국가전략, 제26권 3호 2020년 가을호, 181~208.

박근혜 정부의 「동북아평화협력구상」은 왜 사라졌을까?: 동북아 다자협력을 위한 (신)기능주의적[1] 접근의 도전과 한계

최 은 미*

❖ 요 약 ❖

「동북아평화협력구상(이하, 동평구)」은 박근혜 정부의 외교정책의 일환이자, 다자협력구상이다. 문재인 정부가 들어서면서 동 구상은 「동북아플러스책임공동체(이하, 동플)」로 계승·발전이 표명되었으나, 발전적인 변화를 이끌지 못했다는 점에서 기존의 동평구는 사실상 사라진 것과 다름없다. 동평구를 실패한 정책으로 평가하는 의견들은 그 주요 원인으로 대통령 탄핵으로 인한 추진동력 상실, 구체적인 계획 부재와 성과 부진, 북핵문제 해결과 동떨어진 이상적 구호, 국제환경 변화에 따른 추진 난항 등을 제시한다. 그러나 본 연구는 박근혜 정부의 「동평구」가 문재인 정부의 「동플」로 계승되었다는 점에서 실패한 것은 아니지만, 사실상 무명무실(無名無實) 해졌다고 평가하며, 그 이유를 구상의 (신)기능주의적 접근의 한계에서 찾는다. 신기능주의적 접근의 전제조건인 참여국들의 이념적 정향성 및 가치관, 지역문화의 유사성 등은 동북아시아 지역에서 현실적으로 이루기 어렵고, 이로 인한 정치적 마찰이 존재하는 상황에서 비정치적 분야의 협력이 정치적 협력으로 이어지는 연결고리를 찾지 못하였고, 오히려 정치적 갈등이 비정치적 분야의 협력에 영향을 미치는 한계도 나타났다. 결국 동평구는 많은 지지와 다양한 성과에도 불구하고, 비정치적 협력을 통한 정치적 협력이라는 궁극적인 목표를 달성하지 못한 채, (신)기능주의적 접근의 한계를 반복한 것과 다름없다.

핵심어: 다자협력, 지역협력, 동북아평화협력구상(동평구), (신)기능주의, 박근혜 정부

DOI: 10.35390/sejong.26.3.202008.007

* 아산정책연구원 부연구위원

1) 본 연구에서는 기능주의와 신기능주의 양자에 모두 해당될 경우, "(신)기능주의"로, 양자를 구분해야 할 경우에는 "기능주의"혹은 "신기능주의"로 구분하여 사용하고자 한다.

Ⅰ. 서론

「동북아평화협력구상(이하, 동평구)」은 박근혜 정부의 국정과제 127번으로 평화통일 기반을 구축하기 위한 신뢰외교 전략의 일환이자[2], 2013년 2월부터 2017년 4월까지 약 4년여간 추진되었던 다자협력구상이다. 동평구는 역대 어느 정부에서 추진했던 다자협력구상보다도 국제사회로부터의 많은 지지와 관심을 받았고,[3] 한국 주도의 다자협력포럼 정례화, 민관협의체 구축 및 다자협력 프로젝트 시행 등을 이루어내며 실질적인 성과도 이루었다. 그리고 동 구상은 2017년 5월부터 시작된 문재인 정부에서 「동북아플러스책임공동체(이하, 동플)」라는 이름으로 계승·발전되었다.[4] 하지만 그 명칭과 주요 내용이 달라지고, 기존 협력의 규모와 범위가 점차 축소하는 등 발전적인 변화를 이끌지 못하였다는 점에서 동평구는 '무명무실(無名無實)'해진 것과 다름없다. 그렇다면 많은 지지와 관심 속에서 추진된 동평구는 왜 사라졌을까. 이에 대해서는 ① 박근혜 대통령 탄핵 정국 속 추진동력 상실, ② 구체적인 계획 부재와 성과 부진,[5] ③ 북한문제가 해결되지 않은 상황에서 실현불가능한 이상적 구호[6], ④ 국제환경 변화에 따른 추진 난항[7] 등이 원인으로 제시되었다. 그러나 ① 대통령 탄핵 혹은 정권의 변화로 인한 추진동력이 상실되었다는 주장은 새로운 정부가 들어서면서 동평구를 계승·발전시키겠다는 것을 명확히 표명함으로

---

2) 관계부처합동. 2013. 『박근혜정부 국정과제』보도 참고자료. 대한민국 정책브리핑. http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=34014 (검색일: 2020.6.1.).

3) 박근혜 정부 4년여간 T/F 회의 16회, 국내외 여론주도층 지지공고화 노력 11회, 국내홍보 및 대국민 이해 제고 17회, 민관네트워크 구축회의 11회, 현지설명회 30회, 국제포럼 13회, 양자 및 다자회의 계기 논의 73회 등 총 171회에 걸쳐 공식석상에서 논의하였고, 이를 통해 세계 30개국 10개 협의체로부터의 지지와 호응을 얻었다. 이는 역대 어느 정부에서도 달성하지 못한 성과이다(세종연구소 2017, 117).

4) 〈헤럴드경제〉 "文정부, 朴정부 '동북아평화구상' 계승…'동북아플러스 책임공동체' 추진" (2017.7.19.) http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20170719000710 (검색일: 2020.6.1.)

5) 〈한겨레〉,"[세상읽기] 외교 개탄"(2017.1.10.) http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/778173.html#csidx879ab9fca430021a162dac00d879944 (검색일: 2020.6.10.).

6) 〈중앙일보〉,"[리셋 코리아] 동평구·한신프 … 거창한 외교 '네이밍 집착증' 버리자" (2017.2.14.) https://news.joins.com/article/21253198 (검색일: 2020.6.15.); 〈경향신문〉 "[유신모의 외교 포커스] '동평구' 박근혜 정부의 슬로건 외교" (2014.3.3.) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201403032109485 (검색일: 2020.6.10.).

7) 〈내일신문〉 "'한신프(한반도신뢰프로세스)·동평구(동북아평화협력구상)' 무용지물 전락"(2016.2.11.) http://www.naeil.com/news_view/?id_art=184147 (검색일: 2020.6.15.).

써 설득력을 갖지 못한다. 더욱이 박근혜 정부에서 시행한 또 다른 다자협력구상인 MIKTA(멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 오스트레일리아가 참여하는 국가협의체)도 지속되고 있다는 점에서 정권의 교체가 곧 정책의 종료로 이어진다고 보기는 어렵다. 다음으로, ② 동평구의 구체적인 계획 부재와 성과 부진을 언급하는 주장은 연도별 구체적인 계획 수립과 시행에 따른 가시적이고, 실질적인 목표를 단계적으로 달성하고 있었다는 점을 간과한 주장이라 볼 수 있다. 다음으로, ③ 북한문제를 언급하는 주장의 경우, 북한의 참여가 동평구의 필수·전제조건은 아니었다는 점에서 동평구에 대한 정확한 이해에 근거한 주장이라고 보기 어렵다. 북핵문제가 발생하였을 때, 비전통안보협력에 대한 논의의 우선순위가 낮아질 수는 있지만, 협력을 저해하는 요인으로 작용하지는 않았기 때문이다. 마지막으로, ④ 국제환경의 변화 또한, 협력심화와 진전에 어려움은 있었지만, 이 또한 협력을 가로막는 결정적인 요인으로 보기 어렵다. 기능별 협력을 위한 소다자형태의 주제별 협력 논의는 지속적으로 이루어졌기 때문이다. 결국 이와 같은 주장들은 동평구가 사라진 이유를 제대로 설명할 수 없다는 결론에 도달한다. 그렇다면, 동평구는 왜 새로운 정부에서 계승·발전의 형태를 취하면서도 사실상 소멸되었는가? 본 연구에서는 이에 대한 답을 동평구의 핵심내용과 특징, 이론적 접근 방식 등 '구상'자체 에 대한 학술적 분석과 경험적 설명을 통해 분석해 보고자 한다.

이를 위해 다음 Ⅱ장에서는 선행연구들에 대해 조사 및 분석하고, Ⅲ장에서는 동평구의 형성배경과 추진기반에 자리하고 있는 이론적 배경에 대해 알아본 뒤, Ⅳ장에서는 동평구의 형성배경, 추진목표, 추진과정에 대한 분석을 통해 그 성과와 한계를 고찰하고, 동평구가 사라진 원인을 학술적 이론에 근거하여 분석하고자 한다. 그리고 마지막 Ⅴ장 결론에서는 동평구 추진을 통해 얻을 수 있는 교훈이 무엇인지 알아보고, 궁극적으로 역내 평화와 번영을 위해 우리가 추구해야 할 다자협력외교의 방향을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 선행연구 분석과 본 연구의 필요성

동북아 지역협력에 대한 필요성은 변화하는 세계질서와 동북아의 부상, 미국,

일본, 중국, 러시아를 비롯해 남·북한의 동북아 전략적 이해관계 상충, 북한문제의 동북아 변수 작용, 미중패권 경쟁구도의 현실화 등에서 지속적으로 제시되었다(성경륭·윤황 2010). 특히, 역내 군사력 집중과 남북한 군사대치 상태, 북한의 핵도발에 따른 불확실성 증대는 관련국간의 협력의 필요성을 강화시켰다. 또한, 탈냉전기에 접어들면서 국가간 상호의존이 심화되는 가운데 국가와 민족·인종갈등, 자원·무역·국경 분쟁 등의 요인에도 불구하고 다자협력관계가 강화되어왔다. 세계화에 따른 초국가적 문제들에 대한 해결은 하나의 국가가 감당하기에는 어려운 수준까지 이르렀고, 이에 따라 국가들간 협력에 의한 다자주의적 해법이 중요한 것으로 받아들여졌기 때문이다(이승근 2010, 29) 이러한 가운데, 1990년대 아시아 금융위기를 겪으며 국가간 협력과 다자협력에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 이러한 관점에서 선행연구는 크게 동북아다자(안보)협력에 대한 연구와 동평구에 대한 연구로 나누어 볼 수 있다.

