

우크라이나 사태를 통해 본 대외적 행위자로서의 EU의 역할과 한계***

고주현 연세대학교

논문요약

이 연구는 EU가 2014년 이래로 이른바 '우크라이나 분쟁'에서 어떤 역할을 했는지, 그리고 EU의 행동이 유사한 분쟁 시나리오에서 EU의 역할과 어떻게 다른지에 대한 질문에 기반을 두고 있다. 주요 결론은 EU가 우크라이나 사태에서 분쟁 관리자로서 점진적으로 진화했지만 그럼에도 불구하고 '포괄적'이고 '통합적인' 행위자'로서의 구상된 역할과는 여전히 거리가 있다는 것이다. '정치적이고 직접적인' 경향이 일부 관찰될 수는 있지만 그 보다는 주로 '부분적이고 간접적인' 갈등 관리자로서의 역할을 맡고 있는 것으로 보인다. 우크라이나에서 관찰된 EU의 새로운 실용주의, 높은 수준의 재정 투입, 국가 건설과 안보를 연계하는 광범위한 안보화 및 현지 대표부의 역할은 EU의 행위력을 강화한다. 이와 대조적으로, 외교안보 영역에서 회원국의 권한이 EU 권한보다 앞선다는 사실은 이 분야 EU 영향력과 효과적인 장기적 분업에 대한 의구심을 갖게 한다.

주제어 : EU, 우크라이나, 공동외교안보정책(CFSP), 대외적 행위자, 근린 정책(ENP)

* 이 연구는 EU ERASMUS+ Jean Monnet Centre of Excellence 프로그램의 지원을 받아 작성되었음.

** 이 논문은 한국정치사회연구소·한국국회학회가 2022년 7월 14일 부경대학교에서 개최한 '러시아-우크라이나 전쟁과 유럽의 대응: 쟁점 및 협력의 모색' 공동학술 회의에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

I. 서론

러시아의 우크라이나 침공은 EU 인근 지역에서 새로운 수준의 갈등을 야기했다. 지금까지 수만명의 사망자, 수십만 명의 국내 실향민과 난민, 유럽 최대 국가의 지속적인 불안정은 NATO와 EU가 지배하는 유럽 안보 질서에 대한 도전들이다.

러시아의 우크라이나 침공이 유럽 안보지형을 변화시킬 것인가라는 질문에 대한 명확한 답을 내리기는 어렵다. 실제 변화의 조짐들은 여러 면에서 관찰되고 있지만 장기적인 관점에서 지금까지와는 다른 안보지형의 변화 또는 전환이 이루어질 것인가, 만약 이루어진다면 어떤 방향으로 바뀌어나갈 것인가에 대해서는 여전히 논쟁적이다. 또한 이로 인해 안보방위 분야에 있어서 EU의 역할 강화가 이루어질 것인가에 대한 의문들이 제기되고 있다.

전쟁이 장기화되면서 유럽국가들의 군사력 사용에 관한 견해도 회원국 별로 차이를 보이고 있다. 현재 유럽국가들의 우크라이나 전쟁에 대한 입장은 평화 대 정의의 구도로 나뉘고 있으며 점차 러시아에 대한 처벌을 강조하는 정의를 지지하는 국가보다 전쟁종식을 원하는 평화담론을 지지하는 국가들의 수가 증가하고 있는 추세이다(ECFR 2022). 또한 무엇보다 이번 사태가 미국 없이 유럽의 독자적인 방어체제 구축이 어렵다는 것을 직접적으로 확인한 계기가 되었기 때문에 미국이 유럽의 안보에 있어 더 필수불가결한 존재라는 것을 입증한 것이 아닌가라는 비판도 제기된다. 따라서 이번 전쟁이 어떤 방식으로 귀결되느냐에 따라 유럽의 전략문화가 근본적으로 전환될 것인지를 가늠해볼 수 있을 것이다. 한편 나토와 EU의 관계 설정이 유럽의 안보지형을 논하는데 중요하다. 나토와 EU 관계에 있어 미국은 EU가 스스로 군사력을 발전시킬 수는 있지만, 그것이 나토 회원국 중 비EU 회원국을 차별해서는 안된다는 입장과 원칙을 제시한다. 나토와 EU는 효율성을 위해 여러 활동에서 중첩되는 부분이 없어야하며, EU 자체의 군사력 강화와

군사활동을 하더라도 그것이 나토와 완전히 분리되어서는 안된다는 미국의 입장이 향후에도 유지될 가능성이 있다. 이와 같은 맥락과 미국의 안보 역할이 강화되어가는 현 상황에서 결국 EU의 전략적 자율성이라는 사항들을 고려하여 발전할 수 있는 여지를 찾는 것이 실제로는 어려울 수 있다. 다만 나토의 군대 배치 문제와 관련해 상비군의 주둔이 어려웠던 99년 이후 나토 가입국(이수형 2022, 5)에도 우크라이나 전쟁으로 향후 상비군의 배치가 가능하게 될 경우 유럽의 안보지형이 탈냉전 이후 근본적으로 바뀌는 하나의 현상이 될 수 있다.

EU의 여러 정책 영역 중 외교안보방위 분야는 가장 덜 통합된 정책 영역 중 하나이다. 그러나 마스트리히트 조약을 통해 공동외교안보정책(CFSP)이 출범하고 1999년 이후 공동안보방위정책(CSDP)이 출범한 이후 발전의 상대적인 속도는 느리지만 가시적이다. 오늘날 EU는 대외관계청(EEAS)을 보유하고 자체적인 임무들을 수행해오고 있으며 이와 관련한 광범위한 경험을 통해 전 세계적으로 대외정책행위자로 인식되고 있다. 그러나 특히 인근 지역에서 무력 충돌을 관리하는 데 있어 EU는 항상 공동의 입장과 적절한 수단을 찾기 위해 고군분투해 왔으며 궁극적으로 개별 회원국 및 NATO와 같은 외부 행위자의 주도에 의존해야 했다. 따라서 EU가 분쟁 시나리오에서 어떤 정치적 역할을 하기를 원하는지, 그리고 EU의 역량 중 어떤 것이 여기에 유용할 수 있는지는 여전히 불분명하다. 따라서 이 연구는 EU가 2014년 이래로 '우크라이나 사태'에서 어떤 역할로 참여해왔으며 이에 대한 접근 방식이 유사한 분쟁 시나리오에서 EU의 역할과 어떤 차이점을 보이는 지에 대해 검토하고자 한다.

EU의 대외정책은 대상에 따라 세 그룹으로 구분된다. 먼저 EU 가입 후보국으로 향후 공동체의 일원이 될 국가들을 대상으로 한 정책이다. 둘째, 유럽연합과 세계무대에서 경쟁관계에 있는 세력들을 대상으로 한 정책이 있다. 마지막으로 가입후보도 경쟁도 아닌 그 외 국가들을 대상으로 한 정책이다. 우크라이나는 유럽 문명을 공유하지만 러시아와의 관계로 인해 첫 번째 또는 세 번째 대상국으로의 분류가 가능한 국가

로 오랜 기간 유지되어왔다. 따라서 우크라이나가 유럽의 직접적인 대외정책 대상으로 부상한 것은 비교적 최근의 일이며(조흥식 2015, 82) 탈냉전 이후 가입후보국 지위를 부여받은 다른 중동유럽 국가들과는 달리 근린정책(ENP)과 동부파트너십(EaP) 대상 국가로 다루어졌다. 이를 통해 EU와 우크라이나는 경제 및 정치 관계를 강화하는 새로운 모멘텀을 갖게 되었다.

한편 우크라이나 사태를 대하는 EU의 입장에 대한 러시아의 대응은 EU가 국제 체제에서 주요 경쟁자가 되었음을 증명하며, EU 정책이 다른 국가의 이익에 직접적인 영향을 미친다는 것을 보여준다(Gehring et al. 2017). 인근지역들은 EU로부터 무역 관계와 개혁 과정에 대한 지원을 넘어 안보 영역에서의 관여 증대를 기대하며 이를 통해 지역 내 기존 갈등을 처리하는 데 도움이 될 것이라 여겼다.

