

# 유럽연합의 대북한 정책

## - 연성안보적 접근의 동인에 대한 소고 -

이 무 성

명지대학교

### < 목 차 >

- |                                 |                                |
|---------------------------------|--------------------------------|
| I. 서론                           | V. 구성주의적 접근: 공동체 안보정체성의 수렴과 확산 |
| II. 유럽연합의 대북정책의 변천사             | VI. 결론                         |
| III. 이론적 논의                     | 참고문헌                           |
| IV. 확장과 공동외교안보정책: 정부간주의적 시각과 설명 | Abstract                       |

Key words(중심용어): 유럽연합(the EU), 대북정책(North Korean policy), 연성안보(Soft Security Approach), 정부간주의(Intergovernmentalism), 구성주의(Constructivism), 소규모 국가(small states)

### 국문요약

유럽연합의 한반도 정책에 대한 동인을 확장이란 내부적 변화의 축에서 접근하는 것이 목 연구의 목적이다. 이런 전체적 테마 속에 본 연구는 확장을 거듭하고 있는 유럽연합의 대북한 정책을 시행함에 있어 그 동인이 무엇인지를 고찰하였다. 특히 본 연구는 학제적 통념들을 바탕으로 제시된 설명 변수의 미흡함을 보완하고자 했다. 따라서 최근 확장의 하나의 특질로 사려되는 소규모 국가의 증가가 실제 유럽연합의 공동외교안보정책 형성 과정에서 어떻게 영향을 미치는지를 고찰하기 위해 정체성이나 이해관계를 중시하는 구성주의적 논의를 펼쳤다. 이런 접근을 통해 기존의 정부간주의적 특질을 바탕으로 한 공동외교안보정책의 이해와 이에 근거한 대북한 정책의 설명의 한계성을 보완하고자 한다.

## I. 서 론1)

2005년 이후 북한은 강경양면 정책을 취하였다. 우선 6자 회담을 통해 요구되었던 핵 불능화 정책에 순응하는 태도를 보였다. 핵 프로그램 개발 포기의 대가로 경제 및 에너지 지원을 보장 받고자 했다. 그러나 북한의 야욕도 무시할 순 없다. 과거 몇 차례 시도된 미사일 시험발사나 핵 개발 프로그램 재개 등은 인접 국가들뿐만 아니라 세계의 이목을 끌기에 충분하였다. 이런 북한에 양면적 태도에 대한 세계의 반응도 엇갈렸다. 제재를 통한 강경 노선과 함께 대화를 통한 설득작업이 병행되었다. 그러나 유럽연합의 한반도 정책은 다소 일관된 모습을 보였다. 인권, 경제 원조 등 하위정치 분야의 개입을 통한 연성안보 분야의 안정화를 모색하는 등 경성 안보 분야의 활동은 극히 제한되었다 (박채복, 2003).

유럽연합의 21세기에 들어서면서 더 이상 서유럽 지역에 국한된 지역적 행위자의 입장을 고수할 수도 고수하여도 안 되는 외부적 내부적 압력을 받고 있다. 이런 정황 속에서, 유럽연합의 대아시아 정책도 그 어느 때보다 활발해 졌다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 유럽연합의 대북한 정책은 전술 했던 것처럼 상당히 제한적이었다. 그 주요 요인들은 다음과 같이 정리될 수 있다. 우선 지리적으로 떨어져 있는 북한이 유럽연합의 직접적 위협으로 인식되진 않는다. 또한 한반도 문제는 유럽연합 공동외교안보정책의 중요한 의제도 아니다

경제적 힘에 비해 정치 안보 분야에서 보여준 유럽연합의 한계적 위치도 주목할 필요가 있다. 지역안보나 국제사회의 안보 분야에 있어 유럽연합 자신의 주장을 관철하기보다는 미국과 같은 주변 강대국의 보조적 역할을 선호하는 경우가 많다. 한반도의 경우도 이와 유사하게 나타난다. 사실 한반도 문제의 당사자들인 미국 및 기타 주변국들이 유럽연합을 적극적 파트너로 인정하고 있지 않다. 이런 상황에서 유럽연합의 제한적 역할은 당연한 결과이다 (Cameron 2007, 152).

유럽연합은 민족국가와 같은 단일 정치 체제로 완전히 발전하지 않았기 때문에 유럽연합의 내부 통합 변화가 가지는 함의도 고려해야 한다. 특히 공동의 외교 안보정책 이행에 있어 걸림돌로 거론되고 있는 최근 발생한 일련의 확장의 의미를 되새겨 볼 필요가 있다. 이러한 정황에서 유럽연합의 회원국 수는 최근 27개국으로 늘어났다. 이에 따라 유럽연합의 공동외교안보정책도 어떻게든 영향을 받았으며, 또한 공동외교안보정책의 한 일환인 유럽연합의 대북관계도 영향을 받았다고 볼 수 있고 이에 대한 고찰이 필요하다.

21세기 들어 발생한 두 번의 유럽연합 확장이 향후 북한과의 관계에 부정적인 영향을 끼칠 것이라는 의견이 분분하다 (Schiaivone 2005). 최근 확장을 결과로 초래된 전대미문의 회원국 수 증가는 진정한 의미의 '공동'외교안보정책 수립에 무시할 수 없는 장애요인으로 대두되었다. 회원국 수의 급증으로 초래될 국가이익과 선호도의 다양성과 이질성이 정부간주의적 특징을 갖는 공동외교안보정책의 의결과정에 교착상태를 심화시킬 뿐만 아니라 경성안보 분야에 적극적 개입을 어렵게 만들 수 있다. 이는 기존 공동외교안보정책이 다분히 정부간주의적 특질을 가지고 있기 때문에 이런 예상이 가능하다. 그러나 본 연구는 최근 확장의 특질 중 하나로 간주되는 다수의

---

1) 본 연구는 한국유럽학회 춘계학술대회 (2008, 3월 29일) 발표된 논문을 기초로 수정 보완하였음

소규모 국가<sup>2)</sup>의 가입이 가지는 함의를 새로운 시각에서 분석하고자 한다. 유럽연합과 북한과의 관계를 분석함에 있어 기존의 정부간주의적 시각에서 벗어나 이제 다수를 이루고 있는 소규모 회원국들의 안보정체성이 가지는 함의를 고찰해 볼 필요가 있다. 이에 따라 소규모 국가들이 공유하고 확산시키는 안보정체성이 대북정책에 어떤 함의를 가지는지를 구성주의적 시각에서 접근하고자 한다. 이런 시도를 통해서 유럽연합의 대북한 정책의 성격을 규명함에 있어 새로운 중재 변수를 제공하는 것이 본 연구의 목적이다.

