

유럽연합이 한반도에서 갖는 의미

김형진

서울대학교 국가미래전략원 객원연구원 / 前 주벨기에유럽연합 대사

[기획자 註] 유럽연합이 국제정치에서 지닌 정치적 및 경제적 영향력에도 불구하고, 유럽연합은 전통적으로 한국외교에서 크게 부각되지 못해왔다. 하지만 트럼프 2기 행정부 하에서 이른바 ‘서방 진영’에 균열이 조금씩 발생하고, 국제사회의 파편화와 진영화가 빠르게 진행됨에 따라 한국의 대유럽 관계와 전략을 다시 살펴볼 필요성이 강하게 제기된다. 이에 본고는 오늘날 급변하는 국제 정세 속에 유럽연합이 한국 외교에 지닌 의미를 살펴본다 [기획: 강영훈 원장(yhkang@jpi.or.kr)].

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

초록

세계가 시대의 전환을 맞이하고 있다. 미국을 단극으로 하는 탈냉전 시대는 끝났다. 국제사회의 파편화와 진영화가 동시에 진행된다. 세계에서 불안정과 불안이 확산되고 새로운 세계 질서가 모색됨에 따라 생각을 함께 하는 국가 간 협력의 중요성이 커진다. ‘격변의 추축’ 간 협력, 특히 ‘악마의 거래’라고 하는 북한과 러시아의 협력은 우려 대상이다. 한.미.일과 북.중.러로 갈라지는 동북아의 신냉전 구도 형성 과정에서 한국과 유럽연합간의 협력은 중요하다. 유럽연합은 모스크바-평양간 추축에 대응하기 위하여 한국과 파트너십을 강화하기를 원한다. 워싱턴에서 촉발된 불확실성이 계속되며 미국과 중국의 관계가 조정기를 갖는 상황에서는 더욱 그렇다.

유럽연합은 한국을 최고의 파트너로 생각한다. 한국은 유럽연합과 정무, 경제, 안보 면에서 3대 협정을 체결한 최초국가이다. 한국은 아시아 국가 중 처음으로 유럽연합과 FTA를 체결하였다. 한국도 경제규모가 큰 상대와 처음으로 체결한 FTA이었다. 교역을 증진하고 성장과 일자리를 만들었다. 양측은 위기관리기본협정을 체결하여 유럽연합이 처음으로 실시한 해군작전인 아탈란타 작전에 함께 참여하면서 아프리카 소말리아 인근 해적퇴치를 위해 정례적으로 공동작전을 펼쳐왔다. 2024년 11월 4일 양측 외교장관간 전략대화도 출범되었다. 한국이 패스트 팔로워(fast follower)에서 퍼스트 무버(first mover)로 옮겨가면서 유럽연합의 ‘브뤼셀 효과(Brussels Effect)’와 상승 작용을 가질 수 있다. 한국이 추진하는 동심원 외교 전략에서 유럽연합은 미국에 이어 두 번째 동심원에 위치할 수 있다. 양측이 추구하는 가치에 공통점이 많고 국익이 서로 부합하기 때문이다. 특히 이는 국제 정세가 변환기를 통과하며 새로운 질서를 모색하는 때에 더욱 중요하다.

서론: 시대의 전환

올라프 솔츠 전 독일 총리는 세계가 시대의 전환을 맞이하고 있다고 말했다. 그가 말한 독일어 ‘자이텐벤데’ (Zeitenwende)는 ‘시대’ (Zeit)와 ‘전환’ (wende)을 연결한 말이었다. 한 시대가 끝나고 새로운 시대가 시작되는 것을 의미하였다. 솔츠 전 총리가 시대의 전환이란 말을 하도록 촉발시킨 것은 2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공이었다. 그는 독일의 외교·안보 정책을 전환할 필요가 있다고 말하였다.

미국을 단극으로 하는 탈냉전 시대는 끝났다. 바이든 전 미국 대통령과 시진핑 주석은 서로를 견제하였지만 세계가 변곡점을 지나고 있다는 데는 의견을 같이 하였다. 두 정상은 각각 세계가 지나고 있는 ‘변곡점’ (inflection point)과 ‘전절점’ (轉折點)을 말하였다. 국제사회에서 파편화와 진영화가 동시에 나타나고 있다.¹⁾ 유럽과 인태 지역의 안보가 보다 연계된다. “역사의 종말” 이 아니라 “역사의 복귀” 가 관심의 대상이다.

새로운 세계 질서가 모색되고 있다. 키신저 전 장관은 진정한 세계질서는 존재한 적이 없다고 갈파했다.²⁾ 세계는 유럽의 30년 전쟁 결과로 1648년 체결된 베스트팔렌 평화조약을 통해 출범한 질서에 익숙하지만 이는 세력 균형을 통해 서로 야심을 억제하는 것이었다. 유럽과 이슬람 세계, 중국과 미국이 생각하는 세계 질서가 같지 않았다. 세계에서 불안정과 불안이 확산됨에 따라 안정을 위해 뜻을 함께 하는 국가 간 협력의 중요성이 커진다.

