

한반도 평화와 남북 협력 종합연구사업(1/4년차):
동북아 플러스 책임공동체: 동북아 플러스 책임공동체 형성 방안

KINU 연구총서 18-18

동북아 플러스 책임공동체 형성 방안

이기태 · 이수형 · 김숙현 · 엄구호 · 이재현 · 이종하



동북아 플러스 책임공동체 형성 방안

연구책임자: 이기태 (통일연구원 부연구위원)
공동연구자: 이수형 (국가안보전략연구원 책임연구위원)
 김숙현 (국가안보전략연구원 연구위원)
 엄구호 (한양대 국제학대학원 교수)
 이재현 (아산정책연구원 선임연구위원)
 이종하 (조선대학교 조교수)

연구 지원: 용혜민 (통일연구원 연구원)



동북아 플러스 책임공동체 형성 방안

한반도 평화와 남북협력 종합연구(1/4년차):

동북아 플러스 책임공동체: 동북아 플러스 책임공동체 형성방안

KINU 연구총서 18-18

발행일	2018년 12월 28일
저자	이기태, 이수형, 김숙현, 엄구호, 이재현, 이종하
발행인	김연철
발행처	통일연구원
편집인	국제협력연구실
등록	제2-02361호 (97, 4, 23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)계문사(02-725-5216)
인쇄처	(주)계문사(02-725-5216)
I S B N	978-89-8479-943-1 93340
가격	12,000원

© 통일연구원, 2018

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

동북아 플러스 책임공동체 형성 방안

※ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차 례

요 약	9
I. 서론 이기태	15
1. 연구 주제와 목적	17
2. 연구 내용 및 구성	19
II. 역대 정부 평가 이기태	25
1. 역대 정부의 동북아 평화협력 구상 평가	27
2. 역대 정부의 북방정책 평가(평화의 측면)	39
3. 역대 정부의 북방정책 평가(번영의 측면)	46
4. 역대 정부의 대아세안 정책(평화의 측면)	51
5. 역대 정부의 대아세안 정책(번영의 측면)	56
6. 평가	62
III. 동북아 플러스 책임공동체 전략 ¹ : 동북아 평화협력 플랫폼 이수형	65
1. 문제제기	67
2. 추진배경	70

3. 추진전략	83
4. 실천과제	87
5. 정책제언	100

IV. 동북아 플러스 책임공동체 전략2: 신북방정책(평화)

김숙현	105
1. 문제제기	107
2. 추진배경	110
3. 추진전략	116
4. 실천과제	127
5. 정책제언	133

V. 동북아 플러스 책임공동체 전략3: 신북방정책(번영)

엄구호	137
1. 목표와 논점	139
2. 신북방정책 수립의 방향과 원칙	146
3. 신북방정책의 전략적 과제	153
4. 결론	174

VI. 동북아 플러스 책임공동체 전략4: 신남방정책(평화)

이재현	177
1. 문제제기	179
2. 추진배경	181
3. 추진전략	193

4. 실천과제	198
5. 정책제언	209
VII. 동북아 플러스 책임공동체 전략5: 신남방정책(변영)	
이종하	221
1. 추진배경	223
2. 아세안의 중요성	224
3. 실천과제	232
4. 정책제언	253
VIII. 결론 이기태	257
참고문헌	264
최근 발간자료 안내	277

표 차례

〈표 II-1〉 노태우 정부의 북방정책과 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브 비교	45
〈표 II-2〉 한·아세안 외교 관계 발전 주요 경과	58
〈표 III-1〉 미-중 상호 불신의 원천과 영역별 오인	76
〈표 V-1〉 신북방정책 14대 중점 추진과제	139
〈표 V-2〉 한국의 대외전략	148
〈표 V-3〉 미국의 대러 제재의 신북방정책 연관성	155
〈표 V-4〉 대러 제재의 한국 산업별 영향: CGE분석	156
〈표 V-5〉 한러 간 정부 협의체 현황	170
〈표 VI-1〉 주변 4강과 비교한 아세안의 중요성	185
〈표 VI-2〉 한-아세안 분야별 3P 협력 매트릭스 안	218
〈표 VII-1〉 아세안 경제공동체의 4대 축과 주요 내용	227
〈표 VII-2〉 한국의 가공단계별 무역 중 대아세안 비중 변화	229
〈표 VII-3〉 한국과 아세안 간 무역의 구조와 성장: 가공단계별	231
〈표 VII-4〉 RCEP의 경제적 위상(세계에서 차지하는 비중)	235
〈표 VII-5〉 최근 RCEP 협상의 주요 쟁점	236
〈표 VII-6〉 MPAC 주요 부문별 전략 체계	240
〈표 VII-7〉 한국의 분야별 대아세안 ODA 지원 현황(대분류 기준)	247
〈표 VII-8〉 한-메콩 정부협력: 한-메콩 외교장관회의	248
〈표 VII-9〉 한-메콩 민간협력: 한-메콩 비즈니스 포럼	249

그림 차례

〈그림 Ⅲ-1〉 평화지향의 안보체제 추진 개념도	97
〈그림 Ⅳ-1〉 유라시아의 지리적 범위	111
〈그림 Ⅳ-2〉 동해·서해안 철도 및 도로 연결 지도	122
〈그림 Ⅳ-3〉 미국의 대북 제재 관련 항구	123
〈그림 Ⅴ-1〉 메가 에코 스마트 시티 계획	163
〈그림 Ⅴ-2〉 메가 에코 스마트 시티의 입지도	164
〈그림 Ⅵ-1〉 동북아 플러스 책임공동체와 3대 축	182
〈그림 Ⅶ-1〉 아세안의 GDP 및 세계경제 비중	225
〈그림 Ⅶ-2〉 아세안 국가의 외국인직접투자 및 세계 투자 비중	226
〈그림 Ⅶ-3〉 한국의 대아세안 수출입 및 무역수지 규모	228
〈그림 Ⅶ-4〉 MPAC 2025 5대 전략 분야 및 15대 이니셔티브 구성 사례	241
〈그림 Ⅶ-5〉 한국의 ODA 현황	246

요 약

2017년 출범한 문재인 정부는 한국판 중장기 생존·번영 전략의 일환으로 ‘동북아 플러스 책임공동체’ 형성을 국정과제로 제시하였다. 동북아 플러스 책임공동체 구상은 동북아 지역에서 북방대륙세력인 북한·중국·러시아와 남방해양세력인 한국·미국·일본의 대결구도로 보는 기존 관점에서 탈피해서 남북한을 중심으로 미·일·중·러가 역동적으로 상호작용하는 하나의 통합된 공간으로 파악하려는 발상의 전환이다. 또한 중견국인 한국의 위상을 활용하여 동북아 지역에서 공동이익이라 할 수 있는 평화와 번영 및 안정을 위한 협력과 이를 펼쳐나가기 위한 책임 분담의 노력을 제시하려는 시도이다. 과거 동북아시아 구상과 지정학적 취약성을 극복하고 한반도 문제의 당사자로서 주변 4강과의 협력외교에 북방과 남방으로 확대된 중장기 평화발전 구상이다.

본 연구는 동북아 플러스 책임공동체 구상 형성 방안과 관련해서 추진배경, 추진전략, 실천과제, 정책제언을 다룬다. 이를 위해서는 먼저 동북아 플러스 책임공동체 구상의 개념과 이론적 기초를 확립할 필요가 있다. ‘플러스’라는 개념은 ‘향상’ 또는 ‘확산’의 의미이며, 동북아 지역의 중요성을 다시 한 번 재조명하는 것이다. 또한 공간적 범위에서 아세안·인도·러시아·유럽까지 확대를 포괄하고, 정치·경제·사회문화 영역까지의 총체적 협력을 의미한다. ‘책임공동체’라는 개념은 공동체 구성국의 실질적 참여와 책임을 요구하는 구속력 있는 공동체로 재탄생시킴으로써 실효성 있는 다자협력 체제를 구축하는 것을 의미한다.

본 연구는 ‘평화와 ‘번영’의 가교를 한국이 주도한다는 점에 착안해서 동북아 평화협력 플랫폼을 ‘평화’의 측면에서 새롭게 제시한다. 신남방 정책과 신북방정책을 ‘평화’와 ‘번영’의 측면으로 각각 나눠서 보다 상세하게 형성 방안을 구성해 보고자 한다. 즉 ‘평화’의 측면에서 신북방, 신남방정책에서 해당 지역과 한반도 평화에 어떻게 상호 영향을 주고,

한국이 해당 지역의 평화 및 안보에 어떠한 역할과 접근방법을 선택해야 할지에 대해 논의한다. 마찬가지로 ‘번영’의 측면에서 신북방, 신남방정책에서 경제협력 및 개발에 대한 방안에 대해 논의한다.

본 연구의 내용 구성을 간략히 소개하면 다음과 같다. 제2장에서는 문재인 정부의 동북아 플러스 책임공동체 이전의 동북아 평화와 번영에 대한 역대 정부의 논의를 검토한다. 제3장에서는 ‘평화’의 시각에서 ‘동북아 평화협력 플랫폼’ 구상을 제안한다. 제4장에서는 신북방정책을 북핵문제 해결과 한반도 ‘평화’라는 부분에 초점을 두고 구체적인 실천방안을 검토한다. 제5장에서는 신북방정책을 ‘번영’의 시각에서 주로 러시아를 비롯한 대륙의 경제통합 나아가 남북경제통합까지 염두에 둔 구체적인 실천방안을 제시한다. 제6장에서는 신남방정책을 과거의 안보 담론 접근과 달리 ‘평화’라는 주제에 집중해서 아세안과 새로운 협력의 틀을 제시한다. 제7장에서는 신남방정책을 ‘번영’의 관점에서 한국에 있어 아세안의 경제적 중요성을 살펴본 후 추진과제(협력방안) 및 시사점(정책제언)을 도출한다. 결론에서는 동북아 플러스 책임공동체의 세부적인 5가지 전략에서 도출된 추진과제 및 정책제언을 종합적으로 평가 및 정리하여, 향후 문재인 정부가 추진하는 동북아 플러스 책임공동체 구상이 한반도 평화와 번영에 기여할 수 있는 방향을 제시한다.

동북아 플러스 책임공동체는 3가지 축(평화협력 플랫폼·신북방정책·신남방정책)이 서로 유기적이고 협력적으로 추진되어야 한다. 평화협력 플랫폼이 신북방, 신남방정책 추진의 방향 설정을 위한 중심이 되면서도, 상호 간에 서로 유기적으로 동시에 연계되어 추진하지 않으면 별개의 정책을 남발하는 부작용이 생길 수 있다. 따라서 본 연구에서 신북방정책과 신남방정책을 ‘평화’와 ‘번영’의 두 차원에서 구별해서 분석하고 있지만, 결국에는 상호 이해와 연계를 통한 통합적인 동북아 플러스 책임공동체 형성과 추진이 이루어져야 한다.

주제어: 동북아 플러스 책임공동체, 평화협력 플랫폼, 신남방정책, 신북방정책, 평화, 번영

Abstract

Northeast Asia Plus Community of Responsibility: Plans To Form Northeast Asia Plus Community of Responsibility

Ki Tae Lee et al.

The Moon Jae-in government which was inaugurated in 2017 presented establishing the idea of Northeast Asia Plus Community of Responsibility(NAPCR) for one of its political tasks as part of a mid-to long-term strategy for survival and prosperity. The idea of the NAPCR moves away from the traditional perception regarding Northeast Asia as a place where northern continental states of North Korea, China and Russia, and southern maritime states of South Korea, the U.S., and Japan conflict into viewing the region as an intergrated place where the U.S., Japan, China and Russia dynamically interacts with the South and the North centered. Through this strategy, South Korea as a middle power aims to take the leading role in both fostering and sustaining peace, stability and prosperity in cooperation with neighbouring countries. The NAPCR overcomes not only the limitations of the Northeast Asian cooperation Initiative in the past but also geographic weaknesses while South Korea cooperates with the

four neighboring powers and beyond to include its southern and northern region to deepen peace in the mid-to long-term.

This report contains background, strategy, practical tasks and political recommendation in relation to forming the idea of the NAPCR. To begin with, the concept and basic theory for the NAPCR need to be informed. ‘Plus’ points to ‘Improvement’ or ‘Expansion’ by expanding both cooperation on the whole spectrum of political, economic, social and cultural issues, and to ASEAN, India, Russia and Europe in terms of space in order to stress the importance of Northeast Asia. ‘Community of Responsibility’ turns the regional community into a binding one to gain meaningful participation and responsibility from community members by creating an effective system for multilateral cooperation.

This report presents a new understanding of Northeast Asia Platform for Peace and Cooperation which rests on a pillar of peace considering the fact that South Korea takes the lead in bridging peace and prosperity. This report also describes how the New Northern Policy Initiative and New Southern Policy Initiative have formed on the perspectives of peace and prosperity respectively.

In detail, the New Northern and Southern Policy addresses how states in the region and the Korean peninsula interacts in terms of peace, and how the South contributes to regional peace and stability. Likewise, the policy deals with economic

cooperation and development in terms of prosperity.

The three pillars of the NAPCOR initiative, which are Northeast Asia Platform for Peace and Cooperation, New Northern Policy Initiative and New Southern Policy, should be pursued organically and cooperatively while Northeast Asia Platform for Peace and Cooperation is in the center of setting a direction of New Northern Policy Initiative and New Southern Policy. Otherwise, there will be unintended side effects.

Key Words: Northeast Asia Plus Community of Responsibility (NAPCR), Northeast Asia Platform for Peace and Cooperation, New Northern Policy Initiative, New Southern Policy, Peace, Prosperity



I

서론

이기태 (통일연구원)

Korea Institute for National Unification

1. 연구 주제와 목적

2017년 문재인 정부 출범 이후에도 계속된 동북아 지역의 불안정성과 불확실성의 증가는 한반도의 평화와 번영, 더 나아가 평화적 통일을 실현하는데 커다란 장애로 작용하였다. 즉, 동북아 지역 차원에서 미중 간의 전략적 경쟁 심화와 동북아 지역 내 국가들 간의 영토 문제, 역사 문제 등으로 갈등 및 대립 구조가 정착했다. 게다가 2016년 북한의 제4차 핵실험 이후 연이은 5, 6차 핵실험과 이에 따른 핵 고도화 문제 그리고 이로 인한 동북아 군비경쟁이 가속화하는 경향이 나타났다. 북한 핵실험과 같은 일련의 도발은 남북관계를 단절했고, 대북 제재에 국제사회가 동참하였지만 대북 국제공조의 구조적 한계도 나타났다. 무엇보다 동북아 지역 내 높은 경제적 교류와 상호의존에 비해 다자협력체의 부재는 커다란 한계로 작용하였다.

2017년 출범한 문재인 정부는 한국판 중장기 생존·번영 전략의 일환으로 ‘동북아 플러스 책임공동체’ 형성을 국정과제로 제시하였다. 동북아 플러스 책임공동체 구상은 동북아 지역에서 북방대륙세력인 북한·중국·러시아와 남방해양세력인 한국·미국·일본의 대결구도로 보는 기존 관점에서 탈피해서 남북한을 중심으로 미·일·중·러가 역동적으로 상호작용하는 하나의 통합된 공간으로 파악하려는 발상의 전환이다. 또한 중견국인 한국의 위상을 활용하여 동북아 지역의 공동이익인 평화와 안정, 번영을 위한 협력 그리고 이것을 지키기 위한 책임 분담의 노력을 부가하려는 시도이다. 과거 동북아시아 구상에서 나타난 한계와 지정학적 취약성을 극복하고 한반도 문제의 당사자로서 주변 4강과의 협력외교에 북방과 남방으로 확대된 중장기 평화발전 구상이다.

한편 문재인 대통령은 2018년 8·15 기념식에서 ‘동북아시아 구

상'을 발표하였다. 문재인 대통령의 동북아시아 구상은 대통령선거에서 공약으로 제시한 '동북아 플러스 책임공동체'를 기본으로 한다. 동북아시아의 3개의 축인 한국·중국·일본의 협력 강화에 더해 북한 핵문제를 논의하기 위한 6자회담 재개를 통한 다자간 안보협력 체제를 구축하고, 경제공동체를 형성하는 것이다. 또한 문재인 정부는 박근혜 정부의 대표적 외교정책인 '동북아 평화협력 구상'을 폐기하지 않고 발전적으로 계승한다고 표명하였다. 청와대는 이전 정부의 외교안보정책이라 하더라도 좋은 정책은 이어나간다는 방침을 표명하고 있다. 동북아 평화협력 구상은 박근혜 정부 외교의 기둥이 되는 구상 중 하나로 동북아 국가들이 환경과 재해구조, 원자력 안전, 테러 대책 등 비정치 분야에서 신뢰를 쌓고 다른 분야로 협력의 범위를 확대해 나가는 새로운 다자간 대화의 틀이다.

한편 '동북아 플러스 책임공동체'에 기반을 둔 '동북아시아 구상'에 대한 기존연구는 부재한 상황이며, 문재인 정부의 새로운 국정과제의 원활한 수행을 위한 정책연구가 시급하다. 특히 기존 동북아시아 구상에서 진화한 동북아 플러스 책임공동체 구상의 배경 및 개념 정립을 통한 정책방향 마련이 필요하며, 무엇보다 '플러스'와 '책임공동체'의 의미와 개념 규정이 필요하다. 그리고 동북아 플러스 책임공동체의 주요 내용과 추진체계, 추진전략, 추진과제 등에 대한 정교한 청사진 마련이 필요하다

문재인 정부 출범 이후 2018년 현재 시점에서 아직도 중요 국정철학과 과제에 대한 충분한 이론적 논의와 연구지원을 제공하지 않고 있는 상황을 감안할 때, 동북아 플러스 책임공동체 구상의 실현 가능성이 요원해질 가능성이 있다. 특히 남북, 북미 정상회담 이후 한반도를 둘러싼 평화 분위기가 조성되면서 그 어느 때보다 동북아 플러스 책임공동체 구상의 필요성이 대두하고 있는 상황에서 포괄

적이고 체계적인 연구가 선행되어야 할 필요가 있다.

2. 연구 내용 및 구성

동북아 플러스 책임공동체 형성방안은 대상과 범위가 확대된 새로운 중장기 전략으로서 다년간 연구로 진행한다. 그 중 1차년도(2018)에는 동북아 플러스 책임공동체 구상 형성 방안과 관련해서 추진배경, 추진전략, 실천과제, 정책제언을 다룬다. 이를 위해서는 먼저 동북아 플러스 책임공동체 구상의 개념과 이론적 기초를 확립할 필요가 있다.

‘플러스’라는 개념은 ‘향상’ 또는 ‘확산’의 의미이며, 동북아 지역의 중요성을 다시 한 번 재조명하는 것이다. 또한 공간적 범위로서 아세안·인도·러시아·유럽까지 확대를 포괄하고, 정치·경제·사회 문화 영역까지의 총체적 협력을 의미한다. ‘책임공동체’라는 개념은 실효성 있는 다자협력 체제 구축을 통해 공동체 구성국들의 실질적인 참여와 책임을 요구할 수 있는 구속력 있는 공동체로 재탄생시키는 것을 의미한다. 따라서 동북아에서 국가 간 협력이 일천한 가운데 역외 지역의 풍부한 경험을 동북아에 적용 가능하다는 해석도 가능하다. 즉 동북아 플러스 책임공동체는 ‘쌍방향적’ 의미 혹은 ‘상호주의적’ 의미를 동시에 갖는다.

본 연구에서는 동북아 플러스 책임공동체 구상의 비전과 목표, 추진 배경, 전략, 정책 제언 등을 주요 내용으로 제시한다. 동북아 플러스는 동북아를 기반으로 하면서도 동아시아로 확대할 수도 있고, 대륙과 해양을 포괄하는 공간적 외연 확대와 함께 네트워크 활용을 통한 대결구도를 지양한다.

또한 동북아를 ‘평화’의 축으로 설정하되, 동북아를 넘어 경제적 ‘변영’과 ‘평화’를 실현하기 위해 북방과 남방으로 확대한다. 즉 동북아 평화협력 플랫폼을 ‘평화’의 시각에서 분석하고, 중국·러시아·유럽으로 이어지는 신북방정책을 ‘평화’와 ‘변영’의 시각에서 그리고 아세안, 인도를 연결하는 신남방정책도 역시 ‘평화’와 ‘변영’의 시각에서 분석한다.

원래 국정과제에서 제시된 동북아 플러스 책임공동체는 동아시아·인도·아세안·유라시아 등 공간을 확장하면서 평화협력 플랫폼을 ‘평화’의 축으로 하고, 신남방정책과 신북방정책을 ‘변영’의 축으로 구축한다는 구상이었다. 즉 동북아의 평화협력 플랫폼을 통해 지역 내 다양한 협력 네트워크를 구축하면서 대륙인 북방과 해양인 남방을 상호 연결하는 ‘평화’와 ‘변영’의 가교를 한국이 주도한다는 것이다.

본 연구에서는 ‘평화’와 ‘변영’의 가교를 한국이 주도한다는 점에 착안해서 동북아 평화협력 플랫폼을 ‘평화’의 측면에서 새롭게 제시한다. 무엇보다 신남방정책과 신북방정책을 ‘평화’와 ‘변영’의 측면으로 각각 나눠서 보다 상세하게 형성 방안을 구성해 보고자 한다. 즉 ‘평화’의 측면에서 신북방, 신남방정책에서 해당 지역과 한반도 평화가 어떻게 상호 영향을 주고, 한국이 해당 지역의 평화 및 안보에 어떠한 역할과 접근방법을 선택해야 할지에 대해 논의한다. 마찬가지로 ‘변영’의 측면에서 신북방, 신남방정책에서 경제협력 및 개발에 대한 방안에 대해 논의한다.

즉 신북방, 신남방정책을 단순한 경제적 측면에서 살펴보는 것만은 아니며, 또한 ‘평화’의 측면을 기존의 군사안보라는 전통적 안보적 관점에서 벗어나 한반도 평화 구축에 대한 북방과 남방지역의 역할 모색이라는 측면에서 논의하는 새로운 방식을 구상하고자 한다.

무엇보다 ‘동북아 플러스 책임공동체’ 구상이 외교부에서 제안한 국정과제라는 점을 감안한다면, 외교부 제안과는 다른 통일연구원만의 연구 독창성을 가져야 한다고 생각한다. 따라서 구성상의 변화와 함께 ‘동북아 플러스 책임공동체’의 각 구성요소가 결국은 한반도 평화와 번영을 위한 ‘신뢰구축’ 형성, 즉 동북아 지역뿐만 아니라 다른 지역과 한국이 향후 경제와 안보 측면에서 어떠한 ‘신뢰구축’을 해야 하는지에 대한 문제의식 속에 연구를 진행하고자 하였다.

단, 본 연구에서는 신남방정책과 관련해서 그 대상 지역을 아세안에 한정하여 분석하고 있다. 문재인 정부는 2017년 11월 신남방정책을 발표하면서 핵심 대상을 아세안과 인도로 설정하고 있다. 하지만 인도를 대상으로 ‘평화’와 ‘번영’이라는 두 축에서 분석할 수 있는 국내 전문가를 찾기 어렵다는 한계가 있었다. 따라서 신남방정책과 관련한 한국-인도 관계는 차기 년도 연구과제로 남기고자 한다.

위와 같은 인식과 한계를 공유하면서, 본 연구의 내용 구성을 간략히 소개하면 다음과 같다. 제2장에서는 문재인 정부의 동북아 플러스 책임공동체 이전의 동북아 평화와 번영에 관한 역대 정부의 논의를 검토한다. 시기적으로는 북방정책이 최초로 전개된 노태우 정부 시기부터 시작하여 노무현 정부의 ‘평화와 번영의 동북아시대’ 등을 거쳐 최근 박근혜 정부의 동북아 평화협력구상, 유라시아 이니셔티브 등이 이에 해당된다. 역대 정부가 구상한 동북아 평화와 번영에 대한 논의에서 나타난 성과에 대한 평가와 더불어 문제점 및 실패 원인의 분석으로부터 동북아 플러스 책임공동체 구상에 주는 함의를 도출하고자 한다.

제3장에서는 ‘평화’의 시각에서 동북아 플러스 책임공동체 전략1이라고 할 수 있는 ‘동북아 평화협력 플랫폼’ 구상을 제안한다. ‘동북아 평화협력 플랫폼’은 기존 기구와 새로운 기구를 모두 포괄하

도록 유연하고 혼합적으로 구성되며 다면적, 다층적 추진이 가능한 엔진의 역할을 한다. 구체적으로는 다양한 형태의 다자주의 구현(6자회담, ARF, EAS, 소다자협의(한·미·중, 한·중·일, 한·미·일 등)), 4강 협력외교, 중견국 다자외교, 가치외교(보편적 가치 제창과 책임 있는 행동 촉구) 등이 주요 내용이다.

제4장에서는 동북아 플러스 책임공동체 전략2인 신북방정책을 북핵문제 해결과 한반도 ‘평화’라는 부분에 초점을 두고 구체적 실천방안을 검토한다. 특히 신북방정책의 주요 상대국인 러시아의 한반도 안보에 대한 인식과 정책을 살펴보고 러시아가 주요 국정과제로 표명하고 있는 신동방정책과 극동지역 개발 노력 등을 검토하고 한러 간 협력 분야에 제언한다.

제5장에서는 신북방정책을 ‘번영’의 시각에서 주로 러시아를 비롯한 대륙의 경제통합, 나아가 남북경제통합까지 염두에 둔 구체적 실천방안을 제시한다. 대륙국가들과 교통물류 및 에너지 인프라의 연계 구축을 통해 호혜적 단일시장(남북한+중국 동북3성+러시아 극동)을 구축함으로써 새로운 성장공간을 확보하고 동반성장을 모색한다. 또한 남북협력을 대륙으로 연결할 수 있는 방향과 함께 북한에 대한 일정한 영향력을 가진 중국과 러시아 등과 긴밀한 협력을 통해 북한의 개혁개방을 유도하고 남북통합을 이룰 수 있는 ‘투 트랙’의 방향에서 전략을 모색하며, 구체적으로 유라시아 철도·가스망·전력망 연결 등을 다룬다.

제6장에서는 동북아 플러스 책임공동체 전략3인 신남방정책을 과거의 안보 담론 접근과 달리 ‘평화’라는 주제에 집중하여 아세안과 새로운 협력의 틀을 제시한다. 아세안과 협력이 어렵거나 공통요소가 적은 안보 대신에 미래지향적이고 공동의 노력을 할 수 있는 평화협력 담론을 확장해야 한다고 주장한다. 따라서 신남방정책이

아세안에 호소하고, 아세안으로부터 지지를 받으며 한-아세안 관계에 관한 공고한 기반을 다지기 위해서 구체적으로 필요한 정책적 과제와, 이를 어떻게 실천할 것인지에 대해 논하고 있다.

제7장에서는 신남방정책을 ‘번영’의 관점에서, 한국에 있어 아세안의 경제적 중요성을 살펴본 후 추진과제(협력방안) 및 시사점(정책제언)을 도출한다.

결론에서는 동북아 플러스 책임공동체의 세부적인 5가지 전략에서 도출된 추진과제 및 정책제언을 종합적으로 평가 및 정리하여, 향후 문재인 정부가 추진하는 동북아 플러스 책임공동체 구상이 한반도 평화와 번영에 기여할 수 있는 방향을 제시하고자 한다.



II

역대 정부 평가

이기태 (통일연구원)

1. 역대 정부의 동북아 평화협력 구상 평가

가. 노무현 정부의 동북아시대 구상

노무현 정부는 3대 국정목표 중의 하나로 평화와 번영의 동북아 시대를 내세웠다. 평화와 번영의 동북아시대는 노무현 정부의 통일 외교안보정책을 포괄하는 핵심적 목표이자 21세기 우리나라와 동북아시아가 나아가야 할 비전을 담고 있다.¹⁾ 노무현 정부에서의 동북아시대 구상은 2003년 2월 25일 대통령 취임사에서 공식적으로 천명하였다.

이제 우리의 미래는 한반도에 간혀 있을 수 없습니다. 우리 앞에는 동북아시대가 도래하고 있습니다. 근대 이후 세계의 변방에 머물던 동북아가 이제 세계 경제의 새로운 활력으로 떠올랐습니다. ... 우리 한반도는 동북아의 중심에 자리 잡고 있습니다. 한반도는 중국과 일본, 대륙과 해양을 연결하는 다리입니다. 이런 지정학적 위치가 지난날에는 우리에게 고통을 주었습니다. 그러나 오늘날에는 오히려 기회를 주고 있습니다. 21세기 동북아시대의 중심적 역할을 우리에게 요구하고 있습니다.²⁾

취임사에서 밝힌 노무현 대통령의 동북아시대 구상은 2003년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 보다 정교화·구체화하였다.

불과 100여 년 전만 해도 우리는 나라를 지켜낼 군대도, 군대를 키울 경제력도 없었습니다. 급변하는 세계 질서를 읽어내고 새로운 질서에 대처할 방도를 세울 만한 지혜도, 국민의 뜻과 힘을 하나로

1) 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서⑤: 통일·외교·안보』, p. 19.

2) 2003년 2월 25일 제16대 노무현 대통령 취임사에서.

모을 역량도 없었습니다. 강한 군대와 융성한 경제만으로 나라와 국민의 안전을 완벽하게 보장할 수는 없습니다. 전쟁이 일어나지 않도록 해야 합니다. 한반도와 동북아시아에 평화체제를 구축해야 합니다. ... 동북아시아에도 협력과 통합의 새로운 질서를 만들어 가야 합니다. 그래서 다시는 강대국의 틈바구니에서 어디에 기댈 것인가를 놓고 편을 갈라 싸우다 치욕을 당하는 역사를 반복하지 말아야 합니다. 이것이 저의 '동북아시대' 구상의 핵심입니다.³⁾

한반도와 동북아의 구조적 연계성을 강조하고 있는 노무현 정부의 동북아시대 구상은 다음과 같은 인식론적 배경에서 나왔다고 볼 수 있다. 첫째, 보편적 역사인식에 대한 강조이다. 동북아 역내 국가들이 평화와 공존의 미래를 열어가는 진정한 동반자가 되기 위해서는 무엇보다 올바르게 보편적인 역사인식의 토대 위에서 상호 신뢰와 존경의 분위기를 만들어가야 한다. 제2차 세계대전 이후 유럽 통합과 관련하여 독일의 과거사 청산 노력은 독일 통일과 유럽통합의 역사적 토대를 제공하였고, 독일 스스로 내부 민족주의 비판, 독일문제의 탈독일화, 유럽문제화, 과거사 청산노력을 통해 유럽통합의 걸림돌이 될 독일적 요소들을 청산해 나갔다.

둘째, 자존과 선린의 결합이다. 동북아시대 구상은 강자에게 비굴하지 않을 정도의 자존과 약자에게 오만하지 않을 정도의 선린이 결합된 것으로, 이는 한국의 객관적 조건과 주도적 역량에 대한 면밀한 검토와 성찰의 산물이다. 자존의 근거인 객관적 조건으로는 세계 4대 강대국에 둘러싸인 한국의 지정학적 위치와 국가발전에 동원되는 외교 역량의 중요성 등이며, 선린의 근거인 주도적 역량으로는 한국의 눈부신 국력 신장과 중견국가로의 진입 그리고 민주화와 정보화의 성공 등을 들 수 있다.

3) 2003년 8월 15일 노무현 대통령 제58주년 광복절 경축사에서.

셋째, 안보개념의 전환이다. 동북아시대 구상은 안보가치의 절대성을 강조하며 개별 국가들의 이기적 국가이익 추구를 강조했던 냉전적 국가안보 개념에서 안보가치의 상대성 및 국가들 간의 상호의존성에 따른 민감성과 취약성의 문제를 강조하는 국제안보 개념으로의 전환을 통해 한반도 안보와 동북아 안보를 동일하게 파악한 인식과 발상의 전환에서 연유하였다. 국가안보 개념을 넘어 국제안보 개념에 입각한 협력안보를 통해 역내 갈등을 해소하는 것은 한반도 안보와 동북아 안보를 불가분적 관계로 인식한 사고의 전환인 것이다. 따라서 동북아의 구조적 특성에서 연유하는 다양한 역내 갈등(역내 국가들의 패권 추구, 군비경쟁에 따른 안보 딜레마, 세력균형체제의 재등장 조짐, 영토분쟁 등)을 대화와 협상을 통해 해결하고 적대관계를 해소하고 역내 갈등과 모순구조를 평화적으로 전환시켜 안보 공동체를 구현해 나가야 한다.

마지막으로, 확장된 평화개념의 강조이다. 동북아에서 물리적 충돌이나 전쟁이 없는 소극적 평화 달성을 기반으로 미래의 불안 요인을 해소하고 적극적 평화개념을 구현하여 동북아의 항구적 평화 구축을 위한 발판을 마련해야 한다. 따라서 동북아시대 구상은 소극적 평화개념을 전제로 하면서도 국가중심의 평화개념에서 평화 주체 및 평화영역의 확장과 확산을 통해 적극적 평화개념에 입각한 동북아 미래상을 제시한 것이다. 즉, 역내 국가들 간의 안보협력을 강조하는 동북아다자안보로의 지평 확장과 군사부분만이 아닌 비군사부분까지 포괄하는 평화영역의 확장 그리고 시민사회·국가(남북)·지역(동북아)·국제 층위의 동시적 평화구조 창출이 필요한 것이다. 이러한 인식론적 배경에서 등장한 노무현 정부의 동북아시대 구상은 한반도→동북아→세계로 연결되는 세 가지 수준의 복합적, 다층적 의미를 갖고 있으며, 또한 국내발전, 남북관계 개선과 한반도 평

화 그리고 동북아 평화와 번영 사이의 상호 밀접한 쌍방향 영향에 대한 인식의 산물이라 할 수 있다. 노무현 정부의 동북아시대 구상의 비전으로는 미래의 거울을 통해 동북아 과거사를 성찰적으로 극복하고 동북아에 협력과 통합의 새로운 질서를 만들어 평화와 번영의 동북아 공동체를 구축하는 것이다. 또한 동북아시대 구상의 목표는 역내 국가 간 신뢰관계 조성, 경제협력의 제도화와 통합 그리고 시민사회 협력을 이루어내는 것이다. 이러한 동북아시대 구상의 비전과 목표를 달성하기 위한 추진전략으로는 동맹과 다자안보 병행, 안보와 경제의 연계, 사회문화교류의 활성화를 들 수 있다. 동북아시대 구상의 중점 추진과제로는 무엇보다도 한반도 평화와 동북아 다자안보체제 구축이다. 동북아의 지정학적, 전략적 중심인 한반도에서 평화를 실현해야만 동북아의 평화가 정착될 수 있고, 동북아 다자안보체제 구축을 통해 국가 간 갈등과 반목의 구도를 극복하고 동북아에 평화와 번영의 질서를 창출할 수 있기 때문이다. 특히, 노무현 정부의 동북아시대 구상에서는 북핵문제와 직결되어 있는 한반도 평화체제 구축을 전략적 과제로 삼았다. 이는 한반도 안정과 평화의 확보가 가장 중요한 선결 과제이며 북핵문제의 안정적 관리와 평화적 해결이 최대 현안 문제로 한반도에서 긴장을 해소하고 평화를 정착시킬 수 있는 실질적 여건 조성을 한국이 주도해 나가는 것이 매우 중요하기 때문이다.

이런 맥락에서 북핵문제는 노무현 정부의 안보정책에서 가장 우선적인 핵심 현안이 되었고, 나아가 평화와 번영의 동북아시대 구상에 있어 최대의 장애요소가 되었다.⁴⁾ 즉, 노무현 정부에서 국정목표로 추진했던 동북아시대 구상의 성패는 북핵문제의 해결 여부에 달려 있던 것이다. 이를 위해 노무현 정부에서는 북핵 불용, 대화를

4) 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서⑤: 통일·외교·안보』, p. 46.

통한 평화적 해결, 우리의 적극적 역할이라는 북핵 3원칙을 견지하면서 모든 노력을 다해 북핵문제를 해결하고자 하였다. 이러한 노력의 결과로 2005년 9·19 공동성명, 2007년 2·13 합의 그리고 10·4 선언을 통해 북핵문제 해결을 위한 커다란 가닥을 잡았다. 그러나 북핵문제는 이러한 합의에도 불구하고 북미 관계의 악화, 우리 내부의 정권교체 그리고 미중 경쟁의 격화 등으로 한반도 상황이 보다 긴장국면으로 진입하면서 노무현 정부의 동북아 시대 구상이 실현될 수 있는 여건과 환경도 더욱 힘들어졌다.

나. 박근혜 정부의 동북아 평화협력구상

한국의 제18대 대통령 선거 과정에서 당시 박근혜 대통령 후보는 현재 및 향후 아시아의 외교안보상황에 대한 우려감을 해외의 유력 저널에 기고한 바 있다.

“... 현재 한반도와 동아시아에는 폭발 직전의 화약통과 같은 갈등 상태의 존재와 동시에 글로벌 경제를 견인해 온 경제성장이라는 두 가지 힘이 상존하고 있다. 따라서 경제성장과 같은 새롭고 긍정적인 힘이 승리하기 위해서는 정책 결정자가 현재의 성공을 적극 활용할 뿐만 아니라 동북아의 평화와 안보를 위해 더욱 대담하고 창조적인 접근을 시도해야 한다. ... ”⁵⁾

“세계는 놀라움을 가지고 아시아를 지켜보고 있다. 오늘날 아시아 지역은 북한의 핵보유국 선언, 역사적·영토적 긴장 고조, 그리고 가속화되고 있는 군사적 경쟁이라는 강렬한 긴장이 두드러지고 있다. ... 이와 동시에 아시아는 점차적으로 세계경제의 심장에 위치해 있다.”⁶⁾

5) Geun-hye Park, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 5 (2011), p. 13.

따라서 아시아 지도자들이 극복해야 할 가장 중요한 장애물이 바로 이러한 상호 모순적인 양상을 보이고 있는 아시아 패러독스인 것이다. 이에 박근혜 대통령은 아시아 패러독스를 치유할 대안으로 동북아 평화협력구상을 제시하였다.⁷⁾ 박근혜 정부가 아시아 패러독스의 치유책으로 동북아 평화협력구상을 제시한 것은 다음과 같은 인식과 정책적 의지를 반영하였다. 첫째, 동북아 지역은 아시아의 그 어떤 지역보다도 패러독스를 압축적으로 내포하고 있기 때문에 동북아에서의 패러독스가 해소되지 않는 한, 아시아 패러독스 치유도 불가능할 것이라는 인식이다. 둘째, 정책적 의지의 측면에서 동북아 평화협력구상은 한반도의 안정과 동북아의 평화협력이 구조적으로 연계되어 있고, 특히 동북아에 대한 선택과 집중이라는 전략적 판단은 정책 추진의 효용성과 그에 따른 집중 효과 및 한국의 적극적인 역할을 고려했기 때문이다.⁸⁾

이런 맥락에서 보았을 때, 박근혜 정부의 동북아 평화협력구상은 동북아에 무게중심이 놓여있는 것은 사실이지만 그럼에도 불구하고 아시아 패러독스에서 언급했듯이 동북아와 동아시아의 지정학적, 기능적 연계를 고려하고 있다. 이것이 의미하는 바는 우선적으로 동북아 패러독스 해소를 통해 향후 아시아 패러독스를 치유하고자 하

6) Geun-hye Park, "A Plan for Peace in North Asia: Cooperation among Korea, China and Japan needs a correct understanding of history," *Asian Wall Street Journal*, vol. 12 (2012), <<https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323894704578114310294100492>> (Accessed November 2, 2018).

7) 함택영·이수형, 『유럽에서의 핵 논쟁 사례가 북핵문제에 주는 시사점』(서울: 국회 입법조사처, 2013), p. 98.

8) 위의 책, p. 98. 이런 측면에서 동아시아가 아닌 동북아에 대한 선택과 집중을 강조하는 '동북아 평화협력구상'은 지난 노무현 정부시절 추진하였던 '동북아 평화변영구상'과 인식론적 배경에 있어서는 동일하다고 평가해도 무방할 것이다. 노무현 정부시절 추진하였던 '동북아 평화변영구상'의 공식 문서에 대해서는 다음을 참조. 대통령비서실/통일외교안보정책실, "동북아 평화변영구상: 이론체계비전과 목표·추진전략," (미공개 문서 2006.8.), pp. 1~71.

는 순차적 접근과 최종적으로는 아시아에 대한 포괄적 미래 비전을 담고 있다는 점이다.⁹⁾

박근혜 정부의 동북아 평화협력구상의 비전은 아시아 패러독스의 극복을 통해 평화가 협력을 보장하고 협력이 다시 평화를 창출하는 쌍방향의 선순환구조가 작동할 수 있는 새로운 동북아 질서를 형성하는 것이다. 이를 통해서 아시아 지역 국가들 모두는 우리 앞으로 성큼 다가온 아시아 시대를 열어 나가는 것이다. 따라서 ‘동북아 평화협력구상’의 비전으로 제시된 새로운 동북아 질서의 궁극적이고 구체적인 형상은 역내 국가들 간의 평화와 협력의 정도에 따라 다양한 모습을 보일 수 있다. 일례로, 새로운 동북아 질서의 형상은 지난 냉전시대 유럽의 경험에서 목격된 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)와 같은 동북아판 모습을 보일 수도 있고, 보다 심화된 동북아 공동체로까지 발전할 수도 있을 것이다.

평화가 협력을 보장하고 협력이 다시 평화를 창출하는 새로운 동북아 질서 형성이라는 동북아 평화협력구상의 비전을 구현하기 위한 가장 중요하고도 핵심적인 목표를 포괄적으로 제시하면, ①신뢰관계 구축, ②평화협력체제 구축으로 압축된다. 무엇보다도 먼저 가장 중요하고 본질적인 것으로 역내 국가들 간의 지속가능한 신뢰관계를 구축하는 것이다. 동북아 역내 국가들은 역사적 전통과 정치, 경제체제 등에서 차별성을 지니며, 유럽에서처럼 기독교적 전통이나 민주주의와 시장경제와 같은 가치에 대해 확고한 공감대가 형성되어 있는 것은 아니다. 설상가상으로 동북아 역내 국가들과 국민들은 과거의 역사로부터 자유롭지 못하고 아직도 아물지 않은 역사의 상흔을 갖고 있다.

9) 위의 책, p. 98.

그렇기 때문에 역내 국가들 간의 지속가능한 신뢰관계를 구축하기 위해서는 무엇보다도 정확한 역사 인식을 통한 대화해(grand reconciliation)가 이루어져야 한다. 특히, 한국, 중국 그리고 일본 간의 대화해는 동북아 국가들 간의 정확한 역사인식을 위한 가장 중요한 본질적인 요소이다.¹⁰⁾ 지난 유럽의 경험에서 알 수 있듯이, 유럽의 통합과 평화구축 과정에서 역사대화과 역사화해는 유럽통합의 출발점이었으며, 1960년대 서독 사회의 대대적인 과거반성과 청산운동 및 그를 통한 독불 우호관계의 복원은 독일과 유럽관계를 회복하는 초석이 되었다. 바로 이런 점에서 한·중·일 3국 간의 정확한 역사인식에 바탕을 둔 대화해는 동북아 평화협력구상의 출발점인 것이다.

동북아 평화협력구상의 두 번째 목표는 역내 평화협력체제를 구축하는 것이다. 주지하다시피, 과거와 마찬가지로 현재 동북아 상황은 그 어느 지역보다도 안보와 경제의 연계논리가 상당히 미약하고 역내 정치적, 안보적 갈등이 개방과 협력을 통한 역내 지속적 발전의 최대 저해 요인으로 작용한다. 특히, 동북아의 구조적 특성 중의 하나는 정치적, 안보적 갈등이 빚어질 경우 이를 사전에 예방하고 해결해 나갈 수 있는 갈등의 조정기제가 부재하다는 점이다. 그렇기 때문에 동북아에서의 평화협력체제 구축은 2013년 5월 9일 박근혜 대통령이 미국의 상하원 합동연설에서 동북아 평화협력구상을 공식 언급한 직접적 배경이기도 한 것이다.¹¹⁾

평화협력체제 구축에서 무엇보다 중요한 것은 미국의 역할이라 할 수 있다. 동아시아에서 미국의 지속적 현존은 지역의 평화와 번영에 기여하는 핵심적 요소이고 이와 마찬가지로 이 지역이 긴장과

10) Geun-hye Park, "A Plan for Peace in North Asia: Cooperation among Korea, China and Japan needs a correct understanding of history."

11) 2013년 5월 9일 박근혜 대통령의 미 상하원 합동연설.

대립에서 보다 협력적 연합으로 전환되기 위해서는 미래지향적인 미중 관계를 필요로 한다.¹²⁾ 그렇기 때문에 동북아 평화협력구상에서 미국의 역할과 미중 관계는 매우 중요한 구성요소인 것이다. 다만, 우리가 한 가지 유념해야 할 점은 부상하는 중국과 미국의 아시아 중시정책(pivot to Asia)¹³⁾을 상호 배타적인 것으로 파악할 필요는 없다는 것이다. 물론, 미중 정상회담에서 중국이 적극 제기한 양국 간의 신형대국관계¹⁴⁾가 갈등적 성격을 내포하는 것도 사실이지만, 중요한 것은 미중 차원에서도 새로운 동북아 질서의 형성을 모색한다는 점이다. 그러므로 동북아 평화협력구상은 이러한 변화의 움직임에 면밀히 파악하여 이를 역내 평화협력체제 구축의 촉매제로 작동할 수 있게 만드는 방안을 모색하는 것이 필요한 것이다.

박근혜 정부의 동북아 평화협력 구상의 주요 의제는 크게 신뢰관계 관련 의제, 평화협력체제 관련 의제 그리고 연성안보 위주의 의제로 분류할 수 있다. 먼저 신뢰관계 구축이라는 동북아 평화협력 구상의 목표와 관련된 주요 의제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 무엇보다도 먼저, 신뢰관계 구축을 위해서는 역내 국가들 간에 국제적 보편성에 입각하면서도, 동북아의 특수성을 감안한 새로운 동북아 규범 거버넌스를 정립할 필요가 있다. 동북아 역내 국가들은 유사한 문화적 전통(불교유교문화, 한자문화권)을 가짐에도 불구하고 압축적인 성장과 급속한 근대화과정을 겪으면서 공유된 문화권에

12) Geun-hye Park, "A Plan for Peace in North Asia: Cooperation among Korea, China and Japan needs a correct understanding of history."

13) 미국의 아시아 중시정책의 군사·전략적 측면과 외교적, 경제적 측면에 대해서는 다음을 참조. Mark E. Manyin *et al.*, "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Reblancing" Toward Asia," CRS Report for Congress, March 28, 2012, <<https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>> (Accessed November 3, 2018).

14) 시진핑 체제의 신형대국관계의 주요 논거와 특징에 대해서는 다음을 참조. 한석희, "시진핑 지도부의 대외관계 분석: 대미정책과 대북정책을 중심으로," 『국가전략』, 제 18권 4호 (2012), pp. 39~43; 차창훈, "중국의 대(對)한반도정책: 책임대국과 시진핑의 대북정책 딜레마," 『한국과 국제정치』, 제29권 1호 (2013), pp. 62~73.

대한 정체성이 부재한 상태이다. 따라서 동북아 역내 국가들 간의 신뢰관계 구축을 위해서는 포괄적 호혜주의에 입각하여 정치·안보·경제·사회 등 제반분야에 걸친 신뢰의 기틀을 마련해야 한다. 포괄적 호혜주의는 협력관계의 엄격성·등가성·동시이행을 강조하는 상호주의보다는 행위자들이 시간적, 공간적 그리고 쟁점영역에 대해 어느 정도의 양보성을 견지하면서 기대가 지속되고 장기적으로 혜택을 얻는다는 규범에 기초해 있다. 포괄적 호혜성에 기초한 동북아 규범 거버넌스는 아시아 패러독스를 치유하기 위해 박근혜 대통령이 제시한 동북아 역내 국가들의 담대하고 새로운 사고(bold and new thinking)¹⁵⁾를 반영하는 것이다. 아시아 패러독스를 치유하기 위해서는 반드시 동북아 역내 국가들 간의 대화해에 기초한 신뢰관계 구축이 선행되어야 하며, 그 출발점은 역내 국가들 모두의 인식 전환이 이루어져야만 가능한 것이다.

둘째, 담대하고 새로운 사고를 통한 인식의 전환은 동북아의 정확한 역사인식에서 출발해야 한다. 여기에는 일본의 왜곡된 역사인식과 역사 교과서 왜곡, 한·중·일 3국 간의 영토 분쟁 그리고 중국의 동북공정과 배타적 민족주의 등 동북아 근현대사에서 누적되어 왔고 또한 미해결로 남아 있는 과거와 관련된 문제들이다. 이를 해결해야만 역내 국가들 간의 지속적인 신뢰관계 구축이 가능한 것이다. 이를 위해 무엇보다도 한·중·일 3국은 정확한 역사인식 공유를 위해 역사대화를 시작함과 더불어 공동역사교재 발간 추진, 역사 공동체험사업 실시 등을 통해 역내 국가들의 배타적 민족주의를 열린 개방적 민족주의로 전환하여 역내 신뢰관계를 구축할 수 있는 발판을 마련하는 것이 중요하다. 이런 점에서 한국의 광복절인 8월 15일을 한·중·일 3국의 평화의 날로 지정하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

15) Geun-hye Park, "A Plan for Peace in North Asia: Cooperation among Korea, China and Japan needs a correct understanding of history."

다음으로 평화협력체제 관련 의제이다. 동북아 평화협력구상의 두 번째 목표인 평화협력체제 구축을 세분화하면 이는 한반도 평화협력체제와 동북아 평화협력체제로 구분된다. 한반도 평화협력체제는 국제체제를 구성하는 하나의 하위 단위에 불과하기 때문에 보다 상위의 단위인 지역체제나 국제체제의 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 한반도와 동북아의 평화협력체제는 구조적으로 맞물려 있다. 그럼에도 불구하고 이 두 체제는 ‘같이 또 따로’ 진행될 수 있는 것도 사실이다.¹⁶⁾ 즉, 한반도 평화협력체제를 구축한다 하더라도 동북아 평화협력체제가 구축되지 않을 수 있으며, 이와는 반대로 동북아 평화협력체제를 구축해도 한반도 평화협력체제는 구축되지 않을 수도 있는 것이다.¹⁷⁾ 이런 점에서 한반도와 동북아 평화협력체제 구축과 관련된 다양한 과제 중에서 어떤 것은 한반도 차원에 국한되어 있지만 또 어떤 것은 한반도 차원뿐만 아니라 동북아 차원에서도 점검되고 논의되어야 할 것이다.

이런 점을 감안하면서, 여기에서는 주로 한반도와 동북아 또는 동북아 평화협력체제 구축과 밀접하게 연계되어 있는 쟁점을 중심으로 주요 과제를 검토하고자 한다. 이와 관련된 가장 중요하면서 핵심적인 쟁점이 바로 북핵문제이다. 북핵문제는 한반도와 동북아, 나아가 세계적 차원에서의 핵심 쟁점이기 때문에 이 문제의 해결 없이 평화협력체제를 구축한다는 것은 사실상 불가능하다. 또한 북핵문제 해결을 통해서 우리는 한반도의 장기적 평화와 튼튼한 통일

16) 이수형, “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성,” 『통일과 평화』, 제2호 (2009), pp. 34~62.

17) 이런 점에서 한반도 평화체제와 동북아 다자안보협력간의 상관성에 대해서는 다음을 참조. 구갑우·박건영·최영중, “한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』, 제21권 2호 (2005), pp. 31~64; 박건영, “한반도 평화체제 구축을 위한 동북아 다자간안보협력 전략,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006), pp. 199~224.

기반을 마련할 수 있다. 평화협력체제 구축과 관련된 일련의 과제와 관련하여 양자 또는 다자간 협력 프로세스의 가동 역시 중요한 문제이다. 특히, 역내 안보상황을 감안했을 경우, 양자/다자 차원에서 전개되는 주기적이면서도 정기적인 예방외교나 전략대화는 평화와 협력을 창출하여 평화를 통한 협력, 협력을 통한 평화라는 선순환 구조를 만들어 유럽통합과정에서 나타났던 기능주의 한계를 극복하고 동북아 상황에 적합한 고유의 평화협력구상을 만들어 낼 수 있을 것이다.

이런 맥락에서 동북아 평화협력구상을 추진하고자 하는 한국의 입장에서 무엇보다 중요하고 긴요한 것이 역내 국가들 간의 정기적 대화의 틀을 만들어 상호 이해와 신뢰를 쌓아나갈 수 있는 여건을 조성하는 것이다. 이와 관련하여 한미, 한일, 한중, 한러 양자 대화 및 한·미·일, 한·미·중의 전략대화 구축은 매우 중요하다. 또한 궁극적으로 동북아를 넘어서서 아시아 패러독스를 치유하기 위한 대화 채널로 ‘동아시아 증견국가 연대 모임’을 창설, 추진할 필요가 있다. 동아시아 증견국가 연대 모임은 동북아와 동아시아를 연결하는 가운데 미중 관계 변화에서 파생할 수도 있는 양 지역의 불확실성과 불안정성을 증견국가 수준에서 예방, 관리할 수 있는 포럼을 제공함과 동시에, 이를 통해 동북아 평화협력구상의 평화협력체제 구축을 위한 매개 또는 촉매 역할을 유도해 낼 수 있기 때문이다.

마지막으로 연성안보 차원의 주요 의제이다. 아시아 패러독스를 치유하기 위한 동북아 평화협력구상의 비전과 목표를 달성하기 위해서는 역내 국가들 모두의 참여를 필요로 한다. 이를 위해서는 우선적으로 역내 구성원들 간의 대화와 만남의 지속적 접촉면을 확대해 나가는 것이 필요하다. 이를 통해 역내 국가들 간의 상호 이해와 협력 그리고 신뢰가 증진될 수 있을 것이다. 이런 점에서 동북아 평

화협력구상의 주요 의제는 만남과 대화의 접촉빈도가 높으면서도
역내 국가들 모두에게 혜택이 돌아가면서 공공재로 기능할 수 있는
의제들을 발굴해 내는 것이다.

역내 국가들의 공공재로 기능할 수 있는 주요 의제들로는 역내
국민들의 안녕과 복지와 밀접한 관련이 있는 인간안보(human
security)에 해당되는 것으로 주로 테러, 마약밀매, 불법이민, 환경
재해, 질병 등과 더불어 나날이 그 활용성과 중요도가 커지는 사이
버 안보에 대한 보편적 규범 창출의 문제 등이다. 또한 상호 이해와
신뢰, 정서적 유대감을 형성한다는 측면에서 역내 국가들 간의 사
회문화교류 활성화 방안을 마련하는 것이다. 사회문화교류의 활성
화는 만남과 대화를 습관화하고 이를 통해 이해와 협력을 증진시켜
나갈 수 있는 토대이다. 이런 점에서 동북아는 국가와 시민사회 영
역에서 문화·예술·스포츠·미디어 등의 정기적 교류 방안을 모색
하여 이를 제도화해 나가는 것이 필요하다.

2. 역대 정부의 북방정책 평가(평화의 측면)

한국에서 북방정책은 미소 냉전의 종언으로 대표되는 국제정치
환경의 변화에 큰 영향을 받았다. 냉전기 한국의 외교정책은 미국을
비롯한 주변 강대국의 영향으로 자율성에 제약이 있었고 이분법적
외교가 통상적인 시기였다. 그러나 소련의 붕괴로 시작된 국제정세
의 변화에 능동적으로 대처하기 시작하면서 지금까지 적대관계를
갖던 사회주의 국가들과 외교관계를 수립하기 시작하였다.

노태우 정부 이전인 1970년대 1980년대 초반의 북방외교 노력은
여타 공산국가들과의 관계 개선을 통해 북한을 고립시키고 압박하

는데 초점을 두었을 뿐 아니라 그나마도 산발적이고 체계 없이 추진하여 별다른 성과를 내지 못했다.¹⁸⁾

가. 노태우~김영삼 정부 시기

1987년 취임한 노태우 대통령은 미소냉전의 와해에 적극적으로 대처하기 시작하였고, 1980년대 후반부터 1989년 소련과의 국교정상화, 1992년 중국과의 국교정상화로 이어지는 북방정책은 과거와는 다른 특징이 있었다. 이전에 북한을 고립시키는 정책과는 달리 남북한 관계 개선에 활용하고 최종적으로는 남북한 통일을 위한 환경 조성을 목표로 했다는 점이다.

노태우 정부가 추진한 북방정책은 냉전의 붕괴라는 국제적 변수에 큰 영향을 받았다고 할 수 있다. 이러한 국제환경의 변화에 따라 경제적 및 정치적으로 국제사회에서 급부상한 한국은 경제력을 바탕으로 사회주의 국가와 발 빠른 외교관계를 수립하였다는 점에서 시의적절한 정책과 이행이었다고 평가할 수 있다. 그러나 궁극적 목표였던 남북관계의 진전은 이루어지지 않았다는 점에서 한계가 있다. 다시 말해 북방정책은 공산권 국가들과의 외교관계 수립이라는 공간적, 양적 외교지평의 확대라는 점에서 성과가 있다고 할 수 있으나, 경제적 측면에 치중한 면이 있고 따라서 상대적으로 정치적으로는 관계가 심화되지 못했다고 볼 수 있다.

노태우 정부 이후 출범한 김영삼 정부의 북방정책은 북방정책 보다는 대북정책에 초점이 맞춰져 있었다고 할 수 있다. 잇따른 사회주의 국가의 몰락과 경제력을 바탕으로 북방정책을 적극적으로 추진한 결과, 구공산권국가들과 외교관계를 수립하는 등 정치 및 경제의 지평을 확대한 한편, 북한과도 여러 가지 화해의 결과물을 얻을

18) 정종구, “북방정책의 평가: 외교적 측면,” 『국제문제연구』, 제15권 1호 (1991), pp. 1~14.

수 있었다. 그러나 실제로 북한은 체제를 유지하기 위해 핵을 개발하기 시작하였고, 북한의 핵은 김영삼 정부의 대북정책에 결정적 변수로 작용하게 된다. 북한의 핵 보유에 대한 언론 보도가 등장한 것은 1993년 3월 18일로 김영삼 정부 출범 직후이고, 초기에는 남북관계 진전에 대한 희망도 있었다. 그러나 1994년 3월 방북한 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA) 사찰단의 사찰불허와 이은 3월 19일 ‘서울 불바다’ 발언, 5월의 영변 원자로 연료봉 추출로 이어지는 북한의 핵 개발 행보는 6월 13일 IAEA 탈퇴와 7월 4일 김일성 사망으로 전개되었다.¹⁹⁾ 당시 북한은 대홍수, 식량난, 에너지난 등 경제 악화가 매우 심각한 상황으로 당시 ‘북한 붕괴론’에 김영삼 정부는 더욱 무게를 둔 듯하다. 이러한 김영삼 대통령의 대북강경정책은 김영삼 대통령 자신의 정치적 성향 즉 대북정책의 수립과 운영을 주도적으로 관여했기 때문에 대통령의 정책 의지가 대북정책에 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 그리고 1990년대 여론의 보수적 성향도 보수적 대북정책 추진에 순기능 역할을 했다고 볼 수 있다.

이렇듯 김영삼 정부 초기에는 남북한 ‘화해와 협력’을 모색하였으나, 김일성 사망을 기점으로 남북관계는 교착상태에 놓였고 북한을 포함하는 북방정책은 더이상 추진되지 않았다.

나. 김대중~노무현 정부 시기

1998년 출범한 김대중 정부는 김영삼 정부와는 다른 ‘햇볕정책’으로 명명되는 대북포용정책을 추진하고 역사적인 6·15 남북공동선언의 결과를 창출했다. 당시 김대중 대통령은 한반도 문제는 민족끼리 해결이라는 점에 더 비중을 두었고, 분단 이후 최초로 평양을 방

19) 조경근, “김영삼 정부의 대북정책-내용과 평가,” 『통일전략』, 제12권 3호 (2012), p. 165.

문하여 김정일 위원장과 회담을 갖는 등 한반도 평화분위기를 조성하였다는 평가를 받는다. 다만 결과적으로 북한은 남한으로부터 경제적 지원을 받으면서 결국은 핵개발을 멈추지 않았다는 점에서 한계로 평가된다.

김대중 정부 시절에 추진된 대북포용정책은 두 차례의 서해교전 등 북한의 도발에도 불구하고 미국 정부와의 정책 공조 속에 일정 정도의 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 특히, 김대중 정부 초반의 2~3년간은 남북 정상회담 개최 및 활발한 남북 교류와 경제 협력을 통해 한반도에서의 긴장 완화라는 가시적 성과를 낳았다. 물론 이 당시에도 대북포용정책의 추진으로 인한 많은 부정적인 효과가 논란이 되어 '남남갈등 심화, 군사안보의 약화, 한미동맹 약화' 등이 지적되기도 하였다.²⁰⁾

노무현 정부의 대북정책은 김대중 정부의 대북포용정책을 유지하는 것을 기조로 삼았다. 노무현 정부의 '평화변영정책'은 김대중 정부의 햇볕정책을 계승했지만, 부시 행정부의 일방주의 노선과 북한 핵개발이라는 새로운 환경에서 추진하는 데 상당한 어려움을 겪었다. 무엇보다 햇볕정책의 상대적인 성공은 노무현 정부가 평화변영정책을 추진하는 데 있어 김대중 정부 시절에 채택하였던 원칙에 집착하는 교조주의적 경향을 갖게 만들었다. 이러한 교조주의적 태도의 대표적인 사례는 북한주민의 인권을 외면하거나 대북 인도적 지원을 하면서 투명성과 접근성을 요구하지 않은 것을 들 수 있다. 이것은 햇볕정책의 도입 당시 경직되어 있던 북한을 테이블로 끌어내기 위한 과도기적 조치로서 대북포용정책의 기조에도 맞지 않는 것이었다.

종합해 보면, 노무현 정부의 대북정책도 한반도 평화나 대륙지향의 비전이 녹아 있는 부분은 없었다고 평가할 수 있다.

20) 허태희·윤황, “민주화이후 한국정부의 대북정책 성향 및 전략 비교: 김대중-노무현 정부와 이명박 정부를 중심으로,” 『국제정치연구』, 제13집 2호 (2010), pp. 5~6.

다. 이명박~박근혜 정부 시기

이명박 정부 출범 직후부터 남북관계는 대북강경기조와 북한의 대남압박으로 경색국면을 맞이했고, 2010년도는 금강산 자산동결, 천안함 침몰사건, 연평도 도발 등으로 이어지면서 최악의 상황을 맞았다.

이명박 정부의 대북정책은 기본적으로 김대중, 노무현 정부의 대북 포용정책이 비효율적이고 실패했다는 인식에서 출발한다. 북핵 문제를 해결하지 않은 채 남북경협을 병행했기 때문에 핵개발을 저지하지 못했다는 것이고, 대북지원을 하면서도 분배투명도도 확보하지 못했고, 국민적 합의 없이 무리하게 대북정책을 추진함으로써 남남갈등을 증폭시켰다는 평가를 했다. 이러한 배경하에 이명박 정부의 대북정책은 ‘비핵·개방·3000’구상으로 북한이 핵을 포기하고 개방의 길을 선택한다면 남북협력에 새 지평이 열릴 것이고, 한국 정부가 국제사회와 협력하여 10년 안에 북한주민 소득이 3천 달러에 이르도록 돕겠다는 내용이었다.

그러나 북한은 이명박 정부의 요구에 대해 순응적이라기보다는 더 위협적이고 강도 높은 군사적 맞대응 전략으로 일관했고 한반도의 긴장은 그 어느 때보다 심각했다. 이러한 상황에서 북한을 포함한 경제구상이나 대륙정책은 추진할 수 있는 환경이 아니었다.

북한의 핵무기 개발이 이슈가 된 1990년대 중반 이후 미국의 대북 강경정책, 김영삼 정부의 대북강경정책에 따라 남북관계 개선의 목표는 빛을 발하지 못하는 상태가 지속되었다. 남북관계의 악화는 러시아나 중국까지 시야에 넣은 정책을 제안하기에 큰 장애요인으로 작용하였다.

이후 20년 만에 대륙 관련 정책이 재등장한 것은 박근혜 대통령이 2013년 10월 18일 대외경제정책연구원 주최 회의에서 언급한 내용

에서이다. 박근혜 대통령은 이날 개최된 ‘유라시아 시대의 국제협력 컨퍼런스’에서 ①하나의 대륙, ②창조의 대륙, ③평화의 대륙 등 세 개의 개념을 중심으로 하는 ‘유라시아 이니셔티브’를 발표한 것이다. 이 자리에서 박대통령은 부산에서 출발해서 북한·중국·러시아·중앙아시아와 유럽을 철도·도로·공항 등을 포함하는 복합물류 시스템으로 연결하는 ‘실크로드 익스프레스(SRX)’를 제시하면서 ‘유라시아 이니셔티브’를 대한민국의 새로운 대륙지향의 외교정책 비전으로 선언했다.²¹⁾ 노태우 정부의 북방정책이 과거 공산권 국가들과 경제협력을 양적으로 확대하였다고 한다면, 유라시아 이니셔티브의 비전은 북방정책의 한계로 지적된 질적 역량 강화에 역점을 둔 정책으로 평가할 수 있다. 또한 유라시아 이니셔티브는 북한과의 협력을 통한 ‘통일준비’를 착실히 해나감으로써 통일 기반을 닦고, 더 나아가 통일한국의 국가전략으로 이어질 수 있는 원대한 정책비전의 성격을 지닌다. 즉, 유라시아 이니셔티브를 잘 발전시켜 나갈 경우, 중견국(middle power) 외교의 새로운 롤 모델이 될 가능성도 내포한다.²²⁾

앞서 언급한 바와 같이, 한국의 외교정책의 성공 여부는 국제적 변수에 의해 큰 영향을 받는다. 유라시아 이니셔티브 또한 한국 정부가 외교 역량의 확대와 북방 지역에 위치한 국가들과의 질적 외교의 추구라는 점에서 미국을 비롯한 중국, 러시아 등의 대외정책과 맞물려 있다.

