



동아시아 공동체의 설립과 평화 구축

동북아역사재단 편 47

동북아역사재단
동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

 동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

• 발간사

동아시아 지역의 미래는 지역공동체의 구축과 이를 통한 평화의 정착에 달려 있습니다. 냉전의 종식과 함께 세계적 규모로 국제사회의 질서를 지배해온 불안정의 시기는 끝났습니다. 그러나 유독 한반도를 둘러싼 동북아 지역에서는 기존의 냉전질서가 그대로 남아 우리의 미래를 위협하고 있습니다. 2010년에는 유난히 많은 사건들이 발생하였습니다. 천안함 폭침 사건을 시작으로, 동중국해에서는 중국 선박과 일본 순시선의 충돌 사건, 북한의 우라늄 핵폭탄 개발 보도, 연평도 포격 사건, 그리고 서해와 동중국해·남중국해를 잇는 해상수송로에서 실시된 각국의 단독 및 합동 군사훈련과 신경전 등은 이 지역의 평화가 얼마나 불안정한 것인지 여실히 보여주었습니다.

동북아역사재단은 2006년 9월 동아시아 지역에서 역사 및 영토, 영해와 관련된 문제들에 대한 바른 역사인식의 정립을 통해 지역의 평화와 번영의 기반을 구축하는 것을 목적으로 설립된 연구와 정책개발 기관입니다. 그 설립목적의 달성을 위한 노력의 하나로 재단은 2008년부터 동아시아의 평화와 공동체 설립과 관련된 연구를 실시해오고 있습니다. 2009년에는 『동아시아 공동체 논의의 현황과 전망』이라는 제목으로 연구 성과물을 출판하였습니다. 역사현안과 영토문제 등을 중심으로 그때까지 진행된 동아시아 공동체 논의를 정리하고 우리나라에 대한 시사점과 정책제언을 제시한 단행본이었습니다.

이번에 출판되는 『동아시아 공동체 설립과 평화 구축』은 동아시아 지역의

4 동아시아 공동체의 설립과 평화 구축

공동체 설립을 통해 지역의 평화 구축 방안을 모색한다는 2009년의 연구과제에 대한 성과물들을 모은 것입니다. 과제를 수행하는 동안, 역사화해를 통한 공동체 구축 노력의 지향점으로서의 안보 공동체와 평화 구축에의 길을 모색하고자 하였습니다. 연구과제에 참가한 연구자들은 동아시아의 갈등과 경쟁의 구도를 넘어 유럽에서와 같은 평화구조의 제도화와 공동체 설립이 필요하다는 문제의식에서 연구를 시작했습니다.

이번 단행본은 긴장과 위기의 2010년이 끝나는 시점에 출판된다는 점에서 시사하는 바가 많을 것으로 여겨집니다. 이 결과물이 뒤늦게 남아 있는 냉전의 구도를 극복하기 위한 방안과 상리공생(相利共生)을 위해 나아가야 할 방향에 대한 이정표를 제시해줄 수 있기를, 그리고 재단이 추구하는 역사화해의 큰 틀을 보여줄 수 있기를 기대합니다. 독자 여러분의 많은 관심을 부탁드립니다. 이번 연구과제에 책임연구원으로 참여해주신 한용섭·조철호·손열 교수님, 그리고 함께 연구를 실행해주신 공동연구원들께 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 연구 성과물이 단행본으로 출판될 수 있도록 수고해주신 재단 관계자 여러분들께도 감사의 뜻을 전합니다.

2010년 11월 29일

동북아역사재단 이사장

정재정

발간사 5

| | |
|------|----|
| 책머리에 | 11 |
|------|----|

제1부 | 동아시아 영토문제 극복을 통한 평화 공동체 추진방안 한용섭·홍기준·이상수·이규원

| | |
|-------------------------------------|-----|
| • 동아시아 영토문제 극복을 통한 평화공동체 추진방안 | |
| I. 머리말 | 17 |
| II. 동아시아 평화공동체 형성의 기존 연구 검토 및 대안모색 | 24 |
| III. 동아시아 주요 영토분쟁 현황과 해결 노력 실태 | 36 |
| IV. CSCE/OSCE의 영토분쟁 해결 사례 | 79 |
| V. 영토문제 해결에 적합한 동아시아 지역 안보레짐 | 100 |
| VI. ARF체제 중심의 동아시아 평화공동체 추진 전략과 로드맵 | 112 |
| VII. 맺음말 | 149 |

제2부 | 21세기 한·중·일의 동아시아 안보· 경제공동체의 이론과 정책

| | |
|---|-----|
| • 문제 제기 <small>조철호</small> | 171 |
| • 한국의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책 <small>엄상윤</small> | |
| I. 머리말 | 180 |

| | |
|--|-----|
| Ⅱ. 제안 배경 : 역내 안보불안정 해소와 다자안보협력 모색 | 182 |
| Ⅲ. 접근방법 : 다자안보협력의 제도화와 유럽의 경험 원용 | 188 |
| Ⅳ. 실현방법 : 한국의 적극적 역할과 다각적 안보레짐 구축전략 강조 | 194 |
| Ⅴ. 실현 가능성 : '시기상조론'과 '당위적 기대'의 교차 | 201 |
| Ⅵ. 맺음말 : 향후의 과제 | 205 |

● 중국의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책 이정남

| | |
|-------------------------------------|-----|
| Ⅰ. 머리말 | 208 |
| Ⅱ. 중국의 동아시아 인식과 동아시아 공동체 구상 | 211 |
| Ⅲ. 동아시아 협력안보의 발전과 중국의 동아시아 안보공동체 구상 | 218 |
| Ⅳ. 맺음말 : 평가와 전망, 한국에 대한 의미 | 226 |

● 일본의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책 김수현

| | |
|---|-----|
| Ⅰ. 머리말 | 231 |
| Ⅱ. 동아시아 안보공동체에 대한 일본 정부의 정책과 추진 배경 | 236 |
| Ⅲ. 일본 민간의 동아시아 안보공동체 논의 분석 : 실현 가능성, 접근법, 실현방법 등을 중심으로 | 240 |
| Ⅳ. 평가와 현황 및 전망 | 250 |
| Ⅴ. 맺음말 | 256 |

● 한국의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책 조철호

| | |
|--|-----|
| Ⅰ. 머리말 | 260 |
| Ⅱ. 배경 : 역외 지역주의의 대항과 역내 경제위기의 대응 | 265 |
| Ⅲ. 이론적 준거 : 자유주의적 경제통합과 유럽통합의 단계적·점진적 적용 | 268 |

| | |
|--|-----|
| IV. 실현방법 : 포괄적 동아시아 공동체의 추진과 양자 간 전략적 파트너십의 확대 | 272 |
| V. 실현 가능성 : 거대 협력체의 한계와 단계적 공동체의 추진 | 278 |
| VI. 맺음말 | 281 |

● 중국의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책 김지환

| | |
|--|-----|
| I. 머리말 | 285 |
| II. 배경 : 동아시아 경제공동체 논의와 모색의 배경 | 286 |
| III. 현재까지 진행된 동아시아 경제공동체의 모색 | 291 |
| IV. 이론적 준거 : 동아시아 경제공동체에 대한 중국의 이론과 전략 | 296 |
| V. 실현방법 : 동아시아 경제공동체에 대한 중국의 구상 | 301 |
| VI. 실현 가능성 : 동아시아 경제공동체 실현의 장애요인 | 305 |
| VII. 맺음말 : 동아시아 경제공동체의 전망과 한국의 역할 | 311 |

● 일본의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책 이기완

| | |
|---------------------------------|-----|
| I. 머리말 | 316 |
| II. 일본 내 동아시아 경제공동체를 둘러싼 논의의 동향 | 320 |
| III. 일본의 통상정책 변화와 경제공동체 구상 | 323 |
| IV. 일본의 동아시아 경제공동체의 추진과정 | 329 |
| V. 일본의 동아시아 경제공동체 형성의 한계 | 333 |
| VI. 맺음말 | 342 |

● 총론 엄상윤 · 이정남 · 김수현 · 조철호 · 김지환 · 이기완

| | |
|----------------------------|-----|
| I. 요약 | 345 |
| II. 종합 : 안보와 경제 영역별 각국의 구상 | 351 |

제3부 | 동아시아 공생을 위한 소프트파워 전략

• 소프트파워의 이론과 적용 : 동아시아의 맥락 손열

| | |
|-------------------------|-----|
| I. 문제제기 : 왜 소프트파워 전략인가? | 381 |
| II. 기존 연구성과의 검토 | 384 |
| III. 한국의 현실 | 386 |
| IV. 나이의 소프트파워론과 비판 | 388 |
| V. 대안으로서의 신소프트파워론 | 392 |
| VI. 한국의 소프트파워 자원 | 395 |
| VII. 제3부의 내용 | 398 |

• 지식·문화 분야에서 IT모델의 확산 김상배

| | |
|-----------------------------------|-----|
| I. 머리말 | 409 |
| II. IT분야의 성과와 정치경제 모델의 확산 가능성 | 415 |
| III. 온라인 지식생산과 정치사회 참여 모델의 확산 가능성 | 421 |
| IV. IT분야 동아시아 국제협력과 디지털 매력외교의 발산 | 430 |
| V. 맺음말 | 435 |

• 북핵 외교를 통해 도출하는 동아시아 공동체를 위한 한국의 기여 전재성

| | |
|---|-----|
| I. 머리말 | 441 |
| II. 북핵 문제의 다양한 성격 | 445 |
| III. 한국의 역할 설정을 위한 이론적 고려사항 | 449 |
| IV. 북핵 위기 해결과정에서 한국의 역할과 소프트파워의 중요성 | 458 |
| V. 맺음말 : 북핵 문제와 동아시아 공동체 건설을 위한 한국의 소프트파워 | 467 |

• 동아시아 통상 모델과 한국의 소프트파워 이승주

| | |
|------------------------------|-----|
| I. 머리말 | 472 |
| II. 한국 통상전략의 기원과 전개 | 475 |
| III. 한국 통상정책의 특징 | 481 |
| IV. 동아시아 공동체 실현을 위한 한국의 통상전략 | 486 |
| V. 맺음말 | 494 |

• 동아시아 시장경제체제의 '서울 컨센서스' 모색 최태욱

| | |
|----------------------------------|-----|
| I. 머리말 | 500 |
| II. 자본주의의 다양성과 신자유주의의 위기 | 504 |
| III. 한국의 시장경제체제 변천 | 510 |
| IV. 한국형 대안 시장경제체제와 '서울 컨센서스'의 수립 | 516 |

• 정책적 함의와 제안 손열

| | |
|--|-----|
| I. 소프트파워 경쟁 준비 | 529 |
| II. 한국의 소프트파워 자원 개발 : IT, 경제개발, FTA, 중재자, 조정시장경제모델 | 531 |
| III. 한국의 소프트파워 전략 : 'power to'를 통한 심화와 확산전략 | 532 |
| IV. 지역 보편성의 발견 | 533 |
| V. 동북아역사재단의 역할 | 534 |

| | |
|------|-----|
| 찾아보기 | 536 |
|------|-----|

• 책머리에

동아시아는 다양한 문화적 배경, 역사적 관계, 그리고 현존하는 군사안보적인 갈등으로 인하여 탈냉전기 이후에도 협력보다는 오히려 군사적 긴장이 지속되고 있다. 1997년 동아시아의 금융위기를 계기로 동아시아 공동체에 대한 논의가 활발하게 전개되어, 현재 동아시아 지역에서는 아세안+3(ASEAN+3), 아세안지역포럼(ARF), 아태안보협력이사회(CSCAP), 동북아협력대화(NEACD), 아시아태평양경제협력포럼(APEC) 등 다양한 협력체들이 동아시아 협력을 견인하고 있다. 그럼에도 불구하고 동아시아에서는 구조적, 제도적 제약으로 인해 유럽연합과 같이 정치·군사·사회·경제·문화를 포괄하는 공동체가 형성될 기미가 보이지 않고 있다.

이 책은 동아시아 지역에 공동체를 설립하여 평화를 구축하자는 취지에 공감하는 여러 학자들이 2009년도에 동북아역사재단으로부터 연구과제를 부여받아 연구를 수행한 결과를 담고 있다. 이 책의 전반적인 문제의식은 유럽에서는 탈냉전을 거치면서 유럽연합이라는 공동체를 바탕으로 유럽 공통의 외교안보정책을 추진하고 있을 정도로 평화구조가 제도화되고 공동체가 확고하게 수립된 반면, 왜 동아시아는 갈등과 경쟁의 질서 속에 머무르고 있는가 하는 것에 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 동아시아 공동체 형성과 평화체제를 진전시키는 데 필요한 아이디어와 실천방안을 모색하였다. 이 책은 동아시아 공동체

가 가능할 수 있는 기반으로서 기존에 접근하지 않았던 영토문제, 안보·경제 공동체의 이론, 소프트파워를 통해 동아시아 공동체의 설립 및 추진방안을 모색하고 있다.

이 책은 총 3부로 구성되며 다음과 같은 이슈를 다룬다. 제1부는 국방대학교 한용섭 교수의 책임하에 경희대 홍기준 교수, 국방대 이상수 박사, 이규원 소령이 “동아시아 영토문제 극복을 통한 평화공동체 추진방안”이란 주제를 연구하였다. 여기에서는 기존의 ARF를 가지고 영토문제를 다룰 수 있는 지역내 협의체로 발전시키는 방안을 제시하였다. 동아시아 국가들 간에 참여한 영토 분쟁은 중·일간의 센카쿠 열도 분쟁, 러·일 간의 쿠릴 열도 분쟁, 남중국해 영토분쟁, 그리고 분쟁의 수준에는 미치지 못하지만 어느 일방이 영유권 주장을 하고 있는 한·일간 독도 문제, 한·중 간의 이어도 문제 등이 있다.

국가의 주권문제인 영토분쟁에 대한 상호 이해와 접근 없이 평화공동체를 논의한다는 것은 비현실적이기 때문에, 동아시아 국가들은 영토문제에 대한 다자주의적 해결 방식과 규범을 먼저 세우고 ARF를 모태조직으로 하여 다자간 안보협력기구의 설립을 도모해야 할 것이다. 그러나 ARF를 동아시아 다자간 안보기구로 만들기에는 장기간이 소요되므로 분위기 조성기, 협력확대기, 협력심화기로 기간을 구분하여 단계적인 추진방안을 제시했다.

제2부는 고려대학교 아세아문제연구소 조철호 연구교수의 책임 아래 세종연구소 엄상윤 박사, 고려대학교 아세아문제연구소 이정남 박사, 인천대학교 인문학연구소 김지환 박사, 호서대 김수현 박사, 창원대 이기완 교수가 “21세기 한·중·일의 동아시아 안보·경제공동체의 이론과 정책”이라는 주제를 가지고 한국, 중국, 일본이 각각 갖고 있는 동아시아 안보와 경제공동체 구상에 대하여 기존 이론과 정책을 검토·분석한 후 건설적인 대안을 모색하였다. 특히 이 연구는 일관된 공동연구를 위하여 각자 제안배경과 목적, 이론적 준

거, 실현방법, 실현 가능성 및 전망 등으로 구성된 분석틀을 중심으로 연구를 수행했다.

제3부는 연세대학교 손열 교수의 책임 아래 서울대 김상배 교수와 중앙대 이승주 교수가 참여하여 “동아시아 공동체 추진을 위한 소프트파워 전략”을 주제로 소프트파워에 기반한 한국의 동아시아 공동체 전략을 모색했다. 상대방을 특정 공동체에 끌어들이는 작업에는 강제력의 동원이 아닌 그들의 마음을 사는 동의[consent]의 과정이 필수적이라고 간주하면서, 지역주의를 추동할 수 있는 비결은 소프트파워적 접근에 있다고 보았다.

따라서 이 연구에서는 소프트파워라는 개념을 사용하여 동아시아에 통용될 수 있는 한국의 소프트파워 자원들을 발굴했다. 한국적 소프트파워 자원과 매력은 경제개발, 통상, IT정보화, 비제국주의적 중재자 역할에 있으며, 한국이 이들을 효과적으로 활용함으로써 소프트파워 외교를 펼쳐 나갈 것을 제시했다.

이상의 세 가지 연구결과를 바탕으로 동북아역사재단은 동아시아 공동체 설립과 평화 구축을 위해 가교적 역할을 해야 할 것으로 믿는다. 이러한 연구결과를 동아시아 사회에서 발표하도록 하고, 동아시아의 전문기층, 시민단체, 정부 들로부터 공감대를 확산시켜나가는 것이 필요하다. 또한 한국 주도로 동아시아 공동체 설립을 추진해나가기 위해서는 동북아역사재단이 동아시아의 공동체 설립과 관련된 다양한 주체들을 효과적으로 연결시켜주는 네트워크 조성자 및 관리자 역할을 할 필요가 있다.

이 책에서는 동아시아 공동체 설립이라는 공통의 목적의식에서 출발하였으나, 서로 다른 이슈 영역을 연구함으로써 각 파트 간에 치밀한 통일성을 보여주지 못한 데에 대해 독자들의 심심한 양해를 구하는 바이다. 아울러 이 책을 출판해주신 동북아역사재단의 정재정 이사장님께 감사드리며, 공동연구로

진행된 이 책을 최선의 통일성을 갖출 수 있게 편집과 수정을 거듭한 동북아
역사재단의 출판 팀과 수고해주신 모든 분들의 노고에 감사를 드린다.

2010년 12월 17일
필진을 대신하여 한 용 섭



제1부

동아시아 영토문제 극복을 통한 평화공동체 추진방안

국방대학교 **한용섭** · 경희대학교 **홍기준** · 국방대학교 **이상수** · 국방대학교 **이규원**

I. 머리말

II. 동아시아 평화공동체 형성의 기존 연구 검토 및 대안 모색

III. 동아시아 주요 영토분쟁 현황과 해결 노력 실태

IV. CSCE/OSCE의 영토분쟁 해결 사례

V. 영토문제 해결에 적합한 동아시아 지역 안보레짐

VI. ARF체제 중심의 동아시아 평화공동체 추진 전략과 로드맵

VII. 맺음말



동아시아 영토문제 극복을 통한 평화공동체 추진방안

국방대학교 한용섭 · 경희대학교 홍기준 · 국방대학교 이상수 · 국방대학교 이규원

I. 머리말

1. 연구 배경과 목적

탈냉전기 동북아시아에서는 동아시아 공동체에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 한국은 1994년 동북아안보대화(NEASED) 창설 제안의 경험을 바탕으로 1990년대 말에는 동아시아 비전그룹(EAVG)과 동아시아 연구그룹(EASG) 등의 제안을 하면서 동아시아 공동체에 대한 관심을 표명한 바 있다. 중국도 아세안(ASEAN)+3 정상회의가 출범한 이후 아시아에서 주도권을 확보하고, 미국의 영향력을 견제하기 위해 2005년 12월에 출범한 동아시아 정상회의(EAS)에 적극 참여함으로써 동아시아 공동체 형성에 관심을 표명해왔다.

일본 역시 2009년 하토야마 유키오[鳩山由紀夫] 총리가 ‘동아시아 공동체’ 구상을 전격 제안함으로써 동아시아 공동체 형성에 대한 논의가 절정에 이르고 있다. 그동안 동북아시아 협력이 안 되었던 이유가 주로 일본의 역사문제였는

데, 하토야마 유키오 총리는 일본이 과거사를 반성하고, 야스쿠니신사 참배 등 우경화 행동을 하지 않겠다고 표명함으로써 한국과 중국도 일본이 제안한 동아시아 공동체에 긍정적인 반응을 보이고 있는 실정이다.¹⁾

한편, 현재 동아시아에서 가장 발전적으로 진화해온 공동체는 아세안+3 체제이다. 또한 동아시아에서 평화공동체의 역할을 하는 레짐은 그 한계가 있음에도 불구하고 아세안 지역포럼(ASEAN Regional Forum, 이하 ARF)이라고 할 수 있다. ARF에 대한 평가는 안보분야에서 대화와 협의의 장을 만들고 이를 정착 시킴으로써 동아시아 지역 국가들 간의 신뢰를 증진시키고 의사소통을 활성화시켰다는 긍정적인 측면도 있지만, 여러 가지 제약요인으로 인해 지역국가들 간의 실질적인 안보협력을 수행하지 못하고 있다는 부정적 평가도 존재한다. 확실한 것은 ARF가 아직까지 유럽의 OSCE와 같이 지역 내의 다자간 안보협력기구로 발전하지 못했다는 점이다.

그렇다면 유럽의 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe, 이하 OSCE)와 같이 동아시아에서는 평화공동체가 구성될 수 없는 것일까? 유럽에서 EU같이 전면적 협력의 공동체가 출범되기까지 평화공동체의 역할을 수행했던 채널은 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe, 이하 CSCE)였다고 할 수 있다. CSCE는 EU가 순조롭게 형성될 수 있도록 안보적인 측면에서 갈등과 분쟁을 억제해왔다.

1) 하토야마 정부는 참가국의 범위에 대해 'ASEAN+3'에 인도, 호주, 뉴질랜드를 포함하는 것을 가정하고 있으며, 중장기적으로 미국의 참여를 배제하지 않는다고 말했다. 이에 대해 한국과 중국은 일본에게 주도권을 빼앗기지 않으려고 노력하는 한편, 일본이 역사 및 영토문제를 자제하고 기후변화와 지속가능한 경제성장을 포함한 광범위한 이슈들에 대해 협력을 지향하는 태도에 긍정적 반응을 보이고 있다. "Asian's Biggest Economies Promise Greater Cooperation," *The New York Times*(October 12, 2009).

따라서 동아시아에서도 EU와 같은 동아시아 공동체가 형성되기 위해서는 유럽의 CSCE와 같은 동아시아판 평화공동체가 확고히 구축되어야 할 필요가 있다. 이러한 전제하에 본 연구는 동아시아의 전면적인 협력체인 동아시아 공동체로 가기 전 단계인 유럽의 CSCE와 같은 동아시아판 평화공동체 추진방안을 제시하려고 한다. 이러한 동아시아 평화공동체가 구성되어야만 궁극적으로 전면적 협력이 가능한 동아시아 공동체가 구축될 수 있을 것이다.

ARF가 동아시아의 안보협력기구로 발전하지 못한 요인들은 두 가지 측면에서 설명될 수 있다. 첫째는 구조적 요인으로서 회원국들 간의 경제관계의 불균형, 회원국들 사이에 존재하는 세력균형정책, 동남아시아 국가들의 주도성 등을 들 수 있다. 둘째는 제도적 요인으로서 ARF의 정책집행과 조정기능을 가진 사무국이 부재하고, 대통령 및 수상 수준의 정상회의가 아닌 외교장관 수준의 정부기구에 머물러 있기 때문이다.

유럽의 OSCE의 성공요인을 여러 가지로 설명할 수 있는데, 무엇보다 OSCE가 형성되기 전에 영토문제에 대한 양해가 이루어졌다는 점이다. OSCE 전신인 CSCE의 형성은 독일 문제가 해결되고 전후(戰後)에 설정된 국경선에 대해 영토문제가 어느 정도 합의된 이후에 시작되었다는 점을 상기한다면 지역안보협력 기구 형성의 선결조건은 영토문제의 해결에 대한 공동이해와 방침이 제도화되어야 한다는 것이다.²⁾ 많은 전문가들에 의해 동아시아 공동체의 필요성이 역설되는 상황이지만 사실 영토문제에 관한 공동의 해결 노

2) 홍기준 교수는 CSCE의 안보레짐 형성의 요건으로서 영토문제 선(先) 해결, 동일한 가치체계, 강대국의 주도성을 주장하였다. 여기서 안보레짐 형성의 절대적 요인은 영토문제 해결로 분석하였고, 강대국의 주도성과 동일한 가치체계는 다양한 협상전략으로 안보레짐화를 극복할 수 있는 부차적, 혹은 촉진적 요인이라고 분석했다. 그러나 영토문제는 CSCE의 사례 분석결과, 안보레짐의 절대적 요인으로 선행되어야 안보협력기구가 일어난다고 주장했다. 홍기준(1998 : 87).

력과 접근 없이는 토크쇼에 불과하다는 사실을 주지해야 한다. 현재 동남아시아에서의 영토분쟁은 육상 및 해상경계선 문제들과 중국·베트남·필리핀·말레이시아·대만·브루나이 등 6개국이 관련된 남중국해 문제가 있으며, 동북아에서는 한·일 간의 독도 문제, 한·중 간의 이어도 문제, 러·일 간의 쿠릴 열도 문제, 그리고 중국과 아세안 국가들 간의 남중국해 문제가 분쟁의 불씨로 남아 있는 상황이다. 따라서 본 연구는 동아시아에서 평화공동체를 구축하기 위해 필요한 요건으로서 영토문제와의 연계선상에서 동아시아 평화공동체 구축방안을 모색해보고자 한다. 다시 말하면, 영토문제의 다자적 해결 노력을 통해 동아시아 평화공동체 추진방안을 모색해보는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 연구범위와 방법

본 연구는 동아시아 평화공동체 형성을 위해서 사회과학적인 이론을 바탕으로 현실적으로 실현가능한 대안을 마련함으로써 동아시아 평화와 안보를 유지하기 위한 실질적인 정책을 제안하고자 한다.

본 연구의 이론적 틀(framework)은 신기능주의(neofunctionism) 이론에 근거하게 될 것이다. 신기능주의는 하스(Ernst Haas)가 제안한 이론이며, 유럽통합의 견인차 역할을 한 지역통합이론이다. 신기능주의는 기능주의 이론의 사상적 배경을 가지고 있다. 기능주의 이론은 기능주의에 기반한 활동이 단기적으로는 간접적으로나마 국가 간의 갈등해소에 기여하고, 장기적으로는 국가 간의 통합과 평화유지에 직접적으로 공헌할 수 있을 것이라는 가정을 전제로 하고 있다. 기능주의자들은 공통의 이익을 주축으로 하는 협조는 또 다른 공통의 이익으로 연결되고 이러한 연쇄적 반응은 마치 연못에 돌을 던져서 일으킨 파



문이 수없이 많은 동심원을 만들어내는 원리와 흡사하다는 논리를 편다 (Mitrany, 1966 : 70~75).

기능주의의 신봉자들은 아주 중요하고 예민한 군사나 정치분야를 정면으로 공격하거나 연관시키려 하지 않는다. 보다 덜 예민하고 장기간에 걸쳐 추구하게 되는 분야에서의 축적된 활동이 확산효과(ramification)를 낳고, 이러한 효과들이 누적되었을 때 자연스럽게 정치영역으로 옮겨가는 과정을 공동체 건설의 요체로 보는 것이다. 다시 말하면 기능주의는 특정한 경제분야에서 통합이 이루어질 경우 경제의 세부분야에서의 상호 의존성으로 말미암아 경제 외적 분야에서의 통합도 불가피해지고 궁극적으로는 정치와 경제의 긴밀한 연계성으로 인해 정치적 통합으로까지 필요성이 확대된다는 것이다(구영록, 2000 : 106~140).

기능주의 통합이론은 많은 문제점을 내재하고 있는데, 그중에서 가장 핵심적인 것은 갈등이나 분쟁이 적은 사소하고 미세한 분야부터 시작하여 단계적 협조·협동망을 형성시켜나가는 발상인데, 이는 EU통합의 경험에서 볼 때 비현실적이라는 비판이 대두되었다. 그리하여 신기능주의 이론이 탄생하게 되었다. 신기능주의는 기능주의가 강조하는 미세한 분야의 단계적이고 소극적인 접근방법에서 탈피하여 직설적인 방법을 통해 보다 빠른 속도의 통합의 진척을 강조한다. 특히 정치적인 영역에서 국가주권을 제약하거나 양보하는 발상이 금기로 되어 있던 전통적인 기능주의의 사고에서 벗어나야 한다는 것이다. 평화의 증진이나 통합의 과정에서 때로는 당면한 문제의 해결점을 찾는 데 정치가 유용한 도구로 등장한다는 것이다.

신기능주의자들은 전통적 기능주의의 핵심에 자리 잡고 있는 공리주의적 사고에서 다소 이탈하여야만 소기의 목적을 달성하는 데 빠르게 접근할 수 있다고 지적한다. 신기능주의적 접근은 권력(power)과 복지(welfare)를 선명하게



분리시킬 수 없다는 데서 출발한다. 신기능주의자들은 경제통합운동의 과정에서 항상 비논쟁적인 영역에서 맴돌아야 하는 방법보다 통합의 주역들, 즉 정치행위자들에 초점을 두고 정치활동을 전개함으로써 큰 효과를 얻어낼 수 있다고 믿는다. 이러한 정치행위는 초국가적 권위체를 창설함으로써 국가의 주권을 일부 양도할 것을 포함한다.

따라서 기능주의와 신기능주의는 분명한 차이가 있다. 첫째, 기능주의가 점진적 확산론만을 강조하면서 점진적 통합을 강조하고 있는 데 반해, 신기능주의는 점진적 확산론의 사상적 배경 속에서 경제통합과정에서 통합의 주역들, 즉 정치행위자들에 초점을 두고 정치활동을 전개함으로써 큰 효과를 얻어낼 수 있다고 간주하고 있다. 따라서 신기능주의는 경제통합과 같은 저위정치 협력 단계에서 정치행위자들의 초국가적 정치역할을 강조하고 있다는 점이 전통적 기능주의와 크게 다르다. 둘째, 신기능주의 이론의 또 하나의 중요한 측면은 초국가적 기구의 역할에 대한 강조이다. 이러한 신기능주의 입장에서 본다면 유럽통합의 초기 당시에는 통합의 대상이 석탄과 철강의 공동생산 및 관리에 국한된 초국가적인 ‘유럽석탄철강공동체’로 출발했으나 이 분야에서의 통합이 다른 분야로의 확산효과를 촉발시킴으로써 점차 경제통합의 범위가 확대되고 나아가서는 정치적 통합으로 이어져 궁극적으로는 유럽합중국(United States of Europe)의 건설로까지 연결될 수 있다고 보았다(Hass, 1969 : 10~12).

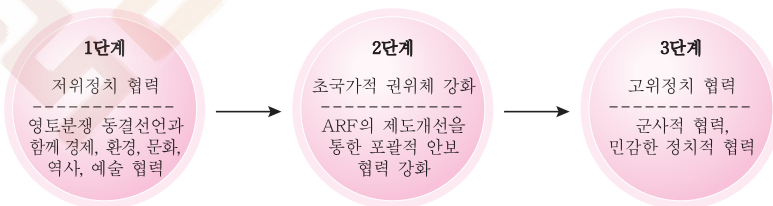


그림 1_ 분석의 흐름도 : 신기능주의적 접근

22 동아시아 공동체의 설립과 평화 구축

이러한 신기능주의 이론에 입각한 통합전략을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 통합의 시작은 저위정치(low politics)의 영역에서 찾아야 하며, 저위정치 영역 가운데서도 전략적으로 중요한 경제영역을 통합의 대상으로 삼아야 한다는 점이다. 이와 함께 경제적 통합단계에서 정치행위자들은 정치활동을 전개함으로써 큰 효과를 얻어내야 한다. 둘째는 개별 국가의 이해관계에 영향을 받지 않는 초국가적 권위체를 창설하여 통합과정을 관장하고 통합의 심화를 추진할 수 있는 능력을 부여해야 한다는 점이다. 셋째, 특정 경제영역의 통합은 관련 영역에서의 통합 또는 촉진하는 압력으로 작용할 것이라는 점이다. 이 과정에서 초국가적 권위체가 선도적 역할을 수행한다면 통합의 확산효과는 더욱 탄력을 받는다고 보고 있다. 넷째, 통합의 심화는 초국가적 권위체가 담당하는 규제능력 확대의 필요성을 수반하여 초국가적 기구의 제도화가 진행된다는 점이다. 다섯째, 정치통합은 경제통합의 불가피한 부수효과로 나타난다는 점이다(최진우, 2004 : 263~279).

동아시아 평화공동체 구축은 신기능주의가 강조하는 정치행위자들의 정치활동이 결합된 저위정치의 협력이 민감한 정치적 이슈들의 협력을 가져온다는 관점에서 추진될 수 있다. 즉 영토문제의 공동의 해결 노력과 같은 정치행위자들의 정치활동과 함께 경제협력 및 환경, 재난, 테러 등 비전통안보협력에서 협력을 진행하다 보면 역사문제, 민감한 정치적 문제들도 협력이 수반되어 진정한 평화공동체를 이룰 수 있을 것이다.

본 연구는 2장에서 동아시아 평화공동체 형성에 대한 기존 연구 검토 및 대안을 모색하며, 3장에서는 동아시아 주요 영토분쟁의 현황과 이에 대한 해결 노력 실태를 살펴볼 것이다. 그리고 4장에서는 유럽 OSCE가 평화공동체 형성 과정에서 영토분쟁 문제를 어떻게 접근하고 해결하였는지에 대한 분석과 시사점에 대해 기술할 것이다. 5장에서는 영토문제 해결에 적합한 동아시아

지역 안보레짐을 선정할 것이며, 6장에서는 ARF 체제 중심의 동아시아 평화 공동체 추진 전략 및 로드맵을 제안하고자 한다. 그리고 마지막 결론에서는 본 연구의 한계와 정책대안을 간략히 언급하였다.

II. 동아시아 평화공동체 형성의 기존 연구 검토 및 대안모색

1. 기존 연구의 검토

동아시아의 다자안보 및 평화협력 수준은 유럽과 북미의 지역안보협력체에 비해서 초보적인 수준에 불과하다. 역내에 적극적이고 주도적으로 다자협력을 추진할 국가가 없는 상황에서 동북아의 다자적인 안보협력은 구체적인 발전목표나 기준이 없이 정보나 의견을 교환하는 수준에 머무르고 있다 (Acharya, 2005).

동아시아 협력의 제약요인들은 주로 다양한 요인들로 분석되어왔다. 그리고 평화공동체 형성의 논의들은 대부분 이러한 협력의 제약요인들을 파악하고 그 극복방안을 발견하려는 데에 한정되어왔다. 동아시아에 평화공동체가 잘 형성되지 않았던 요인들에 대한 설명은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 군사안보적 요인으로서 동아시아 지역에서는 냉전시대 이래 양자안보체제(예 : 한·미 동맹, 미·일 동맹, 북·중 동맹)가 지역안보유지에 중심 역할을 하여왔기 때문에 미국의 전진배치와 양자동맹관계를 대체할 대안적 안보체제를 생각한다는 것은 '패러다임의 전환'을 필요로 할 만큼 어려운 일이라 간주되어왔다. 물론 탈냉전시대에 국제적 안보상황이 변화함에 따라 동아시아 지역

에서 다자안보체제가 필요하다는 인식이 증대되고 있지만, 한·미, 미·일, 북·중 동맹관계가 여전히 강한 지속력을 갖고 있고, 역내 국가들이 서로를 가상의 적으로 상정하고 있는 상황이라 다자안보협력을 위한 가장 기초단계라 할 수 있는 신뢰구축도 어려운 실정이다.

둘째, 역사적 요인으로서 동아시아 지역에서 다자간 협력체제의 설립에 가장 심각한 장애로 꼽히는 것은 청일전쟁, 일본의 식민지배, 제2차 세계대전, 한국전쟁, 냉전으로 인한 역사적 적대관계와 상호불신감이다. 더욱이 냉전종식 이후 19년이 넘어선 지금도 동아시아 지역은 전통적·군사적 안보 의미에서의 잠재적 갈등과 위험요소가 팽배한데, 남한과 북한의 오랜 대립과 전쟁의 재발 가능성, 중국과 대만의 분쟁, 일본의 재무장에 대한 점증하는 우려, 중국과 일본 사이의 지역 패권경쟁, 미국과 중국의 갈등 등이 그것이다. 일본의 수정주의 역사교과서 문제, 고이즈미 전 일본 수상의 야스쿠니신사 참배, 일본의 독도 영유권 주장 등이 한·일 관계를 후퇴시켰고, 중·일 관계도 긴장되게 만들었다. 그리고 중국의 동북공정은 한국과 불편한 관계를 만들기도 했다.

셋째, 역내 국가들의 협력에 대한 공동인식과 경험이 부족하기 때문에 협력이 일어나기 힘들다. 역내 정치지도자들뿐 아니라 학계와 NGO, 일반시민들 사이에 '정치군사적 문제란 협력의 이슈라기보다는 경쟁의 이슈'라는 인식이 여전히 지배적이기 때문에, 지역 안보문제 해결을 위한 협력의 필요성에 대한 정치적 리더십과 대중적 인식이 매우 저조한 실정이다. 이와 함께 미국, 중국 등 강대국의 정치적 참여의지도 부족하고 이들이 제도를 만들어 그것을 리드할 의지 역시 빈약하다. 동아시아에서는 역내 국가들의 협력에 대한 의지보다는 힘의 정치에 입각, 주도권을 잡기 위해서 각자 독립적인 노력을 하고 있다.

그렇지만 동아시아 평화공동체 형성을 위한 다양한 노력들이 있어왔다는 것을 부인할 수 없다. 분쟁과 갈등의 이미지의 동아시아 지역을 협력과 번영의 평화지역으로 만들려는 시도들이 있어왔다. 이러한 학문적 노력들은 주로 동아시아 지역에 왜 협력이 일어나지 않는가라는 원인에 초점이 맞추어져 연구가 되었다. 군사안보적 요인을 고려한 평화공동체 구상은 주로 ARF, 6자 회담 등 제도주의 접근을 통해 이루어졌다. 경제적 요인을 강조한 접근으로는 아세안+3 및 APEC과 같은 경제적 협력체를 중심으로 공동체를 만들려는 제안들이 있어왔다. 사회·문화·역사적 요인을 강조한 구성주의적 접근은 동아시아의 가치와 관념, 역사, 정체성 등의 공유와 협력을 통해 공동체를 구상하려고 하였다.

1) 군사안보적 관점

동아시아 평화공동체 형성을 위해 군사안보적 시각에서 아세안 지역포럼(ARF)을 중심으로 평화공동체를 구상하려는 노력들이 있었다. ARF는 1994년 18개국(인도네시아, 말레이시아, 태국, 필리핀, 싱가포르, 브루나이, 베트남, 라오스, 미국, 일본, 중국, EU, 러시아, 캐나다, 한국, 호주, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니)으로 출범하였다. 그 후 15년간 9개국(캄보디아, 미얀마, 인도, 몽골, 북한, 파키스탄, 동티모르, 방글라데시, 스리랑카) 등이 추가되어 2009년 현재 27개국이 참여하고 있다.

ARF는 따로 사무국이 없이 아세안의 사무국을 차용하고 아세안 의장국이 자동적으로 ARF의 의장국이 되도록 되어 있다. ARF는 1995년 3월 개념보고서를 채택하여 3단계 접근방법을 명문화하였다. 그 3단계는 ① 신뢰구축 조치의 증진, ② 예방 외교 메커니즘의 개발, ③ 갈등 해결에 대한 점진적 접근 등 기본적으로 협력안보의 개념을 채택한 것이다. 이후 2003년까지 10차례에 걸친 회의를 개최한 ARF의 특징은 가맹국 수가 늘어남에도 불구하고 실질적

협력의 수준은 큰 진전이 없다는 것이다. 지역협력 차원에서 ARF는 여러 나라 간 양자외교의 장을 제공함으로써 신뢰구축 사업 및 갈등예방 외교의 장을 제공하는 유용한 기능을 감당하고 있다.

ARF의 형태로 정부 차원의 다자간 안보협력 대화가 진행 중인 아태지역과 달리 동북아지역에서는 무성한 논의와 각국 정부 관리들의 간헐적 언급에도 불구하고 이렇다 할 진척이 이루어지지 않고 있다(Acharya, 2005). 특히 한국 정부는 1994년 5월 ARF 고위관리회의에서 문서를 통해 동북아 안보대화(Northeast Asian Security Cooperation : NEASED)³⁾를 공식 제안하였다. 그러나 그 당시 유동적이었던 지역안보 상황에서 기존의 안보 축이었던 한·미, 미·일 양자 동맹의 약화를 우려한 미국이 소극적이었고, 모든 다자협의를 자국에 대한 포위망으로 간주하는 북한의 반대, 그리고 북한의 입장을 고려하는 중국의 소극적 입장 등으로 성과가 미진한 실정이다.

또한 민간 차원의 안보문제 전문가들의 협력기구로는 CSCAP(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific)가 제안되었다. 이것은 비정부 민간 차원의 협력기구로 학자, 관리, 기타 전문가들이 개인자격으로 참가하여 지역 내 주요 안보문제에 대한 토론 및 연구를 수행하는 기구이다. 2009년 현재 이 기구에는 ARF 회원국의 대부분을 포함하는 21개국이 참가하고 있으며, 특히 북한도 참가하고 있다.

3) 이 제안의 취지는 세계적 탈냉전에도 불구하고 동북아지역에는 안보 위협 및 불안요인들이 상존하는 현실을 인정하고, 지역안보에 직접적인 이해관계를 가지고 있는 남북한, 미국, 일본, 중국, 러시아 등 6개국이 아·태지역 차원과는 별도로 소지역 차원의 대화를 추진하자는 것이었다.

2) 경제적 관점

동아시아 평화공동체 형성을 위한 또 다른 논의들은 경제적 통합의 관점에서 시도되었다. 이러한 연구들은 주로 유럽연합의 성공사례를 교훈 삼아 동아시아에도 경제적 협력을 가속화하여 결국에는 평화공동체를 이룬다는 발상들이다. 기존 연구들은 주로 APEC과 아세안+3 조직을 중심으로 동아시아 경제 협력을 발전시키는 내용들이다. 지역 간의 경제적 불균등을 해소하고 산업간 격차를 줄이는 여러 가지 아이디어들이 동원되면서 다음과 같은 협력방안들이 제안되고 있다.

첫째, 제도적 개선에 관한 내용들이다. 이러한 부류들은 대부분 신자유주의적 제도론 관점에서 기존의 조직인 APEC과 아세안+3을 발전시키는 것들이 대중을 이룬다(배극찬, 1998 ; 2003).

둘째, 정책적 접근방식들이다. 이러한 접근들은 지역 간의 경제적 불균등을 해소하고 산업 간 격차를 줄이면서 여러 가지 아이디어들이 제시되었다. 세계화의 기제로 작용하는 자유무역협정(FTA)을 중심으로 동아시아 허브를 구축하는 방안, 동아시아에 사회개발기금을 공동으로 조성하여 선진지역(예컨대 한국의 자동차산업지역)이 후진지역(중국의 자전거산업지역)의 발전을 돕고 선진산업(일본의 첨단 바이오 농업)이 후진산업(한국의 전통농업)의 발전을 지원하는 시스템을 구축하는 방안들이 제안되었다(박세일 외, 2004 : 34). 또한 기술과 자원의 협력을 통해 경제적 협력을 가속화시키는 방안들도 연구되었다. 일본의 첨단기술과 거대한 자본, 한국의 상용기술과 개발경험, 러시아의 풍부한 천연자원과 생산 잠재력, 몽골의 천연자원, 중국과 북한의 저렴하고 풍부한 노동력과 잠재시장 등이 효과적으로 결합된다면 상호 보완적이면서 호혜적인 경제발전이 가능하다는 것이 지배적인 견해이다. 또한 동아시아 개발은행과 같은 국제자본의 협력을 통해 평화공동체를 형성하자는 방안도 나왔다(박세일 외, 2004 : 116~117).

예를 들어, 박봉규가 저술한 논문 「동북아 지역주의의 현황과 가능성 : 유럽연합(EU)의 경험과 동아시아 지역협력제도를 중심으로」는 동아시아 공통의 관심사인 자원부문을 매개로 국가별로 이해관계를 조정한다면 공동협력을 모색할 수 있다고 주장한다. 그는 유럽연합이 동북아 지역주의에 시사하는 바가 큼을 주장하면서 동북아 지역주의는 유럽연합처럼 지역 내 불협화음을 줄이고 상호 협력과 조화를 유도할 수 있는 가능성을 갖고 있다고 강조하고 있다 (박봉규, 2007 : 270).

3) 사회·문화·역사적 관점

사회·문화·역사적 관점에서 동아시아 평화공동체를 구상하는 접근은 구성주의(constructivism)와 유사한 접근이다. 구성주의는 1980년대 후반 이후 국제정치학계의 한 흐름을 구성하기 시작한 새로운 학풍으로 기존 국제정치학계의 두 주요 흐름인 신자유주의와 현실주의의 '합리성'에 대해 근본적인 비판을 하면서 등장하였다. 구성주의는 국가 간 관계가 구조라는 틀에 의해 규정되기보다는 인지·관념·규범·문화·정체성 등과 같은 겉으로 드러나지 않는 변수들에 의해 중대한 영향을 받을 수 있다는 이론이다. 특히 동아시아 평화공동체 형성방안에 대한 대안을 모색함에 있어서 동아시아를 유교적 가치 혹은 불교적 가치, 그리고 시민사회 교류, 역사적 인식 교류 등의 공유가치를 중심으로 이데올로기를 넘어 우선 가능한 협력사업을 진행한다면 점진적인 협력범위를 확대하여 궁극적인 목표인 동아시아 평화공동체를 형성할 수 있으리라고 보았다.

이러한 접근들은 동아시아 국가들 간의 유사한 정체성은 발전시키고, 서로 상이한 사회적 배경, 문화, 언어, 역사 등은 교류를 통해 협력과 통합을 확대시킨다는 발상 속에서 연구를 진행했다. 이들 연구는 동아시아 지역이 유교문

화와 종교적 관용성, 벼농사 문화에서 형성된 공동체에 대한 충성심, 가문에 대한 애착, 반개인주의, 애니미즘적 사고 등 가치관에서 유사한 면을 가지고 있다고 본다. 반면에, 언어와 인종이 다르고 과거의 전쟁경험으로 인해 역사적으로 반목하고 있는 현실에 바탕하여 자민족 중심주의에 경도되어 있다는 점을 감안하여 평화공동체 방안을 제안하고 있다(이희옥, 2004 : 345~346).

첫째, 시민사회 교류의 확대이다. 현재 동아시아 시민사회의 교류는 인문학 연구자들을 중심으로 활발히 이루어지고 있다. 우익적 패권주의 세력을 경계하기 위한 실험도 나타나고 있다. 또한 '동북아 시민사회포럼,' '아시아 평화화와 인권을 위한 연대,' '아시아 평화포럼,' '한일 시민사회 협의체' 등 다양한 회의체도 구성되어 있다. 또한 동아시아의 교육허브를 구축하기 위해 가칭 동아시아 지도자아카데미(Leadership Academy for the Northeast Asian Community : LANACO)를 설립하는 방안도 모색되고 있다(박제훈, 2004 : 116). 아시아 각국들은 선발된 엘리트들을 대학원 과정으로 입학시켜 아시아 통합을 위한 각종 교육을 제공하고 나아가 학부, 대학원 과정의 전문대학 및 연구소 창설도 제안하고 있다. 나아가 환경, 에너지, 물, 난민, 도시화, 인권, 인구, 평화, 민주주의, 민족주의라는 주제로 시민사회 협력과 교류방안들을 제시하고 있다. 대표적인 연구로는 경제인문사회연구회가 발간한 『동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안』이 있다. 이 연구는 전성훈 외 4명이 공동집필한 책으로 동북아 중심시대와 이를 위한 한국의 중심적 역할을 실현하기 위한 중요한 접근방법의 하나이다.

이 책은 동북아 차원에서 평화문화가 형성되도록 하기 위한 목적에서 출발하여 평화문화 창출의 기본방향, 평화문화 형성의 외교안보적 조건과 추진방안을 동북아 특성에 맞게 어떻게 추진하여 국가 간 시민사회 교류를 활성화하는가에 초점을 맞추었다. 이를 위하여 동북아 미래의 비전 공유 및 의사소통

활성화와 비정치적인 협력의제 개발·실천을 제안하고 있다. 이와 함께 동북아의 과잉민족주의도 해소할 것을 주장한다(전성훈 외, 2005).

둘째, 공통의 문화적 기반을 중심으로 공동체를 만들자는 구상도 있다. 이들은 동아시아 '문화적 가치'로부터 정체성을 발견하려는 노력을 통해 정치적 패권주의를 극복하고 종교, 예술의 교류 등을 통해 문화공동체를 구축하는 일이 시급하다고 보고 있다. 대표적인 접근으로는 유교문화라는 공유가치를 통해 평화공동체를 만드는 방안이다.

셋째, 과거사 및 역사 청산을 통해 평화공동체를 구축하는 접근을 들 수 있다. 이러한 접근들은 동아시아 갈등의 변수를 역사인식으로 바라보고 역사인식의 공유를 통해 협력을 추구하려고 한다. 특히 제2차 세계대전 시 일본의 동아시아 지배에 대하여 한국, 중국, 일본은 각기 상이하게 역사를 기술함으로써 갈등이 증폭되고 있는데, 이를 해결하기 위한 방안으로 역사공유 공동체를 만들자는 것이다.⁴⁾

2. 기존 연구의 평가

동아시아 평화공동체 형성에 관한 기존 연구들은 대부분 군사안보, 경제, 사회·문화·역사라는 변수에 초점을 두고 연구들이 진행되어왔다. 이들 개별적 변수들의 접근으로 연구된 동아시아 평화공동체의 형성방안은 유익한 자료들을 제공하고 있다. 유럽연합이나 유럽안보협력기구와 같이 아시아판 공동체의 형성을 가지고 오지는 않았지만 동아시아의 협력과 교류를 촉진시키는 역할을 해왔다.

4) 「21세기 동아시아의 비전」, 2004, <http://www.kifs.org>(2008. 12. 21).

그러나 기존 연구들은 개별 변수들을 총괄하는 통합적 관점에서 동아시아의 평화공동체를 만들 수 있는 방안을 제시하지 못했으며, 평화공동체 형성을 위해 반드시 선행되어야 해결되어야 할 영토분쟁을 심도 있게 다루지 못했다. 그리고 기존 연구는 지역의 평화공동체를 견인해나갈 지역적 제도에 대한 분석을 경시하고 있다.

첫째, 안보적 관점에서 연구되어 진화되어온 다자간 안보협의체 역할을 하는 ARF는 실질적인 협력구속력이 없는 레짐 형태로 존재하고 있으며, 테러, 마약, 해적 등 초국가적 위협에 대해 정보공유 등의 초보적 수준의 협력을 하고 있지만 영토문제, 군비통제 등과 같이 실질적이고 가시적인 안보협력을 위한 성과를 내놓지 못하고 있다.

오히려 동아시아 국가들 사이에는 군사적 불신과 경쟁이 증대하고 있는 형국이다. 한국·미국·일본을 한 축으로 하는 자유민주주의 세력과 북한·중국·러시아 등을 중심으로 하는 사회주의 세력 사이의 대립이 확연하게 드러나고 있다(김명섭·이동운, 2005: 17). 미국은 기본적으로 동아시아 평화공동체에 소극적인 입장을 가지며 아시아·태평양 지역에 양자동맹 형태의 동맹정책을 추구하고 있고, 중국과 러시아는 미국 중심의 세력권에 대해 힘의 균형정책을 추구하고 있다.

둘째, 경제적 관점에서 진행된 연구와 접근들도 큰 실효성을 거두지 못하고 있다. 과거부터 지속해온 APEC은 아시아·태평양 국가 정상들의 대화와 모임의 기구로만 기능할 뿐 동아시아 평화공동체를 위한 역할을 수행하지 못하고 있고, 1997년 이후 동아시아 경제위기로 인해 제도화된 아세안+3체제 역시 미국과 러시아의 지지가 부족하고, 아세안 국가와 중국, 그리고 동아시아 3개국의 이해관계가 달라 갈등하는 모습을 보이고 있다.

셋째, 사회·문화·역사 관점에서 제안된 정책들은 다양한 채널을 통해 교

류는 되고 있으나 성과가 미흡한 실정이다. 시민사회 교류를 위한 제언들은 구체적으로 가시화되어 추진되지 못하고 있다. 그리고 유교가치에 대해서는 중국, 북한 등이 계급투쟁적 시각에서 유교 이데올로기가 봉건시대의 잔재로 척결해야 하는 교조주의라고 비난하고 있기에 진정한 문화공동체로 발전하기 힘든 한계를 지니고 있다. 그러나 한 가지 반가운 뉴스는 중국이 최근에 화해 세계를 외치면서 공자사상의 현대화와 동아시아적 가치로의 복원을 시도하고 있기 때문에 유교문화에 대한 공동연구는 활발하게 전개될 전망이다. 그럼에도 불구하고 일본의 제국주의 침략역사에 대해 한·중·일의 인식차이가 크기 때문에 역사인식 교류는 잘 이루어지지 않고 있는 실정이다.

평화공동체 형성에 대해 여러 가지 변수를 고려해 통합적 협력을 해야 한다는 연구가 진행되었다. 엄태암은 그의 논문 「동북아 평화협력체의 실효적 추진 방안」에서 동북아 평화협력체는 역내 안보위기 및 분쟁의 평화적 해결을 위한 소지역적 다자안보협력체로 추진해야 한다고 주장하면서 경제·사회·문화·예술 등 다양한 지역협력의 심화·발전을 촉진하는 유용한 도구로 진행될 경우 역내국 간 양자관계 보완 및 군사적 신뢰구축조치(CBMs) 방안으로서의 기능도 기대할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다고 주장했다(엄태암, 2003). 그러나 이 논문 역시 동아시아 평화공동체 형성의 선행조건인 영토문제를 다루지 않았다. 그리고 이러한 영토문제를 고려하지 않는 노력들로 인해 동아시아에는 평화공동체라는 이미지보다 오히려 다음과 같은 갈등의 이미지가 노정되고 있다.

3. 영토문제 해결을 통한 동아시아 평화공동체 형성 모색

세계가 지역공동체를 넘어서 지구공동체 사회를 향해 나아가는 상황하에

서 세계화의 진전과 시간적·공간적 영역이 축소됨에 따라 초국가적 위협, 특히 유행성 질병, 환경 문제, 테러, 마약 문제 등에서 지역을 넘어선 협력체제를 구축하지 않으면 안 될 상황에 직면하고 있다. 이러한 상황임에도 지역 내의 협력에 가장 큰 장애를 겪고 있는 지역이 바로 동아시아이다. 이 지역은 과거사 문제에 대한 인식, 신민족주의 그리고 군사적·안보적 불신과 경쟁으로 인해 지역협력과 공동체 형성에서 다른 지역의 그것과 비교하면 매우 더디고 완만한 진행을 보이고 있다고 할 수 있다.

동아시아의 평화공동체 형성에 관한 연구와 제안들이 군사안보, 경제, 사회·문화·역사적 측면에서 실행되어왔지만 여전히 동아시아 지역은 평화공동체를 위한 분위기가 형성되지 않고 있다. 그렇다면 동아시아 지역에서는 왜 유럽과 같이 평화공동체의 형성이 일어나지 않는 것일까? 한편 유럽은 어떻게 OSCE와 같은 평화공동체 형성이 이루어졌는가?

이러한 질문을 던지게 되면 기존의 동아시아 평화공동체 형성 연구들이 간과한 한 가지 중요한 변수를 발견하게 되는데 그것은 영토문제이다. CSCE의 형성은 독일 문제가 해결되고 전후(戰後)에 설정된 국경선에 대해 영토문제가 어느 정도 합의된 이후에 시작되었다.

그러나 제2차 세계대전 이후 동아시아 지역에서는 유럽과 같이 영토문제에 대해 명확한 선을 긋지 못했다. 일본은 대부분의 동아시아 지역을 점령했다. 그러다 1945년 패망하면서 영토문제가 명확하게 정리될 수 있었으나, 곧바로 등장한 미국과 소련 간의 냉전체제로 인해 동아시아 지역에 대해서는 영토귀속 여부가 제대로 합의되거나 해결되지 못했다. 유럽의 베르사유 체제가 지도에 명확한 선을 그으며 영토귀속 여부를 설정해 주었던 반면, 미국과 소련이 형성한 냉전과 샌프란시스코 체제는 관련국들에게 분쟁의 씨앗들을 잉태하게 만들었다. 바로 중·일 간의 센카쿠 영유권 분쟁과 대만 문제에 대

한 중국과 미·일 간의 입장차이, 남중국해와 동중국해 영토분쟁, 쿠릴 열도를 둘러싼 러·일 간의 갈등 등의 문제들이 동북아 평화공동체 형성의 장애요소가 되고 있는 것이다.

유럽이 OSEC와 EU를 중심으로 유럽 평화공동체를 형성하게 된 기반에는 영토문제의 해결이 선행되었지만 동아시아에서는 영토문제가 1945년 이후 지속적으로 남아 있다. 국가주권 간의 평화적 해결 없이 진정한 협력이 가능할 것인가? 영토문제에 대한 상호 이해와 협력이 없이 일어나는 협력은 그 협력이 사상누각이 될 가능성이 있으며, 그런 의미에서 진정한 협력이라 볼 수 없을 것이다.

영토분쟁이 동아시아의 진정한 협력을 제한한다는 연구들이 일부 나왔다. 양승윤은 그의 논문 「동남아의 역내갈등 : 인도네시아-말레이시아 영토분쟁을 중심으로」에서 동남아시아의 이러한 영토분쟁은 향후 계속해서 아세안의 화합과 발전에 악영향을 끼칠 수 있다고 주장하고 있다(양승윤, 2006). 이원우는 그의 박사학위 논문 「아세안지역안보포럼(ARF)의 제도적 한계와 구조적 제약에 관한 연구」에서 동남아와 동북아의 영토분쟁 실태를 상세하게 기술하면서 그것이 바로 동아시아 지역협력을 구조적으로 제약하는 요인이라고 주장한다. 그는 ARF가 진정한 안보협력기구로 발전하고 있지 못하는 원인을 남중국해 영토분쟁이라고 주장하고 있다(이원우, 2008).

유종철은 그의 『동아시아 국제관계와 영토분쟁』이라는 책에서 영토문제를 해결하는 세 가지 방식은 강제적 해결방법, 외교적 해결방법 그리고 사법적 해결방법이라고 설명하고 있다(유종철, 2006). 김홍규는 연구총서 『중국의 영토분쟁』이라는 책에서 중국의 영토분쟁에 관해 논하면서 영토분쟁이 정책분쟁이나 체제분쟁보다 무력분쟁 혹은 전쟁으로 확대될 가능성이 가장 크다고 설명하면서 영토분쟁은 현 국제정치에서 가장 주목받는 이슈 중의 하나라고 주

장하고 있다(김홍규, 2008).

그러나 이들 영토문제의 중요성을 강조하는 논문들 역시 영토문제와 연계한 동아시아 평화공동체 형성 방안이라는 아이디어를 가지고 연구를 진행하지는 않았다. 동아시아 지역에서 평화공동체의 논의가 본격적으로 일어나려면 영토분쟁들을 동결하는 등 영토문제에 대한 상호 협력이 반드시 선행되어야 한다. 따라서 본 연구는 기존 연구들이 다루지 않았고 소홀히 여겼던 중요한 변수인 영토문제의 해결과 병행한 동아시아 평화공동체 형성 방안을 논의하려고 한다.

III. 동아시아 주요 영토분쟁 현황과 해결 노력 실태

동아시아 영토문제의 현황과 해결 노력을 고찰하기 위해서는 우선 동아시아 지역에 어느 국가들을 포함할 것인지를 명확히 해야 할 것이다. 동아시아의 지리적 범주에 대해 국제적으로 합의된 사항은 없지만, 일반적으로 동아시아는 동북아시아와 동남아시아 국가들을 포괄하는 지역으로 인식된다. 본 연구는 이러한 지리적 범주에 입각하여 동아시아의 영토문제를 다루고자 한다. 다만 지상 국경분쟁 문제는 기존 연구에서 다룬 바 있으므로 본 연구에서는 제외하고, 해양 영토문제에 대해 조명하려고 한다.

1. 동아시아 영토분쟁 현황

동아시아에 존재하고 있는 영토분쟁은 주로 해양 영토분쟁 중심으로 전개

되고 있다. 내륙 영토분쟁은 냉전기 중·소 국경분쟁, 중·인 국경분쟁 등으로 이미 발현되었으며, 탈냉전기에 이르러서는 어느 정도의 완충지대를 확보하며 평화적 해결방법을 지향하며 협력하고 있다. 하지만 동아시아에서 해양 영토분쟁은 냉전기나 탈냉전기의 구분 없이 여전히 각국이 서로 상충하는 입장을 명확히 드러낸 채 해양 영토문제가 해결되지 않고 있는 상황이다.

일반적으로 해양영토 귀속판단은 해역 및 해양영토에 대한 재판권리의 소재 및 유무를 판단하는 문제로서 영유권과 이용권이 논쟁의 핵심이 된다. 영유권 문제는 영유권 발생, 유지와 관련해서 현재 영유권이 어느 일방에게 귀속되는가를 판단하는 문제이고, 이용권 문제는 12해리 영해 이외의 지역에 대한 해양이용과 관련한 배타적 권리의 문제이다. 영유권은 무주물선점, 역사적 권원, 국제조약, 실효지배, 형평의 원칙 등을 중심으로 전개되고, 이용권은 EEZ 설정 및 권리, 도서의 조건, 중간선 및 자연연장원칙, 기점 및 직선기선의 문제를 중심으로 전개되고 있다(이정태, 2007 : 296).

동아시아에서 가장 첨예한 영토문제는 한·일 간의 독도 영유권 분쟁, 중·일 간의 센카쿠 열도 분쟁, 중국과 동남아시아 국가들 간의 남사군도 분쟁, 그리고 일본과 러시아 간의 쿠릴 열도 분쟁이다. 이 외에도 최근에 중국은 이어도에 대한 영유권을 주장하면서 이어도를 한·중 간의 영토분쟁 문제로 부각시켰다. 이어도 영토문제를 제외한 이들 대부분의 동아시아 해양 영토분쟁들은 19세기 말 일본이 동아시아 국가들을 대상으로 제국주의 침략을 감행한 데서 비롯되었다. 당시 일본은 조선을 식민지화하면서 중국, 베트남, 필리핀 등 동아시아 전역을 무력으로 점령하였다가, 1945년 패망하면서 일본이 불법점령하고 있던 영토들이 명확히 규정되지 않은 상태에서 해당국에게 반환되었기 때문에 문제가 되고 있다.

〈표 1〉 동아시아 해양 분쟁 지역

| 구분 | 분쟁 내용 | 현상태 |
|-------|---|------------|
| 해양영유권 | • 쿠릴 열도(북방 4개 도서) : 하모마이, 시코탄, 구나시리, 에토로후 • 러시아·일본 간 영토반환 여부 | • 분쟁 중 |
| | • 센카쿠 열도 : 중국·일본 간 해양자원, 해양교통로 확보 여부 | • 분쟁 중 |
| 해양경제 | • 남사군도 : 중국, 필리핀, 베트남 등 6개국 석유매장, 어족자원으로 분쟁 | • 공동개발 |
| | • 서사군도 : 중국·베트남 간 경제적 가치 및 전략적 가치 증대, 석유자원으로 분쟁 | • 공동개발 |
| | • 배타적 경제수역 : 한국·중국·일본 간 분쟁 | • 분쟁 중 |
| | • 대륙붕 경계획정 : 한국·중국·일본 간 잠재적 분쟁 | • 잠재적 분쟁 중 |
| | • 해양영토 획정 : 한국, 중국, 일본, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르 분쟁 | • 분쟁 중 |

※ 출처 : 김교훈(2006), 「동아시아 해양분쟁과 안보협력에 관한 연구」, 단국대학교 대학원 정치외교학과 박사학위 논문, 92쪽.

