

유럽연합의 대북 외교 정책에 대한 기대
: ECHO의 인도적 지원 정책(Humanitarian assistance)을 중심으로

박 지원 Jiwon Park

1. 서론

1.1. 연구 소개와 목적

유럽연합은 국제 사회에서 인도적 지원의 가장 큰 기부자이며 적극적인 자세를 취해 온 행위자로 평가되고 있다. 유럽연합은 인권을 민주주의, 그리고 법 규칙과 함께 공동체의 핵심적 가치로 규정한다. 인권과 기본권을 가장 최상위 가치로 두고 공동체 내에 인권 관련 인식 및 정책의 수준을 강화하기 위해 노력해왔다. 특히 범시민적인 가치를 지니는 인권 분야의 영역은 단계별 구분을 통해 정책을 집행하며, 보다 인도주의적 관점에서 문제를 구체적으로 개선하는 것을 목표로 하고 있다.

반면 북한은 국제 사회에서 인권 문제 이외에도 불안정한 정치 안보 문제, 경제적인 빈곤과 같은 수많은 이슈를 양산하고 있다. 특히 북한의 인권 문제는 전 세계 인권 관련 단체 및 국제기구의 지속적인 관심 사안으로 다루어져 오고 있다. 지난 2014년 12월 22일은 UN 안전보장 이사회 회의에서 북한 인권을 사상 최초로 정식 의제로 채택한 날이다. 북한 인권 문제를 제기한 UN 안보리 회의장에서 대한민국 오준 UN 대표대사가 대한민국 국민들에게 북한 주민은 그저 아무나가 아니라고 말했던 마지막 연설이 많은 국민들의 마음에 파장을 일으켰다.

이처럼 북한의 인권 상황은 한국에서 뿐만 아니라 국제적으로도 중요한 논의 사항으로, 그 중에서도 유럽연합은 EU 공동체 차원에서 북한을 지원해왔고, 유럽연합 내부의 개별 회원국 차원에서도 각각 북한의 인권 문제를 다루고 인도주의적 차원의 정책을 집행하고 지원을 지속해왔다.¹⁾ 보다 다루기 어려운 사안은 UN 등의 국제기구에 상정함으로써 국제 이슈화하여 관심을 이끌어내고, 이들의 북한을 위한 지원과 관련해 협력을 요청하는 등 적극적인 태도로 북한에 인도적 지원을 해오고 있다.

본 연구는 유럽연합(EU)의 대북 외교 정책을 정치, 경제 등의 분야 가운데서도 인도적 지원을 중점으로 연구하고자 하며, 유럽연합을 통해 어떻게 북한 인권이

1) 황기식, 김현정, “유럽연합의 북한 인권의 인식과 동향 :The European Union`s Human Rights Policy toward North Korea.” 『영남국제정치학회보』 (제14집 2호, 2011): 360.

인식되고 정책과 지원이 이루어지고 있는지 조사한 내용이다. 또한 유럽연합과 북한의 관계를 통해 남북관계를 조명해보고, 이를 통해 남북관계와 한국의 인도적 지원이 가야할 방향을 조명하고 유럽연합의 인도적 지원 정책을 바탕으로 얻을 수 있는 긍정적인 활용방안은 또 무엇이 있는지 살펴보고자 한다.

1.2. 연구 범위와 한계점

본 연구는 유럽연합의 다양한 정책, 중에서도 대북 외교 정책으로 그 범위를 한정하며, 그 중에서도 유럽공동체 인권보호청(European Community Humanitarian Office : 이하 ECHO)의 인도적 지원 정책을 주로 살펴보고자 한다. 대북 외교 정책과 관련해 정치적 관계와 경제적 원조 등 다양한 요인이 서로 밀접한 연관이 있지만 본 연구에서는 인도주의적 관점을 중심으로 대북 지원에 대해 기술할 것을 명시한다. 정책의 목적과 내용을 인과 관계로서 검증하기가 용이하지 않으므로 본 연구에서 주목하고자 하는 바는 ‘서술적 추론(descriptive inference)’에 가깝다. 따라서 대략적으로 인권과 인도주의의 가치를 서술하고 유럽연합이 시행하는 대북 외교 정책을 살펴볼 것이다. 마지막으로 유럽연합과 한국의 대북 인도적 지원 정책을 비교함으로써 유럽연합의 대북 지원 정책의 긍정적인 영향을 바탕으로 한국의 대북 지원에 대해 더 고찰해보고자 한다. 다만 연구가 선행되었던 문헌 연구의 자료를 중심으로 서술되고, 한국의 대북 지원은 남북관계에 따라 정책의 접근과 방법, 시행 등이 상당히 제약을 받는 특수성 등의 이유로 인도적 지원 정책에 대한 실질적인 방향 제시에는 다소 부족한 점이 한계로 지적된다.

1.3. 연구 결과를 통한 기대

유럽연합의 대북 외교 정책, 그 가운데서도 ECHO의 인도적 지원 정책이 주는 시사점은 다음과 같다. 유럽연합은 비록 북한과의 정치적 관계에 따라 기복을 보이기도 하지만 그럼에도 불구하고 꾸준한 인도적 지원을 통해 북한에 변화를 촉구하는 대화를 지속해오고 있다. 북한이 유럽연합의 노력에 맞추어 단기간 내에 변화를 보이기는 어렵지만, 유럽연합은 장기적으로는 북한의 인권 문제나 북한이 변화할 가능성이 충분히 있다고 바라보는 입장에서 북한을 국제사회의 일원으로 참여시키기 위해 노력해오고 있다. 여기서 주목할 것은 국가 간 관계에 있어 정치적인 부분은 민감하고 중요한 변수를 작용시키는 요인이 되지만, 유럽연합은 이를 중단하지 않고 꾸준히 인도적 지원을 지속한다는 점이다.

