2023.2.22. 대외경제정책연구원 세미나 발표

유럽의 우크라이나 군사 지원과 시사점

국립외교원 전혜원

1. 문제의 제기

○ 2022년 2월에 러시아가 우크라이나를 침공하여 유럽에서 제2차 세계대전 이후 최대 규모의 무력 분쟁이 발생한지 1년이 지나고 있음.

- 2022년 내내 러시아·우크라이나 전쟁이 지속되면서 유럽은 미·중 전략 경쟁 격화에 이어 유럽의 안보 및 방위까지 우려되는 상황에 직면함.
- 당초 우크라이나가 일방적 열세를 보일 것이라는 예상과 달리 우크라이나가 미국과 유럽의 군사 지원을 바탕으로 러시아에 맞서면서 러시아·우크라이나 전쟁은 장기화되고 있음. 미국을 위시한 G7 및 유럽연합(EU: European Union)·북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization) 회원국들은 확전을 피하고자 직접 참전은 하지 않고 있으나, 대신 막대한 무기와 재정 지원을 통해 우크라이나의 군사력을 지속적으로 보강하고 있음. 또한 이들의 유례없는 고강도 대러 제재와 우크라이나에 대한 재정적·인도적 지원은 우크라이나가 러시아라는 강대국에 맞서 전쟁을 치르는 원동력이 됨.

○ 이러한 NATO/EU 회원국의 적극적인 대우크라이나 군사 지원은 2021년까지의 태도와는 크게 대비됨.

- NATO/EU 회원국의 우크라이나에 대한 안보 지원은 1990년대 초부터 미국을 중심으로 진행되었으나, 군사 지원이 본격화된 것은 2014년 러시아의 크리미아 점령 이후임. 미국은 2014년 이후 우크라이나 군의 훈련과 멘토링 그리고 군사 장비 지원에 집중하였으나, 주요 살상 무기를 지원한 것은 트럼프(Donald Trump) 행정부 출범 이후임. 바이든(Joe Biden) 행정부 출범 이후, 미국은 우크라이나에 대한 무기 지원을 늘려

왔으며, 2021년 말 러시아의 우크라이나에 대한 위협이 증가하자 동맹국들이 보유한 미국산 무기를 우크라이나에 제공하는 조치도 허가함.

- 영국을 비롯한 유럽 국가들의 대우크라이나 군사 지원은 2014년 이후에 시작됨. 영국은 NATO·우크라이나 위원회(NATO-Ukraine Commission)와 2014년 7월 설립된 국방 개혁과 안보 협력을 위한 미국·캐나다·영국·우크라이나 합동위원회(US/Canada/UK/Ukraine Joint Commission for Defence Reform and Security Cooperation)를 통해 우크라이나에 군사 장비와 훈련을 제공함. 그러나 영국, 프랑스, 독일은 미국과 달리 살상 무기를 제공하지 않겠다고 밝힘. 이와는 별도로, 영국은 2015년 초 Operation Orbital을 통해 우크라이나 군의 비살상 훈련과 역량 구축 작전을 시작함. 이 작전은 75명의 비전투 군사 요원을 투입하는 것으로 시작해, 이후 투입 인원과 훈련 영역을 확대함.
- NATO 차원의 대우크라이나 군사 지원은 2016년부터 본격화되어 16개 역량 구축 프로그램과 기금을 통해 실시됨. 2020년 우크라이나는 NATO의 '향상된 기회의 파트너 (Enhanced Opportunity Partner)' 지위를 부여받고 상호운용성을 심화하기 위한 연습, 훈련, 정보 공유에 참여하기에 유리한 위치에 서게 됨.
- EU는 2014년 이후부터 이번 러시아·우크라이나 전쟁 이전까지 우크라이나에 대한 군사 지원에 미온적인 태도를 보임. 우크라이나의 군사 개혁은 대부분 NATO 및 일부 국가의 양자 지원으로 이루어졌으며, EU의 역할은 EU Advisory Mission Ukraine을 통해 민간 안보 부문 개혁에 한정됨. 2021년 12월 EU는 이러한 입장을 변경하여 우크라이나 군의 역량을 강화하기 위한 지원 정책을 발표함. 이 정책은 3년에 걸쳐 3천 1백만 유로를 우크라이나에 지원하며, 야전 병원 등 군 의료와 공병대, 물류, 기동성, 사이버 역량 개발에 사용될 계획이었음.

ㅇ 대내 정치적 민감성과 대외 안보 위험으로 인해, 미국·유럽의 우크라이나에 대한 군사 지원은 전쟁 초기부터 러시아와 미국·유럽 갈등의 중심에 있었으며, 우크라이나 지원국 간 그리고 우크라이나와 우크라이나 지원국 간에도 그 방식과 정도에 관해 논란이 되어 왔음.

- 단기적인 차원에서 미국과 유럽을 중심으로 한 우크라이나 군사 지원은 러시아·우크라이나 전쟁의 판세에 결정적인 영향을 미치는 요인 중의 하나로 평가되며, 이번 전쟁에 대한 각국의 태도를 보이는 주요 지표이기도 함. 이에 따라 파생되는 우크라이나 군사 지원국의 무기 고갈과 보

충 필요성은 방위 산업과 유럽 방위력 증강에 관련해서도 함의가 큼.

- 한편, 장기적인 차원에서 전쟁 종식 이후에도 우크라이나의 방위력을 구축하는 문제는 유럽 전체의 안보 구조와 다양한 안보 협력체의 역할과도 관련이 있으므로, 이번 전쟁 발발 전후의 우크라이나에 대한 군사 지원은 향후 전후 유럽 안보 협력에도 함의를 가짐.
- 유럽에 방산 수출을 확대하고 있는 한국은 전쟁 초기부터 우크라이나의 무기 지원 요청을 받았으나 이를 지속적으로 거부하였음. 유럽의 우크라이나 군사 지원과 자국 방위력 강화 시도는 한국산 무기 도입을 비롯한 한국·유럽 방위 산업 협력 및 한국의 우크라이나 재건 참여에도 시사점이 있음.

○ 본 보고서는 우크라이나 군사 지원의 현황과 특징을 검토하고, 이의 시사점을 도출하고자 함.

- 본 보고서는 먼저 세계 각국의 우크라이나 지원의 전반적 경향 및 군사 지원의 현황을 검토할 것임. 다음으로 분석의 범위를 좁혀 유럽의 우크라이나 군사 지원의 형태와 쟁점을 분석할 것임. 그 후 우크라이나 군사 지원의 진행 방향을 전망하고 이것이 유럽의 안보 체제에 갖는 함의를 검토하려 함. 마지막으로 한국·유럽 안보 협력 및 한국의 글로벌 안보 기여에 있어 우크라이나 안보 협력이 갖는 정책적 시사점을 도출할 것임.

○ 본 보고서는 주제의 특성상 불가피하게 통계 자료를 많이 사용함. 다만, 그 통계 자료의 한계도 있음을 인지할 필요가 있음.

