

안보의 변화를 통해 본 유럽연합

I.안보

1.안보의 개념

안보는 국가가 외부로부터의 공격·침략에 대비하여 자국의 안전을 유지·확보하는 일을 뜻한다. 국내의 치안(治安)유지문제는 국제법상의 대상이 아니므로 안전보장과는 구별된다. 따라서 국제사회에서 국가간의 평화적 공존을 목표로 하는 국제법상의 안전보장은 국제분쟁의 평화적 해결 및 전쟁의 방지를 그 내용으로 한다.

안전보장의 방식에는 자국 스스로의 힘으로 대외적 안전유지에 대처하는 개별적 안전보장과, 다수의 국가가 협력하여 공동체제를 확립함으로써 안전을 유지하는 집단적 안전보장이 있다. 역사적 변천과정을 보면 개별적 안전보장에서 집단적 안전보장으로 발전해 왔음을 알 수 있다.

제1차 세계대전 전까지는 개별국가 스스로 군비를 확장하거나 다른 국가와의 동맹을 통하여 세력균형을 유지하는 개별적 안전보장체제에 의존하였다. 그러나 개별국가의 군비확장과 동맹의 강화는 상대방 국가에게도 군비확장과 반대동맹의 결속을 불러 일으켜 결국은 국제사회를 전면전쟁으로 몰고 가는 결과를 낳았다. 여기서 개별적 안전보장의 한계에 부딪힌 국제사회는 국제문제의 공동처리를 위하여 집단적 안전보장체제의 도입을 현실화하기에 이르렀다. 집단안전보장(collective security)이란 국제사회 또는 일정한 진영에 속하는 국가들이 상호불가침을 약속하고 이를 위반하여 무력을 사용하는 국가가 발생하면 소속국가들이 집단적으로 강제조치를 취하여 국제사회의 평화유지를 회복할 수 있도록 협력함으로써 국가의 안전을 상호보장하는 제도이다.

동맹이 가상의 적(敵) 또는 대항하여야 할 제3국을 상대로 한 국가들의 결속인데 비하여, 집단안전보장은 대립관계에 있는 국가들도 같은 체제 속에 포함시켜 체제 내에서 서로 견제하고 협력하는 연대성을 가지고 있기 때문에 외부에 가상의 적을 두고 있지 않다는 점이 다르다.

제1차 세계대전을 경험한 국제사회는 이를 계기로 국제연맹(League of Nations)을 통하여 집단안전보장체제를 확립하였다. 분쟁이 발생하였을 경우 평화적으로 해결하지 않고 무력을 행사하는 국가가 있으면 국제연맹의 가맹국들은 통상·금융관계의 단절 등 비군사적인 제재(制裁)를 공동으로 가하고, 필요한 경우에는 군사적 조치도 취할 수 있도록 하였다(연맹규약 16조).

제2차 세계대전 후 탄생한 국제연합(United Nations)에서는 집단안전보장체제가 한층 강화된 형태로 나타났다. 국제연합은 원자력위원회·군비축소위원회 등의 활동과 핵실험금지·전략무기제한·우주조약 등의 교섭을 통하여 군비축소(軍備縮小)를 달성하고, 궁극적으로는 국제평화를 실현하고자 하였다.

이로써 전쟁에 이르지 않는 무력사용까지도 금지하는 전쟁불법화시대를 마련하여 집단안전보장의 기틀을 공고히 하였다. 국제연합은 국제평화와 안전의 유지를 위한 1차적 책임기관으로 안전보장이사회(Security Council)를 설치하고, 평화에 대한 위협·파괴·침략행위 등의 존재를 결정할 수 있는 권한과 평화와 안전의 유지·회복을 위하여 권고할 수 있는 권한 및 필요한 잠정조치를 취할 수 있는 권한과 임무를 부여하였다.

또한 국제연합 가맹국에 대하여 법적 구속력을 가지는 군사적·비군사적 강제조치를 명령할 수 있는 강력한 권한까지 부여하였다. 현재까지도 실현되고 있지는 않으나 안전보장이사회는 가맹국과 특별협정을 체결하여 병력과 원조를 미리 약속받아 국제연합군을 편성·대기할 수 있도록 하였다. 그 외에도 안전보장이사회 상임이사국에게 거부권(veto)을 부여하였다.

그런데 이로 인하여 상임이사국 중 어느 한 국가의 비호를 받고 있는 국가가 약속위반행위를 자행한 경우 집단적 강제조치를 기대할 수 없는 문제점이 나타나기도 하였다. 그래서 1950년 '평화를 위한 단합결의(Uniting for Peace Resolution)'를 통하여 국제연합 총회도 강제조치를 권고할 수 있도록 하였다.

