

## EU 상설구조적협력(PESCO)의 내용과 과제: 동북아 지역주의 형성과 다자 안보 협력에 주는 시사점

도종윤 (제주평화연구원 지역통합연구부장)

**유럽연합(EU)은** 2018년 말 회원국 간 안보·방위 분야에서의 보다 밀접한 협력을 위한 전략으로 '상설구조적협력(PESCO)'을 추진키로 하고 신규프로젝트를 채택하였다. 이 글에서는 첫째, PESCO의 성립 계기, 내용 그리고 향후 과제 등을 검토한 후 협력 방위 개념의 새로운 방식으로써 어떤 의미를 가질 수 있는지를 살펴보고, 둘째, EU가 축적해온 문민권력(civilian power)의 개념이 PESCO의 실천과 모순되는지 혹은 병렬적으로 유지되거나 시너지 효과를 낼 수 있는 정책의 시발점인지 비교해 보며, 셋째, EU 안보정책 변화와 PESCO가 한반도 평화체제 구축 이후 검토해야 할 지역안보 개념의 사례로 어떤 의미가 있는지 토론한다. 결론적으로, PESCO는 유럽연합의 정치적 협력의 차원에서 큰 시험대가 될 것으로 보이지만, 주된 초점이 방위산업 관련 연구개발과 지원에 있으므로 구체적인 군사력의 확보나 군사시설의 확대를 통한 군사 대국화로 나아갈 근거로는 아직 미약하다고 판단된다. 전통적인 시각에서 안보협력은 공동방위 혹은 동맹 개념으로 풀이되었다. 그러나 안보·방위를 경제적·사회적 과제로 인식하고 다자적 협력을 도모하려는 PESCO 발상은 향후 한반도 평화체제 이후 동북아시아의 지역주의를 형성하고 안보 질서를 구축하는데 충분한 함의를 줄 것으로 기대된다.

## 목 차

- I. 문제 제기
    - 1. 이 글의 배경
    - 2. 이 글의 목적
  - II. EU의 안보·방위 전략과 PESCO의 전개
    - 1. 공동안보 및 방위정책(CSDP)의 수립
    - 2. PESCO의 추진과 전개
  - III. 향후 전개 방향과 논쟁점
    - 1. 운영과 평가
    - 2. NATO와의 관련성
    - 3. 문민 권력의 위기 혹은 EU의 군사 대국화?
  - IV. 마무리
- 부 록

*글로벌 안보는 지역 안보와 필연적으로 연계되어 있을 뿐 아니라 그 복잡성 때문에 이제는 어느 한 국가만의 노력에 의해서는 완수될 수 없음*

## I 문제 제기

### 1. 이 글의 배경

- ◆ 2018년 11월 19일 유럽연합(EU) 각료이사회(The Council)는 회원국 간 안보 분야에서의 보다 밀접한 협력을 위한 전략을 채택. 즉, 회원국 대다수가 방위 협력에 참여하는 ‘상설구조적협력(Permanent Structured Cooperation 이하 PESCO)’을 추진하기로 함
- ◆ 이 개념은 이미 2009년 리스본 조약에서 언급된 바 있으나 그동안 국내 학계에서는 본격적인 연구가 드물었음. 국내 언론에서는 이를 해외 소식으로 보도하면서 ‘유럽통합군’ 혹은 ‘유럽독자군’의 창설 등으로 해석하여 표현하는 경향이 있음<sup>1)</sup>
- ◆ 이처럼 일반에서 EU의 군사 분야 역할을 주목하는 이유는 첫째, 정치·안보 공동체가 경제·사회 공동체보다 구성원 간의 협력이 더욱 어려울 것이라는 선입견, 둘째, 브렉시트를 비롯하여 최근 벌어지고 있는 유럽의 파편화 현상과는 대비되는 모습이기 때문으로 판단됨
- ◆ ‘유럽통합군 창설’ 등의 문구는 EU가 외교·군사 공동체라기보다는 경제·사회·문화 공동체를 지향하는 ‘문민 권력(civilian power)’이라는 기존의 이미지와 대조되는 면이 있음. 문민 권력은 이미 널리 알려진 연성 권력(soft power), 규범 권력(normative power) 등과는 구분되는 것으로 유럽에서는 이미 “[문민권력은]… 이미 EU에 정착되었다”면서 이미 내면화된 권력의 한 가지 행사 방식으로 주장되기도 함(Telò 2006:51)
- ◆ 실제로 EU는 제2차 세계대전 후 출공 북대서양조약기구(NATO)를 통해 미국과 동맹관계 속에서 지역 안보를 구축했기 때문에 경제·사회 분야보다 회원국 간 외교·국방 분야의 협력은 상대적으로 미흡했던 것이 사실임
- ◆ 그러나 냉전의 종식, 9/11 및 유럽에서의 각종 테러리즘, 불법 이민자 유입, 사이버 안보의 중요성 등 안보 환경의 변화로 유럽의 안보·방위 정책 변화가 요구됨. 또한, 미국의 트럼프 행정부 출범 이후 NATO의 역할 재정비 및 분담금 증액 요구, 그리고 EU 자체의 독립된 안보 기구 설립 필요성 등 다양한 변수들이 등장
- ◆ 글로벌 안보는 지역 안보와 필연적으로 연계되어 있을 뿐 아니라 그 복잡성 때문에 이제는 어느 한 국가만의 노력에 의해서는 완수될 수 없음(No Single country is able to tackle today’s complex problems on its own)<sup>2)</sup>을 유럽 내에서 자각. 이는 유럽이 안보 문제에서 또 다른 정책 개념을 고