당시 한국전쟁에 참여하고 있던 미국은 전승국 간의 신속한 교섭 및 일본과의 조약 체결을 정책의 최우선 과제로 인식했으며, 그 결과 논란의 여지가 많은 사안들은 조약문 자체에서 명기하지 않는 방향으로 문안을 작성하였다. 베르사유조약과 달리 영토획정선을 명기한 지도가 첨부되지 않았던 샌프란시스코평화조약이 오늘날까지 지속되고 있어 동아시아의 주요 해상영토 문제들을 남겨놓았던 것이다. 다시 말해, 전후 일본의 영토반환을 규정한 샌프란시스코조약 자체가 각국의 주권 범위를 명확하게 설정하지 않았기 때문에 관련 국가들은 분쟁하고 있는 것이다(Seokwoo, 2002 : 64~146).

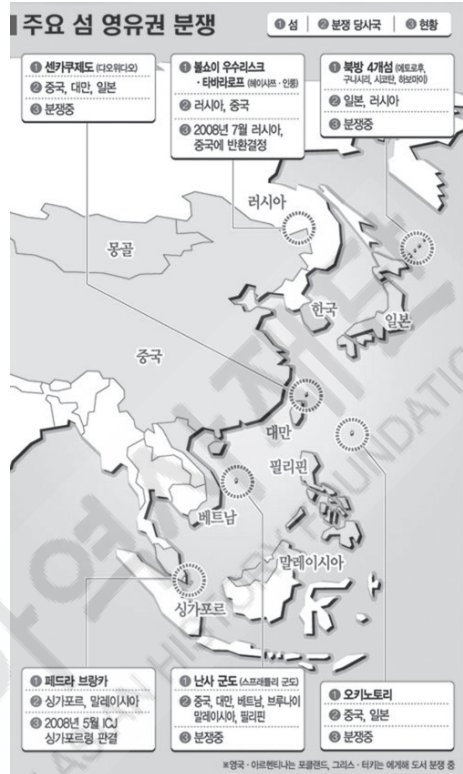
탈냉전기에 이르러 동아시아의 도서 영유권을 둘러싼 갈등은 더욱 격화되고 있는데, 그 배경을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 해양관할권 추세를 들 수 있다. 1982년 ‘유엔해양법협약’이 마침내 발효되었고, 이에 따라 한국, 중국, 일본 등 동아시아 주요 국가들이 잇달아

200해리 배타적 경제수역을 선포함에 따라 인접국 간 200해리 수역이 상당 부분 중복되게 되었다. 독도나 센카쿠 열도의 경우 지리적으로 한·일, 그리고 중·일 배타적 경제수역의 거의 중간 지점에 위치하고 있어 이 도서가 어느 나라에 귀속되느냐에 따라 관련국의 배타적 경제수역의 범위는 크게 달라지게 되었다. 뿐만 아니라 200해리 경제수역의 선포로 이들 도서 주변 해역에서의 어업이나 해양과학조사, 해양환경보호 등이 현실

적인 문제로 부각되었고, 이는 관련국의 관할권의 범위(해양경계 획정)의 문제를 제기하고 결국 이것이 영유권 갈등을 증폭시켰다.⁵⁾

둘째, 해양자원에 대한 관심이 급증함에 따라 이들 도서의 중요성과 가치도 과거에 비해 더욱 커졌다. 동아시아 역내의 도서영유권, 해양경계 분쟁은 대부분 해저석유와 천연가스, 그리고 해양생물자원의 확보에 주목적을 두는



※ 출처 : 『경향신문』(2008. 7. 29).

그림 2_ 동아시아 영토분쟁

5) UN Division for Ocean Affairs and Law of the Sea 홈페이지 참조 : http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm# Exclusive%20Economic%20Zone.

성격을 지니며, 현재 한국·중국·일본을 비롯한 동아시아 국가들 사이에서 에너지 자원을 위한 해양자원(특히 석유와 천연가스 그리고 어업자원)의 확보경쟁은 더욱 치열해지게 되었다. 자원이 풍부한 동남아 국가들도 자원 확보를 위해 남중국해 개발에 적극 참여하고 있고, 중국도 1996년부터는 원유수입국이 됨에 따라서 석유와 해저자원 개발에 정책적 우선순위를 두고 있다. 따라서 기존 자원의 고갈에 따른 해양자원 개발에 대한 관심증대는 역으로 최근 중국과 일본 사이의 동중국해에서의 해저가스 개발 분쟁처럼 도서 영유권과 해양경계 분쟁을 심화시키는 요인으로 작용하고 있는 것이다(Valencia, 2001 : 87).

셋째, 최근 도서 영유권을 둘러싼 분쟁이 빈발하게 된 것은 동서 냉전 종식으로 과거의 갈등제어 장치가 전반적으로 약화된 현상과도 무관하지 않다. 과거 냉전시대 국제관계는 동서 양 진영 간 고도의 대결구조와 진영 내 국가 간 강력한 결속이라는 특징이 있었다. 대결구조는 국제관계 전반에 걸쳐 긴장을 높였지만, 다른 한편 적대진영에 속한 국가 간 관계에서는 잠재적 갈등요인이 있는 쟁점과 관련된 국가의 행동을 자제하게 만들었던 것 또한 사실이다. 또 같은 진영에 속한 국가 간 관계에서 공동의 적에 대처하기 위한 결속의 필요성으로 인해 상호 간 갈등은 최대한 억제되었다. 이런 점에서 과거 냉전시대 한·일 간, 또는 중·일 간 영유권 갈등은 이와 같은 묵시적 장치에 의해 나름대로 제어되었던 셈이다. 냉전의 종식으로 국제관계의 긴장이 완화되고 국가 간 관계가 개선됨에 따라 묵시적 갈등제어장치가 와해되고 역설적으로 영유권을 둘러싼 갈등이 오히려 분출하고 있는 것이다.

넷째, 민주화 추세와 정체성 정치의 부상을 지적할 수 있다. 동아시아의 도서 영유권 분쟁의 기원은 19세기 후반과 20세기 초반에 걸친 일본 제국주의적 팽창과 관련이 있다. 이런 점에서 독도나 센카쿠 열도를 둘러싼 분쟁은 그 역사적 정확성 여부를 불문하고 단순한 영토분쟁이 아니라 과거 역사를 둘러

싼 관련국 간 갈등과 직결된 것으로 인식되고 있다. 즉 영유권 분쟁이 해당국의 정체성 문제와 불가분의 관계에 있는 것이다. 특히 민주화 추세로 인해 과거에 비해 국가정책 결정에 있어 여론의 영향력이 커졌고, 특히 동북아 주요국에서 부상하는 민족주의적 정서는 어느 때보다 대외정책 방향에 영향을 미치고 있다. 더 나아가 영유권 분쟁이 때로는 정치적 목적을 위해 교묘하게 이용되기도 한다. 도서 영유권을 둘러싼 최근의 갈등 분출의 이면에는 이와 같은 국내정치의 변화가 자리잡고 있다(백진현, 2006 : 11~12).

이러한 인식 속에서 본 연구는 1951년 샌프란시스코조약 이후에 동아시아에 형성된 영토문제들의 현황과 관련국들의 입장들을 검토하면서, 이제까지 영토문제의 해결을 위해 어떠한 노력들이 진행되어왔는지를 살펴보기로 한다.

2. 동아시아 주요 영토분쟁과 해결 노력 실태

동아시아의 영토분쟁들은 매우 다양하게 존재하고 있다. 육상에서는 국가들 간의 국경에서의 영토분쟁이 상존하고 있으며, 해상에서는 섬에 대한 영유권과 배타적 경제수역 중첩과 관련된 분쟁들이 지속되고 있다. 여기서는 역사적으로 동아시아 국가들 간에 매우 첨예한 영토분쟁 사례들인 중·일 간의 센카쿠 열도 분쟁, 러·일 간의 쿠릴 열도 분쟁, 남중국해 영토분쟁, 그리고 분쟁의 수준에는 미치지 못하지만 어느 일방의 영유권 주장을 하고 있는 한·일 간 독도 문제, 한·중 간의 이어도 문제 등이 있다. 본 절에서는 이들 이슈를 중심으로 각국의 입장과 해결 노력 실태를 분석하고자 한다.

1) 센카쿠 열도 영토분쟁

(1) 배경

센카쿠 열도는 일본 오키나와와 대만 사이의 동중국해에 위치한 섬과 암초로 이루어져 있다. 현재는 일본이 점유하고 있는데, 중국과 대만이 각기 영유권을 주장하면서 분쟁이 계속 진행 중이다. 일본은 센카쿠 열도(Senkaku Islands), 중국은 다오위다오[釣魚島], 대만은 다오위타이[釣魚臺]로 명명하고 있다(이은자, 2008 : 184).

센카쿠 열도(다오위다오 군도, Pinnacle Islands)는 일본의 류큐 섬의 서쪽에 위치하고 있으며 면적은 약 6.3km² 정도이다.⁶⁾ 이 열도의 분쟁 역시 일본의 제국주의적 침략에서 연유한다. 일본은 청일전쟁 이후 시모노세키조약(1895)에서 요동반도 및 타이완과 함께 이 열도를 청으로부터 할양받아 오키나와 현에 편입시켰다.⁷⁾

제2차 세계대전 중 일본과의 전쟁을 통해 미국이 오키나와를 점령하고, 이후 미국은 오키나와를 미국의 기지로 이용하기로 하고 대일강화조약에서 오키나와에 대한 주권이 일본에 있다고 했다(김명섭, 2007 : 76). 또한 미국은 공산진영의 중화인민공화국을 적대시하고 자유진영의 중화민국(대만)을 정식 중국으로 승인했다. 일본은 대일강화조약 이후 1952년 대만과 국교를 회복했다. 이러한 상황에서 센카쿠 열도는 영토문제로 대두되지 않았던 것이다.

일본은 미국과의 긴밀한 관계 속에서 대만의 부속 섬으로 인식되어오던 센

6) <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/senkaku.htm>(검색일 : 2009. 10. 11).

7) 일본 외무성 홈페이지 참조. <http://mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku/senkaku.html>(검색일 : 2009. 10. 11).

카쿠 열도에 대해 오키나와의 방위구역에 포함시켜줄 것을 미국에 요구했다. 이렇게 해서 센카쿠 열도는 대만과 분리되어 오키나와의 방위구역에 포함되었다. 이러한 사실에 대해 대만은 미국으로부터 별도의 통보를 받지 않았기 때문에 오키나와의 방위구역에 포함되었다는 사실조차도 알지 못했다. 그 이후 대만은 자유진영으로 미국의 후원을 받고 있었고, 또한 무인도였던 센카쿠 열도는 미국의 관할권 안에 있었기 때문에 정치적 사각지대로서 영유권 문제가 표면화되지 않았다(최장근, 2007 : 387~388).

그러나 센카쿠 열도의 분쟁은 자원문제 때문에 본격화되었다. 1968년, 일·중·대만의 해양전문가가 유엔 아시아극동경제위원회의 협력으로 동중국해의 자원을 조사하는 과정에서 조사단이 1969년 센카쿠 열도 근해의 동중국해 대륙붕에 대량의 석유자원이 매장되었을 가능성을 발표했다. 이로 인하



※ 출처 : 『인터넷판 연합뉴스』(2008, 7. 15).

그림 3_ 센카쿠 열도 영토분쟁

여 센카쿠 열도가 정치적 이슈화되었고, 1971년 대만 당국과 중국 정부가 즉시 자국의 영토라고 영유권을 주장했다.

미국은 1972년 대일강화조약의 규정을 이행하기 위해 오키나와를 일본에 반환했다. 센카쿠 열도는 샌프란시스코평화조약 제2조 (b)항 “류큐 제도 북위 29도 이남 지역은 미국이 유일의 행정권한을 가진 유엔의 신탁통치제도에 편입된다”라는 규정에 따라 미국의 통제하에 있다가 1971년 오키나와반환조약 (Okinawa Reversion Treaty)에 따라 류큐 제도가 일본에 반환되면서 분쟁이 점화되었다(백진현, 2006 : 10). 이때 미국은 중국과 대만이 영유권을 주장하고 있는 상황이라서 센카쿠 열도가 오키나와의 방위구역에 포함되어 있었기에 관할권만 우선적으로 일본에 반환하면서 영유권에 대해서는 유보적인 입장을 취했다(Niksch, 1996). 그리하여 결국 영유권 문제는 중일 당국 간의 합의사안으로 남게 되었다. 그리고 1972년 이 열도가 포함된 오키나와 현이 일본으로 반환되면서, 해저자원과 항로와 관련한 이해관계가 첨예해지고 있으며, 중국의 영유권 주장이 강화됨에 따라 중국이 초대받지 못했던 샌프란시스코평화체제를 재검토함으로써 쟁점화되었다(김명섭, 2007 : 76).

센카쿠 열도 역시 그 분쟁의 배경에는 그 지역이 가지는 경제적·안보적 이익이 있다. 첫째, 경제적 측면에서 센카쿠 열도는 동중국해에 포함된 섬으로서 이 섬의 소유는 동중국해 전역에 대한 경제적 접근을 용이케 한다. 센카쿠 열도는 어족자원이 풍부한 황금어장이고, 동중국해의 대륙붕인 청해해역에 석유 및 천연가스와 같은 해저광물자원의 부존가능성이 높은 것으로 알려져 있다. 주변의 해저석유 매장량은 채굴 가능한 경제성이 있는 것으로 약 40억 톤으로 추정되며 이는 북해유전의 영국지구 추정 매장량과 비슷한 양이다. 동중국해 대륙붕의 석유 매장량이 중국 전체 석유 매장량의 43%에 달하고 천연가스 매장규모 또한 약 2,000억 m³의 방대한 것으로 드러나고



있다.

둘째, 센카쿠 열도는 중동으로부터 동아시아 제국에 이르는 석유 수송로의 길목에 위치하고 있어 안보적으로도 그 전략적 중요성이 아주 크다. 센카쿠 열도가 포함되어 있는 동중국해는 센카쿠 열도의 영유권분쟁, 대만 문제 등 중국의 안보에 가장 약한 고리가 될 수 있고 미·일 동맹 강화에 따른 일본의 군사적 역할 증대가 일차적으로 나타나는 지역이라는 점에서 중국이 가장 민감하게 반응하는 지역이다. 중국은 미·일의 '신안보공동선언'과 '신방위협력 지침', 일본의 '신방위계획 대강', '미·일 안전보장협의위원회' 등이 자국을 목표로 하고 있다고 인식해 해군력 현대화와 증강에 보다 중점을 두고 있는 것이다(김교훈, 2006 : 62~63).

(2) 관련국들의 입장

센카쿠 열도의 영유권과 관련하여, 일본은 1884년 고가 타쓰시로의 발견으로 1895년 오키나와 현 영토에 편입했다고 주장한다. 일본 정부는 1885년 현지조사를 행하여 동 열도가 무인도임과 동시에 청국의 지배권이 미치지 않음을 확인한 후, 1895년 1월 14일 현지에 표지를 건설하는 각의결정을 하여 일본 영토로 편입했으며, 이 열도가 무주지의 선점이었으므로 국제법적으로 아무런 하자가 없다고 주장한다.

반면, 중국은 역사적으로 중국 영토였던 것을 시모노세키조약에 의해 대만의 일부로서 일본에 할양되었다고 주장한다. 즉, 시모노세키조약 제2조에 의해 대만과 그 부속도서 및 팽호 제도를 일본에게 강제로 빼앗긴 것이라고 주장한다(손기섭, 2008 : 102~103). 대만 역시 센카쿠 열도의 소유권을 주장하며 1999년 영토 바다 및 인접 지역법(1999 Act of Territorial Sea and Contiguous Zone)을 만들어 그 섬들을 대만의 영토로 포함시켰다. 대만 어부들은 대만의 배타적 경제수역



으로 침범하는 일본 어선들을 위협하며 대항하고 있다.⁸⁾

이러한 세 국가의 주장이 맞서는 가운데, 센카쿠 열도에서 영유권을 둘러싼 분쟁이 발생하였다. 1970년에는 대만 선박이 이 지역에 대만 국기를 게양하였고, 1978년에는 중국 선박이 이 지역을 침범하였다. 1970년의 분쟁은 대만이 벌인, 당시 미·일 간 진행 중이던 오키나와 반환협정을 겨냥한 시위였다.⁹⁾

그 이후 1990년대에 들어와 중국의 위상이 강화되면서 센카쿠 열도가 다시 잠재적 분쟁지역으로 등장하였다. 중국은 1992년 2월 '중국의 영해 및 접속 수역에 관한 법'에서 센카쿠 열도를 자국 영토로 명시하였다. 2003년, 중국은 일본 영해 인근에서 오일 굴착장치 건설을 시작했다. 이에 대해 2005년 4월, 일본은 분쟁지역 안에 굴착권리를 위한 입찰을 시작해서 7월에 테이코쿠(Teikoku) 석유회사가 굴착을 할 수 있게 허가했다.¹⁰⁾ 나아가 중국은 2004년 12월 중일 양국의 동중국해 중간수역에 12개의 천연가스전 광구를 설정했는데 이 중 3개는 일본 측 경제수역에 있고, 9개가 양국의 경제수역에 걸쳐 있다. 양국은 이 지역에 상륙한 민간인 퇴출 등의 문제와 정치인들의 선동적 분쟁 지역 방문, 상대국의 자원탐사를 도발로 규정함과 동시에 이에 항의하고 있다.

2005년 1월 중국의 신예 미사일 구축함이 이 지역의 해역(중간선)에 자주 출몰하면서 외교적 긴장이 고조되기도 하였다. 일본은 중국이 9월에 동중국해의 분쟁지역에 오일 굴착을 시작하자 항의했다.¹¹⁾ 2005년 9월 중국이 원유

8) "Fishermen Threaten to Seize Intruding Japanese Fishing Boats," *China Post* (June 17, 2005).

9) "Reflections on the Diaoyutai Movement," *Taiwan News* (April 23, 2001).

10) "Japan Approves Oil Drilling, China Protests," *China Daily* (July 14, 2005).

11) Anthony Failola, "Japan-China Dispute Escalates," *The Washington Post* (October 22, 2005), p. A17.

굴착을 위해 기초 구조물을 세우자,¹²⁾ 일본은 공동개발을 제의했다.¹³⁾ 중국은 양측이 공동개발을 계속해서 토의하는 동안에 영토 경계 결정에 초점을 맞추어야 한다고 주장하면서 그 제안을 수용하지 않았다. 양국은 동중국해 가스전 공동개발에 어느 정도의 의견접근은 이루어졌지만 여전히 센카쿠 열도의 소유권을 둘러싸고 갈등하고 있다. 두 개의 산호초로 이루어진 오키노토리시마에 대해서도 양국은 침예하게 대립하고 있다. 일본은 산호초도 섬으로 보고 배타적 경제수역을 주장하고 있고, 중국은 섬이 아니고 암초라고 주장하면서 일본의 경제수역 설정에 반대하고 있다(윤이숙, 2008 : 72~73). 1972년 중·일 양국의 국교정상화에도 불구하고, 중국은 센카쿠 열도를 실효적으로 지배하고 있는 일본에 대해 간헐적으로 '센카쿠 열도와 그 부속도서는 중국 고유의 영토'라고 주장함으로써 언제든지 분쟁화될 수 있는 위험성이 존재하고 있다(이은자, 2008 : 187).

(3) 관련국들의 해결 노력 실태

중국과 일본은 1972년 공동선언으로 양국관계를 회복했고, 1979년 경제적으로 어려웠던 중국은 경제대국인 일본과의 관계를 개선하기 위해 영토문제를 거론하지 않기로 합의하여 평화조약을 체결했다. 이때 중국의 덩소평은 “후세에 현명하게 해결되기를 희망한다”고 하여 영토문제의 현상유지상태의 유보를 제안했고 일본은 실효적 지배상황에 있으므로 영토문제가 존재하지 않는다는 기본방침 아래 중국의 요구를 전적으로 부정하지 않았다(高飛, 2008 :

12) “China, Japan-China Oil Dispute Escalates,” *The Washington Post* (October 22, 2005), p. A17.

13) “China, Japan Resume Talks on Disputed Gas Drilling,” *Associated Press* (September 30, 2005).



※ 출처 : 『인터넷판 한국일보』(2008. 6. 19).¹⁵⁾

그림 4. 동중국해 가스전 개발

25~31). 그러나 일본 정부는 1950년 중국공산당 정부가 일본의 실효적 지배를 인정했다고 주장하며 입장의 우위를 견지하고 있다.¹⁴⁾ 그 이후 양국은 관계악화를 희망하지 않았기 때문에 일본 정부는 공식적으로 합의한 사실은 없지만, 현상유지를 최대한 존중해왔고, 중국 정부도 먼저 영유권 문제를 제기하지 않았다. 그래서 그동안 중·일 양국 정부 간에는 그다지 영유권 분쟁으로 충돌하

지는 않았다(최장근, 2007 : 388).

하지만 중국은 이전부터 이 지역을 일본과 공동개발할 것을 주장해왔다. 일본은 중국과 동중국해 가스전 분쟁 문제 협의에서 공동개발을 반대했다. 일본은 가스전 분쟁이 센카쿠 열도를 둘러싼 영토분쟁으로까지 확산되는 상황을 우려하고 있다. 중국 측의 공동개발 요구를 일본이 거부하면 동중국해 가스전 개발을 둘러싼 갈등은 장기화되고 다른 분쟁으로 확산될 가능성을 안고 있다. 2006년에 들어서자 중국과 일본은 동중국해 가스전 문제에 긴장과 대립보다는 타협과 협력을 통해 해결점을 모색하기 시작했다. 중·일은 2006년 4월 말에 동중국해의 가스전 소유권 분쟁에 대한 협의를 갖기로 합의했다.

14) 『人民日報』社說(1953. 1. 9).

15) <http://www.economy.hankooki.com/lpage/worldcono/200806/e2008061918373069760.htm>

그러나 중국과 일본은 동중국해 가스전 영유권과 공동개발 문제를 둘러싸고 개발자금 조달과 이익분배에 대한 시각 차이가 너무 커서 합의 도출에 실패했다. 2006년 7월에 중국과 일본은 동중국해 천연자원 개발 협조방안을 교환함으로써 평화적인 해결을 모색할 수 있게 되었다. 이 합의를 통해서 중국과 일본은 동중국해에서 해저자원 공동개발 프로그램을 시행하게 될 정확한 분쟁수역 위치와 방법에 대한 상호대안을 마련하게 되었다. 그러나 문제는 중·일이 분쟁지역에 대한 정확한 합의를 이루지 못했다는 데 있다. 그러나 중·일은 정확한 분쟁지역을 정하지는 않았지만 타협과 협력을 통해 분쟁지역에서 공동개발을 추진할 것을 약속했다. 물론 중·일 양국은 분쟁지역이 어디인가에 따라 결과의 차이가 있다는 것을 인식하고 있다. 중국은 해양 주권이 문제되고 있는 분쟁지역에서 관련국가인 러시아와 베트남 그리고 필리핀과 공동개발에 착수하고 있기 때문에 일본과의 공동개발 필요성과 성공을 확신하고 있다. 중국은 분쟁지역의 상황을 악화시키는 것을 원하지 않고 있기 때문에 동중국해 지역의 가스전을 독자적으로 개발하고 이용할 수 있다는 권리행사를 자제하고 있는 상태이다(김교훈, 2006 : 72~73).

2) 쿠릴 열도

(1) 배경

사할린을 포함한 쿠릴 열도는 1945년 일본의 태평양전쟁 패전 이후 모두 러시아 영토로 귀속되었다. 이 가운데 현재 러·일 간 영토분쟁이 되고 있는 섬은 홋카이도 바로 우측에 밀착해 있는 하보마이(Khabomai), 시코탄(Shikotan), 구나시리(Kunashir), 에토로후(Iturup) 등 4개 도서이다. 러시아와 일본은 이 4개 섬에 대해 각기 자국의 관점에서 서로 다르게 명칭을 부여하고 있다. 러시아

는 이들 섬이 쿠릴 열도 남쪽에 위치한다 하여 '남쿠릴 4도(Four Southern Kuril Islands)'라 칭한다. 반면, 일본인들은 북쪽 영토에 대한 고토회복의 비원을 담아 '북방영토(Northern Territories)' 또는 '북방 4도'라고 부른다(김명섭, 2007 : 75).

쿠릴 열도의 분쟁이 고착화된 원인은 1945년 일본의 무조건항복 이후 교전당사국인 소련과 일본이 전쟁을 공식적으로 결산하는 평화조약을 체결하지 않았음에 기인한다. 소련은 협상에 참가했으나 평화조약에 조인하지 않았다. 소련은 조인을 거부한 이후 '아데나워방식'에 입각하여 1956년에 일본과 국교를 정상화했다. 비록 소련이 조인하지 않았지만, 샌프란시스코 평화조약은 '쿠릴 열도와 러·일전쟁으로 일본이 차지했던 사할린 남부지역'에 대한 일본의 권리, 권원 및 청구권을 인정하지 않았다. 이 중 쿠릴 열도는 태평양과 오호츠크해를 나누는 캄차카반도와 일본의 홋카이도 사이에 줄지어 있는 화산열도이다. 최남단의 에토로후, 구나시리, 시코탄, 하보마이 등이 쿠릴 열도에 포함되는가 여부가 일본과 러시아의 쟁점이 되고 있는 것이다.



※ 출처 : http://www.kr.emb-japan.go.jp/other_015.htm.

그림 5_ 쿠릴 열도 분쟁

쿠릴 열도는 경제적·안보적으로 중요한 이익을 가지고 있는 해상영토이다. 첫째, 경제적 측면에서 쿠릴 열도는 한류와 난류가 교차하는 지점으로 어족 자원이 풍부하고 석유, 천연가스, 금, 황 등의 해저자원이 풍부한 것으로 알려져 있다(윤이숙, 2008 : 73). 경제적인 면을 보면 이들 4개 섬의 주변은 쓰시마



해류와 일본 해류가 마주치는 곳으로서 세계 3대 어장의 하나로 황금어장이
다. 어획량이 많을 뿐만 아니라 어종도 연어, 성어, 가재 등 고급 어종이다. 또
한 이들 섬에는 금과 은이 나오며 온천, 호수 등 해안 관광자원이 풍부하다.
또한 4개의 섬 주변에는 막대한 해저광물과 석유가 매장된 것으로 추정된다.

둘째, 안보적 측면에서 이들 4개 섬은 러시아에게는 태평양함대가 원양으
로 나가는 관문이자 미·일 해군의 진입을 막는 자연적 방파제라는 전략적
특수성을 가지고 있다. 전략적인 면을 보면 제2차 세계대전 후 소련이 이들
섬을 손에 넣음으로써 군사적 요충인 오후츠크해를 완전히 소련의 영향권 안
에 둘 수 있게 되었다. 에토로후도·히토카츠브는 제2차 세계대전 시 일본의
진주만 공격에 동원한 연합함대가 정박했던 곳이기도 하다(차종환·신법타,
2006 : 175).

(2) 관련국들의 입장

러·일 양국은 영토문제가 존재하고 그것이 양자 간 중요한 현안이라는
점을 인정해왔다. 아울러 평화조약 체결의 필요성과 당위성에 대해서도 일찍
부터 동의해왔다. 그런데 문제는 일본이 쿠릴 열도 영토문제와 평화조약 체
결을 철저히 연계시킨다는 점에 있다. 즉, 북방 4도의 '일괄 반환'을 평화조
약 체결의 양보할 수 없는 선결조건으로 내세운 것이다. 일본은 대러 정책기
조로 북방영토 문제 해결 없이는 러시아가 요구하는 평화조약 체결과 경제협
력의 확대가 있을 수 없다는 이른바 '정경불가분의 원칙'을 고수해왔다. 반
면, 러시아는 일본의 남쿠릴 4도 반환 요구를 근거 없는 억지논리라고 주장
하고, 영토문제가 양국 간 최우선적 현안으로 간주되는 것을 거부한다. 그리
고 먼저 조건 없이 평화조약을 체결한 후 상호 신뢰와 우호적인 분위기 속에
서 양국의 이익이 존재하는 방향으로 북방영토 문제의 점진적 해결을 강조하



고 있는데, 이는 교류우선론에 입각한 '정경분리의 원칙'으로 요약된다(홍완석, 2002 : 324).

러시아는 영토문제를 남겨두고 평화조약을 체결하지는 입장이다. 즉 평화조약과 영토문제를 분리하여 양국의 현안을 풀어가자는 자세이다. 그러나 일본은 러시아와의 평화조약 체결과 동시에 영토문제를 해결하려고 한다. 실제로 양국관계가 새로운 단계를 맞이하게 했던 1997년 11월 크라스토타르스크 합의에 관해, 양국은 해석 차이를 보였다. 일본 측은 "동경선언을 기초로 2000년까지 영토분쟁 해결과 평화조약을 체결하는 데 상호 전력을 다한다"는 데 중점을 두고 있지만, 러시아는 우선 경제협력을 구체화하면서 부차적으로 영토문제를 다루려고 한다. 이처럼 양국은 영토분쟁을 종식시키려는 접근방법에서 차이를 보였다.

프리마코프 총리는 구소련 시절과는 달리 영토문제가 존재하고 있다는 것을 인정하지만, 일본은 양국관계 개선을 위한 전제조건으로 남쿠릴섬 반환을 더 이상 요구해서는 안 된다고 언급했다. 파노프 주일 러시아 대사는 "영토문제는 평화조약과 별개 조약을 체결함으로써 이 문제를 해결할 수 있을 것"이라고 러시아 정부 고위관리로서는 처음으로 영토분쟁과 관련된 러시아의 공식 입장을 밝혔다. 국경선 획정이 "러시아의 주권과 영토를 침해하지 않는" 범위 내에서 해결책을 모색하자고 말하여 국경교섭도 장기화될 가능성을 보였다. 엘친 대통령이 과거에 언급했던 것처럼 쿠릴 섬에 관한 분쟁은 다음 세대가 해결하도록 남겨두자는 입장이었다.

영토문제 해결을 위한 대화수행과 경제협력 확대를 병행할 예정이지만, 최근 일본은 평화조약이 체결되려면, 북방 4도 반환보장, 국경선 획정이 되어야 한다는 입장이다. 북방영토 문제를 해결하는 데 첫째, 4도를 사할린 주에서 분리하여 '특별지역화'한다. 둘째, 1956년 일·소공동선언에 기초한 평화조

약 체결 후 '하보마이', '시코탄' 2도를 반환하고, 나머지 '구나시리', '에트로 후' 2도는 계속 협의한다. 셋째, 협의하는 2도의 주권확인과 최종적으로 4도 반환이 되도록 단계적 접근방법을 모색하고 있다(최태강, 1999 : 279).

(3) 관련국들의 해결 노력 실태

러·일 양국이 영토문제에 대해 항상 비타협적인 태도로만 일관했던 것은 아니다. 1950년대 중반의 미·소 평화공존, 1970년대 초반의 미·중 데탕트, 1980년대 후반 고르바초프의 신사고 외교정책이 낳은 국제관계의 해빙 무드에 편승하여 간헐적으로 쿠릴 4도 문제에 대해 신축적인 자세를 보이면서 영토협상을 진전시킨 적이 있다. 그러나 이 무드는 결국 냉전의 견고한 벽을 넘지 못한 채 양국 간 적의와 불신만 축적시켰다.

1991년 소연방 해체에 따른 탈냉전의 새로운 지정학적 조건은 역사적 구원과 소련 전체주의 유산의 해소를 요구하였다. 실제로 냉전종식 이후 러·일 양국 지도부는 국제관계의 본질적 개선에 고무되어 그 어느 때보다도 영토문제를 타개하고자 하는 강한 의지를 드러냈다. 조·소 간 시장경제체제의 협력과 일본의 대규모 경제지원을 필요로 했던 신 러시아가 특히 그러했다. 당시 었친 정부는 '2도 반환+α'라는 다소 파격적인 영토 양보안을 제시하였는데, 이는 시간의 경과와 함께 정치와 경제를 철저히 연계시켰던 일본의 대러 전략을 완화시키는 데 기여하였다.

1993년 도쿄에서 러·일 공동선언을 통해 "영토문제 해결을 통한 평화조약 조기 체결"을 다짐했다. 러시아의 정경분리 원칙이 일본의 정경불가분의 원칙과 어우러지면서 영토협상과 경제협력을 동시에 병행하는 이른바 '확대 균형론'으로 수렴되곤 했다. 1997년 11월의 '하시모토·옌친 플랜(Hashimoto-Yeltsin Plan)'과 2000년 9월의 '모리·푸틴 프로그램(Mori-Putin Program)' 채택은



※ 출처 : 『인터넷판 연합뉴스』(2007. 2. 20).

그림 6. 쿠릴 열도 영토분쟁 해결방안

그런 ‘정경병진’의 원칙을 반영한 것이다(홍완석, 2002 : 324~325). 당시 알렉산드르 레베트 전 크라스노야르스크 주지사는 1997년 9월 “양측이 서로 중간 정도에서 만날 수 있다면, 북방영토 문제를 해결하는 과정이 더 성공적일 것”이라고 말했다. 일본 정부 대변인 이카다가 사이키도 “일본이 오랜 현안인 영토분쟁을 해결하는 데 유연한 입장을 취할 준비가 되어 있어야 한다”

고 말하면서 “민약 영토문제 해결에서 한쪽이 100%를 얻고, 다른 쪽은 반대로 100%를 잃는 것은 문제가 있다. 즉 양측이 만족할 수 있는 중간에서 해결책을 찾아야 한다”는 것이다. 이러한 양국의 입장을 볼 때 영토문제를 푸는 데 어떤 타협점을 찾고자 하는 노력들이 있음을 알 수 있다(최태강, 1999 : 278~279).

1997년 크라스노야르스크 선언을 통해 러·일 양국은 “2000년까지 평화조약 체결을 위해 노력”할 것을 천명했던 것이다. 이러한 노력이 구체화될 경우, 샌프란시스코조약 비체약국인 러시아는 알타협약으로의 회귀를 지향하는 샌프란시스코평화체제의 변동을 추구할 가능성이 높다. 일본 측은 “영토문제 해결과 평화조약 체결의 동시추진”을 표방하고 있는 데 비해, 러시아 측은 “평화조약 체결 후 영토문제 계속 교섭” 입장을 견지했다(김병섭, 2007 : 75).

이러한 쿠릴 열도를 둘러싼 러·일 양국 정부의 협상과정 노력들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 4도 가운데 2도(하보마이와 시코탄)는 평화조약 체결 이후

반환하기로 한 소·일 공동선언(1956)이 있었다.¹⁶⁾ 둘째, 양국은 소·일 간의 '미해결의 제반 문제'에 영토문제가 포함된 것을 확인했던 일본 수상 가쿠에 이 다나가의 소련 방문(1973)에서 진전을 보았다. 셋째, 대외정책에서 신사고 외교노선을 펼친 고르바초프는 1991년 4월 18일 일본을 방문하여 소·일 공동성명에 합의하고 양국 간 현안문제로 북방 4도를 언급했다. 넷째, 그 후 구 소련이 붕괴되고, 러시아의 옐친 대통령이 1993년 일본을 방문하여 '법과 정의의 원칙'에 입각하여 영토문제 해결을 합의한 「동경선언」이 나왔다.¹⁷⁾ 다섯째, 1997년 11월 초 시베리아의 크라스토야르스크에서 열린 비공식 정상회담에서 양국은 1993년 「동경선언」에 기초한 “2000년까지 평화조약을 체결하는데 전력을 다할 것”에 합의했다. 이로써 1993년 「동경선언」 이후 담보상태에 있던 러·일 관계는 옐친 대통령의 결단으로 커다란 돌파구가 열렸던 것이다. 마지막으로, 1998년 11월 12일 25년 만에 일본 수상이 모스크바를 공식 방문하여 옐친 대통령과 정상회담을 갖고, 「모스크바 선언」을 발표했다. 이 선언에서 양국은 2000년까지 평화조약 체결을 위해 최대한 노력할 것을 다짐했고, 기존의 평화조약 체결문제를 위한 러·일 공동위원회의 골격 내에서 국경 획정위원회와 공동경제활동위원회를 설치하기로 합의했다(최태강, 1999 : 277). 하

16) 양국 수상은 모스크바에서 일소공동선언을 1956년 12월 12일에 발표하였다. 이 선언은 ① 전쟁상태의 종결, ② 외교관계의 회복, ③ 일본인 억류자의 송환 등이 있고, “정상적인 외교관계가 회복된 후, 평화조약 체결교섭이 계속될 것이며,” 소련이 ‘시코단’, ‘하보마이’ 섬을 일본에 “평화조약이 체결된 후 실제로 인도한다”고 되어 있다(일소공동선언). 『朝日新聞』(1996. 10. 16), 12면.

17) 1993년 일본을 방문한 옐친 대통령과 당시 모리히토 호소가와 수상이 서명한 선언이 있었다. 러·일 간 영토문제에 있어 북방 4도의 귀속에 관한 문제가 있음을 확인했다. 이것은 ① 역사적·법적 사실에 입각, ② 양국 합의하에 작성된 제 문서, ③ 법과 정의의 원칙 세 가지를 기초로 해결하여 러·일 관계를 완전 정상화하기로 합의했다(동경선언). 『朝日新聞』(1997. 11. 3), 1면.

지만 2009년 8월 현재 큰 진전이 없는 상태이다.

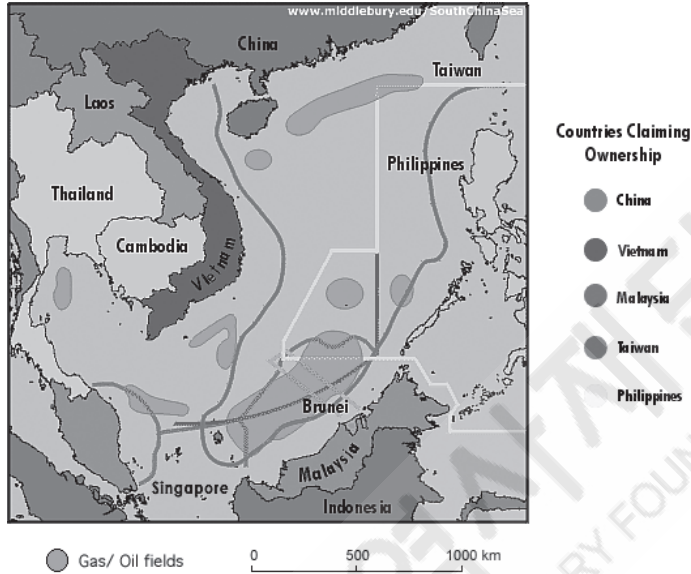
3) 남중국해 영토분쟁

(1) 관련국들의 입장

남중국해는 북쪽으로는 중국·대만, 동쪽으로는 필리핀, 그리고 남쪽으로는 말레이시아·브루나이, 서쪽으로는 베트남과 인접해 있는 바다이다. 남중국해에는 남사(Spratlys), 서사(Paracels), 중사(Macclesfield Bank), 동사(Pratas) 등 4개의 군도가 포함되어 있고, 수백 개의 사주, 환초, 암초가 있다(김교훈, 2006 : 73~75). 남중국해는 복잡한 형태로 영토분쟁의 모습을 띠고 있는데, 주로 해상 영토와 영해권을 둘러싼 분쟁이 주를 이룬다.

모든 해상영토가 그러하듯이 남중국해는 관련 국가들이 매우 중요한 이익을 얻을 수 있는 지역이다. 첫째, 경제적 측면에서 남중국해는 어족자원이 풍부하고 석유와 가스 등 양질의 천연자원이 매장되어 있다. 특히 이러한 자원들은 남사군도 주변에 집중 매장되어 있다. 둘째, 안보적 측면에서는 아시아의 해상교통의 요충지라는 점이다. 이 해역은 바시(Bash) 해협과 말라카(Malacca) 해협, 홍콩과 싱가포르를 연결하는 해상 루트로 통하고 있으며, 인도양과 태평양 간의 해상교통 및 군사전략상의 요충지역이며, 전 세계 해상수송의 25%를 차지하고 있다. 또한 이 해역의 관할권 확보는 관련국들의 군사적 진전 및 감시기지로서의 역할을 하기 때문에 안보적 가치가 높다(유철중, 2005 : 14).

동아시아의 다른 해상 영토분쟁과 마찬가지로 남중국해에서 영토분쟁이 지속되고 있는 배경에는 1951년 9월 8일 체결된 '샌프란시스코조약(Treaty of Peace with Japan, 혹은 San Francisco Peace Treaty with Japan of 1951)'과 1994년 유엔해



※ 출처 : <http://www.middlebury.edu/southchinaSea>.

그림 7. 남중국해 영토분쟁

양법협약에 의해 발표된 '200해리 배타적 경제수역원칙'과 깊은 관련을 가진다.

샌프란시스코조약은 남중국해에 포함된 남사군도와 서사군도의 영유권을 근본적으로 설정하지 않아 관련국들의 분쟁을 야기하였으며, 그 결과 남사군도에 대해서는 현재 중국·필리핀·타이완·베트남·말레이시아·브루나이 등이 영유권을 주장하고 있으며, 서사군도에 대해서는 중국·필리핀·베트남이 영유권을 주장하게 되었다. 한편, 200해리 배타적 경제수역 원칙은 남중국해의 영해와 크고 작은 해양영토의 중첩된 주권권리를 주장하게 한 배경이 되었던 것이다(김명섭, 2007 : 78).

그리하여 남중국해는 현재 중국·대만·베트남·말레이시아·필리핀·브루나이가 영유권을 주장하고 있고, 중국·대만·베트남은 해수면상의 모든

도서, 중국·대만·필리핀은 해수면하의 모든 지형물에 대한 영유권을 주장하고 있는 실정이다. 남중국해의 영유권과 관할권을 주장하는 각국의 입장과 활동은 다음과 같다.

첫째, 중국은 전한(前漢) 시대부터 남사군도를 포함한 이 지역의 영유권을 가진다고 주장하면서 선점원칙을 내세우고 있다(郭淵, 2002 : 129~136). 중국은 1974년 베트남과 무력 충돌로 베트남 관할 서사군도의 일부 섬을 점령하고 서사군도 전 지역에 대한 실질적 점유를 시작하였다. 1988년 3월에는 베트남과의 무력충돌을 통해 남사군도 적과초(赤瓜礁, Johnson Reef)를 장악하여 그곳에 인공섬, 헬리콥터 착륙장, 그리고 보급기지를 건설하였고, 추가로 부두시설, 해양관측기지를 건설함으로써 인근을 항해하는 항공기와 선박에 정보를 제공해주고 있다. 이와 함께 중국은 1995년 2월에는 필리핀령 미스치프(Mischief Reef)를 무력으로 점령하고 이 암초에 초소와 위성통신시설을 설치하고 오성기를 게양하였다(이정태, 2007 : 301).

둘째, 베트남 역시 역사적 증거와 대륙붕 원칙에 입각하여 남사군도와 서사군도의 영유권을 주장하고 있다. 베트남은 1974년 중국에게 무력으로 빼앗긴 서사군도는 당연히 베트남의 영토라고 간주하고 있다. 남사군도 역시 역사적으로 자국의 칸호아성 근해지역이라고 주장한다. 베트남은 1984년부터 프랑스의 통치를 받은 국가로서 프랑스가 1933년부터 1939년 사이 남사군도의 9개 섬을 점유했던 사실을 제기하며 자국의 영유권을 주장하고 있다.

셋째, 필리핀은 '발견에 의한 선점,' '시효취득' 논리에 입각하여, 남사군도가 자국과 인접해 있다며 이 지역의 영유권을 주장하고 있다. 필리핀은 제2차 세계대전 이후 이 섬들이 실질적으로 방치되었으므로 1970년대 실질적으로 먼저 점유했던 섬들은 자국의 영토라고 주장하고 있다. 필리핀의 국민인 클로마(Tomas Cloma)는 1947년 일부 남사군도 도서를 개발하여 1974년에 이 지역을

필리핀 정부에 양도하였다. 또한 1971년부터 1978년까지 필리핀은 이 지역의 8개 섬과 암초를 점거하여, 그 지역에 활주로, 등대를 설치하고 군대를 주둔시켰다. 1979년에는 이제까지 취득한 서사군도 57개 섬과 파라완 섬 서쪽의 10개 섬의 영유권을 대통령령으로 정해 일방적으로 발표하였다(이은자, 2008 : 189~190).

넷째, 말레이시아는 '대륙붕 연장이론'과 '무주물 선점'에 입각하여 자국의 대륙붕 지역에 속한다고 생각되는 5개 섬을 점령하고 있다. 말레이시아는 1979년 12월 말레이시아 대륙붕 지도를 발간하면서 그 대륙붕의 범위를 명시하고 그 대륙붕 위에 있는 모든 섬에 대한 영유권을 주장하였다. 1983년 8월 스웰로우에 군대를 배치한 것을 시작으로 1986년에는 달라스 환초(Dallas Reef) 등을 점유하였고, 1999년에는 인베스티게이터와 에리카 환초(Erica Reef)에 해상구조물을 설치하였다. 말레이시아는 현재 6개의 섬을 점령하고 있으며, 또 다른 6개의 섬에 대해서도 영유권을 주장하고 있으나, 이 중 두 개는 현재 베트남이 점령하고 있는 실정이다.

다섯째, 브루나이는 분쟁 당사국 가운데 유일하게 어떤 섬에 대한 영유권도 주장하지 않았지만 대륙붕과 배타적 경제수역을 선포하면서 자국에 인접한 도서에 대해 영유권을 주장하였다. 브루나이는 1982년 200해리 어업수역을 선포하였고, 1984년 배타적 경제수역을 선포하였다. 브루나이의 확장된 대륙붕의 범위 속에 라이플먼 간척지(Rifleman Bank)가 포함되며, 루이자 환초(Louisa Reef)에 대한 권리 주장을 모색하고 있다(유철중, 2006 : 19~21).

요약하자면, 남중국해 영토분쟁은 샌프란시스코조약과 배타적 경제수역 원칙에 의해 분쟁화되었으며, 그 지역이 가지는 안보적·군사적 가치의 중요성과 관련국들의 주권 논리 때문에 동아시아 안보협력의 진전을 방해하는 결정적인 제약요인으로 작용하고 있는 것이다.

(2) ARF에서의 해결 노력 실태

ARF에서 가장 중점적으로 논의된 영토문제는 중국·베트남·필리핀·말레이시아·브루나이·대만이 직접적 분쟁관계에 있고 인도네시아와 중국이 EEZ 중첩논쟁을 벌이고 있는 남중국해 영토분쟁이다(김영구, 1998 : 73~77). 남중국해 문제가 ARF 체제에서 논의된 계기는 1994년 5월 ARF 고위관리회의(SOM)에서 ‘남중국해에서의 잠재적 분쟁관리에 관한 일련의 워크숍(Workshop Series on Managing Potential Conflicts in the South China Sea)’을 개최하고 관련국들은 신뢰구축과 예방증진에 기여한다는 언급에서 비롯되었다. 이 워크숍의 건의를 기초로 아세안 국가들은 중국에게 남중국해 문제를 ARF에서 논의할 것을 촉구하고, 미국·EU 등은 항해자유와 국제법에 따른 평화적 해결을 강조하였던 것이다(외교통상부 외교정책실, 2002 : 82).

이에 중국은 아세안의 주장을 무시할 수 없게 되자 1995년부터 이 문제의 양자적 해결 원칙은 여전하지만 다자적 논의를 부분적으로 수용하는 입장을 보였다. 제3차 ARF 의장성명서는 남중국해에 대한 관련국들의 ‘중첩된 주권 주장(overlapping sovereignty claims)’에 우려를 표명하고, 당사국들이 국제법과 1982년 유엔 해양법협약(UNCLOS), 1992년 ‘아세안의 남중국해에 관한 선언(the ASEAN’s 1992 Declaration on the South China Sea)’에 포함된 원칙 준수와 평화적 해결을 담게 되었다.¹⁸⁾

그 이후 ARF에서는 남중국해 영토분쟁의 평화적 해결을 담은 합의문들이 발표되기도 하였다. 1997년 7월 싱가포르 개최 외무장관회의 시 필리핀은 남중국해에서의 충돌사태를 방지하기 위해 당사국들 간 법적 효력을 갖는 ‘행동

18) “Chairman’s Statement the Third ASEAN Regional Forum,” Jakarta, Indonesia, July 23, 1996 ; ASEAN Secretariat(2003), p. 33.

규약(code of conduct) 체결을 강력히 주장하였으나, 중국이 남중국해의 암초들이 '자국의 주권하에 있음'을 주장하자 회의는 경색되었다. 이에 미국은 '남중국해 상황 악화 예방을 위해 행동규약 체결이 불가할 경우 비아세안 국가들로 구성되는 다자 현자그룹(multilateral wise men's group)으로 이 문제를 해결하자'고 제의하기도 하였다. 1998년에는 '아세안과 중국 간 고위관리급 협의'를 계기로 서방국가들이 국제법과 UNCLOS에 따른 분쟁의 평화적 해결과 자유항해를 재강조하면서, 관련국들은 중국과 필리핀 간 긴장고조에 우려와 관심을 표명하였다. 여기서 도출된 합의는 당사국들에게 자제를 당부하고 ① 아세안과 중국 간 고위급 협의, ② ARF에서의 정기적인 입장교환, ③ '남중국해에서의 잠재적 분쟁관리에 관한 비공식 워크숍'을 통한 노력들을 지속할 것을 확인하고 '남중국해에 관한 지역 행동규약' 채택을 촉구하였다.¹⁹⁾

2002년 7월 ARF 제9차 외무장관회의에서 아세안 국가들은 '남중국해에 관한 행동규약 채택이 지역의 평화와 안정을 증진시킨다'는 원칙을 확인하였다. 나아가 2002년 11월에는 중국과 '남중국해에서의 당사국 간 행동에 관한 선언(DOC)'을 채택함으로써 당사국들이 역내 평화와 안전에 영향을 미치는 행동들을 자제할 것과 당사국들 간 신뢰구축 및 협력적 행동을 위한 수단과 방법의 모색이 중요함을 강조하였다.²⁰⁾ 이러한 노력의 일환으로 2005년 3월, 관련국들은 '스프레틀리 군도에서의 해양 지진파 탐사에 관한 중국·필리핀·베트남 국유 석유회사들 간의 공동협약'을 체결하였다. 이 협약에 따라

19) "Chairman's Statement the Sixth ASEAN Regional Forum," *Singapore*(July 26, 1999), p. 104 ; "Chairman's Statement the Seventh ASEAN Regional Forum," Bangkok, Thailand, July 27, 2000, p. 256 ; *ASEAN Secretariat*(2003).

20) "Chairman's Statement the Ninth ASEAN Regional Forum," Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, July 31, 2002 ; *ASEAN Secretariat*(2003), pp. 360~361.

관련국들이 지진파를 이용하여 석유 매장량을 추정하는 연구를 추구하였으나, 2006년 7월 의미 있는 결과를 얻지 못하고 조기에 일단락되었다.²¹⁾

그러나 ARF에서 이루어진 평화적 해결 노력 원칙 선언에도 불구하고 중국은 남중국해 분쟁에 대해 이중적 태도를 보이고 있다. 즉 중국은 한편으로는 분쟁이 평화적으로 해결되어야 한다고 공식입장을 거듭 표명하면서도, 다른 한편으로는 남중국해 도서들에 대해 일련의 일방적인 조치들을 취함으로써 중국의 진의를 의심케 하고 있다(한석희·강택구, 2009 : 293). 중국은 남중국해 문제에서는 다자간 협상을 피하고, 양자협상을 주로 하면서 아세안 국가들의 공동 대처를 막으려는 모습을 보여주고 있다(유철중, 1999 : 389). 1992년 2월 중국은 영해법을 제정하고 남중국해 전체의 도서에 대한 중국의 영유권을 주장해왔으며, 남중국해의 주권보호를 위해 군사력 사용의지를 지속적으로 천명하고 있다(변창구, 1999 : 303-304). 또한 2007년 중국이 다시 서사·중사·남사군도를 관할하는 삼소시(三少市) 계획을 수립하여 중국의 변하지 않는 영유권 입장을 보여주면서 그동안 중국 측이 표면상 합의한 선언들은 구속력을 발휘하지 못하고 있는 실정이다. DOC는 선언적 의미만 있을 뿐 법적인 강제력이 없기 때문에 근본적인 주권과 관할권 문제는 재발될 가능성이 높다.²²⁾ 2009년에 들어와서는 남중국해의 영토분쟁이 더욱 강도가 높아지고 있다. 중국은 러시아로부터 잠수함을 구입하면서 남사군도와 서사군도를 자국의 영토로 편입하려는 베트남에 대해 경고를 하였으며, 중사군도와 남사군도의 영유권을 주장하

21) 실제탐사인 굴착은 성사되지 않았다. http://english.peopledaily.com/200503/15/eng2005315_176845.htm(검색일 : 2009년 6월 15일).

22) 이는 2007년 11월 20일 홍콩 『明報』에 발표되었다. <http://www.mingpaonews.com/20071120/caa1h.htm>(검색일 : 2009. 6. 16).

는 필리핀과 어업분쟁을 치르기도 했다.²³⁾

결국 남중국해 영토문제에 대해 중국은 이 문제를 현상유지하면서 공동개발을 추구하고 근본적인 문제의 해결을 미래로 미루는 결정을 하였으며, ARF에서 남중국해 문제의 언급을 허용하되 민감한 세부문제는 중국과 아세안 간에 협의한다는 수준에서 입장을 정하게 되었다. 따라서 지금까지의 선언이나 성명 등은 아세안 국가들의 요구를 수용하고 대화를 통해 논의해보자는 정도에 불과하며, 중국이 주장해오고 있는 남중국해 80%에 달하는 주권과 관할권 주장에는 아무런 변화가 없음을 분명히 했다(李國強, 2000 : 79~101). 따라서 중국은 ARF의 존립을 유지하는 선에서 남중국해 문제의 다자간 논의를 허용하는 입장을 견지하면서 남중국해 영유권에 대해서는 변하지 않는 입장을 지속적으로 보여주고 있는 것이다(신종호, 2008 : 167).

이와 함께, 남중국해 문제는 영토분쟁의 당사국 간의 문제뿐만 아니라 미국·일본·EU 등이 형식적으로 중립적인 입장을 취하면서 중국의 세력 확장을 반대하는 틀로서 유지되고 있어 ARF에서 남중국해 영토분쟁의 해결은 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 남중국해 문제는 비단 중국과 동남아시아 국가들 간의 역사적·경제적 문제에만 국한된 것이 아니라 전략적으로 해상교통로라는 측면에서 미국과 일본, 러시아 등 강대국과도 관련되어 있다(변창구, 1997 : 137~142). 따라서 남중국의 영유권에 대한 갈등적인 모습은 현재까지 그 본질이 변하지 않은 채 그대로 지속되고 있으므로 현재 남중국해에서의 분쟁 위험성은 여전히 남아 있다고 볼 수 있다.

23) “남중국해, 화약고 되나 : 중국-동남아국가분쟁 구도”, 『내일신문』(2009. 5. 21)(검색일 : 2009. 6. 19).

4) 독도 문제

(1) 배경

독도가 한·일 간에 영유권 분쟁 대상이 된 것은 일본의 제국주의 침략의 역사로 인해 비롯되었다. 원래 독도는 한국 땅이었는데, 일본이 한국을 식민 지배하면서 독도를 일본으로 합병시켰다. 이후 1945년 일본이 패망하면서 샌프란시스코조약에 독도의 소유권을 제대로 명시하지 않아 논쟁의 대상으로 남게 된 것이다. 그 당시 독도가 샌프란시스코조약에서 명시되지 않았던 배경은 다음과 같다.

1943년 당시 미국은 전후 질서를 구상하면서 독도를 한국의 영토에 포함시키려고 하였다. 1943년 미국 국무성 산하에 '동아시아 담당 부처 간 지역 위원회(The Inter-Divisional Area Committee on the Far East)'가 결성되어 전후 패전 일본의 제반사항을 논의하는 과정에서 독도의 영토처리 문제는 하나의 중요한 의제로 다루어졌다. 그러나 한국전쟁의 발발 등 냉전시대 동아시아에서의 일본의 역할 제고의 필요성 등 당시의 정치적인 여건들은 미국으로 하여금 전승국 간의 신속한 교섭 및 일본과의 조약 체결을 정책의 최우선 과제로 인식하게 했으며, 그 결과 논란의 여지가 많은 사안들은 조약문 자체에서 명시하지 않는 방향으로 문안을 작성하게 되었던 것이다.

결국 제2차 세계대전 이후 전승국과 패전국인 일본 간에 1951년 9월 8일 체결된 '샌프란시스코평화조약(Treaty of Peace with Japan, 혹은 San Francisco Peace Treaty with Japan of 1951)'은 독도가 누구의 영토인지를 명기하지 않았기 때문에, 그 이후 한국과 일본은 독도를 둘러싸고 영유권 논쟁을 벌여왔다. 샌프란시스코평화조약 제2조는 패전 일본의 영토처리에 관한 조항이며, 동 조문의 (a)항은 "일본은 한국의 독립을 승인하고, 제주도, 거문도, 울릉도 등을 포함한 한

국에 대한 모든 권리, 권원, 그리고 청구권을 포기한다(Japan recognizing the independence of Korea, renounces all right, title and claim to Korea, including the islands of Quelpart, Port Hamilton and Dagelet.)”고 규정하고 있다. 이 조약문에서는 ‘독도’와 그에 상응하는 어떠한 용어도 언급되지 않았던 것이다(이석우, 2004 : 41).

이런 가운데 한국은 대일강화조약이 발효되기 3개월 전인 1952년 1월 18일, 국무원 고시 제14호로 「대한민국 인접해양의 주권에 대한 대통령 선언」을 발표하여, 동해의 한국 해안선에서 최고 190해리에 이르는 해역에 ‘이승만 라인’을 선포하면서 이 구역에서의 외국 어선의 조업행위를 금지하였다(김병렬, 2006 : 284). 문제는 독도가 이 구역 안에 위치하고 있었기 때문에 일본 정부는 즉각 다케시마가 일본 영토라고 항의하기 시작함으로써 본격적으로 논쟁이 발생하게 되었다(박기신, 1993 : 166). 샌프란시스코조약에서 독도에 대한 영유권을 명확하게 해주지 않음으로 해서 독도를 둘러싼 한일 간의 영유권 주장은 현재까지 많은 역사적 사료들과 논리들을 동원하여 대립적인 주장을 하고 있는 상태이다.

이처럼 한일 양국이 독도를 서로 자기네 땅이라고 주장하는 이유는 독도의 경제·안보적 가치 때문이다.

독도 수역에는 수많은 에너지와 식량자원이 존재하고 있다. 독도 주변수역은 한류와 난류의 교차수역으로 어족이 풍부하고, 조분의 퇴적으로 생긴 인광 매장량이 약 16만 톤 정도인



※ 출처 : http://leekanbin.blogspot.com/2006_06_01archive.html.

그림 8_ 독도 영토분쟁

것으로 추산하고 있으며, 천연가스층이 있는 것으로 알려져 있다. 미국 지질 연구소와 러시아 과학원 무기화학연구소의 연구결과에 따르면 독도 주변 해저가 환태평양 메탄 하이드레이트 분포층을 이어주는 연결고리 부분에 해당한다. 실제로 독도 주변해역에서 메탄 하이드레이트가 대량 발견되고 있다. 2005년 6월 한국 정부 개발사업단이 울릉도 남쪽 100km 지점 해저에서 6억 톤 가량의 매장량을 확인했는데, 이는 한국의 천연가스 소비량 30년치에 해당하는 방대한 양이다. 더구나 메탄 하이드레이트 분포층이 석유층의 분포와 거의 일치한다는 주장에 따르면 독도 주변에 엄청난 석유가 매장되어 있을 가능성도 있다. 일본이 계속 독도 영유권을 주장하는 이유는 막대한 해저자원에 대한 관심과 자국의 500만 어민들의 어업권을 확보하기 위한 것이다(윤이숙, 2008 : 71). 독도의 확실한 주요 가치는 어업권과 연관되어 있다. 일본의 주요 일간신문인 『요미우리신문』의 한 사설에 따르면, “다케시마의 날 조례 통과와 배후에는 일본의 수산업 종사자들의 강한 불만이 있다”라고 보고 있다.²⁴⁾

또한 독도는 한국에게 일본의 팽창을 감시하고 방어할 수 있는 장소이며, 일본에게는 러시아와 한반도를 감시할 수 있는 군사적 요충지이다. 독도의 군사적 가치는 1905년 러일전쟁에서 입증되었는데, 당시 일본 정부는 2월 20일 「시네마현 고시」를 통해 한국령 독도를 일본명인 ‘竹島[다케시마]’로 개명하여 시마네 현 오키시마에 강제편입시켰고, 8월 19일에는 이곳에 해군기지로서 망루와 통신시설을 설치하여 러시아 함대를 맞아 대승을 거둘 수 있었다(임덕순, 1973 : 61~63). 반대로 한·미동맹의 틀 속에서 미국은 독도를 1951년부터 KADIZ(방공식별구역) 범위로 설정하여 극동방위는 물론 군사대국화를 꿈꾸는

24) “Time for Straight Talk on Takeshima Issue,” *Yomiuri Shimbun*(March 17, 2005)(in Japanese).

일본의 항공세력이 동해로 뻗어나오는 것을 간접적으로나마 억제하고 있다(김병렬, 2001 : 282).

(2) 관련국들의 입장

독도를 둘러싼 한·일 간의 논쟁 쟁점은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 역사적 권원으로 보아 독도가 각기 자기의 고유영토라고 하는 주장이고, 둘째는 1905년의 도근현(島根縣) 편입조치에 대하여 일본은 근대 국제법상 요구되는 영토취득요건을 만족시키는 것이라고 주장하는 반면, 한국은 당시의 편입조치가 국제법상 요구되는 요건을 만족시키지 못하며, 특히 당시 일제가 한국의 외교권을 장악하고 있는 상황에서 이루어진 조치이기 때문에 무효라는 것이다. 셋째는 한국 측이 카이로선언 이후 샌프란시스코 대일강화조약까지의 일련의 전후처리과정에서 독도가 한국령임이 확인되었다고 주장하는데 대하여 일본은 그렇지 않다고 이를 부인하는 것이다(김병렬, 1998 : 101). 이하에서는 이러한 논점을 중심으로 한일 간의 대립된 주장을 고찰하고자 한다.

한국은 역사적으로나 국제법적으로 독도는 명백한 고유의 영토라고 주장한다. 역사적으로 볼 때, 독도는 신라시대부터 조선시대에 이르기까지 울릉도의 부속도서로서 계속 영유해왔으며, 이를 증명하는 다수의 문헌이 존재한다. 조선시대의 문헌에 따르면, 독도는 우산도(於山島), 삼봉도(三峰島), 하지도(河支島) 등의 명칭을 거쳐서 독도라고 불리게 되었다. 한국인들은 독도의 역사적 권원으로서 512년 통일신라시대 당시의 울산국의 울릉도와 독도의 합병에 초점을 맞추고 있다. 이를 증명하기 위해 한국은 고문서와 지도들을 보여주고 있으며,²⁵⁾ 당시 일본인이 독도해역에 침범한 사건에 대해 항의한 역사적 사례를

25) "Compendium of Tokdo Documents," Bureau of Maritime Affairs and

강조하고 있다(Shin Yong-ha, 1997 : 333~358).