- 우크라이나 지원에 관련한 통계는 지속적인 통계량 변화와 정보 투명성 결여 등으로 인하여 통계 수집 주체 및 방식에 따라 통계 결과가 상이하여 그 정확도에 한계가 있음. 우크라이나 지원에 관한 통계는 크게 세 가지 이유로 그 수집에 난항을 겪을 수밖에 없는 구조임.
- 첫째, 전쟁 상황의 급속한 진전으로 인해 유럽 각국의 우크라이나 지원 의사 발표 시점과 실제 지원 이행 시점에 시차가 큰 경향이 있음. 특히, 군사 지원의 경우 전쟁이라는 특수 상황으로 인해 지원 물품의 수집 및 전달에 상당한 시간이 소요됨. 둘째, 러시아의 보복 우려를 포함한 다양한 안보상의 이유로 공여국이 지원 규모나 형태를 구체적으로 명시하지 않는 경우가 많음. 군사 지원의 경우 이러한 경향이 더욱 두드러짐.
- 셋째, 수원국 우크라이나 정부도 전력 노출 방지 등의 이유로 수원 규

모나 성격에 관한 정보 제공을 전략적으로 조절하며 실시하고 있음. 넷째, 각국이 우크라이나 지원에 대한 정보를 공개하더라도 무기 등 군수품을 포함한 물품 지원의 경우 그 수와 종류를 상세히 발표하지 않는 경우가 많음. 또한 기존에 각국이 보유하고 있던 무기를 제공하는 경우 그 금전적 가치를 추산하는 데 어려움이 있음.

- 본 보고서에서는 우크라이나 지원에 관련된 통계 자료 중 가장 엄밀히 수집되었다고 널리 평가받고 있는 킬 세계경제연구소(Kiel Institute for the World Economy)의 'Ukraine Support Tracker'를 주로 이용함[1].

2. 각국의 우크라이나 지원 현황

가. 주요 지원국과 지원 방식

○ 러시아·우크라이나 전쟁 직후 유럽은 내부 단결과 미국과의 연대로 대응했으나, 러시아의 안보 위협과 우크라이나 지원 필요성에 대한 온도차는 대서양 양안 간 그리고 유럽 내에도 그 정도를 달리하며 지속됨.

- 이러한 온도차는 각국의 우크라이나 지원 규모와 방식에서 극명히 드러남. 먼저 집단별로 비교하면, 2022년 1월 24일부터 2022년 11월 20일까지 동 기간 동안 EU 기구와 EU 회원국이 총 518억 유로(45.8%)를 우크라이나에 지원할 것을 선언하며 최대 기여 집단이 됨. 미국은 478억 유로(42.2%)로 2위, 영국을 비롯한 기타 국가의 합이 135억 유로(11.9%)임[2]. 기타 국가 그룹에 비EU NATO 회원국인 영국과 노르웨이 등이 포함된 것을 고려하면, 이번 전쟁에서 유럽과 미국이 우크라이나 지원을 대부분을 차지하고 있다고 해도 과언이 아님. 2017년 세계 경제에서 구매력평가(PPP: Purchasign Power Parity) 기준 EU의 GDP가 16%, 미국의 GDP가 16.3%를 차지하므로, 전쟁으로 인한 안보 위협을 가장 심각하게 여기는 유럽이 경제 규모에 비해 미국보다 더 많은 부담을 하고 있음.

○ 국가별 그리고 지원 성격별 비교는 각국의 우크라이나 지원 상향을 더 자

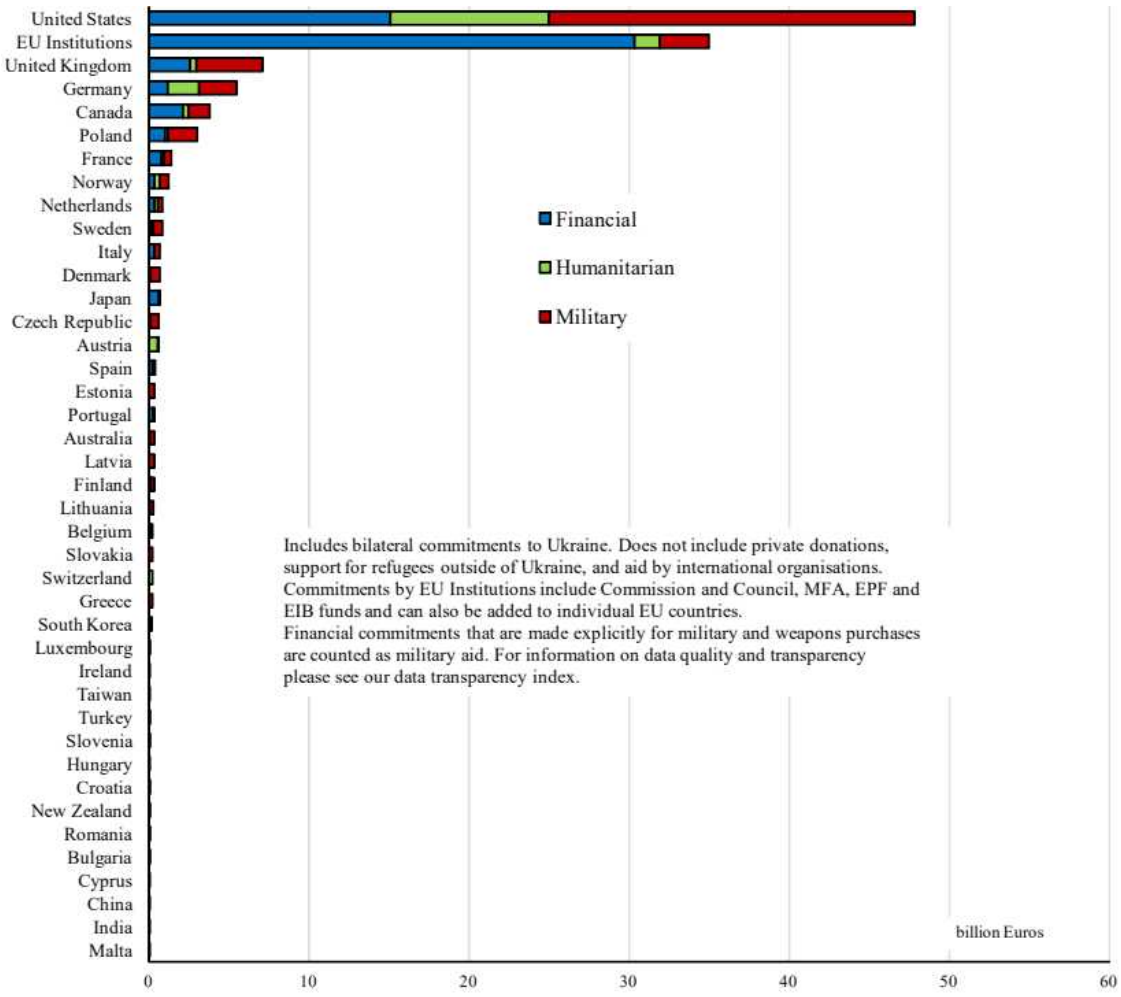
1) Antezza, A., Bushnell, K., Frank, A., Frank, P., Franz, L., Kharitonov, I., Rebinskaya, E. & Trebesch, C. (2022). "The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?". Kiel Working Paper, No. 2218, 1-65.

2) 'Ukraine Support Tracker', Kiel Institute for the World Economy. https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set)

세히 보여줌.

- <그림 1>은 각국 정부와 EU가 우크라이나에 지원했거나 지원할 것이라 공표한 군사적·인도적·재정적 지원 규모를 집계한 것임. 우크라이나에 이러한 지원을 한 국가는 총 40개국 그리고 EU임. 본 그림은 우크라이나 전쟁 난민 수용으로 야기되는 비용은 포함하고 있지 않음.