박근혜 정부가 추진한 유라시아 이니셔티브의 제약으로 작용한 가장 큰 요인은 북한의 핵실험과 이에 대한 제재조치라 할 수 있다. 또한 2014년 3월 러시아의 크림반도 병합 이후 서방국가들의 대러 제재도 한계요인으로 작용하였다.

21) 박근혜 대통령의 유라시아 컨퍼런스 기조연설에서.

22) 장덕준, “북방정책 재고(再考)-유라시아 이니셔티브’의 재검토 및 새로운 대륙지향 정책을 위한 원형 모색,” 『슬라브학보』, 제32권 1호 (2017), p. 301.

2016년 1월 북한의 제4차 핵실험은 유라시아 이니셔티브의 한계에 결정적인 계기가 되었다. 박근혜 정부는 유엔의 대북 제재 결의(2270호)와 별도로 북한의 핵개발에 이용될 수 있는 자금원의 차단이라는 명목으로 2월 개성공단사업을 중단시키고 3월에는 ‘나진-하산 프로젝트’를 백지화하였다.

〈표 II-1〉 노태우 정부의 북방정책과 박근혜 정부의 유라시아 이니셔티브 비교

	북방정책	유라시아이니셔티브
정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 공산권으로의 외교영역 확대 - 대륙지역으로의 경제영역 확대 - 통일을 위한 유리한 환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 유라시아 국가들과 교통·에너지·물 류망을 구축해 경제영토를 확대 - 문화교류 활성화를 통한 국가이미지 제고 - 동북아지역의 평화협력에 기여 - 평화통일을 위한 기반 조성(통일준비)
정책 수단	<ul style="list-style-type: none"> - 국가 중심적 접근 - 비밀협상 및 공식외교채널 가동 - 차관제공 위주의 경제협력 	<ul style="list-style-type: none"> - 정상외교 및 민간 투 트랙 외교 - 교역, 투자 중심의 경제협력 - 소프트파워 외교
대상지역/ 지리적 범위	<ul style="list-style-type: none"> - 소련·동유럽·중국 	<ul style="list-style-type: none"> - 대상지역의 모호성 존재: 유럽대륙과 아시아 대륙 전체 옛 소련·중국·몽골
북한과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 북한에 대한 포위와 압박(근교원공) - 통일을 대비한 정치 환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한과 ‘신뢰관계’에 바탕을 둔 호혜적 협력 견인 - ‘통일준비’를 통한 남북한 협력 프로젝트 추구
성과	<ul style="list-style-type: none"> - 공산권과의 외교관계 수립 - 한반도 비핵화선언 - 남북한 유엔동시 가입 	<ul style="list-style-type: none"> - 남·북·러 3각협력 시범사업 출범 - 중앙아시아 국가들과의 협력추진 - 유라시아 지역 대상 공공외교의 추진 (유라시아 친선 특급 등)
제약 요소	<ul style="list-style-type: none"> - 보수세력의 반발: 보-혁 대결의 첨예화 - 북한의 고립화 - 북한의 핵개발 시도로 남북관계 교착 	<ul style="list-style-type: none"> - 글로벌 수준 및 동북아 역내에서 강대국 간 경쟁, 갈등 고조 - 북한의 잇따른 핵실험으로 인한 남북한 교착상태 - 장기적 비전에 바탕을 둔 체계적 정책 추진을 이끌어 갈 리더십 부재 - 실행부처 간 조정이 취약

자료: 장덕준, “북방정책 재고(再考)-유라시아 이니셔티브의 재검토 및 새로운 대륙지향 정책을 위한 원형 모색,” 『슬라브학보』, 제32권 1호 (2017), p. 306.

3. 역대 정부의 북방정책 평가(번영의 측면)

‘유라시아 이니셔티브’는 공식적으로는 2013년 10월 18일 개최된 ‘유라시아 시대의 국제협력 컨퍼런스’의 대통령 기조연설에서 제안된 구상이다. 주요 내용은 유라시아 대륙을 ‘하나의 대륙, 창조국의 대륙, 평화의 대륙’이라는 개념하에 물류, 경제 산업, 외교안보(평화 건설) 분야로 나누어 실천 및 도전 목표를 형성하고 이를 통해 유라시아를 ‘소통·개방·창조·융합’의 공간으로 조성한다는 것이다. ‘유라시아 이니셔티브’는 신뢰정치에 기반한 대북정책인 ‘한반도 신뢰 프로세스’, 대동북아 정책인 ‘동북아평화협력구상’과 함께 가장 넓은 지역인 유라시아 지역을 대상으로 하는 지리적 파동형 정책이었다. 개념적으로는 대한반도-대동북아-대유라시아 정책이 상호유기적 연계성을 가지고 추진되며 그 기반은 신뢰 외교였다고 볼 수 있다. 복잡한 지정학적 구조 속에서 한국 대외정책의 목표를 달성하기 위해서는 비정치적이고 비전통적인 분야, 주로 경제 분야의 협력을 통한 신뢰구축을 기반으로 한 대외전략이었다.

‘북방정책’이란 용어의 기원은 노태우 정부에 있지만 대(對)공산권 문호개방을 천명한 1973년 6·23선언 이후 시작된 대사회주의권 정책이 북방외교, 대공산권정책, 북방정책 등 다양한 이름으로 불리며 논의되다가 노태우 정부에 이르러 대륙에 대한 전략적 사고를 포괄하는 ‘북방정책’이라는 이름으로 집약된 것으로 볼 수 있을 것이다. 노태우 정부의 북방정책은 한국 외교의 중요 공간으로서의 유라시아 지역을 정부 차원의 정책으로 구체화했다는 점에서 큰 의의가 있다. 북방정책이 가져온 동구 및 러시아와의 수교 그리고 이어진 중국과의 수교는 북방정책이 한국 외교의 새로운 지평을 실제로 열었다는 인식을 국민에게 주었다. 또한 이러한 가시적 성과는 이어지

는 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부에 이르기까지 시대 상황에 따라 이름과 내용을 달리 했지만 한국의 대륙 연결과 북한 문제를 연계하여 해결한다는 북방정책의 기본적 인식은 지속되었다.

이처럼 북방정책은 노태우 정부 이후 각 정부에서 유사한 문제의 식과 의도로 추진되었으나 유사한 이유로 해서 기대에 미치지 성과를 얻지 못했다. 북방정책은 냉전의 유산이 남아 있는 한반도에 미국·중국·러시아의 새로운 갈등의 구조화가 겹쳐지는 어려운 상황에서 한국 외교의 전략적 공간을 마련하고 나아가 한국 경제의 새로운 성장 동력을 찾고자 추진되어 왔다. 그러나 역대 정부는 남북관계의 부침, 지정학적 위기 증대, 상대국의 호응 부족, 국제협력을 위한 다자적 협력 플랫폼 결여, 정부의 의지 부족, 경제적 타당성과 재원의 부족 등 유사한 원인으로 성과가 기대에 미치지 못했다. 특히 북핵 위기의 심화는 미중 및 미러 갈등의 구조화가 진행되는 역내의 어려운 상황에서 북핵문제에 사로잡힌 한국 외교의 전략적 입지를 더욱 축소시킴으로써 남북관계와 미러관계에 북방정책이 지속되는 결과를 낳아 사실상 정책의 성과를 기대하기 어려운 상황을 만들고 말았다. 박근혜 정부의 ‘유라시아 이니셔티브’의 공과에 대한 평가도 이러한 흐름과 크게 다를 수는 없었다.

유라시아 이니셔티브는 역대 정부 북방정책의 지정학적 제약에도 불구하고 북방정책의 하나의 핵심 대외전략 및 정책으로 구체적 개념화를 했다는 점에서 그 의의를 지닌다. 첫째, 그간 지리적 광범위성과 모호성으로 대외정책의 전면에 명확히 내세우기 어려웠던 유라시아 지역을 한국 외교의 자산화로 했다. 시아라는 지리적 용어가 처음으로 사용되었으며 역대 정부의 북방정책 중에서 경제적 의미에서 가장 구체화되었다. 둘째, 날로 복잡해지는 지정학적 갈등을

우회하면서 통합이 진행되는 유라시아 대륙의 내외적 변화를 가장 잘 반영하는 방법이 유라시아 네트워크에서 한국의 위치권력 (positional power)을 강화하는 것이라는 점을 적절히 인식한 것이다. 이전 정부에서도 철도, 에너지 등 대륙 연결 논의가 진행되어 왔으나 전체적인 로드맵 속에서 체계적으로 진행하고자 한 것은 매우 의의 있는 작업이었다.

이러한 의의에도 불구하고 유라시아 이니셔티브 성과는 기대에 못 미쳤다. 그 근본적 원인은 원대한 비전에도 불구하고 수사적 차원에 머물렀기 때문이다. 총체적 정책 프레임워크가 부재한 상황에서 해당 분야별, 국가별 과제와 추진 방향을 나열하는 조합적 접근 (assembly approach)에서 벗어나지 못했고 민간의 자발적 참여가 부족하였다. 무엇보다도 정부차원의 의지가 부족하였다. 국제적 환경도 좋지 못했다. 북핵 4, 5차 실험이 있었고 우크라이나 사태 이후 미러관계 냉각으로 한국의 대러 외교의 입지가 좁아졌다.

한국 정부는 역대로 대륙과의 통합을 꾀하는 북방정책을 추진해 왔고 이번 정부의 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상도 그런 맥락에 있다. 대륙 연결을 통한 새로운 경제적 기회를 얻고 중국, 러시아와의 경제협력을 통한 상호신뢰 제고를 통해 북핵문제의 해결 나아가 통일의 우호적 환경을 조성하려는 것이다. 그러나 역사문제와 영토분쟁이라는 지역주의 발전의 전통적 장애요인을 가진 동북아에서 중국의 부상에 따른 미국의 ‘아시아 회귀’ 정책, 우크라이나 사태 이후 냉각된 미러관계 그리고 아시아 에너지 시장 확보에 러시아 경제의 미래가 달려있다는 러시아의 ‘아시아 회귀’ 정책과 중러 전략적 협력 수준 제고 등에 의해 한·미·일-북·중·러의 신냉전 가능성마저 우려되는 상황에서 북방정책의 추진은 너무도 어려웠다.

정책 대상 지역으로서 유라시아의 지리적 범주에 대한 모호한 입

장은 북방정책으로서의 유라시아 이니셔티브의 지정학적 이해도를 떨어뜨린 측면이 있다. 박근혜 대통령은 ‘하나의 대륙’이라는 개념을 제시함으로써 실용주의적인 경제적 접근을 공식적으로 강조하면서 냉전 이후 러시아와 중앙아시아 등 구소련이 개방과 개혁을 추진하면서, 진정한 의미의 하나의 대륙이 되게 하는 핵심 북방 지역이라는 실질적 접근을 취하였다.²³⁾ 이러한 모호한 입장은 미국을 비롯한 서방에게 한국이 러시아를 중시한다고 선언하는 것에 대한 정치적 부담에서 비롯된 것으로 보인다. 그러나 이러한 모호한 입장은 유라시아 이니셔티브가 미러관계 냉각 등 지정학적 변화에 과도하게 민감하게 한 측면이 있었다.

유라시아 이니셔티브가 가능하기 위해서는 경제적 타당성과 재원, 상대국의 호응 그리고 정부의 의지가 충족되었어야 했다. 거대한 재원이 드는 인프라 프로젝트 참여를 위해서는 구체적인 재원이 필요했으나, 결정하기 어려운 거대한 인프라 프로젝트는 대부분 경제적 타당성이 불확실해서 재정 계획까지 간 사업이 나진-하산 프로젝트 외에는 없었다. 또한 유라시아 국가들의 시장실패 요인이 여전히 많고 유가 하락으로 인한 투자 리스크 증대로 유라시아 이니셔티브 회의론이 증대되면서 민간의 참여 유치도 어려웠다.

상대국의 호응도 제도화되지 못했다. 유라시아경제연합은 과거와 달리 한국과의 FTA 체제에 일정 의향을 보였고, 중국도 추상적으로는 일대일로와 유라시아 이니셔티브의 점점 추구를 선언함으로써

23) 2013년 10월 18일 개최된 ‘유라시아 시대의 국제협력 컨퍼런스’의 대통령 기조연설을 보면 “유라시아 대륙에는 세계인구의 약 71%가 살고 있고, 동쪽 끝에서 서쪽 끝까지 12개의 시간대에 걸쳐있는 세계 최대의 단일대륙입니다.”와 같이 광의의 개념이 사용되는 부분도 있고, “냉전 종식 이후 유라시아 대륙은 변화하고 있습니다. 러시아와 중앙아시아 국가들은 서유럽과의 장벽을 허물고 활발한 교류에 나서고 있습니다.”, “유라시아 지역은 서쪽으로는 EU, 남쪽으로는 ASEAN, 태평양 건너에는 NAFTA 등 단일시장을 위한 제도적 기반을 갖추고 있습니다.”와 같이 광의로도 협의로도 해석될 수 있는 부분도 있음.

상대국의 호응이 있어 보였다. 그러나 문제는 중국·러시아·중앙아시아 국가들과 함께 논의할 수 있는 제도화된 다자적 플랫폼이 없어 상대국의 호응을 제도화할 수 없다는 점이었다.

정부의 의지도 박약하였다. 의욕적으로 유라시아 구상을 선언했으나 북핵 외교에 모든 것이 휩쓸려 들어가 대통령 자신이 추진하고자 했던 프로젝트를 실제로 집행하지 못하였다.

각 정부의 북방외교가 그리 만족할 만한 수준의 성과를 얻지 못한 근본적인 원인을 살펴본다면, 한국이 그린 전략적 구상이 지구적, 지역적 수준의 변화와 남북관계의 변화를 두루 포괄하는 복합적, 포괄적 구상까지 이르지 못하고 탈냉전기 변화의 흐름을 통해 북한을 압박, 통일을 이루려는 목적으로 성급한 양상의 외교정책으로 기초를 단순화하였기 때문이다. 북방정책이 북한의 고립화를 초래하고 오히려 핵위기를 불러온 측면이 있었다. 북러 간 연결 끊기, 북중 간 연결 끊기는 북방정책의 추동력을 잃게 함에도 불구하고 북핵 해결이라는 우선적 목표에 의해 계속적으로 시도되었다. 북미, 북일관계 정상화를 포함하는 평화체제 구상이 북방정책 성공을 위해서는 불가피하다는 것에 합의가 없었다.

유라시아 이니셔티브는 대북관계와 관계없이 대륙 연결 구축이 추진되어야 한다는 당위성을 인식했다는 장점을 가졌으나 결국은 대북관계가 블랙홀이 되어 추진의 추동력을 잃고 말았다. 북한 문제 해결과 대륙 연결 구축 모두가 북방정책의 핵심 요소이며 두 요소는 매우 밀접하게 연계되어 있다. 북한 문제 해결이 반드시 대륙 연결 구축의 필수불가결한 전제는 아니지만 북한을 우회하거나 배제한 채 추진된 경우 한계를 명확히 보인 것도 사실이다. 유라시아 이니셔티브는 북한을 배제한 채 추진되다가 결국 대북관계의 블랙홀에 매몰되어 버렸다.

4. 역대 정부의 대아세안 정책(평화의 측면)

한반도 문제, 지역 비전통안보, 지역 다자협력에서 아세안은 한국의 매우 중요한 협력 상대인 동시에 미·중·일 등 강대국보다 강력한 경제적 연계를 가진 협력 대상이다. 한국과 아세안은 한류나 인적 교류를 포함한 사회, 문화 협력 차원에서도 어느 지역이나 국가에 뒤지지 않는 중요성을 가진다. 이런 현실에도 불구하고 김대중 정부 이후 한국의 대아세안 정책은 구체성과 지속성이 결여됐다. 김대중 정부의 동아시아 지역협력, 아세안 중시 정책 이후 노무현 정부의 지역 정책은 동북아를 중심으로 펼쳐졌고, 박근혜 정부에서도 지역 정책 역시 한반도와 동북아평화협력구상이라는 동북아 중심의 정책만이 있었다.

1997년 아시아를 강타한 경제위기는 동북아의 한국과 동남아의 말레이시아·인도네시아·태국을 경제위기로 몰아넣었고 인접한 지역 국가들도 이에 큰 영향을 받았다. 동아시아 지역협력은 물론이고 한국의 동남아 지역에 대한 보다 높은 수준의 전략적 관심도 이 경제위기와 지역협력을 계기로 시작되었다. 경제위기와 함께 탄생한 김대중 정부는 김대중 대통령의 동남아에 대한 개인적인 관심과 함께 경제위기를 맞은 동남아 국가와의 협력, 이 협력을 통한 경제위기 극복이라는 명제 아래 동아시아 지역협력에 대한 정책을 매우 중시했다. 김대중 대통령은 야당 지도자 시절 친분을 맺게 된 아시아, 특히 동남아의 아웅산 수치 등 민주화 지도자들과의 개인적 유대를 고리로 동남아 국가들에 대한 관심을 발전시켰다. 보다 중요하게 동남아와 동북아가 동시에 경제위기를 맞을 것을 보고 동북아와 동남아의 경제가 서로 연계되어 있고, 경제위기를 두 지역의 협력을 통해서만 극복할 수 있다는 인식을 하게 되었다. 이런 요인들이 김대

중 정부 시절 지역협력과 동남아시아에 대한 한국의 외교정책을 형성하는 중요한 요인으로 작용했다.

아세안 국가와 동북아의 한·중·일 3국이 시작한 아세안+3에서 한국은 초기 형성과정에 중요한 역할을 한다. 동아시아비전그룹(East Asia Vision Group: EAVG), 동아시아연구그룹(East Asia Study Group: EASG) 그리고 동아시아포럼(East Asia Forum: EAF) 등을 제안하면서 동아시아 지역협력의 제도화에 큰 공헌을 했다. 한국이 이렇게 지역협력에서 중요한 역할을 하게 된 것은 중국과 일본의 상호 견제, 동남아 국가들의 중국과 일본에 대한 경계심이 맞물린 상황에서 한국은 중국, 일본 그리고 동남아 국가에게 보다 덜 위협적인 상대 그리고 비교적 중립적인 행위자로 받아들여졌기 때문이다.

김대중 정부 시기 본격적으로 시작된 동남아, 아세안과의 협력 기반은 이후 한국의 대외정책 관심이 변화하는 상황 속에서 꾸준히 한국과 아세안 지역의 협력을 추동할 수 있는 문을 열었고 일부 제도적 기반도 마련했다. 이후 설명에서 보듯 한국 정부의 아세안 지역, 지역 다자협력에 대한 관심은 그 이후로 대체로 실종되었다. 그럼에도 불구하고 한-아세안 간 경제협력, 사회문화 교류의 폭은 급속하게 진전되었다. 이런 경제적, 사회문화적 관계의 확대는 김대중 정부 시기 아세안에 대해 증가했던 관심, 동아시아 지역협력으로 만들어진 제도적 기반에 사적 부문의 이익, 즉 기업의 이윤 추구와 사회문화 관련 사적 부문의 관심 증가가 겹쳐진 결과다.

그러나 이런 한국과 아세안 국가들의 긴밀한 협력을 통한 동아시아 지역협력 추동이라는 한국의 역할은 그리 오래가지 않았다. 김대중 정부 시기 만들어진 남북 화해 분위기를 이어 받은 노무현 정부는 동북아, 보다 좁게는 한반도에서 가시적인 성과를 만들어 내는데

보다 집중했다. 이런 정책 기조하에서 한국의 외교정책은 급속히 동아시아라는 보다 넓은 틀에서 동북아, 한반도라는 틀로 축소된다. 김대중 정부 시기 확대된 아세안, 동아시아 지역협력 방면의 관심이 이상적인 발전 경로를 따랐다면 사적 부문에 의한 경제, 사회문화 협력을 정부가 지원하면서 아세안과 전략, 안보 협력을 정부 주도로 발전시켜야 했으나 실제로는 그렇지 못했다.

노무현 정부는 한반도 문제를 궁극적으로 해결하기 위한 틀로 동북아에 관심을 가지고 동북아 균형자로, 동북아 허브국가 등의 지역 대외정책에 많은 외교 자산을 투입했다. 노무현 정부 시기 한국의 대외정책 관심이 동북아와 한반도로 돌아오면서 지역협력과 아세안에 대한 강조는 약화되었다. 무엇보다 지속적으로 성장하는 아세안의 전략적, 경제적 잠재력에 대한 긍정적 평가는 사라지고, 단순히 아세안을 주변에 있는 개발도상국의 집합 정도로 가볍게 취급하는 인식이 팽배했다. 이런 노무현 정부의 아세안, 지역협력에 대한 인식은 노무현 정부 초기 아세안이 중심이 된 아세안+3 회의에 한국의 정상이 참석을 해야 하는가를 놓고 정부 내 이견이 노출될 정도까지 낮아졌다.

노무현 정부의 뒤를 이은 이명박 정부의 대외정책, 지역정책 관심도 아세안을 경시했고, 한-아세안 관계의 중요한 모멘텀을 만들어 내기에는 매우 부족했다. 이명박 정부의 대외 정책 슬로건은 글로벌 코리아로 이는 한국이 중견국가로 글로벌 무대에서 보다 적극적인 역할을 한다는 방향을 지향했다. 반면 지역에서는 신아시아외교라는 정책 기조 아래 아시아 국가와 전방위적 관계를 펼쳐 나간다는 구상을 했다. 슬로건과 전체적인 기조 자체로는 바람직한 방향이었으나 그 실행과정에서는 많은 문제점을 내포했다. 글로벌 코리아는 글로벌 차원의 중견국을 지향하고 한국의 보다 적극적인 역할을 지

향한다고 했으나, 실상은 글로벌 공동체에 대한 한국의 공헌보다 한국이 중견국임을 다른 국가들에 과시하려는 행태로 나타났다. 또한 큰 규모의 정상회의를 한국에 유치하는 것을 통해 한국의 위상을 과시하는 정책과 다르지 않았다.

반면 신아시아 외교는 한국의 아시아에 대한 관심을 다시 긍정적인 방향으로 끌고 올 수 있는 잠재력이 있었으나 실제 정책의 실행에서는 전혀 다른 방향으로 전개되었다. 무엇보다 한국의 대아세안 정책이라는 측면에서 보았을 때 아세안을 넘어 모든 아시아 국가를 대상으로 하는 신아시아정책은 초점을 너무 넓게 형성한 데 문제가 있다. 중동으로부터 동북아에 이르는 모든 아시아 국가를 대상으로 하는 문제가 그것이다. 대상의 문제보다 더 심각한 것은 신아시아 외교가 다자적 요소는 철저히 배제하고 양자 관계에만 치중을 했다는 점이며, 나아가 이 양자관계를 통해 한국이 아시아의 많은 개발도상국에서 어떤 경제적인 이익을 얻을 수 있을지에 관심을 둔 중상주의 정책이었다는 점이다. 즉, 글로벌 코리아에서 강조하는 한국의 국제적인 역할과 공헌이 신아시아 외교에서 말하는 개도국에 대한 중상주의적 접근과 철저히 모순을 이루는 형상이었다.

이 정책의 일면으로, 처음으로 동남아에 대한 정책이 구체적으로 펼쳐졌다. 그러나 이런 김대중 정부의 외교적 지평 확대는 그리 오래가지 않았다.

노무현 정부는 당시 한반도 상황의 반영 그리고 김대중 정부에서 만들어 놓은 남북교류 협력의 분위기로 인해 김대중 정부에서 동남아를 포함하는 동아시아로 확대된 한국의 지역 외교정책을 다시 동북아로 축소했다. 동북아 허브국가, 동북아 중심 국가 논의가 그런 대표적인 정책들이다. 이명박 정부는 신아시아 외교를 통해 아시아 국가로 외연을 확대하는 듯했다. 그러나 신아시아 외교는 개발도상

국을 대상으로 한 중상주의적 정책의 한계를 벗어나지 못했다. 또한 김대중 정부 시기 발달한 다자지역협력에서 철저한 양자주의로 다시 선회했다. 박근혜 정부의 동북아평화협력구상은 아세안을 옮겨 버려 참여시키기는 했지만, 아세안을 동북아 문제 해결의 도구화하는 방향으로 진행한 한계를 가졌다. 이렇게 아세안을 부차적으로 취급하는 정책은 아세안으로부터 큰 반향을 일으키지 못했다.

이명박 정부의 대아시아 외교는 내용상 문제가 있었지만, 범위상으로는 지리적 폭을 넓게 잡은 외교 구상이었다. 반면 박근혜 정부의 지역 외교는 다시 동북아와 한반도로 좁아지는 축소 지향의 외교 정책을 보였다. 박근혜 정부는 아시아 패러독스라는 문제의식하에 동북아 3국이 경제적으로 서로 깊이 연관되어 있고 상호 의존적인데 반해, 정치적 갈등을 겪는 상황을 타개하는 것을 가장 중요한 지역적 목표로 삼았다. 이런 문제 해결을 위해 제시된 외교 구상이 동북아평화협력구상이었다. 연성협력으로부터 출발하여 동북아 국가 간 신뢰를 구축하고 이를 정치안보 협력 등 경성협력으로 연결시켰다는 구상이었다. 그리고 예외 없이 이런 동북아평화협력구상은 한반도 문제 해결을 위한 한반도신뢰프로세스라는 정책 구상과 맞물린다.

이런 동북아 중심적인 구상하에서 이미 한국과 경제적, 사회문화적으로 엄청난 실질 협력 관계를 맺고 있던 아세안에 대한 관심은 찾아보기 어렵다. 이미 박근혜 정부 시기에는 과거부터 이어져 오던 외교적 관성에 의해서 한-아세안 관계가 전략적 동반자 관계(이명박 정부 시기)였고, 아세안은 무역, 투자에서 한국의 제2위 상대국으로 올라섰다. 사회문화, 인적교류도 지속 증가해 주변 4강에 못지 않은 사회문화적 상호작용도 있었다. 그러나 박근혜 정부의 아세안에 대한 관심, 아세안 잠재력에 대한 인식은 낮은 수준에 머물렀다.

그 결과 동북아 국가뿐만 아니라 미국, EU 등도 참여하는 동북아평화협력구상에서 가장 가까이 있는 지역인 아세안은 겨우 읊서버로 초청되는 수준에 머물렀다.

김대중 정부 시기 아시아경제위기라는 외부의 충격에 의해서 확대된 한국의 지역 외교 지평은 이후 추이를 보면 다시 동북아로 좁아졌다가(노무현 정부), 지나치게 넓고 공허하게 확장되었다가(이명박 정부), 다시 동북아와 한반도로 좁아지는(박근혜 정부) 패턴을 반복한다. 김대중 정부로부터 박근혜 정부에 이르는 20여 년 동안 한국의 외교력, 경제력, 소프트 파워는 지속적으로 증가했다. 한국 정부도 이에 대해 인식하고 지난 몇몇 정부는 중견국으로서 한국의 위상을 적극적으로 활용하고자 했다. 그러나 한국의 지역에 대한 인식, 지역 외교 지평은 앞서 본 바와 같이 지속적으로 축소 지향적이었고, 잠시 확대되었다가도 궁극적으로 한반도와 동북아로 돌아오는 퇴행적인 모습을 보여 왔다.

5. 역대 정부의 대아세안 정책(변영의 측면)

한-아세안 관계는 1980년대 말 시작된 이후 1997년 아시아 금융 위기를 계기로 본격화되었다. 그러나 그 이후의 경과는 집권하는 정부에 따라 아세안 국가들과의 협력의 범위가 좁아지고, 정부 내 위상이 상대적으로 낮아지면서 추진동력이 크게 약해진 것이 사실이다. 그나마 성과가 있는 부분은 금융과 무역부문이라 할 수 있는데, 본 절에서는 기존 정부의 대아세안 관련 경제정책과 각 정부별 성과(금융통화협력과 자유무역협정)에 대해 살펴보고자 한다.

가. 김대중 정부

김대중 정부에서는 1997년 아시아 금융위기를 계기로 동아시아 ‘지역협력’과 ‘다자협력’에 대한 논의가 금융협력을 중심으로 본격화되었다. 즉 동아시아 국가들은 경제발전에 있어 금융 및 외환시장 안정의 중요성과 금융위기가 주변국으로 빠르게 전염될 수 있다는 것을 인식하게 되었다. 따라서 금융위기의 재발을 방지하기 위해 주변 아시아 국가들과의 금융협력을 적극적으로 추진하기 시작하였다.

금융위기 이후 동아시아 지역협력과 아세안에 대한 관심이 고조되면서, 동남아 국가와 양자 관계뿐만 아니라 EAVG, EASG 등을 제안하여 동 지역에 대한 다자협력의 제도적 기틀을 마련하였다. 이러한 노력은 금융분야에서도 다양한 형태로 나타났다. 우선, 외환시장의 안정을 위한 방안으로 양자 간 통화스왑 협정인 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative: CMI)를 체결하고, 이를 다자화 하는 등 외화유동성을 확보하기 위한 공동의 방안을 마련하고, 아시아 역내 공동통화 창출에 대한 논의도 추진하였다. 또한 역내 유동성을 확보하고, 역내 국가 간 투자를 촉진하기 위하여 역내 주식 및 채권 시장을 통합하는 방안도 추진하게 되었다. 이외에도 ‘아세안+3 재무장관회의’를 매년 정례적으로 개최함으로써 상호 간 금융시장의 동향을 면밀히 점검하는 등 역내 금융정책을 효율적으로 추진하기 위한 노력을 지속적으로 추진하였다.

〈표 11-2〉 한·아세안 외교 관계 발전 주요 경과

구분	주요 내용
'89.11월	• 부분별 대화관계(Sectoral Dialogue Partnership) 수립
'91.7월	• 완전대화상대국 관계(Full Dialogue Partnership)로 격상
'97.12월	• 제1차 아세안+3 정상회의 및 제1차 한-ASEAN 정상회의 개최
'04.11월	• 「한-ASEAN 포괄적 협력 동반자 관계에 관한 공동선언」 채택
'05.12월	• 「한-ASEAN FTA 기본협정」 체결, 「한-ASEAN 포괄적 협력 동반자 관계에 관한 공동선언」이행을 위한 행동계획 채택
'06.8월	• 「한-ASEAN FTA 상품 협정」 체결
'07.11월	• 「한-ASEAN FTA 서비스 협정」 체결
'09.3월	• 한-ASEAN 센터 출범
'09.6월	• 한-ASEAN 특별정상회의 개최(제주), 「한-ASEAN FTA 투자 협정」 체결
'10.1월	• 「한-ASEAN 전략적 동반자 관계에 관한 공동선언 및 이행 계획」 채택
'11.1월	• 한-메콩 외교장관회의 출범
'12.9월	• 주ASEAN 대표부 개설
'14.12월	• 한-ASEAN 특별정상회의 개최(부산)
'15.12월	• 한-아세안 전략적 동반자 관계 공동선언 이행을 위한 행동계획('16~'20) 채택
'17	• 한-아세안 관계 조망 국제회의(8월) • 제7차 한·메콩 외교장관회의(8월) • 아세안문화원 개원(9월)

자료: 강명구, “신남방정책 구상의 경제·외교적 의의,” 『산은조사월보』, 제748호 (2018), p. 73.

나. 노무현 정부

노무현 정부는 2004년 아세안과의 외교적 관계를 포괄적 협력동반자관계로 격상시켰지만, 경제협력의 추진 기초를 기존 김대중 정부가 추진한 동아시아라는 큰 틀에서 동북아 지역으로 그 범위를 축소시켰다. 즉 동북아 지역 중심의 경제협력에 집중하였다. 따라서 노무현 정부에서 아세안과의 경제협력은 정부차원이 아닌 민간기업의 차원에서 주도적으로 수행되었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 아세안과의 경제협력은 김대중 정부 정책의 연장선상에서 그리고 FTA라는 시대적 조류에 따라 어느 정도 진전을 거두었다고 볼 수 있다. 대표적으로 한·아세안 FTA는 2003년 10월 한·아세안 정상 회의에서 양자 간 FTA 추진을 위한 공동연구를 실시하는데 합의함에 따라 본격적인 논의가 시작되었고, 2007년 상품무역협정을 시작으로 발효됐다. 한·아세안 FTA는 기존의 양자 간 FTA²⁴⁾와는 다르게 상대국이 10개국으로 구성된 복수국가라는 점을 감안하여 상품, 서비스 및 투자 분야 각각에 대한 협정을 별도로 체결하고 순차적으로 발효됐다.

이외에 금융통화협력에서도 상당한 정도의 진전이 이루어졌다. 2006년 아세안+3 재무장관 회의는 유럽의 유로화와 유사하게 역내 공동통화를 창설하는 것에 대해 논의하기 시작하였다. 동아시아 각국은 금융협력의 최종 목표가 경제협력을 강화하는 것인데, 이때 공동통화 창출이 중요하다는 점을 인정하고, 이를 위한 실질적인 구체화 방안 마련에 돌입한 것이다. 실질적으로 동아시아 국가들이 이러한 중장기적인 공동의 목표를 설정하고, 이를 실제 추진하기 위해 준비하는 단계에 이르렀다는 점에서 주목할 만한 진전으로 볼 수 있

24) 국가 간 FTA를 추진할 때 상품·서비스·투자 부문이 동시에 추진되는 것이 일반적이다.

다. 그러나 아직까지도 구체적인 일정이나 방안이 제시되지 않았을 뿐만 아니라, 2010년 유럽 재정위기 이후로 공동통화 창출에 대한 회의론이 대두되면서 향후 추진방안에 대한 논의 역시 지연되는 상황이다.

다. 이명박 정부

이명박 정부는 2009년 3월 ‘신(新)아시아 구상’을 발표하고, 양자간 관계를 전략적동반자관계로 격상하면서 양자관계와 경제적 실리에 초점을 두었다. 외견상으로는 경제영토를 기존 동북아 지역에서 동남아 지역까지 확대하고자 하는 매우 적극적 전략이라 할 수 있다. 특히 다수의 아시아 국가들과 양자 간 FTA를 체결함으로써 역내 FTA 네트워크를 구축하고, 허브 역할을 담당하고자 한 것이 주요 목표 중 하나라 할 수 있다. 이를 위해 2009년 한-아세안 센터 설립(3월)과 한-아세안 특별정상회의(6월)를 개최했고, 2010년 10월에는 전략적 동반자 관계로 격상하는 성과를 거두었다.

이외에도 금융통화협력을 통해 역내 회원국 중 하나로서 보다 다양한 발전적 합의를 도출하는데 기여하였다. 2009년 5월 발리 아세안+3 재무장관회의에서 금융위기 발생 시 역내 국가들에 대한 단기 유동성을 체계적으로 지원하기 위해 기존 양자간 치앙마이 이니셔티브를 다자간으로 확대하는 협정에 최종적으로 합의하였고, 2010년 3월에는 기존 치앙마이 이니셔티브를 1,200억 달러 규모로 확대한 치앙마이 이니셔티브 다자화 기금(CMI Multilateralization: CMIM)이 출범하였다.²⁵⁾ 이는 역내 금융시장의 안정성을 강화되고,

25) 초기 치앙마이 이니셔티브는 한·중·일과 아세안 5개국(말레이시아·인도네시아·태국·싱가포르·필리핀)이 참가하였으나 치앙마이 이니셔티브 다자화 기금은 역내 회원국 전체와 홍콩으로 확대하였다. 홍콩은 공식적으로 아세안+3 재무장관회의의 회원은 아니지만 CMIM에만 가입이 허용되었다.

추가적인 외화유동성 확보 창구를 확대하였다는 점에서 동아시아 국가들의 금융위기 대응 능력을 한 단계 진전시킨 것으로 평가된다.²⁶⁾ 또한 2012년 마닐라 아세안+3 재무장관회의는 CMIM의 기능을 보다 강화하기 위해 기금의 규모 확대 및 IMF와의 비연계 자금비율에 대한 개편, 위기 예방 프로그램의 도입 등에 대해 다양한 합의를 도출하였다.

그러나 이상과 같은 이명박 정부의 정책들은 전술한 바와 같이 역내 회원국으로서 회원국 간 전체적인 방향을 설정하는 데 기여한 것을 제외하면, 우리나라 정부의 정책적인 측면에서 기대했던 성과는 거두지는 못했다. 이는 이명박 정부가 전형적인 외교통상 방식의 접근에만 집중한 나머지 실제 아세안과의 협력을 강화하는데 필요한 정책이나 대응책 마련에 실패했다고 볼 수 있다. 즉 아세안에 대한 이해와 비전의 부족으로 인해 한계에 직면했다고 할 수 있다.

라. 박근혜 정부

박근혜 정부는 동북아 평화협력이라는 기조에 따라 동북아(유라시아 이니셔티브)와 한반도에 국한하면서 아세안과의 경제 관련 명시적인 정책이나 실질적인 협력은 전무한 수준에 머물렀다. 물론 아세안과의 관계 강화를 역설하며 새마을운동 지원 사업, 한-아세안 협력 사업 기금 확대(연간 500만불 → 700만불) 등을 추진하기도 했지만, 대부분 이전 정부에서 추진해 온 사업의 연장선에만 머물렀고, 통상의 당사국으로만 인식했기 때문에 실질적인 경제협력에는 그다지 성과를 거두지 못했다.

26) 이충열·이종하. “동아시아 금융협력의 현황과 과제.” 『동아연구』, 제32권 2호 (2013), pp. 51~90.

6. 평가

노무현 정부의 동북아시아 구상과 박근혜 정부의 동북아 평화협력구상은 모두 한국이 주도하는 동북아 평화협력 구상을 제시했다. 하지만 결과적으로 북핵문제를 둘러싼 북미관계 및 남북관계의 악화 그리고 미중 경쟁의 격화 등 한반도를 둘러싼 정세 변화 속에 실현하는데 어려움을 겪었다. 문재인 정부는 이러한 구상들을 계승하고 발전시키겠다고 표명한다는 점에서, 외부적 한계를 극복하면서 동북아 평화협력의 플랫폼 형성을 시도한다고 볼 수 있다.

노태우 정부 이후 ‘북방정책’이 추진되면서 한국의 대륙연결과 북한 문제를 연계하여 해결한다는 기본 방침은 변화하지 않았다. 하지만 북방정책은 냉전의 유산이 그대로 남아 있는 한반도에서 미국·중국·러시아 등 주변국의 새로운 갈등의 구조화가 나타나는 가운데 한국 외교의 전략적 공간과 한국 경제의 성장 동력을 찾는데 한계가 있었다. 그 이유는 북핵문제와 같은 남북관계의 어려움, 이에 따른 지정학적 위기 증대, 상대국 및 한국 정부의 의지와 호응 부재, 국제 협력을 위한 다자적 협력 플랫폼의 결여 등 다양한 문제점이 있었다.

남방정책과 관련해서는 특히 김대중 정부 시기에 아세안과의 협력을 통한 다자 협력체를 모색하면서 아세안에 대한 관심이 높아졌지만, 대부분의 역대 정부는 동남아시아를 포함한 아세안 지역보다는 동북아 지역에 한정된 경향이 강했다. 이러한 경향은 일본이 과거부터 아세안을 중시하면서 이 지역에 막대한 관심과 투자를 지속해 온 것과 비교된다.

결국 역대 정부는 동북아·북방·남방 지역에 대한 정책을 별개의 지역으로 구분하면서도 각 지역별로 구체적인 협력 정책을 추진할 수 없었다. 여기에는 정부 차원의 의지 등 여러 문제가 존재하지만,

무엇보다 한반도를 둘러싼 외부요인에 많은 영향을 받았음을 부정할 수 없다. 따라서 이러한 각 정책 추진의 한계와 그 배경을 이해한 가운데 동북아 플러스 책임공동체는 무엇보다 한반도를 둘러싼 평화적 환경 구축과 함께 동북아 평화협력 플랫폼과 신남방정책, 신북방정책이 ‘평화’와 ‘번영’의 측면에서 종합적으로 형성되어야 한다는 시사점을 역대 정부의 정책 평가를 통해 얻을 수 있다.



Ⅲ

동북아 플러스 책임공동체 전략1: 동북아 평화협력 플랫폼

이수형 (국가안보전략연구원)

1. 문제제기

지난 20세기의 국제정치는 제1차, 제 2차 세계대전과 냉전이라는 중첩적 상호작용의 산물로 규정할 수 있었다.²⁷⁾ 이와 동시에 20세기에 있었던 세 차례의 전쟁은 부정적 요인들과 긍정적 요인들을 수반하면서 중첩적 상호작용을 통해 20세기 국제관계 질서를 형성했다. 20세기에 있었던 1차, 2차 세계대전과 냉전이 국제관계에 미친 부정적 요인은 우선적으로 이데올로기 문제와 관련이 있었다. 1차 세계대전과 2차 세계대전을 야기한 민족주의에 바탕을 둔 지정학적 경쟁논리와 자유공산이라는 냉전 이데올로기의 세계적 확산 및 공고화가 바로 그것이었다.²⁸⁾

한편 지난 세기에 발생한 세 차례의 전쟁이 국제정치에 미친 긍정적 측면은 그것의 부정적 측면을 최소화하고자 하는 노력에서 현저하게 나타났다. 즉, 1, 2차 세계대전을 야기한 배타적 민족주의를 극복하고 국가들 간의 화해와 협력을 바탕으로 공존, 공영의 지역정세를 만들하고자 하는 노력이었다. 이러한 노력들은 유럽에서 현저하였으며 이로 인해 냉전의 와중에서도 유럽에서는 다자주의적 행위양식이 습관화되고 나아가 제도화되는 경향이 뚜렷하였다. 냉전 시대 발전한 다양한 다자주의 행위양식은 21세기에 들어와 더욱 확산, 심화되는 경향을 보였다.²⁹⁾ 요컨대, 21세기에 들어와 다자주의적 행위양식과 관련된 일련의 상호작용이 국제관계에서 차지하는

27) 이수형·윤태영, “동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략,” 강태훈 외 엮음, 『동아시아 지역질서와 국제관계』 (서울: 오름, 2002), p. 15.

28) 위의 글, p. 15.

29) 이런 측면에서 제도주의자들은 냉전 종식 이후의 국제정치를 분석하는 것은 다자주의적 행위양식의 제도적 표현인 국제제도를 논의하는 것이라고 주장한다. Robert Keohane, “International Institutions: Can Interdependence Work?” *Foreign Policy*, vol. 110 (1998), pp. 82~96.

위상 및 영향력이 보다 증대되고 있는 것이다.³⁰⁾ 그러나 21세기 국제관계에서 행위자들 간의 협력과 이익의 조화로 상징되는 다자주의적 행위양식의 발전은 심각한 지역적 편중 현상을 보였다.³¹⁾ 특히, 국제안보와 평화와 관련된 다자주의적 행위양식의 발전, 심화는 유럽 지역에서 현저하였다. 사실, 지난 냉전시대부터 오늘에 이르기까지 유럽의 발전은 그것이 군사적·정치적·경제적 발전에 상관없이 민족주의에 기반한 지정학적 경쟁논리를 종식시키기 위한 다자주의적 행위양식을 습관화하고 이를 하나의 제도로 정착시키기 위한 노력의 결과였다.³²⁾

냉전 종식을 계기로 다자주의의 불모지라 할 수 있는 동북아시아 지역에서도 배타적 민족주의와 역내 패권주의에 따른 지정학적 경쟁을 관리하거나 통제할 수 있는 다자주의 행위양식을 제도화하고자 하는 노력들이 주기적으로 나타났었다. 특히, 1994년 7월 아시아·태평양 지역 최초의 공식적인 다자안보대화체인 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)의 출범과 더불어 다자안보협력에 대한 관심은 더욱 증대되었다.³³⁾ 역대 한국 정부는 1994년 5월 동북아 다자안보대화(Northeast Asia Security Dialogue: NEASED) 제의를 출발점으로 하여 주기적으로 동북아 평화와 번영을 위한 다자협력체 형성을 모색해 왔다. 이와 관련된 가장 대표적인 정책 사례가 지난 노무현 정부와 박근혜 정부에서 추진된 동북아시아 구상과 동북아평화협력 구상이라 할 수 있다. 그러나 동북아평화협력 구축을 위한 역대 한국 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 평화와 안보를 위한 다자협력이라는 맥락에서 오늘날 동북아의 현실은 예나 지금이

30) 이수형·윤태영, “동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략,” p. 16.

31) 위의 글, p. 16.

32) 위의 글, p. 16.

33) 위의 글, p. 16.

나 크게 달라진 점은 거의 없다고 볼 수 있다.

이러한 현실 인식을 바탕으로 문재인 정부에서는 한반도와 역내 평화번영을 위한 동북아 플러스 책임공동체를 국정과제로 제시하였다. 동북아 플러스 책임공동체는 평화의 축과 번영의 축으로 구성되어 있다. 평화의 축은 동북아 지역 내 지정학적 긴장과 경쟁구도 속에서 장기적으로 한국의 생존과 번영에 우호적인 평화협력의 환경을 조성하는 것으로 이를 위해 평화의 기반을 확대하는 평화의 축으로서 동북아 평화협력 플랫폼(platform)을 구축하는 것이다. 또 다른 한 축인 번영의 축은 동북아를 넘어서는 남방, 북방 지역을 중심으로 전개되는 신남방정책과 신북방정책을 추진하는 것이다.³⁴⁾

이 글은 평화의 축과 번영의 축으로 구성된 동북아 플러스 책임공동체 구현이라는 맥락에서 평화의 축에 해당하는 동북아 평화협력 플랫폼 구축 방안을 모색하는 것이다. 여기에서 제시하는 동북아 평화협력 플랫폼이라는 것은 사실상 기존의 동북아 다자안보협력체와 대동소이하다고 볼 수 있다. 이러한 이 글의 목적을 달성하기 위한 이 글의 논리체계는 다음과 같다. 먼저, 제2절(동북아 평화협력 플랫폼 추진배경)에서는 평화와 번영의 축으로 구성된 동북아 플러스 책임공동체에서 평화의 축은 왜 동북아로 제한시키는데가에 대한 문제의식과 동북아 평화협력 플랫폼에 대한 개념 정의 및 그 의미를 살펴보고 동북아 평화협력 플랫폼 추진배경을 짚어본다. 제3절(동북아 평화협력 플랫폼 추진전략과 실천과제)에서는 추진전략으로 동맹과 다자안보 병행, 평화와 경제의 연계 그리고 사회문화교류의 활성화를 제시한다. 동북아 평화협력 플랫폼이 구축되기 위해 해결해야 할 실천과제로는 무엇보다도 먼저 남북관계의 진전과 북미 비핵화 프로세

34) 문재인 정부의 동북아 플러스 책임공동체에 대한 전체적인 내용에 대해서는 다음을 참조, 이규창 외, 『평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향』(서울: 통일연구원, 2017), pp. 43~50, pp. 110~125.

스라는 전략과제가 해결되어 한반도에 항구적 평화체제가 구축되어야 한다는 점을 강조하고자 한다. 마지막 결론에서는 동북아 평화협력 플랫폼 구축을 위한 주요 정책적 고려사항을 제시하고자 한다.

2. 추진배경

가. 왜 동북아 플랫폼인가?

문재인 정부가 제시하는 동북아 플러스 책임공동체에서 동북아 플러스는 동북아라는 지리적 공간을 핵심으로 하면서도 추가적인 공간 확장을 내포한다. 즉 동북아라는 공간과 추가적으로 아세안과 인도의 신남방과 유라시아 지역의 신북방으로의 공간 확장이다. 이와 관련하여 주목할 점은 동북아 공간을 평화의 축으로 삼고 플러스에 해당되는 신남방과 신북방은 번영의 축으로 구성했다는 점이다. 왜 동북아를 번영이 아닌 평화의 축으로 삼았는가? 그리고 동북아 플러스 책임공동체 형성에서 왜 동북아 평화협력 플랫폼 구축이 중요한가?

동북아 플러스 책임공동체에서 동북아를 평화의 축으로 설정한 것은 지난 노무현 정부 당시 동북아시대 구상에서 제기한 문제의식과 맥을 같이한다고 볼 수 있다. ‘왜 동북아인가?’ 라는 문제의식은 지리적 범주를 넘는 기능적, 역사적 사고에서 출발하는 것으로 동북아에 대한 개념 정의는 시공간적 복합성에 따른 동심원적 차원인 것이다. 특히, 21세기에 들어와 동심원적 지평의 동북아는 역내 국가들의 사활적 이해관계가 교차하는 국제질서의 중심축으로 부상하였고, 이와 더불어 주변 강대국들의 이익이 교차하는 전략적 요충지인 한반도의 한국이 세계적 중견국가로 부상한 것은 매우 중대한 시대

적 함의를 갖는 것이다. 사실, 동북아의 지리적 범주를 구획하는 것은 지리적 범주 자체가 권력체계의 산물이듯이 경계선과 중심이 모두 가변적인 것이다. 그렇기 때문에 지리적 개념에 따른 동북아 공간은 한반도·중국·일본·러시아·몽골이 해당되지만, 기능적·역사적·국제정치적 범주에 따르면, 동북아는 미국을 포함하여 아시아·태평양 지역으로의 확장성을 내포한다.

특히, 평화의 축으로서 동아시아가 아닌 동북아, ‘왜 동북아인가?’라는 문제의식은 한국의 정치·경제·외교안보적 이해가 훨씬 더 크게 걸려있는 동북아에 대한 우리의 주도적 역할, 집중효과 그리고 가능성이라는 ‘3가지 선택과 집중’이라는 전략적 판단이 작용했다고 판단된다.³⁵⁾ 먼저, 우리의 주도적 역할에 대한 고려이다. 현재 동아시아 차원에서는 우리가 적극적으로 제기하고 주도할 영역이 너무 작고 실제로 한국의 역할이 상대적으로 제한적일 수 있다. 그러나 동북아 차원에서는 분단 극복을 위해 한국이 할 수 있는 역할이 적지 않다. 더욱이 동아시아의 산적한 문제가 해결된다고 해서 한반도 문제가 자동적으로 풀리는 것이 아닌 반면, 동북아 문제가 해결될 때 한반도의 거의 모든 문제들이 해소될 가능성이 높다. 즉, 동북아 자체에 구심이 생기지 않으면 역내 평화의 구심 형성 또한 불가능하기 때문에 동북아에서 우리의 적극적이고 주도적인 역할이 필요한 것이다. 다음으로 집중 효과에 대한 고려이다. 동아시아로 범주를 넓힐 경우 한국의 노력에 비해 실제 나타나는 정책 효과는 크지 않기 때문에 전략적으로 한국이 정치·경제·외교안보적 이해가 훨씬 더 크게 걸려있는 동북아에 먼저 집중할 필요가 있다. 마지막으로 가능성에 대한 고려이다. 동북아 공동체 없는 동아시아 공동체는 없다는 명제는 동북아에서 평화와 공존의 공동체 의식을 부분

35) 이수형, 『동북아평화변영 구상: 이론체계·비전과 목표·추진전략』, 미발간물, p. 3.

적으로나 전체적으로 형성하지 않고서는 동아시아 공동체 형성이 원천적으로 불가능함을 의미한다. 즉, 동북아 협력과 통합을 먼저 사고하지 않고서는 현실적으로 동아시아 협력과 통합은 난망하다. 따라서 동북아라는 내핵을 중심으로 지리적 범주를 동심원적으로 확대해 나가는 정책 추진이 필요한 것이고, 무엇보다도 동북아에 평화의 플랫폼이 구축되어야만 동북아 플러스 책임공동체도 동심원적 확장을 기약할 수 있는 것이다.

이런 측면에서 평화의 축으로서 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 동북아 플러스 책임공동체 형성의 가장 핵심적인 전략과제인 것이다. 그렇다면 동북아 평화협력 플랫폼이란 무엇을 의미하는가? 일반적으로 플랫폼 하면 떠오르는 것이 교통수단과 승객들이 만나는 승강장이다. 승객이 필요로 하는 교통수단을 탈 수 있는 유일한 곳이기 때문이다. 승강장은 교통수단과 승객이 만날 수 있는 거점 역할을 하며, 교통과 물류의 중심이 된다. 그리고 그 안에서 무수히 많은 가치 교환이 일어나고 거래가 발생한다. 이것이 바로 플랫폼이다.³⁶⁾ 이러한 뜻을 가지는 플랫폼이란 용어는 정보통신기술의 발달에 따라 기술 기반의 경영시스템을 구축하면서 매우 다양한 분야에서 그리고 매우 다양한 의미로 사용된다. 이처럼 다양한 의미를 갖는 플랫폼이란 용어를 외교안보 영역에 적용했을 경우, 플랫폼이란 의미를 가장 잘 반영하는 것이 바로 북대서양조약기구(NATO, 이하 나토)이다.

나토는 지난 냉전시대 소련의 군사적 위협을 봉쇄하기 위한 집단 방위의 동맹으로 탄생하였다. 그러나 냉전종식 이후 변화된 21세기의 국제안보환경에서 나토는 전통적인 동맹의 성격이나 단순한 안보제도 그 이상의 의미를 지닌다.³⁷⁾ 즉, 오늘날의 나토는 외교안보

36) 윤상진, 『플랫폼이란 무엇인가?』 (서울: 한빛비즈, 2012), pp. 1~344.

영역에서 지역적, 국제적 평화협력을 구현할 수 있는 가장 대표적인 플랫폼인 것이다. 평화협력을 위한 외교안보 플랫폼으로서 나토가 갖는 몇 가지 특징이나 속성을 살펴보면 다음과 같다. 무엇보다도 먼저, 나토는 지역적, 국제적 정세 변화에 대한 논의의 장을 제공하는 정치적·외교적·군사적 포럼 역할을 담당한다. 둘째, 나토는 정세 변화에 적응하고 또한 유사시 대응할 수 있는 효율적 준비성을 갖추고 있다. 셋째, 정세 변화에 민감한 이해관계를 갖는 참여자들을 하나로 연결시켜 주는 네트워크 효과를 보여주고 있다. 넷째, 지역의 안정을 유지할 수 있는 강력한 토대를 제공해 줄 뿐만 아니라 회원국의 안보를 책임지는 핵심 동력으로 작동한다. 이러한 나토의 특징과 속성은 경제 및 정보통신 영역에서 나타나는 플랫폼의 역할 및 효과와 대동소이한 것이다.

이런 맥락에서 동북아에 평화와 안보, 안보와 평화의 선순환구조를 형성하기 위한 동북아 평화협력 플랫폼의 개념 정의를 시도하면 다음과 같다. 동북아 평화협력 플랫폼이란 동북아 역내 국가들이 지역적, 국제적 현안 문제들을 서로 협의, 조정할 수 있는 만남의 장이자 서로의 이해관계를 수렴하여 책임감을 가지고 이를 일관되고 지속적으로 실행해 나갈 수 있는 네트워크 유형의 제도적 형태라고 정의할 수 있다. 제도주의 관점에서 보았을 때, 동북아 평화협력 플랫폼이란 제도는 단순히 참여자의 숫자를 강조하는 명목적 다자주의를 의미하는 것이 아니라, 실제적 다자주의를 강조하는 제도주의자들³⁸⁾처럼 하나의 조직 원리로서 일반화된 행위원칙에 바탕을 두고

37) 나토의 탄생 배경과 변화과정에 대해서는 다음을 참조. 이수형, 『북대서양조약기구: 이론·역사·쟁점』 (서울: 서강대학교출판부, 2012), pp. 1~495.

38) John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," in *Multilateralism Matters*, ed. John Gerard Ruggie (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 3~47.

셋 혹은 그 이상의 국가 간의 관계를 조정하는 제도적인 형태라는 것을 시사한다.³⁹⁾ 따라서 동북아 평화협력 플랫폼은 제도주의자들이 강조하는 것처럼 하나의 조직 원리로서 평화와 안보에 대한 불가분성, 일반화된 행위원칙 그리고 포괄적 호혜성이라는 3가지 속성을 반드시 가져야 한다.

제도주의자의 논지에 따라 동북아 평화협력 플랫폼의 3가지 속성의 의미를 제시하면 다음과 같다. 먼저, 불가분성이다. 이것은 행위 영역에 관련된 구성단위들의 집단성을 내포한다. 불가분성은 구성단위들 내에서 그리고 이들 간에 일정 행위가 시작되었을 경우 그에 따른 비용과 혜택이 확산되는 지리적, 기능적 영역으로 간주할 수 있다.⁴⁰⁾ 가령, 집단안보 구상에서의 불가분성은 ‘국가라는 행위자가 평화가 불가분의 것이라고 행동하는 것’이다. 이러한 불가분성은 상당히 다양한 형태를 취할 수 있으며 하나의 기술적인 조건이 아니라 사회적 구성인 것이다.⁴¹⁾ 일반화된 행위원칙은 특정 국가의 속성에 관계없이 모든 구성원들에게 보편성을 강조하는 규범형태로 나타나는 것으로, 특정 구성원의 이해나 전략적 상황과는 무관하게 참여 국가들의 행동에 대해 적절한 행위를 명시할 수 있는 원칙이다. 이는 기본적으로 일방주의나 사안에 따라 주기적으로 구축될 수 있는 쌍무주의 논리를 지양하면서 보편주의를 강조하는 것이다. 포괄적 호혜성은 행위자들이 시간적, 공간적 그리고 쟁점 영역에 대해 어느 정도의 양보성을 견지하면서 그들의 기대가 계속적으로 지속되고 각 당사국이 매번 똑같은 보상을 주장하지 않는 한, 장기적으

39) 이수형·윤태영, “동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략,” p. 20.

40) James A. Caporaso, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations,” in *Multilateralism Matters*, ed. John Gerard Ruggie (New York: Columbia University Press, 1993), p. 54.

41) John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” p. 11.

로 혜택을 얻는다는 구별이다. 이는 특정한 시점이나 쟁점보다는 다양한 쟁점에 걸쳐서 장기적인 측면에서 행위자들이 혜택을 기대하는 공리주의 입장을 강조한다.⁴²⁾ 요컨대, 동북아 평화협력 플랫폼은 참여 국가들 간 평화는 모두를 위한 것이라는 인식적 공감대를 기반으로 동북아 역내 평화협력을 위한 참여 국가들 간의 보편적 행동원칙과 포괄적 호혜성에 대한 기대가 충족될 수 있는 그 무엇이다.

나. 추진배경

21세기에 들어와 동아시아 지역은 세계화와 정보화의 정치적, 경제적 영향이 극적으로 투사되고 또한 교차되는 전략적 영역으로 그 어느 지역보다도 역동적인 경제성장을 보인다. 중국의 부상에 힘입어 동아시아 지역은 세계경제의 3대 중심축의 하나를 구성하면서 세계경제의 견인차 역할을 담당하고 있다. 향후에도 세계화와 지식정보화라는 세계사적 변화의 물결을 주도해 나갈 것으로 예상된다. 그럼에도 동아시아 지역에는 과거 지역평화와 협력질서를 위협했던 패권주의 잔재와 배타적 민족주의 성향이 강하게 작용한다. 특히, 동아시아의 핵심 지역인 동북아는 갈등 양상의 지정학적 요인이 협력지향의 지정학적 요인의 확대, 심화를 저해하여 역내 질서의 유동성과 불안정성을 증폭시킬 잠재성이 농후하다.

21세기 국제정치의 전략적 영역으로 등장한 동북아 지역은 패권주의 잔재와 민족주의의 복합적 작용, 경제협력과 정치 갈등의 혼재 그리고 역사적 유산에 기인하는 다양한 지역적 제약요인으로 역내 국가들 간의 갈등을 조정하고 협력을 확대, 심화시킬 수 있는 제도적 조정기제의 부재라는 구조적 특성을 갖는다. 이러한 동북아의 구

42) 이수형·윤태영, “동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략,” p. 21.

조적 특성이 지속된다면, 이는 동북아 역내 모든 국가들의 평화변영에 치명적인 장애요인이자 냉전의 적폐를 청산하고 평화지향의 남북관계를 구축하여 한반도 평화시대를 열어 나가고자 하는 한국에게는 외교안보적 부담으로 작용할 것이다. 동북아 역사를 통해 확인할 수 있듯이, 동북아의 미래는 한국의 운명과 직결되어 있다. 따라서 미래의 동북아 지역은 한국이 항구적으로 국가이익을 보전하고 확장시켜 나가야 할 핵심적 공간이다.

그러나 동북아 지역은 21세기에 들어와 지정학적, 전략적 가치가 그 어느 때 보다도 증대되었음에도 불구하고 탈냉전의 비동시적 중복성⁴³⁾으로 인해 한반도 및 동북아의 평화안보환경은 냉전적 속성인 경성안보위협과 연성안보위협이 혼재되어 있는 상황을 보인다.⁴⁴⁾

<표 III-1> 미-중 상호 불신의 원천과 영역별 오인

영역/쟁점	미국의 대외정책에 대한 중국의 인식	중국의 대외 정책에 대한 미국의 인식
국제체제의 구조적 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 미 패권 및 지배력 유지 • 중국의 부상 억제 	<ul style="list-style-type: none"> • 미국을 대체 • 미중 관계는 제로섬 게임
정치·가치체계	<ul style="list-style-type: none"> • 사회주의에 대한 평화진화전략 • 서구화, 국가분열 조장 	<ul style="list-style-type: none"> • 권위주의체제의 불안정성 • 국내 안정을 위한 국제적 위기 조성 (민족주의 조장)
외교	<ul style="list-style-type: none"> • 부정의와 협소한 국익중심 • 북한과 이란의 체제변화 기도 • 대테러전은 지역적, 국제적으로 미국의 이익권 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제적 규범과 레짐 강화에 책임있는 역할 미비 • 아시아에서 미국의 영향과 이익을 희생으로 지역적 지배 도모

43) 탈냉전의 비동시성이라는 측면에서 유럽에서의 격변이 지정학적 지진이었고 냉전구조를 해체시켰다면 한반도 및 동북아에서의 변화는 지정학적 여진이었고 아직도 냉전의 잔재가 남아 있다. 탈냉전의 중복성이라는 측면에서 유럽의 안보구조는 새로운 안보환경을 맞이하였으나 한반도 및 동북아 안보구조는 냉전적 속성과 탈냉전적 속성이 강하게 교차되는 중복성을 보인다. 이수형, “한미연합방위체제의 구조조정방안 모색,” 『국제정치논총』, 제40집 3호 (2000), pp. 380~381.

44) 이수형·윤태영, “동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략,” p. 22.

영역/쟁점	미국의 대외정책에 대한 중국의 인식	중국의 대외 정책에 대한 미국의 인식
경제와 무역	<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 경제적 실패 회생양으로미-중 경제 마찰 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 중상주의적 입장 강화 • 희소자원의 전략적 접근
에너지와 기후변화	<ul style="list-style-type: none"> • 이라크 전쟁과 미국의 중동정책은 지구적 오일공급 통제욕망 • 기후변화는 중국의 부상을 막기 위한 서구의 음모 	
국가안보	<ul style="list-style-type: none"> • 미국은 중국의 최대 안보위협국 • 중국 주변국과의 안보협력 강화는 대중 포위 전략의 일환 	<ul style="list-style-type: none"> • 대중 불신은 미국 체제(군부·정보 기관·의회)에서 일정 정도 제도화 되어 있음 • 주요 지역에 대한 군사계획 불투명성 • 사이버안보영역과 첨단기술에 대한 스파이 행위에 대한 우려
불신의 원천	<ul style="list-style-type: none"> • 정치전통·가치체계·정치문화의 상이성(구조적 불신원천) • 정책결정과정정에 대한 이해와 평가의 부족 • 미비한 힘의 격차에 따른 의도의 불확실성 	

출처: Kenneth Lieberthal and Jisi Wang, *Addressing US-China Strategic Distrust* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2012), pp. 7~38 참조 작성.