먼저 동북아다자협력에 대한 연구들은, 주로 동북아지역에서 다자협력의 필요성을 고찰하고, 추진전략과 한국의 역할을 제시한 연구(성병욱 2006; 성경륭·윤황 2010; 차재훈 2012 등)와 ASEAN, EU, OSCE 등 구체적인 다자협력체 혹은 유럽사례와 비교 등을 통해 다자협력의 한계와 방향성 등에 대해 분석한 연구(박병석 1994; Hemmer and Katzenstein 2002; 전기원 2006; 서보혁 2009; 이재승 외 2015 등), 역내 국가들의 동북아다자협력에 대한 인식과 지역주의 전략 등을 분석한 연구(변창구 1997; 류동원 2004; 김기석 2007 등) 등으로 구분할 수 있다. 이외에도 북한문제 해결을 위한 다자주의 접근에 대한 연구들(이종선 2004; 이승근 2010)과 동아시아에서의 패권경쟁으로 인한 지역협력의 한계에 대해 고찰한 연구들(황기식·유재의 2010; 최종건 2009)도 있다. 이러한 논의들은 동북아 다자협력에 대한 다양한 연구주제 및 논의사항들을 포함하여 단행본으로 출판되기도 하였다. 하영선 편(2008), 동북아역사재단(2009~2010), 제주평화연구원(2011~2014), 동아시아공동체연구회(2014), 김기석(2015) 등이 대표적이다.

한편, 동북아평화협력구상에 대한 대부분의 연구들은 정책의 방향성과 추진과제를 제시하는 정책연구기관에서 정책보고서 등의 형태로 이루어졌다. 이상현(2013), 이숙종(2013), 진행남(2013), 김한균 외(2015), 현승수 외(2015) 등이 대표적인 예이다. 이와 같은 연구들은 정책시행 초기에 이루어져 동평구의 개념과 주요 내용

들에 대해 설명하고, 성공적 추진을 위한 전략과 과제를 제시한다. 한편, 학술연구로는 동평구의 개념과 추진전략, 주변국의 입장 등을 설명한 동북아평화협력구상팀(2014), 대외정책 전반에 초점을 맞춘 Park(2014), 주변국과의 관계에 주목한 송기돈(2013), 박영준(2013), Reiterer(2015; 2017), Kim(2017), 대북관계와 통일에 주목한 박영호(2015), 변창구(2015)의 연구 등이 있다. 또한, ASEAN 사례를 통해 제도화의 관점에서 분석한 Bae(2016), 중견국외교론의 관점에서 분석한 김치욱(2016), Watson(2016), Green(2019)등의 연구 등도 있다. 한편, 문재인 정부에서 추진 중인 동플에 대해 다루면서, 동평구에 대해 언급한 연구들도 있다. 대표적으로, 이기태 외(2018)과 이대우 편(2018)은 동플의 형성방안 및 추진과제 등을 제시하였고, 박창건(2018)은 제도화된 협동을 이루기 위한 조건과 노력을, 박형준(2019)은 동북아 다자평화안보체제 추진을 위한 방안을 논하였다. 그 외 동아시아 지역주의에 기반해 접근한 송은희(2018), 동북아평화협력플랫폼[8]의 전개현황과 추진과제를 중심으로 연구한 최은미(2018)의 연구 등이 있다.

이상과 같이, 넓게는 동북아다자협력, 좁게는 동평구에 대한 연구는 최근까지 비교적 꾸준히 이루어져 왔다. 특히, 동평구에 대한 연구는 기존의 다자협력구상보다도 상대적으로 많은 주목을 받았다. 그러나 상당수의 연구가 정권 초기에 집중되어 구상에 대한 배경과 설명, 향후 과제제시 등 정책제언적 성격을 지니고, 정책시행 과정중 혹은 종료 후에 정책의 이행과정을 점검 및 평가하거나, 학술적으로 연구 혹은 체계적으로 분석한 글은 충분하지 않다. 동플에 대해 연구한 이기태 외(2018), 이대우 편(2018), 박창건(2018) 등의 연구에서 역대 정부의 구상으로 동평구가 언급되기는 하나, 본격적인 분석이라기보다는 그 전개과정과 한계에 대해 언급하는 정도이다. 그러나 기존의 정책을 통해 경험을 교훈삼고, 동일한 실수를 반복하지 않기 위해 새로운 정책의 밑거름으로 삼으려는 노력은 필수적이다. 더욱이 현재 문재인 정부의 동플이 동평구를 계승하고 있는만큼 동평구에 대한 더욱 심도있는 분석이 필요하다. 이에 본 연구에서는, 동평구가 성공적으로 지속될 수 없었던 이유

8) 동북아플러스책임공동체는 '평화의 축'과 '번영의 축'으로 구성된다. '평화의 축'은 다자협력체제를 촉진하는 '동북아평화협력플랫폼' 구축을 통해, '번영의 축'은 북방의 대륙과 남방의 해양을 잇는 번영의 가교이자 거점으로서 기능하기 위해 협력하는 '신(新)북방정책'과 '신(新)남방정책'의 추진을 통해 완성된다. - 외교부 http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_20373/contents.do (검색일: 2020.5.20.).

에 대해 이론과 실천에 기반하여 학술적으로 분석하는 것에 주안점을 둔다.

Ⅲ. 동북아평화협력구상의 이론적 접근

1. 추진목표: 구성주의 관점에서의 다자협력

동평구에서 지칭하는 다자협력은 단순히 '수'에 주목하는'다자간 협력'이 아닌, '이념'에 기초한 '다자주의적 협력'을 의미한다. 다자주의는 근대 국제체제의 등장 및 확산과 함께 국제적 삶의 포괄적인 형태로 존재해 왔으며(Ruggie 1992, 571), 주로 신제도주의적 관점과 구성주의적 관점에서 논의되어 왔다. 신제도주의자인 코헤인(Robert O. Keohane 1990)에 의하면, 다자주의란 "3개 이상의 국가들간 행동역할을 조정하여 행동을 제약하고 기대감을 배양하는 제도적 접근"을 의미한다. 따라서 신제도주의적 관점에서 다자주의는 여러 국가들간의 이익이 조정 및 협의될 수 있는 공통의 제도를 창출하는 것을 강조한다. 한편, 구성주의자인 러기(John G. Ruggie 1992)에 의하면, 다자주의란 행위자의 수를 넘어 협력이라는 질적 측면이 강조된 "일반화된 행위의 원칙, 즉 어떤 특별한 사태에 존재할 수 있는 집단들의 특정한 이해나 전략적 상황에 관계없이 한 유형의 행동에 대해 적절한 행위를 명시할 수 있는 원칙에 기반을 두고 3개 이상의 국가들이 그들 사이의 관계를 조정하는 형태"를 의미한다. 이러한 관점에 의하면, 다자주의는 국가간 협력을 가능하게 하는 규범과 가치의 공유, 그리고 협력의 실질적 성격이 중요시된다(Adler, 2002). 즉, 신제도주의적 관점이 제도가 다자주의를 공고히 한다는 '제도성', 기구 혹은 제도로 보여지는 '형식성 혹은 공식성'에 중점을 둔다면, 구성주의적 관점은 국가간 문제해결의 방법과 이를 협의하는 관습에 보다 무게를 두는 것이다(Ruggie, 1998). 이처럼 다자주의는 다수 국가들의 협력에 기반한 국제기구 설립 혹은 제도화 추진을 위한 구성원칙을 의미하기도 하고(이승근 2001, 276), 여러 국가들의 활동유형 및 협력활동을 의미하기도 하며, 참여국들간 협력활동을 증진시키기 위한 신념 혹은 이데올로기(Caporaso 1992)로 작용하기도 한다. 따라서 신제도주의적 관점에서는 다자주의적 협력의 '제도' 및

‘공식성’이 강조되어 협력의 형태와 수준을 평가하기는 용이하나, 그 속성을 평가하기는 어렵다. 즉, 판단의 기준이 ‘형식과 제도’이다 보니, 공식화된 제도없이 다국간 협력이 관습적으로 이루어지는 경우 이에 대한 객관적인 평가를 하기가 어렵다는 것이다. 반면, 구성주의적 관점에서는 다자간 신념의 공유를 기반으로 관념적·관습적 변수를 강조하는 한편, 다자주의의 제도성을 간과한다는 한계를 지닌다. 제도화는 협력을 공식화하는 과정에서 나타나는 국가간 공통의 이해와 상황인식, 그리고 협력을 보다 공고히 할 수 있는 과정이자 결과의 산물이기 때문에 이를 간과하는 것이 구성주의의 한계이다.

