

중견국 외교론으로 본 동북아평화협력구상*

김 치 욱**

요약

이 논문은 동북아평화협력구상을 중견국 외교 시각에서 평가하고 개선 방안을 모색한다. 동북아평화협력구상은 중견국 외교의 이슈 면에서 일상적인 과정을 중시하는 중간적 형식을 띠고, 연성안보 이슈로 그 범위를 좁히고 있다. 이슈의 강도는 6자회담 등 기존 협력체와의 보완성을 강조함으로써 수용적인 성격이 강하고, 이슈의 대상은 지역적 접근법에 기반한다. 중견국 외교에서 촉매자로서 한국은 그 구상 자체를 제안하고 관련국에게 설명회를 개최하여 동조세력을 규합하려고 시도했다. 또 촉진자로서 동북아평화협력회의를 유치하고 정례화하는 데 기여했다. 다만, 공동의 제설정 모델을 지향한 나머지 중견국의 의제 주도권을 어느 정도 희생한 가운데, 제도 형성을 중시하는 관리자로서의 역할은 장기 과제로 미뤄놓았다. 동북아평화협력구상의 활성화를 위해서 기존의 동아시아 협력체, 미타, 국제기구 및 국제비정부기구 등을 대상으로 폭넓은 동지연합을 구축해야 한다. 아울러 신뢰 담론의 확산을 위해 시민사회와의 활발한 네트워킹도 필요하다.

주제어: 중견국 외교, 동북아평화협력구상, 연성안보, 동아시아, 지역협력

* 이 논문의 발전을 위해 세심하고 유익한 논평을 해준 세 분의 심사위원께 진심으로 감사드립니다. 본 연구는 2016년 한국정치학회 하계학술대회에서 발표되었으며, 2014년도 울산대학교 교내연구비를 지원받아 수행되었음.

** 울산대학교 국제관계학과 부교수, cwkim@ulsan.ac.kr.

I. 서론

이 논문은 중견국 외교론의 시각에서 동북아평화협력구상을 평가하고 그 개선방안을 논한다. 동북아평화협력구상은 중견국 외교와 더불어 현 정부가 추진해온 신뢰외교의 핵심 축이다. 최근 동아시아 정세의 전반적인 흐름이 역내 불확실성과 긴장 무드를 가중시키는 방향으로 나아가는 상황에서 한국 신뢰외교의 성패를 가늠할 수 있는 동북아평화협력구상의 성과를 평가하고 점검하는 작업이 그 어느 때보다 필요하다. 특히 양자가 선순환 구조를 이룰 수 있기 때문에 중견국 외교 전략이 동북아평화협력구상의 모멘텀을 유지하고 실현 가능성을 어떻게 높여줄 수 있을지 면밀히 검토해야 한다.

21세기 동아시아 질서는 소위 ‘재건축 시기’에 접어들면서 불확실성이 증증하고 있다(손열 2014). 무엇보다 지역질서의 최상층부를 이루는 미국-중국 관계가 재편되고 있다. 미국은 아시아재균형 전략(Asia Rebalance)에 입각하여 전통적 동맹네트워크와 파트너십 강화, 환태평양경제동반자협정(TPP) 등 지역경제제도 정비, 그리고 민주주의, 인권 등 보편적 가치외교를 추진함으로써 아시아에 대한 개입을 강화해왔다. 기본적으로 미국은 양자동맹을 중심으로 한 안보 질서, 아태경제협력체(APEC)에 기반한 경제질서로 이뤄진 기존의 아키텍처에 새로운 층위를 보강함으로써 자신의 리더십을 유지하려고 한다. 그러나 미국은 경제력의 상대적 쇠퇴로 인하여 중국을 효과적으로 견제하기 위해서 동맹국에게 적극적 역할을 요청해왔다. 한 예로 일본의 아베 정부는 미국의 요청을 적극적으로 수용하면서 미일동맹을 축으로 대 중국 견제에 나서고 있다.

한편 중국은 경제력의 증강에 부합하는 방향으로 핵심이익을 규정하고, 서태평양과 동남중국해 등지에서 미국의 군사적 영향력을 제

한하는 접근억제 전략을 공세적으로 구사한다. 또 미국의 위안화 절상 압력 등 경제 문제에 있어서도 자신의 목소리를 높이고 있다. 그 뿐 아니라 중국은 국제관계의 가치판단과 행동기준을 정하는 규범과 제도를 독자적으로 제시하기 시작했다. 냉전기에 수립된 동맹체제에 기반하고 있는 동아시아 안보질서를 비판하면서, 공동·포괄·협력·지속가능 안보를 주요 구성요소로 하는 ‘신안보관’을 제시했다. 또 중국은 미국을 포함하지 않는 아시아교류신포구축회의(CICA)를 지역 안보기구로 제안했다. 경제 측면에서도 중국은 시장의 효율성을 강조하는 서구식·미국식 세계화에 비판을 가하면서 평등성과 다양성을 강조하는 대안적 발전규범을 제기한다. 예를 들면, 아시아인프라투자은행(AIIB)은 금융·개발 부문에서, 아태자유무역지대(FTAAP)는 무역 부문에서 기존 아시아개발은행(ADB)과 환태평양경제동반자협정의 대안으로 제시되었다고 볼 수 있다.

동아시아 질서의 하위영역이라고 할 수 있는 한반도 정세도 긴장감이 증가하고 있다. 북한은 2016년 1월6일 수소폭탄 개발을 위한 첫 실험을 하고, 이어 2월 7일 장거리미사일 기술을 사용한 광명성4호를 발사했다. 이로써 한반도는 1991년 한반도비핵화 공동선언 이후 여섯 번째 북핵위기를 맞고 있다(하영선·전재성 2016). 지난 사반세기 동안 겪은 핵위기의 악순환 과정에서 드러난 중요한 특징은 북한의 핵능력 증대와 국제사회의 비실효적 대북제재로 요약된다.

우선, 북한은 위기의 반복적인 악순환 속에서도 핵과 미사일 기술을 고도화하여 수소폭탄과 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발의 가능성을 보여줬다. 특히 북한은 2016년 6월23일 다섯 차례의 실패 끝에 무수단 중거리탄도미사일(IRBM) 시험발사를 성공시킴으로써 한국과 미국에게 질적으로 다른 차원의 위협을 가하고 있다. 일부에서는 핵 탑재 능력이 큰 중거리 탄도미사일을 고각(高角)으로 발사하여 남한

을 타격할 경우 한국형미사일방어(KAMD) 체계나 고고도미사일방어(THAAD·사드) 체계로 막아내기 어려울 것이라고 우려한다. 한국은 북한핵에 대해 보다 효율적인 억지와 방어책을 근본적으로 고민해야 하는 과제를 안고 있다.

