

신 공동체 구상과 신아시아 외교

김기석 (강원대학교 교수)

동아시아/아시아-태평양 지역의 지역협력노선들은 2005년의 EAS 창설을 계기로 심화 단계에 접어들었으나, 역내의 권력분포변화와 새로운 협력 이슈의 등장 등의 여건 변화로 일종의 정체현상을 보여주고 있다.

최근 아시아-태평양 지역에서는 기존 협력 노력들의 문제점을 극복하고 보다 의미있는 지역공동체 건설을 지향한 제안들이 제시되었다. 호주 러드 총리의 아시아-태평양 공동체 구상, 한국 이명박 정부의 신아시아 구상, 일본 민주당 정권의 동아시아 공동체 구상 등이 그것이다.

이 글에서는 이런 새로운 구상들이 제시된 원인과 그 내용, 그리고 문제점들을 짚어보고 이 구상들이 기존에 존재하는 협력 메커니즘과 가지는 상관관계를 점검해봄으로써 한국이 제시한 신아시아 구상과의 비교 분석을 위한 토대를 도출한다. 이를 토대로 한국의 신아시아 구상이 동아시아 공동체 협력과 어떠한 관계를 가져야 하며 어떠한 방식으로 추진되어야 하는지에 대한 의견을 제시한다.



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)
전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

「JPI 정책포럼」에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760

목 차

- 1. 들어가는 말:
 - 아시아 지역의 협력체 건설을 위한 새로운 제안들
- 2. 신 구상들의 배경과 내용
 - 가. 호주의 아시아-태평양 공동체 구상
 - 나. 일본의 동아시아 공동체 구상
- 3. 신아시아 외교 구상
 - 가. 내용
 - 나. 문제점
 - 다. 논의

1. 들어가는 말:

아시아 지역의 협력체 건설을 위한 새로운 제안들

- 1989년의 APEC과 1997년의 APT 창설로 본격화된 동아시아/아시아-태평양 지역의 지역 협력노력들은 2005년의 EAS 창설을 거치면서 심화단계에 접어들었으나 역내의 권력분포 변화와 새로운 협력 이슈의 등장 등의 여건 변화로 일종의 정체현상이 나타나고 있음.
 - 문제의 본질은 중일 관계의 이면에 여전히 눈에 보이지 않는 주도권 경쟁이 내재함으로써 APT나 EAS 등 기존의 동아시아 협력 메커니즘들의 진전이 더뎠고 있는 와중에 미국발 경제위기, 지구적 권력 이전(power shift), 기후변화, 에너지, 식량 등 새로운 협력 메커니즘을 필요로 하는 이슈들이 부각됨으로써 기존 거버넌스 시스템에 대한 변화의 요구들이 분출하고 있음.
- 연장선상에서 최근 아시아 태평양 지역 내에서는 기존 협력노력들의 문제점을 극복하고 보다 의미있는 지역공동체 건설을 지향한 제안들이 제시됨.
 - 호주가 러드(Hon Kevin Rudd) 정부의 취임 초기인 2008년 6월 아시아-태평양 공동체 구상(Asia-Pacific Community Initiative)을 발표.
 - 한국은 이명박 정부 집권 2년차에 접어들던 2009년 3월 신아시아 구상(New Asia Initiative) 발표.
 - 일본은 2009년 9월 55년간 지속되어 오던 자민당을 물리친 민주당 정권의 출범과 함께 동아시아 공동체 구상 제시.
- 국내정치적 함의: 지역협력체들의 제안은 기본적으로 모두 정권교체로 인해 외교정책에 있어 전임 정권과의 차별성을 부각시키려는 국내정치적 동기를 가진 것으로 생각됨.
 - 러드 총리는 전임 하워드(John Howard) 총리가 아무 거리낌 없이 미국의 “부관”(Deputy Sheriff)으로 불릴만큼 친미적 정책을 추구

한데 대한 반동의 일환으로 아시아-태평양 구상을 제시.

- 한국 역시 전임 노무현 정부의 동북아시아대구상이 의미있는 성과를 거두는데 실패한 데 대한 반동의 의미를 포함하여 동북아 3국이나 주변 4강으로 한정되어 있던 외교적 시각의 지평을 넓히겠다는 의미에서 신아시아 구상 발표.
- 일본의 하토야마(鳩山由起夫) 수상 역시 역대 자민당 정권의 대미일 변도 내지 대미의존 정책에 대한 반동으로 아시아 중시정책을 제창하기 위한 방편으로 동아시아 공동체 구상 제시함(Acharya 2009).
- 국제정치적 차원에서 세 구상의 배경은 대체적으로 기존의 협력 메커니즘 즉, ASEAN, APEC, APT, ARF 혹은 EAS 등이 변화된 지역 내의 정치경제적 여건과 이슈들에 대해 효과적으로 대응하는데 적절하지 못하다는 인식의 확산을 반영.
 - 말하자면 다수 존재하는 기존 협력 메커니즘들은 중국 및 인도 등 아시아 국가들로의 힘의 이전(power shift)이나 기후변화, 에너지, 금융위기 등 새롭게 등장하는 지구적 도전과제들에 적절히 대응하지 못하는 문제를 가지며 따라서 이런 문제들에 보다 나은 대응을 할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다는 인식을 반영함.
 - 하지만 과연 새로이 제시된 협력의 구상들이 기존의 협력 메커니즘들을 대신할 수 있는 의미있는 대안인가에 대한 평가는 엇갈림. 긍정적-부정적인 평가가 공존함.
- 이 글에서는 이런 새로운 구상들이 제시된 원인과 그 내용 그리고 문제점들을 짚어보고 이 구상들이 기존에 역내에 존재하는 협력 메커니즘들과 갖는 상관관계를 점검해 봄으로써 한국이 제시한 신아시아 구상과의 비교 분석을 위한 토대를 만든 후, 한국의 신아시아 구상이 동아시아 공동체 협력과 어떠한 관계를 가져야 하며 어떠한 방식으로 추진되어야 하는지 등을 생각해 보고자 함.

