 강화하기 위해 ‘유라시아 이니셔티브’를 발표한 바 있다. 하지만 그 이듬해인 2014년부터 시작된 미국의 대러 경제제재는 유가하락과 맞물려 러시아의 경제상황을 악화시키는 것은 물론, 한국이 러시아와 전면적으로 경제협력을 확대 하는데 부담을 주고 있다. 또한, 미·러 갈등은 한국의 외교적 자율성을 제한하고 있다. 미국에 맞선 러시아와 중국의 관계 강화는 북한의 입지를 강화하고 미·일 동맹을 자극하면서 동북아의 지정학적 대립구도(북·중·러 대 한·미·일)를 심화시키고 있다. 결국 트럼프 정부 하에서 미·러 갈등이 계속되거나 심화될 경우에는 한국의 대러 경제협력 확대와 외교적 자율성이 지금처럼 또는 더 강하게 제한을 받을 수밖에 없다.

반대로 미·러 관계가 개선될 경우에는 우선 한국의 대러 경제협력이 보다 자유로워질 것이다. 하지만 문제는 현재 한국의 대러 경제협력 확대를 제한하는

요인이 미국의 대러 경제제재만은 아니라는 데 있다. 유가하락과 에너지 생산 및 수출 중심 성장 모델의 한계로 악화된 러시아의 경제상황이 개선되지 않는 한 대러 경제협력은 여전히 제한될 수밖에 없다. 다음으로, 미·러 관계 개선을 계기로 미국이 중국을 대상으로 통상압력의 수위를 높이거나 포위 전략을 본격화할 경우에는 본격적인 미·중 대결구도가 형성되어 한국의 외교적 자율성을 더 강하게 제한할 것이다. 더 나아가, 이를 계기로 미국이 보다 강경한 대북정책을 수행할 경우에는 한반도의 군사적 긴장이 고조되는 것은 물론, 외교적 수단에 의한 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 통한 한반도 평화정착이 훨씬 더 어려운 과제가 될 것이다. 결론적으로 미·러 관계 개선 자체가 한반도에 미칠 영향은 생각보다 크지 않다. 오히려 한반도의 상황에 직접적으로 영향을 미칠 변수는 양국관계 개선 이후 미국의 동북아, 한반도 정책이다.

I. 시작하며

2016년 11월 미국 대선에서 예상과 달리 트럼프가 당선되면서 한동안 미·러 관계 개선에 대한 기대가 커진 것이 사실이다. 하지만 12월 초 CIA가 러시아의 대선 개입 의혹을 기정사실화하고, 이에 따라 오바마 정부가 러시아에 대한 외교적·경제적 보복조치를 취하면서 분위기가 달라지기 시작했다. 이어서 트럼프 정부 출범 이후인 2017년 2월 플린(Michael T. Flynn) 국가안보회의(NSC) 보좌관이 “러시아와 내통했다”는 비난을 받으며 사임하자 양국관계 개선에 적신호가 켜졌다. 친러파로 분류되는 틸러슨(Rex W. Tillerson)의 국무장관 임명을 환영하며 한껏 들떴던 러시아 역시 미국과의 관계 개선을 위해 우크라이나 동부지역 지원 중단, 크림 반도 포기 등의 양보는 불가하다는 입장을 다시 명확히 하고 있다. 이 때문에 트럼프 정부 하에서 양국 관계 개선이 조기에

이루어지기는 어려울 것이라는 전망이 다시 점점 힘을 얻고 있다.

따라서 이 연구의 목적은 첫째, 탈냉전기 미·러 관계의 변화과정을 추적하여 양국 갈등의 근본원인을 분석하며, 둘째, 트럼프 정부 하 미·러 관계를 전망하고, 셋째, 이에 기초하여 양국 관계의 변화가 한반도에 미치는 영향을 분석하는데 있다.

II. 탈냉전기 미·러 관계의 변화과정과 양국 갈등의 근본원인¹⁾

1. 1980년대 후반~1990년대

1980년대 후반 고르바초프가 새로운 대외정책 독트린, 즉 대외정책의 ‘신사고(New Thinking)’를 제창하면서 탈냉전이라는 세계사적 대전환이 시작되었다. 이제 소련은 세계는 두 개의 대립적인 사회정치체제로 분열된 것이 아니라 단일하고 상호의존적이며, 국제문제의 보편적 해결 수단이 세력균형이 아니라 이익균형이고, 프롤레타리아 국제주의 대신 인류 보편적 가치가 우선한다는 것을 인정하게 되었다. 미국과 소련이 주도하는 ‘민주적 공동체’ 실현을 위해 소련은 국경 밖에 주둔하던 소련군 철수, 전략 핵무기를 포함한 군사력 감축, 독일 통일 인정, 바르샤바조약 기구 해체 등을 단행했다. 소련 해체 이후 1990년대 러시아 역시 민주

1) 이 장은 제성훈, “탈냉전기 미·러 관계의 변화와 ‘우크라이나 위기,’” 『국제지역연구』, 20권 1호(2016)의 내용 일부를 수정·보완하여 재구성했다.