이와는 반대로, 일본은 1483년 조선의 왕이 범죄자들과 세금 회피자들이 그곳에 피난 가는 것을 막기 위하여 백성들로 하여금 울릉섬에 여행하는 것을 금지했다고 주장한다. 일본은 그 시점부터 울릉도는 통치가 되지 않은 영토라고 주장한다. “17세기, 도쿠가와막부는 일본 어부로 하여금 울릉도를 방문하도록 허가하였다. 도중에 많은 사람은 휴식을 취하고 물개들을 잡기 위해 다케시마에 들렀을 것이다. 그러므로, 일본은 이 시기 동안에 두 개의 영토를 통치하고 있었다”고 주장한다.²⁶⁾

독도 영유권 논쟁에 대한 한국 정부의 기존 입장은 “독도는 지금 한국이 실효적으로 지배하고 있고, 한국의 영토 주권은 확정적인 것이기 때문에 지금에 와서 독도 문제를 거론하는 것은 이 문제를 국제분쟁으로 부각시키려고 하는 일본의 의도에 오히려 말려들어가는 것이라고 간주하고 있다. 한국은 독도를 현재 실효적으로 지배하고 있기 때문에 한국의 독도에 대한 영유권은 현재 ‘국제법적으로 확정된 상태’이며 아무 일이 없이 시간이 지나가면 이러한 한국의 확정적인 영유권은 더욱 공고해질 것”이라고 주장하고 있다(김영구, 2006 : 76).

이에 반해, 일본은 독도 문제를 국제적으로 쟁점화시키려 하고 있다. 그것은 강화된 미·일 동맹을 기반으로 동아시아 지역의 헤게모니 국가로 등장하려는 장기적이고 거대한 전략의 연장선으로 볼 수 있다. 일본이 상대적으로 약소국인 한국의 독도 문제를 쟁점화하는 것은 중국과 러시아와의 분쟁 해결에 유리한 위치를 차지하기 위한 전략이기도 하다. 따라서 독도를 국제

Fisheries, 2004 March(in Korean).

26) Website of Shinane prefectural government, <http://www.pref.shimane.jp/section/takesima/eng/take4.html>(검색일 : 2009. 7. 25).

적 분쟁지역화하여 국제해양법재판소나 국제사법재판소에서 해결하려는 것이 일본의 장기적 전략이자 그들의 입장이라 할 수 있다. 국제재판소로 분쟁을 회부하는 과정이나 재판과정 및 집행의 원칙들은 한국에 결코 유리하다고 볼 수 없다. 일본은 독도의 영유권을 한국으로부터 획득하기 불가능하기 때문에 국제적인 분쟁지역으로 쟁점화하려는 국가적인 시도를 감행하고 있는 것이다.

또한 일본은 과거 고대국가에 존재했던 우산도, 삼봉도, 하지도 등의 명칭이 모두 울릉도를 가리킨다고 반박하고 있다. 일본은 1905년에 독도를 합법적으로 시마네[島根] 현에 편입시켰다고 주장하고 있다.²⁷⁾ 한국은 이 편입조치가 독도가 일본의 고유영토가 아님을 반증하는 것이며, 비밀리에 진행되어 통고가 없었고, 대한제국이 독도의 영유권을 선언한 상태였다고 반박하고 있다. 한국은 외교권이 박탈당한 상태에서 항의가 불가능했기 때문에 한국 고유영토가 불법적으로 탈취당했다고 주장하고 있다. 1949년 1월 29일의 ‘연합군 최고사령관 총사령부훈령(SCAPIN WPO 677호)’은 독도를 울릉도, 제주도과 함께 일본의 관할범위로부터 제외할 것을 분명히 규정하였지만, 그 후 합의된 샌프란시스코조약에서는 일본의 영토포기 지역들 중 한국의 도서들을 제주도, 거문도, 울릉도라고만 명시함으로써, 이 조항의 해석을 둘러싼 한·일 간 논쟁의 불씨를 남겼다. 일본은 영토처리에 관한 최종 결정은 ‘연합군 최고사령관 총사령부훈령(SCAPIN WPO 677호)’이 아닌 샌프란시스코조약이며, 여기에는 독도 포기조항이 구체적으로 언급되지 않았다고 주장한다 (김교훈, 2006 : 48~53).

27) <http://www.pref.shimane.jp/section/takesima/eng/take6.html>(검색일 : 2009. 8. 16).



최근 2005년 2월, 한국의 주일 대사인 다카노 도시유키(Takano Toshiyuki)는 ‘다케시마는 일본 영토의 일부’라고 말했다. 그리고 2006년 3월 16일, 일본 시마네 현 의회는 독도의 권리를 주장하면서 2월 22일 다케시마의 날을 선포했다.²⁸⁾

이에 대항하여 한국 정부는 반기문 외교통상부 장관의 일본 여행과 ‘한일 우호의 해’의 일부 행사들을 취소하고, 한국 관광객들이 독도 여행을 쉽게 갈 수 있도록 규제조치를 완화시켰다. 시위 참여자들은 서울 소재 주일 대사관에 서 일본기를 태우고, 심지어 두 명은 자신의 손가락을 자르기도 했다.²⁹⁾ 독도 영유권을 둘러싼 한일 간의 갈등은 민족주의 감정과 결합하여 고조되는 양상을 보여왔다.

(3) 관련국들의 노력 실태

독도 영유권 분쟁에 대해 한일 양국은 논쟁의 해결을 위한 협력보다는 갈등하는 양상을 보여왔다. 1965년 한일 국교정상화 이후부터 한국과 일본 양국은 정치, 경제, 사회, 문화 등 다방면에서 협력과 교류를 활성화시켜왔지만, 독도 영유권 입장에 대해서는 양보 없이 팽팽한 입장차이만 드러내고 있는 실정이다.

영유권과 관련하여 한국 정부는 1952년 이후 줄곧 독도를 점령하고 있으며, 이에 대해 일본 정부는 항의를 계속하고 있다. 일본 정부는 1954년 이 문제를 국제사법재판소에 공동으로 제소하자는 의견을 제시하였으나 한국 정부는 이를 거부하였다.

28) “Shimane Touts ‘Takeshima Day’,” *Japan Times* (March 17, 2005).

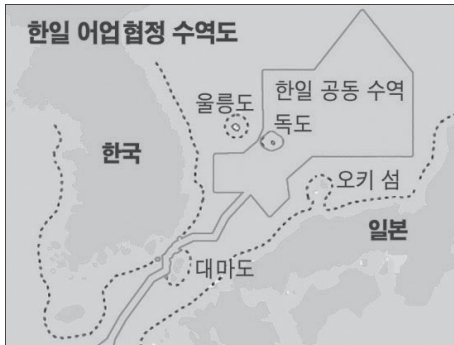
29) “S. Korea Protest over Japan Claim,” *BBC News* (March 16, 2005).



이후 양국은 1965년 어업협정을 체결하여 어업분쟁을 해결하려고 하였다. 이 협정에 따라 한일 양국은 12해리의 어업수역을 상호 인정하고, 해양자원의 보존을 위해 공동통제구역을 만들었다. 이승만 대통령에 의해 설정되었던 한국의 독자적인 어업수역은 명시적으로 철폐되지 않았으나 당시 이 지역에서의 양국 간 어업분쟁은 더 이상 발생하지 않았다.

그런데 어업협정 체결 몇 년 후 동해와 동지나해에서 석유층의 존재가 확인되면서 다른 각도에서 문제가 제기되었다. 한일 양국은 각각 외국 기업과 해저석유 탐사에 관한 계약을 맺는 과정에서 서로 겹치는 개발구역이 생겨나게 되었고, 그 결과 대륙붕 경계획정을 위한 상호 협상이 시작되었다. 1972년 양국은 법적 문제점들을 접어두고 우선 상호 간에 겹치는 해역에서의 공동탐사를 하는 방법이 거론되었고, 그 결과 1974년 양국에 인접하여 위치한 북쪽 대륙붕의 경계획정에 관한 협정(북부 대륙붕 협정)과 남쪽 대륙붕에 대한 공동개발에 관한 협정(남부 대륙붕 협정)이 각각 체결되었다. 독도는 이와 같은 대륙붕 경계획정 작업의 고려 대상에서 제외되었으며, 그 결과 독도에 대한 영토주권의 문제는 해결되지 않은 채 그대로 남아 있다. 그러나 양국 간 현실적 문제는 어업협정과 해양경계협정 체결로서 거의 해결되고 있는 상태이다(박기신, 1993 : 168~169).

이후 1974년 한일 대륙붕 공동개발협정과 함께, 한·일 양국은 1998년 한·일 어업협정을 통해 영유권·관할권·경계문제를 건드리지 않고 자원개발과 관리문제를 창의적으로 해결해왔다. 그러나 많은 한국 학자들은 1998년 체결되어 1999년 1월에 발효된 한·일 어업협정 때문에 “독도가 명백한 우리 영토에서 하루아침에 한국과 일본의 공동관리구역 안에 있는 섬이 되어버렸다”고 강력히 비판하고 있다. 더욱이 일본은 이 협정을 거론하며 독도가 한국 땅에서 떨어져 나와 주인 없는 섬(중간수역)이 되었다는 주장을 하고 있는 실정



※ 출처 : 『한국일보』(2008. 9. 1).

그림 9. 한일 어업협정 구역도

이면에서 갈등적인 모습을 보이고 있다고 평가할 수 있다(백진현, 2006 : 20).

이다.³⁰⁾ 이를 계기로 2008년 10월에는 독도 주변의 방사능 오염 조사를 위해 한국 정부에 한일 공동조사를 제기하고 있다. 따라서 한·일 간의 독도 영토분쟁은 주권문제를 피하면서 협력을 이루어낸 모범적인 사례로 보일 수도 있지만 여전히 그

5) 이어도

(1) 배경

이어도는 북위 32도 7분 32초, 동경 125도 10분 58초에 위치하고 있는 수중 암초이다. 이곳은 가장 얇은 곳은 해수면 아래 약 4.6m이며, 수심 40m를 기준으로 할 경우 남북으로 약 600m, 동서로 약 750m의 크기이다. 이어도는 한국의 마라도로부터 서남방으로 149km(81해리)에 위치하고 있으며, 중국의 퉁다오(Tungtao)로부터 북동쪽으로 247km(133해리)에 위치하고 있다(한상복, 1991 : 461~463).

이어도는 1900년 영국 상선 소코트라(Socotra)호가 처음 발견하여 그 선박의 이름을 따서 국제적으로는 '소코트라 암초(Socotra Rock)'라 불리었다. 그리고

30) "일본의 침탈 야욕 부추긴 '한·일 어업협정'", 『한국일보』(2008. 9. 1). kids.hankooki.com/lpage/news/200809/kd2008090114244777120.htm(검색일 : 2009. 9. 20).

1910년 영국 해군 측량선 워티위치(Water Witch)호에 의해 수심 5.4m의 암초로 알려지게 되었다. 1938년 일본은 이 암초에 해저전선 중계시설과 인공구조물을 설치할 계획이었으나, 태평양전쟁의 발발로 무산되고 말았다. 한국에서 이어도의 실재론이 처음 대두된 것은 1951년으로 국토규명사업을 벌이던 한국 산악회와 해군이 공동으로 이어도 탐사에 나서 높은 파도 속에서 실체를 드러내 보이는 이어도 정봉을 육안으로 확인하고 '이어도'라고 새긴 동판 표지를 수면 아래 암초에 가라앉히고 돌아왔다. 그 후, 1984년 제주대학교·KBS 파랑도 학술탐사팀이 암초의 소재를 다시 확인한 바 있으며, 1986년에는 수로국(현 국립해양조사원) 조사선의 측량으로 암초의 수심이 6.6m로 확인되었다. 이어도 최초의 구조물은 1987년

해운항만청에서 설치한 이어도 등부표로서 그 당시 이 사실을 국제적으로 공표하였다.³¹⁾ 그 이후 한국은 1995년에 착공하여 2002년에 해양과학기지를 완공하였다. 2003년 6월에는 유엔해양법협약 제60조 제5항에 의거하여 과학기지를 중심으로 그 주변 500m를 안전수역으로 설정해 공시하였다.



※ 출처: 『인터넷판 한겨레신문』(2008. 8. 8.)³²⁾

그림 10_ 이어도 영토분쟁

- 31) 등부표란 선박항해에 위험한 곳임을 알리는 무인등대와 같은 역할을 하는 항로 표지 부표이다. 이어도 현황에 대해서는 <http://ieodo.nori.go.kr/intro2.asp>(검색일: 2009. 4. 9)를 참조.
- 32) “이어도 ‘제2의 독도’ 되나”, 『한겨레신문』(2008. 8. 8). <http://www.hani.co.kr/>

이어도에 해양과학기지를 설치하자 중국 정부는 이어도에 중국식 명칭을 붙이고 한국이 종합해양과학기지를 건설한 것에 대해 몇 차례 이의를 제기하였다. 2006년 9월 4일에 중국은 '이어도'에 대한 한국의 '법률적 지위'를 인정할 수 없다고 밝혔다.³³⁾ 그리고 이어서 9월 29일에는 이어도보다 한국에 더 가까운 수중암초를 발견하여 이곳에 '딩옌'이라는 이름을 붙인 바 있는데, 이에 대해 한국 정부 당국자는 2007년 1월 7일 중국이 '딩옌'으로 명명한 수중암초에 대하여 '파랑초'라는 이름을 붙이면서 대응하였다.³⁴⁾ 따라서 한·중간의 이어도 영토분쟁은 중국이 배타적 경제수역 중첩을 근거로 자국의 영해라고 주장함으로써 영토분쟁의 논쟁이 지속되고 있는 상태이다. 요약하자면 이어도는 한국에 더 가깝지만 중국 입장에서도 자국의 배타적 경제수역에 해당하기 때문에 양국이 관할권을 주장함으로써 분쟁화되고 있는 것이다.

이어도 역시 경제·안보적 가치가 높은 지역이다. 첫째, 이어도는 한반도와 중국 대륙 사이에 발달해 있는 대륙붕의 중앙에 위치하고 있다. 대륙붕은 해양 광물자원의 보고이며, 21세기 현대국가가 경제적 도약을 위하여 절대적으로 필요한 석유자원이 매장되어 있는 장소이기도 하다. 1990년대 이후 동중국해 대륙붕에서는 중국과 일본의 석유개발 경쟁이 치열하게 벌어지고 있다. 또한 이어도 주변해역은 하천수 유입으로 좋은 어장이 형성되고 석유, 천연가스, 광물자원들의 용이한 채취여건으로 인해 경제적 가치가 높은 곳이다 (최병선·정옥주, 2008).

둘째, 한국과 중국 모두에게 이어도의 지정학적 위치는 매우 중요하다. 이어도가 위치하고 있는 동중국해 해역은 지리적으로 비교적 협소한 해양 공간

arti/international/international_general/303151.html(검색일 : 2009. 7. 25).

33) 『제민일보』(2006. 9. 14, 2006. 9. 15).

34) 『한라일보』(2007. 1. 7).

에 속한다. 동중국해 해역은 전반적으로 대륙붕으로 구성되어 있고, 해양의 수심이 얕기 때문에 특별히 이어도 인근 해역을 거치지 않고는 칭다오에 있는 중국 북해 함대와 상하이에 있는 중국 동해 함대가 태평양으로 진출할 해상 통로가 없다. 그러므로 중국에게 이어도는 군사전략적으로 매우 중요하다고 볼 수 있다(김영구, 2008 : 22).

(2) 관련국들의 입장과 해결 노력 실태

이어도는 제주도(마라도)로부터 약 81해리에 위치함으로써 한국의 「해저 광물자원개발법」상 제4광구에 속하고 있으며, 「배타적 경제수역법」 제2조 제1항에 의하여 설정되는 한국의 배타적 경제수역의 범위에도 포함되고 있다. 그러나 이어도는 중국으로부터도 200해리 이내인 약 133해리에 위치하고 있어서 이는 중국의 배타적 경제수역 관할권이 이어도 주변수역까지 미친다고 할 수도 있다.

이와 관련하여 한국은 중국과의 가상의 '중간선'을 기준으로 할 때, 이어도가 중국보다 한국 쪽에 훨씬 더 가깝게 위치하고 있으므로 경계 획정 이전이라도 그 주변수역은 우리의 배타적 경제수역에 속하는 것이 분명하다고 보고 있으며, 아울러 이어도와 그 주변의 해저도 우리나라의 대륙붕 또는 배타적 경제수역의 해저에 속하고 있다는 확고한 입장을 견지하고 있다.

이에 대해 중국은 동중국해에 대한 중국의 해양관할권 확대의 움직임을 보이며 이어도의 관할권에 대해 문제제기를 하고 있는 실정이다. 중국과 한국이 이어도 문제로 인해 아직까지 심각한 분쟁을 겪지는 않았지만 중국은 이어도에 대한 이익을 제기하면서 소극적인 형태이기는 하나 공세적 행동을 이미 시작했다.

2005년 한국의 이어도 종합해양과학기지에 대해 중국은 해상초계기 등의

항공기로 다섯 차례 감시활동을 했던 것으로 밝혀졌으며, 2007년 1월 중국 내에서 우리 해양기지를 철거하고 이어도를 중국령으로 확보하려는 민간단체가 출범할 것이라는 외신보도가 나왔다. 더구나 중국은 1999년, 2001년, 2002년 등 세 차례에 걸쳐 각종 첨단장비를 동원해 이어도 해역에서 중북 탐사·측량을 실시한 결과 이어도로부터 북동쪽으로 4.5km 떨어진 곳에서 길이 약 390m, 폭 약 220m, 넓이 약 0.086km²의 암초를 새로 발견해 ‘딩옌(丁堮)’이라는 이름을 붙였다.

2008년 8월에는 중국 국가해양국 산하 정보사이트에 ‘이어도는 중국 영토’라는 내용이 올랐고, 우리 정부의 항의를 받고 이를 삭제했다가 다시 이 내용을 올렸다. 그 뒤 중국은 관계 당국 간 조율 후 하루만에 ‘중국 영토’라는 내용을 삭제했다.³⁵⁾ 중국은 유엔해양법협약이 규정하는 섬의 조건에 충족하지 못하는 무인도인 통다오를 EEZ의 기점으로 삼고, 자국으로부터 훨씬 멀리 떨어진 이어도에 대해서 쑤옌자오란 이름을 사용하고, 더구나 한국이 모르는 사이에 그 주변해역을 탐사하여 ‘딩옌’이란 이름의 해도를 작성하는 공세적 행동을 보이고 있다.

이어도와 관련된 한·중 양국 간 실질적인 분쟁해결 노력들은 아직까지 미진한 상태에 있다. 2001년 발효된 「한·중 간 어업협정」은 양국의 배타적 어업수역 및 과도수역, 그리고 잠정조치수역을 제외하고는 상대방의 단속을 받지 않고 자유롭게 어로활동을 할 수 있도록 개방한다는 협의를 도출한 상태이다. 따라서 현재까지 이어도 관련 분쟁해결을 위한 실질적인 정부 간 해결 노력들은 거의 없었다고 해도 과언이 아니다.

35) “한·중 분쟁 이어도의 진실은”, 『문화일보』(2008. 8. 18).

3. 소결론 : 동아시아 영토분쟁의 해결 노력들이 주는 시사점

동아시아에 현존하는 대표적인 영토분쟁을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 중·일 간의 센카쿠 열도 분쟁이다. 센카쿠 열도는 일본 오키나와와 대만 사이의 동중국해에 위치해 있는데, 이 섬에 대해 중국과 일본은 상반된 영유권 주장을 하며 대립하고 있다. 중국은 청나라가 이 섬을 지배한 경험을 중심으로 영유권을 주장하고 있고, 일본은 1895년 청일전쟁의 결과로 할양된 오키나와 현의 편입설을 근거로 이 섬의 실효권을 주장하고 있다. 둘째, 러·일 간의 쿠릴 열도 분쟁이다. 쿠릴 열도는 캄차카반도와 일본의 홋카이도 사이에 위치한 화산 열도로서, 최남단에 위치한 최남단의 에토로후, 구나시리, 시코탄, 하보마이 등의 영토귀속 문제가 일본과 러시아의 쟁점이 되는 분쟁이다. 러시아는 1945년 이후 일본 영토였던 이 섬들을 무력으로 점령하였고, 일본은 이 지역의 영유권을 반환받기를 요구하고 있다. 셋째, 남중국해 영토분쟁으로서, 아세안 국가들과 중국 간의 해양 영토주권 분쟁이다. 이를 해결하기 위한 방안으로 유일하게 다자적인 협력체인 ARF가 이 문제를 논의하고 노력해왔으나 ARF는 남중국해 영토분쟁을 해결하지 못하고 실효성 없는 협력 선언문만 발표되고 분쟁은 여전히 지속되고 있는 실정이다.

넷째, 한·일 간의 독도 문제이다. 독도 문제는 두 국가가 모두 역사적 권원에 입각하여 독도의 영유권을 주장하고 있는 영토분쟁이다. 한국은 1952년 이승만 정부 당시 독도를 점령하고 있으며, 일본은 독도 문제를 국제분쟁화하여 국제해양법재판소나 국제사법재판소에서 해결하려고 하고 있다. 마지막으로, 이어도를 둘러싼 한·중 간의 논쟁이다. 이어도는 한국의 영토에 더 가까운 해상 암초로 중국의 배타적 경제수역 관할권이 이어도 주변수역까지 미치기 때문에 한국과 중국 간에 논쟁 이슈로 등장하게 되었다.

요약컨대, 동아시아에 현존하는 센카쿠 열도·쿠릴 열도 영토분쟁은 양자 간의 방식으로 영토분쟁을 일으키고 있으며, 그 해결도 양자적인 해결방식에 의존하고 있다. 독도와 이어도는 상대국이 논쟁을 제기하고 있으며, 양자 해결방식에 의존하고 있다. 다만 남중국해 영토분쟁은 다자주의 레짐인 ARF에서 그 해결을 모색하고 있으나 구속력이 없고 제도화가 약한 현 체제의 ARF로서는 그 성과가 매우 미미하다고 할 수 있다.

현실을 더 깊이 들여다보면, 동아시아 국가들은 현재 자국이 지배하고 있는 영토는 실효적 지배를 주장하고 있고, 타국이 지배하고 있는 영토는 분쟁 지역으로 격상시켜 국제사법재판소에 제소하거나 양국 간 협상을 통해 해결을 요구하고 있다. 예를 들어 일본의 경우, 일본은 센카쿠 열도에 대해서는 실효적 지배를 인정받고자 하고 있으며, 독도와 쿠릴 열도에 대해서는 분쟁지역으로 격상시켜 영토를 찾고자 하고 있는 모순을 보이고 있는 것이다. 이러한 경향은 중국이나 동남아 국가들도 마찬가지이다(김영구, 2008 : 22).

그러나 양자적인 해결이 아닌 ARF 체제를 통한 다자주의적 해결을 모색하고 있는 남중국해의 협력 노력은 그 성과는 미미하지만 영토문제 해결을 통한 동아시아 평화공동체 형성의 작은 희망을 던져주는 이정표의 역할을 하고 있다. 다자주의 해결방식은 양자주의 해결에 따른 민족주의를 완화할 수 있는 장점이 있기 때문이다. 2002년 아세안 국가들과 중국은 남중국해에서 영토분쟁을 종식하고 상생과 협력의 길을 모색하고 있다. 양자해결로는 50년 이상 어떠한 진척도 보이지 않았던 동아시아 영토분쟁들 중에서 유독 다자주의 해결을 지향하는 남중국해 영토분쟁만이 약간의 성과를 거두고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 남중국해 영토문제의 약간의 성과 역시 양자 간의 해결 노력이 큰 비중을 차지하고 있는 것이 현실임을 부인할 수는 없을 것이다.

이러한 현실을 직시하여 2009년 10월 10일 한중일 정상회담에서 '동아시아

아 공동체'를 제안한 하토야마 유키오 일본 신임 총리 또한 동아시아의 진정한 공동체가 실현되기 위해서는 “한·일, 중·일 간 영토분쟁 문제를 양자협상으로 풀려고 하면 상호 감정만 격앙되고 민족주의만 강화된다며 동아시아의 공동체는 다자주의 틀로 더 큰 통합으로 나아갈 때만 진정으로 해결될 수 있다”고 말했다.³⁶⁾

따라서 동아시아의 현존하는 영토문제들을 해결하기 위해서는 영토분쟁에 관련된 양자적 해결이 아닌 다자주의적 해결을 추구할 필요가 있는 것이다. 하지만 현재의 ARF는 영토분쟁을 관리하여 포괄안보협력을 지향할 수 있는 제도적 여건이 불비하다. 따라서 ARF는 유럽의 OSCE와 같은 높은 수준의 제도화를 지향하면서 영토문제 해결을 통한 평화적 협력을 지향해야 할 것이다. 이를 위해 다음 장에서는 영토분쟁을 대화를 통해 해결함으로써 평화공동체를 완성한 유럽 OSCE의 경험과 교훈을 살펴보고자 한다.

IV. CSCE/OSCE의 영토분쟁 해결 사례

OSCE는 1975년 8월, 헬싱키선언이 시작된 이래로 유럽 안보에서 매우 중요한 위치를 차지하여왔다. 당시 유럽안보협력회의는 미국과 캐나다를 포함한 동서구 35개 국가들이 참여한 다자간안보협력회의로서 출발하였으나 1989년 이래로 동구권이 붕괴되면서 새로운 안보상황에 대처하기 위해 CSCE의 기능이 점차 강화되었고 현재는 미국과 캐나다를 포함하여 유럽 56개국이 참여하는 다자간안보협력기구(OSCE)로서 그 역할이 점차 증대되고 있다. 헬싱

36) “하토야마, 동아시아 경제공동체 만들자”, 『문화일보』(2009. 8. 27).

키 최종합의서에 따른 CSCE/OSCE의 기본적인 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, CSCE/OSCE는 범유럽 안보레짐이라는 것이다. 다자간 준비회의에 알바니아를 제외한 32개국의 유럽 국가와 미국, 캐나다를 포함하여 총 34개국이 참가하였으나 후에 모나코가 가입하여 총 35개국이 헬싱키 최종합의서에 서명하였다. 이와 같은 범유럽성은 CSCE/OSCE의 가장 큰 특징이자 장점으로 1989년 동구권이 붕괴되면서 OSCE의 회원국은 현재 56개국으로 증가하였다.

둘째, CSCE/OSCE는 포괄적 안보레짐의 성격을 가진다. CSCE/OSCE는 참여국가 간의 관계를 규정한 10개의 기본원칙을³⁷⁾ 포함하고 있으며, 군사안보분야에서 신뢰구축조치(basket I), 경제·과학·기술·환경분야에서의 협력(basket II) 및 인도주의적 문제에 관한 협력(basket III) 등 유럽 안보와 관련된 모든 사안을 포괄하고 있다. 따라서 CSCE/OSCE는 명실공히 포괄적 안보의 개념에 충실한 안보레짐이라는 것이다.

셋째, CSCE/OSCE는 협력안보레짐으로 집단방위레짐인 나토나 집단안보레짐인 유엔과 구별된다. 즉 CSCE/OSCE는 나토나 유엔과 같이 무력의 사용을 전제로 하지 않으며, 대화와 타협을 통해 사전에 분쟁의 발생을 방지하고 분쟁이 발생하였을 경우 평화적인 수단을 통해 이를 해결하고자 하는 것이다. 이와 같은 협력안보레짐은 무력분쟁이 발생하였을 경우 이를 군사적 수단을 통해 해결할 수 없기 때문에 무력하다는 단점을 가지고 있다.

37) 10개의 기본원칙은 주권평등, 주권에 내재한 권리의 존중, 무력의 사용 혹은 사용위협 억제, 국경불가침, 국가의 영토보전, 분쟁의 평화적 해결, 내정불간섭, 사상·양심·종교·믿음의 자유를 포함하는 인권과 기본적 자유존중, 민족의 평등권과 자율결정, 국가 간 협력, 국제법상 의무의 준수이다.

넷째, CSCE/OSCE는 평등주의 원칙에 입각한 안보레짐이라는 것이다. 이러한 원칙은 만장일치에 의한 의사결정방식과 순번제 의장직에서 적용되었다. 그러나 이러한 평등주의 원칙이 CSCE/OSCE와 같은 다자간안보레짐을 유지하는 데 필요한 요소이긴 하나 의사결정에 비효율성을 노정하여 이후 분쟁당사국이 관련된 사안에 대해서는 소위 '만장일치-1' 원칙이 예외적으로 적용되기도 하였다.

다섯째, CSCE/OSCE는 정치적인 협의체의 성격을 지닌다. CSCE/OSCE는 나토와 같이 조약에 의한 법적 구속력을 갖는 것이 아니라 신신헌정에 의한 정치적 합의에 의존하기 때문에 합의된 사항을 불이행하더라도 제재할 수 있는 강제적 수단을 가지고 있지 못하다.

오늘날 유럽의 다자간안보협력기구인 OSCE는 동북아에서 중요한 연구과제로 부각되고 있다. 본 장에서는 유럽의 다자안보협력에서 영토문제가 어떻게 다루어져왔는지 초점을 맞추고자 한다. 이러한 연구를 위하여 첫째, CSCE/OSCE 성립의 전제조건이 되었던 독일과 폴란드 간의 국경문제 (Oder-Neisse)가 어떻게 해결되었는지 살펴본다. 둘째, CSCE/OSCE의 기본문서인 헬싱키 최종협약의 테갈로그 협상에서 유럽의 가장 중요한 영토문제의 하나인 독일 문제가 어떻게 처리되었는지 살펴본다.

1. CSCE/OSCE 성립의 전제조건 :

오데르 나이세 라인(Oder-Neisse Line) 분쟁의 해결

1) 역사적 배경

오데르 나이세 라인은 1945년 제2차 세계대전의 승전국들이 결정한 독일과 폴란드 간 국경선이다. 현재 오데르 나이세 라인은 유럽 분단의 상징임과

동시에 유럽 통합의 상징이 되고 있다. 냉전기 동안 이 국경분쟁은 유럽 정치에서 핵심적 안보 이슈로 부상하였다. 폴란드는 독일과 화해의 전제조건으로 현재의 국경선을 요구하였기 때문에 이 국경선은 양국 간 긴장의 근원으로 작용하였다.

1970년에 빌리 브란트가 동방정책을 추구하면서 바르샤바를 방문하여 오데르 나이세 라인을 서독과 폴란드의 국경선으로 인정함으로써 동서 간에 화해의 물꼬를 텃던 것이다. 이와 같은 화해 무드 속에서 유럽에서 다자간 안보 협력을 위한 분위기가 조성이 되었고 1972년에 CSCE의 개막을 위한 준비회담이 개최될 수 있었다. 따라서 이 사례는 역사적 화해를 위해서는 영토적 현재의 상태(territorial status quo)를 인정하는 것이 출발점이 된다는 사실을 보여준다. 따라서 이 사례는 동북아의 역사화해와 다자간 협력체의 출범을 위해 좋은 사례가 아닐 수 없다. 보다 상세히 오데르 나이세 라인이 어떻게 독일과 폴란드 간 국경선으로 확정되었고, 냉전으로 알려진 동서 간 대립이 야기되었는지 살펴볼 필요가 있다.

제2차 세계대전 전 폴란드의 서쪽 독일 국경은 1919년 베르사유조약(Treaty of Versailles)에 의해 확정되었다. 이 국경선은 대 폴란드 제국의 역사적 국경선을 따라 그어졌으나 소수민족의 구성도 고려한 것이었다. 그러나 포메라니아(Pomerania) 동쪽 상 실레시아(Upper Silesia)·마수리아(Masuria)는 독일 쪽으로는 슬라브인이, 폴란드 쪽으로는 독일인이 사는 지역으로 양분되었다. 게다가 이 국경선은 독일을 폴란드 접경지역과 단치히 자유도시(Free City of Danzig)로 양분하고 있었다.

제2차 세계대전이 발발하자 폴란드의 인구와 영토에 급격한 변화가 발생하였다. 소련은 전쟁 참여 대가로 폴란드 동쪽 영토의 3분의 1을 점령하였고 폴란드는 그 대가로 오데르 나이세 동쪽 독일 영토를 부여받았던 것이다. 이

와 같은 문제가 처음 논의된 곳은 1943년 12월 전후처리를 논의하기 위한 테헤란회의에서였다. 당시 문서로 결정된 것도 아니었으며 루스벨트와 스탈린 간에 정확히 어디를 국경선으로 할 것인가에 대한 합의도 없었다. 사실상 현재의 국경선을 결정한 것은 스탈린이라고 볼 수 있다. 스탈린은 1944년 7월 친소 폴란드 정치단체와 비밀협상을 통해 루스벨트가 처칠과 합의한 쿠르존 선(Curzon Line)보다 더 많은 동쪽 독일 영토를 폴란드에게 주는 것으로 약속하였다. 전쟁이 종결되기 직전인 1945년 2월, 얄타회담에서 미국, 영국, 소련은 폴란드의 국경을 서쪽으로 이동시키는 문제에 대해 논의하였으나 스탈린은 자신의 안을 고수하였다. 스탈린은 '폴란드 민족해방위원회(Polish Committee of National Liberation)'를 '민족연합임시정부(Temporary Government of National Unity)'로 개편하였고 1945년 4월에 오데르 나이세 라인을 국경으로 확정하였다. 스탈린은 서방과의 사전 협의 없이 폴란드 임시정부와 우호조약을 체결함으로써

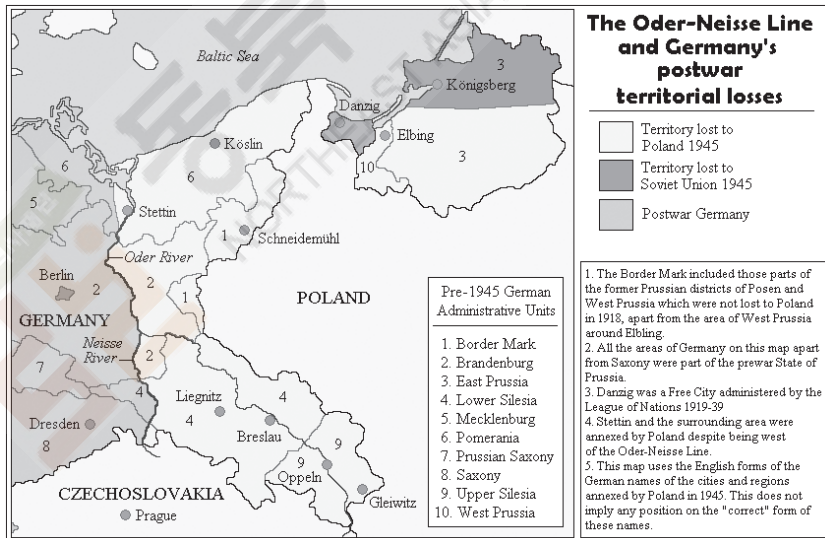


그림 11_ 오데르 나이세 라인(Oder-Neisse Line) 분쟁

초기 냉전의 출발점이 되었다.

오데르 나이세 라인 문제가 다시 제기된 것은 1945년 7월 포츠담회담에서였다. 미국, 영국, 소련은 오데르 나이세 라인의 동쪽에 위치한 독일 영토를 폴란드의 행정관할하에 두는 것으로 합의하였다. 그러나 포츠담회담의 공동 선언문은, 폴란드 서쪽 국경선은 평화조약을 맺음으로써 최종 확정된다고 명시함으로써 결론에 도달하지는 못하였다. 이와 같은 임시처방으로 인해 폴란드는 새로 획정된 국경선을 기정사실화하기 위하여 구 독일 영토에서 독일인의 대대적인 추방과 폴란드인의 이주정책을 단행하였다.³⁸⁾

2) 오데르 나이세 라인 분쟁의 해결과정

오데르 나이세 라인이 독일과 폴란드 국경으로 인정되기까지는 몇 단계를 거치게 된다. 첫 번째 단계는 즈고젤렉조약(Zgorzelec Treaty)이다. 이 조약은 1950년 7월 6일, 동독의 임시정부 수상과 폴란드 총리에 의해 맺어졌다. 동독은 소련의 압력하에 마지못해 오데르 나이세 라인을 양국의 국경으로 인정하였다. 이 조약은 선언문으로 불리었으며 나토 국가들에 의해 정당성 있는 국제조약으로 인정되지 못하였다. 4년 뒤 소련이 동독에 독립을 부여하였을 때 독일과의 최종적 평화조약을 유보하였다. 따라서 이 조약이 양국 간에는 구속력이 있었다 할지라도 서방국가들에게는 인정되지 못하였다.

1952년 스탈린은 오데르 나이세 라인을 영구적 국경으로 인정하는 것이 독일 통일의 선결조건임을 밝혔다. 그러나 아데나워 서독 수상은 이러한 제의를 거부하였다. 동구권 국가들로부터 온 1,200만 명의 난민들이 정착해 살고

38) 예컨대 1944부터 1945년까지 500만 명에 달하는 독일인들이 오데르 나이세 라인의 동쪽 독일 영토를 탈출하였다.

있었던 서독은 오데르 나이세를 영구적 국경선으로 인정하는 것을 수용할 수 없었다. 서독은 사실상 할슈타인원칙(Hallstein Doctrine)에 입각해서 폴란드와 동독을 인정하지 않았다.

제2단계는 브란트(Willy Brandt)의 동방정책의 결과였다. 폴란드 공산주의자들은 오데르 나이세 라인을 독일·폴란드 국경으로 인정하지 않는 서독이 무력으로 국경 변경을 시도하지 않을까 우려하였다. 안보를 우려하였던 폴란드는 서독과 서방국가들이 국경선을 영구적으로 인정해줄 것을 요구하였다. 사민당의 당수가 되었던 브란트 외무장관은 1968년 3월에 독일평화조약을 맺을 때까지 오데르 나이세 라인을 존중하고 인정한다고 천명하였다. 1969년 5월 17일, 폴란드의 공산당 지도자 고물키는 서독과의 협상을 제안하였다. 브란트가 수상에 당선된 1969년 가을에 본과 바르샤바는 협상을 시작하였다. 협상의 결과로 1970년 12월, 바르샤바조약을 체결하고 오데르 나이세 라인을 사실상 인정하였다. 이 조약과 관련하여 4대 강국의 입장은 달랐다. 소련은 폴란드의 입장을 지지한 반면 미국과 영국은 분쟁이 여전히 해결되지 않은 것으로 간주하였다. 4대 강국의 입장이 여전히 상이하였기 때문에 최종적인 해결을 위하여 평화조약의 체결을 기다리지 않으면 안 되었다. 그럼에도 불구하고 서독은 조약을 준수하였기 때문에 폴란드와의 국경분쟁이 정치적으로 해결된 것으로 보지 않을 수 없다.

제3단계는 1989년 11월 9일, 베를린 장벽의 붕괴이다. 독일 국민과 정부는 독일 통일을 위하여 포츠담협정의 조건을 받아들이기로 하였다. 이것은 모든 당사국들이 포츠담협정에 명시된 평화조약의 협상을 시작함을 의미하였다. 이 결과로 동서독과 제2차 세계대전 후 독일을 지배하였던 4대 강국(미국, 영국, 프랑스, 소련) 간에 협상이 시작되었고 1990년 9월 12일, 모스크바에서 조약이 조인되었다. 이 조약은 1990년 10월 3일, 독일 통일의 초석이 되었다. 이

조약의 제1조는 통일독일과 폴란드 간에 존재하는 국경을 확인하고 미래에 어느 국가에 대해서도 어떠한 영토적 요구도 모두 포기할 것임을 천명하였다. 독일은 또한 폴란드와 1990년 11월 14일, 별개의 독일·폴란드 국경조약을 체결하였다. 이 조약의 체결로 1945년 이래로 국경을 둘러싼 모든 문제가 종식되었다. 결국 국경과 관련된 모든 문제의 종식은 독일이 통일을 위해 지불한 대가였던 것이다.

3) 독일과 폴란드 간 역사화해를 위한 조치

독일과 폴란드 간 역사화해를 위한 최초의 시도는 1965년 초 폴란드의 주교들이 독일인 추방과정에서 행해진 비인도적 행위에 대한 용서를 구하고 독일의 복음주의 교회가 '난민의 고통과 독일 민족과 동쪽 이웃들 간의 관계'라는 성명서를 발표하면서 시작되었다. 이렇게 시작된 양국 간 역사화해는 1970년 바르샤바조약의 체결, 1970년 12월 7일, 브란트의 바르샤바 유대인 거주지구 방문을 계기로 본격화되었다. 1972년에는 독·폴 교과서 위원회가 양국 유네스코 위원회의 주도로 설립되어 역사적 인식의 차이를 좁히려는 노력을 하였다. 1975년에는 서독과 폴란드 간에 물질적 보상을 위한 협정이 체결되었다. 1991년에는 '선린과 우호협력에 관한 독·폴조약'이 체결되어 독일 정부가 5억 마르크의 위로금을 지불하였다. 또한 1991년 10월에는 나치의 희생자들을 돕기 위해 '화해'라는 이름의 재단이 설립되었다. 1999년에는 독일 총리 슈뢰더가 독일 기업들의 후원으로 '기억, 책임, 그리고 미래'라는 이름의 기금을 창설하기도 하였다. 이와 같은 노력들은 점차 다양한 방식으로 제도화되었다.

현재 오테르 나이세 라인은 1991년 4월 8일부로 비자 면제지역이 되었고 폴란드가 2007년 12월 쉥겐(Schengen)지역으로 알려진 유럽연합의 무국경지역

에 가입함으로써 지역 간 화해와 유럽 협력 및 통합의 상징이 되었다. 요컨대 독일과 폴란드의 역사화해는 영토의 현재상태에 대한 인정으로부터 시작되었음을 주지할 필요가 있다.

2. 헬싱키 최종의정서의 데칼로그 협상과 독일 문제

1) CSCE의 초기조건과 독일 문제

CSCE의 기본문서인 헬싱키 최종의정서의 초기조건은 유럽 분단과 냉전의 기원으로 거슬러 올라간다. 소련의 베를린 봉쇄로 야기된 독일 분단은 미국과 소련을 양 축으로 하는 냉전의 기원이 되었다. 냉전은 1949년 4월 4일, 북대서양조약기구(NATO)의 탄생,³⁹⁾ 1955년 5월 14일, 바르샤바조약기구(WTO)의 탄생으로⁴⁰⁾ 이어지면서 제도화되었다. 분단된 서독(Federal Republic of Germany)과 동독(German Democratic Republic)은 바로 이 두 군사동맹체의 회원국으로 적대적 관계가 되면서 독일 문제의 시발점을 이룬다. 당시 독일 문제는 독일의 분단으로 비롯된 세 가지 문제, 즉 동서독 간의 관계정상화, 서독과 소련·폴란드와의 국교정상화, 서베를린의 지위에 관한 규정을 포괄적으로 의미하고 있었다(Acimovic, 1981 : 42).

이러한 독일 문제가 1960년대 중반까지 해결되지 않았던 가장 큰 이유는 서독의 아데나워(Konrad Adenauer) 수상이 서구식 자유선거에 입각한 독일통일 원칙을 고수하고 폴란드, 체코슬로바키아와의 국경변경을 요구한 데서 기인하였다. 그러나 이러한 원칙과 요구는 동독, 소련 및 동구권 국가들에게는 수

39) NATO의 탄생에 대한 상세한 내용은 Nicholas Sherwen ed., 1985 참조.

40) 바르샤바조약기구는 나토 가입으로 인한 서독의 재무장을 두려워한 소련과 동구권에 의해 탄생되었다(Remington, 1971 : 10).

용되기 어려운 조건이었다. 1966년 12월, 브란트가 '동방정책(Ostpolitik)'을 표방하면서 점차 독일 문제는 해결의 실마리를 찾기 시작하였다(Krell, 1991 : 311~323). 1967년 1월에는 서독이 루마니아와 국교를 수립하였고, 1968년에는 동구권 국가들에 무역사절단을 파견하기도 하였다. 1969년 10월, 수상에 당선된 브란트는 새로운 동방정책(neue Ostpolitik)을 가속화하여 1970년 8월, 소련과 불가침협정을 체결하였다. 동년 12월에는 폴란드와 불가침협정을 체결하고 폴란드의 서부 국경선인 오데르-나이세(Oder-Neisse)를 독·폴 간의 국경선으로 확정하였다.

1971년 9월에는 전승 4개국(프랑스, 영국, 미국, 소련)이 베를린의 지위에 관한 합의에 도달하였다. 1972년 12월, 동서독은 기본조약을 체결하고 1973년 9월, 독립된 주권국가로 유엔에 동시가입하였다. 또한 1973년 12월, 서독은 체코슬로바키아와 주데텐 지방(Sudetenland)에 관한 프라하조약을 체결하고 이 지역에 대한 영토주권의 포기를 인정하였다. 이와 같은 정책의 전환은 분단을 극복하기 위한 유일한 방법은 곧 분단을 인정하는 수밖에 없다는 패러독스적 현실인식에서 기인하였다(Krell, 1991 : 318). 독일의 전통적 수정주의(revisionism)의 포기는 유럽에서 다자간 안보협력을 기능하게 하는 조건의 성숙을 의미하는 것이기도 하다.

결국 헬싱키 최종의정서 협상은 유럽안보회의를 통하여 제2차 세계대전 이후 획정된 국경선에 대한 다자간 인정을 획득하여 독일 문제를 해결하려는 소련의 의도와 독일 문제에 중립노선을 견지하려는 핀란드의 외교적 목표가 일치한 결과로 시작되었다고 볼 수 있다.

2) 데칼로그 협상과 독일 문제

데칼로그(Decalogue)는 헬싱키 최종의정서에서 채택된 10개의 원칙을 의미

한다. 데칼로그는 유럽안보협력의 기본적인 원칙을 담고 있어서 향후 CSCE 회원국들의 행위를 구속하는 국제규범의 상층구조를 구성한다. 데칼로그는 크게 네 단계의 협상을 걸쳐서 채택되었다. 디폴리에서 개최되었던 다자간 준비회의(1972. 11. 22~1973. 6. 8)는 CSCE의 주요 의제와 절차를 결정하였다. 6개월 이상의 협상을 거쳐 '헬싱키협회의 최종 권고안(Final Recommendations of the Helsinki Consultations)'을 채택하였다.

이 권고안에 따라 헬싱키에서 열렸던 제1단계 회의(1973. 7. 3~7. 7)에서 장관들은 CSCE의 의제와 절차 등을 합의하였다. 제네바에서 열렸던 제2단계 회의(1973. 9. 18~1975. 7. 21)는 전문가 수준의 회의로서 모든 주요 이슈들에 대한 협상이 이루어졌다. 다시 헬싱키에서 열렸던 제3단계 회의(1975. 7. 30~8. 1)는 정상회담으로 헬싱키 최종의정서를 공식 채택하였다. 여기서는 특별히 10개의 원칙이 채택되는 과정에서 독일 문제가 어떻게 연계되고 협상되었는지를 분석한다.

CSCE 초기협상 과정에서 서독이 취했던 입장은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다. 당시 서독에서는 유럽안보회의에 대해 두 가지 상반된 시각이 존재하고 있었다. 하나는 부정적 시각으로 "선부른 다자주의가 동방정책을 통하여 그동안 얻은 양자적 협상의 결실을 훼손할 수 있고 동독의 참여는 불가피하게 동독에 대한 외교적 인정으로 이어져 독일의 분단을 영구화할 위험성이 있다"는 것이다(Grewe, 1970; Hakkarainen, 2003). 다른 하나는 긍정적 시각으로 "안보체제의 구축은 유럽의 평화질서로 이어지고 결국 '화해를 통한 변화(change through rapprochement)'는 독일의 통일로 이어질 것"이라는 것이다(Hakkarainen, 2003). 헬싱키 프로세스의 시작은 결국 양자적 관계와 다자적 관계가 상치되지 않는다고 보았던 정치세력의 승리의 결과라고 볼 수 있다.

결국 서독은 전후 최초로 열리는 범유럽 다자안보회의인 CSCE를 국제무

대에서 주권국가로서의 위상을 제고하고 국익을 실현할 수 있는 절호의 기회로 인식하였다. 이러한 초기협상 과정에서 떠오른 쟁점은 의전문제와 원칙의 선택문제로 요약될 수 있다. 의전과 관련된 쟁점의 첫째는 두 독일의 호칭과 의자배열에 관한 문제이고, 둘째는 공식언어로서 독일어의 채택여부였다(Readman, 2006 : 1082).

동서독이 기본조약의 협상을 종결한 후 처음으로 참석하는 국제회의에서 이 문제는 매우 민감한 이슈로 부각되었다. 왜냐하면 서독은 동방정책의 성과를 CSCE에서 과시할 필요가 있었고, 장기적으로 통일을 추구하는 서독의 입장에서는 독일 민족의 단합을 국제무대에서 보여줄 필요가 있었다. 이에 반해 동독의 호네커(Erich Honecker) 정부는 CSCE를 통하여 동독이 완전하고 독립된 주권국가로서의 국제적 지위를 지녔음을 확인받고자 했다.

그럼에도 불구하고 서독은 동서독이 '특수한 관계(special relations)'에 있음을 국제사회에 알리기 위하여 좌석의 배열상 동서독이 나란히 앉기를 원했고, 좌석의 배열은 동서독의 영어 혹은 불어 호칭에 따른 알파벳 순서에 따라 결정되는 문제였다. 서독(FRG)과 동독(GDR)의 영어 호칭 알파벳이 서로 달랐기 때문에 국제관례에 따라 따로 떨어져 앉을 수밖에 없었으나 불어 호칭으로는 서독(RFA)과 동독(RDA)이 나란히 앉을 수 있었다. 결국 호스트 국가인 핀란드와 9개월에 걸친 협상 끝에 최종 담판을 거쳐 국제적 관례를 깨고 동서독은 CSCE 회의석상에서 나란히 앉는 데 성공하였다.

한편 동서독이 동시에 참석하면서 야기된 또 다른 문제가 공용어 문제였다. 독일의 입장에서 독일어 사용이 허용되지 않는다면 동서독은 타국의 언어로 대화할 수밖에 없는 상황이 초래되었다. 독일은 민족적 위신과 정치적 위상을 고려하여 이러한 상황을 수용할 수 없었다. 따라서 서독은 독일어가 유엔의 공식언어가 아님에도 불구하고 CSCE가 유럽 문제를 논의하는 회의체임

을 강조하면서 공식언어로 채택되도록 참가국을 설득하였다(Readman, 2006 : 1095). 결국 다자간 준비회의가 시작되면서 독일어는 이탈리아어, 스페인어와 함께 CSCE의 공식언어로 채택되었다.

원칙의 선택과 관련된 쟁점은 서독이 CSCE를 통해서 얻고자 했던 목표의 우선순위에 대한 문제였다. 서독이 CSCE에서 가장 높은 우선순위를 두었던 목표는 독일이 분단국임을 고려하여 회원국 간 ‘자유로운 이동’을 국제적으로 보장하는 것이었다(Readman, 2006 : 1099). 즉 인적 접촉과 정보교환을 통하여 의사소통의 수준을 높이는 것이 동서 안보협력의 최우선 과제라 보았던 것이

〈표 2〉 MPT에서 제안된 원칙 목록 41)

| 제안국가 | 제안된 원칙 |
|------|--|
| 이탈리아 | 주권평등, 무력의 사용 혹은 위협 금지, 국경불가침, 영토보전의 존중, 내정불간섭, 분쟁의 평화적 해결, 인권, 기본적인 자유, 평등권의 존중, 국민자결, 국제법상 의무의 성실한 이행 |
| 스위스 | 국가의 평등주권, 무력불사용, 국경불가침, 영토보전의 존중, 내정불간섭, 인권, 기본권, 평등권, 자신의 운명 결정권의 존중, 국제법상 의무의 성실한 준수 |
| 스페인 | 국가의 주권평등, 국가 간 관계에서 무력의 불사용, 국경불가침, 국가의 영토보전과 통일의 존중, 직·간접적 내정의 불개입과 불간섭, 국제분쟁의 평화적 해결, 국제법상 의무의 성실한 준수 |
| 소련 | 국경불가침, 내정불간섭, 무력의 사용 혹은 위협의 포기, 독립, 주권평등 |
| 동독 | 국경불가침, 영토의 보전, 무력사용의 금지, 주권평등, 독립, 불간섭, 분쟁의 평화적 해결 |
| 루마니아 | 각 국가의 자유로운 존립권·독립권·주권, 모든 국가의 평등권, 내정불간섭, 국경불가침과 영토보전, 국민의 자신운명 결정권, 무력의 사용 혹은 위협 금지, 국제분쟁의 평화적 해결, 상호주의적 이익에 기초한 협력의 권리와 의무, 의무의 성실한 준수 |

41) 표 2는 Document CSCE/HC/18, January 15, 1973, Document/HC/22, January 17, 1973, Document CSCE/HC/26, January 25, 1973, Document CSCE/HC/28 and Add.1, February 5, 1973, Document WG 3, March 7, 1973에서 요약된 것임. Ki-Joon Hong, 1997 참조.

다. 이러한 관점에서 국가 간 관계를 규정하는 원칙으로서 ‘국민자결권(people’s right to self-determination)’과 ‘인권(human rights)’은 매우 중요한 의미를 갖는다. 특히 인권을 CSCE의 원칙으로서 유럽연합에 처음 제안한 것은 서독이었다는 사실은 특기할 만하다. 서독은 인권을 ‘사람, 아이디어, 정보의 자유로운 이동’을 위하여 필요 불가결한 사안으로 인식하였던 것이다.

표 2는 당시 6개국에서 제안한 원칙의 목록을 보여준다. 이 목록을 통하여 알 수 있는 것은 동구진영이 ‘국경불가침(inviolability of frontiers)’을 강조한 반면 서구진영은 ‘인권’과 ‘국민자결권’에 우선순위를 두었다는 점이다. 소련은 ‘인권’을 내정간섭의 문제로 간주했기 때문에 국제관계의 원칙으로 인정하는 것을 거부했다. 또한 소련은 ‘국민자결권’을 브레즈네프 독트린(Brezhnev Doctrine)에 반한다는 이유로 반대하였다. 반면 서구진영은 ‘국경불가침’이 제2차 세계 대전 이후 발생한 영토적·정치적 변화의 인정을 의미하였기 때문에 수용하기 어려웠다.

서독은 특히 ‘국경불가침’ 원칙에 대해서 반대의 입장을 분명히 하고 독일 통일의 가능성을 열어두는 ‘국경의 평화적 변경’을 대안으로 제시하였다. 이 원칙은 또한 국경 없는 유럽 통합의 미래 시나리오와 부합하였기 때문에 유럽 연합 측의 지지를 받았다. 일반적으로 ‘국경불가침’은 ‘영토보전(territorial integrity)의 원칙’의 일부분으로 간주되었으나 소련은 두 원칙의 분리를 주장하였다. “서독이 현재 독일의 국경을 정당하고 최종적인 것으로 보지 않는 한 국경변경의 유일한 방법은 무력사용이다. 그러나 서독은 무력사용을 포기하고 평화적 수단에 의한 분쟁의 해결에 동의하였기 때문에 ‘국경불가침’은 ‘무력불사용’ 원칙의 한 측면이 되어야지 독립된 원칙이 되어서는 안 된다”고 주장하면서 두 원칙의 연계를 시도하였다(Readman, 2006 : 1107).

이와 같이 양 진영의 대치가 계속되자 서독은 결국 연계전략을 포기하고

소련의 주장을 받아들인 반면 소련은 스위스의 제안에 들어 있는 '자결권'과 '인권'을 원칙으로 수용하기로 결정하였다. 이와 같은 방식의 타협(tit-for-tat)은 CSCE의 초기단계 협상에서 매우 중요한 전기가 되었다. 1973년 5월 25일, 동서 양 진영은 최종적으로 10개 원칙을 채택하였고 이 원칙들은 제네바 회의(1973. 9. 18~1975. 7. 21)에서 구체적 내용이 확정되었다. 10개 원칙 중 독일 문제와 관련된 원칙의 협상과정에서 부각된 주요 쟁점을 요약하면 아래와 같다.

3) 독일 문제와 데칼로그의 주요 쟁점

독일 문제와 관련된 주요 원칙은 제2원칙인 '무력 사용 혹은 위협의 금지', 제3원칙인 '국경불가침', 제4원칙인 '국가의 영토보전'이라고 볼 수 있다. 우선 이 원칙이 채택되는 과정에서 나타난 주요 쟁점이 어떻게 타협을 통해 채택되었는지 분석하고자 한다.

우선 제2원칙인 '무력 사용 혹은 위협의 금지'는 다른 원칙과의 관계에 대한 이견이 존재하였다. 우선 서구진영은 이 원칙이 국경과 영토보전의 존중과 관계가 있다고 본 반면 루마니아를 제외한 동구진영은 모든 원칙의 평등성과 독립성을 고수하였다.⁴²⁾ 그럼에도 불구하고 타협은 비교적 신속히 이루어졌는데, 이것은 주요 난점을 미결의 과제로 괄호 속에 남겨둔 채 타결하였기 때문이다. 예컨대 유고슬라비아가 제안한 '어떠한 구실에서도 결코(under any pretext whatsoever)'나 루마니아가 제안한 '어떠한 상황하에서도'라는 표현은 주관적 해석의 여지가 있다고 하여 소련과 몇몇 서구국가가 반대하였다.⁴³⁾

42) Document CSCE/II/A/3, 1973. 9. 24.

43) Document CSCE/II/A/22, 1974. 2. 22.

결국 이 표현은 괄호 속에 묶이게 되었다. 한편 몇몇 제안은 직접적으로 협상을 통해서 합의되기도 하였다. 예컨대 프랑스는 “어느 참가국도 주권의 실현을 포기케 할 목적으로 군대의 이동과 작전을 실시해서는 안 된다”라는 표현을 제안하였는데,⁴⁴⁾ 이 제안은 서구진영과 루마니아가 찬성한 반면 서독은 반대하였다. 따라서 군대의 이동과 작전(movements and manoeuvres of its armed forces)이라는 표현은 무력의 표명(any manifestation of forces)으로 대체되었다.

제3원칙인 ‘국경불가침’은 독일 문제와 관련하여 가장 민감한 협상의제로 대두되었다. 이 원칙은 동구진영이 CSCE에서 달성하고자 했던 최고의 목표였다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이 동서 양 진영 간에 가장 첨예하게 대립되었던 원칙이기도 하다. 첫 번째 제안은 서독에 의해 이루어졌다. 이 제안에서 ‘불가침’은 유럽에 존재하는 모든 영토 상황의 인정을 의미하기보다는 오히려 무력금지의 영토적 적용을 의미하였다.⁴⁵⁾ 이에 프랑스는 “참가국은 현존하는 형태로 법적 지위와 관계없이 서로의 국경을 침범하지 않는다. 참가국은 국경선이 국제법에 따라 평화적 수단에 의해 국민의 자결권에 의거하여 변경될 수 있다”라는 타협안을 제시하였다.⁴⁶⁾ 이것은 서구진영의 견해와 약간 다른 것이었다.

이에 소련은 국경불가침과 무력 불사용의 연계를 허용하지 않을 것이며 평화적 수단에 의한 국경선변경의 가능성을 단호히 부인하였다. 소련은 국경불가침은 CSCE 내에서 아무 조건 없이 인정되어야 한다는 입장을 고수하였다. 이것은 소련이 서독-소련 조약에 국경의 평화적 변경에 대한 언급이 없었기 때문에 CSCE에서 이를 인정해야 될 이유가 없다고 보았기 때문이다(Maresca,

44) Document CSCE/II/A/22, 1974. 2. 22.

45) Document CSCE/II/A/3, 1973. 9. 24.

46) Document CSCE/II/A/12, 1973. 10. 19.

1996 : 92).

이에 대해 서구진영 또한 평화적 변경을 방해하는 원칙의 불수용을 재천명하였다. 서구진영은 소련의 입장이 자결권의 원칙과 현재의 국제법, 그리고 유럽 통합의 방향과 상치된다고 보았던 것이다. 특히 독일은 현재의 국경선을 존중할 것, 모든 영토권의 제기를 포기할 것, 유엔의 원칙에 따라 국경선 불가침을 해석할 것, 독일 국민이 자주적으로 통일할 수 있는 권리를 보장할 것, 평화적 국경변경 가능성을 배제하지 않는 방향으로 불가침을 정의할 것을 요구하였다(Ferraris ed., 1979 : 116).

이와 같은 대치상황에서 소련은 먼저 서구 측의 주요 협상목표였던 '보다 자유로운 이동'의 주요 내용이었던 제3바스켓의 '가족유대에 기초한 접촉과 정기적 회동'이 등록되는 것을 합의함으로써 서구 측의 양보를 촉구하였다. 그러나 소련의 호혜주의적 제안에도 불구하고 서독의 입장고수가 계속되자 스웨덴은 평화적 국경변경을 국경불가침 원칙과 분리하여 독립적으로 등록한다는 내용의 중재안을 제시하였다.⁴⁷⁾ 양 진영은 이 타협안에 묵시적 동의를 하였고 소련은 그 대가로 '인쇄된 정보의 배포' 조항에 대해 추가로 양보를 하였다. 그러나 서독의 입장에서 "영토의 부분 혹은 전부를 점령·강탈하거나 요구하지(demand for) 않는다"라는 구절은 언젠가 통일을 이루어야 하는 서독의 입장에서 수용하기가 어려웠다. 특히 '요구'의 의미에 대해 명확한 해석이 필요했던 서독은 이에 대한 소련의 입장을 확인하였고 소련은 영토에 대한 '요

47) 스웨덴의 중재안은 다음과 같은 내용을 포함하고 있었다. "참여국은 상호 간의 국경과 유럽 내 모든 국가들의 국경은 불가침한 것으로 간주한다. 그러므로 그들은 현재와 미래에 국경을 침범하지 않는다. 따라서 어느 참여 국가 영토의 부분 혹은 전부를 점령·강탈하거나 요구하지(demand for) 않는다", "참여국들은 그들의 국경선이 평화적인 수단과 동의하에 오직(only) 국제법에 따라 변경될 수 있다고 생각한다"(Mastny, 1986 : 76).

구'는 곧 '최후통첩(ultimatum)'을 의미한다고 답하였다.

이것에 대해 서독은 영토의 평화적 변경 가능성을 소련이 수용한 것이라고 해석하였다. 그러나 영토의 평화적 변경 구절의 삽입 문제는 최종 타결되기까지 더 많은 협상이 요구되었다. 서독은 협상을 유리하게 이끌기 위하여 미국에 도움을 요청하였고 미국은 서독의 요청을 받아들여 평화적 변경에 관한 미국 측의 제안서를 제출하였다. 미국은 이 구절을 제1원칙인 '주권평등'에 삽입하기보다는 보다 비중 있게 다루고 부정적 의미가 있는 '오직(only)'이라는 단어를 삭제할 것을 제안하였다. 소련은 이러한 미국의 제안에 부정적인 입장을 표시함으로써 이 문제는 타결되지 못하였다.