세 구상의 배경은 대체적으로 기존의 협력 메커니즘 즉, ASEAN, APEC, APT, ARF 혹은 EAS 등이 변화된 지역 내의 정치경제적 여건과 이슈들에 대해 효과적으로 대응하는데 적절하지 못하다는 인식의 확산을 반영

호주의 아시아·태평양 공동체
구상은 초국적 문제들을
종합적으로 다룰 아시아-
태평양 공동체의 발전을 제안

2. 신 구상들의 배경과 내용

- 2008년 6월과 2009년 9월에 각각 제시된 APc 구상과 EAC 구상은 아직 초기단계이니만치 어느 것도 구체적인 모습을 갖추고 있는 것은 아님. 구상을 제시한 이후 양국의 정상 및 정책결정자들은 각각 다양한 양자 외교채널 및 다자외교의 장을 통해 역내 국가들과 다양한 접촉과 논의를 가지고 자신들의 안에 대한 지지와 참여를 호소함은 물론 구체적인 협력방안들에 대한 의견을 취합하여 그 실현가능성을 높이고자 노력하고 있는 상태임.

가. 호주의 아시아-태평양 공동체 구상

1) 배경 및 과정

- 호주의 아시아-태평양 공동체 구상은 새롭게 취임한 노동당 출신 중도 좌파의 러드 총리가 2008년 6월 호주아시아센터 아시아 협회(Asia Society AustralAsia Centre) 연설에서 제안.
 - 그는 지구적 관점에서 아시아 태평양 지역으로 경제적, 전략적 비중이 이전되고 있어 2020년이 아시아-태평양 시대가 될 것이라는 점은 중요한 기회이면서 도전이라는 현실인식을 바탕으로 “올바른 멤버십과 임무를 가지고 국가지도자 수준에서 경제적, 안보적 그리고 여타의 초국적 문제들을 종합적으로 다룰 아시아-태평양 공동체의 발전에 대해 논의할 것”을 제안.
 - 이는 아시아-태평양 지역에 현존하는 협력체들 즉, ASEAN, APEC, APT, EAS, ARF, ASEM 등이 여러 가지 이유 때문에 새롭게 등장하고 있는 안보, 에너지 및 식량, 테러리즘, 기후변화, 금융위기 등 초국가적 문제들을 효과적으로 다루고 아시아태평양 시대를 여는데 적절하지 못하다는 인식을 바탕으로 하는 것임(Rudd 2008 참조).
- 하지만 이 구상은 신중한 방법으로 제안되었음. 즉 필요성을 강조하고 논의를 제안하되 구체적인 방법을 제시하기 보다는 열린 마음을

가지고 역내 국가들의 의견을 취합하여 바람직한 안을 도출하겠다는 것임.

- 그는 호크 수상과 함께 APEC의 창설에 기여했던 월콧(Richard Woolcott) 전외무장관을 아시아태평양 특사(Special Envoy on the APc)로 임명하여 역내 정부 및 비정부 관계자들과 의견을 교환하도록 함. 월콧 특사는 2008년 9월과 2009년 3월 사이에 21개 국가를 방문하고 8명의 국가수반, 30여명의 각료 그리고 300명이 넘는 인사들과 논의를 진행한 후 그 결과를 수상에게 보고.
- 이후로도 러드 수상은 2009년 5월 싱가포르 상그릴라 대화, 10월의 EAS 그리고 11월의 APEC 등 일련의 다자협력의 무대를 거치면서 점차 APc의 기본적 틀을 구성해 나갔고 12월에는 21개국 대표들을 초청해 시드니에서 특별회의를 개최하는 등 지속적으로 APc의 실현을 위한 논의를 이끌어감(Conference Summary Report 2009 참조).
- 호주가 아시아-태평양 공동체 구상을 제안한 실질적인 이유 중 하나는 기존 동아시아 협력과정에 대한 호주의 불만 때문으로 보임. 말하자면 EAS의 출범과정에서 기존 APT 메카니즘의 중심적 역할을 강조하는 중국과 인도, 호주, 뉴질랜드 등 3개국의 참여를 주장하는 일본의 입장이 대립하여 APT와 EAS 등 이중적 구조로 분산된 기존의 동아시아 협력 메카니즘에 참여한 호주는 구체적 협력사업 추진의 중심체인 APT로부터 소외됨.
- 또한 일부에서 그 배후에 미국이 도사리고 있는 것이 아닌가라는 의구심도 있음. 말하자면 자신이 배제된 상황에서 진행되어 온 기존의 동아시아 협력체제 전반을 뒤흔들려는 미국의 의도와 호주의 이해관계가 맞아떨어져 제안된 것이라는 시각.

2) 내용

- 러드 총리의 2008년 연설 내용은 애초 그의 아시아-태평양 공동체 구상이 새로운 기구를 만드는 방식이었던 것임을 암시함.

