

## 우크라이나 사태 이후 유럽-러시아 관계

온대원 (한국의국어대학교 국제지역대학원 교수)

러시아의 크림반도 합병과 동우크라이나에 대한 군사적 개입은 2000년대 이후 세계질서와 유럽질서의 근본적인 재편성 과정에서 발생한 중동부 유럽 지역에서의 힘의 공백과 극심한 혼란상태 속에서 실행되었다. 이러한 상황은 2008년 세계경제위기 이후 미국의 유럽안보에 대한 소극적 개입정책과 동유럽/CIS지역의 안보와 경제발전에 중요한 역할을 수행했던 NATO와 EU의 내부분열 및 결속력 약화에 의해 촉발됐다. 이 연구는 우크라이나 위기의 배경과 경과를 살펴보고, 그에 대한 유럽과 미국, 그리고 러시아의 정책과 상호작용을 분석한 후, 그것이 유럽안보 및 동아시아/한반도 안보에 갖는 함의를 도출하고자 한다.

\* JPI정책포럼 세미나(2015.04.03) 발표자료

## 목 차

1. 우크라이나 위기의 배경
2. 크림반도 합병에 대한 유럽의 대응
  - 가. 러시아에 대한 경제제재
  - 나. 민스크 평화 프로세스
3. 유럽-미국 안보관계의 변화
4. 유럽 및 동아시아 안보에의 함의

## 1. 우크라이나 위기의 배경

- 우크라이나 위기는 2013년 11월 21일 빅토르 야누코비치 전 대통령이 블라디미르 푸틴 러시아 대통령과의 회담 직후 반EU, 친러시아 정책을 표명함에 따라 친서방 세력에 의해 유로마이단(Euromaidan) 시위사태가 발발하면서 시작. 2014년 2월 14일 위기수습에 실패하고 고립된 야누코비치가 크레믈린의 도움으로 크림반도를 거쳐 모스크바로 도주함에 따라 친 EU세력이 정권을 장악. 러시아는 이에 대한 대응으로 크림반도와 동부 우크라이나 지역에 대한 즉각적인 군사개입을 단행. 이후 2~3주의 짧은 시간 내에 치밀한 각본에 의거 이들 지역의 친러 슬라브계 세력을 조직화하여 분리독립을 유발한 후 자국 영토로 합병함으로써 우크라이나 사태는 지역분쟁을 넘어 유럽전체의 안보위기로 확산
- 러시아의 크림반도 합병과 동우크라이나에 대한 군사적 개입은 2000년대 이후 세계질서와 유럽질서의 근본적인 재편성 과정에서 발생한 중동부 유럽 지역에서의 힘의 공백과 극심한 혼란상태 속에서 실행되었음. 이러한 상황은 2008년 세계경제위기 이후 본격화된 미국의 유럽안보에 대한 소극적 개입정책과 동유럽으로의 대대적인 확대를 통해 이들 지역의 안보와 경제발전에 핵심적인 역할을 수행했던 NATO(북대서양 조약기구, 나토)와 EU의 내부분열 및 결속력 약화와도 관련됨
  - 오랜 기간 동안 유럽안보의 중심축 역할을 해왔던 미국은 중국 등 아시아의 부상에 대응하기 위해 아시아 재균형 정책을 채택, 국가안보전략에서의 최우선 순위 부여. 나토와 EU는 지난 20년간 계속된 동유럽 확대정책으로 역내 국가들의 안보환경 개선과 체제전환에 핵심적인 역할. 그러나 다른 한편으로 회원국 증가에 따른 기구 내 결속과 정체성의 약화는 유럽 및 역외지역에서의 안보 역할을 확대하려는 시도에 중대한 장애물로 작용. 특히 2009년 이후 유로존 금융위기의 확산으로 인해 안보영역에서의 이들 기구들의 역할강화에 대한 회원국들의 소극적인 태도 고착화
  - 2008년 그루지야 사태 이후 본격화된 유럽의 탈러시아 에너지 정책의 도입과 나토/EU의 우크라이나를 포함한 인접 국가들과의 파트너십 강화 및 회원국 확대 움직임은 러시아의 강한 반발 초래. 크림자치공화국과 도네츠크, 루한스크 등 러시아계 슬라브족의 비중이 상대적으로 높은 전략적 요충 지역들에 친러 세력의 결속을 강화하려는 움직임 촉발. 심각한 부패와 정책 실패로 국내정치적 기반을 상실한 야누코비치 정권을 비호하고 친위세력화하여 우크라이나의 EU 및 나토 가입을 저지시키고 동유럽/발칸 국가들에 대한 에너지 지배권을 공고화하는 등

이 지역에 대한 러시아의 지배력과 경제적 이권을 극대화하여 미국의 안보 제공 축소 움직임과 유럽경제위기로 어려움과 혼란에 처한 EU와 나토에 대한 전략적 역공세 의도

