세종정책총서 2019-1

동북아플러스 책임 공동체 구상

이 대 우 편

세종연구소

발간사

2017년 출범한 문재인정부는 5대 국정목표 중의 하나로 '평화와 번영의 한반도' 건설을 정하고, 이를 달성하기 위한 100대 국정과제로 '동북아 플러스 책임공동체' 구축을 선정하였다. 이는 한반도 평화의 기반을 확대하는 '평화의 축'으로서 '동북아 평화협력 플랫폼'을 구축하고, 동북아를 넘어서는 남방 · 북방 지역을 '번영의 축'으로 삼는 '신남방정책'과 '신북방정책' 등 세 방향으로 추진되고 있다.

한편, 미국은 트럼프 행정부 출범 이후 북한 비핵화를 군사적으로 해결하려는 움직임을 보여 우리 정부 및 주변 국가들을 긴장시켰다. 그러나 남북한이 판문점 정상회담에서 역사적인 '판문점 선언'을 발표하고, 또 북미양국이 북미정상회담을 통해 '싱가포르 공동성명'에 합의하면서 한반도 평화정착과 비핵화를 위한 협상이 본격적으로 시작되었다. 문재인정부는 모든 외교역량을 동원해 북미협상이 성공하도록 적극적으로 중재에 나섰다.

이런 급박한 상황에도 문재인정부는 '번영의 축' 구축을 위한 신남방정책과 신북방정책의 추진을 위해 담당 조직을 설립하고 구체적인 실행정책을 마련하고 있다. 그러나 '평화의 축' 구축을 위한 '동북아 평화협력 플랫폼' 형성은 상대적으로 진전이 더딘 상황이다. 문재인정부가 강조하는 '동북아 평화협력 플랫폼'은 기본적으로 동북아 다자안보협력체를 구축하는 것인데, 지난 30년 동안 우리의 역대정부가 나름대로 노력을 했으나 큰 성과를 거두지 못했다.

그럼에도 한반도 평화체제와 비핵화가 본격적으로 협상되고 있는 상황에서 동북아 다자안보협력체 구축은 매우 중요하다. 특히, 북한

은 핵을 포기하면서 미국으로부터의 안전보장 외에도 중국과 러시아 등이 포함된 국제 다자 안전보장을 원하고 있어 동북아 다자안보협력체 구축에 대한 논의가 더욱 필요한 상황이다.

이러한 필요성에 부응하여 세종연구소는 『동북아 플러스 책임공동체 구상』을 출간한다. 이 책은 역대 한국정부의 동북아 다자(안보)협력체 구축을 위한 노력을 평가하고, 문재인정부의 '동북아 플러스 책임공동체' 구축 구상과 그 실행을 위한 정책적 제언을 담고 있다. 독자들의 일독을 권한다.

이 책의 구상, 집필, 출판을 책임지고 진행한 세종연구소 이대우 박사님에게 특별한 감사를 드린다. 해당분야의 원고를 집필하신 아산정책연구원 신범철 박사님, 한동대학교 김준형 교수님, 국립외교원 고재남 교수님, 대외경제정책연구원 곽성일 박사님, 그리고 세종연구소의 이상현 박사님께도 깊은 감사를 드린다. 그리고 연구소에서 출판과정을 꼼꼼하게 도운 이재화씨에게도 따뜻한 고마움을 전한다.

마지막으로, 2월 27~28일에 베트남 하노이에서 개최되는 제2차 북미정상회담이 성공하여 본격적으로 한반도 평화정착과 비핵화가 이루어지기를 기원하여 마지않는다.

2019년 2월

세종연구소 소장 백 학 순

차 례

발간사

서문 (이대우)

제1장 역대 정부의 다자(안보)협력체 구축 노력의 성과와 과제 I: 노태우 정부부터 이명박 정부까지(이대우)_9

1. 서론 / 11
2. 역대 정부의 다자(안보)협력체 구축 노력: 노태우 정부에서 김대중 정부까지 / 14
3. 역대 정부의 다자(안보)협력체 구축 노력: 노무현 정부의 동북아 시대구상 / 23
4. 소결론 : 정책 제언 / 34

