

## 유럽연합(EU)의 대북제재:

### 제재 논리와 대외적 행위자 개념을 중심으로\*

고주현\*\*

#### 목 차

- I. 서론
- II. 이론적 논의
  - 1. 관여로서의 대북정책
  - 2. EU 대외적 행위자 개념
  - 3. 제재에 관한 개념 정의
- III. EU 대북제재의 정치적 논리
  - 1. 제재의 정치적 논리
  - 2. EU 제재의 절차적 측면
- IV. EU 대북제재 체제와 정치적 논리와의 연관성
  - 1. EU 대북제재 주요 내용
  - 2. EU 대북제재 체제의 정치
- V. 결론

#### <국문초록>

이 글은 유럽연합(EU)이 대외적 행위자로서의 역할 강화를 목적으로 ‘비관적 관여’라는 대북정책 입장과 적극적 대북제재를 전개해나가고 있음을 주장한다. EU는 전통적 군사력과 같은 하드파워의 결여를 이유로 대외적 행위자로서의 존재감에 의문이 제기되어져왔다.

\* This paper is supported by the Erasmus+ program of the European Union, project number: 101085383-ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH.

\*\* 연세대학교 동서문제연구원 연구교수

하지만 EU가 구사하는 가치에 기반한 대외정책의 요소들은 규범권력으로서의 대외적 행위력 강화에 힘을 실어준다. 특히 북한의 비핵화와 대량살상무기의 비확산과 같은 기본적 가치에 위배되는 행위를 규제하는 공동의 정책들은 첫째, 이해관계가 적은 제3국에 대한 가치 위배 규제라는 측면에서 회원국들간 이견을 줄이는 동시에 결속력을 도모할 수 있으며, 둘째, EU 차원의 공동의 대외적 목소리를 강화함으로써 인해 가치를 공유하는 국제적 파트너 국가들과 연대를 도모하고 이 분야에 있어 선도적인 지위를 점유하고자 한다.

**주제어:** 유럽연합(EU), 북한, 대북 독자제재, 대외적행위자, 관여정책

## I. 서론

1990년대 말 북한에 대한 인도적 지원을 시작으로 유럽연합의 대북정책은 지난 약 25년 간 비판적 관여의 기초 하에 이루어져 왔다. 북한의 핵 위기가 본격화된 2006년을 기점으로 유럽연합의 대북입장은 적극적 협력에서 유보적 관여로 실질적 태도의 전환을 보였지만 표면적으로는 비판적 관여의 공식 기초를 유지하고 있다. 2016년 이후 양자 간 정치대화 및 인권대화도 중단되었고 현재는 유럽연합과 북한과의 제도화된 협력 채널은 사실상 전무한 상태이다. 동북아 지역에서 유럽연합(EU)의 군사력은 부재하며 안보 문제에 대한 외교적 영향력 역시 제한적이지만 그럼에도 불구하고 북한의 핵 확산은 유럽연합의 이익과 직접적으로 연관되어 있다. 한반도와 지역의 지속적인 긴장 완화를 지원하고, 북한의 완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화를 통해 국제 비확산 체제를 유지하고 북한의 인권 상황 개선을 지원한다. 이것이 90년대부터 EU가 시작한 비판적 관여 전략의 핵심 목표이다. 협력과 관여가 오랫동안 유럽연합의 대북정책 방향의 핵심 요소였음에도 불구하고 EU는 최근 대북정책의 “비판”적 부분에 점차 더 초점을 맞추고 있다. 북한의 인권 문제와 핵무기 확산 위협에 따른 제재가 이 접근법의 중심에 있다.

북한의 핵무기 추구와 지속적으로 확장되는 탄도 미사일 프로그램은 역내 안보 뿐만 아니라 국제 정치가 직면한 가장 시급한 도전 과제 중 하나이다. 북한 지도부는 역내

미군기지의 실존적 위협, 미국과 동맹국 간의 합동군사훈련, 미국의 대북 적대시 정책 주장 등을 비난하며 핵무기 위협을 확대해나가고 있다. 북한의 핵무기 확대 시도는 핵무기 비확산 조약(NPT)과 같은 해당 국제 규제 체제에 즉각적인 합법성 문제를 제기하고 지역내 군비 경쟁의 위협, 그리고 궁극적으로 동북아에서 직접적인 군사적 충돌까지의 위협을 야기한다. 이러한 배경에서 1980년대 말과 1990년대 초 북한의 핵 프로그램이 국제정치에 처음 등장한 이래로 북한이 핵보유국이 되는 것을 막기 위한 양자간 및 다자간 외교적 구상이 여러 차례 제시되었다. 2006년 1차 핵실험을 실시한 데 이어 2009년 5차례, 2013년 2차례, 2016년 2차례의 실험이 이어졌으며 2011년 김정은 집권 체제 하에서 북한의 미사일 프로그램은 더 확대했고 그 이후로 100회가 넘는 미사일 시험이 실시됐다.

2006년 북한의 1차 핵실험 이후 시작된 EU의 제재 체제는 유엔 안전보장이사회(UNSC)의 제재 체제와 연결되어 있다. 그러나 브뤼셀은 유엔의 의무적 제재를 이행하는 데 그치지 않고 추가적인 독자제재를 반복적으로 채택했다. 유럽연합의 대북제재는 재정, 상품, 부문별, 외교적 제재와 개인에 대한 제재를 지속적으로 강화하고 있으며, 유엔안보리의 대북제재를 양적, 질적으로 계승하여 현재 운용 중인 가장 포괄적인 대북제재이다. 이것은 여러 가지 중요한 질문을 제기한다. 그 중 유럽연합의 광범위한 대북 전략의 맥락에서 제재는 어떤 역할을 하는가. 유럽연합의 대북제재 체제는 어떻게 발전했으며, 시간이 지남에 따라 확인할 수 있는 질적 변화는 무엇인가. 유럽연합의 대북제재는 어떤 논리에 기반을 두고 있으며, 그 논리는 어떻게 변화해왔는가. EU의 독자제재 채택을 설명하는 이유와 정치적 요인은 무엇인가. 브뤼셀의 비판적 관여 전략의 맥락에서 EU의 대북 제재 양상을 분석하면 제재 체제가 구축된 서로 다른 논리와 기저에 깔린 정치적 요인이 드러난다.

이 글을 이와 같은 질문들에 답하기 위해 EU 대북제재의 양상과 특성을 검토하고 대북제재 논리와의 연관성을 분석하고자 한다. 이를 위해 2장에서는 EU의 대북 정책을 설명하는 이론적 논의들로 관여와 규범권력, 대외적 행위자와 제재에 관한 논의들을 고찰한다. 3장에서는 제재의 정치적 논리를 검토하고 EU 제재의 절차적 특성을 살펴본다. 4장에서는 제재가 갖는 속성인 강압, 제약, 신호의 효과 중 EU가 대북 제재를 통해 의도하는 바와 이를 위해 채택 및 이행하고 있는 EU의 대북제재 체계와 사례들을 관여전략의 시기별 구분을 통해 검토하고 대북제재 논리와의 연관성을 분석한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 관여로서의 대북정책

유럽의 대북정책에 관한 기존 연구를 살펴보면 규범권력과 관여정책을 분석개념으로 사용하는 경우가 많다. 푸케와 림(Fouquet and Lim, 2007)은 유럽연합이 대결정책의 반대 개념으로 건설적 관여정책을 사용하고 있으며, 이것은 유럽연합의 아시아 정책의 일환으로 이루어지고 있다고 분석한다. 이러한 분석과 맥을 같이 하지만 일부 다른 관점에서 관여전략의 성격과 시기적 구분의 차이를 보여주는 연구들이 있다. 고주현(2017)은 유럽연합이 관여정책을 취하는 것은 글로벌 규범외교의 일환이라고 본다. 그리고 EU가 1990년대 중반 이후 북한과 정치·인권대화의 정례화, 수교 등으로 건설적 관여정책을 취했으나, 2002년 북핵위기 이후에는 비판적 관여정책으로 노선을 수정하였다고 주장한다. 에릭 볼바흐(Eric Ballbach 2022)는 EU의 대북 관여 전략을 2002년을 기점으로 구분한다. 적극적 관여(1996-2002)에서 2002년 이후 조건적 관여로의 전환이 있었던 것으로 본다. 고상두(2019)는 유럽연합의 대북 관여정책이 최근 한 단계 더 변화했다고 주장하는데, 적극적 관여정책에서 출발하여 비판적 관여정책으로 변모한 후 북한이 연속적인 핵실험을 한 2017년 이후에는 사실상 적극적인 압박정책으로 바뀌었다고 본다. 그리고 이러한 정책변화의 배경에는 관여정책을 선호하는 회원국도 있지만 프랑스와 같이 압박정책을 요구하는 회원국도 있기 때문이라고 분석하며 회원국 간 대북입장의 상이성을 강조한다. 이처럼 유럽연합 회원국 간에 대북정책을 둘러싸고 입장 차이가 발생하고 있지만 한편으로 유럽화의 경향성 역시 나타난다. 윤석준(2015)의 견해에 따르면 유럽 국가들 간에 입장 수렴도 생기고 있다. 대표적 사례로 스위스는 EU 회원국이 아니지만, 스웨덴과 국제평화협상의 중재자라는 유사한 경험과 정체성을 바탕으로 대북정책에서 유사한 특징을 보인다는 것이다. 실제로 양국은 북핵문제 이후 적극적인 중재자 역할을 모색하고, 공동 대북정책을 개발하고 있으며, 꾸준한 대북지원을 해왔다.