동평구는 그 목표와 특성을 통해 볼 때, 구성주의적 관점에 가깝다. 동평구는 자유·민주주의·인권·시장경제 등과 보편적 가치의 구현을 통한 신뢰와 상호존중을 지향하는 관계를 구축하는 것을 목표로 두었기 때문이다. 궁극적인 지향점으로서 단계적·점진적 추진을 통한 제도화와 포괄적 안보협의와 협력체 구축이 제안되기는 하였지만, 제도적 완결성을 염두에 두고 있지 않으며, 오히려 대화를 통한 상호 불신과 의혹 해소, 이해 제고를 통한 협력의 인식기반 강화, 상호신뢰와 존중을 바탕으로 한 새로운 질서·습관·정체성 확립과 다자협력에 대한 공감대를 형성해 나가는 것을 주된 목표로 하였다(동북아평화협력구상팀 2014; 김치욱 2016). 요약하자면, 갈등이 첨예한 동북아 국가들간의 문제 해결을 위해 특정 형태의 제도 혹은 기구 설립보다는, 협력과 공존의 문화, 대화와 협력의 습관을 만들고자 한 것이다.

2. 추진방법: (신)기능주의 접근을 통한 다자협력

동북아평화협력구상의 추진방법은 (신)기능주의 접근에 기초한다. 동평구는 동북아지역의 대립과 갈등의 역내 구도를 공통의 위협요인인 연성안보 분야에서의 협력부터 시작하여 향후 경성안보 분야로도 협력의제를 확대하는 것을 목표로 한다. 즉, 비전통안보 분야에서 대화와 협력의 관행을 축적하여 기능적 협력에 정치적 틀을 제공하여 협력을 촉진하겠다는 것이다. 이러한 관점은 국가간 이해와 갈등이 존재하는 정치적 분야에서의 협력(통합)[9]을 시도하기보다는 상대적으로 덜 민감한

9) 본래 기능주의 및 신기능주의적 접근은 통합이론에서 나온 개념이며, 동평구가 지역통합 혹은 지

비정치적·기능 분야에서의 협력을 시도하여 향후 협력을 통한 이익이 다른 분야로 확산, 궁극적으로 정치·안보 분야의 협력(통합)까지 이를 것으로 기대하는 (신)기능주의적 접근과 일치한다.

기능주의(Functionalism)의 대표학자인 미트라니(D.Mitrany 1944)에 의하면, 협력(통합)은 경제·사회적 필요가 협력을 촉진하고, 추가적인 협력의 필요성을 통해 이루어진다. 이 개념은 세계 평화를 위해 비정치적 문제의 해결이 궁극적으로는 정치적 안정과 평화를 유지하는데 효과적이라는 인식에 기반하는 것이다(김용우 2004). 기능주의자들은 평화는 공존(coexistence)보다는 공동활동(coactivity)에 의해 이루어지는 것이 이상적이라고 보며, 평화로운 협력은 조약이나 협정을 체결하는 것이 아닌, 국가와 구성원들이 함께 어울리며 일하는 데에서 이루어질 수 있다고 보았다(홍용표 2005, 5). 이들에 의하면, 관련국들이 국제협력의 유익성을 경험하면, 학습과정을 통해 다른 영역에서도 협력을 도모하는 확산(ramification)효과가 나타나고, 이것이 궁극적인 평화창조의 가능성과 평화유지의 극대화 효과를 가져온다. 그리고 이러한 과정에서 필요와 조건에 따른 자동적이고, 지속적인 평화로운 변화, 공동의 이익에 기여하는 자연스러운 구조와 수단 결정, 각 분야에서 수행되고 있는 기능간 조정과 통합이 이루어진다(Mitrany 1944). 그러나 이와 같은 접근은 국가간 갈등을 유발할 가능성이 높은 정치분야를 등한시하고, 정치와 경제 분야를 구분하여 생각한다는 점에서 비판을 받았다. 더욱이 한 분야에서의 협력이 다른 분야에서의 협력으로 확산되는데 큰 동력을 제공하지 못하고, 비정치적 이슈에서의 협력(통합)이 정치적 협력(통합)으로 이어질 것이라는 점에 대해 현실성이 떨어졌고, 오히려 정치적 갈등이 비정치적 분야의 협력에 영향을 미치는 경우에 대한 설명을 제공하지 못했다. 뿐만 아니라, 국가간 협력 과정에서 나타나는 국가의 정치적 이익에 따른 선택과 행위를 간과하였다는 점에서도 비판을 받았다.

이러한 가운데 신기능주의(Neo-Functionalism)의 대표학자인 하스(Ernst B. Hass 1959)는 협력(통합)이 비정치적·비군사적 차원의 공동의 관심사를 통해 이루어진다는 것에 동의하면서도, 수요와 필요가 반드시 협력(통합)으로 이어지지는 않

역공동체까지 거론하고 있지는 않지만, 지역협력이라는 큰 틀에서 (신)기능주의를 적용하였다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 (신)기능주의 이론을 설명하며, 동평구에서 언급하는 '협력'과 이론에서 언급하는 '통합'을 '협력(통합)'의 형태로 병행 표기하고자 한다.

으며, 한 분야에서의 협력이 다른 분야의 협력으로 이어지기 위해서는 정치적 의지가 필요하다는 것을 강조하였다. 즉, 신기능주의적 접근에서는 기능주의와 달리 정치와 경제·사회는 불가분성을 지닌다고 보고, 국가간 협력을 위해 자기이익 추구를 목표로 한 적극적인 개입과 협력의 진전이 이익실현의 효과적인 방안이라는 것이 파악될 때, 비로소 협력(통합)에 대한 욕구가 생겨 이를 심화시킨다는 것이다(홍용표 2005, 7). 또한, 기능주의에서 제시된 자연스러운 확산효과는 정치행위자들의 의도와 결정없이는 이루어지기 어렵고, 오히려 분야간 상호의존 속에서 기능적 교류·협력과 정치적 통합을 연결시키는 정치가, 관료 등 정책결정자들의 역할을 통해 기능적·정치적 파급효과(spill-over effect)가 이루어진다고 보았다. 이러한 관점에서 하스는 신기능주의적 접근의 조건으로 참여국들의 다원적인 사회구조와 경제 및 산업발전 수준이 높은 국가들간 경제적 균형, 그리고 참여국들간의 이념적 정향성과 가치관이 상당부분 비슷해야 한다는 점을 제시하였다. 이처럼 신기능주의는 기능주의의 한계를 보완하며 등장하였지만, 정치적 갈등이 협력(통합)에 장애요인이 될 수 있다는 내재적 한계를 갖고 있었으며, 비정치적 분야의 협력(통합)이 반드시 정치적 협력(통합)으로 파급되지 않을 수 있다는 점과 각종 내부변수를 간과한 채 외부 행위자와 국제환경 등 외부변수만으로 판단하고자 하였다는 점에서 한계를 지닌다.

동북아평화협력구상은 (신)기능주의에서 주력하는 '비정치안보분야'에서의 협력을 추진하여, 궁극적으로 정치적 협력까지 확산·파급시키고자 했다는 점에서 주된 내용에서 (신)기능주의와 그 맥락을 같이 한다. 다만, 실제 추진방식에서 역내 공통위협에 대한 공동대응 필요에 따른 협력 속에서 각 국의 정치적 의지와 참여결정을 기대하였다는 점에서 신기능주의적 접근에 가깝고, 정치적 분야와 비정치적 분야를 구분하여 비정치적 분야에서의 협력의 관행을 축적해 나가고자 했다는 점에서 기능주의적 접근에 가깝다. 즉, 추진목표와 방향성은 구성주의의 주요내용을 취하면서도, 구체적인 추진방법에 있어서는 기능주의와 신기능주의 양자를 혼용한 방식이었다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 동북아평화협력구상의 전개과정

1. 추진배경 및 목적

동북아평화협력구상은 박근혜 정부의 '신뢰외교(Trustpolitik)'를 기반으로, '아시아패러독스(경제 분야의 복합적 상호의존이 심화되고 있는 반면, 정치·안보 분야에서의 갈등이 증가하는 현상)'로 언급되는 동북아지역의 대립과 갈등, 긴장의 역내 구도를 연성안보 분야에서부터 시작하여 대화와 협력의 질서로 전환하기 위해 제안되었다. 아시아의 협력을 가로막는 여러 가지 장애물을 제거하기 위해 아시아 정상들이 문제 해결에 관심을 기울이고, 한반도에 보다 지속적인 평화를 구축하고, 동북아가 화해의 길로 나아가야 한다는 것이다.[10] 구체적으로, 동북아가 정치군사적 신뢰를 구축하고, 경제협력을 강화하며, 모두에게 유익한 인간안보(군사감축, 군비축소, 인권, 환경보호, 사회안정, 민주주의 등 기본적으로 보장되어야 진정한 세계평화가 가능하다는 개념)를 위한 조치를 성공적으로 시행할 수 있다고 강조하였다. 이와 같은 관점에서 동평구는 역내 국가들의 점진적인 인식의 변화를 유도하고, 다자안보협력에 대한 공감대를 형성하며, 작지만 의미있는 협력의 관행을 만들며 신뢰를 쌓아가는 것을 추구하였다. 그리고 이를 통해 다자협력의 폭과 깊이를 확대할 수 있는 여건을 만들어 지속가능한 평화와 번영의 기틀을 만드는 것을 목표로 하였다.

2. 주요내용과 전개과정

동북아평화협력구상은 동북아 국가들간 역내 평화와 협력의 질서를 만들어 가기 위한 다자대화 과정이며, 경쟁과 갈등이 지속되는 동북아 정세를 고려하여 비전통안보분야부터 대화와 협력의 관행을 축적하여 신뢰를 쌓고, 전통안보분야로 협력범위를 확대하겠다는 구상이었다. 이는 협력의 과정을 중시하는 '과정중심적 접근'으로,

10) PARK GEUN-HYE. "A Plan for Peace in North Asia," *The WALLSTREET JOURNAL*. (2012. 11.12.) https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323894704578114310294100492 (검색일: 2020.06.01.).