<그림 1> EU 및 각국 정부의 우크라이나 지원 종류와 규모
(기간: 2022년 1월 24일부터 2022년 11월 20일, 단위: 10억 유로)



*출처: ‘Ukraine Support Tracker’, 킬 세계경제연구소

- 우크라이나에 대한 군사적 지원은 미국이 압도적으로 1위를 차지함. 캐나다는 NATO 회원국답게 비유럽 국가 중에서는 미국 다음으로 많은 지원을 하고 있으며, 미국의 동맹국인 일본과 호주도 지원액이 큰 편에 속하나 그 지원 형태는 각기 재정 지원과 군사적 지원에 치중

하고 있는 점이 특징임. 우크라이나 지원 기준으로 유럽 내에서는 영국이 1위, 독일이 2위, 폴란드가 3위이나, 2020년 EU에서 산출한 국민총소득(GNI: Gross National Income) 기준 EU 제1위 경제인 독일의 경제 규모가 폴란드의 7.3배에 달하는 것을 고려하면, 폴란드가 그 경제 규모에 비해 얼마나 많은 액수를 지원하는지 알 수 있음.

- 주의할 점은 EU 회원국들은 개별 국가 차원의 지원과 EU를 통한 지원으로 나누어 지원하고 있으므로, 본 그림에 나타난 액수보다 각국의 실질 지원액은 높다는 것임. 이에 관련해서는 아래의 <그림 2>에서 더 자세히 설명할 것임.

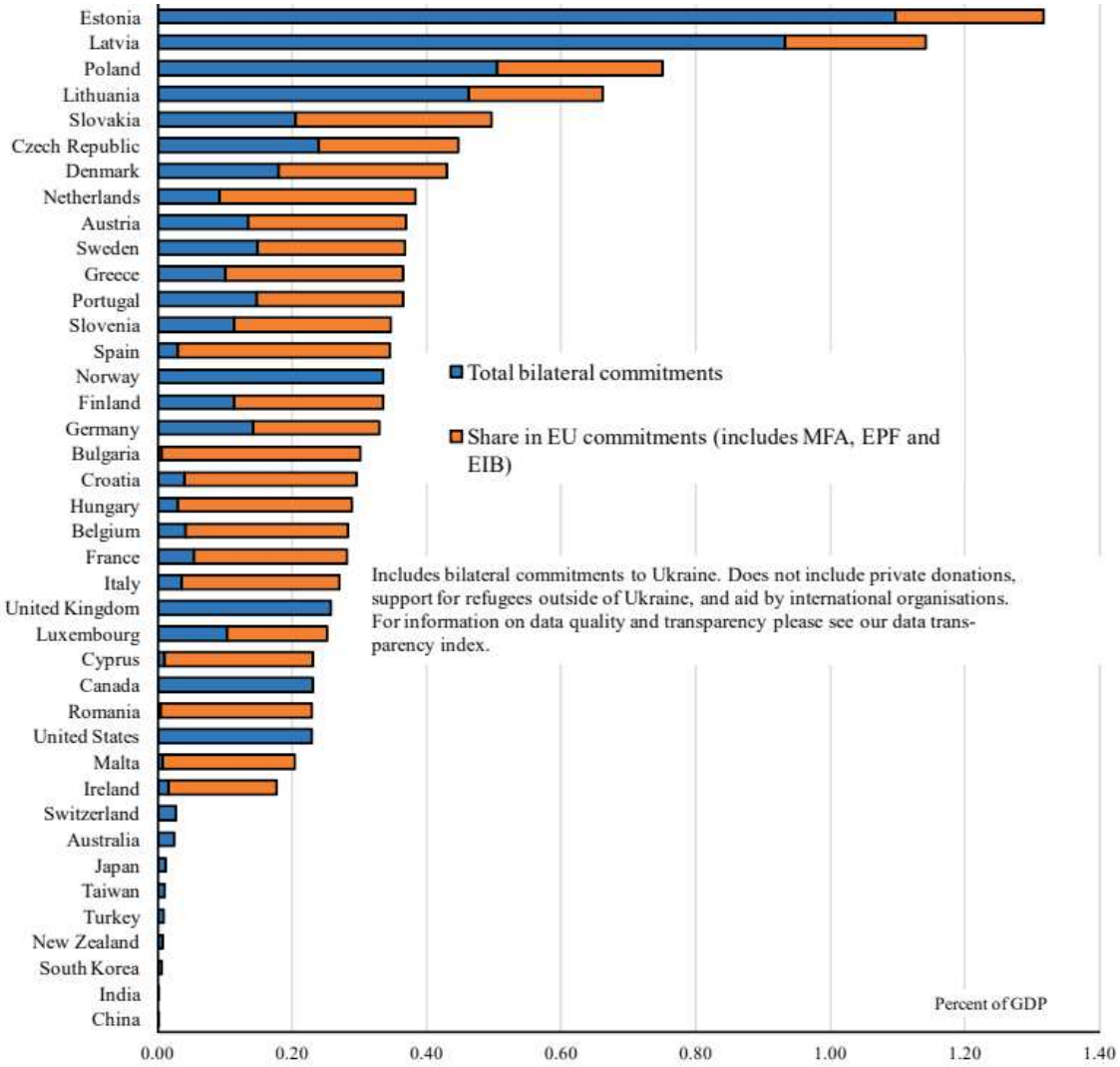
나. 경제 규모 대비 각국이 우크라이나 지원 비교

○ 폴란드와 같이 러시아로부터의 안보 위협을 크게 인식하는 국가가 우크라이나에 많은 지원을 하는 현상은 각국 GDP 대비 우크라이나 지원액을 나타낸 <그림 2>에서 더 명확하게 드러남.

- 이 그림에 따르면, 발트 3국과 폴란드, 슬로바키아, 체코가 GDP 대비 가장 큰 비중으로 우크라이나에 지원하고 있음. 에스토니아는 무려 GDP의 1.1%를 우크라이나에 이미 양자 지원했거나 지원할 계획을 발표하였음. 즉, EU 회원국 가운데 전반적으로 반러 정서가 강한 국가들이 EU 재정 기여를 통해 간접적으로 지원하는 방안에서 추가적으로 상당한 우크라이나 양자 지원을 하는 경향을 보임.
- 그에 비해, 이번 전쟁 발발 이후 EU 내에서 친러 노선을 걸으며 대러 제재와 관련하여 다른 회원국들과 대립하는 헝가리의 우크라이나 지원 규모는 다른 중유럽 국가들에 비해 현격히 작음. 전쟁 초기부터 외교적 해법을 강조하며 중재자의 역할을 모색한 프랑스의 지원액이 <그림 1>에서는 자국 경제 규모 대비 1/5에 해당하는 폴란드에 한참 못미치고, <그림 2>에서는 20위 안에도 들지 못하는 사실도 주목됨.

<그림 2> GDP 대비 각국 정부의 우크라이나 지원 규모

(기간: 2022년 1월 24일부터 2022년 11월 20일)



*출처: ‘Ukraine Support Tracker’, 킬 세계경제연구소

○ 다만, EU를 통한 우크라이나 지원액이 상당하고 동 지원이 회원국의 만장일치에 의해 집행되는 경우가 일반적이기 때문에, 양자 지원에 소극적인 EU 회원국일지라도 EU 차원의 우크라이나 지원에 찬성하고 그에 따른 재정 부담을 지고 있다고 할 수 있음.