‘격변의 추축’ 간 협력, 특히 ‘악마의 거래’라고 하는 북한과 러시아의 협력은 우려 대상이다.³⁾ 북한은 포탄, 미사일, 병력을, 러시아는 식량, 유류, 외화, 정찰 인공위성 발사 기술 등을 제공해왔다. 러시아가 추가로 무엇을 제공하고 있는지, 앞으로 제공할 것인지가 관심의 대상이다.⁴⁾ 양측은 작년 6월 푸틴 대통령의 평양 방문 때에 ‘포괄적인 전략적 동반자 관계 조약’에 합의해 1961년 체결된 조소 동맹조약에 포함되었던 ‘유사시 자동군사개입 조항’을 부활시켰다.

한·미·일과 북·중·러로 갈라지는 동북아의 신냉전 구도 형성과정에서 한국과 유럽연합 간 협력은 중요하다. 특히 유럽과 인태 지역의 안보가 점점 구분되지 않는 만큼 더욱 그렇다. 엔스 스톨텐베르그 당시 나토 사무총장은 2023년 7월 12일 나토 정상회의 개막연설을 통해 “유럽-대서양 지역에서 발생하는 일이 인태에 중요하며 인태에서 발생하는 일이 유럽-대서양에 중요하다” (What happens in the Euro-Atlantic region matters for the Indo-Pacific, and what happens in the Indo-Pacific matters to the Euro-Atlantic)라고 말했다. 북한의 러시아 파병은 유럽과 인태 지역 안보 관계에서 근본적인 변화를 가져왔다.⁵⁾ 유럽연합은 모스크바와 평양간의 추축에 대응하기 위해 한국과의 파트너십을 심화시킬 수 있기를 희망한다.

1) 이상현, “2024년 국제정세 전망,” 「정세와 정책」 세종연구소, 2024년 1월호 (통권 370호) p. 1.

2) Henry Kissinger, *World Order*, Penguin Books (New York, 2014), pp. 15-16.

3) Matt Berg, “Coons warn of ‘devil’s deal’ during Kim’s visit to Russia,” *Politico*, 2023. 9. 11.

4) “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the NATO Summit Defense Industry Forum,” 2024. 7. 9.

5) James Crabtree, Alexander Lipke, “Pyongyang’s power play: How the EU should respond to North Korean troops in Russia,” *European Council on Foreign Relations*, 2024. 11. 5.

한반도에서의 유럽연합

유럽연합이 한반도에서 어떤 역할을 할 수 있을까? 한국에서 유럽연합은 일상적인 관심대상은 아니다. 유럽연합에 관한 뉴스는 적다.⁶⁾ 그러나 유럽연합은 한반도에서 멀리 떨어져 있지 않다. 유럽연합은 한국의 세 번째 교역상대이다. 한국은 유럽연합의 여덟 번째 교역상대국이다.⁷⁾ 매일 상품 교역량이 약 4억 달러에 이르는 데에서 볼 수 있듯이 많은 교류가 이루어지고 있다.

유럽연합은 북핵 문제 해결을 위하여 1994년 미.북간 체결된 제네바 합의 이행 과정에서 한국, 미국, 일본과 함께 집행이사국으로서 한반도 에너지 개발기구(KEDO)에 참여해 활동한 것처럼 북한 문제에 대해 관심이 많고 상당한 역할을 할 수도 있다. 엔스 스톨텐베르그 전 나토 사무총장이 말하곤 한 대로 브뤼셀과 평양의 거리는 캔버라와 평양의 거리보다 가깝다.

유럽연합은 27개 회원국이 때로는 함께, 때로는 각자 활동하지만 한국에 대한 우호적 입장에는 차이가 없다. 유럽연합은 한국을 2010년 이래 전략적 동반자 국가로 중시한다. 유럽연합은 10개 국만 전략적 동반자 국가로 유지해오고 있는데 특히 한국을 진정으로 뜻을 함께 하는 전략적 동반자로 평가한다. 국제 정세의 유동성이 커짐에 따라 전략적 동반자의 중요성이 증대된다.

트럼프 2기 행정부 출범 이후 워싱턴에서 촉발되는 불확실성이 커지고 있다. 미국과 중국간의 관계도 새로운 균형을 찾을 때까지 계속 요동칠 전망이다. 서로를 신뢰할 수 있는 한국과 유럽연합간 협력은 큰 의미를 가질 수 있다. 유럽연합이 국제규범을 선도하는 “브뤼셀 효과”는 국제사회의 불안정성이 증대될 때에 더욱 가치를 갖는다.

북한이 러시아에 탄약, 포탄과 미사일을 제공한데 이어 군대까지 파병한 것은 유럽연합에 대해 유럽과 아시아의 안보가 직접 연계되어 있음을 실감시키는 계기가 되었다. 아시아 군대가 유럽까지 파견된 것은 제1차 세계대전 이래 처음이었다. 유럽연합이 북한의 러시아 파병으로 유럽과 동아시아의 안보 관계에 근본적인 변화가 발생하였다고 판단하는 배경이다.⁸⁾

유럽연합과 러시아간 관계는 2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공 이전과 이후로 나뉘는 관계이다. 당초 유럽연합은 러시아에 대해 일치된 입장을 갖기 어려웠다. 폴란드와 발트해 국가들은 러시아가 초래하는 안보 위협을 우려하였지만, 독일은 러시아와 경제협력을 추진하고 프랑스는 러시아를 잠재적인 동맹으로 생각하였다. 유럽연합 회원국의 입장이 서로 달랐다.

