

동아시아  
다자협력 구상의  
이론적 고찰

이성우



동아시아 다자협력 구상의  
이론적 고찰



# 목 차

I. 들어가는 말: 새로운 국제질서? .....	1
II. 동아시아 다자주의에 대한 이론화 .....	3
1. 다자주의: 국제관계의 목표인가 수단인가? .....	3
2. 다자주의에 대한 인식 .....	5
3. 다자주의 협력 성립의 변인 .....	7
1) 강대국의 참여와 참여국 수 .....	8
2) 조정과 제휴 .....	9
3) 다자주의 협력의 범위와 수준 .....	10
4) 협력을 통한 이익의 균형 .....	11
5) 지역적 정체성의 범위 .....	13
4. 연구의 범위와 방법 .....	14
III. 사례분석 .....	16
1. 동남아시아국가연합(ASEAN) .....	16
1) 강대국의 참여와 참여국 수 .....	17
2) 조정과 제휴 .....	18
3) 다자주의 협력의 범위와 수준 .....	19
4) 협력을 통한 이익의 균형 .....	20
5) 지역적 정체성의 범위 .....	21
2. 아시아태평양경제협력체(APEC) .....	22
1) 강대국의 참여와 참여국 수 .....	23
2) 조정과 제휴 .....	25
3) 다자주의 협력의 범위와 수준 .....	26
4) 협력을 통한 이익의 균형 .....	28
5) 지역적 정체성의 범위 .....	29
IV. 결론 .....	30
참고문헌 .....	35



## I. 들어가는 말: 새로운 국제질서?

국제관계에서 체제이론은 국제관계 행위자인 국가들 사이의 힘의 분포에 의해서 형성되는 국제관계를 체제 또는 질서로 인식하고 힘의 분포가 개별국가의 행위를 결정하는 주요 변인으로 인식하였다(Waltz 1979). 국제관계 이론이 발전함에 따라 체제이론에 대한 학계의 관심은 감소하고 특정국가 간의 관계나 국가 내부의 변인들이 국제정치에 미치는 영향에 대한 연구가 활발해졌지만 국제체제이론이 강조했던 것처럼 국제관계에서 힘의 분포로 인한 체제의 특성은 기본적인 행위의 틀을 구성한다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

양극의 대결을 기본 질서로 하던 냉전이 종식되고 미국의 단극체제가 적어도 20년간은 유지되어 왔다. 미국의 압도적인 힘의 우위와 이에 대해 도전할 수 있는 국가 또는 동맹체가 존재하지 않는 상황이 얼마나 지속될 것인가에 대한 논란은 국제정치 특히 미국 국제정치학계에는 중요한 연구과제이다. 미국 주도의 국제질서의 종식에 대한 논의의 핵심에는 G2의 한 축으로 논의되는 중국의 부상이 자리잡고 있다.

국력을 측정하는 다양한 지표 중에서 경제력이 가장 효과적이라는 논의에 기초해서 보면(Goertz and Diehl, 1986, 556-561), 중국은 2010년을 기점으로 GDP 규모면에서 일본을 추월하여 미국 다음으로 세계 2위의 강대국으로 부상했다. 비약적인 경제성장을 바탕으로 군사, 해외원조, 우주개발과 같은 다양한 분야에서 중국의 역할이 확대되고 있다. 하지만 중국의 G2 부상 가능성에 대해서는 양적인 측면 이외에도 세계 지도국가가 갖추어야 할 인류 보편적 가치관의 선도, 민주적이고 선진화된 국내정치제도, 그리고 국가를 지도하는 사회적 자본으로서 시민사회의 존재와 같은 측면을 들어 가능성을 낮게 평가하는 경우도 있다(Marriott and Lacroix, 2010).

동아시아는 남북한의 분단 상황에서 한국의 비약적 경제성장, 중국의 경제적 부상, 상대적 침체를 경험하는 경제대국 일본, 과거의 영광을 되살리고 아시아에 영향력을 회복하려는 러시아의 역학관계가 복잡하게 작용하는 지역이다. 세계 주요국가의 이해관계가 작용하는 동아시아에 새로운 국제질서는 어떤 형태

로 전개될 것인가는 세계사적 흐름에서 논의가 필요하다. 중국의 부상이 미국에 필적하는 G2의 역량에 미치지 못한다면, 양극체제의 등장은 이론적 논의일 뿐 현실과 거리가 있다. 러시아와 중국이 동맹을 통해 미국과 대결구도를 형성할 가능성도 실질적으로 없다고 보아야 하며 일본이 여기에 가세해서 동아시아 대결구도를 복잡하게 만들 가능성도 전혀 없다. 동아시아 주요국가들은 전후 국제질서의 형성 그리고 반세기에 걸친 냉전의 경험과 교훈을 통해서 1차 및 2차 세계대전의 원인이 되었던 군사적 동맹을 통한 세력균형의 국제정치를 전개할 가능성도 낮고 그렇게 전개될 경우 실제로 도덕적 비난에 직면하게 될 것이다.

아시아에서 유럽과 같은 다자협력이 논의된 것은 유럽에서 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)가 공표된 직후인 1949년 3월 필리핀의 퀴리노(Elpidio Quirino) 대통령이 군사적 반공동맹인 태평양동맹(Pacific Union)을 주창하고 부터였다. 한국의 이승만 대통령도 이에 찬성하는 담화를 발표했지만 장개석의 국민당이 중국 본토에서 패배하고 미국의 반대와 아시아 국가의 이견으로 결실을 맺지 못했다(김진숙, 2006). 아시아에서 다자협력 논의가 실질적으로 진전을 이룬 것은 1967년 방콕 선언을 통해서 구상된 동남아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN)이 1976년 제1차 ASEAN 정상회의를 주최하면서이다. 냉전시기에도 동아시아에서 다자주의 논의가 제시된 적은 있었지만 실질적인 결실을 맺지 못했다. 브레즈네프 서기장은 1969년 아시아 지역 집단안보조약을 제안했고 고르바초프 서기장은 1986년 7월 아시아관 헬싱키회의와 1989년 5월에는 전아시아과정(All Asian Process)을 각각 제안하기도 했다. 냉전이 끝난 이후 옐친 대통령은 1992년 11월 한국 방문 당시 국회연설을 통해서 아시아태평양 지역 안보협의체의 준비단계로 동북아 국가 간의 다자안보협의체 결성을 제안했다(박종수 2010, 3-4). 아시아에서 다자협력에 대한 시도와 제안은 전 후 간헐적으로 제기되었지만 참가국들이 실질적인 논의와 참여를 통해 결실을 맺은 것은 ASEAN이 최초이다.

이후 아시아에서 다자주의 논의가 활성화되고 참가국들이 다자협력을 국제질서의 대안으로 생각하게 된 것은 냉전이 붕괴되고 미국의 초강대국의 지위가

어느 정도 논란의 대상이 되면서 부터이다. 동아시아에서 기존의 질서는 미국을 중심으로 전통적인 동맹국들로 구성된 중복된 양자관계의 강화를 통한 허브 앤스포크 전략(hub and spoke strategy)을 근간으로 한다. 미국이 2012년 발표한 신국방전략지침(Defense Strategic Guidance)에 따르면 미국은 어떤 환경 아래서도 안보적 차원의 허브 앤스포크 전략을 통해 지구적 차원의 리더십을 유지하겠다는 의지를 천명하고 있다(김열수 2012, 183). 동아시아에서 다자주의의 활성화는 미국 중심의 질서에 변화를 의미한다는 점에서 미국의 지도력 쇠퇴와 미국 중심의 기존질서 변경을 의미한다. 본 연구에서는 미국의 지도력에 변화가 나타나고 있는가에 대한 논의를 출발점으로 미국의 지도력의 변화에 따른 새로운 동아시아 질서의 출현은 어떠한 방향으로 갈 것인가에 대한 논의를 통해 다자주의 모델의 가능성을 논의하고자 한다.

## Ⅱ. 동아시아 다자주의에 대한 이론화

### 1. 다자주의: 국제관계의 목표인가 수단인가?

다자주의는 이론적으로 힘의 원리에 기초한 현실주의가 아니라 ‘규범’에 기초한 질서를 무정부의 국제관계에 적용할 수 있다는 전제에서 출발했다는 점에서 이상주의 또는 자유주의라는 이름으로 불리고 있다. 국제사회의 규범이 적용될 수 있다는 전제는 협력을 기초로 한다는 점에서 힘에 의한 강제와 자발적 순응으로 단순히 대비되는 것이 아니다. 강대국의 지도력이 주변국들의 동의를 유도하는 촉진 요인으로 기능하는 것이다(Block 1977). 협력을 통한 규범 형성에 동의하는 국가들은 자국의 이익을 추구하는 것이며 이익을 추구하는 개별국가는 강대국이 제시하는 이념에 자발적으로 동의하고 리더십을 존중하는 것이다. 다자주의는 협력의 제도화인데 자발적으로 모인 국가들이 평등과 호혜원칙을 제도화하여 1국 1표의 민주주의 정치과정을 제도화한다는 점에서 국제질서의

진보를 의미한다.

역사적으로 다자주의 논의는 2차 세계대전 이후 유럽을 시작으로 주창되고 다양한 시도가 있었지만 국제질서의 본격적 대안으로 부상한 것은 탈냉전질서의 변화에 대한 대안으로 다자주의를 상정하게 되면서 부터이다. 이후부터 동아시아에서 본격적으로 다자공동체 구성을 논의하게 되었다. 국제정치체제의 변화에 따른 논의의 변화 경향 때문에 다자협력을 바람직한 방향으로 설정하기도 하지만 다자협력체는 국제질서가 추구하는 최종 목표가 아니라 인류사회가 경험해 온 역사와 국제관계의 현실적 역학관계를 통해서 도달하는 하나의 대안이다.

2차 대전 이후 미국과 소련의 이념대결 위에 형성된 양극체제의 냉전적 질서는 두 강대국 사이의 군사적 대결이 열전으로 확대되지 않고 대치와 대결에 머물게 하는 냉전으로 관리함으로써 국지전은 발생했지만 전후 50년에 걸친 세계체제 수준의 평화를 달성했다고 평가한다(Gaddis 1992, 34-36). 냉전시기 양극체제는 미국을 중심으로 한 자본주의 서유럽 진영의 북대서양조약기구와 이에 대응하는 소련을 중심으로 한 바르샤바조약기구(Warsaw Pact)의 공포의 균형을 통한 상호억지의 성공으로 군사적 충돌을 방지할 수 있었다.

세계적으로 냉전질서의 한 축을 구성했던 소련이 해체되었던 1991년을 기점으로 2000년대를 전후해서 미국 중심의 단극체제가 형성되면서 세계체제 차원에서 강대국 또는 주요 군사동맹 사이의 군사적 충돌 가능성은 사라졌다. 중동, 수단, 콩고, 콜롬비아와 같이 국지적 분쟁을 경험하던 지역에서도 군사적 충돌은 급격히 감소했다. 전쟁 위험의 극적인 감소는 단극체제의 본질적인 특성 때문이라고 주장한다(Goldstein 2002). 미국이 주도하는 단극의 국제질서는 세계체제 차원의 위협은 제거했지만 비국가 행위자의 테러라는 새로운 형태의 위협 요인에 직면하게 되었다.