- 러시아의 전격적인 군사작전은 또한 특권층에 만연한 심각한 부패와 소득격차 확대, 에너지 섹터를 제외한 산업부문들의 총체적 약화/붕괴 추세 속에서 에너지 가격 하락에 따른 인플레이션과 경제난, 정부 재정상태의 악화로 인한 내부적 불만을 외부로 전환하기 위한 정치적 의도와도 관련되어 있음
- 러시아의 크림반도 합병은 2013년 11월 21일 야누코비치 전 대통령이 친러시아 정책을 표명하면서 촉발된 유로마이단 혁명이 2014년 2월 21일 야누코비치의 모스크바로의 도주로 귀결되고, 친EU 세력이 정부를 장악하면서 그에 대한 대응으로 실행
  - 2월 27일 러시아군은 은밀하게 군사작전을 개시, 이후 3월 1일 러시아 의회가 정식으로 무력개입 승인, 3월 2일 크림자치공화국과 세바스토폴 특별시에 대한 무력점령 마무리. 이들 지역은 3월 11일에 우크라이나로부터 독립을 선언하고 크림공화국 수립. 3월 16일 자체적인 주민투표를 실시, 95%(자체발표)의 찬성으로 러시아로의 합병 결정. 3월 18일 푸틴은 크림반도 합병조약에 서명했고, 3월 20일 러시아 상하원이 이를 비준, 3월 21일 푸틴에 의한 최종 승인 서명으로 합병을 최종 완료. 곧바로 러시아군의 직접적 개입하에 우크라이나 동부의 도네츠크와 루한스크를 중심으로 친러 분리주의 세력들이 우크라이나 정부에 대한 반군활동 본격화
  - 2014년 2월 말 이후의 전격적인 군사작전은 러시아의 치밀한 사전 준비와 더불어 미국과 나토/EU의 극히 제한된 대응능력에 대한 평가에 기반을 두고 있었음. 이러한 판단은 2008년 8월 그루지야의 남오세티야 침공 시 미국과 유럽 국가들이 보였던 극히 소극적이고 유화적인 대응 사례. 그리고 세계금융위기 및 유로존 위기 이후 서방국가들의 강한 분쟁 회피적인 경향과 오바마 행정부의 동아시아 회귀정책, 안보 이슈들에 대한 나토/EU 국가들의 분열과 의지 및 능력 결여 등과 관련성을 갖고 있음
  - 2009년 이후 본격화된 유로존 위기로 회원국 간 갈등이 증폭되고 유럽 회의주의적 경향이 증대하는 가운데 각국 내 좌파 및 극우세력의 부상, EU/나토 회원국들의 방위비 증대와 역외 안보 역할 증대에 대한 일반대중의 부정적 태도와 무관심 등으로 인근지역 분쟁발생 시 유럽 국가들의 개입 의지와 능력에 대한 러시아의 부정적 평가가 작용

### **국내정치적 기반을**

**상실한 야누코비치**

**정권을 비호하고**

**친위세력화하여**

**우크라이나의 EU**

**및 나토 가입을**

**저지시키고**

**동유럽/발칸 국가들에**

**대한 에너지 지배권을**

**공고화함.**

**2014년 2월 말 이후의**

**전격적인 군사작전은**

**러시아의 치밀한**

**사전 준비와 더불어**

**미국과 나토/EU의**

**극히 제한된 대응능력에**

**대한 평가에 기반을**

**두고 있었음**

*EU는 미국과 더불어  
크림반도 합병에  
공조했거나 관련한  
개인과 기업, 조직에  
집중하여 1차 제재  
발동, 그러나  
우크라이나에 대한  
군사지원을 포함한  
군사적 방안은  
철저히 배제*

## 2. 크림반도 합병에 대한 유럽의 대응

### 가. 러시아에 대한 경제제재

- EU는 3월 11일 크림자치공화국의 분리독립 선언 이후 러시아에 의한 크림반도 합병과 도네츠크, 루한스크 지역에서의 친러 반군세력의 군사활동을 불법으로 규정하는 동시에 러시아에 대한 즉각적인 경제제재에 착수. EU는 미국과 더불어 크림반도 합병에 공조했거나 관련한 개인과 기업, 조직에 집중하여 1차 제재 발동, 그러나 우크라이나에 대한 군사지원을 포함한 군사적 방안은 철저히 배제함
- EU의 1차 제재는 자산동결(Tier 1 제재) 및 비자금지(Tier 2 제재)로 구성되어 있으며, 그 구체적인 내용은 친러 우크라이나 반군세력과 러시아 관리들에 대한 자산동결과 여행금지 조치, 그리고 합병의 공조자들(기관, 기업, 정치단체, 개인 등)과의 사업금지를 담고 있음. 132명의 개인과 28개 단체/기업이 이에 해당되며, 2014년 12월 20일까지 크림반도에 대한 투자금지(금융, 기타 서비스) 및 유럽 크루즈선의 크림반도 항구 방문 금지를 포함. EU와 미국과 제재에 대한 공조를 진행했지만, 미국의 제재대상 명단보다는 다소 완화된 내용 포함. 이들 1차 제재는 2014년 3월 17일 6개월 시효로 발효, 이후 동년 9월에 6개월 제재기간 1회 연장, 그리고 2015년 1월에 6개월 추가 연장(2015년 9월까지) 결정
- 독일의 메르켈 총리는 2014년 3월 13일 의회에서 군사방안 배제 입장을 표명했고, 오바마 미국 대통령도 러시아군과 반군 민병대의 계속적 영토 확장에도 일관되게 군사지원 방안을 반대. 그러나 EU의 1차 제재는 ‘숨방망이 제재’라 비판될 정도로 실효성이 의심되었고, 그나마도 회원국 간의 심각한 의견 대립과 러시아와의 관계에 큰 이해관계를 갖고 있는 일부 회원국들의 이탈조짐 확산
- 1차 경제제재를 결정하면서 반 톰파위 유럽이사회 의장은 “제재는 보복이 아닌 목적 달성—러시아의 우크라이나에 대한 불법적 행위를 저지하고 피해국의 주권회복—을 위한 외교정책의 수단”으로 규정. EU는 1) 반대의사의 정치적 신호 전달; 2) 추가행동의 억제; 3) 행동의 변화 강요 등 제재의 구체적 목표 3가지를 제시. 그러나 이후 1차 제재의 효과는 매우 불충분한 것으로 판명. 4월 이후 동우크라이나에서의 분쟁이 계속 확대, 러시아와 반군은 영토의 추가적 확보를 위한 공세를 대대적으로 전개. 결국 7월 17일 이들 반군에 의해 말레이시아항공의 MH-17이 격추되어, 300명 가량의 사망자 발생, EU는 2차 제재를 결정, 본격적인 대러시아 경제제재정책을 실행