- 일례로, <그림 2>에서 보듯이 양자 지원의 비중이 극히 작은 불가리아도 EU 지원액에 대한 재정 분담을 합하면 경제 규모 대비로는 영국보다도 많은 지원을 하고 있음.
- 참고로 EU 차원의 지원은 <표 1>에서 보듯이 기본적으로 각국의 GNI에 기반한 경제 규모를 기초로 한 분담액 산정 기준에 따라 그 부담액

이 분배됨. 본 표에서는 구체적인 액수에 관련해서는 군사 지원을 위해 사용되는 유럽 평화기금(EPF: European Peace Facility)만을 포함하였으나, <그림 1>에서 보듯이 EU의 우크라이나 지원에 있어서 군사 지원은 극히 일부에 지나지 않음.

<표 1> EU 회원국별 분담을 위한 GNI 근거와 유럽평화기금(European Peace Facility)를 통한 우크라이나 군사 지원 분담금

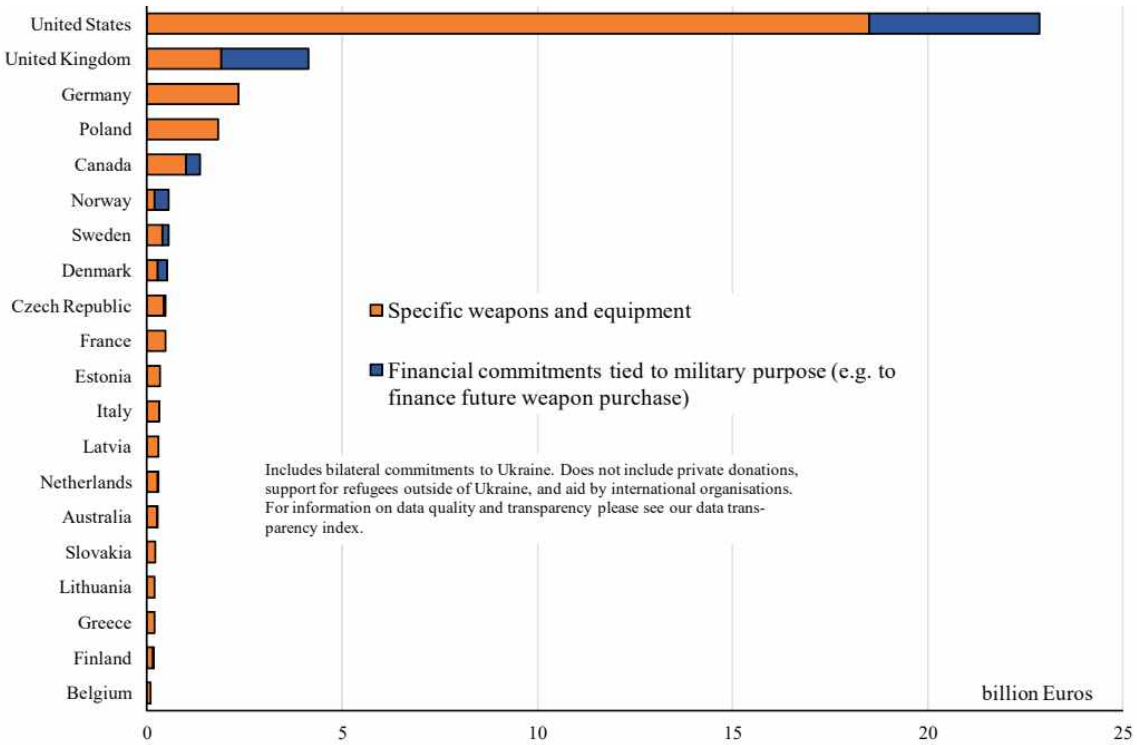
국가	GNI (단위: 10억 유로)	EU GNI에서 비중	EPF 지원금에서의 부담액 (단위: 10억 유로)
오스트리아	432.69	2.8%	0.087
벨기에	530.62	3.4%	0.107
불가리아	67.03	0.4%	0.014
크로아티아	59.01	0.4%	0.012
사이프러스	23.72	0.2%	0.005
체코	236.97	1.5%	0.048
덴마크	368.70	2.4%	0.074
에스토니아	30.99	0.2%	0.006
핀란드	276.35	1.8%	0.056
프랑스	2,670.54	17.4%	0.538
독일	3,965.77	25.8%	0.799
그리스	192.78	1.3%	0.039
헝가리	155.47	1.0%	0.031
아일랜드	328.94	2.1%	0.066
이탈리아	1,930.30	12.5%	0.389
라트비아	34.13	0.2%	0.007
리투아니아	55.03	0.4%	0.011
룩셈부르크	51.31	0.3%	0.010
몰타	13.37	0.1%	0.003
네덜란드	893.88	5.8%	0.180
폴란드	580.49	3.8%	0.117
포르투갈	225.34	1.5%	0.045
루마니아	243.55	1.6%	0.049
슬로바키아	103.65	0.7%	0.021
슬로베니아	53.45	0.3%	0.011
스페인	1,300.33	8.5%	0.262
스웨덴	561.58	3.6%	0.113
27개국 총합	**15,385.98**	**100.0%**	**3.1**

*출처: ‘Ukraine Support Tracker’, 킬 세계경제연구소

다. 각국의 우크라이나 군사 지원

○ <그림 3>에서 보듯이 우크라이나에 대한 군사 지원은 미국이 압도적인 비중을 차지함.

<그림 3> 각국 정부의 우크라이나 군사 지원
(기간: 2022년 1월 24일부터 2022년 11월 20일)



*출처: ‘Ukraine Support Tracker’, 킬 세계경제연구소

- 미국은 우크라이나에 대한 직접적인 무기와 장비 공급 및 자금 지원 이외에도, 해외 군사 자금(FMF: Foreign Military Financing)을 통해 우크라이나에 자국이 기보유한 무기와 장비를 공급하는 국가들이 공급분을 보충하는 데 필요한 자금도 제공하고 있음. 미국은 2022년에서 2023년에 걸쳐 47억 3천 달러를 우크라이나와 그 군사 지원국을 위한 FMF에 배정하고 있음.
- 일례로, 본 그림에서 전체 군사 지원액으로는 영국과 독일에 이어 4위, 무기와 군사 장비 물품 지원으로는 미국과 독일에 이어 3위인 폴란드는 전쟁 초기부터 다른 유럽 국가들에 비해 탱크 등 자국이 보유한 무기를 우크라이나에 적극적으로 지원하여 미국의 해외 군사 자금의 주요 수원국이 됨.

- 그 외 비유럽 국가로서는 캐나다와 호주가 우크라이나 군사 지원에 적극성을 보였음. NATO 회원국인 캐나다는 무기 및 장비 지원과 자금 지원 외에도 군수 물자의 수송에도 역할을 함.