이를 통해 유럽연합과 북한과의 관계 호전이 한반도 평화정책에도 일종의 영향을 미칠 것임을 예상할 수 있다. 결론적으로는 남북관계 개선에도 기여할 가능성

을 기대할 수 있다. 유럽연합이 북한과 맺은 외교관계가 그동안 미국이나 한국이 고수해 온 정치적인 입장을 벗어나 인도적 지원을 중심으로 북한의 인권의 향상과 정치적 민주주의 발전에 중심을 두었고, 적극적이고 일관성 있게 북한과 대화와 협상을 진행해오는 독자적인 영향력을 보였기 때문이다. 이는 한반도 문제에서 유럽연합이 긍정적인 중재자가 될 수 있다는 기대를 갖게 한다. 따라서 이를 바탕으로 한국의 대북 외교 정책과 인도적 지원에 있어서 긍정적으로 활용할 수 있는 방안을 생각해보고자 한다.

2. ECHO의 인도주의적 정책

2.1. 인도주의의 개념

인도주의(humanitarianism)²⁾의 사전적 의미는 “모든 인간은 인간이라는 점에서 동등한 자격을 갖추고 있다고 생각하며, 인류의 공존을 꾀하고, 복지를 실현시키려는 박애적인 사상”을 말한다. 인도주의는 인권(human rights)이나 인본주의(humanism)와는 미묘한 차이를 보인다. 인권과 같은 경우는 프랑스혁명에서 채택한 ‘인간과 시민의 권리선언’을 기점으로 오랜 역사 속에서 만들어져 온 국가와 개인 간의 관계를 전제로 구체화된 개념이다. 인권은 기본적으로 국가와 개인 간 권력 관계 속에서 형성된 것으로 시민의 정치적 권리를 비롯해 사회적, 문화적, 환경적 권리 등 계속해서 끊임없이 발전하는 성격을 띠고 있기도 하다. 인본주의는 일반적으로 인간의 인간다움을 의미하며, 인간성을 존중하는 태도, 인간형성을 고찰하고자 하는 교양이념을 말한다. 모두 개인의 생명과 존엄성을 보호하려는 성격을 보인다는 점에서 유사하지만 개념의 형성이나 실천 방법에서 차이를 보이고 있다. 따라서 본 연구에서는 ‘인도주의’와 ‘인권’ 정책을 중점으로 유럽연합의 대북 외교 정책을 살펴볼 것이다.

인도적 지원(humanitarian assistance)은 인도주의와 연결해보면 간단하게 인간적인 도리를 생각하여 도움을 주는 것이라 볼 수 있다. 자세하게는 인종, 국적, 종교를 불문하고 사회적인 약자를 지원하는 것을 말하며 인도주의적 실천이라고도 한다. 특히 인도주의는 전쟁이나 내전 시에 지켜야 할 최소한의 기준선을 제시하고 반인도적인 범죄나 행동을 제거하려는 노력으로 이루어진다. 정치적이거나 사회적 맥락과는 무관하게 구호와 지원활동을 펼칠 수 있다. 예를 들면 국제법에서 집단 학살을 방지하는 제노사이드법이나 고문금지협약, 제네바협약의 반인도범죄 조항 등을 말한다. 더 세밀하게는 전쟁 상황에서 전쟁에 참여하지 않거나 더 이상 참여

2) <http://ec.europa.eu/echo/en/what/humanitarian-aid>

하지 않는 취약계층을 보호하기 위함이며, 국제적십자사 등의 활동으로 반인도적 범죄에 대해 국제적 합의의 정당성을 지닌다.

2.2. ECHO의 인도주의적 지원과 정책 내용

ECHO는 유럽공동체 인권보호청(European Community Humanitarian Office)의 약자로 1992년 인도주의를 기반으로 도움을 필요로 하는 전 세계 사람들과 유럽 연합간의 연대에 대한 상징으로서 설립되었다. ECHO의 인도적 지원은 인류(humanity), 중립성(neutrality), 공정성(impartiality)과 독립성(independence)을 기본 원칙으로 삼고 있다. 국제 인도주의 원칙을 기반으로 국적, 종교, 성별, 민족, 정치적 논의와 상황에 관계없이 인도적 지원을 가장 필요로 하는 사람들이 도움을 받을 수 있도록 노력한다. ECHO의 인도적 지원은 식량, 재난 구호, 의료, 위생 등과 같은 항목을 중심으로 이루어져 있다. ECHO는 각 국가에 대해 인도적 지원 정책을 직접적으로 시행하는 등 정책에 직접 개입하고 있지는 않다. 그러나 200개가 넘는 많은 NGO 단체들, UN 기관과 국제적십자사와 같은 국제기구들과의 협력을 통해 보다 넓은 범위에서 인도적 지원을 해오고 있다. 주된 작업은 앞서 언급한 바와 같이 자금 지원으로 이루어지며 그 밖에도 각 국가에 현장 사무소를 설치하고, 인도적 지원 정책이 발전할 수 있도록 기술 지원을 제공하고, 적절한 모니터링을 통해 인도주의가 제대로 실현될 수 있도록 하는 것이다.

