

동아시아 국제정치학의 동학:
지정학(geopolitics)의 부활인가,
지역주의(regionalism)의 확장인가?

도 종 윤

(제주평화연구원 연구위원/ 지역통합연구부장)

본 연구보고서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 작성된 것으로서
제주평화연구원의 공식입장과는 무관한 것입니다.

동아시아 국제정치학의 동학:
지정학(geopolitics)의 부활인가,
지역주의(regionalism)의 확장인가?

목 차

I. 들어가는 말	1
II. 영향력의 확대(influencialization): 지정학과 지역주의 교차점	6
1. 관계와 책임감	6
2. 주변지역으로의 확대	8
III. 지정학의 부활	10
1. 지정학에 대한 논의	10
1) 지정학에 대한 기존의 논의	11
2) 현대적 의미의 지정학	13
2. 동아시아의 지정학적 긴장	14
1) 미국의 대외전략과 중국의 지정학적인 도전	15
2) 조어도를 둘러싼 중국과 일본의 영유권 분쟁	16
IV. 지역주의의 확장	18
1. 지역주의의 전개	18
1) 지역주의의 의미와 동인	21
2) 다자주의적 거버넌스	23
2. 지역주의의 실제	26
1) 지역 공동체의 성립	26
2) AIIB와 TPP의 등장	31

V. 한반도의 조건	34
1. 한반도를 둘러싼 지역주의의 확장	34
1) 지역주의의 단계	34
2) 다자주의 원칙	35
3) 기능적 구분	36
4) 통일외교의 지역주의와의 연계	37
2. 한반도의 지정학 탈출 전략: 유라시아이니셔티브	39
VI. 결론 및 제언	41
참고문헌	44

탈냉전 이후 국제정치는 양극 체제를 끝내고 서구 민주주의의 보편화에 기반한 지역주의의 확장으로 변화되는 듯 보였다. 그러나 2000년대 들어 국제관계는 지정학과 지역주의가 혼재되어 있는 모습으로 나타나고 있다. 다만, 과거와 같은 군사적, 정치적 충돌 또는 단순한 협상과 타협이 아니라 영향력의 확대라는 측면에서 간접적으로 대립하거나 표면적인 협력의 모습을 보인다. 이런 배경에서, 이 글은 먼저 영향력이라는 틀을 통해 지정학과 지역주의가 동아시아에서 전개되는 모습을 검토한다. 이어서 한반도 주변의 국가들은 때로는 지정학적 긴장감 속에서 때로는 지역주의의 확장 속에서 각국의 이익을 극대화하려는 태도를 보이고 있다는 점을 강조한다. 결론 부분에서는 한국이 지정학적 갈등과 지역주의의 확장 속에서 어떻게 통일 외교를 지향하고 있는지, 더 나아가 강대국들 간의 지정학적 긴장감을 줄이기 위한 어떤 다양한 노력을 기울이고 있는지 토론하고 미래의 전략 방향에 대하여 제안한다.

검색어: 지정학, 지역주의, 다자주의, 남북통일, 유라시아이니셔티브

I. 들어가는 말

1989년 여름, 프란시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 국제정치 질서의 미래는 ‘역사의 종언’으로 표현된다고 하였다. ‘서구식 자유민주주의의 보편화는 모든 국가가 추구하게 될 최후의 형태(the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government)’라는 그의 тезис는 공산주의의 붕괴를 의미했다.¹ 이러한 주장은 제2차 세계대전 이후 미·소간 지속되던 냉전의 종식과 미국의 승리를 예언한 것이었고, 이는 다시 1990년 10월 3일 이루어진 동·서독의 재통일과 1991년 12월 25일 소련의 붕괴로 현실화된 것처럼 보였다. 이 같은 결정론적 사고(determinism)는 이후 많은 이들에게 논쟁거리를 던져 주었다. 즉, 탈냉전 이후 세계 질서는 후쿠야마의 예측대로 과연 ‘서구식 민주주의의 보편화’에 기반한 일원론(一元論)적인 세계를 구축하였는가?² 동유럽을 비롯한 일부 공산주의 국가들은 그들의 구(舊)체제를 버리고 자본주의 경제와 민주주의 정치 체제를 받아들였기에 민주주의의 확산이라는 측면에서 그의 예측은 일부 적중하였다.³ 그러나 예상과는 달리 민주주의는 절대적 기대만큼 확산되지 못하였고, ‘서구식’ 또는 ‘보편화’라는 측면은 확신할 수 있는 수준에 이르지 못한 것으로 보인다.

중국은 1989년, 천안문 사태를 겪으면서 사회구조에 변화의 조짐이 보이는 듯했다. 그러나 아래로부터의 민주화는 이루지 못하였다. 오히려 ‘중국적 맥락의 민주화’를 정립하기 위한 노력이 연구자, 실천가들 양쪽에서 모두 시작되었다. 이는 ‘제3의 길’ 또는 ‘중국적 사회민주주의’, ‘삼민주주의의 현대적 복원’, ‘민족주의의 재발견’, ‘사회적 자본주의’ 등의 이름으로 불리던 논쟁 중이다.⁴

¹ Francis Fukuyama, “The End of History”, *National Interest*, Summer 1989.

² 이때 ‘일원론’은 사물의 근본이 하나에서 출발하며 정신과 물질이 하나라는 철학적 존재론이 아닌, 사태에서 드러나는 현상은 오로지 하나의 근본 원리로 설명가능하며 복잡해 보이는 현실도 결국은 그러한 원리 속으로 수렴될 수 있다는 인식론적 접근을 말한다.

³ 1989년 폴란드와 헝가리의 민주화 운동을 시작으로 체코슬로바키아의 ‘벨벳 혁명’ (1989), 키르기스스탄의 ‘튤립혁명’ (2001), 그루지야의 ‘장미혁명’ (2003), 우크라이나의 ‘오렌지혁명’ (2004), 튀니지의 ‘자스민혁명’ (2010-2011), 이집트 민주혁명(2011) 등을 들 수 있다.

⁴ 이희옥, 『중국의 새로운 사회주의 탐색』, 서울: 창작과 비평사, 2004, p.222.

러시아는 1991년 소련의 붕괴된 가뭇지 않은 혼란의 시간을 거쳐야했다. 그러나 러시아는 기대만큼 서구식 민주주의를 흡수하지는 않았다. 2000년 블라디미르 푸틴(Vladimir Vladimirovich Putin)의 등장 이후 소위, “주권민주주의(sovereign democracy)”라는 슬로건 아래 오히려 권위적 독재의 길로 나서고 있다.⁵ 체첸, 우크라이나, 그루지야 등 이웃 국가와 끊임없는 충돌은 붕괴된 소련의 유산과 러시아 민족주의 그리고 주권민주주의가 결합된 결과물이다.⁶ 일부에서는 러시아와 중국의 부상은 독재와 권위를 기반으로 한 “독재자본주의(Authoritarian Capitalists)”라고 칭하면서, 반민주적 정치가 거대 경제력을 부양하고 있는 것이라고 본다.⁷ 중국과 러시아가 정치적, 경제적으로 ‘서구식 민주주의의 보편화’를 적극 받아들였다고 보기는 어렵다.

‘서구식 민주주의 또는 가치의 보편화’에 대한 부정(否定)이 단지 중국이나 러시아 같은 잠재적 패권세력들에게서만 엿보이는 것은 아니다. 보수적 정치학자인 사무엘 헌팅턴(Samuel P. Huntington)조차, “냉전이 종식되었지만, 세계정치에서 경제와 사회의 현대화는 보편문명을 낳지 못하였고, 비서구 사회를 서구화하지 못하였다”고 인정하였다. 더 나아가 “서구의 상대적 영향력은 줄어들고 오히려 아시아의 경제, 군사, 정치력은 확대되고 있고 이슬람권도 인구가 늘면서 그 인접 국가들이 영향을 받고 있다”면서, “보편성을 자처하는 서구는 특히 중국, 이슬람 등과 갈등을 빚고 있으며 서구가 생존하기 위해서는 자신의 문명을 보편이 아닌 특수한 것으로 받아들이면서 비서구 사회의 힘을 자신의 문명 안으로 흡수하는데 주력해야 할 것”이라고 하였다.⁸ 오히려 서구는 좌우의 이데올로기 대립을 넘어 그 동안 잘 드러나지 않았던 숨은 힘들과 경쟁을 펼쳐야 하는 처지에 놓이게

⁵ ‘주권 민주주의’는 2006년 2월 블라디슬라브 쉬르코프(Vladislav Surkov)가 처음 사용하였고 이후 푸틴이 이를 공식적으로 지지하였다. 쉬르코프는 대통령 행정실 제1부실장과 러시아 대외경제 담당 부총리를 역임하였다.

⁶ Robert Kagan, “The End of the End of History”, April 23, 2008, <https://newrepublic.com/article/60801/the-end-the-end-history> (검색일 2015.11.15.)

⁷ Azar Gat, “The Return of Authoritarian Great Powers”, *Foreign Affairs*, July/August 2007; Azar Gat, “The return of Authoritarian Capitalists”, *The New York Times*, June 14, 2007.

⁸ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilization*, Berkshire: Free Press, 2002, pp.20-21.

되었다. 그리고 급진 이슬람 세력은 무엇보다 진지하게 주목할 대상이 되었다. 맥도널드(McDonald's)로 상징되는 세계화는 지하드(Jihad)로 상징되는 종교적 근본주의와 민족주의의 방패에 가로막혀 있다. 각 종족이나 민족이 전통 문화 속에 오랫동안 간직해온 역사적 가치는 서구가 지향해온 민주주의로 단기간에 말살되지 않는다. 서구의 민주주의 가치가 소기의 성과를 얻고자한다면, 그것은 경쟁과 투쟁을 통해서만이 가능할 뿐이다.⁹ 결국, 탈냉전 이후 등장한 세계정치 질서는 애초의 기대나 예상과는 달리 서구식 민주주의가 보편화되었다고 표현하기에는 여전히 의문이 남는다는 것이다.

‘서구 민주주의의 보편화’는 무엇보다 일원적 가치체계의 확산을 의미한다. 그러나 ‘민주주의의 보편화’는 언어적 내용자체에서 모순을 가지고 있다. 민주적 가치는 다원성의 존중에서 출발한다. 반면, 보편화는 일반화와 획일성이 순화된 형태이다. 민주주의는 전체주의와는 달리 기획의 산물이 아니며 정치의 과정이므로 민주주의의 형태는 구성원에 따라 지역별, 수준별로 개별성을 지니는 것에 열린 태도를 갖는다. 따라서 보편화에 대한 논의는 이념적 지향성을 띄는 것을 적극 경계해야 할 것이다. 서구가 말하는 보편주의는 그 자체가 인권과 민주주의적 가치를 담보하고 있으며, 서구문명이 다른 문명보다 보편적 가치와 진리에 기반한 우월성을 가지고 있다는 것이고 신자유적 경제논리를 유일한 것으로 받아들인다는 것이다.¹⁰

현재의 국제정치 질서는 미국적 가치가 주도하는 단극체제라기보다는 차라리 미국 우위의 다극체제 또는 다원적 체제라고 표현하는 것이 보다 사실에 가까울 것이다. 물론, 현재 국제질서가 여전히 미국과 유럽을 포함하는 서구식 제도와 가치에 크게 영향력을 받고 있지만, 상당한 변형을 이루어 우리 현실에 침투되어 있다. 그러한 변형은 단지 민주주의, 법치 같은 정치적 기준이나 무역, 통상과 같은 경제적 기준 또는 과학기술, 군사력 같은 물질적 기준 뿐만 아니라 종교, 관습,

⁹ 이 같은 견해는 Benjamin Barber, *Jihad vs. McWorld*, New York: Ballantine Books, 1995.

¹⁰ Immanuel Wallerstein, *European Universalism*, 2006.

가치와 같은 무형적인 것에 의해서도 새롭게 범주화되고 있다.¹¹

냉전 종식 후 지난 25년간의 국제정치학의 발전 방향은 후쿠야마가 예언한 대로 서구식 민주주의는 보편화로 진행되고 있는가? 아니면 미국의 쇠퇴와 더불어 세계는 지역적 특성을 강조한 지역주의의 형태로 재편성되고 있는가? 더 나아가 지역주의의 시대를 끝내고, 신냉전의 시대로 접어들고 있는가? 아니면, 지금 드러나고 있는 지역갈등의 조짐은 단지 지역질서의 개편을 위한 잡음에 불과한가? 지역주의는 향후에도 지속될 것인가? 지역주의의 기본 가치와 전제는 서구식 민주주의인가? 향후 지역주의의 방향은 무엇인가? 또한 동아시아에 주는 함의와 전개 방향은 무엇인가? 이런 질문에서 출발하여 이 글은 각 지역의 중심 국가들이 일정한 가치를 투영한 영향력의 확대를 꾀하고 있다고 가정한다. 그들은 서구식 가치를 일정부분 수용하였지만, 일정한 한계도 가지고 있다. 특히 동아시아 지역은 미국 주도의 완전한 패권체제가 확립되지 못하고 서구의 가치가 지배적이 되 새로운 세력의 부상으로 회색지대를 형성한 것으로 본다. 중국이 추구하는 동아시아 지역주의와 러시아가 추구하는 유라시아주의는 그러한 예이다. 기존의 국제정치학의 용어로 표현하자면, 탈냉전 이후 동아시아 국제정치는 지역주의와 지정학적 갈등이 공존하는 중층적 지역이다. 그리고 이러한 지역주의 또는 지정학적 갈등의 본질을 영향력(influencalization)의 확대에서 오는 협력과 갈등의 과정이라고 표현한다. ‘영향력’은 행위자, 거버넌스, 가치 등 국제정치를 구성하는 모든 개념적 도구로 설명이 가능하다. 이는 현실주의 국제정치가 설명하고자 하는 힘의 분배와 이익 충족의 확대 과정으로서도 표현된다. 그러나 자유주의 시각에서 가정하는 협력과 공존의 방식을 저해하지 않는다. 도구적 측면에서 세력화는 무역이나 통상은 물론, 인적 교류, 문화의 전파, 종교적 관념 등 신자유주의적 요인들도 포함하기 때문이다. 또한 구성주의 시각에서 전제하는 무형적인 가치의 전파와 범주화로 인한 사회화 과정도 포괄한다. 미국, 중국, 러시아 등 강대국들은

¹¹ 현실세계에서 유럽은 미국과는 유사하면서도 매우 다른 가치, 문화, 힘을 보여준다. 후쿠야마의 서구의 관념은 미국과 유럽을 구분해야 할 것이다. 이는 정치, 경제, 사회 등 현실 세계 뿐 아니라 관념과 습관, 학풍, 노동운동, 종교적 태도 등 세부적인 부분에 들어갈수록 더욱 차별성이 커진다. 이는 학계의 경우도 마찬가지다. 미국과 유럽(프랑스)학계의 차이와 관련해서는, Matthieu Chillaud, “IR in France: state and costs of a disciplinary variety”, *Review of International Studies*, 2014, pp.803-824.

소위 그들만의 세계관이 있으며, 그들은 자신이 만들고자하는 세상을 구축하려고 한다. 이는 단순히 힘의 지배가 아니라 자신들이 이상으로 생각하는 건축물이다. 영향력의 확대는 자신들이 그리고자하는 세상을 국가를 넘어 확장시키고자하는 전략이며, 이것이 다시 현실국제정치에 투영될 때 지역주의 또는 지정학이라는 진술(statement)로 개념화된다.