단기간내 특정기구 설립 등 제도화를 목표로 하는 것은 아니었다. 따라서 의제와 형식 분야에서의 유연성이 동평구의 주요특징이었다고 할 수 있다(세종연구소 2017 40-41).

동평구의 참여 대상은 한국, 미국, 일본, 중국, 러시아, 몽골, 북한 등 역내 이해당사국들이었으며, 개방적 참여원칙 속에서 동남아, 유럽 등 역외국은 물론, 지역협력의 경험을 공유할 수 있는 EU, ASEAN, OSCE, NATO 등을 대화파트너로 함께하여 폭넓은 대화의 기회를 창출하였다. 즉, 대화의 과정과 습관을 통해 역내 국가들의 점진적인 인식의 변화를 유도하고 다자안보협력에 대한 공감대 형성을 통해 동북아 지역에 다자협력질서를 만들어 가고자 한 것이었다.

이러한 목표 하에, 협력의 필요성이 긴급하면서도 정치적으로 덜 민감하여 참여 부담이 적고, 실행가능성이 높은 의제인 원자력안전, 에너지안보, 환경, 재난재해, 사이버스페이스, 보건, 마약 등 7개 연성안보분야에서의 협력을 추진하였다. 즉, 연성안보 분야에서의 대화와 협력을 통해 각 국 정부의 정치적 의지결집을 촉진하는 상향식(bottom-up) 접근법을 추구하는 동시에 정부간 고위급 대화를 정례화함으로써 정치적 의지를 결집하여 기능별·의제별 협력을 촉진하는 하향식(top-down) 접근법을 병행하는 방식을 제시하며, 협력이 지속될 수 있는 쌍방향적 파급효과를 기대하였다. 이를 통해 다자협력의 폭과 깊이를 확대할 수 있는 여건을 구축함으로써 동북아의 지속가능한 평화와 번영을 창출하여 지역 내 분열요소를 다자적 틀에서 안정적으로 관리하고, 각 국이 지향하는 비전들이 상호 조화를 이루어가면서 새로운 협력의 길을 열어 동북아지역의 지속가능한 평화와 번영의 기틀을 구축하고자 하였다. 뿐만 아니라, 향후 역내 공통관심사인 연성안보협력에 북한이 동참할 수 있도록 유도하면서 북핵문제 등 현안 해결을 위한 대화의 모멘텀을 만들고, 궁극적으로 한반도 및 동북아지역에 지속가능한 평화 및 안정에 긍정적으로 기여할 것을 기대하였다. 이를 위한 구체적인 추진 방식은 정부간 협력과 민(民)·관(官) 협력으로 나누어지며, 참여국 및 의제별 협력을 이루기 위한 논의 진행, 담당기관 및 담당자 지정, 협력프로젝트 시행 등 다양한 노력을 기울였다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

1) 정부간 협력

『동북아다자협력백서』(2017)에 의하면, 동평구 시행 초기인 2013년부터 2016년까지 약 3년간은 관련국의 동의와 협조, 지지를 얻고, 국제사회에 알리기 위한 노력이 두드러졌다. 구체적으로, 동평구의 출발점이기도 한 정부간협력을 달성하기 위해 직간접적 관련이 있는 유럽과 아시아 국가들을 중심으로 각종 정상회의 및 주요 양자회담의 의제에 동평구를 다루며, 상대국에게 이해와 협조를 통해 주변국들의 참여를 유도하기 위해 노력하였다. 그 결과, 시행 1년도 채 되지 않아 미국, 중국, 러시아 등 주요국들의 지지를 확보했고, 30개국 10개 다자협의체로부터의 지지와 공감을 이끌어 내었다. 또한, 앞서 언급한 주요 7개 협력의제에 대해서도 동북아 국가들 차원의 협력메커니즘을 만들어 나갔다. 이러한 과정 속에서 동평구의 본격적 추진과 동력 강화를 위해 정부간 고위급 회의를 개최하였다. 그리하여 2014년 관련 주요국들이 참여하는 '정부간협의회'인 〈동북아평화협력회의〉를 개최할 수 있었고, 동 회의는 2020년 현재까지도 이어지고 있다. 역내 주요국들은 동 회의에서 동북아 지역의 다자협력 가능성과 현황 그리고 향후 발전방향 등에 대해 논의하였다. 특히, 2015년과 2016년에 개최된 '정부간협의회'에서는 의장요약문(Chair's Summary)을 통해 주요 협력사안들에 대한 관련국들의 지지와 동의를 확보하기도 하였다. 나아가 동평구의 본격적 추진을 위해 연락망이 될 수 있는 국가별 고위담당관을 지정하였다. 구체적으로 한국은 외교부 정책기획관, 미국은 국무부 동아태부차관보, 중국은 외교부 아주부 부국장, 일본은 외무성 아주국 심의관, 러시아는 외교부 북핵담당특임대사, 몽골은 외교부 다자협력국장이 지정되었다. 담당자 지정은 보다 원활한 의사소통 및 협력의 용이를 꾀할 수 있으며, 무엇보다도 정권이 바뀌더라도 협력이 유지될 수 있는 틀을 마련한 것이었다.

2) 민·관 협력

동평구에서의 민관협력은 기능별 협력의 효율적인 추진을 위해 시작되었다. 당초 정부는 원자력안전 등 7개 주요 협력의제에 대한 정부 차원의 협력을 추진하고 있었다. 구체적으로, 〈원자력안전〉 분야의 경우, 2014년 대통령 8·15 경축사에서 '동북아원자력안전협의체'설립 제안을 통해 협력 노력이 본격화되었고, 2014년

‘한·중·일 3국간 고위규제자회의 및 동북아원자력안전협력회의’, 2016년 ‘동북아원자력안전신뢰제고포럼’, ‘한중일 원자력안전연구전문가 워크샵’ 등이 개최되었다. 〈에너지안보〉 분야에서는 2013년 ‘동북아에너지안보포럼’, 2014년 ‘동북아가스트레이딩허브심포지엄’, ‘동북아오일허브심포지엄’, ‘아태에너지서밋’, 2015년 ‘저탄소경제이행과 에너지산업의 미래 심포지엄’등을 개최하며, 에너지안보에 대한 논의를 이어갔다. 또한, 〈재해재난〉 분야에서는 ‘한중일재난구호도상훈련’계기 ‘동북아재난관리협력회의’를 개최하여 협력의 가능성을 확인하고, 〈환경〉 분야에서는 ‘동북아환경협력계획’고위급회의 정례개최를 통해 대기오염, 자연보존, 해양보호, 저탄소도시 및 사막화 방지 등의 분야에서 역내 국가들과의 협력기반을 공고히 하였다. 또한, 〈보건〉 분야에서는 ‘한중일감염병예방관리 포럼’의 정기적 개최, 〈마약〉 분야에서는 ‘마약류퇴치국제협력회의’ 계기 동평구 관련국들간 별도 세션 마련, 〈사이버스페이스〉 분야에서는 ‘한-EU 동평구 협력회의’, ‘유럽-아시아 사이버안보회의’등의 개최를 통해 역내 협력기반을 만들기 위해 노력하였다. 동평구는 이와 같은 각 분야에서의 노력들을 통합하여 2014년 〈동북아평화협력포럼〉을 개최하였으며, 동 포럼 또한 2020년 현재까지 이어지고 있다. 〈동북아평화협력포럼〉은 출범 당시 전문가 및 정부 실무자들이 비전통안보 분야에서의 구체적인 협력방안을 모색하기 위한 1.5 트랙 차원의 회의체로 만들어졌으며, 이를 통해 협력 당사국들간의 이해 제고와 지지 확보, 참여기관 및 인사들과 네트워크 구축과 다자대화 관행 축적을 통한 신뢰 구축 및 협력의 문화를 배양하는 계기를 마련하였다(세종연구소 2017, 90). 다음 〈표 1〉은 2014년도부터 2019년 현재까지 추진된 〈동북아평화협력포럼〉의 개요를 정리한 것이다.

〈표 1〉 동북아평화협력포럼 개요 (2014~2019)

연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019
일시	10.28~30 (3일)	10.27~29 (3일)	10.6~7 (2일)	11.16~17 (2일)	11.28 (1일)	11.5~6 (2일)
장소	국립외교원 곤지암 리조트	그랜드힐튼 서울	미국 워싱턴, CSIS	그랜드힐튼 서울	포시즌스 호텔	포시즌스 호텔
주제	평화롭고 협력적인 동북아를 위한 길	동북아 다자협력을 위한 새로운 지평	평화와 협력의 동북아를 위한 신뢰구축	동북아의 새로운 기회와 도전	동북아 평화·번영으로의 길	동북아 평화·번영: 한반도와 동북아의 연결
구성	전체회의 4세션, 워킹그룹회의 4주제×3세션	전체회의 3세션, 분과회의 4주제×2세션	전체회의 3세션, 분과회의 3주제×2세션	전체회의 3세션, 분과회의 4주제×2세션	전체회의 3세션	전체회의 3세션 (5파트)
의제	동북아 다자협력	동북아 다자협력	동북아 다자협력	동북아 다자협력	동북아 다자협력, 안보협력, 경제협력	동북아평화 협력질서구축, 신뢰구축방안 (경제, 환경) 한중일협력 (재난, 스포츠)
	원자력안전, 에너지안보, 사이버스페이스, 환경 및 재난구호	에너지안보, 사이버스페이스, 환경보호, 재난관리	원자력안전, 재난관리, 신뢰구축	지역안보, 원자력안전, 환경, 사이버스페이스		
주최	국립외교원	세종연구소	국립외교원, 美,CSIS	외교부, 국립외교원, 세종연구소	세종연구소, 제주평화 연구원	세종연구소, 제주평화 연구원
후원	외교부	외교부	외교부	외교부	외교부	외교부
역할 참가자	77명	57명	34명	67명	25명	33명
한국측 주요 외교 인사	대통령(영상), 외교안보수석, 외교부 장관, 국립외교원장	대통령(서면: 외교부1차관 대독) 외교안보수석 외교부 장관	차관보, 외교안보 연구소장	외교부 장관, 외교부 2차관, 국립외교원장	외교부 2차관	다자외교 조정관

출처: 최은미(2020)
*역할참가자는 동 회의에서 발표·토론·사회 등 실제 역할을 한 참가자를 지칭함.