## II. 유럽연합의 대북정책의 변천사

유럽연합의 대북정책은 신아시아전력의 일환으로 파악되는데, 유럽연합의 신아시아전략은 아시아의 경제협력과 군사 문제에 있어 미국에 대응한 지역안보를 구축하는 것이다 (Commission 2001). 따라서 유럽연합의 대북정책도 이런 맥락에서 이해되어야 하는데, 유럽연합의 대북한 정책은 방법론에 있어 그 특수성이 있다. 유럽연합은 예방외교를 중심으로 한 연성분야의 적극적 개입을 모색하였다. 이에 대한 구체적인 증거가 바로 다양한 통로를 통한 인도적 지원이었다. 1995년 북한 홍수 시 이루어진 인도적 지원이 그 첫 번째 시도였다. 이 후, 식량지원, 농업지역 개발을 위한 지원과 인도주의적 목적의 식량지원이 이루어 졌다. 이를 통해 북한이 처해 있는 경제 문제를 해결하고자 했다 (Commission 2002).

유럽연합은 인도적 지원과 함께 남북한 화해와 이를 통한 한반도 평화 정착에도 힘써왔다. 2001년 3월 유럽연합이 대표단을 평양과 서울에 파견하기로 스톡홀름 유럽이사회에서 결정하였다. 이에 따라 2001년 5월 2일 유럽연합 의장국인 스웨덴의 페르손 수상과 유럽연합 공동안보정책 고위대표인 솔라나 그리고 유럽연합의 대외관계 집행위원인 패튼이 이끄는 유럽연합 대표단이 북한을 방문하여 김정일 위원장과 대화를 하였다. 그 결과 5월 14일 북한과 공식적 외교관계를 수립하였다. 당시 파견을 통해 한반도 평화와 안정 및 자유를 구축하기 위한 기세를 유지하고자 했다 (이중서 2008, 127). 또한 2003년에는 각료이사회가 유럽, 일본 그리고 남북한 당사자 간에 안보회의를 개최할 것에 대한 환영의 표시로 유럽연합의 고위급 특사 파견에도 동의하였고, 2005년에는 북한 핵문제 해결을 위한 6자 회담의 협정에도 지지 성명을 발표하였다.

또한 북한의 개혁개방을 지원하고 쌍방 간 관계개선을 촉진하기 위한 노력을 경주하였고 그런 구체적 노력은 여러모로 나타났다. 2004년 8월 유럽집행위원과 독일 나우만 재단이 공동주최하고 북한 외무성의 주관으로 제 1차 워크숍을 개최하였다. 이 워크숍에서 유럽연합과 북한 간 경

---

2) 시각에 따라, 약소국에 대한 개념 또는 정의를 위한 기준이 변화될 수 있다. 전통적으로, 소규모 국가의 정의를 위한 질적 양적인 방법이 혹은 다르게 또는 유사하게 발전되었다. 그러나 소규모 국가 정의에 대한 결정적인 잣대는 여전히 논란의 대상이다 (Amstrup 1976년). 그럼에도 불구하고, 약소국의 개념으로의 탐구는 그 자체로도 유용하다. 왜냐하면 특징적인 안보 문제와 소규모 국가의 외교정책 딜레마에 대한 관심을 불러일으키는 주요 수단으로 소규모성 (smallness)이 그 자체의 개념이 사용될 수 있기 때문이다.

제협력 방안과 북한 경제 현대화에 대한 의견 교환을 하였다. 2005년 10월과 2007년 10월 제2차와 3차 세미나를 개최하였고 이 당시 외자유치, 구조조정, 정보통신, 금융결제 시스템의 도입 등 구체적인 논의를 하였다. 이처럼 2004년에서 2007년 사이 평양에서 개최된 유럽연합과 북한 간의 3차례 경제세미나는 북한에게 시장경제 및 외자유치에 대한 정보를 제공하였을 뿐만 아니라 유럽연합에 대한 신뢰감 구축과 투자 및 무역 촉진을 통한 북한의 경제개혁과 개방을 모색하는데 일조하였다 (온대원 2008, 29-30).

유럽연합이 한반도 핵문제 해결을 위해 1997년부터 KEDO 집행위원회 회원으로 참여하였다. 유럽연합은 신아시아전략에 근거해 KEDO 참여가 핵확산 방지에 기여하고 핵비확산 레짐도 강화한다고 판단하였다. 뿐만 아니라 KEDO 참여는 유럽연합의 전반적인 외교정책 목적과도 일치한다고 보았다. 따라서 유럽연합은 KEDO 참여를 통하여 한반도와 동아시아 지역안보에도 기여하고자 하고자 하였고 KEDO를 수립한 미국, 일본, 한국도 중립적 멤버의 필요성에 따라 유럽연합의 가입을 환영하였다 (조홍식 1998). 그러나 실제 북한의 핵개발 정책이 위기나 교착 상태로 돌변할 때에는 그 어떤 실질적 대응도 하지 못하였다는 사실을 유념할 필요가 있다. 예를 들어, 2002년 북한이 비밀리에 우라늄 농축 프로그램을 실시하였을 때 유럽연합의 비판 수위는 그 어느 때보다 높았지만, 실제적인 행동으로까지 발전하진 못했다 (Council of Ministers 2002). 또한 군사와 같은 경성안보 분야에서는 미국이 주도하는 NATO의 우월성을 인정하며 보조적 자세를 견지하였다. 유럽연합은 남북한 군사문제와 같은 경성안보 분야에서 자신의 적극적 지지를 천명하였으나, 그 방법론에 있어서는 상당히 수동적이었다. 미국을 위시한 한반도 문제에 직접적으로 관여되는 당사자의 입장을 지지하는 보완자적 입장을 고수하였다 (General Affairs and External Relation Council 2003).