- MH-17 격추 이후 EU는 7월 31일 러시아 정부에 4분야에서의 제재 실행(Tier 3 제재): 1) 러시아 국영은행에 대한 대출 금지; 2) 무기금수; 3) 북극/심해/셰일 에너지 사업에 사용될 수 있는 석유기술/장비/서비스 수출금지; 4) 군용으로 사용될 수 있는 경용 기술/장비 수출 금지. 러시아는 이에 대한 대응으로 8월 6일 서방국가의 농산물 다수(과일, 채소, 꽃, 생선, 육류, 치즈 등)에 금수 조치 실행. 와인, 주류, 건파스타, 유아식품 등은 제외
  - 대러 경제제재의 단기적 효과는 전반적으로 매우 불충분한 것으로 평가. 2014년 3월과 7월 1, 2차 제재 이후 러시아는 도네츠크와 루한스크에서 적극적인 공세를 감행. 7월 17일 MH-17 피격 이후 러시아는 매우 조심하는 모습을 보였지만, 2015년 1월까지 이들 지역에서 최소 5,300명 사망, 12,000명 부상, 100만 명 이상의 이재민이 발생한 것으로 추산. 그러나 2014년을 통하여 루블화의 폭락과 원유가의 대폭 하락. 그리고 러시아 경제와 재정상태의 급격한 악화 상황 속에서 EU의 경제제재는 러시아에 대해 매우 큰 파급효과를 내고 푸틴의 행동에 커다란 제약요인으로 작용하기 시작
- EU는 러시아와의 경제관계에 큰 이해관계를 갖고 있으며, 따라서 EU와 러시아 간 상호 경제제재는 매우 복잡한 파급효과를 내고 있는데 EU보다는 러시아의 경제에 매우 심각한 결과를 초래하고 있음. 러시아의 경제규모는 EU에 비해 매우 왜소(2013년 2.1억 달러-이탈리아 정도 규모)하며, 수출품의 절반 이상(에너지 포함)을 EU시장에 의존하는 상황. 지난 2~3년 동안 글로벌 석유가격 하락과 루블화 폭락 등으로 극심한 경제난을 겪고 있는 러시아는 EU의 경제제재로 대타격을 받고 있음. 반면 러시아의 경제제재는 EU에 매우 제한된 영향만을 미치고 있으며, 에너지의 무기화도 국제석유시장의 안정적 물량공급과 러시아의 재정난으로 쉽지 않은 상황임. 특히 미국에 의한 셰일혁명과 세계금융위기 이후 에너지 수요의 감소추세는 러시아의 운신의 자유에 심각한 제약요인으로 작용
  - 에너지 분야에서 전체 원유/가스 수입량의 1/3, 그리고 상당수 국가들(8개국)은 가스 또는 핵발전소 연료의 수입을 전량 러시아에 의존하고 있음. 그럼에도 불구하고 2008년 그루지야 사태 이후 추구해온 EU의 에너지 공급 다변화와 기술적 혁신 등으로 탈러시아 에너지정책이 차츰 구체화되고 있으며, 그에 따라 2009년 가스공급 중단 시 EU는 러시아 가스에 40%를 의존했고 18개국이 심각한 상황에 처했지만 현재는 30% 정도만 의존하고 있으며 8개국과 3개의 예비회원국(발칸)만이 심각한 영향을 받을 것으로 보임
  - EU의 대러 가스 의존은 중장기적으로 계속될 것이지만, 러시아 가스

## 2008년

### 그루지야 사태 이후

### 추구해온 EU의

### 에너지 공급 다변화와 기술적 혁신 등으로

### 탈러시아 에너지정책이 차츰 구체화되고 있음

**EU의 1, 2차****경제제재는****푸틴 정권에 극히****제한적인 정치적****효과를 가져왔음.****그러나 중장기적으로****러시아의 경제 및****국가능력에 매우****심각한 타격이****가해질 것으로 전망**

판로는 EU시장에 절대적으로 의존(2013년 가스프롬 판매액의 58%)하고 있기 때문에 단기적 공급삭감, 혹은 위협 이상의 무기화는 쉽지 않은 상황임. 또한 EU는 LNG 등 에너지 공급의 다각화 이외, 친환경 대체에너지의 개발과 역내 국가 간 가스 및 에너지 연결망 사업 등으로 러시아발 에너지 위기에 대한 대처능력이 계속 증대할 것으로 예상

