JEJU PEACE INSTITUTE
제주평화연구원

JPI 정책포럼

발행인 | 문태영 · 주소 | 제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858) · Tel: 064)735-6500 · Fax: 064)738-6522 · www.jpi.or.kr

No. 2015-07

미국의 대러시아 외교: 지정학의 회귀?

김동열 (국립외교원 교수)

우크라이나 위기와 함께 드러난 미국과 러시아의 최근 갈등관계는 일군의 학자들로 하여금 세계에 지정학적 세력다툼의 도래를 예고하게끔 하였다. 이런 주장의 이면에는 그간 이념적 갈등의 종식과 사회·경제적 협력에 대한 기대로 일관하던 탈냉전 질서에 대한 재평가 요구가 숨어있다. 이런 배경에서 본 연구는 미·러 관계의 성격을 체계적으로 이해하려는 노력의 일환으로 미국 외교정책의 성격 재규명과 이의 현실적용 여부를 재검토한다. 무엇보다도 미국 외교정책에 큰 영향을 미치는 것으로 알려진 이념과 물질적 이익 사이의 상대적 영향력에 주목한다. 우크라이나 위기로 돌이켜 본 미국 외교정책의 기본 방향은 자유민주주의라는 이념에 기초한 지정학적 이해 추구라고 규명할 수 있다. 국가이익에 기반한 정치적, 경제적 이득의 추구가 현재 우크라이나를 둘러싼 미국의 대러시아 정책의 가장 큰 동인인 것은 사실이지만, 그보다 먼저 러시아와의 가치관 충돌이 물리적 행동에 선행한다. 이런 의미에서 지정학의 귀환은 보다 실질적 의미에서는 이념의 귀환이라고 볼 수 있다.

* JPI정책포럼 세미나(2015.4.17) 발표자료

목 차

1. 문제의 설정
2. 미국의 외교정책과 러시아
 가. 미국, 러시아와 탈냉전
 나. 미국의 이념적 잣대와 러시아
 다. 러시아에 대한 이념과 이익의 갈등
3. 오바마 행정부의 대러시아 정책
 가. 정책기조와 진행상황
 나. 주요 사안의 종합적 이해
4. 고려사항

1. 문제의 설정

○ 우크라이나 사태로 촉발된 미·러 관계의 악화는 일부 학자들로 하여금 '지정학의 귀환(return of geopolitics)'을 예견케 함[1)]
- 이 견해에 따르면 아시아에서의 중국이나 중동에서의 이란과 같이 러시아도 대륙세력으로서 미국이라는 해양세력에 대항해야할 운명임
- 우크라이나의 경우 유럽에서 미국의 패권 팽창과 러시아의 영역 수호가 겹치는 갈등의 장이 됨
- 지정학의 귀환은 그러나 그간 광범위한 동의를 얻어왔던 서구식 자유민주주의의 자율적 전파를 부정하게 됨. 즉, 탈냉전과 함께 기대되었던 보편적 가치에 기초한 사회·경제적 발전(이념에 뿌리박은 정치·군사적 갈등 대신에)을 접을 것을 요구함

○ 이에 반하여 21세기에 지정학을 논한다는 것은 시대착오적 발상이며 작금의 몇몇 국제적 마찰들을 지정학적 갈등으로 보는 것은 단지 허상에 불과하다는 의견도 제시됨[2)]
- 이 견해는 미국의 지도력과 그에 의하여 건설된 세계 질서가 불가항력적 영속성을 지니고 있음을 주장함
- 같은 시각에서 현재의 우크라이나와 같은 사태는 장기적으로 서구 민주주의가 확장되는 가운데 이에 포위된 러시아의 반발로 말미암아 일어나는 일시적인 갈등임
- 경제적 통합으로 말미암아 러시아든 중국이든 결코 현존 글로벌거버넌스 체제를 바꾸거나 벗어날 수 없다고 강변함

○ 본 연구는 작금의 미·러 관계를 미국의 대러시아 외교 정책 측면에서 재구성하여 둘 간의 갈등이 실은 이념적 갈등에 기인한 것이며 미국이 러시아를 보는 가치관적 시각의 변화가 관계 악화의 이유임을 제시하고자 함
- 우크라이나 사태를 위시한 그간의 미·러 갈등은 물질적·합리적 측면에서 보면 지정학적 갈등일 수 있지만, 가치관적 입장에서 보면 선험적 불신으로 인하여 작은 불씨가 큰 갈등으로 비화된 사건으로 볼 수도 있음
- 푸틴이 재집권 이후 보여준 반민주화 및 반시장경제 행태들은 특히 미국의 위정자들로 하여금 러시아 민주주의와 러시아의 미래에 대한 의구심을 갖게 만들었음
- 이념적 불신이 갈등의 원인이라면 탈냉전 이후 유행한 '역사의 종언'을 재고할 필요가 있으며, 이 갈등이 지정학의 귀환으로 보이지만 실