다른 한편, 북한 핵 능력의 신장이 시사하듯이, 과거 다섯 차례의 핵위기에서 관련 당사국들은 제재와 협상을 통해 북핵문제를 해결하려고 시도해 왔지만 결과적으로 모두 실패하고 말았다. 유엔 안전보장이사회의 대북제재 결의와 함께 한국과 미국, 일본은 과거 어느 때보다 강화된 다자 및 독자 제재를 추진하고 있다. 특히 개성공단 폐쇄 조치까지 단행한 한국 정부로서는 훨씬 공세적인 북한으로부터 새로운 노선 변화를 끌어내야 하는 난제에 직면하고 있다.

이처럼 한국 외교는 국제정치에서 미-중 패권경쟁이 극단으로 치닫는 것을 예방하고, 한반도 핵위기를 안정적으로 관리하고 궁극적으로 이를 해결할 것을 요구 받고 있다. 동북아평화협력구상은 동아시아의 안정과 평화공존을 향한 한국의 정책적 노력이라고 할 수 있다. 그런데 이 구상이 북한의 탄도미사일 시험발사와 남북관계의 교착상태로 인하여 그 동력을 상실할 위기에 처해 있다. 동북아평화협력구상의 돌파구를 마련하기 위한 고민이 절실히 요구되는 시점이다. 이 논문은 중견국 외교에 눈을 돌려 어떤 교훈을 얻고자 한다. 현 정부의 신뢰외교는 중견국 외교를 ‘세계평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국 외교 실현’의 이름으로 동북아평화협력구상과 함께 6대 추진과제의 하나로 삼고 있다(국가안보실 2014; 외교부 2014, 23).

중견국 외교 시각에서 동북아평화협력구상을 조명하는 이유는 두 구상이 지역적 범주에 있어서 상호보완성을 띠고 있기 때문이다. 동북아평화협력구상은 기본적으로 동북아에 초점을 맞추고 있는 반면

에, 중견국 외교는 지구적인 차원에서의 역할을 겨냥하고 있다(박인휘 2013). 두 전략은 평화 증진이라는 목표를 공유하고 지리적인 중심원 구조를 이루면서 서로 맞물려 있다. 둘째, 한국의 외교전략은 특히 이명박 정부 이후 중견국 외교의 틀 안에 포함되는 것으로 널리 이해되어 왔다. 한국은 객관적인 국력과 정체성 면에서 스스로를 중견국으로 규정할 뿐만 아니라,¹⁾ 정책적으로 중견국으로서의 외교를 적극적으로 표방해왔다(최영중 2011; Bradford 2015; Kim 2015; Kim and Kim 2015; Lee 2014; Robertson 2007). 그렇다면 중견국으로서 한국 외교의 행태와 정체성이 어떻게 동북아평화협력구상의 내용과 추진과정에 투영되어 있는지 규명하는 것도 의미가 있다. 더구나 이러한 작업은 동북아평화협력구상과 중견국 외교 간의 선순환 가능성을 탐색하기 위해서도 필요하다. 곧 동북아평화협력구상의 현실화를 위해 중견국 외교론이 주는 시사점이 무엇인지 밝혀내는 데 도움을 줄 것이다.²⁾

아래 내용은 다음과 같이 구성된다. II장은, 일종의 분석틀로서, 중견국 외교의 특징을 이슈와 행태에 초점을 맞춰 살펴본다. 중견국 외교의 행태는 촉매자, 촉진자, 관리자 측면에서 이해된다. 또 중견국 외교의 이슈는 형식과 범위, 그리고 강도와 대상 측면에서 개념화된다. III장은 중견국 외교의 이슈와 행태에 비춰 동북아평화협력구상의 성격과 추진과정상의 특성을 밝힌다. IV장은 본 연구를 요약하고 정책적 함의를 도출한다.

1) 한국의 중견국 정체성 형성과정에 관한 연구로는 후카호리(2015) 참조.

2) 중견국 외교론의 역사적 진화과정에 관한 고찰 및 제3세대 중견국 외교론의 필요성에 대해서 김상배(2011; 2015) 참조.

II. 중견국 외교의 특징

국제정치학에서 중견국 외교를 다룰 때 가장 빈번하게 제기되는 문제점은 누가 중견국인지 식별하는 문제이다.³⁾ 그러나 본 논문은 중견국을 어떻게 정의할 것인지의 문제는 접어두고, 전통적 중견국 외교론을 바탕으로 중견국의 일반적인 외교적 특징이 무엇인지에 중점을 둔다. 물론 두 가지 이슈가 서로 밀접하게 맞물려 있기는 하지만, 본 연구는 중견국 외교의 이슈 및 행태적 특징을 중심으로 동북아평화협력구상을 조명한다.

우선, 행태적인 측면에서 바라본 중견국의 외교적 특징은 국제관계에서 촉매자(catalyst), 촉진자(facilitator), 관리자(manager)의 역할을 수행한다는 점이다(Cooper et al 1993). 이러한 역할은 시간이 흐름에 따라 달라지는 단계적인 성격을 띠기도 한다. 이 중에서 촉매자로서 중견국은 지적·정치적 에너지를 제공함으로써 외교적 이니셔티브를 제안하고 그 구상에 지지세력을 규합하는 데 앞장선다. 이 점에서 중견국은 국제정치의 혁신가로서 활동한다고 할 수 있다. 촉진자로서 중견국은 초기 단계에서 아젠다를 설정하는 것에 초점을 맞춘다. 그 과정에서 중견국들은 결사체적(associational), 협력적(collaborative), 연합적(coalitional) 활동을 벌인다. 캐나다와 호주와 같은 전통적인 중견국들은 특정 이슈를 중심으로 하는 연합구축 전

3) 중견국의 정의에 관련한 문제점에 대해서는 강선주(2015), 이용욱(2016) 등 참조. 한편, 일부에서는 중견국을 정의하는 방법으로 지리적 접근법, 규범적 접근법, 위계적 접근법, 그리고 행태적 접근법을 제시한다(Cooper et al 1993). 이 때 지리적 중견국은 두 강대국 사이에 물리적으로 놓여있는 국가다. 규범적 중견국은 선량한 국제시민으로서 덕성과 신뢰성을 갖춘 국가다. 위계적 중견국은 국력 면에서 약소국보다는 크지만 강대국에 미치지 못하는 국가다. 끝으로, 행태적 중견국은 자신의 기술적 전문성을 바탕으로 비교우위를 누리고 리더십 역할을 수행할 수 있는 틈새이슈에 외교적 역량을 집중하는 국가다.

락을 통해 리더십을 행사했다. 구조적 권력 자원이 상대적으로 부족한 이들에게 연합은 힘의 수단이 된다. 촉진자 역할의 구체적인 예는 준비회의를 기획하고 소집하며 개최하는 것, 향후 활동에 대한 우선 순위를 설정하는 것, 그리고 수사적인 선언이나 성명을 기안하는 것 등이 포함된다.