유럽연합은 우크라이나 전쟁 발발 이래 러시아에 대한 제재를 단계적으로 강화하면서 푸틴 대통령에 대한 경계심을 누그러뜨리지 않고 있다.⁹⁾ 유럽연합은 러시아의 우크라이나 침공이 제2차 세계대전 종전 이래 유럽에 대한 가장 큰 안보위협이 되고 있다고 인식한다. 유럽연합

6) 채영길, 이종현. (2022). “국제 뉴스에서 국가별 보도 빈도와 보도 태도에 대한 차이 탐색 : 감성사전과 인공지능망을 연계한 ‘하이브리드 감성분석’을 통해.” 『정치커뮤니케이션연구』 65, pp. 5-64.

7) “Top 10 EU trading partners in 2023,” Directorate-General for Parliament Research Services, European Parliament (2025. 5. 27. 열람)

8) James Crabtree, Alexander Lipke, op. cit.

9) Adam Forrest, “Putin is ‘Hitler of the 21st century’, says Ireland’s Leo Varadkar,” *Independent*, 2022. 2. 25.

은 중국, 북한, 이란의 지원이 없었다면 러시아가 지금처럼 전쟁을 할 수는 없었을 것이라고 판단하면서 이들 러시아를 지원하는 국가들에 대한 경계심도 높인다.¹⁰⁾

북한의 지원이 러시아-우크라이나 전쟁에서 차이를 만들었다. 2023년 여름 우크라이나는 하루 7천-7.5천 발, 러시아는 하루 5천 발의 포탄을 발사하였다. 단 북한이 러시아에 포탄을 제공한 이후인 2023년 10월 우크라이나는 재고가 소진되어 하루 2천 발을 발사하지 못하는데 러시아는 하루 1만발의 포탄을 발사하였다.¹¹⁾ 제1차 세계대전 당시와 유사한 참호전이 벌어지는 우크라이나-러시아 전쟁에서 얼마나 많은 포탄을 발사할 수 있는가는 중요하였다.¹²⁾

북한은 2024년 10월 1만 1천명의 병력을 보낸 것을 시작으로 총 1만 5천명의 병력을 러시아에 파견하였다. 북한군은 러시아가 쿠르스크 지역을 탈환하는데 기여하였다.¹³⁾ 북한군의 파견은 북한이 제안해 러시아가 수용한 것으로 알려졌다.¹⁴⁾ 북한은 파병을 통해 병사 1인당 매달 2천 달러 정도의 수입을 올리는 것 외에도 군인들의 전투 경험을 쌓고 유엔 안보리 등에서 협조를 위해 러시아에 보증을 들어두는 것이었다.¹⁵⁾

유럽연합은 러시아와 북한에 대한 제재를 강화하고 있지만 즉각적인 효과를 거두지는 못하고 있다. 제재는 오랜 기간에 걸쳐 부과될 때에만 고통을 줄 수 있을 정도로 그 효과가 점진적으로 나타나며 제재를 부과받는 국가도 이에 적응해 가기 때문이다. 유럽연합은 2024년 2월 22일에도 러시아에 대한 제13차 제재를 부과하여 강순남 북한 국방상 등 개인 106명과 기관 88개를 제재 대상으로 추가하였지만 우크라이나-러시아 전쟁에 대한 영향은 제한적이다.¹⁶⁾

유럽연합의 미국, 중국과의 관계

2025년 1월 20일 트럼프 2기 행정부가 출범한 이후 예상을 벗어나는 일이 많았다. 미국 영화 ‘매트릭스 리로디드’의 한국 광고 문안과 같이 “무엇을 상상하든 그 이상을 보게 될 것”이라는 말이 실현되는 것 같았다. 유럽연합에 다가오는 불확실성은 트럼프 2기 행정부나 1기 행정부나 큰 차이가 없다. 트럼프 대통령은 1기 당시에도 범세계적으로 가장 큰 적대국을 꼽으라는 기자 질문에 대해 유럽연합이 적이라도 답변하였다.¹⁷⁾ 트럼프 2기 행정부도 국방비 증액, 상호관세 협상에서 유럽을 거세게 밀어붙인다. 트럼프 대통령은 50%의 관세를 부과하겠

10) “Foreign Affairs Council (Defence): Press remarks by High Representative Josep Borrell after the meeting,” Brussels, EEAS, 2024. 11. 19.

11) “Ukraine Uses Five Times Less Artillery Ammunition Than Russia - RUSI,” *Defense Express*, 2024. 1. 8.

12) Raphael S. Cohen and Gian Gentile, “Stop Comparing Ukraine to World War I,” *Foreign Policy*, 2023. 7. 18.

13) Choe Sang-Hun, “Putin Thanks Kim for North Korean Troops Fighting Against Ukraine,” *The New York Times*, 2025. 4. 27.; 손현수, “국정원 ‘북한군 이달초 러시아에 2차 파병’,” *한겨레*, 2025. 2. 27.

