

유럽연합의 북핵문제에 대한 외교적 기여 경로에 대한 연구¹

정치외교학부

김정호

1. 들어가며 : 문제 제기

1. 1. 북한 핵위협의 전지구적 확산, 방치되고 있는 북핵문제

북한은 김정은 집권 이후 핵무기 개발에 광폭 행보를 보이고 있다. 북한의 위협은 핵·미사일 기술에 고도화에 따라 전 세계에 가시화되고 있다. 국제사회는 그에 따라 북핵 문제가 심각하다는 데에 공감하며 해결책을 모색하고 있다. 그러나 과거 어느 때보다 전 세계가 북핵문제 해결에 절박하게 몰두하고 있음에도, 현재의 상황에서 북핵문제의 해결은 어느 때보다 해결에 요원해 보인다. 그간 북한이 감행한 여섯 차례의 핵실험 중에 3~6차 핵실험은 김정은 집권 하에서 이루어졌으며, 미사일 발사는 일일이 다 의미를 부여하기가 어려울 정도로 수시로 이루어지고 있다. 국제 사회에서는 유엔 안전보장이사회 차원의 결의를 통해 제재를 부과하고 있으며, 이마저도 부족하다 여긴 주요 국가들은 독자적으로 제재를 부과하고 있다. 전례 없이 상당히 높은 수준의 제재가 부과되고 있음에도 이러한 북한의 행보는 거의 통제되고 있지 않으며, 북핵 위협은 제대로 관리되지 않고 있다. 북핵문제는 1994년에 불거졌던 1차 핵 위기부터 오늘날까지 24년간 이어져 왔다. 여러 나라들이 여러 해법을 동원했지만 북핵문제는 근본적으로 해결되지 않았으며, 그 심각성은 점점증하는 경향을 보인다. 이제 북핵문제는 인내할 수 있는 수준을 넘어 초기의 핵 위기에서는 전혀 고려되지 않았던 카드까지 거론되고 있다. 북한을 핵보유국으로 인정하자는 시각(C-SPAN, 2017)도 일각에서 스멀스멀 대두되고 있으며, 미국 외교의 권위자인 키신저 전 국무장관은 트럼프 대통령과의 회동에서 주한미군 철수나 남한이 주도하는 자유통일 지지철회 조건으로 중국이 북핵 문제 해결에 전향적으로 나서도록 이끌 것을 건의하기도 했다(NYT, 2017). 그만큼 북핵 문제 해결이 어렵다는 방증이다.

¹ 본고는 2017년 2학기 <유럽지역연구> 수업에서 제출한 과제물을 수정하고 보완한 글입니다.

북한은 적어도 당분간은 핵을 포기할 의지가 없어 보인다. 1차 핵실험 당시 북한은 북한의 최종 목표는 '조선반도와 그 주변에서 모든 위협을 근원적으로 제거하는 비핵화'라는 입장을 밝힌 바 있다. 한 때 북한은 비핵화를 위해 핵실험을 감행한다는 논리를 이용하였으나, 최근에 들어서는 특히 김정은 집권 이후에는 그런 논리는 발견되지 않는다. 또한 북한에 주어지는 보상에 비해 미진한 담보라고 생각했던 핵동결 또는 핵실험 중단조치 이제는 북한이 협상에서 거론하지 않으려 한다. 이제 핵실험을 축소 실시하는 것조차 그 대가로 상당한 보상이 주어져야 한다. 그동안 북한은 핵과 미사일 능력의 증강이 더 큰 보상으로 이어진다는 사실을 체득해왔고, 현 시점에서는 핵·미사일 체계의 완성에 근접했기 때문에 굳이 먼저 해결의 장으로 나올 것이라 기대하기는 어렵다. 또한 북한은 핵을 정권을 유지하는 수단으로 인식하고 있다. 북한은 핵·경제 병진노선을 통한 강성대국 건설을 천명해왔고, 통치의 대내적 정당성의 근거로 삼았다. 또한 리비아나 우크라이나 사태를 타산지석 삼아 핵을 제거한 정권이나 국가의 말로가 비참하므로 절대 포기해서는 안 된다고 생각할 공산이 크다.

1. 2. 유럽연합과 북핵문제

기존 6자 중심의 체제가 문제를 해결할 수 있다는 희망이 있었을 때에는 여섯 국가들은 저마다의 이유로 북핵문제의 세계화를 원하지 않았으며, 지금도 새로운 행위자가 등장해 6자 중심의 틀을 깨는 것에 대해 그리 달가워하지 않는다. 왜냐하면 기존의 6자 체제는 어느 정도 입장의 균형을 이루고 있었으며, 각자가 관철하려는 이해관계가 다른 국가가 합류하게 되면서 균형이 무너지게 되면 이익이 훼손될 것이기 때문이다. 하지만 비교적 최근까지 유럽은 결정적인 이해관계를 갖지 않았으며, 외교적·평화적 방법으로 핵 문제 해결에 도움을 주고자 했다.

유럽이 한반도 문제에 큰 관심을 갖지 않았다는 것이 아니다. 1993년 유럽이사회에서 채택된 신아시아 전략은 유럽연합이 동아시아를 대외전략에서 우선적인 목표로 삼아야 한다고 강조한다(European Commission, 1994). “구체적으로는 국제무대에서 아시아의 비중이 급격히 커질 것이며, 유럽연합은 자신의 이익과 가치를 지키고 향후 세계 정치에서 건설적인 역할을 담당하기 위해 공동외교안보정책(CFSP)을 수행할 역량을 갖춰야한다”고 주장한다. 핵 문제에 대해서는 핵 비확산 체제를 확대하기 위해 외교적 노력을 경주하고, IAEA의 안전조치(safeguard)를 강화할 것을 주문하고 있다. 북한이 1993년 3월 NPT를 탈퇴하면서 불거진 핵 위기에 대한 사후조치로서 이 부분이 더욱 강조되었는데, IAEA 안전조치의 효율성을 강화하고 신뢰성을 보장할 수 있도록 해야 하며, 이러한 국제사회에 대한 도전에 아시

아 국가들과 협력할 기회가 마련되었다고 적고 있다.

