

[목차]

1. 서론

2. 본론

2.1. 현황 진단: 트럼프-김정은 시대의 미북(美北) 관계와 동북아 구도

2.2. EU와 북한: 북핵 위기와의 긴밀한 상관성

2.3. 북한의 핵 도발에 따른 EU의 대북정책 변화

2.3.1. EU의 대(對) 북핵 초기 정책: 1차 북핵 위기의 종결부터 2차 북핵
위기에 이르기까지

2.3.2. EU의 대(對) 북핵 후기 정책: 1차 북핵실험부터 오늘날에 이르기까지

3. 결론

북핵 문제와 한반도 평화의 미래 조망, 이에 대한 EU 기여도 검토 및 제언

4. 참고문헌

1. 서론

2002년 10월, 제임스 켈리의 방북 이후 가시화된 2차 북핵 위기¹는 1차 북핵 위기를 매듭지은 제네바 합의²에 준하는 협상결과를 얻어내지 못하였다. 2003년 8월부터 2008년 12월까지 여섯 차례에 걸쳐 진행되었던 6자 회담과 9.19 공동성명³, 2007년 남북 정상회담과 10.04선언⁴과 같이 북핵 위기 국면을 조정·완화하고자 하였던 시도들이 없었던 것은 아니다. 그러나 북한은 핵 개발을 멈추지 않았다. 연일 핵 실험과 ICBM을 비롯한 미사일 발사를 감행하는 현 사태에 비추어 본다면 2차 북핵 위기는 종결되지 않은 엄연한 현안이다. 최근 들어 한반도의 위기 고조에 대해 군사안보 전문가들이 우려⁵를 표하는 데에는 이러한 맥락이 기저하고 있다.

상황이 이렇게 악화된 데에는 북한의 책임이 가장 크다. 그러나 미국과 한국, 중국을 비롯하여 기존 6자 회담 당사국들도 20 여 년 가까이 해결되지 못한 2차 북핵 위기의 장기화라는 책무로부터 온전히 자유롭지 못하다. 이에 이번 연구 보고서에서는 사고의 전환을 시도하려 한다. 그간 북핵 위기의 주요 당사국으로 간주되어온 미국과 북한을 비롯한 6자 회담 당사국들에 주목하기보다는 유럽연합, 이른바 EU의 북핵 위기 해결 기여 가능성에 주안점을 두고자 한다.

이러한 접근법은 지난 사반세기에 걸쳐 점증해온 북핵 위기에 종지부를 찍지 못한 주요 행위자들에 대한 비판적 시각을 근거에 두고 있다. 그러나 지면의 한계상 이들에 대한 구체적인 분석과 비판에 비중을 두기보다는 그간 북핵 문제 해결 과정에 있어 주목받지 못했던 EU의 북핵 위기 대응방안, 이른바 EU의 대(對)북핵 정책을 중점적으로 살펴보고자 한다.

¹ 후나바시 요이치, 「김정일 최후의 도박」, 오영환 외 2인 옮김, 중앙일보시사미디어, 2007, 149,156-163 면.

² 도종윤, <유럽연합의 KEDO 가입: 참여요인, 평가 그리고 합의>, 《東西研究》 제 24 권 2 호(2012), 2012, 132-133 면.

³ 외교부, "9.19 공동성명",

http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/hbd/hbdread.jsp?typeID=6&boardid=247&seqno=293917&c=TITLE&t=&pagenum=2&tableName=TYPE_DATA_BOARD, (17.12.09).

단, 6자 회담 내에서도 회차별로 n 단계 회담이 존재할 때가 있으며(제 4,5,6 차 회담), 2.13 합의(2007), 10.03 합의(2007) 등 9.19 공동성명의 이행을 위한 후속 합의들이 체결되기도 하였다. <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3534356&cid=58400&categoryId=58400>, (17.12.09).

⁴ 남북관계 발전과 평화 번영을 위한 선언(전문), <한겨레>, http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/240496.html, 07/10/04, (17.12.09).

⁵ Malcolm Chalmers, "Preparing for war in Korea", 2017, pp. 9-14,

https://rusi.org/sites/default/files/201709_rusi_preparing_for_war_in_korea_chalmers_web.pdf, (17.12.08).

2. 본론

2.1. 현황 진단: 트럼프-김정은 시대의 미북(美北) 관계와 동북아 구도

EU의 대북정책에 대해 탐구하기에 앞서 개략적으로 미북 관계의 현황을 진단해 보겠다. 언론 보도에서는 흔히 트럼프와 김정은을 '예측 불가', '통제 불가'⁶의 인물로 그려내곤 한다. 그러나 세간의 인식과는 다르게 미북 정상의 행보는 일정한 패턴 하에서 작동하는 것으로 보인다.

김정은은 핵-경제 병진 노선⁷을 천명, 집권 초반 체결한 2.29 합의⁸를 파기한 이후 미북 간 대화의 장에 일절 나서고 있지 않다. 나아가 지속적으로 핵 보유국 지위 인정에 대한 의지를 드러내고 있는데 이는 김정은이 핵 개발을 선대 지도자인 김일성, 김정일과 같이 경제적 지원 확보를 위한 협상 카드로 생각하지 않고 있음⁹을 시사한다. 대북 제재 수위를 높이면 미사일 발사와 같은 도발을 감행하는 것은 이전 지도자들의 행보와 유사하나 이를 빌미로 미국과의 협상을 개시하지 않으려 한다는 점도 김정은 체제의 고유한 특성이다. 나아가, 2013년 이래 4차례나 핵 실험¹⁰이 이루어졌다는 것을 보면 핵 개발에 대한 김정은의 의지는 확고하다고 할 수 있다.

한편, 트럼프의 당선 당시 일각에서는 그의 *America First* 구호를 우려, 미국이 대북정책에 있어 비관여(disengage) 정책으로 선회하여 '주한 미군을 철수하는 게 아닐까?'와 같은 각종 우려들이 제기되었다.¹¹ 그러나 북한의 미사일 도발과 미 본토 타격에 대한 위협¹²이 반복되자 트럼프는 '최대의 압박'¹³을 천명, '전략적 인내'로 북핵 문제에 대응한 오바마 행정부보다 적극적인 대북

⁶ 예측 불가 트럼프, 통제 불가 김정은과 벼랑끝 전술, <중앙일보>, <http://news.joins.com/article/21505661>, 17/04/24, (17.12.08.).

한반도 흔드는 예측불가 두 사람...김정은 vs. 트럼프 '일촉즉발', <국민일보>.

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923796722&code=11121400&sid1=pol>, 17/08/10, (17.12.08.).

⁷ 김정은 "핵-경제 병진노선 관철, 핵무력 완수", <한겨레>, <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/813662.html>, 17/10/08, (17.12.08.).

⁸ 북, 2.29 북미합의 파기 선언, <한겨레>, <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/528825.html>, 12/04/18, (17.12.08.).

⁹ 北 핵무기 비협상 기조 재확인...북미 평행선 계속, <연합뉴스>, <http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2017/10/21/0503000000AKR20171021027800014HTML>, 17/10/21, (17.12.09.).

¹⁰ [북 6 차 핵실험] 북한 핵개발 주요 일지(종합), <연합뉴스>, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/09/03/0200000000AKR20170903037251014.HTML>, 17/09/03, (17.12.08.).

¹¹ <트럼프 당선> '최순실 파문' 美대선소식으로 한미관계 시련 맞나, <연합뉴스>.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/11/09/0200000000AKR20161109144700014.HTML?input=1195m>, 16/11/09, (17.12.08.).