### Ⅲ. 이론적 논의

유럽연합의 공동외교안보정책을 이해하고 분석하는 준거의 틀을 확립하기 위한 다양한 이론적 시도가 있었다.<sup>3)</sup> 우선 본 정책의 정부간주의적 특징으로 인해 자유주의적 정부간주의가 설득력을 가진다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 서론에서 가정한 것처럼 공동외교안보정책의 발전에 회원국의 안보 정체성이 주요 중재 변수로 작용한다는 점을 착안할 때 사회 구성주의적 접근도 필요하다.

자유주의적 정부간주의를 설명하기 위해 다음 세 가지 전제(Moravcsik 1993)를 이해해야 하며 이것이 실제 대북정책을 분석하는데 어떻게 적용되는지 살펴보자. 첫째, 대북관계가 확장을 거듭하면서 기존의 방식을 유지할 수밖에 없는 주된 이유는 정부간주의자들이 주장하는 국가의 이성적 행위 때문이다. 유럽연합 회원국들의 입장에서 보았을 때 직접적 이해관계가 없는 대북한 정책을 자신의 국익에 반하는 그 어떤 무리한 조치를 하지 않을 것이며 이는 실제 정책결정과정에서

---

3) 자유주의적 정부간주의, 신기능주의, 신제도주의, 사회구성주의 등이 대표적 이론이다.

서 나타난다. 이런 논의가 더욱 설득력을 가지는 것은 국가 이익의 형성이 자유주의적이기 때문이다. 유럽연합의 공동외교안보정책은 유럽연합 차원의 일괄적인 정책이라기보다는 개별 회원국의 국내 사정을 반영한 결정체이다. 이에 따라 개별 회원국 입장의 다양성과 이질성에 대한 고려가 대북한 정책 분석이 필수조건이며 특히 확장 후 다변화되고 이질화 된 개별 회원국들의 이익을 고려해 보았을 때 기존의 통념적 시각은 설득력을 가진다. 마지막으로 유럽 통합을 정부간주의적 협상의 결과로 보는 경우 기존의 대북정책 결과는 당연한 것으로 받아들일 수 있다. 유럽연합의 대북한 정책은 회원국들 간의 이해관계가 최소한의 공동분모가 되는 범주에서 결정된다고 간주할 때, 연성 안보적 접근만이 가장 손쉽게 확보할 수 있는 정책적 선택이다.

그러나 물질적 이해관계에만 초점을 두기 보다는 행위자들의 정체성이 어떤 변수로 작용하는지를 이해할 필요가 있다. 사회구성주의자들은 행위자의 정체성과 이익은 외생적으로 주어진 것이 보다는 타인과의 상호관계 속에서 내생적으로 발생한다고 보았다. 또한 개별 행위자의 행동을 분석함에 있어 물질적 조건에만 초점을 두기 보다는 관념적 변수에 대한 이해도 중요하다고 보았다 (Wendt 1992). 따라서 공동외교안보정책의 속성을 이해하기 위해 한 집단이 공유하는 정체성을 규명할 필요가 있다. 회원국들은 유럽연합의 공동외교안보정책을 특징짓는 자유민주주의 수호와 분쟁의 평화적 해결을 위한 노력 등을 구현하는 관념적 틀 속에서 타국과의 상호관계를 하며 이런 과정에서 자신들의 정체성과 이해관계 그리고 이에 따른 정책적 선택을 한다. 이런 일련의 과정이 낳은 결과를 이해하는 것이 공동외교정책을 분석하는데 중요하다. 이런 연유로 인해, 구성주의자들은 물질적 이해관계가 유럽연합의 대북한 관계를 결정하는데 주요하지만, 보다 근본적인 일련의 규범이 지배하며(O'Brennan 2006), 이 규범들은 유럽연합이 대북한 정책을 이해하는데 주요한 변수로 판단 했다. 유럽연합을 특징짓는 규범인 대표 민주주의, 시장경제, 소수민족에 대한 권리 존중과 법치 등을 수용하는 일련의 과정이 행위자들 간의 상호관계적 이해 속에 형성 발전하며 이런 과정에 노출된 개별 행위자의 정체성과 이해관계도 사회화를 통해 학습되고 발전된다고 볼 수 있다.

이런 논의를 기초로 할 때, 최근 확장의 결과로 소규모 국가의 수가 증가하였다는 점은 주요한 함의를 가진다. 소규모 국가의 위치나 특질에 걸맞은 외교안보정책을 수립할 것이고 특히 이런 과정은 기존 유럽연합의 기본 정책 방향과 부합하는 방향으로 진행되었을 뿐만 아니라 그 연유를 따져 보았을 때 단순히 이성적 판단에 따른 결과라기보다는 가치체계의 수렴의 결과로 볼 수도 있다. 따라서 공동외교안보정책과 같은 상위정치 분야에서의 정책적 수렴 정도가 대규모 국가보다 높은 소규모 국가의 행태를 감안할 때, 유럽연합의 대북한 정책은 새로운 변수를 바탕으로 한 해석이 가능하다.