일찍이 유럽은 아시아의 전략적 가치를 인지하고, 북한에 대해서 인도적 지원뿐만 아니라 외교안보적 차원의 노력을 기울였다. 유럽연합은 북한이 1995년에 일어난 홍수로 피해가 막심하자 이를 지원하기도 하였으며, 1997년에는 유럽원자력공동체(Euratom)가 1994년 체결된 제네바 합의를 이행하기 위해 설립된 한반도에너지개발기구(이하 KEDO, Korean Peninsula Energy Development Organization)에 집행이사회 구성원으로 참여해 왔으며, 1995년부터 2000년까지 총 7,500백만 유로를 지불하기도 하였다(European Commission, 2001). 그러나 그 합의에 이르는 과정은 결코 순탄치 않았다. 이후에도 북핵문제를 다루는 데 있어서 유럽연합 내의 의견의 불일치와 개별 회원국의 독자적인 행동이 나타나는 점에 주목할 필요가 있다. 다른 사안들에 비해 유독 외교안보정책 영역에서 그런 모습이 나타나는 배경은 이 영역에서 유럽연합과 회원국들 사이의 권한과 책임의 구분이 명확하지 않다는 데 있다. KEDO만 해도 영국과 핀란드는 이미 개별적으로 지원했기 때문에 반대했으며, 덴마크, 오스트리아, 아일랜드, 스웨덴은 자국 내 반핵 정서를 들어 유럽연합의 KEDO 지원을 반대하였다(김성형, 2005). 그럼에도 유럽연합이 KEDO에 대한 지원을 결정하게 된 배경은 북핵이 유럽연합이 외교정책의 목표로 삼고 있는 대량살상무기(WMD)의 비확산의 대상에 해당되며, 이는 신아시아 전략에도 이 원칙이 명시되어 있다는 데 있다(도종윤, 2012).

또 주목해야 할 것은 북한에 대한 특정 사안에 대해서만 유럽연합이 관여한 것이 아니라, 포괄적인 사안에 대해 장기적 전략을 견지하면서도 정례적인 대화를 통해 대북한정책을 지속적으로 조정해 나갔다는 점이다. 유럽연합은 1998년 12월을 시작으로 2015년 6월까지 열 네차례에 걸쳐 정치대화(political dialogue)를 추진한 바 있다. 여러 차례 이루어진 정치대화에서는 중점적으로 다루어진 사안들은 매년 달랐지만 유럽연합의 기본 관심사이자, 유럽연합이 규범권력 또는 규범적 측면에서 우위를 갖는 지역 평화와 안정, 비핵화/비확산, 인권문제 등을 포함한다. 그러나 한동안 유럽연합이 북핵문제 해결에 참여하는 방식은 외교적·평화적 경로에 국한되었다(박영민, 2017). 이 방식은 북핵문제를 직접 해결하는 것과는 거리가 멀어보였던 것이 사실이다. KEDO를 비롯해 북한에 상당한 지원을 했음에도 유럽연합은 6자회담에서 배제되었으며, 이에 대한 유럽연합 내부의 불만도 상당했다. 그 배경은 내부적으로는 북핵문제에 직접적 이해당사자가 아니라는 인식과 유럽연합의 군사적 역량 및 대외적 영향력이 취약했고 이를 활용할 수 있는 기제가 미비했다는 점과, 외부적으로는 전술하였듯이 북한을 포함한 기존 주요 행위자가 유럽연합이 직접 참여하는 것을 원하지 않았다는 점을 지적할 수 있다. 결국 북핵문제 해결에 있어서 유럽연합은 비핵화 원칙의 준수를 강조하는 수준에 머무르게 된 것이다.

하지만 기존 역량으로는 북핵문제를 해결하기 역부족이었고 국제사회의 모든 역량을 쏟아 부어야 하는 상황이 되었다. 유럽연합은 이란 핵문제의 해결과정에서 진면모를 보여주었다. 또한 유럽연합이 북한에 대해 적잖은 정책수단을 동원할 수 있기 때문에 향후 북핵문제에 대해 유럽연합의 역할을 기대하지 않을 수 없다. 이전과는 상황이 다르다. 대외적으로 영향력을 미칠 수 있도록 최근 외교안보 정책이 지속적으로 정비되고 있다는 점도 기대해 볼 만하다. 최근 NATO의 영향력 하에 갇혀있다가 상설안보협력체계(Permanent Structured Cooperation)를 통한 독자적 방위 능력을 구성해 운신의 폭이 넓어졌으며, UN 안보리 결의에 따른 제재에 덧붙여 독자적으로 제재를 하는 적극적인 모습은 유럽연합이 북핵문제 해결의 중요한 행위자로 등장한 것이라고 할 수 있다. 또한 2006년 10월 9일 북한이 1차 핵 실험을 단행하자 유럽연합은 일찍이 북한에 대한 제재를 독자적으로 부과했다. 오늘날까지도 북한의 연이은 핵·미사일 실험에 대응하여 유럽연합은 유엔 안보리 대북제재 결의안 이행을 포함해 유럽연합 차원의 독자적 대북 제재를 병행하고 있다(박영민, 2017).