이 글은 EU가 우크라이나 사태에서 행위자로서 점진적으로 진화했지만 '포괄적'이고 '통합적인' 행위자'로서의 구상된 역할과는 여전히 거리가 있다는 것을 주장한다. 그 역할은 '정치적이고 직접적인' 경향이 일부 관찰될 수는 있지만 그 보다는 주로 '부분적이고 간접적인' 갈등 관리자로서의 역할을 맡고 있는 것으로 보인다. 우크라이나에서 관찰된 EU의 새로운 실용주의, 높은 수준의 재정 투입, 국가 건설과 안보를 연계하는 광범위한 안보화 및 현지 대표부의 역할은 EU의 행위력을 강화한다. 이와 대조적으로, 외교안보 영역에서 회원국의 권한이 EU 권한보다 앞선다는 사실은 이 분야 EU 영향력과 효과적인 장기적 분업에 대한 의구심을 갖게 한다. 더욱이 냉전 이후 분쟁 시나리오에서와 같이 EU는 ENP를 전개해나가는 데 있어 자유주의 논리를 강조한다. 이로 인해 EU의 전략적 유연성은 제한되는 한편, 이 지역에 대한 EU의 높은 투자 수준을 고려할 때 위험에 노출될 가능성도 크다. 따라서 EU가 우크라이나 사태에서 어떤 행위자인가에 대한 연구 질문에 답하기 위해 다음 내용들을 검토할 것이다. 먼저 이론적 논의에서 EU 대외정책 행위자의 중심 개념에 대해 간략히 소개한다. 행위자 개념은 분쟁 관리 분야에서 EU가 경험한 발전과정과 관련 있다. 따라서 먼저

탈냉전 이후의 '동결된 갈등' 시나리오에서 보여준 EU의 역할을 검토할 것이다. 이어 2014년 이후 우크라이나 문제에서 EU의 접근 방식에 대해 고찰한다. 분쟁 시나리오에서 EU 행위력의 질을 평가하기 위한 기준에 따라 EU의 정치적 역할, 투입된 수단과 도구, 접근 방식의 전략적 질 등을 논할 것이다.

II. EU 대외적 행위자에 관한 이론적 논의

EU 대외정책과 외교안보에 관한 기존 연구들은 EU가 국제관계에서 흔히 사용하는 '강대국' 또는 '극체제'와 같은 용어에는 부합하지 않지만 EU는 행위자로서의 역할을 보유(Hill & Vanhoonacker 2017, 471)하고 있다는 점을 지적한다. 이는 EU가 외부 환경에 영향을 미치고 특정 외교 영역에서 권한과 권위를 가지며 그 제도가 일정한 자율성을 갖는다는 것을 의미한다(Hill & Vanhoonacker 2017, 471). 또한 EU는 외교 정책 영역에서 자체 역량을 보유하고 있으며 국제 파트너들로부터 행위자로 인정받고 있다. 브레더튼과 보글러(Bretherton and Vogler)는 EU의 행위력을 평가하기 위한 기준들로 자율성, 존재감, 역량, 국내 정치적 정당성, (회원국 정책의) 일관성, 결속력(EU 기구들 간의 정합성), 특정 자원 및 도구의 가용성을 제시한다(2005, 24). 쥘필레와 카포라조(Jupille and Caporaso)는 결속력과 자율성 외에도 권위와 인정의 상대적 기준을 강조한다(1998, 213-229). 그들은 EU의 행위력을 측정하기 위해서는 제한된 특정 영역이 아닌 전반적인 영역에서 자질을 검증받아야 한다고 주장한다. 예를 들어 초국가기구의 자율성과 역량은 복잡한 다층 정치와 군사 자원의 부족으로 인해 제한되고 이로 인해 EU의 행위력 역시 제약을 받는다(Hill & Vanhoonacker 2017b, 14)고 본다.

이 점에서 EU의 '고유한' 정치체로서의 특성으로 인해 행위력에 관한 논쟁은 EU의 본질과 외교 정책에 대한 입장과 같은 근본적인 질문

을 던진다. CFSP에서 여전히 공식적으로 지배적인 만장일치 원칙으로 인해 EU를 여전히 정부간기구이자 '복합 행위자'로 취급하여야 하는 지, 또는 국가와 유사한 형태로의 점진적인 경험적 발전이 고려되어야 하는지 등은 여전히 논쟁적이다. EU 외교 정책에서 가정되는 자율성의 정도뿐만 아니라 회원국 외교 정책이 EU 외교 정책의 일부라고 볼 수 있는지, 혹은 고전적인 다층시스템의 의미에서 두 층위를 더 엄격하게 구분해야 하는(Keukeliere & Delreux 2014, 17) 지에 관한 논의도 이어진다. 회원국과 초국가기구 사이에 긴밀한 조정이 존재한다는 공식적인 가정과는 다르게 경험적 현실은 간혹 상이한 모습을 보이며 특히 노드스트림2에 대한 독일의 입장과 같이 다수 회원국에서 그러한 현상들이 관찰된다. 예컨대 브레더튼과 보글러는 EU를 강력한 공동 정체성에 의해 움직이는 복잡한 '다중 관점'을 갖는 행위자(Bretherton & Vogler 2005, 21)로 본다. 여기에서 EU는 다층체제를 넘어 다소 완만한 정책 네트워크로 변형된다. 회원국과 초국가 기구가 얼마만큼의 자율성을 가지고 효과적인 분업 관계(Wallace et al. 2015, 109)를 보이는 지가 행위자의 역량을 파악하는 중요한 기준이 될 수 있다.

무엇보다 EU는 전통적인 안보기구가 아니며, 투입 자원이나 경험 면에서 갈등 관리자 또는 중재자로서 역할을 맡아온 경험 역시 짧다. 마찬가지로, 분쟁 관리자로서 EU의 역할에 대한 담론 역시 초기 단계에 있다. 따라서 행위자 개념은 CFSP/CSDP의 발전과 더불어 조정되어야 한다.

한편 베르고프 재단이 발표한 보고서에 따르면 분쟁 관리는 다음과 같이 정의된다:

분쟁 관리는 공개 분쟁을 통제, 처리 및 완화하는 방법과 갈등 확대로 인한 잠재적 피해를 제한하는 방법에 중점을 둔다. 예방과 마찬가지로 여기에는 군사 및 비군사적 요소가 포함될 수 있다. 그것은 주로 갈등을 억제하거나, 문제를 해결하는 것 보다는 타협에 도달하려는 것으로 이해된다. 이는 서로의 차이와 갈등을 관리하기 위한 시스템 구축과 협력 프로세스에 상대측을 참여시

키는 것을 목표로 함을 의미한다. 따라서 갈등관리는 정치적인 작업이며 갈등 상황과 그 참여자에 맞는 조치가 필요하다. 이 조치가 반드시 외교적이거나 군사적 성격일 필요는 없지만 최소한 협력과 안정화에 대한 의도적이고 체계적인 기여는 분명해야 한다. 따라서 EU의 효과적인 갈등 관리에 대한 기여도를 다음 기준에 따라 측정할 수 있다. 해당 갈등에 대한 EU 입장의 명확성, 협력 및 안정화에 대한 EU의 기여도, 분쟁 관리 지역에서 EU의 존재감, 회원국 입장의 일관성, 다양한 EU 행위자 간의 조율의 질로 이해되는 자율성, 자원 및 역량 투자, 전략적 질 등이 검토의 요건이라 할 수 있다(Berghof Foundation 2012, 18).

이 요인들을 기준으로 관여의 정도와 성격을 검토하면 EU의 분쟁 관리자로서의 유형을 다음과 같이 구분해 볼 수 있다.

첫째, 제한적 갈등 관리자로서의 EU : 여기에서 EU는 문제에 대한 회원국의 입장에 있어 일관성을 찾기가 어렵고 이에 상응하는 공동 접근 방식에 동의할 수 없기 때문에 갈등 관리에서 다른 행위자들과 비교해 역할이 제한된다. EU는 갈등에 대한 피상적 논평만 지속할 뿐, 갈등 관리에 대한 정치적 합의나 약속은 회피한다. EU는 분쟁 관련 조치를 취하지 않으며 분쟁 해결 방식에 관여하지 않는다. 더욱이, EU는 유의미한 정도의 자원이나 역량을 투입하지 않으며 이를 전략적 이익의 일환으로 간주하지 않는다.

둘째, 부분적이고 간접적인 갈등 관리자로서의 EU : 회원국 간의 최소한 기본적 합의를 바탕으로 보다 적극적인 역할을 개발하고 협력과 안정화에 기여하는 데 관심을 표명한다. 하지만 EU 행동은 제한된 성격을 가지고 있다. 서로 다른 EU 행위자들 사이에 합의된 분업은 아직 존재하지 않는 반면, 대부분의 개별 회원국 또는 회원국 연합이 분쟁 해결에 보다 적극적이며, 많은 경우 측면이나 하위에서 EU를 지원한다. 또한 EU는 경제적, 기술적, 인도적 영역에서 제한된 자원을 가지고 간접적으로 관여한다. 분쟁과 분쟁을 야기한 환경에 대한 EU의 전략적

접근 방식은 충분히 개발되지 않거나 의도적으로 회피된다.