1978년 제1회 국제연합 군축특별총회에서는 핵억지력과 군사동맹에 의한 평화를 부정하고 대신 국제연합의 집단안전보장의 활성화와 군축에 의한 평화로 대치시켰다. 그럼에도 불구하고 현실적으로는 집단안전보장체제가 그 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있으므로 오늘날에는 국제연합평화유지활동(PKO)과 같은 수단이 채택되기도 한다.

전자가 약속위반국가에 대하여 집단적 강제조치로써 응징하려는 것인데 비하여, 후자는 중간에서 국제연합의 권위를 배경으로 경찰력을 동원하여 일단의 인원이 개입함으로써 충돌 그 이상의 확대를 방지하려는 것이다.

2. 유럽의 안보

유럽의 안보질서는 탈냉전시대를 통해 큰 변화를 겪었다. 2차 세계대전 이후 냉전체제가 구축되는 상황에서 서방진영의 집단안전보장을 위한 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization)창설은 유럽에서 미국의 입지를 크게 강화한 반면, 유럽의 안보 정체성은 약화될 수밖에 없었다. 이러한 유럽안보질서는 1980년대 말부터 시작된 사회주의 진영의 와해, 특히 1991년 소련과 바르샤바조약기구(Warsaw Treaty Organization)의 해체 등으로 인해 그 당시까지 적용되던 '서구'와 '동구'라는 도식에서 벗어나게 되었다. 이로 인해 새로운 안보를 모색해야 했으며, 유럽안보체제에서 절대적 위치를 차지해 온 NATO의 성격도 다시 정의되어야 했다.

무엇보다 1992년 체결된 '유럽연합에 관한 조약(Treaty on European Union-마스트리히트 조약)'이 공동외교안보를 포함한 정치적 통합을 추구할 것을 목표로 정함으로 기존 유럽안보질서의 변화에 관한 논의는 '유럽안보의 유럽화'라는 문제와 결부되면서 새로운 방향으로 전개될 수밖에 없었다. 마스트리히트 조약에 따라 출범한 유럽연합(EU)이 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy: CFSP)을 주요 영역으로 포함한 만큼, 유럽연합은 CFSP를 실행하기 위한 독자적 군사 수단을 갖추어야만 했기 때문이다. 이러한 필요성에 따라 마스트리히트 조약은 서유럽연맹(Western European Union)을 유럽연합의 공식 방위기구로 인정하였으며, WEU로 하여금 유럽연합의 방위에 관한 제반 결정과 행동을 이행하고 완성시키도록 한다고 규정했던 것이다.

지역안보 개념을 포함하고 있는 EU의 출범으로 인해 유럽안보체제에 근본적인 변화를 가져온 것은 사실이지만, 이미 오래 전부터 NATO, 즉 미국이 주도적인 역할을 해오던 유럽안보질서에서 EU가 미국을 배제한 채 유럽안보의 정체성을 신속하게 확보한다는 것은 기대할 수 없었다. 따라서 유럽안보체제의 변화는 중첩된 여러 안보기구들의 협력적인 상화관계를 통해서 '유럽안보의 유럽화'를 점진적으로 구축하는 방향으로 진행될 수밖에 없었던 것이다.

이처럼 CFSP를 구축할 수 있는 근거를 갖추게 된 유럽연합은 유럽안보의 정체성을 확립하기 위

해 다양한 기회를 통해 지속적으로 노력하였으며, 1999년에는 유럽안보방위정책(European Security and Defense Policy: ESDP)을 수립할 수 있었다. ESDP의 수립은 NATO와 EU의 유럽안보방위전략을 위한 협력을 더욱 강화시키는 계기가 되었을 뿐만 아니라 EU로 하여금 국제적인 차원에서 군사적, 비군사적 위기 관리는 물론 분쟁예방 임무를 수행할 수 있도록 해주었다.

따라서 본 보고서는 유럽안보질서가 변화하게 된 배경 및 과정을 살펴보고, EU가 강화시키고자 노력한 안보전략에 대해 분석하고자 한다. 이를 위해 관련부서의 전문가와의 인터뷰를 활용할 것이며 탈냉전 이후부터 겪게 된 유럽안보환경을 정리하고 각각의 안보에 대한 변화를 논하고 정립해 가는 과정에 대해 살펴볼 것이다.