이상에서 살펴본 바와 같이 유럽의 대북 정책을 분석하는 데에는 관여정책이 중요한 개념으로 활용되어 왔는데, 관여정책이란 상대국의 행동 변화를 위해 징벌적 강제력이

아닌 유인책을 사용하는 정책이다(Haass et al. 2000). 빅토르 차(Victor Cha 2002)는 강한 국가가 약한 국가를 상대로 긍정적인 유인책을 외교수단으로 사용하는 경우에는 관여정책이지만, 반대로 약한 국가가 강한 국가에 사용할 경우에는 유화정책에 해당한다고 본다. 이러한 설명에 따르면 북한은 약한 국가이기 때문에 유럽의 대북정책은 관여정책에 해당한다고 볼 수 있다. 관여정책은 고립이나 봉쇄가 아닌 교류와 협력을 통해 전개되는데, 그 양상은 정치적, 경제적, 사회문화적 교류 협력이라는 3가지 형태로 나타난다. 정치영역에서는 수교, 국교 정상화, 국제기구 가입승인, 고위급 방문 등이 있으며, 경제영역에서는 교역, 개발원조, 인도적 지원 등이 있고, 사회문화영역에서는 관광, 스포츠, 예술, 학술협력 등이 있다(전제성 2003, 235).

한편 2000년대 이후 유럽의 대북정책은 적극적 관여보다는 비판적, 유보적 혹은 강압적 관여로서의 제재가 더욱 강하게 나타나고 있다. 하지만 제재 역시 다자적 틀 내에서 무력이 아닌 규칙에 기반해 외교적 해결을 모색하기 위한 수단으로 사용되어진다는 측면에 주목해야한다. 무엇보다 EU가 북한의 인권 문제와 핵무기 비확산과 같은 EU 가치 훼손에 제재를 통해 적극적으로 개입하는 이유는 EU의 가치가 공동체 설립의 기반이자, 현재 EU가 추구하는 정체성의 핵심이라는 점에 있다. 냉전 종식 이후, 현실주의 학자들이 EU가 해체될 것임을 예상했던 것과 달리, EU는 더욱 강력한 통합을 추구하는 마스트리히트 조약을 체결했다. 마스트리히트 조약 서문은 ‘자유, 민주주의, 인권 존중, 기본적 자유와 법치주의에 대한 지지를 확인’ 한다고 명시하며 EU가 그들이 중시하는 가치를 기반으로 앞으로의 공동체를 꾸려나갈 것임을 선언했다. 이와 같은 마스트리히트의 정신은 리스본조약으로까지 이어졌다. 리스본조약 TEU 제2조에서는 EU가 “인간 존엄, 자유, 민주주의, 평등, 법치주의, 인권에 대한 존중”을 기반으로 세워졌다는 점을, TEU 제7조에서는 제2조에 규정된 가치를 위반한 회원국에 대한 제재를 부과할 수 있음을 확인할 수 있다. EU는 가치를 기반으로 세워진 공동체이며, 더 나아가 EU는 그들의 가치를 전 세계적으로 확산하려는 ‘규범권력’으로서의 정체성을 추구하고 있다. 매너스(Manners)가 제시한 ‘규범권력(Normative Power)’은 ‘국제정치에서 정상적인 또는 상식적인 사안(normal in world politics)을 추구하는 권력체’로, 현재 EU의 정체성을 설명하는 다양한 개념 중 주목받고 있는 개념이다. EU는 국제사회에서 규범을 설정하고 확산하고자 하는 모습을 보이고 있고, 이들이 확산하고자 하는 규범은 현재 EU가 공동체의 기반으로 삼고 있는 EU의 가치이다. 따라서, 북한의 핵무기 비확산과 인권에 관한 문제는

EU의 공동체 설립기반과 정체성에 치명적인 영향을 미칠 수밖에 없는 것이다. EU가 국제정치공간에서 보인 행동을 바탕으로 규범권력으로서 EU의 자기 이해와 EU의 국제적 영향력을 알아볼 수 있다. EU는 외교안보정책을 시행함에 있어 기본적인 규범을 준수하고 타국과의 관계에서 규범을 확산하려는 모습을 보인다. 따라서 EU의 체제를 통한 대북 정책 역시 규범권력으로서의 특징을 보여준다.

## 2. EU 대외적 행위자 개념

EU 대외정책과 외교안보에 관한 기존 연구들은 국제관계에서 흔히 사용하는 '패권' 또는 '극점'과 같은 용어들이 EU와는 부합하지 않지만 EU는 행위자로서의 역할을 보유하고 있다는 점을 지적한다(Hill & Vanhoonacker, 2017a: 471). 이는 EU 기구가 일정한 자율성을 갖고 외교의 특정 영역에서 권한과 권위를 가지고서 대외 환경에 일정 정도의 영향력을 미치고 있음을 의미한다(ibid.). 따라서 EU는 외교 정책 영역에서 자체 역량을 보유하고 있으며 국제 파트너들로부터 행위자로 인정받고 있다. 행위자 논쟁에 있어서 큰 기여를 한 브레더튼과 보글러(Bretherton & Vogler, 2005: 24)는 EU의 행위력을 평가하기 위한 기준들로 자율성, 존재감, 역량, 국내 정치적 정당성, 일관성(회원국 정책의 일관성), 결속력(EU 기구들 간의 정합성), 특정 자원 및 도구의 가용성 등을 제시한다. 한편 쥘페리와 카포라스(Jupille & Caporaso, 1998: 213-229)는 초점을 다소 이동해 결속력과 자율성 외에도 권위와 인정의 상대적 기준에 집중한다. 그들은 EU의 경우 행위력이라는 용어가 대부분의 영역에서 자질을 검증받아야 한다고 주장한다. 예컨대 초국가기구의 자율성과 역량은 복잡한 다층시스템과 군사 자원의 부족으로 인해 제한되고 따라서 EU는 행위력의 결핍을 겪고 있다(Hill & Vanhoonacker, 2017b: 14)고 주장한다(고주현, 2022a: 373-375; 고주현, 2022b).

이와 같은 관점에서 정치체로서 EU의 '고유한' 특성으로 인해 행위력에 관한 논쟁은 EU의 본질과 외교 정책에 대한 근본적인 질문에 입장을 취해야 한다. CFSP에서 여전히 공식적으로 지배적인 만장일치 원칙으로 인해 EU는 여전히 정부간기구이자 '복합 행위자'로 취급하여야 하는지, 또는 국가와 유사한 형태로의 점진적인 경험적 발전이 고려되어야 하는지 등은 여전히 논쟁적이다. EU 외교 정책에 있어 가정되는 자율성의 정도뿐만 아니라 회원국 외교 정책이 EU 외교 정책의 일부라고 볼 수 있는지, 혹은 고전적인

다층시스템의 의미에서 두 층위를 더 엄격하게 분리(Keukeliere & Delreux, 2014: 17)해야하는 지에 관한 논의도 이어진다. 회원국과 초국가기구 사이에 긴밀한 조정이 존재한다는 공식적인 가정과는 다르게 경험적 현실은 간혹 상이한 모습을 보인다. 예컨대 브레더튼과 보글러는 EU를 강력한 공동 정체성에 의해 결정되는 복잡한 '다중 관점'을 갖는 행위자(Bretherton & Vogler 2005: 21)로 본다. EU가 다층체제를 넘어 다소 완만한 정책 네트워크로 변형됨을 지적한다. 행위자를 구분하는 기준으로 자율성을 강조하는 경우, 그 초점은 회원국과 초국가기구 간의 효과적인 분업 관계(Wallace et al., 2015: 109)에 있다.

무엇보다 EU는 전통적인 안보기구가 아니며, 투입 자원이나 경험 면에서 갈등 관리자 또는 중개자로서 역할을 맡아온 경험 역시 짧다. 마찬가지로, 분쟁 관리자로서 연합의 역할에 대한 담론 역시 초기 단계에 있다. 따라서 행위자 개념은 CFSP/CSDP의 역동적인 발전과 더불어 조정될 필요성이 있다. 국제 문제에 있어 갈등관리는 정치적인 작업이며 갈등 상황과 그 참여자에 맞는 조치가 필요하다. 이 조치가 반드시 외교적이거나 군사적 성격일 필요는 없지만 최소한 협력과 안정화에 대한 의도적이고 체계적인 기여는 분명해야 한다. 따라서 동북아 지역에서 EU의 효과적인 갈등 관리에 대한 기여도는 북한 문제를 다루는 EU의 체제 전략과 그 이행 과정을 통해 접근해볼 수 있으며 EU의 대외적 행위자로서의 역할을 다음 기준에 따라 측정해 볼 수 있을 것이다. 해당 갈등에 대한 EU 입장의 명확성, 협력 및 안정화에 대한 EU의 기여도, 갈등 관리 지역에서 EU의 존재감, 회원국 입장의 일관성, 다양한 EU 행위자 간의 조율의 질로 이해되는 자율성, 자원 및 역량 투자, 전략적 질 등이 검토의 요건이라 할 수 있다.

### 3. 제재에 관한 개념 정의

국제법에서 "제재"라는 용어에 대해 일반적으로 합의된 정의는 없다. 유엔 헌장은 제재라는 용어를 사용하지 않으며 따라서 제재의 법적 근거가 문제시된다. 일반적으로 수용되고 있는 제재의 정의는 국제법 위반국을 처벌하기 위한 경제적 강제의 비무력적 수단이다(Hakimidavar, 2014: 21). 후프바우어(Hufbauer et al., 2007)는 "고의적인 경제 관계의 단절 외에도 다양한 정치적, 경제적, 외교적 비경제적 조치"가 제재에 포함한다고 보았다.