제로는 이데올로기의 귀환으로 보아야 함

○ 미국의 우크라이나에 대한 입장과 행동을 특히 지정학적 이익과 가치관적 판단의 비교적 관점에서 분석하려면, 미국 외교정책 일반에서의 가치관의 역할과 현 오바마 행정부의 입장을 동시에 고려할 필요가 있음
- 미국 외교와 탈냉전, 우크라이나 사태는 상호 대립구도를 형성할 수 있음. 지정학의 회귀는 탈냉전의 의미를 퇴색시키고, 탈냉전적 사고는 지정학적 고려를 지양하는 서로 상반되는 입장임
- 미국의 그간 탈냉전 외교는 자신의 대외정책의 규범적 기준인 자유민주주의의 세계적 보편화를 기반으로 추진됨
- 러시아가 푸틴의 등장과 더불어 서구민주주의를 거부하는 쪽으로 방향을 틀자 미국은 러시아를 가치관적 도전자로 인식함
- 오바마의 대러시아 정책은 물리적 수단을 배제한 체 외교적 거부로 일관해오다 우크라이나 사태의 발발로 물리적 수단까지 고려하는 상황으로 치달음
- 이런 의미에서 우크라이나에서 보이는 미국의 지정학적 이익은 실은 가치관적 거부감을 실은 이념적 갈등임

둘 간의 갈등이 실은 이념적 갈등에 기인한 것이며 미국이 러시아를 보는 가치관적 시각의 변화가 관계 악화의 이유임을 제시. 미국과 서유럽 중심의 자유민주주의를 보편가치로 받아들이느냐의 문제. 이 시각에 따르면 러시아는 (특히 푸틴 이후) 서구식 자유민주주의를 거부함으로 인하여 미국과 갈등을 일으킬 수밖에 없음

2. 미국의 외교정책과 러시아

가. 미국, 러시아와 탈냉전

○ 탈냉전은 이념의 역할에 있어서 두 가지 상반된 시각을 제공하였음
- 하나는 냉전의 종식과 함께 이념적 갈등도 사라졌다고 주장하면서 서구민주주의의 이념적 승리와 세계를 통한 보편화를 주장하는 시각임[3)]
- 다른 하나는 서구 국가들과 비서구 국가들 간의 세계를 바라보는 가치관의 차이가 여전히 존재할뿐더러 서로 다른 문명권들 사이에 유사한 갈등의 불씨가 있음을 주장하는 시각임[4)]
- 논의가 미국과 서유럽 중심의 자유민주주의를 보편가치로 받아들이느냐의 문제로 점철되는 바, 이 시각에 따르면 러시아(특히 푸틴 이후)는 서구식 자유민주주의를 거부함으로 인하여 미국과 갈등을 일으킬 수밖에 없음

○ 탈냉전과 관계없이 혹은 이념의 여부와 관계없이 힘을 중심으로 한 국제정치의 영속성을 주장하는 시각도 존재함[5)]
- 탈냉전은 미-소 간의 힘의 경쟁이 소련의 패배로 막을 내린 것일 뿐, 공산주의 이념의 포기와 같은 규범의 변화와는 관계없다고 해석함

- 이 견해에 따르면 소련을 대신할 미국의 경쟁자는 다시 나타날 것이며 현재 러시아, 중국, 이란 등이 이에 해당한다고 봄
- 미국과 러시아의 불편한 관계는 러시아가 3류 국가로 전락하여 미국에 도전할 여력이 없어지지 않는 한 계속될 것임을 예견

지정학과 이념의 상관관계를 우크라이나 사태에서 찾으려면 미국의 외교정책을 단일 변수로 하여 관찰하는 편이 나음.