이처럼 다양한 노력과 성과에도 불구하고, 정부 주도의 하향식(top-down) 접근 방식은 정부 차원의 지지와 구호를 넘어 협력당사자들간 협력 진전과 외연 확장에 한계를 드러냈다. 그 이유는 기존까지 동평구를 국제사회에 알리는 활동에 힘을 쏟은 것에 비해, 정작 협력을 이끌어야 하는 국내외 기능별협력 당사자들에게는 알려지지 않았다는 데에 일차적 원인이 있다. 또한, 동평구에 대한 각 국의 지지를 확보하는 과정에서 정작 협력의 내용이나 방법을 논의하지 않았고, 이에 따라 협력 당사자가 없는 단발적이고, 비정기적 회의가 개최되는 경우가 많았다. 더욱이, 포괄적 측면에서 다자협력 및 지역협력의 필요성 등이 주요의제로 다루어지면서, 정작 실질협력의 당사자인 기능별 분야의 전문가들은 회의에서 배제되는 경우가 많았다. 즉, 협력에 대한 국가간 공감대는 형성하였으나, 협력분야와 협력당사자는 논의에서 배제되어 협력이행에 한계가 드러났다. 더욱이 동평구에서 제시된 7개 의제의 국제협력은 이미 외교부가 아닌 타 관련 부처에서 추진하고 있어 부처간 업무 중복 및 조율의 문제 등도 드러났다. 이에 따라 동평구가 다음 단계로 발전하고, '구상'을 넘어선 '실체'를 갖도록 하기 위해 정부와 민간간의 '민관협력네트워크'구축의 필요성이 제기되었다(세종연구소 2015; 2016). 즉, 협력의 필요성을 넘어서 구체적인 협력방안에 대해 논의하고, 이를 진전시키며 체계적인 관리와 지속성 있는 논의를 통해 협력의 효율을 극대화하기 위해 민관네트워크 구축이 추진된 것이다. 기존까지 동평구가 '정부'중심의 구상과 방향성을 논의하였다면, 이제는 실질적인 협력성과를 거두기 위해 '민(民)과 관(官)의 연계'를 통한 협력의 단계로 나아가고자 한 것이다.

이와 같은 배경 하에 실시된 민관네트워크구축사업은[11] 가시적이고, 실질적인 성과를 많이 이루었다. 무엇보다도 민관네트워크 구축기관으로서 (재)세종연구소에서 전담인력을 두어 기능별 협력을 관리·총괄하는 역할을 하며, 기능별 협력기관과 유기적인 관계를 구축하였다. 구체적으로, 원자력안전, 환경, 재난관리, 사이버스페이스 등 4개 분야에 주요 협력기관과 담당자를 선정하여 협력의 기반을 조성하며, 유의미한 진전을 꾀하였다. 민관네트워크 구축 대상 의제로 우선 선정된 원자력안

11) 2016년 5월 20일부터 약 7개월, 2017년도는 2017년 3월 10일부터 약 9개월, 2018년도는 2018년 7월 12일부터 약 5월간 시행되었고, 외교부 정책총괄담당관실의 연구용역 형태로 이루어졌다. - 나라장터 국가종합전자조달 http://www.g2b.go.kr 및 (세종연구소 2016; 2017) 자료 참조 (최은미 2018).

전, 재난, 환경 등 3개 분야에 대해서는 원자력안전기술원, 한국환경정책·평가연구원과 MOU를 체결하고, 국립재난안전연구원을 자문기관으로 두어 협력이행의 기반을 마련하였고, "외교부-세종연구소-각 중점협력기관"으로 이어지는 협력체계를 구축하였다. 나아가, 기존에 일부 전문가에 한하던 동평구에 대한 논의를 제주포럼, 국제정치학회 하계/동계 학술대회 등에 별도 세션을 마련하여 전문가들에게 알리고, 관심을 불러일으키는 노력을 기울였다.

또한, 동평구의 취지에 공감하고, 뜻을 같이 할 수 있는 각 국의 전문가 및 기관과의 연계를 강화하였고, 기능별 협력기관과의 국제적 연대를 강화하였다. 그 결과, 국외 외교·안보 연구기관으로 일본 히로시마평화연구소, 몽골 전략문제연구소 등과 동평구 추진을 위한 MOU 체결, 러시아 전략문제연구소 및 극동연방대학교, 중국 현대국제관계연구원 등으로부터의 지지 확보 및 협력의지 등을 확인하였다. 또한, 기능별 협력 담당기관을 중심으로 국외의 주요 협력기관을 확보하며, 다양한 성과를 이루었다. 〈원자력안전〉 분야의 경우, 한미일, 한중일 형태의 워크샵을 순차 개최하며 논의를 진전시켰고, 〈환경〉 분야의 경우, 한국, 중국, 몽골, 러시아를 중심으로 국제공동프로젝트를 시행하며 역내 다자협력을 진일보시켰다. 또한, 〈사이버스페이스〉 분야의 경우, 한국, 러시아, 몽골 등을 중심으로 네트워크 구축을 통해 구체적인 협력과제 및 방안 논의까지 이루어졌다. 이와 같은 분야별 협력의 논의들은 2016년 최초로 민간차원에서 자발적으로 개최한 〈동북아평화협력구상네트워크심포지엄〉에서 발표되었을 뿐만 아니라, 2016, 2017 〈동북아평화협력포럼〉에 기능협력별 별도 세션을 마련하여 그간의 협력을 점검하고, 향후 추진방안을 논의하기도 하였다. 이처럼 민관네트워크 구축사업을 통해 협력체계를 강화하였고, 각 협력분야들이 자생력을 가지고 외연을 확대할 수 있었으며, 공동협력프로젝트를 시행하는 등 실질적인 성과를 이루었다.

3. 동북아평화협력구상의 비판적 검토: (신)기능주의적 접근의 이상과 현실

이상에서 알아본 바와 같이, 동평구는 주변국들의 참여와 지지를 얻으며, 큰 진전을 이루었다. 정책시행 초기, 지속성에 대한 의구심 속에서도 정치적 부담이 적으면서 협력이 필요한 이슈라는 부분에 대한 공감대가 형성되었고, 관련국들은 제도화

및 예산 등에 대한 부담없이 논의에 참여하였다. 그러나 북핵문제 등 역내 안보위협이 지속되는 상황에서 비전통안보협력 논의를 통한 역내 평화의 실현가능성, 대통령 탄핵으로 인한 국내정치의 불안정 속에서 지속가능성에 대한 의문, 국제적 지지[12]에 비해 취약한 국내에서의 관심 부족과 지지 미흡, 정부의 지원 감소 등으로 활발한 논의가 이루어지기 쉽지 않았다. 더욱이 북한의 연이은 핵도발로 인해 동북아지역의 안보위기와 국제사회의 대북압박조치, 한반도 내 사드배치와 미중갈등 격화 등의 국제환경의 변화 속에서 비전통안보이슈에 대한 논의가 우선되기 어려웠고, 대통령 탄핵 정국은 정책 추진 및 동력상실에 직접적인 원인으로 작용하였다. 이러한 가운데 관련 예산의 지속적인 감소도[13] 정책추진을 어렵게 만들었다.

그러나 보다 근본적인 문제는 동평구 자체가 갖는 한계에 있었다. 앞서 동평구의 추진방법은 기능주의적 접근과 신기능주의적 접근이 융합되어 있음을 설명한 바 있다. 그런데 이러한 접근이 제대로 작동하기 위해서는 신기능주의적 접근의 전제조건인 참여국들의 이념적 정향성 및 가치관과 지역문화의 유사성 등의 기반이 갖추어져야 한다. 그러나 동북아지역은 이념적 대립과 가치관의 차이가 여전히 남아있는 지역으로, 이러한 문제를 해소하지 않은 채 신기능주의적 접근을 따르기에는 한계가 있다. 이는 동북아지역협력의 고전적인 연구인 Hemmer and Katzenstein(2002)의 연구에서도 이미 지적된 바 있다. 뿐만 아니라, 연성안보에서 경성안보로의 전환과 이행과정에 대한 구체적인 실천방안이 마련되지 않았던 것도 협력추진을 어렵게 만들었다. 앞서 언급한 바와 같이, 대통령 탄핵 정국에서 추진동력 저하, 북핵문제 및 국제사회 환경 변화 등 다양한 제약요소와 기능별 협력을 위한 실무 차원에서 부처간 업무 중복, 사무국 설치 미비, 예산·인력·조직 등 정책시행을 위한 제도적·구조적 제약이 있었음을 부인할 수 없다. 그러나 이러한 문제들이 해결된다 하더라도, 동평구의 추진방법인 (신)기능주의적 접근방식을 통해 비전통안보분야(비정치분야)

12) 국제정세의 변화와 역내 복잡한 역학관계에도 불구하고, Vershbow (2014), Kim(2015) Snyder (2015), Riterer(2016) 등 동평구의 비전과 목표를 응원하는 정·관·학계의 목소리가 이어졌다.