제2장 역대 정부의 다자(안보)협력체 구축 노력의 성과와 과제 II: 박근혜 정부(신범철)_39

1. 서언 / 41
2. 동북아 다자협력의 필요성 / 42
3. 박근혜 정부 동북아평화협력구상 / 45
4. 동북아플러스 책임공동체에 대한 시사점 / 60
5. 민간협력의 확대 / 68
6. 맺음말 / 70

차 례

제3장 문재인정부의 평화번영정책과 동북아플러스 책임공동체 구상(김준형)_75

1. 구상, 등장, 그리고 배경 / 77
2. 문재인정부의 출범과 지역 평화구상 / 82
3. 동북아플러스 책임공동체 구상의 핵심내용 / 86
4. 동북아평화협력플랫폼 / 88
5. 동북아플러스 책임공동체의 현황과 과제 / 96
6. 지정학의 극복과 평화 만들기 / 102

제4장 신북방정책의 추진 현황과 대외 정책과제(고재남)_109

1. 문제의 제기 / 111
2. 신북방정책의 추진 배경과 경과 / 115
3. 신북방정책의 목표와 전략 및 중점 과제 / 130
4. 신북방정책의 대외 정책 과제 / 135

제5장 신남방정책의 추진 현황과 대외 정책과제(곽성일)_147

1. 신남방정책의 의미와 필요성 / 150
2. 신남방정책의 지역적 범위와 경제협력 현황 / 158
3. 신남방정책의 대외 추진 환경 / 165
4. 신남방정책의 추진 경과와 과제 / 178

차 례

제6장 동북아플러스 책임공동체 구상 추진전략과 과제(이상현)_187

1. 왜 다자협력인가? / 189
2. 동북아 다자협력 추진을 위한 과제 / 200
3. 동북아플러스 책임공동체 구상 성공을 위한 과제 / 207

서 문

이대우

다자(안보)협력에 대한 논의 및 협력체 구축은 유럽에서 1960년대 시작되어, 1973년 7월 3일 설립 이후 가장 모범적이고 활발하게 활동하고 있는 유럽안보협력기구(OSCE)를 통해 지금까지 유럽의 안보를 안정적으로 유지하는데 큰 도움을 주고 있다. 여기서 다자협력(multilateral cooperation)은 3개 국 이상의 국가들이 모여 정치, 외교, 안보, 경제, 사회, 문화 등 제 분야의 현안들을 협의하여 분쟁요인을 사전에 제거하고 나아가 분쟁예방과 분쟁의 평화적 해결을 도모하는 노력이다. 즉, 다양한 분야의 협력을 강조함으로써 기존의 동맹이나 집단안보(collective security)를 보완하고자 하는 노력이다. 따라서 분쟁 발생 후의 대처보다는 예방외교에 중점을 두며 침략행위나 불안정 유발 행위를 억제하는 환경 조성 노력이 주를 이루고 있다. 다자협력은 두 가지 개념을 바탕으로 출발한다. 하나는 공동안보(common security) 개념으로, 냉전체제 하에서 핵무기 개발 경쟁이 이루어지는 시점에서 등장했다. 이는 자국만의 안보를 중시하는 절대안보의 개념에 기초한 안정은 지속될 수 없다는 새로운 인식 하에 동서진영 간 협력을 통해 공동의 안보를 모색하자는 개념이다. 그 결과 대립과 경쟁이 아닌 협력과 조화를 바탕으로 안보에 접근하자는 여론이 형성되었고 유럽안보협력기구 형성에 기여하였다. 또 다른 개념은 상대방과의 협력을 통해 점진적으로 위협을 해소해 나가자는 협력안보(cooperative security)에 기초한다. 국제사회의 다양성을 고려하여 점진적이고 비제도적인 접근을 선호하며, 비정부간 대화를 중시하면서도 기존의 동맹관계를 인정

하는 협력안보는, 국가 간 분쟁을 사전에 예방하는 예방외교(preventive diplomacy)와 다자안보대화의 촉진에 커다란 기여를 했다. 냉전종식 이후 형성되기 시작한 다자(안보)협력체들이 이 개념을 채택하여 구축되었다.