2. 본론 : 북핵문제 해결에 기여할 유럽연합

2.1. 유럽연합 내부 - 의지와 역량의 결집

유럽연합은 한반도에너지개발기구의 활동이 중단된 후에도 공식 문서와 언론을 통한 입장표명뿐만 아니라, 북핵 관련 여섯 국가들과의 대화에서 북핵문제에 대해 지속적으로 참여 의지를 내비쳤다(EUGS, 2017). 또한 유럽안보전략(Europe Security Strategy, 2003)은 “테러, 대량살상무기의 확산, 지역분쟁, 실패국가, 조직범죄 등의 위험에 대처하기 위해 모든 수단을 동원한다”고 명시되어 있는데, 이는 유럽연합의 안보전략과 활동 범위에 큰 변화를 초래했다(이중서, 2008). 불과 몇 년 전까지만 해도 유럽연합의 입장에서는 북핵문제보다 이란 핵 문제가 더 관심사항이었는데, 이는 이란 핵 문제에 유럽연합의 더 많은 이익이 걸려있기 때문이다. 2015년의 극적인 합의로 이란 핵 문제는 얼마간 봉합되었다. 이제 보다 북핵문제에 외교적 역량을 투입할 수 있는 여건이 만들어졌다. 또한 유럽은 최근에 각종 테러를 겪은 후에 핵무기를 포함한 대량살상무기가 테러 집단의 손에 들어갈 것을 더욱 우려하게 되었다. 북한 핵 문제가 방치된다면 그런 빌미를 마련해줄 수 있어 유럽연합이 북핵문제를 해결하려는 의지

는 어느 때보다 강하다고 할 수 있다. 그렇지만 이를 뒷받침할만한 역량이 부족했고 점차적으로 이를 확대해나가는 과정에 있다.

유럽연합은 탈퇴 협상이 진행 중인 영국을 포함하면 28개 회원국으로 구성되어 있고, 국제무대에서 다층적 행위자로서의 면모를 보여주고 있다. 유럽연합의 외교안보 정책 차원의 동학은 크게 두 갈래로 구분된다. 하나는 정부간주의 동학으로, 주요 국가의 국가이익과 세력 관계를 중심으로 정부 간 교섭이 이루어지고 그 결과가 유럽 연합 차원에서 합리화되는 과정이다. 다른 하나는 초국가주의 동학으로, 집행위원회나 유럽의회에서 외교안보 공동체 차원의 논의가 진행되고, 개별 국가의 이익을 직접적으로 반영할 수 없는 제도 하에서 외교안보 이슈에 공동으로 대응해 나가는 과정이다. 전통적으로 국가 주권의 영역이었던 외교안보 정책에 대해서는 아직 대부분의 국가들이 독자적인 권한을 확보하고 있고, 여전히 이 영역에서 회원국을 강제할 초국가적 권한은 존재하지 않는다.

정부간주의가 지배적인 상황에서 여전히 프랑스와 독일의 영향력이 크게 작용하고 있고, 최근 영국의 유럽연합 탈퇴 결정이 유럽 통합에 큰 의문을 던지기는 했지만, 외교안보 영역에 있어서도 점차 통합이 진전되고 있는 것이 역사적인 추세다. 특히 유럽연합은 이전에도 외교안보 영역의 통합을 점진적으로 추진했지만 이라크 전쟁에서 미국을 지원하는 문제를 놓고 분열되는 모습을 보여주었고, 공동의 입장과 정책결정과정의 필요성을 절감했다(강원택, 조흥식, 2009 : 324). 그 이후에 리스본 조약(Treaty on European Union) 24조에 명시된 공동외교안보정책 권한을 행사하기 위해 2009년 유럽대외관계협력체(EEAS)와 외교안보고위대표직(HRFS)이 신설되었다. 두 기구가 작동한 결과 종전에 유럽연합이사회와 집행위원회로 양분되어 있던 정책결정 메커니즘과 인력이 통합되었다. 또한 동 조약에 명시된 연대조항(solidarity clause), 상호방위조항(mutual defence clause), 상설협력체계(permanent structured cooperation)을 이행하기 위한 제도 수립이 진행 중이다.

지난 해를 기준으로 영국을 포함한 유럽연합 28개 회원국의 국방비 지출은 회원국들 전체 GDP의 1.4%인 약 2,000억 달러로, 미국에 이어 2위다(한국일보, 2017). 그러나 군사력이 중국이나 러시아에 미치지 못하는 듯한 모습은 유럽연합이 군비 지출을 효율적으로 하고 있지 못하다는 방증이다. 이런 문제의식은 11월 13일의 상설안보협력체제(Permanent Structured Cooperation on Security and Defence: PesCo) 합의와 맞닿아 있다. 이를 통해 회원국들은 신무기와 군사 장비 개발에 공동투자하고 군사작전 역량을 강화하기로 합의했다. 12월 14일부터 이틀간 열리는 유럽연합정상회의에서 상설안보협력체제가 승인되면, 그 이후에 유럽연합 차원에서 제정되는 규정은 유럽연합법 체계 하에서 회원국들에게 적용된다.

이를 뒷받침할 유럽방위청(European Defence Agency: EDA)은 유럽연합 차원에서는 중복되어 이루어졌던 개별 회원국의 국방비 지출을 재배정하고, 공동으로 활용할 수 있는 전력의 공동 개발을 제안하고 있으며, 연간 55억 유로 규모의 유럽연합국방펀드(EDF)는 2017년 7월에 도입되어 공동개발을 지원한다(한국일보, 2017). 여전히 독일과 프랑스의 이견이 존재하고 이에 참여하지 않는 국가들도 있지만, 이미 2008년부터 현재까지 아프리카 북동부 소말리아 인근 해상과 인도양에서 유럽연합 차원의 방위체제가 작동하고 있으며 최근 합의의 수준이 높아져 그 역할이 확대될 것으로 기대된다.