세 번째 단계는 관리자로서 중견국 역할인데, 이 경우에 중견국은 제도 구축에 주안점을 두게 된다. 제도 구축이란 공식 기구와 레짐을 창출하는 것뿐 아니라 관습과 규범을 발전시키는 것도 포함한다. 이때 중요한 것은 노동분업을 설정하는 작업 계획(work program), 모니터링 활동 개발, 꼭 필요하지는 않지만 가능하다면 사무국이나 관료조직의 수립 활동 등이다. 이러한 관리 단계에서는 신뢰구축 조치와 분쟁해결 장치의 개발이 요구되기도 한다. 신뢰구축은 연락 업무, 서틀외교, 대안 포럼 활용, 투명성 제고 등을 통하여 국가 간에 오해와 오인을 완화시키기 위한 것이다. 아울러 보다 실용적이고 탈정치적인 제안과 계획을 강구함으로써 그 구상의 적실성과 중요성을 보여주려고 노력한다.

그런데 이상의 촉매자, 촉진자, 관리자로서의 중견국 외교는 관료조직 안팎의 유능한 전문가 집단과 데이터 수집 능력에 의존한다. 때로 전문가들이 상당한 시간 동안 그 과정에 참여하고 해당 구상에 지속적인 투입을 제공해야 한다. 외교가 직업외교관의 독점 영역이라는 과거의 믿음에서 벗어나는 것이다. 물론 그러한 활동이 중견국만의 영역인 것이 아님은 두말할 필요가 없다. 강대국들은 더 거대하고 자원이 풍부한 관료조직을 보유하고 있다. 하지만 강대국들은 보통 중견국보다 더 장대한 아젠다를 갖기 쉽다. 반면 중견국들에게는 어떤 하나의 이슈가 정치적으로 큰 의미를 갖게 되고, 그 이슈에 시간, 에너지, 자원의 많은 양을 쏟아 붓는다. 이런 경우 중견국의 전반적

인 능력과 혁신가적 재능 간에 불일치가 발생하고, 자원을 특정 영역에 집중함으로써 최선의 보상을 만들어내려는 틈새외교(niche diplomacy)가 최적의 선택으로 부상한다.

다음으로 중견국 외교는 이슈의 성격을 기준으로 해서 유형화할 수 있다(Cooper et al. 1993; Cooper 1997). 먼저, 호주와 캐나다의 경험에 비춰보면, 중견국의 이니셔티브는 외교활동의 형식(form)과 범위(scope)에 따라 구분된다. 형식 면에서 중견국의 구상은 영웅적인(heroic) 것이거나 아니면 일상적인(routine) 것일 수도 있다. 영웅적인 형식의 외교는 많은 양의 노력과 위험 감수를 요하는 야심 찬 활동을 의미한다. 이러한 이니셔티브들은 매우 정치화되어 있고 고도의 적극성과 정치적 의지를 요구하곤 한다. 공식적인 외교 채널보다 사적 채널을 중시한 이른바 개인외교(personal diplomacy)에 의존하며, 그 이니셔티브를 떠받쳐 주는 국내 사회세력을 동원하려고 노력한다. 과거 호주의 중견국 외교가 이에 가깝다. 호주의 영웅적인 외교 이니셔티브는 1940년대 말 유엔안보리 상임이사국의 거부권에 대한 반대, 그리고 1980년대 농산물 무역 개혁, 남극 문제, 화학무기 등에 관한 이슈에서 부각되었다. 스웨덴의 중견국 외교의 형식도 이에 근접해 있다. 다시 말해서 스웨덴은 외교의 관점에서 견고한 정치적 입장을 선호한다. 외교의 초점은 일상적인 절차보다는 영웅적인 노력에 있다. 행동의 촉매자로서 기여하기 위한 활동을 중시한다. 이러한 이니셔티브 지향적인 외교는 1970년대 환경, 핵 군축, 신국제경제질서(NIEO) 등에 대해 구사되었다.

이에 반해 일상적인 성격의 외교 이니셔티브는 대외적으로 중재, 대내적으로 합의 형성을 매우 중시한다. 예를 들면, 캐나다는 일관되게 국제문제에 대해 조용하고(low-key), 합의 지향적인(consensus-oriented) 자세를 취했다. 이러한 이니셔티브들은 대개 관리자적 기

술과 함께 제도 형성을 매우 중시한다(Cooper 1997, 10-11). 노르웨이도 캐나다처럼 일상적인 중견국 외교를 추구했는데, 이를 테면 중동평화협정을 논의하는 과정에서 시중 신중하고 점진적인 접근법으로 일관했다. 연락책 기능과 개최지 제공 등을 통해서 별도의 협상 트랙을 출범시킬 때 노르웨이는 전형적인 매개 역할을 수행했다. 이러한 활동은 정부 관리들의 핵심 그룹의 작업에 의존했다. 노르웨이 정부는 장소를 제공하는 것뿐 아니라 그러한 활동에 필요한 자원을 기꺼이 지원했다. 정부 관리들 스스로도 복잡한 이슈를 다룰 만한 에너지, 전문지식, 그리고 예민함을 갖추고 있었다. 따라서 일상적인 외교활동은 혁신가적인 의지와 기술적 능력 이외에 친밀감, 책임감, 전술 등에 있어서 확고한 명성을 요한다. 전반적으로 노르웨이는 지적, 행정적 능력뿐 아니라 유능한 협상가로서 필요한 유연성을 보유하고 있다는 이미지를 드러냈다.

둘째, 외교활동의 범위 측면에서 중견국의 외교 구상은 포괄적이거나(diffuse) 혹은 선별적인(discrete) 성격을 띠 수 있다. 먼저 선별적인 이니셔티브는 소수의 이슈에 집중하고, 이해가 특별히 크게 걸려있다고 여겨지는 이슈에서 자신만의 틈새를 모색하려고 한다. 호주의 중견국 외교가 이러한 특징을 띠었다. 호주는 국제정치경제에서 점차 주변화되고 있다는 인식에 따라 소수의 이슈에 외교활동을 집중하는 경향을 보였다. 호주의 이니셔티브들은 국제질서에서 게임의 규칙을 개혁하려는 시도에 연결되곤 했다. 제3세계와의 관계에 관한 선언들 중에서 아시아태평양 지역을 벗어난 경우는 거의 없었다. 능력의 과다팽창에 대한 우려 때문에 호주는 탈지역적인 이니셔티브에 소극적이었다. 이러한 태도는 심지어 선량한 국제시민으로서 행동하기를 원하는 경우에도 나타났는데, 그 때문에 호주의 대 아프리카 원조 이니셔티브는 실패로 돌아갔다(Cooper et al. 1993, 30).

