

## 파트너십(동반자관계) 외교관계에 관한 구성주의적 접근

이무성 (명지대학교 정치외교학과 교수)

탈냉전 이후 국제사회는 군사적 안보만을 진작하기 위한 동맹보다는 보다 확장된 분야의 다양한 의제에 대한 행위자 간의 협력을 용이하게 해줄 수 있는 동반자관계 구축에 매진하고 있다. 한국도 타국과의 동반자관계를 적극적으로 도모함으로써 현 시대적 요구에 나름대로의 대응을 하고 있다. 이러한 배경 속에서 이 글에서는 동반자관계에 대한 이해, 분석 및 대응책 등을 구성주의적 시각에서 재해석하고자 한다. 이를 통해 기존 실증주의 논의의 주장처럼 행위자 간에 목도되는 상이한 이해관계가 반드시 갈등을 초래하는 단초로만 이해되기보다는 오히려 이러한 점에 대한 간주간적 인식론적 접근이 새로운 가능성을 제공할 수 있다. 이러한 가정을 기초로 향후 우리가 지향해야 할 동반자관계의 방향성이 국익뿐만 아니라 전 지구적 평화와 번영에 기여할 수 있는 형태로 발전되어야 하며, 그 과정에서 유의미한 정책적 시사점이 모색 가능하다고 이 글은 주장한다.

\* JPI정책포럼 세미나(2016.2.19) 발표자료

## 목 차

1. 동반자관계, 21세기 국제관계의 새로운 외교수단인가?
2. 동반자관계에 대한 이론적 논의
  - 가. 동반자관계의 개념적 논의
  - 나. 동반자관계의 등장 배경
  - 다. 동반자관계가 지닌 (신)기능주의적 특질
  - 라. 동반자관계가 지닌 구성주의적 특질
  - 마. 구성주의적 논의에 대한 현실주의적 비판
3. 동반자관계의 다양성: 중국, 유럽연합
  - 가. 양자관계 중심의 중국 동반자관계
  - 나. 지역 간 협력 중심의 EU 동반자관계
  - 다. 동반자관계에서 발견되는 구성주의적 특질
4. 결론: 한국의 파트너십 외교 강화를 위한 정책적 제언

## 1. 동반자관계, 21세기 국제관계의 새로운 외교수단인가?

- 2014년 외교부 자료(대한민국외교연표)에 따르면, 한 해 동안 동반자관계와 관련된 4차례의 실질적인 외교관계 수립을 확인할 수 있음
  - 1월 15일~18일, 박근혜 대통령은 정상회담차 인도를 방문해 한·인도 전략적 동반자관계 확대를 위한 공동성명 서명과 함께 2014~2017 한·인도 문화교류계획서 체결(1.16)
  - 2월 25일~28일, 서울에서 김영무 산업통상자원부 FTA 교섭관과 사할라 룬반 가울(Sahala Lumban Gaol) 공기업부 장관이 참석해 제7차 한·인도네시아 CEPA(포괄적 경제동반자 협정) 협상을 진행
  - 3월 31일~4월 4일, 난닝(南寧)에서 한국은 김영무 산업통상자원부 FTA 교섭관을 수석대표로 제4차 RCEP(역내포괄적경제동반자협정) 협상에 참가
  - 11월 2일~4일, 타미 빈 하마드 알 타니(Tamim bin Hamad Al Thani) 카타르 국왕과의 정상회담을 통해 전략적 동반자관계를 수립
- 이러한 기초 속에서 최근 한국 정부가 추진한 동반자관계는 2015년 2월 26일 체결된 체코와의 전략적 동반자관계이며, 이로써 체코는 우리나라의 20번째 전략적 동반자 국가가 됨. 양국은 이 합의를 통해 전방위적 협력을 표명함. 그러나 두 국가 간의 핵심협력 분야는 경제 분야이며, 그중 체코의 신규 원전 건설 사업과 관련된 경제협력이 주된 논의임
  - 2월 협정 체결에서는 △외교부간 △국방협력 △철도협력 등 3개 분야의 양해각서(MOU)를 체결하였음
  - 12월 2일, 체코에서 열린 정상회담에서 양국은 전략적 동반자관계를 구체적으로 발전시키기 위한 행동계획(Action Plan)을 채택함. 구체적인 실행방안은 양자협약의 강화 및 외교부 간 정부대화 활성화, 원전을 포함한 에너지·인프라·연구개발(R&D) 분야 협력 강화, 워킹홀리데이 프로그램 등을 통한 청년 교류 증진 및 상호 문화행사 활성화가 있음
- 국제사회의 파트너십(동반자관계) 외교에 있어 가장 적극성을 보이는 국가는 중국이라고 할 수 있음. 2015년 12월 22일, 중국은 이라크와 전략 동반자관계를 수립하여 중동외교 강화를 모색하고 있음. 또한 올해 1월, 중국은 이란과 사우디아라비아와 각각 전면적 전략 동반자관계 수립을 골자로 하는 공동성명을 발표함. 특히, 중국이 미국의 오랜 에너지 동맹국인 사우디아라비아와 긴밀한 수준의 외교관계를 설정한 것은 시사하는 바가 큼
  - 1993년 브라질과의 동반자관계 수립을 시작한 중국은 2000년 초부터

본격적으로 동반자관계 외교를 실시함. 2014년 6월 기준으로 47개 국가, 3개 국제기구와 동반자관계를 형성하고 있음. 또한, 2015년 12월 시진핑 국가주석은 아프리카 전체와 외교관계를 전면적 전략 협력 동반자관계로 격상할 것을 제안함