○ 지정학의 귀환이라 함은 두 시각을 혼합하여 해석하는 방식으로 탈냉전 이후 잠시 동안 세계가 이념적으로 수렴하여 분쟁이 잦아들었지만, 곧 다시 본래의 힘에 의한 세력다툼으로 복귀하여 충돌이 불가피하다고 봄

- 러시아의 경우 고르바쵸프가 이념 경쟁을 스스로 포기하면서 냉전의 종식을 가져왔고 이어 옐친 집권 시기 미국의 시장경제와 민주주의를 답습하려고 시도하면서 미국과 러시아는 대부분의 이슈에 있어서 공조체제를 형성함
- 푸틴의 집권으로 옛 소련의 영광을 되찾으려는 시도하에 강한 러시아를 추구하면서 미국식 자본주의와 민주주의의 효용성에 대한 의구심을 표명함
- 미국과 러시아는 '역사의 종언'을 잊고 다시 '문명의 충돌'로 돌아가는 동시에 힘의 대결 구도를 수복하면서 겉으로는 '지정학의 귀환'으로 나타나게 되었음

○ 지정학과 이념의 상관관계를 우크라이나 사태에서 찾으려면 미국의 외교정책을 단일 변수로 하여 관찰하는 편이 나음

- 현재 수정주의 노선을 걷는다고 믿어지는 중국이나 러시아 등이 단일 이념으로 뭉쳐있지는 않기 때문에, 이념의 역할을 보기위하여 이들 국가를 집단으로 보는 것은 불가능함
- 미국은 이들 국가들을 상대로 단일 국가로서 경쟁 구도를 펼치기 때문에 이념의 역할에 대한 의미 있는 해석을 구하려면 현실유지세력인 미국의 외교노선에서 찾는 편이 나음
- 미국이 외교정책의 수립에 있어서 자신의 정치적 가치(자유민주주의)와 국가이익 가운데 선호도나 비중이 높은 편을 찾아내면 지정학적 갈등의 실체를 파악할 수 있을 것임

나. 미국의 이념적 잣대와 러시아

○ 미국이 추구하는 외교정책에서의 가치는 결국 민주주의로 수렴됨

- 자유주의와 현실주의로 나누어진 국제정치의 이론적 패러다임을 이념 측면에서 미국적인 것으로 하나로 묶어줄 수 있는 것은 서구식 민주주의 밖에 없음

○ 현실주의의 철학적 기초를 제공한 니버(Reinhold Niebuhr)는 국제정치에서도 인간의 일반 생활에서처럼 절대적 정의(absolute justice) 대신 상대적 정의(relative justice)를 추구해야 하며 이렇게 할 때 무력의 사용도 허용된다고 함[6)]
- 절대자에게 도전하는 것이 인간이고, 그 도전이 창조적 세상을 이끌지만, 잘못된 도전에 대한 깨달음은 반드시 성찰과 교정으로 보정되어야 함
- 정치에서 자기 성찰을 이끄는 힘은 국민에게서 나오며 오직 민주주의만이 한 국가를 정의의 틀에서 벗어나지 않도록 잡아둘 수 있음
- 국가는 필요에 따라 힘을 행사할 수 있되, 힘의 사용이 그릇된 방향으로 향할 때는 이를 바로잡을 수 있는 국가 정치시스템이 존재하여야 함
- 힘은 사용하는 국가가 힘의 남용을 막을 수 있는 능력이 있으면 힘의 사용은 정당화 될 수 있음

○ 반면, 윌슨(Woodrow Wilson)의 자유주의적 이념에서는 민족자결과 집단안보를 통한 평화의 실현이 근간을 이룸[7)]
- 전쟁은 그 자체로서는 언제나 이득보다 손실이 더 큰 행위이기 때문에 국민을 위하는 정상적인 국가라면 전쟁을 스스로 시작하지 않음
- 같은 논리로 보면 전쟁은 전제군주나 독재국가가 일으키는 것으로서 이에 대해서는 민주국가들이 힘을 합하여 대항해야할 필요가 있음

○ 두 시각의 공집합은 민주주의로서 이것은 미국의 대외정책에서 이념적 원칙을 제공함
- 미국이 외교정책에 이념적 잣대를 들이댈 경우 스스로의 규정에 의하여 남과의 질적 차별성을 인정하는 것이고, 그럼으로써 상대방 국가와 관계없이 독자적으로도 이데올로기의 종언을 거부할 수 있는 상황이 발생함
- 특정국가에 대하여 불량국가(rogue state)라고 규정하는 것이 좋은 예임. 비록 미국이 불량국가들과 이익을 공유할 수는 있어도 궁극적으로는 공존이 불가능함을 스스로 규정함

미국이 추구하는 외교정책에서의 가치는 결국 민주주의로 수렴됨

다. 러시아에 대한 이념과 이익의 갈등

○ 미국의 대러시아 정책결정의 동기를 국가이익과 이념으로 나누고 그 우선순위를 정할 수 있다면 러시아의 지정학적 가치와 역할도 동시에 평가될 수 있음
- 미국이 러시아와의 관계를 이익의 차원에서 끌고 간다면 상대적으로