주의와 시장경제로의 이행, 서방과 공동의 이익 및 가치를 공유하면서 ‘민주적 공동체’를 이끌어가기 위해 ‘신사고’를 계승한 ‘친서방 노선’을 고수했다.

하지만 NATO의 동유럽 확대와 유고 공습은 양국관계에 균열을 만들었다. 나토는 북대서양협력이사회(NACC), 평화를 위한 동반자 프로그램(PfP), 유럽·대서양동반자이사회(EAPC) 등을 통해 동유럽 국가들과의 관계를 강화했다. 그 결과 체코, 헝가리, 폴란드가 1997년 12월 가입의정서에 서명하고 1999년 4월 NATO 회원국이 되자, 러시아는 NATO 확대를 직접적 안보 위협이자 자신에 대한 새로운 포위 전략, 동유럽에서 자신의 영향력 박탈 시도로 인식했다. NATO는 러시아의 반발에도 불구하고 유엔 안보리의 결의 없이 1999년 78일간 유고연방에 대한 공습을 감행하여, 동유럽에서 러시아의 입지를 심각하게 약화시켰다. 러시아는 나토와의 군사협력 전면 중단, START-II 비준 표결 연기, 대규모 군사훈련 수행, 단거리 전술핵무기 보강계획안 서명 등으로 이에 맞섰다. 이제 크렘린의 전략가들은 러시아가 미국과 ‘민주적 공동체’를 주도할 수 없다면 세계질서를 구성하는 몇 개의 극(極) 중 하나의 지위와 역할을 담당해야 한다고 판단했고, 이에 따라 엘친 정부는 탈소비에트 국가들과 비서방 국가들과의 관계, 특히 중국과의 관계에 관심을 기울이기 시작했다.

2. 2001년 9.11 사태~2008년 러시아·조지아 전쟁

9.11 사태를 계기로 러시아가 미국 주도의 반테러연합에 적극 협조하면서 미·러 관계는 극적으로 변화했다. 푸틴 대통령은 미국의 아프

가니스탄 공격을 지지하고, 이를 위한 전략물자 수송에 편의를 제공했을 뿐만 아니라, 중앙아시아에 미군기지 설치도 반대하지 않았다. 그 결과 2002년 6월 러시아는 2006년 G8 의장국이자 정상회의 개최국으로 결정되었고 EU와 미국으로부터 ‘시장경제지위(Market Economy Status)’를 인정받았으며, NATO·러시아 이사회(NRC)가 창설되면서 NATO의 동유럽 확대로 심화되었던 양국의 갈등도 일단 봉합되었다. 하지만 미국의 MD 구축 추진, NATO 확대 재개, 탈소비에트 지역의 ‘색깔혁명(color revolution)’, 러시아·조지아 전쟁 등으로 양국관계는 다시 악화되기 시작했다. 러시아의 반대에도 불구하고 2001년 미국이 MD 구축을 위해 ABM 조약 탈퇴를 통보하고, NATO는 동유럽 확대를 재개하여 2004년 불가리아, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 발트 3국을 회원국으로 받아들였다. ‘색깔혁명’으로 2004년 조지아와 우크라이나에 들어선 친서방 성향의 정부들은 미국의 지원 하에 NATO 가입을 적극 추진했다. 미국과 러시아는 북한 핵문제, 이란 핵문제, 중앙아시아 미군 기지 철수 문제, 코소보 독립 문제 등과 관련해서도 의견대립을 계속했다. 그 결과 러시아는 중국과 전략적 동반자 관계를 강화하면서 상하이협력기구(SCO), 집단안보조약기구(CSTO), 유라시아 경제공동체(EurAsEC) 등 탈소비에트 국가들과의 협력체제를 강화하기 시작했다. 2008년 8월 러시아·조지아 전쟁은 탈소비에트 지역에서 서방의 영향력 확대를 더 이상 허용할 수 없다고 판단한 러시아의 반격이었다. 이어서 러시아는 2008년 8월 25일, 미국이 바로 6개월 전 러시아의 반대를 무릅쓰고 코소보를 독립국으로 인정한 것처럼, 미국의 반대에도 불구하고 조지아 영토에 위치한 미승인국 남오세티아(South Ossetia)와 압하지야(Abkhazia)의 독립을 인정했다.

