

최근 '우크라이나 위기'의 배경과 전망

강부균 구미·유라시아실 러시아·유라시아팀 연구원 (bgkang@kiep.go.kr, Tel: 3460-1242)

차 례 ● ● ●

1. 최근 '우크라이나 위기'의 양상
2. '우크라이나 위기'의 배경
3. 향후 전망

주요내용 ● ● ●

- ▶ 2013년 11월 아누코비치 정부가 유럽연합(EU)과의 협력협정(Association Agreement) 추진을 보류하면서 촉발된 정정불안의 여파가 장기화되고 있는 가운데, 아누코비치 대통령의 실각 이후 러시아계 인구 비율이 높은 남동부 지역에서 분리주의 움직임이 가시화되고 있음.
 - 친서방 성향의 우크라이나계 인구 비율이 압도적인 서부지역을 중심으로 시작된 반정부시위가 유혈충돌로 격화되었으며, 2014년 2월 22일 의회가 아누코비치 대통령에 대한 탄핵안을 통과시킴.
 - 러시아의 군사 개입 움직임, 크림자치공화국의 러시아 편입 결의안 채택과 러시아와의 합병 여부를 묻는 주민투표 실시(2014년 3월 16일)를 앞두고 국제사회의 긴장이 고조되고 있음.
- ▶ 우크라이나는 정정불안 심화와 함께 경상수지 및 재정수지 적자 확대, 대외채무 누적으로 디폴트 위기에 직면해 있어 대외자금 조달이 시급한 상황임.
 - 2013년 경상수지 적자는 사상 최대치인 GDP 대비 8.9%까지 확대되었고, 재정수지 적자도 GDP 대비 4.4%를 기록하였으며, 외환보유액 대비 단기외채 비중이 약 200%에 이름.
 - 이 같은 경제상황은 아누코비치 정부가 EU와 협력협정을 보류하고 2013년 12월 러시아와 150억 달러의 차관 도입 및 천연가스 공급가 인하에 합의하는 데 큰 영향을 미쳤으며, 현재 우크라이나 과도정부는 IMF와 구제금융 지원 방안을 논의 중임.
- ▶ 우크라이나는 1991년 독립 이후 역사적으로 뿌리깊은 동(東)-서(西) 지역의 분열을 겪어왔으며, 통합된 국가정체성의 부재 및 지도층의 실정과 부패에 따른 경제난 심화로 사회적 갈등과 불안이 확대됨.
 - 러시아어 사용 인구는 주로 동남부 지역에, 우크라이나어 사용 인구는 중서부 지역에 거주하며, 분리주의 움직임이 심화되고 있는 남부지역 크림자치공화국은 우크라이나 영토에 편입된 역사가 짧고, 러시아계 주민이 대다수를 차지해 우크라이나에서 친러 성향이 가장 강한 지역임.
 - 지도층과 올리가르히의 유착과 부정부패가 만연한 이른바 정실자본주의(crony capitalism)로 인해 경제 및 제도개혁은 뒷전으로 밀려남.
- ▶ 크림자치공화국의 러시아와의 합병 추진과 우크라이나와 EU의 협력협정 체결 추진 결과가 향후 우크라이나 대내외 정세에 큰 영향을 미칠 것임.
 - 러시아는 즉각적인 반응을 보이기보다는, 우크라이나의 대내외 상황을 주시하면서 우크라이나와 대EU 협력협정 체결을 압박하는 레버리지 차원에서 크림반도 합병을 협상용 카드로 활용할 가능성이 있음.

1. 최근 '우크라이나 위기'의 양상

■ 2013년 11월 야누코비치 정부가 유럽연합(EU)과의 협력협정(Association Agreement) 추진 보류를 선언하면서 촉발된 정정불안의 여파가 장기화되고 있음.

