

동아시아 다자협력의 제도화

동아시아 다자협력과 한반도 통일환경 조성

제주평화연구원 연구총서 [23]

동아시아 다자협력의 제도화

동아시아 다자협력과 한반도 통일환경 조성

제주평화연구원 편



서문

동아시아의 국제관계는 21세기에 들어서면서 미국과 일본의 상대적 쇠퇴, 그리고 이에 따른 중국의 부상이라는 역학관계의 변화가 주요한 특징으로 인식되고 있다. 동아시아는 21세기 국제관계에서 가장 역동적인 변화를 경험하고 있는데 이러한 변화에 다자주의가 대안으로 논의되고 있다. 중국은 2001년부터 2010년까지 약 10년간 매년 10.5%의 경제성장률을 유지해왔으며 강력한 경제력을 바탕으로 군사대국화를 추구해왔다. 중국은 공중정보기 ‘쿵징-2000’ 과 미사일 ‘홍치-9’ 가 합동작전을 통해 가상의 적인 스텔스 미사일을 격추시켰다. 중국은 항공모함 킬러로 마하 10의 속도를 내는 미사일 ‘둥핑DF-21D’ 를 개발했다. 2011년 8월에는 첫 항공모함 ‘바라크’ 시험 항해에 성공했고, 2014년에는 자체 항모 2척을 추가로 건조할 예정이다.

테러와의 전쟁으로 지난 10년간 중동지역에 발목이 잡혔던 미국은 이라크에서 철군했고 아프가니스탄에서도 2014년까지 단계적으로 철군할 계획을 발표하면서 안보의 축을 동아시아로 전환한다는 발표를 함으로써 동아

시아의 국제관계는 역동적인 변화가 전개될 것으로 예측된다. 군사 분야에 서뿐만 아니라 경제적인 측면에서 한미 FTA가 비준된 직후 미국은 일본과 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)에 대한 협상 개시를 공표했는데 이는 미국의 동아시아 신개입전략의 결정과 추진을 의미하며 중국에 대한 견제의 의미를 가진다. 미국은 APEC의 한 축이자 세계경제의 견인차인 동아시아에서 자국이 배제된 채 FTA 체결이 가속화되는 것을 견제하고자 TPP 참가를 결정한 것이다. 동아시아의 역동적인 변화 속에서 미국과 중국은 물론 일본과 러시아를 포함하여 형성되는 동아시아 국제질서 속에서 한국은 통일의 미래를 구상하고 국가의 미래를 구상해야 한다. 단순히 미국이 주도하는 양자주의의 중복에 의한 허브 앤 스포크의 동아시아 질서를 다자주의로 전환해야 한다는 논의를 뛰어넘어 동아시아에 형성되는 새로운 질서에 능동적으로 대처할 수 있는 대안으로서 다자주의를 적극 모색해야 한다.

한반도 평화 정착과 동아시아 지역협력을 위한 학술연구와 정책대안의 개발을 목적으로 설립된 제주평화연구원은 설립 초기부터 “동아시아의 다자협력”에 대한 연구를 “제주 프로세스”라는 이름으로 지속적으로 추진해왔다. 2008년에는 『제주프로세스 구현방안 기초조사 및 로드맵』이라는 제목의 연구사업 보고서를 출간하였다. 유럽의 다자안보협의체인 OSCE를 구성했던 헬싱키프로세스를 분석한 후, 동아시아에서 다자안보의 구체적 실천 과정을 제주프로세스로 명명하여 ‘세계평화의 섬’ 제주가 동아시아 다자 대화의 중심무대로 역할을 수행한다는 계획을 수립하였다.

동아시아 다자협력에 대하여 학문적 차원의 개념정리와 정책적 차원의 정체성 확립을 목적으로 2009년부터 제주평화연구원에서 동아시아 다자협력연구를 『제주프로세스와 동북아 평화번영』이라는 단행본 형태의 연구총서 시리즈로 발간하기 시작했다. 본 연구총서에서는 OSCE의 교훈을 심도 있게 논의하여 다자안보의 영역을 바스켓II와 III로 확대하여 경제협력과 인권 및 인간안보까지 확대하여 이론을 적용하는 시도를 하였다. 연구총서를 발전시키는 과정에서 2010년에는 동아시아 다자협력 제도화 가능

성에 대한 고찰에 중점을 두고 동아시아 다자협력의 제도화의 방향성에 대한 이론적 논의를 전개하였다. 이 과정에서 동아시아 다자협력의 형성과정에 최대의 장애물이라고 할 수 있는 북한 핵문제의 의미를 논의하고 이에 대한 대안적 시도로서 두만강 유역에서 진행되는 GTI의 가능성을 논의하였다.

2011년은 중국의 부상과 미국의 동아시아 회귀로 요약되는 동아시아의 변화가 일어났다. 이러한 변화 속에서 다자협력의 발전을 위해서는 개별 국가에 대한 분석이 필요하다고 판단하고 연구를 수행하였다. 동아시아 다자협력 연구는 다자협력의 제도화에 대한 각 국가의 입장을 분석함으로써 동아시아 다자협력 자체가 안고 있는 구조적 장애물이 아니라 행위자인 개별국가가가 가지고 있는 장애에 대한 이해를 시도하였다. 이번 연구는 개별 국가에 대한 분석이기는 하지만 전체적인 이론 틀이 필요하였다.

1장은 이성우 박사가 동아시아 다자협력을 구상하는 데 있어서 현실적 장애와 대안을 “멤버십 게임” 이론을 적용하여 동아시아 다자협력의 장애와 대안을 설명하였다. 2장부터 6장까지는 동아시아 주변 주요국가의 개별 행위와 행위의 동기라고 할 수 있는 국익의 구조에 대해서 논의하는 데 중점을 두었다. 2장은 한인택 박사가 미국의 다자협력 전략을 내발적·전략적 다자주의와 동아시아 경제협력 전략이라는 틀을 통해서 분석하였다. 조양현 교수는 3장에서 일본의 다자협력과 제도화 전략을 전후 일본의 외교전략의 연장선에서 미·중·일 3국 관계의 틀에서 분석하였다. 한석희 교수는 4장에서 중국의 다자협력과 제도화 전략을 한·중·일 다자협력의 틀 속에서 분석하면서 중국이 설정하고 있는 전략적 목표에 대해서 논의하였다. 신범식 교수는 5장에서 러시아의 다자주의 협력과 제도화 전략을 러시아가 수행하는 지역별 다자주의 전략을 소개하고 동북아시아에서 러시아가 추구하는 다자주의 전략을 소개하였다. 진행남 박사는 6장에서 동아시아 다자협력의 제도화를 위해서 한국이 취해야 할 전략을 제시하였다. 끝으로 동아시아 다자협력의 제도화의 조건과 전망이라는 제목 아래 유현석 교수는 동아시아 주요 국가들의 다자협력 제도화 전략을 종합적으로 분석한 후, 동

시아 다자협력을 제도화하는 조건을 논의하면서 동아시아 정상회의의 사례를 제시하였다.

제주평화연구원은 동아시아 다자주의에 대한 논의를 다년간 주요연구과제로 다루어 학계에 소개하고 있다. 이러한 학문적 관심은 제주평화연구원의 정체성과 관련된 것으로 독자들의 이해를 도울 수 있으리라 생각한다. 제주도는 2005년 1월 세계평화의 섬으로 지정 선포되는 과정에서 동아시아의 교류와 협력을 통한 평화를 확대하는 거점으로서 역할을 수행하고자 하는 전략적 목표를 설정하였다. 역사적으로 미묘한 관계를 형성해 온 동아시아의 한국, 중국, 일본이 다자협력의 새로운 질서를 모색하는 과정에 제주가 협력의 장으로 역할을 수행하는 것이 우선 고려되었다. 제주가 동아시아의 평화와 협력에 기여하는 과정에 한국의 국제정치적 위상을 제고하고, 국내적으로는 제주가 지역균형발전 전략 차원에서 관광지로서의 인프라를 활용하여 국제교류와 협력 그리고 연수의 장으로 발전하는 전기가 될 것이다.

제주평화연구원은 동아시아 다자협력을 통한 평화와 번영이라는 목표를 설정하고 이에 대한 국제관계 차원, 지역정치 차원, 국내정치 차원에서 다양한 변수를 고려하는 연구를 지속적으로 수행하여 동아시아 다자협력체를 구성하고 이를 통해 지역 내 평화와 번영을 달성할 수 있는 대안을 모색하고자 한다. 2008년부터 2011년까지 추진되어온 동아시아 다자협력에 대한 연구가 보다 큰 발전을 할 수 있기를 기대하며, 본 연구가 제시하는 논의에 대해 많은 전문가들의 제언과 충고를 기대하며 연구결과물을 출판한다.

2011년 12월

제주평화연구원 편집부

:: 서문 _5



제1장 동아시아 다자공동체 구상의 현실적 장애와 대안: 동아시아 다자협력체를 중심으로

이성우 (제주평화연구원)

- I. 들어가는 말 _13
- II. 다자협력의 공동체 구성의 이론 _15
- III. 동아시아 공동체의 전개과정 _19
- IV. 결론: 동아시아 공동체 구상의 전망 _34



제2장 미국의 다자협력과 제도화 전략:

미국의 '내발적·전략적' 다자주의와 동아시아 경제협력 전략

한인택(제주평화연구원)

- I. 서론 _39
- II. 내발적(內發的)·전략적(戰略的) 다자주의 모델 _42
- III. 미국의 동아시아 지역경제협력 전략 _47
- IV. 미국의 다자주의적 동아시아 지역경제협력 전략 _55
- V. 결론을 대신하여 _58



제3장 일본의 다자협력과 제도화 전략

조양현(국립외교원)

- I. 동아시아 다자협력과 일본 _63
- II. 전후 일본 외교와 동아시아 다자협력 _65
- III. 미·중·일 3국 관계와 일본 다자전략 _73
- IV. 한국 외교에의 함의 _82



제4장 중국의 다자협력과 제도화 전략: 한·중·일 다자협력을 중심으로

한석희(연세대학교)

- I. 서론 _95
- II. 중국의 다자주의 접근과 한·중·일 다자협력 _98
- III. 한·중·일 다자협력과 중국의 전략적 목표 _105
- IV. 한·중·일 다자협력의 성공적 발전을 위한 중국의 역할 _112
- V. 결론 _117



제5장 러시아의 다자주의 협력과 제도화 전략: 동북아 다자협력 증진에 대한 함의

신범식(서울대학교)

- I. 문제 제기 _125
- II. 러시아 외교와 다자주의 _129
- III. 러시아의 지역별 다자주의 전략 _137
- IV. 러시아의 대(對)동북아 다자주의 전략 _159
- V. 맺음말 _171



제6장 동아시아 다자협력 제도화를 위한 한국의 역할 및 전략

진행남(제주평화연구원)

- I. 문제의 제기 _177
- II. 동아시아 다자협력에 대한 이론적 배경 _179
- III. 동아시아 다자협력의 현황 및 과제 _185
- IV. 동아시아 다자협력 제도화를 위한 한국의 역할 및 전략 _197
- V. 맺는 말 _209



제7장 동아시아 다자협력의 제도화: 조건과 전망

유현석(경희대학교)

- I. 서론 _215
- II. 동아시아에서 다자협력의 제도화의 의미 _216
- III. 동아시아 주요 국가들의 다자협력 제도화 전략: 종합적 분석 _218
- IV. 동아시아 다자협력 제도화의 조건 _226
- V. 다자협력의 제도화 전망: 동아시아 정상회의의 사례 _233
- VI. 결론 _238

::글쓴이 소개 _243



제1장

동아시아 다자공동체 구상의 현실적 장애와 대안: 동아시아 다자협력체를 중심으로

이성우 | 제주평화연구원

1. 들어가는 말

동아시아는 21세기로 접어들면서 가장 역동적인 국제관계의 전개가 일어나는 지역이라고 할 수 있다. 미국과 함께 G2로 불리는 중국의 지속적인 부상은 미국이 주도해온 동아시아의 지역질서에 근본적인 전환을 요구하는 변화를 의미하는 것처럼 보인다. 일본은 더 복잡한 상황에 처해 있다. 미국의 패권질서와 중국의 도전이라는 상황에서 20년 장기불황을 경험하는 일본은 경제회생과 군사적 역할강화라는 두 가지 목표를 추구하면서 자국의 지위확보 및 확대를 추구하고 있다. 한국은 미국, 중국, 일본의 국제질서 구도의 변화 속에서 새로운 동아시아의 질서형성 과정에 국가위상에 부합하는 역할을 모색하고 있다. 북한은 핵무기 개발을 지속하는 한 동아시아에서 협력의 파트너가 아니라 극복해야 할 장애물이며 한국은 이러한 북한과 대치하고 있다는 점에서 동아시아 다자공동체 모색은 의미가 있다.

국제관계이론의 현실주의가 주장하듯이 무질서와 힘의 원리가 지배하는 것으로 알려진 국제관계에서 다자협의체는 국제사회에서 평등한 대표권을 인정하는 민주주의의 원리를 반영한다는 점에서 도덕적으로 진일보된 제도로 받아들여진다. 유럽에서 EU로 구체화되어 제도적 발전을 보이고 있는 다자주의를 모범으로 동아시아에 다자협의체의 구상을 구현하려는 시도는 새로운 도전으로 받아들여진다. 반면 동아시아 다자협의체는 주요국가의 동상이몽을 반영한다는 점에서 기존질서에 대한 이견의 표출에 지나지 않을 뿐 공존과 번영을 위한 새로운 질서의 구현을 위한 시도로 보기에는 부족한 점이 있다.

동아시아 다자공동체 구상이 안고 있는 정치현실의 난제와 이를 극복하는 데 필요한 제도적 구상의 과제를 동시에 고려하여 새로운 대안을 제시하는 것은 국제관계 연구에서 이론적으로 의미가 있고 한국의 대외정책에 대한 시의적절한 제안을 도출할 수 있다. 본 연구는 일반적으로 다자공동체와 관련해서 제기되는 질문을 논의하고 이를 동아시아의 현실에 적용시켜 봄으로써 동아시아 공동체의 구성에 대한 논의를 전개하고자 한다. 다자공동체의 지정학적 정체성의 문제, 다자공동체 논의는 어떤 국가를 포함하여 논의를 진행하는가의 당사자 자격문제, 어떤 주제를 중심으로 논의를 진행하는가의 정책주체의 문제, 공동체가 지향하는 목표설정의 문제, 설정한 목표를 어떻게 달성할 수 있는지에 대한 방법론의 문제에 대한 고려가 필요하다. 정체성, 당사자, 정책주체, 목표, 그리고 방법론의 문제는 물론 상호 독립되어 있는 것이 아니라 유기적으로 연계되어 있다. 공동체형성이라는 국가들이 참여하는 게임에서 정체성, 당사자, 정책주체, 목표, 방법론과 같이 연계되어 있는 문제는 국가가 고려하는 전략적 선택이다.

다자공동체 형성의 이런 특성을 고려하여 본 연구는 동아시아에서 추진되는 다양한 다자공동체 중에서 특정한 개별 공동체의 구성 가능성 여부를 논의하지 않는다. 일반적 의미에서 동아시아에서 활발하게 제기되고 있는 다양한 다자협력을 통한 공동체 구성의 시도가 가지는 의미를 종합적으로 분석하여 이러한 시도들의 상호역학관계를 우선 분석하고 궁극적으로 동아

시아에서 다자협력의 공동체 형성의 가능성을 검토하고 이를 통해 공동체 건설을 위한 선결과제에 대한 정책적 함의를 제공하고자 한다.

II. 다자협력의 공동체 구성의 이론

다자협력을 통한 공동체 구상은 관련 국가들이 상호협력을 통하여 복합적 상호의존을 증대시킴으로써 경쟁과 갈등을 해소하고 협력을 통해 안보와 번영을 달성한다는 목표와 원칙에 있어서는 필요성과 유용성에 공감대를 형성하고 있다. 다자협력에 근거한 공동체 구상의 논의는 국제관계에 의회민주주의의 접목을 통한 국가들 사이의 평등과 호혜원칙에 입각한 협력을 통해 공동의 선을 달성한다는 점에서 도덕적 우월성을 가진 주장으로 보인다. 다자협력이 가지고 있는 표면적 우월성은 추진과정에서 명목상 거부할 수 없는 명목적 강제력을 가지고 있는 것은 사실이지만 현실 국제관계에서 유형적 결실을 맺을 수 있는 실천적 강제력을 가지고 있다고 볼 수 없다.

실천적 강제력이 뒷받침되지 못하는 것은 다자협력 또는 다자공동체의 구상은 국제질서를 주도하는 국가에 의해서 주장되는 것이 아니라 현존 국제질서를 바꾸려는 국가(들)에 의해서 주장된다는 점이다. 다자공동체 구상이 실현되기 어려운 점은 표면적인 협의 및 협력의 기초와 상관없이 기존의 질서를 변경하려는 시도라는 점에서 헤게모니 국가의 입장에서 보면 개별 국가들이 평화적 수단에 의존하지만 노골적인 주도권 경쟁에 대한 전략적 의도의 표출이다.

다자주의 협의체의 구성의 핵심은 첫째, 어떤 주제를 논의하는가와 둘째, 누가 참여하는가에 관련된 의사결정이 핵심이다. 주제와 참여범위는 서로 독립적으로 작용하는 것이 아니라 상호 관련성 속에서 작용한다. 이때 중

요한 것은 주제의 특성보다 주제와 관련된 지역설정의 문제가 참여범위를 결정하는 데 결정적인 요인으로 나타난다. 예를 들어 유럽연합이라는 다자 협의체는 안보, 경제, 환경 등 어떤 주제를 논의하더라도 유럽 국가들을 당사자로 포함하는 협의체라는 사실은 바꿀 수 없다. 아시아 국가와 관련하여서 Asia-Pacific Economic Cooperation(APEC)은 아시아 국가와 태평양 연안국가인 호주와 북미 및 남미 국가까지 포괄하는 협의체임에 반해 Association of Southeast Asian Nations(ASEAN)은 동남아 10개국만을 회원국으로 하는 제한적인 협의체이다. 이런 점에서 다자협의체는 당사자의 참여(participation)와 기권(abstention) 그리고 협력의 상대방에 대한 포함(inclusion)과 배제(exclusion)의 정책결정에 관련된 게임이다.

국제관계의 대외정책 중에서 이론적 핵심이 되어온 군사력 사용결정은 객관적 능력(opportunity)과 주관적 의지(willingness)의 상호관계를 고려하여 결정한다고 보았다(Most and Starr 1986, 75-84). 능력과 의지를 동시에 고려한 정책결정은 전쟁뿐 아니라 모든 외교정책에 적용 가능하며 현실적으로 공동체 구성에도 유용한 이론적 틀이다. 본 연구에서 객관적 능력은 직접적·이론적 논의의 대상에 포함시키지 않고 주관적 의지(willingness)의 변화를 고려한다.

능력은 공동체 구성의 범위를 구성하여 발의한 국가는 공동체의 구성을 주도하는 능력을 구비한 국가로 그리고 공동체 구성을 발의하지 않은 채 참여여부에 대하여 고려와 의사표현을 하는 국가는 능력을 구비하지 않은 것으로 간주한다. 의지에 관해서는 주도국가의 포함과 배제 그리고 대상국가의 참여와 기권으로 나누어 논의를 진행한다.

이를 도표로 정리하면 다음의 <표 1>과 같다. 공동체를 구성하려는 대외 정책을 주도하는 국가(군)가 있고 주어진 공동체에 회원국으로 참여할 수 있는 잠재적 대상국가군이 존재하는 상황을 가정한다. 다자협의체를 주도하는 국가는 단일의 강대국일 수도 있지만 원활한 정책의 추진과 대외적 정당성을 획득하기 위한 정책적 고려 그리고 실질적으로 공동의 이해가 부합되는 다수의 국가에 의해서 추진될 수 있다. 물론 이런 주도국가 그룹에

〈표 1〉 다자협력 공동체 구성의 정책선택의 역학관계

		대상국가	
		참여	기권
주도국가	포함	1. 협력(Cooperation)	2. 방관(Neglect)
	배제	3. 방해(Hinderance)	4. 무관(Apathy)

편입되는 국가는 〈표 1〉에 따르면 주도국가와 대상국가 사이에 포함과 참여라는 선택이 부합하여 협력에 도달하는 선택을 했을 경우이고 이러한 협력의 관계가 심화된 국가는 주도국가 그룹에 포함된다. 협력의 관계는 심화되지 않더라도 주도국가의 포함에 부응하여 적극적으로 참여하여 공동체 구성을 위해 노력하는 국가의 수가 많을수록 공동체 형성을 위한 진전의 가능성이 증대된다. 주도국가가 배제하고 대상국가도 기권하려고 하는 경우는 현실적으로 공동체 구성과 관련이 없는 국가로 이들 국가군의 존재는 이론적으로나 정책적으로 의미를 가지는 국가군으로 볼 수 없고 관련성이 원천적으로 없는 국가로 분류한다.

공동체 구성과 관련한 문제는 방관과 방해의 집단에 소속되는 국가 그룹이다. 방관의 집단에 포함되는 국가는 주도국가(군)에서는 공동체 구성에 의미 있는 참여자로 초청하려는 반면 정작 대상이 된 당사국은 참여의 의지 없이 기권 또는 회피하려는 국가들을 의미한다. 주도국가와 대상국가의 의사가 배치되는 상황이지만 양국의 의사가 소극적으로 배치되는 경우이므로 분쟁은 발생하지 않는다. 아시아·태평양 국가들로 범위를 확대하여 공동체를 구성하고자 할 때 라틴아메리카의 태평양 연안 국가들이 이러한 범주에 포함된다고 할 수 있다. 방관그룹의 국가의 증대는 공동체 구성에 부정적 영향을 미치는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 문제는 공동체 구성에 방관자라는 정책을 선택하는 이유는 참여를 통해서 기대할 수 있는 이익이 실질적으로 존재하지 않는다고 판단하기 때문이다. 기권을 선택한 방관국가군을 참여를 통한 협력국가로 유인하기 위해서는 공동체 구성에 참여할

때 발생하는 가시적 이익이 있어야 한다.

문제의 핵심은 주도 국가는 배제하려고 하는 반면 대상 국가는 참여하려고 할 때 양 국가의 이해가 적극적으로 배치되는 경우이다. 쌍방 당사자의 의지가 적극적으로 배치된다는 점에서 분쟁의 발생을 의미하고 이는 공동체 구성에 장애물로 작용한다고 볼 수 있다. 더욱 심각한 문제가 되는 경우는 공동체 구성에서 배제된 국가의 능력(opportunity)이 주도 국가의 능력을 능가하는 경우나 이에 필적할 만한 역량을 가지고 있는 경우는 공동체 구성을 불가능하게 할 정도로 강한 파괴력을 가진다는 점에서 거부권을 가진다고 할 수 있다. 동아시아 공동체에서 중국이 미국을 배제하려고 하는 경우 미국의 배제는 미국의 국력이 공동체 구성에 저항력을 가지기 때문에 공동체 형성을 어렵게 한다.

지역공동체 구성과 관련하여 참여 후보 국가를 네 개의 집단으로 분류할 때, 무관(Apathy) 그룹은 현실적으로 고려 대상에서 배제할 수 있다. 협력(Cooperator) 그룹과 방해(Hindrance) 그룹의 상대적 상호 역학관계가 핵심적 고려대상이며 여기에 방관(Neglect) 그룹의 역할이 의미를 가진다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

〈수식 1〉 공동체구성 국력함수

$$\sum_{i=1}^p (P_i^c) - \sum_{i=1}^q (P_i^n) \geq \alpha \left[\sum_{i=1}^r (P_i^h) \right]$$

위의 〈수식 1〉에서 P는 공동체 구성에 참여하는 국가의 국력의 총합을 나타내고 이는 공동체 구성에 작용하는 역량이라고 할 수 있다. 다음은 소문자로 표시된 c와 n 그리고 h는 각각 협력(cooperation), 무관심(neglect) 그리고 방해(hinderance)를 의미하고 상수 p와 q 그리고 r은 각각 협력, 방관, 방해 그룹에 포함된 국가의 수를 의미한다. 공동체 구성의 가능성은 협력국가의 국력의 합에서 방관국가의 국력을 제외한 것이 공동체를 추진하는 추진력을 의미하고 배제된 국가의 국력은 공동체 구성에 부정적 영향

력을 행사하는 힘으로 평가된다. 공동체의 구성을 주도하는 협력국가들의 입장에서 보았을 때, 적극적 참여를 기대했으나 참여하지 않고 기권하는 방관(neglect) 집단의 증가는 부정적 힘으로 작용한다. 당자자로 참여를 희망하는 국가에 대하여 공동체 구성을 주도하는 협력국가들이 참여를 반대하는 국가는 방해(hindrance) 집단으로 포함되어 공동체 구성에 강력한 부정적 영향력을 가진다.

〈수식 1〉을 이론적으로 설명하면, 공동체 구성을 표방하는 대상국가들 중에서 무관심을 가진 국가군은 제외하고 참여국가에서 방관국가의 역량을 제외한 것이 공동체를 추동하는 추진력이라고 할 수 있다. 문제는 공동체를 구성하려는 힘에 비해서 방해하려는 힘은 승수효과(α)를 가진다는 점이다. 국제정치에서 유엔안보리 상임이사국의 거부권과 같이 명문에 규정되어 있는 경우는 절대적으로 한 국가에 의해서 결정을 무효화할 수 있는 절대적인 힘을 가진다. 명문규정이 없지만 현실 정치의 역학관계의 고려차원에서 보았을 때, 새로운 협업체 결의를 이끌어내는 추진력에 대하여 이를 방해하는 현실적 거부권(de facto veto power)은 항상 적은 노력을 통해서도 공동체 형성을 방해하여 소기의 성과를 쉽게 달성할 수 있다는 점에서 공동체를 구성하려는 힘에 비해서 파괴력을 가진다는 것을 의미한다.

III. 동아시아 공동체의 전개과정

현대적 의미에서 아시아 다자주의의 시작은 상대적으로 유럽은 물론 세계의 다른 지역에 비해서 늦은 편이었기 때문에 추진 과정과 성과도 비교적 미약하다고 할 수 있다. 탈냉전과 보조를 같이하여 다자주의 국제질서는 현재 국가들 사이의 관계에 있어서 세계적으로 확대되어 나타나고 있다 (Mitchell and Hensel 2007). 동아시아에서 새롭게 추진되는 다자주의 시

도는 2차 세계대전 이후 미국 중심의 확대된 양자주의의 국제질서에 대하여 새로운 국제질서의 재편을 시도한다는 점에서 아시아에서 미국의 지도력에 대한 도전으로 받아들여진다.

동아시아의 다자협력을 통한 공동체 구상과 관련하여 역사적 전개와 미래의 발전방향을 논의할 때 출발점이 되는 것은 동남아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations)과 미국의 역할에 대한 상호관계가 핵심이다. 동아시아 지역공동체 구상과 관련하여 위에서 논의한 이론들을 단순화시키면 미국의 포함과 협조를 강조하는 호주, 일본, 인도네시아와 미국의 배제와 견제에 중점을 두는 중국과 말레이시아의 대결의 구도를 통해서 조망할 수 있다. 이런 점에서 ASEAN의 발생과정과 아태경제협력체(APEC)의 생성 및 전개과정은 이론적 의의를 가진다. 이를 근간으로 하여 이후에 전개된 ASEAN+3, 동아시아 경제그룹(EAEG: East Asian Economic Group), 동아시아 경제협의체(EAEC: East Asia Economic Caucus) 그리고 최근 동아시아 정상회의(EAS: East Asia Summit) 등 다양한 다자주의 협의체 구성의 시도에서 나타난 역학관계에 대한 분석과 논의를 통해 동아시아에서 다자협력 구상의 현실과 전망을 분석하는 데 좋은 대상이다.

다자주의적 국제협의체를 통한 국제질서의 형성은 동아시아에서 다자적 공동체의 출현이 가지는 의미가 증가하고 있음은 나타난다. 동아시아 다자주의 공동체 구상에 중요한 근간으로 평가되는 ASEAN과 APEC에 대한 논의는 동아시아 공동체 구상의 현실을 진단하고 미래의 과제를 평가하는 데 중요한 의미를 가진다. 동아시아 공동체 구상에 관한 논의의 중점은 ASEAN과 APEC이라는 대표적인 두 개의 공동체 구상에 대하여 논의되어온 과정과 배경을 이론의 틀 속에 정리하는 작업이 필요하다. 특히 ASEAN은 초기부터 APEC이 역내 국가의 결속을 약화시키고 ASEAN 주도의 자유무역정책에 장애가 된다고 판단하여 APEC의 출범단계에서부터 소극적인 입장을 취했다(전기원 2006, 151). 유사한 지역적 배경을 가지고 추진된 두 개의 지역 공동체는 출범 당시부터 정체성, 목표, 성격 등에 있어서 경쟁관계에 있었다.

이러한 현실을 이론적 틀로 구성하기 위해서 본 연구는 앞의 이론부분에서 제시한 공동체 설립과정에서 나타나는 회원국 구성 과정에 대한 이론인 ‘포함(inclusion)’ 과 ‘배제(exclusion)’ 그리고 ‘참여(participation)’ 와 ‘기권(renounce)’ 이라는 공동체 추진세력과 참여국가 사이의 전략적 고려와 전략의 변화를 중심으로 논의한다. 이 과정에서 참여국들의 전략에 따라 강대국의 역할, 정책의제, 지역정체성, 참여범위 등을 논의한다.

1. 강대국의 무관심과 참여국의 필요성의 조화

1967년 방콕선언을 통해 구성된 동남아국가연합(ASEAN)에서 공동체 구상이 처음 언급되었으나 1976년 1차 ASEAN 정상회의를 통해 현실적인 정책과제로 다루어지기까지는 상당한 시간이 걸렸다. 역사적으로 ASEAN은 동남아시아라는 지리적 정체성에서 출발했다. 1961년에 필리핀, 말레이시아, 태국으로 구성된 동남아시아연합(ASA: Association of Southeast Asia)이 선구적 역할을 했다. ASEAN은 동남아국가의 경제성장, 문화적 발전, 역내 안전보장이라는 공동의 관심사에 대한 합의에서 출발하였다. 1967년 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국이 주도한 ASEAN은 설립단계에서 국가건설, 공산주의에 대한 공동의 위기의식, 역외 강대국 세력에 대한 불신의 극복을 위한 협력, 그리고 경제개발에 대한 열망에 기초하여 참가국의 동의를 이끌어냈다. 인도네시아는 당시 지역협력을 통해서 지역 맹주가 되려는 야심이 있었고, 말레이시아와 싱가포르는 협력구도의 발전을 통해서 인도네시아의 야심을 억제하려는 기대가 부합되어 설립에 특별한 반대를 제기할 능력(opportunity)과 의지(willingness)를 가진 역내 국가는 없었다.

1975년 베트남, 라오스, 그리고 캄보디아와 같이 인도차이나의 공산화로 역내 국가들 사이에 안보에 대한 불안이 공유되면서 1976년부터 ASEAN은 회원국 자체정비와 역내 결속을 강화하였다. ASEAN 회원국들은 ‘ASEAN

의 강화 를 내걸고 1967년 ASEAN 창설 당시 방콕선언으로 발표했던 동남아 지역의 평화, 자유, 중립을 재천명하기에 이르렀다. 당시 베트남의 공산화와 이에 따라서 미국의 아시아에서 후퇴, 중국과 소련의 각축 등으로 동남아에 새로이 위기상황이 조성되었다. 대상 국가들이 공유하는 위기와 강대국의 후퇴와 각축은 ASEAN에 대하여 구체적이고 가시적인 방해국가 집단의 약화, 적극적 참여국의 강화, 그리고 방관국가의 소멸로 연결되었다. 베트남, 라오스, 캄보디아는 역내 국가로서 ASEAN에서 제외되었지만 당시에는 방관이 아니라 무관한 국가로 남아 있었다는 점에서 공동체 형성에 부정적 영향력을 행사하지 않았을 뿐 아니라 협력을 주도한 국가들 사이에 결속을 강화시켜주는 외부위협으로 작용했다.

ASEAN은 유럽의 EU와 달리 회원국가의 통합을 추구한 것이 아니라 느슨한 협력의 기구로 존재했지만 다자협력의 경험이 부족했던 아시아에서는 선구적인 시도로 받아들여졌고 시간이 지나면서 국제정치에서 하나의 자산으로 부상하였다. 동남아시아에서 국제관계가 진전되는 과정에 따라 1984년 브루나이가 ASEAN에 가입하였다. 이후 탈냉전의 세계적인 추세와 공산주의 세력의 쇠퇴하자, 한때 공동의 위협으로 간주되었던 베트남은 1995년에 그리고 미얀마와 라오스는 1997년, 캄보디아는 1999년에 각각 ASEAN에 가입하여 ASEAN은 현재 10개의 회원국으로 구성된 대표적 지역다자협의체로 성장하였다. 앞에서 설명한 바와 같이 아시아에서 미국의 후퇴 중국과 소련의 경쟁구도는 ASEAN이라는 다자협의체의 부상에 역내의 방해자가 없는 상황을 만들었다. 가장 강력한 방해자로 부상할 수 있는 미국이 무관심전략을 선택했다. 지역공동체 구상에서 글로벌 세력이라고 할 수 있는 초강대국의 개입유무와 동아시아에서 이들 헤게모니 국가의 전략과 이에 따른 역할의 변화는 공동체의 진로에 결정적인 영향을 미친다. ASEAN은 설립 초기 미국과 소련의 냉전구도 아래서 두 강대국의 무관심(apathy)은 ASEAN 출범에 방해가 되는 강대국이 없는 상황을 마련해 주었고 여기에 동남아 국가들이 공유했던 공산주의의 위협이라는 공동의 위기의식은 지역 공동체 구상을 가능하게 하였다.

1990년까지 지속적으로 외연을 확대해온 ASEAN은 아시아 최초의 다자주의 협의체라는 점에서 주요한 다자외교의 자산으로 자리 잡게 되었다. 1990년 말레이시아가 제안한 EAEC를 필두로 1997년 12월 쿠알라룸푸르에서 ASEAN의 주도로 시작된 ASEAN+3 등은 동아시아의 새로운 다자주의 구상으로 부상하는 계기를 제공하는 역할을 하였다. 특히 ASEAN+3는 APEC를 주도하는 미국의 견제에 대하여 ASEAN은 한국, 중국, 일본을 참여시킴으로써 동아시아 협력체로 외연을 확대하고 지역적 정체성을 확립하고 협력을 강화하려는 도전적 시도였다. 1999년 캄보디아의 ASEAN가입과 맞물리면서 11월 마닐라에서 개최된 ASEAN+3와 한·중·일 3국 정상회담에서 ‘동아시아 공동체 구상’과 ‘APEC 폐지론’이 제기되었다. 이로써 동아시아 공동체 구성논의에서 배제와 포함이라는 역학구도가 본격적으로 나타나는 전기가 되었다. 2000년 11월 한·중·일 3국 정상회의가 정례화되고 2004년 11월에는 ASEAN+3 국가들의 동아시아 정상회의(EAS)의 신설에 합의하였고 2005년 12월에는 동아시아 정상회의가 개최되었다. 2001년 11월 브루나이에서 개최된 ASEAN+3 정상회의에 제출된 보고서는 지역 평화, 공동번영, 인간진보를 지향하는 “동아시아 공동체(East Asian Community)”의 건설을 표방함으로써 1999년의 동아시아 공동체 구상을 구체화하였다. ASEAN은 아시아에서 다자주의를 논의할 때 변수(variable)가 아니라 상수(constant)로 인식되었다.

2. 다자주의에서 강대국의 세력균형 전략과 경쟁

아시아·태평양경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)는 이름이 나타내듯이 아시아와 태평양지역의 경제성장과 번영을 목표로 설립된 협의체이다. 동아시아에서 지역주의 구상을 포괄적으로 규정하여 아시아와 태평양을 포함하는 과정에서 출발하고 발전하였다. APEC의 전신으로 1965년 EEC(European Economic Community)의 창설에 대하여 일

본이 제안한 태평양자유무역지대(PAFTA: Pacific Free Trade Area)를 출발점으로 간주하고, 1967년 태평양경제협력회의(PBEC: Pacific Basin Economic Council), 1968년 태평양무역개발회의(PAFDAD: Pacific Trade and Development Conference), 1980년 창설된 태평양경제협력회의(PECC: Pacific Economic Cooperation Council)와 같이 민간주의 협의체가 시도되었다. 1989년 일본이 주도한 아시아-태평양경제협력회의(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)는 정부차원의 시도로서 앞에서 언급한 민간차원의 경제협의체 창설과정과 연계를 의미하는 것이다(유현석 2001; 조재욱 2009).

공식적으로 APEC은 1989년 1월 호주 호크(Hawke) 수상의 서울연설에서 구체화되었고, 이후 1989년 12월 호주의 캔버라에서 아시아-태평양지역의 12개 경제주체가 회의를 열어 APEC의 창설에 합의하였다: 호주, 브루나이, 캐나다, 인도네시아, 일본, 한국, 말레이시아, 뉴질랜드, 필리핀, 싱가포르, 태국, 미국. APEC은 자유무역과 투자 그리고 경제통합의 촉진, 기술협력, 인간안보촉구, 지속가능한 기업환경 구축을 통한 아시아-태평양 공동체의 구축을 주된 목표로 추구하고 있다. 1991년에 중국, 홍콩, 타이완이 가입하였고 1993년에는 멕시코와 파푸아뉴기니가 가입하는 등 지속적으로 APEC은 성장해왔다. 1994년에는 칠레가 그리고 1998년에는 페루, 러시아와 베트남이 가입함으로써 아시아와 태평양 국가를 포함하는 포괄적 경제통합체로 부상하였다.

APEC의 창설 배경으로는 냉전의 종식으로 미국과 소련이 군사적·이데올로기적으로 대립하던 진영외교의 붕괴는 경제이슈의 부상, 개방의 확산, 세계화라는 변화와 맞물리면서 새로운 국제질서의 부상으로 연결되었다. 탈냉전이라는 세계적 변화는 그동안 이념적 대결이 치열했던 그리고 냉전의 그림자를 극복해야 할 아시아 국가들에게 지역협력을 강화해야 할 당위성을 부여했다. 북미에서 NAFTA의 출범은 미국의 배타적 블럭화 정책으로 나타나게 되었고, 경제적으로는 가장 역동적인 시장으로 부상하게 된 동아시아에서 다자적 경제협력은 시급한 과제가 되었다. APEC의 창설은 공식적으로는 호주가 주도하였지만 세계경제의 블럭화 경향에 따라 아시아

태평양 지역 국가들의 협력을 강화하는 논의체가 필요하다는 취지에서 일본이 막후에서 주도하였다.

설립과정에서 참여국 사이에 경제와 기술 분야의 협력을 통해 경제적 불균형을 해소하고 지속적인 경제성장을 추구한다는 논의를 통해 APEC의 존재의의를 밝혔으나 사실은 1980년부터 미국과 통상마찰을 경험해온 일본에 대하여 미국이 두 차례에 걸쳐 자유무역협정을 제안하게 되자 일본은 이에 대한 적극적인 대응으로 아시아의 다자주의 틀에 기초한 경제협의체 구성이 필요해졌다. 일본의 입장에서 미국의 자유무역협정 제안의 거절은 북미시장에 접근이 차단됨을 의미하고 수용은 국내시장의 전면개방이라는 점에서 새로운 돌파구를 마련해야 할 전환점이었다.

미국과의 통상마찰의 완화와 국내시장 보호에 일차적 필요성을 절감한 일본과 동아시아 지역협력의 필요성을 인식한 아시아 국가들이 참여하게 되었다. APEC을 준비하는 과정에서 참가 대상국을 설득하는 과정에서 아시아 국가들의 경계와 의심의 눈초리를 받는 일본이 전면에 나서는 것보다 호주가 주도하는 것이 전술적으로 효과적이라는 점을 고려하였다. 호주는 설립 당시에 미국과 캐나다를 포함시키려는 의도가 없었으나, APEC이라는 지역협력체의 구성을 통해 미국과 쌍무적 시장개방 압력을 완화시키고 미국을 APEC에 포함시켜 아시아에서 미국의 역할을 부여함으로써 아시아에 대하여 개방적인 자세를 취할 수 있도록 하려는 일본의 정책적 고려가 있었다.

동남아시아 국가들은 일본이 주도하는 아시아 다자경제협력체에 대하여 자신들이 주도하여 형성된 ASEAN의 단결과 역할에 대한 일종의 침해로 보고 경계하였다. 일본과 호주는 동남아 국가들에 대하여 ‘느슨한 협의체’의 성격을 강조하고 ASEAN 참여 대상국들에게 격년으로 회의 개최권을 보장하는 인센티브를 제공함으로써 동남아 국가들의 참여를 확보했다. APEC은 느슨한 협의체라는 성격 때문에 상설 기구가 없고 공식적 기구의 성격이 약하기 때문에 회의 개최국가가 의제 설정과 회의 구성에 있어서 강력한 발언권을 가지게 된다. 경제발전에 있어서 상대적으로 낙후한 동남

아국가에게 있어서 경제 및 기술 교류를 통한 역내 경제격차 해소와 지속적 경제성장에 대한 지원은 중요한 인센티브가 되었다.

APEC의 창설 당시에는 일본과 호주의 주도에 대하여 미국은 소극적인 입장을 취했으나 1993년 제5차 시애틀 회의를 거치면서 일본과 미국의 역할과 입장에 역전현상이 일어났다. 1993년 도쿄정상회담에서 클린턴 대통령이 제안한 '신태평양공동체'는 아시아 국가와의 자유무역 확대에 단순한 논의기구였던 APEC의 제도화를 강화하려는 시도였다. 1993년 시애틀 회의를 거치면서 APEC은 각료회의에서 정상회의로 격상되고 싱가포르에 사무국을 설치하는 등 공식화 제도를 추진하였다. 시애틀 회의를 계기로 미국은 적극적인 리더십을 발휘하여 APEC의 공식화와 제도화를 통해 아시아에서 미국의 경제적 입지를 강화하는 대외정책의 수단으로 활용하였다.

APEC은 전체적인 과정을 지켜보면 창설 이래 초기의 경제협력에 중점을 둔 느슨한 협의체의 성격에서 벗어나 보다 적극적으로 지역통합을 추진하고 있지만 성과는 미흡한 편이다. APEC의 발생과 성장은 ASEAN과의 경쟁 구도를 유지해왔다는 점에서 동아시아의 다자주의는 다자조합에서 세력균형을 원했던 미국이 ASEAN을 자원으로 활용하는 아시아 국가들에 대한 견제를 통한 긴장과 경쟁 속에서 전개되어왔다고 할 수 있다. 특히 두 조직의 상호 대응구도는 동아시아에서 다자주의 공동체 구상의 세력균형이라는 관점에서 이해하는 것이 핵심적이다.

3. 역내 국가의 이익균형전략과 견제

1990년대를 지나면서 ASEAN의 실질적 역할의 부상은 동아시아 국가의 참여를 통해 ASEAN+3이라는 형태로 협력자(cooperation)를 추가함으로써 공동체의 외연을 확대하는 계기가 되었다. ASEAN의 경제규모 면에서 동아시아 3국에 비해 상대적으로 열세에 있기 때문에 동아시아 지역주의 구상에서 중국, 일본 그리고 한국이 나름대로 ASEAN을 활용하여 아시아의

공동체 구상을 추진하고 있다.

중국은 ASEAN을 활용하여 미국에 대립하는 방향에서 미국을 배제하려는 의도를 드러냄으로써 동아시아 공동체 구상에서 패권적 역할을 시도하고 있다(김진영 2008, 219-222). 미국의 입장에서 보면 중국이 주도하는 동아시아 공동체의 출현은 바람직하지 않은 상황이다. 미국이 배제된 형태로 추진된 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)에 대하여 일본, 인도네시아, 싱가포르와 같은 미국에게 호의적인 나라들이 직접 나서서 역외국가의 참여를 유도함으로써 동아시아에서 중국의 지배적 역할을 견제하였다(김성한 2008, 88).

일본과 한국은 ASEAN+3에 적극적인 자세로 임했지만 경제 분야에서 일본의 계산은 더 복잡하다. 2000년 이후 중국이 아세안과 FTA 논의를 주도하자 일본은 동아시아에서 경제적인 우월적 지위가 중국에 의해 침해될 가능성을 우려하여 소극적 입장을 취하고 있다. 일본은 전통적으로 자국이 우세한 양자관계를 선호한 반면 양자관계에서 열세에 처한 경우에 다자관계를 시도하였지만 다자주의의 구체화 과정에서 지도력을 발휘하지는 못했다. 상대적으로 우월한 미국과의 협조관계를 유지하면서 일본은 다자주의를 선택하여 자국의 이익을 추구하려는 경향을 보였지만 결국 다자주의를 추진하는 과정에서 미국의 반대에 직면하면 독자적 지도력보다는 미국과의 협력에 우선순위를 부여하는 정책을 선택했다. 미국의 입장에서 볼 때, APEC 창설 초기에는 일본이 호주를 앞세워 주도적 역할을 수행하게 하고 미국을 견제하려고 시도하였으나 향후 일본은 소극적 태도로 전환하고 미국이 주도하는 무역 및 투자 자유화 구상은 느슨한 협력체에서 지역통합의 제도화로 방향을 전환하게 되었다.

한국의 경우도 일본과 유사한 정책적 고려를 통해 기존의 양자관계의 열세를 극복하기 위한 대안으로 다자주의를 선택하지만 이를 추진하여 공동체로 완성하기에는 추진력이 부족했다. 전통적으로 경제와 군사안보에서 우방인 미국과의 협조는 최우선 고려사항이고 경제적으로 일본과 협조도 고려해야 할 뿐 아니라 2000년 이후 새로운 시장으로 부상한 중국과의 협

조도 중요한 고려사항으로 부상했다.

일본은 ASEAN+3와 APEC의 초기 추진과정에서는 적극적인 주도국가 내지는 협력의 역할을 수행했지만 현실적으로 미국과의 관계에서 역할 수정이 이루어졌다. ASEAN+3의 경우 배제된 미국은 적극적인 방해(hindrance) 전략을 선택하여 한국과 일본의 주도국가로서 협력(cooperation)의 역할을 제지함으로써 공동체 구성에 주도국가에서 대상국가로 역할 전환이 이루어진 상태에서 한국과 일본은 적극적 참여가 아니라 기권을 선택하여 방관(neglect) 전략을 선택함으로써 ASEAN+3는 추진력을 잃게 되었다.

이러한 미국의 방해에 의한 역할전환은 동아시아 국가만으로 구성된 경제협약체인 EAEG와 이러한 배타성을 조정한 EAEC의 구상이 대표적인 사례이다. 말레이시아의 마하티르 수상이 1990년 12월 ASEAN을 중심으로 한국, 중국, 일본, 대만, 홍콩을 포함하는 배타적 경제블럭인 EAEG의 창설을 제안하였다. ASEAN이 주도하는 동아시아 지역협력체 구상인 EAEG의 배타적 성격에 대하여 미국, 호주, 캐나다의 반대와 ASEAN 회원국 내의 이견으로 1991년 10월 배타적 성격을 완화한 EAEC로 조정되었다. 말레이시아는 EAEC를 독자적으로 운영할 것을 주장하는 반면, 한국과 일본을 끌어들이려는 인도네시아는 'APEC의 틀 내에서의 협의체'로 추진할 것을 주장했다. EAEC에 대한 인도네시아와 말레이시아의 의견 대립은 1993년 ASEAN 확대외상회의 과정에서 마하티르와 수하르토의 정상회담을 통해 APEC의 틀 내에서의 협의체로 추진할 것을 합의하였는데 이는 아태지역의 경제협약체 구성에 있어서 미국의 의도를 수용하는 것을 의미한다. 이런 점에서 성격은 다르지만 ASEAN+3와 APEC으로 대별되는 다자주의의 다양한 시도가 ASEAN 대 APEC 그리고 중국 대 미국의 구도가 존재하는 것이다. EAEC의 탄생과 관련하여 동남아 국가가 침략적 팽창을 주도하던 군국주의적 일본이 아니라 협력의 동반자라는 새로운 시각을 정립하자 일본이 주도하는 배타적 경제블럭의 가능성을 염려한 미국의 반대 때문에 일본은 EAEC의 창설에 소극적 자세로 전환하게 되었다.

APEC의 경우 1997년 동아시아의 외환위기가 발생했을 때 APEC을 주도

하던 미국은 지도적 역할을 수행하지 않았고, 경제협력체로서 APEC이 구체적인 모습을 보여주지 못하자 경제위기에 처한 아시아 국가들을 위해 일본이 다시 주도적 역할을 수행하여 AMF(Asia Monetary Fund)를 구상하였다. AMF 구상은 일본이 500억 달러 그리고 타이완 싱가포르, 홍콩, 일본과 같은 지역 국가들이 500억 달러를 출자하여 1,000억 달러의 기금을 다자협력에 기초하여 구성하여 아시아 지역의 경제위기를 해소한다는 것이다. AMF 구상이 표면상으로는 다자협력을 통한 재정위기 극복이라는 정책 수단으로 이해할 수 있지만 본질에 있어서는 아시아 경제에 일본의 주도권 확보라는 측면이 있다. 일본은 AMF 설립을 주도함으로써 엔화의 국제화를 통해 일본의 경제적 위상을 강화하려는 목표를 구상하였다. AMF의 구상은 큰 진전을 보지 못하고 있는데 AMF를 대동아공영권의 경제적 부활로 인식한 중국과 한국의 반대가 컸고 미국이 주도하는 IMF도 즉각 반대여사를 표하고 있기 때문이다. 이는 일본이 주도하는 AMF 구상은 일본의 주도에 대하여 대상국가라고 할 수 있는 미국, 중국, 일본이 모두 반대를 하고 있다는 점에서 방해(hindrance)전략을 선택한다고 볼 수 있다.

4. 역대응을 통한 멤버십 게임: 폐쇄적 지역주의와 개방적 지역주의의 혼재

1989년 아시아·태평양경제협력체(APEC)의 설립 이후 활발하게 논의되는 아시아 다자협력 논의는 탈냉전의 분위기와 조용하는 측면에서 전개되었다. 21세기에 접어들면서 새로운 국제질서의 형성이 논의되면서 보다 적극적인 차원에서 동아시아 공동체에 대한 논의가 이루어지고 있다. 이는 일면 폐쇄적인 지역주의가 개방적 지역주의로 전환되는 과정에 있다고 할 수 있는데 이론적으로 대별하자면 ASEAN과 APEC의 상호관계에서 참여국의 범위 문제와 관련하여 대립되는 개념은 폐쇄적 지역주의와 개방적 지역주의의 대립이다(Kelegama 2000, 4526-4529). APEC은 개방적 지역주의를 표방하는 반면 ASEAN 및 ASEAN+3는 아시아 중심 그리고 동아시아

중심의 폐쇄적 지역주의를 표방하고 있다. 개방적 지역주의는 회원국의 지위 부여가 개방적이어야 하며 회원이 되면 자유무역의 원칙에 따라 특별한 조건 없이 최혜국 대우를 부여하는 것을 주된 전략으로 표방한다(박성훈 1998, 91; 이옥연 2008, 186-187). ASEAN+3의 폐쇄적 지역주의는 미국을 배제하고 아시아 국가인 중국이 지역협의체 주도를 시도했다. 회원국의 참여확대와 관련하여 개방주의와 폐쇄주의의 대결은 국가이익의 확대를 위한 참여범위 설정의 연장선에서 보아야 한다.

ASEAN은 아시아에 선도적으로 형성된 지역 공동체로 지리적으로 동아시아에 포함된 한국, 중국, 일본을 규합하여 ASEAN+3로 확대하면서 미국 주도의 APEC에 대항하는 공동체 형성에 역점을 두었다. 반면 미국은 한·중·일이 중심이 되는 동아시아 공동체를 반대하고 있다. 미 국무부 고위관리는 하원 외교위원회에서 미국이 아시아, 태평양 지역의 지역통합을 주도할 것이라고 강조했다, 미국을 배제한 동아시아 공동체 건설에 긴장하고 있다. 미국은 아시아에서 주도권 유지를 위해 APEC을 강화해야 한다는 입장을 보이고 있다. 반면 말레이시아가 주창하는 ASEAN+3를 중심으로 움직이는 EAS는 사실상 중국이 주도하고 있고 개방적 다자주의가 아니라 폐쇄적 다자주의라는 점에서 미국은 수용하기 어렵다.

미국은 중국이 아시아에서 패권적 또는 지도적 지위를 확보하는 것을 억지하기 위해 APEC을 적극 활용하여 개방적 지역주의를 통해 중국의 부상을 저지했다. 미국의 “신타평양 공동체(New Pacific Community)” 구상은 미국이 APEC을 중심으로 전개되는 동아시아 지역주의에서 적극적인 역할을 수행하려는 정책의지의 표명이다. ASEAN+3를 주장하는 “동아시아 공동체”는 안보, 경제, 환경, 기술을 포괄하는 지역협력체의 구성을 목표로 하면서 미국을 배제하려는 의도를 보이고 있다.

단순한 참여국 수의 확대는 방관(neglect)과 무관심(apathy)의 일상화가 만연하다는 점에서 공동체의 발전에 도움이 되지 않는다. 미국이 개방적 지역주의를 내세워 아시아 태평양, 중남미 국가들까지 포함하여 APEC을 주도하였다는 점에서 외연을 확대하는 데는 성공했지만 공동체 구성의 효

과적 결실에 대해서는 논란의 여지가 있다. 회원국들 간에 역사 및 문화적 차이는 제외하고 경제발전 수준의 격차와 산업구조의 이질성 등은 상호 보완적 관계의 강화로 나아가기보다 각국의 입장 차이를 확대하는 결과를 낳게 되었다. 멕시코, 페루, 칠레 등 중남미 국가와 러시아까지 포함된 구조는 참여국 사이에 공동의 관심사와 이익을 모색하는 데 현실적 장벽으로 작용하고 있다. 협력의제의 부재는 주도국가가 포함의 의지를 밝혔지만 대상국가는 회원국의 지위는 획득했지만 현실적으로 기권을 선택하는 방관(neglect)국가 그룹의 확대를 가져왔다. 방관그룹의 증가는 조직이 실효적 역할 수행을 어렵게 만들었고 APEC과 경쟁구도에 있었던 ASEAN+3는 동아시아 공동체 구상과 APEC 폐지론을 제기함으로써 아시아 국가들에 의한 동아시아지역주의 논의를 강화하면서 2005년 동아시아 정상회의 개최를 기점으로 아시아 공동체 구상의 긴장구도를 심화시켰다.

이런 점에서 역외국가인 미국이 주도하는 APEC은 회원국들과 이해관계에서 갈등을 유발하였다. 미국은 APEC을 통하여 아시아의 자유무역과 투자자유화라는 자국의 전략적 이익에 봉사하는 기구로 활용한다는 비판을 받게 되었다. 1994년 제6차 APEC 정상회의에서 채택된 ‘보고르 선언(Bogor Declaration)’에서 개도국의 적극적 참여를 위해서 무역과 투자자유화와 더불어 선진국에 의한 개발협력을 주요의제로 채택할 것을 천명하였다. 개발도상국가들은 참여를 통해 기대했던 기술지원과 개발협력을 통한 균형발전은 기대에 미치지 못하는 것으로 판명되었다. 미국의 포함과 대상국의 참여를 통한 초기의 협력적 자세는 시간이 지나면서 선진국의 경제협력에 대한 지원의지가 없는 것으로 판명되자 방관집단으로 전환되었고 어떤 면에서는 공식적으로는 회원국으로 참여하고 있지만 주도국가인 미국도 현실적으로 배제되어도 무방하다는 의지를 보임으로써 실질적으로 무관(apaty) 국가로 분류되는 결과를 낳았다.

APEC 내부에서 진로와 정체성에 대한 선진국과 후진국 간의 갈등 그리고 아시아와 다른 지역의 갈등의 측면이 부상하는 것은 동아시아 다자협력에 부정적인 영향이다. 공동체 구상에서 대상국가가 추구하는 주요이해와

공동체 주도국가에 의해 표명된 이익의 불일치는 현실적으로 주도국가에 의한 참여국가의 배제를 의미하게 된다. 대상국가가 회원국으로 참여하던 시기에 기대했던 이익이 주도국가에 의해서 부정되는 이들 대상국가는 최악의 경우 방관국가가 아니라 방해(hinderance)국가로 전환하게 되는 결과를 가져온다. 대상국가는 여전히 참여를 통한 실질적 이익의 충족을 기대하고 있는 반면 주도국가가 당초에 약속했던 사항들에 대한 구체적인 의지를 보여주지 않는다면 이는 현실적 배제를 의미한다. 주도국가가 초기에 많은 회원국을 모집하기 위해 다양한 이익을 포함하는데 성공적인 공동체는 다양한 참여국들이 추구하는 이익을 현실에서 대변하는 정책화 과정에서 효율적이지 못할 가능성이 높아져서 방관(neglect) 또는 무관심(apathy) 국가를 조직 내에 포함시켜서 효율적인 제도화로 전진하기 어렵다는 것을 의미한다.

폐쇄적 다자주의에서 개방적 다자주의 전략으로의 전환은 당초에 다자 협의체를 추진했던 주동세력이 목적을 달성하기 어려울 때 발생하기도 한다. 이런 과정을 거치면서 초기에 폐쇄적 다자주의를 표방했던 EAS가 개방적으로 전환된 사례이다. 말레이시아가 2004년 주창하고 2005년 12월에 개최된 동아시아정상회담(EAS: East Asian Summit)은 동남아국가연합인 ASEAN의 10개 회원국과 한·중·일이 참석하는 ASEAN+3를 기본으로 하는 정치·경제협력을 통한 공동체 구상이다. 당시 말레이시아에서 9차 ASEAN+3 정상회의에 이어 EAS가 최초로 개최되었다.

EAS는 ASEAN+3에 아태지역국가인 인도, 호주, 뉴질랜드가 참가하고 러시아가 옵서버 자격으로 참여하여 미국이 빠진 Asian APEC으로 불리기도 했다. 동북아시아에서 중국과 일본이 대결하는 양상을 보이면서 지역협력을 위한 협의가 아니라 중국을 견제하기 위해 미국과 이해관계를 같이 하는 국가들이 연계하여 포위망을 형성하는 양상을 보이는 데 대한 대응전략이었다. EAS는 출범 초기부터 중국과 말레이시아가 주도하는 협의체 구성에 대하여 경계를 하던 일본, 인도네시아, 그리고 싱가포르가 회원국 확대를 주장하였다. 이러한 회원국의 정체성에 대한 중국과 일본의 경쟁구도는 미

국의 의사를 반영하는 면도 있지만 이러한 움직임은 중국의 역제의를 통해 동아시아 공동체 건설보다는 미국의 영향력을 배제하려는 중국의 의도로 보인다. 일정 정도 보수적인 회원국 정체성을 주장하던 중국과 말레이시아가 일본과 인도네시아의 견제에 대해 적극적 개방으로 입장으로 선회하면서 미국을 견제하는 의도를 보였다. 미국은 오바마 행정부에 들어서면서 EAS에서 역할을 수행하기를 희망했고 이에 따라서 2011년부터 새로이 회원으로 수용될 전망이다. 이러한 움직임은 이번에는 중국과 말레이시아가 자기가 원하는 방향에서 회원국의 정체성을 갖춘 지역협력체 구상이 성사되지 않을 바에는 무기력한 협력체로 방치하려는 전략으로 호주와 인도뿐만 아니라 러시아, 미국, EU까지 포함시켜 무관심(apaty)이나 방관(neglect) 국가를 확대하는 전략적 선택을 했다.

일본이 주도하는 동아시아 포괄적 경제 파트너십(CEPEA: Comprehensive Economic Partnership in East Asia)은 아세안과 한·중·일을 포함하는 EAS에 추가적으로 인도, 호주, 뉴질랜드를 포함하여 16개국으로 구성되는 경제공동체를 추진하고 있다. 일본의 CEPEA 주도는 일본이 경제연대협정(EPA: economic partnership agreement)의 연장선에 있다. EPA는 자유무역협정(FTA: free trade agreement)에 추가적으로 재화, 자금, 인적 이동의 자유화를 강화하려는 협정으로 인적 교류의 확대와 투자규제 철폐, 지적재산제도 보장 등의 제도화를 통해 포괄적인 경제관계를 강화하는 협정이다(김용민 2007, 177-178). CEPEA 구상은 일본이 16개국과 EPA를 추진함으로써 전세계인구의 1/2이 집중되어 있는 동아시아에서 주도권을 확보하려는 전략이다. 이에 대하여 한국이 제안하여 중국과 공동으로 추진하는 ASEAN+3 그리고 ASEAN+1에 중점을 두고 있다는 유포적인 입장을 보이고 있다. 중국도 한국과 유사한 전략을 선택하고 있다는 점에서 일본의 주도에 대하여 중국과 한국은 냉담한 방관(neglect)전략을 보이고 있다. 향후 일본의 추진력이 가시화됨에 따라 주도권 경쟁에 있는 중국과 한국은 방해의 전략을 선택할 수 있다. 동아시아 공동체 구상은 역사적으로 볼 때 필요에 따라서 산발적인 논의가 전개되는 양상을 보여 왔지만, 조율되지

많은 상태에서 개별국가의 입장에서 소수의 지원국가를 확보한 상태에서 구상을 발표하고 추진하는 과정에서 경쟁관계에 있는 국가가 방관하거나 방해하는 전략을 보여왔다.

IV. 결론: 동아시아 공동체 구상의 전망

국제정치에서 다자협약의 구성은 ‘힘에 의한 질서’가 아니라 ‘규범과 협력에 의한 평화와 공존’을 의미한다는 점에서 자유주의 또는 이상주의적 가치를 실현한다는 관념에 기초해있다. 나아가서 국가의 국력이 아니라 일국일표주의라는 국제사회에서 국가들 사이의 평등주의와 이에 기초한 대등한 대표권을 인정하는 의회주의를 구현한다는 점에서 도덕적 우월성을 갖추고 있다. 다자협약의체를 통한 국제질서가 가지는 이러한 장점은 2차 세계 대전 이후 유럽에서 공동체 구성으로 그 가능성을 확인하였고 이제 동아시아에서도 그 가능성이 실질적인 실험의 단계에 들어가 있다.

아시아에서 다자협약의체 구상의 태동은 역사적으로 1960년대까지 올라가지만 실질적인 논의가 시작된 것은 탈냉전 이후 동아시아에 새로운 협의체에 대한 필요성이 증가하면서이다. 탈냉전 이후 지속적으로 추진되고 있는 다양한 다자협력체의 구상이 기대하는 결실을 맺지 못하고 있는데 이에 대한 논의와 함께 향후 동아시아 다자협력체 구상에 대한 전망을 제시하고자 한다.

첫째, 동아시아에서 다자협약의체를 구상에 있어서 정확한 목표와 방향이 정해져 있지 않다. 개별 제안을 보면 안보에 중점을 둔 ARF, 경제협력체를 의미하는 APEC, EAEC, EAEG가 존재하는 한편, 환경과 경제 그리고 안보까지 포괄하는 EAS나 ASEAN+3 등 무수하게 많은 제의와 논의가 제시되었지만 이러한 제안이 궁극적으로 추구하는 공동체 구상의 목표와 방향에 대한

합의도 없고 이에 대한 논의도 없었다(Acharya 2004; 김경일 2005, 18-19; 김혜승 2005, 254-257). 동아시아에서 공동체구상이 경제, 안보, 인권, 환경과 같은 특정한 문제에 대한 것인지 이들 모두를 포괄하는 방향으로 추진하는 것인지 명확하지 않았다. 다자협력의 구상이 추구하는 것이 공동체인지, 협의체인지, 대화체인지, 목표가 구체적으로 설정되지 않았다. 공동체구상이 방향과 목표를 가진 일관된 논의가 아니라 국제관계의 이해관계와 역학관계를 반영하는 정책수단의 성격을 가짐으로써 목표와 방향성을 상실한 것이다.

둘째, 다자주의를 형성시키기 위해서는 반대세력을 극복할 수 있는 추진력이 있어야 한다. 공동체를 구성하려는 힘에 비해서 이를 방해하려는 힘은 승수효과를 가진다고 논의했다. 동아시아에서 중첩된 양자관계로 지도력을 유지하는 스포크와 허브의 관계에 있는 미국은 다자주의에 우호적이지 않다. 미국의 클린턴 대통령은 1993년 신태평양공동체를 주창하면서 APEC을 통해 동아시아와 협력을 강조하였지만 이는 역내의 일본과 중국을 협력체 내로 끌어들이려 견제하려는 의도에 중점을 두었으나 동아시아에서 다자주의 협의체의 진전을 의도한 것은 아니었다고 판단된다. 동아시아의 다자협의체를 논의하지만 이를 이끌고 나갈 수 있는 지도국가가 존재하지 않았다. 1990년대까지 일본이 주도적 역할을 수행하려는 시도는 있었지만 결실을 맺지 못했다. 최근에 중국의 경제적 부상이 논의되지만 동아시아에서 다자주의의 시도에 대하여 미국이 선택하는 다양한 정책적 제한을 극복할 수 있을 만큼 중국이 강력해지기를 기대하는 것은 어렵다.

셋째, 역내 국가의 역량과 노력이 다자주의 협의체의 결실로 이어지게 할 수 있는 이해관계의 일치가 이루어지지 못했다. 역내 국가인 일본과 중국도 협의체를 통해 상대방의 세력을 견제하기 위해 참여국가들 서로가 포함과 배제 그리고 참여와 기권의 결정이 중복되는 짝짓기의 연속이었다. 동아시아의 다자협의체는 멤버십 게임(membership game)을 통한 지역 내에서 주도권 경쟁과 세력균형의 수단으로 다자협의체가 논의되었다. 이런 현실에서 동아시아에서 중국이나 일본이 경쟁적으로 주도하는 다자협의

체 구성은 불가능하다. 이 때문에 동아시아 국가들 사이에 경제분야 협력에서도 CEPEA와 EAFTA와 같은 논의와 제안은 많지만 실질적 결실이 어려운 것이다.

위에서 논의된 상황을 정리하면 동아시아 다자협력의 성공은 첫째, 동아시아 역내 당사자국가들이 합의할 수 있는 다자협약체의 방향과 목표의 설정이다. 둘째, 미국의 동의와 협조를 얼마나 유도하는가 그리고/또는 미국의 묵인을 유도할 수 있는가에 달려 있다. 셋째, 중국과 일본 그리고 한국을 포함하여 역내 국가의 주도권 경쟁구도에서 이익의 균형점을 발견하는 것과 방관(neglect)과 방해(hindrance)의 전략을 자제하는가이다.

■ 참고문헌

- 김경일. 2005. “범아시아주의의 ‘다자성’ 과 동북아시아 지역다자협력 — 다자주의 관점에서의 이론적 고찰을 중심으로.” 『한국동북아논총』 제37권. pp.5-29.
- 김성한. 2008. “동아시아 공동체와 미국.” 하영선 편. 『동아시아 공동체: 신화와 현실』. 서울: 동아시아연구원. pp.81-120.
- 김용민. 2007. “일본의 동아시아 공동체 구축과 CEPEA전략.” 『아시아연구』 제10권 2호. pp.165-188.
- 김진영. 2008. “중국의 경제적 부상과 동아시아 지역주의.” 『세계지역연구논총』 제26집 3호. pp.207-232.
- 김혜승. 2005. “21세기 동아시아 공동체 모색과 한일관계: 동아시아 민족주의의 역사적 반성.” 『일본사상』 제8호. pp.235-263.
- 박성훈. 1998. “APEC의 개방적 지역주의 개념과 실천방안.” 『IRI리뷰』 제3권 1호.
- 유현석. 2001. “아태지역의 자유주의적 경제협력과 아시아 중상주의의 갈등: APEC의 사례.” 『국제정치논총』 제41집 1호. pp.307-326.
- 이옥연. 2008. “동아시아 지역질서와 정치통합의 추동력.” 『세계지역연구논총』 제26집 1호. pp.169-198.
- 전기원. 2006. “동아시아 지역주의를 둘러싼 협력과 갈등: APEC에서 EAS까지.” 『국제정치연구』 제9집 1호. pp.147-168.
- 조재욱. 200. “동아시아 경제협력 제도화와 일본: APEC, EAEC, ASEAN+3를 중심으로.” 『동북아연구』 제14권. pp.325-346.
- Acharya, Amitav. 2004. “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism.” *International Organization*, Vol.58. pp.239-275.
- Kelegama, Saman. 2000. “Open Regionalism and APEC: Rhetoric and Reality.” *Economic and Political Weekly*. December 16. pp.4525-4533.
- Lipsy, Phillip. 2003. “Japan’s Asian Monetary Fund Proposal.” *Stanford Journal of East Asian Affairs*, Vol.3, No.1. pp.93-104.