14) Julian E. Barnes and Michael Schwartz, “Sending Troops to Help Russia Was North Korea’s Idea, U.S. Officials Say,” *The New York Times*, 2024. 12. 23.

15) 홍지인, 김철선, “국정원 ‘北병력 3천여명 러 이동...파병대가 1인당 월 2천달러 수준’ (종합),” *연합뉴스*, 2024. 10. 23.

16) “European Council meeting (21 and 22 March 2024) - Conclusions” European Council, Brussels, 2024. 3. 22.

17) “‘I think the European Union is a foe,’ Trump says ahead of Putin meeting in Helsinki,” *Face the Nation*, CBS, 2018. 7. 15.

다고 말하였다가 다시 이를 거둬들이면서 유럽연합을 압박한다. 유럽연합은 민주주의, 법의 지배 등 가치를 함께 추구하여온 전략적 동반자인 미국의 트럼프 대통령이 방위비, 무역수지 등 돈 문제에만 관심을 기울이는 것을 받아들이기 어렵다.

바이든 전 대통령은 트럼프 1기 행정부가 일시적인 현상일 뿐이라고 하면서 취임 후 일성으로 “미국이 돌아왔다”, “동맹이 돌아왔다”, “외교가 돌아왔다” 고 외쳤다. 그렇지만 이제는 “트럼프 대통령이 돌아왔다”, “불확실성이 돌아왔다” 등 바이든 대통령 지우기가 계속된다. 뉴욕의 한 광고와 같이 2025년 1월 1일은 ‘새로운 한 해의 시작’에 불과하지만 트럼프 대통령이 복귀한 2025년 1월 20일은 ‘새로운 시대의 시작’이라는 말에 일리가 있음을 각국은 절감한다.

유럽연합은 미국과의 관세협상에서도 트럼프 2기 행정부의 논리를 이해하기 어려워한다. 관세에서 논리를 찾고자 해도 이를 찾기 어렵다. “관세는 가장 아름다운 단어”라는 트럼프 대통령의 말로부터 각오는 하였지만 이 정도일지는 몰랐다는 반응이다. 유럽연합은 미국에 서로 예의를 갖추자고 하면서 트럼프 대통령의 남은 임기를 버티고자 동병상련의 우방국을 찾는다.

유럽연합은 당장은 러시아에 대한 대응에 관심을 기울이지만 장래 중국이 가장 큰 도전일 수 있음을 인식한다. 유럽연합의 한 인사는 러시아는 허리케인이지만 중국은 기후변화라고 하면서 도전의 깊이가 다름을 표명하였다. 허리케인은 당장 대응해야 할 문제이지만 기후변화는 훨씬 더 긴 기간에 걸쳐 생존에 영향을 미치는 근본적인 도전으로 다가올 사안이다.

유럽연합은 중국과의 관계가 복잡적일 수 있음을 인식한다. 유럽연합이 중국을 포괄적 전략적 동반자, 경제적 경쟁자, 시스템 라이벌이라고 동시에 정의한 이유이다. 협력할 부분과 경쟁할 부분, 또 대치할 부분이 혼재한다는 것이다. 기후변화 등 여러 이슈에서 중국과의 협력이 필요하지만 우크라이나 전쟁 과정에서 중국의 러시아에 대한 지원과 같이 수용하기 어려운 부분도 있다.

스톨텐베르그 전 나토 사무총장은 유럽이 중국에 다가간 것이 아니라 중국이 유럽에 다가왔다고 말하곤 하였다. 중국이 사이버 공간, 북극해, 유럽국가 내의 핵심적인 인프라에 대한 대규모 투자 등으로 유럽에 대한 위협으로 다가왔다는 것이다.¹⁸⁾ 중국의 병력도 러시아와 우크라이나 전쟁에 파견된 것으로 알려지면서 유럽연합의 고민은 더욱 깊어진다. 중국의 파병은 러시아를 우회적인 방식으로 경제적으로, 군사적으로 지원한 것과 다른 차원의 문제이다.

유럽연합은 중국에 대해서는 27개 회원국이 함께 단결해서 대응하기가 쉽지 않음도 인식한다. 회원국마다 중국에 대한 상황이 다르기 때문이다. 헝가리와 같은 나라는 중국이 제공하는 투자, 중국과의 협력을 중시한다. 2017년 6월 제네바의 유엔 인권이사회에서 중국 관련 성명을 발표하고자 하였을 때는 그리스가 반대하여 이를 추진하지 못한 바도 있다.¹⁹⁾ 이러한 사정

18) Roula Khalaf and Henry Foy, “Transcript: ‘China is coming closer to us’ - Jens Stoltenberg, Nato’s secretary-general,” *Financial Times*, 2021. 10. 18.

19) Robin Emmott, Angeliki Koutantou, “Greece blocks EU statement on China human rights at U.N.” *Reuters*, 2017. 6. 18.

이기 때문에 유럽연합은 중국과 어떠한 관계를 갖고자 하는 것이 유럽연합이 어떠한 연합이 되고자 하는가를 결정하는 문제가 될 것이라고 인식한다.²⁰⁾ 유럽연합이 생각을 함께 하는 국가들과 가능한 협력을 모색해보려고 하는 이유이다.