다자주의적 접근은 21세기적 현상이나 국제질서의 새로운 대안으로 부상했다는 의미는 아니다. 앞에서 논의한 바와 같이 냉전시기에도 다자적 접근은 북대서양조약기구, 바르샤바조약기구, 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)에서도 활용되었고 탈냉전시기를 지나 현

재에 이르기까지 다양한 형태의 다자주의가 시도되고 있다. 21세기에 들어와 10년이 흘러가는 시점에서 테러와의 전쟁, 미국의 상대적 쇠퇴, 중국의 부상이라는 국제체제의 변화 속에 새로운 질서를 모색해야하는 과정에 다자주의가 하나의 도구적 수단으로 부상하고 있다.

## 2. 다자주의에 대한 인식

국제관계를 이해하는데 현실주의 패권안정이론은 냉전기와 탈냉전시기 체제 안정을 설명하는데 효과적인 이론으로 인식되었지만 다자주의적 접근도 CSCE와 같은 당시의 국제질서를 설명하는데 이론적 기초를 제공한다. 현실주의 이론의 단점을 극복하기 위해 나타난 레짐이론은 국제관계에 현실적으로 작용하는 원칙을 “일군의 국가에 의해서 수용되는 일련의 상호기대, 규칙, 규제, 규범, 조직화된 힘, 그리고 약속”으로 정의한다(Ruggie 1975, 570). 레짐은 무정부 상태로 알려진 국제정치에서 중앙 권위체의 부재에 따른 무질서를 극복하고 질서를 유지해나가는 과정에서 개별국가의 행동에 대한 유형 및 무형의 제한을 가하는 통제장치를 의미한다고 할 수 있다. 레짐은 개별국가의 행위를 통제하는데 중점을 두는 지배구조 또는 질서를 의미한다(Keohane and Nye 1977, 19). 레짐의 형성이 2개국 이상의 동의에 근거해 있다는 점에서 국제관계에서 개별국가의 행위에 준거가 되는 규범에 대한 다자주의의 접근이 주목을 받게 되었다.

다자주의는 “제도에 기초한 특정한 틀을 통하여 3개국 이상의 국가가 개별국가의 정책을 조정하는 행동양식” 그리고 “3개국 이상의 국가들 사이에 역할을 조정, 행동 제약, 기대감을 교환하는 제도적 접근”으로 인식하였다(Keohane 1990, 731-732). 다른 한편, 다자주의는 “셋 또는 그 이상의 국가 사이의 관계를 일반화된 행위원칙에 기초하여 조정하는 제도적 형태”로 정의한다(Ruggie 1993, 11). 다자주의는 참여국가의 숫자보다 집합적인 행위의 기준을 구체화하는 규범(norms)의 역할을 명시적으로 언급하고 있다. 다자주의에 기초하여 수립된 질서는 참여국가들의 이익의 분할이 어려워지고 공통의 이익이 확대되기

때문에 공동의 행동을 통해서 국가들 각자의 이익을 확대하려는 동기를 가지게 한다(Ruggie 1992, 565-566).

다자주의와 유사한 개념으로 지역주의가 있는데 셋 또는 그 이상의 “지리적으로 인접한” 국가들 사이의 협력을 의미하는 것으로 본다(Alagappa 1995, 362). 다자주의가 지리적 인접성 또는 지리적 정체성을 특징적 조건으로 내세운다고 하지만 지리적 인접성이나 정체성을 어떻게 설정하는가 하는 것은 논란의 여지가 있다. 아시아태평양과 같은 확대된 지역주의의 경우 지리적 인접성이나 공동의 정체성을 상정하는 것은 현실적으로 어려움이 따른다.

국제정치경제 분야에서 지역주의의 확대가 다자주의의 발전에 미치는 영향에 대한 논쟁은 양립하고 있다. 지역주의가 다자주의에 장애가 된다는 주장에 따르면 무역 이전에 의한 후생감소효과, 경제의 지역 블록화로 인한 무역전쟁의 촉발, 원산지 규정을 통한 보호주의의 대두, 그리고 다자체제에 대한 관심저하를 근거로 들고 있다(Krugman 1993; Bhagwati and Panagariya 1996; Pomfret 1997; Srinivasan 1998). 반면 지역주의가 다자주의를 촉진한다는 주장에 따르면 규모의 경제가 작용하고 이를 통한 소비자의 후생이 확대되며, 역내에 자원의 이동과 효율성이 높아지며, 무역 자유화를 통해 국가들이 학습효과를 거두고, 정책선택이 유사한 국가들이 무역 자유화를 촉진할 가능성이 높고, 해당 참여자들 사이의 협상비용이 절감되는 효과가 발생하고 국내개혁의 잠금효과가 있다고 주장한다(Bergsten 1995; Baldwin 2006).

지역주의나 다자주의의 명칭이 중요한 것은 아니며 핵심은 참여자들은 ‘공유된 이익’에 대한 인식과 ‘공유된 정체성’에 기초한 ‘국제협력’이 수반되어야 한다(Hemmer and Katzenstein 2002, 581). 다자주의에 참여하는 국가들이 공유하는 정체성이 있고, 이에 기초하여 공동으로 추구하는 이익이 존재하고, 공동이익의 실현을 위해 상호협력이 따라야 한다. 협력은 상호의 이해를 증진시키려는 목적으로 바람직하지 않은 결과를 회피하기 위한 조정(coordination)이나 바람직한 결과를 창출하기 위한 제휴(collaboration)를 통해 이루어지는 정책적 조율을 말하는 것이다(Stein 1982). 불이익을 회피하는 조정이든 적극적으로 공동의 이익을 창출하는 제휴이든 다자주의에는 협력이 수반되어야 한다.

코헤인(Keohane 1984)에 따르면 협력에 대한 몇 가지 기준을 제시하고 있다. 첫째, 협력은 목표지향적인 행위로서 모든 참여자에게 반드시 대칭적일 필요는 없는 것이다. 둘째, 협력은 참여자에게 그들의 행위의 결과로서 이익이나 보상을 준다는 점에서 이성적인 정책 행위의 산물이다. 공동의 이익을 위해 모인 참여자들 사이에 합의되는 일반행동원칙은 협력으로 표현되는 범위와 방법에 있어서 다양한 형태로 나타난다. 다자주의의 형태를 결정하는 변인은 참여하는 국가들이 합의한 일반행동원칙과 관련하여 개별국가가 지는 책임, 다시 말해서 각국이 주권을 양도하는 범위와 수준에 따라서 결정된다. 개별국가가 일반 행동원칙에 구속받게 되면 다자주의는 제도를 통해 얻게 되는 공동의 이익이 증가하는 만큼 개별국가가 지는 책임은 많아진다는 점에서 제도화의 수준이 높아진다.

참여국가들이 양도하는 주권의 수준이 높을수록 제도화의 수준은 높아지고 이런 다자주의 제도에 참여하는 국가는 참여를 통해서 보다 많은 이익을 향유한다. 일반행동의 원칙이 개별국가에게 부과하는 책임이 낮은 경우는 느슨한 협의체의 형태로 운영되지만 제도화의 수준이 높아지면 공동체의 단계를 지나 공동체가 결정권을 가진 권위체로 나타날 수 있고 가장 높은 수준의 다자주의는 국가통합의 단계로 나아가는 것이다. 다자주의는 참여국가들의 참여를 통해서 획득하려는 이익의 종류, 상정하는 주권의 양도 범위, 그리고 다자주의의 목표가 협의체에서부터 국가통합에까지 다양하게 나타나기 때문에 다자주의는 다양한 모습을 하고 있는 것으로 생각된다. 다자주의와 관련한 핵심 요소에 대한 다양한 인식의 오차 때문에 다자주의를 학문적으로 논의하는 경우에도 어떤 수준의 다자주의를 논의하는 것인지에 대한 정확한 구분이 어렵다.

### 3. 다자주의 협력 성립의 변인

다자주의의 협력을 통해서 특정한 제도적 실체 -협의체, 공동체, 결의체, 통합체- 를 구상하는 과정은 유관국가들이 상호협력을 통해 복합적 상호의존을 증대시킴으로써 경쟁과 갈등을 지양하고 협력을 통해서 평화와 번영을 달성한

다는 목표와 원칙에 공감대를 형성하고 있음을 의미한다. 앞에서 논의한 바와 같이 다자주의의 협력은 참여국가의 국력과 상대적 위상의 차이에도 불구하고 일국일표주의를 근간으로 하는 호혜와 평등의 의회민주주의 원칙이 관철되어 공동의 선을 달성하려는 규범으로 인식된다. 현실국제관계에서 다자주의가 가지는 도덕적 우월성이 실제 운영의 원리로 작용하는데 부정적 영향을 가지게 되며 명목적 강제력과는 별도로 실천적 강제력은 가지지 못하는 한계가 있다. 본 장에서는 이러한 한계에 영향을 미치는 변수를 정리하여 논의한다.

### 1) 강대국의 참여와 참여국 수

다자주의 협력에 대한 논의 중에는 패권국가의 존재가 역내의 안정성을 창출하는데 긍정적인 효과를 가진다는 점에서 패권안정화이론(hegemonic stability)이 의미를 가진다. 규범에 의한 질서라는 측면에서 다자주의는 단일의 강대국에 의해서 주도될 때 규범을 수립하고 수립된 규범을 유지하는데 용이하다는 주장이다(Keohane 1980). 국제적인 협력 레짐의 구성을 통해서 패권국가가 존재하지 않아도 협력이 가능하다는 주장도 패권국가가 협력을 촉진시키는 역할을 한다는 점을 인정한다(Keohane 1984, 31). 초강대국의 존재가 협력을 촉진시키는 것은 사실이지만 그 자체가 협력의 필요조건은 아니다. 무정부 상태에서 규범을 통해 국가 간의 협력을 실현하고 유지하기 위해서는 규범을 위반하는 행위자를 제재할 수 있는 질서의 담보자(guarantor)가 필요하다고 보는 시각이다.

패권국가는 자국의 이익과 일관된 방향에서는 규범을 창출하고 유지해가는 과정에서 국제 공공재(public goods)인 규범을 창출하고 유지하려는 의지를 수행해 나간다. 동아시아에서 다자주의에 대한 노력이 있어왔지만 실천적 강제력이 수반되어 지역에 기초한 다자주의 시도가 결실을 맺지 못하는 가장 큰 이유는 다자협력의 구상이 지역 내 국제질서를 주도하는 주요국가에 의해서 주도되는 것이 아니라 어떤 형태로든 현재 국제질서의 변경을 선호하는 국가들에 의해서 시도되어 왔기 때문이다. 특히 동아시아에서는 미국을 중심으로 하는

중복된 양자주의에 의해 국제질서가 유지되어 왔기 때문에 다자주의의 새로운 질서가 발생할 수 있는 가능성이 낮았다. 세계적 초강대국이 아닌 역내 지도국에 의해서 다자주의가 주도되는 경우는 패권국가의 입장에서 보면 기존질서에 대한 도전으로 받아들여졌다. 주요국가에 의해서 역내국가가 아닌 초강대국의 배제를 위한 견제와 균형의 논리로 다자주의가 이용되는 경우에도 구체적으로 다자주의가 발전하기 어려웠다. 1990년대까지 미국은 동아시아 국가만의 지역주의에서 미국이 배제되는 것을 견제하는 한편 동아시아에 직접 당사자로 참여하는 것을 기본적인 전략으로 채택하였다. 실제로 미국은 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)를 통해서 동아시아 국가들만의 지역협력체가 성립되는 것을 저지해왔다(이성우 2011, 21-22; 조화순·김탄 2012, 8-9).