- EU의 1, 2차 경제제재는 푸틴 정권에 극히 제한적인 정치적 효과를 가져왔음. 그러나 제재가 계속될 경우 심각한 인플레이션과 정부재정상황의 악화 등 단기적인 손실 이외에도 중장기적으로 러시아의 경제 및 국가능력에 매우 심각한 타격이 가해질 것으로 전망
  - 크림반도의 합병 후 푸틴의 지지율은 86%까지 상승. 강한 지도자에 대한 높은 지지와 함께, 제재로 인한 내핍, 고통, 불편을 감내하겠다는 분위기. 식품공급 부족과 높은 인플레이션에 대한 불만 표출 억제. 2차 세계대전 승전 70주년과 맞물려 강한 애국주의와 사회적 결속 강화 추세. 푸틴은 2014년 12월 4일 서구의 제재는 러시아의 발전능력을 봉쇄하기 위한 의도에 기반하고 있으며, 이러한 시도는 오히려 러시아가 외국 기술에 대한 의존을 줄이고 더 효율적이고 빠른 개혁을 달성하기 위한 좋은 계기라고 해석. 이러한 분위기 속에서 합리적 온건파의 입지가 축소되고 강경파의 입장 대두. 이들은 EU와 미국의 영향력이 매우 제한되어 있으며, 러시아는 이들의 제재를 충분히 극복할 수 있다는 주장 제기
  - EU의 경제제재는 에너지 가격의 하락 추세 속에서 루블화의 폭락과 정부 재정상황의 악화를 크게 촉진. 예를 들면, 2015년 예산은 배럴당 100달러 기준에 맞춰 편성, 유가가 50~55달러로 하락함에 따라 재정상황 크게 악화. 정부예산의 절반 정도는 화석연료 수출에서 확보되어 왔으며, 푸틴은 이에 힘입어 국방예산을 자신이 취임했던 2000년대 보다 4배 증대된 810억 불(GDP의 4.2%)로 계속 증대. 그러나 재정 악화로 인한 타 분야 삭감 압력 증대로 전반적인 국가 산업경쟁력의 급격한 저하 불가피. 권력층의 부패와 에너지 이외 산업부분의 와해 현상, 채무상환 비용의 증대, 해외 투자의 중지, 자본이탈의 가속화 등 구조적 문제들로 인해 러시아의 신용등급과 정부채권의 신용도가 정크 수준으로 하락
- 서시베리아 유전의 노후화와 생산 감소 추세 속에서 유럽 석유 기업들의 투자 및 협력 중단으로 세계 에너지 시장에서의 위상에 심각한 도전 제기. 러시아 내 90% 정도의 석유가 1988년 이전 개발된 유전에서 생산되고 있음. 생산량 유지 위해 매년 3~4개 정도의 유전 개발이 필요한 상황. EU의 경제제재(특히 Tier 3)는 북극, 심해, 셰일 에너지 개

발에 커다란 차질과 러시아의 경쟁력 상실을 초래. 엑손 모빌은 북극해 유전탐사를 위한 10개의 합작투자를 보류. 프랑스 토탈사도 서시베리아 셰일 에너지 탐사를 위한 합작 중단. 세계 최대 부존자원을 갖고 있는 것으로 추정되는 동시베리아 셰일 개발도 타격 불가피

- 러시아의 강경파는 서구의 기술과 참여 없이 단독으로 개발하겠다는 방향을 설정, 관련 기계·설비 생산을 위한 국가 R&D 기업의 설립. 그러나 최근 심각한 재정난으로 투자재원의 마련에 큰 난관 봉착(미국 정도의 셰일 개발을 위해서는 최소 1,000억 불 정도의 투자 필요)
- 러시아는 유럽시장(특히 동유럽, 발칸)에 대한 장악력을 강화하기 위하여 우크라이나 우회 가스관 사업('South Stream': 흑해-불가리아-세르비아-헝가리-오스트리아)에 집중. 그러나 EU의 반발과 '남부회랑' 구상(Southern Corrido Initiative)에 밀려 추진이 어려움. 푸틴은 결국 현실적인 대안의 하나로 2014년 12월에 앙카라에서 흑해-터키 라인을 대신 건설하겠다고 발표

#### 나. 민스크 평화 프로세스

- 2014년 9월 5일 유럽안보협력기구(OSCE)의 주재하에 벨라루스의 민스크에서 우크라이나, 러시아, 도네츠크, 루한스크 대표 간 분쟁을 종식시키기 위한 12개 조항으로 구성된 민스크 평화협정(Minsk I) 체결(협정의 내용과 문안의 준비는 2014년 6월에 출범한 우크라이나, 러시아, OSCE 대표로 구성된 3자 접촉그룹이 진행). 2주 후(9월 19일) 중화기의 안전거리로의 철수와 공세적 작전 중지, OSCE의 감시활동 개시 등 5개의 구체적인 방안을 담은 후속 협약서가 추가로 체결. 그러나 이들 협정은 분쟁종료에 전혀 역할을 하지 못했음. 러시아의 군사적 지원과 개입, 그리고 비호하에 친러시아 반군 세력의 군사활동이 계속 증대
- 우크라이나군이 장악하고 있는 도네츠크 국제공항을 둘러싼 2차 전투 개시(9월 28일), 치열한 공방전이 계속된 후 러시아의 대규모 병력과 무기 투입에 힘입어 2015년 1월 21일 도네츠크 반군에 의해 공항 점령, 러시아군은 그 후 이 지역에 러시아의 방공시스템과 전자전 시스템을 새로이 배치하고 반군과 함께 돈바스 지역에서의 영토 확장을 위한 작전 지속 전개
- 2015년 2월 12일 민스크에서 2차 평화협정(Minsk II) 체결. 메르켈, 올랑드, 푸틴, 포로셴코 간 15시간의 마라톤 협상, 지난 9개월간의 돈바스 지역에서의 충돌 종식 합의. 접촉그룹(우크라이나, 러시아, OSCE, 도네츠크-루한스크 분리주의 세력) 대표들에 의해 서명. 민스크 II는 2014년 9월 5일, 19일의 민스크 I을 수정한 13개 조항을 담고 있음