노르웨이는 캐나다와 달리 국제기구에 잘 가입하지 않는 국가 중 하나다. 예를 들면 유럽공동체(EC) 가입에 관한 국민투표를 두 차례나 거부한 바 있다. 노르웨이의 외교활동은 선별적인 범위에서 이뤄졌다. 외교적 활동이 몇몇 특정 이슈에 집중되었다. 걸프전 당시 노르웨이는 인도적 지원과 평화유지에 관련된 활동을 우선시했다. 이는 당시 노르웨이가 두 영역에서 영향력이 큰 국가였다는 사실을 반영한 것이다.

반면에 포괄적인 이니셔티브는 안보, 경제, 환경, 인권 등의 영역에 있는 광범위한 이슈 스펙트럼에 걸쳐서 자신의 틈새를 구축하기 위한 것이다. 캐나다식 중견국 외교의 특징이라고 할 수 있다. 캐나다라는 북미에 미국과 단 둘만이 존재한다는 사실로 인해 지나친 지역주의에 대한 두려움을 지니고 있었다(Cooper et al. 1993, 30). 따라서 캐나다 정부는 지구적이거나 기능적인 성향의 이니셔티브에 집중하는 성향을 보였다. 캐나다 외교는 다양성과 다변화의 특징을 지녀왔다. 캐나다는 G7, OECD, NATO, 영연방, 프랑스어연방 등의 국제기구의 핵심 회원국이다. 스웨덴의 중견국 외교의 범위도 캐나다형에 가깝다. 즉 스웨덴의 외교는 안보, 경제, 사회 등의 전 영역에 걸쳐서 광범위하게 이뤄진다.

중견국 외교의 유형을 구분하는 다른 차원은 외교 스타일의 강도(intensity)와 외교 활동의 대상(target)이다(Cooper 1997, 16-18). 첫째, 외교 스타일에는 전투적인(combative) 형식과 수용적인(accommodative) 형식이 있다. 외교 스타일의 강도를 측정할 수 있는 간접 지표로 미국과의 관계를 고려할 수 있다. 특정 이슈 면에서 보면 전후의 자칭 중견국 대부분은 미국과의 차별화를 꾀했다. 그렇지만 동시에 이들은 지구적인 문제에서는 미국에 대한 건설적인 지지자들이었다. 구체적인 사례로서 아르헨티나는 냉전 종식 이후 거의 완전히 미국의 편에 섰다. 반면 말레이시아는 대미관계에 있어서 전투적인 성향을

보였다. 자본통제 등 국제적 게임 규칙에 관련된 여러 이슈에서 말레이시아는 미국의 입장에 공개적으로 반대하곤 했다.

둘째, 외교활동의 초점은 다자적인(multilateral) 성격이나 지역적인(regional) 지향성을 띌 수 있다. 아르헨티나는 경제적, 전략적 이슈에서 브라질과의 긴밀한 양자관계, MERCOSUR를 통해서는 다자적인 유대관계를 형성하려고 했다. 그럼에도 불구하고 아르헨티나 중견국 외교가 품기는 전반적인 인상은 다자주의로부터 결정적으로 후퇴하지는 않았다는 점이다. 그러나 말레이시아는 지역적인 차원이 다자적인 차원을 압도한 경우다. 동아시아경제회의(EAEC: East Asia Economic Caucus) 구상이 전파되는 방식에 있어서 말레이시아 외교는 점차 지역적인 정향을 강하게 띠었다. 이상에서 논의된 중견국 외교의 주요 특징은 <표1>과 같이 요약된다.

<표 1> 중견국 외교의 주요 특징

이 슈	형식(form)	· 영웅적: 고도로 정치화된 활동, 개인외교 의존 · 일상적: 조용하고 합의지향적 활동, 연락책 등 관리자 기능
	범위(scope)	· 포괄적: 안보, 경제, 환경, 인권 등 다양성 · 선별적: 소슈의 틈새이슈에 집중
	강도(intensity)	· 전투적: 대미 차별화 또는 기존 질서의 수정 · 수용적: 대미 우호적 또는 기존 질서에 대한 지지
	대상(target)	· 다자적: 지구적인 정향, 개방성 · 지역적: 지역적인 정향
역 할	촉매(catalyst)	· 외교 이니셔티브 제안 및 지지세력 규합 주도
	촉진(facilitator)	· 회의 개최, 활동 우선순위 설정, 선언문 작성
	관리(manager)	· 제도 구축 노력, 신뢰구축 및 분쟁해결 장치 개발

Ⅲ. 동북아평화협력구상과 중견국 외교

이 장은 앞에서 논의된 중견국 외교의 이슈 및 행태의 특징을 동북아평화협력구상의 내용과 추진과정에 각각 견주어 평가한다.⁴⁾ 동북아협력구상은 동북아 지역에서 경제적 상호의존은 확대되고 있지만 정치·안보 협력은 이에 미치지 못하는 ‘아시아 패러독스’ 현상을 극복하는 방안으로 제시되었다(Park 2012). 비교적 다루기 쉬운 연성 안보 이슈에서 논의를 시작하여 어느 정도 신뢰가 쌓이면 더 높은 단계의 다자협력을 도모하는 구상이다(이상현 2013). 기본적으로 기능주의적인 접근법으로서(최종건 2014), 원자력 안전, 기후변화, 재난 구호, 에너지 안보 등 비정치적 영역에서의 협력이 정치 및 안보 협력으로 확산될 것이라고 기대한다.

이제 동북아평화협력구상의 내용과 추진방식을 앞장에서 제시된 중견국 외교의 이슈와 행태 면에서 조명해본다. 외교 이슈의 형식을 기준으로 보면, 동북아평화협력구상은 영웅적인 목표를 일상적인 과정을 거쳐서 달성하고자 한다고 볼 수 있다. 동 구상은 경제적 통합과 정치군사적 긴장이 병존하는 아시아 패러독스를 해결함으로써 “대립과 갈등의 역내 구도를 대화와 협력의 질서”로 전환하려고 시도한다. 동아시아 질서에 대한 변환적인(transformative) 접근법을 취하고 있다는 점에서 일견 중후장대형 외교 비전에 해당한다.

하지만 동시에 동북아평화협력구상은 현 단계에서는 일상적인 형식을 강조하고 있다. 한국 정부는 동 구상이 동북아 지역에서 다자협력의 질서를 만들어 가는 과정(process)이라고 규정한다. 당장 특정 다자협력기구를 설치하기보다 “작지만 의미 있는 협력”을 지속적으

4) 동북아평화협력구상의 구체적인 내용에 대해서는 외교부(2015b), 동북아 평화협력 구상팀(2015) 참조.

로 만들어 가는 프로세스 그 자체에 초점을 둔다. 이러한 프로세스를 통해 역내 국가들의 점진적인 인식 변화를 유도하고 다자안보협력에 대한 공감대를 형성할 것으로 기대한다.