한편 아시아에서는 냉전 종식 이후 아세안지역포럼(ARF), 동북아협력대화(NEACD), 아태안보협력이사회(CSCAP), 상해협력기구(SCO) 등의 다자안보협력체가 설립되어 지역의 안정 유지에 기여하고 있다. 하지만 이러한 다자(안보)협력이 특정 회원국이 체감하고 있는 중대한 안보 위협을 해결해주는 데 한계가 있기 마련이다. 그 결과 다자협력이 활성화 된 탈냉전 이후에도 강대국 간의 경쟁은 지속되고 있다. 또한 많은 국가들이 다자안보협력을 통해 각국이 처한 공동의 안보 문제를 실질적으로 해결하려 들기 보다는 단지 자국의 입장을 홍보하려는 태도도 여전히 목격되고 있다. 그 결과 어려운 과정을 통해 탄생한 다양한 다자협력 기구들이 제대로 된 역할을 수행하지 못한다는 비판도 받고 있다.

우리 정부도 1988년 이후 동북아에서의 다자(안보)협력의 필요성을 인식하고 협력체 설립을 위한 외교적 노력을 꾸준히 추진하고 있다. 우리 정부가 인식하고 있는 동북아에 다자안보협력체가 필요한 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 동북아 국가들의 군비경쟁은 냉전이 종식된 지 30년이 지났음에도 지속되고 있다. 특히 최근에는 경제 및 군사 강대국으로 등장한 중국과 미국의 패권경쟁이 심각한 수준에 이르고 있다. 물론 중국과 일본의 군비경쟁도 가속화되고 있다. 여기에 냉전종식 이후 주춤한 모습을 보이던 러시아도 과거 영향력을 되찾기 위해 군사력 증강에 다시 나서고 있다. 이렇듯 과다한 군비경쟁 및 미중 패권경쟁이 자칫 전쟁으로 비화될 수 있으므로 다자안보협력체 구축을 통해 군사적 투명성을 제고할 필요가 있다. 둘째, 아시아에는 우

발적 군사충돌로 이어질 수 있는 영토 및 주권분쟁이 아직도 존재한다. 한국과 일본 간의 독도문제, 중국과 일본 간의 센카쿠열도문제, 중국과 아세안 간의 남중국해 영유권문제, 일본과 러시아 간의 북방영토문제, 그리고 한국과 중국 간의 이어도 문제가 해결되지 않은 상태로 남아 있다. 셋째, 동북아뿐만 아니라 전 세계적으로 경제적 상호의존성이 높아지고 있다. 각국은 경제발전을 이어가기 위해서는 역내 정치적 안정이 필수적이기에 정치적 갈등을 해소할 수 있는 대화채널이 필요하다. 넷째, 안보개념의 확대와 갈등영역의 확대로 국제테러, 대량살상무기확산, 마약거래, 환경문제, 인권문제 등이 새로운 안보영역으로 편입되었고, 이러한 문제들은 양자간의 협력만으로 해결될 문제가 아니고 관련국들이 공동으로 협력해야 해결이 가능한 문제들이다. 즉 다양한 안보영역에 대한 관련국들의 협의를 통해 실질적으로 정세를 안정시키고 분쟁을 예방하는 역할을 수행할 협력체가 필요하다. 물론 이러한 협력체를 통한 각국의 주요 인사들의 교류가 활성화되면 국가 간의 신뢰와 투명성도 확보할 수 있다. 끝으로 북한 핵문제 해결을 위한 미북 간의 협상이 진행되고 있는 가운데, 김정은 위원장은 북한 정권의 체제안전을 위해 다국 간의 보장이 필요하다고 언급했다. 이 과정에서 북한 요구를 받아들이기 위한 다자협력이 필요하다.

이렇듯 동북아에 다자(안보)협력체 구축이 필요함에도 불구하고 아직까지 협력체가 구축되지 못하고 있다. 하지만 동북아 다자(안보)협력체가 구축되지 못한 이유는 현재 국가 중심의 국익 추구를 위한 경쟁적 국제질서가 투영됐기 때문이지 다자안보협력의 필요성과 중요성이 낮아졌기 때문으로 볼 수 없다. 따라서 당장의 성과만을 보기보다는 장기적인 안목으로 다자안보협력의 기회 요인을 바라보며 일관성 있게 참여하고 투자해 나가는 노력이 필요하다.