호주의 구상은 기존
동아시아 협력과정에 대한
불만 때문임

호주의 구상에 대한 주변국의
반응은 긍정과 부정이 교차
하지만 후자쪽이 더 강함

- 애초 그가 제시한 기본원칙은 1) 미국, 일본, 중국, 인도, 인도네시아를 비롯한 아시아 태평양 지역 전체를 포괄하는 지역기구로서 2) 경제, 정치, 그리고 안보에까지 이르는 모든 영역에서 대화와 협력 그리고 실질적인 행동까지 이행할 수 있는 기구(Rudd 2008).
- 그는 2008년 시드니 연설에서 “새로운 지역기구의 창설”(building new architecture)이라는 표현을 사용한 바도 있음(Rudd 2008). 그리고 현존하는 역내 기구 중에 그런 수준의 요건을 만족시키는 것은 없다는 점을 여러 차례 강조.
- 하지만 이런 초기구상은 “더 이상의 회의도 기구도 필요하지 않다”(no one wants more meetings, no appetite for additional institutions)는 방향으로 전환(Rudd 2009a). 이는 월콧의 보고서를 통해 대체적으로 새로운 기구의 창설은 바람직한 방안이 아니라는 의견이 많다는 것이 확인되었기 때문임(Woolcott 2009; Rudd 2009b 참조).
- 그리고 12월 APc 특별회의 연설에서 그는 APEC, EAS 그리고 ARF 등을 APc 건설을 위한 대안으로 지목하면서 APEC의 경우는 인도를 받아들이는 등 회원국을 재구성하고 안보문제를 적극적으로 다룰 필요성이 있으며, EAS는 미국 소련 등으로 문호를 넓혀 회원국을 확충하고 보다 폭넓은 역할을 하도록 보완될 필요가 있고, 그런 맥락에서 APEC과 EAS를 통합하는 안도 생각해 볼 수 있다고 지적. 또 각료급 회담인 ARF는 정상회담으로 격상시키기에는 너무 광범위한 멤버십을 가졌다는 문제가 있음을 주장하는 등 기존 기구들의 장단점을 분석하고 각각의 가능성을 모색(Rudd 2009b).

3) 주변국의 반응

- 이 제안에 대한 주변국들의 반응은 긍정적 반응과 부정적 반응이 교차하면서도 대체적으로 후자 쪽이 강함. 아울러 거의 2년이 지난 현재까지도 그 실현을 위한 분위기 조성에는 성공하고 있는 것 같지 않음.
- 처음 제시되었을 때 이 구상은 호주 국내에서조차 좋은 반응을 얻지 못했으며 심지어 같은 노동당 출신 전 수상들인 호크(Bob Hawke) 및 키팅(Paul Keating)까지 비판적 태도를 보임. 호주의 한 연구자

(Hugh White)의 표현처럼 최소한 “APc가 그 자체로 나쁜 아이디어는 아니지만 호주가 직면하고 있는 가장 시급한 문제들을 다루는데 크게 도움이 되지 않는” 구상이라는 반응(Tan 2009).

○ 주변국의 반응도 엇갈림

- 새로운 협력체를 제시하려는 의도로 비쳐지면서도 구체적인 내용을 결여하고 있는데다, 사전 논의 미비.
- 게다가 기존 기구를 활용하는 것으로 내용을 바꿈으로써 일관성은 물론 참신성 역시 결여한 듯한 인상. 특히 아시아지역에 거의 협력체가 존재하지 않았던 APEC 창설 당시와 달리 이미 다양한 협력체들이 존재하는 상황에서 이들과 APc와의 관계에 대해 당연히 문제 제기가 이루어졌지만 설득력 있는 답을 제시하지 못함.

○ ASEAN의 반응

- 일부 국가들은 신중한 반응을 보인 반면 매우 의심스럽고 차가운 시선을 보낸 국가들도 있음. 특히 싱가포르 같은 ASEAN의 소국들이 부정적 반응을 주도하였는데 일단 이들 국가들은 강대국 간 협조체제(concert of powers)와 중견국 외교(middle power diplomacy)에 기반한 새 구상이 ASEAN이 그동안 유지해 왔던 동아시아 공동체 건설과정에서의 주도적 위치를 흔들 가능성이 있다고 봄.
- 싱가포르는 무엇보다 2009년 시드니 회의의 공동의장이었던 웨슬리(Michael Wesley)가 제시한 아시아태평양 강대국 협력체제(Asia-Pacific Concert of Powers)처럼 신 협력체가 역내의 중소 국가들을 제외하고 주요행위자(major players/larger players)들을 중심으로 조직될 가능성에 민감하게 반응함.¹⁾
- 러드 수상은 “ASEAN은 계속해서 중요한 역할을 담당할 것”이라고 설명했지만 상당한 성과를 거둔 현재의 동아시아 협력체가 그렇게 심각한 문제를 가진 것인지, 그리고 그를 대신하는 새로운 협력체가 기존 것들보다 나은 결과를 가져온다는 보장이 있는 것인지 등 본질적인 문제를 제기함. 따라서 전문가들은 이 구상에 대한 ASEAN의

ASEAN은 호주의 구상이
그동안 유지해왔던 동아시아
공동체 건설과정에서의
주도권을 흔들 가능성이
있다고 봄

한국도 아직 명확히 제시되지 않고 있는 APc에 대해 신중한 태도임

태도표명을 가능한 늦추어야 한다고 주장(Tay 2009).

- 중국은 이 구상에 대해 대체적으로 무반응으로 일관. 애초 중국의 외교당국자는 중국어에 능통한 중국전문가 수상의 구상이 아직은 때가 아닌 설익은(not ripe) 구상이라고 말하고 별 관심을 보이지 않았다고 함. 무엇보다 이는 중국이 중시하는 APT 중심의 협력체제를 흔드는 구상일 뿐 아니라 미국의 참여를 전제하고 있다는 점에서 흔쾌히 받아들일 내용은 아님.
- 지역협력체의 구상과 실현에 있어 오랜 호주의 동반자였던 일본 역시 이 구상에 대해 립서비스 이상의 호응은 보이고 있지 않음. 일단 과거와 달리 일본정부와 충분한 사전협의를 거치지 않았을 뿐 아니라 안이 구체화되기도 전에 민주당으로 정권교체가 되면서 호주와의 협력 하에 APc를 구체화하기 보다는 자신들의 동아시아공동체구상을 추진하게 됨.
- 한국은 비슷한 시기에 취임한 이명박 대통령과 러드 총리가 각별한 관계이고 G-20 정상회의 등에서 긴밀히 협력하는 등 호주의 구상에 가장 적극적인 반응을 기대할 수 있는 대상이었음. 하지만 한국 역시 관심은 오히려 스스로 추진하고 있는 신아시아 구상에 두고있는 상태이므로 아직 명확히 제시되지 않고 있는 APc에 대해 신중한 태도임.
 - 실제로 러드 총리는 한국 대통령에게 시드니 회의에의 참가와 연설을 부탁하였다고 함. 하지만 한국정부는 아직 설익은 구상에 설불리 동조하는 것은 바람직하지 않다는 판단 하에 한승수 전 총리를 대신 파견(배명복 2009 참조).
 - 그는 연설을 통해 호주의 APc 구상을 지지하며 현인그룹(Eminent Person's Group) 구성을 제안하는 등 전반적으로 우호적 대응을 하였지만(Han 2009 참조) 이것이 한국정부의 이 제안에 대한 실질적 관심을 나타내는 것인지는 불명확. 예컨대 회의에서 호주가 한국에게 2차 회의의 개최를 제안하였지만 한 전총리는 아무래도 한두 차례 ASEAN 국가에서 개최한 이후 고려해 보자고 정중히 사양하