## 2) 조정과 제휴

다자주의를 추구하는 참여국가들 사이에 공동의 위협이 존재하는 경우가 공동의 이익을 창출하려는 경우보다 구체적인 제도화가 효과적으로 이루어져서 소위 말하는 일반행동원칙에 대한 합의가 신속하게 이루어진다. 앞에서 설명한 바와 같이 바람직하지 않은 결과를 회피하기 위한 조정(coordination)과 바람직한 이익을 창출하기 위한 제휴(collaboration) 중에서 공동의 위협을 회피하기 위한 협력은 조정이라고 할 수 있고 적극적으로 공동의 이익을 확대하려는 협력은 제휴라고 할 수 있다. 공동의 위협이 존재하는 경우에는 참여국들이 적극적으로 참여할 가능성이 높아진다.

제휴의 경우는 협력에 참여하는 국가들이 적극적으로 이익을 확대한다는 점에서는 긍정적인 측면이 있다. 자유주의 국제정치이론의 주장과 같이 국제관계에서 협력을 통해서 발생하는 상대적 이익은 고려하지 않고 절대적 이익을 중요하게 생각하는 국제정치 행위자들이 다수라면 바람직하지 않은 상황을 회피하기 위한 조정보다는 적극적으로 바람직한 상황을 통해 이익을 창출하는 제휴가 선호될 것이다. 냉전이 종식된 이후로 국제관계는 대결과 경쟁의 패러다임

에서 조화와 협력의 페러다임으로 전환이 이루어졌다는 논의가 있지만 국제정치에서 현실주의이론의 고려를 완전히 배제할 수 없다.

현실 국제정치에서 다자협력은 지리적으로 인접한 국가들이 참여하는 경우가 많고 인접국들은 역사적으로 군사적 분쟁의 경험이 있기 때문에 협력에 참여하는 주변국가가 상대적으로 얼마나 많은 이익을 획득하는가에 더 많은 관심을 두는 경향이 있다(Grieco 1993, 126). 현실 국제정치에서 공동의 위협이 존재할 때 참여국들이 모두가 바람직하지 않은 결과를 회피하려는 조정의 과정이 적극적으로 협력을 통해 이익을 창출하려는 제후의 과정보다 효과적으로 이루어지는 것은 상대적 이익에 대한 고려의 우선순위가 후퇴하고 절대적 이익에 대한 고려가 우선되는 경향이 있기 때문이다.

### 3) 다자주의 협력의 범위와 수준

논리적으로 자명한 명제로서 다자주의를 통해 도달하려는 최종 협력의 단계가 높은 수준일수록 다자주의 협의체의 출범은 어려워진다. 다자주의는 최종적인 제도화의 수준에 따라서 느슨한 협의체, 협력기구, 의사결정기구, 또는 국가통합으로 분류되는데 이는 참여국가가 다자협력체에 양도하는 주권의 범위와 관련된다. 다자협력에 참여하는 국가들의 협력수준이 높을수록 많은 시간이 걸리며 대부분의 다자주의 협력기구는 낮은 단계의 협력에서 출발해 협력의 진전이 이루어지면 이에 따라서 높은 수준의 협력체로 진보하게 된다. 다자주의 협력의 현실에 비추어 볼 때, 협력의 범위가 다양한 정책 이슈로 확대되고 주권을 양도하는 수준이 높을수록 절대적으로 많은 시간이 걸리는 것은 당연하다.

본 연구에서 설명하려는 부분은 다자협력이 시작 단계에 주변국의 동의를 획득하여 구체적으로 추진되는 과정에서 특정한 이슈에 맞추어 협의체의 목표를 설정할수록 관련국의 참여를 유도하여 다자협력을 시작하기 쉬워지지만 포괄적 협력을 상정하는 경우나 통화기금과 같이 개별국가의 통화정책이나 재정정책에 영향을 미치려는 경우에는 관련국가의 참여를 유도하는데 어려움이 따르게 된다.

기능주의 통합이론에 따르면 국가의 통합이 가능하기 위해서는 협력의 출발

을 비정치적인 분야인 경제, 사회, 기술, 인도적 분야에서 시작하여 상호신뢰를 구축함으로써 협력의 범위와 수준을 확대하여 궁극적으로 국가통합의 단계로 발전시킬 수 있다고 했다(Hass 1961, 372). 다자주의 협력에 참여하려는 국가들 사이에 신뢰가 형성되지 않은 상황에서 다자주의를 제안하는 경우 협력의 범위가 포괄적이라면 조율해야 하는 정책 분야가 많아지게 되고 이는 다자주의 협력의 시작 단계에서부터 출발을 어렵게 하는 부정적 요인이 된다. 이와 마찬가지로 협력을 통해서 달성하려는 목표가 개별국가의 주권을 양도하는 것처럼 수준이 높을수록 출발을 어렵게 한다.

협력에 내재한 이익의 조율과 양도하는 주권의 범위라는 두 가지 특성 때문에 경제·사회·문화 분야에서 보다는 정치나 군사·안보 분야에서 보다 협력이 달성되기 어려워진다. 정치·군사 분야는 그 자체가 국가의 안보와 생존에 연결되는 핵심적 이익과 관련되기 때문에 협력에 합의하기가 어려우며 주권의 양도가 불가능한 부분이기 때문이다.

지나치게 포괄적인 범위에서 협력은 원칙의 합의 또는 선언적 의미의 협력만이 가능하다. 후속조치로서 협력의 제도화가 발생하지 않는 정상회담의 경우가 이에 대한 주요 사례이다. 정상회담 합의문의 경우를 보면 “양국은 전통적 친선을 계속 튼튼히 하고 발전시키며 각 영역의 양국 협력을 추진하기로 합의했다. 양국 지도자는 상호방문을 증진하고 지방정부와 기구 간의 교류를 강화하며 호혜원칙에서 양국 경제무역협력을 추진할 것이다”와 같은 종류의 합의는 양자회담의 경우에도 실질적으로 가시적인 협력의 성과를 기대하기 어려운 선언적 발표 이상의 의미를 찾기 어렵다. 양국 관계의 협력에 있어서도 지나치게 포괄적인 분야에서 구체적인 이익을 조율하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 나타나는 현상이다.

#### 4) 협력을 통한 이익의 균형

다자주의는 국가의 이익을 극대화하려는 수단이지 그 자체가 목적은 아니다. 다자주의는 패권국가가 참여함으로써 협력을 촉진하는 성향이 나타나지만 협

력을 달성하는데 패권국가가 반드시 주도해야 하는 것은 아니다. 다자주의는 통상적으로 협력을 주도하는 국가와 협력에 참여하는 국가로 나눌 수 있다. 협력을 주도하는 국가는 협력을 통해서 달성하고자 하는 국가이익을 명백하게 설정하고 이에 상충되지 않는 이익을 공유하는 국가와 협력을 구성해나간다. 협력의 이러한 속성 때문에 다자주의 협력의 틀을 제안하는 단계에서 역사적으로 협력의 경험을 공유했던 전통적인 우방국가들 사이에서 협력이 쉽게 이루어진다. 기존의 협력 경험이 없었던 국가들 사이에 협력을 시작하기에는 다자주의의 참여로 기대되는 이익이나 불참으로 인한 불이익이 가시적으로 나타나지 않기 때문에 다자주의 협력이 이루어지기 어렵다.

다자주의 협력이 이루어지는 조건의 핵심은 협력의 참여를 통한 이익의 창출과 불이익의 회피이다. 협력을 통해서 기대되는 이익이 명확할 경우에는 대상 국가가 다자주의 협력에 참여하는 것은 당연하다. 앞에서 설명한 국제적인 공공재를 주요국가들이 제공하는 것이 확실시되는 다자협력의 경우에는 다자주의 협력의 레짐에 많은 국가들이 참여하려고 한다.

다자주의 협력을 통한 구체적 이익이 불명확한데도 협력이 이루어지는 경우가 있다. 이런 경우 몇 가지로 나누어서 생각할 수 있다. 첫째, 협력은 집단적 복지나 예측된 자기 이익을 위해 국제기구나 레짐 안에서 강제나 강요가 아닌 자발적이며 합법적인 수단에 근거한 일련의 관계를 말하는 것이라고 정의한다 (Taylor 1990, 125-138). 협력이 자발적 동의에 근거한 경우가 중요한 동기로 간주되는 것은 사실이지만 협상을 통한 자발적인 참여 뿐만 아니라 묵시적 또는 명시적으로 강요된 수단을 통해서도 협력은 달성될 수 있다고 주장한다 (Keohane 1984). 협력에 대한 포괄적 개념 정의에서 볼 때 협력의 동기는 다양하다. 협력에 참여하는 국가는 협력을 주도하는 국가로부터 참여를 요청받았을 때 이러한 요청에 부응하지 않았을 경우에 감수해야 할 불이익을 회피하기 위해서 초기 단계에 협력에 참여하는 경우가 있다.

둘째, 다자주의 협력을 통한 구체적 이익이 없지만 다른 국가들 특히 라이벌 관계에 있는 국가가 참여할 것으로 예상되는 경우 자신이 배제됨으로써 정보를 얻지 못하는 상황 등의 구체적인 불이익을 감수하지 않기 위해서 참여한다.

셋째의 경우는 묵시적 또는 명시적 요구, 요청, 또는 강압에 의해서 협력에 참여하는 경우에도 일단 협력에 참여했다가 실질적 이익을 획득할 수 없는 경우에는 다자주의 협력에서 이탈하는 경우가 발생한다. 다자주의 협력에서 가시적 이익을 기대할 수 없다고 판단하는 국가는 명시적인 의사표시를 통해 협력을 중단하기 보다는 소극적 참여, 회피, 또는 합리적 무지와 같은 우회전술을 통해 다자협력으로부터 벗어나는 정책을 선택한다.

넷째, 최초의 다자주의 협력에 참여를 통해서 구체적 이익이 발생하고 당분간 이러한 이익이 지속적으로 발생할 것이 기대된다고 하더라도 다자주의 협력에 참여를 통해 발생하는 이익에 상응하여 비용이 과도하게 발생하는 경우에도 참여국가는 협력의 틀에서 벗어나는 경향을 가지게 된다.

다자협력에 참여를 고려하는 국가들은 참여 단계에서 기대되는 이익이 가시적인 경우 또는 참여하지 않음으로써 예상되는 불이익이 명확하다고 판단되는 경우에 다자주의 협력에 참여를 결심하지만 참여를 결정한 이후 다자주의를 발전시키는 단계에서는 예상되는 이익이 지속적으로 보장되지 않는다고 판단될 때 소극적인 자세로 태도를 변경한다.