ㅇ 유럽 내에서는 이번 전쟁에서 강경파라고 할 수 있는 발트해 국가와 폴란드 및 체코 외에 NATO의 핵심 중견국인 노르웨이와 덴마크의 우크라이나 군사 지원 액수가 상대적으로 큼.
- 전쟁 발발 직후 핀란드와 함께 NATO 가입 의사를 천명하고 전체 회원국의 NATO 가입 의정서 비준 절차 완료를 기다리고 있는 스웨덴의 군사 지원액 역시 큰 편에 속함.
- 이에 비해, 프랑스의 군사력이나 방산 수출에 대한 적극성을 고려할 때, 프랑스의 우크라이나 지원에 대한 미묘한 입장은 군사 지원에서도 드러남. 영국과 함께 유럽의 양대 군사 대국인 프랑스는 러시아와의 협상 가능성에 상대적으로 많은 무게를 두고 자국이 중재자의 역할을 하고자 했던 탓에 군사 지원에는 소극적인 모습을 보임. 전통적으로 러시아와 경제적으로 가까운 관계를 유지해 온 이탈리아의 우크라이나 군사 지원 액수도 마찬가지로 자국 군사력에 비해 상대적으로 작음.

3. 우크라이나 무기 지원 현황과 쟁점

가. 수요 산출과 공급 방식

ㅇ 우크라이나에 대한 무기 지원은 원칙적으로 우크라이나가 요청하는 무기를 공급하는 방식이며, 이를 조정하는 다자 기구는 2022년 4월 초에 미국, 영국, 폴란드가 주축이 되어 미국의 유럽 사령부가 있는 독일 슈투트가르트(Stuttgart)에 설립한 국제공여조정센터(IDCC: International Donor Coordination Centre)와 같은 달 말에 설립된 미국이 이끄는 우크라이나 방위 접촉 그룹(Ukraine Defense Contact Group)임.
- 30개국에서 파견된 100여 명의 군인으로 구성된 IDCC는 우크라이나의 무기 요청 산출, NATO 동맹국들의 대응 조정, 무기의 우크라이나 운송을 담당함.
- 우크라이나 방위 접촉 그룹은 IDCC의 활동을 지원하는 기능을 하며, 50개국이 참여하는 대략 월 1회 회의를 통해 우크라이나의 무기 필요 변화와 이에 대한 대응을 논의함. 동 회의와는 별도로 이 그룹의 기능을 돕기

위해 45개국 군비 책임자들이 만나 방위 산업의 대응 방안을 논의함.

- 추가로 2022년 4월에 영국의 주도로 우크라이나를 위한 국제 기금(IFU: International Fund for Ukraine)이 설립되어 역외국이나 산업계로부터 군사 장비의 구매·운송을 조정하는 역할을 맡음.

○ 우크라이나 무기 지원에 관련된 조정과 운송 등은 다자 기구가 담당하지만, 지원 자체는 철저히 지원국과 우크라이나 간 양자 지원의 형태로 진행되고 있음.

- 양자 차원의 무기 지원으로 인해 특정 국가가 과도한 부담을 지는 상황을 완화하고자, EU는 유럽평화기금(EFP: European Peace Facility)을 통해 우크라이나 무기 공여 회원국에서 소요 비용의 일부를 보전해 주는 방식으로 재정 지원을 실시함. EPF는 원래 2021년 3월 중동이나 아프리카에서 주로 실시되는 EU의 공동안보방위정책(CSDP: Common Security and Defence Policy)의 재정 지원을 위해 출범하였음. CSDP의 예전 재정 지원 체계와 달리, EPF는 역외국 군사 훈련 프로그램 대상국가 등에 살상 무기를 포함한 군수 장비를 제공하는 것을 그 역할에 포함하였음. 이는 장비를 지원하지 않는 CSDP의 역외국 군사 훈련 프로그램이 효과성이 낮다는 지적이 지속되었기 때문이었음. 그러나 당초 EPF의 설립 의도와 달리 2022년 우크라이나 무기 지원이 시급하게 되어 EPF의 무기 지원의 최초 수혜국은 우크라이나가 됨. 이는 사상 최초로 EU가 역외국의 살상 무기 지원에 나선 것이기도 함.
- EU 회원국의 GNI에 기초한 연간 분담금으로 충당되는(<표 1> 참조) EPF는 출범 당시 EU 중기 재정 계획에 따라 2021~2027년 기간 동안 총 재정 한도가 50억 유로를 넘지 못하도록 설계되었으며, 2021년 4억 2천만 유로, 2022년 5억 4천만 유로, 2023년 7억 2천만 유로 등 2027년까지 차차 연간 재정 한도를 늘리도록 계획됨. 그러나 2022년 EU가 우크라이나에 대한 살상·비살상 무기 및 군수 장비·물품 제공과 우크라이나 군 훈련에 거액의 EPF 지원금을 투입하게 되어 이러한 재정 계획은 지킬 수 없게 됨. 이에 따라, 2022년 12월 EU는 2027년까지 EPF의 총 재정 한도를 55억 유로로 늘리고 2023년까지의 재정 한도에 20억 유로를 추가함. 2023년 2월까지 EU가 우크라이나 군사 지원에 배정한 EPF는 총 36억 유로이며, 총 7회에 걸쳐 배정되었음.
- EPF는 EU 회원국의 만장일치에 따라 결정되나, 중립국과 같은 자국의 외교 정책을 이유로 특정 지원 프로그램에 참여하지 않길 원하는 회원

국은 자국의 기여금이 해당 프로그램에 사용되지 않을 것을 요청할 수 있음. 그러나 EPF를 위한 분담금의 총액은 변하지 않음. 아일랜드, 오스트리아, 몰타가 우크라이나에 대한 살상 무기 지원에 불참함.

- EPF에는 비EU 회원국도 참여가 가능하여 2022년 12월 6일 최초로 노르웨이가 EU의 우크라이나 군 훈련 임무(EUMAM Ukraine: EU Military Assistance Mission in support of Ukraine)에 1천 4백 5십만 유로를 기여할 것을 약속함.

나. 우크라이나 무기 지원 관련 쟁점

○ 우크라이나에 대한 무기 지원의 범위, 규모, 속도에 관해서는 전쟁 초기부터 우크라이나와 지원국 간, 지원국 대부분이 포함된 NATO와 EU 내부, 지원국 국내에서 논란이 있었으며, 이로 인해 실제 무기 지원 관련한 불확실성이 상존하였음.

- 일차적으로는 우크라이나가 요구하는 무기의 종류와 규모에 지원국의 실제 지원이 미치지 못하는 문제 외에도, 무기 지원이 다국적 조정을 거치더라도 실질적으로는 각 지원국의 독자적 지원 결정에 따르는 양자 지원의 형태로 진행됨에 따라 지원 분담에 관한 논쟁이 지속됨.
- 독일이나 스위스 등 주요 무기 생산·수출국이 무기 이전을 승인하지 않으면 해당 무기 보유국이 지원 의사가 있어도 우크라이나로 무기 인도가 불가능하여 이로 인해 무기 수출국과 수입국 간의 갈등도 나타남.
- 분쟁 지역에 대한 살상 무기 공급 불가 정책을 가진 국가들 내에서 우크라이나 지원을 위해 이러한 원칙에 예외를 적용할 수 있을지 여부가 쟁점이 됨. 자국에 대한 러시아의 경제·안보 보복에 대한 우려 외에도 외교 정책의 원칙적 측면에서 우크라이나 무기 지원에 대해 반대하는 여론이 존재함.

○ 우크라이나 무기 지원에 관한 갈등의 중심에는 전쟁 승리에 대한 관련국 간 의견 불일치가 있음.