- Mitchell, Sara McLaughlin, and Paul R. Hensel. 2007. "International Institutions and Compliance with Agreements." *American Journal of Political Science*, Vol.51, No.4. pp.721-737.
- Most, Benjamin A., and Harvey Starr. 1989. *Inquiry, Logic and International Politics*. Columbia, SC: University of South Carolina Press.
- Rajan, Ramkishan. 2003. "Emergence of China as an Economic Power." *Economic and Political Weekly*. June 28. pp.2639-2643.



제2장

미국의 다자협력과 제도화 전략: 미국의 ‘내발적·전략적’ 다자주의와 동아시아 경제협력 전략

한인택 | 제주평화연구원

1. 서론

테러와의 전쟁의 와중에 지나친 일방주의로 국제적 비난을 받았던 부시 행정부가 다자주의와 스마트 파워를 표방하는 오바마 행정부로 교체되면서 미국 다자주의의 “쇠락(decline)”에 대한 우려가 많이 경감되었다(Ikenberry 2003; 김현욱 2010). 뿐만 아니라 냉전 직후 부각되었던 미국 중심의 단극 체제가 중국의 부상, 미국경제의 위기 등으로 G2 체제, 나아가 G20로 상징되는 다극체제로까지 전환될 것으로 기대되면서 미국정부의 정책기조와는 무관하게 일방주의는 더 이상 미국에게 가능한 선택이 아니라는 인식도 증가하고 있다. 이제는 원하건 원하지 않건 미국의 대외정책은 다자주의로 나갈 수밖에 없다는 견해가 늘고 있다(Zakaria 2011).

이러한 평가와 기대가 맞다면 지금처럼 미국의 다자주의에 대한 논의가 시의성을 지니고, 미국의 대외협력전략을 이해하는 데 적절성을 지니는 때

가 드물다고 할 수 있다. G2 시대, G20 시대의 아시아에서 미국의 다자주의의 성격은 무엇일까? 보다 구체적으로 묻자면, 아시아에서 추구하는 미국의 다자주의 경제협력 전략은 어떤 것이 있으며 그 성격은 어떻게 이해할 수 있을까? 이러한 질문은 기존의 연구에서 잘 던져지지 않았다. 이유는 무엇보다도 아시아에서 미국이 다자주의보다는 양자주의를 주로 추구하여 왔기 때문이다. 아시아에서는 양자주의가 ‘규칙’ 이라면 다자주의는 ‘예외’ 였다고 할 수 있다. 하지만 이는 중요한 예외이며, 그 성격을 이해하는 것은 향후 아시아는 물론 다른 지역에서의 미국의 다자협력과 제도화 전략을 이해하는 데 도움이 될 수 있다.

1. 아시아에서 미국의 다자주의

다자주의에 대한 일률적 정의는 힘들지만 공통적으로 보편적 원칙과 개방성을 포함하고 있다(Ruggie 1993). 예컨대 대표적인 다자주의적 무역체제인 GATT/WTO 체제는 최혜국 대우, 내국민 대우, 상호주의 등의 보편적 원칙을 기반으로, 대다수 국가의 참여를 허용하는 무역질서라고 할 수 있다. 이와 대조되는 개념으로서 양자주의는 보편적 원칙보다는 특수성을 고려할 소지가 크며, 무엇보다도 참여국이 2개국으로 제한되어 있다. 예컨대 한-칠레 FTA 협정은 국제적 무역규범뿐만 아니라 한국과 칠레의 특수성을 반영하고 있어서, 다른 나라와의 FTA에 그대로 적용하기도 힘들고 한-칠레 FTA 협정에 제3국이 그대로 참가하는 것도 법적으로나 현실적으로 용이하지 않다. 이러한 다자주의와 양자주의 외에도 최근의 논의에서는 종종 소다자주의(minilateralism)가 언급되고 있다(한인택 2010). 아직 초기 단계에 있다고 할 수 있지만 한·중·일 협력이나 한·미·일 협력이 소다자주의적 협력의 예이다. 소다자주의적 협력의 경우 참여국가의 수에서 양자주의적 협력보다 많지만 다자주의적 협력보다 적으며, 보편적 원칙과 개방성의 측면에서 소다자주의는 다자주의와 양자주의의 사이에 — 많은 경우 양자주

의에 더 가까이 — 위치한다.

역사적으로 미국의 외교정책에 있어서 ‘아시아’와 ‘다자주의’는 모순(oxymoron)이었다(Hemmer & Katzenstein 2002). 2차 대전 이후 미국은 국제적으로는 GATT(WTO의 전신)와 같은 다자주의적 국제기구를, 유럽에서는 NATO와 같은 다자주의적 지역기구를 창설하고 그들을 통한 다자주의적 협력을 추구하였다고 평가되고 있다. 하지만 미국은 아시아에서는 적극적으로 다자주의적 국제기구를 창설하거나 그를 통한 다자주의적 국제협력을 추구하지 않았다. 대신에 미국은 아시아에서 미국을 중심으로 한 hub-and-spoke 체제를 구축하고 그를 통해 양자적 국제협력을 강화하여 왔다. 물론 이러한 평가에는 국제적 차원 그리고 유럽 지역에서 미국의 다자주의를 과대평가하고, 아시아 지역에서 미국의 다자주의를 과소평가하는 편견도 없는바 아니다. 특히 미국이 아시아에서 다자주의를 추진하지 않은 데에는 아시아 스스로가 다자주의적 전통을 가지 못하였다는 사실과 무관하지 않다는 점을 간과할 수 없다(Friedberg 1993-94). 하지만 미국의 외교정책에 있어서 아시아와 다자주의가 모순이라는 지적은 2차 대전 이후 미국 정책기조의 특징을 많은 부분 정확하게 포착하고 있다고 할 수 있다(김기석 2011).

그런데 2차 대전 직후와 냉전기 중에 미국이 국제적으로나 유럽지역에서는 다자주의를 추구하여 왔고 아시아에서는 다자주의보다는 양자주의에 치중하여 왔다고 해서 미국이 앞으로도 그러한 경향을 계속할 것이라고 단언할 수는 없다. 미국도, 유럽도, 그리고 아시아도 변화하고 있기 때문이다. 이 연구에서는 미국의 정책기조 — 유럽에서의 다자주의, 아시아에서 양자주의 — 는 ‘숙명’이 아니라 ‘선택’이라고 보고, 그 선택을 설명하는 논리를 이해하고자 한다.

II. 내발적(內發的)·전략적(戰略的) 다자주의 모델

1. 기존의 국제협력이론

국제협력에 관한 논의를 단순화시켜서 보면, 국제협력의 중요성과 가능성을 비관적으로 보는 현실주의적 시각과 낙관적으로 보는 자유주의적 시각이 존재한다. 그런데 이런 거시적 시각을 통해서는 국제협력의 구체적 형태—어떤 경우에는 다자주의적으로 이루어지고, 어떤 경우에는 양자주의적으로 이루어지는가—그리고 제도화의 수준—어떤 경우에는 국제협력이 제도화되고 어떤 경우에는 제도화되지 않는가—에 대해서 구체적으로 설명하거나 이해하기가 힘들다. 국제협력의 구체적인 측면을 설명하기 위해서는 거시적 시각보다는 개별국가들의 행태와 결정을 설명하는 미시적 이론이 필요하다. 미시경제학의 영향하에 합리적 선택이론을 국제협력분야에 응용한 연구들에 의하면, 협력의 형태와 제도화의 수준은 국제협력에서 발생하는 문제를 효율적으로 해결하는 방식으로 결정된다고 한다(Koremenos, Lipson, and Snidal 2001).

예를 들자면 글로벌 금융위기에 대처하기 위하여 G20가 급부상한 현상이나 글로벌 금융위기가 완화되자 G20가 제도화가 잘 안 되는 현상은 현실주의나 자유주의보다는 이러한 미시적 이론으로 더 설명하기 쉽다. 구체적으로 금융위기 발발 직후 G20가 급부상한 것은 글로벌 금융위기의 해결을 위해서 G20를 통한 협력이 전통적인 다자주의적 협력, 양자주의적 협력, 그리고 지역주의적 협력에 비하여 효율적이었기 때문이라고 볼 수 있다. 또 최근 들어 G20의 중요성이 상대적으로 하락하고 있는 이유는 글로벌 금융위기로부터 세계경제가 점차 회복되고, 위기극복에 상설적인 국제기구의 수립이 필요하지 않기 때문이라고 볼 수 있다(Han 2011). 그리고 근래에 유럽의 재정위기가 심화되면서 다시금 경제적 위기감이 증가하고 있지만 유럽의 위기는 아직은 ‘세계’의 위기라기보다는 ‘지역’의 위기이기 때

문에 G20를 통한 협력보다는 다른 방식의 협력이 더 효율적인 것으로 보이기 때문에 G20에 대한 관심이 다시 높아지지 않고 있다.

일반적으로 국제협력의 거시적 시각 — 예컨대 현실주의나 자유주의 — 에 비해서 경제학의 미시이론에 영향을 받은 국제협력의 합리적 선택이론은 국제협력의 형태와 제도화에 관한 구체적 설명을 제시한다는 점에서 의의가 있다. 일부 국제협력의 합리적 선택이론가에 따르면 그들의 이론으로 국제협력에 참여하는 국가의 수와 자격, 국제협력의 대상이 되는 이슈의 scope, 국제협력을 위해서 중앙집권적인 기구가 생성되는지의 여부 등을 예측하고 설명할 수 있다고 한다. 이러한 주장이 사실이라면 국제협력의 가능성과 중요성에 대한 낙관적 소망과 비관적 평가에서 크게 진전된 것이 없는 자유주의나 현실주의 시각보다 국제협력의 합리적 선택이론이 진일보한 설명이라고 볼 수 있다.

그런데 유럽에서는 몰라도 최근의 아시아 지역에서 미국의 선택을 설명하는 데에 있어서 협력의 효율성의 제고를 미국의 목표로 보는 합리적 선택이론은 한계를 지니고 있다. 이는 과거 국내정치현상을 설명함에 있어서 합리적 선택이론이 행위자의 목표에 이념이나 가치의 실현을 포함하지 않고 효용의 극대화라고 협소하게 간주한 것과 유사한 문제이다. 국내정치에서 행위자의 목표를 단순히 이익의 극대화나 효용 극대화로 생각하기 힘든 것처럼 국제협력에서 국가의 목표를 효용의 극대화로 단순화시킬 수 없다. 국가는 물질적 이익뿐만 아니라 비물질적 이익도 추구하며, 협의의 또는 고정된 의미의 효용을 추구하는 것이 아니라 권력이나 지위 등도 추구하는 것으로 보는 것이 애매하지만 동시에 보다 정확할 수도 있다. 국가들이 국제협력을 통해서 협의의 효용 이상의 것을 추구하는 경향은 아시아에서 두드러지게 나타나고 있다. 중국의 부상을 둘러싼 미국 내 논의에서 잘 드러나듯이 미국은 중국이나 아시아 국가들과의 협력에서 오는 물질적 이익을 극대화하는 데에만 관심을 쏟는 것이 아니라 중국의 부상으로 오게 되는 비물질적 — 특히 안보적, 외교적 — 위협을 줄이는 데에도 지대한 관심을 보이고 있다. 달리 말하면 아시아와의 협력과 관련된 미국의 결정은 중국

의 부상에 대비해 아시아 지역 내에서 미국이 누려왔던 지위와 위상을 유지, 강화시키기 위해서 또한 이루어진다. 즉, 국제적 합리적 선택이론으로 설명하기에는 미국의 목표나 계산이 단순하지 않다.

2. ‘전략적’ 선택

강대국의 부상에 대한 다른 국가들의 대응은 통상적으로 견제(balancing), 편승(bandwagoning), 그리고 헤징(hedging)으로 삼분된다(조영남 2010). 이 글의 주장 중에 하나는 아시아와의 협력에 관련된 미국의 정책적 선택이 중국의 부상에 대한 미국의 대응전략과 분리된 것이 아니라는 것이다. 구체적으로 미국이 아시아와의 협력에서 다자주의적 체도를 택할 것인지 양자주의적 방식을 통할 것인지 하는 결정은 단순한 물질적 이해득실이나 효용극대화에 대한 분석만을 통해 나오는 것이 아니라 미국이 중국의 부상에 대한 대응전략과 연관되어 이루어질 것이다. 만약 미국이 중국을 견제하고자 하는 의도가 강하다면—그러한 의도는 단순히 경제적 계산만으로 설명되기 힘들다—아시아와의 협력에 있어서 미국의 선택은 중국의 견제에 도움이 되는 방식으로 선택될 것이다. 만약 중국을 견제하는 데 양자주의 방식이 유리하다면 미국은 양자주의를 강화할 것이고, 그러한 예로서 한미동맹 강화를 들 수 있다. 한미 FTA 체결 또한 경제적 산술만이 아니라 한국경제를 중국경제로부터 가능한 한 분리시키려는 의도가 없지 않아 보인다. 만약 중국을 견제하는 데에 소다자주의가 유리하다면 양자주의나 다자주의 대신 소다자주의를 강화할 것이고, 그 예로서는 한미일 안보협력을 들 수 있다. 만약 중국을 견제하는 데 다자주의가 유리하다면 다자주의를 시도할 수 있고, 후술하게 되는 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)은 다자주의협력의 한 예이다.¹⁾

1) 물론 미국의 모든 선택이 중국의 부상을 염두에 두고 결정되는 것은 아니다. 예컨대

이러한 예에서 볼 수 있듯이 국제협력의 합리적 선택이론은 국제협력을 설명하고 전망하는 이론 중에 가장 최신이며 많은 가능성을 보여주고 있지만 중국의 부상에 대응한 미국의 전략적 고려라고 하는 중요한 변수를 분석에 포함시키지 못하고 있다. 이 글의 입장은 아시아와의 협력에 관련된 미국의 정책적 선택을 설명하고 예측하는 데에 있어서 현실주의, 자유주의, 그리고 합리적 선택이론의 맹점을 보완한 이론—이 글에서는 ‘전략적’ 선택이론이 부르고자 한다—이 필요하고, 이러한 이론이 미국이 아시아에서 펼칠 다자주의 전략을 이해하는 데 유용할 수 있다는 것이다.

3. 국내적 요인

강대국은 약소국에 비해 외부적 요소—해외시장이나 동맹관계—보다는 내부적 요인에 의해 그 나라의 경제적 이익과 안보적 이해를 많이 좌우 받으며, 대외정책도 외부적 요인보다는 내부적 요인에 의하여 결정되는 경우가 많다. 미국의 경우도 예외가 아니다. 민주주의 시장경제로서 미국의 대외정책은 미국 내 선거나 경기에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 특히 경제가 서브 프라임 위기의 후유증으로부터 아직 벗어나오지 못하고 있고 대통령 선거를 앞두고 있는 현 시점에서 미국의 대외정책은 중국견제 같은 외교안보적 고려뿐만 아니라 득표나 경기회복 같은 국내적 고려에 의해서도 크게 좌우되기 마련이다. 이는 달리 말하면 미국의 대 아시아 협력 정책이나 전략이 미국 국내의 변수에 의해 촉진될 수도 있고 그 반대로 저해될 수도 있다는 것이다. TPP 같은 다자주의적 무역자유화정책은 뒤에서 상술 하겠지만 중국을 견제하고 미국이 아시아로부터 배제되지 않으려는 전략적 고려에서 추진될 수도 있지만, 대통령 선거를 앞두고 어떤 식으로라도 경제

미국이 G20를 지지하거나 핵감축이나 핵안보를 위한 다자주의적 국제협력을 강조하는 것은 중국에 대한 대응과는 별로 상관이 없는 것이다.

를 살려내야 하는 오바마 대통령의 정치적 필요성 때문에 실제로는 실현가능성이 높지 않더라도 추진될 수도 있다.

4. 내발적(內發的), 전략적(戰略的) 다자주의 모델

미국의 다자주의는 시기에 따라 등락하여 왔다. 최근 10년간의 기간만 보더라도 부시 행정부하에서 미국의 다자주의는 아마도 역사적으로 최저점까지 떨어졌고 오바마 행정부의 등장 이후에는 점차 다자주의로의 선회가 이루어졌다. 뿐만 아니라 미국의 다자주의는 다양한 “색깔”을 지니고 있다고 할 수 있다. GATT/WTO의 창설 시 보여준 보편적이고 개방적인 다자주의도 있지만—물론 공산권에서 보면 그렇지 않겠지만—G20나 TPP와 관련하여 보여준 선택적이고 제한적인 다자주의—또는 소다자주의—도 또한 미국의 다자주의의 한 모습이다.

이같이 변화하며 다양한 미국의 다자주의는 어떻게 설명할 수 있을까? 미국의 다자협력과 제도화 전략을 주제로 한 이 연구에서 이는 중요한 질문이다. 우리는 앞에서 국제협력의 전략적 선택이론과 대외정책의 대내적 결정요소에 관하여 알아보았다. 그 이유는 아시아 지역과의 협력에 있어서 다자주의나 그 외의 옵션에 대한 미국의 정책적 선택이 물질적 이익의 극대화뿐만 아니라 전략적 고려와 대내적 고려에 의해서 영향을 받기 때문이다.

이 글에서 제시하는 미국의 다자협력과 제도화 전략의 설명모델은 ‘내발적’, ‘전략적’ 다자주의이다. 내발적(內發的)이란 미국의 다자주의가 미국 내부의 정치경제적 요인에 의하여 추진된다는 의미이며, ‘전략적’이란 다자주의 정책의 선택과 추진에 있어서 경제적, 물질적 이익뿐만 아니라 외교안보적 고려, 즉 전략적 이해관계가 중요하다는 것이다. 이렇게 미국의 다자주의를 볼 때 미국 다자주의의 시기별 차이, 지역별 차이, 다양한 “색깔” 등은 더 이상 이례적인 현상이 아니고 설명가능한 현상이 된다. 물론 국내정치적 요소, 전략적 고려까지 포함하는 복잡한 설명모델은 단순한 설

명모텔에 비해서 검증도 어려워지고, 원칙 없이 임시방편적(ad hoc) 설명이 시도될 우려도 존재한다. 다음 절에서는 이러한 점에 유의하면서 ‘내발적·전략적’ 다자주의 설명모델의 잠재성과 한계를 실제 정책사례를 통하여 알아보고자 한다.

III. 미국의 동아시아 지역경제협력 전략

각국의 지역경제협력 전략은 크게 무역전략, 통화전략, 금융전략으로 대별될 수 있다. 중국의 경우를 예를 들면, 그간 중국은 무역전략에 있어서 동남아시아를 중심으로 활발히 FTA를 추진하여 왔으며 한국과 일본을 포함하는 FTA를 수립하는 데 높은 관심을 가지고 있다. 통화전략에 있어서 중국은 위안화의 국제화를 추진하고 있으며, 동아시아 국가 간 통화 스왑(swap) 협정도 적극적으로 확대하여 왔다. 한국의 경우를 예로 들면, 한국은 무역전략에 있어서 역내 국가와 FTA를 체결하였거나 현재 논의 중이며, 통화전략으로는 스왑(swap) 협정의 확대와 다변화, 그리고 금융전략의 경우 지난번 G20 회의에서 금융안전망 강화를 제안하였고 아시아 역내 금융안전망 구축의 필요성도 역설하고 있다.

중국이나 한국의 이러한 지역경제협력 전략에 비하여 미국의 경우는 무역분야의 TPP를 제외하고는 동아시아 지역경제협력 전략이 무엇인지 분명하지 않다. 이는 미국의 특성을 고려하면 한편 당연한 현상이다. 우선 미국은 동아시아지역 역외(域外) 국가이다. 또한 세계 최대 규모의 경제로 해외 의존도가 낮아서 동아시아의 시장보다는 자국의 시장이 제일 중요하다. 따라서 ‘미국의 동아시아 지역경제협력 전략’이라는 것이 존재한다면 그 성격은 역내 국가의 지역협력 전략과 그 성격이 다를 가능성이 높는데, 역외 국가로서 그리고 거대경제로서 동아시아 지역경제협력에 대한 미국의 관심은

경제적 계산보다는 비경제적 계산이 중요할 수도 있다. 또 동아시아 역내경제로의 ‘통합’을 지향하기보다는 지역경제협력으로부터 ‘배제’ 되는 것을 지양할 가능성이 높다.

미국의 외교정책에 있어서 아시아와 다자주의는 ‘모순’이라는 통념에 비추어 의외인 것은 미국이 TPP를 통해서 다자주의의 무역전략을 추구하고 있다는 점이다. TPP는 미국이 과거에 유럽에 그랬던 것처럼 드디어 아시아에 깊이 관여하기 시작했다는 징조일까?

1. 미국의 “아시아로의 회귀”: 수사와 실제

오바마 행정부 출범 이후 미국은 “아시아로의 회귀”를 표방하면서 아시아에 대한 관심과 관여의 수준을 높여 오고 있다. 이는 미국 최초의 “태평양 대통령”임을 자처한 오바마의 당선으로 일부 설명할 수 있지만, 아시아의 부상으로 오는 기회와 혜택을 누리고 아시아 지역협력으로부터 배제되지 않고자 하는 역외 국가 미국으로서의 현실적 계산의 결과로 많은 부분 이해할 수 있어 보인다. 특히 권력정치적 동기에서 중국을 견제하고, 중국의 주도로 아시아 경제협력이 진행될 가능성을 방지하고자 아시아로의 회귀를 추진하고 있는 측면이 강하다. 구체적으로 아세안과의 협력강화나 중일 영토분쟁 이후 일본에 대한 미국의 지지, 그리고 천안함 사건 이후 한국에 대한 미국의 지지 표명은 중국을 염두에 둔 행동으로 볼 수 있다.

그러나 외교적 수사나 군사적 제스처를 넘어서 미국이 얼마나 경제적으로 실질적인 의미에서 ‘아시아로 회귀’ 하였고, 실제로 명확하고 체계적인 동아시아 지역경제협력 전략을 가지고 있는지는 따져볼 필요가 있다.²⁾ 우

2) 최근 들어 재정의 악화로 외교예산과 군사예산이 우선적으로 삭감될 처지라서 수사나 제스처는 몰라도 외교적 행동이나 군사적 조치를 취할 수 있는 가능성 또한 줄어들고 있다. Rachel Martin(2011), “In Budget Crisis, Some Easy Targets for Defense Cuts” (<http://www.npr.org/2011/11/19/142417256/with-defense-budget-cuts->

선 취임 후 오바마 대통령이 약속했던 인도네시아 방문계획을 두 번이나 취소하였던 사실에서 알 수 있듯이 미국은 국내외적으로 시급한 문제가 산적하여 있어서 아시아에 지속적이고 심도 있게 관심을 갖고 관여하는 것이 쉽지 않다. 그리고 중국에 대해서도 미국의 전략이 포용(2009년)에서 견제(2010년), 그러다 다시 포용과 견제(2011년) 사이를 왔다갔다하고 있는 사실에서 알 수 있듯이 미국의 대 중국정책은 일관성이 부족하고 최근까지도 변화를 거듭하고 있다(손병권 2010; 김현욱 2011).

미국이 과연 진정한 의미에서 아시아로 회귀하였는지에 대해서도 의문의 여지가 있지만 미국이 동아시아를 하나의 대상으로 하는 지역경제협력 전략을 가지고 있는지에 대해서도 의문의 여지가 있다. 오히려 미국의 동아시아 지역경제협력 전략은 단일한 전략이 아니라 동아시아를 구성하고 있는 개별국가들에 대한 경제협력 전략의 ‘유기적 합’으로 이해하는 것이 더 정확할 수 있다. 그 이유로서는 우선 지역으로서 동아시아는 내부적으로 이질적이고 유럽처럼 통합되어 있지도 않기 때문에 단일하고 포괄적인 지역경제협력 전략이란 것이 존재하기 어렵다(한인택 2010).

미국의 동아시아 경제협력 전략은 단일하고 동질적이기보다는 개별적이고 전략적이다. 예컨대 미국의 대 ASEAN 경제협력 전략은 중국과 아세안의 협력관계에 의해 영향을 받는데, 후자가 심화될수록 전자가 강화된다. 유사하게 미국의 대한(對韓) 경제협력 전략은 미중관계, 한중관계에 의해서 영향을 받아서 만약 미중관계가 악화되거나 한중관계가 심화되면, 미국은 한국과 경제협력에 더 적극적으로 임하는 경향이 있다. 이러한 면에서 보면 미국은 아시아로 회귀한 것이 아니라 거의 10년에 걸친 소원한 한미관계를 청산하고 ‘한국으로 회귀’하였다고 보는 것이 더 정확할 것이다.

2. 대외전략의 대내적 결정요소

앞에서 미국의 다자주의는 국내정치경제적 요인에 의해 영향을 받는 내발적 다자주의라고 하였다. 향후 미국의 동아시아 지역경제협력 전략에 영향을 미치는 국내적 결정요소로서는 다음을 들 수 있다.

1) 경제위기

2008년 미국발 금융위기로부터 아시아는 이미 벗어났으나 미국은 아직도 경제위기의 와중에 있다. 미국은 애초에 경험하였던 ‘금융’ 위기로부터는 상당 부분 회복하였지만, 경기침체로 인한 세수감소, 대규모 경제부양책으로 인한 세출증가로 인해 ‘재정’ 위기가 심화되고 있으며, 의회가 정부부채의 한도를 올려주지 않았다면 채무불이행으로 인한 ‘통화’ 위기까지도 발생할 수 있었다.³⁾ 이에 반해 아시아는 출구전략을 지나서 경기 연착륙에 대한 논의가 있었을 만큼 미국발 금융위기 초기에 논의되었던 “decoupling” 현상이 나타났다.

이제 미국은 재정위기로 인해서 대규모 경제부양은 추가적으로 하기 힘든데다가 2차 양적 완화도 종료되었기 때문에 경기회복을 위한 카드로서 수출확대가 절실해지고 있다. 수출확대는 다음의 몇 가지 경로를 통해서 이루어질 수 있는데 그 구체적 경로에 따라 각기 동아시아에서의 미국의 다자주의 경제협력 전략에 주는 함의가 다르다.

3) 참고로 금융위기는 금융부문의 부실로 발생하는 경제위기이고, 재정위기는 정부의 재정적자 때문에 발생하는 경제위기이며, 통화위기는 환율이 급변—주로 급등—하여 발생하는 경제위기이다. 한국이 경험한 IMF 위기는 통화위기와 금융위기였으나 재정 위기는 아니었고, 2008년 미국이 경험한 서브프라임 위기는 금융위기였을 뿐 그 당시로서는 통화위거나 재정위기는 아니었다. 그렇지만 미국이 2008년 이후 경기 부양을 위해 막대한 재정지출을 하고 감세를 하였음에도 불구하고 경기가 회복하지 않은 결과로 지금은 금융위기는 벗어났지만 재정위기가 심화되고 있다. 만약 미국정부가 국채를 발행하는 것을 의회가 더 이상 승인하지 않으면 미국정부는 지고 있는 부채에 대한 변제나 이자 지급을 못하는 지급불능사태에 빠져들면서 통화의 위기를 경험할 우려가 있다.

- 만약 미국이 통화위기를 경험하거나 또는 그에는 못 미치더라도 달러의 가치가 충분히 하락한다면 미국상품의 가격경쟁력 회복을 통한 수출증가를 통해 경기 호전의 가능성이 있다. 이는 한국의 IMF 위기 극복 경험과 일면 유사하지만 달러가 위기를 경험할 경우 그것이 국제경제 전반에 미칠 파장에 대해서는 상상하기가 어렵다. 만약 달러화의 약세를 통해 — 그것이 시장 메커니즘에 의한 것이건 중국이나 한국에 대한 미국의 절상압력을 통한 것이건 상관 없이 — 미국의 수출이 증가한다면 적어도 국내정치적 차원에서는 미국이 굳이 아시아에서 다자주의 경제협력 전략을 추진할 필요성이 감소한다.
- 만약 달러화의 가치가 계속 유지되고 아시아, 특히 중국과의 무역불균형이 지속된다면 미국은 아시아 통화, 특히 위안화의 평가절상을 비롯해서 실질적인 시장개방을 위한 압력을 행사할 가능성이 있다. 이럴 경우 80년대 미일 간의 통상마찰과 유사한 무역갈등이 발생할 가능성이 있다. 그리고 아시아 국가들의 통화를 절상하기 위해서 미국이 압력을 행사할 경우 지금까지의 시도에 비추어 볼 때 다자주의 방식보다는 개별국가에 대해 직접적으로 압력을 행사할 가능성이 크다.⁴⁾
- 덜 분쟁적인 방법으로 미국이 아시아 국가들과 협상을 통한 무역자유화를 추구해서 수출도 증가시키고 무역불균형도 해소할 수도 있다.

4) 물론 미국이 아시아 각국과 동시에 무역불균형을 경험한다면 다자적으로 무역불균형을 조정하려고 할 수도 있을 것이다. 그러기 위해서는 경제적으로는 아시아 각국과 동시에 환율로 인한 무역불균형을 경험해야 할 것이고, 보다 중요하게는 아시아 각국에 대해 개별적으로 압력을 넣는 것보다 아시아 국가들을 하나의 집단으로 해서 압력을 넣는 것이 유리해야 할 것이다. 그런데 환율협상에서 개별협상보다 다자적 협상이 유리한지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 무역불균형이란 흑자국의 문제도 있지만 적자국(미국)도 책임이 있기 때문에 다자적 회의에서 공론화시키기에는 미국의 입장이 취약하기 때문이다. 따라서 다자주의적 접근보다는 양자적 접근 또는 일방적 조치가 더 현실성이 높다.

- (1) 이럴 경우 미 행정부는 의회로부터의 무역협상권한을 받는 것이 일반적으로 필요한데 의회가 그러한 권한을 위임할 것인가, 만약 위임한다면 어떤 형태나 조건으로 할 것인가가 중요한 문제로 등장할 것이다. 이 문제를 이해하기 위해서는 미국 내 정치적 상황을 검토하는 것이 필요하다.
- (2) 무역자유화 협상이 일방적 또는 양자적 방식으로 이루어질지 다자주의적 방식을 통해 이루어질지는 지켜봐야 하는 문제이다. 그런데 미국은 거대경제이고 무역의존도가 상대적으로 낮기 때문에 수출증대를 통한 경기회복에는 한계가 있다. 따라서 만약 수출확대가 미국의 남은 카드라면 그 카드는 상당히 작다고 할 수 있다.

정리하면 향후 미국의 동아시아 지역경제협력 전략은 경제위기의 향방에 따라 영향을 받게 될 것이다. 만약 달러화의 위기가 발생하면 정부의 개입이 필요 없이 수출의 확대가 가능하고, 다자주의 경제협력 전략은 뒷전에 놓일 가능성이 크다. 만약 달러화의 가치가 안정적일 경우에는, 한편으로 개별 국가들과 통상마찰이 발생하고 그들에 대한 미국의 개방압력이 거세어질 가능성도 있지만 — 즉 일방주의나 양자주의가 심화될 수도 있지만 — 다른 한편으로는 미국과 아시아국가들이 FTA 등을 통해 확대된 균형을 추구할 수도 있다. 그런데 여러 가지 가능성 중 어떠한 것이 궁극적인 결과가 될지 알기 위해서는 다른 대내외적 요소를 살펴 볼 필요가 있다.

2) 분점정부

2010년 중간선거 결과 행정부와 상원은 민주당이 지배하고 하원은 공화당이 지배하는 분점정부가 탄생하였다. 경제통상정책에 미치는 하원의 영향력이 크기 때문에 오바마 대통령의 남은 임기 중의 대 아시아 지역경제협력 전략은 물론 경기회복전략도 분점정부라는 정치적 현실에 의해서 크게

좌우될 전망이다(방태섭 2010; 강선주 2011).

우선 재정지출이나 정부채무한도와 관련하여 이미 공화당의 견제가 명백하게 작용하고 있다. 오바마 대통령은 감세문제와 재정적자 축소문제와 관련하여 공화당과 타협을 할 수밖에 없었다. 그런데 아시아와 지역경제협력 전략과 관련하여 분점정부가 주는 영향에 대해서는 명확한 분석이 쉽지 않다. 차기 대통령직을 노리는 공화당으로서는 오바마 대통령이 추진하는 아시아 지역경제협력 전략에 대해 의도적으로 소극적으로 임하여 경기회복을 더디게 할 경우 대통령 선거에서 공화당에게 유리한 결과를 얻을 수 있는 가능성도 있다. 물론 그 댓가로 공화당 의원들이 비난을 받게 될 경우 의회선거에서는 불리하게 작용할 위험이 존재한다.

또 다른 가능성으로 공화당은 전통적으로 자유무역을 지지하여 왔기 때문에 오바마 대통령이 자유무역의 확대를 추진할 경우 오히려 민주당보다 공화당이 오바마 대통령과 같은 목소리를 낼 가능성도 존재한다.

3) 무역촉진권한

만약 오바마 대통령이 협상을 통해 자유무역을 확대하여 경기를 회복시키는 전략을 택할 경우 — 예컨대 TPP 추진 — 그 성공을 위해서는 무역촉진권한(TPA: Trade Promotion Authority)의 행정부 위임이 관건이다. 현재 자유무역을 지지하는 공화당이 하원을 지배하고 있다. 상원은 민주당이 지배하지만 상원은 하원에 비해서 일반적으로 덜 보호무역주의적인 성향을 보인다.

무역촉진권한의 행정부 위임은 분점정부하에서보다는 단점정부 아래서 더 가능성이 높다는 연구가 있지만(Lohmann & O'Halloran 1994), 오바마 대통령도 TPP에 많은 관심이 있고 공화당이 하원을 장악하고 있기 때문에 분점정부라도 TPA 행정부 위임은 불가능해 보이지 않는다. 단, 한미 FTA 이행법안을 통과시키고 시간이 얼마 지나지 않았는데 다가 오바마 대통령의 잔여임기가 1년 남짓한 상황에서 오바마 대통령보다는 누가 되든 그 다음 대통령에게 TPA를 주는 것이 바람직하다고 생각할 가능성이 있다. 그러

나 TPA에 관련한 공화당의 입장은 현시점에서 고정된 것이 아니라 TPP 협상의 진행과 더불어 변화할 개연성이 높다고 보는 것이 더 정확할 수 있다. 만약 TPP 협상이 잘 진행되고, 다른 방법을 통해서 무역을 확대하는 것이 어려울 경우 대통령의 잔여임기와 상관없이 대통령에게 무역촉진권한을 부여하는 것에 대한 지지가 증가할 수도 있기 때문이다.

정리하면 하원을 공화당이 지배하는 분점정부라는 지금의 현실이 자유무역적인 경제협력 전략의 추구에 오히려 도움이 될 수 있는 가능성이 있으며, TPA에 관한 구체적 결정은 TPP 협상의 진행이 어떻게 되느냐에 따라 결정될 가능성이 있다. 물론 TPP를 포함한 자유무역협상의 진행은 미국뿐만 아니라 협상 상대국의 태도에 의해서 좌우되는 것이기 때문에 선형적으로 그 성패를 예측하기 곤란한 것은 재론할 필요가 없다. 2008년 우리나라에서 미국산 쇠고기 수입문제를 놓고 커다란 정치적 문제가 발생한 사례가 있듯이 자유무역협상의 진행은 미국이나 상대국에게 모두 정치적으로 위험성이 높은 과정이기 때문이다.

4) 대통령 선거

대통령 선거를 1년 남짓 앞두고 있고 현직 대통령의 재선 가능성도 불투명한 상태이기 때문에 동아시아 지역경제협력 전략은 물론 경제정책의 제 분야에서 대통령의 리더십이 약화되었고 불확실성도 증가하고 있다. 이러한 상황은 역설적으로 오바마 대통령으로 하여금 과감한 선택을 하게 만들 수도 있다. 민주당은 전통적으로 자유무역에 대해 유보적이지만 오바마 대통령은 남은 기간 중에 가시적 업적을 이루어 재선되고자 하는 생각으로 남아 있는 경기회복 카드인 자유무역협정의 추진을 전략으로 채택할 가능성이 있기 때문이다. 오바마 대통령이 의회에 계류 중이던 한미 FTA 이행법안의 통과에 적극적으로 나섰던 것을 보면 실제로 이 같은 시나리오의 개연성이 있음을 알 수 있다. 이럴 경우 전통적으로 자유무역을 지지해온 공화당과 재선을 노리는 오바마 대통령의 이해가 맞물려 무역촉진권한의 위임이 이루어지는 등 무역자유화전략이 급물살을 타게 될 가능성도 존재한다.

한편, 공화당이 하원을 지배하고 있는 만큼 의회에서 보호무역주의가 발
생할 가능성은 상대적으로 낮지만 대통령 선거와 의회 선거를 앞두고 아시
아와의 무역불균형문제가 정치적 쟁점으로 등장할 가능성은 상존하고 있
다. 물론 2008년의 경우에는 경기침체에도 불구하고 중국이나 아시아 국가
가 선거의 쟁점으로 등장하지는 않았다. 그런 이유로 이라크나 아프가니스
탄, 그리고 당시 진행되고 있던 금융위기에 관심이 집중된 점을 들 수 있다.
대통령 선거까지 남은 기간 중에 어떤 이슈들이 등장하느냐가 무역불균형
문제의 정치적 쟁점화 여부에 영향을 미칠 것으로 기대된다.

IV. 미국의 다자주의적 동아시아 지역경제협력 전략

1. Trans-Pacific Partnership

미국은 환태평양(또는 ‘아시아 태평양’) 파트너십(TPP: Trans-Pacific Partnership) 협상참여를 통해 아태지역국가와의 무역과 투자확대를 모색하고 있다(최원기 2010). 특히 최근에는 세계 제2의 경제국인 일본도 참여를 선언하여 동아시아에서 지대한 관심을 모으고 있다. 만약 실현된다면 세계 제1의 경제와 세계 제2의 경제를 포함하는 거대한 자유무역지역이 탄생하게 될 것이다. 우리가 TPP에 관심을 갖는 이유는 TPP의 경제적 잠재성도 있지만 미국이 TPP가 아시아 지역에서 추구하고 있는 예외적인 다자주의 지역경제협력 전략이기 때문이다. TPP를 제외하고는 미국의 대(對) 동아시아 경제협력 전략은 양자적이거나 일방적이다. 그렇다면 왜 미국은 TPP라는 다자주의 무역전략을 추구하고 있는 것일까? 그리고 TPP의 전망은 어떠한가?

TPP는 원래 미국이 추진해왔던 APEC 중심의 환태평양 경제통합이 지지

부진한 결과로 선택하게 된 대안책이다. TPP는 높은 수준의 포괄적 FTA를 지향하기 때문에 미국이 관심 있는 서비스, 투자, 지적 재산권, 노동, 환경 등에 관련된 조항을 포함할 수 있어서 미국의 기대에 부합한다. 그리고 경제위기를 직면하고 있는 미국으로서는 TPP가 성사될 경우 무역과 투자의 확대를 통해 경제가 회복하는 데 도움이 될 수도 있을 것이다. 하지만 일본이 TPP 협상에 참여를 선언하기 전까지는 TPP 협상에 참여하는 국가들이 미국과 호주를 제외하고는 경제규모와 교역량이 작아서 TPP를 통해서 미국이 얻을 수 있는 경제적 효과를 크지 않을 것으로 예상되었다. 더욱이 미국의 대외의존도도 낮기 때문에 다른 국가들에 비해 TPP가 주는 효과도 적었다. 따라서 TPP가 미국에게 경제적으로 무용한 것은 아니지만 미국이 갑자기 동아시아에서 다자주의로 선회할 만큼 경제적 효과가 큰 것은 아니라고 볼 수 있다.

미국이 TPP를 추진하는 데에 있어서는 아시아 태평양지역의 경제협력에 있어서 중국의 주도를 막고 '아시아로 회귀'하려는 국제정치적 목적도 강하다고 볼 수 있다(Elms 2009; Barfield & Levy 2010). 이런 차원에서 미국의 TPP 추진은 통상전략이자 동시에 중요한 국제정치적 전략으로 볼 수 있다. 이러한 추론을 뒷받침하듯이 중국에서는 TPP가 중국을 봉쇄하려는 전략이라고 인식이 깊다. 특히 TPP 협상에 신규로 참가하기 위해서는 기존 국가들의 동의가 필요한데 미국은 중국의 참가를 원하지 않고 있어서 이러한 추론에 무게를 더한다.

TPP 협상에 참가하기로 한 일본의 결정도 미국과 비슷하게 이해될 수 있다. 일본이 TPP에 참가하기로 한 결정은 한국이 미국은 물론 EU와도 FTA를 체결한 것에 대한 대응책인 것으로 많이 해석되고 있지만 아울러서 일본도 미국처럼 경제위기를 겪고 있어서 위기타개책으로 TPP가 매력적으로 보였을 수도 있다. 특히 후쿠시마 사태는 일시적으로는 일본의 TPP 참가결정을 지연시키는 작용을 했지만 장기 경제불황에다 후쿠시마 사태로 인한 경기후퇴의 우려는 수출증대를 통한 경제위기 타개책으로서 TPP의 매력을 증가시킬 수 있다. 이러한 경제적인 이유뿐만 아니라 TPP를 통해

미국과 결속되고 중국, 일본보다 한발 먼저 FTA를 확대하고 있는 한국을 견제할 수 있다는 인식이 일본 내에 있고, 이러한 인식이 확대된다면 일본은 보다 적극적으로 TPP 협상에 임하게 될 것이다. 일본의 입장에서는 미국 주도의 TPP가 중국이나 한국이 주도하는 FTA 협상보다 당연히 더 소망스러울 것이다.

미국의 경우나 일본의 경우를 볼 때 TPP는 무역자유화를 통해 경제위기로부터 벗어날 수 있다는 경제적 계산뿐만 아니라 중국의 영향력 확대를 견제한다는 전략적 고려의 산물로 보인다. 한편 TPP에서 미국과 일본이 정치적, 경제적으로 가장 비중이 크기 때문에 TPP가 과연 다자주의적 무역협상인가 하는 질문을 던져볼 만하다(Shiohira 2011). 일부에 의하면 TPP는 양자주의에 근거한 미일동맹이 단지 경제적으로 확대된 것에 불과하다고 한다. 다자주의의 모양을 갖춘 경제협력이지만 실제로는 양자 간 외교안보협력일 수 있다는 것이다.

한편 일본뿐만 아니라 ASEAN 국가들도 중국과 경제협력을 통해 경제적 이익은 얻되 중국의 영향력이 지나치게 증가되는 것은 막고자 TPP나 '무역과 투자 기본협정(TIFA: Trade and Investment Framework Agreement)'을 통해 미국을 끌어들이는 balancing 전략을 추구하고 있다.

미국의 경우 TPP는 경제적 계산과 국제정치적 고려도 중요하지만 국내 정치적 이유때문에도 추진될 수 있다. 미국의 경우 경제문제로 고전하고 있는 오바마 대통령에게 TPP는 집권기간 중 중요한 치적으로서 선거를 앞두고 중요한 의미를 지닐 수 있는 것이다. 어찌면 정치인으로서 오바마의 입장에서 TPP의 가치는 경제적인 것보다 국제정치적 가치가, 그리고 국제정치적 가치보다는 국내정치적 가치가 더 많을 수도 있다.

2. 다자주의 환율공조의 전망

TPP가 무역에 있어서 미국의 다자주의 경제협력 전략이라고 한다면 통

회분야에서 다자주의 경제협력 전략은 무엇이 있을 수 있을까? 미국은 얼마 전만 하더라도 무역불균형의 축소와 수출의 확대를 목적으로 위안화의 가치에 지대한 관심을 갖고 ‘공정무역을 위한 통화개혁(Currency Reform for Fair Trade)’ 법안을 의회에서 도입하는 등 환율조정에 적극적이었다. 하지만 그동안 달러의 약세가 지속되었고 위안화의 절상도 점진적으로 진행되어 왔다. 더욱이 미국의 신용등급하락으로 달러화의 하락이 예상되는 현재의 시점에서 환율조정에 관한 관심은 그전보다 높지 않다. 물론 경제 위기 와중에 선거가 도래하는 만큼 환율문제가 정치화될 가능성은 높지만, 경제적인 관점에서 보면 1985년 ‘플라자 협정’이나 미니 플라자 협정이라고 불리는 2003년 두바이 G7 합의 같은 다자주의 환율공조는 동아시아에서 쉽지도 않겠지만 그러한 공조의 필요성도 상대적으로 높지 않다.

V. 결론을 대신하여

미국의 외교정책에 있어서 아시아와 다자주의는 ‘모순’이었다. 하지만 미국도 아시아도 변화하고 있기 때문에 앞으로도 미국의 동아시아정책이 계속 양자주의 중심으로 될 것이라고 속단하기 힘들다. 실제로 미국은 TPP 추진을 통해서 대(對) 아시아 정책에 다자주의의 ‘씩’을 심고 있는 것으로 보인다. 이러한 미국의 변화—아시아로의 회귀, 다자주의로의 선회—는 어떻게 이해할 수 있을까? 이 글에서는 아시아에서 미국의 다자주의를 “내발적” “전략적” 다자주의라고 설명하고 그 논리와 결정요소를 살펴보았다. 동아시아에서 미국의 다자주의 전략은 일부 국제정치이론가들이 생각하는 것처럼 국제협력의 효율성을 극대화하기 위해서 추진되기보다는 국내적으로는 정치, 경제적 요인에 기인하며, 대외적으로는 전략적 고려가 중요하게 작용한다. 미국이 아시아에서 추진하고 있는 대표적 다자주의 지역경

제협력 전략인 TPP를 예로 들면 미국의 TPP 추진은 단순히 자유무역의 추구가 아니라 미국경제의 위기 탈출, 선거정치, 그리고 중국 견제 등의 중요한 이유로 설명될 수 있다.

미국의 대(對) 아시아 정책에 있어서 다자주의의 향방은 어떻게 될 것인가? 다자주의의 “짜”은 자랄 수 있는 것일까? 이에 대해 확실하게 대답하는 것은 불가능하지만 대답을 하기 위해서 유념해야 할 요소들에 대해서 이 글에서 살펴 보았다. 그중에서 가장 눈에여겨 보아야 할 요소는 미중관계가 될 것이다. 이 글의 주장 중에 하나는 아시아와의 협력에 관련된 미국의 정책적 선택이 중국의 부상에 대한 미국의 대응전략과 분리된 것이 아니라 연결되어 있다는 것이다. 미국이 아시아와의 협력에서 다자주의적 전략을 택할 것인지 양자주의적 전략을 통할 것인지 하는 결정은 단순한 물질적 이해득실이나 효용극대화에 대한 분석만을 통해 나오는 것이 아니라 미국이 중국의 부상에 대한 대응전략과 연관되어 이루어진다는 것이다. 미국이 중국을 견제하고자 하는 의도가 강하다면 아시아와의 협력에 있어서 미국의 선택은 경제적 효과보다도 중국의 견제에 도움이 되는 방식으로 선택될 것이다. 만약 중국을 견제하는 데 양자주의 방식이 유리하다면 미국은 양자주의를 강화할 것이고, 다자주의가 유리하다면 다자주의를 강화할 것이다. 이런 의미에서 글로벌 거버넌스의 미래에서뿐만 아니라 아시아 다자주의의 미래에서 가장 중요한 양국관계는 미중관계가 될 것이다.

■ 참고문헌

- 강선주. 2011. “중간선거 이후 오바마 행정부의 대외 경제정책 전망.” 『주요국제문제분석』, 2011.3.31.
- 김기석. 2011. “미국의 귀환과 동아시아 지역협력 아키텍처: 동아시아 지역주의 협력의 G2화?” 『동아시아지역협력 강화방안 연구세미나 발표문』, 2011. 12.9. 제주평화연구원.
- 김현욱. 2010. “미국 중간선거 분석과 향후 대외 정책 전망.” 『주요국제문제분석』, 2010.11.18.
- 방태섭 외. 2010. “미국 중간선거 이후 대내외 정책 전망.” *SERI Issue Paper*, 2010.11.3.
- 손병권. 2010. “오바마 행정부 등장 이후 미중관계의 전개양상과 전망.” 『JPI 정책포럼』, 2010년 6월.
- 이동원. 2011. “미국의 위상을 위협하는 재정적자: 원인과 해소 전망,” 『SERI 경제 포커스』, 2011.6.14.
- 정영식. 2010. “고조되는 환율갈등의 배경과 전망.” *SERI CEO Information*, 2010. 10.6.
- 조영남. 2010. “중국의 부상과 동아시아 지역질서의 변화.” 『중소연구』 34권 2호, 2010 여름.
- 최원기. 2010. “미국의 환태평양 파트너십(TPP) 추진 전략: 추진 배경 및 향후 전망.” 『주요국제문제분석』, 2010.9.3.
- 한인택. 2009. “아시아 경제협력과 제도적 디자인: 양자주의, 소다자주의, 다자주의.” 『아시아 경제협력의 다자화 연구』. 제주평화연구원.
- Barfield, Claude, and Philip Levy. 2010. “President Obama, the TPP and U.S. leadership in Asia” (<http://www.eastasiaforum.org/2010/01/26/president-obama-the-tpp-and-u-s-leadership-in-asia/>).
- Drysdale, Peter. 2011. “China, economic containment and the TPP” (<http://www.eastasiaforum.org/2011/12/12/china-economic-containment-and-the-tpp/>).

- Elms, Deborah. 2011. "Japan Enters TPP Negotiations" (<http://www.eastasiaforum.org/2011/11/13/japan-enters-tpp-negotiations/>).
- Friedberg, Aaron. 1993. "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia." *International Security*, Vol.18, No.3, Winter 1993/94.
- Han, Intaek. 2011. "US-Asia Relations beyond the Global Financial Crisis: Opportunities and Challenges for East Asia Community Building." *A Pacific Nation: Perspectives on the US Role in an East Asian Community*. Japan Center for International Exchange.
- Hemmer, Christopher, and Peter Kazenstein. 2002. "Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism." *International Organization*, Vol.56, Summer.
- Ikenberry, G. John. 2003. "Is American Multilateralism in Decline?" *Perspectives on Politics*, Vol.1, No.3.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson, and Duncan Snidal. 2001. "The Rational Design of International Institutions." *International Organization*, Vol.55, Autumn.
- Lohmann, Susanne, and Sharyn O'Halloran. 1994. "Divided Government and U.S. Trade Policy: Theory and Evidence." *International Organization*, Vol.48, No.4, Autumn.
- Martin, Rachel. 2011. "In Budget Crisis, Some Easy Targets for Defense Cuts" (<http://www.npr.org/2011/11/19/142417256/with-defense-budget-cuts-come-challenging-costs>).
- Ruggie, John. 1992. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." *International Organization*, V.46, Summer.
- Shiohira, Yoshikazu. 2011. "OPINION: Is TPP merely a Japan-U.S. bilateral agreement under another name?" *Kyodo News*, November 8.
- Zakaria, Fareed. 2011. *The Post-American World: Release 2.0*. W.W. Norton & Company.



제3장

일본의 다자협력과 제도화 전략*

조양현 | 국립외교원

1. 동아시아 다자협력과 일본

많은 기존 연구가 지적하듯이, 동아시아는 유럽, 북미 등 다른 지역에 비해서 ‘지역주의의 불모지’로 불릴 만큼 지역협력의 제도화 수준이 그동안 낮은 상태에 머물러 있었다. 그렇지만 지역협력의 우선적 목표를 지역적 다자협력 즉, 국가 주권의 이양을 전제로 하는 초국가적 공동체(지역통합, 지역공동체) 형성보다는 지역 공동의 문제에 대한 국가 간 협력에서 찾고자 한다면, 동아시아에서도 지역주의의 움직임은 활발하다. 예를 들어 아시아태평양협력회의(APEC), ASEAN지역포럼(ARF), ASEAN+3, 동아시아정상회의(EAS), 아시아·유럽정상회의(ASEM), 한·중·일 3국 협력 등이 그것이다. 이처럼 동아시아 지역협력과 관련해서는 ‘아시아태평양’, ‘동

* 본고는 졸고(2011b; 2011c)를 토대로 대폭 수정·보완하여 작성된 것임을 밝혀둔다.

아시아' 그리고 '동북아' 등 다양한 지역범위를 상정한 복수의 협의체가 동시다발적으로 진행되는 이른바 '중층적(重層的) 지역주의'의 경향이 두드러진다.¹⁾

동아시아 지역협력과 관련하여 일본을 비롯한 역내 국가들 간의 이해관계가 가장 첨예하게 대립한 것은 '동아시아공동체'를 둘러싼 논쟁이었다. 1990년대 후반부터 가시화된 동아시아 차원의 지역협력은 원래 ASEAN+3 협력에서 출발하였지만, 21세기 들어서 일본 정부가 제안한 '동아시아공동체' 구상에 이르러서는 지역범위가 오세아니아 및 남아시아 지역으로까지 확대되었다. 그리고 이 과정에서 동아시아 지역협력은 정체현상을 보였다. 이에 대해 많은 연구들은 그동안 중심적 역할을 수행해 왔던 ASEAN의 한계, 역내 지도자들의 리더십의 부재, 추구해야 할 공동체의 범위를 둘러싼 역내외 국가들의 상충하는 이해관계 특히, 일·중 간의 지역패권 경쟁 등에서 그 원인을 찾았다(배극찬 2005; 2007).

이렇게 답보상태에 빠져 있던 동아시아공동체 논의에 최근 새로운 변수가 등장했는데, 바로 일본의 정권교체이다. 2009년 9월에 출범한 하토야마鳩山由紀夫) 내각은 동아시아공동체의 적극적인 추진의사를 밝혔고, 이는 2005년 이후 모멘텀이 약화되어 있던 동아시아공동체 논의를 부활시키는 계기가 되었다(줄고 2009b). 하토야마 내각은 미국에 편향된 자민당의 외교 행태를 '대미추종(對米追從) 외교'라고 비판했던바, 동아시아공동체 구상은 후텐마(普天間) 기지 문제와 더불어 '긴밀하고 대등한 미·일관계'로 대변되는 민주당 외교의 핵심 사안으로 '탈미입아(脫米入亞)의 성격을 띤 것이었다.

그러나 후속의 간(菅直人) 내각하에서 센카쿠 제도(尖閣諸島) 사건 등을

1) 이 가운데 '아시아태평양' 지역 개념이 우선적으로 정착되었는데, 그 결정적인 계기는 1989년 출범한 APEC이었다. 1990년대 중반 이후 APEC의 모멘텀이 약화되면서 '아시아태평양'에 대한 개념 내지는 보완개념으로 등장한 것이 '동아시아' 및 '동북아' 개념이었는데, 이는 ASEAN+3 협력 및 한·중·일 3국 협력의 제도화 과정에서 가시화되었다.

계기로 일·중관계가 냉각되면서 동아시아공동체 구상에 대한 민주당 정부의 열의는 급속히 냉각되었고, 일본의 다자주의적 관심은 미국이 참여하는 환태평양경제동반자협정(TPP)로 경사하였다. 2011년 11월, 일본 노다(野田佳彦) 내각은 환태평양파트너십(TPP) 교섭 참가를 결정하였는데, 이는 미국의 EAS 및 TPP 교섭 참가와 함께 동아시아 지역주의의 향배에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다.

이처럼 민주당 정부 출범 이후 2년 남짓한 기간 동안 일본의 동아시아 다자전략의 우선순위는 동아시아공동체에서 TPP로 전환되었다. 그렇다면 무엇이 이러한 변화를 가져왔는가? 그 변화의 이면에는 어떠한 현실 인식이 있는 것일까? 일본의 다자전략 속에서 두 사례는 어떠한 위치에 있는 것일까? 이러한 문제제기 및 그 해답은 결국 전후 일본이 추구해 온 다자외교의 연속성과 변화를 밝히는 작업에 귀결된다고 하겠다.

이러한 인식하에 본고에서는 동아시아 다자협력에 관한 일본 정부의 대응전략을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 일본 외교에 있어서 다자주의의 의미와 그 유형을 살펴본 후, 미·중·일 3국 관계의 관점에서 2009년 민주당 정부 출범 이후의 동아시아공동체 논의 및 TPP 참가 문제를 사례로 하여 일본의 동아시아 다자협력 전략을 분석하고, 이를 토대로 동아시아 다자협력 및 한국 외교에의 함의를 제시해 보고자 한다.

II. 전후 일본 외교와 동아시아 다자협력

1. 일본 외교와 다자주의

다자주의(multilateralism; 多者主義)란 국가 간 관계설정의 방식에 관한 것으로 ‘국가간의 상호작용을 양자적 관계가 아닌 다자적 형태를 통해 조

직화·제도화하는 것'으로 정의할 수 있다(이신화 2007, 207). 여기에는 형식과 내용이라는 측면에서 두 가지 요소가 포함되어 있다. 먼저 국가 간 행위에 참가하는 국가의 수를 기준으로 할 때, 다자주의는 셋 이상의 국가들의 관여를 전제로 하고 있다. 다음으로 행위의 기준 내지 추구하는 이념을 기준으로 볼 때, 다자주의는 이들 국가들 사이의 정책 조정이 일반화된 규범 내지는 원칙에 근거하고 있음을 의미한다. 이와 같이 정의되는 다자주의는 단독(행동)주의(unilateralism; 單獨(行動)主義) 내지는 양자주의(bilateralism; 兩者主義)와 대비되는 개념임을 알 수 있다.

전후 최초로 간행된 일본의 외교청서는 일본 외교가 추구해야 할 '3원칙'으로서 '국제연합(이하 유엔) 중심', '자유주의진영 국가들과의 협조' 및 '아시아의 일원으로서의 입장 견지'를 제시했는데, 이는 반세기 이상이 지난 현재에도 여전히 일본 외교의 이념적 근거가 되고 있다(外務省 1957; 北岡 2011). 1956년의 유엔 가맹을 계기로 일본이 유엔을 통한 국제평화회의의 기여를 약속한 이래 '유엔 중심'은 일본 외교의 이념 축의 하나가 되었다. 또한 일본은 자국의 안전보장 및 세계평화의 확보·유지란 목적을 위해서 특히 미국과의 동맹관계를 구축하였다. 나아가 일본은 아시아의 일원으로서 이 지역 국가들의 당면 문제에 배려·협력하고, 국제사회에서 아시아의 지위 향상에 기여하겠다는 입장을 표명해 왔다.

이러한 세 가지 원칙을 앞서 정의한 다자주의의 맥락에서 다시 정의하면, 각각 미·일관계를 기본으로 하는 양자주의, 유엔을 중심으로 하는 글로벌 차원의 다자주의 그리고 아시아라는 지역을 매개로 한 다자주의를 구체화한 것이라고 할 수 있다(星野 2004, 253).²⁾ 전전의 '대동아공영권(大東亞共榮圈)'과 같은 제국(帝國)의 길을 포기한 전후 일본이 단독(행동)주의를 추구하는 것은 원칙적으로 불가능하였다. 따라서 일본 외교의 선택지로 남겨진 것은, 미국을 비롯한 주요국과의 양자주의 외에, 유엔을 중심으

2) 일본에서는 '다자주의' 혹은 '다자외교'를 의미하는 용어로 '다국간주의(多國間主義)'와 '다국간외교'라는 표현이 일반화되어 있다.

로 하는 글로벌 차원의 다자주의와 아시아(구체적으로는 동아시아 내지는 아시아태평양)라는 지역 차원의 다자주의였다.

일본 외교가 동아시아 차원의 다자협력을 본격화한 것은 1990년대 들어서였다. 냉전 체제하에서 경제 및 안보 면에서 미국에 절대적으로 의존하고 있던 일본은 위의 세 원칙을 균등하게 추구하기보다는 미국과의 긴밀한 양자관계 즉, ‘대미기축(基軸)외교’를 유엔 외교나 아시아 외교보다 우선하였기 때문이다(전진호 2005). 그 후 세계적인 냉전 체제의 해체라는 국제 환경의 구조적 변화는 일본 외교를 기존의 제약에서 해방시킴으로써 외교적 지평을 확대시키는 계기가 되었던바, 종래에 대미외교에 가려서 상대적으로 주목받지 못했던 다자주의가 일본 외교의 중요한 관심분야로 등장하였다(Fukushima 2009, 103).

2. 경제 분야의 다자협력

지난 20여 년간 무역·금융 등 경제 분야에서 일본이 관여한 동아시아와 관련된 협력을 ‘지역’의 범위를 기준으로 유형화하면 다음과 같다. 첫째 유형은 ‘아시아태평양’을 단위로 하는 지역협력이다. 1989년에 지역 내 경제적 상호의존의 제도화를 촉진하기 위하여 APEC이 출현하는데, 당시 일본은 호주와 함께 그 설립을 주도하였다(菊池 1995). 1991년에 중국, 홍콩, 타이완 등 이른바 ‘3개의 중국’이 APEC에 가입함으로써 체제횡단적인 지역협력이 실현되었고, 1993년 시애틀 회의에서부터 APEC 정상회담이 개최되었다. 이후 1994년의 정상회의에서는 ‘보고르 선언’이 발표되어 2010년까지 선진국 간 그리고 2020년까지 개발도상국을 포함하는 완전한 무역자유화 목표가 제시되었다. 아시아태평양 지역 차원의 경제적 통합을 목표로 한 일본의 전략은 2007년 기후변동, 에너지 안전보장 및 클린 개발에 관한 시드니 APEC 정상선언이 채택됨으로써 본격화하였다. 또한 2010년 가을부터 일본 외교의 현안으로 등장한 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific

Partnership) 역시 아시아태평양 지역 단위의 협력으로 간주할 수 있다.

둘째 유형은 ‘동아시아(동북아시아+동남아시아)’를 단위로 하는 지역협력인데, 이는 1990년대 들어서 ‘동남아시아국가연합(ASEAN)+3’가 제도화되는 과정에서 두드러졌다. 1997년 아시아 통화위기를 계기로 ASEAN 및 한·중·일 3국 정상회의가 개최된 이래, 매년 ‘ASEAN+3 정상회의’가 열리게 되었는데, 일본은 여기에서 아시아 통화위기 대응책을 발표하는 등이 협력들을 중시하였다. 2000년 7월에는 ASEAN+3 외상회의, 동년 11월의 ASEAN+3 정상회의가 개최되어, 금융통화협력 외에, 한반도 정세, 인도차이나 정세, 동중국해 영유권, ‘동아시아 자유무역권’ 문제 등이 논의되었다. 특히 아시아 통화위기 당시 일본 대장성이 추진한 아시아통화기금(AMF) 구상은 2000년 치앙마이·이니셔티브라는 동아시아 차원의 통화스왑체제로 귀결되었다(大庭 2003).

셋째 유형은 ‘광역(廣域) 동아시아’ 차원의 지역협력인데, ‘동아시아공동체’ 구상이 여기에 해당한다. 2002년 고이즈미(小泉純一郎) 수상이 ‘함께 걷고 함께 나아가는 공동체’를 제창한 이래, 일본 정부는 동아시아공동체 실현을 적극적으로 추진해 오고 있다. 이 구상의 지역 범위에는 ASEAN+3 외에 호주, 뉴질랜드가 포함되어 있는바, 이를 기존의 동아시아와 구분하여 ‘광역 동아시아’로 부를 수 있다(山影 2003, 6-7). 이러한 개념에 근거하여 일본은 2003년 12월에 ASEAN 정상들을 초청하여 일·ASEAN 특별정상회의를 개최하여 동아시아공동체 구상이 포함된 ‘동경선언’을 채택함으로써, 광역 동아시아 지역주의에의 관여를 선명히 하였다.

마지막 유형은 ‘동북아시아’ 단위의 지역협력 즉, 한·중·일 협력이다. 1999년 ASEAN+3 정상회의와 연계하여 개최된 한·중·일 3국 정상회의는 2008년에 한·중·일 3국 내의 순회 개최라는 원칙이 합의됨으로써 명실상부한 동북아 차원의 지역협력으로 정례화되기에 이르렀다. 일본이 의장국을 맡은 2008년 정상회의에서는 직전에 발생한 세계 금융위기 극복을 위한 3국 간 협력의 필요성이 강조되어, 그동안 ‘지역주의의 불모지’로 여겨져 왔던 동북아 지역의 정부 간 협력이 정착하는 데 중요한 진전을 이루었다

(줄고 2009a). 한편, 한·중·일 정상회의와 병행하여 외교, 경제, 환경, 과학기술 등 관련부서 각료회의 역시 3국 간에 정기적으로 개최되고 있다. 2003년 9월에 한·중·일 경제무역각료회의가 싱가포르에서 개최되었다. 2005년 5월에 개최된 제3차 한·중·일 외무장관회의에서는 3국 간 에너지 및 문화 협력을 긴밀히 하고 차관급 고위대화를 활성화하기로 논의한 바 있다.

이상에서 살펴본 1980년대 말 이래 일본이 추구한 지역적 경제협력과 관련해서 지적할 수 있는 것은 첫째, 일본이 추구한 지역주의는 여타 지역에 대해 배타적이지 않다는 사실이다. 이는 GATT 및 WTO 등 자유무역주의를 위한 글로벌 차원의 다자주의와 상호 모순되지 않는다는 것을 의미한다. 실제로 일본은 APEC 설립이 구미의 보호주의적인 조치를 초래하지 않도록 역외에 대해서 개방적이라는 의미의 ‘열린 지역주의’를 주창하였고, 이를 위해 무역자유화가 APEC의 주된 목표가 되도록 영향력을 행사하였다. 또한 ASEAN+3, 동아시아공동체 그리고 한·중·일 3국 협력에 있어서도 일본의 입장은 일관되었다.

둘째, 국제경제상황에 대한 위기의식이 지역협력에 대한 일본의 관여를 촉진했다는 점이다. 전술한 대로 일본이 APEC 설립을 주도한 배경에는 자유무역주의에 대한 위기감이 있었다. 동아시아경제그룹(EAEG) 구상과 같은 동아시아 차원의 협력에 소극적이었던 일본이 입장을 바꾸어 적극적으로 관여하게 된 계기는 1997년의 아시아 통화위기의 발생이었다(김호섭 2006). IMF 등의 국제기구와 미국을 비롯한 서구 선진국들이 적극적인 대응을 보이지 않고 기존의 APEC 역시 효과적인 대책을 제시하지 못한 상황에서, 하시모토(橋本) 내각은 AMF 구상을 제안하였다. 이 구상이 미국 등의 반대로 좌초되자, 일본은 타이, 인도네시아, 한국 등에 긴급원조와 함께 정책지원을 강화하였다. 또한 이듬해 오부치 내각은 총 300억 달러에 이르는 새로운 지원계획(이른바 신(新)미야자와(宮澤)플랜)을 발표하여, 아시아의 경제위기에 관한 한 일본은 지역 선진국으로서의 책임을 다하겠다는 자세를 명확히 하였다. 또한 2008년 미국발 금융위기에 따른 국제경제

질서의 위축은 동북아 3국 정상회의를 실현시킨 직접적인 계기가 되었다.

셋째, 일본은 1980년대 이후 APEC, ASEAN+3, 동아시아공동체, ASEAN+일본 등 다양한 협력방식을 중층적으로 추진해 왔다는 점이다. 일본은 각 분야별 협력에 있어서 가장 효과적인 협력틀을 활용해 왔다. 예를 들어, 현재 외무성은 동아시아 정상회의(EAS)에 적극적이지만, 대장성은 ASEAN+3를 바탕으로 통화스왑 협력과 채권시장 정비를 추진해 왔다. 따라서 일본이 ASEAN+6 혹은 EAS에 상대적으로 적극적이라고 해서, 일본 정부 스스로 ASEAN+3와 ASEAN+6를 상호 배타적으로 규정하고 있지는 않다는 것이다.