따라서 본 연구에서는 제재를 “특정 개인 또는 국가에 부과하여 타국의 행동을 변화시키기 위한 조치”로 정의한다. 하지만 무엇보다도 제재를 정의하는 데 있어 중요한 점은 제재의 대상과 차별 정도에 관한 것이다. 유엔안보리 제재 초기에는 제재 대상국에 대한 전면적 무역봉쇄나 자산동결을 내용으로 하는 포괄제재를 부과했다. 국가 전체에 대한 제재 부과이다 보니 무고한 민간인만 피해를 입는 인권, 인도주의적 피해가 야기되었다. 포괄적인 제재와 완전한 금수조치, 표적 제재라는 개념은 90년대 중반에 등장했다. 당시 이라크에 대한 포괄적인 무역 금수 조치로 인해 초래된 심각한 문제점으로 유엔의 포괄제재에 대한 국제사회의 비판이 있었고 이를 반영해 표적제재가 시행되었다. 표적제재는 제재를 야기한 사태에 직접 책임을 갖는 특정 개인과 단체만을 제재 대상으로 한정하는 방법이며 포괄제재의 부작용을 최소화하면서 제재의 효과를 높이기 위해 고안된 방식이다 (정인섭, 2019: 831; 박효민, 2019: 183-212).

유엔 엠바고로 촉발된 이라크의 인도주의적 재앙 이후, 유엔안보리 상임이사국들은 “제재의 정당성 위기”에 대한 대응 필요성을 제기하며 “어떤 미래에도 제재 체제가 대상 국가의 가장 취약한 부분에 초래할 수 있는 제재의 의도하지 않은 부작용을 최소화하여 구상되어야 한다” 는 결의안을 발표했다. 따라서 효과적인 제재는 대상 국가에 대한 포괄적인 제재와 구별되는 차별적 성격, 즉 “특정 책임자에게 영향을 미칠 수 있는 능력”에 있다. 한편, 비어스테커 외(Biersteker et al.)는 제재의 내용을 다음과 같은 5가지 유형으로 구분한다.

- 투자 금지 또는 중앙 은행 자산 동결과 같은 금융 제재,
- 항공 금지 또는 무기 금수 조치와 같은 부문별 제재
- 석유, 다이아몬드, 목탄 또는 사치품 등 특정 상품에 대한 제재
- 외교관의 출입 제한 등 외교적 제재
- 여행 금지 및 자산 동결 등의 개인 제재

유엔안보리가 강제적 제재 조치를 취하기 위해서는 우선 유엔 헌장 제39조에 따라 ‘평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재’ 여부를 판단해야 하며, 이후 국제평화와 안전을 유지 또는 회복하기 위해 권고하거나 헌장 제41조에 따른 강제적 제재 조치를 결정할 수 있다. 안보리가 제41조에 따라 북한에 대해 강제적 제재를 부과한 근거는 평화에 대한 위협이다. 평화에 대한 위협은 명확한 정의가 없기에 광범위한



개념이다. 이는 복수국 간 충돌을 전제하지 않으며, 특히 특정국의 핵, 탄도미사일, 대량살상 무기 등의 개발은 평화에 대한 위협이라고 판단되며 안보리 대북제재 결의도 그 사유에 기초해 채택되었다(UN Security Council).<sup>1)</sup> 현재 대북제재 결의는 유엔헌장 제7장, 제41조를 명시하였다. 이에 기초한 강제적 제재 부과시 이는 법적 강제력을 가지는 것으로 간주되며, 모든 회원국은 이에 따라야 한다(ibid, 2019). EU 역시 대북제재에 있어 유엔의 강제 제재를 EU 법으로 편입시켜 이행하고 여기에 더해 EU의 독자 제재를 채택한다.

### III. EU 대북제재와 정치적 논리

#### 1. 제재의 정치적 논리

다양한 제재 논리에 대한 유형을 공식화하려는 수많은 시도 중 지우멜리(Giumelli)는 제재가 강압, 제한 또는 신호의 다양한 논리를 기반으로 한다고 본다.

첫째, 강압적인 제재를 가함으로써 "발신국은 대상의 행동을 변화시키려는 경향이 있고 대상의 비용/편익 분석을 통해 특정 행위에 비용을 부과한다(Ibid., 34)." 강압적 제재는 목표국이 사용할 수 있는 한 가지 정책 옵션을 제외한 모든 비용을 증가시키는 것을 목표로하기 때문에 대상이 특정 정책에 착수하도록 하는 인센티브를 고안한다. 따라서 강압적 제재는 목표국이 제재가 없다면 취하지 않을 행동을 제재를 통해 취하도록 만들 가능성을 높여 대상의 행동 변화를 추구한다. 강압적 제재의 특징은 목표국의 높은 실행가능성과 높은 파급력이다(Ibid., 36-39). 강압의 본질은 제재 목표국이 자신의 정치적 생존을 위협받지 않고 선택할 수 있는 일을 하도록 하는 것이다. 따라서 목표국은 발신자의 요구를 충족시키기 위해 무엇을 해야 하는지 인지할 수 있다.

발신자의 요청은 매우 구체적이거나 혹은 모호할 수 있으며 명시적인 요구가 없을 수도 있다. 예컨대, 정치범의 석방 요구나 UN 특정 결의안의 수용 요구는 제재 목표국이 시스템의 안정을 위협에 빠뜨리지 않고 수행할 수 있는 정치적 행동으로 간주될 수

1) UN Security Council, "Sanctions" <http://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718>, (2022.12.20. 검색)

있고 따라서 목표국의 자발적인 준수가 뒤따를 가능성이 높은 반면, 테러 집단에게 정치적 투쟁을 포기하라는 요구는 제재 대상으로부터 자발적인 순응을 기대하기 어렵다.

둘째, 제약을 통한 제재는 무기 금수 조치에서부터 이중 용도 기술 금지, 재정적 조치 등을 통해 제재 목표국이나 또는 단체가 의도한 행동을 취하지 못하도록 방지하기 위한 것이다. 따라서 제약을 통한 제재는 제재 대상국의 역량을 약화시키는 것을 목표로 제재 목표국이 특정 행동을 함에 있어 비용을 부과한다. 강압적 제재가 제재 대상에게 특정한 요구를 하는 반면, 제약적 제재는 구체적인 요구없이 목표국이 특정 행동을 할 수 있는 역량 자체를 약화시키려는 시도이다.

강압적 제재와 마찬가지로 제약적 제재도 대상에 직접적인 영향을 미쳐야 하지만 일반적으로 제재 대상에게는 실행 불가능한 요청으로 인식될 수 있다. 이러한 제재는 목표국과 발신국의 이익이 양립할 수 없는 제로섬 게임과 같은 맥락에서 나타난다. 제약을 통한 제재는 표적이 된 개인과 단체의 생명을 위협하고 행동할 수 있는 능력을 실질적으로 제한함으로써 그들이 행동할 수 있는 역량 범위를 제한한다.

셋째, 신호적 제재는 제재 목표국에게 특정 메시지를 전달하도록 설계된다. 이러한 제재는 목표국에게 발신국의 확고한 의지와 추가적인 징벌 조치도 가능하다는 신호를 보내는 데 효과적일 수 있다. 신호는 억지력을 생성한다. 신호적 제재의 주요 목적은 메시지를 보내는 것이므로 제재 신호가 반드시 직접적인 물질적 영향을 미칠 필요는 없다. 따라서 권력을 행사하는 보다 미묘한 방법으로 볼 수 있으며 두 가지 특징을 갖는다.

먼저, 목표국에 물질적 피해를 입히지 않는 방식으로 영향을 주게 되므로 대상에게 막대한 피해를 입히지 않는 제재는 각각의 상황에 따라 여전히 의미가 있을 수 있다. 또한 제재의 직접적 대상과 더불어 동등한 중요성을 지닌 국내 및 국제 차원의 관객의 존재이다. 즉, 제재를 가함으로써 발신되는 신호의 대상은 국제 사회, 비국가 단체 및 개인 등이 될 수 있다. 제재의 이러한 차원은 순응의 중요성을 보여주고 정치적 일관성을 증명하며 국제 관계에서 규범의 중요성을 강조하고, 규범을 준수하지 않는 행위와 대상에게 낙인을 찍는 효과가 있다.

## 2. EU 제재의 절차적 측면

일반적으로 국제분쟁에서 A국이 B국으로부터 A국의 요구를 양보하도록 하기 위해 사용할 수 있는 세 가지 옵션은 전쟁, 표적 인센티브 및 제재(제한 조치)이다. EU의 경우도 마찬가지이다. 그러나 각각의 옵션으로 시나리오를 실행하면 제재가 국제 분쟁을 처리하는 데 유일하게 실행 가능한 옵션이라는 결론에 도달한다. 전쟁은 대부분의 경우 매우 높은 비용이 수반되므로 최후의 수단으로 간주된다. 게다가 EU는 국제 평화 체제의 가장 영향력 있는 옹호자로서 주어진 상황에서 군사적 조치에 의존할 가능성이 거의 없다. 표적 인센티브는 국내 뿐만 아니라 국제 적으로도 잘못된 메시지를 보낼 수 있으므로 국제 분쟁에서 부적절할 수 있다. 따라서 국제 분쟁 상황에서 가장 적절한 조치가 아닐 수 있으므로 제재를 선택할 가능성이 높아진다. 이 역시 같은 맥락에서 EU는 대외정책 수단으로 제재를 적극적으로 활용하고 있다. 평화를 위협하는 국제 갈등 상황 발생 시 제재 채택을 위한 의사 결정 과정에서 이행 단계에 이르는 EU의 제재 절차는 다음과 같다.

- ① 외교안보고위대표(HR/VP)가 27개 회원국 전체에 EU의 독자제재 조치 제안
- ② 모든 회원국이 만장일치로 합의에 도달하면 HR/VP는 해당 제재 조치 채택
- ③ 집행위원회의 금융안정, 서비스 및 자본시장연합 총국(DG FISMA)이 세부 규정 마련
- ④ HR/VP와 집행위원회는 구성된 제재조치를 공동으로 제안, EU 법으로 이전
- ⑤ 규정은 모든 회원국이 시행하도록 EU 이사회로 송부
- ⑥ 집행위원회는 회원국의 제재 조치 이행에 관해 감독과 모니터링

여기서 핵심은 한 회원국이라도 제안에 동의하지 않으면 EU가 제재를 채택할 수 없다는 것이다. 만장일치 원칙으로 인해 EU가 대북제재에 접근하는 방식은 중요한 의미를 갖는다. 이는 북한과 관련이 없는 국가들(예컨대 북한과 수교하지 않은 에스토니아)도 북한에 대한 제재 조치에 동의하고 이행하고 있음을 보여준다. 제재의 효과성은 차치하고라도 그러한 행동의 동기에 의문을 제기할 수 있다.

