

공생과 번영의 동아시아 다자질서 건축 전략

동북아 평화협력구상을 넘어서

손 열

EAI 일본연구센터 소장 · 연세대학교

2014년 12월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.
EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제
그리고 개방된 사회를 발전시킴으로써
평화로운 국제사회 형성에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2014 East Asia Institute

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

ISBN 979-11-86226-01-8 95340

재단법인 동아시아연구원
100-786 서울 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



공생과 번영의 동아시아 다자질서 건축 전략 동북아 평화협력구상을 넘어서*

손 열
EAI 일본연구센터 소장 · 연세대학교
2014년 12월

서론

21세기 들면서 동아시아 지역질서는 거대한 변환을 겪어 왔다. 동아시아공동체를 내걸며 다자주의 제도 설계에 나섰던 협력적 분위기는 크게 약화되고 주요국 간 경쟁적 분위기가 대체하고 있다. 미중 간 권력이동에 따라 미국 중심의 안보질서가 도전을 받고, 지구화의 진전에 따라 경제의 다자주의적 제도화가 다양한 형태로 이루어지는 한편, 근대이행 과정에서 야기된 정체성 갈등이 부각되면서 전통적 외교관계가 중요하고 있다. 바야흐로 동아시아는 지역질서의 재건축 시대로 접어들었다.

미국은 아시아재균형(Asia rebalance)을 기치로 전통적 동맹네트워크의 강화, 파트너십의 확대, 지역 다자제도 추진, 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)을 중심으로 한 무역과 투자의 확대, 군사력 전진배치, 민주주의와 인권 등 보편적 가치외교 추진 등 복수 층위에서 아시아 개입을 강화해왔다. 동맹을 토대로 한 안보질서, 아시아-태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)를 중심으로 한 경제질서란 기성질서에 새로운 층위를 보강하여 지도력을 유지하려는 구상이다. 그러나 경제의 상대적 쇠퇴에 따라 축소전략을 선택해야 하는 조건 하에서 강대국으로 발돋움한 중국을 유효하게 견제 관여하기 위해서 동맹국의 적극적 역할을 요청해 왔고, 아베 정권 하의 일본은 이에 기동적으로 대응하면서 미일동맹을 축으로 중국 견제를 본격화하고 있다.

지역질서의 재건축을 꾀하는 다른 한 축은 중국이다. 중국은 국력신장에 걸맞게 핵심이익을 정의 확대하는 과정에서 서태평양에서 미국의 군사적 영향력을 제한하는 반(反)접근, 지역거부 전략을 추구하고, 동중국해와 남중국해에서 주장적 입장을 견지하며, 위안화 평가절상 압력 등 경제 문제에서 미국에 사안별로 대응해 왔다. 나아가 중국은 이제 가치판단과 행동기준을 정하는 규범과 이를 구현하는 제도를 독자적으로 제시하기 시작했다. 동아시아 안보질서가 냉전의 유물인 동맹체제에 의해 지탱되어 왔음을 비판하면서 공동, 포괄, 협력, 지속가능한 안보를 주요개념으로 하는 '신안보관'이란 규범을 제시하고 미국이 배제된 '아시아 교류 및 신뢰구축 회의'(Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia: CICA)를 지역안보 다자기구로 제안하고 있다. 경

* 이 보고서는 손열 · 전재성 · 이용욱 · 박종희 · 이정환 공저의 단행본 《공생과 번영의 동아시아 다자질서 건축 전략》(동아시아연구원 2015년 출간 예정) 제1장을 수정 보완한 것이다.



제 면에서도 중국은 경쟁시장의 효율성을 강조하는 미국식 세계화를 비판하면서 지속가능성과 평등성, 다양성을 중시하는 포괄적 발전규범을 제시해 왔다. 2014년 설립한 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB)은 금융 및 개발 부문에서, 지난 APEC에서 아시아-태평양 자유무역지대(Free-Trade Area of the Asia-Pacific: FTAAP)는 기존 제도인 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)이나 미국이 정력적으로 추진하고 있는 환태평양경제동반자협정의 대안으로 제시되고 있다.

동아시아에서 미중 양강의 각축을 목도하면서 전문가들은 중국 중심 아시아 세기(Asian century)의 도래, 미중 신냉전 혹은 불안정한 다극화 체제가 등장할 것이라는 상반된 예측을 하고 있다. 그러나 경험적으로 보면 적어도 동아시아에서 미국의 압도적 군사력은 여전히 유지되고 있고, 중국은 상승하는 경제력에도 불구하고 외교에 의존하며 협력적 자세를 견지하고 있으며, 역내 비강대국(중견국)들은 균형이나 편승을 취하기보다는 다양한 형태의 헷징(hedging)과 다자제도 참여로 영향력을 높이고 있다.

이러한 사실은 기존의 예측과 다른 형태의 지역질서 건축 혹은 재건축이 가능함을 예시하는 것이기도 하다. 지역질서 건축은 일정하게 규범적 성격을 띠고 있어서 구성원 간 가치, 권리, 의무의 규정에 대한 합의를 이루어 가는 복합적 과정으로 전개된다(Goh 2013). 새로운 지역질서의 성격에 대한 담론적 경합과 전략적 협상이 이루어지는 과정이고, 여기서 국가의 협상력은 무력이나 금력 등 전통적 파워 못지않게 지식과 문화 등 소프트파워, 다양한 행위자와의 연결능력(네트워크 파워)이 좌우한다. 문제해결에 적절한 파트너를 선정하고 이들과 지식을 생성, 공유하며 다양한 행위자 네트워크와 연대를 이끌어어나가는 능력은 통상 강대국들이 앞서가지만 한국과 같은 중견국도 충분히 역량을 발휘할 수 있다.

더욱이 21세기는 다양한 국가 및 초국가 행위자들이 복수의 이슈영역에서 네트워크를 형성하여 자율적으로 문제를 관리하고 조정하는 네트워크 거버넌스를 겪고 있다. 21세기 세계질서는 힘의 각축과 세력균형이란 근대질서와 네트워크를 통한 통치라는 탈근대이행이 중첩되어 복합화되고 있으므로, 이상과 같은 새로운 권력의 보유가 국력을 좌우하는 시대가 되고 있다(하영선 2006; 2012; 하영선·김상배 2012). 이런 점에서 한국과 같은 중견국은 미중 양 진영 사이에서 힘겨운 줄타기 외교를 벌이거나 외교적 자율성을 잃는 줄서기 외교의 상황으로 몰릴 우려도 있으나, 다른 한편으로 지역질서 재건축 경쟁 속에서 의미 있는 역할을 발휘할 위치에 있다고 볼 수 있다.