3. 2009년 ‘재설정(Reset)’~현재

2008년 8월 러시아·조지아 전쟁에 이르기까지 악화일로를 걸었던 양국관계가 2009년 오바마 정부의 ‘재설정’ 정책을 계기로 극적으로 개선되었다. 2009년 2월 뮌헨 안보회의에서 바이든 부통령은 “재설정 단추를 누르고, 우리가 러시아와 할 수 있고 또 함께 일해야만 하는 많은 영역들을 다시 논의할 때가 되었다”며 러시아와의 관계 개선과 안보협력을 강조했다.²⁾ ‘재설정’ 정책은 지구·지역적 문제의 해결을 위해 러시아와의 합의가 최우선적으로 필요하다는 인식에 기초한다. 따라서 민주주의와 인권 문제에 대한 이견은 더 이상 핵무기 확산과 국제테러리즘 등의 문제를 해결하기 위한 협력의 장애물로 인식되지 않았다. 2010년 2월 승인된 ‘러시아 군사독트린’은 NATO 군사시설의 국경 접근을 ‘군사적 위협’이 아닌 ‘군사적 위험’으로 완화하여 규정한데 이어³⁾, 2010년 4월 양국은 전략공격무기 감축·제한을 위한 New START에 서명했다. 미국과 러시아는 이란 핵문제와 아프가니스탄 문제와 관련하여 긴밀히 협조했고, 러시아·조지아 전쟁이 재발되지도 않았으며, 2010년 우크라이나에서 친러 성향 야누코비치의 대선 승리도 양국의 갈등을 야기하지 않았고, NATO는 조지아와 우크라이나의 가입 허가를 사실상 보류했다. 오바마 정부는 러시아의 인권문제에 대한

2) Joseph R. Biden, “Speech at the 45th Munich Security Conference,” <<https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/msc-2009/speeches/joseph-r-biden>> (검색일: 2017. 2. 12).

3) “Военная Доктрина Российской Федерации,” <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/2a959a74cd7ed01f432569fb_004872a3!OpenDocument> (검색일: 2017. 2. 12).

비판을 자제했으며, 러시아 국내 반정부세력과 조지아와 같은 탈소비에트 지역의 친서방 국가들에 대한 지원도 축소했다.

하지만 미국의 유럽 MD 구축 추진, 민주주의와 인권 논쟁 재발로 또다시 양국관계가 냉각되기 시작했다. 미국은 러시아의 유럽 MD 참여 제안을 거부하고, 2011년 9월 NATO의 유럽 MD 구축 차원에서 루마니아에 요격미사일 기지를 설치하는 내용의 협정에 서명했다. 푸틴 당시 총리는 2012년 2월 NATO 확대와 미국의 유럽 MD 구축 시도를 전략적 균형을 파괴하려는 ‘블록(block)적 사고의 전형’이라고 비판하면서, 이에 맞서기 위해 단일 항공·우주 방위 시스템 강화를 선언했다.⁴⁾ 2012년 5월 유럽 MD 1단계 조치 완료가 선언되자, 9월 푸틴 정부는 미국의 대외원조기관인 국제개발처(USAID)에 철수를 요청했다. 2011년 12월 총선과 2012년 3월 대선을 계기로 나타난 러시아의 민주주의와 인권에 대한 미국의 비판도 양국관계를 악화시켰다. 그 결과 푸틴 대통령은 2012년 5월 캠프데이비드 G8 정상회의에 불참했고, 이에 맞서 오바마 대통령도 9월 블라디보스토크 APEC 정상회의에 불참했다. 또한, 2012년 12월 6일 미국 의회는 2009년 구치소에서 사망한 변호사 마그니츠키 사건에 책임이 있다고 판단되는 러시아 관리의 입국 및 금융시스템 이용금지를 골자로 하는 이른바 ‘마그니츠키 법’을 제정했다.⁵⁾ 이에 맞서 12월 26일 러시아 의회도 ‘인간의 기본권과 자유, 러시아연방 국민의 권리와 자유 침해 관련 인사에 대한 영향력

4) Владимир В. Путин, “Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России,” *Российская газета* 2012. 2. 20; Владимир В. Путин, “Россия и меняющийся мир,” *Московские новости*, 2012. 2. 27.