더군다나 오늘날 동북아 평화안보환경에서 다른 지역과는 달리 동아시아 정세의 주요 특징 중의 하나는 미중 간의 세력전이 양상과 그에 따른 지정학적 안보 경쟁이 격화될 조짐을 보인다는 것이다. 현재 미국과 중국은 이 지역에 대한 영향력 경쟁을 강화하고 있다. 힘의 대전환이 진행되는 상황에서 전략적 영역으로 부상한 동아시아 지역에 대한 중국의 영향력 확장은 1951년 미일동맹을 근간으로 유지되어 온 샌프란시스코 체제(San Francisco System)에 대한 가장 강력한 도전요인으로 작용하게 되었다.⁴⁵⁾

45) 샌프란시스코 체제의 성립 배경과 변화에 대해서는 다음을 참조. Douglas Stuart, "San Francisco 2.0: Military Aspects of the U.S. Pivot toward Asia," *Asian Affairs: An American Review*, vol. 39 (2012), pp. 202~218; John W. Dower, "The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.-Japan-China

이에 따라 오늘날 동(북)아시아 지역은 미국과 중국의 영향력 경쟁이 펼쳐지는 강대국 정치의 핵심지가 되었다. 동아시아 지역에서 자신의 영향력을 유지, 확장하고자 하는 미국과 이 지역을 자신의 세력권으로 삼고자 하는 현상 타파적인 중국의 영향력 경쟁은 미중 상호 불신으로, 상황에 따라 전략적 협력관계와 적대적 경쟁관계라는 협력과 갈등의 이중주 양상을 보인다. 특히, 힘을 통한 평화를 강조하는 트럼프 행정부의 출범 이후 동아시아 전역에 걸친 미중관계의 경쟁양상은 전략적 협력보다는 적대적 경쟁관계의 성격이 한층 강화되는 양상을 보인다. 동아시아 지역 전체에 걸친 미중 간의 영향력 경쟁 격화는 동아시아 국제정치의 불확실성을 더욱 증폭시켜 나감과 동시에 그 하위영역이라 할 수 있는 동북아 국제정치의 불확실성도 높여 동북아 평화협력 플랫폼 구축에 부정적 영향을 미칠 것은 자명한 사실이다.

한편, 1993년 3월 북한이 핵확산금지조약에서 탈퇴를 선언한 이후 적어도 2017년 11월 북한이 핵 무력 완성을 선언한 시점까지 북한의 핵 문제도 한반도 평화변영을 위한 동북아 평화협력 플랫폼 구축에 최대의 장애요인으로 작용해 왔다. 그러나 2018년 평창 올림픽을 계기로 시작된 한반도 대전환과 맞물려 한반도 비핵화 문제는 역설적으로 문재인 정부가 강하게 추진하는 동북아 평화협력 플랫폼 구축에 장애요인이 아닌 촉진 요인으로 작용할 가능성이 매우 높다. 왜냐하면 북미 비핵화 협상을 통한 한반도에서의 완전한 비핵화는 한반도의 항구적 평화체제 구축과 기능적으로 연계되어 있어 한반도의 완전한 비핵화는 한반도 차원을 넘어 동북아의 평화협력을 촉진시킬 가능성이 그 어느 때 보다도 높기 때문이다. 미중 간의 영

Relations,” *The Asia-Pacific Journal*, February 23, 2014, <<https://apjif.org/2014/12/8/John-W.-Dower/4079/article.html>> (Accessed October 14, 2018).

향력 경쟁이 보다 격화되는 양상과는 대조적으로 한반도의 완전한 비핵화가 이루어질 가능성이 높은 현재의 부정적/긍정적 상황요인이 교차하고 중복되어 있는 한반도 및 동북아 상황에서 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 남북관계 진전과 한반도 비핵화와 맞물려 진행될 것으로 여겨지는 한반도 평화체제 구축과 역내 국가들의 이해관계에 다음과 같은 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대된다.

첫째, 한반도는 지정학적으로 동북아의 핵심지역이기에도 한반도의 안정과 불안정은 곧바로 동북아 지역 국가들의 이해관계에 엄청난 영향을 미칠 수 있다. 역으로 동북아 역내 국가들은 남북한 당사자의 의사와 관계없이 동북아의 핵심지인 한반도에 그들 자신의 이익을 극대화시키고자 하는 역사적 경향을 보여 왔다.⁴⁶⁾ 따라서 한반도를 중심으로 한 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 새로운 한반도 평화시대를 보다 공고히 만들 뿐 아니라 한반도와 동북아가 평화체제와 평화협력 플랫폼을 중심으로 선순환구조를 형성하여 평화를 확산, 증진시켜 나갈 수 있는 획기적 계기를 마련할 수 있다는 점이다.

둘째, 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 한반도의 항구적 평화체제와 선순환구조를 형성할 뿐만 아니라 과거와 마찬가지로 현재에도 지속되고 있는 배타적 민족주의와 그에 뿌리를 둔 지정학적 경쟁논리에서 분출될 수 있는 역내 국가들 간의 갈등과 대결양상을 완화시키고 또한 관리·조정할 수 있는 역할을 담당할 수 있다는 점이다. 냉전이 종식 된지도 벌써 근 30여 년이 지났다. 그럼에도 동북아 지역은 미국과 중국의 세력경쟁과 세력전이 양상으로 역내 국가들의 안보 패러다임은 여전히 국가안보 패러다임에 머물러 있다.⁴⁷⁾ 동북

46) 이수형·윤태영, “동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략,” p. 23.

47) 국제안보환경의 변화와 관련하여 안보 패러다임의 변화가 국가안보 패러다임에서 국제안보 패러다임으로, 나아가 지구안보 패러다임으로의 변화는 이를 해석하는 현실주의자와 자유주의자 그리고 인간 본성과 국가 행위에 대한 이론적 가정에

아 평화협력 플랫폼 구축은 역내 국가들에게 안보 패러다임의 전환과 평화와 안보에 대한 새로운 인식과 사고를 제공해 줄 것이다. 동북아 평화협력 플랫폼이 구축되기 위해서는 기본적으로 동북아 역내 국가들의 안보에 대한 인식 전환이 선행되어야 하기 때문이다. 즉, 동북아 역내 국가들이 과거와 마찬가지로 현재 및 미래에도 억지와 균형 그리고 군비경쟁, 동맹 등을 중시하는 전통적 국가안보 패러다임을 견지한다면 한반도와 동북아의 평화와 안보의 상호작용과 이들 간의 선순환구조를 형성하기 위한 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 사실상 불가능하기 때문이다.

셋째, 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 역내 국가들의 경제적 역동성을 지속시키고 이를 보다 가속화시킬 수 있는 튼튼한 발판이 될 것이라는 점이다. 많은 사람들이 21세기는 동아시아의 시대라고 이야기하면서도 그 지속기간에 대해서 많은 회의를 품고 있는 것도 사실이다. 왜냐하면 동북아 역내 국가들 간에 산적해 있는 과거의 정치에서 연유하는 미해결 문제와 이를 원만하게 조정하고 관리해 나갈 수 있는 다자협약체가 부재하기 때문이다. 그렇기 때문에 동북아 역내 국가들이 지속적인 경제성장을 통해 번영을 누리기 위해서는 역설적으로 크고 작은 역내 갈등을 조정하고 관리해 나갈 수 있는 동북아 평화협력 플랫폼 구축이 요구되는 것이다. 이와 관련하여 유럽통합과정의 경험과 교훈을 되새겨 볼 필요가 있다. 지난 시대부터 오늘까지도 이어지는 유럽통합과정은 민족주의와 과거의 갈등유형을 극복하기 위한 화해의 의제/비전, 경제적 통합을 통한 경제적 번영, 미국으로부터 독립적인 세계적 세력이 되는 하나의 유럽이라는 3개의 상이하지만 중첩적인 의제와 비전을 일관되게 추구해 왔

따라 달리한다. 이에 대해서는 다음을 참조. Helga Haftendorn, "The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security," *International Studies Quarterly*, vol. 35, no. 1 (1991), pp. 3~17.

다.⁴⁸⁾ 냉전시대 유럽통합과정의 안정적 지속은 통합과정의 내적 맥락보다도 일차적으로 외적 맥락의 안보적 안정성에서 기인하는 것이었다. 즉, 다자주의적 행위양식을 습관화, 제도화한 나토와 유럽 안보협력회의(CSCE)가 유럽통합과정을 안정적으로 지속시킬 수 있는 외적 토양을 마련해 주었기 때문이다.⁴⁹⁾ 이러한 유럽의 경험과 교훈을 통해 보았을 때, 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 동북아 국가들의 경제적 협력과 역동성을 뒷받침하고 또한 이를 촉진시킬 수 있는 중요한 외적 토양이 될 것이다.

마지막으로, 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 동북아 역내 안보환경의 전환 및 새로운 안보환경 촉진을 통해 평화와 안보, 안보와 평화 간의 선순환구조를 형성할 수 있는 튼튼한 발판이 될 것이라는 점이다. 제2차 세계대전 이후 동북아 안보구도는 동맹 대 동맹, 국가 대 국가 간의 경직된 세력균형체제의 구도를 벗어나지 못했다. 2018년 현재의 동북아 안보구도는 체제에 대한 안전보장이 이루어진다면 핵을 포기하겠다는 김정은 위원장의 전략적 결단에 따라 북미 비핵화 프로세스가 가동되면서 대전환의 양상을 보이지만, 그럼에도 동북아 안보구도의 본질은 여전히 남방세력의 동맹(미국·일본·한국) 대 북방세력의 동맹(중국·러시아·북한) 혹은 국가(미국) 대 국가(중국과 러시아의 전략적 제휴)의 역학관계에 좌우되는 상황이다. 그러나 이러한 역학관계는 기본적으로 탈냉전의 보편경쟁체제가 아닌 과거의 냉전적 속성인 지정학적 경쟁논리에 입각하기 때문에 안보 딜레마의 악순환을 지속시켜 한반도 평화체제 구축을 불가

48) Ronald D. Asmus, "Double enlargement: redefining the Atlantic partnership after the Cold War," in *American and Europe: A Partnership For A New Era*, eds. David C. Gompert and F. Stephen Larrabee (Cambridge: Cambridge University Press, 1998); David C. Gompert and F. Stephen Larrabee, 이수형 역, 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』 (서울: 한울 아카데미, 2000), pp. 54~55.

49) 이수형·윤태영, "동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략," p. 25.

능하게 만들고,⁵⁰⁾ 나아가 이 지역에서 새로운 냉전을 야기할 수 있는 밑거름이 된다.

이러한 양상은 지난 냉전시대 유럽의 경험을 통해 확인할 수 있는 것이다. 냉전시대 유럽의 안보환경은 기본적으로 지정학적 경쟁논리에 입각한 나토와 바르샤바조약기구(WTO) 간의 첨예한 군사적 대립구조였으나 다른 한편으로는 이러한 대립구조에서 파생될 수 있는 부정적 측면들을 완화, 제거하는 완충 역할을 담당해 온 유럽안보협력회의가 존재했던 것도 사실이다.⁵¹⁾ 그렇기 때문에 동맹 대 동맹이라는 냉전적 속성이 지속되는 와중에서도 지역 국가들 간의 대화와 협력 그리고 신뢰조성이라는 탈냉전적 속성이 성장할 수 있었던 것이다.⁵²⁾

유럽의 이러한 경험이 오늘날의 동북아 안보구도에 던져주는 교훈 및 시사점은 지정학적 경쟁 구도에서 파생될 수 있는 오인이나 불신을 제거하고 역내 국가들 간의 대화와 협력 그리고 신뢰를 조성할 수 있는 다자안보평화협력체가 요구된다는 점이다. 그렇기 때문에 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 특정 국가의 이해 차원이 아니라 민족주의에 기반한 지정학적 경쟁논리를 불식시키고 역내 모든 국가들 간 상호 안정적 협력관계를 달성할 수 있는 안보환경을 제공하며 보편경쟁의 지역체제를 활성화시킬 수 있는 윈-윈 전략인 것이다.⁵³⁾ 특히, 동북아 주변 4강 간에 첨예한 이익이 상충하는 한반도의 지정학을 고려한다면, 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 한반도 평화와 번영 그리고 통일한국을 완성하는 데 반드시 선행되어야 할 외적 조건인 것이다.

50) 위의 글, pp. 25~26.

51) 위의 글, p. 26.

52) 위의 글, p. 26.

53) 위의 글, p. 26.

3. 추진전략

동북아 평화협력 플랫폼 구축을 위한 추진전략으로 ①동맹과 다자안보 병행전략, ②안보와 경제의 협력연계전략, ③사회문화교류 활성화가 필요하다. 이하에서는 동북아 평화협력 플랫폼 구축을 위해 이러한 세 가지 추진전략이 필요한 이유와 그 의미가 무엇인가를 제시하고자 한다.

먼저, 동맹과 다자안보 병행 추진전략이다. 현재 한반도와 동북아 정세는 서로 상이한 성격을 갖는 전환의 국면을 보인다. 한반도의 정세가 지난 70년 지속되어 온 냉전의 잔재를 완전히 제거하여 새로운 한반도 평화의 시대를 열어 나가겠다는 남북한의 평화로의 담대한 여정이 시작되었다면, 동북아 정세는 미국과 중국의 세력균형과 세력전이라는 세력경쟁이 보다 가속화되는 양상을 보이면서 잠재적으로 역내 정세를 소용돌이의 강대국 정치로 몰고 갈 징후를 보인다. 이런 부조화적인 한반도와 동북아 정세 변화를 고려한 경우, 동북아 평화협력 플랫폼 구축전략으로 동맹과 다자안보 병행전략이 중요하다. 한미동맹과 동북아 다자안보협력 병행 추진은 근대 이행기 과정에서 친중 국가전략의 이익과 손해, 냉전기 대미 편향적 국가전략의 이익과 손해를 통합적으로 취사선택하여 친중과 친미의 이분법적 사고체계를 극복하고자 한 역사적 조건에 대한 성찰의 결과이다. 특히, 남북한이 새로운 한반도 평화시대를 열어 가는 역사적 흐름에 부합하는 한국의 자주국방과 한미동맹의 변화는 동북아 평화와 배치되지 않는다. 주변 국가들의 전략적 요충지인 한반도에서의 안보 불안은 오히려 동북아 전란과 대결로 연결될 수 있다. 따라서 한미동맹과 동북아 다자안보의 병행 추진은 한반도 평화안보와 동북아 평화안보의 불가분적 관계라는 인식하에 한반도 평화를 위한 남북한의 군사

적 신뢰구축과 양립관계에 있는 것이다.

두 번째 추진전략은 안보와 경제의 협력연계전략이다. 동북아 역내 국가들 간의 안보협력과 경제협력의 연계는 역내 국가들 간의 상호의존성을 확대, 심화시킬 뿐만 아니라 역내 갈등을 해소할 수 있는 동력으로 작동할 것이다. 지난 냉전시대 동북아에서는 유럽에서와는 달리 포괄적인 평화협력의 기제가 부재했을 뿐만 아니라 경제협력과 안보협력도 별개 차원에서 진행되었고 협력의 차원과 수준도 진영논리의 범주를 벗어나지 못했다. 21세기 동북아 지역이 국제정치적 전략적 영역으로 부상함에 따라 역내 국가들 간의 경제협력은 그 어느 지역 못지않게 활발한 역동성을 보인다. 그러나 역내 국가들 간의 안보협력은 힘의 전환에 따른 세력균형과 세력전이의 양상으로 여전히 냉전의 잔재에서 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라 안보협력이 이루어진다 하더라도 상당히 제한적인 차원에 머물고 있는 것 또한 사실이다.

이런 맥락에서 보았을 때 21세기 동북아 지역에서 가장 현저한 특징 중의 하나는 안보와 경제의 분리 현상이 그 어느 지역보다 심하다는 것이다. 이것이 의미하는 바는 동북아 역내 국가들 간의 활발한 경제적 상호의존과 경제성장이 역내 안정과 평화 강화 및 확산으로 이어지기보다는 개별 국가들의 군비증강의 발판으로 활용된다는 점이다. 따라서 동북아 지역에서 현저하게 목격되는 경제와 안보, 안보와 경제의 극심한 분리현상은 이 지역 국가들 간의 과거의 정치에서 파생되는 미해결 문제(예를 들면 상이한 역사인식, 영유권 분쟁, 과거사 문제 등)가 정치화되었을 경우, 이것이 동북아 개별 국가들의 민족주의 정서를 자극하여 역내 국가들 간의 정치, 안보적 갈등으로 이어지고, 이는 결과적으로 역내 경제적 상호의존성과 지속적인 경제성장의 미래 불안요인으로 작동하는 경제↔안보의 선순환

구조가 아니라 경제↔안보의 악순환 구조를 지속시키는 근본적인 변수가 된다. 이러한 경제와 안보의 악순환 관계의 사례로는 센카쿠/다오이다오 섬을 둘러싼 중국과 일본의 영유권 분쟁의 여파에 따른 중국의 일본에 대한 희토류 수출 금지조치, 북한 핵개발에 따른 한반도 사드(THAAD)배치에 대해 한국에 대한 중국의 공식/비공식적인 유무형의 압박과 경제 제재 등을 들 수 있다.

동북아의 이러한 현실을 반영하여 동북아 평화협력 플랫폼 추진을 위해서는 안보와 경제의 연계전략이 필요하다. 즉, 다른 지역과는 달리 동북아 환경의 특수성을 감안하여 안보와 경제의 협력연계전략을 통해 평화와 번영을 개별적 목표로 분리하여 추진하거나 ‘선번영, 후평화’ 또는 ‘선평화, 후번영’과 같은 평화와 번영을 단계적으로 고려하는 것을 지양하고, 평화와 번영을 연계시킨 동시발전을 추구해 나가야 한다. 평화와 번영, 안보와 경제의 협력연계전략은 한반도의 항구적 평화체제와 신한반도 경제지도, 한미동맹과 동북아 평화협력 플랫폼, 남한 내부의 발전과 북한 내부의 발전을 통한 남북한 균형발전 도모, 한반도 협력과 동북아 협력 그리고 남·북·북미·한미관계 동시발전이라는 남·북·미 전략적 삼각관계의 선순환 구조를 구축해 상호 상생발전을 촉진할 수 있다. 요컨대, 안보와 경제의 협력연계전략은 궁극적으로 동북아 지역에 복합 평화 거버넌스를 창출하여 번영을 통한 평화, 평화를 통한 번영이라는 철학적 토대 위에서 지난 시절 유럽통합과정에서 나타났던 기능주의의 한계를 극복하고, 한반도 및 동북아 상황에 부합하는 역내 고유한 통합모델의 창출을 촉진할 수 있을 것이다.

세 번째 추진전략은 사회문화교류의 활성화이다. 동북아 평화협력 플랫폼을 안정적으로 구축하고 지속성을 확보하기 위해서는 역내 국가들 간의 평화협력의 토대가 되는 사회문화교류협력의 활성화

화가 무엇보다 중요하다고 본다. 왜냐하면 역내 국가들 간 사회문화 교류의 활성화는 상호 신뢰와 정서적 유대감을 형성함으로써 정치, 경제적 교류협력을 강화시킴과 동시에 사회문화적 요인으로 인한 역내 갈등 해소를 통해 지역 정체성을 창출할 수 있기 때문이다. 특히, 동북아 역내 국가들 간의 갈등은 정치·경제·안보적 요인뿐만 아니라 역사에 대한 인식 차이 등 사회문화적 요인으로도 발생하는 바, 이러한 갈등을 조정하기 위해서도 사회문화교류의 활성화 전략이 요구된다.

동북아 차원에서 한국은 사회문화교류 활성화 전략을 통해 열린 지역문화공동체를 창출할 수 있는 토양을 배양해야 한다. 역내 각국의 문화의 고유성과 차이를 인정하고 활발한 사회문화교류협력을 통해 폐쇄적이고 배타적인 자민족중심주의에서 벗어나 서로 공동번영할 수 있는 개방적 민족주의를 형성할 필요가 있다. 특히 한류를 중심으로 하는 한국발 매력 문화 발산은 동북아의 소통구조를 확대시켜 국가적 가치와 보편적 가치와의 조화를 추구해 나갈 수 있으며 문화외교 강화를 통한 외교의 다층화를 촉진해 나갈 수 있다. 한반도 차원에서 사회문화교류 활성화는 협력을 통한 역내 사회문화적 이질성을 극복해야 한다. 일례로, 정치외교적인 시도만으로 해결할 수 없는 남북문제는 남북 간의 다각적인 사회문화교류협력을 통해 민족문화의 동질성을 회복할 수 있다. 국가적 차원에서는 한국이 동북아시아 속에서의 문화국가 한국으로 자리매김할 수 있다. 이는 창의성 있는 문화 생산국가와 열린 동북아시아를 지향하는 문화국가로서의 한국의 이미지 혁신을 의미한다. 특히, 한국은 사회문화교류 활성화 전략을 통해 동북아 역사대화와 역사화해를 주도해 나가야 한다. 역사화해 없이는 동북아 지역에 부합하는 지역적 정체성을 건설할 수도 없을 뿐만 아니라 역내 국가 간, 시민사회 간의 반목과

갈등의 재연으로 동북아 평화협력 플랫폼 구축 여건이 더 어려워질 것이고 나아가 이미 구축된 동북아 평화협력 플랫폼의 안정적 지속도 보장할 수 없기 때문이다.

4. 실천과제

동북아 평화협력 플랫폼 구축을 위해서는 무엇보다도 먼저 한반도의 완전한 비핵화와 새로운 남북관계 구축, 남북한 군사적 신뢰구축을 통한 한반도 평화 공고화 그리고 한반도의 항구적 평화체제 정착이라는 한반도 차원의 문제가 우선적으로 해결되어야 한다. 주지하다시피, 냉전종식 이후 역대 한국 정부는 동북아 평화협력 구상을 지속적으로 강조해 왔다. 그럼에도 불구하고 지난 25년 동안 우리의 일관된 정책 입장과는 달리 동북아에 평화협력체도가 구축될 수 없었던 것은 동북아 차원에서 강대국들의 이해관계의 상충이라는 측면도 있지만, 보다 본질적 차원에서는 북한의 핵개발에 따른 남북관계의 주기적이고 지속적인 대립과 갈등의 적대적 상호경쟁성이 해결되지 않았기 때문이었다. 이러한 역사적 경험이 동북아 평화협력 플랫폼 구축에 던져주는 함의는 동북아 차원에서의 변화 이전에 남북한의 한반도 정치에서의 변화가 이루어져야지만 동북아 차원에서의 변화도 가능하다는 교훈이다. 그렇기 때문에 동북아 평화협력 플랫폼 구축을 위한 일차적 실천과제는 새로운 남북관계를 만들고 새로운 한반도 평화시대를 정착시켜 한반도에 항구적 평화체제를 뿌리내리는 작업이다. 이러한 과제는 유기적으로 연계되어 있는 문제이기 때문에 하나의 과제 해결 후 다른 과제 해결이라는 과정이 성립되기 힘든 구조이다. 다만, 여기에서는 논리적 차원에서 동북아 평화협력

플랫폼을 구축하기 위한 실천과제로 한반도 평화시대 정착과 항구적 평화체제 구축과 동북아 역내 다자협력 추진을 제시하고자 한다.

가. 한반도 평화시대 정착과 항구적 평화체제 구축

지난 시대 한반도는 냉전의 축소판이었다. 냉전 종식 이후에도 한반도는 남북의 적대적 상호경쟁성이라는 냉전의 잔재로부터 벗어나지 못했다. 그러나 2018년에 들어와 남북한의 한반도 정치는 근본적 대전환을 보이고 있다. 남과 북은 2018년 4월 27일, 5월 26일 그리고 9월 연속적인 정상회담을 통해 한반도에서 더이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열렸음을 8천만 우리 겨레와 전세계에 엄숙히 천명했다. 특히, 남과 북이 합의한 4·27 판문점선언과 9·19 평양공동선언은 분단과 전쟁, 적대적 상호의존으로 점철되어 왔던 냉전의 한반도를 해체하고 새로운 한반도 평화시대를 여는 대장정의 이정표를 제시하였다. 이런 점을 감안하여 여기에서는 4·27 판문점선언과 9·19 평양공동선언의 주요 성과와 의미 분석을 통해 한반도 평화시대 정착과 항구적 평화체제 구축 과제의 중요성을 되새겨보고자 한다.

4·27 판문점선언의 가장 중요한 첫 번째 성과는 민족 자주의 원칙을 바탕으로 남북이 같이 번영할 수 있는 안정적이고 지속적인 남북관계 발전을 위한 기틀을 확립한 것이다.⁵⁴⁾ 판문점 선언에서 남과 북이 “우리 민족의 운명은 우리 스스로 결정한다는 민족 자주 원칙을 확인하였으며 이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써 관계 개선과 발전의 전환적 국면을 열어 나가기로” 합의한 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. 먼저, 한반도 운명을

54) 이수형, “2018년 남북 정상회담의 성과와 향후 과제,” 『안보현안분석』, 제143권 (2018), p. 1.

우리 스스로 결정하겠다는 한반도 운명에 대한 자기결정권을 재천명했다는 점이다. 한반도 운명에 관한 남북한의 최초의 합의는 1972년 7·4 남북공동성명에서 밝힌 자주·평화·민족대단결이라는 3대 원칙이다. 이번 판문점 선언에서 남과 북이 민족 자주원칙을 확인한 것은 7·4 남북공동성명의 3대 원칙을 계승함과 아울러 이를 남북관계 발전의 전환적 국면을 열어 나가는 운영지침으로 삼겠다는 것을 밝힌 것이다. 특히, 한반도 운명에 관한 자기결정권 확인은 안정적인이고 지속적인 남북관계 발전을 디딤돌 삼아 한반도 문제 해결을 둘러싸고 그동안 국내외 일각에서 제기되어 왔던 ‘코리아 패싱’이 일어날 수 있는 상황을 원천적으로 방지하겠다는 의지를 완곡하게 표현한 것이라고 볼 수 있다.⁵⁵⁾

4·27 판문점선언의 두 번째 성과는 남과 북이 새로운 한반도 평화시대를 주도적으로 열어 나갈 것에 합의했다는 점이다. 판문점 선언을 통해 남과 북은 “한반도에서 참여한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해 나갈 것”과 “한반도의 군사적 긴장 상태를 완화하고 전쟁 위험을 해소하는 것은 민족의 운명과 관련되는 매우 중대한 문제이며 우리 겨레의 평화롭고 안정된 삶을 보장하기 위한 관건적인 문제이다”라고 선언하여 분단 이후 지속되어 왔던 한반도 냉전구도를 종식시켜 남북이 평화롭게 공존할 수 있는 여건을 조성해 나가겠다는 강한 의지를 천명했다는 점이다. 새로운 한반도 평화시대를 열어 나가겠다는 남과 북의 합의는 그동안 안보에 의해 유지되던 한반도 평화를 뒤로하고 안보와 평화의 선순환 관계로 구축된 새로운 한반도 평화시대의 개막을 예고한다. 특히, 이번 남북 정상회담은 판문점 선언을 통해 한반도에서 민족의 공멸을 초래할 수 있는 전쟁에 반대한다는 입장을

55) 위의 글, pp. 1~2.

명문화하고 정상 수준에서 과거 남북이 합의한 불가침 의무를 존중하고 이를 이행할 것임을 공식화함으로써 불가침 합의의 신뢰성과 이행력을 담보했다는데 큰 의미가 있다.⁵⁶⁾

4·27 판문점선언의 세 번째 성과는 남북관계 발전과 비핵화의 선순환을 위한 토대를 구축하여 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축의 청사진을 제시했다는 점이다. 이번 판문점 선언에서 남북이 “완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인”하고, “정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다”는 점은 다음과 같은 중요한 의미를 내포한다. 우선, 그동안 지속적으로 논란이 되어 왔던 북한의 비핵화 의지를 판문점 선언에 명문화했다는 점과 이를 통해 북미 정상회담의 성공적 개최를 뒷받침할 수 있는 여건을 마련했다는 점이다. 즉, 이번 남북 정상회담은 냉전의 한반도 역사를 청산하기 위해서는 새로운 남북관계 확립 못지않게 북미 적대적 관계 청산이 이루어져야 한다는 남북의 공통적 인식을 바탕으로 남·북·미 선순환 관계 창출의 우선조건인 한반도 비핵화 목표를 확고하게 견지하여 한반도 정전체제를 항구적 평화체제로 전환시킬 수 있는 결정적 계기를 마련했다는 점에서 그 의미가 남다르다 하겠다.⁵⁷⁾

4·27 판문점선언이 한반도에서 냉전의 잔재를 종식시키겠다는 첫 발을 내딛었다면, 9·19 평양공동선언은 한반도 평화시대 정착과 항구적 평화체제 구축을 위해 4·27 판문점선언 합의 내용을 보다 구체적으로 실천해 나가겠다는 데 방점을 두었다. 특히, 9·19 평양

56) 위의 글. p. 2.

57) 위의 글. p. 2.

공동선언에서 가장 두드러진 대목은 “판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서”이다. 평양공동선언에서 나타난 군사분야 합의서는 6개조 22항으로 구성되어 있으며 판문점선언을 이행하기 위한 구체적인 방법을 제시한다. 예를 들면, 평양공동선언의 군사분야 합의서에는 지상·해상·공중에서의 적대행위를 중지하는 방법, 공통의 작전수행절차 준수, 비무장지대에서의 감시초소(GP) 철수, 공동경비구역(JSA)의 비무장화, 공동 유해발굴, 한강 하구 공동 이용 등을 담고 있다. 남북이 이러한 군사분야 합의를 이끌어낼 수 있었던 것은 한반도에서 더이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열릴 것이라는 판문점선언의 대의명분을 이행하기 위한 구체적 실천 방안에 따른 것이지만, 그 이면에는 한반도 안보에 대한 남북한의 발상의 전환이 녹아 있다. 그것은 다름 아닌 이제까지의 대결적 국가안보(national security)에서 함께하는 공동안보(common security)로의 전환인 것이다.⁵⁸⁾

주지하다시피, 지난 냉전체제에서 동-서 경쟁과 전략적 핵 억지에 대한 반응으로 유럽에서 나타난 공동안보는 팔머위원회(Palme Commission)의 보고서(Common Security: A Blueprint for Survival)에 그 기원을 둔다. 팔머위원회 보고서가 제시한 공동안보의 여섯 가지 원칙은 다음과 같다.⁵⁹⁾ 1980년대 초반 미국과 소련의 중거리핵무기 대결양상과 군비증대로 유럽에서 전쟁 위협이 고조되는 분위기에서 이를 해결하고 유럽의 평화를 증진시키기 위해 나온 새로운 안보 개념이다. 안보의 상호의존성을 강조하는 공동안보의 핵심 내용은 다음과 같다. 첫째, 모든 국가는 안보를 위한 정당

58) 이수형, “평양공동선언 군사분야 합의와 남북한 공동안보,” 『이슈브리프』, 2018-41(2018), pp. 3~4.

59) 이수형, “비전통적 안보 개념: 등장 배경, 유형 및 속성,” 함택영·박영준 엮음, 『안전보장의 국제정치학』 (서울: 사회평론, 2010), pp. 58~59.

한 권리를 갖는다. 둘째, 군사력은 국가 간의 분쟁 해결을 위한 정당한 도구가 아니다. 셋째, 국가 정책의 표현에는 제한이 필요하다. 넷째, 안보는 군사적 우위로 얻을 수 없다. 다섯째, 무기의 양적인 감축과 질적인 제한은 공동안보를 위해 필수적이다. 마지막으로, 무기협정과 정치적 사안의 연계는 피해야 한다.⁶⁰⁾ 이러한 원칙을 갖는 공동안보는 크게 두 가지 내용을 골자로 한다. 첫째, 당시 냉전의 심화와 군비경쟁과 핵전쟁의 위협이 증대되는 가운데 이러한 문제 해결을 위해 전통적인 억지 개념이나 냉전적 사고에 의지하지 않고 국가 간 새로운 대화의 장이나 제도의 창출을 통해 전쟁의 위험을 줄이고 평화를 얻고자 했다는 점이다. 둘째, 공동안보는 단순히 군사적 차원이 아니라 비군사적 차원의 안보 문제에도 주목하여 안보 이슈의 다양성을 인정하는 포괄적 안보를 지향한다는 점이다.⁶¹⁾ 요컨대, 공동안보는 냉전 시기 핵전쟁의 위협이라는 특별한 상황과 군비경쟁의 심화와 같은 상황 그리고 국가 간의 상호의존성이 증대하면서 기아문제, 경제 갈등, 환경오염 등에 대한 국가 간 협력의 필요성이 높아지는 상황에서 이전 시기와는 다른 새로운 시각으로 다양한 문제들에 대한 공동 해결을 추구하려는 목표로부터 출현한 안보 개념이다.⁶²⁾

9·19 평양공동선언에서 남북이 합의한 군사분야의 다양한 항목들은 억지에 바탕을 둔 기존의 국가안보 대신 안보의 상호의존과 협력의 정신을 강조하는 공동안보의 사고가 녹아 있다. 또한 이번 군사분야의 합의 내용은 전통적인 안보영역에만 국한되지 않고 비군

60) Olaf Palme *et al.*, *Common Security: A Blueprint for Survival* (New York: Simon and Schuster, 1982), pp. 7~11.

61) 신범식, “집단안보, 공동안보, 협력안보,” 함택영·박영준 엮음, 『안전보장의 국제정치학』 (서울: 사회평론, 2010), pp. 268~269.

62) 위의 글, p. 270.

사적 차원의 안보 문제도 포함한다. 예를 들면, 서해 북방 한계선 일대 평화수역조성 및 안전한 어로활동 보장, 한강 하구 공동이용 수역 설정 등 비군사적 차원의 안보 문제에도 주목한다. 이 또한 공동안보가 지향하는 안보 쟁점의 다양성을 인정하는 포괄적인 안보 와도 일맥상통하는 것이다. 그렇기 때문에 이번 군사분야 합의는 안보와 평화, 평화와 안보의 선순환구조를 통해서만 새로운 한반도 평화와 항구적 평화체제 구축이 가능하다는 사고의 전환과 새로운 인식의 첫 발을 내딛은 것이다.⁶³⁾ 새로운 한반도 평화정착을 넘어 한반도에 항구적 평화체제를 구축하기 위해서는 남북한의 군사적 긴장완화와 더 높은 차원의 군사분야 협력 그리고 북한의 완전한 비핵화가 이루어져야 한다는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그러나 이보다 더욱 의미 있고 중요한 것은 한반도 안보를 바라보는 우리의 사고와 인식이 바뀌어야 한다.⁶⁴⁾ 이를 통해 우리는 안보가 평화를 보장하고 평화가 안보를 더욱 튼튼히 뒷받침할 수 있는 평화지향의 안보체제를 만들어가야 한다.⁶⁵⁾

그 어느 때의 남북 정상회담과 비교할 수 없는 성과를 창출한 2018년 세 차례의 남북 정상회담은 우리가 한 번도 가보지 못한 한반도 평화 프로세스라는 미개척의 길을 열었다. 지금부터 우리가 가야만 하는 한반도 평화 프로세스라는 대장정의 길은 우리가 소망하고 기대하는 탄탄하고 곱게 뻗은 고속도로가 아님은 분명하다. 한반도 평화의 앞길에는 헤쳐 나가야만 하는 수많은 장애물과 예상치 못한 고비들이 도사리고 있는 것 또한 사실이다. 그럼에도 우리는 한

63) 이수형, “평양공동선언 군사분야 합의와 남북한 공동안보,” p. 4.

64) 위의 글, p. 5.

65) 평화지향의 안보체제는 항구적 평화체제의 초기단계로 이것이 중장기적으로 안정적으로 작동했을 경우 항구적 평화체제 구축이 가능한 것이다. 평화지향의 안보체제에 대한 이하의 내용은 다음의 글을 인용하였음을 밝힌다. 이수형·최용환, “평화지향의 안보체제 구축 전략,” 『INSS전략보고』, 2018-03 (2018), pp. 1~18.

반도 평화프로세스가 한반도에 지속가능한 평화와 번영을 구가할 수 있는 튼튼한 토대가 되기를 갈망하고 또한 노력해야 한다. 2017년 7월 문재인 대통령이 밝힌 ‘베를린 구상’을 실현하기 위한 한반도 평화 프로세스는 각기 독립적이면서도 서로 연동되어 있는 세 개의 프로세스가 존재한다. 남북 평화협력 프로세스, 북미 평화협력 프로세스 그리고 동북아 평화협력 프로세스가 그것이다. 한반도 평화 프로세스를 지탱하는 세 개의 평화협력 기둥이 굳건히 세워지기 위해서는 적어도 한반도 비핵화와 항구적 평화체제 문제가 선행되어야 하며, 이를 위해서는 무엇보다도 기존의 안보에 의한 평화 논리를 극복해야 한다.

안보와 평화를 이분법적으로 접근하고 평화를 유지하고 확보하기 위해서는 우선적으로 안보를 튼튼히 해야 한다는 ‘선안보, 후평화’라는 현실과 인식은 지난 20세기 국제정치에서 지역과 국가를 불문하고 모든 사람들이 하나의 절대적 진리인 것처럼 받아들여 왔다. 무제한적인 핵 군비경쟁을 통해 전쟁을 방지하고 언제 깨질지 모르는 불안한 평화라는 ‘공포 속의 평화’를 경험한 유럽의 평화가 그러했고 한반도의 평화가 그러했다. 평화를 지키기 위해 평화 그 자체의 구성물에 관심과 실천을 두기보다는 동맹·군비·억지라는 군사적 수단을 통해 전쟁의 부재가 평화라는 안보에 의한 평화가 우리의 사고와 인식을 지배해 왔다. 환경이 바뀌고 시대가 변함에 따라 안보에 의한 평화가 안보와 평화의 조화, 나아가 평화에 의한 평화라는 새로운 인식이 싹트고 성장한 유럽과는 달리, 분단과 전쟁을 겪은 한반도에서의 평화는 언제나 안보의 부속물이었다. 서로 이질적인 정치체제로 갈라진 남과 북의 체제경쟁은 서로에 대한 인식과 행동을 선악의 이분법적 사고와 효과를 각인시키는 소위 거울영상(mirror image) 효과를 확대·재생산하고 상황에 따라서는 서로를 필요로

하는 적대적 상호존관계를 만들어 왔다. 구조적 분단과 전쟁의 후유증은 한반도에서 안보는 절대선이자 최고의 가치이기 때문에 이에 대해 그 누구도 이의를 제기하거나 거부할 수 없는 단단한 사회적 토양을 구축해 왔다. 그렇기 때문에 우리가 알고 있던 평화는 안보에 의한 평화였던 것이다.

분단국가인 한반도에서 안보의 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 왜냐하면 한국의 현실에서 안보는 곧 너와 나, 우리의 생존과 직결되어 있는 문제이기 때문이다. 그러나 우리가 지향하는 안보가 어떤 안보인지 고민하고, 안보와 평화가 동전의 양면이자 불가분적 가치라는 점을 인식하여 어떤 안보체제를 구축하여 평화와 안보가 선순환 할 수 있는가를 고민하는 것이 중요하다. 한반도 안보체제는 한반도에서 전쟁을 방지하고 평화를 유지시켜 나가기 위해 한국전쟁 당사자들이 고안해 낸 질서 유지 메커니즘이라 할 수 있다. 구체적으로 오늘날 한반도 안보체제는 다름 아닌 정전체제이다. 1953년 7월 정전협정에 따라 태동·작동하고 있는 정전체제의 주요 구성요소는 판문점, 비무장지대(DMZ), 군사분계선, 정전협정상의 군사정전위와 남북기본합의서상의 군사공동위 그리고 유엔연합군사령부이다. 또한 이를 뒷받침하는 남북한 각자의 한미동맹과 북중동맹이 있다. 따라서 오늘에 이르기까지 한반도 평화는 기본적으로 분단 상황을 관리하는 안보체제에 의해 지탱되어 왔고 그 성격은 안보에 의한 평화의 범주를 뛰어 넘을 수 없었다.

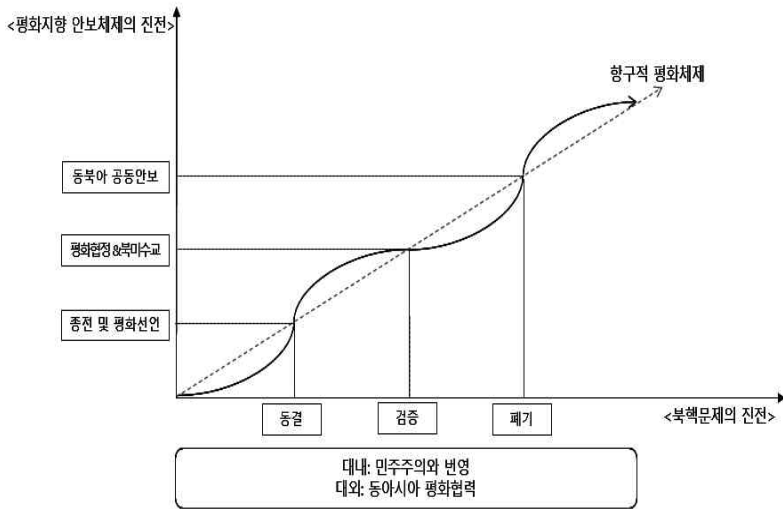
1991년 12월 남북기본합의서 체결 이래 오늘에 이르기까지 한반도에 지속가능한 평화가 자리 잡지 못한 것도, 과거와 마찬가지로 여전히 안보에 의한 평화만이 온전히 한반도 평화를 담보해 줄 수 있을 것이라는 우리의 사고와 믿음에 깊게 뿌리박혀 있기 때문이다. 이제라도 우리는 평화와 안보의 불가분적 가치를 인식하고 안보에 의한

평화보다는 평화지향의 안보를 논의해야 할 것이다. 한반도에 지속 가능하고 항구적인 평화 정착은 우리의 사고 전환과 평화지향의 안보체제가 구축되었을 때에만 가능하기 때문이다. 현재의 상황을 고려하고 그동안 한반도의 평화가 안보에 의한 평화였다는 점을 감안했을 경우 그리고 판문점선언과 9월 평양공동선언에서 합의한 내용을 실천해 나간다는 취지에서 우리는 작금의 안보체제의 구성물을 보다 평화지향적인 안보체제로 대체해 나가는 작업을 진행해야 한다. 즉, 분단관리와 전쟁 방지에 초점을 둔 정전체제의 구성 요소들을 재구성하여 평화지향의 안보체제를 구축하는 것이다. 그것이 바로 한반도에서 항구적 평화체제를 구축하기 위한 우리의 첫걸음일 뿐만 아니라 동북아 평화협력 플랫폼 구축을 위한 길이기도 하다.

한반도의 현실을 고려할 때, 평화지향의 안보체제 구축은 결국 비핵화 및 평화체제의 진전과 연동되어 이루어질 수밖에 없다. 비핵화와 평화체제의 진전이 이루어지는 과정 자체가 한반도 평화프로세스라고 할 수 있으며, 이것이 지속가능성과 안정성을 확보할 수 있을 때 항구적 평화체제가 완성될 수 있을 것이다. 평화지향의 안보체제는 항구적 평화체제 수립의 초기 단계로서, 기존의 안보 중심적 시각을 넘어 평화적 수단에 의한 안보체제 구축을 의미한다. 평화체제가 만들어졌다고 해서 안보 문제가 없어지는 것이 아니라, 평화 그 자체가 안정적 안보체제를 의미하는 것이다. 한반도에 평화지향의 안보체제 구축을 위해서는 ①평화지향의 남북관계 ②한반도 비핵화 ③현재의 정전체제 구성물의 근본적 재편이 이루어져야 한다. 평화지향의 남북관계는 ‘판문점 선언’에서 합의한 남북한 군사적 긴장 완화 및 전쟁위험 해소와 관련된 일련의 군사적 신뢰구축 조치들이 이루어져야 한다. 정전체제 구성물의 근본적 재편은 비핵화 프로세스와 연동되어 항구적 평화체제로의 입구라 할 수 있는 평화지향

의 안보체제로 전환되어 나가야 한다. 평화지향의 안보체제 구축 과정을 그림으로 나타내면 다음 그림과 같다.

<그림 III-1> 평화지향의 안보체제 추진 개념도⁶⁶⁾



북핵문제의 진전에 조응하여 평화지향 안보체제가 심화되며, 이 과정에서 남북 간 군사적 신뢰구축, 정전체제 구성물들의 전환 등이 이루어지는 구조이다. 평화지향의 안보체제 추진 개념도는 북핵문제의 진전과 평화지향 안보체제가 선순환을 이루어 항구적 평화체제로 나아가는 것을 이론적이고 개념적으로 보여주는 것으로 실제 상황에서는 양자의 관계가 도식적이고 기계적으로 부합하는 것은 아닐 수도 있다. 한반도에 안정적 평화체제가 수립되기 위한 최우선 과제는 비핵화이지만, 근본적으로는 평화적인 남북관계가 수립되어야 한다. 북한의 체제안전 보장과 남북관계의 발전을 병행 추진함으

66) 동 개념도는 북핵문제의 진전과 평화체제의 진전의 선순환 관계를 상징하는 것으로 북핵 폐기의 진전에 부합하는 평화체제 구성물들의 진전 과정을 보여줌.

로써 평화체제의 지속가능성과 안정성을 확보할 필요가 있다. 북한의 핵보유 동기와 의지를 감소 혹은 무력화시킬 수 있는 근본적 방안 마련이 필요하다. 또한 남북 동질성 회복과 통일이라는 근대적 과제 해결을 위해서도 남북관계 발전은 중요하다. 우선은 남북 군사적 협력관계의 확대, 심화를 통한 신뢰구축 방안이 필요하다. 초보적인 군사적 신뢰구축→상호 억지력 강화를 위한 군사 조치와 수단들의 평화지향으로의 재편→전쟁 위협의 실질적 해소 방안의 구조화 단계로 이행하는 것이다.

나. 동북아 역내 다자협력 추진

동북아 평화협력 플랫폼 구축을 위해 동북아와 동아시아에 걸친 다양한 형태의 다자협력을 적극 추진할 필요가 있다. 근대 국제정치가 작동되기 시작한 이래 동북아 지역은 집단안보나 다자안보기구가 부재하였다. 따라서 이 지역에서의 안보나 평화 그리고 국가들 간의 갈등 관리는 남북·한미·한일·한중·한러·미일·미중·일중·북중·북미·북일 등 양자관계를 통해서 이루어졌다. 한국의 입장에서 동북아 역내 다자협력 추진은 매우 중요한 전략적 의미를 가진다. 왜냐하면 동북아 지역에서 양자 위주로 안보와 평화 갈등 관리 등의 문제들이 다루어진다면, 동북아 안보 및 그것의 핵심으로서 한반도 평화체제 구축은 매우 힘들기 때문이다. 따라서 한국의 입장에서는 한반도의 비핵화를 실현하고 평화체제 구축을 통해 한반도에서 전쟁의 위협을 항구적으로 제거해 나가야 하며, 이를 위해서는 남북관계의 획기적 진전뿐만 아니라 한반도 평화체제와 동북아 평화협력의 선순환구조 형성은 우리의 생존과 번영전략이자 반드시 실현해야 할 중차대한 과제인 것이다.

이런 맥락에서 역대 한국 정부는 동북아 안보구도의 안정성과 예

측성을 강화하고 기존 안보질서를 보완하기 위해서라도 동북아 다자안보협력체 구축 필요성을 지속적으로 강조해 왔다. 그간 한국의 역대 정부들은 미국을 비롯한 주변국들과 양자 차원의 전략대화 메커니즘과 아세안 지역안보포럼(ARF), 동북아협력대화(NEACD), 아태안보협력이사회(CSCAP) 등 다자안보포럼을 통해 동북아 지역의 다자안보협력대화 필요성에 대한 상호 이해의 폭을 넓히는 노력을 해 왔다. 특히, 북핵문제 해결과정에서 노무현 정부에서는 동북아 다자안보협력 제도화 추진방안의 일환으로 9·19 공동성명 4항에 근거하여 6자회담 내에 ‘북핵문제분과위’, ‘한반도평화체제분과위’와 함께 ‘다자안보협력분과위’를 설치하여 이를 병행, 운용하면서 장기적으로는 북핵 해결과 더불어 6자회담이 명실상부한 동북아 다자안보협력체로 발전할 수 있는 기틀을 마련한 적도 있었다.

현재의 동북아 안보 상황을 냉정하게 진단했을 경우, 동북아에는 두 개의 서로 다른 정세가 강하게 작동하고 있다. 하나는 남북한의 한반도가 동북아와 세계를 향해 발산하는 평화의 기운이다. 다른 하나는 동북아에서 영향력 경쟁을 벌이는 미중 강대국 정치의 파고이다. 그렇기 때문에 현재 동북아에 평화협력 플랫폼이 구축되기에는 상당한 애로사항이 존재한다. 특히, 미중의 강대국정치가 강하게 작동하여 특정 국가를 배제하고, 특정 국가를 겨냥한 소자다주의 협력체의 등장은 역설적으로 동북아에 다자협력의 제도화를 견인하기보다는 미중 강대국 정치의 제도적 진영 논리로 변질될 가능성이 높기 때문에 이에 대한 경계도 필요한 것이다.⁶⁷⁾ 그럼에도 우리는 동북

67) 이러한 역사적 사례는 중국의 부상에 대한 미국의 대응 방식에서 나온 오바마 행정부의 재균형 전략과 트럼프 행정부의 인도-태평양전략 구상이 대표적인 예이다. 이에 대해서는 다음을 참조. 이수형, “미국의 재균형 전략과 한미동맹: 신현실주의 패권축 소론의 관점에서,” 『한국과 국제정치』, 제31권 2호 (2015), pp. 1~27; 이수형, “트럼프 정부의 인도-태평양 전략 구상과 우리의 전략적 방책,” 『이슈브리프』, 17-23 (2017), pp. 1~6.

아 평화협력 플랫폼 구축을 위해서는 역내 국가들을 부분적으로 또는 모두를 포함하는 소다자주의나 동북아 다자협력을 적극적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 우리는 현재 북한의 비핵화 문제를 둘러싸고 나타나는 소위 ‘동북아 정상회담의 르네상스’ 국면을 적극 활용할 필요가 있다. 2018년 한반도 대전환 국면에서 한 가지 주목할 만한 현상은 남·북·미 전략적 삼각관계에서 그 어느 때보다도 정상회담이 연달아 열리고 있다는 점이다. 2018년 남북 정상회담 이전까지 동북아 국제정치는 전면적인 정상외교를 경험하지 못했던 것이 사실이다. 그러나 2018년 한반도 대전환 국면에서 남과 북이 창출한 연이은 남북 정상회담은 이와 직간접적으로 맞물려 있는 ‘동북아 정상외교의 르네상스’ 국면을 창출하였다는 점이다. 예를 들면, 2018년 3월의 북중 정상회담, 4월의 남북 정상회담, 5월의 제2차 북중 정상회담과 한·중·일 정상회담, 6월의 역사적인 북미 정상회담과 6월의 북중 정상회담, 9월의 남북 정상회담과 한미 정상회담이 개최되었다. 현재 진행되는 북미 간의 비핵화 협상 국면과 결과에 따라 향후에는 제2차 북미 정상회담이 열릴 것으로 기대된다. 이러한 동북아 정상회담의 르네상스 국면을 적극 활용하여 동북아 역내에서 다자안보의 당위성과 필요성을 적극적으로 개진하고 한반도 비핵화 관련 이해당사국의 양자정상회담을 상황에 따라 다자정상회담으로 확대 개편하여 비핵화와 더불어 동북아 평화협력 플랫폼 구축을 위한 논의도 진행시켜 나가야 할 것이다.

5. 정책제언

문재인 정부가 제시한 동북아 플러스 책임공동체는 동북아 평화협력 플랫폼이라는 평화의 축과 신남방정책(아세안, 인도 등과의 관

계강화)과 신북방정책(유라시아 협력 강화 등 대륙전략)이라는 변영의 축으로 구성되어 있다. 그중에서도 평화의 축으로 알려진 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 동북아 플러스 책임공동체 구상 전반을 좌우하는 가장 핵심적인 기반이라 판단된다. 왜냐하면 신남방정책과 신북방정책을 통한 한반도 변영의 토대 구축의 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않지만, 현실의 세계에서 동북아에 평화의 튼튼한 토양이 자라지 않는다면 동북아 플러스 책임공동체의 변영의 축도 흔들릴 수 있기 때문이다.

더군다나 동북아 평화협력 플랫폼 구축이 중요한 보다 본질적인 차원은 그것이 현재 남북이 같이 만들어가는 새로운 한반도 평화시대와 불가분적으로 연동되어 있다는 점이다. 앞서서도 언급했지만, 새로운 한반도 평화시대의 핵심적 관건은 남북한 평화 프로세스, 북미 비핵화 프로세스 그리고 동북아평화협력 프로세스라는 3가지 프로세스가 개별적 혹은 동시적으로 작동하여 서로 간에 선순환구조를 형성하는 것이다. 그렇기 때문에 동북아 평화협력 플랫폼 구축의 출발점은 우선적으로 남북한 평화 프로세스의 원활한 작동이 선행되어야 한다. 남북한 평화 프로세스를 통해 상황에 따라서는 지체될 수도 있는 북미 비핵화 프로세스를 견인하거나 이에 새로운 동력을 부여하여 궁극적으로 동북아 평화협력 플랫폼 구축 논의로까지 나아갈 수 있는 굳건한 발판을 마련해야만 한다.

남북한 평화 프로세스의 원활한 작동이 동북아 평화협력 플랫폼 구축의 출발점이 되어야 하는 또 다른 이유나 배경은 작금의 동북아 정치가 우리에게 던져주는 역사적 교훈에 따른 것이다. 넓게 보았을 경우 현재 동북아 정세는 서로 중첩적이지만 서로 다른 두 개의 커다란 기류가 형성되어 있다. 하나의 기류는 70년 동안 지속되고 있는 냉전의 한반도를 새로운 평화의 한반도로 전환시키고자 하는 평

화의 기운이다. 이러한 평화 기운은 한반도의 완전한 비핵화를 발판으로 한반도와 동북아 안보질서를 새롭게 재편하고자 하는 평화지향의 기류이다. 또 다른 기류는 미국과 중국의 영향력 경쟁으로 상징되는 세력경쟁과 세력전이라는 갈등 지향의 기류이다. 다방면에 걸쳐 전개되는 미국과 중국의 경쟁은 동북아 지역을 넘어 동아시아 전반에까지 영향을 미치고 있다.

이러한 상황에서 우리가 경계해야 하는 것은 동아시아 차원에서 전개되는 미중의 영향력 경쟁이라는 갈등 지향의 기류가 새로운 한반도 평화시대를 열어 나가고자 하는 남북한 중심의 평화지향의 기류에 어떤 영향을 미칠 것인가이다. 분명, 미중의 영향력 경쟁은 남북한의 평화지향 기류와 중복작용을 한다. 그러나 전자가 후자에 미치는 영향은 상당히 포괄적이고 강하다. 그렇기 때문에 전자의 기류가 후자의 기류를 흡수하여 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 고사하고 새로운 한반도 평화시대를 열어 나가기 위한 남북한의 대장정도 험난해질 수 있다는 우려 아닌 우려를 가질 수밖에 없다. 한국의 역대 정부들이 명칭은 상이하더라도 동북아에 다자안보협력제도를 구축하고자 많은 노력과 다양한 정책을 추진했음에도 불구하고 이것이 소기의 목적을 달성하지 못한 것은 남북한의 적대적 상호 경쟁관계는 말할 필요도 없이 동북아 차원에서 전개된 미중 간의 영향력 경쟁이 수면 밑에서 강하게 작동했기 때문이다.

문재인 정부의 동북아 플러스 책임공동체와 그것의 평화축이라 할 수 있는 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 동북아와 동아시아 차원에서 강하게 작동하는 미국과 중국의 영향력 경쟁구도에서 추진되어야만 하는 국면에 있다. 따라서 문재인 정부는 효율적 정책 추진과 정책 목표의 성공적 달성을 위해서는 동아시아 차원에서 강하게 전개되는 미중 영향력 경쟁이 동북아 평화협력 플랫폼 구축 및 동북

아 플러스 책임공동체 구현에 미칠 부정적 영향들을 최소화하거나 이를 극복할 수 있는 체계적인 전략을 마련해야 할 것이다.

이를 위한 체계적이고 종합적인 전략은 과거와는 근본적으로 다르게 새로운 한반도 평화를 향한 남북관계의 진전에 방점을 두고 한반도 비핵화와 새로운 한반도 평화시대 그리고 동북아 평화협력 플랫폼 구축을 지향하는 종합적인 외교안보 패러다임을 새롭게 만들어야 할 것이다. 한반도 평화시대와 동북아 평화협력 플랫폼 구축을 위한 새로운 외교안보 패러다임은 우리 내부적으로는 중추의 안보 정체성을 확립하여 평화지향의 안보체제를 구축하여 항구적 평화체제의 발판을 공고히 하고 외부적으로는 미국과 중국의 영향력 경쟁으로부터 한국의 평화안보와 성장번영을 담보하면서 동북아 평화협력 플랫폼을 구축할 수 있는 전략기조로 우리의 현실과 능력에 부합하는 보험전략(hedging strategy)을 채택해야 할 것이다.



IV

동북아 플러스 책임공동체 전략2: 신북방정책(평화)

김숙현 (국가안보전략연구원)

1. 문제제기

2017년과 2018년의 한반도 상황은 그야말로 극과 극이었다. 2017년 말까지만 해도 북한의 핵문제를 해결하기 위한 압력과 제재로 일관되어 왔다. 그러나, 2018년 1월 6일 김정은 위원장의 신년사 이후 북한의 태도는 경제발전을 위한 정책을 표방하면서 급변하기 시작했다. 2월 평창올림픽을 계기로 남북관계가 급진전되면서 4월에는 판문점 통일각에서 역사적인 남북 정상회담이 이루어졌고, 세계가 주목하는 가운데 6월 12일에 싱가포르에서 북미 정상회담이 개최되었다. 북미 간 합의문에 대해 지나치게 포괄적이라는 비판도 있으나, ‘철천지원수(徹天之怨讎)’, ‘악의 축(axis of evil)’으로 부르며 70년 이상 적대국으로 있었던 양국 정상회담의 만남은 한반도에 평화가 도래할 것이라는 기대를 심어주기에 충분했다. 이러한 일련의 움직임은 바로 문재인 정부가 추진하는 한반도의 평화와 번영과 직결된다고 할 수 있다. 이후 북미 간 비핵화 방식을 놓고 약간의 교착상태에 빠져 있었으나, 9월 18일부터 20일에 평양에서 열린 정상회담을 통해 북한의 비핵화 의지를 다시 확인하면서 자주적이고 보다 구체적인 합의문을 도출하게 되었다. 9월 이후에도 한미 정상회담 등이 예정되어 있고 김정은 위원장의 한국 방문도 예상되는 등 2018년은 북한의 비핵화와 한반도 평화에 역사적인 한 해가 될 것으로 보인다.

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 출범 초기 100대 국정과제를 선정하였다. 그 중 98번째로 동북아 플러스 책임공동체 형성을 국제협력을 주도하는 외교과제로 상정하고 동북아 플러스 책임공동체 형성의 정치적 목표를 ‘평화’와 ‘번영’의 두 개의 축으로 제시하였다. 한반도 평화정착을 위한 축은 한미동맹을 중심으로 안보를 다지고, UN을 비롯한 국제사회와 함께 대북 압박과 설득을 통해 북핵문제

와 미사일 실험을 중단시킨다는 것이었다. 이러한 출범 초기의 ‘평화’와 관련한 동북아 플러스 책임공동체 전략은 남북관계 개선과 북한과의 비핵화 의지, 남북 정상회담, 북미 정상회담으로 이어지면서 상당한 성과를 거두었다. 또한 9월 18일부터 20일까지 평양에서 열린 남북 정상회담도 비핵화문제를 해결하고 한반도 평화를 구축하겠다는 양 정상 의지를 보여주는 데 충분했다.

먼저 이 연구에서 중심으로 다루고자 하는 영역은 ‘신북방정책’의 평화적 측면이다. 한반도 평화 실현을 위해 신북방정책을 어떻게 추진하고 그에 따른 실천과제를 제언하는 것이 목적이라 할 수 있다.

과거 역대 정부에서도 한반도의 북측에 위치한 국가들과의 외교를 강화하고 경제협력의 필요성을 강조하는 정책들이 있었다. 1980년대 중반 이후 북방정책이 있었고, 김대중 정부의 동아시아 공동체론이 있었다. 이명박 정부는 실용주의에 바탕을 둔 ‘동아시아 신흥력체제’ 구축방안을 주창했다. 그리고 박근혜 정부에서는 동북아평화협력 구상과 유라시아 이니셔티브가 그것이다. 특히 박근혜 정부가 추진한 유라시아 이니셔티브는 러시아, 중앙아시아까지 외교와 경제의 지평을 확대하고 평화통일을 위한 기반조성을 정책목표로 하였다. 노태우 정부의 북방정책은 사회주의 국가의 붕괴라는 국제적 환경과 맞물려 한국의 경제력을 수단으로 동유럽 및 러시아, 중국과 국교를 정상화하는 성과를 내었으나, 러시아에게 30억 달러의 차관을 제공하고 제때 돌려받지 못하는 등 논란이 있었다. 김영삼 정부에서는 소련 붕괴 이후 러시아가 큰 혼란을 겪으면서 북방정책에는 큰 성과가 없었다. 이후 김대중 정부에서는 러시아 극동지역 개발을 목표로 북방외교를 추진하였으나 기대만큼의 성과는 거두지 못했다는 평가이다. 2001년 2월 김대중 대통령과 블라디미르 푸틴 대통령은 극동 러시아개발위원회를 만들고 극동연해주 한려 공동개발, 한반도 중단철

도(TAR)와 시베리아횡단철도(TSR)연결 등을 추진시키기로 합의하였으나, 북한이 이에 응하지 않아 실행하지 못했다. 또한 김대중 정부와 노무현 정부에서 추진되던 남·북·러 가스관 연결사업은 이명박 정부 시절 러시아 측과 구체적인 합의가 이루어졌다. 그러나 북한의 핵, 미사일 문제로 인해 성사되지 못했다. 박근혜 정부가 추진했던 유라시아 이니셔티브는 러시아뿐만 아니라 유라시아 국가들과 교통·에너지·물류망을 구축하고 나아가 북한의 개방을 유도한다는 구상이었으나 역시 북한의 핵, 미사일 도발에 대한 유엔제재 등으로 가시적 성과를 도출하기에는 환경이 조성되지 못했다.

문재인 대통령은 2017년 9월 6~7일 러시아 블라디보스토크에서 개최된 동방경제포럼(Eastern Economic Forum: EEF)에 참석하여 신북방정책 추진의 필요성을 강조하였다. 문 대통령은 기초연설을 통해 나인 브릿지(9-Bridge) 전략을 제시하였다. 러시아와 한국 사이에 가스·철도·항만·전력·북극항로·조선·일자리·농업·수산의 9개 다리(9-Bridge)를 놓아 동시다발적이자 포괄적인 협력을 추진하는 것이 골자이다. 신북방정책의 추진에 러시아와 협력이 매우 중요하다는 점을 알 수 있다.

앞서 밝힌 바와 같이, 역대 정부에서도 러시아 및 중앙아시아 등 북방 지역에 위치한 국가들과의 경제협력에 관한 정책과 추진전략, 실천과제 등은 존재하였다. 그러나, 국제적 정세변화와 한반도의 위기상황은 이러한 구상을 추진하는데 제한 요인으로 작용하였다. 2018년 김정은 위원장의 신년사와 평창 동계올림픽을 계기로 남북관계 개선의 물꼬가 트이고 남북 정상회담, 북미 정상회담 등이 이어지면서 한반도의 위기상황은 평화 국면으로 전환되고 있다. 역대 정부가 추진했던 북방 지역 관련 정책 추진에 제한 요인으로 작용했던 북핵문제가 해결되어 가는 과정에 있는 지금은 신북방정책 추진

에 좋은 환경이라 할 수 있다.

현재의 모멘텀을 살려서 문재인 정부가 추진하는 한반도의 변영과 평화를 위해 신북방정책은 어떠한 전략을 가져야 할 것인가? 그리고 그 전략에 대한 실천과제는 어떤 것들이 있을까? 이러한 문제의식을 갖고 신북방정책을 한반도 평화실현의 관점에서 실천 방안을 모색하고자 한다. 먼저 신북방정책의 추진배경을 살펴보고 추진 전략을 설명한다.

2. 추진배경

가. 추진배경

문재인 정부는 ‘동북아 플러스 책임공동체’ 구상을 밝히면서, 평화의 기반을 확대하고 유라시아 협력을 강화하기 위해 신북방정책을 추진하고 있다. 동북아 지역의 지정학적 긴장과 경쟁 구도를 타파하고 장기적 평화 협력 환경 조성을 위해 ‘동북아 플러스 책임공동체’를 형성해 동북아 평화와 협력적 환경을 조성하는 것이 신북방정책의 궁극적 목표라 할 수 있다.

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 2개월 후인 7월 ‘100대 국정과제 보고대회’를 개최하였다. 100대 국정과제는 크게 5개로 구분되는데, ▲국민이 주인인 정부 ▲더불어 잘사는 경제 ▲내 삶을 책임지는 국가 ▲고르게 발전하는 지역 ▲평화와 번영의 한반도이다. 외교안보 정책의 목표는 ‘평화와 번영의 한반도’라 할 수 있다. ‘평화와 번영의 한반도’를 위한 전략을 3가지 제시하는데, 전략 1은 강한 안보와 책임국방, 전략 2는 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화, 전략 3은 국제협력을 주도하는 당당한 외교이다. 신북방정책은 97번인 주변 4국과의 당당한 협력외교추진(외교부), 98번인 동북아 플

러스 책임공동체 형성(외교부), 99번인 국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화(외교부)와 연관성이 깊다고 할 수 있다.⁶⁸⁾ 그 중에서도 98번 항목인 ‘동북아 플러스 책임공동체 형성’에서 신북방정책 구현을 직접적인 목표로 제시하고 이를 외교부의 정책목표와 주요 과제로 부여한다.