넷째, 그럼에도 불구하고 일본의 동아시아 다자외교에는 대중(對中) 견제적 요소가 두드러지고 있다는 점이다. 일본은 동아시아 지역협력을 통해 부상하는 중국을 견제하고자 하는바, 이는 일본이 동아시아의 범위 속에 ASEAN+3 참가국 외에 호주, 뉴질랜드, 인도 등을 포함시키고자 했던 데에서 잘 드러난다. 중국이 2000년 이후 동남아시아 국가와의 자유무역협정(FTA) 체결에 적극 나서자, 그때까지 이들 국가와의 포괄적인 FTA의 체결에 소극적이던 일본 역시 이들 국가와의 경제연대협정(EPA) 체결을 적극적으로 추진하였다. 또한 21세기 들어 일본이 ‘동아시아’ 보다 ‘광역 동아시아’ 차원의 지역협력에 적극적인 것은 ASEAN+3만으로는 부상하는 중국을 효과적으로 견제할 수 없다는 판단에 따른 것으로 볼 수 있다(김기석 2006).

3. 안보 분야의 다자협력

일본은 1990년대 들어 안보 분야의 지역협력의 제도화에도 적극적인 자세를 보였는데, 이는 급변하는 안보환경에 대응하기 위한 것이었다(줄고 2007, 279). 소련의 붕괴는 일본의 기존 방위안보정책의 재검토를 요구하였다. 전술한 대로, 걸프전쟁은 세계평화 및 안전보장 문제와 관련한 일본의 역할에 대해서 관심을 촉발시켰다. 한편, 동아시아에서는 1990년대 들

어 북한의 핵, 미사일 사태(북한 위협론) 그리고 대만해협 위기(중국 위협론) 등으로 지역 안보환경의 불안정성이 커졌다.

이러한 안보환경의 변화에 대응하여 일본은 국제적인 역할을 확대하는 가운데 안정적인 지역질서의 구축을 위한 다자적 안보협력을 모색하였던바(Togo 2008, 168-170), 그 구체적인 사례가 ASEAN지역포럼(ARF)이다(玉木 2005). 신뢰구축, 예방외교 및 분쟁처리를 목적으로 1994년에 발족한 이 조직은 지역안보를 담당하기 위한 국제기구로서는 초보적인 단계에 있다. 하지만, 아시아태평양 지역 내의 안보상의 이해관계를 가진 모든 국가를 포함하는 포괄적 기구로서, 중국, 북한 등 과거 사회주의권 국가를 구성원으로 받아들임으로써, 이념의 차이를 초월하여 지역 차원에서 공통의 안보이익을 공유하고자 하는 제도라는 점에서 그 존재 의의가 크다. ARF의 출범 이래 일본은 그 순조로운 발전을 위해 협력해 오고 있다.

또한 일본은 미·일·호 3국 간의 안보협력을 추진하였다. 2007년 3월 일·호 양국은 정상회담을 갖고 ‘안전보장협력에 관한 일·호 공동선언(安全保障協力に関する日豪共同宣言)’을 발표했는데, 여기에는 북한 문제, 테러, 평화유지활동, 인도적 지원, 지역적·국제적 평화와 안전, 인간안전보장 등의 분야에서 양국 간 협력 강화를 밝히고 있다.³⁾ 같은 해 6월에는 미·일·호 국방장관회담, 일·호 국방장관회담, 일·호 국방장관·외무장관 회의(일·호 2+2 회의)가 개최되어, 안보 분야의 협력이 논의되었고, 9월의 일·호 정상회담에서는 ‘안전보장협력에 관한 일·호 공동선언을 실시하기 위한 행동계획(安全保障協力に関する日豪共同宣言を実施するための行動計画の主要な要素)’이 채택되었다.⁴⁾

일·호 안보협력은 일본이 미국 외의 국가와 추진한 최초의 안보협력으로 주목받는다. 비전통 분야의 안보 협력이 중심이 되고 있음에도 불구하고

3) 안전보장협력에 관한 일·호 공동선언(2007.3.1), http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/australia/visit/0703_ks.html(검색일: 2011.10.1).

4) 안전보장협력에 관한 일·호 공동선언을 실시하기 위한 행동계획에 대해서는 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/australia/0709_kk.html 참조(2008년 10월 1일 현재).

고, 그것이 미·일·호 3자간 협력과 연계되어 있고 최근 일본이 인도와의 안보협력에도 적극적인 태도를 보이고 있다는 점을 고려한다면,⁵⁾ 대중 견제적 성격에 대한 우려가 제기될 수 있다(최강 2007). 천안함 사건 및 센카쿠 사건이 발생했던 2010년 10월에는 부산 앞바다에서 일본이 참가한 한·미·일·호 4개국에 의한 해상봉쇄훈련이 실시되었다.

또한 일본은 북핵 문제의 해결을 위한 다자간 안보협력의 일환으로 2003년에 출발한 이른바 6자회담에도 참가해 오고 있다(Hughes 2006). 2007년 들어 미국을 비롯한 6자회담 참가국들이 북핵 문제의 대응에 있어 압박보다는 대화를 우선하는 가운데, 일본은 대북 관계개선의 조건으로 일본인 납치 문제의 해결을 요구하는 등 독자적인 입장을 견지해 오고 있다. 6자회담은 향후 동북아의 다자간 안보협력체로 발전할 수 있는바(남궁곤 2006, 233-234), 일본은 이에 대해서도 적극적으로 관여해 나갈 것으로 보인다.

그 외에도 일본은 동아시아 내지는 아시아태평양 지역 차원의 방위협력 교류를 추진해 오고 있다. 1996년 이후 역내 방위교류를 목적으로 한 아시아태평양 당국자 포럼, 그리고 2002년 이후에는 아시아안전보장회의가 싱가포르에서 개최되었다. 이 회의에는 한국, 중국, 일본, 미국, 호주, 뉴질랜드, 동남아 국가 등 20여 개국 국방장관, 군 수뇌부가 연례적으로 참석하고 있다.⁶⁾

위와 같은 지역 차원의 다자안보협력에의 관여에도 불구하고, 일본의 안보전략은 여전히 미일동맹 중심의 양자주의를 기본으로 하고 있다. 즉, 일본이 모색해 온 다자협력 대화체는 비전통 안보 분야를 대상으로 하고 있으며, 기존 미일동맹을 보완하는 보조적인 역할에 한정하고 있다(Cha 2003).

5) 미·일·호·인 4자 협력에 대해서는 Congressional Report Service by Emma Chalett-Avery et al., "Emerging Trends in the Security Architecture in Asia: Bilateral and Multilateral Ties Among the United States, Japan, Australia, and India" (January 7, 2008).

6) 그 밖에도 일본은 동북아시아 협력대화(NEACD), 아시아태평양 안보협력이사회(CSCAP) 등 비정부 차원의 안보협력에도 참여해 오고 있다.

이는 일본이 아직도 ‘허브 앤드 스포크(hub and spokes)’ 체제라는 미국의 동아시아 안보전략에 근거하여 미일동맹의 재편·강화를 추진하고 있다는 점과 밀접히 관련되어 있다(Hughes and Fukushima 2004). 일본 스스로 아시아태평양 지역에서 유럽의 북대서양조약기구(NATO)와 같은 다자간 집단방위체제의 실현에 회의적인 한(外務省 2008, 118), 미일동맹을 대체할 만한 다자안보체제의 등장을 기대하는 것은 비현실적이라고 하겠다.

III. 미·중·일 3국 관계와 일본 다자전략

1. 일본의 지역 정체성과 중국 요인

일본 정부가 ‘동아시아’ 차원의 다자협력을 본격화한 계기는 1997년의 아시아 금융위기였다. 당시 하시모토(橋本龍太郎) 내각은 아시아통화기금(AMF) 구상을 제안하였고, 1998년 오부치(小淵惠三) 내각은 300억 달러에 이르는 ‘신(新)미야자와(宮澤) 플랜’을 발표하였으며, 2000년에는 이른바 치앙마이 이니셔티브(CMI)를 주도하였다(末廣 2001). 1997년 12월에 개최된 ASEAN+3 정상회담이 다음 해부터 정례화되면서 ASEAN+3가 기존의 APEC을 능가하는 지역협력의 주류가 되었는데, 이 과정에서 일본은 역내 선진국으로서 책임 있는 자세를 보였다(김기석 2006, 271-272).

21세기 들어 일본 정부가 지향하는 ‘동아시아’의 범위에 변화가 나타났다(寺田 2009; 동북아역사재단 2008, 206-207). 2002년 싱가포르에서 고이즈미 수상은 ‘공동체(community)’ 개념의 제시와 함께 ‘동아시아’ 범위에 기존의 ASEAN+3 참가국 외에 호주, 뉴질랜드를 포함할 것을 제안하였고, 2005년의 동아시아정상회의(EAS) 설립에 즈음해서는 인도도 포함하는 ‘ASEAN+6’의 틀을 주장하였다. 이로써 일본 정부의 ‘동아시아’ 개념

은 기존의 동남아와 동북아를 합친 범위를 벗어나 사실상 '아시아태평양'에 근접한 것이 되었다.

일본 정부가 '동아시아의 확대'를 시도한 이유에 대해 두 가지의 설명이 있다. 하나는 미국 요인론으로, 일본의 지역공동체 구상은 동아시아에 대한 미국의 관여를 전제로 한 것으로 미·일관계의 발전에 기여해야 한다는 주장이 있는바(伊藤·田中 2005; 菊池 2005), 일본 정부의 주장은 동아시아 국가들만으로 구성된 ASEAN+3 중심의 지역 블록화를 원하지 않는 미국에 대한 배려에서 나온 것이라는 해석이 가능하다. 다른 하나는 중국 요인론으로, 21세기 들어 중국의 부상이 기정사실화하면서 ASEAN+3의 틀로는 중국 견제에 역부족을 느낀 일본이 호주, 인도 등이 참가하는 다자협의체를 들고 나왔다는 해석이다(寺田 2009; 김기석 2010b, 60). 이상의 설명에 따르면, 급팽창하는 중국의 영향력 견제라는 점에서 미국과 일본의 이해관계가 일치하였다고 할 수 있다.

이처럼 고이즈미 내각에 의해 동아시아 차원의 공동체 구상이 제창되었지만, 야스쿠니 신사 참배 문제로 일본의 아시아 외교가 정체되면서 그 논의는 추동력을 상실하였다. 그 후 공동체 논의가 다시 활발해진 것은 2009년 9월의 하토야마 정권의 출범을 전후해서였다. 야당 시절의 민주당은 정권 획득을 위해 자민당 정권과 차별화되는 정책 공약을 의욕적으로 개발하였는데, 대외정책 분야도 예외는 아니었다. 전통적으로 자민당 정권의 대외 정책은 미국과의 동맹관계를 중시하는 경향이 강했는데, 민주당은 이를 '대미추종(對米追從) 외교'라고 비판했다. 하토야마 내각은 출범과 함께 '긴밀하고 대등한 미·일관계'와 '아시아 외교 강화'를 표방하고, 그 핵심 사업으로 동아시아공동체 구상을 제시하였다(줄고 2009b).

그런데 하토야마의 공동체 구상은 관계국으로부터 적극적인 호응을 이끌어내지 못했고, 특히 중국의 반응은 예상 외로 냉담했다. 2009년 9월 하순의 일·중 정상회담에서 하토야마 수상이 '동아시아공동체'에 대해 언급했는데도, 다음날 중국의 공식 보도에는 이 부분이 실리지 않은 경우가 있었다. 하토야마의 공동체 방안은 철학이나 내용 면에서 구체성이 부족했고,

미국의 공동체 참가 문제 즉, 공동체의 범위와 관련하여 하토야마 수상, 오카다 가츠야(岡田克也) 외상 등의 정부 수뇌부의 입장에 일관성이 없었던바, 중국으로서는 그 내용이 구체화할 때까지 입장 표명을 유보하고자 하였을 수 있다. 또는 중국은 동아시아공동체 형성의 주도 세력은 ASEAN이 되어야 한다는 입장을 견지해 왔던 만큼, 한·중·일 3국이 주도하는 공동체 구상에 찬성하지 않았을 수도 있다.

하토야마 내각은 동아시아공동체 구상을 구체화하지 못한 채 발족 8개월여 만에 퇴진하였고, 후속의 간 내각은 하토야마 내각 시기에 소원해진 미일동맹관계의 회복을 대외정책의 최우선 과제로 추진하였다. 2010년 9월에 발생한 센카쿠 제도(尖閣諸島) 사건을 계기로 일·중관계가 경색되면서 동아시아공동체 구상에 대한 민주당 정부의 열의는 급속히 냉각되었다. 동년 10월 초에 간 수상이 의회에서 행한 소신표명 연설에서 동아시아공동체는 민주당 정부의 지역협력정책에서 장기적으로 고려될 수 있는 하나의 대안 정도로 격하되었다.

이와 대조적으로 간 내각의 다자주의적 관심은 TPP으로 향했다. 간 수상은 상기 소신표명 연설에서 “TPP 교섭 등에 참가를 검토하여 아시아태평양자유무역권(FTAAP)의 구축을 추구하겠다”고 발언하였고, 2010년 11월 APEC 회의에서도 TPP 교섭에 참가하겠다는 의사를 표명했다. 2011년 1월에 발족한 제2차 간 내각은 미국과의 동맹관계를 강조하면서 ‘TPP 내각’으로 불릴 정도로 TPP 참가에 의욕을 보였다(谷口 2011, 48-49). 동년 3·11 동북 대지진 사태의 여파로 일본 내에서 TPP 관련 논의가 수그러든 가운데 동년 9월 간 내각은 사임하였다.

후속의 노다(野田佳彦) 내각은 2011년 11월에 국내 여론이 충분히 수렴되지 않은 상황에서 반대 세력의 반발을 무릅쓰고 일본의 TPP 교섭 참가 방침을 결정하였다. 여기에는 세계적인 무역자유화의 추세 속에서 일본의 시장개방이 늦어질 경우 일본 경제가 불이익을 당할 것이라는 대외경제정책상의 고려가 작용하고 있음은 재론의 여지가 없다. 다만 2010년 가을 간 내각이 TPP 문제를 거론하기 시작했을 때에는 미·일관계의 회복이 일본

외교의 최우선 과제였던 만큼, 미국과의 연대 강화라는 외교안보적 요인이 동시에 고려되었다고 보아야 한다.

전술한 대로 하토야마 내각이 제시한 ‘긴밀하고 대등한 미·일관계’라는 일본 외교의 목표는 ‘탈미입아(脫米入亞)’에 가까운 것이었다. 이에 대해 일본 내에서 ‘미국과의 거리두기’가 가속화할 경우, 북핵 문제, 중국의 군사력 증가 등으로 동아시아 안보질서가 불확실한 상황에서 일본은 심각한 안보공백에 빠질 수 있다는 우려가 제기되었고, 오키나와 후텐마 기지 문제를 둘러싼 하토야마 내각의 일관성 없는 대응은 일본 국민들의 안보 불안감을 자극하였다. 하토야마 내각이 추구한 ‘미일동맹의 상대화’ 노선의 현실적 한계는 후속 내각의 반면교사(反面教師)가 되었고, 간 정권의 대외정책 기조는 ‘반미입아(伴米入亞)’ 즉, 미국과의 동맹관계를 우선하면서 아시아 외교를 중시하는 방향으로 선회하였다.

일본 정부는 동아시아공동체 구축과 관련하여 ‘열린 지역주의,’ 기능협력의 촉진, 보편적 가치의 존중이라는 세 가지 원칙을 기본 입장으로 제시해왔다.⁷⁾ 동아시아공동체 논의에 있어서 미국과 같은 역외 세력·지역에 배타적이지 않은 ‘열린 지역주의’를 추구하되, 정치적 의지에 의한 제도화보다 기능 협력의 확대를 통한 실질적인 지역통합이 우선되어야 한다는 것이 고이즈미 내각 이래 일본 정부의 일관된 입장이다. 또한 후쿠다(福田康夫) 내각과 하토야마 내각을 예외로 한다면, 자유, 인권 등 민주주의 이념과 글로벌 규범을 중시하는 입장을 견지해 왔다.⁸⁾ 이처럼 일본 정부가 문화, 역사 등 지역적 다양성을 근거로 기능 협력을 우선하면서 동시에 보편적 가치를 추구하는 논리적 모순은 중국의 다자전략을 의식한 결과라고 볼

7) 外務省, 「東アジア共同体構築に係る我が国の考え方」 2006年 11月, http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eas/pdfs/eas_02.pdf(검색일: 2011.10.12).

8) 아베(安倍晋三) 내각과 아소(麻生太郎) 내각이 추진한 이른바 ‘평화와 번영의 호’, ‘가치관 외교’ 등에 대표되는 자유, 인권, 법의 지배 등 기본적 가치를 공유하는 국가들과의 연대 강화를 중시하였다면, 후쿠다(福田康夫) 내각은 ‘공명(共鳴)외교’ 즉, 아시아 외교와 미일동맹의 조화를 강조하였다.

수 있다. 중국 정부가 ASEAN+3 참가국을 구성원으로 하며 가치체계와 무관한 공동체의 구축을 주장하여 왔음을 감안한다면, 일본의 다자주의 전략이 대중(對中) 견제적 성격을 강하게 띠고 있음을 알 수 있다(Rozman 2007, 266; Fukushima 2009, 116-122).

일본의 다자전략에 나타난 지역 범위의 변용 및 대중 견제적 성격은 일본의 지역 정체성과 국제관계관을 반영하고 있다. 전후 일본은 스스로가 소속감을 갖는 지역을 설정함에 있어서 미국을 포함한 ‘아시아태평양’과 미국을 배제한 ‘동아시아’ 사이에서 방황해 왔다(大庭 2004). 간 내각 이후 일본의 다자주의적 관심이 동아시아공동체 구상보다 TPP로 향하고 있는 배경에는 동아시아 차원의 공동체 형성보다는 미국과의 연대를 우선하겠다는 전략적 판단이 작용하고 있다고 할 수 있다. 이는 일본 정부가 중국과의 관계설정에서 공동체 의식이나 자유주의적 발상보다는 세력균형 내지는 권력정치적 관점에서 접근하는 경향이 강해지고 있음을 의미한다.

2. 미국의 동아시아 관여와 일본의 다자전략

2009년 1월 출범한 미국의 오바마 정부는 동아시아에서 기존의 동맹관계 외에 다자주의적 관여를 확대해 오고 있다. 그해 11월의 아시아 순방을 통해 오바마 대통령은 미국의 ‘아시아태평양 국가’로서의 지역 정체성과 함께 EAS 및 TPP 교섭에의 참가 의사를 표명하였다.⁹⁾ 미국은 자국이 주도해서 설립된 것이 아닌 다자기구에 나중에 추가로 참가한 예가 거의 없음을 고려한다면, 오바마 정부의 TPP 및 EAS 참가 결정은 그만큼 절실한 선택이었다고 할 수 있다(Lee 2010). 이러한 긴급성은 안보 및 경제적 차원에서의

9) The White House, Office of the Press Secretary, Press release, November 14, 2009, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, Tokyo, Japan.” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>(검색일: 2011.10.12).

중국 견제와 관련된 것으로 보인다.

오바마 정부는 출범 초기에 'G-2론' 이 회자될 정도로 중국과의 전략적 협력을 강화하고자 하였다. 그런데 중국의 군사적인 팽창과 공세적인 태도가 가속화하면서 미·중 협력의 분위기는 급속히 퇴조하고, 2010년 이후 양국의 이해관계가 충돌하는 양상이 두드러졌다(김홍규 2010). ASEAN 10 개국과의 '10+1 정상회의' 정례화, 원자력협정 체결 등을 통한 인도와의 협력, 천안함 사건에 대한 한미 공조, 센카쿠 제도 관련 클린턴 장관의 일본 지지 발언 등 오바마 정부의 외교적 행보는 미국이 역내 국가들과의 연대를 통해 중국 견제를 본격화하였다는 해석을 낳았다. 이렇게 볼 때, 미국이 기대하는 EAS의 전략적 가치는 정치·안보 문제를 논의하는 동아시아 차원의 다자협의체로서 성장 가능성과 다자주의를 통한 중국 견제에 있다고 하겠다.

한편, 미국이 TPP에 거는 기대는 아시아태평양 지역과의 경제통합을 통한 경제 및 안보 이익의 확보에 있다고 하겠다. 탈냉전 이후 동아시아의 지역통합이 진전된 결과, 역내에서 중국의 경제적 영향력은 급속히 확대하였다. 중국은 주요 역내국과의 무역액에서 미국을 추월하였고, 2008년 세계경제위기 이후에는 막대한 외환 보유고와 자금력을 바탕으로 역내 경제의 주도권을 장악하였다. 이 과정에서 중국은 ASEAN, 호주, 뉴질랜드, 홍콩, 대만, 칠레 등과 FTA를 체결하였고, 한국 및 한·중·일 3국 FTA 논의를 시작하였다(최원기 2010, 9-10).

이와 같은 동아시아에서의 중국의 경제적 영향력 확대에 대응하기 위한 오바마 정부의 선택이 TPP였다. 2009년 12월에 오바마 정부가 미 의회에 제출한 서한에 따르면, 미국이 TPP에 거는 기대는 크게 두 가지로 정리할 수 있다.¹⁰⁾ 우선, TPP 참가를 통해 세계경제의 성장 동력인 아시아에 대한 미국의 관여를 가능하게 하고 동 지역 내에서 가속화하고 있는 FTA 체결로 인한 미국 제품의 비교 열위를 만회할 수 있다는 점이다. 다음으로 일본,

10) 김양희(2011: 8)에서 재인용.

한국 및 ASEAN 등 아시아 역내 세력이 미국에 대해 중국의 패권을 견제하는 균형자로서 아시아 개입을 지속적으로 요구해 온바 미국은 TPP를 통해 안보 면에서 미국과 아시아를 잇는 제도적 연결고리를 만들 수 있다는 점이다. 즉, 미국이 배제된 채 중국 주도에 의해 아시아 국가들만의 동아시아 경제권이 탄생하는 것을 저지함으로써 미국의 경제와 안보 면에서 이익을 확보하지는 것이다. 따라서 TPP 협정을 APEC의 핵심 국가로 확대하여 아시아태평양자유무역권(FTAAP)을 실현하는 것이 미국의 궁극적 전략이라고 할 수 있다(北川 2011, 142-143).

미국의 TPP 및 EAS 참가 결정은 ‘아시아태평양 국가’라는 지역 정체성의 표현인 동시에 동아시아 국제질서에서 진행되고 있는 세력전이를 반영한 현실적 선택이라고 할 수 있다. 중국의 경제발전이 급속히 진행되고 일본 등 역내 세력이 잠재적 패권국으로 떠오른 중국을 견제할 능력이 부족할 경우, 미국은 중국의 패권 추구를 저지하기 위해서 동북아시아에 계속 주둔하거나 다시 복귀할 것이라는 전망이 이미 10년 전에 제시된 바 있다(미어셰이머 2004, 729-730).¹¹⁾ 이러한 현실주의적 시각에서 보자면, 미국의 동아시아 전략 구상의 ‘초석’을 담당했던 일본의 장래 역할에 대한 확신이 없을 경우, 미국은 중국 견제의 역할을 더 이상 일본 등 역내 세력에게만 맡겨둘 수는 없다는 판단하에 동아시아에 대한 관여를 확대할 것이라는 예상이 가능하다. 최근 오바마 정부가 제시한 ‘아시아 복귀’ 정책의 핵심 사안인 TPP 및 EAS에의 참가 결정은 일본의 국제적 영향력 감소 및 하토야마 내각하에서의 시도된 일·중 접근에 대한 미국의 우려를 담은 것으로 볼 수 있다.

동아시아에 대한 미국의 다자주의적 관여 확대는 일본의 다자전략에 직접적인 영향을 미칠 것인바, 이와 관련하여 서로 다른 두 가지의 전망이 가능하다. 우선, 미국의 EAS 참가로 미·중 갈등이 격화되어 ‘동아시아 대(對)

11) 원저는 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York, London: W.W. Norton, 2001).

아시아태평양의 대립구도가 선명해지는 상황에서 일본이 TPP 등의 '아시아태평양' 쪽으로 경사한다면, 동아시아 지역협력을 둘러싼 일·중관계는 한층 경쟁적 성격이 강해질 것을 예상할 수 있다(谷口 2011, 55-56). 반면 미국의 '아시아 복귀'에 의해 그동안 일본에게 요구되던 중국 견제의 부담이 경감된다면, 이는 일본 외교의 지역 선택의 폭을 확대하여 다양한 지역 협력을 중층적으로 추구하게 함으로써 일·중 협력에 의한 '동아시아' 지역주의의 진전을 기대할 수도 있다.¹²⁾ 미국의 의도대로 EAS가 지역안보문제를 논의하는 주된 협의체로 자리잡고 미일동맹관계가 양호하여 TPP 등의 핵심적 이슈영역에서 미·일 협력이 원활하다면, 일본은 미국이 참가하지 않는 동아시아 차원의 협의체에도 적극적으로 관여해 나갈 수 있을 것이다.

3. 일본 동아시아 다자전략의 향배

지난 20년간 일본의 동아시아 다자외교는 세계화(globalization)와 역내 파워 밸런스(power balance)의 변화라는 두 가지 동인에 의해 전개되어 왔다고 할 수 있다(大庭 2010). 즉, 시장경제질서의 전 지구적 확산과 경제 통합, 국제경제질서의 불안정성 증가, 강대국 관계의 세력전이, 주요국의 다자전략 및 이와 연동된 각국의 정치·경제·사회적 요인 등에 좌우되어 왔다. 그 결과 일본 동아시아 다자전략은 시기별로 변용을 거듭해왔던바, 이는 전략적 사고에 내재된 통합(integration)과 견제(hedging)라는 이중성에서 기인한 것이라고 할 수 있다(Chung 2011).

12) 미·일관계의 긴장도 및 중국의 부상이 일본 외교의 지역 정체성에 영향을 미친다는 주장이 있다(田中 2010, 374-375). 즉, 미·일관계에 긴장이 흐를수록 미·일 간의 연대를 강조하기 위해 '아시아태평양' 지역 개념이 선호되고, 미·일관계가 양호할수록 일본은 아시아 국가로만 구성되는 '동아시아' 개념을 외교의 축으로 삼을 수 있는 여지가 커진다는 것이다. 그리고 중국의 국력이 커질수록 일종의 균형감각에서 일본 외교는 중국을 포함하는 지역 개념을 확대하려는 경향이 강해진다는 것이다.

동아시아의 경제적 부상 및 두 차례의 국제경제위기는 동아시아 지역통합의 촉진 요인으로 작용하였다. 지난 20년간 동아시아는 급속한 경제성장을 계속하였고, 일본 경제는 이 지역과의 연대 강화를 통해 ‘잃어버린 10년’에서 탈출하고자 하였다. 1997년의 아시아외환위기 발생 후 일본은 AMF 구상을 통해 지역경제의 과도한 달러 의존을 완화하려고 하였다(Katada 2008, 399-417). 전술한 대로 2008년의 세계금융위기 발생 이후 하토야마 내각이 아시아 외교를 강화하고자 한 것은 미국 주도의 세계질서와 시장원리주의의 한계를 인식하고 새로운 가치체계에 기반한 대안을 찾고자 하는 시도였다(寺島 2009).

그렇지만 일본 정부가 추구한 동아시아와의 연대 강화라는 시도는 미국의 동아시아 정책과 일본 내의 중국 위협론에 의해 좌절되거나 지연되었다. APEC의 제도화를 위한 외교 교섭, 동아시아경제그룹(EAEG) 구상, AMF 구상, 동아시아공동체론 등과 같이 동아시아 차원의 통합 움직임이 가시화될 때마다 미국은 반대하거나 소극적인 입장을 취했던바, 일본으로서는 미국의 입장에 배려할 필요가 있었다. 냉전체제의 해체 이후 일본 사회에서는 과거의 소련에 대신하여 중국이 안보 위협으로 지적되는 경우가 늘어났다.¹³⁾ 이러한 상황에서 중국이 주도하는 동아시아 단위의 지역통합에 일본이 참가하는 것은 중국의 패권 추구에 일조하는 것이라는 우려가 제기되었다(Fukushima 2009, 114). 그리하여 일·중 간의 정치·외교 관계가 악화될 때마다 동아시아 지역협력의 모멘텀은 급속히 약화되었다.

향후에도 일본의 동아시아 다자전략은 기본적으로 통합과 견제의 이중구도를 유지하면서 특히 미·중·일 3국 관계에 영향을 받으면서 변용되어 갈 것으로 보인다. 최근 일본 정부의 TPP 교섭 참가 결정을 보건대, 미국의 동아시아 관여 확대를 계기로 일본의 다자전략이 ‘아시아태평양’ 쪽으로

13) 일·중 간에는 21세기 들어 야스쿠니 참배에서 촉발된 과거사 문제, 미·일안보체제의 활동 범위와 관련한 대만 문제, 동지나해 해저자원 개발, 일본의 안보리 상임이사국 진출 시도에 대한 중국의 견제 등과 같은 전략적 이해관계가 대립해 왔다. 최근에는 센카쿠 사건을 계기로 일본의 중국 인식은 결정적으로 악화되었다.

경사하면서 ‘동아시아’ 지역협력에 대해서 견제적 대응이 두드러질 수 있음을 예상할 수 있다. 물론 일본 내에서 동아시아공동체 구축을 요구하는 주장 자체가 사라진 것은 아니며, 일본 경제의 비교우위를 최대한 살리기 위해서는 일본의 주도하에 아시아태평양 협력과 동아시아 협력을 결합시켜야 한다는 논리 역시 여전히 영향력을 유지하고 있다(岡部 2011). 그렇지만 일·중 간의 경제적 상호의존(경제통합)이 심화되면서 정치·안보 분야의 갈등(세력균형)이 깊어지는 ‘정냉경열(政冷經熱)’의 현상이 완화되거나, 미일동맹 및 미·중·일 3국 관계의 역학 구도에 근본적인 변화가 발생하거나, 혹은 미·일관계 개선을 통해 일본의 외교적 지평이 확대되는 경우와 같은 상황이 도래하지 않는 한, 일본의 다자전략에 가시화되고 있는 아시아태평양으로의 지향성을 되돌리기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 민주당 정부 하에서의 동아시아공동체론의 부침(浮沈)에서 알 수 있듯이, 일본에서 정권교체나 내각 교체가 실현되더라도 일·중 간의 전략적 이해관계의 갈등 요인은 지속될 것이기 때문이다.

IV. 한국 외교에의 함의

1. 전통적 우방국 관계의 강화

이미 지적한 대로 중국의 부상에 따른 동아시아 세력전이 가속화를 배경으로 미·일 양국의 동아시아 다자주의 전략에는 대중 견제적 성격이 두드러지고 있다. 미국의 EAS 참가 결정으로 동아시아 다자외교를 둘러싼 미·중·일 3국 간 경쟁이 격화될 수 있는 상황에서 한국의 현실적인 안보 선택지로서 전통적인 한미관계와 한·일관계의 유지·강화가 중요하다. 역사적으로 동북아에서 패권국이 등장하면 한반도는 속국화 내지는 식민화의 고

통을 경험했고, 특히 중국 대륙에서 통일된 패권국이 등장하면 한반도의 안보 불안을 초래했다. 19세기까지의 동아시아 질서와 20세기 이후의 지역 질서의 근본적인 차이점은 세계적인 패권국가 미국의 존재인바, 미국은 세력균형의 관점에서 제2차 세계대전 이전의 일본, 전후의 소련, 탈냉전 후의 중국의 지역 패권국화를 견제하는 역외 세력으로서 동아시아에 관여해 왔다. 냉전 해체 이후에도 미국은 동아시아에서 ‘허브·앤·스포크(hub and spokes)’로 대표되는 기존 동맹체제의 전략적 중요성을 재인식하고 그 재편·강화를 추진해 왔다.

지정학적으로 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국과 국경을 접하고 있는 한국은 ‘원교근공(遠交近攻)’의 전략에 입각하여 전통적인 우방국과의 협력관계, 특히 미국과의 동맹관계를 유지하는 것이 매우 중요하다. 한국은 미국을 지역 안정화 세력으로 확보함으로써 한반도, 동아시아 그리고 세계 전략 차원에서 복합적 안보보험의 기능을 담보하는 전략을 구사해야 한다. 한미동맹은 북한 및 중국 위협론 등이 초래할 수 있는 지역질서 불안정화에 대비한 완충제로서 기능하며, 나아가 비전통의 지역·글로벌 안보위협에 대한 한국의 기여를 현실화하는 기제가 될 수 있다(줄고 2008). 중·일 간의 경쟁과 갈등이 지역 분쟁으로 발전할 경우에 대비해서도 안정화 세력으로서 미국의 역할은 중요하다. 한국이 동북아에서 일·중 간의 패권경쟁에 매몰되지 않기 위해서도 미국과의 확고한 동맹관계가 그 전제조건임에 유의할 필요가 있다.

따라서 한국은 미국의 대한반도 관여를 안정적으로 확보하기 위한 정치경제적 유인책을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 우선 안보 분야에서는 한미동맹을 냉전형 동맹을 넘어서 새로운 안보상황의 요구와 한미 양국의 필요를 충족시키는 방향으로 재편하는 노력 즉, 한미동맹의 ‘전략동맹’ 혹은 ‘가치동맹’으로의 전환을 들 수 있을 것이다(최강 2009). 이와 함께 미국의 정치경제적 이해관계에도 배려하는 것이 필요하다. 전술한 대로 오바마 정부의 ‘아시아 복귀’ 배경에는 21세기 들어 동아시아에서 중국의 영향력은 비약적으로 커졌다는 위기의식과 세계경제위기 이후의 불황 타개를

위해 세계경제의 성장 동력인 아시아와의 관계를 강화하겠다는 의도가 있다. 오바마 정부의 관심사인 한미 FTA의 비준, 환태평양경제동반자협정(TPP), 아시아태평양자유무역지대(FTAAP) 구상과 같은 무역자유화 조치에 대한 적극적인 대응을 통해 미국의 한반도 관여에 새로운 동기를 부여할 수 있을 것이다.

한편 최근 재정적자의 심화, 국가 신용등급의 추가 하락 가능성 등으로 일본의 국제적 영향력이 축소되는 상황에서 일본 사회에서 국내 문제의 해결에 치중하려는 움직임이 강화될 수 있는바, 일본이 지역적 관여 및 국제적 역할을 유지하도록 설득하는 노력이 필요하다. 고이즈미 정권 이후 현저해진 일본 정치의 내부 지향적 모멘텀이 가속화할 것으로 보이며, 일본 정부는 당분간 FTA/EPA, TPP 교섭 등의 현안에 대해서도 소극적인 태도를 취할 것으로 예상된다. 일본의 대외적 관여가 축소될 경우, 동북아 역내 세력 구도에서 중국의 우위가 견고해질 것이며 지역질서 운영에 있어서 한국 정부의 부담이 상대적으로 증가하고 중국과의 관계 설정에 있어서 한국의 전략적 입장이 곤란해질 수 있다. 따라서 일본이 동아시아 다자주의에 적극적으로 관여하는 것이 지역 및 세계의 안정과 평화는 물론 일본 자신의 국익에 유익하다는 점을 강조할 필요가 있다.

2. 중층적 지역주의·소다자주의의 추구

한국은 다양한 복수의 협의체를 통해 균형잡힌 주변국 외교를 추진하는 것이 중요하며, 미국, 일본은 물론 중국과 러시아를 포함한 중층적 협력관계의 추진 즉, 소다자주의(mini-lateralism)의 적절한 조합이 필요하다. ASEAN+3와 EAS를 둘러싼 미·일·중 간의 경쟁관계에서 알 수 있듯이 공동체의 범위에 대한 각국의 이해관계가 치열하게 대립하는 현실 속에서 이 지역의 다자협력은 이른바 ‘중층적 지역주의’의 경향을 강하게 띠 것으로 보인다. 역내 국가들이 추구하는 ‘지역’의 개념을 선형적인 지역 정체성의

결과물로 파악하거나 가까운 미래에 특정한 지역 단위로의 수렴을 기대하는 것은 비현실적이다. 그보다는 ‘아시아태평양’, ‘동아시아’, ‘동남아시아’, ‘동북아시아’, ‘환태평양’ 등 다양한 지역개념이 동시 병행하면서 상호작용을 통해 변화해가는 진행형으로 전개될 가능성이 크다.

중견 국가인 한국은 이들 논의에 대해 어느 한쪽에 경사하기보다는 중층적 관여의 입장을 취하는 것이 무난하다. 즉, 열린 지역주의의 원칙과 동아시아 지역협력에서의 ASEAN의 역할을 존중한다는 입장에서 보편적 가치를 지향하는 지역협력의 건설적인 촉진자(facilitator)로서의 이미지를 구축하는데 주력하는 것이 바람직할 것이다. 미·중·일 3국뿐만 아니라 ASEAN, 호주, 인도 등 주요국들의 이해관계가 착종하는 ASEAN+3와 EAS 간의 관계 설정과 관련하여 특정 협의체에 대한 강력한 지지 내지는 반대 의사를 표명하는 것은 한국 외교에 불필요한 부담을 초래할 수 있다. 미국의 EAS 참여로 EAS의 전략포럼으로서의 성격이 일정 부분 강화되는 것 자체는 한국에 불리하지 않지만, 한국이 미국 주도의 대중 견제에 주도적으로 참여하고 있다는 인상을 주는 것은 피해야 한다.

다양한 지역협의체의 등장과 미국과 중국, 러시아, 인도 등 역내의 강대국들의 관여 확대는 중소국들의 역할 감소를 초래할 수 있다. 특히 탈냉전 이후 동아시아지역주의를 선도했던 ASEAN을 비롯한 ASEAN의 영향력이 상대화될 가능성이 높다. 중견 국가 한국은 강대국의 독주를 견제하고 다자주의의 효용을 극대화하기 위해서 강대국들은 물론 ASEAN, 호주 등과의 협력관계를 중시해야 한다.

한편 소다자주의의 맥락에서 보자면, 최근 10여 년간 급속히 제도화해 진전된 한·중·일 3국 협력은 지역 및 글로벌 차원에서 한국 외교의 영향력 확대라는 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 상대적 국력이 열세인 한국은 중국, 일본과의 양자관계에서 겪는 불리함을 3국 협력을 통해 보완할 수 있는바, 한국은 일·중간 지역협력의 주도권 경쟁에 매몰되지 않고 양자간 균형을 추구하면서 동북아 협력을 적극 추진하는 노력이 필요하다.

한·중·일 협력과 관련하여 일·중 양국은 동북아 지역협력의 필요성에

는 공감하면서도 동아시아 단위의 지역협력과 관련하여 각각 동아시아정상회의(EAS)와 ASEAN+3에 적극적이다. 일·중 양국의 입장에서 보자면, 한·중·일 협력을 보다 광의의 지역통합을 위한 디딤돌로 삼거나, 정체된 동아시아공동체 논의에 대한 임시 대안으로 한·중·일 협력에 접근할 수 있다. 이 경우 동북아 협력은 궁극적으로 동아시아 내지는 아시아태평양 지역협력에 의해 통합·대체될 수 있다. 따라서 한국은 동북아 협력을 동아시아 내지는 아시아태평양을 매개로 한 지역협력과 차별화하여 정착시킬 필요가 있으며, 이를 위해서 최근 개설된 3국협력사무국을 활용하여 3국 협력의 의제 선정을 주도하면서 일·중 간 화해 협력을 촉진함으로써 동북아 협력에 대한 양국의 지속적 관여를 확보하는 것이 중요하다.

이와 동시에 한·미·일 협력을 강화함으로써 한반도 주변 강대국과의 균형 잡힌 대외관계를 구축하는 것이 중요하다. 과거 미·중·일 국 간에는 3자간 협의체 창설 문제가 논의되었던바, 한·미·일 협력은 이에 대비한 견제 수단으로서의 의미를 갖는다. 다만 한·미·일 협력의 강화가 한반도를 둘러싼 ‘남방 삼각 對 북방 삼각’의 냉전적 대결 구도로의 회귀로 비치지 않도록 신중한 접근이 요구되는바, 한·중 군사교류 확대를 통한 상호투명성 및 신뢰 제고의 병행 추진에 대한 적극적인 검토가 요구된다. 그리고 같은 맥락에서 한·미·중 및 한·중·러 3국 협의체 역시 한국의 전략적 위치 강화에 기여할 것인바, 이러한 중층적인 소다자주의의 추진을 위해 민간 및 정부 차원의 노력을 확대하여야 할 것이다.

3. 기능 협력의 심화·확대

국가를 단위로 하는 현실주의 국제정치관이 지배적인 동아시아의 현실을 감안한다면 이 지역에서의 지역주의/다자주의는 국가 주권의 일정한 양도에 대한 정치적 합의를 전제로 하는 ‘위로부터의 통합’은 쉽지 않을 것이다. 동아시아 국가들의 지역 정체성은 각국의 국익 계산을 통해 정의될

수밖에 없기 때문이다. 현재 동아시아에서 유일하게 공동체 구축을 명시적으로 표방하고 있는 ASEAN조차도 정치·경제의 일체성이란 기준에서 보자면 냉전기의 유럽공동체와 비교해도 절충적인 공동체 형성에 머무르고 있다. 가까운 미래에 이 지역에서 ASEAN을 초월하는 공동체 구상이 추진될 가능성은 낮다고 본다.

전술한 대로 전후 유럽에서 지역통합에 대한 정치적 의지와 공동체 의식을 기반으로 ‘지역주의’가 전개된 것과 대조적으로, 아시아에서는 경제발전과 시장의 확대에 따른 ‘지역화’ 현상이 두드러졌다. 그리고 지역주의의 의미도 국가주권의 일정한 양도에 의한 초국가적 공동체의 출현을 의식한 경제통합이라는 좁은 의미에서 주권의 양도를 수반하지 않는 정부 간 협력을 포함하는 넓은 의미로 확대되는 추세에 있다. 이러한 시각에서 보자면 지역공통의 문제를 역내 국가들이 공동으로 대응하고자 하는 의지의 발현으로서의 정부 간 협의체의 설립은 지역주의 내지는 다자주의적 움직임으로 파악할 수 있다(曹 2009, 225-226).

기능적 협력의 제도화란 측면에서 보자면 동아시아에서는 탈냉전 이후 다양한 협의체가 급속히 발달되어 왔다. 그 배경에는 자본주의 시장경제의 전 세계적 확산에 따른 경제적 상호의존의 심화, 냉전체제 해체에 따른 적대관계의 해소, 환경, 전염병, 테러 등과 같이 국제적 공동대응이 필요한 사안의 증가 등이 있다. 다자협력이 가장 활발한 경제 분야에서는 FTA/EPA, 투자협정 등을 통해 상품 및 자본의 이동에 대한 합의가 늘어났다. 다만 역내국 간의 경제수준, 사회보장정책 및 정치체도의 차이 때문에 인간(노동력) 및 정보의 이동(지적재산권 및 정보보안)에 관한 협력은 뒤쳐져 있다. 한편 정치안보 분야에서의 제도화는 상대적으로 부족한바, ARF 등을 중심으로 비전통적 안보 문제에 대한 협력이 진전되어 왔음에도 불구하고 역내의 정치·안보 현안 전반을 다루는 실효적인 다자간 관리체제는 미비하며, 가까운 장래에 그 제도화를 기대하기는 어렵다.

이와 같이 경제 분야를 중심으로 기능적 협력이 급속히 제도화되어 온 동아시아 지역협의체들 중에는 참가국이 거의 같은 복수의 협의체가 각 분

야별로 운영된 사례가 있는 반면, 일부 참가국이 중복되지만 지역 범위가 서로 다른 각각의 협의체가 동일한 기능을 수행하는 경우도 있다. 또 FTA와 같이 일정 목적에 특화된 경우가 있는 반면, 설립 초기에는 기구의 목적을 명시하지 않다가 점차 활동 범위를 확대하는 케이스도 있다(日本國際問題研究所 2011, 19). 동아시아의 경우에는 특히 후자 즉, 협의체의 제도화가 실질적인 합의에 선행하고 이를 토대로 협력분야가 확대되어 가는 경향이 강하며, 이는 향후에도 지속될 것으로 보인다.

지역협력의 목표와 관련하여 동아시아의 번영과 평화를 위해서 궁극적으로 경제공동체, 안보공동체 그리고 사회문화공동체로 나아가야 된다는 주장이나 정부 간 협력이나 사회 엘리트만의 연대를 넘어 시민사회의 역할을 확대하고 공동 규범을 만들어 가려는 노력이 중요하다는 주장에는 이견이 있을 수 없다(이옥연 2008). 다만 정치안보 논리보다는 경제 논리의 연장선에서 시장통합이 가속화되고 있는 동아시아의 현실을 고려할 때, 기능적 협력의 심화·확대를 우선하는 것이 현실적일 것이다. 한국은 민감한 정치안보 이슈와 관련한 불필요한 갈등을 피하면서 경제협력, 민간교류, 비전통 안보 등의 분야에서 실질적인 협력사업을 개발함으로써 지역협력에 기여하는 방안을 모색해야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 김기석. 2006. “동아시아 지역주의와 일본.” 김영작·김기석 편. 『21세기 동북아 공동체 형성의 과제와 전망』 한올아카데미.
- _____. 2010a. “동아시아의 새로운 공동체 구상.” 『일본공간』 7.
- _____. 2010b. “일본은 왜 동아시아정상회의를 선택했는가?” 『국가전략』 16:3.
- 김양희. 2011. “미국의 동아시아 신개입전략과 일본의 TPP 전략.” 코리아연구원 특별기획 제36호(2011.11).
- 김흥규. 2010. “미·중 갈등과 북핵문제.” 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원, 2010.4.13.
- 동북아역사재단. 2008. 『2008년도 동아시아 공동체의 설립과 평화구축 연구과제 결과 자료집』. 동북아역사재단.
- 미어세이머, 존 J. 2003. 『강대국 국제정치와 비극』. 나남.
- 배궁찬. 2005. “동아시아공동체의 발전과정.” 『동아시아공동체: 비전과 전망』. 한양대출판부.
- _____. 2007. “동아시아 지역협력 과제와 전망.” 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원.
- 손 열. 2010. “동맹과 공동체 사이의 일본: 21세기 권력이동과 재균형의 모색.” 『일본연구논총』 31.
- 이신화. 2007. “외교정책과 국제기구.” 김계동 외. 『현대외교정책론』. 명인문화사.
- 이옥연. 2008. “동아시아 지역질서와 정치통합의 추동력.” 『世界地域研究論叢』 26:1.
- 전진호. 2005. “일본의 대미 기축외교의 재정립: 추종과 자율의 사이에서.” 한상일·김영작 외. 『일본형 시스템: 위기와 변화』. 일조각.
- 조양현. 2007. “일본의 외교정책.” 김계동 외. 『현대외교정책론』. 명인문화사.
- _____. 2008. “일본 방위안보정책의 변화와 전망.” 『동아시아 정세 변화와 한국 외교 과제』. 외교안보연구원.
- _____. 2009a. “후쿠오카(福岡) 한·중·일 3국 정상회의의 평가 및 전망.” 『주요국

- 제문제분석』. 외교안보연구원.
- _____. 2009b. “일본 민주당 정부의 대외정책 및 한일관계 전망.” 『주요국제문제 분석』. 외교안보연구원.
- _____. 2011a. “민주당 정권 하의 일본 정국 및 대외관계.” 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원.
- _____. 2011b. “일본의 동아시아공동체론과 미국.” 한상일, 이숙중 편. 『일본과 동아시아: 지역협력과 공동체 구상』. 동아시아연구원.
- _____. 2011c. “동아시아 다자협력과 한국 외교: 최근 일본 및 미국 동향을 중심으로.” 외교안보연구원 2010년 정책연구과제.
- 최 강. 2007. “일·호 안보협력공동선언의 주요 내용과 함의.” 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원.
- _____. 2009. “한·미 전략동맹 발전을 위한 비전과 과제.” 『정책연구과제』. 외교안보연구원.
- 최영중. 2009. “동아시아의 다자주의 다자외교 다자제도.” 화정평화재단. 『다자 외교 강국으로 가는 길』. 동아일보사.
- 최원기. 2010. “미국의 환태평양 파트너십(TPP) 추진 전략: 추진 배경 및 향후 전망.” 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원.
- 최태욱. 2008. “한미 FTA와 동아시아 지역주의의 미래.” 동아시아공동체연구회 편. 『동아시아공동체와 한국의 미래』. 이매진.
- Baker, Richard. 1998. “The United States and APEC Regime Building.” Aggarwal, Vinod K. and Charles E. Morrison, eds. *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*. New York: St. Martin’s Press.
- Borthwick, Mark, and Tadashi Yamamoto, eds. 2011. *A Pacific Nation: Perspectives on the US Roles in an East Asia Community*. Japan Center for International Exchange.
- Calder, Kent E. 1988. “Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State.” *World Politics* 40.
- Calder, Kent, and Min Ye. 2010. *The Making of Northeast Asia*. Stanford University Press.
- Cha, Victor D. 2003. “Multilateral Security in Asia and the U.S.-Japan Alliance.” G. John Ikenberry and Takashi Inoguchi, eds. *Reinventing the Alliance: U.S.-Japan Security Partnership in an Era of Change*. Palgrave Macmillan.

- Chung, Chien-Peng. 2011. "Japan's Involvement in Asia-Centered Regional Forums in the Context of Relations with China and the United States." *Asian Survey* 51: 3.
- CSIS Commission on Smart Power. 2007. "A Smarter, More Secure America." CSIS.
- Fukushima, Akiko. 2009. "Japan's Perspective on Asian Regionalism." Michael J. Green and Bates Gill, eds. *Asia's New Multilateralism: Cooperation, Competition, and the Search for Community*. New York: Columbia University Press.
- Higgott, Richard, and Richard Stubbs 1995. "Competing Conceptions of Economic Regionalism: APEC versus EAEC in the Asia Pacific." *Review of International Political Economy* 2:3.
- Hughes, Christopher W. 2006. "Japan and Multilateralism in the North Korean Nuclear Crisis." Linus Hagstrom and Marie Soderberg. *North Korea Policy: Japan and the Great Powers*. Abingdon: Routledge.
- Hughes, Christopher W., and Akiko Fukushima. 2004. "U.S.-Japan Security Relations: Toward Bilateralism Plus?" Ellis S. Krauss, Ellis Krauss and T. J. Pempel, eds. *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia-Pacific*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Katada, Saori. N. 2008. "From a Supporter to a Challenger? Japan's Currency Leadership in Dollar-dominated East Asia." *Review of International Political Economy* 15:3.
- Katzenstein, Peter J. 2005. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J., and Takashi Shiraishi. 1997. *Network Power: Japan and Asia*. Cornell University Press.
- Lee, Jaehyon. 2010. "U.S. Joining the EAS: Implications for the East Asian Region." *IFANS FOCUS*, IFANS.
- Rapkin, David. 2001. "The United States, Japan, and the Power to Block: the APEC and AMF Cases." *Pacific Review* 14:3.
- Rozman, Gilbert. 2004. *Northeast Asia's Stunted Regionalism*. Cambridge University Press.
- _____. 2007. "Japanese Strategic Thinking on Regionalism." Gilbert Rozman, Kazuhiko Togo and Joseph P. Ferguson, eds. *Japanese Strategic Thought*

- toward Asia*. Palgrave Macmillan, 2007.
- Togo, Kazuhiko. 2008. "Japan and the New Security Structures of Asian Multilateralism," Kent E. Calder and Francis Fukuyama, eds. *East Asian Multilateralism: Prospects for Regional Stability*. Baltimore: Hopkins University Press.
- ベンペル, T. J. 2010. "アメリカはアジアに回帰するか." 渡辺昭夫編, 『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』. 千倉書房.
- 岡部直明. 2011. "TPPと東アジアの結合を." 『일본경제신문』(2011.11.28).
- 高原明生. 2003. "東アジアの多国間主義." 『国際政治』 133.
- 高坂正堯. 1965. 『海洋国家日本の構想』. 中央公論社.
- 谷口誠. 2011. "米国のTPP戦略と『東アジア共同体』." 『世界』 814.
- 鳩山由紀夫. 2009. "私の政治哲学." 『Voice』 9月号.
- 菊池努. 1995. 『APEC: アジア太平洋新秩序の模索』. 東京: 日本: 国際問題研究所.
- _____. 2005. "『地域』を模索するアジア—東アジア共同体論の背景と展望." 『国際問題』 538.
- 大庭三枝. 2000. "アメリカのAPEC政策—アメリカにとつての『アジア太平洋』の位置づけの変化の視点から." 『東京大学アメリカン・スタディーズ』 5.
- _____. 2003. "通貨・金融協力とFTAに見る日本の東アジア地域形成戦略." 山影進編, 『東アジア地域主義と日本外交』. 東京: 日本国際問題研究所.
- _____. 2004. 『アジア太平洋地域形成への道程—境界国家日豪のアイデンティティ模索と地域主義』. ミネルヴァ書房.
- _____. 2010. "アジア太平洋における制度化と日本外交." 『国際問題』 588.
- 末廣昭. 2001. "日本の新たなアジア関与." 末広昭・山影進, 『アジア政治経済論』. NTT出版.
- 民主党. 2009. "民主党政権公約 Manifesto(マニフェスト)." 2009.8.18.
- 北岡伸一. 2011. "日本外交の座標軸." 『外交』 6(2011).
- 北川俊文. 2011. "米国の巻き返し—TPPからFTAAP、WTOへ." 『前衛』 867.
- 寺島實郎. 2009. "米中二極化 『日本外交』 のとるべき道." 『文芸春秋』 87:12.
- 寺田貴. 2009. "東アジア地域主義と日本—地域概念の形成と定着における役割." 『「在外」日本人研究者がみた日本外交』. 藤原書店.
- 山影進. 2003. "東アジア地域主義と日本・ASEANパートナーシップ." 山影進編,

- 『東アジア地域主義と日本外交』. 東京: 日本国際問題研究所.
- 星野俊也. 2004. “日本の多国間外交.” 添谷芳秀·田所昌幸編. 『日本の東アジア構想』. 慶應義塾大学出版会.
- 玉木一徳. 2005. “ARF広域安全保障協力—ASEAN Wayの可能性.” 黒柳米司. 『アジア地域秩序とASEANの挑戦』. 東京: 明石書店.
- 外務省. 1957. 『わが外交の近況』.
- _____. 2005. “東アジア共同体構築に係る我が国の考え方”(2005.10).
- _____. 2008. 『わが外交の近況』.
- 伊藤憲一·田中明彦. 2005. 『東アジア共同体と日本の針路』. NHK出版.
- 日本国際問題研究所. 2011. “アジア太平洋における各種統合の長期的な展望と日本の外交.”
- 田中明彦. 2010. “日本外交におけるアジア太平洋.” 渡辺昭夫編. 『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』. 千倉書房.
- 曹良鉉. 2009. 『アジア地域主義とアメリカ—ベトナム戦争期のアジア太平洋国際関係』. 東京大学出版会.
- 佐藤考一. 1995. “アメリカ合衆国のアジア太平洋政策とASEAN—会議外交をめぐる摩擦と共存.” 『外交時報』 11・12月号.



제4장

중국의 다자협력과 제도화 전략: 한·중·일 다자협력을 중심으로

한석희 | 연세대학교

I. 서론

21세기의 시작과 함께 국제사회에서는 새로운 질서구축을 위한 다각적인 논의가 진행되고 있다. 이러한 현상은 탈냉전 이후 상당 기간 지속되어 오던 미국중심의 단극체제가 다극체제로 재편되면서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있으며, 그 과정 속에서 다자주의적 접근이 국제관계의 새로운 질서와 규범수립을 위한 주요 방안으로 부상하고 있다.¹⁾ 특히 2008년 세계금융위기 이후 새롭게 발전하고 있는 G20 정상회담은 다자주의의 새로운 틀을 모색하는 계기로 작용하고 있으며, 이는 절대적 우위를 지켜왔던 미국의

1) 미국의 단극체제에서 다극체제로 전환되는 과정을 미국의 쇠락이라는 관점이 아닌 '나머지 세계의 부상'으로 파악한 연구는 Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W. Norton & Company, 2008)을 참조.

힘이 감소하고 미국의 일방주의가 쇠퇴하는 과정에서 중국을 비롯한 다수의 국가들이 다자주의적 틀 속에서 자국의 목소리를 높이고 있는 국제사회의 현실을 반영하고 있다고 볼 수 있다.²⁾

최근 다자주의의 발전과 관련하여 중국의 입장과 태도는 상당한 중요성을 가진다. 중국의 지속적인 부상과 미국의 침체로 국제사회에서 중국의 영향력이 나날이 증대해가는 것도 하나의 요인이지만, 그보다 더 중요한 것은 중국이 다자주의를 통하여 국제사회에서 리더십 구축과 영향력 확대를 시도하고 있다는 점에서 찾아볼 수 있다. 지속적인 국력신장을 바탕으로 중국은 이제 G2라고 불리울 정도로 세계적인 강대국으로 발돋움하였지만, 중국은 여기서 만족하지 않고 동아시아 지역, 나아가서는 세계를 향하여 지속적인 영향력 확대를 시도하고 있으며, 그 주요 발판을 다자주의에서 찾고 있다고 볼 수 있다.³⁾

사실 중국의 부상에 따라 논의가 시작된 다자주의는 중국을 기존의 국제질서에 편입시키거나 동질화시키는 데에 목표를 두었다. 즉 서구 선진국들은 중국을 다자주의에 가입하도록 종용하고 각각의 다자주의가 추구하는 규범 및 규칙을 지키게 하여 현존 국제질서 유지에 기여하는 강대국으로 만들어가려고 시도하였다. 여기서 가장 중요한 것은 구속(enmeshment)과 학습(learning), 그리고 사회화(socialization)였으며, 중국도 1990년대 중반부터 적극적으로 다자주의를 수용하면서 현존 국제체제에 상당히 긍정적으로 적응하는 모습을 보였다.⁴⁾

2) G20 정상회담과 관련된 자료는 G20 공식홈페이지 참조(<http://www.g20.org/index.aspx>).

3) 동아시아 지역에서 다자주의를 통한 미국과 중국의 경쟁구도에 대해서는 다음을 참조. 이재현, “미국의 동아시아정상회의(EAS) 참여: 동아시아 지역에 대한 함의,” *IFANS FOCUS*, IF2010 - 15K(2010.8.17).

4) 이는 국제정치의 제도주의와 구성주의에서 논의되는 내용이다. 제도주의와 중국의 다자주의적 구축에 대해서는 Robert Axelrod and Robert Keohane, “Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions,” *World Politics*, vol.38, no.1(1985), pp.226-254; 한석희, “ARF와 중국: 중국의 안보적 구축에 대한 논의,” 『國

그러나 중국은 그 이후 다자주의에 대한 목표와 태도를 조금씩 변화시켜 오고 있다. 예를 들어 2001년 9·11사건 이후 중국은 다자주의를 통하여 국제적인 규범 및 규칙을 배우고 또 이에 순응하여 자국의 외교적 태도를 순화시키기보다는 오히려 다자주의를 이용하여 자국의 영향력을 강화하려는 모습을 보여왔다. 중국의 이러한 변화는 다분히 미국을 염두에 두고 이루어지는 듯하다. 9·11 이후 미국의 부시대통령이 일방주의적 외교행태를 도입하자 중국은 그에 대한 차별화 전략으로 다자주의를 강조하면서 이를 자국의 거시적 외교발전방향으로 설정하였다.⁵⁾

최근 들어 중국은 여기서 한 걸음 더 나아가 다자주의를 통하여 동아시아 지역에서 미국에 대한 자국의 상대적 영향력 강화에 치중하는 모습을 보이고 있다. 2008년 세계금융위기는 중국의 부상과 미국의 침체를 상징하는 사건이었으며, 이후 중국은 적어도 동아시아 지역에서는 미국보다 더 강력한 영향력을 구축하려고 시도하고 있다. 물론 세계적인 수준에서는 물론이고 동아시아 지역에서도 중국의 영향력이 아직까지는 미국에 훨씬 못 미치는 수준에 머물고 있는 것도 사실이지만, 중국이 다자주의를 통하여 서구의 규범 및 규칙을 학습하는 것보다 오히려 자국의 영향력을 확대하는 수단으로 이용한다는 사실은 시사하는 바가 크다. 이러한 배경하에서 본 연구에서는 최근 중국이 동아시아 지역에서 자국의 영향력 강화를 위한 방안으로 신중하게 접근하고 있는 한·중·일 다자협력에 대한 분석을 중심으로 중국의 다자주의 전략을 분석해 보고자 한다.

際政治論叢』 제42집 4호(2002), pp.373-391. 구성주의적 논의에 대해서는 다음을 참조. Peter J. Katzenstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996); Sukhee Han, "Globalization and Socialization in China," *Global Economic Review*, vol.31, no.2(2002), pp.49-63.

5) 이에 대한 논의는 다음을 참조. 김재철, "중국의 강대국 대외정책," 『국가전략』 제11권 3호(2005), p.130; 김애경, "중국의 다자주의 외교에 대한 인식의 변화와 그 동인," 『동서연구』 제15권 제1호(2003), pp.16-22; 조영남, 『후진타오 시대의 중국정치』 (파주: 나남출판사, 2006), p.251.

II. 중국의 다자주의 접근과 한·중·일 다자협력

중국의 경제적 부상은 이제 부상의 단계를 지나 성숙의 단계에 이른 듯한 모습을 보이고 있다. 2008년 세계경제위기로 미국과 유럽을 비롯한 서구 선진국가들은 예외 없이 경제침체를 경험하고 있는 반면, 중국은 자국의 엄청난 경제력을 이용하여 오히려 이들 국가들에게 경제적 지원을 제공하고 세계경제를 위기에서 구하고 있는 모습이다. 게다가 중국의 경제성장은 아직도 별다른 충격 없이 앞으로도 상당 기간 지속되리라는 전망이 우세하다. 따라서 앞으로 미국·유럽과 비교한 중국의 상대적 부상 및 위상강화가 예상되고 있으며, 이러한 현상은 특히 동아시아 지역에서 두드러지게 나타나고 있다.

사실 미국의 침체와 중국의 부상으로 양국 간의 국력격차가 과거에 비해 줄어들었다고 말할 수는 있으나 그렇다고 중국이 앞으로 가시적인 기간 내에 미국을 추월하여 세계 최강대국이 될 수 있는 것은 아니다. 경제적인 측면에서 중국이 미국을 추격하여 강력한 라이벌로 부상하기 했지만, 중국이 경제적으로 미국을 추월하기에는 적어도 10년 정도의 시간이 필요하다.⁶⁾ 군사적인 면에서 미·중 간의 격차는 더욱 뚜렷하여 아직까지 양국의 군사력은 서로 동등한 조건에서 비교할 수 있는 수준에 이르지 못했다.⁷⁾ 이러한 상황에도 불구하고 중국은 자국의 부상에 따른 국제사회에서의 위

6) 이코노미스트는 중국이 경제적으로 미국을 추월하는 시기를 2019년으로 잡고 있다. "Becoming number one: China's economy could overtake America's within a decade," *The Economist*, September 24, 2011(<http://www.economist.com/node/21528987>); "Save the date," *The Economist*, December 16, 2010(http://www.economist.com/blogs/dailychart/2010/12/save_date)을 참조.

7) 이러한 양국 간의 격차는 중국 지도부 사이에서 공통으로 인식되고 있다. 예를 들어 중국 외교부 부부장 추이텐카이(崔天凱)나 국무위원 다이빙궈(戴秉國)도 이러한 입장을 고수하고 있다. 『人民日報』, 2011년 1월 18일자; 戴秉國, "堅持走和平發展道路" (http://www.gov.cn/lhdh/2010-12/06/content_1760381.htm).

상강화를 추구하고 있으며, 이는 동아시아 지역에 집중되어 자국의 리더십을 확장하고 영향력을 향상시키려는 방향으로 시도되고 있다.⁸⁾

그러나 중국의 노력에도 불구하고 그동안 동아시아 지역의 다자협력에서 중국의 리더십이 구축되거나 중국의 영향력이 성공적으로 확장된 경우는 거의 찾아보기 힘들다. 예를 들어 ASEAN+3와 ASEAN+6(EAS: East Asian Summit)의 논의에서도 중국은 동아시아 지역에 대한 자국의 영향력이 강화되면서 전통적인 ASEAN+3에 대한 선호도를 나타냈던 반면, 일본은 참여국들을 좀 더 포괄적으로 수렴하는 ASEAN+6(EAS: East Asia Summit)에 비중을 두면서 동아시아의 다자주의에 미국을 포함시키는 것을 주장하고 있어 이 문제에 대한 의견수렴은 점점 더 어려운 과제로 남아 있는 상황에 직면하고 있다.⁹⁾ 특히 EAS에 대한 미국의 참여가 확정된 상황에서 아시아 지역에서 자국의 리더십을 구축하고 미국의 영향력을 배제하려고 했던 중국의 계획은 별다른 성과를 보이지 못하고 있다.¹⁰⁾

8) 중국의 이러한 변화는 미·중갈등의 원인이 되고 있으며, 미국에서는 중국이 장기적인 측면에서 세력전이를 시작했다는 우려가 점차 증가하고 있다. 이에 대한 연구는 다음을 참조. Bonnie S. Glaser and Lyle Morris, "Chinese Perception of U.S. Decline and Power," *China Brief*, vol.9, issue.14(July 9, 2009), http://www.jamestown.org/uploads/media/cb_009_21.pdf; Willy Lam, "Beijing Seeks Paradigm Shift in Geopolitics," *China Brief*, vol.10, issue.5(March 5, 2010), http://www.jamestown.org/uploads/media/cb_010_22.pdf; Phillip C. Saunders, "Will *China's Dream* Turn into America's Nightmare?" *China Brief*, vol.10, issue.7(April 1, 2010) (http://www.jamestown.org/uploads/media/cb_010_35.pdf). 그러나 중국의 지도자들은 아직도 중국과 미국의 국력격차가 상당하며 따라서 和平發展 전략을 유지해야 한다고 강조하고 있다. 戴秉国, "堅持走和平發展道路" (http://www.gov.cn/ldhd/2010-12/06/content_1760381.htm) 참조.

9) ASEAN+3와 ASEAN+6의 상관관계에 대한 자세한 연구는 다음을 참조. Masahiro Kawai Dean and Ganeshan Wignaraja, "ASEAN+3 or ASEAN+6: Which Way Forward?" Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism Sponsored and Organized by WTO -HEI Co-organized by the Center for Economic Policy Research(CEPR), 10-12 September 2007, Geneva, Swtzerland(http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/con_sep07_e/kawai_wignaraja_e.pdf).

10) 중국의 EAS에 대한 입장과 전략에 대해서는 다음을 참조. 한석희·강택구, "동아시아공동체 형성과 중국의 인식: EAS에 대한 정책적 함의," 『한국정치학회보』 제43집

또한 중국이 동아시아 지역에서 책임대국으로서 자국의 역할을 강조해 왔던 6자회담도 북한의 2번에 걸친 핵 실험으로 실패국면에 들어선 듯하다. 그럼에도 불구하고 중국은 북한 핵 문제 해결과 관련해서는 6자회담 이외에 다른 방법이 없다는 점을 강조하면서 6자회담의 재개가능성을 타진하고 있다. 그러나 6자회담의 성공여부는 북한이 핵을 포기할 진정성이 있는지에 달려 있으며, 북한이 이 문제에 대한 확실한 해답을 주지 못하는 상황에서 6자회담의 재개는 참여국들 사이에서는 무의미하다고 인식되고 있다. 6자회담 참여국들도 공식적으로는 아직까지 6자회담을 지지하고 있지만, 6자회담만으로는 북한 핵문제를 해결할 수 없다는 것이 확인된 상태에서 6자회담을 재개시키기는 힘들어 보인다.¹¹⁾

이와 같이 동아시아 지역에서 다자주의에 대한 높은 관심과 계속된 시도에도 불구하고 다자주의의 발전에 더 이상의 진전을 보이지 못하자 최근 중국을 비롯한 동아시아 국가들 사이에서는 동아시아 지역의 포괄적인 다자주의 설립 이전 단계로서 소다자주의(mini-multilateralism) 또는 제한적 다자주의(limited multilateralism)가 심각하게 논의되고 있다. 일반적으로 소다자주의는 소수의 국가들(보통 3개) 사이에서 몇 가지 이슈에 대한 의견을 수렴하고 이를 바탕으로 좀 더 포괄적인 다자주의를 수립해 나가는 것을 그 목표로 하고 있다. 소다자주의의 구체적인 예로는 글로벌 금융위기가 전 세계를 휩쓸었던 2008년 하반기부터 동북아시아 지역에서 논의되고 있는 한·중·일 3국 정상회의를 들 수 있으며, 이 회의는 특히 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 동아시아 각 국가들의 공동적 협력이 필요한 상황에서 그 효과가 입증되었다.¹²⁾

제1호(2009), pp.5-23.