이념의 역할은 줄어들 것이고 따라서 지정학의 귀환이라고 볼 수 있음
- 이 때 귀환이라는 말은 엄격한 의미에서 '상존'으로 바뀌어야 할 것임. 미국은 언제나 민주주의와 시장경제를 이념적 기반으로 합리적 계산에 의한 국가 이익을 추구하여 왔음
- 다만, 러시아의 입장에서 냉전 이후 잠시 서구 민주주의에로의 동화를 염두에 두고 미국과의 관계를 만들어 갔기 때문에 오히려 러시아에게 '귀환'이라는 말이 더 적절할 것임

푸틴의 등장과 더불어 상당한 질적 변화가 있음을 감지할 수 있음

○ 최근 미국과 러시아의 관계를 규명할 수 있는 몇 가지 주요 사안에 대하여 이념과 이익차원으로 정리를 해 보면 푸틴의 등장과 더불어 상당한 질적 변화가 있음을 감지할 수 있음[8)]
- 적어도 푸틴 집권 초반기까지는 미국과의 공조가 사뭇 탄탄하여 9.11 사태 이후 푸틴의 지원 약속이라든가, 미국의 전략무기제한협정(ABM: Anti-Ballistic Missile) 탈퇴까지 이해하는 아량을 보임
- 미국 역시 체첸에서의 러시아의 무력진압에도 불구하고 '신 전략적 관계'를 내세워 러시아에 대한 비난을 자제함과 동시에 러시아의 시장경제로의 이행을 치하함
- 이후 일련의 사태가 어느 쪽의 잘못이라고 단정하기 어려우리만큼 복잡하게 갈등으로 치달음. 미국의 나토 확장, 조지아를 비롯한 중앙아시아 지역의 시민혁명 지원, 러시아의 가스공급 중단, 푸틴의 정적 암살, 미국의 동유럽에 MD 건설 추진 등의 과정을 거치면서 마침내 코소보의 독립을 계기로 걷잡을 수 없는 적대관계로 치닫게 됨

○ 그 중에서도 리비아 내전과 더불어 악화된 미·러 갈등은 눈여겨 볼 만함. 러시아의 반대에도 불구하고 미국은 직접 개입하는 방식을 택하여 리비아의 가다피 축출을 주도한 것이 러시아의 입장에서는 이념적 우려를 자아냄
- 러시아는 비록 개입 자체에는 동의한다 하더라도 직접 특정 국가의 정치권력에 간여하는 것은 받아들일 수 없다고 주장함
- 러시아 입장에서는 국가의 정권은 내부 정치에 의하여 결정되는 것으로 보고 특정 정권이 문제가 있어서 외부적으로 압력을 넣을 필요가 있을 시에는 간접적 수단을 사용하는 것이 올바르다고 주장함
- 이런 주장을 러시아에 적용하면 러시아 국내정치에 외부에서 간섭하지 말라고 요구하는 결과가 됨. 실제로 푸틴 대통령은 러시아의 민주주의를 서구의 잣대로 비판하지 말도록 강력히 요구함
- 러시아가 이념적으로 서구와 등지려는 것에 대하여 미국이 용납하지 않음으로써 시리아 사태를 놓고 미국과 러시아는 서로 간의 반감을 확인함

○ 이후 우크라이나 사태에 이르기까지 CIS 지역을 사이에 놓고 유사한 갈등이 지속되어 옴
- 미국은 중앙아시아 지역을 중심으로 러시아에 위협을 느끼는 국가들을 묶어 공동협력체를 구성(GUAM)하는 한편, 그들에 대한 경제적 지원을 약속함
- 이에 러시아는 CIS내 친러시아 안보협의체(CSTO)를 개편 강화하고 경제공동체를 강화하는 가운데, 중국과도 SCO(상하이 협력기구)를 통하여 협력을 확대함
- 중국과는 종교나 인종의 분리주의 움직임에 강력히 반대하는 등 소위 '자주 민주주의'를 위하여 공조하는 모습을 보임