5) “H.R. 6156 (112th): Russia and Moldova Jackson–Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012,” <<https://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr6156>> (검색일: 2017. 2. 12).

[표 1] 탈냉전기 미·러 관계 변화의 궤적

	첫 번째 사이클(1980년대 후반~1990년대)	두 번째 사이클(2001년~ 2008년)	세 번째 사이클(2009년~현재)
시작	1980년대 후반: 고르바초프의 '신사고(New Thinking)' 정책	2001년: 9.11 사태와 러시아의 반테러연합 가담	2009년 2월: 45차 윈헨 안보 컨퍼런스에서 바이든의 재설정 정책 선언
상승	1989년 12월: 몰타 회담	2002년 5~6월: EU와 유럽이 러시아에 '시장경제 지위' 인정	2010년 2월: 러시아연방 군사 독트린에서 나토 군사 시설의 국경 접근이 '위협' 에서 '위협'으로 조정
정점	1990년: 소련의 독일 통일 인정 1991년: 바르샤바 조약 기구 해체	2002년 5월: 나토-러시아 이사회 창설 2002년 6월: 카나스키스 G8 정상회의에서 러시아를 2006년 의장국이자 정상 회의 개최국으로 결정	2010년 4월: New START 서명
하락	1991년: 북대서양협력 이사회(NACC) 출범 1994년: '평화를 위한 동반자(PfP)' 프로그램 출범 1997년: 유럽·대서양 동반자이사회(EAPC) 출범	2002년 6월: ABM 조약 폐기 2004년: 불가리아, 루마 니아, 슬로바키아, 슬로 베니아, 발트 3국의 나토 가입 2003~2004년: 조지아, 우크라이나 등에서 색깔혁명 으로 친서방 성향의 정부 출범 2007년 2월: 43차 윈헨 안보 컨퍼런스에서 미국의 일방주의 정책, MD 시스템 구축, 나토 확대에 대한 푸틴의 비판	2011년: 유럽 MD 공동 시스템 구축 협상 실패와 루마니아 영토에 군사기지 설치 협정 서명 2012년 5월: 나토 정상 회의에서 유럽 MD 1단계 조치 완료 선언, 푸틴의 캠프 데이비드 G8 정상회의 불참 2012년 9월: 오바마의 블라디보스토크 APEC 정상 회의 불참 2012년 12월: 미국 의회의 '마그니츠키 법' 제정, 러시아 의회는 '디마 야코블레프 법' 제정 2013년 8월: 러시아의 스노든 임시망명 허용 2013년 9월: 오바마의 러시아 방문 취소
종료	1999년 3~6월: 나토의 유고 공습 1999년 4월: 체코, 헝가리, 폴란드의 나토 가입	2008년 8월: 러시아- 조지아 전쟁과 러시아의 남오세티야, 압하지야 국가 승인	2013년 말: '우크라이나 위기' 발발

행사조치 연방법’, 이른바 ‘디마 야코블레프 법’을 제정했다.⁶⁾ 시리아 내전의 장기화와 해결방안에 대한 입장이 좁혀지지 않는 가운데, 2013년 8월 러시아가 스노든의 임시망명을 허용하면서 양국의 갈등은 한층 심화되었고, 백악관은 2013년 9월로 예정되었던 오바마 대통령의 러시아 방문을 취소했다.

그리고 2013년 말 ‘우크라이나 위기’ 발발과 2014년 3월 러시아의 크림 반도 합병으로 인해 양국관계는 탈냉전기 사상 최악의 상태에 이르렀다. 미국과 러시아는 ‘우크라이나 위기’의 책임을 서로 상대방의 대외정책 탓으로 돌리면서, 상호 경제제재를 단행하고 각각 키예프 중앙정부와 동부지역 정부를 지원하고 있다.

4. 양국 갈등의 근본원인

‘우크라이나 위기’는 탈냉전기 미·러 관계가 세 번째 사이클 종료시점에 있음을 의미한다. 사실 ‘우크라이나 위기’는 NATO 확대와 유럽 MD 구축을 통해 자신의 주도 하에 유럽 안보를 강화하려는 미국과, 이를 군사적 위협으로 인식하면서 탈소비에트 지역에서 자신의 영향력을 유지하려는 러시아 간 갈등의 산물이다. 과거 냉전시절 ‘대소 봉쇄정책’의 기획자였던 조지 케넌은 1990년대에 러시아 국경까지 계획된 NATO 확대가 ‘아마도 열전으로 끝나게 될 신냉전’을 야기하고

6) “Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. N 272-ФЗ “О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации”,” <<http://www.rg.ru/2012/12/29/zakon-dok.html>> (검색일: 2017. 2. 12).