유럽연합의 인도적 지원은 유럽연합의 총 외부 원조 가운데 약 10%를 차지하는 등 유럽연합의 외부 활동에서 점점 더 눈에 띄게 그 비율이 증가하는 추세에 있다. 유럽연합의 인도적 지원 정책은 정치적 갈등요소를 인도적 지원을 통해 감소시키고 유럽연합의 공동체의 규범과 가치인 인권의 중요성을 알리고 국제사회를 동일한 가치와 관념으로 묶어나가고자 한다.³⁾ 또한 유럽연합 자체 내에서 인도적 지원 정책과 관련해 위기를 관리하는 능력뿐만 아니라 새로운 지원 정책을 개발하려는 새로운 경향을 볼 수 있다.

이와 맞물려 유럽연합은 UN과의 연계를 통한 인권 관련 활동과 인도적 지원을 늘려가고 있다. 유럽연합은 이전부터 인권 정책의 향상 및 범시민적인 가치인 인권 수호를 위해서 선도적으로 노력해 왔으며, 인권 정책 및 제도가 미비한 국가들을 위해 그들과 직접 대화하며 인도적 지원 정책을 통한 도움과 제도 구축 등 양자 간 적극적인 자세로 인도적 지원을 지속해왔다. 유럽연합의 원조 계획에 따르면, 유럽연합은 시민단체, 국제적십자사 등과의 협력을 통해 인도적 지원을 시행하고 있으며, 정책상 지정한 단계를 통해 지원금을 투자하는 형식으로 원조를 지

3) Helen Versluys. "Depoliticising and Europeanising humanitarian aid: Success or failure?" *Perspectives on European Politics and Society* (Vol. 9 No. 2 2008): 208.

원하고 있다.⁴⁾ ECHO에서 실행하는 구체적인 인도적 지원은 안전한 식수공급, 개인위생 등에 대한 보장뿐만 아니라 보건기관에 대한 의약품 지원을 포함하여 어린이와, 임산부, 노약자 등을 주로 수혜대상으로 삼고 있다.⁵⁾ 이와 같은 인도적 지원은 계속 증가될 추세이지만 인도적 지원에 종사하는 NGO의 활동여건이 많이 개선되었음에도 불구하고 여전히 많은 부분에서 개선이 필요한 실정이다.

3. 유럽연합의 대북 외교정책

3.1. 정치적 관계

유럽과 북한의 교류는 북한이 1970년대 경제실리외교를 추진하는 과정에서 시작되었다고 볼 수 있다. 이 시기에는 유럽 개별 국가들과 북한 사이의 경제적 협력과 인적 교류에 초점을 둔 관계가 주로 형성되었다. 1990년대 공산주의 국가들의 대대적인 개혁과 해체를 지켜본 북한은 다자간 외교 및 관계 개선이 필요함을 깨닫고 외교 범위를 보다 넓히게 된다. 북한은 정치적 부담이 적은 유럽연합과의 경제적 관계를 확대하기 위해 노력하게 된다. 기존의 관계는 정치적 관계가 크게 밀접하지 않았으나 정치 안보 문제, 인권 문제 등을 비롯해 기존의 한계점을 넘어설 가능성이 있는 교류로 발전했다. 1990년대 중반부터 한반도에 관한 서유럽 국가들의 관심이 증가하게 되면서 1995년도에 유럽연합과 독일을 비롯한 유럽연합의 개별 국가들의 대북 인도적 지원이 대대적으로 시작되며, 1997년 한반도에너지 개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization, 이하 KEDO) 집행이사국 지위 부여 등 우호적인 관계를 위한 정책들이 급속도로 추진되었다.⁶⁾

유럽연합의 대북 외교정책이 공식 문서화 된 것은 1994년으로 유럽 집행위원회는 유럽연합이 아시아 지역안보에 기여하고, 민주주의와 인권 등의 가치를 확산하고, 인도적 지원을 통해 대외 이미지를 제고하기 위한 정책의 일환으로 북한문제에 접근하였다고 말한다. 유럽연합은 북한과 공식적인 외교채널을 마련하기 위하여 2001년 5월에 북한과 수교하였고, 그 사전준비 작업으로 1998년에서 2000년까지 세 차례에 걸친 연례 정치회담을 가진 바 있다.⁷⁾ 현재 유럽연합 27개 회원국 중에서 프랑스와 에스토니아를 제외한 모든 국가가 북한과 외교관계를 맺고 있으

4) 북한인권사회연구센터, "Humanitarian Assistance and the Improvement of Human Rights for North Korea's Vulnerable People." 통일연구원, 2013, 16.

5) 박채복, "유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점." 『국제정치논총』 (제42집 4호, 2002): 184.

6) Le Monde, 2006.12.5; KOTRA, "북핵 사태 해결 이후 북-EU 경제관계의 향방," Global Business Report, (제 07-007호 2007), 19.

7) 고상두, "유럽연합의 대북 공동외교정책의 성격" 『외교안보연구』 (제6권 2호, 2010): 205.

며, 영국, 스웨덴, 독일, 폴란드, 체코, 불가리아, 루마니아 등 7개국은 평양에 상주공관을 가지고 있다.

