

한국의 다자협력외교: 동북아평화협력구상 민관네트워크 구축 평가와 향후 추진 과제



사회	진창수 세종연구소 소장
발표	마상윤 외교부 정책기획관 이상현 세종연구소 연구기획본부장 미하엘 라이터러 주한 유럽연합대표부 대사
토론	이세열 한국원자력안전기술원 경영기획본부장 박광국 한국환경정책평가연구원 원장 임종인 고려대학교 정보보호대학원 교수, 전 대통령비서실 안보특보
정리	최은미 세종연구소 객원연구위원

— **마상윤** 동북아평화협력구상(New Asia Initiative and Northeast Asia Peace Initiative, NAPCI)은 역내 다자안보와 다자협력을 증진시키기 위한 정책으로 정치적 부담이 적고 협력이 용이한 연성안보 분야에서 시작해 대화와 협력을 축적하고 동북아 지역에 신뢰를 기반으로 하는 공동체 형성을 목표로 했다. 2014년부터 2016년까지 세 번에 걸친 정부간 협의회를 개최했고, 원자력 안전, 에너지 안보, 재난 관리, 환경, 사이버스페이스 등의 분야에서 민관네트워크 구축을 추진하고 있다.

그러나 지난 4년간 동평구를 추진했던 환경은 호의적이지 않았다. 역내 국가 간 양자관계가 악화되는 경우도 있었고, 북한의 핵 개발이 지속되면서 동평구 추진에 어려움이 있었다. 그렇지만 동평구를 통해 세 차례 정부 간 협의회를 개최하였고, 활발한 아웃리치를 통해 관련국들의 역내 다자안보협력의 필요성에 대한 공감을 이끌어 내었다. 뿐만 아니라 원자력 안전, 재난 관리 등 기능 협력 분야에서 역

내 국가 간의 실질적 협력을 이끌어 낼 수 있는 초기 단계를 마련했다. 민관네트워크 구축사업을 통해서 각 기능별 협력 분야의 전문성을 갖춘 민간기관이 중심이 되어 자발적 협력의 목소리를 높이고 정부가 이를 지원 및 촉진하여 자생력과 지속가능성을 높이는 역할을 하는 성과를 거두었다. 그렇지만 동평구 추진에는 여러 가지 한계점도 있었다. 무엇보다도 북한 핵 문제, 주요국들의 양자관계 악화, 안보환경 악화 등의 문제가 여러 국가들을 동평구로 끌어들이는데 상당한 제한요인으로 작용했다. 또한 대외적으로 동평구의 인지도가 상승해 용어가 브랜드화 되었음에도 대내적 인지도는 여전히 미흡한 상태이다. 기능별 협력 분야에 대한 참여국의 지속적 참여를 독려하고 끌어 왔지만, 참여국의 관심 수준이 현실적으로 동일하지는 않다는 문제점도 가지고 있다. 이와 같은 성과와 한계를 종합적으로 검토한 결과 몇 가지 교훈을 도출할 수 있었다.

첫째, 정부와 민간과의 협력이 중요하며, 이를 위

해서는 정부의 충분한 방향성 제시 및 민간의 자유롭고 활발한 교류가 필요하다. 둘째, 지역 다자협력은 단기적 차원이 아닌 장기적 차원에서 지속해 나가야 한다. 신정부의 국정 공약인 동북아더하기책임공동체 또한 역내 다자협력 체제 구축 측면에서 2013년도부터 추진해 왔던 동평구의 사업요소를 상당부분 계승할 수 있을 것이다. 기본적으로 동아시아 안보 그리고 경제분야에서의 다자협력체를 지향한다는 점에서 기존의 동평구와 연관성이 매우 크고, 6자회담, 한중일 협력 강화, 경제공동체 모색, 동북아 지역을 넘어서 동아시아 또는 그 이상의 지역에 대한 계획까지도 포함한다는 점에서 지금까지의 동평구보다 큰 범위이다. 민관네트워크의 경우 관과 민의 협력을 지속적으로 확대, 추진하겠다는 점에서 지속성을 가질 수 있다. 따라서 앞으로도 연성안보에서는 민간은 협력을 주도하고 정부는 방향성을 제시하는 형태의 역할 분담은 계속해 나가는 것이 바람직할 것이다. 또한 동북아 다자협력 구상이 지속가능한 협력 메커니즘으로 정착하기 위해서는 일정 수준의 제도화가 필요할 것이며, 이를 위해서 관련국들이 다자협력의 중요성과 효용성을 인식하고 책임을 공유하는 것이 필요하다. 기존에 동평구를 추진하면서 공동주인의식을 강조했는데 이 개념이 신정부의 동북아더하기책임공동체에서는 바로 책임이라는 말로 구현되었다. 앞으로 정부간협약체를 계속해서 구현하면서 지역 다자안보협력의 제도화를 충실히 다져야 할 것이다.