안해야 할 필요성을 요구함

## 2. 이 글의 목적

- ◆ 최근 EU가 잇달아 내놓고 있는 안보·방위 전략은 전통적 협력 방위 개념인 집단방위(collective defence), 집단 안전 보장(collective security), 동맹(alliance) 등과는 부분적으로는 유사하되 성격과 실행 방식에서는 차별성이 있는 것으로 판단됨. 이런 배경에서 이 글은 다음의 문제 제기에 관한 토론을 유도하기 위한 목적으로 작성됨
- ◆ 첫째, PESCO의 성립 계기, 내용 그리고 향후 과제 등을 살펴보면서 협력 방위 개념의 새로운 방식으로써 어떤 의미를 가질 수 있는지 고찰하고자 함
- ◆ 둘째, EU가 그동안 축적해온 문민 권력의 개념이 EU의 최근 안보정책 변화 특히, PESCO와 모순되는 관계인지 혹은 충돌하지 않고 병렬적으로 유지되거나 혹은 시너지 효과를 낼 수 있는 정책의 시발점인지 토론함
- ◆ 셋째, EU 안보정책 변화와 PESCO는 한반도 평화체제 구축, 동북아시아 지역주의 형성 이후 검토해야 할 지역 안보 개념의 한 사례로서 의미를 갖는다고 판단됨. 이를 통해 동북아시아 지역의 방위, 군사, 외교 분야의 다자적 협력 방안과 함의를 추출하도록 함

*EU가 잇달아 내놓고 있는 안보·방위 전략은 전통적 협력 방위 개념인 집단방위(collective defence), 집단 안전 보장(collective security), 동맹(alliance) 등과는 부분적으로는 유사하되 성격과 실행 방식에서는 차별성이 있는 것으로 판단됨*

## II. EU의 안보 방위 전략과 PESCO의 전개

### 1. 공동안보 및 방위정책(CSDP)의 수립

- ◆ 현재 EU의 방위 및 위기관리 전략은 크게 ‘공동안보 및 방위정책(Common Security and Defence Policy: CSDP)’의 맥락에서 전개되고 있음. 이는 ‘공동 외교 및 안보 정책(Common Foreign and Security Policy: CFSP)’과 더불어 EU의 외교·안보 정책의 주요 구성 요인임
- ◆ CSDP는 당초 1948년 영국, 프랑스, 그리고 베네룩스 삼국 등이 대소련 견제 정책으로 체결한 브뤼셀 조약(Brussels Treaty)에서 유래함. 1954년 이탈리아, 서독 등이 참여하는 파리 협정이 조인되면서 확대되었고 곧 서유럽연합(Western European Union: WEU)으로 개편됨
- ◆ 냉전이 종식된 직후인 1992년 6월 WEU는 안보, 방위 및 분쟁 중재 활동(peacemaking)을 위한 소위 피터스 버그 선언(Petersberg Declaration)

을 도출하고 ‘피터스버그 과제(Petersberg-Tasks)’를 제안. 여기에는 인도주의 구조, 분쟁 예방, 평화유지 활동, 평화유지 및 위기관리를 위한 전투단의 활동, 공동 군축, 군사 고문(顧問) 활동, 전후 안정화 사업(post-conflicts stabilization) 등이 포함됨

- ◆ 1999년 쾰른 유럽정상회담(Cologne European Council)에서 회원국들은 자율적인 활동이 가능한 신뢰할 만한 군사 능력 확보를 향후 과제로 재확인하고 같은 해 헬싱키 정상회담에서 전투단(Battlegroup)의 설치가 제안됨
- ◆ 2005년 신속대응군(rapid response force) 형태의 전투단이 설치되었으나 2017년 말까지 한 번도 실전 배치된 적은 없음<sup>3)</sup>
- ◆ 이후 WEU는 2009년 리스본 조약이 발효되면서 조약 내 공동외교방위 정책 안으로 흡수됨.<sup>4)</sup> 리스본 조약 내 ‘유럽연합에 관한 조약(TEU)’ 42조-46조는 공동안보 및 방위 정책(CSDP)을 규정
- ◆ CSDP는 EU로 하여금 대외적인 안보 구축 활동인 평화 유지 작전(peace-keeping operations) 및 분쟁 예방, 그리고 기타 국제사회의 안보 강화를 위한 정책을 망라함. 또한, 민간 및 군(軍) 자산을 활용한 위기 관리(crisis management) 활동처럼 거시적, 포괄적 접근을 통합하기 위한 노력도 포함됨
- ◆ 한편, 2016년 6월 페데리카 모게리니 EU고등외교 대표 겸 집행위원회 부위원장(High Representative of the Union for Foreign Affairs&Security Policy/Vice-President of the European Commission: HR/VP)은 ‘외교 안보정책에 관한 EU의 글로벌 전략(EU Global Strategy for Foreign and Security Policy: EUGS)’을 발표. 여기서 EU는 안보 공동체(security community)로서 더욱 강화되어야 하며 이를 위해서 EU는 NATO와의 협력 및 기여뿐 아니라 자율적으로 활동할 수 있도록 안보·방위 분야의 노력이 필요함을 강조<sup>5)</sup>
- ◆ 같은 해 말, 안보 및 방위 영역에서의 포괄적 일괄 조치(package of measures in the areas of security and defence) 개념이 정의됨. 여기서는 세 개의 주요 축이 언급되었는데, 첫째, 안보 및 방위에 대한 유럽 스스로의 책임감 확보, 둘째 새로운 재정 정책을 통해 회원국의 방위 능력 향상 및 유럽 군수산업에 기여, 셋째 EU-NATO 간 공동선언에 따른 협력의 범위 확장 후 이에 따른 구체적인 실천 계획 마련 등이 그것임<sup>6)</sup>