- 이와 같이 국제사회에서 발견되는 활발한 파트너십(동반자관계) 외교는 냉전 시기에는 찾기 어려운 형태의 외교행위로서 일각에서는 이를 두고 동맹을 대체하는 국제관계의 새로운 형태의 외교수단으로 인식하는 경향도 있음. 이러한 배경에 따라, 파트너십(동반자관계) 외교에 대한 이론적 논의의 필요성이 제기됨
- 현 국제관계에서 파트너십(동반자관계)는 메스로타(Methrota)의 개념적 논의가 통념적으로 받아들여지는 경향이 존재함. 그에 따르면 파트너십(동반자관계) 외교는 냉전 시기의 ‘동맹’을 대체하는 하나의 개념으로, 1990년대 탈냉전 이후 국가 간 관계에서 적대적이기보다는 상호 협력을 중시하는 새로운 형태의 국제관계 유형으로 정의할 수 있음
- 그러나 동반자관계에서 여전히 개념적 모호성이 지적되고 있음. 실질적으로 동반자관계를 형성하는 국가 사이에서도 불분명한 개념으로 인해 혼란이 초래되고 있는 실정임
  - 예를 들어, 2008년 한중관계가 전략적 협력 동반자관계로 격상되면서 중국 측 학자들과 한국 측 학자들 간에 이에 대한 개념적·전략적 혼선이 발생함. 먼저 중국 측 학자들은 관계가 격상되었지만, 기존의 한미동맹과 북중동맹과 같은 기존의 동맹조약들이 새롭게 발전할 한중관계에 구조적 제약으로 작동할 수 있다고 봄. 이에 따라 한중관계의 전략적 협력 동반자관계는 내재적 한계가 있을 수 있다고 지적함. 한편 한국 측 학자들은 한중협력에 구조적 한계가 있을 수 있지만 여전히 다양한 영역에서의 포괄적인 협력 가능성이 있다고 봄
- 동반자관계 외교의 개념적 모호성은 크게 두 가지 오해를 불러일으킬 수 있음. 첫째, 동반자관계를 동맹보다는 다소 낮은 수준의 관계로 설정하면서, ‘위계성’을 강조하는 경향이 있음. 둘째, 동반자관계를 구체적인 의미를 가진 형태(contents)로 보고, 동반자관계 속에서 공통의 의미를 추출하려는 경향이 발견됨. 그러나 동반자관계는 위계질서 속에서 이해되는 개념도 아니고, 공통된 의미만을 강조하는 개념도 아닌, 상호주관적 이해관계 속에서 상대방을 어떻게 인식하는가에 초점을 맞춘 ‘과정 중심적’ 개념으로 이해되어야 함

*파트너십(동반자관계) 외교는 냉전 시기의 ‘동맹’을 대체하는 하나의 개념. 상호주관적 이해관계 속에서 상대방을 어떻게 인식하는가에 초점을 맞춘 ‘과정 중심적’ 개념으로 이해되어야...*

**파트너십(동반자  
관계)의 등장 배경은  
소프트파워나 규범적  
권력의 중요성을  
강조하는 담론  
형성을 촉진**

- 21세기 국제관계의 현실 속에서 지속적으로 발견되는 파트너십(동반자 관계) 외교는 실증주의 전통에 기반한 단순화된 추상적 개념도 아님. 따라서, 파트너십(동반자관계) 외교에 대한 본질적인 이해를 위해 이론적 논의를 기반으로 한 개념 재정립이 필요함

## 2. 동반자관계에 대한 이론적 논의

### 가. 동반자관계의 개념적 논의

- 동반자관계 외교에 대한 개념적 논의는 활발하게 진행 중이며, 이에 대한 다양한 견해를 다음과 같이 개략적으로 정리할 수 있음
  - 삼바우(Shambaugh)는 동반자관계를 세계관의 유사성, 전략적 이익과 정치체제의 유사성, 제도화된 정보 공유와 군사적 관계의 측면에서 접근
  - 왕교영(王教榮)은 동반자관계를 쌍무적 혹은 다자적인 국제관계에서 중요하게 부각된 지역 또는 전 지구적 의제에 대한 이해와 협력 속에 참여 국가들이 어느 정도로, 그리고 어떤 방식으로 협력의 동반자가 되는지에 대한 과정에 초점을 맞춘 인식론 제공
  - 윌킨스(Wilkins)는 동반자관계를 어떤 특정 가치관이나 세계관보다는 ‘상호이익’을 공유하는 관계로 봄. 따라서 동맹과 달리 제3의 적을 설정하지 않으며, 법적인 의무나 책임에 대한 규정이 없는 느슨한 형태의 국가들 간 협력관계로 정의

### 나. 동반자관계의 등장 배경

- 21세기 새로운 국제관계의 외교수단으로 목도되는 파트너십(동반자관계)의 등장 배경은 크게 두 가지로 요약할 수 있음
- 첫째, 탈냉전 시대의 도래로 인해 대결적 구도 중심의 양극체제의 몰락은 개별 (국가)행위자들에게 변화된 국제질서와 부합한 다양한 형태와 내용의 외교관계 수립과 이행을 요구하게 됨
- 둘째, 경제적 상호의존의 심화로 안보개념의 다양화 발생. 경제·사회·환경·인간안보와 같은 새로운 안보위협에 대한 인식의 확장은 군사 중심의 안보 일변도에서 다양한 분야에서 협력을 강조하는 파트너십(동반자관계) 외교의 중요성을 부각하게 됨
- 이러한 등장 배경은 소프트파워(soft power)나 규범적 권력(normative power)의 중요성을 강조하는 담론의 형성을 촉진시킴. 따라서 파트너