- 우크라이나와 그 지원국들은 이번 전쟁에서 우크라이나가 승리를 거둬야 우크라이나는 물론이고 유럽의 안보도 보장될 것이라는 데에 공감대를 갖고 있음. 반면, 구체적으로 전쟁의 승리가 의미하는 바에 관해서는 이들 간에 명확한 합의가 없는 상태임.
- 전쟁의 직접 당사자인 우크라이나조차 전쟁의 목표는 계속 달리하여

왔음. 전쟁 초기에 자국의 영토와 주권 보호를 목표로 내세웠던 우크라이나는 예상보다 자국이 강세를 보이자 2014년 이전까지의 영토 회복으로 전쟁 목표를 확대하려는 모양새임.

- 주요 군사 지원국인 미국도 전황에 따라 전쟁의 목표를 달리하며 군사 지원을 해왔으며, 유럽 국가들도 지정학적 위치, 경제적 타격, 러시아로부터의 위협 인식, 미국과의 관계 등에 따라 다양한 입장을 취함. 게다가 유럽 국가의 경우 우크라이나에 양자적으로 군사 지원을 하지 않더라도 전쟁의 진행 상황에 따라 안보적 영향을 받을 수 있고 NATO나 EU를 통한 지원에 있어 그 의사결정에 참여하기 때문에, 우크라이나에 대한 군사 지원은 직접적인 지원 국가와 우크라이나 간의 문제에 국한되지 않음.
- NATO/EU 회원국들이 확전은 방지해야 한다는 데에 공감대를 갖고 우크라이나에 대한 무기 지원을 조절하려고 하지만, 이러한 전략이 우크라이나의 전력을 제한하여 전쟁의 조속한 승리에는 한계 요인으로 작용하기도 함. 러시아의 입장을 파악하기 어려운 상황에서 확전 방지와 전쟁 승리의 두 목표를 모두 충족시킬 무기 지원을 파악하기란 사실상 불가능하므로, 각국의 대우크라이나 무기 지원에 관련한 입장은 상황에 따라 변화를 거듭해 옴.

ㅇ 전쟁이 진행됨에 따라 우크라이나에 대한 군사적 지원이 증가하여 전쟁이 러시아 대 NATO/EU의 대리전 양상을 띠게 되는 것도 군사 지원국에는 부담으로 작용하는 측면이 있음.

- 군사적 지원국들은 전쟁에 직접적으로 참여하지 않으면서 우크라이나에 무기와 이를 사용하는 데 필요한 훈련을 제공하기 때문에, 우크라이나의 전쟁 전략 및 실제 전투 수행을 통제하는 데 한계가 있음. 확전·인권 유린· 전쟁법 위반 등을 우려하는 지원국 입장에서는 직접적인 통제를 할 수 없는 전쟁에 무기를 공급하는 데 신중할 필요를 느낌.
- 전쟁 초기에 NATO/EU 회원국이 가졌던 우크라이나의 전투력에 대한 의구심과 우크라이나 군의 새로운 무기 체계 적응력에 대한 불확실성은 많이 해소되었으며, 우크라이나가 무기 공여국의 조건에 부합하게 무기를 사용할 것이라는 신뢰도 축적되었다는 평가가 나옴. 이러한 상황이 러시아의 공격 확대와 맞물려 우크라이나에 대한 무기 지원 확대로 이어짐.
- 그러나 군사적 지원국들은 직접 개입하지 않는 전쟁에 무기를 공급하

는 데 여전히 신중할 수밖에 없음. 일례로 미국은 HIMARS 시스템 제공 시 최장거리 로켓은 지원 대상에서 제외하였으며, EU는 EPF의 지원에서 전투기는 포함하지 않을 것을 천명함.

다. 주요 무기 지원 현황

○ 2022년 11월 20일까지 집계된 우크라이나에 지원되었거나 지원이 약속된 주요 살상 무기는 <표 2>와 같음.

- 본 표에서 보듯이, 러시아·우크라이나 전쟁 개시 전 해당 무기의 러시아 보유 수와 우크라이나 보유 수는 큰 차이를 보임. 물론 러시아가 해당 무기 수의 일부만을 우크라이나와의 전쟁에 투입하고 있으나, 외부 지원 없이는 우크라이나가 러시아의 공격을 버티기 어려웠을 것임을 짐작할 수 있음. 전쟁 개시 후 우크라이나가 요청한 무기 수를 기존 보유 수에 합하더라도 러시아와의 차이가 큼.
- NATO/EU 회원국이 우크라이나에 이미 전달한 무기 수는 우크라이나의 요청에 한참 못 미치고 있으며, 지원을 약속한 수량을 합해도 다연장 로켓과 155mm 구경 곡사포는 요구량의 절반도 되지 않음.

<표 2> 러시아·우크라이나 중화기의 보유 및 지원 현황
(기간: 2022년 1월 24일부터 2022년 11월 20일)

무기 종류	분류	수량
다연장 로켓	우크라이나 지원(전달 완료/전달 예정)	49/27
	우크라이나 요구	200
	전쟁 전 우크라이나 보유	354
	전쟁 전 러시아 보유	1,056
곡사포 (155mm)	우크라이나 지원(전달 완료/전달 예정)	265/47
	우크라이나 요구	1,000
	전쟁 전 우크라이나 보유	773
	전쟁 전 러시아 보유	2,304
탱크	우크라이나 지원(전달 완료/전달 예정)	280/163
	우크라이나 요구	500
	전쟁 전 우크라이나 보유	987
	전쟁 전 러시아 보유	3,417
장갑차	우크라이나 지원(전달 완료/전달 예정)	979/970
	우크라이나 요구	2,000
	전쟁 전 우크라이나 보유	2,568
	전쟁 전 러시아 보유	15,602

*출처: ‘Ukraine Support Tracker’, 킬 세계경제연구소

○ 이미 전달된 무기의 주요 지원국은 <표 3>과 같으며, 우크라이나 군이 익숙한 재래식 무기의 비중이 크고 우크라이나에 인접한 폴란드, 체코, 리투아니아 등이 자국 군사력에 비해 많은 수를 지원하였음.

- 물론 이들 국가의 경우, 우크라이나에 대한 무기 대체재를 획득하는 데 미국이나 EPF의 재정적 지원을 받을 수 있다는 점도 간과할 수 없음. 또한 이들 국가가 러시아와 지리적으로 가까워 우크라이나 무기 지원으로 생긴 방위력의 공백을 신속히 메울 필요성이 있다는 점도 미국이나 EU 차원의 재정적 지원의 대상이 될 것으로 보임.
- 역외국인 호주가 장갑차를 우크라이나에 지원한 것은 그간 호주가 NATO와의 협력에 적극적인 국가였던 점을 보여주는 것임.

<표 3> NATO 회원국에서 우크라이나에 전달된 중화기
(기간: 2022년 1월 24일부터 2022년 11월 20일)

무기 종류	공급 국가	전달 무기 수량
장갑차	미국	300
	독일	80
	영국	120
	리투아니아	89
	호주	88
탱크	폴란드	240
	체코	40
곡사포 (155mm)	미국	108
	노르웨이	22
	프랑스	18
	폴란드	18
	독일	14
다연장 로켓	체코	20
	미국	16
	독일	5
	영국	3
	노르웨이	3

*출처: ‘Ukraine Support Tracker’, 킬 세계경제연구소

4. 유럽의 우크라이나 군사 지원 전망

가. 러시아·우크라이나 전쟁 관련 안보 지원 전망

○ 전쟁 지속으로 우크라이나 군사 지원액도 급속도로 증가하고 러시아로부터의 안보 위협도 그 심각성을 더해가는 상황에서, 우크라이나 군사 지원의 지속가능성에 관련하여 계속 의구심이 제기되고 있음.

