

2014 동아시아 다자협력의 제도화

다자적 국제협력과 중견국 한국의 외교

제주평화연구원 연구총서 [33]

2014 동아시아 다자협력의 제도화

다자적 국제협력과 중견국 한국의 외교

인 쇄: 2014년 12월 24일

발 행: 2014년 12월 30일

편 자: 제주평화연구원

발행인: 부성옥

발행처: 도서출판 오름

등록번호: 제2-1548호(1993. 5. 11)

주 소: 서울시 중구 퇴계로 180-8(필동 1가 21-13) 4층

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

E-mail: oruem9123@naver.com

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

ISBN 978-89-7778-438-3 93340

* 잘못된 책은 교환해 드립니다.

* 값은 뒤표지에 있습니다.

2014 동아시아 다자협력의 제도화

다자적 국제협력과 중견국 한국의 외교

제주평화연구원 편



서문

동아시아에는 북한의 핵무기부터 역사와 영토분쟁까지 평화와 협력을 위협하는 크고 작은 위험요소들이 산적하여 있습니다. 제주평화연구원은 이같이 갈등요인이 산재한 한반도와 동아시아에 평화를 정착시키고 국제협력을 증진하기 위한 이론과 정책대안의 산실이 되고자 2006년 설립되었습니다.

멀리는 유럽, 가깝게는 동남아의 경험을 보면 다자협력은 국제적 평화와 번영을 이루는 데 중요한 역할을 하여 온 것을 알 수 있습니다. 하지만 아쉽게도 동북아에는 다자협력의 역사도 짧고 다자협력의 수준도 낮습니다. 특히 유럽과 비교할 때 동북아에서의 다자협력은 제도화는 커녕 지극히 초보적인 단계에 놓여 있다고 볼 수 있습니다. 하지만 다자협력이 특히 힘들다는 군사안보 분야에 있어서도 아세안지역포럼(ARF), 아태안보협력이사회(CSCAP), 동북아협력대화(NEACD) 등이 계

속되는 등 정부 차원, 그리고 비정부 차원에서 역내 다자협력을 강화하려는 노력은 끊이지 않고 있습니다. 그리고 무역이나 금융 같은 경제분야에서 다자협력의 움직임이 최근 들어 거세어지고 있습니다. 근래에 자주 논의되고 있는 환태평양경제동반자협정(TPP)이나 역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP)은 경제분야에서 다자협력을 강화하려는 중요한 시도입니다. 비록 아직은 미약하지만 동아시아에도 다자주의 시대가 오고 있습니다.

중국의 부상과 미국의 동아시아 회귀에 더하여 북한의 핵전력 강화, 일본의 보수화 등으로 복합적인 변화를 경험하고 있는 동아시아는 이제 갈등과 긴장이 상시화되어 순식간에 분쟁이 확산될 수 있는 불안정성을 보이고 있습니다. 이러한 불안정한 상황을 안정화시키고 갈등과 분쟁을 감소시키기 위한 방안으로 역내 다자협력이 강화될 필요가 있습니다. 특히 우리나라로서는 동아시아에서 발생하는 분쟁을 평화적으로 해결하는 대안으로서 다자협력을 활용하는 방안에 대해 연구하고 효과적인 정책대안을 개발하는 것이 특히 필요합니다.

제주평화연구원은 2008년 이후로 지금까지 동아시아의 다자주의를 주제로 다년간 연구를 축적하여 왔습니다. 제주평화연구원의 다자주의 연구는, 정부의 외교정책에 대한 기여와 함께 세계 평화의 섬을 열망하는 제주특별자치도의 기대에 대한 부응, 그리고 다자협력을 연구하고 실행하는 정책전문가와 학자들의 수요에 대응하는 것을 목표로 설정하여 꾸준히 추진되어 왔습니다.

2014년 연구에서는 구체적으로, 동아시아 분쟁의 현상 및 원인과 분쟁해결을 위한 다자협력의 가능성, 전통안보 영역에서 갈등과 해결 메커니즘으로서 다자협력의 유용성과 한계, 비전통안보 영역에서 갈등과 해결 메커니즘으로서 다자협력의 유용성과 한계, 경제협력 영역에서 갈등과 해결 메커니즘으로서 다자협력의 유용성과 한계, 그리고 갈등해결에 있어서 공공외교의 역할 등 역내 분쟁의 평화적 해결을 위한 대안으로서 다자협력의 활용방안을 집중적으로 탐구하였습니다.

다년간 지속되어 온 동아시아 다자협력에 대한 연구의 전통이 2014년 연구를 계기로 보다 큰 발전을 할 수 있기를 기대하며, 본 연구가 제시하는 주장과 구상에 대해 많은 전문가들의 제언과 충고가 있기를 희망합니다.

설립 이래로 제주평화연구원에 대해 보여주시는 관심과 지지에 다시 한번 감사드리며, 매년 저희 연구원의 결과물 출판을 위해 노력해 주시는 도서출판 오름의 편집진 여러분들에게도 이 자리를 빌어 고마움을 표합니다.

2014년 12월

제주평화연구원장 문태영

✦ 서문 • 문태영 | 5

● 제1장

20세기 다자주의의 전개와
21세기 중견국 외교의 방향

도종윤

- I. 서론 • 13
- II. 다자주의의 형태적 측면 • 17
- III. 다자주의 정책 결정의 기제 • 26
- IV. 다자주의에서 중견국 외교의 방향 • 35
- V. 결론 • 42

● 제2장

다자안보협력과 중견국 한국의 외교

한인택

- I. 다자안보협력: 필요성과 의의 • 51
- II. 중견국가와 다자안보협력 • 55
- III. 다자안보협력의 경험적 사례 • 59
- IV. 동북아와 다자안보협력 성공 여건 • 66
- V. 동북아 다자안보협력을 위한 제언 • 72
- VI. 요약 및 결론 • 79

● 제3장

중견국 기여외교의 함의와 정책방향:

다자주의 확산과 한국의 전략적 선택

이성우

- I. 들어가는 말 • 83
- II. 중견국 외교와 다자주의의 이론적 논의와 개념 정의 • 85
- III. 중견국 외교의 유형 • 95
- IV. 한국 중견국 외교의 전략적 선택 • 103
- V. 결론 • 119

- I. 문제의 제기 • 129
- II. 세계화 및 디지털화 시대의 문화 • 131
- III. 다자주의와 한국의 중견국 외교 • 136
- IV. 한류의 진화과정과 신한류의 특징 및 사례 • 142
- V. 문화적 다자협력을 위한 한국의 전략 • 153
- VI. 맺는 말 • 164

✦ 필자 소개(원고 게재순) | 170

20세기 다자주의의 전개와 21세기 중견국 외교의 방향

도종윤 | 제주평화연구원 연구위원

1. 서론

국제정치의 장(場)에서 행위자 간 긴장관계가 해소되었을 경우, 제도적 협력에 대한 논의는 오히려 활발하게 전개되는 경향이 있다. 제1차 세계대전이 끝났을 때 각국의 정치지도자들은 이상주의적 열망 속에서 국제연맹(League of Nations)을 창설하고, 제도를 통한 평화유지와 다자주의를 통한 문제해결 방식에 낙관적인 기대를 걸었다. 제2차 세계대전이 끝난 후 국제사회는 자유주의적 분위기 속에서 다시 한번 다자적 문제 해결 방식에 큰 관심을 보였다. 미국의 루즈벨트 대통령은 민주주의가 구현되고 통합된 세계 안보체제를 만들 것을 고대하면서 일종의 공식적인 세계정부를 건설할 것을 염원하였다.¹⁾ 특히 제2차 세계대전

후 세계는 ‘개방성’과 ‘집단적 행위’라는 측면을 강조하며 다자주의적 성격을 지닌 다양한 제도를 형성하였다(Burly 1993). 전후(戰後) 수립된 국제기구들은 새로운 제도의 형성과 그 구성원의 확보를 위하여 개방적 성격을 띠었으며, 양극체제는 집단안전보장(collective security) 또는 집단방위(collective defence)라는 슬로건 아래 집단적 행위의 기준을 명문화하는 원인이 되었다.²⁾

그러나 이때 형성된 국제연합(UN), 북대서양조약기구(NATO), 국제통화기금(IMF) 같은 다자주의 제도들은 엄밀한 의미에서 진정한 다자주의라고 보기는 어려웠다. 국제연합은 안전보장 상임이사국 5개국이 주도하는 소(小)다자주의(minilateralism)에 가까웠으며, 북대서양조약 기구는 미국의 군사력에 절대적으로 의존하는 비대칭적 다자제도였다(Weber 1992). 국제통화기금 역시 기여금의 크기에 의해 회원국의 권한 크기가 결정되는 방식이었다. 강대국들의 의사 결정 방식과 결과에 나머지 국가들이 거수기 역할을 하는 형식적인 다자주의는 결국 양극체제라는 극단적 긴장감 속에서 절반의 성공에 머물렀다. 19세기를 지배했던 식민주의에 비해 약소국들이 국제무대에서 목소리를 낼 계기를 만들기는 하였으나, 그들의 진정한 자유주의적 선택은 제한을 받을 수밖에 없었다.

거의 반세기가 지나 양극화된 냉전체제가 무너진 후, 1990년대 국제정치학계의 화두는 국제 관계의 현실과 미래가 어떻게 형성될 것인가에

1) 1945년 1월 6일, 미국 상하양원합동회의에서 연설(*Department of State Bulletin* XII:27).

2) 예컨대, 집단안전보장에 대해서는 국제연합 헌장 제7장—평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 조치—참조. 집단방위에 대해서는 북대서양조약기구 헌장 5조 참조.

대한 것이었다(Mearshimer 1990; Gaddis 1991; Fukuyama 1992; Huntington 1996). 이런 가운데 실천 영역에서 다시 한번 부활하고 있는 것은 다자주의에 대한 관심이다. 초강대국들이 지배하던 양극체제가 붕괴되면서, 21세기 국제정치가 당면한 위기는 20세기 양차 세계대전 이후 전개되던 상황과는 많이 달라졌다. 제1차 세계대전 이후의 국제정치의 장(場)이 이상주의적 다자주의를 꿈꾸었다면, 제2차 세계대전 이후의 국제정치의 장은 양극체제의 구조 속에서 조금씩 움트기 시작한 자유주의적 정신이 혼재된 다자주의였다. 그렇다면, 냉전이 붕괴된 후 펼쳐지는 세 번째 국제정치의 장이 추구하는 다자주의는 과연 어떤 것인가? 분명한 것은 국제사회의 관심은 앞으로 닥칠 위기가 개별 국가의 위기를 넘어 지구적 차원의 도전에 직면한 새로운 위기라는 점이다. 테러리즘, 대량살상무기의 확산, 지역분쟁, 국가의 실패와 같은 안보 이슈에 대한 도전은 여전히 유효하며, 환경오염, 에너지 부족, 자원 고갈, 인권유린, 전염병의 확산, 조직화된 범죄 등 연성 이슈가 새롭게 등장하고 있다.

2001년 9.11과 2007년 서브프라임 모기지 사태에서 촉발된 금융위기는 세계인들에게 다자적 협력으로 문제를 해결하지 않을 수 없다는 경각심을 일깨워주었다. 유럽연합이 2003년 내놓은 세계 전략 보고서에서, “어떤 국가도 혼자만의 힘으로 오늘날 닥친 복잡한 문제를 해결할 수 없다”³⁾라고 선언한 것도 바로 이 같은 맥락의 연장선상에 있다.⁴⁾

3) “No single country is able to tackle today’s complex problems on its own,” European Commission, *A Secure Europe in a Better World*, Dec. 2003.

4) 이러한 위기감이 본격화된 것은 사실 선진국들의 위기가 심화되면서 비로소 인식된 면이 있다. 예컨대, 1997년 태국의 고정환율제 포기로부터 시작된 아시아 금융위기 동안 선진국들은 이것이 세계경제에 큰 위협이라고 보지 않았다.

다자주의는 때로는 문제해결 방법으로 비효율적이기도 하고, 때로는 참여국의 의지가 강대국의 패권 유지에 이용되기도 한다. 그러나 이러한 선언이 의미하는 것은 여전히 형식적 다자주의가 국제사회의 규범을 지배하고 있지만, 적어도 냉전 시기에 지속되던 강대국 중심의 형식적 다자주의가 서서히 종말을 고하고 있다는 점을 분명히 하고 있다는 점이다.⁵⁾

소련의 붕괴 후 국제정치의 장은 다자주의의 부활을 예고하고 있다. 그렇다면 탈냉전 후 21세기의 다자주의는 어떤 형태가 될 것인가? 양차대전 후 작동되었던 다자주의는 어떤 원리 속에서 작동하였으며, 이것이 실패한 원인은 무엇인가? 중견국들은 왜 다자주의 질서에 참여하려고 하는가? 21세기 신다자주의 도래 속에서 중견국 한국이 선택할 수 있는 접근법은 무엇인가?

이 글에서는 먼저 2차 세계대전 후 등장한 다자주의, 20세기적 다자주의를 살펴본다. 다자주의에 대한 형태적 측면과 정책 결정의 기제 방식 등이 국제정치의 (신)현실주의 인식론 속에서 어떻게 형성되고 작동되었는가를 살피는 데 초점을 둔다. 이어서 다자주의에 참여하는 중견국의 참여 동인과 과정을 살펴본다. 마지막으로는 21세기 국제정치에서 바람직한 다자주의의 형태와 선택 가능한 모습을 제시한 후 중견국에 주는 함의에 대하여 토론하도록 하겠다.

5) 2003년 3월 20일 미군과 영국군이 합동으로 이라크를 공격했을 때, 국제사회의 다자주의는 제대로 작동하지 못하였다. 프랑스, 덴마크, 독일, 뉴질랜드, 러시아, 스페인 등 유럽의 주요국들은 전쟁을 시작하려면 UN안보리 결의 1441 이외에 새로운 안보리 결의를 추가해야 한다고 주장하여 불참하거나 제한적 참여를 선언하였다. 반면, 영국 등 일부 국가들은 미국의 결정에 전적으로 따르며 이라크 공격에 찬성하였다.

II. 다자주의의 형태적 측면

1. 냉전기 국제정치에서 다자주의

냉전 시기 동안 국제정치이론가들은 국제정치 현실에서 다자주의에 크게 주목하지 않았다. 고전적 현실주의자였던 모겐소(Morgenthau)는 그의 저서 *Politics among Nations*, 27~28장에서 신성동맹, 국제연맹, 국제연합 등을 언급하면서, 이러한 협력체들이 세계정부(International Government)를 수립하려는 전초적 시도로 보았다. 즉, “공동의 권위와 정의 개념하에 하나의 통합된 사회를 이루는 공동유대관계의 산물”이라고 본 것이다(Morgenthau & Thomson 1985, 481). 그러나 그는 이러한 제도들을 다자주의적 시각에서 다루지는 않았다. 세계정부가 결과적 측면에 가깝다면, 다자주의는 과정적 측면을 강조하고 있기 때문에 현실주의 이론가들의 인식 속에는 다자주의가 자리할 틈이 없었던 셈이다.

구조적 현실주의를 제창했던 왈츠(Waltz)도 공동의 문제를 해결하려는 집단적 노력은 필요하지만, 그러한 집단적 노력을 현실화하기 위한 수단과 비용은 결국 강대국에 기댈 수밖에 없다면서 다자주의가 현실화되기 어려울 것을 강조하였다(Waltz 1979, 210). (신)현실주의자들에게 주권국가의 당면 과제는 권력을 집중화하는 것이었고, 세력균형이나 양극체제에서 다자주의의 효율성은 매우 의심스러운 것이었을 뿐 아니라 성립 자체가 어려운 것이었다. 다수에 의해 사안이 결정되는 다자주의 원리는 기본적으로 위계화된 국제체제에 부합하지 않는다고 보았던 것이다. 또한 다자주의는 현실주의 국제정치학의 오랜 연구 대상인 전쟁을 부인하고 있었기에 논의할 수 있는 여지가 매우 적었다. 따라서 탈냉

전 후 국제정치에서 재검토되기 시작한 ‘규범적 제약(normative constraints)’과 ‘제도(institutions)’의 문제는 헤게모니 안정론을 추구해온 (신)현실주의 국제정치학에서는 매우 낮은 것이었다(Ruggie 1993). 실천의 영역에서 전후(戰後) 질서가 일부 다자주의 제도에 의하여 형성·운영되기는 했지만 형식적 기구에 그쳤고, 관찰되는 국제정치의 모습은 오히려 위계적 관계에 의한 힘의 정치였다. 바로 그러한 구조적 양태가 미소 간의 냉전체제였다.

국가 간의 관계는 양자 관계로 이루어지는 경우도 있고, 형식적으로는 다자적 형태를 띠지만 실제로는 한 국가가 맹주가 되어 나머지 참여국가들의 외교 형태에 지침을 내리기도 한다. 나폴레옹 시대의 유럽은 다자적 형태를 띠고 있었으나, 프랑스의 권위에 유럽 국제관계의 힘이 집중된 형식적 다자주의의 사례였다. 양자주의(bilateralism)의 경우, 참여하는 양국이 모두 주권 독립 국가일 경우라 하더라도 상대국에 지니는 민감도와 취약성에 따라 어느 한 쪽이 다른 쪽에 종속될 우려가 있다. 따라서 강대국들은 자신의 이익을 확보하기 위해 자유주의적이고 개방적인 다자주의보다 협상과 설득이 용이한 양자주의를 선호하게 된다(Kahler 1992).

한편, (신)제도주의자들은 냉전 시기에도 여전히 제도가 주는 협력에 대해 믿음을 가졌다. 그러나 제도 안에서 구축되는 다자주의의 형태나 구성 방식에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 그 이유는 제도주의자들이 제도화의 주요 변수로 합리적 선택에 따른 ‘물질적 이익’ 개념에 크게 의존하고 있었기 때문이다. 그들은 (신)현실주의 이론이 전제하고 있는 ‘합리적 인간’과 ‘이익’ 개념에 대한 조망의 방향만 달랐을 뿐 힘의 정치에 대한 본질적 가정은 크게 다르지 않았다.⁶⁾ 이러한 모습은 탈냉전 후 새롭게 등장하고 있는 국제 구조 속에서 현실주의 정치학이 가진

설명력의 약화와 자유주의적 제도주의의 관심 고조, 그 중간 지점에 빈 공간이 생겼다는 것을 의미한다. 따라서 자연스럽게 무엇이 그 사이를 차지할 것인가에 대한 관심이 생기게 된다. 이런 맥락에서 보자면 우선 제도의 형성 과정에서 관찰되는 형식(nominal)뿐 아니라 그것을 이루고 있는 실질적인(qualitative) 구성 원리에 대한 이해가 필요하다.

‘제도주의’는 협력을 위한 적절한 방법이 무엇인가에 대한 질문에서 시작하여 적절한 해법을 도출하려고 노력한다. (신)현실주의자들은 협력을 목표 달성을 위한 단순한 도구로 치부하는 경우가 많으나, 제도주의자들은 협력의 복잡한 패턴이 이미 국가 내부 또는 국가 간 체제에 스며들어 있는 것으로 본다. 이러한 가정에서 보자면, 제도는 반드시 합리적 선택에 의한 도구가 아니라, 때로는 의도하지 않게 만들어지기도 하며 시범단계와 실패를 거듭하며 환경적 요인이 주는 압력에 의해 생긴 부산물인 경우도 있다(Caporaso 1992, 626). 이처럼 다양한 가정 속에서 국제정치의 체제 변환 때마다 등장하는 다자주의의 논의가 어떤 원리와 규범 속에서 변천되어왔는지를 살필 필요가 있다.

2. 다자주의의 정의

다자주의란, “세 개 이상의 국가들이 모인 그룹에서 국가 정책을 조정하는 관행(Keohane 1990, 731),”⁷⁾ 또는 “어떤 원리에 따라 세 개 이상의 국가들이 관계를 조정해 가는 것(Ruggie 1993, 8)”⁸⁾ 등으로 정의된

6) 이와 관련해서는 Keohane & Martin(1995); Keohane & Nye(2001) 참조.

7) “... the practice of coordinating national policies in groups of three or more states.”

다. 법 이론적인 시각에서 다자주의는, ‘법치(rule of law)’라는 자유주의적 개념을 국제적으로 확대한 것으로 보기도 한다. 국민주권 시대의 자유는 법의 지배 안에서 보장이 가능하다. 이때 소극적 자유는 권리의 보호이지만, 적극적 자유는 권리의 요구이다. 그리고 양자 모두 법치의 역할을 필요로 한다. 현대 국제사회에서는 국력에 상관없이 모든 국가가 안건이 된 사안에 대하여 정보를 공유하고 정책을 결정하며 정책의 공조를 도모하는 것을 지향한다. 이것은 곧 다자주의적 태도와 맞닿는다. 법 이론가들은 이것이 국가가 국제사회에서 적극적 자유를 실현하려는 노력이라고 본다(Burly 1993, 141-146).⁹⁾ 따라서 다자주의는 자유주의의 국제적 차원의 실현인 셈이다. 이러한 정의에도 불구하고 다자주의는 종종 국제레짐(International Regime)이나 세계 거버넌스(Global Governance) 등과 혼동되거나 또는 중첩되어 사용되기도 한다.

국제정치에서 레짐(regime)은 “주어진 이슈영역에 행위자들의 기대가 응집된 묵시적 또는 명시적 원칙이나 규범, 규칙 및 정책결정의 과정의 총체”로 정의된다(Krasner 1983, 2).¹⁰⁾ 반면, 거버넌스는 “법 또는 공식적인 책임이 없기에 경찰이나 군대 등의 권위체가 불필요한 수평적

8) “... coordinating relations among three or more states in accordance with certain principles.”

9) 국제법의 전통에서 국가와 대외관계에 대한 법률은 ‘공존에 관한 법(law of coexistence)’과 전후(戰後) 국제사회에 새롭게 등장한 현상과 관련하여 나타난 ‘협력의 국제법(law of cooperation)’으로 구분하기도 한다. 협력의 국제법은 주체, 범위, 기능 등에서 전통적인 국제법과는 다른데, 이는 20세기 중반 이후 등장한 지구적 차원의 문제를 해결하기 위한 노력에서 비롯되었다. 이와 관련된 논의는 Friedmann(1964)과 Burly(1993) 참조.

10) “Sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given issue-area.”

(non-hierarchy) 관계 속에서 구성원의 공동 목표를 추진하는 공적, 사적, 공식적, 규칙과 제도의 총합”으로 정의된다(Rosenau 1992).¹¹⁾ 다자주의는 국제질서에 참여하는 참여자들을 구성하는 규칙의 측면과 함께 국제 레짐 또는 거버넌스에서 행위기준에 대한 실질적 규범으로서 역할을 하기도 한다. 이들을 비교해 보자면, 결국 다자주의는 레짐이나 거버넌스의 한 가지 구성 원리인 셈이다. 또한 다자주의는 현실주의 정치학이 가정하고 있는 정글 같은 국제정치에서 중소규모의 국가들이 강대국들과 나란히 서서 국제적 사안의 정보를 공유하고 정책결정에 적극적으로 참여할 수 있는 자유주의적 정신에 토대를 두고 있다고 볼 수 있다.

3. 다자주의의 원리

앞서 살펴본 대로 다자주의에 대한 정의는 다양하게 제시될 수 있으나, 몇 가지 공통점을 가지고 있다. 이를 세분화하여 보다 세밀히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 코헤인이 정의내린 다자주의 정의에서 언급한 ‘관행(practice)’의 기저에는 어떤 원리가 있는지, 또는 러기의 정의에서 언급된 ‘어떤 원리(certain principles)’란 무엇인가에 대한 논의이다. 여기에는 먼저 ‘조직화의 원리(organizing principle)’가 있다. 조직화의 원리는 또한 ‘분할불가능성(indivisibility)’의 성격을 띠게 된다(Ruggie 1993). 이는

11) 로제나우는 ‘정부(government)’와 대비하여 거버넌스 개념을 제시한 바 있다. 양자 모두 합목적적 행위와 목표 지향적 활동 그리고 일련의 규칙과 체계가 있다는 점에 대해서는 공통적이라고 할 수 있다(Rosenau 1992).

지리적, 기능적 범주의 측면에서 참여자들이 서로 분리될 수 없다는 뜻이다. 예컨대 다자주의가 구체적 제도로 정착된 유럽연합의 경우, 회원국 간에 깊은 상호의존성을 가지고 있다. 유로존(Eurozone) 국가들은 화폐를 통해 경제국면의 상승과 쇠퇴를 공유한다. 독일이 경기 후퇴의 국면에 접어들 경우, 유럽연합 회원국인 프랑스나 네덜란드, 기타 동유럽 국가들도 영향을 받을 수밖에 없다. 유럽집행위원회의 지침은 예외 조항이 없는 한, 소정의 절차를 통해 28개 회원국 모두에게 평등하게 적용된다. 역내 상품, 서비스 교역의 자유화와 정치적 유대감은 이러한 분할불가능성을 보다 강력하게 만들어준다.

하나의 예로, 최근 논란이 되고 있는 영국의 태도 — 유럽연합과의 관계를 재설정하겠다는 — 는 유럽연합이라는 다자주의체제에서 정치, 경제, 사회, 문화의 각 방면의 분할불가능성에 막대한 타격을 줄 우려가 있다.¹²⁾ 이 같은 분할불가능성은 다자주의의 조직화 원리가 심화된 경우일 수록 강하게 작용한다. 조직화의 원리는 또한 ‘행위의 일반원칙(generalized principle of conduct)’을 내재하고 있다. 다자주의 구성원들은 강제적이지 않은 일반화된 규범을 공유한다. 참여자들은 개별행위자의 개성을 드러내기보다는 타자와의 관계를 고려하여 행동할 것을 규범적으로 요구받는다(Caporaso 1992).

실천의 영역에서 이러한 문제는 다자주의 참여국들 간의 규칙과 법률 준수, 매너와 습관, 위신의 존중 등 유무형의 요소로도 다양하게 나타난

12) 영국의 유럽연합 탈퇴 및 관계 재설정 논의는 데이비드 카메론의 EU 관련 연설 (David Cameron's EU speech), <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9820230/David-Camerons-EU-speech-in-full.html>; 및 또 다른 그의 연설 “영국과 유럽연합(UK and the EU),” <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21170265>에서 확인 가능하다.

다. 예컨대, 강제 관할권이 없는 국제사법재판소의 판결이나 결정, 국제 연합의 결의 등을 준수하는 것은 다자주의에 참여하는 구성원들이 가진 행위의 일반원칙이다. 한편, 코헤인과 러기가 언급한 ‘관행’ 또는 ‘어떤 원리’는 참여자가 ‘상호성의 확산(diffuse reciprocity)’에 대한 기대를 공유하고 있다는 것을 의미한다. 이는 참여자들이 장기적인 관점에서 공리주의적 태도를 취하여 서로 집단화함으로써 상호이익을 얻을 것이라는 기대를 갖게 된다는 것을 의미한다(Caporaso 1992; Ruggie 1993). 따라서 다자주의를 구성하는 국가들은 배신이 주는 이익에 유혹되지 않으면서 서로 간의 평등과 운영 원칙에 대한 존중을 공유하게 된다. 이것은 구성원들 간 신뢰와 합의가 합리적 선택의 원리를 넘어 보다 깊은 내면적 공감대에 의존하고 있을 때 가능하다.

둘째, 다자주의는 제도에 참여하는 구성원의 숫자와 참여 자격과 불가분의 관계를 가지고 있다. 즉, ‘다자적(multilateral)’이라는 것은 단순히 참여자의 숫자가 많고 적음을 의미하는 것이 아니다. 그보다 오히려 참여자를 미리 예정하지 않는 데에 더 큰 의미가 있다. 다자주의에서는 참여자의 범위와 숫자를 먼저 사전 조건으로 지정하지 않으며, 오로지 구성원이 셋 이상이라는 것만 충족되면 그뿐이다. 단지 ‘지속적으로 간여하는 누구나(not all but everyone)’의 참여를 전제한다. 예컨대 다자주의 공동체의 모델인 유럽연합은 리스본 조약에서, ‘인간의 존엄성, 자유, 민주주의, 평등, 법치, 인권 존중, 다원주의, 차별금지, 관용, 정의 연대, 남녀평등’ 등의 가치를 준수하는 유럽의 국가들에게 개방되어 있음을 선포하고 있다(TEU 2조, 49조).¹³⁾ 이는 다자주의가 참여자에게

13) 2009년에 발효된 리스본조약 서문에서는, “... 자유, 민주주의, 평등, 그리고 법의 지배 등 인간에게 훼손되거나 박탈되어서는 안 되는 권리로 이루어져 보편적 가치로서 발전되어 온 유럽의 문화적, 종교적, 인문주의적 유산을 마음에 담으면

일정 조건을 준수할 의사만 있으며 구성원이 될 수 있는 개방성을 특징으로 하고 있음을 보여준다. 이러한 개방성은 다자주의 원리에서 간과하기 쉬운 부분이다. 예컨대, ASEAN이 2007년 내놓은 “The ASEAN Charter”의 경우, ASEAN 국가들의 회원국을 미리 명시적으로 제시함으로써 회원국의 참여를 잠정적으로 제약하는 면이 있다(3장 4조). 비록 별도의 조항을 통해 회원 가입 규정을 두고 있기는 하지만(3장 6조) 이는 ASEAN을 구성하는 국가들을 이미 명시하고 있는 위 조항과 충돌할 가능성이 있다.¹⁴⁾

셋째, ‘다자적’의 의미는 잠정적으로 구성원들 간의 협력을 암시하고 있다. 실천의 영역에서 협력이 이뤄지는 곳에 반드시 다자주의가 목격되는 것은 아니다. 그러나 제도의 작동 속에서 발견되는 구성원들의 다자적 행위는 반드시 협력을 염두해 두고 있다(Caporaso 1992). 이러한 비대칭적인 관계는 협력과 다자주의의 관계가 무엇인지에 대한 문제를 제기한다. 이에 앞서 국제정치에서 ‘다자주의’가 국가의 정책 수단인가

서...”를 규정함으로써 유럽연합의 가치지향적 정체성을 제시하고 있다. 유럽연합이라는 다자주의 제도에 참여하기 위해서는 이러한 정체성을 공유하는 것이 보다 중요하다.

14) ASEAN Charter 4조에서는 “The Membership States of ASEAN are Brunei Darussalam, the Kingdom of Cambodia, the Republic of Indonesia, the Lao People’s Democratic Republic, Malaysia, the Union of Myanmar, the Republic of Philippines, the Republic of Singapore, the Kingdom of Thailand and the Socialist Republic of Viet nam,”이라고 회원국이 명시되어 있다. 한편, 6조 2항에서는 가입조건으로, “(a) location in the recognised geographical region of South Asia; (b) recognised by all ASEAN Member States; (c) agreement to be bound and to abide by the Charter; and (d) ability and willingness to carry out the obligations of Membership.”이라고 규정되어 있다.

아니면 목표인가에 대한 논란이 있을 수 있다. 이는 국제정치에서 ‘협력’이 수단인가 목적인가에 대한 질문과도 같다. 일반적인 의미에서 ‘협력’은 구성원들이 추구하는 공동의 목표를 이루기 위하여 서로 간 다툼을 줄이고 상생의 길을 통해 목표를 달성하기 위한 수단의 성격을 갖는다. 그러나 (신)현실주의 국제정치학에서 협력은 본질적으로 국가의 이기적 본성과 충돌하기 때문에, 그 자체가 ‘획득될 수 없는 수단’으로 치부된다. 따라서 가능성 여부를 떠나 협력을 오로지 ‘획득’해야 할 대상이라는 견지에서 본다면 이는 목적이 될 수도 있는 것이다.

국가 간의 관계에서 협력을 수단으로 볼 경우, 국가는 자신들의 이익을 관철시키기 위하여 공동의 협력을 취하게 되고, 이때 다자주의는 협력을 형성하고 유지하는 하나의 수단이 될 수 있다. 반면, 국가가 어떤 불확실한 상황에 놓이게 되었을 때 행위자들은 선택의 여지없이 서로 의지하고 협력하게 되므로, 이 경우 다자적 행위는 그 자체가 목적이 된다. 따라서 다자주의가 협력을 전제하고 있기 때문에, 다자주의가 국가대외정책의 목적이거나, 수단이나의 문제는 협력을 어떤 시각으로 보느냐에 달려 있다. 분명한 것은 다자주의가 협력의 한 가지 운영방식이라는 것이다. 중견국의 경우, 양자주의보다는 다자주의를 선호하게 되는데 이는 다자주의가 협력의 기제를 강대국과 균형된 지점에서 공동으로 생산해 낼 수 있는 조건을 제시해주기 때문이다. 이런 경우 중견국에게 다자주의는 대외정책의 목적이 될 수 있다. 우리가 북한 문제를 해결하기 위해 6자회담을 추진하고 구성하려고 한다면, 다자주의는 단기적으로 보았을 때 외교적 목적이 된다. 국력의 대소를 떠나 냉전의 종식 이후 지구적 도전과 미래에 대한 불확실성이 매우 커지면서 다자적 행위는 국가의 ‘목적’으로 조건 이어지는 경우가 많아지고 있다. 그러나 다자주의의 운영이 ‘조직화의 원리’나 ‘상호성의 확산에 대한 기대’를 충족시

키지 못할 경우, 형식적 다자주의에 빠질 우려가 있고 이때의 협력은 비대칭적 불균형한 협력이 된다. 그러한 다자주의는 대외정책의 목적으로서 아무런 의미가 없다.

III. 다자주의 정책 결정의 기제

1. 다자주의의 구성 동인

앞서 다자주의가 국가 대외정책의 목적이냐, 수단이나에 대해 언급하였다. 그것이 목적이든, 수단이든 협력을 통한 상생과 문제 해결이 근본적인 목표인 것은 분명하다. 이런 의미에서 다자주의의 동인은 보다 다양하게 접근할 수가 있다. 카포라소(1992)에 따르면, 다자주의의 결성 원인은 크게 개인주의적 패러다임(Individual Paradigm), 사회-소통적 접근(Social-communicative approaches), 제도적 접근(Institutional approaches) 등으로 구분된다. 이를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 개인주의적 패러다임에서는 국가를 ‘합리적 선택’을 하는 인간의 선택 방식에서 유추하여 대외 정책 행위를 설명한다. 사회는 이익과 능력을 조화시키면서 합리적 선택을 하는 개별행위자들이 모인 집합체이며, 국제정치의 무정부적 환경에서 국가는 이 같은 사회적 성격을 지닌 행위자들이다. 이때 개별 국가가 가진 종교적, 역사적, 사회적 특성은 모두 배제된다. 합리적 행위자들은 이익을 최적화시키기 위하여 제도를 구성하게 된다. 전략적 상호작용의 딜레마에 빠져 있을 때 그들은

그 해결책으로 ‘제도’를 고려하게 된다는 것이다(Martin 1993). 이러한 전제는 국제정치의 (신)현실주의 가정에 제도주의적 가정을 결합시킨 것으로, 다자주의는 제도가 운영되는 하나의 원리가 된다.

이 같은 전제 속에서 협력이 가능해지면, 다자주의가 작동될 수 있는 기본적인 사전 조건은 갖추어지는 셈이다. 제도는 현안에 대한 정보는 물론 각 구성원에 대한 정보 서비스를 상호 제공해 주면서 다자적 접촉이 가능하도록 하는 터전이 된다. 그러나 하나의 제도가 구성되었을 때, 협력과 다자주의의 충실성은 반비례 관계를 갖게 된다. 올슨(Mancur Olson 1968)에 따르면, 참여자가 많은 집단은 참여자 개개인의 이익이 달려 있지 않는 한 공동의 이익을 추구하여 행동하지 않는 경향이 있는 반면, 소집단은 대규모 집단에 비해 집단의 목표를 공유하려는 속성이 강하다. 또한 집단의 크기가 커지면, 한 개인의 기여가 집단 구성원에게 돌아가는 분배의 이익이 작아지면 또한 집단의 유지비용이 증가하는 경향이 있다고 밝힌 바 있다. 따라서 다자가 참여하는 계획은 구성원이 많아질수록 상대의 선호, 전략, 정책 등을 파악하는 데 총 비용이 많이 들지만, 참여자가 많아질수록 한계 비용은 평균 비용보다 적어지게 되기 때문에 협력의 강도와 구성원의 참여 숫자는 긴장관계를 갖게 되는 것이다(Caporaso 1992, 606-607). 따라서 앞 절에서 언급한 다자주의와 협력 간 관계는 실제 현실의 장에서 긴장관계를 가지고 있으며 이들을 조화시키는 것이 중요한 과제가 된다. 관계의 형성뿐 아니라 심화와 조율이 필요한 것이다.

제도에 참여하는 구성원의 숫자가 적으면 적을수록 협력의 가능성은 커지지만, 다자주의와는 점차 멀어지게 된다. 반대로 집단 내의 구성원이 많으면 많을수록 협력의 가능성은 적어지고 조직화의 원리를 확립하는 데 시간이 많이 걸리며 상호성의 확산을 구성원이 확산하는데도 많

은 노력이 필요하다. 그러나 역설적으로 다자주의의 형식적 모습은 보다 잘 갖춰지게 된다. 따라서 성공적인 다자주의의 성립을 위한 관건은 ‘협력’과 ‘다자주의적 형태’가 공존할 수 있는 방법을 어떻게 모색하느냐 하는 데 있다.

둘째, 사회-소통적 접근에서는 국제정치의 주요행위자인 국가가 개별적으로 존재하지만, 그들의 모임이 사회적으로 구성되어 있음을 가정한다. 말하자면 국제정치의 장도 행위자들이 모인 일종의 사회이다. 국가 역시 국제무대에서는 사회적 존재로서 당면한 도전들을 짚어보고 이들을 해결하며 환경을 바꾸고자 한다. 합리적 선택이론에서 가정한 것처럼 개인이 가진 합리성을 사회적·국가적 차원으로 확대하는 동시에, 개인적 선택뿐 아니라 행위자들의 성찰, 토론, 신뢰성, 충의의 완성 등의 요소도 중요한 것으로 고려한다. 사회에서 협력은 ‘토론과 설득’, ‘최소 기여 세트’, ‘규범 및 동질성’ 등의 기제를 통해 발전한다. 사회-소통적 접근은 국가 역시 사회적 존재이자 동시에 합리적 행위자라는 가정을 버리지 않았다. 따라서 국제 사회에서 벌어지는 여러 국면에 대해 여러 가지 전략적 선택을 해야 하는 하나의 게임으로 가정했을 경우, 국가의 행위는 사회적 존재로서 합리적 행위를 하는 행위자로 가정된다. 그러나 사회적 존재이기에 동료 및 주변과의 사회적 관계가 매우 중요하다. 따라서 게임 전에 행위자들이 어떤 전략적 선택에 앞서 미리 ‘토론’을 통해 의사소통을 하는 것은 사회적 존재로서 매우 중요하다고 본다. 이는 ‘죄수의 딜레마’ 게임에서 최악의 선택을 피하기 위하여 범죄자들이 게임에 앞서 토론을 통해 자신들의 선택을 약속하는 것과 같다. 물론, 이때의 조건은 토론을 통해 선호도를 바꾸거나, 정체성을 동일화시킬 수 있거나, 규범을 확신시키거나, 또는 행동의 편의성이 보장된다는 전제 조건이 있어야 한다. 또한 상대방을 속이려는 태도를 걸러낼 수 있는

기제가 완비될 것 역시 필요하다.