○ 이런 가운데 우크라이나에서 벌어진 일련의 급변사태는 미국과 러시아를 극한의 대립으로 몰고 감
- 일견 야누코비치 대통령의 부패에 의회가 반발하여 탄핵을 집행하는 등 내부정치적 문제로 보였던 사건이 급작스럽게 국제적 갈등으로 비화됨
- 과거를 더 돌이키면 우크라이나의 친서방 접근과 유럽연합에의 가입 등 러시아로부터 떨어지려는 시도가 발단이 됨
- 러시아는 야누코비치에게 원유과 가스 등 유인책을 제시하면서 유럽에 기울지 말 것을 요청함
- 야누코비치가 실제로 유럽연합 가입을 포기하고 러시아와 연합을 강화하려 하자 의회가 반대하고 대중시위가 발생하여 정권이 붕괴됨
- 곧이어 크림 자치공화국은 러시아와의 병합을 결정하고 러시아의 수락으로 기정사실화 되었으며, 동우크라이나에서도 친러시아 독립 운동이 시작되어 우크라이나의 내전이 시작되는 가운데 미국과 서방의 개입을 불가피하게 만듦

셰일가스의 채굴비용처럼 아직 정확하게 비용편익이 계산되지 않는 기제를 이용하여 국제적 전략을 세운다는 것은 다소 무리한 생각임

○ 우크라이나 소요 이후 러시아의 크림 자치공화국 합병이나 동우크라이나에 대한 지원을 바라보는 미국의 시각은 복합적임
- 냉전 이후 미국과 서유럽 국가들은 끊임없이 나토의 확장을 통하여 구소련 지역을 서유럽으로 흡수하려 시도함
- 러시아가 주장하는 것처럼 러시아의 봉쇄만을 바라보고 무작정 나토의 확장을 추진한 것은 아님
- 특히 유럽연합으로의 가입 같은 절차를 통하여 가입국의 정치·경제적 조건 등 국제사회가 요구하는 가치를 고려한 것도 사실임

○ 유가 하락에 따른 러시아의 경기침체를(러시아가 주장하는 것처럼) 미

국이 러시아를 약화시킬 목적으로 주도한 고의적 사건으로 의심하는 것은 양측의 이념적 상호 거부감이 상당히 높음을 보여줌
- 합리적 계산에 의거 미국이 유가하락을 주도했다고 보기에는 불확실성이 너무 큼
- 셰일가스의 채굴비용처럼 아직 정확하게 비용편익이 계산되지 않는 기제를 이용하여 국제적 전략을 세운다는 것은 다소 무리한 생각임

오바마 대통령의 대러시아 정책은 '새판짜기'로 시작함

3. 오바마 행정부의 대러시아 정책

가. 정책 기조와 진행 상황

○ 오바마 대통령의 대러시아 정책은 '새판짜기'(reset: 재설정 혹은 재조정으로 해석되기도 함)로 시작함
- 그간 부시 행정부를 지나면서 협력과 불화를 지속적으로 반복했던 미-러 관계를 안정적 기반위에 올려놓기 위하여 관계의 재설정이 필요함을 인식, 2009년부터 시작함
- 냉전 이후 가장 낮은 수준의 협력 혹은 높은 불화를 겪었던 코소보와 그루지아 같은 사태를 영구히 제지할 목적으로 미국의 스마트 파워를 통한 새로운 리더십을 구상함
- 유엔 안보리 상임이사국이자 유럽과 세계 안보의 안정을 위하여 필수불가결한 안보 파트너임에도 불구하고 필요한 협력을 충분이 이끌어내지 못하고 있다는 판단도 새판짜기의 주요 구실이 됨
- 양자고위급위원회(BPC: Bilateral Presidential Commission)를 만들어 새판짜기의 제도화를 동시에 기도함

○ 민주당의 기조인 외교 중심의 대외정책과 민주주의 우선의 이념을 염두에 둔 정책 기조이지만 현실적 접근을 택했다고 볼 수 있음
- 규범의 불일치를 있는 그대로 인정하고 상호 관계의 안정 방안을 찾음. 동시에 제도화를 시도하여 촘촘하게 관료적 정책 그물망을 형성하여 상호 간 정책의 예측성을 높임
- 러시아의 구 소련식 팽창주의에 굴복한다는 국내 비판에도 불구하고 이란제재, 군축 등 몇몇 성공 사례가 있었음

○ 최근 외재적 충격에 의해 새판짜기가 거의 와해된 지경에 이름
- 시리아에 대한 이견과 러시아 선거를 둘러싼 비민주성이 미국의 러시아에 대한 부정적 인식의 토대를 형성함
- 그 위에 크림 합병과 우크라이나 내전사태로 말미암아 냉전 종식 이후

미-러 사이에 최고의 긴장관계를 형성함
- 더 나아가 오바마 행정부는 우크라이나에게 군사적 지원을 포함 러시아에 대항할 여타 수단(군사훈련과 같은)에 대한 원조를 승인함으로써 사실상 러시아와의 관계개선을 와해시킴

