

Online Series

2023. 04. 18. | CO 23-14

2023년 ‘러시아연방 대외정책개념’의 특징과 시사점

현 승 수(평화연구실 연구위원)

2023년 3월 31일 새로 개정된 ‘러시아연방 대외정책개념’은 러시아가 서방 국가들과 ‘회복 불가능한’ 수준까지 갈등하고 있는 현시점에서 러시아 대외 전략과 우크라이나 전쟁의 미래 그리고 세계질서의 행배를 추측하는 데 중요한 시사점을 준다. 2023년판 ‘대외개념’의 특징은 전체적으로 대단히 공세적이고 이념적이며 또 선동적이라는 점, 러시아가 서방 국가들, 특히 미국과 대결 자세를 견지하면서 비서방 국가들과 협력 강화에 주력할 것을 천명하고 있는 점, 옛 소련권 국가들에 대한 인식과 대응의 전환이 감지된다는 점으로 요약할 수 있다. 새로운 러시아 ‘대외개념’ 문서에는 한반도 관련 내용이 전무하다. 하지만 러시아가 한반도 문제에 무관심하리라 예상하는 것은 속단일 듯하다. 러시아는 자국에 적대적인 ‘서방 집단’ 속에 한국을 포함시키고, 핵심 협력 대상인 ‘글로벌 사우스’ 속에 북한을 포함시켰다고 보는 것이 합당하다. 만일 동북아와 한반도 주변에서 미국에 맞선 중러 연대에 북한이 가세할 경우, 신냉전형 진영화는 속도를 낼 것이며, 한국의 안보 환경도 더욱 열악해질 수밖에 없다. 정부는 양국 간 민간 교류와 1.5 트랙 차원의 대화 채널이 단절되지 않도록 관리해야 하며 또 북·중·러 연대가 현실이 되지 않도록 외교적 총력을 기울여야 한다.

2023년 3월 31일, 블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 새로 개정한 ‘러시아연방 대외정책개념’(이하 ‘대외개념’) 문서에 서명했다. ‘대외개념’은 러시아의 세계 인식과 대외정책상의 주요 국가 이익, 외교 전략 목표, 추진 방안 등을 명시한 정부 공식 문건이다. 러시아는 1993년 처음으로 ‘대외개념’을 발표한 이후 필요에 따라 개정하는 작업을 해왔다. 2000년, 2008년, 2013년, 2016년에 이어 올해 발표된 개정판은 6번째에 해당한다. 이번 ‘대외개념’은 러시아가

2022년 2월 우크라이나를 침공한 후 처음으로 공개하는 외교 안보 관련 공식 문서라는 점에서 특별히 주목을 받았다. ‘대외개념’ 분석은 푸틴 러시아가 서방 국가들과 ‘회복 불가능한’ 수준까지 갈등하고 있는 현시점에서 러시아 대외 전략과 우크라이나 전쟁의 미래 그리고 세계질서의 향배를 추측하는 데 중요한 시사점을 줄 것이다. 이 글에서는 2023년 개정된 ‘대외개념’의 주요 특징들을 세 부분으로 나누어 고찰해 본다.

공세적이고 이념적이며 선동적

첫째, 2023년판 ‘대외개념’의 전체적인 인상은 대단히 공세적이고 이념적이며 또 선동적이다. 러시아 정부가 공식 문건에서 사용하지 않았던 프로파간다 성격의 용어들이 다수 등장하고 있다. 러시아 세계, 서방 헤게모니, 신식민주의, 서방 집단(Collective West), 전통 가치, 다극화된 세계, 앵글로색슨족, 러시아혐오증, 신나치주의 등이다. 이 같은 이념·선동성 용어들은 러시아가 우크라이나 침공을 정당화할 때 자주 사용되던 용어들이지만, 국가 공식 문건에 명문화된 점이 주목할 만하다.