EU 제재의 또 다른 특징은 EU가 EU법에 따라 역외 제재를 부과할 수 없다는 것이다.

다시 말해 대상이 EU 영토 또는 EU 관할권에 있지 않으면 EU 제재 대상이 아니라고 명시되어 있다. 하지만 EU는 북한에 대해 그동안 35차례의 제재 조치를 부과했다. 제도적 한계에도 불구하고 EU는 북한 문제에 적극적으로 관여하고 있음을 보여준다. EU 대북제재의 빈도를 보면 EU는 미국과 한국의 제재 횟수를 합친 빈도를 능가한다. 마지막 특성은 절충 현상이다. 이것은 만장일치 규칙에서 비롯된다. EU의 대북제재 건수를 보면 27개 회원국 모두가 큰 장애 없이 합의에 이르렀다는 것을 알 수 있다. 이에 대한 가능한 설명은 EU의 내부 관계에서 나온다. EU 회원국 중 프랑스나 영국(BREXIT 이전)과 같은 유엔안보리 상임이사국으로서 다른 국가보다 북한의 핵 프로그램을 더 우려하고 제재조치를 적극적으로 추진하고자 하는 국가가 있을 수 있다. 예컨대 이들 국가가 대북제재를 적극적으로 추구할 때 에스토니아는 그들의 결정을 따를 수 있고 나중에 에스토니아가 자신의 이익에 따라 독자적으로 의제를 추진하고자 할 때 과거의 양보를 상기시켜 합의를 이루어낼 가능성이 크다.

#### IV. EU 제재 체제 및 사례와 정치적 논리와의 연관성

이 절에서는 EU의 대북제재 체제를 분석한다. 북한에 대한 EU 제재 체제의 주요 내용을 기반으로 시기별 제재 사례에서 위협 인식, 요구 사항 및 각각의 처벌 조치가 어떻게 발전했는지, 새로운 제재를 정당화하고 기존의 제재를 강화하는 데 근본적으로 기초한 논리가 무엇인지를 살펴본다. 앞서 논의했듯이 "제재의 논리"는 제재가 대상에게 어떤 영향을 미치는지를 나타낸다. 제재별 기본 논리를 찾을 수 있지만, 서로 다른 논리가 동시에 작동할 수도 있다. 다시 말해, 시그널링 제재, 제약적 제재 및 강압적 제재가 항상 상호 배타적일 필요는 없다. EU의 대북 제재 체제를 단일 분석 단위로 개념화하는 대신 이 연구는 분석의 핵심 단위를 구성하는 여러 유사 제재 기간 동안의 사례들을 검토한다. 통상적으로 제재 체제는 개별 제재 사례 또는 제재 기간을 기준으로 연구되어 왔으며 일반적으로 제재가 처음 부과된 시점부터 발신자가 제재를 해제할 때까지(전체 또는 특정 제재 조치 중 하나)를 대상으로 한다. 이러한 방식으로 제재를 구분하는 것은 양적 그리고 인식론적 목적 모두에 유용할 수 있지만, 제재에 대한 사례 접근 방식은 개별 유사 제재 기간 동안 발생한 변화를 보다 세부적인 방식으로 설명하는

데는 무리가 있다. 유사 제재 기간 내의 사례들은 "제재 사례 내의 특정 기간"으로 이해될 수 있으며, 이는 정책의 영향 및 효율성에 대한 판단에 따라 정책 입장을 변경 또는 확장하기 위해 발신자가 근거로 삼는 결정의 기준이라 정의할 수 있다. 따라서 1기 제재 사례는 각 제재 체제의 초기 진입점, 즉 개별 국가 또는 EU와 같은 행위자가 특정 주체에 대한 제재 정책을 시작하는 시점부터 시작된다. 그런 다음 기존 조치가 중단되거나 새로운 조치를 통해 확대될 때 새로운 회차의 제재 체제 사례가 시작된다. 제재 결정에는 특정 사례 기간 동안 각 정책의 효과에 대한 지속적인 평가가 포함된다. EU 차원의 지침과 규정에 반영된 평가를 통해 각 제재 체제 사례의 간격과 기간을 식별할 수 있으며 북한으로부터 인지된 위협의 변화, EU의 요구, 채택된 각각의 조치와 구별할 수 있고 각 제재 결정의 근거가 되는 논리를 파악할 수 있다.

## 1. EU 대북제재 주요 내용

### 1) 대북제재 현황 및 특징<sup>2)</sup>

일반적으로 제재가 다른 외교 정책 수단과 별개로 부과되는 것은 아니기 때문에 여타 조치나 정책과 비교해 대북 제재의 상대적 중요성을 검토하려면 EU의 광범위한 대북 전략의 맥락에서 분석해야 한다.

#### (1) 정치적 맥락: EU의 북한에 대한 적극적인 관여에서 유보적 관여로의 발전

앞에서 언급했듯이 공식적으로 EU와 북한의 관계는 "비판적 관여"라는 접근 방식을 기반으로 한다. 즉, 유럽은 북한과의 관계에서 인센티브와 압박을 동시에 활용할 용의를 가지고 있다. 기본 목표는 한반도와 지역의 지속적인 긴장 완화를 지원하고 국제 비확산 체제를 유지하며 북한의 인권 상황을 개선하는 것이다. 협력과 관여가 이 전략의 핵심 요소로 간주되지만, 최근 수 년 동안 EU는 특히 비판적 요소를 보다 강조하고 있다. 실제로 2013년 이후 제재는 대북 EU 전략의 주요 요소를 구성하는 반면 관여 이니셔티브는

2) EU는 북한의 인권문제와 관련해 2020년 12월 '국제 인권제재 체제(Global Human Rights Sanctions Regime)'를 채택하고 북한 관리를 비롯해 인권 유린 가담자와 기관에 제재를 부과한 바 있으며, 비핵화 문제에 기반한 대다수의 제재들은 무기금수, 여행금지, 금융제재, 사치품 금수, 핵물질 금수 및 기타 경제제재로 이루어져있다(European Council).

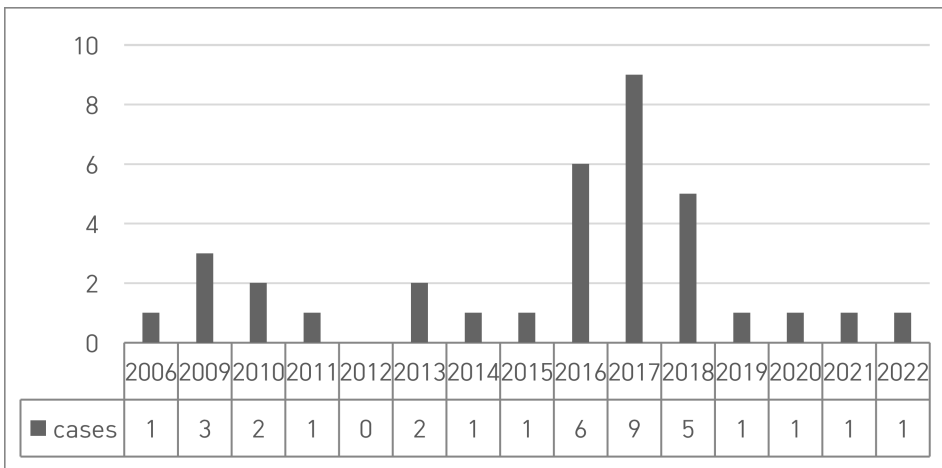
크게 축소되었다. EU의 적극적 압박에 기반한 현재의 대북제재 전략은 과거 브뤼셀의 적극적인 관여 전략과 비교해 대조적이다. 관여에 기반한 전략은 주로 대북 지원을 특징으로 한다. EU 집행위원회에 따르면 EU는 1995년부터 북한의 인도주의적 필요와 요구에 대응해왔다. 1995년부터 2002년 사이의 기간 동안 식량 원조, 구조적 식량 안보 지원, 인도적 지원, 북한에 대한 기술 지원에 총 4억 유로를 제공했다(European Commission). 또한 일반적인 원조와 지원을 넘어 북한과 일련의 외교 관계를 수립하는 방식으로 관여전략을 전개해 나갔다. 예컨대 EU는 한반도의 평화와 안정을 유지하기 위해 한반도에너지개발기구(KEDO)가 할 수 있는 역할을 인정하여 1997년 9월 집행이사국으로 참여했다. 1998년에 EU와 북한은 고위급 정치 대화체를 설립해 2015년 중단되기까지 총 14회 대화를 이어갔다(Berkofsky, 2003).

나아가 2000년대 초반, 유럽 시장을 북한에 개방하고 구조적 개발을 위한 기술 지원을 제공하는 등 북한에 대한 경제 및 인도적 지원을 확대하고 강화해 나갔다. 이러한 발전은 2001년 5월 소위 EU 트로이카의 평양 방문과 같은 EU-북한 관계의 또 다른 주요 사건과 병행되었다. 당시 EU 대외관계 집행위원이었던 크리스 패튼(Chris Patten), 하비에르 솔라나(Javier Solana) 대외관계 고위대표와 스웨덴 총리 괴란 페르손(Göran Persson)으로 구성된 대표단은 북한 지도부와 2000년 6월 남북 정상회담에서 서명된 남북공동선언을 기리기 위해 최소 2003년까지 미사일 시험발사 유예를 유지하기로 합의했다(European Parliament). 당시 미국이 이른바 페리프로세스를 통한 대북정책을 전개해 나가고 있었기 때문에 EU의 2001년 5월 평양 방문은 중요한 의미가 있었다. 실제로 일각에서는 EU의 방문을 한반도에 대한 보다 독립적인 EU 외교 정책의 시작을 여는 신호로 이해해야 한다고 주장하기도 했다. 그러나 독립적인 EU 정책에 대한 이러한 기대는 2002년 한반도 안보 위기로 브뤼셀의 적극적인 관여 태도는 급속히 위축되었다.