한편, 다자적 협력은 제도에 참여하는 약한 참여자들이 헤게모니 국가에 의해 자발적으로 할당된 기여를 함으로써 이뤄지기도 한다. 국제정치 현실에서는 어떤 국가도 자발적으로 공공재를 제공하려고 하지 않는다. 오히려 헤게모니적 안정은 국제적 차원의 공공재를 대신하여 힘으로 작용하기도 한다. 이러한 사례는 2차 세계대전 이전의 영국의 금 본위제, 1945~1971까지 미국의 브레튼우즈체제 등을 통해서 목격된다. 그러나 헤게모니 국가의 힘만으로는 공공재를 완벽히 조달할 수 없으므로 제도의 참여자들은 정보를 공유하고 공공재를 적당량씩 제공하기로 분업화해야 한다. 이렇게 하여 제도의 참여국들은 최소 기여 세트(Minimal Contributing Sets)를 구성하게 된다(Caporaso 1992, 616). 그러나 이러한 공공재 기여는 무임승차의 우려가 있으므로 모두의 협력이 성공적이었을 때 보너스가 제공되지만, 그렇지 않을 경우에는 보너스를 보장할 수 없음을 모두가 확신하는 단서를 확보하는 것이 중요하다.

셋째, 다자주의의 결성 원인은 제도적 접근을 통해 설명되기도 한다. 제도주의가 관심을 갖는 것은 선호도(preferences), 규범, 신념 등이 가지는 서로 간의 관계이다. (신)현실주의 접근에서는 이익과 규범 등을 외재적으로 주어진 것으로 보는 반면, 제도주의는 개별행위자들이 정치적 과정을 통해 가치를 분화하고 신념을 공유한다고 생각한다. 제도는 선호, 신념, 규범 등을 다양한 방법으로 생산하고 존중하는 매개이며 특히 규범을 보다 확고히 만들어 준다. 이런 과정을 통해 미래의 불확실성을 제거하게 된다. 예컨대, WTO체제는 구성원들에게 자유무역에 대한 가치를 생산하고 공유하며 정보를 교환하는 매개라는 신뢰를 갖게 되고 미래에 닥칠 위험—특히 참여자들의 돌발 사태—을 어느 정도 제어하고 예측할 수 있게 해 준다. 이처럼 제도적 접근은 내구성 있는

구조와 규칙의 패턴을 중요시하며 구성원의 행위는 개별적 특성에 따른 것이 아니라 제도적 사실과 관련하여 설명된다. 구성원들은 제도의 틀 내에서 선택의 자유가 확보될 경우, 제도는 개별적 행위자들의 합이 아닌 그보다 더 복잡한 무엇이 된다. 다만, 제도는 구성원들의 편의를 증진시킬 뿐만이 아니라, 특정한 역할을 부여하거나 권리나 책임을 제한하기도 한다. 이런 가운데 다자주의는 제도가 가진 구조와 개별적 행위자들의 합이 작동되는 원리로서 역할을 하며 협력의 가치를 창출해 낸다. 제도적 접근은 다자주의의 존재론적 가정을 ‘전체론(holism)’에 두고 제도가 형성된 구조에 초점을 맞추게 되지만, 다자주의는 그러한 구조 속에서 전체 구성원의 전략적 선택을 도출해 내는 기제가 되기도 한다.

2. 다자적 제도와 다자주의적 제도: 다자주의 협력의 기제

다자주의는 집단주의적 성격을 가지며 반드시 제도나 기구의 형태 속에서 작동한다. 물론 국제정치의 현실에서 국제 제도가 반드시 다자주의 형태를 띠는 것은 아니다. 그러나 다자주의는 반드시 제도나 기구에 근거하게 된다. 이런 맥락에서 ‘다자적 제도(multilateral institutions)’와 ‘다자주의적인 제도(institution of multilateralism)’가 구분될 필요가 있다(Caporaso 1992; Martin 1993). 다자적 제도는 협력을 이루는 기구(organization)의 형식에 초점을 두는 반면, 다자주의적인 제도는 형식이나 관행 등의 외적인 것보다는 국제사회에서 소통되는 규범과 내용에 더욱 강조점을 둔다. 따라서 우리가 제도의 구성 원리로 집중해야 할 것은 ‘다자주의적인 제도’이며 협력의 기제가 어떻게 조직화되어 있느냐에 따라 다자주의 원리가 제대로 작동하는지를 판단해야 한다. 이

는 다자적 제도와 다자주의적인 제도가 반드시 동일한 것이 아니기 때문이다. 다자적 제도가 이익과 신념의 교환의 장으로서 형식적 요인에 중점을 두고 있다면, 다자주의적인 제도는 이익과 신념을 산출, 유지, 변경하는 조직의 원리에 더욱 중점을 두게 된다.

제도 내에서 구성원들은 여러 가지 선택을 통해 서로 협력 또는 배반의 전략을 구사하게 되고, 이는 다자주의의 성패 여부에도 강력한 영향을 끼친다. 이와 같은 상황은 주로 전략 게임을 통해 구체화 된다. 제도 내에서 구성원들이 형성하는 다자주의의 전략은 크게 두 가지로 구분된다. ‘다자적 제도’가 지배하는 ‘협력/협조 게임(collaboration game)’, ‘설득게임(suasion game)’과 ‘다자주의적인 제도’가 지배하는 ‘조정게임(coordination game)’ 및 ‘확신 게임(assurance game)’ 등으로 구분할 수가 있다(Stein 1993). ‘죄수의 딜레마’로 대표되는 협력/협조 게임에서는 게임 참여자에게 강력한 배반유인이 있기 때문에, ‘조직화의 원리’에서 파생된 ‘분할불가분성’이나 ‘행위의 일반원칙’ 같은 신념을 기대하기 어렵다. 또한 ‘상호성의 확산’도 불투명하다. 따라서 이 경우 ‘다자주의적 제도’로 접근하기보다는 ‘다자적 제도’로서 다자주의가 운영되는 물리적·형식적 틀을 통해 그러한 제도를 이해할 수 있다. 예컨대, 국제연합 등에서 행해지는 규범 위반자에 대한 제재조치(sanctions)는 이 같은 틀로서 중요한 기제가 된다. ‘설득게임’ 역시 다자적 제도로서 형식적 틀을 중요시한다. 설득게임은 대체로 강력한 헤게모니 행위자가 나머지 행위자들을 지배하는 힘의 불균형이 있을 때 나타난다. 국제사회에서 우월한 행위자는 때로는 공공재를 제공하는 기여자의 역할을 하기도 하지만, 대체로 자신의 이익 보수(payoff)를 약자보다 높게 두려 한다. 그러나 상대적으로 약한 행위자는 배신함으로써 이익 보수를 역전시킬 수 있기 때문에 항상 배신의 유혹에 빠지게 된다.¹⁵⁾ 이를 방지하

기 위해 강대국은 항상 위협과 뇌물 전략을 구사하게 된다. 이처럼 설득 게임의 핵심은 강대국이 약소국의 배신을 예방하기 위해 전략적으로 구사하는 뇌물과 위협이므로 다자적 제도가 가진 규범과 가치는 의미를 잃는다.

한편, ‘조정게임’과 ‘확신게임’은 형식보다는 다자적 제도의 구성 원리와 내적 신념 체계에 작동원리가 의존하고 있기 때문에 ‘다자주의적 제도’로서 수행된다. 조정 게임의 대표적 예인, 성대결 게임의 경우, 상대방을 배신해서 얻는 보수가 크지 않기 때문에, 협상을 통하여 제도의 참여자들이 신뢰와 이익을 창출하는 것이 중요하다. 이러한 협상의 과정은 새롭게 다자적 규범을 형성해 낸다. 또한 내적 합의에 의해 다자협력에 참여하는 구성원들의 내적 합의점(focal point)을 확인하는 것이 중요하며, 형식적인 감시나 강제적인 이행 기제는 불필요하다. 오히려 구성원들이 가진 간주관적인 유대관계와 문화적인 공통의 경험이 협력에 이르는 가장 중요한 기제가 된다. 시슴사냥 게임으로 대표되는 ‘확신 게임’ 역시 다자주의적인 제도로서 신뢰를 통한 이익 창출 가능성을 열어두고 있다. 확신게임에서는 상대방의 배신에 앞서 내가 먼저 배신하려는 강력한 유혹이 있기 때문에, 이러한 배신의 유혹을 어떻게 견디느냐 하는 것이 관건이다. 국제정치에서는 국내 정치 상황에 의해 의도하지 않게 정부 간에 협의한 협상 결과를 따르지 않는 경우가 생기는데,¹⁵⁾ 이를 예방하기 위해서는 국내정치에서 협상과정의 투명한 공개와 민주적 정부에 의한 결정이 이 같은 자기 배신적 행위의 위험성을 줄일 수 있다.

15) 예컨대, 헤게모니 국가가 제공하는 공공재에 약소국이 무임승차하는 경우, 이익 보수는 약소국이 강대국보다 커진다.

16) 1950년 프랑스가 제안한 ‘유럽방위공동체(European Defence Community)’ 계획은 오히려 프랑스의 국내 비준과정에서 의회의 반대로 무산된 바 있다.

게임에 참여하는 참여자들이 약속을 이해하는 데 있어서, 기존의 논자들은 배신자를 응징하는 ‘딤 포 탯(tit-for-tat) 전략’에 많이 의존하였다. 그러나 약속 이행을 위해서는 그룹 내의 동질성을 키울 수 있는 규범의 확립이 또한 중요하다. 이는 구성원 간 동질성(group identity)을 나누는 것이 이익과 명성, 이타주의 등을 떠나 협력을 증진시키는 원동력이 된다는 가정을 모두가 확신할 때 가능하다. 집단 내의 모든 이들이 참여한 약속은 약속에 덜 참여한 집단보다 그 약속을 지키려는 성향이 강하게 나타나기 때문에, 집단 내의 공유의식(commmonsense)을 높여 이것이 구성원들에게 확보되면 될수록 협력 행위가 더욱 잘 된다는 것을 확신케 할 필요가 있다. 이런 의미에서 만장일치제(unanimity)는 다자주의 제도에서 협력을 이루어내는 중요한 방법이다. 만장일치가 될 경우 집단 구성원들은 연대의식을 느끼고 규범을 준수하려는 욕구가 커진다.

따라서 만장일치로 규범이 보편화될 경우 제도에 참여하는 구성원들의 욕구도 커지게 된다(Caporaso 1992). 다만, 만장일치제는 구성원의 일부라도 반대할 경우 그 보다 많은 찬성자들의 뜻을 꺾는 거부권의 효과를 내기 때문에, 이를 보완할 방법이 강구될 필요가 있다. 최근에는 모두가 찬성하는 방식의 만장일치가 아닌, 한 국가라도 반대국가가 있는지를 묻고 반대가 없을 경우 모두가 찬성한 것으로 간주하는 총의제(consensus)가 보다 설득력 있는 합의 방식으로 채택되기도 한다.

3. 국내적 요인

앞서 확신게임의 경우에서 본 것처럼, 국내정치는 다자주의적 제도의

구성원들의 신뢰성을 확보하는 데 네 가지 차원에서 중요한 역할을 한다. 코웨이(Cowhey 1993)는 이를 다음과 같이 정리하고 있다.

첫째, 의회든, 행정부든 권력의 행사자는 국가의 장기적인 이익과 연관된 사적(私的) 유인책을 함께 가지고 있어야 한다. 즉, 국가의 이익에 따라 정책 결정 및 집행을 하지만 자신의 이익도 함께 따라야 한다. 말하자면, 다자주의 차원의 공공재를 적극 지원하는 정치인에게 적절한 보상을 해줄 수 있는 국내의 정치제도—민주주의 국가에서는 선거제도—가 완비되어야 한다는 것이다. 예컨대 국제연합의 밀레니엄 목표에 따른 ODA지원 목표를 준수하지는 정치인들의 주장이 국내 정치에서 받을 수 있는 인센티브는 그다지 크지 않다. 대기 오염을 줄이고 지구 온난화를 방지하기 위하여 기후변화 협약의 적극적인 참여를 주장하는 정치인은 오히려 산업계의 불신을 살수가 있다. 따라서 국내정치가 국제사회의 다자적 협력을 장려해주는 제도적 장치가 없을 경우 국가의 배신행위 가능성은 더욱 커진다.

둘째, 다자주의 원칙에 어긋나는 행동을 하는 정치인에게는 정치적으로 불리한 정치적 구조가 만들어져야 한다. 또한, 유권자들은 다자주의에 호의적이어야 하며 이를 배반하는 정치인에게는 공격이 가능해야 한다. 이는 국제적 규범이 국내의 유권자들에게도 공감을 살 수 있는 보편적이고 윤리적이어야 더욱 가능해진다.

셋째, 유권자들의 뜻에 따라 정치인들은 다자주의를 강화할 2차적인 제도를 만들 수 있어야 한다. 이는 대부분의 국제무대의 다자주의적 협상 후 필요한 국내적 조치들과 연관이 있다. 국제 규범의 수용과 적용이 국내에서 비교적 쉽게 전파될 수 있는 기제가 만들어져 있을 때 국제무대의 다자주의는 더욱 활성화될 수 있다. 또한 정치인들의 다자주의 정책 시도는 2차적 제도가 만들어짐으로써 다자주의 구성원들에게 더욱

신뢰성을 얻을 수 있다(Cowhey 1993, 157-164).

마지막으로, 조정 게임 등에서 나타나는 내적 합의점(focal point)은 다자적 협력에 참여하는 구성원들 사이에서 애매한 경우가 많으므로 이에 대한 준수도 애매한 경우가 많다. 이를 분명히 하기 위해서는 국내정치 질서를 투명하게 함으로써 애매함으로 도망치려는 욕구를 줄여야 한다. 특히 강대국의 경우, 국내의 정치·경제 제도를 어떻게 생성·운용하느냐에 따라 타국이 느끼는 신뢰도에 다르게 영향을 줄 수 있으므로 강대국은 국내정치를 보다 투명하게 보여줄 필요가 있다.

IV. 다자주의에서 중견국 외교의 방향

1. 약소국의 다자주의 참여 동인

제2차 세계대전이 끝날 무렵 국제질서는 다자주의 형태로 여러 가지 제도들이 형성되기 시작하였다. 당시 미국의 루즈벨트 대통령은 권력정치보다는 몇몇의 강대국이 정치과정, 협력, 양보 등을 통해 평화와 협력의 기반을 만들고자 하였다. 따라서 초기에는 반 소련적 강력한 동맹을 추구할 생각이 그다지 없었다. 그러나 트루먼은 루즈벨트와는 달리 소련을 협력자로 보지 않았으며, 소련이 협력자가 될 수도 없다고 생각하였다(Weber 1992). 루즈벨트의 기대가 틀릴 경우, 즉 소련이 전후 강력한 안보의 적으로 등장할 경우 장기적으로 미국의 이익이 침해할 우려가 있었다. 국무부의 입장도 트루먼과 다르지 않았다. 다만, 미국의

자유주의적 국내정치 구조는 대외적으로 양극체제를 창출하고 유지하기에는 적절치 않은 것이 사실이었다. 따라서 20세기 중반 미국이 처음 그런 국제제도의 모습은 계획적이지 못했고, 다자주의의 원리는 초강대국 미국의 국내적 정치가 투영된 모습이었다. 미국의 정책 결정자들은 단지 뉴딜과 같은 국내적 수준의 규율 체계를 국제질서에 투영하려고 하였다(Burly 1993).

미국은 프랑스, 영국 등과는 달리 고립된 지리적 환경에 의해 국제문제에 대해 진지하게 다룰 경험이 없었고, 따라서 2차 세계대전 후 국제질서의 초강대국으로 나서게 된 미국은 국내 문제를 다뤘던 방식을 국제문제에 투영할 수밖에 없었다. 다만, 미국의 안보전략에서 소련에 대응한 세력 균형의 시각은 여전히 중요했다. 이런 면에서 보자면 북대서양조약기구(NATO)는 독특한 결합체였던 것은 분명하다. 즉, 형식적 차원에서 보자면 미국이 모든 군사적 결정과 책임을 주도하였기 때문에 다자주의와는 멀었고, 회원국들에게 안보를 제공해 준다는 면에서는 다자주의 원칙을 반영하고 있었다(Weber 1992).

이런 가운데 현실주의자들은 미국의 국제질서 수립을 미국의 이익을 확보하기 위한 노력으로 보았고, 국제협력 또한 미국의 이러한 노력을 달성하기 위한 ‘수단’으로 이해하였다. 따라서 이 당시의 다자주의는 협력의 수단이기도 했지만, 미국의 이익을 위한 기제일 수밖에 없었다. 그렇다면, 약소국들은 왜 이 같은 다자주의 제도에 참여하는가?

무엇보다 약소국들은 다자주의 제도 또는 레짐을 주도하는 강대국에게 강하게 영향을 받기 때문에 참여를 결정하게 된다. 다자주의는 비차별성과 상호성의 확산을 포함하고 있으며, 절대적이라기보다는 시대와 사건에 매우 유연하게 작동한다. 약소국의 다자주의 질서 참여는 강대국에 대한 의존에 강하게 기반하는 경우가 많다. 따라서 다자주의 질서

에서 강대국이 다른 참여자들에게 신뢰를 주게 되는 경우는 언제나가에 대해 논의할 필요가 있다. 이는 다자주의가 일관되게 지속적으로 유지되게 하는 중요한 열쇠이기 때문이다. 약소국이 다자주의 제도에 참여하게 되는 원인은 크게 ‘위계적 관계’에 의한 권유와 ‘강대국 국내정치 신뢰성’에 기인한다고 볼 수 있다(Cowhey 1993, 158-163).

첫째, 다자주의는 참여자들의 비용(정보 탐색비용)을 줄이는 일면을 가지고는 있으나, 한편으로는 질서 안에서 사회적 관계를 형성함으로써 새로운 비용을 발생시키기도 한다. 예컨대 다자주의 질서에 적응하고 이를 준수하기 위한 거래 비용이 발생한다. 다자주의가 가진 특성 중의 하나는 ‘집단이 처한 문제에 어떻게 공동의 대응을 할 것인가(common response to the type of collective-action problem)’이며, 이때 집단이 처한 문제를 처리하는 방식은 대체로 강대국(dominant power)이 주도하게 된다(Cowhey 1993, 159). 따라서 다자주의에 참여하는 구성원들은 강대국이 다자주의 제도 내에서 각종의 규범, 원칙, 규칙 등을 준수하는데 비용을 지출하게 되므로, 어떻게 이를 이해하고 해석하는가에 관심을 가질 수밖에 없다. 강대국은 다자주의적 제도가 가진 형식과 규범에 따라 집단의 참여자들에게 예기치 못한 미래의 벌어질 일에 대해 어떻게 대응하고 처리할 지에 대한 포괄적인 권한을 주는 위계적 계약을 맺는다. 이는 대부분의 다자주의적 국제제도에서 목격된다.

예컨대 유럽연합은 새롭게 가입하는 신규국가에게 사회적 구조 개혁을 요구하면서 구조개혁 자금을 제공한다. 비록 기존의 회원국(강대국)과 진입국(약소국) 간의 비대칭적 계약이지만, 기존 회원국은 국제법 질서에서 차별화된 의무(obligation)를 지고 신뢰성에 대한 굳건한 평판을 유지하려고 한다. 이는 향후 벌어질 사태에서 거래 비용을 줄일 수 있기 때문에 기존의 회원국으로서도 매우 중요한 행동 양식이다. 다만,

계약관계는 참여자들의 인센티브와 제도적인 차원의 견제와 균형(check)이 잘 이루어져 있을 때 성공 가능성이 높다.

둘째, 강대국에 대한 믿음은 제도를 유지하는 중요한 요소이다. 이 가운데서도 강대국의 국내정치는 자신의 신뢰성을 높이는 매우 결정적 요인이다(Cowhey 1993, 160). 강대국의 국내정치는 약소국의 다자주의 질서 참여 시 신뢰성을 부여해주는 것과 연관된다. 앞서 살펴본 대로 선거구조 및 유권자의 선호 같은 국내의 정치구조가 정치지도자들로 하여금 국제사회의 공공재(collective goods)를 성원할 수 있도록 유인책이 마련되어 있어야 한다. 예컨대 정치인들이 무역, 인권, 원조 등에서 활발히 움직일수록 정치적 성과가 잘 드러낼 수 있는 정치 구조가 되어야 한다.

더 나아가서 한두 사람의 정치인, 또는 정치 집단이 외교정책을 급격히 바꾸거나 변용시킬 수 없는 정치구조가 마련되어야 한다. 이런 면에서 보자면, 20세기 국제질서를 주도한 미국의 국내정치 구조는 약소국들의 신뢰성을 얻기 어려운 구조였다. 즉, 강한 의회와 약한 행정부의 관계가 정치 구조의 본질을 이루고 있었으며, 행정부의 정책은 의회의 규제를 많이 받았다. 더욱이 양차 세계대전의 중간기 미국정치는 고립주의(isolationism) 형태를 띠었기에 국제문제에 별다른 관심이 없었다. 그러나 한편으로는 미국 내의 어느 권력 기관도 혼자 힘으로는 독단적 결정을 할 수 없는 견제와 균형이 잘 마련되어 있었고 국내시장은 개방적이며 규칙이 투명하여 타국가에 비교적 신뢰감을 주었다.

또한 민주, 공화 양당의 정치인들은 모두 고립주의, 보호주의, 자급자족 등의 세계 질서는 거시경제에 위협이 될 뿐 아니라 분쟁의 소지가 될 수 있다고 보았다. 경제는 시장의 자율성에 많은 것을 맡기는 데 거부감이 적었다. 장기간의 패권은 미국의 안보적 신뢰를 높여주었고, 미

국의 국내 시장 안정은 그들의 투명성과 신뢰성을 담보할 수 있었던 것이 사실이다(Cowhey 1993, 164-174).

2. 21세기 ‘다자주의적인 제도’의 형성 방향과 중견국의 외교

앞서 약소국들의 다자주의 제도 참여는 제도를 유지하는 강대국에 대한 신뢰에 기반한다고 하였다. 그렇다면, ‘중견국(middle power)’의 입장은 어떨까? 중견국에 대한 정의는 다양한 논의가 있을 수 있으나 대체로, 주권국가로서 강대국의 반열에 들지는 못하였으나, 국제적 인식이나 영향력 면에서 적지 않은 힘을 가지고 있는 국가를 일컫는다. 전통적으로 중견국은 인구나 국민 소득 면에서 중간 그룹을 형성하고, 안정적인 정치체제를 가지고 있으며, 평등하고 민주화된 사회적 구조를 가지고 있었다. 또한 국제적 협력에서는 강대국에 협력과 반발을 종종 섞어가면서 전략적 이득을 취하고자 한다(Cox 1996, Ungerer 2007).

그러나 최근 등장하고 있는 중견국 개념은 지정학적으로 지역적(regional) 지향성이 매우 강하여 지역에서 나름대로의 영향력을 행사하는 등, 자기 연합적(self-association) 능력을 가지고 있다. 또한 지구적 질서의 급격한 변화를 원치 않으며, 지역 통합 등에 호의적인 태도를 갖는다. 보다 중요한 것은 스스로가 지역 내에서 약소국들과는 다르다는 자기 정체성에 대한 확신을 가지고 있다는 점이다(Jordaan 2003). 이처럼 중견국 개념이 과거와는 달리 변화하고 있는 것은 냉전의 종식 이후 개편되고 있는 국제질서를 반영하고 있기 때문이다.

양극체제 붕괴 이후 국제질서는 미국에 의한 단극체제의 도래라기보다는 오히려 지역주의(regionalism) 성향이 보다 뚜렷해지고 있다.¹⁷⁾

이는 지구화(Globalization)와 동시에 진행되고 있기 때문에 과거의 폐쇄적이고 패권적인 지역주의와는 결을 달리하고 있다. 기존에 주목받던 지역주의의 기반의 정치질서인 유럽연합(European Union)을 비롯하여 동남아시아국가연합(ASEAN), 남미공동시장(MERCOSUR), 북미자유무역협정(NAFTA), 아시아태평양경제협력체(APEC) 등은 세계화의 물결 속에서 지역주의적 역학을 잘 활용하고 있다. 동아시아에서는 최근 역내포괄적경제동반자협정(RCEP), 환태평양경제동반자협정(TPP) 등 중소범위의 지역주의 질서가 새롭게 부상하고 있다. 이런 가운데 지역주의에 목소리를 보낼 의지와 역량이 있는 중견국의 다자주의 대외정책은 어떤 것인지 살필 필요가 있다.

첫째, 모든 제도에는 이를 선도하는 강대국이 있다는 것을 제대로 파악할 필요가 있다. 제2차 세계대전 후 미국은 힘의 절정에 달했으나 곧 서유럽을 중심으로 협력의 동반자(collaborators)로 삼았다. 그러나 그것은 다자주의의 ‘가면을 쓴 소다자주의(disguised minilateralism)’에 불과하였다(Kahler 1992). 이러한 현실은 21세기에도 여전히 유효한 측면이 있다. 동남아시아조약기구(South East Asia Treaty Organization: SEATO)가 일찍 소멸된 것은 중심축이었던 미국의 존재가 사라진 것이 매우 컸다. 강대국이 다자주의 제도의 중추이자 또한 다자주의를 통한 지역에서 상대의 영향력을 제약하려 한다는 점도 중요한 사실이다. 최근 벌어지고 있는 역내포괄적경제동반자협정, 환태평양경제동반자협정의 경쟁 구도는 이러한 단면을 잘 보여준다.

17) 여기서 언급하는 지역주의는 20세기 초중반에 독일, 일본 등이 주장했던 ‘지역패권주의(malevolent regionalism)’나 1960~70년대에 미국 패권에 기반한 경제적 지역주의와는 다르다. 최근 논의되고 있는 ‘탈패권 지역주의(Post-hegemonic regionalism)’를 일컫는다. 이와 관련해서 Telo(2001) 참조.

둘째, 다자주의 개념을 새롭게 개념화할 필요가 있다. 앞서 언급한 ‘조직화의 원리’, ‘행위의 일반원칙’은 제도 참여자들 간 상호작용을 통해 드러난다. 따라서 이 같은 원리를 지지하고 있는 이 규범(norms)을 국가들 사이의 관계와 협력 안으로 어떻게 끌어올 것인가에 보다 초점을 둔 외교가 필요하다. 다자주의 적용을 예비하는 국가들은 서로서로 관련 원칙이 적용되는 것을 수용하고 그들이 택하는 결정의 가이드라인으로 삼을 준비를 해야 한다. 이와 더불어 참여국들은 장기적인 안목에서 자신들의 기여가 이익으로 되돌아오는 상호성의 확산을 기대할 수 있도록 신뢰를 쌓는 습관을 만들 필요가 있다.

셋째, 다자주의는 주권국가들이 공존하는 국제정치학에서 협력을 위한 접근 방식이 되어야 하며, 여기서 국제정치적 요소를 제거하려고 해서는 안 된다(Morgan 1993). 기본적으로 국제정치는 여전히 군사력, 경제력 등 연성권력의 논리가 지배하는 구조 속에서 작동한다. 그러한 힘을 배제하거나, 회피하려는 시도는 자유주의적·제도적 접근일지라도 결코 이롭지 않다. 힘에 의존하고자 하는 구성원은 그러한 힘이 인정받지 못할 경우, 제도 밖으로 탈출하려고 하기 때문에 다자주의가 유지될 수가 없다.

넷째, 중견국은 다자주의 제도의 구성원리가 보편 공정하게 작동되도록 지역의 결절점 역할을 할 필요가 있다. 이를 위해서는 다자주의 제도를 구성하는 ‘조직화의 원리’와 ‘행위의 일반원칙’에 대한 확신을 구성원들에게 전파하는 역할을 주도해야 한다. 제도의 선점권을 가지고 있는 강대국은 종종 국력과 외교력에 의해 두 가지 원칙을 벗어나려고 한다. 소위 가면을 쓴 다자주의의 경우다. 다자주의에 기여할 여력이 없는 약소국들은 종종 다자주의의 틀을 벗어나려고 위협을 가하거나 침묵으로 일관한다. 소위 무임승차의 경우다. 중견국은 이 두 가지 경우의 결절점

으로서 자신의 역할을 자리매김할 필요가 있다. 이러한 역할은 대체로, 다자주의 제도의 행정 업무에서 주요 직위에 자국의 인물을 추천하거나, 주요 회의의 의장국이 되어 회의를 주도하는 등의 업무를 통해 역할을 드러낼 때 가능하다.

마지막으로, 중견국은 장기적인 안목에서 21세기형 신형 다자주의 도래를 꿈꿀 필요가 있다. 강대국은 안정화를 추구하면서 현재의 다자주의에 만족하는 성향을 띠기 마련이며, 약소국은 다자주의 틀을 주도할 경쟁력을 갖추고 있지 못하다. 향후 다자주의는 당분간 20세기형 '다자적 제도'에서 21세기형 '다자주의적 제도'로 변화될 가능성이 높다. 국제무대에 거는 윤리적 기대가 높아졌고 과학기술의 발전에 따른 정보의 이전과 공유가 쉽고, 빠르게 가능해졌다는 점이 중요해지고 있기 때문이다. 다만, 앞서 언급된 '다자주의적 제도'가 구성원 간의 내적 합의와 신뢰를 구축하는 보다 믿을 만한 기제를 여전히 내놓고 있지 못하고 있다는 점은 숙제거리다. 중견국의 장기적 과제는 이러한 기제를 선도적으로 고안하고, 이렇게 고안된 기제를 확산시키기 위한 중간다리 역할을 해야 한다는 것이다.

V. 결론

적어도 20세기 국제정치에서는 하나의 체제가 긴장관계를 해소하고 다른 장으로 전이될 때마다 다자주의에 대한 관심이 증대되는 모습을 보여주었다. 제1차 세계대전 직후 등장한 국제연맹, 제2차 세계대전 직

후 등장한 국제연합, 국제통화기금, 북대서양조약 기구, 그리고 냉전체제가 해소된 후 부활하기 시작한 다양한 다자주의 논의 등이 그렇다.

1, 2차 세계대전 이후 등장한 다자주의는 형식적 성격이 매우 강하였다. 1940년대 국제질서의 분위기는 여전히 세력 균형적인 시각이 지배하고 있었으며, 국제질서 차원에서 다자주의에 대한 구체적인 제도적 형태나 원칙이 확립되지 않았다. 그러나 미국과 소련 중심의 양극체제가 세계질서의 구조가 되면서, 미국은 국내 제도의 국제적 투영을 통해 자유주의적 질서에 제도가 혼합된 다자주의 질서를 추구하게 되었다. 이러한 시도는 사실 미국이 원했던 측면도 있었지만, 사실 향후 벌어질 국제적 사태를 예견하지 못하였기 때문에 미국의 힘을 반영하기보다는 자유주의적 분위기 속에서 애매한 다자주의가 지속되었다.

다자주의는 제도에 참여하는 구성원들 간 ‘조직화의 원리’와 ‘상호성의 확산’에 대한 기대 속에서 유지된다. 그러나 20세기형 ‘다자적 제도’는 이러한 원리와 기대가 다자주의의 형식적 측면에 많이 가려졌다. 이는 참여자들의 힘에 의지하는 ‘협력/협조 게임(collaboration game)’과 강대국이 주도하는 ‘설득 게임(suasion game)’이 다자주의를 지배하였기 때문이다. 이것은 또한 부분적으로는 냉전 구조가 가져온 구조적 속성에 기인하는 것이기도 하였다. 그러나 향후 도래할 21세기형 ‘다자주의적 제도’는 ‘조정 게임(coordination game)’이나 ‘확신 게임(assurance game)’처럼 내적 합의와 신뢰를 통해 구성원이 최선의 이익을 공유하는 틀로 변화될 것으로 보인다.

이런 맥락에서 중견국 외교는 최근 일어나고 있는 지역주의를 중심으로 파생되고 있는 다자주의 논의들을 주의 깊게 살피는 데부터 시작해야 한다. 실천의 영역에서는 ‘강대국-약소국 간,’ ‘다자적 게임-다자주의적 게임 간,’ 변화의 연결고리로서의 역할이 요구된다. 이는 다자주의적

인 제도에 참여하는 중견국은 선도적으로 나서 내적 일관성과 확신, 응집력, 신뢰 등을 쌓는 모습을 보여줄 필요가 있다. 장기적으로는 '다자주의적 제도'의 새로운 신뢰구축 기제를 고안하여 구성원들이 가진 상호이익의 기대를 손상시키지 않으면서, 내적 합의를 찾는 기제를 제안할 역량을 구축하는 노력이 병행되어야 한다.

■ 참고문헌 ■

- Burley, Anne-Marie. 1993. "Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Projection of the new Deal Regulatory State." In *Multilateralism Matters*. Edited by John G. Ruggie. New York: Columbia University Press. pp.125-156.
- Caporaso, James. 1992. "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations." *International Organization*, vol. 46, no.3. pp.599-632.
- Cowhey, Peter F. 1993. "Elect Locally-Order Globally: Domestic Politics and Multilateral Cooperation." In *Multilateralism Matters*. Edited by John G. Ruggie. New York: Columbia University Press. pp.157-200.
- Cox, Robert. 1996. "Middlepowermanship, Japan, and Future World Order." In *Approached to World Order*. Edited by Robert Cox and Timothy Sinclair. pp.241-275.
- David Cameron speech. "UK and the EU," <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21170265>(2014.07.10 검색).
- David Cameron's EU speech, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9820230/David-Camersons-EU-speech-in-full.html>(2014.07.10 검색).
- Department of State Bulletin* XII, 27.
- European Commission, *A Secure Europe in a Better World*. Dec. 2003.

- Friedmann, Wolfgang. 1964. *The Changing Structure of International Law*. New York: Columbia University Press.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Gaddis, John Lewis. "Toward the Post-Cold War World." *Foreign Affairs*, vol.70, no.2, Spring 1991. pp.102-122.
- Huntington, Samuel. 1996. *The Clash of Civilization and the Remaking of World order*. New York: Simon & Schuster.
- Jordaan, Eduard. 2003. "The Concept of a Middle Power in international Relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers." *Politikon: South African Journal of Political Studies*, vol. 30, no.1. pp.165-181.
- Kahler, Miles. 1992. "Multilateralism with Small and Large Numbers." *International Organization*, vol.46, no.3. pp.681-708.
- Keohane, Robert O. 1990. "Multilateralism: An Agenda for Research." *International Journal*, 45(Autumn).
- Keohane Robert, O., & Joseph Nye. 2001. *Power and Interdependence* (3th edition). Pearson.
- Keohane Robert, O., & Lisa L. Martin. 1995. "The Promise of Institutional Theory." *International Security*, vol.20, no.1. pp.39-51.
- Krasner, Stephen D. 1983. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes ad Intervening Variables." Edited by Stephen Krasner, *International Regimes*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Marin, Lisa L. 1993. "The Rational Choice of Multilateralism." In *Multilateralism Matters*. Edited by John G. Ruggie. New York: Columbia University Press. pp.91-121.
- Mearshimer, John J. 1990. "Back to the future: instability in Europe after the Cold War." *International Security* 15, 1, Summer 1990. pp.5-56.

- Morgan, Patrick, 1993. "Multilateralism and Security: Prospects in Europe." In *Multilateralism Matters*, Edited by John G. Ruggie, New York: Columbia University Press, pp.327-364.
- Morgenthau, Hans J., and Kenneth W. Thomson, 1985. *Politics Among Nations*, New York: Knopf.
- Olson, Mansur, 1968. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, New York: Schocken.
- Rosenau, James N. 1992. "Governance, Order, and Change in the World Politics." In *Governance Without Government: Order and Change in the World Politics*, Edited by James J. Rosenau & E. O. Czempiel, Cambridge: Cambridge Univ. Press, pp.1-29.
- Ruggie, John, 1993. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." In *Multilateralism Matters*, Edited by John G. Ruggie, New York: Columbia University Press, pp.3-47.
- Stein, Arthur, 1993. "Coordination and Collaboration: Regimes in Anarchic World." In *Neorealism and Neoliberalism*, Edited by David Baldwin, New York: Columbia Univ. Press, pp.29-59.
- Telo, Mario. 2001. *European Union and New Regionalism*, Ashgate.
- The ASEAN Charter*, 2007.
- Treaty of Lisbon*, 2009.
- Ungerer, Carl, 2007. "The "Middle Power" Concept in Australian Foreign Policy." *Australian Journal of Politics*, vol.53, no.4, pp.538-551.
- Waltz, Kenneth, 1979. *Theory of International Politics*, McGraw-Hill.
- Weber, Steve, 1992. "Shaping the Postwar Balance of Power: Multilateralism in NATO." *International Organization*, vol.46, no.3, pp.633-680.

- 국문

20세기 국제정치는 하나의 체제가 긴장관계를 해소하고 다른 장(場)으로 전이될 때마다 ‘다자주의’에 대한 관심이 높아지는 모습을 보여주었다. 기본적으로 다자주의는 제도에 참여하는 구성원들 간 ‘조직화의 원리’와 ‘상호성의 확산’에 대한 기대 속에서 유지된다. 그러나 20세기의 다자주의는 소위 ‘다자적 제도(multilateral institutions)’로서 강대국의 이익을 중심으로 형식에 치중된 면이 강하였다. 이것은 부분적으로는 냉전체제라는 군사적 긴장감이 가져온 구조적 속성에 기인한 것이었다. 그러나 향후 도래할 21세기형 ‘다자주의적 제도(institution of multilateralism)’는 내적 합의와 신뢰를 통해 구성원이 최선의 이익을 공유하는 틀로 변화될 것으로 보인다.

이런 맥락에서 중견국 외교는 최근 관찰되고 있는 지역주의를 중심으로 다양하게 전개되고 있는 다자주의 논의들을 주의 깊게 살피는 데부터 시작해야 한다. 이러한 논의들을 기반으로 중견국은 실천 영역에서 ‘강대국-약소국 간’, ‘다자적 제도-다자주의적 제도 간’, 변화의 연결고리로서 역할을 모색할 필요가 있다. 다자주의적인 제도에 참여하는 중견국은 선도적으로 나서 내적 일관성과 확산, 응집력, 신뢰 등을 쌓는 모습을 보여줄 필요가 있다. 장기적으로는 ‘다자주의적 제도’의 새로운 신뢰구축 기제를 고안하여 구성원들이 가진 상호이익의 기대를 손상시키지 않으면서, 내적 합의를 찾는 기제를 제안할 역량을 구축하는 노력이 병행되어야 한다.