요컨대, 동북아평화협력구상은 혁신적인 다자협력기구 창설을 꾀하는 구상이라기보다는 역내 국가 간에 작지만 지속적인 상호작용을 통해 협력의 여건을 조성하는 데에 무게를 두고 있다. 이 구상의 이슈로서의 형식은 일상적인 것으로부터 영웅적인 것으로 진화하는 동태적인 성질을 띤 중견국의 ‘중간적 비전’이라고 할 수 있다(최종건 2014, 27).

둘째, 동북아협력구상은 이슈의 범위 면에서 포괄성보다는 선별성을 강하게 띠고 있다. 아시아 패러독스의 해결이라는 안보적 목표에도 불구하고 그 실제 아젠다는 연성안보 이슈에 집중되어 있다. 즉 동북아의 공동 위협요인이 되는 비전통 연성안보 이슈를 중점적으로 논의하고자 한다. 협력의 필요성이 높은 긴급한 의제나 협력의 정치적 비용이 낮고 실행가능성이 높은 의제를 우선적으로 고려한 것이다. 동북아 평화협력 구상에서 논의할 의제로는 원자력 안전, 에너지 안보, 기후변화, 재난관리, 사이버스페이스, 마약 및 보건 협력 등이 포함된다. 연성안보 분야의 협력을 진행하면서 참여국가들 간에 공감대가 형성되면 점진적으로 경성안보 분야 의제로 논의를 확대하겠다는 것이다.

한편으로 동북아 국가들의 뿌리깊은 상호 불신을 감안하면 쉬운 연성안보 이슈부터 시작하는 것이 현실적인 접근이라고 할 수 있다. 하지만 문제는 북한의 참여 여부다. 북한은 아시아 패러독스의 근본 원인이며, 북핵과 대남도발은 전통적 경성안보의 핵심적 사안이다. 이점에서 동북아평화협력구상은 한반도 신뢰프로세스와 상호 보완적인 선순환적 발전을 추구해야 한다. 북핵을 포함한 북한 이슈는 남

북한의 문제일 뿐만 아니라 동북아 국가들의 이익과도 밀접히 연결되어 있다. 바로 동북아평화협력구상과 한반도 신뢰프로세스는 동시 발전이 모색되어야 하는 이유이다(이상현 2015). 즉 북한 문제의 해결이 동북아의 평화와 안정에 기여하고, 역으로 동북아 지역국가들 간의 협력이 다양한 북한 문제를 해결하는 데에 기여할 수 있도록 양구상이 효과적으로 연계될 필요가 있다.

일부에서는 한국이 중견국으로서 동아시아의 영토분쟁을 해결하기 위해 가교역할을 해야 한다고 주장한다(Snyder and Woo 2015). 중국과 일본은 센카쿠/다오다위 열도를 둘러싸고 갈등을 지속하고 있다. 한국은 중-일 영토분쟁에 끼어드는 것을 원하지 않을지도 모른다. 하지만, 그 분쟁이 지역 내 긴장을 고조시키고, 한국 자신도 중국, 일본 양국과 역사 및 영토 분쟁을 겪고 있다는 점에서 보면 한국은 결코 그 문제를 무시할 수 없는 처지다. 최소한 한국은 영토 갈등을 관리함으로써 긴장이 격화되거나 중-일 간 오산의 위험성이 커지지 않도록 확산효과를 차단할 필요가 있다. 한국은 동북아 국가들 중에서 가교를 구축하고 협력적인 갈등 해결 전략을 추진하기에 가장 좋은 위치에 있다.

셋째, 동북아평화협력구상의 대상은 그 명칭에서 알 수 있듯이 기본적으로 지역적인 성향을 띠고 있다. 남한, 북한, 미국, 중국, 러시아, 일본, 몽골을 정회원으로 하고, UN, EU, NATO, OSCE, ASEAN 등 여타 다자기구 및 지역협력체에게 옵서버 자격을 부여하고 있다. 중견국 외교 틀 안에서 이슈의 대상을 가늠하는 방법은 참여자의 구성을 따져볼 수 있지만, 실제로 그 이니셔티브가 추진되는 과정에서 드러난 정향을 볼 수도 있다.

아래 <표 2>는 『2014 외교백서』, 『2015 외교백서』, 『2015 한국의 외교』등을 중심으로 2013~2015년 사이에 동북아평화협력구상이 소

개되거나 지지 의사가 언급된 양자 및 다자회의를 지역별로 구분해 놓았다. 이에 따르면 정부는 동북아평화협력구상의 참여 및 추진 대상은 동아시아를 근간으로 삼으면서 유럽의 일부 국가들과 지역제도, 몇몇 중견국(호주, 캐나다)을 아우르고 있다. 그러나 그 대상은 기본적으로 지역적 또는 범지역적(trans-regional) 범위를 벗어나지 못하고 있다. 일례로 아프리카와 남미 지역은 추진 대상에서 소외되고 있어 지구적인 색채와는 거리가 멀다.

이와 관련하여 한 가지 우려할만한 부분은 동북아평화협력구상에 대한 지역적 기반이 약화되고 있다는 점이다. 단적으로, ‘아시아 태평양 지역에서 정치 및 안보 이슈에 관한 대화와 협력의 일차적 포럼’으로 자임하는 아세안지역안보포럼(ARF)은 2013년 이후 줄곧 동북아평화협력구상에 대한 지지나 환영 여부에 대해 언급하지 않았다. 특히 비전통 안보위협 이슈(자연재해, 테러리즘, 불법 마약밀매, 인신매매, 사이버안보, 해적)를 토의하고, 정보 공유 및 역량구축을 통한 협력의 강화가 중요하다고 재확인하면서도, 비슷한 이슈를 다루는 동북아평화협력구상에 관한 언급은 의장성명에 나타나지 않았다.⁵⁾ 뿐만 아니라, 2015년의 경우, 그때까지 환영 의사를 천명해오던 동아시아정상회의(EAS)와 아세안+3정상회의의 의장성명은 동북아평화협력구상을 전혀 거론하지 않았다.⁶⁾ 이는 동아시아의 주요 지역협력체에서 동북아평화협력구상에 대한 관심이 저조해졌음을 말해 줌과 동시에, 연성안보 이슈가 북한 미사일 발사 등 경성안보 이슈에

5) “Chairman’s Statement of the 20th ASEAN Regional Forum.” Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, July 2, 2013; “Chairman’s Statement of the 21st ASEAN Regional Forum.” Nay Pyi Taw, Myanmar, August 10, 2014; “Chairman’s Statement of the 22nd ASEAN Regional Forum.” Kuala Lumpur, Malaysia, August 6, 2015.

6) “Chairman’s Statement of the 10th East Asia Summit.” Kuala Lumpur, Malaysia, November 22, 2015; “Chairman’s Statement of the 18th ASEAN Plus Three Summit.” Kuala Lumpur, Malaysia, November 21, 2015.

의해 압도당했음을 암시한다.