북한이 비밀리에 고농축우라늄 프로그램을 시행했다는 의혹이 제기되면서 시작된 한반도 제2차 핵위기의 발발로 EU의 대북 입장은 "적극적 관여"(1995-2002)에서 "조건부 관여" (2002-2013)로 그 궤적을 전환했다(Ballbach, 2022). EU는 KEDO 사업 참여와 지원 종료로 시작으로 경제 발전 기반을 마련하기 위한 기술 지원 계획을 취소했으며, 북한 제품에 대한 시장 개방 지원 계획을 중단했고, 2003년 유엔의 대북 인권 결의안을 채택함과 동시에 유럽의회 역시 북한에 대한 결의안을 통과시켰다. 그러나 이러한 징벌적 조치에도 불구하고 이 시기 EU는 계속되는 정치적 압박과 정치적 관여

사이에서 균형을 찾고자 노력했다.<sup>3)</sup> 예컨대 브뤼셀은 평양과의 정치 대화를 유지하고 2000년에 있었던 EU 트로이카의 평양 방문 이후 북한의 변화를 평가하기 위해 2004년 평양에 임시 대표단을 파견했으며(Frank, 2002) 유럽 의회와 북한 사이에 대표단을 교환했다. 더욱이 북한의 핵·탄도미사일 도발에도 불구하고 브뤼셀은 북한에 식량과 인도적 지원을 지속했다. 특히 2011년 북한이 식량 위기 상황을 지나는 동안 EU는 1,000만 유로의 긴급 지원을 제공했고 제한적이지만 인도주의적 지원 자금을 지속적으로 제공했다(European Commission, 2011). 이와 같은 양국간 소통 채널의 존속은 EU의 대북 원조 가능성이 여전히 회복될 수 있다는 것을 시사하기도 했다. 나아가 다양한 유럽 비정부기구(NGO)들이 북한에서 활동을 이어갔다. 정치적으로 한반도에서 2차 핵위기 발발 이후 EU의 역할은 주로 지역 파트너들과 북한의 핵무기 프로그램을 종식시키고 양국 관계를 정상화하기 위해 2003년 남북한, 미국, 일본, 러시아, 중국이 참여하는 6자회담에 구두 보장과 지원을 제공하는 것으로 제한되었다(Ballbach, 2019).

<그림 1> EU의 독자 대북제재 추이



자료: European Council<sup>4)</sup>

3) 한편, 북핵문제 해결을 위한 6자 회담이 중단된 2008년 이후 북한의 대유럽정책은 국제사회에서 고립을 회피하기 위한 유인외교로 전환되었다(정일영, 2018: 17-18).

4) European Council and Council of European Union, "EU restrictive measures against North Korea", <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/history-north-korea/> (검색일: 2023년 1월 15일)

2011년 김정은 취임 이후 북한의 핵 및 미사일 실험 활동이 고조된 것과 특히 북한과 미국 간 긴장이 심각하게 악화된 여파로 EU는 북한에 대해 적극적 압박 전략을 채택했다. 이 전략의 중심에는 유엔 제재 체제에 대한 EU의 포괄적인 지원과 EU의 추가적인 독자 제재가 있었다. EU의 대북제재 체제의 기초 근거는 북한의 핵·탄도미사일 관련 활동이 “국제평화와 안보에 심각한 위협”이고 “국제 비확산·군축 체제를 약화시킨다”는 것이다.” 대북제재가 확대되면서 EU와 북한 간의 무역관계 역시 급감했다.

더욱이 2015년에 EU는 북한과의 정치 대화를 중단하고, 대체로 일부 비공식적 대화 채널과 개별 회원국에 의한 대부분 비공식적인 소수의 일부 교류만 남았다. 전 세계적인 코로나 팬데믹의 발발과 함께 북한도 2020년 1월부터 엄격한 국가 봉쇄령에 들어가 북한과 남아 있는 비공식 대화 채널의 대부분을 차단했다. 평양에 주재하는 EU 회원국의 모든 외교관도 일시 출국했다.

## 2) EU 대북제재의 논리

EU의 대북제재 체제 검토를 통해 위협 인식, 요구 및 각각의 징벌적 조치가 어떻게 발전했는지에 대한 설명을 바탕으로 이 절에서는 새로운 제재의 부과와 기존 제재의 강화 및 개별 제재 에피소드의 기본 논리를 고찰한다. 위에서 논의한 바와 같이 “제재의 논리”는 제재가 대상에 어떤 영향을 미칠 것으로 예상되는지를 의미한다. 여기서는 기본 논리 외에도 다른 논리가 동시에 작동할 수 있다는 점에 유의하는 것이 중요하다. 또한 신호적 제재, 제한적 제재, 강압적 제재는 상호 배타적이지 않다(Biersteker et al.).

### (1) EU 대북제재의 강압적 측면

2006년 EU 차원에서 최초의 대북 제재가 시행되고부터 신호와 강압적인 성격은 EU 제재의 논리에 일정한 역할을 해왔다. 첫 대북제재 이후 EU 제재 논리는 지우멜리의 프레임워크를 적용하면 신호적 논리에 기반해 이행되었고 2009년 이후부터 특히 2013년 이후로 EU의 북한에 대한 제재는 주로 강압적으로 분류될 수 있다((Giumelli, 2011)). 하지만 이 시기 제재의 지배적 논리가 강압적 논리로 바뀌었음에도 신호적 의미 역시 여전히 중요하게 남아있었다. 이는 EU와 유엔이 강조하듯이 김정은 정권이 핵 프로그램을 포기함으로써 붕괴되지 않을 것이며, 제재 - 특히 금융 및 경제 제재 -는 의심의



여지 없이 높은 영향력을 미친다는 점에서 확인할 수 있다. 따라서 강압적인 성격으로 분류할 수 있는 근거는 2009년을 기점으로 특히 2013년 이래로 EU의 대북제재가 목표국에 큰 영향을 미치면서 동시에 실현 가능한 요구를 제시했기 때문이다.

EU와 UN 같은 발신자의 관점에서 볼 때 핵프로그램 포기로 인해 북한 정권 자체의 훼손을 의도하는 것은 아니라고 하지만 금융 및 경제 제재는 분명金正은 체제와 그들의 역량을 약화시킬 것이다. 실제로 많은 EU 관료들은 그들이 북한의 정권교체를 목표로 하는 것이 아니라 정권의 행동 변화를 추구한다고 분명히 밝혀왔다. 하지만 제재 목표국의 입장에서 보았을 때 EU와 UN이 주장하듯 북한의 정권 교체 문제와 그들의 요구 사항이 반드시 양립할 수 있는 것은 아니다. 북한의 관점에서는 EU의 요구 사항이 정권의 변화와 연결되어 있다는 것을 고려해야 한다. 북한은 핵 무기와 탄도 미사일 프로그램이 생존 보장의 문제임을 지속적으로 강조하며 이로 인해 EU 및 유엔의 요구 사항은 목표국의 관점에서 더욱 실현 불가능하다. 북한은 핵과 탄도 미사일 프로그램의 보존이 체제 보존을 위한 수단임을 반복적으로 밝히고 있다. 비핵화와 체제 생존이 북한에 완전히 양립불가능한 것도 아니라는 주장도 가능하다. 실제로 북한은 핵을 포기하고, 그 안보가 보장된다면 합의에 동의할 것이라는 입장을 (적어도 공식적으로) 밝힌 바 있다. 그러나 이 목표를 달성하는 방법에 관한 양측의 관점에는 상당한 차이가 있다. 2006년 제재가 처음 시행된 이후 개별적인 외교적 노력이 있었지만, 제재의 연속적인 강화는 로드맵을 작성하기 위한 외교적 노력을 수반하지 못했다. 무엇보다 북한은 지우멜리가 비유하듯이 이념적 행위자로 규정할 수 있다. 이념적 행위자들은 비용/효과성 측면에서 사고하고 발신자에 대한 저항을 통해 자신들의 합법성을 구축하며, 제재에 따른 비용보다 이를 더 중요하게 생각한다. 따라서 북한이 제재를 수용함으로써 발생하는 비용의 부담에도 불구하고 체제에 대한 위협을 감수하면서까지 제재를 수용할 여지는 낮다(2011).

## (2) EU의 북한에 대한 제재의 신호적 측면

유엔과 EU가 각각 2006년과 2007년에 제재를 시행할 때, 이는 평양이 핵 프로그램을 더 이상 추진하지 않도록 억제하기 위한 것이었다. 그러나 초기 제재 조치는 비교적 약하게 설계되었으며, 정치 엘리트의 권력 유지를 위한 전략의 일환이었다. 실제로, 제재가 처음 도입될 당시, 6자회담은 여전히 진행 중이었으며 2007년과 2008년에는 실질적인 진전이 있었다. 이러한 배경에서 제재 초기 역할은 강력한 시그널링 기능이었다.

유엔과 EU의 초기 제재는 결의력을 표시하고 추가적인 벌칙 조치 가능성에 대해 경고하며 북한에 대한 억지력을 유발하기 위한 것이었다. 그러나 초기 제재는 사치품에 대한 금지 조치와 무기 금수 조치를 포함했지만, UNSCR 1718호에서 제안된 여행 금지, 자산 동결 및 상품 보이콧 조치는 시행되지 않았다. 유엔과 EU는 2009년까지 각각의 제재 목록에 개인이나 단체를 포함시키지 않았다. 따라서 초기 제재기간 동안 제재의 실질적인 영향은 미미했다.