¹² 美 미사일 전문가 "北, 美 본토 타격 능력 갖춰", <중앙일보>, <http://news.joins.com/article/21991940>, 17/10/06, (17.12.08.).

¹³ 트럼프, 북한 '테러지원국 재지정'... "최대의 압박 일환", <연합뉴스>.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/21/0200000000AKR20171121004700071.HTML>, 17/11/21, (17.12.08.).

압박 정책을 펼치고 있다. 오바마 대통령도 퇴임 이전 차기 행정부에 더 강한 대북 압박을 요청¹⁴ 했다는 점, 한국 의회 연설에서 트럼프가 북한을 비판하면서도 군사적 수단에 대한 언급을 자제한 점¹⁵을 비추어보면 트럼프의 행보를 미국의 대북 관여 정책 연속선상에서 완전히 이탈한 것으로 속단하는 데에는 무리가 있다.

그러나 김정은과 트럼프의 대립 구도가 예측 가능한 범주에서 이루어지고 있는 상황이 꼭 한반도 평화 분위기의 조성으로 직결되는 것은 아니다. 오히려 미북 지도자가 상호 원색적인 비난을 직접 주고받는 과정¹⁶에서 미북 간 대화의 장이 열릴 가능성은 점차 줄어들고 있으며, 우발적인 상황이 발생하여 한반도 내에 물리적 충돌이 발생할 개연성은 높아지고 있기 때문이다.¹⁷

이러한 대치국면 하에서 문재인 정부가 취할 수 있는 외교적 선택의 폭은 그리 넓지 않다. 문재인 대통령은 북한의 화성 15형 발사 이후 '북핵 미사일 문제는 1차적으로 북한과 미국의 문제'¹⁸라고 밝혔는데, 이는 취임 초의 한반도 운전자론에서 한 걸음 물러선 양상이라 할 수 있다. 또한 북핵 위기 해결에 있어 북한이 한국을 주요 협상 대상자에서 배제해왔다는 문제도 있다.¹⁹

한편, UN 안보리 차원의 대북 제재 결의안이 채택되려면, 또 실질적인 효력을 발휘하려면 중러의 동참이 중요하다. 그러나 러시아의 크림리아 반도 합병²⁰, IOC의 러시아 올림픽 참가 불가 표명²¹과 같은 악재로 미리 관계는 냉전 이후 최악으로 치닫고 있다. 더군다나 푸틴이 차기 대선 출마 의사를 밝힌²² 만큼 단기간 내에 미리 관계의 개선은 요원해 보인다. 중국은 북한에 유엔

¹⁴ 오바마정부 "대북 전략적 인내 한계"... "차기 정부 더 공격적 전략 필요", <중앙일보>. <http://news.joins.com/article/20913413>, 16/11/23, (17.12.08).

¹⁵ 전재성, <트럼프 대통령의 아시아 순방: 미국의 대 아시아 전략 평가>, EAI 논평, 2017.11. , 2017, 1-4 면.

¹⁶ 김정은, 트럼프에 "미치광이" 응수...북-미 '브레이크 없는 질주', <한겨레>, <http://www.hani.co.kr/arti/international/america/812129.html>, 17/09/22, (17.12.08).

¹⁷ 전상훈, <전술핵 재배치로 한반도 '핵' 균형 시대를 열자>, 아산정책연구원,

<http://www.asaninst.org/contents/%EC%A0%84%EC%88%A0%ED%95%B5-%EC%9E%AC%EB%B0%B0%EC%B9%98%EB%A1%9C-%ED%95%9C%EB%B0%98%EB%8F%84-%E6%A0%B8-%EA%B7%A0%ED%98%95%EC%8B%9C%EB%8C%80%EB%A5%BC-%EC%97%B4%EC%9E%90/>, 17/10/24, (17.12.08).

¹⁸ "북핵은 1차적으로 北-美간 문제"...靑, 운전석에서 내리나, <동아일보>, <http://news.donga.com/Politics/3/all/20171202/87548121/1>, 17/12/02, (17.12.08).

¹⁹ 북, 한국 대화 제의에 "입 다물고 있어라", <중앙일보>, <http://news.joins.com/article/21878615>, 17/08/27, (17.12.08).

²⁰ 트럼프의 러시아 사랑은 끝났다? , <한겨레>, <http://www.hani.co.kr/arti/international/america/804721.html>, 17/07/28, (17.12.08).

²¹ 러시아 "스포츠 아닌 정치적 결정" 미국의 음모로 몰아, <중앙일보>, <http://news.joins.com/article/22182637>, 17/12/07, (17.12.08).

²² 러 푸틴 "내년 대선 출마하겠다" 공식 선언, <조선일보>, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/12/07/2017120700698.html, 17/12/07, (17.12.08).

안보리 결의 준수를 촉구²³하며 트럼프의 대북 압박 기조에 동참하는 양상을 보였다. 그러나 다른 한편으로는 관영매체를 통해 '할 만큼 했다'면서 미국의 북한 테러지원국 재지정 조치와 화성 15형 발사 후 추가 대북 제재를 가하려는 시도를 비판하기도²⁴ 하였다. 북한의 위기사태는 중국에게 위협이 될 여지가 다분하기에²⁵ 중국의 제재 동참은 앞으로도 제한적인 수준²⁶에 머무를 가능성이 높다.

요컨대 트럼프-김정은의 갈등 구도의 첨예화, 미러 관계의 악화, 중국의 제한적 대북 제재 동참과 같은 악재로 인해 한국의 국제정치적 활동 반경이 위축되는 것은 불가피해 보인다. 또한, 미북은 협상에서의 우위를 선점하지 않는 이상 대화에 나서지 않을 것으로 전망된다.²⁷ 기존 6자 회담 당사국들만으로는 고조되고 있는 북핵 위기를 불식시키기 힘들 것으로 사료되는 이유이다.

2.2. EU와 북한: 북핵 위기와의 긴밀한 상관성

EU와 북한의 양자 관계는 북핵 문제와 긴밀한 관련을 맺으며 발전해왔다. EU가 북한과 처음 공식 접촉한 것은 1995년 북한에서의 홍수 피해에 대한 인도주의적 지원을 하게 되면서부터였다.²⁸ 같은 해 EU는 제네바 합의에 의거한 경수로 제공을 위한 KEDO(한반도에너지개발기구)에 참여하였고, 2001년 5월에는 EU와 북한 간에 공식 외교관계를 수립하기도 하였다.²⁹ 또한 EU는 1998년 12월부터 2015년 6월에 이르기까지 북한과 14차례 이르는 정치 대화를 추진해왔으며 이 대화에서는 '지역 평화와 안정, 비핵화/비확산, 인권 문제'³⁰와 같은 다양한 의제들이 논해졌다.

이렇듯 20년 가까이 북한과 접촉해온 EU는 북핵 위기 해결에 있어 엄연한 국제정치

²³ 중국, 북 안보리 결의 준수 촉구...독일, 북한 대사 초치 강력 비판, <중앙일보>, <http://newsjoins.com/article/22161865>, 17/11/30, (17.12.08.).

²⁴ 中 관영매체 "중국은 할 만큼 했다" ...추가 대북 제재 거부, <중앙일보>, <http://newsjoins.com/article/22171141>, 17/12/03, (17.12.08.).

²⁵ 후나바시 요이치, *op.cit.*, 429-430 면.

²⁶ *loc.cit.*

²⁷ 물론, 트럼프 대통령을 비롯하여 틸러슨 미 국무장관과 같은 미국 고위급 인사들이 북한과의 대화 가능성을 완전히 차단하고 있지는 않다.