유럽연합은 이후로 인도적 지원을 통해 인권문제를 해결하고자 하는 정책들을 실행하기 시작했으며, 유럽연합과 북한간의 가치 공유를 통해 양자 간 관계 형성이 더욱 개선될 수 있도록 지속적인 정치 대화를 진행하였다. 유럽연합은 수교 이후에도 정치적 대화를 통해 북한 인권문제를 논의해왔으며 이는 2001년 6월 양자간 첫 인권대화(Human Rights Dialogue with the EU)⁸⁾가 벨기에에서 개최되는 의미 있는 성과를 거두기도 했다. 이를 통해 유럽연합과 북한이 인권에 대한 기본 원칙을 공유하고, 유엔인권기구와의 협력 요소를 나누었다는 점에서 유럽연합이 북한에 대한 인도적 지원을 통해 북한 문제를 국제사회에서 고립시키지 않으려는 의지를 볼 수 있다. 그러나 최근에는 정치적 관계에 있어 북한의 안보 문제 등으로 인권 대화가 잠시 중단되는 등 어려운 부분도 있다. 현재 북한의 인권 문제는 탈북 이후 송환자 인권 문제, 정치범 고문 및 사형 문제, 식량난 등 열악한 수준으로 인권 상황이 개선이 속히 요구되는 바이다.

3.2. 인도주의적 지원과 인권 문제

3.2.1 인도주의적 지원

유럽이 북한에 공식적으로 인도주의적 지원정책을 실행한 것은 1995년이다.⁹⁾ 1995년 회원국의 참여가 아닌 유럽연합 단독으로 29만 유로를 지원한 것을 시작으로 유럽은 대북 지원이 갖는 특수성, 예컨대 북핵 문제로 인한 관계 경색 등의 상황에서도 지금까지 지속적으로 인도적 지원을 유지하고 있다. 현재 유럽연합의 대북 정책 중 인도적 지원은 유럽연합 집행위원회 산하 인도적 지원국(ECHO: European Commission Humanitarian Aid Office)이 관장하다가 2008년 그 조직과 업무를 유럽연합 지원청(EuropeAid)이 이어받아 진행 중이다. 당시 북한의 핵무기 개발로 인한 핵문제로 남북한 관계가 악화되고 긴장관계가 고조되면서 한국이 북한 식량 지원을 중단하자 다시 평양에서 철수했던 ECHO 대신 EuropeAid¹⁰⁾가 인도적 지원을 다시 시작했다.

유럽연합은 북한의 열악한 상황을 국제적으로 이슈화하여 인도적 지원을 증대시키기 위해 계속해서 노력하고 있다. 북한에 관한 지원은 주로 저개발국의 빈곤퇴

8) 황기식, 김현정, “유럽연합의 북한 인권의 인식과 동향 :The European Union`s Human Rights Policy toward North Korea.” 『영남국제정치학보』 (제14집 2호, 2011): 375 재인용.

9) European Commission, “The EC – DPRK, Country Strategy Paper 2001–2000” , 14.

10) 고상두, “유럽연합의 대북 공동외교정책의 성격” 『외교안보연구』 (제6권 2호, 2010): 207–208.

치와 경제발전을 위한 지원 정책을 중심으로 이루어지고 있다. 이러한 정책은 북한의 인권개선과 대량살상무기 및 핵문제 해결 등을 전제조건으로 하고 있으며, 인도주의적 지원을 통해 북한 내 식량, 민주주의, 인권과 같은 문제까지 개혁하려는 목적을 포함하고 있다.¹¹⁾ 또한 유럽연합의 다른 국가들의 북한 내 개발협력은 물론 국제기구들의 관심과 지원까지 이끌어내기 위해 노력하고 있다. 주목해야 할 점은 2002년 북핵문제로 다른 국가들과 북한과의 관계가 급속도로 경색되어 많은 지원이 중단되는 중에도 유럽연합의 북한에 대한 인도적 지원만큼은 북핵 해결을 위한 국제적 노력의 일부분으로서 지속적으로 이어오고 있다는 사실이다. 북한의 핵실험에 대한 국제적인 비난에도 불구하고, 유엔 안보리의 제재와는 상관없이 유럽연합은 북한에 대한 인도적인 원조를 지속적으로 추진할 것이라고 밝히기도 했다.¹²⁾

기본적으로 유럽연합의 대북 인도적 지원은 식량원조라는 기존 인도주의 지원 정책과 더불어 기술적 개발 지원을 위한 프로그램까지 결합하는 형태를 띠고 있다. 이를 통해 장기적으로 제도적인 기구 형성과 인력강화를 위해서 제도적 지원 능력을 구축할 수 있도록 하는 것이다. 여기에는 몇 가지 조건들이 부여되는데 첫째로는 수혜대상을 확대하는 것이, 둘째는 인도적 지원 이후의 모니터링 및 평가를 시행하는 것이다. 또한 이러한 인도적 지원은 효율성을 추구하며, 마지막으로 북한 내 인도적 지원 관련 NGO 및 국제기구 수를 늘리는 것을 목표로 하고 있다.¹³⁾