동북아 플러스 책임공동체 형성이라는 과제의 목표는 동북아 지역 내 지정학적 긴장과 경쟁구도 속에서 장기적으로 한국의 생존 및 번영에 우호적인 평화, 협력적 환경 조성을 추진하는 것이다. 그리고 평화의 기반을 확대하는 ‘평화의 축’으로서 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하고 동북아를 넘어서는 남방 및 북방 지역을 ‘번영의 축’으로 삼는 신남방정책과 신북방정책을 추진하는 것이다.

신북방정책의 추진 배경에는 먼저 북방지역이 갖는 지정학적 중요성이 있다. 북한을 통해 한반도는 유라시아 대륙과 연결되어 있다.

〈그림 IV-1〉 유라시아의 지리적 범위



자료: 이재영, “유라시아 이니셔티브와 협력전략 연구,” 『슬라브학보』, 제30권 2호, p. 289.

68) 청와대 국정과제 홈페이지 참조. <<http://www1.president.go.kr/government-projects>> (검색일: 2018.10.10.).

유라시아 대륙은 ‘협회의 유라시아’로서 러시아·몽골·중국을 포함하며 ‘광의의 유라시아’로는 EU까지 포함하는 지역을 의미한다.

과거 냉전 시기 이데올로기 대립으로 자유민주주의 국가와 정치·외교·경제 교류가 집중되어 왔다. 1980년대 후반 사회주의 국가의 붕괴가 시작되면서 북방지역의 국가들과 국교정상화가 가능하게 되었고, 1990년에는 구소련과, 1992년에는 중국과 국교정상화를 이루면서 북방지역으로 외교영역을 확대하였다. 미국과 일본에 집중되어 있던 경제관계는 중국과 베트남 등 구 공산권 국가들로 규모가 확대되었고, 특히 인접한 중국은 무역상대국 1위이다. 이 지역이 갖는 잠재력은 시진핑 주석의 ‘일대일로 전략’에서도 잘 알 수 있다. 이 북방지역은 경제적 중요성뿐만 아니라 한반도의 평화와 안보와도 직결되는 중요한 지역이다. 북한의 경제발전을 위해서도 인접국인 중국과 러시아와의 협력이 매우 중요하고 북핵문제 해결과 한반도의 안보를 위해서도 중국, 러시아와의 관계도 고려해야 한다. 과거 이 지역에 대한 협력이 정치보다는 경제에 치중되어 왔다는 대표적 사례로 2016년부터 불거진 ‘사드(THAAD)’ 배치를 두고 행한 중국의 경제보복을 들 수 있다. 1992년 8월 한중 수교 이래 한국과 중국은 정치·경제·인적 교류 등에서 비약적인 발전을 해 왔다. 그러나 한국의 안보 필요성에 따라 사드배치를 결정했음에도 불구하고, 중국은 미-중 대립구조 속에서 한국에 대해 필요 이상의 경제보복 조치를 단행하였다. 단기적이긴 했으나, 한국 경제에 적지 않은 피해가 있었고 한중관계는 과거와 같은 상황으로 회복되지는 않고 있다.

두 번째로 들 수 있는 추진 배경은 경제협력을 통한 북핵문제 해결이라 할 수 있다. 1992년 이후 북한은 핵무기 개발에 주력하였고, 그 결과 2017년 김정은 위원장은 핵보유국임을 선언하였다. 역대 정부에서도 북한의 핵문제를 해결하기 위해 다양한 방법을 갖고 실

행해 왔다. 사회주의 국가의 붕괴를 목도함과 동시에 1992년 8월 혈맹국이었던 중국이 한국과 국교정상화를 하면서 북한은 체제를 유지하기 위한 수단으로 핵을 선택하였다. 경제사정이 좋지 않아 고난의 행군이라 불리는 시절을 겪으면서도 북한이 핵을 포기하지 못한 것은 체제유지에 대한 열망 때문이었다. 체제유지 방법으로 개혁 개방대신 핵무기를 보유하게 되었고 현재는 핵을 갖고 체제 보장, 경제발전을 위해 미국과 협상을 하는 것이다. 과거 이명박, 박근혜 정부에서 대북강경정책으로 북한과의 모든 교류가 중단되었고 유엔 안보리 결의안에 따라 강한 대북 제재가 지속되어 왔다. 불과 2017년만 하더라도 트럼프 대통령과 김정은 위원장은 상호비방과 위협을 거침없이 쏟아냈고 한반도는 심각한 위기상황이 도래하게 된 것이다. 이러한 상황 속에서 과거 정부가 북핵문제 해결에 제재와 압력을 전략으로 했다면 문재인 정부에서는 대화와 제재로 현 상황을 해결하겠다는 것이다. 여기서 대화라 하는 것은 정상 간의 만남을 통해 신뢰를 구축하고 협력해 가는 것을 의미한다고 할 수 있고, 이는 현재 빠른 속도로 진행되고 있다.

세 번째의 추진배경은 다자간 안보체제 마련과 협력외교의 추진에 있다. 번영의 축으로서 ‘신북방정책’이 경제적 개념이 강하다고 한다면, 평화의 축으로서 신북방정책 추진은 ‘한반도 주변 4국과의 당당한 협력외교 추진’에 근간이 있다고 할 수 있다. 2017년 9월 7일 러시아 블라디보스토크에서 열린 2017 동방경제포럼에 참석한 문재인 대통령은 한러 정상회담과 포럼 기조연설을 통해 신정부의 한러 협력 및 발전 방향에 대한 청사진을 제시하였다.⁶⁹⁾ 취임 4개월 만에 중국, 일본 보다 먼저 러시아를 방문한 문재인 대통령은 북핵

69) 김덕주, “한·일·러 협력의 비전과 우리의 대응,” 『주요국제문제분석』, 2017-35 (2017), p. 3.

문제 해결을 위한 양국 간 협력을 재확인하였고, 향후 북핵문제 관련한 전략적 소통과 협력을 강화하기로 합의하였다.⁷⁰⁾ 문재인 대통령은 자신이 추구하고자 하는 신북방정책과 푸틴 대통령의 신동방정책의 접점지역이 극동임을 적시하면서, 러시아가 추진하는 극동개발을 위한 최적의 파트너가 한국이며 한국이 추구하는 신북방정책도 러시아와의 협력을 전제하므로 러시아의 극동개발에 적극적으로 참여할 것을 선언하였다. 특히, 문재인 대통령은 “러시아 극동지역의 풍부한 에너지 자원과 한국의 자본, 선진 기술이 결합할 경우 이 지역이 한러 양국의 공동 번영을 위한 기회의 땅이 될 것으로 생각한다.”라고 하면서 “앞으로 극동에서 양국 기업 간 성공 사례가 끊임없이 창출되어 협력의 선순환 구조가 만들어질 수 있기를 희망한다.”고 하였다.⁷¹⁾ 이러한 문재인 대통령의 발언의 배경에는 북핵문제 해결에 러시아가 역할을 해 주면서 평화를 지향하고 또한 경제 협력을 통해 북방지역의 번영을 추구하겠다는 의지가 담겨 있다.

문재인 대통령은 동북아 지역 평화와 번영을 위해 다자간 안보협력 체제를 구현하는 축과 경제공동체의 바탕을 다지는 축 등 두 개의 축을 다져 나가는 정책을 표방한다. 이를 실현하기 위해 한반도 신경제지도와 신북방경제 비전을 제시한 것이며, 9월 22일에 있었던 제72차 유엔총회 기조연설에서도 이와 같은 정책을 언급한 바 있다.⁷²⁾

70) 위의 글, p. 3.

71) 2017년 9월 7일 블라디보스토크 동방경제포럼에서 문재인 대통령의 연설문, <<http://www1.president.go.kr/c/president-speeches>> (검색일: 2018.11.1.), 대통령비서실, 『문재인 대통령 연설문집-제1권』 (서울: 문화체육관광부, 2018), p. 297.

72) “(중략) 나는 여러 차례 ‘한반도 신(新)경제지도’와 ‘신(新)북방경제비전’을 밝힌 바 있습니다. 한 축에서 동북아 경제공동체의 바탕을 다져나가고, 다른 한 축에서 다자간 안보협력을 구현할 때, 동북아의 진정한 평화와 번영을 시작할 수 있다고 믿습니다. (중략)” <<http://www1.president.go.kr/articles/1107>> (검색일: 2018.9.5.).

나. 기회요인과 도전요인

신북방정책의 기회요인과 도전요인을 살펴보면, 먼저 기회요인으로서 유라시아 경제권에 진출하고 G-Zero시대에 맞는 균형외교를 할 수 있는 계기가 될 수 있음을 들 수 있다. 신북방정책은 러시아와 중국 등 주변국의 대외경제협력정책과 유사성이 있기 때문에 그만큼 협력의 폭이 확대될 수 있다. 러시아는 2012년부터 신동방정책을 적극적으로 추진하고 동북아 국가들과 에너지, 물류협력을 강화한다는 방침이다. 또한 유라시아 지역은 세계인구의 70%, 에너지 자원의 75%, GDP의 70%가 집중되어 있는 지역으로 세계 경제권의 중심축으로 부상하고 있다. 또한 북한과 접경한 러시아 및 유라시아 지역과의 경제적 연계 강화는 북한과의 경제협력을 도모하기 용이하며, 나아가 한반도의 경제영역을 대륙으로 확대하는데 기여할 수 있다. 이러한 유라시아 지역과 경제 및 외교관계를 확대해 나가면서 균형외교를 수립할 수 있는 기회를 마련할 수 있고 신남방정책과 함께 동북아 플러스 책임공동체 구축에도 도움이 된다고 할 수 있다.

도전요인으로는 역시 북핵문제가 가장 큰 걸림돌이라 할 수 있다. 신북방정책 추진에는 북한의 참여가 필요하나, 아직까지 국제사회의 대북 제재 강화가 지속되는 상황에서 어려움이 있다. 남·북·러 경제협력도 북한의 제재로 인해 많은 제약이 있다. 특히 한반도 횡단철도(TKR), 시베리아 횡단철도(TSR)의 연결에는 북한의 참여가 필수적이다. 여전히 미국은 대북 원유 및 석유제품 판매를 금지하고, 북한선박과 유엔 제재를 거부하는 국가 선박의 미국 영해 운항 금지 등을 규정하고 있다.⁷³⁾ 러시아가 2014년에 행한 크림반도 합

73) “슈퍼 301조’ 거론에 “애기 좀 하자” 美 잡아끄는 中,” 『동아일보』, 2017.8.4., <<http://news.donga.com/NewsStand/3/all/20170804/85678824/1#csidxcb53dbd6e8b27b0a40d360f41146c4e>> (검색일: 2018.10.2.).

병 이후 서방국가들의 러시아 제재도 도전요인이다.

3. 추진전략

과거 정부와 달리 신북방정책의 효율적 운용과 가시적 성과를 위해 세 가지 정책적 주안점을 고려해 볼 필요가 있다. 첫째로, 주변국과 지속가능한 협력과 신뢰관계 구축, 둘째로 정부와 민간이 동시에 추진하는 공공외교 및 국민외교의 강화, 셋째로 장기적 비전을 갖고 추진하는 공동체 구상이 그것이다.

먼저 주변국과 지속가능한 협력과 신뢰관계 구축을 살펴보고자 한다. 과거 박근혜 정부에서는 남·북·러 3각협력의 시범 사업이 출범되고, 중앙아시아 국가들과 협력 추진을 하는 등 다양한 사업들이 추진되었다. 그러나 미국과 중국의 글로벌 수준의 갈등, 미국과 러시아의 크림 반도를 둘러싼 안보 갈등, 동북아 역내 미국·중국·러시아와의 불협화음 등은 정책을 추구하는데 제약요소로 작용하였다. 또한 북한의 잇따른 핵실험은 개성공단 폐쇄 등으로 이어져 남북한은 교착상태에 놓이게 되었다. 이러한 제약요소를 넘어 지속가능한 협력을 하기 위해서는 먼저 북한을 설득하고 북한을 국제사회로 끌어내어야 한다. 이를 위해서는 남북한 신뢰관계가 구축되어야만 한다. 김대중 정부(2000) 시절 6·15 남북공동선언이 있었고, 노무현 정부(2007) 때에는 10·4 선언이 있었다. 남북관계 개선을 위한 정상 간 노력은 있었으나 가장 큰 걸림돌은 북한의 핵이었다. 그러나 현재는 북한이 비핵화 입장을 명확히 밝히고 있다. 특히 9월 19일 평양공동선언에서 그러한 입장을 구체적으로 명시하고 김정은 위원장 육성으로 비핵화를 언급한 것은 북한의 비핵화 의지가 확고

하다는 점을 의미한다고 할 수 있다.

남북한 신뢰구축을 통해 주변국의 신뢰를 얻고, 나아가 국제 사회의 신뢰를 얻어야만 북방지역의 국가들과 지속가능한 협력이 가능한 것이다. 남북한 간 신뢰구축은 먼저 정상 간 빈번한 만남과 대화를 통한 상호신뢰가 쌓여야 한다. 은둔형이고 폭력적이고 비정상적 지도자의 이미지가 강했던 김정은 위원장은 4·27 판문점 정상회담을 통해 전세계에 정상의 이미지를 보였고, 6월 북미 정상회담으로 강대국 미국의 대통령인 트럼프와 어깨를 나란히 하는 정상국가의 지도자로서 국제무대에 등장하였다. 또한 9월 18일 남북 정상회담과 해당 회담에서의 김정은 위원장과 영부인 리설주 여사의 등장은 북한이 정상국가이자 국제사회에서 신뢰를 얻을 만한 나라라는 점을 보여주기 충분했다고 평가할 수 있다.

9월 평양선언의 특징은 과거 남북 정상회담과 비교했을 때, 보다 구체적이고 실리적인 내용이 담겨 있다는 점이다. ‘비핵화와 인도적 교류’ 현안부터 ‘금강산 관광 재개, 동·서해선 철도 및 도로 연결’ 등 구체적 개별 사안까지 명시되어 있다. 2000년 6·15 남북 정상회담 선언은 ‘①우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결…; ④남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고…; 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다’고 명시했다.⁷⁴⁾

9월 19일 발표된 평양공동선언은 민족적 자주성 부분에서 더 구체적인 내용이 담겼다. ‘①남과 북은 비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식’이라고 못박았고, 경제협력 부분에서도 ‘②금년 내 동·서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식, 금강산 관

74) “‘판문점 선언’ 어떤 내용 담길까 … 다시보는 6·15와 10·4 선언문,” 『한겨레』, 2018.4.27., <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/842341.html>> (검색일: 2018.10.10.).

광 재개' 등 실질적인 현안 사업을 언급했다. '6·15 공동선언의 뜻을 잇고 항구적인 평화 체제 구축 및 종전 협상에 협력한다.'는 선언에서 상호 합의된 2007년의 남북공동선언보다도 발전한 것이다.⁷⁵⁾

9·19 평양공동선언에서 특히 주목 받는 것은 김정은 위원장의 서울 답방 약속이다. 앞선 6·15 남북공동선언에서 김정일 국방위원장이 서울 방문을 선언했지만 이루어지지 않았다. 다만 김정은 위원장이 김정일 위원장과 다른 양상의 행보를 보여주고 있어 서울 답방도 기대해 볼 수 있다.

이렇듯 남북 간 정상외교가 자주 만나서 비핵화를 포함한 경제협력 등 다양한 분야에서 허심탄회한 대화를 이어간다면 상호 신뢰구축은 그렇게 어려운 문제가 아닐 것이다. 대북 제재 이외의 분야에서 경제협력을 하고 이산가족 만남의 정례화 및 문화, 관광 등 인적 교류가 확대된다면 한반도의 평화구축에 성큼 다가갈 수 있을 것이다.

평양에서의 남북 정상회담으로 사실상 불가침 선언에 가까운 연설이 나왔고, 이를 남북한 간 종전선언으로 해석도 가능하다고 할 수 있다. 적어도 평양선언으로 남북한 간 평화구축에 큰 획을 그은 것으로 평가할 수 있다.

중요한 것은 북미 간 대화라 할 수 있다. 북미 간 대화도 핵심은 '신뢰'에 있다. 북미 간 신뢰구축을 위해서 주도적으로 중재하는 역할은 한국 정부만이 할 수 있는 부분이다. 대북특사가 미국과 일본을 방문하여 북한의 입장을 전달하고 설득하는 것은 과거 정부와는 매우 다른 접근임에 틀림없다. 이것은 문재인 정부의 운전자론에 기인한 것이기도 한데, 이러한 주도적이고 자주적인 한반도 문제해결에 대한 의지표명은 한국의 외교 역량 강화와 주변국과의 당당한 외

75) "평양공동선언, 김대중·노무현 대통령 때와 달라진 점은?" 『중앙일보』, 2018.9.19., <https://news.joins.com/article/22986031?cloc=rss%7Cnews%7Ctotal_list> (검색일: 2018.10.1.).

교에도 부합하는 전략이라 할 수 있다.

한반도 평화구축에는 미국은 물론이고 중국, 러시아의 협력도 매우 중요한 사안이다. 가장 핵심적인 사안은 중국과 러시아도 한반도의 비핵화를 지향한다는 것이다. 중국과는 사드문제로 국가 간 신뢰가 저하되어 있는 것이 사실이다. 또한 북핵문제를 둘러싸고 중국과 한국의 입장 차가 있던 적도 있었다. 러시아도 극동지역에서의 안보와 직결되는 사안으로 한반도의 안정을 기대하지만 적극적으로 나서지는 않았다.

2003년 8월부터 2007년 9월까지 북핵문제 해결과 한반도 비핵화를 위한 이른바 ‘6자회담’이 총 6차례에 걸쳐 진행되었다. 초기 3차례인 2003년 8월, 2004년 2월, 2004년 6월, 6자회담은 각국의 입장 차만 확인하는 자리가 되어버리고 말았다. 그러나 2005년 7월 제4차 회담부터는 전개양상이 달라졌다. 6개국은 서로의 입장을 절충한 뒤 합의문 도출에 나섰다. 적어도 그동안 협의된 각 나라의 입장을 정리한 뒤 큰 틀의 로드맵을 정리하려는 노력이 있었다.⁷⁶⁾ 8월 7일까지 13일 간의 회의에서 4차에 걸친 수정안이 나왔지만 북미 간 핵폐기 범위와 경수로 문제 등 핵심 쟁점에 대한 합의가 이뤄지지 못하고 결국 휴회라는 결정을 내렸다.

9월 13일 4차 회담 2단계 회의가 열렸고 일주일 동안 진행된 치열한 협상 끝에 ‘9·19 공동성명’이라는 성과물을 도출했다. 북한이 핵을 포기하는 대가로 체제 안전을 보장하고 국제사회로부터 경제적 지원을 받을 수 있도록 하는 내용이 9·19 공동성명의 골자다. 2년 뒤인 2007년에는 9·19 공동성명의 구체적인 이행계획인 ‘2·13 합의’와 ‘10·3 합의’가 마련되는 성과도 있었다. 이 합의들은 북한이

76) 다음 백과 ‘6자회담’, <<http://100.daum.net/encyclopedia/view/47XXXXXXXX114>> (검색일: 2018.10.4.).

핵시설에 대한 폐쇄, 불능화와 신고를 이행하고, 나머지 5개국이 중유 등 에너지와 경제적 지원을 한다는 구체적인 약속을 담았다. 그러나 북한 핵 프로그램 신고 대상에 핵무기와 고농축 우라늄 포함 여부가 명확하지 않았고, 북한의 신고 이행과 5개국의 경제지원 중 어떤 것이 먼저 이뤄져야 한다는 선후 관계도 모호했다.⁷⁷⁾ 결국 북한과 미국이 서로 의무를 이행하지 않았으며 책임을 떠넘기며 합의는 제대로 이행되지 않았다. 그러다 2007년 9월 회담을 마지막으로 6자회담은 유명무실하게 되었고, 이후 북한의 핵, 미사일 실험은 지속적으로 이어졌고 마지막 6자회담 후인 10년 후 2017년 11월에 김정은 위원장은 핵무력 완성을 선언했다.

6자회담의 한계로 지적할 수 있는 것은 바로 실무자 간의 회담이었다는 것이다. 각국의 외교부 당국자들로 구성된 대표단은 정책결정자가 아니기 때문에 신속한 결정이나 또는 협상에서의 걸림돌이 있었다. 반면, 남북 정상회담과 북미 정상회담 등 top-down 방식의 북한의 비핵화 관련 회담은 훨씬 더 빠른 속도로, 정책결정자의 의사에 따라 바람직한 결과를 도출할 수 있다는 긍정적 측면이 있다고 할 수 있다. 다자회담인 6자회담의 또 다른 한계로 들 수 있는 것은 북핵문제 해결을 목적으로 함에도 불구하고 다른 의제가 상정되기도 했다는 점이다. 대표적인 것인 일본의 ‘납치문제 해결’이다. 즉, 다자간 회담은 해당국의 이해관계나 국익에 따라 의제가 달라지기 때문에 문제 해결에 도달하기 어렵다는 것이다.

최근 미중 간 무역 갈등이 심화되는 가운데 트럼프 대통령은 북핵문제에서 중국의 배후설을 언급하였다. 이후 2018년 9월 블라디보스토크에서 열린 제4차 동방경제포럼에서 시진핑 주석은 북한의 비

77) 다음 백과 ‘6자회담’, <<http://100.daum.net/encyclopedia/view/47XXXXXXXX114>> (검색일: 2018.10.4.).

핵화는 북미 간에 해결해야 하는 문제라며 북한 문제에서 한발 빼는 발언을 하였다. 이 동방경제포럼에 처음으로 참석한 시진핑은 러시아 푸틴 대통령과 아베 총리와 회담을 가졌다. 이러한 중러의 연대는 미국의 힘에 따른 역학관계로 나타난 양상으로 볼 수 있다.

지금까지 전개로 볼 때 향후 북한의 비핵화는 북미 간 간극이 좁아지고, 그 중재자로 우리 정부가 나서는 모양새가 될 것이다. 과거 6자회담과 달리 정상 간 회담과 대화로 북한의 비핵화가 빠른 속도로 진행될 가능성이 매우 높아진 것이다.

남북관계가 개선되고 신뢰관계가 구축되면, 주변국과의 지속가능한 경제협력을 진행할 필요가 있다. 중단된 남·북·러 협력 사업이나 시베리아철도사업 등도 적극적으로 추진할 수 있는 대상이라 할 수 있다. 9월 19일 평양선언에서 언급한 바와 같이 2018년 내에 동해 서해 철도와 도로연결이 착공되고 연결된다면 서해선으로는 중국과, 동해선으로는 시베리아 횡단철도와 연결 가능하고 이로써 사람과 물류를 유럽까지 보낼 수 있게 된다. 그렇게 된다면 한국에 대한 경제적 이익뿐만 아니라, 북한을 개방시키고 경제발전을 통해 번영을 이룩하고 나아가 평화를 추구할 수 있는 좋은 계기가 될 수 있다. 다만, 여기에는 막대한 비용이 발생하는데, 동해선은 강릉-제진 구간을 연결하는데 2조 3,490억 원의 비용이 들 것으로 예상되고 시공 기간도 6년에서 7년이 걸릴 것이라 국토교통부가 밝혔다.

〈그림 IV-2〉 동해·서해안 철도 및 도로 연결 지도



자료: “끊어진 철도·도로 연결 연내 착공…동해선만 2,3조 소요 예상.” 『한국경제신문』, 2018.9.19., <<http://news.hankyung.com/article/2018091926441>> (검색일: 2018.10.5.).

서울-신의주 간 철도망은 경의선은 2004년 연결돼 2007년 12월부터 1년 간 222회(문산-개성) 운행되었고 모두 화물열차였다. 경의선 철도는 어느 정도 보수 작업만 하면 바로 연결할 수 있다는 것이 전문가들의 설명이다.⁷⁸⁾ 그러나 해당 사업의 진행에는 현재 북한이 받는 대북 제재가 문제가 될 수 있다. 동·서해선 철도연결 사업은 유엔 대북 제재위원회의 심의 대상은 아니지만 북한 지역 내 철도 연결 사업을 위해서는 대북 제재가 풀려야 가능하기 때문이다.

78) “끊어진 철도·도로 연결 연내 착공…동해선만 2,3조 소요 예상.” 『한국경제신문』, 2018. 9.19., <<http://news.hankyung.com/article/2018091926441>> (검색일: 2018.10.5.).

진정한 신뢰를 기반으로 한 남북관계의 발전과 한국 정부 주도의 주변국과의 신뢰 관계 구축 그리고 비핵화까지 진전된다면 북한에 대한 제재는 해제될 것이다. 제재 해제 이후 본격적인 협력 사업을 추진하기 위해서 미리 인프라를 재구축하는 것도 바람직하다고 할 수 있다. 먼저 남북한 철도 및 도로 인프라 재정비를 통해 시베리아 철도와 연결을 하고 한반도와 유라시아 대륙을 연결하는 인적·물류·교통·에너지를 포괄하는 이른바, ‘신북방비전(New North Vision)’을 제안하고 추진하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 다시 말해 한반도가 북방지역으로 가는 플랫폼이 되고 역으로 유럽에서 태평양지역으로 가는 플랫폼이 되는 것이라 할 수 있다.

<그림 IV-3> 미국의 대북 제재 관련 항구



자료: 저자 작성

두 번째 추진전략은 공공외교, 국민외교의 강화이다. 주변국과의 지속가능한 협력을 통한 신뢰관계 구축에 정상 간 외교가 중요하다고

한다면, 국민 간 소통과 교류를 통한 이해의 구축에는 공공외교와 국민외교가 바람직하다고 할 수 있다. 러시아와 중앙아시아 지역에는 한국어를 공부하고 한국의 문화·경제·기업에 관심이 있는 젊은 층이 매우 많다. 반면 한국 내에서는 이 지역에 대한 이해가 부족하고 관심이 상대적으로 낮기 때문에 활성화되지 못하는 상황이다.

공공외교는 외국 국민들과의 직접적인 소통을 통해 우리나라의 역사·전통·문화·예술·가치·정책·비전 등에 대한 공감대를 확산하고 신뢰를 확보함으로써 외교관계를 증진시키고, 우리의 국가이미지와 국가브랜드를 높여 국제사회에서 우리나라의 영향력을 높이는 외교 활동을 말한다.⁷⁹⁾ 문재인 정부 추진과제 중 하나인 공공외교는 현재 외교부를 비롯하여 문체부, 교육부 등 중앙부처와 한국국제교류재단, 국립국제교육원 등 정부 소속기관 및 산하기관, 지자체, 민간단체 등 다양한 국내 부처 및 기관들이 수행한다. 그러나 중앙부처, 지자체, 민간의 공공외교 활동이 상호 조율 없이 수행되고 따라서 유사 또는 중복, 편중되거나 누락되는 문제가 발생하여 이러한 문제점을 해결하기 위해 협업체제의 구축이 절실히 요구되는 상황이다. 과거 전통적 안보, 전통적 국제사회에서 외교는 정부가 하는 사안이었으나, 지금은 정부나 민간 또는 단체나 개인에 상관없이 국민 모두를 외교의 행위대상으로 본다.

북한을 포함한 러시아·중앙아시아·중국·몽골 등 신북방정책 대상국인 국가들에 대한 공공외교와 국민외교의 강화는 매우 중요한 부분이라 할 수 있다. 이데올로기의 차이와 국가체제 및 경제의 상이점은 그 나라를 이해하기 어려운 제한요인으로 작용할 수 있다. 특히 교류가 많지 않았던 국가들은 더욱 그러하다.

79) 공공외교의 소개, <<http://www.publicdiplomacy.go.kr/introduce/public.jsp>> (검색일: 2018.9.19.).

러시아·중국·중앙아시아 지역에서는 한류와 k-pop의 인기가 매우 높고 한국의 선진문화에 대한 인지도가 비교적 높은 편이다. 따라서 풍부한 문화자산을 활용하여 국가의 호감도를 증진하고 쌍방 간 문화교류를 통한 소통을 강화할 필요가 있다. 한국의 역사, 전통 및 발전상에 대한 이해 제고와 함께 한국학 진흥과 한국어 교육을 확대하고 보급하는데 노력해야 한다. 반대로 우리 국민에 대한 주요 대상국의 정책 이해도도 고취시켜야 한다. 지역 전문가를 양성하고 문화 공연 등 쉽게 접할 수 있는 콘텐츠도 개발할 필요가 있다. 이렇듯 공공외교나 국민외교는 정부가 하는 외교와는 달리 직접 국민과 국민이 소통하고 교류하면서 자연스럽게 상호 이해와 신뢰를 구축할 수 있는 큰 장점이 있기 때문에 이를 추진한다면 한반도의 평화구축을 위한 신북방정책 추진에 효율적인 전략이 될 수 있을 것이다.

세 번째 추진전략은 전통적 안보나 경제적 이익을 넘어선 진정한 ‘평화공동체’를 제안하는 것이다. 과거 이 지역은 냉전을 지내면서 갈등과 반목을 거듭해 왔다. 탈냉전 이후에는 북한의 핵, 미사일 문제로 한반도에 신냉전 구조가 형성되었다. 북한의 비핵화가 진정성 있게 진행된다면 한반도를 통해 유럽까지 이어지는 이른바 ‘평화공동체’가 가능할 수 있다.

문재인 정부의 키워드는 ‘평화’와 ‘번영’이라 할 수 있다. 여기서 평화는 과거 안보를 넘어서 포괄적 의미로서의 ‘평화’이다. ‘평화공동체’ 구축을 위해서는 우선 주변국과 해당 지역에서의 평화에 대한 개념이 통일되어야 한다. 어떤 국가는 평화에 있어서 안보에 중점을 둘 것이고, 어떤 국가는 경제나 문화 등에 비중을 더 둘 수도 있다. 지난 1998년 김대중 대통령은 아세안+3 정상회의에서 “동아시아 경제공동체”를 제안하였고, 이러한 인식의 바탕하에 동아시아 비전그룹(EAVG)이 창립되었다. 동아시아 비전그룹은 한·중·일을 포함한

동아시아 13개국 민간인사 26명으로 구성되었고, 한승주 전 외무부 장관이 대표를 맡았다. 동아시아 지역협력을 위한 중·장기적인 비전을 연구하였고, 1999년 10월 서울에서 개최된 제1차 회의 이후 4차례 회의를 거쳐 2001년 11월 브루나이에서 개최된 아세안+3 정상 회의에서 동아시아비전그룹의 최종보고서가 제출되었다. 이 보고서는 ‘평화(peace)·번영(prosperity)·발전(progress)’ 등 3P를 추구하는 동아시아 공동체 비전을 제시했다. 또한, 경제·금융·정치안보·환경에너지·사회문화교육·제도 등 6개 분야에서 협력 강화를 위한 권고 및 협력 조치를 제시했다. 그리고 바람직한 동아시아의 미래상과 구체적 실현 방안을 제시함으로써 동아시아 지역 협력에 관한 새로운 패러다임을 제시하였다. 개방적이고 견고한 지역 통합을 목표로 하는 동아시아 공동체 형성을 비전으로 제시하여 동아시아 지역의 협력 및 발전 심화에 기여했다.⁸⁰⁾

이후 2008년부터 한·중·일 정상회의를 3국 내에서 정례적으로 개최하고 발전시켜 왔으며, 2011년에는 3국 협력 사무국을 설립하면서 한국 주도로 협력체를 운영한다고 할 수 있다. 이렇듯 과거 한국 정부는 동아시아에서 외교력을 발휘하면서 동아시아 또는 동북아 지역협력체 구상에 노력해 왔다. 따라서 이러한 과거의 토대를 바탕으로 보다 진전된 ‘평화공동체(peace community)’ 구상을 제안할 필요가 있다. 다시 말하면, 기존에 있었던 한·중·일, 한·중·일+아세안 중심의 협의체를 확장하여 북방지역의 러시아·몽골·중앙아시아 지역의 국가들도 포괄하는 공동체를 구상할 수 있다. 이미 동아시아 비전 그룹 보고서에서 제시한 ‘평화(peace)·번영(prosperity)·발전(progress)’ 등 3P를 보다 발전시켜 나갈 필요가 있다. 그 과정에서

80) 대한민국 정책브리핑 홈페이지, “ASEAN 개황,” 2018.10.31., <<http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37201>> (검색일: 2018.11.2.).

각국 전문가들이 모여 ‘평화’에 대한 개념과 각국이 가지는 동아시아에 대한 비전 그리고 인식을 같이할 필요가 있다. 과거 경제적인 부분에 무게를 두던 공동체 또는 협의체를 안보나 경제를 뛰어넘어 모든 국가가 공유할 수 있고 단기간 이익보다는 장기적이고 지속가능한 협력을 할 수 있는 상위 개념의 협의체로 발전시킬 시점이라 할 수 있다. ‘평화공동체’의 하위개념의 공동체로 ‘신북방 철도 공동체’ 구상 역시 제안할 수 있다. 앞서 밝힌 바와 같이, 북한의 비핵화 및 북미 간 대화와 협상이 변수로 작용할 수 있으나, 북한에 대한 제재가 해제될 경우, 한반도는 시베리아 횡단열차와 연결되어 유럽과 이어지게 된다. 이렇게 되면, 물류, 관광 등도 철도를 통해 이루어지게 되며 자연스럽게 신북방지역의 국가들과의 ‘철도공동체’가 가능하게 된다고 할 수 있다. 철도를 통해 연결된 지역에서 보다 발전된 상위 개념의 구상인 ‘평화공동체’를 제안함으로써 한반도가 주도하는 역내의 항구적 평화와 번영을 추구할 수 있을 것이다.

4. 실천과제

위에서 언급한 전략에 대한 실천 과제를 제안하고자 한다. 먼저 문재인 정부 임기 내 신북방정책의 효율적이고 가시적 성과를 위한 실천과제를 2년 단위로 나누어 살펴본다. 2018년과 2019년은 북한의 비핵화와 한반도 평화정착을 위한 남북관계 진전과 주변국 협력에 주력해야 하는 시기이다. 그리고 2020년부터 2021년까지는 북한의 비핵화 완성과 한반도 평화 정착 아래 공동체를 형성하고 나아가 제도화하는 시기라 할 수 있다.

■ 2018~2019년: 한반도 평화 정착을 위한 남북관계 진전과 주변국 협력 모색

평화의 관점에서 신북방정책의 가장 큰 과제는 역시 북한의 비핵화이다. 2017년 11월 김정은 위원장의 핵무력 완성 선언 이후 북한은 핵-경제 병진노선에서 경제노선으로 전환하기 시작하였다. 북한에게 있어 ‘핵의 완성’은 미국과 체제보장을 위한 협상 차원에서 필요한 부분이며, 핵무력 완성이라는 목표를 달성했기 때문에 이후 경제건설을 통해 부국을 이루겠다는 취지라 할 수 있다. 이러한 김정은 위원장의 의지는 2018년 1월 신년사에서 그대로 드러났다. 이어 2월 평창올림픽을 통해 남북한 대화의 물꼬가 트이면서 4월 판문점 정상회담, 6월 싱가포르 정상회담(북미 간), 9월 평양 정상회담이 성사되었고, 2018년 안으로 김정은 위원장의 서울 방문이 예정되었다.

6월 싱가포르에서 정상회담 이후 북미 간 협상은 교착상태에 놓여 있었다. 그러나 개성남북한 연락사무소 개설과 함께 9월 19일부터 2박 3일간 있었던 문재인 대통령의 평양방문은 남북관계의 진전뿐만 아니라 교착상태에 있었던 북미 간 대화 재개도 이루어 내는 등 한국 정부의 역할과 역량을 충분히 소화해 냈다고 할 수 있다. 9월 문재인 대통령의 평양방문에서 김정은 위원장이 보여준 파격적 행보와 배려 등은 북한이 핵포기에 대한 진정성을 국제사회에 보여주기 위한 노력이었다고도 평가할 수 있을 것이다.

9월 24일 한미 정상회담에서 문재인 대통령은 9·19 평양공동선언과 김정은 위원장의 비핵화에 대한 의지와 구체적인 프로세스를 트럼프 대통령에게 전달하였다. 이미 트위터를 통해 트럼프 대통령은 평양공동선언에 대해 매우 긍정적인 평가를 내렸고 이 모멘텀을 살려간다면 제2차 북미 정상회담도 충분히 예상할 수 있을 것이다.

이러한 한반도 평화 프로세스의 흐름이 후퇴하지 않고 지속되기

위해서는 미국뿐만 아니라 중국, 러시아, 일본 등 관계 주변국의 협력이 매우 중요하다. 이번 남북관계 진전에서도 알 수 있듯이 정상 간 외교는 매우 중요하다. 남북관계 개선과 북미 협상이 잘 진행된다면 북한의 주변국 정상외교에도 탄력을 받을 수 있을 것이다.

2017년까지도 남북관계는 경색 일변도였다. 그러나 남북 간 정상외교를 통해 빠른 속도로 협의가 진행되었다. 현재 트럼프 대통령, 시진핑 주석, 푸틴 대통령, 아베 총리는 문재인 정부와 임기를 함께 한다. 따라서 정상 간 외교에 충분한 환경이 조성되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 비핵화는 북미 간 협상에 따라 진전 여부가 결정된다고 할 수 있으나, 동시에 한반도의 평화를 위한 주변국의 협력 또한 이루어져야 한다고 할 수 있다.

먼저 구체적인 실천 조치로 남·북·중·러 정상회담의 개최를 들 수 있다. 한반도 평화를 위한 신뢰구축을 위해 남북 간 노력도 필요하고 동시에 주요 변수라 할 수 있는 중국, 러시아에도 한반도 평화를 위한 역할을 제공하고 한반도 평화를 위해 기여할 수 있도록 할 필요가 있다. 이미 북중 정상회담이 2차례에 걸쳐 실행되었고 러시아는 2007년까지 나진-하산 지역에서 남·북·러 경제협력을 실시한 경험이 있기 때문에 4차 정상회담의 개최는 실현 가능성이 높다고 할 수 있다.

두 번째 실현 조치로 들 수 있는 것은 북일 관계 정상화를 위한 노력이다. 북한은 2000년 북일 평양선언 이후 일본의 과거 청산에 따른 경제협력을 얻어 내고자 일본인 납치 문제에 대한 성의를 보였다. 그러나 북측에서 보낸 납치 피해자의 유골이 DNA 검증 결과 가짜로 판명되면서 북일 간 관계는 악화되었다. 이후 2012년 12월 제2차 아베내각 출범 이후 아베 총리는 북한의 핵미사일 도발을 일본에 대한 중대한 위협으로 언급하면서 일본 국내적으로는 안보를 강화

하고, 대외적으로는 미국과 함께 강한 대북 제재를 시행하여 왔다. 이미 2010년 이후 북일 간 무역 교역은 전무한 상태이다. 일본은 북일 교섭의 전제 조건으로 납치 문제의 해결을 지속적으로 요구하여 왔다. 그러나 지난 6월 북미 정상회담 이후, 일본이 납치 문제와 북한의 핵, 미사일 문제 등에 대한 포괄적 해결을 언급하면서 북한과의 대화를 다양한 루트를 통해 제안하였으나, 북한의 반응은 아직 없는 상황이다. 9월 20일 있었던 자민당 총재 선거에서 아베총리가 압승하면서 2021년까지 집권할 수 있는 국면이 마련되었다. 미일동맹을 안보의 축으로 삼는 일본은 북미 간 관계가 회복이 되고 발전이 되면 미국의 대북정책을 추종할 수밖에 없는 구조를 안고 있다. 북한과 일본의 대화가 가능하도록 한국이 주도적으로 중재하고 북일 간 정상이 만나 대화를 통해 상호 신뢰를 쌓을 수 있게 된다면 북일 국교정상화도 성사될 수 있을 것이다.

세 번째로는 남과 북, 한반도 주변국의 상호 신뢰를 바탕으로 한반도 비핵화 및 안보를 위한 제도적 장치, 즉 ‘평화협력위원회’를 마련하는 것이다. 과거 6자회담이 위원회의 모티브가 될 수 있는데, 이 제도 안에서 북방지역 국가들과의 평화협력을 논의하고 담론을 마련할 수 있다. 한반도의 항구적 평화정착을 위한 주변국의 역할 분담과 특히 북한의 비핵화에 드는 비용 등의 문제들이 이 위원회 안에서 논의되고 협의되어야 한다. 즉, 남북·북러·북중·북일 등 각각의 협력도 가능하지만, 평화협력위원회에서의 소다자협력도 충분히 고려해 볼 수 있는 것이다.

또한 남과 북을 포함한 신북방지역의 국가들과 신안보 분야에서 협력도 적극 추진할 필요가 있다. ‘신안보(emerging security)’는 군사적 위협에 초점을 맞춘 ‘전통 안보’와 달리 4차 산업혁명 시대에 사이버 테러·환경·보건·에너지 등 분야에서 국경을 초월해

순식간에 심각한 문제를 유발하는 비군사적 위협을 의미한다. 신북방정책 추진에서 장기적으로 이 지역의 환경·사이버·테러·각종 전염병 등 인간의 안보를 위협하는 요인들에 공동 대응하고 전략을 마련하는 것도 중요하다고 할 수 있다. 특히 신안보는 북한과 매우 밀접한 이슈라 할 수 있다. ‘평화협력위원회’를 통해 2007년 10·4 선언 후속 조치로 보건 환경 분야 협력 합의서가 채택되었으나 실질 협력으로 이어지지 못했고 남북관계 개선은 이러한 신안보 분야에서 구체적 협력 성과를 거둘 수 있는 좋은 기회라 할 수 있다.

이와 같은 정상 간 대화를 통한 신뢰구축과 동시에 공공외교와 국민외교도 활발히 전개해야 한다. 정상 간 교류가 종적 확대라고 한다면 남북 간 문화교류와 학술, 의료 등 다양한 분야에서의 인적 교류는 횡적 확대라 볼 수 있다. 남과 북 그리고 주변국 간의 상호 교류가 활발해진다면 북한이 다시 과거로 회귀하거나 핵으로 위협하는 상황은 오지 않을 수 있다. 비핵화 협상은 협상대로 진행하면서 다양한 문화교류, 학술교류 등 비안보 분야에서의 협력도 동시에 확대해 나가야 한다. 특히 북한은 물론 러시아, 중국, 중앙아시아에 한국의 우수한 문화와 전통을 전파하고 해당국의 지역별 특성과 선호를 반영한 보다 정교하고 특화된 방식의 공공외교와 국민외교가 전개되어야 한다.

**■ 2020~2021년: 북한의 비핵화 완성과 ‘동아시아철도공동체’와
다자평화안보체제인 ‘평화공동체’ 추진**

북미 간 협상에서 다시 논의될 부분이긴 하지만, 북한의 비핵화 시간표는 2021년이다. 2018년 9월 5일 방북한 남측 특사단에게 ‘트럼프 대통령 (첫)임기 내 비핵화’를 거론하였기 때문이다. 4월 판문점 선언에서 보다 구체적으로 합의가 도출된 평양 공동합의문은 한

미 간에 조율되고 북한도 이에 합의했기 때문에 가능했던 것으로 판단된다.

비핵화에 대한 검증과 사찰을 둘러싼 많은 문제들이 산적해 있고, 2년 내에 비핵화가 어느 수준까지 가능한지에 대한 논의는 앞으로 진행해 나갈 과제라 할 수 있다. 다만 ‘되돌릴 수 없는 비핵화’는 향후 북미 간 협의에서 구체적으로 논의될 것으로 예상된다. 우리 정부는 이러한 북미 간 대화와 협상이 잘 이루어질 수 있도록 중재하고 북한의 비핵화 프로세스에 주도적으로 참여할 필요가 있다.

이미 문재인 대통령은 8월 15일 73주년 광복절과 정부수립 70주년 경축사에서 “완전한 비핵화와 함께 한반도에 평화가 정착되어야 본격적인 경제협력이 이뤄질 수 있다”고 전제하면서 “경의선, 경원선의 출발지였던 용산에서 저는(남한·북한·일본·중국·러시아·몽골 등) 동북아 6개국과 미국이 함께 하는 동아시아철도공동체를 제안한다.”⁸¹⁾고 했다. 이어 “이 공동체는 우리 경제지평을 북방대륙까지 넓히고 동북아 상생번영의 대동맥이 되어 동아시아 에너지공동체와 경제공동체로 이어질 것이며, 동북아 다자평화안보체제로 가는 출발점이 될 것”이라 언급하였다. 다만 문재인 대통령이 제안한 “동아시아철도공동체”는 오랜 시간이 걸릴 것으로 예상된다. 따라서 그 전 단계로 북한이 비핵화를 완성하면 신북방지역의 국가(남·북·중·리)들과 ‘신북방철도공동체’를 만들고 ‘신북방철도공동체’를 통해 물류·인적교류·유통·에너지교류·관광 등을 협력하면서 유럽과 한반도를 하나의 철도로 연결하는 작은 공동체를 만드는 것을 고려할 수 있다. 이후 남북관계 개선과 협력이 일정 궤도에 오르고 북한의 완전한 비핵화가 이루어지면 자연스럽게 핵 없는 한

81) “평양공동선언, 김대중-노무현 대통령 때와 달라진 점은?” 『중앙일보』, 2018.9.19., <<https://news.joins.com/article/22986031>> (검색일: 2018.10.2.).

반도가 이 지역의 평화와 번영의 장이 될 것이다. 이후 한반도와 동북아 지역을 중심으로 다자평화협력안보체로의 ‘평화공동체’를 추진한다.

5. 정책제언

앞서 언급한 신북방정책의 평화부분의 성공적 추진을 위해서 다음과 같은 정책을 추진하는 것을 고려할 필요가 있다.

먼저 북핵문제에 대한 주변국의 협력의 도출이다. 신북방정책 추진에 있어 출발점은 북핵문제 해결이다. 북미 간 협상의 진전이 있고 성과가 도출되어야 대북 제재가 해제될 수 있기 때문이다. 따라서 2018년부터 북한이 경제노선으로 전환하고 남북관계 개선을 통해 미국과 비핵화협상을 하는 것은 매우 바람직한 방향이라 할 수 있다. 북한의 비핵화는 한국뿐만 아니라, 중국, 러시아, 일본 등 주변국 모두 원하는 것이다. 과거와 달리 북한은 진정성을 보여주기 위해 노력을 하고 있다. 적어도 김정은의 북한은 김정일 시대와는 달리 적극적이고 담대하며 때로는 파격적인 행보를 보이고 있다. 그렇다면 이러한 북한의 비핵화 의지에 대해 주변국은 지지하고 응원을 보내주어야 할 것이다. 중국, 러시아 및 일본에게 북한의 비핵화 프로세스를 설명하고 협력할 수 있도록 유도해야 한다. 정상 간 외교도 중요하지만, 안보 대화를 통한 소통과 신뢰구축도 전제되어야 한다. 따라서 전문가 집단이나, 1.5 트랙 차원에서 주변국과의 정식 회의나 학술회의 등을 통해 이해도를 고취시키는 방안이 필요하다고 할 수 있다.

두 번째로 러시아와의 극동개발을 위한 일본과의 협력이다. 아베 총리는 러시아와 공동경제협력을 통해 북방영토문제를 해결하기 위해 새로운 방식을 추진하게 된다. 2015년 5월 소치 정상회담에서 8개 항목에 걸친 러일 경제협력플랜의 제안 이후 북방영토지역에서 공동 경제활동(어업·해면양식·관광·의료·환경 외 분야) 등을 대상으로 한, ‘평화조약체결교섭’에 관한 러일의 입장을 해치지 않는 ‘특별한 제도’하에 북방 4도에 대한 공동경제활동을 개시하기로 합의하였다.⁸²⁾ 2017년 9월 블라디보스토크 정상회담에서 북방영토에서 5개 항⁸³⁾의 공동경제활동에 합의하는 등 북방영토 반환을 위한 러일 경제협력은 현재에도 진행 중에 있다. 나진-하산 지역에서 남·북·러 경제협력이 재개 된다면 이 지역과의 연계를 통해 남·북·러·일 협력도 가능하게 되며, 이는 극동지역에서 동해에 이르는 경제협력 지역의 확대라는 효과도 기대할 수 있다.

세 번째로 신북방지역에 대한 공공외교의 강화이다. 앞서 밝힌 바와 같이 신북방지역 국가들의 한국에 대한 이미지를 제고하고 문화교류, 한국어 지원 등은 물론이고, 군사, 해양, 경제, 과학, 개발 등 전문가 간 공동 세미나 및 연구를 통한 전문 분야의 네트워크를 강화해야 한다. 특히 신북방지역에 전문가는 매우 부족한 실정이고

82) 러일 정상회담 합의 이후 주요 동향 ①‘북방4도연락조정회의’ 설치(2017.1.25.) ②공동경제활동 촉진을 위한 차관급회의 개최 합의(2017.2.17.) ③성묘 등 왕래에 관한 개선 및 공동경제활동 계획에 대해 제안(북해도청)(2017.3.15.) ④러일 외무부장관 회담에서 우선적으로 실시할 수 있는 프로젝트를 중심으로 필요한 법적근거를 검토 확인(2017.4.27.) ⑤모스크바에서 열린 러일 정상회담에서 공동경제활동에 관한 국민현지조사단 파견에 합의 ⑥하세가와 총리보좌를 중심으로 한 조사단 69명 파견(2017.6.27.~7.1.) ⑦G20 러일 정상회담에서 8월 말 모스크바에서 러일 외무차관회의 개최로 조사단 결과 내용을 구체화하기로 합의(2017.7.7.). 김덕주, “한·일·러 협력의 비전과 우리의 대응,” 『주요국제문제분석』, 2017-53 (2017), p. 6.

83) 5개항의 공동경제활동은, ①해산물 양식 ②야채온실재배 ③관광 ④풍력발전 ⑤쓰레기 절감대책 등임. 2017년 6월과 7월에 1차 현장조사가 있었고, 10월 러일 관민조사단의 2차 현장조사가 있었음.

향후 이 지역의 가능성과 잠재력을 고려할 때 정부차원의 적극적인 지원이 필요하다고 할 수 있다. 동시에 국민외교 강화 측면에서 신북방지역의 유학생이나 산업연수생 등을 적극 유치할 필요가 있다. 한국에서의 유학경험이나 근로 경험은 매우 귀중한 외교자산이 될 수 있다.

네 번째로 ‘평화공동체’, ‘신북방철도공동체’ 및 ‘동아시아철도공동체’를 위한 준비 작업을 위한 위원회 조직이다. 현재 북방경제협력위원회가 조직되어 운영되고 있으나, 경제 분야에 특화되어 있는 측면이 있다. 따라서 다자안보협력공동체로의 ‘평화공동체’를 위한 군사, 안보 전문가로 구성된 위원회를 마련하고 로드맵을 연구해야 할 필요가 있다.

‘평화공동체’는 기본적으로 평화의 개념에 대한 주변국과 해당국의 공동 인식이 전제가 되어야 한다. 그러므로 전문가 회의를 통해 포괄적이고 공감할 수 있는 평화에 대한 인식 제고를 마련할 필요가 있다. 앞으로 전통적 안보에 대한 개념에서 벗어나, 비핵화된 한반도를 중심으로 공동체를 구성하고 운영할 수 있는 제도화를 미리 준비하여야 할 것이다.



V

동북아 플러스 책임공동체 전략3:
신북방정책(번영)

엄구호 (한양대학교)

1. 목표와 논점

문재인 정부가 내세운 신북방정책은 유라시아 지역 국가들과의 협력을 보다 강화하는 대륙진출 전략으로서, 서남아 및 동남아와의 관계를 강화하는 신남방정책과 상호 연계하여 한반도의 미래 성장 동력을 창출하고 남북관계 개선 등 평화정착기반을 구축하는 한편 유라시아의 공동 번영에 기여하자는 방안이다. 구체적으로는 북방 국가들과의 물류 및 에너지 망을 연결함과 아울러 신시장 개척을 통해 새로운 경제성장 동력을 확보하고 공동번영을 도모하며, 궁극적으로 한반도와 유라시아 대륙을 잇는 한반도-유라시아 벨트로 확장하고, 이를 한반도 신경제지도와 연계시키는 것을 목표로 한다. 북방경제협력위원회는 이런 목적을 달성하기에 필요한 중요 과제로 14대 중점 추진과제를 제시하였다.

〈표 V-1〉 신북방정책 14대 중점 추진과제

1. 소다지협력 활성화로 동북아 평화기반 구축	2. 통합네트워크 구축을 통한 전략적 이익 공유
① 초국경 경제협력 추진 ② 환동해 관광협력 활성화	③ 유라시아 복합물류망 구축 ④ 동북아 슈퍼그리드 구축 ⑤ 한러 천연가스 협력 강화 ⑥ 북극항로 진출로 해운, 조선 신시장 개척
3. 산업협력 고도화를 통한 신성장동력 창출	4. 인적, 문화교류 확대로 상호 이해 증진
⑦ 한러 혁신 플랫폼 구축 ⑧ 인프라, 환경 협력 확대 ⑨ 4차 산업혁명 대응, 산업협력 강화 ⑩ 북방진출 기업의 금융접근성 강화 ⑪ 보건의료 및 헬스케어산업 협력 확대 ⑫ 농수산분야 진출 활성화	⑬ 문화·체육·관광 협력 확대 ⑭ 대학·청년·학술단체 교류 활성화 및 인력양성

〈자료: “신북방정책 구체화 됐다…북방위·정부부처 4대 목표, 14개 중점과제 수립.” 『에너지경제』, 2018.6.18., 〈<http://www.ekn.kr/news/article.html?no=368633>〉 (검색일: 2018.7.2).

신북방정책의 본질은 문재인 대통령의 2018년 광복절 73주년 축사의 맺음말인 ‘평화가 경제다’라는 한마디에 다 표현되었다고 볼 수 있다. 우선 평화가 선행되어야 남북경협과 신북방정책도 가능하다는 의미로 쓰였다고 본다. 역대 정부가 북방정책을 강조해 왔지만 남북한 관계 개선을 통한 한반도 평화 정착 없이는 어떠한 경제 프로젝트도 사실상 진척되기는 어려웠다. 이런 시각에서 보면 북핵문제 해결 없이는 이번 정부가 추진하는 한반도 신경제지도와 신북방정책의 연계를 통한 동북아의 평화와 번영의 달성은 불가능할 것이다. 또 다른 의미로 보면 비핵화의 지난(至難)한 과정을 극복하기 위해서는 북한과 러시아와 신뢰가 수반되어야 하며 신뢰구축의 가장 현실적 방안이 북방정책을 통한 경제협력이라는 것이다. ‘지정학과 지정학의 교환’, 즉 경제협력을 통한 정치협력의 제고가 북핵문제 해결의 복잡한 매듭을 푸는 유일한 수단으로 보는 것이다. 이러한 두 시각 중 어떠한 시각을 옳다고 보느냐에 따라 신북방정책의 성공 가능성과 정책 순서를 보는 견해는 달라질 수밖에 없다. 문제는 신뢰의 결여가 북핵 해결의 가장 큰 걸림돌인데 신뢰구축을 위한 경제협력은 북핵 해결로 제재가 완화되지 않는다면 불가능하다는 것이다. 마치 성경의 ‘창조 순서의 모순’과도 같은 상황에 있는 것이다. 이러한 모순을 극복하는 답을 구하는 것이 쉽지는 않지만 기존 틀에서 벗어난 실용적이고 창의적인 접근이 필요하다는 것은 분명하다.

이런 맥락에서 신북방정책의 목표는 지정학적 목표를 장기적으로 설정하고 그 테두리 안에서 경제적 목표와 지정학적 목표를 중단기적으로 유연하게 연계해나감으로써 한국의 새로운 북방 경제 연결축을 구축하는 것으로 보아야 할 것이다. 즉 동북아의 미중 간 세력 경쟁이 심화되는 상황에서 한·미·일 대 북·중·러의 냉전 구도가 나타날 가능성을 회피하고 비핵화와 통일 추구를 위한 한국의 대외

전략적 입지를 확대하는 것을 지정학적 목표로 하고 신시장 개발, 물류 루트 다변화, 에너지 수급 안정화를 통한 한국의 신성장 동력 확보라는 경제적 목표를 지정학적 목표와 상황 적응적으로 연동하여 추구하는 것이다.

북방정책의 대상 지역에 대해서도 논란이 많았다. 북한·러시아·구 소련·중국이 대상 지역임은 분명하다. 그러나 대상 지역 또한 상황 적응적으로 인식해야 한다. 기본적으로는 대북관계 개선이 전제되는 남·북·러 경협을 통한 러시아 극동의 대륙 게이트웨이 구축과 ‘유라시아 경제연합’, ‘대유라시아 파트너십’, ‘일대일로’ 등을 통해 통합이 가시화되는 대륙과의 연결망 구축이라는 두 축을 균형감 있게 인식해야 한다는 것이다.

과거 정부의 북방정책이 성공하지 못했던 이유 중의 하나가 북한이 사실상 북방정책의 대상 지역에서 배제됨으로써 대륙 연결 프로젝트가 실현 불가능했다는 것이다. 그러나 남북관계를 북방정책의 전제 조건으로 인식한다면 북방정책의 추진은 사실상 어렵다는 현실을 지혜롭게 대처할 필요가 있다. 지난 정부에서도 러시아의 신동방정책과 중국의 일대일로와의 접합점을 모색하는 많은 지정학적 의제를 개발하였으나 북핵 위기가 심화되면서 북방정책이 남북관계와 미러관계에 기속됨으로써 실제 추진상 한계에 봉착하였다. 지난 정부의 유라시아 이니셔티브의 미흡한 성과도 본질적으로 이에 기인한다. 북한과 연관되는 대륙 프로젝트는 북핵 해결이 사전 조건이 되면서 의제화되지 못하거나 의제화되더라도 실제 집행이 이루어지지 못하였다. 박근혜 정부의 동북아 개발은행이 추진되지 못한 것은 전자의 예이고 라진-하산 프로젝트 무기연기는 후자의 대표적인 예가 될 수 있을 것이다. 따라서 북한 문제가 북방정책의 블랙홀이 되지 않도록 대륙연결망에 대한 균형감 있는 인식이 필요한 것이다.

설사 남북관계가 다시 악화되더라도 통합이 진행되고 있는 유라시아 대륙과의 연결망 확보는 포기될 수 없는 중요 사명이라는 점과 대륙과의 연결망 확대가 대북관계에도 긍정적으로 영향을 미친다는 것을 명심할 필요가 있다.

최근 남북관계의 개선 가능성이 커졌음을 감안할 때 단기적으로는 러시아를 통한 남·북·러 정치경제적 연결망 확보에 주력하면서 중기적으로는 포스트소비에트 유라시아 국가들과의 실제적 경제협력 기반과 탈이념적 신뢰 확보에 노력하는 것이 현실적으로 보인다. 중국의 일대일로는 단기적으로는 참여 기회를 모색하면서 중장기적으로는 경쟁과 협력의 틀 속에서 대응해나가는 것이 북방정책의 대상 지역 인식으로 합당해 보인다.

이처럼 북방정책은 그 정책의 목표, 대상 지역 인식 등에서 논란이 있을 수밖에 없기 때문에 정책의 설계에서 다음의 몇 가지 논점에 대한 명확한 전제가 필요하다.

세 번째 논점은 신북방정책이 강대국의 지정학적 갈등을 합리적 현실주의로 인식하는 틀 내에서 추진되어야 하는가 아니면 한미동맹의 수준 변경도 포함하여 지정학적 틀을 초월하는 새로운 담대한 담론 수준에서 추진될 수 있는가이다.

북핵 위기가 심화되면서 그간 정부는 북핵 ‘몰빵외교’로 지역 및 글로벌 의제에 유연한 자세를 갖기 어려웠다. 이런 상황에서 한미동맹에 대한 과도한 기속은 정부가 동북아 차원의 다자주의 형성 참여에 소극적으로 만드는 중요요인이 되었다. 동북아의 지정학적 리스크를 줄이고 경제성장의 새로운 동력 확보를 위해서는 아태지역 다자협력과 동북아 다자협력의 시너지 효과를 유도해야 함에도 한미동맹에 과잉 의존할 수밖에 없는 한국의 현실로 인해 한국 외교의 전략적 입지가 계속 축소되어 왔다. 박근혜 정부의 유라시아 이니셔

티브는 전향적인 지경화 프로젝트였으나 크림합병 이후 악화된 미러관계로 인해 러시아, 중앙아시아 등 관련국이 모두 모일 수 있는 다자주의 플랫폼도 만들지 못했다. 특히 2014년 크림 합병 이후 시작된 서방의 대러 제재가 상당기간 지속될 것으로 예상되는 상황에서 한국 정부는 북방정책의 핵심 파트너인 러시아와의 협력에 상당한 대외정책적 부담을 갖지 않을 수 없다.

북핵 해결 이전 강력한 제재 지속을 주장하는 미국의 입장에서 문재인 대통령이 광복절 축사에서 제안한 연내 ‘동아시아 철도 공동체’ 추진에 실제로 참여할 것인가는 비핵화 프로세스의 결과와 관계없이 한미 간 관계에 부정적 영향을 줄 가능성을 배제할 수는 없다. 미국이 러시아의 신동방정책을 한미동맹의 균열요인으로 생각하는 상황에서⁸⁴⁾ 러시아가 참여하는 다양한 프로젝트 추진이 한미관계에 부정적 영향을 미칠 가능성은 여전하다. 탈냉전기 한반도에서 미러 갈등은 한러 관계에도 부정적 영향을 주는 등 한국의 외교적 자율성과 대러 경제협력 확대를 제한하는 요인으로 작용하며, 문재인 정부의 신북방정책 추진에 부정적 영향을 줄 것이다.

지금까지 남북관계가 전형적인 안보 딜레마(security dilemma) 상황에 있다는 것은 자명하다. 문제는 안보 위협은 동맹의존성을 높였는데 안보 딜레마의 근본적 해결책인 남북 간 신뢰구축에는 상당한 시간이 걸린다는 것이다. 대결적 상황이 심화될 것으로 보이는 동북아 지정학을 고려할 때 연루(entrapment)와 방기(abandonment)의 동맹 딜레마(alliance dilemma)의 해법을 동시에 모색해야 한다는 것이다.

84) Congressional Research Service, “Northeast Asia and Russia’s “Turn to the East”: Implications for U.S. Interests,” *Specialist in Asian Affairs*, August 31, 2016, <<https://www.everycrsreport.com/reports/R44613.html>> (Accessed September 2, 2018)이 대표적 연구.

한미동맹에 대한 맹목적 기속에서 벗어나야 하지만, 한미동맹을 한국의 중견국 외교의 실질적인 전략적 자산화하는 새로운 외교전략을 신북방정책이 추동해야 한다. 새로운 외교전략은 결국 우리의 중견국 외교 기반을 확대하는 것이 되어야 하며, 그 수단은 창의적인 다양한 소다자외교 확대와 네트워크 형성 집중이 되어야 할 것이다. 한미동맹으로 인해 중러가 포함되는 안보다자주의가 어렵기 때문에 한·일·러, 한·중·러 소다자주의 경제협력의 적극적 활용이 필요하다. 또한 동북아 국가들과의 안보·경제·에너지·물류 등 각 분야에서의 네트워크 연결 연구를 통해 한반도의 지리적 이점을 활용한 중개자로서의 ‘위치권력’을 확대하는 전략을 세워야 한다. 또한 미국, 일본의 신북방정책 참여 유도가 필요하다. 미국과 일본이 참여하는 ‘동북아개발은행’ 설립과 ‘한·일·러 소다자협력 포럼’ 창설을 긍정적으로 검토해야 한다.

두 번째 논점은 남북관계 개선이 러시아 극동개발 참여를 중심으로 했던 신북방정책 활성화에 실제로 도움을 줄 것인가이다. 비핵화가 현실화된다면 민간투자가 러시아 극동보다는 남북경협 프로젝트에 집중될 가능성이 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 이제까지 남북관계 개선이 남·북·러 3각협력 활성화의 충분조건으로 생각되어 왔다. 그러나 문재인 정부의 ‘나인 브릿지’ 사업을 중심으로 하는 러시아 극동개발 협력 제안의 이면에는 경제적 타당성이 부족함에도 불구하고 ‘나인 브릿지’ 사업을 통한 한러 간 신뢰 제고가 북핵 해결에 도움을 줄 수 있다는 지경학적 고려가 전제였다는 점을 간과할 수 없다. 북핵 해결을 위한 한러 간 전략적 신뢰가 절실하지 않을 때도 ‘나인 브릿지’ 사업에 남북경협보다도 우선순위가 주어질지는 의심스럽다. 전력계통 연결사업(동북아 슈퍼그리드)과 남·북·러 가스관 사업 그리고 남·북·러 철도 연결 사업 등 남·북·러 경제협

력 사업도 북핵 해결과 한반도 긴장완화라는 정치적 목표의 고려도 포함되어 있었기 때문에 그러한 정치적 고려가 배제되는 경우 엄격한 경제적 타당성 검증의 벽을 넘어야 한다.