이어지는 II절에서는 먼저 영향력의 개념을 정리한다. 영향력의 확대는 주변 지역으로 지배력을 강화한다는 의미에서 권력이나 힘의 확산과 같은 의미로 쓰이지만, 일정한 주체가 있다기보다는 오히려 보고 듣고 느끼는 현상이자 과정이다. III절에서는 지정학 관점에서 동아시아를 살펴본다. 먼저 지정학의 고전적, 현대적 정의를 검토해 보고 최근 동아시아에서 벌어지는 지정학적인 긴장감을 미국-중국, 중국-일본과의 관계에서 살펴보도록 한다. IV절에서는 국제적 수준에서 일어나고 있는 ‘지역주의’는 어떤 것인지, 그러한 동향이 가진 성격은 무엇인지 살펴보도록 한다. 이를 위해 우선 지역주의에 대한 의미와 이론적 배경을 정리하고, 동아시아에서 최근 생겨나기 시작한 AIIB와 TPP를 검토하며 그 특성을 살펴본다. V절에서는 이러한 지역주의 또는 지정학적 갈등이 한국의 통일전략과 외교정책에 주는 의미는 무엇인지를 고찰한다. 구체적으로 박근혜 정부 출범 이후 발표된 한반도 신뢰프로세스, 동북아평화협력구상, 유라시아 이니셔티브의 성격을 알아보고, 이러한 통일전략과 외교정책의 기초가 동북아시아 지역주의에 갖는 연계성과 개별성은 무엇인지를 검토해 보도록 하겠다. 지역 강대국들의 영향력이 확대되는 가운데, 지역주의와 지정학은 한반도통일과 동북아평화를 동시에 추구해야 하는 한국 정부에 오히려 짐이 될 수 있다는 점이 강조될 것이다. 마지막으로 VI절에서는 영향력의 확대라는 맥락에서 동아시아 지역주의와 지정학의 전략적 의미를 반성해보고, 한반도의 통일외교가 동북아시아 지역주의에 주는 함의는 무엇인지, 그리고 지정학과 지역주의 전개에서 우리의 전략적 선택은 어떤 것이어야 하는지 토론하도록 하겠다.

II. 영향력의 확대(influencialization): 지정학과 지역주의의 교차점

1. 관계와 책임감

국제정치학에서 ‘영향력(influence)’은 힘/권력(power)의 한 형태로 언급된다.¹² 정치권력은 이를 행사하는 자와 그 대상이 되는 자 사이의 심리적인 관계를 말하는 것으로 전자(前者)가 후자(後者)의 마음에 영향력을 끼쳐 어떤 행위를 전자의 뜻에 따르도록 하는 것이다.¹³ 국제관계에서도 정치권력은 중요한 설명변수다. 한스 모겐소(Hans Morgenthau)는 국제정치에서 발휘되는 정치권력은 단순한 힘의 사용인 무력이나 또는 강압적이지 않은 영향력(influence)과는 구분된다고 하였다.¹⁴ 그러나 이 말은 또한 무력과 영향력 모두 정치권력의 실천 방식으로 현실 국제정치에서 사용되고 있다는 것을 인정하는 것이다. 지배(domination)와 통제(control)는 정치권력(힘)을 행사하는 일종의 수단이며 실천적 성격을 띠고 있다는 점에서는 영향력과 유사한 면이 있다. 그러나 전자는 이미 주어진 사건에 힘/권력이 행사된 상태를 의미하고 있다는 점에서 정의되는 영역이 다르다. 또한 후자는 물리적 폭력을 포함하는 강압적 성격을 띠고 있으며 영향력과는 달리 관계는 소홀히 취급된다는 점에서 구분된다.

힘의 정치로 국제관계를 조망하는 현실주의 시각에서 영향력은 타자를 지배하는 하나의 수단이다. 영향력은 ‘강압적이지 않은 형태의 힘(a non-coercive form of power)’이라는 의미로 사용된다. 힘/권력이 ‘능력(capability)’과 ‘관계(relationship)’의 형태로 타자에게 자신의 의지를 관철시키는 것을 모두 포함하는 것이라면, 영향력은 능력의 발휘보다는 관계를 통한 구속성에 보다

¹² ‘세력’은 Balance of Power(세력균형)에서 보듯이 ‘Power’ 개념을 번역했을 때 보다 잘 맞을 것이다. Influence는 국문번역으로는 영향(력)에 더 가까울 것이지만, 이 글에서는 ‘세력’으로 표현한다.

¹³ Hans J. Morgenthau and Kenneth W. Thompson, *Politics among Nations*, New York: Alfred A. Knopf, 1985, p.32.

¹⁴ Morgenthau and Thompson (1985), pp.33-37.

중심을 두고 타자에게 자신의 의지를 투영하는 것으로 보아야 한다. 예컨대 일정한 세속적 계약 관계를 맺지 않았음에도 자녀는 부모의 말과 행동에 복종하게 된다. 이는 부모와 자녀가 가진 혈연적 특수 관계가 일정한 세력을 형성하기 때문이다. 학교 선배의 말에 복종하는 후배는 역시 양자가 학교를 매개로 형성한 특수한 관계가 있기 때문이다. 이는 개인에 대한 존경에서 비롯되는 면과 그 동안 사회가 구축해 놓은 질서에 대한 존중이 모두 담겨있기 때문이다. 이를 일탈하는 자는 비록 물리적 조치는 아니더라도, 어떤 식으로든 사회에서 징벌을 받게 된다. 이처럼 사회적 관습과 문화, 가치 등은 영향력을 형성하는 도구가 된다. 과거 동아시아의 조공(朝貢)제도는 중국이라는 문명국이 전파한 도덕적 가치와 문화적 소양에 주변국들이 스스로를 낮추어 예를 갖춘 행위였다. 이를 위반하는 국가는 중국이 전한 문명의 질서에서 쫓겨나기 마련이며 이는 야만의 오랑캐가 됨을 의미하는 것이었다. 반면, 중국이 만든 세력권 안에 보다 친밀하게 포함되었을 때 우리는 스스로 소중화(小中華)라고 불렀다. 자유민주주의 가치는 제2차 세계대전 이후 미국과 서구가 구축한 세력 형성의 중추적 요인이었다. 이러한 가치를 공유하는 관계 설정은 미국의 우방/동맹이 되는 핵심과제였다. 자유와 민주주의를 공유하는 국가들만이 미국이 만든 질서에 안착할 수 있었으며, 권한과 책임을 동시에 부여받았다.

자유주의자들은 상호의존(interdependence)을 통해 국가 간의 갈등적 관계를 해소할 수 있음을 보여준바 있다. 이때 상호의존은 세력이 상호간에 부과되는 하나의 방식이 된다. 상호의존이 발생하게 되는 계기가 '민감성(sensitivity)' 과 '취약성(vulnerability)' 에 있다면 취약성을 극복하는 것은 행위자들이 극복해야 할 책임감에서 비롯되며 이 자체만으로도 영향력은 양자의 관계에서 작용하고 있다고 보아야 할 것이다.¹⁵

관계의 형성은 어느 집단의 구성원들이 사회적 규범을 서로 공유함을 포함한다.

¹⁵ Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*(Third Edition), New York: Addison Wesley 2001, p.10. 코헤인과 나이는 '권력(power)'의 역할과 관련하여 취약성과 민감성 그리고 이로 인해 발생하는 '상호의존'이 도출되는 과정을 설명하였지만, 보다 엄밀히 말한다면 그들이 말하는 권력은 영향력(Influence)을 일컫는 것으로 보아야 할 것이다.

이는 책임감을 통해 사회에 기여하겠다는 믿음을 통해 보장된다. 따라서 구성주의 시각에서는 규범을 형성하는 행위자들 간의 내적 관계에 주목하게 된다. 정치 행위자들은 대개 일반인들보다 자신의 행동에 대한 책임감을 강하게 느낀다. 따라서 타자와의 관계가 손상되었을 경우 오는 실패에 두려움을 갖는다. 그들은 타자와의 관계를 지속적으로 유지하는데 심혈을 기울이게 되며 이때 적절한 제도적 조치를 강구함으로써 책임을 제도로 전이시키려고 한다.¹⁶ 무력과 달리 영향력은 강제적인 집행력이 없음에도 불구하고 일정한 구속력을 갖는다. 국제사회에서 제도의 준수는 무력이나 시위에 의한 것 보다는 정치적 책임감, 윤리성, 배려, 공동체 의식 등 사회적 관습을 통해 요구받는다. 국제법이 존중되는 것은 위반했을 때 겪을 제재에 대한 두려움 보다 사회적 비난과 책임성의 회피라는 윤리적 책임을 더욱 무겁게 여기기 때문이다.¹⁷ 국제법이 갖는 구속력은 법체계로서의 규범성 뿐 아니라, 그것이 담고 있는 국제질서의 현실을 국가들에게 부과하는 영향력이 있기 때문이다.

2. 주변지역으로의 확대

국제정치의 본질을 인간 본성에서 찾는 현실주의 국제정치학에서 인간이 권력을 쟁취하기 위하여 갖는 끊임없는 투쟁이 현실을 바라보는 정확한 시선이라고 보았다. 따라서 모든 정치현상은 인간 본성에 근거하는 객관적인 법칙으로 설명이 가능하며 “권력이라는 면에서 정의되는 이익 개념(the concept of interest defined in terms of power)”은 중요한 지표가 된다.¹⁸ 권력을 추구하고 행사하는 행위자는 인간의 본성에 있지만, 이것이 국제사회에서 행사되는 방식은 국가를 통해서 드러나게

¹⁶ Graham Evans and Jeffrey Newham, *The Penguin Dictionary of International Relations*, London: Penguin Books, 1998, pp.249-250.

¹⁷ 법학계에서는 국제법의 구속력 여부를 두고 ‘법적확신설’, ‘자연법설’, ‘자기구속설’, ‘공동의사설’, ‘공동동의설’, ‘근본규범설’ 등으로 나뉘어 논쟁 중이다. 다만, 국제사회에서는 법의 지배를 달성하여 공동이익을 취하려는 의지를 공유하고 있으므로 구속력 여부를 떠나 규범적 성격이 있음은 부인할 수 없다. 이병조/이중범, 『국제법신강』, 서울:일조각, 1996, pp.10-15.

¹⁸ Morgenthau and Thompson(1985), p.5.

된다. 행위자가 공포심 속에서 자구(自救)를 추구하는 행위는 단지 인간의 본성에만 근거하는 것이 아니라 국제사회의 무정부 상태에서 근거하며 이를 극복하기 위하여 국가는 안보를 극대화하게 된다.¹⁹ 이런 의미에서 주변지역으로 자신의 영향력을 확대하는 것은 국제정치가 오랫동안 추적해왔던 당면한 문제다. 위계적 질서가 강한 체제에서는 영향력과 권력을 구분하기 어려울 수 있다. 예컨대, 냉전시기 소련이 동유럽에 가진 세력(영향력)은 군사력에 의해 지지되었기 때문에, 영향력에서 벗어나고자 하는 자의 저항은 1956년의 헝가리 혁명과 1968년 체코슬로바키아의 프라하 혁명 사례에서 보듯이 소련의 무력 개입으로 응징되었기 때문이다. 이런 경우는 소련이 동유럽의 두 국가에게 영향력을 행사한 것이 아니라, 단순히 무력으로 개입을 한 것이다.

영향력은 주변으로 지배력을 지역화 할 수 있다는 의미에서 권력이나 힘의 확산과 같은 의미로 쓰일 수 있다. 영향력이 행사되는 단위는 일정하지는 않다. 예컨대, 영향력의 지역화는 그 자체가 힘의 원천이며 모방하고자 하는 원동력을 제공할 경우에도 해당된다. 동맹, 기구 등에 가입하는 것-회원자격(membership)-은 영향력이 세력권이 되어 그들만의 힘으로 거듭나는 형태가 되기도 한다. OECD회원국은 국제정치에서 부국(富國)의 상징이며, G7이나 G20은 국제사회를 이끌어가는 국가 군(群)으로서 권위를 가진다. 회원 간 지켜야 하는 일정한 의무와 책임 그리고 규범 준수는 회원자격을 유지하기 위한 가장 특징적인 요소이다. 일정한 자격이 되지 않는 행위자에게는 회원이 되지 못하게 하는 장애물로서의 역할도 한다. 유럽연합의 경우 소위 ‘코펜하겐 기준(Copenhagen criteria)’를 준수할 능력과 의지가 있어야 회원으로서 가입협상 자격이 주어진다. 이에 따라 민주주의, 법치, 기본권 및 인권에 대한 존중, 소수자 보호, 시장 개방, 단일화폐 사용 등 제시된 기준을 충족할 수 있을 때만이 가입 자격이 있다. 이때 형성된 공유된 가치는 대외정책에서 ‘유럽화(Europeanization)’로 영향력을 드러내기도 한다. 말하자면, 유럽연합은 유럽화를 통해 자신의 아이디어와 역할을 국제무대에서 드러내고 이식한다는 것이다. 따라서 유럽화는 대외정책에서 주로 발견되는데, 유럽연합의

¹⁹ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York: McGraw Hill, 1979, pp.102-128.

근린정책(European Neighbourhood Policy)과 회원국 확대정책은 그러한 의도를 충분히 담고 있다. 유럽연합의 관료들은 물론이고 이들과 협상을 하는 상대국의 관료들 또한 상호적 정책조율 과정에서 상대에 대해 모방하게 되며 영향력을 주고받게 된다는 것이다.²⁰

영향력은 이처럼 강압적이지 않으면서 권위적 힘을 발휘한다. 하나의 세력권을 형성하기 위한 강대국들 간의 투쟁은 지정학과 지역주의 두 가지 길 모두의 모습으로 나타난다. 그것이 장차 지역의 영향력을 행사하게 될 국가단위 거점을 마련하는 것이 21세기의 지정학이라면, 그렇게 형성된 거점의 주체가 세력을 규합하는 과정이 21세기의 지역주의라 하겠다. 지정학이 강대국들 간 벌이는 경성권력의 충돌이라면 지역주의는 동반자인지 배신자인지 자기정체성을 드러내는 과정이다.

III. 지정학(geopolitics)의 부활

1. 지정학에 대한 논의

현실 국제무대에서는 민주주의 경험과 더불어 서구식 사고의 보편화 또는 서구식 힘의 팽창에 대한 저항과 갈등도 함께 등장하고 있다. 2014년 11월 베를린 장벽 붕괴 25주년을 맞아 헨리 키신저(Henry A. Kissinger) 전 미 국무장관과 미하일 고르바초프(Mikhail Sergeyevich Gorbachev) 전 소련 대통령은 한 대담에서 현재의 국제 정세를 ‘신냉전의 도래’라고 진단한 바 있다.²¹ 러시아의 크림반도

²⁰ Reuben Wong, “The Europeanization of Foreign Policy”, in *International Relations and the European Union* by Christopher Hill and Michael Smith (eds.), Oxford: Oxford University Press, 2005, pp.135–153.

²¹ “Henry Kissinger, Mikhail Gorbachev separately warn about Ukraine crisis blowing out of control”, *National Post*, January 30, 2015.

합병은 탈냉전 후 러시아-서구 간 맺은 암묵적 파트너십의 균열을 가져온 사태였다. 더 나아가 이란 핵문제, 시리아 내전 등에서 러시아와 서구 간 의견의 불일치는 점증적으로 불안 국면을 야기시킨 바 있다. 지역내부의 갈등도 여전히 남아있다. 동아시아의 경우, 중-일간 조어도(중국어명: 다오위다오) 영유권 문제, 중-베트남 간 남중국해를 둘러싼 다툼이 심화되고 있다. 중국의 부활과 일본의 쇠퇴, 미국의 회귀로 동아시아에서 새로운 긴장이 시작될지도 모른다는 경고는 이제 더 이상 새로운 말이 아니다.²²

냉전의 종결이 반드시 서구의 승리를 의미하는 것은 아니다. 그것은 단지 자유민주주의와 자본주의가 공산주의에 대해 거둔 이데올로기의 승리였을 뿐이지, 서구가 구공산주의 세력을 하드파워로 거둔 승리는 아니었기 때문이다.²³ 중국과 러시아는 여전히 강력한 군대를 보유하고 있고, 생산과 자원으로 일정한 영향력을 행사하고 있다. 그리고 이들은 국제정치에 흐름을 일정 영역에서 만큼은 변화를 유도하려는 강력한 세력임에는 틀림없다.