[주제어] 다자적 제도, 다자주의적 제도, 중견국, 조직화의 원리, 상호성의 확산

• 영문

During the 20th century, international politics in reality has showed an interest in ‘Multilateralism’, whenever international structure transformed the given system into the new one like looking at the advent of UN, NATO and IMF. Fundamentally multilateralism is maintained by two disciplines – ‘organizing principle of the institution’ and ‘diffusing reciprocity between the members in the group.’ In the past century, however, multilateralism has often focused on, so-called ‘multilateral institution’, a formality that is biased towards dominant powers. Partly, this tendency resulted from military tension, a kind of structural attribute inherent in the Cold War. In 21st century, it seems that new multilateralism will be ‘institution of multilateralism’, sharing interests through common consent and confidence between the members beyond disguised multilateralism.

In this context, middle power diplomacy need to begin examine varied discourses of multilateralism including regionalism as the case. Furthermore, the strategy of middle power in practice needs to conceive the ideas of its role which are creating of connectivity between ‘dominant power’ – ‘small power’/‘multilateral institution’ – ‘institution of multilateralism’. The middle power participating in institution of multilateralism should set a model for other members and devise a strategy for providing them with its consistency, coherence and confidence. Middle power should construct a concept of new mechanism that is establishing institution of multilateralism, not detracting from expectation of mutual interests the participants each other, and then build the capability and the competence in the long run.

[Key words] multilateral institution, institution of multilateralism, middle power, organizing principle, diffusing reciprocity

다자안보협력과 증견국 한국의 외교

한인택 | 제주평화연구원 연구위원

1. 다자안보협력: 필요성과 의의

한국전쟁 이후 지금까지 동북아에서는 ‘긴 평화(long peace)’가 지속되어 왔다. 소규모 도발이나 호전적인 언사는 있었지만, 남북한을 비롯해서 동북아 국가들은 대규모 무력충돌 없이 반세기 이상을 지내왔다. 수십 년을 넘게 지속된 평화는 많은 이들의 예상을 뛰어넘는 현상이었다.

불행히도 동북아의 ‘긴 평화’는 신뢰나 이해를 기초로 한 것이 아니다. ‘아시아 패러독스’라는 표현에서 볼 수 있듯이, 아시아는 경제적으로는 번영하였지만, 군사안보적으로는 전쟁만 없었을 뿐 크고 작은 갈등과 긴장이 거듭되어 왔다. ‘긴 평화’는 기본적으로 동북아 각국의 일방적 조치(군비증강)와 양자적 협력(군사동맹)으로 가능하였다. 남북한과 중

국은 각기 군사력 증강과 군비 현대화를 추진하였으며, 평화국가를 추구해온 일본마저도 강력한 자위대를 육성하여 왔다. 한국과 일본은 역외 강국인 미국과 군사동맹을 맺었으며, 중국과 북한도 양자군사동맹을 맺고 상호방위를 약속하였다.

‘긴 평화’는 결국 ‘힘을 통한 평화(peace through strength)’였다. 이러한 ‘힘을 통한 평화(peace through strength)’는 그동안 동북아 평화와 안보를 유지하는 데에는 효과적이었으나, 향후 동북아 평화와 안정을 보장하는 데에는 점차 한계를 노출하고 있다. 예컨대 한국의 국방력 강화나 한미동맹은 북한의 재래식 공격을 억지하는 데 있어서 지금까지 효과적이었으나, 향후 북한의 핵공격이나 사이버공격 등 새로운 위협을 억지하는 데에는 효과가 제한적이다. 보다 근본적으로, 국방력 증강이나 한미동맹의 강화만으로는 우리가 소망하는 북한의 비핵화나 북한체제의 변화를 유도하는 것이 역부족이다. 한계를 보이고 있는 것은 한미동맹뿐만이 아니다.

미일동맹은 원래 일본을 보호하는 한편 일본의 군사화를 방지하는 이중적인 목적을 지니고 있다고 할 수 있는데, 이제 미일동맹은 이 두 가지 목적을 어느 것도 제대로 달성하기 어려워지고 있는 것으로 보인다. 중국의 부상과 미국과 일본의 상대적 쇠퇴로 인해서 미일동맹만으로는 일본의 안전을 보장하는 데에 부족할 것이라는 비판적 인식이 일본 내에서 팽배하며, 이러한 인식은 일본의 군사화를 자극하고 있기 때문이다. 북중동맹도 한계를 보이고 있는 것은 마찬가지이다. 동맹국인 중국의 반대에도 불구하고 북한은 핵무기를 개발하였고, 이제는 중국에 대해서조차 은근히 핵위협을 가하고 있다. 중국이 북한의 비핵화를 위해서 현재 한국과 공조를 하고 있는 사실은 북중동맹의 현 상황을 상징적으로 보여준다.

‘힘을 통한 평화’의 한계를 증명하듯이 최근 아시아에서는 중일 간의 역사영토갈등, 한일 간의 역사영토문제 등의 해묵은 갈등이 동시다발적으로 재점화되고 있고, 미중 간의 경쟁과 갈등도 지금보다 더 격화될 가능성이 높다. 군비증강이나 군사동맹은 이러한 문제를 해결하는 데 부적합할 뿐만 아니라, 오히려 ‘안보의 딜레마’를 심화시켜서 국가 간 불신과 지역 불안정을 더 증가시킬 수 있다.

기존의 안보 패러다임을 보완할 수 있는 대안으로 ‘다자안보협력’이 최근 다시 주목을 받기 시작하고 있다. 동북아에서 다자안보협력에 대해 처음 관심을 갖게 된 계기는 1986년 7월 고르바초프 소련 공산당 서기장의 블라디보스토크 연설이다. 이 연설에서 고르바초프는 뒤에서 언급하게 될 헬싱키 형(Helsinki-type) 아시아 안보회의의 개최를 제안했다. 그 이후 한국을 비롯해서 역내 국가들이 여러 가지 다자안보협력의 구상을 제안하였다. 그러다가 2000년대 들어서 중국의 주도로 6자 회담이 개최되었었고, 최근 들어서는 중국이 ‘아시아 교류 및 신뢰구축 회의(Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia)’를 개최하여 아시아에서 다자안보협력을 제안하고, 한국도 ‘동북아 평화협력 구상’을 제안하고, ‘동북아 평화협력 포럼’과 ‘서울안보대화’를 연이어 개최하는 등 역내 다자안보협력에 대한 관심과 의욕이 다시금 증가하고 있다.

다자안보협력은 그 명칭에서 알 수 있듯이 동북아 기존의 안보 패러다임과 차이가 있다.¹⁾ 1국의 일방적 조치나 2국만의 양자적 협력이 아니라 다수의 국가들이 노력하여 안보를 달성하는데, 그 방법은 무력이

1) 보다 상세한 내용은 한용섭, “동아시아 안보공동체 구축의 필요성,” 한용섭 외 편, 『동아시아 안보공동체』(나남출판, 2005)를 참고.

아니라 협력이다. 이해관계가 상이할 수 있는 다수의 국가들이 협력을 통하여 안보를 이루기 위해서는 상호에 대한 이해와 신뢰가 필요한데, 이해를 증진하고 신뢰를 쌓기 위해서는 대화가 중요한 역할을 한다. 아울러 다수의 국가들이 같이 협력하기 위해서는 공통의 가치나 규칙이 있으면, 달리 말하면 제도화가 되면 효율적이다. 이해, 신뢰, 대화, 가치, 규칙, 제도화 등이 안보를 달성하는 데에 중요한 역할을 한다는 점에서 다자안보협력의 매력인 동시에 한계가 있다.

40여 년 전 유럽에서도 ‘힘을 통한 평화’의 대안으로 ‘협력을 통한 평화(peace through cooperation)’, ‘대화를 통한 평화(peace through dialogue)’가 제안되었었다. 그 제안이 성공해서 미국과 소련을 포함한 유럽국가들은 냉전을 극복하고 동서 진영 간에 평화를 달성할 수 있었다.²⁾ 동독과 서독이 하나의 국가로 통일된 것도 ‘헬싱키 프로세스’라 부르는 범유럽적 다자안보협력의 결과로 볼 수 있다. 고르바초프가 언급한 ‘헬싱키 형’ 안보회의란 바로 유럽의 이러한 다자안보협력 경험을 지칭하는 것이다.

하지만 역사적으로 볼 때 유럽의 다자안보협력 사례는 일반적 경험이 아니다. 다자안보협력을 비롯해 다양한 평화와 협력을 위한 구상들이 역사적으로 많이 제안되었으나, 대개 실현되지 못하고 실패로 끝났다. 따라서 유럽의 성공 사례는 대단히 예외적이며, 최근의 우크라이나 사태 등을 보면 유럽의 다자안보협력마저도 생각했던 만큼 성공적이지 아니었다는 평가도 할 수 있다.

더욱이 아시아는 유럽과 대조적으로 다자주의와 아시아는 ‘모순’이라는

2) 이에 관한 대표적인 연구로 홍기준, “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구,” 『국제정치논총』 제38집 1호(1998)가 있다.

지적이 있을 만큼 다자협력의 전통이 빈곤하다.³⁾ 특히 안보 분야에 있어서 다자협력은 더욱 부진하다. 동북아지역의 가장 ‘성공적’인 다자안보협력 프로세스라고 할 수 있는 6자 회담도 소기의 목적(북핵 문제의 해결)을 달성하기는커녕 오랜 기간 답보상태에 있다. 6자 회담이 앞으로 언제, 어떻게 재개될 수 있을 지 불투명하다. 그런 아시아에서 과연 다자안보협력이 성공할 수 있을 지는 예측하기 힘들다.

이러한 불확실성에도 불구하고 동북아에서는, 특히 한국에서는 지금 그 어느 때보다도 다자안보협력에 거는 기대와 관심이 크다. 그 중요한 이유는 앞에서 언급하였듯이 안보와 평화를 지켜왔던 기존의 전략과 제도가 이제는 한계를 보이기 때문이다. 만약 유럽에서처럼 동북아에서도 다자안보협력을 통하여 지역의 평화와 협력은 물론 한반도 통일까지 이루어진다면 더 바랄 것이 없을 것이다.

II. 중견국가와 다자안보협력

1. 중견국가 한국의 부상

냉전기 중 국제정치는 미소 양국이 중심이 되어 대립하고, 그 외의 국가들의 역할이나 위상이 미약하였다. 냉전의 종료 이후 양극체제가

3) Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein, “Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism,” *International Organization*, 56(2002).

깨지면서 강대국뿐만 아니라 중견국가, 경우에 따라서는 소국들도 국제 사회에서 목소리를 내고 나름대로의 역할을 찾아가기 시작했다. 이러한 국제정치 현실의 변화를 반영하여 한국과 같은 중견국가의 역할, 위상, 전략 등에 관한 논의들이 활발하게 이루어져 왔다.⁴⁾

중견국가란 강대국처럼 강한 군사력이나 경제력을 가지고 있지 못하지만, 약소국보다는 군사력과 경제력에서 우월한 중간 범주를 구성하고 있는 국가들이다. 혹은 중견국가는 갖고 있는 ‘자원’—군사력이든 소프트 파워이든—의 규모로 규정되는 것이 아니라 ‘행태’의 여하에 따라서 정의된다고 한다. 중견국가처럼 역할하고, 중견국가처럼 행동을 하여야 중견국가라고 보는 것이다.

중견국가처럼 역할하고 행동한다는 것은 무엇을 의미하는가? 중견국가 외교에 관한 한 연구에 의하면, 중견국가는 촉매자(catalyst), 촉진자(facilitator), 관리자(manager)의 역할을 수행한다고 한다.⁵⁾ 이들 역할이 구체적으로 무엇을 의미하는지 정확히 파악하기는 힘들지만, 대략 중견국가는 국제적 논의에 있어서 새로운 의제를 제안하는 역할(촉매), 협상력 강화를 위한 연합을 구축하는 역할(촉진), 국제협력의 제도화와 이해 조정에 기여하는 역할(관리) 등으로 생각할 수 있다.

한국이 다자안보협력을 추진하게 된 데에는 앞서 언급한 안보적 ‘필요’와 ‘수요’의 측면도 크지만, 한국이 이제는 국제사회에서 목소리를 낼 수 있을 정도로 국력이 신장하였다는 인식도 중요하다. 이제는 ‘약소국’

4) Andrew Cooper, ed., *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (Macmillan, 1997); 김우상, “중견국 외교 협력방안 모색: 한국과 호주 중심,” 제주평화연구원 발표문, 2011.12; 김치욱, “국제정치의 분석단위로서 중견국가(Middle Power): 그 개념화와 시사점,” 『국제정치논총』 제49집 1호(2009).

5) 김치욱의 2009년 연구.

이 아니라 ‘중견국가’라는 인식이 한국의 주도로 동북아에서 다자안보협력을 추진하려는 시도의 저변에 깔려 있다.

2. 중견국가 주도 다자안보협력의 이론적 가능성

중견국가가 국제적 논의에 있어서 ‘촉매’, ‘촉진’, ‘관리’의 역할을 한다고 하지만, 과연 중견국가의 노력으로 다자안보협력이 실현될 수 있을까? 그것도 아직 분단국가인 한국이 깊은 ‘아시아 패러독스’ 속에 빠져 있는 동북아에서 과연 다자안보협력을 이루어낼 수 있을까? 만약 중견국가의 노력으로 다자안보협력이 가능하다고 전제한다면, 다자안보협력의 실현을 위해서 중견국가는 구체적으로 어떤 역할을 하고 어떤 방법을 택해야 할 것인가?

이에 대한 단일하고 확정적인 대답은 없다. 국제정치를 강대국 간의 각축장으로 보는 ‘현실주의’ 시각에서는 중견국가가 국제협력을 주도하는 것은 별로 가능성이 없다. 중견국가가 국제협력을 주도하는 경우는 강대국들이 그것을 원하거나 강대국들이 특별히 반대할 만한 지엽적인 사안에 대한 협력이 될 것이다. 한편, 국제정치에서 강대국만 아니라 국제제도나 관념도 중요할 수 있다고 보는 자유주의 시각이나 구성주의 시각에서는 중견국가도 국제협력을 주도할 수 있는 가능성이 있다. 특히 국제협력 중 다자적 국제협력에서 중견국가의 역할과 영향력이 클 수 있다는 견해가 있다. 강대국과 중견국은 일대일의 양자협력에서라면 양국 간의 힘의 차이가 현저하기 때문에 중견국가가 주도적인 역할을 할 가능성은 낮지만, 다자적 국제협력에서는 그렇지 않다는 것이다. 그 이유는 다자적 국제협력에는 참여하는 국가가 증가하므로 강대국이라

도 그 영향력이 희석되며, 무엇보다도 다자적 국제협력은 대개 합의된 원칙과 방식에 의해서 이루어지기 때문에 강대국이라도 결정을 좌지우지할 수 없다는 것이다. 오히려 합의된 원칙과 방식을 잘 이해하고 국제여론을 활용하면, 중견국가도 강대국 못지않은 영향력을 갖고 중요한 역할을 할 수 있다는 생각이다.

이러한 생각들이 앞서 언급한 중견국가에 관한 연구의 대전제가 되고 있다. 하지만 국제정치의 실제 사례를 보기 전에 선형적으로 이러한 전제가 맞는지 판단할 수는 없다. 특히 다자적 국제협력 중 안보 분야의 다자협력은 궁극적으로 국가의 생존과 관계된 것이기 때문에, 다자경제협력이나 다자문화협력은 몰라도 다자안보협력을 중견국가가 주도하는 것은 쉽지 않을 것이다. 따라서 다른 분야라면 몰라도 다자안보협력에 있어서는 자유주의나 구성주의 시각보다 현실주의의 시각이 더 적합할 것이라고 기대할 수 있다. 더욱이 우리가 관심을 갖고 있는 동북아 지역의 경우, 군사안보 분야에 있어서는 다자주의의 전통이 거의 없는데다가 다자안보협력이 아직 제도화되지 않아서 중견국가가 활용할 수 있는 합의된 원칙이나 규범, 규칙 등이 거의 존재하지 않는다.

따라서 비록 자유주의나 구성주의는 중견국가 주도의 다자적 국제협력의 가능성을 인정하고 있지만, 구체적으로 들어가서 지역적으로는 동북아라는 점, 분야로는 안보라는 점을 고려해서 중견국가 주도의 다자협력의 가능성을 따져보면 낙관적인 기대를 하기는 쉽지 않다.

III. 다자안보협력의 경험적 사례

중견국가 주도의 다자안보협력이 가능한지, 만약 가능하다면 어떻게 추진될 수 있는지는 이 글에서 다루고 있는 핵심적인 문제이다. 이 문제에 대해서는 이론적 시각에 따라 다른 결론이 가능한데, 앞에서 살펴봤듯이 그 결론은 시각에 따라 다르고 불확정적이다. 이러한 공백을 메우기 위해서는 경험적 분석이 유용할 수 있다. 하지만 경험적 분석이 이론적 분석보다 더 명확한 답을 줄 것이라고 기대하는 것은 위험하다. 그 이유는 그간의 경험적 연구가 주로 다자안보협력이 성공한 소수의 사례를 중심으로 수행되어서 표본크기(sample size)가 작고 표본편차(selection bias)가 존재하기 때문이다. 엄밀하게 분석하려면 다자안보협력이 성공하지 않은 사례와 성공한 사례를 다수 수집하여 함께 비교분석해야 표본편차를 피할 수 있고 일반화할 수 있을 것인데, 실제로는 소수의 사례를 그것도 주로 성공한 사례를 분석해온 것이 현실이다. 바로 이러한 이유 때문에 경험적 분석이 반드시 이론적 분석보다 더 명확한 해답을 주는 것은 아니다. 이론적 분석이든 경험적 분석이든 그 결론은 추측의 수준을 넘어서기 힘들다.

1. 모범적 사례: 유럽안보협력기구

유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe: 이하 OSCE)는 유럽 국가들뿐만 아니라 미국을 비롯하여 아시아 국가들을 포함하는 현존 최대의 국제안보기구이다. OSCE는 회원국

수에서뿐만 아니라 군축, 인권, 언론의 자유, 공정한 선거 등 다양한 사안을 다루는 ‘포괄적 안보(comprehensive security)’ 협력기구이기도 하다. OSCE의 기원은, 1973년 시작되어 1975년 ‘헬싱키 최종 의정서(Helsinki Final Act)’를 채택한 ‘유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: 이하 CSCE)’에 있다. CSCE 1990년대 냉전이 종식된 후 상설기구로 전환되어 OSCE가 되었다.

‘헬싱키 프로세스’란 구체적으로 1975년 “헬싱키 최종 의정서”의 채택 이후 유럽 국가들이 지난 38년간 지속해온 안보 분야의 대화와 협의, 그리고 자발적 협력의 과정⁶⁾ 또는 “헬싱키 최종 의정서를 채택한 이후 1990년대 초 동구권의 붕괴와 냉전의 종식에 이르기까지 정치·안보, 인권, 경제·환경 분야에서 진행된 일련의 모든 과정”을 지칭한다. 달리 말하면 헬싱키 프로세스란 헬싱키 최종 의정서의 내용을 이행하고 확대·심화하는 과정을 말한다.

앞에서도 언급하였듯이, 유럽국가들이 냉전을 극복하고 동서 진영 간에 평화를 달성하며 동독과 서독이 하나의 국가로 통일된 것은 CSCE의 성과라고 평가되고 있다. 이러한 성과에 주목하여 동북아에서도 OSCE/CSEC 같은 다자안보협력을 재연하려는 시도가 이어지고 있다. ‘동북아 평화협력 구상’도 유럽의 경험을 모델로 삼아서 동북아와 한반도에 평화와 협력을 달성하려는 시도이고, 제주평화연구원에서 추진하고 있는 ‘제주 프로세스’도 헬싱키 프로세스를 동아시아에서 재연하려는 시도이다.

동북아 다자안보협력을 위해서 벤치마킹하고 있는 유럽의 경험이란 구체적으로 무엇인가?)

6) 문정인, “제주프로세스의 추진: 이상과 현실,” 제주평화연구원 주최 “제주프로세스의 추진: 이상과 현실” 회의 기조연설, 제주평화연구원, 2009.6.12.

7) 헬싱키 프로세스에 관한 기본적 내용은 특별히 밝히지 않는 경우에 홍기준과 한용

먼저 헬싱키 최종 의정서와 헬싱키 프로세스의 역사를 좀 더 자세히 살펴보면, 다자안보 회의에 관한 최초의 제안은 1966년 6월 소련 코시긴 수상이 핀란드 방문 시 처음 제안되었고, 그해 7월 바르샤바 조약(Warsaw Pact)에 의하여 다시 제안되었다. 서방 측은 처음에 소극적이다가 1969년에 NATO가 소동구 측의 제안을 검토하기로 결정하였고, 이후 바르샤바 조약과 NATO 간 협의가 계속되어 헬싱키 최종 의정서를 위한 협상의 토대가 되었다. 1972년 9~11월까지 헬싱키에서 최종 의정서를 도출하기 위한 대사급 비공식 모임이 개최되었고, 1972년 11월 22일에는 다자간 준비회의(Multilateral Preparatory Talks)가 시작되었다. 다자간 준비회의는 1973년 6월 8일 향후 CSCE의 의제와 절차를 확정하고 종결하면서, 합의된 의제와 절차를 담은 Blue Book을 최종 결과물로 완성하였다. 다자간 준비회의에서 결정된 바에 따라 참가국들은 1단계(1973.7.3~7, 헬싱키), 2단계(1973.9.18~1975.7.21, 제네바), 3단계(1975.7.30~8.1, 헬싱키) 협상을 걸쳐서 헬싱키 최종 협약을 완성하였다. 시간적으로 보면, 다자안보 회의의 구상은 1966년 소련의 코시긴 수상이 했는데, NATO가 이에 반응을 보인 것은 3년 뒤이며, 그리고 나서 준비회의가 처음 열린 것은 3년 뒤인 1972년이고, 헬싱키 최종 의정서는 그로부터도 3년 뒤인 1975년에 채택되었다.

정리하면 다자안보회의에 관한 아이디어가 공식적으로 처음 등장하고 나서부터 9년이 걸린 후에 회의가 소집된 것이다. 아이디어의 최초 제안이나 그 수용에 있어서는 소련과 미국 두 강대국의 결정이 가장 중요하였다. 달리 말하면 국제적 논의에 있어서 새로운 의제를 제안하는 ‘촉매’ 역할을 중견국가가 아닌 강대국이 했으며, 협상력 강화를 위한

섭의 연구에 의존하였다.

연합을 구축하는 ‘촉진’ 역할, 국제협력의 제도화와 이해조정에 기여하는 ‘관리’ 역할도 강대국이 주로 했다고 보는 것이 타당할 것이다. 헬싱키 프로세스가 작동하고 효과를 낳는 데에도 시간이 많이 필요하여서, 1975년에 헬싱키 프로세스가 시작했다고 하면, 냉전이 붕괴되는 데까지는 15년은 족히 걸렸다.

2. 유럽 다자안보협력의 성공요인

헬싱키 최종 의정서의 채택과 그 이행이 가능했던 원인, 달리 말해서 유럽에서 다자안보협력이 가능했던 원인에 대해서는 하나의 설명은 없다. 여러 가지 요인이 기여한 것으로 평가되는데 그중 중요한 것을 예로 들면 다음과 같다. 만약 동북아에서도 유럽식 다자안보협력이 실현되려면 이들 요인들이 존재하거나 이들 요인들을 대체할 수 있는 다른 요인들이 존재하여야 할 것이다.

1) 동서 간 협력과 화해 분위기

비록 냉전기이기는 하였지만 CSCE가 소집되기 이전의 기간 중에 안보 분야에 있어서 동서 간에 협력과 화해의 분위기가 생겨나고 있었다. 미소 간에는 1963년 쿠바 미사일 위기 이후 핫라인이 설치되었고, 1963년에는 미영소 3국이 제한적 핵무기 금지조약에 서명하였다. 1967년에는 최초의 핵무기감축협상이 시작되었고, 1968년에는 핵확산금지조약이 체결되어 1970년부터 효력을 발휘하였다. 1972년 5월 6일 SALT I이 조인되었고, 미중관계도 1972년 닉슨의 중국 방문으로 급격히 개선되었다. 만약 사전에 이러한 협력과 화해의 분위기가 조성되고 있지 않았다

면 헬싱키 최종 의정서의 채택은 불가능하지까지는 않더라도 지연되었을 가능성이 높다.

2) 영토문제와 역사문제의 해결

다자안보협력이 시작하기 이전에 민감한 국제문제들이 해결되었다. 특히, 브란트는 동방정책(Ostpolitik)과 신-동방정책(neue Ostpolitik)을 통해서, 동서독 관계를 정상화하고, 소동구와 국교 정상화하였으며, 국경선을 확정하고, 영토주권도 인정하였다. 이로써 다자적 안보협력에 장애가 되는 영토문제와 역사문제가 사전에 해결된 것이다.⁸⁾

3) 핀란드의 공헌

헬싱키 최종 의정서의 채택과 그 이후 헬싱키 프로세스는 강대국인 미국과 소련의 관심과 지지가 없으면 불가능하였을 것이지만, 핀란드도 적지 않게 기여하였다. 유럽안보회의의 모태가 되는 구상은 다름 아닌 소련 코시긴 수상의 핀란드 방문 시 최초로 제안되었고, 소동구의 제안에 대해 서방 측이 긍정적인 반응을 보이자, 핀란드가 서방 측의 참여의사를 천명하고 준비회의의 개최국가 역할을 자임하였다. 아울러 핀란드는 “전제조건을 제기하지 않을 것, (소동구가) 양 독일의 문제와 기존 영토의 인정에 대한 문제를 제기하지 않을 것, 미국과 캐나다를 초청할 것” 등을 내용으로 하는 제안서를 제출하는 등 중립적 노선을 견지하며 서방 측의 우려도 감소시켰다. 그 결과로 단순히 헬싱키에서 소규모의 외교적 행사를 기획했던 핀란드의 애초 의도와 달리 역사상 가장 성공

8) 보다 자세한 내용은 홍기준, “테칼로그 협상과 독일문제: 동북아 다자안보협력에 주는 함의,” 『한국과 국제정치』 24집 4호(2008)를 참고.

적인 다자안보협력 레짐이 탄생하게 된 것이다. 물론 앞에서 보았듯이 이미 사전에 다자안보협력에 대해 국제적 공감대가 형성되어 있었고 민감한 문제들이 해결되어 있었지만, 핀란드의 이니셔티브가 또한 작용을 하였다.⁹⁾

4) 이슈 연계

서방측과 소동구 국가들은 최종 의정서의 채택을 앞두고 다음의 사안에 대해서 처음에 대립하였지만 나중에는 이슈의 연계를 통해서 합의에 도달할 수 있었다.

(1) 10대 원칙(Decalogue)

헬싱키 최종 의정서에는 유럽안보협력에 기본이 되는 10개 원칙이 포함되어 있다. 구체적으로 “1. 주권평등, 주권에 내재된 권리의 존중, 2. 무력사용 혹은 위협의 금지, 3. 국경불가침, 4. 국가의 영토보전, 5. 분쟁의 평화적 해결, 6. 내정불간섭, 7. 인권과 사상, 양심, 종교 혹은 신앙의 자유를 포함한 기본권의 존중, 8. 국민의 평등권과 자결권, 9. 국가 간 협력, 10. 국제법상 의무의 성실한 준수”를 말하는데, 이들은 국제관계를 규율하는 보편적 원칙이지만 개별국가들은 자국의 이해관계와 가치체계에 따라서 각기 다른 입장을 보였다. 소동구 국가들은 ‘국경불가침’을 강조한 반면, 서방 측은 ‘인권’과 ‘국민자결권’에 우선순위를 부여하였다. 하지만 소련은 ‘인권’을 내정간섭의 문제로 간주하였기 때문에 원칙으로 인정 거부하였고, ‘국민자결권’도 브레즈네프 독트린에 반한다는 이유로 반대하였다. 서방 측도 ‘국경불가침’이 2차 대전 이후

9) 홍기준(2008)을 참고.

발생한 영토적·정치적 변화를 인정하는 것이므로 수용하기를 거부하였다. 양측은 처음에는 원칙을 놓고 대치하였으나 소동구 국가는 서방 측의 주장을, 서방 측은 소동구 국가의 요구를 수용하는 타협과 양보를 통해서 최종적으로 10개 원칙에 합의를 도출하였다.

(2) 3대 협력분야(baskets)

헬싱키 최종 의정서에는 ‘포괄적 안보(comprehensive security)’의 실현을 목적하여 정치·군사, 경제·환경과 더불어 인권을 3대 협력 분야(three baskets) 중 하나로 포함시켰다. 인권이 들어가게 된 이유는 서방국가들이 경제적 협력 및 안보·군비통제 분야에서의 진전과 인권·인도적 문제에서의 진전을 연계시키고자 하였기 때문이다. 서방국가의 참여를 유도하기 위해서는 인권이 3대 협력분야의 하나가 되는 것이 필요하였다. 소련은 처음에는 이에 반대하였으나, 나중에는 사회주의체제의 유지 및 두 개의 독일을 인정받기 위한 목적으로 헬싱키 최종 의정서에서 국경불가침 원칙을 공고하게 하기 위해서 비구속적인 성격의 인권 분야의 포함을 수락하였다.

동북아에서도 만약 유럽의 경험을 그대로 따른다면 먼저 다자안보협력에 대한 회의가 소집되어 동북아 다자안보협력을 위한 원칙이 합의가 되고(CSCE의 소집과 헬싱키 최종 의정서의 채택이 이에 해당), 그 원칙을 이행하는 과정이 진행되며(헬싱키 프로세스가 이에 해당), 이행과정의 성공(동서 진영 간 평화와 냉전의 종식이 이에 해당)을 기반으로 궁극적으로 다자안보협력을 위한 상설기구(OSCE 출범이 이에 해당)가 동북아에서 탄생하는 순서가 될 것이고, 제안서부터 다자안보협력의 국제기구화까지 총 소요 기간은 30년이 넘게 걸릴 것이다. 이는 동북아에도 모범적 사례라고 할 수 있는 유럽처럼 다자안보협력을 위한 여건이 미

리 존재하고 있다는 가정 아래에서의 낙관적인 추론이다.

IV. 동북아와 다자안보협력 성공 여건

앞서 언급하였듯이 다자안보협력이 기존의 안보 패러다임을 보완하는 대안으로 주목을 받고 있다. 특히 동북아 평화협력 구상은 우리의 주도로 동북아에서 다자안보협력을 실현시키고자 하는 의욕적인 시도이다. 동북아 평화협력 구상을 실현시키기 위해서는 당연히 다자적 안보협력이 성공한 사례를 벤치마킹해서 추진전략을 도출하는 것이 필요할 것이다. 누차 언급하였지만 기존의 논의에서는 주로 유럽의 경험(CSCE/OSCE)이 주된 준거가 되고 있다.

1. 헬싱키 최종 의정서 vs. 헬싱키 프로세스

유럽의 경험이 동북아에 주는 함의와 한계를 이해하기 위해서는 유럽의 경험이 구체적으로 무엇인가에 대해서 자세한 논의가 필요하다. 우선 CSCE/OSCE의 경험이라는 것이 ‘헬싱키 최종 의정서’의 채택을 말하는 것인지, 그 이후에 작동한 ‘헬싱키 프로세스’인지 따져볼 필요가 있다. 만약 동북아 평화협력 구상의 추진을 위해 참고하고 있는 유럽의 경험이 ‘헬싱키 프로세스’라고 한다면 이는 안보협력의 발전단계를 고려하지 않은 선택이다. 동북아에는 현재로서 헬싱키 최종 의정서에 비견

될 만한 합의된 의제나 원칙이 존재하고 있지 않다. 즉, 헬싱키 프로세스가 탄생하고 작동하기 위한 선행조건인 헬싱키 최종 의정서가 채택되기 이전의 상태에 현재의 동북아가 위치하고 있다. 따라서 시기적으로 본다면 동북아 평화협력 구상의 추진전략을 도출하기 위해 분석해야 하는 기간은 1975년 이후의 기간이 아니라 1975년 이전의 기간이다. 사건으로 본다면 헬싱키 최종 의정서의 준비와 체결 과정이 연구해야 할 현상이다.

2. 성공 요인의 검토

만약 우리의 목표가 헬싱키 최종 의정의 준비 및 채택에 유사한 다자안보협력을 동북아에서 재연하는 것이라고 하면, 그 재연의 가능성이나 우리의 전략은 앞에서 살펴본 유럽 다자안보협력의 성공요인이 동북아에 얼마나 존재하고, 만약 부족하다면 어떻게 보완할 수 있는지 하는 문제와 직결될 것이다.

1) 협력과 화해 분위기

CSCE의 경우 냉전 중이었음에도 불구하고 중요한 안보문제에 있어서는 강대국 간의 협조가 이루어졌다. 국제적인 화해 협력의 분위기, 특히 강대국 간 화해 협력의 분위기가 다자안보협력의 중요한 요인이라고 한다면, 지금의 동북아는 다자안보협력에 있어서 좋은 여건에 있다고 보기 힘들다. 미중 간의 관계도 지금까지는 협력적이었지만 점차 경쟁적인 측면이 늘어나고 있으며, 미러 간의 관계는 우크라이나 사태 이후 상당히 악화되어 있는 상태이다. 중일 관계도 거의 최악의 수준이다.

다행스럽게도 한중 관계는 그 어느 때보다도 좋으며 한미 관계는 전통적으로 양호하다. 또한 한러 관계도 나쁘지 않다. 따라서 강대국 간 화해와 협력의 분위기는 약하더라도 한국과 개별 강대국 간의 양자 관계는 양호하기 때문에, 한국의 주도적 역할에 대해서 강대국들이 수용할 수 있는 가능성은 낮지만은 않아 보인다.

강대국 간의 관계나 우리와 강대국 간의 관계도 중요하지만, 그보다 더 중요할 수도 있는 것은 남북한의 관계이다. 남북한의 관계는 지금까지 어려웠고, 앞으로도 북한이 핵무기를 갖고 있는 한 개선에는 한계가 있다. 특히 우리의 다자안보협력 구상이 북한의 비핵화를 포함할 경우 북한의 호의적인 반응은 지금으로서는 기대하기 어렵다.

2) 영토문제와 역사문제의 해결

동북아에서는 영토문제와 역사문제가 해결은커녕 재점화하고 있는 현실이다. 우방국인 한국과 일본 사이에도 갈등이 있고, 중일 간의 갈등은 궁극적으로 역외 국가인 미국의 개입을 낳을 것이라는 우려도 커지고 있다.

동북아 평화협력 구상은 동북아에서 신뢰를 구축하고 다자안보협력을 실현하려는 구상으로 해석될 수도 있고, 보다 의욕적으로 북핵문제, 영토문제, 역사문제까지 극복하여 ‘한반도의 평화’, ‘동북아의 화해’를 목적으로 하는 구상으로도 해석될 수 있는데, 만약 전자라면 유럽의 다자안보협력 경험은 쉽지 않지만 한계 내에서 모델이 될 수 있다. 하지만 만약 동북아 평화협력 구상이 북핵문제에서 영토문제, 역사문제까지 해결하려고 한다면 유럽의 다자안보협력은 모델이 되기 힘들다. 유럽의 다자안보협력은 앞에서 보았듯이 영토문제, 역사문제가 선결된 후 출범하였기 때문이다. 영토문제, 역사문제를 해결하려고 했던 ‘중동평화 프

로세스'는 거듭된 노력에도 불구하고 아직까지 성공하지 못하였다는 점을 상기할 필요가 있다. 동남아의 성공적인 다자안보협력의 사례라고 할 수 있는 ASEAN Regional Forum도 최종적으로 분쟁해결까지 추구하지만 이는 요원한 목표이고 신뢰구축을 우선적인 목표로 시작하였다.

이런 타 지역의 사례를 떠나서 논리적으로도 양자적 영토문제나 양자적 역사문제는 다자적 방식보다는 양자적 방식을 통한 해결이 더 효율적일 수 있다. 이는 국제협력의 형태의 선택에 관련된 문제이다. 미시경제학의 영향하에 국제협력분야에 합리적 선택이론을 원용한 연구들은 국제협력의 방식과 행태에 관한 구체적 설명을 제시하고 있는데, 국제협력에서 발생하는 문제를 효율적으로 해결하도록 협력방식이 결정되고, 제도화의 수준도 정해진다고 주장한다.¹⁰⁾

예를 들자면 글로벌 금융위기에 대처하기 위하여 G20가 등장한 것이나, 글로벌 금융위기가 완화되자 G20가 제도화가 잘 안 되는 현상은 현실주의나 자유주의보다는 미시적 이론이 더 설명하기 쉽다. 구체적으로 금융위기 발발 직후 G20가 급부상한 것은 글로벌 금융위기의 해결을 위해서 G20를 통한 협력이 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.¹¹⁾

10) Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*, Vol.55, No.4(Autumn, 2001).

11) Intaek Han, "US-Asia Relations beyond the Global Financial Crisis," in *A Pacific Nation*, Japan Center for International Exchange, 2011.

근래에 유럽의 재정위기가 심화되면서 다시금 경제적 위기감이 증가하고 있지만 유럽의 위기는 아직은 ‘세계’의 위기라기보다는 ‘지역’의 위기이기 때문에 G20를 통한 협력보다는 다른 방식의 협력이 더 효율적인 것으로 보인다. 한중 간의 영토역사 갈등, 중일 간의 영토역사 갈등은 양자적 문제이거나 결국 1국(일본)의 문제이다. 갈등의 성격이 양자적이거나 1국에 원인이 있을 때는 양자적 접근에 비해 다자적 접근이 더 효율적일 것이라는 보장이 없다. 따라서 만약 동북아 평화협력 구상이 양자적인 문제의 해결을 목표로 하고 있다면 다자협력보다는 양자협력에 초점을 맞추는 것이 더 바람직하다. 그럴 경우 헬싱키 최종 의정서의 채택이 되든 그 이후 헬싱키 프로세스가 되든 유럽의 다자안보협력은 우리의 모델이 될 수가 없다.

3) 핀란드의 공헌

우리의 입장에서 가장 고무적인 사실은 강대국이 아닌 핀란드가 유럽 다자안보협력에서 회의 개최국 역할을 하였다는 것이다. 물론 핀란드의 역할은 다자안보협력에 대한 미국과 소련의 지지를 전제로 한 것이지만, 양진영 간의 협상이 중간에 좌초되지 않고 궁극적으로 성공을 거둔 것에는 분명 핀란드의 기여가 있다. 앞서 중견국가는 국제적 논의에 있어서 새로운 의제를 제안하는 역할(촉매), 협상력 강화를 위한 연합을 구축하는 역할(촉진), 국제협력의 제도화와 이해조정에 기여하는 역할(관리) 등을 수행한다고 하였는데, 핀란드의 경우 촉매 역할까지는 하지 못하였지만 어느 정도의 촉진과 관리 역할을 수행한 것으로 보인다. 우리의 고민은 촉진과 관리의 역할뿐만 아니라 다자안보협력 구상을 북한을 비롯한 역내 국가에 제안하는 촉매역할도 동시에 수행하여야 한다는 데에 있다.