그러나 신북방정책이 한러 신뢰관계 구축을 통한 북핵 해결 지지 확보라는 정치적 목표만을 가진 정책은 아니라는 것을 명심해야 한다. 한국의 대륙 경제통합, 나아가 남북경제통합 없이는 점차 낮아지는 잠재성장률을 극복할 수 없다는 절체절명의 경제적 사명을 가진 정책임을 명심해야 한다. 경제적 타당성의 판단을 위해서는 철도, 전력, 가스 그리고 인프라 모두 상세한 시계열 데이터베이스를 필요로 한다. 지금이라도 데이터베이스 구축에 큰 노력을 기울여야 하며, 이번 정부가 매우 적절히 제시한 한반도 신경제지도와 신북방정책의 통합적 연계의 거시적 계획과 로드맵이 이러한 데이터베이스에 기초한 면밀한 분석에 기초해야 함을 강조하지 않을 수 없다.

세 번째 논점은 신북방정책하의 한러 간 경제협력이 북핵 해결을 위한 한러 간 정치적 신뢰구축에 실제로 기여할 수 있는가, 다시 말해서 신북방정책의 경제 프로젝트가 한러 관계의 본질적 성격을 바꿀 수 있을 것인가이다. 많은 학자들은 경제협력을 비롯한 비정치적인 교류가 정치적인 관계의 개선에 기여할 수 있다고 본다.⁸⁵⁾ 그러나 경제적 타당성이 부족하더라도 지정학적 이익이 있다면 이 문제에 대한 정확한 답과 공감대가 필요하다. 북방열도를 두고 진행되는

85) 기능주의(functionalism)의 입장은 저위정치(low politics) 수준의 교류가 갈등의 복합적 증가를 억제한다고 본다. 그러나 구조주의(structuralism)에서는 저위정치는 일시적이며 가시적 협력과 함께 공식적인 관계 개선으로까지 진전되어야 국가 간의 협력이 안정성을 지닌다고 본다. 이에 대해 신기능주의자들은 파급(spill-over)효과를 주장한다. 즉 국가 간의 갈등해소를 위해서는 협력 가능한 무역-문화교류 등의 저위정치 차원의 교류가 중국에는 정치-외교-군사 등의 고위정치(high politics) 차원의 관계 개선을 유도할 수도 있다 하여 이론적으로는 위의 두 이론을 접목하려는 절충주의 입장을 취한다. James Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff Jr., *Contending Theories of International Relations* (New York : Harper and Row, Publishers, 1990), pp. 437~440.

아베정부의 대러 정책은 좋은 사례가 될 수 있을 것이다. 아베정부는 러일 경제협력 활성화가 장기적으로 북방영토 해결에 도움이 될 것이라는 인식으로 서방의 대러 제재하에서도 대러 경제협력을 활성화하고 있지만 실제로 영토 문제 해결에 도움이 되지 않을 것이라는 회의론이 팽배하다. 따라서 백화점식 정책추진보다는 실제로 양국 관계의 본질적 성격을 바꿀만한 핵심 프로젝트 개발이 필요할 것이다. 역대 정부의 북방정책의 로드맵은 일종의 소원 목록(wish list)이었다. 로드맵은 하고 싶은 일이 아니라 할 수 있는 일로 이루어져야 한다.

2. 신북방정책 수립의 방향과 원칙

글로벌 국제질서의 불확실성 및 불안정성은 크게 제고되었다. 세계화 대 반세계화, 통합 대 분열, 기득권 대 반기득권, 자유주의 국제질서 대 패권주의, 다자주의 대 양자주의, 고립주의 대 국제주의 등 서로 상반되는 조류가 충돌하는 등 구조와 규범을 둘러싼 혼란이 가중되는 초불안정 상황이 진행되고 있다. 이런 상황에서 동북아 국제질서도 협력적 세력균형에서 대결적 세력전이의 방향으로 전이해 나가고 있다는 평가가 우세하다.

분명한 것은 동북아에서 지정학적 중요성이 갑자기 증대되었지만 그 성격과 결과에 대해서는 쉽게 예단할 수 없다는 것이다. 다음 네 가지의 흐름을 주목할 필요가 있다. 첫째 미중 간 잠재적 갈등의 표면화로 특징지어지는 ‘신냉전’이다. 동중국해와 남중국해에서의 영토 분쟁 심화가 가중되고 북핵문제에서의 이견이 촉발 요인이 될 수 있다. 여기에 우크라이나 사태 이후 가시화된 러중 간 전략적 협력

이 강화된다면 신냉전의 가능성은 더 커질 수 있다. 둘째, ‘일대일로’에서처럼 중국이 유라시아에서 미국을 배제하고 중국 중심으로 아시아를 재편하는 ‘중화중심주의(sinocentrism)’도 장기적으로 가능할 수도 있다. 셋째, 러시아의 ‘유라시아 경제연합’과 중국의 ‘일대일로’가 결합되는 ‘유라시아주의(eurasianism)’의 발현 가능성도 주목할 만하다. 특히 2016년 6월 17일 ‘상트페테르부르크 국제경제포럼’에서 푸틴대통령이 선언한 ‘대유라시아 파트너십(Greater Eurasia Partnership)’은 중요한 의미를 지닌다. ‘대유라시아 파트너십’은 유라시아경제연합과 중국, 인도, 파키스탄, 이란 그리고 기타 CIS국가들과 긴밀한 관계를 강조하는데 장기적으로 유라시아 대륙에는 다극성이라는 이름하에 통합된 반미적 경제 질서가 성립될 가능성이 높다는 점에 주목해야 한다. 마지막으로 생각해 볼 수 있는 것은 미국의 ‘아시아 회귀정책(pivot to Asia)’의 강화로 한국과 동아시아를 포함한 대륙 경계 국가들이 해양세력 블록에 확연히 안착하는 것이다. 이 시나리오의 핵심은 인도가 공세적 중국에 대항하여 이 블록에 가담하는 것으로 ‘인도-태평양(India-Pacific)시대’라고 부를 수 있을 것이다.

이러한 세력 경쟁으로 인해 동북아 지역 긴장이 제고되면 대륙세력과 해양세력의 가교 위치와 능력을 키워 온 한국의 중견국(middle power)으로서 지정학적 중요성은 더욱 커질 것이다.

중국의 부상과 미중 잠재적 갈등 또한 미래 관계 악화의 상황에서 한국의 전략적 선택 방안은 여러 가지가 가능할 것이나 크게 보면 선제적 견제 또는 균형 전략, 유연한 수용 전략 그리고 능동적 우회 전략으로 나누어 볼 수 있을 것이다.

〈표 V-2〉 한국의 대외전략

전략	세부 전략	내용
선제적 견제 및 균형화 전략	1. 남북관계 중시 전략	남북관계를 주도적으로 관리하여 지정학적 영향을 최소화함
	2. 전략적 결속 전략	부상하는 중국의 이해관계를 같이하는 국가와의 협력 확대함으로써 미중 간 갈등의 위험 관리(한·미·일 3각 협력 강화)
	3. 중립화 전략	중립화 선언이나 핵무기 무장을 통해 자주성 강화
	4. 전략적 관여 전략	한중 간 경제적 상호의존과 문화교류를 통한 이해관계를 확대함으로써 중국의 일방주의 억제
	5. 중견국 외교 전략	중견국으로서의 독자적 위상 강화를 통해 가교적 영향력 확대
유연한 수용 전략	1. 대중 수용 전략	중국의 강대국 부상을 수용하여 경제뿐만 아니라 정치적 관계의 수준을 높이고, 한미동맹 수준 변화도 고려
	2. 헤징 전략	미국, 중국 모두와 좋은 관계 유지 노력
능동적 우회 전략	1. 다자지역주의	지역평화 이니셔티브를 촉진하고 기존 협력 활동을 강화함에 따라 동아시아에 제도화된 안보메커니즘 창설을 추구
	2. 네트워크 전략	강대국 간 중재자 역할 및 네트워크 강화

이러한 전략 중에서 과거에는 유연한 수용 전략과 능동적 우회 전략을 주로 혼합해서 사용했다면 이제는 선제적 견제 및 균형화 전략을 조금 강화할 필요가 있다. 특히 남북관계가 기대만큼 개선돼 나간다면 더더욱 중견국 외교 전략을 강화할 필요가 있을 것이다.

김대중 정부 이후 한국의 북방전략은 헤징 전략과 지역주의 및 네트워크 전략의 조합의 성격을 가졌다고 볼 수 있으며 그 혼합 비율만 정부 간 차이가 있었다. 그러나 미중 간 갈등이 가시화되고 특히 사드 설치 이후에는 헤징 전략을 유지하기가 어려워졌다. 다자지역주의 전략도 역대 정부에서 추구해 왔지만 강대국 지지와 국내 합의

의 부재로 큰 효과가 없었다. 지난 정부의 동북아평화구상(NAPSI)이 좋은 의도에도 불구하고 실질적 성과를 거두지 못한 것은 좋은 예이다. 네트워크 전략도 한계를 보인다. 네트워크 파워가 실질적으로 작동되기 위해서는 연결 국가 간 전략적 공감대에 기반해야 한다. 특히 남북관계 개선이 없는 네트워크 전략은 실효성이 별로 없다. 그러나 다자주의나 네트워크 전략만으로 실효성이 없더라도, 지정학적 경쟁 심화 시기에는 이 두 전략은 보완적으로 그리고 지속적으로 추진될 필요가 있다.

따라서 신북방정책의 성공을 위해서는 남북관계 개선을 적극적으로 추진해 나가면서 질서 변화에서 생길 수 있는 문제를 우회 전략과 수용 전략으로 해결해 나가는 담론과 세부전략을 세울 필요가 있다. 이러한 전략 수립을 위한 다섯 가지 원칙은 다음과 같다.

첫째, 중견국 외교 기반의 확대가 필요하다. 남북관계가 일정 수준 안정화되면 한국의 중견국 외교가 가능해질 수 있다. 한미동맹 네트워크를 통한 중국 견제의 일원에 머물 수밖에 없다면 신북방정책의 추진은 사실상 불가능해질 것이다. 현안 대응적(muddling through) 외교에서 벗어나 장기적 외교개념을 명확히 선언하고 국제사회의 모범적 일원으로서의 연성파워 강화에 적극 나서야 한다. 특히 러시아와 중국의 동맹적 관계 진화를 구조적 변수로 인식하지 말고 적극적 대러 협력 외교가 한반도 문제에 대한 러시아의 중국 동조화 또는 편승을 낮출 수 있다는 인식이 필요하다.

유라시아 대륙통합과 지역기구의 참여도 검토될 필요가 있다. 푸틴 대통령의 ‘대유라시아 파트너십’은 유라시아경제연합과 중국, 인도, 파키스탄, 이란 그리고 동남아 국가들과 긴밀한 관계를 강조한다.

인도와 파키스탄은 이미 SOC 가입이 확정되었고 이란도 가입 예정이다. ‘유라시아 랜드 브릿지(Eurasian Land Bridge)’에 비해 상

대적으로 관심이 적었던 ‘남북회랑’이 최근 가시화되어 이란의 입장에서 러시아와의 협력의 실현 가능성이 커졌고 개도국형 수출기지가 정착되고 있는 인도와 파키스탄 입장에서 중국 시장은 불가결해졌다.

SOC가 반미적 성격을 갖는 것은 사실이다. 그러나 미국과의 관계에서 보다 폭 넓은 선택지를 가진 인도와 파키스탄의 참여는 반미적 성격을 어느 정도 완화하는 의미가 있다. 또한 국경 문제를 안고 있는 인도와 중국의 잠재적 갈등, 오랜 반목의 인도와 파키스탄 등 내부적 관계가 국제정치적 측면의 확고한 반미연대를 형성하기 어렵게 할 것이다. 인도·파키스탄·이란은 한국에게 모두 중요한 미래의 경제파트너이다. 실용주의적 입장을 분명히 하면서 ‘대유라시아 파트너십’ 참여를 선도적으로 선언할 필요가 있다. 따라서 경제적 다자기구 참여는 적극 고려할 필요가 있다. 이미 AIIB에 참여하고 있듯이 CICA·CAREC·SOC산하의 경제기구 등 중국과 러시아가 참여하는 다자주의에 더 적극적으로 참여하는 방안을 고려해 볼 시점이 되었다.

둘째, 창의적인 소다자협력 방안을 고려해야 한다. 동북아는 정치적으로도 ①한미/미일동맹체제, ②한·미·일/한·중·일/한·미·중 소다자주의(mini-lateralism) ③한국과 주변국들이 안보문제를 해결해 나갈 수 있는 동북아 다자안보협력체제가 병존할 필요가 있다. 특히 한미동맹으로 인해 중리가 포함되는 안보다자주의가 어렵기 때문에 한·일·러/한·중·러 소다자주의 경제협력의 적극적 활용이 필요하다.

소다자협력의 포맷은 다양할수록 좋을 것이다. 다양한 포맷은 대러, 대중 협력의 지정학적 부담을 줄여줄 것이기 때문이다. 기존에 많이 논의되던 남·북·러, 남·북·중 외에도 한·일·러, 한·러·인

도·동남아 등 새로운 창의적 포맷도 가능할 것이다. 특히 신북방정책과 신남방정책을 새로운 변형 정책으로 추진하는 현 정부에서 경제 의제를 중심으로 러시아와 인도 그리고 동남아를 잇는 협력의 플랫폼 참여를 추진해 볼 필요가 있다. 서방의 대러 제재도 회피하면서 반미적 유라시아 통합질서에 유연하게 대응하는 해결책이 될 수 있을 것이다.

셋째, 미국과 일본의 신북방정책 참여를 유도해야 한다. 역대 정부 북방정책의 실패 원인 중 하나가 미국과 일본의 적극적 지지와 협력을 확보하지 못한 것이었다. 미국과 일본의 참여를 유도하는 구체적 방안으로 고려해 볼 수 있는 방안은 동북아개발은행 설립과 ‘한·일·러 에너지 클럽’ 창설이다.

역대 북방정책 실패의 주요 요인의 하나가 자원 부족이었다. 또한 서방의 대러 금융제재를 감안한다면 다자개발은행의 역할은 매우 중요하다. 동북아개발은행 설립은 중국을 간접적으로 견제하면서 미국과 일본의 북방정책 참여를 유도할 수 있는 자원 마련 방안이 될 수 있다. 미국과 일본은 AIIB에 참여하지 않았기 때문에 장기적 관점에서 북한 및 러시아 극동 개발 참여를 위한 동북아개발은행 참여의 개연성이 크다. 동북아개발은행 설립은 동북아 지역 연계 개발, 국내 기업 사업기회 창출 등에 긍정적 파급효과가 클 것이며 장기적으로 통일에 대한 우호적 국제환경 조성과 함께 통일 비용 절감 효과도 있을 것이다.

한·일·러 소다자협력은 위안부 합의 재논의 요구 등으로 한일 양국 간 외교, 안보 분야의 협력 진전이 어려운 일본과 상대적으로 정치적 부담이 적은 경제 분야 협력을 통해 양국 간 관계 개선의 새로운 기회를 제공할 것이다. 또한 러시아 극동에 한일이 공동으로 투자함으로써 극동개발에서 러시아의 과도한 중국 의존을 줄이고 향후

대북 다자협력에서 유리한 위치를 확보하는데도 도움이 될 것이다.

‘한·일·러 에너지클럽’이 가장 우선적으로 고려해 볼 만하다. 한국 입장에서는 미국산 셰일가스 수입 확대의 필요성하에서 그간 부진했던 러시아와의 에너지 협력 부담감을 줄이면서도 에너지 안보를 제고함으로써 미리 모두와의 경제 마찰을 피할 수 있다. 셰일가스 수입으로 인한 러시아 가스 수입량의 부담을 줄이면서 일본과의 협력으로 가격협상력도 높일 수 있다.

넷째, 네트워크 형성에 집중해야 한다. 한반도는 아태지역 국가들의 유라시아 대륙연결의 gateway의 위치에 있다. 중일 간 해계모니 갈등의 지정학적 중재자로서의 위치뿐만 아니라 물류에 있어 섬나라인 일본보다는 훨씬 유리한 물류 네트워크의 시작점이며 PNG로 연결될 수 있어 에너지 네트워크의 핵심적 구조적 틈새가 될 수 있고 태평양과 국경을 접하지 못한 중국보다는 북극항로와 북극개발에서도 매우 유리한 위치를 한반도는 갖는다. 북한으로 인해 이러한 ‘위치권력’이 실현되지 못함을 감안하여 매우 구체적인 ‘위치권력’ 확대 전략을 마련해야 한다.

네트워크 관점에서는 하드파워보다는 경제적 이익이라는 관점에서 네트워크가 이루어지기 때문에 강대국 간 마찰이 심각해진 동북아에서는 매우 실용적인 관점이다.

다섯째, 남북관계 개선을 기반으로 한반도 경제권과 북방경제권의 결합이라는 좀 더 거시적 맥락에서 접근해야 한다. 남북경협과 유라시아 대륙 통합 참여라는 두 축으로 이루어진 신북방정책은 정치적 상황에 따라 양 축의 정책비중에 변동이 있을 수 있지만 이 두 축이 장기적으로는 유기적 연계를 가져야 한다는 점을 명심해야 한다. 북핵 해결 이전에 추진되는 프로젝트가 어쩔 수 없이 북한을 우회하는 경우에도 남북 경협 활성화 시기에 대비하여 잠재적 연결성

을 고려해야 한다.

특히 남북관계 개선이 가능해질 수도 있는 현 시점에서는 러시아 우선적 신북방정책이 불가피하다. 남·북·러 3각협력과 러시아 극동개발 참여가 신북방정책의 우선순위가 될 수밖에 없다.

3. 신북방정책의 전략적 과제

가. 서방의 대러 및 대북 제재 우회

미국과 EU는 2014년 3월 이래 러시아의 크림 합병에 대한 경제제재를 지속하고 있다. 특히 미국의 ‘제재를 통한 적성국 대항법(Countering America’s Adversaries through Sanction Act)’은 러시아·북한·이란에 대한 금융, 에너지 산업, 방위 산업 등에 대한 제재 내용을 확대하였다. 이 법은 2016년 대북 제재 및 정책 강화법에다 인권 조항을 추가하여 제재 내용을 강화하였다.⁸⁶⁾

UN의 대북 제재도 금융 및 해운에 대해 지속적으로 강화되어 왔다. 2017년 8월 2371호, 10월 2375호까지 9번의 UN 안보리 대북 제재가 있었다. 2395호는 2375호에 원유 금수 강화, 해상차단, 노동자 귀국 등 제재를 강화하였다.⁸⁷⁾ 2016년 9월 한·미·일 정상회

-
- 86) (1) 자산 동결조치 대상자 추가 확대: 북한에 貴金屬 공급자, 대북 로켓·항공 연료 또는 제트 연료 판매·양도자, 지정 북한 선박·항공기에 연료 또는 보급품 공급자, 북한 정부 소유 또는 관리 선박에 보험서비스 제공자, 북한 금융기관 계좌 보유자 등
(2) 대통령의 제재지정 재량 확대에 의한 추가 제재 대상자: 북한에서 석탄·철·철광석 구입자, 북한에서 다량의 섬유제품 구입자, 대량의 원유·액화석유·석유제품 또는 천연가스 자원을 북한에 판매 또는 양도하는 자, 인권 조항에 따라 북한 노동자 제조물품의 미국 반입 금지, 그리고 이를 알면서 북한 노동자를 고용하는 자 등
- 87) (1) 북한 원유, 정제유 유입량 규제 : 원유 유입량 연간 400만 배럴(52만 5,000톤)로 현 수준 유지, 휘발유, 디젤유 등 정제유 도입은 50만 배럴(2375호는 200만 배럴, -75%)로 제한 등 구체적으로 도입량을 설정(2371호 북한산 석탄 수입 금지)

답에서 트럼프 대통령은 북한과 거래하는 모든 국가·기업·개인도 제재하는 독자 제재안을 발표하였다.⁸⁸⁾ 한국도 독자적 대북 제재를 해 왔다. 천안함 사건으로 2010년 5·24 조치⁸⁹⁾를 하였고 박근혜 정부는 2016년 2회에 걸쳐 제재를 발표했으며⁹⁰⁾ 문재인 정부도 2차례 걸쳐 독자 대북 제재안을 발표하였다.⁹¹⁾

미국의 대러 제재는 러시아의 방위산업과 에너지 산업에 대한 제재여서 우리의 신북방정책과 직접 연관될 가능성은 적으나 미국의 대러 인식을 감안할 때 금융조달과정에서 연루될 가능성이 있다. 중요한 점은 서방의 대러 제재를 한국의 대러 경제협력에 과도하게 민감한 요인으로 받아들여서는 안 된다는 것이다. 산업별로 오히려 기

(2) 해상 차단 : 2375호의 '해상 선박 간 유류 및 석탄 환적 금지'에도 불구하고 공해상 유류 및 석탄 선박 간 환적 거래가 이루어지자 북한선박을 등의 없이 회원국들이 압류, 조사, 동결 등의 조치를 취할 수 있도록 강화, (3) 해외진출 북한 노동자 2년 내 귀국(2371호 해외 노동자 숫자 현 수준 동결, 2375호 기존 노동자 노동허가증 갱신 불허)으로 제재.

- 88) - 북한과의 무역거래 관련 외국금융기관은 미국정부로부터 제재를 받으며, 해당금융기관의 미국 내 대리계좌나 환 계좌 개설 및 유지 제한 또는 금융거래 차단.
 - 북한의 항구 및 공항을 다녀온 선박과 항공기는 물론 북한 항구에 기항했던 배와 물건을 바꿔 실은 선박도 180일간 미국 입항 금지.
 - 북한 소재 항구·공항·육상 통관소를 소유하거나 운영에 관련된 기관과 개인, 북한과 중요한 상품·서비스·기술을 수출하거나 수입하는 기관과 개인, 북한의 건설, 에너지·어업·IT·의료·광업·섬유·운송 산업 활동에 연루된 기관과 개인도 제재.
- 89) (1) 북한 선박의 남측 해역 운항 전면 불허 및 남북교역 중단
 (2) 국민의 방북 불허 및 대북 신규투자 불허
 (3) 대북 지원사업의 원칙적 보류(영유아등 취약계층 상대의 인도적 지원 제외) 등 남북교류를 전면 중단
 * 개성공단과 금강신지구 방북 불허 제외.
- 90) 북한 기항 제3국 선박의 180일 이내 국내입항 금지 및 북한 단체 30개, 개인 40명에 대한 자산 동결과 여행 금지(이상 3월), 최룡해 등 북한 핵심인사 36명 제재대상으로 지정(12월).
- 91) (1) 트럼프 미 대통령 방한을 앞두고 북한의 대량살상무기개발자금 조달에 관여해 온 개인 18명을 독자제재 대상으로 추가 지정.
 (2) 북한 화성-15형 발사(2017.12.11.)대응으로 ① 북한의 WMD 개발 자금 조달 또는 제재대상 품목의 불법 거래 등에 관여한 북한 20개 단체, 개인 12명을 독자제재 대상으로 추가하고 ② 한국 측과의 거래 금지 및 한국 내 모든 금융자산 동결.

회요인으로 작용할 가능성도 있으며 유라시아 전체의 입장에서 대러 투자 협력 방안을 마련해 볼 수 있기 때문이다.

<표 V-3> 미국의 대러 제재의 신북방정책 연관성

제재 적용 유형	신북방정책 연관 프로젝트 (사업분야)	비고
제재 적용대상 아닌 경우(제재 대상인 러시아 개인 및 단체와 직간접으로 연계되지 않음)	관광·문화, 보건·의료, 농업 및 축산업, 수산 가공단지 조성, 북극항로 진출, 가스 구매 등	<ul style="list-style-type: none"> • 제재 대상과 연계, 연루될 경우 제재대상이 되므로 주의 • 금융조달 관련 연계 가능성
직접 제재 적용대상이 될 가능성	철도, 가스, 전력망 연결 남·북·러 3각협력, 에너지 개발 참여 및 관련 기술 제공, 극동 특구 내 남·북·러 산업단지 조성 등	<ul style="list-style-type: none"> • 북한과 연계되면 대북 제재 조치에도 저촉
제재 간접 연계 가능성 (직접 제재대상이 아니거나 금융조달, 제재 개인 및 기업과의 연계, 거래 시 제재 대상이 될 가능성이 있음)	조선, 항만, 나호드카 비료공장 건설, 극동 내 한국 산업단지 조성, 플랜트 사업 등	<ul style="list-style-type: none"> • 제재 리스트에 오르지 않았으나 판단 여부에 따라 제재 대상이 될 수도 있음에 유의 • 세컨더리 보이콧 적용하게 되면 제재 가능 • 대규모 플랜트 등은 금융조달과 관련해서 연루될 가능성이 있음

자료: 김정기, “신북방정책 추진의 정치적 법적 구조적 제약요인 검토,” 미발간물(2018), p. 8.

한미동맹이라는 큰 틀 속에서 미리 관계와 한러 관계의 탈동조화 노력을 전개하고, 미리 관계가 악화된 상황 속에서도 원활한 신북방정책 추진은 물론 러시아가 북핵 해결과 한반도 평화통일의 긍정적 후원 세력으로서의 역할을 수행하도록 전략적 협력 관계 구축이 꼭 필요하다.

러시아 극동 개발이 성공하기 위해서는 남·북·러 3각협력이 불가피하며 남·북·러 3각협력이 북한에 대한 레버리지를 제공함으로써 한반도 안정화에도 기여할 수 있다는 점을 감안하여 북핵 대화가

가시적 성과를 보이기 이전에 시작하기는 어렵더라도 비핵화 전이라도 북핵 대화가 어느 정도 성과를 보이기 시작하면 능동적이고 적극적으로 프로젝트 재개를 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

시리아와 동부우크라이나 분쟁보다는 북한 문제에서 미리 간 화해가 더 가능성이 있다는 점에서 러시아 극동에서의 한·미·러 협력 방안에 대해 미국을 적극적으로 설득해 볼 필요가 있다.

한양대 아태지역연구센터의 “대러 제재의 현황 및 대응방안에 관한 연구”의 연구결과를 보면 서방국가들의 대러 제재에 따른 한국의 실질 GDP는 제재가 지속될 경우 제재의 반사효과로 인해 2022년까지는 실질 GDP의 증가가 예상되지만, 이후 제재가 중간에 멈추는 경우에는 그러한 긍정적인 실질 GDP 증가폭이 감소한다.⁹²⁾

서방의 대러 제재는 한국에게 기회 요인의 측면도 가짐을 주목해야 한다. 장기적으로 보면 자동차, 기계산업 등 한국의 주요 수출 산업에서 생산 증가의 요인이 될 수 있다. 주요 경쟁국인 미국·EU·일본이 제재에 지속적으로 참여하는 동안 러시아 시장에서의 경쟁력 제고의 기회로 활용할 수 있을 것이다.

〈표 V-4〉 대러 제재의 한국 산업별 영향: CGE분석

산업	효과
기타 경공업	모든 시나리오에서 장기적으로도 한국의 기타 경공업 생산이 증가하는 것으로 나타나고, 오히려 제재를 끝내는 경우에 한국의 기타 경공업 생산 자체가 증가하는 것으로 나타남.
기타 중공업	단기 제재는 제재가 유지되는 것에 비해서 미세하나마 산업생산 증가효과는 더 큰 것으로 나타남.
금속철강	단기 제재는 제재가 유지되는 것에 비해서 미세하나마 산업생산 증가효과는 더 큰 것으로 나타남.

92) 한양대학교 산업협력단, “대러 제재의 현황 및 대응방안에 관한 연구,” 미발간물 (2017), pp. 50~55.

산업	효과
석유화학	여타 산업에 비해 미미한 편임.
자동차	초기에 부정적이었다가 추후에 증가하는 것으로 나타나지만, 제재가 지속되는 경우보다는 제재가 없어지는 부분에서 더 큰 증가를 보임. 효과 상대적으로 미미함.
기계	초기에 부정적이었다가 추후에 증가하는 것으로 나타나지만, 자동차와 비슷하게 제재가 지속되는 경우보다는 제재가 없어지는 부분에서 더 큰 증가를 보임.
금융·보험서비스	제재 초기에는 증가하지만 제재가 지속되는 경우 오히려 감소함.
사적 서비스	제재 초기에는 증가하지만 제재가 지속되는 경우 오히려 감소함.

자료: 한양대학교 산업협력단, “대러 제재의 현황 및 대응방안에 관한 연구,” 미발간물(2017), pp. 50~55.

대러 제재 국면을 장기적인 대러시아 기반을 구축한다는 측면에서 접근하여, 대중 및 유라시아 국가를 통한 우회무역 및 투자방안을 모색해야 한다. 특히 현재 회복 중인 러시아 자동차 시장에서 구매수요를 확보하기 위한 공격적 마케팅이 필요하며, 러시아 정부의 산업다각화 전략에 조용한 자동차 분야의 글로벌 가치사슬 설계가 필요할 것이다.

대러 경제제재로 에너지 안보에 대한 관심이 다시 부각되면서 주요국들이 에너지 공급의 다각화와 에너지 인프라 확충에 노력을 기울일 것인 바, 이로 인해 파생되는 사업 기회를 포착해야 한다. LNG 수입이라는 소극적 자세에서 LNG 플랜트 건설과 가스 터빈, 냉동 시스템 등 건설 및 기술 분야에 적극적 협력을 모색할 필요가 있다. 또한 제재 대상이 아닌 전력 부문, 특히 동북아 슈퍼 그리드 사업의 적극적 추진 검토가 필요하다.

나. 남·북·러 3각협력의 단계적 접근과 경제적 타당성 확인을 위한 DB구축

철도·가스관·전력망 연결 등 남·북·러 3각협력의 진행이 어려워진 많은 사업들의 원인을 한반도 안보위기(북핵 4, 5차 실험, 장거리 미사일 발사)와 경제적 원인(프로젝트 수익성 확보의 어려움, 우리 참여기업 재정위기)으로 구분해 볼 필요가 있다. 북핵문제로 당장 추진이 어려운 남·북·러 협력 사업은 무조건 북핵 해결 이후로 미루지 말고 비핵화 진행 상황에 따라 유연하게 대응할 필요가 있겠지만 경제적 원인으로 진행이 되지 않았던 사업은 경제적 타당성의 정확한 확인이 필요할 것이다.

남·북·러 3각협력은 북한과 연계되면 대북 제재 조치에 저촉되는 현실을 우회하기는 사실상 불가능하다. 따라서 현재로서는 단계적 접근만이 가능하다.

첫 단계에서는 서방의 대러 및 대북 제재에 모두 해당되지 않는 대러 경제협력에 집중하면서 제재 완화 가능성에 대비해서 남·북·러 3각협력을 위한 공동 데이터베이스 구축(북한과의 관련 통계 교류는 남북경협 활성화를 위해서도 매우 시급히 필요하다)과 공동 연구에 집중해야 한다. 특히 대러 제재에 대해서는 적극적 대응이 필요하다. 대러 제재를 기술적으로 우회하여 한국이 서방국가들이 러시아 경제에서 차지했던 부분을 일부 대체할 수 있는 적극적 방안을 모색해야 한다. 대러 투자도 보다 활성화되어야 한다. 루블화의 가치 반등 가능성이 별로 크지 않고 러시아 정부가 민영화에 적극적으로 나서며 수입대체산업화 정책이 러시아의 가장 우선적 정부 정책으로 자리 잡고 있다는 점에서 투자를 적극 고려해야 한다.

비핵화 과정이 중단되지 않고 계속된다면 이 단계로서 남·북·러 협력의 국가 수준의 플랫폼을 만들고 비핵화 이전이라도 일부 프로

젝트(인프라 관련 사업)는 능동적이고 적극적으로 사업 시작을 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 또한 국가 수준의 플랫폼에서 사업 추진의 구체적 의제를 적극적으로 논의해야 한다.

비핵화 과정이 정상적 궤도에 들어선다면 3단계로서 남·북·러 3각 협력을 보다 확장해서 남·북·중·러 4각협력으로 확대해야 한다. 하얼빈-무단장-쑤이펀허-블라디보스토크, 창춘-옌지-훈춘-자루비노-나선지구, 선양-단둥-신의주 등 북방 산업벨트 구축에 나서야 한다.

당위성이 아닌 경제적 타당성이 증명되는 구체적 방안이 마련되어야 한다. 나진-하산 사업은 대륙 연결의 시초 사업으로 전략적 함의가 큰 사업이지만 당장은 경제적 타당성 논란도 있는 사업이다. 석탄 등 벌크 화물 운송만으로는 경제성 확보가 어렵기 때문에 대중 FTA의 역외가공센터의 역할을 하는 나선지구 공단조성과 함께 컨테이너 화물이 훈춘, 남양 등을 통해 TSR뿐만 아니라 TMR, TCR과도 연결되는 다방향 물류망의 허브가 될 수 있는 보다 포괄적 계획으로 재수립하여 협상에 나서야 한다.⁹³⁾ 남·북·러 가스관 사업도 셰일 가스 등으로 인해 경제적 타당성에 의문이 있기 때문에 한국은 LNG 공급 안정성에 대응하여 LNG 트레이딩 허브 구축 등 LNG 시장 변화에도 적극 대응하면서도 한·중·일의 대러 가스협력을 선도하여 동북아 통합가스망 사업에 남·북·러 가스관 사업을 포함시키는 전략의 실현 가능성을 계속 탐색하는 이중적 전략을 구사해야 할 것이다.⁹⁴⁾ 남·북·러 농업협력도 러시아 극동 지역이 식품 수입 비

93) 엄구호, “러시아의 한반도 정책과 북핵 해결 협력 방향,” 『중소연구』, 제41권 4호 (2018), p. 180.

94) 엄구호, “남북중러 가스 파이프라인의 지정학,” 『동아시아재단 정책논쟁』, 제19호 (2015), <http://www.keaf.org/_mobile/_page/book2_view.php?cat_s=NAg%3D&seq=NQgICDYI> (검색일: 2018.7.1.).

율이 높고 대규모 조방농업 지역임을 감안하여 농공 산업단지 조성
이 필요하다. 농공 클러스터로 발전하기 전에 1단계에서는 정부지
원하의 영농형 모형에서 점차 영농, 축산 혼합 모형에서 장기적으로
MIC(Multi-Industrial Cluster)로 발전시키는 것이 바람직할 것이
다. 또한 자루비노 항등 곡물 터미널 프로젝트의 실현 여부 등을 주
시해가면서 추진해야 한다.⁹⁵⁾

합리적 의사결정을 위해서는 의사결정을 지원하는 정보 DB가 구
축되어야 한다는 것을 명심해야 한다. 북한 인프라 개발을 위한 투
자와 협력은 한반도 전체의 통합성과 효율성의 측면에서 이루어져
야 한다. 이를 위해 우선적으로 필요한 것은 북한 관련 DB 특히 북
한의 공간·인프라 DB가 통합 운영되어야 할 것이다. 현재 각 부처나
연구기관이 갖는 북한 관련 DB는 상호 교환성과 통합성이 약하고 체
계적으로 관리되고 있지 못하다. 또한 공간, 인프라 DB에 인구·경
제·문화·사회 등 관련 정보를 메타적으로 연계하는 통합 DB가 되
어야 한다. 통합적 북한 DB의 구축 없이는 한반도 국가종합정보망
구축이 어려우며 남북경협의 정책 우선순위와 로드맵 결정도 어려
울 것이다. 또한 남·북·러 3각협력으로의 확장 결정도 어렵다.

러시아 관련 DB 구축도 필요하다. 물류, 에너지 등 대형 인프라
사업결정을 위해서는 정확한 DB가 구축, 유지되어야 한다. 물류 물
동량, 에너지 가격 등에 관한 통계 구축이 역대 정부에서 소홀히 다
루어졌고 이것이 정책 추동력을 약화시킨 측면이 있다는 점을 지적
하지 않을 수 없다.

95) 엄구호, “러시아 극동에서 남·북·러 3각 농업협력 방안,” 『한국수출입은행』, 여름호
(2015), pp. 46~70.

다. 디지털 경제 분야 협력을 통한 신북방정책의 추동력 유지

남북경협뿐만 아니라 유라시아 통합 특히 러시아와의 경제협력 증진은 신북방정책의 추동력을 유지하는데 매우 중요하다. 한러 간 교역 관계의 문제는 교역구조가 러시아에 매우 불리하다는 것이다. 러시아는 에너지의 천연자원 공급자의 역할에 머물고 있으며 이런 구조는 곧 한계에 봉착할 것이다. 러시아가 한국에 대한 수출 구조를 다각화하기 위해서는 한국과의 과학기술 협력이 선행되어야 한다. 그동안 러시아와 하이테크 분야에서 협력은 부족했다. 2018년 6월 한러 정상회담 공동선언문은 이러한 첨단 분야 협력을 매우 중요한 의제로 합의하였다. 공동선언문 3조에서 양측은 경제, 통상 분야에서 호혜적인 협력이 확대되는 것에 만족을 표명하고, 첨단기술 제품의 교역 비중을 높이기 위한 교역구조 다변화를 촉진해 나가기로 하였다.⁹⁶⁾ 8조에서 양측은 4차 산업혁명에 대비하기 위한 정보 기술 및 통신 분야 협력의 중요성을 인식하고 지능형 인프라(데이터베이스·네트워크(5G)·AI), 전자통신 인프라 발전 및 소프트웨어 개발 관련 공동프로젝트 실현을 포함한 실질적인 협력 강화를 촉진하기로 하였다.⁹⁷⁾ 9조에서 양측은 러시아의 혁신기술과 한국이 강점을 가진 ICT, 응용기술을 결합한 새로운 비즈니스 협력 모델 창출 필요성을 언급하였다. 양측은 양국 중소기업, 벤처 기업의 기술 사업화 및 글로벌 시장 진출을 위한 양국 유관 기관 간 혁신 플랫폼 구축을 촉진해 나가기로 하였다.⁹⁸⁾ 10조에서 양측은 첨단 과학기술 분야 기초 연구성과의 사업화가 경제 및 산업발전에 필요하다는 데 인식을 공유하고 바이오, 에너지 등과 같은 중점 분야에서 과학기술 협

96) 대한민국과 러시아 연방간 공동성명문, 3조, 2018.6.22.

97) 대한민국과 러시아 연방간 공동성명문, 8조, 2018.6.22.

98) 대한민국과 러시아 연방간 공동성명문, 9조, 2018.6.22.

력을 확대해 나가고, 상호 관심 분야에서 공동 학술 및 연구 활동을 수행하기로 하였다.⁹⁹⁾

푸틴 대통령은 디지털 경제 발전에 큰 관심을 갖고 있다. 2016년 12월 푸틴 대통령은 연두 교서에서 새로운 수준의 경제발전을 위해 첨단기술, 특히 디지털 기술의 중요성을 강조하면서 디지털 경제 발전 프로그램 마련을 지시하였고 2017년 7월 그 프로그램이 승인되었다. ‘2025 디지털 경제 발전 프로그램’의 주요 목표를 보면 1,000명 이상 거주 지역에 광대역 인터넷 이용 가능토록 인프라 건설(보급률 97%), 30만명 이상 도시에 5G망 구축, 세계 데이터 보관 및 가공 시장에서 러시아의 비중 10%, 정부기관에서 문서의 디지털 형태로 전환 최대 90%로 확대, 관공서에서 전자문서 형태로 제공하는 서비스 비중을 80%까지 확대, 대중교통 정보화 수준 100% 달성 등이다.

IT 인력 양성 및 교육, 전자정부 구현, 스마트 시티 건설 등의 분야에서 협력의 여지가 매우 클 것이다. 이런 분야의 협력을 실현함에 있어 그간 협력의 플랫폼과 기술 특성 이해의 결여로 양국 기업이 많은 어려움을 겪었다. 따라서 기술 기반 창업을 원하는 기업들에게 다양한 컨설팅을 제공하는 one-stop 지원 시스템이 구축되어야 한다. 아울러 양국 기업의 글로벌 시장 진출 지원을 위한 현지화된 마케팅 정보 제공 시스템과 협력 network 구축이 필요하다.

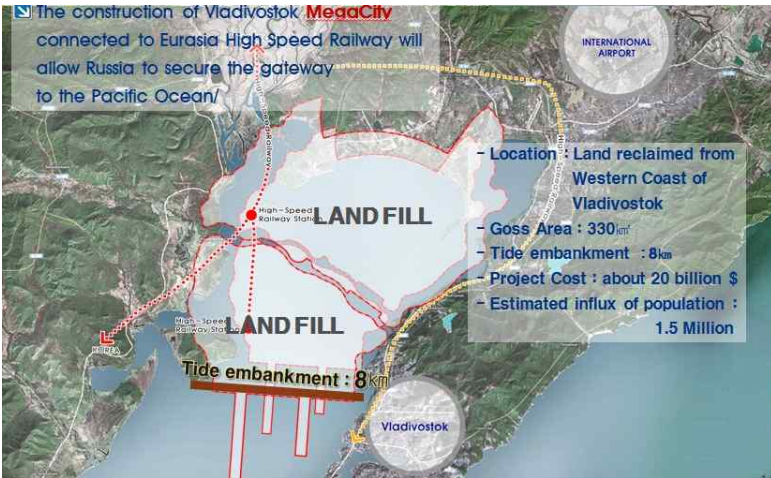
또한 고부가 가치 기술혁신형 startup 기술사업화 협력 추진이 필요하다. 러시아가 우선적으로 추진하는 정책은 R&D 성과물의 상업화를 위한 대학, 연구기관의 기술분사(spin-off)형 창업 활성화에 있다. 러시아 기술혁신 클러스터에 입주한 첨단기술 기반의 startup과 한국의 SMEs 간의 새로운 방식의 기술협력 추진이 필요하다. 모스크바는 startup ecosystems global ranking 2015에서 13위로

99) 대한민국과 러시아 연방 간 공동성명문, 10조, 2018.6.22.

이미 세계적인 startup 도시로 부상하고 있다.¹⁰⁰⁾

특히 스마트 시티 건설은 러시아 극동 개발과 관련해서 가장 부가가치가 큰 사업이 될 수 있다. 과거 한·러시아협회에서 블라디보스토크 서쪽 아무르만 매립 국제적 메가 에코 스마트 시티 건설 계획이 발표된 바 있다.¹⁰¹⁾ 블라디보스토크 서쪽 아무르만을 매립하여 330km²의 매립지역을 조성하고 10Km의 방조제를 만들어(수심40m) 부동항을 만들고 초현대식 항만터미널시설을 건설하고자 하는 것이 메가 에코 스마트 시티 프로젝트이다.

<그림 V-1> 메가 에코 스마트 시티 계획



자료: 한러시아협회, 고려학술재단

이 메가 에코 스마트 시티는 LNG와 연료기지를 고속철도와 직결 시키며, 미래형 친환경 국제자유경제지구를 만들어 금융과 무역 등

100) 2017년 랭킹에서는 top 20에서 제외.

101) Gu Ho Eom, "A Northeast Asian Multilateral Comprehensive Security Regime And Korea-Russia Cooperation: Focusing on the International Development Project of Russia's Far East," presented at Yaroslavl Global Policy Forum (2011,6,9.).

의 허브지역을 조성하여 건설 이후의 성장을 지속적으로 확대 발전 시킨다는 계획이었다. 특히 친환경 주거지역과 휴양시설을 겸한 테크노 비즈니스 센터(Science-Business Center)를 만들어 인구의 유입을 도모한다. 인구문제가 가장 큰 문제이므로 기존의 블라디보스토크와 나호트카의 100만과 1단계 50만, 2단계 50만의 외부 유입이 합쳐져 200만이 되게 하여 러시아 제3의 도시로 만들어 환태평양국가들과 연결시킨다.

<그림 V-2> 메가 에코 스마트 시티의 입지도



자료: 한러시아협회, 고려학술재단

러시아 극동은 급격한 인구 감소를 경험하고 있다. 정치, 경제의 새로운 거점 도시로서 메가 에코 스마트 시티가 성장한다면 동북아 에너지 공동체의 중심 도시로서의 역할, 삶의 질과 관련된 수요 급증으로 인한 새로운 일자리 창출, 한반도를 위시한 동북아의 평화도시로서의 정치적 기능을 수행할 수 있을 것이다.

라. 신북방정책 현실화를 위한 새로운 파이낸싱과 자본협력

역대 북방정책 실패의 주요 요인의 하나가 재원 부족이었다. 우리 정부 재정만으로 북방정책을 감당하는 것은 현실적으로 불가능하다. 우선 생각해 볼 수 있는 방안은 AIIB, ADB 등 다자개발은행(MDB)과의 협력을 강화하는 것이다. 그러나 ADB가 아시아 인프라 개발에 지원하는 자금규모는 연간 120억 달러로 7,300억 달러로 추정되는 역내 인프라 개발수요를 뒷받침하기에는 역부족이다. 미국과 일본 등이 대안으로 제기 가능한 기존 국제기구 내 특별기금 설치는 대규모 개발금융 수요충족, 안정적 종합적 사업 추진에 미흡한 실정이다. 특별기금은 차입금 조달이 불가능하고 출자국으로부터의 독립성 확보 등이 어려워 소규모 단일프로젝트에나 적합하다. AIIB는 일대일로 추진을 위해 중국과 중앙아시아에, ADB는 동남아에 집중하고 있다. 따라서 사각지대인 동북아 지역을 보완할 필요가 있다는 주장이 제기된다. AIIB의 대북 투자 가능성이 중요한 이슈가 될 수 있는데 불가능하지는 않지만 매우 복잡한 과정을 거쳐야 한다. 북한이 AIIB 회원국이 아니기 때문에 북한 투자를 위해서는 AIIB 이사회 논의를 거쳐 총회에서 최대 다수결(회원국의 2/3, 투표권의 3/4)을 통과해야 한다. 특히 AIIB가 다른 MDB에 비해 수익성 추구 성격이 강하기 때문에 북한 투자에 소극적일 가능성이 있다. 제재 완화 가능성을 주의하면서 ADB 및 AIIB와 러시아 극동 및 북한 투자 협력 가능성 논의와 우선적으로 투자 가능한 북한 인프라 프로젝트 개발에 노력해야 할 것이다.¹⁰²⁾

또한 AIIB에 미국과 일본이 참여하지 않은 점과 ADB가 러시아 극동과 북한에 투자하지 않는다는 점을 감안할 때 미국과 일본이

102) 이현태, “AIIB의 對북한 인프라 투자 가능성과 시사점,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제18권 27호 (2018), p. 7.

참여하는 동북아개발은행을 한국이 주도로 설립하여 본격화 가능성을 갖는 남북경협에 대비하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 중국을 간접적으로 견제함과 아울러 미국과 일본의 북방정책 참여를 유도하면서 북방정책의 재원을 마련하는 수단이라는 점을 인식해야 한다.

러시아 극동 투자는 민관협력(PPP)을 활성화하고 다양한 자본협력 방안을 모색할 필요가 있다. 러시아는 10년 전 PPP센터를 설립한 이후 민자유치 공공사업을 크게 늘려나가고 있다. 아직 법제화가 미비하고 지역적으로 극동지역에 편중되어 있고 외국 기업 참여에 많은 제약이 있는 등 문제점을 가지지만 재정부족과 부담을 줄이기 위해 PPP의 비중을 크게 늘려나갈 예정이다.

러시아 정부와의 적극적 협상을 통해 PPP의 성공 사례를 만들어 볼 필요가 있다. 성공적 사례가 나온다면 향후 대규모 인프라 사업에 한국 기업의 참여가 크게 늘어날 것이다. 러시아는 사회인프라 건설, 의료사업, 도시개발 등의 분야 PPP 참여가 유망하며 초기 진출의 장벽을 우회하기 위해 차관제공과 사업수주를 교환하는 방식을 고려할 필요가 있다.

다양한 자본협력의 가능성을 검토해 볼 필요가 있다. 한러투융자 플랫폼의 실적이 저조한 이유는 한러 간 자본협력의 경험과 기재가 부족하기 때문이다. 러시아 주요 항만기업의 국내 IPO, 국민연금의 러시아 기업에 대한 포트폴리오 투자, 러시아 국채 및 사채 매입, 가즈프롬의 국내 펀드 발행(일본 사무라이 펀드 발행 사례), 러시아와 통화스왑 협정 체결, 러시아 국영기업 민영화 지분 매입, 유라시아개발은행 지분 참여 등이 검토해 볼 수 있는 대안이다.

마. 북방산업협력 활성화를 위한 FTA 추진

한국과 북방국가들과의 교역과 투자 활성화를 위한 기반 조성을 위해 2015년 한러 양국 공동연구부터 한-유라시아경제연합 FTA가 추진되어 왔다. 2016년 9월 3일 동방경제포럼 참가 중 개최된 한러 정상회담에서 한-유라시아경제연합의 FTA의 추진이 합의되었고 세 차례의 비공식 정부 간 협의회가 개최되었다.¹⁰³⁾

현 정부에서도 2017년 7월 7일 함부르크 G20 정상회의에서 개최된 한러 정상회담에서 양국 정상은 유라시아경제연합(EAEU)과 한국 간 FTA 체결을 위해 함께 노력해 나가기로 합의했고 2018년 6월 22일 한러 정상회담에서는 한-러 서비스·투자 FTA 체결 협상을 최대한 조속히 개시하기 위해 노력하기로 합의하였다.¹⁰⁴⁾ 러시아는 유라시아경제연합에 가입되어 있어 상품 분야 양자 FTA는 체결할 수 없으므로 우선적으로 서비스·투자 FTA부터 추진하기로 한 것이고 상품분야는 유라시아경제연합 전체 회원국과 협상해야 한다.

여러 연구 결과를 보면 한-유라시아경제연합 발효 시 한국과 유라시아경제연합 회원국 모두 이익이 된다.¹⁰⁵⁾ 그러나 제조업 기반이

103) 후속 협의 진행 상황: 비공식 정부 간 협의회 운영

구분	개최 시기	개최 장소	주요 협의 내용
1차 협의회	2016년 10월 5일	러시아 (모스크바)	FTA 협상 개시 결정을 위한 정부 간 보완 논의 이어나가는 것을 합의
2차 협의회	2016년 11월 9일	대한민국 (서울)	협상 개시 전 협의안로 필요사항(절차·품목 등) 명확히 하기로 결정
3차 협의회	2017년 4월 10일	벨라루스 (민스크)	벨라루스 WTO 가입 양자협상 완료 FTA 협상 개시를 위한 벨라루스 지지 유도

(자료: 산업통상자원부)

104) 대한민국과 러시아 연방 간 공동성명문, 4조, 2018.6.22.

105) GDP: FTA 발효 시 모든 EAEU 회원국과 한국의 GDP는 함께 상승할 것으로 예상되는데, 국가별로 상승 폭은 차이가 있을 것으로 예상됨.

- 상호관세 철폐 및 비관세장벽 50% 감소를 가정 시, 러시아(0.64%, 75억 달러 ↑), 아르메니아(2.23%, 2억 6,000만 달러 ↑), 벨라루스(2.93%, 22억 달러 ↑), 카자흐스탄(1.06%, 23억 1,000만 달러 ↑), 키르기스스탄(2.02%, 1억 5,000만 달러 ↑), 한국(0.23%, 32억 달러 ↑)

약한 유라시아경제연합 회원국들이 한국과의 FTA에 대한 우려감을 갖고 있으며 최근 유라시아 경제연합의 핵심국인 러시아의 경기 침체로 회원국들의 경기가 전반적으로 어렵기 때문에 타경제권과의 FTA에 소극적인 분위기로 인해 FTA 추진의 추동력이 그리 강하지 않다. 추동력 확보를 위해 다음의 사항을 고려해 볼 필요가 있다.

첫째, 유라시아 국가들이 내륙국가임을 감안하여 ‘무역을 위한 원조(Aid for Trade: AfT)’, 특히 중앙아시아의 글로벌 가치 사슬 편입 및 무역 원활화 협정 이행 지원에 방점을 두어야 한다. 중앙아시아 국가들은 물류 인프라 부족과 높은 물류비용으로 교역에 어려움을 겪고 있다. 유라시아경제연합 국가들이 자원경제에서 벗어나서 산업다각화를 추진해도 상대적으로 높은 물류비용과 글로벌 가치사슬에 편입되지 못하여 성과를 보이지 못했다. AfT에서는 특히 통관 시스템 지원이 효과가 클 것으로 생각된다.

둘째, 유라시아경제연합 회원국들이 산업현대화와 투자 유치에 대한 수요가 크다는 점을 감안하여 FTA의 틀 안에 산업기술협력을 위한 위원회 설립과 산업개발 공동펀드 조성 등을 고려해 볼 필요가 있다. FTA로 인한 교역 효과는 미미한 편이어서 FTA의 틀 안에 투자와 기술협력에 관한 내용을 포괄적으로 추가할 필요가 있다.

셋째, 포괄적 FTA 체결에 시간이 걸린다면 전단계로서 TIFA(Trade

교역: 한-EAEU 양측의 관점에서 각각 분석한 모형 모두, 양자 간 교역에 긍정적 효과가 있을 것으로 예상됨.

- (EAEU 측 모델): (한 → EAEU) 약 18억 달러 증가, (EAEU → 한) 약 26억 달러 증가
- (한국 측 모델): (한 → EAEU) 약 17억 달러 증가, (EAEU → 한) 약 9억 2,000만 달러 증가

다음은 참조: “한-EAEU FTA 체결 추진경과와 그 전망,” KOTRA 해외시장뉴스, 2017.5.25., <<http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=158901&pageViewType=&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdx=&searchIndustryCateIdx=&searchItemCode=&searchItemName=&page=1&row=10>> (검색일: 2018.8.21.).

& Investment Framework Agreements) 체결을 고려해 볼 필요가 있다. 이를 통해 협력을 개선하고 교역과 투자 기회를 제고하기 위한 여러 쟁점들을 논의하고 해결할 수 있는 플랫폼을 만듦으로써 포괄적 FTA로 가는데 기여할 것이다.

바. 국가 간 협력 플랫폼 내실화

러시아, 중앙아시아와는 다양한 협력 플랫폼을 가지고 있다. 그러나 그 운영을 내실화, 활성화할 필요가 있다.

(1) 양국 간 협력 플랫폼

현재 한러 정부 간에는 경제중심의 플랫폼만 주로 운영된다(〈표 V-5〉 참조). 한러전략대화(외교차관급)가 있지만 활발히 운영되지는 못하다. 일본처럼 외교, 국방 장관의 2+2 전략대화로서 격상하는 것을 검토할 필요가 있다. 현실적으로는 현재 남·북·미 중심의 비핵화 대화가 진행되고 있기 때문에 정치적 부담을 고려하여 외교, 국방 장관이 아닌 경제, 외교 장관이 참여하는 2+2 장관급 회담으로 격상하는 것을 고려해 보아야 한다.

또한 각 부처별로 이루어지고 있는 협의체와 북방경제협력위원회의 유기적 협의망 구축이 필요할 것이다. 신북방정책의 성공을 위해서는 정부차원의 일관성 있는 대응이 필요하다.

문재인 정부가 신북방정책 추진을 위해 대통령위원회로 ‘북방경제협력위원회’를 만든 것은 환영할 일이다. 그러나 북방정책의 추진이 매우 어려운 지정학적 상황에서 자문기구적 성격이 강한 대통령이 위원장이 아닌 대통령위원회가 강력하게 신북방정책을 추진하기는 어려울 것이다. 또한 남북경협 가능성 증대로 한반도신경제지

도와 신북방정책의 통합적 관리가 보다 필요해진 상황에서 북방정책의 거버넌스 개편을 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 위원회 내에 남북경협 전문가를 보다 확충하고 차관급 가칭 ‘신북방정책 정부 간 위원회’를 조직해서 북방경제협력위원회와 유기적 협력망을 구축함으로써 북방정책이 탁상공론에 그치지 않도록 해야 할 것이다. 남북경협의 중요성에 비추어 대통령이 직접 위원장을 맡는 방안도 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

〈표 V-5〉 한러 간 정부 협의체 현황

소관	협의체(수석대표)	소관	협의체(수석대표)
기재부	경제과학기술공동위(부총리)	과기부	과학기술공동위원회(차관)
산업부	산업협력위원회(장관)		원자력공동조정위원회(차관)
		자원협력위원회(장관)	기상청

또한 지방정부 차원의 협력과 의원외교도 활성화되어야 한다. 문재인 대통령과 푸틴 대통령은 2017년 9월 6일 러시아 블라디보스토크에서 개최된 정상회담을 계기로 2018년 중 한러 지방협력포럼을 창설하기로 합의하였다. 우리나라에서 서울·부산·인천·대전·대구·강원도·충청북도·전라북도 등 총 8개의 광역지자체가, 러시아에서 극동연방관구 소속 지방자치단체들이 참여하게 될 전망이다. 러 측 극동연방관구 소속 광역 지자체는 연해주·사할린주·하바롭스크주·캄차트카주·사하공화국·아무르주·유대자치주·추코트자치주·마가단주 등 9개 지방정부이다. 1차 회의는 11월 포항에서 개최될 예정이다.¹⁰⁶⁾

중소기업 협력·스타트업·관광·의료관광·농업 협력은 지방정부

106) 대한민국 정책브리핑 <http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=156224836&call_from=rsslink> (검색일: 2018.8.1.).

수준에서 대리 협력하기에 가장 전략적인 분야이다. 한러지방협력 포럼이 러시아 참가 지방정부가 러시아 극동지역에 한정되어 있는 점을 감안하여 서울과 모스크바 중심 러시아동부 지역과 가칭 ‘한러 지방혁신포럼’을 창설하여 스타트업 및 4차 산업혁명 분야 그리고 중소기업의 협력 플랫폼을 만들 필요가 있다.

그간 의원외교는 그리 활성화되어 있지 않았다. 한국 국회 내 한러 의원친선협회가 구성되어 있으나 거의 활동이 없는 상황이 지속되었다. 2012년 11월 러시아 연방의회 마트비엔코 상원의장의 한국 방문은 한러 양국 간 침체된 의회교류를 활성화시키는 계기가 되었고 이는 2013년 10월 강창희 국회의장이 모스크바를 답방해 양국의회 간 협력 협정을 체결하는 동인으로 작용하였다. 2015년 5월에는 나리쉬킨 국가두마 의장이 방한했으며, 정의화 한국 국회의장의 답방이 2015년 9월 30일~10월 4일 사이에 이루어졌다. 그 결과로 2016년 4월 19일~20일 모스크바에서 제1차 ‘유라시아 국회의장회의’가 개최되었고 2017년 6월 26일~28일 서울에서 2차 ‘유라시아 국회의장회의’가 개최되었다. 참여국이 많고 국가 간 법적, 제도적 차이 그리고 참여국 중 어느 한 나라라도 반대하는 사항은 배제한다는 원칙 때문에 합의 도출에 제한이 있지만 한국과 러시아가 주도한다는 점에서 의미 있는 틀로 발전시켜야 할 것이다.

향후 한국은 양국 의회 간 체결한 협력협정에 따른 교류, 협력 활성화는 물론 한러 관계 발전에 관심이 있는 의원들을 중심으로 한러 의원 친선협회를 구성해 의회 간 교류를 더욱 활성화시켜야 한다.

러시아 대통령이 참여하는 3대 경제포럼(동방경제포럼·이노프롬·상트페테르부르크 경제포럼)에 대한 체계적 대응도 필요하다. 6월의 상트페테르부르크 국제경제포럼, 7월의 예카테린부르크 이노프롬, 9월의 블라디보스토크 동방경제포럼은 러시아 대통령이

직접 참여하는 국제협력 플랫폼이다.

이노프룸은 첨단신산업에 초점을 두므로 과기부와 서울시가 지원하고 동방경제포럼은 러시아 극동개발에 초점을 두며, 대통령과 일본 총리도 정기적으로 참가할 가능성이 크므로 청와대와 ‘한리지방협력포럼’이 주로 지원하고 상트페테르부르크 경제포럼에는 한러 간 산업협력에 주로 초점을 두고 산자부가 주로 지원하고 대기업과 전직 고위직이 참여하는 한러 양자세션을 운영하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

(2) 다자간 협력 플랫폼

한-중앙아 협력포럼은 북방정책이 만들어낸 가장 대표적인 차관급의 다자 협력 플랫폼이다. 한-중앙아 협력포럼은 장관급-상호개최-정치외교 확대의 방향으로 개선할 필요가 있다. ‘한-중앙아 협력포럼’ 10주년을 맞아 사무국이 설치되었으나 계획보다는 작은 규모로 만들어졌다. 중앙아시아 국가들의 공감 수준이 아직 낮은 것으로 보인다.

중앙아시아 5개국의 경제발전 수준의 차이로 인하여 경제 분야의 공동 의제 개발이 쉽지 않고 구체적 프로젝트 협력은 양자포럼이 더 용이하다는 점, 중앙아 국가들의 국제적 위상이 높아지면서 한반도 문제에 대한 일정 영향력이 생겼다는 점, 카자흐스탄이 비핵화 경험을 가졌다는 점, 그리고 이들 국가들이 카자흐스탄을 제외하고는 ODA의 대상국이라는 점들을 고려할 때 경제 분야뿐만 아니라 국제기구에서의 협력, 테러리즘 및 마약확산 대응, 한반도 비핵화 문제 등의 정치외교를 확대할 필요가 있으며 교육·문화·보건 등 기존의 의제를 더욱 구체화하는 노력이 필요하다.

‘일-중앙아 전략대화(외교장관급)’, ‘EU-중앙아 정치대화(외교

장관급’ 등이 교차 개최를 하는 점들을 고려할 때 한-중앙아포럼의 장관급 격상과 교차 개최를 추진할 필요가 있을 것이다.

또한 다자 협력 플랫폼으로 주목할 필요가 있는 것이 GTI이다. GTI는 1992년 출범한 TRADP가 2005년 전환된 한국·중국·러시아·몽골 4개국이 설립한 지역협의체로 현재 동북아 경제협력의 유일한 플랫폼이다. 2016년 국제기구 전환을 추진했으나 회의 무산으로 연기되었다. 두만강 유역의 교통·무역·투자·관광·에너지·환경 등 다섯 분야의 위원회가 활동 중이며 2014년 4개국 수은협의체 구성에 합의하였다.

중국의 동북진흥계획 그리고 러시아의 극동, 자바이칼 경제사회 발전 프로그램 등과 연동하여 북한의 재가입 이전에는 동북아 국경간 인프라 투자와 관광 분야 협력에 집중해 왔다. 수은협의체는 동북아개발은행 설립의 예비적 추진체로 활용가능하다. 1단계에서는 GTI, 2단계에서는 동북아개발은행을 통해 동북아경제협력의 새로운 표준 세우기에 적극적으로 나서야 할 것이다.

대북 제재가 완화되면 북한경제개발 특구 협력 사업에 GTI를 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. GTI가 그간 연구, 추진해 온 북한 연결 물류 사업 및 북한 접경 교류 협력 사업을 적극 추진해 볼 필요가 있다. 일본의 가입 유도가 절실히 필요하다.

GTI가 활성화되면 ‘환동해 협력’으로 확대되어 동북아 경제협력의 기제를 제공하는 모태가 될 수 있을 것이다. GTI는 한미동맹의 틀 속에서도 한국이 중국과 러시아와 협력할 수 있는 경제협력의 플랫폼으로 활용될 가능성을 제공한다.

다자개발은행과의 협력 강화도 매우 중요하다. 신북방정책의 가장 핵심 과제 중 하나가 재원마련이기 때문이다. 한국수자원공사(K-water)가 수주한 조지아 넨스크라 수력발전 사업에 AIIB가

8,700만 달러를 용자 참여하게 된 것은 매우 주목할 만하다. 남북관계가 개선된다면 ADB의 북한 투자 가능성도 시급히 타진해 볼 필요가 있다.

4. 결론

신북방정책이 한러 신뢰관계 구축을 통한 북핵 해결 지지 확보라는 정치적 목표만을 가진 정책은 아니다. 한국의 대륙 경제통합, 나아가 남북경제통합 없이는 점차 낮아지는 잠재성장률을 극복할 수 없다는 절체절명의 경제적 사명을 가진 정책임을 명심해야 한다.

남북관계 개선 가능성은 북방전략 성공의 전제요인이기도 하지만 목표이기도 하다. 북방전략이 남북관계 개선에 큰 기여를 할 것이지만 남북관계 개선이 이루어져야만 북방전략이 사실상 가능하다는 점도 명심해야 할 사항이다.

신북방정책의 목표는 지정학적 목표를 장기적으로 설정하고 그 테두리 안에서 경제적 목표와 지정학적 목표를 중단기적으로 유연하게 연계해나감으로써 한국의 새로운 북방 경제 연결축을 구축하는 것이다.

신북방지역의 대상 지역 인식도 매우 유연해야 한다. 남·북·러 경험축과 유라시아 대륙 연결망 구축을 균형감 있게 인식하면서 북·한·러시아·구소련·중국과의 협력 사업을 만들어 가야 한다.

신북방정책을 추진함에 있어 전제해야 할 점은 백화점식 정책추진이 아닌 한러 관계의 본질적 성격을 바꿀 수 있는 프로젝트 개발이 필요하다는 것과 한미동맹의 성격 변화를 포함한 창의적 대외전략 구상 없이 단순히 경제적 정책과제로 생각해서는 안 된다는 것이다.

현재의 동북아 상황과 한반도의 현실을 감안할 때 한국의 대외전략은 선형적 이익 극대화 모형이 아닌 목적 계획적 제약 극복 모형이다. 기존의 유연한 수용 전략과 능동적 우회 전략만으로는 문제해결이 어려우며 선제적 견제 및 균형 전략의 일부 흡수가 필요하다. 특히 남북관계 중시전략에 많은 연구가 필요하다.