**EU는 NATO와의 협력  
및 기여뿐 아니라 자율  
적으로 활동할 수 있도  
록 안보·방위 분야의 노  
력이 필요함을 강조**

## 2. PESCO의 추진과 전개

### (1) 개요

- ◆ 2017년 12월 EU 각료이사회는 PESCO 추진을 채택. PESCO는 거시적 목표 차원에서 보자면 EU 회원국들이 안보 및 방위 분야에서 보다 밀접한 협력이 가능하도록 하는 기제임. 또한, 회원국들이 공동으로 방위 역량을 강화하고, 공동 프로젝트에 투자하며, 군사 작전에 필요한 준비 조치 능력을 증가시키면서 회원국의 군사적 기여도를 높여려는 의도로 수립됨
- ◆ 이는 2016년 유럽대외관계청(EEAS)이 내놓은 EUGS의 연장선상에서 해석이 필요함. 당시 EEAS는 EUGS를 ‘나눔의 비전, 공동의 행동: 보다 강력한 유럽(Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe)’이라는 제목으로 내놓았는데 PESCO는 EUGS의 단계별 전략의 실천적 성격을 띠
- ◆ PESCO가 기존의 다른 외교·안보 정책과 차별화되는 것은 참여 구성원이 의무적 기여를 해야 한다는 것임<sup>7)</sup>

*PESCO가 기존의 다른 외교·안보 정책과 차별화되는 것은 참여 구성원이 의무적 기여를 해야 한다는 것임*

### (2) 목적 및 제도적 근거

- ◆ PESCO는 안보와 방위 분야에서 회원국 간 보다 밀접한 협력을 위한 과정으로서의 기제. 이는 최근 변화하고 있는 안보 환경에 대응하여 방위 분야에서 회원국 간 투자와 협력을 제고하기 위함임
- ◆ EU는 문민 권력으로서 군사력에 의한 글로벌 패권을 추구하지 않는 행위자로 자립 매김 해 왔기에 안보·방위 분야 조치는 항상 관심의 대상이 되어 왔음. 실제로 PESCO의 의미상 정식 명칭은 ‘안보 및 방위에 관한 상설 구조적 협력(Permanent Structured Cooperation on security and defence)’으로 안보·방위 이미지를 드러내지 않으려 한 흔적이 엿보임<sup>8)</sup>
- ◆ 각료이사회가 내놓은 ‘PESCO Factsheet’에 따르면 PESCO의 목적과 의미는 크게 다음과 같이 서술됨
  - i) EU와 그 시민들의 보다 나은 안전을 위한 노력(More Security for the EU and its citizens)
  - ii) 의무적 헌신을 통한 두터운 방위협력(Deepening Defence Cooperation through Binding Commitments),
  - iii) 항구적으로 구조화된 협력을 향한 발걸음(Steps towards a permanent structured cooperation)
- ◆ 법적으로는 리스본 조약 중 EU에 관한 조약(TEU)에서 이미 언급하고

있는 구조적 협력 조항 - 42조 6항, 46조 및 프로토콜 10-9)에 바탕을 두고 있음

- ◆ 구체적으로 42조 6항은 “군사적 역량을 가진 회원국들은 보다 높은 수준의 기준(criteria)을 이행하고… 상호 간 의무적 헌신을 더욱 성취하도록 EU의 틀 내에서 상설적인 구조적 협력을 구축한다”라고 언급(46조 및 프로토콜 10은 42조 6항에 대한 이행 및 보조 규정)
- ◆ 2017년 12월 11일, 각료이사회는 17개의 PESCO협력 프로젝트를 승인하였고(공식 채택은 2018.03.06.) 2018년 11월 19일에 다시 17개의 새 프로젝트를 승인함. 주된 내용은 훈련 및 시설 확보, 역량강화, 육·해·공에서의 작전 대비 자원 확보, 사이버 안보 등임(구체적인 내용은 부록의 표1 참조)

### (3) 참여국 및 내용

- ◆ 참여국은 EU 28개 회원국 중 25개국(오스트리아, 벨지움, 불가리아, 체코, 크로아티아, 사이프러스, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 아일랜드, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴)임
- ◆ 영국은 브렉시트(Brexit)로 인해, 덴마크는 방위 정책에 관한 옵트 아웃(opt-out) 조항(리스본 조약 프로토콜 22 참조)에 따라서, 그리고 몰타는 자국 헌법의 중립 조항에 따라 불참하기로 함
- ◆ 2018년 11월 19일에 발표된 PESCO 프로젝트 34개 중, 주요국들의 공동 프로젝트에 참여 개수를 보면(괄호 안 숫자는 주도 프로젝트의 개수), 이탈리아 21(8), 프랑스 20(7), 스페인 17(1), 그리스 14(5), 독일 12(5), 벨지움 10(1), 네덜란드 9(1), 체코 6(1), 슬로바키아 6(1), 오스트리아 5(1), 불가리아 4(1), 에스토니아 3(1), 리투아니아 2(1) 등의 순서임. 반면 사이프러스 8, 폴란드 7, 포르투갈 7, 스웨덴 4 등은 주도국으로 참여하는 공동프로젝트가 없음
- ◆ 분야별로 프로젝트를 살펴보면 사이버, 지휘, 통제, 통신, 컴퓨터, 정보, 감시 및 정찰 분야 7개, 육상무기체계 분야 6개, 지원·협력 분야 6개, 훈련·시설 분야 5개, 해양 분야 4개, 항공시스템 분야 3개, 우주 분야 2개 등임
- ◆ 무엇보다 PESCO는 유럽의 방위산업 및 관련 분야의 조달 사업에 유럽의 역량을 강화하는 데 초점을 둬. 즉, 중소기업을 포함한 관련 사업체 및 다국적 조달 프로젝트의 강화를 통해 회원국의 방위 역량 발전을 촉진