그런데 좀 더 자세히 살펴보면 핀란드의 역할은 중견국가였기 때문에 가능했던 것보다는 중립국가였기 때문에 가능했던 측면이 많다. 핀란드는 국력이 강대국과 약소국 중간에 있어서가 아니라, 동서가 2개의 진영으로 양분된 가운데 그 어느 편에도 속하지 않았기 때문에 핀란드가 회의 개최국이 되는 데에 대해 어느 진영에서도 반대가 없었을 소지가 크다. 만일 핀란드가 어느 한편에 속했다면, 국력의 대소를 막론하고 핀란드의 역할에 대해서 지지가 크지 않았을 수 있다. 특히 다음에서 살펴보고자 하는 이슈 연계의 경우는 핀란드가 중견국가이기보다는 중립국가라서 가능했다고도 할 수 있다.

4) 이슈 연계

앞서 보았듯이 서방 측과 소동구 국가들은 최종 의정서의 채택을 앞두고 원칙과 협력분야에 대해 대립하였지만, 나중에는 이슈의 연계를 통해서 합의에 도달할 수 있었다. 만약 이슈 연계가 없었다면 양 진영의 참여를 유도하기 힘들었을 것이다. 그만큼 이슈 연계의 중요성이 큰데, 헬싱키 최종 의정서 준비과정에서 이슈 연계는 물론 사안마다 다르기는 하지만 핀란드를 비롯한 중립국가들, 즉 동서 진영 어디에도 속하지 않는 국가들의 역할이 컸다. 유럽 다자안보협력에서 이슈 연계는 정확히 말하면, 중견국가의 역할이라기보다는 중립국가의 역할이다. 이것이 중립국가가 아닌 우리로서는 고민이다.

법적인 개념으로서 중립국가는 현재로서 우리가 선택할 수 있는 범위 밖에 있는 옵션이다. 하지만 중립적인 입장의 견지는 우리가 선택할 수 있는 영역 내의 옵션이라고 볼 수 있으며, 따라서 이슈 연계가 꼭 불가능하지만은 않은 역할일 수도 있다. 물론 이슈 중에 북한의 핵문제처럼 우리가 당사자이기 때문에 중립적인 입장이라는 것이 쉽지 않거나, 타

협점을 찾기 힘든 사안들이 있을 때에는 이슈 연계가 쉽지 않을 것이다.

3. 유럽만이 모델인가?

앞에서 보았듯이 동북아에는 유럽에서 다자안보협력을 가능하게 한 성공요인이 부재 내지 부족하다. 그럼에도 불구하고 동북아에서 유럽식 다자안보협력을 재연시키고자 한다면 부재하거나 부족한 요인들을 인위적으로 보충하거나 대체할 수 있는 방법을 찾아내야 할 것이다. 이는 쉬운 일이 아닐 것이다.

동북아는 유럽과 비교해 배경(context)과 제약(constraints)이 달라서 유럽의 경험을 적용하는 데에는 어려움이 많다. 예컨대 동북아에는 유럽처럼 다자주의 전통이 없어서 다자협력이 난해하다. 다자주의 전통이 빈곤한 현실을 생각하면, 유럽의 경험보다는 다른 지역의 경험에서 추진전략을 도출하는 것이 더 나올 수 있다.

V. 동북아 다자안보협력을 위한 제언

한국이 증견국가로 부상하였다고 하지만, 한국이 단독으로 헬싱키 최종 의정서의 채택을 가능하게 했던 요인들—특히 동서 간 화해와 독일문제의 해결—동북아에 재연하거나 조성하기는 쉽지 않다. 뿐만 아니라 수십 년간에 걸쳐 이루어진 유럽의 다자안보협력을 5년 임기 단임

제 대통령제 아래서 단시간 내 실현시키려 하는 것은 시간적으로 무리이다.

하지만 핀란드와 당시 핀란드 대통령인 우르호 케코넨(Urho Kekkonen)이 다자안보협력을 위한 국제적인 장(場)을 제공함으로써 헬싱키 최종 의정서의 채택에 중요한 기여를 했던 것처럼 상황과 전략이 맞는다면 한국도 일정 부분 중요한 역할을 수행할 수 있다. 그러기 위해서는 우선 한국이 지금 무엇을 해야 하는지에 대해서 정확한 판단을 내려야 할 것이다.

1. 기초 준비

유럽의 경우 다자적 안보협력을 위한 기초 작업은 안보협력의 기본이 되는 원칙을 확정하고 협력할 분야에 대해 합의하는 것이었다. 그 결과가 헬싱키 최종 의정서의 채택이다. 안보협력을 규율하는 기본적인 원칙이나 협력이 필요한 기본적 분야에 대한 동북아 역내 국가의 합의가 부재한 현재의 상태로 보아 동북아 평화협력 구상의 첫 단계는 불가피하게 협력을 위한 기초 작업을 하는 것일 수밖에 없다. 달리 말하면 동북아 협력 구상에서 말하는 ‘서울 프로세스’의 시작은 헬싱키 최종 의정서에 비견되는 합의문서를 준비하는 과정이 될 것이다. 물론 유럽과 배경(context)과 제약(constraints)이 다른 동북아에서도 유럽과 똑같이 공식적으로 협력의 원칙을 확정하고 협력분야를 합의한 후에 안보협력을 시작해야 하는 지에 대해서는 이견이 있을 수 있다.

중요한 것은 기본원칙과 협력분야의 선택은 일방적으로 제시되면 안 되고 ‘협력적’으로 이루어져야 할 것이다. 특히 동북아처럼 아직 양보와

타협의 관습이 정착이 되지 않은 상태에서 특정국가의 입장만을 반영하여 기본원칙과 협력분야가 논의된다면 다자적 협력의 전망은 어두울 것이다. 협력분야의 선택에 관련한 논의는 또한 ‘경험적’으로 이루어질 필요가 있다. 동북아 평화협력 구상에 관한 현재의 논의에서는 우리의 경험과 지식에 의거하여 ‘경성’ 이슈와 ‘연성’ 이슈를 나누는데, 우리가 생각하는 ‘연성’과 ‘경성’의 개념이 다른 나라에도 동일하게 적용되는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 경성과 연성이라는 구분법 자체도 우리의 주관적 발상일 수도 있다.

연성 이슈부터 시작하겠다는 생각의 기저에는, 연성 이슈에서 협력이 잘 되면 신뢰가 축적되거나 협력의 습관이 생기는 등 여러 가지 이유로 경성 이슈의 협력이 가능해질 것이라는 기능주의적 또는 진화론적 생각이 존재한다. 하지만 이 생각에 대한 검토가 필요하다. 동북아에서는 경성 이슈가 선결되지 않으면 연성 이슈에 대한 협력이 쉽지 않을 수 있기 때문이다. 금강산 관광이 잘 되어서 천안함 문제가 해결되는 가능성보다는 천안함 문제가 해결되어서 금강산 관광이 풀릴 가능성이 높다. 유사하게 민간 차원의 협력이 심화되면 정부 차원의 협력이 가능해질 것이라는 생각도 재검토가 필요하다. 유럽에서는 민간 대 정부 관계에서 민간이 주도적인 경우가 많으나, 동북아에서는 경제발전부터 국제협력까지 국가가 주도하는 경우가 많다. 따라서 유럽식으로 민간 차원의 협력이 정부 차원의 협력으로 반드시 전이되는 것은 아니다. 만약 이러한 지적이 맞다면 역설적으로 경성 이슈를 먼저 선택해서 정부 간 협력을 먼저 추진하는 것이 더 효율적일 수 있다.

아울러 중요한 것은 특정 이슈를 포함하거나 제외하는 결정은 그 이슈 단독의 속성—경성이나 연성이나? 단기 과제나 중기 과제나?—을 기준으로 할 것이 아니라, 큰 시각에서 그 이슈를 포함하거나 제외함으

로써 발생하는 타협과 양보의 가능성을 보고 평가하여야 할 것이다. 즉, 이슈 연계의 가능성을 염두에 두어야 한다. 앞서 보았지만 유럽 다자안보협력의 성공 요인 중의 하나가 이슈 연계였다. 만약 인권문제가 중국에게 ‘경성’ 이슈라고 제외된다면 미국이나 일본이 동북아 평화협력 구상에 참여를 않거나 관심이 적을 가능성이 있다. 이런 경우 인권문제를 포함하고 대신에 중국에게는 다른 분야에서 보상을 해주고, 미국이나 일본에게는 다른 분야에서 양보를 받는 것이 필요하다. 물론 이슈 연계는 자동적인 것도 아니고 단시간 내에 이루어질 수 있다는 보장도 없다. 그렇다고 해서 이슈 연계를 회피한다면 다자안보협력에 참여한 국가의 범위도 축소되고, 다루어지는 사안도 협소해질 수 있다.

2. 양자 문제의 관리

유럽에서는 ‘독일 문제의 해결’을 통해서 과거사나 영토문제가 다자적 안보협력 논의에 장애가 되지 않았다. 하지만 동북아에서는 과거사나 영토분쟁이 단시일 내 해결될 가능성이 높지 않다. 따라서 과거사문제나 영토분쟁이 다자적 안보협력 논의를 탈선시키지 않도록 각별한 노력을 기울여야 한다.

핀란드의 경우 준비회의의 개최국으로서 회의에 참석하는 유럽국가들에게 전제조건을 달거나 영토문제 등을 제기하지 말 것을 요청하였다. 우리도 핀란드와 같은 방식으로 다자안보협력에 기여하기로 결정할 경우 핀란드의 선례를 잘 참고할 필요가 있다. 구체적으로 동북아 평화협력 구상에 참여하는 국가들에게 영토나 과거사문제에 대해 일시적으로 ‘논의중지’를 선언하도록 유도하는 것이 필요할 것이다. 그러한 결정

이 다른 나라뿐만 아니라 우리나라 스스로에게도 얼마나 수용가능할 것인지의 미지수이다. 다자안보협력을 위해서 일본에게 과거사문제를 묻는 것을 중단한다든가 독도 영유권 주장을 중단하자는 제안이 과연 국내정치적으로 받아들여질 수 있을 것인가?

이런 면에서 보면 핀란드가 유럽의 다자안보협력에 기여할 수 있었던 것은 법이나 정책의 중립성만이 아니라, 분쟁의 당사국이 아니었다는 점일 수 있다. 만일 그렇다면 우리가 다자안보협력을 성공적으로 추진하기 위해서는 양자 관계의 현안을 우선적으로 처리하는 것이 필요할 수 있다.

3. 다자안보협력의 또 다른 모델: 동남아시아

유럽식 다자안보협력이 동북아에 맞지 않거나 핀란드와 같은 나라가 지역 내에 없다고 하더라도 동북아 다자안보협력이라는 목표의 달성이 필연적으로 불가능한 것은 아니다. 앞서 언급하였듯이 다자안보협력의 성공사례로 유럽만이 있는 것이 아니라 동남아도 있는데, 역사나 문화 등 여러 면에서 유럽보다 동남아가 우리와 유사한 점이 많다. 따라서 비록 연구는 유럽의 다자안보협력보다 덜 되어 있다 하더라도 동남아의 경험을 눈여겨볼 필요가 있다.

동남아는 유럽에 비해 우리와 역사나 문화가 상대적으로 유사하며 지금은 다자안보협력에 성공사례가 되었지만 얼마 전까지만 해도 다자주의도 안보협력도 미약한 지역이었다. 베트남, 캄보디아, 미얀마 같은 국가들이 있기 때문에 동남아는 결코 다자안보협력이 쉬울 수 없는 지역이었지만 단시간 내에 역내 다자안보대화인 ASEAN Regional Forum을

출범시켰으며, 역내 국가들이 전쟁을 통해서 분쟁을 해결하지 않는 ‘안보공동체’를 이루었다.¹²⁾ 상대적 유사성이나 다자안보협력의 성공적 사례라는 면에서 동남아도 유럽만큼, 아니 유럽보다도 더 값진 모델이 될 수 있다.

다른 지면을 통해서 더 자세히 논하겠지만, 동남아의 다자안보협력은 외교의 두 가지 트랙(track)을 통하여 성공적으로 이루어졌다.¹³⁾ 정부대표간의 공식외교를 Track I 외교라고 하고, 민간인과 개인자격으로 참여하는 정부대표 간의 정책대화를 Track II 외교라고 하는데, 동남아에서는 다자안보협력에 있어서 Track II 외교가 Track I 외교를 선도하고 보완하였다. 이 과정에서 ASEAN ISIS라고 하는 동남아 민간전문가 협의체가 중요한 역할을 하였다. 동북아에서도 처음부터 정부대표들이 모여 다자안보협력을 논하는 것보다는 동남아에서처럼 민간전문가들과 개인 자격으로 참가하는 정부대표들이 먼저 모여서 상대적으로 자유롭게 다자안보협력을 논하는 것이 더 현실성이 있고 좋은 전략일 수 있다.

Track I 다자안보협력의 시작이 현 정부의 전략처럼 협력이 용이한 ‘연성 이슈’를 먼저 선택함으로써 가능할 수도 있겠지만, 동남아의 경험을 보면 Track II 다자안보대화를 선행함으로써 촉진될 수도 있기 때문이다. 민간대화 채널의 존재는 민감한 문제에 대해 미리 의견을 나누어 보기에 적합하고, 회원국 문제에 대해서도 운영의 탄력성을 준다. 예컨대 북한을 아직 정부 간 공식회의에 참여시키기 적당하지 않더라도 북

12) 유럽의 다자안보협력과 동남아의 다자안보협력에 관한 비교는 홍기준, “OSCE와 ARF 사례연구를 통해본 동북아 지역안보협력의 방향,” 『국방논집』 40호(1997 겨울)를 참고하라.

13) 한인택, “동남아 Track 2 외교의 경험과 동북아에의 함의: ASEAN ISIS의 역할을 중심으로,” 『JPI 정책포럼』 2014-23(제주평화연구원, 2014).

한 대표를 민간 차원의 회의에 참석시키는 것은 충분히 가능하다. 문제는 ASEAN ISIS에 비견되는 동북아 고유의 민간전문가 협의체가 아직 동북아에 존재하지 않는다는 것이다. 그 공백은 기존에 존재하고 있는 민간전문가 협의체를 활용하여 임시적으로 메울 수 있을 것이다.

동남아 다자안보협력의 또 다른 교훈은 기존에 존재하는 다자안보협력의 제도나 과정이 있으면, 그것을 바탕으로 새로운 다자안보협력의 제도나 과정을 창출하기 용이하다는 것이다. 예컨대 ASEAN ISIS는 ASEAN Regional Forum의 탄생에 중요한 역할을 하였으며, CSCAP은 ASEAN ISIS를 지역적으로 확장한 것이라고도 볼 수 있다. 동북아 다자안보협력에서도 마찬가지로 기존에 존재하고 있는 다자안보협력의 제도나 과정을 십분 활용하여야 할 것이다. 가장 대표적인 동북아 다자안보협력 회의는 6자 회담이라고 할 수 있는데, 6자 회담을 동북아 평화협력 구상의 경쟁 상대로 생각하지 말고 활용하는 방안을 생각해 보아야 할 것이다. 이러한 점에서는 가장 대표적인 Track 2 동북아 다자안보협력 회의인 동북아협력대화도 마찬가지이다. 다자안보협력의 촉진에 있어서 Track 2 외교의 중요성은 앞에서 언급한 바 있으니 다시 반복하지 않겠지만, 가뜰이나 다자주의 전통이 빈곤한 동북아인 만큼 Track I이든 Track II이든 활용할 수 있는 제도나 과정이 있으면 활용하는 것이 바람직하다. 만약 우리가 직접 다자안보대화를 주도하는 것이 필요하다면 제주평화연구원에서 개최해온 제주평화포럼(現 평화와 번영을 위한 제주포럼)을 동북아 평화협력 구상을 전파·확산시키는 민간 채널로 활용하는 것도 고려해볼 만하다.

VI. 요약 및 결론

다자안보협력은 점차 한계를 보이고 있는 기존의 안보전략과 제도를 보완하고 궁극적으로 대체할 수도 있는 중요한 가능성을 지닌다. 하지만 역사적으로 볼 때 다자안보협력 사례는 일반적 경험이 아니고 대개 실현되지 못하고 실패로 끝났다. 더욱이 아시아 지역은 다자주의와 아시아는 '모순'이라는 지적이 있을 만큼 다자협력의 전통이 빈곤해서 다자협력을, 그것도 안보분야의 다자협력을 강대국도 아닌 중견국가의 주도로 실현하기 어렵다. 따라서 과거의 성공사례들을 면밀히 검토해서 동북아에 맞는 다자안보협력의 추진방식을 찾아내고, 우리에게 맞는 역할과 전략을 찾아가는 것이 중요하다. 그렇지 않으면 좋은 의도에도 불구하고 다자안보협력의 시도는 좌초할 가능성이 크다.

지금까지의 다자안보협력의 사례 중 헬싱키 프로세스로 대표되는 유럽의 다자안보협력이 가장 모범적인 사례로 알려져 있다. 냉전기인데도 불구하고 소동구국가들과 서방국가들은 대화와 협의를 통해 신뢰를 구축하고 궁극적으로는 냉전도 극복하고 동서진영 간의 평화를 이루었다. 유럽의 성공 사례는 대단히 예외적이며, 최근의 우크라이나 사태 등을 보면 유럽의 다자안보협력마저도 생각했던 만큼 성공적이 아니었다는 평가도 할 수 있다.

유럽의 다자안보협력의 우리의 입장에서 보아서 가장 고무적인 사실은 강대국이 아닌 핀란드가 유럽 다자안보협력에서 회의개최국 역할을 하였다는 것이다. 물론 핀란드의 역할은 다자안보협력에 대한 미국과 소련의 지지를 전제로 한 것이지만, 양진영 간의 협상이 중간에 좌초되지 않고 궁극적으로 성공을 거둔 것에는 분명 핀란드의 기여가 있다.

그런데 좀 더 자세히 살펴보면 핀란드의 역할은 중견국가였기 때문에 가능했던 것보다는 중립국가였기 때문에 가능했던 측면이 많다. 핀란드는 국력이 강대국과 약소국 중간에 있어서가 아니라, 동서가 2개의 진영으로 양분된 가운데 그 어느 편에도 속하지 않았기 때문에 핀란드가 회의개최국이 되는 데에 대해 어느 진영에서도 반대가 없었을 소지가 크다. 특히 이슈 연계의 경우는 핀란드가 중견국가이기 보다는 중립국가라서 가능했다고도 할 수 있다. 법적인 개념으로서 중립국가는 현재로서 우리가 선택할 수 있는 범위 밖에 있는 옵션이다. 하지만 중립적인 입장의 견지는 우리가 선택할 있는 영역 내의 옵션이라고 볼 수 있으며, 따라서 이슈 연계가 꼭 불가능하지만은 아닌 역할일 수도 있다.

유럽식 다자안보협력이 동북아에 맞지 않거나 핀란드와 같은 나라가 지역 내에 없다고 하더라도 동북아 다자안보협력이라는 목표의 달성이 필연적으로 불가능한 것은 아니다. 다자안보협력의 성공사례로 유럽만이 있는 것이 아니라 동남아도 있는데, 역사나 문화 등 여러 면에서 유럽보다 동남아가 우리와 유사한 점이 많다. 동남아의 다자안보협력은 외교의 두 가지 트랙(track)을 통하여 성공적으로 이루어졌다. Track II 외교가 Track I 외교를 선도하고 보완하였다. 이 과정에서 ASEAN ISIS 라고 하는 동남아 민간전문가 협의체가 중요한 역할을 하였다. 동북아에서도 처음부터 정부대표들이 모여 다자안보협력을 논하는 것보다는 동남아에서처럼 민간전문가들과 개인 자격으로 참가하는 정부대표들이 먼저 모여서 상대적으로 자유롭게 다자안보협력을 논하는 것이 더 현실성이 있고 좋은 전략일 수 있다. 중요한 것은 Track 2 대화의 참석대상이나 의제의 선정에 있어서 정부의 개입이 배제되어야 한다는 것이다.

• 국문

기존의 안보 전략과 제도를 보완하고 궁극적으로 대체할 수 있는 안보 패러다임으로 다자안보협력에 대한 기대가 높아지고 있다. 중견국가의 노력으로 다자안보협력력이 실현될 수 있을까? 유럽에서는 핀란드가 다자안보회의 개최국으로서 미소 양진영 간의 협상이 좌초되지 않고 성공하게 하는 데에 기여하였다. 하지만 핀란드의 역할은 중견국가였기보다는 중립국가였기 때문에 가능했던 측면이 많다. 한국은 중립국가가 아니나 중립적인 입장을 선택할 수 있는 영역 내의 옵션일 수 있다. 다자안보협력의 성공사례로 동남아도 있는데, 동남아에서는 특정 강대국이나 중견국가보다는 ASEAN ISIS라고 하는 동남아 민간전문가 협의체가 다자안보협력에서 중요한 역할을 하였다.

[주제어] 다자안보협력, 중견국가, 중립국가, 민간전문가 외교, ASEAN ISIS

• 영문

Multilateral security cooperation is emerging as a new paradigm for peace and security that has the potential to complement and even replace current security processes and institutions. What role, if any, can a middle power play to make multilateral security cooperation possible? In Europe, Finland not only hosted multilateral security talks but also helped the Western Bloc and Eastern Bloc to reach a compromise. Finland could do what it did less because it was a middle power but more because it was a neutral state. South Korea is not a neutral state legally but can take a neutral stance in practice. Southeast Asia is also known for successful multilateral security cooperation. Its success has less to do with specific major or middle powers but more with Track II diplomacy centered around ASEAN ISIS, an association of non-governmental organizations registered with the Association of Southeast Asian Nations.

[Key words] Multilateral security cooperation, Track II diplomacy, ASEAN ISIS, ARF, CSCAP

중견국 기여외교의 함의와 정책 방향: 다자주의 확산과 한국의 전략적 선택

이성우 | 제주평화연구원 연구위원

1. 들어가는 말

21세기에 들어서 역동적인 국제관계의 변화는 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴로 요약된다. 미국과 중국의 국력격차가 줄어들자 미국과 중국을 묶어 세계질서를 주도하는 양대 축을 의미하는 G2라는 새로운 개념을 통해서 국제관계를 조망하게 되었다. 현실주의 시각에서 주요국가의 힘의 분배에 따라서 국제질서를 논의하자면 냉전기 미국과 소련이 대치하던 양극체제에서 소련의 붕괴로 시작된 탈냉전은 유일한 초강대국 미국을 중심으로 중국, 러시아, 일본 등을 포함하는 일초다극체제로 변모하였다(한홍렬 2003, 5).

자타가 공인하던 세계유일의 초강대국인 미국 중심의 국제질서가 혼

들리기 시작한 것은 2001년 9·11테러에 따라 미국이 이라크 그리고 아프가니스탄에서 테러와의 전쟁을 수행하는 과정에 국력을 총동원하면서 국력의 상대적 쇠퇴와 정치적 지도력을 상실하게 되었다. 미국의 상대적 지위의 상실은 양극체제, 일초다극체제를 지나 다극체제로 국제 질서가 변화하는 계기가 되었다. 절대적으로 우월한 국력에 기초한 세계적 지도국가 미국의 역할 쇠퇴는 자연스럽게 다극체제로의 전환과 함께 다자주의적 접근을 논의하게 되었다.

냉전시기 강대국 사이의 군사적 긴장과 대결이 핵전쟁을 통한 인류공멸의 위기가 실질적 위협으로 존재했지만 탈냉전기에 들어서면서 세계 체제 차원의 전쟁의 가능성은 사라진 반면, 국지전의 가능성이 증가하고 냉전대결의 구도 속에 잠재되어 있던 영토분쟁과 인종분규가 가시화되기 시작했고 경제, 환경, 에너지, 식량과 같은 전통적으로 안보이슈로 고려되지 않던 다양한 비군사적 분야에서 새로운 위협이 등장했다.

세계차원에서 보면 국제질서의 변화를 다시 정리하면 국제체제는 다극체제가 등장하였고 국제정치 이슈는 전통적인 군사안보의 중요성이 감소하고 비전통적인 안보분야의 중요성이 증가했다는 것이다. 이에 추가적으로 동아시아의 특수성은 또 다른 도전으로 존재하고 있다. 탈냉전과 다극체제의 세계적 조류에도 불구하고, 동아시아에는 전통적 군사안보를 위협하는 북한이 대량살상무기를 개발하여 실패한 국가의 생존을 모색하고 있다. 우리는 이런 북한과 군사적으로 대치하고 있다는 점에서 적어도 지역적으로는 냉전질서가 상존하고 있다. 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상은 미중 양국의 대결양상으로 나타나면서 신냉전질서가 출현할 수 있다는 우려가 현실화될 가능성이 있다. 중국은 상승한 국력을 바탕으로 신형대국관계의 설정을 요구하는 한편, 미국은 역외균형(offshore balancing) 전략에서 아시아로의 회귀(pivot to Asia) 그리

고 재균형(re-balancing) 전략으로 명칭은 변했지만 기본적으로 중국을 봉쇄하려 한다고 이해하고 있다. 이에 대해 중국은 미국이 동아시아에 군사력을 투사하는 것을 차단하기 위해 반접근 및 지역거부 전략(anti-access and area denial: A2AD)을 추진하고 있다.

한국의 국력은 지난 20여 년간 비약적인 발전을 이룩하여 통상적 표현으로 중진국이라는 개념이 아니라 국력의 규모와 그에 상응하는 국제사회에서 지도적 역할을 수행하는 중견국이라는 지위를 획득하였다. 중견국의 개념이 이론적인 근거를 가진 개념이기 전에 정치적인 합의를 가진 개념으로 시작한 것이라 할 수 있다. 중견국에 대한 합의된 개념이나 객관적인 선정기준이 존재하지 않지만, 일반적으로 강대국(great power)도 약소국(small power)도 아니지만 국제적인 영향력을 가진 국가로 인식하고 있다(강선주 2013, 2-3).

본 연구는 체제로서 국제질서의 변화 그리고 국제정치 개별행위자인 국가로서 대한민국의 상대적 국력의 상승에 따른 중견국 지위의 획득이라는 구조적 변화에 상응하여 새로운 외교전략으로 다자주의협력의 유용성에 대한 논의를 통해 국익을 극대화할 수 있는 방안을 모색하는 것을 연구의 목적으로 한다.

II. 중견국 외교와 다자주의의 이론적 논의와 개념 정의

중견국 외교를 논의하는 과정에 다자주의와 함께 기여외교가 이론적인 관련개념으로 같이 논의되는 것은 기존의 세계체제 또는 질서가 국

제사회에 발생하는 새로운 문제에 대해 효과적으로 대처하지 못하는 상황을 상정하고 있다는 점이다. 우선 새로운 국제질서의 재편과정과 참여하려는 참여국의 의지(willingness)보다 중요한 것은 중견국으로 참여할 수 있는 능력(opportunity)을 갖추어야 하는 상대적 국력의 신장이 중견국 외교의 추진에 있어서 중요한 출발점의 하나이다.

국제사회가 직면한 새로운 위기 앞에서 능력을 갖춘 중견국은 강대국 중심의 질서가 아닌 대안적 질서를 통해 참여국가인 자국의 국익을 확보하려는 것이다. 자신의 국익을 확보하기 위해 기존의 강대국의 질서가 아닌 새로운 질서 속에서 스스로가 정책을 결정하는 권한을 확보하는 제도로서 다자주의가 새로운 제도적 대안으로 부상하는 것이다.

중견국이 새로운 세계질서의 위기에 대한 대안질서로서 다자협력을 강화하고 이를 통해서 만들어내는 새로운 규범은 공동의 이익을 추구하는 다른 중견국가뿐 아니라 개발도상국을 포함하는 다양한 주변국의 지지와 참여가 필요하다. 주변국의 반대를 최소화하고 지지를 유도하기 위한 효과적인 방안으로 국제사회에 기여를 통해서 책임있는 중견국가의 이미지를 확보해야 한다는 방법론의 일환으로 기여외교가 논의되고 있다. 종합하여 중견국 외교는 충분한 국력을 구비한 국가가 새로운 국제질서를 추진하는 과정에 제도적 대안으로 다자주의 그리고 외교의 구체적 방법으로 기여외교를 추진한다는 점에서 중견국 외교는 이론적으로 다자주의 및 기여외교와 상통한다. 본 장은 이론적 기초를 확보하는 차원에서 중견국가, 다자주의, 그리고 기여외교의 기본개념에 대해서 논의하고자 한다.

1. 중견국가의 개념

중견국가의 개념은 뚜렷하게 정의되지 않은 채, 학자들의 필요에 따라 중견국에 대한 정의를 내리고 일정 정도의 국력조건을 갖춘 국가를 중견국 또는 중진국 등의 개념과 혼용하여 사용하는 것이 현실이다. 중견국가란 국제정치에서 국력의 관계적 개념인 중간(middle)과 실제적 개념인 힘의 보유 및 배분상태를 의미하는 국가의 물적 기반인 권력(power)의 합성어로(김치욱 2009, 17) 국제정치 주요 행위자인 국가가 보유하고 있는 국력이라는 속성에 중점을 둔 이해이다. 한 국가의 정치적 및 경제적 위상과 수준과 같은 구조적 특성에 중점을 두어 인구, 경제력, 군사력을 기준으로 강대국, 중견국, 약소국으로 분류하는 것이 대표적이다(Singer 1988, 116). 구조적 속성에 중점을 둔 대표적인 설명은 중견국은 강대국처럼 국제체제 전반에 걸친 군사적 투사력은 가지고 있지 않지만, 지역 차원에서 동원할 수 있는 국력을 갖추고 있거나 군사력과 경제력을 포함하는 지정학적 관점에서 중요한 위치에 있는 나라를 중견국의 범주에 포함시켰다(Organski 1968, 104).

전통적인 국력연구에 기초한 개념정의와 달리 구조적 특성이 아니라, 국가 간의 관계와 역할에 중점을 둔 논의도 있다. 중견국은 국제문제에 있어서 다자적 해법을 모색하고, 국제분쟁에서 타협적 자세를 견지하고, 외교적으로 국제적 공동이익과 가치를 수용하는 국가로 정의하기도 한다(Cooper 1997). 네트워크 이론에 따르면 중견국가는 유사한 속성을 가진 국가라 할지라도 주변국가와의 상호관계를 의미하는 네트워크 구조에 어떤 역할을 수행하는가에 따라서 상이한 중견국의 지위를 가지게 된다고 한다. 중견국의 네트워크 구성에 따라서 행위자가 선택하는 전략의 선택 범위도 달라지는데, 이는 네트워크 구조에서 연계에 따라

행위자가 활용할 수 있는 자원, 정보가 달라지기 때문이라고 한다(김상배 2011, 55-56). 중견국가에 대한 이해는 하드 파워라는 기존의 현실주의적 조건뿐만 아니라 비유형적인 소프트 파워라는 조건을 추가로 갖추는 것을 의미하는 것으로 이해된다.

국제관계에서 힘은 객관적 능력과 함께 이를 투사할 의지를 중요하게 고려한다. 현실주의 전통에 있어서 국가의 물리적 힘을 구성하는 실체적 요소인 경제, 영토, 인구, 지정학적 위치 등 다른 국가에 영향을 미칠 수 있는 객관적 능력(opportunity)에 기초한다. 객관적 능력의 보유에 더하여 객관적 능력을 투사하려는 의지(willingness)를 갖출 때(Most and Starr 1989, 24) 비로소 힘은 상대국가의 행위를 변경시키는 능력으로 역할을 수행한다. 중견국가의 개념은 국제정치의 자유주의 전통인 규범적 요소의 확립과 확대를 추구하는 대외정책에 의해서 정의된다. 이를 종합적으로 고려할 때, 중견국가는 무정부적 국제질서 속에서 상대적 의미에서 중간 정도의 국력(opportunity)을 보유하고 있는 국가가 국제문제에 이해관계를 가지고 있으면서 이를 위해서 국력에 상응하는 역할을 수행하려는 의지(willingness)를 갖춘 국가를 의미하는 것으로 정의된다.

중견국가의 이론적 또는 조작적 개념정의를 명확하게 정의되지 못했다는 비판에 비해서 국제정치에서 중견국가에 대한 일반적인 합의는 존재하고 있다. 객관적 능력과 주관적 의지를 기준으로 중견국가에 대한 분류는 다음과 같다. 전통적인 중견국가에 속하는 캐나다와 오스트레일리아는 객관적 능력과 주관적 의지에 조화를 갖춘 균형적 중견국가에 포함된다. 미국이라는 초강대국에 의한 제약 그리고 지리적 고립이라는 제약으로 인해 역내에서 군사 및 경제적 역할의 수행에는 한계가 분명하기 때문에, 국제적 문제에 중점을 두는 중견국가 외교를 투사하고 있다.

객관적 능력에 중점을 두는 중견국가군으로는 브라질, 인도, 남아공, 이집트, 멕시코와 같은 신흥 중견국가가 존재한다. 신흥 중견국가는 국력은 중간 정도의 한계를 가지고 있지만, 지정학적으로 주변국가들에게 상당한 영향력을 행사할 수 있는 능력과 의지를 갖춘 국가로 간주된다.

객관적 능력보다는 주관적 의지에 중점을 두는 중견국가는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드와 같은 북유럽 국가군을 들 수 있다. 이들 국가는 인구, 영토, 경제력과 같은 전통적인 국력의 기준에서 보면 신흥 중견국가에도 미치지 못하는 것이 현실이지만 오랜 시간 국제관계에서 군사적 분쟁과 인간안보 면에서 나름의 지도적 역할을 수행해옴으로써 국제사회로부터 비전통적 안보분야에서 규범을 창출하고 확산하는 역할을 인정받아 왔다.

중견국의 범주를 설정하는 데 있어서 지역체제에서 영향력을 행사할 수 있는 군사력 및 경제력을 보유하고 있으면서, 다자주의체제에서 뜻을 같이하는 국가들과 연합하여 국제사회의 안정과 발전에 기여하는 기여외교에 적극 관여하는 의지와 행태를 보여주는 국가로 정의하고 있다 (김우상 2011, 4). 중견국가의 외교정책을 논의하면서 자연스럽게 논의 되는 두 개의 주요 개념이 다자주의와 기여외교이다.

2. 다자주의의 개념

다자주의는 개념적으로 ‘3개국 이상의 국가들이 일반화된 행위원칙에 따라 정책을 조정해 가는 방식(Ruggie 1992, 563)’으로 정의한다. 일반적인 행위원칙은 불편부당성, 일관성, 그리고 국제법에 대한 존중을 의미하는 다자주의의 중요한 특성으로 인식되어왔다. 규범과 원칙에 기초한

국제 제도의 제도화를 의미한다는 점에서 “제도에 기초한 특정한 틀을 통하여 3개 국가들 이상이 참여자들의 역할을 조정하는 제도적 접근”으로 인식하였다(Keohane 1990, 731-732). 다자주의는 참여국가의 숫자보다 집합적인 행위의 기준을 구체화하는 규범을 존중하며 규범을 통해 공동의 이익을 확대하려는 동기에 기초해 있다(Ruggie 1992, 565-566).

국제관계에서 다자주의는 이론적으로는 국제적인 의제에 대한 논의와 정책결정과정에서 참여국가의 동등한 권한을 인정한다는 점에서 보편주의와 평등주의를 표방하고 있다. 다자주의 외교에 참여하는 국가들은 자국의 이익뿐 아니라 타국의 이익도 동시에 고려하는 공동체의식을 기초로 합의된 원칙에 따라 행동하는 것을 의미한다. 국제관계에서 보편주의와 평등주의의 실천은 힘의 원리가 아니라 규범적 정의를 수용한다는 점에서 도덕적 우월성에 근거한 국제사회의 지지를 획득하고 있다. 탈냉전 이후, 국제질서가 이념대결에서 화해와 협력으로 변화함에 따라 힘에 의한 현실주의적 논리보다는 규범에 기초한 자유주의적 논리가 설득력을 얻고 있다. 국제관계에서 다자주의가 부상하는 배경은 여러 가지 차원에서 논의될 수 있다.

첫째, 세계질서가 냉전기의 양극체제에서 소련의 붕괴로 일초다극체제, 그리고 미국의 영향력 감소로 인한 다극체제를 거쳐 최근 중국의 부상으로 양극체제로 전환하는 역동성을 보여주고 있다. 국제질서의 변화에 따라서 개별국가는 다자주의적 접근을 통해서 개별국가의 이익을 극대화할 수 있는 다양한 국가가 참여하는 다극적 국제질서가 일반화되고 있다.

둘째, 상호협력과 복합적 상호의존적 관계가 확대되면서 국가 간의 관계를 경쟁과 대립에서 협력과 평화로 전환해야 한다는 필요성이 대두되었다. 현실주의이론의 시각에서 보면 국가의 대등한 참여를 전제로

보편적 가치와 대등한 권한을 인정하는 자유주의 이론은 국제관계의 의회민주주의라는 점에서 비현실적이라는 비판을 제시하였다. 국제관계를 바라보는 시각에 따라서 개별 국가들이 직면하는 불확실성(uncertainty)을 극복하는 방안으로 현실주의는 힘의 추구와 동맹의 결성을 그리고 자유주의는 반복되는 협력, 상호의존의 강화 그리고 국제 레짐의 형성을 대안으로 제시하고 있다.

셋째, 통속적인 이야기이지만 과학기술과 교통·통신의 발달은 국제사회가 시간적·공간적 의미에서 더욱 가까워지게 되면서 소위 말하는 세계화(globalization)가 보편화되었고, 경제와 기술 분야를 넘어서 정치 및 안보분야에서도 국제사회가 서로 연계되는 현상이 일상적이 되었다. 세계화의 진전으로 인해 소수 초강대국의 협력만으로 해결할 수 없는 초국가적인 국제문제가 등장하기 시작했다. 국경을 초월하는 새로운 위협은 전통적 안보영역의 일부로 간주되는 테러와 국제범죄와 같은 안보영역뿐 아니라 비전통적 안보영역인 환경문제, 기후변화, 전염병의 확산과 같은 어떤 패권국가도 독자적으로 문제를 해결할 수 없는 새로운 문제가 등장하였다(이신화 2007). 세계화의 진전에 따른 새로운 문제는 국제규범에 기초한 다자주의적 접근에 대한 관심을 제고하는 계기가 되었다.