II. 탈냉정시대 유럽안보환경의 변화와 EU의 공동외교안보정책(CFSP)

1980년대 초반부터 미국과 소련 사이에는 군비축소에 관한 협상이 급진전하게 되고, 고르바초프가 등장한 후 소련이 개혁·개방정책을 추진함에 따라 냉전적 대립관계 대신에 상호협조적 관계를 토대로 하는 새로운 국제정치경제질서가 확립되었다. 특히 1989년 11월 독일이 통일되면서 동·서 냉전체제는 종말을 맞았고, 1991년에는 동유럽국가들이 시장경제를 도입하고 자유민주주의체제를 전환하면서 이 국가들에 대한 소련의 우월적 지배체제도 붕괴되었다. 또한 사회주의 진영이 붕괴됨과 동시에 소련 그 자체가 와해되었고, NATO에 대응하기 위해 신설했던 WTO도 해체되었다. 이러한 탈냉전이라는 새로운 시대가 열리면서 유럽안보환경이 크게 변화하게 되자, 그 동안 유럽안보를 주도적으로 담당해왔던 NATO는 존립근거를 다시 찾기 위해 성격 변화를 시도해야만 했다.

EUM을 목표로 유럽통합을 발전시키고자 노력하고 있던 유럽공동체(European Community)는 급변한 유럽안보환경에 직면해서 경제적 통합은 물론 정치적 통합까지 추진할 수 있는 방안을 모색하게 되었다. 결국 마스트리히트조약에 따라 출범한 EU가 제 2기동으로 '정부간 협력'영역에 속하는 CFSP를 포함하게 됨에 따라 '유럽인에 의한 유럽안보'라는 개념이 자리 잡게 되었다. 따라서 유럽안보체제의 약화를 우려하고 있던 EU는 CFSP를 통해 NATO 및 EU, 그리고 WEU의 관계를 재정립하면서 유럽안보의 정체성을 회복시켜 새로운 안보체제를 구축할 수 있는 근거를 갖추게 되었다.

1. 탈냉전시대 NATO의 역할 변화

1989년 말부터 진행된 급격한 냉전 종식과 사회주의 진영의 와해 이후 과거 '집단방위'(Collective Defense)체제로서 중요한 역할을 해왔던 NATO는 새로운 상황에 대처하면서 '협력안보'(Cooperative Security)기구로의 전환을 도모하게 되었으며, WTO 회원국이었던 국가들과도 동반자적 우호관계를 재정립하면서 더욱 확고한 공동안보체제를 구축한다는 데에 합의하기도 했다. 이처럼 NATO는 유럽의 안보문제와 밀접한 관계에 놓이게 된 중동부유럽지역의 새로운 위험 요소에 대처하기 위한 방안을 모색했으며, 여기에 적합한 NATO 스스로의 역할을 정립하고 군사전력도 수정함에 따라 여전히 유럽안보를 위한 정책 협력과 원만한 대외관계를 보장하는 데에 필요한 기구로 전환하였다.

NATO가 1990년 개최한 런던 정상회담을 통해 냉전의 시대의 적대적 위협세력이었던 중동부유럽지역 국가들과 정치적, 군사적 협력 관계를 증진시킬 수 있는 방안을 모색하고, 기존의 '전진방

어전력'과 '유연반응전력'을 수정하여 '제한전진배치전략'과 핵무기를 최후 방어수단으로 활용할 것에 합의한다고 선언하면서 중동부 유럽지역에 잠재해오던 민족적 적대감 분출로 인해 야기될 수 있는 정치적 혼란에 대응한다는 입장을 천명했다. 이는 곧 NATO의 역할이 소련의 위협에 대항하는 군사적 역할에 국한된 것이 아니라 예상되는 중동부지역의 정치적, 사회적 불안정에 적극 대응한다는 것을 의미한다.

이러한 NATO의 역할 변화에 직면해서 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE) 34개 회원국들은 1990년 11월 '파리헌장'(Charter of Paris)을 채택하면서 유럽안보 문제에 관해 회원국들이 재래식 무기 감축 및 신뢰구축과 화학무기의 폐기, 영공 개방 등을 촉구했으며, WTO가 소멸된 상황에서 CSCE의 제도화와 회원국 확대가 필요하다는 데에 합의했다. 이를 통해 유럽에는 '민주, 평화, 단합을 위한 새로운 시대'가 도래한 만큼 동일한 가치를 추구하는 '하나의 유럽'이 되기를 원한다고 밝히면서 다자간 대화, 신뢰구축 조치의 시행을 통해 러시아 및 과거 사회주의 진영 국가들을 유럽체계에 통합시킴으로써 전쟁위험 요소를 근본적으로 제거할 수 있는 새로운 안보질서 확립에 매진할 것을 강조하였다.