### 5) 지역적 정체성의 범위

다자주의는 금융, 경제, 안보와 같이 특정한 기능에 초점을 둔다고 하더라도 회원국의 범위를 지리적 정체성에 기초를 두어 추진하는 경우가 많다. 어떤 수준의 협력조직을 결성하는 경우에도 참여하는 회원의 수가 많아지면 보다 많은 이익을 대변할 수 있다는 점에서 정당성 측면에서는 효과적이지만 다양한 이익을 조정하여 합의에 도달하는 데는 효율성이 낮아지는 상충효과가 있다. 국제정치에서도 동일한 효과가 발생하는 이면에 이러한 효과를 자국의 국익을 확대하거나 상대국가의 이익을 축소시키는 정책도구로 다자주의 지역정체성의 범위를 활용하는 경향이 있다. 참여국의 범위 문제와 관련하여 대립되는 개념은 폐쇄적 지역주의와 개방적 지역주의이다(Kelegama 2000: 4526-4529). 회원국의 참여 범위와 관련해서 폐쇄적 지역주의는 지리적으로 정의된 특정지역의 국

가들이 참여하는 다자협력을 주장하는 반면에 개방적 지역주의는 지리적으로 포괄적인 개념을 설정해서 지리적 제약을 최소화하여 참여국가의 범위를 확대한다.

지리적으로 역내국가가 다자협력체를 주도하는 경우에는 폐쇄적 다자주의 전략을 선택하여 역내국가만을 주요 협력의 대상으로 설정하고 역외국가의 참여를 최대한 배제하는 전략을 활용하기 때문에 지역적으로 공감대를 공유한 국가들의 다자협력체를 구성함으로써 역외국가의 참가를 최대한 억제한다. 이에 반해서 개방적 다자주의 전략은 지리적으로 특정지역의 국가들을 기본으로 하고 추가적으로 역외국가의 참가를 유도함으로써 특정지역의 블록화를 경계하면서 포괄적인 협력을 추구하는 장점은 있지만 다양한 참여국가의 복잡한 이해를 조율하기에 어려움이 따르기 때문에 구체적인 다자주의 협의체의 구성으로 귀결되기에 어려움이 따른다. 아시아에서 다자주의 협력의 사례를 보면 폐쇄적 다자주의에서 개방적 다자주의 전략으로의 전환은 당초에 다자협의체를 추진했던 주동 세력이 자국이 설정했던 당초의 정책 목적을 달성하기 어려울 때 그리고 다자주의의 완성이 자국의 국익보다는 상대국의 국익에 유리하게 작용할 가능성이 크다고 판단하는 경우 폐쇄적 다자주의에서 개방적 다자주의로 정책 선회를 하는 경우도 있다.

#### 4. 연구의 범위와 방법

다자주의의 성립에 대하여 긍정적인 또는 부정적인 영향을 미치는 변인들을 논의함으로써 이론화를 시도하였다. 이론의 적절성을 검증하기 위한 과정으로서 사례에 대한 분석이 요구된다. 정치학 연구에서는 실험을 통한 이론의 검증이 현실적으로 불가능한 부분이 많기 때문에 분석의 대상이 된 사회 체계의 상이성을 중심으로 개별 체계에 나타나는 현상의 형성에 영향을 미치는 요인들을 분석한다.

사회과학연구에서 모수집단에서 표본을 선택하는 과정은 객관성의 문제와 관련되어 있다. 표본의 선택이 연구자의 자의적인 기준에 따라서 이루어진다면

연구자가 자신의 주장을 옹호하는 사례에 의지하여 가설을 채택하는 선택의 왜곡(selection bias)으로부터 자유로울 수 없다. 일반적으로 과학적이고 객관적인 검증을 위해서는 무작위 선택(random selection)이 적절하다고 하며 어떤 경우에는 몇 가지 단계를 거쳐서 표본사례를 선정한다. 여러 국가나 국가에 걸쳐 있는 사례를 대상으로 연구를 수행하는 경우에 우선 국가를 선택하고 다음 단계에서 개별 사례를 선택하는 방법을 이용한다.

현실적으로 연구를 수행하는 과정에서 국가의 선택이 무작위로 이루어지는 것은 기대하기 어렵다. 사회과학연구에서 분석의 단위 또는 연구의 대상이 국가, 민족, 문화, 국제기구로 설정되는 경우 사례의 숫자가 상당히 제한되어 있다. 국가의 범위를 초월하는 대상이 연구의 대상이 되는 경우는 특별히 기술적, 경제적, 논리적으로 사례의 선택에 제약을 받게 된다. 사회과학의 연구에서 이런 제약을 극복하기 위한 과학적 방법으로 비교방법(comparative methodology)을 활용한다.

최대유사체계분석법(most similar system design: MSS)은 가능한 많은 분야에서 가능한 많은 유사점이 있는 체계를 사례로 선택하는 것이 가장 이상적인 표본을 구성한다고 본다(Przeworski and Teune, 1970, 31-46). 분석의 대상이 된 표본(체계)들 사이의 유사성을 극대화시키는 분석전략으로 유사성을 극대화시켜 통제하는 과정에서 체계들 사이에 종속변인과 독립변인의 상이성을 발견하여 상이성 간의 상호관계를 분석하는 것이다. 최대유사체계분석법의 핵심은 체계 간의 유사성과 체계 간의 상이성에 초점이 맞추어져 있고 분석의 수준은 체계이다. 분석사례인 체계 사이의 공통적인 체계적 속성은 통제하고 체계 간의 상이성을 설명변인으로 간주하여 유사성의 최대화와 상이성의 최소화를 추구하는 분석전략이다.

최대상이체계분석법(most dissimilar system design: MDS)은 체계수준의 대상을 분석하는 것이 아니라 체계보다 한 차원 아래의 대상인 사회집단 또는 개인을 분석대상으로 설정한다. 원칙적으로는 최대유사체계와 동일한 목적과 논리적 연장선에 있지만 체계변인들은 분석의 대상인 종속변인을 설명하는 설명변인으로 사용되지 않는다. 최대유사체계분석법은 관련이 있는 체계변수를

선별해내는 과정인 반면에, 최대상이체계분석법은 불필요한 체계변인들을 배제하는데 초점이 맞추어져 있다. 최대상이체계분석 디자인에서는 표본들은 각기 다른 체계로부터 선발되었으나 표본이 도출된 모집단은 동질적인 것으로 간주한다. 표본으로 선정된 사례가 동질성을 가진다는 가정에서 벗어나지 않는 독립변인들을 도출하는 것이다. 체계수준보다 낮은 분석단위에서 일반적 명제가 더 이상 유효하지 않을 때는 분석의 수준이 체계수준으로 이동할 수 있다.

본 연구는 다자협력을 통해 형성된 기구 또는 조직체를 연구의 대상으로 한다는 점에서 체계수준에서 유사성을 극대화하고 차별성을 최소화시켜 차별성 사이의 변인을 분석함으로써 각각의 분석 단위에서 나타난 다양한 수준의 제도화를 설명하는데 초점을 맞추는 최대유사체계분석법을 적용하여 사례를 선정한다.

### Ⅲ. 사례분석

#### 1. 동남아시아국가연합(ASEAN)

아시아에서 다양한 다자주의의 시도에 대해서 논의할 때, 다자주의의 출발점은 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN)을 든다. 1967년 방콕 선언을 통해 동남아 국가의 공동체 구상이 제안되었지만 1976년 1차 ASEAN 정상회의에서 현실적 정책과제로 다루어지기까지는 10년여 시간이 걸렸다. 역사적으로 ASEAN은 동남아 국가라는 지리적 정체성에 기초하여 회원국을 구성하였다. 1961년에 필리핀, 말레이시아, 태국으로 구성된 동남아시아연합(Association of Southeast Asia: ASA)이 ASEAN의 선구적 역할을 수행하였다. ASEAN이 출범 초기 제시한 공동의 정책 목표는 동남아 국가들의 경제성장, 문화적 발전, 공산주의로부터의 안전보장에 대한 합의에서 출발하였다. ASEAN은 설립 단계에서부터 국가통합을 추구한 것이 아

나라 느슨한 협력기구로 출범하여 역내국가의 다양한 의견을 조율하는 통로로 활용하려는 의도에 출발했다.

1967년 ASEAN은 설립 단계에 주도적으로 참여한 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국은 국가건설(state building), 공산주의에 대한 공동의 위기의식, 역외 강대국 세력에 대한 불신의 극복을 위한 협력, 그리고 경제개발에 대한 열망에 대한 공감대로 참가국들의 합의를 유도해 냈다. 1975년 인도차이나 반도의 공산화로 역내국가들 사이에 안보에 대한 불안이 공유되면서 1976년부터 ASEAN 회원국들은 체제를 정비하고 역내 결속을 강화했다. 공산주의의 확산으로 안보위기를 맞이한 동남아 국가들은 1967년 방콕 선언에 천명되었던 역내의 평화, 자유, 중립을 재천명하였다. 1970년대 후반 베트남의 공산화와 미국의 아시아에서 후퇴, 중국과 소련의 각축으로 동남아에서는 위기가 확대되는 상황이었다.

회원국의 확대라는 측면에서 ASEAN은 냉전기 이후 지속적으로 성장했다. 1984년 브루나이가 가입했고 소련의 붕괴 이후 탈냉전이 가속화되는 1990년대에 들어서면서 위협으로 간주되었던 공산주의 국가인 베트남은 1995년, 미얀마와 라오스는 1997년, 그리고 캄보디아는 1999년에 순차적으로 ASEAN에 가입하여 현재는 10개의 회원국으로 구성된 다자협약체로 안착했다.

### 1) 강대국의 참여와 참여국 수

1961년 창설된 ASA가 발전적으로 해체하는 과정에서 1967년 설립된 ASEAN은 설립 당시 필리핀, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 태국의 5개국으로 구성되었다. 적어도 아시아에서 다자협력의 형성 조건에 패권국가의 존재는 필요조건이 아니라는 사실은 ASEAN의 설립 단계에서도 잘 나타난다. ASEAN을 주도한 5개국은 영토나 경제발전의 정도에 있어서 불균형은 존재했지만 이들 중에 패권국가는 존재하지 않았다. 식민지통치에 대한 역사적 경험을 공유한 설립 회원국들은 패권국가의 역할을 인정하지 않았다(변창구 2002, 11-12).

냉전시대 패권국가라고 할 수 있는 미국과 소련 두 강대국과 중국은 동남아

시아의 다자주의 대두에 관심을 기울일 여력이 없었다. 미국과 소련은 2차 대전이 종식된 이후 세계적으로 벌어진 세력경쟁에서 우위를 점하기 위한 경쟁을 벌이고 있었다. 한국전쟁과 중국의 공산화 과정으로 미국은 아시아에서 1953년까지 군사적으로 공산주의의 위협에 대응하는 문제에 우선순위가 맞추어져 있었다. 미국이 월남에 본격적으로 개입한 것은 1964년 통킹만 사건을 계기로 이루어졌지만 동남아에서 공산주의의 팽창에 대응해야하는 과제를 안고 있었고 동시에 소련은 아시아에서 공산주의 혁명을 지원하는 정책적 노력을 기울이는 한편 중국과의 세력 각축으로 미·소 양국은 동남아시아에서 다자협력에 개입할 여력이 없었다. 세계적 차원에서 일어나는 미·소 양자대결과 중·소 국경분쟁을 포함한 각축은 동남아 국가에게는 다자협력을 위한 조력자, 촉진자, 또는 후견자로 인식되는 것이 아니라 위기의 주체로 동남아 국가들에게 극복해야할 위협으로 다가왔으며 다자협력 구성의 동기가 되었다.