1) 지정학에 대한 기존의 논의

지정학자들은 어느 한 국가의 정치적 정체성이나 행위가 정도의 차이는 있지만, 지정학적인 조건에 의해서 결정된다고 본다. 지정학적 변수로는 위치, 크기, 기후, 지형(topography), 인구, 자연자원, 기술개발 및 그 잠재력 등을 망라한다. 따라서 지정학적 접근은 어느 한 국가의 외교 형태를 분석을 하고, 그들의 미래를 예측하기 위한 방법적 기초를 찾는 과정에서 자주 등장한다.²⁴ 분과학문으로서 지정학은 국제정치학이 아닌 지리학에서 주로 언급되고 있다. 인문지리학의 틀을 제시한

²² Simon Denyer, "Obama's Asia rebalancing turns into a big foreign policy headache", *The Guardian*, 28, January, 2014.

²³ Walter Russell Mead, "The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Power", *Foreign Affairs*, May/June 2014, p.69.

²⁴ Graham Evans and Jeffrey Newham(1998), p.109.

프리드리히 라첼(Friedrich Ratzel)이 1897년에 출간한 『정치지리학(Politische Geographie)』에서 본격적으로 지리적 조건을 근거로 국가를 분석하였다. 그에 따르면, 국가는 공간을 점유하고 있는 유기체(Organism)로서 국가를 구성하고 있는 국민의 생명은 대지에 접합되어 있으며 양자는 서로 불가분의 관계이다. 이때 국민의 통일체인 국가는 각기 다른 기능을 하는 기능적인 생명체로서 성장과 진화를 거듭한다. 그리고 지리적 공간은 그러한 유기체가 확대 성장하는 장(場)이며 힘을 통해 이를 획득하므로 국가는 공간 확보를 위해 자신의 힘을 키우는데 심혈을 기울이게 된다고 본다. 그가 제시한 고전적 지정학이 남긴 독창적 업적 중의 하나는 “정치적 힘과 대륙적 공간을 관련시켰다는 점”으로 평가된다.²⁵ 이를 토대로 인류 역사는 남아메리카, 아시아적 러시아, 오스트레일리아 같은 대륙지역을 점령하고 있는 큰 국가에 의해서 통치된다고 보았다.²⁶

라첼, 칼 리히터(Karl Ritter), 루돌프 켈렌(Rudolf Kjellén) 등 독일 지정학의 전통을 이어받은 칼 하우스호퍼(Karl Haushofer)가 도입한 ‘생활권(Lebensraum)’, ‘유기체 국가(organic state)’, ‘폐쇄경제(autarky)’, ‘범권역(pan-region)’ 등의 개념은 나치 독일이 추진한 팽창정책의 기초가 되었다. 그리고 독일의 지정학을 일종의 사이비과학으로 치부하는 원인이 되었다.²⁷ 그는 어떤 정치과정속에서 나타나는 어떤 행동은 지리적 조건 또는 환경에 의해 불가피하게 결정된다고 본 지리결정론자였으며, 이는 히틀러의 대외정책에 많은 영향을 주었다. 즉, 나치의 이웃국가 침입은 자연법적인 인간 행동의 전제에서 출발한 것이므로 선과 악의 윤리적 잣대에서 벗어나 있다는 것이다.²⁸ 그러나 지정학적인 요인은 민족주의(국민성, 혈통), 군국주의(군비) 등과 더불어 국력의 평가 요인들 중의 하나일 뿐 그 자체가 결정적인 국력의 잣대가 되는 것은 아니다.²⁹

²⁵ 이영형, 『지정학』, 서울: 엠-에드, 2006, p.33.

²⁶ 이영형(2006), pp.29-38.

²⁷ 하우스호퍼는 지리적, 공간적 관계를 강조한 반면, 히틀러는 인종적 관계를 중시했다는 점에서 양자의 논리가 직접적으로 닿지는 않는다는 견해가 있다. 그러나 하우스호퍼가 자신의 직업적 성공을 위하여 히틀러의 권력 장악을 도왔다는 점은 여전히 비판받고 있다. 콜린 플린트/한국지정학연구회, 『지정학이란 무엇인가?』, 서울: 도서출판 길, 2006, p.51.

²⁸ John O'Loughlin, *Dictionary of Geopolitics*, Westport; Greenwood, 1994, pp.110-112; 콜린 플린트, (2006), p.51.

²⁹ Morgenthau and Thompson (1985), pp.170-183.

예컨대 통신과 수송시설이 발달함에 따라 지리적 고립은 극복이 가능하게 되었고 무역과 노동력의 이동이 자유로워지면서 폐쇄경제는 더 이상 의미를 잃어버렸기 때문이다.

2) 현대적 의미의 지정학

지정학은 정치적 행동과 실체를 분석해내기 위한 도구라기보다는 국제정치 또는 대외정책과 관련된 하나의 이미지에 불과한 측면도 있다. 즉, ‘지정학은 영토를 통제하고 쟁취하는 국가들의 행위’라는 것이다. 이는 냉전시기 미소의 대립에서 파생된 하나의 모습일 뿐인 것이다. 그러나 이러한 이미지 자체가 지정학의 진정한 의미가 될 수는 없다. 다만, 지정학을 이해하기 위해서 최근 사용되고 있는 것은 여러 가지 정의를 총체적으로 접합하는 것이다. 예컨대, 콜린 플린트(Colin Flint)에 의하면, 첫째, 우리는 지정학과 정치적 기술 간의 관계에 주목해야한다. 즉, 국가들이 영토와 그에 속한 자원들을 차지하기 위해 어떻게 경쟁하는지를 보아야 한다. 둘째, 지정학은 세계를 보는 일종의 ‘방식’으로서 영토를 확보하기 위한 경쟁과 이를 합리화 시키려는 수단이다. 셋째, 지정학은 ‘상황구속적 지식’을 확인하는 것에서부터 출발하며, 단지 타국과의 영토 경쟁을 넘어서 주어진 여러 상황 속에서 전쟁이나 제국 건설 이상의 것을 의미한다. 이는 각종 저항운동, NGO 활동, 테러리스트 및 기업의 활동이 모두 영토의 통제와 관련이 있다는 데까지 이른다. 따라서 지정학은 영토와 관련된 복합적이며 다양한 활동을 아우른다. 넷째는, 지정학의 언술이 함의하고 있는 권력관계를 밝혀내는 것 역시 지정학의 한 부류-비판 지정학-에 포함된다. 자유시장 경제, 민주주의의 확산 등은 분명 지정학적인 구성요소를 포함하고 있으나, 그것은 또한 권력지배의 의지와 미디어의 힘에 의해 뒷받침 되는 하나의 표상이다. 따라서 현대의 지정학은 영토의 장악과 자원의 추출과 관련된 원천 뿐 아니라, 그러한 정치적 실행 그리고 그에 따른 언어적 표상까지 모두 아우르고 있으며, 실천 행위자는 국가 뿐 아니라 각종 저항 운동과

개인, 시민단체까지 포함하게 되었다.³⁰

한편, 국제정치학에서 지정학적 접근은 현실주의 시각과 공유된다. 모겐소는 국력의 요소로서 자연자원, 공업능력, 군비, 인구, 국민성, 국민의 사기, 외교의 질, 정부의 질과 더불어 지리적 요소를 첫 번째 중요 요인으로 꼽았다. 특히 지리적 요소는 다른 요소들에 비해 변화의 가능성이나 폭이 가장 적은 것이다. 그에 따르면 미국, 영국, 이탈리아, 스페인 등은 해양 또는 산악에 의지하는 지리적 요건을 갖춘 덕분에 외세의 침략에서 비교적 자유로운 편이며, 이는 결과적으로 대외정책에도 중요한 변수가 된다고 보았다.³¹ 지정학적인 이미지는 강대국들 간의 자원 확보 경쟁에서도 드러난다. 18세기 후반 자동차 운행을 위해 석유 엔진을 고안해 낸 이래 석유는 가장 효율적인 에너지원으로 모든 국가가 필요로 하였다. 1896년에 완공된 베를린-바그다드 철도 건설은 중간 다리인 터키와 독일의 관계를 돈독하게 해준 것은 물론, 독일 산업계에 석유를 제공해줄 중요한 프로젝트였다. 그리고 석유는 전쟁에서도 중요한 물자가 되었다.³² 이후 중동의 석유를 둘러싼 열강들 간의 대결은 현재도 끝나지 않은 지정학적인 충돌이었다.

2. 동아시아의 지정학적 긴장

동아시아 지역의 위기는 무엇보다 북한의 핵·미사일 도발을 어떻게 관리할 것인가에 대한 물음에서 출발한다. 북한은 그 동안 세 차례의 핵실험(2006, 2009, 2013)과 최소한 다섯 차례의 장거리 미사일 실험(1993, 2006, 2009, 2013, 2014)을 강행하면서 한국과 미국뿐 아니라 일본, 중국에도 적지 않은 긴장감을 불러 일으켰기 때문이다. 그러나 동북아 지역의 긴장감은 단지, 북한의 도발에 의한 것만은 아니다.

³⁰ 콜린 플린트, 한국지정학연구회, (2009), pp.38-43.

³¹ Morgenthau and Thompson (1985), pp.127-129.

³² 윌리엄 앵달 저, 서미석 역, 『석유 지정학이 파헤친 20세기 세계사의 진실』, 길, 2007, pp.42-82.

1) 미국의 대외전략과 중국의 지정학적인 도전

미국의 대외 전략은 역외 지역에서도 우세한 안보를 유지하는 것으로, 국력 자원을 스마트하게 운용하면서 우세한 국력을 유지하고, 해양국 및 연안(沿岸) 국가들을 규합하여 연합을 강화하는 데 있다. 따라서 큰 비용을 수반하는 육군력의 유지 및 투입은 축소하는 한편, 러시아, 중국 등과 인접한 연안 세력들과 적극적인 연대를 모색하고 있다. 한국을 비롯하여 일본, 대만, 필리핀, 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아, 태국, 호주 등은 이미 세력권 안에 포함하여 영향력을 행사하고 있으며, 베트남 미얀마 등에게도 손을 내밀고 있다.³³ 오바마 행정부는 이러한 전략위에 기존의 APEC은 물론 환태평양경제동반자협정(TPP)과 같은 우방들과의 외교라인을 구축하여 연대를 공고히 하고 있다. 이는 중국을 포위하는 ‘안보벨트’의 하나로, 베트남, 뉴질랜드 등과 양자 관계를 회복하고, 필리핀 수빅 만(Subic Bay)의 해군기지와 클라크 공군기지의 미군 재주둔과 더불어 미국의 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’의 전형적인 전략이다.³⁴ 또한 일본의 방위협력 지침재개정을 용인하고 받아들이고 2015년 4월에 열린 미일 정상회담에서 일본의 집단자위권 및 일본 영토를 미국이 보장해 주는 것으로 동맹국과의 관계를 강화하고 있다. 이에 앞서 미국은 2003년 해군력 개선방안으로 ‘21세기 해군력(Sea Power 21)’이라는 내용을 발표하였는데, 이에 따르면, 해상타격능력 향상을 위해 기존의 항공모함전투단을 항공모함타격단으로, 상륙대기군은 원정타격단으로 강화시켜 군사력 투사 능력을 해양 중심에서 상대국 연안으로까지 확장시킨다는 것이다.³⁵

한편, 개혁개방 이후 경제력에서 자신감을 갖게 된 중국은 세 가지 전략으로 영향력을 키우고 있다. 첫째, 소위 일대일로(一帶一路)정책으로, 중국-중앙아시아-유럽을 잇는 육상 실크로드와 동중국해-동남아시아-중동을 잇는 해상 실크로드 건설을 추진함으로써 광역화된 중국 경제권역을 만들겠다는 것이다.³⁶ 둘째, 미국과

³³ 이동선, “현실주의 관점에서 본 미중 관계”, 『JPI 정책포럼』, no.8, 2015. pp.2-4.

³⁴ 김태우, “사드 배치와 한미 및 한중 관계 전망”, 『JPI 정책포럼』, no.10, 2015. p.15-16.

³⁵ 이대우, “중일 해양영토분쟁: 센카쿠열도”, 『시대정신』, 2012, 겨울호.

³⁶ “中, '일대일로(一帶一路)' 외교 전면 가동” 중화인민공화국주대한민국대사관.

마찬가지로 연합세력을 구축하는데 집중하고 있다. 중앙아시아 국가들은 물론 동유럽의 육상 실크로드 국가에 전폭적인 자금 지원을 약속함으로써 지원 세력을 확보하고, 대립적 관계였던 중국 인접 국가들과도 선린관계를 맺기 위해 노력을 기울이고 있다.³⁷ 셋째, 실효적으로 지배하지 못했던 영토를 확보하고 해양 진출을 위한 교두보를 마련하는데 집중하고 있다. 중국은 2013년 11월 23일, 일본이 실효적으로 지배하고 있으나 분쟁관계에 있던 조어도(魚釣島)(일본명 센카쿠 열도, 중국명 다오위다오)를 포함하는 방공식별구역(CADIZ)을 설정함으로써 긴장을 높이고 있다. 2014년에는 남중국해의 석유시추를 둘러싸고 베트남과 중국이 긴장의 수위를 높이고 있다. 이곳 역시 중국과 베트남이 영유권을 주장하는 파라셀 제도(Paracel Islands)와 인접해 있기 때문에 지정학적인 충돌이 예견되었던 곳이다.³⁸ 1950년대부터 필리핀, 말레이시아, 베트남, 브루나이 등이 서로 영유권 및 배타적 경제 수역 선포를 두고 갈등을 빚고 있는 스프래틀리 제도(Spratly Islands) 역시 중국의 경제적, 군사적 역량이 커지면서 영유권 수복을 통해 해양진출을 이루려 하고 있다.

이런 가운데 한국에 미국의 미사일방어체계인 사드(THAAD)의 배치 논란은 지정학적인 긴장을 보다 키우고 있다. 그러나 사드 배치의 정치적 무게감은 군사력 이상의 것이다. 미국으로서는 중국과 세력 경쟁을 벌이면서 이미 북대서양 조약기구(NATO), 대만, 일본 등과 미사일 방어 협력을 맺으면서 동맹관리의 한 가지 수단으로 삼고 있기 때문에, 한국의 미사일 방어 협력은 미국의 아시아 전략의 완결일 뿐 아니라 한국의 동맹의지를 시험하는 것으로 볼 수도 있기 때문이다.³⁹

2) 조어도를 둘러싼 중국과 일본의 영유권 분쟁

중국과 일본은 동아시아의 대표적인 대륙세력과 해양세력으로 분쟁과 충돌,

³⁷ “헝가리, 중국 ‘일대일로’ 사업 협력 협정 서명”, *연합뉴스*, 2015년 6월 7일

³⁸ “중국-베트남, 남중국해 충돌 격화”, *한겨레*, 2014년 5월 11일

³⁹ 김태우(2015), p.15.

긴장을 거듭 반복해 왔다. 그 기원은 1592년의 임진왜란까지 거슬러 올라간다. 이후 청일전쟁(1894-5)과 만주사변(1931), 중일전쟁(1937-1945) 등을 겪으며 양측은 피할 수 없는 역사적 긴장감을 지속해 오고 있다. 최근에는 조어도(魚釣島) 분쟁, 중국의 방공식별구역(CADIZ) 선포 등으로 국지적 충돌의 가능성이 한결 높아지고 있다.