11) 6자회담의 실패는 주장하는 입장은 다음을 참조. Peter Feaver, "Time to give up on six-party talks?" *Foreign Policy*, November 30, 2010(http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2010/11/30/time_to_give_up_on_six_party_talks); Simon Elegant, "Why the Six-Party North Korea Talks Failed," *Time*, December 23, 2006 (<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1572764,00.html>).

사실 한·중·일 3국 정상회의에 대한 논의가 시작된 것은 글로벌 금융위기가 발생하기 훨씬 전부터였으며, 보다 구체적인 개최배경은 1999년 11월 마닐라에서 개최된 ASEAN+3 정상회의와 연계되어 마련된 조찬모임에서 그 기원을 찾을 수 있다. ASEAN+3와 연계되어 느슨한 형태로 진행되어 왔던 이 3국 정상회의는 2007년 11월 싱가포르 회의까지 총 8회에 걸쳐 개최되었으며,¹³⁾ 그중 특히 2003년 회의에서는 3국 협력에 관한 최초의 공동성명 채택 및 그 후속조치를 위한 3자 위원회 설치 등의 제도화가 모색되면서 모임에 활기를 띠기도 하였다. 물론 2005년 한·일, 중·일 간의 역사·영토문제로 회의가 중단되는 곡절을 겪기도 했지만, 한·중·일 3국 정상회의는 2007년 11월 싱가포르 회의에서 한국이 3국 정상회의의 순환개최를 제안하면서 새로운 전기를 마련하였고, 이어 중국·한국 등 주변국과의 선린외교를 중시했던 후쿠다 수상이 적극적으로 찬성하면서 3국 간 별도의 정상회의 개최에 합의하게 되었다. 이러한 바탕 위에서 2008년 발생한 미국발 금융위기로 전 세계에 위기가 고조되자, 금융위기 극복을 위한 각국 간의 협력필요성이 증대되었고 한·중·일도 3국 정상회의를 통하여 협력가능성을 제고시킬 필요성에 부응하게 되었다. 그 결과 2008년 후쿠오카에서 제1차 3국 정상회의가 개최되었다.¹⁴⁾

12) 글로벌 금융위기가 전 세계를 휩쓸면서 글로벌 금융시장의 유동성 부족과 신용경색, 실물경기 침체가 확산되자 한국을 비롯한 중국, 일본 등 동북아시아 국가들은 외화 및 자국화폐의 유동성 경색, 자국화폐의 가치하락 및 증가하락의 위기에 직면하였고 아울러 이들 국가들의 실물경제 또한 하강국면에 진입하게 되었다. 한·일·중 3국은 대내외적으로 이러한 금융위기를 극복하기 위하여 국제협력의 필요성을 인식하게 되었고, 그 결과 2008년 12월 13일 일본 후쿠오카(福岡)에서 제1차 한·중·일 3국 정상회의를 개최하게 되었다. 글로벌 금융위기의 대아시아 영향에 대한 연구는 다음을 참조. 백재욱, “글로벌 금융위기와 한국안보,” 『국방정책연구』 제24권 제4호(2008년 겨울), pp.102-103.

13) ASAEAN+3 및 3국 정상회담에 대해서는 배궁찬, “동아시아 지역협력 과제와 전망: 제11차 ASEAN+3 및 제3차 EAS 결과를 중심으로,” 『주요국제문제분석』(외교안보연구원, 2007.11); 배궁찬, “신정부의 지역협력 외교 과제: 신(新)아시아 협력외교 구상을 중심으로,” 『주요국제문제분석』(외교안보연구원, 2008.2.29) 참조.

14) 3국 정상회의의 역사에 대한 간결한 요약은 조양현, “후쿠오카(福岡) 한·중·일 3국

이명박 대통령, 원자바오(溫家寶) 총리 및 아소타로(麻生太郎) 총리가 참석했던 후쿠오카 정상회의에서는 쌍무적 현안을 논의하는 한·일, 한·중, 중·일 정상회의 및 금융위기 대응방안을 포함한 포괄적인 문제를 논의했던 한·중·일 3국 간 정상회의 등 총 4개의 회의가 개최되었고, 회의에서 논의·합의되었던 내용들은 “한·중·일 3국 동반자 관계를 위한 공동성명”, “국제금융 및 경제에 관한 공동성명”, “재난관리 협력에 관한 3국 공동발표문”, “한·중·일 3국 협력증진을 위한 행동계획” 등 4가지 합의사항으로 구체화되었다. 특히 후쿠오카 정상회의에서 3국 정상들은 정상회담과 외무장관 회담을 정례화시키는 데 합의하였고, 안보와 관련된 사안해결에 공동의 협력을 모색하기로 의견을 수렴하였다. 특히 국장급 회의를 통하여 기후변화 대응에 협력하고, 6자회담 논의과정에서 3국 공조체제 형성에 합의하였으며, 국제적 비확산체제를 강화하는 데에도 공동의 노력을 기울이기로 합의하였다.¹⁵⁾

순환개최의 원칙에 따라 제2차 한·중·일 3국 정상회의는 2009년 10월 10일 북경에서 개최되었다. 이명박 대통령, 하토야마(鳩山) 수상, 그리고 원자바오 총리가 참석했던 북경회의에서 가장 주목할 만한 업적은 동북아 지역의 정치·경제·안보 등 다양한 분야에서 ‘전략적 동반자’ 수준의 협력을 모색하기로 합의했다는 것이다.¹⁶⁾ 한·중·일 협력의 기원을 1999년으로 삼아 3국 협력 10주년을 기념하는 성격의 북경정상회의에서 3국 지도자들은 2개의 성명—“한·중·일 협력 10주년을 기념하는 공동성명”과 “지속 가능한 개발에 관한 공동성명”—을 발표하였으며, 그 주요내용은 북핵 6자

정상회의 평가 및 전망,” 『주요국제문제분석』(외교안보연구원, 2009.1) 참조.

15) 물론 각국이 생각하는 6자회담에서의 공조에는 차이가 있다. 우리는 북핵문제 해결을 위해 인내심을 가지고 지속적으로 6자회담을 진전시킨다고 강조했고, 일본은 납치자 문제의 해결을 촉구했으며, 중국은 6자회담이 일련의 진전이 있었다는 전제하에 건설적인 역할을 계속 수행할 의지를 표명했다. 서로의 목표가 다른 상황에서 북한 핵문제 해결을 위한 정책공조는 쉬운 일은 아니다. 이에 대한 자세한 내용은 조양현(2009) 참조.

16) 『연합뉴스』, 2009년 10월 10일.

회담 조속 재개 추진, 한·중·일 비즈니스 summit 발족, 한·중·일 정상회의의 사이버 사무국 개설, 수자원 관련 장관 간 협의체 발족 등의 내용을 담고 있다. 특히 협의와 대화를 통해 분쟁을 해결할 것을 강조하였고, 3국 간의 안보대화 및 군사적·인적 교류도 강화해 나갈 것임을 합의하였다. 여기서 강조된 분쟁 해결을 위한 대화와 협의는 북핵문제 해결, 즉 6자회담을 의식해서 나온 내용이라고 보여진다.

제3차 한·중·일 3국 정상회의는 2010년 5월 29일 제주도에서 개최되었다. 그 주요 성과는 다음 4개의 문건을 중심으로 요약해 볼 수 있다. 우선 “3국 협력 사무국 설립 각서”에서 반영하듯이 이번 회의는 동북아 3국협력의 제도화 정착에 상당한 기여를 했다고 볼 수 있다. 3국 정상회의가 지역 내 윤번개최 원칙에 따라 3년 연속 개최되었다는 기반 위에 상설 사무국이 설치된다면 3국 간의 보다 체계적인 협력을 추진할 수 있는 기반이 마련되었다고 볼 수 있다. 둘째, “3국 협력 VISION 2020”에서 나타나듯이 3국 정상은 향후 10년 동안 달성해야 할 목표와 구체적인 실천과제를 제시하였다.¹⁷⁾ 특히 이러한 기반 위에서 3국 정상은 2010년 5월 출범한 3국 FTA 산관학 공동연구를 평가하고 2012년 완료를 목표로 공동연구가 원활하게 진행될 수 있도록 협력하기로 합의했으며, 아울러 3국 간 투자협정을 조속히 타결하기 위하여 최선의 노력을 경주하기로 하였다. 셋째, 3국은 또한 “표준협력 공동성명”과 “과학혁신 협력강화 공동성명”을 채택함으로써 장기적인 경제통합의 기초가 되는 기술표준협력을 통해 3국 무역을 촉진하고 불필요한 기술장벽을 제거하는 조치를 시도하였으며, 과학기술 진보와 혁신이 경제발전과 3국 간 협력의 심화에 필수요소임을 감안, 과학기술 분야의 실질적 협력을 도모하도록 하였다.¹⁸⁾

17) 여기서 제시한 3국 협력의 목표는 3국 간 미래지향적이고 포괄적인 협력 파트너십의 강화, 제반 분야의 호혜적인 협력 내실화, 3국 국민 간의 우호적인 감정심화, 3국의 공동이익과 동아시아 지역 및 세계의 평화·안정·번영에의 기여확대로 요약해 볼 수 있다. 조양현, “제3차 한·중·일 정상회의 평가 및 전망,” 『주요국제문제분석』(외교안보연구원, 2010.6.15) 참조.

제4차 정상회의는 2011년 5월 22일 동경에서 개최되었다. 동경회의는 3월 11일 후쿠시마 원전사건 직후에 열렸기 때문에 그 주요 관심사는 자연히 원자력 안전과 관련된 내용들이었다. 이 회의에서는 정상회의의 결과를 담은 “정상선언문” 이외에도 “원자력 안전협력”, “재난관리 협력”, “재생 에너지와 에너지 효율성 제고를 통한 지속가능한 성장을 위한 협력” 등 3국 간 지리적 인접성 및 3국 국민들의 유대관계를 감안한 3국 협력의 필요성을 강조하고, 재난 시 상호지원의 중요성에 인식적 합의를 이루었다. 또한 3국경제의 공동성장을 위하여 3국투자협정 협상을 조속히 마무리하고 3국 FTA 산관학 공동연구의 가속화, 관세협력의 강화, 무역촉진 및 통관절차 개선을 위한 협력, 식품안전과 에너지 안보분야의 대화와 협력의 장려 등에 합의하였다.¹⁹⁾

특히 이번 회의가 끝난 이후 2011년 9월 27일에 한·중·일 3국은 그동안의 논의를 바탕으로 한·중·일 3국 협력사무국(Trilateral Cooperation Secretariat)을 서울에 개소하였다. 협력사무국 개소는 동북아 역내에서 3국 공통의 현안에 대응하고 미래를 향한 협력의 제도적 메커니즘을 확보했다는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 지난 20년간 3국 간 경제협력과 민간교류가 급증하면서 동북아 역내의 상호의존도와 협력의 수위가 급속히 높아지고 있다는 점을 고려해 볼 때, 한·중·일 3국은 단순히 지리적 인접성을 넘어 경제적 일체성을 강화해 가고 있으며, 이 과정에서 3국 협력사무소의 역할이 주목되고 있다. 또한 협력과 함께 갈등도 늘어나고 있다는 점을 고려할 때, 역내의 군사적 긴장과 영토분쟁, 원자력 안전, 해양오염 등 3국 간 이해갈등 조정이 필요한 이슈들이 급격히 증가하고 있으며, 이에 대한 조정도 협력사무국의 역할이라고 볼 수 있다.²⁰⁾

18) 조양현(2010) 참조.

19) 조양현, “제3차 한·중·일 정상회의 평가 및 전망,” 『주요국제문제분석』(외교안보연구원, 2010.6.15) 참조.

20) 연합뉴스, 2011년 9월 27일(<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2011/09/27/0503000000AKR20110927162700043.HTML?template=2088>).

이러한 과정을 고려해 볼 때, 한·중·일 3국 정상회담을 통한 3국협력은 앞으로 지속적으로 발전할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 특히 3국 협력사무국까지 설치된 상황에서 3국 간에 나타나는 문제들은 보다 안정적으로 처리될 전망이다. 그러나 한국, 중국, 일본 3국 간에는 상호협력이 각 개별 국가들의 국가이익을 도모한다는 공통의 이익도 있지만, 또 한편에서 보면 3국협력에 대한 각 국가들의 서로 다른 이익이 존재할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 한·중·일 3국협력에 대한 중국 나름대로의 이익이 존재한다고 볼 수 있으며, 중국은 이를 추구하기 위하여 특수한 전략적 목표를 구상하고 있다.

III. 한·중·일 다자협력과 중국의 전략적 목표

중국의 부상이 본격화되었던 2000년대 초반부터 중국은 자국의 주변지역에 대한 외교적 공세를 강화하는 모습을 보여왔다. 14개 국가들과 국경을 접하고 있는 중국의 입장에서는 주변국가들과의 평화유지가 지속적인 경제발전에 필수적인 조건이라고 인식하고 있으며, 이러한 바탕 위에서 동남아시아 및 동북아시아 지역과의 우호적인 관계설정을 모색해 왔다. 특히 2010년 1월 1일부터 발효되는 중-아세안 FTA로 중국은 동남아시아 지역에 대한 자국의 경제적 영향력뿐 아니라 외교·문화적 영향력까지 확대할 수 있는 교두보가 마련되었다고 수 있으며, 이와 아울러 동북아시아 지역의 한국·일본 등과 우호적인 관계설정도 시도하고 있다.²¹⁾ 특히 한국과 일본

21) 중-아세안 FTA 체결과 그 영향력에 대한 연구는 다음을 참조. Sheng Lijun, "China-ASEAN Free Trade Area: Origins, Developments and Strategic Motivations," ISEAS Working Paper, International Politics & Security Issues Series No.1(2003), <http://www.iseas.edu.sg/ipsi12003.pdf>; Vincent Wei-cheng Wang, "The Logic

은 미국의 동맹국으로서 동북아시아 경제와 안보에 핵심적인 국가이다. 또한 글로벌 금융위기로 미국은 국력침체의 위기에 직면해 있다. 따라서 중국의 입장에서는 이번 기회에 미국의 영향력을 배제한 상태에서 한국·일본과의 새로운 관계설정 가능성을 모색하려고 시도하고 있으며, 이러한 배경에서 한·중·일 3국협력에 긍정적인 태도를 보이고 있다.²²⁾

사실 중국이 주변 지역국가와의 관계개선에 관심을 갖게 된 주요 원인은 중국위협론의 확산이라고 볼 수 있다. 1990년대 중반 중국의 경제적 부상이 본격화되면서 국제사회에서는 중국위협론이 설득력 있게 대두되었다. 중국은 자국의 경제력 향상과 함께 군사력 증진에도 상당한 정책적 집중을 시도하였으며, 이는 국방예산의 증가, 최신식 무기의 도입, 국방산업의 발전 등의 방향에서 그 성과를 나타내게 되었다. 그러나 미국·일본·아세안을 비롯한 중국의 주변국들은 이러한 중국의 군사적 부상을 자국의 안보에 대한 위협으로 인식하였고, 지역강대국, 나아가서는 세계적 강대국을 꿈꾸는 중국으로서는 자국의 지속적 부상에 상당한 부담으로 작용하고 있는 중국위협론을 적극적으로 억제하고 중국에 대한 긍정적인 이미지를 각인시키기 위한 대책을 마련하게 되었다.²³⁾ 중국은 중국위협론에 대한 대처방안으

of China-ASEAN Free Trade Agreement: Economic Statecraft of “Peaceful Rise”,” Paper Presented the International Conference, “Implications of a Transforming China: Domestic, Regional and Global Impacts,” hosted by Institute of China Studies, University of Malaya, August 5-6, 2007(<http://www.iseas.edu.sg/ipsi12003.pdf>); 유현정, “중국-아세안 FTA(中国-东盟自由贸易区) 전면발표화 우리의 대응방안,” 『정세와 정책』, 2010년 2월호(<http://www.iseas.edu.sg/ipsi12003.pdf>).

- 22) 최근 동아시아 연구원-고대 아세아문제 연구소가 공동으로 주관한 “2011 한중 국민 인식 조사”에서 67.8%의 중국인들이 중국, 한국, 일본을 포함한 동아시아 국가들이 지역공동체를 만드는 것에 찬성하는 것으로 나타나고 있다.
- 23) 중국위협론에 대한 자세한 설명은 다음을 참조. Ross H. Munro, “Awakening Dragon: The Real Danger in Asia is from China,” *Policy Review*, no.62(Fall 1992), pp.10-17; Denny Roy, “Hegemon on the Horizon?: China’s Threat to East Asian Security,” *International Security*, vol.19, no.1(Summer 1994), pp. 149-168; Denny Roy, “The ‘China Threat’ Issue: Major Argument,” *Asian*

로 다음의 2가지 방안을 제시하고 있으며, 그 결과로 최근에는 중국의 군사적 위협에 대한 우려는 많이 줄어들었으나 아직까지도 강대국으로서의 중국에 대한 불신은 뿌리깊게 남아있다고 볼 수 있다.

첫째, 중국위협론의 음모론적 특징을 부각시키는 것이다. 중국은 미국, 일본, 대만 등의 국가들이 자국의 부상을 못마땅하게 여기고 있다는 인식하에 이들이 중국의 부상과 중국위협론을 동일시하는 논리를 만들어내고 있다고 주장하고 있다. 즉 중국은 주변국가들이 정말 중국의 강대국화를 위협으로 느끼기 때문에 중국위협론을 걱정하는 것이 아니라 미국, 일본 등의 국가들이 중국에 대한 위협인식을 조장하고 또 중국위협론의 논리를 만들어내고 있기 때문이라고 보고 있다. 특히 이들은 미국이 중국의 군사적 부상에 대하여 부정적으로 인식한다는 판단하에 미국의 대중국 정책을 봉쇄정책(containment)의 일환으로 평가하는 경향을 보이고 있다. 따라서 중국은 미국을 비롯한 기타 국가들이 제기하는 중국위협론에 대하여 적극적으로 대응하고 중국의 군사력 강화를 포함한 중국의 전반적인 부상을 강대국으로서 중국의 당연히 해야하는 방어적 수준의 대비라고 주장하고 있다.²⁴⁾

Survey, vol.36, no.8(August 1996), pp.758-771; Denny Roy, "China's Reaction to American Predominance," *Survival*, vol.34, no.3(Autumn 2003), 57-78.

- 24) 중국위협론에 대한 중국의 입장 및 대응은 다음의 연구를 참조. Zhu Feng, "China's Rise Will Be Peaceful: How Unipolarity Matters," in *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics*, pp.34-54; Yong Deng, "Reputation and the Security Dilemma: China Reacts to the China Threat Theory," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *New Directions in the Study of China's Foreign Policy* (Stanford, C.A.: Stanford University Press, 2006), pp. 186-214; Wang Jisi, "China's Changing Role in Asia," in Kokubun Ryosei and Wang Jisi, ed., *The Rise of China and a Changing East Asian Order* (Tokyo, Japan: Japan Center for International Exchange, 2004), pp.3-21. 최근에 나타난 중국의 대미국 인식에 대한 분석은 Michael S. Chase, "Fear and Loathing in Beijing?: Chinese Suspicion of U.S. Intentions," *China Brief*, vol.11, issue 18 (September 30, 2011)(http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=38471&tx_ttnews%5BbackPid%5D=25&cHash=11ac8a5ef9e636783f39f3505d9676a6).

둘째, 중국은 자국이 평화적으로 부상하고 있음을 강조하고 있다. 즉 중국은 과거 독일 및 일본과 같이 국력신장과 동시에 폭력성을 사용했던 부상국들과는 달리 평화적인 수단을 통한 부상을 이룩하겠다는 의지를 표명하고 있다. 또한 중국의 부상이 국제사회에 대한 위협이 아니라 오히려 국제사회의 평화를 더욱 강화시킬 것이라고 주장하고 있다. 이와 같은 중국의 의지를 증명하기 위하여 중국은 주변국들은 상대로 자국의 부상이 “평화적 부상(和平崛起)” 및 “평화적 발전(和平發展)”이라는 점을 강조하고, 중국은 강대국으로 부상함에 따라 강대국으로서의 책임의식을 갖출 것이라는 “책임대국론(負責任的大國)을 부각시키며, 부국강병 위주의 현실주의론적 안보관보다는 다자협력 위주의 신안보개념(新安全觀)을 제시하고 있다.²⁵⁾ 특히 중국은 최근에 들어서 소프트파워 강화전략을 통하여 주변국 사이에서 중국의 이미지를 제고시키고 있으며, 소프트파워 전략의 핵심과제로 아세안 국가에 대한 매력공세(charm offensive)의 수위를 높이고 있다.²⁶⁾

중국의 아세안 국가에 대한 매력공세는 일단 성공적이라고 평가되고 있다. 중국과 아세안 간의 경제적 교류의 증가와 함께 이들 지역에 대한 중국의 문화적 영향력도 증대되고 그 결과로 아세안 지역에서 중국에 대한 이미지가 호전되고 있다는 것이다. 특히 이들 지역에 거주하고 있는 화교들의 역할이 중-아세안 관계증진에 상당히 중요한 매개체 작용을 하고 있다. 중국은 아세안 지역에서의 성공을 바탕으로 동북아시아 지역에 대한 자국의 이미지 개선 및 영향력 강화를 시도하려 하고 있다. 중국이 최근에 관심을

25) Sukhee Han, “China’s ‘Peaceful Development’ and the Future of the Six-Party Talks,” *Korea and World Affairs*, vol.14, no.2(Summer 2005), pp.234-248; 한석희, “중국의 부상과 책임대국론: 서구와 중국의 인식적 차이를 중심으로,” 『國際政治論叢』 제44집 1호(2004), pp.191-210; 한석희, “중국의 신안보개념(‘新安全觀’): 다자간 안보에 대한 중국의 협력가능성과 한계,” 『국제지역연구』 제8권 제1호(2004년 봄호, 통권 28호), pp.221-244.

26) 조영남, “중국의교의 새로운 시도: ‘소프트파워’ 전략,” 김태호 편, 『중국외교연구의 새로운 영역』(서울: 나남, 2008); 한석희, “중국의 魅力攻勢(Charm Offensive)에 대한 비판적 검토: 중-아세안(ASEAN)관계 강화의 긍정적·부정적 측면을 중심으로,” 『국제지역연구』 제12권 제2호(2008년 여름호, 통권 45호), pp.363-386.

가지고 참여하고 있는 한·중·일 3국 정상회담도 중국 소프트파워의 일환으로 파악할 수 있다. 한·중·일 3국 정상회의는 아세안+3와는 별도로 진행되면서 3국 정상회의, 외무장관회의 및 차관보회의의 정례화를 논의함으로써, 3국 간 협력의 연속성을 담보할 수 있는 제도적 장치를 마련할 수 있는 다자간 회동이기 때문에 동 지역에서 중국의 이미지를 제고하고 동 지역에 대한 중국의 영향력을 강화할 수 있는 기회라고 볼 수 있다.

그러나 2010년 중국이 동아시아 주변국과의 다양한 갈등을 겪으면서 동아시아 지역에서는 중국위협론이 새롭게 등장하고 있다. 천안함·연평도 사건을 중심으로 한 한국과 중국 간의 갈등, 센카쿠/조어도 해상충돌 이후의 중·일대치, 그리고 남중국해 영유권 문제에 따른 중국과 동남아시아 국가들 간의 대립 등 중국은 서해, 동중국해, 남중국해 등 주변해역에서 주변국들과 지속적인 갈등을 겪고 있으며, 이들 주변국들의 안보적 우려를 증폭시키고 있다.²⁷⁾ 특히 중국은 이러한 해양안보 문제들을 자신들의 핵심이익(core interests)으로 규정하고 이렇게 자국의 주권(sovereignty)과 관련된 이슈에 있어서는 한 발자국도 양보할 수 없다는 입장을 견지하고 있다.²⁸⁾

이러한 배경을 검토해 볼 때, 중국은 한·중·일 3국 정상회의에 참여하면서 다음의 2가지 목표를 가지고 있다고 평가되고 있다. 첫째, 동아시아 지역에서 미국의 영향력을 약화시키는 것이다. 세계 유일의 초강대국으로서 미국은 국제사회에서 발생하는 대부분의 사건 또는 이슈들에 직·간접적으로 개입하고 있으며, 국제사회에 대한 적절한 공공재의 공급으로 자국

27) 2010년 중국의 독단적인 대외행위에 대한 분석적 연구는 다음을 참조. Michael D. Swaine, "Perceptions of an Assertive China," *China Leadership Monitor*, No. 32(2010) (<http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/3601>).

28) 중국의 핵심이익에 관한 중국 내 논의는 다음을 참조. Michael D. Swaine and M. Taylor Fravel, "China's Assertive Behavior - Part Two: The Maritime Periphery," *China Leadership Monitor*, No.35(2011), <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/article/93591>; Michael D. Swaine, "China's Assertive Behavior - Part One: 'Core Interests'," *China Leadership Monitor*, No.34(2011) (<http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/7216>).

의 초강대국적 지위를 유지하고 있다. 그러나 중국이 강대국으로서 거듭나기 위해서는 글로벌 차원에서 강대국으로서의 입지를 구축해야 하며, 그러한 목표로 나가는 일차적 단계로 동아시아 지역에서의 영향력 확대가 필수적이라고 볼 수 있다. 특히 동아시아 지역의 한국과 일본은 미국과 안보동맹을 유지하고 있는 국가들로서, 중국의 입장에서는 이들 두 국가들과의 원만한 관계설정이 중요한 요건이라고 볼 수 있으며, 따라서 중국은 한국·일본과의 관계증진을 확립하기 위한 전 단계로 이들 국가에 대한 미국의 영향력을 약화시키려고 노력하고 있다.²⁹⁾

중국의 이러한 노력은 우선 동맹에 대한 반대여론 조성으로 나타나고 있다. 중국은 동맹을 냉전시대의 구시대적 유물로 단정짓고 있으며, 동아시아 지역에서 동맹이 유지된다는 것은 오히려 동아시아의 안보에 위협이 된다고 주장하고 있다.³⁰⁾ 물론 자신들이 지난 60년까지 애착을 가지고 유지해 왔던 북한과의 동맹관계에 대해서는 오히려 동맹이 아니라는 근거 없는 억측으로 대응하면서,³¹⁾ 동맹에 대한 공격을 지속하고 있다. 반면, 중국은 동맹에 대한 대안으로 다자주의를 제시하고 있다. 이는 동아시아 지역에서 미국의 일방적 독주에 반대를 제기하는 행동으로 이해되면서도 미국의 군사적 영향력을 약화시키려는 의도로도 이해될 수 있다. 이러한 중국의 의도를 검토해 보았을 때, 미국의 영향력을 배제한 상태에서 한·중·일 3국

29) 미국의 영향력에 대한 중국의 입장 및 평가에 대해서는 2010년 중국국방백서 참조. 『2010年中国国防白皮书』(<http://news.qq.com/a/20110331/000585.htm>).

30) 중국의 이와같은 입장은 2008년 이명박 대통령과 후진타오 주석의 정상회담 직전 중국외교부 브리핑을 통해 표면화되었다. 이에 대한 내용과 평가는 동아일보, 2008년 5월 28일(<http://www.donga.com/fbin/output?n=200805280151>).

31) 사실 중-북 동맹조약은 그 내용상 자구하나 수정하지 않고 그대로 유지되어 오고 있으며, 오히려 그 역할이 점차 중요해지고 있는 듯이 보인다. “조·중우호·협조 및 호상원조에 관한 조약(朝·中友好合作互助条约)”의 원문은 다음을 참조. 이종석, 『북한-중국관계: 1945-2000』(서울: 중심, 2000), pp.318-320. 최근 중국 국내의 분위기를 반영하여 칭화대학의 옌쉐통(閔學通) 교수는 중국과 북한은 절대 동맹관계가 아니라는 점을 명확히 하였다. 인터뷰 내용은 『조선일보』, 2009년 6월 23일자 참조(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2009/06/23/2009062301702.html).

의 정상들이 모여 지역이슈에 대하여 토의하고 이를 바탕으로 협력적 정책 수행을 도모하는 한·중·일 3국 정상회의는 중국이 가장 지지하는 형태의 다자간 협의체라고 볼 수 있다.

둘째, 중국은 한·중·일 3국 정상회의를 통하여 한국과 일본에 대한 자국의 영향력을 강화하려고 시도하고 있다. 사실 중국은 금력과 문화력을 조합한 소프트파워를 이용하여 아세안 국가들에 대한 자국의 이미지 제고에 성공하였다.³²⁾ 물론 한국과 일본의 중국에 대한 인식을 바꾸는 것이 쉽지는 않겠지만 미래 세계 최대의 강대국을 꿈꾸는 중국으로서는 이들 두 주변국들의 중국에 대한 인식변화 및 중국의 이들 국가들에 대한 영향력 증대는 필수적인 요건이라고 볼 수 있다. 특히 중국은 한국·일본의 대중국 경제의존도가 가파르게 증가하고 있는 것과 관련하여 이들 국가들과의 경제교류 강화를 통하여 영향력 확대를 시도하고 있다.³³⁾ 중국은 양국에 대한 중국의 영향력이 엄청나게 증진된 상황에서 한국·일본도 중국과의 관계증진에 동의할 것이라고 생각하는 듯하다.

또한 중국은 현재 이들 국가들과의 관계정립과정에서 양자보다는 다자 관계를 선호하고 있다. 영토분쟁 및 역사문제가 아직까지도 이들 양자관계에서 핵심이슈로 작용하고 있는 상황을 고려해 보면, 다자주의가 중국의 이미지 제고 및 영향력 강화에 훨씬 더 효과적인 접근법이라고 볼 수 있다. 이러한 배경에서 보면, 중국은 한·중·일 3국 정상회의를 통해서 동북아시아에 대한 미국의 영향력을 견제하고 이들 국가에 대한 자국의 영향력을 확대·강화시키려는 의도를 가지고 있다고 볼 수 있다.

32) 중국의 대 아세안 소프트파워에 대해서는 다양한 평가가 나오고 있다. 그러나 대체적으로 성공이라는 평가가 지배적이다. Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World* (New Haven: A New Republic Book, 2007).

33) 강두용·이상호·황선웅, “금융위기 이후 한국경제의 중국 의존도 추이와 시사점,” 『e-KIET 산업경제정보』 제491호(2010. 11. 23) (<http://www.kiet.re.kr/kiet/report/ekiet.jsp?viewmode=read&serial=100546&keyWord=&keyField=&nowPage=0&numPerPage=10>).

IV. 한·중·일 다자협력의 성공적 발전을 위한 중국의 역할

한·중·일 3국 정상회의의 성공은 우선 미국의 의심과 반발을 어떻게 처리하느냐에 달려 있다고 볼 수 있다. 특히 글로벌 금융위기 이후 중국의 지속적 부상과 미국의 침체(또는 쇠퇴)에 대한 국제사회의 논의가 진행되고 있는 상황에서 한·중·일 3국 정상회담에 대한 논의는 자칫 미국의 눈에는 미국의 영향력이 약화됨에 따라 동아시아에서 한국과 일본이 중국 중심의 새로운 질서에 편입되어가는 과정으로 비쳐질 수도 있다.³⁴⁾ 특히 2011년 3·11 지진 및 후쿠시마 원전사건으로 일본이 내부분쟁에 관심을 집중시키면서 대외관계에 대한 관심이 저하되자, 중국은 한·중·일 3국 정상회의에서 자국의 영향력을 확대해보려고 노력하고 있다. 물론 미국의 입장에서 일본의 약화를 한·미동맹의 강화를 통하여 어느 정도 상쇄하려고 시도하고 있고, 한국 또한 중국에 대한 경제적 의존도의 증가에도 불구하고 한·미동맹 유지에 최상의 우선순위를 부여하기 때문에 별다른 대응을 하고 있지 않지만, 중국이 노골적으로 한·중·일 3국 정상회의를 미국에 대한 자국의 상대적 영향력 강화 및 확대의 기반으로 이용한다면 이는 동북아시아 3국뿐 아니라, 동아시아 전반의 협력과 공동발전을 이룩하는데 부정적인 영향력을 미칠 수 있다.³⁵⁾

34) 중국의 부상과 미국의 침체에 따른 양국 간의 인식변화에 대해서는 다음을 참조. Bonnie S. Glaser and Lyle Morris, "Chinese Perception of U.S. Decline and Power," *China Brief*, vol.9, issue.14(July 9, 2009), http://www.jamestown.org/uploads/media/cb_009_21.pdf; Willy Lam, "Beijing Seeks Paradigm Shift in Geopolitics," *China Brief*, vol.10, issue.5(March 5, 2010), http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/archivescb/cb2009/?tx_publicationsttnews_pi2%5Bissue%5D=5; Philip C. Saunders, "Will *China's Dream* turn into America's Nightmare?" *China Brief*, vol.10, issue.7(April 1, 2010) (http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/archivescb/cb2009/?tx_publicationsttnews_pi2%5Bissue%5D=7).

35) 후쿠시마 지진사태 이후 한중일 3국협력의 발전에 관한 연구는 다음을 참조. 김성

이와 같이 미국의 우려에서 벗어나 좀 더 안정적으로 한·중·일 3국 정상 회의를 유지하기 위해서는 3국 협력의 이슈들을 보다 구체화해야 한다. 사실 한·중·일 3국 간에는 논의할 만한 다양한 이슈들이 존재하고 있다. 큰 틀에서 보면 이러한 이슈들은 3가지 분야로 나누어서 검토해 볼 수 있다.

우선, 경제·통상 분야이다. 한·중·일 3국은 FTA체결이 가장 절실한 국가들이면서도 아직까지 이들 상호 간의 실질적인 FTA체결이 이루어지지 않고 있다. 특히 3국 간에 FTA가 이룩되기 위해서는 먼저 FTA 민간 공동 연구 심화 및 투자협정 체결교섭을 가속화해야 하고, 또한 비즈니스 환경개선을 위한 action agenda(투자촉진을 위한 필요조치 등)를 구체화해야 하며, 마지막으로 역내 금융안정을 위한 금융관계 부처 및 중앙은행 간의 협력을 지속해야 한다. 특히 한국의 경우에는 한·중 및 한·일 FTA를 체결하기 전에 한·미 FTA체결이 우선되어야 한다는 원칙을 가지고 있다. 한국의 입장에서는 한·일 FTA가 오히려 경제적 손실로 귀결될 것이라는 우려와 한·중 FTA로 한국경제가 중국경제에 흡수될 수 있다는 우려를 동시에 하고 있으며, 따라서 한·미 FTA를 비준한 이후 시간을 두고 양국과의 FTA가 주는 손익을 면밀히 따져보려고 시도하고 있다.³⁶⁾

둘째로, 과학·기술·환경 분야이다. 최근 한·중·일 3국은 과학·기술 분야에서의 협력을 강화하고 있으며, 특히 IT, 핸드폰, 반도체 등의 정보통신·기술 분야에서 나타나고 있는 상호보완적·경쟁적 관계는 이들 3국 간의 협력을 더욱 가속화시키고 있다. 예를 들어 세계적인 원천기술을 보유하고 있는 일본과 그 기술을 확대·발전시키는 한국, 그리고 거대한 마켓을 제공해주는 중국이 서로 간의 이익을 적절히 배분하면서 공동발전한다면

철, “중국·일본관계의 정치경제, 역사와 전망” 『세종정책연구』(2011-17) (http://www.sejong.org/pub_st/PUB_ST_DATA/k14_1.pdf).

36) 한·중 FTA에 대한 분석적인 연구는 다음을 참조. 박변순, “한중 FTA 의의와 주요 쟁점,” 『연구보고서』 삼성경제연구소(2011.4) (<http://m.seri.org/fpdf/DB/rpt/20110402.pdf>). 한·중 FTA의 협상준비 및 공동연구에 대해서는 (http://www.fta.go.kr/user/fta_korea/info.asp?country_idx=23) 참조. 한·일 FTAd의 협상준비 및 공동연구에 대해서는 (http://www.fta.go.kr/user/fta_korea/info.asp?country_idx=12) 참조.

적어도 이 분야에서만은 미국의 간섭을 받지 않고 3국 간의 협력을 발전시킬 수 있다.³⁷⁾

또한 황사방지에 관한 공동연구도 미국의 영향력을 배제한 상태에서 3국의 협력이 이루어질 수 있는 분야이다. 기본적으로 황사문제를 포함한 환경문제는 동아시아 3국을 포함한 동남아시아 제반국가들 모두가 그 피해의 대상이 되고 있다. 물론 심할 경우, 중국에서 비롯된 황사가 미국 서부에 이르기도 하지만, 중국에서 시작되는 환경문제와 관련된 대부분의 피해는 한국·일본의 몫이라고 인식할 수 있다.³⁸⁾ 또한 한·중·일 3국은 해양쓰레기 방지를 위한 공동노력을 추진하고, 고병원성 조류독감 연구에 협력을 강화하는데 상당한 의견일치를 보고 있으며, 이러한 분야에서의 3국 협력은 한·중·일 3국 협력의 성공 가능성을 밝게 하고 있다.

마지막으로, 사회·문화 분야에서의 협력이다. 우선 한·중·일 3국은 해난 수색·구조 분야에서의 3국 간 협력체제를 확대하는 방안을 모색하고 있다. 한·중·일 3국은 각 국가 간의 실질적 거리는 그다지 멀지 않으나 바다로 경계가 확정되는 지리적 특징을 가지고 있고 또 지역 내에서 해양조난이 비교적 빈번하게 일어나고 있기 때문에 해난수색 및 구조활동에 대한 3국 간의 협력이 필요한 분야이다. 특히 해양조난의 경우 기름유출 등의 2차적 피해로 확산되는 경우도 있어 공동안보를 위한 3국 간의 협력이 절실하다고 볼 수 있다. 이와 같은 인간안보 이슈들은 장기적인 차원에서의 3국 협력을 좀 더 공고히 하기 위하여 점차 3국 청소년 간의 교류로 확산되는 경향을 보이고 있다. 예를 들어 3국 청소년의 원활한 여내 교류를 증진시키기 위하여 청소년 우대 카드(교통, 숙박, 문화시설 이용가능) 도입이 논의되고 있으며, 이를 좀 더 실질적으로 발전시키기 위하여 각국의 청소년 유관 부서간 협의체를 구성하는 논의가 진행 중이다. 아울러 전시회·

37) 최근 한·중·일 3국 간의 경제기술협력과 과학기술협력을 논의하는 세미나가 급격히 늘고 있다.

38) 학술연구는 아니지만 황사에 대한 경험적 연구는 21세기 평화연구소 편, 『황사』(서울: 동아일보사, 2004) 참조.

공연·영화 등 다양한 문화행사를 3국이 공동으로 유치하고 문화서들의 형태로 추진함으로써 다양한 문화행사를 3국 내에서 체계적·집중적으로 개최할 수 있도록 논의를 진행하고 있다.

한·중·일 3국 협력이 성공하기 위한 두 번째 조건은 갈등적 양자관계를 효과적으로 관리하는 것이다. 일반적으로 유럽의 경우와 비교해 볼 때, 한·중·일 3국은 안보에서 무역, 통화에 이르기까지 제반 분야에서 다자적 방식보다는 양자적 방식의 협력관계에 길들여져 있다. 물론 양자적 협력관계보다는 다자적 협력관계가 훨씬 바람직하고 효율적인 협력방안이라고 주장하는 국제정치 및 경제이론적 주장이 타당성을 가진 발전방향일지도 모른다. 그러나 지금까지 나타난 한·중·일 3국의 경험을 비추어볼 때, 각 국가들은 한·중, 한·일, 중·일이라는 3개의 양자적 관계 속에서 정치·경제·사회적 협력과 문제해결을 시도해 왔다. 물론 그동안 동북아시아 지역에서는 다자적 협력구도를 만들기 위하여 다양한 구상들이 시도되어 왔다. 그러나 이 모든 구상들은 한·중·일 3국만으로 이루어진 형태가 아니라, 다수의 국가들이 참여하는 다자간 협력체제에 한·중·일 3국이 포함되어 있는 형태로 구성되었다.

한·중·일 3국만으로 구성된 다자적 협력이 성공을 거두지 못했던 이유는 3국 사이에 복잡하게 연결되어 있는 역사적·영토적 분쟁과 여기에서 기인되는 상호 간의 불신에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 기본적으로 한·중·일 3국은 서로에 대한 불신이 뿌리 깊게 자리잡고 있기 때문에 한·중·일 3국이 다자적 협력을 시도할 경우, 이슈에 따라서 2대 1의 구도가 형성되고 이에 따라서 새로운 갈등이 발생될 가능성이 상당히 높다고 볼 수 있다. 예를 들어 일본의 역사교과서 왜곡문제와 관련해서는 한국과 중국이 일본을 상대로 협력할 가능성이 높은 반면, 북한 핵문제와 관련해서는 한국과 일본이 중국을 상대로 협력할 가능성이 높다. 또한 중국의 부상과 관련된 이슈에 대해서는 한국과 일본이 중국을 견제할 가능성이 높은 반면, 일본의 재무장 이슈에 대해서는 한국과 중국이 의견을 수렴하여 일본에 외교적 압박을 가할 가능성이 높다. 이렇게 3국 간의 다자협력이 시도되는 과정 속에

서도 한·중·일 3국은 이슈에 따라서 두 나라가 협력하여 한 나라를 견제하는 형태의 이합집산이 이루어질 가능성이 높으며, 따라서 3국이 모두 협력하여 공동으로 문제해결을 시도하는 진정한 의미의 다자주의는 한·중·일 3국 사이에서는 형성되기 힘들다고 볼 수 있다.

여기서 한 가지 재미있는 점은 3자 협력과정에서 세력이 2대 1로 편향되는 가운데에서도 한국을 상대로 일본과 중국이 협력하는 모습은 보이지 않았다는 것이다. 그 이유는 우선 국력의 크기로 볼 때, 중국과 일본은 서로 경쟁적인 관계를 형성할 정도로 비슷한 국력을 가지고 있지만, 한국은 이들 두 국가에 비하여 상대적으로 약한 국력을 가지고 있기 때문에 한국은 일본과 중국이 대립하는 경우, 이슈에 따라 어느 한 쪽을 지지하면서 3국의 관계에서 자국의 영향력을 지켜왔다. 지정학적으로 볼 때도 한국의 위치가 중국과 일본의 중간에 있고 또한 문화적으로 일본과 중국의 요소를 모두 가지고 있기 때문에 이슈에 따라 어느 한 쪽을 지지하는 것이 가능했다고 볼 수 있다. 따라서 중국의 입장에서 한·중·일 3국 간의 공동의 협력을 유도하기 위해서는 3국이 모두 협력에 동의할 수 있는 이슈를 선정하여 이를 바탕으로 3자 협력을 이끌어 나가야 한다고 볼 수 있다. 예를 들어 환경문제나 금융문제, 그리고 FTA문제와 같은 이슈들은 한·중·일 3국의 동의하에 충분히 공동의 협력을 이끌어낼 수 있는 이슈라고 볼 수 있다.

중국의 입장에서 한·중·일 3국 협력을 성공적으로 이끌어가기 위한 또 한 가지의 요인은 한국의 지지를 얻는 것이다. 위에서 보다시피 한·중·일 3국과 관련된 이슈들은 모두 한국과의 협력을 통해서만 3자 협력으로 전환되어질 수 있다. 따라서 중국은 한국의 지지를 얻어 이를 바탕으로 일본을 포용하는 전략을 수립하는 것이 3자 협력 성공에 가장 효과적인 방법이라고 볼 수 있다. 중국이 3자 협력과 관련하여 이와 같은 고민을 해야 하는 주요 원인은 부상하는 강대국으로서 중국이 한·중·일 협력에서 가장 주의를 기울이는 것이 협력과정에서 중국의 리더십을 확보하는 것이다. 즉 중국은 한·중·일 소다자주의에서의 리더십을 바탕으로 범 동아시아적 다자주의의 리더십을 확보하고 또 이를 바탕으로 국제사회에서의 리더십을

추구하는 강대국 전략을 추진하고 있다. 따라서 중국은 자국의 리더십을 중심으로 한국을 포섭하고 이를 바탕으로 일본의 지지를 얻어 동북아시아 3국과의 협력관계를 확보하는 데에 일차적인 목표를 두고 있다고 볼 수 있다.

그러나 이와 같은 중국의 노력에도 불구하고 한국과 일본에서는 중국의 부상과 그에 따른 영향력 강화가 긍정적으로만 비쳐지지 않는 듯하다. 즉 한국과 일본에서는 중국이 강대국화되면서 자신의 주장을 강화하려는 듯한 인상을 강하게 받고 있다. 특히 영토분쟁과 역사문제에 대한 양국의 우려가 점차 강화되고 있는 가운데 이들 국가에 대한 중국의 매력공세 또는 중국의 소프트파워 전략이 절실하다고 보여진다. 중국의 이와 같이 중국은 한·중·일 3국 협력과정에서 극복해야 할 다양한 제약조건들에 직면해 있으며, 이를 극복해 가는 가운데 한·중·일 3국 간의 교류와 협력을 증진시키고, 자국의 리더십을 확보할 수 있다고 볼 수 있다.

V. 결론

전통적으로 동북아시아의 한국·중국·일본 3국은 오랫동안의 협력 당위성에도 불구하고 다양한 제약적 조건 때문에 다자적 협력을 이끌어내는 데 실패해왔다. 물론 그 제약적 조건들이 단기간 내에 변화될 수 있는 조건들도 아니고 또 다자적 협력의 필요성에 대한 합의가 이루어진 것도 아니지만, 최근 한·중·일 사이에 나타나고 있는 3국 정상회의는 적어도 오랫동안 지속되어온 제약조건들에도 불구하고 미래의 확실성에 대비하기 위하여 3국 협력이 필요하다는 점을 반영한다고 볼 수 있다. 이러한 변화가 초래된 이유는 여러 가지가 있겠지만, 우선 거시적인 차원에서 보면 냉전의 종식과 중국의 부상을 들 수 있다. 냉전의 종식으로 사회주의 국가였던 중국과 한국·일본이 교류를 시작할 수 있었고, 또 소련이 붕괴됨에 따라 세

계 유일의 초강대국이 된 미국이 국제질서를 자국 중심으로 재편해 가는 과정에서 중국의 부상이 본격화되었다는 점도 주목할 만한 조건적 변화이다.

특히 1978년 개혁·개방 정책을 수용한 이래로 지속해왔던 경제성장을 발판으로 강대국의 대열에 들어선 중국은 국제사회에의 편입을 확대해 가면서 점차 자국의 영향력을 강화시키고 있다. 물론 아직까지는 지역강대국 수준에 머무르겠지만 초고속 성장을 이루어왔던 지난 30년간의 기록을 고려해 볼 때, 중국이 세계적 수준의 강대국으로 부상하여 미국과 경쟁관계에 들어서는 것은 시간문제라고 보여진다. 중국은 이미 세계 제2위의 경제대국으로 발돋움하였으며, 과학·기술분야 및 군사력, 그리고 소프트파워에 이르기까지 전 분야에서 빠른 속도로 발전하고 미국을 비롯한 기존 강대국들과의 국력격차를 현저히 좁혀가고 있다. 이렇게 급성장을 지속하고 있는 중국이 진정한 강대국으로 거듭나기 위해서는 주변국가들과의 원활한 관계 유지가 필수적이다. 물론 지속적인 경제성장을 위해서 주변지역(국경 포함)의 안정은 기초적인 조건이다. 그러나 중국이 진정한 강대국으로 부상하기 위해서는 주변국들로부터의 지지를 얻고 나아가 국제사회로부터 인정 받는 것이 상당히 중요한 요건이다.

또한 중국은 강대국으로 성장하면서 다자주의에 대한 상당한 애착을 가지고 있다. 사실 1990년대 중반까지 중국은 다자주의에 대하여 상당한 의구심을 가지고 있었다. 19세기 말 제국주의 국가들은 다자주의를 통하여 중국에 대한 침탈을 가속화하였고, 1950년대 소련을 포함한 다수의 공산주의 국가들이 참여했던 경제적 다자주의는 중국의 경제하락을 가속화시켰다. 그런 다자주의에 대하여 중국이 인식을 바꾸기 시작한 요인은 서구사회의 중국에 대한 지속적인 다자주의 가입 권고와 중국의 부상에 따른 자신감의 회복 때문이었다. 중국은 그 후 10여 년 동안 보다 많은 다자주의에 가입하고 체제 내에서 활발한 활동을 지속해 왔다. 그런 가운데 중국이 다자주의에 대한 자국의 태도를 더욱 전환하게 된 계기는 9·11사건과 세계 금융위기였다. 9·11 이후 초강대국으로서의 미국의 지위와 국력을 반영하여 추진되었던 일방주의에 반하여 중국은 다자주의를 더욱 강조하였으며,

최근에는 다자주의를 통하여 중국의 영향력을 확대하고 중국의 입장을 수용하도록 압력을 넣는 행동을 보이고 있다.

이와 같이 중국의 부상, 주변국과의 관계강화 필요성, 그리고 다자주의에 대한 강조라는 세 가지 조건이 복합되어 중국은 한·중·일 3국 협력에 적극적인 태도를 나타내고 있으며, 이러한 회동을 통하여 중국의 리더십을 공고히하고 또 이를 전 세계에 광고하려는 의도를 가지고 있다. 아울러 중국은 이 3국 정상회의를 통하여 미국의 동맹국인 한국·일본과의 긴밀한 유대관계를 발전시키고, 동북아시아 지역에서 확고히 유지되고 있는 미국의 영향력을 견제하려는 의도도 가지고 있다. 물론 현재의 상황을 고려해 볼 때, 중국이 한국·일본을 미국의 영향력으로부터 벗어나게 하여 중국과 긴밀한 관계를 맺게끔 하는 것은 불가능이며 앞으로도 이러한 가능성은 거의 없어 보인다. 그러나 중국의 입장에서는 미국 중심의 동맹체제에 대한 견제조치는 꼭 필요하다고 보고 있으며, 이러한 기회를 이용하여 다각적인 방향에서 미국과 한국·일본관계, 또 한국과 일본 사이의 관계에 대한 관찰과 연구를 진행하여 만에 하나 올지 모르는 기회에 동북아시아의 패권추구를 시도해 보려 하고 있다.

특히 중국이 한·중·일 3국 관계에서 타깃으로 삼는 대상은 한국이라고 볼 수 있다. 중국은 미국의 동맹국으로서 적절한 규모의 경제규모를 가지고, 강대국에 못미치는 국력을 유지하고 있으며, 중국의 최근접 주변국인 한국에 대한 자국의 영향력을 강화해갈 때, 비로소 동북아시아 지역에서 자신의 입지를 강화할 수 있다고 믿고 있다. 또한 동북아시아 지역에서의 패권이 자국의 세계적 패권을 향한 야심에 기반이 되도록 노력하고 있다. 따라서 중국은 한·중·일 3국 협력과정에서 한국에게 친중국적인 태도를 취해줄 것을 강요하는 압력을 넣을 가능성이 있다. 특히 한-중 간의 대화채널 속에서 중국은 은근히 자국의 부상을 강조하는 경향을 보이고 있으며, 때로는 한-미동맹의 진부함을 강조하면서 새로운 국제질서 형성에서 한국이 좀 더 명석한 판단을 해야 한다는 간접적인 압력의 메시지를 전하기도 한다. 따라서 한국은 이번 한·중·일 3국 정상회의를 기회로 한국이 동

북아시아의 중견국으로 성장하고 있다는 점을 명확히 하고 그 연장선상에서 중국·일본과의 외교적 관계설정을 시도할 필요가 있다.

앞으로 한·중·일 3국 정상회의가 이 형태 그대로 유지되어 진행될 것인지, 아니며 참가국과 정상회의의 형태가 바뀌어서 새롭게 진행될 것인지에 대해서는 아직까지 결정된 바가 없다. 그러나 우리 입장에서는 한·중·일 3국 정상회의에서 가장 견제해야 할 대상이 중국이다. 오히려 3국 정상회의에서 우리가 협력해야 할 상대는 일본이라고 볼 수 있다. 중국이 3국 정상회의를 이용하여 이 지역에 대한 미국의 영향력을 약화시키고 자국의 리더십을 강화하려는 시도를 지속한다면 한국과 일본은 공동의 노력으로 이를 막아야 한다. 또한 가능하다면 한·일 간의 협력을 통하여 중국의 행위를 이 체제 내에서 어느 정도 완화시키는 것도 하나의 방법이다. 그러나 만약 이러한 노력이 모두 실패하고 오히려 중국이 이 체제를 통하여 한국 및 일본에 대한 영향력을 강화한다면 우리의 입장에서는 협력의 형태를 바꾸어 미국을 끌어들이는 수밖에 없다. 이러한 다자간 협력의 근본적인 목표는 우리의 생존과 국익의 보존이며, 그런 의미에서 보면 현재 상태에서 우리가 가장 우려해야 하는 점은 이러한 다자체제를 통한 중국의 대한국 영향력 확장 및 북한에 대한 중국의 영향력을 이용한 한국에 대한 압력강화라고 볼 수 있기 때문이다.

■ 참고문헌

- 구자룡. 2008. “중외교부 ‘한미 군사동맹은 냉전유물’ 발언 속내는.” 『동아일보』, 2008년 5월 28일(<http://www.donga.com/fbin/output?n=200805280151>).
- 김성한. 2009. “한·중 전략적 협력 동반자관계에 대한 미국의 인식과 평가.” 발표 논문. 『한·중 전략적협력동반자관계 1년의 평가와 전망』.
- 배궁찬. 2007. “동아시아 지역협력 과제와 전망: 제11차 ASEAN+3 및 제3차 EAS 결과를 중심으로.” 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원, 2007.11.
- _____. 2008. “신정부의 지역협력 외교 과제: 신(新)아시아 협력외교 구상을 중심으로.” 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원, 2008.2.29.
- 백재욱. 2008. “글로벌 금융위기와 한국안보.” 『국방정책연구』 제24권 제4호 (2008년 겨울).
- 유강문. 2009. “중 통화스와프 확대…위안화 기축통화 야심?” 『한겨레』, 2009년 4월 1일(<http://www.hani.co.kr/arti/international/china/347471.html>).
- 유현정. 2010. “중국-아세안 FTA(中国-东盟自由贸易区) 전면발표화 우리의 대응 방안.” 『정세와 정책』 2010년 2월호.
- 이종석. 2000. 『북한-중국관계: 1945-2000』. 서울: 중심.
- 인교준. 2010. “韓·中·日 고위급, 3차 정상회담 의제 조율.” 『조선일보』, 2010년 2월 1일(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2010/02/01/2010020101869.html).
- 조보희. 2009. “韓·中·日 ‘전략적 동반자’ 기틀 다져.” 『연합뉴스』, 2009년 10월 10일(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002909851>).
- 조양현. 2009. “후쿠오카(福岡) 한·중·일 3국 정상회의 평가 및 전망.” 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원, 2009.1.
- 조영남. 2008. “중국외교의 새로운 시도: ‘소프트파워’ 전략” 김태호 편. 『중국 외교연구의 새로운 영역』. 서울: 나남.
- 지해범. 2009. “‘형제국가’ 도 변한다.” 『조선일보』, 2009년 6월 23일(<http://news>).

- chosun.com/site/data/html_dir/2009/06/23/2009062301702.html).
- 한석희. 2008. “중국의 魅力攻勢(Charm Offensive)에 대한 비판적 검토: 중-아세안(ASEAN)관계 강화의 긍정적·부정적 측면을 중심으로.” 『국제지역연구』 제12권 제2호(2008년 여름호, 통권 45호).
- _____. 2004. “중국의 부상과 책임대국론: 서구와 중국의 인식적 차이를 중심으로.” 『國際政治論叢』 제44집 1호.
- _____. 2004. “중국의 신안보개념(‘新安全觀’): 다자간 안보에 대한 중국의 협력가능성과 한계.” 『국제지역연구』 제8권 제1호(2004년 봄호 통권 28호).
- 한인택. 2009. “글로벌 경제위기와 소다자주의”(http://www.jpi.or.kr/board/run/download.php?board_id=jpiscience&page=1&vnum=31&row_per_page=15&page_per_block=10&pds_uid=1933).
- 唐忠·曾寅初·金洪云. 2004. “중국, 한중일 FTA의 초보적 효과분석”(http://imd.krei.re.kr:8888/pdf/pdfsourc/242376p.pdf).
- Deng, Yong. 2006. “Reputation and the Security Dilemma: China Reacts to the China Threat Theory.” In Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds. *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*. Stanford, C.A.: Stanford University Press.
- Feng, Zhu. 2008. “China's Rise Will Be Peaceful: How Unipolarity Matters.” In *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Glaser, Bonnie S., and Lyle Morris. 2009. “Chinese Perception of U.S. Decline and Power.” *China Brief*, vol.9, issue.14(July 9).
- Han, Sukhee. 2005. “China's ‘Peaceful Development’ and the Future of the Six-Party Talks.” *Korea and World Affairs*, vol.14, no.2(Summer).
- _____. 2008. “From Engagement to Hedging: South Korea's New China Policy.” *Korean Journal of Defense Analysis*, vol.XX, issue 4(December).
- Jisi, Wang. 2004. “China's Changing Role in Asia.” In Kokubun Ryosei and Wang Jisi, eds. *The Rise of China and a Changing East Asian Order*. Tokyo, Japan: Japan Center for International Exchange.
- Kawai Dean, Masahiro. 2007. “ASEAN+3 or ASEAN+6: Which Way Forward?” Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism Sponsored and Organized by WTO - HEI Co-organized by the Center for Economic

- Policy research(CEPR), 10-12 September 2007. Geneva, Switzerland.
- Kurlantzick, Joshua. 2007. *Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World*. New Haven: A New Republic Book.
- Lam, Willy. 2010. "Beijing Seeks Paradigm Shift in Geopolitics." *China Brief*, vol.10, issue.5(March 5).
- Lijun, Sheng. 2003. "China-ASEAN Free Trade Area: Origins, Developments and Strategic Motivations." ISEAS Working Paper, International Politics & Security Issues Series No.1.
- Munro, Ross H. 1992. "Awakening Dragon: The Real Danger in Asia is from China." *Policy Review*, no.62(Fall).
- Roy, Denny. 1994. "Hegemon on the Horizon?: China's Threat to East Asian Security." *International Security*, vol.19, no.1(Summer).
- _____. 1996. "The 'China Threat' Issue: Major Argument." *Asian Survey*, vol.36, no.8(August).
- _____. 2003. "China's Reaction to American Predominance." *Survival*, vol.34, no.3 (Autumn).
- Saunders, Philip C. 2010. "Will China's Dream turn into America's Nightmare?" *China Brief*, vol.10, issue.7(April 1).
- Wang, Vincent Wei-cheng. 2007. "The Logic of China-ASEAN Free Trade Agreement: Economic Statecraft of "Peaceful Rise"." Paper Presented the International Conference. "Implications of a Transforming China: Domestic, Regional and Global Impacts." hosted by Institute of China Studies, University of Malaya, August 5-6.



제5장

러시아의 다자주의 협력과 제도화 전략: 동북아 다자협력 증진에 대한 함의

신범식 | 서울대학교

1. 문제 제기

현 세계정치에 있어 다자주의의 범람은 외교적 수사(rhetoric)의 차원에서 설명될 수도 있지만, 21세기 세계정치에서 ‘다자주의’는 실로 매우 중요한 역할을 하고 있다. 다자주의 개념은 크게 지리적 범위를 기준으로 하느냐, 참여국의 수를 기준으로 하는지에 따라 나뉜다. 지리적 범위를 기준으로 할 때, 다자주의는 양자주의, 지역주의, 세계주의와 대별된다. 본 논문에서의 ‘다자주의’는 국제협력에 있어 참여국의 수를 기준으로 구분한 것이다. 이 경우, ‘다자주의’는 ‘양자주의’와 구분되는 개념이다. 본 장에서 다자주의는 “3개 이상의 국가들이 상호 정책적인 조정을 하는 것”¹⁾이라는

1) Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Journal*, Vol.45, No.4(Autumn 1990).

코헤인(Robert O. Keohane)의 정의를 조금 바꾸어, “3국 이상의 국가들이 함께 협이나 입장조율 또는 협력을 통해 어떤 문제를 해결하거나 특정한 목적을 추구해 가는 외교의 한 형태”로 정의한다.²⁾

그런데 많은 연구들은 왜 이토록 다자주의에 주목하는 것일까?

첫째, 국제관계의 질적·양적 변화와 시대적 추이 때문이다. 즉, 국가 간 관계에서 정치·군사 문제 이외에 경제·통상·환경·국제범죄·군축 등의 문제가 국경을 초월하여 발생하고 서로 영향을 미치게 되었다. 한 국가의 의지와 노력만으로 해결할 수 없는 초국가적, 범세계적 문제에 대응하기 위해서는 지역 또는 세계적 차원에서 다수 국가들의 협의와 협력이 필요하게 되었다. 이와 함께 냉전종식 이후 민주주의, 인권 등 인류 보편적 가치개념이 전 세계적으로 확산되고 있는 추세도 다자외교를 활성화시키는 원인이다.

둘째, 국제사회에서 주로 중소국가들이 자국의 이익확보나 강대국에 대응하기 위하여 전략적으로 주변국 또는 자신들과 유사한 국가와 연대하여 다자주의를 추구하기도 한다. 강대국은 대개 양자협상을 통해 문제를 해결하려고 하나, 약소국은 되도록 다자협상을 활용하거나 국제 규범에 의지하여 협상을 이끌어어나가고자 하는 것이다. 또한, 강대국들에게 둘러싸인 국가, 주변 강대국들로부터 중압감을 받고 있는 국가들은, 다자간 대화나 협력기구 또는 협력 프로세스를 구성하여 유사 시에는 자국의 문제를 주변국

2) 러기(John Gerard Ruggie)는 코헤인의 다자주의 개념이 ‘명목적’이라고 비판한다. 러기는 양자주의와 다자주의를 국제협력에 참여하는 행위자의 수를 기준으로 나눈 것은 양적인 분류에 불과하며, 이와 같은 구분이 질적인 차이를 명료하게 드러내지 못하고 있다고 지적한다. 러기가 볼 때, 다자주의는 양자주의와 달리 “일반화된 행위 원칙”을 지니고 있다. 그가 말한 일반화된 행위 원칙은 국가 간의 관계를 규정하는 특정한 규칙과 규범이 모든 참여국들에게 ‘비차별적’으로 적용됨을 의미한다. John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of An Institution,” *International Organization*, Vol.46, No.3(Summer 1992). 하지만 최근에는 러기와 같이 다자주의를 그 내용성을 중심으로 정의하기보다는 일종의 형식으로서의 다자주의를 강조하는 추세가 강하다. 일견 이와 같은 다자주의 정의는 단순해보이지만, 실제 나타나고 있는 러시아의 다자주의 실천은 그 내용면에서 지역별 차이성과 결합되면서 매우 복합적인 양상을 보이고 있다. 본 연구는 이와 같은 최소주의적 정의가 러시아의 다자주의를 연구하는데 있어 좀 더 유용하다고 본다.

들과 함께 해결하고자 하는 전략적 필요성 때문에 다자주의와 다자외교를 활용하는 경우가 많다.

셋째, 오늘날 전 세계적으로 확산되고 있는 지역협력 추세이다. 주변국가와 협력을 통해 선린우호관계를 구축하며, 주변 정세의 안정을 도모할 뿐만 아니라 자국의 이익을 안정적으로 확보하고 이해관계의 범위를 대외적으로 확대해 나가려는 노력이 활성화되고 있다. 또한, 경제적으로 서로 보완관계에 있는 주변국들 및 이해를 같이하는 국가들이 경제 분야에서 협력을 추구하기도 한다. 이와 같은 시도는 국가 간에 상호협력을 통해 자국의 경쟁력을 높임으로써 무한경쟁 시대에 살아남기 위한 생존전략이 될 수 있다. 강대국은 시장 확보, 자국 영향력의 유지확대 등의 목적으로 지역협력을 활용하는 경우도 있다.

넷째, 국제사회에는 각 분야에서 특정 목적을 위해 설치한 국제기구나 회의가 여럿 있으며, 이와 같은 기구나 회의에서 지구적 국제규범이 만들어지고 있다. 이러한 규범 형성과정에서 참가하여 자국의 이익을 개진하여 반영하지 못하면, 그 국가는 관련 분야에서 계속 손실을 입을 수밖에 없을 것이다. 이러한 국제기구는 점점 더 많이 창설되고 있으며, 그에 따라 다자외교 무대는 계속 증가추세에 있다.³⁾

그런데 이와 같은 현실의 변화에도 불구하고 한국 학계에서 다자주의 그 자체에만 초점을 맞추어 러시아 외교정책 전반을 분석한 논문은 매우 부족한 실정이다.⁴⁾ 이는 러시아가 지구적 및 지역적으로 다자주의를 오래전부터, 매우 적극적으로 천명해왔다는 점에서 사뭇 이상한 일이 아닐 수 없다.⁵⁾ 물론 기존의 많은 연구들은 ‘다자주의’라는 분석틀을 따로 사용하지

3) 최영진 외, 『세계화시대와 다자외교』(서울: 지식산업사, 2002), pp.365-66.

4) 최근에서야 한국학계에서 러시아 외교 정책을 ‘다자주의’라는 틀로 분석한 논문들이 등장하고 있다. Hongsub Lee, “Multilateralism in Russian Foreign Policy: Some Tentative Evaluations,” *International Area Review* 13-3(Autumn 2010).

5) 러시아 외교의 다자주의 전통은 뿌리 깊다. 흑자는 1815 비엔나 회의, 1815 신성동맹, 1899 헤이그 평화회의에서부터 러시아 다자주의 외교의 뿌리를 찾곤 한다. 소련 시기

않더라도, 러시아의 다자적 외교 행위들을 부분적으로 포착해왔다. 이들을 거칠게 분류해보자면, 다음과 같다. 첫째, 러시아-EU, 러시아-NATO 관계를 다룬 연구, 둘째, 러시아의 근외(近外)정책을 중심으로 유라시아 지역에서의 지정학적 각축과 지정학적 공백 속에서 등장한 여러 지역협력체를 다루는 연구(주로 SCO 등에 초점을 맞춤), 셋째, 한반도 차원에서 북핵 문제 해결을 위해 개최된 6자회담에서의 러시아의 역할, 남북협력과 러시아, 동북아 다자협력과 러시아의 관계 등에 대한 연구들이다.

위에서 보이듯이 이 같은 연구들은 다자주의 전략을 지역별·이슈별로 병치하는 식으로 접근하고 있어서 러시아 다자주의 전략의 특징을 입체적으로 포착하기가 어렵다. 따라서 본고는 단지 ‘지역전략’의 차원에서 나타나는 다자주의에만 초점을 맞추기보다 러시아의 세계전략의 틀 속에서 다자주의가 어떻게 나타나고 있으며 그 특징은 무엇인지, 그리고 그것이 지역별로 어떻게 현실화되어 나타나고 있는지를 정리하고자 한다. 특히 러시아 외교의 근본적인 자산으로서 ‘지정학적 중간자성’과 역사적으로 뿌리 깊은 ‘강대국 지향성’이 지구적 수준과 지역적 수준에서 각각 어떻게 반영되고 현실화되는지에 초점을 맞추어 접근해 보고자 한다.