- 야누코비치 정부는 2013년 11월 28~29일 리투아니아 빌뉴스에서 개최된 EU-동부파트너십(Eastern Partnership) 정상회의에서 EU와 심층·포괄적자유무역협정(DCFTA)이 포함된 협력협정을 체결할 계획이었으나 정상회의를 일주일 앞둔 2013년 11월 21일 협정 추진 잠정 중단을 발표함.
- 이에 친서방 성향의 우크라이나계 인구 비율이 압도적인 서부지역을 중심으로 반정부시위가 확산되었으며, 2014년 1월 16일 의회가 집회·시위에 대한 통제를 강화하는 반시위법(anti-protest law)을 통과시키면서 유혈 충돌로 격화되어 수백 명의 사상자가 발생함.
- 2014년 2월 21일 야누코비치 대통령은 야당 지도자들과 대통령 권한 축소 개헌(2004년 헌법 복귀), 거국내각 구성, 12월 조기 대선 등을 골자로 하는 타협안에 서명하였으나, 여당인 지역당 소속 의원들의 대거 탈당하는 등 지지기반이 취약해지자 키예프를 떠나 러시아로 도피함.
- 2014년 2월 22일 의회는 야누코비치 대통령에 대한 탄핵안을 통과시키고 5월 25일에 대선을 실시하기로 함.

■ 야누코비치 대통령의 실각 이후 러시아계 인구 비율이 높은 남동부 지역에서 분리주의 움직임이 가시화되고 있는 가운데, 러시아의 군사 개입 움직임, 크림자치공화국의 러시아 편입 결의안 채택으로 대내외 갈등이 고조되고 있음.

- 2014년 2월 말 남부 크림자치공화국 세바스토폴을 시작으로 동부 하리코프, 루간스크, 도네츠크, 남부 오데사 등지에서 과도정부에 대한 반대시위가 확산됨.¹⁾
- 2014년 3월 1일 러시아 상원에서 푸틴 대통령이 제출한 우크라이나 내 군사력 사용 신청안을 승인하면서²⁾ 러시아의 군사 개입에 대한 러시아와 서방 간 갈등이 심화되었으나, 3월 4일 푸틴 대통령이 우크라이나 내 무력 투입 필요성을 부인함.³⁾
- 그러나 2014년 3월 6일 크림자치공화국이 러시아 편입 결의안을 채택하고, 다가오는 2014년 3월 16일 러시아와의 합병 여부를 묻는 주민투표 실시 계획을 밝히면서 국제사회의 긴장이 다시 고조되고 있음.

1) Oxford Analytica(2014.3.6), "Unrest to surge in Ukraine's Russian-dominated areas."

2) President of Russia(2014.3.1), "Vladimir Putin submitted appeal to the Federation Council." 푸틴 대통령은 우크라이나의 위기상황을 고려해 우크라이나 내 러시아 국민과 동포, 크림자치공화국에 주둔 중인 러시아 군인의 보호를 위해 우크라이나의 정치 상황이 안정될 때까지 러시아 군사력 사용을 신청함.

3) RT(2014.3.5), "Putin: Deploying military force is last resort, but we reserve right."

그림 1. 우크라이나의 지역별 언어 사용 비율



자료: Wikipedia(http://en.wikipedia.org/wiki/File:Ukraine_KIIS-Regional-division.png); The Guardian(2014,3,5), "Ukraine's revolution and Russia's occupation of Crimea: how we got here" 자료를 토대로 필자 작성.

■ 우크라이나는 정정불안 심화와 함께 경상수지 및 재정수지 적자 확대, 대외채무 누적으로 디폴트 위기에 직면해 있어 대외자금 조달이 시급한 상황임.

- 2013년 우크라이나 경제는 2012년(0.2%)에 이어 0%대의 저성장을 지속하였으며, 경상수지 및 재정수지 적자가 더욱 심화된 데다 국내 정치불안 요인이 더해지면서 외화유동성 위기에 빠짐.⁴⁾
- 2013년 경상수지 적자는 주요 교역국인 유로존과 러시아의 경기 둔화와 국제 원자재 및 곡물가격 하락으로 사상 최대치인 GDP 대비 8.9%(2012년 8.1%)까지 확대되었으며, 재정수지 적자도 세수 감소로 인해 GDP 대비 4.4%(2012년 3.8%)를 기록함.
- 또한 2013년 말 기준 총 외채 규모가 약 1,400억 달러(2007년 약 800억 달러)로 GDP 대비 약 78%를 기록했고, 외채 상환과 환율 방어로 외환보유액이 급감하여 2014년 2월 1일 기준 외환보유액 대비 단기외채 비중이 약 200%에 이름.
- 우크라이나 중앙은행에 따르면 2014년 3월 1일 기준 외환보유액이 155억 달러(약 2개월 수입대금) 수준이고, 2014년 내에 상환해야 하는 외채 규모가 100억 달러에 달함.
- 이와 같은 경제상황은 야누코비치 정부가 EU와 협력협정을 보류하고, 2013년 12월 러시아와 150억 달러 규모의 차관 도입 및 천연가스 공급에 인하여 합의하는 데 큰 영향을 미침.⁵⁾
- 야누코비치 정부는 EU와의 협력협정 체결에 따른 제도개혁 비용이 2017년까지 연간 200억 달러씩 총 1,600억 달러 소요될 것으로 전망하였으나, EU는 14억 달러 규모의 지원을 약속하는 데 그침.⁶⁾