유럽연합과 EU 회원국들은 북한의 정치나 안보, 경제적 상황에 따라서 지원 금액을 조정해왔다. 유럽연합은 EU 회원국들과 함께 지난 2005년 이후로 2013년까지 북한에 대한 인도주의 지원사업에 약 6,900만 유로를 지원했다. 대북지원금 6,900만 유로 중 90%가 넘는 비율이 북한의 식량 안보를 위해 지원되었으며, 나머지는 재난 복구나 의료 등의 분야에 사용되었다. 가장 최근의 지원금은 재난 피해 복구와 예방을 위한 교육에 쓰였으며, 2010년 초반까지는 더 많은 곡물을 생산하기 위한 농업기술 전수와 물자 공급에 중점을 두던 지원 방향을 최근에는 북한 주민들의 건강 회복을 위한 지원으로 바꾸었다. 유럽연합 지원청은 2015년 북한에 대한 지원과 관련해 직접적인 식량지원보다 북한에서 활동하고 있는 130여 개의 국제구호단체를 통해 인도주의적 지원을 계속할 것을 밝혔다. 이처럼 유럽연합은 지난 15년간 총 1억 2천만 유로를 지원하는 등 대북 인도적 지원과 관련 가장 적

11) 박채복, “유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점.” 『국제정치논총』 (제42집 4호, 2002): 183.

12) 송태수, “유럽연합(EU)의 대북 정책과 지원정책 및 경제교류 평가.” 『유럽연구』 (제27권 2호, 2009): 79-110.

13) 박채복, “유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점.” 『국제정치논총』 (제42집 4호, 2002): 183.

극적인 자세로 북핵문제와 무관하게 꾸준히 지원을 이어오고 있다.¹⁴⁾ 그러나 인도적 지원 이후에 각 분야에 따라서 적절한 분배가 이루어졌는지 모니터링 시행이나 평가 등을 통해 원조에 의한 변화를 꾀할 수 있는지를 살피는 것이 중요할 것이다.

3.2.2. 인권 정책

유럽연합은 특히 북한의 인권 분야에 자신들이 일조하고 있음을 강조하고 이를 바탕으로 이러한 노력을 더욱 더 개선시킬 것이라는 의지를 보이고 있다. 실제로도 북한은 미국이 아닌 유럽연합과 인권에 대한 의제를 나누고 논의해왔다. 앞서 유럽연합의 인권정책에 대해 간략히 언급하고자 한다. 유럽연합의 인권정책은 인권의 보편성(universality)과 불가분성(indivisibility)이라는 두 가지 근본원칙¹⁵⁾에 근거한다. 여기서 보편성은 인권 보호가 유럽연합 내에서만 작동하는 것이 아님을 말한다. 이 원칙은 자연스럽게 유럽연합의 인권정책을 제3국에 대해서도 예외 없이 적용하게 되었다. 유럽연합은 이와 관련해 사형제폐지, 인권대화, 고문과 구금 등 잔인한 처우의 개선, 어린이 인권존중과 무기통제, 인권보호 등 5개의 관련 가이드라인을 정하고 있다.

유럽연합은 북한의 인권 개선을 위해 양자적 접근과 다자적 접근을 병행하고 있다. 양자적 접근이란 유럽연합이 직접 북한과의 정치협상이나 인권 대화를 나눔으로써 북한으로 하여금 인권 개선을 하도록 변화를 요구하는 것을 의미하고, 다자적 접근은 국제인권기구를 통해 이루어지는 것을 말한다. 북한은 이를 통해 ‘시민권과 참정권에 관한 국제협약’, ‘경제, 사회, 문화권에 관한 협약’ 등 일부 국제인권협약에 가입하였지만 협정에 대한 준수는 여전히 소홀한 상황이다. 유럽연합은 결의안 채택 및 인권보고서를 발간하는 것으로 북한의 열악한 인권 상황을 지속적으로 개선할 수 있도록 노력하고 있다. 북한의 정치적 상황에 따라 양자 간 인권대화가 중단이 되기도 하고 그에 따라 결의안 채택이나 보고서 발간에도 제약이 생기지만 다른 EU 회원국들의 적극적인 노력과 주도로 매년 유럽연합의 이름으로 UN의 결의안을 제출하고 있는 실정이다.

유럽연합이 이토록 대북 외교 정책에 있어서 인권 문제와 인도적 지원을 중요시하는 이유는 인권 문제가 효과적인 외교 수단이 될 수 있기 때문이다. 유럽연합은 북한에 대한 경제적 지원이나 정치적 대화를 인권문제와 긴밀히 연계시키고 있다.

14) 황기식, 김현정. “유럽연합의 북한 인권의 인식과 동향 :The European Union`s Human Rights Policy toward North Korea.” 『영남국제정치학회보』 (제14집 2호, 2011): 359-388.

15) 이선필. “유럽연합의 대북한 정책에서 인권정책의 의미와 역할.” 『국제지역연구』 (제13권 제2호, 2009) : 261-281

북한과 관련된 인권정책 속에는 한국이나 미국이 다룰 수 없는 인권정책을 통해서 한반도와 아시아에서 유럽연합의 영향력을 확보한다는 정치적인 의도도 내포되어 있다.¹⁶⁾ 따라서 유럽연합의 북한에 대한 인권정책을 조금 더 주의 깊게 지켜볼 필요가 있다. 유럽연합에게 있어서 그들의 공동체 원칙과 인권의 보편성을 적용하기 위한 정책이지만, 이를 지나치게 기대하거나 과대평가를 하는 것은 위험요소가 있다. 이는 인권 정책이 그들의 외교안보정책을 위한 수단이 될 수 있는 여지가 있기 때문이다.¹⁷⁾

유럽연합의 인권정책은 다른 정책영역들과 연계되지 않는다는 점에서 미국의 인권정책과 뚜렷한 차이를 보이고 있다고 할 수 있다. 예를 들면 미국이 중국과 외교 정책을 수립하는 과정에 있어 무역정책과 인권정책을 분리해서 추진하는 것과 달리, 유럽연합은 정치대화와 경제관계를 인권과 연계시키고 있다. 아시아에서 유럽연합은 미국을 대체하는 것이 아니라 인권 정책 등을 통해 아시아 내에서의 미국 독주를 견제하려는 외교 정책적 의도를 가지고 있었다고 할 수 있다.