동아시아 질서의 변환 과정에서 한국은 강대국 간 경쟁이 패권적 방식으로 이루어지지 않도록, 강대국 간 질서건축 경쟁이 대립적 폭력적으로 전개되어 양자택일적 상황이 초래되지 않도록, 서로 공존하면서 조화롭게 진화하는 지역질서를 디자인하는 데 아이디어와 지식을 제공할 수 있어야 한다. 구체적으로 미중 간 경합하는 제도들을 품는 동시에 중견국의 적극적 활동공간을 보장하는 다자제도 틀을 설계해갈 필요가 있다. 다자주의 역시 강대국 정치의 영향에서 결코 자유로울 수 없지만 다자틀 속에서는 강대국과의 권력관계에 따른 비대칭적 이득분배를 완화할 수 있고 다자틀이 제공하는 토론의 장 속에서 규범, 규칙, 의사진행 과정을 활용하여 비강대국의 이해관계를 표출할 수 있으며 이익을 공유하는 국가 및 비국가 행위자 네트워크를 만들어 공통의 이익을 관철할 수 있다. 향후 한국의 지역외교는 지역다자제도를 설계하고 운영하는 데 주도적 역할을 하도록 정책 우선순위를 상향 조정하고 양자외교 및 소다자외교와 연계하는 복합외교전략을 추구해야 한다. 본 보고서는 동아시아 국제질서의 성격을 명확히 진단한 후, 공생과 변영의 동아시아 네트워크 건축이란 처방을 내리고자 한다.



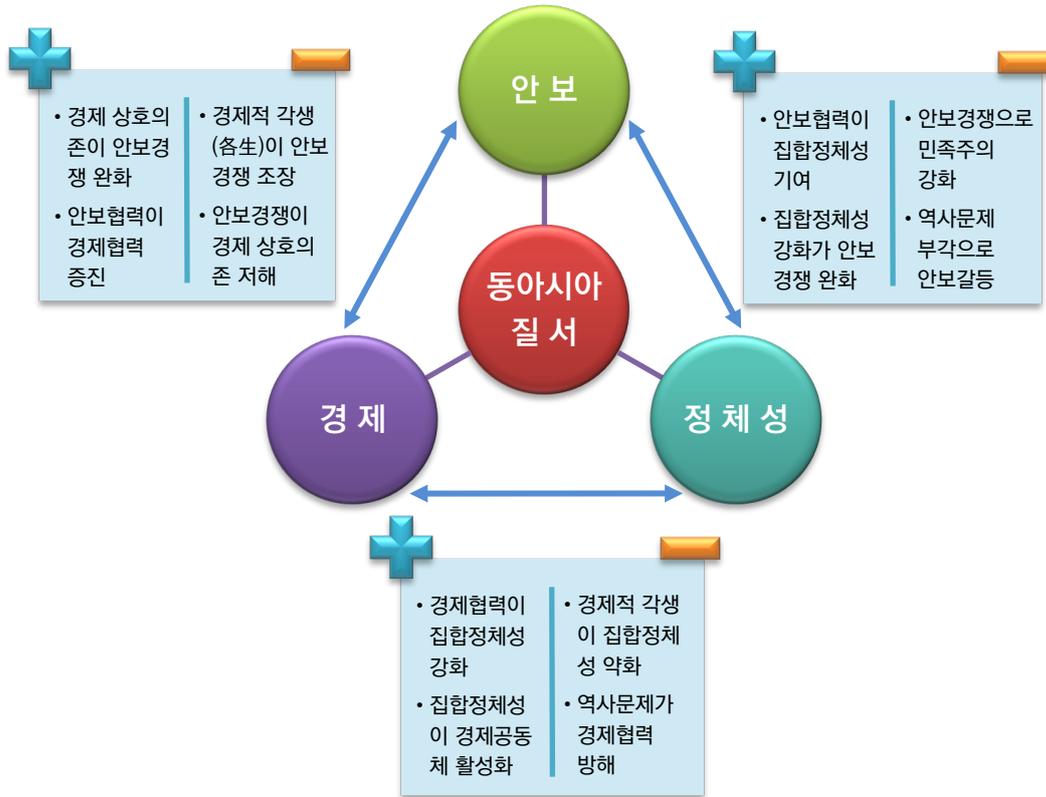
동아시아 지역질서의 특징

현재 동아시아 지역질서는 근대 지역질서의 전형인 서구처럼 힘의 각축과 세력균형 논리가 작동하는 안보영역과 시장규율에 의한 초국가적 자본의 논리가 지배하는 경제영역으로 구성되어 존재해 왔던 반면, 여러 면에서 서구와 차이점도 보이고 있다. 첫째, 동아시아는 역사적으로 예(禮)를 명분으로 하여 천하를 중화(中華)와 이적(夷狄)으로 나누는 화이(華夷) 개념에 근거한 전통 위계질서로부터 근대 국제질서로의 변환을 급속하고 압축적으로 겪으면서 충분한 조정과 여과의 여유를 가지지 못했다. 따라서 전통질서가 역내 구성원들의 의식과 감정의 차원에 존속하고 있음은 물론, 전통질서의 요소들이 미래질서의 대안적 원형으로 복원되는 경향도 보인다. 동시에 19세기 말 이래의 제국주의가 여전히 기억의 정치 영역에서 잔존하여 동아시아 국가들의 양자관계에 족쇄가 되고 있음도 쉽게 목격할 수 있다. 최근 일본의 군사대국화가 주변국들에게 20세기 제국주의 식민지 역사를 상기시켜 안보위협이 되는 경향을 목도하고 있다. 21세기 동아시아 지역질서는 안보영역에서 근대 세력균형의 논리와 경제영역에서 탈근대 거버넌스적 논리가 작동하는 동시에 정체성의 영역에서 집합적 기억(collective memory)의 유산이 안보 및 경제논리와 함께 상당한 영향을 미치고 있다.