십(동반자관계) 외교는 군사 중심의 하드파워(hard power)를 중시하는 동맹보다 경제·사회·문화·환경 등을 포함하는 다양한 층위의 소프트파워의 특질을 강조하기 때문에 국제사회에서 동반자관계를 외교적 수단으로 사용하는데 있어 비교적 거부감이 없음

#### 다. 동반자관계가 지닌 (신)기능주의적 특징

- 기능주의(functionalism)와 신기능주의(neo-functionalism)는 지역협력(regional cooperation) 혹은 지역통합(regional integration)을 설명하는 통합이론이지만, 국제관계에서 나타나는 파트너십(동반자관계)의 작동 원리(mechanism of operation)를 분석하는 데 있어 유의미한 시사점을 제공함
- 미트라니(Mitrany)의 기능주의는 국가와 국제기구와 같은 행위자의 기능적인 필요에 의해 통합이 가능하다는 전제 하에 국가 사이의 협력관계가 증대되면 다양한 분야로의 협력이 파급(spillover)된다는 이론이며, 하스(Haas)의 신기능주의는 파급효과(spillover) 개념의 세분화를 통해 기능적 통합의 적실성을 적시함
- 신기능주의는 파급효과를 크게 세 가지로 구분함. 첫째, 경제 활동의 상호연관성에 초점을 두고 있는 기능적 파급효과(functional spillover). 둘째, 경제 분야의 이익집단들에서 발생된 통합이 정치적 통합을 요구하는 압력으로서 전이에 초점을 둔 정치적 파급효과(political spillover). 마지막으로, 초국가 기구에 의한 파급에 초점을 두는 배양된 파급효과(cultivated spillover)의 함의를 적시함
- 세 가지 파급효과의 작동 원리는 파트너십(동반자관계)과 유의미한 상관관계를 보임. 먼저, 기능적·정치적 파급효과와 파트너십(동반자관계)의 공통점은 경제와 같은 하위정치(low politics) 분야의 협력이 정치·안보와 같은 고위정치(high politics) 분야의 협력으로 이어진다는 점이며, 다음으로 배양된 파급효과와 파트너십(동반자관계)의 공통점은 협력이 아래로부터의 협력이 아닌 위로부터의 협력이라는 점임
  - 예를 들어, 한국과 체코의 동반자관계 행동계획을 살펴보면 3가지 핵심계획은 정치·경제·안보를 포괄하지만, 두 정상의 발언을 통해 보면 원전을 중심으로 한 경제적 협력이 핵심임. 올해 1월에 있었던 중국, 이란, 그리고 사우디아라비아와의 동반자관계의 수립 또한 경제적 측면에 집중되어 있음

*기능주의와  
신기능주의는  
파트너십(동반자  
관계)의 작동 원리를  
분석하는 데 있어  
유의미한 시사점 제공*

**구성주의 논의를****기반으로 파트너십****(동반자관계) 외교를****분석할 경우,****행위자들의 상호작용****관계성에서 형성되는****구성적 가치 및****규범의 형성 과정에서****조정 본능의 작동은****이해할 수 있음****라. 동반자관계가 지닌 구성주의적 특징**

- 체크(Checkel)은 국제사회에 대한 구성주의(constructivism)의 이해에 대하여 물질적인 측면보다는 사회적인 측면을 강조함. 이와 함께 웬트(Wendt)는 사회적인 측면에서 가장 중요한 점을 ‘정체성(identity)’으로 간주하며, 국제사회를 구성하는 행위자들의 정체성, 이익 그리고 선호도는 단순히 외부적인 환경에 의해 주어지는(given) 것이 아니라 행위자들 간의 상호관계를 통해 내생적으로 발생하는 것으로 주장함
- 구성주의의 논리에 따르면 파트너십(동반자관계)은 행위자들의 협력과 상호작용에 따른 이익과 정체성 변화의 상호주관적 이해관계에서 그 형성과 발전과정을 찾을 수 있음
- 구성주의가 주장하는 상호주관적 이해관계는 행위자들 사이의 협력과 정에서 순환적 구조를 가짐. 구체적으로 개별 행위자들이 공동의 의미가 부여된 행위에 참여하면서 다른 행위자들과의 관계에서 정체성이 형성됨. 행위자들의 정체성과 이익들이 내재화되면서 새로운 인식사회(epistemic community)를 구성하고, 인식사회를 구성하는 행위자들의 상호작용을 통해 새로운 규범(norm)이 형성됨. 결국, 상호 주관적 이해관계는 행위자들의 상호작용 속에서 발현된 정체성과 규범에 기반해 구체적으로 만들어진 인식사회의 형태를 파트너십(동반자관계)으로 이해할 수 있음
- 구성주의적 논의를 바탕으로 파트너십(동반자관계)을 이해하면 파트너십(동반자관계)이 국제관계에서 단순히 외교적 수사에 지나지 않는다는 실증주의적 비판에 대해 이론적 반론이 가능할 뿐만 아니라, 파트너십(동반자관계)에 대한 다면적·다층적 논의가 가능해짐. 이에 따라 구성주의 논의를 기반으로 파트너십(동반자관계) 외교를 분석할 경우, 행위자 중심의 힘의 논리를 벗어나 행위자들의 상호작용의 관계성에서 형성되는 구성적 가치(constitutive values) 및 규범(norms)의 형성 과정에서 조정 본능(coordination reflex)의 작동을 이해할 수 있음
- 행위자들의 협력에서 비롯되는 상호주관성(intersubjectivity)과 같은 구성주의적 특징을 지닌 파트너십(동반자관계) 외교는 사회화 과정(social learning)으로 구체화되며, 이 사회화 과정은 구체적으로 3가지 층위에서 발견됨