²⁸ 박영민, <유럽연합(EU)의 북핵 인식과 변화: '관여 정책'의 변화를 중심으로>, 《세계지역연구논총》 35 집 3 호, 2017, 158 면.

²⁹ *loc.cit.*

³⁰ *loc.cit.*, *Ibid.*, 167 면.

중요 행위자이다. 후술할 논의에서는 EU의 대(對)북핵 정책에 대해 시계열적으로 살펴볼 것이다. 본격적인 논의에 앞서, EU의 대북 정책에 대한 이해를 돕고자 EU가 미국 주도의 대북 제재 동참 이외에도 규범 권력³¹이라는 별도의 동학을 통해서 북핵 문제에 대응해 왔음을 사전에 밝혀 두는 바이다. 이에 더해, EU의 정치경제적 이해관계가 EU의 북핵 정책에 어떻게 반영되어 왔는지도 함께 살펴보고자 한다.

2.3. 북한의 핵 도발에 따른 EU의 대북정책 변화

2.3.1. EU의 대(對) 북핵 초기 정책: 1차 북핵 위기의 종결부터 2차 북핵 위기에 이르기까지

전술 하였듯이 EU는 1995년 홍수피해를 돕기 위한 북한에 인도적 지원을 제공하며 공식적으로 접촉을 하게 된다. 북한과 EU의 관계가 첫 단추부터 정치경제적 층위가 아닌 '인도주의적' 층위에서 이루어졌다는 점은 특이할 만한 지점이다. EU의 규범 권력(normative power) / 시민적 권력(civilian Power)³²을 여실히 보여줄 수 있던 기회였기 때문이다. 실제로 EU는 이를 적극적으로 활용하며 북한과의 관계를 확대해 나아갔다.

EU는 대홍수 당시 구호 활동에 참여하며 북한의 열악한 경제난과 북한 체제의 비효율성을 목도하였으나 이를 안보문제화, 정치화 하지 않았다.³³ 오히려 EU는 1997년부터 대북 식량 지원을 개시하거나, 정부간 협력의 일환으로 농업재건 프로젝트를 진행하였다.³⁴ 나아가 EU는 비정부기구 간의 협력 사업에도 도움을 주었다고 한다³⁵.

한편, 이 시기 EU는 KEDO에 참여하게 되는데 EU의 KEDO 참여 결정은 규범 권력적 성격

³¹ 유럽연합의 대북 정책 가운데 규범 권력이 작동하는 부문은 인권과 인류애, 핵과 WMD 비확산, 세계 평화와 이를 위한 군축 등이 있다고 할 수 있다. 그러나 이번 연구보고서에서는 주제와의 유기적 연관성을 고려하여 유럽연합의 규범적 권력 가운데 '핵 비확산' 부문에 특히 중점을 두고자 한다. 추후 언급될 북핵 위기 대응에 있어서의 유럽연합의 규범 권력 작동이라 함은 주로 '핵 비확산을 통한 평화와 안정 추구'에 비중을 두고 있음을 사전에 밝혀 두는 바이다.

³² 방청록 · 마민호, <EU의 대 남북한 관계에 나타난 대외정책의 특징과 이론적 함의: 시민적 권력과 규범적 권력에 관한 논의를 중심으로>, 《유럽연구》 제 32 권 1호(2014년 봄), 2014, 176면.

³³ 이무성 · 박민중, <유럽연합의 대북한 정책: 안보문제화, 규범, 그리고 외재화>, 《유럽연구》 제 34 권 3호(2016년 가을), 2016, 313면.

³⁴ *Ibid.*, 313-314면.

³⁵ *loc.cit.*

과 정치적, 경제적 성격을 모두 지니고 있다는 특징이 있다.³⁶ 우선 EU의 KEDO 참여에 있어 규범 권력이 어떻게 작동하였는지 살펴보겠다. EU 정상회의는 1994년 6월 코르푸에서의 회담(European Council in Corfu)에서 1995년에 있을 NPT 연장 회의에서 조건 없는 무기한 연장을 지지하기로³⁷ 결정했다. '핵 비확산'이란 규범적인 가치를 선도하겠다는 의지를 천명한 셈이다. EU의 KEDO 참여 결정은 이러한 기초의 연장선상에 있던 것으로 보인다. 북핵 문제는 한반도, 동북아만의 문제가 아닌 전 지구적 문제이기에 '핵 비확산'이라는 규범적 가치의 확대를 위해, 또 '세계 평화'라는 규범적 가치의 지속을 위해 EU가 북한 경수로 건설을 지원하겠다는 것이다.

그러나 EU의 KEDO 참여에는 정치경제적 이해관계도 고려되었다. 실제로 EU는 공식자료에서 "KEDO 참여는 한반도에서 정치경제적으로 중요한 역할을 수행하기 위해서"(The EU 1977a)³⁸ 라고 명시하고 있기도 하다.

EU의 KEDO 참여의 정치적 배경을 살펴보기 위해 1994년 EU가 수립한 '신 아시아 전략 (Towards A New Asian Strategy)' 정책을 잠시 짚고 넘어가겠다. '신 아시아 전략' 정책 보고서는 '아시아의 평화와 안정은 유럽연합의 이익에 부합', '핵 확산 방지 등의 조치는 유럽연합의 안보와도 관련되어 있는 국제적 의무', (아시아 지역에 있어 미국의 중요성을 여전히 인정하면서도) '유럽연합과 아시아 간의 정치적 대화를 강화할 것'을 골자로 하고 있다.³⁹ 마스트리히트 조약으로 외교적 역할을 확대하게 된 EU의 정치적 영향력 확대 의지를 엿볼 수 있는 정책 보고서인 셈이다. 실제로 EU는 위 정책에 의거, 1998년부터 북한과의 정치대화를 개시하며,⁴⁰ 이 정책 문서는 추후 '유럽과 아시아: 강화된 동반자 관계를 향한 전략적 틀'⁴¹의 기반이 되기도 한다.

³⁶ 도종윤, *op.cit.*, 133-140 면.

³⁷ *Ibid.*, 133 면.

³⁸ *Ibid.*, 135 면.

³⁹ *Ibid.*, 122 면.

⁴⁰ 박영민, *op.cit.*, 168 면.

⁴¹ 도종윤, *op.cit.*, 123 면. *유럽과 아시아: ...전략적 틀'의 영문 명: Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership(2001.09).

KEDO 가입 당시 집행위원회 부위원장 레옹 브리탄(Leon Brittan)이 '아시아에서 정치 및 안보분야를 강화할 수 있는 중요한 신호'⁴²라 의의를 부여한 것도 정치적 영향력의 확대라는 맥락에서 동일하게 이해 가능하다. 또 집행위원회 측에서 2002년에 출간한 *One year On: the Commission's Conflict Prevention Policy*에는 EU의 분쟁 예방 및 평화구축의 활동 사례로 KEDO 참여를 들기도 한다.⁴³ 이러한 것을 보면 EU가 KEDO 참여 당시 국제사회에서의 정치적 영향력 확대를 염두에 두고 있었다는 것을 알 수 있다.