둘째, 동아시아 질서에서 안보, 경제, 정체성이란 세 영역은 독립적으로 존재하는 것이 아니라 서로 연결되는 이른바 안보-경제-정체성 넥서스(nexus)를 이루고 있어 각 영역 간 긍정적 혹은 부정적 전이효과(spillover effect)가 초래된다. 오늘날 동아시아의 문제는 지역질서의 각 영역 간 선순환 관계가 쉽게 정착하지 못하고 있다는 데 있다. 전후 서구에서 보듯이 경제적 상호의존이 심화되면서 경제적 번영과 함께 안보경쟁이 완화되고 나아가 경제적 상호의존이 더욱 강화되면서 지역의 집합정체성 구성을 추동하는 이른바 경제-안보-정체성의 선순환 구조는 동아시아에서 형성되지 못하고 있다. 동아시아의 경우, 냉전 해체의 길 속에서 국가 간 안보경쟁이 약화되었지만 국가 중심 민족주의는 또 다른 형태로 경쟁을 야기했고, 동아시아 역내 경제 상호의존이 급속히 심화되었지만 안보경쟁성은 크게 줄어들지 못했으며, 시민사회 간 교류가 활성화되어도 민족주의 감정의 건재에 의해 국경을 초월하는 지역정체성이 쉽게 형성되지 못하고 있다. 오히려 역사문제가 촉발하는 민족주의 대립으로 과잉안보화가 초래되고 경제협력을 저해하는 상황이 발생하고 있다. 지역의 다자주의적 협력과 통합의 원천을 경제적 상호의존의 증대에서 찾는 소박한 자유주의 이론은 동아시아에서 적용되기 어렵다.

요컨대 동아시아 지역질서는 복합적인 성격을 띠고 있다. 안보-경제-정체성 넥서스는 선순환과 악순환의 가능성을 함께 가지고 있으므로 공생과 번영의 동아시아를 위한 최대 과제는 안보-경제-정체성 간 협력의 선순환 구조를 만들어 가는 일이다. 이를 위해서는 협력이 가능한 분야에서 시작하여 어렵고 민감한 이슈로 넘어가는 이른바 ‘선이후난’(先易後難)식 기능주의적 접근과 달리 다음과 같은 세가지 과제의 동시적 접근을 추진할 필요가 있다.

- ① 동아시아의 번영을 가져다 주는 국가 간 경제적 상호의존의 심화 메커니즘을 안보화의 부정적 영향, 정체성 갈등의 부정적 영향으로부터 차단하는 방안을 마련해야 한다. 상호의존이 지속적으로 증대되면 안보갈등을 억제하고 나아가 공동의 정체성을 배양하는 데 기여할 수 있게 된다.
- ② 안보협력을 위한 새로운 지역안보질서의 건축을 창조적으로 디자인함으로써 경제협력을 훼손하지 않고 정체성 공유의 길을 열 수 있어야 한다.
- ③ 동아시아 집합정체성을 구성하기 위해서는 구성원들이 19세기형 일국주의적 민족주의에 대한 자기절제를 통해 국내정치적 확대재생산 구조를 극복하여 지역 공동의 이익을 정의, 정체성의 변환을 가져오는 계기를 마련하도록 공진(공동진화)해야 한다.



[그림1] 동아시아 경제-안보-정체성 넥서스

한국의 지역전략 평가

한국외교는 지역(region)전략에 대한 관심이 적었다. 지역전략 없이도 한미동맹, 그 연장선상에서 한-미-일 안보협력, 한중 전략협력관계의 확보로 국익을 실현할 수 있다고 믿었기 때문이다. 역내 국가들과 다자연대를 추구하려는 시도는 냉전기 이승만의 태평양동맹구상과 박정희의 아시아-태평양각료이사회(Asian and Pacific Council: ASPAC) 주창 등이 있었고, 냉전 이후에도 노태우, 김영삼 정부의 동북아 다자안보협력 노력, 김대중 정부의 동아시아공동체 등이 제시된 바 있다. 하지만 한국 정부가 본격적 관심을 가지고 국가전략 차원에서 지역을 단위로 한 외교구상을 본격화한 것은 노무현 정부 출범 이후의 일이다. 노무현 정부는 3대 국정목표의 하나로 “평화와 번영의 동북아시아대” 실현을 설정할 만큼 동북아 지역주의를 강조하였다. 동북아를 단위로 한 경제협력 강화와 시장 개척 등을 통해 성장 잠재력을 확충하는 “번영의 공동체”를 실현하고 “평화의 공동체”로 발전해 나가며, 그 핵심 과제로서 “진정한 동북아시아대를 열자면 먼저 한반도에 평화를 제도적으로 정착”시켜야 한다는 것이다.

이러한 지역주의 전략은 ① 구상의 적실성과 실천 능력, ② 인정(recognition)의 문제라는 두 차원에서 여러 난관에 봉착하여 결국 좌초하였다. 첫째, 지역구상은 자기중심적인 발상에 근거하였



다. 노무현 대통령은 취임사에서 “근대 이후 세계의 변방에 머물던 동북아가 세계경제의 새로운 활력으로 떠오르고” 있으며 “중국과 일본, 대륙과 해양을 연결하는 다리”로서 한국의 전략적 위치로 말미암아 “21세기 동북아시아의 중심적 역할을 우리에게 요구”하고 있다고 주장하면서 동북아 중심국가론을 펼쳤으나, 막상 동북아의 중국과 일본은 동아시아란 보다 넓은 지리적 공간을 협력의 단위로 삼아 움직였고 한국을 중심으로 인정하지 않았다(동북아시아위원회 2005). 1997-1998년 동아시아를 휩쓸고 간 금융위기를 계기로 동남아의 아세안 국가들과 한중일 삼국은 아세안+3(ASEAN Plus Three: APT)란 지역협의체를 결성하여 다양한 금융, 무역협력을 추진하였고, 새로운 지역질서의 그림을 “동아시아공동체”로 명명하면서 그 실천전략의 마련에 나섰다. 중국과 일본은 동아시아 지역협력을 주도하기 위해 치열한 외교경쟁을 벌이는 상황에서 한국이 주창한 동북아 협력에 큰 관심을 보이지 않았던 것이다.

보다 근본적으로 동북아 구상은 동아시아 지역질서의 본질에 대한 심도 있는 이해 속에서 설정되지 못하였다. 동아시아 질서는 경제적 사회적 차원에서 국경을 넘는 네트워크가 확장 심화되어 탈근대적 양태를 띠는 한편, 국가 간 세력배분 구조의 변화에 따른 세력경쟁이란 근대적 경쟁구도가 자리하고 있고, 근대 이행기에 야기되어 미해결 상태인 역사, 영토문제가 엄존하여 국가 간 대립구도를 연출하는 세 가지 층위가 병존하면서 상호 연계되어 존재하고 있다. 노무현 정부는 동아시아의 경제-안보-정체성 넥서스의 복합적 성격을 이해하지 못한 채 (신)기능주의에 근거하여 경제협력을 통해 안보로의 전이효과(spillover effect)를 기대하는 나이브한 접근을 추구하였던 것이다.