〈표 2〉 동북아평화협력구상의 대상

	동북아	기타 지역
양자	미국 중국 일본 러시아 몽골 (베트남) (인도네시아)	헝가리 독일 프랑스 영국 캐나다 호주
다자	아세안(ASEAN) 아세안+3 동아시아정상회의(EAS) 한중일 3국정상회의 동북아평화협력회의 ⁷⁾ 동북아평화협력포럼 아시아교류신회구축회의(CICA) 유엔아태경제사회위원회(UNESCAP)	NATO EU OSCE 비셰그라드그룹(V4)

넷째, 이슈의 강도 측면에서 보면, 동북아평화협력구상은 전투적인 성격보다는 수용적인 성격이 강하다. 이것은 이 구상이 미국의 아시아 재균형 전략과의 차별화를 꾀하지 않을뿐더러, 기존의 동아시아 협력제도와의 보완성을 강조하기 때문이다. 실제로 동북아평화협력구상은 기존의 아태지역협력체를 보완·확대하는 것을 기본원칙으로 삼고 있다(외교부 2015b, 15). 구체적으로 한중일 3국협력, 6자회담, ARF, EAS 등 기존의 다자협약체와 경쟁적이지 아닌 협력적 보완관계를 모색함으로써 상호 호혜적인 시너지 효과를 노린다. 또한 동일한 분야에서 다자협력체들이 독자적으로 추진하는 협력사업들 간

7) 2014년 10월 최초의 정부 간 고위급 회의로 개최된 본 회의에는 미·중·일·러·몽골이 공식 참여국으로, UN·EU·NATO가 대화 파트너(dialogue partner)로 참석했다.

상호 견인력이 발휘되도록 한다는 계산이다. 이와 함께 동북아평화협력구상은 미개척 분야의 이슈를 지속적으로 발굴하여 역내 협력의 공백을 메워주는 역할을 자임하고 있다.

동 구상에 관련된 최초의 정부간 고위급회의체인 동북아평화협력회의는 2014년 10월 기능적 협력을 통해 아시아 패러독스 현상을 해소하려는 한국 정부의 문제의식에 공감을 표하면서 특히 기존 협력 메커니즘(ARF, EAS 등)과 보완적 역할 확보를 강조했다. 이듬해 10월에 열린 2차 회의에서도 참가자들은 동북아평화협력구상이 동북아 지역에서 협력을 촉진하고 신뢰를 축적하는 데 기여할 수 있다는 점을 인정하면서, 역내 다자대화와 협력을 위한 적극적인 참여 의지를 재확인했다.⁸⁾

그런데, 일부 학자들은 동북아평화협력구상과 미국의 아시아 재균형 전략이 서로 마찰을 빚을 가능성을 제기한다. 한국의 구상은 미국의 재균형 구상과 지리적 범위가 맞지 않는다는 것이다(Snyder and Woo 2015). 동북아평화협력구상은 동북아시아만을 겨냥한 구상인 반면에, 재균형 전략은 동남아시아에 특별히 초점을 맞추고 있다. 이는 미국과 한국이 정책의 초점을 동북아로 조정하는 것이 가능하기는 하지만, 동시에 미국은 동남아시아에서 국제 규범과 협력을 증진하는 데에 한국의 참여 확대를 원할지도 모른다. 만약 이러한 시나리오가 현실화된다면 동북아평화협력구상은 수용적인 색깔이 약화될 수도 있다.

다음으로 중견국 외교의 역할 측면에서 동북아평화협력구상을 조명해보자. 우선, 동북아평화협력구상은 촉매자로서 한국의 중견국 외교에 잘 부합한다. 촉매자의 일차적 역할은 새로운 아이디어와 정

8) "Chair's Summary: The 2nd High-Level Intergovernmental Meeting on Northeast Asia Peace and Cooperation." Seoul, Korea, October 28.

책을 제안하고, 이에 대한 지지세력을 앞장서서 모으는 것이다. 박근혜 대통령은 2012년 대통령 후보 시절부터 아시아 패러독스의 문제점을 지적하고 그 해결을 위한 새로운 접근법의 필요성을 역설해왔다(박인휘 2013, 20). 정부도 정상 및 고위급 외교채널과 병행하여, 미국(2회), 중국(2회), 일본(2회) 등 주요국에게 동북아평화협력구상 현지 설명회를 가졌다(외교부 2015a, 88). 또 2014년 7월에는 한-NATO 동북아평화협력구상세미나, 9월 한-EU 공동세미나, 그리고 10월 동북아평화협력포럼 등 국제 정부-민간 합동세미나를 다수 개최하여 민간 전문가들을 상대로 동북아평화협력구상에 대한 공감대를 확산시키려고 시도했다. 실제 일부 협력사업에서도 한국의 촉매자 역할이 수행되었다. 박근혜 정부는 일본 후쿠시마 사고 이후 원자력 안전이 동북아 역내 공동안보 위협으로 대두되고 있다고 전제하고, 2014년 8월15일 동북아평화협력구상에 대한 의지를 표명하면서 ‘동북아원자력안전협의체’ 설립을 제안했다.

한편, 중견국은 촉진자로서 각종 회의를 개최하고 활동 계획을 짜고 선언문 작성을 주도한다. 한국 정부는 동북아평화협력구상에 관련된 다양한 공식 및 비공식 회의를 적극적으로 개최했다. 특히 동북아평화협력구상은 다층적이고 다변적인 협력을 기본원칙으로 한다(외교부 2015b, 16). 이를 실현하기 위해서 다양한 행위자들이 다양한 수준의 대화와 협력을 모색할 수 있는 장을 제공해왔다. 다층적 대화체를 병행·발전시키면서, 동시에 민간전문가 차원의 협력과 정부간 협력의 시너지 효과를 기대하는 것이다. 대표적으로 2014년 10월 서울에서 동북아평화협력구상을 제시한 후 처음으로 정부간 고위급협의체인 ‘동북아평화협력회의’를 출범시켰다. 이로써 동북아평화협력구상에 대한 관련국들의 지지를 확인했을 뿐만 아니라, 2015년 2차 회의에 이어 2016년 3차 회의를 예정함으로써 회의체를 정례

화하여 동북아평화협력구상 지속가능한 추진 기반을 마련했다.⁹⁾

중견국의 촉진자 역할은 의제와 활동의 우선순위를 설정하는 것을 포함한다. 이와 관련하여 동북아평화협력구상은 “관련국 모두가 주인”으로 참여하는 것을 상정한다(외교부 2015b, 17). 지역 내 모든 국가들이 공동의 설계자(Co-architect)로서 주인의식을 갖고 참여할 수 있도록 한다는 입장이다. 한국 정부는 참여국들이 각자의 관심영역을 스스로 발굴하고 논의를 주도할 수 있는 환경을 조성하는 촉진자의 역할을 자임하고 있다. 이러한 공동설계자 모델은 참여국 간의 다양한 협력 및 신뢰 수준을 고려하는 유연성을 장점으로 내세울 수 있지만 자칫 중견국으로서 의제 주도권을 스스로 포기하는 것을 의미할 수 있다.