**PESCO는 유럽의 방위  
산업 및 관련 분야의 조  
달 사업에 유럽의 역량을  
강화하는 데 초점을 둬**

진할 것을 염두에 두고 있음<sup>10)</sup>

- ◆ PESCO의 재원 조달은 새로 설치된 유럽방위기금(EDF)에서 지원받되 다른 EU의 재정적 기여(30%가량)를 염두에 두고 있음. 유럽방위기금은 2016년 집행위원회에서 제안되어 2017년에 설립된 바 있음. 기금 예산은 연구 분야에서 2019년까지 9억 유로이며 이후 연간 5억 유로씩 소요될 예정임. 또한, 개발 및 취득 분야에서 2019-20년간 5억 유로, 2020년 이후 약 1십억 유로 임.<sup>11)</sup> 집행위원회는 2021-27년간 추정 예산이 약 130억 유로라고 밝힘<sup>12)</sup>
- ◆ 유럽방위 기금의 주요 사용처는 방위 관련 프로젝트의 연구 지원과 연관 산업 발전과 관계된 것으로 예정함. 주목할 만한 것은 이 기금의 예산이 EU의 규정(regulation)으로 채택되어 법적인 근거는 물론 안정적인 재원 확보가 가능해졌다는 것임.<sup>13)</sup> 따라서 이 기금의 지원을 받는 PESCO도 재정적 안정성이 보장될 것을 예측됨
- ◆ 한편, PESCO 구조는 크게 두 개의 병렬적 구조로 거버넌스를 형성함. 먼저 각료이사회 수준에서 PESCO 관련 모든 정책 방향과 결정, 기제의 평가(참여 회원국의 의무 준수 여부 등에 대한 평가 포함) 등을 책임지고, PESCO의 효율성에 대해서는 각 프로젝트의 활동 수준에서 결정됨. 각 프로젝트는 그 프로젝트에 참여하는 회원국들이 관리하고 운영함. 또한, 각 프로젝트의 일반적 관리 규칙(general governance rules)에 따라서 작업 및 실행의 구조가 결정되며 이때 일반 관리 규칙은 각료이사회에서 채택될 예정임
- ◆ 대외관계청(EEAS)과 유럽방위청(EDA)은 공동으로 PESCO 사무국을 설치하고 PESCO 관련 모든 업무를 관장함. 주목할 것은 PESCO프로젝트의 추진과 평가 등은 철저하게 프로젝트에 참여하는 각 회원국이 준수해야 할 의무적 사항이라는 것임. 프로젝트에 참여하는 회원국들은 자신들이 어떻게 프로젝트를 이행하고 있는지 ‘국가실천계획(National Implementation Plan)’으로 작성하여 매년 1월에 각료이사회에 제출해야 하고, PESCO 사무국이 이를 평가한 후 이에 근거하여 고등외교대표(HR/VP)는 이를 이사회에 보고해야 함
- ◆ PESCO 참여는 철저하게 ‘보다 큰 헌신적 의무(more binding commitments)’를 다할 수 있는 회원국만이 가능하지만, 예외적으로 제3국의 참여가 가능함.<sup>14)</sup> 이를 위해서는 먼저 각 프로젝트에 참여하는 회원국들의 판단에 의지해야 하며, 각료이사회는 초빙된 제3국이 PESCO를 수행할 수 있는 일반적 조건에 부합하는지를 결정함

**PESCO프로젝트의 추진과 평가 등은 철저하게 프로젝트에 참여하는 각 회원국이 준수해야 할 의무적 사항이라는 것임**

### III. 향후 전개 방향과 논쟁점

#### 1. 운영과 평가

*PESCO가 리스본 조약에 근거한 상설 조직이라는 점, 유럽방위기금을 통해 자원 조달이 부담이 적다는 점, 중소기업을 포함하여 연관 산업의 발전에 도움이 될 것이라는 점, 무기 체계 등을 통한 기술통제 시스템 표준화는 각국의 과학 기술 발전에 필연적 연관성을 가지고 있다는 점 등 프로젝트에 이익과 정당성이 동시에 부여되어 있어서 회원국이 크게 관심을 가짐*