또한 외교무대에서 유럽연합의 역량도 만만치 않다. 유럽연합 차원에서 북한에 부과할 수 있는 제재 수단으로 국제은행간통신협회(SWIFT)에 대한 접근 제한과 같은 금융 조치, 유럽연합 가입 후보국 등 다른 비유럽연합 유럽국에 대한 제재 동참 유도, 특정물품의 금수 조치, 여행 금지 조치 등이 존재한다(전혜원, 2016). 무역 제재로 북한과 유럽연합의 교역규모는 10년 전의 십분의 일 수준으로 급감한 바, 유럽연합은 북한과 상당한 접점을 갖고 있기 때문에 제재의 실타래를 풀어나가는 과정에서 큰 영향력을 발휘할 것으로 보인다(VOA뉴스, 2017). 이는 뒤에서 후술하기로 한다. 또한 UN에서 유럽연합의 역량을 살려볼 수 있다(EEAS, 2017b). UN 193개 회원국 중 약 7분의 1이 유럽연합 회원국이며, 유럽연합은 이들의 입장이 하나로 결집될 수 있도록 조직한다. 또한 영국과 프랑스가 UN 안전보장이사회 상임이사국으로 안보 영역에 있어서 유럽연합이 차지하고 있는 지분은 만만치 않다.

2. 2. 유럽연합 외부 - 대북 영향력과 관련 행위자들과의 관계맺음

2. 2. 1. 대북 영향력과 유럽연합의 대북 접근법

유럽연합의 대북 영향력은 전술하였듯이 유럽연합의 내부 역량과 정책수단에 기인하며, 2015년까지 이어진 열 네 차례의 정치 대화는 유럽연합과 북한이 포괄적인 정치적 현안에 대한 논의를 가까운 시기까지 이어왔음을 보여준다. 북한에 그나마 호의적인 태도를 보이고 교류를 이어나가는 중국과 러시아도 북한의 행동을 직접적으로 바꾸기는 어려운 것과 마찬가지로, 유럽연합의 대북 영향력도 제한적일 수밖에 없다. 그러나 2006년 미국이 북한에 대해 단행한 BDA 제재가 해소된 이후에 9·19 공동성명의 후속조치인 2·13, 10·3 합의가 달성되었다는 사실은 북한이 핵 문제에 진전을 보임에 따라 유럽연합이 해줄 수 있는 제재 해제와 보상은 지속적으로 북한에게 행동을 바꿀 유인을 지속적으로 제공하고 있음을 시사한다. 또한 유럽연합은 6자회담에서 배제되었던 바 국제사회가 유럽연합의 역량을 이용하기 위해, 북한문제에 대한 유럽연합의 지분을 높여야만 할 것이다.

국제 규범에 근거한 규탄이 전혀 소용이 없었던 북한을 철저히 국익에 따라 행동한다고 볼 수 있을 것이다. 북한은 유럽연합과 관계를 개선하고, 외교관계를 확대하면서 그에 따라 대북지원과 경제 관계를 확보할 수 있다는 점에서 향후 핵 협상에서 유럽연합과의 협상을 중시할 것으로 보인다(이현경, 2006). 또한 트럼프 집권 이후 심화된 미국의 대북 강경정책을 우회할 수 있는 대안으로 유럽연합을 선택할 수 있다. 유럽연합은 북한의 정권교체를 전제하지 않더라도 핵 협상을 할 수 있다는 실리적인 입장을 취하고 있다(연합뉴스, 2017a). 또한 다자가 참여하는 기제를 통한 외교적 해결을 일관되게 추구해오며, 관련국들에게 협력을 강조하고 있다.

북한이 여전히 미국을 가장 중요한 협상상대로 여긴다고 할지라도, 현재 냉각된 양국관계에서 협상의 분위기를 조성하는 데 유럽연합의 역할이 있을 것으로 보인다. 2000년대에 북한은 유럽연합의 6자 회담 참여를 거부했지만, 달라진 오늘날의 상황은 유럽연합의 역할에 주목하게끔 한다. 북한이 9월에 핵실험을 감행한 이후에 평양에 상주대사관을 갖고 있는 영국과 유럽연합 6개국(스웨덴, 루마니아, 불가리아, 폴란드, 체코, 독일)은 북한과 공식적인 회담을 이어오고 있다(자유아시아방송, 2017b). 최근 회담에서 유럽연합측은 북한에 유럽연합이 미국을 같이하는 행위자가 아니라, 중재자로서 역할을 수행하려는 의지를 강조하고 있다. 이렇듯 유럽연합은 북한과 외교적 경로를 통해 직접 대화를 이어나가고 있으며, 향후 유럽연합이 해줄 수 있는 제재 해제나 보상 조치는 북한에 대한 영향력으로 작용할 수 있기에 유럽연합의 역할을 기대하는 것도 무리는 아니다.

2. 2. 2. 북핵문제의 주요 행위자와의 관계 맺음과 대북 공조

북핵문제는 국제사회 역량의 일부분만 활용해서는 해결되기 어려운 문제다. 또한 그동안 유럽연합의 태도로 미루어보아 독자적으로 문제 해결에 나설 것이라고 기대하기 어려우며, 국제사회의 공조의 맥락에서 이 문제를 바라보아야 한다. 따라서 관련국들과 이 문제에 대해 어떻게 관계를 맺고 있는지에 주목해야 한다. 북핵문제가 직간접적으로 언급된 미국, 중국, 일본, 러시아와의 협의가 담긴 문건에는 협의(coordination), 다른 협력자(other partners), 공동 작업(work together) 등의 단어가 등장하며, 외교적 해결책을 도출하려는 모습이 보인다(도종윤, 2015). 최근에 유럽연합은 국제사회에 제재 동참을 촉구하며, 북한에 보내는 메시지를 조율하기 위해 국제사회와 긴밀히 접촉하고 있다(연합뉴스, 2017b). 북핵문제에 있어서 주요 행위자를 5개 국가와 UN으로 상정하고 유럽연합과 각 행위자들과 북핵문제에 있어서 어떤 입장을 공유하고 있는지를 다음과 같이 제시할 수 있다.