— **이상현** 최근 강대국 위주의 국제정세에서 한국과 같은 중견국은 강대국 정치에 휩쓸리지 않기 위해서 완충수단으로 다자협력을 필요로 한다. 역대 모든 정부들은 중점은 조금 달랐지만 어떤 형태로든 동북아에서 다자협력 메커니즘을 만들고자 노력을 기울였다. 가장 최근 박근혜 정부는 동북아 평화 협력 구상을 추진했고, 신정부도 동북아 다자협력외교를 할 수밖에 없는, 선택이 아닌 필연적 상황에 놓여 있다. 신정부의 동북아 다자협력외교는 철학과 가치를 가지고 추진했으면 좋겠다는 기대를 한다. 문제

인 정부는 동북아더하기책임공동체라는 개념을 내놓았다. 핵심은 동북아에 지리적, 공간적, 내용적인 확대 그리고 책임공동체를 더하는 것인데 그 책임이 함축하는 이슈의 가치가 문제인 정부가 추진하는 방향으로 여겨진다. 결국 동북아에서 다자협력외교를 중시하겠지만, 그것을 기반으로 글로벌 협력외교로 나아가야 하며 한국이 이제 국제관계를 주도하는 중진국으로서 책임을 수반할 수 있는 정책을 펴야 한다.

미국의외교협회(Council on Foreign Relations, CFR)회장 리처드 하스가 '세계질서 2.0'이라는 표현을 썼는데, 주변국가들이 자국의 편협한 국익만 추구할 것이 아니라 주변국가로서 의무가 있다는 것이다. 이것은 향후 모든 국가들이 외교정책을 수행할 때 고려해야 할 것이다. 앞으로 동북아에서 협력적 다자외교를 어떻게 할 것인가에 대한 해답은 이미 나와 있다. 한국이 중견국으로서 강대국이 등한시하는 지역적 이슈, 혹은 글로벌 이슈에서 선도 역할을 하기 위해 노력하는 것이다. 중견국 외교의 특징은 흔히 두 가지가 있다. 하나는 틈새외교로, 강대국들이 군사력, 경제력을 앞세운 힘에 의한 외교를 하다 보니 별로 관심을 기울이지 않는 가치지향적인 분야들에 특화되는 현상이다. 또한 중견국은 강대국과는 달리 혼자 힘으로 모든 것을 이룰 수 없기 때문에 여럿이 협력하는 다자외교 형태를 펼 수밖에 없다. 우리는 결국 틈새외교를 할 수밖에 없고, 그것이 우리 외교의 정체성에 반영되어야 한다. 다시 말해서 한국이 국제사회 속에서 추구하는 외교적 가치와 협력적 다자외교를 국제사회에 각인시키기 위해서는 우리 자신의 정체성 및 외교 정체성이 외교정책에 반영되어야 한다. 문제인 정부도 그런 입장에서 동북아 다자협력외교를 추진해주었으면 한다.

다자협력은 성과가 더디게 나타날 뿐만 아니라 5년 단임 정부의 특성상 임기 내에 성과가 나타나지 않으면 비판을 받게 되어 있다. 그럼에도 지금 평가하는 민관네트워크의 상황은 우리가 조금 더 지속적인 노력을 한다면 네트워크가 탄탄하게 구축되어

동북아평화협력에 기여하는 토대가 될 수 있을 것이라고 생각한다. 이를 위해 다음 세 가지를 고려해야 한다. 첫째, 향후 다자외교 성공을 위해서는 제도가 필요하다. 작게는 협력사무국 혹은 동평구 다자협력의 연례회의 등을 만드는 제도화 과정이 필요하다. 둘째, 정책의 연속성 확보방안을 고려해야 한다. 5년 단임 정부의 특성상 정부가 바뀌면 정책도 전부 바뀌는데, 그렇게 된다면 문재인 정부가 생각하는 동북아더하기책임공동체도 처음부터 다시 시작해야만 하는 상황이 된다. 필요하다면 명칭은 바뀔지라도, 전임정부의 정책 핵심 요소를 활용해야 할 것이다.

