

## 동북아 다자안보구상: 도전과 과제

이신화 (고려대학교 교수)

중국의 급격한 부상으로 동북아뿐 아니라 국제사회 전반에 걸친 질서재편이 시작(G2)되었고, 갈등과 협력의 복합적 양국관계가 보다 가시화될 것으로 보인다. 한편, 한중일의 상충되는 이해관계와 대립적 양자관계로 인해 '동북아 혼돈시대' 혹은 '19세기의 확장판'이라는 우려가 커지고 있다. 이렇게 변화하는 동북아 국제질서 속에서 강대국들의 힘의 역학 속 '샌드위치' 한국이 직면한 정치외교적 도전을 제대로 규명하고 외교역량을 강화할 필요가 있다. 비록 복잡하고 불확실한 동북아정세를 고려할 때, 기존의 양자구도가 역내 안보에 필수불가결하다는 점은 부인할 수 없지만, 지역다자안보협력이 제도화되어 양자체제를 보완하는 것이 바람직해 보인다. 왜냐하면, 다자협력이 제도화되어 정례적으로 참여국들이 만나게 된다면, 설혹 양자 간 문제가 생긴다해도 만남과 대화 자체를 거부하는 상황은 피할 수 있을 것이기 때문이다. 결론적으로 여러 가지 난관과 한계점에도 불구하고 동북아 지역협력이나 다자이니셔티브는 거스를 수 없는(irreversible) 추세이다. 지역협력체 구축을 위한 4가지 조건, 즉 4 Is(interest, idea/identity, image, institutionalization)가 긴밀하게 연계되어야 한다. 특히 역내 공동위협이나 중차대한 현안문제에 대처하기 위해 몇몇 유관국들이 함께 회동하는 '소다자주의적(minilateral)' 접근이 유용한데, 이러한 회동은 상호배타적이거나 한시적이지 않아야하며, 이를 토대로 좀 더 포괄적인 역내 국가들 간 다자안보협력의 기회가 마련되어야 한다.

\* JPI정책포럼 세미나(2014.2.5.) 발표자료

## 목 차

### 1. 동북아 안보환경의 급변성과 불확실성

가. 2012년 ‘동북아 권력교체의 해’: ‘Wait and See’

나. 2013년 동북아 긴장상황: 위험수위

다. 한중일 협력의 한계와 필요성

라. 동북아 다자안보구상: 전망과 제언

## 1. 동북아 안보환경의 급변성과 불확실성

### 가. 2012년 ‘동북아 권력교체의 해’: ‘Wait and See’

- 역내 주요 국가들에서 정권교체가 한꺼번에 이루어짐.
  - 대만(1월 마잉주 총통의 재선), 러시아(3월 푸틴 대통령선거에서 당선, 5월 취임), 중국(11월 시진핑이 국가주석에 오름), 미국(11월 오바마 대통령 재선성공, 2013년 1월 취임), 한국(12월 박근혜 대통령 당선, 2013년 2월 취임), 그리고 예기치 않았지만 북한에서 2011년 12월 북한 김정일 사망으로 2012년 김정은 체제출범
  - 역내 유동성과 불확실함이 팽배한 가운데, 권력개편하의 새로운 지역 질서하에서 공존과 협력을 모색해보려는 기대심리가 작용하여, 동북아 국제관계는 사태를 관망하는(wait and see) 상황이었음.

### 나. 2013년 동북아 긴장상황: 위험수위

- 동북아 정세는 상충하는 국가목표, 대립되는 이해관계, 상이한 국가별 우선순위 등으로 인해 역내 국가 간 경쟁과 긴장, 갈등이 ‘위험한’ 수준에 이름
  - 북한 핵문제나 정세불안정, 기습도발이나 급변사태 가능성, 중국의 급부상과 일본의 보통국가화로 대변되는 군사적 팽창과 상호갈등 및 충돌가능성, 미국의 아시아 회귀(pivot to Asia) 혹은 재균형(rebalancing) 정책, 대중 견제정책(중국의 입장에서는 대중 봉쇄정책) 등으로 인한 미중대결 가능성이 존재함.
  - 2013년 들어 더욱 심화된 일본과 중국, 일본과 한국의 역사적 갈등, 영토분쟁으로 동북아 국제관계가 악화일로에 처함.
  - 2013년 11월 중국의 항공식별구역(CADIZ) 선포와 이에 대응한 한국의 KADIZ 선포 등으로, 지상과 해상뿐 아니라 영공으로도 이어지는 소위 “3D 차원의 갈등과 마찰”문제가 지속되고 있음.
  - 존 미어샤이머 교수는 중국(hegemonic challenger)의 부상으로 미중은 전쟁가능성도 배제할 수 없는 포괄적 안보경쟁을 할 것이며, 일본과 한국뿐 아니라 싱가포르, 베트남, 러시아 등도 미국의 대중 견제정책에 협력할 것이라고 주장한바 있음.<sup>1)</sup>
  - 미중관계는 대립일변도가 되기에는 매우 복잡한 배경과 속성을 지님. 특히 냉전기 미소 이념대립과는 달리 미중관계는 경제적 협력과 안보적 대립이라는 이중적 속성을 지님.
  - 미중 관계보다 중일간의 지역패권경쟁구도 및 참여한 이해관계대립이

현재로서는 더욱 심각한 상황임. 북한 변수와 더불어 동북아질서의 불안정과 불확실성의 직접적인 요인이 되고 있음.