## 2) 조정과 제휴

국제관계에서 다자협력의 형성조건은 공동이익 또는 혐오를 극복하기 위해 조정과 제휴가 필요한 경우에 형성되는데(Stein 1982, 316), 본 연구는 조정이 제휴보다 다자협력의 형성에 효과적이라고 평가한다. ASEAN의 협력 레짐은 참여국들의 사회·문화적 이질성과 지역적 갈등을 극복하기 위해서 독자적인 결정을 삼가는 과정에서 공동 혐오의 딜레마를 극복함으로써 각국의 이익을 추구했다(변창구 2002, 12). ASEAN은 지역분쟁이 소모적이고 지역의 공멸을 초래할 수 있다는 인식에 근거했다는 점에서 미래의 희망에 기초한 것이 아니라 상호간의 경쟁과 대결이 무익하고 손실이 크다는 공동의 인식을 갖게 해준 경험에 기초해있다는 점에서 적극적으로 이익을 창출하기 위한 제휴가 아니라 바람직하지 않은 결과를 회피하기 위한 조정의 성격을 가진다.

동남아시아는 세계적 냉전 대결의 상황에서 미국과 소련의 이념 대결이 첨예한 군사적 대결로 나타난 지역이었다. 각국은 국내정치에서도 공산주의 활동이 게릴라전의 양상으로 나타나는 상황이었고 인접지역인 인도차이나 공산국가의

위협에 공동으로 대처해야할 안보적 필요성에 공감했다. 위협에 대처하는 협력은 냉전에서 안보의 경제적 효과를 극대화하려는 조정의 협력으로 평가된다.

이와 동시에 ASEAN은 강대국과의 협력에 있어서 공동의 전선을 형성함으로써 교섭능력을 증대시켜 협상에서 유리한 지위를 차지하려는 의도에서 출발하였다. 다시 말해서 경제 분야에서의 협력도 적극적으로 이익을 창출하려는 제후의 협력이 아니라 공동의 불이익 또는 비선호를 제거하기 위한 동기에서 출발하였다. 식민지를 경험한 후발 산업국으로서 국제경제를 선진국과 개도국의 구조적 불균형의 문제로 인식했던 ASEAN 초기 회원국들은 무역 파트너였던 미국, 일본, 서구의 선진국들의 경제적 침투에 대하여 공동의 대처를 통해 개별국가의 이익을 지켜야 한다는 공동의 인식이 출발점이었다는 점에서 경제적 협력도 제후의 협력이 아니라 조정의 협력으로 인식된다.

### 3) 다자주의 협력의 범위와 수준

유럽의 다자협력이 궁극적인 국가통합이라는 야심적인 목표로 출발하여 비정치적 분야에서 협력을 증대하여 정치적 통합과 경제적 통합으로 협력의 범위와 수준을 확대한다는 기능주의적 입장을 선택한 반면 ASEAN은 출범 초기부터 명시적으로 지역통합을 목표로 설정하지 않았다. 동남아 국가들은 궁극적으로 주권의 일부를 양도하여 국가보다 상위의 권위체를 형성하는 지역통합에 대해서 유보적이었고 참여국의 주권을 유지하는 범위 내에서 지역협력을 모색해왔다. 유럽연합(European Union: EU)과 달리 ASEAN은 주권국가들로 구성된 지역협의모임의 형태로 지속해왔다.

ASEAN은 국가 간의 합의를 통해서 규범과 제도를 이끌어내는데 중점을 둔 것이 아니라 비공식적인 유대관계를 바탕으로 협의와 합의를 이끌어 내는 사실상의 만장일치식 의사결정 방식과 회원국들 간 국내정치, 경제적 차이를 인정하고 상호 내정불간섭과 비개입의 원칙을 소위 ASEAN Way라는 이름으로 인정함으로써 ASEAN만의 협력 규범으로 확립하였다(배공찬 2007, 168). ASEAN Way에 대해서 공식적으로 합의하거나 일치된 견해가 있는 것은 아

나라 국가주권에 대한 존중과 상호 내정불간섭, 비공식적 외교, 회원국의 정책에 대한 공개적 비판 금지, 회원국 사이의 조정 및 합의에 의한 정책결정을 총칭하는 것으로 이해한다. ASEAN이 제3세계의 가장 성공적인 지역 다자협력 사례로 평가받고 있고 이후 ASEAN은 아시아에서 시도되는 아세안지역안보 포럼(ASEAN Regional Forum: ARF), ASEAN+3 정상회의, 동아시아 정상회의(EAS)와 같은 다양한 다자협력의 기초적인 역할을 수행하였다. 이러한 ASEAN의 성공에는 출범 단계에서부터 아시아의 특수성을 인정하고 이에 부합하는 목표를 설정하였다는 점을 들 수 있다. 아시아 국가들이 가지는 일정한 한계를 인정하여 유럽의 지역협력과 달리 국가통합이라는 목표에 대해 유보적 자세를 취하고 협의체 형식을 취한 것이 성공의 비결이다.

ASEAN 국가들은 지리적 인접성, 역사적 경험의 공유, 문화적 유사성에도 불구하고 합의도출을 위해서 민감한 정치 이슈는 회피할 필요성에 공감하고 있으며 특정국가의 의제 설정력(*agenda setting power*)이 지배적이어서는 안되며, 외부 강대세력의 영향력을 배제해야하며, 조직체의 목표와 목적을 지나치게 구체화해서는 안된다는 합의가 이루어져 있다(변창구 2002, 14-15). ASEAN 회원국들은 지역협력의 목표에서 뿐 아니라 운영에 있어서도 국가의 주권을 침해하지 않는 상호협력에 중점을 두어 운영하는 점도 아시아적 특성을 반영한 지역협력의 성공요인이라고 평가한다.

#### 4) 협력을 통한 이익의 균형

시작 단계에서부터 ASEAN 참여국들은 지역 내 국가들 사이의 갈등을 처리하고 공동의 위협으로부터 대처하기 위한 필요성에서 출발했다는 점에서 협력을 통해서 기대되는 이익이 명확했다. 협력을 통한 이익이 공공재의 성격을 가진다고 하더라도 이를 제공해 줄 강대국이 존재하지 않거나 강대국으로부터 갈등의 해결과 공동위협에 대한 대처라는 공공재를 의존하지 않겠다는 정책적 의지에 합의가 이루어진 ASEAN의 경우는 이익의 균형이 이루어져 있으며 이와 관련하여 비용에 대한 균형도 달성되어 있기 때문에 협력이 순조로운 과정을 거

치게 된다.

기본원칙에 있어서 ASEAN 회원국들은 역사적으로 주변국의 이해관계를 고려하지 않은 이기주의적 정책이 자국에게도 궁극적으로 손실을 초래한다는 인식에서 다른 참여국가에게 정보를 제공하고 강대국의 지지를 획득하는 과정을 거침으로써 이익의 확대와 공유를 다자협력의 규범으로 발전시켰다.

협력과 회의를 운영하는 과정에서도 ASEAN은 참여국들의 이익과 효율성을 조화시키는 방향에서 규범을 확립하였다. 회의개최지, 중앙사무국 운영과 대화파트너 담당에서 순회규칙, 예산·대외교섭·위원회 운영에서 분담의 원칙을 확립함으로써 회의를 주도하는 이익과 회의를 운영하는데 필요한 비용의 형평성을 관례화하였다. 설립 단계에서 협력의 목표와 운영규범에 ASEAN Way가 수립되고 적용되는 과정에 이익과 비용의 균형 달성을 가능하게 하는 방식으로 조직이 발전하였지만 지역 문제에 대한 불간섭이 ASEAN의 이익을 지켜낼 수 있는가에 대한 문제를 제기하게 되었다.

1997년 태국 발 외환위기가 동남아를 넘어 아시아태평양 지역의 경제위기로 확산되는 사태는 역내 특정국가의 정책적 오류가 주변국가의 경제와 정치적 안정에 위협이 될 수 있다는 점을 고려할 때 기계적 또는 소극적 대응이 역내국가의 상대적 이익을 확보할 수 있을지는 몰라도 절대적 이익에는 도움이 되지 않는다는 사실이 부각되면서 기계적 내정불간섭원칙의 문제점이 노정되었다.

### 5) 지역적 정체성의 범위

ASEAN은 회원국의 자격과 관련하여 아시아 중심 그리고 보다 정확하게는 동남아시아 또는 동아시아 국가로 구성되는 폐쇄적 지역주의를 선택하였다. ASEAN이 폐쇄적 지역주의 전략을 선택한 것은 미국을 배제하고 아시아 국가인 중국을 중심으로 지역협의체를 주도하려는 시도로 보인다. 폐쇄적 전략과 개방적 전략의 차이는 각국이 다자협력을 통해서 추구하는 정책이 개별국가의 국익과 조화하는가의 연장선에서 보아야 한다.

ASEAN은 아시아에 선도적으로 형성된 지역공동체로 지리적으로 동아시아

에 포함된 한국, 중국, 일본을 규합하여 ASEAN+3으로 확대하면서 미국 주도의 APEC에 대항하는 공동체 형성에 역점을 두었다. 아시아 국가들로 구성된 ASEAN은 지역적 정체성에서 일관성이 있는 국가로 구성된다는 점도 있지만 특정지역의 국가들에게 참여를 한정함으로써 참여국가의 숫자를 제한하는 효과가 나타났다.

다자주의 협력을 주도해 나가는데 중요한 것은 앞에서 논의한 바와 같이 참여국가의 동질성보다 숫자이다. 다자주의 협력이 상이한 이익을 조율해 나가는 조정과 적극적으로 이익을 창출해 나가는 제휴의 과정에도 이익을 배분하는 방식에 대한 조정에 있어서 참여국가의 숫자가 증가할수록 합의에 도달하는 거래비용은 증가할 수 밖에 없다. 다자협력의 추진과정에서 이익의 집합과 합의를 고려하면 협의체를 추진하는 초기 과정에 회원국을 확대하는 개방적 지역주의 접근은 효과적으로 결실을 맺기 어렵다. 특별히 역외국가로 간주되는 국가들이 다수 참여하는 경우에는 주된 지리적 정체성을 가진 집단과 충돌하거나 또는 견제할 가능성이 높아진다. ASEAN은 초기부터 폐쇄적 지역주의를 선택하여 지속적으로 유지해왔기 때문에 다자협력의 불모지라고 할 수 있는 아시아에서 현재 진행되고 있는 ASEAN+3, EAS, 그리고 심지어 대립구도를 이루고 있는 APEC의 추진에 있어서도 다자협력의 고정자산으로 인식되는 성과를 거두었다고 할 수 있다.

## 2. 아시아태평양경제협력체(APEC)

아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)는 환태평양 국가들의 정치적 결속과 경제적 번영을 위해 설립한 협의체이다. 공식적으로 APEC은 1989년 1월 오스트레일리아 호크(Hawke) 수상의 서울연설에서 구체화되었고 1989년 12월 오스트레일리아의 캔버라에서 환태평양 12개국 -오스트레일리아, 브루나이, 캐나다, 인도네시아, 일본, 한국, 말레이시아, 뉴질랜드, 필리핀, 싱가포르, 태국, 미국- 이 모여 결성하였고 1991년에는 중국, 홍콩, 대만이 가입하고 1993년에는 멕시코, 파푸아 뉴기니, 1994년에는 칠레,

1998년에는 페루, 러시아, 베트남이 추가로 가입하여 총 21개국이 참여하는 국제 협의체로 확대되었고 1993년부터는 매년 정상들의 모임으로 발전하였다.