이를 위해 본 연구는 시기적으로는 푸틴 및 메드베데프 시기 러시아의 다자외교에 좀 더 초점을 맞추어 러시아 외교의 전개과정에서 나타난 다자주의에 대한 개념과 전략의 발달과정을 추적하고, 이러한 다자주의가 정책 수준별 및 지역별로 어떻게 실천되었는가를 살펴볼 것이다. 그리고 이를 바탕으로 러시아의 동북아 지역에서의 다자주의 제도화를 위한 노력의 실제와 미래를 전망해 보도록 하겠다. 이런 분석을 통하여 본 연구는 앞으로 한국과 러시아가 전략적 협력의 틀 속에서 다자주의적 지역협력을 어떻게

에도 UN 안보리 상임이사국으로서의 소련은 바르샤바 조약기구뿐만 아니라 다양한 다자기구를 운영했다. 특히 동북아시아 지역에 대한 러시아의 다자안보협력 구상의 역사에 관해서는 다음을 참조. 정희석, “동북아 다자안보협력과 러시아,” 『한국정치외교사논총』 27권 2호(2006), pp.432-439; 고상두, “러시아의 한반도정책과 6개국 공동선언,” 『슬라브학보』 13권 2호(1998), pp.60-62.

설계해 나갈 수 있을지에 대한 정책적 협력의 기반을 탐구하는 데 기여할 수 있을 것이다.

II. 러시아 외교와 다자주의

다자주의의 시각에서 소련 붕괴 이후 러시아의 외교정책의 전개는 크게 세 시기로 나누어 볼 수 있다.

첫 번째 시기는, 소련 붕괴 이후 미국이 주도하는 세계질서에 러시아가 적극적으로 편입하고자 했던 “친서방주의 노선”이 우세했던 기간이다. <러시아 대외정책 개념>(1993)과 <러시아 군사독트린>(1993) 등으로 연결되는 이 시기 러시아의 대외정책 인식은 소련 시기의 국력과 국제적 지위의 상실에도 불구하고 러시아의 서방 선진국의 일원으로서의 자격을 획득하기 위한 목표를 견지하고 있었다.

전반적으로 보았을 때에, 이 시기 러시아 외교정책에서 다자주의는 정책 옵션으로서나, 혹은 하나의 전략으로서 적극적으로 고려되지 않았던 것으로 보인다. 당시 국내적으로 혹독한 체제전환 과정 중에 있던 러시아는 자신이 주도적으로 독자적 다자기구를 새롭게 만들거나 운영할 여력이 없었다. 이 시기 러시아는 소련 시기 운영되어온 방대한 외교활동을 구조조정하고, 미국 중심의 세계질서를 ‘인정’ 하면서 소련의 이름으로 누릴 수 있었던 강력한 지위를 최대한 ‘유지’ 한다는 입장에서 구소련 지역의 핵무기 통제, 러시아와 NATO와의 관계설정, G7 가입에 외교력의 초점을 맞추게 되었다.

하지만 이 시기 ‘체제전환’이라는 어려운 상황 속에서도 자신이 지구적 목소리를 지닐 수 있는 핵확산, 미사일통제, 우주개발 등의 문제들에 대해서는, 주로 미국과의 양자접촉이 중심축으로 작용하기는 했지만, 냉전 시기

부터 제도화되어 온 다자들에 대한 참여를 완전히 포기하지는 않았다. 소련을 국제법적으로 승계한 러시아는 UN을 중심으로 한 안보리 상임이사국으로서의 지위와 활동을 강조하면서 지구적 핵감축과 비확산 문제에 대해서는 일정한 원칙과 발언 수위를 견지하는 입장을 보였다.

특히 핵 비확산의 문제는 신생 러시아의 전략적 사고와 안보적 관심에서 차지하는 우선순위가 매우 높았다. 이는 러시아가 핵 강대국의 지위를 유지하기 위해서기도 하지만, 러시아가 다양한 외교 및 안보 이슈에서 발언권을 높여 자국의 지위를 강화시키는 데 도움을 받을 수 있기 때문이기도 했다. 즉 러시아에게 탈냉전기의 핵은 자국의 물리력을 강화해 줄 뿐만 아니라, 국제정치적 영향력을 강화하는 하나의 자산이기도 했다.

핵 비확산과 관련된 성과로는 1991년 전략무기감축협정 조인, 1992년 리스본 의정서 체결, 성문화로 이어지지는 못했지만, 1993년 START-2 협상의 진행, 1994년 우크라이나, 벨라루시, 카자흐스탄의 비핵화 완료, 1995년 NPT 확대 및 영구 연장 등과 같은 성과를 거두었다. 프랑스와 중국의 NPT 가입으로 체약국 191개국의 공동의 비확산 원칙이 지구안보의 보편적 질서로 자리 잡았으며, 남아프리카공화국, 아르헨티나, 브라질, 리비아가 그간 추진해 왔던 핵무기 프로그램을 포기하는 데 일정한 기여를 한 것으로 볼 수 있다. 리스본 의정서와 미국 상원에서 제정된 난-루가 법안을 기초로 1990년대에 소련 붕괴 이후 잠시 등장했던 우크라이나, 벨라루시, 카자흐스탄 등의 핵무기 보유국의 비핵화가 순조로이 완료된 것은 비확산 체제의 낙관주의의 중요한 근거가 되었다. 이러한 일련의 핵 비확산 체제의 진전과 핵무기 관련 전략적 안정화 과정에 있어서 1990년대 미국과 러시아의 협력이 가장 핵심적인 추진력이 되었음은 재론의 여지가 없다.⁶⁾

또한 러시아는 “정상적” 서방 선진국의 일원으로 G7에 가입하기 위한 노력을 경주하였다. 서방의 미온적 태도로 이 과정이 지체되기는 했지만,

6) Christopher Jones, “The Axis of Nonproliferation,” *Problems of Post-Communism*, Vol. LIII, No. 21 (March-April 2006).

기존의 서방 선진국들의 클럽이었던 G7에 1997년 옵서버로 가입함으로써 이 목표를 부분적으로 달성하게 된다.⁷⁾

하지만 시장자본주의의 수용과 자유민주주의 질서의 제도화라는 이중적 체제전환의 후유증 속에서 세계무역기구(WTO)의 가입은 지연되었고, 체제전환을 위한 서방 선진국들의 지원은 러시아의 기대만큼 이루어지지 않았다. 게다가 러시아 국내정치에서 민족주의적 경향성이 강화되면서 외교 노선 전반에 대한 비판과 수정 요구가 높아지게 되었다. 러시아의 위기의식을 더욱 깊게 만든 일련의 국제적 사태의 전개, 즉 걸프전, NATO의 공세적 확장, 코소보 전쟁, 1차 북핵위기의 해법으로 등장한 4자회담에서의 소외 등에서 드러난 미국이 일방적으로 주도하는 국제 및 지역질서 속에서 러시아의 위상이 추락하는 과정은 러시아의 자기정체성에 대한 심각한 회의와 비판 그리고 재구성의 계기가 되었다.

결론적으로 이 시기 러시아 외교에서 다자주의는 기존 소련 외교의 연속선상에서 부여된 지구적 거버넌스의 일정 역할을 수동적으로 수행하는 장 이상의 의미를 지니지 못하였다.

두 번째 시기는 엘친 대통령의 두 번째 임기와 함께 프리마코프 외무장관(1996~1998 재임, 후에 총리가 되면서 외명 중인 엘친은 대신하여 국정 전반에 대한 강한 영향력을 발휘하였음)이 등장하면서 시작된다. 코지레프 외무장관의 후임으로 등장한 그는 <러시아 국가안보 개념>(1997)을 발표하면서 러시아 외교의 기본 방향을 ‘프리마코프 독트린’에 입각하여 러시아의 전통적 동맹들과의 관계를 강화하는 방향으로 전환한다. 이로써 러시아는 ‘서구 일변도’의 전략에서 벗어나, “강대국 균형화(Great Power Balancing)” 전략을 추구하게 되었고, 이러한 상황 속에서 다자주의의 전략적 가치를 ‘재발견’하게 된다. 물론 1998년 금융 위기를 겪으면서 최악의 경제상황을 감내하고 있던 러시아의 상황에서, 균형화(balancing) 정책

7) 러시아는 2002년 캐나다 G8 정상회담에서 2006년 G8 정상회담의 개최국으로 선정됨으로써, G8 정회원국이 되었다.

을 현실화할 수 있는 능력이 충분히 있었던 것은 아니었다. 하지만 ‘프리마코프 독트린’은 적어도 러시아의 ‘원의(遠外) 지역’이 아닌 ‘근외(近外) 지역’에서의 러시아의 다자주의 정책의 기틀을 마련했다는 점에서 의미가 있다.

특히 이 시기 러시아의 다자주의 외교는 유라시아 장(場)에서 벌어지고 있던 ‘신거대게임’의 새로운 의미를 갖게 된다. 소련 붕괴 이후 지정학적 공백이 발생한 유라시아 지역에는 미국의 적극적 공세와 중국의 약진으로 새로운 세력 구도가 형성되는 가운데 역내 국가들의 다양한 지정학적 지향성이 뒤엉켜 소용돌이치고 있었다. 특히 러시아에 대한 지지와 반대의 흐름 가운데 형성된 “지정학적 다원주의”라는 도전에 대응하면서 이 지역에서의 러시아의 이익을 지키기 위한 전략으로서 러시아는 새로운 지역 다자주의 협력체의 결성을 적극적으로 시도하게 된다. 독립국가연합(CIS)의 강화 노력, 유라시아경제협력체 결성 노력, 집단안보조약(CST)을 중심으로 하는 안보적 연대 시도 등이 대표적이다.⁸⁾ 그런데 흔히 구소련 지역으로 불리는 이 지역에서의 다자주의는 그 형태는 ‘지역 협력체’를 지향하였지만 그 운영방식은 유럽의 경험과는 판이했다. 각 참여국의 동등성이 보장되고 각 국가들의 수평적 협력이 작동하는 다자기구라기보다는, 이 시기에 러시아가 주도하여 결성한 많은 지역협력체들은 러시아의 우위를 인정하는 ‘수직적’ 구조의 내용을 갖추고 있었다. 이는 향후 유라시아에서 진행된 러시아의 다자주의 외교를 이해하는 데 있어 매우 중요한 특징 가운데 하나가 된다.

하지만 러시아 외교의 전 지구적 성과를 놓고 보면 수사적으로는 매우 강경한 외교 노선이 천명되었음에도 불구하고 구소련 시기부터 압도적인 영향력을 행사했던 유라시아 지역을 제외한 다른 지역에서는 그 수사에 걸맞은 다극화 전략이나 다자주의 외교의 모습을 보여주지는 못했다. 오히려 유럽에서의 NATO 팽창이 실현되고 아시아에서의 미국의 일방적 주도가

8) 이에 대해서는 다음을 참조, 신범식, “푸틴 러시아의 근외정책: 중층적 전략의 실제,” 『국제지역연구』 14권 4호(2005).

전행되던 흐름 가운데 러시아의 존재감을 지키기에 급급했다. 따라서 러시아는 이런 지구적 정치과정에서의 추락을 만회하기 위하여 “외적 균형화(external balancing)” 조치의 일환으로 중국이나 인도와의 연대를 추구하게 되었고 그 결과 공동의 근심거리인 미국의 일방주의에 대한 대응의 보조를 맞추기 위한 중국과의 전략적 동반자 관계 및 인도와의 전략적 동반자 관계를 설정하는데 혼신의 노력을 경주하게 되었다.

결국, 이 시기는 러시아가 지역 수준의 다자주의 협력을 외교의 중요한 자산으로 재발견한 시기이지만 그 성과는 유라시아라는 자국의 핵심 이해 지역에 국한되었고, 지구적 수준에서는 미국 이외의 유라시아 강대국들과 연대하는 전략적 동반자관계라는 21세기적 양자협력 양태에서 찾을 수밖에 없었다.

세 번째 시기는 푸틴 대통령의 등장과 함께 시작되었다. 친서방주의가 우세했던 첫 시기와 유라시아주의에 기초한 강대국 균형외교가 강세를 보인 두 번째 시기를 지나면서, 푸틴 시기 러시아는 외교적 균형점을 서서히 찾아가게 되었으며, 이 과정에서 러시아는 자신의 다자외교 전략을 좀 더 세련되고 현실적으로 운영하는 방법을 터득하게 되었다. 푸틴은 취임과 함께 러시아의 안보전략과 관련한 여러 문건들을 정비하여 새로 발표한다. 특히 2000년에 발표된 <러시아 국가안보 개념>은 1997년의 <러시아 국가안보 개념>과 여러 차별성을 보여준다.⁹⁾ 특히 주목할 만한 점은 1997년 국제환경 인식에서는 다원적 국제질서가 자연스럽게 형성되고 있다고 판단한 것과 달리, 2000년 문건에서는 국제정세가 미국의 힘의 우위에 기초한 신국제질서의 창출 노력과 다극주의 질서에 기초한 지역적 다자주의 통합의 노력이 서로 대립하고 있다는 점을 강조한 것이다. 지구적 수준에서는 민주적 국제질서의 수립을 강조하였다.

그런데 9·11 테러의 발발은 러시아와 미국의 전략적 협력을 강화하는

9) 강봉구, “21세기 러시아의 신 안보전략,” 홍완석 (편), 『21세기 러시아 정치와 국가전략』(서울: 일신사, 2001), pp.383-391.

결과를 가져왔다. 테리는 미국뿐만 아니라 러시아에게도 매우 커다란 위협임이 분명했고, 러시아와 미국은 지구적 차원에서 긴밀한 상호 공조체제를 형성했다. 2002년 전략방어무기감축조약의 체결이 미-러 간에 시도되었고, 2003년 미국이 주도하여 만들어진 대량살상무기확산방지구상(PSI)에 2004년에 러시아가 참여하게 된다.¹⁰⁾ 또한 유럽과의 NATO-러시아위원회를 상설화하고 균형점을 모색하면서 러시아의 유럽에 대한 천연가스 수출을 수단으로 대유럽 영향력도 강화해 나간다. 아시아에서도 다양한 다자주의 기구에 적극적으로 참여하는 모습을 보인다. 이런 러시아의 외교적 성과는 지구적 안보문제에 대해서 G8의 일원으로서 강대국의 위상을 회복하는 결과로 귀결된다.

이러한 푸틴 러시아의 “전방위 외교”의 성과는 러시아가 일종의 행위자에 대한 ‘제약조건’으로서 기존의 국제질서를 민감하게 의식하고 이에 대해 실용적이며 적극적으로 대응하는 과정에서 얻게 된 것이다. 국가전략으로서의 국제질서의 다극화와 민주화를 천명하였지만, 이를 실현하기 위한 전술로서 지역적 다자주의를 적극적으로 활용하는 모습은 러시아의 외교가 실용적 지역통합을 논의하는 모습에서 잘 드러난다. 실제로 푸틴 집권 이후 러시아는 프리마코프 시기의 선언적 차원의 다극화 질서에 대한 선전의 차원을 넘어 실질적인 지역적 수준에서의 다자협력을 강화하려는 다양한 노력을 경주하였다. 상하이-5는 상하이협력기구(SCO)로 제도화되었고, 유라시아 지역에서는 유라시아경제공동체(EurAsEC, 2001), 집단안보조약기구(CSTO, 2003) 등이 기존의 여러 지역협력의 노력을 제도화하는 형태로 결성되었다.

특히 푸틴의 외교는 지구적 테리의 문제에 대처하는 미국에 협력하면서도 유라시아에서 러시아의 영향력이 침식되는 것을 차단하고 실질적인 주도권을 확립하려는 노력을 지속했다. 이 노력의 가장 중심적인 수단 중의 하나가 에너지 외교이고, 다른 하나는 바로 지역별 다자주의 협력의 제도화

10) “러시아, PSI 전격 가입,” 『문화일보』(2004.6.1).

었다. 물론 테러와의 전쟁 과정에서 미국은 유라시아에 해양국가로는 최초로 군사기지를 구축하는 데 성공하지만, 러시아는 이를 협력적으로 수용하면서 자신의 유라시아에서의 영향력의 통로로서 다자적 협력체를 제도화하고 안정화시키는 데 성공한 것이다. 이 과정에서 러시아는 기존에 시도되던 광역적 다자주의에 집착하기보다는 소지역주의와 양자주의를 혼용한 중층적 지역정책을 강화하는 전략을 추구해감으로써 소기의 목표를 달성하게 되었다.¹¹⁾ 푸틴 이전 러시아 외교정책에 나타난 다자주의 전략은 ‘공세적’이었다기보다는 수세적, 수동적, 반응적인 모습을 보였던 것이 사실이다. 하지만 푸틴은 실용주의의 관점에서 다자주의를 기회주의적으로 활용한 것이다.

하지만 2003년부터 이와 같은 양태는 조금씩 변화하기 시작한다. 러시아의 다극화 전략이 반응적 차원에서 공세적 차원으로 ‘전환’ 하는 데에는 미국 외교정책의 영향이 있었다. 9·11 테러 이후 ‘테러와의 전쟁’이라는 명분으로 미국과 긴밀한 외교적 협력을 추구한 푸틴이었지만, 아프가니스탄 전쟁을 마친 뒤 명분도 불분명한 이라크 전쟁을 시작한 미국은 여타 지역에서의 미국의 일방주의적 외교행태를 강화해 나가기 시작한 것이다. 특히 2003년 이후 러시아의 ‘안방’이라고 여겨진 유라시아 내 여러 국가들에서의 민주주의 증진이라는 목표를 추구하는 과정으로서 ‘색깔혁명’을 배후에서 지원하였고 아프간 전쟁에서 획득한 유라시아 내 군사기지를 유지하려는 움직임을 보이면서 러시아와 중국을 자극하게 되었다. 그리고 NATO의 재확대를 추구하고 MD체제를 추구하고 나갔다. 이러한 일련의 변화는 러시아로 하여금 안보상황을 재평가하고 외교정책의 조정을 가져온 원인으로 작용하였다. 특히 이 시기부터 시작된 고유기는 러시아 경제력을 강화시킴과 동시에 에너지외교를 통한 국제무대에서의 러시아의 영향력의 강화로 귀결되었다.

11) 신범식, “푸틴 러시아의 근외정책: 중층적 전략의 실제,” 『국제지역연구』 14권 4호 (2005).

푸틴 2기 정부 말미부터 준비되어 러시아 외무성이 발표한 <러시아연방 대외정책 개관>(2007)에서는 푸틴이 2000년에 발표한 <러시아연방 대외정책 개념>과 비교하여, 다극질서에 대한 강조가 좀 더 두드러진다. 문서는 러시아 외교가 “영향력의 자산이 좀 더 균등하게 분배되고 경제적 성장에 기초한 다극질서”를 추구해야 한다고 지적하면서, 러시아는 미국의 패권적 일방주의에 의하여 훼손된 국제질서를 집단 지도력과 다자주의에 기초한 건전한 질서로 회복하는 일에 적극적인 역할을 할 수 있다고 적시하고 있다.

또한 <러시아연방 대외정책 개념>(2008)에서는 러시아가 강대국 위상을 완전히 회복하였다는 인식을 바탕으로 문명적 경쟁의 성격이 강화되고 있는 국제질서의 안정화를 위해 냉전 시기의 유산인 블록 정치의 체결과 문명적 다양성에 기초한 전방위 균형화 외교를 강조하고 있다. 그리고 2008년 말의 세계경제 위기 및 미 오바마 행정부 출현의 영향을 반영하여 2009년 5월에 발표된 <러시아연방 국가안보전략 2020>에서도 이런 전략적 사고는 더욱 발전되어 다극적 세계질서에서의 완전한 강대국 위상을 회복한 러시아가 포괄적이며 전방위적인 안보 목표의 추구를 위해 전통적 경성 및 연성 네트워크를 결합한 안보정책의 다양한 수단들의 확충과 거시적 ‘전략 안정’의 달성을 강조하였다. 이로써 전방위적 다자주의 협력은 러시아 외교의 중요한 상징이 되었으며, 차츰 러시아의 공세적 다자주의가 작동하게 될 가능성은 점차 높아가고 있다.

러시아의 경제회복과 2008년 금융 위기 이후 미국의 상대적 쇠퇴 그리고 중국의 급속한 부상으로 세계질서는 미국 중심의 단극질서에서 벗어나 ‘단다극적’ 모습으로 진행하던 속도를 더해가면서 다극질서 형성의 가능성을 높여가고 있는 한편, 미-중 관계를 지구정치의 새로운 축으로 만들고 있다. <Global Trend 2025>¹²⁾에서 지적되고 있는 것처럼, 앞으로 다극화가 진행될 가능성도 높지만, 미국과 중국의 경쟁이 어떤 방향으로 전개될 것인가에 따라서 새로운 양극체제의 출현도 심심치 않게 예상되고 있다. 하지만

12) 미국 국가정보국 홈페이지(www.dni.gov) 참조.

아직도 계속되고 있는 세계 경제위기의 해결을 위해서는 미국과 중국의 경쟁과 협력 이외에도 G20이나 여타의 다자주의적 협력이 향후 국제질서의 전개 향방을 가늠하는 중요한 축이 될 수도 있다. 이런 지구적 과정에서 러시아는 과잉팽창의 의도와 능력을 가지고 있지는 않지만, 지역적 수준에서 이러한 변화의 기회를 활용하며 자국의 위상을 다시 강화하려는 노력을 계속할 것이며, 푸틴 이후 거둔 다자주의적 협력의 성과를 바탕으로 새로운 다자주의 실현의 기회를 다양한 지역에서 발굴하기 위한 노력을 시도할 것이다. 이와 관련하여 동북아시아는 러시아가 예의(銳意) 주시하고 있는 지역으로 동북아에서의 러시아의 다자주의 전략에 더욱 주의를 기울여야 할 필요가 있다. 이에 대한 논의는 후술하기로 한다.

III. 러시아의 지역별 다자주의 전략

1. 러시아의 국가이익의 다층적 구조

러시아의 국제환경 변화와 위협 인식에 근거한 안보전략은 결국 역사적으로 반복되어 온 지리적 '중간자' 로서의 자의식에 기초한 전통적 안보개념을 계승하고 있기에 안보 달성의 수단으로서 전방위 내지 다방향적 외교 안보정책을 추구함에는 변화가 없다. 하지만 모든 방면에 있어서 동일한 가중치를 두고 전략을 짜기는 어려울 것이다. 지구적 강대국의 위상을 회복하고 있는 러시아는 다층적 차원에서 국익을 고려해야 하는 위치에 놓였다. 따라서 러시아의 국익구조는 <표 1>에서 나타나는 바와 같이 몇 개의 층위로 나누어서 살펴볼 필요가 있다.¹³⁾

13) 이에 대한 자세한 논의는 필자의 다음 글의 일부를 정리하였음. 신범식, “한-러 ‘전

우선, **지구적 행위자**로서 러시아는 동북아 지역에서도 지구적 행위자인 미국과 조우하면서 지구적 이슈의 지역적 실천을 위해 미국과 함께 그 이익을 추구해야 한다. 핵무기 등 대량살상무기의 확산이나 테러리즘에 대한 대응 등과 같이 국제적 공조가 필요한 이슈에서 러시아는 미국과 이해를 공유하며 협력해야 하는 이익의 차원을 지닌다. 지난 1990년대 러시아의 지구적 역할과 책임은 급속히 축소되었으나, 푸틴 대통령 이후 정치 안정과 경제 회복을 바탕으로 러시아의 지구적 역할은 다시 강화되었고, 최근 미국의 국력 쇠퇴가 가시화되는 시점에서는 그 역할이 더욱 주목 받고 있다.

〈표 1〉 정책 수준별 러시아 국가이익의 구성과 전략 목표

수준	대외정책 목표	대상	대외정책 전략목표
지구적	지구적 강대국 (세계 운영의 책임 있는 파트너)	미국	- 편승과 균형을 결합한 기회주의적 실용주의 전략
지역적	전략적 통합의 파트너 (실용적 협력 파트너)	유럽	- 협력과 대립의 반응적 결합 전략 - 미국/유럽 및 서구/중구 균열구조 활용전략
	유라시아 강대국 (유라시아 질서의 절대/ 공동 지분자)	유라시아	- 신거대게임 강대국 세력균형 전략 - 실력에 기반한 영향력 강화전략
	지역강국으로서 영향력 통로 확보 및 강화 (지역적 이해당사자 지위 확보)	동북아 및 아태지역	- 인식적 소외자로부터 실천적 귀속자로서의 지위 강화전략 - 중재자, 협력 촉진자로서의 역할 강화전략
국내적	극동-시베리아 성장엔진 점화 (국토 균형발전과 영토통합성 보존)	극동· 시베리아 취약 고리	- 제도적 보완과 정치개혁 및 발전 - 동북아 지역 경제체제로의 편입 전략

략적(협력)동반자관계'에 대한 비판적 검토: 공유이익과 실천전략의 관점에서, 『한국과 국제정치』 제26권, 제1호(2010년 봄).

따라서 국제 공조가 필요한 지구적 이슈와 관련된 지역 사안들에 대해서 러시아는 미국과의 협조라는 큰 틀을 유지하는 동시에 자국 이해에 반하는 정책에 대해서는 여타 지전략 옵션들을 복합적으로 활용하여 그 영향력을 강화하는 입장을 취함으로써 대미관계에서 편승과 균형을 기회주의적으로 혼용하는 전략 기조를 유지해 오고 있다.¹⁴⁾

다음, **지역 국가**로서 러시아가 지니는 이익이다. 러시아는 유럽과 유라시아 그리고 아태지역에 걸친 광대한 영토 덕에 다양한 지역의 이슈와 연관된다. 그래서 지역 전략들 간 복합성과 상호연계성은 러시아 외교의 중요한 특징이다. 탈냉전기 러시아가 가장 심각한 영향력의 상실을 경험한 지역은 바로 동북아시아 지역이다. 반면 초기 러시아의 친서방정책의 편중을 시정하려는 노력이 가장 적극적으로 반영된 지역은 유라시아이다. 러시아가 전략적으로 가장 중시하고 있는 지역은 유라시아이기 때문이다. 러시아는 유라시아에서의 안정을 바탕으로 동향 및 서향 외교정책을 모색해 나갈으로써 지구적 행위자로서의 지위를 확보해 나갈 수 있다. 러시아는 푸틴 대통령 이후 유라시아에서의 강화된 영향력을 바탕으로 유럽과의 관계를 강화하였고 아시아에서의 영향력 회복도 꾀하였다.

하지만 동북아에서 러시아의 영향력 회복은 그렇게 쉬워 보이지 않는다. 러시아는 분명 영토의 2/3이상이 아시아에 속해 있지만, 아시아 국가로서의 대외정책을 진지하게 추진하기란 쉽지 않았다. 특히 탈냉전 이후 약화된 러시아를 정당한 이해당사자로 인정하는 데 동아시아 국가들은 인색했다. 이런 “지리적 귀속”과 “인식적 소외”의 불협화음은 결국 러시아의 유라시아 국가로서의 국가이익에 대해서도 중대한 손실을 입힐 수 있다. 따라서 유라시아를 기반으로 세계를 향해 뻗치는 러시아의 영향력의 두 축으로서 유럽과 동아시아는 적어도 지역 행위자로서 러시아의 이익구조에서

14) 따라서 북핵문제 관련된 러시아 정책을 중국과의 연합 및 북한 편들기 등으로만 이해하는 것은 온당치 못하다. 북한이 비확산원칙을 분명히 깨뜨리는 위협의 순간 러시아의 지구적 이익은 러시아로 하여금, 단호한 입장을 견지하게 할 것이다.

같은 수준의 중요성을 띠다고 볼 수 있다.

푸틴의 실용주의적 전방위외교는 아태지역, 특히 동북아에서의 영향력 회복을 꾀하여 왔으며, 동북아 및 한반도에서의 적절한 전략적 입지를 구축하려는 정책으로 나타났다. 이런 정책의 가장 현저한 모습은 중국과의 관계를 개선 및 강화하는 형태로 나타났으며, 러시아가 아시아에서의 입지를 중국을 통해 확보하는 조심스런 전략의 형태로 나타났다. 하지만 메드베데프는 한 연설에서 러시아의 동향성(東向性) 증대가 러시아 경제발전의 미래임을 확인하면서 아태지역으로의 진입이 매우 중요한 국가적 과제를 확인하였다. 메드베데프 정부의 동방정책은 푸틴의 ‘전방위외교 노선’을 계승하면서도 동향성과 서향성 사이의 모순은 존재하지 않으며, 특히 동방을 ‘레버리지’가 아니라 러시아 이익의 중요한 독자적 축으로 상정하고 있는 것으로 보인다. 푸틴 러시아는 유라시아에서의 독자적인 전략적 입지의 강화를 최우선하면서 서향과 동향의 정책을 펼치는 “유로-아시아” 정책을 지향하였다면, 메드베데프 러시아는 “유로대서양”과 “아시아태평양” 각각의 방향에 대한 독립적인 정책을 강화해 나가려는 것이다. 이런 관점에서 보면 최근 러시아의 대중국 접근이 과거와는 차별화된 전략적 의미를 지니는 것으로 해석하는 것이 가능할 것이다. 더구나 자국의 미래 성장엔진으로서 극동·시베리아의 발전을 중요한 국가적 과제로 설정하고 있는 메드베데프 정부에게 이를 성공적으로 완수하기 위해 동북아시아 국가들과의 협력은 필수조건이 된다.

끝으로, 러시아 국가이익의 **국내 정치·경제적 차원**이다. 러시아는 광활한 영토를 가진 탓에 국가의 균형발전이란 과제는 매우 중요하다. 하지만 러시아의 극동과 시베리아는 경제적 낙후성과 인구감소로 심각한 안보적 위기상황에 처해 있다. 이를 극복하기 위해서 러시아는 장기적인 자바이칼 발전계획을 입안하여 추진하여 왔다. 이 발전계획의 성패를 가늠할 중요한 요인 중의 하나가 바로 근린 지역, 특히 세계 3대 경제중심축의 하나인 동북아와 이 지방 사이에 경제적 통합이다. 푸틴 이후 러시아의 동북아 및 아태지역에 대한 외교적 비중이 보다 증대된 것은 바로 이런 국가경제 발전

을 위한 미래적 비전과 동방국가들과의 협력 필요성으로부터 시작되었는데, 러시아 지방개발부(Ministry of Regional Development)에서 새롭게 추진해 온 연방특별프로그램 초안이 2007년 3월에 발표되면서 극동의 우선 개발이 더욱 강조되었다. 문제는 푸틴 시기 한층 강조되기 시작한 이 동방 정책의 실천은 메드베데프 정부에게 넘겨졌다는 것이다. 이런 맥락에서 메드베데프 정부는 러시아의 자바이칼 지방, 특히 극동지방과 동북아 지역 사이의 긴밀한 교류를 위한 제도적 장치를 발전시키려 고민을 하고 있다. 동북아시아 지역과의 상호작용을 통해 성장·발전해 나가야 할 이 지방은 러시아 국가의 균형적 발전을 구성하는 중요한 축이며, 또한 중국의 이민 유입 등으로 제기되었던 안보적 위협을 극복하고 러시아 영토적 통합성을 완성하는 요충지이며, 나아가 러시아의 미래 성장을 견인해 나갈 새로운 성장엔진의 의미까지도 부여받고 있기 때문이다. 따라서 러시아의 미래발전과 포괄적 안보의 확보를 위해 동북아시아는 더욱 중요한 의미를 가지게 되었다.

2. 러시아 지역별 다자주의 전략

탈냉전 이후 러시아의 국제적 환경과 위협인식에 근거한 안보전략의 발전은 결국 역사적으로 반복되어 온 지리적 중간자로서의 자기인식에 근거한 전통적인 러시아의 안보개념의 기초를 계승하고 있기에 그 안보를 달성하는 수단으로서 다방향적(multi-vector) 안보정책을 위한 동맹 및 우방 정책을 추구하고 있다. 하지만 모든 지리적 방향에 대하여 동일한 가중치를 두고 전략을 짜기는 어렵다. 따라서 러시아의 안보전략에 따른 공간을 구획하여 보면 <표 2>에서 보는 바와 같이 네 개의 전략적 공간의 범주를 상정하고 있는 것으로 보인다.¹⁵⁾ 지구적 강대국이기를 원하는 러시아의 다

15) 러시아의 전략공간에 대한 논의는 다음을 참조. 신범식, “21세기 러시아의 동맹·우

〈표 2〉 러시아의 대외전략에 나타난 전략공간의 구도

명분의 전략공간	미 국		
	유럽		
실력의 전략공간	(우크라이나) (벨로루시)	유라시아 (I) 러시아 중앙아시아	동북아시아 (한반도)
	카프카스	인도 유라시아 (II) 중국	
보상의 전략공간	중동		아시아
가능성의 전략공간	아프리카	대양주	중남미

자주의 전략의 범위는 분명 전 세계적 수준에서 추진되고 있지만, 그 전략공간의 특성에 따라서 러시아의 다자주의 정책은 지역별로 그 실천에서 차이를 보이기 마련이다.

그 첫째는 “명분의 전략공간”으로 이 공간은 러시아가 세계의 강대국으로 당위적으로 참여해야 할 공간이며, 여기서 중요한 상대는 미국과 유럽이다. 러시아는 제정 러시아 이래로 지속적으로 세계의 강대국이었으며, 따라서 세계적 수준의 문제들을 풀어나가는 지구적 정치과정에서 이들 주요 파트너들과 함께 명분의 전략공간에서 자기의 목소리를 낼 권리와 의무를 가진다고 상정하는 것이다.

하지만 러시아의 전략을 구상하는 엘리트들에게는 미국이라는 수위국가의 전략을 견제하고 균형화하기 위해서 미국과 유럽 사이의 틈새를 파고드는 전략적 균열의 가능성이 이 명분의 전략공간에 존재한다는 의식이 있다.

방정책의 변화와 전망, 「NSP 워킹페이퍼」(동아시아연구원, 2009년 12월), http://www.eai.or.kr/data/bbs/kor_report/2010020118184677.pdf(검색일: 2010년 1월 31일).

따라서 러시아는 지속적으로 유럽 주요국과의 유대강화를 통해 미국과 유럽 사이의 틈새를 파고들거나 미국을 견제하려는 정책적 고려를 가지고 있기에 이 지점이야말로 러시아 대외정책의 대서방 지향성이 가지는 복합성이 드러나는 대목이다.

둘째는 “실력의 전략공간”으로서 유라시아이다. 유라시아는 현재 확정된 지리적 범주를 일컫기에는 아직 그 용어의 사용범위가 유동적이다. 하지만 일반적으로 유라시아는 발트 해(海) 연안국들을 제외한 탈소비에트 공간을 일컫는 범위로 흔히 사용된다. 바로 이 공간은 러시아가 전통적으로 배타적 영향력을 행사하여 온 전략공간이며, 러시아의 사활적 이해가 달렸던 공간이기도 하다. 소련 붕괴 이후 러시아는 이 공간에서 상당한 영향력의 후퇴를 경험할 수밖에 없었으며, 푸틴 정부 이후 이 지역에서의 영향력 회복을 위한 정책을 추진하여 상당한 성과를 거두고 있다.

하지만 유라시아라는 공간에 참여 내지 연관되어질 수밖에 없는 중국이나 인도 및 이란과 같은 다른 주요 행위자들과의 관계를 고려하면 유라시아의 개념이 다소 확대되어질 수밖에 없다. 다시 말하자면 러시아에게 있어서 실력으로 영향력을 발휘할 수 있는 “유라시아-I”의 공간은 가장 확실한 러시아 실력의 핵심적 전략공간이지만, 동시에 이 공간에 대해 중요한 이익을 지니고 있기에 역시 영향력의 확대를 피하고 있는 주변 강대국들과의 상호작용이 만들어 내는 “유라시아-II”라는 전략공간의 의미도 점차 그 중요성을 더해 가고 있다.

셋째는 “보상의 전략공간”으로서 중동과 아시아이다. 전통적으로 러시아는 유럽의 열강이 되기를 위해서 서쪽으로 관심을 가지다가 그 노력이 유럽의 거부와 견제로 좌절되거나 한계에 다다르게 되면 가장 먼저 중동과 아시아라는 공간으로부터 자신의 입지를 강화하기 위한 전략적 자산을 마련하려는 노력을 기울여 왔다. 그런 의미에서 중동과 아시아는 러시아의 대외정책에서 보상의 전략공간으로 작용해 왔다고 할 수 있다. 하지만 이 공간에서의 러시아의 동맹 내지 우방정책은 기본적으로 공세적 성격과 수세적 성격이 혼재하면서 복잡하고 불안정적인 양상을 보일 수밖에 없다.

푸틴 대통령 시기의 대(對)아시아정책에서는 보상의 공간으로서 아시아를 러시아의 발전을 위한 미래로 인식하려는 의식적인 변화가 관찰되며, 따라서 지구적 질서의 새로운 중심축으로 부상하는 아시아, 특히 동북아시아를 러시아 대외정책의 명분의 전략공간으로 인식하려는 변화도 나타나고 있다. 하지만 이 공간에서는 미국과 중국의 경쟁구도가 가지는 압도적 특성으로 인하여 러시아는 역내 이익당사자로서의 지위와 일정한 지분을 안정적으로 확보하는 제한적 목표를 추구하고 있다. 하지만 동북아 지역과는 달리 우크라이나로부터 카프카스에 이르는 지역에서는 소련/러시아의 압도적 영향력이 침식을 겪으면서 나타난 수세적 대응을 다시 공세적으로 전환하면서 훨씬 강경한 정책을 취하게 되었고 우크라이나 가스분쟁 및 그루지야전쟁과 같은 갈등적 상황이 강화되었다.

이처럼 같은 보상의 전략공간이라고 할지라도 그 지역에 따라 러시아의 동맹·우방정책의 현실은 차이를 보이는 것이 사실이며, 이 두 지역은 공통적으로 유럽 및 서방과의 관계에서 상실한 러시아의 권위나 영향력을 보상기제적 차원에서 회복하기 위한 제2열로서의 전략공간이라는 러시아 국가이익과 관련된 구조적 공통점을 가진다고 할 수 있다.

마지막으로는 “가능성의 전략공간”으로서 아프리카, 대양주, 중남미이다. 대양주의 경우 해양지리적 환경으로 인하여 전통적으로 러시아와 교류가 많지 않았던 지역으로 그 대외정책상의 관심의 증대가 급속하게 이루어질 수 있는 공간은 아니다. 하지만 아프리카와 중남미는 냉전시기 미·소 양진영의 중요한 세력 각축의 장이었으며, 근래에 러시아는 탈냉전과 함께 러시아의 친(親)서방외교를 일방적으로 강조했던 신중하지 못한 외교적 선택의 결과로 감수해야 했던 이들 가능성의 공간에서의 심각한 영향력의 상실을 만회하기 위하여 다양한 영향력의 통로를 회복하려는 적극적 노력을 시도하고 있다.

이와 같은 전략공간에 대한 인식을 바탕으로 러시아는 자국의 안보전략을 실천해 나가기 위하여 다양한 다자주의 정책 수단을 동원하고 있다.

우선, 러시아는 지구적 수준에서의 안보적 위협에 대응하기 위해서 미국

및 주요국들과 함께 WMD 확산방지와 환경문제해결 및 우주개발 등과 같은 분야에서 UN 등과 같은 국제기구는 물론 “글로벌한 기능적 다자주의”의 강화를 통한 협력을 적극적으로 추진하고 있다. 특히 푸틴 정부 이후 러시아는 에너지외교를 통한 러시아의 영향력 강화라는 소기의 성과를 거두면서 유럽이 주도하는 ‘에너지헌장 조약(Energy Charter Treaty)’의 비준을 거부하고 러시아의 에너지 자산을 활용한 영향력 확대를 양자적 및 지역적 차원에서 추구해 나가고 있다.¹⁶⁾ 나아가 최근 러시아는 OPEC에 비견되는 “가스수출국기구”로의 발전가능성을 지닌 가스수출국포럼(Gas Exporting Countries Forum)을 활성화시키기 위한 노력도 강화해 가고 있다.¹⁷⁾ 또한 보편적 다자주의와는 거리가 있지만, 경제발전의 전략적 입장이 유사한 새로운 세계경제 발전의 축으로 주목되고 있는 브릭스(BRICS) 국가들 간의 협력을 위한 네트워크도 강화하여 활용하려는 정책을 추진해 가고 있다.

물론 이러한 다자주의적 접근법과 달리 러시아가 최근 더욱 신경을 쓰고 있는 부분이 양자외교의 강화이다. 러시아는 특히 엘친 대통령 시기 유라시아에서의 심각한 영향력 상실의 원인을 탈소비에트 독립국들에 대한 러시아 양자외교의 실패에서 찾으면서 평등주의적 원칙과 실용성에 기초한 변화된 양자외교를 강화하기 위한 노력을 기울이게 되었다.¹⁸⁾ 러시아가 엘친 시기에 주도하였던 독립국가연합(CIS) 전체의 포괄적 통합노력은 큰 효과를 거두지 못한데다가 “지정학적 다원주의(geopolitical pluralism)” 등

16) 러시아의 에너지외교에 대한 자세한 논의는 다음을 참조. Adam N. Stulberg, *Well-Oiled Diplomacy: Strategic Manipulation and Russia's Energy Statecraft in Eurasia* (Albany: State University of New York Press, 2007).

17) “Страны-экспортеры газа создали свой вариант ОПЕК (Natural gas exporting countries create their own OPEC),” RBC(2008-12-23), at [http://top.rbc.ru/economics/23/12/2008/270661.shtml]; Vladimir Socor, “A Russian-led “OPEC for Gas”? Design, Implications, Countermeasures,” *Lithuanian Foreign Policy Review* 20 (2008), at [http://www.lfpr.lt/uploads/File/2008-20/Socor_ENG.pdf].

18) Игорь Иванов, *Новая российская дипломатия* (M.: ОЛІМА-ПРЕСС, 2001), с.109-110.

의 도전으로 인하여 독립국가연합(CIS)을 중심으로 하는 광역 유라시아의 포괄적 통합정책은 난관에 봉착하게 되었다. 이 목표를 러시아가 많은 양보의 가격을 치르면서까지 계속 추구할 가치가 있는가에 대한 회의(懷疑)가 지도부에 의하여 제기되었고, 실용적 양자관계를 강화하지는 요구가 점차 힘을 얻게 되었다.

러시아는 1997년을 전후해서부터 CIS 역내 국가들과의 양자적 관계를 강화함으로써 CIS의 원심적 경향을 희석시키면서 러시아의 이익을 확보하는 전술적 정책변화를 시도하였다. 이러한 양자관계의 강화는 역내 국가들로부터 대등한 양국관계의 강화라는 입장에서 환영을 받았고, 러시아의 실질적 이익을 보장하는데도 긍정적 역할을 하였다. 그리고 푸틴 정부는 이러한 개선된 양자관계들을 기반으로 하여 자발적 참여에 의해 이루어지는 새로운 통합의 축을 발전시키는 소지역주의적인 통합정책을 추구하였다. 즉 푸틴 이후 러시아 정부는 러시아-벨로루시의 국가연합 창설 및 개별 국가와의 선린우호관계를 강화하는 정책 등으로 표출되는 양자주의를 강화하였고, 이를 바탕으로 ‘유라시아경제공동체(EurAsEC)’를 강화하면서 동시에 ‘집단안보조약기구(CSTO)’를 확대하여 장기적으로는 광역 유라시아 통합의 기축(基軸)으로 발전될 수 있는 “소지역주의”를 강화시키고, 나아가 이러한 성과를 바탕으로 CIS 전체의 통합을 지속하는 “중층적 노력”을 추진하였다.¹⁹⁾

이런 양자관계의 강화를 위하여 러시아는 다양한 권력자원을 동원한다. 물론 러시아와 벨로루시 사이에 맺어진 국가연합 창설과 같은 다소 예외적인 상황을 제외하고는 러시아가 양자 군사적 안보를 제공하는 경우는 거의 찾아보기 힘들다. 도리어 러시아는 무기 및 에너지 판매와 같은 준(准)경성 권력자산(semi-hard power resource)을 적극적으로 활용하면서 양자관계의 영향력을 강화하고 있으며, 이외에도 색깔혁명 이후로는 서구적 자유민주주의와 자본주의적 체제와 차별적인 발전노선을 강조하면서 투자와 동반

19) 신범식, “푸틴 러시아의 근외정책: 중층적 전략의 실제,” 『국제지역연구』 14-4(2005).

되는 러시아의 국가자본주의적 모델을 정당화하는 방식으로 연성 권력자산을 활용하려는 정책개발에도 부심하고 있는 것으로 보인다.²⁰⁾

하지만 이러한 양자관계 강화정책은 자기 충족적 목표로서 추구되기보다 도리어 이를 바탕으로 소지역 내지 지역적 협력 체제를 구축하는 요소로서 활용되는 경향이 지배적이다. 이러한 양자관계 강화를 바탕으로 러시아는 지역별로 다양한 지역협력체의 구축을 통한 다자주의 정책을 강화해 가고 있다. 따라서 러시아의 다자주의 정책의 수단은 중층적 수준에서 상호 연관된 복합적인 목표를 추구하면서 추진되고 있는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

각 공간별로 나타나는 다자주의 협력 및 제도화 노력은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

우선, 러시아가 지구적 강대국을 지향하면서 나타나는 명분의 전략공간에서의 노력이다. 러시아는 자신의 지구적 수준의 강대국으로 인식될 수 있는 지구 무대에서 적극적으로 자신의 목소리를 내려고 하고 있다. 이 공간에서 러시아는 ‘국제관계의 민주화’라는 수사를 활용하고 있지만, 자신이 이미 확보한 지분을 포기하지 않으려는 강한 의지를 보여준다. 그래서 혹자는 러시아를 국제관계의 민주주의자라기보다는 ‘과두주의자’에 가깝다고 평가하기도 한다. 이 공간에서의 자신의 존재감 자체가 중요하다.²¹⁾ 하지만 이와 같은 지구적 강대국의 상대로서 미국과 유럽을 상대할 때 러시아는 상당한 취약점을 가지는 것도 사실이다. 다자주의의 이름으로 행해지는

20) 서구식 자유민주주의를 필요하지만 체제전환과 특수한 조건에서의 발전을 위해서는 불충분한 조건으로 파악하면서 러시아의 권력엘리트들은 “주권 민주주의(sovereign democracy)”와 “주권 경제(sovereign economy)”에 입각한 새로운 국가건설 및 발전 모델을 제시하고 있다. Виталий Третьяков, “Суверенная демократия о политической философии В. Путина,” *Российская газета* (2006-04-28), Владислав Сурков, “Суверенитет – это политический синоним конкретности,” *Московские новости* (2006-03-03).

21) “Presence, if not effectiveness or accomplishment of foreign policy objectives, is the primary aim.”

내정간섭과 관련되는 이슈에 대해서는 상당히 반발하는 편이다. 인도주의적 개입에 대해서 러시아가 상당히 소극적인 이유는 이렇게 설명된다. 따라서 이 명분의 공간에서 시도되는 다자주의 무대에서의 러시아의 의제 설정 능력은 높지 못한 편이다.

하지만 전통적인 지구적 다자주의로서 UN에 대한 러시아의 원칙주의적 강조는 매우 선명하다. 이는 러시아가 UN을 강조함으로써 미국 중심의 국제질서를 견제하려는 많은 경우에 더욱 뚜렷이 나타난다. 러시아는 UN 헌장에 기초하고 절차적 정당성을 확보한 국제적 협력에 대해서는 특별히 반대하지 않는 모습을 보여 왔다. 또한 러시아는 G8 무대도 적극적으로 활용하려고 한다. 하지만 G8의 구조가 경제적으로 G7 사이의 논의가 진행되고, 안보적 차원에서 G8 논의 기제가 작용하는 이중적 성격을 띠기에 이를 통한 러시아의 영향력 행사에는 한계가 따르기 마련이다. 하지만 지구적 안보의제에 대하여 러시아는 이 통로를 적절히 활용하기 위한 노력을 기울이고 있다.

명분의 전략공간에서 러시아에게 가장 중요한 지역의 의미를 지니는 유럽과 관련해서 러시아는 NATO보다는, 미국이 배제된 유럽안보협력기구(OSCE)와의 협력기제를 발전시키는 데 더 높은 선호를 가지고 있다. 하지만 유럽연합의 통합 프로세스의 진전과 미국이 주도하는 NATO의 유럽 안보에서의 결정적 영향력은 러시아의 이러한 희망을 무색하게 하고 있다. 따라서 러시아는 'NATO+러시아' 위원회를 통해 유럽지역에서 러시아의 발언권을 최소한으로 유지하면서 유럽에 대한 자신의 이익을 끊임없이 전파하는 다자주의 접근 전략을 유지하고 있다.

그러나 러시아의 실질적 영향력은 에너지를 수단으로 활용하여 유럽 각 국가와의 양자적 협력을 강화하는 방식으로 확보되고 있다. 이와 같은 상황에서 러시아는 유럽에 대한 자신의 에너지, 특히 천연가스 공급의 독점적 지위를 유지하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 따라서 현재 진행되고 있는 나부코가스관과 사우스스트림가스관의 경쟁과 그 해결과정은 이러한 러시아의 전략이 어디까지 성공할 수 있을 것인가를 가늠하는 중요한

지표가 될 것이다. 또한 에너지 수단의 활용 가능성을 높이기 위하여 최근 러시아는 ‘가스수출국 포럼(GECF)’의 제도화에 주도적으로 나서고 있는데,²²⁾ 이러한 러시아의 노력은 경제적 이익을 극대화하기 위한 수단이라는 측면 이외에도 러시아의 지구적 강대국 위상을 강화하는 수단으로서의 성격도 내포하는 것으로 이해되는 것이 타당하다.

그렇지만 명분의 공간에서 러시아가 큰 이견 없이 영향력을 발휘하는 무대는 역시 핵과 관련된 비확산 체제와 같은 분야이다. 1991년 미국과 러시아 사이에 조인되어 전략무기감축협정(START-1)은 그 15년간의 실효 기간을 다하고 2009년 12월 5일에 만료되었다. 하지만 다행히 오바마 대통령 취임 이후 미국과 러시아의 협력구도가 복원됨에 따라 이를 대체하게 될 새로운 START가 2010년 4월 8일에 조인되었다.²³⁾ 물론 이 조약은 여러 한계를 노정하고 있으며, 또한 비준절차를 남기고 있는 것이 사실이지만, 분명한 것은 이 “new START”가 지구적 비확산체제를 계속 존속시키는 중요한 축으로 작용하고 있다는 점이다. 전략무기의 감축협정의 체결은 지구적 비확산체제에 여러 가지 긍정적 영향을 미칠 것으로 보이는데, 이는 여타 핵보유국들에 대한 좋은 선례를 제공하여 지구적 핵감축 협상의 장을 새롭게 형성하고 핵무기 보유국들의 비핵화문제를 해결하는 데 좋은 경험을 제공하는 등 지구적 비확산체제를 강화하는 데 기여할 것이기 때문이다.²⁴⁾

이런 영향은 2010년 5월 28일 NPT 검토회의(Review Conference)에서 참가국들이 만장일치로 최종 문건을 채택한 데서도 잘 나타난다. 이 문

22) “가스 OPEC 결성, 가스 무기화 우려,” 『한국경제신문』(2008.12.25); 가스수출국포럼에 대한 전망으로는 “OPEC이 될 수 없는 가스수출국포럼,” 『아시아경제』(2010. 4.26).

23) 이에 따르면 양국은 1,550기의 핵탄두를 감축하고(이는 START-1보다 75%, SORT보다 30% 낮은 수준이다), 추가적으로 700기의 기배치된 대륙간탄도탄(ICBM), 잠수함발진탄도탄(SLBM) 및 핵전력 중폭격기를 감축하고, 800기의 배치 및 비배치된 ICBM발사체, SLBM발사체, 그리고 핵전력 중폭격기를 감축하는 내용을 담고 있다.

24) Alexander Nikitin, “Nuclear Disarmament in a Non-Proliferation Context: A Russian Perspective,” *Strategic Analysis*, Vol.34, No.2(March 2010), pp.205-6.

건에는 NPT 체제의 3대 축인 비확산, 핵감축, 핵에너지의 평화적 이용을 지속하기 위하여 회원국들이 구체적이며 측정 가능한 조치들을 수용하도록 촉구하는 조항들이 새롭게 명시되었다.²⁵⁾ 2005년 NPT 검토회의와 비교해 볼 때, 2010년 NPT 검토회의의 성과는 미국과 러시아 사이의 성공적인 전략무기감축조약의 조인에 의해 조성된 긍정적인 비확산 분위기에 힘입은 바 크다고 할 수 있을 것이다.

그렇지만 이런 성과들에도 불구하고 러시아의 비확산정책은 러시아의 전략적 이익에 기초한 계산과 늘 연계되어 있음이 분명하다. 가령, 미-러 간 전략무기감축협정의 협상 과정에서 러시아는 이 조약을 미국의 지구적 미사일방어체계를 종식시키는 조치들과 연계시키려는 노력을 시도한 점은 러시아의 이런 고민을 보여준다.²⁶⁾ 그리고 러시아가 이란에 대한 제재 및 징벌 조치에 대하여 보이는 유보적 내지 미온적 태도는 러시아의 지구적 지위로부터 오는 이익과 더불어 지역적 수준에서 계산되는 정치 및 경제적 이익이 상호 충돌하는 딜레마로부터 완전히 벗어나지는 못하고 있음을 잘 보여준다.²⁷⁾

결국, 메드베데프 시기 비확산 정책은 푸틴 시기 그것과 비교하여 분명한 변화를 보이고 있는 것이 사실이지만, 지구적 수준의 비확산체제에서의 리더십 회복과 지역적 수준에서 정치적 및 경제적 이익의 확대 사이에서 어느 한 쪽도 놓치지 않고 균형을 잡기 위한 노력의 형태로 실천되고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 하지만 분명한 점은 러시아가 이전 푸틴 대통령

25) Eben Harrell, "A Surprising Consensus on Nuclear Nonproliferation," *Time* (June 2, 2010), <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1993339,00.html>(검색일: 2010년 6월 21일).

26) Robert Smigielski, "U.S.-Russian Negotiations on START I Replacement," *Military Bulletin*, No.32(June 2009), pp.63-4.

27) Cole Harvey and Richard Sabatani, "Russia's Lukewarm Support for International Sanctions against Iran: History and Motivations," CNS Issue Brief (April 15, 2010), http://www.nti.org/e_research/e3_russia_lukewarm_sanctions_against_iran.html(검색일: 2010년 6월 20일).

시기에 보여준 지역 정책에 좀 더 방점을 두었던 정책지향이 메드베데프 대통령 시기에 들어서는 점차 지구적 정책에 대한 비중을 높이는 방향으로 전환되었다는 사실이다.²⁸⁾ 이는 러시아가 근외지역 내지 구소련 지역에서 의 확실한 자기기반을 다지는 데 진력하면서 유라시아에 집중했던 정책으로부터 점차 유럽과 서방 그리고 아태지역에 대한 이익의 발굴과 실현에 좀 더 다양한 관심을 가지고 구체적인 이익 확충을 위한 노력을 더 강화해 갈 것이라는 전망을 가능하게 해 준다. 그리고 러시아가 좀 더 광범위한 통합구조나 국제기구에서 지도적 역할을 감당하려는 노력을 강화해 가게 될 것이라는 전망도 강화해 준다.

다음은 러시아의 ‘사활적 이해’가 걸린 공간으로서의 유라시아이다. 이 지역이 러시아에게 중요한 이유는 유라시아 지역에서 러시아는 자신의 영향력을 유지하고 예전의 강대국 지위를 확보하는 데 있어 추동력을 얻는 데 있어서 가장 기본이 되는 공간이기 때문이다. 러시아는 이 지역에서 외부의 군사적 다자기구의 진출을 막는 데 가장 중요한 전략적 목표를 두고 있다. 따라서 러시아는 역내에서 러시아 주도의 군사적 다자기구인 집단안보조약기구(CSTO)를 발전시키는 한편, 에너지 자원을 중심으로 역내 경제적 협력을 강화해 나가는 전략을 추구하고 있다.

이 지역에서 러시아 다자주의는 다분히 수세적이고 반응적 성격으로 시작되었다. 하지만 푸틴 대통령 이후 러시아의 실용주의에 입각한 중층적 복합전략은 성과를 거두면서 유라시아에서 러시아가 주도하는 다자주의 협력체를 제도화하는 데 성공하게 된다. 그리고 9·11 이후 테러와의 전쟁으로 유라시아에 진출한 미군 기지를 몰아내거나 약화시키는 데 이러한 다자주의 협력체가 중요한 역할을 하게 된다.

유라시아의 대표적인 안보기구로서 집단안보조약기구(CSTO)는 러시아,

28) A. И. Никитин, “Стратегическое сотрудничество между Россией и Кореей: потенциал и перспективы,” 한국외대 러시아연구소 국제학술회의, “한·러 전략적 협력 동반자관계의 조건과 과제: 러시아의 시각” (2010년 10월 7일, 한국외대 애경홀) 논문집, pp.13-14.

아르메니아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 아제르바이잔, 그루지야, 벨라루스 등이 1992년 서명하고 1994년 발효된 집단안보조약에서 발전한 것으로, 2005년을 전후하여 유라시아 지역에서 진행된 색깔혁명에 러시아가 적극적으로 대응하기 시작하면서 이 기구의 중요성이 커지고 있다. 러시아는 구체적인 다극적 세계질서를 구성하는 유라시아 지역안보질서를 구축하는 차원에서 집단안보조약기구의 역할을 강화하였고, 이 안보공동체가 실질적 역할을 수행할 수 있도록 하기 위하여 집단안보조약기구의 신속대응군을 창설하였다.²⁹⁾

최근 많은 주목을 받고 있는 상하이협력기구(SCO) 역시 회원국 확대 문제가 어떤 식으로 해결될 것인지를 중심으로 좀 더 지켜볼 필요가 있다. 물론 다른 다자기구와 달리 회원국의 정치적 문제에 관심을 갖지 않는 상하이협력기구의 특성에도 불구하고 자칫 이 조직이 유라시아 반미연대로 발전될 것인지에 대한 우려는 사라지지 않고 있다. 그러나 상하이협력기구의 미래를 꼭 배타적 다자기구라고 한정시킬 필요는 없다. 상하이협력기구는 상하이 5개국 간에 수년간 지속된 국경획정 회담이 정기적 협력회의로 발전하면서 주로 테러문제에 대한 협력을 논의하였으며, 나아가 극단주의 및 분리주의에 대한 대응과 마약문제 등의 비전통적 안보문제에 대한 지역적 협력을 추구하게 되었다. 더불어 회원국들 간의 적극적 경제협력을 강화해 나감으로써 러시아와 중국 그리고 중앙아시아 국가들의 무역량이 현저히 증가하였으며 다양한 분야에서의 투자와 협력 역시 증가되는 모습이 보이면서 포괄적 지역협력기구로 발전해 나가고 있다.

전반적으로 이 지역에서 러시아가 지닌 제도적 권력은 러시아의 지구적 차원의 제도적 권력과 비교해볼 때 상대적으로 강하다. 이곳에서 나타나는 양태는 ‘다자주의’ 라기보다는 ‘패권적 양자주의’가 더 강하게 드러난다는 지적도 있다. 이 패권적 양자주의 역시 제도적 권력이라기보다는 구소련 시기 엘리트 간의 유대, 비공식적 로비, 첩보 행위에 의존하는 경우가 많아,

29) “러시아판 나토, CSTO 신속대응군 첫 훈련,” 『연합뉴스』(2009년 10월 16일).

이 다자주의가 중장기적으로 어떤 모습으로 나아갈지 예측하기는 쉽지 않다. 하지만 이 실력의 공간에서 러시아는 양자주의뿐 아니라 다양한 수준의 다자주의협력을 제도화함으로써 자국의 핵심적 전략공간을 관리하는 데 성공하고 있는 것으로 보인다.

다음은 보상의 전략공간이다. 실력의 전략공간이 러시아가 자신의 사활을 걸고 지켜야 하는 공간이라면, 보상의 전략공간은 실력의 전략공간에서 유지 및 강화되고 있는 자신의 힘이 얼마나 확장될 수 있는지를 시험해볼 수 있는 일종의 ‘리트머스 시험지’와 같은 공간이다. 동북아 지역과 중동 지역은 미국의 패권이 가장 크게 도전을 받고 있는 지역이기도 하며, 러시아는 이 지역에 대한 영향력을 회복하기 위한 기회를 전략적으로 노리고 있다.

중동 지역에서 러시아는 여러 지역문제의 ‘해결사’를 자처함으로써 자신의 지구적 행위자로서의 위신을 세우고자 한다. 러시아의 대한반도 전략과 유사하다는 점에서, 우리는 러시아의 대중동정책을 눈여겨 볼 필요가 있다.

중동 지역과 관련하여 러시아는 팔레스타인 중동평화 4자회담(Quartet)에 UN, 유럽연합, 미국과 함께 참여함으로써 팔레스타인과 이스라엘 사이의 대화를 도출해내는 데 기여하고 있다. 초기에 러시아는 단순히 의례적으로 중동평화 4자회담에 참여해왔다. 2000년대 후반 러시아는 경제력의 회복을 통해, 시리아에 대한 부채탕감 및 대공 무기 판매 등으로 관계를 호전시켜 나감으로써 서서히 중동에서의 영향력을 행사하기 시작했다. 중동평화 Quartet에 참여하는 러시아의 영향력 증가를 이스라엘은 별로 내켜하지 않았지만, 팔레스타인 정부 측에서는 역사적 악감정이 없는 러시아가 ‘공정한 중개자’의 역할을 해줄 것을 기대하고 있다. 당시 Quartet 협상에 참여했던 푸틴 대통령은 중동평화와 관련 당사국들이 모스크바에서 모여 회의를 개최할 것을 제안하기도 했으나, 미국이 이에 대한 거부 의사를 표명함으로써 그 제안은 무위로 돌아갔다. 러시아는 팔레스타인 자치정부에 헬리콥터를 지원하는 등, 팔레스타인 독립국가에 대한 지지를 변함없이 표현

하고 있으며,³⁰⁾ 이와 같은 정치적 의사표명을 통해 중동평화의 해결사로서의 자신의 이미지를 만들어나가고 있다.

러시아는 팔레스타인 문제뿐만 아니라 중동 지역의 강대국이라고 할 수 있는 이란과의 관계에서도 상당한 영향력을 확보하고 있다. 러시아는 이란 핵 문제에 있어 매우 중요한 행위자이다. 이란에 제공되는 핵 기술이 러시아로부터 제공된 것이기 때문이다. 러시아는 1차 북핵 위기의 경험 속에서 굳이 자신의 카드를 먼저 내버릴 필요는 없다는 사실을 깨달았고, 이란 핵 문제 해결에 있어서도, 일방적인 국제규범의 적용보다는, 평화적 핵 이용은 주권국가의 재량임을 강조하고 있다. 이란 핵 문제를 해결하는 방식에 있어서도 러시아는 일방적인 제재의 방식보다는 북핵 문제와 마찬가지로, 정치적 외교적 해결을 중요시하고 있다. 러시아는 ‘P5+1(유엔 안보리 상임이사국 5개국+독일)’이라는 6자회담과 비슷한 형식의 프로세스를 통해 이란 핵문제 해결에 참여하고 있다. 러시아는 러시아, 이란과 인도를 연결하는 가스관 사업을 통해서, 이란의 국력 상승과 국제질서로의 편입을 통해 이란 핵문제를 해결하고자 한다.

또한 러시아는 타타르스탄을 포함한 국내 여러 공화국에 무슬림 인구가 상당히 많이 거주하고 있기에 이슬람회의기구 및 아랍연맹의 옵서버로 참여하고 있으며, 이는 러시아의 중동지역에 대한 영향력의 통로로 작용할 수 있다. 이런 다자적 대화 틀을 통해 러시아는 아프가니스탄 및 이라크 전쟁과 관련해서도 폭력의 종식과 국가적 화해 그리고 국가건설 및 경제회복을 통한 정치적 안정화를 추구하고 있다. 최근에 러시아는 세계대테러포럼(Global Counter-Terrorism Forum)이라는 새로운 다자 협의체에 참여하면서, 지구적 차원의 테러리즘 근절 노력에 참여하면서 동시에 지역적으로 중동·아프리카 지역의 안정에 기여하고자 하는 노력을 경주하고 있다.³¹⁾

30) “러시아, 팔 유엔 정회원국 지위 획득 지지,” 『연합뉴스』(2011년 9월 24일).

31) “주요 30개국 포함하는 테러 포럼 출범,” 『연합뉴스』(2011년 9월 22일).

다음은 가능성의 전략공간이다. 푸틴 대통령 이후 대외정치적 영향력의 확대를 꾀해온 러시아는 점차 가능성의 전략공간에서의 관계발전을 모색함으로써 국익증진의 새로운 미래적 자산을 확충하고 지구적 행위자로서의 면모를 보강해 나갈 수 있을 것이다.

아프리카 지역과 관련해서는 다자와 양자 수준에서 다방면의 협력관계를 구축하려 하고 있으며, G8 대화 및 협력의 틀 안에서 지구적 정책의 대상으로서 아프리카에 대한 관심을 증대시키고 있으며. 아프리카연합(African Union) 및 하부지역기구들과의 정치적 대화를 발전시키고자 하며, 아프리카 대륙에서 진행 중인 경제 프로젝트에 관여하고 있다.

남미에서는 브라질과의 전략적 동반자관계를 발전시킴으로써 미국에 대한 대응의 자산을 확충해 가고 있으며, 아르헨티나, 멕시코, 쿠바, 베네수엘라 및 기타 라틴 아메리카와 카리브해 지역 국가들과 정치·경제적 협력을 확대해 가고 있다.

특히 흥미로운 점은 러시아의 중남미 공략이 최근 강화되고 있다는 점이다. 첫째로, 미국 본토에 가까운 카리브해의 니카라과·베네수엘라·쿠바에 대한 관계를 강화하고 있다. 베네수엘라에 핵추진 순양함 ‘포트르대제’와 구축함 ‘차바네편’ 등 전함 5척을 파견하여 2008년 11월에 연합훈련을 시행한바 있다. 그리고 쿠바와는 미국 전역에 대한 감시가 가능한 루르데스 레이더기지의 재사용방안을 추진하면서 그 대가로 경제적 지원의 제공을 제안하고 있다. 둘째로, 볼리비아와 파라과이 등 좌파 정권과의 반미연대를 강화하는 정책을 추진하고 있다. 셋째로, 친미 성향에서 탈피하고 있는 브라질·아르헨티나 등과의 관계를 강화해 가고 있다. 이 같은 러시아의 중남미 공략정책은 마치 러시아가 지중해에 대한 영향력의 확대를 위하여 리비아 해군기지의 설치를 추진하고 있는 것과 일맥상통하는 궤를 보이면서, 과거 소련이 범세계적 행위자로서 향유하던 영향력의 거점들을 점진적으로 회복하려는 동맹·우방정책을 조심스럽게 타진하고 있는 것으로 해석될 수 있다. 그 성패의 관건은 이런 영향력의 외연적 확장을 지향하는 다자주의 정책을 뒷받침해 줄 수 있는 러시아의 경제적 능력이 얼마나 확충되어 갈

것인가에 달려 있다. 러시아는 이러한 한계를 인식하며 BRICs의 틀을 활용하면서 아프리카와 중남미에 대한 영향력 확대를 꾀하고 있다.

3. 러시아 다자주의의 특징

이상의 논의들을 중심으로 러시아 외교에 투영되고 있는 다자주의의 특징을 정리해 보면 다음과 같다.³²⁾

첫째, 지구적 차원에서 러시아는 강대국 클럽에서 영향력을 행사하거나, 그 클럽에 소속되어 강대국과 협력하고자 하는 분명한 욕구를 가진다. 러시아는 자신이 지구적 세력구도를 구성하는 하나의 축으로 배제되지 않는 한, 강대국 클럽 중심의 세계질서에는 반대하지 않을 것이다. 러시아의 외교안보 문서에서 강조되고 있는 수사적인 국제질서의 다극화 논의와는 달리, 러시아가 꿈꾸는 세계질서는 민주주의적인 국제사회적 모습이라기보다는 몇몇 강대국들이 주도하는 다중심주의의 모습에 가까워 보인다. 안보리 상임이사국으로서 러시아는 국제평화와 안보 문제에 있어서 UN의 우선성을 항상 언급하고 있다. 러시아는 자신의 지위가 보장되어 있는 UN 안보리 상임이사국 5개국이나 G8을 자국에게 가장 이상적인 지구 거버넌스라고 보고 있으며, 거버넌스의 중심이 G8을 넘어 G20으로 확장, 변모해나가는 것을 그다지 내켜하지 않는 것으로 보인다.