*우크라이나 우회  
가스관 사업은  
그러나 EU의 반발과  
'남부회랑' 구상  
(Southern Corrido  
Initiative)에 밀려  
추진이 어려움.  
2014년 12월에  
앙카라에서  
흑해-터키 라인을  
대신 건설하겠다고  
발표*

**민스크 I의 붕괴  
과정이 예시하듯  
교전 당사자들 간의  
복잡한 대내외적  
상황과 러시아의  
의도에 대한  
불확실성으로 인해  
민스크 II의 이행에  
커다란 의구심 존재**

- 민스크 II의 주요 내용은 협정 체결 이후 14일 내에 교전을 중지하고 상대방 사정권 밖(140km)으로 포병, 로켓무기 등 중화기(구경 100mm 이상)의 철수. OSCE의 감시(250명의 비무장 감시인력과 1대의 무인정찰기가 20,000km<sup>2</sup>)하에 모든 외국군의 철수 실행. 2015년 말까지 지방선거와 포괄적 정치적 타결 이후 우크라이나가 우-러 국경 확보. 도네츠크, 루한스크 내 지방선거 조항: 두 지역의 분권화를 명문화한 우크라이나 헌법 개정: 도네츠크와 루한스크의 지방 검사/판사의 독자적 임명 및 민병대 설립/운영. 그와 더불어 도네츠크-루한스크의 특수한 지위에 관한 부록을 채택하고 이 지역에서 발생한 사건들에 대한 사면권 부여를 명시. 이 조항은 MH-17 사건의 면책을 시사하기 때문에 네덜란드 등 일부 유럽 국가들의 강한 반발 야기. 크림반도에 대한 언급을 포함하지 않고 있으며, EU-우크라이나 간 DCFTA에 대한 러시아의 우려 해소방안 포함(DCFTA 실행의 연기 언급)
- 지난 몇 달간의 민스크 I의 붕괴 과정이 예시하듯 교전 당사자들간의 복잡한 대내외적 상황과 러시아의 의도에 대한 불확실성으로 인해 민스크 II의 이행에 커다란 의구심 존재. 메르켈 총리는 협정 체결 후 '희망의 희미한 빛'이라는 매우 조심스러운 표현 사용. 서명의 당사자인 포로셴코 대통령 또한 2015년 초 러시아의 대규모 군사개입과 지원으로 우크라이나 지상군이 크게 약화된 상황에서 키예프에 만연한 강한 반러 민족주의와 지도부의 부패, 소비에트 경제체제의 문제점과 심각한 경제난 등으로 협정의 이행에 상당한 어려움 직면. 그러나 민스크 II 체결 당일(2.12) IMF의 우크라이나에 대한 4년간 400억 불 지원 패키지 발표(175억 불은 1년 내 지원, 부패 해결 등 개혁조건 제시)로 협정 준수를 위한 내부적 조건 확보

- 러시아는 위기 확산에 대한 유럽 국가들의 두려움을 이용하여 평화제안을 제시함으로써 지난 1년간 크림반도와 돈바스에서 쟁취한 기득권을 인정받고 유럽-미국 간, 유럽 국가 간 분열을 조장하는 접근전략 구사
- 이에 대한 EU의 입장과 대응방향은 국가별로 큰 차이: 그리스(친러); 리투아니아(민스크 II가 온건하고 부족하다고 비판); 메르켈(온건/실용적 해결방안 선호, 제재+외교적 해결 일관되게 주장), 유럽집행위원회(DCFTA에 충실, 그러나 민스크 II 이후 일시적 보류 결정), 폴란드(매우 조심스러운 저자세 입장), 영국(나토의 중부 유럽 협력관계 강화 지지, 그러나 의견피력 자제). 정리하면, 우크라이나에 대한 군사지원 등 적극적 개입정책을 지지하는 유럽 국가는 거의 전무함. 미국 공화당 일부(메케인 상원의원 등) 및 오바마의 일부 측근, 일부 유럽 지도자들은 사적으로 군사지원 필요성 주장. 상당수 국가들은 군사지원은 분쟁의 확산 위험을 갖고 있다고 인식하고 있으며, 따라서 메르켈이 제시한

경제제재와 외교적 해결을 결합한 방안을 지지. 메르켈과 오바마 행정부는 러시아의 민스크 II 위반 시 추가제재 가능성 언급. 그리스, 이탈리아를 비롯한 일부 국가들은 최대한 빨리 러시아와의 일상적인 거래 회복 희망. 프랑스는 독일의 실용주의 입장과 그리스/이탈리아의 유화적인 입장 사이에서 갈등하는 모습을 보여왔는데, 그것은 최신예 ‘미스트랄’ 상륙함의 대러 판매와 러시아 에너지개발 참여 등 민감한 사안이 포함되었기 때문임