- ◆ EU는 PESCO가 향후 방위 분야의 협력을 통해 EU의 통합을 가속할 촉진자로 역할을 다할 것으로 기대하고 있음. PESCO가 리스본 조약에 근거한 상설 조직이라는 점, 유럽방위기금을 통해 자원 조달이 부담이 적다는 점, 중소기업을 포함하여 연관 산업의 발전에 도움이 될 것이라는 점, 무기 체계 등을 통한 기술통제 시스템 표준화는 각국의 과학 기술 발전에 필연적 연관성을 가지고 있다는 점 등 프로젝트에 이익과 정당성이 동시에 부여되어 있어서 회원국이 크게 관심을 가짐
- ◆ 또한, PESCO는 헌신적 의무(binding commitments)를 강조하고 있는데 이는 참여국들의 기여(프로젝트 평가 포함)가 의무적 사항이라는 것을 의미함. 이는 현재의 EU의 공동안보방위정책이 자발적 참여(voluntary approach)에 의존하고 있는 것과는 크게 다른 것임
- ◆ EU는 PESCO를 통해 회원국 간 서로 다른 무기 체계로 인해 불필요한 중복을 감소시키고 상호운용성(interoperability)을 증가시켜 회원국 간 협력과 조화를 꾀하고 유럽 내 관련 산업의 경쟁력을 제고시킬 것이라고 내다 봄
- ◆ 특히 EU는 통합군 창설과 운영이 향후 전개될 미래의 과제 즉, 테러리즘 및 중동 및 아프리카에서의 위기감 확대에 적절한 대응책이라고 판단하고 있음. 따라서 상호운용성의 증대는 PESCO 프로젝트를 통한 ‘단일한 유럽’을 향한 과정적 조건이기도 함
- ◆ PESCO의 지속성 및 회원국의 성실한 참여가 향후 성패(成敗)의 조건으로 고려되며 이는 법적, 정치적으로 비교적 낙관적인 예측이 가능함. 우선, 법적으로 보았을 때 EU는 PESCO가 ‘신뢰할 만한 법적인 의무 장치(a reliable and binding legal framework)’이며 ‘의무적 헌신(binding commitments)’을 명시적으로 강조하고 있고<sup>15)</sup> 각료이사회를 통해 참여국들이 이를 모두 수용한다는 전제에서 프로젝트가 진행된다는 점. 둘째, 2016년 6월 EEAS가 내놓은 EUGS에 따르면 EU는 대외정책의 원칙으로 단일성(unity)을 강조한 바 있는바, 단일성의 유지는 현재 EU의 정치지도자들이 당면과제로 인식하고 있으며 PESCO는 그러한 돌파구가 되어 줄 것으로 기대하고 있다는 점 등에 근거함
- ◆ EUGS는 제도, 국가, 민족을 포함하여 유럽의 단일성을 강화함으로써 홀로 혹은 비협력에 의해서는 달성하기 어려운 도전들을 극복하겠다는 의

지를 피력한 바 있음. 예컨대 대외정책의 우선성(priorities) 중 하나로서 분쟁에 대한 통합적 접근(integrated approach)을 강조. 이는 분쟁 및 위기를 다룰 때 포괄적 접근(comprehensive approach)으로 실천하겠다는 것으로 평화유지 및 인간 안보에 이르기까지 EU의 모든 정책적 역량을 종합하겠다는 것. 즉, 어느 한 두 회원국의 정책적 간여와 판단만으로 가능한 것이 아닌 상호 연계성 속에서 하나처럼 움직임을 의미하는 것임. 이는 현재 PESCO 참여 회원국이 모두 공유하는 것으로 판단되며 단일성 유지의 근거이기도 함

**어느 한 두 회원국의 정책적 간여와 판단만으로 가능한 것이 아닌 상호 연계성 속에서 하나처럼 움직임을 의미하는 것임**

- ◆ PESCO는 결국, 2010년대 이후 금융위기와 불법 이주자 문제, 테러리즘 그리고 영국의 브렉시트 등으로 분열의 조짐을 보이는 유럽이 경제, 사회, 문화뿐 아니라 안보, 방위 분야에서 협력의 통합을 통해 정치적 통합을 강화하고자 하는 의도를 포함하는 것으로 파악됨

## 2. NATO와의 관련성

- ◆ 현실적으로 EU는 NATO에서의 예산 편성 논란으로 미국과 불편한 관계에 놓여 있음. 즉, 트럼프 대통령은 “공정하게 예산을 분담하는 NATO 동맹국들에만 도움을 줄 것”이라고 수차례 언급한 바 있음.<sup>16)</sup> 따라서 EU는 NATO와는 별개로 독자적인 방위군 운영에 보다 박차를 가하고 있는 것이 사실임. EU 28개 회원국 중 23개국이 2018년 11월 13일 브뤼셀에서 모여 공동 군대(European Army) 창설에 합의한 바 있음. 이들은 2020년 이후 매년 50억 유로 이상을 투자하여 군대의 해외 훈련 허브를 구축하고 최첨단 무기 구입을 지원하기로 한 바 있음<sup>17)</sup>
- ◆ 그러나 EU와 NATO가 당분간 결별의 수순으로 갈 가능성은 그다지 크지 않음. EU는 우선 그들의 근간인 리스본 조약에서 NATO와의 협력을 규정하고 있으므로 제도적 범주에서 이를 부인하기 어려운 상황임. 즉, TEU 42조 3항(프로토콜 11 포함)은 “EU는 회원국의 각자 특성에 따른 안보방위정책을 침해해서는 안 되며 NATO의 틀 내에서 공동방위정책을 실현하고자 하는 회원국의 의무도 존중해야 함”을 강조. 또한 “NATO의 틀 내에서 설치된 공동방위 안보정책과 양립해야 함”을 제도적으로 규정하고 있음
- ◆ 2016년 12월 유럽정상회담(European Council)은 유럽이 자신의 안보에 보다 큰 책임을 져야 함을 강조함. 그러나 EU는 항상 NATO 회원국의 법적 의무 준수, 군사비 지출에 관한 NATO의 가이드라인 준수 등을 고려하고 있음을 확인하며<sup>18)</sup> 제도적, 정치적으로 NATO와의 연관성을 부인할 수 없음을 밝힘