시진핑 주석은 2025년 4월 11일 베이징에서 페드로 산체스 스페인 총리와 회담하면서도 미국에 대한 메시지를 간접적으로 보낸 바 있다. 시진핑 주석은 관세전쟁에서 승자는 없으며 세계를 상대로 자신을 고립시킬 뿐이라고 말하였다. 시 주석은 지난 70여 년 중국의 발전은 시종 자력갱생의 결과라고 하면서 “누구의 은혜에도 의지하지 않았으며 무리한 압박을 두려워하지 않는다”고 말하였다. 스페인과의 회담이지만 미국에 대한 메시지를 발신하였다.

유럽연합의 한국과의 협력

2017년 2월 22일 유럽연합의 정상인 도널드 투스크 정상회의 상임의장은 필자로부터 신임장을 받으면서 한국이 유럽연합의 최고의 파트너라고 강조하였다. 필자는 처음 신임장을 제정하면서 흥분하여 잘못 들었는가 하여 귀를 기울여 다시 들어보았지만 투스크 의장은 한국이 유럽연합의 최고의 파트너 중의 하나라고 말하지 않고 유럽연합의 최고의 파트너라고 말하였다.

투스크 의장은 한국이 유럽연합과 뜻을 같이 하는 전략적 동반자로서 당시 유럽연합과 정무, 경제, 안보 면에서 3대 협정을 체결한 유일한 나라인 점을 들었다. 3대 협정은 기본협정, FTA, 위기관리기본협정이다. 지금까지도 3대 협정을 모두 발효시킨 나라는 한국이 유일하다. 한국은 어떤 경위로 유럽연합의 최고의 파트너로 평가받게 되었을까?

유럽연합은 1996년 10월 아시아 국가 중 최초로 한국과 기본협정을 체결하였다. 협정은 2001년 4월 발효되었다. 2010년 5월 10일에는 시대의 변화를 반영한 개정 협정이 서명되어 2014년 6월 1일 발효되었다. 기본협정은 양측간 경제적 및 정치적 파트너십 강화를 위한 미래비전을 제시하고 상호 이익이 될 수 있도록 경제협력을 강화하며 양측의 역할과 프로필을 높여왔다.²¹⁾

한국과 유럽연합은 꾸준히 경제·통상 협력을 증진해왔다. 무역수지가 대체로 균형을 이루는 협력이었다. 양측은 윈윈 협력을 한다. 유럽연합과 한국은 서로에게 자동차를 수출한다. 유럽연합은 반도체 제작 장비를 수출하며 한국은 반도체를 수출한다. 유럽연합이 한국의 세 번째의 교역상대이며 한국이 유럽연합의 여덟 번째의 교역상대국이 된 데에는 연유가 있었다.

20) Peter Ludlow, Eurocomment (Pre-summit Briefing 2019/1): “when we ask what kind of relationship we want with China, we are in reality asking what kind of Union we want the EU to be.”

21) “Framework Agreement between the European Union and its Member States, on the one part, and the Republic of Korea, on the other part,” EU Official Journal, 2013. 1. 23.

[표 1. 2021-2023년 유럽연합의 한국에 대한 수출입 (단위: 억 유로)²²⁾

항목	수출			수입			교역액			수지		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
상품	518	601	578	555	723	730	1,073	1,324	1,308	-37	-122	-152
서비스	144	196	-	81	113	-	225	309	-	369	309	-
계	662	797	-	636	846	-	1,298	1,633	-	332	187	-

양측간의 교역이 증대된 것은 한·EU FTA에 힘입은 바 크다. 한·EU FTA는 2010년 10월 6일 서명돼 2015년 12월 13일 전면 발효되었다. 금년은 FTA가 발효된지 10주년이다. 한·EU FTA는 첫 신세대 FTA로 당시 유럽연합의 가장 야심적이며 포괄적인 FTA이었다.²³⁾ 한국은 아시아 국가 중 유럽연합의 첫 FTA 상대이었다. 교역을 증진하고 성장과 일자리를 만들었다. 2017년 3월 17일 워싱턴에서 메르켈 총리는 트럼프 대통령에게 한·EU FTA가 고용을 확대하여 양측에 도움이 되었다고 평가하였다.²⁴⁾ ‘아메리카 퍼스트’에 대해 상생 협력을 강조하였다.

캐서린 애쉬턴 EU 외교안보고위대표가 한국을 방문하여 2014년 5월 23일 윤병세 외교장관과 위기관리기본협정에 서명하였다. 양측간에 평화유지, 분쟁예방, 해적퇴치, 재난구호 등 위기관리분야에서 협력을 확대하는 포괄적인 기반을 마련하였다. 협정은 2016년 12월 1일 발효되었다. 양측은 아프리카 소말리아 인근 해적퇴치를 위해 정례적으로 공동작전을 펼쳐온다. 아탈란타 작전은 유럽연합이 실시한 최초의 해군작전이다. 한국 청해부대가 2017년 2월 아탈란타 작전에 처음 참여한 이래 양측간 협력이 이어지고 있다. 민간선박 보호와 해적퇴치라는 공동의 목표를 달성하며 양측간 전략적 동반자 협력을 심화시킨다. 2021년 10월에는 오만도 함께 하여 한국, 유럽연합과 오만이 아덴만 연안 해적퇴치를 위한 연합 해상훈련을 가졌다.