우선 미국과 유럽연합은 냉전 이후 세계의 외교 질서에 대한 포괄적인 합의를 발전시키고 있으며, 북핵문제에 대해 상당한 공감대가 형성되어 있다. 현재 국제사회에서 미국이 주도하는 제재·압박 국면에서 유럽연합은 UN에서의 합의사항에 적극적으로 협조하고, 독자적으로 제재도 부여하고 있다. 그러면서도 평화적 해결을 중시하는 유럽연합은 제재와 압박이 극단으로 치달아 군사적 충돌 상황을 유발할 가능성을 염두에 두고, 적절한 수준을 협의 하에 조절하려 할 것이다.

중국에게는 한반도 문제의 해결에 있어 중국의 주도적 역할을 기대하지만, 유럽연합도 이에 못지않은 이익과 관심을 갖고 있으며 평화적 접근을 강조하고 있다. 그러나 북한의 핵과 미사일이 완성 단계의 문턱에 있음에도, 중국은 여전히 북한 체제의 안정성을 흔들 수 있는 원유 금수 조치와 같은 제재에 반대하고 있다. 최근 유럽연합 외교안보고위대표는 유럽연합과 회원국이 북한에 대한 제재에 동참하지 않는 국가들을 대상으로 안보리 결의를 확실히 이행하기 위한 조치를 취하겠다고 한 바 있다(EEAS, 2017c). 북한을 직접적으로 돕는 중국이 그 유력한 대상이다.

일본과는 매년 정상회담을 개최하며 긴밀한 우호 관계를 지속하고 있으며, 군축 및 핵확산에 대한 공동 선언문도 발표한 바 있으나 양자 간에 북한이나 한반도를 구체적으로 언급한 사례는 드물다. 러시아와는 직접 국경을 맞대고 있는 이웃 국가로, 2009년 양국의 관계는 전략적 동반자 관계로 심화되었으나 북한 관련 입장이 드러난 경우는 드물다. 이란 핵 합의 이후에 양자는 북핵문제로 시선을 돌릴 수 있게 되었지만 크림반도 합병 사태 이후로 양국 관계는 악화일로를 걷고 있으며, 여전히 유럽연합은 러시아에 대해 경제제재를 부과하고 있다.

유럽연합은 한국에 대해서는 북핵문제의 직접적인 당사자로 인식하고 있다. 양자는 입장과 접근방식을 지속적으로 교환해 왔다. 유럽연합은 한국에 정권 교체가 협상의 목적이 아니라는 것을 강조하고, 북한에게 모욕을 주기보다는 북한의 체면을 세워주어야 한다고 조언한다. 또한 한국이 우려하듯 유럽연합 역시 한반도 내 군사적 충돌이 발생할 수 있음을 우려하며 미국과 중국에게도 이런 일이 벌어지지 않도록 입장을 전달하고 있다.

아직 유럽연합이 북핵 문제 해결을 위해 적극적으로 중재 역할을 하겠다는 의사를 표명한 적은 없다. 그러나 국제사회가 유럽연합에 그런 역할을 맡긴다면 유럽연합은 그 역할을 기꺼이 맡을 것이다. 지난한 문제로 여겨졌던 이란 핵 문제를 해결했던 경험은 유럽연합에 핵 문제 해결 역량에 대한 자신감을 갖게 해준 한편, 유럽연합이 보기에 북한과 미국을 중심으로 꾸려진 북핵문제 해결 기제에 대해서는 답답하게 느낄 법 하다. 현재 뾰족한 해법이 보이지 않는 상황에서, 2015년까지 북한과 반세기 이상 대화 채널을 유지해 온 자산을 바탕으로 한 단계적 접근법은 매력적으로 느껴진다. 5자 국가들은 북핵문

제 해결이 지지부진한 상황에서 피로감을 느끼고 있다. 그런 상황에서 이들은 기존의 해결 기제 내부에서 외부로 손을 벌려, 유럽연합이 북핵문제 해결에 적극적으로 기여하도록 할 수 있을 것이다.

2. 2. 3. 북핵문제 해결에 작용하는 규범권력

미국이나 중국에 비해 군사력이나 경제력 측면에서 상대적으로 열세에 있는 유럽연합이 이들과는 차별화된 역할을 할 것이라는 기대는 규범권력에 대한 논의에 근거한다(정세원, 2016). 규범권력은 국제정치에서 '정상적인' 사안을 추구하는 권력으로 정의할 수 있다(Manners, 2002: 236). 유럽연합의 규범권력은 이념적·문화적 속성을 가지며, 주로 의제 설정과 문제 해결 방법에 있어서 작용하는 것으로 인식되고 있다. 국제정치 무대에서 유럽연합은 '정상적인' 것을 추구하기 때문에, 다른 국가들에게 정상적인 것의 척도를 제공하고 이에 따르도록 한다는 것이다. 그러나 그런 역할을 스스로 자임하는 것으로는 공허하며, 다른 행위자에게 인정받아야만 규범적 비로소 영향력을 가질 수 있다(Kavalski, 2013).

유럽연합은 보편적 규범과 가치를 근거로 다양한 분야에 대한 입장을 정립하고 공헌해왔다. 현실주의가 여전히 지배적인 국제사회에서 자국의 이익에 근거한 어떠한 행위도 내부적으로 정당화되어온 상황에서, 보다 신뢰할 만하고 세계 정의의 차원에서 의지할 만한 곳은 이런 보편적 가치와 규범일지도 모른다. 이미 유럽연합은 국제사회에서 인도적 지원이나 원조, 평화 수호에 있어서는 중요한 역할을 인정받고 있는 상황이다. 그리고 최근에 군사적 역량과 이를 활용할 수 있는 제도를 정비하는 모습은 규범권력을 보다 실체화하고, 다른 국가로부터 실질적인 행위자로 인정받기 위한 노력으로 볼 수 있다. 유럽연합은 핵문제에 대해 일관되게 외교적 해법을 추구하는 태도를 보여줬고, 이는 이란과의 핵문제를 해결하는 과정에서도 나타났다. 북핵문제에 있어서도 국제사회는 유럽연합의 역할을 신뢰하고, 유럽연합이 내는 목소리에 동조할 가능성이 높다.