○ 오바마 행정부가 새판짜기를 통하여 그렇게도 막으려고 했던 시나리오가 현실화 된 아주 역설적 상황임. 앞으로 어떻게 다시 관계 개선을 해야 할지 아예 밑그림이 그려지지 않을 정도로 심각하게 와해됨[9)]
- 오바마 정부 초기 캐리 국무장관 등 외교 지도부가 러시아의 우크라이나에 대한 특수 이익관계를 존중하던 태도(키에프 연설에서)에 비추어 보면 왜 사태가 여기에 이르렀는지 언뜻 이해가 안가는 측면이 있음

○ 지정학적 해석으로 보면 지금의 우크라이나 사태는 국제정치의 구조적 문제임. 세계 유일 초강대국으로 발현되는 미국의 힘과 현재 2류 열강으로 취급되는 러시아 사이에서 일어나는 피치 못할 힘의 대결이 옛 소련 영토에서 일어나고 있는 것임
- 이미 과거 전력이 있는 일로써, 미국이 조지아에서 민주주의와 나토 확대 등의 방식을 통한 문제 해결을 시도했을 때 러시아는 미국이 패권을 확대하는 것으로 인식하고 러시아의 이해를 해친다고 비난한 적이 있음

○ 러시아의 우려와 이에 따른 물리적 행동이 미국 헤게모니가 내포하는 민주주의와 인도주의에 기반 한 규범에서 오는 것이라고 볼 수도 있음. 러시아로서는 궁극적으로 이 규범들이 러시아의 국내정치에 대한 간섭으로 이어질 것을 염려하기 때문에 전력을 다해 막으려고 하는 것임
- 리비아 사태의 해결을 지켜보면서 러시아가 갖게 된 의구심은 앞서 언급한 바 있음. 우크라이나의 서구화는 비슷한 시각에서 보면 지역패권국가로서의 러시아의 이미지를 심각하게 손상하여 러시아 내부에서 정치 엘리트들이 푸틴에게 도전할 기회를 만들어 줄지도 모르는 상황이기에 푸틴으로서는 어떻게든 막아야할 이유가 있음

러시아의 우려와 이에 따른 물리적 행동이 미국 헤게모니가 내포하는 민주주의와 인도주의에 기반한 규범에서 오는 것이라고 볼 수도 있음

○ 미국이 이런 규범적 측면을 얼마나 고려하고 있는가에 따라 앞으로 오바마 행정부의 대 러시아 정책 방향과 안정성을 결정될 가능성이 높음. 즉, 민주주의 향상과 시장경제의 보장이라는 미국적 규범이 러시아에게는 미국 이익 팽창의 뿌리로 인식될 수도 있고, 이런 의식이 깊으면 깊을수록 경제적 필요성이나 제도적 기반에 의거 협력을 이끌어 내려는 노력에 한계가 있음

나. 주요 사안의 종합적 이해

푸틴이 자신의 대리인 역할을 했던 메드베데프 대신 다시 집권을 시도하면서 미국의 러시아에 대한 이미지는 급격히 나빠짐

○ 전략무기 부문은 오바마 행정부 초기 가장 가시적 성과를 거둔 협력 분야임. 특히 핵무기와 미사일에 관해서는 양측이 괄목할 만한 협력을 만들어 냄
- 핵무기 문제는 비확산체제를 유지하기 위하여 공동으로 노력하는 쪽으로, 시한이 만료되는 전략무기제한협정은 새로운 조약으로 대신하여 지속적으로 지켜나가는 쪽으로 협력의 가닥을 잡음
- 부시 행정부하에서 추진되었던 폴란드와 체코를 통한 미사일방어체제는 일단 오바마 행정부 들어 전 유럽 차원의 미사일방어체제를 구축하기로 방향 전환하여 러시아의 협조를 얻어냄
- 미국은 애초에 '핵 없는 세상'이라든가 대테러용 미사일 방어(유럽 미사일 방어체제의 목적이 러시아 봉쇄가 아님) 등을 기치로 러시아가 거부할 여지가 없는 이념적 노선을 제시함
- 점차 유럽미사일방어체제 시스템이 그 목적에 있어서 의구심을 사면서 러시아가 반발하게 되고 오바마 집권 3년차부터는 미국과의 이견의 폭이 넓어지게 되었음