였다고 함(매일경제 09/12/15 참조)

- 호주의 APc 구상은 2020년을 지향한 장기계획으로 제시되었음. 따라서 단 시간 내에 가시적 진전은 어려울 것으로 예측됨.
 - 1960년대부터 일본과 협력하여 아시아-태평양 지역의 경제협력 촉진을 위해 노력해 왔고 결국 1989년 APEC 결성에 주도적 역할을 한 호주의 경험을 가지고도 현재와 같이 촘촘한 지역협력의 네트워크가 펼쳐져 있는 여건에서 새로운 협력체를 만드는 일은 간단치 않을 것이라는 점임.
 - ASEAN이나 일본, 중국 등 기존 질서에 상당한 투하자본(vested interest)을 가진 행위자들이 즐비한 상황에서 이들의 반대를 설득하고 극복하면서 APc를 실현시키는 일은 과거보다 훨씬 강력한 논리와 설득력이 필요함. 따라서 획기적인 계기가 없는 한 이 구상이 가까운 미래에 추진력을 얻기는 어려울 것으로 보임.

나. 일본의 동아시아 공동체 구상

1) 배경 및 과정

- 2009년 9월 55년 가까이 일본을 장악하던 자민당 정권을 누르고 역사적 정권교체를 통해 집권한 민주당의 하토야마 내각은 동아시아공동체 구상을 대등한 미일 파트너십 구축과 함께 외교정책의 핵심목표로 제시함(民主党 2009 참조).
 - 이 구상은 하토야마 수상의 조부인 하토야마 이치로(鳩山一朗) 전 수상이 범유럽운동의 제창자였던 오스트리아의 칼레르기(Nikolaus von Coudenhove-Kalergi)의 저서²⁾를 번역해 출판하면서 도입한 우애(fraternity)의 철학원리에 기반하여 자민당 정권의 친미일변도 안보정책과 신자유주의적 경제정책을 대체하는 새로운 외교목표로 제시된 것임.
 - “미일안보동맹 체제를 일본 외교의 기본축으로 유지하면서도 아시아 국가의 정체성을 가지고 역내에 안정된 경제협력과 안전보장 체

하토야마의 구상은 자민당의 친미 일변도 안보정책과 신자유주의적 경제정책을 대체하는 새로운 외교목표로 제시됨

사실상 이 구상은
외교정책이라기보다는
유권자들에게
어필하기 위한 것이었음

- 제를 만들고자 노력하겠다”는 것이 기본 취지.
- 이 구상은 외교정책보다 정권교체라는 국내정치적 목표를 지닌 구상임. 즉 친미일변도인 자민당 외교정책과의 차별성을 부각시킴으로써 유권자들에게 어필하기 위한 것임.
- 이 구상이 실질적으로 관심을 끌었던 것은 선거에서 승리한 직후 하토야마 수상이 일본의 Voice라는 잡지 9월호에 기고한 ‘나의 정치철학’이라는 제목의 논문이 8월 27일 미국의 New York Times 온라인 판에 “일본의 새로운 진로”(A New Path for Japan)로 요약·전재되면서임.
- 일본어 논문에서 그는 우애의 개념에 대해 설명하면서 우애는 과도한 자유와 평등의 추구가 가져오는 방종한 자본주의와 전체주의의 병폐를 시정하고 인간의 존엄성이 존중되는 자립과 공생을 위한 공동체를 건설함으로써 실현된다고 주장(鳩山 2009 참조).
- 그런데 영어판 번역에서는 논문의 상당부분이 생략되고 미국 주도의 헤게모니 체제가 종식되어 세계질서가 다자적 질서로 재편될 것이라는 전망과 과도한 미국식 자본주의와 지구화의 병폐를 지적하는 내용이 부각되어 반미적 성향을 가진 구상이 아닌가라는 의구심을 일으킴.
- 그러나 사실 미국식 자본주의에 대한 비판이나 과도한 자유주의에 대한 경각심은 고이즈미 정권 이래의 자민당 정권을 비판하려는 의도임.
- 그는 “일본 국내에서도 이 글로벌리즘의 흐름을 적극적으로 받아들여 모두를 시장에 맡기는 방식이 좋다고 하는 사람들과 이것에 소극적으로 대응해 사회안전망을 충실하게 하고 국민경제적 전통을 지키려는 사람들로 나누어졌다. 고이즈미 정권 이래의 자민당은 전자이며 우리 민주당은 후자의 입장이었다.”고 양자를 대비시킴.
- 그리고 과도한 자유와 평등 사이의 균형적 원리로서의 우애는 자본주의의 상징인 미국과 사회주의 체제인 중국 사이에 위치한 일본의

자립과 공생이라는 개념으로 치환됨. 즉 미국 헤게모니 체제가 쇠퇴하면서도 그를 대체할 패권국가가 나타날 가능성이 높지 않고 그런 와중에 중국이 부상하고 있어 양대국 사이에서 일본이 정치적·경제적 자립을 유지하면서 국익을 지키고 지역에 항구적인 평화체제를 구축하기 위해서는 우애에 입각한 동아시아 공동체를 건설할 필요가 있다는 것임(鳩山 2009 참조).