4) 강부균(2013. 4. 24), 「최근 우크라이나의 경기침체 배경과 전망」, KIEP 지역경제포커스 참고.

5) Spiegel(2013. 11. 25), "Putin's Gambit: How the EU Lost Ukraine."

6) Reuters(2013. 12. 11), "Ukraine seeks 20 billion euros in aid from EU, PM says"; Oxford Analytica(2013. 11. 25), "Financial concerns curb EU-Ukraine association talks."

- 또한 야누코비치 대통령이 EU-동부파트너십 정상회의 직전인 2013년 10월, 11월 두 차례 러시아를 방문하여 푸틴 대통령과 비공식 회담을 가진바, 주요 교역국인 러시아의 무역제재 가능성에 대한 우려와 러시아의 150억 달러 규모의 차관 지원 및 천연가스 공급가 인하 약속이 협력협정 보류의 결정적인 계기로 작용함.
- 러시아는 150억 달러 상당의 유로본드 매입을 약속하고 30억 달러의 차관을 지원하였으나, 정정불안으로 추가 지원이 중단된 상황임.
- 2014년 2월 27일 우크라이나 과도정부는 IMF에 금융지원을 요청하였으며, 2014년 3월 4~14일 일정으로 키예프를 방문한 IMF 파견단과 경제상황 진단 및 경제개혁안 논의를 진행 중임.
- 2014년 3월 5일 유럽위원회(European Commission)는 우크라이나에 대한 110억 유로 규모의 금융경제 지원안을 채택하였으며, 3월 7일 유럽이사회(European Council)는 우크라이나와 협력협정 체결을 위한 협의를 재개하기로 합의하고 5월 대선 전까지 동 협정의 정치부문에 대한 서명을 우선 추진하기로 함.

2. '우크라이나 위기'의 배경

가. 역사적 배경

- 우크라이나는 1991년 독립 이후 역사적으로 뿌리깊은 동(東)-서(西) 지역의 분열을 겪어왔으며, 통합된 국가정체성의 부재가 사회적 갈등과 불안 요인으로 작용함.
- 우크라이나의 동부지역은 17세기부터 옛 러시아 제국으로 병합되면서 러시아와의 연계가 강한 데 반해, 서부지역은 오랫동안 오스트리아-헝가리 제국, 폴란드의 지배를 받다 20세기 중반에 소비에트연방의 일부가 되었기 때문에 유럽과 유대감이 강함.
- 소비에트 정부는 우크라이나 문화 및 언어 탄압을 위해 우크라이나계 역사학자, 언어학자, 문학가 등을 박해하였으며, 1932~33년 스탈린 정권 시절 대기근(Holodomor, Extermination by hunger)으로 인해 수백만 명의 우크라이나인들이 사망하였고, 인위적인 이주정책에 따라 동부지역에 러시아계 및 소비에트연방 이주민 인구가 증가함.⁷⁾
- 우크라이나의 전체 인구 가운데 우크라이나계가 77.8%, 러시아계는 17.3%를 차지하며, 러시아어 사용 인구는 주로 동부와 남부 지역에, 우크라이나어 사용 인구는 서부 및 중부 지역에 거주함.
- * 우크라이나의 비정부 연구기관인 Razumkov Centre는 2013년 4월 우크라이나 전역을 대상으로 EU와 관세동맹(Customs Union) 가입에 대한 의견을 묻는 여론조사를 실시한 바, 응답자의 52.5%가 EU 가입을 지지하여 관세동맹 지지율(43.5%)을 앞선 가운데, 서부(76.3%) 및 중부(57.9%) 지역은 EU 지지 비율이 압도적으로 높고, 동부(53%)와 남부(58.8%) 지역은 관세동맹 지지율이 우세하였음.⁸⁾

7) National Geography(2014. 1. 29), "How History, Geography Help Explain Ukraine's Political Crisis."