13) 동북아평화협력구상·동북아평화협력플랫폼 예산은 2015년 17.66억 원에서 2020년 10.04억 원으로 약 43% 감소했음을 확인할 수 있다(최은미 2020). 한편, 「동북아플러스책임공동체」의 '평화의 축'인 「동북아평화협력플랫폼」 구축 예산은 감소하였으나, '번영의 축'인 「신북방정책」 예산은 2019년도 3억 8,700만원에서 2020년도 5억 3,500만원으로 38.2%, 「신남방정책」 예산(아세안 및 동남아지역국가와의 교류협력 강화)는 2019년도 15억 5천 4백만 원에서 2020년도 18억 4백만 원으로 16.1% 증가하였다. - 외교부 예산개요 http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_20537/view.do?seq=364166 (검색일: 2020.7.1.)

의 협력에서 전통안보분야(정치분야)의 협력으로 이행하는 과정과 방법이 명확하게 제시되어 있지 않아, 목표를 달성하기 어려웠다는 것이다.[14] 동평구의 주요내용과 특징, 향후 로드맵 등을 구체적으로 설명한 동북아평화협력구상팀(2014)의 연구에서도 이 부분은 당위적 측면에서 주장할 뿐, 구체적인 방법이 제시되어 있지 않다.[15] 이는 앞서 이론적 설명에서 제시한 (신)기능주의적 접근의 한계로 지적된 바와 같다.

주지하듯이, 기능주의적 접근은 국제연합처럼 세계 거의 모든 국가들을 회원국으로 하는 국제적 상황을 설명하기에 적합하고, 신기능주의는 유럽 및 중남미 국가 등 지역적 경제통합을 모색하는 국제적 상황에서 적용되어 왔다. 따라서 기능주의는 통합의 원칙에 초점을 맞추고, 정치적 갈등을 최소화할 수 있도록 정치와 비정치 분야의 분리가능성을 전제로 하고 있다. 이러한 관점에서 국제협력을 용이하게 할 수 있는 비정치적 분야의 협력에 대한 설명을 적용할 수 있다. 반면, 신기능주의는 정치적 문제의 중요성을 강조하며, 정치적 동기가 경제적 목적과 결합하여 통합의 움직임이 가속화되는 것을 보여준다(Delgado 1978; 김용우 2004).

동평구는 정치적 분야와 비정치적 분야의 협력을 구분하면서도 궁극적으로는 비전통안보분야에서의 협력에서 전통안보분야로의 협력으로 확산 및 파급효과를 기대한다. 이 과정에서 정책결정자들의 지지와 참여를 이끌고자 하였다는 점에서 관련국들은 정치적 고려를 하지 않을 수 없었다. 뿐만 아니라, 비전통안보분야에서 협력의 습관을 축적해 나가면서도 전통안보분야의 협력으로 확산시켜 나갈 수 있는 연결고리는 찾기 어려웠다. 즉, (신)기능주의적 접근방법을 취하면서도, 이론의 실증적 한계를 극복할 방안을 마련하지 못한 채 시작된 것이다. 7개 협력의제 중에서도 원자력안전, 환경, 재난관리, 사이버스페이스 분야 등은 민관네트워크 구축 및 다자

14) 다자주의에 대한 근원적 비판도 이를 뒷받침한다. 현실주의적 접근에 따르면, 힘의 구도에 따른 국제정치적 상황에서 타국의 간섭을 덜 받는 강대국들은 다자기구 내에서도 자국의 이익을 극대화하기 위해 양자적 관계를 취할 가능성이 높으며, 자국의 지배력을 훼손하면서까지 다수간의 협력에 동참하려고 하지 않는다(Kahler 1993, 295-296). 한편, 신자유주의적 접근은 다국가간 협력에서 합의를 이끌어내기 어려운 점을 강조한다. 제도나 시스템 구축에 있어 이견(異見)을 보일 경우, 간극을 좁히기 쉽지 않다는 것이다(박재영 2007).

15) "정착기에 접어들게 되면 동북아평화협력구상이 한반도 평화와도 일정한 연동효과가 발생한다는 것을 보여줄 필요가 있을 것이다. 어떠한 형태로든 북한의 참여가 가시화되어야 할 것으로 판단되며, 완전한 비핵화는 아니더라도 핵 문제에 있어서 최소한의 성과가 병행되어야만 동북아평화협력구상의 논리적 정당성이 더욱 공고히 확보될 수 있을 것으로 보인다." - 동북아평화협력구상팀(2014, 84-85).

협력 프로젝트 시행단계까지 이루었지만, 회의는 각 분야의 전문적인 논의가 중심이 되어 역내 안보위협을 우려하는 북핵문제, 미중갈등 등 경성안보분야와는 거리가 먼 별개의 논의가 이루어졌다. 그 과정에서 민간협력을 정부가 지원하는 형태가 이루어졌으나, 민관협력과 유기적인 연계를 통한 기능별협력이 정치분야의 협력으로 확산되는 성과까지 기대하기는 어려웠다. 이는 (신)기능주의의 한계에서도 지적된 바와 같이, 한 분야에서의 협력이 다른 분야에서의 협력으로 확산되는데 큰 동력을 제공하지 못하고, 비정치적 이슈에서의 협력(통합)이 정치적 협력(통합)으로 이어지는 연결고리를 찾지 못한 것과 같다. 더욱이 정치적 갈등이 비정치적 분야의 협력에 영향을 미치는 경우가 발생하며, (신)기능주의적 접근이 갖는 한계를 여실히 드러내기도 하였다. 구체적으로, 2015년에 있었던 동아시아정상회의와 아세안+3 정상회의의 의장성명에서는 그 이전까지 동평구에 대한 환영의사를 표명해오던 것과 달리 전혀 언급하지 않았는데, 이는 연성안보 이슈가 북한 미사일 발사 등 경성안보 이슈에 압도되었음을 보여주는 사례였다(김치욱 2016, 15-16). 뿐만 아니라, 박근혜 정부 전반에서 나타난 한일관계의 난항 속에서 동평구에 대한 일본의 참여는 적극적이지 않았고, 사드문제로 인한 갈등으로 '2016 동북아평화협력포럼 및 정부간협의회'에 중국과 러시아가 불참하는 상황도 발생하였다(세종연구소 2017). 결국 신기능주의적 접근에서 우려하던 정치적 상황의 변화가 비정치적 영역에 영향을 미치는 사례가 동평구 추진과정에서도 한계로 나타났고, 이를 극복할 수 있는 방안은 마련되어 있지 않았다.

신기능주의를 주창했던 하스(E. Hass)(1975) 또한 1970년대 경제위기에 대한 유럽공동체 차원의 집합적 대응노력이 마련되지 않고, 유럽통합이 침체기에 빠져들면서 신기능주의적 접근에 내재된 낙관적이고, 목적론적 요소에 대한 지적이 이어지자 신기능주의 이론의 한계를 스스로 인정하기도 하였다(홍용표 2005, 9). 즉, 신기능주의에서 주장한 바와 같이, 특정 분야의 통합으로 인한 불균형을 극복하기 위해 기능적으로 연결되어 있는 주변분야까지 통합하는 전체적 통합이 이루어지는 연쇄현상이 발생해야 하나, 1960~1970년대 통합논의의 지지부진함으로 후퇴되었고, 결국 하스 자신이 20년도 채 되지 않아 통합이론의 폐기를 선언하였다. 이처럼 (신)기능주의적 접근은 이미 스스로 그 한계를 노정시켰음에도 불구하고, 동평구는 비전통안보협력에서 전통안보협력으로의 확산·파급효과를 낙관적으로 기대하며,

그 한계에 대한 대비책을 마련하지 않은 채, (신)기능주의적 접근방식의 실증적 한계를 반복한 것과 다름없다.

더욱이 동평구는 OSCE의 포괄적 안보개념에 대한 한반도 적용과 신뢰안보구축 경험을 교훈삼아 추진할 것이 강조되었지만, 역내의 역사·문화·정치적 동질성 부재, 다자주의 경험 부재, 냉전유산 미청산과 안보환경의 차이, 상이한 국가이익에 근거한 군사·안보 전략 차이(황기식·유재의 2010)는 동북아지역에서의 신기능주의적 접근을 통한 협력의 가능성을 약화시켰다. 이러한 가운데, 동북아시아의 상황과 유럽의 상황이 다르기 때문에, OSCE의 경험을 동북아시아의 상황에 맞게 선별적으로 수용해야 한다는 논의들도 있다(송병록 2002; 서보혁 2009 등). 하지만 신기능주의적 접근의 전제조건인 참여국들의 이념적 정향성 및 가치관, 지역문화의 유사성, 높은 수준의 경제 및 산업발전 등은 동북아시아 지역내에서 단기간내 이루어지기 어렵고, 이로 인한 정치적 마찰이 존재하는 상황에서 비정치적분야의 협력을 통한 정치적분야의 협력으로의 확산방법을 찾지 못한 채, 그 성과를 기대하기는 어렵다.