2. 3. 국면 전환에 있어서 유럽연합의 역할

앞서 살펴보았듯이 유럽연합의 북핵문제를 해결하려는 의지와 이를 뒷받침할만한 역량은 상당하다. 또한 UN이나 6자 국가들과의 북핵문제에 있어 어느 정도 공감대를 갖고 있기에 유럽연합이 북핵문제의 주요 행위자로 등장하는 것은 놀랍지 않다. 다만 현실적으로 기존의 문제해결 기제에 내재화되어 있는 미국-중국 중심의 구도가 재편되기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 명시적으로 현 상황이 지속되기

를 바라는 국가는 없다. 이미 유럽연합은 북핵문제에서 일정 수준의 역할을 담당하고 있으나, 현재 북핵문제의 진전이 없는 상황에서 유럽연합의 역할을 제대로 평가하기는 어렵다. 그렇기 때문에 국면을 전환하는 과정에서, 그리고 새로운 국면이 조성되었을 때 유럽연합이 할 수 있는 역할에 대해 생각하는 것은 충분히 의미가 있다.

먼저, 전쟁 국면에서 대북 공조가 깨질 수 있는 상황에서 유럽연합이 할 수 있는 역할이 있을 것이다. 요즘 미국과 북한이 주고받는 발언의 수위는 전쟁을 방불케 하며, 한반도 주변에 전략자산이 전개되면서 긴장감은 더욱 고조되고 있다. 미국을 중심으로 한 대북 제재와 압박이 거세진다면, 북한은 무력으로 이에 저항할 수 있다. 이 경우에 미국보다는 한국을 타격할 가능성이 높다. 어떤 국가도 북핵문제가 전면전으로 심화되어 한반도가 불확실한 상황에 놓이는 것을 원치 않는다. 그러나 북한과의 긴장이 전쟁 직전 수준까지 고조되면 한국은 대북 공조에 이탈할 가능성이 높은 반면, 미국은 한국이 이견을 보인다고 해서 자기의 입장을 쉽게 바꾸려고 하지 않을 수 있다. 이러한 가상적 상황의 전개는 미국과 한국과의 공조가 얼마나 긴밀했는지, 한국의 입장에 동조할 국가가 얼마나 있을지에 의존할 것이다. 유럽연합의 역할은 후자의 측면에 존재한다. 유럽연합은 군사적 해법을 반대한다는 점에서 한국과 입장을 같이하고, 제재와 관련해 충실하게 미국에 보조를 맞추었기 때문에 결정적인 순간에 군사적 긴장을 고조시키고, 충돌 시에도 전면전으로 확대되지 않도록 미국을 이끌 것이다. 따라서, 대북 공조에 균열이 일어나지 않고 지속해 나가는 데에 유럽연합이 도움이 될 것이다.

협상 국면이 조성되고 북한이 협상에 나서는 경우도 생각해볼 수 있다. 핵을 두고 국제사회와 북한은 2007년 10·3 합의 이후 실질적인 합의를 이루지 못했다. 그도 오래가지 못해 파기되었고, 이후 북한은 지금까지 핵·미사일 전력을 고도화하며 전례 없던 국제사회의 거센 제재와 압박을 받고 있다. 종래에 북한을 상대해왔던 다섯 국가들은 북한과의 합의가 여러 차례 깨졌던 경험이 있다. 이를 기억하고 있는 부정적인 대내 여론을 물리치면서까지 북한과 합의하는 것은 정치적으로 큰 부담이다. 그런 상황에서 북한과 주로 협상을 해왔던 미국을 포함한 기존 당사국들은 북한과 선뜻 협상하기가 어려울 것으로 예상된다. 또한 결정적으로 오늘날 북한과 미국은 서로를 신뢰하고 있지 않으며, 서로 강한 언사를 일삼는 양 정권이 쉽게 합의에 이루기는 어려워 보인다. 유럽연합은 이를 타개할 중재자 역할을 수행할 수 있을 것이다. 유럽연합은 일관되게 평화적, 외교적 해결 원칙을 견지해 왔으며, 협상에서 북한의 정권 교체를 거론하지 않겠다고 밝힌 바 있다. 또한 2015년까지 유지된 정치 대화에서 이 문제에 대해 의견을 교환해 왔으므로, 북한 역시 유럽연합의 일관된 원칙에 대해 신뢰할 수 있을 것으로 보인다.

또한 이란 핵 협상에서 미국과 달리 유럽연합은 이란의 평화적 핵 이용을 허용했다. 이를 인정하

것이 오랫동안 해결되지 않았던 이란 핵 문제의 실마리를 찾게 해 주었다. 북한이 수용할 수 있는 최소한의 여지를 인정하는 것은 북핵문제 해결에 있어서도 보수적인 중국과 러시아의 협조를 이끌어낼 수 있는 첫걸음이 될 지도 모른다. 그러면서도 이란 핵 합의에는 문제가 되는 군사적 핵 이용이 적발되면 제재를 발동할 수 있는 조항이 삽입되었다. 북핵문제를 둘러싼 현 상황은 어느 때보다 좋지 않은 상황이며 북핵문제의 해결은 점점 어려워지고 있다. 특정 국면에서 협상의 가능성이 생긴다면 그 기회를 놓치지 말고 잡아야 할 것이다. 양측의 신뢰가 부족하다면, 유럽연합이 둘의 입장을 조율하고 합의에 대해 보증할 수 있기 때문에 북핵문제 해결의 여건이 마련될 수 있다.