조어도는 1895년 일본 내각이 이곳을 무주지로 간주하고 오키나와 현에 편입시켜 일본 영토화 함으로서 분쟁의 씨앗을 낳게 되었다. 그러나 실제로 이곳이 중국과 일본의 관심지역으로 분쟁을 일으킨 직접적인 원인은 1968년, 이 지역을 포함한 동중국해에 1000억 배럴 상당의 원유가 매장된 것으로 확인되면서 부터이다. 샌프란시스코 평화조약에 따른 UN신탁 통치가 1972년에 종료되고 오키나와에 포함되어 있던 조어도가 일본에게 반환됨으로서 중국의 반발을 사게 되었다. 양측은 1895년 청일전쟁에서 중국이 패한 이후 체결한 시모노세키 조약에서 대만을 일본에 할양할 때 조어도가 대만의 부속도서로서 포함되느냐에 대한 문제, 이곳이 일본에 편입될 때 무주지(無主地)였느냐의 문제, 그리고 1968년 이곳에서 상당량의 원유 매장이 확인될 때까지 오랜 기간 동안 주변의 어떤 국가도 조어도에 영유권을 강력하게 주장하지 않았던 것 등이 얽혀 분쟁의 원인이 되고 있다. 또한 이러한 모호한 사안들은 국제법적인 해결이 어려운 이유이기도 하다.⁴⁰

최근 들어 생긴 갈등의 시발은 1996년 양국이 유엔해양법 협약을 비준하면서 배타적 경제수역(EEZ) 설정에서 경계획정의 원칙에서 갈등이 빚어진 데 있다. 일본은 EEZ 및 대륙붕 경계획정과 관련하여 대륙붕을 오키나와 열도와 같은 판으로 간주하여 중간선 원칙을 고수하였고, 중국은 조어도가 중국 대륙붕의 연장선상에 있다고 엇갈린 주장을 한 것이다.⁴¹ 더 나아가 중국은 대만 인근에서 해상미사일실험발사 등 무력시위를 전개하였고, 이러한 중국의 태도에 대하여 위기감을 느낀 일본은 미국과 보다 강력한 동맹을 추구하고, 영토 수호의지를 다시는 계기가 되었다. 부분적으로는 일본이 안보법안을 재개정하는 이유가 되기도 하였다. 특히 중국은 어차피 남중국해에서 주변국들과 다툼중인 도서 영유권들을

⁴⁰ 김선화, “중일간 조어도의 영유권 분쟁에 관한 고찰”, 『해사법연구』, vol. 19, no.2, 2007.

⁴¹ 이대우(2012).

고려할 때 조어도에서도 물러서지 않을 것으로 전망되고 있다. 결국, 동북아시아의 지역강국인 중국과 일본이 영토분쟁으로 대립할 경우, 한중일 3국의 지역협력에 한계를 가져올 뿐 아니라, 한국의 입지도 매우 줄어들게 된다. 또한 중국을 견제하기 위해 미국이 아시아에 개입하는 보다 분명한 근거가 될 수 있다.⁴² 이러한 사태는 결국 한국이 어떤 쪽의 영향력에 더 민감한지에 대한 선택을 강요할 것이다.

IV. 지역주의(regionalism)의 확장⁴³

1. 지역주의의 전개

탈냉전 이후 국제무대에서 지역주의(regionalism)는 보다 확대·심화된 모습으로 등장하고 있다. 이것은 다시 크게 세 가지 계기를 통해 드러난바 있다. 우선, 1993년 유럽연합이 마스트리트 조약(Treaty of Maastricht)을 발효시키면서 지역주의 경향은 더욱 두드러졌다. 유럽지도자들은 유럽을 경제공동체 수준에서 더 나아가 외교안보 및 사법공동체로 거듭나도록 하고자 하였으며, 이는 암스테르담 조약(1999), 니스 조약(2000)을 거쳐 리스본 조약(2009)의 발효를 이끌어 냈다. 둘째, 냉전 시기 미국에 많은 것을 의존했던 개발도상국들이 탈냉전 후 지역을 거점으로 더욱 블록화되는 경향을 보여주었다. 1994년의 멕시코 폐소화 위기에서 시작된 위기는 남미 국가들을 더욱 결속시켰다. 중남미 국가들의 남아메리카는 1991년 체결된 아순시온(Asuncion) 협약을 토대로 공동시장에 대한 관심을 본격적으로 키우기 시작하였다. 이런 가운데 1994년 NAFTA가 출범하자 이후 미국과 FTA 체결을 위하여 많은 노력을 기울였다. 그러나 멕시코의 폐소화 위기에 무기력하게 대응하는 미국의 태도에 크게 실망하고 미국

⁴² 박병광, “중·일간 조어도(센카쿠) 갈등의 배경과 파급영향”, 『이슈브리프』, 아산정책연구원, 2012년 9월 27일.

⁴³ IV절의 논의는 2015년 국제정치학회 여수하계학술회의 “광복과 분단 70년: 한국국제정치의 이론과 실천”의 통일연구원패널에서 발표되었던 저자의 논문 “지역주의 관점에서 본 통일 외교”의 내용이 상당부분 포함되어 있다.

주도의 미주자유무역지대에 대한 의존을 선택하는 대신 남미 공동시장 공고화에 더욱 관심을 집중하게 되었다.⁴⁴ 1994년에 체결된 오루 프레투(Ouro Preto)는 남미 국가들이 관세동맹을 이루면서 남미공동시장(MERCOSUR)으로 나가는 결정적인 계기가 되었다. 마찬가지로 1997년 태국에서 시작된 아시아 외환위기는 동남아시아의 지역주의 경향을 더욱 강화시키는 이유가 되었다. 태국의 바트화 평가 절하에서 시작되어, 동남아 주요국과 한국을 외환위기로 몰아넣었던 사건은 결국 동남아시아 국가들 간의 결속력을 더욱 다지는 계기였다. 이 같은 지역차원의 위기 이후 국제적인 대응책으로서 논의된 것들은 주로 역내 통화 블록의 구성, 아시아통화기금의 창설(Asian Monetary Fund: AMF), 유로화 류(類)의 아시아 단일 통화 도입 등 주로 지역주의적인 해법이였다.⁴⁵ 이후 동남아시아 국가연합(ASEAN)은 2007년 제13회 아세안 정상회의에서 아세안 경제 통합에 대한 마스터 플랜과 ‘아세안 헌장(ASEAN Charter)’을 발표하였고, 이어서 2015년 말까지 ‘아세안경제공동체(ASEAN Economic Community: AEC)’의 출범을 계획하고 있다. 이러한 지역 경제 공동체의 출범은 국가들 간 경제적 상호의존의 확대, 국제정치에서 다자적 해법의 요구, 이슈의 광역화 등에 기인하고 있으며, 자유무역의 범세계화(globalization)의 역사적 변천과도 깊은 연관을 맺고 있다. 말하자면, 남미와 아시아의 국제유동성이 위기를 겪고 있음에도 불구하고 미국과 유럽이 주도하는 세계적 차원의 대책은 요원하였고, 이는 역설적으로 각 지역의 지역주의가 강화되는 밑거름이 되었다. 마지막으로 유라시아 지역에서는 1994년 누르술탄 나자르예프(Nursultan Nazarbayev) 카자흐스탄 대통령이 가칭, ‘유라시아경제연합’ 창설을 제안하였다. 그러나 통합구조, 결정 과정 등에 대한 합의가 이루어지지 못하여 작업의 진척이 이루어지지 않다가 2007년 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄 등은 유라시아경제 공동체를 건설하기 위한 첫 조치로 관세동맹 창설을 결정한 바 있다. 첫 논의 이후 약 20여 년 간의 합의 기간을 거쳐 이들 삼국은 2014년에 ‘유라시아경제연합(EEU)창설 조약’을 체결하기에 이르렀다.

⁴⁴ 김진오, 권기수, 고희재, 박미숙, 김형주, 『남미공동시장 20년 평가와 시사점』, 서울: 대외 경제정책연구원, pp.158-159.

⁴⁵ 최두열, 『아시아 외환위기의 발생과정과 원인』, 서울: 한국경제연구원, 1998, p.235.

이러한 사태들은 범세계적인 수준의 일원적 질서보다는 지역위주의 소다자질서(minilateralism)로 또는 지역질서가 서로 중층적으로 엮이는 혼합적 지역질서의 형태로 재편되는 모습으로 등장하는 계기가 되었다. 더욱이, 2007년 WTO도하 라운드 협상에서 미국, 유럽연합, 브라질, 인도 등 주요 국가들이 이견을 좁히지 못함으로써 범세계적인 규모의 다자간 무역협상은 다시 주춤하게 되면서 지역 간의 무역 자유화와 통합은 보다 현실성 있는 작업이었다.⁴⁶ 물론 이것이 서구식 자본주의 또는 자유주의의 이념적 실패라기보다는 실천적 단계에서 나타나는 불협화음 또는 기능적 미비 등으로 설명될 수도 있다. 지역주의의 확대와 심화는 민주주의, 자유주의, 자본주의의 심화를 저해하지는 않고 있다. 이러한 가치가 지역적으로 변형되어 다양하게 등장하고 있다고 보아야 할 것이다. 일례로 2004년 동유럽 10개국 이 대거 유럽연합에 가입한 것은 그들이 유럽연합의 가치인 인권, 자유, 민주주의, 법치, 평등에 보다 강하게 동화되겠다는 것을 표현한 것으로 보아야 한다. 이러한 가치들을 보건데, ‘서구 민주주의의 보편화’는 적어도 부분적으로라도 일정한 한계 내에서 훨씬 더 국제사회에 잘 흡수되고 있는 것으로 판단할 수 있다. 지금도 마케도니아와 코소보 등이 유럽연합 가입을 서두르고 있으며 ASEAN은 2015년 말까지 아세안 경제공동체를 출범시키겠다고 선언한 바 있다. 동북아시아에서도 ‘아시아인프라투자은행 (Asian Infrastructure Investment: AIIB)’ ‘역내포괄적동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)’, ‘환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)’ 등 지역협력을 강화시키기 위한 다양한 노력들이 동시에 진행되고 있다. 이러한 지역주의의 기저에는 자유무역, 민주주의, 법치 등의 서구식 민주화의 가치가 내재되어있음을 부인할 수 없다. 현재 시점에서 지역주의 형성이 다원론, 다자주의, 합리성, 평등 등의 관점에서 출발하여 제도의 형성과 가치를 수렴하는 것이라면, 이는 국제정치에서 서구식 민주주의를 목격하는 사례라고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 지역주의 또는 지역통합 노력이 ‘서구 민주주의의 보편화’와

⁴⁶ 2013년 12월, WTO 발리 각료 회의에서 선진국 의무 규정인 Section I에서 의무화 수준을 일부 완화하고 개도국 우대를 다루는 Section II에서 대개도국 우대확대를 수용하여 최종합의하여 교착 상태였던 DDA 협상을 정상궤도에 올려놓았다는 평가를 받았다(서진교, 서정민, 오수현, 박지현, 김민성, “WTO 발리 각료회의의 평가와 정책적 시사점”, 『오늘의 세계경제』, vol.13, no.24, 대외경제정책연구원, 2013).

같은 맥락에서 실천적으로 분명히 작동하고 있는 것이라고 판단할 수는 없다.⁴⁷

1) 지역주의의 의미와 동인

사전적 의미에서 지역주의(regionalism)는 “일군의 사람들이 개별적 또는 집합적으로 ‘자신들의’ 지역이라고 인식하는 곳에 충성(loyalties)과 이념(ideas)을 집중하는 복합적인 태도”라고 정의된다.⁴⁸ 지방화(localization)가 범세계화(globalization)의 반정립(antithese)적인 개념이라면, 지역주의는 범세계화와 같은 맥락에 있다는 점에서 구분되며 제도의 일반화나 가치체계의 균일화는 인정하지 않는다는 점에서 보편주의(universalism)나 일방주의(unilateralism)와는 대립되는 개념이라고 할 수 있다. 차라리, 지역주의는 연대(solidarity), 상호의존(interdependence), 제도(institution), 다자주의(multilateralism) 등의 개념과 보다 쉽게 호응된다.

현실 국제무대에서 지역주의의 발생 동인은 크게 세 가지 형태로 등장하였다. 첫째는 유럽연합형 모델이다. 유럽연합은 반세기 이상 지녀온 지역주의의 발전 과정을 겪으면서 점진적 통합 모델이다. 둘째, 아세안과 같이 위기 탈출형 모델이다. 셋째, 범세계적인 자유무역 규범의 좌초로 인해 등장한 소자다주의 모델이다. 국제무대에서 지역주의는 근린국가와는 무역 활성화, 원거리 국가에 대해서는 국내 산업 보호를 기대하는 경제통합적 시각에서 오랫동안 다루어져 왔다. 이는 자유무역은 지향하되, 역내 산업은 보호하는 이중적 경제 정책의 산물이기도 하다. 이 경우 지역주의는 경제적 맥락에서 매우 협소하게 인식된다. 예컨대 “특혜에 관한 무역조건”이라거나 “무역장벽의 제거를 지향하는 정책적 태도”⁴⁹ 등으로 설명되기

⁴⁷ 아세안 경제통합의 제도적 기본 문건인 아세안 헌장(The ASEAN Charter)에도 회원국들이 법치, 굿거버넌스, 민주주의 원칙, 인권 존중 등을 준수할 것을 규정하는 등(2조, 2항) 서구민주주의의 주요한 원칙들이 내포되어 있다.

⁴⁸ Graham Evans and Jeffrey Newnham(1998), p.474.

⁴⁹ Jagdish Bhagwati, “Regionalism versus Multilateralism”, *The World Economy*, vol.15, no. 5, 1992, pp.535-556; L. Alan Winters, “Regionalism versus Multilateralism”, Policy Research Working Paper 1687, World Bank, Nov. 1996, p.2.

때문이다. 이때 지역주의는 지리적으로 밀접한 몇몇 국가가 연합하는 관세동맹이나 단일시장 형성 등의 형식으로 나타나게 된다. 실제로 지역 내의 관련 참여자들이 무역 장벽을 제거하는 등의 협력을 통해 소득 수준을 높이고 이웃국가들과의 소득 격차를 줄이는 것은 매우 중요하다. 그러나 이러한 협력이 지속적으로 유지되기 위해서는 관련 제도의 정비가 요구되며, 각종 정책의 일관성과 통일성이 관련국들 사이에서 조화롭게 유지될 수 있도록 정치적 노력이 필요하다. 역내의 정치적, 정책적 연합은 내부적으로는 회원국들의 응집과 화합을 위하여 끊임없는 논의와 토론의 제도화를 통해서만 규율되기 때문에, 이를 외부에서 볼 때는 하나의 ‘블록(block)’으로 인식되기도 한다.⁵⁰

국제무대에서 지역주의는 단지 인접국가들 간의 무역관계 활성화를 위한 양태에만 그치지 않는다. 현실에서 지역주의는 과학기술, 교통 및 통신의 발달에 힘입어 정치, 사회, 역사, 문화 등 다양한 분야에서 등장한다. 전통적으로 근린국가와는 정치적, 사회적으로 역사를 공유하되, 협력보다는 갈등과 경쟁인 경우가 많았다. 그럼에도 불구하고 근린국가와 경제협력을 토대로 한 지역의 문화와 역사를 ‘지역화’ 하는 것은 매우 긍정적인 선택인 셈이다. 지역 내 참여자들 간 협력과 상호의존이 지역화(regionalization)되고 통합(integration)의 지향성을 띠는 때 지역주의는 보다 분명해진다. 이 시대의 지역주의는 범세계화의 확장과 함께 확대되고 있으며,⁵¹ 지역의 내적동학(internal dynamics)이 커지고 지역 내 행위자들의 전략과 동기가 강력해졌을 때 강화되는 측면이 있다.⁵² 20세기 초반, 독일과 일본이 추구한 제국주의 확대 과정에서 드러나 지역주의는 지역의 패권을 장악하기 위한 일종의 ‘악덕 지역주의(malevolent regionalism)’였고, 제2차 세계대전 이후 1960-70년대에 미국의 패권적 질서 속에서 주도한

⁵⁰ 유럽연합의 경우, 대륙중심의 강력한 내적 제도화로 인해 이민자에 대한 배타성, 무역정책의 내부우선성을 드러내기도 한다. 때문에 비판자들은 유럽연합을 종종 ‘Fortress Europe’으로 표현되기도 한다. 최근의 사례로는 다음 기사를 참고: “Immigration Commissioner denounces ‘Fortress Europe’ at hearing”, *Euractive*, 2014년 10월 1일.

⁵¹ Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*(Third Edition), (New York: Addison Wesley, 2001), p.260; Mary Farrell, “An Introduction”, In *The Global Politics of Regionalism*, Mary Farrell, Bjorn Hettne and Luk Van Langenhove(eds.), London and Ann Arbor: Pluto Press, 2005

⁵² Mary Farrell (2005), p.2.

자유무역주의는 지역의 블록화를 생성한 일종의 ‘경제적 지역주의(economic regionalism)’였다. 그러나 전자는 주도 국가들이 전쟁에 패배하면서, 후자는 보호주의와 식민지 경험을 겪은 제3세계 국가들의 반발이라는 역풍으로 크게 성공하지는 못하였다.⁵³ 다만, 유럽연합의 독특한 경험처럼 관세동맹, 공동시장, 자유무역시대 등의 발전을 거치면서 주권국가 개념을 넘어 지역통합으로 이어지는 신지역주의(New Regionalism)의 모델이 될지는 지켜 볼 일이다.