1965년 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)가 창설되자 일본이 제안한 태평양자유무역지대(Pacific Free Trade Area: PAFTA)가 APEC의 출발점이 되었다고 본다. 이후, 1967년 태평양경제협력회(Pacific Basin Economic Council: PBEC), 1968년 태평양무역개발회의(Pacific Trade and Development Conference: PAFDAD), 1980년 창설된 태평양경제협력회의(Pacific Economic Cooperation Council: PECC)와 같이 민간 주도의 협의체로 지속되었다. 1989년 일본이 주도한 APEC은 정부 차원의 시도로서 앞에서 언급한 민간 차원의 경제협의체 창설과정과 연계를 의미하는 것이다(유현석 2001; 조재욱 2009).

APEC의 창설은 냉전의 종식으로 양대진영의 군사적 및 이념적 대립에 따른 진영외교가 붕괴되고 경제 문제에 대한 각국의 관심 증대와 이에 따른 개방경제와 세계화의 추세가 등장하고 새로운 세계질서에 대한 논의가 나타나면서 부터이다. 탈냉전의 세계적 흐름이 동아시아에도 새로운 국제질서에 대한 필요성이 부상한 측면도 있지만 APEC을 사실상 주도한 일본의 입장에서 북미에서 미국 주도로 출범한 북미자유무역협정(NAFTA)은 배타적 경제 블록화 정책으로 인식되어 이에 대한 대응전략으로 동아시아에서 다자간 경제협력에 대한 필요성을 절감하였다.

### 1) 강대국의 참여와 참여국 수

공식적으로 1989년 결성된 APEC은 유럽과 북미의 지역경제 블록화에 대응하여 동아시아 지역에 생성된 경제 문제를 다루는 지역다자협의체이다. 설립 단계에서 호주가 앞장을 서고 일본이 주도한 APEC은 미국이 주도하는 NAFTA에 대응하는 다자협력기구로 출범하였지만 미국도 참여하면서 동아시아 경제 문제에 있어서 미국의 적극적 역할이라는 정책적 의지가 반영되었다. 1991년에는 중국이 대만 및 홍콩과 함께 가입함으로써 규모가 급성장하여 2003년 기준

으로 APEC 국가들의 GDP는 세계 GDP의 50%를 점하고 인구 및 무역에서도 각각 40% 정도를 차지하고 있다.

APEC의 지속적인 회원국 확대는 양적인 성장이라는 긍정적 측면도 있지만 결속력의 저하라는 단점이 지적되어왔다. APEC은 협력사업을 통하여 자료수집, 정보교환, 정책자문과 같은 분야에서는 활발한 협력활동이 전개되었지만 역내 무역 자유화에서는 회원국 간 입장과 견해 차이로 진행이 답보상태에 있다(유장희 2005, 50). 이론적으로는 다른 지역경제협의체가 배타적 성격을 가지는데 반해 APEC은 회원국의 확대로 WTO의 최혜국 대우를 최대한 확대하여 무역과 투자 자유화를 확대한다고 주장하지만 현실적으로 추진이 어렵다.

APEC의 출범 초기부터 참여한 미국의 정책적 의도는 미국이 배제된 아시아 경제권 성립의 방지에 있었고 미국은 APEC을 우루과이라운드(Uruguay Round: UR)의 협상타결을 위한 보조 수단 또는 유럽 경제권과의 협상력 제고를 위한 수단으로 인식하였다는 점에서 강대국 미국의 참여가 APEC의 성장에 긍정적인 영향을 준 것은 아니었다(이성우 2011). 미국의 대외통상정책이 탈냉전시기에 급격한 변화양상을 보였다는 맥락에서 보면 APEC의 발전에 미국의 기여는 실질적으로 부정적인 것으로 평가된다.

냉전시대 미국은 자유 진영의 결속과 사회주의 진영의 확장을 억지하기 위해 경제논리에 안보논리를 접목하여 관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT) 체제 아래 일본을 포함한 신흥개발도상국들에게 개방적인 국내시장을 제공하여 미국과 유대를 강화함으로써 공산주의에 대응하는 전략을 선택하였다. 냉전시기 경제와 군사 양면에서 미국은 패권적 지위를 이용하여 국제경제질서를 확립하는 과정에서 협력에 긍정적 역할을 했다. 탈냉전기에 들어서 미국의 국제경제 정책은 냉전 말기부터 누적되어 온 재정적자, 실업, 물가 상승과 같은 국내경제 문제에 직면하게 되고 대외적으로 무역수지의 악화와 달러화 가치의 하락 등으로 경제위기가 심화되자 이를 타개하기 위한 전략의 일환으로 미국의 기업과 상품을 개도국의 국내시장에 판매할 수 있도록 하는 자유무역 통상정책을 추진했다.

미국은 다자협력에 기초한 자유무역을 추구하면서 교역상대국들에게 미국과

상호주의에 입각해 미국이 시장을 개방한 것과 동등한 수준으로 상품 및 서비스 시장을 개방하는 방향에서 국내제도를 개선하도록 압력을 가했다. 클린턴 정부에서 시작된 무역자유화정책은 부시 행정부에서도 APEC과 같은 지역협력제도를 이용하여 자유무역 원칙의 수용을 압박하고 있다는 점에서 미국의 역할이 궁극적으로 다자주의 협력에 긍정적인 역할을 하고 있다고 보기 어렵다.

## 2) 조정과 제휴

호주의 캔버라에서 열린 1차 각료회의에서 APEC 회원국들은 추상적인 차원에서 역내 협력 증진을 천명하고 실질적인 정책 목표로 역내국가 사이의 경제적 상호의존이 심화됨에 따라서 무역불균형에 대해서 공동으로 대처할 필요성에 합의하였다. 이에 대해서 구체적인 실천 사항으로 역내국가 간 구조조정과 국제적 분업구조의 조정 필요성을 언급하였는데 궁극적으로 무역 자유화를 위해 우루과이라운드의 조기타결을 위해 노력하는 것이 핵심적인 내용이었다.

경제협약체의 성격을 가진 APEC을 통한 다자협력은 조정과 제휴의 범위에 들어가기 어려운 사실상 이익의 재조정 형태라고 할 수 있다. 앞에서 논의한 바와 같이 조정은 공동의 혐오를 제거하기 위한 정책의 조율이며 제휴는 공동의 이익을 증진시키기 위한 정책의 협력을 의미한다. 조정 과정에서 특정한 행위자의 이익이 감소하는 대가로 협력의 다른 상대방이 이익을 획득하는 구조로 운영되지 않는다. 조정 과정에 참여한 모든 행위자가 협력을 통해서 이익을 증대시킨다. 제휴의 과정은 재론의 여지 없이 모든 참여자들이 절대적 이익을 확대해나간다는 점에서 현실주의적 제로섬 게임이 아니라 비제로섬 게임의 특징을 가지고 있다.

이러한 특성에 비해서 APEC이 상정하는 정책 목표의 핵심에는 미국과 같은 패권국가가 수퍼 301조와 반덤핑 상계관세와 같은 일방주의적 정책과 병행하여 다자협력을 통하여 무역의 이익 구조를 재조정하는 형태로 나타났다는 점과 제로섬 게임의 협상과정을 거쳤다는 점에서 진정한 의미의 협력으로 다자협력의 진전을 이끌어 내기 어려웠다고 할 수 있다.

이에 추가하여 미국과 일본을 포함하는 선진 산업국가들이 개발도상국에 대하여 투자 및 기술이전에 대한 약속과 인력자원의 개발을 위한 지원을 유인책으로 제시했지만 시간이 지나면서 개발도상국에 대한 지원이 이루어지지 않았다. 1994년 보고르 선언에서 개발협력을 무역 및 투자 자유화와 함께 주요한 목표로 설정했다. APEC이 본격적인 지역경제협력체로서 제도화를 추진하고 미국이 주도적으로 참여하면서 무역 자유화에 대한 관심이 급증한 반면 개발협력은 선진국의 관심에서 멀어졌다. 초기에 ASEAN 회원국의 참여 또는 협력을 유도하기 위해 제시한 지원이 참여국의 실현되지 않은 기대이익이라는 측면에서 강대국은 신뢰를 잃게 되었다. APEC 내의 신뢰의 문제는 선진국과 개도국의 갈등이라는 남북갈등 또는 서구와 아시아의 대립으로 나타나는 양상으로 다자협력에 부정적이다.

### 3) 다자주의 협력의 범위와 수준

APEC은 협력형태가 구속력이 있는 협정이나 제도적 장치를 마련하는 것을 목적으로 추진된 것이 아니라 회원국 간의 대화와 협의를 목적으로 하는 비공식 협의체로 운영되어 왔다. APEC이 창설 초기에 표방했던 3가지 기본 목표는 무역 및 투자의 자유화(trade and investment liberalization), 활성화(facilitation), 그리고 개발협력(developmental cooperation)이었다.

다자주의의 협력의 범위와 수준을 논의하는데 있어서 가장 문제가 되는 것은 개발협력 분야이다. 개발협력은 아시아와 태평양 연안에 위치하는 다양한 국가들 사이에 존재하는 경제적 격차를 해소하기 위한 경제협력을 약속한 것인데 저개발국가에 대해서 경제발전을 위한 기술이전, 인력개발, 시장제공과 같은 형태로 나타나는데 이러한 협력은 양방향적이고 쌍무적인 협력이 아니라 공여자(donor)가 수혜자(recipient)에게 제공하는 일방적인 지원에 가까운 것이기 때문에 본 연구에서 분석하는 협력의 범주에 포함된다고 보기 어렵다. 오히려 이는 앞에서 말한 경제 자유화를 위한 유인정책이라고 할 수 있다. 개발협력이 가지는 이러한 일방적 협력의 특성에 주목한 선진국들은 1995년 오사카 회의에

서 협력 제공의 의무를 약화시키는 경제기술협력이라는 개념을 선택하고 지원의 자발성, 상호이득, 그리고 개발협력에 시장메커니즘의 결합, 국가 주도가 아닌 기업 주도의 개발원조를 강조하게 되었다(박재진 2005, 45).

개방적 지역주의 또는 개방적 회원제를 선택한 APEC은 아시아태평양 지역을 포괄하는 경제협력체가 존재하지 않는다는 현실에 주목하여 역내의 무역과 투자 자유화에 따른 경제적 혜택을 무차별적으로 확대하여 역외국가와 공유하는 목표를 추구하였다. APEC의 지역주의는 다른 지역주의와 비교하여 무차별 원칙에 입각하여 역내외의 모든 회원국에게 공통적으로 적용하는 것을 목표로 추진하였다. APEC은 초기부터 협력, 다양성, 참가의 평등을 강조하면서 궁극적으로 다자경제협력을 통한 자유무역의 추진을 목표로 설정했기 때문에 우루과이라운드의 타결을 주요한 정책 목표의 하나로 추진했다. 1991년 서울 각료 회의에서 중화경제권을 새로운 회원국으로 맞이하면서 경제협력기구로서 위상을 강화하였지만 우루과이라운드 협상 이후 역내무역 자유화에 대해서 논의하면서 자유무역주의 원칙을 역외국가들에게도 적용하여 상호이해가 침해되지 않도록 한다는 점을 지속적으로 강조했다.