### 3. 유럽-미국 안보관계의 변화

- 2010년 오바마 대통령이 아시아 회귀정책(또는 아시아 재균형정책)을 채택한 이래 미국의 글로벌 외교안보정책의 기초는 중국 및 동아시아 지역의 부상에 효과적으로 대응하기 위해 아시아-태평양 지역을 중심으로 재편되어 왔고, 그에 따라 유럽안보정책 또한 점차적으로 본격적인 조정 국면에 돌입, 미국의 유럽안보정책의 기본 방향은 중동부 유럽으로의 지속적인 나토 확대와 인접국들과의 파트너 관계 발전, 최소 병력과 장비의 순환배치 등을 통하여 유럽과 인근지역의 안보를 효과적으로 관리하려는 의도에 기반
- 2008년 세계금융위기 이후 크게 악화된 경제 및 재정상황 속에서 제한된 예산과 외교안보정책 자산을 아-태지역에 집중하기 위해 오바마 행정부는 나토의 확장과 변환, 유럽 내 전역미사일방어망 구축, 나토 국가들의 방위 분야 혁신 및 역량 강화 및 유럽 및 국제안보에서의 역할 증대를 추구해 왔지만 전반적으로 매우 미흡한 성과를 산출
- 2012년 미 국방성은 4개년 방위검토보고서에서 유럽 내 미국의 군사태세는 새로이 전개되는 전략환경에 대응해야 하며, 그를 위해 “혁신적이고 저비용이며 최소한의 흔적만 남기는 새로운 접근법을 개발할 것”을 천명. 2011년 이라크 전쟁 종전 및 2014년 말로 예정된 아프간으로부터의 철수로 생길 여분의 안보자산을 아-태지역에 집중적으로 배치할 것이며, 유럽지역 분쟁에서의 직접적 개입과 군사지원은 가급적 회피할 것임을 시사
- 2014년 9월 5일 웨일즈에서 개최된 나토 정상회담에서 미국은 향후 10년간 유럽 측 회원국들이 GDP의 2%를 방위비로 편성하고 그중 20%를 무기 구입과 R&D에 투자하고, 비상행동계획(Readiness Action Plan)에서 주도적인 역할 수행을 위한 선언 채택을 주도. 그러나 유로존 위기의 지속상황 속에서 독일, 프랑스, 영국 등 주요국들의 국방예산 증액이 현실적으로 쉽지 않은 상황. 이들 국가들은 유럽의 방위력 증강을 위하여 EU-나토 협력의 증대와 더불어 EU의 틀 속에서 회원국 방위

*미국의  
유럽안보정책의  
기본 방향은 중동부  
유럽으로의 지속적인  
나토 확대와  
인접국들과의  
파트너 관계 발전,  
최소 병력과 장비의  
순환배치 등을 통하여  
유럽과 인근지역의  
안보를 효과적으로  
관리하려는 의도*

**미국의 대유럽  
안보정책의 방향은  
경제적, 외교적,  
전략적 방안을 포함한  
포괄적이고 간접적인  
접근방법으로의 전환**

분야의 투자증대 및 혁신추진, 유럽방위산업통합, 그리고 공동안보방위정책(CSDP) 제도의 강화를 추진하기로 합의하였으나 목표와 현실 간 큰 갭으로 'CSDP 피로증후군(CSDP Fatigue)' 및 좌절감 확산

- 미국-유럽 사이에 존재하는 상이한 안보인식, 우선순위, 접근방법, 그리고 나토의 유럽 측 회원국 사이에 존재하는 서로 다른 지정학적 상황과 안보위협으로 인하여 미국은 다양한 지역/국가와 각자의 여건에 부합하는 각기 다른 다수의 안보협력관계를 구축(예, 발틱 국가, 남동유럽 국가, 아프리카 및 중동 연안 국가, 북극 연안 국가 등)

○ 이러한 추세 속에서 미국의 대유럽 안보정책의 방향은 차츰 1) 부담 경감과 유럽 국가들의 책임 증대; 2) 유럽 대륙 내 병력의 주둔에서 파트너 국가들과의 협력 중시전략; 3) 유럽의 중심부에서 북부, 동남부, 남부, 중앙아시아, 중동, 북아프리카 등 유럽의 주변부로의 관심지역 이동; 그리고 4) 직접적인 군사적 개입, 또는 파트너 국가들에 대한 군사 지원보다 경제적, 외교적, 전략적 방안을 포함한 포괄적이고 간접적인 접근방법으로 전환하고 있음을 보여주고 있음

- 2014년 3월 크림반도 합병 이후 미국은 우크라이나에의 직접적 개입을 억제하는 한편 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인 등 유럽의 주요국들이 국방비를 증액하고 유럽안보에 주도적인 역할을 수행하도록 다각적인 압박을 지속. 러시아의 영토 확장과 지배력 강화를 위한 공세가 확대되자 미국은 나토를 통해 우크라이나와의 안보협력을 강화하고, 중동부 유럽 국가들과의 군사훈련, 교육, 병력순환배치 등을 통해 간접적인 방식으로 개입 증대. 동년 6월에 이들 지역 안보강화를 위해 1억 불의 유럽안정기금(European Reassurance Fund) 설립 추진

- 미국의 간접적 개입전략은 우크라이나 사태 및 유럽안보와 관련하여 심각한 분열과 매우 소극적이고 때때로 이중적 태도를 보이고 있는 유럽 국가들의 위기인식을 증폭하여 대러 경제제재에서의 결속을 유지하고 문제해결을 위한 적극적 행동을 유도하는 효과. 이러한 상황 속에서 2015년 1월 민스크 1차 협정이 완전히 붕괴된 후 푸틴의 공세적인 외교 및 군사공세에 의해 위기가 증폭하자 독일을 중심으로 대러 제재 태세를 유지하는 한편 메르켈-올랑드의 주도로 2015년 2월 12일 민스크에서의 2차 평화협정(Minsk II) 체결에 전력 투구

○ 미국은 2009~2013년 셰일가스 생산 확대 및 2014년 이후 셰일유 생산 증대로 중동-러시아 중심의 세계 에너지 질서를 미국-중동-러시아의 삼각구도로 전환하는 데 성공, 사우디아라비아와의 공조 유지를 통해 공급을 계속 확대함으로써 러시아 및 이란을 비롯한 반서방 성향 산유국들의 시장 지배력과 영향력이 크게 위축