셋째, 정치적이고 직접적인 갈등 관리자로서의 EU : EU는 회원국 간의 확고한 합의를 기반으로 갈등 관리 관련 활동을 적극적으로 발전시키고 갈등의 원인을 겨냥한 제재와 같은 정치적 수단을 도입하거나 중재자 역할을 맡는다. 또한 트랙 1 포럼을 통해 분쟁 해결에 직접 참여한다. EU 행위자들의 네트워크는 회원국 및 EEAS와 같은 기구 간의 비공식적이지만 기능적인 분업이 특징이다. 범위와 개념화에 기반해 배치된 자원과 정책 접근 방식을 통해 갈등 관리를 위한 지속 가능한 기여를 할 수 있다. EU 접근 방식의 전략적 질은 더 발전되었지만 당면한 갈등 관리에 여전히 초점을 맞추고 있다.

넷째, 전략적이고 총체적인 갈등 관리자로서의 EU : 이 범주는 '포괄적' 또는 '통합적 접근'이라는 EU 원칙과 가장 밀접하게 일치한다. 여기서 EU는 목표 지향적인 합의와 분쟁에 대한 분명한 입장을 바탕으로 분쟁 관리에 적극적이고 지속가능한 방식으로 참여한다. EU는 여러 층위에서 갈등 관리에 참여하고 위기 대응, 안정화 및 평화 구축 과정에서 적극적인 역할을 맡는다. EU 행위자 간의 조율의 질은 회원국 또는 고위 대표의 명확한 리더십을 토대로 효과적인 정책 네트워크의 형성에 긍정적으로 작용한다. EU는 지역 안보 질서 형성과 갈등 관리의 연계를 통해 분쟁 관리와 해결에 관한 명확한 정치적 비전을 제시하면서 전략적 역할을 맡는다. 또한 목표 달성을 위해 적절한 자원 및 수단을 전개한다.

III. EU의 역할과 한계

1. 탈냉전 시기 갈등 관리자로서의 EU

2000년대 초반까지 CFSP의 발전은 대부분의 회원국들이 외교안보정책영역에서 필요한 최소한의 주권을 포기하는 경향을 보이며 진행되었

다. 따라서 EU의 전통적인 가치와 더불어 시민 권력의 역할이 발전하고 함양되어 온 것은 다른 한편으로 EU가 단순히 안보방위와 같은 전통 안보분야에서 수행할 수 있는 역량, 자원 및 수단이 부족했다는 사실로도 설명될 수 있다. 외교 정책은 마스트리히트 조약을 통해 첫 번째 또는 커뮤니티 기둥이라 인식될 수 있는 대외 무역 또는 개발 정책으로 이해되었다. 대외정책 목표가 점차 명확해졌지만, 동부 지역으로의 확대와 이후 ENP 도입 시기에 정책수단 실행에 있어서의 제약은 여전히 지속되었다. 이 시기 주요 대외정책 수단은 무역 협정, 개발, 인도적 지원 및 기술 자문 등에 제한되었다. '구조적 외교 정책'이라는 용어(Keukeliere & Delreux 2015, 44)로 설명되어지는 이 같은 수단들은 특히 ENP 국가들을 대상으로 전개되었다. 고전적인 외교 정책과 달리 ENP 대상 국가는 국가 건설이나 민주주의 및 법치의 증진과 같은 정책을 통해 국내 조건('게임의 규칙')을 변형함으로써 간접적으로 영향을 받는다. 하드파워 수단 대신 소프트 수단, 기술 또는 절차적 접근 방식이 지배적이다. 이는 특히 분쟁 관리 분야에 적용되며 EU는 과거의 노선을 따라 '신기능주의적 평화'(Vysoka & Doyle 2016)를 최우선 목표로 설정한다. 여기서 '정치적 '파급' 효과는 민주주의의 기본 원칙과 다자간, 경제 및 기술 협력을 촉진함으로써 달성될 수 있다. 조건부 정책과 사회화 정책 외에도 제재 등의 수단을 통해 제3자의 특정 행위를 강제하는 이른바 '집행' 정책도 가능하다. 그러나 제재에 대해 회원국 간 합의를 이루어내기는 어려울 뿐만 아니라 회원국 간 최대한의 합의와 구속력 있는 규율이 있는 경우에만 제재가 확실하게 집행될 수 있다(Tocci 2010, 68).

2013년을 기준으로 EU는 새로운 전략적 비전을 제시하며 민간권력에서 포괄적인 권력으로서의 변모를 모색했다(European Commission 2013, 2). 이러한 발전은 갈등을 다루는 EU의 접근 방식에 지역별 맥락을 고려토록 했다. 예컨대 개발도상국과의 협력에서 '안보 개발 넥서스'(Furness & Gänzle 2016) 개념을 사용하여 새로운 안보 정책의 야심을 개발협력이라는 자체 접근 방식의 이전 논리에 포함시켰다. 2014년

우크라이나 사태는 브뤼셀로 하여금 ENP를 재고하게끔 했다(European Commission 2015). EU는 이를 기점으로 CSDP에 파트너 국가를 포함시키고 충돌 시 CSDP 임무 및 특별 대표의 파견을 포함해 보다 적극적이고 야심찬 안보 정책 역할을 구상했다(European Commission 2015, 14). EU가 2016년 발표한 글로벌 안보전략(Global Security Strategy)에서도 분쟁 관리는 핵심 사안 중 하나였다. '갈등 시 EU는 다층적 접근 방식을 추구하고 지역, 국가 및 글로벌 수준에서 행동할 것'(EEAS 2016, 29)¹⁾임을 표명함으로써 EU의 더 강한 안보역할에의 의지를 확인할 수 있다. 나아가 2018년 '통합적 접근'(European Council 2018)의 개념으로 '포괄적 접근'이라는 용어를 보완한 것은 외부 갈등과 위기 환경에서 훨씬 더 강력하고 '일관되고 총체적인 방식'으로 관여하려는 EU의 야심을 보여주는 것이었고 그에 따른 구조를 발전시키기 위함이었다.

하지만 한편으로 이와 같은 야심 찬 수사에도 불구하고 EU 외교 정책과 ENP의 지속 가능한 '안보화'에 대해 회의적인 입장도 존재한다. 탈냉전 이후 갈등이 동결된 시점에 EU는 기껏해야 특정 사안에서 안정화에 기여하였을 뿐, 제한된 '안보정책 행위자'로서의 역할만을 보여주었다는 점을 감안하면 지역 질서 확립이나 평화구축의 당사자와는 거리가 멀다(Freire & Simao 2013, 473)는 것이다. 2000년대 초반부터 몰도바와 조지아에서 갈등 중재를 위한 EU의 관여가 크게 증가한 것은 사실이다. 그러나 EU가 대부분의 분쟁 관리 과정에서 보이는 비정치적인 '탈자유주의적' 접근 방식은 분쟁 관리의 정치적 핵심, 즉 분쟁 지역의 미래를 규정하는 협상의 참여 방식에서 엄격한 제약에 직면한다(Dias 2013, 345). 1992년 평화 체제 이후 발생한 분쟁 중 가장 폭력성이 약했던 몰도바의 경우에도 EU는 상향식 이니셔티브에 상당한 투자를 했음에도 불구하고 신뢰 구축 조치를 포함한 고위급 자문의 역할과 함께 여전히 '5+2 회담'에서 참관인 지위에 머물러야 했다(Freire

1) https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en(검색일: 2022/8/23).