2009년 이후 대북제재의 지배적 논리는 강압적 논리로 바뀌었지만, 신호적 의미는 여전히 유럽연합의 대북제재 체제에서 중요한 측면으로 남아 있다. 앞서 언급한 것처럼 발신자가 신호적 제재를 가할 때 목표국 외에도 시그널링 효과로 인해 영향을 미치고자 하는 다양한 대상이 있을 수 있다. EU의 대북독자 제재의 경우, EU는 특히 UNSC 회원국인 프랑스와 (2020년까지) 영국을 통해 UNSC의 제재 결정을 넘어서겠다는 결의를 반복적으로 시그널링했다.

특히 북한의 탄도미사일 실험이 대폭 증가하고 유럽연합의 핵심 이익인 글로벌 비확산 체제에 대한 위협이 크게 증가하자 EU는 안보리 결의를 뛰어넘는 상당히 강력한 독자 조치를 채택했다. 한편, 2006년부터 2009년과 2009년부터 2013년의 제재 기간 동안 EU의 독자 제재 결정은 미국과 한국 정부 및 대북제재위원회 전문가패널과 같은 제3자에 의해 반복적으로 영향을 받았다. 따라서 EU의 독자 제재 결정은 이러한 제3자에게 신호를 보낸다는 의미도 있었다.

### (3) 제약적 제재

제한적 제재는 대상국이 정책 목표를 달성하는 능력을 약화시키고, 특정 활동에 착수하지 못하도록 억제하는 것을 목표로 한다. 지우멜리는 제약적 제재를 시행할 때 발신자는 구체적인 행동을 요청하진 않지만, 목표국이 특정 정책을 추진하는 능력을 억제하려고 시도한다(Giunelli, 2011). 그는 또한 목표국의 제재 준수가 때로는 제재 목표국 개인의 구금 등 권한의 정지를 포함해 정치적 패배의 의미를 가질 수 있음을 지적한다. 이는 목표국과 발신자의 이익이 양립할 수 없는 제로섬 게임의 맥락에서 대상의 복원력과 발신자의 결정에 영향을 미친다.

2016년 이후 EU 제재 역시 주로 북한이 핵 및 탄도 미사일 프로그램을 추가로 개발하지 못하도록 제한하는 것을 목표로 했다. EU와 UN의 요구가 실현 불가능한 것으로 분류될

수는 없지만, 북한이 EU와 UN의 핵심요구인 완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 비핵화에 동의할 가능성이 적어지면서 그 구속 논리의 중요성은 더욱 커졌다고 볼 수 있다.

EU와 UN의 제재가 북한의 행동 변화를 강요할 가능성이 낮아짐에 따라 2016년 이후 EU와 UN 제재의 주요 목표는 북한이 핵 및 탄도 미사일 프로그램을 추가로 개발하지 못하도록 제한하는 것이었다. 북한이 이러한 특정 활동에 관여하는 것을 억제하기 위한 수단으로 EU의 대북 제재는 점진적으로 심화되고 범위가 확대되었다.

예컨대, 2016년 5월 UNSCR 2270호의 이전과 함께 추가 독자 제재가 부과되어 기존 제재가 크게 확대됨에 따라 2016년 이후 EU 제재 체제는 북한 체제의 기능적 역량을 약화시키려는 보다 포괄적인 논리로 전환되었다. 따라서 대북제재의 실효성 여부는 설계보다는 이행의 문제가 되었다. 실제로 EU 대북제재 체제가 완전히 이행된다면 북한의 핵 개발을 억제할 뿐만 아니라 북한 정권 자체의 안전에 실질적인 위협이 될 수 있다.

## 2. EU 대북 제재 체제의 정치

따라서, EU 회원국 간의 광범위한 지지를 이해하는 것은 유엔안보리의 각 결의뿐만 아니라 북한에 대한 독자 제재의 반복적인 부과에 대한 이해도 필요하다. 이러한 목표뿐만 아니라 EU의 정책 선호도와 안보 상황 정의는 2017년 7월 17일 외교 정책 이사회에서 채택된 한반도 상황에 대한 결론에서 다시 한번 나타났다. 이 결론에서는 북한의 행동이 국제 의무를 위반하며 국제 평화와 안전에 심각한 위협을 구성하며 수십 년간 EU가 굳게 지원해 온 전 세계 비핵화 및 교란 방지 체제를 약화시킨다는 것을 밝혔다. "EU의 제재 체제는 현재 가장 제약적인 체제 중 하나이며", 결론은 명시적으로 이사회가 "주요 파트너와 긴밀한 협상을 통해 추가적인 독자 제재 조치를 통해 적절한 대응을 고려할 것이다"고 밝혔다.

### 1) EU 대북제재 체제의 정치

EU의 제재 맥락에 따른 관여전략에 대한 EU의 대북제재 체제를 분석해 본 결과,

EU 제재 체제의 발전 및 변화 논리를 다음과 같이 제시할 수 있다.

2006년 북한의 최초 핵실험 이후 북한의 핵 및 탄도 미사일 프로그램에 의해 발생하는 압도적인 위협과 도전으로 인해 모든 EU 회원국들 사이에서 제재는 평양 문제를 다루기 위한 가장 적절한 수단이라는 폭넓은 지지와 일반적인 합의가 있었다는 것을 확인할 수 있다.

EU 회원국의 광범위한 지지는 북한에 대한 독자 제재의 반복적인 부과가 가능했던 필요조건이다. 평양의 안보 난제를 해결하기 위한 공동의 목표와 안보 상황 정의 및 EU의 정책 선호도는 2017년 7월 17일 유럽이사회에서 채택된 한반도 상황에 대한 결론에서 다시 한번 확인할 수 있다(Council of the European Union). 결론은 북한의 행위가 국제적 의무를 위반하고 국제 평화와 안보에 심각한 위협을 가하며 EU가 수십 년 동안 꾸준히 지지해 온 글로벌 비확산 및 군축 체제를 훼손하고 있음을 강조한다. 또한 결론은 "북한에 대한 EU 제재 체제가 현재 가장 제약적인 형태로 운영되고 있다"는 점을 인정하면서 이사회가 "주요 파트너들과의 긴밀한 협의를 통해 [...] 적절한 추가 대응을 고려할 것이라고 명시적으로 밝히고 있다. [...]" 신뢰 구축 조치와 대화의 필요성 역시 언급되고 있긴 하지만 궁극적인 목표는 "한반도의 완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화와 모든 관련 유엔안보리 결의의 완전한 이행"임이 명시되었다. EU는 계속해서 북한의 완전한 비핵화의 필요성과 제재가 이와 같은 목표를 달성하는 데 중요한 수단임을 강조하고 있다.

이와 같이 브뤼셀은 북한이 비핵화를 이루거나 적어도 이 목표를 향해 상당한 조치를 취할 때까지 제재가 유지될 것이라고 거듭 밝혔다. 궁극적으로 결론은 "제재 및 기타 조치와 압력을 결합한 EU의 대북 관여 정책[...]은 그 자체로 목적이 아니라 북한이 UN 안보리 결의를 완전히 준수하도록 촉진하는 수단"임을 재확인했다. 따라서 핵, 대량살상무기, 탄도미사일 프로그램을 완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 방식으로 포기하고 다른 모든 문제를 진전시킨다는 조건이 수반되었다.

이처럼 한반도와 동북아 지역의 보다 안정적인 안보 구상을 위해 EU 내에서 신호, 제약 또는 강압적 의미를 갖는 제재를 통해 북한의 행동을 변화시키려는 목표가 널리 지지를 받고 있다. 이 목표를 보장하기 위해 문서는 모든 국가가 유엔 제재의 완전한 이행을 위해 "국제 사회 단결의 중요성"과 "지역 및 전 세계의 모든 EU 주요 파트너와의

[...] 참여와 협력을 강조한다. 이를 위해 EU는 역외 타국들에게도 협약을 이행하도록 압력을 가했다. 한편 프랑스와 독일이 지지하는 북한의 불법 선전에 대한 감시와 잠재적인 압수방침에 대해 다른 회원국들 역시 적극적으로 참여하고 있다. 2021년 8월, 독일 호위함 "바이에른"은 UN 대북 제재를 시행하기 위한 국제 옹저버 임무에 참여하기 위해 아시아로 보내졌다. EU의 독자 제재 부과에 대한 프랑스, 독일, 영국의 정치적 의지와 영향력, 대북 제재에 대한 EU의 주요 논의와 유엔안보리 제재 체제를 넘어서는 전략적 결정을 이해하기 위해 EU 제재 결정 과정의 특수성과 독자 제재를 채택하는데 있어 특정 회원국의 영향력을 고려해야 한다. 이를 위해 한편으로는 유엔안보리 결의의 이행과 다른 한편으로는 EU 독자제재 부과 사이의 절차적 차이를 인정해야 한다. 유엔안보리 결의가 EU법으로 전환되는 별도의 법적행위라고 한다면, EU 독자 제재는 거의 항상 회원국 수준에서 시작되는 별도의 프로세스이다. 통상적으로 EU의 독자제재에 대한 제안은 (특정) 회원국 연합에 의해 시작되고, 대부분의 경우 프랑스, 독일, 영국의 외무부 내 관련 기관 간의 조율을 거쳐 작성된다. 간혹 더 광범위한 국가 연합에 의해 보완되기도 했지만 다른 개별 회원국에서 제안된 자율 조치는 실제로는 거의 없다. 따라서 북한에 대한 EU의 독자제재는 특정 회원국, 더 정확하게는 잠재적인 추가 대상을 지속적으로 식별하여 제재 절차를 주도하는 특정 국가의 국가 제재 팀에 의해 주도된다. 이러한 제안은 브뤼셀에서 논의되고 더욱 구체화된다. 다시 말해 EU 독자 제재의 잠재적인 전복은 브뤼셀이 아닌 베를린, 런던, 파리에서 시작될 가능성이 높다는 것을 시사한다.