- ◆ 따라서 PESCO가 ‘유럽통합군’의 상징으로 입히거나 NATO와의 결별로 가는 촉진자가 될 것이라고 현재로서는 선불리 단정할 수 없음

### 3. 문민 권력의 위기 혹은 EU의 군사 대국화?

- ◆ EU는 소규모이기는 하지만, 전투단을 보유하고 있으며 NATO를 통해 여러 국제적 위기관리 활동에서 경찰력, 군대 등을 파견하고 있음
- ◆ 그러나 EU는 그동안 문민 권력으로서 군사력보다는 외교력, 물리력보다는 규범과 제도를 강조하면서 기존의 현실주의적 국제질서의 패러다임에 도전해 온 것도 사실임
- ◆ 다만, 이때의 EU가 추구하는 문민 권력은 다음과 같은 맥락에서 해석되어야 함. 첫째, 유럽은 지구상 어느 국가보다도 민주주의 실천에서 앞서 있으며 초국가적 민주제도(supranational democratic institutions)와 과정과 국경을 초월한 협회, 단체와 정당 네트워크를 가지고 있으며 EU의 제도적 근간이 리스본 조약에서 ‘기본권 헌장’을 채택하고 있다는 점, 둘째 유럽은 국제 경쟁력과 사회적 응집력, 민주적 사회 등이 서로 균형을 이루는 독특한 ‘유럽형 사회 모델(European Social Model)’을 가지고 있다는 점, 셋째 EU 회원국이 되기 위해서는 평화 준수와 민주화가 중요한 조건인데 회원국 참여가 늘어나면서 유럽대륙이 이러한 조건을 가진 환경으로 점차 확산이 커지고 있다는 점, 넷째 더 나아가 EU가 공동의 전략을 수립하여 근린 국가들과 동반자 협정 체결하면서 그들의 경제적, 정치적 영향력을 확대하고 있다는 점, 다섯째, 위와 같은 전략을 통해 EU가 무역 규모 등에서 세계에서 차지하는 위상이 한층 강화되었다는 점, 여섯째 EU가 지역 수준을 넘어서 국제무대에서 다자주의(multilateralism)를 통해 자신의 정체성을 구축하고 있다는 점, 마지막으로 EU는 다른 지역에서 지역 협력이 강화되는데 자극을 주고 동시에 글로벌 거버넌스에서 일정의 기여를 하고 있다는 점 등을 말할 수 있음

*PESCO는 전통적인 안보·방위 정책은 NATO와의 연계성을 법적, 정치적으로 유지하되 시대의 변화에 따라 책임을 강화하고자 하는 방식으로 이해 됨*

- ◆ 따라서 EU의 문민 권력은 민주주의, 제도화, 인간안보, 다자주의, 사회적 통합, 경제·사회적 영향력 등이 핵심어로 정리됨. 이런 맥락에서 보자면 PESCO는 전통적인 안보·방위 정책은 NATO와의 연계성을 법적, 정치적으로 유지하되 시대의 변화에 따라 책임을 강화하고자 하는 방식으로 이해 됨. 구체적으로 유럽 시민의 안보 확보, 회원국 간 다자적 협력, 책임성의 강조, 중소기업을 비롯한 등 산업 육성 등에 방점을 두고 있어 과거의 초강대국이 추구했던 패권적 군사력 확보를 위한 군사국가화와는 행동 양식에서 다른 맥락에 있음

## IV. 마무리

- ◆ PESCO의 출범은 EU의 안보 방위 정책에서 다자주의를 통한 단일한 공동체 도약을 위한 중요한 시도임. 즉 전통적인 주권 분야로 인식되던 안보·방위 분야에서 PESCO를 통한 실천적 협력이 가능할 것인가 하는 문제는 단지 군사력의 확대 차원뿐 아니라 정치적 협력의 차원에서도 큰 시험대가 될 것
- ◆ 현재 PESCO의 주된 초점은 방위 역량 강화와 자산의 확보에 있음. 따라서 구체적인 군사력의 확보 혹은 군사시설의 확대에 판단할 근거는 아직 미약함
- ◆ EU가 독자적인 군사력 확보를 위해서는 그동안 주된 안보·방위 추진 분야였던 교육·훈련과 지원을 넘어서 군사 위성, 방어 전투 기체, 시스템 개발 등 군사력의 자율적 전략 운용이 가능한 분야에 얼마나 투입하여 역량을 강화할 것인가에 달려 있음
- ◆ 프로젝트 대부분이 공격용 무기 체계와는 거리가 있고 정찰, 유지, 수선, 관리 등에 주안점을 두고 있어 방위 개념의 전환이 시도되고 있다고 판단됨. 즉, 공격이 아닌 방어적 개념의 확장과 심화가 방위 개념의 주요 틀이 될 것으로 전망됨. 예컨대 탱크를 개발할 것인지 장갑차를 개발할 것인지는 매우 다른 메타포를 지니며 PESCO는 후자의 입장으로 판단됨
- ◆ 전통적인 외교 안보 시각에서 안보협력은 공동방위 혹은 동맹 개념에 머물러 있으나 안보·방위를 경제적·사회적 과제로 인식한 새로운 접근으로 판단됨. 이를 통한 다자주의적 협력을 도모하려는 노력은 향후 한반도 평화체제 이후 동북아의 지역주의를 형성하고 안보 질서를 구축하는데 충분한 함의를 줄 것으로 기대됨

*전통적인 외교 안보 시각에서 안보협력은 공동방위 혹은 동맹 개념에 머물러 있으나 안보·방위를 경제적·사회적 과제로 인식한 새로운 접근으로 판단됨*

## 부 록

표1) PESCO에 따른 프로젝트 개관(2018.11.19. 현재)