둘째, 동북아구상은 한미동맹, 한일관계 등 양자관계와 정합적으로 설정 운용되지 못하였다. 두 전통적 우방과 외교적 긴장을 초래한 속에서 다자주의와 양자주의가 상호보완적이지 못하고 대체적으로 운용됨에 따라 미국의 불신을 가져오는 결과를 초래하였다. 민족우선적 대북관계나 “동북아 균형자론”, “협력적 자주” 등은 미국과 잦은 마찰을 가져왔다. 노무현 정부는 동맹보다 지역공동체를 우선한다는 인상을 주었고 미국은 한국의 지역적 주도권을 인정하지 않았으며 중국과 일본 역시 한국의 “중심”과 “균형자” 역할에 대해 대동소이한 반응이었다. 이런 만큼 국내적으로도 이념적 대립구도가 심화되었고 많은 논란을 초래하였다.

뒤이어 이명박 정부는 동북아구상을 폐기처분하고 한미동맹 강화에 주력하면서 “글로벌 코리아”란 슬로건 하에 지구적 책임과 역할을 강조하는 외교노선을 선택하였다. 그 결과 한미관계는 최상의 상태를 이룩하였고 녹색성장(green growth) 주도, G20 정상회의 및 부산 원조효과성 고위자회의, 핵안보정상회의 등의 성공적 개최로 지구 거버넌스에서 일정한 역할을 수행하는 외교적 성과를 거두었다. 반면 동북아구상 폐기의 공백을 메우기 위해 “신아시아구상”이란 정책을 내어 놓았으나 내용의 구체성이 떨어지는 데다가 실행 수단도 여의치 않고 주변국의 협조도 이루어지지 않은 속에서 소멸의 운명을 맞이하였다.



지역질서 건축 경쟁

이명박 정부가 한미동맹을 강화하고 글로벌외교를 본격적으로 추진하는 동안 지구적으로는 2008년 미국 발 글로벌 금융위기를 계기로 가속화된 미중 간 권력이동과 이에 따른 패권경쟁이 동아시아 지역에서 벌어지면서 군사적 경제적 각축과 함께 지역질서를 둘러싼 건축 경쟁이 전개되었다. 미국은 중국에 대해 위안화 절상 문제와 같이 구체적인 이슈를 놓고 설전을 벌이기도 했지만 이를 넘는 지역적 차원에서의 원칙, 규칙, 규범 제정을 선도하는 이른바 아키텍처 경쟁을 선도하였고 중국과 일본은 뒤따라 대안을 제시하면서 경쟁구도를 형성해 왔다.

지역질서 건축 경쟁의 선두에서 미국은 동아시아에서 중국이 급속한 경제성장으로 인접국들에 대한 영향력이 신장됨에 따라 “태평양을 가로막을 것”이란 전략적 우려, 자국경제 회생을 위해 세계경제의 동력이 되고 있는 동아시아 시장 진입의 필요성이란 경제적 고려가 결합되면서 지역질서 건축에 적극 나서게 된다. 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관에 의해 제시된 이른바 아시아재균형 정책은 상기하였듯이 양자동맹의 강화, 중국 등 신흥국과의 파트너십 심화, 지역다자제도에 적극적인 개입, 무역과 투자의 확대, 군사적 전진배치, 민주주의와 인권 신장이란 6개 원칙으로 구성되어 안보, 경제, 가치 3면에서의 전진배치외교(forward-deployed diplomacy)로 표현되고 있다(Clinton 2011).

중국도 미국의 아키텍처 구상을 대중봉쇄정책으로 인식하고 대안적 아키텍처를 제시해왔다. 2012년 양제츠(楊潔篪) 외교부장은 “조화”란 가치를 띄우면서 “다양성을 존중하고 포용정신을 견지하여 조화세계”를 구축하자고 제창하였고, 후진타오(胡錦濤) 주석은 발전모델의 다양성을 존중하되 “실물경제와 금융경제의 균형, 국내경제와 국제경제의 균형, 효율성과 평등성의 균형을 통해 인간중심의 포괄적 발전”을 주창하면서 시장 중심의 워싱턴 컨센서스를 우회적으로 비판하였다. 이어 시진핑(習近平) 주석은 중화민족의 위대한 부흥을 외치며 군사력 강화와 함께 역대 우월한 경제적 지위를 지렛대로 삼아 지역질서의 주도권을 잡으려는 외교적 노력을 강화해 왔다. 미국이 재균형정책을 주축으로 경제면에서 APEC, 안보면에서 동아시아정상회담(East Asia Summit: EAS)을 적극적으로 활용하면서 개입의 범위와 깊이를 확대해오는 데 대해 중화질서의 부활을 성취하기 위한 아시아외교 지침으로 “친(親)·성(誠)·혜(惠)·용(容)”, 즉 “친하게, 성심껏, 호혜 원칙에 따라, 넓게 포용한다”는 키워드를 제시하여 “중국의 발전을 위해서는 안정적인 주변환경이 필요하고 주변 나라들이 중국의 발전 혜택을 넓게 받도록 하겠다.”라는 일종의 “신형주변국관계”를 제시하였다(Xi 2013). 이어서 중국이 제시한 규범을 담은 제도로서 아시아상호협력신뢰양성회의(Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia: CICA)를 통한 지역안보질서, AIIB를 통한 지역경제질서를 대안으로 제안하고 있다.

미국은 중국과 명시적 대결구도로 가는 것을 원치 않는다. 미국은 금융위기 극복 과정에서 초래한 막대한 재정적자를 축소하기 위해 군사비를 감축해야 하는 힘든 상황에서 기존 동맹국들과 군사동맹을 강화하여 중국에 대한 군사적 우위를 유지하려 하고 있으며, 중국 역시 서태평양 지역에서 해양권익을 수호하고 확장하기 위해 해공군력을 비약적으로 증강하고 있다. 그러나 양국은 군사적 갈등을 회피하면서 비군사적 영역에서의 상호의존관계를 바탕으로 협력의 가능성을 찾아가는 이른바 “신형대국관계”를 받아들이고 있다(전재성 2013). 중국이 강대국에 걸맞은 외교를 하라는 미국의 요구에 부응하면서 책임 있는 패권경쟁국으로서 위상을 설정한 반면, 미국은 향후 경제력 회복과 글로벌 리더십 강화를 위한 시간 벌기로 이를 활용하고 있다고 볼 수 있다. 지역질서 주도권 싸움을 벌이되 적나라한 패권경쟁으로 돌입하지는 않겠다는 합의이다.