① 내부적 수준(internal level)

- 타자 혹은 타국과의 상호관계는 개별국가의 정체성 형성에 영향을 미치며 개별국가 내의 인식론적 제고를 야기
- 자가 내레이션(Biographical Narrative): 자신이 누구이며, 왜 특정 행위를 하며, 어떤 행위가 가능한지에 대한 논의에 기저 제공
- 반추적 인식(Reflective Awareness): 자신의 정체성에 대한 이해를 함양하면서, 대외관계 속에 구현될 수 있는 외교활동 범위를 결정하는 기저가 됨

② 외부(관계)적 수준(external(relational) level)

- 행위자들의 정체성과 이익들의 내재화를 통해 발현된 인식사회의 틀 속에서 개별행위자들은 서로가 가지고 있던 잘못된 인식에 대한 인식론적 제고를 야기
- 개별행위자의 국가대리인(State Agency)이 중요 → 자가 내레이션의 (불)일치(biographical (in)consistency) 문제
- 자신의 정체성 함양을 위한 일상적 행위(routines) 역할에 대한 논의의 필요성 대두
- 외교 정책이 엄격한(rigid), 또는 유연한(healthy) 기초신뢰 체제(basic trust system)의 역할 논의 필요 → 타자를 적대시 또는 협력 관계인지의 범주는 안보 문제화(securitize subjective)의 범위와 기초신뢰 체제(basic trust system)의 특질에 영향을 받음
- 유연한 기초신뢰(healthy basic trust)일수록 협력관계 증진 가능성이 커짐

③ 지역적/국제적 수준(regional/international level)

- 파트너십(동반자관계)을 구성하는 행위자들의 상호작용은 결국 그들을 구속하는 새로운 규범을 생산하며, 이는 ASEAN, ASEM과 같은 파트너십(동반자관계)의 확대된 형태로 볼 수 있는 지역협력체의 발생을 가능케 하는 인식론적 제고를 제공. 인식사회(Epistemic community)의 가능성과 기능성에 대한 논의 필요함

- 결론적으로, 파트너십(동반자관계)은 동맹과는 달리 현실주의적 국제관계에서 발견되기 어려운 또 다른 형태로, 행위자들의 상호주관성에 입각한 인식론적 제고를 통해 3가지 층위에서 사회화 과정을 야기하는 국제관계의 현상으로 볼 수 있음

**파트너십  
(동반자관계)은  
동맹과는 달리  
행위자들의  
상호주관성에 입각한  
인식론적 제고를 통해  
3가지 층위에서  
사회화 과정을  
야기하는  
국제관계의 현상**

**중국과 유럽연합은  
파트너십(동반자  
관계) 형성에 있어  
주도적 역할을  
보이고 있음**

### 마. 구성주의적 논의에 대한 현실주의적 비판

- 이와 같은 구성주의적 국제관계 논의에 대한 현실주의적 반론도 주목할 필요가 있음. 국가, 특히 강대국만을 국제사회의 주요 행위자로 간주하는 (신)현실주의는 파트너십(동반자관계)을 개별 국가이익(national interest)에 기반한 패권적 질서를 유지하기 위한 모호한 외교적 수단으로 인식함
- 예를 들어, 탈냉전 이후 유라시아 지역을 중심으로 나타난 러시아와 중국 중심의 파트너십 외교에 대해 현실주의적 논의는 소련의 붕괴 이후 미국의 패권(미국의 주도 하 유라시아 지역질서의 변형)의 확산에 대한 반응으로 봄. 구체적으로 러시아와 중국의 동반자관계는 1997년 클린턴 행정부의 유라시아 지역에서의 NATO의 예비적 확대를 염두에 둔 ‘평화를 위한 동반자 계획(Partnership for Peace)’과 당시 반(反)러시아 성향을 가진 국가들을 중심으로 구성된 구암(GUAM: 그루지야, 우크라이나, 아제르바이잔, 몰도바) 조직에 대한 대응이며, 이후 중국 상하이 협력기구(SCO) 또한 이러한 배경 속에서 이해함
- 결국 현실주의는 이 시기에 형성된 러시아와 중국의 동반자관계와 중국의 상하이협력기구를 통한 다자주의 노력을 미국 주도의 힘의 질서 변동(세력전이)에 대한 러시아와 중국이 공유할 수 있는 전략적 수렴에 따른 결과물로 봄
- 과연 이런 현실주의적 논의가 포괄적(all-encompassing)인가에 대한 의문 잔존

## 3. 동반자관계의 다양성: 중국, 유럽연합

- 최근 국제사회에서 발견되는 파트너십(동반자관계)은 국가와 지역을 막론하고 다양하게 나타나고 있음. 그 가운데 중국과 유럽연합이 파트너십(동반자관계) 형성에 있어 주도적 역할을 보이고 있는데, 두 행위자의 파트너십(동반자관계) 특성을 통해 파트너십(동반자관계)이 가진 다양성을 도출할 수 있음