1992년의 제4차 각료회의를 거치면서 사무국 설치에 합의함으로써 APEC은 느슨한 형태의 대화체의 단계를 지나 공식적인 국제기구로 면모를 발전시켰다. 회원국들은 사무총장 그리고 사무차장 등 10명으로 구성된 사무국을 싱가포르에 설치하기로 합의하면서 인사와 예산에서 제도화를 추진하였다. 제도화가 이루어졌지만 APEC은 여전히 공개적이며 고정적인 제도가 아니라 가변적임을 상정하고 기구와 조직의 효율성 강화를 우선 고려하였다. 1993년 시애틀 5차 각료회의와 병행하여 1차 정상회담이 개최됨으로써 제도의 발전과 조직화의 표면적 진전은 나타났지만 사실은 다자주의의 목표는 제도화의 진전이 아니다. 아·태 경제권 창설을 천명하면서 아·태 지역에서 자유무역의 달성과 범세계적인 무역 자유화의 촉진과 이를 달성하기 위한 구체적 프로그램에 착수한다고 선언하였다. 일명 시애틀 선언으로 알려진 경제비전 선언의 주요내용은 우루과이라운드의 성공적 연내타결을 위한 노력의 약속, 아·태 경제공동체의 7개항 비전 설정, 무역 자유화 추진을 위한 EPG 보고서의 제안 수용, 우루과이라운드

의 타결 내용보다 확대·심화된 무역 및 투자 자유화의 추구, 표준화 등의 협력 사업 추진, APEC 재무장관회의 설립, 태평양 경제인 포럼 구성 요청, APEC 교육프로그램 창설, APEC 경제인 봉사단 창설 등으로 구성된다.

제도화의 진전에 따라서 APEC은 상설기구를 설립하는데 합의했지만 주된 목적은 경제통합이 아니라 무역 자유화를 위한 장벽의 제거에 주안점을 두었다. 무역 자유화의 추진은 지역경제의 협력을 심화하는 형태의 다자주의로 발전을 목표로 하지 않고 개별국가가 경제 자유화를 통한 국가의 이익을 강화하려는 방향에서 협력이 추진되어 표면적으로는 상품, 서비스, 투자의 자유로운 흐름을 표방하였지만 자유화를 통해 불리한 입장에 처하게 되는 저개발국가들은 참여를 회피하는 경향으로 나타나게 되었고 이러한 움직임은 결국 협력을 통하여 국가들 간의 통합을 촉진하는 것이 아니라 국가들 간의 장벽을 더 높이는 방향으로 나아가게 되었다.

최근 들어서는 경제 문제에 치중되어있던 경향에서 벗어나 대테러, 보건, 환경, 반부패, 에너지 등 비경제 분야의 의제에 중요성이 강조되면서 기존의 APEC 정체성에 변화가 감지되고 있다. 새로운 분야에서의 논의를 진척시켜나가야 하는 부담은 APEC이 국제경제 분야에서 자유주의에 지나치게 치중함으로써 가지게 되는 문제점을 반영하는 것으로 평가된다.

#### 4) 협력을 통한 이익의 균형

지역 다자주의 협력체의 형성과 발전에 있어서 중요한 요소 중의 하나가 참여국들의 비용과 효용으로 계상되는 이익의 균등한 배분을 들 수 있다. 국제관계이론에서 현실주의나 자유주의의 두 시각 모두 다자주의의 참여라는 국제정치 행위를 통한 이익의 보장, 특히 비용에 상응하는 이익의 보장이 이루어질 때 활성화 될 수 있다.

앞의 ‘조정과 제휴’에서 설명한 바와 같이 APEC을 통한 협력이 경제 자유화와 동일시되면서 무역장벽의 철폐에 중점이 맞춰져 제휴와 조정의 범주가 아니라 이익의 재분배로 비춰질 가능성이 높기 때문에 협력으로 진전이 이루어지기

어렵다는 지적을 한 바 있다. 이에 추가하여 경제협력은 경제규모와 산업주도권에서 있어서 선진적인 위치를 점하는 국가가 보다 많은 이익을 확보할 가능성이 높다. 2003년 기준으로 18개 회원국 중에서 APEC 회원국들 간에도 편차는 크지만 GDP 총액으로 평가하면 미국의 1/100 수준에 지나지 않는 등 심각한 불균형이 존재하고 있다.

경제 규모면의 불균형을 극복하기 위한 방안으로 시장주도의 경제통합의 중요성을 이야기하고 있는데 경제통합에 대한 정치적 합의가 이루어진 이후 이에 대한 기능적 접근의 단계에서 시장주도형이 적실성이 있는데 통합 초기 단계에서부터 시장을 통한 경제통합을 주장함으로써 저개발국가는 불이익을 보는 구조를 심화시킨다는 비판을 받게 되고 이는 결국 협력을 통한 이익의 균등한 분배를 실현시키지 못한다는 점에서 협력이 심화될 가능성을 차단하는 것이다.

##### 5) 지역적 정체성의 범위

개방적 지역주의를 표방하는 APEC은 참여국의 범위와 관련하여 설립 초기부터 최광의의 지리적 범위를 설정했다고 할 수 있다. APEC의 개방적 지역주의는 앞에서 설명한 바와 같이 회원이 되면 자유무역의 원칙에 따라 특별한 조건 없이 최혜국 대우를 부여하는 것을 주된 전략으로 표방하였기 때문에 전략적으로 선택되었다(박성훈 1998, 91; 이옥연 2008, 186-187). 이와 동시에 아시아에서 미국은 자신을 배제하고 한국, 중국, 일본이 주도하는 다자협력체 설립에 대해 반대하고 이를 견제하기 위한 수단으로 APEC의 개방적 지역주의를 선택했다.

미국이 중국을 견제하기 위한 수단으로 그리고 자국의 시장개척을 위한 포석으로 APEC의 개방적 지역주의는 성공적이었다고 평가할 수 있다. 이에 반해서 지역경제협력체 또는 공동체로서 APEC의 설립과 발전에 관해서는 외연의 확대가 공동체의 효과적 합의도출과 운영에는 부정적 영향을 미쳤다. 지리적으로 멕시코, 페루, 칠레 등 중남미 국가와 러시아까지 포함하게 되었지만 참여국들 사이에 공동의 관심사와 이익의 조율은 현실적으로 난관을 맞이하였다.

협력의 과정에 이익의 조율이 난항을 겪게 되면서 APEC에 대해 부정적인 시각을 가진 회원국이 증가하면서 폐지론이 대두되기도 했다.

보고르 선언에서 개도국의 참여를 적극적으로 유도하기 위해 경제 자유화와 더불어 개발협력을 제안하였는데 이는 개방적 지역주의가 안고 있는 이익의 조율을 위한 인센티브의 성격이 강했지만 결국 실질적인 개발협력이 이루어지지 않음으로써 회원국의 적극적 참여를 유도하지 못했다. APEC 내부에 존재하는 진로와 정체성에 대한 회의적 시각이 선진국가와 개도국 사이에 나타남으로써 지리적 아시아와 다른 지역 회원국 사이에 문제로 대두됨으로써 개방적 지역주의가 아시아에서 다자협력을 유도하는데 한계가 있음을 보여주었다.

#### IV. 결론

현대 국제관계에서 다자주의 협력은 국제사회의 규범이 발전함에 따라 그 정당성을 획득해가고 있는 것으로 보인다. 양차 대전, 탈냉전, 테러와의 전쟁 등 국제사회가 공동으로 직면했던 사건을 통해서 국제사회는 협력 특히 유관국과 공동의 보조를 취하는 다자협력의 중요성을 체득하고 있다고 할 수 있다.

다자주의에 대한 국제사회의 기대에도 불구하고 현실 국제관계는 다자주의에 대한 장애요소들이 존재하고 있는데 그 중에서도 특히 패권국가들의 기득권이 단일의 가장 중요한 장애요소로 논의되고 있다. 앞의 사례분석에서 논의한 바와 같이 70년대 오일쇼크와 베트남전의 경험으로 미국의 상대적 쇠퇴 또는 동남아시아의 국제관계를 돌아볼 여력이 부족했던 상황이 ASEAN이라는 다자협력의 태동을 가능하게 했던 요소의 하나로 평가된다.

동일한 논리적 연장선에서 테러와의 전쟁에 미국이 매달리면서 국가의 에너지가 소모되고 2008년 서브프라임 위기로 촉발된 미국의 경제위기는 패권국으로 미국의 세계적 지위에 중대한 전환점이 되었다. 오바마 대통령은 아시아정책에 있어서 적극적인 개입을 시사했다. 미국은 아시아 국가들과 상호이해와

존중에 기초한 새로운 관여정책을 통해 아시아에서 미국의 리더십을 회복하겠다는 의지를 표명했다. 미국은 경제위기를 극복하기 위한 대안으로 균형 경제 성장을 위한 새로운 전략을 다른 국가들의 시장 개방에서 모색하고 있다. 미국의 아시아에 대한 새로운 접근이 의미하는 바는 기존의 미국 중심의 중복된 양자주의에 의한 패권국의 지위를 유지하는 정책에서 다자주의의 활용으로 선회를 의미한다. 미국 외교관계위원회 보고서에 따르면 미국이 전략적 이익을 극대화하기 위해서 아시아 지역에서 확대되고 있는 지역협력의 등장을 고려하여 기존의 허브앤스포크(hub and spokes) 접근법에서 탈피하여 새로운 아시아 지역기구에 대해 적극적 자세로 전환하여 이들 협의체에서 배제되지 않는 전략을 따라야 한다고 주장한다(Feigenbaum and Manning 2009). 미국의 다자주의는 지역통합의 다자주의가 아니라 미국의 경제적 국익을 극대화하기 위한 대외정책으로서 의미가 크다.

미국이 패권국의 지위를 유지하는데 과거에 보유했던 물리적 국력을 유지하기 어려운 현실을 반영하여 소프트파워 또는 소프트파워와 하드파워를 결합한 스마트파워의 개념으로 전환하는 현상도 미국이 기존의 양자주의에 기초한 국제질서에서 다자주의로의 선회를 의미하는 것이다.

최근에 미국에서 발생한 허리케인 샌디의 경우를 보면 기후변화나 환경오염과 같은 초국가적 문제는 미국이 독자적으로 해결할 수 없는 문제라는 인식을 확대하는 계기가 되었다는 점에서 미국의 대외정책에 다자주의적 요소가 증가하는 전환점이었다고 할 수 있다.

미국은 아시아에서 다자주의를 정책적 대안으로 고려했다. 중국의 부상으로 미국의 국력은 상대적으로 압도적인 지위가 아니기 때문에 다자주의를 대안으로 선택했다. 동아시아에서 불확실성이 증가하고 이에 따른 위기관리의 필요성이 클수록 그리고 이해관계 당사국의 숫자가 많을수록 미국은 동아시아에서 다자주의를 선택하려는 경향이 강해진다. 오바마 행정부에 들어서면서 미국은 중국과의 관계를 실용적 협력관계(pragmatic cooperation)로 제안하고 중국을 봉쇄(containment)의 대상이 아니라고 선언하고 중국과의 협력이 경제회복을 위해서 중요하다는 점을 천명했다. 중국의 부상으로 아시아에서 불확실성이 증

대하는 만큼 미국은 다자주의를 통해서 불확실성을 제거하고 불확실성으로 인한 위기를 관리하려는 전략을 선택하게 된다. 패권국가로서 미국의 존재가 동아시아의 다자주의에 관한 긍정적인 요소가 아니었던 만큼 중국의 부상도 불확실성을 증대시킨다는 점에서 동아시아에서 다자주의의 촉진요소는 아니다.