둘째, 지역적 차원에서는 다자주의적 노력을 통한 잃어버린 영향력에 대한 보상을 기대하고 있다. 1차 북핵위기는 러시아 다자주의에 있어 매우 중요한 전환점이었다. 러시아는 1차 북핵위기 당시 북한과의 양자적 합의를 무시하고 국제법에 따른 대북 제재에 동참하였다. 하지만 그 결과는 참담했다. 러시아는 북핵 문제를 다루는 4자회담에도 참석하지 못하고, 대북

32) Elana Wilson Rowe and Stina Torhesen (eds.), *The Multilateral Dimension in Russian Foreign Policy* (London: Routledge, 2009), pp.8-20.

레버리지마저 잃게 된 것이다. 경수로 협상에도 결국 배제 당하였다. 이 경험은 이후 러시아가 큰 틀에서 다자적 협력 틀에 참여하지만, 특별한 보상 없이 자신의 이익을 먼저 포기하지 않게 되는 중요한 계기가 되었다. 이런 이유로 이란 핵 문제를 해결하는 데 있어서 러시아는 절대로 국제규범을 이유로 자국 이익을 먼저 포기하지 않을 것으로 보인다.

셋째, 러시아는 가능하다면, 양자주의를 기반으로 하는 다자주의 협력을 추구한다. 러시아의 다자주의는 이론상의 다자주의와는 거리가 있어 보인다. 자세히 들여다볼수록, 러시아의 다자주의는 러시아의 양자외교와의 묶음 속에서만 작동하는 것으로 비쳐진다. EU와 러시아 관계에 있어서도 러시아는 EU와의 협상무대에 참여하되 주된 상대자로 프랑스와 독일을 선택하는 경우가 많다. 특히 협상력에서 우위가 있는 에너지 문제에 있어서도 EU 회원국 간의 분열을 통해 협상력의 증진을 꾀하는 경우가 자주 관찰된다. 그래서 EU는 이런 러시아의 전략에 대응하기 위해 개별 회원국이 아닌 EU 차원의 에너지 전략을 마련하기 위해 고심하고 있는 것이다.

넷째, 러시아는 국제무대에서 의제설정능력이 그다지 높지 못하다. 그 이유는 러시아가 스스로 주도하는 다자주의 자체의 경험이 별로 없기도 하지만, 이를 현실화하는 데 소요되는 비용을 감당할 의지와 능력의 부재에서 기인하는 바가 크다. 이러한 상황 속에서 러시아의 다자주의 참여는 무조건적이라기보다는 자신이 유리할 수 있는 분야에 대한 '선별적'으로 나타나는 경우가 많다.

다섯째, 가치나 규범, 특히 서구적 자유와 인권의 확산에 대해서는 매우 경계하며, 다자주의적 제도를 통해 러시아 국내문제에 개입하는 것에 대한 신경질적 반응을 자주 드러낸다. 이와 더불어 러시아는 소련의 유산으로 말미암아 선이후난(先易後難)의 원칙을 쫓아 안보 분야 협력보다는 상대적으로 합의하기 쉬운 경제 분야부터 협력을 시작하는 방식을 선호한다.

여섯째, 적어도 탈공산주의 유라시아 지역에서 러시아가 통제하지 못하는 다자기구가 출현하는 것을 철저히 배격하고자 한다. 나토-러시아 위원회에 러시아가 참여하는 것이 그 대표적 예이다. 나토-러시아 위원회에 러시

아가 참여하는 것은 나토의 동진을 막기 위한 일종의 방어적인 차원의 정책으로 이해하는 것이 타당해 보인다. 특히 군사·정치적 기구들이 구소련권으로 진출하는 것에 대한 굉장한 경계심을 보이고 있다.

러시아의 지역별 다자주의 전략을 정리해 보면, <표 3>에 드러난 바와 같이 지역별로 협력대상이 달라짐에 따라서 그 목표와 추진방향 그리고 전략이 달리 나타나고 있음을 알 수 있다. 그런데 여기서 한 가지 주목할 점은 러시아가 다자주의적 협력에 접근하는 태도가 주도적인가, 협력적인가, 아니면 방어적인가를 가르는 기준이 지역 정치의 세력망 구도와 연관되어

<표 3> 러시아의 지역별 다자주의 정책

구분	유럽	유라시아 I	유라시아 II	아시아
협력 대상	유럽 (서방)	유라시아 (구소련지역)	이란-인도-중국 (광역유라시아)	아시아
기본 방향	<ul style="list-style-type: none"> 양자주의에 무게를 둔 (다자+1)체제의 경제·안보 협력의 모색 	<ul style="list-style-type: none"> 양자주의, 소지역주의, 다자주의를 동시에 활용하는 중층적 접근을 통한 주도 	<ul style="list-style-type: none"> 중-러 양두체제에 의한 조건적 협력으로부터 모스크바-테헤란-델리-베이징 협력 축 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 동아시아 지역 국 가로서의 입지 확보 및 영향력 확대 극동·시베리아의 아시아경제권 편입
변화 조건	<ul style="list-style-type: none"> 미-유럽 관계의 추이 	<ul style="list-style-type: none"> 구소련국가들의 민주화 신거대게임의 전개 구소련국가들의 대러 입장 	<ul style="list-style-type: none"> 신거대게임의 전개 중국의 부상과 팽창 중-미의 세력전이 정도 	<ul style="list-style-type: none"> 러시아의 다자주의를 향한 새로운 시도의 성취 정도 북핵위기 등 한반도 사태
전략	선택적 협력형 (반응적 대응)	배타적 주도형 (확고한 영향력 기반 강화)	협력적 주도형 (타협적 영향력 기반 강화)	기회주의적 약진 (단계적 영향력 확대)
중심축	NATO+Russia OSCE	EurAsEC CSTO	러·중·인 3각 전략협력 SCO	6자회담, EAS, ARF, APEC, ASEM

있다는 점이다. 세력의 균형적 관계와 에너지 영향력의 통로를 가진 유럽에 대해서는 균형점을 찾기 위한 반응적 대응의 양태를 띠는 다자주의 전략이 위주가 되고, 자국의 안정적 세력기반을 구축하려는 유라시아에서는 배타적으로 주도하는 다자주의 전략이 위주가 된다. 좋은 대조이다. 하지만 우리가 관심을 가지는 아시아 지역과 관련된 다자주의는 조금 더 복잡하다. 우선 중국 및 인도와 맞닥뜨리는 광역 유라시아에서 러시아의 다자주의 전략은 협력형과 주도형이 복합적으로 나타나고 있다. 또한 아시아에서의 다자주의 전략은 기회주의적 약진을 통하여 영향력의 점진적 확대를 지향하지만, 최근 들어서 더욱 적극적인 성격이 강화되고 있다. 이러한 변화의 배경은 무엇일까?

IV. 러시아의 대(對)동북아 다자주의 전략

러시아의 아시아 안보에 대한 포괄적 접근은 비교적 역사가 깊다. 고르바초프는 1986년에 이미 아시아관 헬싱키 회담이라고 할 수 있는 ‘전아시아 포럼’을 1988년 크라스노야르스크 선언을 통해 ‘전아시아안보협력회의’를 그리고 1990년 9월에는 아태지역 외무장관으로 구성된 ‘범아시아 포럼’을 개최할 것을 주장했다. 그리고 1990년 12월에는 헬싱키프로세스에 따라 유럽에서 설립된 해상안보센터와 갈등예방센터와 같은 기구를 아태지역에도 설립하고 아시아 지역의 갈등조정을 위해 ‘아시아안보협력기구’를 창설하자고 제안하였으며, 1991년 1월에는 러시아의 외교정책에서 최초로 아태지역 문제를 협의하기 위한 다자간 대화채널의 성격을 갖는 5자 회담을 제안하기도 했다.³³⁾ 이들 구상에 담긴 내용은 다양한 안보 관련

33) 양승합, “러시아의 아태지역 다자안보 협력체제 정책,” 『지역연구논총』 5집(1993).

조치들, 즉 신뢰구축 조치, 아태지역의 평화와 안정을 위한 아태지역과 인도양 지역에서의 핵무기 사용금지, 비핵 3원칙 준수, 아시아 핵비보유국의 핵확산금지조약 참여와 한반도 및 남태평양의 비핵지대화, 군사행동 수준 동결, 우주군사화 계획 불참, 외국군 철수, 파괴적이고 반정부적인 외부 무장 테러집단의 지원 거부 등이 주된 의제였다.

이러한 고르바초프의 구상은 아시아 국가들의 적극적 호응을 얻지 못하였다. 아프가니스탄, 캄보디아, 중-소 갈등, 일-소 갈등, 아세안-인도차이나 문제 등이 소련 외교의 장애가 되었다. 그리고 이후 동북아 다자안보협력은 신생 러시아 연방의 과제로 남게 되었다.

1992년 옐친은 방한 중 국회연설에서 아태지역의 다자안보를 위한 원칙으로 핵무기 및 대량살상무기의 확산 금지, 안전보장을 위한 정치적 방법의 우선, 핵실험 금지, 전술적 전략적 핵무기와 화학무기의 폐기, 합리적 충분성 수준까지의 군사력 감축 및 군비 삭감을 제시하였다. 아태지역 갈등상황해결센터, 지역전략연구센터의 창설을 제안하였지만, 별다른 성과는 아직까지 없다. 하지만 옐친의 구상은 아시아 다자주의 의제를 아시아 문제에만 국한시켰다는 점에서 고르바초프의 다자주의 구상과 차이를 보인다.

한반도 관련 1차 북핵위기 시에 러시아는 8자회담과 10자회담과 같은 포괄적 논의구조를 제안하였으며, 그 이외에도 5자 하부지역체제, 7자회담, 5+5협의체와 같은 다양한 구상들을 제안한 바 있다. 비록 러시아는 동북아 무대에서 다자주의 틀을 적극적으로 주장하고 있으나, 동북아시아에 다자협력 기제가 발달하기 어렵다는 점은 초기부터 인식하고 있었던 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 당위의 수사 차원에서 러시아는 자신의 존재감을 드러내기 위하여 이런 제안들을 해 온 것으로 보인다.

하지만 러시아는 미국의 영향력이 절대적이었던, 그리고 이제 중국의 영향력이 급속히 팽창하고 있는 아시아 지역에서 자신의 주도로 다자기구를 창설하는 모험적 외교를 시도하기보다는 기존에 설립된 다자기구에 선별적이며 반응적으로 참여하는 모습을 보이고 있다. 하지만 기본적으로 다자주의 무대에서 발언권을 얻기 위해 양자적 접근과 결합된 다자주의 전략을

선호하는 면모는 아시아 지역에서도 비슷하게 나타나고 있다.

요컨대, 동북아시아의 러시아 다자외교는 수사적으로는 적극적이지만, 뚜렷한 실속과 치밀한 계획을 가지고 있는 것은 아닌 것으로 보인다. 그러나 동북아시아의 영향력을 회복하고 싶어 하는 러시아가 다자주의에 관심이 있는 것은 분명하므로, 한국 외교의 영역에서 함께 만들어어나갈 수 있는 여지가 있는 것은 분명하다. 많은 다른 다자기구들과에서와 마찬가지로 러시아는 동북아 다자주의 틀에서 자신이 '배제' 되는 것을 매우 두려워하고 있음에 분명하다. 러시아는 2차 북핵위기의 해결 프로세스로서 6자회담에 참여하게 된 것을 러시아의 아시아외교에서 거둔 중요한 성과로 평가하고 있다. 그래서 기본적으로 러시아는 탈냉전기 동아시아에서 진행되고 있는 여러 다자협력기구에 적극적으로 참여하고 있으며, 이를 통해 기본적으로 탈냉전 이후 '세계의 공장'으로 변모하고 있는 동아시아 지역에서의 실익을 추구하고 있다.

하지만 이런 기회주의적 속성을 기본으로 하는 러시아의 아시아에서의 다자주의 정책이 최근 들어 조금씩 변화하고 있다. 러시아는 지속적 노력을 통하여 최근 아시아의 주요한 다자기구에 모두 참여하는 나라가 되었다. 일찍이 ARF와 APEC에 참여 해 온 것은 물론이고 2010년을 전후하여 ARF, EAS, ASEM에 가입하였다. 그리고 2012년에는 블라디보스토크에서 APEC 정상회의를 주최하면서 아시아와의 협력을 위한 적극적 행보를 강화하고 있다.

또한 최근 들어 주목할 만한 변화는 러시아가 아시아의 소지역주의에 대한 깊은 관심과 실제적인 정책을 펼치기 시작했다는 점이다. 광역두만개발 계획(GTI)과 남·북·러 3자 협력 사업에 대한 관심이 그 대표적인 예이다.

1991년 10월 24일 유엔개발계획(UNDP)의 지원으로 출범한 두만강개발 계획(TRADP)은 2005년 9월 사업대상 지역범위를 확대하고 공동기금을 설립하는 등 추진체계를 강화해 광역두만개발계획(GTI: Great Tumen Initiative)로 전환됐다. 동북아시아 지역개발과 경제협력 증진을 목적으로 한국의 기획재정부와 중국 상무부, 러시아 경제개발부, 몽골 재무부 등 4개국 정부 경제부처가 GTI에 참여하고 있다. 17년간 지지부진했던 이 사업이 최근

두만강개발을 둘러싸고 중·북·러 3국이 발 빠르게 움직이면서 탄력을 받고 있는 것이다. 2005년 중국의 훈춘시가 북한의 원정리에서 나진항에 이르는 도로를 건설해주는 대가로 나진항 3로 부두를 50년간 조차한다는 소식이 전해졌지만, 2007년 11월 북한과 러시아가 나진항-하산항 철도를 연결하는 철도구간 및 나진항 개보수에 합의하면서 나진항 개발권이 러시아로 넘어가게 되었다. 그러나 중국은 이에 단념하지 않고 원자바오 중국 총리의 방북을 통하여 나진항 일부의 개발권을 확보했다. 또한 중국은 두만강지역 개발 주도권을 확보하기 위하여 2009년 8월 30일 국무원에서 중국 두만강지역 합작 개발계획요강을 승인하였다. 그리고 2009년 9월 23일 뉴욕에서 개최된 G20 정상회의에서 중·러 양국 정상이 체결한 ‘중국 동북지방과 러시아 극동 및 시베리아지방 협력 개발 계획 요강’에서 이 지역은 우선적인 혜택지역이 되었다.

러시아는 체제전환 이후 연방재정에서 극동 및 연해주 지역에 대한 재정 지원을 중단하였으므로 이 지역에 대한 투자는 지속적인 하강국면을 그리면서 낙후하게 되었다. 러시아는 초기에 이 사업을 선점하고 있는 중국이 상당히 유리하고, 극동지역, 즉 연해주는 경제적으로 불리하다는 점을 들어 개발 계획의 참여에는 소극적인 모습을 보였다. 그러나 한국이나 일본과의 협력을 통한 지역발전의 가능성이 계속적으로 연기되면서 중국이 주도하는 이 사업에 대하여 연해주 지방정부를 중심으로 적극적인 참여를 모색하게 되었으며, 현재 러시아는 중국의 물류를 흡수하고 러시아의 항구경제를 발전시킨다는 관점에서 이 계획에 적극적으로 참여하고 있다. 하지만 이 계획은 분명 러시아와 중국의 한반도와 동북아에 대한 영향력 확대의 경쟁성을 내포하고 있는 사업으로 주목할 필요가 있다. 중국의 나진항 부두 임대가 러시아를 자극한 것임에 분명하다. 따라서 러시아는 이 계획에 참여하면서 중국을 일정 정도 경제하려 하는 의도를 지니고 있는 것으로 보인다.³⁴⁾

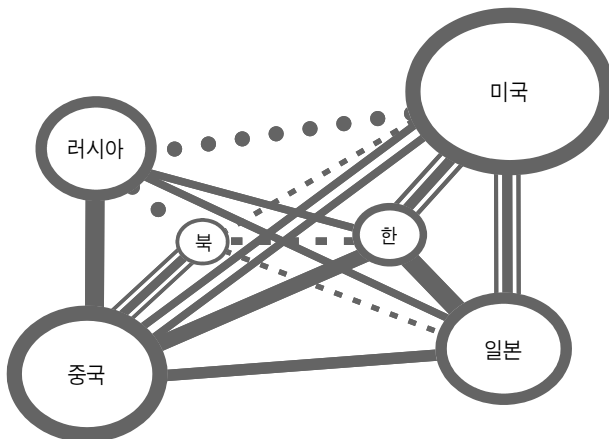
34) 최근 러시아의 한반도 정책 변화와 적극적 대북정책에 대한 논의는 다음을 참조. Beom-Shik Shin, "Russia's "Return" to Asia: How Should South Korea Respond?" *EAI Issue Briefing* No. MASI 2011-09(2011.12.30).

한편 남·북·러 3각협력, 특히 최근 들어 주목받고 있는 남·북·러 가스관 연결사업은 남·북·러 철도연결사업과 더불어 GTI에 대한 대응적 참여와는 달리 러시아가 더 적극적인 이니셔티브를 취하고 있는 사업이다. 이러한 소지역 협력기재의 활성화를 통하여 러시아는 동북아 지역에서의 자신의 지위를 확고히 하고, 영향력의 통로를 개발하며, 자국의 극동지방을 동북아에 편입시켜 개발함으로써 러시아의 “유로-패시픽 국가”로서의 정체성을 강화하고자 하는 것이다.

따라서 이와 관련하여 최근 들어 더욱 적극적으로 변모하고 있는 러시아의 소지역주의로부터 시작하는 다자적 접근은 한국에게 좋은 기회가 될 수 있다. 최근 러시아가 북한과의 관계를 강화하면서 남·북·러 가스관 연결 사업을 적극적으로 추진하고 있는데, 이러한 러시아의 소지역협력적 접근은 동북아 다자주의 협력 발전을 위한 새로운 계기를 형성할 수 있는 계기로 파악할 필요가 있다. 이를 네트워크론의 견지에서 풀어보면 다음과 같은 추론이 가능할 것이다.

〈그림 1〉에서 나타나듯이 동북아에서 발견되는 가장 강한 권력 링크는 동맹 관계로 미-일, 한-미, 북-중 간에 발견된다. 그에 못지않은 전략적 협

〈그림 1〉 동북아시아 세력망(network of power) 구조



력관계³⁵⁾는 한-일 그리고 중-러 사이에 발견된다. 한-중 및 한-러 사이에는 2008년 “전략적 협력 동반자관계”가 수립되어 있지만, 이를 통하여 전략적 협력의 필요성과 이를 위한 상호적인 의지는 확인되었지만 전략적 상호작용과 조율에는 이르지 못하고 있는 상황이다.

하지만 이러한 전략적 상호작용의 식별이 비교적 용이한 관계는 아니라고 할지라도 이 지역 질서의 미래를 결정하게 될 가장 결정적인 관계는 역시 미-중 관계이다. 미-중은 지구적 수준에서의 경쟁과 협력의 구도를 동북아 지역에서 특히 첨예하게 만들어 가고 있다. 특히 지구적 수준에서 중국의 영향력은 아직은 현존하는 지구적 거버넌스를 구축한 미국의 그것에 따라가기에는 역부족이다. 따라서 상당한 쟁점영역에서 미국과의 협력이 불가피한 것이 사실이다. 하지만 동북아에서 중국의 영향력은 이미 상당한 수준에서 미국과 경쟁하고 있다. 2011년 들어서서 이러한 경쟁을 관리하기 위한 전략적 조율에 힘쓰고 있지만,³⁶⁾ 양국 관계는 매우 불안정한 것이 사실이며 갈등적 국면으로 재진입할 가능성은 매우 높다. 따라서 미-중관계는 전략적으로 상호작용할 수밖에 없는 관계임에는 틀림없지만, 그 성격이 협력과 경쟁이 공존하고 있는 이중적 성격을 지닌 관계로 이해하는 것이 타당해 보인다.

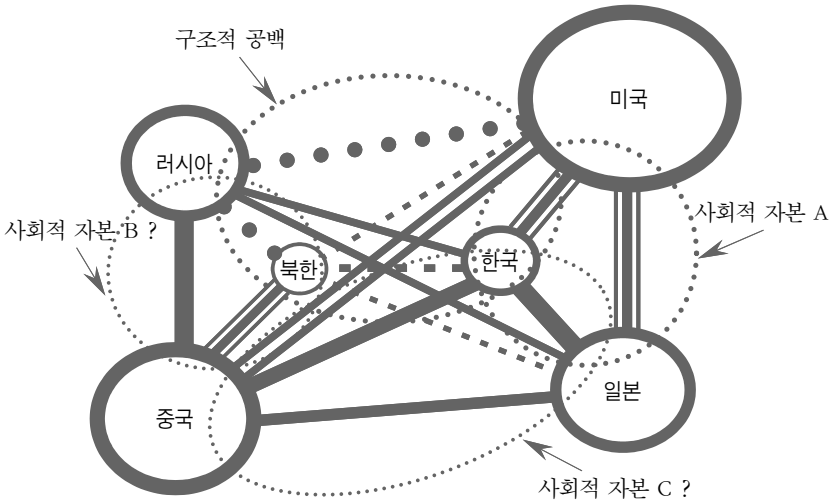
이와 같은 동북아의 세력망 구도를 관찰하고 동북아 세력구도의 현재와 미래를 이해하는 데 있어서 중요한 의미를 지니는 네 개의 지점이 있다. 사회적 자본³⁷⁾ 및 구조적 공백³⁸⁾ 개념으로 포착될 수 있는 지점은 한-미-일

35) 전략적 협력관계에 대해서는 다음을 참조. 신범식, “러-중관계로 본 ‘전략적 동반자관계 : 개념과 현실 그리고 한계,’” 『한국정치학회보』 44권 2호(2010).

36) 이러한 노력의 성과를 가늠하기 위해서는 다음의 문건들을 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. The White House, “U.S.-China Joint Statement” (January 19, 2011); U.S. Department of State, “Joint Closing for the Strategic and Economic Dialogue,” (May 10, 2011).

37) Ronald S. Burt, *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital* (New York: Oxford University Press, 2005); Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press,

〈그림 2〉 동북아시아 세력망의 사회적 자본과 구조적 공백



의 삼각관계이다. 〈그림 2〉에서 [사회적 자본 A]로 표시된 이 관계는 한-미 및 미-일 간 두 개의 동맹 링크와 한-일 간의 밀접한 링크가 튼튼히 결합된 사회적 자본임에 틀림없다. 이 사회적 자본을 미국은 중국과의 경쟁 내지 중국에 대한 견제의 의도로 사용하고 동북아에 대한 미국의 영향력을 발휘하는 중요한 통로로 사용하고 있다.

그런데 이 한-미-일 삼각협력 구도에 대립하는 구조로 〈그림 2〉에서 [사회적 자본 B?]로 표시된 북-중-러 삼각협력의 재형성에 대한 이야기들도 종종 거론된다.³⁹⁾ 물론 북-중 간 순망치한(唇亡齒寒)의 혈맹관계는 최근 일

1993).

38) Ronald S. Burt, *Structural Holes: The Social Structure of Competition* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992).

39) 정옥식, “친안함, 동북아 혼든 지정학적 사건: 냉전회귀를 넘어 연전 방불케,” 『레디앙』(2011년 2월 19일).

련의 사태를 통하여 확인되었고, 역사적으로 유례없는 중-러 간 전략적 동반자관계의 강화도 부정할 수 없는 현실이다. 하지만 중-러 간의 전략적 협력은 수준(지구적 내지 지역적)과 지역에 따라 그 내용상의 차이가 드러나기도 한다. 특히 동북아에서 러시아가 중국의 정책을 반 발짝 뒤따라가던 정책에서 벗어나 점차 중국과의 선긋기와 독자성 강화의 움직임을 보이고 있다.⁴⁰⁾ 이러한 변화는 러-북 관계에서 뚜렷해지고 있다. 러시아는 소련 해체 이후 특히 동북아에서 급속한 영향력의 후퇴를 경험하였는데, 그 가장 큰 이유 중의 하나는 바로 러시아가 북한에 대한 동맹 및 전략적 상호작용의 링크를 스스로 제거하는 탈(脫)링크 정책을 택함으로써 한반도에 대한 영향력이 급속히 줄어들면서 이것이 러시아의 동북아 전역에서의 영향력의 후퇴로 연결되었기 때문이다. 그 결과 러시아는 1차 북핵위기 해결 구도인 4자회담으로부터 소외되었다. 이후 러시아는 북한과의 관계 정상화를 위한 노력을 경주했으며, 계속되는 2차 북핵위기는 러시아의 기회와 권력 자산의 현실화를 상당 부분 제한해 오고 있다. 따라서 현재까지는 러-북 간 연약한 고리 때문에 북-중-러 삼각관계가 한-미-일에 대항하는 사회적 자본으로서의 형태를 갖추게 된 것은 아니다.

하지만 최근 주목할 만한 변화의 조짐도 있다. 2011년 8월 북-러 정상회담을 통하여 양자 간 전략적 협력의 조짐이 가시화되고 있다. 부채문제해결과 경제협력, 군사 분야 협력, 러-북-남 가스관연결, 러-북 전력망 연결, 러-북-남 철도연결 등 다방면에 걸친 관계개선의 청사진이 발표되고 있다. 따라서 북-러 간의 링크는 조만간 전략적 성격의 링크로 변화할 가능성이 높은 고리로 이해하는 것이 옳을 듯하다. 그러나 이 링크가 강화된다고 하더라도 북-중-러 삼각협력의 고리가 한-미-일 삼각협력의 고리와 같은 사회적 자본으로 구조화되기에는 한계가 있어 보인다. 왜냐하면 앞서 지적하였듯이 러시아와 중국 사이의 한반도 전략에서의 차별성이 점차 가시화되기 시

40) Sergei Karaganov, "Russia's Asian Strategy," *Russia in Global Affairs* (July 2, 2011).

작하였으며, 북한 또한 중국 및 러시아와의 관계를 “의존의 균형(balance of dependence)”이란 전략적 목적을 위해 활용하려는 입장을 취하고 있을 가능성이 높아 보이기 때문이다.

한편 <그림 2>에 [사회적 자본 C]로 표시되고 있는 한-중-일 간 삼각관계 또한 사회적 자본으로서의 가능성을 가지고 있다. 특히 중국은 [아세안+3](APT) 형태나 동북아 3국 정상회담 등의 형태로 미국이 배제된 3국 간 협력에 큰 관심을 가지고 있는 것이 사실이다.⁴¹⁾ 하지만 하토야마 및 오자와가 주장한 미일관계의 재조정과 동아시아공동체 전략이 좌초되고 최근 일본과 중국의 갈등관계가 심화되는 상황은 일본의 대미경사를 강화시킬 것으로 보이며, 또한 천안함 및 연평도 사태 이후 중국의 입장을 대북 편중 외교로 인식하게 된 한국도 중국과 내심 불편한 관계가 진행되고 있어 빠른 시일 내에 이 관계가 사회적 자본으로서의 역할을 하기에는 어려워 보인다.

따라서 이 세력망 구도에서 가장 눈여겨 보아야 할 지점은 바로 북한을 중심으로 형성되고 있는 구조적 공백이다. 북-미 및 북-일관계는 물론이고 남-북관계는 동북아의 세력망 구도에서 가장 명확히 드러나는 구조적 공백임에 틀림없다. 따라서 이 구조적 공백을 어떻게 메우느냐에 따라 동북아 세력구도는 상당한 변화를 겪게 될 것이 분명해 보인다.

또한 이 구조적 공백에서 주목되는 부분은 상술한 북-러 간 링크 이외에도 미-러 간의 링크가 있다. 이미 지적하였듯이 1990년대 동북아 지역에서 러시아의 급격한 세력약화는 러시아의 경성권력이 약화된 것과 더불어 전략적 수준에서 러시아의 잘못된 북한과의 전략적 관계 벗어버린 탈링크(de-link) 정책과 미국이 추진해 온 소련 견제정책의 관성에 따른 미-러 간 지역정치 수준에서의 전략적 상호작용의 상실 그리고 대안적 관계 구축의 실패에 따른 결과이다. 이는 탈냉전기 미국과 러시아는 지구적 수준에서의 협력을 논하면서도 동북아 지역 수준에서의 협력 네트워크를 구축하지 못

41) Jiechi Yang, “Shape the Future of Asia Pacific with Confidence and Cooperation,” First Lanting Forum(December 1, 2010).

하였음을 의미한다. 미국은 한시적인 북-미 링크의 가동을 통하여 1차 북핵 문제를 해결하려는 노력에 집중하였고, 결과적으로 총체적이며 네트워크론적인 접근을 활용하지 못하면서 이를 해결하는 데 실패하게 되었다. 사실이 시기 미국은 세계전략이 변화하는 가운데 동북아에서 러시아를 다룰 전략이 부재한 상태에서 러시아의 국가이익을 방치하였던 것이다. 이처럼 러-북, 러-미 사이의 전략적 상호작용을 불능화시킨 탈링크 과정의 결과로 나타난 구조적 공백은 아직까지 동북아 지역정치에서의 협력적 질서의 출현을 저해하는 결정적 요인으로 작용하고 있다.

이상의 분석은 동북아지역 에너지안보가 역내 세력구도와 연관되어 있는 상황에서 지역 수준의 에너지안보를 증진시키려는 과제는 동북아 세력망 구도에서 나타나는 약한 고리들, 즉 구조적 공백을 메우는 데에 초점이 맞춰져야 함을 보여준다.

이런 중개 내지 구조적 공백을 메우는 과제들을 풀어가기 위하여 최근 논의되고 있는 러-북-남 가스관 연결공사에 대한 논의가 지니는 네트워크론적 함의는 적지 않아 보인다.⁴²⁾ 러시아의 에너지자원의 동북아 지역에 대한 공급 방안 중의 하나로 2008년 이후 심도 깊게 논의되어 온 이 제안⁴³⁾은 2011년 8월 김정일 국방위원장의 러시아 방문으로 성사된 러-북 정상회담에서 추진합의 되면서 큰 주목을 받게 되었다. 러-북-남 가스관 연결과 관련하여 네트워크론적 시각은 러시아의 네트워크권력의 증대가 한반도와 동북아에 대해 어떤 지정학적 영향과 결과를 가져올 것인가에 대한 새로운

42) 에너지 운송망 구축을 통한 러시아의 네트워크 권력 강화 전략에 대해서는 다음을 참조. 신범식, “동북아시아 석유·가스 파이프라인 네트워크 구축: 역내 국가들의 에너지안보 및 지역정치 변동에 대한 네트워크론적 함의,” 한국정치학회 주관 세계학술대회(인천 대학교, 2011.8.25) 발표문.

43) 2008년 9월 이명박 대통령의 러시아 방문 시 한국과 러시아는 2015년까지 매년 최소 100억㎥의 러시아산 천연가스를 한국으로 수입하는 프로젝트에 대한 양해각서를 체결했으며, 2011년 양국 정상은 이러한 계획의 실현을 위한 양국의 협력을 가속화시켰다. 다음을 참조. 지연진, “가스관이 촉매제? ... 11월 남북러 정상회담說 ‘술술,’” 『아시아경제』(2011년 9월 2일), <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idno=2011090209522219655>(검색일: 2011년 9월 15일).

시각을 제공해 준다. 에너지운송 파이프라인이라는 물적 링크를 통해 러시아가 구사하게 되는 네트워크 전략은 러시아의 극동지역과 한반도 사이의 지정학적 거리를 단축시킴으로써 러시아의 네트워크 권력을 강화해 주는 결과를 가져올 것이라는 점은 주지의 사실이다. 러시아와 인접한 중앙아시아에서 나타나는 안보 및 동맹연구⁴⁴⁾에서 드러나고 있듯이 두 나라 사이에 에너지운송망의 연결이 양국 간의 전략적 협력을 위한 중요한 조건으로 작동될 수 있다.

네트워크 권력의 변동의 관점에서 볼 때, 러시아와 북한의 가스관 연결 및 이와 함께 추진되고 있는 철도, 전력망 등의 연결은 러시아가 북한에 대한 긴밀한 전략적 협력을 수행할 수 있는 영향력의 통로를 확보함으로써 러북 간에 전략적 협력의 링크가 구축되는 것으로 해석될 수 있다. 즉 러북 간 에너지망 및 교통망 연계는 그간 동북아 국가들 간의 힘의 상관관계가 구성하는 네트워크상에서의 약한 고리 즉 ‘구조적 공백(structural hole)’으로 작용하던 곳에 링크가 쳐지게 되는 것을 의미하며, 이는 동북아의 전략적 협력과 경쟁의 관계로 구성되는 동북아 지정학적 네트워크의 구조적 변형을 야기할 수 있는 계기로 인식되어야 한다. 나아가 러시아가 일본과 한국 그리고 중국에 대하여 에너지를 공급링크를 구축하게 된다는 변화는 동북아 국가들의 에너지수입원의 다변화라는 좁은 의미의 에너지안보 증진의 측면에서뿐만 아니라 넓은 의미에서의 동북아 지역 에너지안보의 변화를 통한 지역 세력망 구도의 변화로 연결될 수 있는 계기로 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 러시아의 새로운 링크가 기존의 중국의 북한에 대한 전략적 협력의 링크와 차별성을 드러내면서 다른 방향성을 지닌 네트워크권력으로 행사될 것인가, 즉 러시아와 북한 간의 새로운 링크가 남한이나 미국 등과의 협력적 지향으로 활용하게 될 것인가 여부에 따라 동북아 지역질서를

44) William C. Wohlforth, “Revisiting Balance of Power Theory in Central Eurasia,” T.V. Paul, James Wirtz, Michael Fortmann (eds.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (CA: Stanford University Press, 2004).

결정할 세력균형을 크게 변화시킬 수 있기 때문이다.

또한 이 사업을 성공적으로 추진하고 향후 이러한 협력의 모티브를 동북아로 확대를 위하여 필수적인 요소는 역시 미국의 참여이다. 미국이 러시아의 역내 전략적 지위를 회복하는 일을 어떻게 보고 있으며, 이를 자신의 동북아 및 아·태 전략과 어떻게 연관지을 것인가가 매우 중요하다. 이와 관련하여 남·북·러 가스관연결사업 및 삼각협력 사업을 바탕으로 한 동북아 에너지협력체의 구성은 미국에게 다양한 전략적 고려사항을 제공한다. 미국이 이 동북아 에너지안보 증진을 위한 프로세스에 참여할 경우 다음과 같은 두 가지의 효과가 동반될 것이다. 하나는 기존 정부간협의체에서 영토문제 등으로 러시아와의 꺾끄러운 안보적 관계로 인하여 주저하는 일본에게 참여의 유인을 제공할 수 있다. 이미 언급했듯이 후쿠시마 이후 증대되고 있는 러시아와의 협력 필요성을 좀 더 안정적인 제도적 기반 위에서 진행시키는 데 동북아 에너지협력체는 긍정적 역할을 할 수 있을 것이기 때문이다. 또 하나는 중국에 대한 유인의 효과이다. 미국이 들어오는 동북아 지역프로세스에 중국이 빠질 수는 없을 것이다. 더구나 중장기적으로 러시아의 천연가스에 대한 수요가 가장 높은 중국은 이러한 다자적 지역 에너지안보의 증진과 가격협상 등과 관련된 소비국의 협력정책이 용이한 제도구축의 이점을 누릴 수도 있기 때문이다.

러시아의 입장에서도 지속적 자원개발과 시장개척의 경제적 이익을 안정적으로 보장할 수 있으며, 극동 및 동시베리아를 개발하여 동북아 경제권에 편입시킴으로써 진정한 지역 국가로서의 입지를 다지는 계기를 마련할 수 있다는 점에서 다자협력이 주는 포괄적 이득이 “나누어 상대하기(devide and rule)” 전략이 가져올 단기적 이익보다 훨씬 크다는 점을 잘 인식하고 있다. 더구나 남·북·러의 삼각협력에 미·중·일이 가세하는 동북아 지역 에너지안보 협력체의 구축이 가능하다면 이는 향후 과급되는 지역협력의 발전을 보장한다는 점에서 러시아의 아시아 지역에서의 안정과 번영을 보장해주는 중심축이 될 수 있을 것이다.

V. 맺음말

지금까지 러시아 외교정책을 다자주의를 중심으로 시기별, 지역별로 나누어 살펴보았다. 러시아 다자주의 정책은 초기에는 수세적이면서 기회주의적 성격을 많이 보인 것이 사실이다. 그러나 푸틴, 메드베데프 대통령 시기를 거치면서, 러시아의 국력 회복과 더불어 러시아 외교는 소련 해체 이후 혼란기를 넘어서 현실과 이상의 균형을 찾아가고 있는 것으로 보인다. 특히 본 연구에서 살펴본 것처럼, 특히 러시아의 동북아시아에 대한 다자주의 전략은 단순한 수사의 차원을 넘어 점차 구체성과 현실성을 더해가고 있다. 중국의 경제성장과 더불어 동아시아 지역이 세계경제에서 차지하는 역할이 증대하고 있으며, 또한 러시아가 지구적 행위자로서 비교우위를 지니고 있는 핵무기 및 군비 경쟁 등의 문제가 잔존하고 있다는 점에서, 러시아의 아시아에 대한 관심은 커지고 있다. 특히 중요한 협력 대상국인 중국의 급속한 성장과 영향력의 강화는 러시아에게 기회를 제공하는 요인으로서의 범위를 넘어 도전적인 요인으로까지 인식될 수 있는 변화가 진행되고 있다.

이와 같은 변화에 적응하면서 ‘유로-패시픽’ 국가를 건설하기 위하여 러시아는 주로 동북아시아 지역 전반을 아우르는 지역협력체에 대한 적극적인 참여와 더불어, 러시아가 주도적으로 참여할 수 있는 에너지 및 물류 분야 등을 중심으로 하는 네트워크사업의 실현을 통해 소지역주의를 강화하고자 한다. 한국과 러시아 간의 전략 협력 역시 러시아의 이와 같은 소지역주의에 대한 면밀한 검토 아래 실현 가능할 것이다. 한국과 러시아의 관계는 한-러 수교 이후, 롤리코스터 타기와 같은 격변을 겪은 것이 사실이다. 여러 거창한 담론들은 가득 했지만, 구체적으로 실현된 거대 프로젝트는 거의 없었다. 한-러 전략 협력은 단순한 외교적 수사를 넘어서, 공유 이익의 발굴, 소통 그리고 프로젝트의 구체적 실현, 확장 등의 수순을 받아야 할 필요가 있다. 특히 경제 분야의 남-북-러 삼각 및 소지역 협력 등에서 시작

하여 점차 다양한 행위자들의 참여를 확대하고, 에너지 분야의 협력을 넘어 점차 다양한 분야로의 확대를 구상하는 방안을 고려해야 할 것이다. 이러한 방향이 러시아의 동북아에서의 다자주의적 지향과 한국의 국익 실현이 맞닿는 지점으로 양국의 공동이익뿐만 아니라 지역적 협력과 번영을 촉진할 수 있는 공공재를 창출할 수 있는 정책적 지향이 될 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

- 강봉구. 2001. “21세기 러시아의 신 안보전략.” 홍완석 (편). 『21세기 러시아 정치와 국가전략』(서울: 일신사).
- 신범식. 2005. “푸틴 러시아의 근외정책: 중층적 전략의 실제.” 『국제지역연구』 14-4.
- _____. 2009. “21세기 러시아의 동맹·우방정책의 변화와 전망.” NSP 워킹페이퍼 (동아시아연구원, 12월), http://www.eai.or.kr/data/bbs/kor_report/2010020118184677.pdf(검색일: 2010년 1월 31일).
- _____. 2010. “러-중관계로 본 ‘전략적 동반자관계’: 개념과 현실 그리고 한계.” 『한국정치학회보』 44-2.
- _____. 2010. “한-러 ‘전략적(협력)동반자관계’에 대한 비판적 검토: 공유이익과 실현전략의 관점에서.” 『한국과 국제정치』 26-1.
- _____. 2011. “동북아시아 석유·가스 파이프라인 네트워크 구축: 역내 국가들의 에너지안보 및 지역정치 변동에 대한 네트워크론적 함의.” 한국정치학회 주관 세계학술대회(인천 대학교, 2011.8.25) 발표문.
- 양승함. 1993. “러시아의 아태지역 다자안보 협력체제 정책.” 『지역연구논총』 5집.
- 정옥식. 2011. “천안함, 동북아 혼돈 지정학적 사건: 냉전회귀를 넘어 연전 방불케.” 『레디앙』(2011.2.19).
- 정희석. 2006. “동북아 다자안보협력과 러시아.” 『한국정치외교사논총』 27-2.
- 지연진. 2011. “가스관이 촉매제? … 11월 남북러 정상회담說 ‘술술’.” 『아시아경제』(2011.9.2).
- 최영진 외. 2002. 『세계화시대와 다자외교』(서울: 지식산업사).
- “OPEC이 될 수 없는 가스수출국포럼.” 『아시아경제』(2010.4.26).
- “가스 OPEC 결성, 가스 무기화 우려.” 『한국경제신문』(2008.12.25).
- “러시아, PSI 전격 가입.” 『문화일보』(2004.6.1).
- “러시아, 팔 유엔 정회원국 지위 획득지지.” 『연합뉴스』(2011.9.24).
- “러시아관 나토, CSTO 신속대응군 첫 훈련.” 『연합뉴스』(2009.10.16).

“주요 30개국 포함하는 대테러 포럼 출범.” 『연합뉴스』(2011.9.22).

- The White House. 2011. “U.S.-China Joint Statement.”
- U.S. Department of State. 2011. “Joint Closing for the Strategic and Economic Dialogue.”
- Burt, Ronald S. 2005. *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital*. New York: Oxford University Press.
- Harrell, Eben. 2010. “A Surprising Consensus on Nuclear Nonproliferation.” *Time*. <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1993339,00.html>(검색일: 2010년 6월 21일).
- Harvey, Cole, and Richard Sabatani. 2010. “Russia’s Lukewarm Support for International Sanctions against Iran: History and Motivations.” *CNS Issue Brief* 15. http://www.nti.org/e_research/e3_russia_lukewarm_sanctions_against_iran.html(검색일: 2010년 6월 20일).
- Hongsub, Lee. 2010. “Multilateralism in Russian Foreign Policy: Some Tentative Evaluations.” *International Area Review*, 13-3.
- Jiechi, Yang. 2010. “Shape the Future of Asia Pacific with Confidence and Cooperation.” First Lanting Forum.
- Jones, Christopher. 2006. “The Axis of Nonproliferation.” *Problems of Post-Communism*, LIII-21.
- Karaganov, Sergei. 2011. “Russia’s Asian Strategy.” *Russia in Global Affairs*.
- Keohane, Robert O. 1990. “Multilateralism: An Agenda for Research.” *International Journal*, 45-4.
- Nikitin, Alexander. 2010. “Nuclear Disarmament in a Non-Proliferation Context: A Russian Perspective.” *Strategic Analysis*, 34-2.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ruggie, John Gerard. 1992. “Multilateralism: The Anatomy of An Institution.” *International Organization*, 46-3.
- Shin, Beom Shik. 2011. “Russia’s ‘Return’ to Asia: How Should South Korea Respond?” *EAI Issue Briefing*, No.MASI 2011-09.
- Smigielski, Robert. 2009. “U.S.-Russian Negotiations on START I Replacement.” *Military Bulletin*, No.32.

- Socor, Vladimir. 2008. "A Russian-led "OPEC for Gas"? Design, Implications, Countermeasures." *Lithuanian Foreign Policy Review* 20, at [http://www.lfpr.lt/uploads/File/2008-20/Socor_ENG.pdf].
- Stulberg, Adam N. 2007. *Well-Oiled Diplomacy: Strategic Manipulation and Russia's Energy Statecraft in Eurasia*. Albany: State University of New York Press.
- Wohlforth, William C. 2004. "Revisiting Balance of Power Theory in Central Eurasia." In T.V. Paul, James Wirtz and Michael Fortmann (eds.). *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, CA: Stanford University Press.
- Иванов, Игорь. 2001. *Новая российская дипломатия* (M.: ОЛМА-ПРЕСС, 2001).
- Никитин Ф. И. 2010, "Стратегическое сотрудничество между Россией и Кореей: потенциал и перспективы." 한국외대 러시아연구소 국제학술회의. "한·러 전략적 협력 동반자관계의 조건과 과제: 러시아의 시각" (2010년 10월 7일, 한국외대 애경홀) 논문집.
- "Страны-экспортеры газа создали свой вариант ОПЕК (Natural gas exporting countries create their own OPEC)," RBC(2008-12-23), at [<http://top.rbc.ru/economics/23/12/2008/270661.shtml>].
- Сурков, Владислав. 2006. "Суверенитет – это политический синоним конкретно-способности." *Московские новости* (2006-03-03).
- Третьяков, Виталий. 2006. "Суверенная демократия о политической философии В. Путина." *Российская газета* (2006-04-28).



제6장

동아시아 다자협력 제도화를 위한 한국의 역할 및 전략

진행남 | 제주평화연구원

1. 문제의 제기

탈냉전 이후 유일 초강대국으로 군림해온 미국의 단극체제가 막을 내리고 오늘날 세계는 중층적인 다극체제로 탈바꿈했다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 동아시아가 세계경제의 성장엔진이 되면서 아시아시대의 개막이 앞당겨지고 있다. 미국의 경제적 취약성과 중국의 국제정치 위상 제고로 인해 국제질서는 ‘세력전이’의 양상을 보이면서 일대 전환기를 맞고 있다. 국제질서에 미치는 중국의 영향력은 중국이 자리잡은 동아시아 지역에서 가장 현저할 수밖에 없다. 하지만 오바마 행정부의 ‘아시아·태평양 재개입(Asia-Pacific re-engagement)’ 정책으로 인해 ‘G2’로 불리는 미중 양국 간에 경쟁과 견제가 심화되고 있으며, 서로에 대한 신뢰 부족은 동아시아 지역에서의 불확실성을 증대시키고 있다.

이런 가운데 충격적인 ‘3·11 대지진’ 사태를 맞은 일본은 이 전후 최대

의 재난의 소용돌이로부터 장기간 헤어 나오지 못할 것임이 점차 분명해지면서 국제적 위상의 급격한 하락이 불가피하다. 이것이 앞으로 동아시아 질서에 미치는 영향은 실로 심대할 것으로 보인다. 2011년 이미 경제 규모 면에서 일본을 밀어내고 세계 2위로 부상한 중국은 이러한 일본의 '추락'으로 동아시아 역내 세력 구도에서 확고한 대일 우위를 다지게 될 전망이다. 게다가 대지진이 몰고 온 최악의 원전사고로 방사능 유출 피해 등 산적한 국내문제에 몰두해야 할 형편인 일본으로서는 국제적 역할을 축소할 수밖에 없게 될 것으로 보인다. 이는 우리나라의 부담 확대로 이어지게 됨으로써 향후 우리 정부의 다자외교적 행보에도 미묘한 영향을 미치게 될 가능성이 커졌다고 하겠다.

동아시아는 역사적으로 여러 강대국의 전략적 이해가 충돌한 지역이었지만 21세기 들어 그 중심성과 집단적인 정체성이 점차 신장돼 왔다. 말하자면, 동아시아에서는 보다 나은 지역적 거버넌스로서의 '다자주의적 협력 체제'가 끊임없이 추구돼온 것이다. 동아시아의 다자협력에 대한 논의가 본격화된 것은 아시아 금융위기를 계기로 1997년 ASEAN+3 정상회의가 처음 개최되면서부터였다. 그 후 정상 간 전략대화체로 출발한 EAS(동아시아 정상회의)가 동아시아 지역협력 기제로서 보완적 역할을 수행하고 있는가 하면, 한·중·일 정상회의가 ASEAN+3와는 별도로 열리면서 제도화돼 2011년에는 3국 협력 상설 사무국이 서울에 설치되었다.

이런 가운데 한미 FTA가 2011년 10월 미국 의회의 비준에 바로 이어 한국에서도 11월 국회 비준 절차를 마침에 따라 2012년부터 발효하게 되었다. 한미 FTA로 인해 양국 간 교류가 늘게 되면 이는 경제적 효과를 넘어 정치외교·안보적 유대가 더욱 강화될 것으로 보인다. 또한 2011년 11월 미국 주도의 TPP(아태경제동반자협정) 협상에 일본이 참여 선언을 한 가운데 오바마 미 대통령이 같은 달 인도네시아에서 열린 EAS(동아시아정상회의)에 처음 참석함으로써 중국의 패권 확대에 대한 견제를 본격화하기 시작했다. 중국은 이를 자국에 대한 포위망을 좁혀오는 신호로 받아들이면서 민감하게 반응하고 있다. 이처럼 최근 동아시아 정세의 급변은 역내 국가

들의 협력과 경쟁 구도에 연쇄적인 파장을 불러일으키고 있다.

한편 전쟁의 폐허 속에서 유례가 드물게 빠른 경제성장과 정치적 민주화를 이룩한 21세기 중견국가(middle power)로서의 한국은 OECD와 G20의 멤버로서 국제사회에서 선진국과 개도국 간 가교로서의 위상이 확고해지고 있다. 또한 지정학적 요충인 한반도에 자리잡은 한국은 동아시아 지역협력에 있어 중요한 행위자이자 '정직한 중개자'로서의 역할을 동시에 수행할 수 있는 입장에 있다.

이와 같은 맥락에서 본 연구는 우리나라가 장차 동아시아의 지역통합으로 가는 도정에서 역내 다자주의적 협력을 제도화하기 위한 전략을 모색하는 데에 초점을 맞추고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 동아시아의 지역특성과 다자협력의 필요성을 살펴보는 가운데, 동아시아 다자주의의 유형을 조망하면서 그 다자협력의 현황과 과제를 파악하는 한편, 동아시아 다자협력 제도화를 추동하기 위한 한국의 역할을 설정하고 그에 따른 구체적인 전략을 도출하고자 한다.

II. 동아시아 다자협력에 대한 이론적 배경

1. 동아시아의 지역특성과 다자협력의 필요성

동아시아에서 지역통합(regional integration)보다 지역협력(regional co-operation)이란 용어를 더 많이 쓰는 이유는 역내 국가들이 주권을 이양, 공유하려는 의지가 상대적으로 미약하기 때문일 것이다. 반면에 지역주의(regionalism)와 지역화(regionalization)는 상대적으로 새로운 개념이다. 일반적으로 지역주의는 특정한 지역공간을 구성하려는 국가 주도의 프로젝트로 개념화된다. 이는 이른바 '위에서 아래로(top-down)'의 과정으로서 '아

래에서 위로(bottom-up)의 지역화와 대조된다. 또한 전자가 국가 중심의 공식적(de jure) 제도화의 과정이라면 후자는 비국가행위자가 중심이 된 사실상(de facto)의 제도화 과정이 될 것이다. EU의 경우 지역주의와 지역화가 공히 높은 수준에서 이루어져 있다면, 동아시아의 경우 지역주의의 수준은 낮으나 지역화의 수준은 대단히 높은 특징을 보인다. 결국 지역통합 혹은 그 결과로서 지역공동체의 형성은 지역주의와 지역화의 두 과정이 복합되어 이루어지는 것으로 이해된다.

지역이 단순히 지리적 대상이 아니고 가변적인 것이라면 이는 역내 행위자들을 하나로 묶는 ‘공통의 것(commonality)’의 존재에 따라 만들어지고 변화하는 것일 수 있다. 국가(state)가 정치적으로 의미 있는 존재로 기능하려면 국가성(stateness)이 필요하고 국민국가로 존재하려면 국민성(nationhood 혹은 nationness)이 요구되는 것처럼, 지역이 하나의 정치적 단위로 존재하고 기능하려면 지역성(regionness)이 요구된다. 국가성이 현저히 약화되면 ‘실패한 국가’가 되듯이 지역성이 약화되면 지역으로서의 의미를 잃게 된다. 또 이 지역성이 변하게 되면 지역의 모습, 즉 경계 역시 변하게 된다.

요컨대, 지역이란 공간은 지리적 공간인 동시에 지역성의 부여에 따라 문명적·인종적·문화적·지정학적 공간으로 서로 다르게 등장·변화·복합될 수 있는 것이다. 현재 중국과 일본이 서로 다른 지역공간을 중층적으로 갖고 추진한다는 것은 바로 서로 다른 지역성을 중층적으로 생산해 낸다는 의미이고, 원래의 ASEAN 6개국을 ASEAN을 10개국으로 확장하고 나아가 한·중·일 3국을 그들의 지역에 포괄하려는 의도 역시 지역성의 변화에 대한 개념적 모색이 수반되고 있다는 반증으로 이해할 수 있다.

지역들이 지역주의와 지역화의 배합에 따라 서로 다른 모습을 드러내듯이 또한 지역성의 수준에 따라서도 그럴 수 있다. EU가 고수준의 지역성을 지니고 있다면 EAS는 상대적으로 저수준의 지역성을 갖는 사례가 될 수 있다(손열 편 2006). 왜냐하면 EAS에는 ASEAN 10개국, 한·중·일 3국에 더하여 인도, 호주, 뉴질랜드가 포함된 데다 최근엔 미국과 러시아까지 가

입한 만큼 이들을 조직화해 낼 수 있는, 즉 공간적 통일성을 줄 수 있는 공통적 특질을 만들어가기가 쉽지 않은 까닭이다.

탈냉전 이후의 동아시아는 좁게는 중국과 일본이라는 지역국가의 대립 양상이 등장하거나, 미중관계의 변화에 따라 새로운 형태의 세계적 양극성이 배태될 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 이는 궁극적으로 이 지역에서 다자주의¹⁾ 논의가 중국과 일본, 혹은 미국과 중국의 양자적 이해의 향방에 따라 큰 영향을 받게 되며, 상당 기간 동안 이러한 중심 국가들의 패권적 수사의 대결장이 될 우려가 있음을 시사한다(신윝희 2010). 이와 같은 동아시아의 복합적인 지역특성은 동아시아에서 여러 유형의 다자주의가 동시다발적으로 전개되는 과정에서 잘 드러나고 있다고 하겠다.

한편 동아시아 가운데 특히 동북아 지역에서 다자주의 협력이 절실한 이유는 1990년대 초 냉전구조가 해체된 이후에도 여전히 불안정한 이 지역의 안보환경과 밀접한 관계가 있다. 북한 핵문제, 남북한 간 군사대치, 영토와 민족주의 문제를 둘러싼 역내 국가 간 마찰, 그리고 중국의 부상과 일본의 보통국가화에 따른 전략적 불안정 등 동북아의 지역 안보는 냉전시기보다 오히려 더욱 불안해진 측면이 있다. 무엇보다 문제가 되는 것은 이러한 안보 딜레마를 효과적으로 관리해 나갈 수 있는 제도적 장치²⁾가 존재하지 않는다는 점이다(문정인 2009; 엄상윤 2010).

현재 동북아 지역은 미국을 중심으로 하는 한미·미일 양자동맹 축, 북중 동맹³⁾을 포함한 중국·북한·러시아의 협력 축, 그리고 협력과 갈등을 복합

1) 다자주의(multilateralism)는 특정한 원칙에 의해서 셋 이상의 국가 관계를 규율하는 것을 지칭한다. 하지만 이러한 형식적인 정의를 넘어서는 하나의 이즘(ism)으로서의 다자주의란 단순히 다자적(multilateral)이라는 형용사의 명사형 이상의 의미를 갖는 것이다. 즉, 다자주의의 실현이란 불가분성(indivisibility), 일반화된 행위원칙(generalized principle of conduct), 포괄적 호혜성(diffuse reciprocity)의 속성이 세계적으로, 또는 지역적으로 공유되고 제도화되어지는 것으로 지적된다(Caporaso 1992).

2) 1994년 ASEAN을 모태로 해서, 동아시아 지역 최초의 유일한 정부 간 다자안보 대화 기구로 발족한 ARF(아세안지역안보포럼)는 아직은 연성 다자주의의 한계를 넘어서지 못하고 있다는 비판을 받고 있다(신윝희 2010).

적으로 내재하고 있는 양자관계 등 중층적 혼재를 그 특징으로 하고 있다. 미국은 한미동맹과 미일동맹을 통합하여 한·미·일 삼각동맹체제로 발전시키고자 하나, 이를 위해서는 한일관계가 역사 및 영토 문제를 극복하고 동맹과 다름없는 관계로 발전하는 게 선결과제다. 하지만 중국은 이러한 한·미·일 협력을 ‘아시아판 준NATO’로 인식하는 경향마저 있다(김성한 2009).⁴⁾ 이러한 동북아의 상황에서 다자안보협력이 제도화된다면 특정한 안보위협에 군사적으로 대응하기보다는 국가 간 분쟁발생 소지 및 지역 불안정 요인을 사전에 방지·제거하는 예방외교적 역할을 수행할 수 있게 된다.

그러나 동북아는 정치적·문화적·역사적으로 상당한 이질성을 안고 있어서 이것이 다자안보협력의 장애요인으로 작용하고 있다. 냉전구조가 여전히 청산되지 않아 양자동맹에 의한 수직적 안보협력체제가 지속되고 있는 가운데 남북한의 경우처럼 이념적으로 극단적인 대립을 보이는가 하면 역내 강대국들이 주도권 각축을 벌이는 공간이 동북아다. 그럼에도 불구하고 동북아에서 점증하는 경제적 상호작용은 지역통합의 필요성을 제고시킨다. 경제적 상호작용이 필연적으로 지역협력의 제도화를 가져오는 것은 아니지만 유인 요인으로 작동하는 것은 분명하기 때문이다. 한마디로 동북아는 원심력과 구심력이 충돌하는 현장인 셈이다(김성주 2009).

따라서 동북아의 지역통합을 위한 현실적인 대안은 우선 경제영역에서 찾을 수 있다. 특히 한·중·일은 활발한 자본재 및 중간재 상호 교역을 통해 밀접한 분업구조를 형성하고 있으며, 이 분업구조 내에서 거래비용을

3) 중국의 관영방송인 CCTV(China Central Television)가 2011년 7월 11일 북중 우호협력조약의 유효성이 2021년까지 연장되었다고 보도함으로써, 북중관계가 과거의 혈맹 수준으로 복귀하고 있다는 분석이 제기되었다. 물론 양국은 모두 이 조약을 동맹조약으로 표현하지 않으나, 이 조약의 제2항에는 ‘어느 일방이 침략을 당할 경우, 즉각 군사적 지원을 해야 한다’는 이른바 자동개입의 내용을 포함하고 있기 때문에 동맹성격이 짙다고 평가된다(이기현 2011).

4) 중국의 관영 신화통신 자매지 『국제선구도보(國際先驅導報)』는 2009년 3월 30일자 기사를 통해 “키리졸브가 3월 20일 끝나자 북한 로켓 발사에 대한 대응으로 한·미·일 이지스함 6척이 동해에 집결한 것은 한반도 주변에 한·미·일 간 소규모 나토를 결성하려는 미국의 전략이 수면위로 나타난 증거”라고 주장한 바 있다(김성한 2009).

최소화하는 데 공동의 이해를 갖고 있다(지만수 2009). 요컨대, 동북아는 다자협력 장애요인에도 불구하고 이들 장애요인이 역설적으로 다자협력의 필요성을 더욱 키우는 측면이 있다고 하겠다.

2. 동아시아 다자주의의 유형

동아시아에서의 다자주의적 협력체제는 크게 3가지 유형으로 나뉘볼 수 있다. △ASEAN Way, △아시아·태평양 협력, △한·중·일 삼자주의가 그것이다(신윙희 2010).

‘ASEAN Way’는 EU와는 달리 주권의 원칙을 유지하면서 낮은 수준의 제도화를 지향하는 ‘연성 다자주의(soft multilateralism)’의 전형이다.⁵⁾ 동남아시아를 중심으로 한 ASEAN Way는 동아시아 다자협력을 위한 제도의 기본적인 운용방식(modus operandi)을 제시했다. 특히 1994년 ASEAN을 모태로 해서, 동아시아 지역 최초의 유일한 정부 간 다자안보 대화기구로 발족한 ARF(아세안지역안보포럼)는 전략적인 불확실성의 시기에 기존의 양자적 안보동맹 관계를 보완하는 핵심적인 다자적 기능을 할 수 있을 것으로 기대되었다. 하지만 근래의 지역안보 논의에 있어 ARF가 갖는 역할의 제한적 측면은 ASEAN Way의 가능성보다는 연성 다자주의의 한계를 잘 보여주고 있다고 하겠다. 동남아 지역주의가 반식민주의적 요소를 갖고 있고, 부분적으로는 미국의 일방주의에 대한 저항의 측면으로 생성되었다는 점에서 본다면, ASEAN Way에 대해서는 일본보다는 중국의 영향력이 확대 될 가능성이 더 커 보인다.⁶⁾

5) 아차야(Acharya 2000)는 ASEAN Way를 설명하면서 △무력의 불사용과 분쟁의 평화적 해결, △지역적 자율성과 집합적 자기의존, △국내문제에 대한 불간섭의 원칙, △ASEAN 군사협정의 배제와 양자적 방위협력의 선호의 네 가지를 그 특징으로 들고 있다.

6) 에반스(Evans 2003)는 다자적 지역안보 협력에 있어서 중국의 활발한 참여를 중국이

‘아시아·태평양 협력’의 대표적인 모델은 열린 지역주의를 표방한 APEC(아시아태평양경제협력체)으로, 광역 다자주의의 형태이다. 이 유형은 현실적으로 권력분포의 불균형이 현저하고 정치적·군사적 신뢰가 충분하지 않은 동아시아 국가들 간의 지역협력의 한계를 보완하기 위해서 고려되었다. 말하자면, 다자적 협력의 대상을 확대함으로써 동아시아 지역에서 패권적 세력의 대두를 견제하고 포괄적인 규칙의 제정을 용이하게 하며 다른 지역 국가의 협력경험을 학습할 수 있는 효과를 예상했던 것이다. 그러나 다양한 정치적·경제적·문화적 배경을 가진 국가들을 포괄하는 APEC은 출발부터 ‘정체성’의 문제를 안고 있었다. 특히 1997년 아시아 금융위기 당시 수수방관한 것과 다름없는 APEC의 역할 부재는 ‘신뢰성’의 문제까지 제기토록 하면서 그 한계를 드러냈다. 미국과 일본 중심의 다자주의 포럼인 APEC은 2000년대에는 오히려 역설적으로 양자적 자유무역협정이 체결되는 간접적인 장을 제공하였다.

한편 한국, 중국, 일본으로 구성되는 ‘삼자주의(trilateralism)’의 형태는 이 자체가 전략적 삼각관계의 속성을 갖거나 이 지역 다자주의의 완결된 모델이 될 수는 없을 것이다. 하지만 자체의 자율성을 가지면서 지역의 다자적 협력의 중추(hub)로 기능하는 것은 상정해 볼 수 있을 것이다. 한·중·일은 1999년 이후 해마다 ASEAN+3에서 3국 정상회의를 개최하였으며, 2008년부터는 ASEAN+3와 별도로 이를 정례화하여 독자적인 포럼으로 발전시켰다. 내용면에서는 초기에는 경제, 인적·문화 교류, 대 ASEAN 협력 등의 문제가 중심이 되었으나, 점차 비전통적 안보의 문제(재난관리, 해양구조)와 주요한 지역 및 국제 문제(북한핵문제, 환경·기후변화) 등으로 그 범위가 확대되고 있다.

3국 정상회의를 통해 추구될 수 있는 목표로 가장 큰 기대를 모으고 있는 것은 한·중·일 FTA의 의제라고 하겠다. 말하자면, 각각의 양자적 FTA

단순하게 세계적인 규범을 수용하기보다는 국제안보의 규범을 적극적으로 중국화(sinify)해 나가면서 자신의 권역을 만들어가는 과정으로 보고 있다.

의 체결에 있어 어려운 점을 삼자간에 좀 더 유연한 방식으로 해결할 수 있는 가능성을 탐색해 보려는 것이다.⁷⁾ 한편 2010년 5월에 열린 제3차 한·중·일 정상회의 시 천안함 사태에 대한 3국 간의 이견 노출은 아직도 안보문제에 대한 인식이 서로 다르다는 점을 보여주었다. 그러나 보다 근본적인 한계는 한반도의 통일, 하나의 중국, 일본의 보통국가화라는 동북아의 '정상회의 역동성'을 과연 이 삼자주의가 포용해 나갈 수 있는가의 문제라 할 수 있다.

III. 동아시아 다자협력의 현황 및 과제

1. 동아시아 다자협력의 현황

1) ASEAN+3(아세안+한·중·일) 정상회의

ASEAN+3 정상회의는 1997년 동아시아 금융위기에 대한 역내 국가들 간 공동대응의 필요성을 절감하게 된 데서 출범했는데, 마하티르 말레이시아 전 수상이 1990년대 초부터 주장한 EAEC(East Asia Economic Caucus: 동아시아 경제협의체)가 실질적으로 구현된 것으로 볼 수 있다. 이후 ASEAN+3 협력체제의 비전과 행동계획 제시는 김대중 전 대통령의 이니셔티브로 이루어졌다. 우선, 김대중 전 대통령의 제안으로 1999년 ASEAN+3 산하에 각국의 학자들로 구성된 '동아시아 비전그룹(EAVG)'이 발족하게 되었고,

7) 3국 FTA의 문제에 가장 큰 관심을 갖고 있는 나라는 중국이다. 중국은 사실상 동북아를 지역협력의 우선순위에 두지는 않고 있으면서도, 3국 정상회의에 대해서는 적극적인 모습을 보여주고 있다. 그 이유 중 하나가 바로 한·중·일 FTA에 대한 기대인 것이다. 중국은 세 나라부터 FTA 협상을 시작해서 궁극적으로는 3+ASEAN 형태의 자유무역지대 구축을 구상하고 있는 것으로 지적된다(장원령 2010).

EAVG는 2001년 『동아시아 공동체를 향하여(*Towards An East Asia Community*)』 제목의 보고서를 작성해 같은 해 ASEAN+3 정상회의에서 승인 받았다. 이 보고서는 동아시아 지역협력을 이루기 위한 57개항의 건의와 함께 장기적인 목표로 동아시아 공동체 형성을 위해 ASEAN+3 정상회의를 EAS로 전환할 것을 제안하였다.

이어서 ASEAN+3 국가의 정부 관리들로 구성된 ‘동아시아 연구그룹(EASG)’이 EAVG 보고서를 검토해 실현가능한 구체적 조치들을 선별한 『동아시아 연구그룹 최종보고서』가 2002년 제6차 ASEAN+3 정상회의에서 채택되었다. 이 최종보고서는 ‘동아시아 자유무역지대(EAFTA)’ 결성, 역내 금융협력기구 설립 등을 포함한 26개 장단기 사업을 제안했다. 현재까지 ASEAN+3 협력체제 내에서 이뤄지고 있는 모든 협력 사업들은 2001년 EAVG, 2002년 EASG 두 보고서에 기반한 것들이다.

2000년대 이후 ASEAN은 한국, 중국, 일본과 각각 양자 FTA를 체결함으로써 비록 ASEAN+3 전체를 아우르는 자유무역지대는 아니지만, 향후 동아시아 자유무역지대를 형성할 수 있는 기초를 다졌다. 동시에 2000년 5월에 채택된 ‘치앙마이 이니셔티브(*Chiang Mai Initiative*)’에 따라 ASEAN+3 국가들 간 통화스와프 협정체제를 구축하는 등 금융협력에도 상당한 진전을 이루고 있다(배궁찬 2009; 한석희·강택구 2009).