## IV. 확장과 공동외교안보정책: 정부간주의적 시각과 설명

정부간주의적 특질을 띄는 각료이사회 의결 풍토는 간혹 발생하는 대북한 정책에도 나타났 다(Schiavone 2005). 북한이 인근 지역에 직접적 피해나 우려를 일으킬 수 있는 정치 군사적 행

위를 저지른다 해도 유럽연합 차원의 대응은 경제적 수단을 통한 억제 정책이 최선이었다 (Roy1996). 2001년 프랑스와 아일랜드와 같은 회원국들이 인권을 중시하여 그 어떤 강경한 경제 봉쇄 정책도 취하지 못했다 (Wiessala 2002). 이는 회원국의 이익과 입장 차로 인해 회원국 간의 최소한의 타협도 쉽지 않으며, 중국에는 유럽연합 전체의 입장을 고려한 공동의 행보가 어렵게 되는 좋은 일례다. 이에 따라 북한에 대한 어떤 과감한 정책적 변화도 공동외교안보정책에 내재되어 있는 정부간주의적 특질의 의결과정이 갖는 제도적 난관으로 어렵다. 특히 위기시기에 필요한 군사 문제는 만장일치를 요구하기 때문에 그 실행이 더욱 어렵게 된다.<sup>4)</sup> 사실 국방 분야에 있어서는 현재까지 어떤 형태로든 간의 표결이 제시되고 있지 않고 있다. 그 주된 이유는 국방 분야는 여전히 개별 회원국의 몫으로 인식되고 있기 때문이다 (Cameron 2007, 36).

따라서 확장의 당연한 결과로 볼 수 있는 회원국 수의 증가와 그에 따른 외교 안보 분야의 이해관계의 다양성과 이질성은 ‘공동’의 외교안보정책을 어렵게 만들 수 있다(Smith 2004). 특히 2004년 이후 가입한 신생 회원국들의 외교 및 안보 분야의 주된 관심은 러시아와의 관계를 어떻게 재정립하며, 새롭게 획득한 외교 및 안보 분야의 주권을 유럽연합과 나토 사이에 어떻게 조율하는가에 있다. 뿐만 아니라 사이프러스 분단 문제와 발칸지역의 민족 내분과 같은 지역 불안정의 요인을 어떻게 예방 대처하는가에 주안점을 맞추고 있다. 또한 일부 국가는 중립이라는 외교안보분야에 특별한 함의를 가지는 외교안보정책의 전통을 고수하고 있다 (Lee 2006). 이와 같이 신생 회원국들의 이해관계와 주안점의 다양성과 이질성이 가지는 외교 및 안보 분야의 함의를 고려할 때, 공동외교안보정책이 ‘공동’을 위한 행보가 의사결정과정에서부터 어려울 수 있다. 정부간주의적 특질을 띠는 의결과정에서, 참여 회원국들의 이해관계를 고려한 후 최소한의 공통분모가 되는 분야에서만 협의가 가능하며, 이 협의를 바탕으로 실제 정책이 이행되기 때문이다 (Tonra and Christiansen 2004).

따라서 경성안보를 다룰 공동의 외교안보정책이 모든 회원국의 합의가 필요하고 이는 확장된 유럽연합 내에서 훨씬 어려워진 이유로 인해 전통적인 연성안보 분야의 적극적 행보는 당연한 결과로 볼 수 있다. 이에 대한 논의는 기존의 대북한 정책을 정부간주의적 시각으로 이해하는 다음의 논의를 통해 보다 설득력을 가진다.

첫째, 대북한 관계는 일반적으로 하위정치 분야에 초점을 맞추었는데 그 이유는 유럽연합의 공동외교안보정책의 전반적 발전방향의 특질과 관련이 있다. 공동외교안보정책이 제도화 된 이후 발전 과정을 살펴보면, 공동외교안보정책은 연성안보에 주안을 두었다. 따라서 유럽연합은 분쟁해결보다는 분쟁예방에 주력하였다 (Manners and Whitman 2000). 특히 유럽연합을 민간권력적 성향을 띤 단체로 규정하여 군사적 수단 보다는 경제 및 외교적 수단을 통한 지역 안보 문제를 접근한다는 듀센의 주장을 고려 할 필요가 있다 (Duchêne 1972). 따라서 유럽연합이 대북정책을 펼칠 때, 상위정치 분야의 의제를 심도 있게 다루지 않을 것이라는 추정은 가능하다. 즉, 유럽연합의 대북정책이 에너지 개발, 기술 지원, 인도적 지원 및 식량 원조와 같은 하위정치 분

---

4) 암스테르담 조약 이후 QMV의 확대 실시가 공동외교안보정책에도 건의 시행되고 있다. 그러나 회원국의 주요한 국익에 관련 문제에서는 긴급 제지 정책이 여전히 존재하기 때문에 정부간주의적 특질의 함의는 확연하다고 볼 수 있다.

야에 초점을 두어 발전한 것은 어쩌면 당연한 결과이다 (Berkeofsky 2003). 그런데 이런 연성 안보적 논리가 발생한 주된 이유가 바로 유럽연합의 공동외교안보정책의 특질이 정부간주의적이었기 때문이라고 볼 수 있다. 다시 말해, 개별 회원국의 안보적 주권을 침해할 수 있는 민감한 문제에 대해서는 공동체 차원의 대응이나 발전이 미흡하기 때문이다.