프로젝트명	성격	참여국	채택일
EU Training Mission Centre(EU TMCC)	훈련, 시설 (Training, (Facilities)	독일, 벨지움, 체코, 아일랜드, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 오스트리아, 루마니아, 스웨덴	2018.03.06
European Training Certification Centre for European Armies		이탈리아, 그리스	2018.03.06
Helicopter Hot and High Training (H3 Training)		그리스, 이탈리아, 루마니아	2018.11.19
Joint EU Intelligence School		그리스, 사이프러스	2018.11.19
EU Test and Evaluation Centres		프랑스, 스웨덴, 스페인, 슬로바키아	2018.11.19
Deployable Military Disaster Relief Capability Package	육상무기체계 (Land, Formation, Systems)	이탈리아, 그리스, 스페인, 크로아티아, 오스트리아	2018.11.19
Armoured Infantry Fighting Vehicle/ Amphibious Assault Vehicle/ Light Armoured Vehicle		이탈리아, 그리스, 슬로바키아,	2018.03.06
Indirected Fire Support(Euro Artillery)		슬로바키아, 이탈리아	2018.03.06
EUFOR Crisis Response Operation Core(EUFOR CROC)		독일, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 사이프러스	2018.03.06
Integrated Unmanned Ground System (UGS)		에스토니아, 벨지움, 체코, 스페인, 프랑스, 라트비아, 헝가리, 네덜란드, 폴란드, 핀란드	2018.11.19
EU Beyond Line Of Sight(BLOS) Land Battlefield Missile Systems	프랑스, 벨지움, 사이프러스	2018.11.19	
Maritime(semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MAS MCM)	해양 (Maritime)	벨지움, 그리스, 라트비아, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아	2018.03.06
Harbour & Maritime Surveillance and Protection(HARMSPRO)		이탈리아, 그리스, 폴란드, 포르투갈	2018.03.06
Upgrade of Maritime Surveillance		그리스, 불가리아, 아일랜드, 스페인, 크로아티아, 이탈리아, 사이프러스	2018.03.06
Deployable Modular Underwater Intervention Capability Package (DIVEPACK)		불가리아, 그리스, 프랑스	2018.11.19
European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems - MALE RPS (Eurodrone)	항공, 시스템 (Air, Systems)	독일, 체코, 스페인, 프랑스, 이탈리아	2018.11.19
European Attack Helicopters TIGER Mark III		프랑스, 독일, 스페인	2018.11.19
Counter Unmanned Aerial System (C-UAS)		이탈리아, 체코	2018.11.19
Europe Secure Software defined Radio (ESSOR)	Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform	프랑스, 벨지움, 독일, 스페인, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 핀란드	2018.03.06
Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform		그리스, 스페인, 이탈리아, 사이프러스, 헝가리, 오스트리아, 포르투갈	2018.03.06

Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security	사이버, 지휘, 통제, 통신, 컴퓨터, 정보, 감시 및 정찰 (Cyber, C4ISR)	<b>리투아니아</b> , 에스토니아, 스페인, 프랑스, 크로아티아, 네덜란드, 폴란드, 루마니아, 핀란드	2018.03.06
Strategic Command and Control(C2) system for CSDP Missions and Operations		<b>스페인</b> , 프랑스, 독일, 이탈리아, 포르투갈	2018.03.06
European High Atmosphere Airship Platform (EHAAP)- Persistent Intelligence, Surveillance and Reconnaissance(ISR) Capability		<b>이탈리아</b> , 프랑스	2018.11.19
One Deployable Special Operations Forces(SOF) Tactical Command and Control (C2) Command Post (SJO)- (SOCC) for SJO		<b>그리스</b> , 사이프러스	2018.11.19
Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR) Cooperation		<b>체코</b> , 독일	2018.11.19
European Medical Command	지원, 협력 (Enabling, Joint)	<b>이탈리아</b> , 네덜란드, 루마니아, 슬로바키아, 스웨덴	2018.03.06
Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations		<b>독일</b> , 벨지움, 불가리아, 그리스, 스페인, 프랑스, 크로아티아, 이탈리아, 사이프러스, 헝가리, 네덜란드, 폴란드, 슬로베니아, 슬로바키아	2018.03.06
Military Mobility		<b>네덜란드</b> , 벨지움, 불가리아, 체코, 독일, 에스토니아, 그리스, 스페인, 프랑스, 크로아티아, 이탈리아, 사이프러스, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 헝가리, 오스트리아, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 슬로바키아, 핀란드, 스웨덴	2018.03.06
Energy Operational Fuction (EOF)		<b>프랑스</b> , 벨지움, 스페인, 이탈리아	2018.03.06
Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Surveillance as a Service(CBRN SaaS)		<b>오스트리아</b> , 프랑스, 크로아티아, 헝가리, 슬로베니아	2018.11.19
Co-basing		<b>프랑스</b> , 벨지움, 체코, 독일, 스페인, 네덜란드	2018.11.19
Geo-meteorological and Ocean ographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE)		<b>독일</b> , 그리스, 프랑스, 루마니아	2018.11.19
EU Radio Navigation Solution (EURAS)		<b>프랑스</b> , 벨지움, 독일, 스페인, 이탈리아	2018.11.19
European Military Space Surveillance Awareness Network(EU-SSA-N)		<b>이탈리아</b> , 프랑스	2018.11.19

\* 참여국 중 굵은 글씨는 사업의 대표국가

\*\* 사업 관련된 보다 자세한 내용은 아래 출처 참고

출처: “Permanent Structured Cooperation (PESCO) updated list of PESCO projects - Overview - 19 November 2018”의 내용을 저자가 요약

표2) 주요국의 군사비 지출

순위	국명	지출액(십억 US 달러)	전 세계 대비(%)	GDP 대비(%)
1	미국	610	35	3.1
2	중국	[228]*	[13]*	[1.9]*
3	사우디아라비아	[69.4]*	[4.0]*	[10]*
4	러시아	66.3	3.8	4.3
5	인도	63.9	3.7	2.5
6	프랑스	57.8	3.3	2.3
7	영국	47.2	2.7	1.8
8	일본	45.4	2.6	0.9
9	독일	44.3	2.5	1.2
10	한국	39.2	2.3	2.6
11	브라질	29.3	1.7	1.4
12	이탈리아	29.2	1.7	1.5
13	호주	27.5	1.6	2.0
14	캐나다	20.6	1.2	1.3
15	터키	18.2	1.0	2.2
주요 15개국 합계	-	1396	80	-
전 세계 총계	-	1739	-	2.2

\* 추정치

출처: “Trends in World Military Expenditure, 2017”, SIPRI Fact Sheet May 18, p.2.