- 경제규모가 세계 2위인 중국, 3위인 일본, 8위인 한국(세계경제 비중 20%): ‘아시아시대’의 견인차역할을 하는 이들 동북아 국가들의 갈등으로 인해 공멸을 우려하는 목소리도 나옴.
- 중국의 급격한 부상으로 동북아뿐 아니라 국제사회 전반에 걸친 질서재편이 시작(G2)되었고, 갈등과 협력의 복합적 양국관계가 보다 가시화될 것으로 보임. 특히 미국의 아시아 회귀와 중국의 근현대화 및 신행대국관계 지향으로 양국관계가 맞물리면서 경쟁이 보다 치열해질 것으로 예상됨.
- 미국은 2008년 미국발 세계금융위기로 인해 재정절벽, 국가부채, 연방정부의 예산자동삭감이라는 시퀘스터(sequester) 등 경제적 어려움에 직면하게 됨. 이에 따라 앞으로 10년 동안 5천억~1조 달러 가량의 국방비를 감축하고 지역안보에 대한 동맹국과 우방국의 참여를 촉구하는 실정임.<sup>2)</sup> 반면 ‘상대적으로 선전(善戰)’한 중국이 도광양회를 뛰어넘어, 유소작위, 대국굴기를 내세우고 있음.
- 2010년 중국은 세계 경제 대국 2위가 되었고, 시진핑 국가주석은 ‘중귀명(中國夢)’, 즉 중화민족의 위대한 부흥과 부국강군의 꿈을 새로운 국가비전으로 제시하였고 그 구체적 전략으로 해양강국 건설을 내세움. 특히 해양진출과 에너지 수송로 보호정책의 일환으로 랴오닝 항공모함도 갖게 됨. 아프리카 및 중동으로부터 수입하는 석유와 가스를 말라카해협을 통해 수송하는 중국으로서는 미국 주도로 그 해협이 봉쇄될 경우, 경제타격이 클 수밖에 없어 미국 해군을 잠재적 위협 존재로 인식하고 있음. 이로 인해 중국은 1990년대부터 동지나해, 남지나해상에서의 미국개입을 견제하기 위해 군사력의 현대화를 지속적으로 추진해옴.
- 2009~2010년 중국의 대외정책은 공세적, 적극적이었음. 중동문제에 깊이 관여하던 미국이 2011년 이래 적극적인 대아시아정책(중국견제, 세계경제의 중심축으로서의 아시아)을 펴고, 이에 따라 중국의 외교정책이 다소간 유연성을 보이는 것 같았으나 오랜 역사와 문화의 중심부였던 중국의 자존심과 자신감이 세계질서 재편의 시작과 맞물려 있음.
- 미중관계는 2009년 달라이 라마의 미국방문 이후 대만 무기수출 문제 및 중국인권문제 등으로 힘들었던 양자관계가 조금씩 풀어지기 시작함. 2009년 4월, 버락 오바마 대통령은 미중관계가 21세기 가장 중요한 양국관계라고 선언함. 2011년 5월, 힐러리 클린턴 국무장관은 미중관계를 동주공제(同舟共濟, 같은 배를 타고 강을 건넌)라고 하며 미중 협력의 중요성을 강조함.

**중국의 급격한  
부상으로 동북아뿐  
아니라 국제사회  
전반에 걸친  
질서재편이  
시작(G2)되었고,  
갈등과 협력의 복합적  
양국관계가 보다  
가시화 될 것으로 보임**

**한중일 3국은 역사적 반목, 영유권 분쟁, 민족주의 등을 바탕으로 상대국을 비난하고 각자 유리한 방향으로 정세를 해석하고, 정체성을 강화하고, 국내정치적으로도 활용하는 경향을 보임**

- 시진핑 국가주석이 부주석이었던 2012년 2월 방미시 “태평양은 두 대국을 포용할 만큼 넓다”라고 하였고, 2013년 6월 시진핑 국가주석으로서 ‘신형대국관계’를 강조함.<sup>3)</sup> 대결과 충돌보다는 상호협력으로 윈윈전략을 펴는 것이 두 강대국의 국익에도 부합하다고 보는 신형대국관계는 상대방 국가의 핵심이익 및 사회제도와 발전경로를 존중해야한다는 것을 골자로 충돌과 대립을 피하고 상호동반자로서의 관계를 강조함.<sup>4)</sup>
  - 이는 국제질서 형성에 중국도 적극 동참한다는 뜻으로 G2시대라는 말에 부담스러워하던 중국도 이를 공식인정한 것으로 보임. 하지만, 이러한 미중 간 관계는 협력을 낙관하기에는 매우 복잡적이고 불확실성과 갈등적인 측면이 많이 있음.
  - 예를 들어, 급격한 중국 군사력 증강에 대응하여 미국은 2014년 <4개년 국방 검토보고서(QDR)>에서 2020년까지 아태지역 미 해군 전력을 현 50%에서 60%로 확대한다고 밝힘.<sup>5)</sup> 이는 전반적인 국방비 감액을 추진하면서도 태평양에서의 전력강화는 최우선시 하겠다는 의미로 미국의 아시아 회귀전략과 궤를 같이함.
  - 미국 주도의 환태평양 경제동반자협정(TPP)과 중국이 아세안과 협력하여 적극적으로 추진하고 있는 역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP)은 회원국 간 투자와 무역을 활성화하고 지역의 자유무역확대를 목적으로 하는 경제협정임. 그러나 두 개의 ‘메가 FTA’가 경쟁하게 되면서 미중의 경제패권 갈등이 심화될 경우 정치적, 외교적 파장이 클 것으로 예상됨.<sup>6)</sup>
  - 더욱이 최근 우크라이나 사태를 둘러싼 미러 갈등이 표면화되면서 ‘냉전’시대를 예고하는 목소리가 있음. 미국의 입장에서 볼 때, 중국과의 협력관계를 강화하여 하나의 강대국, 즉 러시아와의 정치외교적 다툼에 전념하려는 계산을 할 수도 있으나 그 과정에서 중국이 역내 정치외교적 역량을 강화하여 미국이 상대적인 약세를 보일 가능성도 있음.
  - 요약하면, 미중관계는 양국 간 협력과 갈등의 역학에 더하여, 다른 나라들과의 관계나 제반 상황들에 의해 그 복잡성과 불확실성이 매우 큼.
- 한중일의 상충되는 이해관계와 대립적 양자관계로 인해 ‘동북아 혼돈시대’ 혹은 ‘19세기의 확장판’이라는 우려가 커지고 있음.
- 한중일 3국은 역사적 반목, 영유권 분쟁, 민족주의 등을 바탕으로 상대국을 비난하고 각자 유리한 방향으로 정세를 해석하고, 정체성을 강화하고, 국내정치적으로도 활용하는 경향을 보임.
  - 중·일 관계악화가 심화되고 있는 상황임. 특히 센카쿠/다오위다오 열도 분쟁이 양국의 지역 주도권 경쟁과 맞물려 심각해지고 있음. 2014년 1월 다보스포럼에서 아베 수상은 양국관계를 제1차 세계대전 발발 직전의 영국과 독일의 갈등상황에 비유함. 2014년 2월 뮌헨 안보회의에서