1991년 11월 7-8일 로마 NATO 정상회담에서 집단방위동맹체로서 존속되기에는 당위성이 취약하다는 것을 인정하고, 21세기 NATO의 활동범위 확대, NATO군의 파병, 유럽안보 역량 강화 등 기존 NATO의 군사적 전수 전술 전력을 수정하는 문제를 논의하였다. 이러한 논의 과정을 통해 NATO는 '신전략개념(New Strategic Concept)'을 채택하였으며 이는 '안보, 협의, 억지 및 방위, 위기관리, 협력'을 NATO의 기본임무로 재천명하는 한편, 유럽지역 분쟁 확산에 대비한 NATO의 위기관리 역할 강화, 역외분쟁과 대량살상무기 및 테러 대응 능력 제고, NATO 틀 내에서의 유럽안보방위체제 구상 발전과 CSCE, 평화를 위한 동반자 관계(Partnership for Peace: PFP) 및 WEU 등과의 협력관계 강화 등을 강조하였다.

2. EU의 공동외교안보정책(CFSP)의 수립과 의의

유럽안보환경 변화에 부응할 수 있는 협력체제를 구축하고자 하는 노력은 1990년 4월 28일로 예정된 더블린 임시유럽이사회를 앞두고 프랑스의 미테랑 대통령과 서독의 콜 수상이 발표한 공동서한에서 공동외교안보정책(CFSP)을 비롯한 정치적 통합의 필요성을 크게 강조하면서 이에 관한 정부간회의를 개최하기 위한 준비작업 시작을 결정하도록 촉구함에 따라 새로운 전기를 맞게 되었다.

다른 한편으로 유럽안보에서 절대적인 역할을 해오던 NATO의 존재를 의식하지 않을 수 없었던 회원국들은 기존의 안보협정에 따라 이미 부여 받고 있는 의무와는 별도로 안보부문에 대한 역할을 규정할 것에 합의하는 등 신중한 태도를 취했다. 이러한 정치적 통합을 논의하기 위한 정부간회의가 개최되고 강화된 안보협력체계의 필요성이 크게 부각될 수 있었던 것은 걸프 위기와 소련 체제의 와해에 따른 중동부유럽지역에서의 정치적, 군사적 불안정 그리고 유럽 주둔 미국의 대표적인 감축 예상 등 주변정세의 급변이라는 당시 상화에 직면에서 기인하였다.

대외정책 부분에서 '공동외교안보정책(CFSP: Common Foreign and Security Policy)수립 제의는 마스트리히트 조약상에서 EU의 대외정책수립을 위한 중요한 시발점이 되었다. 이후 수개월간에 걸친 각 회원국들이 내놓은 제의에 대한 논의를 거친 후 최종 합의 안인 "EU에 대한 협약" (일명 마스트리히트 조약)이 1991년 12월 마스트리히트 정상회담에서 채택되고, 1992년 2월 7일에 체

결이 되었으며, 1993년 11월 1일부터 효력에 들어갔다. 마스트리히트 회담에서는 '유럽통화동맹'과 유럽정치동맹'의 설립을 통한 유럽연합에 대한 합의를 이루는 기존 EC의 경제 통합에 이어 정치통합 뿐만 아니라 군사통합을 시도하게 된 것이다.

안보분야에 있어서 EU회원국들은 주요 목표를 '공동외교, 안보정책(CFSP)을 위한 기본 골격을 갖추고 차후 EU의 대외 정책 및 안보 정책 수립을 모색하였다.

EU의 외교안보 분야에 대한 통합 문제는 매우 민감한 사안이었던 만큼 빠른 속도로 발전할 수는 없었지만, 유럽공동외교안보 개념은 1970년 유럽정치협력(European Political Cooperation: EPC)이 정식으로 발족된 후 탈냉전시대라는 유럽안보환경의 급변 상황 속에서 CFSP를 포함하는 EU가 출범했을 뿐만 아니라 CFSP를 토대로 ESDP가 수립되는 등 4단계의 발전과정을 거치면서 정립되었다고 할 수 있다. 이처럼 EU의 공동외교안보 개념이 발전하면서 NATO와 EU, 그리고 WEU의 관계는 명확하게 재정립될 수 있었으며, EU의 안보전략도 강화될 수 있었다.

3. 유럽안보방위정책(ESDP)의 수립

1999년 12월에 열린 헬싱키 유럽이사회를 통해 EU는 자신의 군사적·비군사적 관리 능력 및 정책결정 능력을 제고시킬 것을 결정하고 유럽공동안보방위정책(Common European Security and Defence Policy: CESDP)을 채택함으로써 EU가 독자적으로 군사력을 보유할 수 있는 근거와 당위성을 갖추게 되었다. 필요시 6-6만명의 신속대응군(Rapid Reaction Force: RRF)을 창설할 수 있다는 데에 합의하게 됨에 따라 EU는 명실상부한 군사력을 갖춘 기구로 거듭날 수 있는 계기를 맞게 되었다.