3.3 한반도 평화정책

유럽연합의 일반이사회는 북한에 대한 지원정책 수립에 대해 이러한 한국과 유럽연합 간의 관계 강화를 위함임을 강조하였다. 이는 유럽연합의 아시아정책 관련 보고서(새로운 아시아 전략을 향하여 ‘Towards a New Asia Strategy’¹⁸⁾)에서 언급하고 있다. 유럽연합이 아시아와의 정치대화를 발전시키고 국제사회 내에서 아시아와 보다 연계할 방법을 찾기 위함으로 이해할 수 있다. 따라서 유럽연합의 대북 외교 정책을 유럽연합과 북한의 관계로만 파악하는 것은 지나치게 단편적이며 대북 외교 정책 또한 유럽연합에게 정치적 의미를 내포하고 있음을 알 수 있다.

유럽연합이 한반도 평화정책을 시행하게 된 원인 뒤에는 아시아에 있어서 한국의 역할이 증대함에 따라 북한의 변화에 상응하는 대북관계 추진과 남북한 간의 대화와 화해과정에 동참하고 싶다는 유럽연합의 의지가 존재한다. 그러나 그만큼 한국에게 한반도 화해협력정책에 대한 유럽연합의 역할도 중요하다고 볼 수 있다. 유럽연합은 또한 한반도 평화정책에 있어서 정치적 관계뿐만 아니라 경제적으로도 상호 협력관계를 맺기를 원한다. 초국가적인 관점에서 유럽연합을 통한 지원뿐 아니라 공동체 차원에서 북한에 대한 개별 회원국들의 인도, 경제적 지원을 추진할

16) 고상두. “유럽연합의 대북 공동외교정책의 성격.” 『외교안보연구』 (제6권 제2호, 2010): 205-206.

17) 이선필. “유럽연합의 대북한 정책에서 인권정책의 의미와 역할.” 『국제지역연구』 (제13권 제2호, 2009): 261-281.

18) 박채복. “유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점.” 『국제정치논총』 (제42집 4호, 2002): 171.

정책을 수립 하고 있다.¹⁹⁾ 유럽연합은 북한과 지속적인 접촉과 대화를 시도하고 있으므로 앞으로 북한 인권개선에 있어 유럽연합이 보이는 인도적 지원의 역할이 더욱 증가할 것으로 기대한다. 또한 유럽연합이 북한에 대한 지속적인 인도적 지원을 통해 국제적 위상 강화를 꾀하고 아시아, 특히, 동북아시아에서 보다 적극적인 역할을 펼칠 것이라는 것을 예측할 수도 있다.

4. 결론 및 제언

한국의 경우에는 북한과의 국제 관계가 경색될 시, 지난 2003년 북한 핵문제가 발생했을 당시만 하더라도 대북 외교 정책과 인도적 지원이 중단 또는 감소하는 형세를 보였다. 한국의 대북 외교 정책과 인도적 지원 정책은 북한의 국제관계 경색이 오면 예측이 어려워지고, 북한이 가지고 있는 특수성으로 인해 북한의 대외 정책에 따라 영향을 크게 받는 한계를 갖는다. 이런 상황에서 유럽연합은 북한에 대한 인도적 지원을 중단하지 않았다. 유럽연합은 북한에 대한 경제적 지원이 장기적 관점에서 한반도의 평화와 안정을 실현하는 데에 기여할 것이라는 입장을 고수하고 있다. 따라서 북한의 정치적, 경제적 특수성에도 불구하고 북한을 계속적으로 지원하고 있는 것이다. 이를 통해 유럽연합이 가치 중심의 행위자(a value-based actor)²⁰⁾으로 역할하려는 의도를 가지고 있음을 알 수 있다.

또한 인도주의와 같은 경우는 딜레마에도 쉽게 빠질 수 있다. 이는 한국의 대북 지원을 살펴보면 확인할 수 있는데, 대북지원에 관해 조건부 증액인지 지속인지에 따라 극심한 기복을 보인다. 또한 대북지원에 대해서도 국민들의 인식의 차이가 크며, 광범위한 사회적 지위가 지속되지 못하고 있다. 아무리 인도주의적 관점에서 대북지원을 강조하더라도 남북관계와 북한의 특수성으로 인한 사회적 긴장을 무시할 수 없기 때문이다.²¹⁾

또 다른 딜레마는 대북지원의 ‘전용’ (diversion) 문제²²⁾이다. 그러나 전용에 관한 논쟁이 분분함에도 객관적인 사실관계는 명확하지 않음을 미리 명시하는 바이다. 전용 문제는 인도적 지원으로 제공된 식량이 북한 주민에게 돌아가지 않고 결국 군량미로 전용되거나 지도층에게만 돌아갈 것이라고 추측되고 있다. 이로 인

19) 박채복. “유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점.” 『국제정치논총』 (제42집 4호, 2002): 171-172.