- 헨리 키신저 전 미 국무장관도 현 동북아 갈등을 19세기 유럽의 상황에 비유하면서, 중일 간 무력충돌 가능성을 경고함.
- 일본은 ‘잃어버린 20년’이라 표현될 만큼 심각한 경제 침체를 벗어나 G2 시대 일본의 지역안보역할을 확대하고자 함. 더욱이 아베 수상이 집권하면서 평화헌법 개정과 집단적 자위권을 추진하고, 일본군 위안부 강제동원을 부인하는 등 우경화, 보통국가화 현상이 심화됨. 특히 2013년 12월 아베 수상의 전격적인 야스쿠니 신사참배에는 보수세력 결집을 통한 경제회생과 정책추진력 강화라는 국내정치적 계산이 깔려있지만, 대외적으로 한국과 중국뿐 아니라 미국의 비판까지 받게 됨.
  - 아베 수상은 전통적인 미일관계의 유지·강화라는 측면에서 TPP 확대 과정에 적극적으로 참가하고, 중국의 부상이 가져올 군사안보적 파장을 견제하고자 후텐마기지 이전 등 미국의 전략적 이해관계에 부합하는 대외정책을 구사하고 있음. 한편, 2014년 4월 일본을 방문한 척 헤이글 미 국방장관은 중국의 방공식별구역 선포와 센카쿠/다오위다오를 둘러싼 중일 갈등과 관련하여, 중국이 힘을 구사하여 현상을 바꾸는 시도에 반대한다는 사실상 일본을 지지하는 발언을 함.
  - 최근 한일 관계가 악화되는 것과 관련하여 일본은 한국이 역사에 집착하는 것이 그 원인이라고 미국 내 여론을 이끌어가고 있음. 2013년 11월 박 대통령이 헤이글 국방장관과의 회동에서 역사문제에 대한 일본의 반성하지 않는 태도가 한일협력 및 한미일 공조의 걸림돌이라고 한 것에 대해 ‘고자질외교’라는 식으로 한국을 비판함.
  - 주변국과의 갈등으로 외교적 돌파구가 필요한 일본은 경제개혁을 위해 주변국의 지원이 절실한 북한과의 관계 개선도 독자적으로 추진하려는 움직임을 보임. 2014년 1월 북일 간 오랜 갈등의 핵심이었던 일본인 납북자문제와 관련하여 베트남에서 대북 비밀접촉을 하였다는 보도가 있고, 3월에는 일본인 납북자의 대표적 상징으로 알려진 요코다 메구미의 부모가 북한에 살고 있는 손녀를 몽골에서 만남. 한국과 미국은 북핵해결을 위한 한미일 공조노력에 반하는 일본의 일방적인 대북 접촉을 자제할 것을 촉구함.
  - 아태지역에서 한미일 공조를 그 핵심전략으로 삼고 있는 미국은 한일, 중일 간 갈등심화에 대해 심각한 우려를 표명하고, 한일 양국이 안보와 역사문제를 분리하여 접근할 것을 강조함. 2013년 12월 동북아 순방을 한 조 바이든 부통령은 한일 간 중재역할을 모색하였고, 2014년 4월 오바마 대통령의 아시아 순방도 같은 맥락을 가질 것으로 보임.
  - 2013년 12월 아베 수상의 야스쿠니 참배에 대해 미국도 비판하고 있고, 미 하원이 일본군 위안부 피해자들에 대한 일본의 사죄를 결의하는 법안을 통과시킴. 하지만, 이러한 조치가 미일 동맹관계에 근본적

**아태지역에서  
한미일 공조를 그  
핵심공략으로 삼고  
있는 미국은 한일,  
중일 간 갈등심화에  
대해 심각한 우려를  
표명하고, 한일 양국이  
안보와 역사문제를  
분리하여 접근할 것을  
강조함**

**한중일 관계에****있어서도 힘의 역학상****상대적 열세인 한국은****국익을 지키고****지역협력을****이끌어내기 위한****중간자적 역할을****수행할 기회와 역량을****만들어가야 함**

변화를 가져온 것은 아님. 또한 한국이 중국과 공조하여 일본을 비판하는 것과 같은 상황이 있어서는 안 된다는 일본의 입장에 사실상 공감함을 표명함.