〈지역주의의 한 형태로서의 경제통합의 단계〉

회원국 간 무역특혜	역내 관세철폐	역외 공동관세	역내 생산요소자유이동	역내 공동경제정책	초국가적 기구
특혜 무역협정					
자유무역협정 (NAFTA, EFTA)					
관세동맹 (베네룩스 관세동맹, 남미공동시장)					
공동시장(EEC)					
경제통합(EU)					

2) 다자주의(Multilateralism)적 거버넌스

지역공동체의 참여자들이 지역화를 통해 연계 되는 이익, 권리, 의무 뿐 아니라 가치의 공유 등이 전제되어야 조직의 지속성이 좌우된다. 거버넌스는 이러한 조건들을 계획하고 운영하는 실천 행위이다. 냉전 이후 본격적으로 등장하기 시작한

⁵³ Mario Telò, “Introduction: Globalization, New Regionalism and the Role of the European Union”. In *European Union and New Regionalism*, Mario Telò(ed). Aldershot: Ashgate, 2001.

신지역주의가 과거의 지역주의와 확연히 다른 점은 바로 심화된 다자주의 형태의 거버넌스를 가진다는 점이다.⁵⁴ UN과 같은 범세계적 국제기구는 형식적으로는 다자주의적 거버넌스를 가지고 있지만, 안전보장이사회의 역할과 구성원 등이 보여주듯이 조직 내부적으로는 국가 간 권리와 의무의 차이가 크게 다르다. 모든 다자주의가 지역주의를 형성하는 것은 아니지만, 반대로 지역주의를 형성하는 단위체들은 대체로 정책의 입안과 결정, 그리고 실천에서 다자주의 형태를 띤다. 이러한 특성은 20세기 후반 이후 형성된 대부분의 지역주의공동체에서 주로 나타난다.

다자주의는, “세 개 이상의 국가들이 모인 그룹에서 국가 정책을 조정하는 관행”, 또는 “어떤 원리에 따라 세 개 이상의 국가들이 관계를 조정해 가는 것” 등으로 정의되며,⁵⁵ 이때 조직의 거버넌스가 어떤 원리에 의해 어느 정도 수준에서 운영되느냐에 성공의 열쇠가 있다. 다자주의는 첫째, ‘조직화의 원리(organizing principle)’, 둘째, ‘숫적 구성의 원리’, 셋째, ‘잠재적 협력의 원리’에 의해 설명된다. 조직화의 원리에 따르면, 다자주의의 구성원들은 지리적, 기능적 범주에 의해 서로 떨 수 없는 상호연관성을 갖게 되며, 상호성의 확산에 대한 기대를 갖는다.⁵⁶ 또한 강제적이지 않은 일반화된 규범-소위, ‘행위의 일반원칙’-을 공유한다. 참여자들은 개별행위자의 개성을 드러내기 보다는

⁵⁴ 종종 다자주의는 종종 거버넌스(governance) 또는 국제레짐(international regime)과 혼동되기도 한다. 간략히 언급하자면, 다자주의는 거버넌스나 레짐의 실천적 원리이다. 이와 관련해서는 다음을 참조. Krasner, Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes and Intervening Variables”, edited by Stephen Krasner, *International Regimes*, Ithaca: Cornell Univ. Press, 1983 ; James N. Rosenau, “Governance, Order, and Change in the World Politics.” In *Governance Without Government: Order and Change in the World Politics*, edited by James J. Rosenau & James J. Rosenau & E. O. Czempiel(eds.), Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992, pp.1-29.

⁵⁵ Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Journal*, vol.45 (Autumn), no.4. 1990, p.731; John Ruggie “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, In *Multilateralism Matters*, John G. Ruggie, New York: Columbia University Press, 1993, p.8.

⁵⁶ John Ruggie(1993)

타자와의 관계를 고려하여 행동할 것을 규범적으로 요구받는다. 57 다자주의에서는 구성원의 숫자가 다수로 구성된다. 비록 참여자의 숫자를 사전 조건으로 지정하지 않지만, ‘지속적으로 간여하는 누구나(not all but everyone)’의 참여를 전제로 셋 이상이 참여할 때 다자주의의 조건에 부합된다. 다만, 다수의 참여자로 구성될 때 다자주의의 의미는 더욱 커지지만, 정책의 입안과 결정, 실천의 과정에서 합의를 얻기 어렵다는 단점이 있다. 마지막으로 다자주의는 구성원들 간의 협력을 전제한다. 58 다자주의의 운영이 조직화의 원리나 상호성의 확산에 대한 기대를 충족시키지 못할 경우, 그것은 형식적 다자주의에 빠질 우려가 있고 이때의 협력은 비대칭적 불균형한 협력이 된다. 그러한 다자주의는 대외정책의 목적으로서 아무런 의미가 없다. 59 다자가 합의를 도출하고 공동의 실천이 가능할 수 있는 것은 조직화의 원리와 상호성의 확산에 대한 협력이 내재되어 있다는 신뢰가 있기 때문이다. 이런 맥락에서 어느 지역의 공동체가 관세동맹 수준의 느슨한 ‘무역파트너’가 되느냐, 외부세계의 위협에 대응하면서 강력한 내적 제도화를 통해 지역통합체로서 국가와 같은 수준의 단일성을 유지하는 새로운 ‘지역연합’이 되느냐 또는 사회적, 경제적, 역사적 가치를 공유하며 지역의 이익을 넘어 지구적 차원의 문제를 해결에 기여하는 공공의 관리자가 되느냐의 문제는 다자적 거버넌스의 성공 여부에 의해서도 크게 좌우된다.

57 James Caporaso, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations,” *International Organization*, vol. 46, no. 3, 1992, pp.599-632.

58 Caporaso(1992).

59 도종윤, “20c 다자주의의 전개와 21c 중견국 외교의 방향”, 『2014 동아시아 다자협력의 제도화: 동아시아 분쟁의 평화적 해결을 위한 다자협력 활성화 방안』, 제주평화연구원, 2014.

2. 지역주의의 실제

1) 지역 공동체의 성립

기존의 지역주의가 무역의 활성화에 주요 동인과 목적이 있었고, 지역화가 만들어낸 독특한 개성은 그 부산물이었다면, 탈냉전 이후 등장하고 있는 (신)지역주의는 범위의 측면에서는 보다 포괄적이며, 제도화의 측면에서는 보다 개방적이다. 마리오 텔로(Mario Telò)에 따르면, 지역주의는 지역 묶음(regional grouping)의 단계로 표현되는데, 즉, ‘지역화(regionalization)’, ‘지역포럼(regional forum)’, ‘국가주도 지역협력(state-promoted regional cooperation)’, ‘관세동맹 및 공동무역정책(a custom union and a common trade policy)’, ‘경제통합(economic integration)’, 그리고 ‘지역결합(regional cohesion)’ 등이 그것이다. ‘지역화’는 일정 지역에서 국경을 넘어 공적·사적 실체가 사회적·경제적 협력을 구현하는 형태이고, ‘지역포럼’은 공식적·비공식적 정부 간 대화와 협력으로 나아가는 첫 단계로서 각종 비즈니스 그룹과 시민 사회 등이 느슨한 구조 속에서 공개적으로 상호작용하는 형태이다. ‘국가주도 지역협력’은 정부가 나서 무역 및 투자 장벽을 해소하기 위한 정책 결정을 이루는 단계인데, 일부 미묘한 사안을 해결하기 위한 분쟁해결 메커니즘을 도입하기도 한다. ‘관세동맹 및 공동무역 정책’은 참여자들이 공동 대외관세를 부과 하고, 공동 대외무역정책을 입안한다. 더 나아가 ‘경제통합’에 이르게 되면 참여국들은 공동시장을 형성하고 참여자들은 단순한 협력 뿐 아니라 정부간주의(inter-governmentalism)를 통해 참여 국가들의 정책을 조율하며 때로는 초국가적 제도가 창설되기도 한다. 마지막으로 ‘지역결합’의 단계에 이르면 이상의 다섯 가지 단계를 포함하는 사회·경제적 구조를 형성하며 내부적 비대칭성은 최소화하고 대외적 영향력은 증대시키는 수준에 이르게 된다.⁶⁰

⁶⁰ Mario Telò, (2001), pp.71-72.

이러한 구분을 바탕으로 각 지역의 지역화 사례를 비교하기 위한 범주적 구상이 가능하며, 지역주의의 윤곽을 대략 그려볼 수 있다. 예컨대, 조반니 카파넬리(Giovanni Capannelli)는 유럽과 아시아의 지역주의를 비교하기 위하여 기능적 차원에서 범주화하였는데, 지역협력의 동인(Regional Cooperation Triggers), 리더십(Leadership), 지역수준의 제도(Regional Institutions), 기둥(Pillars) 그리고 기동성(Mobilities) 등으로 지역주의의 심화 정도를 구분하였다.⁶¹

〈지역공동체 비교〉

구분	유럽연합	아세안	유라시아 경제공동체	남미공동시장
회원국 (Membership)	28개국	10개국	러시아, 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄	아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이, 베네수엘라
협력의 동인 (Regional Cooperation Triggers)	- 양차세계대전 - 비교적 긴 논의의 기간	- 냉전 - 1997-1998 경제위기	- 구소련해체 (CS) - 유라시아주의	- 긴 통합 노력 - 냉전 종식 - 외채위기 - 아르헨티나/브라질의 신정부 수립 - 자유무역주의
리더십 (Leadership)	- 독/불의 선도 - 중·소국가들의 기능적 역할	- 우월한 위치의 지도국 없음	- 러시아	- 브라질/아르헨티나
제도화 (Regional Institutions)수준	- 심화·확대	- 미흡	- 미흡	- 미흡
기둥(Pillars)	- 경제 - 외교 - 사법, 내무	- 정치·안보 공동체 - 경제 공동체 - 사회·문화 공동체	- 모호	- 공동시장 지향
기동성 (Mobilities)	- 정례화된 모임 - 개방된 협력	- 정례화 - 비개방성(아세안 헌장)	-	-
지역 묶음 단계	- 경제 통합 및 지역적 결합의 중간 단계	- 지역포럼	- 국가주도 지역협력	- 관세동맹

출처: Giovanni Capannelli, "ASIA and EUROPE: Comparing Approaches to Regionalism" (2009)를 참고로 저자가 일부 내용 추가.

⁶¹ Giovanni Capannelli, "ASIA and EUROPE: Comparing Approaches to Regionalism", April, 2009.

지역주의의 모델로서 유럽연합은 그 동안 성공적인 지역통합을 이루었다. 1993년 마스트리트 조약을 통해 유럽연합은 대내적으로 상품과 무역에 관한 경제통합 뿐 아니라, 외교와 내무·사법에 관한 일정한 권한을 보조성의 원칙과 비례성의 원칙에 따라 회원국과 함께 행사한다. 2009년 리스본 조약이 발효되면서 유럽시민(European Citizen) 개념이 적용되기 시작하였고, 역사적, 문화적으로 유럽은 하나라는 가치가 보다 적극적으로 공유되기 시작하였다. 대외적으로는 소위 유럽화(Europeanization)를 통해 인권, 평등, 민주주의, 법치 등을 인류공동의 가치로 전파하고 있다. 유럽은 그들만이 가진 독특한 노마티브 파워(normative power)/시빌리언 (civilian power) 개념을 중심 가치로 냉전 시기 미국, 소련 등이 형성했던 고전적인 파워 개념에 도전하고 있다. 그러나 2008년부터 닥치기 시작한 세계 금융위기와 실질적인 제로 성장에 따른 경제 침체로 유럽통합은 제동이 걸린 상태이다. 다른 한편으로 통합에 대한 위기론이 맞닥뜨린 보다 큰 문제는 거버넌스에서 ‘민주주의 결핍’의 우려가 갈수록 커지고 있다는 점도 간과할 수 없다. 이는 크게 두 가지로 집약된다. 첫째, 유럽의 각종 제도(기관)가 유럽시민들로부터 직접 수권(授權)하지 않았다는 점이다. 비록 유럽의회가 유권자들의 직접선거를 통한 대표자들이 정책의 수립과 결정에 참여하고 있지만, 실질적인 권한을 행사하고 있는 유럽연합 집행위원회와 유럽이사회, 유럽사법재판소가 유럽 차원에서 민주적 절차에 따라 선출된 인사들이 아니라는 점은 큰 약점이다. 유럽의회 선거 역시 유권자들의 무관심으로 투표율이 갈수록 저조해지고 있어 유럽연합의 거버넌스에 대한 정당성을 찾기 위한 고민은 더욱 커지고 있다. 둘째, 리스본 조약 이후 더욱 커지기 시작한 다수결제도의 확산이다. 이는 일부에서 국가 주권에 대한 큰 도전으로 받아들이고 있다. 유럽연합 탈퇴를 배경으로 한 영국의 재협상 요구는 넓은 의미에서 유럽연합의 다자주의적 거버넌스에 대한 불만이 드러난 것으로 해석될 수 있다. 그리스의 채무 불이행 조건 개선 요구와 유럽연합 탈퇴 사이의 갈등은 여전히 유럽연합의 구성원들 사이에서 다자주의 거버넌스에 균열이 있음을 보여준다. 또한 2014년에 두드러진 유럽회의주의자(Euroscepticism)들의 부상은 유럽이 가진 정체성(identity)뿐 아니라 거버넌스에서 국가와 민족의 개성과 특성이 발현되지 못하고 있다는

판단에서 비롯된 것이다.⁶²

아세안의 경우 2007년 채택된 아세안 헌장(ASEAN Charter)을 바탕으로 10년 가까이 경제통합을 야심차게 추진해 왔다. 아세안은 지구상 유럽연합에 가장 근접한 지역주의 세력으로 기대를 받고 있다. 그러나 내륙의 회원국들과 해양의 회원국들 간의 경제적 이해관계의 충돌과 역사적, 문화적 경험의 차이는 본격적인 지역주의 실체로서 의구심을 자아내고 있다. 아세안은 산업과 무역 등 경제면에서 여전히 역내의 ‘자기충족적요건’을 갖추지 못하고 있으며, 외부 세계에 많은 것을 의존하는 한계를 안고 있다. 경제통합의 초보적인 단계임에도 불구하고 안보통합, 사회문화 통합을 동시에 추진하면서 정책의 시너지 효과보다 정책의 상호 간섭에 대한 우려가 높다. 안보면에서 볼 때, 남중국해에서는 중국과 미국의 해양질서가 충돌하면서 역내의 국가들이 그들의 안전을 외부에 의존해야 하는 것도 여전히 한계점으로 지적된다. 다자주의 측면에서 보았을 때도 아세안은 개방성에 의문을 갖게 한다. 다자주의의 수적구성의 원리에서 보듯, 일정 조건을 준수할 의사만 있으면, 구성원이 될 수 있는 개방성을 특징으로 한다. 그러나 ASEAN인 2007년 내놓은 “The ASEAN Charter”의 경우, ASEAN 국가들의 회원국을 미리 명시적으로 제시함으로써 회원국의 참여를 잠정적으로 제약하는 면이 있다(3장 4조). 비록 별도의 조항을 통해 회원 가입 규정을 두고 있기는 하지만(3장 6조) 이는 ASEAN을 구성하는 국가들을 이미 명시하고 있는 위 조항과 충돌할 가능성이 있다. 출범 50년이 거의 다되어 감에도 불구하고 아세안이 여전히 관세동맹 조차 맺고 있지 못하다는 것은 이와 같은 여러 한계의 반영이라고 볼수 있다.

2014년에 관세동맹을 선언함으로써 유라시아경제공동체는 외적으로는 아세안에 앞서, ‘국가주도의 지역협력’ 또는 ‘관세동맹’의 단계로 접어들었다고 평가할 수 있다. 그러나 유라시아는 경제통합에 앞서 지역의 정서로서 러시아와 인근의 민족들에게 매우 의미 있는 지역화를 이루고 있다.⁶³ 이는 ‘유라시아주의’라는 독특한 지역 정서를 통해 드러난다. 역사학자 베르나드스키(Γ.