이러한 미중 간 복합적 관계를 보면서 일본은 아베 정권이 출범과 함께 “강한 일본”을 외치며



경제 면으로는 이른바 “아베노믹스”로 부흥의 전기를 마련하였고, 안보 면에서는 방위비 증액을 필두로 군사적 능력 신장, 군사적 역할 확대를 위해 동맹 강화를 통한 전투력 증강, 집단적 자위권 행사 용인 및 개헌 시도, 국가안전보장회의(NSC) 신설, 국가안전보장전략 확립, 방위대강 개정 등 다양한 노력을 경주하고 있다. 특히 일본은 국가안전보장전략에서 “국제협조주의에 기반한 적극적 평화주의”를 내걸면서 군사적 능력 및 역할 확대, 미일동맹 강화, 보편가치를 공유하는 국가들과 협력관계 강화, 국제사회의 평화와 안정에 기여, 지구적 협력 확대 등을 도모하고 있는데, 주목할 점은 동맹을 강조하면서 미국의 아키텍처에 동조하는 한편, 곳곳에서 중국과 대립각을 세우고 있다는 데 있다. 일본은 미일동맹의 반중(反中)적 성격을 강조하면서 “미일 대(對) 중국”의 구도를 만들어가고자 하며 나아가 호주, 인도 등 보편가치 공유국과의 연대를 통해 중국포위전략을 추진하고자 한다. 즉 미일관계를 축으로 하여 다양한 3각/소다자 협력을 만들려는 것이다. 미국 주도 TPP 교섭 참가 선언 역시 한편으로는 경제성장의 수단으로, 다른 한편으로는 중국포위전략의 일환으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 이러한 반중적 흐름 때문에 일본의 국가전략에서 적극적 지역 다자질서 구상은 찾아 볼 수 없다. 아세안, 호주, 인도와 연계를 강화하고 러시아, 북한과 관계개선에 나서는 등 독자적 대중견제 노선을 꾀하는 모습을 보여주고 있다.

이렇듯 미국, 중국, 일본이란 세 대국이 서로 다른 지역구상을 추구하는 속에서 한국은 이들이 평화적으로 경쟁하며 협조할 수 있도록 돕는 중견국으로서 역할을 새롭게 정의해야 한다. 한국은 어느 한편에 기대어 이득을 보려는 약소국 외교로는 더 이상 커진 덩치에 비례해 다면화된 국익을 성취할 수 없다. 중견국으로서 강대국 간 신뢰구축을 돕고 이해관계를 조정하며 협력을 촉진하는 중개자 역할을 추구해야 하며, 이를 위해서는 우선적으로 지역 아키텍처에 대한 비전을 마련해야 한다.

쟁점과 대안

박근혜 정부는 지역전략으로서 동북아 평화협력구상을 내어 놓았다. 이명박 정부의 지역전략 공백을 메우기 위한 시도이다. 이 구상은 지역 내 국가 간 경제적 상호의존이 심화되고 있음에도 불구하고 정치안보협력이 미치지 못하는 현상에 주목하여, 이를 “아시아 패러독스”로 부르면서 비정치 안보 영역과 정치안보 영역의 이분법 발상에 근거하여 논리를 전개하고 있다. 구체적으로 협력이 용이한 비전통연성안보 이슈(재난구호, 사이버안보, 에너지, 기후변화 등)에서 참여가 가능한 국가를 중심으로 시작하여 점진적으로 다자간 대화와 협력의 관행을 축적하여 역내 평화와 협력 메커니즘 구축으로 이어가겠다는 전략이다(외교부 2013).

여기서 핵심 개념은 신뢰이다. 한반도 신뢰프로세스가 신뢰외교의 한반도 버전이라면 “동북아 평화협력구상은 신뢰외교를 동북아에 적용하여 신뢰가 부족한 이 지역에 신뢰를 쌓아가려는 노력”이다. 신뢰를 통해 협력의 관행을 쌓아가고 이러한 협력을 통해 동북아에 지속가능한 평화와 번영의 토대를 구축하겠다는 것이다. 이런 점에서 이 구상은 장기적 시야에서 추진되고 있다. 또한 기존 역내 다자협력체를 대체하는 과감한 접근을 지양하고 한반도 신뢰프로세스, 유라시아 이니셔티브 등과 선순환적 발전을 모색하는 일부분으로서 설정하고 있으며, 또 주변국의 이해를 얻으려는 조심스런 시도로서 평가될 수 있다.

그러나 동북아 평화협력구상은 지역구상으로서 몇 가지 중대한 문제점을 노출하고 있다. 이는 상당부분 동아시아 지역질서에 대한 이론적 성찰이 미흡한 데서 나오는 것으로 보인다. 첫째는 이



구상의 출발점으로서 “아시아 패러독스”론이 안고 있는 개념적 적실성을 들 수 있다. 사실 경제적 상호의존/협력과 안보 갈등의 공존은 아시아만의 패러독스가 아니다. 과거 제1차 세계대전 및 양대전간기 영국과 독일, 독일과 프랑스 등이 대표적이고 현재 미국과 중국, 일본과 중국 사이 역시 양자 공존 현상이 드러나고 있다. 경제 영역에서 기능적 협력이 안보 갈등을 완화, 해소한다는 자유주의적 입장에서 볼 때 분명 이는 역설이나, 경제와 군사가 별개의 논리로 움직인다는 현실주의적 입장에서 보면 결코 예외적인 현상은 아니다. 아시아의 사례는 자유주의적 역설이라 부를 수 있다.

보다 큰 이론적 이슈는 역설의 해결방식으로 제시하는 이른바 비안보영역(특히 비전통연성안보 이슈)에서 협력의 관행을 추적하면 경성안보 이슈에서 협력이 가능할 것이라는 논리이다. 현 정부는 협력 관행의 추적 방식으로 의제별 국가 정부대표회의 개최, 기존협의체의 활성화 및 참여국 확대를 통한 대화 촉진을 들고 있으나, 이런 활동들이 심화될 때 경성안보 이슈에서 협력을 가져올 수 있다는 결정적 논리는 분명히 밝히지 않고 있지만 연성에서 경성으로 협력의 확산을 주장하는 신기능주의(neofunctionalism)의 핵심 개념인 전이효과(spillover effect)를 차용하고 있다. 비전통연성안보 의제에서 신뢰와 협력의 관행을 쌓아간다면 기능적 전이효과로 전통적 경성안보 의제에서도 협력이 가능하게 된다는 것인데, 여기서 중요한 이론적 포인트는 전이효과의 조건과 전이의 메커니즘이다.