또한 지금까지 대규모 국가 중심의 공동외교안보정책 발전이 가지는 함의를 고찰해 볼 때 새로운 형태의 발전은 어렵다고 논의될 수 있다. 공동외교안보정책의 의사결정과정에 대한 논의를 살펴 볼 때, 대규모 국가와 그 외 국가간의 힘의 불균형은 예상한 것 보다 크다. 특히 유럽연합의 그 어떤 정책 분야와 비교 해 보았을 때 보다 공동외교안보정책에 가지는 함의는 중요하다 (Peterson and Bomberg 1999, 236). 이런 연유로 인해, 프랑스, 독일, 영국, 이태리, 스페인과 같은 대규모 국가들이 정부간 협상에 있어 주요 행위자로 행동하였다. 특히 영국과 프랑스는 유럽연합 회원국 중 유일한 유엔 안전보장이사회 상임이사국으로서 실질적인 힘을 가진 역내의 강대국으로 간주되고 있으며, 독일도 1990년대부터 자신의 평화주의 전통에서 발전한 주도적 역할을 이행하고 있고 이는 실제 발칸 사태나 아프가니스탄 사태에서 잘 나타났다. 따라서 이들 대규모 국가들이 과연 자국의 이익을 반하는 기타 회원국의 목소리에 귀를 기울이지는 논란이 대상이다 (Cameron 2007, 61). 특히 영국과 프랑스와 같은 대규모 국가로 분류되는 회원국들은 기존의 공동외교정책 라인을 그대로 수용하기 보다는 자신들의 국익에 부합하는 방식으로 변용하고자 했다. 예를 들어, 1998년 12월 Saint-Malo의 Anglo에서 개최되었던 영국과 프랑스의 정상회담 이후, 영국 정부는 공동외교안보정책이 어떻게 구성되어야 하는지에 자신들의 입장을 천명하였다. 또한 유럽 내에서 역사적으로 그리고 정치적으로 지도자 역할을 수행해왔고 나아가 국제 사회에서 유럽연합을 강력한 안보 제공자로 부각시키고자 하는 야망을 갖고 있는 프랑스는 독자적인 군사력을 확보할 것을 거듭 주장하였다. 따라서 공동외교안보정책을 결정하고 이행함에 있어서 이들 국가들의 이해관계가 주요한 변수로 작용하였다. 이런 배경 속에 최근 확장이 초래한 국가 이익의 다양성과 이질성은 유럽연합 내에서 공동외교안보정책을 이행함에 있어서 최소한의 공통분모를 찾는 것을 훨씬 더 어렵게 하였다고 볼 수 있다. 이럴 경우, 경성안보와 같은 특정 회원국의 국익을 손상시킬 정책적 결정은 더욱 어려워지며, 이에 따라 기존 공동외교안보정책과 그 일환으로 여겨지는 대북한 정책은 연성안보 분야에 집중될 수 밖에 없다고 사려된다.

## V. 구성주의적 접근: 공동체 안보정체성의 수렴과 확산

대북한 정책의 기본 노선은 연성안보 중심의 공동외교안보정책과 유사하게 보이며, 또한 소규모 국가의 숫적 증가라는 최근의 확장의 결과가 이런 현상을 더욱 강화하였다고 볼 수 있다. 이런 논의는 소규모 국가의 특질과 이에 따라 결정되는 입장을 고려할 때 설득력을 가진다. 소규모 국가의 '안보정체성'은 연성안보에 집중된 유럽연합의 공동외교안보정책에 참여하는 것이 일반적으로 용이하며 (Redmond와 Pace 1996년) 과거 역사가 이런 수렴의 자세를 잘 보여주고 있다 (이무성 2008).<sup>5)</sup> 구체적으로 살펴보면, 룩셈부르크, 벨기에와 네덜란드의 입장은 민간권력적 성향을 적극적

으로 지지하는 입장하였고, 덴마크나 아일랜드도 유럽연합 기치 하에 공동방어나 안보 문제를 취급하는 것이 자국 주권을 침해하는 행위라고 간주했다. 따라서 경성안보는 기존의 나토가 중심이 되어 수행되길 원했고, 또한 향후 유럽안보국방정책 (European Security and Defence Policy) 구현에 있어 군사부분과 관련해서는 소극적 태도를 고수하거나 선택적 불참 (opt-outs)을 선택하였다. 또한 포르투갈의 경우도 기본적으로 자국의 주권을 지키는 범위 내에서 공동외교안보정책 구현을 위한 협조적 자세를 견지하였다. 따라서 군사 안보 분야는 나토가 주도권을 가지기를 지지하였으며, 민주주의의, 법치 및 인권 존중 등 유럽연합이 추구하는 기본 이념을 대체적으로 수렴하였다. 한편 오스트리아의 경우도 협력과 파트너십을 통한 안보 분야의 실용적인 기여에 대한 요구에 잘 부응하였고, 스웨덴과 핀란드도 유럽연합이 위기관리자로서 활동 하는데 적극적 지지를 표명하였다. 물론 연성안보적 특징을 띤 공동외교안보정책이 개별 회원국의 국익이 교차하는 최소한의 공동분모를 기초로 한 선택의 결과로 여길 수도 있으나, 유럽연합을 특징짓는 민권권력이란 정체성을 수렴한 결과로 볼 수도 있다. 평화적 수단을 통한 분쟁의 해결을 모색하는 유럽연합의 선택이 이들 소규모 국가들이 처한 위치나 특질에 기인한 합리적 판단의 결과로 볼 수도 있지만, 행위자들 간의 상호주관적 인식의 결과에 따른 적합성의 원칙이 발현된 결과로도 볼 수 있다.

이런 논의를 바탕으로 볼 때, 2004년과 2007년에 가입한 신생회원국들 중 상당수가 소규모 국가의 안보정체성을 공유하고 이는 유럽연합의 대북한 정책의 노선에 새로운 함의를 가질 수 있다. 그럼 소규모 국가의 특질이 유럽연합의 공동외교안보정책 형성과정에 어떻게 구체화되는가를 살펴보자.

유럽연합의 민간권력적 특질에 부합하는 상호주관적 인식에 따른 수렴이 소규모 국가에서 용이하고 이에 따라 다수의 소규모 국가 가입이 결국에는 유럽연합의 대북정책의 성격을 규명하는데 주요 변수로 인식될 수 있는지를 알아보자. 이에 대한 구체적 논의 중 하나가 바로 소규모 국가가 공동외교안보정책의 틀 속에 자신들의 정체성과 이해관계 그리고 그에 걸맞은 행동양식을 발전시킨다는 존재론적 안보를 주장하는 학자들의 견해에 비추어 살펴볼 수 있다 (Mitzen 2006). 존재론적 안보를 주장하는 학자들의 논리에 따르면, 유럽연합 회원 국가들이 공유할 수 있는 정체성을 규정할 뿐 만 아니라, 그것을 서로 상호 주관적 이해관계를 통하여 발전시킨다고 보았다. 이런 상호작용 속에 발생한 공동의 정체성은 그들이 지향하는 목적을 구체화 시킬 뿐만 아니라, 외부환경을 평가하는 판단기준이 되고 결국에는 정책 선택의 주요 변수로 작용한다고 보았다. 이런 과정을 통해 유럽연합이 외부환경 변화에 대한 정책적 선택을 결정 한다. 이런 정책적 선택에 지대한 영향을 미치는 것이 바로 회원국들이 일정한 행동을 집단적으로 시행할 가능성이며, 이 가능성이 집단적으로 공유하는 공동체성의 유용성에 대한 신념이다.