2000년 12월 니스 유럽이사회는 EU가 독자적인 안보방위정책을 운영하기 위해 요구되는 정치안보위원회의 조속한 설립을 촉구하고 비군사적 위기관리 목표 및 분쟁예방 임부 설정에 따른 EU 능력을 제고할 뿐만 아니라 피터스버그 임무에 속하는 WEU의 기능을 EU에 완전히 포함시키기로 결정함으로써, EU는 CFSP의 범주 내에서 CESDP를 발전시킨 ESDP를 수행하는 집단안보방위기구로서 독자적 군사력을 사용할 수 있는 구조를 가질 수 있게 되었다.

이러한 ESDP는 니스조약 이후 EU가 군사적, 비군사적 분야에서 NATO가 개입하지 않는 경우에 한해 실질적으로 독자적인 작전을 수행할 수 있는 방안들을 지속적으로 강구함에 따라 발전되었고 2002년 12월 EU는 NATO와 함께 'ESDP에 관한 선언'을 채택하면서 안보와 안정을 위한 전략적 협력관계를 공고히 하고 ESDP를 실제로 운영하는 단계에 이를 수 있도록 하였다. ESDP가 정치군사적 기구로서의 역할을 할 수 있게 됨에 따라 EU는 유럽 방위문제를 독자적으로 다룰 수 있는 단계로 접어들게 되었으며, 유럽지역 내에서는 물론 NATO가 개입하지 않는 역외지역에서의 분쟁방지와 위기관리를 위해서도 EU가 상당히 주도적인 역할을 할 수 있게 되었다.

4. 유럽안보방위정책의 적용 현황과 리스본조약 이후

1992년 마스트리히트조약에 의해 수립된 EU는 CFSP 범주 내에서 유럽안보방위정책(ESDP)을 수립하고 CFSP의 목표를 달성하기 위한 군사 역량을 갖추게 되면서 2003년부터는 실제적인 작전을 수행할 수 있었다. 이처럼 CFSP의 본질적 요소로 추진되던 ESDP는 2009년 12월 1일

발효된 리스본조약에 따라 그 적용 범위를 확대하면서 공동안보방위정책(CSDP)로 전화되었을 뿐만 아니라 피터스버그 임무의 범위를 확대하고 EU가 공동방위 기구로 활용될 수 있는 틀을 마련하였다. 특히 리스본조약은 집행위원회의 부위원장으로서 대외관계 집행위원을 겸하는 임기 5년의 연합 외교안보정책 고위대표(HR/VP)직을 신설하고 그로 하여금 대외적 행동의 개별 분야 간 또는 기타 정책 분야 간의 일관성을 확보하도록 하고 안보방위정책 분야를 담당하면서 EU를 대표하도록 했다.

<표> EU 공동외교안보 개념의 발전과정

구분	기간	주요근거	정립유형	중심개념	군사력 활용 정도
제1기	1970-1993	(다비농보고서) 유럽단일법	유럽정치협력 (EPC)을 중심	단순 외교안보정책협력(법적 구속력 없음)외교 및 안보 정책 협의 및 조정	사용 불가
제2기	1993-1999	마스트리히트조약 암스테르담조약	공동외교안보정책 (CFSP) 내에서의 외교안보협력	광범위한 공동외교. 안보분야에 걸친 기구 내 협의, 고위대표자 설치	사용고려 가능 (WEU)
제3기	1999-2009	(켈른 및 헬싱키 유럽이사회) 니스 조약	유럽안보방위정책 (ESDP)의 수립	CFSP를 토대로 한 구체적인 안보 방위정책 수립 및 집행	사용가능
제4기	2009-	리스본조약	공동외교안보정책 (CSDP)로 전환	대외관계 강화, 방위 기능 확대 유럽대외관계청 (EEAS)	사용가능

탐방 기관:

- 유럽 안보 협력 기구 (Organization for Security and Cooperation in Europe, 이하 OSCE)
- 민주주의와 인권 확립을 위한 유럽 안보 협력 기구의 부속 기관 (The OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights, 이하 ODIHR)

탐방 기관에 대한 소개:

유럽 국가뿐만 아니라 북아메리카, 아시아까지 망라해 56개국이 회원으로 참여하고 있는 OSCE는 평화, 민주주의와 안정을 보장하기 위해 노력하는 전 세계 최대 규모의 지역 안보 협력 단체이다. OSCE는 폭넓은 범위의 안보를 보다 효과적으로 보장하기 위해 꾸준한 포럼을 열어 정치적인

대화의 장을 마련하고, 각 개인과 사회의 안보를 위한 실질적인 성취를 이루기 위해 노력하고 있다. 특히 지역간 분쟁을 평화롭게 해결하기 위해서 사전 경고와 분쟁 방지, 위기 관리를 통해 상호 신뢰와 협력을 증진시키고 있다. OSCE가 특별히 주목 받아야 할 점은 무기 감축이나 테러에 대한 대응 등 군사적 영역의 안보뿐만이 아니라 비군사적 영역의 안보 확립-경제적 원조, 교육, 민주화, 언론의 자유, 소수의 권리 보호 등-에 큰 힘을 기울이고 있다는 사실이다. OSCE는 '안보'의 개념을 정치군사적 영역에 한정시키지 않고, 경제 및 환경 안보와 인간 안보까지 포함하는 포괄적인 것으로 보고 있다. 이에 따라 개발도상국에 대한 물질적 원조와 교육, 독재를 방지하고 인권을 보호하기 위한 민주적 선거 감시 활동을 벌이고 있다.

2차 세계 대전 이후, 경제, 자원, 환경, 기후, 인간 등 다양한 비군사적 영역의 안보에 대한 관심이 크게 증대했고, 환경 보존과 기후 변화에 대한 대응, 민주주의 확립 등의 면에서 선진적이라고 알려진 유럽은 변화한 국제 사회에서 새로운 안보에 대한 주도권을 잡게 될 가능성이 높다고 생각한다. 따라서 OSCE와 ODIHR의 담당관 각 한 명씩과의 인터뷰를 통해 유럽은 인간 안보 영역에 어떻게 대응하고 있는지에 대해서 알고자 한다.

III. 기관 방문

1. 인터뷰 내용

1. OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe)

인터뷰 대상: Tatyana Baeva (Press and Public information officer, OSCE Secretariat)

질문: OSCE는 유럽 중심의 안보 협력 기구라고 알고 있는데, 상당수의 회원국이 비유럽지역의 국가인 것 같습니다. 회원국을 선정하는데 어떤 특정한 기준이 있나요?

답변: 사실 OSCE는 북아메리카와 유럽, 아시아의 국가들까지 포함해서 총 56개 회원국이 가입해 있습니다. OSCE의 전신은 '유럽 지역의 안보와 협력에 관한 회의(the Conference for Security and Co-operation in Europe)'인데요, 처음에 헬싱키 협약에 35개국이 서명하면서 형성되었던 것이 나중에 56개 회원국으로 확대되었습니다. OSCE의 회원이 되기 위해서는 모든 OSCE의 협의 내용을 실행하기 위한 준비가 되어 있어야 합니다. 그리고 기존 회원국 모두가 참여한 가운데 합의를 통해 새로운 국가를 회원으로 받아들일지를 결정합니다.

질문: OSCE에서 안보를 위해 결정된 조치들을 회원국이 실행하도록 하기 위해서는 약간의 강제성이 필요할 것 같은데요, OSCE는 자체 군사력을 보유하고 있나요? 만약 그런 것이 아니라면 어떻게 각 회원국들이 기구에서 결정한 안보 조치를 실행하도록 하는지 궁금합니다.

답변: 아닙니다. OSCE는 자체 군사력을 갖고 있지 않습니다. 대신 어떤 조치를 취하거나 결정을 내릴 때는 반드시 모든 회원국들의 만장일치 합의로 이루어지기 때문에 대개 회원국들이 그러한

결정을 따르게 됩니다.

질문: 그렇다면 분쟁 조정이나 테러 대응 등에 필요한 무력은 어떻게 얻게 되나요? OSCE는 EU군과 어떤 연관이 있나요?

답변: OSCE 회원국 중 EU에 가입되어 있는 회원국들은 EU군과 연관을 가지겠지요. 그렇지만 기본적으로 모든 OSCE 회원국들은 각기 독립된 군사력을 보유하고 있으며, 그러한 군사력으로 OSCE의 활동에 협력하고 있습니다.

질문: OSCE가 EU와는 아무런 관련이 없는 것처럼 말씀하시는데, OSCE는 유럽연합에 속한 기구가 아닌가요?

답변: OSCE는 유럽연합 기구 중 하나가 아닙니다. OSCE의 56개 회원국은 유럽뿐만 아니라 북아메리카와 아시아까지 포함하고 있습니다. 그렇지만 총 27개의 유럽연합 회원들은 모두 OSCE에 가입해 있습니다.