참고문헌

- 경향신문, “유럽군, 왜 또 수면 위로 올라왔나”, 2018. 11. 19.
- 도종윤, “EU는 한반도 유사시 군사 개입을 할 수 있을까?: 외교의 충분조건과 군사적 개입의 필요조건”, PeaceNet 2017-68.
- 동아일보, “나토 우산 벗어난 ‘유럽 독자군대’ 깃발 올려… 영국도 동참”, 2018.11.09.
- 한겨레, “EU, 독자군 창설 가속도… ‘미사일·장갑차·사이버 방위 추진””, 2018.11.20.
- Clair Mills, “EU Defence: the realization of Permanent Structured Cooperation”, Commons Briefing papers CBP-8149.
- Council of the EU Press release, “European Defence Fund: Council adopts its position”, 19, November 2018.
- EEAS, “Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe” (A Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy), June, 2016.
- , “Notification on Permanent Structured Cooperation to the Council and to the High Representative of Union for Foreign Affairs and Security Policy”,
- EU General Secretary of the Council, “A Secure Europe in a Better World”(European Security Strategy), Brussels, 12 December 2003.
- Lisbon Treaty
- Mario Telò, 2006. Europe: A Civilian Power?, New York and Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- SIPRI Fact Sheet, 2018.

## 주 석

- 1) 동아일보, “나토 우산 벗어난 ‘유럽 독자군대’ 깃발 올려… 영국도 동참”, 2018.11.09; 경향신문, “유럽군, 왜 또 수면 위로 올라왔나”, 2018. 11.19; 한겨레, “EU, 독자군 창설 가속도... ‘미사일·장갑차·사이버방위 추진’”, 2018.11.20.
- 2) EU General Secretary of the Council, “A Secure Europe in a Better World” (European Security Strategy), Brussels, 12 December 2003.
- 3) 2018년 현재 1,500명 규모의 14개 전투단과 2,500명 규모의 전투단 4개가 설치되었다.
- 4) 2011년 6월 30일 서유럽연합은 공식적으로 해제되었다.
- 5) EEAS, “Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe” (A Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy), June, 2016.
- 6) European Union External Action, Shaping of a Common Security and Defence Policy, [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-common-security-and-defence-policy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-common-security-and-defence-policy_en) (2019.01.09. 확인) 이 내용은 2018.11.19. EEAS의 News Stories, “Towards a stronger EU on security and defence”로 업데이트 됨.
- 7) EEAS, “Notification on Permanent Structured Cooperation to the Council and to the High Representative of Union for Foreign Affairs and Security Policy”, 참조.
- 8) EU가 내놓은 “Permanent Structured Cooperation Factsheet” 참조. 사실 이에 앞서 리스본 조약 TEU 42조에서는 “on security and defence”라는 표현 없이 “… permanent structured cooperation…”이 문장 중에 언급되어 있다. 그러나 42조가 속한 부분은 TEU Ch.2 session 2의 공동 안보 및 방위 정책에 관한 부분이므로 당연히 “on security and defence”라는 표현 없이도 그 뜻이 안보 분야에 관한 협력이라는 것을 알 수 있다.
- 9) TEU 42-46조는 EU의 공동안보·방위 정책에 관한 조항들이며 42조는 구조적 협력에 관한 조항이다. 또한, 프로토콜 10은 42조에 관한 부속 프로토콜이다. 42조6항, 46조, 프로토콜 10은 리스본 조약에 처음 도입되었다.
- 10) EEAS, “Notification on Permanent Structured Cooperation to the Council and to the High Representative of Union for Foreign Affairs and Security Policy”, p1.
- 11) European Commission Press Release, “A European Defence Fund”, 7, June 2017.
- 12) European Commission Press Release, “EU budget: Stepping up the EU’s role as a security and defence provider”, 13, June 2018.
- 13) Council of the EU Press release, “European Defence Fund: Council adopts its position”, 19, November 2018.
- 14) 이때의 3국은 EU 회원국 중 참여하지 않는 나머지 3국을 의미하는 것으로 보인다. 특히 영국의 제3자 참여는 프로젝트 추진 상황에 따라 영국에서도 재검토될 사안으로 보인다. 이와 관련된 문서는 Clair Mills, “EU Defence: the realization of Permanent Structured Cooperation”, Commons Briefing papers CBP-8149 참조.
- 15) EEAS, “Notification on Permanent Structured Cooperation(PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for foreign affairs and security policy”, p.3.
- 16) The Guardian, Donald Trump reiterated he will only help Nato countries that pay ‘fair share’. July 28, 2016.
- 17) 도종윤, “EU는 한반도 유사시 군사 개입을 할 수 있을까?: 외교의 충분조건과 군사적 개입의 필요조건”, PeaceNet 2017-68.
- 18) 미국 및 EU 주요국의 군사비 지출에 관해서는 표2 참조.

❖ 저자 약력

■ 도종윤

現 제주평화연구원 지역통합연구부장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사학위 취득. 연세대 연세-SERI EU센터 Post-Doc, 서울대 국제문제연구소 연구원, 성균관대, 이화여대, 건국대 강사 역임. 주요 논문으로 “환유를 통한 국제정치 텍스트의 해석(2014)”, “국제정치학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음.

기획 및 감수: 도종윤 (제주평화연구원 지역통합연구부장)

편집: 황지나 (제주평화연구원 연구원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)  
전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6522  
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