이런 인식을 바탕으로 문재인 대통령은 후보 시절부터 대선공약

으로 앞으로 역내 협력을 통해 평화와 성장을 함께 책임지는 '동북아플러스책임공동체'를 주도할 것을 천명하였다. 동시에 과거 정부, 특히 노무현 정부와 박근혜 정부가 추진했던 동북아시대구상과 동북아평화협력 구상을 계승·발전시킬 것임을 밝혔다. 2017년 5월 10일 출범한 문재인 정부는 '평화와 번영의 한반도 건설'을 5대 국정목표 중의 하나로 정하고, 이를 달성하기 위한 100대 국정과제로 '동북아플러스책임공동체' 구축을 선정하였다. 이는 한반도 평화의 기반을 확대하는 '평화의 축'으로서 '동북아 평화협력플랫폼'을 구축하고, 동북아를 넘어서는 남방·북방 지역을 '번영의 축'으로 삼는 '신남방정책'과 '신북방정책' 등 세 방향으로 추진되고 있다.

문재인 정부가 출범할 당시 국제질서는 재편의 기미를 보이고 있었다. 즉 중국은 일대일로(一帶一路) 구상, 일본은 '지구본을 부감(俯瞰)하는 전략' 및 '안보 다이아몬드' 구상, 러시아는 신동방정책, 그리고 미국은 인도·태평양 전략(구상) 등을 표방하면서 새로운 세력권 구축을 시도하고 있었다. 이러한 주변국들의 움직임에 대응해 한국은 우리를 자국의 영향권으로 편입하려는 주변국들의 시도에 대응할 중·장기 전략이 필요해졌기 때문에 '동북아플러스책임공동체 구상'을 발표했다.

한편 2018년 미국은 트럼프 행정부가 북한 비핵화를 군사적으로 해결하려는 움직임을 보여 우리 정부 및 주변 국가들을 긴장시켰다. 다행히 북한이 미국과의 비핵화협상에 나섬으로써 한반도에서 군사적 충돌 가능성은 매우 낮아졌다. 이후 남북한이 판문점 정상회담에서 역사적인 '판문점 선언'을 발표하고, 또 북미양국이 북미정상회담을 통해 '싱가포르 공동성명'에 합의하면서 한반도 평화정착과 비핵화를 위한 협상이 본격적으로 시작되었다. 문재인정부는 모든 외교역량을 동원해 북미협상이 성공하도록 적극적으로 중재에 나섰다. 특히 한반도 비핵화를 통한 평화정착은 과거 정부들의 다자(안보)협력체 구축 노력에

가장 큰 걸림돌이 제거됨을 의미한다. 따라서 한반도 평화정착은 문재인 정부가 동북아플러스책임공동체 구축의 성패를 가를 수 있는 중요한 사안이기에 모든 외교력을 동원해 실현을 위한 노력에 임하고 있다.

이런 급박한 상황에도 문재인 정부는 '번영의 축' 구축을 위한 신북방정책과 신남방정책의 추진을 위해 담당 조직을 설립하고 구체적인 실행정책을 마련하고 있다. 신북방정책과 신남방정책은 동북아의 평화와 안정을 기반으로 북방의 대륙과 남방의 해양을 잇는 번영의 가교로서 기능하기 위한 제반 협력을 추진하기 위한 정책이다. 한국이 번영을 확대하기 위해서는 대륙으로는 유라시아와 연결되는 철도, 가스망, 전력망 등의 구축, 해양으로는 해상교통로 안전 및 아세안과의 협력 증진이 필수적이다.

그러나 '평화의 축' 구축을 위한 '동북아 평화협력 플랫폼' 형성은 상대적으로 진전이 더딘 상황이다. 문재인 정부가 강조하는 '동북아 평화협력 플랫폼'은 기본적으로 동북아 다자안보협력체를 구축하는 것으로, 북한은 핵을 포기하면서 미국으로부터의 안전보장 외에도 중국과 러시아 등이 포함된 국제 다자 안전보장을 원하고 있어 동북아 다자안보협력체 구축에 대한 논의가 더욱 필요한 상황이 되었다. 한국의 역대 정부들이 어떤 형태로든 동북아 지역에서의 다자안보협력을 중시한 것은 어쩌면 당연한 선택인지도 모른다. 한국처럼 중견국이지만 동북아에서는 상대적으로 강대국에 둘러싸여 외교안보 운신의 폭이 좁고, 이런 제한된 상황에서 동맹관계만으로는 해결할 수 없는 다양한 문제들을 결국 다자협력을 통해 풀 수밖에 없기 때문이다. 특히 안보문제의 스펙트럼이 갈수록 확대되는 21세기 안보환경의 특성상 다자협력을 하지 않고 살아갈 수 있는 나라는 많지 않다. 문재인 정부가 추진하는 동북아 플러스 책임공동체 구상은 바로 이러한 국제환경을 배경으로 동북아에서의 생존이 우리 외교의 핵심 사안이라는 사실에는 변함이