한편, ‘대외개념’ 문서는 내용의 상당 부분을 지역 및 국가별 정책에 할애하고 있다. 세계를 지역 및 그 안에 속한 기구와 국가들로 분류하고 각 지역과 국가에 대한 러시아의 정책 노선을 상술하는 방식이다. 2016년판에서는 특별한 범주화(categorization) 없이 외교적 우선순위에 따라 지역 기구와 국가들에 대한 러시아의 입장과 정책 노선을 밝혔다. 그런데 2023년판에서는 그 방식이 이전 버전과는 확연히 달라졌다.

▼근외 ▼북극 ▼유라시아 대륙, 중화인민공화국, 인디아공화국 ▼아시아-태평양 지역
▼이슬람 세계 ▼아프리카 ▼라틴 아메리카와 카리브해 연안 지역 ▼유럽 지역 ▼미국
과 기타 앵글로색슨 국가들

여기서 눈여겨볼 부분은, 세계를 9개 지역으로 범주화하고 있는 점, 옛 소련권 국가들을 지칭할 때 사용하던 ‘근외(Near Abroad)’ 개념이 부활한 점, 유라시아 대륙이라는 항목과 함께 중국과 인도를 특별히 명시한 점, 아시아-태평양 지역을 ASEAN(Association of Southeast Asian Nations, 동남아연합국가) 국가들로 한정된 점, 이슬람 세계라는 생소한 지역 개념을 사용하고 있는 점, 미국을 위시한 영국과 호주, 캐나다를 앵글로색슨 국가들이라고 칭하면서 순서상 가장 끝에 배치함으로써 외교적 우선순위가 격하되었음을 드러내고 있는 점들이다. 과거 ‘대외개념’에서는 아시아-태평양 국가들을 언급하면서 남북한과 일본에 대한 정책 노선을 상세하게 기술했었다. 그러나 이번 버전에서는 한반도에 관한 언급 자체가 없다.

2023년 ‘대외개념’에서 발견되는 이 같은 변화들은 러시아의 자기정체성과 세계 인식에 모종의 변화가 있음을 시사한다. 러시아에서는 푸틴 집권 이후 민족주의와 애국주의를 강조하는 사회적 분위기가 고조되어왔다. 푸틴 대통령의 세계 인식 속에 문명론적이고 러시아 중심주의적인 색채가 짙게 배어 있음을 지적하는 전문가들도 많았다. 하지만 대외정책을 다룬 국가 공식 문서에 “러시아는 지역 국가가 아닌 하나의 독자적인 문명”, “러시아 문명의 자급자족적 성격”, “러시아의 사명은 러시아 세계를 통합하는 것”과 같은 표현이 등장하고 있음은 대단히 이례적이다. 이번 ‘대외개념’을 통해 러시아는 스스로를 유럽과 아시아의 어느 한쪽에도 속하지 않는 독자적인 문명으로 규정하고, 세계질서를 러시아 문명의 시각에서 해석하며 재구성하겠다는 의지를 강조한 것으로 볼 수 있다.

대미, 대서방 대결 견지와 글로벌 사우스와의 협력

둘째, 2023년판 ‘대외개념’은 러시아가 서방 국가들, 특히 미국과 대결 자세를 견지하면서, 비서방 국가들과 협력 강화에 주력할 것을 천명한다. 2016년판 ‘대외개념’에도 서방에 대한 러시아의 불신과 위협 인식은 드러나 있었다. 하지만 새로운 ‘대외개념’에서는 서방에 대한 논조가 대단히 거칠어졌다. 서구가 주도하는 세계화를 새로운 제국주의와 식민주의로 규정하고 “파괴적인 신자유주의적 이념”의 지구적 확산에 반대한다. 또한 서방의 최종 목표가 러시아를 궤멸시키는 것이라고 비난하면서, 서방의 대러 적대시 정책을 “고무하고 조직하고 실행하는” 나라를 미국이라고 적시한다.