2024년 11월 4일 서울에서 조태열 외교장관과 조셉 보렐 외교안보정책 고위대표는 장관급 전략대화를 출범시켰다. 2023년 5월 22일 서울에서 개최된 윤석열 대통령과 미셸 EU 정상회의 상임의장, 폰데어라이엔 집행위원장간 한·EU 정상회의에서 합의된 사항을 이행하는 것이었다. 양측 외교장관은 “한·EU 안보방위 파트너십” 합의문서도 채택하였다. 사이버, 해양안보, 비확산·군축 등 15개 분야를 망라한 협력을 규정하는 문서이었다.²⁵⁾

22) “EU trade relations with Korea,” European Commission (2025. 5. 17. 열람)

23) EEAS (European External Action Service), “The Republic of Korea and the EU” 2016. 5. 10.

24) “The President’s News Conference With Chancellor Angela Merkel of Germany”, 2017. 3. 17., The American Presidency Project, Donald J. Trump, 45th President of the United States; 2017-2021

25) 외교부 보도자료, “장관, EU 외교안보정책 고위대표와 제1차 한·EU 전략대화 개최,” 2024. 11. 4.

유럽연합의 북한 문제 관련 역할

북한 문제에서 유럽연합의 역할이 있을까? 북한 문제에서 유럽연합은 부각되지 않는다. 그러나 유럽연합은 북한 핵문제 해결을 위해 미국과 북한이 1994년 체결한 제네바 합의를 이행해 가는 과정에서 1997년 한반도에너지개발기구(KEDO)에 집행이사국으로 참여해 한국, 미국, 일본과 함께 협력하기도 하였다. 유럽연합은 KEDO에 1996-2005년 총 1억 1,800만 유로를 기여하였다.

유럽연합은 비판적 관여정책에 따라 북한에 대해 압박과 유도책을 함께 구사한다. 유럽연합은 세계 최대의 인도적 지원 공여 당사자답게 북한에 식량 지원은 물론, 인력 교육, NGO를 통한 소규모 사업도 실시한 바 있다. 유럽연합은 북한 주민의 인권 개선에도 관심을 갖고 매년 인권이사회와 유엔에서 북한 인권결의안을 제안해 온다.

유럽연합 자체가 북한과 수교하고 있을 뿐만 아니라, 27개 회원국 중에 25개 회원국이 북한과 수교하고 있다. 프랑스와 에스토니아만 미수교국이다. 유럽은 네 차례의 역사적인 계기를 통해 북한과 수교하였다. 1948년 북한 정부 수립 이후 동구 국가, 1972년 닉슨 대통령의 중국 방문 등 냉전완화 기간 중 북구 중립성향 국가, 1991년 구소련 붕괴 후 구소련, 구유고 국가, 2000년 남북 정상회담 계기 서유럽 국가이었다.²⁶⁾

EU 회원국 가운데 스웨덴, 체코, 폴란드, 불가리아, 루마니아, 독일 등 6개국이 평양에 대사관을 유지하고 있다. 북한은 이들 6개국 및 이탈리아, 스페인, 오스트리아에 대사관을 유지하고 있다. 프랑스는 2011년 10월 NGO 활동지원 및 문화협력을 위해 북한에 ‘협력사무소’를 개설하였으며 북한은 파리에 일반대표부와 주유네스코 대표부를 유지해오고 있다. 이는 예산상 이유로 외교 공관 숫자를 줄여오고 있는 북한이 바깥 세상과 직접적인 소통을 유지할 수 있는 창구가 된다.

26) Michael Hindley and James Bridges, “4. Europe and North Korea,” in Hazel Smith, et al. eds., *North Korea in the New World Order* (1996), p. 75; 김형진, 『왜 유럽연합은 한국외교에서 잘 보이지 않을까』 (박영사, 2025년), p. 235

[표 2. EU 25개 회원국의 북한과의 수교 일자(유럽연합의 북한과의 수교일자는 2001.5.14.)²⁷⁾]

1차 그룹(북한정부 수립)		2차 그룹(냉전 완화)		3차 그룹(구소련 붕괴)		4차(남북 정상회담)	
국명	수교일자	국명	수교일자	국가	수교일자	국가	수교일자
폴란드	1948.10.16.	몰타	1971.12.20.	리투아니아	1991.9.25.	이탈리아	2000.1.4.
체코	1948.10.21.	스웨덴	1973.4.7.	라트비아	1991.9.26.	네덜란드	2000.12.15.
루마니아	1948.11.3.	핀란드	1973.6.1.	사이프러스	1991.12.23.	벨기에	2000.12.23.
헝가리	1948.11.11.	덴마크	1973.7.17.	슬로베니아	1992.9.8.	스페인	2001.2.7.
불가리아	1948.11.29.	오스트리아	1974.12.17.	크로아티아	1992.11.30.	룩셈부르크	2001.3.5.
(동독)	(1949.11.6.)	포르투갈	1975.4.15.	슬로바키아	1993.1.1.	그리스	2001.3.8.
통일 독일	2001.3.1.					아일랜드	2003.12.10.