넷째, 유럽에서 평등과 호혜원칙을 적용하여 안보위협을 공동으로 해결한 선구적 경험을 활용하여 동아시아에서 안보위협과 분쟁을 해결한다는 표면적 이유에도 불구하고 동아시아의 국제관계는 현실주의 이론에 기초한 패권경쟁의 도구로 다자주의가 활용되기도 한다. 동아시아는 미국을 중심으로 중첩된 양자관계에 기초한 국제질서를 구축하고 있는데, 중국은 지리적으로 동아시아에 위치한 국가들과 협력을 통해 동아시아에 형성된 미국의 영향력을 최소화하고 중국의 국익을 최대화하려

는 대외정책의 수단으로 다자협력을 선택하고 있다.

새로운 국제질서를 위해서 힘의 정치를 탈피하고 협력과 신뢰를 주장하는 자유주의 시각에서는 힘에 의존하는 현실주의의 한계를 극복하고 국제사회가 직면하는 문제를 공동으로 해결하려는 다자주의를 국제관계의 불확실성을 극복하는 유력한 대안으로 제시하고 있다.

다자주의를 통한 상호협력과 복합적 상호의존의 증대를 통해 국가 간의 불신과 대결을 해소하고 신뢰에 기초한 협력을 통해 지역의 안보와 평화를 달성한다. 다자협력이 표면적으로는 도덕적 우월성을 가지기 때문에 주창하는 과정에서 주요 국가들이 표면적으로는 반대의사를 표명하지 못하도록 하는 명목적 강제력을 가진다. 문제는 다자주의를 구체적으로 추진하는 과정에 주요 국가들이 구체적으로 협력하지 않는 신뢰의 문제가 발생하고 이는 실천적 강제력을 뒷받침하지 못하는 것이 다자주의적 접근의 약점이다.

3. 기여외교의 개념

기여외교는 국제적 대의를 위해서 동일한 형태와 양의 즉각적인 보답을 기대하지 않으면서 국제사회의 다른 국가에 도움을 제공하여 국익을 보호 또는 증진하는 외교정책으로 평화, 경제선진화 및 국격향상을 달성하는 수단을 의미하는 것으로 정의한다(강선주 2008, 2-4). 중견국가의 대외정책을 논의하는 과정에 기여외교는 능력과 의지를 갖춘 책임 있는 중견국가로서 그 위상에 부합하는 책임을 국제사회에 수행한다는 것을 의미한다.

중견국가들이 국제사회에 대한 기여의 일환으로 추진하는 기여외교는

그 범위가 유엔이 주도하는 국제평화유지활동(peacekeeping)과 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)를 통한 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)를 중요한 정책수단으로 활용한다. 기여외교의 정의에 따르면 그 주체는 중견국 그리고 정책의 내용은 공공외교(public diplomacy)의 일환으로 추진되는 국가의 매력을 강화하는 연성국력(soft power)과 관련되어 있다(스노우 2009, 23).

연성국력은 한 국가가 다른 국가와 국민들로부터 받는 호감이나 매력을 의미하는데, 매력을 구성하는 요인으로 해당 국가가 추구하는 가치, 정책, 제도, 그리고 문화 등에 대한 평가에 의해서 결정된다. 전통적으로 국제관계 연구에서 핵심적인 개념을 구성했던 힘이 타인으로 하여금 자신이 원하는 바를 하도록 하는 능력(capability)으로 군사력은 강제(coercion) 그리고 경제력은 보상(reward)을 통해서 힘을 투사하는 한편, 소프트 파워는 설득(persuasion)을 통해서 힘이 투사된다고 한다(Nye 2004). 소프트 파워는 상대방의 마음을 끄는 매력으로 감성적인 대응이라는 점에서 경제적 보상을 사용하는 보상과 구분된다는 주장이 있는데, 논리적으로는 매력과 보상을 분리할 수 있지만 현실적인 국제관계에서 양자를 분리하기보다는 매력을 얻기 위한 수단으로 보상을 활용한다고 할 수 있다.

중견국가의 국제사회에 대한 기여외교는 강대국이 관여하지 않는 일종의 틈새외교의 대상으로 기여를 수용하는 국가로부터 호감을 얻게 되는 일종의 소프트 파워 전략이다(Cooper 1997). 강대국의 경우를 패권을 유지하기 위한 정책대안의 일환으로 주변국가의 지지와 협력을 유도하기 위해 소프트 파워 전략을 추진해왔다는 점에서 매력과 보상의 구분이 어렵다고 할 수 있다.

일반적으로 ODA는 개발도상국들의 빈곤퇴치와 경제발전을 돕기 위한 인도적 지원을 기본 목적으로 논의하고 있지만, 본질에 있어서 ODA 공여국은 인도주의적 목표와 무관하게 국가이익을 추구하는 방향에서 지원이 추진되어 온 것이 현실이다.

OECD 10대 ODA 공여국가들 중 6개국이 GDP 기준 세계 10대 경제대국이며 NBI 종합지수와 수출 부분에서도 상위 10위권에 속한다. ODA 지원 규모가 GDP 규모에 비례하는 점을 고려할 때, ODA를 통한 기여외교는 해당 국가의 경제력이 주된 요인으로 봐야 한다. 특이한 점은 논의한 주관적 의지를 강조하는 중견국가에 포함되는 스위스, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크와 같은 북유럽 국가들의 경우는 국내총생산에 대비해서 ODA의 비율이 높은 국가로 평가되지만 결국은 의지보다는 능력에 기초해 중견국의 지위에 해당하는 국가들이 주요 행위자이다.

평화유지활동은 기본적으로 국제평화와 인도주의적 가치를 실현하기 위해서 특정 분쟁지역이나 인도적 참사에 개입하여 포괄적 안보의 개념에서 국제사회의 안정과 평화에 기인하는 것이다. 평화유지활동은 국제연합이 주도하는 경우와 유엔이 주도하지 않는 다국적 평화유지의 형태로 분류되는데, 그 분류의 근거는 주권을 가진 다른 국가 내에서 군사활동을 수행하는 과정에 발생하는 주권침해와 관련한 정당성 여부와 관련이 있다. 평화유지활동에 대한 범위에 논란이 있지만 분쟁예방, 평화조성, 평화유지, 평화강제, 또는 분쟁종식 이후 평화구축 및 분쟁재발 방지 등을 포함하여 광범위한 국제평화유지활동을 기여외교의 중요한 활동으로 본다.

탈냉전 이후 전면전은 감소하는 한편 지역분쟁이 증가함에 따라 국제 평화유지활동의 필요성이 증가하고 있다는 점에서 실행 주체도 UN과 EU 그리고 NATO와 같은 국제기구뿐 아니라 미국과 같은 특정국가가

주도하는 평화유지 활동이 증가하고 있다. 국제관계에서 평화유지활동을 통한 기여외교는 재정적 지원과 병력지원의 형태가 있는데, 이를 확대하는 정책적 목적은 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 국가의 가치와 이익을 실현하는 방안으로 평화유지활동을 활용하는 경우이다. 명목상으로 자유민주주의, 인권, 평화, 침략전쟁의 종식, 그리고 시장경제의 활성화와 같은 보편적 가치를 추구하지만, 그 이면에 해외에서 군사 활동을 통해 국가의 경제적 이익을 확보하는 패권경쟁의 일환으로 보일 수 있는 역효과가 있다. 둘째, 미래의 국가안보를 확보하기 위한 방안의 일환으로 현재 분쟁을 경험하고 있는 국가와 지역에 평화유지군을 파견해 국제사회에 공헌함으로써 미래에 발생할 수 있는 자국의 안보위협이 발생할 때, 수혜국은 물론 국제사회로부터 지원을 받을 수 있다는 일종의 불확실성에 대한 보완장치로서 평화유지활동의 유용성을 논의하는 경우가 있다. 마지막으로 평화유지활동을 통한 기여외교가 국가의 입지와 이미지를 제고함으로써 자국의 정치, 경제, 군사, 문화 등 다양한 분야에서 설득력을 얻을 수 있다는 연성국력을 통한 매력국가 전략이다.

III. 중견국 외교의 유형

강대국의 역할에 대한 구조적 제약은 중견국의 역할을 돌아보게 하는 계기가 되고 있다. 캐나다의 경우는 2차 세계대전 이후 강대국의 시대가 종식되는 시점에서 외교정책을 전면적으로 재검토하여 중견국 외교

를 추진했다고 한다(채터슨 2013). 최근 중견국 외교를 본격적으로 논의한 것은 2008년 세계경제위기 이후 세계 거버넌스를 재구축하는 과정에 기존의 강대국이라고 할 수 있는 G7으로 문제해결이 어렵고 신흥 경제대국이라고 할 수 있는 중견국가의 입지와 역할이 강화되면서이다. 한국의 입장에서는 2010년 G20 서울회의를 기점으로 국제사회에서 신흥 중견국으로 부상하면서 중견국 외교에 대한 관심이 고조되었다.

중견국 외교에 대한 관심이 고조되면서 중견국 외교에 대한 유형도 다양하게 논의되었는데, 중견국의 정체성에 기초해서 중견국 외교를 3개의 차원으로 분류하였다. 1차원은 글로벌 차원의 다양한 이슈 논의와 규범형성 과정에 참여하는 가장 통상적인 ‘중견국으로서의 외교(as middle power),’ 2차원은 중견국 서로의 신뢰를 구축하고 이익을 담보하는 연대를 의미하는 ‘중견국에 대한 외교(toward middle power),’ 그리고 3차원은 다자주의를 통한 권력자원을 도원하고 규범을 창출하는 ‘중견국과 함께하는 외교(with middle power)’로 논의한다(강선주 2013, 45). 중견국으로서의 외교는 개별 국가 차원에서 정책결정과 행위를 의미하는 것이지만, 중견국에 대한 외교 그리고 중견국과 함께하는 외교는 다른 중견국가와의 상호작용을 전제로 하는 것이라는 점에서 중견국 외교는 전자가 아니라 후자를 의미하는 것으로 해석한다.

중견국 외교의 유형을 중견국이 추구하는 목표를 기반으로 분류하기도 한다. 첫째, ‘물질적 이익을 바탕으로 한 협력’은 가시적인 국가이익을 구체화하는 과정에 국가들의 협력이 가장 용이하다는 점에서 일반적인 유형으로 분류된다. 케언스 그룹(Cairns Group)과 같이 농산물 수출국이 농산물의 생산과 판매에 국가의 보조금 지급이나 관세의 혜택과 같은 인위적 정책을 배제하는 완전자유화를 추구하는 국가들의 모임이 좋은 사례이다.

둘째, ‘구체적인 의제에 관한 공통된 입장을 바탕으로 한 협력’은 비핵화를 위한 협력체인 미들 파워 이니셔티브(Middle Power Initiative)와 같이 자신들의 입장을 관철시키기 위한 협력을 말한다.

셋째, ‘협상 그룹의 구성을 위한 협력’은 기존의 협상체제 내에서 자국의 입장을 충분히 반영할 수 있는 통로를 확보하지 못하거나 협상에서 배제되는 경우에 새로운 협상그룹을 구성하려는 움직임이 있다. UN의 기후변화 협성에서 선진국과 개도국 협상그룹에 참가가 어려운 한국, 멕시코, 스위스, 모나코, 리히텐슈타인으로 구성된 환경협상그룹(Environmental Integrity Group)이 그 예이다.

넷째, ‘공통된 가치와 문제의 해결을 위한 협력’은 포괄적인 형태의 협력으로 단기의 가시적인 이익보다는 가치관을 공유하는 국가들이 공동으로 문제해결을 위해 장기적인 관점에서 협력하는 유형이다. 이러한 유형에 속하는 사례는 전쟁이나 내전 기타 국가의 위기상황에 따른 인도적 위기상황에 대한 국민보호의무그룹(Group of Friends of Responsibility to Protect)이 대표적이다.

중견국 외교의 다른 분류체계는 중견국이 보유하고 있는 국력자원을 하드 파워(hard power)와 소프트 파워(soft power)로 구분하고 이 중에서 어느 분야에 치중하는가에 따라 하드 파워 중견국가와 소프트 파워 중견국가로 그리고 양자를 적절하게 활용하는 유형을 균형적 중견국가의 세 가지로 유형화하였다. 소프트 파워 중견국가는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드와 같은 북유럽의 전통적인 선진국가들로 하드 파워 측면에서는 상대적으로 취약한 입지를 가지고 있으나, 국제규범의 창출과 확산에 있어서 강대국을 추종하는 것이 아니라 강대국을 주도하는 역할을 수행한다. 하드 파워 중견국가는 브라질이나 인도와 같이 소프트 파워에 비해 월등한 하드 파워를 보유한 국가군으로 신흥중견국가

롭으로 중추적 중견국가로 부른다. 끝으로 양자를 조화하는 균형적 중견국가는 캐나다와 호주와 같은 전통적인 중견국가로 경제적 측면에서 중심부에 존재하지만, 지리적 및 지정학적 제한으로 지역적 역할에 제한을 극복하기 위한 방안으로 국제적 역할에 비중을 두는 상황이다(김치욱 2009, 103-104).

중견국가 자국이 추구하는 외교적 목표를 달성하기 위한 기여외교에 있어서도 보유한 국력자원의 유형에 따라서 다른 행태가 나타난다. 하드 파워 중견국가가 활용하는 기여외교는 현실주의형으로, 그리고 소프트 파워 중견국가가 활용하는 기여외교는 이상주의형으로 범주화하였다. 현실주의형 기여외교가 추구하는 정책의 동기 또는 정책의 목표는 안보와 경제의 가시적 실익의 추구이므로 기여외교를 위한 평화유지활동의 참여와 개발원조의 제공의 기준이 전략적 가치와 경제적 잠재력에 있다. 현실주의 기여외교는 특성상 기여외교의 공여자와 수혜자가 분명하게 인식되는 양자주의를 선호하고 수혜국의 입장이 아니라 공여국의 시각에서 전략적 이해관계를 반영하여 국가이익을 추구하는 전략적 이익 중심이다.

이에 반해 이상주의형 기여외교가 추구하는 정책의 동기는 전략적 이익보다는 인도주의와 민주주의와 같은 보편적 가치를 추구하는 경향이 강하기 때문에 공여국이 기대하는 전략적 이익이 판단기준이 아니라 인도적 참사와 같은 인간안보 위기 상황에 적극적으로 대처한다는 점에서 기여외교의 제공기준이 공여국 중심이 아니라 수혜국 중심으로 이루어지는 차이가 있다. 이상주의 기여외교는 국제사회의 새로운 규범을 형성을 목표로 한다는 점에서 국제사회의 보다 많은 동의와 지지를 획득하기 위해서 양자적 접근보다는 다자적 접근을 선호한다. 기여외교에 있어서 이론적으로 구분되는 형태로 현실주의형과 이상주의형을 논의

〈표 1〉 기여외교의 이론적 유형

	현실주의형	이상주의형
기여등기	국가안보, 경제이익	보편적 가치(인권, 민주주의)
추구방법	공여국 중심	수혜국 중심
효과평가	중단기	중장기
공여방식	양자주의	다자주의
기여배분	기여국의 외교정책적 요구	분배정의, 빈곤해소
대표국가	하드 파워 중견국	소프트 파워 중견국

하였는데 현실에 있어서는 양자가 혼합되어 있으며 어느 쪽에 더 비중을 두는가의 문제로 이해하는 것이 바람직하다. 이를 표로 정리하면 〈표 1〉과 같다.¹⁾

중견국의 기여외교의 이론적 유형은 분석의 편의를 위해 개념화한 것으로 현실주의와 이상주의가 적절하게 결합된 혼합형 기여외교의 사례를 특정국가와 무관하게 절충형이라는 의미에서 적절한 것으로 받아들이는 것도 적절성에 대한 검토가 필요하다. 중견국 기여외교가 새로운 중견국 외교를 모색하는 한국의 정책방향을 설정하는데 지침을 제공하기에 적절한 분류기준으로 판단된다.

외교정책 자원인 소프트 파워와 하드 파워의 균형 잡힌 활용을 통해 중견국의 기여외교를 추구해온 전통적 중견국가인 캐나다와 호주가 정책적으로 시사하는 바가 크다. 캐나다는 북미대륙에서 미국의 압도적인 국력이 환경적 제약요인으로 역내에서 외교적 영향력을 확대하는 데 분명한 한계를 인식했고, 호주는 지리적으로 격리된 섬아닌 섬이라는 구조적 한계 속에서 국제관계에서 적절한 역할을 모색해야 하는 필요성이

1) 김치욱(2009)의 논문의 p.106에서 논의한 내용을 수정하여 제시하였다.

있었다. 한국의 경우도 지정학적 위치가 역내의 중국과 일본 그리고 사실상 역외국가이지만 동아시아에 실질적으로 영향력을 행사하는 미국과 러시아의 존재가 구조적 한계로 작용하고 있다는 점에서 캐나다와 호주의 사례가 의미하는 바가 크다. 외교적 자원이라고 할 수 있는 국력의 다양한 측면인 인구, 영토, 경제규모, 군사력에서 신흥 중견국이라고 할 수 있는 브라질이나 인도와는 유사성이 거의 없다. 북유럽의 중견국가인 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드와 비교했을 때, 북유럽의 국가는 국력 면에서 중하위권에 속한다는 점에서 한국과의 유사성이 떨어진다고 할 수 있다.

캐나다와 호주의 혼합형 기여외교는 장시간 노력을 통해 국제사회에서 평화의 촉진자, 강대국 간 이해대립의 중재자, 개도국과 선진국의 중계자, 새로운 국제관계 문제의 제안자, 나아가서 국제적인 규범과 규칙의 형성자, 틈새외교의 수행자와 같은 외교적 브랜드를 얻음으로써 국제정치에서 영향력을 지속적으로 확대해왔다. 혼합형 기여외교의 전형으로 알려진 캐나다와 호주의 사례를 보다 심도있게 논의할 필요가 있다.

캐나다의 중견국 외교는 2차 대전 직후부터 구체화되었는데 그 배경에는 전통적인 강대국에 필적하는 국력을 보유하지 못했지만 국제정치적 영향력을 확대하기 위한 목적으로 중견국의 개념을 이용하였다. 캐나다의 중견국 외교는 전통적으로 국제사회에서 중재자와 평화의 조성자로 역할에 중점을 두고 국제분쟁해결을 위해 평화유지활동(PKO)에 중점을 두고 1947년부터 40여 개의 UN PKO 활동에 적극적으로 참여해왔다.

냉전기에 캐나다는 초강대국인 미국과 소련의 대결과 NATO의 위협을 방지하는 것이 캐나다의 안보라는 국익에 유익하다고 판단했다는 점

에서 현실주의형에 접근해 있었다면 냉전 종식 이후 캐나다의 평화유지 활동은 인간안보에 초점을 맞춰 민간인 보호, 분쟁예방, 그리고 평화지원에 주력해왔다는 점에서 이상주의형에 근접하는 경향을 보여주고 있다. 캐나다의 개발원조는 인간안보에 중점을 두고 새로운 정책 이슈를 발굴하고 선점하는 과정을 통해 인간의 기본권 그리고 자연재해와 분쟁으로부터 인간의 안전을 확보하는 것을 국가차원의 정책목표로 선정했다는 점에서 이상주의형 개발원조의 전형적인 사례이다. 캐나다가 발굴하여 주력한 인간안보의 이슈에는 민주주의 정치제도, HIV 보건, 교육, 민간개발, 지속가능한 환경이 있다.

호주의 혼합형 중견국 기여외교의 기원도 캐나다와 비슷한 시기에 시작되었다. 2차 세계대전 직후인 1947년부터 27개 분쟁지역에 50개의 평화유지 임무를 수행해왔다. 호주의 평화유지 활동은 냉전기에는 옹서버나 기술지원과 같이 규모와 범위에서 제한적이고 소극적인 형태를 보여 오다가 1995년부터 적극적인 형태로 전환되었다. 호주의 평화유지 활동이 전투병을 포함하는 적극적인 형태를 띠면서 동남아시아와 태평양지역의 활동에 중점을 두고 있다. 호주와 인접한 동남아시아와 태평양에서 분쟁과 테러가 호주의 안보를 위협한다는 판단 아래 대량살상무기 확산방지, 테러리즘, 해적퇴치와 같은 문제에 적극적인 역할을 수행하고(김우상 2011, 9) 동티모르 연안의 유전에 대해서도 관심을 보였다. 점에서 호주의 평화유지활동은 현실주의형에 가까운 것이라 할 수 있다.

호주의 개발원조도 원칙적으로 동남아시아와 태평양이라는 지정학적 구도를 고려하여 아태지역의 국가들을 주요 대상으로 추진되었다. 호주는 인도네시아와 필리핀에 테러리즘에 대한 국가차원의 지원과 남태평양의 군도에 치안을 유지하는 자국의 병력에 대한 재정적 지원을 개발

원조의 주요한 항목으로 다루었다는 점에서 호주의 중견국 외교는 이상주의형보다는 현실주의형에 가깝다. 호주는 평화유지활동과 개발원조 양 측면에 있어서 호주가 관련된 지역질서에 적극적으로 개입하는 간섭주의 정책을 선택하여 국가이익에 부합하는 건을 우선조건으로 개도국의 빈곤과 질병을 해소하는 인도적 지원을 제공한다는 원칙을 견지하였다. 캐나다와 비교해서 호주의 중견국 외교는 이상주의형보다는 현실주의형에 가까운 것이지만, 호주는 역내에 존재하는 빈곤과 분쟁에 선제적 개입과 개발원조의 제공을 의미하는 이른바 신간섭주의정책을 통해 동남아시아와 태평양지역에서 기여외교를 추진한 결과 자국의 국제적 영향력을 지속적으로 제고해왔다.

중견국 외교전략의 방향으로 기여외교의 이상주의형과 현실주의형의 분류를 연속선상에서 고려할 때, 중견국의 기여외교가 현실주의형에 접근할수록 공여국은 단기간에 국가이익을 회수할 수 있지만 상대국가의 경계와 반감을 불러올 수 있는 위험이 있는 반면, 이상주의형에 접근할수록 공여국의 국가이익의 회수는 장기화될 가능성이 높아지는 한편 상대국가의 동의에 기초한 지지와 협력을 얻을 수 있는 가능성은 높아진다. 공공외교가 추구하는 매혹국가의 이미지를 확대하여 자발적 동의를 유도한다. 호주의 사례에서 보는 바와 같이 개발원조와 평화유지활동의 참여를 자국의 국익과 연계하여 동남아시아와 태평양지역에 집중하고 원조프로그램을 양자주의에 중점을 두고 간섭주의 외교정책의 일환으로 추진함으로써 호주의 국가이익에 부합하는 것이어야 한다고(AusAid 2006) 명시적으로 밝힘으로써 수혜국의 반발을 불러일으켰다.

중견국 외교전략은 이상주의형과 현실주의형이 적절히 혼합되어야 하지만, 현실주의형의 국가이익 추구에 집중할 경우 수혜국을 포함한 국제사회의 자발적 지지를 획득하기 어렵다. 이에 반해서 이상주의형

기여외교를 추진하는 경우, 주변국의 자발적 지지를 통해 글로벌 거버넌스와 규범의 형성에 주도적인 역할을 수행할 수 있다. 중견국 외교는 국제사회에서 하드 파워의 열세를 극복하고, 지역에서 패권을 추구하는 국가 이미지를 지양하고, 국제사회의 평화와 번영에 기여하는 역할을 수행해야 하는 과제를 달성해야 한다.

IV. 한국 중견국 외교의 전략적 선택

경제력과 국력이 동일시되는 현대 국제정치에서 한국은 지속적인 경제성장을 통해 세계 10위권의 경제력과 군사력을 갖추게 되었다. 국제정치에서 국력을 기준으로 하는 국가의 위상과 주변국으로부터 받는 외교적 위상이 불일치할 때 그 해당 국가는 현상황에 대해 불만을 가지는 국가로 분쟁을 일으킬 가능성이 높다고 한다(Singer and Small 1968, 250-253). 한국은 이런 측면에서 볼 때 지정학적 조건 때문에 구조적으로 높은 경제력의 성장에 비해서 외교적 낮은 평가를 받아왔다. 이러한 현실로 인해서 한국을 중심에 놓고 동북아시아의 국제관계를 논의할 때 항상 미국, 중국, 일본, 러시아의 4강에 둘러싸인 약소국이라는 수식어가 따라다녔다. 약소국이라는 체념을 벗어나 외교적 위상을 제고하는 방안이 필요하다.

국제관계에서 능력의 신장에 비해 그에 부응하는 국제사회의 존중이 자동적으로 동반하는 것은 아니다. 한국이 중견국이라고 스스로 판단하는 만큼 그에 상응하는 영향력을 확보하는 것은 또 다른 전략적 노력이

필요하다. 성장한 국력에 상응하는 외교적 평판에 대한 자각이 중견국 외교의 출발점이다. 중견국의 영향력은 국제사회의 평판(reputation)에 의해 결정된다고 할 수 있기 때문에, 일관성 있는 전략을 수립하고 이에 따라 국가의 신뢰도를 높이는 노력이 필요하다.

성공적인 중견국 외교를 수행하기 위해서는 해당 국가가 집중적으로 영향력을 발휘하고자 하는 이슈, 기회, 파트너 그리고 과제를 명확하게 확인해야 한다. 일반적인 국제관계의 영역에서 포괄적인 역할 수행을 통한 외교는 외교적 자원과 역량이 충분히 확보된 미국과 같은 강대국에게만 가능한 일이지만 한국과 같은 신흥 중견국은 외교적 자원의 한계 때문에 자국이 적극적인 활동을 펼치려는 이슈영역을 구체적으로 규정해야 한다(Chatterson 2013).

1. 전략적 이슈 선택

중견국 외교의 성공적인 추진을 통해 국제사회에서 위상을 확보하기 위해서는 한국이 전략적으로 강점이 있는 이슈를 선점하여 국제사회의 지지를 얻을 수 있는 노력을 경주해야 한다. 중견국 외교에서 영향력 행사를 위한 중요 자원이라고 할 수 있는 국제사회의 평판을 구축에 있어서는 위치설정(positioning)이 우선되어야 한다. 중견국 외교에서 신흥 중견국이 상대적으로 장점을 가질 수 있는 이슈 분야는 전통적인 강대국이 선점하지 않았던 새로운 이슈라고 할 수 있는 인간안보 또는 비전통 안보 영역이라고 한다. 비전통 안보 이슈의 영역도 지나치게 광범하기 때문에 전략적인 선택이 필요하다. 일반적으로 알려져 있는 비전통 안보 이슈는 국제조직범죄, 에너지, 테러리즘, 기후변화, 사이버안보,

전염병의 확산, 민주주의와 인권, 빈부격차와 같이 다양한 분야에 걸쳐 있기 때문에 전략적 이슈의 선점이 필요하다. 이와 함께 핵비확산과 같은 전통적인 안보영역에 있어서도 과거와 달리 강대국이 아닌 불량국가들이 핵을 개발할 가능성이 증가하고 그로 인해 핵확산의 위험성도 동시에 증가했다는 점에서 핵확산을 효과적으로 차단하기 위해서는 강대국만의 노력보다는 중견국들의 참여가 필요하게 되었다(이수석 2009).

2008년 미국발 경제위기가 전 세계로 확대되자 이를 수습하기 위해서 정상회의로 제도화된 G20의 사례도 중견국의 역할이 중요성을 확대한 사례라 할 수 있다. 글로벌 경제위기에 대해서 전통적인 강대국의 모임인 G7의 노력만으로는 효과적으로 대처할 수 없는 수준으로 세계 경제의 상호의존이 심화되었기 때문에 G20와 같은 새로운 국제협력을 통해 금융자본주의의 폐해를 방지하고 건전한 자본주의의 규범을 형성하는 데 중견국가의 역할이 기대되었다(조동준 2003, 286-287). 중견국이 외교적 역량을 확대하고 효과적으로 대처할 수 있는 이슈 영역이 새로운 비전통 안보에서 전통적인 안보와 경제분야로 확대되는 추세에 있다.

중견국 외교의 이슈영역이 확대되고 있는 것은 사실이지만 신흥 중견국인 한국이 주력할 수 있는 분야는 상대적으로 기존의 강대국과 중견국의 영향력이 상대적으로 관심이 적은 분야가 효과적이다. 동시에 이슈의 선택에 있어서 전략적으로 국가의 긍정적인 브랜드를 형성할 수 있는 주제를 선정하는 전략적 고려가 필요하다. 이런 점에서 녹색성장을 주도한 지난 정부의 전략은 효과적인 선택이었다고 할 수 있다.

리우데자네이루에서 1992년 개최된 유엔 환경과 개발 정상회의에서 구체화된 지속가능한 발전(sustainable development)은 환경적 가치를 희생하면서 경제성장을 추구하는 기존의 발전모델을 비판하고 인류의 미래를 고려하는 새로운 발전의 개념으로 제시되었다. 지속가능한 발전

의 가치가 국제사회의 주목을 받게 되자 2012년 리우데자네이루에서 유엔지속가능발전 정상회의(Rio+20)를 개최하여 지속가능한 발전의 3대 축인 경제, 사회, 환경의 지속가능성에 대해 논의하게 되었다. Rio+20 참여국들은 지속가능한 발전목표를 도출하기 위해 국가 간 프로세스를 설립하기로 합의하고 지속가능목표 설정을 위한 공개작업반, 지속가능발전 재원 확보 전략 마련을 위한 정부간 전문가 위원회, 지속가능발전 고위급 정치포럼이 출범시켰다.

한국은 경제발전 경험과 국내 시민사회의 다양한 이해관계의 의견을 반영하는 노력을 기울여 2014년 7월에 작성된 지속가능발전목표 보고서(17개 지속가능발전목표와 169개 세부목표로 구성) 작성에 참여하였다. 이 보고서는 인류의 지속가능한 발전을 위한 2030년까지의 핵심과제를 선별하고, 그 과정에서 이해당사자의 참여를 보장하였다는 점에서 인류의 발전에 비전을 제시하고 비전을 위한 국제사회의 노력에 방향을 제공한 것으로 평가된다. 한국은 빈곤, 교육, 보건 등 중점 분야에서 발전경험을 국제사회와 공유의 과정으로 녹색기후기금(GCF), 글로벌 파트너십, 글로벌 시민교육 등을 통해 신뢰받는 중견국가로서 역할을 강화하고 위상을 제고하였다.

이 과정에 한국 정부는 녹색성장이라는 정책의제를 확산시키고 있다. 한국이 주도적으로 설립한 국제기구인 글로벌녹색성장연구소(Global Green Growth Institute: GGGI)는 현재 에티오피아, 캄보디아 등 20개국에서 개도국의 녹색성장 전략 수립 및 이행을 지원하고 있다. 그 결과 2013년 6월 GGGI가 OECD가 인정하는 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 적격 기구 지위를 획득하고 2013년 12월에는 GGGI가 유엔총회 옵서버 지위를 획득하였다. 국제사회가 중요한 가치로 주장하는 지속가능한 발전의 중요한 개념인 환경과 경제를

결합한 녹색성장은 국제사회의 지지와 존경을 얻을 수 있는 동시에 국가의 브랜드를 개발하는 데 적절한 정책이슈 선점의 사례이다. 녹색성장은 국제사회의 발전에 중요한 기준이 되는 브랜드로 자리 잡아 친환경 해양산업, 지속가능한 에너지 개발, 에너지 효율적 사용, 물 자원의 사용 등 다양한 주제를 다루는 국제협력체로 기능하고 있다.

2. 외교자원의 확보와 건전한 정책 추진의 의지

중견국(middle power)의 조건에서 가장 큰 문제는 중견국이 되려는 의지만큼이나 중견국으로서 가지는 객관적 조건도 중요하다는 점이다. 중견국 외교를 통해 주변국에게 중견국으로 가지는 영향력은 다른 국가에 영향을 미칠 수 있는 객관적 능력(opportunity)에 기초한다. 이와 동시에 객관적 능력의 보유에 더하여 객관적 능력을 투사하려는 의지(willingness)를 가져야 한다는 점에서 ‘주어지는 것’이 아니라 ‘창조해야 하는 것’이다. 현실적으로 자국의 핵심이익이 걸려 있는 안전을 국제사회의 의제로 상정하기 위해서는 국가의 역량이 뒷받침되어야 한다. 다만 주어진 국력과 함께 이 국력을 사용하는 도덕적 의지가 결합되어야 중견국 외교가 역량을 발휘한다.

중견국 외교에서 객관적 능력의 존재는 중요한 의미를 가진다. 속성으로서 국가의 역량을 의미하는 객관적 조건은 GDP 기준의 경제 규모나 무역총액 규모와 같은 국력의 양적 측면만 의미하는 것이 아니라, 주어진 정책분야에서 추구하는 외교정책 목표를 설정하고 그 목표를 달성하는 데 활용할 수 있는 자원의 동원능력을 의미하는 것으로 해석해야 한다. 지역 내 평화유지, 개발협력지원, 기후변화, 비확산과 같은 특

정한 글로벌 정책분야에 조정자 또는 규범 창출자의 역할을 수행하기 위한 총체적인 국가의 역량을 의미한다.

우선 한 국가가 동원할 수 있는 객관적 능력으로서 국력은 중요한 의미를 가진다. 보다 구체적으로 한 국가의 중견국 외교의 자원을 평가하는 기준으로 개발원조의 절대적 규모와 국내 총생산에서 차지하는 비중도 중견국 외교를 추진하는 과정에 객관적 능력과 주관적 의지를 평가하는 기준이 된다. OECD에 속해 있는 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)는 공적개발원조 공여국들의 대표적인 협의체로서 24개 회원국으로 구성되어 있고, 한국은 2010년 24번째 회원국으로 가입했다. DAC 회원국 중 ODA 지원규모 상위 5개국은 미국(307.5억 달러), 독일(145.3억 달러), 영국(137.4억 달러), 프랑스(129.9억 달러), 일본(106억 달러)순으로 중견국이 아닌 강대국이 차지하고 있다. 개발원조의 절대규모가 아니라 정책적 비중을 기준으로 보면 유엔이 제시한 ODA 목표치인 GNI 대비 0.7%를 넘어서는 회원국은 스웨덴, 노르웨이, 룩셈부르크, 덴마크, 네덜란드 등이다.

한국은 2012년 기준으로 15.9억 달러로 GNI 대비 ODA의 비중은 0.14%에 그치고 있어서 세계 13위인 경제규모에 비해서 낮은 수준이라는 평가를 받고 있다. 2008년 GNI 대비 ODA 규모가 0.09%에서 2009년 0.1%, 2010년과 2011년에는 0.12%를 유지하면서 지속적인 상승세를 보여주고 있지만 전체적인 규모 면에서도 여전히 세계 수준과는 거리가 있다. 2011년에는 유상원조와 무상원조를 포함하여 한국이 제공하는 개발원조의 수혜국은 베트남(16.9%), 아프가니스탄(6.6%), 캄보디아(4.7%), 스리랑카(4.4%)의 순서로 제공된다(대외경제협력기금 2012). 중견국 외교의 목표가 국가의 브랜드 구축을 통해 장기적인 차원에서 국가이익을 확보하는 것이라면 이를 위한 개발원조와 평화유지활동과

같은 대표적인 기여외교를 통해 상대국으로부터 긍정적인 평가를 얻을 수 있다는 점에서 기여외교의 자원이 확보되어야 한다. 기여외교의 자원을 확보하는 과정에 국내정치적 문제가 발생하기도 한다. 국내적으로 빈곤층이 다수 존재하는 상황에 개발도상국에 대한 인도적 지원의 확대는 국내정치적 갈등으로 연결될 가능성이 있다는 점에서 개발원조의 규모와 범위의 선정은 국내정치 상황도 고려해야 하는 양면게임의 형태를 지니고 있다(Putnam 1988).

중견국 외교를 원활하게 추진하기 위한 외교자원을 많이 확보할수록 국내정치적으로 자원배분에 있어서 극심한 반대에 직면할 가능성이 높아진다. 중견국 외교를 통해 지불되는 예산으로 혜택을 보는 수혜자 집단이 국내정치적인 투표권을 가진 집단이 아니라는 점에서 국내정치적 지지를 획득할 수 없기 때문에 국내정치적 반대에 직면하지 않을 수 있는 적절한 개발원조의 증액 수준을 모색해야 한다. 중견국 다자외교를 성공적으로 수행하기 위해서는 국가 수준의 전략적인 판단에 기초한 리더십 발휘를 통해 국내정치 문제에 매몰되지 않는 것이 중요하다. “모든 정치는 지역적이다(All politics is local)”라는 말이 있듯이 정치 담론은 국가전략적 차원이 아닌 보다 협소한 정치적 이해관계에서 논의되는 경향이 있다(Chatterson 2013). 국내정치 및 국민 여론 수준에서 중견국 다자외교 전략에 대한 포괄적 지지 및 이해를 구하는 것은 한계가 있을 수 있다.

정책의제를 설정하고 가치를 추구하는 과정에 국내정치 및 외교정책과의 일관성 있는 역량의 확보와 정책의 의지를 포함하는 객관적 능력을 보여주는 것이다. 예를 들어 동아시아의 인권 레짐을 통한 북한의 인권문제를 개선하고자 한다면 국내의 인권문제에 있어서도 시민의 권리와 정치적 자유권에 대해 동일한 기준을 적용해야 하며, 특히 한국사

회와 같이 최근에 다문화 가족이 증가하는 상황에서는 국내에 활동하고 있는 소수민족의 정치권, 경제권, 사회권에 대해 침묵하는 것은 국제사회에서 인권분야에서 엄격한 인권의 기준을 적용하는 것이 우선되어야 한다.

동일한 논리적 연장선에서 지속가능할 발전에서 한국이 주도적 역할을 수행하고자 한다면 경제활동에 적용되는 엄격한 환경기준이 수립되고 집행되어야 한다. 사람의 건강 보호 및 생활환경 보전이 보장되고 유지할 수 있는 적절한 기준은 대기, 수질, 토양, 소음 등 다양한 분야가 산재해 있다. 환경기준은 사람의 건강을 유지하기 위한 최저한도의 기준이 아니라 적극적으로 유지되는 기준을 바람직한 목표로 제시하고 있다는 국가의 평판이 가능한 수준이어야 한다. 해당국에 대한 이러한 국제적 평판은 얼마나 많은 국가들이 주어진 사안에 대해 자문을 요청하는지, 얼마나 많은 실무그룹 논의에 실제로 참여하는지, 그리고 주어진 주제와 관련하여 얼마나 많은 국제회의에서 의장을 맡고 있는지 등으로 평가해 볼 수 있다.

주어진 정책 사안에 대해서 중견국 외교를 주도하려는 경우 확보해야 하는 외교적 자원은 단순한 경제력만을 의미하는 것이 아니라 사회적 자본(social capital)(Putnam 1995)이 확보되어 있어야 한다. 책임있는 중견국으로서 외교정책을 주도하기 위해서 무형적인 국내정치적 자산이 확보되어야 한다. 단순한 경제성장의 경험을 넘어서 사회정의를 확보하기 위한 국가차원의 제도적 노력, 경제성장 과정에 발생하는 사고, 오염, 손해와 같은 부작용에 효과적으로 대처하는 정부의 의지와 노력이 국가의 외교자산에 포함되어야 한다.