한편 이명박 대통령은 2010년 10월 베트남 하노이에서 열린 제13차 ASEAN+3 정상회의에 참석해 “동아시아 지역협력의 심화를 위해 ASEAN+3 체제의 기능이 강화되어야 한다”고 강조, 이를 위해 ‘제2차 동아시아 비전그룹(EAVG II)’을 구성할 것을 제안했다. 이에 대해 다른 정상들은 동아시아 지역환경의 변화에 따라 ASEAN+3 체제를 점검해 볼 필요가 있다면서 이 대통령의 EAVG II 구성 제안을 환영했다. 이에 2011년 7월 ASEAN+3 외교장관회의에서는 ASEAN+3 각국이 EAVG II 민간대표를 임명하기로 했고, 우리나라의 민간대표인 윤영관 전 외교부장관은 2011년 10월 서울에서 EAVG II 첫 회의를 주재하기에 이르렀다.

2011년 11월 인도네시아 발리에서 열린 제14차 ASEAN+3 정상회의에서

는 한국의 주도적 역할로 발족된 EAVG II가 2012년 ASEAN+3 정상회의에 제출할 최종보고서에 ASEAN+3의 미래협력에 대한 유용하고 창의적인 비전을 제시해 줄 것을 기대했다. 또 이 회의에서 ASEAN+3 정상들은 ‘동아시아 자유무역지대’와 ‘동아시아 포괄적 경제파트너십(CEPEA)’ 등 그간 꾸준히 전개해온 역내 경제통합 논의의 실질적 진전을 위해 적극 협력하기로 했다.

2) 동아시아 정상회의(EAS: East Asia Summit)

EAVG와 EASG의 보고서는 향후 동아시아 공동체 형성을 위해 ASEAN 주도의 기존 ASEAN+3 정상회의 체제를 한·중·일 3국도 ASEAN과 동등한 자격으로 정상회의를 개최할 수 있는 EAS 체제로 전환할 것을 권고했다. 하지만 이것이 조기 실현될 경우 자신들의 전략적 중요성이 희석될 것을 우려하는 ASEAN의 유보적 입장을 고려해 이를 장기적 과제로 남겨 놓았다.

그러던 중 2004년 초두부터 말레이시아와 중국이 EAS를 조기 개최하려는 외교공세를 취하면서 EAS 개최 문제는 역내외 국가들 간 최대 외교쟁점으로 부각되었다. 비록 역내 국가들 중 어떤 국가도 이를 정면 반대하지는 않았지만, 특히 중국 주도의 EAS 조기 개최에 유보적이었던 일본, 인도네시아 및 싱가포르 등 일부 ASEAN 국가들은 EAS 참여국 확대를 주장했는데, 이는 물론 중국 주도의 동아시아 지역통합을 저지하기 위한 것이었다.

결국 ASEAN이 인도·호주·뉴질랜드를 EAS의 신규 참여국으로 결정함에 따라 예상치 않은 EAS 회원국 확대가 이루어지게 되었다. 논란의 와중에서 2005년 제9차 ASEAN+3 정상회의와 함께 개최된 제1차 EAS에는 기존 ASEAN+3 국가들과 함께 인도·호주·뉴질랜드 등 3개 역외국가들이 참여하게 됨으로써 동아시아 지역협력의 장래와 관련하여 오히려 혼선을 초래하는 결과를 낳았다(배궁찬 2009). 그 후 2010년 제5차 EAS를 계기로 미국과 러시아는 EAS의 공식적인 참여국 지위를 부여받게 되었다.

2011년 11월 인도네시아 발리에서 열린 제6차 EAS에는 ASEAN 10개국

과 한·중·일, 인도, 호주, 뉴질랜드와 함께 미국과 러시아가 처음으로 정식 참여했다. 제6차 EAS에서는 이 지역의 평화와 안정, 번영을 촉진하기 위해 EAS 국가들이 협력하는 행동 지침인 「호혜적 관계 원칙에 관한 EAS 선언」 등 2개 선언을 채택했다. 또 제6차 EAS에서는 오바마 대통령이 중국과 ASEAN 국가들 간에 영유권 분쟁을 빚고 있는 남중국해 문제에 대해 국제법에 따른 “평화적인 해결”을 촉구했다. 이에 “EAS와 같은 다자간 포럼에서의 이 문제 논의가 적절치 않다”며 당사국 간 해결을 원하는 중국의 입장과, 미국이 간접적 역할을 할 수 있는 다자간 접근방식을 선호하는 베트남·필리핀·대만·말레이시아·브루나이의 입장이 팽팽히 맞서기도 했다(연합뉴스, 2011년 11월 19일자). 이처럼 EAS는 중국과 ASEAN회원국 간의 지역적 이슈로 여겨져온 남중국해 영유권 갈등을 전 세계가 주목하는 동아시아의 대표적 분쟁으로 부각시켰을 뿐 어떠한 해결책도 제시하지 못했다.

3) 한·중·일 3국 정상회의

1999년 ASEAN+3 정상회의와 연계하여 최초로 개최된 한·중·일 3국 정상회의는 ASEAN 주도로 출범해 운영되고 있는 ASEAN+3 협력체제 내에서 동북아 3국 간 협의채널 형성을 목표로 한 것이다. 이후 한·중·일 3국은 2003년 역사상 최초의 공동성명 채택과 ‘3자 위원회’ 설치 등 초보적인 제도화를 이룩했으나, 한일·중일 간 역사 및 영토 문제로 일시적으로 정상회의가 중단되는 등 한동안 파행상태를 맞기도 했다. 그러나 2007년 일본 후쿠다 수상 취임 이후 한·중·일 3국 내 정상회의의 순환개최 합의 등 협력의 진전을 보였다. 특히 2008년 미국발 금융위기가 3국 협력에 모멘텀을 제공하였다.

2008년 12월 일본 후쿠오카에서 한·중·일 3국 정상회의가 개최됨으로써 ASEAN+3과 연계되지 않는 독자적인 3국 정상회의가 태동한 것은 동북아 협력의 큰 전환점이 되었다. 이 제1차 한·중·일 정상회의에서는 「한·중·일 3국 동반자 관계를 위한 공동성명」, 「국제 금융 및 경제에 관한 공동성명」, 「한·중·일 3국 협력 증진을 위한 행동계획」 등이 채택되었다.

이 정상회의의 중요한 성과는 당면한 국제 경제위기에 대응하여 한일·한중 간 금융협력 방안에 합의한 것으로, 이로써 한국과 일본, 한국과 중국은 각각 300억 달러에 해당되는 양자 통화 스와핑이 가능해졌다(배궁찬 2009).

2009년 10월 중국 북경에서 열린 제2차 한·중·일 정상회의에서는 「한·중·일 협력 10주년을 기념하는 공동성명」을 채택하고 지역 및 범지구적 문제에 대한 대화와 협력 강화를 추구함으로써 “한·중·일 간 포괄적 협력 동반자 관계의 강화”를 제창하였다. 이는 3국 협력이 종래의 경제·사회 분야를 중심으로 하는 기능주의적 협력에서 점차 정치 협력을 모색하는 단계로 이행하고 있음을 의미한다(조양현 2009).

2010년 5월 제주도에서 열린 제3차 한·중·일 정상회의에서는 천안함 사건과 북핵문제 등 동아시아 정세를 뒤흔든 안보 현안뿐만 아니라 한·중·일 FTA 추진 등 3국 간 경제협력을 심화시키기 위한 의제 등이 다뤄졌다. 더욱이 3국은 그간의 성과를 바탕으로 3국 협력의 향후 10년에 대한 미래상과 비전을 제시하는 ‘협력비전 2020’을 채택했다. 또 이를 효과적·체계적으로 지원하기 위해 ‘3국 협력 상설사무국’을 2011년 한국에 설치하기로 합의했다.

2011년 5월 일본 동경에서 열린 제4차 한·중·일 정상회의에서는 3·11 일본 대지진을 계기로 제기된 재난구호 및 원자력 안전 등과 관련된 현실적 필요에 대한 협력방안이 중점적으로 논의되었다.⁸⁾ 특히 이번 정상회의는 2010년 9월 센카쿠(조어도) 분쟁과 2011년 3월 일본 교과서 검정 문제 등으로 경색된 일중관계 및 한일관계를 개선하는 계기가 되었다.

한편 3국 협력 상설사무국은 2011년 9월 27일 서울 종로구 신문로 S타워에서 공식 출범식을 가졌다.⁹⁾

8) 한중 양국 정상은 정상회담 전날 3·11 대지진 재해지역인 센다이시를 방문하여 피해 주민을 위로하였고, 3국 정상회의 및 공동 기자회견에서 일본 재해지역의 재건 부흥이 “3국의 이익 및 운명”에 중요함을 강조하여 재난에 대한 공동대응 의지를 표명하고 협력 분위기를 제고하였다(조양현 2011a).

4) 아시아태평양경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)

1989년 동아시아와 북미 지역 간 무역·투자의 원활화 및 자유화, 경제기술협력 등을 목표로 창설된 APEC은 아태지역의 가장 오래된 정부차원의 지역 간 협력 구도이다. APEC은 냉전 종식 이후 유럽의 EU 통합 가속화로 범세계적 차원에서 강화되기 시작한 지역주의 추세에 대응하기 위해 아태 지역 국가들 간 경제협력을 도모하기 위해 창설되었다. 한국, 미국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, ASEAN 6개국(말레이시아, 인도네시아, 태국, 싱가포르, 필리핀, 브루나이) 등 12개 아태국가들 간 각료급 회의체로 출범한 APEC은 1993년부터 미국의 이니셔티브에 따라 정상회의체로 격상되었다. 이후 중국, 홍콩, 대만, 멕시코, 파푸아 뉴기니, 칠레, 러시아, 베트남, 페루 등이 가입하여 현재 총 21개 회원국이 참여하고 있다.

1994년 제2차 APEC 정상회의는 보고르(Bogor) 선언을 채택하여 역내 선진국은 2010년까지, 역내 개도국은 2020년까지 무역 및 투자 자유화를 자발적으로 달성할 것을 목표로 했으나, 이후 아시아 시장을 본격 개방시키려는 미국과 이에 유보적인 일본 간 견해차로 실질적인 진전을 거의 이룩하지 못했다. 특히 1997년 동아시아 국가들을 강타한 역내 금융위기 시 APEC은 사실상 방관자적 입장을 취함으로써 경제협력체로서의 유용성을 크게 상실했으며, 이후 무용론까지 대두되기에 이르렀다.

2001년 9·11 사태 이후 APEC은 미국 주도로 반테러 성명을 채택하고, 인간안보 협력문제를 논의하는 등 비전통적 안보 이슈들을 다루기 시작함으로써, APEC의 안보기구화 가능성이 계속 시험되고 있다(배경찬 2009).

한편 2011년 11월 미국 하와이에서 열린 제19차 APEC 정상회의에서는 유럽 재정위기 확산 차단과 경제성장을 촉진하기 위한 무역자유화 방안을 집중 논의했다. 미국과 중국은 위안화 평가절상과 지적재산권 보호문제 등을 놓고 대립했다.

9) 3국 협력 사무국 상설은 이명박 대통령이 2009년 북경에서 열린 제2차 3국 정상회의 때 처음 제안했다.

5) 아세안 지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)

1994년 ASEAN이 ASEAN의 대화상대국들(한국, 미국, 일본, 캐나다, 호주, EU 등)과 아태지역의 다자안보협력 문제를 논의하기 위해 출범한 ARF는 역내 유일의 정부 간 안보협의체이다. 외무장관급 회의체로 발족한 ARF는 이후 중국, 러시아, 인도, 파키스탄, 몽골, 북한 등이 가입하여 현재 총 27개국이 참여하고 있다. ARF가 출범한 배경은 탈냉전기에 안보적 불확실성을 제거해 나감으로써 아태지역의 안정적 질서를 모색하고, 포괄적 안보 개념에 입각하여 새롭게 등장한 초국가적 안보위협에 공동 대응하기 위한 것이다. 이를 위해 ARF는 예방외교 메커니즘 개발, 갈등해결 등 점진적·단계적 접근방식을 취해 왔으며, 다각적인 안보대화 과정을 통해 상호신뢰 구축, 군사적 투명성 제고, 정보 교환 촉진, 인적 네트워크 구축 등을 추진하고 있다.

한편 한국은 ARF의 발전을 위해 ‘전문가 및 저명인사(EEPs: Experts and Eminent Persons)’ 제도를 주도적으로 추진해 왔다. 이는 회원국의 정치·안보 분야 전문가 및 저명인사들이 ARF 회원국 및 의장에게 자문하는 형식을 취하고 있다. 2007년 2월 한국과 필리핀이 공동 주관한 제2차 ARF EEPs 회의에서 ‘동북아 다자안보에 관한 소규모 실무그룹’ 구성 등을 권고함으로써 동북아 다자안보협력을 촉진하기 위한 시도를 계속하고 있다(배금찬 2009).

그러나 ASEAN 주도로 진행되는 ARF는 낮은 수준의 제도화, 북한 핵문제 및 대만 문제 등 동북아의 주요 안보사안에 대한 무관심과 전문성 결여 등으로 지역안보협력체로서 태생적 한계를 노정하고 있으며, 출범한지 17년이 경과한 현재에도 여전히 초보적인 신뢰구축 단계에 머물러 있는 상태이다.

6) 환태평양 경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)

TPP는 2002년 10월 싱가포르, 뉴질랜드, 칠레 3국이 멕시코 APEC 정상 회의를 계기로 3국 간 자유무역지대 창설을 위한 협상에 합의함으로써 시

작되었다. 2005년 4월 브루나이가 협상에 합류하고, 같은 해 제주 APEC 통상장관 회의를 계기로 협상이 타결되어, 2006년 4국 간 자유무역협정이 발효되었다. 미국은 2008년에 호주, 페루, 베트남과 함께 TPP 참여의사를 표명하였다. 그 후 미국 무역대표부(USTR)는 2009년 12월 TPP 협상 참여를 의회에 공식 통보하고, 2010년 3월 호주에서 개최된 1차 협상회의에 참가했으며, 6월과 10월에 2차·3차 협상회의가 진행되었다(최원기 2010). 또 2010년에는 말레이시아가 TPP 가입을 희망했다.

TPP 창립회원국들은 전면적 시장 개방이라는 높은 수준의 포괄적인 다자간 FTA의 틀을 마련함으로써 향후 회원국 확대를 통해 아태지역 경제통합의 모델로 발전시켜 나가겠다는 점을 명확히 하고 있다. TPP를 아태 경제통합의 발판으로 삼으려는 미국은 아태지역의 주요 무역상대국들로 하여금 TPP에 참여하도록 요구했다.¹⁰⁾ 미국과 FTA를 체결한 한국의 경우 미국의 희망대로 TPP에까지 참여할 경우 중국과 완전히 등을 돌리는 셈이 되기 때문에 한중 FTA를 먼저 체결한 뒤에야 TPP 참여가 가능할 것으로 보인다.

2011년 11월 하와이에서 열린 APEC 정상회의에서는 TPP의 9개 기존 참가국(미국·호주·싱가포르·뉴질랜드·칠레·말레이시아·베트남·페루·부르나이)이 TPP의 큰 틀에 합의하고 내년까지 협정을 마무리하기로 했다. 미국은 애초 이번 APEC 정상회의 기간에 TPP 협상을 타결할 것을 목표로 하였지만 정치적으로 민감한 부분들을 둘러싼 협상이 지연되면서 TPP 최종합의 시기가 늦춰졌다(연합뉴스, 2011년 11월 13일자). 일본은 하와이 APEC 직전에 TPP 참여를 선언했고 캐나다와 멕시코는 APEC 기간 중에 각각 TPP 참여의사를 밝혔다. 이처럼 세계 3위 경제대국인 일본이 TPP 협상 참여를 선언함에 따라 TPP는 사실상 미일 FTA 성격을 지닌 채 아태 지역을 포괄하는 세계 최대규모의 다자간 자유무역협정으로 발전될 수 있

10) 이러한 미국의 정책기조는 론 커크 미국 무역대표부 대표의 발언을 통해 이미 표출되고 있다. 커크 대표는 2009년 12월 15일 연설에서 TPP를 “미래 미국 무역 모델로, 그리고 가장 크고 역동적인 무역공동체로 확장시켜 나가겠다”고 말하고, “한국, 일본, 말레이시아도 TPP에 참여하길 희망한다”고 언급했다(최원기 2010).

을지 주목된다.

중국은 이러한 미국 주도의 TPP를 경제적으로 자국을 압박하는 일종의 포위 전략으로 매우 민감하게 받아들이고 있다. 농산물을 포함한 모든 교역 품에 대한 무관세화와, 정부 조달·지적재산권·노동 규제·금융·의료·서비스 등 모든 비관세 장벽의 철폐가 현재 진행 중인 TPP 협상의 핵심내용인데, 중국의 경우 전자는 모르더라도 후자는 현재 받아들일 수 없는 처지에 놓여 있다. WTO에 가입하면서 경상수지 관련 자금의 자유로운 국제적 이동은 허용했지만, 자본수지와 연계된 금융시장은 철저히 통제하고 있는 중국의 현실을 보면 그 이유는 자명해진다. 이는 자본시장을 개방하지 않는 한 중국은 TPP에 가입할 수는 없다는 것을 뜻한다. 또한 서비스시장을 모두 개방할 경우 중국의 현 경제체제는 존속할 수 없게 된다. 당연한 결과로 수출주도형 투입중심의 고속성장 역시 제동이 걸릴 수밖에 없게 된다. 세계 2위 경제대국인 중국이 TPP에 참여할 의사도 능력도 없다고 보는 미국은 ‘혼자서 보호주의를 고수하려면 그렇게 하라’며, 자유경제 질서 국가들만으로 별도의 블록을 운영하자는 포석인 셈이다(김기수 2011). 중국은 이러한 TPP에 대해 기존에 추진하던 ASEAN+3의 13개국 FTA 성사를 위해 총력을 경주할 것으로 예상된다. 하지만 일본은 ASEAN+3에 인도와 호주, 뉴질랜드를 포함한 16개국 FTA를 제안해 중국을 견제하려 하고 있다.

2. 동아시아 다자협력의 과제

1) 중국과 일본의 주도권 각축

지금까지 동아시아 지역협력과 관련한 중국과 일본의 주도권 각축은 역내 공동체 형성에 걸림돌로 작용해온 게 사실이다. 양국의 주도권 경쟁은 특히 ASEAN+3 체제의 EAS 체제로의 전환 문제를 둘러싸고 최고조에 달했다. 기존 ASEAN+3 정상회의를 EAS로 전환하려는 애초의 구상은 중국과 일본의 상호 견제로 무산되었다. 중국이 말레이시아와 함께 EAS 조기 개최

를 추진하면서 제2차 EAS의 자국 주최 입장을 표명하는 등 적극적인 행보에 나섰던 것은, 역내의 미국 영향력을 견제하고 향후 EAS 운영에 리더십을 행사하려는 의도가 깔린 것이었다.

중국의 의도를 간과한 일본 등은 EAS의 회원국 확대 문제를 제기해 중국의 이러한 행보에 제동을 걸었다. 그러자 중국은 소극적인 자세로 돌아서, 동아시아 공동체 형성 과정에 있어서 EAS가 갖는 의미를 축소하면서 ASEAN+3가 중심이 되어야 한다고 입장을 바꿨다(한석희·강택구 2009). 이러한 우여곡절 속에 EAS의 위상도 달라져서 EAS가 ASEAN+3를 대체하는 것이 아니라 EAS와 ASEAN+3라는 두 개의 회의체가 역내 공동체 형성에 별개의 역할을 하는 기제로 이해되기 시작했다.

2) 미국과 중국의 패권 경쟁

최근 들어 심화된 미국과 중국의 패권 경쟁도 동아시아의 다자협력에 큰 변수로 떠오르고 있다. 동아시아 국가들은 2000년대 초 이후 역내 양자 FTA 및 다른 지역 국가들과의 FTA 등을 활발하게 추진해 왔으며, 특히 중국은 이 과정에서 매우 공세적이고 전략적인 FTA 확대 정책을 추진함으로써 역내에 경제적 영향력을 증대해 왔다. 미국의 TPP 추진 전략은 그동안 상대적으로 약화되었던 동아시아와의 연계를 강화하고, 중국의 대 아시아 경제패권 추구를 견제하려는 전략적 의도를 기반으로 한다(최원기 2010).

미국은 TPP 참가국들과 ‘경제동맹’을 강화하고 이를 외교·안보 협력체로 공고화함으로써 아시아지역에서 경제·군사적 영향력을 강화하고 있는 중국을 봉쇄하려는 것으로 보인다. 미국은 최근 이라크 전쟁 종전선언과 아프가니스탄 미군의 철군으로 유럽·중동 외교에서 아시아 외교로 무게중심을 급속히 옮기고 있다. 오바마 대통령의 2011년 11월 아태지역 순방은 ‘중국 포위’ 전략을 압축적으로 표출한 계기가 되었다. 우선 미국은 하와이 APEC 정상회의를 통해 TPP의 확장을 도모했다. 일본을 TPP에 끌어들이면서 중국에게는 ‘초대장’을 보내지 않았다. 호주방문을 통해서도 2016년까지 미 해병대 2,500명을 주둔시키기로 하는 등 군사동맹을 강화했다. 남중

국해와 맞닿아 있는 호주 북부 다윈에 미군기지를 건설하겠다는 뜻이다. 또 필리핀과는 해군력 강화 지원을 약속했고, 인도네시아에는 F-16 전투기 24대를 공급하기로 했다. 이렇게 해서 중국과 동남아 여러 나라가 갈등을 빚고 있는 남중국해로 미국이 발을 들여놓은 셈이다. 이어 말리 EAS에서는 클린턴 국무장관이 미얀마를 방문한다고 발표함으로써 미얀마와의 외교관계 복원의지를 시사했다(연합뉴스, 2011년 11월 21일자). 즉, 중국의 인도양쪽 관문인 미얀마 문제에 미국이 본격적으로 개입하려는 것이다.

현재 중국의 경우 아태지역에서 동맹 혹은 우호관계를 맺고 있는 나라는 북한과 미얀마뿐이다. 반면 미국은 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드를 동맹국으로, 대만, 필리핀 등을 준동맹국으로, 그리고 싱가포르, 베트남, 인도, 몽골, 인도네시아, 말레이시아 등을 우호국으로 확보하고 있다. 일본, 베트남, 말레이시아, 호주 등은 TPP에도 참가하고 있다. 중국의 국토 중 해양 대부분과 대륙 안쪽의 일부가 포위되어 있는 형국임을 알 수 있다(김기수 2011). 이처럼 중국을 전방위로 압박하는 오바마 대통령의 행보는 아태지역에서 날로 커지는 중국의 영향력을 차단하는 동시에 미국의 경제적·군사적 우위를 분명히 하겠다는 것으로 요약된다.

3) 지역 리더십의 한계

원래 동북아 3국은 역사·영토 갈등으로 스스로 지역협력의 제도화를 이룰 조건이 못되었지만 ASEAN의 매개적 리더십이 한·중·일 정상회의를 가능하게 한 것이다. 말하자면 중국과 일본이 ASEAN에 대한 영향력 유지를 위해 경쟁하는 와중에 동아시아 협력체제가 강화되고 별도의 한·중·일 정상회의의 제도화로 이어지는 역설적 결과를 낳은 셈이다. 하지만 ASEAN의 매개적 리더십은 한계를 드러내고 있다. 동아시아 자유무역지대(EAFTA)는 이러한 ASEAN 리더십의 한계를 뚜렷이 보여주는 사례이다. 이미 동아시아 각국 간에 양국 간 혹은 다국간 형태의 FTA는 매우 활발하다. 특히 ASEAN+1 형태의 FTA는 이미 발효 중이다. 2006년에 타당성 조사까지 마친 EAFTA가 담보상대인 이유는 동북아 3국의 양자 간 FTA가 담보상

태이기 때문이다.

2008년경부터 희망적 현상이 나타나고 있기는 하다. 예컨대 진전을 이룬 치앙마이 이니셔티브 다자화(CMIM)의 경우 일단 동북아 3국의 재무장관이 합의하고 여기에 ASEAN 10개국의 재무장관이 참여하는, 말하자면 ‘3+ASEAN’의 형태로 작업이 진행되었다. 이는 별도의 동북아 3국 정상회의가 가동됨으로써 가능해진 현상인데, 분야에 따라서는 동북아 3국 간 협력, 더 정확히는 중일의 협력이 긴밀해지면 이런 현상이 더욱 강화될 가능성도 없지 않다. 하지만 이런 흐름이 동아시아 다자협력 발전에 기여하려면 ASEAN을 소외시키지 않는 조심스런 접근이 필요하다고 하겠다(김기석 2009).

4) 정체성 형성의 장애들

동아시아 지역주의는 중층성을 띠고 있다. 유럽의 경우 EU 구성원이란 범위 속에서 다양한 협력과 통합이 전개되는 반면, 동아시아란 지역적 범위는 이슈영역과 정치경제적 상황에 따라 변화한다. 따라서 중층적으로 존재하고 있는 셈이다.

동아시아 지역주의는 또한 이중성(dualism)을 띠고 있다. 지역주의가 지역을 구성하는 주권국가들이 일정한 정도로 ‘주권의 이양과 공유’에 합의하는 것이라면 동아시아 국가들, 예컨대 한국·중국·일본 등은 여전히 민족주의에 근거한 근대적 주권국가의 모습을 갖추고 있다. 그럼에도 불구하고 지역화의 수준은 대단히 높다. 예컨대 한·중·일과 ASEAN 국가들을 포함하는 지역의 경제 통합도는 이미 대단히 높은 수준에 도달했다. 다시 말해 동아시아 통합이 부진하다는 평가는 정부 간 관계에 주목했을 때 나오는 이야기이며 비국가행위자 간의 상호연계, 특히 시장 차원에서의 통합의 정도는 상대적으로 매우 높다. 동아시아 지역주의는 이러한 이중성을 띠고 있다고 하겠다.

동아시아 공간은 강대국들 간의 이익의 충돌과 세력균형의 정치가 치열하게 전개되고 있는 장이다. 이들 강대국은 ‘자기중심적 지역주의’를 추구하고 있다. 이러한 자기중심적 지역관념은 이들이 상황적 맥락에 따라 지

역주의를 추진하는 결과를 가져오고 있다. 일본은 군사적으로 양자주의, 경제적으로 다자주의를 혼용하고 있으며 그 배합은 상황에 따라 달리하고 있다. 이런 속에서 지역의 범위 역시 상황적으로, 즉 자신의 영향력을 확대하는 방향 혹은 경쟁자의 영향력을 축소하는 방향으로 설정하고 있다. 지역을 신축적으로 생산하고 복수의 지역을 중층적으로 추구하는 ‘상황적 지역주의’는 자기중심적 경쟁의 소산이라 평가할 수 있다(손열편 2006). 요컨대 동아시아 지역주의의 중층성·이중성·상황적 가변성 등이 이 지역의 정체성 형성에 큰 장애물로 작용하고 있다고 하겠다.

IV. 동아시아 다자협력 제도화를 위한 한국의 역할 및 전략

1. 동아시아 다자협력 제도화를 위한 한국의 역할

오늘날 ‘대국굴기(大國崛起)’로 일컬어지는 중국의 급부상은 국제정치 질서를 뒤흔들면서 세력전이 양상마저 낳고 있다. 동아시아 다자협력에서도 중국은 주도권을 결코 내주려고 하지 않는다. 일본은 동아시아 지역협력에 있어 이러한 중국의 리더십을 용인하지 않고 그 영향력을 견제하려고 한다. 즉, 일본은 중국이 선호하는 ASEAN+3의 영향력을 약화시키기 위한 의도에서 EAS의 지속적인 강화를 추진해오고 있다.¹¹⁾ 중국과 일본의 이러한 경쟁과 견제에 따라 동아시아에서는 지역협력을 위한 다양한 기제가 혼재하는 현상이 발생하고 있다. 게다가 주도권을 상실하지 않으려는 ASEAN

11) 구체적으로 일본은 EAS의 구성국가를 회원국으로 하는 자유무역협정(CEPEA) 구상을 제기했고, 아울러 민주주의와 인권 같은 보편적 가치를 추구하는 통로로 EAS를 활용하려 시도하고 있다(김재철 2010).

의 움직임은 지역협력 기제의 혼재 현상을 더욱 심화시키고 있다. 이에 따라 동아시아 지역협력은 지역의식이나 공동체의식보다는 오히려 주권·주도권·균형 등에 의해 규정되는 특징마저 보이고 있다(김재철 2010).

다양한 기제가 혼재하는 동아시아 다자협력의 제도화를 위해 한국이 적극 기여할 수 있는 방안은 세계 10위권 경제력과 연성권력(soft power)을 가진 한국이 놓인 '중간자적 위치'를 활용하여 다양한 범주의 다자문제의 해결에 나서는 '가교역할(bridging role)'¹²⁾이라 하겠다. 한국은 가교역할을 하는 데에 중요한 자산으로서 우선 강대국들과는 달리 전략적 야심이 없어서 위협적이지 않다는 점을 들 수 있다. 이러한 장점은 소지역적(sub-regional)·지역적(regional)·세계적(global) 차원에서 모두 통용된다. 예컨대, 한국은 동북아 지역문제에 있어서 일본과 중국의 가교역할을 할 위치에 있고, 동아시아 지역통합에 있어서도 동남아 국가들이 일본 또는 중국 주도의 동아시아 통합에 소극적 자세를 견지하고 있다는 점에서 상당한 역할을 수행할 수 있다고 하겠다.

한국의 가교역할은 다자적 맥락에 따라 다양한 함의를 지닌다. 첫째, 동북아라는 소지역적 차원에서는 한반도가 미국과 일본을 축으로 하는 해양세력과, 중국과 러시아를 축으로 하는 대륙세력이 맞닿은 곳에 자리잡고 있어 이를 잇는 역할을 함으로써 한국의 지정학적 특수성을 활용하는 것이다. 둘째, 동아시아라는 지역적 차원에서는 동아시아의 강대국인 중국과 일본 사이뿐만 아니라 이들 국가와 ASEAN 간의 교량역할을 수행함으로써 다른 지역에 비해 크게 뒤지는 동아시아의 지역협력을 위한 촉매제로 기능하는 것이다.¹³⁾ 셋째, 세계적 차원에서는 90년대 중반까지 개도국들의 이

12) '가교역할'이란 특정 국제문제에서 대립되는 입장을 절충하거나 또는 간극을 메움으로써 문제해결을 모색하는 역할을 말한다(신각수 2010).

13) 한국이 동아시아 지역협력 분야에서 중요한 역할을 수행한 예로는 역내 국가들 간 1,200억 달러 규모의 상호자금 지원을 하기 위한 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)의 다자화과정에서 일본과 중국 간의 경쟁관계로 인하여 배분이 어려웠던 기여율을 중국·일본 32%, 한국 16%, ASEAN 20%로 정하는 중개역할에 성공한 예를 들 수 있다(신각수 2010).

익을 대변하는 77그룹에 속했다가 현재는 선진국들의 기구인 OECD 회원국으로 활동하고 있는 한국이 선진국과 개도국 간의 다양한 남북문제(North-South divide)를 해결하는데에 ‘정직한 중개자’ 역할을 맡는다는 것이다(신각수 2010).

또한 한국은 1인당 GDP 67달러의 최빈 수원국에서 불과 반세기 만에 산업화와 민주화를 모두 이뤄내면서 선진 공여국으로 도약한, 세계적으로 유일한 나라다. 2011년 11월 부산에서 ‘세계개발원조총회(Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness)’를 주최할 정도로 한국의 탈바꿈은 극적이어서 국제사회가 경이로운 눈으로 바라보고 있다. 이러한 한국의 개발 경험을 동아시아 개도국에 전수하는 역할을 하는 것도 다자협력 차원에서 바람직하다. 그러나 개도국 시절 한국이 이룬 성취와 성공만을 강조해서는 안 된다. 성공담과 실패담을 함께 공유함으로써, 개발도상국이 각기 다양한 단계에서 부딪칠 수 있는 문제들을 극복할 수 있도록 실질적으로 도움이 되는 협력이 필요하기 때문이다(조태열 2011).¹⁴⁾

동아시아 지역협력이 실현되기 위해서는 중국과 일본 간의 협력이 불가결한데, 이에 대해 한국이 조화로운 타협안을 마련하는 역할을 할 수 있을 것이다. 이를테면, 중국이 강조하는 ASEAN+3 중심의 공동의 이익에 근거한 협력과, 일본이 강조하는 EAS 중심의 공동의 규범을 추구하는 협력을 조합시켜 ‘공동의 이익과 동등한 정도로 보편적 규범과 가치도 중시하는 ASEAN+3’를 채택할 수 있도록 중재하는 것 등이다. 이 경우 EAS는 동아시아 지역국가와 역외국가 간의 대화와 협력(ASEAN+3 국가와 미국·러시아·인도·호주·뉴질랜드 간의 대화와 협력)을 위한 포럼으로 설정될 수 있다. 이러한 대안은 지역국가만의 협력을 추구하는 중국과, 규범 및 가치를

14) 성장에만 중점을 두고 실시한 정부 주도 산업화의 결과로 발생한 △과잉·중복 투자와 비효율 △기업의 도덕적 해이 △환경 오염 △과도한 외채 도입 등이 결국 IMF로 이어진 우리나라의 ‘아픈 역사’는 개도국들에게 소중한 교훈이 될 수 있으며, 이 같은 실패를 거울 삼아 이들이 한국의 전철을 밟지 않도록 하는 데 기여할 수 있다(조태열 2011).

중시하는 일본의 이익을 조화시킬 수 있다. 아울러 공동의 가치와 규범에 대한 합의를 통해 중국으로 하여금 지역국가의 우려를 인식하고 수용하도록 유도할 수 있는 장점이 있다(김재철 2010).

한국이 한·중·일 정상회의 사무국을 유치한 사례는 중국과 일본이 상호 견제와 경쟁 속에서 유보적이 되는 문제에 대해 한국이 가교적·중재적 역할을 수행할 수 있는 가능성을 보여준 것이라 하겠다. 동아시아 공동체가 실현되기까지는 갈길이 멀지만 한국은 이러한 다자협력의 장에서 ‘가교 역할’을 수행하기에 가장 적합한 나라라고 하겠다.

2. 동아시아 다자협력 제도화를 위한 한국의 전략

1) 한미동맹과 한중 전략적 협력관계의 조화

오늘날의 미중관계는 ‘매우 중요하면서도 복잡한 관계’에 놓여 있다. 미중관계는 경쟁적·갈등적 요소를 내포하면서 동시에 상호의존성이 높아지고 협력의 동기 또한 확대되는 복잡한 관계로 진화하고 있다(EAI 2011).

2011년 1월의 미중 정상회담은 양국의 ‘동주공제(同舟共濟)’ 입장을 잘 드러냈다.¹⁵⁾ 미중은 향후에도 다양한 형태의 충돌이 있겠지만, 냉전시기와는 달리 구조적으로 상호 의존성과 취약성을 공유하고 있고 양국의 생존과 번영이 긴밀히 연계돼 있다는 인식을 함께 하고 있다. 이는 미중이 냉전시 기 평화를 유지하게 했던 ‘공포의 핵균형’ 뿐만 아니라, 공포의 경제·재정

15) 미중관계가 2010년에는 대만 무기판매, 달라이라마 면담, 위안화 절상, 천안함·연평도 사태, 류샤오보 노벨평화상 수상 등으로 지속적으로 마찰을 겪었다. 그러나 2011년 1월 미중 정상회담을 통해 ‘구동(求同)’을 요구한 미국과, ‘존이(存異)’를 강조한 중국 간의 타협이 이루어졌다. 2008년 세계경제위기 이후의 양상에서 보듯이 미국의 쇠퇴가 예상했던 것처럼 가파르지 않고 중국의 부상도 생각보다 시간이 걸릴 것이라는 인식하에 일종의 균형이 형성된 것이다. 따라서 앞으로 당분간 미중관계는 2010년과 같은 갈등을 단순 반복하기보다 갈등적 요소가 내재된 가운데 협력의 폭을 넓혀나갈 것으로 예측된다(EAI 2011).

적 균형 문제, SNS(Social Network Service) 등으로 표상되는 정보화시대의 정보의 신속·투명성 및 여론의 중요성 등 삼중적 제어장치에 의해 견제 받고 있기 때문이다. 결국, 향후 수십 년간 미중 간 힘의 균형이 어느 쪽으로 기울든지 일방이 타방을 좌지우지할 수 없는 상황에 놓인다는 것으로, 이는 특히 동북아 지역에서는 이미 명백한 현상이 되고 있다.

따라서 한미관계와 한중관계를 이분법적으로, 또는 어느 한 쪽을 미래의 '전략적 대체제' 라는 선택적 개념으로 접근하는 것은 결코 현명하지 않다(박병광, 2009/2010). 한국은 미국과 동맹관계를 잘 유지하면서도 중국과는 대립보다는 공통의 이해관계를 확인해 이익의 조화를 추구하는 '연미화중(聯美和中)' 내지 '연미협중(聯美協中)' 전략을 채택하여야 한다. 즉, 한국은 미국과 중국에 대한 비영합(non-zero sum)적 인식을 전제한 대외정책으로 전환해야 할 것이다. 한반도 문제와 통일국면을 한국이 주도하기 위해서는 궁극적으로 미중 모두 연결하는 '연미연중(聯美聯中)'의 사고가 필요하다(김홍규 2011). 말하자면 한미동맹을 기반으로 중국을 적극적으로 끌어안는 '비대칭적 연미연중'의 전략이 요청되고 있다고 하겠다. 근거없는 양자택일적 사고는 부정확할 뿐더러 위험하다. 중국의 부상은 국제정치적 현실이지만 미국의 초강대국 지위 또한 상당 기간 지속될 수밖에 없는 구조속에서 비대칭적 연미연중 전략 구사는 우리의 선택지를 넓히는 길이라 하겠다(EAI 2011).

한국으로서는 전통의 동맹국 미국과 최대교역국이자 안보적으로도 무시할 수 없는 중국 사이에 끼인 형국이다. 한미 FTA의 발효를 눈앞에 둔 한국은 중국으로부터 한중 FTA의 조기협상을 강력하게 요청받고 있다. 미국 정부가 '중국 견제' 행보를 본격화할수록 한국의 고민은 깊어질 수밖에 없다.

동아시아 다자협력 차원에서 한국은 중국과의 전략적 동반자관계의 성숙을 위해 더욱 노력해야 한다(신각수 2011). 예를 들어 한국 정부도 미국 뿐만 아니라 중국과, 미중 간 군사대화, 전략안보대화(SSD)와 같은 보다 심도 있는 군사교류 및 안보대화 채널을 구축할 필요가 있다(이지용 2011). 특히, 중국 내부적으로 아직 북한의 전략적 가치에 대한 논쟁이 진행 중에

있기 때문에 중국이 방향을 선회할 때까지 인내심을 갖고 우리 입장을 납득 시키는 노력을 지속할 필요가 있다.

2) 한·미·중 포럼 모색

동북아에서는 다자안보협력이 바람직하지만 제도화가 쉽지 않은 만큼 한국은 한반도를 둘러싼 소다자주의적 안보협력의 기제로서 한·미·중 포럼을 모색할 필요가 있다. 이러한 한·미·중 간의 전략적 삼각관계는 미중 관계가 어떻게 전개되는가에 따라 결정적인 영향을 받겠지만 한미동맹을 주어진 것으로 볼 때, 다음과 같은 단기적·중장기적 삼각관계를 상정할 수 있다.

우선, 단기적으로 북핵문제 해결을 포함하여 한반도 안정과 평화의 문제에 있어서 한·미·중 삼각관계는 삼자공존의 형태이다. 북한에 대한 압박 수위나 접근방식에 있어서 다소 차이가 있을 수 있으나 모두가 한반도의 불안정을 원하지 않고 한반도 문제의 평화적 해결을 원하기 때문이다.

중장기적으로 한반도의 통일문제를 포함하여 동북아 세력균형의 문제에 있어서는 두 가지 가능성이 존재한다. 미중관계가 협력적일 경우에는 삼자공존의 전략적 삼각관계가 설정되겠지만, 미중 간 힘의 경쟁이 벌어지면 양자결합의 형태가 될 것이다. 한미동맹이 지속되는 한 한미 간의 양자결합이 이뤄질 수밖에 없고, 한미동맹이 해체된다 하더라도 힘과 혜택의 비대칭성 때문에 한국이 '로맨틱 삼각관계(romantic triangle)'를 시도하기는 어렵다.

이렇게 볼 때, 미국과 중국에 과연 삼각관계 형성의 유인이 있는지를 살펴보면, 우선 단기적으로 삼자공존의 경우에는 삼각협력체제를 구축할 유인이 충분하고 비용도 크지 않다고 볼 수 있다. 삼자공존의 경우에도 다른 양자 간 관계에 대한 우려가 존재하기 때문에 지속적으로 대화와 정보 교환이 있어야 한다. 문제는 기존의 북핵문제 해법이 6자회담이어서 한·미·중 삼각협력체제가 불필요하고, 다른 참여국들의 오해와 반대에 부딪힐 수 있다는 점이다. 그러나 6자회담이 앞으로도 상당 기간 공전할 경우, 대안적

해법을 개발하고 이에 대한 이해와 협조를 구하기 위해서도 트랙 1.5 정도의 한·미·중 삼각협력체제는 필요할 것이다.

중장기적으로는, 미중관계가 협력적일 경우의 삼자공존에서 한·미·중 간의 삼각협력체제 구축을 기대할 수 있다. 그러나 이 경우에는 미중관계가 협력적이므로 미·일·중 간의 삼각협력체제가 높은 수준에서 기능할 가능성이 크며, 비대칭적 파트너로서 한국의 지위가 취약할 수 있어서 트랙 2 정도의 수준에서 삼각대화가 시도될 수 있을 것이다(백창재 2011).

3) 대지진 이후 일본과의 협력 확대

일본은 2011년 3월 11일 동북지역 앞바다에서 발생한 대지진이 최악의 쓰나미와 원전 사고를 동반하면서 전후 최대의 재난을 겪고 있다. 일본 대지진 사태는 한일 관계는 물론 동아시아와 국제사회에 큰 충격을 안긴 가운데, 그 파급 영향은 장기적이고도 막대할 것으로 보인다. 이번 대지진이 초래한 가장 큰 우려 사항 가운데 하나는 후쿠시마 원전 사고가 방사능 유출의 지속적인 확산에도 불구하고 여전히 수습의 실마리를 찾지 못하고 있는 점이다. 이러한 방사능 유출 문제는 일본 국내뿐만 아니라 국제적으로도 민감한 반응을 불러 일으키고 있다. 핵연료봉 손상, 방사능 오염수 등에 의한 방사성 물질의 대량 유출 사태가 계속 악화될 경우 그 피해 규모는 상상을 초월할 수 있기 때문이다.

가뜩이나 ‘잃어버린 20년’이라는 장기 경제 침체속에서 대재앙을 만난 일본은 정치적 리더십의 부재, 의원내각제의 한계, 매뉴얼 중시의 경직성 등으로 인해 ‘제3의 개국’에 의한 국제화보다는, 사회 전반의 보수화에 따른 폐쇄적인 국가가 될 가능성이 큰 것으로 전망된다. 즉, 국제적 역할에 대한 관심이 줄고 국내문제 해결에만 치중함으로써 고이즈미 정권 이후 현저해진 일본 정치의 내부지향적 모멘텀이 가속화될 것으로 보인다(조양현 2011b). 2011년 9월 취임한 노다 요시히코(野田佳彦) 수상과 그 내각의 주된 관심사도 부흥재원을 위한 임시증세, 사회보장개혁을 위한 소비세 증세, 민주당과 자민당의 대연립 추진 등 국내적 사안들이다.

일본은 이번 대지진 사태로 인한 재정적자의 심화, 국가 신용등급의 추가 하락 가능성 등으로 국제적 위상 추락이 불가피해졌다. 그 결과 동아시아 역내 세력 구도에서 중국의 대일 우위가 견고해 질 것으로 보인다. 다만 일본 사회내의 위기의식 확대로 말미암아 미일동맹은 강화될 것이다.¹⁶⁾ 일본의 대외 관여 축소의 결과, 지역질서 운영에 있어서 한국의 부담이 상대적으로 증가하고 대중관계 설정에 있어서 한국의 전략적 입장이 난처해질 수 있어 우리 정부로서는 일본이 국제적 역할을 유지하도록 설득하는 게 바람직하다. 사실 시장경제와 민주주의, 그리고 미국과의 동맹관계를 공유하는 한일 양국은 북한 문제, 중국의 부상, 지역적 경제협력, 대량살상무기, 테러, 환경·에너지 문제, 세계 금융경제위기 등의 현안 대응에 있어서 공동의 이해관계를 갖고 있다고 하겠다(조양현 2011b).

더욱이 급변하는 동북아 정세 속에서 일본이 한국을 긴요하게 생각하는 만큼 한국도 원만한 한일관계가 중요하기 때문에 우리의 대일 정책을 다시 금 냉철하게 점검할 필요가 있다. 여기에는 경제적으로나 안보적으로 한일 양국에 서로 도움이 되는 길을 찾아나가는 자세가 절실히 요구된다고 하겠다(이면우 2011). 또한 한국 정부와 국민은 이번 대지진 사태를 계기로 일본의 고통과 충격을 공유함으로써, 역사인식 및 독도문제를 둘러싼 갈등과 마찰의 악순환을 벗어나 전략적 협력관계로의 패러다임 전환을 도모하는 계기로 삼아야 할 것이다.

4) 러시아와의 협력관계 강화

러시아는 아태지역도 하나의 경제공간으로 보고 APEC 등 지역기구에 좀 더 적극적으로 참여하려고 하고 있다. 특히 러시아는 2012년 APEC 정상회의 주최를 계기로, 동아시아 국가로서의 정체성 확보에 한발 더 다가설 것

16) 일본 대지진에 대한 오키나와 주둔 미군의 신속지원 활동으로 탈냉전 이후 미국이 강조해온 지역제안 구난을 위한 미군의 전방전개 능력의 필요성이 확인된 셈이다(조양현 2011b).

으로 보인다. CIS 역내에서도 러시아는 자국주도의 ‘유라시아 경제공동체(EurAsEC)’ 강화를 시도할 것으로 보인다.

이러한 러시아의 한반도 정책은 크게는 러시아 외교정책과 궤를 같이 한다. 즉, 경제부문과 정치안보 부문에서의 이중적 외교 목적을 갖는 것이다. 2010년 11월 국정연설에서 메드베데프 대통령은 ‘현대화를 위한 파트너’로서 현 시점에서는 독일과 프랑스를, 장차는 BRICS(중국·러시아·인도·브라질), 그리고 한국을 일본에 앞서 거론하였다.

동시에 러시아는 한반도에 있어서 자국의 영향력이 미국·중국 등 여타 주변국에 비해 열세임에도 불구하고 최대한 이들과 동등한 정치적 입지를 갖고자 한다. 러시아는 미국을 견제하면서 대체로 중국과 보조를 맞추어 왔다. 물론 러시아 내에는 보다 냉철한 입장에서 경제외교 및 한국과의 우호관계를 중시하는 인사들도 적지 않고, 크렘린의 최고지도자들도 내심 이를 인정하면서도 남북관계에서는 모호한 이중적 면모를 보여 온 것이다. 우리로서는 앞으로 종전과 같이 북한의제에 지나치게 경도된 대러관계를 피하는 것이 바람직하다. 그 보다는 한러 간의 경제적 상호이득 비전, 그리고 국제이성에 입각한 글로벌 문제 해결 협력이 향후 한러관계의 건설한 토대가 돼야 할 것이다(정은숙 2011).

북한을 통과하는 파이프라인을 통해 러시아산 가스를 한국이 공급받는 프로젝트가 관련국들간에 논의되고 있어 성사여부가 주목되고 있다. 2011년 11월 한러 정상회담에서도 이 문제에 협력해 나가기로 합의했다. 한국의 남-북-러 가스관 사업에 대한 관심은 에너지 수입원 다변화와 러시아와의 협력관계 강화뿐만 아니라 한반도 평화에 기여할 수 있다는 점도 작용하고 있다.

러시아는 에너지를 외교수단으로 간주하는 나라이다. 러시아와 중국 간의 자원 협력이 에너지 가격 분쟁과 같은 갈등요인을 극복하게 되면 양국의 전략적 동반자 관계는 획기적인 계기를 맞이하게 되고, 외교안보 분야의 공조가 강화될 것이다. 동북아에서 러·중과 미·일 간의 대결구도가 격화될 가능성에 대비해서도 심려가 필요하다(고상두 2011).

유엔 안보리와 6자회담 차원에서 북한 문제에 관한 중국의 입장은 러시아의 행보에 상당한 영향을 받기 때문에 한국으로서는 대중 레버리지(leverage)를 강화하기 위해서도 러시아를 잘 활용해야 한다. 러시아는 일본과 북방도서 문제가 걸려 있고, 극동에서 중국의 영향력 확대를 두려워하고 있기 때문에 한국과의 관계개선을 내심 원하고 있다. 이를 충분히 감안하여 러시아의 대한반도 정책을 한국에 유리한 방향으로 이끌어갈 필요가 있다고 하겠다(신각수 2011).

5) 중추적 중견국으로서의 기획외교 구사

한국은 2010년에 G20 정상회의를 주최한 데다 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입하는 등 오늘날 국제사회에서 대표적인 21세기 중견국가(middle power)¹⁷⁾로서의 위상을 갖추게 되었다. 이제 한국은 국제정치 전개과정에서 발언권과 영향력을 확대할 기반을 갖췄다고 할 수 있다. 따라서 한국은 과거에 하위 중진국 또는 약소국으로서 추구했던 강대국 편승정책에 대한 새로운 대안이 요구된다고 하겠다(김치욱 2009). 말하자면, 강대국 중심의 권력정치를 당연시하던 정책적 관성에서 탈피해, 21세기 중견국가에 상응하는 외교적 비전과 정책을 구현함으로써 동아시아 다자협력을 제도화하는 데에 중추적 역할을 해야 할 것이다. 선진국과 개도국의 상이

17) '중견국가'는 전통적 의미의 중진국 혹은 중간국가와는 다른 개념이다. 중진국(intermediate power, mid-size power, mid-level state)은 기본적으로 강대국과 약소국의 중간에 위치해 있다는 의미를 지닌다. 그러나 중견국가는 중진국 가운데 상위그룹에 속하는 국가로서 물질적 능력 이외에 상당한 정도의 소프트파워를 구비한 국가를 말한다. 이 점에서 중견국가는 근래 들어 왕왕 우리나라의 국가비전으로 논의되는 강소국(advanced small power)과 오히려 더 유사하다. 하지만 강소국은 스웨덴·네덜란드·핀란드·스위스·싱가포르 등과 같이 규모는 작지만 부유한 국가를 뜻하는 것으로, 국토와 인구의 크기 및 경제력 등 구조적 능력을 1차적 기준으로 삼는다는 점에서 상대적으로 협소한 개념이다. 중견국가는 구조적 능력으로는 강대국에 미치지 못하지만 외교적 능력 면에서는 강대국에 근접하는 수준에 도달한 국가이다. 21세기 들어 한국은 구조적 능력과 외교적 능력 양측에서 모두 명실상부한 중견국가로 자리잡게 되었다고 하겠다(김치욱 2009).

한 입장을 조율하고 양측의 관심과 이익을 적절히 조화시켜 대안을 제시하기 위해서는 한국은 이제 다자외교 무대에서 분명한 입장을 취하는 것이 필요하다. 편의에 따라 개도국과 선진국 지위를 넘나들며 단기적 국익에 집착하는 것은 21세기 중견국가로서의 국격을 훼손하는 행위라고 하겠다.

한국은 2000년대 초 EAVG(동아시아비전그룹)와 EASG(동아시아연구그룹) 활동을 주도함으로써 동아시아 통합에 관한 비전을 제시하고 이를 구체화하는 과정에서 중요한 일익을 담당한 바 있다. 또 이명박 대통령은 2010년 ASEAN+3 정상회의에서 ‘제2차 동아시아 비전그룹(EAVG II)’ 구성을 제안했고, 이에 대해 참가 정상들이 동의를 표함으로써, 한국은 2011년 EAVG II 창립대회를 서울에서 개최할 수 있었다. 한국은 또 2010년에 주최한 서울 G20 정상회의에서도 개발 의제를 주도적으로 제기했는가 하면, 2011년 부산 세계개발원조총회에서는 ‘원조효과성(Aid Effectiveness)’이라는 공식 의제를, 현실적 토대 위에서 효과적으로 구현할 수 있는 ‘개발원조’ 의제로 업그레이드시킨 바 있다.

우리나라가 과거와 달리 국제무대에서 이처럼 이니셔티브를 취할 수 있게 된 배경으로는 세계 10위권의 경제력이라는 hard power에다 한층 제고된 외교적 역량이라는 soft power를 갖춘 중견국가로서 자리매김되고 있기 때문으로 보인다. 따라서 우리나라는 도처에 견제와 갈등이라는 장애물이 깔려 있는 동아시아에서 조화로운 지역협력의 기획자로서의 이미지와 위상을 굳혀나가기 위한 전략을 구사하는 게 바람직해 보인다. 말하자면 주변국들에 위협이 되지 않고 전략적 야심이 없는 평화적 국가이미지에다, 짧은 기간 내에 압축 개발에 성공하고 정치적 민주화까지 이뤄낸 ‘다이내믹 Korea’의 역동성을 동아시아 차원에서 다자협력을 기획하고 선도하는 외교적 자산으로 최대한 활용하자는 것이다.

한국은 금융정책, 기후변화, 녹색성장, 지속적 발전 등 동아시아 국가들이 공감할 수 있는 협력 의제를 창의적으로 발굴해서 이를 설득력 있게 제시해야 할 것이다. 이 과정에서 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르 등 동아시아 중견국들은 물론 더 나아가 호주와 협력하는 방안도 모색할 필요가

있다(김우상 2011). 이처럼 지역협력의 초기 단계에서부터 이니셔티브를 발휘하게 되면 한국의 국제적 위상과 soft power는 한층 확고하게 다져지는 결과를 낳게 될 것으로 보인다. 이것이 지역협력의 제도화로 가기 위한 일련의 과정에서 중견국가로서의 한국이 취할 수 있는 현실적인 방책이자 동시에 동아시아 다자협력에 일정 부분 기여할 수 있는 길이라고 하겠다.

6) 한국형 복합외교 구현

우리나라는 동아시아 다자협력을 위해 네덜란드·호주·스웨덴·스위스·캐나다와 같은 중견국가를 벤치마킹하여 한국형 중견국 외교정책을 마련해야 할 시점이다. 앞으로 5~10년 안에 유엔 안보리, G20체제를 포함하여 글로벌 거버넌스 체제가 새롭게 개편될 전망이다. 이러한 새로운 체제구축에 한국이 포함되어 우리의 국력에 상응하는 지위를 확보하는 것이 중요하다.

아시아가 아직 실체가 있는 하나의 지역그룹으로서 영향력을 행사하지 못하는 상황에서 한국은 인위적으로 속할 다양한 그룹을 형성해 나가야 하며 이를 위해 복합 네트워크를 구축하고 강화하는 전략 마련이 시급하다. 특히 한국은 국제적으로 ‘중국과 일본의 아류’로 인식되는 경우가 적지 않은 점을 감안하여, 한국 특색의 브랜드 개발을 통해 소프트파워 자산을 증대시켜야 한다. 미국 외교가 민간영역 역량을 외교역량에 결집시키며 세계 외교무대에서 앞서나가고 있듯이, 한국도 민관합동위원회를 구축하여 21세기 한국외교의 개념과 방향을 새롭게 정립하고, 한국 외교 시스템 전반을 개선시키는 방안을 모색할 필요가 있다고 하겠다(신각수 2011).

이처럼 우리 정부가 추진해 나가야 할 이른바 ‘한국형 복합외교’를 구현하기 위해서는 복합외교의 비전, 즉 무엇을 위한, 어떤 외교를 할 것인가를 우선 고려해야 한다. 총력·복합·디지털 네트워크·소프트파워 외교 등의 개념을 원용할 경우 기존의 외교와 무엇이 다르고, 새롭게 봐야 할 부분이 무엇인지를 먼저 이해하는 것이 중요하다. 그 다음에는 새로운 외교의 임무를 규정해야 하는데, 여기에는 기존의 전통적 외교(양자, 다자), 통상(경제, 자원·에너지), 개발(지원, 국제기여), 매력(한류, 코리아브랜드) 등 복

합적 분야들이 추가될 수 있다.

그리고 새로운 외교 방식은 ‘국가총체적(whole-of-government)’ 인재 활용, 외교통상부와 정부 타 부처를 종·횡으로 엮는 TF 활성화, 디지털 네트워크의 활용(인터넷을 활용한 디지털 공공외교, 트위터나 페이스북 같은 SNS 활용), 민·관 협업체제, 지역별 맞춤형 외교 등을 요한다고 하겠다 (이상현 2011).

V. 맺는 말

근래 들어 북아프리카와 중동을 휩쓸고 있는 민주화 시위는 장기 독재에 따른 염증에다 심각한 경제난이라는 국내 문제로 촉발되었지만 유엔과 나토의 개입을 불러오며 국제 문제로 급속히 확산되었다. 비단 민주화 시위뿐만 아니라 식량과 에너지 문제 등에 이르기까지 오늘날의 국제정치 질서는 국내문제와 국제문제의 경계가 따로 없는 구조적 변환을 맞고 있다.

더욱이 민주화 시위의 불길이 지체없이 이웃나라로 옮겨붙은 도미노 현상은, 트위터(Twitter)와 페이스북(Facebook)과 같은 SNS는 물론 구글(Goole), 유튜브(YouTube)와 아이폰(iPhone) 등에 이르기까지 정보화 첨병들의 거침없는 활약에 힘입은 바 크다. 말하자면 정보의 생산자와 소비자의 구분이 따로 없는 ‘prosumer’의 편재화 현상이 정보화시대의 일상적 모습이 된 것이다. 또한 비국가행위자들이 국제정치에 미치는 영향이 갈수록 커지고 있는 것도 국제질서의 변화를 부채질하고 있다. 이러한 국제질서의 구조적 변환에 따라 공공외교, 복합 네트워크까지 총동원되는 글로벌 거버넌스가 더욱 중요한 과제로 떠오르고 있다.

특히 동아시아에서는 ‘도광양회(韜光養晦)’에서 ‘유소작위(有所作爲)’로 점차 정책적 변신을 보이고 있는 중국이 ‘굴기’에 따른 자신감을 감추지

않으면서, 상대적 쇠퇴에도 불구하고 영향력이 여전히 미국과 부딪히는 복잡미묘한 양상을 보이고 있다. 이런 가운데 일본의 대지진이 끝모르는 방식 능 후폭풍으로 이어지면서 이 지역의 불확실성을 가중시키고 있다. 특히 대지진으로 인한 일본의 국제적 위상 하락은 동아시아 역내 세력구도상 중국의 확고한 대일 우위로 이어질 가능성을 제고시키면서 지역정세에 불안정 요인을 더하고 있다.

이러한 동아시아의 요동치는 정세와 환경에 따라 차원 높은 지역적 거버넌스로서의 다자주의적 협력체제의 중요성이 어느 때보다 증대되고 있다. 서구보다 뒤처지긴 했지만 그동안 끊임없이 추구돼온 동아시아 다자협력은 느슨한 형태에도 불구하고 완만한 진전을 이룩해온 것이 사실이다. 하지만 동아시아 다자협력은 중일 간의 주도권 각축과 미중 간의 전략적 경쟁, 지역 정체성 문제 등 과제 또한 산적해 있다. 특히 동아시아 지역주의의 중층성·이중성·상황적 가변성 등은 앞으로도 이 지역의 안정된 다자협력체제 구축에 장애물로 작용할 것으로 보인다.

이러한 과제와 장애요인에도 불구하고, 중견국가로서의 한국의 중간자적 위치에서의 '가교역할'은 동아시아 다자협력을 견인하는 데 적지 않게 기여할 수 있을 것으로 보인다. 다시 말해 동아시아 정세의 심화된 불안정성으로 인해 한국의 활동공간은 더욱 넓어졌을 뿐만 아니라 그만큼 역동적인 역할이 요청된다고 하겠다. 따라서 한국으로서는 이제 동아시아 다자협력을 제고하기 위한 세심한 전략과 정책적 대안을 시급히 마련해야 할 시점이다.

이런 가운데 2011년 한·중·일 정상회의 상설 사무국의 서울 설치가 동아시아 다자협력의 진전에 던지는 의미는 심장하다. 한·중·일 다자협력이 공존적 질서 구축의 시너지 효과를 내면서 공고하게 자리잡게 되면 장차 역내 타국가들의 참여로 확산될 가능성이 열리기 때문이다. 이 소다자주의는 우선 경제협력과 비전통안보 영역에서 점차 정치·군사 분야로 협력의 범위를 확대하면서 동아시아 지역협력의 모델로 제도화될 수도 있을 것으로 보인다. 물론 한·중·일 삼자주의는 그 경계의 협소함과 구조적 제약을 넘어서는 것이 쉽지는 않겠지만, 이 최소규모의 다자협력이 성공을 거둘

경우 동아시아를 포괄하는 동심원적 다자주의로 단계적으로 확장될 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

- 고상두. 2011. “러시아의 자원외교: 동아시아 시장개척의 고층.” 『정세와 정책』 2011년 11월호. 세종연구소.
- 김기석. 2009. “동아시아 지역협력의 현황과 한국의 전략.” 『국제문제연구』 제9권 제4호(통권 36호). 국가안보전략연구소, pp.213-257.
- 김기수. 2011. “환태평양경제동반자협정(TPP)은 대중(對中) 포위 전략의 일환인가?” 『세종논평』 No.232(2011.11.15). 세종연구소.
- 김성주. 2009. “동북아 지역정체성과 지역공동체: 관념과 제도.” 『한국정치외교사논총』 제31집 1호. 한국정치외교사학회, pp.237-264.
- 김성한. 2009. “한·중 전략적 협력 동반자관계에 대한 미국의 인식과 평가.” 서울대 중국연구소 학술회의(2009.6.10). 「한-중 전략적 협력동반자관계 1년의 평가와 전망」 발표문.
- 김우상. 2011. “중견국 외교 협력방안 모색: 한국과 호주 중심.” JPI정책포럼 2011, 제주평화연구원.
- 김재철. 2010. “중국과 동아시아 지역협력.” JPI정책포럼 2010-21, 제주평화연구원.
- 김치욱. 2009. “국제정치학의 분석단위로서 중견국가: 그 개념화와 시사점.” 『국제정치논총』 49집 1호. 한국국제정치학회, pp.12-15.
- 김홍규. 2011. “미중 정상회담이 한국 대외정책에 주는 교훈: 연미화중(聯美和中) 및 연미연중(聯美聯中) 전략의 추진.” 「KPI 칼럼」(2011.2.17). 한반도평화연구원.
- 문정인. 2009. “제주 프로세스의 추진: 그 이상과 현실.” 제주평화연구원 창립 3주년 기념 세미나(2009.6.12) 기조연설.
- 박병광. 2009. “중국-인도, 중국-파키스탄 전략적 협력 동반자관계: 한-중 관계에 관한 시사점.” 서울대 중국연구소 학술회의(2009.6.10). 「한-중 전략적 협력 동반자관계 1년의 평가와 전망」 발표문.
- _____. 2010. “중국의 동아시아 전략: 인식, 내용, 전망을 중심으로.” 『국가전략』 제16권 2호. 세종연구소, pp.35-62.

- 배궁찬. 2009. “이명박 정부의 지역협력 외교과제와 전략.” 2008 정책연구과제 『국제정세 변화와 이명박 정부의 외교 과제』. 외교안보연구원.
- 백창재. 2011. “동북아 안보와 한·미·중 협력: 미국의 입장.” 『동북아 삼각협력 체제 한·미·중, 한·중·일 협력』. 이태환 편. 세종연구소, pp.45-73.
- 손 열 편. 2006. 『동아시아와 지역주의: 지역의 인식, 구상, 전략』. 서울: 지식마당, pp.22-27.
- 신각수. 2010. [특별기고] “가교외교 구상: 한국 다자외교의 새로운 패러다임을 찾아서.” 『국제관계연구』 제15권 1호. 일민국제관계연구원, pp.293-324.
- _____. 2011. “2010년대 한국의외교의 방향과 주요과제.” 동아시아연구원 주최 「제14회 인프라비전 포럼」 회의록(2011.3.30).
- 신욱희. 2010. “동아시아 다자주의의 제도적 디자인: 세 유형의 비교.” 『동아시아 다자협력 제도화: 이론적 논의와 추진방안』. 제주평화연구원, pp.1-28.
- 엄상윤. 2010. “한국의 동아시아 안보공동체 구상: 특징과 과제.” 『국제관계연구』 제15권 1호. 일민국제관계연구원, pp.45-76.
- 『연합뉴스』, 2011년 9월 23일자; 2011년 11월 13일자; 2011년 11월 21일자.
- 이기현. 2011. “중국의 대북정책과 북·중동맹의 동학.” JPI정책포럼 2011-15, 제주평화연구원.
- 이면우. 2011. “신세대의 신세기 한일관계를 위한 ‘집중과 인내’: 노다 정권의 성립이 의미하는 것.” 「세종논평」 No.226(2011.9.9). 세종연구소.
- 이상현. 2011. “한국의 복합외교 구현을 위한 과제.” 『JPI PeaceNet』 No.2011-06(2011.2.12). 제주평화연구원.
- 이지용. 2011. “제3차 미·중 전략경제대화(S&ED)와 ‘G-1.5’ 체제의 외교안보적 함의.” 「IFANS FOCUS」(2011. 5.18). 외교안보연구원.
- 장원령. 2010. “중국의 대전략과 아시아 지역주의.” 문정인 저. 『중국의 내일을 묻다』. 서울: 삼성경제연구소, pp.197-235.
- 정은숙. 2011. “2011년 러시아 정세 전망.” 『정세와 정책』 2011년 1월호. 세종연구소.
- 조양현. 2009. “제2차 한·중·일 정상회의와 동북아 협력.” IFANS FOCUS. IF2009-002K(2009.10.19). 외교안보연구원.
- _____. 2011a. “제4차 한·중·일 정상회의 평가 및 전망.” 『주요 국제문제분석』 No.2011-14. 외교안보연구원.
- _____. 2011b. “3·11 일본 대지진 사태의 대내외적 영향 및 전망.” 『주요 국제문

- 제분석』 No.2011-08. 외교안보연구원.
- 조태열. 2011. “한국의 ODA 정책과 선진-개도국간 가교 역할.” JPI정책포럼 2011-22. 제주평화연구원.
- 지만수. 2009. “한·중 전략적 협력 동반자관계 1년의 평가와 전망: 경제분야.” 서울대 중국연구소 학술회의(2009.6.10) 「한-중 전략적 협력 동반자관계 1년의 평가와 전망」 발표문.
- 최원기. 2010. “미국의 환태평양 파트너십(TTP) 추진 전략: 추진 배경 및 향후 전망.” 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원.
- 한석희·강택구. 2009. “동아시아공동체 형성과 중국의 인식.” 『한국정치학회보』 제43집 1호. 한국정치학회, pp.283-300.

- Acharya, A. 2000. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*. New York: Routledge.
- Caporaso, J. 1992. “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundation.” *International Organization*, Vol.46, No.3, pp.599-632.
- EAI. 2011. “미중 정상회담 이후 한국: 비대칭 연미·연중 전략과 한반도 비핵평화체제 이후의 모색.” 「제17호 EAI 논평」(2011.1.31). 동아시아연구원.
- Evans, T. 2003. “The PRC’s Relationship with the ASEAN Regional Forum: Realpolitik, Regime Theory or a Continuance of the Sinic Zone of Influence System?” *Modern Asian Studies*, Vol.37, No.3, pp.737-763.



제7장

동아시아 다자협력의 제도화: 조건과 전망

유현석 | 경희대학교

1. 서론

다자협력체에 관한 연구에서 동아시아는 언제나 다자주의가 미발달된 지역으로 언급되어왔다. 동아시아에는 EU와 같은 초국가적 공동체는 물론이고 다자주의적(다자적이 아닌) 제도 역시 아직 존재하지 못하고 있다. 이러한 인식이나 평가에 대한 적절성은 차치하고 동아시아 다자협력은 이 지역의 경제적 상호의존도나 정치안보적 협력의 필요성을 생각해 볼 때 아직 매우 초보적인 수준이라는 것을 부정할 수 없다.