- 동북아 힘의 역학 속 ‘샌드위치’ 한국이 직면한 정치외교적 도전을 제대로 규명하고 외교역량을 강화해야 함.
  - 한국은 국제사회에서 짧은 기간 동안 경제근대화와 정치민주화를 동시에 달성한 벤치마킹 국가로 자리매김함. 그러나 4강의 힘의 역학이 복잡하게 얽혀있고 북한의 돌발적 행동의 직접적인 피해자일 수밖에 없는 동북아 지역에서 자신의 역량을 최대한 발휘하며 주도적인 역할을 수행하기에는 역부족인 실정임. 일제 강점기 위안부나 강제징용 피해자, 교과서 왜곡 등 일본의 반성하지 않는 행위로 역사적 반목이 커지고 독도를 둘러싼 영토문제도 한일관계를 악화시키는 지속적인 요인임. 그러나 경제협력, 북한문제 등과 관련한 양국 공동관심사를 규명하고 미래지향적인 협력방안을 모색하는 것이 필요함. 특히 효과적인 대북제재나 한반도 안정을 위해 한미동맹과 더불어 긴밀한 한미일공조가 필요함.
  - 미중 사이에서 변화하는 역내 세력구도를 제대로 읽어내고 그 속에서 국익을 보호하고 국가적 입지를 굳건히 할 실리와 명분을 찾기 위해서는 한미동맹과 더불어 중국과의 전략적 동반자관계가 필요함. 미국과는 안보협력, 중국과는 경제협력이라는 이분법적 사고방식은 바람직하지도 현실적이지도 않음. 2013년 12월 방한한 바이든 부통령이 한중관계가 점점 가까워지는 것을 겨냥하여 “미국의 반대편에 베풀어주는 것은 좋지 않은 것”이라 표현한 것에서 살펴볼 수 있듯이 중국과의 협력공조방안을 모색하는 동시에 공동가치를 추구하는 전통적인 한미동맹을 어떻게 유지발전 시킬 수 있는지에 대해 외교적 신중함(prudence)과 냉철하면서도 융통성 있는 지도력이 필요함. 향후 미중이라는 거대 공룡 사이에서 한국이 새우가 될 것인가 돌고래가 될 것인가는 어떠한 밸런싱(balancing) 전략을 추구하느냐에 달려있음.
  - 한중일 관계에 있어서도 힘의 역학상 상대적 열세인 한국은 국익을 지키고 지역협력을 이끌어내기 위한 중간자적 역할을 수행할 기회와 역량을 만들어가야 함. 이를 위해 일희일비하지 말고 긴 호흡으로 중장기적 비전을 마련하고 신중한 대응방안을 마련해야함.
  - 예를 들어, 아베 수상의 야스쿠니 참배는 일본이 책임있고 진정성있는 반성과 대응을 해야 한다는 국제사회의 여론을 불러일으키는 자충수가 됨. 그렇다고 일본을 무조건 비난하거나 중국과 한편이 되어 일본을 압박하거나 소외시키는 상황은 한국의 국가이익에 결코 도움이 될 수 없음. 특히 일본으로 하여금 한국이 중국과 ‘패거리를 지어 맞선다

(gang up)'라는 식으로 인식하고 외교적 대응을 하려는 것을 견제해야 하는데, 이는 한일 양자관계의 정치적 돌파구를 찾는데 걸림돌이 됨.

- 비록 일본의 역사인식과 제국주의 행위에 대해 반성하지 않는 외교로 인해 한국과 중국이 대일 비판적 입장을 공유하고 있지만, 각론으로 들어가 이슈별로 살펴보면 한중 간 구체적인 이해관계는 서로 다름. 중국의 동북공정과 같은 역사왜곡이 한국과의 갈등이 되고 있으므로 근시안적인 관계설정은 옳지 않음.
- 요약하면, 중국의 제국주의 역사와 일본의 식민주의 역사를 뛰어넘어 한국이 한중일 협력체 구축을 위한 중간자적 역할을 하는 것은 쉽지 않지만, 실용적이고 미래지향적인 공동위협이나 협력이슈를 찾아내어 잦은 만남과 대화를 통해 관계를 지속해나갈 수 있는 협력틀을 만들어 내는 노력을 배가해야함.

#### 다. 한중일 협력의 한계와 필요성

- 동북아국가들은 경제적 상호의존과 활발한 인적·문화적 교류에도 불구하고 역사, 정치, 군사적 갈등 및 민족주의 감정은 오히려 강화되는 소위 '아시아 패러독스' 상황으로 인해 지속가능한 지역협력을 이어가는 데 한계를 보이고 있음.
- 1997년 아시아금융위기 이후 역내 국가 간 유기적 협력이 강조되기 시작하였고, ASEAN에 한중일 지도자들이 참여하는 ASEAN+3 정상회의가 정례화되고 2000년대 들어서면서 비정부적 차원의 동아시아비전그룹(EAVG)과 정부차원의 동아시아연구그룹(EASG)과 같은 역내 협력방안 협의과정을 통해 동아시아공동체에 대한 공동 관심사가 구체화됨. 그 결과 ASEAN과 한중일 이외에 인도, 호주, 뉴질랜드가 회원국으로 참가하는 2005년 12월 동아시아정상회의(EAS)가 발족되었고, 2011년 11월, 제6차 연례회의에서 미국과 러시아가 정식회원국으로 가입함. 그러나 동아시아 지역주의의 발전이 동북아 국가들 간 협력을 제도화하는 결과로 이어지지는 못함. 무엇보다도 한중일 3국은 긴장과 대립의 양자적 문제로 인해 협력의 제도화를 위한 여건이 마련되지 못함.
- 1997년 ASEAN+3 연례 정상회담이 최초로 열린 이래 1999년부터 한중일 지도자들의 비공식 조찬모임이 매년 개최됨. ASEAN+3회의는 매년 아세안 국가 중 한군데서만 열리고 3국 정상들의 회동도 하부회의(sub-meeting) 혹은 부차적인 사이드라인(sideline) 회의이므로, 동북아 고유의 이슈들을 다루는 3국만의 독자적인 정상급 회담의 정례화, 제도화 필요성이 대두됨.
- 2004년 한중일 외교장관 주도의 위원회가 발족하여 3국간 정상회담을 공식적으로 추진하려는 노력이 시작되었으나 이듬해 고이즈미 일본 수상의