2018, 235). EUBAM 및 EU와 트란스니스트리아 간의 무역 관계가 어느 정도 안정화에 기여했음에도 불구하고 EU는 적국에 대한 정치적 영향력이 거의 없는 부분적이고 간접적인 갈등 관리자로 남아 있다 (Sasse 2009, 374). EU가 대외적 행위자로서 기여한 드문 사례로 2008년 압히지야와 남오세티야에서 러시아와 조지아 사이에 치러진 5일 간의 전쟁과 그 합의과정에서 당시 유럽이사회 의장직을 맡았던 프랑스가 보여준 적극적 중재 역할을 들 수 있다. 당시 조지아군이 남오세티야에 진입한 것에 대해 러시아군은 자국민 보호 명목으로 해당 주를 침공해 조지아군과 전투를 벌인 바 있다. 러시아군이 조지아군을 일시 제압하였고 조지아군의 사실상 항복에도 불구하고 러시아군이 공세를 멈추지 않자 프랑스 사르코지(Sarkozy) 대통령이 긴급 중재를 시도하였고 이에 양측 모두 평화 중재안에 합의한 바 있다. 중재안은 무력 사용 자제와 모든 적대 행위의 실질적 종식, 인도적 지원의 자유로운 접근 보장, 지역의 안전보장을 위한 국제 논의 착수를 포함한 6개 항목으로 구성되었고 이를 통해 국제 위기관리 분야에서 EU가 새롭게 행동할 수 있는 능력을 보여준 것으로 평가받고 있다. 이처럼 조지아의 경우에서 EU가 정치적이고 직접적인 갈등 관리자의 범주에 가깝게 행동한 것으로 논의되는데, 이는 주로 2008년 조지아 전쟁을 종식시키기 위해 당시 EU 의장국이었던 프랑스가 적극적으로 관여했기 때문이기도 하지만, 한편으로 이미 2006년에 EUSR 임무와 더불어 갈등이 심했던 EUMM 임무와 전개를 연장했기 때문(Axyonova & Gawrich 2018, 417; Panchulidze 2020)이라는 지적도 있다. 하지만 이 상황에서도 조지아 정부가 EU를 러시아에 대한 균형추로 보기를 원했다는 점은 주목해보아야 한다. 이로 인해 EU가 드러내고자 한 강력한 정치적 프로필과 분쟁 관련 수단의 사용에도 불구하고 두 조지아 영토 분쟁에서 안정을 기하기 위한 EU의 기여는 기껏해야 현상유지 수준으로 유지되고 이전과 크게 달라지지 않은 것으로 평가된다(Sasse 2009, 378). 갈등 해결을 위한 EU의 야심 찬 목표(Delcour 2010, 573)가 정작 그들의 정치적 합의와 현 상황에 부합하진 못했다. 무엇보다 다음의 요인들

이 이 지역에서 EU의 성공적인 관여를 막는 장애요인이 되었다. 첫째는 러시아가 지역에서 강대국 지위를 주장함으로 인해 갈등을 제공하는 동시에 갈등을 해석하는 데 있어 회원국들의 이해와 접근이 상이하게 나타났다. 둘째는 ENP의 규범적이고 기능주의적인 기본 지향과 더불어 갈등 관리를 위한 효과적인 전략적 요구 또는 파트너 국가의 우선 순위 사이의 차이(민주화와 법치 대 점령된 영토의 통합 또는 자치 열망) 때문이다. 로어 델쿠어(Laure Delcour)는 탈냉전 이후의 시나리오에서 EU의 접근 방식을 '행동과 비행동의 혼합'(2010, 540)으로 간주하며 이를 ENP와 EaP에서 보여지는 EU의 보조적 역할로 설명한다. 세 번째 요소로 EU가 미래에 대한 정확한 비전과 관련 분쟁을 해결하는 방식에 관한 장기적인 전략적 존재감을 갖지 못한다는 근본적 문제를 지적할 수 있다. 따라서 분쟁 지역들의 상황 개선을 위해 이 시기 EU는 갈등의 안정화 및 억제에 있어서 제한적 기여 역할만을 해온 것으로 평가할 수 있다.

2. 우크라이나 사태에서 행위자로서의 EU

2014년과 2022년 우크라이나 사태에서 EU의 정치적 관여 중 가장 핵심적인 사안 중 하나는 러시아에 대한 제재이다. 실제로 다수의 연구자들은 EU가 이사회 합의의 통채 2014년 이후 반복적으로 연장된 3단계 제재를 통해 정치적인 위상을 얻었다는 데 동의한다(Portela 2020). 2022년 우크라이나 전쟁으로 인한 대러시아 제재는 2022년 10월 8일 기준으로 8차에 걸쳐 확대 강화되었다. EU는 제재 체제 관리에도 적극적이다. 예컨대 키이우의 EU 대표부는 제재 목록을 작성하고 정기적으로 검토하며 필요한 경우 추가 사항을 제안한다. 2차 체첸 전쟁 기간 동안 EU가 러시아에 대해 다소 상징적이고 단기적인 제재를 가한 것을 제외하고(Lintonen 2004), EU의 대러시아 정책이 이처럼 명확하고 지속적인 입장을 취한 것은 2014년 우크라이나 사태가 처음이다. 마찬가지로, 우크라이나에서 EU의 적극적인 접근 방식은 조지아

사례와의 비교를 통해 명확해진다. 우크라이나 사태를 이유로 EU-러시아 파트너십 협정 및 러시아와의 모든 EU 협력 프로그램(시민사회와의 협력 프로그램 제외)과 러시아와의 대출 협정을 중단하기로 한 결정 등도 제재의 범주로 볼 수 있다. 이처럼 러시아에 대한 공동 행동을 위한 조치들은 EU 회원국 간의 안정적인 정치적 합의를 기반으로 가능했다(Aggestam & Hyde-Pryce 2018). 2019년 EEAS가 발표한 성명에서 '우리는 러시아의 독단적이고 비협조적인 행동을 억제했다 [...]' (EEAS 2019, 19)고 언급했듯이 EU는 갈등 관리에 핵심적인 기여자라 스스로를 평가한다.

하지만 이와 같은 조치들로 인해 2014년의 우크라이나 분쟁 관리에서 EU가 외교 정책의 모든 수준에서 포괄적인 권한 및 적극적인 정치적 역할을 구사했다고 인정하기엔 무리가 있다. 그 이유는 무엇보다 EU 기구들이 우크라이나 분쟁에서 분쟁 관리의 핵심인 정치-외교 영역 또는 소위 '트랙 1 외교'를 통한 중재 역할을 거의 하지 않았다는 사실을 통해 확인 가능하다. 이에 대한 주된 원인은 다음과 같다. 먼저 규모가 큰 회원국들에서조차도 EU가 경험한 분쟁의 직접적인 역사로 인해 중립적 중재자 역할을 할 수 없다는 광범위한 인식이 있었고, 둘째, 분쟁 초기 EU 기구들의 리더십이 공석이거나 교체되는 시점이었고, 셋째, 외교안보고위대표의 전략적 권한에 대해 회원국들의 회의론이 증가했다(Litra et al. 2017, 19-20)는 점을 들 수 있다. 따라서 적어도 2019년 말 폰 데어 라이엔(Von der Leyen) 집행부가 구성될 때까지는 EU 기구의 최고위급 3인, 집행위원장과 이사회 의장 및 외교안보고위대표가 우크라이나 분쟁에 있어 매우 제한된 프로필을 제공했다는 데에 주목할 필요가 있다(Härtel 2022, 9). 2022년 우크라이나 사태에서도 러시아 문제를 효율적으로 관리 가능했던 독일 메르켈(Merkel) 총리의 솔츠(Scholz) 체제로의 교체와 초국가적 합의 과정에서 이탈리아와 헝가리 등 러시아 친화적인 회원국들과의 의견대립 등의 문제는 지속되고 있으며 이는 EU 차원의 정치적 관여를 제약하는 장애가 되고 있다.

EU 기구들이 더 큰 존재감을 누리지 못한다는 사실은 오늘날에도 여전히 논란의 여지가 있다. 탈냉전 분쟁의 논리와 노르망디 방식으로 인한 EU의 부재로 EU는 갈등 관리 과정에서 공동의장이나 참관자로서의 역할을 맡을 뿐이다. EU는 포괄적인 OSCE와 달리 중립적인 행위자로 간주될 수 없고 많은 경우 회원국을 통해 대표되기 때문에 얼핏 보면 이 같은 입장이 논리적으로 보일 수 있다. 그러나 탈냉전 이후 이루어진 다수의 협상 방식이 지난 10년 동안 난관에 봉착해있고 더 이상 효과적으로 작동하지 않는다는 점도 주목해야 한다(Eiff 2009; Socor 2020; Stöber 2011). 이는 미국의 전략적 무관심이 커지는 것과도 연관이 있지만 각 유럽 국가들이 보이는 구속력이 약한 합의체제에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 또한 OSCE가 현재 내부적인 분열을 겪고 있는 점도 비상임 조직의 영향력을 심각하게 제한한다. 이러한 상황으로 인해 파트너 국가들은 EU의 보다 적극적인 정치적 참여를 요구하고(Sasse 2009, 374) EU의 대응이 이에 미치지 못할 때 좌절한다. 이른바 노르망디 형식 하에서 EU는 유럽이사회를 대신하여 두 회원국인 독일과 프랑스가 우크라이나 및 러시아와 협상을 수행한다. 제네바 협약의 실패 이후 독일 정부는 분쟁 관리를 위해 집중적인 노력을 기울여왔으며 주도적인 역할을 해왔다. EU 외교 정책에서 하나 또는 그 이상의 회원국이 외교적 리더십을 보이는 것은 분쟁의 위기 상황에서 이례적인 일이 아니며 많은 경우 기구들을 동원하고 회원국 간의 합의를 촉진하는 데 핵심적인 역할을 맡는다(Hellwig 2020a; Puglierin 2019, 15). 그러나 회원국의 갈등관리가 어느 정도까지 간접적으로 EU와 회원국 간의 분업에 기반한 EU 외교정책의 일환으로 설명될 수 있을 지에 관해서는 논란의 여지가 있다.