개발원조에 있어서 최고의 공여국이자 개발원조와 보편적 가치를 연계한 국가는 중견국이 아닌 초강대국인 미국이었다. 1970년대 후반 미

국의 카터 행정부가 미국의 원조를 받는 109여 개의 개발도상국에 대한 인권상황과 이들 국가에 대한 미국의 경제 및 군사 원조를 연계시키려는 의지를 표명하면서부터 시작되었다. 미국의 대외 원조정책과 인권의 연계에 대한 통계적 분석을 통해 원조 공여국으로서 미국이 수혜국가인 남미국가에 경제원조를 분배하는 과정에 수혜국의 인권상황을 고려하여 결정했다(Cingranelli and Pasquarello 1985, 541). 실제로 미국 정부는 1982년 인권을 침해하는 국가에 대해서 원조액수를 삭감했지만, 현실적으로 고려하는 사항은 국제사회 내에서 미국의 국력의 증진과 영향력의 확대였다.

최근 국제원조에서 중국, 인도, 브라질과 같은 이른바 신흥 중견국은 풍부한 자금력을 바탕으로 원조 규모를 확대하고 있지만, 이들의 원조가 국력사용의 의지, 특히 도덕성 측면에서 바람직한 방향으로 진보하고 있지 못하다. 신흥 중견국은 원조규모의 증가에도 불구하고 공여국이 수혜국에 대해서 에너지자원의 확보, 무역기회의 확대, 자국기업의 진출을 조건으로 개발 원조를 연계시키고 있다(Ngaire 2008).

중국은 ‘베이징 컨센서스’라는 중국식 개발모델을 개발도상국에 제공하면서 중국의 개발원조의 확대추세는 원칙적으로 환영을 받지만, 소위 말하는 ‘불량국가’를 지원하는 물질적 기초가 된다는 점에서 국제사회의 규범의 수립에는 성공적이지 못한 것으로 평가된다. 중국은 동남아시아, 아프리카, 중남미 등에 아무런 조건도 없는 ‘내정불간섭 원칙’에 입각한 해외투자과 원조가 “개발을 빙자한 신식민주의적 수탈”, “동인도회사의 회귀”, “중상주의적 이익만을 추구하는 개발”, “인권 무시와 폭정의 용인” 등 미국이나 서방세계의 강력한 비난에 직면하고 있다(원동욱 2010, 8-9).

현실주의형 시각에서 볼 때, 개발원조는 공여국의 경제·정치적 도구

로 수혜국에 대한 영향력을 확대하기 위한 정책수단이라는 점에서 공여국의 의지의 문제로 귀결된다. 개발원조나 평화유지활동의 공여국이 지원활동을 통해서 자국의 안보와 전략적 이익 그리고 경제적 이익을 확보하기 위한 소프트 파워의 증진전략이 되는 경우, 수혜국의 반발과 함께 주변국가의 반대에 직면하게 되면 국제사회에서 동의에 기초한 영향력의 확대라는 중견국 외교의 당초 목적을 달성할 수 없게 된다.

지원을 통해 공여국은 수혜국에 대한 국제적 유대의 강화 정치적 지지의 획득, 수혜국 내에 문화적 영향력 확대, 수혜국의 국내정치 및 경제발전에 영향력 확대, 공여국의 국제적 이미지 제고, 공여국의 사회적 가치와 이념을 수혜국에 확대 및 전파와 같은 현실적인 목표를 추구하게 되는데 이러한 구체적인 목표가 국내정치적으로 그리고 국제정치적으로 공개되면 중견국 외교의 장애물이 될 수 있다.

한국정부가 2004년 9월 이라크에 파병한 다국적 평화유지군인 자이툰 부대의 경우, 이라크에 평화를 확보하고 사회적 안정을 도모하는 중견국 외교의 일환으로 추진되었지만, 실제로는 한국의 안보적 및 경제적 이익이 우선 고려되었다는 논란이 제기되었다. 쿠르드족이 거주하는 아르빌 지역이 전쟁의 핵심지역으로부터 벗어나 있는 지역이라는 점에서 파병이 상대적으로 덜 위험하다는 논리를 내세워 국내정치적 반대의 견을 설득했다. 자이툰 부대의 파병이 평화재건 임무라는 명분 아래 시작되었지만, 실제로는 한미동맹의 강화라는 한 측면과 전후 이라크 내 기업활동과 지하자원에 대한 이권쟁취를 위한 사전포석의 의미가 크게 부각되었다는 점에서 부정적인 평가도 존재한다.

다른 한편에서는 현지인들이 자이툰 부대는 '신(神)이 준 선물'이라고 부를 정도로 한국에 대한 호의적인 이미지 형성에 기여하고 있다며 극단적으로 평가가 엇갈리고 있다. 이러한 긍정적인 평가의 이면에는 자

이튼 부대가 기술교육센터 운영과 다기능 민사작전(일명 그린엔젤 작전)을 통해 이라크 쿠르드지역의 안정에 기여하고, 동맹군 사이에서 모범적인 민사활동으로 평가받기까지 적극적인 노력을 통해 한국의 위상을 제고시켜왔다. 국내여론의 반대와 의도에 대한 국제사회의 회의적 시각 속에서 평화유지활동을 통해서 국제사회의 지지와 평판을 획득하는 과정이 쉽지는 않다.

인도네시아의 소수민족인 ‘찌아찌아족’이 쓰는 ‘찌아찌아어’를 표기할 문자로 2009년 한글을 도입했다는 사실에 한국의 정부기관과 민간단체가 고무되었던 적이 있지만, 인도네시아 중앙정부가 국가차원에서 통일된 문자체계를 구성하는 데 장애가 된다는 이유와 한국의 재정부족으로 2012년 8월 말 찌아찌아족이 거주하는 인도네시아 바우바우시에 소재했던 한국어 교육기관과 한국인 교사가 모두 철수하는 것으로 중단되었다. 인도네시아에 한글 보급에 문화체육관광부와 한국어세계화재단이 세계 각지에 설립한 한국어 교육기관인 세종학당을 개원했던 경북대는 재정적 곤란으로 철수했다. 한국의 재정적 지원이 부족한 상황은 객관적 능력이 부족해서 지속적인 사업의 추진이 어려웠다는 점과 인도네시아 정부가 한글 문자체계의 보급에 대한 부정적 대응을 촉발했다는 점에서는 능력을 투사하는 의지가 적절하지 못했다는 것을 의미한다.

한글을 국제사회에 보급한다는 의도가 우수한 한글과 한글 수출이라는 정책적 의지와 결합되어 국가주의의 모양을 띠고 추진되었다는 데 문제가 있다. 한글의 사용상 우수성과 국제사회에서 다른 국가의 소수민족에 문자체계를 보급하는 것은 다른 문제이며, 이 과정에 국가기관이 뛰어들어 중견국 외교 소프트 파워 외교의 홍보와 치적에 집중하는 순간 폐쇄적 나르시즘이나 문화적 제국주의로 비판받을 수밖에 없다.

3. 역외 파트너에 중점을 둔 접근 중견국 연합

강대국가와 달리 중견국들은 태생적으로 독자적인 외교정책을 통해 국가목표를 달성할 수 있는 능력이 제한되어 있는 국가를 의미한다. 2차 세계대전 이후 중견국 외교의 담론을 주도한 캐나다와 호주는 지리적 및 지정학적 제약을 극복하고 새로운 국제질서 속에 국가의 위상에 맞는 외교전략과 이를 통한 국가위상 제고를 추구했다. 캐나다와 같이 국제사회의 새로운 정책분야에 새로운 이슈를 설정하고 이에 적절한 규범을 형성하는 역할을 수행하는 경우나 호주와 같이 국제사회의 분쟁을 조절하는 중재자 및 조정자의 역할을 수행하는(김치욱 2011, 122) 경우에도 캐나다와 호주가 단독으로 역할을 수행하고 정책 목표를 달성하는 전략을 수행하지 않고 다자의 형태를 근간으로 유지하였다.

정책적으로 중견국은 중재자 및 조정자의 역할이나 의제 설정자 및 규범형성자의 역할을 수행한다. 이론적으로 중견국가의 세 가지 역할은 외교활동에서 촉매자로서 외교적 이니셔티브를 추진하고, 촉진자로서 각종 의제를 설정하고 지지의 연합을 구축하며, 관리자로서 국제 제도의 수립을 지원하는 역할을 수행한다(Cooper 1997). 전통적으로 국제정치에서 분쟁의 중재자 소통의 중개자 역할은 중견국보다는 강대국이 담당해왔기 때문에 중견국이 수행할 수 있는 역할은 제한적이다. 강대국이 전통적으로 차지해온 중개자와 중재자의 역할을 수행하려고 하는 경우에 중견국은 연합을 통해 지지를 확보하기 위해서는 협력할 파트너를 확보해야 한다.

한편에서 국력의 속성적 측면과 국가가 수행하는 역할의 측면에서 중견국으로 인식되는 국가들로 구성된 그룹 내부에서는 동류집단에 소속된 국가에 대한 공동의 소속감을 형성하는 근거가 되기 때문에 중견국

들 사이의 협력을 유도하는 출발점이 된다는 긍정적 효과도 있다(김상배 2011, 58). 네트워크 이론에서 주장하듯이 전통적인 군사안보 분야가 아닌 경제외교에서는 양자, 지역다자, 지구다자의 중층적 네트워크 속에서 기존의 틈새와 공백을 연계하는 역할을 수행할 수 있다는 점에서 국가와 국가의 연계와 협력이 중요한 의미를 가진다.

중견국에 대한 외교의 실행 또는 중견국과 함께하는 외교를 실행하기 위해서 중견국 협의체를 구성해야 하는데 어떤 국가와 어떤 이슈에서 협력할 수 있는지 정확히 파악해야 한다. 다양한 국제 제도 내에서 특정 사안의 해결책을 두고 여러 국가군들이 경합을 벌일 때, 어떤 국가와 협력을 해야 하는지 정확한 이해가 필요하다. 이때 중요한 것은 특정 나라와 모든 사안에서 협력할 수 있는 것이 아님을 인식하는 것이다. 사안에 따라 협력할 수 있는 다양한 연대의 틀을 고려해야 한다는 점에서 행위자와 이슈를 종합적으로 고려할 필요가 있다.

중견국 외교에서 협력체를 구성하기 위해서는 우선 중견국이 공동의 가치와 공동의 목표를 공유하고 있어야 한다. 한국이 주도하고 있는 녹색성장은 국제사회로부터 인정을 받고 있고, 개발도상국에게 녹색성장의 전략을 전파하고 이를 공유한다는 점에서 전형적인 중견국 외교의 사례이다. 한국은 녹색성장을 통한 중견국 외교의 파트너로 필리핀, 베트남, 캄보디아, 호주, 파푸아뉴기니, 키리바시, 덴마크, 영국, 노르웨이, UAE, 카타르, 코스타리카, 파라과이, 가이아나, 에티오피아 등 16개국이 서명하고 있는데 문제는 이들 서명국의 양적 확대보다 저탄소 녹색성장이라는 정책목표에 대한 동의가 더 중요한 요인이다. 녹색성장이라는 특정된 대외정책 목표를 위한 협력 전략을 추진함에 있어서도 역내 국가보다는 역외국가와의 협력이 이익의 충돌을 원천적으로 회피할 수 있고 보다 광범위한 지지를 획득하는 데 유리한 협력구도를 마련할 수

있다.

한국이 주도하는 중견국 외교의 또 다른 모범사례는 MIKTA이다. 멕시코, 인도네시아, 터키, 호주와 함께 한국은 비공식 중견국 협의체를 구성하는 데 주도적 역할을 수행하였다. MIKTA 5개국은 GDP 1조 달러 수준으로 구매력 기준 GDP의 측면에서 세계 12위에서 19위에 포함되는 국가들로서 정치체제로 민주주의와 경제체제로 자유시장경제라는 가치를 공유하고, 역내 질서에서 지도적 역할을 수행하는 국가라는 공통점을 가지고 있으며 G20정상회의의 회원국이라는 공통점을 가지고 있다. MIKTA의 경우는 새로운 국제질서의 형성에 협력할 수 있는 핵심적인 파트너를 확보하는 데는 성공했지만 실제로 MIKTA가 협력할 분야를 선정, 각 국가의 협력에 있어서 수행할 역할에 대한 구체적인 합의는 이루어지지 않은 상태이다.

실질적으로 MIKTA는 G20와 UN과 같은 국제무대에서 서로 입장을 달리하는 국가들 사이에서 가교역할을 수행한다는 원칙에 합의하고 있지만, 지속적이고 체계적인 운영의 원칙과 의제와 같은 구체적인 부분은 결정되지 않은 상태로 남아 있다. 한국은 개발협력, 사이버안보, 핵안보, 기후변화와 환경문제를 주요의제로 제안하고 있고 다른 국가들은 비전통 안보, 글로벌 거버넌스 개혁, 민주주의, 이민, 지역정치를 주요 의제로 제안하고 있다(강선주 2013, 6).

협력의 파트너는 이미 구성되어 있지만 특정한 협력의제는 결정되지 않는 MIKTA의 사례처럼 중견국 외교의 핵심은 역내국가와의 협력이 초래하는 충돌을 회피하고 역외국가와의 협력을 통해 지지를 획득하고 역외국가가 보유하고 있는 외교적 자산을 서로 활용하여 국제정치 이슈를 조정하고 중재하는 것이 더 효율적인 접근이라고 판단하고 있음을 의미한다.

스칸디나비아 국가들의 대외원조 정책의 경우에는 역내 국가들 사이에 협력이 있는 것처럼 생각할 수 있지만, 사실 대외원조정책은 다자적 구도가 아니라 공여국과 수혜국의 양자협력을 기본으로 하는 것이다. 스웨덴, 덴마크, 노르웨이로 구성되는 스칸디나비아 국가의 대외원조 정책은 GNI 대비 1.0%를 목표로 높은 비율의 인도주의 원조정책을 추진하고 정치적 경제적 연관이 없는 사하라 이남의 최빈국에 집중적으로 지원하는 유사성이 있다. 이러한 모델을 스웨덴식 원조정책이라 하여 “특정국가에 대한 장기간에 걸친 지원, 높은 무상원조의 비율, 구속성 원조의 최소화, 다자주의 국제기구를 통한 원조의 높은 비중, 그리고 원조 사용에 있어 수혜국의 자율권 최대한 보장”으로 알려져 있다(김준석 2010, 273).

스칸디나비아 국가들의 원조정책에 대해서는 “도덕적 원조, 제3세계의 연인, 세계의 사회적 양심”이라는 긍정적 평가와 함께 “고도의 전략적 행위” 부정적이거나 “계몽된 자기 이익의 실천”이라는 나름의 객관적인 평가가 있고 이들의 공통점이 인정된다. 공통점의 존재가 전략적 협력을 의미하는 것은 아니며 수혜국의 선정이나 선정 기준의 설정에 협력은 존재하지 않았다(Brysk 2007, 42-65). 이들 국가들이 원조국의 분포에 있어서 사하라이남 국가가 다수 포함되어 있는 것은 사실이지만 이들 국가의 원자가 중복되는 수혜국은 탄자니아와 모잠비크 정도이며, 그 밖에 베트남, 이라크, 러시아가 포함되어 있다. 다자주의를 통한 해외원조도 별도로 스칸디나비아 국가들이 새로운 협의체를 구성하는 것이 아니라, UN, 세계은행, 국제통화기금이나 OECD같은 국제기구를 활용했다(이승주·최성재 2013, 230)는 점에서 역내 국가들 사이에 정책의 목표에 대한 공감대는 광범위하게 존재했지만 이들 국가 사이에 구체적인 협력을 추진하지 않았다고 할 수 있다. 이들 스칸디나비아 국가

들 사이에 해외원조정책에 유사성이 발견되는 근거는 전략적 협력이 아니라 지정학적 특수성에 기초한 국제주의적 노선과 사민주의에 입각한 복지국가를 추구하는 국내정치적 전통이 주요 동인으로 작용했고, 이를 통해서 인도주의적 국제주의 정략을 일종의 틈새외교의 의제로 선택한 것이다(김준석 2010, 286).

중견국 외교를 통해서 역내 다자주의 협력체를 추진하는 경우는 역내 국가와의 협력에 중점을 두어야 하며 정책이슈를 전략적으로 선택해야 한다. 다자협력에 있어서 중견국가의 역할이 강조되는 측면이 있다. 중견국가의 입장에서 지역의 협력구도가 성립되고 기능을 발휘하면 패권 국가의 전횡을 방지하고 지역 맹주의 전횡에도 제한을 가할 수 있다고 생각하기 때문에 역내의 파트너와 다자주의 협상을 통해서 자국의 협상력을 제고할 수 있다고 판단한다. 강대국은 기존의 질서에 대한 현상변경과정에 기득권의 제약 또는 자율성의 상실을 우려하게 되고 약소국은 다자질서가 형성되어도 약소국에 대한 지배의 수단이 변경되는 것뿐이라는 피해의식 때문에 중견국가가 중요한 역할을 수행한다. 중견국가는 강대국 중심으로 구축되어 있는 국제질서를 재편하기 위해 다자주의와 지역통합에 적극적인 자세를 취하지만, 강대국의 질서에 정면으로 도전하는 중견국 외교는 성공이 어렵고 국제제도에 수용적인 자세를 취하는 다자주의가 효과적이다(최영종 2011, 193).

동아시아에서 다자주의 통합에 중견국으로서 한국이 취할 수 있는 정책의 폭은 상당히 제한적이다. 동아시아라는 지리적 정의 아래서 잠재적 협력의 파트너는 중국과 일본 그리고 극동 러시아 정도로 한국이 중견국과의 외교를 추진할 적절한 파트너가 될 수 없는 강대국들이다. 이러한 제약 속에서 지리적 범위를 확대하여 동남아시아를 포함하면 동아시아에서 성공적인 다자협의체라고 할 수 있는 ASEAN은 강대국을 상

대로 정책을 추진할 만큼 공동체로서 협상력이나 추진력이 강하지 못하기 때문에 역내 파트너로서 중심역할을 수행하기 어렵다. 다른 한편에서 ASEAN은 한국과 중견국 외교를 수행할 파트너가 아니라 ASEAN +3 등 동아시아 한국, 중국, 일본을 분리하여 대외원조를 확보하는 정책 수단으로 활용했다. 이런 점을 고려할 때, ASEAN과 그 회원국인 동남아시아 국가들은 한국의 기여외교의 대상국가라고 할 수 있고, 한국의 기여외교는 강대국인 중국과 일본과의 경쟁에서 불리할 수밖에 없고 기여외교의 정책효과는 성공적이지 못했다.

지리적으로 한국의 중견국 외교는 다자주의 협력의 지역적 범위를 확대하여 호주, 뉴질랜드와 남미의 태평양 연안 국가까지 포함하는 개방적 지역주의를 적용하는 경우가 더 효과적일 수 있다는 점에서 역외 파트너와 다자적 협력을 제안하는 것이다.

V. 결론

국제사회에서 한 국가의 국제적 위상은 일반적으로 변화가 일어나기 어려운 변수로 인식되어왔기 때문에 국제정치에서 힘에 의한 정치를 설명할 때 동맹을 통한 세력균형을 현실적인 정책대안으로 고려해왔다. 정치권에서 수사적으로 발표되어 오던 한국의 국가위상의 변화는 한국 전쟁 직후 1인당 국민소득이 67달러인 농업 중심의 최빈국에서 2000년대에 들어서면서 60년 만에 반도체와 자동차와 같은 첨단 제조업을 주력으로 하는 세계 10대 무역대국으로 성장했다. 한국에서 현실적인 국

력의 성장은 국제관계와 대외정책에서 새로운 위상에 부합하는 패러다임의 전환을 요구하고 있고 이런 요구에 부응하는 정책대안이 중견국 다자외교라고 할 수 있다.

국가의 대외정책에 대한 허무주의와 패배주의에 빠진 주장처럼 들릴지 모르지만 동아시아 유관 6개국 중에서만 한국의 위상을 논하자면 한국전쟁 직후에 미국, 러시아, 중국, 일본, 북한, 남한으로 최하위에서 세계 10대 무역대국이 된 2014년 현재에도 다른 국가의 순위는 변화했지만 미국, 중국, 일본, 러시아, 남한, 북한으로 우리의 입장에서는 질적인 전환이 이루어지지 못했다고 할 수 있다. 중견국 다자외교는 한국이 타고난 지정학적 환경을 극복하고 발전된 국가의 위상에 부합하는 대외정책을 추진하고 이를 통해 국가의 대외적 위상을 강화하고 발전시키는 정책대안이다. 한국의 중견국 기여외교는 인류보편의 가치를 확대하기 위해 국가의 대외정책을 추진함으로써 국제사회의 호감을 얻는 소프트 파워 외교 또는 매력외교를 의미하는 것이다. 한국의 중견국 외교를 위한 핵심적이고 전략적인 고려사항으로 다자주의 기여외교를 제안하였다.

중견국 다자외교를 성공적으로 수행할 수 있도록 구체적인 정책대안으로 전략적 정책이슈의 선정을 최우선 과제로 선정했다. 국제사회의 지지와 동의를 견인하기 위해서는 강대국이 점유하지 않은 새로운 이슈, 한국이 추진할 수 있는 외교자원이 확보된 이슈, 현실주의적 이익과 보편적 가치를 균형적으로 추구할 수 있는 이슈, 역외 파트너와 다자적 협력을 추구할 수 있는 이슈를 선점하는 것이 중요하다고 지적했다.

중견국 외교에 있어서도 한국은 상대적으로 후발주자이고 외교자산의 측면에서도 전통적인 중견국가인 캐나다, 호주, 그리고 북유럽 스칸디나비아 국가들에 비해 빈약하다는 점에서 선택과 집중을 염두에 둔 전략적 이슈선택이 중요하다.

중견국 외교를 추진하는 데 있어서 국제질서의 전반적인 움직임도 고려해야 할 중요한 변수이다. 예를 들면 유럽에서 중견국 다자외교의 모범사례라고 할 수 있는 OSCE의 전신인 CSCE가 탄생할 수 있었던 배경에는 당시 세계를 양분하고 대결하던 미국과 소련의 냉전체제가 대결국면을 벗어나서 데탕트 시기로 접어들면서 국제사회에 생성된 화해와 협력의 분위기가 중견국들이 자국의 안보를 위한 다자협의체의 결성을 가능하게 한 배경이었다.

이런 시사점에 비추어 볼 때, 현재 동아시아에서 논의되는 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 상대적 부상, 중국과 일본이 아시아에서 지역패권 경쟁구도의 전개, 동아시아에서 역할을 모색하는 러시아의 외교적 접근은 동아시아에서 한국과 같은 중견국이 다자적 협력을 추진할 수 있게 하는 환경이라는 점에서 한국의 중견국 기여외교의 논의는 시의적절하다.

미중관계의 향방은 한국외교의 가장 큰 도전이라는 점에서 한국이 미중 사이에서 중재자 역할을 하는 것은 현실적으로 불가능하다고 본다. 한국은 미중관계의 질서를 수용하면서 이를 활용하여 한국의 입장을 확보하는 전략이 필요하다. 한국은 미국과 중국 사이에 한쪽을 선택하는 전략보다 두 국가와 의사소통의 채널을 확보하고 한국이 추진하는 중견국 외교에 있어서 전략적 투명성을 제고할 수 있도록 활용하는 전략이 필요하다.

중견국 기여외교를 추진하는 주체는 한국의 정부와 시민사회라는 점에서 국제사회에 대한 한국 사회의 높아진 개방성과 국제적 안목은 한국이 다자주의 협력을 추진하는데 핵심적인 외교자산이다. 캐나다의 사례에서 나타난 바와 같이 국제제도 규칙 제정 과정에 적극적인 역할을 수행하기 위해서는 국내의 인적 자산 또는 사회적 자산이 기초가 되어야 한다. 포괄적으로 중견국 기여외교를 위한 사회적 자산의 확보는 개

인의 노력뿐 아니라 국가차원은 물론 지방정부 차원에 이르기까지 정책적 노력과 전반적인 역량 강화와 맞물려 있는 문제이다.

동아시아의 경우 후쿠시마 원전사태, 중국 황사 등 주변국의 재난이나 기후변화 등에 대응하기 위해 동반협력이 필요한 만큼 평소에 각종 훈련을 공동으로 수행하는 기구가 필요하다는 점에서 제주도에서는 “한·중·일 재난구조 훈련센터”의 설립을 제안한 바 있다. 동아시아에서 자연재해와 인재를 포함하는 대형 재난이 발생할 때 상호 협력하고 신속하게 재난에 대응할 수 있는 기구의 필요성에 대해 합의를 이루고 이를 위해 유관국가가 참여하는 규범을 형성해 나간다면 지방정부가 이니셔티브를 잡고 중앙정부가 추진전략을 수립하고, 이를 통해 국제사회에서 한국이 행동규범을 수립하고 이를 국제사회에 확산시키는 중견국 외교의 성공적 추진사례가 될 것이다.

■ 참고문헌 ■

- 강선주. 2008. “신정부의 기여외교: 공적개발 원조의 과제와 전망.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원.
- _____. 2013. “한국의 중견국 외교: MIKTA 출범과 개발협력.” 『주요국제문제분석』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
- 김상배. 2011. “네트워크로 보는 중견국 외교전략: 구조적 공백과 위치권력 이론의 원용.” 『국제정치논총』 제51집 제3호. pp.51-77.
- 김우상. 2011. “중견국 외교협력방안 모색: 한국과 호주 중심.” 『JPI 정책포럼』 No.2011-13. 제주: 제주평화연구원.
- _____. 2012. 『신한국책략III: 대한민국의 중견국외교』. 서울: 세창출판사.
- 김준석. 2010. “중견국가와 인도적 국제주의 외교정책: 스칸디나비아 국가들의 대외원조정책을 중심으로.” 『세계지역연구논총』 제28집 1호. pp.263-291.
- 김치욱. 2009. “국제정치의 분석단위로서 중견국가: 그 개념화와 시사점.” 『국제정치논총』 제49집 1호. pp.7-36.
- 대외경제협력기금. 2012. 『2012년도 우리나라 ODA통계(확정치)의 주요내용』. 서울: 한국수출입은행.
- 원동욱. 2010. “중국 대외원조의 현황과 추세: ‘불량국가’ 지원과 그 시사점.” 『JPI 정책포럼』 No.2010-29. 제주: 제주평화연구원.
- 이수석. 2009. “핵비확산체제와 중견국가의 역할.” 『동서연구』 제21권 제2호. pp.81-108.
- 이승주·최승재. 2013. “중견국의 개발협력외교: 노르딕 플러스의 사례.” 김상

- 배·이승주·배영자 편. 『중견국의 공공외교』. 서울: 사회평론. pp.226-265.
- 이신화. 2007. “21세기 글로벌 이슈와 국제정치학.” 『국제정치논총』 제46집 특별호. pp.197-226.
- 조동준. 2013. “글로벌 협력을 통한 국가 브랜드 제고: G20 세계경제정상회의 참가의 사례.” 김상배·이승주·배영자 편. 『중견국의 공공외교』. 서울: 사회평론. pp.268-299.
- 최영중. 2011. “동아시아 지역통합과 한국의 중견국가 외교.” 『한국정치외교사 논총』 제32집 제2호. pp.189-225.
- 한광명(韓方明). 2014. 『공공외교개론 제2판』. 서울: 동국대학교 출판부.
- 한홍렬. 2003. 『갈등과 협력의 정치경제』. 서울: 한양대학교출판부.
- AusAid. 2006. *Australian Aid: Promoting Growth and Stability*. A White Paper on the Australian Government's Overseas Aid Program.
- Brysk, Allison. 2007. *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Chatterson, David. 2013. “캐나다의 중견국 외교 전략과 한국의 중견국 외교 방향에 대한 제언.” 『제1회 주한외국대사 초청 라운드테이블』. 서울: 동아시아연구원.
- Cingranelli, D., and T. Pasquarello. 1985. “Human Rights Practices and Distribution of U.S. Foreign Aid to Latin American Countries.” *American Journal of Political Science*, vol.29, no.3. pp.539-563.
- Cooper, A. F. 1997. *Niche diplomacy: middle powers after the Cold War*. Houndmills, Basingstoke Hampshire: Macmillan.
- Cowan, Geoffrey, and Amelia Arsenault. “독백에서 대화로, 대화에서 협동으로: 공공외교의 세 층위.” Geoffrey Cowan and Nicholas J. Cull, eds. 2013. 『새 시대의 공공외교』. 경기, 일산: 도서출판 인간사랑. pp.20-57.
- Keohane, Robert O. 1990. “Multilateralism: an agenda for research.”

- International Journal*, vol.45, no.4. pp.731-764.
- Most, Benjamin A., and Harvey Starr. 1989. *Inquiry, Logic and International Politics*. Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press.
- Ngairé, Woods. 2008. "Whose aid? Whose Influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance." *International Affairs*, vol.84, no.6. pp.1205-1221.
- Organski, A. F. K. 1968. *World Politics*. New York: Alfred A. Knopf.
- Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games." *International Organization*, vol.42, no.3. pp.427-460.
- _____. 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy*, vol.6, no.1. pp.65-78.
- Ruggie, John G. 1992. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." *International Organization*, vol.46, no.3. pp.561-598.
- Singer, J. David. 1988. "Reconstructing the Correlates of War Data Set on Material Capabilities of States, 1816~1985." *International Interaction*, vol.14. pp.115-132.
- Singer, J. David, and Melvin Small. 1968. "Alliance aggregation and the onset of war, 1815~1945." J. D. Singer, ed. *Quantitative International Politics*. New York: Free Press. pp.247-286.
- Snow, Nancy. 2009. "공공외교를 되짚어보며." Snow Nancy and Philip M. Taylor, eds. 『21세기 공공외교 핸드북』. 서울: 인간사랑.

• 국문

한국의 국력은 지난 20여 년간 비약적인 발전을 이룩하여 통상적 표현으로 중진국이라는 개념이 아니라 국력의 규모와 그에 상응하는 국제사회에서 지도적 역할을 수행하는 중견국이라는 지위를 획득하였다.

중견국가는 무정부적 국제질서 속에서 상대적 의미에서 중간 정도의 국력(opportunity)을 보유하고 있는 국가가 국제문제에 이해관계를 가지고 있으면서, 이를 위해서 국력에 상응하는 역할을 수행하려는 의지(willingness)를 갖춘 국가를 의미하는 것으로 정의된다. 중견국가들이 국제사회에 대한 기여의 일환으로 추진하는 기여외교는 그 범위가 유엔이 주도하는 국제평화유지활동(peace keeping)과 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)를 통한 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)를 중요한 정책수단으로 활용한다.

중견국 외교의 성공적인 추진을 통해 국제사회에서 위상을 확보하기 위해서는 한국이 전략적으로 강점이 있는 이슈를 선점하여 국제사회의 지지를 얻을 수 있는 노력을 경주해야 한다. 이와 동시에 객관적 능력의 보유에 더하여 객관적 능력을 투사하려는 의지(willingness)를 가져야 한다는 점에서 ‘주어지는 것’이 아니라 ‘창조해야 하는 것’이다. 마지막으로 강대국이 전통적으로 차지해온 중개자와 중재자의 역할을 수행하려고 하는 경우에 중견국은 연합을 통해 지지를 확보하기 위해서는 협력할 파트너를 확보해야 한다.

[주제어] 중견국, 기여외교, 공적개발원조, 평화유지활동, 다자협력

- 영문

The national reputation of South Korea has been dramatically improved and become a solid member of middle power states in terms of national power and its contribution to international community particularly for the last two decades.

The middle power states refer to a nation-state with reasonable size of national power as an objective condition and willingness to contribute commensurating its national power as a subjective condition as well. The middle power diplomacy can be easily transformed into contribution diplomacy which can be measured with peace-keeping activity and official development assistance as major policy tools.

Concerning the strategic policy suggestion for South Korea, it has to occupy a policy issue in which South Korea reserves and utilizes its strength. At the same time, as the middle power status can be obtained not only by the power status but also by the willingness to employ its national resource for international community, the middle power status is not given but created. Finally, in order to accomplish and catch up the diplomatic superiority in the traditional issue areas, middle powers need to ensure cooperation partners with similar power status. As a result, a union of middle power states can support the role of an arbitrator or mediator in international affairs.

[Key words] middle power, contribution diplomacy, official development assistance, peace-keeping, multilateral cooperation

문화적 다자협력과 증견국가 한국의 전략

진행남 | 제주평화연구원 연구위원

1. 문제의 제기

한국이미지커뮤니케이션연구원(2014)이 2014년 6월 24일부터 7월 8일까지 보름 동안 한국을 경험(체류·방문)한 외국인 281명을 대상으로 설문조사한 결과, 한국의 가장 경쟁력 높은 문화로 63.7%(179명)가 정보통신기술(ICT)과 스마트폰 등 ‘디지털 문화’를 꼽았다. 국민 대부분이 스마트폰을 쓰는 IT 강국의 모습이 반영된 셈이다. 또 경쟁력 있는 한국 문화 2위로는 19.6%(55명)가 K-Pop과 K-Drama, Movie를 꼽아 한류 열풍이 여전한도 보여줬다.

이러한 조사 결과는 세계화와 더불어 디지털화가 급속하게 진전되고 있는 21세기의 시대적 조류 속에 한국의 문화적 경쟁력이 어디에 있는

지를 말해준다. OECD 멤버이자 G20 회원국인 한국은 이러한 문화적 경쟁력을 십분 활용해 국제사회에 기여함으로써, 경제 강국으로서뿐만 아니라 선진문화를 갖춘 ‘소프트 파워’ 강국으로서 국가적 위상을 제고해 나가야 할 것이다. 상호 연결과 상호 의존이 심화되고 있는 정보화·세계화 시대에 다자주의적 협력을 문화 차원에까지 본격적으로 끌어들이는 행보는 그 의미가 결코 적지 않다. 이는 또한 지역별로 다르지만 대체로 ‘수년 이내에 끝날 수 있다’는 반응이 주류를 이루고 있는 한류의 지속가능성을 열어나가는 길이기도 할 것이다.

세계화와 디지털 시대를 맞아 문화는 고착되기보다 지속적으로 변화하는 ‘흐름’이자, 전 세계로 퍼져나가는 동력을 지니면서 서로 섞이는 혼합현상을 새로운 특징으로 하고 있다. 이처럼 문화교류의 패러다임 자체가 달라지고 있는 가운데, 우리는 과연 이러한 조류에 걸맞은 방향을 잡고 이에 따른 전략을 가다듬고 있는지 의문이 아닐 수 없다. 특히 현 정부는 ‘세계 평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국으로서의 역할’을 국정과제로 표방하고 있는 만큼, 이러한 중견국 외교를 구현하는 데에 문화적 다자협력이 하나의 돌파구가 될 수 있는지를 심도있게 점검할 필요가 있다. 하지만 이에 대한 연구는 극히 드문 게 현실이다.

이에 이 글은 이러한 문제의식을 바탕으로 한류 등을 활용한 다자주의적 문화협력이 중견국으로서의 한국의 새로운 외교적 포석이 될 수 있는지를 살펴보면서 이에 대한 구체적 전략을 검토하고자 한다.

II. 세계화 및 디지털화 시대의 문화

1. 세계화와 문화 네트워크

현재의 세계화는 수많은 색깔의 다양한 낱실과 씨실로 구성되어 있다. 세계화와 관련해 일차적으로 지목되는 것은 전 지구적 상호의존의 심화로 모아진다. 빠르게 확산되는 상호연결과 상호의존은 모든 영역을 보다 밀도 높은 초국가적 교환체계의 네트워크로 묶어낸다. 카스텔(Castells 2003)은 이러한 모습을 지식과 정보에 의해 추동되는 ‘네트워크 사회’로 그리기도 한다. 상호연결 네트워크의 밀도가 계속적으로 높아짐에 따라 세계는 지역성과 지리적 특성이 점차 사라지는 하나의 장소(one place)로 개념화되기에 이른다.

그러나 문화는 본디 ‘장소에 머물게 하는’ 지역성에 기반을 둔 개념이다. 문화와 장소의 결속은 인류학적인 원초적 기억을 더듬지 않더라도 인류사회의 오랜 일상의 모습으로 체현되었다. 이는 문화에 대한 의미 구성을 은연중에 특수성(particularity), 지역성(locality)과 연결시켜 왔음을 의미한다. 이러한 문화에서의 장소가 지니는 연고성이 세계화에 의해 흔들리고 있는 것이다. 이를 톰린슨(Tomlinson 2004)은 탈영토화(de-territorialization)로 개념화하였다. 문화의 세계화는 기존 세계화 담론의 단골 메뉴인 지배와 피지배 혹은 중심과 주변과 같은 이분법적 구도로는 독해할 수 없는 복합적 양상을 띠고 있다(박길성 2007).

여기서 문화는 고착된 특성이라기보다 지속적으로 변화하는 ‘흐름(flows)’이라고 볼 필요가 있다. 문화는 주어진 것도 아니고 또 영원한 것도 아니다. 문화는 끊임없이 바뀌면서 사람들의 삶에 영향을 주고 또

그로부터 영향을 받는 동적 과정이다. 문화는 시대와 상황에 따라 ‘구성되는’ 것이며, 이러한 점에서 세계화시대의 문화는 과거와 다른 접근방식을 통해 이해해야만 한다. 하나의 ‘주어진’ 문화가 열등한 문화를 덮어쓰는 형태라고 이해하던 과거의 문화 인식은 세계화시대에는 더 이상 통용되지 않는다.

이렇게 볼 때 문화는 서로 섞고 섞이면서 스스로를 바뀌어나가는 복수의 연체동물과도 같다고 볼 수 있다. 기어츠(Geertz 1998)는 이러한 점에서 문화를 ‘낙지’에 비유하고 있다. 그에 따르면 문화는 구조적으로 촘촘하게 얽혀 있는 거미줄도 아니지만 그렇다고 해서 알알이 흩어져 있는 모래더미도 아니다. 문화의 요소들은 따로 분리되어 있으면서도 어느 정도의 수준에서 불완전하게나마 연결되어 있다는 것이다. 낙지의 발은 항상 따로따로 움직이지만 적어도 머리 부위에서는 한데 뭉쳐 있다는 점에서 문화가 지닌 속성을 표현하는 데 알맞은 비유인 셈이다. 이러한 비유는 세계화시대에 매우 적절하게 원용될 수 있다.

세계화시대를 맞아 문화는 중앙집중적인 통제나 지시 없이도, 가까운 이웃과의 교류만으로 전 세계로 퍼져 나갈 수 있는 동력을 갖게 된 것이다. 또 문화는 ‘다른 것’과의 끊임없는 대면을 통해 ‘의미있는(meaningful) 것’을 재구성하면서 변화해 나간다. 이러한 관념은 세계화시대에 우후죽순 등장하는 혼성(hybrid) 문화의 현상을 설명하는 데 특히 중요하다. 문화의 전파 메커니즘에 있어서 우리가 흔히 간과하는 현상 중의 하나가 ‘섞임(blending),’ 즉 문화의 혼합현상이다. 혼성문화가 등장하는 현상은 세계화와 네트워크화 시대의 새로운 특징이 되고 있다(민병원 2006).