⁶² 유럽회의주의 관련해서는 Paul Taggart and Aleks Szczerbiak, “Introduction: Opposing Europe? In *The Politics of Euroscepticism in Europe*, Oxford Univ. Press, 2008.

⁶³ 소위 Post-Soviet 국가들의 블록화 움직임을 러시아가 경제 통합을 이용하여 소비에트 연방의 부활을 시도하는 것 아니냐하는 우려를 낳고 있다.

В е р н а д с к и й)는 1932년 “유라시아주의: 선언, 공식화, 테제”에서 “유라시아주의는 러시아-유라시아 세계의 문화적 독특성을 확산하는 정치적, 이념적, 정신적 운동”이라고 정의하기도 하였다.⁶⁴ 이들처럼 초기 유라시아주의자들은 문화적 상대주의자들이었으나, 동시에 유럽중심의 이데올로기-가톨릭, 유럽문명의 우월성에 반감을 가진 사람들이었다. 따라서 유라시아주의자들은 아시아의 동양적 전통과 유럽의 서구적 전통 사이에서 중간자적인 특성을 가진 러시아인들이 발견한 독자적인 노선 즉, 제3의 길에 대한 확신을 추구하였다. 그리고 그러한 태도는 ‘유라시아’라는 러시아 중심의 러시아식 지정학의 탄생으로 대변되었다.⁶⁵ 그들의 이러한 태도는 또한 20세기 후반 이후 유럽-미국 간 ‘대서양주의’에 대한 대응으로 들어 나기도 한다. 반서구적 태도의 산물로서 유라시아주의는 종종 같은 반(反)서구주의적 문화인 이슬람과도 연계성을 갖으며, 심지어 현실에서는 극우적 색채를 띠기도 한다. 그러나 지역주의 관점에서 유라시아 공동체가 그 이전의 단계인 ‘지역화’와 ‘지역포럼’의 단계를 성숙할 수준만큼 거친 후에 ‘국가주도 지역협력’의 단계로 접어들었는지는 의문이다. 오히려 일부에서는 ‘유라시아’의 개념 자체를 모호한 것으로 보는 시각도 있으며,⁶⁶ 중앙아시아 지역의 국가들은 실제 경제적 의존에 있어 러시아보다 중국에 의존도가 크다. 이는 정신적 측면의 유라시아주의를 넘어 물질적으로 유라시아의 지역주의를 형성할 수 있는지에 대한 의문을 품게 한다. 또한, ‘지역주의’의 형성은 ‘범세계화(globalization)’와는 대립적이지 않다는 특성을 보이는데, 유라시아경제공동체가 반세계화의 산물인 유라시아주의에 입각해 있다는 것은 그들이 ‘민족주의’가 아닌 ‘지역주의’로 부상할 수 있을지 미래를 장담하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 러시아의 정체성, 사상성, 발전 방향 등을 담지하고 있는 러시아의 유라시아주의는 러시아의 힘을 바탕으로 그들의 대외정책에서 강력한 사상적 뒷받침이 되고 있기 때문에 유라시아식 지역주의의 형성은 제도의 완비와

⁶⁴ 박혜경, 신유라시아주의의 의미와 한계를 둘러싼 다양한 논쟁들, 『노어노문학』, vol.26, no.4, 2014, p.378.

⁶⁵ 배규성, “러시아 대외정책의 새로운 사상적 기초로서 신유라시아 주의”, 『국제정치연구』, vol.6, no.1, 2003, pp.90-96.

⁶⁶ 유럽연합 대외관계청(European External Action Service)의 경우, ‘유라시아’ 범주를 ‘지역(Region)’ 정책의 차원에서 다루고 있지 않고 있다. 2000년대 중반, 유럽연합은 2025년 미래를 기준으로 러시아 중심의 ‘유라시아’ 통합 가능성은 불가능할 것으로 진단한바 있다.

상관없이 독특한 전개과정을 만들어 나갈 것으로 보인다.

2) AIIB와 TPP의 등장

동북아시아는 다른 지역에 비해 비교적 지역통합, 지역주의 형성이 더디게 진행되고 있다. 기존의 ASEM과 APEC은 지역주의적 제도라기보다는 오히려 지역 대 지역 또는 범지역간 파트너 십에 가까웠다. 이처럼 동아시아가 인종적, 문화적, 역사적 동질감이 많음에도 불구하고, 지역통합 논의조차 쉽게 이루어지지 않는 것은 러시아, 중국, 미국, 일본 등이 지역 내에서 영향력을 일정부분 분할하고 있기 때문으로 판단된다. 또한 대륙과 해양, 동쪽과 서쪽, 남과 북의 편차가 크고 국민소득 수준의 차이가 큰 것도 통합의 장애요인이라고 하겠다. 그러나 무엇보다 세계적인 강대국-미국, 러시아, 중국, 일본-들이 한결같이 동아시아에서 세력권을 형성하여 영향력을 행사하려는 태도를 버리지 않기 때문이다.

이런 가운데 중국이 주도하는 아시아인프라투자은행(AIIB)의 설립 협정이 2015년 6월 29일에 체결되었다. 이것이 새로운 세력 형성을 의미하는 것인지, 지역주의의 새로운 좌표가 될 것인지는 조금 더 시간이 흘러야 분명해 질 것이다. 전 세계 57개국이 설립 조약 체결국임에도 불구하고, 주요국가 중에서는 미국과 일본이 참여하지 않은 것은 이러한 모호함을 분명히 보여준다. 당초 설립을 위한 문제의식은 아시아의 경제 성장에 비해 이를 뒷받침 해 줄 금전적 지원을 모색해보자는 데 있었다. 그러나 실상은 중국이 추진하는 소위, ‘일대일로’ 정책의 집행 과정 중에 마주치게 될 아시아 개도국의 인프라 사업에 진출하기 위한 제도적 플랫폼으로서의 역할이 더욱 컸다는데 이의를 제기하기 어렵다. 더 나아가 AIIB의 출범은 중국 위안화의 결제를 증가시키게 될 것이며, 이로 인해 위안화 국제화를 보다 쉽게 이끌 것으로 보인다.⁶⁷

⁶⁷ 이승주, “동아시아 지역 아키텍처 재설계의 국제정치: 거대 FTA와 AIIB를 중심으로”, 『JPI 정책포럼』, no.22, 2015, p. 7.

미국과 일본은 AIIB가 국제금융질서, 더 나아가 세계경제질서 재편의 시발점이 될 수 있는 잠재력을 갖고 있다는 데는 수긍하고 있다.⁶⁸ 문제는 중국이 기존 세계경제질서를 재편하려는 전략으로 이 같은 시도를 하고 있다고 보고 있다는 것이다. 이는 “동아시아 지역아키텍처의 재설계에도 상당한 영향을 미치는 전략적 이슈”라는 분석이 가능하다.⁶⁹ 다만, 일본의 경우 AIIB가입의 손익 계산이 덜 끝났기 때문에 매우 신중한 입장이며, ODA 및 아시아 개발은행에 대한 지분 증가 등으로 AIIB에 대하여 대항하는 모습을 보이고 있다.

중국 정부는 AIIB가 중국 중심으로 운영되지 않을까하는 의심을 불식시키기 위하여 의사결정을 중국이 주도하는 투자위원회가 아닌 이사회에 위임하고, 투자에 환경, 인권 등을 주요 평가요소로 두며, 의사결정의 거부권을 명문화 하지 않는 등 신축적인 태도를 보였다. 또한 지분율은 30%에 달하지만 투표권은 26.06%만 행사하겠다고 밝힘으로서 중국에 대한 의심을 거두려고 노력하고 있다.⁷⁰ 원 가입국 57개국이 모두 중국의 영향력 확대에 수긍하는 것은 아니지만, 중국 발 국제제도의 탄생은 그 자체로도 의미를 부여할 수 있을 것이다.

한편 TPP는 세계적인 규모의 무역자유화가 지지부진하자 이를 타개하기 위한 경제 전략으로 제시되었다. 당초 2005년 환태평양의 소국 4개국이 처음 발의한 이 모임은 2008년의 글로벌 경제위기 이후 세계경제의 낮은 성장률과 무역 성장률 감소로 인해 양자 FTA의 효용성에 대한 의문이 제기되었다. 더 나아가 도하 개발 아젠다가 여전히 만족할 만한 답을 내놓고 있지 못하자 새로운 타개책을 모색하게 되었다. 따라서 지역 내의 소규모 참여자들 간의 FTA가 시도되기 시작하였다. 예컨대, 미국과 유럽연합간에 협상이 진행 중인 ‘범대서양무역투자동반자협정(TTIP)’을 비롯하여 ‘환태평양경제동반자협정(TPP)’ 등 복수국 간 지역 FTA가 최근 5년간의 두드러진 현상으로 나타나고 있다.⁷¹ 이런

68 “〈위안화 기축통화〉美, 中 화폐 부상을 용인한 진짜 이유는”, *연합뉴스*, 2015년 12월 1일

69 이승주(2015), p.8.

70 “AIIB 총재 “중국 지분 30%나 투표권은 26.06%만 행사”, *뉴시스*, 2015.12.01, 중국은 투표권의 26.06%를 확보함으로써 주요사항 의사 결정시 75%찬성이라는 규정에 대해 실질적인 거부권을 지닌다.

71 김홍중, “지역경제협력으로 본 동아시아 지역주의의 현황과 전망”, 『JPI 정책포럼』, no.21, 2015, p. 5.

가운데 태평양동반자관계(Trans-Pacific Partnership: TPP)가 2015년 10월 5일 애틀랜타각료회의에서 전격 타결되었다. 7월 말에 있었던 TPP 각료협상이 아무런 성과없이 끝나자 한때 협상조기타결에 회의론이 있었으나, 미국을 비롯한 12개 아시아 태평양 국가들이 참여하는 세계최대의 다자간 FTA가 성사되었다.⁷² 한국은 일본과 멕시코를 제외한 다른 10개국과 특혜무역협정을 맺고 있으나, TPP가 갖고 있는 추가 개방 여력과 통합원산지규정 등은 매력적인 것으로 판단하고 있다.⁷³ TPP는 미국 주도의 지역 FTA로서 미국의 동아시아 정책의 중요한 축으로 기능해 왔으며, 그 속성상 동아시아 지역주의와 대립하고 있다. 특히 아세안 중심주의를 전혀 인정하지 않고 있다. 향후 TPP의 파급 효과와 역외 관심국의 참여 시기가 주요 이슈로 대두될 것으로 전망되고 있다.⁷⁴

국제정치적 측면에서 볼 때 TPP는 오바마 대통령의 ‘아시아로의 귀환’ 정책의 한축을 채운 것으로 평가된다. “중국의 부상에 직면한 미국 정부는 자국을 ‘아시아태평양 세력(Asia Pacific Power)’으로, 오바마 대통령은 미국 ‘최초의 태평양 대통령(America’s first Pacific President)’으로 지칭하는 등 미국 외교정책의 중심을 아태 지역으로 이동시키려는 의사를 지속적으로 밝혀 왔기” 때문이다.⁷⁵ 이러한 태도는 세계 경제위기 이후 침체된 유럽과는 달리 아시아 경제가 상대적으로 덜 위축되어 있으며 아시아와의 경제적 관계를 의미 있게 지속하지 못하면 미국의 외교 및 안보 정책에서도 영향력이 줄어들 수밖에 없다는 인식이 함께 했기에 가능했다. 군사적 측면에서 한국, 일본, 호주 등과 네트워크를 구축하여 중국을 견제하는 데 초점이 맞춰졌다면, TPP는 중국을 배제함으로써 중국의 영향력을 축소하려는 의도를 담고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 추정은 국내외의 많은 전문가들의 한결같은 지적이다. TPP가 급격히 속도를 낸 것 역시 중국이 추진하는 AIIB가 2015년 6월 29일 전격적으로 설립 서명을 체결한 데서 오는 위기감도 한 몫 한 것으로 보인다.⁷⁶ 일본은 취약한 농업분야의 개방에

⁷² “TPP 협상 마침내 타결…세계 최대 무역협정 탄생한다”, *연합뉴스*, 2015년 10월 5일

⁷³ TPP 참여국들은 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이(2005), 미국, 오스트레일리아, 페루, 베트남(2008), 말레이시아(2010), 캐나다, 멕시코(2012), 일본(2013) 등이다.

⁷⁴ 김홍중(2015), p.6.

⁷⁵ 이승주(2015), p.2.

⁷⁶ “세계 최대 무역협정 TPP협상 타결 선언”, *한겨레*, 2015년 10월 5일

주저하는 태도를 보이다가 지난 4월 말, 미일 정상회담 이후 미국과 TPP 출범을 위한 공조가 보다 빨라졌다. 당시 미국과 일본은 각기 자동차 부분과 농업부문에서 양보할 수 없는 간극을 확인했지만, 이후 관세 철폐에 대해 예외를 인정했다는 것이다.⁷⁷ 일본은 중장기적 성장전략의 주요 수단은 물론, 아시아·태평양 지역에서의 중국 견제 및 자국의 영향력을 유지하기 위하여 TPP를 활용하고 있다는 분석이다.⁷⁸

V. 한반도의 조건

1. 한반도를 둘러싼 지역주의의 확장

1) 지역주의의 단계

한반도를 중심으로 보았을 때 동북아시아 지역은 가장 초보단계인 ‘지역화’ 수준에 머물고 있는 것으로 판단된다. 동북아 국가들은 물론 남북한의 경우도 비록 제한적이기는 하지만, 공적·사적 실체가 사회적·경제적 협력을 구현하는 형태를 띠고 있으며 ‘동북아시아’라는 지역적 관념에 대한 관심도가 점차 증가하고 있기 때문이다. 다자적 원칙에 의하여 6자회담이 진행될 때는 의제가 단순하고 순간적이기는 하였지만, 지역의 국가들이 일정 주제에 대해 상호작용하는 ‘지역포럼’ 형태를 띠기도 하였다. 그러나 상호작용이 지속적이지 못하였고, 실천에 한계가 있었으며 역사적, 문화적 ‘지역화’가 명시적, 묵시적으로 합의되지 못한 채 고착화되지 않았다는 점이 지적된다. 또한 남북관계를 제외하더라도 한·중·일 간의

⁷⁷ “Japan, U.S. trade chiefs continue TPP talks ahead of summit”, *Japan Times*, April 20, 2015.

⁷⁸ 이승주(2015), p.3.

공식·비공식적인 다자적 정부간 교류가 여전히 긴장상태를 유지하고 있다는 점에서 완성된 지역포럼의 성격으로 보기 어렵다. 그러나 대한민국 정부가 통일정책으로 제시한 ‘한반도신뢰프로세스’에서, 민생 인프라 구축을 위하여, 나진-하산 물류 산업과 남북러 협력사업, 남북중 3각 협력 등 국제사회를 포괄하는 공동번영의 길을 제시하고 있다는 점은 주목할 필요가 있다. 이는 ‘동북아평화협력구상’에서도 비슷한 맥락으로 풀이되고 있다. 예컨대, 기존의 아시아·태평양지역의 협력체-아세안+3, 한중일 3국협력, EAS, ARF, APEC 등에서는 미비한 다자협력체를 보다 활성화시키고 미개척 분야에서는 새로운 메카니즘을 창출하겠다는 의지를 갖고 있다는 것은 지역주의의 단계인 ‘국가주도 지역협력’ 까지 예고하고 있는 것이다.

한편, 2015년 들어 긴박하게 돌아갔던 지역주의 형성 노력은 주목할 만하다. 한국은 AIIB에 참여하겠다는 뜻을 분명히 밝혔지만, 아직 실체가 드러나지 않아 판단이 어렵다. TPP참여의 경우 실익과 손해에 대한 의견이 분분한 가운데, 미국과의 동맹이라는 정치적 입장에서 보았을 때 원가입국의 위상을 누리지 못하게 된 것은 아쉬우나 TPP의 성격이 아시아적이라기보다는 아시아태평양 국가들의 FTA라는 측면에서 지역주의의 정체성과는 거리가 있어 보인다.