한편, EU는 유럽 내 원자력 부문의 경기 악화를 타파하기 위한 목적에서도 KEDO 참여를 결심하게 된다. 우선, 1973년과 1979년의 오일 쇼크로 경기 침체가 장기화되어 원자력 부문에서 투자가 감소하였다고 한다.⁴⁴ 또한 1979년 미국 스리마일 섬 원자력 발전 사고와 1986년 구 소련 체르노빌 원자력 발전소 사고로 핵 시설은 유럽 시민들의 불안감을 초래, 시민 사회의 반핵운동을 야기하였다.⁴⁵ 이로 인해 90년대 유럽 내 원자력 플랜트는 침체기에 접어들었고 이에 Euratom⁴⁶은 해외 시장 확보에 관심을 가지게 되었다. 북한 경수로 지원사업 참여결정도 이의 연장선상에 있던 정책 결정이라 할 수 있다. 레옹 브리탄 집행위 부위원장도 "유럽연합의 기업들에게 많은 기회를 주기 위해서"⁴⁷라고 KEDO 참가 이유를 밝히곤 하였다.

지금까지 논해온 1995년 북한 대홍수 지원(인도적 개입)부터 KEDO 참여(1995-1998)까지 EU의 대북 정책은 '건설적 관여(Constructive Engagement)' 정책으로 불린다.⁴⁸ 이 기간 동안 EU는 KEDO에 총 7천 5백만 유로를 지불(1995-2000)⁴⁹하였다. 이는 마스트리히트 조약 발효 이후 EU가

⁴² *Ibid.*, 135 면.

⁴³ *loc. cit.*

⁴⁴ *Ibid.*, 129 면.

⁴⁵ *Ibid.*, 127-129 면.

⁴⁶ Euratom 은 유럽연합 차원의 원자력 이용 부문을 전담하고 있으며, KEDO 에 EU 가 참가하게 되었을 때에도 당시 EU 의 법 인격 부재로 Euratom 이 서명주체가 되었다.(*Ibid.*, 124-125 면.)

⁴⁷ *Ibid.*, 136 면.

⁴⁸ 박영민, *op.cit.*, 168 면.

⁴⁹ *loc.cit.*

외교적 역량을 확대함에 따라 나타난 결과였다. 한편, 확대된 역량을 통해 EU는 규범적 목표인 국제적 핵위협 및 WMD(대량살상무기) 확산 방지 정책⁵⁰을 보다 적극적으로 펼쳤다고 할 수 있다.

이러한 EU의 대북 정책은 1999년 7월, 한반도 문제에 대한 집행이사회 보고서를 통해 공식화되었으며 북한과의 관계 개선을 위한 다섯 가지 주요 고려사항들이 담겨 있다고 한다.⁵¹ 여기에는 북한 인권 문제 및 외국 NGO의 북한 내의 활동 보장⁵²과 같은 내용들이 적시되어 있다.

EU는 이 중, '핵·미사일 문제에 대한 북한의 책임 있는 태도'⁵³를 특히 중시하였다. 한편, EU는 2000년 6.15 1차 남북 정상회담 이후 북한 측에 남북 간 화해협력 분위기의 지속을 촉구했으며, 2000년 11월 대북 행동방향(EU's lines of action toward North Korea)을 설정하기도 했다.⁵⁴ 이듬해인 2001년 3월엔, 전술한 대북 가이드라인에 의거하여 'EU-북한 전략 보고서'를 발표하였으며 여기엔 '지속가능한 경영 체계 및 자원의 활용', '식량 안보 및 농촌 개발 프로그램', 그리고 이러한 훈련 프로그램을 이행할 수 있는 '북한 전문가의 양성'과 같은 내용이 포함⁵⁵되었다.

종전의 '건설적 관여'보다 구체적이며, 북한의 여러 부문에 대해 다각적으로 접근하려 한 1999년부터의 EU 대북 정책은 '신중한 관여(cautious engagement)' 정책이라 일컫는다.⁵⁶ 그리고 '신중한 관여' 정책 시기이던 2001년 5월, EU는 북한과 공식적인 외교관계를 수립하였다.⁵⁷

그러나 EU의 '신중한 관여' 정책은 오래 지속되지 못했다. EU도 북핵 위기의 중요 당사자이나 미국과 북한과 같은 핵심 당사국이 아니었으며, 고로 미북 관계 악화 시 EU의 대북 정책도 불가피한 영향을 받기 때문이다. 실제로 EU가 북한과 공식수교를 맺은 지 1년이 채 지나지 않아 2차 북핵 위기가 발발하였고, 이에 EU도 대북 정책 노선을 선회하게 된다. 이 당시 변경된 EU의 대북 정책을 소개하기에 앞서, 이해를 돕고자 2차 북핵 위기 시작 당시의 맥락을 되짚어 보겠다.

⁵⁰ *loc. cit.*

⁵¹ *loc. cit.*

⁵² *loc. cit.*

⁵³ *loc. cit.*

⁵⁴ 박영민, *op.cit.*, 169 면.

⁵⁵ *loc. cit.*

⁵⁶ *loc. cit.*

⁵⁷ *Ibid.*, 165 면.

2002년 10월 4일 제임스 켈리 미국 국무부 동아태 차관보는 평양을 방북하였다.⁵⁸ 같은 해 여름 미국 정보기관이 포착한 북한의 농축우라늄(HEU) 생산 계획을 확인⁵⁹하기 위해서 였다. 그 자리에서 강석주 북한 외무성 제 1 부상은 '우리가 HEU 계획을 가지고 있는 것이 뭐가 나쁘다는 건가. 우리는 HEU 계획을 추진할 권리가 있고, 그보다 더 강력한 무기도 만들게 돼 있다.' 하였고, 이에 10월 16일 미국 정부는 긴급성명의 형태로 '북한의 핵 계획'을 발표하였다.⁶⁰

북한 측은 10월 25일 조선중앙통신의 외무성 대변인 담화에서 "...핵무기에 그치지 않고, 그 이상의 것을 소유할 권리가 있다고 분명히 했다"고 보도하면서도 "(HEU 보유를 시인했다는 건) 미국이 자의적으로 준비한 표현"이라면서 HEU의 보유를 부인하였다.⁶¹ 강석주는 켈리를 상대로 의도적으로 모호한 발언을 함으로써-가질 권리가 있다(right to possess)인지 갖기에 이르렀다 (come to possess)인지-제네바 합의에 준하는 미북 양자 대화를 도모⁶²했던 것이다.

사실 EU는 미국의 긴급성명 발표 당시만 하더라도 외교적 해결 방안을 모색하려 하였다.⁶³ 그러나 KEDO 이사회가 같은 해 11월 미국의 증유 제공 중지 성명을 발표한 이후 북한은 순차적으로 동결 핵시설 재가동 선언, 핵 재처리 시설 감시카메라와 봉인 철거, 국제원자력기구(IAEA) 사찰관 추방, 2003년 1월 10일 NPT 탈퇴 선언⁶⁴과 같이 도발 수위를 높여갔다. 이에 EU도 이전 보다 강경한 대북 정책을 선보이게 된다.

EU는 북한의 HEU 및 핵무기 개발 프로그램의 폐기 촉구와, 이의 불이행시 EU의 기술 지원 전면 재검토⁶⁵와 같은 입장을 표명했다. 또한, 북한의 NPT 탈퇴에 대응하며 미국의 대북 정책인 '선 핵 관련 의무 이행, 후 대화' 입장을 지지하게 된다.⁶⁶ 이렇듯 2차 북핵 위기 이후, 이전보다

⁵⁸ 후나바시 요이치, *op.cit.*, 149, 151,156-160 면.

⁵⁹ *loc. cit.*

⁶⁰ *Ibid.*, 149, 162 면.

⁶¹ *Ibid.*, 162 면.

⁶² *Ibid.*, 165-166,168 면.

⁶³ 박영민, *op.cit.*, 169 면.

⁶⁴ 후나바시 요이치, *op.cit.*, 163 면.