북한의 유럽연합에 대한 반감은 상대적으로 작다. 북한은 미국에 비해 유럽연합을 덜 적대적인 상대(lesser evil)로 본다. 북한은 정권 생존에 가장 중요한 국가가 미국이며 미국으로 다가가는 길에 유럽이 있다고도 생각한다. 단, 유럽연합의 북한에 대한 관심은 2000-2002년 정점에 달한 후 감소하였다. 2002년 2차 북핵 위기가 도래된 후 북핵 문제 해결을 위해 유럽연합을 제외한 6자회담이 추진되면서 유럽연합의 북한에 대한 지렛대가 축소되었다.

유럽연합이 북한의 무역에서 차지하는 비중은 2001년 EU 회원국 대부분이 북한과 외교관계를 수립한 전후 21%까지 올라갔으나 2002년 북핵 위기가 다시 대두된 후 국제사회의 인식 악화, 대북 제재 등의 영향으로 계속 감소해 2020년에는 1% 미만으로 줄어들었다. 2021년 양측 무역규모는 135만 5,347 유로로서 2011년 1억 5,495만 유로의 1%에 미치지 못하였다. 북한에 대한 제재와 함께 북한이 코로나19의 여파로 국경을 봉쇄한 것이 무역 축소로 이어졌다.²⁸⁾

유럽연합의 북한 관련 역할은 확대될 수 있다. 러시아-우크라이나 전쟁이 종료되고 미.북 정상회담이 개최된다면 그 과정에서 유럽연합은 북한 비핵화를 진척시키기 위해 미국, 한국과 보조를 맞출 것이다. 북한의 비핵화가 진전되고 북한의 미국, 일본과의 수교 움직임 등 대외관계가 개선된다면 유럽연합이 할 수 있는 일은 더욱 증대할 것이다.

27) 김형진, 『왜 유럽연합은 한국외교에서 잘 보이지 않을까』 (박영사, 2025년), p. 235

28) 박수윤, “EU와 북한 무역규모, 10년 전의 100분의 1로 급감,” *연합뉴스*, 2022. 12. 3.

브뤼셀 효과와 한국의 퍼스트 무버 전략²⁹⁾

유럽연합은 흔히 평화 프로젝트로 지칭된다. 유럽에서 전쟁을 막고 항구적인 평화를 구축하기 위한 노력이었다. 통합을 이끈 힘은 단일시장에 기초한 교역 증대와 규모의 경제로부터 창출된 번영에서 나왔다. 유럽연합은 2011년 노벨 평화상 수상 당시에도 확인된 것처럼 유럽을 전쟁의 대륙에서 평화의 대륙으로 바꾸었다.

유럽의 통합과 협력을 진전시키는데는 유럽연합이 만드는 규정도 기여를 하였다. 유럽연합이 만드는 규정은 회원국 간 이견과 분쟁의 소지를 없애 예측 가능한 협력에 기여할 뿐만 아니라 보편성을 갖고 세계적으로도 적용되었다. 유럽연합이 만든 규정이 세계적으로 적용되는 현상을 브뤼셀 효과(Brussels Effect)라고 한다. 애뉴 브래드포드 콜럼비아 대학 교수가 사용한 말인데 널리 통용된다.³⁰⁾

유럽연합은 단일시장의 규모가 크고 규정이 구체적이며, 각국 기업이 유럽연합의 규정을 모국 정부가 수용하도록 설득할 정도로 보편성을 갖고 있어 전세계적으로 규정을 선도한다.³¹⁾ 유럽연합은 환경 보호, 디지털 초기업 과세, 조세회피 기준 등에서 범세계적으로 통용되는 기준을 만들었다. 유럽이 기준을 만드는 전통은 오래된 것이다. 근대 국제질서를 수립하는 토대가 되는 세력균형, 주권, 국민국가, 국가이성 등 개념이 처음 탄생한 곳도 유럽이었다.³²⁾

금년 5월 9일은 유럽연합의 모체가 된 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 창설하는 기초가 된 슈망선언이 발표된 지 75주년이 되는 날이었다. 로베르 슈망 프랑스 외교장관이 새로운 협력체를 제안하였을 때에는 이상주의만이 아니라 전쟁을 수행하는 무기 제조에 필요한 석탄과 철강을 공동으로 통제하여 전쟁을 물리적으로 불가능하게 하겠다는 실용주의가 결합된 것이었다. 유럽인들은 아직 요원하기는 하지만 유럽합중국을 지향해간다는 생각이 있다.

우리나라는 급속한 경제발전과 민주화를 동시에 이뤄오면서 패스트 팔로워로 평가받아 왔다. 앞선 나라들을 빠른 속도로 따라 잡았다. 우리나라가 앞으로 더 나아가기 위해서는 다른 나라를 따라 가는 것이 아니라 앞장서 나가는 퍼스트 무버로 옮겨가야 할 단계가 되었다. 우리나라가 이러한 변화를 추진하는 과정에서 유럽연합과의 협력이 힘이 될 수 있다. 양측 간 협력이 유럽연합의 ‘브뤼셀 효과’와 상승 작용을 가질 수 있다.