중국은 1978년 개혁·개방 노선 이후 중국 특유의 사회주의 시장경제를 발전시킨 결과 연 평균 10%에 육박하는 지속적인 고속성장을 바탕으로 경제강국으로 부상하여 2010년을 기준으로 GDP 총액이 5조 9천억 달러로 일본을 추월하여 세계 2대 경제대국으로 부상하였다. 동아시아에서 미국의 패권을 억지하고 지역의 맹주로 부상하려는 중국은 동아시아 문제에 미국의 영향력을 배제하기 위해서 다자주의 정책을 대안으로 활용해왔고 다자주의를 활용하는 과정에서도 개방적 다자주의보다는 아시아 국가들만으로 구성된 폐쇄적 다자주의를 선호했다. 다자주의와 관련한 중국의 입장은 사실 일관성이 있는 것이 아니라 미국의 패권적 지위에 대한 도전이라는 정책적 수단이라는 의미를 가진다. 실제로 중동의 석유수출국기구(Organization of Petroleum Exporting Countries: OPEC)와 같은 다자주의 협력을 통해 기존의 질서가 형성된 경우에는 기존의 질서를 변경하고 새로운 교두보를 확보하기 위한 전략의 일환으로 이란, 이라크, 리비아 등의 산유국을 대상으로 양자주의 형태의 협력을 활용하는 경향을 보이고 있다.

아시아에서 다자주의 접근에 대한 강대국의 복잡한 이해관계에 더하여 한국과 같은 중견국가도 다자주의를 대외정책의 수단으로 활용하려는 경향을 보여왔다. 지난 2005년 노무현 행정부 당시 제기되어 주변국의 비판을 받았던 동북아 균형자론 그리고 보다 구체적으로 동북아시아의 세력균형자로서의 역할론은 국제사회에서 향상된 한국의 위상과 국력에 상응하는 새로운 역할을 모색하는 과정이었다. 동북아 균형자론은 동아시아의 평화와 안전이 새롭게 부상하는 중국과 기존의 패권국가인 미국 사이의 경쟁에 의해서 한반도의 운명이 결정되는 것을 방지하기 위한 시도였다.

미국은 9·11 이후 테러와의 전쟁에 총력을 기울이는 과정에 경제위기를 맞이하게 된 반면 중국은 경제적 발전을 기반으로 부상하자 동아시아 국제질서는

기존의 일초단극의 질서가 흔들리면서 새로운 형태의 국제질서로 전환이 불가피하다는 인식이 확산되었다. 세력균형이라는 현실주의적 개념에 입각하고 있지만 단순히 국력의 균형을 의미하는 전통적 의미가 아니라 역내 강대국 간의 화해 협력을 촉진하여 평화를 정착시키는 다자주의적 함의를 담고 있다.

동아시아 질서의 변화에 적응하려는 한국의 시도는 미국의 입장에서는 한미동맹의 중요성을 소홀히 하고 중국에 접근하는 인상을 주어 한미동맹에 손상을 주었다는 부정적인 평가와 함께 중국으로부터도 한미동맹이 존속하는 구도에서 균형자 역할의 정당성에 대한 비판과 함께 균형자로서 역할을 수행할 수 있을 만큼 충분한 역량을 갖추고 있지 못하다는 평가를 받았다. 한국의 국제관계에서 새로운 역할 모색은 이후에도 계속되었는데 군사·안보 분야에서 환경, 기후변화, 자연재해에 대한 인도적 지원과 같은 비정치적인 분야로 영역을 확대하여 다자협력에서의 역할을 모색했고 소기의 성과를 거두었다(정래권 2009; 조현 2009).

본 연구는 동아시아 다자협력의 필요성에 주목하고 한국의 역할을 염두에 두고 동아시아 다자협력을 결정하는 주요변인들에 대해 논의하고 아시아의 주요한 다자협력의 사례인 ASEAN과 APEC을 사례로 선택하여 분석하였다. 본 연구를 통해서 새로이 발견한 점은 동아시아 다자협력의 대두 가능성과 맞물리면서 강대국의 입장 변화가 감지되고 있다는 점이다. 미국의 아시아로의 회귀는 다자주의에 대한 전통적인 미국의 입장에 변화를 의미한다. 그 밖에 다자협력 자체가 안고 있는 협력을 통해 실현하는 이익의 성격, 다자협력의 범위와 수준, 협력을 통해서 발생하는 비용과 이익의 균형에 대한 문제, 다자협약체 회원국의 지역적 정체성과 관련한 개방적 다자주의와 폐쇄적 다자주의가 논의되었다.

본 연구를 기초로 하여 아시아의 다자주의와 관련한 연구의 범위를 정치, 경제, 군사·안보 분야의 협력으로 확대하여 동아시아의 다자주의의 양상에 대해서 면밀히 검토하고 한국의 다자협력에 대한 효과적인 대응전략을 수립하는 전기로 삼아야 할 것이다.



## 참고문헌

- 김열수. 2012. “미국의 신국방전략과 한국의 대비 전략,” 『국가전략』 제18권 제 2호. pp. 171-194.
- 김진숙. 2006. “이승만의 대일 인식과 태평양동맹 구상,” 『역사비평』 통권 76호. pp. 90-118.
- 박성훈. 1998. “APEC의 개방적 지역주의 개념과 실천방안,” 『IRI리뷰』 제3권 1호.
- 박재진. 2005. “APEC 개방적 지역주의의 무역효과에 관한 평가,” 『무역학회지』 제30권 제5호. pp. 43-67.
- 박중수. 2010. “러시아의 대한반도 통일인식 및 전망,” 『제주평화연구원 제1회 재외동포 학자초청세미나 발표자료』. pp. 1-26.
- 배궁찬. 2007. “ASEAN의 공동체 구상과 현장 채택 전망,” 『주요국제문제분석』 2007년 봄호. pp. 167-186.
- 변창구. 2002. “국제레짐으로서 ASEAN의 운영체제: 도전과 전망,” 『국제정치논총』 제42권 제3호. pp. 9-32.
- 유장희. 2005. 『APEC과 신국제질서』 파주, 경기: 나남출판사
- 유현석. 2001. “아태지역의 자유주의적 경제협력과 아시아 중상주의의 갈등: APEC의 사례.” 『국제정치논총』 제41권 제1호. pp. 307-326.
- 유현석. 2002. “경제적 지역주의의 국제정치적 접근: 이론적 검토와 APEC에의 적용.” 『국제정치논총』 제42권 제3호. pp. 33-53.
- 이성우. 2011. “동아시아 다자공동체 구상의 현실적 장애와 대안: 동아시아 다자협력 체를 중심으로,” 제주평화연구원 편. 『동아시아 다자협력의 제도화: 동아시아 다자협력과 한반도 통일환경조성』. 서울: 도서출판 오름. pp. 13-38.
- 이옥연. 2008. “동아시아 지역질서와 정치통합의 추동력” 『세계지역연구논총』 제26집 1호. pp. 169-198.
- 정래권. 2009. “기후변화와 환경: 한국의 국제환경레짐 참여사례,” 방형남 편. 『다자외교 강국으로 가는 길』. 서울: 동아일보사. pp. 276-307.
- 정하용. 2012. “단극체제와 동맹정치,” 『국가전략』 제18권 제2호. pp. 107-131.
- 조재욱. 2009. “동아시아 경제협력 제도화와 일본: APEC, EAEC, ASEAN+3를 중심으로.” 『동북아연구』 제14권. pp. 325-346.
- 조현. 2009. “긴급구호와 에너지: 인도양 쓰나미와 원유위기 대처사례.” 방형남 편.

- 『다자외교 강국으로 가는 길』. 서울: 동아일보사. pp. 308-328.
- 조화순·김탄. 2012. “미국의 헤게모니 변화와 동아시아 금융협력의 정치적 동학,” 『국제 지역연구』 제16권 제1호. pp. 3-28.
- Alagappa, Muthiah. 1995. “Regionalism and Conflict Management,” *Review of International Studies*. Vol. 21, no. 4. pp. 359-387.
- Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya. 1996. “Preferential Trading Areas and Multilateralism—Strangers, Friends, or Fores?” Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya. eds. *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington D.C.: The AEI Press.
- Baldwin, Richard E. 2006. “Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls and Building Blocs on the Path to Global Free Trade,” *The World Economy*. Vol. 29, no. 11. pp. 1451-1518.
- Bergsten C. Fred. 1997. “Open Regionalism,” *The World Economy*. Vol. 20, Issue 5. pp. 545-565.
- Block, Fred. L. 1977. *The Origins of International Economic Disorder*. Berkely, CA: University of California Press.
- Feigenbaum, Evan and Robert Manning. 2009. *The United States in the New Asia*. Council on Foreign Relations, Council Special Report. No. 50.
- Gaddis, John L. 1992. “The Cold War, the Long Peace, and the Future.” Hogan, Michael J. eds. *The End of the Cold War: Its Meaning and Implications*. New York, NY: Cambridge University Press. pp. 21-38.
- Goertz, Gary and Paul F. Diehl. 1986. “Measuring Military Allocations: A Comparison of Different Approaches.” *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 30, No. 3. pp. 553-581.
- Goldstein, Joshua. 2002. “The Worldwide lull in war,” *The Christian Science Monitor*. May 14, 2002.
- Grieco, Joseph M. 1993. “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism,” Baldwin David A. eds. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York, NY: Columbia University Press. pp. 116-140.
- Hass, Ernst B. 1961. “International Integration: The European and the Universal Process.” *International Organization*. Vol. 15, No. 3. pp. 366-392.

- Hemmer, Christopher and Peter J. Katzenstein. 2002. "Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International Organization*. Vol. 56, No. 3. pp. 575-576.
- Kelegama, Saman.(2000). "Open Regionalism and APEC: Rhetoric and Reality." *Economic and Political Weekly*. December 16: 4525-4533.
- Keohane, Robert O. 1980. "The Theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967-1977." Ole Holsti et al. *Change in the International System*. Boulder, CO: Westview Press. pp. 131-162.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, MA: Little Brown.
- Keohane, Robert O. 1990. "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal*. Vol. 45. No. 4. pp. 731-764.
- Krugman, Paul. 1993. "Regionalism vs. Multilateralism: Analytical Notes," Melo, Jaime de and Arvind Panagariya eds. *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. pp. 58-84.
- Lacroix, Karl and David Marriott. 2010. *Fault Lines on the Face of China: 50 Reasons Why China May Never Be Great*. CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Pomfret, Richard. 1997. *The Economics of Regional Trading Arrangements*. New York, NY: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam. and Henry Teune. 1970. *Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, NY: Wiley-Interscience.
- Ruggie, John J. 1975. "International Responses to Technology: Concepts and Trends," *International Organization*. Vol. 29, No. 3. pp. 557-583.
- Ruggie, John. J. 1992. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*. Vol 46, No.3. pp. 561-598.
- Srinivasan, T. N. 1998. "Regionalism and the WTO: Is Nondiscrimination Passe?" Krueger, Ann eds. *The WTO as an International Organization*. Chicago, IL: Chicago University Press. pp. 329-352.
- Stein, Arthur A. 1982. "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic

World,” *International Organization*. Vol. 36, no. 2. pp. 299-324.

Taylor, Paul. 1990. “Functionalism: The Approach of David Mitray.” Groom, A. J. R. and Paul Tayler. eds. *Framework for International Cooperation*. London: Pinter Publishers. pp. 125-138.

Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.