### 가. 양자관계 중심의 중국 동반자관계

- 1993년, 브라질과의 동반자관계 형성을 시작으로 20여 년 동안 중국은 다양한 행위자들과 다양한 형태의 파트너십(동반자관계) 외교를 형성

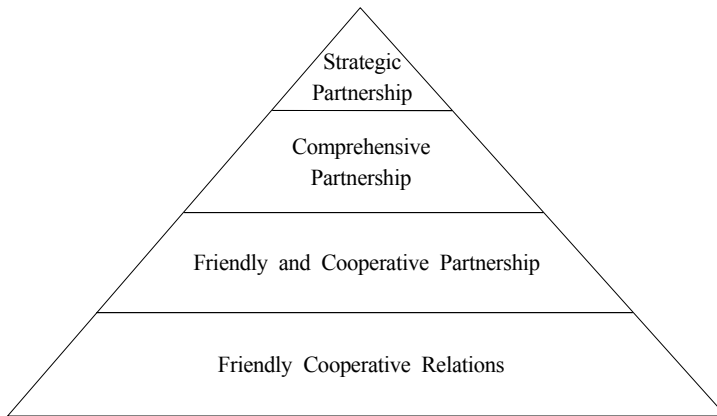
하고 있음(2014년 6월 기준으로 47개 국가, 3개 국제기구와 동반자관계 형성). 중국의 다양한 유형의 동반자관계를 크게 5가지 유형으로 분류할 수 있음

- 첫째, 전통적으로 우호관계에 있거나 과거 사회주의 형제국가들과 전통적인 의미를 가진 동반자관계로 러시아, 파키스탄, 북한 등이 있음
- 둘째, 유럽연합(EU)/동남아시아국가연합(ASEAN)/아프리카연합(AU) 등의 지역조직과 맺은 동반자관계
- 셋째, 영국, 프랑스 그리고 덴마크와 같은 유럽의 선진국들과 맺은 동반자관계
- 넷째, 지역을 대표하는 국가들과 맺은 동반자관계로 남미의 브라질, 아프리카의 남아공, 동남아시아의 인도네시아, 중앙아시아의 카자흐스탄 등이 있음
- 다섯째, 베네수엘라와 같은 중국에게 특별한 이익관계를 가진 국가와 맺은 동반자관계

○ 수하오(SU Hao)는 다음 그림과 같이 중국의 동반자관계를 도식화함

〈그림 1〉 중국의 동반자관계

Partnership Framework of China's Foreign Relations



출처: Hao Su, "Harmonious World: The Conceived International Order in Framework of China's Foreign Affairs," Masafumi Iida (ed.), *China's Shift: Global Strategy of the Rising Power* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2009), p.40

**중국의 동반자관계가 양자관계 중심인 반면, EU는 지역 간 협력 중심의 동반자관계...**

① 우호협력관계(Friendly Cooperative Relations)

: 중국이 탈냉전 이후에 다른 개별국가들과 정상적인 외교관계 수립을 위한 시작단계(the beginning of establishing normal relations)

**중국의 파트너십  
(동반자관계) 외교는  
양자관계를 중심으로  
지구적 및 지역적  
수준에서의 외교적·  
전략적 성과를 함께  
추구해 나갈 수 있는  
관련 행위자  
혹은 당사국들이  
그 협력을 추구해  
가는 외교수단**

- ② 친선협력관계(Friendly and Cooperative Partnership)
    - : 1990년대 후반, 중국이 카자흐스탄, 몽골, 네팔 등과 같은 이웃국  
가들 가운데 지리적인(geographical) 중요성을 가진 국가들과 맺  
은 동반자관계
  - ③ 포괄적 동반자관계(Comprehensive Partnership)
    - : 특정 지역에서 대표성을 가진 국가들과 친선·협력에 기반한 관계  
로서 이는 정치·안보·경제·문화 등 다양한 분야(multi-directional)  
의 협력을 위시하는 포괄적 양자관계
  - ④ 전략적 동반자관계(Strategic Partnership)
    - : 중국 동반자외교 형태 가운데 가장 상위형태로서 국제사회에서  
안정적인 지위를 형성하기 위해 영향력이 강한 국가들과 맺는  
동반자관계
- 중국의 동반자관계는 비록 다양한 형식을 취하고 있지만, ‘평화공존 5  
가지 원칙’을 기초로 하고 있음. 그 다섯 가지는 비동맹, 비대항, 제3국  
에 대한 비적대시, 상호 신뢰와 협력이며, 리펑(Li Peng)은 중국의 이러  
한 동반자관계의 원칙은 1950년대부터 중국 외교의 기초였던 ‘공존 5  
원칙’에 기인하고 있다고 지적함
  - 위에서 살펴본 것처럼 중국의 파트너십(동반자관계) 외교는 개념뿐만  
아니라 형태에 있어서도 차별성을 보이고 있음. 그러나 가장 두드러진  
특징은 개별국가들과의 양자관계 형태의 파트너십(동반자외교) 외교임  
- 이는 전통적인 외교정책임  
- 중국은 기존의 다자주의 틀을 서구 중심적이라는 이유로 거부함
  - 또한, 중국은 다양한 국가들과의 파트너십(동반자관계) 외교를 중국의  
부상에 따른 주변국과 국제사회의 불안과 견제 심리를 해소하기 위한  
목적으로 적극적으로 추진함. 즉, 중국은 국제사회에서 힘과 무력에 기  
반한 관계설정이 아니라 협력과 상호신뢰를 기반으로 하는 파트너십  
(동반자관계)을 선택함  
- 존재론적 안보 확정 행위(Ontological-Security-Seeking Activities: Self-  
Regarding)이며, 또는 대국굴기 정체성 발현의 결과라고도 볼 수 있음
  - 중국의 파트너십(동반자관계) 외교는 양자관계(bilateral relations)를 중  
심으로 지구적 및 지역적 수준에서의 외교적·전략적 성과를 함께 추  
구해 나갈 수 있는 관련 행위자 혹은 당사국들이 그 협력을 추구해 가  
는 외교수단임