질문: 그렇다면 1억 5천만 유로에 달하는 OSCE의 예산은 어떻게 얻어지는 것인지 궁금합니다. EU의 예산에서 할당 받는 것은 아닌가요? 만약 일정한 예산 제공처가 없다면 OSCE의 활동을 지속하는 데에 어려움이 있지는 않나요?

답변: OSCE의 예산은 OSCE에 참여하고 있는 회원국들의 부담으로 이루어지고, EU 자금과는 아무런 관련이 없습니다.

2. ODIHR (The OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights)

인터뷰 대상: Thomas Rymer (Spokesperson of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights)

질문: ODIHR 은 OSCE 에서 인권과 민주주의 확립을 주로 하는 전문 기관 중 하나로 알고 있습니다. ODIHR 이 설립된 것은 언제인지, 또 어떻게 설립되었는지 간략하게 설명해 주시겠어요?

답변: ODIHR 은 최초에는 자유 선거 사무국(the Office for Free Election)으로 불렸습니다. 1990 년의 파리 헌장(Charter of Paris)에서 인권 보호와 민주주의 확립을 위한 사무국을 따로 설치하기로 결정한 이후 1991 년에 설립되었지요. 그러다가 1992 년에 헬싱키 정상회담 이후 이름을 바꿔서 단지 자유 선거뿐만 아니라 인권 보호와 민주주의 확립에 포괄적인 영향을 행사할 수 있도록 개편했습니다.

질문: 민주적인 선거가 이루어지는지 감시하는 활동은 곧 한 국가의 정치 과정에 직접 개입하는 것인데요, 자칫하면 국가의 자주권을 침해하는 것으로 오해 받을 수도 있고 사실 좀 실행하기

어려울 것 같은데요, ODIHR 은 어떤 과정으로 각 회원국에 민주적인 정치 체제를 수립하기 위해서 노력하고 있나요?

답변: 우선, 모든 OSCE 회원국들이 동의한 1990 년의 코펜하겐 협정이 ODIHR 이 각국의 선거를 감시하는 활동의 기반을 제공하고 있습니다. 이 협정에서는 크게 일곱 가지로 요약 될 수 있는 민주주의적 전통의 가장 기본적인 핵심 원칙들을 강조하고 있습니다., 보편성, 평등성, 공정성, 비밀성, 자유성, 투명성, 정당성이 그것입니다. ODIHR 은 바로 이러한 일곱 가지 기본 원칙에 의거해서, 회원국들이 민주적인 선거를 치를 수 있도록 보조하고 있습니다.

ODIHR 이 민주적인 선거 보장을 위해서 하는 활동은 크게 세 가지 측면으로 나누어 볼 수 있습니다. 우선, 각 회원국의 선거 절차가 OSCE 의 협약으로 규정한 민주주의적 선거의 기준과 국제적 표준, 국내 법 절차 등에 부합하는지 감시하는 한편, 어떻게 부족한 점을 극복하고 민주적 선거를 확립할지에 대한 조언을 제공합니다. 둘째로, 각 회원국의 요청에 따라 ODIHR 선거 감시 보고서의 제안 규정을 실행하도록 보조합니다. 셋째로, 전문가의 검토에 의거해서 선거에 관련한 법 절차를 민주적으로 수정하도록 권고합니다.

질문: OSCE 의 회원국 중에는 몇몇 아시아 국가도 참여하고 있는 것으로 알고 있는데, ODIHR 의 활동 중 아시아 지역에서 행해진 것이 있다면 예를 들어 주실 수 있나요?

답변: ODIHR 은 지역적으로 완전히 아시아에 속해 있거나 또는 부분적으로 아시아에 속한 많은 회원국들의 선거 감시 활동을 해 오고 있습니다. 카자흐스탄, 키르기즈스탄, 러시아, 타지키스탄, 터키, 투르크메니스탄과 우즈베키스탄이 대표적입니다. 또한, OSCE 의 활동 대상은 아니지만, OSCE 가 전략적으로 중요하게 생각하는 협력 대상에는 일본과 대한민국도 포함됩니다.