20) 송태수. “유럽연합(EU)의 대북 정책과 지원정책 및 경제교류 평가.” 『유럽연구』 (제27권 2호, 2009): 79-110.

21) 조대엽, 홍성태. “대북지원의 정치경제와 인도주의의 딜레마.” 『민족문화연구』 (제59호, 2013): 252-254.

22) 조대엽, 홍성태. “대북지원의 정치경제와 인도주의의 딜레마.” 『민족문화연구』 (제59호, 2013): 255-256.

해 대북지원에 관한 효율성과 그 의미에 대한 의견이 분분해지게 되는 것이다. 그러나 북한의 인권 상황과 굶주리고 있는 주민들을 생각한다면 이를 모른척할 수도 없는 것이기에 딜레마에 빠지게 된다. 결론적으로 인도주의적 차원에서 대북 지원을 전용의 여부나 규모에 관계없이 일차원적으로 지원만 하는 것은 인도주의가 갖고 있는 딜레마를 더욱 심화할 수 있음을 시사하고자 한다. 혹여 전용의 여부를 인정할 필요도 있지만 전용의 문제는 반드시 없어야 할 것이다. 이러한 딜레마를 해결하고자 WFP와 같은 국제기구를 통해 다자적 지원을 확대하고 모니터링을 통한 감독을 강화하자는 주장도 제기되고 있다.

그러나 대북 외교 정책 가운데 특별히 인도적 지원 정책은 어떤 상황에서도 지속되었으면 한다.

첫째, 인도주의적 차원에서 보았을 때 북한 주민들의 생존과 인권 보호를 위해 인도적 지원이 도움이 된다면 이는 어떤 상황에도 중단되지 않아야 한다. 전용의 문제를 감수하는 것과, 모니터링과 평가가 제대로 시행되고 있는지, 또 자원이 적절하게 분배가 되고 있는지도 중요하지만 인도적 지원을 지속하는 것 그 자체도 중요한 문제이다.²³⁾ 인도주의적 관점을 벗어나 현실과 실리주의를 추구하게 되는 입장으로 대북지원을 본았을 때 오히려 한국의 대북지원은 정치 관계의 경색을 가져오며 불확실한 남북관계를 보이기도 했다.

둘째, 대북지원은 남북관계에 있어서 대화를 이어가는 중요한 매개체로 볼 수 있다. 따라서 인도적 지원으로 인해 남북관계의 발전을 기대할 수 있다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 대화가 지속된다는 점에서 유럽연합이 취하고 있는 대북 외교 정책과 인도적 지원과 관련 태도를 견지하고 차용하는 것도 좋을 것이다.

셋째, 장기적으로 보았을 때 대북지원은 결국 통일 후에 발생할 수 있는 후유증 등을 최소화하는 가장 현실적인 방법일 수 있다. 인도적 지원은 일상적 수준에서 이루어지는 통일과정이라고도 할 수 있다. 특히 농촌개발이나 보건의료지원과 같이 전용의 수준이 낮고 북한 주민들의 기초적인 삶에 도움이 되는 인도적 지원은 정치적 상황변화와 관계없이 추진되어야 한다.

그러나 현재 한국은 북한에게 인도적 지원을 하는 것 자체만을 두고도 많은 고

23) 박재복, “유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점.” 『국제정치논총』 (제42집 4호, 2002): 171-172.

민과 갈등을 하고 있다. 이는 정치적으로 남북관계를 정체시키는 요인이 된다고도 볼 수 있는데, 무분별한 대북 지원과 정치적 수단으로써 인도적 지원을 이용하는 것은 가장 피해야 할 부분이다. 인도주의는 인도주의 본연 그 자체로 필요한 곳에 도움을 주기 위한 정책을 세우고 바라봐야 할 것이다. 국가적 차원의 인도적 대북 지원이 어렵다면 시민단체와 같은 NGO들이 정치적 맥락이나 경제 상황과는 별개로 지속적으로 진행할 수 있는 제도가 필요해 보인다. 특히 시민단체들은 어떠한 정치적인 색도 띠지 않고 중립성을 유지하기 위해 노력하므로 인도주의적 차원에서 지속적인 지원이 가능하다고 판단된다.

따라서 한반도 문제를 해결하는 과정에 있어서 인도적 지원은 반드시 필요한 정책이며 대북 지원을 통해 인도주의가 더욱 확장되어야 할 것이다. 원활한 인도적 지원을 위해서 국가는 유연한 위기관리 능력을 바탕으로 남북관계의 특수성, 북한의 대외관계에 따라 남북 관계가 정치적으로 경색되는 것을 막기 위해 대화를 시도해야 한다. 대화는 협상과 엄연히 다르다. 폭넓은 남북 대화 뒤에 실질적인 협상이 가능하다. 이 때 어떠한 목적을 달성하거나 결론을 도출하기 위해서는 유연한 대화의 기술이 필요하다.²⁴⁾ 실질적인 목표와 본질이 협상과 조건에 있다 할지라도 먼저 대화를 통해 이루어져야 할 것이다. 유럽연합의 대화의 기술은 이런 점에서 한국에게 긍정적인 사례가 될 수 있다. 더불어 유럽연합의 대화를 통한 북한의 변화를 바라보는 것보다는 남북대화를 통해 북한의 변화를 바라보는 것이 우리에게 더 바람직한 일일 것이다. 이런 점에서 협상이 아닌 남북대화가 우선적으로 시도되어야 하며 이때 대북 지원, 인도적 지원이 설계되어야 한다.