V. 결론

역대 우리 정부는 강대국들로 둘러싸인 지정학적 특수성과 북핵위협으로 인한 한반도의 불안정한 상황에서도 주변국들과의 협력을 도모하며 역내 평화와 번영, 협력과 상생을 위한 다양한 노력을 기울여왔다. 이 중 박근혜 정부에서 추진되었던 동북아평화협력구상은 역대 정부의 다자협력구상[16]에서 보다 발전된 형태로 확실한 방향성과 구체적인 추진방법을 제시하였고, 이후 문재인 정부의 동북아플러스책임공동체 구상으로 계승되었다. 그러나 주요 내용이 발전적인 변화를 이끌지 못했다는 점에서 사실상 무명무실해졌다고 볼 수 있다. 동평구를 계승한 「동북아플러스책임공동체」의 안보협력인 「동북아평화협력플랫폼」을 통해 '동북아평화협력회의(정부간협의회)'와 '동북아평화협력포럼'등 한국을 중심으로 역내 주요국들간 정례적인 대화의 장을 만들며, 대내외적으로 한국외교의 지평을 넓혔다는 점에서 기여하는

16) 역대정부의 다자협력구상에 대해서는 세종연구소(2017), 이대우 편(2018) 등 참조.

바가 크지만, 개최 이상의 특별한 성과없는 이벤트성 성격이 강하다는 비판을 면하기 어렵다(최은미 2020). 무엇보다도, 한국정부의 고위급 인사의 참여와 예산이 점차 감소하면서 국정과제임에도 불구하고, 정부차원의 관심과 의지, 동력이 줄어들고 있다고 볼 수 있다. 이에 더하여 '연성안보협력에서 경성안보협력으로'라는 기조는 점차 사라지고, 최근에는 경제, 스포츠 등 다양한 논의를 하며, 회의의 정체성과 목표가 불분명해졌다. 여기에는 동 구상이 진전되기 어려운 구조적·실무적 한계도 존재한다.[17] 하지만 보다 근본적인 이유는 기존의 동평구가 추진해온 (신)기능주의적 한계를 극복할 방법을 찾지 못하였기 때문이다. 즉, 비전통안보분야의 협력이 전통안보분야의 협력으로 이어질 것이라는 기대와 희망을 안고 출발하였으나, 기능별 분야 실질적인 협력도 줄어들고, 정부차원의 추진동력도 잘 보이지 않으면서, 비정치분야와 정치분야의 연계성은 여전히 찾기 어려운 상태로 남아있는 것이다. 그 결과, 적어도 문재인 정권이 시작되고 지난 3년여간 동플로 계승된 동평구도 무명무실(無名無實)해지고, 동평구를 계승한 동플(특히, 동북아평화협력플랫폼)도 유야무야(有耶無耶)한 상황이 지속되고 있다고 여겨진다.

그럼에도 불구하고, 우리가 역내 평화와 번영을 위한 노력을 지속해 나가야 함은 자명하다. 다자협력은 동북아 안보환경의 불안감을 해소하고, 역내 국가들이 맺고 있는 양자적 체제를 보완하는 기제로 작동할 수 있으며(Snyder 2015), 이를 통해 지역분쟁의 평화적 해결을 가능하게 하기 때문이다(성병욱 2006). 따라서 대화와 협력을 통해 문제 해결을 추구하는 발전적 변화와 노력이 더욱더 중요하다. 그렇다면 앞으로 한국은 어떠한 노력을 기울여야 하는가.

첫째, 비전통안보분야의 협력과 전통안보분야의 협력을 병행추진해야 한다. 연성안보협력이 경성안보협력으로 이어질 것이라는 낙관적 기대보다는, 초국경적 위협에 대한 공동대응이라는 원칙론적 접근에 충실해야 할 것이다. 스필오버 효과가 일어나기 어렵다는 것은 이미 역사적·경험적으로 증명되었다. 둘째, 한국이 주도할 수 있는 협력분야를 적극적으로 추진하되, 주변국들의 지역협력구상과 상호보완성을 지녀야 한다. 모든 분야에서 한국이 협력을 주도하기란 사실상 불가능하다. 따라서 동북아지역에서의 한국의 위상과 능력, 역내 국가들간 복잡한 역학관계를 객관적으로 파악하고, 국내외적 지지와 동의를 기반으로, 실제 한국이 협력을 주도할 수

17) 상세사항은 최은미(2020) 참조.

있는 구체적이고, 단계적인 정책을 수립하는 것이 필요하다. 셋째, 역내 평화와 번영이라는 목표하에 일관된 외교원칙과 방향성을 정립해야한다. 정권에 따른 원칙과 입장의 변화는 외교현장에서 신뢰감을 주기 어렵고,[18] 주변국들의 이해와 지지를 얻기 어렵다.[19] 따라서 정권을 넘어선 일관된 기조와 원칙을 마련하고, 이를 국가의 중장기적 비전으로 설정하여 일관성과 지속성을 갖고 추진해 나가는 것이 필요하다.

다자협력은 그 성격상 형성과정에서부터 주변환경, 즉, 외부의 변화로부터 영향을 받기 쉬운 반면, 내부로부터의 변화를 확산시켜 나가기 어려운 특성을 지닌다. 또한, 양자관계에 비해 다자관계에서 첨예하게 대립하는 국가간 이해관계를 조율하기 쉽지 않다. 그러나 다자협력이 역내 국가들간 세력다툼과 경쟁 속에서 공동의 평화와 번영을 구가하기 위해 우리가 추구해 나가야 할 방향임은 부인하기 어렵다. 특히, 강대국들 사이에 위치한 한국의 지정학적 여건을 고려할 때, 이와 같은 노력은 한국외교의 지평을 확장시켜 주는 것이며, 새로운 지역질서 구축에 기여한다는 점에서 의의가 있다. 무엇보다도 국경을 뛰어넘는 공통의 위협이 지속적으로 나타나고, 협력의 필요성이 제기되는 상황에서 초국가적 문제해결을 위한 다자협력은 충분히 활용가치가 높다. 따라서 다자협력의 실현을 위해 보다 넓은 시야와 장기적인 관점에서 꾸준히 추진해 나가야 할 것이다.

투 고 일: 2020. 07. 13.
심사완료일: 2020. 08. 20.
게 재 일: 2020. 08. 30.

18) 빅터 차 미국 조지타운대 교수는 "6자회담이 작동하지 않은 현재 NAPCI는 동북아 국가들간의 안보 협력을 증진하는 유일한 대화 채널"이라고 평가하면서, "미국과 한국의 대선 실시로 정부가 바뀌기 때문에 NAPCI의 미래가 불투명하다"는 우려의 목소리를 내었다. - 〈중앙일보〉 "[글로벌 포커스] 박 대통령의 동북아평화협력구상은 어떻게 될까"(2016.10.21.) https://news.joins.com/article/20756313 (검색일: 2020.5.30.)

19) 〈문화일보〉 "이니셔티브 유혹 벗어야" (2015.8.5.) http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2015080501033830117001 (검색일: 2020.5.30.)

참고문헌

국문

김용우. 2004. “통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교연구: 대북통합정책에 주는 정책적 함의,”『한국정책과학학회보』. 8(3), pp. 2-22.

김기석. 2007. “일본의 동아시아 지역주의 전략: ASEAN+3, EAS 그리고 동아시아 공동체,”『국가전략』. 14(1), pp. 61-90.

_____. 2015.『동아시아 공동체로의 머나먼 여정』. 인간사랑.

김치욱. 2016. “중견국 외교론으로 본 동북아평화협력구상,”『동아연구』. 71, pp. 1-27.

김한균 외. 2015.『동북아평화협력구상 실현을 위한 동북아지역 형사사법 협력방안연구 1-8』. 형사정책연구원 연구총서. 한국형사정책연구원.

동북아역사재단. 2009.『동아시아공동체 논의의 현황과 전망』. 동북아역사재단.

_____. 2010.『동아시아공동체의 설립과 평화 구축』. 동북아역사재단.

동북아평화협력구상팀. 2014.『동북아평화협력구상』. 오름.

동아시아공동체연구회. 2014.『동아시아 공동체: 동향과 전망』. 아산정책연구원.

류동원. 2004. “중국의 다자안보협력에 대한 인식과 실천 : 상하이협력기구(SCO)를 중심으로,”『국제정치논총』. 44(4), pp. 121-141.

박병석. 1994. “다자간 지역안보협력회의의 생성과 구조-유럽의 경험을 통한 동북아에서의 구성전망-,”『전략논총』. 3, pp. 291-372.

박영호. 2015. “미·중 역학구도와 동북아평화협력구상의 과제,”『북한학보』. 40, pp. 32-64.

박재영. 2007.『유엔과 국제기구』. 법문사.

박창건. 2018. “동북아플러스책임공동체: 제도화된 협동을 위한 조건과 노력,”『국가안보와 전략』. 18(3), pp. 41-73.

박영준. 2013. “박근혜 정부의 외교안보정책 구상과 한일관계,”『국제관계연구』. 18(2), pp. 49-73.

박형준. 2019. “지속가능한 새로운 동북아 다자평화안보체제 추진 방안: 동북아플러스 책임공동체를 중심으로,”『한국동북아논총』. 24(4), pp. 5-25.

변창구. 1997. “동북아 다자안보협력체제의 모색: 관계국의 입장과 한국의 전략,”『한국동

북아논총』. 4, pp. 155-182.