러시아에서 민주주의의 기회를 앗아갈 것이라고 경고한 바 있다.⁷⁾

미·러 갈등의 근본원인은 탈냉전기 자신의 역할과 협력의 방식에 서로 다른 이해, 즉 세계질서에 대한 서로 다른 구상에 있다. 미국은 탈냉전기 유일한 초강대국으로서 자신의 리더십 하에서 자신의 가치와 제도에 기초한 협력방식을 지향했고, 러시아는 자신을 미국과 동등한 파트너로 인식하면서 미국과 긴밀한 협조를 통해 세계질서를 운영해 나가는 협력방식을 기대했다. 따라서 미국은 나토의 확대와 유럽 MD 구축을 시도하면서, 러시아의 영향권에서 벗어나기를 원하는 탈소비에트 국가들을 대상으로 서방의 가치를 확산하고 그들을 서방의 안보·경제통합에 참여시키려고 했다. 반면, 러시아는 점차 자신의 기대가 환상이었음을 깨닫게 되었고, NATO·러시아 위원회 설립과 ‘재설정’ 정책이 미국의 ‘잘 포장된 임시방편적 속임수’였음을 인식하면서, 러시아·조지아 전쟁, 우크라이나 내전 개입과 크림 반도 합병이라는 초강수를 두게 된 것이다. 따라서 2013년 11월부터 현재까지 계속되고 있는 ‘우크라이나 위기’는 지난 20여 년간 세 번의 사이클을 거쳐 축적되어온 미국과 러시아 간 갈등이 드디어 임계점에 다다랐음을 의미한다.

7) Jeffrey Tayler, “How to Win Friends and Influence Putin,” *Foreign Policy*, 2014. 12. 26.

Ⅲ. 트럼프 정부의 출범과 미·러 관계 전망⁸⁾

1. ‘알타 트라우마’ 對 ‘몰타 트라우마’

미국 정계 보수파들은 1945년 알타 회담에서 소련에게 너무 많은 양보를 하면서 냉전이 시작되었다고 보는 이른바 ‘알타 트라우마’를 가지고 있다. 이들은 경제제재에만 의존한 오바마 정부의 대러 정책을 비판하며 ‘우크라이나 자유지원법(Ukraine Freedom Support Act of 2014)’에 따른 군사원조 등 보다 강도 높은 조치를 주문해왔다. 이들의 시각에서 러시아에 대한 양보는 곧 탈냉전기 미국이 주도해온 세계 질서의 균열을 의미하기 때문에 러시아가 크림 반도를 포기하고 우크라이나 동부지역에 대한 지원을 중단하지 않는 한 경제제재 해제는 불가능한 것이다. 한편, 크렘린의 전략가들은 1989년 양국 정상에 ‘냉전의 종언’을 선언한 몰타 회담 이후 진행된 탈냉전의 결과가 러시아에게 결코 공정하지 못했다고 보는 이른바 ‘몰타 트라우마’를 가지고 있다. 이들에게 양보, 즉 크림 반도를 반환하고 우크라이나 동부지역 지원을 중단하는 것은 다시 미국이 ‘강요하는’ 세계질서에 대한 순응을 의미한다. 따라서 러시아가 원하는 타협의 조건은 여전히 크림 반도 병합에 대한 서방의 인정 또는 최소한 묵인, 동부지역에 고도의 자치권(가입·탈퇴가 자유로운 연방주체 지위, 키예프 중앙정부의 대외정책결정에 대한 영향력 보장)이 부여되는 우크라이나의 ‘연방화(聯邦化)’가 될 수밖에 없다.

8) 이 장의 일부 내용은 제성훈, “급변하는 세계의 중심에 선 러시아,” 『2016 RUSSIA REPORT: Issues & Analysis』 (용인, 한국외국어대학교 러시아연구소, 2017)에도 언급된 바 있다.