문화의 세계화를 ‘네트워크’의 관념으로 이해해야 하는 또 다른 이유로서 ‘방랑형(nomadic) 문화’의 등장을 들 수 있다. 오늘날 국경을 넘나

드는 수많은 인적 교류들은 특정 집단에 집착하기보다 다원적·수평적인 정체성을 동시에 포함하는 이동형 개인주의를 특징으로 한다. 세계화시대의 ‘네트워크 사회성’을 바탕으로 하는 이러한 문화적 변화는 과거와 같은 ‘당구공 국가모델’로는 결코 설명할 수 없는 것이다(Wittel 2001).

세계화 속의 문화는 단지 하나의 목표를 지향하는 통합도 아니고 개별적인 이질화도 아닌 복합적인 모습으로 재창출되고 있다. 결국 네트워크적 시각으로 이해하는 문화의 세계화 현상은 과거의 고착적이고도 분절적이며 단일성을 지향하던 문화의 관념으로부터 새로운 복합적 문화의 창출을 예고하고 있다. 세계화속에서 진행되는 통합의 추세와 분열의 추세는 ‘분합(fragmentation)’으로서, 항상 동전의 양면처럼 동시에 이루어진다(Rosenau 2003).

이러한 문화적 전파의 속성은 오로지 그것의 네트워크적 구조에 대한 이해를 통해서만 발견할 수 있다. 이러한 점에서 네트워크 시각은 기존의 문화담론이 지닌 한계를 적절하게 보완해 줄 수 있는 것이다(진행남 2010).

2. 디지털화와 문화 소통

우리나라가 세계 최고 수준의 디지털 국가군에 속한다는 것은 한국이 문화 콘텐츠를 디지털 파일로 세계 속에 빠르게 유통시킬 수 있는 잠재력을 지니고 있음을 뜻한다. 영국의 ‘이코노미스트(*The Economist*)’지가 발표한 2010년도 통계에 따르면, 한국은 개인당 월 평균 33기가바이트를 사용하는 세계 1위의 데이터 송수신 국가이고, 이는 2위인 프랑스

의 11기가바이트를 3배나 앞서는 수치다. 한국의 많은 시청각물은 방송된 직후 다양한 인터넷 영상 공유 포털에 업로드돼 널리 유통되고 있다. 한국의 이 수치는 2015년에 100기가바이트를 넘어서는 것으로 추정된다. 그리고 이러한 상승률은 한국과의 상대적 비율이 유지되는 가운데 전 세계적으로 나타날 것으로 보인다. 다시 말해 디지털화의 진전과 세계화 과정을 통해, 한류나 북미·유럽의 콘텐츠뿐만 아니라 전 세계의 모든 문화 산물이, 제도화된 미디어의 매개가 없더라도 지구상 어느 곳에서든 유통되고 수용자를 만들 수 있는 상황이 도래한 것이다.

전 세계의 모바일 보급률과 가입자수가 갈수록 증가하고 있을 뿐 아니라, 인터넷 접속 또한 갈수록 고속화되고, 갈수록 이동성이 높아지고 있다. 모바일 인터넷 접속이 더욱 중요해진 곳은, 이미 고성능 전화선이나 광섬유, 와이파이(Wi-Fi) 네트워크가 촘촘히 깔린 북반구가 아니라, 유선 네트워크가 취약한 남반구의 국가들이다. 모바일 통신은 유선 단계를 뛰어넘어 무선 커뮤니케이션을 채택 중인 아프리카 등 저개발 국가들까지 인터넷 접속을 가능하게 해준다. 아프리카 초원의 소치는 청년도, 중앙아시아의 유목민도 이동 안테나를 통한 모바일 사용으로, 위성 수신만을 하던 일방통행 커뮤니케이션으로부터 인터넷에 접속해 원하는 콘텐츠를 선택할 수 있는 환경의 변화가 급격히 다가오고 있다.

유튜브나 데일리모션, 각종 프로슈머(prosumer) 지향적인 사이트에 막대한 양의 영상이 날마다 올라오고 있다. 이용 가능한 광활한 콘텐츠의 세계가 열려 있는 한, 문화 소통의 가능성은 무한대로 열린다. 이처럼 디지털화된 콘텐츠는 말랑말랑한 진흙을 만지는 것처럼, 수용자가 가지고 놀 수 있는 무엇이 된다. 원하는 시간에 볼 수 있고, 빨리 보다가 건너뛰기도 하고 반복해서 볼 수도 있으며, 좋아하는 장면을 스크린 캡처해서 저장하고, 포토샵으로 변경할 수도, 자막을 붙이거나 대사와 편

집을 바꾸고, 음악을 덧입힐 수도 있다. 이러한 콘텐츠의 디지털화가 가능케 한 리믹스(remix) 행위의 산물들은 또다시 인터넷 공간에 방출되어 자신의 삶을 살아가는 제2의 콘텐츠가 된다. 주어진 콘텐츠의 의미를 고분고분하게 수신하는 소극적 수용자의 개념에서 주어진 것을 넘어서거나 의도적으로 왜곡함으로써 새로운 의미를 창출해 나가는 적극적 수용자 개념으로 발전했고, 급기야 수용 과정의 일부로서 2차 콘텐츠를 생산하는 프로슈머에 도달한 것이다(홍석경 2013).

이러한 디지털 문화는 특정 또는 불특정 다수에 대한 자신의 노출을 가능케 함으로써 새로운 개인정체성의 논리를 생산하고 있다. ‘외밀성(extimacy)’¹⁾이라는 신조어는 바로 이러한 새로운 논리를 지칭하고 있다(Allard 2005).

이는 사적이고 비밀스러운 친밀성을 의미하는 ‘내밀성(intimacy)’이 비밀스럽게 남들에게 노출되지 않은 상태에서 이루어졌던 것과 대조되는 것으로, 자신의 사생활과 내밀한 모습을 밖으로 드러내는 ‘퍼포먼스’를 통해 스스로의 정체성을 형성하고 존재감을 확인해 가는 과정을 말한다.

다시 말해 인터넷 공간에서의 자아 노출은 아바타를 통한 자신의 진짜 이름과 모습을 통해서든, 개인 스스로가 어떤 사람인지를 남에게 과시하고 전달하며 스스로 되고 싶은 자기를 만들어 가는 과정인 셈이다. 인터넷 공간은 그것이 블로그든 페이스북이든 트윗 공간이든, 또 그것이 특정 그룹에게만 공개된 것이든 불특정 다수가 볼 수 있는 것이든, 사적인 방법이 아니라 공적이고 대외적인 방법으로 이뤄지기 때문

1) ‘외밀성(extimacy)’은 ‘외적인’을 뜻하는 접두어 ‘ex-’와, ‘친밀성’ 또는 ‘내밀성’의 뜻을 가진 ‘intimacy’란 두 단어가 조합돼 만들어졌다.

이다.

이러한 디지털 문화와 인터넷이 가능케 한 전 지구적 소통가능성, 그리고 시간이 지날수록 중요한 문화의 작동 원리가 되어가는 ‘외밀성’의 논리가 우리가 살아가는 미디어 환경을 새로운 단계로 진화시키고 있다. 이제 방송은 인터넷을 통해 이벤트로 성장한 문화물을 인용함으로써 확대 전파되고, 그 이벤트에 정당성을 부여하는 절차로 작용하게 되었다. 이를테면, 2012년 7월 초에 인터넷에 업로드돼 9월 초에는 미국의 네트워크 방송이 경쟁적으로 방송할 정도로 대중화됐던 한국의 연예인 싸이의 〈강남스타일〉의 궤적을 보면 바로 이러한 디지털화 시대의 하이퍼스피어(Hypersphere)의 문화 소통의 논리를 관찰할 수 있다(홍석경 2013).

III. 다자주의와 한국의 중견국 외교

1. 다자주의의 요소

코헤인(Robert O. Keohane)은 다자주의(multilateralism)를 ‘셋 이상의 국가집단 간의 협력관계로 국가들 사이의 이해관계와 정책을 조정하는 관행(practice)’이라고 정의하면서, 제2차 세계대전 이후 다자회의, 다자적 국제조직의 수적 증가에서 알 수 있듯이 세계정치에서 다자주의의 중요성이 날로 더해가고 있다고 보았다(Keohane 1990). 이에 대해 러기(John G. Ruggie)는 코헤인의 다자주의 개념은 수적인 측면만을

강조한 명목적 다자주의로, 다자주의 현상을 특징짓는 질적 측면은 간과한다고 비판하면서 관련 당사국 간의 관계를 중시하는 실질적 다자주의를 강조했다(Ruggie 1993).

다자간 활동이 출현해 확대되는 이유는 궁극적으로 이익의 극대화를 실현하기 위해서라고 할 수 있다. 즉, 다자간 협력체에 참여하는 구성원들의 개별적 이익이 다자주의의 특징적 요소인 △일반화된 행위원칙, △포괄적 호혜성(diffuse reciprocity), △불가분성(indivisibility)과 유기적으로 결합, 반영되고 실현됨으로써 협력의 틀이 유지된다고 볼 수 있다. 여기서 ‘일반화된 행위원칙’이란 특정 국가의 특정한 이해나 전략에 상관없이 모든 국가들에 동일하게 적용되는 원칙을 말한다. 또 ‘포괄적 호혜성’은 쟁점사항에 대해 관련 행위자들이 개별적·단기적인 이익 추구 보다는 함께 협의한 협정을 기반으로 한 포괄적·장기적인 공동이익을 기대하는 것을 의미하며, ‘불가분성’이란 어떤 문제 영역에서의 행위에 대한 구성원들의 집단성(collectivity)을 말한다.

이러한 다자주의 특징으로 인해 다자간 협력체의 지속적인 발전 가능성에 대해 부정적인 전망이 대두되기도 한다. 그러나 기본적으로 ‘다자’라는 용어는 협력을 가정하고 있으며, 모든 협력이 다자적이지는 않지만 모든 다자적 활동은 협력을 동반한다. 협력이란 정책조정이라는 협상과정을 통해 조화로운 상황에 처해 있지 않은 개인 또는 조직 간에 행동의 일치를 요구하는 것이지, 갈등의 부재를 의미하지는 않는다. 또한 다자적 합의는 다자주의 특징으로 인해 형성되기 힘들지만, 일단 형성되면 그 제도적 관성으로 인해 내구성과 적응성을 증대시킬 수 있다(Ruggie 1993; 도윤주 2013에서 재인용).

2. 중견국의 개념

학문적으로 ‘중견국(middle power)’에 대한 개념이 그렇게 명확하다고 할 수는 없다. 학자들이 필요에 따라 중견국에 대한 정의를 내리고 특정 국가를 중견국으로 지목하는 수준이다. 이처럼 중견국에 대한 합의된 개념이나 객관적인 선정 기준은 존재하지 않지만, 대체로 중견국은 강대국(great powers)도 약소국(small states)도 아니지만 국제적 영향력을 가진 국가로 인식되고 있다(강선주 2013). 중견국은 전통적 의미의 중진국 혹은 중간국과는 다르다. 중진국(mid-level state)은 기본적으로 강대국과 약소국의 중간에 위치해 있다는 의미를 지닌다. 그러나 중견국은 중진국 가운데 상위그룹에 속하는 국가로서 물질적 능력 이외에도 상당한 정도의 소프트 파워를 구비한 국가를 말한다(김치옥 2009).

GDP·군사력·인구 등과 같은 경제적·물리적 능력과 외교행태 등 적용하는 기준에 따라 중견국으로 분류될 수 있는 국가의 스펙트럼은 가변적이다.²⁾ 그럼에도 불구하고 중견국은 우선 세계적으로 영향력을 행사하는 강대국에는 못 미치더라도 약소국과는 분명히 구별되는 물질적 능력을 갖춰야 있다.

2) 예를 들어서, 캐나다는 중견국 대신 Constructive Powers라는 명칭을 사용하면서 ① UN 안보리 이사국처럼 강대국이 아니며 핵을 보유하지 않고, ② 국제사회에서 영향력을 발휘할 수 있는 정치·경제적 능력(GDP 1조 달러 이상)을 보유하고, ③ 외교적으로 다른 국가와 협력할 의사가 있는 국가의 기준을 적용하고 있다. 해당국가로는 한국, 호주, 뉴질랜드, 브라질, 캐나다, 독일, 인도네시아, 일본, 멕시코, 남아공, 스위스, 네덜란드, 스웨덴, 터키를 들고 있다. 이에 비해 호주는 어떠한 중견국 분류에도 반드시 포함되는 소수의 지리적·국력적으로 거점인 국가를 Pivotal Middle Powers로 칭하며 호주, 한국을 지명한다(강선주 2013).

또 외교행태 차원에서도 중견국은 강대국과 약소국 사이의 위치를 활용하여 조정자·중재자 역할, 경제와 윤리적 이슈에서 기술적(technical)·기획자적(entrepreneurial) 능력을 보여준다. 중견국은 규범을 강조하며 ‘선한 국제주의자(good internationalist)’로서 책임 있게 행동한다. 이는 국제체제의 질서와 안정에 기여할 뿐만 아니라 궁극적으로는 그 자신의 국익이 실현될 수 있는 국제체제로 질서 있는 변화를 촉진한다고 믿기 때문이다. 그러므로 한 국가의 중견국 지위는 객관적 역량뿐만 아니라 국가 스스로의 중견국 정체성(identity)에 기초하여 외교적 비전과 목표를 설정해 추진하는 것과도 관련 있다고 할 수 있다(강선주 2013).

3. 한국의 중견국 외교 추진

박근혜 정부는 외교 분야 국정과제로서 ‘세계 평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국으로서의 역할’을 표방했는데, 이는 중견국 외교를 한국 외교의 패러다임으로 공식 선언한 것이라고 볼 수 있다. 불완전하기는 하지만 위의 중견국 개념에 비추어볼 때, 현재 한국은 강대국도 약소국도 아니며 국제적 영향력을 가진 중견국이다. 1.64조 달러의 경제규모(2012년 구매력 기준 GDP 세계 13위), G20 회원국인 한국은 능력 면에서 명실상부한 중견국이다.

한국은 1990년대 말부터 주변 강대국 중심의 외교를 넘어서 아시아 지역통합 등으로 외교 지평을 넓혀왔다. 특히 2010년 G20 정상회의, 2011년 세계개발원조총회, 2012년 핵안보정상회의 개최는 다양한 글로벌 이슈와 한국의 국익 사이에 접점이 존재할 만큼 우리나라의 국익이

다변화되고 세계적으로 조정자 역할을 수행할 능력을 보유하고 있음을 여실히 보여주었다.

이러한 중견국 정체성을 기초로 한국의 중견국 외교는 3개 차원으로 나뉘어 추진되고 있다. 우선 1차원의 ‘중견국으로서의 외교(As Middle Powers)’는 글로벌 차원의 다양한 이슈 논의 및 규범 형성 과정에 참여하고 공헌하는 것으로서, 가장 통상적인 중견국 외교이며 개별국가 차원이다. 2차원의 ‘중견국에 대한 외교(Toward Middle Powers)’는 중견국과의 상호 이해와 신뢰 구축, 결속력 강화, 중견국 그룹에서 이슈별로 최적의 연대(coalition)를 구성하기 위한 외교를 의미하며, 양자관계 차원이다. 3차원의 ‘중견국과 함께 하는 외교(With Middle Powers)’는 다자주의, 국제 제도·기구를 중시하고, 글로벌 이슈 논의 과정에서 전략과 권력자원을 동원, 문제를 해결하고 규범을 창출하는 외교를 의미하며 중견국 정체성을 공유하는 국가들의 집단적 차원이다.

한국은 지난 10년 동안 ‘중견국으로서의 외교’에서는 어느 정도 역량과 경험을 축적했다고 볼 수 있지만, ‘중견국에 대한 외교’와 ‘중견국과 함께 하는 외교’에는 상대적으로 친숙하지 않으며 별도의 준비가 필요하다. 특히 중견국 외교의 두 번째 차원인 ‘중견국에 대한 외교’는 글로벌 이슈에서 중재자·기획자 역할에 협력할 파트너를 확보하는 것을 의미한다(강선주 2013).

한국은 근래에 1.5트랙 차원의 중견국 회의(Constructive Powers Initiative: CPI)에 참여해 왔다. 제4차 중견국 회의는 한국·멕시코·인도네시아·터키·호주·캐나다·남아공 등 11개국의 정부 관계자와 학계 인사 등이 참석한 가운데, ‘중견국과 개발협력’을 주제로 2013년 11월에 우리나라 국립외교원에서 열린 바 있다(윤덕민 2013).

하지만 무엇보다 괄목할 만한 것은 한국이 주도적으로 나서 2013년에

멕시코·인도네시아·터키·호주와 함께 비공식 중견국 협의체인 ‘MIKTA’³⁾를 결성한 일이다. MIKTA 5개국은 각각 GDP 1조 달러 수준(2012년 구매력 기준 GDP 세계 12~19위)에다, 민주주의와 자유시장 경제라는 가치공유, 그리고 각국이 속한 지역에서 주도국들이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 G20 회원국으로서 국제사회의 다양하고도 복잡한 도전을 해결해 나가는 데에 기여할 의지와 역량을 보유한 핵심적 중견국가들이다(강선주 2013).

MIKTA의 협력 의제로서는 개발협력, 기후변화, 글로벌 거버넌스 개혁, 통상, 해양레짐, 비확산, 사이버안보, 식량안보, 원자력 안전 등 다양한 잠재적 의제들 중에서 개발협력이 현재로서 가장 적합한 것으로 지목되고 있다고 하겠다. 개발협력은 선량한 국제시민으로서 세계의 공동 이익 추구를 위해 노력하는 자세, 국제규범 준수, 이를 통해 국가의 위상과 평판을 향상시키는 중견국의 전형적인 외교행태와 일치하기 때문이다.

MIKTA의 출범으로 동북아의 대표적 중견국인 우리나라는, 각기 중남미와 동남아·중동·대양주 지역의 핵심 중견국들인 이들 나라와 다자협력에 의한 ‘중견국과 함께 하는 외교’를 본격적으로 펼쳐나갈 수 있는 기제를 마련한 셈이다. 동시에 이는 우리나라가 ‘중견국에 대한 외교’를 성공적으로 달성한 사례이기도 하다.

우리나라가 다자주의에 입각한 ‘중견국과 함께하는 외교’를 실행하는 기반을 확고히 다지기 위해서는 이들 중견국들 간의 문화적 다자협력이 선행돼야 할 것이다. 문화적 소통의 강화를 통해 우선 ‘2세대 중견국’⁴⁾

3) MIKTA 명칭은 잠정적으로 참여국(Mexico, Indonesia, Korea, Turkey, Australia)의 국명 첫 글자를 따온 것이다.

4) 1945년 이후 1990년대까지 국제관계에서 활동한 캐나다·스웨덴·노르웨이 등 서

으로서의 집단적 정체성을 공유하는 게 중요하기 때문이다. 동시에 세계화 시대의 초국적 네트워크를 기조로 문호를 개방해 중견국 그룹의 외연을 확장해 나가야 할 것이다.

IV. 한류의 진화과정과 신한류의 특징 및 사례

1. 한류의 진화과정

‘한국의 TV드라마·음악·영화 등 대중문화 콘텐츠가 동아시아를 비롯, 세계 각지에서 유행해 라이프스타일에 영향을 미치는 사회문화적 현상’을 뜻하는 한류(韓流)는 <표 1>처럼 그 진화과정을 크게 3단계로 나뉘볼 수 있다.

중국에서 드라마 <사랑이 뭐길래>가 방영된 1997년부터 2000년대 초반까지는 한류 1기, 즉 한류의 생성기라고 할 수 있다. 이 시기에는 생동감 있게 현실을 반영한 한국의 드라마가 중국과 베트남 등 시장경제로 전환한 사회주의 국가 시청자들에게 신선한 충격으로 다가섰다. 1990년대 말에는 H.O.T.(5인조 남성그룹), 클론(2인조 남성그룹) 등의 댄스음악이 중국·대만에서 드라마의 인기를 이어갔다.

2000년대 중반은 한류 2기, 즉 한류의 확산 및 정체기로서 특히 드라

구 중견국을 ‘1세대 중견국’으로 부른다면, MIKTA는 이들과 구별되는 ‘2세대 중견국’으로 부를 수 있을 것이다.

〈표 1〉 한류의 진화과정

	한류 1기	한류 2기	한류 3기
시기별 특징	생성기 (1997년~2000년대 초반)	확산 및 정체기 (2000년대 중반)	신한류기 (2000년대 후반 이후)
주요 지역	중국, 베트남, 대만	일본, 중국, 동남아, 중앙아, 중동, 아프리카	중국, 일본, 동남아, 유럽, 북미, 중남미
대표 콘텐츠	드라마 〈사랑이 뭐길래〉, 댄스음악 H.O.T.	드라마 〈겨울연가〉, 〈대장금〉	K-Pop, 드라마 〈별에서 온 그대〉

마가 크게 부각된 시기라 할 수 있다. 드라마 〈겨울연가〉가 일본에서 크게 히트하면서 ‘윤사마(배용준) 신드롬’을 낳았다. 이어서 드라마 〈대장금〉은 중국·동남아는 물론, 중앙아시아·중동·아프리카·동유럽 등으로 퍼져나가면서 한식의 세계화 등에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 하지만 크게 높아진 한류 콘텐츠의 수출단가에 대해 외국의 수입업자들이 반발하는가 하면, 각국 정부에서는 지나친 한류 붐을 견제하고 자국문화의 보호를 위한 정책을 내놓게 되었다. 또한 현지의 소비자들 사이에서도 ‘반한류’ 또는 ‘혐한류’ 정서가 대두되면서 한류의 주요 유행국이었던 중국·일본 등에서의 한류 붐은 시들어갔다.

그러다가 2000년대 후반 이후 동방신기, 슈퍼주니어, 원더걸스, 소녀시대 등 아이돌 그룹의 대중가요, 즉 K-Pop이 일본·동남아·중국·유럽 등지에서 히트해 새로운 한류 붐이 일면서 한류 3기, 즉 ‘신한류기’를 형성하고 있다. 특히 연예기획사 SM엔터테인먼트 소속 아이돌 그룹의 2011년 6월 파리공연은, 티켓을 구하지 못한 팬들이 루브르박물관 앞에서 공연 연장을 요구하는 퍼포먼스 시위(플래시 몹)를 벌였는가 하면, 유럽 14개국에서 관객이 물리는 등 화제를 뿌렸다. 이를 계기로 타국에

서도 한류 팬들의 콘서트 요청과 시위 등이 이어져 K-Pop은 세계적인 확산 가능성을 보여주었다(진행남 2012).

특히 2012년에는 가수 ‘싸이’가 세계를 ‘말춤 열풍’으로 몰아넣는 등 눈부신 활약상을 보였다. 싸이의 뮤직비디오 〈강남 스타일〉은 세계 3대 팝차트로 불리는 유튜브·아이튠스·빌보드에서 모두 1~2위에 오르는 경이적인 기록을 달성했다. 또한 2014년 들어서는 새로운 유형의 드라마 〈별에서 온 그대〉가 중국에서 공전의 히트로 한국 드라마 열풍을 다시 불러일으키고 있다.

2. 신한류의 특징 및 사례

1) 신한류의 특징

‘새로운 한국 대중문화 열풍’을 일컫는 ‘신한류 현상’은 기존의 한류와 비교할 때 다음과 같은 특징을 찾아볼 수 있다.

첫째, 기존의 한류 현상은 TV나 라디오와 같은 전통적인 대중매체와 현지 콘서트 등을 중심으로 이뤄졌다. 반면에, 신한류 현상은 디지털 환경의 세계적인 동영상 공유 사이트인 유튜브 등을 통해 배포된 음원과 영상물이 현지 이용자들에게 퍼지면서 형성되고 있다. 2012년 7월 15일에 처음 공개된 싸이의 뮤직비디오 〈강남스타일〉은 2014년 5월 31일 유튜브 사상 최초로 조회수 ‘20억 뷰’를 돌파했다(연합뉴스, 2014년 5월 31일자). 이는 기존의 한류와 달리 신한류는 대중의 수용을 매개하는 매체 환경에 있어서 극적인 변화가 이뤄지고 있는 가운데 생성되는 현상임을 단적으로 말해주는 셈이다.

둘째, 기존의 한류는 연예기획사나 대중매체가 소개하는 한국 문화콘

텐츠를 현지 이용자가 수용하는 방식으로, 즉 하향식(top-down)으로 확산되었다. 반면에, 신한류는 현지 매니아들이 자체적으로 한국 문화 콘텐츠를 소개하는 웹사이트를 만들어 전파하는 방식으로, 즉 상향식(bottom-up)으로 확산되고 있다. 중남미나 아프리카처럼 거리상 제약이 있고 ‘문화적 할인율’⁵⁾이 높은 지역에서, 더구나 온라인을 제외한 홍보나 마케팅이 거의 없는 상태임에도 불구하고 한류 현상이 나타나는 것은 현지 소비자들이 스스로 찾아 나서는 매우 적극적인 소비행태가 출현하고 있음을 뜻한다.

셋째, 기존의 한류에서는 TV드라마 등의 영상물이 주류를 이뤘다면, 신한류는 K-Pop이 중심이 되고 있다. 그 이유로는 유튜브·페이스북·트위터 등 SNS를 통해, 짧은 시간에 다양하게 소비할 수 있고 쉽게 익숙해질 수 있는 K-Pop의 특성이 강점으로 작용하고 있기 때문이다(조형근·김휘정 2011). 이는 SNS의 활용으로 신한류가 동아시아를 넘어 유럽·북미·중남미·중동 등 세계 각지로 확산되고 있고 확산시간도 크게 단축되었음을 의미한다.

넷째, 기존의 한류에 대한 소비행태가 감상과 동경이라면, 신한류는 좋아하는 아이돌 가수의 의상과 춤, 노래를 흉내 내고 따라하는 ‘커버(Cover)문화’를 확산시키고 있다(박영일 2011). 신한류에 대한 소비는 단순한 콘텐츠 소비 차원을 넘어 한류스타의 모방과 커뮤니티 연계로까지 확대되고 있는 것이다. 싸이의 〈강남 스타일〉을 패러디한 영상물이 한국은 물론 세계 도처에서 홍수처럼 쏟아져 나왔던 현상은 바로 이를 입증한다(진행남 2012).

5) 문화적 할인율(cultural discount rate)은 문화권 간 대중문화의 교류 가능성을 평가하기 위한 지표로, 문화적 할인율이 높다는 것은 한 나라의 문화상품이 다른 나라에 수용되기 어렵다는 의미이다.

다섯째, TV드라마 또한 기존의 한류 확산 방식과 달리 신한류기에 들어서면 인터넷과 SNS를 통해 거의 실시간으로 유통되고 있다. 중국에서 ‘신드롬 현상’을 보인 <별에서 온 그대>의 경우, 중국 네티즌들은 한국에서 방송된 직후 중국에서 가장 영향력 있는 드라마 웹사이트인 ‘아이치이(iQIYI)’를 통해 곧바로 볼 수 있었다. 게다가 빠른 속도로 이 드라마에 중국어 자막이 붙여져 순식간에 전파되었다. 만약 <별에서 온 그대>가 인터넷 웹사이트와 연동되지 않고, 그냥 보통 중국 드라마처럼 방영되었다면 그러한 열풍은 없었을 것이다(리성리 2014).

2) 신한류의 사례

여기에서는 신한류의 특징을 잘 보여주는 사례로서 가수 싸이 열풍과 중국의 <별에서 온 그대> 신드롬, 그리고 동유럽에서의 신한류를 통한 문화실천을 살펴본다.

(1) 싸이 열풍

싸이(본명 박재상)의 세계적인 대활약은 그의 화려한 기록 행렬이 웅변한다. 역동적인 말춤이 담긴 코믹한 뮤직비디오 <강남스타일>은 2012년 7월 15일에 처음 공개돼 같은 해 12월 22일에 유튜브 조회수 10억 440만 건을 기록하며 공개 후 불과 161일 만에 10억 뷰를 돌파했고, 2014년 5월 31일에는 조회수 20억 2,136건으로, 유튜브 사상 최초로 20억 뷰를 뛰어넘는 대기록을 수립했다. 또 <강남스타일>은 2012년 빌보드 메인차트(‘핫 100’)에서 7주 연속 2위를 기록했는가 하면, 영국(UK) 싱글 차트 1위에 올랐고, 미국 아이튠즈 음원차트 1위 등 전 세계 30여 개 아이튠즈 차트에서 1위를 석권했다.

또 싸이는 ‘MTV 유럽 뮤직 어워즈’, ‘아메리칸 뮤직 어워즈’, ‘빌보드

뮤직 어워즈' 등 각종 세계적인 대중음악 시상식에서 수상하면서, 그간 아시아권에서 인터넷을 중심으로 소비되던 K-Pop을 미주 등 전 세계의 주류 시장으로 끌어올렸다. 그의 뮤직비디오 조회수의 97%가 해외에서 접속한 것으로 집계됨으로써, <강남스타일> 신드롬은 K-Pop의 세계적인 인기를 증폭시키는 데 큰 역할을 한 것으로 평가받고 있다.

특히 싸이는 2012년 11월 프랑스 파리 에펠탑 인근 트로카데로 광장에서 2만여 명, 그리고 이탈리아 로마의 텔 포폴로 광장에서 3만여 명의 시민들이 자발적으로 모여 집단 말춤을 추는 <강남스타일> 플래시 몹을 벌여 화제가 되었다. 또 영국의 명문 옥스퍼드대학에서는 '도전과 결단'을 주제로 강연한 후 학생들과 단체로 말춤을 추기도 했다. 한편 <강남스타일>의 후속작으로 2013년 4월 13일에 공개된 <젠틀맨> 뮤직비디오도 2013년 한 해 동안 유튜브에서 세계인이 가장 많이 본 동영상으로 뽑혔다. <젠틀맨>은 2014년 6월 21일에 유튜브 조회수 7억 뷰를 돌파했다(연합뉴스, 2014년 6월 21일자).

(2) 중국의 <별그대> 신드롬

SBS에서 2013년 12월 18일~2014년 2월 27일에 걸쳐 방영된 총 21부작 드라마 <별에서 온 그대>(이하 <별그대>)의 남주인공 도민준(김수현 분)은 400년 전 조선시대에 UFO를 타고 지구로 왔다가 종족과 함께 돌아가지 못한 채 남겨진다. 초능력(순간이동, 시간 멈추기 등)과 불로불사의 몸을 가지고 지구인으로 가장해 살아가는 도민준은 2014년 어느 시점에 다시 고향 별로 돌아가지 못하면 자신의 존재가 소멸될 수 있다는 것을 알게 되지만, 돌아가기 몇 달 전에 톱스타인 여주인공 천송이(전지현 분)와 사랑에 빠지게 된다.

이러한 즐거리의 <별그대>에는 로맨스·코미디·판타지·스릴러·SF·

사극 등 여러 장르가 뒤섞이면서 조화를 이루고 있다. 게다가 드라마가 연예계와 톱스타를 다루고 있어, 대중문화를 둘러싼 현실을 비추며 일종의 풍자물로서의 재미도 갖는다. 여기에 간간이 인터넷 유머나 다른 영화·드라마 장면의 패러디까지 익살스럽게 버무린다. 한마디로 <별그대>는 대중문화 전반을 아우르는 혼종적인 재미가 가득한 텍스트라 할 수 있다(황진미 2014).

중국 전매대학(传媒大学) 연극영상학부의 리성리(李胜利) 교수는, 외계에서 온 남주인공은 여성 시청자들의 서스펜스를 가중시켰고, 줄거리 전개는 변수도 크게 늘려 놓았다고 지적한다. 멜로와 스릴러가 결합돼 강력한 흡인력을 발휘한 가운데, <별그대>의 남녀 주인공은 시청자들에게 도덕적 내지 지적인 만족감을 주었고, 온몸을 휘감은 명품 역시 많은 시청자들의 눈길을 사로잡았다. 또 중국의 유명 연예인들까지 웨이보를 통해 이 드라마의 전파에 가담함으로써 인기를 부채질했다는 것이다(서울대 아시아연구소 2014).

한편 중국 북경방송국 드라마센터의 샤오제(肖洁) 주간에 따르면, 2005년 <내이름은 김삼순> 이후에 한국 드라마는 저조기에 진입했고, 미국 드라마가 중국시장을 점령했다. 그러다가 2011년 이후 <시크릿 가든>, <시티헌터> 등 새로운 유형의 한국 드라마가 등장했고, <별그대>에 와서는 외계인의 ‘현지화’까지 실현시켰다. <상속자들>과 <별그대>로 중국에서 10년 가까이 동면해오던 한국 드라마는 마침내 부활해, ‘유행’이라는 외피 속에 ‘전통’의 내핵으로 수억 명의 중국 시청자들을 감동시켰다는 것이다. 기술적인 측면에서도 <별그대>는 영화 수준의 촬영방식을 도입했고, 각종 특수효과는 시청자들에게 할리우드 대작을 보는 것 같은 느낌을 선사했다. 매회 등장한 3~5분 정도의 에필로그 또한 매우 창의적이었다고 평한다(서울대 아시아연구소 2014).

〈별그대〉가 중국에서 이처럼 대히트하면서, 현지 팬들은 2014년 2월 14일 ‘발렌타인 데이’에 베이징·상하이·광저우 3개 도시의 일간지에 전면 광고를 내, 그들의 낭만적 영웅인 주인공에 대한 사랑을 과시했다. 급기야 중국 내 서열 6위인 왕치산(王岐山) 공산당 정치국 상무위원마저 2014년 3월 5일 전국인민대표대회 분임 토의장에서 자신도 〈별그대〉를 보았다고 극찬하기에 이르렀다. 왕치산은 “우리보다 앞서 있는 한국 드라마의 핵심과 영혼은 전통문화를 승화시킨 것”이라며 “왜 중국은 이런 드라마를 만들지 못하느냐”고 말했다. 미국의 유력지 ‘워싱턴포스트’는 2014년 3월 8일자에 왕치산의 이러한 관심을, “한국의 드라마가 중국의 모범이 될까?(Could a Korean soap opera be China’s guiding light?)”라는 제목과 함께 1면에 대대적으로 소개했는데, 중국 언론이 이를 다시 인용해 보도하기도 했다.

한편 중국 베이징전영학원(北京電影學院)의 장후이궈(張會軍) 회장은 “〈별그대〉가 위성채널이 아닌 중국 정부의 검열이 상대적으로 적은 인터넷을 통해 방영된 것이 주효했다”며, 주 시청자인 젊은층은 컴퓨터나 핸드폰상의 인터넷을 통해 〈별그대〉가 한국에서 방영될 때마다 불과 2~3시간의 시차를 두고 중국어 자막과 함께 이 드라마를 시청할 수 있었다고 말한다.

〈별그대〉의 방영이 끝난 뒤에도 중국 내에서 ‘신드롬’은 계속되고 있다. 실제 김수현이 장쑤(江蘇)TV의 인기프로그램인 ‘최강대뇌(最强大腦)’ 출연료로 5억 원을 받고 2014년 3월 8일 중국 측이 제공한 전세기를 타고 방송에 출연할 때 600명의 경호요원이 배치된 것 등 〈별그대〉와 관련한 화제가 이어졌다. 또 전지현이 “눈오는 날에는 맥주에 치킨이 딱인데…”라는 대사로 인해 치킨집에 기다랗게 줄을 서면서 한국 음식 점들이 성황을 이루는 현상도 나타났다. 또 〈별그대〉와 관련된 17만 건

의 상품이 중국 내 최대 인터넷 쇼핑몰인 타오바오(淘寶)에서 거래되었다고 한다. 특히 젊은층들 사이에서 한국어를 배우려는 사람이 느는 등 한국과 한국문화에 대한 호감이 급증하고 있다(하성봉 2014). 이런 가운데 2014년 7월 3~4일 한국을 방문한 시진핑 주석이 “〈별그대〉는 중국에서 폭발적인 인기를 누렸다”고 전했고, 부인 평리위안 여사는 “남편이 별에서 온 그대였으면 좋겠다”고 말해 화제를 모으기도 했다.

(3) 동유럽의 문화실천

동유럽에 확산되기 시작한 한류의 수용 실태를 파악하기 위해, 윤선희(2014)는 헝가리와 루마니아의 한류 팬들을 대상으로 2013년 8개월에 걸쳐 민속지학적 연구(ethnography)를 수행해 의미있는 관찰 결과를 보고했다. 두 나라는 역사와 사회 상황에는 차이가 있어도 한류의 수용 동기는 유사했다.

이에 따르면 동유럽의 한류 팬들은 한국의 드라마와 K-Pop을 선호할 뿐 아니라, 팬 커뮤니티에서 네트워킹과 상호 교류를 통해 한류 메시지의 의미를 해석하고 평가해 새롭게 창조하고 확산시키는 등 적극적인 수용 행태를 보였다. 이들은 한국 드라마에 나타난 가족의 희생, 인간관계의 정, 어른에 대한 공경 등 전통 가치를 곧 자국 사회 비판의 준거점으로 보고, 서구문화 도입으로 상실한 문화정체성을 상기시키는 향수를 느끼는 것으로 나타났다. 한류 팬들은 또 한국어 번역·교습이나 한국문화 소개 등 다양한 봉사활동을 벌인다. 한류의 인기로 인해 헝가리 최고 명문 국립대에서는 인문사회 분야 중 한국 언어문화 전공의 경쟁률이 가장 높고, 한류 팬클럽의 절반가량이 NGO로 등록된 루마니아에서는 최상위권에 들어야 한국 전공이 가능하다.

특히 루마니아의 경우 한국 드라마의 공중파 TV 노출빈도가 높아, 이

를테면 2013년 여름에 루마니아 공중파TV는 9개의 한국 드라마를 동시다발적으로 방영했다.⁶⁾ 최고 시청률을 보인 한국 드라마는 〈주몽〉으로 5.1%를 기록했다.⁷⁾ 한국에 비해 드라마 시청률이 낮지만, 루마니아에서는 외국 드라마 중 최고 시청률이다. 헝가리에서는 공중파 방송의 한류 방영이 루마니아보다 떨어지지만, 하위문화 성격이 강한 팬그룹이 확산되고 있다(윤선희 2014).