8) The Washington Post(2013. 12. 19), "Why are people protesting in Ukraine? Providing historical context."

■ 분리주의 움직임이 심화되고 있는 남부지역 크림자치공화국은 우크라이나 영토에 편입된 역사가 짧고, 러시아계 주민이 대다수를 차지해 우크라이나에서 친러 성향이 가장 강한 지역임.

- 크림반도는 18세기 말 러시아제국에 합병된 후 1954년 흐루시초프 정권 때 우크라이나공화국으로 이양되었으며, 소비에트 붕괴 이후 우크라이나 영토가 됨.
 - 크림반도는 자체 의회와 헌법을 가지고 있는 우크라이나에서 유일한 자치공화국이며, 전체 200만 여명의 주민 가운데 러시아계가 58%이고, 우크라이나계가 28%, 크림타타르인이 12%를 차지하는 가운데 다수의 우크라이나계 인구도 언어 및 문화적으로 러시아와 유대감이 강함.⁹⁾
- 특히 흑해 연안에 위치한 항구도시 세바스토폴은 소비에트연방의 핵심 군사기지였으며, 1997년 우크라이나와 러시아 정부는 러시아 해군의 세바스토폴 주둔을 2017년까지 유지하는 데 합의한 데 이어 2010년에는 주둔 기한을 2042년까지 연장함.
 - 세바스토폴의 대다수 주민은 러시아계이며, 러시아 해군과 가족 등 러시아인만 약 10만 명에 달함.¹⁰⁾

나. 정치·경제적 배경

■ 소비에트연방 붕괴 이후 신생독립국이 된 우크라이나는 민족국가 건설(nation-state building)이라는 과제에 직면하였으나, 지난 23년간 통합보다는 분열이 심화됨.

- 역사상 독립국의 지위를 누린 적이 거의 없었던 우크라이나는 소비에트연방의 붕괴로 인해 비로소 정치적 독립을 이루었으나, 내부분열 극복, 정치적 거버넌스 및 시장경제체제 구축 등 해결 과제가 산적했음.
- 그러나 초대 대통령인 레오니드 크라프추크가 민주주의와 경제발전보다는 권력 형성에 집중하면서 1991~94년 동안 우크라이나 경제규모가 절반 가까이 감소한 데 이어, 레오니드 쿠츠마 정부 시기(1994~2004년)에 올리가르히(과두재벌) 세력 확대로 경제개혁이 지연되고, 지역주의 정치로 인해 지역간 갈등이 심화됨.¹¹⁾
 - 독립 직후 실시된 대선에서 러시아 지도자들과 긴밀한 관계를 맺고 있었지만 민족주의를 표방한 크라프추크가 서부지역을 장악하였고, 쿠츠마 역시 압도적인 지지로 동부지역을 장악하였는데,¹²⁾ 이러한 상황은 이후 실시된 2004년, 2010년 대선을 위시한 총선 결과에서도 지속적으로 나타남(그림 2 참고).
- 특히 2008년 금융위기 및 2011년 유럽 재정위기 등에 따른 경제상황 악화에도 불구하고 지도층의 과도한 가스난방 보조금 지급 등으로 경제난이 가중되었으며, 이는 유럽과 러시아에 대한 대외경제 의존도를 심화해 'EU냐 러시아냐'의 문제가 경제위기 타개의 정치적 도구로 활용되어 궁극적으로 동서 갈등을 조장한 측면도 있음.