*동북아국가들은  
경제적 상호의존과  
활발한 인적·문화적  
교류에도 불구하고  
역사, 정치, 군사적  
갈등 및 민족주의  
감정은 오히려  
강화되는 소위  
'아시아 패러독스'  
상황으로 인해  
지속가능한  
지역협력을  
이어가는 데 한계를  
보이고 있음*

**최근 들어 북중 경협이  
미온적이고, 북핵문제  
등을 포함하나 중국의  
대중 영향력이 별다른  
효과를 거두지 못하고  
있다는 평가를  
받는데다 친중파  
장성택이 숙청되면서,  
중국은  
제한적으로나마  
한국과 미국과의  
대북정책에 관한  
공조방안을 모색하기  
시작함**

- 야스쿠니 신사참배로 일본과 한중 간 관계가 악화됨. 우여곡절 끝에 2008년 12월 일본 후쿠오카에서 제1차 연례 정상회의가 열렸고, 2012년 5월까지 3국을 번갈아가며 5차례 진행됨.
- 3국 간 정상회담의 주요 의제는 경제, 환경, 사회문화, 과학기술, 교육과 같은 연성이슈로 이루어짐. 정치적으로 예민한 이유나 역사문제, 군사적 의제는 거의 다루지 않고, 불가피하게 다루어야 하는 경우라 해도 각자의 의견을 원론적인 차원에서 피력하거나 포괄적이고 상징적인 의견교환을 하는 데에 그침.
  - 1차(2008년)–한중일 동반자관계를 위한 공동설명 발표, 국제금융위기 대처, 재난상황대처; 2차(2009년)–경제성장과 환경균형발전, 사이버협력 사무국개설, 포괄적 인적교류강화; 3차(2010년)–3국 협력비전 2020 채택, 한중일FTA 공동연구 2012년까지 완료, 상설사무국 한국에 설치, 한반도 평화와 안정위한 긴밀한 협력공조; 4차(2011년)–재난관리, 원자력 안전협력, 투자협력 공동연구, 관세협력 강화 등 경제성장; 5차(2012년)–국가 간 포괄적 협력 동반 관계 증진에 관한 공동선언문 발표, 한중일 투자보장 협정서명, 한중일 FTA 협상개시 합의 등이 이루어짐. 하지만 이러한 ‘기능주의적 접근’은 3국 간 역사, 군사, 정치적 현안문제를 다루는 데에는 커다란 한계가 있음.<sup>7)</sup>
  - 예를 들어, 북핵문제나 천안함 사건과 같은 도발과 관련해서도 입장차나 서로 다른 이해관계로 인해 어떠한 합의도 이루지 못함. 중국은 지속적인 북한의 ‘나쁜 행동’에도 불구하고 ‘북한 감싸기’ 입장을 견지하여 비판을 받아왔는데, 이는 완충국가로서의 북한을 전략적인 자산으로 간주하고 중국주도의 북한변환을 목적으로 삼고 있기 때문이었음. 그러나 최근 들어 북중 경협이 미온적이고, 북핵문제 등을 포함하나 중국의 대중 영향력이 별다른 효과를 거두지 못하고 있다는 평가를 받는데다 친중파 장성택이 숙청되면서, 중국은 제한적으로나마 한국과 미국과의 대북정책에 관한 공조방안을 모색하기 시작함. 이러한 중국의 입장이 근본적인 대북정책변화를 불러올 것으로 기대되지는 않지만, 한중일 정상회담이 단순한 기능주의적 협력을 논하는 자리 이상의 전략적 공조노력의 장이 될 수 있다는 기대가 생김.
  - 하지만, 2013년에는 일중, 한일 양자관계의 갈등으로 여러 외교채널 및 민간차원의 노력에도 불구하고 3국 정상회담 자체가 개최되지 못함. 2014년 3월 오바마 대통령의 중재형태로 네덜란드 핵정상회담에 참석한 박 대통령과 아베 수상이 미국과의 3자 형태로 만나 북핵문제라는 공동 안보위협에 관한 협력에 대해 논의한 것과 같이, 한중일 정상들도 이 문제를 두고 함께 모일 필요성이 생김. 이를 위해 박 대통령의 주도적 역할을 기대하는 목소리가 있었으나, 한일 양자갈등 해결이라는

우선적 과제는 차치하고라도 어떠한 외교적 역량을 펼 수 있을지는 여전히 미지수임.