이런 존재론적 안보론의 형성은 왜 소규모 국가에게 훨씬 용이한가? 이를 위해 여러 가지 논의 중 유럽연합내의 소규모 국가를 결정하는 여러 가지 특질 중 현재 사용되고 있는 인구수를 기준으로 한 함의를 중심으로 재검근 해 보자. 인구가 기준이 되어 기타 전통적으로 사용되었

---

5) 소규모 국가의 안보 정책 선택의 함의는 주로 기존 서유럽 국가를 중심으로 이루어졌다. 2004년 이후 가입 한 회원국에 대한 정의는 현재로는 분석의 대상이 될 만큼 충분한 시간이 경과되지 않은 이유로 본 고에서는 분석의 대상에서 제외했다.



던 경제력, 정치력 및 군사력을 이에 상응한 방식으로 정렬 구분하였다. 이런 점을 착안할 때, 현재 유럽연합 내의 소규모 국가는 인구수가 특정 기준 이하의 국가를 칭할 수 있다.<sup>6)</sup> 이에 따라 유럽연합 내 소규모 국가로 구분된 국가의 또 다른 특질 중 하나가 바로 실제 유럽연합 관련 업무를 관장하는 인원이 소규모 국가와 그렇지 않은 국가간의 차이가 있다는 것이다. 특히 공동 외교안보정책은 외교정책관련 부서에서 주로 관장하는데 그 업무에 종사하는 인원 수를 따져 볼 때 그 차이점은 확연히 드러난다.

**<표 1> 유럽연합 15개국의 외무관련 업무 종사자 현황**

국 가	외무관련 종사 공무원 수
룩셈부르크	206
아일랜드	820
노르웨이	1150
핀 란 드	1642
덴 마 크	1663
오스트리아	1397
스 웨 덴	1500
포르투갈	2038
벨 기 에	2103
그 리 스	1810
네덜란드	3050
스 페 인	2619
이탈리아	4688
프 랑 스	9800
영 국	5500
독 일	6515

참조: Thorhallsson (2002, 63)

소규모 국가와 대규모 국가간의 공무원 수의 차이가 실제 외교 안보 분야의 업무 및 기풍에 있어 주요한 차이점을 초래한다. 공동외교안보정책 이행에 있어 특정 행태의 정책적 결과가 공동외교안보정책에 직접적으로 참여하는 개별 회원국의 외교관들 - 의도적거나 혹은 그렇지 않거나에 상관없이 - 간의 대화나 이런 과정 속에서 발생하는 정치적 공조에 대한 의향이나 인식과 깊은 연관이 있다. 즉 실제 공동외교안보정책에 참여하는 행위자들은 상대방의 특질(typificatio

6) 현재 유럽연합 내에서는 이사회, 의회 등의 표나 의석수를 회원국의 의석수에 의해 배분한다. 이것이 유럽연합 내에서는 국가 크기를 규정하는 주요 잣대로 사용됨을 알 수 있다.

n)7)에 대한 인식을 할 뿐만 아니라, 자신의 국익에 큰 장애가 되지 않은 경우 이를 정치적 공조란 문화 (ethos)를 일반적으로 받아들여지게 된다. 이런 과정을 통해 발생하는 행위자들 간의 협력은 공동외교안보정책에 관한 실제적 내용과 공동의 특징을 자연스럽게 받아들이고 학습화하는데 도움이 되고 결국에는 공동의 외교안보정책을 형성하는데 일조하게 된다(Glarbo 2001). 이런 과정에서 소규모 국가가 가지는 행정 규모의 특징과 자신이 처해 있는 인식이 외부 환경에 대한 상호주관적 이해를 바탕으로 한 수렴을 훨씬 용이하게 한다.

우선 소규모의 행정 조직이 가지는 함의를 고찰해 보자. 소규모 국가들은 자신 국익에 주요한 영향을 끼치지 않는 분야에는 나름대로 재량권을 가지고 유연성을 보인다 (Thorhallsson 2000). 북한 문제에 있어 유럽연합 개별 회원국의 생존권이 걸려 있지 않다. 따라서 상호주관적으로 이해되는 공동외교안보정책의 전통적 틀을 수렴하게 된다. 이런 일련의 행동은 자국과의 경직된 상명하복의 의사결정을 따르기 보다는 실제 공동외교안보정책이 입안되고 결정되는 각료 이사회 의 상주대표부와 실무그룹 간의 업무 조율과정에서 유연하게 대처하게 된다. 특히 경성안보 분야와 같이 자국의 이익에 주요한 영향을 끼칠 사안에 대해서는 국내 정부와의 긴밀한 공조를 통한 자신의 주장을 펼치겠지만, 연성안보 분야의 개입과 같은 사안은 다르게 대처될 수 있다. 그러나 전술하였듯이 현재 유럽연합이 펼치고 있는 대북정책의 방향과 기존 소규모 국가들의 입장과 유사하였다는 점을 고려할 때, 소규모 국가의 수적 증가가 이루어진 현실에서 실제 공동외교안보정책 결정과정에서 자의권을 통한 유연한 대처가 증가할 것으로 예상된다. 이런 논의에 더욱 탄력을 주는 또 다른 이유는 소규모 국가들의 행정조직의 소규모 성으로 인해 수직적 유연성이 수평적 공조로 확대되기 때문이다. 공동외교안보문제의 주된 결의가 각료이사회에서 발생하지만 실무진이 근무하는 상주대표부나 실무그룹에서 대규모 국가들과 비교해 다른 회원국과의 공조가 훨씬 긴밀하게 발생할 수 있다. 실제 근무하는 공무원 수가 부족하여 타 국에서 파견된 공무원들과 네트워크 형성이 절실하고 실제로도 잘 이루어진다는 것이 학계의 주장이다 (Jacobsson, Lægreid and Pedersen 2004, 27). 이런 일련의 과정이 바로 구성주의자들의 주장하는 행위자의 정체성과 그에 따른 이해관계 및 실제적 행동양식이 결정되는 과정인데 이는 소규모 국가에서 훨씬 용이하게 발생한다는 점을 유의할 필요가 있다.