이런 맥락에서 중견국 외교기반 확대, 소다자협력 방식으로 추진, 미국과 일본의 신북방정책 참여 유도, 네트워크 형성 집중, 한반도 경제권과 북방경제권의 결합 차원의 접근 등의 신북방정책 수립의 기본 원칙을 세울 필요가 있다.

이러한 원칙에서 시급히 추진되어야 할 과제로 서방의 대러 및 대북 제재 우회, 남·북·러 3각협력의 단계적 접근과 경제적 타당성 확인을 위한 DB구축, 디지털 분야 협력을 통한 신북방정책의 추동력 유지, 국가 간 협력 플랫폼 내실화 등은 신북방정책의 주요 정책 과제가 될 것이다.

서방의 대러 제재 및 대북 제재는 신북방정책의 가장 큰 걸림돌임에는 틀림없다. 그러나 대러 제재는 한국이 서방국가들이 러시아 경제에서 차지했던 부분을 일부 대체할 수 있다는 측면에서 다양한 기회요인도 있음을 주목해야 한다. 제재의 결과로 러시아의 실질 자산 가격이 하락되어 투자의 여건이 좋아졌고 특히 2016년 이후 러시아 정부의 민영화 정책은 외국인 직접투자의 가장 큰 기회가 된다는 측면에서 특히 에너지 부문 민영화 참여에 대한 검토가 필요하다.

대북 제재는 비핵화 이전이라도 완화하는 방안을 고려하면서 제재 완화 이전까지 남·북·러 3국 국가차원의 공동 연구를 적극적으로 추진해 볼 필요가 있다. 특히 경제적 타당성 확인을 위한 DB 구축에 3국이 공동 협력해야 할 것이다. 남·북·러 3각협력은 제재하에서는 단계적 접근이 불가피하며, 개별 사업의 경제적 타당성에 매

몰되지 않는 가치사슬 시각에서의 거시적 경제적 타당성 분석이 이루어지는 종합적 계획안 마련이 필요하다.

한러 관계에서 빠른 시간에 가시적 성과를 얻고 양국의 신뢰수준을 높이는 협력 분야는 디지털 경제 분야의 협력이다. 푸틴 정부의 ‘2025 디지털경제 발전 프로그램’에 조응하는 전자정부, 스마트 시티, IoT 분야, 원격 의료 분야는 협력의 잠재력이 매우 크다. 실제로 협력을 가능하게 하는 인프라 구축을 서둘러야 한다.

역대 북방정책 추진의 가장 큰 걸림돌 중의 하나는 재원부족이었다. 대북 및 대러 제재의 완화 가능성에 유의하면서 ADB, AIIB 등 MDB와의 협력을 강화해야 한다. 남북경협이 본격화될 것에 대비하여 우리 정부가 주도하는 동북아개발은행 설립도 진지하게 고려해야 한다. 또한 PPP 등 다양한 투자 기재를 활성화하고 러시아와의 자본협력 방안도 적극 추진해야 한다.

산업협력 활성화를 위해서는 유라시아경제연합과의 FTA 추진이 조기에 이루어져야 한다. 여러 장애요인이 있기 때문에 무역원활화와 무역분야원조를 적극적으로 추진하면서 투자와 기술협력이 포함되는 포괄적이고 유연한 FTA의 틀을 개발해야 한다. FTA 전단계로서 TIFA 체결도 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

신북방정책의 성공을 위해서는 대통령위원회인 북방경제협력위원회 역할의 강화와 내실화가 필요하다. 남북경협과 신북방정책의 유기적 연계가 강화된 점을 반영하여 북한 전문가도 확충될 필요가 있으며 각 부처 간 조정과 소통을 위한 ‘신북방정책 정부 간 위원회’도 만들어져야 할 것이다. 자문위원회는 성격상 성과를 내기 어렵고 실무부처와의 실질적 협력이 쉽지 않다는 점을 감안한 북방경제협력위원회의 조직 개편을 검토할 필요가 있을 것이다.



VI

동북아 플러스 책임공동체 전략4: 신남방정책(평화)

이재현 (아산정책연구원)

1. 문제제기

문재인 정부의 지역 정책인 동북아 플러스 책임공동체 구상은 이전 정부에서 발표한 지역 구상보다 더 넓은 지역을 포괄한다. 대개 한국의 지역 구상은 한반도와 동북아를 벗어나지 못했다.¹⁰⁷⁾ 어떤 정부의 외교정책 아젠다는 전세계를 포괄하는 것으로 지나치게 넓게 설정되어 구체성을 결여하기도 했다. 반면 문재인 정부의 지역 정책은 한반도와 동북아를 핵심으로 하면서 남과 북으로 범위를 확장하고 있다. 북으로 펼친 구상이 신북방정책이고, 남으로 아세안과 인도를 포괄하는 정책이 신남방정책이다. 뿐만 아니라 한국이라는 중견국이 포괄할 수 있는 적절한 범위를 상정한다.

문재인 정부의 지역 외교정책에서 눈에 띄는 점은 인도와 아세안 방면으로 명확한 정책 구상을 가지고 있다는 점이다. 무엇보다 동북아와 북방에 관한 정책은 외교 구상의 형태로 이전 정부들에 존재했던 반면, 신남방에 포함된 지역은 한국 외교에서 구체적인 구상을 결여했던 지역들로 문재인 정부의 새로운 공헌이라 할 수 있다. 과거 아세안과 인도에 대한 정책이 없었던 것은 아니지만 단편적이고 양자적이며 한 지역에 국한된 일반적인 정책이었지 한국의 지역구상 형태로 제시된 적은 없었다.

동북아 플러스 책임공동체 구상에서 아세안과 인도를 포괄하는 신남방정책은 신북방정책과 함께 번영을 담당하는 번영의 축으로 설정되어 있다. 아세안, 인도 지역에 대한 적극적 외교를 통해서 상호 번영을 만들어 나가는 구상을 하고 있다.¹⁰⁸⁾ 그러나 다른 한편

107) 대표적으로 노무현 정부의 동북아중심국가, 동북아허브국가에 관한 논의, 박근혜 정부의 동북아평화협력구상, 한반도신뢰프로세스 등이 있다.

108) 외교부, 『동북아 평화협력 플랫폼』, <http://down.mofa.go.kr/cntntsDown.do?path=www&physic=pac_kor.pdf&real=pac_kor.pdf> (검색일: 2018.10.2.).

아세안과 인도를 향하는 신남방정책이 경제적인 구상에 그쳐서는 안 된다. 평화 없는 번영은 불가능하며, 번영 없는 평화도 무의미하다. 따라서 동북아 플러스 책임공동체를 구성하는 동북아 평화협력 플랫폼·신북방정책·신남방정책에서 평화와 번영의 구분은 의미가 없다. 각 지역에서 모두 평화와 번영의 현실화가 필수적이다.

일차적으로 한국의 이익이란 관점에서 평화의 문제는 한반도 평화를 염두에 둔다. 아세안과 인도 방면으로 펼쳐 나가는 신남방정책을 여하히 성공적으로 수행하는가에 따라서 이들 지역이 한반도 평화문제에 대해서 가진 잠재적 능력이 발휘될 수 있다. 더 나아가 한반도에서 평화를 통해 번영을 이루어 내는 것처럼 신남방정책 대상에서도 번영뿐만 아니라 지역 국가와 지역 전반의 평화라는 문제도 함께 고민해야 한다. 지역 전체의 번영은 먼저 외교정책의 대상인 아세안과 인도를 포함하는 지역의 다양한 평화 문제 해결, 이를 바탕으로 더 넓은 지역 전체의 평화문제에서 신남방정책 대상 국가들과 효과적 협력을 구상하고 있다. 이런 차원에서 신남방지역에서 번영뿐만 아니라 어떻게 평화를 이끌어 낼 것인가, 어떤 아젠다를 가지고 아세안 국가들과 평화 협력을 진행할 것인가는 매우 중요하다.

방법론적 측면에서 문재인 정부의 동북아 플러스 책임공동체 구상 그리고 그 하위 정책으로 아세안과 인도에 대한 신남방정책은 과거 정부의 아세안 정책이 가졌던 한계를 벗어나야 한다. 무엇보다 지속 가능한 그리고 일관성 있는 대아세안 접근이 필요하다. 특히 신남방정책의 두 축인 번영과 평화 중에서 평화 문제에 관한 협력은 과거의 안보 담론 접근과 달리 평화라는 주제에 집중해서 아세안과 새로운 협력의 틀을 짤 때 비로소 가능하고 성공적으로 전개될 수 있다. 아세안과 협력이 어렵거나 공통 요소가 적은 안보 대신에 미래 지향적이고 공동의 노력을 할 수 있는 평화협력 담론을 확장해야 한다.

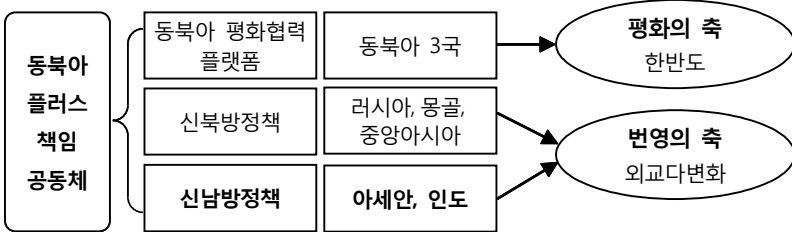
이 연구는 문재인 정부 신남방정책이 아세안에 호소하고 아세안으로부터 지지를 받고 한-아세안 관계에 관한 공고한 기반을 놓기 위해서 구체적으로 어떤 정책적 과제가 있으며 이를 어떻게 실천할 것인지를 살펴본다. 또한 아세안과 평화협력에서 한반도 문제에 관한 협력을 어떻게 할 것인가에 특별한 관심을 둔다. 먼저 2장에서는 문재인 정부의 신남방정책이 어떤 배경하에서, 어떤 목적을 가지고 구상된 정책인지 확인하고 이를 이후 한-아세안 평화협력의 구체적 정책 대안의 기반으로 삼는다. 이어 3장 추진 전략에서는 신남방정책의 평화협력 전체를 끌고 갈 수 있는 원칙들을 살펴본다. 구체적이고 바람직한 추진 전략 원칙들이 있어야 세부 협력 사업들을 올바르게 이끌 수 있다. 4장 실천과제에서는 시기별(2018~2019년, 2020~2021년, 2021년 이후 중장기)로 한-아세안 사이 평화협력이 실천해야 할 과제들 그리고 이 과제들을 완수했을 때 한-아세안 평화협력의 구체적 모습들에 대해서 알아본다. 5장에서는 한-아세안 평화협력을 위해 한국 정부가 추진할 수 있는 구체적 프로그램들을 제시한다.

2. 추진배경

문재인 정부의 지역 외교정책은 크게 두 가지 갈래를 가진다. 하나는 한반도의 평화와 번영이라는 과제이고 다른 하나는 동북아 플러스 책임공동체 추진이라고 할 수 있다. 물론 전자를 한반도 정책으로 따로 떼어 생각할 수 있지만, 다른 정부에서도 그랬고 현 정부에서도 마찬가지인 것처럼 한반도 정책은 한반도를 둘러싼 동북아와 주변 4강에 대한 정책과 떼어 수 없는 불가분의 관계를 가지기 때문에 이 지점에서 한반도 정책과 지역에 대한 정책이 필연적으로 만난다.

북한의 비핵화와 개혁, 개방을 통해 지금 당장의 통일보다는 한반도의 항구적인 평화, 이를 바탕으로 한 남북 공동 번영의 추구가 현 문재인 정부의 한반도 정책이 나갈 방향이다. 이는 신경제지도라는 구상으로 압축된다.¹⁰⁹⁾ 이런 구상의 실현은 동북아의 중국·일본·러시아는 물론이고 한반도 문제에 큰 이해관계를 가진 미국과의 협력이 필수적이다. 더 나아가 한반도의 평화와 번영은 한반도 신경제지도에서 그리는 것처럼 한반도 주변의 중국·일본·러시아의 미래 경제 이익과 번영과도 직결된다. 구체적 경제 이익뿐만 아니라 한반도 리스크의 해결을 통한 간접적 이익도 여기에 포함된다.

〈그림 VI-1〉 동북아 플러스 책임공동체와 3대 축



자료: 외교부, 『동북아 평화협력 플랫폼』, p. 2 설명을 바탕으로 재구성. (http://down.mofa.go.kr/cntrntsDown.do?path=www&physic=pac_kor.pdf&real=pac_kor.pdf) (검색일: 2018.10.2).

한반도를 둘러싼 이 새로운 구상은 동북아 플러스 책임공동체의 동북아 평화협력 플랫폼과 일차적으로 직결된다. 한반도를 포함한 동북아 한·중·일 3국의 협력과 정치적 갈등의 해결이 이 평화협력 플랫폼의 지향점이다. 한반도의 평화를 통한 번영의 효과는 동북아 플러스 책임공동체의 신북방정책, 즉 러시아, 중국의 동북3성 및 몽골, 중앙아시아로 뻗어 나가는 경제협력과 연동된다. 한반도의 평화와 번영과 신북방정책의 경제협력이란 조건이 충족되면 한반도뿐만

109) 한반도 신경제지도 구상과 관련해서는 다음을 참조. 임을출, “한반도 신경제지도 구상이란?” 『통일한국』, 제405권 (2017), pp. 12~15.

아니라 한반도 북방지역의 번영의 동력이 된다.

신북방정책과 마찬가지로 신남방정책 역시 동북아 플러스 책임공동체에서 번영의 축으로 상정되어 있다. 일견 신남방정책은 동북아 플러스 책임공동체를 구성하는 세 요소 중에서 한반도 문제에 유기적 연관관계가 가장 적은 것으로 파악되기 쉽다. 안보나 평화 측면에서 한반도의 평화 문제에서 아세안이나 인도가 공헌할 수 있는 바가 크지 않다는 것이 일반적인 인식이다. 또한 경제협력을 통한 번영의 문제 역시 신남방 방향의 경제협력은 한반도의 번영 문제와 직접 연관이 없는 한국과 아세안 혹은 한국과 인도의 양자적 경제협력을 통한 번영의 문제로 인식되기 쉽다. 그러나 이 연구 전체에서 언급되는 바처럼 아세안의 한반도 평화에 대한 기여 그리고 한반도의 번영에서 아세안이 차지하는 비중이 작지 않다. 뿐만 아니라 신남방정책의 성공적 수행이 한반도의 평화와 번영에 도움이 되는 것만큼이나 아세안의 평화와 번영에 도움이 되는 선순환적인 관계를 가진다.

문재인 정부의 신남방정책은 크게 두 가지 배경에서 나왔다고 볼 수 있다. 첫 번째는 한국의 외교다변화 의지이며, 두 번째는 한-아세안 협력관계에 걸맞은 아세안의 위상을 한국 외교 안에 확보하는 것이다. 먼저 신남방정책은 그간 한국 외교가 직면했던 강대국의 압력으로부터 오는 전략적 스트레스, 대강대국 일변도 외교에 대한 반성의 연장선상에 있다.¹¹⁰⁾ 한국 외교는 한반도 문제로 인해 오랫동안 강대국과 한반도 문제 관리에 압도적으로 많은 자원을 투입해 왔으며, 이로 인해 현안 관리를 위한 외교에 치중하고 미래를 위한 준비를 하지 못하는 경향이 강했다.

또한 한반도를 둘러싼 지정학적 요인으로 인해 갈수록 미-중으로

110) 국정기획위원회, “외교안보분과 동북아 플러스 책임공동체 보고서,” 미간행물 (2017), pp. 7~9.

부터 교차압력을 받고 있으나 이를 적절히 관리하거나 해소할 수 있는 한국의 외교적 레버리지(leverage)를 찾지 못했다. 대표적으로 최근 겪은 THAAD를 둘러싼 중국과의 갈등 그리고 그 이후 대두된 안보와 경제 문제에서 Post-China 담론은 이런 상황을 여실히 보여준다.¹¹¹⁾ 이런 상황들이 외교다변화 필요성을 강화해 왔으며, 문재인 정부는 외교다변화를 외교적 혁신의 방향으로 설정했다. 이런 맥락에서 신남방정책은 외교다변화를 위한 가장 중요한 출발점이며, 역으로 외교다변화 필요성은 신남방정책 추진의 당위성을 제공한다.¹¹²⁾

아세안은 한국의 강대국 외교 편향을 극복하는 대안으로서 뿐만 아니라 아세안 자체의 중요성도 있다. 먼저 아세안은 현재의 경제성장, 미래 잠재력 측면에서 볼 때 한국의 이익에 매우 중요한 지역이다. 더 나아가 아세안의 미래 중요성뿐만 아니라 현실적 협력관계나 상호작용을 볼 때 아세안은 이미 한반도 주변 4강보다 한국의 이익에 더 중요한 파트너가 된지 오래다. 신남방정책은 이런 아세안의 중요성에 맞게 한국 외교 아젠다에서 아세안에 맞는 위상과 위치를 찾아주는 시도라고 할 수 있다.

신남방정책은 언뜻 보기에 한반도 문제, 북한 문제와 큰 관련이 없어 보이지만, 실상 북한과 동남아 국가들의 관계를 보면 이는 잘못된 판단이다. 한국은 늘 아세안 국가들에게 한반도 문제에 있어 아세안의 목소리를 기대해 왔다. 그러나 아세안 국가들은 한반도 문제에 관여하는데 조심스러운 태도를 보여 왔다. 이런 맥락 속에서

111) 주성식, “문재인 대통령 신남방정책, 포스트차이나 준비차원에서 매우 중요,” 『아시아 투데이』, 2017.11.20., <<http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20171120010010655>> (검색일: 2018.10.12.).

112) 외교부, 2018년 외교, 통일, 국방, 문체, 보훈 등 5개 부처 업무 보고 자료, <http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/down.do?brd_id=235&seq=368021&data_tp=A&file_seq=2> (검색일: 2018.10.12.).

아세안의 한반도 관여 의사와 한국의 아세안에 대한 요청은 늘 일종의 긴장관계를 만들어 왔다. 아세안 국가들은 아래서 보는 바와 같이 북한과 상당히 밀접한 양자관계를 가지고 이로 인해 한반도 문제에 관여할 수 있는 여지가 있다. 그러나 동시에 강대국들이 관여하는 한반도 문제라는 특수성으로 인해 아세안은 늘 한반도 문제에 대해 목소리를 내는데 조심스러운 태도를 보여 왔다.¹¹³⁾

〈표 VI-1〉 주변 4강과 비교한 아세안의 중요성¹¹⁴⁾

한국과 무역 (2016)		한국의 투자 (2016)		외국인 입국 (2016)		한국인 출국 (2016)	
국가	무역액 (백만불)	국가	투자액 (백만불)	국적	인원 (천명)	국가	인원 (천명)
중국	211,413	미국	12,905	중국	8,067	아세안	6,397
아세안	118,839	아세안	5,136	일본	2,297	일본	5,090
미국	109,678	중국	3,301	아세안	2,174	중국	4,762
일본	71,821	일본	274	미국	866	미국	1,973
러시아	13,409	러시아	110	러시아	233	러시아	161

자료: 이재현, “신남방정책이 아세안에서 성공하려면?,” 『아산정책연구원 이슈브리프』 (2018.1.24), p. 4.

뿐만 아니라 아세안은 개별 국가차원에서, 아세안 집단적 차원에서 한반도의 불안정한 상황을 자신의 이익과 큰 상관없는 문제

113) 이재현, “북한과 동남아시아,” 『아산정책연구원 이슈브리프』 (2017.2.20.), pp. 2~4.

114) 이 통계자료들의 원 출처는 다음과 같다. 무역액은 K-Stat 국가 수출입통계 자료를 바탕으로 재계산 및 구성(stat.kita.net/)한 자료이다. 투자액은 한국수출입은행 해외투자통계를 바탕으로 재계산 및 구성(http://211.171.208.92/ODISAS.html)한 자료이다. 외국인 입국 통계는 문화관광부 관광지식정보시스템 통계를 바탕으로 재구성(https://www.tour.go.kr/) 했으며, 여기서 아세안 국가는 라오스, 캄보디아, 브루나이를 제외한 7개국만 포함됨. 한국인 출국 통계는 한국관광공사, 국민해외관광객 주요 행선지 통계(2017년 11월)을 바탕으로 재구성했으며(https://kto.visitkorea.or.kr/kor/notice/data/status/profit/board/view_kto?id=429013&isNotice=false&instanceId=294&rnum=2) 이 통계에서 브루나이를 제외한 9개국만 포함되었고, 미얀마와 라오스 통계는 2015년 통계다.

로 인식하고 소극적인 태도를 보여 왔다. 어쩌면 이런 소극적인 태도는 앞서 본 것처럼 한반도 문제는 강대국 문제이고 위험한 문제로 아세안의 역할이 제한적일 수밖에 없는 현실적 한계를 너무 크게 본 탓이기도 한다. 마지막으로 한국과 미국이 최근 아세안은 한반도 문제에 관여시키는데 있어서 일정한 엃박자를 내 왔다. 한국의 보수정부가 아세안에게 북한에 대한 단호하고 강한 태도를 요청할 때 미국은 이에 대해서 큰 관심이 없었다. 반면 한국 정부가 북한에 보다 관여하는 유화적인 태도를 취할 때 미국은 오히려 북한에 대한 압박을 강하게 주문하는 엃갈리는 정책을 펼쳐 왔다.¹¹⁵⁾

널리 알려진 바와 같이 동남아 10개국은 한국과 북한 모두와 수교한 국가들이다. 국가별로 차이가 있기는 하지만 대부분의 국가들이 국민국가 수립 이후 다양한 방식을 통해서 북한과 지속적인 상호작용을 해 왔다. 경제적으로뿐만 아니라 지도자 차원에서, 비동맹 등 외교 차원에서 그리고 사회문화적 차원까지 이런 관계는 전방위적으로 있어 왔다.¹¹⁶⁾ 베트남과 라오스는 아직도 북한과 당 대 당 관

115) 대표적으로 2017년 한국에서 정부가 교체되고 문재인 정부가 들어선 이후 한국은 북한 문제로 동남아 국가를 압박하는 행태를 중단했다. 반면 미국 트럼프 행정부는 2017년 북한과 대결적 태도를 취하며 강하게 압박하기 시작했는데, 그 가장 대표적인 것이 2017년 아세안안보포럼(ARF)에서 각국 외교장관에게 북한에 대한 압박을 강력하게 주문한 것이다. 이에 관해서는 Prashanth Parameswaran, “Should North Korea Be Kicked Out of the ASEAN Regional Forum?” *The Diplomat*, August 3, 2017, <<https://thediplomat.com/2017/08/should-north-korea-be-kicked-out-of-the-asean-regional-forum/>> (Accessed October 3, 2018)을 볼 것. 반면 박근혜 정부시기에는 한국이 북한 압박을 동남아 국가에 강하게 주문한 반면, 미국은 전략적 인내(strategic patience)라는 입장의 연장선상에서 북한 압박에 대해서는 비교적 소극적이었다.

116) 동남아시아 국가 연합인 아세안(ASEAN)에는 모두 10개 국가가 속해 있는데 이들 국가들은 모두 한국과 북한의 동시수교 국가들이다. 이 국가 중에서 5개국 즉, 말레이시아·인도네시아·캄보디아·라오스·베트남은 북한에 자국 대사관을 설치하고 있다. 평양 주재 말레이시아 대사관은 2017년 초 발생한 김정남 암살사건 이후 기능을 하지 못하고 있다. 역으로 북한은 동남아에서 필리핀, 브루나이를 제외한 나머지 8개 국가에 대사관을 상주시키고 있다.

계라는 공식 관계를 유지하고 있으며 긴밀히 협력하고 있다. 그러나 공산당 사이의 관계는 외부에서는 잘 파악되기 어려운 부분이 있다.

캄보디아는 과거 시하누크(Sihanouk) 국왕 시절 당시 북한의 김일성과 맺어진 개인적 친분의 유산이 지금까지 유지되고 있다. 인도네시아 역시 초대 대통령인 수카르노(Sukarno) 시기 비동맹 등 다양한 계기로 북한의 김일성과 개인적인 친분을 만들어 왔고, 이런 친분은 2000년대 초 대통령을 지낸 수카르노 푸트리(Megawati Sukarno Puteri, 수카르노 초대 대통령의 딸)에까지 영향을 미쳤다. 동남아 국가들 중에서도 특히 싱가포르·태국·말레이시아·필리핀 등은 북한과 교역관계를 유지하고 있다. 이들 국가들은 중국에 비하면 작은 액수지만 북한의 무역 대상국 상위 10위에 꾸준히 등장하는 국가들이다.¹¹⁷⁾

이런 북한과 아세안 국가의 밀접한 정치·외교·경제·사회문화 관계는 아세안 국가들이 북한의 핵문제, 한반도 평화 문제에 보다 관심을 가지고 관여하고 역할을 할 수 있는 환경을 제공한다. 그러나 현실적으로 아세안은 이런 북한과의 관계에도 불구하고 지금까지 한반도 문제에 크게 목소리를 내거나 많은 관심을 보이지 않았다. 전반적으로 한반도 문제에 관여하는 것을 두려워하거나 한반도 문제에 무관심하려 노력해 왔다.

이런 아세안의 태도에 가장 크게 작용하는 것은 일종의 무력감 혹은 전략적 딜레마라고 할 수 있다. 기본적으로 한반도 문제, 북한 핵문제는 중국·미국·일본·러시아·한국 등 지역, 글로벌 차원의 강대국들이 큰 이해관계를 가지고 있는 사안으로 약소국들의 모임인 아세안이 이에 대해서 큰 역할을 할 수 없을 것이라는 무력감이 작

117) Kotra, 『북한대외무역동향』 2013년, 2014년, 2015년 자료. 이 자료에 따르면 태국과 싱가포르가 늘 북한의 10대 무역대상국 안에 포함된다.

용한다. 더 나아가 이런 강대국들의 이익이 서로 대립하는 상황에 아세안이 목소리를 낼 경우 이는 아세안과 특정 강대국 관계를 악화시켜 아세안에 불리하게 작용할 수도 있다는 판단도 이런 태도의 바탕에 있다. 마치 한국이 중국과의 관계를 고려해 남중국해 문제에 관한 한국의 입장을 명확히 정리하지 못하는 것과 유사한 전략적 판단이라고 할 수 있다.

이런 아세안의 태도에 최근에는 약간의 변화의 모습이 보인다. 2017년 북한의 핵능력이 고도화되고 한반도에서 전쟁의 위협이 최고조에 달했던 시점에서 몇몇 동남아 국가는 북한의 핵문제가 지역 전체의 평화와 안정을 위협하는 것이라는 인식하에 이전에 비해서 달라진 목소리를 내기 시작했다. 특히 2017년 2월 말레이시아에서 김정남이 암살되고 그 배후에 북한이 있을 것으로 추정되면서 북한의 활동이 동남아 국가들의 주권을 침해하는 데까지 나아갔다는 점에 대해 우려하고 있다.¹¹⁸⁾

그럼에도 불구하고 이런 우려가 아세안의 행동으로 구체적으로 이어진다는 증거는 많지 않다. 2017년 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)이나 아세안 정상회의에서 북한의 핵개발, 도발과 관련된 우려의 표명이 있기는 했지만 성명 발표 외 구체적 행동은 없었다.¹¹⁹⁾ 최근에 아세안은 정치안보·경제·사회문화의 세 방향에서

118) Kavi Chongkittavorn, "ASEAN's soft response to North Korea is cause for concern," *NIKKEI Asian Review*, January 21, 2016, <<https://asia.nikkei.com/Politics/Kavi-Chongkittavorn-ASEAN-s-soft-response-to-North-Korea-is-cause-for-concern>> (Accessed September 29, 2018); Kavi Chongkittavorn, "N Korea: An enemy at ASEAN's gate?" *The Bangkok Post*, December 26, 2017, <<https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1385814/n-korea-an-enemy-at-aseans-gate>> (Accessed September 30, 2018).

119) ASEAN, "ASEAN Foreign Ministers' Statement on the Democratic People's Republic of Korea's (DPRK) Nuclear Test," <<https://asean.org/asean-foreign-ministers-statement-on-the-democratic-peoples-republic-of-koreas-dprk-nuclear-test/>> (Accessed October 21, 2017).

각각 공동체 건설을 통해 아세안공동체를 추진하고 있다. 무엇보다 아세안정치안보공동체의 내실 있는 건설을 위해서 아세안은 아세안 내부 문제뿐만 아니라 지역 전체의 평화와 안정에 영향을 주는 사안에 대해서 보다 적극적인 목소리를 내고 역할을 추진할 것이 예상되었다.¹²⁰⁾ 그럼에도 불구하고 아세안이 전체적으로 한반도 문제에 대해서 가지는 관심과 실제 역할은 이런 아세안의 다양한 배경에 비하면 아직 낮은 수준이라 할 수 있다.

세 번째 추진 배경은 한국과 아세안이 유사하게 겪는 지역 안보, 전략 환경에서 도출된다. 길게는 1990년대 탈냉전 이후 그리고 짧게는 지난 10여 년간 한국과 아세안은 현재의 헤게모니 세력인 미국 그리고 부상한(부상하는) 강대국인 중국 사이에 벌어지는 지역 전략 경쟁하에 놓여 있었다. 중국의 경제적 부상, 그에 따른 국력 강화, 특히 군사력 강화로 인해 중국이 외부로 힘을 투사할 가능성이 높아지면서 미국과의 대립은 점차 심화되었다. 2009년에서 2010년 사이에 있었던 남중국해에서 중국과 동남아 일부 국가, 중국과 미국의 긴장 상황은 바로 이런 지난 10년간의 미-중 긴장관계의 시작이라고 할 수 있다.

미국과 중국의 경쟁 속에서 전략적 딜레마를 겪는 것은 경쟁하는 당사자뿐만 아니라 그에 영향을 받는 지역 국가들이다. 한국과 동남아 국가는 이런 측면에서 똑같은 전략적 딜레마를 경험하고 있다. 한국과 대부분 아세안 국가들은 지리적으로 중국과 떼려야 뗄 수 없는 관계인 동시에 부상하는 중국 경제에 크게 의존하고 있다. 대부분 아세안 국가에서 무역 1위는 중국이 차지한다. 반면 이런 중국의 부상은 필연적으로 이 지역 국가들에게 유형, 무형의 안보 부담을

120) 아세안정치안보공동체 청사진 제3장을 볼 것. ASEAN, *ASEAN Political-Security Community Blueprint* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009), pp. 1~18.

가져온다. 엄청난 크기와 경제력, 군사력을 갖춘 중국의 존재는 그 자체로 전략적 부담 혹은 안보 위협이다. 여기에 남중국해 문제를 둘러싸고 중국과 갈등을 겪는 아세안 국가들은 직접적 안보 부담까지 느끼고 있다.

그에 대한 대안으로 흔히 거론되는 것이 미국의 대아시아 관여를 통해 중국을 관리 혹은 억제하며 이 지역에서 힘의 균형을 이루는 것이다.¹²¹⁾ 미국은 여전히 강력한 군사력과 경제력으로 인해 이 지역에서 중국을 견제할 수 있는 세력이다. 그럼에도 불구하고 미국의 지리적 거리, 변화를 거듭하는 미국의 대아시아 정책은 이 지역 국가들에게 크게 전략적 확신을 주지 못하고 있다. 뿐만 아니라 안보는 미국에 경제는 중국에 의존한 지역 국가들의 전략이 지속가능하지 못할 수도 있다. 전략적 도움을 줄 수 있는 미국이 경제적으로는 지역국가들의 지속적인 번영을 담보하기는 힘들다.

여기서 도출되는 지역국가들의 결론은 간단하다. 과거 냉전시기처럼 미국과 중국 어느 쪽도 경제와 안보를 모두 해결해 줄 수 있는 국가는 아니라는 것이다. 오히려 미국과 중국의 경쟁이 지역 국가들에게 끊임없이 전략적 스트레스를 받을 수밖에 없는 환경을 만들어 낸다. 이런 시점에서 지역국가들의 장기적인 전략적 지향점은 강대국 경쟁의 완화 혹은 통제이며 혹시라도 강대국에 의해서 작성될 수 있는 지역질서에 지역 중소국가들의 이익을 조금이라도 반영하는 것이다.¹²²⁾ 이를 위해서는 지역 중소국가 즉 한국과 아세안 국가와

121) K. Kesavapany, "ASEAN8? A recipe for a new regional architecture," *East Asia Forum*, May, 2010, <<http://www.eastasiaforum.org/2010/05/08/asean8-a-recipe-for-a-new-regional-architecture/>> (Accessed October 10, 2018); "An expanded East Asia Summit should be welcomed," *The Jakarta Post*, July 27, 2010, <<https://www.thejakartapost.com/news/2010/07/27/insight-an-expanded-east-asia-summit-should-be-welcomed.html>> (Accessed October 10, 2018).

122) Renato Corbetta and William Dixon, "Multilateralism, Major Powers, and

같은 지역국가들의 연대가 필수적이며, 이들 간 보다 빈번한 전략적 의사소통이 필요하다. 한국 정부의 신남방정책이 의도한 아세안과의 관계 강화가 이런 전략적 의사소통의 강화를 염두에 두었는가와는 상관없이 이는 향후 신남방정책이 추진해야 하는 중요한 협력의 방향이 될 수밖에 없다.

마지막으로 신남방정책의 추진배경은 한국의 중견국 외교와 깊은 관련을 가진다. 한국 정부는 지난 10여 년간 지속적으로 한국의 중견국 지위를 강조하면서 중견국 외교를 중요한 한국의 외교 아젠다로 추진하고 있다.¹²³⁾ 아직은 한국의 중견국 외교가 무엇을 의미하는지 구체적으로 모습을 갖추지 못했으며 많은 의문부호가 따르는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 신남방정책이 아세안을 대상으로 하며, 한국이 중견국 외교를 통해서 국제사회에서 한국에게 기대되는 책임과 기여를 다한다는 점을 고려해 보면 아세안에 대한 신남방정책은 바로 한국의 중견국 외교, 즉 국제사회와 지역에 대한 책임을 다한다는 차원에서 그 한 배경을 찾을 수 있다.

지역에 대한 한국의 기여와 책임 그리고 아세안이라는 지역을 고려할 때 신남방정책의 중요한 요소 중 하나는 지역의 비전통안보 문제라고 할 수 있다. 더욱이 신남방정책의 3P, 즉 사람(people), 번영(prosperity) 그리고 평화(peace)를 염두에 두면 바로 사람과 평화가 만나는 지점, 즉 일반 사람들의 안전과 평화가 실현되는 협력이 바로 비전통, 인간안보의 문제이다. 동북아 지역은 덜하지만 동남아, 아세안 지역은 다양한 비전통안보 문제, 인간안보 문제를 안고

Militarized Disputes,” *Political Research Quarterly*, vol. 57, no. 1 (2004), pp. 5~14.

123) 손열, “서론: 한국의 중견국 외교, 개념과 역사,” 손열·김상배·이승주 엮음, 『한국의 중견국 외교: 역사, 이론, 실제』 (서울: 명인문화사, 2016), pp. 1~28; Scott A. Snyder *et al.*, *Middle-Power Korea: Contributions to the Global Agenda* (New York: Council on Foreign Relations, 2015), pp. 1~104.

있다. 사이버 안보, 해상안전 및 해상안보, 국경을 넘나드는 범죄, 테러행위 그리고 소형무기 밀매 등이 비전통적 위협으로 국가 안보를 위태롭게 하는 요소들이다. 반면 자연재해, 환경문제, 공공 보건 문제, 인신매매 등의 문제는 국가 안의 개개인의 삶을 위협하는 인간안보의 문제들이다. 아세안·ARF·ADMM+ 등을 중심으로 한 지역 다자협력의 틀 그리고 양자협력의 틀에서 아세안의 비전통, 인간안보 문제 해결을 위한 노력은 다양하게 전개된다.¹²⁴⁾ 그럼에도 불구하고 이런 노력들이 아세안의 비전통, 인간안보 문제 해결에 큰 진전을 가져 왔다고 보기는 어려우며 여전히 문제는 산재해 있다.¹²⁵⁾

이런 차원에서 신남방정책은 그 대상이 아세안인 점, 신남방정책의 원칙 가운데 평화와 사람이 만나는 지점, 나아가 한국 외교의 중견국 외교를 감안할 때 아세안과 동아시아 지역의 비전통 인간안보 문제 해결을 위해 해야 할 바가 많다. 의도했든 아니든 아세안과 이 지역의 비전통 인간안보 문제를 하나의 배경으로 한다고 볼 수 있다.

124) 아세안 내에는 비전통-인간안보 문제 해결을 위한 기구로 마약, 초국가적 범죄, 재난, 환경, 보건, 빈곤 문제 관련된 장관 회의가 설치되어 있고, 그 장관 회의 하위에 고위급회의, 실무급 회의가 다양하게 마련되어 있다. 뿐만 아니라 역내 심각한 문제인 자연재해와 연무 문제 관련해서는 관련 당사국 회의(conference of parties)를 따로 개최하고 있다. 아울러 아세안 내 별도의 기구로 생물다양성기구, 연무 감시기구(Haze Action Online), 인도적 지원을 위한 아세안 조정센터(ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance: AHA Centre), 아세안정부 간 인권기구(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Right) 등을 두고 있다. 아세안뿐만 아니라 주변 강대국까지 18개국이 참여하는 ADMM+ 역시 실무작업반에 인도적 지원 및 구조구난, 해양안보, 반테러 등 비전통안보 이슈들을 포함하고 있다.

125) 이재현, “아세안 인간안보 협력: 현황과 전망,” 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2010), pp. 1~13.

3. 추진전략

신남방정책을 통해서 효과적으로 아세안에 접근하기에 필요한 추진전략으로 여기서는 세 가지 정책적 주안점을 고려해 볼 필요가 있다. 한국의 대아세안 정책이 일관되고 지속가능하게 추진되어야 한다는 점, 아세안에 대한 정책이 이전의 정책과는 다른 방향을 가지고 추진되어야 한다는 점, 그리고 마지막으로 특히 평화 부문의 협력과 관련해서는 한국의 주도적 역할이 중요하다는 점 등이 그것이다.

먼저 앞서 언급한 바와 같이 한국의 대아세안 정책은 지금까지 양적으로는 큰 성장을 거두어 온 것이 사실이다. 1997년 경제위기 이후로 만들어진 동아시아 지역협력 차원에서, 그리고 김대중 정부에서 만들어 놓은 제도적 준비로 인해서 아세안과 한국 사이 교류와 협력은 양적으로는 큰 성장을 실현했다. 반면 한국의 대아세안 정책이 아세안으로부터 지속적으로 받는 질문은 일관성과 지속가능성이다. 경제와 사회문화 부문에서는 협력의 폭이 크게 증가했지만, 평화와 안보, 정치협력에 관한 부분에서는 그렇지 못하다.¹²⁶⁾ 이는 정부의 의지와 관련이 있다. 경제협력과 사회문화 협력, 인적 교류는 정부가 처음 문을 여는 역할을 한다. 일단 협력의 통로가 생기면 그 이후 협력을 지속시키고 확대시키는 것은 사적 부문, 즉 기업과 시민사회 및 문화 단체들이 주도한다. 반면 정치안보 협력은 사적부문에서 이를 담당할 주체는 없다. 정치안보와 관련된 사안은 시작부터

126) 사회문화 및 경제 부문 한-아세안 관계 발전에 관해서는 Choong Lyon Lee and Sun Ho Lee, "ASEAN-Korea Economic Relations: A Twenty-five Years' Partnership of Cooperation and Development," pp. 217~252; Hyung-jun Kim and Seok-Joo Hong, "ASEAN-Korea Socio-cultural Exchanges: Developments after 1970s," in *ASEAN-Korea Relations: Twenty-five Years of Partnership and Friendship*, eds. Choong Lyon Lee, Seok-Joon Hong and Dae-Yeong Youn (Seoul: Nulmin, 2015), pp. 253~307을 볼 것.

끝까지 정부가 주도적으로 해야 하고, 정부 외에는 역할을 할 수 있는 주체가 거의 없다.

한편 지금까지 몇몇 한국 정부의 대아세안 정책을 보면 앞서 언급한 바와 같이 한때 혹은 초기에 좀 관심을 보이다가 다른 국내 문제, 한반도 문제, 강대국 관계에 중요 변수가 발생하면 잊혀진다. 따라서 정치안보 분야 협력은 지속적으로 처음 출발점으로 돌아가는 문제가 있다. 협력이 누적되지 못하고 매번 새로 시작한다는 의미다. 따라서 정치안보 분야 협력은 새 정부가 들어올 때 마다 새로 시작하고 한때 관심을 보였다가 금방 그 동력이 사라진다. 아세안 측에서 한국의 대아세안 정책을 비판하는 지점이 바로 이것이다. 한국 정부의 대아세안 정책은 한때 관심을 모았다가 이내 사라져 버리고 지속적으로 후속조치가 이루어지지 못한다. 더 나아가 정권이 바뀔 때마다 아세안 정책이 큰 변화를 겪는 등 지속가능성에도 문제가 있다. 문재인 정부의 신남방정책은 이런 과거의 실수를 되풀이해서는 안 된다.

두 번째로 신정부의 대동남아 협력, 대아세안 협력은 분야별 정책 방향에서 이전 정부와 차별을 보여야 한다. 이미 신남방정책의 3P를 통해서 과거와는 다소 차별되는 모습을 보인다. 먼저 사람을 협력의 가장 높은 가치로 놓은 것은 아세안으로 부터도 환영을 받고 있다. 경제협력에서도 과거 한국 정부가 추진했던 중상주의적 접근법을 벗어나 상생의 경제협력을 추구하고 있다. 다시 말해 한국이 아세안의 경제성장을 지원하고 이런 지원은 아세안의 경제성장을 가져오고, 성장한 아세안 경제는 다시 한국의 미래 경제성장에 큰 도움이 되는 파트너가 된다는 선순환적 경제협력을 상정하고 있다.

안보 분야의 협력에서도 이전과는 다른 모습이 눈에 띈다. 과거 정치안보 협력이라고 표현되던 분야가 신남방정책에서는 평화협력으로 제시된다. 이런 새로운 접근법은 상당한 의미가 있으며 이런

이름에 걸맞은 협력이 이루어져야 한다. 무엇보다 아세안 국가들, 한국은 강대국 간 경쟁으로부터 유래하는 전략적 불확실성에 노출되어 있고, 강대국 경쟁에 따른 교차압력하에 놓여 있다. 이런 상황에서 중소국가 이익을 지킬 수 있는 가장 바람직한 방법은 중소국가 간 전략적 협력이고 이런 전략적 협력을 위해서는 안보보다는 평화라는 프레임이 바람직하다. 중소국가 간 전략적 협력은 강대국 경쟁에 힘으로 맞서는 것보다 안보 문제 담론의 프레임을 전환하는 방향으로 이루어져야 한다.

문재인 대통령의 3P 중에서 평화(Peace)는 바로 이런 방향을 설정하고 있다. 안보라는 담론을 넘어서 평화라는 담론을 채용하여 한국과 아세안이 지역의 평화를 유지하고 더 나아가 적극적 평화를 건설하는 세력으로 새롭게 자리매김하는 것이 바람직하다. 강대국도 거부할 수 없는 평화라는 담론은 지역 중소국가들에게는 큰 도덕적 무기가 될 수 있다. 특히 한국과 아세안 국가 사이 안보 협력은 개별 국가의 안보 문제로 수렴하는 경향이 있어 서로 상호 보완성을 찾기 어렵다. 반면 아세안 국가와 한국이 가지는 개별 안보 문제를 평화의 문제로 치환하여 생각한다면 아세안과 한국의 이해가 한 곳으로 수렴할 수 있고 상호 이익이 되는 협력이 가능하다.

뿐만 아니라 사람(People)이라는 가치와 평화(Peace)라는 가치가 만나는 지점에 비전통안보, 인간안보의 문제가 놓여 있음에 주목해야 한다. 비전통안보, 인간안보협력을 통해 평화와 사람이라는 두 가치를 동시에 실현하는 협력이 가능하다. 동남아 국가들, 특히 개발도상국을 중심으로 다양한 비전통, 인간안보 문제에 따른 어려움을 겪는 것이 사실이다.¹²⁷⁾ 이 문제의 해결은 국가 안보를 넘어서

127) Mely Caballero-Anthony, "Understanding ASEAN's centrality: bases and prospects in an evolving regional architecture," *The Pacific Review*, vol. 27, no. 4 (2014), pp. 563~584.

사회의 구성원인 개개인, 즉 사람의 평화와 안전 문제를 해결하는 것으로 필연적으로 평화 협력의 한 부분이 되어야 한다.

마지막으로 아세안 국가들의 지금까지 협력의 행태를 보면 주권에 관련된 문제에 상당히 민감하게 반응했다. 즉, 협력의 사안 중에서 주권 핵심에 관련된 문제에서는 협력에 매우 조심스럽고 협력의 발전이 더디다.¹²⁸⁾ 아세안 차원에서 국가들의 협력은 주권존중-내정불간섭이라는 아세안 원칙에 기반하는데 이는 취약한 국가들의 모임인 아세안 안에서 자신의 주권이 침해되는 것에 대한 극도의 경계, 이에 대한 안전장치의 필요성에서 만들어진 것이다. 일례로 아세안의 협력 중에서 국방과 안보 관련 협력이 가장 발전 속도가 느리며 아세안의 창립 40주년이 되는 시점에서야 처음으로 아세안 국방장관회의(ASEAN Defense Ministers' Meeting: ADMM)가 만들어질 정도이다.

한국은 이런 아세안과 안보협력을 발전시키는데 지속적인 한계를 보여 왔다. 물론 아세안의 안보 문제와 한국의 안보 문제가 큰 공통의 위협 요소를 공유하지 못한다는 것도 안보협력 발전을 저해하는 하나의 요인이다. 안보협력은 공통의 위협을 상정해야만 가능하다.¹²⁹⁾ 동남아와 한국은 공통의 안보 위협 요소를 가지지 않은 상황에서 안보협력을 발전시키기 어려운 상황인 것이 사실이다. 뿐만 아니라 한국 역시 아세안이 안보 협력이라는 주제에 대해서 민감하게 생각하면서 적극적이지 않을 때 이를 견인하려는 의지를 크게 보이지 않았다. 안보협력을 추진하면서 아세안의 소극성만을 탓하면서 적극적인 의지를 보이지 않은 것이다. 앞서 말한 바와 같이 안보협

128) Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional and Global Issues* (London: Lynne Rienner Publisher, 2003), pp. 140~152.

129) Elke Krahnmann, "Conceptualizing Security Governance," *Cooperation and Conflict*, vol. 38, no. 1 (2003), pp. 5~26.

력의 프레임을 평화협력으로 전환한다면 한국이 보다 적극적으로 나서 동남아 국가들을 견인하여 평화 및 안보 관련 협력을 발전시키는 자세가 필요하다.

대외정책의 추진 전략에서는 주로 대외정책의 수요자인 정책 대상과 정책 메시지만 고민하기 쉽다. 그러나 이에 못지않게 중요한 것이 한국 내의 문제이다. 신남방정책을 효과적으로 추진하기 위한 전략에서 시급한 부분이 바로 이런 국내적 준비 문제다. 아세안에 대한 대외적 메시지는 보다 쉬운 부분에 속한다. 한국의 외교정책을 추진하는데 있어서 한국 내의 지지는 필수적이다. 뿐만 아니라 이런 지지를 바탕으로 정책을 일관되고 강력하게 추진할 수 있는 기구도 반드시 필요하다.¹³⁰⁾ 먼저 대외정책이 국내 정책과 다르게 직접적으로 국민들의 삶에 영향을 미치지 않는 못한다 해도 국내 정책 소비자들이 대외정책에 무관심한 것은 아니다. 한국의 아세안에 대한 정책이 국민들로부터 동의를 얻고 지지를 받지 못한다면 추진의 동력이 떨어질 것은 명약관화한 일이다.

또 다른 측면에서 국민적 동의와 지지를 바탕으로 대아세안 정책을 추진하는 데 강력한 정책 의지를 가진 추진체계는 필수적이다. 신남방정책이 추진되기 시작한지 1년여가 조금 넘는 시점에서 그동안 신남방정책 추진을 위한 추진체계는 많은 우여곡절을 겪었다. 우선 동북아 평화협력 플랫폼이나 신북방정책과 달리 아직 신남방정책은 명확한 추진 기구를 가지고 있지 못하다. 동북아나 신북방에 비해서 비교적 새로운 지역인 아세안, 인도에 대한 정책 추진이 오히려 강력한 제도를 바탕으로 해서 이루어져야 함에도 불구하고 현실은 그 반대로 가는 것이다.

130) 이재현, “신남방정책이 아세안에서 성공하려면?” 『아산정책연구원 이슈브리프』 (2018.1.24.), pp. 1~17.

정부 차원의 노력이 없었던 것은 아니다. 대통령 직속 위원회에서부터 범부처 정책추진단까지 많은 아이디어와 시도들이 있었다. 지금 현재로는 각 부처별로 추진단을 만들고 이 추진단과 청와대의 신남방정책 위원회가 협업하는 형태로 갈 것으로 보인다. 지금의 추진 체계에 대해서 아쉬운 부분도 있다. 청와대는 경제협력을 강조하고, 각 부처별 추진단은 자기 부처의 영역에 대해서만 관심이 있을 가능성이 높다. 더 나아가 정부 차원의 제한된 자원, 각 부처의 제한된 자원을 활용해 최대한의 효과를 내기 위해서는 원활한 조율과 조정 이 필요한데, 이런 기능을 어떻게 수행할지에 대해서도 의문부호가 있다. 어쨌든 지금의 제도적 형태까지 오기에도 많은 시간과 노력이 소요된 만큼 지금 가진 제도로 최대의 효과를 내는 것이 바람직하다. 이를 위해서 기구 측면뿐만 아니라 각 부처와 기구들을 어떻게 조율할 것인가에 관심을 가져야 할 것이다.

4. 실천과제

향후 문재인 정부 4년 임기 동안 동북아 플러스 책임공동체, 특히 신남방정책의 효과적 실행을 위한 실천과제를 2년 단위로 나누어 살펴본다. 올해와 내년의 2년간은 다양한 제도화와 특히 평화협력으로 한-아세안 간 협력의 방향을 전환하는 담론의 형성이 필요한 시기다. 이어 2020~2021년까지의 2년간은 남중국해 문제 등 한국이 아세안의 안보 문제에 대해서 입장을 공고히 하는 동시에 군사협력을 심화하는 단계로 상정했다. 마지막으로 2022년 이후로 형성된 장기 계획 단계에서는 한-아세안 간 비전통안보 및 전통 안보협력을 공고히 하는 동시에 한반도 상황 진전에 따라 한반도 문제에 대

한 아세안의 보다 적극적 관여, 한-아세안 협력 제도의 공고화 등이 이루어지는 시기로 상정한다.

■ 2018~2019년: 평화협력 담론 전환 및 확산

신남방정책이 본격화된 2018년부터 2019년까지 2년간은 본격적인 평화협력을 위한 준비 및 기반을 형성하는 시기라고 설정할 수 있다. 지금까지 한-아세안 간 정치안보 협력은 안보라는 키워드를 통해 진행되어 온 만큼 이를 평화라는 다른 키워드로 전환하고, 아세안뿐만 아니라 한국 내 아세안과 평화협력이라는 담론을 확산시키는 작업이 선행되어야 한다. 이를 위해서 몇 가지 구체적인 작업들이 필요한데, 한-아세안 간 평화협력을 위한 제도 설치, 한-아세안 track I, II 논의를 통한 평화협력의 공감대 확산, 보다 효과적인 협력을 위한 소다자협력의 추진, 아세안의 한반도 평화 건설 과정 참여 방안 마련 그리고 동아시아지역협력의 재활성화를 위한 비전 제시들이 이 시기에 필요한 조치들이다.

우선 한-아세안 간 평화협력이 단기간의 임시적 조치 내지는 협력에 그치지 않고 장기적으로 추진되기 위해서는 제도적 장치의 뒷받침이 반드시 필요하다. 구체적이고 합의된 제도 없이 정치 지도자들의 이니셔티브에만 기대 협력은 정치 지도자의 교체에 따라 소멸되기 쉽다. 따라서 한-아세안 간 평화협력을 위한 다양한 제도를 어떻게 준비하고 만들 것인가 논의되어야 한다. 이런 제도의 설치에 반드시 새로운 제도의 형성만을 의미하는 것은 아니다. 예를 들어 한-아세안 안보협의체처럼 기존에 설치되어 있으나 크게 기능하지 못하는 제도를 어떻게 강화할 것인가, 기존에 일어나고 있는 비전통-인간안보 관련 협력들을 정리하고, 통제하며, 조정할 수 있는 기구의 설치와 같은 문제들도 제도화에 포함된다.

이와 관련해서 두 가지 보다 구체적인 조치들이 가능하다. 먼저 한-아세안 간 상설 전략대화가 시급하다. 한-아세안 간 많은 포럼들이 개최되고 논의들이 진행되었으나 이들이 매우 산발적이고 불연속적인 한계를 가져 논의의 축적이 어렵다. 정부와 민간이 함께 참여하고 정부의 지정을 받은 한-아세안 전략대화가 출범해 한-아세안 간 평화협력을 논하고 담론을 확산하는 기제로 삼아야 한다.

두 번째로 한-아세안 평화협력을 한국과 아세안이라는 10개국 모임 단위에서도 실행할 수도 있지만, 개별 국가들의 안보, 평화 문제를 놓고 양자적 협력도 가능하다. 문제는 아세안 10개국과 양자적 평화협력이 자칫하면 협력의 아젠다를 지나치게 확장하는 문제를 낳을 수 있다. 따라서 아세안 국가들은 그들이 가지는 안보 위협(남중국해 관련국, 비전통-인간안보 협력 대상국, 새로 부상하는 신안보 주제 관련국)에 따라서 소그룹화하여 소다자협력을 모색하는 방법도 생각해 볼 수 있다.

두 번째로 한반도 평화 건설 과정에 아세안을 어떻게 포함할 것인가도 중요한 주제이다. 한반도 문제와 아세안은 일종의 모순 관계가 존재하는데, 한반도 문제에 너무 깊이 아세안이 관여하는 것에 대해서 아세안은 큰 우려를 가지는 반면, 지역의 평화 문제인 한반도 문제에 아세안이 전적으로 배제되는 것에 대해서도 나름 불편하게 생각한다. 이런 모순적 상황을 극복하고 아세안을 한반도 문제에 적절히 관여시켜 이를 통해 한반도 문제 해결에 필요한 도움을 얻는 동시에 한-아세안 평화협력을 심화시키는 방안이 필요하다.

이 문제에 관한 가장 적절한 대안은 평화 건설로 가는 단계에서는 아세안을 간접적으로 관여시키고 충분한 정보를 제공하며, 장기적 관점에서 북한의 개혁·개방이 보이는 시점에서는 아세안의 전면적 한반도 관여라는 비전을 제시하는 것이 바람직하다. 지금 당장은 남

북, 북미 그리고 한반도를 둘러싼 중국, 일본 등 강대국 동학이 한반도를 좌우하는 상황에서 아세안과 할 수 있는 일은 아세안을 국제적인 여론, 즉 한반도의 평화와 대화의 유지를 지원하는 국제 여론을 주도하는 세력으로 한반도 문제에 관여 시키는 것이다. 이렇게 간접적 역할을 주문하면서 아세안 국가들과 장기적으로 북한이 경제적, 정치적 변화를 시작했을 때 아세안이 어떻게 북한, 한반도 문제에 직접 관여할 것인지, 이를 위해 아세안은 무엇을 지금 준비해야 하는지를 논의할 수 있다.

특히 북한의 비핵화·개혁·개방을 염두에 두고 한국과 북한이 그리는 한반도의 영구적 평화와 번영의 비전과 아세안이 할 수 있는 구체적 역할을 대입해 볼 필요가 있다. 먼저 경제적으로 아세안은 북한의 개혁·개방 이후 북한 지역에 투자하기에 가장 이상적인 파트너라고 할 수 있다. 다른 선진 경제와 달리 아세안 국가들의 경제는 북한과 그리 거리가 멀지 않거나, 북한에 투자를 함으로써 북한이 가진 경제적 장점을 극대화 시킬 수 있는 국가들이다. 북한의 저렴한 노동력을 이용해 아세안 국가들은 중진국 함정을 탈출하고 새로운 성장 동력을 찾을 수도 있다.

반면 이를 통해서 북한은 필요한 외화를 도입할 수 있고, 고용을 창출할 수 있으며, 선진국의 앞선 기술이 아닌 북한이 필요로 하는 적정 기술을 습득할 수 있는 효과가 있다. 더 나아가 아세안 국가를 비롯한 많은 국가의 대북한 투자 및 교역 확대는 북한의 경제적 개방을 불가역적으로 만드는 효과를 가진다. 특히 신뢰가 부족한 서방 국가와 달리 아세안 국가들의 투자는 그간 북한과 아세안 국가들 간의 신뢰관계로 인해 북한이 경제적 개방을 쉽게 역진시키지 못하는 중요한 원인으로 작용할 수 있다.

사회문화적인 측면에서도 아세안 국가들이 차지하는 독특한 위치가 북한의 향후 변화에 큰 도움이 될 수 있다. 북한의 인권 문제 등 국내적인 인간안보 문제의 해결을 위해서 한국이나 서방국가 혹은 강대국의 주도적 역할은 막 개혁과 개방을 시작한 북한에게 부담이 될 수 있다. 대신에 북한과 조금 더 유사한 입장을 가지고 북한과 상당한 신뢰관계를 가진 아세안 국가들이 이를 주도할 경우 북한 입장에서는 이런 변화를 좀 더 쉽게 수용할 가능성이 높다.

뿐만 아니라 경제성장과 정상국가화를 위해 필요한 다양한 국내법과 제도의 정비에서도 다른 선진국이 아닌 아세안 국가의 지원, 충고가 큰 역할을 할 수 있다. 베트남과 미얀마 등은 이미 몇 년 전 이런 변화를 경험했고 그 과정에서 겪었던 부작용에 대해서 잘 알고 있으며 무엇이 필요한지 노하우가 축적되어 있기 때문에 이런 과정을 주도하는데 어떤 세력보다도 시의적절한 도움을 줄 수 있다.

마지막으로 북한이 비핵화를 하고, 대외적 개방, 국내적 개혁을 단행한 이후 외교적으로 정상국가화 하는 과제가 있을 수 있다. 즉, 지역과 글로벌 차원에서 정상적인 국가로 외교무대에 안착하는 것이 필요하다. 과거 중국의 개혁개방 경험을 볼 때 1970~1980년대 중국은 국제무대로 나오면서 아세안 지역에서 많은 경험을 축적했다. 북한 역시 국제무대로 나올 때 첫 번째 관문은 지역에 있는 다자외교무대들일 것이다. 다시 말해 지역의 아세안+3·EAS·ADMM+·APEC 등의 제도와 어떻게든 연계를 만들고 여기에 참여해야 한다.

이런 지역의 다자 제도들은 거의 예외 없이 아세안이 그 중심에 있다. 10개국 연합인 아세안은 지역에서 가장 오래된 다자협력인 아세안을 운영해 온 경험을 바탕으로 지역 다자제도에서 늘 아세안이 중심에 있고 지역 다자제도들이 아세안의 방식을 따라야 한다는 아세안 중심성을 주장해 왔고 강대국들로부터 이에 대한 동의를 만들

어 났다. 그리고 여기에 기반해서 아세안을 중심으로 한 지역 다자 제도에서 큰 영향력을 발휘한다.¹³¹⁾ 특정 다자제도에 대한 진입은 많은 경우 아세안의 최종적인 동의를 필요로 한다. 2011년 미국과 러시아의 EAS 가입 시 이런 아세안의 힘이 결정적으로 드러났다.¹³²⁾ 북한의 외교적 정상국가화 단계에서도 지역 다자 무대에 대한 진입이 필요하고 이를 위해서는 한-아세안 관계 속에서 북한의 다자제도에 참여에 대한 착실한 준비가 필요하다.

마지막으로 동아시아 지역협력 재활성화를 위한 한국의 비전을 마련하고 아세안과 협의해야 한다. 동아시아 지역협력은 구체적인 안보 문제의 해결보다는 지역 전반의 평화 유지 그리고 특히 강대국의 갈등·경쟁·충돌이라는 위험요소를 관리하는데 있어 아세안이나 한국과 같은 지역의 중소세력들이 활용하기 가장 좋은 기제이다. 강대국을 다자협력의 틀 안으로 끌어들여 관리하는 것이 중소국가들 입장에서는 가장 바람직하다. 그러나 1997~1998년 경제위기 이후 시작된 아세안+3나 EAS가 추동력이 약화되거나 국가들의 관심에서 다소 멀어진 것이 지금의 현실이다. 신남방정책은 이 다자협력에 관해서 명확한 방향성을 아직 제시하지 않고 있다. 빠른 시일 내에 한국이 구상하는 지역다자협력은 어떤 비전을 가지고, 이를 위해서 아세안과 어떤 협력을 할 것인지 프로그램을 마련해야 한다.

■ 2020~2021년: 평화협력의 확대

두 번째 중기 단계인 2020년부터 2021년까지의 협력은 지역안보

131) Mely Caballero-Anthony, "Understanding ASEAN's centrality: bases and prospects in an evolving regional architecture," pp. 563~584.

132) 이에 관해서는 Mark Manyin, Michale J. Garcia and Wayne Morrison, "U.S. Accession to ASEAN's Treaty of Amity and Cooperation(TAC)," CRS Report, 13 July, 2009, pp. 1~29를 볼 것.

문제들에서 보다 구체적으로 이를 어떻게 평화협력으로 전환해 나가며, 한국은 지역 안보 문제들에 대해서 어떤 입장을 가지는지 명확히 하는 시점이다. 또 과거 정치적 민감성을 이유로 소극적이었던 안보-평화협력 관련 주제들에 대한 본격적 협력을 시작해야 할 시점이다. 이런 가장 대표적인 주제들 중 하나가 남중국해 문제이다. 또한 과거 정치적 민감성 문제로 다소 회피했던 협력의 하나가 군사 협력인데, 이에 대한 구체적 협력의 제도화 역시 첫 단계에서 형성된 평화협력 담론과 신뢰구축을 기반으로 확대해야 한다.

한국 입장에서 아세안과 안보협력 혹은 평화협력에서 가장 곤란한 이슈 중 하나가 바로 남중국해 문제이다. 남중국해 문제에 대해서 한국은 대개 중립적인 입장을 취해 왔다.¹³³⁾ 미국·아세안·중국 사이에서 한국의 명확한 입장을 정리하기 어려운 딜레마를 겪어 왔다. 그러나 한국이 아세안과 평화협력을 강화한다고 할 때 이 문제에 대한 한국의 입장을 정리하는 것은 불가피하다. 한국이 개발도상국을 넘어 중견국으로 자신의 위상을 정리하는 시점에서 글로벌 이슈나 지역 이슈에 관해 그때 그때 한국에만 유리한 방식으로 기회주의적으로 움직일 수는 없다. 한국도 많은 글로벌 이슈에 대해서 한국의 원칙을 정하고 그에 따라서 이슈들을 판단하여 단계적 손실을 입더라도 원칙에 충실한 외교를 해야 한다. 남중국해 문제는 대표적으로 이런 이슈에 해당한다.

다만 한국이 입장을 정리하는 데 그 파장을 줄일 수 있는 방법은 존재한다. 먼저 기술적으로 2018년부터 시작해서 한국의 원칙을 정하고, 이를 단계적으로 공개하는 것이 파장을 줄일 수 있는 방법이며, 아세안을 포함한 지역 국가들 입장에서도 남중국해 문제에

133) Jaehyon Lee, "South Korea and the South China Sea: A Domestic and International Balancing Act," *Asia Policy*, no. 21 (2016), pp. 36~40.

관해 한국의 입장에 적응할 수 있는 기회를 주는 방법이 될 수 있다. 두 번째로 이런 원칙하에서 남중국해 문제를 일부 동남아 국가와 중국의 영토 분쟁 문제가 아닌 지역 평화의 문제로 전환하는 담론을 만들 수 있다. 남중국해 문제를 안보 사안으로 파악하고 접근한다면 한국에 그리고 아세안에 전략적 부담이 된다. 한국과 아세안은 어떻게 남중국해 문제를 평화의 문제로 전환할 것인가 고민하고 입장을 정리하여 남중국해 문제를 평화문제로 재규정하는 노력을 해야 한다.

두 번째 협력의 방안으로 초기 단계에서 형성된 한국과 아세안 간 신뢰를 바탕으로 한 군사협력의 방향으로 두 번째 단계의 방향을 잡아야 한다. 지금까지 한국과 아세안 사이 군사협력은 매우 낮은 단계에 머물렀다. 상호 군사협력에 대해서 가지는 민감성뿐만 아니라 한-아세안 군사협력에 잠재적으로 쏟아질 수 있는 주변 강대국의 의심을 의식한 결과다. 그럼에도 불구하고 낮은 단계에서 군사 물자 지원, 아세안 국가 군의 능력 배양 등에 관한 협력은 이루어지고 있다.