⁶⁵ 박영민, *op.cit.*, 169-170 면.

⁶⁶ *loc. cit.*

강경한 노선을 걷게 된 EU의 대북 정책을 '비판적 관여(critical engagement)' 정책이라 한다.⁶⁷

그러나 '관여' 정책이란 이름에서 알 수 있듯 EU는 2차 북핵 위기가 지속되는 상황에서도 북한을 상대로 제재와 압박만을 고수하지 않고 북한과의 관계 개선 및 증진을 위해 노력하였다. 이는 한편으론 EU가 북한을 압박할 수 있는 수단이 경제 및 외교 부문에만 국한⁶⁸되어있다는 현실(군사 수단의 부재) 때문일 수도 있으나 다른 한편으론 국제 핵 비확산, 평화적 접근과 같은 EU의 규범 가치들이 북핵 위기 속에서도 지속되었다는 점에서 의의를 지닌다고 평가할 수도 있다.

실제로 EU는 '비판적 관여' 정책을 채택하고 있는 와중에도 북한과의 외교채널을 다각화하려 여러 시도를 하였다.⁶⁹ 2005년 3월, 유럽의회의 'EU의 6자 회담 참여 촉구 결의안' 채택⁷⁰은 이를 단적으로 보여주는 사례이다. 유럽의회는 'No Say, No Pay'(발언권 없이는 지원도 없다)⁷¹란 기조 하에 6자 회담의 일원이 되고자 하였던 것이다. 이는 2005년 1-2월 미북 관계 급랭에 대한 EU, 그리고 유럽의회 차원에서의-대처의 일환이었던 것으로 보인다.

부시 2기 출범 직후 콘돌리자 라이스 국무장관은 청문회 연설에서 북한을 '압제의 거점'(Outposts of Tyranny)이라 비난하였으며 약 2주 뒤, 부시 대통령이 취임 연설에서 "세계의 압제 국가를 민주화 할 것"이라 선언⁷²하는 일이 있었다. 이를 정권 붕괴의 위협으로 간주한 북한은 외무성 성명을 통해 6자 회담 참가 무기한 중단과 핵무기 제조 및 보유를 공식 선언(2.10 핵 보유 선언)⁷³하였고 이로 인해 미북 관계는 급속히 악화되었다. 이러한 상황 속에서 EU는 북핵 문제의 평화적 해결 창구였던 6자 회담 재개가 요원해 보이자 참가를 자처하여 미북 간 긴장 국면에 전환점을 주려 했던 것으로 사료된다.

⁶⁷ 비판적 관여 정책: 정례적 정치대화와 개발원조 프로그램을 추진하면서도 동시에 외교적 압력과 제재를 병행하는 것을 의미한다.(*Ibid*, 170 면.)

⁶⁸ *loc. cit.*

⁶⁹ 이무성·박민중, *op.cit.*, 314 면. 2차 북핵 위기 와중에도 EU는 북한과의 경제 개혁 워크숍을 진행하였다.(2004-2006)

⁷⁰ 윤석준, <유럽연합 6자회담 참여 입장 밝혀-EU, 6자 회담 재개 세 번수 되나>, <민족 21> 2005.4., 2005, 124-125 면.

⁷¹ *loc. cit.*

⁷² 후나바시 요이치, *op.cit.*, 515 면.

⁷³ *Ibid*, 516 면.

2.3.2. EU의 대(對) 북핵 후기 정책: 1차 북핵실험부터 오늘날에 이르기까지

그러나 EU의 대북 관여 정책은 2006년 1차 북핵실험을 기점으로 완연하게 달라진다. 2002년 2차 북핵 위기가 대두된 지 3년이 지난 시점(2005년)에서도 6자 회담 참여 의사를 피력할 만큼 외교적 관여를 중시했던 EU의 정책 방향에 중대한 변화가 생긴 것이다.

북한은 2006년 10월 9일 1차 핵실험을 필두로 2009년 2차, 2013년 3차, 2016년 4차(1월), 5차(9월), 그리고 2017년 9월 3일 6차 핵실험까지⁷⁴ 11년 동안 여섯 차례의 핵 실험을 단행하였다. 그리고 북핵·미사일 실험에 대한 유엔 안보리 대북 제재 결의안은 지금까지 총 여덟 차례 채택되었다.⁷⁵ [결의 1718호 (2006년), 1874호 (2009년), 2087호·2094호 (2013년), 2270호·2321호 (2016년), 2356호·2375 호 (2017년)⁷⁶] EU는 처음부터 유엔 안보리 대북 제재 결의안을 충실히 이행할 것을 표명하였고⁷⁷, 실제로 이를 잘 준수하고 있다.

보다 구체적으로 EU의 제재 방안을 살펴보면 1차 핵실험 직후 EU는 의장국 성명, 고위 대표 성명을 채택⁷⁸하며 안보리 제재 결의안 이행 의지를 천명하였다. 2009년 2차 핵실험 이후 열린 6월 EU 정상회의에서는 북핵·미사일을 규탄하며 단호한 조치를 취해 나아갈 것을 밝힌 이사회 결론(presidency conclusions)을, 12월에는 이사회 규정(Council Regulations)을 채택⁷⁹하기도 하였다. 또한, 3차 핵실험 이후 EU는 유엔 안보리 결의안의 이행과 더불어 EU 차원의 독자적인 추가 대북 제재를 부과⁸⁰해오고 있다.

EU의 독자 제재 부문은 수입(e.g.북한산 석유 제품 수입 전면 금지), 금융(e.g.북한의 EU 내 회원국 모든 투자 금지), 운송(e.g.북한 국적 항공기의 EU 회원국 상공 비행, 이착륙 전면 금지)⁸¹과

⁷⁴ 연합뉴스, *op.cit.*, [북 6 차핵실험] 북한 핵 개발 주요 일지.

⁷⁵ 박영민, *op.cit.*, 171-172 면.

⁷⁶ *loc.cit.*

⁷⁷ *loc.cit.*

⁷⁸ *loc.cit.*

⁷⁹ *loc. cit.*

⁸⁰ *Ibid.*, 172 면.

⁸¹ *loc. cit.*

같은 분야를 포괄하고 있으며 제재 대상도 국가를 비롯하여 기업, 개인을 망라한다는 특징이 있다. 가장 최근의 핵실험인 2017년 9월 3일의 6차 핵실험 이후 EU는 9월 11일 채택된 안보리 결의안 2375호를 준수하는 한편, 9월 15일 대북 광물수출 금지, 탄도미사일 관련 개인 및 은행에 대한 EU 독자 제재안을 발표하였다.⁸² 이로서 현재 EU의 대북 제재 대상은 104명의 개인과 59개의 기관에 이른다고 한다.⁸³

EU-북한의 무역 추이에서 점유율과 총액 모두 감소하고 있음은 핵실험 이후 EU의 대북 제재 강화에 따른 자연스러운 양상이라 할 수 있다. 1998년, 양자가 정치적 대화를 시작했을 당시 북한의 대외무역에서의 EU 비중은 무려 21.77%⁸⁴에 이르렀으나 북한이 1차 핵실험을 감행한 2006년부터는 대북 수출입 합계가 감소 추세로 전환하게 되었다.⁸⁵ 2014년에 이르면 북한의 대외 무역에서 EU가 차지하는 비중이 0.89%에 그치게 되었다.⁸⁶

EU가 이전보다 강경하게 북핵실험에 대응하는 것은 무엇보다도 북한의 핵위협이 심화됨에 따라 한반도와 동북아의 평화가 위협받고 안전이 저해된다고 판단하기 때문이다. 달리 말하면, EU가 북한의 핵 실험을 이전의 핵 개발 프로그램과는 질적으로 다른⁸⁷, 고차원적인 위협으로 간주하고 있음을 시사한다. 그러나 다른 한편으로 북한의 핵실험이 EU가 추구하는 '핵 비확산과 WMD 확산방지'⁸⁸라는 정상적인 규범 가치⁸⁹에 명백하게 위배되는 행보이기에 유엔 안보리 제재 결의안 이행에 더한 추가 제재 조치까지 EU가 능동적으로 부과하고 있는 것이라 할 수 있다. 뿐만 아니라, 2009년 리스본 조약 발효 이래 EU의 공동외교안보정책이 이전보다 힘을 얻게 되면서⁹⁰ 대북 제재에 적극적으로 참여할 수 있게 된 것도 EU의 대북 정책 변화의 배경이라 할 수 있다.