- 유럽 각국의 우크라이나 군사 지원의 지속가능성은 해당 국가들의 유권자들이 군사 지원으로 인한 경제적 난관을 감수할 의지 정도에 상당한 영향을 받을 것으로 생각됨. <표 4>는 2022년 여름에 실시된 NATO와 EU 주요국의 우크라이나 안보 지원 관련 여론 조사 결과의 일부임. 굵은 정자체는 가장 높은 찬성 여론이고 굵은 기울임체는 가장 낮은 찬성 여론임.

<표 4> NATO와 EU 주요국의 우크라이나 안보 지원 관련 여론(%) 조사
(기간: 2022.6.20.~2022.7.11.)

국 가	군수 물자·장비 제공 증대	우크라이나에 NATO 군 파병	러시아 항공기 비행금지구역 설정	NATO 회원국 지위 부여	인접 NATO 회원국 내 군사력 증강	EU 회원국 지위 부여
국가 평균	66	46	64	58	60	63
캐나다	71	56	69	68	65	69
미국	63	51	60	61	56	60
프랑스	58	40	63	52	56	55
독일	59	***28***	57	47	53	59
이탈리아	***39***	30	48	44	42	54
리투아니아	79	59	**76**	**73**	72	78
네덜란드	69	46	67	55	66	57
폴란드	**80**	47	78	71	**78**	76
포르투갈	**80**	**62**	74	**73**	76	**79**
루마니아	66	45	68	60	68	65
스페인	66	50	66	63	59	68
스웨덴	71	47	69	54	50	62
튀르키예	46	37	***45***	***34***	***28***	***36***
영국	74	51	64	65	67	66

*출처: 2022 Transatlantic Trends. Public Opinion in Times of Geopolitical Turmoil. German Marshall Fund of United States and Bertelsmann Foundation.

- 여론 조사 대상 국가의 평균치만 보면 우크라이나에 NATO 군을 파병하는 방안을 제외하고는 우크라이나에 대한 안보 지원에 대한 긍정적인 여론이 높은 편이나, 국가별 수치를 비교하면 국가 간 편차가 큼. 전반적으로 이탈리아와 튀르키예의 응답자들이 우크라이나 안보 지원에 가장 미온적이며, 독일과 프랑스도 항목에 따라 차이는 있으나 우크라이나에 대한 안보 지원 찬성 여론이 상대적으로 낮은 편에 속함.
- 표에 있는 항목 중에서는 우크라이나에 군수 물자·장비 제공 증대에 대해 가장 높은 찬성률을 보이고 있고, NATO가 전쟁에 직접 개입하게 되는 우크라이나에 NATO 군 파병이나 NATO 회원국 지위 부여에 대해 가장 낮은 지지율을 보이는 것을 종합하면, 여론 역시 우크라이나의 승리를 바라면서도 자국의 직접 개입을 원하지 않는다고 할 것임.

나. 우크라이나 군사 역량 강화 전망

○ 전쟁이 진행됨에 따라, 우크라이나의 주요 군사 지원국들은 우크라이나의 중·장기적 안보 역량 강화에 이전보다 많은 관심을 기울이게 될 것임.
- 전쟁의 종전이나 정전의 시기와 형태를 가늠하기 어려운 현 상황에서, 현재의 우크라이나에 대한 다양한 군사적 지원은 단기적 전쟁 수행을 위한 지원과 NATO 군과 우크라이나 군 간의 상호운용성 증진을 포함한 중·장기적 우크라이나 군 역량 강화를 병행하여 실시될 것으로 전망됨.
- 우크라이나와 무기 체계의 NATO 표준 무기 체계로의 전환, 우크라이나 군의 무기 사용 및 수리 역량 향상 등이 이에 포함될 것임.

○ 2022년 10월 17일 EU는 이미 EU 우크라이나 군 훈련 임무(EUMAM Ukraine: EU Military Assistance Mission in support of Ukraine)를 설립하고 11월 15일에 정식으로 프로그램을 시작하였음.
- EUMAM Ukraine은 우크라이나 군의 긴급한 훈련 수요 및 중·장기적 훈련 수요를 모두 충족시키는 것을 목표로, 일단 2024년 11월까지 2년 동안 실시될 것임. 기존 EU의 역외국 군사 훈련 임무의 경험을 비추어 보면, EUMAM Ukraine은 필요 및 상황 변화에 따라 그 기간이 연장되거나 다른 임무에 확대·병합되어 실시될 가능성이 큼.
- EUMAM Ukraine은 우선 1만 5천 명의 우크라이나 군을 훈련하는 것을 대상으로 하며, 훈련 내용은 기초부터 전문적인 훈련까지 다양한 수준에서 제공될 것임. 훈련은 ▲의료 지원, ▲화생방 및 핵무기 방어, ▲지

뢰 제거, ▲물류와 통신, ▲장비의 유지와 보수, ▲초중급 간부 리더십 배양 등에 관련하여 다양한 EU 회원국에서 실시될 것임. 현재까지 24개 EU 회원국이 참여 의사를 밝혀왔으며, 역외국의 참여도 가능하여 노르웨이가 첫 번째 기여국이 됨.

ㅇ 캐나다와 영국은 전쟁 이전 우크라이나 군 훈련 임무 경험을 바탕으로 중·장기적 역량 강화를 염두에 두고 훈련 작전을 수립 및 실시 중임.

- 캐나다와 영국은 2015년부터 각각 Operation UNIFIER과 Operation ORBITAL을 통해 우크라이나에 자국군을 파견하여 우크라니아 군을 훈련해 왔으며, 이러한 경험을 바탕으로 2022년 전쟁 발발 이후에도 우크라이나 밖에서 훈련 제공을 계속해 왔음.
- 영국은 Operation Interflex를 수립하고 영국에서 약 1만 명의 우크라이나 군을 120일 단위로 훈련할 계획을 수립함. 첫 훈련은 2022년 7월에 시작되었으며, 현재 약 1,050명의 영국군이 훈련에 참여하고 있음. 네덜란드, 캐나다, 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 노르웨이, 리투아니아, 뉴질랜드, 호주도 훈련 인력을 보내 동 작전에 이미 참여하였거나 참여할 계획을 표명함.
- 캐나다는 2025년 3월까지 폴란드 등지에서 Operation UNIFIER를 지속할 계획임.

다. 우크라이나 무기 체계 개편의 과제와 함의

ㅇ 현재 NATO/EU 회원국을 중심으로 장기적인 차원에서 전쟁 전 구소련 무기 체계의 비중이 높았던 우크라이나의 무기 체계를 전후 NATO 무기 체계로 교체할 필요성에 관해 공감대가 있어, 종전 혹은 정전 시 이에 대한 논의가 본격적으로 진행될 것으로 전망됨.