다음으로 민관네트워크 확대를 위해서는 정부의 정책적 지원이 필요하다. 정부가 가이드라인을 제시하면서 재정적으로 뒷받침하는 노력이 결과가 된다면 동북아 다자협력외교가 상당한 수준까지 발전할 수 있을 것이라 전망한다. 마지막으로 문재인 정부가 내놓은 동북아더하기책임공동체라는 개념을 가급적 조기에 시작하였으면 한다. 대개 5년 정부 사이클은 어떤 중요한 외교 정책이 만들어지면, 초기 2~3년은 알리고 개념화하는 데 많은 시간을 소요해 왔다.

— **미하엘 라이터러** 유럽연합은 아시아 지역과 협력할 강력한 의지를 가지고 있다. 브렉시트 직후 유럽연합이 글로벌 전략을 추진하며 유럽 내의 문제뿐만 아니라 아시아와도 적극적으로 협력하겠다는 의지를 밝혔다. 신정부 또한 유럽연합과 협력, 북핵문제를 포함한 포괄적 관계 구축 의지를 밝혔다. 유럽연합에서 10개의 국가가 평양에 대사관을 두고 있다. 동평구에 있어 명칭보다 중요한 것은 개념이다. 대중의 인지도 제고를 위해 분명한 메시지를 전해야 한다. 경성외교로 모든 문제를 해결할 수 있을 것이라는 맹신은 위험하고, 문제해법을 잘 찾아야 한다. 연성외교를 이용한다면 조금 더 쉬워지겠지만, 만병통치약으로 생각해서는 안 된다.

한편 제도화에는 장단점이 있다. 새로운 제도화에는 추가적 부담, 비용이 있고 새로운 행정문화 설

립의 필요성과 그에 수반되는 여러 가지 업무가 있다. 아시아-유럽정상회의(Asia-Europe Meeting, ASEM)에서 연성적인 방법으로 영구적이지는 않지만 제도화의 틀을 잡았고, 코디네이터를 통해 프로세스가 진행되게 하고 있다. 작년은 ASEM 20주년 창립 기념이었고, 53개국이 사무국 없이 지금까지 잘해 오고 있다. 동평구도 그런 제도를 마련하기를 바란다. 한편 각국이 선두적인 역할을 하고, 이해당사자를 설득하도록 책임을 할당하고, 각자 맡은 책임이 무엇인지 알려주어야 한다. 이를 통해 주인의식을 가지고 회의를 개최하는 것이 더욱 의미 있기 때문이다. 3국이 한 자리에 모여 어떤 기능이 생겨난다면, 동평구가 할 수 있는 것이 많다. 사이버 공간, 원자력 안전, 안보, 기후변화, 재난관리 등의 분야에서 좀 더 기능적 협력이 가능할 것이다. 하지만 결국에는 북한 사안을 다루어야 할 것이다. 이를 정치화하지 않고, 비정부기구 등이 앞장서서 방문 등을 통해 얼마든지 모종의 교류가 있을 수 있을 것이다. 이에 강력한 하나의 축으로 동평구가 역할을 수행하여 허용되는 한도 내에서 모든 이해당사자 간에 기여할 수 있을 것이다.

— **이세열** 원자력안전기술원이 그동안 동평구의 한 축으로 추진했던 것들의 성과를 살펴보고, 어떠한 한계와 문제점이 있었는지 검토한 후 향후 방향에 대해 간략히 소개하고자 한다. 원자력안전 분야에서는 2008년 이전까지는 대부분 양자, 2008년부터 한중일 3개국이 한중일 원자력고위규제자회의(Top Regulators' Meeting, TRM)이라는 규제자 회의를 형성해서 운영해 오고 있고, 현재까지 동 분야의 코어 메커니즘으로 작용을 해 왔다. TRM은 규제기관이 지역 내 협력의 필요성에 공감해서 나온 회의체이며, 여러 가지 안전 이슈에 대한 정보 공유, 사고 및 고장 시에 정보 공유 그리고 비상시에 효과적인 공동대응 등을 다루고 있다.