2) 다자주의 원칙

박근혜 정부의 대외정책 기조에서 ‘동북아평화협력구상’은 다자주의를 근간으로 하고 있음을 명시적으로 밝히고 있다. 다만, ‘대화와 협력을 통한 신뢰 구축’의 방식이 어떤 것인지에 대해서는 분명히 드러나 있지 않다. 이는 다자주의의 원리를 구성하고 있는 ‘조직화의 원리’와 ‘상호성의 확산’에 대한 기대가 확실하게 드러나고 있지 않기 때문이다. ‘조직화의 원리’는 다자주의가 실현되었을 경우, 실천 속에서 형성되는 것이므로 참여자들의 역사적, 문화적, 사회적 가치에 대한 태도가 중요한 전제가 된다. 이런 의미에서 동아시아가 가진 연대감과 공동의 역사의식의 회복은 ‘동북아평화협력구상’이 선결해야 할 할 조건이다. 또한 상호성의 확산을 위하여, 정치적, 경제적 조건을 규율하고 이익을

배분할 수 있는 제도의 완비가 필요하다. 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화구상이 모두 강조하고 있는 ‘신뢰’의 구축은 조직화의 원리나 상호성의 확산 모두를 위하여 매우 중요한 의미를 갖는다. 그러나 신뢰의 구축은 과정이 아니라 결과의 산물이므로 이를 어떤 실천사업으로 열매를 맺도록 하는 것인가에 성패가 있다. 이런 맥락에서 유라시아이니셔티브는 ‘신뢰’ 구축을 위한 전략, 실천 방안으로서 가치를 가진다. 그러나 유라시아이니셔티브가 가진 지리적 광역성과 의제의 스펙트럼이 제한적이라는 것은 실천의 과정에서 염두할 사항이다. 말하자면, 이미 러시아 중심으로, ‘지역화’를 넘어 ‘국가주도의 지역협력’을 형성하고 있는 ‘유라시아경제공동체’와의 접점을 어떻게 찾을 것인가가 과제이다. 또한 유라시아주의에 기반하여 러시아가 서구에 대항하며 100년 동안 쌓은 역사적, 철학적 담론의 성격을 파악하는 것이 우선순위다. 때문에 동아시아의 맨 끝에 있는 우리가 전략적 타이틀로 ‘유라시아 이니셔티브’를 제시하려 한다면, 유라시아주의에 대한 보다 깊은 이해와 성찰을 통해 공유할 가치를 설정하는 작업이 필요하다. 대한민국 정부가 내놓은 물류-에너지 인프라를 위한 네트워크 구축이 유라시아이니셔티브의 실천적 성격을 갖고 있다면, 그러한 실천이 어떤 가치 분화 속에서 탄생했는지에 대한 공감대를 유라시아 중심 세력과 공유할 필요가 있다. 광역화가 문제라면, 오히려 ‘유라시아주의’로 이미 지역화된 유라시아를 분절화시켜 동북아의 지역주의의 한 부분으로 담을 수 있는가의 문제로 전략을 귀결시키고, 의제가 제한적이라면 유라시아지역의 국가들과 관련의제에 대하여 개방된 태도로 토론하는 것이 필요할 것이다.

3) 기능적 구분

지역주의의 물리적 형태는 대체로 ‘지역공동체’로 나타난다. 따라서 앞서 카파넬리의 구분처럼 참여자, 협력의 동인, 리더십, 제도화, 기동, 기동성 등의 면에서 세 가지 정책기조가 지역주의적 요소를 얼마나 담고 있는지에 대한 검토가 필요하다. ‘참여자의 숫자’는 조직화의 원리와 상호성의 원칙이 공유되어 다자주의가 작동할 수 있는 수준에서 결정된다. 따라서 한반도를 넘어 동북아,

또는 유라시아 지역으로 참여자를 확대할 경우 이에 대한 고려가 필요할 것이다. 즉, 어떤 상호성을 공유할 수 있느냐, 조직화의 원리를 적용할 수 있는 문화적, 역사적 맥락을 나눌 수 있는 지역까지가 지역주의의 영역이 될 것이다. 이런 면에서 ‘동북아평화협력구상’과 ‘유라시아이니셔티브’는 참여자에 제한을 두지 않는 개방성을 띠고 있다. 그러나 이러한 개방성이 방만해지지 않기 위한 내적 구성원리를 도출하는 작업은 지역화의 지속성과 통일성을 위하여 필요하다. 참여자들의 ‘협력의 동인’은 국제정치적 배경을 공감하고 주어진 과제를 함께 타개할 공감대가 형성되어야 할 것이다. 이런 맥락에서 한반도의 통일, 연성안보를 통한 다자협력체의 구상, 범대륙적 차원의 물류 및 교통수단의 건설이 협력의 동인으로 작용할 것인지에 대한 판단이 필요하다. 이를 위해서는 이니셔티브의 제시와 함께, 참여자들의 의견을 청취하여 토론하는 작업도 동시에 진행되어야 한다. ‘리더십 측면’에서는 아세안이나 남미공동시장에서 보듯 참여자들 간의 침예한 대립이 있을 수 있다. 대한민국 정부가 추진하고 있는 중견국 외교가 이러한 리더십의 어느 부분에서 있을 것인지에 대한 판단이 필요하다. ‘믹타(MIKTA)’처럼 지리적 한계를 넘어 기능적인 수준에서의 결합은 분명 의의가 있으나, 동북아시아의 지역주의에서 이 같은 외부적 요소는 한계가 있다. ‘기둥의 설정’은 어떤 과제를 최종적인 목표로 삼을 것이냐와 연관되어 있다. 한반도 신뢰프로세스와 동북아평화협력구상의 경우 과정적 측면에 강조점을 두고 있으므로 보다 구체화된 단기적 실천 과제와, 장기적인 목표 과제를 함께 설정하여 단계별 전략을 세울 필요가 있다.

4) 통일외교의 지역주의와의 연계

대한민국 정부의 통일정책의 근간은 1989년에 입안되어 1994년에 보완된바 있는 “민족공동체 통일방안”으로 집약될 수 있다. 이는 자주, 평화, 민주의 원칙하에 화해협력-남북연합-통일국가로 가는 점진적이고 단계적인 통일 방안이다. 정권 교체에 따라 실천 전략에서 다소의 변형은 있었으나, 이 같은 기조는 일관되게 유지된 것으로 판단된다. 이런 가운데 박근혜 정부는 통일정책의 기반을

다지기 위한 방안의 중심에 “한반도 신뢰프로세스”를 두고 있다.

....남북간 신뢰는 서로 대화하고, 약속을 지키며, 호혜적으로 교류·협력을 해나가는 과정에서 점진적으로 축적될 수 있다. 남북간 신뢰 형성 노력과 함께 북한의 도발과 합의 파기 등 잘못된 행동에는 강력하게 대응하여 북한이 남북 간 그리고 국제사회와의 합의를 준수하도록 만드는 것도 진전과 후퇴를 반복해 온 남북 관계의 악순환을 끊고 지속가능한 발전의 토대를 만들기 위해 반드시 필요하다....⁷⁹

한반도 신뢰프로세스는 그동안 대한민국 정부의 공식통일방안으로 지속적으로 유지되었던 ‘민족공동체 통일방안’에 근거를 두고 있다. 더 나아가 단계적 통일 방안의 첫 단계인 ‘화해와 협력’이 남북한 간에 여전히 정착되지 않았다는 문제의식에서 출발한 것으로 보인다. 그러나 한반도 신뢰프로세스의 중심 의제인 ‘신뢰’의 개념이 모호하고 국제정치학에서 논의되고 있는 ‘신뢰구축 이론’이 직접 적용될 수 있을지에 대한 의문이 있다. 그 이유는 ‘신뢰구축이론’이 냉전 시기를 배경으로 한 군사적 협력방안에 집중되어 있기 때문에, 이를 같은 맥락 속에서 모델화하기 어려우며, 남북의 현실에서 당장 전략화하기에도 한계가 있다는 것이다.⁸⁰ 이런 단점을 보완하고자, 정부는 2014년 3월 28일, “한반도 평화 통일을 위한 구상(드레스덴 선언)”을 내놓으면서, 한반도 신뢰프로세스의 실천사업을 보다 구체화시켰다. 이에 따르면, 첫째, 남북한 주민들의 인도적 문제부터 해결해 나갈 것, 둘째, 남북한의 공동 번영을 위한 민생 인프라를 함께 구축해 나갈 것, 셋째, 남북 주민 간 동질성 회복에 나설 것 등을 제시하였다. 그러나 이러한 조치는 역시 ‘제안’적 성격에 그치고 있으며, 북한의 동의와 협력이 없는 상태에서는 추진 동력을 찾기가 어렵다. 다만 이러한 주장이 동북아평화협력구상, 유라시아이니셔티브 등 동북아시아의 지역주의 구축과 연계될 필요는 있다.

⁷⁹ 통일부, 『2015 통일백서』, 통일부, p.31.

⁸⁰ 신뢰구축 이론과 한반도 신뢰프로세스의 이론화 작업에 대해서는, 박인휘, “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안”, 『통일정책연구』 22권 1호, 2013, pp.27-52 참조.

한편, 박근혜 정부의 대외정책의 근간인 동북아평화협력구상은, 그 목표로 첫째, 다자간 대화와 협력의 관행 축적을 통한 신뢰구축으로 동북아지역의 평화와 협력의 문화를 정착시키고, 둘째, 역내 협력 메카니즘 구축을 통한 지속 가능한 평화와 번영의 기반을 확보하며, 셋째, 북한의 국제사회 참여를 유도하고 북핵 문제 해결에 긍정적 기여를 하면서, 동북아 다자안보 협의체를 추진해 나가는 것을 제시하고 있다. 이 구상 역시 한반도신뢰프로세스와 영역은 다르지만 ‘신뢰’ 외교의 한축을 이루고 있으며, 한반도신뢰프로세스와 상호작용하면서 일관된 원칙을 내세우고 있다는 점에서 강력한 연관성을 갖는다. 또한 ‘비전통 연성안보’가 다자협력의 시작이며 이를 통해 정치 군사 이슈로 협력 의제를 확대하겠다는 전략적 의지를 내세우고 있다.⁸¹

2. 한반도의 지정학 탈출전략: 유라시아이니셔티브

‘유라시아’ 개념은 매우 모호하면서, 때로는 전략적인 개념이다. 유라시아는 지리적 개념일 뿐 아니라, 역사적, 문화적, 철학적, 정치적 개념이기도 하기 때문이다. 유럽은 유라시아를 경제적 잣대로 그리는 것은 상상(imagine)일 뿐이라고 일침을 놓고 있다. 그럼에도 불구하고 국내의 연구를 비롯하여 실무 영역에서도 유라시아의 원류와 개념을 지리적 개념, 또는 산업 개념의 플랫폼으로 다루려는 경향이 있다. 러시아 중심의 ‘(신)유라시아주의’가 서구의 세계화에 대응하는 이데올로기적 기반을 갖고 있다는 것이 러시아의 진실이라면, 유라시아 대륙 끝의 유럽(서구)은 차라리 이를 경계할 수 있는 전략 수립이 필요한 상태다.⁸²

이런 가운데, 2013년 10월 18일 박근혜 대통령은 ‘하나의 대륙’, ‘창조의 대륙’, ‘평화의 대륙’ 등 세 가지의 ‘유라시아 이니셔티브’를 제안하면서, 범대륙적 차원의 외교정책의 방향을 제시하였다. 유라시아 이니셔티브의 핵심 사안은 “북한,

⁸¹ 외교부, “동북아평화협력구상”

⁸² 도종윤, “지정학과 지역주의의 공존?: 한국, 러시아, 유럽의 유라시아 공동체 담론 비교”, 『JPI 정책포럼』, no.13, 2015.

러시아, 중국, 중앙아시아, 유럽을 관통하는 물류-에너지 네트워크와 인프라를 구축한 뒤 장기적으로 전 세계 인구의 71%를 하나로 묶는 거대한 단일시장을 만들자는 구상”으로 알려져 있다.⁸³ 이 같은 구상은 말 그대로 교역의 인프라가 되는 물류 인프라와 러시아의 큰 원천인 에너지를 매개로 하는 경제공동체에 방향성을 두고 있다. 유라시아이니셔티브 구상이 발표된 이후 불과 2년이 되지 않았지만, 학계에서는 조금씩 이와 관련된 실천 방안이 제시되고 있다. 이들 역시 관심은 물류와 운송 및 에너지로 집약되고 있으며, 미약하지만 기존의 러시아 중심의 유라시아 담론이 북한과 중앙아시아, 몽골 등으로 지역적 관심도 확대되고 있다.⁸⁴ 논의의 핵심은 대통령의 연설에서 언급되었듯이 물류와 에너지 네트워크의 구축이 주된 가운데 물류 수송을 위한 운송 수단의 건설 필요성이 언급되고 있다.⁸⁵ 그 동안 논의가 진행되어 온 두만강 하구의 경제협력 프로젝트를 러시아의 연해주와 중국의 동북 3성, 그리고 남북이 함께 개발하는 ‘소지역’ 모델로서 유라시아 이니셔티브의 한 가지 모델로 제시하고 있다.⁸⁶ 두만강 하구의 경제협력 프로젝트는 준비 기간이 가장 길었던 만큼 가시적 성과를 이룰 수 있는 가장 구체적인 방법이기도 하지만, ‘유라시아이니셔티브’의 당초 구상과 접합 가능성이 있는지는 두고 봐야할 사안이다. 다만, 이기적 두려움에 빠진 인간이 자신의 생활을 터전을 확보하기 위해 서로 전쟁과 투쟁으로 영토를 빼앗아야하는 현실주의적 국제정치를 버리고, 긍정적이고 상생의 협력의 관계로 이끌고자 하는 ‘유라시아이니셔티브’는 고전적 지정학의 관념을 넘어서는 시도이다.

⁸³ 박 대통령, “유라시아 단일시장을 만들자”, *동아일보(dongA.com)*, 2013년 10월 19일.

⁸⁴ 이성규·윤익중, “유라시아 이니셔티브와 푸틴의 신동방 정책: 권역별 에너지 협력을 중심으로”, 『동서연구』, vol.26, no.3, 2014, pp.159-184; 김상현, “지식공유 기반의 유라시아 문화 네트워크 포털 구축을 위한 제언: 중앙아시아 연구 인프라와 지식체계를 중심으로”, *슬라브연구*, vol.30, no.3, 2014, pp.47-87; 성원용, “유라시아 이니셔티브와 국제운송회랑의 지정학”, 2014; 이상준, “유라시아 경제연합의 원심력과 구심력: 에너지, 교역 및 투자를 중심으로”, *러시아연구*, vol.24, no.2, 2014, pp.247-269. 이재훈, “실�크로드 익스프레스(SRX) 실현 철도망 구축과 정책과제”, 『한몽경상학회 학술대회 자료집』 2014, pp.3-26.

⁸⁵ 이런 내용은 대통령, 외교부 장관 등의 국제회의 연설에서도 되풀이하여 등장한다. “제7차 세계경제정책회의(WPC) 기조연설(2014년12월 8일); ”제10차 ASEM 정상회의“제2세션 박근혜 대통령 발언문(2014년10월 17일); ”다보스포럼 계기 한국의 밤 행사 “윤병세 외교부 장관 연설문(2015년1월 22일)”

⁸⁶ 신범식, “동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: 유라시아 이니셔티브 실천 방향성에 대한 함의”, 『JPI 정책포럼』, vol.139, 2014, pp.1-26.

VI. 결론 및 제언

20세기는 미·소를 중심으로 한 양극 체제 속에서 이른바 냉전이 장악한 ‘지정학(geopolitics)의 세기’였다면, 21세기에는 지역 국가들 간 다자적 협력에 기반한 ‘지역주의’ 동향이 보다 뚜렷해지고 있다고 할 수 있다. 21세기의 지역주의는 기존의 국제정치학에서 다루던 행위자/구조 변수에서 큰 변화를 보이고 있으며, 제도/거버넌스의 정교화 그리고 가치/전략의 새로운 아이디어 창출 등이 두드러지고 있다. 국가는 국제정치학의 가장 중요한 행위자로서의 안보 관념에 치중되어 분석되어 왔다. 그러나 이제 국제무대에서 이뤄지는 무역, 통상 등 경제 문제에서는 다국적 기업, 소비 또는 공급자로서의 국가, 시민사회 등이 두드러진 활동을 하고 있다. 또한 이를 넘어 보다 더 다양한 의제를 제시하고 있으며, 조직과 구성도 보다 개방성을 띠고 있다.