이러한 상황에서 키신저(Kissinger)는 제네바에서 그로미코(Gromyko)와 만나 다시 이 문제에 대한 협상을 시작하였고 결국 소련은 '오직'이란 단어를 사용하지 않는 것에 동의하였다. 이러한 어려운 협상과정을 거쳐 서독은 국경의 평화적 변경은 세 가지 조건, 즉 ① 국제법에 따라, ② 평화적 수단으로, ③ 동의에 의하여 가능하다는 내용을 수용하였다. 한편 추가협상을 거쳐 평화적 변경 조항은 주권평등의 원칙에 삽입하되 이 조항의 중요성과 균형성을 강조하기 위하여 헬싱키 최종의정서의 70조에 "모든 원칙은 중요하기 때문에 공평히 적용되며 다른 조항과의 연관성 내에서 해석된다"는 내용이 삽입되었다. 이 원칙의 채택으로 독일은 향후 평화적 통일의 가능성을 확보하는 데 성공하였던 것이다.

제4원칙인 '국가의 영토보전'은 국경불가침 원칙에 비해 상대적으로 덜 논쟁을 불러일으켰으나 아주 어려운 협상과정을 거쳐야 했다. 이 원칙에 대해 처음부터 상반된 견해가 제기되었다. 동구진영은 이 원칙을 현재의 국경에서 모든 국가들에 영토보전의 의무를 무조건 부여하는 자율적 원칙으로 간주하였다.⁴⁸⁾ 반면 서구진영과 비동맹·중립국 측은 이 원칙이 의도치 않게 영토의

현상유지를 의미할 수 있는 가능성을 피하고자 하였다.⁴⁹⁾

첫 번째 타협안은 체코슬로바키아가 ‘현재의 국경 내에서’라는 단어를 생략함으로써 제기되었다. 한편 루마니아는 모든 “참가국은 타국 영토의 전부 혹은 부분의 지배를 금지한다”라는 제안을 하였는데, 서구진영은 찬성하고 동구진영은 반대를 하였다. 두 번째 타협안은 이탈리아가 제기하였는데, 이것은 무력사용의 금지와 모든 형태의 조치에 대한 전적 금지라는 아이디어를 절충한 것이었다. 즉 “참가국은 무력의 사용 혹은 위협을 금지하며, 또한 유엔헌장에 반하여 타 참여국의 영토보전, 정치적 통일, 독립을 훼손하는 어떠한 행동도 금지한다”라는 내용을 제안하였다.

여기에 대하여 유고슬라비아와 서독은 비타협적인 태도를 취하였다. 유고슬라비아는 영토보전과 국가통일에 비증을 둔 반면 서독은 향후 독일의 통일과 관련하여 매우 민감하게 반응하였다. 또한 루마니아는 점령의 금지, 키프로스의 불법적 영토획득의 불인정을 추가로 제안함으로써 협상을 더욱 복잡하게 만들었다. 그러나 영국이 루마니아와 키프로스의 제안을 포괄하는 절충안을 제시함으로써 타협의 실마리를 찾게 되었고 결국 유고슬라비아의 제안을 기초로 하여 최종 타결되었다.

결국 위와 같이 독일 문제와 관련된 원칙들이 동서 간에 합의됨으로 해서 1975년에 헬싱키 최종의정서가 채택될 수 있었다. 헬싱키 최종의정서가 합의한 10개의 원칙과 인도적 조항을 담은 제3바스킷은 동구권 국가들의 인권운동가들에게 반체제운동의 규범적 근거를 제공하게 되었고, 결국 1989년에 동구권이 붕괴되는 단초가 되었다. 이러한 시대적 격변 속에서 1989년 11월 9

48) Document CSCE/II/A/1, 1973, 9, 19.

49) Document CSCE/II/A/17, 1974, 1, 25.

일 베를린 장벽이 붕괴되었고, 독일은 1990년 9월 12일 통일을 완수하였다. 이와 같이 보았을 때 독일 문제가 동기가 되어 시작된 헬싱키 최종의정서 협상은 경로의존성을 가진 헬싱키 프로세스로 발전하여 유럽에서 냉전구조의 해체와 독일 통일이라는 예기치 않은 결과를 야기하였다.

3. 결론과 시사점

우리는 위에서 유럽의 대표적인 안보협력체인 CSCE/OSCE가 영토분쟁 문제와 어떻게 연관되어왔는지 몇 가지 사례를 통하여 살펴보았다. 첫 번째 사례는 독일과 폴란드 간 국경인 오데르 나이세 라인을 둘러싼 분쟁의 해결과정이다. 결국 이 분쟁이 해결됨으로써 CSCE라는 범유럽 다자안보협력체의 출현이 가능하게 되었고 1990년 독일의 통일이 가능하게 되었다. 이 국경선 분쟁의 해결과정에서 얻을 수 있는 가장 큰 시사점은 영토분쟁과 같은 첨예화한 안보문제의 선해결이 없이는 다자안보협력체가 가능하지 않다는 사실이다. 또한 이러한 영토문제를 해결하기 위해서는 현상(status quo)에 대한 인정이 없이는 불가능하다는 사실이다. 독일은 과거 자신의 영토주권을 과감히 포기함으로써 이웃 국가와 역사적 화해를 이룰 수 있었고 그 대가로 독일의 통일을 이룰 수 있었다. 동아시아에는 아직 해결되지 않은 많은 영토문제가 존재한다. 오데르 나이세의 첫 번째 사례는 이러한 문제의 해결에 많은 시사점을 준다고 볼 수 있다.

두 번째 사례는 다자안보협력체가 시작된 이후 국제관계를 규정하는 기본적인 원칙의 협상이 어떻게 진행되었나를 보여주고 있다. 헬싱키 최종의정서에서 채택된 10개 원칙(Decalogue)이 국제관계를 규율하는 매우 보편적인 원칙임에도 불구하고 협상 당사국들의 이해관계와 가치체계에 따라 매우 상이하게 이

해될 수 있음을 보여준다. 특히 독일 문제와 관련하여 첨예하게 대립되었던 국경불가침의 원칙과 영토보전의 원칙은 영토분쟁이 여전히 다자안보협력의 장애물로 남아 있는 동아시아 지역에서도 논쟁의 소지가 될 가능성이 많다. 결국 현상에 대한 상호 간 인정과 해결 노력이 다자간 안보협력의 출발점이 된다는 교훈을 주고 있다.

결론적으로 요약하자면, 지난 34년 동안 범유럽 협력안보레짐으로서 유럽의 안정과 유럽의 군사안보·경제·과학·문화·환경 등 포괄적 안보협력에 크게 기여해왔던 CSCE/OSCE는 독일 문제와 같은 첨예한 영토문제의 해결 노력과 접근이 있었기에 형성될 수 있었고, 헬싱키 최종의정서의 채택을 통한 다자안보의 협력 진전은 영토문제에 대한 현상인정이 중요한 요건임을 알 수 있었다.

현재 동아시아에서도 유럽의 OSCE와 유사한 형태의 다자안보협력체를 만들기 위한 구상들이 등장하고 있다. 동아시아의 다자안보협력체인 ARF가 유럽의 OSCE와 유사한 평화공동체로 발전하기 위해서는 유럽의 경험에서와 같이 영토문제에 대한 공동의 해결노력과 접근이 있어야 하며, 이 과정에서 영토문제에 관한 현 상태의 인정이 필요하다. 이러한 토대에서 동아시아 평화공동체의 논의가 가능한 것이다.

V. 영토문제 해결에 적합한 동아시아 지역 안보레짐

1. 평화적 방법에 의한 다자주의 접근 유용성

영토분쟁의 해결방식은 몇 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 해결의 참가자에 따라 쌍무주의와 다자주의를 들 수 있다. 둘째는 해결의 수단에 따라 강제적 방법과 평화적 방법으로 구분할 수 있다. 본 연구는 평화적 방법을 통한 다자주의적 해결에 초점을 두고 영토문제 해결방안을 모색하고자 한다.

평화적 방법에 의한 영토분쟁 해결은 주로 두 가지 방법이 있다. 첫째는 국제기구(국제재판소 포함) 및 지역기구나 제3국의 중재를 통해 분쟁당사국 간에 갈등을 해결해나가는 것이며, 둘째는 양국 간의 정치적 합의로 해결하는 방안이 있다. 앞에서 고찰한 국내와 해외에서의 영토분쟁 해결 사례들의 경험은 지역기구에 의한 방법이 근원적인 영토분쟁들을 해결해줄 수는 없으나 지역내 영토분쟁과 긴장들을 감소시키고 경제, 사회, 문화, 정치 협력으로 나아갈 수 있는 기반을 조성해준다는 교훈을 주고 있다.

첫째, 동아시아 지역에서는 유일하게 ARF에서 남중국해 영토분쟁을 다루면서 상생과 번영을 도모하려고 노력하고 있다. ARF에서의 영토분쟁을 관리하는 성과는 미미한 실정이지만, 2002년에는 남중국해 당사국들의 행동에 관한 선언을 도출하면서 과거보다는 긴장감이 해소되고 있는 실정이다. 한편, 센카쿠 열도, 쿠릴 열도, 독도와 이어도 문제 등 양자주의에 의한 영토분쟁 해결방법은 오히려 갈등을 증폭시키고 있는 것으로 분석되었다.

둘째, 유럽의 오데르 나이세 라인 분쟁해결 과정과 CSCE에서의 헬싱키 최종의정서의 채택을 통한 다자안보의 협력 진전은 영토문제에 대한 해결 노력

과 접근 없이는 불가능하다는 것을 보여주었다. 특히 오데르 나이세 라인 분쟁 해결과 함께 진전된 CSCE에서의 헬싱키 최종의정서의 채택은 영토문제에 대한 현상인정이 중요한 요인으로 분석되었다. 따라서 다자주의를 통한 진정한 동아시아 안보협력은 영토문제에 대한 현상인정을 기초로 한 관련국들의 공동의 해결 노력이 병행되어야 한다는 점이 도출되었다.

동아시아는 유럽과 달리 제2차 세계대전 직후부터 영토문제가 해결되지 못했기 때문에 근본적인 해결보다는 영토문제에 관한 현상인정을 기반으로 한 공동의 접근을 통해 분쟁 감소와 예방에 중점을 두고 지역 내 안보레짐을 통해 점진적으로 영토문제를 해결해나가야 할 것이다. 현존하는 영토분쟁을 평화적으로 관리하면서 경제, 사회, 문화적으로 협력하다 보면 협력의 습관과 경험을 통해 영토문제의 평화적 해결방안도 추구할 수 있는 것이다.

2. 영토분쟁 해결에 적합한 동아시아 지역 안보레짐 선정

동아시아 영토분쟁을 평화적인 방법으로 다자주의에 입각하여 해결하기 위해서는 처음부터 레짐을 구축하기보다는 기존의 운영되는 협력체를 모태조직으로 발전시켜야 할 것이다. 따라서 본 연구는 기존에 운영되는 동아시아 차원의 안보협의체 중에서 영토문제를 평화적으로 다루면서 정치, 경제, 사회, 문화 등의 분야에서 점진적으로 협력의 확대가 가능한 레짐을 선정한 후 그 레짐을 모태조직으로 평화공동체 추진방안을 제안하고자 한다.

1) 동아시아 차원의 지역 안보레짐 현황

탈냉전기의 새로운 분쟁과 지역의 공동문제를 해결하기 위해 동북아 및 동아시아 안보협력체제나 안보공동체 설립과 관련한 논의가 정부 간 수준에서

뿐만 아니라 학계나 민간 차원에서도 점차 활기를 띠고 있다. 특히, 동아시아 금융위기는 역내 국가들에게 지역의 평화, 발전, 그리고 번영을 추구하는 방법을 재검토할 수 있는 중요한 계기를 마련해주었고, 그 결과 동아시아 국가들은 지역협력을 강화하고 제도화하기 위한 정부 차원 또는 비정부 수준의 지역적 대화에 적극적으로 나서게 되었다.

(1) 정부 간 회의(Track I 수준)⁵⁰⁾

현재 진행되고 있는 동아시아 지역의 정부 간 회의(Track I) 방식에 속하는 동아시아의 다자협력체제로는 아세안, 아세안+3, ARF와 같은 기구를 들 수 있다.

동아시아 지역협력의 효시라 할 수 있는 아세안은 동남아시아가 평화, 자유, 중립의 지역임에 대한 공동인식을 제고하고 역내 경제협력 활성화를 통해 지역 내 사람들의 삶의 질을 향상시킨다는 목적에서 1967년에 창설되었다. 1997년 한국, 중국, 일본 등 동북아 3국의 정상들이 쿠알라룸푸르에서 개최된 아세안 정상회의에 초청된 것을 계기로 연례화된 아세안+3 회의에서도 다자협력과 관련한 의제들이 비중 있게 다루어지고 있다(이신화, 2007 : 256).

또한, 아세안+3는 아세안의 회원국인 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태일랜드, 베트남의 국가들과 동북아의 한국, 중국, 일본으로 구성되어 있다. 아세안+3은 APEC이나 ARF에 비해서 좀 더 지리적인 근접성에 근거한 지역적 차원의 결합체이다. 아세안+3 차원의 다자적 조치는 1999년 11월 마닐라 아세안+일본 정상회담에서 일본의 오부치 총리가 해적 행위에 대한 공동대책의 필요성을 강조한 뒤 역내

50) Track I 수준은 국가 정상 간 회의나 정부 당직자 간 회의를 지칭한다.



협력논의 차원에서 시작되었다. 그 후 2001년 부르나이에서 열린 아세안+3 정상회담에서 일본의 고이즈미 수상은 반(反)해적 조치와 관련된 지역적 협력 협정을 맺기 위한 정부 차원의 작업반 구성을 제안했다. 그 후 2006년 9월 4일 10개국으로부터 비준을 받은 후 ‘아시아에서 선박에 대한 해적과 무장강도에 대항하기 위한 지역협력 협정(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia : ReCAAP)’으로 공식적으로 발족했다. 이 협정은 지역 해역의 안보증진을 위한 최초의 정부 대 정부 간의 합의이다. 2007년까지 14개국이 ReCAAP의 협정에 서명하고 비준했다.

이 협정은 회원국들의 의무를 기술하고 정보를 교환할 수 있는 틀을 제공해주고 있다. 회원국의 의무로는 해적과 무장강도의 예방 및 억제, 범죄자를 체포하고 해적 공격에 사용된 선박의 나포, 그리고 해적의 공격으로 인해 발생한 희생자에 대한 구조 등이 포함되어 있다. 싱가포르의 ReCAAP의 협정 틀 내에서 해적과 관련한 정보 공유를 촉진하는 것을 목표로 ‘정보공유센터(the Information Sharing Center : ISC)’를 2006년 11월에 출범시켜 유치하고 있다. ISC는 ReCAAP의 해적과 관련된 정보에 대한 데이터베이스의 유지와 해적을 취급하는 각국의 관련 기관들 간의 의사소통을 촉진하기 위해 회원국으로부터 온 대표들과 일상적인 업무를 수행할 수 있는 정규 사무요원으로 구성된다(윤현근, 2008 : 34~35). 그리고 동아시아 정상회의는 연례 아세안 회의와 연계하여 개최하는 동아시아 정상들과의 회의체이다.

한편, ARF는 국가 간 신뢰구축방법에 대한 논의를 증진시키고 예방외교를 통해 포괄적 안보를 촉진하기 위한 목적으로 창설되었다. ARF는 아·태지역 최초이자 유일한 공식적인 정부 간 다자안보대화체로서 아세안의 이니셔티브에 의해 출범하였으며, 아세안의 성공적인 경험을 토대로 운영되고 있다. ARF는 1993년 7월 아세안 확대외무장관회의(ASEAN+Post Ministerial Conference :



〈표 3〉 동아시아 Track I 회의체

| 기구명 | 결성일시 | 수준 | 참여국 | 추진방안 |
|----------------|----------|--------------------|---|--|
| 아세안 | 1967. 8 | Track I | 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남 | <ul style="list-style-type: none"> • 연례 정상회의 개최 • 역내 국가 간 협력 촉진 목표 |
| 아세안 지역포럼 (ARF) | 1994. 7 | Track I 및 Track II | 인도네시아, 말레이시아, 태국, 필리핀, 싱가포르, 브루나이, 베트남, 라오스, 미국, 일본, 중국, EU, 러시아, 캐나다, 한국, 호주, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니, 캄보디아, 미얀마, 인도, 몽골, 북한, 파키스탄, 동티모르, 방글라데시, 스리랑카 | <ul style="list-style-type: none"> • 아시아·태평양 지역의 안보문제 논의 |
| 아세안+3 | 1997. 12 | Track I | 아세안 국가, 한국, 중국, 일본 | <ul style="list-style-type: none"> • 1997년 이후 아세안 회의에 동북아 3개국 참여 |
| 동아시아 정상회의 | 2005. 12 | Track I | 아세안 국가, 한국, 중국, 일본, 인도, 호주, 뉴질랜드 | <ul style="list-style-type: none"> • 연례 아세안 회의와 연계하여 개최하기로 합의 |

ASEAN+PMC)에서 합의되어 1994년 7월 태국회의를 시작으로 창설되었는데, 2007년 현재 아·태지역 22개 주요 국가와 유럽연합(EU) 의장국이 참석하고 있으며, 2000년부터 북한도 정식 회원국으로 가입하였다.

(2) 비정부 간 회의(Track II 수준)⁵¹⁾

Track II의 대표적인 다자협력체에는 아시아·태평양 안보협력이사회

51) Track II 수준은 학자나 전문가 혹은 전직 정부 관료들이 참석하는 회의이다. 특히 Track II 회의의 경우 정부 당국자가 개인자격으로 참석하는 경우가 종종 있는데, 참석자들이 문제의 공유, 현황분석, 해결방안제시 등 정책결정에 필요한 제반 영역에 걸쳐 공동의 노력을 모색함으로써 초국가적인 인식공동체(epistemic community)의 형성에 기여하고 있다.

(CSCAP)가 있다. CSCAP은 상이한 행위자들 간에 정보를 교환하고 새로운 이해를 창출함으로써 상호 대화와 전통적·비전통적 안보협력을 가능하게 하는 것을 목적으로 하며, 이를 통해 아시아·태평양 지역의 정부 간 안보 관련 논의를 촉진시키고 국가 간 신뢰구축에 기여하고자 노력한다. CSCAP 산하 ‘포괄적 협력안보 연구그룹’은 환경파괴, 경제불평등, 인권유린과 같은 비전통적 문제들이 국가안보의제를 설정하는 데 중요한 위치를 확보하는 경우가 늘고 있다고 설명하면서 포괄적 안보의 명확한 개념 정의를 시도하였다.⁵²⁾

아시아 안보회의(ASS) 역시 Track II에 해당한다. ASS는 2002년 6월 개최된 이래 정부와 비정부 안보분야 전문가들이 공동 참여하고 있으며, 안보와 국방 분야 대화와 협력을 동시에 모색하고 있다.⁵³⁾ 이 회의는 아시아·태평양 지역의 국방장관, 민간전문가, 그리고 합참의장 등이 참가하여 신뢰구축과 안보협력을 논의하고 있다.⁵⁴⁾

또한 동북아시아 협력대화(NEACD)는 미국 캘리포니아 대학 산하의 ‘세계분쟁 및 협력연구소(IGCC)’가 미국, 일본, 중국, 러시아, 남한, 북한 등 6개국의 외교부 관리, 군 인사, 학자들을 초청하여 각국의 외교부 산하 연구기관과 공동으로 개최하는 다자간 포럼으로서 국가마다 5~10명이 참가한다. 이 회의체는 1993년 7월 준비회의가 개최된 이후 6개 참가국을 순회하면서 회의를 개최해오고 있다.⁵⁵⁾

52) <http://www.cscap.org/>(검색일 : 2009. 11. 2).

53) “포괄적 안보시대의 군사협력”, 『국방일보』(2006. 6. 7).

54) <http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/about>(검색일 : 2009. 10. 23).

55) <http://blog.naver.com/halaguy/60023408959>(검색일 : 2009. 10. 13).

〈표 4〉 동아시아 Track II 회의체

| 기구명 | 지역 | 결성일시 | 수준 | 참여국 | 추진방안 |
|--------------------------|-------------|---------|-------------|--|---|
| 아태안보 협력이사회 (CSCAP) | 아시아· 태평양 | 1993. 6 | Track II | 호주, 브루나이, 캄보디아, 캐 나다, 중국, EU, 인도, 인도네 시아, 일본, 한국, 북한, 말레 이시아, 몽골, 뉴질랜드, 파푸 아뉴기니, 필리핀, 러시아, 싱 가포르, 태국, 미국, 베트남 | • 아시아·태평양 지역 의 안보연구소를 중 심으로 여러 안보 이 슈 관련 논의 |
| 아시아 안보회의 (ASS) | 아시아· 태평양 | 2002. 6 | " | 호주, 방글라데시, 브루나이, 캄보디아, 캐나다, 중국, 프랑 스, 독일, 인도, 인도네시아, 일본, 라오스, 말레이시아, 몽 골, 미얀마, 뉴질랜드, 파키스 탄, 필리핀, 한국, 러시아, 싱 가포르, 스리랑카, 태국, 동티 모르, 영국, 미국, 베트남 | • 영국 국제문제연구소 (IISS) 주체로 싱가포 르에서 개최되는 안 보회의 |
| 동북아시아 협력대화 (NEACD) | 동북아 시아 | 1993. 7 | " | 미국, 일본, 중국, 러시아, 남 한, 북한 | • 미국 캘리포니아 대 학 산하 '세계분쟁 및 협력연구소(IGCC) '가 각국의 외교부 산 하 연구기관과 연계 하여 포럼 실시 |

(3) 비정부기구(NGO) 회의(Track III 수준)⁵⁶⁾

지역 공동체 형성을 위해 정부 간 협조와 더불어 민간인 중심의 협조도 진
행 중이다. 최근에 동아시아 공동체기구(East Asian Common Space : EACOS)가 2004년
11월 서울에서 'EACOS 포럼 2003'을 개최하였다. EACOS는 동아시아(한·
중·일+아세안 10국)의 공동번영과 평화정착 방안을 모색하기 위하여 2004년 4월

56) Track III 수준은 세계화의 진전과 함께 진행된 행위자들의 증가로 인해 NGO와 같은
행위자들이 참석하는 회의를 말한다. Track III 수준의 회의는 정부 간 혹은 비정부
회의의 의제설정과 논의진행에 기여하고 있다.

한국 주도로 창립되었고, 아시아 지식인들의 모임의 성격을 갖는 민간국제단
체이다(임성학, 2005 : 9).

2) 대안 비교를 통한 동아시아 지역협력 레짐 선정

(1) 모태조직으로서의 기준

영토문제 해결을 통한 동아시아 평화공동체를 형성하기 위해서는 기존 레
짐을 활용하는 것이 중요하다. 기존 조직을 모태조직으로 하여 평화공동체를
구축하는 것이 시간과 비용을 줄여줄 수 있고, 추진의 동력도 만들 수 있다.
따라서 본 연구는 현재 동아시아 다자협의체 중에서 어떤 조직이 영토문제를
심도 있게 다루고 있고, 평화공동체 형성을 위한 모태조직으로 기능할 수 있
는지를 논의하고자 한다. 이러한 인식 속에서 본 연구는 영토문제를 관리하면
서 동아시아 평화공동체의 모태조직으로서 기능할 수 있는 레짐의 몇 가지 기
준을 제시하고자 한다.

첫째, 한국의 입장에서 제안하는 동아시아 평화공동체 역시 한국의 국가이
익에 부합하는 공동체로 구상되어야 하고, 참여국의 구성범위도 결정되어야
할 것이다. 특히 한미동맹 속에서 안보를 보장받고 있는 한국에게는 미국의
공동체 참여가 한국의 국가이익에 도움을 준다.

둘째, 동아시아의 평화와 번영을 추구하는 공공선의 가치를 지니고 있어야
할 것이다. 공동체가 자국의 이익에 국한하지 않고 보편적인 공공선을 지향하
는 조직으로 유지되기 위해서는 지역적 근접성을 고려해 가급적 많은 행위자
들이 공동체에 참가하게 만들어 공동체 내에서 행위자들의 힘의 균형을 유지
시켜야 한다. 일단 공동체가 만들어지면, 그 공동체 내에서는 국가들 간의 힘
의 서열이 생기게 되고, 결국은 공동체 내의 강대국들이 자국의 이익에 부합

한 공동체 운영을 하려고 하는 것은 자명한 논리이다. 따라서 동아시아 공동체 구축 역시 이상보다는 현실적 힘의 정치를 고려해 공동체 내 개별 국가들 간의 힘의 균형이 이루어져 보편적 공공선을 이루어낼 수 있는 공동체가 구축되어야 한다.

셋째, 동아시아 국가 전체를 포괄할 수 있는 기구여야 한다. 예를 들어, 6자 회담이나 동북아협력대화(NEACD)와 같이 그 참가국이 협소하다면 동아시아 전체의 영토문제를 다루기 힘들다.⁵⁷⁾ 따라서 기본적으로 연구 서문에서 설정한 동북아와 동남아 국가들을 전체 포괄할 수 있는 지역기구를 통해 영토문제를 해결해나가야 한다.

넷째, 기존의 지역기구 중 포괄적인 의제를 다루는 참가국이 가장 많은 협의체이면서 영토문제 협의 경험이 있는 지역레짐을 모태조직으로 선정해야 할 것이다. 왜냐하면 영토문제는 정치와 안보적 고려가 작용하는 민감한 사안이기 때문에 경제, 사회, 문화, 예술 등 다양한 협력 이슈와 연계하여 포괄적으로 해결되어야 하는 만큼, 기존의 조직들 중에서 이러한 포괄적인 이슈들을 해결하는 조직이 모색되어야 할 것이다.

다섯째, 동아시아 정상들 간의 협력이 가능한 지역기구여야 한다. 영토문제는 기본적으로 책임성이 큰 이슈이므로 정상들 수준에서 논의가 되어야 하며, 협상과 타결이 동반되어야 한다.

이러한 다섯 가지 기준에 근거하여 현실적으로 고려해볼 수 있는 기존의 지역기구로는 아세안+3, ARF를 들 수 있겠다.

57) 동북아협력대화(NEACD)는 1993년 이후 유지되어온 회의체이다. 이 회의체는 외무부와 국방부 수준의 관료, 군인, 그리고 연구소나 대학의 전문가 2명을 포함한 각 국가별 5명으로 구성되는 Track-2 또는 Track 1/2로 명명된다. <http://wiredforpeace.org/about.php>(검색일 : 2009. 9. 17).

(2) 아세안+3과 ARF의 비교 분석

동아시아 평화공동체 구상은 한국을 비롯한 동아시아 여러 나라에서 제안되고 논의되어왔다. 현재 동아시아 안보 및 평화공동체와 관련하여 가장 많이 논의가 되고 있는 방안은 아세안+3과 ARF를 더욱 발전시켜 평화공동체를 건설하는 것이다. 이 두 레짐 중에서 어떤 레짐이 평화공동체의 모태조직으로 더 적합할 것인지를 여기서는 앞에서 제시한 다섯 가지 기준에 근거하여 분석하도록 하겠다.

첫째, 참가국 구성이 한국의 국가이익에 더 부합하는 레짐은 아세안+3보다는 ARF이다. 아세안+3은 한국과 동맹 관계인 미국을 포함하지 않고 있으나, ARF는 미국을 참가국으로 포함하고 있다. 아세안+3은 동아시아 국가들만 참석하는 회의체인바, 이를 중심으로 공동체를 건설한다면 공동체의 자원 배분과 주도권은 중국, 아세안 국가, 일본 등에 집중될 것이다. 다시 말해, 아세안+3에 기반한 공동체는 강대국인 중국과 일본, 그리고 이미 동남아시아 지역 이익을 대변하는 아세안과 같은 국가들이 주도적인 행위자가 되어 자국의 이익을 극대화할 가능성이 농후하다. 반면, ARF는 미국이 회원국으로 있다. 미국 역시 자국의 이익에 입각하여 공동체에 참여할 것이지만, 기본적으로 미국은 공동체 내에서 한국의 이익에 반하는 중국과 일본의 패권화를 방지할 수 있고, 아세안 국가들의 지역주의를 견제할 수 있으므로 한국은 미국의 힘을 이용하여 적극적인 행위자로 참여할 수 있다. 따라서 한국의 입장에서는 한국의 안보·경제적 이익을 구조적으로 지지해줄 수 있는 미국이 참여하는 공동체 수립이 전제되어야 할 것이다. 따라서 동맹의 틀 속에서 동아시아 평화공동체를 모색하는 것은 한국의 국익에 더 부합한다고 할 수 있겠다.

둘째, 두 레짐 중 어느 것이 보편적인 공공선을 추구하느냐 하는 것이다. 이 기준으로 보았을 때도 아세안+3보다는 ARF가 더 적합하다. 아세안+3은

비교적 참가국이 협소함으로 인해 진정한 다자주의를 지향하는 것이 어려울 것이다. 반면 ARF는 동아시아 지역의 국가뿐만 아니라 미국, EU 참여자 또한 회원국으로 포함하고 있어 국제적·보편적 규범에 부합하는 레짐으로 기능할 것이다. ARF는 아세안+3 국가 이외에도 미국, EU, 러시아, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 인도, 파키스탄, 북한, 파푸아뉴기니 등의 국가들이 참여하고 있어 동아시아의 평화와 안정에 부합한 공공선의 이념을 추구해갈 수 있다.

셋째, 동아시아 국가 전체를 포함하는 조직의 관점에서 보았을 때, ARF가 아세안+3보다 훨씬 더 적합한 레짐이다. 아세안+3은 아세안 국가들과 중국, 일본, 한국이 참가하고 있는 레짐인 반면, ARF는 동아시아 전체 국가를 포괄하는 국가들로 구성되어 있다.

넷째, 영토분쟁을 다룬 경험이 있는 레짐은 ARF이다. 아세안+3은 포괄적인 이슈를 다루는 지역기구임에도 불구하고, 동아시아 공동체의 형성에 중요한 제약을 주는 영토문제를 다루어오지 않았다. 아세안+3은 아세안 국가와 동북아 3국의 경제협력에 초점을 맞추어 조직을 운영해왔기 때문에 영토문제를 해결할 수 있는 동력이 부족하다.⁵⁸⁾ 반면, ARF는 15년 동안 안보문제 해

58) '동아시아 비전그룹(EAVG)'은 1999~2001년 동아시아 공동체 설립이라는 비전 실행에 필요한 구체적 안을 마련하기 위해 활동하였는데, 이 지역이 평화, 번영, 진보로 표현되는 진정한 지역공동체를 달성해야 함을 역설하였다. ASEAN+3 국가에서 각각 2명의 비정부적 대표들로 이루어진 EAVG 위원들은 2001년 11월 브루나이에서 열린 ASEAN+3 정상회담에서 『동아시아 공동체를 향하여 : 평화, 번영, 진보』라는 보고서를 제출하였는데, 이 보고서는 동아시아 공동체 설립을 위해서 경제, 정치, 안보, 환경, 사회, 문화, 교육을 포함하는 모든 사회영역에서 지역적 협력을 달성하는 것이 필수적인 조건임을 강조하고 있다. 비전그룹 보고서가 가장 강조한 분야는 무역, 투자, 금융부문을 포함하는 경제분야인바, 비전그룹 보고서는 경제통상분야의 협력과 관련하여 동아시아 자유무역지대(East Asia Free Trade Area : EAFTA) 형성을 강조하고 있으며, 금융분야의 협력과 관련해서는 궁극적으로 지역금융기구 설립이 필요하다는

결을 주목적으로 논의가 이루어져 그 범위를 조금씩 확대해나가고 있다. ARF는 남중국해를 둘러싼 영토문제를 주요 협력의제로 다루었으며, 점차 테러·해적·마약 등 초국가적 이슈로 협력분야를 확대하고 있는 중이다. 이러한 ARF가 범아시아주의를 표방하면서 영토문제를 주로 다루어왔다는 점은 영토문제 해결과 병행한 동아시아 공동체 구축을 할 수 있는 중요한 모태조직으로 기능할 수 있는 조건을 가진다고 할 수 있다. 따라서 영토문제를 다룰 수 있는 가장 유용한 공동체는 기존의 동아시아 공동체가 될 것이다.

다섯째, 정상수준의 회의의 기준에 따르면 아세안+3이 ARF보다 더 적합하다. 아세안+3은 현재 정상회의가 이루어지는 반면, ARF는 외무장관 수준의 회의체이다.

〈표 5〉 영토분쟁 해결을 위한 지역기구 비교

| 기구명 | ASEAN+3 | 아세안지역포럼(ARF) |
|------------------|-------------|---------------|
| 한국의 이익 부합(미국 참가) | × | ○ |
| 다자주의 지향 공공선 추구 | △ | ○ |
| 동아시아 국가 전체 포괄 | × | ○ |
| 영토문제 논의 경험 | × | ○ |
| 정상회의 수준 | ○ (정상회의) | △ (외무장관회의) |

요약컨대, 동아시아 평화공동체 형성을 위한 다섯 가지 기준을 수립하고 이들을 중심으로 평가해본 결과 한국이 추진해야 할 동아시아 평화공동체의 모태조직은 ARF가 중심이 되어야 한다는 결론을 얻을 수 있다. 동아시아 지

점과 이를 위해 점진적이고 순차적인 금융통화분야의 통합방안을 제시하고 있다(송은희, 2006 : 113).

역에는 아세안+3이나 ARF 모두 유럽 등 서구 지역과 비교해볼 때, 관련국들 간의 신뢰가 충분히 구축되어 있지 못한 한계점들을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 기존의 아세안+3이나 ARF를 중심으로 평화공동체의 모태조직으로 그 적합성을 평가해본 결과, ARF가 아세안보다는 평화공동체 구축에 적합하고 효율적인 협의체로 평가되었다. 따라서 이 결과를 중심으로 다음 장에서는 ARF체제를 중심으로 한 동아시아 평화공동체 구축방안을 논하고자 한다.

VI. ARF체제 중심의 동아시아 평화공동체 추진 전략과 로드맵

1. ARF의 성과와 제도화 제약요인

1) ARF의 성과 평가

ARF는 1995년 국가 간 신뢰구축방법에 대한 논의를 증진시키고 예방외교를 통해 포괄적 안보를 촉진하기 위한 목적으로 창설되었다. ARF는 아태지역 최초이자 유일한 공식적인 정부 간 다자안보대화체로서 아세안의 이니셔티브에 의해 출범하였으며, 아세안의 성공적인 경험을 토대로 운영되고 있다. ARF는 1993년 7월 아세안 확대외무장관회의(ASEAN+Post Ministerial Conference : ASEAN+PMC)에서 합의되어 1994년 7월 태국회의를 시작으로 창설되었는데, 2009년 현재 27개국이 참여하고 있다.⁵⁹⁾

⁵⁹⁾ <http://www.aseanregionalforum.org/AboutUs/ARFParticipants/tabid/131/>

ARF의 설립취지는 정치안보 문제들을 논의하는 ‘고위급협의포럼(a high-level consultative forum)’으로 지역의 평화, 안정, 번영을 위해 공동이익과 관심사들에 대해 건설적 대화와 협의의 습관을 증진시켜 신뢰구축과 예방외교(preventive diplomacy)를 발전시켜나가는 것이었다. ARF는 설립된 이후 동아시아의 안보협의회의체로 역할을 해오면서 나름의 성과를 거두었다. 1994년 ARF의 발족 이후 그동안 ARF가 이룩한 성과는 다음과 같다.

첫째, 지역 안보문제를 다루는 역내 유일의 협의체로 정착되었다는 점이다. ARF는 2000년 북한도 가입하면서 역내 거의 모든 국가들을 회원국으로 수용하여 안보대화과 신뢰구축과정에 개입시키고 있는 지역 내 유일한 다자 안보협의체로 평가되고 있다.

둘째, 대화습관 축적을 통해 우호적 국가관계 수립을 촉진시키는 접촉창구 역할을 해왔다. ARF는 국가 간의 다자적 대화뿐만 아니라 ARF 국방대학교 총장회의, 재난구조, 환경오염 등 평화와 안전에 관한 전문가 회의를 개최함으로써 회원국 간의 대화기회를 확대시켜주고 있다.

셋째, 동아시아 안보에 패러다임의 전환을 가져왔다. ARF는 동아시아의 안보를 ‘동맹과 경쟁체제’에서 ‘다자주의와 협력관계’를 지향하는 패러다임을 갖게 해주었다. 물론 동아시아에는 여전히 전통적인 동맹과 세력균형에 근거한 힘의 질서가 정착되어 있지만 ARF는 지역 내 다자주의 협력의 가능성을 열어주었다.

넷째, 포괄적인 안보 이슈를 다루며 점진적으로 발전해왔다는 점이다. ARF는 전통적 안보 이슈뿐만 아니라 최근에 주목받고 있는 국제범죄, 불법이민, 군축, 불법무기거래 등에 대한 논의들을 활발하게 전개하고 있다(이서향,

Default.aspx(검색일 : 2009. 6. 13).

2005 : 11~12).

다섯째, 초보적인 신뢰구축조치의 이행을 통해 역내 긴장완화에 기여하였다. ARF는 유엔 재래식무기 등록제도 참여 권유와 연례안보평가서(Annual Security Outlook : ASO) 제출과 같은 신뢰구축조치를 시행하고 있고, 회기간 그룹 회의에서 안보문제 실무지들에 의한 재난구조, 평화유지활동, 지뢰제거 등의 문제들을 논의하면서 역내 긴장완화에 기여하고 있다(박홍규, 2000 : 2).

그러나 이러한 성과에도 불구하고 동아시아에는 아직까지도 유럽과 달리 갈등적이고 분쟁적인 불안요인들이 남아 있다. 이것은 ARF를 통한 진정한 협력안보의 노력이나 성과가 미흡했음을 말해준다. ARF는 설립 후 15년간 지역분쟁, 군축·비확산, 초국가적·비전통적 안보에 관한 논의를 해왔으며 남중국해, 한반도, 대량살상무기, 비핵지대, 대인지뢰금지, 세계화, 테러리즘, 초국가적 범죄 등 광범위한 논의를 전개했음에도 불구하고 실질적 성과 도출은 미흡하였다(이원우, 2008 : 206).

첫째, 지역분쟁 분야에서는 '남중국해 문제에 관한 당사국들의 행동선언(DOC) 채택', '북핵문제와 관련한 6자회담'을 지지하는 성명에 그 역할이 한정되었다. 남중국해 문제는 관련국들의 자제에도 불구하고 해양영토의 지배와 점령에 의한 상호 간의 중복된 권리주장은 변화가 없었으며 이 문제가 ARF의 '핵심현안'으로 부각되었다. 한반도와 여타의 지역분쟁들에 대하여 ARF는 당사자들의 자제와 협력을 당부하는 극히 제한적 역할에 머물러야 했다.

둘째, 군축·비확산 분야에서는 유엔 차원의 논의를 지지하고 지역국가들에게 적극적 이행을 촉구하였으나 인도·파키스탄·북한이 핵무기 보유국이 되는 결과를 예방하지 못하였고, 동남아 비핵지대 설립의 성과에도 불구하고 동남아 국가들의 원자력발전소 건설추진이 미래의 우려사항으로 등장하고 있다.

셋째, 초국가적·비전통적 안보 분야에서는 아시아 경제위기와 세계화 문

제가 논의되고, 경제개혁·구조조정이 이루어졌으며, 경제안보가 강조되었다. 테러리즘과 초국가적 범죄 분야에서 다양한 성명, 선언, 문서가 채택되고 추진기구들이 설립되는 등 가시적인 성과가 제고되었으나 실천력 있는 제도로 발전하기에는 참가국들 간에 이해가 상충되고 있어 성과를 기대하기 어려운 상황이다.

2) ARF의 제도화 제약요인

1995년 이후 15년간의 미미한 성과는 ARF가 동아시아의 다자안보협의체로서의 제도화가 낮은 수준에 있다는 것을 보여주는 척도라 할 수 있다. 현재까지 ARF는 민감한 안보현안들을 심도 있게 다루지는 못하고 있으며, 안보협력을 위한 제도화가 매우 느린 문제점과 한계를 노정하고 있다.⁶⁰⁾ ARF는 왜 더욱 높은 수준으로 제도화가 발전되지 못하고 있는 것인가? ARF가 낮은 수준의 제도화에 머물러 있는 원인은 ARF가 지니고 있는 근본적인 한계 때문이다.⁶¹⁾ 여기서는 ARF가 가지는 한계를 중심으로 ARF의 제도화의 제약요인을 구조적·제도적 차원에서 분석할 것이다.⁶²⁾

60) 국제전략문제연구소(IISS) 시갈(Gerald Segal)은 “ARF가 대만 문제, 한반도 문제, 남중국해 문제와 같은 안보 이슈들을 다룰 수 없음”을 강조한다. *Far Eastern Economic Review*(May 2, 1996), p. 20.

61) 동아시아 안보공동체의 낮은 제도화 수준의 원인은 세 가지 측면에서 설명된다. 첫째, 지역 내 국가 간 안보이익의 편차, 경제발전 격차, 이데올로기, 정치제도, 문화배경 등의 차이이고, 둘째는 남중국해 분쟁과 센카쿠 분쟁으로 인한 영토분쟁, 셋째, 미국·일본과 세력 경쟁하는 중국의 주도성 한계 등을 들고 있다(한석희·강택구, 2009 : 292).

62) ARF는 안정과 평화 추구라는 성격과 목적에 분명한 한계가 있는데, 이는 ARF를 제안한 일본의 입장에서 나타나고 있다. 1993년 7월 아세안 확대외무장관회의(ASEAN-PMC)에서 무토가분 외상은 1991년 나카야마 타로 외상이 제의했던 다자간 정치안보 대화의 장이 성립된 것을 자평하면서 상호재보장(mutual reassurance) 증진의 중요

(1) 구조적 제약요인

ARF가 높은 수준의 제도화로 이어지지 못하는 구조적 요인들은 참가국 간 경제관계의 불균형, 강대국의 주도성 미흡, 영토문제의 미해결 등이 변수로 설명될 수 있다. 세부적인 내용들은 다음과 같다(윤현근, 2004 : 5~6).

첫 번째 제약요인으로서 ARF 참가국들의 경제력과 경제수준의 불균형을 들 수 있다. ARF에는 현재 27개국 중에서 EU·미국·일본·캐나다·한국·호주·뉴질랜드 등 OECD 국가들과 싱가포르·브루나이를 제외한 18개국의 개발도상국으로 이루어져 있는데, 이들의 경제적 수준의 불균형이 참가국들 간 협력을 어렵게 만들고 결국 ARF 협력의 진전에 장애물이 될 수 있다.

두 번째 제약요인은 미국과 중국의 동맹정책을 지적할 수 있다. 미국은 기본적으로 한미동맹과 미일동맹을 기반으로 아시아·태평양 지역에 안보정책을 추구하고 있고, 중국 역시 상하이협력기구(SCO)를 통해 미국의 동맹세력에 대항하고 있다. 미국과 중국은 ARF에 참가하고 있는 회원국이기도 하나 이러한 세력균형정책들이 ARF에서의 다자간 안보협력을 힘들게 만들고 있다.

세 번째는 회원국들 간에 문화적 동질성이 약한 요인을 ARF 협력의 제약요인으로 간주할 수 있다. ARF 참가국들은 언어와 문화적·사회적·인종적 배경이 다르므로 협력이 어려울 수 있다.

네 번째는 동아시아에 현존하는 영토분쟁을 제도화의 구조적 제약요인으로 들 수 있다. 현재 ARF에서 논의되는 핵심 사안은 중국과 동남아시아 국가

성, 미군의 역내 주둔 필요성, 군사력 균형에 일본의 역할 증진, 정책의 투명성(transparency)과 예측성(predictability)을 강조한 바 있다. "Statement by H.E. Mr. Kabun Muto Minister of Foreign Affairs of Japan," *Singapore*(July 1993), pp. 26~28. <http://www.aseansec.org/4446.htm>(검색일 : 2009. 6. 13).

들 간의 남사군도 분쟁인데, 실제로 이 영토분쟁이 ARF의 제도화 발전을 가로막고 있다(이신화, 2007 : 259~263).

(2) 제도적 제약요인

ARF의 제도적 제약요인은 운용조직과 체제상의 문제, 의사결정과정 지체와 집행·검증 기능 미약, 아세안예의 과도한 의존을 들 수 있다.

첫 번째 요인으로는 ARF의 운용조직과 체제상의 문제이다. ARF는 제도를 운영하고 관리하는 조직인 사무국이 없고, 이를 아세안 사무국이 대행하고 있다.⁶³⁾ 그리고 아세안 회원국 10개국이 1년씩 윤번제로 의장국을 맡고 있으며, 외무장관 회의가 가장 고위급 회의체이다. 또한 아세안은 아세안 국가, 아세안 대화상대국, 부분대화상대국, 여타 참가국 등 4개의 지위로 회원국을 차별하고 있다(윤현근, 2001 : 147). 이러한 ARF의 운용과 체제상의 문제점이 제도화를 어렵게 만들고 있는 것이다.

둘째는 의사결정과정 지체와 집행·검증 기능의 미약을 들 수 있다. 이는 ARF가 1년 단위로 회의가 개최되고 외무장관 수준으로 의사결정이 이루어지는 데서 비롯되는 현상들이다. 따라서 ARF에서 중요한 합의문 도출이 어려울 뿐만 아니라 집행과 검증기능이 이루어질 수 없기 때문에 제도화가 지연되는 요인으로 분석될 수 있는 것이다.

셋째는 아세안의 주도성을 들 수 있다. ARF는 아세안 국가들이 의장직을 맡으며 의제를 포함하여 전반적인 ARF 사업계획을 관장하기 때문에 논의주체와 의사결정에서 아세안 국가들이 주도성을 가질 수밖에 없다. 이러한 아세

63) 비록 2005년부터 ASEAN 사무국 내에서 3명으로 구성된 ARF Unit에서 ARF 업무를 담당하고 의장국을 지원하고 있지만 조직 운영의 한계가 발생하고 있다.

안의 주도성은 ARF의 형평성을 훼손하고 참여자들의 활발한 협력을 어렵게 만들 수 있는 것이다.⁶⁴⁾

3) 남중국해 영토분쟁과 ARF의 제도화 한계

ARF의 구조적·제도적 제약요인들은 ARF의 제도화를 방해하는 역할을 하나, 이것들을 ARF의 동아시아 안보협력기구화를 방해하는 절대적 요인으로 보기는 힘들다. 왜냐하면 OSCE 역시 이러한 구조적·제도적 미비성이 있었기 때문이다. 참가국 경제관계의 불균형, 강대국의 주도성 미흡과 제반 제도적 요인들은 모두 ARF가 안보협력기구로 발전하는 데 부분적인 제약을 가하고는 있으나 결정적인 제약요인은 아닌 것이다.

ARF의 발전과 제도화를 가로막고 있는 결정적인 요인은 주권문제와 결부된 영토문제인 것이다. ARF 참가국들 간의 현존하는 영토문제가 바로 ARF 국가들에게는 절대적 이익인 것이다. 이러한 절대적 이익이 되는 영토문제가 선해결되지 않고는 국가들 간의 제도를 통한 협력은 사실상 어려울 것이다.

남중국해의 영토문제를 평화적으로 해결하기 위해 아세안 국가들은 ARF를 통해 해결하려고 하였으나, 현재까지 남중국해의 영토문제는 갈등적인 상황을 표출하고 있다. 즉, 영토분쟁의 지속과 미해결이 ARF의 다자간 협력안보기구화의 형성 자체를 제약하고 있다(송병록, 2002 : 107).

현재 동아시아에서는 유럽의 OSCE와 같은 ARF의 안보기구화의 격상 여론조차 일어나지 않고 있다. 앞에서 분석한 바와 같이, ARF가 유럽의 OSCE

64) 이와 관련하여 ASEAN 국가와 역외 국가들과의 견해차도 ARF의 제도화에 방해가 되고 있다. ASEAN 국가들은 ARF가 현재와 같이 비공식적인 형태를 띠며 점진적이고 단계적 발전을 기대하는 것에 반해, 미국, 호주, 캐나다 등의 국가들은 속도 있는 제도화를 원하고 있다(배궁찬, 1971 : 36~37).

와 같이 동아시아의 안보협력기구로 발전하지 못한 결정적인 이유는 ARF가 남중국해 문제에 구속되어 있기 때문이다. 남중국해에서 충돌사태나 타국의 점령지를 탈취하는 등의 사건은 ARF의 활동 전체를 마비시키는 효과를 가져 오기 때문에 현재로서는 ARF를 구속하고 있는 결정적인 요인인 것이다.

본 연구 3장의 남중국해 영토분쟁에 관한 ARF의 노력 실태에서 살펴본 바와 같이 중국은 남중국해 분쟁의 해결에서 당사국들 간의 양자협의를 변함없이 선호하고 있으며, 남중국해 분쟁의 해결을 위한 다자적 토의에는 매우 소극적인 태도를 보이고 있다(한석희, 2002 : 382). 특히 남중국해 분쟁을 의제화한 이후, 중국은 분쟁지역 내의 천연자원에 대한 공동탐사나 다자간 경제협력의 가능성 등과 같은 표면상의 협력의지만 강조할 뿐 남중국해 분쟁 해결의 가장 주요한 쟁점인 안보상의 토론은 시작하지도 못한 상태에서 실속 없는 토론만 진행되고 있는 실정이다. 결과적으로 ARF에서 다루어진 남중국해 영토문제의 해결 노력은 실패했다고 볼 수 있다. 물론 ARF에서 평화적 해결을 위한 선언들이 몇 차례 산출되기도 하였으나, 이 선언문은 남중국해의 영토문제를 해결하기에는 구속력이 없다. 따라서 15년간 ARF를 통한 남중국해의 영토문제에 대한 실질적 해결은 이루어진 것이 거의 없다고 평가할 수 있다.

그러므로 ARF가 유럽의 OSCE와 같은 다양한 안보 이슈를 처리하는 동아시아의 안보협력기구로 발전하기 위해서는 남중국해의 영토문제의 해결이 관건이라 할 수 있다. 이러한 영토문제의 해결 없는 동아시아의 다자간 안보협력기구의 구축 논의와 노력은 큰 성과가 없는 것이다. 따라서 다음 장에서는 ARF를 중심으로 영토문제를 해결하고, 동아시아 안보협력기구를 구축하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

2. ARF체제 중심의 동아시아 다자안보협력기구 구축방안

1995년 제2차 ARF 외무장관 회의 시 관련국들은 ARF의 비전을 채택하면서 ARF의 다자안보협력기구로의 이행 가능성을 보였다.⁶⁵⁾ 그러나 이러한 비전을 통한 ARF의 제도화 진전은 미흡한 실정이다.⁶⁶⁾ ARF는 1993년 7월 ARF 설립 결정으로부터 2009년 현재까지 총 176회에 걸쳐 다양한 회의·세미나·심포지엄·워크숍·훈련 및 연습프로그램을 추진해왔으나, '신뢰구축과 예방외교'에 대한 뚜렷한 성과를 내놓지 못하고 있다.

또한 1998년 7월 제5차 외무장관 회의에서는 '연례안보상황평가서(ASO)' 발간이 결정되어, 2007년에는 13개국이 ASO를 제출하기도 하였고,⁶⁷⁾ 2001년

- 65) 이 회의에서 관련국들은 ARF의 '3단계 점진적인 발전과정안'에 대해 개념서를 채택하였다. 여기에서 채택된 단계적 발전안은 다음과 같다. 1단계는 ARF의 설립으로부터 2005년까지 신뢰구축증진(promotion of confidence building)을 추진하고 2단계는 예방외교발전(development of preventive diplomacy)을 거쳐 3단계로 분쟁문제 접근 노력(elaboration of approaches to conflicts)을 한다는 내용이었다(이서향, 2005: 9); "The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper," *ASEAN Secretariat*(2003), p. 16.
- 66) ARF는 설립으로부터 2005년 9월까지의 제1단계인 신뢰구축단계에 해당되며, 2005년 10월 '신뢰구축조치 및 예방외교에 관한 회기간 지원그룹회의(ISG-CBM and PD)'가 시작됨으로써 2009년 현재는 신뢰구축과 예방외교가 동시에 추진되는 제2단계 예방외교단계에 와 있다고 한다. 최근 제12차 회기(2004. 7~2005. 7)에서는 제1단계 신뢰구축으로부터 제2단계 예방외교로 발전을 시작하는 의미에서 '신뢰구축 및 예방외교에 관한 회기간 지원그룹회의(ISG-CBM and PD) 설립'이 결정되고, 2004년 12월 인도양에서 발생한 쓰나미의 영향으로 재난구호 메커니즘 설립 추진이 합의되기도 하였으나, ARF가 설정한 목표에 실질적인 성과를 내지 못하고 있는 실정이다. "Chairman's State the Twelfth Meeting of the ASEAN Regional Forum," Vientiane, Laos, July 29, 2005 참조.
- 67) 2007년 ASO의 제출국은 미국, 중국, 러시아, 호주, 캐나다, EU, 한국, 북한, 인도, 인도네시아, 태국, 필리핀, 싱가포르다. "Annual Security Outlook 2007," <http://>



7월 제8차 외무장관 회의에서는 ‘예방외교의 개념과 원칙에 관한 문서(Paper on the Concept and Principles of PD)’를 일단 채택하기도 하였다.⁶⁸⁾ 하지만 이러한 ARF의 노력들은 형식적인 안보상황 공개와 관련국들의 합의문 도출에 그치고 있어 실질적인 동아시아 다자간 안보협력기구로의 발전은 이루어지지 않고 있다. 즉, 그동안 ARF는 제도화의 수준을 높이려고 노력하였으나 유럽과 같은 다자간 안보협력기구로의 발전은 이루지 못했다고 볼 수 있다.

그렇다면 어떻게 해야 ARF가 OSCE와 같이 동아시아의 다자안보협력기구로 발전할 수 있을까? 여기서는 앞에서 분석했듯이 남중국해의 영토분쟁이 ARF의 다자간 협력안보기구화를 제약하는 결정적인 요인이라는 가정하에 영토문제 해결을 통한 ARF체제 중심의 동아시아 다자안보협력기구의 구축방안을 제안하도록 하겠다.⁶⁹⁾

1) 기본개념

여러 전통적·비전통적 안보 관련 다자협력을 위해서는 국제제도의 구축이 어떠한 지리적 영역을 대상으로 할 것인가를 규정할 필요가 있으나 동아시아

www.aseanregionalforum.org/Default.aspx?tabid=300(검색일 : 2009. 6. 10).

⁶⁸⁾ 이 문서는 예방외교를 “직접 관련된 모든 당사국의 동의로 주권국들에 취해지는 합의에 의한 외교·정치적 조치로 지역평화와 안정을 위협하는 분쟁예방, 무장투쟁 격화방지, 분쟁의 지리적 확산의 방지, 역내 분쟁 및 무력충돌의 최소화에 있다”고 규정하였다. “Chairman’s Statement the Eighth ASEAN Regional Forum,” Hanoi, Vietnam, July 25, 2001, *ASEAN Secretariat*(2003), p. 299.

⁶⁹⁾ 신제도주의자인 코헤인(R. O. Keohane)에 따르면 “다자주의는 3개 이상의 국가들이 집단적으로 국가정책을 조정해나가는 관행”으로 정의되며, 이를 외교나 국제협력의 행태적 측면을 강조한다고 하여 명목적(nominal) 의미의 다자주의라 명명한다. 러기(John Ruggie)는 다자주의를 “3개 이상의 국가들이 일반화된 행동원칙에 따라 국가관계를 조정하는 제도적 형태”라고 정의하고 이를 실질적(qualitative) 의미의 다자주의라 명명하였다(Keohane, 1990 : 731 ; Ruggie, 1993 : 6~8 ; 유동원, 2008 : 120).



아에서는 다자협력의 참가국 범위를 확정하는 것이 어렵다. 다자협력의 범위를 광범위한 지역으로 설정할 경우 참여국가들의 우선과제의 차이 때문에 구속력 있는 행동방안을 설정하는 것이 어렵고, 국가들의 참여의지가 약하게 나타나는 문제가 발생한다. 반면 좁은 범주에서 지역을 정의할 경우 다자협력의 초기단계에서 참여한 이익갈등을 극복하는 것이 어렵다. 특히 동북아와 같이 정치 및 경제체제에서 경쟁관계가 지속되는 경우 이 문제는 더욱 심각하다. 최근 동아시아 정상회의의 참여국가를 동아시아에 한정시킬 것인지 미국과 호주를 포함시킬 것인지와 관련한 의견충돌은 이를 잘 보여주고 있다.⁷⁰⁾

본 연구는 2009년 현재 ARF에 참가하고 있는 인도네시아, 말레이시아, 태국, 필리핀, 싱가포르, 브루나이, 베트남, 라오스, 미국, 일본, 중국, EU, 러시아, 캐나다, 한국, 호주, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니, 캄보디아, 미얀마, 인도, 몽골, 북한, 파키스탄, 동티모르, 방글라데시, 스리랑카 등을 포함하여 총 27개국으로 참가 국가의 범위를 설정하고자 한다.⁷¹⁾

이와 함께 ARF 중심의 동아시아 다자안보협력기구가 지향해야 할 안보개념을 ‘협력안보’로 설정하고자 한다. 탈냉전기의 새로운 개념으로 각광받고 있는 ‘협력안보’ 개념은 1980년대 초에 등장한 ‘공동안보(common security)’를 사실상 그대로 계승한 개념이다. 협력안보 개념은 안보문제가 어느 한 국가의 노력

70) 협의의 동아시아의 지리적 범위는 중국, 한국, 일본 그리고 대만, 북한, 몽골까지 포함하는 동북아와 인도네시아, 말레이시아, 태국, 필리핀, 싱가포르, 브루나이, 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마 등 동남아 10개국 전체를 통칭한다(배공찬, 2001 : 8).

71) 1994년 18개국(인도네시아, 말레이시아, 태국, 필리핀, 싱가포르, 브루나이, 베트남, 라오스, 미국, 일본, 중국, EU, 러시아, 캐나다, 한국, 호주, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니)으로 출범한 ARF는 지난 15년간 9개국(캄보디아, 미얀마, 인도, 몽골, 북한, 파키스탄, 동티모르, 방글라데시, 스리랑카)이 추가되어 현재 27개국이 참여하고 있다. <http://aseanregionalforum.org/aboutus/ARFParticipants/tabid/131/Default.aspx>(검색일 : 2009. 11. 1).

만으로 달성될 수 없다는 인식에서 출발한다(이인배, 2005 : 109). 협력안보는 구성원 간의 정치·군사적 신뢰를 구축하여 분쟁을 사전에 예방한다는 ‘예방외교’와 기존의 분규(dispute)가 분쟁(conflict)으로 확대되는 것을 막는 한편 이미 분쟁이 발생한 경우 이의 확산을 막기 위한 ‘위기관리’를 강조한다(박건영, 2000 : 45).

따라서 ARF체제 중심의 동아시아 다자안보기구는 ‘협력안보’의 철학 기반 속에서 동아시아 지역의 국가들이 대화와 타협을 통하여 화해를 하고, 안보현안들에 대한 상호 이해와 신뢰를 증진시켜 궁극적으로 군사력을 사용하지 않고 지역 내 위기관리, 분쟁예방, 분쟁의 평화적 해결과 공동번영을 추구하도록 해야 한다(김국태, 1974 : 227). 이러한 협력안보를 증진하기 위해 ① 군사적 신뢰구축, ② 영토문제 해결, ③ 초국가적 위협 공동대처, ④ 경제적 협력증대, ⑤ 사회문화적 협력증대 등과 같은 세부 목표를 추진하여야 할 것이다.

첫째, 군사적 신뢰구축을 통한 동아시아 평화를 지향하기 위해서는 기존의 ARF 기능을 최대한 활용하여 군사적 대화와 교류를 활성화하는 제도개선이 필요하다. 둘째, 영토문제 해결을 통한 동아시아 평화를 지향하기 위해서는 기존의 ARF체제에 새로운 하위조직을 신설하여 영토문제를 장기적으로 다뤄 나가야 한다. 셋째, 초국가적 위협에 공동대처하기 위해서는 기존의 ARF체제에 초국가적 위협을 담당하는 조직을 신설하여 장기적으로 이들을 협력적으로 관리해나가야 한다. 이와 함께 장기적으로 재난, 테러, 해적 등의 초국가 위협에 대응할 평화유지군을 운영하는 방안도 고려할 만하다. 넷째, 경제적 협력증대를 통한 동아시아 평화를 지향하기 위해서는 기존의 ARF체제에 경제협력을 담당할 관련 조직을 신설하여 협력을 증대해나가야 할 것이다. 다섯째, 사회문화적 협력증대를 통한 동아시아 평화를 지향하기 위해서는 기존의 ARF체제에 사회문화 분야를 담당할 관련 조직을 신설하여 협력을 증대시켜나가고 동북아시아와 동남아시아의 정체성을 동질화시켜나가야 할 것이다.

2) 동아시아 다자안보협력기구 구축방안

동아시아에서의 다자간 안보협의체는 ARF가 유일한 협력체이다. ARF가 동아시아의 낮은 제도화 수준의 다자간 안보협력체에서 지역안보기구로 발전하기 위해서는 우선 동아시아 관련국들을 포함해야 하며,⁷²⁾ 동아시아 지역에 국한된 제반 안보문제를 해결할 수 있는 조직이 되어야 한다.⁷³⁾

동아시아의 다자안보협력체를 구축하기 위한 접근들은 다양하게 제기되었다. 현실주의 관점에서는 지역 내 강대국인 미국과 중국, 일본의 적극적인 참여를 통해 다자안보협력기구로의 발전이 제기되었으며, 자유주의적 제도주의 관점에서는 제도적 개선을 통해 다자안보협력기구의 탄생을 기대하였다.⁷⁴⁾

그러나 이러한 접근들은 모두 동아시아의 안보협력체 형성을 구축하는 절대요인을 충분히 고려하지 않고 제안된 접근들이다. 기존의 동아시아 다자안보협력기구의 발전구상안들은 영토문제의 심각성을 고려하지 않았기 때문에 현실성이 부족한 측면이 많았다. 사실상 ARF는 남중국해 영유권 분쟁 때문에

72) 베넷(Bennett)과 올리버(Oliver) 교수는 지역기구란 전 세계적인 범주에서 보편성을 추구하기보다는 소규모 특정한 국가들의 범주에만 적용되도록 고안된 것이라고 하였다. 지역기구가 가지는 '지역'의 한계에 대해 정확한 정의는 없다. NATO에는 지중해 연안국인 그리스와 터키가 포함되어 있고, OSCE에는 미국, 러시아와 구소련의 무슬림 공화국, 인도, 이란까지 포함되어 있다(Bennett and Oliver, 2002 : 236~237).

73) '지역기구'라는 용어는 정부 간의 형식적인 동의하에 형식적인 구조를 갖춘 지리적, 사회적, 문화적, 경제적 혹은 정치적 연계를 바탕으로 묶여진 지역적 기구를 말한다(서창록, 2008 : 226).

74) 미국과 일본은 냉전기 미·일동맹만 고집하던 입장을 바꾸기 시작했다. 미국은 2001년 부시 행정부 출범 이래 일방적 혹은 선택적 다자주의로 선회하였고, 일본 역시 1990년대 이후에는 지역 내 다자간 안보협력체제 구축에 적극적이다. 다만 중국만 미·일동맹과 남중국해의 이익 침해로 인해 다자주의에 대해 다소 소극적이다. 그러나 중국도 과거보다는 1990년대 들어서 다자주의 참여의 필요성을 인식하고 있다. 그럼에도 불구하고 ARF 중심의 안보협력기구 구축 논의는 영토문제 때문에 일어나고 있지 않다(박영준, 2004 : 19 ; 윤현근, 2004 : 15 ; 황병무, 2004 : 4).