공동외교안보정책의 틀 내에서 회원국은 공식적으로 외교 정책을 EU의 입장과 일치시켜야 한다. 그러나 과거 우크라이나 시나리오에서는 고위안보대표나 EEAS가 공식 또는 비공식적으로 어느 정도 관여하고 나아가 어떤 영향을 미쳤는지가 불분명하다. 2014년의 경우, 고위안보대표를 커뮤니케이션 채널로 '전혀 고려한 적이 없고' 독일과 프랑

스에서는 EEAS를 '백업 채널'로만 여긴 것으로 알려져 있다. EU는 OSCE에서 특별대표팀을 통해 대표되며 3자 접촉 그룹(Trilateral Contact Group)에서 키이우 주재 EU 대표부 직원을 통해 대표된다. EU 대표들은 EU 기구가 OSCE의 리더십을 신뢰하고 OSCE의 상임이사회에 정기적으로 참여함으로써 그들의 목소리를 들을 수 있다고 주장하지만 브뤼셀과 비엔나에서 열리는 OSR의 정기 브리핑뿐만 아니라 이 팀에서 일어나는 회원국 대표와의 협의는 정보교환 이상의 것은 아니다. 따라서 탈냉전 이후 분쟁에서 EU가 보여 준 정치적 프로파일은 우크라이나 분쟁에서도 어느 정도 유지되었다고 할 수 있다. 이는 EU의 야심찬 '통합' 접근 방식과 확실히 모순된다. 무엇보다 남부 코카서스나 몰도바와 달리 지상에서 EU를 대표하고 분쟁 관련 활동을 묶을 수 있는 EUSR이 존재하지 않는다. 오히려 정치적 갈등 관리는 OSCE와 EU 회원국인 독일과 프랑스의 책임이며, 이들은 갈등 관리의 정치적-외교적 차원에서 의도적으로 EU 기구들과 대표자들을 배제한다. EU의 관점에서 우크라이나에 대한 갈등 관리에서 그들은 '지원' 역할만 할 뿐 '적극적으로 개입'하는 역할은 하지 않는다. 따라서 분쟁 현장에서 EU 대표들은 분쟁 문제에 연루되기를 피한다는 인상을 주고, 주로 전문 기술자로서의 모습을 보인다(Axyonova & Gawrich 2018, 420).

이러한 맥락에서 EU는 '[...] 우크라이나가 전례 없는 수준으로 개혁을 지속하는 한 EU 역시 전례 없는 수준으로 지원을 계속한다'는 조건성의 ENP 원칙을 내세운다. 동부 우크라이나에서의 갈등과 EU의 안보 정책에 관한 야심으로 인해 무역 정책 수단과 제한된 거시금융지원(MFA) 및 시민 사회에 대한 지원이 국내 변화를 촉진하기 위한 우크라이나 근린 정책의 주된 내용이다. 이는 '정치 및 경제 관계의 촉진'을 포함하는 현장에서의 EU 의무 또는 권한과도 일치한다. 2014년 이후 EU와 우크라이나의 관계를 자세히 살펴보면 더 미묘한 그림을 찾아볼 수 있다. 2021년 초를 기준으로 EU는 약 150억 유로를 우크라이나에 지원했다. 이 중 대부분(약 130억 유로)은 중장기 대출에, 14억 유로는 개혁과 연계된 ENI(European Neighborhood Instrument)의

지원으로, 약 4억 유로는 원자력 안보와 같은 '커뮤니티 지원'에 사용되었다. 그리고 EU 자체에서 '분쟁 대응' 범주(EEA 2019, 19)로 분류한 사안에 2억 5천만 유로 이상을 지원했다(Federal Foreign Office 2021). 그동안 기술관료적 성격으로 질책을 받아오던 EU는 우크라이나 분쟁 기간 동안 거시금융지원, 인도주의적 지원, 시민사회에 대한 대규모 지원을 넘어 훨씬 더 실용적인 면모를 보였다. 이는 러시아에 대한 에너지 의존도를 줄이는 데 있어 EU가 우크라이나에 제공한 혁신적인 지원과 국내 실항민에 대한 직접적인 지원 등을 통해 확인 가능하다. 실용주의의 가시적 모습은 2014년 '존엄의 혁명' 이후 EU가 우크라이나와의 심도 있고 포괄적인 자유무역협정을 채택한 속도에서도 볼 수 있다. 당시 국제통화기금(IMF)과 우크라이나 정부 간의 잦은 갈등에도 불구하고 EU 집행위원회는 우크라이나에 거시금융지원을 매우 유연하게 제공했다.

한편 EU가 취한 조치 중 어느 것이 최소한 간접적으로 분쟁에 맞춰져 있는지를 살펴보면 EU 외교 정책의 '안보화'가 종종 누락되었다는 것을 확인할 수 있다. '분쟁 대응'이라는 명목 하에 '안정과 평화를 위한 수단'(IcSP)(총 1억 1600만 유로 이상)을 통한 자금 조달 조치가 실행되었고, 국내 실항민과 참전용사 지원, 경찰 개혁 지원, 우크라이나 남부와 동부의 허위 정보 대응, 분쟁 지역의 거버넌스 구조 재건 및 화해, 피해 인구 보호 등에 지원되었다. EU는 ENI '특별 조치'의 일환으로 마리우폴(Mariupol)에 위치한 프로그램 사무소에 자금을 지원하고 약 5천만 달러를 투자한 바 있다. 분쟁으로 심각한 피해를 입은 지역의 평화 구축 및 화해 조치에 직접적으로 유로를 사용했다는 것은 주목할 만 하다. 우크라이나의 회복력 강화와 민간 안보 부문의 개혁을 목표로 2014년부터 운영되고 있는 CSDP 민간 임무인 EUAM(European Union Advisory Mission)은 회원국으로부터 자금을 지원 받아 운영된다. 이러한 조치를 통해 EU는 점진적으로 분쟁지역에서의 관여를 안보화해 나갔다.

EEAS가 성명을 통해 '우리는 동부 이웃 국가의 회복력을 강화할 것

이다 [...]. 우리는 러시아의 불법적인 크림반도 병합과 동부 우크라이나의 불안정화를 용납하지 않을 것이다'(EEAS 2019, 42)라고 밝혔듯이, 2014년 이후 우크라이나에서의 EU 행동은 '갈등과 위기에 대한 통합적인 접근을 하고 있다'고 주장된다. 우크라이나에서 EU가 자금을 지원하는 프로젝트는 250개에 달한다. 그 중 현재까지 EU가 가장 큰 재정을 투입하고 있는 프로젝트는 전형적인 국가 건설 조치이다. 여기에서 국가 건설은 '[...] 시민들에게 물리적이고 경제적인 안전을 제공할 수 있는 거버넌스 구축을 목표로 하는 확장된 국제적 참여'로 이해된다(Chestermann 2004, 5). 지방분권 개혁을 위한 'U-Lead' 프로젝트(2016-2021, 9,300만 유로) 또는 행정 개혁 지원 프로젝트(2016-2022, 약 7,800만 유로) 등이 그 예이다. 우크라이나에서 EU가 작업하고 있는 소위 '국가 건설 계약'(SBC, Special Building Contracts) 및 '특별 조치'의 규모와 체계성을 놓고 볼 때 브뤼셀이 계획에 기반한 야심찬 국가 건설 접근 방식을 추구하고 있다는 것을 확인할 수 있다. SBC는 2012년 EU가 '취약한 상황'에 있는 국가를 직접 대상으로 도입했다(Bernardi et al. 2015). 2014년과 2015년 두 해 동안 우크라이나에 투입된 SBC 규모는 3억 5천 5백만 유로에 달했으며 이는 다른 모든 수령 국가를 훨씬 능가하는 액수였다(Bernardi et al. 2015, 14). SM 또는 SBC를 통해 EU는 반부패 부문, 공공 조달, 공공 재정 관리, 분권화 및 사법 부문에서 우크라이나의 전문적인 거버넌스 구축을 체계적으로 지원해왔다. 이 과정에서 EU는 원조와 국가의 '취약성' 사이의 연관성에 대해 강조하며 안보에 초점을 맞추어왔다. 이는 2015년 ENP 보고서의 논리와도 일치한다. 우크라이나의 새로운 갈등 상황과 이 지역에서의 러시아 위협이 논쟁의 중심이었고 분쟁으로 인해 점차 영향을 받는 국가의 안정화와 회복력을 촉진하는 방향으로 강조점이 전환되기 시작했다(European Commission 2015, 3). 우크라이나에 대한 실존적 안보 위협으로 인해 EU의 최우선 과제는 더 이상 국가의 민주화가 아니라 핵심 국가 역량의 도입 및 강화를 목표로 하는 구조적 개혁이었다. 2015년부터 우크라이나에서 EU의 전략적 사고와 행동에 일

종의 '국가 건설-안보 넥서스'가 등장한 것이다.