결론

OSCE 와 ODIHR 의 관계자와의 실제적인 인터뷰를 통해, 탈냉전 이후 비군사적 영역의 안보가 새로운 안보 이슈로 부상한 국제정치적 상황에 EU 가 얼마나 적극적이고 유연하게 대응하는 가를 관찰할 수 있었다. 전 세계적 정치 및 안보와 관련한 흐름이 "Hard Power"에서 "Soft Power"로, 한발 더 나아가서는 "Smart Power"로 이동하는 세태에 유럽이 얼마나 유연하게 적응해 나가고 있는지를 직접 눈으로 확인할 수 있었다. 특히 한반도 내의 휴전국가라는 특수한 정치, 군사적 상황에서 비롯하여 군사적 영역의 안보에 크게 치중하는 한국의 모습과는 대조적으로, 변화하는 안보상황의 요구에 적극적으로 대처하고 타 국가들의 모범이 될만한 선진적인 방향을 제시하고 있다는 점에서 EU 의 안보 정책은 큰 의미를 가진다고 평가할 수 있다. 비단 좁은 의미의 안보정책뿐만 아니라, 약소국에 대한 개발 원조 활동이나 민주주의 가치 확산과 인권 보호의 활동은 유럽에 대한 신뢰를 쌓고 협력을 이끌어내는 외교적 힘의 원동력이 되고 있다는 점에서 유럽의 안보를 한층 더 강화할 수 있는 요소로 작용하고 있음을 주목해야 한다.

OSCE 는 정기 포럼과 회원국간의 대화로 분쟁을 평화적으로 해결하기 위해 노력하며, 무기 감축과 테러 대응 활동뿐만 아니라 경제, 자원, 환경의 문제에 대해서도 적극적인 위기 관리(Crisis Management) 태세를 갖추고 있다. 특히 OSCE 는 유럽을 넘어서 전 세계로 회원국을 확대해

나가고 있다는 점이 인상 깊다. 역외 국가이자 안보 성향에 있어 대립의 각을 세우고 있는 미국 또한 OSCE 에 가입해 있다는 점은 미국을 상당히 중요한 우호적, 전략적인 동맹국으로 인정할 수밖에 없는 EU 의 정책이 그대로 반영되어 있음을 알 수 있다. 또한 미국과 같은 전략적 이익을 얻기 힘들다고 판단되는 중앙 아시아 국가들-카자흐스탄, 키르기지스탄, 타지키스탄, 터키, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 등-도 OSCE 가 포함하고 있으며 이러한 지역에서 교육이나 경제 개발 원조, 민주주의 선거 감시 등의 활동을 활발하게 벌이고 있음에 주목할 만 하다. 이는 OSCE 와 ODIHR 이 기존의 군사적 안보기구에서 한 단계 더 발전하여 실질적인 “인간안보”를 위한 새로운 개념의 안보기구를 설립할 수 있는 가능성이 충분하다고 생각된다.

물론 현실적으로 실질적 군사력을 갖추고 세계 안보 방위에 기여하고 있는 NATO 나 유럽안보방위정책(ESDP) 의 상당한 역할 및 비중을 무시할 수 없다. 하지만 민주주의의 가치 확산이나 교육, 인권, 성 평등 등 보다 발전적이며 심화된 안보개념인 인간안보에 있어서는 유럽이 주도하는 OSCE 가 훨씬 더 큰 영향력을 갖고 있음이 분명하다. 실제 미국에는 2004 년의 대선에서 자유롭고 공정한 선거를 위해 OSCE 의 선거 감시 활동을 요청하고 받아들인 사례가 있다. OSCE 의 회원국이 아닌 지역에서는 EU 가 나서서 EU 선거 감시 활동(EU Election Observation Missions, EOMs)을 벌이고 있어서 민주주의와 인권 안보-인간 안보-부문에서 유럽이 갖는 영향력이 결코 작지 않음을 짐작할 수 있다. 본 보고서에서 인터뷰의 대상으로 삼은 OSCE 와 ODIHR 은 EU 산하에 직접적으로 소속된 기관은 아니나 세계 안보방위에 있어 EU 가 적극적이며 선진적인 역할을 담당하고 있음을 시사하는 기관이라는 것에 큰 의미가 있다. 안보의 개념이 비단 군사력을 통한 물리적 안보만을 의미하지 않기 때문에 EU 가 안보 방위의 활동을 ESDP(군사안보 및 EU 자체 안보방위)와 OSCE(전 세계적 인간안보)로 이분화 하여 그 활동을 병행하고 있는 것은 당연한 결과라 평가할 수 있다. EU 의 인간안보에 대한 적극적 인식과 이를 실현하기 위한 구체적 활동들은 앞으로 세계 안보가 나아가야 할 방향의 모범이 되고 있다. 따라서 본 보고서는 EU 의 다변화하는 안보 활동을 분석함으로써 여전히 냉전시대의 경직된 군사안보 개념에만 머물러 있는 한국의 안보 인식 및 활동에 대하여 선진적 방향을 제시하고 있다는 점에서 의미를 가진다.