○ 푸틴이 자신의 대리인 역할을 했던 메드베데프 대신 다시 집권을 시도하면서 미국의 러시아에 대한 이미지는 급격히 나빠짐. 결국, 그가 대통령으로 복귀하고 나서 그 다음 해 등장하는 2기 오바마 행정부와는 신냉전이라 불릴 만한 긴장관계를 조성함
- 양국 정상은 서로 상대방 국가에서 주재하는 국제회의(미 - NATO 정상회담, G8 정상회담, 러 - APEC 정상회담)에 불참을 결정함
- 러시아의 국내정치적 탄압(야당인사 구속, NGO 등록 강제화)은 미국의 즉각적 대응을 불러와(마그니츠 법(Magnitsky Act)) 감정싸움의 골이 깊어짐
- 전 CIA 직원이었던 스노든의 러시아 망명요청은 감정적 갈등을 내재한 채 양국의 협력 가능성을 시험한 사건으로서 러시아가 국익차원의 큰 기대도 없으면서 스노든의 망명을 허용함으로써 이념적 반감을 적나라하게 드러냄

○ 우크라이나 사태가 터지면서 마침내 지정학의 귀환을 언급할 정도의 세 싸움으로 번지게 됨
- 미국과 러시아는 서로가 우크라이나를 놓고 패권싸움을 걸어오고 있다고 판단함
- 러시아는 자신이 우크라이나에게 제안한 중립화방안을 거부한 것을 놓고, 미국은 우크라이나의 유럽연합을 위한 공적인 노력에 일부 세력

이 반기를 드는 것을 들어, 각각 상대방의 사주를 받은 행위로 인식함
- 결과적으로는 러시아의 크림 합병과 동우크라이나 군사적 개입, 미국의 우크라이나 군사적 원조 결정 등 물리적 힘의 대결로 귀착되었지만, 그 배경에는 상호 상이한 가치관을 지닌 두 국가의 이념 싸움이 존재한다고 봐야 함[10)]
- 그 중에서도 특히 미국이 자신의 판단에 의하여 러시아를 자신이 속한 자유민주주의 세계의 바깥에 위치한다고 사태를 악화하는 중요한 요인 중의 하나가 됨

4. 고려사항

○ 미국 외교정책의 결정에 규범적 요소도 충분히 반영이 되며 특히 지정학적 갈등의 요소가 잠재하는 곳에 규범적 갈등이 동시에 이입되면 미국은 강력한 대응책을 구사한다는 점을 상기할 필요가 있음
- 미국의 한반도 정책은 북한의 존재로 말미암아 규범의 기준을 적용할 가능성이 높음
- 최근 북한의 소니 해킹에 대하여 미국에서 대중적 차원의 반감이 표출된 것과 오바마 행정부가 즉각 제재 정책을 수행한 것은 북한의 행위에 대한 규범적 반감을 그대로 드러낸 것임
- 앞으로 대북 정책에 대한 한-미 공조에서도 이런 점을 상기하여 미국의 의도를 정확히 파악한 가운데 협력 방안을 모색하는 것이 필요함

○ 우크라이나 사태의 본질을 정확히 이해하여 앞으로 한·러 관계를 발전시키고자 할 때 미국의 입장을 어떤 각도에서 고려해야 하는지를 생각해보는 기회로 삼아야 할 것임
- 우리가 러시아와의 협력을 경제적 측면에서 강화시키고자 할 경우에도 단지 경제적 이익만 바라보고 양자 관계를 진척시킬 경우 부작용이 날 수도 있다는 경고가 될 수도 있음
- 러시아가 동북아 정치에 특히 북한 문제해결에 개입할 경우 러시아의 반서방 정서가 아시아에서 어떻게 발현이 될지도 잘 고려하여 협력 관계를 만들어 나가야 할 것임

○ 미국과 러시아의 갈등, 그 중에서도 이념적 상호 배척을 보면 아시아에서 미국과 중국도 비슷한 양상을 보일 가능성이 있음
- 1970년대 양국의 외교관계를 열었던 상하이커뮤니케에서도 미국과 중국은 근본적으로 다른 국가임을 명시하고 있음
- 최근 시진핑 주석 역시 중국식 사회주의의 색깔을 강조하고 있음

지정학적 갈등의 요소가 잠재하는 곳에 규범적 갈등이 동시에 이입되면 미국은 강력한 대응책을 구사한다는 점을 상기할 필요가 있음. 이념적 상호 배척을 보면 아시아에서 미국과 중국도 비슷한 양상을 보일 가능성이 있음