2. 양국관계 개선의 가능성

하지만 2016년 11월 미국 대선에서 예상과 달리 트럼프가 당선되면서 양국관계 개선에 대한 기대가 커졌다. 트럼프 대통령은 이미 대선후보 시절부터 푸틴 대통령과 러시아에 대해 우호적인 태도를 보이면서 취임 후 대러 관계 개선에 적극 나설 것을 공언한 바 있다. 과거 그의 발언이 다소 거칠었던 것은 사실이나, 내용을 자세히 뜯어보면 푸틴 대통령이 강력한 리더십을 가지고 있고, 국제문제 해결을 위해 러시아와의 협력이 불가피하다는 점을 강조한 것으로 인식 자체는 매우 현실적이고 실용적이라고 할 수 있다. 당선 후인 2016년 11월 14일 트럼프 당선인과 푸틴 대통령은 전화통화를 통해 현재의 양국관계가 “매우 불만족스러운 상태에 있다”고 평가하고, 관계정상화와 폭넓은 문제에 대한 건설적 협력을 위해 노력하기로 했다. 이어서 푸틴 대통령은 2016년 12월 1일 연례교서를 발표하면서, “평등·호혜적 기초에서 양자관계의 정상화와 발전을 시작하는 것이 중요”하며, “미국의 새로운 정부와 협력할 준비가 되어있다”고 언급했다.⁹⁾ 이후 2016년 12월 초에 있었던 카터 페이지(Carter Page)의 모스크바 방문은 그가 대선 선거 운동 과정에서 트럼프의 대외정책 보좌관이었던 점을 고려할 때, 향후 관계 개선 및 협력을 위한 의제 협의 차원이었을 가능성이 크다.

이러한 배경에서 트럼프 정부가 ‘우크라이나 위기’ 관련 문제를 회피하면서 국제안보 문제와 관련하여 러시아와 협력을 시도할 가능성이 있다는 전망이 제기되었다. 다시 말해, 트럼프 정부의 핵심적인 대외

9) Владимир В. Путин, “Послание Президента Федеральному Собранию,” 2016. 12. 1, <<http://kremlin.ru/events/president/news/53379>> (검색일: 2017. 2. 12).

정책 목표는 미국(또는 미국 기업)의 경제적 이익 보호가 될 것이기 때문에, ‘우크라이나’ 위기 관련 문제(민스크 협정 이행, 크림 반도 반환 등)보다 오히려 중국과의 통상 문제, 국제테러리즘과의 투쟁 등이 대외 정책 우선순위가 될 가능성이 크다는 것이다. 트럼프 정부가 실제로 신고립주의 대외정책을 채택한다면, 국제안보 문제와 관련하여, 특히 ISIL을 위시한 국제테러리즘에 맞서기 위해 러시아의 협력이 필요하기 때문에 ‘우크라이나 위기’를 유럽 국가들이 해결해야 할 문제로 미룰 수 있다. 이 경우 트럼프 정부는 유럽에서 미국의 안보·경제적 부담을 가중시키지 않기 위해서라도 키예프 중앙정부에 대한 경제 원조를 더 이상 늘리지 않을 것이고, 러시아를 자극할 수 있는 우크라이나의 조속한 NATO 가입도 적극적으로 추진하지 않을 것이다. 하지만 이것을 크림 반도와 우크라이나를 러시아에게 ‘완전히 넘겨준다’는 의미로 해석할 수는 없다. 더 시급한 문제를 해결하기 위해 더 복잡한 문제를 잠시 보류하려는 것으로 보아야 할 것이다.

3. 근본적으로 해결되기 어려운 미·러 갈등

하지만 양국 관계 개선이 기대만큼 빠르게 이루어지기는 어려울 것으로 보인다. 미국 대외정책이 냉전 시절부터 가지고 있는 오랜 관성과 ‘알타 트라우마’를 고려할 때, 트럼프 정부가 아무런 명분 없이 전격적으로 경제제재를 해제할 가능성은 크지 않다. 일단, 12월 초 CIA가 러시아의 대선 개입(민주당 인사 이메일 해킹) 의혹을 기정사실화하자, 12월 29일 오바마 정부는 러시아 외교관 35명을 추방하고, 미국 내 러시아 공관시설을 폐쇄하고, 해킹 관련 기관 및 개인에 대한 경제제재를

단행했다. 또한, 2월 중순에는 플린 국가안보회의(NSC) 보좌관이 주미 러시아 대사와 대러 경제제재 해제를 논의한 사실이 폭로되면서 사임했고, 매티스(James N. Mattis) 국방장관은 브뤼셀에서 개최된 NATO 국방장관회의에서 “미국은 아직 러시아와 군사협력을 할 준비가 되어 있지 않다”, “러시아와 힘으로 협상할 필요가 있다”, “러시아의 공격적 행동은 국제법을 위반하고 불안정하게 만들고 있다”는 등 대러 강경 발언을 쏟아냈다.¹⁰⁾ 게다가 친러파로 분류되는 틸러슨이 국무장관에 임명되면서 오히려 의회의 견제와 여론의 주목을 불러일으켜 트럼프 정부가 ‘과도한 의심을 받으면서까지’ 대러 관계 개선을 조기에 추진하기는 더욱 어려울 것으로 보인다.