또한 대규모 국가에 비해, 소규모 국가들은 집단 안보 체제가 주는 유용성을 잘 인식하고 있다 (Brown 1998). 소규모 국가들은 자신들의 주권과 영토를 지키기 위해 군사적 방편보다는 민간형태의 힘에 의존하고자 할 뿐만 아니라 (Keatinge 1996), 평화적 협상이나 법치를 통한 방식으로 외교안보정책을 수행 하고자한다 (Hey 2003). 이런 과정에서 소규모 국가들은 자신들의 정성적 특질인 중재, 협상 등 비폭력적인 방법을 통한 문제 해결 능력을 발휘할 수 있다 (Goetschel 1998). 실제 유럽연합 내의 의사결정 과정에서 소규모 국가로 인식되는 회원국들의 의사결정 태도를 살펴보면 본 주장은 설득력을 가진다. 독일, 영국, 이탈리아와 같은 대규모 국가와는 달리 소규모 국가들의 실제 정책 의결과정의 입장을 분석해 본 결과 전체 입장을 반대하

---

7) 여기에서 특질 (typification)은 외교 행위자 (diplomatic agent)가 국제 체제를 이해하는 방식과 결부될 뿐만 아니라, 사회 행위자 (social agent)가 사회 현상을 이해하는 방식에 방식과 결부된 현실에 대한 전형적인 도표를 칭한다 (Ritzel 1992, 376).

는 경향이 훨씬 낮다는 것이다 (Mattila 2004).

이런 점을 고려할 때, 소규모 국가들은 기존의 연성안보적인 입장을 견지하는 유럽연합의 공동외교안보정책을 훨씬 용이하게 수렴할 것이며, 이로 인해 회원국의 물리적 숫자가 증가함으로써 발생하는 이익의 다변화와 이질화가 초래할 정부간주의적 의결과정의 교착상태가 심화될 것이라는 기존의 논의에 새로운 시각을 제시할 수 있다.

## VI. 결 론

유럽연합의 한반도 정책에 대한 동인을 확장이란 내부적 변화의 축에서 접근하는 것이 본 연구의 목적이었다. 이런 전체적 테마 속에 본 연구는 확장을 거듭하고 있는 유럽연합의 대북한 정책을 시행함에 있어 그 동인이 무엇인지를 고찰하였다. 특히 본 연구는 학제적 통념들을 바탕으로 제시한 설명 변수의 미흡성을 보완하고자 최근 확장의 특질로 사려되는 소규모 국가의 숫적 증가가 가지는 함의를 고찰하였다. 즉 실제 유럽연합의 공동외교안보정책 형성 과정에서 어떻게 소규모 국가의 정체성이나 이해관계가 형성되는지를 구성주의적 논의를 통해 접근하고자 하였다. 이런 접근을 통해 기존의 정부간주의적 특질을 바탕으로 한 공동외교안보정책의 이해와 이에 근거한 대북한 정책의 설명의 한계성을 보완하고자 했다. 이런 주장 속에 지금까지의 논의를 다음과 같이 정리하며 결론짓고자 한다.

우선 유럽연합의 한반도 정책은 상당히 제한적이었다. 따라서 연성안보 분야에 초점을 맞춘 예방 외교에 주력하였다. 그럼에도 불구하고, 유럽연합의 한반도 정책이 이런 노선으로 가야하는지에 대한 논의는 정부간주의적 특질을 띄고 있는 것으로 간주되는 공동외교안보정책의 큰 틀에서 이해하려는 움직임이 일반적이었다. 사실 대규모 국가들이 자신들의 이해관계를 완강히 고집할 경우 보다 발전된 형태의 외교안보정책적 선택인 경성안보 분야의 행보가 어렵고 이런 기존의 토양은 최근 발생한 확장이 더욱 고착화 시켰다고 볼 수 있다. 최근 유럽연합의 계속된 확장이 초래하는 회원국들 간 이해관계의 이질성과 다양성은 공동외교안보정책의 정부간주의적 협상이 내포하고 있는 의사과정의 교착상태를 더욱 악화시키고 이로 인해 연성안보관련 정책을 제외하고는 그 어떤 접근도 어렵게 만들 개연성이 높아졌다.

그러나 본 논문은 소규모 국가들이 공유하는 그들만의 안보정체성의 함의를 추가 설명 변수로 포함시키고자 했다. 연성 안보적 논의의 타당성이 소규모 국가들 사이에 자연스럽게 수렴되고 이런 수렴 현상은 이들 국가들에만 국한되지않은 않다고 사려된다. 유럽연합의 정체성과 이해관계 그리고 이에 따른 정책적 선택이 타국과의 상호작용 속에서 재구성될 수 있다는 주장하였다. 이런 수렴 현상은 특히 소규모 국가의 행정적 조직이 소규모이고 또한 이들이 공동 안보 체제의 유용성에 대한 인식이 지배적이기 때문에 그 정당성은 더욱 뚜렷하다고 논의될 수 있다. 이런 구성주의적 논의를 받아들일 경우, 기존의 논의에 새로운 설명 변수를 제공할 수 있다는 점에서 본 논문의 의의가 있다.