진정한 다자주의 대화 노력들이 수포로 돌아갈 경향이 존재하기 때문에 동아시아의 다자안보협력기구를 구축하기 위해서는 남중국해 영토분쟁을 포함한 동아시아의 민감한 영토문제를 다루면서 협력증진을 모색해야 할 것이다(엠펜암, 2006 : 59).

따라서 본 연구는 동아시아 평화공동체 추진방안을 신기능주의적인 접근 방법으로 추구해나가기를 제안한다. 신기능주의 이론의 요체는 정치적 역할의 중요성을 인정하는 점진적 확산론(spillover)이다. 초기의 정치적 합의가 선행되고 특정한 경제분야에서 통합이 이루어질 경우 경제의 여러 분야에서의 상호 의존성으로 말미암아 타 분야에서의 통합도 불가피해지고 궁극적으로는 정치와 경제의 긴밀한 연계성으로 인해 정치적 통합으로까지 필요성이 확대된다는 것이 신기능주의 이론의 핵심이다. 기능주의가 점진적인 통합에만 초점을 맞추었다면, 신기능주의는 정치적 선언 및 초국가적 기구의 형성과 병행한 경제적 확산주의를 표방하고 있는 것이다.

동아시아 평화공동체 추진 역시 신기능주의 시각에 입각하여 영토문제에 관한 정치적 선언 및 초국가적 기구의 형성과 병행하여 경제 및 비전통적 안보협력을 통해 동아시아 공동체를 통해 해결해나간다는 방침을 세울 필요가 있다. 구체적으로 영토문제 해결과 병행하여 환경변화 및 해적, 테러 등 초국가적 위협들에 대한 협력과 동아시아 경제위기에 대한 협력, 동아시아 차원에서의 자원공동개발을 통해 진정한 공동체를 형성해나가야 할 것이다. 요약하자면, ARF 중심의 동아시아 공동체를 추진하기 위해서는 공동체의 협력증진에 방해되는 영토문제의 해결에 관한 정치적 합의를 도출한 후, 초국가적·경제적 협력, 그리고 사회문화적 협력, 군비통제, 정치적 문제를 위한 의제들을 다룸으로써 진정한 동아시아 공동체를 형성할 수 있을 것이다.

따라서 ARF체제가 중심이 되는 동아시아 다자간 안보협력기구를 구축하

기 위해서는 현존하는 영토문제의 근본적 해결 처방 노력과 병행한 안보협력 기구화를 위한 제도화의 노력들이 필요한 것이다. 영토문제 해결과 병행한 동아시아 지역의 평화안보를 유지하기 위해서는 역내의 경제협력과 다양한 방식의 교류를 통해 문제들을 단계적으로 해결해야 할 것이다. 이를 위해서는 다음 세 가지 과제를 단계적으로 풀어나가야 할 것이다.

첫째, 동아시아 국가들의 정치·경제·사회적인 국민적 공감대의 형성을 위한 기반이 조성되어야 한다. 이를 위해서 영토문제와 같은 민감한 이슈에 대한 정치적 합의가 이루어져야 할 것이다. 둘째, 동아시아 차원의 지역·분야별 공동의제와 관심사를 개발하고 이를 실현시킬 수 있도록 협력을 심화시켜야 한다. 공동의 어젠다(agenda)와 관심사를 발굴하여 시민단체, 지역지도자들 간의 교류와 협력체제를 구축해야 한다. 셋째, 동아시아 국가들은 장기적인 비전과 프레임을 가지고 공동의 프로젝트를 개발함은 물론 동아시아 안보협력기구를 공고히 하는 군사력을 조성하여야 한다. 이를 위해 동아시아 국가들의 상호 교류와 협력을 확대해가는 분위기 조성사업이 필요할 것이다. 동아시아 분쟁들이 대부분 해양영토를 중심으로 분쟁화되어 있으므로 이를 평화적 이미지로 바꾸는 방식으로 문제를 해결해나가야 할 것이다. 정치적으로 우선 영토문제를 봉합하고 해양수산부장관 회의를 통한 협력확대가 이루어져야 할 것이다.

그렇다면 이를 구체적으로 어떻게 추진하면 될 것인가? ARF체제 중심의 다자안보협력기구의 구축방안을 분위기 조성기, 협력확대기, 협력심화기로 구분하여 제시하고자 한다.

첫 번째 단계는 분위기 조성기로서, 신기능주의 이론의 초기단계에서 가정하는 정치적 역할과 병행한 경제, 환경, 문화·예술·역사의 협력을 확대시키는 기간이다(오일환, 2002 : 377).

무엇보다 이 단계에서는 동아시아 정상들 간에 영토문제의 공동의 접근과 해결 노력 없이는 진정한 평화공동체가 어렵다는 인식을 나누고 정치적 합의를 이끌어내는 것이 핵심 과제가 되어야 한다. 이 단계에서는 ARF를 외교장관 수준에서 정상회의 수준으로 높이면서 각국의 정상들로 하여금 현재의 영토주권을 인정하며, 영토문제를 자극하거나 분쟁화하는 것을 금지한다는 정상급의 정치적 선언들을 이끌어내야 할 것이다.⁷⁵⁾ 구체적으로 이 정치적 선언에는 단기적으로 “영토분쟁을 일시적으로 동결하거나 분쟁화하는 것을 자제하고, 안보, 경제, 사회, 문화 등 다양한 협력들을 촉진한다”는 것과 중·장기적으로 “남중국해 분쟁, 한·일 간의 독도 문제, 중·일 간의 센카쿠 열도 분쟁, 그리고 러·일 간의 쿠릴 열도 분쟁 등과 같은 현존하는 영토문제들을 해결해나감으로써 궁극적인 평화공동체를 달성한다”는 내용들이 포함되어야 할 것이다.

이 기간에는 ARF 내에서 동아시아의 영토문제를 동결하기 위한 정치적인 선언들을 이끌어냄과 동시에 영토문제를 자제시키는 경제, 환경, 문화·예술·역사의 협력사업을 이끌어내야 할 것이다. 이러한 맥락하에 이 단계에서 추진을 고려할 수 있는 과제들로는 ① ARF를 정상회의로 격상, ② 영토분쟁 동결 및 해결 선언 합의, ③ 동아시아 영토분쟁에 대한 공동규범 창출, ④ 동아시아 지도자 아카데미 설립, ⑤ 동북아 영토분쟁 연구소 설립, ⑥ 해양수산 장관 회의 정례화, ⑦ 분쟁도서들에 대한 평화생태공원 조성, ⑧ 분쟁도서 공동 자연보호구역 설치, ⑨ 분쟁도서 해역의 천연자원 공동개발 추진, ⑩ 동아

75) 변창구는 아·태지역의 안보협력의 근본적 제한 요인으로 영토분쟁을 지적하면서, 남중국해 분쟁 외에도 남북한 문제, 중국과 대만 문제, 중·일 간 센카쿠 분쟁, 러·일 간 쿠릴 열도 분쟁, 한·일 간 독도 문제가 우선적으로 해결되어야 함을 주장했다(변창구, 2003 : 4).

시아 평화의 뱃길 조성 등이 있다.

두 번째 단계는 협력확대기로서 신기능주의 통합론에서 강조하는 초국가적 기구를 강화하는 노력이 이루어져야 하는 시기이다. 이 시기에는 무엇보다 ARF가 영토문제를 관리하고, 새롭게 대두하고 있는 비전통 안보위협을 중심으로 협력이 가능하도록 제도들을 개선해나가야 할 것이다.

ARF는 이미 포괄안보 개념을 중심으로 조직이 발전해야 한다고 여러 차례 그 방향성을 언급하고 있으므로 포괄안보 개념하에 세부 분과조직들을 구축해야 할 것이다. 포괄안보에 대해서는 ARF 의장성명서에서 이미 여러 번 언급한 바 있다.⁷⁶⁾ 1995년 제2차 외무장관 회의에서 “ARF는 군사문제(military aspect)뿐만 아니라 정치·경제·사회 및 여타의 문제들을 포함하여 다루는 포괄안보 개념(concept of comprehensive security)에 입각함”을 확인하였다.⁷⁷⁾ 1998년 제5차 외무장관 회의에서는 “ARF가 포괄적 방식(comprehensive manner)에 입각한 안보문제 접근을 지속해왔으며, 핵심적인 군사 및 방위 관련 문제에 초점을 맞추는 한편, 지역안보에 중요한 영향을 미치는 비군사적 문제들도 다루기로 하고 해양안보, 해양에서의 법과 질서, 해양환경의 보호와 보존이 포괄안보 규칙하에서 검토되어야 한다”고 강조하였다.⁷⁸⁾ 2002년 제9차 외무장관 회의에서도 ‘포괄적인 방식으로(in a comprehensive manner)’ 안보문제를 해결

76) 이미 ARF는 2000년 의장보고서에서 아태지역의 안보여건을 반영한 중요한 문제로 경제·사회·정치적 세계화의 영향력에 포괄적 대화와 협력으로 대처해야 함을 언급하고 있다. “Chairman’s Statement the Tenth Meeting of ASEAN Regional Forum,” Phnompenh, June 18, 2003, p. 1. <http://www.aseansec.org/14845.htm>(검색일 : 2009. 6. 4).

77) “Chairman’s Statement the second ASEAN Regional Forum,” bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, August 1, 1995 ; *ASEAN Secretariat*(2003), p. 10.

78) “Chairman’s State the Fifth ASEAN Regional Forum,” Manila, Philippines, July 27, 1998 ; *ASEAN Secretariat*(2003), p. 150.



하여야 한다고 재확인하였다.⁷⁹⁾ 이러한 기존의 노력을 기초로 이 시기에 ARF가 다양한 안보 이슈들을 해결하고 논의하는 협의체로 정착해야 할 것이다.

이 단계에서 ARF는 유럽의 OSCE와 같이 군비통제와 군축, 안보·신뢰구축, 인권, 소수민족, 민주화, 대테러리즘, 치안(경찰력), 경제와 환경 등 포괄적인 안보 관련 문제들을 심도 있게 다루어야 할 것이다.⁸⁰⁾ 이 단계에서 추진할 수 있는 추진 과제로는 ① 아세안 주도의 ARF 운영 탈피, ② ARF의 상설사무국 설치, ③ 안보분야별 협력센터 설치,⁸¹⁾ ④ 연간 회의 개최 횟수 확대, ⑤ 영토분쟁 조정기구 발족,⁸²⁾ ⑥ 가칭 '동아시아 역사문화예술재단' 설립, ⑦ 동아시아 개발은행 설립, ⑧ 동아시아 에너지협력센터 설립, ⑨ 가칭 '동아시아 어업위원회' 설립 등을 제안할 수 있다.

세 번째 단계는 협력심화기로서 신기능주의의 마지막 단계인 고위정치적 협력이 이루어져야 하는 시기이다. 이 시기에는 그동안의 경제, 환경 및 비전통 안보협력에서 더 나아가 군사적 협력 등과 같이 민감한 정치적 협력까지 이루어져야 할 것이다. 이 기간에는 제도적 안정성을 기반으로 동아시아 지역의 진정한 평화를 보장하기 위한 공통의 군사적 수단인 평화유지군 창설을 추

79) "Chairman's State the Ninth ASEAN Regional Forum," Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, July 31, 2002 ; *ASEAN Secretariat*(2003), p. 355.

80) OSCE의 활동은 크게 세 가지 차원으로 분류할 수 있다. 정치·군사(politico-military), 경제와 환경(economic and environmental), 인간(human dimension)이다. <http://www.osce.org>(검색일 : 2009. 6. 14).

81) 예를 들면, 김성한 교수가 제안한 군비통제센터 설립을 들 수 있다(김성한, 2001 : 10).

82) 참고로, CSCE는 국경과 영토문제를 관리하고, 훈련과 군사정보를 교류하는 '분쟁예방센터(Conflict Prevention Center)를 1990년 빈회의 이후로 운영하고 있다(윤현근, 2001 : 131).



〈표 6〉 동아시아 평화공동체 구축 로드맵 제안안

| 단계 | | 1단계 | 2단계 | 3단계 |
|-------------|--------------|------------------------------|------------|--------|
| 시기 | | 분위기 조성기 | 협력확대기 | 협력심화기 |
| 다자안보협력 추진목표 | | 경제협력 및 영토문제 정치적 타결 | 포괄 안보협력 확대 | 전면적 협력 |
| 정치적 과제 | 영토문제 동결 공동선언 | → | | |
| | 정치적 협력 | → | → | → |
| 군사적 과제 | 군사적 안정성 유지 | → | → | → |
| | 상호 무력불사용 합의 | → | | |
| | 군비통제조치 | → | → | → |
| 추진 과제 | 분위기 조성기 | ① ARF를 정상회의로 격상 | → | |
| | | ② 정치적 합의를 통한 영토분쟁 동결 및 해결 선언 | | |
| | | ③ 동아시아 영토분쟁 규범 창출 | | |
| | | ④ 동아시아 지도자 아카데미 설립 | | |
| | | ⑤ 동북아 영토분쟁 연구소 설립 | | |
| | | ⑥ 해양수산장관 회의 정례화 | | |
| | | ⑦ 분쟁도서들에 대한 평화생태공원 조성 | | |
| | | ⑧ 분쟁도서 공동 자연보호구역 설치 | | |
| | | ⑨ 분쟁도서 해역의 천연자원 공동개발 추진 | | |
| | | ⑩ 가칭 '동아시아 어업위원회' 설립 | | |
| | | ⑪ 동아시아 평화의 뱃길 조성 | | |
| 협력확대기 | | ① ASEAN 주도의 ARF 운영 탈피 | → | |
| | | ② ARF의 상설사무국 설치 | | |
| | | ③ 안보분야별 협력체 설치 | | |
| | | ④ 연간 회의 개최 횟수 확대 | | |
| | | ⑤ 가칭 '동아시아 영토분쟁 예방위원회' 설립 | | |
| | | ⑥ 가칭 '동아시아 역사문화예술재단' 설립 | | |
| | | ⑦ 동북아개발은행 설립 | | |
| | | ⑧ 동아시아 에너지협력체 설립 | | |
| | | ⑨ 가칭 '동아시아 어업위원회' 설립 | | |
| 협력심화기 | | ① ARF의 명칭개선 | → | |
| | | ② 동아시아 안보협력기구 창설 선언 | | |
| | | ③ 동아시아 평화유지군 창설 | | |

진해야 할 것이다. 여기서 제안하는 동아시아 평화유지군 창설은 현재 EU가 보유하고 있는 다국적군 형태의 군을 말한다.

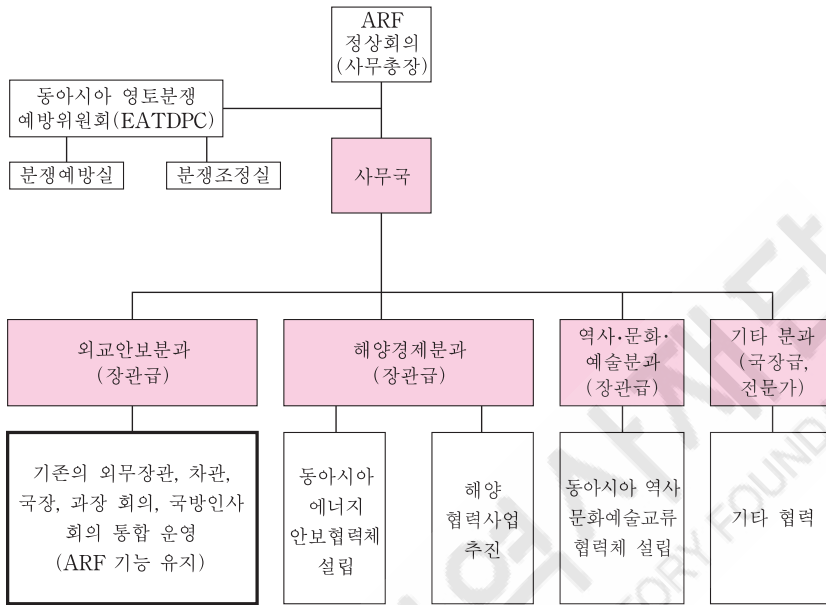
EU는 현재 유럽군단, Eurofor, EUFOR, 유럽헌병대(European Gendarmerie Force), 유럽신속대응군(European Rapid Reaction Force), EU 전투단(European Union Battlegroups) 등의 다국적군을 가지고 있는데, EU 전투단을 제외하고는 이들은 대부분 상비군을 보유하지 않고, 임무가 있을 때 조직화된다. 이처럼 동아시아에도 안보협력기구를 창설하려고 한다면 최종적으로는 EU와 같은 다국적군 형태의 평화유지군을 만들 필요가 있다(한중수, 2007 : 55~58). 이 단계에서 추진할 수 있는 추진 과제로는 ① ARF의 명칭개선, ② 동아시아 안보협력기구 창설 선언 합의, ③ 동아시아 평화유지군 창설 등을 제안할 수 있다.

이상과 같은 단계별 동아시아 평화공동체 로드맵을 표 6과 같이 종합정리하여 제시할 수 있다.

3. ARF의 체계 정립·확대 방안

1) 정상회의 정례화와 사무국 신설

영토문제 해결을 통한 동아시아 평화공동체를 기존의 ARF 회의체를 중심으로 추진하기 위해서는 유럽의 OSCE의 성공경험을 교훈 삼을 필요가 있다. OSCE는 유럽안보협력기구로 발전된 조직인 반면, ARF는 동아시아의 다자간 안보협의체로서의 성격을 갖는 레짐이기 때문에 이들 둘을 서로 비교하는 것은 무리이다. OSCE는 현재 빈에 사무국을 두고 있고, 의사결정기구로 정상회의, 각료이사회(MC), 고위실무이사회의(SC), 상임이사회(PC), 안보협력포럼(FSC), OSCE의회(PA)가 있고 부설조직으로는 사무국(SG), 소수민족고등판무관실(HCNM), 민주기구인권실(ODIHR), 언론매체자유실(FOM), 분쟁방지센터(CPC)



※ 참고 : □ 표시 부분이 현재의 ARF 회의체 조직임.

그림 12_ 동아시아 평화공동체 형성을 위한 ARF 조직개편 제안

등이 있다. 그리고 관련 조직으로 조정·중재법원(CCA) 등을 두고 있다.

한편, ARF는 설립시 독립적인 법적 근거를 갖지 못하고 아세안을 모태로 출범했으며, 아세안이 2004년 6월 26일에 아세안 사무국에 ARF unit을 설치하여 운영하고 있는 실정이다. ARF unit의 역할과 기능은 ① 다른 지역 및 국제기구, 국방관리대화, 트랙 2(Track-II)와의 대화를 통한 ARF의 의장의 역할 증대를 지원하고, ② ARF의 문서와 보고서들의 저장소 기능을 담당하며, ③ 자료와 등록을 관리하며, ④ ARF의 제도적 유산을 보존하면서 의장의 업무와 행정적 지원을 제공하는 것이다. ARF unit을 중심으로 1994년 1차 외무장관 회의부터 2008년까지 총 15차례 회의를 개최하여왔다. 현재까지 발전된 각종 회의체들은 ARF 외무장관 회의(FMM), 외무차관보급 회의인 고위관리 회

의(SOM), 외무부 국장·과장급 실무회의인 회기간 지원그룹 회의(ISG), 참가국 정부의 해당 전문분야의 국장 및 과장급이 참가하는 회기간 회의(ISM), 각종 전문가 회의, 국방관리 회의 등이 있다.⁸³⁾

ARF가 OSCE와 같이 다자간 안보협력기구로 발전하기 위해 요구되는 제도적 개선사항들이 매우 많이 제기되고 있다. 사무국 신설, 정상회의 정례화, 각 분과 이사회 및 조정·중재 법원 설립 등이 제안되고 있다. 그럼에도 불구하고 영토문제 해결을 통한 제도적 개선을 위해서는 무엇보다 ARF가 기존의 체제인 아세안 상임위원회의 의장의 통제를 받는 시스템에서 탈피하여 독자적인 사무국을 설립하는 것이 요구된다.

ARF가 현재 시스템처럼 아세안의 통제를 받는 상황하에서는 영토문제 해결을 통한 동아시아 평화공동체의 노력은 한계에 봉착할 수밖에 없다. 아세안의 주도하에 있는 ARF 회의체 운영은 아세안 국가들의 기득권을 반영할 수밖에 없고 나아가 영토문제 해결과 전면적 안보협력에서도 공정성과 형평성을 유지할 수 없을 것이다. 따라서 무엇보다 관련 외무장관들은 ARF 회원국이 공평하게 참가하고 자유롭게 논의할 수 있도록 ARF 사무국을 신설해야 할 것이다. 이와 함께 현재의 가장 고위급 회담인 외무장관 회의를 정상회의로 격상해야 할 것이다. 정상회의를 통해 사무총장을 선발하고 임기제로 임명하여야 할 것이다. ARF의 제도적 개선을 통한 동아시아 평화공동체의 출발은 이로부터 출발해야 한다.

83) "Promoting peace and security through dialogue and cooperation in the Asia Pacific," <http://www.aseanregionalforum.org/AboutUs/tabid/57/Default.aspx>. (검색일 : 2009. 9. 4).

2) 실질적인 포괄안보협력 추진

동아시아 영토분쟁은 가칭 '동아시아 영토분쟁 예방위원회'를 설치함으로써 갈등을 억제해나가는 동시에 동아시아 국가들 간의 협력을 증진하기 위해서는 포괄적 안보접근 방식으로 협력을 추구해나가야 할 것이다. 최근 2002년 중국과 아세안 국가들 간에 체결된 '남중국해 당사국들의 행동에 관한 선언'은 남중국해 영토분쟁을 억제하면서 포괄안보협력으로 이행하려는 동아시아 국가들 간의 의지를 보여주고 있다. 이 행동 규약의 틀 속에서 당사국들은 분쟁을 평화롭게 해결하고, 긴장을 고조시킬 수 있는 행동들을 삼가며, 환경 보호 및 해적 퇴치 등 새롭게 대두되는 위협들에 공동으로 대처하는 규약에 서명을 했다.⁸⁴⁾

포괄적 안보는 경제적 협력과 지역적 노력 그리고 평화적 수단을 통해 국가 간의 문제를 해결하려는 공약을 통하여 상호 의존성과 신뢰를 증진시킬 수 있으며, 결국 국가들은 안보를 증진시킬 수 있다고 본다. 이 과정에서 군사적 역할도 중요하지만 정치, 사회, 경제의 역할이 더 중요하다. 포괄적 안보방식은 민감한 군사문제는 뒤로 미루고 정치적·경제적 협력 증진을 통해 정치적 대화, 경제적 협력, 상호 의존성 확대, 국가들의 통치능력 증진을 강조하는 안보협력 접근방식이다(한용섭, 2002 : 231~232).

이제까지 ARF는 포괄안보 개념에 입각하여 안보협력을 증진해왔는데, 개선될 ARF의 사무국 예하의 분야별 협력 역시 포괄안보 방식으로 협력분과를 만들어야 한다. 다만 영토분쟁 해결과 연계된 안보협력을 추진하는 것이 중요한 과제이다. 이런 관점에서 동아시아 평화공동체 형성을 위해서는 영토문제

84) "Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea," <http://www.aseansec.org/13163.htm>(검색일 : 2009. 9. 11).

를 동결하거나 해결할 수 있는 제도를 두고, 포괄안보협력을 동시에 추진할 수 있는 분과별 조직을 구성하는 것이 필요하다.

(1) 외교안보 분과 협력 : 기존 ARF 기능 통합 운영

동아시아에서 진행된 ARF의 안보협력 방식 또한 ‘포괄적 안보’ 협력 개념에 입각하여 진행되고 있다. ARF는 포괄적 지역 안보협력기구로 발전을 도모하고 있는데, 이제는 군사적 이슈도 조심스럽게 다루어지고 있다. 의제도 신뢰구축, 예방외교, 북한 핵해결, 동남아 비핵지대화, UN 무기이전 등록제도 구현, UN이나 지역의 군축 이슈, 영토분쟁 해결, 재난구호, PKO, 해양안보, 초국가적 범죄, 군수산업전환, 경제안보, 테러리즘, 마약문제, 전략물자 수출통제, 비확산, 소형무기·경무기(재래식 무기) 불법거래, MD, 에너지 안보, 휴대용 방공무기, 민군관계 발전, 국방대학총장 회의, 안보정책 회의, 국방대학, 국방관리사 회의, 전쟁법세미나 등으로 확대되고 있다.

사무국 예하에 편성될 세부 조직은, 외교안보 분과조직은 기존의 ARF에서 운영되는 회의체들을 통합하는 방식으로 운영하면 예산을 줄이고 효율성을 높일 수 있다. 현재까지 발전된 ARF의 각종 회의체들인 ARF 외무장관 회의(FMM), 외무차관보급 회의인 고위관리 회의(SOM), 외무부 국장·과장급 실무회의인 회기간 지원그룹 회의(ISG), 참가국 정부의 해당 전문분야의 국장·과장급이 참가하는 회기간 회의(ISM), 각종 전문가 회의, 국방관리 회의 등을 새롭게 편성될 세부 분과조직과 연결하여 운영한다면 효율성을 높일 수 있을 것이다.

이 분과에서 다루는 안보의제 역시 전통적 안보의제에서 탈냉전기 세계화로 인해 새롭게 부각된 비전통 안보분야까지 다루면 된다. 비전통 안보분야에서의 협력의 경험은 전통 안보분야의 협력을 촉진시킬 수 있기 때문이다. 비전통적 안보 개념은 종래의 군사적 차원을 넘어서 인권, 사회개발, 경제, 환

경, 에너지, 식량, 질병, 마약, 테러리즘, 해적행위, 국제범죄, 난민 등 21세기에 새롭게 등장한 위협들을 다루는 안보 개념이다. 이 개념은 군사력 경쟁에 의존한 기존의 안보 개념과 다른 것으로 동아시아 국가들이 공동으로 해결해야 할 유인들이 있기 때문에 어느 정도의 제도화 여건만 형성된다면 협력은 증대될 것이다(International Crisis Group Asia Report, 2005).

이러한 협력방안을 추진하기 위해서 가장 중요한 것이 국가들 간의 신뢰를 먼저 구축하는 일이다. 동아시아에서는 당사국 간에 군사적 신뢰구축이 요구되고 있다. 최근 중국의 군사비에 대해 미정보당국은 실재와 다르다(U.S. Department of Defense, 2005), 일본과 미국은 중국의 군사비를 정확하게 발표해야 한다고 그 투명성을 요구하고 있다(Miles, 2005).

이러한 전통적 안보분야의 신뢰구축과 아울러 동아시아에 공통의 위협으로 대두된 비전통 안보분야의 신뢰를 구축하는 것이 병행되어야 한다. 우선 논쟁이 적은 안보분야부터 신뢰를 구축해나가는 것이 좋은 방법이 될 수 있기 때문이다. 동아시아 국가들 간의 상호 신뢰구축 절차 역시 기존의 전통적 안보분야의 신뢰구축의 틀에서 벗어나 비전통 안보분야까지 신뢰구축조치를 확대해 나가야 할 것이다. 이미 미국, 중국, 일본, 한국, 러시아는 현재까지 큰 진전이 없는 군사적 신뢰구축조치들에만 국한되어 있을 것이 아니라 에너지, 환경, 재난구호 등을 포함한 상호확증조치들(MRMs)을 제안한 바 있다.⁸⁵⁾

(2) 해양 경제분과 협력

동아시아는 해양 영토분쟁으로 인해 협력이 제한되고 있기 때문에 해양 분쟁지역을 평화의 이미지로 바꾸려는 노력과 협력이 필요하다. 동아시아 영토

85) www.wiredforpeace.org/about.php(검색일 : 2009. 5. 4).



분쟁 예방위원회에서 동아시아의 영토분쟁을 일시 동결하고 자제하는 역할을 하면서 해양 경제분과에서는 동중국해, 남중국해 등의 분쟁해양 지역을 평화적인 공간으로 전환하려는 사업들을 추진해나가야 할 것이다. 무엇보다 현재의 해양 영토분쟁은 그 지역의 경제적·안보적 이익들로 인해 벌어지고 있기 때문에 경제 및 안보협력이 가능하도록 해양평화사업을 추진해나갈 필요가 있다.

따라서 동아시아 정상들은 해양 영토분쟁 대상 지역의 실효적 지배를 인정하고, 그 해역을 중심으로 평화사업들을 공동으로 개발하여 추진해나가야 할 것이다. 그러기 위해서는 해양의 평화적 협력에 관한 실무 장관인 국토해양부와 수산부 각료들이 함께 모여 동아시아 해양 협력에 관한 회의를 만드는 것이 필요하다.

(3) 역사문화예술 분과 : 동아시아 역사·문화·예술 협력체 설립

동아시아의 평화공동체 형성을 방해하고 있는 또 하나의 주요 요소로서 동아시아 국가들 간의 서로 다른 정체성 인식을 들 수 있다. 동아시아 개별 국가들과 국민들은 각기 그들이 물려받은 역사적 유산과 문화를 자랑하고 있다. 서로 다른 역사와 문화를 가지고 있기 때문에 동아시아 국가들의 국민은 정체성이 다르고, 정체성과 인식이 다르기 때문에 서로 다른 국가이익을 추구하게 된다. 정체성이 다르면 추구하는 이익도 다르고 정체성이 동일하면 이익도 유사해진다는 구성주의의 이론에 입각하여 동아시아 국가 간 역사·문화·예술 방면의 교류와 협력을 활성화하기 위해 교류재단을 설립할 필요가 있다.

동아시아 평화공동체는 제도적 통합만을 강조해서는 궁극적인 의미에서의 공동체를 달성할 수 없다. 장기적인 목표를 가지고 동아시아 국가들 간에 역사·문화·예술에 관한 교류가 이루어지고 공통의 인식이 가능할 때 분쟁적



인 이슈들을 서로 이해하고자 노력하고 협력할 수 있게 될 것이다. 따라서 양자 간에 전개되고 있는 문화예술 교류를 다자간에 추진하고, 동아시아 전체 차원에서 UNESCO 같은 조직을 만들면 동아시아의 역사·문화·예술에 대한 상호 이해와 협력이 가능해지고, 결국은 안보·군사와 같은 민감한 분야의 정치협력을 가능하게 하는 원동력으로 기능할 것이다.

이 교류 재단을 ARF 부설조직으로 만들어 각국이 공동기금 형식으로 자금을 지원해주고, 민간 NGO·단체와 함께 운영을 하면 교류가 활성화될 것으로 기대된다. 장기적으로 이 재단을 중심으로 동아시아 지도자 아카데미와 영토분쟁 연구소를 설립하는 것도 동아시아 국가들 간의 인식을 교류하고 협력을 증대하는 사업이 될 수 있을 것이다.

역사·문화·예술 분야는 경제력이나 군사력과 같은 하드파워는 아니다. 그러나 역사·문화·예술에서의 동일한 정체성을 만들어가는 과정은 동아시아의 평화공동체의 지적·인식적 기반이자 소프트파워의 원천으로 기능한다. 예를 들면, 한국은 하드파워에 경도된 공동체 형성의 노력과 병행하여 소프트파워를 창출하기 위해 역사·문화·예술의 협력체 구성을 주도하여야 하며, 한국의 국책연구기관인 동북아역사재단이 공동체의 가치와 국가이익의 목표 등을 감안하여 적극적인 역할을 담당할 수도 있을 것이다.

4. 영토문제 해결을 위한 주요 추진과제

1) 동아시아 영토분쟁 예방위원회(The East-Asian Territorial Dispute Prevention Committee) 설치

(1) 설립 개념

CSCE라는 범유럽 다자안보협력체가 출현할 수 있게 된 것은 국가들 간의 국경선 존중과 영토보유의 현상인정, 독일과 폴란드 간 국경인 오데르 나이세 라인을 둘러싼 국경선 분쟁의 해결 등을 통해 가장 큰 장애요소 중의 하나가 제거되었기 때문이기도 하다. 따라서 영토분쟁과 같은 침해화한 안보문제를 국가들이 합의하는 것이 필요하다.

현실적으로 동아시아에서는 과거 독일과 폴란드 간의 국경선 분쟁 해결과 같은 방식을 추구하기는 힘들다. 제2차 세계대전 이후 분쟁지역이 구조화되어 있으며, 일정기간이 경과했고, 핵심 분쟁지가 해양영토들이기 때문에 분쟁의 완전한 해결을 추구하기는 매우 힘든 현실에 있다. 따라서 동아시아에서 영토문제를 해결하는 방법은 현상(status quo)에 대한 인정, 또는 실효적 지배의 인정이다.

따라서 동아시아에서는 분쟁예방과 분쟁조정 기능을 가진 가칭 '동아시아 영토분쟁 예방위원회(EATDPC)'를 만들어 실효적 지배를 인정하고, 현상유지 상태를 추구하는 방안이 가장 합리적인 평화공동체 형성 방안이다.

이 위원회의 위원장은 영토분쟁에 이해관계가 없는 국가의 인사로 선임하여 공정하게 문제를 해결할 수 있는 토대를 만들고, 영토문제로 인해 문제가 발생했을 경우 이를 해결 및 중재할 수 있는 분쟁조정실을 거쳐 위원회에서 해결과정을 추구해야 한다.

우선 영토분쟁 예방위원회는 영토분쟁과 관련된 국제법과 규범을 만들고, 영토분쟁을 예방하며 그로 인한 위기를 감소시키는 데 그 기능이 한정될 필요가 있다.⁸⁶⁾ 이어서 이런 분쟁예방과 위기감소조치가 정착되어갈 때, 분쟁 중재 및 해결을 모색하도록 장기적이고 단계적인 조직발전 방안을 마련해야 할 것이다.

(2) 설립 원칙과 조직운영 방식

동아시아 영토분쟁 예방위원회는 유럽의 CSCE의 영토분쟁 해결과정에서의 원칙과 2002년 남중국해 당사국들의 행동에 관한 선언, 그리고 동북아시아 안보대화(Northeast Asia Security Dialogue : NEASED)에서 제안된 원칙 등을 참고하여 발전시켜나가는 것이 바람직하다.

유럽의 CSCE의 영토분쟁 해결과정에서 제시된 원칙은 총 10개이다. 주권 평등, 무력사용 혹은 위협의 금지, 국경불가침, 국가의 영토보전, 평등권과 국민자결권, 분쟁의 평화적 해결, 내정 불간섭, 인권과 사상·양심·종교 혹은 신앙의 자유를 포함한 기본권 존중, 국가 간 협력, 국제법상 의무의 성실한 준수를 포함하는 10개 원칙은 유럽의 영토분쟁을 해결했던 일반원칙이므로 동아시아 영토분쟁 예방위원회의 설립 원칙에 참고할 필요가 있다.

86) 유럽의 OSCE의 분쟁예방센터에서는 국경과 해상 영토분쟁관리, 초국가위협 공동 대응, 군사신뢰 구축, 분쟁과 재난지역 지원, 무기확산 방지 등과 같은 임무들을 수행하고 있다. 이 기구는 참가국들 간의 정치적 대화를 지원하고, 신뢰구축 조치를 실행하고, 평화유지 작전들을 기획하고 지원하고 있으며, 국가들 간의 국경분쟁과 관련된 영토문제 관리뿐만 아니라 경무기와 재래식 탄약을 초과 보유함으로써 발생하게 되는 특정 안보위협들까지도 다루고 있다. "The OSCE Conflict Prevention Center," http://www.osce.org/publications/2008/01/2008/01/13558_57_en.pdf(검색일 : 2009. 9. 4).

그리고 '2002 남중국해 당사국들의 행동에 관한 선언' 또한 동아시아 차원에서 축적된 영토문제 해결의 원칙들을 담고 있으므로 참고할 필요가 있다. 이 선언은 구체적으로 남중국해의 평화를 위해 합의된 선언이지만 동아시아 전체 지역의 영토분쟁 해결을 위해서 유용하게 적용될 수 있다. 남중국해의 분쟁을 감소하기 위해 선언된 내용들은 다음과 같다.

① 관련 당사국들은 유엔헌장(1982년 유엔 해양법 협약)과 동남아시아 우호 및 협력 조약(평화공존 5개 원칙), 그리고 국가 대 국가에 적용하는 기본 규범인 보편적으로 인식되는 국제법 원칙의 목적과 원칙들을 준수하기로 재확인하면서 이러한 원칙들과 평등과 상호 존중의 정신 아래 신뢰구축을 위한 방안을 모색하기로 합의하였다.

② 관련 당사국들은 1982년 유엔 해양법 협약을 포함한 보편적으로 인식되는 국제법에 따라 남중국해의 항해와 비행의 자유에 대한 당사국들의 존중과 공약을 재확인했으며, 직접적으로 관련된 주권국들이 우호적인 협의와 협상을 통해서 위협과 무력의 사용을 하지 않고 평화적인 수단으로 영토 및 관할권 분쟁들을 해결하기로 합의하였다.

③ 당사국들은 현재 미거주 도서, 암초, 사주, 작은 섬, 그리고 다른 지형지물에 사람을 거주시키는 행동을 삼가는 것을 포함한, 분쟁들을 복잡하게 하거나 악화시키고, 평화와 안정에 나쁜 영향을 미치는 행동들을 자제하여야 하고, 건설적인 방법으로 관련국 간의 차이점을 해결하기로 하였다.

④ 영토 및 관할권 분쟁들을 평화롭게 해결할 때까지 관련 당사국들은 협력과 이해의 정신 아래 상호 간의 신뢰를 구축하는 방안들을 모색하기 위한 노력을 강화한다. 구체적으로 국방관료들 간 대화를 통해 견해를 교환하고, 합동 및 연합 군사훈련을 자발적으로 통지하며, 관련 정보의 자발적인 교환으로 해상에서 필요한 인도주의적 도움을 주기로 합의했다.

⑤ 포괄적이고 지속가능한 분쟁해결을 모색하는 동안, 관련 당사국들은 해양 환경보호, 해양의 과학적 조사, 해양에서의 항해와 통신의 안전, 탐색 및 구조작전, 그리고 해상에서의 마약밀매, 해적, 강도, 불법무기거래 등을 포함한 초국가 범죄의 퇴치 등 협력적 활동들을 모색하거나 착수하기로 하였다.⁸⁷⁾

이와 함께 한국이 1994년 제안한 동북아시아 안보대화를 참고할 필요가 있다. 1994년 5월 ARF 포럼에서 한국은 동북아시아 지역의 한반도와 대만해협의 긴장, 그리고 각 국가 간의 군비증강 등의 지역 가운데 안보위협을 다루기 위해 동북아시아 안보대화 설립을 제안하였다. 동북아시아의 다자간 안보 협력을 촉진하기 위해 한국은 유럽의 경험을 참고하여 주권과 영토보전의 존중, 불가침과 무력사용의 금지, 내정불간섭, 분쟁의 평화적인 해결, 평화적 공존, 민주주의와 인권의 존중이라는 6개 원칙을 발표하였다(Wonhyuk, 2009 : 6).

가칭 ‘동아시아 영토분쟁 예방위원회’는 유럽과 동아시아, 그리고 동북아시아 국가들이 영토분쟁을 해결하기 위해 제시된 원칙들을 참고하여 발전시켜나가는 것이 바람직하다. 즉, CSCE의 영토분쟁 해결 경험에서 도출된 원칙과 ‘2002 남중국해 당사국들의 행동에 관한 선언’의 원칙, 그리고 한국이 1994년 제안한 6개 원칙을 참고할 필요가 있다.

첫 번째는 ‘주권평등’ 원칙이다. 이 원칙은 “참가국들은 그들의 주권평등을 상호 간 존중한다”는 내용이 포함되어야 한다. 두 번째는 ‘무력사용 혹은 위협의 금지’ 원칙이다. 이 원칙에는 “어느 참가국도 주권의 실현을 포기케 할 목적으로 무력의 표명을 해서는 안 된다”는 내용을 포함해야 할 것이다. 셋째는 ‘국경불가침’ 원칙이다. 이 원칙에는 “참가국들은 현존하는 형태로 법적 지위

87) <http://southchinesea.org/docs/Nguyen%20Hong%20Thao-2002%20Declaration.pdf>(검색일 : 2009. 9. 11).

와 관계없이 서로의 국경을 침범하지 않는다”는 내용이 들어가야 한다. 넷째는 ‘국가의 영토보전’ 원칙이다. 이 원칙은 “참가국들은 무력의 사용 혹은 위협을 금지하며, 또한 유엔헌장에 반하여 타 참여국의 영토보전, 정치적 통일, 독립을 훼손하는 어떠한 행동도 금지한다”는 내용이 포함되어야 할 것이다. 다섯째는 ‘분쟁의 평화적 해결’ 원칙이다. 이 원칙은 “동아시아의 모든 영토문제들은 평화적인 수단으로 해결해야 한다”는 내용이 포함되어야 할 것이다. 여섯 번째는 ‘내정불간섭’의 원칙이다. 이 원칙에는 “각국은 주권평등의 원칙 하에 자국의 법률과 규정을 선택할 수 있는 권리를 가지며 평화적으로 상호 공존해야 한다”는 내용이 포함되어야 할 것이다.

이와 함께 ‘동아시아 영토분쟁 예방위원회’는 다음과 같이 조직이 운영되기를 제안한다. 첫째, 동아시아 영토분쟁 예방위원장은 동아시아 영토분쟁의 이해 당사자들을 제외한 국가에서 임명되어야 할 것이다. 둘째, 영토분쟁 해결은 중재, 조정, 협상 등의 평화적인 수단을 통해 최대한 노력해야 하며, 이러한 평화적인 수단에 의한 해결이 불가능할 경우 유엔에 해당문제를 상정하여 집단적으로 해결해나가야 할 것이다.

2) 동아시아 에너지 협력체 설립 추진

동아시아 해양은 석유, 천연가스, 광물 등의 에너지원이 매장되어 있는 공간이다. 동아시아의 해양 영토분쟁에 내재된 가치는 해양자원을 둘러싼 경쟁이라 볼 수 있다. 에너지와 식량을 서로 많이 가지려고 싸우거나 이것들을 낭비하고 오염시키는 것보다 해양환경과 자원을 보호하며 협력하고 상생하는 것이 각국에게도 이익이 될 것이다. 1969년 3월 20일에 아부다비(Abu Dhabi) 정부와 카타르 정부는 페르시아 해역[Persian Gulf] 대륙붕 구역을 나누는 합의문에 서명했다. 대륙붕 지역에 대한 공동 자원개발을 추진했던 이 사례는 동아

시아에서도 일단의 합의를 줄 수 있다. 이 조약은 Lasahat, Shura'awa 및 Daiyina의 세 섬을 둘러싼 영유문제와 대륙붕의 경계를 동시에 획정지으면서 양국 간의 자원협력을 가능하게 해주었다(Ramazani, 1979 : 157~161).

최근 동아시아는 몇 가지 사례에서 에너지 협력의 모습을 보여주고 있다. 2003년 9월, 중국은 평화로운 자원 개발의 촉진을 위해 남사군도의 다른 대상자들과 함께 선언에 서명했다. 2005년 3월, 중국, 필리핀, 그리고 베트남의 정유회사들은 경제적 목적을 위해 합동 지진조사를 수행하는 합의문에 서명했다.⁸⁸⁾ 관련 주체들은 동아시아의 수질과 해양생물 등을 보호하고, 분쟁 해양지역의 자원과 생태를 평화적으로 이용하기 위한 사업들을 구상하여 추진해나가야 할 것이다. 이러한 아이디어들이 논의되고 추진되기 위해서는 해양과 수산분야 장관들의 협력회의가 주기적으로 개최되어야 할 것이다.

이와 함께, 동아시아에는 에너지 안보에 대한 협력 메커니즘을 설립하는 것이 필요하다. 동아시아 국가들은 석유의 해상수송로에 대한 안전과 지상 에너지 운송 파이프의 안전을 지키기 위해 협력을 강화해야 한다. 석유와 천연가스의 개발과 이용의 영역에서 치열한 경쟁은 가능한 한 회피해야 한다. 자원 때문에 발생하는 해양 주권과 이익에 관한 분쟁은 지양되어야 하고, 분쟁 지역에는 자연보호구역을 설정하고 그 주변 대륙붕 지역을 중심으로 에너지 자원을 공동으로 개발하기 위한 방안을 모색해야 할 것이다. 예를 들면 관련된 국가들 간의 공통의 합의하에, 공평하게 이익을 분배하는 초국가적 기업을 설립하여 합동으로 개발하고 점진적으로 동아시아 모든 국가에게 제공되는 집단오일저장고를 설치해야 할 것이다(jiangyong and Xuetong, 2005 : 5). 이를 위해

88) www.globalsecurity.org/military/world/war/spratly.htm(검색일 : 2009. 7. 23).

서 장기적으로 ARF에 에너지 안보협력체를 설립할 필요가 있다. 동아시아 국가들은 공통의 이익을 위해 협력을 할 수 있는 제도 구축에 초점을 맞추어야 할 것이다. 유럽 통합은 석탄과 강철 자원의 개발과 이용에 있어 프랑스와 독일 간의 양자 간 합의에서 시작되었다. 에너지는 동아시아의 협력을 이끌 수 있는 강력한 매개체이다. 이러한 협력적인 접근은 모든 국가들이 에너지 안보를 보장하는 데 도움을 준다.⁸⁹⁾ 동아시아 지역의 에너지 협력체 역시 자원 개발, 에너지 거래, 에너지 공급, 핵폐기물질 관리 등에 우선을 두어야 할 것이다.

3) 분쟁도서 공동 자연보호구역 설치

분쟁 중에 있는 동아시아의 도서들의 실질적인 가치는 에너지 자원, 어업 자원, 관광자원 등에 있다. 분쟁당사국들은 분쟁지역의 섬 주변에 들어가서 에너지를 개발하고 어업행위를 하려고 하기 때문에 문제가 되는 것이다. 동아시아 관련 국가들이 분쟁도서 주변에서 에너지와 수산 자원을 얻지 못한다고 해서 생존에 직접적인 걸림돌이 되는 것이 아니다. 다른 국가들보다 조금이라도 더 이익을 얻고자 하는 상대적 이익 논리가 작용하기 때문에 갈등이 더 치열하게 전개된다고 볼 수 있다.

따라서 동아시아 국가들은 다자적인 대화의 틀 속에서 동아시아의 현존하는 분쟁도서들에 관해 관련 국가들의 합의를 통해 공동 자연보호구역을 설치하여 운영하는 것이 바람직하다(芹田健太郎, 2002 : 244). 분쟁지역을 공동 자연보호구역으로 설정하여 성공한 사례는 '토레스 해협조약(Torres Strait Treaty)'에서

89) 노틸러스 연구소(Nautilus Institute)는 이 문제에 관하여 몇 가지 연구를 수행한 바 있다. <http://www.nautilus.org/energy/2005/beijingworkshop/index.html>(검색일 : 2009. 8. 24).

이미 확인되었다. 파푸아뉴기니와 호주는 1987년 12월 18일 시드니에서 '토레스 해협조약'에서 분쟁이 되고 있는 Boigu, Saibai, Dauan을 포함한 양 국가 간의 해양 주권 및 경계를 합의하면서 토레스 해협지역의 원주민의 전통생활 방식을 보존하기 위하여 토레스 해협의 보호구역을 설치하였다. 동 조약의 제10조 4항에는 "자연보호구역의 목적은 설정된 구역 안과 주변의 해양 환경과 토착 동식물군을 보호하고 보존하기 위함이다"라고 명시하면서 분쟁도서 지역을 보존하고 있다.⁹⁰⁾ 또한 1973년 11월 19일 아르헨티나와 우루과이 조약에서 협정된 Martin Garcia 섬은 동 조약의 제4조에 의해 토착 동식물의 보존과 보전을 위해서 자연보호구로만 사용하기로 합의했고, 현재까지 평화적으로 이용되고 있다(芹田 健太郎, 2002 : 242).

이를 위해 동아시아 국가들은 현재 분쟁도서를 실제 점령하고 있는 국가의 실효적 지배권을 인정하고 존중하는 자세가 필요하다. 실효적으로 지배하고 있는 국가는 그 분쟁도서들에 이해관계가 있는 국가들을 자극하지 않도록 배려하는 자세 또한 중요하다.

이러한 원칙 속에서 실효적 지배권을 가진 국가는 분쟁도서를 개발하기보다는 보존하는 데 초점을 맞추어 관련 국가들과 대화를 통해 자연보호구역을 설정하여 그 섬을 평화적으로 관리해야 할 것이다. 관련 국가들에 의해 공동 자연보호구역이 설치되면 그 섬을 둘러싼 일정거리 주변에서는 어업행위, 자원개발 등을 금지해야 할 것이다.

분쟁도서의 자연보호구역 거리를 벗어난 대륙붕 지역에 대해서는 관련 국

90) Judith hf. Luffan, "The Torres Strait Treaty and the Environment," Tones Strait Baseline Study Conference, Papua New Guinea Section, Department of Foreign Affairs and Trade paper, http://www.gbrmpa.gov.au/_data/assets/pdf_file/0013/4171/ws016_paper_37.pdf(검색일 : 2009. 9. 15).

가들이 대화와 합의를 통해 자원과 에너지를 공동 개발하면 될 것이다. 이렇게 하면 현상을 크게 변경하지도 않고 실효적 지배를 하고 있는 국가와 이해 관계를 가지고 있는 국가의 국민들의 감정도 거슬리지 않을 것이다.

4) 분쟁도서 생태평화공원 추진

동아시아에 현존하는 해양 영토분쟁들을 극복해나가면서 동아시아 국가들의 협력을 증대시키기 위해서는 분쟁인근해역을 평화적으로 관리할 필요가 있다. 분쟁해양지역을 평화적으로 전환한 사례는 요르단과 이스라엘이 아카바 만(Gulf of Aqaba)에 세계 최초로 조성한 홍해해양평화공원의 사례를 적용할 수 있다.

아카바 만은 시나이반도와 아라비아반도 사이에 위치하고 있으며 이곳은 요르단, 이스라엘, 이집트, 사우디아라비아의 경계가 맞닿아 있는 반폐쇄성 해역이다. 이곳은 생태적으로 수백여 종의 산호와 어류 등 다양한 해양생물이 서식하고 있고 지리적으로도 아프리카, 아시아, 유럽으로 연결되는 길목에 위치하고 있어 예로부터 중동지역의 분쟁과 갈등의 진원지가 되었다. 요르단과 이스라엘은 1996년 1월 '아카바 만의 자연환경 보호를 위한 방안'을 실질적으로 이행하기 위해 '아카바-아일랏 특별협약'을 체결하면서 이 지역에 평화공원을 조성하고, 해양 영토분쟁을 일시적으로나마 종식시키고 환경 및 관광 사업 협력을 진행 중이다(장원근·최지연, 2005 : 39~40 ; 남정호 외, 2005 : 173). 동아시아 국가들도 다자간의 틀 속에서 관련국 간의 정치적 타격을 통해 홍해평화공원과 같이 생태자원과 수자원을 보호하면서 경제적 협력을 증진시킬 수 있을 것이다.

현실적으로 이러한 생태평화공원들이 조성되기 위해서는 무엇보다 동아시아 국가들이 해당 국가들의 실효적 지배권을 인정하는 원칙 속에서 대화와 협

상을 통해 생태평화공원을 건설해나가야 할 것이다.

5) 가칭 '동아시아 어업위원회' 설립

동아시아의 분쟁도서들을 둘러싼 갈등은 어업행위를 중심으로 전개되고 있다. 각 국가들은 다른 국가들보다 분쟁지역의 섬에 더 근접하여 어업을 하려고 하고 더 많은 어획량을 확보하려고 노력한다. 따라서 이러한 갈등을 근원적으로 해결해줄 동아시아 차원의 제도적 장치가 필요하다. 현재 동아시아에는 한일어업위원회나 중일어업위원회 등 양자 간의 레짐들은 존재하나 동아시아 전체를 포함하는 다자간의 어업위원회가 없다. 또한 한·일어업협정이나 중·일어업협정들은 협정대상수역에서 양국 간의 어선들에 대해서는 단속과 통제를 하는 내용을 담고 있으나, 협정대상수역에서 활동하는 타국들의 어선에 대한 통제문제는 다루지 않고 있다(芹田健太郎, 2002: 238~239).

따라서 동아시아 국가의 어선 통제, 어업자원보호 및 관리와 해양환경보전을 위해 가칭 '동아시아 어업위원회'와 같은 국제위원회를 설치하여 운영하기를 제안한다. 동 위원회에서는 각 국가와 지역에 할당된 어획량 등의 규제조치를 취하는 권한을 부여하고, 위반하면 그 제재를 본국에 맡기는 것이 아니라 위원회의 자체 규범에 따라 공동제재가 이루어질 수 있도록 만들어야 할 것이다. 이 위원회를 통해 서로 중첩되는 대륙붕 지역과 분쟁도서 주변에 공동어업수역과 어업금지수역을 동아시아 전체 국가들과의 심도 있는 협의와 합의를 통해 설정하고, 자원 및 환경보전이 되는 가운데 평화롭게 어업자원을 공동 이용하는 시스템을 정립해나가야 할 것이다. 물론 이 위원회는 수산부장관들의 회의를 통해 구성되어야 하고, 자원상황과 환경오염상황 조사에서 시작하여 협력분야가 심화되어야 할 것이다.

VII. 맺음말

이상에서 동아시아 영토문제 극복을 통한 평화공동체 형성방안을 논하였다. 분석 결과, 동아시아에서 평화공동체를 형성하기 위해서는 신기능주의에서 중시하는 정치적 역할이 상당히 중요하다는 사실을 발견하였다. 이는 현존하는 동아시아 영토문제를 정치적 타결을 통해 점진적으로 해소해나가는 것이다. 동시에 현재 증가하고 있는 경제협력을 비롯한 초국가적 위협에 대한 공동협력과 교류증진은 역내 통합을 촉진하는 계기가 될 것으로 보인다.

ARF는 동아시아의 안보협력기구로 조직의 제도화 수준이 높지 않지만, 동아시아 국가는 물론 미국, 러시아가 참여하고 있고, 15년간 남중국해 영토문제를 핵심 주제로 다루어왔기 때문에 진정한 평화공동체로 나아갈 수 있는 요건들을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 또한 미국과 러시아가 ARF에 참여하고 있기 때문에 ARF를 중심축으로 동아시아 지역협력을 논하는 것은 매우 현실적이다.

이러한 인식하에 본 연구는 ARF체제 중심의 동아시아 다자간 안보협력기구의 구축을 위해서 3단계의 추진방안을 제시하였다.

첫 번째 단계는 분위기 조성기로 설정하였다. 이 단계에서 추진할 과제로는 ARF를 정상회의로 격상시켜 영토문제의 해결과 관련된 기본합의를 이끌어내야 하며, 영토분쟁 조정기구의 발족과 규범 창출을 통해 분쟁도서들을 평화협력지역으로 바꾸는 사업들이 추진되어야 함을 제안하였다.

두 번째 단계는 협력확대기로 설정하였다. 이 기간에는 ARF가 그동안 추진해온 군비통제와 군축, 안보·신뢰구축, 인권, 소수민족, 민주화, 해적, 대테러리즘, 치안(경찰력), 경제와 환경, 재난 등과 같은 안보 이슈를 더욱 확대하여 포괄적으로 협력할 것을 강조하였다. 그리하여 이 기간에는 포괄안보를 실

현할 수 있도록 외교안보, 해양경제, 역사문화예술 분과 등 분야별 협력기구의 설립을 제안하였다. 이와 함께 기존의 ARF의 제도적인 문제점인 ARF의 아세안 국가들의 주도성을 탈피, ARF 자체의 상설사무국을 설치하고, 연간 회의의 개최 횟수를 확대하며, 동아시아 지도자 아카데미 설립 등을 추진해야 함을 강조하였다.

세 번째 단계는 협력심화기로 설정하였다. 이 기간에는 ARF체제의 전면적 협력을 중심으로 관련국들이 다자안보 협력기구를 발족시키고, ARF가 EU의 '유럽군단'과 같이 동아시아 다국적군 형태의 군사력을 보유하기를 제안하였다.

이에 따라 ARF의 체제와 조직은 현재의 외무장관 회의체에서 정상회의를 근간으로 하는 사무국체제 중심의 포괄적인 협의체가 되어야 한다고 제안했다. 그리고 영토분쟁 예방위원회가 반드시 설치되어야 한다고 주장했다.

요약하자면, 이 글은 영토문제의 해결 노력 없는 동아시아의 진정한 안보 협력은 이루어질 수 없다는 전제하에서 ARF를 동아시아 다자안보협력기구로 전환시키는 방안을 구상하였다. 동아시아 안보협력기구의 창설은 갈 길이 너무나 멀다. 그러나 동아시아 영토분쟁을 해결할 수 있는 방안을 다각도로 모색하고, 이미 활성화되고 있는 여러 가지 대화 채널을 전략적이고 종합적으로 잘 활용하여 ARF를 중심으로 안보협력기구를 창설하려고 한다면 장기적으로 가능할 것으로 판단된다. 지금까지 동아시아에서는 지역협력이 안 된다는 부정적인 생각이 주류를 이루었으나, 영토문제를 현 상태에서 동결하면서 분쟁 지역을 평화적인 지역으로 전환하려는 동아시아 국가들의 노력이 병행된다면 어느 정도의 가능성은 있다고 하겠다.

이런 관점하에 한국은 동아시아 국가들 간에 존재하는 영토분쟁에 관한 역사와 전개과정, 각국들의 입장과 이익, 다자주의적 해결을 위한 방안 등을 다

각도로 연구하여, 한국의 국가이익에 부합한 동아시아 평화공동체 형성을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이를 실현하기 위해 국책기관인 동북아역사재단이 주도적으로 관련 연구들을 수행하여야 하며, 그 연구들의 결과를 동아시아 사회에서 발표하고, 동아시아 국가들의 전문가층, 시민단체, 정부들로부터 공감대를 형성하고 확산시켜나가는 것이 바람직하다. 결국 동아시아의 평화공동체의 관건은 영토문제를 어떻게 해결하고, 동아시아의 강대국인 미국, 중국, 일본, 러시아의 안보이해의 충돌을 조정하여 ARF의 제도화를 내실 있게 추진할 수 있는가에 달려 있을 것이다.

그러나 이 글에서는 독도 문제 같은 양자 간 문제에 대해서는 지금까지 제시한 기본원칙, 즉 국경선과 현재의 실효적 지배인정이라는 원칙에 각국의 정치지도자들이 합의할 것을 제안하는 것 이외에 다자간 해결방식을 따로 제시하지는 않았다. 이 글에서는 동아시아의 지역적 차원에서 다자간 이해가 충돌하는 해양 영토분쟁에 초점을 맞추어 지역적 차원에서의 해결 전략을 제시했기 때문에 양자 간 문제는 연구의 범위에서 제외되었다. 그러므로 중국과 인도 간의 지상 국경분쟁 문제라든지, 한·일 간의 독도 문제 같은 것은 별도로 양자 간 문제해결을 위한 연구와 정치지도자 간의 외교적 노력이 요구된다고 할 것이다. 하지만 양자 간의 영토문제도 다자간 안보협력이 제도화되면 참가국들이 다자간 해결원칙과 대화관습을 존중하게 되고, 지역공동체의 평화와 안정을 유지하는 범위 내에서 자제와 상호존중을 바탕으로 해결될 수 있는 만큼 동아시아 각국은 앞으로 다자간 협력체를 더욱 발전시켜나가도록 노력해야 할 것이다.

• 참고문헌

1. 국문자료

- 강명세(2001), 『동아시아 신지역주의의 정치경제 : 이론적 탐색』, 세종연구소.
- 강상중(2001), 『아시아 공동의 집을 향하여』, 뿌리와 이파리.
- 고병익(1999), 「동아시아나라들의 상호소원과 통합」, 정문길 외 편, 『동아시아 문제와 시각』, 문학과지성사.
- 구영록(2000), 『한국과 햇별정책 : 기능주의와 남북한 관계』, 법문사.
- 구정모(2002), 「이달의 초점, 동북아경제협력 바람직한 방향은」, 『나라경제』, 5월호.
- 군사문제연구소(1992), 「나고르노 카라바흐의 민족분쟁」, 『평화』, 군사문제연구소.
- 권오윤(2007), 「협력안보로서의 동북아 평화협정 체제를 만들기 위한 조건들」, 『평화연구』.
- 김계동(1994), 「다자안보기구의 유형별 비교연구」, 『한국정치학회보』, 제28집 1호, 한국정치학회.
- 김교훈(2006), 「동아시아 해양분쟁과 안보협력에 관한 연구」, 단국대학교 대학원 정치외교학과 박사학위 논문.
- 김국태(1974), 「동아시아 안보협력과 남북한 관계 : ARF를 중심으로」, 『공군평론』, 109호.
- 김기한(2002), 「한국은 동북아 금융중심지가 될 수 있다」, *World Village*, No. 1.
- 김명섭(2007), 「샌프란시스코평화체제의 변동과 새로운 동북아평화체제의 모색」, 연세대학교 한일 4개 대학 밀레니엄 포럼 발표문.
- 김명섭·이동윤(2005), 「동북아공동체의 이상과 현실」, 『한국과 국제정치』, 제21권 2호.
- 김병렬(1998), 『독도 : 독도자료 총람』, 다다미디어.
- 김병렬(2001), 『독도논쟁』, 다다미디어.
- 김병렬(2006), 『한일 전문가가 본 독도』, 다다미디어.
- 김성한(2001), 『동아시아 다자간 군비통제 추진방안 : ARF를 중심으로』, 2001년 국방정책 연구보고서, 국방부.