EU가 우크라이나에 투자한 자금은 기반 시설의 증가와 그에 따른 정치력의 확대를 의미한다. 다른 ENP/EaP 국가와 달리, 에너지 부문과 같은 측면 조치와 함께 EU의 거시금융지원은 실질적 의미가 있다. 더욱이 EU는 조건부 재정지원과 같은 물질적 인센티브 뿐만 아니라 비자자유화협정과 같은 무형의 인센티브를 통해 압력을 행사할 수 있다. EU의 '정치적 자율성'은 EU의 행동으로 인해 현장에서 어느 정도 영향을 받는가와 연관되며, 따라서 비자 자유화 조치와 가용 자원 등은 협정의 중요한 결과물이라 할 수 있다. 이러한 형태의 영향력에 대한 또 다른 사례로 2020년 가을 우크라이나 헌법 재판소가 2014년 이후 반부패 시스템의 일부를 위한 판결한 것에 대해 EU가 비자협약의 중지 가능성을 강경하게 언급한 것을 들 수 있다. 우크라이나 국내 정치 과정에 대한 EU 관여의 결단력과 체계성 및 효율성을 이 사례를 통해 확인할 수 있으며 이러한 맥락에서 EU가 기술적인 참여만을 선언했음에도 불구하고 스스로 정치적으로 중요한 행위자라 주장하는 것은 정치적 현상유지의 가능성에 기여했다는 의미로 해석할 수 있다. 한편 EU 대표부는 우크라이나에서 특별 기금을 관리함으로써 회원국 활동의 조정자이자 허브 역할을 맡는다. 특히 대표부 직원의 규모는 기술 전문 지식과 정보 측면에서 우위를 가지며, 큰 규모에도 불구하고 정보의 결핍을 호소하는 회원국 대사관들에게 도움이 된다. 이는 회원국들 사이에서도 EU가 이 분야의 조율자로 우수한 기여를 했다는 인식의 변화를 가져왔다. 예컨대 EU 대표부에서 27명의 대사가 모이는 주간회의는 중앙 조정 메커니즘으로 자리 잡았다. EU 대표부 대사는 27개 회원국의 입장을 가장 잘 파악하고 있기 때문에 '무엇인가를 시도할 때 가장 먼저 접촉하는 대상'으로 평가받기도 한다. EU의 정치적 영향력은 우크라이나의 상황에 중요한 영향을 미치는 G7을 통한 비공식 외교 포럼에서 3개 회원국과 함께 대표된다는 사실에서 또한 더욱 강화된다.

3. ENP의 전략적 잠재력

EU 외교 정책의 전략적 방향이나 질은 여전히 논란의 여지가 있다. 부분적으로는 그 성격 때문인데, EU 외교 정책의 전략적 사고는 20년도 채 되지 않았다. 그 이후 등장한 EU의 '메타 전략'(European Council 2003; EEAS 2016)은 국가 수준의 유사 문서와 달리 EU의 이익을 강조한 대안적인 측면은 거의 고려하지 않고 있고 또한 매우 모호하다. EU가 민주주의, 경제적 상호의존성 및 다자간 평화라는 성공적인 모델을 외교 정책으로 이전할 수 있다는 신기능주의적 아이디어가 여전히 지배적이다.

EU의 '전략적 자율성'에 대한 논의는 2016년 글로벌전략에서 시작되어 이제 갓 5년을 넘겼다. 그 논의의 핵심은 아직 미숙아였던 EU 안보 정책의 미래에 대한 질문에 초점이 맞추어져 있었다. 회원국들 사이에서 이는 여전히 논란의 여지가 있었고 따라서 내용의 대부분은 UN 및 NATO와의 관계에 관한 사안에 집중되었다. 용어에 대한 논쟁이 '글로벌' 형식을 띠게 된 것은 최근의 일이며, 이는 EU의 경제적, 환경적 그리고 디지털 '자율성'과 같은 측면이 통합됨을 의미했다(Hellwig 2020b, 6). 그러나 '유럽의 전략적 자율성' 개념은 여전히 모호하게 사용되는 유행어라는 지적과 함께 그 다양한 정의로 인해 오히려 거의 영향을 미치지 않을 위험이 있다(Järvenpää et al. 2019). 나아가 ENP와 우크라이나 같은 개별 국가를 대상으로 할 때 전략적 차원을 걸러내야하는 어려움이 있다. 전략적 사고는 '안정, 안보, 번영'과 같은 목표와 'EU와의 긴밀한 관계'라는 비전 이상을 넘어서지 않는다(European Commission 2004). 특히 분쟁 시나리오에서 EU는 일반적으로 매우 낮은 프로필을 유지하고 EU가 자체 지정학적 또는 지정학적 이해관계를 갖고 있다는 인상을 피하려고 노력한다. 그러나 우크라이나 분쟁 역시 국제 시스템에 전략적 공백이 존재하지 않으며 각각의 적군은 최소한 상대방의 이익에 대해 항상 명확한 그림을 가지고 있음을 분명히 했다(Mearsheimer 2014). 경제통합체인 EU가 단일 시

장에 제3의 국가를 포함시키는 데 늘 큰 관심을 갖고 있다는 사실과 따라서 '무역' 총국(DG Trade)의 관심사안이 EU 정책 추진에 있어 가장 중요한 고려사안이라는 사실을 러시아도 주시했다. 더욱이, 존엄의 혁명, 크림반도 병합, 동부 우크라이나 전쟁으로 인해 EU는 의도하지 않았더라도 그 지정학적 잠재력을 스스로 인정해야 했다.

이러한 배경에서 위에서 언급한 새로운 우선 순위와 조치에 대한 점진적인 안보화에도 불구하고(European Commission 2015, 3), EU의 공식적인 외교 정책에는 거의 변화가 없다고 평가할 수 있다. 반대로 현재의 접근 방식은 ENP 프레임워크 내에서 여전히 작동하고 있다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 분쟁지역에서의 민주화, 시장 경제 구조 및 안정적인 국가 기구의 강화가 번영과 정치 안정을 위한 EU의 관여 정도와 밀접히 연관된다는 믿음에 기반한다.

이러한 정책 접근 방식은 구소련 지역 또는 우크라이나에서 두 가지 문제를 노정한다. 첫째, 유럽화로 인해 각 지역 정부에 부과되는 정치적 비용과 대가로 EU는 제한된 인센티브를 제공한다는 모순이다(Tocci 2010, 66). 둘째, 우크라이나와 조지아에서 러시아의 공격적인 행동으로 각 파트너 정부의 정치적 의제는 영토 분쟁에 의해 보다 직접적으로 결정된다는 것을 확인할 수 있다. 이는 그들의 EU에 대한 기대가 보다 안보 지향적인 성격을 띠게 됨을 의미한다(Tocci 2010, 66).