⁸² *Ibid.*, 173 면.

⁸³ *loc.cit.*

⁸⁴ 이무성 · 박민중, *op.cit.*, 315 면.

⁸⁵ *loc.cit.*

⁸⁶ *loc.cit.*

⁸⁷ 박영민, *op.cit.*, 173 면.

⁸⁸ 방청록 · 마민호, *op.cit.*, 163 면.

⁸⁹ Manners, I., *Normative power Europe: a contradiction in terms?* JCMS: Journal of common market studies, 40(2), 2002, pp.238-244.

⁹⁰ 이종광, <유럽연합의 공동외교안보정책 발전과 리스본조약에서의 안보전략 강화>, 《국제정치연구》 제 15 집 1 호, 2012, 196 면.

EU의 국제정치에 있어서의 영향력 강화는 이란 핵 협상 과정에서도 여실히 드러난다. 이란 핵 협상은 북핵 문제 해결에도 시사하는 지점이 있기에 2015년 7월 최종 타결된 P5+1(중국, 프랑스, 러시아, 미국, 영국의 유엔 안보리 상임 이사국+독일)과 이란 간의 JCPOA (포괄적 공동 행동 계획, Joint Comprehensive Plan of Action)⁹¹의 의의와 그 배경을 잠시 살펴보고자 한다.

1979년 이란 이슬람 혁명과 1980년대 이란-이라크 8년 전쟁을 거치면서 이란은 미국과의 관계가 악화되었다.⁹² 이에 1980년대 중반부터 이란은 러시아, 중국, 북한으로부터 미사일 기술을 제공받는 한편, 1990년대에는 핵 프로그램을 개발해왔다.⁹³ 그러나 2002년 '이란국민저항협의회'라는 반체제 단체의 폭로로 비밀리에 우라늄 농축 시설을 운영하고 있음이 적발된다.⁹⁴ 이에 2005년 연두 교서에서 미국 부시 대통령은 이란을 이라크, 북한과 더불어 '악의 축'이라 선언했고, 이란은 핵 시설 은폐를 부정하며 '평화적이고 자족적인' 핵 프로그램이라⁹⁵ 주장하였다.

이 과정에서 부시 대통령은 '테러와의 전쟁'이라는 기조에 의거, 이란의 대화 제안을 묵살⁹⁶하였고 이에 이란 핵 협상의 실질적 주체로서 EU와 주요 회원국들이 나서게 된다. 영, 프, 독 EU 3개 회원국과 이란 사이에 맺어진 테헤란합동선언문(2003.10.21.)을 필두로 EU-이란 파리합의문(2004.11.15.)이 체결된 사실이 이를 입증한다.⁹⁷ 2006년 이란 핵 문제의 안보리 상정 이후⁹⁸에는 핵 협상의 공식 주체로 영국, 프랑스, 독일이 참여하게 된다. 부시 행정부의 소극적인 협상 의지의 여파로 EU 회원국이기도 한 영국, 프랑스, 독일이 대 이란 제재 및 안보리 결의에 있어 협상자와 중재자⁹⁹를 오가며 JCPOA 타결의 핵심 행위자 역할을 해왔다는 것이다.

⁹¹ 정상률, <이란의 핵-미사일 프로그램에 대한 국제적 대응과 JCPOA 이행 계획>, 《글로벌정치연구》 제 9 권 2 호, 2016, 112-114 면.

⁹² *Ibid.*, 105-106 면.

⁹³ *loc. cit.*

⁹⁴ *Ibid.*, 106 면.

⁹⁵ *loc. cit.*

⁹⁶ *Ibid.*, 110 면. 2003년 5월, 이란의 하타미 정부는 스위스 채널을 통해 대타협을 제안하며 핵 프로그램의 완전 투명화를 조건으로 이란의 안전보장 및 양국 관계 정상화를 요구하였다. 그러나 부시 행정부는 그 진정성을 의심하며 제안에 응답하지 않았다고 한다.

⁹⁷ *Ibid.*, 107 면.

⁹⁸ *loc. cit.*

⁹⁹ *Ibid.*, 120 면.

이는 JCPOA의 협상 주체를 서술하는 방식에서도 드러나는데 일반적으로 이란과의 협상 대상국들을 P5+1이라 일컫지만 JCPOA에서는 “E3/EU+3”이란 표현을 쓴다.¹⁰⁰ 유엔 안보리 상임 이사국들의 역할보다 EU의 영향력이 컸음을 암시하는 대목으로 사료된다. 특히 2015년 7월, 최종 협정인 JCPOA의 발표에 있어 EU 공동외교안보정책 고위대표인 모게리니가-옵서버 자격이었지만-참석¹⁰¹하였다라는 것은 리스본 조약 이후 공동외교안보정책의 강화를, 그리고 EU의 국제분쟁 해결 기여의 확대 가능성을 보여주는 사례라 할 수 있다. 트럼프가 이란 핵 협상을 부정하는 뉘앙스를 보이면 EU를 대표해 모게리니가 이란 핵 합의 유효성을 강조하는 성명¹⁰²을 내는 것을 보더라도 EU의 국제무대에서의 외교적 영향력 확대와 이에 대한 EU의 자신감을 확인할 수 있다.

이란 핵 협상에서 주도적으로 나섰던 경험을 앞세워 EU는 향후 북핵 위기 극복에 있어서 이전보다 적극적으로 나서려 할 것이다. 앞선 이란 핵 협상 사례에서 보듯이 리스본 조약 발효 이후 EU의 공동외교안보정책은 강화되었으며, 유럽안보방위정책(ESDP)이 공동안보방위정책(CSDP)으로 확대¹⁰³되었기에 EU의 적극적 대북 정책에 대한 제도적 제약도 상당 부문 완화되었다.

한편, 핵실험 이후 EU의 대북 정책이 제재 중심으로 전환한 것은 사실이나 그렇다고 EU의 관여 정책이 백지화된 것은 결코 아니다. EU의 대북 제재는 어디까지나 핵 및 WMD 비확산이란 규범적 목표 달성에 있다. 실제로 EU는 대북 제재에 동참하면서도 북한 인권 문제에 관여하였고 인도적 지원도 지속하였기에¹⁰⁴ EU의 대북 제재 정책 목적을 김정은 체제의 붕괴라고 오판해서는 안 된다. EU는 경직된 미북 관계와 심화된 북핵 위기 해결에 기여할 충분한 역량을 가지고 있다. 기존 당사국들이 북핵 위기에 있어 EU의 역할 확대를 긍정적으로 검토해야 하는 까닭이다.

¹⁰⁰ *Ibid.*, 109 면.