- 김영구(1998), 「중국 주변 해역에서의 영유권 분쟁의 배경 및 현황」, 『동아시아 해양 분쟁과 해군력 증강현황』, 한국해양전략연구소.
- 김영구(2006), 「독도 영유권 문제와 국제법상의 묵인」, 『독도학회 연구자료』.
- 김영구(2008), 『이어도 문제의 해양법적 해결』, 동북아역사재단.
- 김완배(2003), 「동북아 중심구상의 재검토」, 『창작과 비평』, 제31권 제2호.
- 김일수(2006), 「동북아 안보에 대한 미중의 협력과 갈등」, 『한국 동북아 논총』.
- 김태운(2007), 「동북아 양자, 다자안보 협력체제 공존을 위한 접점의 모색」, 『한국사 회역사학회 : 담론201』.
- 김태운·오탈곤(2007), 「미중의 상호정책과 동북아 다자안보 협력체제에 대한 입장」, 『국제지역연구』.
- 김홍석(1997), 「한·중·일의 문화적 특성에 관한 비교분석」, 『부산대아시아연구』, 제15호.
- 김홍규(2008), 「중국영토분쟁의 이론적 함의」, 『중국의 영토분쟁』, 동북아역사재단.
- 남정호 외(2005), 『서해연안 해양평화공원 지정 및 관리방안 연구(I)』, 한국해양수산개발원.
- 데니스 M. 드류·도날드 M. 스노우 공저, 김진항 역(2006), 『전략은 어떻게 만들어 지나?』, 연경문화사.
- 박건영(2000), 「동북아 다자간 안보협력의 현실과 전망 : 탈냉전, 세계화 한반도 상황변화가 가지는 함의를 중심으로」, 『한국과 국제정치』, 제16권 2호.
- 박경일(2003), 『동북아 안보의 도화선은 어디에 있는가』, 한국해양전략연구소.
- 박기신(1993), 「일본과 주변국기들과의 영토분쟁」, 『한림법학 포럼』, 제2권.
- 박변순(2003), 「동아시아 지역주의 움직임과 우리의 대응방안」, 대외경제정책연구원·산업연구원·농촌경제연구원 주최 FTA정책 종합토론회 발표논문.
- 박봉규(2007), 「동북아 지역주의의 현황과 가능성 : 유럽연합(EU)의 경험과 동아시아 지역협력제도를 중심으로」, 『국제평화』, 제4권 2호.
- 박세일 외(2004), 「21세기 동북아시아의 국가·시장·시민사회-시민사회의 역할을 중심으로」, 『동북아 공동체를 향하여』, 동아일보사.
- 박영준(2004), 「동아시아 다자간 안보협력체 구축의 현황과 전망 : 일본의 입장」, 『동아시아 안보공동체 현황과 전망』, 한국국제정치학회 하계학술회의.
- 박용욱(2007), 「한, 중, 일 전문가들에 비쳐진 북핵문제와 동북아 안보협력」, 『군사

- 논단』.
- 박재영(2003), 『국제정치패러다임 : 현실주의 · 자유주의 · 구조주의』, 법문사.
- 박재훈(2004), 「동북아경제공동체, 쟁점과 제안」, 최원식 외, 『21세기 동북아시아대의 국가 · 시장 · 시민사회의 역할을 중심으로』, 동아일보사.
- 박홍규(2000), 「ARF의 발전방향 평가 : CSCE의 경험비교」, 『주요국제문제분석』, 제 2000-38호.
- 배광찬(1971), 「ASEAN과 ARF」, 『국제문제 99-04』, 국제문제연구소.
- 배광찬(1993), 「ASEAN의 아태지역 다자안보구상과 전망」, 『동남아시아연구』, 제2권.
- 배광찬(1998), 「동아시아 경제위기와 ASEAN의 대응」, 『한국동남아학회보』, 제29권.
- 배광찬(2001), 『동아시아 정체성 창출방안 연구』, 외교안보연구원.
- 배광찬(2003), 「ASEAN+3 협력과 동아시아 정체성」, 『동남아시아연구』, 제13권 1호.
- 배기찬(2008), 「참여정부의 외교안보정책 : 평가와 과제 ; 동북아 시대 구상의 현실과 과제」, 『한국과 국제정치』.
- 백진현(2006), 「독도 영유권 문제와 국제갈등관리」, 『분쟁해결연구』, 제4권 제1호.
- 변창구(1997), 「남중국해 분쟁과 ASEAN의 다자주의적 접근」, 『국제정치논총』, 제 37집 3호.
- 변창구(1999), 『아세안과 동남아국제정치』, 대왕사.
- 변창구(2003), 「아 · 태지역 안보와 ARF : 가능성과 한계」, 『대한정치학회보』, 제11 권 1호.
- 서창록(2008), 『국제기구 : 글로벌 거버넌스의 정치학』, 다산출판사.
- 설규상(2008), 「동북아안보 다자주의와 인식공동체의 역할」, 『동서연구』.
- 손기섭(2008), 「중 · 일 해양영토 분쟁」, 진창수 편, 『동북아 영토분쟁과 일본의 외교 정책』, 세종연구소.
- 손병해(1991), 「동북아경제협력의 구도 및 전략」, 『동북아경제협력의 여건과 전망』, KIEP.
- 손병해(1992), 『동북아경제협력권 형성을 위한 선형자유무역지대구상과 그 기대효과』, 대외경제정책연구원.
- 송병록(2002), 「동아시아 공동체 형성을 위한 분야별 협력방안」, 『국제정치논총』, 제42권 제3호.
- 송은희(2006), 「ASEAN의 '동아시아 공동체' 구상에 관한 연구」, 『한국동북아논총』.

제40권.

- 신광영(1999), 『동아시아의 산업화와 민주화』, 문학과지성사.
- 신범식(2007), 「동북아 에너지와 안보 국제학술회의를 마치며」, 『한국국제정치학회』, 제125호.
- 신중호(2008), 「중국의 다자안보협력 전략과 미·중 관계 : ARF, SCO, 6자회담 분석을 중심으로」, 『중소연구』, 제31권 4호.
- 양기웅(1999), 「동아시아 협력과 지역경제권의 역사」, 양기웅 편저, 『동아시아 협력의 역사·이론·전략』, 소화.
- 양승윤(2006), 「동남아의 역내갈등 : 인도네시아-말레이시아 영토분쟁을 중심으로」, 『아시아 연구』, Vol. 9, No. 2.
- 양승함(1994), 「구소련지역의 민족분쟁 : 나고르노 카라바흐 지역을 중심으로」, 『사회과학논집』, 연세대학교 사회과학연구소.
- 엄태암(2006), 『동북아 다자안보협력』, 한국국방연구원.
- 오일환(2002), 「유럽안보의 '유럽화'에 관한 연구」, 『한국정치외교사학회』, 제23권 2호.
- 유네스코한국위원회 편(1998), 『21세기 역사교육과 역사교과서-한·일 역사교과서 문제해결의 새로운 대안』, 오름.
- 유동원(2008), 「한반도와 동북아의 주요 안보현안분석」, 『안보연구시리즈』, 제9집 3호.
- 유종철(2006), 『동아시아 국제관계와 영토분쟁』, 삼우사.
- 유철중(2005), 「남중국해의 남사군도 영토분쟁에 관한 연구」, 『한국정치정보학회』, 제8권 2호.
- 윤이숙(2008), 「동아시아의 환경변화와 안보」, 국방대학교 편, 『새로운 안보위협과 한국의 대응』, 국방대학교 2008년도 안보대학원 학술세미나.
- 윤태영(2007), 「북핵 6자회담과 동북아 다자 안보협력 구축 전망 : 쟁점, 제약요인, 과제」, 『세계지역연구논총』.
- 윤현근(2001), 「OSCE 신퇴구축조치 경험의 ARF에의 접목 가능성과 한계」, 『안보연구시리즈 2-2』, 국방대학교.
- 윤현근(2004), 「동아시아 다자간 안보협력체 구축의 현황과 전망 : 미국의 입장」, 『동아시아 안보공동체 현황과 전망』, 한국국제정치학회 하계학술회의.

- 윤현근(2008), 「한국의 주요 해상교통로의 위협요인과 그 극복방안 : 말라카 해협의 해적 및 해상테러리즘을 중심으로」, 국방대학교 편, 『새로운 안보위협과 한국의 대응』, 2008년도 국방대학교 안보대학원 학술세미나.
- 이동률(2008), 「동북아 다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략」, 『북한연구학 회보』.
- 이서향(2004), 「동아시아 다자간 안보협력체 : 실태분석과 평가」, 『동아시아 안보공동체 현황과 전망』, 한국국제정치학회 하계학술회의.
- 이서향(2005), 『ARF의 발전방향 : 동아시아 다자안보 협의체 실태분석과 관련하여』, 외교안보연구원.
- 이석우(2004), 『영토분쟁과 국제법 : 최근 주요 판례의 분석』, 학영사.
- 이신화(2007), 「비전통적 안보위협과 동북아지역협력」, 국방대학교 편, 『한반도 평화체제와 동북아안보협력』, 국방대학교 2007년도 국내안보학술회의.
- 이원우(2008), 「아세안지역안보포럼(ARF)의 제도적 한계와 구조적 제약에 관한 연구」, 경남대학교 박사학위 논문.
- 이은자(2008), 「한중간 영토 분쟁에 대한 비판적 검토 : 한중 양국의 논리와 대응」, 『아시아문화연구』, 제14집.
- 이인배(2005), 『동북아 평화공동체 : 협력안보의 모색』, 한국학술정보.
- 이정태(2007), 「중국의 해양영토 귀속판단」, 『한국동북아 논총』, 제44권.
- 이철호(2003), 「지역의 재등장과 새로운 아시아」, 국제관계연구회 엮음, 『근대 국제질서와 한반도』, 을유문화사.
- 이희옥(2004), 「동북아 시민사회 교류와 공동체적 지역통합」, 이희옥·최원식 외, 『동북아 공동체를 향하여』, 동아일보사.
- 일본교과서바로잡기운동본부 편(2001), 『일본교과서 역사왜곡』, 역사비평사.
- 임덕순(1973), 『정치지리학 원론』, 일지사.
- 임성학(2005), 「동아시아 경제공동체 형성의 조건과 전략」, 『동아연구』 제49권.
- 외교통상부(2003), 『다자안보정책의 이론과 실제』, 외교통상부.
- 외교통상부 외교정책실(2005), 『아세안 지역안보포럼(ARF) 주요문서집』, 외교통상부.
- 장병옥(2002), 「나고르노 카라바흐 분쟁의 전개와 평화과정」, 『사회정책논총』, 한국사회정책연구원.
- 장병옥(2007), 「나-카 분쟁과 아제르-아르메니아 평화과정」, 『중동연구』, 제26권.

2호.

- 장용운(2005), 『접경지역의 평화지대론』, 연경문화사.
- 장원근·최지연(2005), 「홍해해양평화공원 사례 분석 및 남북 접경지역 해양환경 협력 시사점」, 『월간해양수산』, Vol. 252.
- 전성훈 외(2005), 『동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안』, 통일연구원.
- 정문길 외(1995), 『동아시아, 문제와 시각』, 문학과지성사.
- 정문길 외(2000), 『발견으로서의 동아시아』, 문학과지성사.
- 정희석(2006), 「동북아 다자 안보협력과 러시아」, 『한국정치외교사 논총』.
- 조성권(2007), 「동북아 새로운 지역안보위협으로서의 초국가적 범죄와 통제전략 : 통합적 시각을 중심으로」, 『세계지역연구논총』.
- 조영희(2008), 「아세안 개발격차와 동아시아 지역협력」, 『세계지역연구논총』.
- 지효근(2007), 「동북아 다자 안보협의체 구성방안에 관한 연구-유럽안보협력회의와 아세안 지역포럼 사례를 중심으로」, 『군사논단』.
- 차중환·신법타(2006), 『대마도는 한국땅』, 동양서적.
- 최병선·정옥주(2008), 『신해양시대 신국부론』, 나남.
- 최장근(2007), 「일본 3국과의 영토분쟁의 특성 : 조어제도, 독도, 쿠릴 열도 남방 4도를 중심으로」, 『일어일문학』, 제35집.
- 최진우(2004), 「지역통합의 국제정치이론」, 우철구·박건영 편, 『현대국제관계 이론과 한국』, 사회평론.
- 최청호(2008), 「동북아 공동체의 구축 : 한국의 전략」, 『동북아연구』, 제13권.
- 최태강(1998), 「21세기를 앞둔 러-일관계 : 영토문제를 중심으로」, 『국제정치논총』, 제39집 2호.
- 한상복(1991), 「해양학에서 본 '파랑도'의 가치」, 『해양정책연구』, 제6권 제2호.
- 한상희(2002), 「동아시아 공동체에 대한 한, 중, 일의 인식과 전략」, 『안암법학회』, 제15권.
- 한석희(2002), 「ARF와 중국 : 중국의 안보적 구속에 대한 논의」, 『국제정치논집』, 제42집 4호.
- 한석희·강택구(2009), 「동아시아공동체 형성과 중국의 인식」, 『한국정치학회보』, 제43집 제1호.
- 한영환(1999), 「유교문화와 동아시아의 발전체제」, 『중앙행정논집』, 제13권 2호.

- 한용섭(2002), 「안보개념의 변화와 국방정책」, 『국방대학교 교수논총』, 제27집.
- 한용섭(2004), 『한반도 평화와 군비통제』, 박영사.
- 한용섭 외(2005), 『동아시아 안보공동체』, 나남출판.
- 한중수(2007), 「유럽안보방위정책(ESDP)과 통합이론적 함의」, 『한독 사회과학논총』, 제17권 제3호.
- 홍기준(1998), 「안보레짐의 형성 : CSCE/OSCE의 사례연구」, 『국제정치논총』, 제38집 1호.
- 홍완석(2002), 「쿠릴 4도 분쟁 영속화 요인 고찰」, 『한국정치학 회보』, 제36집 제2호.
- 황병무(2004), 「동아시아 다자간 안보협력체 구축의 현황과 전망 : 중국의 입장」, 『동아시아 안보공동체 현황과 전망』, 한국국제정치학회 하계학술회의.
- 「살길은 동아시아 공동체」, 2004, <http://www.kifs.org>(검색일 : 2008. 12. 21).
- 「21세기 동아시아의 비전」, 2004, <http://www.kifs.org>(검색일 : 2008. 12. 21).
- 「정부, 일, 동해 해저개발 본격화...확정된 것 아니다」, <http://media.daum.net/foreign/others/view.html?>(검색일 : 2009. 1. 7).
- 「중국과 인도의 영토분쟁」, http://blog.daum.net/hdn/blank_article.html(검색일 : 2009. 1. 6).
- 「캄보디아-태국, 힌두 사원 놓고 영토분쟁」, <http://voanews.com/korean/archive/2008-10>(검색일 : 2009. 1. 6).
- 「한중일, 철강 FTA 서두르자」, 2004, <http://www.fnnews.com>(검색일 : 2008. 12. 21).
- “남중국해, 화약고 되나 : 중국-동남아국가분쟁 구도”, 『내일신문』(2009. 5. 21)(검색일 : 2009. 6. 19).
- “일본의 침탈 야욕 부추긴 ‘한·일 어업협정’”, 『한국일보』(2008. 9. 1), kids.hankooki.com/lpage/news/200809/kd2008090114244777120.htm(검색일 : 2009. 9. 20).
- “동아시아 공동체 미국없이 안돼. 첫 회견서 신뢰표시”, 『동아일보』(2009. 9. 17).
- “포괄적 안보시대의 군사협력”, 『국방일보』(2006. 6. 7).
- “하토야마, 동아시아 경제공동체 만들자”, 『문화일보』(2009. 8. 27).
- “한·중 분쟁 이어도의 진실은”, 『문화일보』(2008. 8. 18).

- “일소공동선언”, 『朝日新聞』(1996. 10. 16).
 “동경선언”, 『朝日新聞』(1997. 11. 3).
 『제민일보』(2006. 9. 14, 15).
 『한라일보』(2007. 1. 7).
 「동북아 평화협력체의 실효적 추진방안」, 『주간국방논단』, 제939호(03-16).

2. 영문자료

(1) 서적과 논문

- Acimovic, Ljubivoje(1981), *Problems of Security and Cooperation in Europe*, Alphen an den Rijn : Sijthoff & Noordhoff.
- Albin, C.(1999), “Justice, Fairness and Negotiation : Theory and Reality,” In Berton, P., Kimura, H., and Zartman, W. I. eds., *International Negotiation : Actors, Structure, Process, Value*, New York : St. Martin’s Press.
- Altstadt, A. L.(1994), “O Patria Mia : National Conflict in Mountainous Karabakh,” In Duncan, W. R. and Holman, G. Paul eds., *In Ethnic Nationalism and Regional Conflict : The Former Soviet Union and Yugoslavia*, Boulder, CO : Westview Press.
- Axelrod, Robert and Keohane, Robert O.(1985), “Achieving Cooperation Under Anarchy : Strategies and Institutions,” *World Politics*, Vol. 38.
- Azar, E. E.(1990), *The Management of Protracted Ethnic Conflicts : Theory and Cases*, Hampshire, UK : Dartmouth Publishing.
- Bennett, A. LeRoy and Oliver, James K.(2002), *International Organizations : Principles and Issues*, 7th ed., New Jersey : Prentice Hall.
- Danielyan, E. and Peuch, J. C.(2001), “Azerbaijan and Armenia Detail Karabakh Peace Plan,” *RFE/RL Report*, February 22, Prague : Radio Free Europe/Radio Liberty.
- EastWest Institute ed.(1999), *Russia, Caucasus, and Central Asia : The 21st Century*, New York : EastWest Institute.
- Emerson, M. and Tocci, N.(2001), “Borderland Europe : Towards a Break-

- through in the South Caucasus over Nagorno Karabakh,” *CEPS Commentary*, Brussels : Centre for European Policy Studies.
- Failola, Anthony(2005), “Japan–China Dispute Escalates,” *The Washington Post*.
- Finlay, D., Holsti O., and Fagen, R. eds.(1967), *Enemies in Politics*, Chicago : Rand–McNally.
- Finnemore, M. and Sikkink, K.(1999), *International Norm Dynamics and Political Change, in Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, In Katzenstein, P. J., Keohane, R. O., and Krasner, S. D. eds., Cambridge, Mass : MIT Press.
- Fisher, R. and Ury R.(1987), *Getting to YES : Negotiating Agreement Without Giving*, London : Arrow Books.
- Forsberg T, ed.(1995), *Contested Territory : Border Disputes at the Edge of the Former Soviet Empire*, London : Edward Edgar Publishing.
- Forsberg, T.(1996), “Explaining Territorial Disputes : From Power Politics to Normative Reasons,” *Journal of Peace Research*, 32 (3).
- Fuller, E.(1989), “Moscow Rejects Azerbaijani Law on Sovereignty : A Moral Victory for Armenia,” *RFE/RL Report on the USSR*, Vol. 1, No. 48, Radio Free Europe/Radio Liberty.
- Fuller, E.(1990), “Gorbachev’ Dilemma in Azerbaijan,” *RFE/RL Report on the USSR*, Vol. 2, No. 5, Radio Free Europe/Radio Liberty.
- Grewe(1970), “Gegenseitige ausgewogene Truppenverminderung (BFR) und Konferenz über europäische Sicherheit (KES),” 27 March.
- Gurr, T. R.(1993), *Minorities at Risk : A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Washington D.C. : US Institute of Peace Press.
- Hagan, J. D.(1994), “Domestic Political Systems and War Proneness,” *Mershon International Studies Review*, Vol. 38, No. 2, October.
- Hagan, J. D.(1998), “The OSCE Minsk Process : A Balance after Five Years,” *Helsinki Monitor*, No. 1, The Hague : Netherlands Helsinki Committee.
- Hakkarainen, Petri(2003), “New Interpretations of Cold War History : The

- Federal Republic of Germany and the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), 1969~71," *Paper presented in the "Uusi maailmanpolitiikka" conference Hämeenlinna*, 12~13 December.
- Hasenclever, A., Mayer, P., and Rittberger, V.(1997), *Theories of International Regimes*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Hass, Ernst B.(1969), *Tangles of Hopes : American Commitment and World Order*, Englewood Cliffs : Prince-Hall.
- Herzig, E.(1999), *The New Caucasus : Armenia, Azerbaijan, and Georgia*, London : The Royal Institute of International Relations.
- Holsti, O. R.(1972), *Crisis, Escalation, War*, Montreal, London : McGill-Queen's University Press.
- Hunter, S.(1993), *The Transcaucasus in Transition : Nation-Building and Conflict*, Washington D.C. : Centre for Strategic and International Studies.
- International Crisis Group(2005), "North East Asia's Undercurrents of Conflict Executive Summary and Recommendations," *Asia Report N°109*, 15 December.
- Interpretative statement by the delegation of Azerbaijan(1993), *CSCE Decision CSO/3- EM/Journal*, Third Emergency Meeting of the CSCE Committee of Senior Officials, Prague.
- Jackson, R. H.(1993), "The Weight of Ideas in Decolonisation : Normative Change in International Relations," In Goldstein, J. and Keohane, R. O. eds., *Ideas and Foreign Policy : Beliefs, Institutions, and Political Change*, New York : Cornell University Press.
- Jervis, R.(1976), *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, Princeton University Press.
- Jiangyong, Liu and Xuetong, Yan(2005), "Some Tentative Strategic thoughts On Establishing an East Asian Security Coountry," *Chinese People's Institute of Foreign Affairs*, No. 71.
- Kelman, H.(1982), "Creating the Conditions for Israeli-Palestinian negotiations," *Journal of Conflict Resolution*, No. 26.

- Keohane, Robert O.(1990), "Multilateralism : An Agenda for Research," *International Journal*, Vol. 45, No. 4.
- Ki-Joon, Hong(1997), *The CSCE Security Regime Formation : An Asian Perspective*, London : Macmillan.
- Krasner, Stephen D.(1982), "Structural Causes and Redime Consequences : Regimes as Intervening Variables," *International Organizations*, 36, No. 2.
- Kratochwil, F.(1989), *Rules, Norms and Decisions : On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Krell, Gert(1991), "West German Ostpolitik and the German Question," *Journal of Peace Research*, 28-3, August.
- Luigi, Vittorio Ferraris ed.(1979), *Report on a Negotiation : Helsinki-Geneva-Helsinki 1972~1975*, Geneva : Sijthoff & Noordhoff.
- Maresca, J.(1996), *In Managing Global Chaos : Sources of and Responses to International Conflicts*, In Crockner, C. A., Hampson, F. O., and Aall, P. eds., Washington D.C. : US Institute of Peace.
- Margarian, R.(2001), "Evolution of OSCE Minsk Group's Position," Yerevan : Noyan Tapan Information Center.
- Mastny, Vojtech(1986), *Helsinki, Human Rights and European Security : Analysis and Document*, Duke University Press.
- Miall, H., Ramsbotham, O., and Woodhouse, T. eds.(1999), *Contemporary Conflict Resolution : The Prevention, Management, and Transformation of Deadly Conflicts*, Cambridge : Polity Press.
- Miles, Donna(2005), "Rumsfeld Urges M,ore Transparency from Chinese Military," American Forces Press Service, 20 October.
- Mitchell, C.(1981), *The Structure of International Conflict*, New York : St. Martin Press.
- Mitrany, David(1966), *A Working Peace System*, Chicago : Quadrangle Books.
- Mortimer, Edward(1992), "European Security after the Cold War," *Delphi*

- Paper*, No. 271.
- Niksch, Larry A.(1996), "Senkaku(Diaoyu) Dispute : The U.S Legal Relationship and Obligations," *Congressional Research Service(CRS)*, 30 September.
- Ramazani, R. K.(1979), *The Persian Gulf and the Strait*, Sijthoff International Publishers BV Alphen an den Rijn.
- Ramsbotham, O., Miall, H., and Woodhouse, T. eds.(1999), *Contemporary Conflict Resolution : The Prevention, Management, and Transformation of Deadly Conflicts*, Cambridge : Polity Press.
- Readman, Kristina Spohr(2006), "National Interests and the Power of 'Language' : West German Diplomacy and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972~1975," *The Journal of Strategic Studies*, 29-6, December.
- Remington, Robin Alison(1971), *The Warsaw Pact : Case Studies in Communist Conflict Resolution*, London : The MIT Press.
- Ruggie, John(1993), "Utilateralism : The Anatomy of an Institution," in Ruggie ed., *Multilateralism Matters*, New York : Columbia University Press.
- Seokwoo, Lee(2002), "The 1951 San Francisco Peace Treaty with Japan and the Territorial Disputes in East Asia," *Pacific Rim Law & Policy Journal*, Vol. 11, No. 1, January.
- Sherwen, Nicholas ed.(1985), *NATO's Anxious Birth : The Prophetic Vision of the 1940s*, London : C. Hurst & Company.
- Sizoo, Jan & Jurriens, Rudolf Th.(1984), *CSCE Decision-Making : the Madrid Experience*, Hague : Martinus Nijhoff Publishers.
- Valencia, Mark(2001), "Maritime Regime Building : Lessons Learned and Their Relevance for Northeast Asia," *Publications on Ocean Development*, Vol. 36, 21 June.
- Wonhyuk, Lim(2009), "Regional Multilateralism in Asia and the Korean Question," *The Brookings Institution Center for Northeast Asian Policy Studies*, August.
- Yong-ha, Shin(1997), "A Historical Study of Korea's Title to Tokdo," *Korea*

Observer, Vo. 28, No. 3, Autumn 1997.

(2) 보고서 및 신문

“Chairman’s Statement the Second ASEAN Regional Forum,” bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, August 1, 1995 ; ASEAN Secretariat(2003).

“Chairman’s Statement the Third ASEAN Regional Forum,” Jakarta, Indonesia, July 23, 1996 ; ASEAN Secretariat(2003).

“Chairman’s State the Fifth ASEAN Regional Forum,” Manila, Philippines, July 27, 1998 ; ASEAN Secretariat(2003).

“Chairman’s Statement the Sixth ASEAN Regional Forum,” Singapore, July 26, 1999 ; ASEAN Secretariat(2003).

“Chairman’s Statement the Seventh ASEAN Regional Forum,” Bangkok, Thailand, July 27, 2000 ; ASEAN Secretariat(2003).

“Chairman’s Statement the Eighth ASEAN Regional Forum,” Hanoi, Vietnam, July 25, 2001 ; ASEAN Secretariat(2003).

“Chairman’s Statement the Ninth ASEAN Regional Forum,” Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, July 31, 2002 ; ASEAN Secretariat(2003).

“Chairman’s Statement the Tenth Meeting of ASEAN Regional Forum,” Phnompenh, June 18, 2003.

“Chairman’s State the Twelfth Meeting of the ASEAN Regional Forum,” Vientiane, Laos, July 29, 2005.

“China, Japan Resume Talks on Disputed Gas Drilling,” Associated Press, September 30, 2005.

“Compendium of Tokdo Documents,” Bureau of Maritime Affairs and Fisheries, March 2004.

Document CSCE/II/B/1, 1973. 9. 18.

Document CSCE/II/A/1, 1973. 9. 19.

Document CSCE/II/A/3, 1973. 9. 24.

Document CSCE/II/A/5, 1973. 9. 28.

Document CSCE/II/A/10, 1973. 10. 9.

- Document CSCE/II/A/12, 1973. 10, 19.
- Document CSCE/II/A/17, 1974. 1, 25.
- Document CSCE/II/A/19, 1974. 1, 28.
- Document CSCE/II/A/20, 1974. 1, 29.
- Document CSCE/II/A/22, 1974. 2, 22.
- Document CSCE/II/A/31/Rev.1, 1974. 12, 13.
- “Asian’s Biggest Economies Promise Greater Cooperation,” *The New York Times*(October 12, 2009).
- “Fishermen Threaten to Seize Intruding Japanese Fishing Boats,” *China Post*(June 17, 2005).
- “Japan–China Oil Dispute Escalates,” *The Washington Post*(October 22, 2005).
- “Japan Approves Oil Drilling, China Protests,” *China Daily*(July 14, 2005).
- “Reflections on the Diaoyutai Movement,” *Taiwan News*(April 23, 2001).
- “Shimane Touts ‘Takeshima Day,’” *Japan Times*(March 17, 2005).
- “S. Korea Protest over Japan Claim,” *BBC News*(March 16, 2005).
- “Time for Straight Talk on Takeshima Issue,” *Yomiuri Shimbun*(March 17, 2005).
- “The ASEAN Regional Forum : A Concep Paper,” *ASEAN Secretariat*(2003).
- “The Bucharest Declaration on Strengthening Peace and Security in Europe,” *Pravda and Izvestia*(July 9, 1966).
- “Japan Defense Minister Calls for Transparent Chinese Military Budget,” *Agency France–Presse*, June 27, 2005.
- “Summary Record of the ASEAN Regional Forum Senior Officials Meeting(ARF–SOM),” ARF document, May 23~25, 1994.

3. 인터넷 자료

Acharya, Amitav, “Why is There NO NATO in Asia? The Normative Origins of Asian Multilateralism,” Weatherhead Center for International Affairs Working Paper 05–50, July 22, 2005, <http://www.wcfia.harvard.edu/>

rsrchpapsun.asp?ID=1049(검색일 : 2009. 9. 15).

“Annual Security Outlook 2007,” <http://www.aseanregionalforum.org/Default.aspx?tabid=300>(검색일 : 2009. 6. 10).

“Asian countries should pull together,” 2004, <http://koreaherald.co.kr>(검색일 : 2008. 12. 21).

“Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea,” <http://www.aseansec.org/13163.htm>(검색일 : 2009. 6. 10).

Luffan, Judith hf., “The Torres Strait Treaty and the Environment,” Tones Strait Baseline Study Conference, Papua New Guinea Section Department of Foreign Affairs and Trade paper, http://www.gbrmpa.gov.au/_data/assets/pdf_file/0013/4171/ws016_paper_37 (검색일 : 2009. 9. 15).

“Promoting peace and security through dialogue and cooperation in the Asia Pacific,” <http://www.aseanregionalforum.org/AboutUs/tabid/57/Default.aspx>(검색일 : 2009. 9. 4).

“Statement by H.E. Mr. Kabun Muto Minster of Foreign Affair of Japan,” Singapore, July 1993.

“The OSCE Conflict Prevention Center,” http://www.osce.org/publications/2008/01/2008/01/13558_57_en.pdf (검색일 : 2009. 9. 4).

U.S. Department of Defense, “Annual Report to Congress : The Military Power of the People’s Republic of China 2005,” <http://www.defenselink.mil/news/Jul2005/d20050719china.pdf>(검색일 : 2009. 6. 13).

<http://www.aseansec.org/4446.htm>.

<http://www.pref.shimane.jp/section/takesima/eng/take4.html>.

<http://www.globalsecurity.org/military/world/war/senkaku.htm>.

<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku/senkaku.html>.

<http://www.ieodo.nori.go.kr/intro2.asp>.

<http://www.cscap.org/>.

<http://wiredforpeace.org/about.php>.

http://www.english.peopledaily.com/200503/15/eng2005315_176845.htm.

<http://www.aseanregionalforum.org/AboutUs/ARFParticipants/tabid/131/>

Default.aspx,
<http://www.mingpaonews.com/20071120/caa1h.htm>,
<http://www.aseanregionalforum.org/AboutUs/ARFParticipants/tabid/131/Default.aspx>,
<http://www.osce.org>,
<http://southchinasea.org/docs/Nguyen%20Hong%20Thao-2002%20Declaration.pdf>,
<http://www.globalsecurity.org/military/world/china/budget.htm>,
<http://www.wiredforpeace.org/about.php>,
<http://www.globalsecurity.org/military/world/war/spratly.htm>,
<http://www.nautilus.org/energy/2005/beijingworkshop/index.html>,
http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements,
http://www.leekanbin.blogspot.com/2006_06_01archive.html,
<http://www.economy.hankooki.com/lpage/worldcono/200806/e2008061918373069760.htm>,
http://www.kr.emb-japan.go.jp/other_015.htm,
http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/303151.html,
<http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/about>,
<http://www.cscap.org/index.php?page=menber-committees-page>.

4. 일본 자료

芹田健太郎(2002), 『日本の領土』, 東京: 中央公論新社.
清瀬信次竹郎(1996), 「竹島問題とその法律的見解」, 『アジア研究所紀要』 23.
下條正男(2001), 「竹島問題の現代的課題」, 『國際開發學研究』 2(1).

5. 중국 자료

高飛(2008), 「簡評中國處理領土爭端的原則及理念」, 『外交評論』.
郭淵(2002), 「從“先占”看中國對南少群島的主權」, 『北方法學』, 第1卷 第3期.

- 馬濤(1998),「從國際法看南少群島的主權歸屬問題」,『東南亞研究』.
- 葉自成(2006),「對中國和平發展與國際環境之關係的幾點思考」,『國際政治研究』.
- 王基文(2005),「釣魚島列嶼是中國領土」,『史事從談』.
- 王靜(2008),「英國對南少群島的勘測及其歷史影響」,『歷史文化』.
- 李廣一·李開盛(2004),「中越關係和南少群島爭端」,『湖南科技大學學報』.
- 李國強(2000),「對解決南少群島主權爭議幾個方案的解析」,『中國邊疆史地研究』.
- 李國強(2001),「關於中國海疆史地學術研究的思考」,『中國邊疆史地研究』.
- 李國強(2004),「東北工程與中東北史的研究」,『中國邊疆史地研究』.
- 李國強(2008),「中國邊疆學學科構築的透視」,『雲南師範大學學報』.
- 張德廣(2006),「上海合作組織與歐亞地緣政治研究」,『俄羅斯研究』.
- 張植榮(2002),「日本有關釣魚島列嶼問題研究評述」,『中國邊疆史地研究』.
- 程愛勤(2006),「對菲律賓在少群島主權主張之“國家安全原則”的法理分析」,『河南師範大學學報』.
- 朱風嵐(2005),「中日東海爭端及其解決的前景」,『當代亞太』.
- 郝夢飛(2003),「從國際法角度論台灣是中國領土不可分割的一部分」,『海防軍外國語學院學報』.
- 侯廣偉(2002),「論南少群島的主權爭端的影響」,『法商論從』.

제2부

21세기 한·중·일의 동아시아 안보·경제공동체의 이론과 정책

세종연구소 **엄상윤** · 고려대학교 아세아문제연구소 **이정남** · 상상연구소 **김수현**
통일교육원 **조철호** · 인천대학교 인문학연구소 **김지환** · 창원대학교 **이기완**

문제 제기

한국의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책

중국의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책

일본의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책

한국의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책

중국의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책

일본의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책

총론



문제 제기

통일교육원 조철호

본 연구는 21세기 동아시아 공동체에 대한 솔한 논의에도 불구하고 왜 동북아에서 역사갈등이 해소되지 못하고, 동아시아에서 평화가 구축되지 못하고 있는가 하는 문제의식에서 출발하고 있다. 이에 대한 원인 규명은 크게 이론적 차원과 정책적 차원에서 가능하다. 이를 염두에 두고 본 연구는 21세기 한중일의 동북아 정치·경제공동체 구상에 대하여 비판적으로 이론을 검토하고 정책을 분석하여 궁극적으로 건설적인 대안을 제시하는 것을 목적으로 삼고 있다.

세계적 냉전질서의 해체에도 불구하고 한반도와 동아시아 지역은 여전히 안보 불안정과 위협이 해소되지 못하고 있다. 더욱이 한반도는 분단의 질곡에서 좀처럼 벗어나지 못한 채 북한 핵문제로 야기된 새로운 안보위협까지 경험하고 있다. 이러한 상황에서 탈냉전 이후, 특히 21세기에 접어들어 한중일 삼국에서는 북한 핵문제로 인하여 6자회담과 같은 다자주의적 안보협력을 비롯한 다양한 동아시아 안보공동체가 구상·제안되어 왔다. 그중 일부는 정부의 정책으로 입안·추진되기도 하였다. 그러나 이러한 구상들이 모두 동일한 내용을 담고 있는 것은 아니다. 즉, 구체적 접근시각과 내용 등에서는 상당한 편

차를 보이고 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 기존 연구들의 거의 대부분은 동아시아 안보공동체 구상 모색에만 주력해왔을 뿐, 기존의 구상들을 심층 비교 분석한 연구는 거의 찾아볼 수 없다.

1990년대부터 동아시아 지역에서 유럽 통합과 북미 자유화무역지대의 형성에 자극받아 동아시아의 독자적인 경제협력권의 구축에 대한 논의가 활발히 전개되어왔고, 동아시아 지역 각국 간에 자유무역지대(Free Trade Area : FTA)의 창설이 제기되어왔다. 또한 1997년 외환위기를 계기로 동아시아 각국 간의 상호 협력 가능성, 동아시아 지역의 금융시장 협력체의 필요성을 실감하고 동아시아 통화기금(Asian Monetary Fund : AMF)을 형성하려는 움직임이 있었으나 현실화되지 못하였다. 더욱이 최근 미국 금융사태로 인한 경제침체, 환율불안 등으로 인하여 한중일 간의 통화협력이 다시 적극적으로 논의되고 있다. 계속되는 외환위기는 동아시아 국가 간의 결속력을 강화하는 계기를 제공하였고, 이에 따라 지역공동 차원에서 자유무역지대, 아시아 통화기금 창설과 아시아 단일통화 도입방안이 거론되고 있다.

이와 같이 한중일 삼국에서 동아시아 안보·경제공동체에 대해 이론적으로 다양하고 많은 연구가 제기되었음에도 불구하고, 현실적으로 동아시아 안보·경제공동체 관련 정책적 대응방안은 상황에 따라 계속적으로 변화되고 있다. 이러한 점에서 한중일 삼국에서 동아시아 안보·경제공동체에 대한 이론과 정책에 대한 동시적·통합적 분석을 필요로 하고 있다.

이를 위하여 본 연구는 먼저 ① 한·중·일의 동아시아 안보·경제공동체를 중심으로 이론적으로 검토하고자 한다. 다음으로 ② 이를 기초로 하여 한중일의 공동체 추진의 주요 내용과 최근 동아시아 공동체 설립 추진방안 등을 비롯한 정책을 분석하고자 한다. 더 나아가 ③ 이러한 이론적 검토와 정책적 분석을 바탕으로 한중일의 동아시아 안보·경제공동체에 대하여 우리의 이론

적 방향과 정책적 대안을 제시하고자 한다.

21세기 들어 한국, 중국, 일본은 동아시아 공동체를 이론적으로 많이 연구하고 다양하게 의견을 제기해왔다. 특히 동북아 공동체의 경제적·안보적 측면은 너무나 많이 논의되어 이에 대한 이해를 어렵게 만들고 있다. 이러한 한중일의 동북아 정치·경제공동체에 대한 많은 주요 논의를 특정 기준에 입각한 유형화 작업을 통하여 공통의 분석틀을 제공하고 다양한 이론에 대한 선별적 이해를 증진시킬 필요성이 있다. 이와 관련해, 본 연구는 한중일의 주요 학술지와 저서를 중심으로 각국의 동북아 공동체 이론에 대한 기본 내용 파악 및 소개를 연구목표로 설정하지 않았다. 오히려 본 연구는 내용 파악 및 소개하는 수준을 넘어서 공동연구원과의 논의 속에서 산출된 특정 기준에 입각한 유형화 작업을 통하여 공통의 분석틀을 제공하고 다양한 이론에 대한 선별적 이해를 증진시킬 것이다.

21세기 한중일의 동북아 공동체론에 대한 대부분의 기존 연구는 세부영역에 대한 구분 없이 전 분야를 망라하는 식으로 이론적 검토를 진행해온 경향을 보이고 있다. 그러나 세부영역별로 동북아 공동체에 대한 접근과 내용이 상이하여 실제로 이러한 세부영역의 차이를 무시하는 어려운 상황에 있다. 이를 감안하여 정치·경제·사회·문화 등의 세부영역별로 한중일 삼국에서 각각 어떠한 이론이 제기되고 주장되는가를 비판적으로 검토하는 심화연구를 필요로 하고 있다.

위의 소단락에서 제기한 특정 분야로서의 안보·경제 각각의 영역에서의 중국과 일본의 지역 구상에 대한 정확한 이해가 필요하다. 그동안 각 국가의 동아시아 공동체 구상 일반에 대한 연구나 안보와 경제의 영역별로 동아시아 차원의 지역질서의 현황과 공동체의 구상에 대한 접근은 있었지만 이런 접근은 거의 없었기 때문이다.

21세기 들어 지역 차원에서의 공동체 구상에 대한 논란과 주도권 싸움의 중요한 한 축은 참여 주체 혹은 지역의 범위와 관련한 것이었다. 그런데 중국과 일본 모두 아세안(ASEAN) 국가들을 자기 편으로 끌어들이는 것을 기본으로 삼았다고 할 수 있는데, 한국의 경우 노무현 정부 시절 동북아 균형자론을 통해 이런 흐름과 동떨어진 행위를 했다. 우리 내부에서는 지역공동체에 대한 상당한 전략적 우선순위의 설정과 관심의 제고가 있었을지 모르지만, 지역 차원의 흐름과 논의에서는 소외되고 영향력을 발휘하지 못하는 상황이었다. 지역공동체의 중심 혹은 매개자를 운운하면서도 주변국의 지역 인식과 구상을 제대로 이해하지 않은 데서 연유한 결과라고 할 수 있다. 여기에 대해서는 최근의 연구를 통해 비교적 많이 지적되었다. 그럼에도 불구하고 우리가 이것을 다시금 강조하는 것은 동아시아 공동체와 관련해서 어떤 논의나 구상을 전개할 때, 주변국에서의 현재적 논의 지형이나 정책구상에 대한 면밀한 관찰과 현실적 제언의 필요성 때문이다.

추후에도 미국과의 관계 설정이나 지역공동체가 지향해야 할 궁극적 내용 등을 둘러싸고 경쟁이 빚어질 가능성이 있다. 하지만 현재는 동아시아 정상회의의 참여국가 논의가 일단락을 맺고 아세안+3의 주도성 인정 등의 통합이 이루어졌기 때문에 안보와 경제 등의 각각의 영역에서 협력의 내용과 방법, 주도권을 놓고 경쟁을 벌일 가능성도 크다고 할 수 있다. 흔히 공동체와 관련한 부정적 현실과 가능성의 예로 평가되는 안보영역의 경우에도 중국과 일본에서는 6자회담 후속의 지역평화체제 논의나 비전통적 안보부문을 중심으로 한 지역협력의 가능성과 그 구체적 상을 둘러싸고 논의가 진행되고 있다. 우리가 동아시아 공동체에서의 안보·경제 각각의 영역과 관련한 중국과 일본의 논의와 구상을 잘 이해하고 우리의 구상과 비교, 검토, 발전시켜야 할 이유이다.

21세기 한중일의 동아시아 공동체에 대한 상당한 기존 연구는 이론적 차원과 정책적 차원을 분리하여 각각의 차원에서 독립적 개별분석을 시도해온 경향을 보이고 있다. 이러한 점에서 한중일의 동아시아 공동체에 대한 이론적 논의와 연계하여 실제로 한중일 삼국이 동아시아 공동체에 대하여 각 세부영역별로 어떠한 이론을 중심으로 추진하고 있는가와 같은 구체적인 정책방안을 동시에 통합적으로 분석하는 것을 필요로 하고 있다. 이에 본 연구는 한중일에서 동아시아 공동체와 관련해 어떤 이론이 세부영역별로 실제 정책적 추진방안에 얼마만큼 반영되고 있는가를 확인하려고 한다. 이러한 이론과 정책에 대한 동시적 통합분석을 통하여 한중일 삼국에서 지역공동체의 이상과 현실의 일치 내지 괴리를 보여주는 현주소를 비교의 관점에서 파악할 수 있을 것이다.

21세기 동아시아 공동체에 대한 한국의 대응방안은 상대적으로 동아시아 공동체의 전 영역을 포괄적으로 이해하여 일반적인 대응방안을 나열하는 경향을 보이고 있다. 이러한 점에서 한중일 삼국에 대한 비교의 관점에서 한중일의 지역공동체의 이론과 정책에 대한 동시적 통합분석을 통해 각 세부영역에 대한 우리의 구체적인 실질적 대응방안 제시를 필요로 하고 있다. 또한 이와 관련하여 동아시아 정치·경제공동체에 대해 중일 양국이 추진하고 있는 정책방안을 염두에 두고 동북아의 역사갈등을 해소하고 동아시아에서 평화를 구축할 수 있는 우리의 미래지향적인 대응방안을 모색하여야 할 것이다.

본 연구는 일차적으로 각국의 지역 전문가들이 개별적으로 각국의 부문별 사례를 전담 연구하도록 함으로써 그동안 축적된 연구경험과 각 부문별 전문지식을 십분 활용하는 방법을 선택하고 있다. 이를 통해 동아시아 공동체의 실현가능성과 지역적 범위 등에 대한 기본적인 거대한 논의를 뛰어넘어 각국의 안보, 경제, 사회, 문화 등의 부문별 지역 차원의 협력에 대한 구상에 대

해 살펴봄으로써 협력이 진전될 수 있는 구체적 영역과 방법을 도출하고자 한다. 이것은 중일 간의 경쟁과 미국에 대한 입장 차이에 연원해 EAS와 아세안 +3 등이 각각 그 구성을 달리하는 모순을 안고 있으면서도 지역공동체 추진의 주된 동력으로 아세안+3을 인정하는 것과 함께, 세계적 차원의 경제위기 등을 맞아 통화 스와프 규모를 확대하는 등 각론에서의 협력이 가시화되고 있는 현실과 조응하는 것이다.

연구의 목적과 의의에서도 밝혔듯이 각국의 부문별 논의의 지형과 동아시아 담론과 정책의 실제 상관관계를 분석함으로써 정책적 전망에 현실성을 부여하는 것과 함께 이론의 구체화에 기여할 것이다. 아울러 이러한 다수의 연구자 참여에 따라 초래될 수도 있는 연구내용과 분석 방법론상의 분산문제를 최소화하고 연구의 유기적 통합성을 제고하기 위해서 각 사례연구의 진행사항에 대한 심도 있는 논의를 진행하여 다음과 같은 공동연구의 분석틀을 마련하여 구체적으로 적용시키려고 노력하였다.

〈 동아시아 공동체 분석틀 〉

| 분석틀(대 분석기준) | 세부 분석기준 |
|-------------|----------------------|
| I. 제안 배경 | 제안 배경과 목적 |
| II. 이론적 근거 | 1. 개념 규정 |
| | 2. 제도화 수준 |
| | 3. 지향 모델 |
| III. 실현방법 | 1. 구체적 실현방안 |
| | 2. 참여국 혹은 참여지역 범위 |
| | 3. 주도국 구성과 '해당국'의 역할 |
| IV. 실현 가능성 | 1. 제약요인 |
| | 2. 촉진요인 |
| | 3. 실현 전망(낙관적 · 비관적) |



동북아 공동체 제안들을 개략적으로 살펴본 결과, 전체적으로 그 유형을 구분할 만한 내용상의 차이를 갖추지 못하고 있다. 따라서 큰 틀에서 유형분류 작업을 시도하고 구체적 내용을 분석하는 것은 매우 어려운 작업일 뿐만 아니라 작업의 성과도 별로 기대할 수 없다고 사료된다. 이에 상기의 각 분석기준에 따라 제안된 다양한 주장과 내용들을 소개·기술하면서 그중 어떤 주장과 내용들이 지배적인지 아닌지 여부를 규명하고 그 장단점 혹은 현실성 여부를 분석하는 데 초점을 맞추어 작업을 하는 것이 유용하다고 결정하였다.

동아시아 공동체에 대한 기존의 연구는 대개 공동체의 가능성과 당위성, 각국의 지역공동체 구상 전반에 대한 인식과 정책을 다루거나, 각 부문을 다룰 경우에는 동아시아 안보공동체, 동아시아 경제공동체 등 지역 전체 차원의 부문별 현황과 가능성에 대해 다루었다. 이것은 실제 정책의 집행과정에서 지역공동체의 필요성에 대한 기본대의는 공유하면서도 지역공동체의 범위와 구성 등을 둘러싸고 치열한 줄다리기를 하다 보니, 경제 등의 자연스러운 지역화에 부응하지 못하는, 협력의 제도화와 일상화는 별 진전이 없던 상황과도 닮아 있다. 전략적 입장의 차이나 정치적 충돌이 그런 결과를 낳은 것인지, 이견을 뛰어넘고 협력을 실제화할 수 있는 이론과 구상이 부족한 탓인지, 양자 모두에 문제가 있었는지는 좀 더 찬찬히 규명해야 할 본 연구의 과제이기도 하다. 만약에 전자가 결정적 원인이라면 그것은 기본적으로 지역공동체의 구상과 조화를 이룰 수 없는 것인지, 그렇지 않고 가능성이 있다면 어느 정도이고, 구체적으로 어떤 부분에서 어떤 방식으로 시작할 것인지를 제대로 규명해야 적절한 우선순위의 설정과 역량 배분, 현실성 있는 정책의 구체화 등이 가능할 것이다.

한국의 경우 지난 노무현 정부 시절 지역공동체의 구성에 대해 국정3대



지표 중 하나로까지 강조하면서도 막상 지역의 범위 및 미국과의 관계 등에 대한 주변국의 이해와 전략에 대해서 제대로 모르거나 고려하지 않음으로써 비현실적이거나 치밀하지 못한 지역정책을 추진하는 우를 범했다. 그 반작용 때문인지 이명박 정부의 경우 100대 국정지표 중에도 지역공동체와 관련한 언명을 찾아보기 힘들다. 이것은 한·중·일 중 지역공동체에 대해 상대적으로 소극적이던 일본 정부가 2004년 이후 동아시아 공동체를 주장하며 미국과의 관계와 모순되지 않는 지역 구상과 부문별 정책을 추진하려는 모습과 대조적이다. 공동체 차원의 협력의 가능성이 가장 낮다고 이야기되는 안보부문의 경우도 주권이나 동맹 등 양자관계가 기축이 되는 전통적 안보부문의 경우는 그렇다 치더라도, 비전통적 안보영역의 경우 얼마든지 협력이 가능하다는 것이 주변국의 판단이라고 할 수 있다. 지역구성과 관련한 줄다리기가 타협과 함께 어느 정도 정리된 이후에는 경쟁은 각론에서 벌어질 가능성이 크다고 할 수 있다. 한국은 우선 각각의 부문과 관련한 주변국의 입장과 정책이 어떠한지 이해할 필요가 있을 것이다. 본 연구는 그런 반성의 토대 위에 현재의 과제에 부응하기 위한 것이다.

본 연구는 구체적으로 다음과 같은 구성으로 진행하였다. 우선 서론에서 본 연구 분석의 기본틀을 구성하는 맥락에서 동아시아 차원의 협력 및 제도와 관련한 최근의 현황을 소개하고, 지역협력 나아가 공동체의 가능성과 과제에 대한 전반적인 진단을 내릴 것이다. 그리고 이와 관련해 본 연구의 정책적 목적과 의의에 대해 소개할 것이다. 또한 각국의 부문별 이론(담론)과 실제 정책의 상관관계에 대한 분석 등의 학술 및 정책적 의의와 연구방법에 대해 소개하고자 하였다.

본론에서 한·중·일의 각 국가별 안보와 경제공동체의 이론과 정책에 대해 상세하게 분석하고 그 관계 등을 체계화하는 작업을 진행하였다. 이를 결

론에서 종합평가를 통해 안보와 경제 각각의 영역별로 각 국가의 구상을 비교하고 공동체의 실질적 토대 형성의 현재적 난관 및 지역 차원의 협력의 제고를 위한 적절한 방도를 찾을 것이다. 그리고 이에 바탕을 두고 향후 동아시아 차원의 지역정책에 있어 한국이 취할 수 있는 적절한 정책적 대안에 대한 제언을 하였다.

주요 목차

| 목 차 | 세부 목차 / 연구 내용 |
|-------------------------|---|
| I. 서론 | 1. 문제 제기 |
| II. 한중일의 동아시아 안보공동체 | 1. 한국의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책 2. 중국의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책 3. 일본의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책 |
| III. 한중일의 동아시아 경제공동체 | 1. 한국의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책 2. 중국의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책 3. 일본의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책 |
| IV. 결론 | 총론 |

한국의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책*

세종연구소 엄상윤

I. 머리말

탈냉전 이후 동아시아에서 역내 안보공동체 창설에 대한 관심이 크게 고조되고 있다. 동아시아 각국에서 역내 안보공동체 창설을 주장·제안하는 논의들도 다양하게 개진되고 있다. 동아시아 안보공동체가 향후 이 지역의 평화와 안전과 발전을 보장해줄 수 있는 유력한 대안으로 부각되고 있다는 것이다.

이러한 경향은 한국에서도 예외가 아니다. 탈냉전 이후, 특히 2001년 9·11 테러 이후 동아시아 안보공동체에 대한 관심이 급증하고 있다.¹⁾ 학계에서는 동아시아 안보공동체 관련 연구들이 적지 않게 쏟아져 나오고 있다.²⁾ 정부 차

* 이 논문은 동북아역사재단의 지원을 받아 수행되었으며(NEAHF-2009), 2009년 9월 29일 '2009년 동북아역사재단 학술회의'에서 발표되고 『국제관계연구』 제15권 제1호(2010년 봄호)에 게재된 논문(「한국의 동아시아 안보공동체 이론과 정책」)을 수정한 것임.

1) 참고로, 동아시아 경제공동체에 대한 관심은 1997년 동아시아의 외환위기를 계기로 크게 고조되었다.

2) 예컨대, 한국국제정치학회가 주최한 2004년도 하계학술회의에서는 3개 패널의 주제가

원에서도 1988년 10월 노태우 정부의 '동북아평화협의회(Consultative Conference for Peace in Northeast Asia)' 창설 제안을 시작으로 기회가 있을 때마다 동아시아 안보공동체 창설이 역설되고 있다(박종철, 2005 : 39~45). 특히 노무현 정부는 대통령 자문기구로 '동북아시아위원회'를 설치·운영하고 '동북아시아 구상'을 제안·추진할 정도로 동아시아 안보공동체 창설에 강한 열정을 보여주었다.

그렇다면 한국에서 제시된 동아시아 안보공동체 구상들은 어떤 경향성과 특징을 가지고 있는가? 그 현실적 적실성과 효용성은 어떻게 평가될 수 있으며, 향후의 구상 및 연구과제는 무엇인가? 이러한 질문은 한국의 동아시아 안보공동체 구상들에 대한 이해 제고는 물론 한국의 미래지향적 안보정책 방향 모색과 관련하여 대단히 중요한 의미를 가진다. 또한 일본, 중국, 북한, 대만, 아세안 국가들 등 여타 동아시아 국가에서 제시된 동아시아 안보공동체 구상들과의 비교분석을 위해서도 반드시 제기될 필요가 있다. 참여국들의 상이한 인식과 이해 조정 없이는 동아시아 안보공동체의 실현도 기대하기 어렵다는 점을 감안하면 더욱더 그러하다.

이러한 중요성에도 불구하고 아직까지 상기의 질문을 본격적으로 제기하고 해답을 시도한 연구는 좀처럼 찾아볼 수 없다. 기존 연구의 거의 대부분은 동아시아 안보공동체 창설의 필요성을 역설하면서 그 실현 가능성 검토 및 실현방안 모색에 주력해왔을 뿐,³⁾ 상기의 질문 자체에는 별다른 관심을 보이지 않았던 것이다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 이론적·정책적 차원을 망라하여 탈냉전

'동아시아 안보공동체'를 다룬 것이었다.

- 3) 참고로, '동아시아 지역주의' 혹은 '동아시아 공동체'에 관한 담론 분석을 시도한 연구들로는 박승우(2008a) ; 김혜승(2005) ; 박승우(2008b) 등이 있다. 그러나 본 연구와 이러한 연구들은 문제의식 자체가 상이하다.

이후 한국 학계 및 정부에서 제안된 동아시아 안보공동체 구상들의 내용을 비교분석하면서 그 특징을 규명·평가해보고, 이를 토대로 향후의 동아시아 안보공동체 모색 방향에 대한 학문적·정책적 과제를 제시해보고자 한다.

본 연구는 문헌분석 방법 및 다음과 같은 분석기준에 따라 한국의 동아시아 안보공동체 구상들의 내용을 분석해보고자 한다. 첫째, 동아시아 안보공동체의 제안 배경 및 목적과 관련된 측면이다. 둘째, 동아시아 안보공동체에 대한 접근방법과 관련된 측면으로, 접근시각, 동아시아 안보공동체의 개념 규정, 제도화 수준, 지향 모델 등을 심층 분석해보고자 한다. 셋째, 동아시아 안보공동체의 실현방법과 관련된 측면으로, 참여국 혹은 참여지역의 범위, 주도국 설정 및 한국의 역할, 추진전략 등을 심층 분석해보고자 한다. 넷째, 동아시아 안보공동체의 실현 가능성 전망과 관련된 측면으로, 동아시아 안보공동체의 제약요인과 촉진요인, 실현 가능성에 대한 낙관적 혹은 비관적 전망 등을 심층 분석해보고자 한다.

본 연구의 구성 및 내용은 이러한 분석기준에 따라 순차적으로 설정·전개되며, 분석결과에 따른 향후의 구상 과제를 제시하는 결론으로 마무리된다.

II. 제안 배경 : 역내 안보불안정 해소와 다자안보협력 모색

한국에서 동아시아 안보공동체 구상이 활발히 제기되고 있는 배경은 현상적 차원과 당위적 차원에서 고찰될 수 있다.

현상적 차원에서는 탈냉전 이후 논의되기 시작한 동아시아의 안보협력 움직임과 밀접한 연관성이 있다. 1967년 동남아시아국가연합(ASEAN)이 창설됨

으로써 동아시아에서도 다자간 지역협력이 시작되었다. 그러나 냉전기 ASEAN은 경제적 차원의 협력에 국한된 것이었을 뿐만 아니라 실질적 지역협력 강화에도 별다른 역할을 하지 못했다. 그러나 이러한 지역협력 양상은 탈냉전과 더불어 상당한 변화를 맞이하게 되었다. 역내 경제협력이 활성화된 것은 물론 안보적 측면에서도 지역협력의 움직임이 일기 시작한 것이다. 이러한 안보협력의 움직임은 정부 간·비정부 간 양 차원에서 전개되었다.

우선, 정부 간 차원에서는 1994년 ASEAN의 주도로 ASEAN지역안보포럼(ARF)이 출범하게 되었다. ARF는 아·태지역 최초이자 유일한 공식적 정부 간 다자안보대화기구로서 이후 아·태지역 주요 국가들을 거의 망라하게 되었다. ARF는 1995년 아·태지역의 제반문제 처리에 있어서 제1단계 신뢰구축 조치 증진, 제2단계 예방외교 메커니즘 개발, 제3단계 분쟁해결이라는 점진적·단계적 추진원칙을 천명하기도 했다(이신화, 2006:14).⁴⁾ 한편, 2001년에는 러시아, 중국, 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄, 우즈베키스탄의 6개국으로 구성된 상하이협력기구(SCO)가 발족하였고, 2003년에는 북핵문제 해결을 위해 한국, 북한, 미국, 중국, 일본, 러시아의 6개국으로 구성된 '6자회담'이 출범하였다. 1989년에 창설된 아시아태평양경제협력체(APEC)와 1997년 아시아 금융위기를 계기로 정례화된 ASEAN+3는 경제의제를 주로 다루고 있지만, 최근에 와서는 정치안보의제도 적지 않게 거론하고 있다.⁵⁾

- 4) 그러나 아직까지 그 구체적 실행방안 마련에는 별다른 성과를 거두지 못하고 있다.
- 5) 예컨대, 2005년 11월 부산 APEC 정상회의에서는 북핵문제가 비공식적으로 논의된 바 있고, 2009년 10월 태국 ASEAN+3 정상회의에서는 대북 유엔안보리 결의 이행 의지를 재확인하고 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 조속한 재개를 진폭 지지하는 의장성명이 채택되기도 했다. 작금에 와서는, APEC 혹은 ASEAN+3 회의에 참석한 각국의 정상 및 외무장관들이 별도의 양자회담 혹은 다자회담을 개최하여 국가 간 교류협력 증

비정부 간 차원에는 정부 간 차원보다 훨씬 더 활발한 노력이 전개되었다. 1993년 아·태지역 10개국 정부와 싱크탱크를 중심으로 아·태안보협력이사회(CSCAP)가 창설되었다. CSCAP은 비공식적 논의나 연구그룹 등을 통해 정부 간 차원에서 다루기 힘든 문제에 대한 새로운 해결책을 제시하면서 정부 간 대화기구인 ARF의 운영과정에도 상당히 기여하고 있다(Katzenstein and Okawara, 2001/02 : 153~185). 동북아 차원에서는 미국 국무부의 후원을 받는 캘리포니아(샌디에이고) 대학교 세계분쟁협력연구소(IGCC) 주관으로 트랙-1.5 성격의 동북아협력대화(NEACD)가 1993년에 설립되었다. NEACD는 한국, 북한, 미국, 일본, 중국, 러시아 6개국의 전문가와 외무부·국방부 관계자들이 개인자격으로 참석하여 동북아 국가들 간의 상호 이해와 신뢰구축 및 협력증진을 도모하고 있다(Noerper, 2001 : 175~190). NEACD는 전통안보문제 이외에도 경제협력 증진, 환경보호, 테러, 마약, 조직범죄, 불법이민 방지 등의 비전통안보문제도 다루고 있는데, 최근에 와서는 정부 간 대화로 격상시키자는 논의가 제기될 정도로 대화가 활발하게 이루어지고 있다(이신화, 2006 : 15~16). 1999년과 2000년에 각각 설립된 동아시아 비전그룹(EAVG)과 동아시아 연구그룹(EASG)도 민간 차원에서 활발한 활동을 전개하고 있다. 특히 EAVG는 2001년 『동아시아 공동체를 향하여 : 지역 평화, 번영, 진보』라는 보고서를 통해 경제뿐만 아니라 정치, 안보, 사회, 문화, 교육 등 여러 분야에서의 협력을 목표로 하는 '동아시아 공동체' 구성을 제안하여 2005년 11월 동아시아 정상회담이 최초로 개최되도록 하는 데에도 적지 않게 기여한 바 있다.

한국 정부도 1988년 10월 노태우 대통령의 '동북아평화협의회' 창설 제안

진, 남북한관계, 북핵문제, 동아시아 다자안보협력 등의 정치안보의제를 논의하는 것이 일반적 추세가 되고 있다.

을 필두로⁶⁾ 동아시아 혹은 동북아의 다자안보협력을 역설하는 제안을 꾸준히 제시해왔다. 특히 김영삼 정부의 '동북아다자안보대화(NEASED)' 창설 제안과⁷⁾ 노무현 정부의 '동북아시아 시대 구상'은 실제적 성과 면에서는 별다른 진전을 이루지 못했지만, 국내외에서 적지 않은 관심과 반향을 불러일으킨 바 있다.

이러한 현상적 차원에서 전개된 동아시아 다자안보협력의 노력과 성과는⁸⁾ 한국에서 동아시아 안보공동체 관련 연구와 구상이 활발히 개진될 수 있는 주요 배경의 하나로 작용해왔다고 할 수 있다. 즉, 동아시아 안보협력의 현상적 움직임이 관련 연구와 구상을 반영하는 측면도 있지만, 역으로 이러한 현상적 움직임이 관련 연구와 구상을 촉진하는 요인으로도 작용해왔다는 것이다. 무엇보다 정부 간 다자안보협력기구, 특히 ARF의 창설과 운영은 동아시아 지역에서도 안보공동체 창설이 가능할 수 있다는 기대를 갖게 해줌으로써 관련 연구와 구상을 크게 고무해왔다고 할 수 있다. 이러한 점은 기존 연구와 구상의 거의 대부분이 동아시아 안보협력의 현상적 노력과 성과를 소개하면서 논의를 전개하거나 본문에서 상당한 비중을 두고 분석하고 있다는 점에서도 충분히 엿볼 수 있다. 더욱이 한국 정부가 동아시아 안보공동체 창설을 적극 모색·제안해온 상황에서 한국 연구자들의 관심은 더욱 커지게 되었던 것이다.

당위적 차원에서는 동아시아의 안보 불안정을 해소할 수 있는 새로운 대안 모색과 밀접한 관련이 있다. 한국의 동아시아 안보공동체 구상들은 거의 예외 없이 탈냉전 이후에도 동아시아의 안보 불안정이 해소되지 못하고 있다는 점

- 6) 노태우 대통령은 1988년 10월 유엔총회 연설을 통해 남북한 당사자와 미국, 일본, 중국, 소련 등 주변국들이 참가하는 동북아평화협의회 창설을 제안하였다.
- 7) 김영삼 정부는 1994년 5월 방콕에서 개최된 제1차 ARF 고위관리회의에서 동북아의 신뢰구축과 군비통제를 목표로 하는 NEASED 창설을 제안하였다.
- 8) 전술한 동아시아 다자간 안보협력체들의 성과와 한계에 대한 자세한 분석은 이서향(2005), 250~271쪽 참조.