반면 한계점도 있었다. 참여국 주변국가들이 개방적이고 적극적인 협력을 원하면서도 TRM이 이미 존재하고 있어 새로운 메커니즘 개발을 꺼리고 관계

를 명확히 할 것을 요구한다. 이는 유럽 국가들이 갖는 원자력 안전에 대한 긴박성이 동북아와 다르기 때문이다. 유럽의 경우 많은 나라들이 국경을 맞대고 있어서 한 국가의 원자력 안전이 다른 국가에도 피부로 느껴지는 상황인데 반해, 동북아 3개국은 바다를 가운데 두고 떨어져 있어 긴박성이 상대적으로 떨어진다. 또한 일본의 관심 저하 때문이다. 일본은 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)에 기술지원기구(Technical and Scientific Support Organizations, TSO)라는 정부 지원전문기구의 유럽 유로안전(EURO Safe), 유럽 TSO에 참여하고 있다. 이는 일본이 동북아보다는 유럽에 더 관심을 가지고 있다는 것을 보여주며, 이에 따라 일본의 관심을 동북아로 돌리는 노력이 필요하다. 셋째, 3개국이 원자력에 대한 수준과 관심의 차이가 다른 데 있다. 일본은 이미 원자력 안전 선진국으로서 경험을 가지고 있다. 후쿠시마 사고를 겪기는 했지만, 이미 해체를 하고 있는 발전소도 많다. 한국은 6월 18일에 우리나라 최초의 원자력발전소 고리호기를 영구 정지하고 해체하는 수순에 들어갔다. 우리도 차츰 무게중심이 발전에서 해체로 옮겨가는 상황인데 반해 중국의 경우 활발하게 원자력 발전을 추진하고 있다.

— **박광국** 동평구 포럼은 지난 3년간 일련의 활동을 구체화시킨 점에서 우리나라에서 찾아볼 수 없었던 중요한 포럼이 되었다. 몽골, 러시아, 중국, 북한, 한국에 걸쳐 있는 백두산 멸종 호랑이를 어떻게 복원할 것인가 하는 구체적 사업을 논의하게 된 출발점에도 동평구가 있었다. 향후 동평구 발전을 위해 포럼을 왜 하는 것인가에 대한 고민이 필요하다. 포럼 자체의 성망보다도 포럼이 지속되었을 때 어떤 결과가 있을 것인가가 중요하다. 둘째, 구조화가 필요하다. 외교부가 허브 역할을 하고 세종연구소가 민관을 끌어 모으는 구심점 역할을 하는 것이 바람직하며 이에 더해 청와대가 함께해야 할 것이다. 어떤 가치를 어떻게 달성할 수 있을 것인가에 대해 청와대가 컨트롤타워를 맡아야 할 것이다. 거기에 민관네

트워크를 갖는 것이 안정과 연속성을 가질 수 있다.

— **임종인** 지난 5월 18일 워너크라이(WannaCry) 랜섬웨어가 전 세계를 강타하면서 단 3일 만에 150개국의 30만여 대에 피해를 주었다. 처음 폴란드에서 시작되어 영국, 프랑스, 독일을 거쳐 중국과 러시아까지, 특히 유럽에 큰 피해를 미쳤다. 2014년 한수원 사이버공격, 나이지리아의 댐 수문 공격, 북한 사이버공격 등은 사이버 문제의 전 지구화 현상을 보여 주는 사례다. 사이버 문제는 워낙 다수 국가에 걸쳐 있기 때문에 국제협력 없이 해결할 수 없으며 동평구에서 북한을 중점적으로 다루야 한다.

— **주철기(재외동포재단 이사장)** 동평구는 세계적으로 어느 정도 알려져 브랜드화가 되었지만, 국내 혹은 재외한인공동체 입장에서는 홍보가 더욱 필요하다. 재외동포들, 학자들, 관계국의 참여를 끌어내고 1.5 트랙을 확대해야 하는데 이는 정부, 싱크탱크, 시민사회까지도 함께할 수 있도록 중장기적 관점에서 실현해야 한다. 새정부의 이니셔티브를 적용하는 것에 대한 고찰이 필요하다. 전체 개념을 동평구 하나의 소주제로 남기고, 플러스라는 개념을 추가하면 좋겠다. 동북아더하기책임공동체 안에 동평구라는 이름을 넣어 적절히 살려 가는 것이 좋을 것이다.

Keywords

동북아평화협력구상, 동북아더하기책임공동체, 동북아다자협력, 연성안보협력, 다자외교

정책 제안 및 시사점

- 다자협력은 정권이 아닌 국가의 장기적 과제로 가치, 필요성, 목적, 달성 가능한 목표, 프로세스 등을 명확히 설정해야 함.
- 지속성과 연속성 확보를 위해 정부(방향성 설정, 재정적 지원)와 민간(활발한 교류)이 함께 역할을 하는 것이 필요함.
- 정부-싱크탱크-시민단체가 함께하는 협력 체제를 갖추어 나가야 함.
- 낮은 수준의 제도화부터 단계별로 발전시켜 나가야 할 것임.