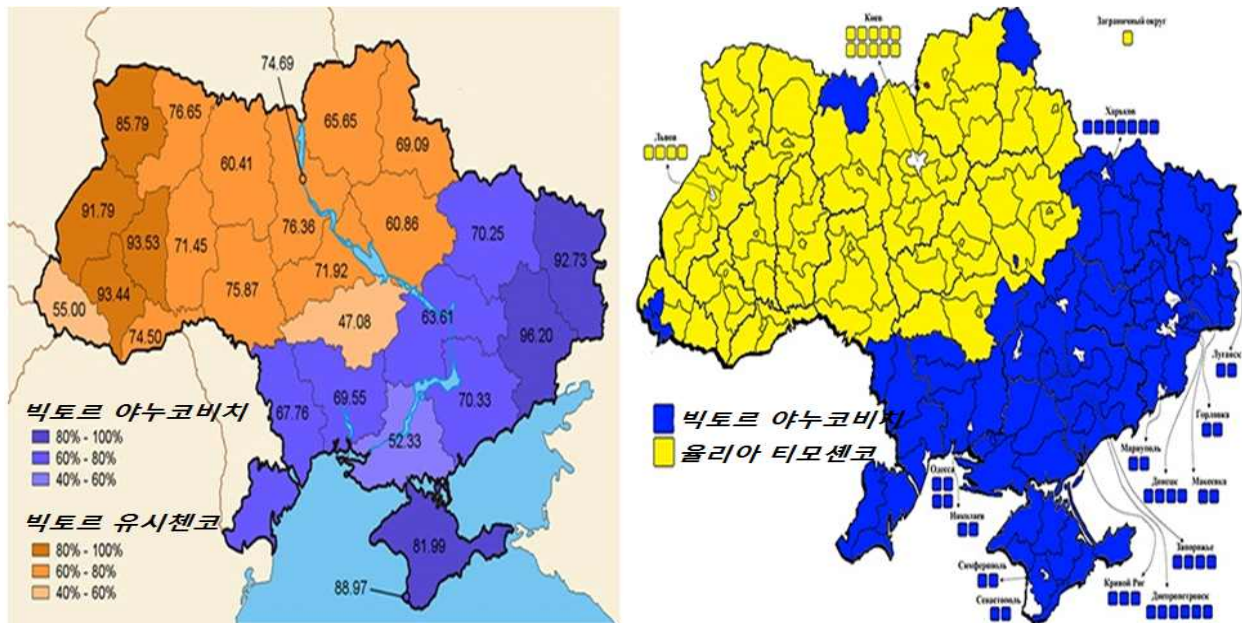
9) Oxford Analytica(2014. 2. 28), "Crimea spillover risk will rise as Kiev struggles."

10) Valdai Club(2014. 3. 5), "In Sevastopol, Deep Ties to Russia."

11) Andrew Wilson(2013. 6), Council on Foreign Relations, "Pathways to Freedom: Chapter Review-Ukraine: Political and Economic Lessons From Democratic Transitions."

12) 새뮤얼 헌팅턴은 그의 저서 「문명의 충돌」에서 이것이 서부 우크라이나의 유럽화한 슬라브인과 러시아-슬라브인 사이의 정체성 갈등을 반영한다고 지적한 바 있음.

그림 2. 2004년 대선(좌) 및 2010년 대선(우) 결과에 나타난 동-서 분열 양상



자료: The Washington Post(2014. 1. 30), "9 questions about Ukraine you were too embarrassed to ask." 인용.

■ 지도층의 실정과 부패, 올리가르히의 영향력 확대와 그로 인한 경제난 심화로 국민의 불만과 불안감이 확대됨.

- 국제선거제도재단(IFES)이 2013년 10~11월 우크라이나인을 대상으로 실시한 여론조사에 따르면 응답자의 58%가 국가 상황이 불안정하다고 응답(2012년 53%)했으며, 안정적이라고 응답한 비율은 14% (2012년 22%)에 그침.¹³⁾
 - 특히 경제상황에 대해 응답자의 89%가 불만을 표했으며, 물가(56%), 빈곤(51%), 실업(50%), 부패(47%) 등이 가장 심각하다고 답함(복수응답). 정치 상황에 대한 불만은 78%로 나타나 경제에 대한 우려가 상대적으로 높음.
- 러시아 발다이클럽(Valdai Discussion Club) 카라가노프 의장은 소비에트 붕괴 직후 우크라이나의 1인당 GDP가 러시아보다 높고 벨라루스의 2배에 달했으나, 현재는 러시아의 1/3, 벨라루스의 1/2 수준으로 감소했다고 강조하며, 소비에트 국가 중 러시아 다음으로 방대한 영토와 높은 공업 발달수준을 자랑했던 우크라이나가 경제 파탄에 빠진 원인을 지도층의 실정에서 찾음.¹⁴⁾
 - 우크라이나는 1995년부터 민영화를 추진하였으나, 그 과정에서 올리가르히가 주요 경제 분야를 독점하고 부를 축적하면서 시장경제의 작동을 저해하였으며, 지도층과 올리가르히의 유착과 부정부패가 만연한 이른바 '정실자본주의(crony capitalism)'로 인해 경제 및 제도개혁은 뒷전으로 밀려남.¹⁵⁾