- 이에 더해 그동안 한중일 정상회담에서 중국은 국가주석이 아닌 총리를 참석시켜옴. 향후 회동이 보다 효과적이고 권위있는 정상회담이 되기 위해서는 박 대통령과 아베 수상의 대화상대인 시진핑 국가주석이 참여하는 3국 정상회의가 되어야 함.<sup>8)</sup>
- 한중일이 과거를 딛고 미래로 함께 나아가기 위해서는 공동목표와 지역차원의 정체성과 이해관계를 설정할 수 있는 협력방안이 마련되어야 하고, 이러한 협력을 정례화·제도화해야 함. 특히 공동위협을 규명하고 3국이 협력 공조할 수 있는 전략을 모색해야함.
- 동북아 국제관계는 냉전기 한미, 미일관계 혹은 북중, 북소관계와 같이 양자동맹을 중심으로 이루어져 왔으며, 제반 지정학적 여건과 역내 힘의 역학을 고려할 때 양자구도는 앞으로도 계속하여 역내 국가들에게 있어 핵심적임. 하지만 양자동맹이 다자지역협력체를 구축하는데 걸림돌이 된다는 인식은 바뀌어야함. 특히 복잡하고 불확실한 지역정세를 감안할 때, 지속가능한 신뢰와 협력관계를 발전시키고 자국의 안보를 지키기 위해서는 양자관계에만 전적으로 의존할 수 없음. 오히려 다자협력은 양자관계의 보완적 역할을 할 수 있을 것임. 왜냐하면, 다자협력의 제도화되어 정례적으로 참여국들이 만나게 된다면 설혹 양자 간 문제가 생긴다해도 만남과 대화 자체를 거부하는 상황은 피할 수 있음.
- 다자협력체를 통해 대화의 횡수를 늘린다면, 그 성패에 관계없이 한자리에 모여 입장교환과 지역문제들을 논의할 수 있다는 자체가 이해와 협력의 가능성 제고라는 의의를 지님. 또한 협력레짐이 만들어질 경우, 참가하는 회원국들 사이 준수해야 할 규범이나 원칙 및 행동세칙을 제정할 수 있으며, 레짐자체가 갖는 권위(regime authority)가 생긴다.<sup>9)</sup> 물론 지역차원의 규범이나 행동강령, 레짐권위가 지역안정과 평화를 보장하는 것은 아니랄지라도, 적어도 회원국들이 이를 ‘인지’하고 준수해야 한다는 인식을 갖고 있다는 점에서 보다 ‘예측가능한’ 국가 간 관계를 설정할 수 있을 것으로 기대됨.<sup>10)</sup>
- 국가 간 환경문제, 사회문화교류, 경제상호의존과 같은 연성이슈에 대한 협력이 보다 민감하고 해결책 모색이 힘든 정치, 역사, 군사적 안보와 관련한 협력의 촉매제가 될 수 있다는 기능주의적 접근은 중요함. ‘아시아 패러독스’ 현상이 팽배한 동북아 상황을 고려할 때, 기능주의적 협력이 보다 포괄적인 지역안보협력을 이끌어내는 것은 힘들. 그러므로 연성이슈들에 대한 지역 국가들 간 협력을 적극적으로 추진하되, 이와 더불어 역내 정치군사적 안보위협을 규명하고 그 해결안을 모색해야함.

**다자협력이  
제도화되어  
정례적으로  
참여국들이 만나게  
된다면 설혹 양자 간  
문제가 생긴다해도  
만남과 대화 자체를  
거부하는 상황은  
피할 수 있음**

**한반도통일은****'진심으로 누구도****원치 않는다.'**라는**것이 과거의****통설이었다면, 현재는****미국과 중국의 한반도****통일에 관한 관점이****다소 바뀐 것으로****보임**

- 그 대표적인 예로 북한 문제를 풀어나가는데 있어 다자협력은 매우 중요하다. 장성택 숙청 이후 북한 내부정세의 불투명성과 불안정성 확대, 대남 도발위협 증가, 핵무기와 미사일 및 대량살상무기문제, 탈북자문제, 급변사태 발발가능성 및 이와 관련한 미중 간 갈등 가능성 등 많은 이슈들은 개별국가나 양자적 접근으로 해결되기 힘들.
- 북한이 핵을 포기할 가능성은 김정은 체제가 존속하는 한 매우 희박함. 왜냐하면 이는 김일성의 유헌정치의 핵심이며 정권생존의 문제이기 때문임. 북한의 변화를 유도하는 것과 통일한국을 준비하는 것을 위한 지역적 차원의 구체적 비전과 전략이 필요함.<sup>11)</sup>
- 통일에 대한 한국뿐 아니라 주변 강대국들의 정확한 '내심'을 파악할 필요가 있음. 한반도통일은 '진심으로 누구도 원치 않는다.'라는 것이 과거의 통설이었다면, 현재는 미국과 중국의 한반도 통일에 관한 관점이 다소 바뀐 것으로 보임. 미국의 경우, 무력통일이나 중국의존도가 높은 통일이 아닌 경우는 분단비용보다 통일비용을 치루고 통일하는 것에 반대하지 않는 것으로 보임. 중국의 경우도 한반도 통일은 남북한 당사국 문제이고 자주적으로 통일하기를 바라는 입장이라고 하며, 미국이 한반도 통일 후 38선 이북으로 미군을 배치하지 않는다면 미군의 한반도와 일본주둔을 반대하지 않는다고 함. 즉, 자신들의 핵심 이익(국가의 주권, 안전, 영토보존, 국가의 통일, 중국 헌법이 확립한 국가정치제도와 사회안정, 경제사회의 지속가능한 발전을 확보하는 것)에 반하지 않는다면 한반도 통일을 수용한다는 입장임. 일본의 경우가 통일한반도에 대해 가장 큰 부담을 느낄 것으로 보임.
- 역내 국가들이 역점을 두고 추진하고 있는 경제발전을 위해서는 역내 안보의 안정적 관리 및 상호이해가 선결조건임. 또한 환경오염, 기후변화, 전염성 질병문제, 자연재해와 인공적 재난, 마약과 인신매매와 같은 초국가적 범죄 등 지역전체에 위협이 될 초국가적 이슈들이 증가함에 따라 지역협력이 중요해짐. 또한 인적 교류와 같은 비정부차원의 사회문화적 소통이 역내 협력의 발판이 되고 있음.
- 약소국이나 한국과 같은 중견국은 미국 및 중국과 같은 강대국을 일대일 양자적 구도에서만 대하는 것보다는, 다자적인 틀 속에서 이념과 가치를 공유하고 역량이 비슷한 유사입장국가(like-minded countries)와 더불어 스스로 할 수 있는 일들을 찾고 국익을 지키는 것이 더 바람직할 수 있음.