- 미국은 러시아의 유럽 에너지시장 지배를 약화시키기 위해 LNG를 비롯한 에너지 수출규제를 철폐했고(2014년 4월 에너지수출자유화법), 폴란드-우크라이나와 셰일사업 개발을 적극적으로 추진
  - 유럽의 에너지수입 다변화, 러시아의 ‘서던 스트림’을 견제하기 위한 ‘남부회랑’ 구상의 추진(아제르바이잔/투르크메니스탄/이라/이라크-시리아-유럽), 북극/심해/셰일 분야 대러 금수조치에 더하여 미국의 셰일에너지 혁명을 통한 저유가 전략은 러시아의 경제와 재정에 심각한 타격을 가할 뿐 아니라 증장기적인 국가경쟁력 및 군사태세 유지에도 매우 부정적인 영향
- 러시아는 저유가로 피해를 보고 있는 이란 등 산유국과의 공조 강화, 이라크 쿠르트 지역 석유자원에 대한 통제권 확보 노력, 인도 등 신흥개발국과의 관계 강화, 중국과의 에너지 협력 증진, 동아시아 에너지시장의 확보 등 미국과 EU의 제재에 대응하기 위한 다양한 방안들을 적극적으로 모색. 또한 유럽-미국 간 입장 차이와 나토와 EU 내에서의 이견, 그리고 회원국들의 각기 다른 이해관계를 집중으로 파고드는 한편 동우크라이나, 그루지야, 몰도바 등 취약 지역들에 대한 위협적인 정책을 통하여 EU 내 결속을 허물어뜨리고 경제제재를 무력화시키려는 정책을 구사
- 미국의 간접적 개입전략과 예상치 않은 EU의 결속 유지로 대내외적으로 심각한 난관에 봉착. 이러한 배경에서 독일이 주도한 민스크 2차 평화협정에 참여 우크라이나에서의 현상유지를 인정받으면서 경제제재를 중단시키기 위한 다양한 강은 양면 작전을 구사

#### 4. 유럽 및 동아시아 안보에의 함의

- 미국은 아시아 재균형 정책을 계속 일관되게 추구하면서, 러시아와의 직접적 충돌을 가급적 회피하여 나토 확대와 미사일 방어체계 구축, 그리고 최소 병력과 예산으로 유럽 변방지역 국가(군)들과의 협력관계를 통해 지역안보를 증진하려는 정책을 추진할 듯. 나토 및 EU의 핵심 국가들로 하여금 국방비 증액과 국방개혁 프로그램 착수를 요구하고, 유럽과 인근지역 안보에 더욱 주도적인 역할을 담당하도록 압박할 것으로 예상. 그와 동시에 2017년부터 예상되는 미국산 석유수출 등 에너지분야에서의 공조를 통해 유럽의 탈러시아 에너지정책을 지원하고 동부 및 남동부 유럽, CIS 및 중앙아시아, 지중해 및 북아프리카, 중동 등 인근 지역의 분쟁예방과 관리를 위한 협력을 강화할 것임. 유럽 및 인근 지역의 안보 거버넌스의 강화와 더불어, 아프간 전쟁에서 보였듯 아-

*러시아는  
저유가로 피해를  
보고 있는 이란 등  
산유국과의 공조 강화,  
이라크 쿠르트 지역  
석유자원에 대한  
통제권 확보 노력, 인도  
등 신흥개발국과의  
관계 강화, 중국과의  
에너지 협력 증진,  
동아시아 에너지  
시장의 확보 등  
미국과 EU의 제재에  
대응하기 위한 다양한  
방안들을 적극적으로  
모색*