¹⁰¹ *loc.cit.*

¹⁰² 핵협상 직접 참여 EU-러 “핵 합의 유효…계속 지킬 것”, <연합뉴스>, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/14/0200000000AKR20171014005300111.HTML>, 2017/10/14, (17.12.10.).

¹⁰³ 이종광, *op.cit.*, 195-196 면.

¹⁰⁴ 박영민, *op.cit.*, 174 면.

3. 결론

1993년 1차 북핵 위기가 발발한지 24년, 2002년 2차 북핵 위기가 발발한지 15년이 지났다. 1차 북핵 위기는 제네바 합의를 통해 종결 단계에 이르렀지만 제네바 합의는 미북 모두의 과오로 제대로 이행되지 못하였다. 그러던 와중에 고농축 우라늄 프로그램 은폐 의혹을 둘러싼 2차 북핵 위기가 발생하게 되었다. 이를 해결하고자 6자 회담이 열렸으나 제네바 합의에 준하는 성과를 얻지 못하였고, 2006년 1차 핵 실험 단행 이후 사실상 동력을 상실하여 2008년을 끝으로 더 이상 열리고 있지 않다. 미북 간의 대화도 2012년 2.29 합의 이후로는 진전이 없다.

2017년 현재는 어떠한가? 2011년 말 김정은의 집권 이후 북한은 핵 실험과 미사일 도발을 일삼으며 미국 본토 타격까지 노리고 있다는 도발을 서슴지 않고 있다. 한편, 올해 초 임기를 시작하게 된 도널드 트럼프 대통령은 적극적으로 대북 제재 및 압박 조치에 나서고 있다. 또한, 김정은을 비난하는 언사를 함에 있어서도 주저하지 않는다. 두 정상 간의 대립 심화로 미북 관계 역시 최악으로 치닫고 있으며 일각에서는 한반도 내의 물리적 충돌 가능성을 우려하기도 한다.

한편, 러시아는 대미 관계 악화로 대북 제재 조치에 비협조적이며 중국 역시 미국 주도의 대북 압박 행보에 마냥 적극적이지 않은 실정이다. 이러한 상황에서 문재인 대통령이 외쳤던 '한반도 운전자론'은 사실상 공허한 울림으로 전락하고 말았다.

이렇듯 6자 회담 참여국 간의 관계 악화는 다자 공조 가능성을 현저히 떨어뜨려 놓았으며 미북 간의 관계 진전을 위한 대화 개시 가능성이 불투명한 것도 사실이다. 한국은 북한의 도발이 지속되고 있는 상황에서 남북 대화의 실마리를 찾지 못하고 있다. 기존 당사국들에 국한하여 북핵 위기를 해결하는 것이 불가능에 가까워졌다고 해도 과언이 아닌 상황이 2017년 현재, 미북 관계 및 동북아 구도의 민낯이라 할 수 있다.

이에 필자는 북핵 문제 해결에 대한 EU의 역할 확대 가능성을 탐색해 보았다. EU는 북핵 위기 초반부터 꾸준히 북핵 문제에 관여해왔다. 1990년대 중후반의 KEDO 참여, 2005년의 6자 회담 참가 의사 표명, 그리고 북핵 실험 이후 유엔 안보리 대북 제재 결의와 더불어 자체적인 제재 조치 적용까지 북핵 위기 타파를 위한 시도에는 늘 EU가 자리하고 있었다.

EU의 북핵 문제 접근 방식을 주목해야 하는 이유는 제재 일변도의 단순한 접근법이 아니라는 점에 있다. 이른바 '규범 권력'을 활용한 EU의 대북 정책 접근법이 바로 그것인데, EU는 '핵 비확산과 WMD 비확산'이라는 목표 하에 북핵 위기 발발 이래 건설적 관여, 신중한 관여, 비판적 관여 정책 등의 관여 정책을 연속성 있게 펼쳐오며 북핵 위기에서 중재자의 역할을 충실하게 이행해왔다. 또한, EU는 북한이 핵실험을 단행한 이후에는 국제 공조의 일환으로 대북 제재 조치에도 적극적으로 참여하고 있으나 그럼에도 핵 비확산이란 규범적 목표의 추구를 인도적 지원과 더불어 병행하고 있는 특징이 있다.

그러나 그간 EU는 북핵 문제의 주변적인 행위자로만 간주되어왔다. 지리적으로 관련성이 떨어진다는 지적도 있었으나 무엇보다도 기존의 핵심 당사국(미국, 중국을 비롯한 6자회담 당사국)들이 북핵 문제에 대한 영향력을 EU에 배분하길 원치 않았던 것이 주된 이유라 할 수 있다. 2005년 EU의 6자 회담 참여 의사 표명에 대한 미국의 회의적인 반응이 이를 입증한다. 한편, EU의 본질적인 한계도 EU가 북핵 문제에 적극적으로 대응하는 것에 제약을 주곤 하였다. 2005년 EU의 6자회담 참가 의사 표명 당시 EU는 법인격조차 부재한 상황이었다.

그러나 2009년 리스본 조약 발효 이후 EU는 괄목할 만한 역량 강화를 이룩하였다. 공동 외교안보 고위대표의 역할이 강화되어 EU 차원에서의 공동외교안보정책이 탄력적으로 운용될 수 있게 되었음은 물론, 최근에는 공동방위정책에 대한 논의도 활발하게 이루어지고 있다. 이러한 EU의 외교력 강화는 2015년 7월의 이란 핵 협상 타결 과정에서 단적으로 확인할 수 있었다.

이러한 점들로 미루어 보아 북핵 문제 해결에 있어 EU가 기여할 수 있는 가능성과 역량은 충분하다고 할 수 있다. 나아가, 기존 관여국 간의 관계 악화, 특히 미북 관계 악화로 정체 상태에 머물러 있는 북핵 위기 해결을 위해서는 EU의 역할 확대는 필수적이라 사료된다.

EU가 최근 들어 대북 제재 정책을 펼치고 있다고는 하나 여러 차례 살펴보았듯이 EU의 대북정책에는 관여 정책이 항상 전제되어 왔다. 이러한 접근법은 긴장 관계가 고조된 한반도의 위기 국면을 완화하는 데에 있어 해법으로 작동할 여지가 있다. 대북 제재에 동참하면서도 '핵 비확산'이라는 규범적 목표에 기반하여 신중히 대북 관여에 임하는 EU의 대북 정책은 지금보다 더 주목받아야 함이 마땅하다.

특히 EU의 '핵 비확산 억지'라는 규범 목표는 김정은에게 EU의 대북 관여 정책이 체제 전복을 목표로 하지 않는다는 시그널을 전하는 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 6차 핵실험 이후 EU 측 외교관들과 북한 외무성 관리와 두 차례에 걸쳐 평양에서 회담을 가진 것¹⁰⁵을 보더라도 북한이 주요 대화 파트너로서 EU를 상정하고 있음이 확인 가능하다.

김정은은 무엇보다도 정권 붕괴를 두려워한다. 그리고 핵 억지력을 보유하는 것만이 체제 유지의 유일한 방안이라 생각하기에 핵 포기를 할 의사가 없는 것으로 판단된다. 한편, 핵 개발을 완성하고 나면 북한은 미국에게 핵 보유국 지위 인정과 더불어 안전 보장 및 평화 협정 체결을 요구¹⁰⁶할 가능성이 높다. 그러나 높은 확률로 미국은 북한의 핵 보유국 지위를 인정해주지 않을 것이다. 핵 군축의 기조에 상충할 뿐만 아니라 한일의 핵 무장을 막을 근거도 사라지기 때문이다.