을 강조하고 있다. 유럽과는 달리 세계적 냉전체제의 해체에도 불구하고 동아시아 지역은 여전히 냉전적 안보 불안정과 안보위협에서 좀처럼 벗어나지 못하고 있다는 것이다. 미·중 및 일·중 간의 패권경쟁, 남북한 간의 갈등과 대결, 중·대만 간의 긴장 등으로 인해 안보 불확실성이 지속되거나 증대하고 있다는 것이다. 특히 미군감축 가능성의 증대, 중국의 부상, 일본의 보통국가화 움직임, 북한의 핵개발, 무인도 영유권 다툼, 중·일의 역사왜곡 등은 이러한 불확실성을 가중시키는 요인으로 작용하고 있다는 것이다(김유은, 2004 : 70). 탈냉전 이후 유럽과는 달리 동아시아에서는 냉전 이래 지속된 ‘동아시아 대분단체제’가 오히려 강화되고 있다는 주장까지 제기되고 있다(이삼성, 2006 : 6~11).

이러한 전통안보 차원의 불확실성에 더하여 탈냉전 이후 새롭게 부각된 비전통안보 차원의 위협도 강조되고 있다. 동아시아 국가들 역시 테러리즘, 마약거래, 전염병, 환경오염, 난민, 불법이민, 국제범죄 증가 등의 초국가적 난제들에 직면해 있으며, 이러한 비전통안보 차원의 문제들은 국제적 협력 없이는 좀처럼 해결되기 어렵다는 것이다(조윤영, 2005 : 317~318).

이처럼 탈냉전 이후 동아시아는 전통적·비전통적 안보 불안정과 안보위협이 혼재된 상황에 처해 있다는 것이다. 따라서 이러한 안보 불안정과 안보위협에서 벗어날 수 있는 새로운 대안이 적극 모색되어야 한다는 것이다. 특히, 비전통적 안보위협에 대처하기 위해서는 발상의 전환과 전통적 안보체제를 대체할 수 있는 새로운 안보체제의 모색이 절실하다는 점이 크게 강조되고 있다(김유남·노병렬, 1999 : 157~158). 나아가 동아시아의 경제발전을 지속시키고 역내 경제통합을 촉진시키기 위해서도 동아시아의 안보공동체 창설이 긴요하다는 주장도 만만치 않게 제기되고 있다(최영중, 2003). 노무현 정부하에서 제시된 ‘동북아시아 구상’도 동아시아 경제통합의 증대 가능성에 자극받은 것이라고 할 수 있다(이삼성, 2006 : 21).

나아가 한국에서는 한반도가 탈냉전 이후에도 분단의 질곡과 냉전체제에서 좀처럼 벗어나지 못하고 있다는 점도 크게 강조되고 있다. 이러한 상황에서 한국이 안보를 지켜내고 평화통일을 달성하는 데 유리한 환경을 조성하기 위해서도 동아시아 안보공동체를 적극 모색할 필요가 있다는 것이다(홍현익·이대우, 2001 : 184 ; 백진현, 2000 : 58 ; 박건영, 2000 : 42). 1993년 한승주 외무장관의 제안 및 김대중 정부의 제안도 동북아 다자안보대화 창설을 통해 한반도의 분단상태를 효율적으로 관리하고, 통일과정 및 통일이후의 동북아 안보환경을 한국에 유리하게 조성할 수 있는 기틀을 마련하고자 하는 의도에서 출발했다고 할 수 있다(조윤영, 2005 : 318~319 ; 박종철, 2005 : 42~43). 이러한 점은 한국의 동아시아 안보공동체 구상이 가지는 중요한 특징의 하나라고 할 수 있다. 그만큼 동아시아 안보공동체 창설이 한국이 처한 작금의 현실에서 한국의 안전보장과 한반도 분단문제의 해결에 도움이 될 것이라는 기대가 크게 투영되고 있다는 것이다. 이러한 점은 노무현 대통령이 2003년 '동북아시아 구상'과 관련하여 언급한 다음과 같은 구절에도 잘 드러나고 있다.

동북아에도 협력과 통합의 새로운 질서를 만들어야 합니다. 그래서 다시는 강대국의 틈바구니에서 어느 쪽에 기댈 것인가를 놓고 편을 갈라서 싸우다가 치욕을 당하는 그런 역사를 다시는 반복하지 말아야 합니다. 이것이 나의 동북아시아 구상의 핵심입니다(대통령자문 동북아시아위원회, 2006 : 7).

이런 면에서 한국의 지식인 혹은 정부로서의 당위적 사명감이 한국에서 동아시아 안보공동체 연구와 구상을 활성화시키는 배경 요인으로 작용해왔다고 할 수 있다.

요컨대 현상적 차원에서는 탈냉전 이후 전개되어온 동아시아 다자안보협

력의 노력과 성과, 당위적 차원에서는 동아시아의 안보 불안정 해소책 모색 및 한국의 국익 추구가 한국에서 동아시아 안보공동체 연구와 구상을 활성화 시킨 핵심 배경이라고 할 수 있다. 따라서 한국의 동아시아 안보공동체 구상들은 거의 예외없이 전통적·비전통적 안보위협을 해소할 통한 동아시아의 항구적 평화와 안전 보장, 동아시아의 경제발전과 경제통합 촉진, 한국의 안전보장, 한반도의 평화통일 환경조성 등을 궁극적 목표로 삼고 있다.⁹⁾

III. 접근방법 : 다자안보협력의 제도화와 유럽의 경험 원용

한국의 동아시아 안보공동체 접근방법에서 나타나는 특징들을 추출해보면 대체로 다음과 같은 점이 지적될 수 있다.

한국 논자들의 접근시각은 대체로 자유주의와 구성주의에 입각하고 있다. 양차 세계대전 이래 줄곧 국제정치학의 발전을 선도해온 현실주의적 접근은 거의 찾아볼 수 없다. 적대국 상정 및 세력균형을 국제평화 유지책의 근간으로 제시하는 현실주의가 유관국이 모두 참여하는 안보공동체 모색에 커다란 한계를 가지고 있다는 점을 감안하면, 이러한 현상은 당연한 것일 수도 있다. 세력균형론은 냉전기에는 설득력을 가질 수 있었지만, 탈냉전기에는 설득력을 상실하고 있다는 주장마저 제기되고 있다(송병록, 2002 : 110).

자유주의적 접근에서는 기능주의와 신기능주의, 제도주의와 다자주의 등

9) 박종철은 한국의 주된 관심사로 북한 핵문제 해결, 한반도 평화체제 구축, 양자 및 다자간 안보협력, 상호신뢰구축(CBM) 및 군비통제, 반테러·환경·마약규제 등의 비전통안보 이슈를 들고 있다. 박종철(2005), 50쪽.

이 흔히 원용되고 있다. 기능주의와 신기능주의는 경제적 지역통합의 연장선 상에서 동아시아 안보공동체에 접근하는 구상들에서 발견된다. 기능주의와 신기능주의적 접근은 경제적 지역통합 혹은 민간부문의 협력 활성화가 정부 간 안보공동체 형성을 촉진하는 역할, 즉 기능적 '파급효과(spill-over effects)'를 기대할 수 있다는 점을 강조하고 있다(최영종, 2005 : 59~60).¹⁰⁾ 그러나 동아시아의 상이한 국가제도와 문화양식, 정치·군사적 협력에서 민간부문 역할의 제한, 중국과 북한의 경우 민간과 정부 구분의 무의미 등의 이유로 안보공동체 모색에서 기능적 '파급효과'를 기대하는 것은 무리라는 반론도 제기되고 있다(김유남·노병렬, 1999 : 165~166).

제도주의와 다자주의는 한국의 동아시아 안보공동체 구상을 지배하는 접근시각이다. 제도주의적 접근은 제도가 불확실성을 줄이고 거래비용을 감소 시킴으로써 협력 발생을 촉진시키고 협력을 지속시킨다는 점을 강조하고 있다. 즉, 거래비용이 낮아질 때의 이익을 깨닫게 되면 국제제도의 창출이 보다 쉬워진다는 것이다. 다자주의적 접근은 지역안보 증대를 목적으로 하고 특정한 안보위협에 군사적으로 대응하기보다는 국가 간 분쟁발생 소지와 지역 불안정 요인을 사전에 방지하고 제거하는 예방외교적 역할의 수행을 강조하고 있다(조윤영, 2005 : 325~328). 현 단계에서 동아시아에 유럽식 안보공동체를 형성하는 것은 요원한 일이기 때문에 안보공동체 형성을 위한 기본틀로서 다자안보가 시도되어야 한다는 주장도 있다(송병록, 2002 : 105). 강조점의 차이는 있지만, 한국의 동아시아 안보공동체 구상에서 제도주의와 다자주의는 병행·혼용되는 양상을 보여주고 있다. 이런 점 때문에 '다자안보협력의 제도화'라는 통합적 용어가 사용되기도 한다(이신화, 2006 : 17).

10) 그러나 최영종의 기본적 접근시각은 제도주의와 다자주의에 입각하고 있다.



구성주의적 접근은 한국의 동아시아 안보공동체 구상에서 아직까지는 소수라고 할 수 있다. 구성주의적 접근은 안보공동체를 촉진하는 배경적 조건, 이를 바탕으로 한 구조변수(힘, 지식)와 과정변수(거래, 기구, 사회적 학습)의 상호작용, 상호 신뢰와 집단 정체감의 형성 등을 강조하고 있다. 구성주의적 접근 역시 제도화를 중요하게 생각하지만, 제도화의 수준을 넘어 안보공동체 내의 전쟁 개연성이 사라지는 것을 최종 목표로 상정하고 구조변수와 과정변수의 상호작용을 통한 신뢰구축과 정체성 공유를 강조한다는 점에서(김유은, 2004 : 74~81) 제도주의적 접근과는 다소 차이가 있다.

요컨대 동아시아 안보공동체 구상에 대한 한국의 접근 시각은 자유주의, 그중에서도 '다자안보협력의 제도화'가 압도하고 있다. 한 가지 특기할 만한 점은 탈냉전 이후 국제정치학계에서 커다란 위력을 발휘해온 자유주의의 민주평화론적 접근은 거의 찾아볼 수 없다는 것이다.¹¹⁾

한국의 동아시아 안보공동체 구상에서 개념적 논의는 대체로 도이치(Karl W. Deutsch), 에치오니(Amitai Etzioni), 크래스너(Stephen D. Krasner), 부잔(Barry Buzan), 아차리아(Amitav Acharya) 등 서구 학자들의 개념 규정을 그대로 차용하는 경향이 지배적이다. 그중에서도 특히 도이치의 '다원형 안보공동체(pluralistic security community)'와¹²⁾ 크래스너의 '국제레짐(international regime)'¹³⁾ 개

11) 이삼성은 동아시아 안보공동체 모색에서 민주평화론의 적용은 어렵다고 단언하고 있다. 이삼성(2006), 17~19쪽 참조.

12) 도이치는 안보공동체를 융합형 안보공동체와 다원형 안보공동체로 구분한다. 전자는 기존의 독립된 단위체들이 공동의 정부 밑에 하나의 단위를 형성하는 것을, 후자는 각 단위체가 공동의 정부하에서도 법적 독립성을 유지하는 것을 의미한다. 다원형 안보공동체의 형성을 위해서는 정책결정자들 간의 가치 양립성, 통합하기로 된 단위들의 정책결정자들 간에 서로의 행위를 예측할 수 있을 것, 상호 공명성이라는 세 가지 조건이 필수적이다. Deutsch(1957).

13) 크래스너는 국제레짐을 "주어진 문제영역에서 행위자들의 기대가 수렴되는 일련의



념이 흔히 인용되고 있다. 이는 '다원형 안보공동체'와 '국제레짐' 개념이 다자안보협력의 제도화와 크게 부합될 수 있기 때문인 것으로 풀이된다. 그러나 전통적 안보개념을 넘어 비전통안보까지 포함하는 포괄적 안보개념 설정이 강조되기도 하고(이신화, 2006 : 9~10), 동아시아 안보공동체에서는 국가 간의 민감한 안보문제를 제외하고는 논의할 만한 사항이 극히 제한적일 수밖에 없기 때문에 정치적 문제영역과 비정치적 문제영역 모두가 동시에 포괄되어야 한다는 주장도 제기되고 있다(김유남·노병렬, 1999 : 164). 한편, 이삼성은 '동아시아 대분단체제'라는 개념을 새롭게 개발·적용하기도 하고, 동아시아 안보공동체와 관련하여 '민족주의' 개념을 공동체 중심 혹은 전쟁과 평화의 관계하에서 규정해야 한다는 주장도 제기하고 있어 주목을 끌고 있다(이삼성, 2006 : 39). 여하튼 한국에서는 안보공동체가 무력사용을 전제하지 않고 제도와 규범의 발전을 통해 전쟁을 예방하는 것으로 이해되는 경향이 지배적이다. 이런 면에서 안보공동체는 무력사용을 전제하는 집단안보체제(collective security system)와도 구분된다는 것이다(최강, 2005 : 256).

안보공동체 구상의 1차적 관건은 안보레짐의 형성 혹은 제도화라고 할 수 있다. 따라서 한국의 동아시아 안보공동체 구상에서도 역내 안보레짐 형성이 크게 강조되고 있다. 안보레짐은 그 자체가 권위를 갖게 되어 정치적 혹은 비정치적 특정 문제를 제기하여 해결하는 데 있어서 그 성공 여부와 상관없이 참여국들로 하여금 적어도 제기된 문제에 대해 서로 협의하는 장을 마련할 수 있게 할 것이라는 점에서 대단히 중요한 의미를 갖는다는 것이다(이신화, 2006 : 33). 일각에서는 안보협의체와 안보레짐의 가장 큰 차이점은 '제도화의 정도'

목시적 혹은 명시적인 원칙, 규범, 규칙, 정책결정절차의 총체"로 규정하고 있다. Krasner(1983), p. 2.

에 있다고 단언하기도 한다(김유남·노병렬, 1999 : 161).

동아시아 안보레짐의 제도화 수준 혹은 형성 조건에 있어서는 다양한 견해가 제시되고 있지만, 안보에 대한 명확한 개념정의, 다자간 협력의 원칙화, 참여국들에 분명한 참여이익 보장, 참여국들의 규칙위반 시 제재를 가할 수 있는 법적 구속력을 지닌 제도적 장치 마련, 정책결정구조에 대한 합리적 조정과 안보레짐이 다룰 수 있는 문제의 범위 설정 등이 강조되고 있다. 참여국들이 준수해야 할 규칙으로는 협상과 상호 협의를 통한 이견 및 분쟁의 타결 추구, 무력사용은 자국방어 목적에만 국한, 지역안보문제에 영향을 미치는 모든 상황에 대한 정기적인 의사교환, 타국의 이익을 저해하는 행위의 자발적 억제 등이 강조되고 있다(김유남·노병렬, 1999 : 161-163). 한편, 구성주의적 접근을 시도하는 논자들은 제도화 수준을 넘어 참여국들이 정체성을 공유하고 안보공동체 내의 전쟁 개연성이 사라지는 것으로까지 그 범위를 확장하고 있다(김유은, 2004 : 79~81).

동아시아 안보공동체의 지향 모델에 관해서는 유럽안보협력회의(CSCE)가 압도적으로 거론되고 있다. CSCE는 1973년 7월 유럽 국가들 및 미국과 캐나다의 참여하에 유럽의 안보를 공동으로 논의하는 협의체로 출범했으며, 오랜 협상과 진통 끝에 1975년 12월 군사적 신뢰구축, 병력감축, 경제·기술교류, 인권향상 등의 내용을 담은 최종선언을 발표하고 유럽안보협력기구(OSCE)로 발전하였다.¹⁴⁾ 이러한 유럽의 경험과 CSCE 모델을 동아시아 안보공동체 구상에서도 적극 벤치마킹할 필요가 있다는 것이다. 즉, 군비통제레짐, 비확산레짐, 검증레짐, 위기관리레짐 등을 그 내용으로 포괄하는 다자간 협력안보레짐에 입각한 CSCE가 동아시아 안보공동체가 지향해야 할 바람직한 모델이라

14) CSCE 사례에 관한 심층 분석은 홍기준(1998), 65~90쪽 참조.

는 것이다(한용섭, 2005a : 29~35 ; 이신화, 2006 : 28 ; 조윤영, 2005 : 331~332). 이처럼 한국에서 CSCE 모델이 각광받고 있는 이유는 CSCE가 다자간 지역 안보협력의 제도화에 성공한 유일한 사례일 뿐만 아니라 역외국 미국의 참여로 한미동맹이라는 한국 안보의 안전판을 지속시킬 수 있다는 점이 크게 고려되었기 때문이라고 할 수 있다.

이와 관련, 김영삼 대통령은 1993년 5월 제26차 태평양연안경제협의회(PBEC) 개막식 기조연설에서 항구적 지역평화의 틀을 마련하기 위해 “미국을 축으로 하는 양자 안보협의를 심화·발전시키는 동시에 다자안보대화를 추진할 것”이라고 언급한 바 있다(이상균, 1997 : 200~201). 한승주 외무장관도 1993년 5월 외교협회 연설을 통해 지역적 유사성이 존재하고 공동의 안보이익 도출이 용이한 소지역 차원의 안보협약체계가 바람직하다는 입장에서 mini-CSCE 형식의 동북아 안보협력체 구성을 제안한 바 있다(박종철, 2005 : 41~42). 노무현 정부의 동북아시대 구상을 이끌었던 문정인 동북아시대위원회 위원장도 2005년 4월 “(동북아시대 구상도) 한미동맹을 보다 포괄적인 동맹으로 발전시키면서 이를 기반으로 동북아에도 유럽과 같은 집단방위체제와 다자안보체제를 동시에 구축하자는 것”이라고 피력한 바 있다(『조선일보』, 2005. 4. 11).

이 밖에 안보문제 이외의 문제도 포함하는 포괄적 동아시아 공동체를 구상하는 논자들은 유럽연합(EU)을 지향 모델로 제시하기도 한다(최영중, 2003 ; 박봉규, 2007). 핵확산방지레짐(NPT, PTBT, CTBT)과 같은 범세계적 국제레짐을 거론하는 논자들도 있다(김유남·노병렬, 1999 : 145~149). 구성주의적 접근자들은 정체성이 공유되고 전쟁 개연성이 완전히 사라지는 ‘상상의 안보공동체’를 궁극적 지향 모델로 제시하고 있다(김유은, 2004 : 79~81). 유엔이 추구하는 바와 같은 집단안보체제(collective security system)가 가장 이상적인 목표라고 할 수 있지만 중단기적으로는 회의적이라는 주장도 있다(이삼성, 2006 : 20). 그러나 NATO와 같은 집

단방위체제는 냉전적 요소가 잔존하고 있는 동북아에서는 그 형성이 단기적으로 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다는 주장이 지배적이다(이상환, 2004 : 97).

이처럼 한국의 동아시아 안보공동체 구상들은 그 접근방법에 있어서 서구의 시각·개념·이론 및 유럽의 경험에 거의 전적으로 의존하는 경향을 보이고 있다. 요컨대 '동아시아판 CSCE' 구축을 설정하고 있다는 것이다.

IV. 실현방법 : 한국의 적극적 역할과 다각적 안보레짐 구축전략 강조

동아시아 안보공동체를 실현하는 구체적 방법에 대해서는 다양한 구상들이 제시되고 있다. 이러한 구상들에서 발견되는 몇 가지 특징들을 추출해보면 다음과 같다.

우선, 동아시아 안보공동체에 포함되는 지역 혹은 참여국의 범위문제이다. 이와 관련하여 분명한 입장을 밝히지 않은 경우가 많지만, 대체로 동북아권, 동북·동남아권, 아·태권으로 대별해볼 수 있다. 동북아권은 기본적으로 6자 회담에 참여하고 있는 한국, 북한, 중국, 일본, 미국, 러시아를 참여국으로 상정하는 경향이 있다(김유은, 2004 : 이신화, 2006 : 조명현, 1994 : 김재한, 2005 : 이만우, 2005 : 이상균, 1997 : 구갑우·박건영·최영종, 2005 등). 노태우 정부의 '동북아 평화협의체' 및 노무현 정부의 '동북아시아 구상'도 이러한 범위를 상정하고 있다(이숙종 외, 2008 : 31). 여기에 몽골을 포함시키자는 일각의 주장도 있다(김유남·노병렬, 1999 : 163). 이들은 안보공동체의 실현 가능성과 효율성을 고려할 때 참여지역 혹은 참여국의 범위를 제한시킬 필요가 있고, 한반도와 한국의 안보문제에 대해



잘 알지 못하는 국가의 참여는 바람직하지 않다는 점을 강조하고 있다(김유남·노병렬, 1999 : 163 ; 조명현, 2003 : 74~77). 동북·동남아권은 동북아권에 동남아권을 추가한 경우로 ASEAN+3 참여국들 및 북한, 대만, 몽골을 참여국으로 상정하고 있다(송병록, 2002 : 104). 김대중 정부가 제안한 ‘동아시아 공동체’도 ASEAN+3를 상정하고 있다(이숙종 외, 2008 : 31). 이러한 범위 설정은 중국의 입장과 상통하고 있다. 아·태권은 APEC 참여국들을 상정하고 있는데, 동북·동남아권에 태평양 국가들인 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등을 추가하고 있다. 여기에 서남아시아의 인도와 남태평양의 파푸아뉴기니까지 포괄하는 경우도 있다(한용섭, 2005a : 16~19). 이러한 범위 설정은 일본의 입장과 상통하고 있다.

이처럼 다양한 견해가 제시되고 있지만, 한국의 논자들 사이에서는 대체로 동북아권이 선호되는 경향이 있다.¹⁵⁾ 여하튼 한국의 참여는 물론 동북아시아 국가들, 특히 한·중·일이 중심이 되어야 한다는 점에 대해서는 별다른 이견이 없다. 또한 역외 국가인 미국의 참여도 크게 강조되고 있다.¹⁶⁾ 미국과 적지 않은 갈등을 빚었던 노무현 정부의 ‘동북아시아 구상’도 미국의 참여와 기여를 강조하고 있다(대통령자문 동북아시아위원회, 2006 : 40). 유럽의 경험에서도 알 수 있듯이 미국을 포함하는 동아시아 안보공동체가 보다 더 효과적일 수 있으며, 중·일 간의 지역패권경쟁과 영토분쟁, 러·일 간의 영토분쟁, 남북한 간의 군사적 긴장상태 등을 원만히 해결하기 위해서는 세계적 패권국인 미국의 역

-
- 15) 한국의 동북아 전문가들을 대상으로 한 여론조사 결과에 따르면, 70%가 동북아권을, 30%가 동아시아권(동북·동남아권)을 선호하고 있다. 정희석·박형(2005), 38쪽.
 - 16) 한국의 동북아 전문가들을 대상으로 한 여론조사 결과에 따르면, 총 41명 중 강한 긍정 6명, 긍정 20명, 부정 12명, 강한 부정 2명으로 나타난 바 있다. 정희석·박형(2005), 37쪽.





할과 적극적 개입이 필수적이라는 것이다(조윤영, 2005 : 329~338). 그러나 초기에는 역외 국가의 참여를 보류하고 역내 국가들의 지역주의 강화 이후에 그 외연을 확대하고 진화할 수 있어야 한다는 유보적 주장도 있다(박봉규, 2007 : 289~292 ; 양길현, 2005 : 208).

다음으로, 동아시아 안보공동체 창설의 주도국 및 한국의 역할과 관련된 문제이다. 첫째, 한국 주도설이다. 이들은 한국이 주변국을 침략한 적이 없는 평화애호국이며, 동북아의 지정학적 중심에 있는 가교 국가로서 다른 어느 나라보다 사심이 없고 공정하게 화해와 협력을 위한 사업들을 제안하고 주도할 수 있는 위치에 있다는 점을 그 논거로 제시하고 있다. 더욱이 한국은 과거와는 달리 세계 10위권의 경제력과 연성권력을 가진 중견국가라는 것이다.¹⁷⁾ 또한 한반도의 평화와 안보를 위한 안보공동체를 실현하기 위해서라도 한국이 적극 주도해야 한다는 것이다(조명현, 2003 : 77~78).¹⁸⁾ 그러나 이러한 한국의 주도적 역할에 대해 회의적인 주장도 만만치 않다. 주변국의 호응이 없는 제안이나 이니셔티브는 오히려 중견국가가 가진 불안정한 위치로 인해 ‘혼자만의 공허한 외침’이 되어버릴 가능성이 높다는 것이다(이신화, 2006 : 35). 둘째, 일본 주도설이다. 이들은 과거청산문제 때문에 일본의 적극적 참여와 주도 없이는 동아시아 안보공동체 구축이 현실적 의미를 가질 수 없으며, 일본의 주도는 일본의 군사력 증강에 대한 아·태지역 국가들의 우려를 불식시키는 계기가 될 수 있다는 점을 강조하고 있다(한상일, 2005 : 29 ; 송병록, 2002 : 113). 셋째, 한·중·일 3국 주도설이다. 이는 ASEAN+3의 참여지역 범위와 상통하며, 한국이 중·일과 대등한 위상을 가지는 ‘3대 주주’로 참여할 가능성이 크게

17) “문정인 동북아시아대 위원장의 발언”, 『조선일보』(2005. 4. 11).

18) 일각에서 제기되고 있는 한국의 조정자 역할도 이런 범주에서 크게 벗어나지 않는다. 김경호(2002), 209~210쪽 참조.



고려된 주장이다(『중앙일보』, 2010. 1. 6). 특히, 구성주의적 접근론자들은 동아시아의 핵심 국가들이자 민족주의적 성향이 강한 한·중·일 3국의 집단 정체성 형성이 긴요하다는 점을 강조하고 있다(김유은, 2004 : 87). 넷째, 러시아 주도설이다. 러시아는 이미 1969년부터 동아시아 다자안보를 주창해왔을 뿐만 아니라 현 상황에서 미국이나 중국이 다자안보협력의 주도권을 행사할 가능성이 희박하기 때문에 이를 가장 희구하는 러시아의 발언권이 강화되도록 측면 지원하는 것이 바람직하다는 것이다. 더욱이 러시아는 한반도의 평화와 안정을 바라고, 한반도의 평화통일 과정에서 외부세력의 개입을 공정한 입장에서 견제해줄 수도 있다는 것이다(홍현익·이대우, 2001 : 189). 다섯째, 주도국 분담설이다. 예컨대 군사안보 면에서는 미국과 러시아, 경제 면에서는 일본과 중국, 사회환경 면에서는 남북한이 주도가 되는 방법을 고려해볼 수 있다는 것이다(김유남·노병렬, 1999 : 164).

이처럼 주도국 설정문제를 둘러싸고 다양한 견해가 개진되고 있다. 특히 한국의 주도적 역할 여부에 대해서는 논란이 있지만, 적어도 한국의 적극적 참여와 역할 자체에 대해서는 대체적인 공감대가 형성되어 있다. 동북아라는 핵심 지역질서에 전쟁과 평화의 핵심 당사자인 한국을 소외시킨 안보공동체는 타당성이 없다는 주장까지 제기되고 있다(이삼성, 2006 : 25~26). 또한 미국의 참여는 강조되고 있지만, 미국의 주도를 강조하는 구상들은 거의 찾아볼 수 없다. 이는 미국이 동아시아 국가로서의 정체성을 갖기 어려운 역외 국가라는 점이 크게 고려된 것으로 보인다. 중국 주도설도 부재한데, 이는 중국의 사회주의 정치체제와 밀접한 연관성이 있다고 할 수 있다.

마지막으로, 동아시아 안보공동체의 추진전략과 관련된 문제이다. 전술한 바와 같이 거의 대부분의 구상들이 안보레짐 구축에 역점을 두고 있다. 따라서 안보공동체 추진전략은 곧 안보레짐 구축전략을 의미하는 것으로 이해될

수 있다. 이와 관련하여 다양한 견해들이 개진되고 있는데, 대체로 다음과 같은 경향성을 보이고 있다.

첫째, 단계적 추진전략과 선순환 추진전략이 대립·공존하고 있다. 먼저, 단계적 추진전략은 경제협력 우선론, 비전통안보 우선론, 군사적 신뢰구축 우선론, 정체성 공유 우선론으로 대별해 볼 수 있다. 경제협력 우선론은 유럽의 경험에서 보듯이 비군사안보 협력이 군사안보 협력을 촉진시킬 수 있다는 것이다. 경제적 지역통합의 연장선에서 안보공동체를 구상하는 논의들에서 이런 면이 발견된다(최영중, 2003 ; 박봉규, 2007).¹⁹⁾ 비전통안보 우선론은 군사안보 이슈를 직접 다루되, 전통안보 이슈에 비해 상대적으로 협력이 용이한 비전통안보 이슈에서의 협력부터 시작해보자는 것이다. 비전통안보 협력이 전통적·군사적 안보 이슈에서 보다 발전된 협력관계로 나아가기 위한 주춧돌 역할을 할 수 있다는 것이다(이신화, 2006 : 32). 군사적 신뢰구축 우선론은 제도화를 먼저 추진하기보다는, 공식 의제와 기구 발전의 예정계획을 사전에 결정하지 않은 상황에서 민감한 안보문제에 대해 간접적이며 비대결적 자세로 접근해가다가 종국적으로 모든 참여국들의 합의에 근거한 분쟁해결 메커니즘으로 발전시키는 방식이 바람직하다고 주장한다. 군사적 신뢰구축 방안으로는 역내 국가들 간의 무기등록, 무력적 분쟁해결 포기선언, 테러 및 해적 퇴치를 위한 관계국 간 정보교환과 상호협력, 군사훈련 정보의 사전통보와 참관 허용, 방위산업협

19) 이러한 주장에 대한 반론도 만만치 않다. '상대적 이득'의 문제 때문에 모두가 이익을 얻더라도 상대적으로는 불평등과 종속의 관계가 발전함으로써 국제적 갈등의 소지를 증가시킬 수도 있다는 것이다. 이삼성(2006), 22쪽. 또한 동아시아 안보공동체 구축은 냉전구조의 해체가 핵심과제이며, 이를 위해서는 '비정치적 이슈(역내경제통합, 자유무역지대 형성, 아시아 공동통화, 환경보호협약)보다는 '평화와 공동안보 이슈(정치적·군사전략적 문제영역)'에 더 역점을 두어야 한다는 주장도 있다. 최장집(2004), 93~122쪽.

력 등이 제시되고 있다(송병록, 2002 : 113~118). 노무현 정부도 군사적 신뢰구축 조치의 점진적 확대를 위해 양자 간 해상 공동훈련, 상호 훈련참관, 역내 국가 간 군 인사·교육 교류 등을 강조한 바 있다(국가안전보장회의(NSC), 2004 : 56). 정체성 공유 우선론은 공동의 인식 마련을 위한 노력의 선행을 강조하고 있다. 모두가 수긍하는 최저선의 안보 이슈에서 시작할 수도 있지만, 먼 장래에 대한 공동의 비전을 설정하고 이를 달성하기 위한 노력이 긴요하다는 것이다. 이런 의미에서 세미나 외교는 중요한 집합적 학습효과를 가진다는 것이다(김유은, 2004 : 87). 이 밖에 1단계 쌍무적 협정체결을 통한 민족상호안보공동체 구성을 거쳐 2단계 다자주의적 안보공동체를 구성하는 방식으로 발전시키자는 일각의 주장도 있다(조명현, 2003 : 78~79).

한편, 선순환 추진전략도 만만치 않게 제기되고 있다. 선순환 추진전략은 협력 증진과 확대를 동시병행 연계하는 전략이다. 목표들 간에 순서를 두지 않고 여러 목표들을 동시에 병행 추진함으로써 공존적 질서 구성의 시너지 효과를 극대화시킬 수 있다는 것이다. 경제협력의 확대·심화, 다자안보협력의 제도화, 사회문화교류협력의 확대·심화 등 여러 영역을 연계시켜 병행 추진한다는 것이다. 이러한 선순환 추진전략은 노무현 정부의 '동북아시아 구상'에 잘 나타나 있다(대통령지문 동북아시아위원회, 2006 : 25~26).

둘째, 기존의 동아시아 다자안보협의체, 특히 6자회담체제를 발전·확대시키자는 주장이 활발하게 개진되고 있다. ARF, APEC, 6자회담 등 기존의 다자안보협의체를 적극 활용해보자는 것이다. 특히 북핵문제 해결을 위해 동아시아 주요국들이 참여하고 있는 6자회담체제가 성공할 경우 동아시아적 안보레짐 건설의 모체로 기능할 수 있다는 것이다(이삼성, 2006 : 33~37 ; 대통령지문 동북아시아위원회, 2006 : 40 ; 조윤영, 2005 : 39). 노무현 정부의 운영관 외교통상부장관과 라종일 국가안보보좌관도 6자회담을 동북아 다자안보협력체로 발전시켜나갈

필요성이 있다고 피력한 바 있다(『연합뉴스』, 2003. 8. 20, 2003. 11. 15). 6자회담체제를 발전·확대시키기 위해서는 공간적·지정학적 수준에서 ① 6자회담을 한반도 비핵화, 나아가 동북아 비핵지대화 건설을 위한 틀로 발전시키는 것, ② ASEAN과 ARF가 동아시아 전반에서 동아시아 강대국들과 아시아의 약소국들 사이에서, 그리고 동아시아 강대국들 사이의 지역분쟁을 비공식적 다자외교를 통해 절제해나가는 역할을 확대·강화하는 것, ③ 동아태지역에서 군비경쟁을 절제시키기 위한 구체적인 어젠다 마련 등의 구상들이 동시에 추진되어야 한다는 견해도 표출되고 있다(이삼성, 2006 : 33~37).

셋째, 정부와 민간의 중층적 협력 전략이 강조되고 있다. 협력의 가능성을 극대화하기 위해 정부 당국 간의 협력은 물론 비정부 간 교류와 소통, 접촉과 협력도 적극 활용되어야 한다는 것이다(대통령자문 동북아시대위원회, 2006 : 26 ; 김재한, 2005 : 141). 정치적·군사적 신뢰구축을 위해서는 무엇보다 정치지도자들의 결단력과 강한 의지가 중요한데, 이를 위해 일반대중들은 여론을 조성하고 학자나 전문가들은 구체적 방안과 전략을 제시함으로써 초국가적 안보문제를 해결하기 위한 다자포럼 등 국가 간 협력체제 구축을 위한 ‘압력과 협조’를 제공 하는 노력도 수반되어야 한다는 주장이나(이신화, 2006 : 35~36) 동아시아 안보평화 전문가협의회 창설 주장(한용섭, 2005b : 335~336) 등도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

넷째, 한국의 안전보장 및 한반도문제 해결과의 연계 추진이 강조되고 있다. 전술한 제안배경, 참여국과 주도국, 추진전략 등은 이미 이러한 면을 상당히 시사하고 있다. 특히 6자회담체제의 발전·확대 전략은 이러한 연계 추진 전략과 밀접한 연관성을 가진다. 노무현 정부의 ‘동북아시대 구상’도 “남북분단과 군사적 대치 상황이라는 민족적 비극을 극복하고 나아가 동북아지역 평화와 공동번영의 선결조건인 한반도의 영속적인 평화체제를 구축하기 위한

‘한반도 전략’으로서의 의미도 갖는다”고 명시하고 있다(대통령자문 동북아시아대위원 회, 2006 : 24~25 ; 조명현, 2003). 기존의 한미동맹을 포괄적이고 역동적인 전략적 안보협력의 관계로 발전시켜나가는 가운데 이를 보완하는 차원에서 다자안보에 입각한 협력과 대화를 추진하는 것이 바람직하다는 주장도(최강, 2005 : 287) 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 한국 정부 역시 다자안보협력이 기존의 한미동맹을 대체하는 것이 아니라 보완하는 역할을 하는 것임을 강조해왔다(백진현, 2000 : 52). 이러한 주장은 한반도의 분단 상황에서 한국 안보의 안전판 역할을 해온 한미동맹을 지속시키는 범위 내에서 동아시아 안보공동체를 구상해 보려는 한국인으로서의 고민의 소산이라고 할 수 있다.

이처럼 한국의 동아시아 안보공동체 구상들은 한국의 적극적 역할과 다각적 안보레짐 구축전략, 특히 한국의 안전보장 및 한반도문제 해결과의 연계 추진전략을 크게 강조하고 있다.

V. 실현 가능성 : ‘시기상조론’과 ‘당위적 기대’의 교차

아무리 좋은 구상이라고 하더라도 실현 가능성이 요원하다면 현실적 의미를 가질 수 없다. 따라서 본 장에서는 동아시아 안보공동체의 제약요인과 촉진요인, 그리고 이에 기반한 실현 가능성 전망에 대한 논의를 살펴보고자 한다.

먼저, 동아시아 안보공동체 구축을 가로막는 제약요인이다. 이와 관련하여 다양한 견해가 제시되고 있지만, 그 내용을 요약해보면 대체로 다음과 같다.

첫째, 정치·군사적 냉전구조 혹은 동아시아 대분단체제의 지속이 원천적



이고도 가장 중요한 제약요인으로 거론되고 있다.²⁰⁾ 유럽과는 달리 동아시아는 냉전적 분단과 대결 구도에서 좀처럼 벗어나지 못하고 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 양자동맹에 의한 수직적 안보협력체제의 지속, 미·중/중·일 간의 패권경쟁, 중·일 간의 군비경쟁, 한반도의 분단, 중국·대만의 분단, 북한 핵문제, 중국·북한의 사회주의체제 존속, 주한·주일 미군의 존재 등이 구체적 제약요인으로 거론되고 있다(최장집, 2004 : 93~122 ; 이상성, 2006 : 22~27 ; 조운영, 2005 : 336 ; 송병록, 2002 : 111). 다만, 이러한 구체적 제약요인들에 대한 강조점은 논자에 따라 다소 다르게 나타나고 있다. 한편, 단기적으로는 동아시아 안보공동체에 대한 강조가 직·간접적으로 한미동맹을 약화시킬 가능성이 크게 우려되고 있다. 불안정한 동북아 정세를 감안할 때, 한국의 확실한 안보장치인 한미동맹을 소홀히 하고 애매한 형태의 다자간 안보협력에 의존하는 것은 위험한 발상이라는 것이다.²¹⁾ 이처럼 한국에서는 동아시아의 냉전구조하에서 한미동맹이 약화될 가능성에 대한 우려 그 자체가 상당한 제약요인으로 작용하고 있다.

둘째, 역내 국가들, 특히 한·중·일의 이질적 민족주의 혹은 역사문제를 둘러싼 갈등도 커다란 제약요인으로 거론되고 있다. 유럽과는 달리 동아시아 제국들의 민족주의는 다자협력을 가능케 할 동질적 가치를 크게 결여하고 있

20) 이러한 점은 한·중·일·러·미의 동북아 전문가들의 견해를 비교분석한 연구결과를 통해서도 입증되고 있다. 즉, 한국의 동북아 전문가들은 문화적 이질성, 역사적 경험 결여, 지리적 공동체 의식 결여 등 비정치·군사적 측면보다는 역내 국가들, 특히 미·중/미·일 간의 경쟁과 불신을 가장 큰 장애요인으로 들고 있다. 정희석·박형(2005), 29~30쪽.

21) 그러나 이러한 문제점을 지적하는 논자들도 중·장기적 측면에서는 동아시아 다자간 보협력의 필요성은 인정한다. 따라서 한미동맹을 토대로 단계적으로 역내 국가들과의 안보협력을 증진하는 것이 우선시되어야 한다는 것이다. 박종철(2005), 66~67쪽 ; 한국전략문제연구소(2008), 14쪽.

202 동아시아 공동체의 설립과 평화 구축





다는 것이다. 이런 맥락에서 무인도 영유권 다툼, 일본의 침략사와 역사왜곡과 신사참배, 중국의 동북공정 등이 구체적 제약요인으로 거론되고 있다. 특히 한국의 논자들 사이에서는 일본의 역사인식이 가장 커다란 제약요인으로 부각되는 경향이 있다(한상일, 2005). 이러한 각국의 이질적·배타적 민족주의도 동아시아 대분단체제와 밀접한 연관성이 있으며, 미국 주도의 동아시아 동맹 구조가 '민족주의의 온실효과'를 유발하고 있다는 주장도 제기되고 있다(이삼성, 2006 : 31~45).

셋째, 역내 국가들 간의 경제체제의 이질성 및 경제규모와 발전정도의 큰 격차도 주요 제약요인으로 거론되고 있다(김유은, 2004 : 86). 이와 관련, 다자안보협력의 제도화에 따르는 기구 유지의 비용도 장차 제약요인이 될 수 있다는 주장도 있다(김유남·노병렬, 1999 : 160).

결국 이러한 제약요인들 때문에 동아시아에서는 적대적 대립관계와 상호 불신감이 팽배해 있고, 공동의 이익창출 요인이나 공동의 위협 요인이 존재하기 어렵다는 것이다. 따라서 동아시아 안보공동체 창설에 대한 개별 국가의 이익계산도 상이할 수밖에 없고, 안보공동체 형성에 필수적인 신뢰구축, 공통된 인식, 수평적 대화 메커니즘 등도 발전시키기 어렵다는 것이다. 나아가 이러한 제약요인들이 지속적인 장애요인으로 작용할 것으로 예상된다는 것이다(송병록, 2002 : 111 ; 김유은, 2004 : 82~86 ; 이신화, 2006 : 8 ; 김유남·노병렬, 1999 : 160).

다음으로, 동아시아 안보공동체 구축을 촉진하는 요인이다. 역설적이게도, 전술한 제약요인들이 오히려 촉진요인이 될 수 있다는 것이 크게 강조되고 있다. 전술한 제약요인들은 동아시아의 평화와 안정을 위협하고 각국의 발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있다는 것이다. 그런데 양자동맹에 의존하는 기존의 안보체제로서는 그 해결이 어렵다는 것이다. 따라서 그러한 질곡에서 벗어나기 위해서라도 동아시아 안보공동체의 구축이 필요하다는 인식과 노력이



점증할 수 있다는 것이다. 한국에서 거론되는 촉진요인들을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 동아시아 제국들 간의 경쟁은 지속적으로 발생하고 있지만, 동시에 국제협력과 공동의 정치·경제·문화적 목적을 추구하려는 노력도 지속되고 있다는 것이다. 대부분의 동아시아 국가들은 각국을 주권국가로 인정하고, 국제적으로 용인되는 원칙, 규범, 국제법, 규칙에 의해 각국들 간의 관계를 유지해나가고 있다는 것이다(조윤영, 2005 : 334).

둘째, 포괄적 안보위협 증가가 초국적 협력을 촉진시킨다는 것이다. 세계화로 인한 테러, 마약거래, 환경오염, 대량살상무기 확산, 국제범죄 등의 위협이 증대되고 있으며, 이러한 문제들은 개별국가 차원에서 해결하기 어려운 과제라는 것이다(김유은, 2004 : 82).

셋째, 경제적 공존공영의 기반 마련을 위해서도 다자간 안보협력을 통한 신뢰구축과 정치적 안정이 필수적이라는 것이다(이신화, 2006 : 31 ; 김유은, 2004 : 82).

넷째, 6자회담, ASEAN+3, APEC, CSCAP, NEACD 등과 같은 다자안보 협의체 운영 경험을 통한 '학습효과'를 기대할 수 있을 뿐만 아니라 실제로 그 효과가 발생되고 있다는 것이다(이신화, 2006 : 17 ; 김유은, 2004 : 82). 무엇보다 전술한 바와 같이 6자회담의 확대·발전에 대한 기대가 매우 높다. 북핵문제가 6자회담에 의해 종식된다면 동아시아 안보공동체의 형성을 앞당기는 계기가 될 것이라는 주장도 상당히 있다(조윤영, 2005 : 336).

다섯째, 한국, 중국, 일본, 러시아가 다자안보 협력체제의 형성을 긍정적으로 고려할 만한 요인들이 적지 않다는 것이다. 구체적으로 한국의 안보와 통일, 중국의 경제발전 지속 및 이를 위한 한·미·일과의 마찰 회피, 중국의 체제 개방 및 민주화의 진전, 미일동맹·한미동맹·북중동맹의 변화 가능성, 일

본의 국제 정치·안보적 영향력 제고, 러시아의 극동지방 개발을 위한 한·일의 자본유치 및 동아시아에서 실추된 영향력 회복 등이 거론되고 있다(조명현, 2003 : 77~78 ; 조윤영, 2005 : 336 ; 홍현익·이대우, 2001 : 186~187). 더욱이 한국과 일본은 이미 미국 일변도의 안보협력을 보완할 다자안보 협력체제 구축에 커다란 관심을 표명하기 시작했다는 것이다(이신화, 2006 : 31).

이처럼 제약요인과 촉진요인이 모두 만만치 않게 제시되고 있다. 따라서 제약요인과 촉진요인 중 어느 쪽에 비중을 두느냐, 그리고 어느 변수를 중요시하느냐에 따라 동아시아 안보공동체 구축에 대한 전망도 달라질 수 있다. 대체로 경제공동체론에 입각한 논의들은 그것이 안보공동체로 연결될 수 있다는 기능주의적 인식을 갖고 낙관하는 경향이 있지만, 안보 차원에서 동아시아 공동체의 가능성을 검토·모색하는 논의들은 회의적 경향을 보이고 있다(이삼성, 2006 : 32). 여하튼 한국의 논자들은 촉진요인보다는 제약요인의 위력이 훨씬 더 크게 작용하고 있다는 평가를 내리고 있다. 따라서 한국에서는 동아시아 안보공동체가 '시기상조'이며 조만간 실현될 가능성도 매우 낮다는 전망이 지배적이다. 그럼에도 불구하고 보다 나은 대안이 부재하기 때문에 동아시아 안보공동체 구축을 위한 노력이 지속되어야 한다는 점이 크게 강조되고 있다. 이처럼 한국의 논자들 사이에서는 '시기상조론'과 '당위적 기대'가 크게 교차하고 있다.

VI. 맺음말 : 향후의 과제

한국의 동아시아 안보공동체 구상에서 발견되는 주요 특징을 종합 정리하고, 이에 따른 향후의 과제를 지적해보면 다음과 같다.

첫째, 당위적 차원에서 동아시아 안보공동체를 역설하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 역내 안보공동체 구축이 동아시아의 평화와 안정과 번영을 보장해줄 수 있는 거의 유일한 대안으로 상정되고 있다. 그러나 그 실현 가능성에 대해서는 회의적 평가가 지배적이다. 따라서 이러한 간극을 극복하고 현실성·실효성을 가질 수 있는 논리와 대안 개발에 보다 더 많은 노력이 경주되어야 한다.

둘째, 서구의 이론과 유럽의 경험, 특히 CSCE 모델에 지나치게 경도되어 있다. 서구와는 상이한 동아시아의 역사성과 특수성이 간과되고 있다는 것이다. 동일인의 구상 내에서 논리 모순과 견강부회의 문제점이 발생하는 것도 결국 서구의 이론과 경험을 동아시아에 무리하게 적용시키려고 하기 때문이다. 따라서 서구 이론과 CSCE 모델의 단순 적용 혹은 변형 적용보다는 동아시아의 역사성과 특수성에 기반한 '동아시아적' 설명이론과 지향 모델을 새롭게 개발해보려는 방향으로 노력이 집중될 필요가 있다.²²⁾

셋째, 한국의 적극적 참여와 역할이다. 일각에서는 주도적 역할까지 강조되고 있다. 이는 동아시아 안보공동체를 통해 한국의 안보와 한반도 통일문제가 해결될 수 있을 것이라는 기대가 크게 투영된 것이다. 그럼에도 불구하고 동아시아 안보공동체와 한국의 안보 및 한반도문제 해결이 어떤 연관성을 가지고 있으며, 어떻게 해결될 수 있는지에 대한 구체적 설명은 거의 부재하다. 따라서 이에 대한 좀 더 충실한 설명과 적실한 해결책이 모색되어야 한다.

넷째, 대체로 미국의 참여와 역할에 대해 대단히 우호적이다. 한미동맹의 바탕 위에서 동아시아 안보공동체를 구축해야 한다는 것도 크게 강조되고 있다. 물론 회의적인 시각도 일부 존재한다. 한미동맹과 한미관계에서 배태된

22) 이런 면에서 이삼성(2006)의 시도는 좋은 참고가 될 수 있다.

상반된 대미인식(엄상윤, 2009 : 31~75)이 동아시아 안보공동체 구상에도 그대로 투영되고 있다는 느낌을 주고 있다. 여하튼 미국의 참여와 역할 여부 및 한미 동맹의 존속 여부가 동아시아 안보공동체 구축 여부와 어떤 상관관계를 가지는지에 대한 설명은 크게 미흡하다. 따라서 이러한 상관관계를 설명하고 미국의 적극적 역할 및 한미동맹의 존속과 동아시아 안보공동체를 양립·조화시킬 수 있는 논리와 방안이 적극 모색되어야 한다. 노무현 정부의 '동북아시아대 구상' 추진이 한미동맹 옹호론자 및 주변국들과 적지 않은 마찰을 빚었다는 사실을 상기할 필요가 있다.

다섯째, 한국의 책임은 별로 거론되지 않고 있다. 냉전구조와 상이한 민족주의가 동아시아 안보공동체 구축을 저해하는 근원이라면, 상대적 지분이 적다고 하더라도 한국 역시 그 책임에서 완전히 자유로울 수는 없다. 그럼에도 불구하고 한국의 논자들은 여타 동아시아 제국들, 특히 일본의 책임을 묻는데 주력하고 있다. 동아시아 제국들이 공통된 인식을 가지기 위해서는 철저한 자기반성이 전제되어야 한다. 따라서 냉철한 자기반성에 입각한 한국의 책임에 대한 분석과 평가도 필요하다.

요컨대 무성한 논의에도 불구하고 한국의 동아시아 안보공동체 구상은 아직까지 구체적·효율적 논리와 대안을 크게 결여한 시론 단계에 머물러 있다. 서구의 이론과 유럽의 경험에 착안하여 그 가능성과 한계를 검토하면서 총론적·단편적 견해를 개선하는 수준이다. 따지고 보면, 바로 이런 점이 한국의 동아시아 안보공동체 구상들의 가장 큰 특징이자 한계라고 할 수 있다. 따라서 동아시아 안보공동체를 실현시키고자 한다면, 총론적·단편적 차원의 논의에서 벗어나 각론적 차원에서 실현 가능한 논리와 실천 가능한 대안을 체계적·구체적으로 모색·구상하는 데 관심과 노력이 집중되어야 할 것이다. 노력 여하에 따라서는 '당위적 기대'가 '불가피한 현실'이 될 수도 있기 때문이다.

중국의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책*

고려대학교 아세아문제연구소 이정남

I. 머리말

냉전 이후 동아시아 지역은 전쟁이나 대규모의 충돌이 발생하지 않으면서 상대적으로 안정적인 안보상황이 유지되어오고 있다. 그러나 안보영역에서 이 지역은 제도화된 협력의 틀이 부재하기 때문에, 안보 딜레마에 봉착하기 쉬운 취약한 상황에 처해왔다. 따라서 지역 내 국가 간 충돌위험은 여전히 존재하고 있다. 그러나 1990년대 이래 세계화와 지역주의 추세가 동시에 강화되면서, 동아시아 각국은 동아시아 지역주의에 관심을 가지기 시작하였고, 지역협력을 위한 노력을 전개하기 시작하였다. 그 결과 동아시아 안보공동체 논의가 동아시아 안보문제를 해결하는 하나의 대안으로 제기되고 있다.

중국 내의 학자들도 동아시아 안보공동체의 건설이 중국의 동아시아 지역에서의 안보 딜레마를 해결해줄 수 있다고 생각한다. 뿐만 아니라, 동아시아 지역의 국가들로부터 중국의 부상에 따른 중국 위협론을 제거하면서 지역강대국으로 부상할 수 있는 중요한 대안으로 간주한다. 이러한 동아시아 안보

공동체에 대한 중국 내의 학자들의 연구는 낙관론과 비관론으로 구분할 수 있다.

우선 낙관론적인 시각을 견지하는 학자들로, 이들은 동아시아 안보공동체의 필요성을 인정하고, 그 가능성을 분석하거나 어떻게 건설할 것인가라는 구체적인 추진전략을 분석하는 규범적인 논의가 다수를 형성하고 있다(段霞·姜建新, 2007 : 7~9 ; 王帆, 2005 : 16~21 ; 閻學通, 2004 : 1~8 ; 劉箐, 2008 : 139~141 ; 張鐵軍, 2006 : 38~42 ; 長全生, 2010 : 128~129).

다른 한편 동아시아 지역이 지닌 특수성과 한계로 인하여 상당기간 동안 동아시아 안보공동체 형성은 어려우며, 안보기제의 형성이 현실적으로 가능할 뿐이라는 비관론적인 시각이다. 이 시각에 따르면, 동아시아 지역을 구성하는 두 개의 대표적 지역 중의 하나인 동북아는 동남아와 달리 지역 내의 국가를 제일의 위협으로 보기 때문에, 동남아와 동북아를 포함한 모든 동아시아지역에 해당되는 국가적인 위협은 존재하지 않는 상황이다. 또한 동아시아 국가들의 경험에 기초해볼 때, 비전통적인 안보위협이 여전히 우선순위에서 전통적인 안보위협을 대체하고 있지 못한 상황이다. 따라서 동아시아 지역에서 안보공동체의 건설은 앞으로도 상당기간 동안 불가능할 것이라는 것이다. 이런 상황을 고려할 때 동아시아 지역은 현재 안보기제와 비전통안보공동체를 동아시아 안보를 지키는 중요한 길로 선택해야 한다고 주장한다(王正毅, 2004 : 1, 24).

동아시아 안보공동체의 건설에 대한 중국 정부의 언급은 매우 찾기가 어렵다. 다만 16차 당대회보고에서 주변국가와 선린우호관계 및 지역협력을 강화해야 한다고 주장하면서, 다자적 지역협력이 당대표대회의 보고에서 처음으로 쌍무적 관계와 나란히 출현한 점이나,¹⁾ 1996년 제기한 ‘협력과 상호안보’

1) “全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面(在中國共產黨十六全國代表大會

를 중심으로 한 '신안보관'의 제기를 통해서 볼 때, 중국 지도부의 다자적인 협력안보에 대한 관심을 충분히 인식할 수 있다. 그러나 2001년 주룽지 총리가 중국의 동아시아 공동체 형성과정을 설명하면서, 우선 경제공동체를 형성하고 그다음에 정치안보공동체를 형성해야 한다는 단계적인 관점을 제기하며, 현재는 경제공동체의 형성이 주요 관심사가 되어야 한다고 언급한 점으로 미루어 볼 때(朱容基, 2001) 정치안보공동체의 즉각적인 추진에 대해 회의적인 태도를 견지하고 있음을 알 수 있다.

이처럼 중국의 동아시아 안보공동체 구상은 여전히 모호한 상황이며, 과연 안보공동체 구상이 존재하는가에 대한 근본적인 의문이 제기될 수도 있다. 이론적으로 볼 때, 안보공동체는 장기적인 평화적 교류로 발전하는 습관을 의미하며, 안보기제는 행위체의 이익이 완전한 협조도 근본적인 대립도 하지 않는 상태이고, 심지어 상호 적대적 관계 속에서도 만들어질 수 있다. 따라서 안보공동체와 비교하여, 안보기제는 훨씬 낮은 그러나 훨씬 현실적인 층차이다(王正毅, 2004 : 1, 24). 이런 점에서 볼 때, 현재 동아시아는 안보기제를 만드는 것이 절박하고 비교적 가능한 상황이다. 따라서 안보기제를 통하여 지역 내 국가 간 충돌방지, 분규완화, 상호 신뢰확립, 특히 지역 내에서 출현하는 혼란 혹은 전쟁국면을 방지하는 것을 목표로 해야 한다는 중국 내 학자의 지적은 타당한 것으로 보인다(李開盛·顏琳 2009 : 7~11).

따라서 이 글은 중국 내의 외교안보 전문가나 중국 지도부의 동아시아 안보공동체에 대한 각종 언급에 기초하여, 중국의 동아시아 안보공동체 구상을 살펴보고, 한국의 동아시아 공동체 구상에 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

上的報告”(2002. 11. 18), <http://www.cs.com.cn/csnews/20021118/300508.asp>(검색일 : 2008. 12. 20).

II. 중국의 동아시아 인식과 동아시아 공동체 구상

1. 중국의 동아시아에 대한 인식과 변화

중국은 지정학적인 관점에서 자국을 종종 동아시아, 아시아, 아태 혹은 동북아 국가로 정의하고 있다. 그러나 중국은 지역공동체를 논의할 때, 동아시아라는 용어를 보다 많이 사용하고 있다. 중국 정부가 동아시아라는 지역적인 인식에 대하여 해당범위를 공식적으로 규정하고 있지는 않지만, 중국은 지리적으로 아시아의 중심에 위치해 있으며 동아시아의 구성원 국가로 간주하고 있다. 한편 1990년대 이후 동아시아에 대한 논의가 활발하게 전개되면서, 학계에서 동아시아에 대한 다양한 정의가 나타나고 있지만, 학자들이 공통적으로 지적하고 있는 동아시아의 범위는 아세안 10개국과 동북아 국가들 중 한중일 3개국을 포함시키는 수준이다. 이는 중국에게 동아시아라는 개념은 지리적인 개념으로 인식되고 있음을 의미한다. 다만 동북아를 한중일 3개국으로 할 것인지 북한, 몽골을 포함시켜 5개국으로 할 것인지, 또한 홍콩, 마카오, 싱가포르를 포함하여 8개 국가로 할 것인지에 대하여 학자들 간에 이견이 존재하고 있다(한석희·강택구, 2009 : 284~286).

전통적으로 중국의 동아시아 인식은 화이사상(華夷思想)에 기초한 중화질서(中華秩序)로 인식되었다. 그러나 중화질서는 근대화 과정에서 중화주의질서가 해체되고 이른바 서구 중심적 근대국제질서로 편입되었다. 그 후 동아시아 지역에 식민지질서와 냉전질서가 형성되어 존재해오는 기간 동안, 중국은 동아시아의 중심국가로 등장할 수 있는 대외적이고 대내적인 여력이 부재하였고, 그 결과 사실상 동아시아에 대한 어떠한 전략적인 구상과 비전도 없었다. 이에 중국의 한 학자는 중국은 20세기 들어 1990년대 전까지는 동아시아 지역에 대

한 정치적·경제적인 체계적인 시각이 없었다고 주장한다(龍中英, 2001 : 30~35).

그러나 1990년대 중반 이후 중국은 다시 동아시아를 자신들의 핵심적인 지역으로 간주하고 동아시아의 핵심국가로 부상하고자 하고 있다. 즉 중국은 동아시아 영토의 68%, 인구의 65%를 점하고 있으며, 또한 지난 30여 년 동안의 개혁개방을 통하여 연 9% 이상의 경제성장에 기초하여 동아시아질서의 변환을 이끌어낼 수 있는 핵심세력으로 부상하였다. 그리하여 동아시아를 중국의 정치, 안보, 경제적 이익이 집중된 지역으로, 중국이 지속적인 발전을 하는데 있어서 가장 중요한 국가로 간주하고 있다. 따라서 동아시아 전략은 현 단계 중국의 대외전략에서 고려할 중점으로 간주되고 있다(門洪華, 2009 : 54).

특히 1997년 동아시아 금융위기는 중국이 스스로를 동아시아 국가로 인식하고 정체성을 발전시키는 중요한 계기가 되었다. 중국은 동아시아 금융위기의 파급영향을 보면서 동아시아 국가들 사이의 상호 의존성 및 이로 인한 운명 공동체적 성격, 중국이 받게 될 영향 등에 대한 분명한 인식을 하게 된 것이다. 이런 과정에서 동아시아 지역 국가로서 정체성을 지켜나가면서 역내 국가로서의 책임의식을 한층 강화하게 되었다(David Shambaugh, 2004/5 : 68).

이처럼 중국의 동아시아 지역에 대한 정책은 과거 소극적이고 피동적인 정책에서 점차 적극적이고 능동적인 정책으로 변화과정을 밟아왔다. 개혁개방 이전만 하더라도 중국은 국제사회로부터 상대적으로 고립된 상태로 국제체제의 규범에 익숙하지 않았다. 개혁개방 이후 덩샤오핑이 평화와 발전이 세계의 추세라는 말에 기초하여 평화공존 5원칙을 제기하면서 중국은 국제무대로 본격적으로 나오기 시작하였다. 하지만, 중국과 동아시아 국가들의 관계는 개별적인 쌍무관계에 집중되었다. 그러다 급속한 경제발전과 함께 동아시아 지역의 강대국으로 부상하면서, 중국은 동아시아 지역의 지역주의에 본격적인 관심을 가지게 된 것이다(서정경·원동욱, 2009 : 274).

212 동아시아 공동체의 설립과 평화 구축

이에 따라 2004년 이후 중국은 공개적으로 지역주의에 대한 지지와 함께 지역협력에 대한 적극적인 주장을 펴게 되었다. 2004년 4월 중국 하이난[海南]에서 개최된 보아오 포럼(Boao Forum for Asia : BFA) 개막식 연설에서 후진타오[胡锦涛] 국가주석은 아시아지역 협력을 강화하는 5개 항의 주장(선린우호와 정치적인 신뢰의 증진, 쌍무적 경제협력의 전개와 심화, 경제통합 과정의 가속화, 문화교류와 인적왕래의 촉진, 안보 대화와 군사교류의 증진)을 발표하였다(『人民日報』, 2004. 4. 25). 또한 같은 해 4월 칭다오[靑島]에서 개최된 아시아 협력대화(Asia Cooperation Dialogue : ACD) 제3차 외교부 장관 회의 개막식에서 원자바오[溫家寶] 총리는 지역협력 강화는 새로운 시기 중국 대외정책의 중요한 구성 부분으로, 중국 정부는 아시아 협력을 촉진하는 각종 다자간 협력에 더욱 적극적으로 참여할 것임을 표명하였다(『人民日報』, 2004. 6. 23).

중국이 이처럼 동아시아 지역주의를 적극적으로 추진하게 된 것은, 동아시아 지역주의가 중국의 경제발전과 세계경제로의 효과적인 진입에 중요한 의미를 지니고 있기 때문이다. 그리고 중국 위협론과 같은 중국에 대한 주변국가의 의구심을 줄이고, 동아시아 안보 딜레마를 제거함으로써 중국 경제의 순조로운 발전을 위한 외부적인 환경을 조성할 수 있다는 판단에 기초하고 있다. 또한 중국이 동아시아의 일원이라는 정체성 확보를 통하여 지역적인 리더십과 국제적 위상을 높이는 데 도움이 된다는 판단에서이다(한석희·강택구, 2009 : 287~289). 이러한 인식에 기초하여, 1997년 제15차 당대회에서 중국은 다자주의 외교와 함께 지역주의를 중시하는 인식을 명확히 함으로써, 지역주의가 오히려 동아시아 주변국가와 미국의 안보압력을 완화하고, 중국의 평화적 부상에 도움이 된다는 지도부의 인식을 명확히 하였다(孫學峰, 2006 : 27).

2. 동아시아 지역주의 정책과 동아시아 공동체 구상

중국은 동아시아 지역 강대국으로서 지역주의가 자국의 역내 주도적 지위를 확보하고 국제적 책임을 수행하는 데 도움이 되며, 책임 있는 지역 강대국의 이미지를 확립하고 다른 국가들의 인정을 받는 유효한 수단이라고 인식한다. 따라서 현재 형성 중인 지역 레짐에 중국이 적극적으로 참여함으로써, 발언권을 강화하고 레짐 형성에 주도적 역할을 수행할 것을 강조하고 있다.