- 이후 하토야마 수상은 10월의 한중일 정상회담, 11월의 EAS와 APEC, 12월의 코펜하겐 정상회담, 그리고 2010년 1월의 중의원연설 등에서 반복적으로 이 구상을 설명하고 주변국들의 지지를 이끌어내기 위해 노력함. 3월 19일 각의에서는 하토야마 수상이 2010년 5월까지 동아시아 공동체구상의 구체적인 정책조치들을 강구하도록 관계 각료들에게 지시하였다고 함(毎日新聞 10/03/19).

2) 내용

- 사실 하토야마의 동아시아 공동체 구상은 우애 원리의 한 가지 실현 양태로 제시되었지만 내용적으로는 제한적임.
- 초기 민주당의 매니페스토나 혹은 하토야마 총리의 연설 등에서 동아시아 공동체 구상은 열린 지역주의라는 대원칙 하에 통상, 금융, 에너지, 환경, 재해구원, 질병대책 등의 분야에서 동아시아 지역의 협력을 강화해 나간다는 방침과 동아시아 공동체 구상의 최종목표로 동아시아 공동통화를 제시한 것이 사실상의 전부임(鳩山 2009; Hatoyama 2009 참조).
- 말하자면 애초에 제시될 당시부터 원론적 수준의 내용에 머무르고 있었고 이후로도 하토야마 수상이 몇 차례의 연설 등을 통해 비슷한 내용의 원칙을 반복한 이외에 진일보한 담론적 차원의 이론화 시도나 구체적인 정책구상은 제시되지 않았음.
- 따라서 현재까지도 국내정치적 지향성이 강한 자민당 외교정책과의 거시적 차별성 외에 구체적으로 그것이 기존에 진행되어 온 동아시아 협력정책이나, 자민당 정권시절 고이즈미 수상이 제안한 동아시아

하토야마의 구상은
원론적 수준의 원칙
이외에 진일보한 구체적
정책으로 제시되지 않았음

그런 모호성은 기본적으로 민주당 정권의 동아시아 공동체 구상이 당 차원에서 심도있는 논의를 거쳐 제시된 것은 아니라는 사실을 반증함

아 공동체 비전과 비교해서 어떤 차별성을 가졌는지 드러나지 않고 있음.³⁾

○ 그런 모호성은 기본적으로 민주당 정권의 동아시아 공동체 구상이 당 차원에서 심도있는 논의를 거쳐 제시된 것은 아니라는 사실을 반증함.

- 이 구상을 적극적으로 공식화했던 집권 초기에도 그동안 동아시아 공동체 문제와 관련하여 핵심의제였고 논란의 소지가 되었던 참여국의 범위나 협력사업의 궁극적 지향점 등의 문제에 대해 민주당 내부에서조차 합의되어 있지 않았음.

- 예컨대 동아시아 공동체에 미국이 포함될지에 대한 견해가 명확하거나 일치하지 않았다. 수상인 하토야마는 애초에 미국의 참여에 대해 애매한 입장을 취하다가 이후 당연히 미국이 포함되어야 한다고 보는 입장으로 선화한 반면 외상인 오카다는 명백히 배제해야 한다고 봄(Aurelia George 2009b). 또한 동아시아 공동체가 추구해야 할 궁극적인 목표에 대한 견해도 다르다. 유럽 통합모델을 중시하는 하토야마 수상은 동아시아 공동통화를 동아시아 공동체 건설의 최종목표로 제시하였지만 오카다 외상은 개별 국가의 주권을 침해할 소지가 있다는 이유로 그에 부정적이다.

○ 물론 점차 시간이 지나면서 핵심문제들에 대해 어느 정도 정리되어감.

- 2009년 11월 APEC 회의 직후 행한 한 연설에서 하토야마 총리는 동아시아 공동체 구상을 소개하면서 협력분야의 사례로 경제적 번영, 녹색아시아, 인간의 생명, 그리고 “우애의 바다” 등과 함께 비핵화/비확산, 문화적 교류, 사회보장, 그리고 도시의 이슈 등을 언급(Hatoyama 2009b).

- 2010년 1월 중의원 정책연설에서는 열린 지역주의라는 기본원칙의 제시와 함께 주로 문화교류에 보다 중점을 두는 변화를 보이기도 하였다.

○ 최근에는 동아시아 공동체의 참여국 범위에 대해 구체적인 언급을 하지 않던 하토야마 수상을 비롯한 정책결정자들이 시간이 지나면서 기존의 ASEAN+6로 회귀하는 듯한 조짐을 보임.

- ASEAN+6는 EAS 창설을 위한 논의과정에서 중국과의 주도권 경쟁을 초래한 단위였으며 만약 민주당 정권 역시 그 범주로 회귀한다면 EAC 구상은 기존 대립구도의 부활이라는 부정적 인식을 주게 되어, 중국의 협력을 얻기 어려울 것이며 그 실현가능성도 낮을 것임.

3) 주변국의 반응

○ 하토야마 정권의 동아시아 공동체 구상은 전후 자민당 정권의 대외 정책 기초였던 대미 의존외교로부터의 탈피라는 목표를 추구함으로써 민주당 외교정책의 차별성을 부각시키려는 의도를 담은 것임.

- 민주당 정권의 그런 정책목표가 야스쿠니 참배문제나 역사문제에서 한국과 중국의 입장을 배려함으로써 불필요한 갈등을 야기하지 않게 될 것이라는 점에서 결과적으로도 자민당 정권과의 차별성을 보일 수 있을 것이다.⁴⁾

- 전체적으로 APc 구상에 비해 역내 국가들의 반응이 부정적이지 않지만 이는 내용에 공감해서라기보다 모호하여 반응을 보이기 어려운 상황이기 때문일 것임.

○ 실상 이 구상은 여러 문제들을 내포함.