2020~2021년에 걸친 중기 단계에서는 이런 비전투 관련 군사협력을 보다 확대하고 공개적으로 진행하여 한국과 아세안 국가 군 간의 신뢰 관계를 더욱 공고히 하며 실질적으로 아세안 국가에 도움이 되는 협력을 해야 한다. 또한 구체적으로 공통의 안보 위협을 겪어하고 있기 때문에 합동군사훈련 등의 필요성은 아직 없지만 비전투-인간안보 문제에서 구체적 협력의 필요성은 많다. 예를 들어 국가나 지역 차원에서 대규모 재난의 발생, 대규모 광역질병의 발생, 국경을 넘나드는 범죄, 테러, 사이버 범죄 등의 분야는 군의 전문성과 빠른 지원이 필요한 사안들이다. 이런 사안들을 염두에 두고 정기적으로 한국과 아세안 군 간의 합동 훈련, 능력 배양을 위한 교육 및

훈련 과정을 개발할 수 있을 것이다.

마지막으로 한-아세안 군사협력에서 지역 다자군사외교 무대 협력도 좋은 협력의 방안이다. 한국은 지금까지 지역 다자 군사외교 무대에 비교적 소극적으로 응해 왔다.¹³⁴⁾ 뿐만 아니라 이런 다자 군사외교 무대에서 한국은 주로 북한 문제에만 관심이 있었을 뿐 보다 넓은 지역 안보 문제에 관해서는 거의 입장이 없었다. 이런 지금까지 관성을 극복하고 한국과 아세안이 함께 지역 안보 문제를 평화협력으로 전환해 내는 데 있어서 무엇을 할 수 있을까를 논의하고 지역 강대국들을 이런 협력의 대열에 동참시키는 데 이런 다자군사외교 무대를 보다 효과적으로 활용해야 한다. 지금부터 2021년까지 꾸준히 노력한다면 직접 군사협력, 군사외교 분야에서 평화협력이 더욱 확대될 수 있다.

■ 2022년 이후 장기 과제 및 협력의 비전

현재 한국 정부가 추진하는 한반도의 평화와 번영에 관한 계획이 일정대로 순조롭게 추진된다고 상정하면 2022년 이후 한반도를 둘러싼 안보 환경, 한국의 대외정책 환경은 큰 변화를 맞이할 수밖에 없다. 이런 변화의 가장 핵심에는 상당한 정도로 한국의 한반도 평화와 번영에 관한 비전이 실현되는 모습이 자리 잡고 있다. 다시 말해서 한국의 안보 고려 사항 중에서 북한에 관한 부분이 상당 부분 제외된다는 점이다. 그리고 그 자리를 한국 외교에서 상대적으로 소홀히 취급되어 왔던 지역 및 기타 지역에 대한 외교, 다자외교 그리고 한국의 국제사회에 대한 공헌이 메우게 될 것이다. 이 시기에 비로소 아세안은 한반도의 평화와 번영에 중요한 이해상관자로 자리

134) Jaehyon Lee, "A South Korean Perspective on the Potential Contributions and Limitations of the ADMM-Plus," *Asia Policy*, no. 22 (2016), pp. 117~122.

매김할 수 있다. 반면 한국은 이제 지역의 평화와 번영에 과거에 비해서 보다 적극적인 역할을 하는 지역 중견국, 글로벌 중견국으로 부여된 책임을 다할 여력이 생긴다. 이런 아세안과 한국이 평화 문제를 화두로 협력할 때 한국과 아세안은 지역의 평화건설자라는 신남방정책의 평화협력 비전을 실현하게 된다.

2020~2021년 기간 중 상당한 정도로 북한의 비핵화가 추진되고, 더이상 한국은 물론 국제사회가 북한의 핵문제에 대해서 우려를 가지고 의심을 하지 않아도 되는 상황까지 진척되는 것을 가정한다. 이런 정도로 비핵화의 진척이 이루어지면 북한과 미국의 관계 정상화뿐만 아니라 동북아 주변 국가와 북한의 관계도 정상화 된다. 무엇보다도 북한에 대해 오랫동안 드리워졌던 경제 제재 역시 상당한 정도로 완화되어 북한은 경제적으로 정상 국가화를 추진하고 내부 경제가 이전에 비해 훨씬 활기를 띠며, 경제성장을 위한 본격적인 노력을 시작하는 환경을 맞이한다. 뿐만 아니라 더 빠른 경제성장을 위한 경제 개혁, 대외개방도 함께 이루어지고 국내 정치개혁도 일부 단행되는 정도로 발전한다. 국제사회도 북한의 변화를 불가역적인 것으로 받아들이고 북한과 정상적인 관계를 맺을 수 있는 여유를 갖게 된다. 이런 진전을 통해서 한반도의 평화와 번영, 한반도의 항구적인 평화라는 한국 정부의 비전도 상당히 그 결실을 거두게 된다.

이런 환경이 도래하면 한-아세안 간 평화, 안보 협력도 새로운 국면을 맞이하게 되는데, 이런 새로운 국면은 주로 한반도 문제 관련된 상황이라고 할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 한반도 상황이 변화하기 시작하면 이제 아세안이 한반도 문제에 보다 편안하게 개입하고 긍정적인 역할을 할 수 있는 준비가 되었다고 할 수 있다. 그 첫 시작은 아세안 국가들이 북한에 경제적으로 보다 관여하는 일이 될 수 있다. 아세안의 국가와 기업들이 북한 지역에 본격적으로

투자를 하고 무역을 확대하는 단계가 시작된다.

여기서 한국의 역할이 중요하다. 한-아세안 협력의 지금까지 모멘텀을 살려 아세안이 북한과 경제적으로 연결되도록 하는데 한국의 역할이 필요하다. 북한이 경제적으로 개방되면 보다 경제 규모가 큰 미국·중국·일본·유럽 등이 아세안 국가보다 한발 앞서 북한에 진출하기 쉽다. 시장의 힘에 대한 정당한 고려가 필요하기는 하지만 아세안의 긍정적 역할을 기대한다면 북한 지역에 대한 아세안 국가와 기업들의 투자에 관해서 한국과 북한이 보다 전향적인 입장을 가지고 아세안 기업들을 적극 초대하는 배려가 필요하다고 볼 수 있다. 이는 한반도의 평화와 번영뿐만 아니라 경제적 번영을 포함한 지역의 평화 건설이라는 측면에서도 중요한 이니셔티브가 될 수 있고 한-아세안 관계의 심화에도 바람직하다.

군사협력도 전혀 새로운 상황을 맞을 수 있다. 북한에 대한 우려가 줄어든 상황은 한국의 군이 보다 지역 문제에 깊이 관여하고 건설적인 역할을 할 수 있도록 할 것이다. 나아가 한국이 지역 국가들과 군사협력을 더 깊이 할 때 지역으로부터 나올 수 있는 우려에서도 한국이 보다 자유롭게 운신의 폭을 더 할 수 있다. 예를 들어 한국과 동남아 국가들의 군사협력은 이전에는 중국이 북한에 대해 행사할 수 있는 영향력을 고려할 때 자칫 중국의 안보 우려를 자극할 여지가 있어서 조심스러운 협력 아젠다였다. 이제 한반도의 항구적 평화가 정착되는 시점에서 한국의 군은 이런 정치적 고려로부터 보다 자유롭게 군사협력을 발전시킬 수 있다.

이 단계에서 한국과 아세안의 군사협력은 단순히 재난 등 비전통-인간안보와 관련하여 군의 지원이 필요한 부분에서 협력을 넘어 보다 적극적으로 심화될 수 있다. 물론 한국과 아세안의 군 사이에 무기 체계 등과 관련된 협력은 그리 바람직하지 않지만, 비전통-인

간 안보 분야에서 동남아 국가들과 적극적인 합동 훈련 등을 통해 아세안 국가의 비전통-인간안보 분야 대비 및 지원 태세를 강화하는데 한국이 보다 적극적인 역할을 해야 한다. 또한 아세안 국가들이 늘어난 국력을 바탕으로 유엔 평화유지군 등에서 점차 역할을 키워나가는 상황에서 이 분야에 노하우가 축적된 한국과 평화유지군 참여 등에 관한 역량 강화 협력을 할 수 있을 것이다.

나아가 한국과 아세안 사이에는 3각의 제도적 틀을 갖추게 된다. 2013년부터 설치된 한-아세안 안보협의체가 한-아세안 정부 간 평화협력을 위한 추진체계, 협의 체계로 내실화 되고, 비전통안보 분야 협력은 독자적 제도를 만들어 관련 분야들에 대한 기술적 전문가 들까지 아우르는 한-아세안 비전통-인간안보 협력체로 발전한다. 마지막으로 한국과 아세안 간 평화협력을 포함한 협력 전반에서 정부가 바뀌는 것에 상관없이 연속성과 일관성을 담보할 수 있는 트랙 2 협의체도 제도화해서 뿌리내리게 된다. 이렇게 한-아세안 평화협의체, 한-아세안 간 비전통/인간안보협력체, 한-아세안 트랙 2 대화가 한국과 아세안 협력을 이끄는 삼두마차가 된다. 이런 플랫폼이 더 발전하면 여기에 중국·일본·미국·러시아·호주 등 지역 강대국, 중견국까지 아우르는 단계로 발전할 수도 있다.

5. 정책제언

이상에서 논의된 정책 추진의 방향과 실천과제들을 성공적으로 수행하기 위해서 신남방정책은 ①한-아세안 안보평화대화체의 내실화 및 평화협력을 중심으로 재편, ②한-아세안 간 트랙 2 차원의 평화협력 논의, ③양자 안보 관심사에 대한 대응 방안 구체화, ④비

전통-인간안보 협력을 전담할 기구의 설치, ⑤보다 다층적인 한-아세안 협력의 구조화 그리고 ⑥대(對)한국민 공공외교 강화 등의 구체적 정책들을 고려할 수 있다. 아래에서는 이러한 개별 정책 제언에 관한 보다 자세한 설명을 하겠다.

■ 한-아세안 평화협력의 재편 및 내실화

먼저 신남방정책의 평화부문과 관련하여 가장 중요한 정책 제안은 한-아세안 간 안보평화대화의 내실화와 구체적인 주제 분야별 협력의 증진이다. 지금 현존하는 한-아세안 안보대화는 한-아세안 대화의 일부로 독자적인 성격이 부족하다. 또한 안보라는 한-아세안 간 협력이 쉽지 않은 부분에 초점을 둔다. 앞서 언급한 바와 같이 아세안과 한국은 구체적인 공통의 안보 위협을 결여하고 있기 때문이다. 이런 한계를 극복하기 위해 먼저 한-아세안 안보대화체를 평화를 포함하도록 방향을 재설정하고 협력을 보다 내실화하기 위해 독립된 협의체를 출범시키는 것이 바람직하다.

우선 한국과 아세안이 쉽게 공통의 요소를 찾기 어려운 안보 협력을 다소 뒤로 미루고 그 대신에 평화협력을 앞으로 내세우는 방향전환이 필요하다. 즉 안보문제를 다루더라도 어떻게 평화를 지역에 세울 것인가를 궁극적인 목표로 한 안보협력 논의가 실행되는 것이 바람직하다. 이런 논의가 한-아세안 평화안보협력의 도덕적 정당성도 제공한다. 이를 위해 한-아세안 간 안보 협력을 결정적으로 평화협력으로 전환시키는 정책적 전환, 방향 전환에 관한 명확한 천명이 필요하다. 즉, 대통령의 동남아 순방, 혹은 아세안+1 정상회의, 2019년으로 추진되고 있는 한-아세안특별정상회의 시 한국이 아세안과의 정치안보 분야 협력을 공식적으로 ‘평화’를 위한 협력으로 끌고 가겠다는 정책의지를 분명히 보이는 것이 필요하다. 대통령의

연설이나 한국의 입장 발표는 한 번의 연설로 그칠 수 있지만, 향후 한-아세안 간 안보협력은 지속적으로 평화협력으로 언급될 것이고 이런 작은 명칭의 변화는 한-아세안 간 안보협력을 더이상 공통의 안보 위협에 대한 협력으로 인식하는 것이 아니라 한국과 아세안이 긍정적인 차원에서 지역의 평화 건설을 위해 공동으로 노력하는 주체라는 방향으로 인식의 전환을 가져올 수 있다.

아울러 구체적인 협력의 아젠다도 공고히 해야 한다. 단순히 존재하는 모든 안보, 평화의 문제를 논할 것이 아니라 구체적인 아젠다들을 고정시켜야 한다. 여기서 다루어질 첫 번째 아젠다는 한국과 아세안이 개별적으로 가지는 안보, 평화 관련된 사안이다. 아세안은 자신의 안보 문제를 한국에, 한국은 자신의 안보 문제를 아세안에 자세히 설명하고 상대방의 이해를 구하는 장으로 이 대화체를 활용해야 한다. 상대방의 안보 문제에 대한 정확한 이해는 안보 사안 관련 협력의 출발점임에도 불구하고 서로의 안보 문제에 대해서 한국과 아세안은 정확하게 인지하지 못하고 있다.

두 번째 아젠다로는 한국과 아세안이 지역의 증견세력으로 지역 강대국 사이에서 벌어지는 전략 경쟁에 대해 논의할 필요가 있다. 현재 벌어지는 미중 경쟁, 보다 직접적으로 트럼프 행정부 이후 미중 간 무역 전쟁은 지역국가들의 안보 문제일 뿐만 아니라 경제적 문제이기도 하다. 강대국 경쟁과 그에 따른 부작용으로 지역 중소기업들의 포괄적 안보 문제가 만들어지는 상황이다. 이런 점을 감안하여 한국과 아세안 국가들은 각각 이 강대국 경쟁에 대해서 어떤 시각을 가지고 있는지, 어떻게 대응하는지 솔직한 대화를 할 필요가 있다. 나아가 이런 대화 속에서 상호 전략적 협력할 수 있는 공통분모를 찾아야 할 필요가 있다.

■ 트랙 2 대화체와 제도적 지속성

두 번째 정책제언의 내용은 한-아세안 간 평화와 전략 문제를 협의할 수 있는 트랙 2 차원의 대화이다. 이 지역의 안보협력의 전통을 보면 시스캡(Council on Security Cooperation in the Asia-Pacific: CSCAP)과 마찬가지로 트랙 2 차원의 논의가 정부 간 논의에 앞서 아젠다를 발굴하고 국가 간 나타날 수 있는 이견을 미리 조정하고 국가 간 이해의 폭을 넓히는 긍정적인 기여를 해 왔다.¹³⁵⁾ 다자협력, 특히 안보 관련 다자협력이 늦게 발전한 동아시아 지역에서 국가들은 안보-주권 문제에 대해서 민감하게 반응한다. ARF를 통해서 지역의 안보 문제를 다루기 시작한지 25년이 넘는 지금 시점에서 이런 민감성은 여전하다. 따라서 정부 대 정부로 직접 이야기하기 어려운 안보 문제에 관한 논의를 트랙 2 차원에서 먼저 하고 여기서 도출된 합의가 각국 정부로 환류되어 국가가 협력을 촉진하는 방식은 이 지역에서 매우 유용한 방식이었다.

한-아세안 간 기존 국가 간의 안보, 평화 관련 대화의 장이 있기는 했지만 한국이나 아세안 모두 주권민감성으로 인해 논의가 활발하지 못했다. 이런 한계를 해결하는데 있어 트랙 2 차원의 대화가 정부 간 논의를 활성화시키고 한-아세안 간 평화안보 협력을 심화시키는데 필수적이다. 더 나아가 한국의 대아세안 정책의 고질적 문제로 인식되는 일관성과 지속성의 문제 역시 이런 트랙 2 대화의 존재가 완화시킬 수 있다. 한국의 입장에서 5년에 한 번씩 정부가 바뀌는 상황에도 불구하고 이전부터 한-아세안 간 협력의 내용과 모멘텀을 계속 유지하고 새 정부에 이를 투입하며 이전 정부의 아세안

135) Brian L. Job, "Track 2 Diplomacy: Ideational Contribution to the Evolving Asian Security Order" in *Assessing Track 2 Diplomacy in the Asia-Pacific Region: A CSCAP Reader*, eds. Desmond Ball and Kwa Chong Guan (Singapore: Rajaratnam School of International Studies, 2010), pp. 112~161.

정책과 새 정부의 아세안 정책을 조화시키는 데도 이런 제도적 기억을 담보하는 트랙 2 대화는 매우 유용하다.

■ 양자 안보 관심사에 대한 심도 있는 이해

세 번째 항목은 아세안과 한국이 각각 가진 가장 중요한 안보 문제에 관해 어떻게 서로의 입장을 정할 것인가의 문제인데, 이는 평화협력이 안보협력을 포괄하는 만큼 평화협력으로 신남방정책이 방향을 잡았다고 해서 그냥 회피할 수 있는 문제는 아니다. 한국의 입장에서는 신남방정책, 더 나아가 한-아세안 관계의 발전에 있어서 동남아 국가들의 중요한 안보 문제인 남중국해 문제에 관한 한국의 입장을 신남방정책이 실행되는 기간 점진적으로 명확히 할 필요가 있다. 안보 및 평화 협력에서 신남방정책, 한국의 대아세안 정책이 가지는 가장 중요한 한계의 하나는 한국이 동남아 국가들의 안보 문제에 대한 이해가 부족하고 한국만의 입장이 없다는 점이다. 동남아 국가들이 남중국해 문제에 관한 한국의 입장이 무엇인가 물을 경우 한국은 이에 마땅히 답할 방법이 없다. 신남방정책의 평화협력은 이 부분에 대한 답을 찾아야 한다.

한국의 국가 이익 입장에서 볼 때 현재로서 가장 바람직한 방향은 규칙과 법에 기반한 지역질서(rule based regional order)의 유지라고 할 수 있다. 한국이 현상변경을 추구할 정도의 물리적 힘을 가지거나 현상변경을 추구하는 세력에 맞서 물리력으로 문제를 해결할 수 있는 힘을 가지고 있지 않을 때 한국에게 가장 필요한 도구는 규칙과 규범, 법에 따라서 문제를 해결한다는 논리가 된다.¹³⁶⁾ 국제사회에서 이는 국제규범, 국제법으로 나타난다. 한국의 입장에서는 국

136) Christine Ingebritsen, "Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics," *Cooperation and Conflict*, vol. 37, no. 1 (2002), pp. 11~23.

제법과 규범에 대한 존중 및 지지가 가장 바람직한 방법이다. 남중국해 문제를 놓고 보면 국제법과 규범에도 불구하고 한국은 늘 애매한 입장을 취해 왔다. 한국의 국력이 더 상승하고 본격적인 중견국으로 국제사회에서 움직일 때 이런 한국의 애매한 입장은 한국의 발목을 잡을 수 있다. 더 나아가 향후 북한의 개혁개방 그리고 궁극적으로 한반도의 통일에 대해서도 규범과 국제법에 대한 의존이 절대적으로 필요하다. 이런 더 큰 이익을 위해서라도 지금 당장은 아니지만 규범과 규칙에 입각한 남중국해 문제에 대한 한국의 입장을 정리해야 한다.

남중국해 문제에 대한 반대급부, 즉 한반도 문제에 아세안을 어떻게 관여시킬 것인가가 중요하다. 앞서 환경에서 본 바와 같이 한국과 아세안 사이에는 한반도 문제에 관한 일정한 딜레마 혹은 모순이 존재해 왔다. 문재인 정부하에서 만들어진 남북관계 개선, 북미관계 개선은 아세안 국가들이 한반도 문제에 관여하기에 보다 편안한 상황을 만들어 냈다. 이런 기회를 살려 아세안이 한반도 문제에 명확하게 이해 상관자가 되는 모멘텀을 만들어야 한다. 무엇보다 장기적으로 북한에 대한 국제사회의 경제 제재가 완화되고 북한이 외부와 경제적 관계를 확대할 때 동남아의 대북 경제 관여는 매우 중요한 요소가 될 수 있다. 이는 동남아 입장에서든 새로 열리는 북한에서 경제적 기회를 찾을 수 있는 호기가 되고 한국 입장에서는 동남아 국가들이 대북한 경제 관계 특히 투자로 인해서 북한의 개방이 불가역적 성격을 띠게 될 수 있으므로 바람직하다.

물론 한반도 문제에 대한 아세안 국가들의 본격적인 관여는 북한의 변화를 두 단계 즉, ①비핵화, ②개혁과 개방 및 정상국가화로 볼 때 제2단계에서 본격적으로 이루어질 수밖에 없다. 한국 정부의 북한 비핵화 추진 방안도 이를 염두에 두고 있다. 그럼에도 불구하고 제 2단계에서 아세안의 긍정적인 역할을 위해서 제1단계 시기부

더 아세안에 한반도에서 상황 전개를 꾸준히 설명하고 아세안의 관심을 지속적으로 유지시키는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 1단계에서도 남북, 북미 간 대화 모멘텀의 지속을 위해서는 국제적인 지지 혹은 압력이 필요하다. 유럽과 함께 아세안은 이런 압력과 지지를 보내기에 가장 이상적인 세력이다.

■ 한-아세안 비전통-인간안보 협력 제도화

네 번째로 비전통-인간안보 협력 관련 제도화 추진이 필요하다. 오랫동안 비전통-인간안보 협력은 한-아세안 안보 협력에서 중요한 부분으로 다루어져 왔다. 국방이나 전통안보 협력이 민감한 주제인 만큼 보다 연성적이고 직접적으로 일반 사람들에게 이익이 돌아갈 수 있는 비전통-인간안보 협력은 많은 관심을 끌어 왔다. 또 그런 만큼 실질적으로 한국 정부도 아세안 방면에 대해서 많은 비전통-인간안보 협력 관련 제안을 했고, 또 아세안이나 아세안+3 차원, 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF) 차원에서 진행되는 비전통-인간안보 협력에도 적극 참여하고 있다.

신남방정책은 지금까지 한-아세안 간 비전통-인간안보 협력을 더욱 업그레이드해야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 비전통-인간안보 협력은 신남방정책의 3원칙인 3P 중에서 두 요소 즉, 인간(People)과 평화(Peace)가 만나는 지점이다. 더욱이 이 두 가지 요소가 해결되어야 번영(Prosperity)도 가능하다. 비전통-인간안보 협력이야말로 신남방정책의 원칙을 잘 구현하면서도 주권민감성을 침해하지 않으면서 안보-군 관련 협력을 발전시킬 수 있는 이상적인 분야다.

이 협력의 촉진을 위해서 한-아세안 간 비전통-인간안보 협력 기구를 설치하는 것이 바람직하다. 무엇보다 이 기구는 지금까지 비전통-인간안보 협력과 관련해 노출된 일종의 분절화, 즉 이슈 전문가,

지역 전문가, 지역협력 및 다자협력 전문가 그리고 정부 사이의 의사소통 부재를 해소하기에 바람직한 방법이라고 할 수 있다. 이런 기구를 통해서 아세안의 이슈와 소요를 파악하고, 이 기구를 통해 아세안 협력파트너들과 효과적인 의사소통을 함으로써 한-아세안 비전통-인간안보 협력을 보다 효율적으로 그리고 효과적으로 할 수 있을 것이다.

■ 한-아세안 협력의 재구조화

다섯 번째로 한국과 아세안 사이의 협력을 보다 효과적으로 추진하기 위해 협력의 층위에 관한 신중한 재구조화가 필요하다. 한-아세안 협력에서 늘 제기되는 질문 중 하나가 한국과 아세안 사이 협력이 한국-아세안 차원의 양자협력인지, 아니면 한국과 10개 아세안 개별국가 사이의 양자협력인지에 관한 질문이다. 이 두 가지 방향은 모두 옳다. 한국과 아세안 사이 추진해야 할 협력이 있고, 개별 국가와 양자적으로 추진해야 할 협력이 있다. 보다 효과적인 한-아세안 간 협력을 위해서는 개별 국가와 양자적으로 추진해야 하는 협력을 소다자로 묶어서 정리하는 방식으로 효율화를 꾀할 필요가 있다. 특수한 경우 개별 국가와 협력이 별도로 진행될 필요가 있지만, 그 외 대부분 협력은 한-아세안 차원과 한-3개 소다자 그룹으로 정리해서 지나치게 확대되는 협력을 피할 필요가 있다.

후자, 즉 소다자협력에 관해서는 다양한 방법으로 소다자 그룹을 정리할 수 있다. 먼저 경제발전 단계에 따라서 ①선진국 그룹(싱가포르·말레이시아·태국·브루나이), ②개발도상국 1그룹(베트남·필리핀·인도네시아), ③개발도상국 2그룹(캄보디아·라오스·미얀마)으로 나누어 그룹별로 협력 사업을 모색하고 전개할 필요가 있다. 선진국 그룹은 경제협력을 주로 새로운 경제성장의 동력을 찾는 방

향으로 펼칠 필요가 있는데, 4차 산업혁명, 스마트 시티, ITC를 이용한 새로운 성장 부문, 스타트업, 바이오산업 등 한국과 대등한 수준의 협력을 펼쳐야 한다. 2그룹은 제조업 고도화가 필요한 국가들로 한국의 앞선 기술을 가진 중소기업 혹은 대기업 위주로 투자를 통해 기술을 전수하고 일자리를 창출하는 협력을 할 수 있다. 3그룹은 아직 제조업 기반이 취약한 국가들로 중소기업 위주의 가공 수출 및 기초적 기술 전수 그리고 ODA 중심의 개발협력이 협력의 중점을 이루어야 한다.

대안적으로 한-아세안 협력을 주제별로 재구조화할 수도 있다. 다시 말해 상대 국가의 강점 및 관심사별로 두 개의 서로 다른 방향에서 몇 개의 소다자 그룹으로 정의하여 접근하는 것이 효율적일 수도 있다. 주제 및 관심사별 범주로 아세안 국가들을 구분하면 ①안보-전략 소다자 그룹(싱가포르·말레이시아·인도네시아·베트남), ②사회문화 소다자 그룹(태국, 브루나이), ③개발협력 소다자 그룹(미얀마·캄보디아·라오스·필리핀)을 범주화 할 수 있다.

상대적으로 아세안 국가 중에서도 싱가포르·말레이시아·인도네시아·베트남 등은 지역 전체의 안보, 전략 문제에 관심을 가지고 안보 관련, 외교 관련 아세안 내 담론을 주도하거나 아세안 국가들을 한자리로 불러 모을 수 있는 잠재력을 가진 국가들로 한국과 한반도, 남중국해 문제 등 안보, 평화관련 협력을 하기에 이상적인 상대이다. 태국과 브루나이는 아세안 국가 중에서도 문화 및 시민사회 관련 강점을 보이는 국가들로 한-아세안 간 사회문화 및 인적교류 협력의 거점이 될 만한 국가들이다. 마지막으로 개발협력 소다자 그룹은 경제성장과 개발협력에 관심을 가진 국가들로 이 국가들을 중심으로 개발협력을 조직화하는 것이 바람직하다.

뿐만 아니라 동남아 국가와 협력 사업들을 문재인 대통령이 제안한

3P(People·Peace·Prosperity)라는 범주에 맞추고 기존 협력 사업의 범주(정치안보·경제·사회문화)와 3*3의 매트릭스를 만들어 발굴한 후 체계적으로 관리하는 것도 한 가지 방법이다. 이 매트릭스에 따라서 한-아세안 협력을 범주화 하면 아래처럼 표로 나타낼 수도 있다.

〈표 VI-2〉 한-아세안 분야별 3P 협력 매트릭스 안

3P	수준	정치안보	경제	사회문화
사람	발전국			노령사회
	개도국	인간안보	빈곤퇴치	보건, 여성, 교육
평화	발전국	전략대화		환경
	개도국	비전통안보		포괄적 인간안보
번영	발전국		4차산업혁명	문화산업
	개도국	치안 및 거버넌스	인프라 건설	산업인적자원

■ 대(對)한국민 공공외교

마지막으로 아세안의 중요성에 대한 대(對)한국민 공공외교도 필요하다. 최소한 국민들이 한국에게 아세안이 얼마나 중요한 파트너인지, 왜 한국의 아세안 정책이 중요한지 인지해야 신남방정책, 대아세안 정책에 대한 지지를 확보할 수 있다. 물론 아세안의 중요성이 국민들에게 확산되는데 시간이 필요하다. 그러나 정부의 대국민 홍보가 아세안의 중요성을 인식하는데 걸리는 시간을 보다 단축할 수 있고, 이에 따라 정부의 대아세안 외교정책은 크게 탄력을 받을 수 있다. 물론 외교부 등 관련 정부부처의 직접 노력 보다는 한-아세안센터, 아세안문화센터가 보다 적극적 활동을 펴고 한국에 주재하는 동남아 국가들의 공관이 보다 적극적 공공외교를 펼칠 수 있는 공간을 만들어주는 것이 바람직하다.

한-아세안 센터나 아세안문화센터는 아세안에 대한 홍보의 장을 펼치고 관심 있는 사람들이 찾는 방식을 넘어서 이제 적극적으로 수요를 만들어 잠재적으로 아세안 관련 지식과 아세안 문화를 소비할 수 있는 소비자층을 찾아 나서는 작업이 필요할 것으로 보인다. 또 한국에 있는 아세안 국가 대사관들은 일반적으로 공공외교에 매우 소극적이다. 한국 정부가 이들을 공공외교의 장에 적극 끌어내야 한다. 예를 들면 중고등학교, 대학교에서 동남아 알기 관련 특강 시리즈를 만들어 동남아 국가의 대사들이 직접 자신의 국가에 대해서 설명을 하는 프로그램도 대중적으로 동남아 국가의 인식을 높이는 데 도움이 될 것으로 보인다. 또한 특별한 이슈가 있는 경우(예를 들면 베트남의 박항서 감독이 좋은 성적을 거둔 경우 등)에 이와 관련된 적극적 이벤트를 개최할 수 있도록 주선하는 것도 바람직할 것이다.



VII

동북아 플러스 책임공동체 전략5: 신남방정책(번영)

이종하 (조선대학교)

1. 추진배경

1997년 아시아 경제위기 이후 우리나라에서 아세안은 정치·경제·사회·문화 모든 측면에서 그 중요성이 확대되어 왔다. 특히 경제적 측면에서는 아세안에 대한 의존도가 매우 높아졌다고 할 수 있다. 구체적으로 아세안은 2016년 기준 우리나라 제2의 교역대상국(교역액 1,188억 달러)이자, 제2의 해외투자 대상지역(51억 달러)이며, 제2의 건설수주시장(88억 달러)이다. 또한 방문객도 한국인 방문 1위 지역이 아세안(약 599만 명)이고, 아세안에서 한국으로 도 약 222만 명이 방문했다.

그럼에도 불구하고, 한-아세안 관계는 금융통화협력과 일부 개발협력을 제외하고는 대체로 민간 주도적 관계가 형성되어 왔다고 할 수 있다. 역대 정부들은 아세안에 관심을 갖고는 있었지만, 중장기적 경제정책의 기조나 구체적인 협력방안 등의 부재로 집권정부에 따라 협력의 범위가 좁아지고, 위상이 상대적으로 낮아지면서 추진동력이 크게 약해져 왔다. 따라서 우리나라의 대아세안 경제정책에 대한 명확한 정책의 수립이나 추진된 사업들이 뚜렷한 성과는 찾아보기 어렵다. 이는 우리나라의 지정학적인 위치와 이로 인해 나타난 국제정치적 관계에 기인한다고 할 수 있지만, 실은 우리나라가 아세안에 대한 무지와 편견에서 비롯되었다고 할 수 있다.

한편, 최근 나타난 아세안과 동아시아 및 국내 정치의 여러 환경 변화는 한·아세안 관계를 다시 살펴보고 미래를 조망하는 계기를 제공했다. 대표적으로 아세안 국가들이 경제성장을 지속하면서 글로벌 가치 사슬(global value chain)이 아세안을 향해 이동하고 있다. 즉 과거 중국을 중심으로 형성되었던 제조기업들의 생산기지가 아세안 회원국으로 빠르게 확대되고 있다. 또한 2015년 아세안 공

동체(ASEAN Community)가 출범하면서 아세안의 중요성은 경제적, 외교적으로 더욱 부각되는 상황이다. 이외에도 국내적으로 새로운 정권이 출범하면서 전반적인 대외정책을 점검하고 수립하는 가운데, 대아세안 정책, 한국과 아세안 간 협력을 되돌아보고 새로운 방향을 설정해야 하는 요구가 등장하였다.

이상과 같은 시대적 배경을 고려해, 문재인 정부는 아세안 외교를 차이나 플러스의 관점에서 주변 4강 수준으로 격상시키겠다는 목표를 가지고 보다 적극적이고, 구체적인 협력방안을 구상하고 있다. 문재인 정부가 수립하고자 하는 ‘신남방정책’은 우리나라 역대 정부에서 추진된 어떤 정책보다도 상호협력이 강화된 수준으로 중장기적 관점에서 검토될 것으로 예상된다. 그러나 아직까지 구체적인 로드맵이나 세부 추진과제 등은 마련되어 있지 않은 상황이다.

따라서 본 연구는 경제적(번영) 관점에서 우리나라에 대한 아세안의 경제적 중요성을 살펴본 후 3대 주요 추진과제를 제시하고, 그에 따른 시사점을 도출한다. 이를 통해 우리나라 신남방정책 수립과 한-아세안 경제협력 전략 방안 마련에 기여하고자 한다.

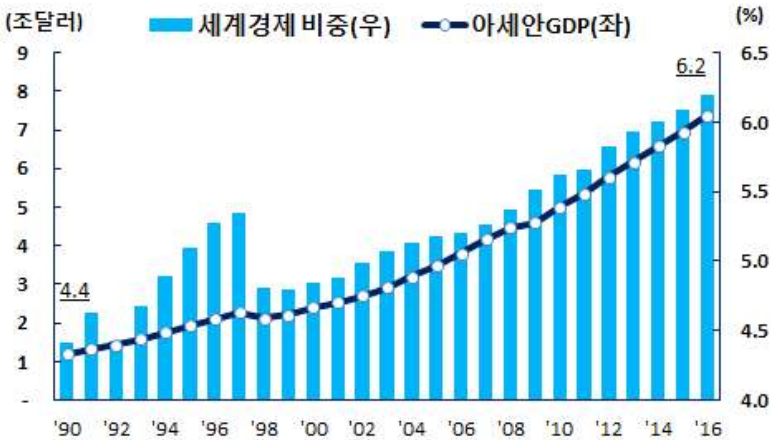
2. 아세안의 중요성

가. 아세안 경제 환경 변화

아세안의 GDP는 1990년 1.2조 달러로 세계경제의 4.4%에 불과했지만 2016년에는 7.4조 달러로 세계경제의 7.4%를 차지할 정도로 빠르게 성장하였다. 특히 중국의 경제성장률 둔화, 인건비 상승 및 정부 규제 강화 등으로 생산기지로서의 매력이 하락하면서 글로벌 기업들이 아세안을 주목하기 시작했다. 즉 아세안은 상대적으로

저렴한 인건비, 풍부한 노동력, 각국 정부의 적극적인 투자 유치 정책 등으로 중국을 대체 혹은 보완하는 시장으로 인식됨에 따라 아세안으로의 외국인직접투자 역시 매우 빠르게 증가하였다. 세계 각국에서 아세안으로의 직접투자는 1990년 128.2억 달러로 전세계 외국인직접투자의 6.3%에서 2013년 사상 최대 규모인 1286.4억 달러로 9%까지 확대되었고, 2015년에는 1,256.9억 달러로 전세계의 7.1%를 차지했다. 즉 전세계의 대아세안 외국인직접투자는 연평균 9.6%씩 증가해 왔다. 이상과 같은 아세안을 향한 투자의 증가는 아세안의 산업발전은 물론, 다국적 기업의 신규 진출 및 중국에 투자했던 기업들의 생산기지 이전으로 글로벌 분업구조에 다시 한 번 큰 변화를 예고하고 있다.

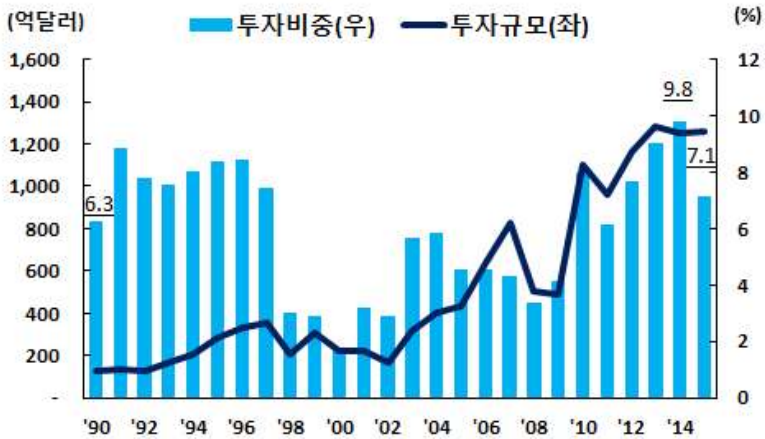
<그림 VII-1> 아세안의 GDP 및 세계경제 비중



주: 세계 및 중국의 GDP는 PPP기준임.

자료: IMF, World Economic Outlook. <<https://www.imf.org/en/publications/weo>> (검색일: 2018.10.2).

〈그림 VII-2〉 아세안 국가의 외국인직접투자 및 세계 투자 비중



자료: UNCTAD, <<https://unctad.org>> (검색일: 2018.10.9.)

나. ASEAN 경제공동체 출범

아세안 경제공동체는 아세안 국가들 간 매년 개최하는 공식, 비공식 아세안 정상회의를 통해 추진하여 왔다. 특히 아시아 금융위기로 인해 협력의 필요성이 대두되면서 1997년 12월 쿠알라룸푸르 회의에서 ‘아세안 비전 2020’ 채택과 함께 본격적인 논의가 시작되었다. 또한 2003년 10월 인도네시아 발리에서 ‘아세안협력 선언II’를 선언함으로써 역내 경제협력에 대한 논의를 보다 구체화했다. 이후 필리핀 세부에서 개최된 제12차 아세안정상회의(2007.1.)에서 아세안 공동체의 창설을 2020년에서 2015년으로의 단축을 선언했고, 같은 해 싱가포르에서 개최된 아세안정상회의(2007.11.)에서 ‘아세안경제공동체 청사진(ASEAN Economic Community Blueprint)’이 발표되면서 통합의 추진을 가속화했다.¹³⁷⁾

137) 아세안공동체(ASEAN Community)는 아세안 정치안보공동체(ASEAN Political-

〈표 VII-1〉 아세안 경제공동체의 4대 축과 주요 내용

단일시장 및 생산기반 구축	경쟁력 높은 경제지대	균형 경제 발전	세계경제와의 통합
<ul style="list-style-type: none"> • 상품무역 자유화 • 서비스무역 자유화 • 투자 자유화 • 자본 자유화 • 숙련인력이동 자유화 • 우선분야(12개) 통합 • 농식품임업협력 	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁정책 강화 • 소비자 보호 • 지적재산권 보호 • 인프라 개발 • 조세협력 • E-commerce 협력 	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 육성 • 아세안통합 이니셔티브(AI) 추진 • 개발격차 해소 	<ul style="list-style-type: none"> • 대외경제관계 협력 확대 • 아세안 중심성 유지 • 글로벌 공급 네트워크(GVC) 참여 강화

자료: ASEAN, Secretariat(2009), Roadmap for an ASEAN Community 2009~2015.

아세안경제공동체(이후 AEC)는 기존의 역내 자유무역협정(RFTA)을 넘어 모든 관세 완전 철폐, 비관세장벽(NTBs) 철폐, 투자 및 서비스무역 자유화, 숙련인력 및 자본이동 자유화, 역내 협력 강화 등을 통해 소비시장 측면의 단일시장과 생산측면에서의 단일 생산기지를 설립하는 것을 의미한다. 이와 함께 AEC는 아세안이 경쟁력을 갖추고 균형발전을 추구하는 경제권이자 세계경제와의 통합을 확대하는 경제공동체로 발전시키는 것을 목적으로 한다.

AEC의 공식적인 창설 선언에 앞서 2015년 11월 ASEAN 정상회의에서는 AEC Blueprint 2025를 채택해 2016년부터 2025년까지의 새로운 비전을 제시했다. AEC Blueprint 2025는 2016년부터 2025년 기간 아세안의 5가지 비전으로 ‘①높은 수준의 통합과 유기적인 경제, ②경쟁력 있고, 혁신적이며, 역동적인 경제, ③연계성 및 부분 간 통합 강화, ④회복력 있고 포용적인 사람 중심의 공동체, ⑤ 글로벌 아세안’을 제시했다. 또한 각 비전을 달성하기 위한 각각의 전략적 조치들도 함께 제시했으며, 매년 이행상황을 점검하고 그

Security Community), 아세안 경제공동체(ASEAN Economic Community), 아세안 사회문화공동체(ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) 등 3개의 축으로 구성된다.

결과를 담은 ASEAN 경제통합 보고서(ASEAN Economic Integration Brief: AEIB)를 발간한다.¹³⁸⁾

다. 한-아세안 간 경제관계 심화

(1) 한국과 아세안 간 교역

아세안 국가들의 성장과 함께 한국과 아세안 간 교역도 빠르게 증가해 왔다. 한국의 대아세안 수출입 및 무역수지 규모는 <그림 VII-3>이 제시한다. 한국의 대아세안 수출입은 2000년대 들어 빠르게 증가하다가 최근 한국의 경기둔화로 수입을 중심으로 다소 위축되었다.

<그림 VII-3> 한국의 대아세안 수출입 및 무역수지 규모



주: 품목별 자료를 가공단계별로 분류하는 과정에서 일부 품목이 제외되어 가공단계별 수출입 합계가 실제 국가별 수출입과 다소 상이할 수 있으나 그 비중은 1% 미만임.

자료: UN Comtrade, <<https://comtrade.un.org>> (검색일: 2018.10.10).

138) AEIB는 ASEAN 사무국 홈페이지 <<http://asean.org/asean-economic-community>>에서 제공한다.

즉 수출은 2014년 이후 다소 감소하는 모습이며, 수입은 2011년 이후 정체된 모습을 보인다. 다만 글로벌 금융위기 이후 수출의 증가속도가 수입보다 빨랐기 때문에 무역수지는 2010년 이후 300억 달러 내외의 흑자를 유지한다.

한국과 아세안 간의 교역은 양국 간의 분업구조에도 큰 영향을 미쳤다. <표 VII-2>는 한국의 교역에서 가공단계별로 아세안이 차지하는 비중을 제시한다. <표 VII-2>를 보면, 첫째, 한국의 가공단계별 수출 중 아세안의 비중을 보면, 한국의 대아세안 수출은 가공단계에 관계없이 모든 부문에서 증가했다. 즉 1차 상품은 2005년 11.2%에서 2015년 17.6%로, 중간재는 2005년 7.4%에서 2015년 13.4%로, 최종재는 2005년 1.2%에서 2015년 4.5%로 각각 소폭 증가했다. 구체적으로 보면 중간재는 반제품과 부품 및 부분품 모두 증가했고, 최종재 역시 자본재와 소비재 모두 증가하는 추세를 보인다. 둘째, 수입은 1차 상품이 등락을 반복했으나 2005년에 비해 2015년은 소폭 감소했으며, 중간재와 최종재는 각각 2005년 6.6%와 2.0%에서 2015년 7.1%와 7.4%로 증가했다.

<표 VII-2> 한국의 가공단계별 무역 중 대아세안 비중 변화

(단위: %)

구분	연도	1차 상품	중간재			최종재		
			반제품	부품 및 부분품	자본재	소비재		
수출	2002	16.30	8.00	13.94	0.62	1.44	1.15	1.86
	2005	11.24	7.42	13.49	0.45	1.22	0.99	1.59
	2010	10.49	9.97	16.98	1.39	1.83	1.15	3.62
	2015	17.64	13.41	19.39	7.41	4.52	4.34	4.86
수입	2002	8.72	6.86	11.32	0.28	2.32	0.21	5.24
	2005	8.92	6.64	10.25	0.18	1.96	0.14	4.90
	2010	10.91	7.09	10.23	0.33	3.11	0.24	8.05
	2015	5.93	7.99	11.03	2.74	7.38	1.90	13.39

구분	연도	1차 산품	중간재			최종재		
			반제품	부품 및 부분품		자본재	소비재	
교역	2002	8.86	7.44	12.61	0.46	1.74	0.84	3.01
	2005	8.96	7.06	11.86	0.34	1.47	0.70	2.71
	2010	10.90	8.70	13.64	1.01	2.26	0.87	5.39
	2015	6.18	11.21	15.51	5.85	5.60	3.55	8.77

주: 품목별 자료를 가공단계별로 분류하는 과정에서 일부 품목이 제외되어 가공단계별 수출입 합계가 실제 국가별 수출입과 다소 상이할 수 있으나 그 비중은 1% 미만임.

자료: UN Comtrade, <<https://comtrade.un.org>> (검색일: 2018.10.10.).

구체적으로 중간재는 반제품과 부품 및 부분품 모두 소폭 증가했고, 최종재는 자본재가 소폭 증가한 반면, 소비재는 4.9%에서 13.4%로 크게 증가했다. 셋째, 수출과 수입을 종합하여 나타낸 교역량은 1차 산품의 비중이 소폭 감소한 반면, 중간재와 최종재는 모두 증가했다. 중간재는 반제품과 부품 및 부분품 모두 소폭 증가했고, 최종재는 자본재와 소비재 모두 크게 증가했다.

이상과 같이 한국의 가공단계별 수출입에서 아세안으로의 중간재 부문에 대한 비중 확대는 한국의 대아세안 교역이 과거에 비해 생산기지로서의 역할이 강화된 것을 보여준다. 다만, 최종재는 비중이 작아 소비시장으로서의 역할은 아직까지는 매우 작다는 것을 시사한다.

(2) 한국과 아세안 간 분업구조의 변화

한국과 아세안 간의 분업구조를 분석하기 위해서는 한국의 가공단계별 대아세안 교역을 살펴볼 필요가 있다. <표 VII-3>은 한국의 대아세안 교역에서 한국과 아세안 간 무역의 구조를 제시한다. 우선, 수출은 1차 산품, 중간재와 최종재 모두 규모의 측면에서 크게 증가했고, 수출에서 차지한 비중은 중간재가 80%대로 대부분을 차

지했으며, 최종재의 비중도 2005년 10.1%에서 2015년 16.6%로 점차 증가하는 추세이다. 다만, 중간재의 80%를 차지하던 반제품이 2015년 59.9%로 크게 감소한 반면, 부품 및 부분품이 22.8%로 크게 증가했고, 최종재는 소비재는 소폭 증가한 반면, 자본재는 2005년 5.5%에서 2015년 10.5%로 크게 증가했다. 둘째, 수입은 1차산품은 규모와 비중 모두 감소했고, 중간재는 규모는 증가했지만 비중은 50%대를 유지했으며, 최종재는 규모와 비중 모두 크게 증가했다. 중간재는 반제품의 비중이 감소한 반면, 부품 및 부분품의 수입이 크게 증가했고, 최종재는 자본재와 소비재가 모두 증가하면서 2005년 7.6%에서 2015년 27.3%로 크게 증가했다. 셋째, 무역수지를 보면, 1차 산품은 만성적인 적자가 지속되고, 중간재는 흑자폭이 확대된다. 최종재는 흑자를 유지하고는 있지만 그 규모는 매우 작은 것으로 나타났다. 중간재는 부분품과 부품 및 부분품 모두에서 흑자폭이 지속적으로 확대되었고, 최종재 중의 자본재는 흑자폭이 지속적으로 확대된 반면, 소비재는 적자폭이 지속적으로 확대되었다.

이상과 같은 한국과 아세안 간 가공단계별 무역 구조의 변화는 한국의 대아세안 무역이 가공수출을 위한 중간재 수출 구조로 집중되고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 중국을 대체하는 생산기지로써 아세안의 역할이 증대됨을 시사한다.

〈표 VII-3〉 한국과 아세안 간 무역의 구조와 성장: 가공단계별

(단위: 억달러, %)

구분	연도	1차 산품	중간재			최종재		
			반제품	부품 및 부분품		자본재	소비재	
수출	2002	0.92 (1.14)	69.62 (85.61)	67.20 (82.64)	2.42 (2.97)	10.77 (13.25)	5.05 (6.21)	5.72 (7.04)
	2005	1.11 (0.82)	119.85 (88.27)	116.48 (85.79)	3.37 (2.48)	14.81 (10.91)	7.47 (5.50)	7.34 (5.41)

구분	연도	1차 상품	중간재			최종재		
			반제품	부품 및 부분품		자본재	소비재	
	2010	2.08 (0.67)	274.28 (88.19)	257.12 (82.67)	17.17 (5.52)	34.62 (11.13)	15.76 (5.07)	18.86 (6.06)
	2015	3.56 (0.67)	440.21 (82.67)	318.71 (59.85)	121.49 (22.82)	88.63 (16.64)	55.97 (10.51)	32.66 (6.13)
수입	2002	26.91 (28.99)	57.19 (61.60)	56.24 (60.57)	0.95 (1.03)	8.75 (9.42)	0.45 (0.48)	8.30 (8.94)
	2005	56.45 (35.56)	90.19 (56.81)	89.33 (56.27)	0.86 (0.54)	12.10 (7.62)	0.55 (0.35)	11.55 (7.28)
	2010	122.72 (40.02)	154.58 (50.41)	152.29 (49.67)	2.29 (0.75)	29.32 (9.56)	1.42 (0.46)	27.90 (9.10)
	2015	54.96 (17.06)	179.17 (55.62)	156.69 (48.64)	22.48 (6.98)	88.00 (27.32)	11.85 (3.68)	76.16 (23.64)
무역 수지	2002	-25.99	12.43	10.96	1.46	2.03	4.60	-2.57
	2005	-55.34	29.65	27.15	2.51	2.71	6.92	-4.21
	2010	-120.64	119.71	104.82	14.88	5.30	14.34	-9.04
	2015	-51.39	261.04	162.03	99.01	0.63	44.13	-43.50

주: 품목별 자료를 가공단계별로 분류하는 과정에서 일부 품목이 제외되어 가공단계별 수출입
합계가 실제 국가별 수출입과 다소 상이할 수 있으나 그 비중은 1% 미만임.
자료: UN Comtrade, <<https://comtrade.un.org>> (검색일: 2018.10.10).

3. 실천과제

가. 역내 경제공동체 추진

(1) 경제공동체 개념 및 기준 논의

경제공동체란 노동, 자본 등 생산요소의 자유로운 이동을 통해 지역
을 하나의 경제 단위로 통합해 나가는 과정을 의미한다. Balassa
(1962)의 분류에 따르면 크게 ①자유무역협정(FTA), ②관세동맹,

③공동시장, ④경제동맹, ⑤완전한 경제통합의 단계로 구분된다. 이상의 분류에 대해 전통적 관점에서는 상품거래를 중심으로 논의가 진행된 반면, 현대적 관점에서는 1단계인 FTA부터 서비스 무역, 투자, 인적자본의 이동, 지적 재산권 등 폭넓은 내용까지 포괄하기 때문에 다소 범위가 확대되었다.

동아시아 역내 경제통합 논의는 1997년 아시아 금융위기 직후 동아시아 지역 차원에서 경제협력 강화와 위기의 재발 방지를 위한 '제도적 틀' 구축의 필요성이 제기되면서 부상하였다. 1997년 12월 제1차 아세안+3 정상회의가 개최된 이래 역내 정상회의가 정례화 되었으며, 그 후 주요 장관회의 및 고위당국자 회의도 정례화 됨에 따라 동아시아 역내 국가 간 경제협력이 논의되기 시작하였다. 이후 일본이 동아시아에서 중국의 경제적 패권이 커지는 것을 우려하여 2006년에 기존 '아세안+3'에 인도, 호주 및 뉴질랜드를 포함시키는 안을 제안했고, 현재는 '아세안+6'의 틀까지 확대하여 동아시아 경제통합에 대한 논의가 진행 중이다.

역내 경제협력의 성과는 주로 금융과 무역 분야에서 나타났다. 특히 금융 분야 협력은 아세안+3 재무장관회의 합의를 통해 가장 먼저 시작되었는데, 이는 역내 협력이 금융위기의 재발을 방지하기 위해서였다. 역내 금융협력은 2000년 5월 양자 간 통화스왑 협정인 치앙마이 구상(Chiang Mai Initiative: CMI)에 합의하면서 본격화 되었다. 이후 2009년 12월에는 치앙마이 구상 다자화(Chiang Mai Initiative Multilateralisation: CMIM) 협정이 서명되었다.¹³⁹⁾ 또한 이를 지원하기 위해 경제 분석을 전문적으로 담당하는 국제기구로 거시경제조사기구(ASEAN+3 Macroeconomic Research Office:

139) CMIM은 역내 국가들이 경제위기가 발생했을 때 긴급 유동성을 지원하기 위해 2009년 1,200억 달러 규모로 시작하였지만, 이후 경제규모의 확대와 위기의 예방 기능 강화를 위해 2014년 7월 2배 규모인 2,400억 달러로 확대했다.

AMRO)가 2014년 출범하였다. 이외에도 역내 공동통화 창출 논의는 물론 역내 채권시장 육성을 위해 채권보증투자기구(Credit Guarantee Investment Mechanism: CGIM), 신용보증투자기구(Credit Guarantee and Investment Facility: CGIF), 예탁결제기구(Regional Settlement Intermediary: RSI) 등을 설립했다.

그러나 역내 경제협력의 괄목할 만한 성과는 역내 국가들이 양자간 FTA를 체결하고, 그 범위가 확대되면서 나타났다. 이미 1992년에 아세안 자유무역지대(ASEAN Free Trade Area: AFTA) 협정이 아세안 6개국 간 체결되었지만, 역내 국가 간 FTA는 2000년 11월 싱가포르-뉴질랜드 FTA, 2002년 1월 싱가포르-일본 FTA로 본격화되었다. 그 후 역내 국가 간 다수의 양자간 FTA가 체결되면서, 역내 다자간 FTA 체결에 대한 논의도 이슈로 부상하기 시작하였다.

다만, 2010년 유럽 재정위기로 인해 경제통합의 회의론이 대두되었을 뿐만 아니라, 동아시아 역내 경제 패권을 두고 미중, 중일 간 주도권 확보 경쟁이 지속되면서 동아시아 경제통합 논의가 지연되었다. 그러나 최근에 미국 주도의 환태평양경제동맹체(TPP)가 트럼프 대통령의 탈퇴 선언과 함께 사실상 결렬되면서 아세안+6 중심의 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)이 다시 한 번 주목을 받고 있다.

역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)은 'ASEAN(10)+3+3' 구조로 아세안 10개 회원국과 한국, 중국, 일본 그리고 인도, 호주, 뉴질랜드까지 참여하는 다자간 무역협정을 의미한다. 동아시아 경제통합에서 주도권을 확보하고자 중국은 2004년 '아세안+3' 형태의 동아시아자유무역협정(EAFTA)을 제안했고, 일본은 2006년에 중국을 견제하기 위해 참여국의 범위를 '아세안+3'에서 인도·호주·뉴질랜드까지 확대하는 동아시아포괄적경제동반자협정(CEPEA)을 제안했다.

〈표 VII-4〉 RCEP의 경제적 위상(세계에서 차지하는 비중)

(단위: %)

경제권	인구	GDP	수출	수입	FD(순유입)
ASEAN	8.6	3.3	6.9	6.5	6.0
RECP	47.9	30.5	28.3	26.6	21.6
NAFTA	6.6	28.1	14.8	18.0	21.6
TPP	11.1	37.3	24.6	27.9	28.7
EU(28)	6.9	22.1	33.6	31.8	25.6

주: 2015년 기준. 단, 뉴질랜드의 수출·수입은 2014년 기준.

자료: World Bank, World Development Indicators, various issues.

EAFTA와 CEPEA 사이에서 중국과 일본 간 주도권 다툼으로 역내 경제통합 논의가 지연되는 사이 미국은 중국을 견제하기 위해 중국을 배제한 TPP를 추진했다. 이 과정에서 아세안이 역내 주도권을 확보하고자 2011년 아세안+6 체제인 RCEP을 제안하였으며, 중국은 미국 주도의 TPP에 대응하기 위해 RCEP 출범에 적극적으로 협력하고 있다.

2013년 협상이 개시된 RCEP은 2015년 출범을 목표로 하였으나, 참여국 간 복잡한 이해관계와 리더십의 부재로 난항을 겪었다. 게다가 참여국 간 의견 불일치로 협상이 지연되면서 16개국 정상들은 2016년 9월 29차 아세안 정상회의에서 발표된 공동성명(Joint Leaders' Statement on the RCEP)에는 최종 타결시한을 명시하지 않았다. 이후 아직까지도 공식적인 목표 기한을 제시하지는 않으나 참여국들은 매년 연내 타결을 목표로 한다.

〈표 VII-5〉 최근 RCEP 협상의 주요 쟁점

주요 쟁점	주요 내용
상품무역 자유화	<ul style="list-style-type: none"> • 관세철폐 수준 • 관세철폐 품목의 공통 양허안 채택 여부 • 원산지 규정
서비스 및 투자 자유화	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스무역 자유화 수준 • 내국민대우, 최혜국대우, 이행요건금지, 고위경영진 및 이사 국적요건부여금지, 투자자·국가분쟁해결 등
기타 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 지적재산권, 전자상거래, 경쟁정책, 정부조달 등

RCEP은 총 8개의 working group과 6개의 sub-working group으로 운영되며, 이외에도 분야별 협상을 위해 전문가 그룹 회의가 있다. working group은 상품, 서비스, 투자, 경제기술협력, 지적재산권, 경쟁, 법률제도, 전자상거래로 구성되고, sub-working group은 원산지, 통관 및 무역 원활화, 위생 및 식물위생조치(SPS), 표준·기술규제 및 적합성 평가절차(TBT), 금융, 통신 등으로 구성된다.¹⁴⁰⁾

2012년 11월 협상개시 선언 이후 2013년 5월부터 2018년 7월까지 총 23차례에 걸쳐 협상이 진행되었다. 그 과정에서 경제기술 협력(15차 협상)과 중소기업 부문(16차 협상)에 대해 합의하였다. 그러나 여전히 주요 분야(상품·서비스·투자 등)에 대한 자유화는 국가 간 이견이 좁혀지지 않아 합의가 지연되고 있다.

(2) 한국의 역할 및 전략

수출주도형 경제성장 전략을 추진해 온 우리나라는 동아시아 무역자유화의 최대 수혜국 중 하나라 할 수 있다. 따라서 역내 경제통합은 우리나라에게 위협보다는 기회요인으로 작용할 가능성이 매우

140) 라미령·김제국, “역내포괄적경제동반자협정(RCEP)의 추진 현황과 시사점,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제17권 5호 (2017), p. 6.

높다. 역내 경제공동체 추진에 있어 우리나라가 추구해야 할 첫 번째 역할은 역내 통합의 추진과정에서 중심적 역할을 수행하는 것이다. 구체적으로 미국, EU 등과 FTA를 체결한 경험을 바탕으로 RECP 협상을 주도할 필요가 있다. 특히 우리나라는 RCEP에 참여하는 모든 국가들과 양자 간 FTA를 체결했거나 진행 중이기 때문에 추가적인 부담은 크지 않을 것이다. 게다가 한국과 아세안 국가들 간 체결된 상품부문 중심의 양자 간 FTA를 서비스 및 투자 부문 확대에의 기여도 기대한다.

두 번째는 우리나라 기업의 투자진출 확대 및 진출기업 간 유기적 협력관계를 창출하는 것이다. 현재 RCEP을 추진하는 ASEAN 국가들 중 말레이시아·베트남·싱가포르 등은 전자, 자동차 등의 생산기지로서 대규모 산업설비 투자가 필요하다. 또한 RCEP 참여국들의 대규모 투자가 이루어지는 지역을 중심으로 역내 국가들 간 물류와 금융의 허브가 될 수 있도록 관련 서비스 산업 투자의 진출을 지원할 필요가 있다. 이외에도 우리나라 기업들이 역내 국가들에 다양하게 진출해 있다는 점을 고려해 투자진출 기업 간 유기적인 분업과 산업 내/산업 간 협력시스템을 구축하고 운영하는 것도 중요하다.

세 번째는 역내 산업별, 품목별 공동시장 형성에 대응한 공동 연구를 적극적으로 추진하는 것이다. 특히 원산지 기준이 점차 강화되는 최근 추세를 고려할 때 역내 공동시장 형성 시 가장 시급하게 직면할 문제는 원산지 규정 및 통관절차 등과 관련된 사항들이다. 따라서 주요 시장에 대한 실무적, 이론적 연구활동을 적극 추진하여 대응방안을 마련해야 한다. 예를 들어 특정 제조업의 진출과정에서 산업별, 품목별 일괄 생산체제를 구축하는 등 대응 방안을 사전에 철저히 준비하는 것도 검토해 볼 수 있다. 이외에도 역내 국가들이 처해있는 취약 분야를 파악하고, 분야별 영향과 대응방안을 마련하여 우리나라

와 유사한 입장인 국가들과 함께 대응하는 것도 필요하다.

나. 아세안 연계성 지원

(1) 아세안 연계성의 개념

아세안 연계성은 아세안이 공통의 비전·정체성·공동체를 추구하면서 회원국 간 경제력 격차를 완화하고, 물리적·공간적 한계를 극복하기 위해 추진될 구체적인 액션플랜을 지원하는 개념이다.

아세안 역내 연계성 증진을 위한 협력은 개발협력, 소지역협력체 등 다양한 형태로 추진되어 왔다. 구체적으로 1992년 아시아개발은행(ADB)의 대표적인 개발협력 사업인 GMS(Greater Mekong Subregion)가 시작되었다. 이후에도 ACMECS(Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy), BIMP-EAGA(Brunei, Indonesia, Malaysia, Philippines-East ASEAN Growth Area), IMT-GT(Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle) 등 다양한 분야로 사업이 확대, 시행되어 왔다. 그러나 참여국이 일부 역내 국가들로 제한되었고, 자원조달 및 추진력 부족 등의 한계로 눈에 띄는 성과를 거두지는 못했다.

2009년 제15차 아세안 정상회의에서 ‘연계성에 대한 정상성명(Leaders’ Statement on ASEAN Connectivity)’을 채택하면서 연계성은 아세안 역내 통합의 주요 의제로 재등장했다. 이어서 2010년 제17차 아세안 정상회의에서 ‘아세안 연계성 종합계획(Master Plan on ASEAN Connectivity: MPAC)’을 공식적으로 채택하면서 ‘아세안 연계성’에 대한 구체적인 계획과 전략이 수립, 추진되기 시작하였다.¹⁴¹⁾ 이후에도 2016년 9월 아세안 정상회의에서 보다 구체화,

141) MPAC는 2009년 10월 24일 “ASEAN Leaders’ Statement on ASEAN Connectivity”

효율화된 아세안 연계성 추진 계획인 'MPAC 2025'가 채택되면서 동 사업을 본격적으로 실행하였다.

한편, 아세안 정상회의에서 MPAC 2010이 채택된 이후 연계성 개념이 범아시아 차원으로 확산되면서 APEC·아세안+3·EAS·ACD 등 다수 국제회의체에서 주요 의제로 등장하는 등 세계적인 관심이 집중되기 시작하였다. 즉 과거 아세안 역내 연계성 증진을 위한 협력 사업들이 직면했던 한계를 극복하기 위해서는 보다 많은 아세안 국가가 참여하면서 재원을 원활하게 조달하는 것이 매우 중요한 과제였는데, 이러한 문제들이 극복될 가능성이 높아졌다.

(2) MPAC

MPAC 2010은 2011~2015년 기간 연계성 증진을 통한 아세안 통합협력 증진, 생산네트워크 강화를 통한 글로벌 경쟁력 강화 등을 목표로 한다. 또한 연계성 사업은 3개 부문(물리적, 제도적 그리고 인적 연계성), 19개 전략, 125개 이니셔티브로 구성된다.

MPAC 2010의 15대 우선추진 사업(15 Prioritised Projects)의 주요 장애요소 분석에 따르면, 물리적 연계성 부문은 다른 분야에 비해서 재원조달(financing)과 관련된 문제가 많으며, 제도적, 인적 연계성 부문은 정책결정(decision-making) 및 이행(implementation) 관련 문제의 비중이 높다. 도로·철도·전력·통신 등 물리적 연계성 부문은 대다수 분야에서 장애요소들이 발견되나, 대규모 예산이 투입되는 사업 특성상 다른 부문에 비해서 재원조달 관련 문제가 많은 것으로 파악한다. 반면 제도적, 인적 연계성 분야는 상대적으로 이행

<https://asean.org/?static_post=asean-leaders-statement-on-asean-connectivity> (Accessed October 29, 2018)을 계기로 구성된 고위급 협의체에서 기존 분과 위원회의 하부사업 중 일부를 추려낸 후 우선순위를 재편하여 설치한 새로운 '협력들'이라 할 수 있다.

부처들의 정책결정 부문 및 이행 역량 관련 장애요소의 비중이 상대적으로 높은 것이 특징이다.