## 참 고 문 헌

- 박채복 (2003) “북한 핵문제와 유럽연합의 역할”, 『북한 핵문제와 유럽연합의 역할』 7(2)
- 온대원 (2008) “EU의 동북아 정책과 북한” 한국유럽학회 춘계학술대회, 『유럽연합과 한반도』, 2008, 3, 29, 경희대학교 (서울).
- 이무성 (2008), “2007 유럽연합 확장이 공동외교안보정책에 주는 함의”, 『한국정치외교사 논총』, 29 (2).
- 이종서 (2008) “유럽연합의 대북한 정책 패러다임 변화와 전망”, 한국유럽학회 춘계학술대회, 『유럽연합과 한반도』, 2008, 3, 29, 경희대학교 (서울).
- 조홍식 (1998) “유럽의 신아시아 전략”, 조홍식, 김기수 (공저) 『동아시아와 유럽』 성남: 세종연구소.
- Amstrup N (1976) “The perennial problem of small state: a survey of research effort”. *Cooperation and Conflict*. 11 (4).
- Berkeofsky A (2003) EU’s policy towards the DPRK --engagement or standstill? The European Institute for Asian Studies, Brussels.
- Brown T (1998) “Implications of enlargement”. In Laurent G (ed) *Small states inside and outside the European union: interests and policies*. Kluwer, Dordrecht.
- Cameron F (2007) *An Introduction to European Foreign Policy*, London and New York: Routledge.
- Commission of the EU (2001) “Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership” Com(2001) 469 final 2001.
- Commission of the EC (2002) The EC-Democratic People’s Republic of Korea, Country Strategy Paper available at <http://europa.eu.int/comm/external-relations/north-korea/CSP/01-04-en.pdf>
- Council of Ministers (2002) Korean Peninsula --council conclusions, Nov. 19, 2002. European Commission, Brussels.
- Duchêne F (1972) “Europe’s role in world peace”. In Mayne R (ed) *Europe tomorrow: sixteen Europeans look ahead*. Fontana, London.
- General Affairs and External Relations Council (2003) North Korea. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/north\\_korea/intro/gac.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_korea/intro/gac.htm).
- Glorbo K (2001) “Reconstructing a Common European Foreign Policy.” in Christiansen T, Jørgensen K.E. and Wiener A. (eds.), *The Social Construction of Europe*. London: SAGE Publications.
- Goetschel L (1998) “Foreign and security policy interests of small states in today’s Europe”. In Goetschel L (ed) *Small states inside and outside the European union: interests and policies*. Kluwer, Boston.

- Manners I and Whitman R (eds.) (2000) *The Foreign Policies of European Member states*. Manchester, Manchester University Press.
- Jacobson B, Læg Reid P and Pedersen K O (2004) *Europeanization and Transnational States: Comparing Nordic Central Governments*, London: Routledge.
- Keatinge P (1996). *European security: Ireland's choices*. IEA, Dublin.
- Lee J-S (2005) "The two faces of EU - North Korea relations". *Korea Journal of Defence Analysis*, 17(1).
- Lee M (2006) *How do small states affect the future development of the EU*. Nova Science, New York.
- Mattila M (2004) "Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers." *European Journal of Political Research*, 43 (1).
- Mitzen J (2006) "Anchoring Europe's civilizing identity: habits, capabilities and ontological security". *Journal of European Public Policy*, 13(2).
- Moravcsik A (1993) "Preferences and power in the European community: a liberal intergovernmentalist approach". *Journal of Common Market Studies*, 31(4).
- O'Brennan, John. 2006. *The Eastern Enlargement of the European Union*. Oxon: Routledge.
- Peterson J and Bomberg E (1999) *Decision-Making in the European Union*. Houndmills: Palgrave.
- Redmond J, Pace R (1996) "European security in the 1990s and beyond: the implications of the accession of Cyprus and Malta to the European Union". *Contemporary Security policy*, 17(3).
- Ritzer G (1992) *Sociological Theory*, 3rd ed., New York: McGraw-Hill.
- Roy D (1996) "North Korea as an alienated state", *Survival* 38(4)
- Schiavone L (2005) *The EU security strategy and the stabilization of the Korean Peninsula*. Paper presented at 2005 Autumn International Conference, The Korean Society of Contemporary European Studies, 25 Nov 2005, Seoul, South Korea.
- Smith K (2004) *The Making of EU Foreign Policy*, 2nd Ed. Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Thorhallsson B (2000) *The Role of Small State in the European Union*, Aldershot: Ashgate.
- Thorhallsson B (2002) "Consequences of a Small Administration: The Case of Iceland." *Current Politics and Economics of Europe*, 11 (1).
- Tonra B and Christiansen T (2004) "The study of EU foreign policy: between international relations and European studies". In Tonra B, Christiansen T (eds) *Rethinking European Union foreign policy*. Manchester University Press,

Manchester, UK.

Wendt A (1992) "Anarch is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." *International Organization* 46 (2).

Wiessala G (2002) *The European Union and Asian Countries*. London. Sheffield Academic Press.

Abstract

# The European Union's North Korean Policy: the rationales of the soft-security policy approach

Moosung Lee<sup>8)</sup>

The aim of this paper is to examine the driving forces behind the EU's North Korean policy, not least when the recent rounds of enlargements appear to have particular policy implications. It is against this backdrop that this paper attempts to provide an additional explanatory variable to make sense of the EU's North Korean policy. There is a conventional approach built on the intergovernmentalist perspective which accounts for the soft security approach adopted by the EU. Given the difficulties in ensuring the cooperation among the member states in terms of foreign and security policy, it is evitable to undertake a soft security policy, which is much easier to muster agreement among members. However, this approach is challenged by using constructivist view, which is used to put the role of small states into perspective when the CFSP is socialized among the member states.

■ 논문접수일 : 2008년 4월 18일, 논문심사일: 2008년 5월 8일, 게재확정일: 2008년 5월 23일

---

8) Assistant Professor Department of Political Science and Diplomacy Myongji University