마지막으로, 동북아평화협력구상에 관련하여 관리자로서 한국의 중견국 외교는 상대적으로 관심이 저조한 편이었다. 일차적으로 동북아평화협력구상은 역내 다자협력의 제도화를 염두에 두지 않고 있다. 동북아 지역에 다자협력의 질서를 만들어 가는 프로세스로서, 당장에 특정한 다자협력기구를 설치하기보다 작은 협력을 지속적으로 만들어가는 데 목표를 둔다. 이를 통해 역내 국가들의 점진적인 인식 변화를 유도하고 다자안보협력에 대한 공감대를 형성하려고 한다. 다층적 대화와 협력의 관행을 만들어가면서 제도화의 기초라고 할 수 있는 신뢰를 쌓아가기 위한 구상이다. 이와 관련하여 조태열 외교부 2차관은 다음과 같이 말했다.¹⁰⁾

이 구상과 관련해 자주 그리고 암묵적으로 제기되는 의문이 있습니

9) “동북아 국가들간 다자 대화와 협력을 위한 적극적 의지 재확인.” 『외교부 보도자료』(2015년10월28일).

10) “동북아평화협력구상, 지속 가능한 평화 위한 교두보.” 『아산정책연구원-CFR 합동 세미나』(2014년10월10일).

다. 바로 한국이 스스로 지배력(ownership)을 갖는 새로운 기구를 설립할 의도로 이를 추진하는 것은 아닌가 하는 것입니다. 저는 이 지역의 다자간 안보협력 절차를 모색하는 것 외에는 다른 어떠한 전략적 계산도 한국이 염두에 두고 있지 않음을 명확히 하고자 합니다.

이와 같이 동북아평화협력구상은 일종의 제도공학(institutional engineering)을 강조하는 중견국의 관리자 역할과는 일정한 거리감을 보이고 있다.

〈표 3〉 중견국 외교와 동북아평화협력구상

중견국 외교		동북아평화협력구상
이슈	형식	· 장기적으로 영웅적인 비전, 단기적으로 일상적인 과정을 중시하는 중간적 형식
	범위	· 단기적으로 경성안보 이슈를 배제한 연성안보 이슈 중심의 선별적 범위
	강도	· 6자회담을 포함한 기존의 지역협력체와의 상호 보완성을 강조하는 수용적인 강도
	대상	· 동아시아를 근간으로 하면서 유럽과의 지역간 네트워크를 구축하는 지역적 대상
역할	촉매	· 동북아평화협력구상 제안 · 동북아원자력안전협의체 제안
	촉진	· 1,2차 동북아평화협력회의 개최 및 정례화 · 주도적 의제설정 대신 공동 설계자 모델 지향
	관리	· 새로운 동북아다자협력체 구축 지양

IV. 결론

이 논문은 현 정부 신뢰외교의 핵심 축인 동북아평화협력구상을 중견국 외교 시각에서 평가하고 개선방안을 모색하려고 시도했다.

최근 동아시아 국제정세는 불확실성과 긴장도가 점증하는 방향으로 악화되고 있다. 한마디로 한국 외교는 글로벌 차원에서 미-중 패권경쟁, 동아시아에서 중-일 대립, 한반도에서 남북관계의 긴장을 어떻게 효과적으로 관리할 것인지 숙제를 안고 있다.

동북아평화협력구상은 동아시아의 안정과 평화공존을 향한 한국의 정책처방이다. 동 구상은 동북아 지역에 다자협력의 질서를 만들어 가는 프로세스다. 다층적 대화와 협력의 관행을 만들어 가면서 신뢰를 쌓아가는 것을 추구한다. 아울러 동북아 지역의 지속가능한 평화와 번영의 기틀을 마련하고, 북한의 참여를 유도함으로써 한반도 이슈 해결에 긍정적으로 기여할 것을 기대한다.

그러나 최근 북한의 탄도미사일 시험발사와 남북관계의 교착상태로 인하여 그 동력을 일부 잃어가기 시작했다. 장기적으로 북한 문제를 해결하기 위한 구상이 오히려 북한 변수로 인해 가로막혀 있는 상황이다(세종연구소 2015). 또한 동북아평화협력구상 자체가 광범위한 국내적 합의에 기초한 대외정책이라기보다는 여전히 국내정치 논쟁 대상인 것도 부담으로 남아있다. 이는 앞서 살펴보았듯이 동아시아정상회의와 아세안+3정상회의에서 동북아평화협력구상에 대한 언급이 사라진 데서 단적으로 드러났다. 이것은 곧 동북아평화협력구상의 모멘텀을 유지하기 위한 방책을 고민해야 할 시점이 되었음을 의미한다. 본 논문은 동북아평화협력구상과 중견국 외교 전략이 선순환 구조를 이루고 있다는 점에 착안하여, 중견국 외교 시각에서 동북아평화협력구상을 조명했다.

이를 간단히 요약하면, 먼저 중견국 외교의 이슈 측면에서 바라본 동북아평화협력구상은 단기적으로 일상적인 과정을 중시하는 중간적 형식을 띠고, 연성안보 이슈에 초점을 맞춘 선별적 범위를 상정하고 있다. 이슈의 강도 면에서 6자회담 등 기존의 다자협력체와의 보

완성을 강조한다는 점에서 수용적인 성격이 강하고, 이슈의 대상은 기본적으로 지역적 혹은 지역간 접근법에 기반하고 있다.

중견국 외교의 역할 중에서 촉매자로서 한국은 동북아평화협력구상 자체를 제안하고 관련국을 대상으로 현지 설명회 개최하는 등 동조세력을 동원하는 기능을 담당했다. 구체적인 협력사업으로 동북아원자력안전협의체를 제안하기도 했다. 촉진자로서 눈에 띄는 것은 동 구상과 직접적으로 연관되는 동북아평화협력회의를 유치하고 정례화하는 데 기여한 점이다. 하지만, 관련당사자 간 의제설정에서 공동 설계자 모델을 지향함으로써 중견국의 의제 주도권을 스스로 포기하고 있다. 또한 제도 형성을 강조하는 관리자로서의 역할은 장기적인 기대치로 미뤄놓은 상태다.

중견국 외교론에서 얻을 수 있는 동북아평화협력구상의 활성화 방안으로는 첫째, 아세안지역안보포럼, 동아시아정상회의, 아세안+3 정상회의, 그리고 중견국협의체인 므타(MIKTA) 등을 더 적극적으로 활용하는 것이다. 중견국은 자신의 목적을 일방적으로 달성할 수 있는 능력을 결여하고 있기 때문에, 이들은 다자적인 조치를 이용하는 경향이 있다. 중견국으로서 한국의 동북아평화협력구상이 성공하기 위해서는 동지연합(like-minded coalition)을 광범위하게 구축해야 한다. 이 연합에는 동북아 평화와 안정에 관심을 공유하는 국가들은 물론, 비정부기구, 그리고 국제기구도 포함되어야 한다.