13) USAID(2013. 12), "IFES Public Opinion in Ukraine 2013, Key Findings."

14) Valdai Club(2013. 11. 14), "Europe, Russia and the Battle for Ukraine."

15) Andrew Wilson(2013. 6), *op cit*.

3. 향후 전망

■ 최근 '우크라이나 위기'는 근본적으로 우크라이나가 1991년 독립 이후 정치·경제 거버넌스 확립과 경제발전이라는 국가적 목표를 향해 나아가지 못하고, 대내외 정책이 소수 권력층의 이익을 위한 수단이 되면서, 내부 분열과 경제난이 심화된 데 크게 기인함.

■ 아누코비치 대통령의 실각과 과도정부 출범 이후 동남부 지역을 중심으로 반정부 및 분리주의 움직임이 가시화되고 있는 가운데, 크림자치공화국의 러시아와의 합병 추진 결과가 향후 우크라이나 대내외 정세에 큰 영향을 미칠 것임.

- 2014년 3월 16일 실시 예정인 러시아와의 합병에 대한 주민투표는 크림자치공화국의 역사적 배경과 인구학적 특성을 감안할 때 사실상 그 결과보다는 '합병' 결정에 대한 러시아 및 우크라이나 과도정부의 반응이 중요함.
- 러시아는 1994년에 우크라이나, 미국, 영국과 소비에트연방 해체 후 우크라이나 영토에 남아있던 핵무기를 러시아에 이전하는 조건으로 우크라이나의 정치적 독립성과 영토주권을 보장하는 데 합의하는 부다페스트 양해각서(Budapest Memorandum)를 체결하였기 때문에 국제법적 부담을 안고 있는 상황임.
- 또한 러시아는 내부적으로 체첸 분리주의를 경계하고 있을 뿐만 아니라, 이미 2008년 조지아(그루지아)로부터 분리독립한 남오세티야와 압하지야를 승인한 전력이 있기 때문에 이번 합병이 대내외적으로 분리주의 조장으로 인식될 수 있다는 부담감을 가지고 있음.
- 따라서 러시아는 즉각적인 반응을 보이기보다는, 우크라이나의 대내외 상황을 주시하면서 크림반도 합병을 향후 협상용 카드로 활용할 가능성이 있음.
- 다만 러시아가 현 우크라이나 과도정부의 합법성을 인정하지 않고 있는 상황에서 크림자치공화국과 과도정부 간 갈등이 심화될 경우에는 적극적인 개입도 예상됨.

■ 한편 EU와 우크라이나 과도정부가 협력협정 추진을 위한 협의를 재개하기로 결정하고, 대선 예정일인 5월 25일 이전까지 협정의 정치 부문에 대한 서명을 완료할 계획인바, 이에 대한 러시아의 반응도 주목할 필요가 있음.

- 러시아는 현 우크라이나 과도정부의 합법성을 인정하지 않고 있기 때문에, 러시아는 우크라이나와 대 EU의 협력협정 체결을 압박하는 레버리지로 크림반도 합병 문제를 이용할 가능성도 있음.

■ 서방국가들의 경제지원으로 당면한 국가부도 위기 상황을 해소할 가능성은 있으나, 우크라이나의 경제불안요인은 지속될 전망이다.

- 현재 논의 중인 IMF와의 구제금융 합의를 이끌어내는 것이 대외 신인도 제고에 긍정적으로 작용할 것으로 판단되며, 경상수지 및 재정수지 적자분을 만회하고 기존 채무상환 이행을 위해 새로운 부채를 떠안는 식의 채무 피라미드(debt pyramid) 구조를 개혁하여 근본적으로 거시경제 건전성을 강화할 필요가 있음. KIEP