‘대외개념’은 아시아와 아프리카 국가들이 부상함에 따라 세계가 미국과 유럽 중심이 아닌 ‘다극화된 세계’로 이행하고 있다고 주장한다. 하지만 미국과 유럽을 비롯한 서방이 기존 국제질서를 고집하면서, 다극화하고 있는 현실을 거부하고 있어 전 세계에 ‘파괴적인 영향’이 초래되고 있다고 본다. 서방은 자기 패권에 저항하는 러시아의 힘을 빼기 위해 다양한 정책을 구사하고 있는데 우크라이나를 서방의 지배 아래 두려는 것도 그 일환이라고 주장한다. ‘대외개념’은 러시아를 우크라이나 전쟁으로 내몬 것은 서방, 특히 미국이라면서 미국 음모설을 제기한다.

세계 발전의 핵심 국가 중 하나인 러시아를 위협으로 인식한 미국이 하이브리드 전쟁을 획책했고, 이는 러시아의 선택이 아니었다.

이러한 전략 환경 속에서 러시아는 대러 제재에 동참하지 않은 중국과 인도, 이슬람 세계, 아프리카, 중남미, 동남아시아 국가들과 관계를 강화해 나갈 것임을 선언한다. 이른바 ‘글로벌 사우스(Global South)’와의 연계와 협력에 주력하겠다는 것이다. 특히 러시아에게 인도와 중

국은 단절된 서방과의 관계를 보완해 줄 수 있는 핵심 협력 국가로서, 러시아가 추구하는 다극화 세계에서 러시아와 함께 중요한 축을 이루는 대국들이다. 우크라이나 전쟁에도 불구하고 중국과 러시아 관계가 흔들림 없이 지속되고 있어, 새로운 ‘대외개념’ 문서 내 중국 관련 부분에 이목이 쏠렸다. 하지만 예상과는 달리 중국에 관한 기술은 다소 원론적이고 절제된 인상을 준다. 그보다는 중남미와 이슬람 세계, 아프리카 국가들과의 관계 강화에 러시아가 더 큰 방점을 찍은 듯한 분위기도 엿보인다. 이러한 기술 방식은, 러시아가 국제적으로 고립됐으며 중국에 지나치게 의존하고 있다는 서방의 시각을 불식시키려는 의도의 결과일 수도 있다.

러시아가 새로운 ‘대외개념’ 문서에서 핵전쟁 가능성을 크게 평가하고 있음도 우려스럽다. 2016년판에는 핵 강국들 사이에 전면전 발발 가능성이 크지 않다는 문장이 들어있었다. 하지만 2023년판에는 핵무기 보유 국가들 사이에 충돌 가능성이 커지고 있으며 그 결과, 지역 또는 글로벌 차원에서 전쟁이 발생할 위험도 증가했다고 주장한다.

옛 소련권에 대한 구심력 회복

셋째, 옛 소련권 국가들에 대한 인식과 대응의 전환이 감지된다. 앞서서도 언급했듯 ‘근외(Near Abroad)’라는 용어가 사용되고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 이 용어는 1990년대부터 옛 소련권 국가들을 지칭할 때 종종 사용되곤 했다. 하지만 2000년대 들어 공식 문건에서 사라졌는데 그 이유는 옛 소련권 국가들이 이 용어를 그다지 달가워하지 않았기 때문이다. 러시아 중심적인 분위기를 풍긴다는 이유에서다. 따라서 2013년판과 2016년판 ‘대외개념’에서는 근외 대신 ‘CIS(Commonwealth of Independent States)’, 즉 독립국가연합이라는 용어가 사용됐었다. 2023년판에서 과거 사용하던 근외가 다시 부활했다는 사실은 옛 소련권 국가들에 대한 러시아의 인식 변화를 시사한다. 즉 이 지역을 보다 러시아 중심적인 시각에서 바라보겠다는 것이다.