## 나. 지역 간 협력 중심의 EU 동반자관계

- 1990년대 유럽연합의 대외정책에 있어 파트너십(동반자관계)은 중요한 용어로 자리매김했으며, 로(Raux)는 이를 ‘유럽연합 대외협약 유형의 새로운 개념’을 도입한 것이라 지적함
- 이후 유럽은 국제사회에서 파트너십(동반자관계) 형성 과정에서 지역 대 지역(region to region)의 동반자관계 형성을 선호하는 경향을 보이는데, 이는 유럽연합이 스스로 국제사회에서 가장 심화된 지역 형태를 갖추고 있으며, 지역안보갈등을 유럽통합을 통해 완화시킨 역사적 교훈에서 기인함
- 이러한 유럽연합의 지역 간 협력(interregional relations) 중심의 파트너십(동반자관계) 외교형태는 미국과의 비교를 통해서도 극명하게 드러남. 예를 들어, 미국은 TPP, APEC 등과 같은 지역 간 협력 파트너십(동반자관계) 외교 속에서도 여전히 양자관계를 중요시하며 패권적인 위치를 누리고자 함. 반면, 유럽연합은 지역 간 협력 파트너십을 통해 경제적인 사안뿐만 아니라 인권 및 민주주의 향상과 같은 유럽연합의 핵심가치에 기초한 지역 형태 심화를 고무시키는 역할을 보이고 있음
  - 규범주의적인 자신의 정체성 확산을 통한 전기적인 일관성(biographical consistency) 추구
- 이러한 유럽연합의 파트너십(동반자관계) 외교의 특질은 지역 간 협력에서만 나타나는 것이 아니라, 양자 간 파트너십에서도 발견됨
  - 예를 들어, 2010년 체결된 한-EU 전략적 동반자관계의 체결과정과 내용을 살펴보면 유럽연합의 파트너십(동반자관계) 외교의 특징을 보다 분명하게 알 수 있음. 한국과 유럽연합의 전략적 동반자관계는 한-EU FTA와 동시에 한-EU 기본협력협정(Framework Agreement) 개정의 두 축을 기반으로 함. 특히, 1996년 체결한 한-EU 기본협력협정과 2010년 개정된 협정의 내용을 비교·분석하면 유럽연합의 파트너십(동반자관계) 외교의 목적과 특징이 나타남
    - 한-EU 기본협력협정 개정의 가장 두드러진 변화는 협력 분야의 확대임. <표 1>을 참고하면 신설조항에서 대량살상무기 확산 방지, 대테러 협력, 에너지정책, 고용 및 사회 문제 등 전 분야의 협력이 포함되어 있으며, 2003년 유럽연합이 유럽안보전략(European Security Strategy)에서 국제사회의 새로운 위협이라 규정한 5가지 위협(테러리즘, 대량살상무기 확산, 조직범죄, 지역적 갈등, 실패국가)에 대한 공조가 포함되어 있음

**유럽연합은 지역 간  
협력 파트너십을 통해  
경제적인 사안뿐만  
아니라 인권 및  
민주주의 향상과 같은  
유럽연합의  
핵심가치에 기초한  
지역 형태 심화를  
고무시킴**

**유럽연합의 파트너십  
(동반자관계)은  
근본적으로  
규범 지향적 성격**

- 또한, 협력의 기초와 정치적 대화의 변화를 살펴보면 유럽연합이 강조하는 가치들(민주주의, 인권, 법치, 굿거버넌스 등)이 이전보다 훨씬 상세하게 기술되어 있음

(표 1) 한-EU 기본협력협정(Framework Agreement)의 변화

	개정 전	개정 후
구성	총 27조	총 49조
삭제 조항	제4조(최혜국대우), 제23조(협정의무 불이행)	
신설 조항		제4조(대량살상무기확산방지), 제5조(국제형사 재판소관련), 제7조(대테러협력), 제8조(지역기구, 국제기구협력), 제17조(에너지정책협력), 제22조(고용 및 사회문제), 제23조(환경 및 천연자원), 제24조(기후변화), 제 27조(개발원조), 제30조(법의지배), 제35조(조직범죄 및 부패 방지), 제40조(시민사회)
협력의 기초	민주적 원칙, 인권에 대한 간단한 언급	민주주의, 인권, 법의 지배 원칙 재확인 및 국내 및 대외정책의 기초로 정의, 굿거버넌스, 반부패 원칙 포함, 지속가능발전 및 MIDG의 달성, 기후변화 등 해결에 협력의무 포함, 양측의 '강화된 협력관계'에 대한 언급, 동등한 협력관계, 다자주의, 국제법 존중 원칙 포함
협력의 목적	무역의 다각화, 경제협력의 확립, 투자촉진을 위한 기업 협력	정치대화강화, 경제관계증진을 위한 공동사업 개발, 글로벌 이슈에 대한 국제적 공조, 정치적 대화와 협력을 전 분야로 확대
정치적 대화	공유된 가치와 기대에 준한 정기적 대화의 확립	민주주의, 인권, 국제 또는 지역분쟁 해결, 비통계, 군축, 대량살상무기비확산 등 국제안보 문제에 관한 정책 협의/양자 간 국제포럼 개최 및 아태지역과 유럽의 평화와 안정에 대한 협의강화/ 정상회담, 각료급연례회의, 고위급협의, 분야별 대화, 국회와 유럽의회 교류추진

출처: “유럽연합의 민주주의 증진과 한-EU 기본협력협정개정: 한국 외교의 새로운 도전,” 김미경(2010), p.54

- 이를 통해 유럽연합의 파트너십(동반자관계)은 민주주의, 인권 그리고 법치와 같은 규범의 확산 수단으로 이해하는 경향이 있으며, 이런 연유로 유럽연합의 파트너십(동반자관계)은 근본적으로 규범 지향적 성격이 내재됨