러시아도 미국과의 관계 개선을 원하지만, 그것을 위해 우크라이나 동부지역 지원 중단, 크림 반도 포기 등의 양보는 할 수 없다는 입장을 명확히 하고 있다. 푸틴 대통령은 2016년 12월 1일 연방의회 교서를 통해 러시아와 미국이 국제 안보·안정 보장과 비확산 레짐 강화에 대한 공통의 책임을 가지고 있기 때문에, “지구·지역적 문제 해결에서 양국의 상호협조가 전 세계의 이익에 부합한다”고 강조하면서도, “전략적 균형을 훼손하려는 시도는 극히 위험하며 지구적 재앙으로 이어질 수 있다. 이것을 한시도 잊어서는 안 된다”고 경고했다. 또한, “우리는 적을 찾고 있지 않으며 언제라도 그런 적이 없다. 우리는 친구가 필요하다”고 언급했지만, 동시에 “하지만 우리의 이익에 대한 침해와 무시는 용인하지 않는다. 우리는 독자적으로 자신의 운명을 개척하고

10) James Masters, “Trump defense chief Mattis: US not ready for military cooperation with Russia,” 2017. 2. 16, <<http://edition.cnn.com/2017/02/16/politics/mattis-russia-military-cooperation>> (검색일: 2017. 2. 12).

타자의 훈수와 주제넘은 충고 없이 현재와 미래를 건설하기 원하고 그렇게 할 것이다”라며 결연한 의지를 표명했다.¹¹⁾

양국 정부의 노력으로 설사 전격적인 관계 개선이 이루어진다고 하더라도 그것은 ‘임시방편적’ 타협에 불과할 것이다. 미국과 러시아의 갈등은 일시적으로 ‘융합’될 수는 있지만 근본적으로 ‘해결’되기는 어렵다. 탈냉전기 미·러 관계에서 나타난 세 개의 사이클은 양국의 갈등이 새로운 세계질서, 그리고 그 속에서 양국의 역할과 협력의 방식에 대한 근본적인 합의가 도출되지 않는 한 완전히 해결되기 어렵다는 것을 잘 보여준다.

IV. 미·러 관계 변화가 한반도에 미치는 영향

1. 미·러 갈등이 한반도에 미치는 영향

현재 상황에서 미·러 관계 개선이 쉽지 않아 보이지만, 양국관계의 변화가 한반도에 미칠 영향에 대한 검토는 필요할 것이다. 보다 간결한 논의를 위해서는 먼저 미·러 갈등이 현재 한반도에 어떤 영향을 미치고 있는지를 보아야 한다. 첫째, 미·러 갈등은 한국의 대러 경제협력 확대를 제한하고 있다. 2013년 10월 18일 한국 정부는 러시아를 비롯한 탈소비에트 국가들과의 경제협력을 강화하기 위해 ‘유라시아 이니셔티브’를 발표한 바 있다. 하지만 그 이듬해인 2014년부터 시작된 미국의


11) Владимир В. Путин, “Послание Президента Федеральному Собранию,” 2016. 12. 1, <<http://kremlin.ru/events/president/news/53379>> (검색일: 2017. 2. 12).