그렇기에 북한의 핵 능력이 완결 단계에 이르기 전에 EU가 미북 간의 중재자의 역할을 수행하도록 하는 것이 중요하다. EU는 이미 이란 핵 협상 과정에서 협상자이자 중재자로서의

¹⁰⁵ "EU, 평양서 두 차례 공식회담", <자유아시아방송(RFA)>, http://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/ne-kh-10042017161149.html, 17/10/04, (17.12.11).

¹⁰⁶ 핵·미사일 완성 후 北, 대미협상 나설 듯, <중앙일보>, <http://newsjoins.com/article/21921516>, 17/09/10, (17.12.11).

역할을 충실하게 이행하며 강화된 외교 역량을 입증한 바가 있다. 이제는 EU를 북핵 위기의 주요 당사자로 격상하여 정체되어 있는 북핵 문제를 해결해 나아가야 할 때이다.

4. 참고문헌

도종윤(2012), <유럽연합의 KEDO 가입: 참여요인, 평가 그리고 함의>, 《東西研究》 제 24권 2호.

박영민(2017), <유럽연합(EU)의 북핵 인식과 변화: '관여 정책'의 변화를 중심으로>, 《세계지역연구논총》 35집 3호.

방청록·마민호(2014), <EU의 대 남북한 관계에 나타난 대외정책의 특징과 이론적 함의: 시민적 권력과 규범적 권력에 관한 논의를 중심으로>, 《유럽연구》 제 32권 1호.

윤석준(2005), <유럽연합 6자회담 참여 입장 밝혀-EU, 6자 회담 재개 새 변수 되나>, 《민족21》.

이무성·박민중(2016), <유럽연합의 대북한 정책: 안보문제화, 규범, 그리고 외재화>, 《유럽연구》 제 34권 3호.

이종광(2012), <유럽연합의 공동외교안보정책 발전과 리스본조약에서의 안보전략 강화>, 《국제정치연구》 제 15집 1호.

전상훈(2017), <전술핵 재배치로 한반도 '核' 균형 시대를 열자>, 아산정책연구원,

<http://www.asaninst.org/contents/%EC%A0%84%EC%88%A0%ED%95%B5-%EC%9E%AC%EB%B0%B0%EC%B9%98%EB%A1%9C-%ED%95%9C%EB%B0%98%EB%8F%84-%E6%A0%B8-%EA%B7%A0%ED%98%95%EC%8B%9C%EB%8C%80%EB%A5%BC-%EC%97%B4%EC%9E%90/> (17.12.08.).

전재성(2017), <트럼프 대통령의 아시아 순방: 미국의 대 아시아 전략 평가>, EAI 논평, 2017.11.

정상률(2016), <이란의 핵-미사일 프로그램에 대한 국제적 대응과 JCPOA 이행 계획>, 《글로벌정치연구》 제9권 2호.

후나바시 요이치(2007), 『김정일 최후의 도박』, 오영환 외 2인 옮김, 중앙일보시사미디어.

Chalmers, Malcolm(2017), "Preparing for war in Korea",

https://rusi.org/sites/default/files/201709_rusi_preparing_for_war_in_korea_chalmers_web.pdf (17.12.08.).

Manners, Ian (2002), *Normative power Europe: a contradiction in terms?*, JCMS: Journal of common market studies, Vol 40. Number 2.

『국민일보』(2017), 한반도 흔드는 예측불가 두 사람...김정은 vs. 트럼프 '일촉즉발',
<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923796722&code=11121400&sid1=pol>. (17.12.08.).

『동아일보』(2017), "북핵은 1차적으로 北-美간 문제"...靑, 운전석에서 내리나,
<http://news.donga.com/Politics/3/all/20171202/87548121/1> (17.12.08.).

『자유아시아방송』(2017), "EU, 북한과 평양서 두 차례 공식회담",
http://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/ne-kh-10042017161149.html (17.12.11.).

『조선일보』(2017), 러 푸틴 "내년 대선 출마하겠다" 공식 선언,
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/12/07/2017120700698.html (17.12.08.).

『중앙일보』(2016), 오바마정부 "대북 전략적 인내 한계"..."차기 정부 더 공격적 전략 필요",
<http://news.joins.com/article/20913413> (17.12.08.).

『중앙일보』(2017), 러시아 "스포츠 아닌 정치적 결정" 미국의 음모로 몰아,
<http://news.joins.com/article/22182637> (17.12.08.).

『중앙일보』(2017), 美 미사일 전문가 "北, 美 본토 타격 능력 갖춰",
<http://news.joins.com/article/21991940> (17.12.08.).

『중앙일보』(2017), 예측 불가 트럼프, 통제 불가 김정은과 벼랑끝 전술,
<http://news.joins.com/article/21505661> (17.12.08.).

『중앙일보』(2017), 북, 한국 대화 제의에 "입 다물고 있어라",
<http://news.joins.com/article/21878615> (17.12.08.).

『중앙일보』(2017), 中 관영매체 "중국은 할 만큼 했다"...추가 대북 제재 거부,
<http://news.joins.com/article/22171141> (17.12.08.).

『중앙일보』(2017), 중국, 북 안보리 결의 준수 촉구...독일, 북한 대사 초치 강력 비판,
<http://news.joins.com/article/22161865> (17.12.08.).

『중앙일보』(2017), 핵·미사일 완성 후 北, 대미 협상 나설 듯,

<http://news.joins.com/article/21921516> (17.12.11.).

『연합뉴스』(2016), <트럼프 당선> '최순실 파문' '美대선쇼크'로 한미관계 시련 맞나,

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/11/09/0200000000AKR20161109144700014.HTML?input=1195m>
(17.12.08.).

『연합뉴스』(2017), [북 6차 핵실험] 북한 핵개발 주요 일지(종합),

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/09/03/0200000000AKR20170903037251014.HTML> (17.12.08.).

『연합뉴스』(2017), 北 핵무기 비협상 기조 재확인...북미 평행선 계속,

<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2017/10/21/0503000000AKR20171021027800014.HTML> (17.12.09.).

『연합뉴스』(2017), 핵협상 직접 참여 EU·러 “핵 합의 유효...계속 지킬 것”,

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/14/0200000000AKR20171014005300111.HTML> (17.12.10.).

『연합뉴스』(2017), 트럼프, 북한 ‘테러지원국 재지정’...“최대의 압박 일환”,

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/21/0200000000AKR20171121004700071.HTML> (17.12.08.).

『한겨레』(2007), 남북관계 발전과 평화 번영을 위한 선언(전문),

http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/240496.html (17.12.09.).

『한겨레』(2012), 북, 2·29 북미합의 파기 선언,

<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/528825.html> (17.12.08.).

『한겨레』(2017), 김정은, 트럼프에 “미치광이” 응수...북-미 ‘브레이크 없는 질주’,

<http://www.hani.co.kr/arti/international/america/812129.html> (17.12.08.).

『한겨레』(2017), 김정은 “핵-경제 병진노선 관철, 핵무력 완수”,

<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/813662.html> (17.12.08.).

『한겨레』(2017), 트럼프의 러시아 사랑은 끝났다?,

<http://www.hani.co.kr/arti/international/america/804721.html> (17.12.08.).

외교부, "9.19 공동성명",

http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/hbd/hbdread.jsp?typeID=6&boardid=247&seqno=293917&c=TITLE&t=&pagenum=2&tableName=TYPE_DATABOARD (17.12.09.).

네이버 지식백과, "6자회담", <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3534356&cid=58400&categoryId=58400>
(17.12.09.).