- 이와 관련된 사례로는 유럽연합의 ‘예방적 개입(preventive engagement)’이 있음. 미국은 국제사회의 위협요소를 제거하기 위한 힘(군사력)의 사용을 정당화하는 ‘예방적 전쟁(preventive war)’을 선호하는 반면, 유럽연합은 갈등과 위협의 예방을 위한 공동체 사전 위기관리 능력을 의미하는 ‘예방적 개입’을 선호. 그리고 이는 2001년 구텐베르크 정상회의의 ‘폭력적 갈등예방을 위한 유럽연합 프로그램’과 2003년 유럽안보전략(ESS)의 내용에도 명시되어 있음. 결국 유럽연합은 파트너십(동반자관계) 외교를 통해 공동체의 핵심가치 즉, 규범을 전파(diffusion)하는 특성을 보유
- 결론적으로 국제사회의 일반적인 행위자들(개별국가들)이 파트너십(동반자관계) 외교를 통해 양자관계의 틀 속에서 상호협력 증대를 꾀한다면, 유럽연합은 파트너십(동반자관계) 외교를 통해 지역 간 협력(inter-regional cooperation)을 증진시키고, 상대방 지역의 협력을 촉진시키는 영향력도 있음. 이는 대외관계에서 나타나는 유럽연합의 특징적 전략임
- 유럽연합은 파트너십(동반자관계) 외교를 통한 지역 간 협력이 국제관계를 평화적으로 해결할 수 있는 긍정적인 외교적 수단이라는 유럽통합의 역사적 교훈을 가지고 있음. 따라서, 파트너십(동반자관계) 외교의 근본 가치와 방향성은 유럽통합의 유산(legacy)인 민주주의, 인권, 법치 등을 명시하고 있는 여러 조약들에서 기인하고 있음

**다. 동반자관계에서 발견되는 구성주의적 특징**

- 파트너십(동반자관계)은 동맹 개념과 달리 체결 행위자들끼리 위계적 질서 속에 위치되는 것이 아니라, 수평적 관계성을 강조한 과정 중심적 개념임
- 동일한 파트너십(동반자관계)을 수립했다고 하더라도 상대를 인식하는 형식에 따라 파트너십의 형태는 달라질 수 있음. 즉, 자신의 자가 나레이션 일치(biographical consistency)에 따라 어떤 수준의 협력적 일상적 행위(routines)를 하는가가 관건임
- 따라서 최근 국제관계에서 파트너십(동반자관계)의 의미는 행위자들 사이에서 협력의 내용을 지속적으로 만들어가는 과정 속에서 구성되는 관계임. 또한 본 과정에서 의제의 범위와 경계를 확장시키는 외교 기제라고도 볼 수 있음

*최근 국제관계에서  
파트너십(동반자  
관계)의 의미는  
행위자들 간 협력의  
내용을 지속적으로  
만들어가는 과정  
속에서 구성되는  
관계이며,  
그 과정에서  
의제 범위와 경계를  
확장시키는 외교 기제*

**파트너십(동반자 관계)은 다양한 행위자들이 양자 혹은 지역적 수준에서 전략적인 조정과 협력 추구에 대한 상호주관적 인식을 공유하는 관계이며, 구체적인 조정과 협력은 지속적으로 구성해가는 선택이 필요**

#### 4. 결론: 한국의 파트너십 외교 강화를 위한 정책적 제언

- 파트너십(동반자관계)은 21세기에 나타난 새로운 형태의 외교수단이라기보다는 냉전 시기 군사 일변도의 현실주의적 외교관계에서 간과되었던 다양한 행위자들의 상호주관성에 대한 인식론적 재발견으로 보아야 함
  - 이런 맥락 속에서 타국과의 파트너십 강화를 위한 공공외교 강화와 이를 위한 정부 및 민간 단체들의 적극적 활동에 필요한 제도적 및 정책적 지원 강화 노력이 필요
  - 이러한 활동들을 통해 파트너십 외교가 우리 외교정책의 주요 기틀이 되도록 노력해야 함
  - 기존의 전략적 동반자관계를 맺은 국가와의 공조 강화를 통한 비전통적 분야의 협력 강화: 이를 통해 전통적 안보 분야에서의 협력 강화를 위한 파급 효과 최대화 모색
  - 특히 상기 목적 하에 중국, 유럽연합과 같은 안보 분야에서 모호한 관계인 국가들과의 파트너십 강화를 적극 이용함
  - 파트너십(동반자관계)은 군사력 중심의 힘의 정치에 기반한 국제관계에서 안보개념의 다양화와 함께 힘의 정치 논리 탈피에 대한 당위성 제공을 위한 대내외적 홍보 외교에 집중
  - 기존 파트너십 현황에 대한 재평가를 위한 정부, 학계, 그리고 유관기관과 현재 목도되고 있는 다양한 파트너십—예를 들어, 냉전 시기에는 형성되기 어려운 중국과 미국(2005), 중국과 한국(2008), 한국과 체코(2015)와 같은 동유럽 국가들의 상호협력—사례에 대한 논의 활성화 모색
  - 파트너십(동반자관계)은 냉전 시기 전통적인 비우호적 관계를 가진 행위자들 사이의 전략적 상호협력의 기틀을 제공
- 파트너십(동반자관계)은 다양한 행위자들이 양자 혹은 지역적 수준에서 전략적인 조정과 협력 추구에 대한 상호주관적 인식을 공유하는 관계이며, 구체적인 조정과 협력은 지속적으로 구성해가는 선택이 필요함
  - 이를 위해, 한국은 파트너십 외교에 있어 경제성장과 민주화 경험, 그리고 인류 보편적 가치에 기반한 보다 규범적 형태의 파트너십의 필요성을 적극적으로 홍보할 필요가 있음
  - 2009년 유엔기후변화협약 ‘비부속서(non-Annex) I’ 국가, 2010년 G20 정상회담 의장국, 2011년 부산에서 세계개발원조총회 개최 등과 같은 다양한 형태의 외교적 노력에도 더욱 경주할 필요가 있음
  - 그러나 이와 같은 파트너십(동반자관계)은 단순히 두 행위자 사이에