- 1997년 이후 동아시아 지역에서 이미 동아시아 공동체의 실현을 지향한 많은 선언, 합의, 구체적인 협력 사업 등이 지속적으로 추진되어 왔다는 점을 감안하면 전체적으로 같은 용어를 쓰고 있는 민주당 정권의 구상은 원론수준에 머물고 있다(김기석 2009 참조).

- 이 구상을 실천하고자 한다면 담론 뿐 아니라 보다 구체적인 콘텐츠 담보가 필수적임. 하지만 정권이 출범한 지 반년이 지난 현재까지 다듬어진 개념 틀이나 실질적인 정책이 제시되지 않고 있음. 2009년 11월 개최된 한중일 3국 정상회담에서 많은 언론들의 예상과 달

APc 구상에 비해 역내 국가들의 반응이 부정적이지 않지만 이는 내용에 공감해서라기보다 모호하여 반응을 보이기 어려운 상황이기 때문일 것임

미국은 하토야마 정부의 아시아 중시 정책을 미국과의 동맹관계에 변화를 시도한다는 우려의 눈초리로 바라봄

리 이 문제가 정식의제로 논의되지 못한 것은 실질적으로 논의할 만한 구체적 콘텐츠를 일본이 제시하지 못하였기 때문이었다(Jian 2009 참조).

- 그런 불명확성은 협력 파트너가 되어야 할 주변국들에게 미묘한 해석을 불러 일으킴.
 - 새로 집권한 하토야마 수상이 동아시아 공동체 구상을 중국의 원자 바오(溫家寶) 총리에게 제안했을 때 그는 공감한다는 식의 원론적인 대응에 그침. 중국 언론들은 일본이 기존 협력 메커니즘과 유사해서 별로 새로운 것도 없고 명확한 비전도 없는 제안으로 동아시아 외교의 주도권을 지향한다는 식의 곱지 않은 시선을 보냄(People's Daily Online 2009/10/25; Jian 2009 등 참조). 나아가 그것은 다시 한 번 중국과 일본 사이에 동아시아에 대한 주도권 경쟁을 표면화시킬 가능성을 내포한다는 우려도 제기됨(Aurelia George 2009a).
 - 한국 역시 원칙적 차원에서 이해를 표명하였지만 기본적으로 일본의 지역구상에 대한 불신감이 존재하는데다 신아시아 외교를 표방하고 나름의 전략을 추진하고 있어 얼마나 일본의 리더십에 동조할지 알 수 없음. 게다가 최근의 독도 사태로 진의가 의심되어 한국의 동조가능성은 낮아짐.
- 미국은 하토야마 정부의 아시아 중시 정책을 후텐마 기지 문제와 함께 미국과의 동맹관계에 변화를 가져오려는 시도가 담겨있다는 의심의 눈초리로 바라보고 있어 일단 유보적 태도를 보임.
- 전통적으로 일본의 지역주의 협력 파트너였던 호주는 일본의 동아시아 공동체 구상과 미묘한 경쟁관계인 '아시아-태평양 공동체' (Asia Pacific Community Initiative)를 추진하고 있어 적극적인 지원이 쉽지 않을 것임(Jia 2009 참조).
- 이런 여러 측면들을 고려할 때 민주당 정권의 동아시아 공동체 구상은 호주의 APc와 유사한 문제들에 직면할 가능성이 높음.

- 무엇보다 기존 동아시아 협력사업들과 차별성을 어떻게 확보할 것인가가 가장 중요한 과제임. 호주는 아시아-태평양이라는 보다 넓은 지역범주(물론 이것도 APEC의 재판이다)를 제시하였지만 일본은 용어마저도 이미 통용되고 있는 동아시아 공동체를 사용함.
- 위에서 언급한 바와 같이 최근 하토야마 총리는 각료들에게 5월말까지 동아시아 공동체 구상을 구체화할 수 있는 안을 만들어낼 것을 지시하였다고 하니 안이 나올 것임.
- 하지만 한국, 미국, 중국 그리고 ASEAN의 의구심을 해소하면서도 기존 협력들과 차별성을 만들어낼 수 있는 획기적인 아이디어를 제시하지 못하는 한 결국 기존정책들을 심화시켜 추진해나가는 것을 기본으로 하되 상징적으로 우애라는 원칙이 적용되는 특정한 사업 구상을 제시한다든가(한일 FTA, CEPEA, ERIA, ASIA gateway+α, 등) 하는 정도일 가능성이 적지 않음.

3. 신아시아 외교 구상

- 신아시아 구상(New Asia Initiative)는 2009년 3월 이명박 대통령이 호주, 뉴질랜드, 인도네시아 순방외교의 마지막 기착지인 인도네시아에서 밝힌 한국의 실용주의적 협력외교선언.
 - 시기적으로 미묘하게 호주의 APc 구상과 일본의 EAC 구상 사이에 발표가 이루어진데다가 신아시아 구상이라는 표현 때문에 대체적으로 한국의 새로운 지역구상인 듯한 인상을 주었지만 실상은 한국 외교정책의 초점을 아시아로 일부 이전하겠다는 외교정책 선언임.
 - 발표 후 1년 이상 경과하였지만 보다 정리된 이론적 원칙이나 구체적인 추진 방안 등이 제시되지 못하고 있음.