EU가 우크라이나 정책을 점진적으로 안보화하는 데 성공했다 하더라도, 그 접근 방식은 여전히 우크라이나 정부의 개혁 의지에 상당 부분 의존하고 있으며, 고전적 안보 정책은 지나치게 저발전되어있다. 실제로 우크라이나는 국가 안보에 필수적이지만 개혁이 취약한 반부패 시스템, 개혁이 미진한 사법부, 그리고 개혁을 가속화하고 상당한 규모의 EU 지원을 효율적으로 활용할 수 있는 지역 역량의 부족으로 인해 어려움을 겪어왔다. 그럼에도 불구하고 개혁 정책을 중단하고 수사적으로만 서구적 지향을 우선시하는 일반적인 우크라이나 정책 전환은 문제가 될 수밖에 없다. 한편 비자자유화협정 체결 이후 EU는 외부로부터 새로운 개혁 모멘텀을 촉발할 강력한 유인책이 부족하다. 무엇보다

도 다른 유럽 국가들과 같이 군사 분야에서 우크라이나를 지원할 수 있는 EU의 역량 부족이 가장 큰 지적 요인이다. 미국과 개별 EU 회원국이 더 중요하고 유망한 파트너로 인식되어지고 있기에 우크라이나가 EU를 의미있는 안보 행위자로 심각하게 받아들이기는 어렵다(Popescu 2020). 우크라이나 정부가 EU 및 회원국과의 독점적인 관계에 대한 지정학적 대안으로 터키를 고려한다는 것은(Bartsch et.al 2020, 30-31) 이를 반증한다. 또한 EU는 2014년 이후 취한 러시아와의 관계에 대해 거의 해명하지 않았다. 제재와 '선택적 관여'(European Parliament 2016)가 혼합된 러시아와의 관계는 민스크 협정의 이행을 강조하는 그들의 의지에 영향을 미치지 않았고 ENP 국가들이 EU를 안보적 행위자로 인식하는데 어려움을 초래했다.

위의 논의들은 다음과 같이 요약될 수 있다. ENP의 전략적 잠재력은 이 지역의 최근 상황들에 비추어 볼 때 점차 소진되고 있다. 2015년 ENP에 관한 보고서가 제공한 추진력에도 불구하고 접근 방식의 기본 논리는 여전히 유지되고 있으며, 따라서 이 지역에서 EU가 자율적으로 행동할 여지 역시 크지 않고 EU 외교 정책을 형성하는 정책 네트워크의 기본적인 약점이 드러난다. 개별 국가와 달리 명확한 의사 결정을 내릴 중심이 없기 때문에 주체의 의지에 따른 행동, 상대방의 대응 또는 무대응에 대한 반응 등이 어렵다. 우크라이나 사태는 새로운 접근 방식에 의한 EU의 유연성을 테스트하는 특별한 도전이 되었다. 결국, 우크라이나 분쟁에서 EU의 역할이 점진적으로 '안보화' 되었음에도 불구하고 진정한 전략적 기여를 위해서는 적절한 안보 정책 수단과 역량이 필요하다는 점을 인정해야 한다.

IV. 결론

이 연구는 EU가 2014년 이래로 이른바 '우크라이나 분쟁'에서 어떤 역할을 했는지, 그리고 EU의 행동이 유사한 분쟁 시나리오에서 EU의 역

할과 어떻게 다른지에 대한 질문에 기반을 두고 있다. 주요 결론은 EU가 우크라이나 분쟁에서 분쟁 관리자로서 점진적으로 발전했지만 그럼에도 불구하고 부분적이고 간접적인 분쟁 관리자로 남아 있다는 것이다.

무엇보다도, 조지아와 달리 우크라이나 분쟁에서 EU의 정치-외교적 프로파일은 여전히 러시아에 대한 제재와 우크라이나에 대한 광범위한 지원에 국한되어 있다. 2022년 10월 기준으로 8차에 걸친 대러시아 제재를 채택하고, 우크라이나의 전쟁 비용을 매우기 위한 재정지원(거시 금융지원, 인도적지원 등)과 비자협정, 무기조달과 안보 및 에너지 보장 등의 구체적인 조치와 논의들이 EU차원에서 포괄적으로 이루어지고 양적인 규모에 있어 훨씬 증가하였지만(European Commission 2022) 이는 여전히 2014년 이후 EU가 우크라이나에 제공한 지원의 내용들과 크게 달라진 것은 아니다. 한편 EU가 우크라이나에 대한 지원의 폭을 확대하고 그 내용을 명확히 공표하는 것은 우크라이나 전쟁이 장기화 되어 감에 따라 이에 대한 EU 회원국들의 피로도가 커지고 EU차원의 결속에 도전으로 작용할 수 있다는 우려가 함께 증가했기 때문이기도 하다. 따라서 회원국 시민들을 대상으로 전쟁의 미래 여파와 전망에 관해 정확한 정보를 전달함으로써 그들이 향후 어느 정도의 부담을 져야 하는 것인지를 포함한 불명확한 미래 가능성을 공유하고 갈등의 유인들을 사전에 축소하고자 하는 취지로도 이해할 수 있다. 이처럼 EU 기구의 상당한 지원에도 불구하고 정치적 갈등 관리의 최전선에 있는 것은 OSCE뿐 아니라 독일과 프랑스 두 회원국이다. EU 기구들이 더 큰 정치적 역할을 하기를 꺼리는 것은 그러한 역할의 부가가치에 대해 회원국들이 회의론을 가질 뿐만 아니라 EEAS도 이를 효율적이고 기술적인 역할을 위한 전제조건으로 간주하기 때문이다.

우크라이나에서 유럽연합의 접근 방식은 몇 가지 주요 측면에서 다른 분쟁 시나리오와 분명히 다르다는 것을 보여준다. 특히 우크라이나에 투자된 엄청난 물질적·기술적 지원들로 EU의 관여가 점진적으로 안보화되어감을 확인할 수 있다. 국가건설의 광범위하고 체계적인 추진과 분쟁과의 논리적 연계를 통해 “국가건설-안보 넥서스”가 2015년 ENP

보고서 이후 EU기구들과 회원국의 행동에서 드러났다. 이와 같은 새로운 넥서스는 ENP의 강조점이 민주화와 전환에 대한 지원으로부터 국가역량과 안보의 사전 강화 방향으로 전환되고 있음을 보여준다.

단순한 기술적 행위자 이상으로서의 EU의 영향력 증가와 야심은 실용주의의 증가와 우크라이나 현장에서 때로는 매우 정치적인 EU 역할에서도 분명히 드러난다. 이러한 경향은 EU가 향후 정치적이고 직접적인 갈등 관리자가 되려는 잠재력과 야심을 보여준다.

한편 EU가 위기 및 갈등 관리에서 '포괄적'이고 '통합된' 행위자가 되려는 자체 목표 달성이 가장 미진한 부문은 전략적 영역이다. ENP는 이 지역의 최근 상황을 고려할 때 전략적 잠재력을 소진했다. 우크라이나에서 점진적인 관여의 안보화조차도 ENP의 조건부 논리와 여전히 명확하게 연계되어 있다. 여기서 부족한 것은 이 지역의 근본적인 안보 정책 발전에 적절하게 대응할 수 있는 유연성과 역량이다.

결국 우크라이나 사태에서 EU가 러시아를 대상으로 '제재'와 '선택적 관여'를 혼합해 전개해 나가는 것은 ENP 국가들이 EU를 안보적 행위자로 인식하지 못하게 하는 요인이 되기도 했다. 또한 위기 대응 과정에서 EU 기구와 회원국 간의 효과적인 분업 기능에 대한 의문들 역시 남아 있다. 양측 간에 불협화음이나 역할 충돌이 없다고 주장하더라도, 우크라이나의 경우 EU 외교 정책의 전반적인 구성은 불균형적이고 구성원 간 이해 충돌의 가능성 역시 크다. 이처럼 복잡한 체제에서 필요한 리더십과 조종 기능이 주요 회원국 정부의 의지에 지나치게 의존하고 있음은 자명하다. 우크라이나 사태를 EU의 핵심 해결 과제중 하나로 여겼던 앙겔라 메르켈 총리가 2021년 퇴임한 후 솔츠 총리 체제 하에서 우크라이나에 대한 입장은 또 다른 전환을 맞았다고 할 수 있다. 또한 우크라이나에 관한 회원국들 사이의 합의가 이루어진 상황에서도 우크라이나에 대해 무관심하거나 회의적인 국가들이 여전히 한 축에서 균형을 잡고 있다는 점에서 여전히 취약성을 엿볼 수 있다. EU 외교안보정책은 정부 간 논리와 자율적 정책 네트워크 사이에서 '움직이는 추'로 남아 있다.

<참고문헌>

- 이수형. 2022. 「러시아-우크라이나 전쟁의 근원: 나토의 이중 확대에 따른 러시아의 반발」. 국가안보전략연구원.
- 조홍식. 2015. “탈냉전기 유럽연합의 우크라이나 정책.” 『통합유럽연구』 6권 1집.