신기능주의에 따르면 비안보 영역에서 기능적 협력의 확산에 의해 자국내 평화이익(peace interest)이란 사회적 선호가 형성되고 상대국의 유사한 사회적 선호와 연계되면서 양국의 안보적 결정에 구속(constraint)을 가하게 된다. 여기서 전이효과는 기능적 상호의존성, 즉 서로 다른 부문(이슈영역) 간 상호의존성이 상당히 높을 때 일어나게 된다. 한 분야에서 통합이 상호 연관된 여타 분야에 기능적 압력(functional pressure)을 가하여 통합의 확장이 이루어지는 것이다. 만일 비안보 부문 간 상호의존성이 낮은 경우, 또한 비안보 영역과 안보 영역이 거의 독립적인 경우에는(즉 비안보 부문의 안보화가 상대적으로 낮을 때) 의미 있는 기능적 압력이나 전이효과를 기대할 수 없다. 따라서 동북아 평화협력구상이 주요 이슈영역으로 잡고 있는 비전통안보 부문 간 상호의존성이 높아야 하고 나아가 이들과 안보 영역 간 상호의존성이 유의미하게 존재해야 전이효과를 기대할 수 있을 것이다.

또 다른 이론적 쟁점은 상호작용의 유형과 강도에 따라 관련행위자들의 사회화(socialization) 가능성이 높아진다는 논리이다(Lindberg 1963). 주요 행위자들 간에 지역적 해법에 의존하는 습관이 형성된다는 것으로서, 상호협력의 관행이 쌓여갈수록 상대방에 대한 태도가 우호적으로 습관화됨으로써 결국 안보 면에서의 협력도 가능하게 된다는 일종의 정치적 전이효과(political spillover effect)라 할 수 있다. 여기서 형성된 습관은 정체성을 구성하여 안보 영역에 영향을 미칠 만큼 강력해야 하기 때문에, 광범위한 부문에서 혹은 중요한 특정 부문에서 협력의 관행이 진전되어야 하며 그 효과는 장기적으로 나타날 것이다. 이 이론에 기초하여 동북아 평화협력을 구상한다면 협력의 범위와 심도가 비전통연성안보라는 신흥 영역보다는 더 광범위하고 파급효과가 큰, 혹은 전통안보 영역과의 상호의존성이 큰 부문이 선정되어야 한다.

끝으로 근본적 쟁점은 신기능주의의 대표학자인 하스(Ernst B. Haas)가 술회하였듯이 이 이론이 서유럽의 다원적 산업사회를 전제로 성립되기 때문에 비서구사례에 적용되기 어렵다는 데 있다(Haas 1964). 주권국가뿐만 아니라 다양한 행위자들 간에 공식, 비공식 정부 네트워크, 시민사회 및 전문가 네트워크, 초국적 이익집단 네트워크 등 다양하고 다층적인 네트워크와 인식공동체(epistemic community)를 형성할 수 있는 정치사회적 조건이 요구되기 때문에, 여전히 국가중심성이 강하고 민족주의가 건재한 동아시아 지역에 적용하기는 어려울 수 있다. 동북아 혹은 동아시아는 여전히 주권국가적 국제관계 속에서 안보적 경쟁이 상존하며 근대 이행기에 야기된 정체성 갈등이



분출하고 있어, 경제협력에 따른 관행의 형성이 안보경쟁을 완화하는 방향으로 작용하기보다는 경제관계의 안보화 혹은 역사문제화가 나타나는 경향을 보이고 있다. 요컨대 전이효과에 관한 한 동북아 평화협력구상은 유럽통합의 조건과 상당한 거리가 있다. 비전통연성안보 이슈에서의 협력으로 전이효과를 기하기 어렵다면 이 영역에서 협력은 장기적 차원에서 그대로 추진하되 다른 한편으로 보다 적절한 이슈영역을 선정하여 전이효과를 기대하는 동시에 안보 영역에서의 협력을 동시 병행적으로 추진할 필요가 있다.

경제협력에 중점 두기

동아시아의 역사를 되돌아보면 다자질서 건축의 주춧돌은 경제였다. 동아시아 국가들은 국가목표로 경제발전을 최우선시하는 가운데 이를 통해 정당성을 확보하면서 괄목할 만한 경제적 성과를 거두었다. 1997년 동아시아 금융위기를 계기로 미국 중심의 세계금융질서가 자국경제의 성장노선에 일대 타격을 가하자 이에 대한 보호망(safety net)을 설치하여 경제의 안정과 번영을 추구하려는 집합적 이익이 형성되었고, 그 결과 통화 및 금융 부문에서 통화스와프와 감시기구, 역내 채권시장 등 다양한 지역제도가 형성되었다. 또한 투자협정과 FTA를 통한 지역경제권 형성의 노력도 전개되었다. 특히 2008년 세계금융위기를 겪으면서 역내 각국은 생산과 소비 양면에서 단일 경제권을 형성하여 경제회복과 지속적 성장을 기하려는 유인을 공유하고 있다. 따라서 지역 다자협력의 방점은 경제국가로서 집합정체성을 갖고 있는 동아시아 국가 간 경제협력에 둘 필요가 있다. 일정한 수준의 협력을 성취하고 있는 경제협력을 한 단계 업그레이드하여 고수준의 제도화를 이루어 냄으로써 그 자체로 집합적 번영을 추구하고 나아가 타 영역에 대한 파급효과를 기해야 한다.

경제와 안보의 연관효과 높은 부문 전략적 선정

문제는 동아시아에서 경제협력의 진전이 안보영역으로 쉽게 전이되지 않고 있다는 현실이다. 본래 경제협력은 그 협력이 고도화될수록 안보적 외부효과를 가져오게 마련이다. 경제적 상호의존의 비대칭성은 이득 배분의 비대칭을 가져와 상대적 교섭력의 격차, 나아가 국력 격차를 초래한다. 그런데 동아시아에서는 국가 간 전략적 안보적 경쟁이 엄존하고 있어 주요국들은 자국에 부정적인 안보 외부효과를 가져오는 경제협력에는 주저하고 있다. 이른바 경제의 안보화(securitization)가 작동하는 것이다. 이런 까닭에 유럽과 달리 동아시아에는 포괄적 지역제도가 존재하지 않는다. 동아시아에서는 경제질서와 안보질서가 분리된 가운데 양 영역 간 전이효과가 제한되어 있다. 따라서 향후 지역경제 제도화에 가장 큰 과제는 안보화의 부정적 외부효과를 제어하고 긍정적 전이효과를 창출하는 일이라 하겠다.

이를 위해서 앞서 언급하였듯이 협력의 고도화 가능성이 높은 경제 부문 중 안보 이슈와 상호의존/연관효과가 큰 부문을 선정하여 이를 풀어나가면서 전이효과를 기할 수 있어야 한다. 무역과 금융 부문은 대외의존형 경제체제를 갖고 있는 동아시아 국가들의 번영에 사활적인 동시에 안보적 연관효과가 비교적 큰 부문이다. 경제주의적 접근으로 호혜적 결과를 강조하면서 이 영역에서 작동하는 안보화의 부정적 효과를 통제하여 높은 수준의 제도화를 이룰 경우 경제적 번영과 함께 안보조건의 향상을 기할 수 있다. 한국은 기존 다자/소다자 협력체인 아세안+3, 동아시아정상회의와 한중일정상회의 등 세 협력체를 중심으로 정경분리 원칙에 입각하여 이해관계의 조정을 이룰 수 있는 중견국 역할을 모색하여야 한다.