더욱 현실적인 문제는 북한에 대한 보상을 관련국들이 나눠서 부담하는 문제일 것이다. 북한이 향후 협상에 나서게 된다면, 이전의 손해를 포함해 북한은 핵을 포기하거나 핵·미사일 활동을 중단하는 대가로 감당하기 어려운 수준의 보상을 요구할 수 있다. 또 한편으로는 제재 해제를 포함해 북한이 기존 입장을 선화할 명분을 줄 수 있는 매력적인 협상안을 제시하는 것이 필요하다. 기존 6자회담 체제에서는 북한에 보상하는 데 있어서 어느 한 국가에 편중되는 부담이 주어지지 않았다. 게다가 이런 보상책이 무위로 돌아갔음을 경험한 이들 국가들이 다시 높은 수준의 보상을 제공하기 어렵다. 유럽연합은 이란 핵 협상에서 성과를 거두었고, 그 중에서도 독일은 중동 국가들에 민주화와 인권 증진에 대한 효과적인 보상책을 제시한 경험이 있기 때문에(홍우택, 정구연, 장지향, 2016), 북한에 매력적인 보상책을 제시하는 것이 대내적으로 더 쉽게 정당화될 수 있을 것으로 보인다. 위와 같은 견지에서 필자는 유럽연합은 오랫동안 정체되었던 북핵문제에 돌파구를 마련할 수 있다고 생각한다.

3. 나가며 : 한국의 시각에서 유럽연합에 거는 기대

5차 핵실험 이후, 국제사회의 대응은 미국의 제재 강화를 중심으로 재편되었다(최우선, 2017). 북한의 핵개발 의지가 꺾일 기미가 보이지 않는 상황에서, 국제사회는 강력한 제재·압박을 가하면서도 궁극적으로 외교적 협상을 통해 해결할 준비를 해야 할 것이다. 북한의 돌발적인 행동의 피해를 고스란히 받을 수 있는 것은 북한과 인접한 한국이다. 북핵문제는 한국에게 파국으로 치달지 않도록 가장 섬세하게 관리되어야 하는 문제다.

한국은 미국, 일본과 북핵문제 해결을 위한 노력을 경주하고 있으면서도, 같은 민족으로서 통일문제와 결부해 이에 접근하려는 태도를 보인다. 두가지 태도를 동시에 견지하려다 보니 한 때 미국, 일본과의 공조에 있어서 마찰을 빚기도 했지만 최근에는 핵 문제에 있어서는 거의 일치된 입장을 보이고 있

다. 그러나 국제 사회가 강력한 제재를 부과한다고 하더라도 북한은 이미 외부와 오랫동안 단절되어 왔기 때문에, 제재가 체제를 근본적으로 흔들 정도로 위협적이지는 않다는 점은 기존 6자 중심의 북핵문제 해결 구조에 근본적인 한계가 있음을 시사한다.

이런 상황에서 가장 답답해 해야 할 한국이겠지만, 요즘처럼 북핵문제 해결에 있어서 한국의 존재감이 약했던 적이 없다. 이런 상황을 어쩔 수 없는 것으로 치부할 것이 아니라, 한국의 의사가 반영될 수 있는 경로를 지속적으로 모색해 나가야 할 것이다. 한국은 최근 들어 북핵문제에 대해 적극적으로 목소리를 내려고 하는 유럽연합과 여러모로 닮았다. 문재인 정부의 특사단은 2017년 5월에 유럽연합을 찾았으며, 양측은 북핵문제에 있어서 공조할 수 있는 여지가 많다는 것을 확인했다. 양자는 북한의 잘못된 행동에 대해서는 단호하게 제재하되, 대화를 통해서 문제를 해결해야 한다는 입장을 공유하고 있다. 양자에게는 북한과 미국을 중심으로 전개되는 북핵문제 해결과정에서 그동안 제한된 역할만이 주어졌으나, 양자는 이제 교착상태를 타개하기 위해 적극적으로 참여할 의지를 내비치고 있다. 양대 강국인 미국과 중국의 갈등상황에서 한쪽의 입장을 전적으로 취하지 않고 타협을 모색하는 자세도 닮았다. 유럽연합은 북핵문제의 당사자인 한국이 주도적으로 역할을 해야 한다고 본다. 한국은 이란 핵 협상에서 주도적인 역할을 했던 유럽연합에서 교훈을 찾으려고 하며 북핵문제에서의 역할도 기대하고 있다. 북핵문제에 있어서 양자의 공조는 서로의 역할을 치켜세워주면서 상승작용을 일으킬 수 있다.

문제를 직접 해결하기에는 우리의 역량이 부족하다는 것을 인정한다고 할지라도, 북핵문제가 우리가 바라는 방향으로 해결되도록 다른 국가들의 행동을 이끌 여지는 남아있다. 한반도 문제는 우리의 사활이 걸린 문제로, 그 일말의 가능성에 우리의 외교적 역량을 집중해야 한다. 지난한 북핵문제에 대해 단정하기는 어렵지만, 필자는 유럽연합이 북핵문제가 외교적으로 해결될 수 있는 과정에서 선순환을 창출할 수 있다고 본다. 또한 유럽연합은 그 해결과정을 한국에게 보다 바람직한 방향으로 이끌 수 있을 것으로 보인다. 우리로서는 유럽연합의 역할을 기대하면서도, 유럽연합의 역할이 확대되고 있는 와중에 우리는 유럽연합을 통해 우리의 입장이 어떻게 반영될 수 있을지를 고민해야 할 것이다.

참고문헌

단행본

강원택, 조홍식(2009). 『하나의 유럽』. 서울:푸른길.