이미 유럽연합, 남미공동시장, 유라시아경제연합, 아세안 경제공동체 구상 등의 사례들이 대체로 일정 지역을 단위로 한 ‘관세동맹’, ‘공동시장’ 등 경제 ‘블록(block)’ 형성의 모습으로 목격되고 있으나, 실제의 스펙트럼은 보다 다양하게 전개되고 있다. 남미공동시장처럼 관세동맹 수준에 머무르는 곳이 있는가 하면, 유럽연합처럼 경제공동체를 넘어, 내무·사법, 외교·안보 분야까지 회원국(membership)들의 협력과 공존이 제도화된 지역공동체로 발전된 곳도 있다. 조직과 운영에 있어서도 지역주의는 회원국의 국력의 대소를 넘어 다자주의와 상생의 제도를 형성한다. 대부분의 지역공동체들은 지역의 공적·사적 단체들이 강력한 네트워크를 통해 지역화를 선도하면서 사회적, 문화적 가치를 창출하고 그 영향력을 강화시키고 있다. 또한 시민들의 의사가 공동정책에 반영될 수 있도록 제도적 기반을 구축하면서, 거대 협업을 기반으로 국제사회에서 지구적 차원의 규범(norms) 형성의 선도에 나서고 있다.⁸⁷

⁸⁷ 예컨대 유럽연합은 시민들의 직접선거를 통해 선출된 의원들이 활동하는 유럽의회와 각 회원국의 이익단체로 구성되는 각종 위원회가 설치되어 있으며, 남미공동시장의 경우에도 공동의회, 사회경제자문포럼 등의 기구가 설치되어 시민의 의사가 반영될 수 있도록 하였다.

반면, 동북아시아는 상대적으로 지역주의 경향이 매우 더디게 진행되고 있다. 예컨대, 2005년 말레이시아에서 시작된 ‘동아시아 정상회의(East Asia Summit)’는 대한민국을 비롯한 동북아시아의 국가들이 참여하는 지역정상회의이지만, 동아시아 공동체에 대한 개념적 합의가 이루어지지 않았고, 미국, 호주, 인도 등 지리적으로 이질적인 국가들이 참여하면서 지역을 연고로 응집하는 지역주의로 발전할지는 의문이다. 동북아의 중심축인 한·중·일 3국 협력은 2011년 사무국을 상설화함으로써일보 전진하는 듯하나, 3국간 고위급 회담의 운영과 관리를 맡는 수준에 있다. 동북아시아의 지역주의가 더디게 된 주요 이유로는 국가들 간 협력의 동인이 부족하고, 지리적으로 분절화 되어있으며, 공동의 가치와 규범이 민족주의와 국가이익에 가려서 활성화되지 못했다는 점 등이 그 이유로 제시될 수 있을 것이다. 그러나 보다 분명한 점은 한반도를 중심으로 미·중·러·일 등 세계적 강대국들이 물리적으로 맞닿아 있으며, 남·북간의 냉전 질서가 해소되지 않는 등 이 지역은 여전히 지정학적인 긴장감이 높아 지역주의가 활성화되기 어려운 한계가 있다는 점이다.

그럼에도 불구하고 동북아시아는 중국 중심의 ‘역내포괄적경제동반협정(RCEP)’ 및 ‘아시아인프라투자은행(AIIB)의 창설’ 움직임, 미국 중심의 ‘환태평양경제동반협정(TPP)’ 창설 계획 등 경제적 차원의 협력 논의가 활발히 진행되고 있다. 그러나 이러한 움직임이 향후 ‘지역화’를 넘어 ‘지역주의’로까지 심화될 것인지는 아직 불확실하다. 역설적으로 동아시아는 ‘지역화’는 더디되 지역기구는 과잉 창설되는 모습까지 보인다.

대한민국 통일·외교정책에서 ‘지역주의’ 형성은 한반도의 통일이 지역의 평화와 번영에 이바지한다는 물질적, 심리적 공감대를 주변에 확산하고, 이를 통해 범지구적 과제를 능동적으로 선도하는 세력으로 발돋움 하려는 의지를 보인다는 점에서 의의가 있다. 또한 미국, 중국 등 동북아시아의 거대 행위자들이 구상하는 ‘지역주의’ 전략에 한반도가 어떻게 대응할 것인지에 대한 토대를 형성한다는 점에서도 가치가 있다. 이런 맥락에서 우리정부가 제시한 세 가지 정책 기조의 실천 방향성은 다음과 같은 의미를 갖는다. 첫째, ‘한반도의 평화와 안정’이라는 전제가 국제사회의 노력과 협력으로 공동의 규범이 될 필요가 있으며, 이를 동북아시아의 지역주의의 근간으로 정착시켜야 한다. 그러나 민족주의,

영토분쟁 등은 지역주의에서 경계해야 할 부분이다. 둘째, 한반도가 중심이 되는 지역주의화(regionalization)에 집착하기 보다는 동북아시아를 아우르는 규범과 가치의 지역주의 속에 통일정책이 스며들 수 있도록 조치가 필요하다. 한반도의 통일이 통일 이후에는 ‘동북아시아의 지역주의’의 지속적인 공동규범이 될 수는 없으므로, 통일의제는 평화 의제의 대전제 속에서 실천됨을 내재화 할 필요가 있다. 셋째, 미중의 주도 속에 펼쳐지는 동북아의 각종 지역기구의 창설에서 통일정책이 동북아 외교정책과 조화를 꾀할 전략을 도출하는 것이 필요하다. 넷째, 박근혜 정부에서 자주 언급되는 ‘신뢰’가 지역주의 혹은 지정학적인 긴장감을 해소하는 실천적 전략의 제시가 필요하다. 국가 간 신뢰 구축은 과정적 의미에서 Tit-for-tat 전략을 넘어 관용과 인내가 국민들에게 용납될 때 가능하다. 이런 의미에서 대외정책과 국내정책을 정치과정 속에 담아서 연계하려는 노력도 필요하다.

지역주의와 지정학은 양자가 모두 각 중심축의 ‘영향력’을 확대하려는 시도라는 점에서 공통점을 갖는다. 미국과 중국은 ‘아시아 태평양’ 또는 ‘동북아’라는 이름으로 우리에게 어느 지역에 속하는지를 계속 물을 것이다. 그들에게 지역주의는 자신들이 그리는 지구정치의 영향력을 행사하기 위한 이미지이다. 지정학적 충돌은 종종 그러한 지역주의의 민낯을 힘의 형태로 보여주는 것일 뿐이다. 한반도의 통일정책과 아시아태평양/동북아시아지역의 지역주의는 그래서 우리 외교정책에서 ‘전략적 지역주의’로 재구성되어야 할 것이다.

마지막으로 우리는 되물을 수 있다. 후쿠야마가 예언한 대로 ‘서구식 자유민주주의의 보편화’는 이루어졌는가? 적어도 동아시아는 지정학과 지역주의가 여전히 충돌하면서 그 어떤 것도 보편화되어 수용되지는 않았다.

참고문헌

- 김상현, 2014. “지식공유 기반의 유라시아 문화 네트워크 포탈 구축을 위한 제언: 중앙아시아 연구 인프라와 지식체계를 중심으로”, *슬라브연구*, vol. 30, no.3, pp.47-87.
- 김선화, 2007. “중일간 조어도의 영유권 분쟁에 관한 고찰”, 『해사법연구』, vol. 19, no.2, 2007, pp.153-184.
- 김진오, 권기수, 고희채, 박미숙, 김형주, 2011. 『남미공동시장(MERCOSUR) 20년 평가와 시사점』, 서울: 대외경제정책연구원.
- 김홍중, 2015. “지역경제협력으로 본 동아시아 지역주의의 현황과 전망”, 『JPI 정책포럼』, no.21, p. 5.
- 도종윤, 2014. 20c 다자주의의 전개와 21c 중견국 외교의 방향”, 『2014 동아시아 다자협력의 제도화: 동아시아 분쟁의 평화적 해결을 위한 다자협력 활성화 방안』, 제주평화연구원.
- _____ 2015. “지정학과 지역주의의 공존?: 한국, 러시아, 유럽의 유라시아 공동체 담론 비교”, 『JPI 정책포럼』, no.13.
- 박병광, “중·일간 조어도(센카쿠) 갈등의 배경과 파급영향”, 『이슈브리프』, 아산정책연구원, 2012년 9월 27일
- 박인휘, 2013. “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안”, 『통일정책연구』 22권 1호, pp.27-52.
- 박혜경, 2014. 신유라시아주의의 의미와 한계를 둘러싼 다양한 논쟁들, 『노어노문학』, vol.26, no.4.
- 배규성, 2003. “러시아 대외정책의 새로운 사상적 기초로서 신유라시아 주의”, 『국제정치연구』, vol.6, no.1, pp.90-96.

- 서진교, 서정민, 오수현, 박지현, 김민성, 2013. “WTO 발리 각료회의의 평가와 정책적 시사점”, 『오늘의 세계경제』, vol.13, no.24, 대외경제정책연구원.
- 성원용, 2014. “유라시아 이니셔티브와 국제운송회랑의 지정학”. 『월간교통』, vol.1.
- 신범식, 2014. “동북아 초국경 소지역협력과 지역의 발명: 유라시아 이니셔티브 실천 방향성에 대한 함의”, 『JPI 정책 포럼』, vol.139, pp.1-26.
- 윌리엄 앵달 저, 서미석 역, 2007. 『석유 지정학이 파헤친 20세기 세계사의 진실』, 도서출판 길.
- 이대우, 2012. “중일 해양영토분쟁: 센카쿠열도”, 『시대정신』, 겨울호.
- 이병조·이중범, 1996. 『국제법신강』, 일조각.
- 이상준, 2014. “유라시아 경제연합의 원심력과 구심력: 에너지, 교역 및 투자를 중심으로”, 『러시아연구』, vol.24, no.2, pp.247-269.
- 이성규·윤익중, 2014. “유라시아 이니셔티브와 푸틴의 신동방 정책: 권역별 에너지 협력을 중심으로”, 『동서연구』, vol.26, no.3, pp.159-184.
- 이승주, 2015. “동아시아 지역 아키텍처 재설계의 국제정치: 거대 FTA와 AIIB를 중심으로”, 『JPI 정책포럼』, no.22.
- 이영형, 2006. 『지정학』, 서울: 엠-에드.
- 이재훈, 2014. “실크로드 익스프레스(SRX) 실현 철도망 구축과 정책과제”, 『한몽경상학회 학술대회 자료집』, pp.3-26.
- 이희옥, 2004. 『중국의 새로운 사회주의 탐색』, 창작과 비평사.
- 연합뉴스, “헝가리, 중국 ‘일대일로’ 사업 협력 협정 서명”, 2015.6.7.
- “TPP 협상 마침내 타결...세계 최대 무역협정 탄생한다”, 2015.10.05.

“〈위안화 기축통화〉美, 中 화폐 부상을 용인한 진짜 이유는”, 2015.12.01.
중화인민공화국주대한민국대사관, “中, ‘일대일로(一帶一路)’ 외교 전면
가동”, <http://www.chinaemb.or.kr/kor/xwxx/t1221951.htm> (검색일
2015.11.25.)

한겨레, “세계 최대 무역협정 TPP협상 타결 선언”, 2015.10.5.

ASEAN Charter, 2007

Bhagwati, Jagdish. 1992. “Regionalism versus Multilateralism”, *The World
Economy*, vol.15, no. 5, pp.535–556.

Capannelli, Giovanni, “ASIA and EUROPE: Comparing Approaches to
Regionalism”, April, 2009, ([http://development.asia/issue03/cover-
04.asp](http://development.asia/issue03/cover-04.asp), 2015.06.15. 검색)

Caporaso, James. 1992. “International Relations Theory and Multilateralism:
The Search for Foundations,” *International Organization*, vol.46, no.
3. pp.599–632.

Chillaud, Matthieu, 2014. “IR in France: state and costs of a disciplinary
variety”, *Review of International Studies*, pp.803–824.

Denyer, Simon, “Obama’s Asia rebalancing turns into a big foreign policy
headache”, *The Guardian*, 28 January, 2014.

Euractive, “Immigration Commissioner denounces ‘Fortress Europe’
at hearing”, [http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-
2020/immigration-commissioner-denounces-fortress-europe-
hearing-308826](http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/immigration-commissioner-denounces-fortress-europe-hearing-308826) (2015.06.14. 검색)

- Evans, Graham and Jeffrey Newnham, 1998. *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books.
- Farrell, Mary, “An Introduction”, 2005. In *The Global Politics of Regionalism*, edited by Mary Farrell, Bjorn Hettne, and Luk Van Langenhove(eds.), London and Ann Arbor: Pluto Press.
- Fukuyama, Francis, 1989. “The End of History”, *National Interest*, Summer.
- Huntington, Samuel P., 2002. *The Clash of Civilization*, Berkshire: Free Press.
- Japan Times. “Japan, U.S. trade chiefs continue TPP talks ahead of summit”, April 20, 2015.
- Keohane, Robert O. 1990. “Multilateralism: An Agenda for Research.” *International Journal*, vol.45(Autumn), no.4, p.731.
- _____ & Joseph S. Nye, 2001. *Power and Interdependence*(Third Edition). New York: Addison Wesley.
- Krasner, Stephen D. 1983. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes and Intervening Variables”, In *International Regimes*, edited by Stephen Krasner, Ithaca: Cornell Univ. Press.
- O’Loughlin, John, 1994. *Dictionary of Geopolitics*, Westport; Greenwood.
- Rosenau, James N. 1992. “Governance, Order, and Change in the World Politics.” In *Governance Without Government: Order and Change in the World Politics*, edited by James J. Rosenau & E. O. Czempiel. Cambridge: Cambridge Univ. Press, pp.1–29.

Ruggie, John, 1993. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", In Multilateralism Matters, edited by John G. Ruggie, New York: Columbia University Press. pp.3-47.

Taggart, Paul, Szczerbiak, Aleks, 2008. "Introduction: Opposing Europe?" in The Politics of Euroscepticism in Europe". Oxford Univ. Press.

Telò, Mario, 2001. "Introduction: Globalization, New Regionalism and the Role of the European Union". In European Union and New Regionalism, edited by Mario Telò(ed). Aldershot: Ashgate.

Winters, L. Alan, "Regionalism versus Multilateralism", Policy Research Working Paper 1687, World Bank, Nov. 1996.

"Henry Kissinger, Mikhail Gorbachev separately warn about Ukraine crisis blowing out of control", National Post, January 30, 2015.

Wong, Reuben, 2005. "The Europeanization of Foreign Policy", In International Relations and the European Union by edited Christopher Hill and Michael Smith (eds.), Oxford: Oxford University Press, pp.135-153.

Dynamics of International Politics in East Asia: Return of Geopolitics or Extension of Regionalism?

Since the end of the Cold war, it seemed that international politics would be explained as an extension of regionalism based on the universalism of Western democracy. From the 2000s, however, it has appeared to be entangled in a series of geopolitics and regionalism even though it is not just like direct struggles or immediate cooperation and compromise but in view point of a preoccupation with influence, indirect conflicts or disguised reconciliation and coordination. This article first examines the development of regionalism and geopolitics in East Asia through the conception of influence, and then shows that all of the actors around the Korean Peninsula manage the affairs of influence to maximize their own interests by exploiting the extension of regionalism or even geopolitical tensions. In conclusion, this paper discusses how South Korea pursues an unification diplomacy in the double-layered conditions of regionalism or geopolitics and how South Korea endeavors to reduce regional tensions between the powers in East Asia, and then proposes a strategy for the future.

Keywords: Geopolitics, Regionalism, Multilateralism, Korean Reunification, Eurasia Initiative