〈표 VII-6〉 MPAC 주요 부문별 전략 체계

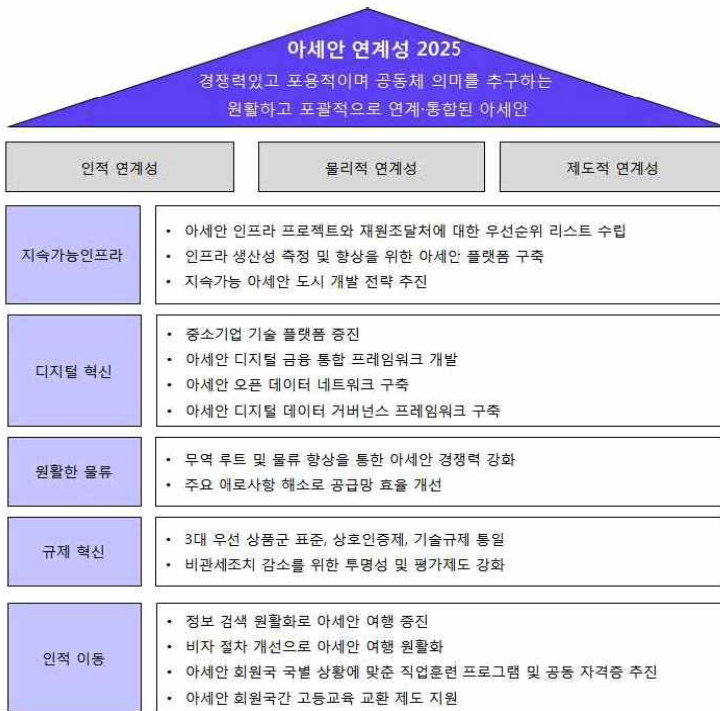
부문	주요 내용	이니셔티브	
물리적 연계성	전략 1	역내 고속도로 네트워크 완성	11
	전략 2	싱가포르 쿤밍 철도 연결 프로젝트 완성	11
	전략 3	효율적이고 통합된 내륙수로 네트워크 구축	1
	전략 4	통합되고 효율적이며 경쟁력 있는 해양물류시스템 구축	4
	전략 5	아세안을 동아시아 물류 허브로 육성하기 위한 통합되고 원활한 복합물류체계 구축	8
	전략 6	회원국별 ICT 인프라 및 서비스 개발 가속	7
	전략 7	역내 에너지 인프라 프로젝트의 제도적 이슈 해결 과정 우선순위 선정	13
제도적 연계성	전략 1	물류활성화 관련 3대 기본협정을 완전히 이행	6
	전략 2	국경 간 여객 및 운송 활성화 이니셔티브 이행	2
	전략 3	역내 단일항공시장(ASAM) 개발	9
	전략 4	역내 단일해운시장 개발	2
	전략 5	역내 상품무역 장벽 철폐로 상품무역 자유화 촉진	15
	전략 6	물류, 통신 및 기타 연계성 관련 서비스 등 효율적이고 경쟁력 있는 물류 개발 촉진	2
	전략 7	실질적인 역내 무역 활성화	6
	전략 8	국경 관리 역량 증진	3
	전략 9	공정한 투자법으로 역내외 투자개방 확대 가속화	2
	전략 10	낙후지역 제도 역량 강화, 아세안-소지역 정책·프로그램·프로젝트 조정·개선	3
인적 연계성	전략 1	회원국 간 사회·문화 이해 증진	10
	전략 2	회원국 간 인적 이동 증진	10

자료: 이재호, “아세안 연계성(ASEAN Connectivity) 최근 논의와 향후 전망,” 『KIEP 아세안 브리핑』, 17-01 (2017), pp. 1~15.

한편, 아세안은 2015년 11월 27차 아세안 정상회의에서 ‘ASEAN 2025: Forging Ahead Together’를 채택한 데 이어 2016년 9월 28

차 아세안 정상회의에서 기존 MPAC 추진 성과를 공유하고 신규 계획인 MPAC 2025를 채택했다. 이때, 아세안 청사진의 목표를 4대 추진축에서 5개로 확대하면서 아세안 연계성이 하나의 축으로 선정되는 등 그 중요성을 강조한다.¹⁴²⁾

〈그림 VII-4〉 MPAC 2025 5대 전략 분야 및 15대 이니셔티브 구성 사례



자료: 이재호, “아세안 연계성(ASEAN Connectivity) 최근 논의와 향후 전망,” 『KIEP 아세안 브리핑』, 17-01 (2017), pp. 1~15.

MPAC 2025는 역내의 정치·경제·사회 등 폭넓은 분야에 걸쳐 10대 트렌드를 분석하고, 이를 기존 연계성 종합계획(MPAC 2010)에

142) ASEAN 2025의 5대 추진 목표는 ①고도로 통합·결합된 경제권 ②경쟁력 있고 혁신적, 역동적인 아세안 ③연계성 강화 및 부문별 협력 ④포용적이고 인간중심적 아세안 ⑤글로벌 아세안으로 구성된다.

반영한 것이다.¹⁴³⁾ 따라서 물리적·제도적·인적 연계성을 기본 추진체계로 한다는 점은 기존 MPAC 2010과 동일하나, 5대 전략 부문 이하 15대 이니셔티브로 보다 세분화된 형태로 추진체계가 변경된 것이 특징이다. 또한 MPAC 2010의 사업 모니터링 체계는 사업의 이행수준을 점검하는 수준에 머무른 반면, MPAC 2025는 기존의 모니터링 체계에 단계별(결과·성과·효과) 정량평가 체계를 도입했으며, 반년 단위 성과보고서(Semi-Annual Review)를 채택, 점검해 이행 효율을 증대시키고자 하였다.

(3) 한국의 역할

우리나라에서 아세안 연계성에 대한 체계적인 접근은 아직까지 이루어지지 않았다. 다만, 물리적 연계성은 명시적인 접근은 아닐지라도 ODA와 PPP사업 등을 중심으로 일부 진행했다.¹⁴⁴⁾ 즉 한국은 대(對)개도국 ODA 사업의 일환으로 도로·통신·항만 등 다양한 형태의 사업을 추진하면서 국내 해당기관이 참여했고, 국내 기업이 PPP 사업의 일환으로 아세안 내 각종 건설 사업에 참여한 바 있다. 그러나 이러한 우리나라의 ODA나 PPP사업은 지역보다는 개별국가와의 양자 간 특정사업에 대해 이루어지기 때문에 아세안 연계성이라는 목표와는 별개의 사업으로 보는 것이 바람직하다.

우리나라의 아세안 연계성에서 어떤 역할을 할 수 있는가에 대해 논의하기에 앞서 부문별 우리나라의 현황을 살펴볼 필요가 있다. 구

143) 아세안에서 MPAC 2025를 추진한 배경으로 선정된 10대 트렌드는 ①도시 소비층 증가 ②생산성·경쟁력 향상 필요 ③중규모 도시 증가 ④인프라 수요 증대 ⑤글로벌 이동 현상 ⑥숙련인력 부족 ⑦혁신기술 활용 ⑧자원 효율성·다변화 필요 ⑨글로벌 경제 분산화 ⑩지정학적 변화 반영 등이다.

144) 진출한 바와 같이 아세안 연계성은 물리적 연계성, 제도적 연계성, 인적 연계성 등으로 구분되는 체계를 갖는다.

체적으로 첫째, 물리적 연계성 항목 중 고속도로나 철도, 항만과 같은 대형 사업은 대체로 중국과 일본이 서로 경쟁하면서 막대한 지출을 부담하는 실정이다. 따라서 우리나라가 단독으로 시행하기 어려운 상황이다. 또한 PPT사업 역시 대규모 투자사업에는 금융지원이 포함되어야 하는데 아직까지 우리나라의 지원규모가 이에 미치지 못하는 상태이다.

둘째, 제도적 연계성은 아세안의 각종 제도를 조정하고, 통합하는 프로젝트로 우리나라는 해당분야의 전문성 부족과 아세안에 대한 지식 부족 등으로 우리나라의 참여가 크게 이루어지지 않았다. 동 분야에 참여하기 위해서는 관련 분야의 설정, 역내 각국 정부 및 전문가 그룹 구축, 각국의 제도 현황 조사 등이 선행되어야 하지만 아직까지 이에 대한 노력이 매우 미미한 수준이다.

셋째, 인적 연계성은 개별적인 사업으로 아세안 관련 세미나, 연구자 교류, 학생 교류 등의 형태로 나타났다. 그러나 대체로 문화, 관광 등 인적 이동에 집중하였기 때문에 실제 아세안 인적 연계성 강화 프로젝트를 직접적으로 수행한 경우는 드물다.

이상의 논의에 기초해 아세안 연계성에 대해 우리나라에 필요한 향후 과제는 다음과 같이 크게 3가지 분야로 구분할 수 있다.

첫째, 아세안 연계성에 대한 체계적인 연구를 시작하고 관련 분야에 대한 우리의 접근 방법을 체계화하는 것이다. 아세안 연계성 2025의 5대 전략 분야와 15대 이니셔티브 구성을 살펴보고, 중국, 일본과 비교했을 때 경쟁력이 있고, 우리나라에 도움이 되는 이니셔티브를 선정하여 추진하는 것이 바람직하다. 즉 전체 프로젝트의 비용규모나 우리나라의 예산 지원규모, 프로젝트 기간, 해당 분야 국내 전문가 현황 및 아세안에 대한 지식 등을 종합적으로 고려하여 우리나라 정부가 집중할 분야를 선정하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 독자적인 정책 추진보다는 World Bank·ADB·AIIB 등 국제기구들이 주도하는 사업에 대한 참여를 검토할 필요가 있다. 우리나라 정부의 예산규모, 기획 추진에 대한 경험 능력 등을 고려할 때 대규모 사업에 대한 독자적인 추진이 현실적으로 어렵기 때문이다.

셋째, IT분야와 같이 우리나라가 경쟁력이 있고, 상대적으로 대규모 자본이 필요하지 않는 분야를 발굴하여 집중적으로 추진하는 것도 필요하다. 예를 들어 중소기업 기술 플랫폼 증진, 디지털금융 통합 프레임워크, 오픈데이터네트워크, 디지털데이터 거버넌스 프레임워크 등은 비교우위가 있는 대표적 분야라 할 수 있다.

다. 한-아세안 개발협력 강화

(1) 한-아세안 개발협력의 개념

국제개발협력이란 선진국-개발도상국 간, 개발도상국-개발도상국 간, 또는 개발도상국 내에 존재하는 개발 및 빈부의 격차를 줄이고, 개발도상국의 빈곤문제 해결을 통해 인간의 기본권을 지키려는 국제사회의 노력과 행동을 의미한다.¹⁴⁵⁾ 이러한 국제적 규범의 틀 속에서 1990년 한-아세안 협력 사업이 시작된 이래 한-아세안 개발협력은 그 규모나 범위가 지속적으로 확대되어 왔다.

한국의 관점에서 아세안은 경제적, 정치적 관점에서 일반적 인식을 뛰어넘는 매우 중요한 협력 파트너라 할 수 있다. 즉 ASEAN 국가들은 성장 잠재력이 크고, 지정학적으로 가깝기 때문에 시장개척, 투자진출, 개발협력 등 경제 분야에서 협력 잠재력이 매우 크다. 또한 이들 국가들과의 협력을 통해 우리나라의 외교적 역량 역시 강화시킬 수 있다는 측면에서 외교, 안보 분야에서도 매우 중요한 지역

145) 국제개발협력의 정의는 우리나라 국제개발협력위원회 홈페이지 <<http://www.oda-korea.go.kr>>에 제시된 내용을 인용하였다(검색일: 2018.10.12.).

이다. 아세안 역시 한국을 경제적으로 매우 중요한 파트너로 인식하고 있다. 아세안은 회원국들 간 개발격차가 크기 때문에 지역통합을 가속화하기 위해서는 대규모의 자금과 적정 수준의 기술 지원이 필요한데, 한국은 경제발전의 단계나 그 과정에서의 경험 등으로 볼 때, 이러한 부문에서 협력이 가능한 최적의 파트너이기 때문이다.

한-아세안 간 개발협력은 한-아세안 FTA 상품협정 발효(2007년 6월)와 한-아세안 특별정상회의(2009년 6월) 이래 점차 강화되고 있다. 이와 더불어 2015년 경제공동체의 출범 등 아세안+3 협력체제의 강화 등이 본격적으로 추진되면서 개발협력 수요도 지속적으로 증가하는 상황이다.

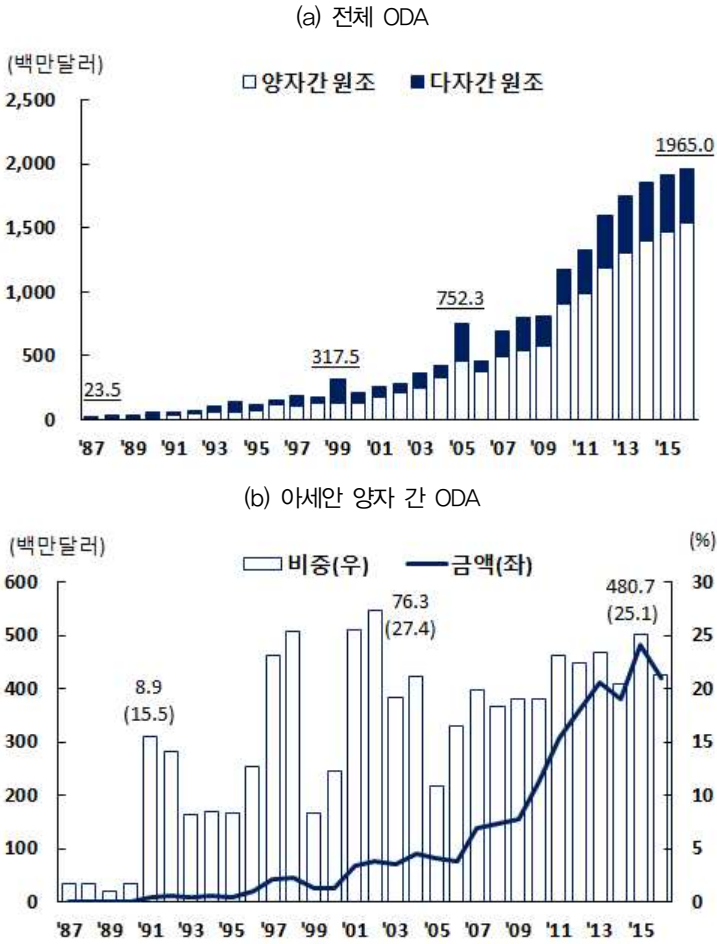
(2) 개발협력 현황

우리나라의 대아세안 ODA는 아세안 중심의 지역통합논의가 확대되면서 2000년대 중반 이래 빠르게 증가해 왔다. 구체적으로 아세안에 대한 우리나라의 ODA 규모는 2006년 7,528만 달러에서 2015년 4억 8,068만 달러로 약 6.4배 증가했고, 전체 ODA에서 차지하는 비중도 2006년 16.5%에서 2015년 25.1%로 크게 확대되었다. 한국은 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC) 24번째 회원국이 되면서 아세안에 대한 지원이 2015년까지 약 2배 이상 증가한 것이다. 또한 우리나라의 아세안 ODA 중 82.5%를 베트남, 라오스, 캄보디아 등 메콩지역에 집중하였다.

우리나라의 아세안 ODA를 분야별로 살펴보면, 2010~2016년 기간 평균적으로 경제부문(45.5%)과 사회부문(35.5%)에 집중 지원했으며, 그 외에 다부문(8.1%), 생산부문(6.5%)은 상대적으로 낮은 비율로 지원하고 있다. 경제부문은 ‘운송 및 창고’, 사회부문은 ‘교육’과 ‘식수공급 및 위생 분야’, 생산부문은 ‘농림어업’이 점차 증가하

며, 다부문 역시 빠르게 증가 추세이다.

〈그림 Ⅶ-5〉 한국의 ODA 현황



주: 순지출액 기준, ()은 전체 ODA 대비 아세안 양자 간 비중

자료: 한국수출입은행 대외경제협력기금 ODA통계, <<https://www.edcikorea.go.kr>> (검색일: 2018.10.10).

〈표 Ⅵ-7〉 한국의 분야별 대아세안 ODA 지원 현황(대분류 기준)

(단위: 백만달러, %)

구분	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
전체	63.71	215.80	307.64	358.05	413.36	383.35	480.67	418.89
사회부문	26.93 (42.3)	89.84 (41.6)	116.25 (37.8)	132.16 (36.9)	135.71 (32.8)	131.83 (34.4)	148.96 (31.0)	143.57 (34.3)
교육	18.68	19.43	43.74	33.17	36.15	43.07	44.10	56.28
보건	6.48	37.22	36.85	60.87	46.93	34.43	27.66	25.08
인구정책/시책 및 생식보건	0.05	0.04	0.52	0.39	0.38	1.78	1.98	0.21
식수공급 및 위생	-0.17	24.32	20.54	26.47	36.54	32.45	53.23	34.99
공공행정 및 시민사회	1.24	4.66	6.93	6.92	9.33	12.34	14.31	21.17
기타 사회인프라 및 서비스	0.65	4.17	7.67	4.34	6.38	7.76	7.68	5.84
경제부문	13.5 (21.2)	92.82 (43.0)	145.4 (47.3)	142.11 (39.7)	196.77 (47.6)	174.84 (45.6)	246.5 (51.3)	185.83 (44.4)
운송 및 창고	6.81	75.08	132.65	124.83	186.82	161.51	167.74	157.07
통신	6.23	15.71	11.28	16.20	8.96	10.47	8.26	23.66
에너지 생산/분배/효율성	-	-	-	-	-	-	68.22	0.43
금융 및 재무서비스	0.15	1.22	0.75	0.66	0.42	1.49	1.17	2.59
비즈니스 및 기타서비스	0.31	0.81	0.72	0.42	0.57	1.37	1.11	2.08
생산부문	8.41 (13.2)	8.74 (4.1)	12.4 (4.0)	16.16 (4.5)	23.68 (5.7)	34.29 (8.9)	39.7 (8.3)	42.75 (10.2)
농림어업	4.14	3.77	6.04	6.53	13.46	20.48	22.83	29.94
공업	2.30	4.38	5.49	7.54	8.65	11.03	11.39	7.75
광물자원 및 광업	0.05	0.06	0.13	0.07	0.21	0.11	0.07	0.16
건설	0.26	0.12	0.15	0.19	0.33	0.72	2.97	2.46
통상정책 및 규정	1.53	0.30	0.39	1.76	0.79	1.84	1.64	2.08
관광	0.13	0.11	0.20	0.07	0.24	0.11	0.80	0.36
다부문	1.49 (2.3)	14.10 (6.5)	17.30 (5.6)	50.17 (14.0)	32.41 (7.8)	21.73 (5.7)	35.34 (7.4)	39.09 (9.3)
기타	13.38 (21.0)	0.61 (0.3)	1.83 (0.6)	1.17 (0.3)	8.33 (2.0)	9.00 (2.3)	2.55 (0.5)	2.61 (0.6)
인도적 지원	13.32	0.61	1.80	1.17	6.99	8.09	1.33	1.11
원조국 행정비용	-	-	-	-	-	0.08	-	-
비배분/비특정	0.06	-	0.03	-	1.34	0.83	1.22	1.50

주: 순지출액 기준, ()은 전체 대비 각 부문별 비중

자료: 한국수출입은행 대외경제협력기금 ODA통계, <<https://www.edcikorea.go.kr>> (검색일: 2018.10.10.)

〈표 VII-8〉 한-메콩 정부협력: 한-메콩 외교장관회의

구분	주요내용	기 타
제1차	• ‘한강선언’ 채택, 한-메콩 6개 우선협력분야(인프라·정보통신기술·인적자원개발·녹색성장·수자원개발·농업 및 농촌개발) 및 운영방식 등 합의	2011.10. (서울)
제2차	• 메콩 내 교통연구소 설립 지원사업, 메콩연구소(M)와의 인적역량강화사업 등 한-메콩 우선협력분야 시범사업 실시 합의	2012.7. (프놈펜)
제3차	• 한-메콩 협력기금 신설(100만달러) • 한-메콩 비즈니스 포럼 발족	2013.7. (브루나이)
제4차	• 한-메콩 행동계획(2014~2017) 채택	2014.7. (서울)
제5차	• 메콩연구소(M)를 한-메콩 협력기금의 총괄 조정기관으로 지정 합의	2015.7. (쿠알라룸푸르)
제6차	• 한-메콩 행동계획(2014~2017)의 구체적 협력 사업을 적극 추진	2016.7. (비엔티안)
제7차	• 한-메콩 행동계획 2014~2017 평가 • 한-메콩 행동계획 2017~2020 채택	2017.9. (부산)

자료: 외교부, “한-메콩 외교장관회의의 참석 결과,” 보도자료.

한편, 2011년부터 시작된 한-메콩 간 정부협력 확대에 한국의 대 아세안 ODA에서 메콩지역 국가들의 비중이 크게 증가했다. 한국은 1990년 이래 메콩지역에 유무상 ODA 사업을 수행하던 중 한-메콩 협력 강화를 위해 2011년 ‘한-메콩 외교장관회의’를 신설했고, 매년 정례회의를 개최했다. 한-메콩 6개 우선협력분야(인프라, ICT, 환경/산림, 수자원개발, 농업 및 농촌개발, 인적자원개발)를 중심으로 협력 사업이 시작됐으며, ‘한-메콩 행동계획 2014~2017’을 추진한 데 이어 2017년에는 ‘한-메콩 행동계획 2017~2020’ 채택하였다. 특히 2013년 이래 한-메콩 간 민관협력 강화, 민간교류 및 투자활성화 등을 위해 추진되어온 한-메콩 비즈니스포럼은 양측 중소기업

간 네트워크 구축, 상호 투자 확대 등 한-메콩 간 실질적 협력강화에 기여하는 것으로 평가되고 있다.

〈표 VII-9〉 한-메콩 민간협력: 한-메콩 비즈니스 포럼

구분	주제	기 타
제1차	<ul style="list-style-type: none"> • 메콩 지역 정부들의 비즈니스 환경 설명 • 한국 기업인과 메콩 지역 정부·기업 간 네트워크 구축에 집중 	2013.5. (방콕)
제2차	<ul style="list-style-type: none"> • 「메콩 지역에서 가치-공급 사슬 연계성 강화(Strengthening Value-Supply Chains Connectivity in the Mekong Sub-region)」 	2014.5. (하노이)
제3차	<ul style="list-style-type: none"> • 「ASEAN 공동체 출범-한-메콩 무역·투자 기회(Launch of AEC -Opportunities for Mekong-ROK Trade and Investment)」 	2015.7. (프놈펜)
제4차	<ul style="list-style-type: none"> • 「메콩지역에서의 투자기회 현실화(Realizing Investment Opportunities in Mekong Sub-region)」 	2016.6. (양곤)
제5차	<ul style="list-style-type: none"> • 「메콩 지역과 한국의 중소기업 및 관광(식품, 농업) 산업 진흥 (Promoting Small and Medium-sized Enterprises and Tourism (and Food and Agricultural) Industry in Mekong countries and Republic of Korea)」 	2017.10. (비엔티안)

자료: 외교부, “한-메콩 비즈니스 포럼 개최.” 보도자료.

(3) 향후 과제

우리나라 개발협력의 수준은 다른 경쟁상대국에 비하면 상대적으로 규모도 작고, 체계적이지 못한 수준에 그친다. 예를 들어 중국은 ASEAN과 협력을 강화하기 위해 지원전략을 수립하고, 경제인프라 건설사업을 중심으로 대규모로 원조를 공여한다. 일본은 주요 ASEAN 회원국들과 개별 경제동반자협정(Economic Partnership Agreement: EPA)을 체결하였다. 특히 2009년 11월 이래 매년 일·메콩유역국가 정상회의를 개최하는 등 역내 성장기반 및 내수확대를 적극 추진했다. 따라서 다음과 같은 과제들을 추진함으로써 보다 체계적이고,

경쟁력 있는 개발협력을 추진할 필요가 있다.

첫째, 한국형 개발협력 모델 구축이 필요하다. 우리나라의 경제 규모 등을 고려할 때 대규모 자금이 필요한 사회간접자본을 직접 지원하기보다는 아세안의 기술과 지식역량에 기초한 지식융합형 개발 협력 추진체계를 구축하고 강화할 필요가 있다. 즉 미국, 일본 등은 아세안에 오랜 기간 다양한 분야에 대규모 지원을 해 왔고, 중국은 최근 압도적인 자본력을 바탕으로 인프라 중심의 지원을 확대하면서 대아세안 경제협력을 주도하고 있다. 따라서 우리나라의 ODA 지원규모 등을 고려할 때 아세안의 요구가 큰 대규모 Hard-인프라 부문은 다자협력의 틀에서 지분참여의 형태로 지원하거나 민관협력의 틀에서 차관 확대를 민간자본 유입의 추진을 검토하는 것이 바람직하다. 그러나 우리나라가 상대적으로 경쟁력이 있는 Soft-인프라 부문은 신분야 개척 또는 한국형 개발협력 모델 구축에 집중할 필요가 있다. 이를 위해 우리나라가 강점이 있는 Soft-인프라 분야와 수원국의 Soft-인프라 니치마켓(Niche Marketing)에 대한 지속적인 검토가 필요하다.

둘째, 'One ASEAN'으로 인식의 틀을 전환하는 것이 필요하다. 2015년 ASEAN 경제공동체 출범과 아세안내 국가, 부문 간 연계성 강화 등으로 개발협력의 비전 및 세부 추진 방안 수립 시 '아세안'이라는 틀에서 종합적이고 체계적으로 추진할 필요가 있다. 또한 ASEAN의 요구에 대한 수동적 대응보다는 ASEAN 수요에 부응하되 우리의 명확한 정책방향 수립과 중장기적 이행목표 수립하에서 능동적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 구체적으로 ①개별 국가에 제한된 사업에서 공통프레임 개발, 공통교육 및 연수 등 역내 포괄적인 사업으로 확대할 필요가 있고, ②한-메콩 개발협력에서 현지 개별국가의 요청 프로젝트와 함께 역내 통합 가속화에 기여할

수 있는 「+α」 프로젝트 추진도 검토할 필요가 있다. 이외에도 ③한-메콩 정상회의의 출범 및 정례화를 통한 지속가능한 개발협력 체계를 구축하고, 아세안경제, 사회문화 공동체에 기여할 수 있는 다자 ODA 확대 방안으로 아세안과 협의 채널을 논의해야 하며, 관-관, 민-관, 민-민 협력을 통해 「+α」 프로젝트 발굴과 추진 시 전문성 및 효율성 제고를 위한 방안도 사전에 마련되어야 할 것이다.

셋째, 중장기 관점의 통합형 지원 체계를 구축할 필요가 있다. 우리나라의 경제협력은 대상분야나 성격에 따라 부처별 또는 기관별 분산형 구조를 갖는다. 그러나 상대적으로 소규모 예산으로 사업을 수행해야 하는 우리나라는 보다 집중된 기관에서 전문적인 관리가 필요하다. 우리의 경쟁상대인 일본과 중국은 정책방향을 설정하고, 중장기적 전략에 기초해 개발협력을 추진한다. 그러나 우리나라는 단기 성과주의로 인해 예산운용의 제약(1년 기한)이 있고, 일관성이 결여되며, 분산형 체제로 사업 간 연계성이 매우 취약하다. 물론, 우리나라는 KOICA 사업이 다년도 프로젝트 수행체계를 가지지만 EDCF가 단년도 프로젝트 체계이고, 이들이 전체의 다수를 차지한다. 따라서 중점협력국 선정과 이들 국가들을 중심으로 한 수요 발굴에 기초해 중장기적 목표와 전략을 통한 다년도 프로젝트 수행체계를 구축할 필요가 있다. 즉 컨트롤타워 설립을 통해 분산형 단기 협력/원조에서 중장기 관점의 통합형 지원 체계 구축을 추진해야 한다.

넷째, 우리나라의 비교우위 분야를 발굴하고, 정책 패키지화를 추진하는 것이 필요하다. 아세안 각국은 한국에 대해 정책·노하우·적정기술 등을 제공할 수 있는 최적의 파트너로 인식한다. 즉 아세안의 중진국 함정 극복과 역내 중소기업 육성 등을 위해 이와 관련된 한국의 개발 경험 전수와 정책, 기술 등 협력이 필요한 상황이다. 따라서 아세안 내 인도주의적 개발협력을 추진하되, 협력의 지속성

과 효과성을 제고하기 위해 선택과 집중의 문제를 고려하여 비교우위 분야를 발굴할 필요가 있다. 또한 개발협력 사업의 추진을 체계적, 단계적으로 검토하여 패키지화를 추진할 필요도 있다. 정부 개발 정책은 물론, 민-관협력을 통해 패키지화가 가능한 사업분야에 대한 검토 및 추진체계를 수립하는 것이다. 예를 들어, ①경제발전 단계별 중소기업 자료 구축 및 신용평가 관련 시스템 패키지화 사업, ②건강보험 추진 체계에 대한 시스템 패키지화 사업, ③특정 분야나 지역에 대한 사업의 정책자문 및 인적교류 그리고 실제 사업과 연계하는 추진체계 등도 패키지화할 필요가 있다. 이외에 아세안이 필요로 하는 부문과 성과에 있어 효과적인 부분을 선택하여 단계적으로 지원하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 상대적으로 국내산업의 대체효과가 작은 서비스 산업이나 한류와 관련된 산업을 중심으로 지원하는 것도 고려해 볼 만하다.

마지막으로 ‘민-관’, ‘민-민’ 협력을 확대할 필요가 있다. 주요국에 비해 상대적으로 작은 지원 규모와 개발협력의 낮은 효율성 및 활용도 등으로 정부 중심의 협력만으로는 SDGs 달성에 한계가 있다.¹⁴⁶⁾ 따라서 중소기업 중심의 민-관, 민-민 협력 강화를 통해 SDGs 달성은 물론, 우리나라의 중소기업 경쟁력 강화, 글로벌 생산체인 구축을 통한 경제협력 확대 및 개발협력의 활용도 제고를 적극 추진할 필요가 있다. 다만, 아직까지 우리나라의 중소기업 지원정책은 대체로 국내산업 육성을 목표로 추진되기 때문에 여러 가지 측면에서 글로벌 생산체인 구축을 지원하기 어려운 상태이다. 따라서 참여 중소기업의 분야가 사양산업일 경우 국내 사양산업을 지원하는

146) 2015년 새천년개발목표(MDGs)가 종료됨에 따라 향후 15년간 국제개발협력이 지향해야 할 목표로 지속가능개발목표(SDGs)가 채택되었고, 17대 목표로 경제성장과 일자리 창출, 인프라 구축과 산업화 확대 등이 채택되는 등 목표 및 이행목표수가 대폭 확대됐다.

것이 바람직한 것인가에 대해서도 추가적 논의가 필요하다.

4. 정책제언

우리나라 경제에서 아세안은 시간이 갈수록 더욱 중요한 협력 파트너가 될 것으로 보인다. 아세안의 경제는 글로벌 생산기지의 역할은 물론 경제성장 및 중산층 인구 증가에 따른 수요시장으로서의 매력도 역시 더욱 커질 것으로 예상되기 때문이다. 그러나 과거 우리나라 정부들은 아세안에 대한 이해와 관심의 부족 등으로 그 관계의 발전에 한계가 있었다. 다행인 것은 과거 정부들과는 달리 현 문재인 정부는 아세안을 매우 중요한 협력 파트너로 인식하고 다양한 협력을 추진한다는 것이다. 따라서 문재인 정부는 신남방정책의 방향을 명확하게 설정하고, 그에 따른 구체적 추진방안을 마련하여 중장기적 관점에서 추진해야 할 것이다.

문재인 정부는 신남방정책의 정책방향 수립 시 다음과 같은 3가지 측면을 고려할 필요가 있다. 첫째, 아세안에 대한 인식의 전환이 필요하다. 아세안에 대한 인식을 기존 저임금 노동력을 공급하던 생산협력 파트너에서 상생협력의 파트너로 전환할 필요가 있다. 이때, 아세안 회원국에 대한 개별적인 접근도 중요하겠지만, 그 보다는 아세안 경제통합체가 발족한 만큼 아세안이라는 틀로 인식을 전환할 필요가 있다.

둘째, 아세안의 발전에 대한 적극적이고, 지속적인 관심과 지원이다. 아세안의 발전은 미래 수요시장을 확보한다는 측면에서 매우 중요하다. 따라서 아세안의 발전을 지원하는 것은 미래시장을 위한 투자로 인식해야 하고, 이들을 지원하는 과정에서 우리나라 기업들

이 참여함으로써 아세안 내 기업의 이미지 제고 및 시장 확대의 기회로 삼을 필요가 있다. 또한 아세안 내 저개발국과의 경제 및 개발 협력은 향후 대북관계에 있어 필요한 발전 지원의 경험과 노하우 축적의 기회로도 활용될 수 있을 것이다.

셋째, 단기보다는 중장기적인 접근이 필요하다. 즉 단기적으로 우리나라 수출이 늘고, 기업이 진출하는 것도 중요하겠지만, 중장기적으로 지속적인 경제 관계를 유지하고, 인적네트워크 형성을 통해 양자 간 관계를 심화, 발전시키는 것이 필요하다. 따라서 정책의 명확한 목표와 방향 설정에 기초해 단기와 중장기로 구분하여 세부과제를 수립하고, 단계별로 일관되고, 지속적으로 추진할 필요가 있다.

이상과 같은 논의에 기초해 생각해 볼 수 있는 주요 실천과제들은 본문에 제시한 바와 같이 크게 ①역내경제공동체 추진, ②아세안 연계성 지원, ③한-아세안 개발협력 강화 등이 제시될 수 있다. 이들 실천과제들이 소기의 성과를 달성하기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다. 첫째, 목표와 전략방향을 명확하게 설정하는 것이 필요하다. 과거 우리나라 정부들은 아세안과의 관계에 있어 상징적 슬로건만 제시했을 뿐 구체적인 목표와 방향이 부재했다. 문재인 정부에서 제시하고자 하는 신남방정책에는 추상적이지 않은 명확한 목표와 구체적인 전략방향을 반드시 제시하고, 각 실천과제별로 세부 추진방안을 수립하여 일관되고 지속적으로 추진해야 할 것이다.

둘째, 정부 내 아세안 전담인력으로 구성된 컨트롤타워 설치가 필요하다. 아세안 10개 회원국 간에는 개발격차도 매우 크고, 국가별로 매우 다양한 특징을 보인다. 또한 미국·일본·중국 등 주요 국가들과의 경쟁도 치열하다. 따라서 보다 전문적이고, 효과적으로 대응할 수 있는 집중기구가 필요하다. 또한 이를 뒷받침하기 위해 한-아세안 상호 간 인적 네트워크 형성과 신뢰구축을 위해 주요 분야별

장단기 인적교류 활성화 프로그램도 운용할 필요가 있다. 그러나 이
상과 같은 내용들은 단기간에 구축되는 것이 아니다. 따라서 전담기
구를 먼저 구축하고, 대학, 기업 및 정부 유관기관 등과 협력하여
상당기간 노력을 경주해야 할 것이다.

셋째, 아세안의 니즈와 우리의 강점에 대한 연구조사가 필요하다.
전술한 바와 같이 아세안이 생각하는 최적의 산업 및 기술 협력파트
너는 우리나라이다. 그러나 아직까지 한-아세안 관계에서 우리나라
가 어떤 분야를 어떻게 협력할 것인가에 대해서 구체적인 방안이나
전략이 제시된 바 없다. 또한 아세안이 원하는 우리나라의 강점에 대
해서도 구체적으로 논의해 본 바가 없다. 따라서 아세안과의 대화를
통해 보다 구체적인 협력 분야와 세부 추진 방안 마련이 필요하다.

넷째, 정부 내에서 추진하는 대외정책 간 연계성의 강화이다. 오
늘날 세계경제는 국가 간 상호의존도가 매우 높기 때문에 특정 국가
혹은 지역과의 경제협력은 다른 국가 혹은 지역과의 관계에도 반드
시 영향을 미치게 된다. 따라서 정책 간 상호 이해를 높이고, 연계성
을 강화할 수 있도록 정부 부처 내 긴밀한 협력이 필요하다. 특히
'동북아 플러스 책임공동체'라는 거대한 틀 속에서 신북방정책과 신
남방정책으로 추진되는 만큼 이들 간 연계성 강화는 더욱 중요하다.
신북방정책의 대상 국가들은 아세안, 인도 등과 경제적으로 밀접한
관계가 있을 뿐만 아니라 양자 간 혹은 다자간 경제협력이 다양하게
추진되기 때문이다. 따라서 정책의 추진과정에서 이해관계의 상충
을 예방하고, 추진될 신남방-신북방정책의 효과를 극대화하기 위해
서는 정부 내 주무부처 간의 이해관계 조정과 상호 간 소통 및 협력
을 위한 방안 마련이 반드시 필요하다.

마지막으로, 아세안 현지 정보에 대한 연구, 조사 및 이를 분석할
수 있는 전문 연구기관의 육성이 필요하다. 아세안과의 경제협력을

강화하기 위해서는 아세안의 상황과 그들이 원하는 것 혹은 필요로 하는 것이 무엇인지 알아야 한다. 그러나 우리나라는 아직까지 우리의 관점에서 아세안과의 관계를 접근하는 실정이고, 관련 분야의 인력도 크게 부족하다. 물론 우리나라에도 한국동남아연구소, 대외경제정책연구원, 대학 부설 연구소 등에서 아세안에 대한 연구를 추진하지만 인력과 예산이 크게 부족해 제한적인 영역에 대한 접근만이 가능한 상황이다. 따라서 보다 체계적인 전문인력 육성과 지역 내 정보의 취득 및 분석을 위해서는 전문 교육 및 연구 기관의 육성과 함께 지속적인 예산 지원이 반드시 동반되어야 할 것이다.



VIII

결론

이기태 (통일연구원)

문재인 정부는 북한의 비핵화 및 테러, 사이버 안보와 같은 복합적 안보 위협에 직면한 동북아 지역에서 다자간 대화 부재로 미래지향적인 다자협력 체제가 형성되지 못한 상황을 인식하고 있다. 이러한 가운데 외교정책 국정목표 중 하나로 ‘동북아 플러스 책임공동체’를 제시하였고, 한국 정부가 동북아 협력을 통해 평화와 번영을 책임진다고 밝혔다.

본 연구에서는 ‘동북아 플러스 책임공동체’를 ‘동북아 평화협력 플랫폼’, 평화와 번영 측면의 ‘신북방정책’, ‘신남방정책’으로 구성하면서 각각의 정책을 추진함에 있어 그 배경, 전략, 실천과제, 정책제언을 상세히 제시하였다.

먼저 가장 핵심적인 전략과제인 평화의 축으로서의 동북아 평화협력 플랫폼 구축은 참여국이 평화가 모든 국가들을 위한 것이라는 인식적 공감대 속에 국가들 간 보편적 행동원칙과 포괄적 호혜성에 대한 기대를 충족하기 위함이다. 이를 위한 추진전략으로 ‘동맹과 다자안보 병행전략, 안보와 경제의 협력연계전략, 사회문화교류 활성화’를 제시하였다. 구체적인 실천과제로는 한반도 평화시대 정착과 항구적 평화체제 구축, 동북아 역내 다자협력 추진을 제시하였다. 무엇보다 동북아 평화협력 플랫폼과 같은 평화의 축이 남북한 평화 프로세스, 북미 비핵화 프로세스가 순조롭게 진행되면서 구체적으로 논의가 가능하고, 이를 바탕으로 신북방, 신남방정책과 같은 번영의 축이 연동되어 함께 발전해 나갈 수 있다.

이와 같이 신북방정책은 평화의 기반을 확장시키면서 유라시아 협력을 강화하는 것을 목표로 한다. 신북방정책은 북방지역이 갖는 지정학적 중요성과 함께 경제협력을 통한 북핵문제 해결 그리고 다자간 안보체제 마련과 협력외교의 추진이라는 측면에서 그 추진배경을 찾을 수 있다. 평화의 측면에서 추진전략을 살펴보면 주변국

과 지속가능한 협력과 신뢰관계 구축, 정부와 민간이 동시에 추진하는 공공외교 및 국민외교 강화, 장기적 비전을 갖고 추진하는 공동체 구상이다. 이를 위한 실천과제로 단기적(2018~2019)으로 한반도 평화 정착을 위한 남북관계 진전과 주변국 협력 모색 시기로 설정하고 남·북·중·러 정상회담 개최, 북일관계 정상화, ‘평화협력위원회’ 설치 등을 제안하였다. 중기적(2020~2021)으로는 북한의 비핵화 완성과 함께 ‘동아시아철도공동체’와 다자평화안보체제인 ‘평화공동체’ 추진을 제시하였다. 이를 통해 정책적으로 신북방 정책 추진을 통해 북핵문제에 대한 주변국의 협력을 도출하고, 러시아와의 극동개발을 위한 일본과의 협력, 신북방지역에 대한 공공외교 강화, ‘평화공동체’, ‘신북방철도위원회’ 및 ‘동아시아철도공동체’를 위한 준비작업위원회 조직 등을 제안하였다.

‘번영’의 측면에서 봤을 때 신북방정책은 유라시아 지역 국가들과의 협력을 보다 강화하는 대륙진출 전략이라는 점에서 신남방정책과 상호 연계해서 한반도의 미래 성장 동력을 창출하고 남북관계 개선 등 평화정착기반 구축을 바탕으로 유라시아의 공동 번영에 기여하는 것이다. 그러면서 신북방정책 전략 수립을 위한 다섯 가지 원칙을 제시하였는데 중견국 외교 기반 확대, 소다자협력 방식, 미국 및 일본의 신북방정책 참여 유도, 네트워크 형성, 한반도 경제권과 북방경제권의 결합이 바로 그것이다. 이러한 원칙을 기반으로 신북방정책의 전략적 과제를 살펴보면 서방의 대러 및 대북 제재 우회, 남·북·러 3각협력의 단계적 접근과 경제적 타당성 확인을 위한 DB 구축, 디지털 경제 분야 협력을 통한 신북방정책의 추동력 유지, 국가 간 협력 플랫폼 내실화를 제시하였다. 또한 문재인 정부 내부적으로는 대통령위원회인 북방경제협력위원회 역할의 강화와 내실화가 필요하며, 남북경협과 신북방정책의 유기적 연계를 위한 북한 전

문가 확충과 각 부처 간 조정과 소통을 위한 ‘신북방정책 정부 간 위원회’ 설치를 제안하였다.

‘평화’의 측면에서 신남방정책은 아세안과 인도를 향해 단순한 경제적인 구상으로 그쳐서는 안 되며, 평화 없는 번영은 불가능하다는 관점에서 한반도 평화와 신남방지역의 평화를 함께 고려할 것을 전제로 한다. 신남방정책은 문재인 정부의 한국 외교다변화 의지와 한국 외교 안에 아세안의 위상 확보, 한국과 아세안이 유사하게 경험하는 지역 안보, 전략 환경 그리고 한국의 중견국 외교 지향에서 추진된다. 신남방정책에서 아세안에 접근하기 위한 추진 전략으로는 한국의 대아세안 정책의 일관성과 지속가능성, 대아세안 정책이 이전과 다른 방향으로 추진되어야 한다는 점, 그리고 평화 부문의 협력과 관련해서 한국의 주도적 역할을 제시한다. 실천 과제로는 단기적(2018~2019)으로는 평화협력 담론의 전환 및 확산의 시기로 보고 한-아세안 간 평화협력을 위한 제도적 장치 설치, 한반도 평화 건설 과정에서의 아세안의 위치 설정 및 역할, 동아시아 지역협력 재활성화를 위한 한국의 비전 제시 및 협의 등이 필요하다. 중기적(2020~2021)으로는 평화협력의 확대의 시기로 설정하고 남중국해 문제에 대한 대응 및 평화 문제로의 전환, 한-아세안 간 군사협력 방향, 지역 다자군사외교 무대 협력 등을 제시한다. 장기적(2022년 이후)으로는 아세안과 북한이 경제적으로 연결되는데 있어 한국의 역할과 한국과 아세안 간 비전통-인간안보 분야 군사협력, 한국과 아세안 중심의 3각 제도적 틀을 제시하였다. 이와 같은 추진 배경, 전략, 과제 등을 감안해서 한국 정부는 한-아세안 안보평화대화체의 내실화 및 평화협력을 중심으로 재편, 한-아세안 간 트랙 2 차원의 평화협력 논의, 양자 안보 관심사에 대한 대응 방안 구체화, 비전통-인간안보 협력을 전담할 기구 설치, 다층적 한-아세안 협력의

구조화, 대(對)한국민 공공외교 강화 등의 정책을 제언하였다.

‘변영’의 측면에서 신남방정책은 먼저 아세안 경제공동체 출범과 함께 한-아세안 간 경제관계 심화를 통해 아세안이 한국에 있어 경제적으로 매우 중요한 지역으로 부상하였음을 밝혔다. 그리고 3대 실천과제로 역내 경제공동체 추진, 아세안 연계성 지원, 한-아세안 개발협력 강화를 제시하였다. 마지막으로 문재인 정부가 ‘변영’ 차원의 신남방정책 방향 수립 시에 아세안에 대한 인식 전환, 아세안의 발전에 대한 적극적이고 지속적인 관심과 지원, 중장기적 접근이 필요하다고 제언한다. 또한 3대 실천과제의 소기 성과를 달성하기 위해 다음과 같은 노력을 제시한다. 즉, 목표와 전략방향을 명확하게 설정, 정부 내 아세안 전담인력으로 구성된 컨트롤타워 설치, 아세안의 니즈와 한국의 강점에 대한 연구조사, 정부 내 추진되는 대외정책 간 연계성 강화, 아세안 현지 정보에 대한 연구, 조사 및 이를 분석할 수 있는 전문 연구기관 육성이다.

동북아 플러스 책임공동체는 3가지 축(평화협력 플랫폼, 신북방정책, 신남방정책)이 서로 유기적이고 협력적으로 추진되어야 한다. 평화협력 플랫폼이 신북방정책, 신남방정책 추진의 방향 설정을 위한 중심이 되면서도, 상호 간에 서로 유기적으로 동시에 연계되어 추진하지 않으면 별개의 정책이 남발하는 부작용이 생길 수 있다. 따라서 본 연구에서 신북방정책과 신남방정책을 ‘평화’와 ‘변영’의 두 차원에서 구별해서 분석하지만, 결국에는 상호 이해와 연계를 통한 통합적인 동북아 플러스 책임공동체 형성과 추진이 이루어져야 한다. 무엇보다 동북아 플러스 책임공동체는 한국의 외교 지평을 확대한다는 의미를 가지며, 한국 외교 지평의 확대는 한반도 통일 환경 조성에 커다란 영향을 끼칠 것이라는 점을 인식해야 한다.

마지막으로 이러한 정책 추진이 곧 한반도 평화와 번영은 물론이고 남북한 그리고 동북아 및 그 이외 지역(아세안·인도·유라시아 등)의 평화와 번영을 견인할 수 있고, 이를 위해서는 남북한과 한국-동북아 지역 간 ‘상호신뢰’의 구축이 대전제가 되거나 혹은 그 결과물로 이어져야 한다는 것이 중요하다. ‘동북아 플러스 책임공동체’와 ‘상호신뢰’ 구축은 이번 연구의 전제이자 결과물이었지만, 아직 결과물로서의 성과는 미흡한 점이 있다. 이에 대한 연구는 다음 연구과제로 남겨 놓고자 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 국정홍보처. 『참여정부 국정운영백서 ⑤: 통일·외교·안보』. 서울: 국정홍보처, 2008.
- 박지원. 『러시아 극동지역 개발현황과 한국의 협력방안』. 서울: KOTRA, 2017.
- 손열·김상배·이승주. 『한국의 중견국 외교: 역사, 이론, 실제』. 서울: 명인문화사, 2016.
- 윤상진. 『플랫폼이란 무엇인가?』. 서울: 한빛비즈, 2012.
- 이규창·김상기·김석진·김수경·김현집·이우태·전병곤·정성윤·조한범·한동호. 『평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 이수형. “트럼프 정부의 인도-태평양 전략 구상과 우리의 전략적 방책.” 『이슈브리프 17-23』. 서울: 국가안보전략연구원, 2017.
- _____. “평양공동선언 군사분야 합의와 남북한 공동안보.” 『이슈브리프 18-41』. 서울: 국가안보전략연구원, 2018.
- _____. 『북대서양조약기구: 이론·역사·쟁점』. 서울: 서강대학교출판부, 2012.
- 이수형·최용환. 『평화지향의 안보체제 구축 전략』. 서울: 국가안보전략연구원, 2018.
- 정여천. 『신북방 경제협력의 필요성과 추진방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2014.
- 함택영·이수형. 『유럽에서의 핵 논쟁 사례가 북핵문제에 주는 시사점』. 서울: 국회입법조사처, 2013.

- ASEAN, *ASEAN Political–Security Community Blueprint*, Jakarta: ASEAN, 2009.
- Balassa, B. *The Theory of Economic Integration*, London: Allen & Unwin, Ltd., 1962.
- Collins, Alan, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional and Global Issues*. London: Lynne Rienner Publisher, 2003.
- Dougherty, James and Robert L. Pfaltzgraf Jr., *Contending Theories of International Relations*, New York : Harper and Row, Publishers, 1990.
- Gompert, David C. and F. Stephen Larrabee. 이수형 역. 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』. 서울: 한울 아카데미, 2000.
- Lieberthal, Kenneth and Jisi Wang. *Addressing US–China Strategic Distrust*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2012.
- Palme, Olaf. and Cyrus Vance. *Common Security: A Blueprint for Survival*. New York: Simon and Schuster, 1982.
- Snyder, Scott A., Colin I. Bradford, Toby Dalton, Brendan Howe, Jill Kosch O'Donnell, and Andrew O'Neil. *Middle–Power Korea: Contributions to the Global Agenda*. New York: Council on Foreign Relations, 2015.

2. 논문

- 강명구. “신남방정책 구상의 경제·외교적 의의.” 『산은조사월보』. 제 748호, 2018.
- 강봉구. “푸틴 집권 2기 러시아의 대외정책과 한반도.” 『국제문제연구』. 제4권 1호, 2004.
- _____. “한국과 러시아의 안보협력: 북핵문제를 중심으로.” 『참여정부

- 에서의 한러 교류협력의 현황과 과제 및 추진현황』. 서울: 한러 협회, 2003.
- 구갑우·박건영·최영중. “한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구.” 『한국과 국제정치』. 제21권 2호, 2005.
- 김덕주. “한·일·러 협력의 비전과 우리의 대응.” 『주요국제문제분석』. 2017-35, 2017.
- 김준형. “다시 돌려받은 ‘남북관계’ 운전석 - 국익 우선의 실용주의 적극 펼쳐야.” 『민족화해』. 제87권, 2017.
- 라미령·김제국. “역내포괄적경제동반자협정(RCEP)의 추진 현황과 시사점.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. 제17권 5호, 2017.
- 박건영. “평화통일을 위한 한국의 통일외교전략.” 『국가전략』. 제6권 제1호, 2000.
- _____. “한반도 평화체제 구축을 위한 동북아 다자간안보협력 전략.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006.
- 손열. “서론: 한국의 중견국 외교, 개념과 역사.” 손열·김상배·이승주 엮음. 『한국의 중견국 외교: 역사, 이론, 실제』. 서울: 명인문화사, 2016.
- 신범식. “집단안보, 공동안보, 협력안보.” 함택영·박영준 엮음. 『안전보장의 국제정치학』. 서울: 사회평론, 2010.
- 엄구호. “남북중러 가스 파이프라인의 지정학.” 『동아시아재단 정책논쟁』. 제19호, 2015.
- _____. “러시아 극동에서 남·북·러 3각 농업협력 방안.” 『한국수출입은행』. 여름호, 2015.
- _____. “러시아의 한반도 정책과 북핵 해결 협력 방향.” 『중소연구』. 제41권 4호, 2018.
- 우준모. “신북방정책 비전의 국제관계이론적 맥락과 러시아 신동방정책과의 접점.” 『국제지역연구』 제21권 제5호, 2018.
- 유동원. “6자회담의 동북아 다자안보협력체제로의 발전방안 분석.”

- 『사회과학연구』. 제35집 제1권, 2009.
- 윤성학. “러시아의 신동방정책과 한러협력 방안.” 『수은북한경제』. 가을호, 2015.
- 이수형. “2018년 남북정상회담의 성과와 향후 과제.” 『안보현안분석』. 제143권, 2018.
- _____. “미국의 재균형 전략과 한미동맹: 신현실주의 패권축소론의 관점에서.” 『한국과 국제정치』. 제31권 2호, 2015.
- _____. “비전통적 안보 개념: 등장 배경, 유형 및 속성.” 함택영·박영준 엮음. 『안전보장의 국제정치학』. 서울: 사회평론, 2010.
- _____. “한미연합방위체제의 구조조정방안 모색.” 『국제정치논총』. 제40집 3호, 2000.
- _____. “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성.” 『통일과 평화』. 제2호, 2009.
- 이수형·윤태영. “동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략.” 강태훈 외 엮음. 『동아시아 지역질서와 국제관계』. 서울: 도서출판 오름, 2002.
- _____. “동북아 다자안보협력을 위한 한국의 외교전략.” 강태훈 외 엮음. 『동아시아 지역 질서와 국제관계』. 서울: 도서출판 오름, 2002.
- 이재영. “유라시아 이니셔티브와 협력전략 연구.” 『슬라브학보』. 제30권 2호, 2015.
- 이충열·이종하. “동아시아 금융협력의 현황과 과제.” 『동아연구』. 제32권 2호, 2013.
- 이현태. “AIIB의 대북한 인프라 투자 가능성과 시사점.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. 제18권 27호, 2018.
- 임을출. “한반도 신경제지도 구상이란?” 『통일한국』. 제405권, 2017.
- 장덕준. “‘북방정책’ 재고(再考): ‘유라시아 이니셔티브’의 재검토 및 새로운 대륙지향 정책을 위한 원형 모색.” 『슬라브학보』. 제

- 32권 1호, 2017.
- _____. “러시아의 신동방정책과 동북아.” 『슬라브학보』. 제29권 1호, 2014.
- 정중구. “북방정책의 평가: 외교적 측면.” 『국제문제연구』. 제15권 1호, 1991.
- 조경근. “김영삼 정부의 대북정책-내용과 평가.” 『통일전략』. 제12권 3호, 2012.
- 차창훈. “중국의 대(對)한반도정책: 책임대국과 시진핑의 대북정책 딜레마.” 『한국과 국제정치』. 제29권 1호, 2013.
- 한석희. “시진핑 지도부의 대외관계 분석: 대미정책과 대북정책을 중심으로.” 『국가전략』. 제18권 4호, 2012.
- 허태희·윤황. “민주화이후 한국정부의 대북정책 성향 및 전략 비교: 김대중-노무현 정부와 이명박 정부를 중심으로.” 『국제정치연구』. 제13집 2호, 2010.
- 홍완석. “동북아 다자안보: 러시아의 정책과 한러협력.” 『슬라브연구』. 제27권 2호, 2011.

Asmus, Ronald D. “Double enlargement: redefining the Atlantic partnership after the Cold War.” in *American and Europe: A Partnership For A New Era*, edited by David C Gompert, and F. Stephen Larrabee. UK: Cambridge University Press, 1998.

_____. “Double enlargement: redefining the Atlantic partnership after the Cold War.” in *American and Europe: A Partnership For A New Era*, edited by David C Gompert, and F. Stephen Larrabee. UK: Cambridge University Press, 1998; 이수형 역. 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』. 서울: 한울아카데미, 2000.

- Caballero–Anthony, Mely. “Understanding ASEAN’s centrality: bases and prospects in an evolving regional architecture.” *The Pacific Review*. vol. 27, no. 4. 2014.
- Caporaso, James A. “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations.” in *Multilateralism Matters*, edited by Ruggie, John Gerard. New York: Columbia University Press, 1993.
- Corbetta, Renato and William Dixon. “Multilateralism, Major Powers, and Militarized Disputes.” *Political Research Quarterly*. vol. 57, no. 1. 2004.
- Dower, John W. “The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.–Japan–China Relations.” *The Asia–Pacific Journal*. vol. 12, no. 2. 2014.
- Haftendorn, Helga. “The Security Puzzle: Theory–Building and Discipline–Building in International Security.” *International Studies Quarterly*. vol. 35, no. 1. 1991.
- Ingebritsen, Christine. “Norm Entrepreneurs: Scandinavia’s Role in World Politics.” *Cooperation and Conflict*. vol. 37, no. 1. 2002.
- Job, Brian L. “Track 2 Diplomacy: Ideational Contribution to the Evolving Asian Security Order.” in *Assessing Track 2 Diplomacy in the Asia–Pacific Region: A CSCAP Reader*, edited by Ball, Desmond and Kwa Chong Guan. Singapore: Rajaratnam School of International Studies, 2010.
- Keohane, Robert. “International Institutions: Can Interdependence Work?” *Foreign Policy*. no. 110. 1998.
- Kim, Hyung–jun and Seok–Joo Hong. “ASEAN–Korea Socio–cultural Exchanges: Developments after 1970s.” in *ASEAN–*

- Korea Relations: Twenty-five Years of Partnership and Friendship*, edited by Lee Choong Lyon, Hong Seok-Joon and Youn Dae-Yeong. Seoul: Nulmin, 2015.
- Krahmann, Elke. "Conceptualizing Security Governance." *Cooperation and Conflict*, vol. 38, no. 1, 2003.
- Lee, Choong Lyon and Sun Ho Lee. "ASEAN-Korea Economic Relations: A Twenty-five Years' Partnership of Cooperation and Development," in *ASEAN-Korea Relations: Twenty-five Years of Partnership and Friendship*, edited by Lee Choong Lyon, Hong Seok-Joon and Youn Dae-Yeong. Seoul: Nulmin, 2015.
- Lee, Jaehyon. "A South Korean Perspective on the Potential Contributions and Limitations of the ADMM-Plus." *Asia Policy*, no. 22, 2016.
- _____. "South Korea and the South China Sea: A Domestic and International Balancing Act." *Asia Policy*, no. 21, 2016.
- Parameswaran, Prashanth. "Should North Korea Be Kicked Out of the ASEAN Regional Forum?" *The Diplomat*, August 3, 2017.
- Park, Geun-hye. "A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang." *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 5, 2011.
- _____. "A Plan for Peace in North Asia: Cooperation among Korea, China and Japan needs a correct understanding of history." *Asian Wall Street Journal*, vol. 12, 2012.
- Ruggie, John Gerard. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," in *Multilateralism Matters*, edited by Ruggie, John Gerard. New York: Columbia University Press, 1993.

Stuart, Douglas. "San Francisco 2.0: Military Aspects of the US Pivot toward Asia." *Asian Affairs: An American Review*, vol. 39, 2012.

3. 기타자료

〈신문〉

『동아일보』.

『아시아투데이』.

『에너지경제』.

『중앙일보』.

『한겨레』.

『한국경제신문』.

The Jakarta Post.

〈연설문, 축사〉

제16대 노무현 대통령 취임사. 2003년 2월 25일.

노무현 대통령 제58주년 광복절 경축사. 2003년 8월 15일.

박근혜 대통령의 미 상하원 합동연설. 2013년 5월 9일.

블라디보스토크 동방경제포럼에서 문재인 대통령의 연설문, 문재인 대통령 연설문집 상권. 2017년 9월 7일.

독일 괴르버재단 초청 연설문.

민주평화통일자문회의 전체회의 기념사.

박근혜 대통령의 유라시아 컨퍼런스 기조연설.

제35회 대통령기 이북도민 체육대회 축사.

제3차 동방경제포럼 기조연설.

제72차 유엔총회 기조연설.

〈미간행, 미공개, 미발간 자료〉

- 국정기획위원회. 『외교안보분과 동북아 플러스책임공동체 보고서』.
미간행. 2017.
- 대통령비서실/통일외교안보정책실. “동북아 평화변영구상: 이론체계·
비전과 목표·추진전략.” 미공개 문서. 2006.8.
- 이수형. 『동북아평화변영 구상: 이론체계·비전과 목표·추진전략』.
미발간물.

〈발표〉

Eom, Gu Ho. “A Northeast Asian Multilateral Comprehensive Security Regime And Korea–Russia Cooperation: Focusing on the International Development Project of Russia’s Far East.” presented at Yaroslavl Global Policy Forum, June 9. 2011.

공공외교의 소개. <<http://www.publicdiplomacy.go.kr/introduce/public.jsp>>.

관광지식정보시스템. <<https://www.tour.go.kr/>>.

국제개발협력위원회. <<http://www.odakorea.go.kr>>.

다음 백과 ‘6자회담.’ <<http://100.daum.net/encyclopedia/view/47XXXXXXXX114>>.

대한민국 정책브리핑. <http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=156224836&call_from=rsslink>.

북방경제협력위원회. <<http://www.bukbang.go.kr>>.

외교부 홈페이지 ASEAN 개황. <<http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37201>>.

외교부. 『동북아 평화협력 플랫폼』. <http://down.mofa.go.kr/cntnts/Down.do?path=www&physic=pac_kor.pdf&real=pac_kor.pdf>.

일본 외무성. <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/>>.

청와대 국정과제 홈페이지. <<http://www1.president.go.kr/government-projects>>.

청와대 대통령의 말과 글. <<http://www1.president.go.kr/articles/1107>>

한국관광공사. <<https://kto.visitkorea.or.kr>>.

한국수출입은행 대외경제협력기금 ODA통계. <<https://www.edcfkorea.go.kr>>.

ASEAN. <<http://asean.org/asean-economic-community>>.

East Asia Forum. <<http://www.eastasiaforum.org/>>.

IMF. World Economic Outlook. <<https://www.imf.org/en/publications/weo>>.

Kotra 해외시장뉴스. <<http://news.kotra.or.kr>>.

K-stat. <<http://stat.kita.net/>>.

McKinsey&Company. <<https://www.mckinsey.com>>.

UN Comtrade. <<https://comtrade.un.org>>.

UNCTAD. <<https://unctad.org>>.

<기타>

김정기. “신북방정책 추진의 정치적 법적 구조적 제약요인 검토.” 2018. 대한민국과 러시아 연방간 공동성명문.

외교부. “2018년 외교, 통일, 국방, 문체, 보훈 등 5개 부처 업무 보고 자료.” 2018.

_____. 『한-메콩 비즈니스 포럼 개최』. 보도자료.

_____. 『한-메콩 외교장관회의 참석 결과』. 보도자료.

- 이재영. “새로운 대러시아 북방협력 구상.” 『한국경제, 북방에서 미래를 찾다』. 심재권 의원실 정책토론회 자료집. 2017.
- 이재현. “북한과 동남아시아”. 『아산정책연구원 이슈브리프』. 2017년 2월 20일.
- _____. “신남방정책이 아세안에서 성공하려면?.” 『아산정책연구원 이슈브리프』. 2018년 1월 24일.
- _____. “아세안의 인간안보 협력: 현황과 전망.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2010.
- 이재호. ‘아세안 연계성 (ASEAN Connectivity) 최근 논의와 향후 전망,’ KIEP 아세안 브리핑, 2017년 5월 24일.
- 이효영. “신북방정책과 유라시아경제연합: 한-EAEU FTA를 통한 경제협력의 제도적 기반 마련 방안.” KRД 학술회의. 2018년 5월 11일.
- 한양대학교 산업협력단. “대러 제재의 현황 및 대응방안에 관한 연구.” 2017.
- 홍성필. 민간투자사업의 새로운 패러다임. KDI PIMAC. 2014년 11월.
- ASEAN. “ASEAN Foreign Ministers’ Statement on the Democratic People’s Republic of Korea’s (DPRK) Nuclear Test.” 2017.
- _____. Secretariat(2009), Roadmap for an ASEAN Community 2009~2015.
- Chongkittavorn, Kavi. “ASEAN’s soft response to North Korea is cause for concern.” *NIKKEI Asian Review*, January 21, 2016.
- _____. “N Korea: An enemy at ASEAN’s gate?” *The Bangkok Post*, 26 December, 2017.
- Congressional Research Service. “Northeast Asia and Russia’s “Turn to the East: Implications for US Interests.” Specialist in Asian Affairs. August 31, 2016.

Kotra. 『북한대외무역동향』 2013년, 2014년, 2015년 자료.

Manyin, Mark, Garcia, Michale J. and Morrison, Wayne. "U.S. Accession to ASEAN's Treaty of Amity and Cooperation (TAC)." CRS Report, July 13, 2009.

Manyin, Mark E., Stephen Daggett, Ben Dolven, Susan V. Lawrence, Michael F. Martin, Ronald O'Rourke and Bruce Vaughn. "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Reblancing" Toward Asia." CRS Report for Congress, March 28, 2012.

World Bank, World Development Indicators, various issues.

최근 발간자료 안내

KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

통일나침반

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

연구보고서

2016년도 연구보고서

<연구총서>

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범위에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

〈정책연구시리즈〉

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

〈Study Series〉

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외 8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외 9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외 13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외 7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외 7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택 8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영 9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외 12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외 11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외 7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외 7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창 9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자 13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환 7,500원

2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍민 6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤 6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외 9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외 9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외 10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외 9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편 13,500원

〈정책연구시리즈〉

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외 19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외 14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외 10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외 9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외 8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외 12,000원
2018-07	KINU 통일의식조사 2018: 남북평화 시대의 통일의식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외 8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외 11,500원

2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화번영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신중호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 외	12,000원

〈정책연구시리즈〉

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-BumPark, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo ChuLee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
------	----------------------------	-------

2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원

논총

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 디렉토리	김진하 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



동북아 플러스 책임공동체 형성 방안