물론 인도주의와 정치를 분리시키는 것은 상당히 어려운 일이다. 정치적 목적으로 대북지원이 이루어지기도 하고 인도주의적인 대북지원을 통해 남북관계의 재정적 관계를 모색할 수도 있기 때문이다. 이에 대북지원에 있어서 정치적인 부분과 인도주의적 관점이 서로 적절히 균형을 이룰 수 있도록 노력해야 할 것이다.

본 연구에서 주목해야 할 점은 유럽연합은 북한과 계속적으로 대화를 이어가고 있으며, 북한을 위한 인도주의적 원조, 식량 원조, KEDO 등을 통한 대북지원 또한 이어오고 있다는 것이다. 남북관계나 북미관계의 정치적인 관계가 경색이 되어 이전과 달리 적극적으로 활성화되지 못하는 것과는 큰 차이를 보인다. 따라서 유럽연합이 보여주는 대북정책은 대화를 통한 외교를 통해 북한이 고립되지 않고 국제 사회에 조명될 수 있다는 점에서 의미가 있다. 또한 한반도 정책에서 사실상 주도적인 역할을 해온 미국을 견제할 여지가 주어졌다는 것과 유럽연합이 한반도 내에서 적극적인 행위자로 역할을 하는 본격적인 개입의 가능성도 엿보게 한다. 국제 사회에서 다른 국가들이 북한에 보이는 강경한 입장과는 달리 유럽연합은 대

24) 박채복, “유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점.” 『국제정치논총』 (제42집 4호, 2002): 171-172.

화를 통한 문제 해결을 우선시하고 다른 국가들, 국제기구, NGO들과도 협력하려는 태도를 취하고 있다는 점에서도 좋은 평가를 내릴 수 있다. 또한 기술적, 인도적인 지원 등을 통해서 북한의 개혁조치를 지원할 것이라는 입장을 표명하고 있어 유럽연합이 한반도 내에서 보일 긍정적인 역할에 대한 기대를 할 수 있다. 마찬가지로 한국도 앞으로 대북 외교정책을 시행하는 데 있어서 대화를 시도하고 인도주의적 차원에서 남북문제를 접근하려는 태도를 보이는 것이 필요해 보인다.

참고문헌

연구 보고서

- 북한인권사회연구센터. “Humanitarian Assistance and the Improvement of Human Rights for North Korea’s Vulnerable People.” 통일연구원, 2013.
- 최의철. “인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향.” 통일연구원, 2004.
- European Commission, "The EC – DPRK, Country Strategy Paper 2001–2004", European Commission, 2002.
- John Sagar. “북한 , 유럽연합 관계와 전망 : 유럽연합 – 북한관계 – 유럽위원회의 역할.” 한국세계지역학회, 2002.
- Le Monde, 2006.12.5; KOTRA, “북핵 사태 해결 이후 북-EU 경제관계의 향방,” Global Business Report, (제 07-007호 2007).

저널

- 고상두. “유럽연합의 대북 공동외교정책의 성격.” 『외교안보연구』 (제6권 제2호, 2010): 205–233.
- 고상두. “유럽연합의 대북한 외교전략.” 『신아세아』 (제13권 제3호, 2006): 50–67.
- 박채복. “유럽연합의 대북한 인권정책.” 『한독사회과학논총』 (제16권 제1호, 2006): 141–164.
- 박채복. “유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점.” 『국제정치논총』 (제42집 4호, 2002): 167–190.
- 박채복. “북한 , 유럽연합 관계와 전망 : 북 – EU 관계와 한반도 평화정착에 있어 유럽연합의 역할.” 『통일문제연구』 (제14권 제2호, 2002): 55–76.
- 송태수. “유럽연합(EU)의 대북 정책과 지원정책 및 경제교류 평가.” 『유럽연구』 (제27권 2호, 2009): 79–110.
- 이선필. “유럽연합의 대북한 정책에서 인권정책의 의미와 역할.” 『국제지역연구』 (제13권 제2호, 2009): 261–281.
- 정연호. “유럽연합의 대북 지원과 향후 전망.” 『나라경제』 (제6권 제4호, 2004): 3–14.
- 조대엽, 홍성태. “대북지원의 정치경제와 인도주의의 딜레마.” 『민족문화연구』 (제59호, 2013): 219–259.
- 황기식, 김현정. “유럽연합의 북한 인권의 인식과 동향 :The European Union`s

Human Rights Policy toward North Korea.” 『영남국제정치학회보』 (제14집 2호, 2011): 359–388.

Helen Versluys. “Depoliticising and Europeanising humanitarian aid: Success or failure?” *Perspectives on European Politics and Society* (Vol. 9 No. 2 2008): 208–224.

웹사이트

<http://ec.europa.eu/echo/>

<http://ec.europa.eu/echo/en/what/humanitarian-aid>

[http://en.wikipedia.org/wiki/ECHO_\(European_Commission\)](http://en.wikipedia.org/wiki/ECHO_(European_Commission))

<http://europa.eu.int/>

Humanitarian Policy Group

(odi.org.uk/programmes/humanitarian-policy-group)

Humanitarian Practice Network (odihpn.org)

Overseas Development Institute (odi.org.uk)

www.naver.com