– 미국으로서는 중국이 자유민주주의를 거부하는 만큼 중국의 행위를 적대적으로 인식할 가능성이 높음

그들 속에 깊이 자리 잡은 가치관 및 이념의 성격 혹은 변화에 주의할 필요가 있음

○ 한국으로서는 주변 강대국들의 물리적 힘의 역학관계를 살피는 것만큼 이나 그들 속에 깊이 자리 잡은 가치관 및 이념의 성격 혹은 변화에 주의할 필요가 있음

– 동맹국으로서 미국의 아이덴티티나 국가적 가치를 파악함과 동시에 이들이 주변 다른 국가들과의 관계 시 어떻게 발현되는지도 눈여겨 볼 필요가 있음

주석

1) 대표적으로 Walter Russel Mead, “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers” *Foreign Affairs* May/June 2014 가 있음.
2) *Foreign Affairs*의 같은 호(May/June 2014)에 실린 G. John Ikenberry, “The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order”를 참조 바람.
3) 대표적으로 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*가 있음.
4) 여기서는 사뮤엘 헌팅턴의 『문명의 충돌』을 염두에 둠.
5) 미어샤이머의 다음 논문은 본래 본 논문의 논조와 같이 미국이 이념적 틀에 포위되어 우크라이나에 필요 이상 집착하였다고 결론을 내리지만, 그 바탕에는 이념의 역할을 무시하는 현실주의적 시각이 깔려 있음. John Mearsheimer, “Why the Ukraine Crisis is the West’s Fault: the Liberal Delusions that Provoked Putin” *Foreign Affairs*(September/October 2014).
6) 이하는 니버의 저서, Moral Man and Immoral Society와 The Nature and Destiny of Man에 의거 정리하였으나, 직접적으로는 로버트슨이 편집한, D. B. Robertson, ed., *Love and Justice: Selections from the Shorter Writings of Reinhold Niebuhr* (Westminster: John Knox Press, 1992)에서 차용하였음.
7) 윌슨의 국제사회를 보는 자유주의적 시각은 저서보다는 행동이나 정책에서 더 두드러지게 드러나지만, 자유주의에 대한 기본적 재해석은 그의 『새로운 자유』(The New Freedom)에 잘 나타나 있음.
8) 미국의 대 러시아 정책의 변화는 대부분의 연구에서 공통적으로 보이는 부분임. 이 글에서는 고재남, 『최근 미·러 갈등의 심화와 양국관계 전망』 *주요국제문제분석 2013-27*(2013.9.12)에서 주요 사례 부분 발췌함.
9) 오바마 대통령의 러시아 정책 새판짜기에 대한 평가는 이념적 기반과 현실 간의 불일치라는 큰 틀에서 대체로 일치하는 편임. 예를 들어, Ruth Deyermond, “With No Common Political Values or Worldview, Relations between the U.S. and Russia will Struggle to Improve in the Wake of the Ukraine Crisis” (http://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2014/10/13/with-no-common-political-values-or-worldview-relations-between-the-u-s-and-russia-will-struggle-to-improve-in-the-wake-of-the-ukraine-crisis)
10) 이 점은 우크라이나 위기를 위시한 미·러 갈등관계를 설명하는 대부분의 분석에서 공유하는 바임. 다만, 본 연구는 규범과 가치관을 중심 요소로 설정하고 분석의 틀을 설정함으로써 그 중요성을 더함. 예를 들어 이홍섭, 『푸틴의 반 서

방주의와 러-미 관계 조망』 *JPI 정책포럼*(2015.2.5)에서도 '서방에 의해 독단적으로 강요된 규범과 정책 거부'라는 소제목이 푸틴의 정책적 대응의 한 부분으로 등장함.

❖ 저자 약력

▌김동열

現 국립외교원 교수. 미국 버지니아대학에서 국제정치학 박사를 취득하였으며, 버지니아 대학, 메리볼드윈 대학, 세인트오거스틴 대학, 로체스터공과대학 등에서 강의한 경력이 있음. 국립외교원의 설립과 함께 2013년 9월에 동 기관에 합류하여 외교관 후보자 교육을 담당하고 있으며, 외교원 소속 외교안보연구소 미주연구부에 소속되어 미국 외교정책에 관한 연구를 하고 있음. 그간 저술활동은 동아시아와 한반도의 안보와 경제 분야에 관하여 North Korean Review, Journal of Educational Policy 등에 논문을 등재한 적이 있고, 최근에는 Journal of International and Area Studies (Neoliberal Paradox?)와 Korean Journal of Policy Studies (The Legacy of Deferred Compensation)에 글을 실음.

기획 및 감수: 도종윤 (제주평화연구원 연구위원)
편집: 고정선 (제주평화연구원 연구원)
강윤미 (제주평화연구원 연구보조원)