또 하나 주목할 사실은 이번에 개정된 ‘대외개념’에는 우크라이나라는 국명이 단 한 번 등장한다는 점이다. 그조차도 우크라이나를 직접 언급한 것이 아니다. 미국과 유럽이 “우크라이나 방면에서 (러시아의) 사활적으로 중요한 이익”에 맞서 하이브리드 전쟁을 벌이고 있다는 문장 속에 언급되어 있을 뿐이다. 우크라이나 전쟁 자체에 대한 기술도 찾아볼 수 없다. 이와는 대조적으로 2016년판에는 우크라이나와의 국가 관계를 다음과 같이 기술하고 있다.

러시아연방은 상호 존중을 바탕으로 우크라이나와 다양한 정치적, 경제적, 문화적, 종교적 관계를 발전시키고 국가 이익을 존중하면서 파트너십을 구축하는 데 관심이 있다.

러시아는 2014년 2월 우크라이나령 크림반도를 강제 합병함으로써 서방 국가들로부터 경제 제재를 받았다. ‘대외개념’ 2016년판이 나온 시점은 러시아가 우크라이나 동부 돈바스 지역에 대한 군사 개입을 강화해 우크라이나 정부와는 물론 서방과의 갈등이 증폭되던 시기였다. 그럼에도 2016년판 ‘대외개념’에는 우크라이나에 대한 국가로서의 인정과 존중이 일정 부분 드러나 있었다. 하지만 2023년판은 우크라이나를 의도적으로 무시함으로써 러시아의 인식과 전략이 근본적으로 바뀌었음을 암시하고 있다.

옛 소련권 국가로서 반러, 친서방 성향이 강한 조지아의 경우도 마찬가지다. 조지아는 자국으로부터 독립하려는 남오세티야와 압하지야를 무력으로 제압하려다 2008년 8월 러시아와 전쟁을 치른 경험이 있다. 러시아는 두 지역의 독립을 승인했고 조지아와 러시아는 외교관계를 단절했다. ‘대외개념’ 2016년판에서는 러시아가 조지아와 관계 정상화를 고려하고 있다는 언급이 있었다. 하지만 2023년판은 조지아에 관한 기술을 없애고 그 대신 남오세티야와 압하지야와의 협력 강화 필요성을 장황하게 설명하고 있다. 최근 세르게이 라브로프 러시아 외무장관은 조지아의 정치 상황이 우크라이나와 유사하게 돌아가고 있다는 정세 판단을 내비친 바 있다. 조지아가 미국의 음모에 넘어가 제2의 우크라이나처럼 변해가고 있다며 우려했다. 서방 전문가들은 러시아가 조지아와 몰도바 같은 옛 소련권 국가들에서 러시아의 구심력을 회복하기 위해 군사 도발을 강행할 가능성이 있다는 분석을 내놓고 있다.

전망과 시사점

2023년판 ‘대외개념’ 문서의 분량은 42쪽에 달하며, 앞에서 분석한 내용 이외에도 러시아 대외정책과 관련된 거의 모든 분야를 폭넓게 다루고 있다. 푸틴 대통령은 이번 ‘대외개념’의 내용을 평가하면서 러시아는 전 세계 어느 나라에 대해서도 적대감을 갖고 있지 않으며 스스로를 고립시킬 생각도 없다고 역설했다. 평등한 국가 관계를 원하는 모든 나라들과 협력할 의향이 있다고도 말했다. 하지만 새로운 러시아의 ‘대외개념’은 우크라이나 전쟁을 계기로 본격화한 서방과의 대결에서 러시아의 문명적, 도덕적 우위를 강조한다. 이는 러시아가 우크라이나 전쟁이나 서방과의 대결에서 쉽게 양보하지 않을 것임을 시사한다. 서방의 헤게모니 장악 ‘음모’에 대해 러시아는 자위적 대응을 할 뿐이며, 정의는 러시아 편에 있으니 승리만이 있을 것이라는 논조다. 다만 ‘대외개념’은 러시아가 ‘서방의 적’이 아니며 서방에 대해 적대감을 갖고 있지 않다고 주장하면서, 서방이 러시아와 “실용적인 관계(pragmatic interaction)”로 복귀하기만 하면 된다고 제안한다. 여기서 말하는 실용적 관계가 구체적으로 무엇을 의미하는지는 불명확하다. 그러나 현재 진행 중인 우크라이나 전쟁에서 러시아가 최종 승리를 거둘지 패배할지와

무관하게, 러시아 대외정책의 중심축이 다시 서쪽으로 선회할 가능성은 지극히 적다. 러시아는 국가의 미래를 동쪽과 남쪽에서 찾고 있음이 이번 ‘대외개념’을 통해 명확해졌다.