## 2) 제3자로부터의 압력

EU와 회원국은 대북제재 이후 대북정책 강화, 특히 제재 이행을 요구하는 외부 압력을 반복적으로 받아왔다. 가장 눈에 띄는 것은 유엔안보리 대북제재 위원회와 전문가패널의 역할이다. 유엔안보리 대북제재위원회는 2006년 유엔안보리 결의 1718호에 의해 설립된 산하기관이다. 위원회의 포괄적인 정보 수집과 모니터링, 면제 가능성에 대해 검토하고 새로운 목록에 대해 권고하는 등의 활동을 주로 한다. 위원회의 책임이 확대됨에 따라 2009년 유엔안보리 1874호에 의해 전문가패널이 설립되어 위원회의 임무수행을 지원하는 역할을 맡았다. 동 패널은 결의 불이행 사례를 중심으로 향후 1년간 유엔결의 1874호 이행 관련 정보의 수집, 조사, 분석, 보고서 임무를 맡고 활동 결과 및 권고에 관한

보고서를 안보리에 제출하는 임무를 맡았다. 조치 이행과 관련하여 회원국들로부터 정보를 수집, 조사 및 분석한다. 또한 부과된 조치의 이행을 개선하기 위해 권고하고 보고서를 발행한다. 정기적으로 발행되는 보고서와 비공식 회의를 통한 패널의 모니터링과 문서화 활동은 EU와 회원국에 직간접적으로 압력을 가한다. 회원국들의 이행 사례는 패널보고서에서 공개적으로 다루어졌다. 회원국에 대한 제3 행위자의 압력을 보여주는 가장 주목할만한 사례는 독일에서 북한이 대사관 자산을 임대한 사건이다.<sup>25)</sup> 2016년 이러한 활동은 유엔안보리결의안 2321호(2016)에 의해 공개적으로 금지되었다. 2017년 2월 27일 UNSCR 2321의 18항을 포함하는 이사회 결정(CFSP 2017/345)이 채택되면서 독일 정부로 하여금 북한의 지속적인 활동을 중단시키도록 하는 압력은 점차 증가했다.

이러한 결의안과 결정이 채택되기 전에도 이 사건은 한국 박근혜 정부 대표들에 의해 비공식적이고 반복적으로 제기되었으며, 독일 정부는 북한을 상대로 더 강경한 입장을 요구했다. 특히 2018년 3월 보고서에서 다음과 같이 진술한 패널의 공식 조사로 압력이 더욱 커졌다.

“패널은 불가리아, 독일, 폴란드, 루마니아, 파키스탄에서 외교 또는 영사 활동 이외의 용도로 조선민주주의인민공화국 대사관 자산을 임대한 것을 결의안 2321호(2016) 18항 위반으로 조사했다. 패널은 조선민주주의인민공화국의 재산을 결의안에서 금지하는 목적으로 계속 사용하는 것은 조선민주주의인민공화국 관련 대사관이 임대 공간 사용에 대한 보상 여부와는 상관없이 위반에 해당한다고 지적했다.”<sup>6)</sup>

보고서에 따르면 독일 외무부는 2017년 3월 16일 북한에 서한을 보내 북한이 그 타당성과 정당성을 부인한 결의안 2321호(2016)의 17항과 18항을 준수할 것을 촉구했다. 2017년 4월 7일, 독일 정부는 입주 기업들에게 UNSCR 2321호 및 각 EU 이행 규정에 따른 의무를 알렸다. 2017년 5월 대외무역 및 지불 조례는 북한으로부터 부동산을 임대하는 행위를 행정 위반으로 규정하도록 개정되었다(Ballbach, 2022). 북한 정권을 압박하는 이러한 사태는 미국의 "최대 압박" 캠페인의 맥락에서 이해할 수 있다. 이

5) “Hostel at North Korea’s Berlin Embassy Must Close, German Court Rules”, Reuters (online), 28 January 2020, <https://www.reuters.com/article/us-germany-northkorea-hostel-idUSKBN1ZR244> (검색일: 2022년 12월 17일).

6) Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 2345 (2017) (New York, NY: United Nations Security Council, 5 March 2018), 75. <https://www.undocs.org/S/2018/> (검색일: 2022년 12월 20일).

캠페인에서 미국은 EU와 그 회원국에 대한 압력을 크게 강화하고 평양에 대해 유럽이 더 강력한 입장을 취하도록 촉구했다.

### 3) 북한에 대한 경제적 이해관계 부재

EU의 대북제재 정책을 설명하는 또 다른 중요한 요인은 회원국의 경제적 교류와 관심 부족이다. 많은 경우에 EU가 대상 국가에 대한 제재를 채택할 때 회원국 간의 정치적·외교적 여부는 다양하며 나타나며 일반적으로 목표국과의 상업적 관계가 가장 많을 때 실행에 대한 반대가 가장 크다. 이란에 대한 석유 및 가스 금수 조치와 같은 사례는 제재로 인해 회원국 간 피해 정도가 다를 때 나타나는 불균형을 보여준다. 그리스, 이탈리아, 스페인의 이란산 석유 수입에 대한 의존도가 높아짐에 따라 EU의 석유 금지 조치는 이들 세 국가가 새로운 공급원을 확보할 수 있도록 합의한 지 6개월 만에 시행되었다. 반면 북한의 경우 회원국과의 경제적 이해관계는 미미했다. 앞서 보았듯이 EU와 북한 간의 경제 관계 강화는 적극적 관여 단계에서 브뤼셀 전략의 일부였다. 조건부 관여로 대북 접근 방식이 변경됨에 따라 북한과의 경제협력의 중요성이 낮아졌으며 적극적인 압박 국면 이후 양자간 무역관계 규모는 대폭 축소되었고 이는 무역통계에 그대로 반영되고 있다. EU와 북한 간의 경제 관계는 최근 몇 년간 상당한 하락세를 보였으며 교역량은 2006년 약 2억 8천만 유로에서 2018년 약 900만 유로, 2020년에는 약 300만 유로로 감소했다. 이러한 맥락에서, EU의 대북 수입도 2006년 1억 5,400만 유로에서 2018년 300만 유로, 2020년 100만 유로로 급감했다. 이에 따라 EU는 북한과의 무역 상대국 지위에서 2001년 3위에서 2018년 15위로 떨어졌다(Eurostat). EU의 경우 북한은 2020년 EU의 무역 상대국 순위에서 197위를 기록했다( International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics).

### 4) 한반도 핵위기 해결을 위한 EU의 외교적 개입 부족

양 지역 간 낮은 경제적 이해관계와 더불어 한반도 핵문제 해결에 있어 EU가 추가적인 정치적·외교적 역할을 하지 않은 것도 회원국들 간 이견의 가능성을 낮췄다. 앞서 언급했듯이, EU는 북한과의 관계 초기 KEDO 참여와 회원국과 북한과의 외교 관계 수립 등

적극적 관여 전략을 추구했고 이는 2000년대 초반 2차 핵위기의 출현과 특히 2006년 북한의 1차 핵실험 이후 EU는 외교적 측면의 대북관여전략을 크게 줄였다.

2016년 이후 적극적인 압박 기간 동안 북한을 상대로 EU는 대체로 미국의 최대 압박 전략을 따라 북한과의 정치적 대화를 중단하고 제재 기반 접근에 더욱 집중했다. 이러한 접근은 EU가 한반도에서 보다 능동적이고 건설적인 역할을 하는 것을 가로 막았고, 브뤼셀의 대북 외교적 영향력은 점차 줄어들었다(European Parliament, 2005). 일부 회원국들은 북한과의 비공식 소통 채널을 활용하는 것으로 알려져 있지만 EU는 지역에서 상당한 이해 관계를 가진 행위자로서의 잠재력을 현재로서는 활용하지 않고 있다. 이러한 외교적 관여 부족은 대북 제재 초안 작성에도 영향을 미쳤다. 또한 추가 제재 초안 작성과 관련해 프랑스, 독일, 영국 정부가 지속적이고 적극적인 압박의 입장을 고수하더라도 외교력의 가능성과 접근 방식을 선호하는 여타 회원국의 도전은 없었다. 예컨대 국제 분쟁 상황 시, EU의 보다 적극적인 외교적 역할을 선호하는 스웨덴과 같은 국가도 프랑스, 독일과 영국의 정책에 도전할 만큼 강력하지 않았다(Ballbach, 2022).

## V. 결론

동북아 지역에서 EU의 효과적인 갈등 관리에 대한 기여도는 북한 문제를 다루는 EU의 제재 전략과 그 이행 과정에서 접근해볼 수 있으며 EU의 대외적 행위자로서의 역할 역시 검토해볼 수 있다. EU는 대외적 행위자로서의 역할 강화를 목적으로 ‘비판적 관여’라는 대북정책 입장과 적극적 대북제재를 전개해나가고 있다. EU는 전통적 군사력과 같은 하드파워의 결여를 이유로 대외적 행위자로서의 존재감에 의문이 제기되어져왔다. 하지만 EU가 구사하는 가치에 기반한 대외정책의 요소들은 규범권력으로서의 대외적 행위력 강화에 힘을 실어준다. 특히 북한의 비핵화와 대량살상무기의 비확산과 같은 기본적 가치에 위배되는 행위를 규제하는 공동의 정책들은 이해관계가 적은 제3국에 대한 가치 위배 규제라는 측면에서 EU 회원국들간 이견을 줄이는 동시에 결속력을 도모할 수 있다. 또한 EU 차원의 공동의 대외적 목소리를 강화함으로써 인해 가치를 공유하는 국제적 파트너 국가들과 연대를 도모하고 이 분야에 있어 선도적인 위치를



점유하고자 한다.