**EU는 러시아의  
반발에도 불구하고  
우크라이나를 비롯한  
동유럽과 남지중해  
지역 16개의 파트너  
국가들을 대상으로  
유럽근린정책  
(ENP)을 강화**

태 지역을 포함한 전지구적 안보이슈들에 대한 공조강화 방안 및 글로벌 안보레짐 형성을 모색할 것으로 예상

- 유럽 국가들은 나토에의 참여증대와 EU의 공동안보방위정책(CSDP) 강화를 통해 유럽 및 역외 지역에서의 안보 역할을 증대해야 한다는 필요성과 당위성에는 공감. 그러나 금융위기 이후 상당수 국가들이 경제 및 재정난을 겪고 있는 상황에서 최근 들어 유럽통합에 대한 회의론과 불확실성이 광범위하게 확산됨에 따라 국가 간 방위 분야 통합의 추진은 매우 조심스럽고 단계적으로 진행될 것으로 보임. 2014년 9월 NATO 정상회담에서 합의된 회원국들의 GDP 2%의 방위비 지출 가이드라인은 현실적으로 대다수의 유럽 국가들이 준수하지 못할 듯. 방위 예산의 만성적 부족은 결국 EU방위산업 전체의 경쟁력 저하로 이어질 수밖에 없으며, 3~5개의 핵심 국가들의 방위기술R&D와 방위산업의 축소로 귀결될 것임
  - 이러한 방위산업 및 방위조달 분야에서의 협력과 통합의 촉진을 위한 주요국 정상들의 합의와 결단을 요구할 것이며, CSDP의 강화와 CSDP-국제개발 분야 등의 결합을 강화하기 위한 일련의 제도개혁이 추진되어야 할 것임. 2015년 6월에 개최될 유럽이사회와 9월로 예정된 바르샤바 나토 정상회담에서는 이들 방안에 대한 심각한 논의와 일정한 성과가 있을 것으로 예상됨. 유럽 국가들은 먼저 일부 무기체계개발/생산 및 방위기술 R&D 등 제한된 분야에서의 협력과 통합을 도입하고 다른 분야로 차츰 단계적으로 확산시키는 접근방법을 채택할 것으로 보임. 또한 지난 10여 년간 미국이 추진해온 아-태 지역에서의 나토의 안보 역할 수행 등 민감한 이슈들에 대해서도 아직 매우 조심스럽지만 좀 더 전향적인 태도를 보일 것으로 예상됨
  - EU는 러시아의 반발에도 불구하고 우크라이나를 비롯한 동유럽과 남지중해 지역 16개의 파트너 국가들을 대상으로 유럽근린정책(ENP)을 강화하여 정치민주화, 경제발전, EU와의 협력관계 증진을 추진할 것임. 북극해 개발, 유럽-미국 협력, 세일에너지 개발, 카스피아해와 중동으로부터의 에너지공급로 확보, 친환경 에너지 저장기술의 개발 등으로 에너지 분야의 탈러시아화를 계속 추진할 것임. EU-나토 협력, 미국과의 제한적이지만 효율적인 군사협력, 그리고 주변지역 국가들과의 안보협력 파트너십 강화로 유럽 및 주변지역 안보질서의 안정화를 도모할 것임
- 러시아는 도네츠크와 루한스크 지역의 반군세력들에 대한 통제를 강화하여 민스크 II 평화협정의 붕괴를 예방하는 한편, 다양한 강은 양면전략을 통해 크림반도와 이들 지역에 대한 지배권을 인정받으면서 유럽

과의 경제관계를 회복시키기 위해 노력을 경주할 것으로 보임. EU의 경제제재가 러시아의 태도에 즉각적인 변화를 촉발한 것은 아니지만, 저유가, 루블화 폭락, 심각한 내부 경제/재정상태 속에서 유럽과의 계속적인 대립은 쉽지 않을 것이며, 일부 취약한 유럽 국가들에 대한 묵시적/명시적 공세와 더불어 동북아를 비롯한 에너지 수출시장의 다변화를 통해 중장기적인 활로를 개척할 것임. 중국과의 다방면에 걸친 전략적 동반자 관계를 강화함으로써 미국의 동아시아 재균형 정책 및 미국-나토-EU 간 공조강화에 대응할 것으로 예상. 그러나 중국-러시아 관계에 존재하는 역사적·지정학적 갈등요인들은 양자간 글로벌 동맹관계 발전에 근본적인 장애요인으로 작용할 것임

- 우크라이나 위기로 인해 촉발된 유럽안보질서의 변화는 아-태 지역 및 동아시아 지역에 매우 제한적이지만 상당히 미묘한 변화를 가져올 것으로 예상됨. 위기가 안정화되고 러시아의 공격적 태세가 억제되면서 미국의 동아시아에 대한 전략적 집중은 더욱 가속화될 것으로 전망됨. 이라크 전쟁과 아프간 전쟁의 종료로 생긴 여분의 외교안보정책 자산의 아-태 지역으로의 이전 재배치, 역내 동맹국들과의 협력 및 군사장비의 호환성 강화, 고고도 미사일방어체계(THAAD) 구축 등으로 미국의 안전보장 능력에 대한 신뢰와 지지를 확보하기 위해 노력할 것임. 또한 셰일 에너지의 공급을 확대하여 동아시아 에너지 시장에서의 영향력을 제고하고 환태평양경제동반자협정(TPP)의 출범을 통하여 이 지역에서의 중국의 급격한 부상과 패권 강화 움직임에 대응하는 등 포괄적인 전략적 방안들을 추진할 것임
- 미국과 중국 간 경쟁의 심화와 향후 예상되는 러시아의 동아시아/태평양 중시정책은 한국에게 일부 상당한 경제적, 안보적 이점을 제공할 수 있을 것임. 그러나 차츰 남한과 북한 모두가 중국의 거대한 경제적 영향력에 전면적으로 노출되고 한반도에서 미국을 대신하는 패권적 위상을 추구할 경우 한반도와 동북아, 그리고 세계질서 전반에 커다란 먹구름을 드리우게 할 것임. 이러한 불확실성과 잠재적인 위기를 예방하고 동북아 질서 재편과 통일 과정의 안정적인 관리를 위해서는 국가 외교안보 정책을 전면적으로 재검토하고 새로운 전략적 구상과 정책의 도입을 심각하게 고민해야 할 상황인 것으로 보임

**러시아는 다양한 강은  
양면전략을 통해  
크림반도와 이들  
지역에 대한 지배권을  
인정받으면서  
유럽과의 경제관계를  
회복시키기 위해  
노력을 경주할 것.  
위기가 안정화되고  
러시아의 공격적  
태세가 억제되면서  
미국의 동아시아에  
대한 전략적 집중은  
더욱 가속화될  
것으로 전망**

## ❖ 저자 약력

## ■ 온대원

現 한국외국어대학교 국제지역대학원 교수. 미국 Georgetown University의 Edmund A. Walsh School of Foreign Service 국제관계/안보학 석사, The London School of Economics and Political Science 국제관계학 박사, Harvard University 동아시아연구소에서 연구원/방문학자, 한국외대 국제협력전략센터 소장 등 역임. 주요 연구분야는 유럽-미국 안보관계, EU-나토의 동아시아 내 안보역할, 북-중 관계와 동북아 안보협력/지역통합 등이 있음.

기획 및 감수: 도종윤 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구원)

강윤미 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6552

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760