- 우크라이나의 무기 체계 개편은 단순히 우크라이나의 방위력 제고 차원을 넘어, 우크라이나와 NATO 간 상호운용성을 높여 2022년과 유사한 사태 발생 시 우크라이나에 대한 안보 지원의 효율성을 증진시키고 장기적으로는 우크라이나가 NATO 가입 가능성을 높이는 효과가 있을 것임.
- 다만, <표 5>의 추정치와 같이 우크라이나의 무기 체계를 NATO 무기 체계로 전면 개편하는 데에는 막대한 비용이 소요될 것으로 예상됨. <표 5>는 전쟁 직전 우크라이나가 보유한 소련 무기 체계를 유사한 종류의 NATO 무기 체계로 완전히 교체하는 비용을 추산한 자료이며, 이는 신제품으로 교체하는 것을 전제로 하였음. 그러므로 신제품 대신 현

재 NATO 회원국이 보유한 구형 무기로 교체한다면 이보다는 비용이 적게 들 수 있음. 한편, 본 계산에 우크라이나가 기존에 보유하지 않았던 종류의 무기를 도입하는 방안은 포함되지 않았으므로 실제 비용이 반드시 <표 5>의 추산보다 적을 것이라고 단언할 수는 없을 것임.

<표 5> 우크라이나가 보유한 소련 시대 무기 체계를 NATO 무기 체계로 교체 시 예상 비용 및 해당 무기에 사용할 12일간 전투분 탄약 공급 시 예상 비용

종 류	보유량	단위당 대체 비용(단위: 1천€)	일일 평균 소비량	12일 보급 탄약 수	탄약 단위 비용	총비용 (단위: 1천€)
주전투용 전차	987	8,000	20	236,880	5,500	9,198,840
각종 기갑 전투차량	747	2,000	250	2,241,000	320	2,211,120
보병 전투차량	1,357	5,000	150	2,442,600	450	7,884,170
병력수송 장갑차	831	4,000	1,200	1,966,400	5	3,883,832
견인포	587	1,500	70	493,080	1,000	1,373,580
자주포	655	10,000	70	550,200	1,000	7,100,200
소형 다연장 로켓	209	0	80	200,640	1,000	200,640
중형 다연장 로켓	150	3,500	12	21,600	150,000	3,765,000
대공자주포	75	15,000	500	450,000	1,000	1,575,000
중박격포	404	0	100	484,800	800	387,840
전투기	80	80,000	2	1,920	3,000,000	12,160,000
소형 지대공 미사일	1,768	480	4	84,864	150,000	13,578,240
중형 지대공 미사일	332	25,000	2	7,968	3,500,000	36,188,000
스마트탄			20	240	150,000	36,000
대전차 유도 무기			500	6,000	240,000	1,440,000
총계						100,482,462

*출처: P. Buras, M. Dumoulin, G. Gressel, J. Shapiro (2022) ‘Survival and Thrive: A European plan to support Ukraine in the long war against Russia’, Policy Brief, European Council on Foreign Relations. September 2022. p.6.

○ 유럽 각국이 자국의 방위력을 증대하기 위해 이미 국방 예산의 시급한 증

액과 무기 구입을 추진하고 있고, 우크라이나에 기존 보유 무기를 공여한 국가들은 이를 대체할 무기 도입이 필요한 상황에서, 우크라이나의 무기 체계 개편은 유럽 각국의 군 현대화와 함께 진행될 것으로 예상됨.

- 이미 우크라이나 군사 지원에 상당한 재원과 무기를 투입한 국가들 입장에서는 우크라이나에 기존 보유분을 제공하는 방식으로 우크라이나 군의 재건에 기여하고, 대신 자국의 무기 체계를 개편하는 것을 선호할 가능성이 높음.
- 전쟁에 소모되는 무기와 탄약 등이 막대한 상황에서 전후 우크라이나와 우크라이나 군사 지원국들의 무기 수요가 상당할 것이므로, 이를 기회로 NATO/EU 국가들의 방위 산업 재편이나 NATO 무기 체계의 전반적 개선도 함께 추진될 것으로 예상됨. 미국이나 유럽의 방위 산업 생산력이 증가하는 수요에 신속히 대응하지 못할 수 있는 우려가 있는 것을 감안하면, 유럽 국가들과 방위 산업 능력을 보유한 유사입장 국가와의 협력도 적극적으로 추진될 가능성이 높음.

5. 정책적 고려사항

가. 대우크라이나 군사 지원 요구 증가에 대비

ㅇ 현재 NATO가 역외에서는 소위 ‘AP4 국가(한국, 일본, 호주, 뉴질랜드)’의 협조를 촉구하고 있으므로, 이들의 대우크라이나 안보 지원에 관련된 대응을 면밀히 살필 필요가 있음.

- 호주와 뉴질랜드가 우크라이나에 무기나 군사 훈련을 지원하는 것과 달리 일본은 드론과 보호 장비 등 비살상 물품만을 지원하고 있음. 그러므로 한국은 현재 우크라이나 군사 지원에 있어 행태가 유사한 일본의 입장을 참고해야 할 것임. 또한 유럽 내에서도 우크라이나에 비살상 무기와 그 외 군수품만을 지원하는 국가들도 있으므로 이들의 입장도 참고가 될 것임.
- 한국은 EU의 위기관리활동 파트너 국가이므로 우크라이나 재건에서 안보 부문에서도 참여를 요청받을 수 있으므로, 유럽 내 이와 관련된 동향을 관찰해야 할 것임.

나. 유럽 방위 산업 재편에 주목

○ 유럽의 방위 산업 수요가 당분간 급증할 것으로 보이고, 이에 따른 막대한 경제적 이익을 놓치지 않기 위해 유럽 각국은 자국의 방위 산업 개발과 유럽 방위 시장 통합에 적극성을 보일 것으로 기대됨.

- 한국은 NATO 표준에 부합하는 무기 개발 및 생산에 집중하여 방위 산업의 수출 기회를 극대화하는 한편, 유럽의 방위 정책 변화에도 주의를 기울일 필요가 있음. 또한 수출 대상국과의 방위 산업 협력을 통해 비 EU/NATO 국가로서 직면할 수 있는 불이익을 최소화하는 방안도 고려할 수 있을 것임.
- 한국은 이미 유럽에 자동차, 배터리, 각종 전자제품 등 제품 생산을 위한 상당한 생산 기지를 운영하고 있으므로 산업 기반과 경험을 방위 산업 협력에도 이용할 수 있을 것임. 특히, 신속하고 안정적 수리 체제 구축이 필수적인 무기 수출에 있어 한국의 현지 진출이 강점이 될 것임.

다. 유럽과의 안보 협력 방안 모색

○ 한국과 유럽의 무기 체계의 유사성이 증가하고, 한국산 무기의 대유럽 수출이 무기 사용 훈련 다양한 교류 및 협력과도 연계되면서 유럽과의 안보 협력 기회와 필요도 커질 것이므로, 유럽과의 안보 협력에 대한 포괄적인 고민이 필요한 시점이 도래하였음.

- 러시아·우크라이나 전쟁은 군사적으로 많은 실질적 교훈을 주고 있으므로 향후 각국의 군사 전략에 이러한 경험이 유용하게 쓰일 것으로 보임. 미국이 자국의 다양한 동맹과 연계를 심화하고 동맹 간 상호운용성을 증대하려는 시도가 커지고 있음. 결국 이번 전쟁의 경험 적용은 유럽에 국한되지 않을 수 있음.
- 한국은 NATO·EU 및 유럽 주요국과의 다양한 안보 협력을 통해 방위 역량 향상 방식의 다변화를 꾀할 수 있을 것임.