필자가 2017년 2월 투스크 상임의장에게 신임장을 제정한 곳은 유럽연합의 정상회의와 각료이사회 회의가 개최되는 유로파 빌딩이었다. 거대한 알을 품은 모습이어서 ‘스페이스 에그’ (Space Egg)라는 별명으로도 불리는 유로파 빌딩은 한 달 전부터 사용되기 시작하였다. 원형 회의장이 있는 럭비공 모양의 건물을 유리 직사각형 건물이 싸고 있는 형태이다. 3,750개

29) 상세 설명은 김형진, 『왜 유럽연합은 한국외교에서 잘 보이지 않을까』 (박영사, 2025년), pp. 257-261

30) Bradford, Anu, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (Oxford University Press, 2020), pp. 1-3.

31) “Charlemagne: The parable of the plug,” *The Economist*, 2020. 2. 8.

32) Henry Kissinger, *Diplomacy* (Simon & Schuster, 1994), p. 24.

의 유리 창문은 유럽연합의 투명성을 상징하였다. 회원국간 친밀한 협의를 가질 수 있는 원형 회의장을 감싼다.

흔히 유럽대륙을 말하지만 유럽대륙이 따로 떨어져 있는 것이 아니다. 유럽대륙은 아시아대륙과 연결되어 있다. 유라시아이다. 유럽대륙과 아시아대륙간에는 물리적인 경계선이 있는 것이 아니어서 역사적으로 계속 변화되어 왔다. 에게해, 카스피해, 터키 해협, 흑해, 코카서스, 우랄산맥 등으로 이어지는 선을 생각하는데 이는 지도에만 존재할 뿐이다. 부산에서 로테르담까지 기차로 이동하는 것이 불가능하지 않다.

프로이센의 군사전략가 카를 폰 클라우제비츠는 “전쟁은 다른 수단에 의한 정책의 연장”이라고 말하였다. 그런데 현재의 세계에서는 “외교는 다른 수단에 의한 국내정치적의 연장”이 되는 것이 현실이다. 정쟁은 국경에서 끝나야 한다는 격언은 잘 지켜지지 않는다. 다만, 유럽연합에 대해서는 국내에서 초당적인 공감대를 이루는 것이 비교적 쉽다. 한·EU FTA는 비슷한 내용에도 불구하고 한·미 FTA와 달리 국내 쟁점이 되지 않았다.

마리아 카스티요 페르난데즈 주한 EU대사는 우리 언론과의 인터뷰에서 다음과 같이 말하였다. “유럽연합은 한국에 예측가능하고 신뢰할 수 있는 파트너다. 협정을 이행하려 노력하고, 약속을 지킨다. 오늘날 세상에서는 이런 부분이 중요하다.”³³⁾ 유럽연합의 인사들도 한국에 대해 유사한 인식을 가지고 있다. 서로의 협력에 대한 수요가 있는 배경이다.

한국과 유럽 연합의 관계는 서로 문제를 일으키지 않아서 뉴스에서 자주 취급되지 않는 면이 있다. 한국에 근무하는 유럽연합 외교관들은 한국이 신뢰하는 파트너이지만 보이지 않는 장벽이 있는 것처럼 자주 만날 수 없다고도 말한다. 가까운 동반자라도 서로 관심과 노력을 기울임으로써 더욱 가까운 동반자가 될 수 있다. 우리나라가 중시하는 가치와 추구하는 국익에 따라 동심원 외교 전략을 추진해나간다면 유럽연합은 미국에 이어 두 번째 동심원에 위치할 수 있다.³⁴⁾ 양측이 추구하는 가치에 공통점이 많고 국익이 서로 부합하기 때문이다. 양측이 자연스러운 동반자로 불리는 이유이다. 이는 국제 정세가 변환기를 통과하며 새로운 질서를 모색하는 때에 더욱 중요하다.

33) 오수연, “[주한대사를 만나대 “EU는 신뢰할 수 있는 韓파트너...양국 윈윈”],” *아시아경제*, 2025. 4. 23.

34) 손인주 등, “강대국 외교 구상: 한국 주도 동심원 전략,” 서울대학교 국가미래전략원, 글로벌 한국 클러스터 2023년 연차보고서, 2023년 9월.

저자소개: 김형진

현 서울대학교 국가미래전략원 객원연구원 겸 한국원자력통제기술원 정책위원이다. 서울대학교 경제학과를 졸업하고 미국 프린스턴 대학교에서 정책학 석사학위를 취득하였으며 일본 정책연구대학원대학 박사과정을 수료하였다. 일본 도쿄대학 객원연구원, 와세다대학 초빙연구원으로 수학하였다. 2022년 5월 퇴직할 때까지 38년 넘게 정부에서 근무하며 국가안보실 제2차장, 서울시 국제관계대사, 주벨기에유럽연합 대사, 외교부 차관보, 기획조정실장, 청와대 외교비서관, 북미국장 등을 맡았고 6자회담, 4자회담, 케도 협상 등에 참여하였다. 미국, 가나, 중국, 벨기에 등에서 근무하였다. 국내외 대학에서 강연하고 국내외 학술지에 기고하고 있다.



2025년 6월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지