_____. 2015. “박근혜 정부의 통일외교와 동북아평화협력구상,” 『통일전략』. 15(2), pp. 133-157.

서보혁. 2009. “다자안보협력의 제도화 경로: C/OSCE의 경험과 동북아 적용 방안 연구,” 『국제정치논총』. 49(2), pp. 7-31.

성경륭·윤황. 2010. “한반도경제공동체 건설과 동북아평화협력체제구축의 연계 모색: 구상 모델과 전략방향,” 『동서연구』. 22(1), pp. 273-314.

성병욱. 2006. “동북아 다자간 안보협력과 한반도 평화체제 구축,” 『통일전략』. 6(1), pp. 215-250.

세종연구소. 2015. 『2015 동북아평화협력포럼 결과보고서』. 세종연구소.

_____. 2016. 『2016 동북아평화협력구상 민관네트워크 구축사업 결과보고서』. 세종연구소.

_____. 2017. 『동북아다자협력백서(2013.2-2017.4)-동북아평화협력구상의 전개와 추진 과제-』. 외교부.

송기돈. 2013. “박근혜 정부 대미 외교정책의 방향과 전략-미국의 정책기조와 한국의 국정 과제 중심-,” 『통일전략』. 13(2). pp. 75-112.

송은희. 2018. “‘동북아플러스 책임공동체’구상을 통해 본 동아시아 지역주의 전략,” INSS 전략보고 2018-11. 국가안보전략연구원.

송병록. 2002. “OSCE의 동아시아 지역 적용가능성과 문제점,” 『유럽연구』. 겨울 (통권 제 16호), pp. 41-70.

이기태 외. 2018. 『동북아플러스책임공동체 형성방안』. KINU 연구총서 18-18. 통일연구원.

이대우 편. 2019. 『동북아플러스책임공동체 구상』. 세종정책총서 2019-1. 세종연구소.

이상현. 2013. “동북아평화협력구상 이행을 위한 과제와 전략,” 『정세와 정책』. 통권 213호. 세종연구소.

이숙종. 2013. “동북아평화협력구상이 나아갈 길: 해양영토분쟁과 한국의 신뢰외교,” 『EAI 논평』. 제31호. 동아시아연구원.

이승근. 2001. “유럽다자주의와 동북아안보: 동북아 다자주의를 위한 OSCE의 시준점을 중심으로,” 『유럽연구』. 12호. pp. 273-300.

_____. 2010. “북한 핵문제와 다자주의적 접근의 유용성,” 『국제정치연구』. 13(1), pp. 27-49.

이재승 외. 2015. 『지역협력의 조건: 초기 유럽통합의 재고찰과 동북아시아에의 함의』. 대

외경제정책연구원.

이종선. 2004. “북한 핵문제의 다자적 접근: 문제점과 전망,”『21세기정치학회보』. 14(1), pp. 269-296.

전기원. 2006. “동아시아 지역주의를 둘러싼 협력과 갈등: APEC에서 EAS까지,”『국제정치연구』. 9(1), pp. 147-168.

제주평화연구원. 2011.『동아시아 다자협력의 제도화: 동아시아 다자협력과 한반도 통일환경 조성』. 오름.

_____. 2012.『동아시아 다자협력의 제도화: 통일 한반도를 대비한 다자협력 전략』. 오름.

_____. 2013.『동아시아 다자협력의 제도화: 동아시아 분쟁의 평화적 해결을 위한 다자협력 활성화 방안』. 오름.

_____. 2014.『다자적 국제협력과 중견국 한국의 외교』. 오름.

진행남. 2013. “동북아평화협력구상의 의제 및 추진전략,”JPI 정책포럼. 2013-11. 제주평화연구원.

차재훈. 2012. “동북아 다자안보의 적실성과 추진전략 연구,”『韓國政治外交史論叢』. 34(1), pp. 147-182.

최은미. 2018.『동북아평화협력플랫폼 활성화를 위한 추진과제』. IFANS 주요국제문제분석 2018-54. 국립외교원 외교안보연구소.

_____. 2020. “신(新)안보시대의 한국외교-동북아다자협력질서구축을 위한 제언,” ISSUE BRIEF. 2020-25. 아산정책연구원.

최종건. 2009. “패권국 지위 변화와 동북아 질서 재편: 동북아 다자협력질서의 특징을 중심으로,”『한국과 국제정치』. 25(4), pp. 31-61.

하영선 편. 2008.『동아시아공동체: 신화와 현실』. 동아시아연구원.

현승수 외. 2015. “동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근,”『통일연구원 연구총서』. 15-05. 통일연구원.

홍용표. 2005. “6·15 남북동동선언 재조명: 이론적 배경과 의미,” 홍용표·조한범.『6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제』. KINU 정책연구시리즈 2005-03. 통일연구원.

황기식·유재의. 2010. “동아시아 지역협력의 도전과 좌절: 지역패권경쟁을 위한 지역협력의 역설,”『新亞細亞』. 17(4), pp. 55-73.

영문

Adler, Emanuel. 2002. "Constructivism and International Relations." Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth A. Simmons, eds. *Handbook of International Relations*. London: Sage. pp. 95-118.

Bae, Ki Hyun. 2016. "ASEAN Regional Forum as a Reference Point: Progress and Limitations of NAPCIs Institutional Designs," *Korea Observer* 47(2), pp. 387-416.

Caporaso, James A. 1992. "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations," *International Organization* 46(3), pp. 599-632.

Delgado, Enrique. 1978. *Economic Integration in Central America*. Washington D.C.: Brookings Institution.

Green, Michael J. 2019. "Is the Ear of Korean Middle Power Diplomacy Over? A Realist Perspective," *The Korean Journal of Defense Analysis* 31(1), pp. 1-20.

Hass, Ernst B. 1959. *The Uniting of Europe: Political, Social and Ecnonomic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.

_____. 1975. *The Obsolescence of Regional Integration Theory.* Berkeley: Institute of International Studies.

Hemmer, Christopher and Katzenstein, Pete.J. 2002. "Why is there No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International Organization* 56(3), pp. 575-607.

Kahler, Miles. 1993. "Multilateralism with Small and Large Numbers," John Gerard Ruggie, ed. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press.

Keohane, Robert O. 1990. "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal* 45(4), pp. 731-764.

Kim, Heajin. "Northeast Asia, Trust and the NAPCI" *The Diplomat.* (2015.12.18.)

Kim, Si Hong. 2017. "NAPCI and Trilateral Cooperation: Prospects for South Korea-EU Relations," *IAI Working Paper 17*. 08-Febrauary. Instituto

Affari Internazionali.

Mitrany, David. 1944. *A Working Peace System: An Arguement for the Functional Development of International Organization*. Oxford University Press.

Park, Jong-Chul. 2014. "South Korea's trustPolitik and International Cooperation," *Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications*, pp. 3-29.

Ruggie, John Gerard. 1992. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization* 46(3), pp. 561-598.

_____. 1998. "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge," *International Organization*. 52(4), pp. 855-885.

Reiterer, Michael. 2015. "The NAPCI in the Volatile Security Environment of North-East Asia: Which Role for the European Union?" *European Foreign Affairs Review* 20(4), pp. 573-589.

_____. 2017. "Supporting NAPCI and Trilateral Cooperation: Prospects for South Korea-EU Relations," *IAI Working Paper 17*. 01-January. Instituto Affari Internazionali.

Snyder, Scott. "How South Korea's NAPCI Could Complement The 'Rebalance' To Asia," *Forbes*. (2015.10.1.)

Vershbow, Alexander. 2014. "NAPCI: Solving the Asian Paradox," *NATO*. (2014.10.28.)

Watson, Ian. 2016. "From Middle Power to Pivot Power? Korea's Strategic Shifts," *Asian International Studies Review* 17(2), pp. 1-25.

Where is NAPCI?: The Challenges and Limitations of the (Neo-)Functionalist Approach for Multilateral Cooperation in Northeast Asia

Eunmi Choi

The Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative (hereafter, NAPCI) was established as a multilateral cooperation initiative and one of the foreign policies of the Park Geun-hye administration. The Moon Jae-in administration announced that NAPCI would continue as the Northeast Asia plus Community of Responsibility, which is the newest initiative of multilateral cooperation. However, it hasn't led to developmental changes itself and the main contents and ideas have changed, so it is difficult to say if NAPCI still exists under the new name. Some experts have stated that NAPCI is a failed policy, and the main reasons were the loss of momentum due to the impeachment of the President Park Guen-hye, lack of concrete plans and poor performance, unrealistic goals for resolving the North Korean nuclear issue, and difficulties in implementing the plans due to changes in the international environment. However, I emphasize NAPCI did not fail, but disappear, and the reason can be found in the limitations of the (neo-)functionalist approaches of the initiative itself. The prerequisite of the approach, such as the ideological orientation and the values and cultural similarity of the participating countries for multilateral cooperation were difficult to accomplished in Northeast Asia. Besides, there was a lack of mechanisms and direction in linking the soft security issues to hard security issues. Rather, political conflicts can affect the cooperation in non-political issues. Also, it was difficult to predict the spill-over effect through functional cooperation in the presence of political friction. Thus, NAPCI could not overcome the limits of the (neo-)functionalist approaches and repeat historic experiences without achieving the ultimate goal of political cooperation through non-political cooperation, despite much support and various achievements.

Keywords: Multilateral Cooperation, Regional Cooperation, NAPCI, (Neo-)Functionalism, Park Guen-Hye Administration