- Aggestam, L., & Hyde-Pryce, A. 2018. “Learning to lead? Germany and the leadership paradox in European foreign policy.” *German Politics* 29(1), 8-24.
- Axyonova, V., & Gawrich, A. 2018. “Regional organizations and secessionist entities: Analyzing practices of the EU and the OSCE in the post-Soviet protracted conflict areas.” *Ethnopolitics* 17(4), 408-425.
- Bartsch, B., Hanelt, C.-P., Jilge, W., Koch, C., Kosmehl, M., Tabatabai, A., Tastan, K., Wetzel, B., & Yalcin, E. 2020. Antagonisms in the EU's neighbourhood: Geopolitical ambitions in the Black Sea and Caspian region, Bertelsmann Stiftung Strategies for the EU's neighbourhood No.3
- Berghof Foundation. 2012. “Berghof glossary on conflict transformation: 20 notions for theory and practice.” Bernardi, M., Hart, T., & Rabinowitz, G. (2015), EU state building contracts: Early lessons from the EUs newbudget support instrument for fragile states. ODI report.
- Bretherton, C., & Vogler, J. 2005. *The European Union as a global actor* (2nd ed). Routledge.
- Chestermann, S. 2004. *You the people! The United Nations, transitional administration, and statebuilding*. Oxford University Press.
- Delcour, L. 2010. “The European Union, a security provider in the eastern neighbourhood?” *European Security* 19(4), 535-549.
- Dias, V. A. 2013. “The EU's post-liberal approach to peace: Framing EUBAM's contribution to the Moldova-Transnistria conflict transformation.” *European Security* 22(3), 338-354.
- Eiff, H. 2009. “The OSCE mission to Georgia and the status of South Ossetia.” In OSCE yearbook 2008, IFSH

- European Commission. 2004. European neighbourhood policy strategy paper.
- European Commission. 2013. The EU's comprehensive approach to external conflicts and crises.
- European Commission. 2015. Review of the european neighborhood policy.
- European Commission. 2022. Ukraine: EU agrees on eighth package of sanctions against Russia.
- European Commission. 2022. Speech by President von der Leyen at the EU Ambassadors Conference 2022.
- European Council. 2003. European security strategy. A secure Europe in a better world.
- European Council. 2018. Conclusions on the integrated approach to external conflicts and crises.
- European External Action Service. 2016. Shared vision, common action: A stronger Europe. A global strategy for the European Union's foreign and security policy.
- European External Action Service. 2019. The European Union's global strategy: Three years on, looking forward.
- European Parliament. 2016. The EU's Russia policy: 5 guiding principles.
- Federal Foreign Office. 2021. Ukraine: Relations with Germany.
- Freire, M. R. 2018. *Conflict and security in the former Soviet union. The role of the OSCE* (2nd ed). Routledge.
- Freire, M. R., & Simao, L. 2013. "The EU's security actorness: The case of EUMM in Georgia." *European Security* 22(4), 464-477.
- Gehring, T., Urbanski, K., & Oberthür, S. 2017. "The European Union as an inadvertant great power: EU actor-ness and the Ukraine crisis." *Journal of Common Market Studies* 55(4), 727-743.
- Härtel, A. 2022. "EU Actorness in the Conflict in Ukraine: Between 'Comprehensive' Ambitions and the Contradictory Realities of an Enlarged 'Technical' Role." *Ethnopolitics*.
- Hellwig, N. 2020. "EU strategic autonomy. A reality check for Europe's global agenda." FIIA working paper no. 119.
- Hellwig, N. 2020. "Germany in European diplomacy: Minilateralism as a tool for leadership." *German Politics* 29(1), 25-41.

- Hill, C. M. S., & Vanhoonacker, S. 2017a. *Acting for Europe: Reassessing the European Union's role in international relations. in International relations and the European Union* (3rd ed.). Oxford University Press, 463-486.
- Hill, C. M. S., & Vanhoonacker, S. 2017b. "International relations and the European Union: Themes and issues." *In International relations and the European Union* (3rd ed.). Oxford University Press, 3-22.
- Ivan Krastec and Mark Leonard. 2022. *Peace Versus Justice: The Coming European Split Over the War in Ukraine*. ECFR.
- Järvenpää, P., Major, C., & Sakkov, S. 2019. "European strategic autonomy: Operationalizing a buzzword." International Centre for Defence and Security.
- Jupille, J., & Caporaso, J. A. 1998. "States, agency, and rules: The European Union in global environmental politics." in C. Rhodes (Ed.), *The European Union in the world community*. Lynne Rienner, 213-229.
- Keukeliere, S., & Delreux, T. 2014. *The foreign policy of the European Union* (2nd ed). MacMillan.
- Keukeliere, S., & Delreux, T. 2015. "Competing structural powers and challenges for the EU's structural foreign policy." *Global Affairs* 1(1), 43-50.
- Litra, L., Medynskyi, I., & Zarembo, K. 2017. *Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Ukraine*. Institute of World Policy.
- Mearsheimer, J. 2014. "Why the Ukraine crisis is the west's fault." *Foreign Affairs* 93(5), 77-89.
- Panchulidze, E. 2020. "Limits of co-mediation: The EU's effectiveness in the Geneva International Discussions." college of Europe EU diplomacy paper no. 3.
- Popescu, N. 2020. How the EU became marginalized in Nagorno-Karabakh, ECFR commentary 13th October 2020.
- Portela, C., Pospieszna, P., Skrzypczyńska, J., & Walentek, D. 2020. "Consensus against all odds: Explaining the persistence of EU sanctions against Russia." *Journal of European Integration* 1-17.
- Puglierin, J. 2019. Priorities for the EU's new foreign policy agenda up to 2024: Unleashing the potential of the common foreign and security policy, DGAP analysis no. 1.
- Sasse, G. 2009. "The European neighbourhood policy and conflict management: A

- comparison of Moldova and the Caucasus.” *Ethnopolitics* 8(3-4), 369-386.
- Socor, V. 2020. “The Minsk group: Karabakh war’s diplomatic casualty.” *Eurasian Daily Monitor* 17(168).
- Stöber, S. 2011. “The failure of the OSCE mission to Georgia – what remains?” In OSCE yearbook 2010, Ed. IFSH, 229-247.
- Tocci, N. 2010. “The EU as a peace builder: Actorness, potentials and limits.” In S. Blockmans, J. Wouters, & T. Ruys (Eds.), *The European Union and peace building: Policy and legal aspects*. Asser Press, 55-76.
- Asser Press. Vysoka, G., & Doyle, J. 2016. “Neo-functional peace: The European Union way of resolving conflicts.” *Journal of Common Market Studies* 54(4), 862-877.
- Wallace, H., Wallace, W., & Pollack, M. (Eds.). 2015. *Policy-making in the European Union* (7th ed). Oxford University Press.
- “A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.”
https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en(검색일: 2022/8/23).

투고일 : 2022년 8월 31일 . 심사일 : 2022년 9월 25일 . 게재확정일 : 2022년 10월 17일

* 고주현은 이화여자대학교에서 유럽지역학 박사학위를 취득하고 현재 연세대학교 동서문제연구원 연구교수로 재직중이다. 주요 저서로는 『현대 포퓰리즘: 유럽과 한국』(공저), 『유럽의 역사 화해와 지역 협력』(공저) 외 다수가 있으며, 주요 논문으로는 “대외정책 행위자로서 유럽의회의 역할에 관한 고찰”, “EU 규범 권력과 대북한 관여정책” 외 다수가 있다.

<Abstract>

The Role and Limitations of the EU as an External Actor through the Ukraine Crisis

Joohyun GO
(Yonsei University)

This paper is based on the question of what role the EU has played in the so-called 'Ukrainian conflict' since 2014 and how its actions differ from that of the EU in similar conflict scenarios. The main conclusion is that although the EU has progressively developed as a dispute manager in the Ukraine conflict, it nevertheless remains in a partial and indirect way. The EU's approach in Ukraine shows that it differs from other conflict scenarios in several key respects. In particular, it can be seen that the EU's involvement is gradually becoming more secure based on the enormous material/financial and technical support invested in Ukraine. On the other hand, the strategic area is where the EU has been the least successful in achieving its own goal of becoming a 'comprehensive' and 'integrated' actor in crisis and conflict management. ENP has exhausted its strategic potential given the current situation in the region. Even the gradual securitization of engagement in Ukraine is still clearly linked to the ENP's conditional logic.

Keywords : EU, Ukraine, CFSP, External Actor, ENP