지금까지 비판적 관여 전략의 맥락에서 EU의 대북 제재 양상의 분석을 통해 각 제재 체제가 구축된 서로 다른 논리와 기저에 깔린 정치적 요인을 고찰하였다. 이를 통해 각각의 제재는 특정 지배 논리 및 목표와 연결되어 있음을 확인할 수 있다. 강압적 제재는 북한의 비용-편익 계산을 변경하려는 시도로 이해할 수 있다. 국제사회의 요구에 따라 북한의 행동변화를 강요하려는 의도이고, 핵무기와 탄도미사일 프로그램의 개발을 중단시키려는 의도로 고안된 것이다. EU 제재는 국제사회에 규범적인 메시지를 보내 북한을 낙인찍는 데 사용되었다. 특히 북한의 핵실험 증가로 유럽연합(EU)의 핵심 관심 사안인 글로벌 비확산 체제에 대한 위협이 급격히 커지자 채택했다. 국제 비확산 체제를 보호하고 때로는 중국과 러시아의 반복적인 반대로 방해 받고 있는 유엔안보리(UNSC)의 제재 결정을 넘어서겠다는 결의를 표시하기 위해 고안되었다.

나아가 EU 독자제재 부과에 대한 독일, 프랑스, 영국의 영향력, 경제적 이익과 제3국의 압력에 따른 제재만으로는 북한의 핵 및 탄도미사일 프로그램과 관련된 다양한 문제가 해결될 가능성이 낮고 EU의 현재 접근 방식도 부정적인 전략적 결과를 낳았다는 점을 감안할 때 외교적 해결능력의 가능성과 그에 미치지 못하는 외교력의 한계 등이 고려되어야 한다. 2015년 EU에 의해 일방적으로 중단된 정치적 대화와 모든 관련 당사자 간의 이해 증진을 목표로 하는 공식적, 비공식적 수준의 포럼의 재개 등이 EU가 고려할 수 있는 외교적 노력이 될 것이다. 동시에 제재 목표를 손상시키지 않는 범위 하에서 외교적 역량을 발휘하기 위해 EU와 회원국들은 핵확산 위협에 높은 우선 순위를 부여하고 유럽의 이익에 기반한 독립적인 정책을 수립하고 이를 관련 당사자에게 명확하게 설명하고 추구해야 한다.

한편 EU 제재를 채택함에 있어 만장일치에 기반한 절차적 측면과 국제평화수호와 위협 요인에 대한 대응 및 선제적 억지라는 규범적이고 가치중심적 사안에 대한 합의는 EU 회원국들의 합의와 결속을 비교적 쉽게 도모해낼 수 있는 부문이라 볼 수 있다. 나아가 대북 독자제재를 통해 여타 국가들보다 북한 문제에 있어 적극적으로 행동하는 모습을 보임으로써 비핵화와 국제 평화 위협 가능성 해소를 위한 국제 사회의 호응을 이끌어 내는 등 EU의 대외적 행위자로서의 역할 역시 강화되고 있다고 평가할 수 있다.

## <참고문헌>

### 1. 국내문헌

- 고상두. “북한의 대유럽 외교정책.” 『세계지역연구논총』 . 18. 2002, pp. 5-18.
- 고주현. “EU 규범 권력과 대북한 관여정책.” 『EU연구』 . 50, 2018, pp. 31-71.
- 고주현. “우크라이나 사태를 통해 본 대외적 행위자로서의 EU의 역할과 한계.” 『한국과 국제사회』 . 6(5), 2022a, pp. 369-396.
- 고주현. “대외정책 행위자로서 유럽의회의 역할에 관한 고찰.” 『유럽연구』 . 40(2), 2022b, pp. 1-26.
- 박효민. “유엔안보리의 대북한 제재연구—분야별 주요 내용 및 주요국의 이행을 중심으로.” 『법제연구』 . 2019, pp. 183-212.
- 전재성. “관여정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책.” 『국제정치논총』 . 43(1), 2003, pp. 231-251.
- 정인섭. 『신국제법강의』 . 박영사, 2019. p. 831.
- 정일영. “북한의 대유럽정책: 전략과 김정은 시대의 함의.” 『아태연구』 . 25(2), 2018. pp. 5-30.

### 2. 외국문헌

- Ballbach, Eric J. Moving Beyond Targeted Sanctions: The Sanctions Regime of the European Union against North Korea. SWP Research Paper 4, 2022.
- Ballbach, Eric J. The End of Critical Engagement – On the Failures of the EU’s North Korea Strategy. Analyses of the Royal Elcano Institute, ARI 101/2019. Madrid: Elcano Royal Institute. 6 November 2019.
- Berkofsky, Axel. EU’s Policy towards the DPRK – Engagement or Standstill?. Briefing Paper (Brussels: European Institute for Asian Studies. 2003.
- Biersteker, Thomas and Clara Portela. EU Sanctions in Context: Three Types. Issue Brief, no. 26. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2015.
- Biersteker, Thomas and Zuzana Hudáková. “Are Sanctions on North Korea Working?”, Global Asia 16, no. 3. 2021.

- Biersteker, Thomas, Sue E. Eckert, and Marcus Tourinho. eds. Targeted Sanctions – The Impacts and Effectiveness of United Nations Action. Cambridge. 2016.
- Bretherton, C., & Vogler, J. The European Union as a global actor (2nd ed). Routledge. 2005.
- Cha, Victor D. “Engaging North Korea Credibility.” *Survival*, 42(2), 2000, pp. 136–155.
- Council of the European Union, Council Conclusions on the Democratic People’s Republic of Korea. Press release (Brussels, 17 July 2017)
- European Commission. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations – North Korea (DPRK). 2019.
- European Commission. The European Commission Will Give Emergency Food Aid to North Korea. Press release. Brussels, 4 July 2011.
- European Parliament. Delegation for Relations with the Korean Peninsula. Minutes of Meeting with Mr. Pak Hyon-Bo, Ambassador of the Democratic People’s Republic of Korea. Brussels, 18 January 2005.
- European Parliament. Delegation for Relations with the Korean Peninsula. Ad Hoc Delegation Visit to North Korea 21–24 February 2004. Press release. Brussels, 2004.
- Eurostat. Comext: Statistical Regime 4. International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics.
- Fouquet, David and Paul Lim. “Constructive Engagement and the Policy of Disposition: Three Case Studies of EU–Asia Policy.” *The European Union and Asia*, Vol. 25, 2007, pp. 125–145.
- Frank, Rüdiger, “EU–North Korean Relations: No Efforts without Reasons.” *International Journal of Korean Unification Studies* 11, no. 2 (2002): 87–119.
- Giumelli, Francesco, *Coercing, Constraining, Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the End of the Cold War* (Colchester, 2011), 32.
- Haass, Richard N. and Meghan L. O’Sullivan. *Honey and Vinegar: Incentives, Sanctions, and Foreign Policy*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.
- Hakimidar, G. *A Strategic Understanding of UN Economic Sanctions*, Routledge. 2014. p. 21.

- Hill, C. M. S. & Vanhoonacker, S. Acting for Europe: Reassessing the European Union's role in international relations. in *International relations and the European Union* (3rd ed.). Oxford University Press. 2017a. 463-486.
- Hill, C. M. S., & Vanhoonacker, S. International relations and the European Union: Themes and issues. In *International relations and the European Union*. 3rd ed.. Oxford University Press, 2017b. 3-22.
- Hufbauer, Gary Clyde et al. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3 ed. Washington, D.C., 2007. p. 3.
- Jupille, J., & Caporaso, J. A. States, agency, and rules: The European Union in global environmental politics. in C. Rhodes (Ed.), *The European Union in the world community*. Lynne Rienner. 1998. pp. 213-229.
- Keukeliere, S., & Delreux, T. *The foreign policy of the European Union* (2nd ed). 2014.
- Manners, Ian and Richard Whitman. "The Different Engine: Constructing and Representing the International Identity of the European Union", *Journal of European Public Policy*, 10(30), 2003.
- Wallace, H., Wallace, W., & Pollack, M. (Eds.). *Policy-making in the European Union*. 7th ed. Oxford University Press. 2013.

### 3. 인터넷

- European Council. "EU restrictive measures against North Korea"  
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/history-north-korea/> (2022년 12월 17일 검색)
- "Hostel at North Korea's Berlin Embassy Must Close, German Court Rules." Reuters (online), 28 January 2020.  
<https://www.reuters.com/article/us-germany-northkorea-hostel-idUSKBN1ZR244> (2022년 12월 17일 검색).
- Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 2345 (2017) (New York, NY: United Nations Security Council, 5 March 2018), 75.  
<https://www.undocs.org/S/2018/> (2022년 12월 20일 검색).

# A study on EU sanctions against North Korea

Go, Joohyun\*

## <Abstract>

This paper argues that the European Union is developing a North Korea policy position of 'critical engagement' and active pressure with sanctions against North Korea with the aim of strengthening its role as an external actor. The European Union's presence as an external actor has been questioned because of its lack of hard power, such as traditional military power. However, the elements of foreign policy based on the values used by the EU give strength to pursuing the EU's external action as a normative power. In particular, common policies that regulate actions that violate basic values, such as North Korea's denuclearization and non-proliferation of weapons of mass destruction, reduce differences among EU member states in terms of regulating values violating values for third countries with little interest. At the same time, solidarity can be promoted, and secondly, by strengthening a common external voice at the EU level, solidarity with international partner countries that share values is sought and occupied a leading position in this field.

**Keywords:** European Union (EU), North Korea, Autonomous sanctions(Restrictive measures), Engagement policy, Normative power

논문접수일자: 2022년 11월 07일, 논문심사일자: 2022년 11월 16일,

게재확정일자: 2022년 12월 08일

---

\* Research Professor, Institute of East and West Studies, Yonsei University.