대러 경제제재는 유가하락과 맞물려 러시아의 경제상황을 악화시키고 있다. 또한, 2014년 3월 19일 “크림 주민투표와 러시아의 크림 병합을 인정할 수 없다”는 외교부의 성명은 러시아의 국제법 위반 여부, 대러 제재조치 등이 언급되지 않은 최소한의 입장표명으로서 한국의 외교적 현실을 고려할 때 불가피한 측면이 크다. 하지만 러시아 입장에서는 당연히 이러한 성명이 달갑지 않으며, 한국도 미국이 주도하고 있는 대러 경제제재를 무시하고 러시아와 전면적으로 경제협력을 확대하는데 부담을 느낄 수밖에 없다. 둘째, 미·러 갈등은 한국의 외교적 자율성을 제한하고 있다. 미국에 맞선 러시아와 중국의 관계 강화는 북한의 입지를 강화하고 미·일 동맹을 자극하면서 동북아의 지정학적 대립구도 (북·중·러 對 한·미·일)를 심화시키고 있다. 러시아가 중국과 함께 한국 내 사드 배치 결정을 아태지역에서 전략적 균형을 파괴하려는 미국의 글로벌 MD 구축 전략의 일환으로 바라보며 크게 반발하는 이유도 바로 여기에 있다. 2015년 5월 기대를 모았던 박근혜 대통령의 2차 세계대전 전승기념일 행사 불참과 2016년 7월 한국 내 사드 배치 결정에 대한 러시아의 즉각적인 반발은 미·러 갈등, 그리고 이로 인해 심화된 동북아의 지정학적 대립구도가 한국의 외교적 자율성을 어떻게 제한하고 있는지를 잘 보여준다. 결국 트럼프 정부 하에서 미·러 갈등이 계속되거나 심화될 경우에는 한국의 대러 경제협력 확대와 외교적 자율성이 지금처럼 또는 더 강하게 제한을 받을 수밖에 없다.

2. 미·러 관계 개선이 한반도에 미칠 영향

반대로 미·러 관계가 개선될 경우에는 우선 한국의 대러 경제협력

이 보다 자유로워질 것이다. 하지만 문제는 현재 한국의 대러 경제협력 확대를 제한하는 요인이 미국의 대러 경제제재만은 아니라는 데 있다. 유가하락과 에너지 생산 및 수출 중심 성장 모델의 한계로 악화된 러시아의 경제상황이 개선되지 않는 한 대러 경제협력은 여전히 제한될 수밖에 없다.

다음으로 미·러 관계 개선을 계기로 미국이 중국을 대상으로 통상 압력의 수위를 높이거나 포위 전략을 본격화할 가능성도 검토해볼 필요가 있다. 물론, 현재로서는 러시아가 미국과의 관계 강화를 위해 중국과의 관계를 희생할 가능성은 거의 없기 때문에 이를 지원하거나 동참하지는 않을 것이다. 하지만 이 경우 본격적인 미·중 대결구도가 형성되어 한국의 외교적 자율성을 더 강하게 제한할 것이다. 더 나아가, 이를 계기로 미국이 보다 강경한 대북정책을 수행할 가능성도 있다. 이 경우에는 한반도의 군사적 긴장이 고조되는 것은 물론, 외교적 수단에 의한 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 통한 한반도 평화정착이 훨씬 더 어려운 과제가 될 것이다. 결론적으로 미·러 관계 개선 자체가 한반도에 미칠 영향은 생각보다 크지 않다. 오히려 한반도의 상황에 직접적으로 영향을 미칠 변수는 양국관계 개선 이후 미국의 동북아, 한반도 정책이다. 

[참고문헌]

제성훈. “급변하는 세계의 중심에 선 러시아.” 『2016 RUSSIA REPORT: Issues & Analysis』. 용인: 한국외국어대학교 러시아연구소, 2017.

_____. “탈냉전기 미·러 관계의 변화와 ‘우크라이나 위기.’” 『국제지역연구』 20권 1호(2016).

“H.R. 6156 (112th): Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012.”
〈<https://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr6156>〉
(검색일: 2017. 2. 12).

Masters, James. “Trump defense chief Mattis: US not ready for military cooperation with Russia.” 2017. 2. 16. 〈<http://edition.cnn.com/2017/02/16/politics/mattis-russia-military-cooperation>〉
(검색일: 2017. 2. 12).

Biden, Joseph R. “Speech at the 45th Munich Security Conference.”
〈<https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/msc-2009/speeches/joseph-r-biden>〉
(검색일: 2017. 2. 12).

Taylor, Jeffrey. “How to Win Friends and Influence Putin.” Foreign Policy. 2014. 12. 26.

“В оенная Доктрнна Росснийской Федерации.” 〈<http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/2a959a74cd7ed01f432569fb004872a3!OpenDocument>〉 (검색일: 2017. 2. 12).

Путин, Владимир В. “Послание Президента Федеральному Собранию.” 2016. 12. 1. <<http://kremlin.ru/events/president/news/53379>> (검색일: 2017. 2. 12).

Путин, Владимир В. “Россия и меняющийся мир.” Московские новости. 2012. 2. 27.

Путин, Владимир В. “Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России.” Российская газета. 2012. 2. 20.

“Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. N 272-ФЗ” О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации.” <<http://www.rg.ru/2012/12/29/zakon-dok.html>> (검색일: 2017. 2. 12).