**라. 동북아 다자안보구상: 전망과 제언**

- 한중일 정치지도자와 일반시민들 모두 환경오염, 초국가적 범죄, 북한 문제 등 지역문제를 함께 짊어지고 갈 지정학적 운명공동체라는 인식

을 제고하고 협력의 필요성을 공유해야함.

- 기후변화나 에너지문제, 재난구호, 금융위기와 같은 초국가적 비전통 안보 영역에서의 기능적 협력이 다자협력의 습관과 문화를 역내에 정착시키는 디딤돌 역할을 해야 함. 물론 이러한 연성안보협력이 역내 안보딜레마를 극복하고 안전을 보장하기에는 역부족임. 오히려 역사 갈등, 정치외교적 문제와 같은 경성안보이슈가 지금처럼 국가 간 긴장과 대립을 불러일으킬 경우, 그동안 점진적으로 축적한 연성안보 중심의 협력이 지역협력의 견인차 역할을 할 수 있는 여지도 줄어들게 됨.
  - 어떠한 협력체라도 국가 간 합의에 의해 만들어진 경우는 레짐 그 자체로서도 권위(regime authority)를 가짐. 시대적 상황이나 역내 힘의 역학관계로 인해 경성안보이슈가 심각한 문제로 부각될 경우, 연성안보 이슈의 중요성이 상대적으로 미미해질 수는 있지만, 기능적 협력체 자체의 의의를 간과하지 말아야함.
  - 기능주의적 협력의 유용성과 한계를 제대로 인식하고, 현재의 정치외교적 갈등구도를 타파할 최고 정치지도자들의 신중함과 결단력이 필요함. 각국 정상들이 현재의 교착상태를 뚫을만한 정치적 돌파구를 찾기 위해 공동대응과 협력을 위한 정치적 의지와 헌신(commitment)의 지도력을 발휘해야 함. 하지만 이와 더불어 민간차원이나 정부차원에서 시행할 수 있는 구체적인 연성이슈 협력이 확대될 수 있도록 제도적 장치를 만들어야 함. 즉 거시적 차원의 정치적 대타협과 미시적 차원의 기능적 협력이 상호보완적으로 시너지효과를 발휘하는 선순환 구조를 만들어야 함.
- 여러 가지 난관과 한계점 및 지난한 과정에도 불구하고 동북아 지역협력이나 다자이니셔티브는 이제 거스를 수 없는(irreversible) 추세임. 동북아 지역협력의 제도화를 위해서 4가지 조건, 즉 4 Is(interest, idea/identity, image, institutionalization)가 긴밀하게 연계되어야 함.<sup>12)</sup>
- 우선, 역내 국가들, 특히 한중일은 정부 차원에서 정례적이고 구체적인 회동을 갖고 상호 긴밀한 협의와 의견조율을 통해 지역 공동의 전략적 이해(interest)를 찾아야 함. 특히, 어떠한 초국가적 이슈가 지역전체의 위협이 될 경우, 자국의 이해관계보다는 지역공동의 이해관계를 먼저 고려하여 판단하고 대응하는 것이 궁극적으로 국익에 더 유리하다는 인식을 공유해야함.
  - 둘째, 한중일 3국이 함께할 수 있는 공동프로젝트나 교류사업을 적극적으로 추진하고, 공유할 수 있는 가치나 규범, 경험 등을 찾아내는 노력을 통해 지역정체성(identity)을 발전시켜야함. 이를 위해 대중을 계도하고 정책결정자들에게 개념과 전략적 아이디어를 제공하는 전문가나 오피니언리더 등으로 구성된 인식공동체의 역할이 중요함.

**한중일 3국이  
함께할 수 있는  
공동프로젝트나  
교류사업을  
적극적으로 추진하고,  
공유할 수 있는 가치나  
규범, 경험 등을  
찾아내는 노력을 통해  
지역정체성  
(identity)을  
발전시켜야함**