양해각서를 체결한다고 정치적 함의를 가지는 것이 아니라, 파트너십(동반자관계)을 형성하는 행위자가 국제사회에 긍정적인 영향력을 미칠 수 있는 정체성이 전제되어야 함

- 따라서 한국은 동북아 안보 위기의 핵심이 되고 있는 한반도 안보 갈등의 완화를 위한 노력을 통해 국제사회 속에서 평화를 지향하는 비전통적 안보 제공자와 같은 정체성 형성이 필요함

#### 참고문헌

- 김미경. 2010. “유럽연합의 민주주의 증진과 한-EU 기본협력협정개정: 한국 외교의 새로운 도전.” 『서석사회과학논총』 제3권 제1호, 51-70.
- 김우상. 2013. “대한민국의 중견국 공공외교.” 『정치정보연구』 제16권 제1호, 331-350.
- 박선희. 2009. “유럽연합의 대외관계: 1990년대 이후 지역간주의(interregionalism)의 강화.” 『국제지역연구』 제12권 제4호, 219-248.
- 신법식. 2010. “러-중 관계로 본 ‘전략적 동반자관계’: 개념과 현실 그리고 한계.” 『한국정치학회』 제44권 제2호, 135-160.
- 이정남. 2009. “중국의 전략적 동반자외교에 대한 이해와 한중관계.” 『평화연구』 제17권 제2호, 100-121.
- 홍완석. 2015. “한·러 전략적 동반자 관계의 조건과 과제.” 『슬라브연구』 제31권 제3호, 63-90.
- Akbarzadeh, Shahram. 2005. *Uzbekistan and United States*. London: ZED Books.
- Checkel, Jeffrey T. 1998. “The Constructive Turn in International Relations Theory.” *World Politics*, Vol.50(2), 324-348.
- \_\_\_\_\_. 2001. “Why Comply? Social Learning and European Identity Change.” *International Organization*, Vol.55(3), 553-588.
- Haas, E. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kuzio, Taras. 2000. “Promoting Geopolitical Pluralism in the CIS: GUUAM and Western Foreign Policy.” *Problems of Post-Communism*, Vol.47, No.3, 25-35.
- Masuda, Masayuki. 2001. “Between New Terms and Classical Thoughts: Logic of Strategic Partnerships of Chinese Foreign Policy.” *FORUM 21* (September 12).
- Methrota, ON. 2001. “Indo-Russian Strategic Partnership in the Current World Order.” In Shames Ud Bin (ed.). *India and Russia: Toward a Strategic Partnership*.

- New Delhi: Lancer Books.
- Mitrany, David. 1965. "The Prospect of Integration: Federal or Functional." *Journal of Common Market Studies*, Vol.4(2), 119-149.
- Raux, Jean, and Vladimir Korovkine. 1998. *Le Partenariat Entre l'Union Européenne et la Federation de Russie*. Rennes: Apogée.
- Shambaugh, David. 2000. "Sino-American Strategic Relations: From Partners to Competitors." *Survival*, Vol.77(1), 97-115.
- Su, Hao. 2009. "Harmonious World: The Conceived International Order in Framework of China's Foreign Affairs." Masafumi Iida (ed.). *China's Shift: Global Strategy of the Rising Power*. Tokyo: The National Institute for Defense Studies.
- Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics." *International Organization*, Vol.46(2), 391-425.
- Wilkins, Thomas S. 2008. "Russo-Chinese Strategic Partnership: A New Form of Security Cooperation?" *Contemporary Security Policy*, Vol.29(2), 358-383.

#### ❖ 저자 약력

##### ■ 이무성

現 명지대학교 정치외교학과 교수 및 미디어센터장으로 재직 중. 2005년 영국 버밍엄 대학교 국제정치학 박사 학위를 취득하였으며, 한동대학교 국제어문학부 객원교수 및 미국 North-Carolina Chapel-Hill 대학 방문학자를 역임한 바 있음. 2006년부터 명지대학교 정치외교학과에서 조교수, 부교수, 교수로 근무하고 있으며, 현재 사단법인 한국유럽학회 부회장, 한국정치학회 이사 및 외교부 정책자문위원. 주요 연구 분야는 유럽연합 확장과 약소국가, 유럽연합의 대외정책, 유럽연합의 대북한 인권정책, 규범주의, 지역협력과 지역통합의 상관관계 등이며, 이들 연구는 국내외 연구 논문 및 저서로 출간되었음. 주요 저서로는 *How Do Small States Affect the Future Development of the EU* (New York: Nova Science, 2006), *The Korean Economic System: Governments, Big Business and Financial Institutions* (Adershot: Ashgate, 2008) 등이 있으며, 그 외 *Asia Europe Journal*, *Issues & Studies*, *Perspectives on European Politics and Society*, *Korean Journal of Defense Analysis*, *Korean Observer* 등과 같은 저널에 다수의 논문을 게재함.

기획 및 감수: 도중윤 (제주평화연구원 지역통합연구부장)

편집: 강현희 (제주평화연구원 연구원)

김현주 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6552

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

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

ISSN: 2005-9760