동유럽에서 한류가 인기를 끈 데에는 몇 가지 설명이 가능하다. 우선, 한국의 IT 기술의 경쟁력과 미디어 산업의 발빠른 전략을 들 수 있다. 한류 스타들은 다른 나라 연예인보다 팬들과의 교류에 열심인데다 업계에서 때맞춰 제공하는 정보도 많기 때문에, 소셜 미디어를 통해 팬들을 결속시키고 네트워킹을 활성화시킨다. 동유럽의 청소년들이 K-Pop에 열광하는 것도 꽃 미모와 음악성 외에 미디어를 통해 공개되는 K-Pop 스타들의 피나는 노력의 모습과 다양한 팬서비스에서 위로와 격려를 받기 때문이다. 또 한 가지 이유로는 일본 만화를 통해 익숙해진 동양문화에 대한 신비감과 이국주의 정서를 들 수 있다. 어린 시절 일본 만화영화에 심취했던 동유럽 한류 팬들은 일본 미디어를 통해 한국 프로그램과 가수들을 알게 됐다는 게 일반적 반응이다.

그러나 이러한 이국주의가 모든 동양문화가 아니라 유독 한류에 집중되는 것은 이국주의로 환원될 수 없는 보다 심층적인 문화실천에 기인

6) 국영방송인 TVR1에서는 〈동이〉와 〈짝패〉를, 민영방송인 EUPORIA에서는 〈청담동 엘리스〉, 〈메이퀸〉, 〈스캔들〉과 〈동안미녀〉를, NationalTV 채널에서는 〈무사 백동수〉과 〈대왕의 꿈〉을, M24에서는 〈천추태후〉를 각각 방영했다.

7) 루마니아 한류 팬은 〈주몽〉을 보면서 “부끄러운 짓도 없고, 노출과 나쁜 말도 없고 체면과 존중이 중요한 모습을 보면서 많이 배우게 된다”는 반응을 보였다(윤선희 2014).

하는 것으로 보인다. 동유럽의 한류 팬들에게 한국은 세계에서 가장 빠른 경제성장을 이룬 경제대국이면서 동시에 전통과 문화를 유지하고 있는 이상적인 모델이다. 한류가 그리고 있는 인간주의와 전통가치는 경제발전과 근대화를 고도로 달성하고도 유지할 수 있는 문화정체성의 가능성을 그들로 하여금 엿보게 한 것이다. 지난 20년에 걸쳐 일방적으로 추진했던 서구화의 결과 고유의 정체성을 상실하고도 자본주의적 성공 또한 이루지 못한 동유럽인들의 회한과 새로운 전환의 요구가 한류를 통해 제3의 출구를 찾고 있는 셈이다.

동유럽에서 한류가 갑자기 부상하고 열성적인 하위문화를 형성하는 이유는 이처럼 포스트사회주의 국가의 밑으로부터의 사회 재건의 관심과 맥을 같이한다. 동유럽에서의 한류 확산이 양적으로는 동아시아에 비해 크지 않고, 동유럽의 내핍 생활을 감안할 때 한류의 산업적 효과도 제한적일 수밖에 없지만, 그 정치경제적 맥락과 문화적 함의는 어느 지역 못지않게 중요하다.

동유럽의 한류 팬들은 정치적 부패와 경제적 위기, 쾌락으로 전락한 남녀 관계, 외국에서 일자리를 구하면서 피해를진 이산가족 등 사적 영역과 공적 영역 모두에서 건디기 힘든 현실에 직면해 새로운 발전과 대안의 가능성으로 한류를 통한 '코리안 드림'을 꿈꾼다. 하지만 이들의 코리안 드림은 미디어에 의해 좌지우지되는 수동성이나, 현실과 미디어 이미지를 혼동하는 비현실성에서 기인하는 것이 아니다. 오히려 그들이 처한 현실에 대한 문제의식과 미래의 새로운 희망을 위한 심리적 욕망을 반영한다(윤선희 2014). 결국 동유럽에서 한류는 단순히 엔터테인먼트나 정보의 도구가 아니라, 절박한 현실에서 희망을 붙들며 매는 실천적 삶의 나침반이 되고 있다. 또 이들의 코리안 드림은 이러한 현실 비판에서 출발한 사회 재건의 꿈으로, 한류에 구체적으로 체현된 가치에

기반을 둔 문화적 실천이라고 하겠다.

V. 문화적 다자협력을 위한 한국의 전략

1. 문화공동체 기반의 ‘동북아 평화협력 구상’ 추진

‘한반도 신뢰 프로세스’, ‘유라시아 이니셔티브’와 함께 박근혜 정부의 3대 외교 정책의 하나인 ‘동북아 평화협력 구상(Initiative for Peace and Cooperation in Northeast Asia)’은 중견국인 한국이 주도적으로 나서 궁극적으로 동북아 국가들 간 지역공동체를 조성하겠다는 다자대화 프로세스이다. 동북아 역내 국가들이 경제적 역량의 증대와 상호의존의 심화에도 불구하고, 정치·안보 협력은 뒤쳐져 있는 ‘아시아 패러독스(Asian Paradox)’ 현상을 극복하기 위해 다자 대화에 적극 나섬으로써, 동북아 지역에 지속가능한 평화·협력 체제를 구축하는 것이 ‘동북아 평화협력 구상’의 개념이다.

이 ‘구상’은 동북아 국제환경의 특수성인 복잡한 세력구조, 악화된 역사·영토 문제, 지역 안보를 위협하는 북핵 문제, 재부상하는 민족주의·국가주의, 현격한 차이를 보이는 역내 국가들의 전략적 이해관계, 다양한 국내 정치상황 등의 상승작용으로 상호불신과 갈등의 골이 깊어지고 분열과 대립의 원심력이 증대되고 있다는 절박한 상황인식에 바탕을 둔다. 다른 한편으로 동북아는 분업구조나 다름없는 경제적·산업적 밀착과 상호 의존, 지리적 근접성으로 인한 공동생활권화, 제반 영역의 신속

하고 광범한 상호 침투와 파급 등으로 더불어 살아갈 수밖에 없는 파트너십을 숙명적으로 요구받고 있다.

지리적으로 볼 때, 동북아에는 한국과 중국, 일본, 러시아, 북한, 몽골, 대만 등 7개국이 자리 잡고 있다. 하지만 초강대국인 미국은 지리적으로 동북아에 위치하고 있지는 않지만, 동북아에 큰 이해관계를 갖고 있고 압도적인 영향을 미치고 있는 현실에 비춰볼 때, 기능적·국제정치적 차원에서 미국도 동북아 국가라고 하겠다. ‘동북아 평화협력 구상’에 북한이 참여하도록 적극 권유해야 하겠지만, 조기 참여를 기대하기는 현실적으로 어려울 것으로 보인다. 대만의 참여도 중국과의 관계를 고려할 때 당장은 기대하기 어렵다. 따라서 ‘동북아 평화협력 구상’의 초기 멤버로는 한국과 미국, 중국, 일본, 러시아, 몽골 등 6개국을 상정할 수 있다(진행남 2013).

‘동북아 평화협력 구상’을 현실에 구현하기 위해서는 불신의 장벽을 허물고 상호 이해의 저변을 확장시키는 문화적 처방이 선행돼야 할 것이다. 국경 개념이 사라져 가고 있는 세계화·디지털화 시대에서 문화는 국가 간 정체성(identity) 공유에 본질적인 요소로 부각되고 있다. 특히 다자협력의 제도화를 향해 전진하는 데에 긴요한 집단 정체성을 형성함에 있어서 문화는 그 핵심요인으로 지적되고 있다. 이러한 집단 정체성은 문화의 교류 및 융합을 통한 공통된 의식기반의 확장에서 배태되고 성장할 수 있기 때문이다.

CSCE/OSCE를 낳은 유럽의 ‘헬싱키 프로세스(Helsinki Process)’를 모델로 하는 ‘동북아 평화협력 구상’의 성공적 추진을 위해서는 참여국들 간의 대화 프로세스에서 다룰 의제들을 선별해 효과적으로 전개하기 위한 전략이 마련돼야 한다. ‘동북아 평화협력 구상’ 프로세스에서는 참여국들 간에 상대적으로 합의하기 쉬운 연성 의제들을 우선적으로 다루

는 게 바람직하다. 이를테면 재난 구호, 원자력 안전, 기후변화 등이 이에 속한다. 여기에다 문화협력은 이 ‘구상’의 참여국들 간에 초기부터 다뤄야 할 대표적 연성의제로서, 다자대화 프로세스를 견인해 나갈 추동력이라는 인식이 공유돼야 할 것이다. ‘헬싱키 프로세스’에서도 문화교류가 인도주의적 차원의 의제로 포함됐었다.⁸⁾ 결국 문화공동체 구축을 지향하는 이러한 문화적 다자협력은 ‘동북아 평화협력 구상’이라는 그랜드 디자인의 원활한 추진을 위한 플랫폼이라고 하겠다.

한편 한국문화산업교류재단(2014)이 미국, 중국, 일본, 러시아를 포함, 아시아·미주·유럽·중동·아프리카 지역 11개국을 대상으로 수행한 해외 한류 실태조사 결과에 따르면, 한류 콘텐츠의 큰 인기요인의 하나는 ‘문화 혼종성’인 것으로 밝혀졌다. 이는 동북아의 지역공동체로 가는 도정에서 중요한 문화변수에 대한 인식은 자연스런 ‘섞임’으로서의 문화의 속성을 저버려서는 안 된다는 점을 강하게 시사한다. 동북아에서 국가간 갈등구조를 완화하고 화해협력을 제고하기 위한 공동체 의식을 함양해 나감에 있어서 상호주의적 흐름과 동적 섞임으로서의 문화변수가 제대로 작동하도록 하기 위해 문화적 다자협력을 목표로 한 일대 발상의 전환이 필요하다고 하겠다.

8) 1975년에 채택된 ‘헬싱키 최종 의정서(Helsinki Final Act)’는 3개의 범주(basket)로 되어 있다. 제1 범주는 유럽의 안전보장에 관한 문제를 규정하는 정치적 협력과 군사적 신뢰구축 부문, 즉 안보차원(Security Dimension)이고, 제2 범주는 경제, 과학, 기술, 환경 분야에서의 협력을 다루는 경제·환경차원(Economic & Environmental Dimension)이며, 제3 범주는 인도주의적 접촉, 정보의 자유로운 전파, 교육·문화의 교류 등을 대상으로 한 인권과 인도주의적 차원(Human Dimension)이다.

2. 문화 ODA 확대 통한 MIKTA의 개발협력 추구

한국의 주도로 결성된 중견국 협의체인 MIKTA의 협력 의제로는 우선 ‘개발협력’이 적합한 것으로 받아들여지고 있다. 하지만 문화를 고려하지 않은 개발협력은 목적을 상실한 외부의 개입이 될 우려가 크다. 식민주의와 제국주의, 강압적 세계화에 따른 외부의 개발이 실패하거나 원주민들에게 혼란과 퇴보를 초래했던 것은 문화가 없는 개발이었기 때문이다. 유네스코의 문화발전 10년 보고서인 ‘우리의 창조적 다양성(Our Creative Diversity)’에서도 인간적·문화적 맥락과 결별한 개발은 영혼이 없는 성장일 뿐이라고 경고하고 있다. 말하자면, 문화는 개발협력의 목적을 규정하고 의미를 부여하는 ‘자성의 거울’이라고 할 수 있다(이태주 2014).

따라서 문화 ODA(Official Development Assistance)는 단지 경제발전을 위한 문화지원 프로그램이어서는 안 된다. 또 문화 ODA가 문화분야에 대한 개발협력 사업에 국한돼서도 안 된다. 오히려 문화 ODA는 개발도상국 주민의 자긍심과 전통을 존중하고 문화 상대주의적 관점을 견지함으로써 그 사회의 특수한 발전의 경로와 목적, 개발주권을 인정하는 접근방법을 취해야 한다.

최근 세계적으로 양극화와 빈부격차, 분쟁과 배제가 심화되면서 ‘포용적 발전(inclusive development)’이 중요한 정책 담론으로 대두되고 있다. 이는 발전의 성과가 소수에게 독점되지 않고 모두를 위한 발전이 돼야 함을 뜻한다. 이러한 포용적 발전을 달성하기 위해서는 문화를 매개로 하는 문화적 접근과 문화자산을 활용하는 것이 필수적이다. 언어·종교·의례·축제·전통기술과 생계방식 등 문화자산과 지역지식(local knowledge)을 활용하는 문화적 접근에 의할 때 모두가 참여하고 모두

에게 발전의 혜택이 배분되는 포용적 발전을 성취할 수 있다. 이것이 포용적 발전을 위해 문화 ODA가 필요한 이유다.

문화는 또한 ‘지속가능 발전(sustainable development)’의 네 번째 축으로서 사회적·경제적·환경적 지속가능성에 추가돼야 하는 인류 공동의 생존 전략이다(Hawkes 2001). 문화적 지속가능성은 다양한 문화 정체성을 인정하고 존중하며, 유·무형의 문화유산과 문화자산을 보호하고 지역문화와 지역지식을 활용해 문화산업과 문화 다원주의를 확산하는 것이다(Nurse 2006). 문화 ODA는 궁극적으로 문화다양성을 촉진하고 지속가능 발전에 기여하기 위한 개발협력 노력이라고 할 수 있다(이태주 2014).

기존 연구에서는 우리나라의 문화 ODA를 ‘문화인지 ODA’와 ‘문화분야 ODA’로 편의상 구분하고 있다(한국문화관광연구원 2010; 강주홍 2012). 전자는 문화에 대한 내포적 해석으로서 모든 ODA 사업이 개발도상국 주민의 감성과 자긍심, 고유문화를 존중하면서 발전을 추구해야 한다는 가치규범적 측면을 말하는 반면에, 후자는 협의적 관점으로서 예술·관광·스포츠 등 문화영역을 활용한 ODA 사업을 말한다. 이러한 구분에 의해 문화 ODA란 주로 문화분야 ODA를 지칭하는 것으로 통용되고 있다. OECD의 개발원조위원회(DAC)의 원조목적별 통계분류 지침에 의하면, 문화 ODA는 음악·영상·미디어·스포츠 관련 장비지원, 극장·문화센터·박물관·미술관·기록물보관소 등의 시설지원, 예술·스포츠·언어문학·미디어·문화유산 보호 등 역량개발 프로그램 지원으로 구분하고 있다(강주홍 2012).

한국의 문화분야 ODA 사업은 아직 미미한 수준을 면치 못하고 있다. 문화체육관광부가 문화 ODA를 10대 핵심 과제로 추진하고 있지만, ‘한국형 ODA’의 159개 모델 가운데 문화분야 ODA는 ‘역사문화도시조성

계획⁹⁾ 하나에 없다. 한국국제협력단(KOICA)의 문화분야 ODA 사업도 7대 중점협력 분야에는 포함돼 있지 않다. 이처럼 우리나라의 문화 ODA는 기본 전략도 가이드라인도 없는 실정이며 부분적인 소수의 개별사업들만이 KOICA나 문화재청, 국제기구의 사업으로 추진되고 있는 실정이다(이태주 2014).

앞으로 MIKTA의 협력 의제로 개발협력을 추진할 경우, 문화 ODA 사업을 확대하는 게 바람직하다. 한국을 비롯, 멕시코·인도네시아·터키·호주 등 MIKTA 5개국은 지금부터라도 저개발국들에 대한 유·무형 문화유산 보호, 문화예술 및 창작 지원, 문화기반시설 확충, 문화관광산업 육성 등의 사업을 본격적으로 추진하기 위한 ‘문화 ODA 협력 전략’을 수립할 필요가 있다. 또 이러한 중견국들의 문화적 다자협력은 이들 5개국 국민의 폭넓은 이해와 지지가 뒷받침될 때 비로소 강력한 추동력을 얻을 수 있다. 이를 위해서는 이들 5개국 국민들 간의 문화 네트워크 구축을 통해 공통분모로서의 ‘중견국 정체성’을 가다듬는 일도 병행돼야 할 것이다.

3. ‘아시아의 아르떼’ 창설 모색

서구 역사상 이웃국가로서 프랑스와 독일만큼 심한 앙숙관계는 없었다고 해도 과언이 아니다. 1945년, 전쟁에 지친 양국의 영향력 있는 인사들은 ‘화해’를 최우선 과제로 정했다. 1947년에 프랑스와 독일의 시장

9) 수원국의 역사문화 자원의 효율적 보존 및 활용체계를 구축하기 위해 고도읍의 역사적 진정성 보존계획 수립, 역사문화 환경조성계획 수립, 주민지원 사업, 주민 교육 및 관광활성화 계획 등을 지원하는 내용이다.

들은 ‘국제시장연합(UIM)’을 결성해 양국 도시 간 자매결연 사업을 벌여 나갔고, 1948년에는 세 명의 독일 정치인이 독·불문화원을 설립하기도 했다. 독일과 프랑스에 각각 ‘괴테 인스티튜트(Goethe Institut)’와 ‘인스티튜트 프랑세즈(Institut Français)’가 성공적으로 자리 잡은 것도 이들이 개척한 길을 국가기관이 뒤따른 사례라 할 수 있다. 이러한 일종의 공공외교의 혁신적인 산물 중 하나가 프랑스와 독일 주도로 설립된 유럽 공동 TV채널 ‘아르떼(Association Relative à la Télévision Européene: ARTE)’라 하겠다(Geoffrey Cowan & Nicholas J. Cull 2013, 73-75).

1984년부터 논의돼온 아르떼의 창설 문제는 1986년 독일의 프랑크푸르트에서 열린 제48회 독·불 문화정상회담에서 채택된 양국 간 프로젝트 목록에 유럽 문화채널 조항이 포함되면서 강력한 추진의 발판을 마련했다. 그 후 이 회담에 따라 프랑스와 독일은 1990년 10월 베를린에서 ‘유럽 문화채널 설립에 관한 조약’을 체결해, 방송사의 운영, 편성·전송방식, 재정 지원 등의 사항을 규정했다. 양국은 프랑스의 문화채널 공영방송인 La SEPT와 독일의 지역 공영방송인 ZDF, ARD가 참여해 설립하는 공동 방송사의 본사를 독일에 접한 프랑스 국경도시인 스트라스부르그에 둔다는 데에도 합의했다.

아르떼가 첫 방송을 시작한 것은 1992년 5월이다. 프랑스와 독일의 국내법 차이로 인해 아르떼의 법적인 기반은 국제법을 통해 해결했다. 즉, 아르떼는 프랑스의 CSA¹⁰⁾나 독일의 방송법 체계 어디에도 간섭받지 않는 독립적인 형태로 설립된 것이다. 독일과 프랑스 두 나라가 지분을 50%씩 보유하고 있는 아르떼의 기업 형태는 ‘유럽경제이익연맹

10) CSA는 프랑스의 시청각고등평의회(Conseil Supérieur de L’Audiovisuel)를 말한다.

(GEIE)¹¹⁾으로 공동 본사의 경우는 뉴스보도만을 제작할 뿐, 독·불 양국에 설치되는 지사들의 공동작업을 도와주는 보조적 협력 단체 수준으로 역할이 제한되었다.

아르떼는 벨기에의 RTBF, 스페인의 TVE, 이탈리아의 RAI, 폴란드의 TVP, 오스트리아의 ORF, 핀란드의 YLE 등과 속속 협정을 맺었다. 이들 협정사들과 아르떼는 테마 프로그램과 실험적 성격을 띤 프로그램을 공동 제작하고 있다. 이들 프로그램은 아르떼가 현실적으로 제작하기 힘든 타국의 문화적 현상들을 보다 잘 이해할 수 있도록 문화적 상호주의에 입각해 공동 제작하고 있다는 점에서 주목할 만하다(고주현 2009; 이상훈 2007).

장기간에 걸친 독·불 간 화해협력과 비교할 때 한·중·일 3국의 협력은 아직 시작단계나 다름없다. 동북아는 지역 협력과 갈등 극복을 위해서는 공동체 의식이 필수적이지만 영토 분쟁과 과거사 문제 등이 여전히 걸림돌로 남아 있다. 이러한 걸림돌 제거를 위해서는 문화분야의 협력, 특히 공동 방송채널을 통한 상대국 이해가 효과적인 것으로 받아들여지고 있다. 현재 한·중·일 3국 간에는 공동채널 설립에 유리한 외부 환경이 조성되고 있다. ‘한·중·일 3국협력 사무국(Trilateral Cooperation Secretariat: TCS)’이 서울에 설치돼 있는데다 한·중·일 3국 간 소득격차도 감소 추세에 있으며, 3국 정부 공히 신성장 동력으로 문화산업 및 영상콘텐츠 분야의 중요성을 강조하고 있는 점도 고무적이다. 최근 들어서는 아르떼 설립 당시와는 달리 정보통신 기술의 눈부신 발

11) GEIE는 ‘Groupement Européen d’Intérêt Economique’의 이니셜이다. GEIE는 유럽차원에서 유럽법에 따라 조직한 최초의 기업형태로 국제적 또는 다국적 기업들이 파트너 기업의 국내법에 종속되지 않도록 보호하기 위해 설립되었다(고주현 2009).

달이 이뤄짐으로써 유럽의 경우보다 단기간에 아시아의 공동TV 설립을 가능케 할 것으로 보인다(진행남 2013).

일본과 중국의 협력이 필수적인 한·중·일 공동채널의 설립을 위해서는 3국 간의 화해협력을 강화하기 위한 조치들이 다양한 정책분야별로 적극 추진되어야 할 것이다. 한·중·일 3국 공동채널 설립 준비단계로 3국의 공영방송 간 프로그램 교류 증진 등 다양한 협력 프로젝트를 확대할 필요가 있다. 즉, 한·중·일 3국의 공동제작 프로그램을 확대하고 각국 공영방송에 일정 비율의 3국 공동작품에 대한 방영시간을 할애하는 등의 방안이 우선적으로 고려되어야 할 것으로 보인다.

요컨대, 정부 및 민간을 망라한 한·중·일 3국의 제반 협력의 허브로서 발전해 나가는 비전을 가진 ‘한·중·일 3국협력 사무국’을 중심으로 ‘아시아의 아르떼’를 설립하는 문제를 진지하게 협의 추진할 필요가 있다. 아울러 유럽의 경우에 비취, 한·일 혹은 한·중 공동 TV를 먼저 창설하고 타국의 가입을 유도하는 단계적인 방안도 검토해볼 만하다고 하겠다.

4. 한류를 활용한 다자적 문화교류 강화

김태환(2014)에 따르면 <표 2>에서처럼, 오늘날 국제 문화교류는 적어도 세 가지 차원에서 설명될 수 있다.

우선 ‘소통으로서의 국제 문화교류’는 물이 높은 곳에서 낮은 곳으로 흐르듯 자연스런 현상이다. 이는 타 국민과 타 문화의 이해에 중요하지만, 다른 한편 교류의 불균형성과 비대칭성이 문제로 부각되기도 한다. 과거 한국이 문화개방 정책을 취하기 전에 국내로 유입된 팝송이나 J-Pop

〈표 2〉 국제 문화교류의 세 가지 차원

차원	동인	국가의 역할	민관협업 형태
소통 (communication)	매력에 기인한 자연스런 문화 흐름	국가 역할 최소, 문화개방 정책과 상호 대칭성 유지	자유방임형
경제 상품 (economic commodity)	상업적 이익	문화상품의 경쟁력 강화 및 수출증진 지원	산업정책형
소프트 파워 (soft power)	국가이익	공공외교로서의 문화외교	국가주도형

출처: 김태환, “공공외교로서의 한류와 정부의 역할,” 『국제 한국학 및 한류의 현황과 발전 방안』 (2014), p.97

을 포함한 일본의 대중문화 상품은 바로 이와 같은 비대칭적 교류의 예이다. 소통으로서의 문화교류는 임의적으로 막을 수 없는, 또 막아서도 안 되는 매우 자연스런 사회현상이며 국가의 부정적 규제를 최소화하는 것이 바람직하다. 따라서 이 경우의 민관협업은 국가의 역할이 최소화 되는 ‘자유방임형’이 될 것이다.

한편, ‘경제로서의 국제 문화교류’는 글로벌 자본주의 맥락에서 자국의 문화자원에 기반한 문화의 상품화와 이러한 문화상품의 국경을 넘는 상업적 거래를 통해서 이루어진다. 국가 간 문화교류는 근본적으로 상업적 이익에 의해서 추동되며 신한류의 K-Pop과 드라마 등이 대표적인 예이다. 이 경우 정부의 개입은 경쟁력 있는 문화 콘텐츠 개발을 위한 측면 지원과 더불어 해외 시장 개척을 위한 지원 등 문화 상품의 수출 진작이라는 차원에서 이뤄져야 할 것이다. 이 경우 민관협업의 형태는 ‘산업정책형’이 될 것이다.

마지막으로 ‘소프트 파워 경쟁으로서의 국제 문화교류’는 자국의 문화 자원을 매력자산으로 하여 외국인들의 마음을 끌기 위한 공공외교, 문화외교 현상의 하나이다. 그러나 이러한 차원에서의 문화교류가 지나치게 일방향이일 경우 ‘문화 제국주의(cultural imperialism)’라는 부작용을 불러올 수 있으며, 국가 간 경쟁이 지나치게 치열해질 경우 소통과 상호 이해보다는 갈등과 대립을 초래할 수도 있을 것이다. 문화외교 역시 외교의 일환이기 때문에 이 차원에서는 정부의 개입이 극대화돼야 할 것이다. 이 경우의 민간협업은 당연히 ‘국가주도형’이 돼야 할 것이다 (김태환 2014).

오늘날 세계의 문화 소비자들은 잠정적인 문화다식자(omnivore)들이라는 사실을 유념해야 한다. 서구인으로서 동아시아 문화물을 좋아하는 경우, 이들은 한류뿐만 아니라 일본·대만·홍콩·중국 콘텐츠도 널리 소비하고 있으며, 동아시아를 넘어서 인도와 남미의 문화 산물들까지 섭렵할 수도 있는 환경을 공유하고 있다(홍석경 2013). 이에 따라 정부와 민간은 다면적인 협업을 강화하는 가운데 문화적 다자협력으로 가는 길을 다져 나갈 수밖에 없다.

서두에서 언급했듯이, 세계화·디지털화 시대의 문화는 낙지와 같은 연체동물처럼 복수의 문화가 서로 섞고 섞이면서 스스로를 바꿔나가는 다국적 내지 초국적의 혼성문화 양상을 띠게 된다. 이러한 혼성문화의 세계적 흐름 자체가 다자적 문화협력 시대의 도래를 예고하면서 정부의 문화외교 정책의 향방을 시사하고 있다. 말하자면, 우리는 다자적 문화협력을 지향해, 민간협업 속에 타 문화들과의 네트워크 강화에 나서게 바람직하다고 하겠다.

‘반한류’, ‘혐한류’는 시장성만을 우선시하고 상호주의적 문화교류의 기본원리를 간과한 데에 기인하는 것으로서 ‘그들의 문제’라기보다는

‘우리의 문제’라는 시각에서 자성할 필요가 있다. 초청된 타국 가수들과 K-Pop 가수들이 국내 무대에 나란히 선 공연의 영상을 타국 국민들이 보게 된다면 한류에 대한 애정도 더욱 돈독해질 수 있다. 해외국가들과의 공동제작, 공동투자, 기술협력 네트워크를 구축하는 현지시장의 콘텐츠 제작을 지원하는 한편, 세계의 온갖 문화가 한국에 흘러들어 스스럼없이 수용되고 한데 섞이는 ‘문화 혼종의 허브’로 거듭나야 진정한 한류를 꽃피울 수 있고, 진정한 문화외교가 가능해질 것이다. 이것이야말로 한류를 적극 활용한 ‘선진문화 중견국가’로 가는 전략이자 포석이라고 하겠다.

VI. 맺는 말

한국문화산업교류재단(2014)이 2014년 1월 아시아·미주·유럽·중동·아프리카 지역 11개국(중국·일본·대만·태국·미국·브라질·영국·러시아·UAE·남아공)의 한류팬 4,400명을 대상으로 실시한 ‘제3차 해외한류실태조사’ 결과는 주목할 만하다. 이에 따르면, 한류의 가장 큰 인기요인으로 아시아 지역에서는 △배우의 매력적인 외모, △패션·미용으로 유행 선도 등 ‘외적 지향성’을 든 반면, 그 외의 모든 지역에서는 △서양문화와 동양문화의 결합, △전통과 현대의 결합 등 ‘문화 혼종성’을 가장 큰 인기요인으로 평가했다. 또 지역별로는 중동·미주·아프리카·유럽·아시아순으로 한류의 인기도와 이슈화가 상승한 것으로 나타나 한류신흥지역이 갈수록 뚜렷해지는 양상도 보여주고 있다.

1990년대 말에 중국에서 처음 생성된 한류가 ‘문화적 근접성’을 토대로 동아시아를 품미해 나갔다면, 2000년대 후반부터는 한류가 세계로 퍼져나가면서 ‘문화적 혼종성’이라는 또 다른 동력을 보강하고 있는 것처럼 보인다. 하지만 문화적 혼종성은 하루아침에 생겨난 것이 아니라 한류의 생성기부터 내재해 있었고 겉으로 크게 드러나지 않았던 것일 뿐이라고 보는 게 온당할 것이다. 위에서도 지적했듯이, 동유럽의 한류 팬들에게 한국은 세계에서 가장 빠른 경제성장을 이룬 경제대국이면서 동시에 전통문화를 유지하고 있는 이상적인 모델로 비치고 있다. 말하자면 한류가 그리고 있는 인간주의와 전통가치는 경제발전과 근대화를 고도로 달성하고도 유지할 수 있는 문화정체성의 가능성을 그들로 하여금 엿보게 한 셈이다.

이처럼 오늘날의 한류는 한국이 동양과 서양, 전통과 현대성을 낱실과 씨실로 교직해 세계적으로 어필하는 문화적 자산을 창출해 새로운 차원의 중견국 외교를 펼칠 수 있는 역량과 기회가 무르익었음을 웅변한다. 따라서 현 정부가 추구하는 ‘동북아 평화협력 구상’이나 중견국 협의체인 MIKTA의 행보에 문화적 다자협력이라는 전략을 추구하는 것은 외교적 지혜라고 하지 않을 수 없다. 또한 세계의 온갖 문화가 한데 섞이고 조화를 이루는 ‘문화적 융광로’로서 한국은 ‘아시아의 아르떼’ 창설 등 다자적 문화교류의 선도적 역할도 다해야 할 것이다. 이러한 포석이야말로 세계의 평화와 번영에 기여하는 ‘선한 국제주의자’로서 한국의 위상과 이미지를 제고하는 길이라 하겠다.

■ 참고문헌 ■

- 강선주. 2013. “한국의 증견국 외교: MIKTA 출범과 개발협력.” 『주요국제문제 분석』 2003 가을. 국립외교원 외교안보연구소. pp.271-292.
- 강주홍. 2014. “한국문화 ODA 현황과 전망.” 『2012 유네스코 문화와 발전라운드데이블』. 유네스코한국위원회. pp.76-84.
- 고주현. 2009. “ARTE TV 정책형성 과정과 한중일 공동채널의 가능성 모색.” 『JPI 정책포럼』 No.2009-20(2009년 12월). 제주평화연구원.
- 김치욱. 2009. “국제정치의 분석단위로서 증견국가: 그 개념화와 시사점.” 『국제정치논총』 49집 1호. 한국국제정치학회. pp.12-15.
- 김태환. 2014. “공공외교로서의 한류와 정부의 역할.” 『국제 한국학 및 한류의 현황과 발전 방안』. 한양대학교 한류-한국학연구센터 출범기념 국제학술회의(2014.5.28) 발표자료집.
- 도윤주. 2013. “상하이협력기구나 다자주의.” 『국제정치논총』 41집(2013년 8월). 고려대학교 중국학연구소.
- 민병원. 2006. “네트워크 시대의 문화 세계정치.” 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』. 하영선·김상배 엮음. 서울: 을유문화사. pp.442-479.
- 박길성. 2007. “세계화와 문화: 자본, 소통, 정체성의 긴장과 이완.” 『세계정치 7: 문화와 국제정치』 제28집 1호. 서울대학교 국제문제연구소. pp.94-121.
- 박영일. 2011. “신한류를 넘어서...” 『콘텐츠칼럼』. 한국콘텐츠진흥원.
- 서울대 아시아연구소. 2014. 「〈별에서 온 그대〉 열풍으로 본 중국사회의 이해」. ‘동아시아 경제사회 공동체의 협력과 통합’ 중점연구소 컨퍼런스(2014.

5.23) 발표자료집.

- 윤덕민. 2013. “한국의 중견국 외교: 지구촌 행복을 위한 공동의 노력.” IFANS 국제심포지엄(2013.11.28) 개회사.
- 윤선희. 2013. “신한류의 동유럽 수용과 문화 정체성 확산의 작은 정치.” 『한국방송학보』 통권 제28-3호. 한국방송학회.
- 이상훈. 2007. “아르떼TV와 한·중·일 문화채널: 문화공동체를 만드는 ‘국경 없는 채널.’” 『신문과 방송』 통권 440호(2007년 8월). 한국언론재단. pp.122-125.
- 이태주. 2014. “문화와 발전을 위한 우리나라 문화 ODA 추진방안.” 문화ODA 활성화를 위한 정책간담회(2014.6.12) 「ODA 이제는 문화다」 발표자료집.
- 조형근·김휘정. 2011. “신한류 현상의 특징과 향후 과제.” 『이슈와 논점』 254호(2011.6.22). 국회입법조사처.
- 진행남. 2010. 『동아시아 문화네트워크 모색: 한·중·일 방송콘텐츠 교류 증진을 중심으로』. 제주평화연구원 연구사업보고서[10-01]. 제주평화연구원.
- _____. 2012. 『신한류를 통한 공공외교의 활성화 방안』. 제주평화연구원 연구사업보고서[12-02]. 제주평화연구원.
- _____. 2013. 『한국의 미디어 공공외교의 강화 방안』. 제주평화연구원 연구사업보고서[13-01]. 제주평화연구원.
- 하성봉. 2014. “‘별그대’ 중국 강타한 비결… 소프트 파워 전쟁 시작됐다.” [하성봉의 중국이야기 55]. 미디어오늘, 2014년 3월 21일 자.
- 한국문화관광연구원. 2010. 『문화분야 공적개발원조 사업개발 연구』.
- 한국문화산업교류재단. 2014. 『제3차 해외 한류 실태조사 결과보고서』.
- 한국이미지커뮤니케이션연구원. 2014. 「한국을 대표하는 이미지에 관한 설문조사 결과」. 한국이미지커뮤니케이션연구원 홈페이지(<http://cici2.g3.cc/whatsnew/2566>).
- 홍석경. 2013. 『세계화와 디지털 문화시대의 한류』. 파주: 도서출판 한울.
- 황진미. 2014. 칼럼 “‘별그대’ 전지현·김수현, 이리니 대박날 수밖에.” 엔터미

디어, 2014년 1월 16일 자.

- Castells, Manuel. 2000. *The Rise of the Network Society*. 김묵한·박행웅·오은주 역. 『네트워크 사회의 도래: 정보시대 경제, 사회, 문화』. 서울: 한울 아카데미.
- Cowan, Geoffrey, & Nicholas J. Cull, eds. 2013. *Public Diplomacy in a Changing World*. 김남수·이화연·김나현 역. 『새 시대의 공공외교』. 한국국제교류재단 공공외교 번역총서 시리즈 3. 고양: 인간사랑.
- Geertz, Clifford. 1998. *The Interpretation of Cultures*. 문옥표 역. 『문화의 해석』. 서울: 까치.
- Hawkes, Jon. 2001. "The Fourth Pillar of Sustainability: Culture's Essential Role in Public Planning"(www.culturaldevelopment.net.au).
- Rosenau, James N. 2003. *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Tomlinson, John. 2004. *Globalization and Culture*. 김승현·정영희 역. 『세계화와 문화』. 서울: 나남.
- Wittel, Andreas. 2001. "Toward a Network Sociality." *Theory, & Culture Society* 18, no.6.

연합뉴스. 2014년 6월 21일 자; 2014년 5월 31일 자.

• 국문

정보화·세계화 시대에 다자주의적 협력을 문화 차원에까지 본격적으로 끌어들이는 행보는 그 의미가 결코 적지 않다. 특히 현 정부는 ‘세계 평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국으로서의 역할’을 국정과제로 표방하고 있는 만큼, 이러한 중견국 외교를 구현하는 데에 문화적 다자협력이 하나의 돌파구가 될 수 있는지를 심도있게 점검할 필요가 있다. 이 글에서는 한류 등을 활용한 다자주의적 문화협력이 중견국으로서의 한국의 새로운 외교적 포석이 될 수 있는지를 살펴보면서 이에 대한 구체적 전략을 제안했다.

[주제어] 정보화, 세계화, 중견국 외교, 문화적 다자협력, 한류

• 영문

At the information and globalization age, it is significant to engage multilateral cooperation in culture directly. Especially, the present government declares ‘Korea’s role as a middle power contributing to world peace and development’ as one of its national goals. Thus, it is very important to review deeply whether cultural multilateral cooperation can act as a breakthrough in middle power diplomacy. This research paper suggests concrete strategies while examining cultural multilateral cooperation to utilize the Korean Wave, etc as middle power Korea’s new diplomatic groundwork.

[Key words] information, globalization, middle power diplomacy, cultural multilateral cooperation, the Korean Wave

필자 소개(원고 게재순)

• 도종윤

성균관대학교 불어불문학과 및 서울대학교 외교학과 대학원을 졸업함. 벨기에 브뤼셀 자유대학교(ULB)에서 정치·사회학 박사학위를 취득하였음. 연세-SERI EU센터 Post-Doc 및 연세대 동서문제연구원 전문연구원, 서울대 국제문제연구소 선임연구원, 서울대, 성균관대, 이화여대, 건국대 시간강사를 역임함. 현재 제주평화연구원 연구위원(지역통합연구부장)이며 한국유럽학회 연구이사, 'EU연구' 편집위원으로 활동 중임. 주요 출간물로는, “환유를 통한 국제정치 텍스트의 해석: 유럽연합의 대북 전략 문서를 시험적 사례로”, “유럽회의주의와 2014유럽의회 선거 이후의 전망과 과제”, “국제정치학에서 주체 물음: 해석학적 접근을 위한 시론”, “유럽연합의 개발·협력 전략: 대아시아정책을 중심으로”, “대외정책의 행위자로서 유럽연합: 이론 논쟁과 실제”, “유럽연합의 KEDO 가입: 참여 요인, 평가 그리고 합의”, “EU 매뉴얼: 유럽연합이란 무엇인가”(번역서) 등이 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 활동하였음. 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.

- **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.

- **진행남**

제주대학교 영어교육과를 졸업하고 경희대학교에서 박사학위(언론학)를 취득했음. 경희대·제주대 강사를 거쳐 현재는 제주평화연구원 연구위원으로 재직 중임. 연구분야로는 공공외교, 동아시아 문화네트워크, 제주프로세스(동아시아 다자협력), 남북관계, 세계평화의 섬 제주, 평화교육 등임. 최근 연구로 “한·중·일 민족주의의 특성과 갈등완화 방안”, “동북아 평화협력 구상의 의제 및 추진 전략”, “드레스덴 구상과 지자체 및 민간 대북협력의 접목” 등이 있음.