없지만, 이를 뛰어넘어 번영과 평화의 미래로 향하겠다는 광역적이고 중장기적인 비전이라 할 수 있다.

편집자는 이 책의 구성에서 다자(안보)협력의 이론적 배경과 주요 협력체들의 활동 상황은 이미 많은 연구가 되어 있고, 또한 독자들이 알고 있을 것이라는 전제하에 생략했다. 동북아플러스책임공동체 구상이 어떤 맥락에서 제기된 정책인가를 살펴보기 위해 제1장과 2장은 역대 정부의 다자(안보)협력체 구축을 위한 노력을 정리해보았다. 물론 각 정부가 추진한 다자(안보) 협력체 구축의 실패 요인에 대한 분석이 포함되었다. 제1장 "역대 정부의 다자(안보)협력체 구축 노력의 성과와 과제 I : 노태우 정부에서 이명박 정부까지"는 세종연구소의 이대우 박사가 노태우 정부의 동북아평화협의회(Consultative Conference for Peace in Northeast Asia), 김영삼 정부의 동북아 다자안보대화(Northeast Asia Security Dialogue), 김대중 정부의 6개국선언 구상' 등을 간략하게 분석했고, 문재인 정부가 계승을 선언한 노무현 정부의 동북아시대 구상을 중점적으로 분석했다. 제2장 "역대 정부의 다자(안보)협력체 구축 노력의 성과와 과제 II : 박근혜 정부"는 박근혜 정부가 추진한 '동북아평화협력구상(Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative)' 추진에 깊이 관여했던 아산정책연구원의 신범철 박사가 집필했으며, 바로 전임 정부의 다자(안보)협력체 구축을 위한 노력이었기에 별도의 장으로 편성했다. 특히 신 박사는 박근혜 정부의 동북아평화협력구상은 신뢰외교를 동북아 차원에서 구현하려는 목표를 가지고 추진되었음을 밝히고 있다.

이후 제3장에서 5장까지는 문재인 정부의 동북아플러스책임공동체에 대한 분석을 담았다. 제3장 "문재인 정부의 평화번영정책과 동북아플러스 책임공동체 구상"은 대선 당시 문재인 캠프에서 '동북아플러스 책임공동체' 개념 정립을 담당했던 한동대학교 김준형 교수가 집필했

다. 김 교수는 제4장과 5장에서 논의되는 '번영의 축'과 관련된 신북방정책과 신남방정책을 간략하게 분석하고, 대신 '평화의 축'과 관련된 동북아평화협력플랫폼에 대한 논의에 집중했다. 제4장 "신북방정책의 추진 현황과 대외 정책과제"는 오랫동안 북방경제를 연구해 온 국립외교원의 고재남 교수가 정리했으며, 제5장 "신남방정책의 추진 현황과 대외 정책과제"는 대외경제정책연구원의 신남방경제실 전 실장인 곽성일 박사가 집필했다. 끝으로 제6장 "결론: 동북아플러스 책임공동체 구상 추진전략과 과제"는 박근혜 정부 외교부에서 정책기획관으로 근무한 경험이 있는 세종연구소의 이상현 박사가 제1장에서 5장까지 제기된 우리정부의 다자(안보)협력체 구축 과정에서 들어난 성과와 과제를 참고하여 집필했다.

끝으로 역대 한국 정부의 동북아 다자(안보)협력체 구축을 위한 노력을 평가하고, 문재인 정부의 '동북아 플러스 책임공동체' 구축 구상과 그 실행을 위한 정책적 제언을 담고 있는 『동북아 플러스 책임공동체 구상』을 많은 분들이 읽어주시기를 바라며, 현 정부의 정책 수립에 도움이 되기를 기대한다. 물론 집필진과 출판을 도와준 이재화씨에게도 감사드린다.