그러나 이 지역에는 이미 다양한 종류의 다자협력들이 이루어지고 있다. 동아시아라는 지역적 범위에 대한 논란이 있을 수 있지만 아세안과 같은 지역기구로부터 APEC과 같은 지역 간 기구 그리고 실질적 협력 아젠다가 다루어지고 있는 ASEAN+3, 정치적 지역으로서 동아시아의 정상회의인 EAS(East Asian Summit) 등이 존재하고 있으며 많은 수의 자유무역협력체

들이 존재하고 있다. 이러한 상황에서 다자협력의 제도화를 논의해야 하는 것은 아직도 다자협력의 수준이 그 잠재성에 비쳐볼 때 훨씬 미진한 상태이고 동아시아의 경제 및 안보 상황이 다자협력을 통한 실질적 성과를 필요로 하기 때문이다.

이 장에서는 첫째, 각 국가들의 다자협력 제도화 전략을 종합적으로 정리하고 둘째, 동아시아 다자협력의 제도화에 필요한 조건들을 도출하고 마지막으로 동아시아 다자협력 제도화의 전망을 동아시아 정상회의를 사례로 해서 제시하고자 한다. 특히 미국이 동아시아 지역적 다자 메커니즘에 대한 간여를 강화한 이후 이 지역에서의 다자협력의 제도화 가능성을 분석해 볼 것이다.

II. 동아시아에서 다자협력의 제도화의 의미

다자협력은 여러 가지 형태를 가질 수 있다. 단순히 둘 이상의 국가가 참여하는 것을 다자협력으로 본다면 이미 동아시아에서는 다양한 이슈에서 다양한 차원의 다자협력이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 Ruggie가 말하는 다자주의적 협력은 단순한 참여국가의 수 이상의 질적 요인을 강조하고 있다. 즉 일반화된 행동원칙과 참여국가 간 포괄적 호혜성에 입각하여 특정 국가의 이익에 편중되지 않은 공동의 과제를 불가분성의 원칙에 따라 다루는 것이 다자주의적 협력의 작동방식이다(Ruggie 1992). 러기가 말하는 이러한 다자주의적 지역협력제도가 동아시아에 존재한다고 보기는 어렵다. 안보협력의 경우 NEACD(Northeast Asia Cooperation Dialogue), CSCAP(Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific), ARF(ASEAN Regional Forum) 등이 존재하지만 이러한 협력제도들은 모두 안보 이슈들을 논의하는 장 이상의 기능을 하지 못하고 있다.

따라서 동아시아 다자협력의 제도화는 현재의 초보적 단계의 협의체들이 보다 제도적으로 안정되고 필요한 구속력을 갖는 협력기구로 전환하는 것을 의미할 것이다. 다자협력을 뒷받침하는 규범과 원칙들이 공유되어야 하고 협력이 사안과 특정한 국가이익에 따라 이루어지거나 이루어지지 않는 것이 아닌 제도화되는 것 그리고 국가들이 공동의 목표를 위해 자신의 이익과 행동을 조정하도록 하는 최소한의 구속력을 가져야 하는 것이다.

동아시아의 경우 이러한 다자협력의 제도화는 기존의 협력제도들이 보다 강화된 기구들로 발전하는 가능성과 새로운 다자협력기구가 만들어지는 가능성이 존재할 수 있다. ARF와 같은 기존의 다자안보협의기구가 안보협력력을 위한 규범과 원칙, 보다 강화된 제도적 구성과 구속력을 가지게 된다면 동아시아 다자안보협력의 제도화라는 측면에서 중요한 진전으로 볼 수 있을 것이다. ASEAN+3 그리고 정상회의체인 EAS가 보다 제도화될 가능성 역시 열려있다고 볼 수 있다. 새로운 다자협력 기구가 만들어지는 가능성에 대한 단초를 제공하는 사례가 6자회담 산하의 ‘동북아 평화, 안보체제 실무그룹’이다. 북한 핵 문제를 해결하기 위한 6자회담은 기본적으로는 북핵 문제를 해결하기 위한 다자회담으로 시작하였고 6자회담은 5년 이상 지속되면서 기본적인 규범과 원칙이 마련되고 운영형식이 제도화되어 북핵 문제뿐만 아니라 북한의 경제발전, 나아가서 한반도의 평화체제를 다루는 안보제도로 발전해 왔다고 볼 수 있다(전재성 2009).

특히 2007년 2.13 합의에서 북핵 문제를 넘어 동북아 안보문제를 다루기 위한 실무그룹을 마련한 것은 새로운 다자안보협력체의 형성 가능성을 보여준 것으로 평가받았다. ‘동북아 평화, 안보체제 실무그룹’은 단순한 다자적인 틀 속에서 국가들의 독점적 이익을 추구하는 형태가 아니라 모든 국가들의 안보 이익이 걸려 있는 북핵 문제의 평화적 해결, 대량살상무기의 비확산, 동북아 핵질서의 안정성 확보라는 동북아 국가들 간의 공동의 가치와 이익을 실현하기 위한 노력의 산물이라는 점에서 다자주의적 협력제도로서의 가능성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 현재 6자회담이 오랫동안 안 교착상태에 있고 향후의 전망 역시 그리 밝지 않은 점, 그리고 지역적

범위가 동북아에 그치고 있다는 점에서 동아시아 다자협력의 제도화의 대상이 되기에는 어려운 점이 있다. 이 글에서는 동아시아 다자협력 제도화 전망을 동아시아 국가들과 미국, 러시아, 호주, 뉴질랜드, 인도 등이 참여하고 있는 동아시아 정상회의(EAS)를 단초로 모색해 볼 것이다.

III. 동아시아 주요 국가들의 다자협력 제도화 전략: 종합적 분석

1. 다자협력의 동기

이 연구에서 주요 국가들의 다자안보협력 전략들에 대한 분석들이 이루어졌다. 한국을 비롯한 미국, 일본, 중국, 러시아 등은 각자 자신의 국력과 위상 그리고 국가 목표에 따른 차별되는 다자협력에 대한 전략들을 수립하고 있는 것으로 보인다. 예를 들어, 미국의 경우 부상하는 중국에 대한 경제라는 전략적 동기가 동아시아 지역경제협력 전략에 가장 중요한 변수가 되고 있다. 한인택 교수는 미국이 TPP(Trans-Pacific Partnership)를 추진하는 데에 있어서는 경제적 이익 외에 아시아 태평양지역의 경제협력에 있어서 중국의 주도를 막고 '아시아로 회귀' 하려는 국제정치적 목적도 강하다고 볼 수 있다고 강조하고 이는 경제적인 이유 외에도 TPP를 통해 미국과 결속되고 중국을 견제할 수 있다는 인식에 근거해 TPP 협상에 임하는 일본이나, 중국과 경제협력을 통해 경제적 이익은 얻되 중국의 영향력을 견제하고자 ASEAN의 전략과도 일맥상통한다고 분석하고 있다.

이와는 별개로 한 교수는 미국의 다자(경제)협력 전략이 국내적 요인에 의해 추동될 가능성도 제시하고 있다. 국내 정치경제와 대외정책이라는 측면에서 보았을 때, 강대국은 약소국에 비해 외부적 요소—해외시장이나 동맹관계—보다는 내부적 요소에 의해 그 나라의 경제적 이익과 안보적 이

해를 많이 좌우되어, 대외정책도 외부적 요인보다는 내부적 요인에 의하여 결정되는 경우가 많다. 이는 미국의 대아시아 협력정책이나 전략이 미국 국내의 변수에 의해 추진될 수도 있고 그 반대로 저해될 수도 있다는 것이다(한인택 2011).

전략적 고려의 중요성은 중국의 동아시아에서의 다자협력 전략에서도 관측된다. 한석희 교수에 따르면 중국은 자국의 부상에 따른 국제사회에서의 위상강화를 추구하고 있으며, 이는 동아시아 지역에 집중되어 자국의 리더십을 확장하고 영향력을 향상시키려는 방향으로 시도되고 있다는 것이다. 그러나 동아시아 지역에서 다자주의에 대한 높은 관심과 계속된 시도에도 불구하고 다자주의의 발전에 더 이상의 진전을 보이지 못하자, 최근 중국을 비롯한 동아시아 국가들 사이에서는 동아시아 지역의 포괄적인 다자주의 설립 이전 단계로서 소다자주의(mini-multilateralism) 또는 제한적 다자주의(limited multilateralism)가 논의되고 있다. 구체적인 예로는 2008년 하반기부터 동북아시아 지역에서 논의되고 있는 한·중·일 3국 정상회의를 들 수 있는데, 현재까지의 행보를 고려해 볼 때 한·중·일 3국 정상회담을 통한 3국 협력은 앞으로 지속적으로 발전할 가능성이 높다고 볼 수 있다(한석희 2011).

일본의 다자외교는 역사적으로 상이한 목표와 전략을 취해 왔지만 최근의 다자협력을 위한 노력은 중국을 견제하려는 요소가 강한 것으로 볼 수 있다. 조양현 교수에 따르면 일본의 지역차원 다자외교에는 '대중(對中) 견제적 요소'가 두드러지며 호주, 뉴질랜드, 인도를 포함시켜 ASEAN+3만으로 부족한 중국 견제에 힘을 실으려는 움직임, 중국과 동남아 간 FTA에 대응한 EPA(경제연대협정) 등은 일본의 그러한 고려가 잘 나타나는 사례라고 강조하고 있다. 그러나 안보 분야에 있어 일본의 다자협력에 대한 관심은 경제부문에 비해 약한 것으로 보이며 그것은 미일동맹을 기초로 하는 일본의 안보정책의 중요성 때문으로 볼 수 있다.

조양현 교수는 전후 일본은 유엔외교를 중점으로 한 다자외교를 통해 국제 평화에의 기여·공헌을 강조하고 평화헌법에 입각해 평화국가로서의 이

미지를 구축하는 것이 다자협력의 기초이고, 이러한 다자협력은 전후 일본의 외교 한계로 지적되는 '대미추종외교(양자주의)' 에의 과도한 편향을 보완하는 기제로서 국가 경제재건을 가능하게 했지만 대미종속의 구조화라는 비판을 불러온 평화헌법과 미·일안보전략에 대응해 다자주의를 통한 국익 추구를 시도하였다고 지적하고 있다. 탈냉전기에 들어와서 일본의 다자외교는 국가전략상 보통국가화와 이를 통해 일본이 경제중심주의 노선에서 보다 적극적인 역할 확대 노선으로 전환하는 과정에서 구체적 수단이 되었다. 일본의 양자주의와 다자주의, 글로벌·지역적 차원의 다자주의는 상호 보완적으로 작용하며 배타적이거나 모순되지 않으며 오히려 양자동맹으로 해결하기 곤란한 지역차원의 문제, 새로운 안보위협에 대한 각기 다른 대응을 위한 것으로 지역안보질서 불안정이 커지는 상황에 미일동맹을 보완하는 역할을 할 여지는 작다고 평가하고 있다(조양현 2011).

러시아는 전통적으로 다자협력에 대해서 매우 소극적인 모습을 보여 왔다. 신범식 교수는 러시아가 미국의 영향력이 절대적이었던, 그리고 이제 중국의 영향력이 급속히 팽창하고 있는 아시아 지역에서 자신의 주도로 다자기구를 창설하는 모험적 외교를 시도하기보다는 기존에 설립된 다자기구에 적극적으로 참여하는 모습을 보이고 있다고 분석하고 있다. 하지만 기본적으로 다자주의 무대에서 발언권을 얻기 위해 양자적 접근과 결합된 다자주의 전략을 선호하는 면모는 아시아에서도 비슷하게 나타나고 있다. 신 교수에 따르면 동북아시아의 러시아 다자외교는 수사적으로는 적극적이지만, 뚜렷한 실속과 치밀한 계획을 가지고 있는 것은 아닌 것으로 보인다. 그러나 동북아시아의 영향력을 회복하고 싶어 하는 러시아가 다자주의에 관심이 있는 것은 분명하므로, 한국 외교의 영역에서 함께 만들어 나갈 수 있는 여건이 있는 것은 분명하다. 많은 다른 다자기구들과서와 마찬가지로 러시아는 동북아 다자주의 틀에서 자신이 '배제' 되는 것을 매우 두려워하고 있음에 분명하다(신범식 2011).

최근 들어 기회주의적 속성을 기본으로 하는 러시아의 아시아에서의 다자주의 정책이 조금씩 변화하고 있는 것으로 보인다. 러시아는 지속적 노

력을 통하여 최근 아시아의 주요한 다자기구에 모두 참여하는 나라가 되었다. 신 교수가 지적하는 최근 들어 주목할 만한 변화는 러시아가 아시아의 소지역주의에 대한 깊은 관심과 실제적인 정책을 펼치기 시작했다는 점이고 광역두만개발계획(GTI)과 남북러 3각 협력 사업에 대한 관심이 그 대표적인 예이다.

한국의 다자협력의 가장 큰 동인은 무엇인가? 진행남 박사는 한국의 동아시아 다자주의 전략의 배경에는 한국의 국력의 증강 그리고 그에 따른 국제적 위상 및 기여 강화를 다자협력에의 적극적 참여를 통해 성취하려는 동기가 있다고 지적하고 있다. 진 박사는 강대국 중심의 권력정치를 당연시하던 정책적 관성에서 탈피해, 21세기 중견국가에 상응하는 외교적 비전과 정책을 구현함으로써 동아시아 다자협력을 제도화하는 데에 중추적 역할을 해야 하며 그러기 위해서는 한국은 이제 다자외교 무대에서 역할을 해야 하며 한 예로서 한국의 개발 경험을 동아시아 개도국에 전수하는 역할을 하는 것도 다자협력 외교의 중요한 부분이라고 주장하고 있다(진행남 2011).

2. 다자협력의 수단

다자협력을 제도화하기 위한 수단에 있어서도 각 국가들은 자신들의 국력에 맞는 또는 국가의 특수성을 반영한 수단들을 활용하고 있는 것으로 보인다. 한인택 교수는 미국의 다자경제협력의 전략적 수단은 TPP(Trans-Pacific Partnership)를 통한 동아시아 경제에 대한 간여가 최근에 나타나는 특징이라고 지적하고 있다. TPP는 미국이 아시아 지역에서 추구하고 있는 예외적인 다자주의 지역경제협력 전략으로 원래 미국이 추진해왔던 APEC 중심의 환태평양 경제통합이 지지부진한 결과로 선택하게 된 대안책이다. 미국은 TPP의 확대를 통해 WTO 다자무역체제와는 별도로 아시아-태평양을 아우르는 다자적 경제협력 메커니즘을 확보하기 위해 노력하고 있다. 미국은 2011년 하와이에서 열린 APEC 정상회의에서 TPP를 마무리

하려 했으나 정치적으로 민감한 부문들을 둘러싼 협상이 지연되면서 TPP 최종합의 시기가 늦춰졌다. APEC 정상회의에 앞서 세계 3위 경제 대국인 일본이 협상 참여를 선언함에 따라 아태 지역을 포괄하는 세계 최대 규모의 다자간 자유무역협정(FTA)으로 발전할 것으로 전망된다. 그러나 일본이 TPP에 가입할 수 있을지는 아직도 알 수 없다. 일본 국내의 반대가 워낙 강하고 동북지방 쓰나미 피해 이후 농업시장 개방이라는 아젠다가 정치적으로 엄청난 부담을 가지고 있기 때문이다. 또 중국은 TPP가 중국을 경제적으로 견제하기 위한 미국의 전략적 의도가 숨어있다고 공격하면서 정치적 문제로까지 번질 가능성이 있다.

TPP무역과 별개로 통화분야에서 다자주의 경제협력 전략을 살펴본다면 미국은 얼마 전만 하더라도 무역불균형의 축소와 수출의 확대를 목적으로 위안화의 가치에 지대한 관심을 갖고 공정무역을 위한 통화개혁(Currency Reform for Fair Trade) 법안을 의회에서 도입하는 등 환율조정에 적극적이었으나 현재의 시점에서 환율조정에 관한 관심은 그전보다 높지 않을 뿐더러 다자주의 환율공조는 동아시아에서 쉽지도 않겠지만 그러한 공조의 필요성도 상대적으로 높지 않다(한인택 2011).

중국의 경우 다자협력이 자국의 위상을 강화하는 중요한 수단이기 때문에 그 수단 역시 그 목적에 부합하는 수단을 강조하는 경향이 있다. 중국의 경우 다자협력의 수단 면에서 주목할 만한 점은 중국의 경제력에 기반한 경제적 자원이 아닌 소프트파워적 수단을 중요시 하고 있다는 점이다. 이러한 특징은 중국이 다자협력을 어떠한 목적에서 접근하느냐와 밀접한 관계가 있다. 한석희 교수는 중국이 주변 지역 국가와의 관계개선에 관심을 갖고 그 수단으로서 다자협력을 추진하게 된 주요 원인은 중국위협론의 확산이라고 볼 수 있다. 중국의 경제력 향상과 함께 군사력 증진이 상당히 빠른 속도로 나타나면서 주변국들은 이러한 중국의 군사적 부상을 자국의 안보에 대한 위협으로 인식하였고, 중국으로서는 자국의 지속적 부상에 상당한 부담으로 작용하고 있는 중국위협론을 적극적으로 억제하고 중국에 대한 긍정적인 이미지를 각인시키기 위한 대책을 마련하게 되었다. 그중

하나가 중국위협론의 음모론적 특징을 부각시키는 것이다. 중국은 미국을 비롯한 기타 국가들이 제기하는 중국위협론에 대하여 적극적으로 대응하고 중국의 군사력 강화를 포함한 중국의 전반적인 부상을 강대국으로서 중국의 당연히 해야 하는 방어적 수준의 대비라고 주장하고 있다. 둘째, 중국은 자국이 평화적으로 부상하고 있음을 강조하고 있다. 특히 중국은 최근에 들어서 소프트파워 강화전략을 통하여 주변국들 사이에서 중국의 이미지를 제고시키고 있으며, 소프트파워 전략의 핵심과제로 아세안 국가들에 대한 매력공세(charm offensive)의 수위를 높이고 있다(조영남 2008). 이러한 중국의 소프트파워 전략과 중국의 다자협력 전략과는 겹치는 부분이 있는데 그것은 바로 다자협력의 콘텐츠가 상당 부분 중국의 소프트파워를 기반으로 하고 있다는 것이다. 한 교수는 현지 중국이 관심을 가지고 추진하는 한·중·일 정상회의도 중국의 소프트파워 전략의 일환으로 볼 수 있다고 주장하고 있다.

그럼에도 불구하고 중국의 다자협력 전략에서 중국의 경제력이 차지하는 중요성은 간과할 수 없다. 동아시아에 존재하는 각종 다자협력제도에서 중국은 공공재의 공급이라는 강대국의 역할을 충실히 수행하고 있다. 중국은 ASEAN+3 프로세스에서 가장 적극적으로 이 다자협의체를 지원하는 국가이다. 중국은 ASEAN+3에서 태동된 치앙마이 이니셔티브 그리고 그것은 다자화 과정에서 가장 적극적으로 또 가장 많은 경제적 지원을 제공해 왔다. CMIM(Chiang Mai Initiative Multilateralization) 과정에서도 기금을 조성하는 데 있어 더 많은 자금을 제공할 것이라고 일본과 경쟁을 벌인바 있다. G20과 같은 다자적 금융 거버넌스 메커니즘에서도 중국은 경제력을 바탕으로 한 지도력을 발휘한 바 있다.

일본의 경우 지역차원의 다자주의와 글로벌 차원의 다자주의 전략을 병행해서 추진하고 있다. 그 수단에 있어서는 주로 국제기구를 통한 아젠다의 세팅과 기여를 통한 도덕적 리더십의 강화가 가장 중요한 수단으로 볼 수 있다. 전후 일본은 유엔외교를 중점으로 한 다자외교를 통해 국제 평화에의 기여·공헌을 강조하고 평화헌법에 입각해 평화국가로서의 이미지를

구축하였고 이러한 다자협력은 전후 일본의 외교 한계로 지적되는 ‘대미주 종의교(양자주의)’에 의 과도한 편향을 보완하는 기제로서 활용되기도 하였다. 조양현 교수의 일본의 유엔을 중심으로 하는 다자협력 전략에 대한 논의에서 주목해 보아야 할 것은 일본이 국제 기여라는 다자협력전략을 추진 하면서 일본의 보통국가화 나아가서 정치군사적 영향력을 확대하는 효과를 얻을 수 있었다는 것이다(조양현 2011). 1990년대 이후 적극적 국제공헌이 일본의 국가 전략기조가 되었는데 전수방위를 기본으로 해외파병을 제약하던 일본의 안보정책은 국제평화협력법(PKO협력법) 성립 이후 인도적 국제 지원활동과 자위대 파견에 적극적으로 관여하는 쪽으로 변화하였는데 이것은 일본의 유엔을 통한 평화유지활동을 근거로 하지 않고는 이루어지기 어려운 변화라고 볼 수 있다. 또한 일본은 인간안보장분야에서도 다자협력에 매우 적극적으로 나서고 있으며 이러한 다자협력 활동을 근거로 21세기 들어서는 안보리 상임이사국 진출을 위한 시도를 본격화 할 수 있었다고 볼 수 있다.

지역차원에서 일본은 지역기구의 창설이나 참여를 통해 자국의 영향력을 행사하려는 노력을 기울여왔다. 경제적으로도 지역차원의 자유무역지대 건설이나 통화기금의 창설 등을 적극적으로 추진하였다. 특히 중국과의 리더십 경쟁의 차원에서 동아시아의 지역기구에 대한 경쟁적 헌신으로 동아시아 지역의 지역협력 발전에 중요한 동력이 되기도 하였다. 일본은 자유무역주의체제(무역자유화)를 위한 아시아 국가 간 지역적 경제통합의 필요성을 제기하고 경제협력을 위한 지역차원의 다자외교에 본격적으로 개입하였다. 일본은 APEC의 창설에 있어 호주와 함께 주도적 역할을 하였고 동아시아(동북+동남아시아)를 단위로 하는 ASEAN+3 그리고 2005년 창설된 동아시아 정상회의(EAS: East Asia Summit)에서도 중요한 역할을 수행하였다. 특히 EAS가 호주, 뉴질랜드, 인도 등 역외 국가들을 회원국으로 받아들이는 데 중요한 역할을 하였다.

러시아는 미, 중, 일과는 달리 그동안 다자협력에 소극적이었으며 따라서 다자협력의 수단도 기존의 지역다자협력체에 참여와 같은 형태가 일반적이

다. 그러나 최근 들어 러시아는 자원을 통해서 지역 차원의 다자적 협력메커니즘을 구성하는 데 적극적 모습을 보이고 있다. 신범식 교수가 지적한 바와 같이 최근 들어 주목받고 있는 남-북-러 가스관 연결 사업은 남북러 철도연결사업과 더불어 러시아가 적극적인 이니셔티브를 위하고 있는 사업이다. 이러한 소지역 협력 메커니즘의 활성화를 통하여 러시아는 동북아 지역에서의 자신의 지위를 확고히 하고, 영향력의 통로를 개발하며, 자국의 극동지방을 동북아에 편입시켜 개발함으로써 러시아의 “유로-퍼시픽 국가”로서의 정체성을 강화하고자 하는 것이다(신범식 2011).

마지막으로 한국의 다자협력의 수단은 매우 다양하다고 볼 수 있다. 진행남 박사가 언급한 총력외교, 복합외교라는 외교 방향은 어쩌면 한국이 이미 활용하고 있는 다양한 수단들을 보다 체계적으로 활용하고자 하는 한국 외교부의 방향을 의미하는 것일 수도 있다. 한국은 ASEAN+3과 같은 지역협력체에서 EAVG(East Asia Vision Group)와 EASG(East Asia Study Group) 등에서 주요 보고서 작성을 주도하고 동아시아 공동체 건설에 대한 청사진을 만들어 내는 등 지적 리더십을 통해 다자협력에서 한국의 영향력을 행사하였다. G20 정상회의에서도 개발의제를 포함시키는 노력을 통해 아시아 국가들의 이해를 반영하는 역할을 하기도 하였다. 또한 이명박 정부에 와서는 신아세아 외교전략을 통해 아시아 국가들에 대한 공적개발 원조(ODA)의 증액 등 기여를 통한 외교전략도 활용하였다(유현석 2011). 최근에는 한류를 포함한 다양한 문화자원들을 통해 한국의 외교적 위상을 강화하는 문화외교전략도 강화하고 있다. 경제적으로 볼 때 한국의 성장한 경제력을 통해 지역의 다자 메커니즘에 중요한 역할을 하고 있다. 치앙마이 이니셔티브 다자화에서도 ASEAN 전체와 맞먹는 비율의 기금을 제공하여 지역 통화기금 건설에 있어 중요한 기여를 하고 있다.¹⁾

최근에 들어 한국의 지역다자기구에 대한 역할이 약화되고 있는 것으로 보인다. 여러 가지 원인이 있겠지만 대외정책의 포커스가 지역이 아닌 글

1) 기여율은 중국, 일본 각 32%, 한국 16%, ASEAN 20%이다.

로별 차원에 맞추어져 있기 때문일 수도 있다. G20과 같은 글로벌 차원의 거버넌스 메커니즘에 대한 관심이 상대적으로 동아시아 차원의 노력을 약화시켰다는 것이다. 또한 자원외교에 대한 관심이 동아시아가 아닌 다른 지역 즉 아프리카나 중앙아시아 등 다른 지역의 국가들과의 양자관계를 중시하는 결과를 가져왔을 수도 있다. 그러나 현재의 국제정치 환경의 변화로 인해 한국이 동아시아의 다자메커니즘에 보다 더 정책적 관심을 가져야 한다. 이제 국제정치의 중심이 동아시아로 이동하고 있으며 한국의 전략적 이해관계 역시 동아시아 차원에서 가장 명확하기 때문이다.

IV. 동아시아 다자협력 제도화의 조건

이 연구의 핵심적 전제는 다자협력의 제도화는 행위자들의 선택의 결과라는 것이다. 동아시아 지역의 다자협력의 제도화는 동아시아 국가들의 전략적 선택에 의해 이루어질 수 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 동아시아의 주요 국가들은 다자협력에 대한 나름대로의 동기와 전략들을 가지고 있다. 그러나 다자협력의 제도화는 일국 차원의 이해나 동기만으로는 이루어질 수 없다. 다자협력은 말 그대로 두 개 이상의 국가들이 참여하여야 하기 때문에 다수의 국가들이 참여하지 않으면 이루어질 수 없다. 미국과 같은 강대국의 경우 보유한 영향력과 자원들을 통해 다자협력을 제도화할 가능성이 없는 것은 아니다. 그러나 무정부 상태의 국제체제에서 주권국가들의 전략적 선택을 강제할 수 있는 능력을 강대국이라고 해서 가질 수 있는 것은 아니다. 특히 동아시아처럼 중국, 러시아와 같은 강대국이 존재하는 지역에서는 특정 국가의 노력과 동기만으로 다자협력이 제도화될 수는 없다. 이 절에서는 동아시아 다자협력의 제도화가 이루어질 수 있는 조건들에 대해서 논의하기로 한다.

1. 리더십의 역할

모든 제도의 형성에 있어 리더십의 역할은 중요하다. 여기서 말하는 리더십은 제도 형성을 위한 비용을 부담하거나 국가들의 참여를 이끌어내고, 때로는 규범적 리더십을 제공하는 다시 말해 제도형성을 위한 공공재를 공급하는 역할을 의미한다(Oran Young 1991). 다자제도의 필요성을 제기하고 그 제도의 원칙과 규범을 만드는 것, 다른 국가들의 참여를 이끌어내고 준비과정에 소요되는 거래비용을 지불하는 역할을 누군가가 해야만 다자적 제도가 만들어질 수 있다.

동아시아의 다자적 제도 형성에서 일본과 중국은 주도적 역할을 해 왔다. 일본은 경제력이라는 자원을 바탕으로 이 지역에서의 다자제도 형성에 리더십 역할을 제공해 왔다. APEC의 형성에 있어 호주의 주도적 역할 뒤에는 일본의 숨겨진 리더십이 있었다. 일본은 동아시아 금융위기 이후에도 동아시아 국가만의 다자제도 형성에도 주도적 역할을 해왔다. 중국은 전통적으로 다자주의에 대해 소극적 입장을 가지고 있었지만 국력의 상승과 함께 다자주의에 대한 적극적 정책으로 전환하였고 동아시아 지역에서 다자제도의 형성에 적극적으로 나섰다. 특히 동아시아 경제위기 이후에는 아세안+3에서 적극적인 역할을 수행하였다. 중국은 또 EAS의 창설과정에서 말레이시아와 함께 주도적 역할을 한 바 있다. 중국은 특히 동아시아에서 자국의 영향력 확보라는 측면에서 미국을 배제한 동아시아 다자적 제도 형성에 많은 관심을 가지고 있었다. 동아시아 경제위기 이후에는 보아오 포럼의 창설을 통해 미국 중심의 질서에 대안을 제시하려 하였고 1996년에는 중앙아시아 국가들과 상하이 협력기구를 창설하기도 하였다.

동아시아에서 반드시 강대국만이 다자제도의 구심체 역할을 한 것은 아니다. 아시아-태평양의 20개 국가와 EU가 참여하는 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)은 아세안의 리더십을 통해 이루어졌다. 데이비드 케피(David Capie 2002)는 아시아-태평양의 지역제도의 형성에 있어 지역적 규범의 역할이 중요했고 이러한 규범을 만들어내는 데 있어 아세안과

같은 지역기구들의 역할이 중요했다고 지적하고 있다. 이러한 규범들은 규범적 환경을 만들어내고 미국과 중국과 같은 강대국들도 이 지역의 정당한 행위자로 활동하기 위해서는 이러한 규범 환경에 순응할 수밖에 없었다는 것이다. 이러한 약소국의 규범적 리더십의 역할을 한국과 같은 중견국들이 주목할 만한 사항이다. 물질적 한계가 분명한 중견국가들은 규범적, 지적 리더십을 통해 다자협력의 제도화에 기여할 수 있는 것이다.

동아시아 다자협력의 제도화가 이루어지기 위해서는 리더십의 역할이 반드시 필요하다. 오바마 행정부 이후 미국이 동아시아에 대한 간여(engagement)를 강화하면서 미국은 동아시아의 다자협력에 중요한 행위자가 되었다. 따라서 미국은 동아시아 다자협력의 제도화에 있어 리더십 역할을 할 가능성이 큰 나라가 되었다. 그리고 향후 미국의 동아시아 전략의 방향이 이 지역에서 다자협력이 제도화 되는 데 가장 중요한 변수가 될 것이다. 그러나 반드시 리더십이 단일 국가에 의해 행사될 필요는 없다. 중국의 국력 상승과 동아시아에서의 경제적 영향력으로 볼 때 미국의 단일 리더십을 중국이 받아들이지 않을 수 있다. 중국은 미국과의 공동의 리더십을 원하거나 아니면 미국이 주도하는 다자제도에 참여하지 않음으로써 다자협력의 제도화를 방해할 수 있을 것이다.

따라서 동아시아 지역에서 다자협력의 제도화가 이루어지기 위해서는 미국과 중국 간의 동아시아 다자협력에 대한 협력이 필요하다. 그렇지 않을 경우 동아시아 다자협력의 제도화는 달성되기 어렵거나 경쟁적인 다자제도가 존재하는 형태가 될 가능성이 크다. 현재 미국이 추진하고 있는 TPP(Trans-Pacific Partnership)에 대해 중국이 예민한 반응을 보이고 있는데 중국은 TPP에 참여하는 대신 다른 대안적 제도(예를 들어 기존에 추진하고 있던 동아시아 FTA)들을 추구할 가능성이 있다.

2. 다자협력에 대한 수요 문제

다자협력의 제도화는 다자협력에 대한 참여국가들의 헌신이 있을 때만 가능하다. 그리고 그러한 헌신은 참여 국가들이 다자협력의 제도화에 대한 필요성을 느낄 때에만 커질 수 있다. 다자협력에 대한 수요는 결국 지역차원의 해결 노력이 필요한 아젠다들이 확실히 존재할 때 생긴다. 동아시아에서 다자안보협력의 맹아로 인식되고 있는 6자회담 역시 북한의 핵 개발로 인한 지역의 불안정이라는 아젠다가 존재했기 때문에 가능했던 것이다. 다자협력에 대한 수요는 생겨나기도 하지만 만들어지기도 한다. 동아시아에는 잠재적인 지역적 아젠다들이 많다. 지역차원의 안보 문제는 언제나 지역 국가들에게 중요한 문제이다. 금융안전망을 구축하는 문제 역시 지역의 대부분의 국가들에게 매우 중요한 문제이다. 치앙마이 이니셔티브의 다자화로 상징되는 동아시아 지역의 다자 금융협력의 진전은 이러한 아젠다의 중요성을 말해준다. 이러한 아젠다 이외에도 지역 국가들에게 중요한 다양한 아젠다들이 있다. 그러한 아젠다들을 지역적 아젠다로 만들고 지역 국가들의 협력을 이끌어내는 것이 다자협력 제도화의 첫 번째 단계라고 할 수 있다.

안보문제의 경우 다자협력의 제도화 가능성이 커지는 분야라고 볼 수 있다. 안보문제를 관리하는 방식은 크게 양자적 방법과 다자적 제도에 의한 방법으로 나눌 수 있다. 동맹과 같은 수단이 대표적인 양자적 방법이다. 반면에 다자안보협력체는 다자적 제도의 대표적 방법이다. 여기서 중요한 것은 안보상황에 따라 효율적이고 적합한 안보제도가 존재한다는 것이다. 월렌더와 코헤인은 안보레짐의 외부환경을 위협(threat)과 위험(risk)으로 나누고 있다. 위협은 국가가 다른 국가가 공격을 가하거나 정치적 목적을 위해 무력 사용을 위협하려는 믿을 만한 가능성(positive probability)의 존재하는 환경을 말한다. 위험은 다른 나라의 안보를 해칠만한 능력을 가진 국가가 존재하거나 그들의 잠재적 공격대상에 의해 그럴 의도가 있다고 인식되어질 때 존재한다(Wallender and Keohane 2002). 이러한 위협이 존재하지 않더라도 국가들은 안보적 위험을 느낄 수도 있다. 안보딜레마라는

개념은 이러한 위협의 성격을 잘 설명해 준다. ‘안보딜레마’는 국가들의 전적으로 방어적이고 현상유지적 의도에 의해 취해진 정책에 대해 다른 나라들이 이를 안보 위협으로 인식하고 대응행위를 하며 상호 불안과 갈등의 악순환을 가져오는 상황을 말한다. 이러한 상황은 전형적인 위협(risk) 상황이다. 위협과 위험을 분석적으로 구분 짓는 이유는 각각의 상황에 필요한 안보레짐의 성격이 다르기 때문이다. 윌렌더와 코헤인의 연구에서는 위협적 상황을 해결하기 위한 안보레짐은 안보환경이 위협에서 위험으로 전환되었을 때에는 다른 형태의 안보레짐으로 전환(동맹이나 집단방위에서 OSCE(Organization for Security and Cooperation in Europe)와 같은 안보관리제도로)하게 된다는 것을 말하고 있다.

위험을 다루기 위해 만들어진 다자안보협력체와 같은 안보제도는 거기에 속한 국가들이 정보를 교환하고 안보딜레마가 생겨나는 것을 막기 위한 분쟁을 해결하기 위한 규칙이나 규범 그리고 절차를 포함하게 된다(유현석 2005). 한반도의 안보상황은 아직도 동맹과 같은 위협에 대응하는 안보제도가 필요하지만 동아시아 전체의 상황은 정보를 교환하고 분쟁해결을 위한 규범, 규칙들을 만드는 위험관리의 상황에 가까우며 따라서 다자안보제도의 필요성이 증가하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 상황을 주요 국가들이 인식한다면 지역의 안보제도를 제도화하기 위한 노력들을 가속화 할 수 있을 것이다. 특히 동아시아 지역에서 미중 간의 경쟁이 본격화되면 양자 간의 갈등을 관리하기 위한 방편으로서 안보협력체의 제도화 필요성이 증가할 수 있다.

3. 행위자들의 의사: 다자제도의 공급의 측면²⁾

지역 다자제도의 형성은 결국 지역의 국가들이 제도화가 자신의 이익에

2) 이 부분은 유현석(2005)의 내용을 보완 및 인용함.

부합한다고 생각하고 그러한 제도화과정에 비용을 지불하는 경우에 나타나게 된다. 다시 말해 다자협력체를 공급해야 하는 의지가 있어야 다자협력의 제도화가 이루어진다는 것이다. 제도창출에는 비용이 수반되기 때문에 국가들은 두 가지 선택에서 고민하게 된다. 하나는 사안 사안에 따른 협력을 하는 것이고 하나는 제도를 창출하는 것이다. 사안에 따른(ad hoc) 협력은 낮은 투자비용을 수반하지만 낮은 비용으로 향후의 협력을 가능케 하는 지속적인 규칙과 관행을 포기해야 한다. 이러한 선택을 하는 데 있어서 국가들이 제도창출에 대한 투자를 하게 하는데 영향을 미치는 중요한 변수는 문제의 지속성과 이슈의 밀도라고 월렌더와 코헤인은 주장한다. 장기적인 지속될 것 같은 문제가 있는 경우 국가들은 제도를 창출하는 것이 더 합리적이라는 생각을 하게 된다. 국가들이 문제의 성격이 지속적이라고 기대하면 할수록 국가들은 제도화를 선호하게 되는 것이다.

NATO의 형성 역시 국가들이 소련의 위협이 일시적인 것이 아니라 오랜 기간 지속성을 가질 문제로 인식했기 때문에 가능했다는 것이 이들의 설명이다. 이슈의 밀도는 주어진 정책공간에서 발생하는 문제의 수와 중요성을 의미한다(Keohane 1982). 밀도가 높은 정책공간에서 이슈들은 서로 상호 의존성이 강하고 한 이슈가 다른 이슈에 미치는 외부영향을 방지하기 위해 이슈들은 조정을 하는 방향으로 다루어져야 한다. 이슈의 밀도가 높은 경우 제도는 ‘규모의 경제’를 달성할 수도 있다. 월렌더와 코헤인은 NATO가 창설된 1946년에서 1949년 사이 유럽의 안보관계의 밀도는 매우 높았다고 말한다. 소련의 침략을 억지하는 것 이외에도 분단된 독일을 관리해야 하는 문제, 독일의 재무장과 동시에 통제를 해야 할 문제, 프랑스의 독일에 대한 불신문제, 경제적 붕괴로 인한 각 국가의 방위비 제한 문제 등 상호연결된 많은 문제들이 존재했다는 것이다.

이슈의 밀도를 제도에 관한 게임이론적 관점에서 설명하면 이슈의 밀도가 높을 경우 관련된 이슈들을 둘러싼 상호작용이 반복적으로 일어날 가능성이 크며 반복게임에서 협력을 지속하게 하는 상호주의 전략을 가능케 한다는 것이다. 다시 말해 이슈의 밀도가 높을 경우 상호작용이 반복적으로

일어날 것을 기대하게 되고 이 경우 행위자들이 상호주의에 대한 시간적·공간적 범위를 보다 넓게 인식함으로써 협력할 동기를 높인다는 것이다. 이슈의 밀도가 높을수록 협력에 참여하는 국가들은 상대방이 기회주의적으로 행동하기가 어렵다는 것을 기대하고 따라서 자신들의 제도에 대한 투자를 무의미하게 만들 가능성이 적다는 확신을 갖게 된다. 이슈의 밀도가 높을 경우 복수의 관계가 존재하게 되면 관련된 이슈에서의 제도화가 이루어질 경우 다른 분야에서의 기회주의적 행동이 이런 제도화를 위협에 빠지게 하기 때문에 협력적으로 행동할 가능성이 크며 과거의 제도화의 관행이 불확실성을 감소시키고 신뢰를 증가시키기 때문에 협력적 행동을 할 가능성이 큰 것이다.

문제의 지속성과 이슈의 밀도가 높을 경우 국가들의 제도에 대한 투자는 제도가 많은 이슈들에 대해 장기적으로 도움을 줄 수 있기 때문에 더 큰 효과를 발휘하게 된다. 따라서 국가들은 문제가 지속성을 띠는 경우 또 밀도가 높을 경우 제도를 형성할 가능성이 높은 것이다(유현석 2005). 동아시아의 다자협력 제도화의 경우 미국, 중국을 비롯한 일본과 러시아, 한국 등이 북한 핵문제와 관련된 지역의 안정문제가 공통의 관심사이고 이러한 문제는 미·중관계와 한·중관계 등 다른 주요 이슈들과 복잡하게 얽혀 있다. 이 밖에 남중국해를 비롯한 영토문제에 대해 미국, 중국, 아세안 국가들이 중요한 관심을 가지고 있다. 또 경제, 환경, 자원문제의 경우 각 국가들의 이해관계가 얽혀 있고 또 장기적으로 관리되어야 할 문제의 성격을 가지고 있다. 따라서 다자협력의 제도화에 있어서 동아시아 주요 국가들의 제도에 대한 투자(비용지불) 가능성은 매우 높다고 볼 수 있다. 여기서 중요한 것은 동아시아의 주요 이슈들이 상호 연결되어 있고 장기적으로 관리되어야 할 문제라는 것들에 대한 공동의 인식이 필요하며 현재 존재하는 다자적 협의체들(ASEAN+3, EAS 등)에서 그러한 인식들을 공유하는 의도적인 노력들이 필요하다는 것이다.

V. 다자협력의 제도화 전망: 동아시아 정상회의의 사례

다자협력의 제도화는 여러 가지 형태로 이루어질 수 있다. 제도화라는 개념이 일반적으로 지역의 다자협력이 보다 법적, 제도적 성격을 강화하고 나아가서 구속력 있는 의사결정을 하는 방향으로 발전하는 것을 의미한다. 그러나 동아시아 다자협력 제도화의 방향이 반드시 이러한 방향이어야 하는가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 법적, 제도적 성격이 강화되고 구속력을 갖는 의사결정이 이루어지는 것 자체는 부정적인 것이 아니지만 무정부적 국제체제에서 그러한 성격의 다자제도는 주권에 대한 제약을 두려워하는 국가들에 의해 기피될 수 있기 때문이다. 아세안이 상충하는 이해관계를 가진 동남아 국가들로 구성되어 50년 가까이 유지될 수 있었던 가장 큰 이유가 아세안의 비법적(non-legalistic) 성격과 불간섭원칙, 협의와 합의를 바탕으로 하는 의사결정방식을 가지고 있기 때문이다.

다자협력체의 제도화에 있어 EU의 사례가 기준이 되어서는 안 된다. EU의 사례는 국제체제에서 존재하는 유일한 공동체를 향한 통합 사례이기 때문이다. 따라서 동아시아의 다자협력을 이야기 하면서 EU를 비교대상으로 하여 동아시아 다자협력의 미발전을 지적하는 것은 적절치 않다. 실제로 다양한 차원의 지역제도들이 지구상에 존재하지만 구속력 있는 의사결정을 할 수 있는 다자제도는 찾아보기 힘들다. 냉전 시대 NATO와 같은 다자동맹 그리고 UN의 안전보장이사회에 부여한 권한 이외에 구속력 있는 결정들은 오직 합의에 의해서만 가능할 뿐이다. 따라서 동아시아의 다자협력의 제도화는 지역의 현실을 반영하는 방향으로 규정되어야 할 것이다.

어쩌면 가장 현실적인 제도화 방법은 기존의 다자제도를 강화하는 것일 수 있다. 현재 동아시아에는 미국과 러시아를 포함한 주요 강대국이 모두 참여하는 다자협력포럼이 존재한다. 2005년 출범한 동아시아정상회의(EAS: East Asian Summit)는 ASEAN+3 프로세스에서 논의되어 출범한 정상회의 체로 2011년 미국과 러시아가 참여하여 아세안 10개 국가와 한, 중, 일 그리

고 호주, 뉴질랜드, 인도와 함께 18개국이 참여하는 정상회의체가 되었다. 다시 말해 EAS는 지리적으로 동아시아에 있는 국가들은 물론 동아시아와 밀접한 관련을 가지고 있고 정치적, 경제적으로 중요성을 가진 나라들 그리고 동아시아의 중요성을 다시 강조하기 시작한 미국을 포함하는 다자협력 체라는 것이다. 의제에 있어서도 2005년 쿠알라룸푸르 선언에서 EAS가 회원국의 공통의 이익과 관심이 반영된 전반적인 전략적, 정치적, 경제적 이슈들을 다루도록 했다.

그러나 EAS는 출범 직후부터 어려움에 처하게 된다. 애초에 EAS의 초기 출범을 추진했던 중국은 자신의 의사와는 달리 ASEAN+3 회원국들만이 아닌 호주, 뉴질랜드, 인도가 EAS에 참여하게 되어 EAS가 의도했던 아시아만의 지역협력체의 성격을 갖지 못하자 EAS에 대한 관심과 지원을 철회하였다. 중국은 EAS의 문을 완전히 열지는 제안을 할 정도로 EAS의 역할에 대해서 기대를 저버렸다. 이러한 상황에서 많은 전문가들은 EAS가 실제적 역할이 없는 또 다른 담화장이 되는 게 아닌가라는 우려를 하였다(배궁찬 2007). 이러한 분위기는 2010년 미국이 EAS에 가입하는 결정(정확하게는 ASEAN의 초청에 수락하는 결정)을 한 이후 바뀌기 시작했다. 미국은 오바마 행정부가 들어선 이후 그동안 부차적 관심에 머물렀던 동아시아에 대한 관여(engagement)를 재개하였다(Clinton 2010).

또 남중국해 문제에 대한 클린턴 국무장관의 언급이 상징하듯 동아시아의 핵심적 이슈에 대해 직접적 관심을 표명하기 시작하였다. 이러한 상황에서 미국이 EAS의 가입요건인 동남아우호협력조약(TAC)에 가입하고 EAS에 가입을 결정하면서 EAS에 대한 관심이 다시 커지기 시작했다. 미국의 참여로 인해 미국이 관심을 가지는 전략적 이슈들을 다루게 될 경우 EAS는 동아시아 지역의 의미 있는 다자협력체로 중요한 위상을 가질 수 있을 것이기 때문이다. 그렇게 된다면 EAS의 강화와 제도적 발전을 통해 동아시아 다자협력의 제도화를 달성할 수 있을 것이다.

EAS가 동아시아의 다자협력의 구심체로서 제도화를 통해 그 위상을 확보하고 역할을 하는 데 있어서 가장 큰 문제는 EAS가 강대국 간의 영향력

의 확대 혹은 견제 수단으로 활용될 가능성이 있다. 애초에 중국이 EAS를 조기에 출범시킨 배경에도 EAS를 통해 동아시아에서의 영향력을 확대하려는 의도가 있었다. EAS가 중국의 영향력하에 들어갈 것을 우려한 일본과 몇몇 동남아 국가들은 중국의 반대를 무릅쓰고 중국의 라이벌인 인도 그리고 미국과 가까운 호주, 뉴질랜드 등을 EAS에 참여시켰다. 2011년 미국의 EAS 참여는 EAS를 통해 동아시아에 대한 관여를 강화함으로써 아시아에서의 중국의 영향력을 견제하겠다는 전략적 의도가 반영되었다고 볼 수 있다. 또한 EAS를 동아시아에서 미국의 아젠다를 추진하겠다는 의도 역시 가지고 있다. 2011년 이전부터 미국은 EAS의 5대 아젠다(교육, 금융, 기후변화, 재난관리, 전염병) 이외에 해양안보, 인도적 대응, 비확산 등의 새로운 의제를 더하고자 하는 의도를 드러냈고 2011년 발리 정상회의에서는 그러한 문제들이 실제로 논의되었다(Wihardja 2011).

미국은 남중국해 문제 같은 보다 실질적인 이슈를 EAS의 아젠다로 다루고 싶어 하지만 중국은 그것을 막기 위해 노력하고 있다. 중국의 원자바오는 인도네시아 방문에서 아세안이 계속해서 EAS 운영을 주도해야 한다고 언급했다. EAS가 미국의 의도대로 움직이는 상황을 경계한 것이다. 이렇게 지역의 다자협력체가 특정 국가(들)의 전략적 이익에 활용되거나 전략적 이해의 각축장이 되는 경우 그러한 다자협력체는 애초에 다자협력체가 의도한 기능을 수행할 수 없게 될 가능성이 크다.

이러한 상황에서 EAS가 보다 제도화되어 동아시아 다자협력체가 되기 위해서는 몇 가지 과제가 해결되어야 한다.

1. EAS는 정상회의(Summit) 형식이기 때문에 그 역할에 한계가 있다. EAS는 대화를 위한 포럼의 형태이고 2시간짜리 전체회의(plenary session)와 retreat session만으로 구성되어 있다. 운영방식 역시 아세안의 '아세안방식(ASEAN Way)' 이 적용되고 있다. 이러한 구조로는 실질적인 이슈들을 다루기 어렵고 논의의 장 이상으로 발전하는 데 한계가 있다. ASEAN+3나 2011년 하와이 정상회의를 계기로 다시 생

명력을 얻고 있는 APEC의 경우는 모두 장관급 회의들과 고위관료회의(SOM: Senior Officials Meeting)를 가지고 있다. EAS의 제도화를 위해 작업반(Working Group)-고위관료회의-장관급회의-정상회의의 구조를 갖는 것이 바람직하다. 그럴 경우 정상회의라는 명칭 자체도 변경해야 할 것이다.

2. EAS가 지역협력의 구심체가 되기 위해서는 현재의 ASEAN 중심의 운영에서 벗어나야 한다. EAS의 현재 운영에서는 아세안이 중심 역할을 하도록 되어 있다. 예를 들어 EAS 정상회의는 아세안 국가에서만 열리게 되어 있고 새로운 회원국을 결정하는 것도 아세안의 결정에 따르도록 되어 있다. 이러한 구조에서는 EAS의 실질적 역할에는 한계가 있다. 특히 아세안은 합의를 바탕으로 한 의사결정 방식을 채택하고 있어 구속력 있는 결정을 내리지 못하고 있다(변창구 2002). 아세안이 EAS의 매우 중요한 부분을 차지하고 있기 때문에 EAS도 실질적인 성과를 내기가 어려운 구조임이 분명하다. 이러한 구조하에서는 EAS가 제도화되는 데는 근본적인 한계가 있다. 2011년 미국이 EAS에 가입함으로써 이러한 구조가 바뀔 가능성도 존재한다. 미국은 성과지향적인 아젠다를 선호하고 있고 실질적인 성과를 내는 지역협력 메커니즘을 선호하고 있기 때문에 중장기적으로 EAS의 운영방식을 “아세안 방식”이 아닌 다른 방식으로 만들어가려는 충분한 동기를 가지고 있다. 이럴 경우 EAS가 보다 제도화되고 실질적인 성과를 낼 수 있는 구조로 될 가능성이 있다고 볼 수 있다.
3. EAS가 ASEAN 중심으로 운용되는 것이 갖는 한계 만큼 EAS가 미국과 중국의 경쟁의 장이 되는 것도 바람직하지 못하다. 미국에게는 EAS가 동아시아의 다자협력을 미국이 원하는 방향으로 조정할 수 있는 유용한 수단이지만 그것이 동아시아 국가들의 이익에 부합하는지 그리고 그것이 동아시아 국가들이 원하는 방향인지는 알 수 없다. 동아

시아 국가들이 원하는 지역의 특성을 반영한 아젠다들이 다루어져야 하고 지역의 다자협력을 진전시킬 수 있는 아젠다들이 다루어져야 한다. 이런 차원에서 2011년 EAS에서 다루어진 아젠다를 보면 중국이 제기한 ‘연결(Connectivity)’ 아젠다가 미국이 내놓은 전통적 안보이슈와 비전통안보 이슈의 역동적 관계보다 지역 다자협력의 제도화에 더 부합한다고 할 수 있다. ‘연결’은 EAS 국가들 간의 물리적 접근성(철도 연결 등)과 인적, 제도적 교류와 같은 연결을 포괄하는 개념으로서 이를 통해 동아시아가 보다 더 가까워지는 것을 목표로 하고 있다.

EAS가 미국과 중국의 각축장이 될 경우 다른 나라들은 어쩔 수 없이 어느 한 쪽 편에 서야 하는 입장에 놓이게 된다. 이럴 경우 EAS가 추구해야 할 지역협력의 진전은 협상테이블에서 사라질 수밖에 없다. ASEAN은 이런 상황을 피하기 위한 전략적 노력을 기울이고 있다. 아세안은 이전의 중·일 간의 리더십 경쟁이 아세안이 영향력을 가질 수 있는 공간을 열어주었지만 미·중 간의 경쟁은 그것과는 다른 결과를 가져올 것이라는 인식을 가지고 있다. 미·중 간의 경쟁은 아세안이 동아시아의 지역협력에서 가질 수 있는 영향력과 활동 공간을 제약할 것이라는 우려를 하고 있는 것이다.³⁾ 아세안의 역할이 미·중과 같은 강대국의 갈등을 조정하는 조정자 역할을 할 때 지역협력의 제도화에 가장 부합한다고 볼 수 있다.

3) Lee Poh Ping 교수 인터뷰, 말레이시아 쿠알라룸푸르, 2011년 11월 25일.

VI. 결론

동아시아는 다자협력의 전통이 일천한 지역이다. 그럼에도 불구하고 냉전 이후 이 지역에서는 다양한 형태와 수준의 다자제도들이 등장했다. 그러한 다자협력체들이 낮은 수준의 제도화에서 벗어나지 못하는 것은 어쩌면 동아시아 지역의 특수성에 기인할 수도 있다. 따라서 동아시아 지역의 다자협력 제도화는 동아시아 지역의 특수성을 반영하여 이해되어야 한다. 다자협력의 제도화는 제도화에 대한 요구가 있어야 하며(수요의 측면), 또 국가들이 제도화에 대한 비용을 기꺼이 부담할 때 가능하다(공급의 측면). 또 다양한 차원의 리더십을 제공하는 리더십의 역할이 공급의 측면 차원에서 중요하다.

21세기의 동아시아는 다자협력의 필요한 새로운 아젠다들로 넘쳐나고 있다. 금융, 환경, 에너지, 해양, 안보 등 다양한 이슈들이 다자협력의 필요성을 증가시키고 있다. 공급의 측면에 있어서도 국가들은 다자적 접근이 보다 효과적인 아젠다들의 등장과 이슈들 간의 상호관계가 증가하는 현실 등으로 인해 국가들은 다자적 협력 메커니즘에 대한 관심과 헌신을 증가시키고 있다. 이제 필요한 것은 이러한 성숙된 조건을 현실에서 구현할 리더십의 역할이다. 리더십은 강대국으로부터 나올 수 있지만 그것이 반드시 단일 국가의 리더십일 필요는 없다. 그리고 때로는 중견국 그리고 약소국들도 다양한 형태의 리더십을 행사할 수 있다. 그러한 측면에서 미국과 중국만이 아닌 한국과 아세안의 역할에 주목해야 한다.

한국은 김대중 정부 시절 동아시아 다자협력에 매우 적극적인 역할을 수행했다. 현재도 논의 중인 동아시아 공동체의 청사진이 한국이 주도적 역할을 했던 ASEAN+3의 EASG(East Asia Study Group)와 EAVG(East Asia Vision Group)에서 만들어졌다. 그러나 그 이후 한국의 동아시아 다자협력에 대한 정책과 입장은 찾아보기 어렵다. 이명박 정부의 신아시아외교는 결국 양자적 차원의 기여외교와 자원외교가 핵심이었다. 이러한 외교적 무

관심 속에서 EAS는 애초에 한국이 EAVG, EASG 보고서를 통해 그렸던 그림과는 전혀 다른 그림으로 변질되었다. 신윤환 교수는 동아시아 다자협력에 대한 한국의 무관심도 동아시아 국가들만의 통합도 이루지 못한 상황에서 역외 국가들을 참여시키는 현재의 상황을 만들어낸 책임을 져야 한다고 주장한다(2008, 395).

미국과 러시아가 새로 가입한 EAS는 현재 동아시아 다자협력 메커니즘 중에서 가장 중요한 위치를 차지하고 있다. 아직 정상들이 참여하는 대화 포럼의 형식이기는 하지만 미국이 관심을 가지고 참여하고 있고 중, 러·일, 아세안, 한국, 호주, 인도 등 아시아 지역의 핵심적 행위자들이 모두 참여하고 있다는 측면에서 향후 제도화가 이루어진다면 동아시아 다자협력의 핵심적 기구가 될 가능성이 있다. 그러나 EAS의 가장 큰 문제는 지역협력을 전략적 차원에서 접근하는 강대국 간의 각축이다. 미국과 중국은 EAS를 통해 자국의 영향력을 확대하려는 의도를 가지고 있고 이러한 강대국의 전략적 이익이 충돌하게 되는 경우 EAS는 다자협력체로서의 본연의 기능을 수행할 수 없게 된다. EAS가 강대국 이익의 각축장이 되는 것을 막기 위해서는 다른 국가들의 역할이 중요하다. 특히 한국과 같은 중견국의 역할은 중요하다. 한국은 이미 동아시아 다자협력의 주도적 역할을 경험한 바 있고 국력 역시 그러한 역할을 담당할 수 있는 수준이 되어 있다. 그러나 동아시아 다자협력에서 아세안의 역할은 필수적이다.

아세안은 40년 이상 지역협력체를 유지해 왔고 상충되는 회원국 간의 이익을 조정해 나가면서 지역협력체를 존속시켜 왔다. 아세안이 2003년 정상회의에서 아세안공동체(ASEAN Community)를 건설할 것을 결의하고 2007년 세부선언(Cebu Declarations on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015)에 의해 2015년까지 정치안보, 경제, 사회문화 공동체를 달성하기로 되어 있다. 아세안에는 동남아시아의 10개 국가들이 포함되어 있고 이들은 ASEAN+3, EAS, APEC 등에 참여하고 있기 때문에 현실적으로 동아시아의 어떠한 다자안보협력제도 아세안을 배제하고는 이루어질 수 없다. 아세안의 10개 국가들은 이미 경제

적으로도 매우 중요한 국가들이 되었고, 지역조직으로서의 아세안은 중국의 부상과 미국의 동아시아 재접근이라는 국제정치 환경에서 그 전략적 중요성을 더해가고 있다.

한국은 아세안과의 공조를 통해 동아시아 다자협력이 강대국의 각축장이 되는 것을 방지하고 지역의 갈등 요인과 이익 상충을 조정하는 협력체로서의 기능을 할 수 있도록 해야 한다. 현재는 아세안이 EAS의 운영에 주도적 역할을 하지만 향후 아세안이 계속적으로 이러한 역할을 담당하는 데는 여러 가지 도전이 존재하고 있다. 미국은 향후 계속적으로 EAS가 보다 결과지향적인 지역 다자메커니즘으로 전환되는 것을 추진할 것이고 그런 상황에서 아세안이 계속적으로 자신들의 '아세안 방식'을 통해서 EAS를 운영하기는 어렵다. 이러한 상황은 아세안이 지역의 다른 중견국들과 협력을 하려는 동기를 증대시키게 될 것이다. 한국은 EAS의 제도화 방향에 대한 연구와 EAS에서의 아세안과의 협력 전략 등에 대한 연구를 통해 아세안에게 매력 있는 파트너가 될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 배궁찬. 2007. “동아시아 지역협력의 과제와 전망: 제 11차 ASEAN+3 및 제3차 EAS 결과를 중심으로.” 『주요국제문제분석』 42.
- 변창구. 2002. 『아세안 운영체제론: 동남아통합과 ASEAN Way의 방향』. 서울: 대왕사.
- 신범식. 2011. “러시아 다자주의 협력과 제도화 전략: 동북아 다자협력 증진에 대한 함의를 중심으로.”
- 신윤희. 2008. “동아시아 지역통합과 한국의 선택.” 동아시아공동체연구회 지음. 『동아시아 공동체와 한국의 미래』 서울: 이매진.
- 유현석. 2005. “6자회담과 동북아 질서 전망: 동북아 다자안보협력체의 가능성을 중심으로.” 성균관대학교 국가경영전략연구소 학술회의 「6자 회담: 평가와 전망」 발표논문. 2005년 11월 24일.
- _____. 2011. “동아시아 공동체 논의와 한국의 전략: 신아시아 외교의 재조정을 중심으로.” 『한국외교사논총』 32집 2호.
- 이성우. 2011. “동아시아 다자공동체 구상의 현실적 장애와 대안: 동아시아 다자협력체를 중심으로.”
- 전재성. 2009. “평화: 지속가능한 다자안보협력을 위하여.” 『다자외교강국으로 가는 길』. 화정평화재단. 21세기 평화재단.
- 조양현. 2011. 『일본의 다자협력과 제도화 전략』.
- 조영남. 2008. “중국외교의 새로운 시도: 소프트파워 전략.” 김태호 편. 『중국의 교연구의 새로운 영역』. 서울: 나남.
- 진행남. 2011. 『동아시아 다자협력 제도화를 위한 한국의 역할 및 전략』.
- 한석희. 2011. 『중국의 다자협력과 제도화 전략 - 한·중·일 다자협력을 중심으로』.
- Capie, David. 2002. “Power, Identity and Multilateralism: The United States and Regional Institutionalization in the Asia-Pacific.” Ph.D. dissertation, York University.

- Clinton, Hilary. 2010. "U.S. Vision for Asia-Pacific Multilateral Engagement." East-West Center: Honolulu Hawaii, January 2010.
- Keohane, Robert. 1982. "The Demand for International Regimes." *International Organization* 36, pp.339-40.
- Ruggie, John G. 1992. "Multilateralism: The anatomy of an Institution." *International Organization* 46, no.3.
- Wallender, Celeste A., and Robert Keohane. 2002. "Risk, Threat, and Security Institutions." In Robert Keohane, ed. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.
- Wihardja, Maria Monica. 2011. "The Sixth East Asia Summit: Keeping up the Neighbourhood." East Asia Forum. 2011.11.12.
- Young, Oran. 1991. "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society." *International Organization*, Vol.45, no.3.

글쓴이 소개

:: 이성우

단국대학교 정치외교학과를 졸업한 후 2004년 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였음. 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 연구위원으로 활동하며 “한국의 공공분쟁 사례연구”를 주제로 대한민국 한술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행하였음. 현재는 제주평화연구원 연구위원으로 재직 중이고, 학술활동으로는 미국국제정치학회가 주관하는 International Studies Quarterly Referee로 활동한 바 있음.

:: 한인택

서울대학교 경제학과와 동 대학원 외교학과를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위를 취득하였음. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교에서 강의하였음. 현재 제주평화연구원 연구위원으로 재직 중이며, 외교통상부 정책자문위원으로 활동하고 있음. 국제정치경제, 핵전략, 공공외교가 주요 관심분야이며, 최근 연구로 “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교”와 “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계”가 있음.

:: 조양현

서울대학교 외교학과를 졸업한 후 일본 동경대학교에서 정치학 박사학위를 취득함. 서울대, 국민대, 인하대, 중앙대에서 강의함. 국민대학교 일본학중점연구소 전임연구원 및 하버드대학교 웨더헤드센터 Academic Associate을 역임함. 현재 국립외교원(구 외교안보연구원) 교수로 재직 중. 국립외교원 외교사연구센터장, 한국정치학회, 한국국제정치학회, 현대일본학회, 한국정치외교사학회, 한일군사문화학회 회원으로 활동 중. 주요 관심분야는 일본 정치외교, 동아시아국제관계 및 외교사임. 주요 논저로서 『아시아地域主義とアメリカ』(東京大學出版會), “동아시아 歷史論爭과 美 下院의 慰安婦決議案 論議”(한일민족문제연구), “戰後日本のアジア外交におけるアメリカファクター”(일본연구논총), “한일회담과 아시아 지역주의: 지역주의 구상의 한일간 상호 비대칭성”(외교안보연구), “테샛트 체제 전환기의 한일관계: 오키나와(沖繩) 반환 및 주한미군 철수 문제를 사례로”(국제지역연구) 등이 있음.

:: 한석희

연세대학교 정치외교학과와 동 대학원 정치학과를 졸업한 후 The Fletcher School of Law & Diplomacy, Tufts University 외교학으로 박사학위를 취득하였음. 중국 북경대학교 정치-행정학과에서 강의교수 및 중국사회과학원 아세아-태평양 연구소에서 특임연구원으로 재직하였음. 현재 연세대학교 동서문제연구원 중국연구부 부장 및 연세대학교 국제학대학원 부원장으로 재직 중임. Chinese foreign relations, Power politics, Political economy가 주요 관심분야이며, 최근 연구로 “중국의 동아시아 공동체 구상: 한·중·일 3국 정상회의를 중심으로(2010)”, “South Korea amid the United States and China after the Global Financial Crisis(2010)” 및 “21세기 중국 민족주의의 딜레마: 세계화와 실용주의적 민족주의의 상호관계(2010)” “South Korea’s Tough Stance towards the North-Why it has to continue(2011)”, “중국의 미래를 말한다(2011)” 등이 있다.

:: 신범식

서울대학교 외교학과와 동 대학원을 졸업한 뒤 국립모스크바국제관계대학(MGIMO) 정치학과에서 박사학위를 취득하였음. 현 서울대학교 정치외교학부 교수. 슬라브학회 총무이사를 역임하였고, 동아시아연구원, 한반도평화연구원, 미래전략연구원의 연구위원으로 활동함. 러시아 외교정책, 유라시아 국제관계, 동북아 지역협력, 환경-에너지의 국제정치가 주요 연구분야이며, 최근 연구로는 “Russia’s Perspectives on the Non-Proliferation Issue and the Korean Peninsula”, “기후변화의 국제정치와 미-중관계”, “탈냉전기 러시아 국제정치인식의 이론구성적 이해” 등이 있다.

:: 진행남

제주대학교 영어교육과를 졸업하고 경희대학교에서 박사학위(언론학)를 취득했음. 경희대·제주대 강사를 거쳐 현재는 제주평화연구원 연구위원으로 재직 중임. 연구 분야로는 동아시아 문화네트워크, 제주프로세스(동아시아 다자협력), 남북 관계, 세계평화의 섬 제주, 평화교육 등임. 최근 연구로 “신한류와 동아시아 문화 네트워크”, “북한의 한류현상과 독일통일 과정에서의 방송매체의 영향” 등이 있음.

:: 유현석

연세대학교 정치외교학과를 졸업한 후 Univ. of Colorado, Boulder 정치학과에서 석사학위를 취득하고 Northwestern University에서 정치학 박사 학위를 받았다. 중앙대학교 국제관계학과 교수를 역임하고 현재 경희대학교 정치외교학과 교수로 재직하고 있다. 외교통상부 자재평가위원을 역임하고 현재 통일부 정책자문위원으로 활동하고 있다. 동아시아 지역주의, 글로벌 거버넌스, 국제정치경제 등이 주요 관심 분야이며, 최근 연구로 “동아시아공동체 논의와 한국의 전략: 신아시아 외교의 재조정을 중심으로”, “글로벌 경제거버넌스의 재편과 동아시아 금융협력: G20을 중심으로” 등이 있다.

*글쓰기 소개는 원고 게재 순입니다.

제주평화연구원 연구총서 [23]

동아시아 다자협력의 제도화

동아시아 다자협력과 한반도 통일환경 조성

인 쇄: 2011년 12월 24일

발 행: 2011년 12월 31일

편 자: 제주평화연구원

발행인: 부성옥

발행처: 도서출판 오름

등록번호: 제2-1548호(1993. 5. 11)

서울특별시 서초구 서초동 1420-6

전 화: (02) 585-9122, 9123 / 팩 스: (02) 584-7952

E-mail: oruem@oruem.co.kr

URL: <http://www.oruem.co.kr>

ISBN 978-89-7778-371-3 93340

* 잘못된 책은 교환해 드립니다.

* 값은 뒤표지에 있습니다.