**북핵문제를 비롯한  
여러 가지 복잡한  
동북아 지역문제들을  
효과적으로 해결하기  
위해 한미일 공조나  
한중일 협력,  
한미중 전략대화  
같은 소다자주의적  
회동이 활성화되어야  
함**

- 셋째, 한 국가의 일반국민들이 다른 국가나 다른 국민들에 대하여 가지고 있는 관점이나 평가가 지역협력을 구축하는 데 매우 중요함. 긍정적인 이미지(image)는 민족주의적 정서를 감소시키고 소통과 교류를 확대하여 지역 공동이해관계 및 정체성을 구축하는 데 유용함. 이를 위해 일반 국민들은 특정국가에 대한 선입견이나 편견에 매몰되는 것을 자제해야하며, 지도자들은 여론이나 국민들의 인식을 자신들의 정치적 목적달성을 위해 왜곡하거나 이용하지 말아야 함.
  - 넷째, 지역협력을 정례화하고 제도화(institutionalization)를 통해 참여국 간 공동목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 상호 지켜야 할 원칙과 규범 및 행동규칙들을 제시해야 함. 물론 제도는 앞서 언급한 세 가지 '1' 조건들이 모두 충족될 경우에만 지속가능하고 효과적인 역할을 할 수 있을 것임.
- 결론적으로 동북아 지역에서는 미중, 일중의 패권경쟁이 뚜렷하고, 한반도는 여전히 '냉전의 박물관'으로 남아있음. 이러한 상황에서 기존의 양자구도가 역내 안보에 필수불가결하다는 점은 부인할 수 없지만, 지역다자안보협력이 제도화되어 양자체제를 보완하는 것이 바람직해 보임.
- 이를 위해 역내 공동위협이나 중차대한 현안문제에 대처하기 위해 몇몇 유관국들이 함께 회동하는 '소다자주의적(minilateral)' 접근이 유용할 것으로 사려됨. 이러한 회동은 상호배타적이거나 한시적이지 않아야하며, 이를 토대로 좀 더 포괄적인 역내 국가들 간 다자안보협력의 기회가 마련되어야 함.
  - 북핵문제를 비롯한 여러 가지 복잡한 동북아 지역문제들을 효과적으로 해결하기 위해 한미일 공조나 한중일 협력, 한미중 전략대화와 같은 소다자주의적 회동이 활성화되어야 함. 이에 더하여 미중일 3자 회담도 지역 강국들의 역할확대를 위해 필요할 것임. 물론 한반도 문제나 한국의 이해관계가 걸려있는 지역문제를 한국을 제외한 미중일이 논의하거나 결정하는 것은 용납할 수 없음. 하지만 무조건 반대하는 네거티브 전략보다는 미중일과의 양자관계를 확고히 하고 한국의 입장을 분명히 밝힘으로써 이들 3자간 회동의 의제설정부터 회의과정 및 합의단계에 이르기까지 한국의 국익이 적극 고려될 수 있도록 하는 포지티브섬(positive sum) 접근을 해야 함.

## 주석

- 1) John J. Mearsheimer, “China’s Unpeaceful Rise,” *Current History*, Vol.105, No.690 (2006), pp.160-162.
- 2) Nick Simeone, “Hagle Outlines Budget Reducing Troop Strength, Force Structure,” American Forces Press Service, U. S. Department of Defense, 2014년 2월 24일, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=121703>.
- 3) “오바마-시진핑 ‘백악관 회동,’ G2 긴장감,” 『연합뉴스』, 2012년 2월 15일, [http://www.yonhapnews.co.kr/international/2012/02/15/0619000000AKR20120215008900071.HTML\(검색일: 2014.3.5\)](http://www.yonhapnews.co.kr/international/2012/02/15/0619000000AKR20120215008900071.HTML(검색일: 2014.3.5)).
- 4) 구본학, “미국과 중국의 패권경쟁과 북한의 전략,” 『신아세아』, 제20권 4호 (2013), pp.88-111.
- 5) U. S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, Washington, D.C. 2014년 3월 4일, pp.34-35.
- 6) 한인택, “미국의 다자협력과 제도화 전략: 미국의 ‘내발적·전략적’ 다자주의와 동아시아 경제협력 전략,” 2011 JPI 공동연구시리즈.
- 7) 한중일 3국 협력사무국, “한중일 협력 관련 기본 문서,” [http://kr.tcs-asia.org/dnb/board/list.php?board\\_name=3\\_5\\_1\\_documents\\_1](http://kr.tcs-asia.org/dnb/board/list.php?board_name=3_5_1_documents_1).
- 8) 배궁찬, “한중일 3국협력의 전망과 과제: 일본 아베 신내각 출범을 계기로,” JPI 정책포럼, 2013-19.
- 9) 이신화, “동북아 다자안보협력 제도화의 이론과 실제,” 서진영·이신화·김장수 편, 『21세기 동북아시아의 정치지형과 전략』(서울: 오름, 2006).
- 10) Gerald Segal, “North-East Asia: Common Security or à la carte?” *International Affairs*, Vol.67, No.4(1991), pp.755-767; 한용섭, “한반도 군사적 신뢰구축: 이론, 선례, 정책대안,” 『국가전략』, 제8권 4호(2002).
- 11) 진행남, “북한 핵 문제와 동북아 공조방안,” 『북핵과 한반도 평화』 JPI정책포럼, 2013-06/07/08.
- 12) Shin-wha Lee, “The East Asia Summit and the Difficulty of Establishing a Security Regime in Northeast Asia: Current Issues in U.S.-ROK Relations,” Council on Foreign Relations, November 2011, <http://www.cfr.org/south-korea/east-asia-summit-difficulty-establishing-security-regime-northeast-asia/p26543>.

## ❖ 저자 약력

## ■ 이신화

現 고려대학교 정치외교학과 교수, 미국 University of Maryland at College Park 국제정치학 박사, Harvard University 국제관계연구소(CFIA) 연구원, 유엔 코피아난 사무총장 르완다독립조사위 특별자문관, 동아시아비전그룹(EAVG) 의장자문관, Princeton University 및 Columbia University 초빙교황교수 등 역임.

주요 연구저서로 Promoting Human Security, South Korean Strategic Thought toward Asia, “Unintended Humanitarian Consequences of Peace Operations” “한국 외교정책의 새 패러다임과 과제”(2010) 등 세계안보문제, 인도적위기 및 PKO 등 국제기구역할, 동아시아외교정책과 지역안보협력에 관한 다수의 출판논문과 책이 있음.

기획 및 감수: 진행남 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구원)

강윤미 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760