한국의 신아시아 구상은 정리된 이론적 원칙이나 구체적인 추진 방안 등이 제시되지 못하고 있음

가. 내용

- 1) 추진배경 및 동기

신아시아 구상은 외교의
지평을 주변 4강을 넘어서는
여타 아시아 지역으로
확대하려는 시도임

- 외교지평의 확대: 주변 4강 외교를 성공적으로 마친 후 외교의 지평을 여타 아시아 지역으로 확대하여 이들 국가들과 실질협력 관계를 강화함.
 - Global Korea 비전 추구: 한국이 글로벌 이슈들에 대해 아시아의 대표로서 국제적 목소리를 높이겠음. 그를 위해서 지역적 공헌을 늘려 국격을 높이고 주변국의 존경을 받겠음.
 - 중견국가의 역할: 중견국가로서 선진국과 개도국, 중국과 일본 등의 사이에 조정자 역할을 하겠음.
 - 소프트 파워 외교: 한국의 발전경험을 전수하여 소프트 파워를 높이겠음.
 - 미래 성장동력 창출: 이런 외교 목표들의 추구를 미래 성장동력 창출로 연계하겠음.
- 2) 대상지역
- 동북아: 4강 외교, 한중일 3국 정상회담, 각료급 회담(15개)
 - 동남아: ASEAN 협력(특별정상회담, ASEAN+1),
 - 서남아: 인도
 - 중앙아: 에너지 협력, 중앙아시아 정상회담
 - 남태평양지역: 호주, 뉴질랜드
- 3) 이슈영역
- 기여외교: ODA 증액

- 경제협력외교
 - 무역 및 투자: FTA 네트워크 구축, 허브 지향
 - 금융: CMIM, Asian Bond Market, 아시아 개발은행 자본금 확대
 - 저탄소녹색성장 비전: 동아시아 기후 파트너십
 - 에너지 협력
 - 사회문화협력: 한-ASEAN 센터, 한아세안 협력기금, 방송프로그램 등 문화콘텐츠 교류
 - 글로벌 이슈 해결에 기여
 - 금융위기, 기후변화, 개발협력, 반테러 등
 - 지역공동체 형성과정에 참여
 - 지역 국제기구 및 협력 메커니즘 참여
- 4) 수단
- 양자외교: 정상외교, 방문 및 초청외교
 - 다자외교: 한중일 정상회담, APT, EAS, APEC
 - Asian Caucus
 - 맞춤형 협력외교: 상대국의 실정에 맞는 외교

나. 문제점

- 신아시아라는 지역 범주와 구상(initiative)이라는 용어를 사용하는 데다 일부 지역구상에 준하는 속성을 포함하고 있어 마치 한국의 새로운 지역구상인 듯한 인상을 줌.

신아시아 구상은
마치 한국의 새로운
지역구상인 듯한 인상을 줌

한국 정부가 아시아 중시 정책을 펴겠다는 의지를 나열식으로 대내외에 천명하는 이외에 일정한 외교적 성격을 부여하기 어려운 상태임

- 기본 발상이 호주 및 일본과 유사하게 미국 헤게모니의 약화와 권력 이전(power shift) 현상을 배경으로 아시아의 중요성이 증대됨에 따라 그에 외교적 초점을 맞추겠다는 것이어서 그런 오해를 증폭시키는 측면이 있음.
- 하지만 내용적으로 한국 정부가 아시아 중시 정책을 펴겠다는 의지를 나열식으로 대내외에 천명하는 이외에 일정한 외교적 성격을 부여하기 어려운 상태임.
- 특히 지역의 범위, 내용, 이슈영역, 방법 등이 너무 포괄적이어서 사실 “아시아와 관련해서 한국이 하는 모든 외교활동” 정도로 요약되어야 하는 상황임.

다. 논의

- 두 가지 대응방안
 - 구상의 내용을 체계화하고 장기비전을 제시하는 등 그 성격을 명료하게 정리.
 - 지역별, 이슈별로 협력방안에 대한 새로운 아이디어 제시.
- 구상의 성격을 명확하게 정리하기 위해 무엇을 위한 신아시아 구상인가? 지역구상인가 외교선언인가 등의 문제를 고민할 필요가 있음.
 - 현재는 무엇을 위한 신아시아 협력인지 불명확할 뿐 아니라 문제의식이 자기중심적으로 설정되어 있음. 지역구상으로서의 성격과 외교노선의 성격을 모두 포함하고 있어 호주나 일본의 지역구상과는 물론 기존 기구들과의 관계설정 문제도 야기함.
 - 기존의 신아시아 구상은 지역구상으로 발전시키기 어려운 측면을 가지고 있고 호주와 일본의 사례에서 확인되듯이 역내 국가들 사이에 새 구상을 환영하는 분위기도 아님. 따라서 지역구상 보다는 한국정부의 포괄적인 외교구상으로 방향을 정립할 필요가 있음.

- 지역범주의 전략화/단계화: 중층적 연계외교(Multi-layered Linkage Diplomacy)
 - 신아시아 구상은 현재 통용되는 지역개념으로는 한데 묶이지 않는 광범위한 지역을 설정하고 있어 명료한 초점을 가진 외교 정책으로 발전시켜 나가는데 어려움이 있을 수밖에 없음. 기존의 동아시아나 아시아 태평양이라는 지역범주를 단위로 한 협력체들이 가진 다양성의 문제를 보다 심화된 형태로 재생산해 내는 셈임.
 - 중층적 연계외교: 문제의 해결을 위해 지역범주의 단계화가 필요함. 말하자면 동북아와 동남아를 전략적 중점지역으로 지정하고(말하자면 동아시아를 중점지역으로 봄) 이를 통해 서남아, 중앙아 및 태평양으로 확산해 나간다는 전략. 혹은 동북아, 동아시아, 아시아태평양, 글로벌 등 단계적 개념화 전략.
 - 동북아외교: 한일, 한중 양자외교 및 한중일 3자 외교의 활성화로 APT 및 EAS의 활성화에 공헌.
 - 동아시아외교: ASEAN과의 관계 강화, APT 및 EAS, 동아시아 공동체 건설
 - 아시아/태평양 외교: APEC 내에서 East Asia Caucus
 - 글로벌 외교: G-20내에서 East Asia Caucus, Asia-Pacific Caucus, Middle Power Caucus
- 이슈영역 및 추진방법의 초점 필요
 - 실용외교 혹은 중층적 연계외교로 개념화하되 기여외교, 소프트 파워외교와 같은 중점 분야를 특화시켜 부각시킬 필요가 있음.
 - 이 전략은 기존 다자주의 협력 메커니즘과의 관계설정 문제가 어느 정도 해소되는 효과가 있음.
- 추진체계의 정비 필요
 - 약 신아시아 외교를 진지하게 추진한다면 좀 더 체계화된 추진체계