논문

김성형. (2005). 「유럽연합(EU)의 신 대북 협력 정책: EU 집행위원회 전략보고서를 중심으로(1989-2002)」. 『한국정치외교사논총』 제26권 2호, pp. 29-56.

도종윤. (2012). 「유럽연합의 KEDO 가입: 참여요인, 평가 그리고 함의」. 『동서연구』 제24권 2호, pp. 117-144.

_____(2015). 「개념적 통합 네트워크' 속에서 본 북한: EU 대북 전략 텍스트의 환유를 통한 이해」. 『네트워크로 보는 세계 속의 북한』.

박영민. (2017). 「유럽연합(EU)의 북핵 인식과 변화: '관여정책'의 변화를 중심으로」. 『세계지역연구논총』, 35권 3호, pp. 157-180.

심성은, 김성수. (2017). 「EU의 독자제재에 관한 고찰 -짐바브웨, 기니, 부룬디, 튀니지, 이집트 사례 연구」, 『통합유럽연구』 제8권 제2집 통권 제15호, pp. 131-170.

이중서. (2008). 「유럽연합의 공동안보방위정책(ESDP)과 다층적 통치이론의 비판적 고찰」. 『EU연구』 제22호, pp. 63-95.

이헌경. (2006). 「북한의 대EU 관계와 실리주의적 접근」, 『통일문제연구』 제18권 2호, pp. 1-23.

전혜원. (발표), 강선주, 황태희, 이홍엽(이상 3인 토론)(2016. 7.). 「EU 제재 정책의 현황과 시사점」, 국립외교원 외교안보연구소 『주요국제문제분석』2016-23.

정세원. (2016). 「한반도에서의 EU의 규범적 권력에 근거한 역할 조사」. 『통합유럽연구』Vol.7 No.1, pp. 97-125.

정일영. (2017. 6.). 「북한의 對 EU 정책 연구」, 2017 국제정치학회 하계학술대회.

최우선(발표), 전봉근, 신범철, 고윤주(이상 3인 토론)(2017. 12.). 「북한의 핵개발 의도와 한국의 대응」, 국립외교원 외교안보연구소 『주요국제문제분석』2017-50.

홍우택, 정구연, 장지향. (2016). 「대북 정책수단 효용성 분석」. 『통일연구원 연구총서』, pp. 1-159.

황지환. (2012). 「핵포기 모델의 재검토: 남아프리카공화국, 우크라이나, 리비아 사례를 통해 본 북

핵 포기의 가능성과 한계」. 『세계지역연구논총』 30권 3호, pp. 225-252.

Manners, Ian. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?. *Journal of Common Market Studies, Volume 40, Issue 2*, 235-258.

Kavalski, Emilian. (2013). The struggle for recognition of normative powers: Normative power Europe and normative power China in context. *Cooperation and Conflict, 48(2)*, 247-267.

웹페이지, 기사

연합뉴스, "특사단 "EU, 북핵문제해결에 유효유·중재자 역할 할 수 있을것"", 2017.5.20,
<<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/20/0200000000AKR20170520024600098.HTML>>.

연합뉴스, "EU "북핵 문제, 군사적 해결 아닌 외교적·정치적 해법 지지"", 2017.7.17,
<<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/17/0200000000AKR20170717174900098.HTML>>.

자유아시아방송, "EU "6자회담 관여, 아직은 때가 아니다", 2008.2.19,
<http://www.rfa.org/korean/in_focus/eu_six_party-20080219.html>.

자유아시아방송, "EU, 북한과 평양서 두 차례 공식 회담", 2017.10.4,
<http://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/ne-kh-10042017161149.html>.

조선일보, "'이란 핵협정' 흔드는 트럼프... 美·동맹국 균열 부르나", 2017.10.16,
<http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/10/16/2017101600153.html>.

한국일보, "[다시 읽는 유럽] EU '항구적 안보 체제' 설립 합의... '군사 무지렁이' 오명 벗을까",
2017.11.24, <<http://www.hankookilbo.com/v/3feea9d2cf5f440c9d0049580e2b1ec9>>

VOA뉴스, "북한-EU 교역 3년째 감소...10년 전 1/10 수준", 2017.2.28.,
<<https://www.voakorea.com/a/3741892.html>>.

C-SPAN, "U.S. AMBASSADOR TO THE UNITED NATIONS CONFIRMATION HEARING", 2017.9.28,
<<https://www.c-span.org/video/?c4683970/senator-bob-corker-criticizes-security-council>>

NYT, "After North Korea Test, South Korea Pushes to Build Up Its Own Missiles.", 2017.7.29,
<<https://www.nytimes.com/2017/07/29/world/asia/us-south-korea-north-korea-missile-test.html>>

공식 문서

European Commission(1994), *TOWARDS A NEW, ASIA STRATEGY*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:1994:0314:FIN>

European Commission(2001), *Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships*. Retrieved from https://ec.europa.eu/europeaid/communication-commission-europe-and-asia-strategic-framework-enhanced-partnerships_en

EEAS(2017.8.4), *European Union Restrictive measures(sanctions) in force*.

EEAS(2017.9.14.), *The European Union at the United Nations*. Retrieved from https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/9875/The%20European%20Union%20at%20the%20United%20Nations

EEAS(2017.10.16), *Remarks by Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council*. Retrieved from https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34029/Remarks%20by%20Federica%20Mogherini%20at%20the%20press%20conference%20following%20the%20Foreign%20Affairs%20Council

EU Global Strategy(2017.3.20), *Only non-proliferation can guarantee global security, Mogherini says*. Retrieved from <https://europa.eu/globalstrategy/en/only-non-proliferation-can-guarantee-global-security-mogherini-says>

Priorities of the EU Global Strategy. Retrieved from <https://europa.eu/globalstrategy/en/priorities-eu-global-strategy>.