안보협력의 병행 추진

비안보 영역에서 협력의 주요 관건이 과잉안보화의 문제를 해결하는 것이라 한다면, 안보 영역에서도 세력균형 논리가 엄존하고 있는 지역질서를, 강대국들 간의 안보협력을 최대한 도모하고 군사력의 역할을 축소하며 보편적 가치를 실현하는 공간으로 만들기 위해서 안보전략 강화 노력을 병행해야 한다. 과거 노무현 정부도 기능주의의 한계에 부딪혀 경제와 안보 병진노선으로 과도 수정한 바 있다. “평화와 번영을 분리하여 순차적으로 연계시키기보다 이를 동시에 추구하는 것이 ‘평화와 번영의 동북아시아’를 구현하는 데 보다 현실적 대안이 될 수 있다는 결론에 도달”하였다 고 슬회한다(동북아시아위원회 2005, 6).¹ 향후 다자안보 협력은 기존의 한미동맹 역할을 확대하여 지역안보질서 변화를 위한 축으로 삼고 중국과의 안보협력을 강화하며, 소다자주의를 활성화하는 동시에 중견국들 간의 안보협력을 도모하는 방향으로 중층적 전략을 추진할 필요가 있다.

비전통 연성안보 협력 병행 추진

현 정부가 추진하고 있는 동북아 평화협력구상의 중심 내용으로서 역내 공동의 위협 요인이 되고 있는 환경문제, 에너지 안보, 원자력 안전, 재난구호, 사이버 문제 등은 신흥 이슈들이다. 이들 이슈에서 협력의 필요성에 대한 관련 국가 간 공동관심을 이끌어 내어 다자협력을 선도한다면 그 자체로서 큰 의미를 가질 수 있다.

역사문제의 탈정치화, 탈안보화

동북아 평화협력구상은 동아시아 국제정치에 엄존하는 정체성 요인의 무게를 간과하고 있다. 동아시아 국가들 특히 동북아의 한중일 삼국은 국가정체성을 구성하는 데 근대 이행기 경험의 기억이 중요한 비중을 차지하고 있다. 일본은 과거의 기억을 놓고 좌우 정치세력이 정체성의 정치를 벌이고 있으며 그 전개 양상에 따라 반일 민족주의적 정체성을 갖고 있는 한국과 중국 등 인접국들에게 쉽사리 위협요인으로 전화되기도 한다. 다시 말해서 안보의 역사문제화가 이루어지는 것이다. 이럴 경우 안보적 대립은 격화되기 쉽다. 나아가 이러한 상황은 경제협력에도 심대한 영향을 미치고 있다. 2012년 한일 양국이 독도문제로 외교적 갈등 상태에 접어든 가운데 양국이 520억 달러 규모의 통화스와프를 해소한 사례가 대표적이다.

민족주의와 연관되어 정치적 폭발성을 갖고 있는 역사문제는 국가지도자 간 외교적 결단으로 단시일 내 해결할 수 있는 사안이 아니므로 이를 지속적으로 관리하면서 현안들을 탈정치화, 탈안보화하는 방안이 필요하다. 해결 현안과 관리 현안으로 분리하여 대응하는 한편, 관리 현안의 경우 정치적 외교적 파급효과를 차단할 수 있도록 동아시아 3국 사이에 역사인식 현안들을 미래를 위해 마무리짓는다는 선언적 종결을 준비할 필요가 있다. 나아가 주요국 간 지역 차원에서 공생의 규범을 만들어 나가고 배타적 민족주의를 넘어 집합정체성을 구성해가는 공진전략을 제시해야 한다.

동아시아로 지역협력의 범위 확대

과거 노무현 정부의 동북아구상이 실패하였던 이유 중 하나는 동북아란 지역적 범주를 설정함에 따른 동상이몽이었다. 한중일 삼국을 엮는 구상은 한국의 오랜 꿈이어서 개화기 김옥균은 삼화(三和)주의를 꿈꾸었고 안중근은 옥중에서 삼국연대에 의한 동양평화론을 주창한 바 있다. 반면 도쿄

¹ 2004년 6월 ‘동북아경제중심추진위원회’가 ‘동북아시아위원회’로 명칭 변경되고 외교안보 측면을 동시에 추진하는 동북아 지역주의로 전환하게 된다.



나 베이징은 보다 복합적으로 세상을 바라보고 있다. 일본은 지리적으로 아시아의 일원인 동시에 섬나라로서 태평양적 정체성을 갖고 있다. 동아시아란 넓은 경역을 잡는 한편 미국을 포함하는 “아시아-태평양” 역시 사활적 공간으로 삼고 있다. 도쿄의 전략적 지평은 동북아를 넘어 태평양으로 넓게 드리워져 있다.

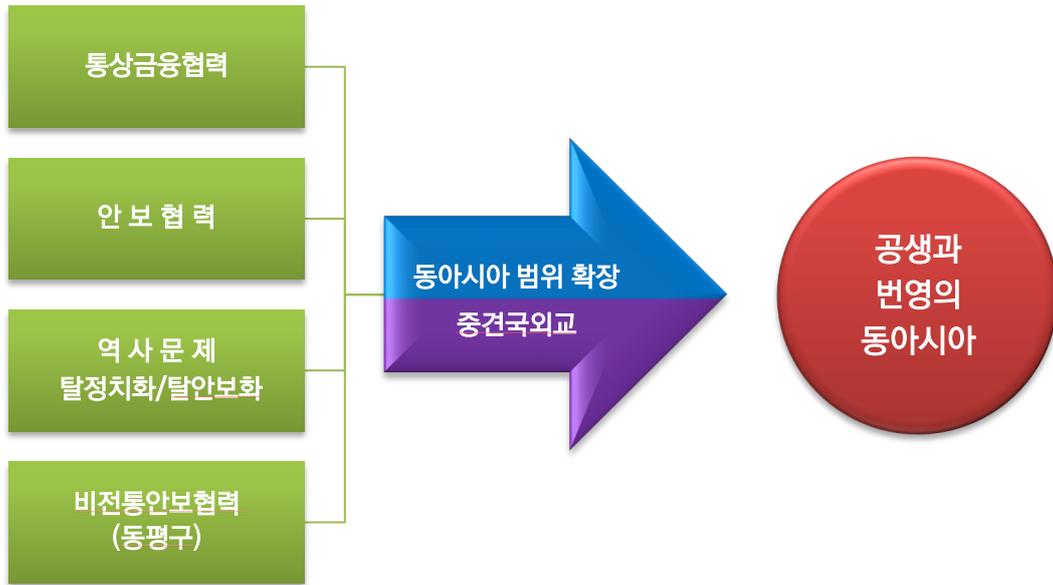
중국도 크게 다르지 않다. 세계의 중심을 지향하는 중국에게 동북아는 그저 하나의 지역일 뿐이다. 본래 중국의 지역전략은 책임대국으로서 동남아를 엮는 것으로 시작되었고, 중앙아시아를 엮는 상하이협력기구도 동시에 운용해 왔다. 나아가 G20 등 국제무대에서 브릭스(BRICS) 즉 거대신흥국의 정체성을 추구해 왔고, 개도국의 대표 역할도 자임해 왔다. 결국 지구적 강대국으로서 G2의 길을 걸어갈 중국이 한중일을 중심으로 한 동북아 협력에 거는 기대는 제한적일 수밖에 없다. 끝으로 미국은 아시아-태평양을 지역범주로 설정하고 있다. 이런 만큼 한국의 동북아 협력 제안은 보조적 위상을 가질 수 밖에 없으며 지역협력체로서 유용성은 떨어질 수밖에 없다.