실용외교 혹은 중층적 연계외교로 개념화하되 기여외교, 소프트 파워외교와 같은 중점 분야를 특화시켜 부각시킬 필요가 있음

외교통상부 내에 각 지역별
 담당자를 모은 TF팀을
 구성하여 전체적인 개념적
 체계를 만들고 관학 공동으로
 실천방안을 모색하는 추진
 체계를 수립할 필요가 있음

가 필요함. 현재와 같은 나열식의 정책방안 제시는 전체적인 조율체
 계 없이 각 부서마다 담당 지역에 대한 당면과제를 제안하고 이를
 기계적으로 모은 듯한 인상을 줌. 보다 나은 아이디어의 발굴 및 전
 략적 구성이 필요한데 이를 위해서는 기본적인 개념을 공유하는 지
 역별 담당 부서 간 수평적 커뮤니케이션이 중요함.

- 대상지역이 광범위하여 어느 한 부서가 전담할 경우 전체적 균형을
 갖춘 전략적 사업추진이 쉽지 않을 것으로 생각됨.
- 따라서 외교통상부 내에 각 지역별 담당자를 모은 TF팀을 구성하여
 전체적인 개념적 체계를 만들고 관학 공동으로 실천방안을 모색하
 는 추진체계를 수립할 필요가 있음.

<참고문헌>

김기석. 2010. “왜 일본은 EAS를 선호하였는가?
 경로의존성, 전략적 이익, 그리고 정체성,” Typescript

배명복. 2009. “호주 총리가 MB를 초청한 까닭은,”
 중앙일보 2009/12/10.

민주당. 2009. “政權交代: 민주당의 政權 政策 manifesto,”
http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf

鳩山由起夫 2009a. “私の政治哲学,” 『Voice』 9月号

鳩山由起夫 2009b. “アジアへの新しいコミットメント—東アジア共同
 体構想の実現にむけて,”
<http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200911/15singapore.html>

Bergsten, Fred C. 2007.

“China and Economic Integration in East Asia: Implications for
 the United States,” Policy Briefs in International Economics No.
 PB07-3 (March)

Bergsten, Fred C. 2009.
 “Asia Pacific Regional Economic Integration and Architecture,”
 Speech delivered via video at the Conference on Asia-Pacific
 Regional Economic Integration and Architecture at Auckland
 University, New Zealand (March 25).

Chey, Hyoung Kyu. 2009. “The Changing Political Dynamics of
 East Asian Financial Cooperation,”
 Asian Survey vol. XLIX no. 3 (May/June)

Emmerson, Donald K. 2010. “Asian Regionalism and US Policy:
 The Case for Creative Adaptation,” RSIS Working Paper no. 193
 (March 19)

Gordon, Bernard K. 2006. “U.S. Perspective on East Asian
 Economic Integration,” Journal of Economic Development vol.
 31, no. 2 (December)

Rudd, Kevin. 2008.
 “It’s Time to Build an Asia Pacific Community,”
 Address to the Asia Society AustralAsia Center, Sydney.
 (June 04). <http://www.pm.gov.au/node/5763>

Rudd, Kevin. 2009a. Address to the Shangri-La Dialogue,
 Singapore. (May) <http://www.pm.gov.au/node/5128>

Rudd, Kevin. 2009b. Address to the Asia Pacific Community
 Conference Sydney, (December)

<http://www.pm.gov.au/node/6368>

Soesastro, Hadi. 2009. "Architectural Momentum in Asian and the Pacific," Typescript.

Soesastro, Hadi, and Peter Drysdale. 2009. "Thinking About the Asia Pacific Community"

Tan, See Seng. 2009. "The Asia-Pacific Community Idea: What Next?" Typescript. (May)

Tay, Simon. 2009. "The Asia Pacific Community Proposal: Community, Directorate or Network," (December)

Terada, Takashi. 2009. "How Likely Is the Current Regional Architecture to Drive Open and Inclusive Economic Integration in the Asia-Pacific?" "The Asia-Pacific: A Community for the 21st Century," 2009. 3-5 December, Sydney.

Woolcott, Richard. 2009. "Toward an Asia-Pacific Community," The Asialink Essays no. 9, (November).
http://www.asialink.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0010/25939/woolcott_essay9.pdf

주석

- 1) 싱가포르의 테이는 러드 총리의 발언내용에 비추어볼 때 현재 상태에서 생각해 볼 수 있는 멤버십 조합으로 다음 다섯 가지를 제시하고 있다(Tay 2009 참조).
 - Asian G-8: 미국, 중국, 러시아, 인도, 인도네시아, 한국 그리고 호주
 - Asian G-10: Asian G-8에 현직 및 차기 ASEAN 의장국
 - APEC 19: APEC의 21개 회원국 중 홍콩과 대만을 제외한 19개국과 인도로 구성
 - Asia Pacific 10: G20의 아시아태평양 회원국 10개국, 즉 호주, 캐나다, 중국, 인도, 인도네시아, 일본, 한국, 멕시코, 러시아 그리고 미국
 - 동아시아 6: G-20의 6개 동아시아 국가, 즉 중국, 일본, 호주, 인도네시아, 한국, 그리고 인도.
- 2) 원저의 제목은 『Totalitarian State Against Man』이고 하토야마 이치로는 이를 『자유와 인생』이라는 제목으로 번역·출간하였다. 하토야마 2009 참조
- 3) 내용에 대해서는 하토야마 수상의 수차에 걸친 연설이나 보이스(Voice)에 게재된 논문 등을 통해서 윤곽을 짐작해 볼 수 있을 따름이다.
- 4) 물론 최근의 교과서 사태에서 보듯이 독도문제는 예외일 것으로 보아야 한다. 일본정부는 이를 영토문제로 접근하고 있고 따라서 정권의 성격에 따라 달라질 수 있는 이슈로 여기지 않기 때문이다.

편집 고봉준 (제주평화연구원 연구위원)