둘째, ‘신뢰’ 담론의 확산을 위한 시민사회와의 활발한 네트워킹이 요구된다. 현재에도 학계를 중심으로 어느 정도 민-관 파트너십이 추구하고 있지만, 비정부기구에 대한 포섭 노력은 저조한 편이다. 중견국은 세계정치에서 자신의 목적을 달성하기 위해 소프트파워에 의존하는 국가들이다. 이러한 소프트파워에는 외교적 설득 기술, 정보 및 통신 기술의 사용, 믿을만한 행위자로서의 명성 등이 포함된다. 그뿐

아니라 중견국은 비정부기구들과의 파트너십을 형성하여 시민사회의 에너지를 흡수하고 자국민과 외국 국민의 지지를 동원할 수 있다. 특히 비정부기구들에 의한 소위 낙인찍기(naming and blaming)는 각국 정부들이 중견국의 구상에 동참하도록 압력을 가하는 매우 인기 있는 수단이다. 요컨대, 한국은 정부 주도의 외교활동과 비정부기구 주도의 옹호활동을 결합시킴으로써 동북아평화협력구상의 중요성에 대해 다른 국제정치행위자들을 효과적으로 설득할 수 있을 것이다.

투 고 일: 2016년 06월 30일
심사완료일: 2016년 08월 10일
게재확정일: 2016년 08월 22일

참고문헌

- 강선주. 2015. “중견국 이론화의 이슈와 쟁점.” 『국제정치논총』 55(1): 137-174.
- 국가안보실. 2014. 『희망의 새 시대, 국가안보전략』. 서울: 국가안보실.
- 김상배. 2011. “네트워크로 보는 중견국 외교전략: 구조적 공백과 위치권력 이론의 원용.” 『국제정치논총』 51(3): 51-77.
- 김상배. 2015. “글로벌 거버넌스와 한국외교의 정체성: 제3세대 중견국 외교론의 모색.” 한국국제정치학회 하계학술대회 발표 논문.
- 동북아 평화협력구상팀. 2015. 『동북아 평화협력구상』. 서울: 오름.
- 박인휘. 2013. “동북아평화협력 구상의 국제정치적 함의.” 『동북아평화협력의 미래와 통일한국의 비전』 학술회의의 발표 논문.
- 세종연구소. 2015. 『2015 동북아평화협력포럼 결과』. 성남: 세종연구소.

- 손열. 2014. “공생과 번영의 동아시아 다자질서 건축 전략: 동북아 평화협력구상을 넘어서.” 『EAI 동아시아 평화협력구상 연구보고서』.
- 외교부. 2014. 『2014 외교백서』. 서울: 외교부.
- _____. 2015a. 『2015 외교백서』. 서울: 외교부.
- _____. 2015b. 『동북아 평화협력구상』. 서울: 외교부.
- _____. 2015c. 『2015년 한국 외교』. 서울: 외교부.
- 이상현. 2013. “동북아 평화협력구상 이행을 위한 과제와 전략.” 『정세와 정책』 213.
- 이상현. 2015. “경성이슈와 동북아평화협력구상: 『해양동북아평화협력구상의 전망과 과제』 컨퍼런스. 발표 논문.
- 이용욱. 2016. “한국의 중견국 금융외교: G20을 통해 본 가능성, 한계, 그리고 역할의 모색.” 『국가전략』 22(2): 65-94.
- 최영중. 2011. “동아시아 지역통합과 한국의 중견국가 외교.” 『한국정치외교사논총』 32(2): 189-225.
- 최종건. 2014. “박근혜 정부의 동북아 평화협력구상에 대한 비판적 관점 및 성공을 위한 제언.” 경남대학교 극동문제연구소 『통일전략포럼 보고서』 제54권, pp. 27-38.
- 하영선·전재성 엮음. 2016. “북핵위기의 새로운 해법.” 『EAI 연구보고서』 (2월 26일).
- 후카호리 스즈카. 2015. “중견국가로서의 한국 가교역할에 대한 인식의 형성과 변화.” 『평화연구』 23(1): 155-184.
- Bradford, Colin I. 2015. “South Korea as a Middle Power in Global Governance: “Punching Above Its Weight” Based on National Assets and Dynamic Trajectory.” Scott A. Snyder, ed. *Middle-Power Korea: Contributions to the Global Agenda*. New York: Council on Foreign Relations Press.
- Cooper, Andrew F. 1997. “Niche Diplomacy: A Conceptual Overview.” Andrew F. Cooper, ed. *Niche Diplomacy: Middle Powers after the*

- Cold War*. New York: St. Martin's Press.
- Cooper, Andrew F., Richard A. Higgott, and Kim Richard Nossal. 1993. *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press.
- Kim, Jangho and Saeme Kim. 2015. "South Korea's Middle Power Diplomacy: Toward an Agenda-Partner Based Leadership." *The Korean Journal of Defense Analysis* 28(2): 317-333.
- Kim, Taekyoon. 2015. "South Korea's Middle-Power Diplomacy on the Post-2015 Development Agenda." *EAI Issue Briefings*, October 13.
- Lee, Seungjoo. 2014. "Multilayered World Order and South Korea's Middle Power Diplomacy." *Korean Journal of Political Science* 48(6): 77-101.
- Park, Geun-Hye. 2012. "A Plan for Peace in North Asia." *Wall Street Journal*, November 12.
- Robertson, Jeffrey. 2007. "South Korea as a Middle Power: Capacity, Behavior, and Now Opportunity." *International Journal of Korean Unification Studies* 16(1): 151-174.
- Snyder, Scott and Woo Jung-yeop. 2015. "The U.S. Rebalance and the Seoul Process: How to Align U.S. and ROK Visions for Cooperation in East Asia." Council on Foreign Relations Working Paper.

Abstract

Assessing the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative (NAPCI): A Middle-Power Diplomacy Perspective

Chi-Wook Kim
University of Ulsan

This article aims at assessing the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative (NAPCI) from the perspective of middle power diplomacy. The NAPCI has a mid-level form with emphasis on routine processes, and its scope is discrete in that it is limited to soft-security issues. Its intensity tends to be accommodative rather than combative, while its target focuses on regional cooperation. As a catalyst, Korea proposed the NAPCI and mobilized supporters in international community. As a facilitator, she hosted the Northeast Asia Peace and Cooperation Forum and successfully regularized it, even if sacrificing agenda-setting powers and institution-building roles as a manager. The Korean government must establish a like-minded coalition with existing regional institutions, MIKTA, and international (non-governmental) organizations. Also, the discourse of trust needs to be diffused through widespread networking with global civil society.

Keywords: middle power diplomacy, Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative (NAPCI), soft security, regional cooperation