러시아는 손상된 서방과의 관계를 보완하기 위해 중국, 인도는 물론 글로벌 사우스로 불리는 제3세계 개발도상국들과의 관계 강화에 주력할 것으로 보인다. 또 러시아가 주도하는 다자 협력 기구들인 EAEU(Eurasian Economic Union, 유라시아경제연합), SCO(Shanghai Cooperation Organisation, 상하이협력기구), BRICS(브라질·러시아·인도·중국·남아공)의 확대와 기구 내 러시아의 위상 강화도 도모할 것으로 예상된다.

그러나 러시아가 그리는 세계질서와 러시아의 미래상이 실현될지는 미지수다. 러시아는 에너지 자원 대국이지만 유럽과 서방에 수출하던 석유와 천연가스 등 에너지 자원의 수출길이 막혀 국가 경제에 부담이 커졌다. 그나마 중국과 인도, 터키 등 대러 제재에 참여하지 않은 나라들이 러시아산 에너지 자원을 싼값에 수입해 주는 덕분에 러시아는 일단 위기를 모면하고 있는 형국이다. 하지만 제재 효과를 극대화하려는 서방의 노력은 계속되고 있으며, 러시아로서도 ‘에너지 전쟁’을 오래 끌고 가기에는 부담이 적지 않다. 더욱이 제재로 인해 서방 기업들이 대거 이탈한 러시아는 최첨단 기술과 부품 부족으로 경제 발전 동력에 타격이 불가피하다. 러시아의 대중국 의존 심화와 내부 통제를 위한 푸틴 독재의 강화는 결국 러시아를 ‘북한화(Northkoreanization)’하는 결과로 이어질 것이라는 비관적 전망도 나오고 있다.

북핵 문제나 한반도 안보 정세, 남북한과의 균형 잡힌 협력 필요성들을 강조하던 이전 버전들과는 다르게, 새로운 러시아 ‘대외개념’ 문서에는 한반도 관련 내용이 전무하다. 최근 밀착으로 주목받고 있는 북러 관계에 관한 언급도 없다. 하지만 러시아가 한반도 문제에 무관심하리라 예상하는 것은 속단일 듯하다. 러시아는 자국에 적대적인 ‘서방 집단’ 속에 한국을 포함시키고, 핵심 협력 대상인 ‘글로벌 사우스’ 속에 북한을 포함시켰다고 보는 것이 합당하다. 만일 동북아와 한반도 주변에서 미국에 맞선 중러 연대에 북한이 가세할 경우, 신냉전형 진영화는 속도를 낼 것이며, 한국의 안보 환경도 더욱 열악해질 수밖에 없다.

한국이 서방의 대러 제재에 참여하고 있고 러시아가 한국을 비우호국으로 지정하고 있어 한러 정부가 당장 이전과 같은 수준으로 관계를 회복하기는 어렵다. 하지만 러시아는 한반도 접경국이며 북한 문제 해결과 동북아 안보 환경 조성을 위해 논의하고 협력해야 할 중요한 파트너다. 정부는 양국 간 민간 교류와 1.5 트랙 차원의 대화 채널이 단절되지 않도록 관리해야 한다. 또 북·중·러 연대가 현실이 되지 않도록 외교적 총력을 기울여야 한다. 세계가 분열되고 동북아가 진영화로 나아가는 지금, 한국과 러시아의 소통이 어느 때보다 중요하다. ©KINU 2023

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.