현 동북아 평화협력구상은 “동북아”를 지역적 범주로 설정하고 있다. 구성원을 미국을 포함한 일본, 중국, 러시아, 몽골로 잡고 유럽이나 동남아 국가들의 참여도 가능한 “열린 지역협력”(inclusive, open regional cooperation)을 지향한다고 하나 ‘동북아’란 언어를 쓰는 한 주 행위자는 한국, 중국, 일본일 수밖에 없고, 따라서 노무현 정부의 전철을 밟을 가능성이 적지 않다. 새로운 지역다자전략의 공간은 동아시아로 확장해야 한다. 동북아 평화협력구상이 ‘동북아 평화’를 위한 ‘동북아 국가’ 간 다자협력 노력이라면 신 전략은 ‘동북아 평화’를 위한 동아시아 구성원 간 협력이어야 한다.

중견국외교의 실현

한국은 중견국으로서 첫째, 역내 강대국과 약소국, 동북아와 동남아, 중국과 일본, 미국과 중국 등 사이에서 위치권력(positional power)을 포착 활용하여 중개와 가교 역할을 함으로써 새 질서 건축에 기여하여야 한다. 특히 강대국들 간의 소통과 대화의 장을 마련하고 협력을 촉진하는 중개자 역할에 각별한 노력을 기울여야 한다. 둘째는 동류집단 국가들을 끌어 모으는 소집자 역할(convener power)이다. 강대국 정치를 넘기 위해 중견국은 연대의 길을 걸어야 하고 이를 위해서 지식, 문화, 이념 등 소프트파워 자원을 적극 활용해야 한다. 셋째, 한국은 지역질서를 조성하는 데 기여하는 설계자 역할을 수행해야 한다. 중견국이 어떤 형태의 연대를 통해서도 강대국을 넘어서 독자적인 게임의 규칙을 제정한 적은 없다. 그러나 한국은 강대국이 설계한 플랫폼 위에 적절한 역할을 설정하고 응용 프로그램을 설계하거나 시스템의 상호운용성과 호환성을 증대시키는 역할, 전체 체계의 규범적 가치와 정당성을 향상시키는 역할을 수행할 수 있다. 이를 수행함에 있어서 하드파워를 중시하는 강대국외교와 달리 소프트파워와 네트워크파워를 활용하여 ‘윈-윈’(win-win)적 결과를 도출하는 외교를 추진해야 한다.

이상과 같은 전략 로드맵을 그림으로 표현하면 다음과 같이 요약될 수 있다. ■



[그림2] 공생과 번영의 동아시아를 위한 로드맵

참고문헌

- 동북아시아위원회. 2005. <평화와 번영의 동북아시아 구상>. 동북아시아위원회.
- 외교부. 2013. <동북아평화협력구상>. http://www.mofa.go.kr/image/main/mofa_asiapeace.pdf.
- 전재성, 2013. “미중 간 ‘신형대국관계’ 전망과 한국의 외교전략”. <외교> 107: 5-14.
- 하영선 편. 2006. 《네트워크 지식국가》. 서울 : 한울.
- 하영선 편. 2012. 《네트워크 세계정치》. 서울 : 한울.
- 하영선 · 김상배 편. 2012. 《복합세계정치학》. 서울 : 한울.
- Clinton, Hilary. 2011. “America’s Pacific Century.” *Foreign Policy*. October 11.
- Goh, Evelyn, 2013. *The Struggle for Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Haas, Ernst. 1964. *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Lindberg, L. N. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Xi, Jinping. 2013. “China to further friendly relations with neighboring countries.” *Xinhuanet*. October 26. http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-10/26/c_125601680.htm.



필자약력

연세대학교 국제학대학원 교수 겸 원장. 미국 시카고대학교(University of Chicago)에서 정치학 박사 학위를 취득하였으며 도쿄대학교, 와세다대학교, 노스캐롤라이나 대학교 채플힐(University of North Carolina at Chapel Hill) 방문교수를 거쳤고, 현재 동아시아연구원 일본연구센터 소장을 맡고 있다. 주 연구 분야는 일본 및 국제정치경제, 동아시아 지역주의, 글로벌 거버넌스 등이다. 최근 연구업적으로는 “지역공간의 개념사 : 한국의 ‘동북아시아’”, “한미FTA와 통상의 복합전략”, “동아시아에서 지역다자경제제도의 건축 경쟁”, “Japanese Market Opening Between American Pressure and Korean Challenge” 등이 있다.

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 이 보고서는 EAI의 연구 프로젝트 “동아시아 평화협력구상”의 결과물입니다. “동아시아 평화협력구상” 연구는 향후 출간될 단행본을 통해 최종 성과를 발표할 예정입니다.
- 이 보고서에 대해 보다 자세한 사항은 아래로 문의해 주십시오.
신영환 수석연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 112) yhshin@eai.or.kr
- 보고서의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 반드시 출처를 밝혀 주시기 바랍니다.
- 보고서의 견해는 저자 개인의 것이며 EAI와는 무관합니다. EAI는 웹사이트를 통해 각종 정책 보고서를 발표하고 있습니다.
http://www.eai.or.kr/type_k/public_panelList.asp?code=kor_report&category=25
- 편집 : 신영환