1997년 동아시아 금융위기로 동아시아 지역주의가 본격적으로 논의되기 시작한 이후, 동아시아 지역협력은 주요하게 아세안+3의 틀 내에서 경제적인 협력과정을 중심으로 이루어져왔다. 그 과정에서 동아시아 각국은 동아시아 공동체에 대하여 점차 공통된 인식에 도달하였다. 2001년 동아시아 12개국의 전문가로 구성된 동아시아 비전그룹(EAVG)이 '동아시아 공동체'라고 이름을 붙인 보고를 발표하고, 동아시아 공동체 형성을 동아시아 협력의 목표로 제기하였다. 2002년 민간영역에서 조직된 동아시아 연구그룹(EASG) 보고는 '동아시아 공동체'를 다시 제시하고, 동아시아 공동체 건설은 각국의 이익과 희망에 부응하는 것이라고 언급하였다. 2003년 12월 일본과 아세안 국가의 특별 수뇌회의가 발표한 협력선언 역시 동아시아 공동체를 목표로 하였다. 그 후 2004년 동아시아 지도자들이 라오스에서 거행된 아세안+3 회의에서 동아시아 공동체 건설을 장기적인 목표로 합의하기에 이른다(張蘊嶺, 2008 : 4~6).

그러나 중국 내에서 동아시아 공동체를 어떻게 정의할 것인가에 대하여 학계에서 아직 공통된 인식이 부재한 상황이다(劉箒, 2008 : 140). 다만 중국이 동아시아 공동체를 추진해가는 실천적인 과정을 통해서 중국의 동아시아 공동체 구상은 다음과 같이 특징지을 수 있다.



첫째, 동아시아 공동체의 발전방향이다. 중국은 동아시아 공동체 구상은 동의하지만, 제도화 수준이 높은 지역조직으로 발전시키는 것은 반대한다. 이는 중국이 동아시아 지역의 국가 간 안보, 경제발전, 이데올로기, 정치제도의 차이를 인식하기 때문이고, 또한 고도로 제도화된 동아시아 협력의 기제 속에서 중국의 행위가 구속될 수 있으며, 미국과 일본의 존재로 동아시아 지역 내에서 중국이 자신의 리더십을 발휘하면서 주도적인 역할을 행사하는 데 한계가 있다고 판단하기 때문이다(張蘊頌, 2008 : 4).

그리하여 중국이 구상하는 동아시아 공동체의 발전방향은 동아시아 지역을 관리하는 초급적 지역권위체(super regional authority) 또는 제도화된 지역조직이 아닌 일종의 협상, 협조, 대화를 통하여 협력적이고 조화로운 지역질서를 구축할 수 있는 일종의 협조적 구조이다(한석희·강택구, 2009 : 291). 이러한 구조를 구축하는 과정에서 정치, 경제, 사회문화 등 중요한 기능에 기초하여 제도화 배치가 이루어져야 한다고 주장한다. 이는 초지역적인 제도화보다 기능적인 영역에서 협력을 강화하는 것이 중국에 이롭다는 판단에 기초하고 있다. 따라서 동아시아 경제, 안보, 사회문화 공동체를 건설하여, 역내 다양하게 분포되어 있는 정치체제, 문화, 종교 등의 다양성에 위배되지 않는 공동체를 건설해야 한다고 주장한다.

그 결과 중국은 동아시아 공동체를 추진하는 방식에서 제도화에 중점을 두기보다는 경제, 안보, 정치, 문화 영역에서 기능적 차원의 실용적 협력을 확대하는 것에 중점을 두고 있다. 중국 외교부의 왕이(王毅) 부부장은 중국 정부의 입장이 실천적인 관점에서 경제협력을 중심으로 하고, FTA 수립을 중점 내용으로 하며, 점차 정치안보 대화 영역에서 협력과 대화를 전개하는 과정을 통해서, 최종적으로 각 영역에서 종합적인 협의기구로 발전되어가야 한다는 것임을 분명히 했다.²⁾ 따라서 현재의 발전방향에서 볼 때, 하나의 완성된 동아



시아 공동체는 경제공동체, 안보공동체, 사회문화공동체를 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다.

둘째, 개방적인 지역주의를 견지한다는 점이다. 중국은 지역 내부의 협력과 일체화와 동시에, 동아시아 성원국의 기타 지역 및 국가와 쌍무적 혹은 지역적인 협력을 지지한다는 입장이다. 지역 내에서 다양한 층차의 협력의 틀이 존재하는 것을 허락하고, 동시에 현재 존재하고 있는 쌍무적 동맹이나 기타 협정도 허락한다는 입장이다. 동아시아 공동체의 형성은 하나의 배타적이거나 혹은 내향적이고 폐쇄적인 지역 정체성을 만들고자 하는 것이 아님을 강조하고 있다(張繡頌, 2008b : 4).

셋째, 중국은 동아시아 공동체를 추진하는 방식에서 10+3을 기반으로 하여 추진해야 한다고 주장한다. 중국은 동아시아 국가들의 우려에 대응하여 지역주의의 적극적인 참여자이자 협력자이긴 하지만, 협력의 주도권을 전면에 내세우지 않으면서 아세안(ASEAN) 방식의 다자주의를 지지하고 있다. 이처럼 중국이 외형적으로 아세안이 주도하는 다자주의를 강조하는 것은, 중국의 부상에 대한 이들 동아시아 국가들의 위협감을 불식시키는 동시에, 미국의 우려를 감소시키면서 미국의 일방적 패권이 동아시아 지역에 투영되는 것을 방지하는 데 그 목적이 있다. 또한 중일 간의 경쟁으로 서로를 믿지 못하고, 서로가 지역협력과정에서 주도적인 역할 혹은 리더십 역할을 하는 것을 원치 않는 상황에서 아세안이 운전석에 앉아 주도적인 역할 혹은 리더십 역할을 하면, 다른 나라들의 긴장이 풀어지고 편안해질 수 있다고 판단한다. 따라서 아세안을 지역협력의 조정자이면서 조직자가 되도록 해야 한다고 생각한다(Ren

2) 王毅外交部副部長在外交學院“東亞共同體”研討會發言摘要, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/zxxx/t87474.htm>(검색일 : 2008. 10).

Xiao, 2008).

동시에 중국은 아세안+3이 아시아 지역협력의 중요한 차량이 되고, 아세안+3 틀 내에서 많은 협력 메커니즘이 동시에 확립되고 발전되어야 한다고 주장한다. 그리하여 동아시아 정상회담(EAS), 상하이 협력조직(SCO), 북핵 6자 회담의 성공의 가능성에 기초한 동북아 다자안보체제 등에 참여하고자 한다(張蘊頌, 2008b). 그러나 중국은 이러한 다양한 협력 메커니즘은 아세안+3 틀 내에서 이루어져야 한다고 사고한다. 가령 중국은 자국의 2005년 12월에 등장한 동아시아 정상회의는 지역국가들이 중요한 문제에 대하여 그들 스스로 대화하는 새로운 포럼이지만, 이것이 아세안+3을 대체하는 것에는 반대한다. 이는 동아시아 협력체계에서 아세안이 그 핵심이고, 아세안+3이 주요 차량이며, 동아시아 정상회의가 보조적인 기능을 해야 한다고 인식하기 때문이다.

넷째, 중국은 동아시아 공동체를 우선 비전통적 안보영역의 협력을 통해서 추진하고자 한다. 중국은 6자회담 등 지역안보를 위한 다자간 대화와 협력을 지지하고 있지만, 거기에는 명확한 한계가 존재한다고 인식한다. 즉 지역적 다자 레짐을 통해 대만 문제와 같은 국가의 핵심적인 이익에 해당하는 전통적인 안보문제를 처리하려고 하지 않는다. 다만 민감한 전통적인 안보문제보다 비전통적인 안보문제를 우선적으로 처리하고자 한다.

중국의 학자들은 비록 한반도와 같은 특수한 지역의 경우 개별 국가들은 먼저 정치안보협력을 추진할 수도 있지만, 기본적으로 경제협력을 먼저 추진하고, 두 번째 단계에서 경제·정치안보 협력을 병행하고, 세 번째 단계에서 문화적 정체성의 확보가 주요 내용이 되어야 한다고 주장한다(金熙德, 2009: 54). 따라서 가까운 미래에 지역협력의 핵심적인 과제는 FTA를 통하여 경제협력을 계속적으로 확대 심화하는 것이다. 그러는 동안에 지역국가들이 안정적으

로 정치안보대화를 진행하여, 네트워크가 모든 주된 분야를 포괄하면서 점점 포괄적인 메커니즘으로 확대되어야 한다고 주장한다(Ren Xiao, 2008).

III. 동아시아 협력안보의 발전과 중국의 동아시아 안보공동체 구상

1. 탈냉전과 동아시아 협력안보의 발전

냉전 이후 동아시아 지역은 적과 아의 구분이 두드러지게 나타나지 않았을 뿐만 아니라, 경쟁과 협력이 공존하는 상황에 기초하여 국가 간 안보관계가 형성되어왔다. 이 과정에서 동아시아 다자안보를 추진하는 것은 지역협력과 안정을 추구하고, 지역의 규범을 만들고 동시에 지역적인 정체성 형성에 중요한 기초가 되었다. 따라서 현재 군사동맹의 틀이 존재하는 과정에서도 동시에 다자안보의 틀을 건설할 필요성이 제기되고 있다.

제2차 세계대전 종결 이후 동아시아 지역은 냉전의 직접적 영향하에 놓여졌다. 그리하여 미국 주도의 쌍무적 안보동맹과 중소동맹 혹은 사회주의 진영이 상호 대립하면서 안보영역에서 이른바 차가운 평화를 유지해왔다. 당시 동남아와 한반도는 식민지로부터 해방 이후 민족국가 건설에 바빴고, 1967년에 성립된 아세안은 외부의 개입과 내부의 응집력 부족으로 동아시아 질서 형성에서 별다른 역할을 발휘하지 못하였다. 1960~1980년대 일본과 동아시아 네 마리 용의 부상도 동아시아 안보질서의 근본적인 변화를 이끌어내지 못하였다. 중국 또한 국내 혁명의 완성과 서방의 봉쇄와 소련의 위협에 대응하고자 하였다. 그리하여 1982년 중국이 경제안보를 중심으로 한 국제전략을 조

정할 때까지 중국이 가장 관심을 가진 것은 정치안보와 군사안보였다.

냉전의 종식은 동아시아 안보질서의 변화를 이끌어내었고, 그 결과 동아시아 다자안보기제의 맹아가 싹트기 시작하였다. 동아시아 지역의 다자안보기제의 형성에 중요한 계기가 된 것은 미국의 동남아로부터의 철군이다. 탈냉전과 함께 양극체제의 붕괴로, 미국은 동아시아 전략을 조정하고, 그 결과 동아시아 지역에서 군축을 개시하였다. 특히 1992년 동남아의 필리핀 미군 기지의 철수로, 동남아에는 거대한 권력공백이 남게 되었다. 그리하여 냉전에 의한 모순과 역사적으로 잔존해온 영해 및 영토분쟁이 돌출하기 시작하였다. 또한 이 지역 국가들 간의 경제발전수준, 문화와 민족, 종교 등의 차이는 이 지역의 불안요인으로 작용하고 있었다. 이에 동아시아 국가들은 미군의 철수 후 남은 권력공백을 메우기 위하여, 해당 지역의 안전보장을 위하여 다자적인 안보기제의 형성을 위하여 노력하였다. 그리하여 1994년 동아시아 지역의 유일한 다자안보기제인 동아시아 포럼(ARF)이 설립되었다(門洪華, 2009 : 59).

중국은 이러한 안보환경의 거대한 변화에 대응하여, 주변국기와 안보협력과 협조를 추구하였다. 그 결과 1996년 4월 '상하이 5국' 기제를 만들었고, '협력안보, 상호안보'를 핵심으로 하는 '신안보관'을 제시하였다(門洪華, 2008 : 17). 그 후 1997년 3월 ARF 회의에서 정식으로 중국은 신안보관을 제기하였다. 또한 1998년 4월 러시아와 '다극화와 세계 신질서 수립을 위한 공동성명'에서 새롭게 보편적인 의의를 지닌 안보관을 확립하고, 쌍무적·다자적인 협조와 협력을 통하여 평화와 안전을 추구할 것을 호소하였다. 1999년 3월 26일, 장쩌민(江澤民)은 유엔 군축회담에서 중국의 신안보관을 전면적으로 제기하면서, 신안보관의 핵심이 '상호신뢰, 이익, 평등, 협력'이라는 점을 강조했다. 이러한 신안보관은 이후 성립된 상하이 협력조직의 건설, 중국과 아세

안과의 FTA 추진, 북핵 6자회담에 중국이 적극적으로 참여하는 중요한 기초가 되었다(魏紅霞, 2008 : 15~16).

중국의 동아시아 지역에서의 안보전략의 핵심은 첫째, 이 지역 강대국들과 정상적인 관계를 발전시키는 것이고, 다음으로 지역 내 주변국가들과의 우호적인 관계를 발전시켜 중국을 대상으로 한 적대적인 동맹을 형성하지 않도록 하는 것이다(門洪華, 2008 : 18). 동남아 금융위기는 중국에게 동아시아 지역협력을 추동하는 동력과 기회를 제공하였다. 2002년 제16차 당대표대회보고에서 선린우호관계 확립과 지역협력 강화가 강조됨으로써, 지역협력이 당대표대회보고에서 최초로 쌍무적 관계와 나란히 등장하였다. 이 같은 상황 속에서 중국은 상하이 협력조직과 아세안+3 조직에 적극적으로 참여하였다. 그 결과 북쪽에서는 상하이 협력조직의 제도화가 완성되고, 안보협력에서 경제협력으로 협력을 확대해갔다. 그리고 남쪽으로는 중국과 아세안이 자유무역협정을 체결하였다. 또한 중국은 솔선수범하여 '동남아우호협력조약'에 가입하여 아세안과의 관계에서 정치적·법률적 기반을 닦고, 아세안과 전략적 협력관계를 맺어 그 지역 국가와 협력 수준을 격상시켰다.

그리하여 동아시아 경제의 통합과정이 본격화되고, 동아시아 다자안보기제가 이 지역 국가들의 광범위한 동의를 얻게 되었다. 2003년 10월 거행된 아세안 제9차 수뇌회의는 2020년 전에 동아시아 공동체를 설립한다는 데 동의하였다. 그리고 기능적인 영역에서 경제공동체, 사회문화공동체와 함께 동아시아 안보공동체를 형성한다는 데 동의하였다. 이는 21세기 초에 동아시아 지역의 다자주의와 국제협력의 새로운 흐름이 되었다(閻學通, 2004 : 1).

현재 동아시아는 다자주의 안보체제와 쌍무주의 안보체제가 중요하게 공존하고 있으며, 이에 기초하여 전 지역의 안보를 지키고 보호한다. 특히 중국의 부상으로 동아시아 지역 안보질서의 출현은 냉전시기와 명확히 다르게 나

타나고 있다. 쌍무적인 동맹, 다자대화, 기타 특수외교가 공존하는 상황이다. 또한 군사적인 경쟁과 대항이 출현하지 않고 있으며, 동아시아를 아우르는 다자협력체계도 발전하지 않고 있지 않은 상황이다(門洪華, 2008 : 19).

따라서 중국은 동아시아에서 최초의 다자안보대화기체인 ARF에서 적극적인 역할을 발휘하고 있다. 그런데 ARF는 동아시아와 아태지역의 안보체제 건립을 위하여 중요하고 조직적인 기초를 쌓았지만, 동남아를 근거로 한 조직으로, 동아시아 지역 모든 안보문제를 포괄하기에는 한계가 있다. 한반도문제와 남중국해 등 전통적인 안보문제가 터졌을 때, 동아시아 지역의 문제점은 두드러지게 나타난다. 동아시아 전체 안보라는 관점에서 볼 때, 동남아 안보기제로는 불충분한 상황이다.

그럼에도 불구하고 동아시아가 처한 상황은 동아시아 안보공동체의 논의를 발전시키는 것을 어렵게 하고 있다. 동아시아 내부에는 발전 정도의 차이, 관념의 차이, 지역 내부의 차이가 존재하고 있다. 상호 불신과 상호 정체성의 차이를 좁히지 못하고, 동반자와 경쟁자, 상호 충돌과 의존이 동시에 나타나는 상황이다. 또한 미국과 한국·일본 등의 동맹체계가 안보의 중요한 기초로 존재하고 있어, 공식적으로 비동맹을 강조하는 중국의 불만요인이 되고 있다. 이로 인하여 동아시아 지역은 지역 전체 차원에서의 안보기제가 형성되지 못하고, 서로 분할되어 있는 상황이다. 현재 동아시아 안보기제는 매우 느슨한 하나의 혼합체이다. 즉 중요한 두 개의 서로 다른 모델, 즉 전통적인 세력균형 모델과 공동안보를 주장하는 새로운 안보 모델이 공존하고 있는 상황이다(王帆, 2005 : 16~21).

2. 중국의 동아시아 안보공동체 구상: 목표, 제도화 수준, 성원, 추진전략

중국의 전문가들은 동아시아 모든 국가를 아우르는 동아시아 안보공동체가 비록 발전되고 있지 않지만, 동아시아 지역에 안보공동체가 형성되는 것은 중국에 매우 중요하다고 주장한다. 왜냐하면 중국이 동아시아 안보질서의 변혁을 이끌어낼 수 있는 핵심 역량이고, 동시에 중국의 평화적 부상을 실현할 수 있는 중요한 척도이기 때문이다. 따라서 중국의 전문가들은 동아시아 안보공동체 형성을 위한 다양한 구상들을 제기하고 있다. 이를 요약하면 다음과 같다.

우선, 동아시아 안보공동체에 관한 중국의 목표는 역내 구성원의 조화와 협력을 이끄는 것을 주요 역할로 하는 유연한 지역조직을 건설하는 것이다. 이를 위해 우선적으로 반테러 환경, 에너지, 해양, 다국적 범죄와 같이 역내 국가들 모두에게 해결이 필요하고 보다 쉽게 받아들일 수 있는 비전통안보 이슈를 공동으로 연구하고 행동을 취해야 한다는 입장이다. 그리고 공동체 건설에 대한 의사일정을 제시하고, 역내 안보대화를 상설화하며, 지역안보를 위한 제도적 조치를 강화하면서 역내 국가들과 함께 공동안보와 협력안보라는 인식을 공유하도록 해야 한다는 점을 강조한다(劉箒, 2008: 139~141; 王帆, 2005: 16~21; 溫剛, 2009: 26~31).

그리고 동아시아 지역의 안전보장체제는 다자적 안전보장대화기제에 기초하고, 동아시아 각국의 지역적인 정체성을 강화하며, 공동의 안보이념을 형성하며, 공동의 안보협력원칙을 준수하며, 집단안보를 위한 기제를 건립하는 것임을 강조한다. 구체적으로 중국의 몇몇 학자는 동아시아 다자안보공동체가 추구해야 할 목표로 다음과 같은 세부적인 계획을 제시하고 있다.

제1단계 : 아세안 안보공동체 건설을 돌파구로 하여 공동체의 핵심적·조직적인 틀을 만들고, 한중일 3국은 동아시아 안보공동체에 대한 집단적 정체성을 배양한다. 더 나아가 아세안 10개국은 구속력 있는 다자안보기제를 건립하고, 10+3은 포럼 성격의 다자안보협상기제를 만든다. 그리고 10+3+북한+몽골+지역 외 국가는 쌍무적 안보신뢰 및 다자간 안보대화기제를 형성한다.

제2단계 : 지역정체성을 통하여 동아시아 안보공동체를 건립하는 단계이다. 이 단계에서 아세안은 공동의 안보방위정책을 취하고, 10+3은 구속력 있는 다자안보기제를 만들며, 10+3+북한+몽골+지역 외 국가는 포럼 성격의 다자안보협상기제를 만든다.

제3단계 : 동아시아 안보공동체를 핵심으로 하여 개방적인 아태 다자간 안보협력체계를 형성한다. 아세안은 공동안보방위정책을 취하고, 10+3도 공동안보방위정책을 취하며, 10+3+북한+몽골+지역 외 국가는 구속력 있는 다자간 안보기제를 만든다(段霞·羌建新, 2007 : 7~9).

둘째, 동아시아 안보협력조직의 성격에 대한 견해이다. 동아시아 국가는 공동의 외부 군사위협이 없기 때문에, 북대서양조약기구와 같은 전통적인 군사집단 모델은 동아시아 지역의 전체적인 안보협력에 적합하지 않다. 다만 서로 다른 안보영역의 문제나 위협에 대항하여 동아시아 각국 사이에 서로 다른 형식의 안보협력을 하는 것을 목표로 해야 한다. 그리고 동아시아 안보공동체의 구체적 형식은 ARF를 틀로 하여, 아세안 안보공동체를 핵심으로 하고, 동아시아 안보협력조직을 건설하는 것을 고려할 수 있다. 따라서 동아시아 안보공동체와 현재 존재하고 있는 쌍무적 군사동맹과의 관계를 잘 조정해야 한다. 동아시아 일부 국가들은 미국의 동맹 혹은 준동맹국이다. 이것은 동아시아 안보협력의 진전 과정 중 피할 수 없는 현실이다. 동아시아 지역의 안보협력은 현재의 역사적인 단계에 기초하여, 반드시 전체 국제적인 정세 및 지역정치의



총체적인 발전상황에 부응해야 한다. 따라서 미래의 동아시아 안보공동체는 동맹을 맺지 않고 있는 국가나 동맹국가가 모두가 공동으로 참여할 수 있어야 한다(劉箐, 2008 : 139~141 ; 段霞·姜建新, 2007 : 7~9 ; 溫剛, 2009 : 26~31).

셋째, 동아시아 안보공동체의 성원은 중요하게 이 지역의 국가이지만, 미국 등 이 지역 외의 국가들의 참여과정 중의 역할을 반대하지 않는다. 동아시아는 미국에게 전 세계적으로 전략적 이해관계가 가장 중요한 지역 중의 하나이다. 미국은 동아시아 협력에서 배척되는 것을 원치 않을 뿐만 아니라, 동아시아 안보협력을 주도하고자 한다. 동아시아 지역 국가의 입장에서 볼 때, 미국은 동아시아 지역에서 영향력이 가장 큰 국가 중의 하나이기 때문에, 미국이 동아시아 안보협력에서 어떠한 역할을 할 것인가는 반드시 결정해야 할 문제이다. 따라서 안보협력의 각도에서 볼 때 공개성, 개방성의 원칙을 견지하는 것이 매우 중요하다. 동아시아 공동체와 미국이 주장하는 아태공동체는 매우 긴 시간 동안 병행하면서 발전하는 단계에 처할 것이다. 두 개의 공동체가 공존하면서 병행하여 발전하는 과정에서 상호 연결점을 찾아서, 아시아 국가를 핵심으로 하고, 동북아와 동남아를 주축으로 하여, 지역 내외 국가들을 광범위하게 흡수한 새로운 아태 안보공동체가 형성되도록 해야 한다(魏紅霞, 2008 : 13~20 ; 段霞·姜建新, 2007 : 7~9 ; 王帆, 2005 : 16~21 ; 張鐵軍, 2006 : 38~42).

넷째, 중국의 동아시아 안보공동체 추진전략에 대한 견해를 다음 다섯 가지로 집약할 수 있다. 우선, ARF에 기초하여 동아시아 안보협력조직을 발전시킨다는 전략이다. 현재 동아시아에 존재하는 다양한 층차의 다자안보협력의 경로 중 ARF가 유일하게 동아시아의 거의 모든 주권국가가 참여하는 정부간 다자안보포럼으로, 급별이 높고, 관련 국가의 참여범위가 넓으며, 영향력이 비교적 강하기 때문이다. 따라서 ARF에 기초하여 동아시아 안보협력조직을 점진적으로 형성하고, 현재 존재하는 기타 동아시아 안보협력기제를 연결



시킴으로써 복합적 지역 안보공동체를 최종적으로 건립한다는 추진전략이 제시되고 있다.

둘째, 아태지역의 대표적인 민간상설기구인 아태안보대화협력이사회를 기초로 해서 동아시아 제2트랙 안보대화연결기제를 마련하여, 관방, 반관방, 민간 등 다양한 층차의 동아시아 안보대화협력기제의 연결망을 마련한다는 전략이다.

셋째, 동아시아 안보공동체와 쌍무적인 군사동맹관계를 잘 조정할 필요가 있음을 강조한다. 현재 미일동맹, 한미동맹 등 동아시아 지역에는 쌍무적인 동맹관계가 존재하고 있으며, 동아시아 공동체의 추진과정에서 쌍무적인 군사동맹관계를 맺고 있는 국가들도 참여가 가능하도록 해야 한다.

넷째, 중·미·일·러 등 4강의 관계 개선과 안정은 동아시아 안보협력의 관건이므로, 4강 간의 전략대화기제를 만들어야 한다. 특히 북한 핵문제를 둘러싼 6자회담은 4강들에게 최고의 직접적인 대화무대를 제공할 수 있다. 따라서 6자회담의 기제화를 실현한다면, 4강 간의 회담과정을 증가시킬 뿐만 아니라 회담의 내용도 한반도에 국한되지 않고 4강 간의 전략적인 문제에 집중될 것이다. 그 결과 지역의 중요한 안보문제에 대하여 4강 간의 입장 조정을 가능하게 하고, 4강 관계의 안정과 발전을 이룩할 것이다. 따라서 6자회담을 기초로 하여 동아시아 강대국 간의 협조기제와 대화기제가 마련되어야 한다. 그리고 4강 간의 안보전략대화는 ARF에 논의의 요지와 공동의 입장을 통보하여 ARF의 지지를 얻도록 해야 한다.

다섯째, 동북아 다자안보공동체와 동아시아 다자안보공동체를 결합시켜야 한다. 이를 위해 6자회담을 기초로 하여 동북아 안보협력기제를 확립하고, ARF와 연결기제를 만들어, 통일된 동아시아 안보협력기제를 만들어야 한다. 비록 ARF가 모든 동아시아 지역을 포괄하지만, 동아시아 지역의 모든 안보문

제와 연관시키기는 어렵다. 아태지역의 전통적인 핫이슈 즉 한반도와 남중국해 등의 전통적인 안보문제에 대한 대처에서 ARF는 한계가 명확하다. 따라서 동북아 지역의 안보협력기제는 필수적이다. 그리고 현 단계의 동북아 안보정세를 볼 때, 6자회담은 동북아 다자협력기제로 발전시켜야 한다. 그 이유는 다음과 같다.

우선, 6자회담은 동북아의 모든 중요한 전략적 이해관계를 가진 국가들을 모이게 하였고, 특히 이 지역에 거대한 영향력을 가진 미국이 관련됨으로써 그 이전의 4자회담과 비교가 되지 않기 때문이다. 다음으로, 6자회담은 한반도 심지어 동북아 지역의 핵심적인 안보현안이 집약적으로 나타나고 있어 동북아 안보정세의 결정체라고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 6자회담의 틀 내에서 북한 핵문제를 해결하는 과정은 동북아 다자안보협력기제를 완성하는 과정이 될 수 있다. 마지막으로, 6자회담은 이 지역 국가의 상호신뢰를 증진하는 과정이기 때문이다. 동북아 지역은 냉전의 영향으로 관련 국가들 사이에 신뢰도가 낮고, 지역의 정세가 안정과 긴장을 반복하고 있다. 이런 상황은 북한의 핵개발의 빌미가 되고 있다. 이에 북한 문제를 근본적으로 해결하려면, 이 지역에서 냉전의 잔재를 없애고 관련 국가 간 상호신뢰를 쌓아야 한다(劉箒,

2008 : 139~141 ; 閻學通, 2004 : 1~8 ; 羅志剛, 2010 : 367~372 ; 溫剛, 2009 : 26~31).

IV. 맺음말 : 평가와 전망, 한국에 대한 의미

중국이 동아시아 지역주의정책을 펼치면서 동아시아 공동체 구상에 본격적으로 관심을 가지기 시작한 것은 1990년대부터이다. 특히 1997년 동아시아 금융위기는 중국이 스스로를 동아시아 국가로 인식하고 정체성을 발전시

키는 중요한 계기가 되었다. 중국은 동아시아 금융위기의 파급영향을 보면서 동아시아 국가들 사이의 상호 의존성과 이로 인한 운명 공동체적 성격, 중국이 받게 될 영향 등에 대한 분명한 인식을 하는 과정에서, 동아시아 지역 국가로서 정체성을 지켜나가면서 역내 국가로서의 책임의식을 한층 강화하게 되었다. 그리하여 중국의 동아시아 지역에 대한 정책은 과거 소극적이고 피동적인 정책에서 벗어나, 동아시아 지역주의에 본격적인 관심을 가지게 된 것이다.

중국이 이처럼 동아시아 지역주의를 적극적으로 추진하게 된 것은 동아시아 지역주의가 중국의 경제발전과 세계경제로의 효과적인 진입에 중요한 의미를 지니고 있기 때문이다. 또한 중국 위협론과 같은 중국에 대한 주변국가의 의구심을 줄이고, 동아시아 안보 딜레마를 제거함으로써 중국 경제의 순조로운 발전을 위한 외부적인 환경을 조성할 수 있다는 판단이다. 마지막으로 동아시아의 일원이라는 정체성 확보를 통하여, 지역적인 리더십과 국제적 위상을 높이는 데 도움이 된다는 판단에 기초하고 있다.

중국이 구상하는 동아시아 공동체의 발전방향은 동아시아 지역을 관리하는 초급적 지역 권위체(super regional authority) 또는 제도화된 지역조직이 아닌 일종의 협상, 협조, 대화를 통하여 협력적이고 조화로운 지역질서를 구축할 수 있는 일종의 협조적 구조이다. 그리하여 중국은 동아시아 공동체를 추진하는 방식에서 제도화에 중점을 두기보다는 경제, 안보, 정치, 문화 영역에서 기능적 차원의 실용적 협력을 확대하는 것에 중점을 두고 있다. 다시 말하면, 중국 정부는 실천적 관점에서 경제협력을 중심으로 하고, FTA 수립을 중점 내용으로 하며, 점진적으로 정치안보 대화영역에서 협력과 대화를 전개하는 과정을 통해서, 최종적으로 각 영역에서 종합적인 협의기구로 발전되어야 한다고 사고하고 있다. 이는 초지역적인 제도화보다 기능적인 영역에서 협력을

강화하는 것이 중국에 이롭다는 판단에 기초하고 있다.

따라서 안보공동체에 관한 논의는 동아시아 공동체 구상에서 경제와 사회 문화와 구분되는 기능적인 영역에서의 공동체 구상에 관한 논의이다. 중국 내의 학자들이 주장하는 동아시아 안보공동체 구상은 다음 네 가지로 요약할 수 있다.

우선, 동아시아 지역의 안전보장체제는 다자적 안전보장대화기제에 기초하고, 동아시아 각국의 지역적인 정체성을 강화하며, 공동의 안보이념을 형성하고, 공동의 안보협력원칙을 준수하며, 집단안보를 위한 기제를 건립하는 것을 목표로 한다.

둘째, 동아시아 안보협력조직의 성격에 대한 것이다. 동아시아 국가는 공동의 외부 군사위협이 없기 때문에, 전통적인 군사집단 모델은 동아시아 지역의 전체적인 안보협력에 적합하지 않다고 주장하고 있다. 그리고 동아시아 안보공동체와 현재 존재하고 있는 쌍무적 군사동맹과의 관계를 잘 조정해야 한다고 주장한다. 그 이유는 동맹체제와 다자안보기제가 공존하는 동아시아 안보상황에 기초하여 동아시아 안보공동체 구상을 진전시켜야 하기 때문이다.

셋째, 동아시아 안보공동체의 성원은 중요하게 이 지역의 국가이지만, 미국 등 이 지역 외의 국가들의 참여과정 중의 역할을 반대하지 않는다는 입장을 견지하고 있다.

넷째, 중국의 동아시아 안보공동체 추진전략은 ARF에 기초하여 지역 내의 정부 간, 반정부 간, 민간 차원의 다양한 층차의 다자안보협력기제와 연결기제를 마련하여 복합적 지역안보기제를 마련한다는 전략을 제기하고 있다. 특히 6자회담의 틀을 동북아 다자안보기제로 발전시켜 ARF와 연결시킴으로써 동북아와 동남아를 종합하는 동아시아 다자안보기제를 확립한다는 전략을 제

기하고 있다. 이와 동시에 중국은 동아시아의 특수성을 고려하여 동아시아 안보공동체와 쌍무적 군사동맹관계의 공존이 가능하다는 입장이며, 중·미·일·러 등 이 지역의 주요 4강 간의 전략대화기제의 마련을 동아시아 안보협력기제 형성의 핵심적인 구성요소로 간주하고 있다.

결국 중국의 동아시아 안보공동체 구상은 초국가적으로 제도화된 공동체 조직의 틀을 마련하기보다, 현존하는 ARF에 기초하여 다양한 층차의 안보대화기제를 결합하는 안보협력질서를 마련하고자 하는 것으로 요약할 수 있다. 그렇다면 중국의 이 같은 동아시아 안보공동체 구상이 한국에게 주는 정책적인 함의는 무엇인가? 북핵문제와 통일문제 해결을 과제로 안고 있는 한국에게 동아시아 지역의 안보공동체의 형성은 남북한 모두에게 안보 딜레마를 해소해주고, 동시에 평화적 통일을 위한 대외 환경을 마련해준다는 측면에서 아무리 강조해도 지나치지 않다.

바로 이러한 현실적인 필요성으로 인하여 1990년대 중반 이래 한국의 역대 대통령들은 동아시아 공동체 또는 동북아 공동체의 구상과 비전을 제시하면서 지역공동체 형성에 깊은 관심을 보여왔다. 그러나 정부마다 논의는 이루어졌으나, 현실적으로 큰 성과가 없는 상황이다. 이는 필요성에는 공감하지만 실천의 수준이나 방법론에 관해서는 공감대의 폭과 기대수준이 다양하기 때문이다. 따라서 어떤 내용과 어떤 범위의 공동체인지, 그리고 어떠한 추진전략을 펼쳐야 하는지, 한국의 역할과 위상은 무엇인지에 대한 인식이 여전히 불명확하다.

따라서 상술한 중국의 동아시아 공동체 구상에 대한 분석에 기초하여, 한국의 동아시아 안보공동체 구상에 대한 정책적 함의를 다음과 같이 유추할 수 있다.

첫째, 동아시아 안보협력의 제도화를 위하여, 그 필요성에 대한 공감대를

확보하고 지역적 정체성에 대한 명확한 인식을 확보해야 한다. 동시에 이를 뒷받침해줄 제도적인 조건을 제시할 수 있어야 한다.

둘째, 6자회담을 기반으로 한 동북아 다자안보체제 구상을 한국이 적극 수용하는 자세가 필요하다. 또한 다양한 채널의 전략적 대화를 적극적으로 해야 한다. 한중미, 한중일 등 삼자협의체의 구성에 한국이 적극적인 역할을 해야 한다. 당분간 동북아 다자안보체제가 현존하는 양자동맹의 기능을 대체할 수는 없을 것이므로 양자동맹체제, 삼자협의체제, 다자안보협의체제가 병존하는 과도기를 설정할 필요가 있기 때문이다.

셋째, 동북아 지역안보체제를 핵심으로 하면서 동시에 역외 국가들과 다양한 안전보장기제를 그물망처럼 엮는 노력이 필요하다. 그 중요 대상국은 ASEAN, 오스트레일리아, 인도네시아, 인도 등이 될 것이다.

일본의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책

상상연구소 김수현

I. 머리말

일본에서는 2009년 8·30 총선에서 민주당이 압승을 거두면서 하토야마를 수반으로 하는 정권이 출범했다. 비록 그 선거에서 외교·안보정책이 쟁점이 되지는 않았지만, 민주당은 정책 매니페스토 등에서 동아시아 공동체의 추진을 적극 천명했다. 그것이 1990년대 이후의 특히 고이즈미 정권기의 역사문제 등을 둘러싼 한·일, 중·일 간의 갈등관계를 뛰어넘는 새로운 관계를 여는 계기가 되리라는 기대들이 많았다. 하지만 동아시아 공동체에 대한 천명이 과연 기존의 미일동맹에의 의존과 그 강화, 중국 견제 등과는 다른 새로운 일본 국가전략의 기초에서 나온 것인지, 그것을 뒷받침하는 이론적 기반은 튼튼한지, 여러 가지 난관을 극복하고 추진해나갈 구체적 정책, 든든한 지지세력은 있는지 등에 대한 회의적 견해도 존재했다.¹⁾

1) 양기호(2009), 진창수(2009) 등 한국의 일본 전문가는 대체로 민주당의 동아시아 공동

일반적인 예상과는 달리 민주당 정권은 집권하자마자 외교·안보정책에서 적극성을 보였다. 오자와가 대규모 의원단을 이끌고 중국을 방문하는가 하면, (동)아시아 중시정책에 있어 동전의 다른 면이라고 할 수도 있는 대등한 미일 관계 구축의 경우, 해상자위대의 인도양 급유활동 연장에 대한 거부가 정부와 국회 차원에서 공식 천명·결의되었다. 그리고 하토야마 전 총리는 미일동맹에 대한 포괄적 리뷰가 필요하고 진행 중이라고 밝혔다〔조선일보〕(2009. 11. 4) 등. 그러나 후텐마기지 이전과 관련해 오키나와 현 외 이전 등에 대한 검토는 미국의 강력한 반대에 직면했고, 결국 천안함 사태를 표면적 이유로 미·일 간의 종전 합의를 이행하기로 결정되었다. 연정의 파트너였던 사민당 등의 강력한 반발에도 불구하고 결국 그런 결정이 이루어진 것은 미일동맹의 구조적 속성, 지역의 안보환경 등 국제적 구조의 영향으로 볼 수도 있다. 그러나 그런 구조 속에서 일본 외교의 새로운 침로를 모색하고자 하는 것이 바로 ‘대등한 미일관계-아시아 중시-동아시아 공동체’ 전략이었고 미국의 반대는 처음부터 예상되었던 것이라면, 일본 내에서 그런 반대를 무릅쓰고 새로운 관계를 형성하고자 하는 힘의 강도를 보지 않을 수 없다. 하토야마 전 총리가 주일미군 지위협정 등 미일관계에 대한 포괄적 리뷰에 대해 의지를 표명할 당시, 일부 외무성의 일부 관료는 언론과의 인터뷰를 통해 “후텐마기지 이전 문제도 보통 문제가 아닌데 지위협정을 포함한 미·일 간 현안에 대해 전반적인 재검토를 하겠다는 것은 정말로 어려운 문제”라고 불만을 우회적으로 토로했다〔니혼게이자이신문〕(2009. 10. 30) 등. 당시는 동북아 비핵지대화 등 동아시아 공동체에 대해 민주당 내 주요 정치인들 중 가장 적극적이라는 오카다 가쓰야가 외상으

채론 등이 지나치게 추상적이고 이상적이어서, 얼마나 현실화될지는 미지수라고 평가하면서 미일동맹을 기축으로 한 기존 외교안보정책에 큰 변화는 없으리라고 전망했다.

232 동아시아 공동체의 설립과 평화 구축

로 재직하고 있었다. 그럼에도 불구하고 관료가 그런 말을 할 수 있다는 것은 미일관계 등의 재검토에 대해 외교 관료나 일본 내 전반적 합의 정도가 높지 않다는 것을 보여준다고 하겠다. 그리고 이것은 미국과의 협상과정에서 하토야마 정권의 협상력을 낮추었고, 그가 맥없이 물러난 이후의 민주당 정권하에서 미일관계 재검토 등이 실질적 성과로 이어질 가능성은 현저히 낮아지고 있다. 그리고 현재의 간 총리는 한·일병합 100년에 즈음하여 한국에는 사과하면서도 북한에는 사과하지 않고, 과거사에 대해 중국에 대해서는 별다른 언급을 하지 않아 그들 나라의 반발을 샀다. 한편, 아베 전 총리 등 일본 내 보수우익세력은 그런 간의 담화에 대해서도 한국에 굴욕·사죄 외교를 한 것이라며, 간과 담화를 주도한 센코쿠 관방장관에 대해 집중포화를 퍼부었다(연합뉴스(2010. 8. 10) 등). 과거를 던고 미래로 가자고 하면서도 한국을 특별히 배려하는 이유에 대해서는 공통의 가치 등이 언급되었는데, 이는 자민당의 아소 다로 등의 지역 인식 및 전략과 닮았다고 할 수 있다.

민주당 정권 등장 이후의 동아시아 공동체를 포함한 외교·안보정책의 추진에 대해 간략히 살펴보았다. 민주당 정권의 동아시아 공동체의 경우, 공동통화 등의 경제부문뿐만 아니라, 동북아 지역의 비핵화 등의 안보부문도 강조되고 있기는 하다. 그러나 그것과 관계된 미국의 핵우산의 문제뿐만 아니라, 전제조건으로서의 북한 비핵화를 위해 요구되는 능동성과, 그것과 '납치'와의 관계를 어떻게 풀 것인지 등이 보다 구체화되어야 하고, 그 과정에서 일정한 조정이 이루어질 것이다.²⁾ 그러므로 이하에서는 민주당 정권의 출범과 그들

2) 2010년 NPT재검토회의에서 핵무기금지협정에 대한 논의가 본격화되고, 일본에서는 진보진영을 중심으로 미국과의 동맹에 의존하고 있는 일본 등 비핵국가의 경우에도 핵억지론에 의존하지 않는 안보정책으로의 전환이나 그 하나의 방법으로서 동북아 비핵지대화를 촉구하는 목소리가 높아졌다. 그러나 간 총리는 미국의 핵우산은 일본 안보정

의 동아시아 공동체에 대한 강조를 염두에 두면서도 우선 지금까지 추진되고 논의되어온 것을 중심으로 논하고자 한다. 그리고 그에 대한 평가와 함께 미진하나마 현황에 대한 진단과 전망을 보충하고자 한다.

동아시아 공동체에 대해 논할 때, 경제부문과는 달리 안보부문은 그 가능성이 낮다거나, 안보 차원의 협력의 한계와 갈등 때문에 지역공동체 전체의 가능성이 낮거나 한계가 뚜렷하다고 이야기되는 것이 일반적이다. 그리고 동아시아 안보공동체와 일본의 관계에 대한 일반적 인식은 전후 일본 안보정책의 가장 큰 기축이라고 할 수 있는 미일동맹, 탈냉전 이후 일본이 추진하고 있는 보통국가화, 중국 등에 대한 안보불안감과 견제심리 등에 의해 동아시아 안보공동체에 대한 일본의 입장과 역할이 부정적이거나 적극적일 수 없다는 것이다.³⁾ 2004년 말 발표된 신방위대강에서 과거와는 달리 중국과 북한의 위협을 명시적으로 거론한 것이나, 2007년 3월 '일·호 안전보장공동선언'에 조인한 것 등은 그런 주장을 뒷받침하는 예라고 할 수 있다.

하지만 과연 일본이 동아시아 차원의 안보협력 전반에 대해서 소극적이거나 부정적인지에 대해서는 꼼꼼한 분석이 필요하다고 생각된다. 총합안보나 인간안보 등 일본이 역점을 기울여온 비전통적 안보부문에서의 노력을 생각하면 그런 영역을 중심으로 세계적인 차원에서뿐만 아니라 지역 차원의 안보 협력을 주도할 수도 있다. 동아시아 공동체에 대한 일본의 산·관·학 공동의

책의 근간이라며 핵억지론을 버리거나 수정할 생각이 없음을 분명히 했다. 『아사히신문』(2010. 8. 7) 등.

- 3) 일본의 동아시아 공동체 구상이 안보영역뿐만 아니라 전반적으로 미일동맹 고려, 중국 견제전략으로서의 성격을 가질 뿐, 그 자체가 목표로서의 위상을 가지지 못한다는 시각을 가진 국내 연구자로는 이원덕(2005), 김기석(2007), 손열(2008) 등이 있으며, 외국 연구자로는 Kenneth Pyle(2007) 등이 있다. 일본 내 연구자는 그 민간의 논의를 다루는 뒤의 단락에서 다루겠다.

234 동아시아 공동체의 설립과 평화 구축

연구 플랫폼이라고 하는 ‘동아시아공동체평의회’는 정책보고서 등을 통해 테러, 해적, 전염병 등 비전통적 안보영역을 중심으로 기능적 협력을 통해 동아시아에서도 협력적 안전보장을 이루어내자고 주장하고 있다.

그러나 그렇다고 해서 일본이라는 국가의 정책이 실제로 ‘동아시아공동체평의회’가 제안한 대로 비전통적 안보영역에서의 기능적 협력의 가능성을 실현하기 위해 적극적인 모색을 해왔는지도 의문이다. 6자회담에서 논의의 진척과 합의사항의 이행에 힘을 신기보다는 납치문제에 연계시켜 발목을 잡는 행태를 보인다는가, ‘자유와 번영의 호’ 정책 등에서 상징되듯 중국 등과 계속 날을 세워온 일련의 행보는 적어도 안보부문의 경우, 지역공동체의 주도를 통해 중국 등을 제어하려는 적극성을 가진 것이라고 보기는 힘들다고 생각된다.

동아시아공동체평의회 주장이나 그 직후 나온 외교청서 등의 내용을 곧 일본 정부의 입장, 혹은 안보공동체 및 안보 관련 일본 정부의 정책으로 전제하기보다는 그런 입장과 주장이 아이디어나 정책 제언을 뛰어넘어 일본의 외교안보정책의 실행과정에서 과연 제대로 추진되었는가의 여부에 대해 좀 더 꼼꼼히 따져보아야 할 것이다. 외무성 등의 정책보고서 등에 일회적으로 반영되고 말았는지 아니면 지속적으로 반영되고 있는지에 대해 연도별 외교청서와 방위성의 방위백서 등의 점검도 필요하고, 안보공동체와 관련한 행위의 경우 6자회담이나 주변국과의 관계 등에서의 일본 측 주장이나 행동에 대한 점검도 이루어질 필요가 있다는 것이다.

그리고 일본 정책당국의 입장이 평의회에서 제안한 것에서 좀 더 소극적이거나 부정적인 것으로 바뀌었다면 그 일본 내 동인을 좀 더 입체적으로 살펴보기 위해서는 일본 민간의 이와 관련한 논의를 살펴보는 것이 필요하다고 생각한다. 정책당국의 의지와 전략이 다소 모호하거나 확고하지 않을 때는 사회

의 영향력이 투사될 가능성이 크기 때문이다. 민간의 논의에 대한 분석은 민주당의 동아시아 공동체에 관련한 공약이 현실화될 가능성에 대한 분석과 전망을 하는 데도 도움을 주리라고 생각한다.

II. 동아시아 안보공동체에 대한 일본 정부의 정책과 추진 배경

2004년을 기점으로 일본 내에서 ‘동아시아 공동체’ 론이 정책서클뿐만 아니라 일반 서가를 화려하게 장식하는 대중적 흐름으로 등장했지만, 애초부터 일본이 지역정책 등에서 ‘동아시아 공동체’에 적극적이었던 것은 아니다.

사실 일본은 ‘대동아공영권’을 전면에 내건 전전의 지역구상과 정책의 폐해에 대한 인식 때문에 지역구상 자체에 대해 소극적이었다가 1960년대부터 동남아에 중점을 두고 아시아·태평양을 지리적 범위로 한 지역주의 구상을 추진해왔다. 구상에 머물던 지역정책이 적극적으로 추진된 것은 1980년대 중반 플라자 합의 이후 급격한 엔고 등을 극복하기 위해 동남아시아 등에 집중적 투자를 하면서부터였다. 그리고 기업 네트워크를 중심으로 이전까지 미국 혹은 일본과의 쌍무적 경제관계가 주축이었던 역내 국가들 간의 무역, 금융, 투자 등의 상호 경제활동을 자극하여 동아시아의 경제를 지역화함으로써 지역주의 등장의 조건을 만드는 데 공헌했다. 1989년에는 호주와 협력하여 아시아태평양경제협력기구(APEC)의 창설을 주도함으로써 일본의 지역구상은 차근차근 실현되는 듯했다.

하지만 일본은 1990년대 초에 말레이시아의 마하티르 총리가 제안했던 동아시아경제그룹(EAEG) 구상을 미국과의 관계를 고려해 좌초시키고 말았다. 그

리고 APEC이 1997년 동아시아를 휩쓴 외환위기의 와중에서 그 한계가 명확히 드러나 그에 대한 관심이 식게 될 때까지 일본은 줄곧 아시아·태평양이라는 개념을 고수했다. 이렇듯 일본이 설정하는 지역범위로서의 아시아·태평양과 지역구상의 전제로서의 미국과의 관계 중시는 일본의 지역주의 전략의 또 하나의 기둥인 동남아 중시와 모순을 빚게 되었음에도 불구하고, AMF 구상을 제출했다가 미국 등의 반대로 좌초된 이후에도 일본의 지역구상과 정책은 별다른 대안을 찾고 있지 못한 상태였다.

이 틈을 비집고 중국은 외환위기 시 위안화 평가절하의 자제를 통해 지역 국가들로부터 위신을 사고, 아세안(ASEAN) 국가들과 2001년 자유무역지대 구성의 합의와 2002년 11월 기본협정 체결을 통해 지역협력을 주도하기에 이른다. 이런 일련의 중국의 외교공세에 충격을 받고서 일본은 고이즈미 수상의 2002년 동남아 국가 순방 중 '일본-아세안 포괄적 경제연휴구상'을 제안하며 맞대응을 하는 한편, 일본 국내에서는 체계적으로 지역구상을 모색하기 위해 2004년 5월 정부 관료와 산업계, 학계 인사들로 구성된 '동아시아공동체 평의회'를 발족하게 된다.⁴⁾

동아시아공동체평의회의 정책보고서나 그것이 반영되었을 2006년 외교청서 등에 나타난 일본 정부의 동아시아 공동체 구상 중 안보영역에 대해 살펴보면 다음과 같은 기초를 갖고 있다.⁵⁾

첫째, 미일안전보장체제, 즉 미일동맹의 견지를 통해 불안정의 요소에 대한 억지력을 확보하겠다는 것을 분명히 전제하고 있다.

4) 일본의 지역주의 정책의 역사에 대해서는 田中明彦(2007) 등 참조.

5) 일본 외교청서는 일본 외무성 홈페이지 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/index.html>에서 전문과 요약문(2009년 외교청서)을 보거나 다운로드할 수 있다.

둘째, 전통적 안보의 과제 외에 인간안보 혹은 비전통적 안보의 과제도 중시하고 이런 과제의 해결을 위한 기능적 협력을 심화해나감으로써 궁극적으로 안보영역에서도 높은 수준의 포괄적 협력을 모색하는 것이 필요하다고 천명하고 있다.

셋째, 지역의 범위에 대해 아시아·태평양이라는 개념을 고수하면서 동남아+동북아(ASEAN+3)보다는 호주, 뉴질랜드, 인도를 포괄하는 대영역을 설정·고수하려는 기조의 연장선상으로서, 안보영역의 협력체로서도 6자회담의 발전보다는 미국과 앞의 해당 국가들을 다 포함하는 아세안지역포럼(ARF)을 내세우고 있다.

넷째, 평의회의 정책보고서에서는 공동체 구축의 목표로서 사람들의 복지 증진과 평화, 번영, 진보의 실현을 내걸며 법의 지배, 민주주의, 인권, 국제법 존중 등을 공유할 가치로서 천명하고 있고, 외교청서에서는 자유, 민주주의, 시장경제 등을 보편적 가치로서 천명하고 있다. 이처럼 중국 등이 불편해할 수도 있는 인권, 자유 등을 공동체가 지향할 가치로서 명확히 천명하는 것은 지역의 범위 설정과 마찬가지로 미국 배려, 중국에 대한 관여와 견제, 일본의 리더십 제고를 위한 지역전략에서 나오는 것이라고 할 수 있다.

혹자는 일본의 지역구상과 전략이 중국의 부상과 위협이 지역제도의 형성을 저해한다는 기왕의 수동적 사고를 넘어 적극적으로 중국의 변화를 촉구하고, 변화하는 중국을 기회로 삼아 일본의 재생과 동아시아의 안정과 번영을 추구한다는 일종의 발상의 전환을 의미한다고 평한다(小原雅博, 2005 : 9). 하지만 일본에서 '동아시아'라는 지역명칭과 '동아시아 공동체' 전략이 부각된 고이즈미 정권기에 한국, 중국 등과의 관계가 사상 최악이었던 것을 간과해서는 안 될 것이다. 이는 다름 아닌 야스쿠니신사 참배문제 때문이었는데, 공동체 운운하면서도 주변국의 비판에 대해서는 오해에 불과하다며 일축해

버린 것이 고이즈미의 외교행태였다. 비록 고이즈미가 총리직에서 물러난 이후 2006년 10월 아베 총리의 중국 방문, 2007년 4월 원자바오 중국 총리의 일본 방문, 2007년 12월 후쿠다 총리의 중국 방문 등이 이어지고 2008년 5월 후진타오 중국 주석의 일본 방문 시 양국 간에 '전략적 호혜관계'를 강화하기로 합의하는 등 외교적 노력이 없었던 것은 아니다. 그러나 '자유와 번영의 호' 정책의 적극 주창자이자 야스쿠니신사 참배에 대한 중국 등의 비판에 오히려 비난의 날을 세우거나 천황이 동 신사에 참배해야 한다고 주장했던 아소 다로가 2008년 9월 총리에 취임하게 된다. 아소 다로는 집권하자마자 제2차 세계대전의 태평양전쟁을 '대동아전쟁'이라는 전시 일본이 사용했던 명칭으로 언급하여 주변국의 반감을 샀다. 그 이후 표면적으로야 주변국을 자극하는 발언은 자제했지만, 그런 과거사에 대한 반성 부재와 반중국적인 시각을 가진 자가 국정의 최고지도자가 된 상황에서 지역공동체 추진이 탄력을 받기는 힘들었다.

외교청서 등을 살펴보면 최고위직 차원의 상호 방문 등 표면적 관계개선 노력이 지역공동체 형성 노력으로 연결되지 않았다는 것을 더 잘 알 수 있다. 2007년 외교청서에서는 '자유와 번영의 호' 정책이 전면에 내세워진 반면, 인간안보나 비전통적 안보영역에 대한 지역 및 세계적 차원에서의 협력에 대해서는 강조의 비중이 훨씬 줄어들어 있다. 평의회의 보고서 등에서 천명된 협력적 안전보장이란 원래 유럽 안보협력회의(CSCE)에서 가치관을 달리하는 상이한 동서체제 간에도 기능적 분야와 낮은 차원의 전통적 분야를 중심으로 한 점진적 협력을 통해 신뢰를 제고시키고 안보협력을 확대, 강화하고자 한 것이었다. 그런데 '자유와 번영의 호' 운운하면서 미국 부시 행정부의 '자유와 확신' 정책의 일본판 정책을 천명하는 것은 노골적으로 중국에 대한 견제와 북한에 대한 압박을 천명한 것이라고 할 수 있다.

지역공동체 추진의 새로운 동력은 민주당의 집권을 계기로 형성되었다고 할 수 있다. 그러나 민주당이 앞의 서론에서 이미 언급한 한계 등을 극복할 것인가, 의욕의 천명에도 불구하고 현실에서는 좌절로 그치고 말 것인가에 대해서는 학계 등 민간에서 이 문제에 대해 어떻게 이해하고 접근하는지를 알아볼 필요가 있다고 생각된다. 주변국과의 우호적 관계 형성에 대한 일반적 지지 외에는 동아시아 공동체 등에 대해서는 사회적 컨센서스가 형성되지 않았고, 미국과 보수층의 반대에도 불구하고 이 문제를 일관되게 추진할 민주당 지도부의 의지나 리더십도 충분히 입증되지 않은 상황이기 때문이다.

III. 일본 민간의 동아시아 안보공동체 논의 분석 : 실현 가능성, 접근법, 실현방법 등을 중심으로

동아시아 안보공동체에 대한 일본 민간의 논의는 먼저, 그것이 바람직하지도, 실현 가능하지도 않다는 입장 대 긍정적으로 보는 입장으로 나눌 수 있다. 실현 가능성을 부정하는 입장은 당연히 실현방법에 대해서는 논하지 않고 있다. 그리고 후자의 경우에는 비록 그 긍정성을 인정한다 할지라도 안보의 기축은 어디까지나 미일동맹이며 그것을 보완하는 정도가 바람직하다는 입장 대 미일동맹의 한계를 지적하고 일본의 새로운 국가전략으로서 동아시아 공동체 형성에 대한 적극성을 강조하는 입장으로 나눌 수 있다. 세 가지 주장의 핵심적 내용과 그런 시각의 근거에 있는 이론적 접근법에 대해 살펴보겠다.

1. 실현 가능성에 대한 회의와 국가주의적 접근법

먼저, 동아시아 안보공동체는 바람직하지도, 실현 가능하지도 않다는 입장에 대해 살펴보겠다. 이런 반대론을 천명하는 사람들은 동아시아 안보공동체가 이 지역에서 패권국으로 등장할 가능성이 있는 중국을 도와주는 것이며, 그것을 견제할 수 있는 미국과의 동맹을 훼손하는 것이라는 시각을 갖고 있다(申川八洋, 2007 등). 중·미·일의 삼각관계에서 미일동맹을 굳건히 하는 것이 일본의 국익에 도움이 된다는 이런 시각은 무엇이 일본의 자율성을 제고시키는 가라는 측면에서는 다른 입장과 논란이 있을 수 있다.⁶⁾ 또 하나 이들이 공유하는 것은 공동체 구축의 기초이자 원칙으로서 민주주의, 인권 등 가치관의 공유가 전제되어야 한다는 것이다. 이런 입장에서는 당연히 중국과의 적극적 협력이 필요한 동아시아 공동체에 대해서는 회의적이거나 백안시할 수밖에 없을 것이다.

와타나베 도시오(渡邊利夫) 등은 동아시아의 경우 공유하는 가치가 없기에 공동체 형성이 가능하지 않다고 본다. 그는 공유하는 가치가 없는 현상의 예로 중국과 한국의 반일본 정서를 든다(竹内宏·村松岐夫·渡邊利夫, 2006).⁷⁾ 그는 2000년대 첫 십 년간의 초중반 일본과 한국, 중국의 관계가 원만치 않았던 이유였던 고이즈미 총리의 야스쿠니신사 참배나 아베 신조 등의 종군위안부 존재 부정

- 6) 동아시아 지역에서 일본의 자율성을 제고시키기 위해서는 중·미·일의 삼각관계에서 미국과의 관계를 유지·강화하는 것이 기본이라고 보는 이런 입장에 비해 중국과의 협조를 강화하는 것이 오히려 필요하다고 보는 입장도 있다. 후자는 당연히 동아시아 공동체에 대해 적극적이는데, 보다 자세한 내용은 뒤에서 언급하겠다.
- 7) 동아시아, 그중에서도 동북아 국가들에 만연한 민족주의가 지역공동체를 아예 불가능하게 한다는 이 같은 주장에 비해 민족주의의 대안으로서 지역주의의 가능성과 역할 모색에 대한 주장도 있다(天兒慧, 2007).



등 과거사에 대한 철저한 반성의 부재와 분식에 대해서는 눈을 감고, 한국과 중국이 국내 정치적 이유와 목적에 의해 반일 민족주의를 부추기고 있다고 주장한다. 그리고 그런 반일본의 정서가 상호 협력을 가로막고 있기에 공동체로의 발전은 기대할 수 없다는 것이다.

중국과 북한 등 주변국의 반일 정서나 위협을 강조하며 일본의 주변국 외교의 부재 현상에 대해서는 비판은커녕 당연한 것이라고까지 주장하는 이들도 있다. 저널리스트인 아오키 나오토[青木直人, 2005]는 동아시아 공동체 구상은 중국과 북한 등 한반도의 반일적 정서와 안보적 위협 등을 무시한 환상에 불과하다고 한다. 그는 중국은 자신에 대한 세계 제일의 원조국인 일본의 면모에 대해서는 국내에 소개하지도 않으면서 역사문제로 반일외교를 펴며 반일 민족주의를 조장하고, 센카쿠 열도 근해 등 영해를 침범하는 행위를 하고 있다고 비판한다. 그는 이런 상황에서 동아시아 공동체를 주장하는 것은 우호라는 미명하에 구축된 친중파 정계, 재계, 관료들의 기득권을 지키고 확대하기 위한 것이라고까지 주장한다. 그리고 일본 내에 주변국을 패썹하다고 보는 불건전한 내셔널리즘이 충만해지고 있다는 다나카 히토시[田中均] 등의 비판적 주장에 대해, 패썹하다고 생각하는 것은 당연한 국민감정의 발로일 뿐이라고 역비판한다.

상대적으로 점잖을지 모르지만 체제의 차이 등 근본적인 가치관의 차이와 공통의 가치관의 부재 때문에 공동체의 구축은 가능하지 않다고 보는 사람들도 있다. 구리아마 다카카즈[栗本尚一, 2006]는 일본은 민주주의를 발전시켜나가는 데 반해 중국은 사회주의 일당체제를 유지하고 있는 것이 근본적 차이이자 모순이라고 한다. 하타케야마 노보루[はたけ山襄, 2005]도 중국이 현재와 같은 정치체제를 그대로 유지한다면 동아시아 공동체는 불가능하다고 본다. 공동체가 형성되려면 EU와 같이 자유, 민주주의, 인권존중, 법의 지배라는 가치관



을 공유해야 하는데, 중국은 이에 동의할 수 없으므로 공동체의 실현 가능성은 없다는 것이다.

반일 정서나 중국 등과의 가치관의 차이를 강조하는 이들은 중국 등에 대한 강한 의심과 견제의 심리를 노골적으로 드러내고, 적어도 안보부문에서는 동아시아 공동체를 기대할 수 없다고 보면서, 중국 견제와 안보의 확보를 위한 미일동맹에 대한 의존과 그 강화를 공통적으로 역설한다. 이것은 상대의 성장을 자신에 대한 위협으로 보는 국가주의적 접근법이자 일본이라는 국가의 절대안보를 확보하는 방안으로서 미일동맹을 안보의 기축으로 삼은 전후의 주류적 접근법의 지속이라고도 할 수 있다.

와타나베 도시오[渡邊利夫, 2005]는 중국이 동아시아 공동체를 추구하는 속셈이 일본을 동아시아 공동체로 끌어들이 미국과 일본 사이를 벌어지게 하려는 의도가 있다며, 대국화하는 중국에 대항해 일본이 동아시아에서 행동의 자유를 확보하는 데 결정적으로 중요한 것이 바로 미일동맹이라고 역설한다. 이런 상황에서 가능한 지역협력의 수준은 동아시아 국가들 간에 이미 존재하는 경제적 협력관계를 강화하는 자유무역협정 수준이며, 안보공동체 등 그 이상의 공동체 형성은 불가능하다는 것이다(渡邊利夫, 2006).

하타케야마[はたけ山襄, 2005]는 특히 안보 차원에서 동아시아 공동체의 설립 목적은 이 지역에서 다시는 전쟁이 없어야 한다는 것이고 이를 위해서는 상대국을 위협할 수 있는 미사일의 공동관리가 가장 유효할 텐데 이는 불가능하다고 본다. 즉 안보 차원의 목표를 공유할 수 없는 공동체는 근본적 한계가 있기에 동아시아 공동체 자체가 실현 가능하지 않을 것이라고 보는 것이다. 중국 등과의 가치관의 차이와 공동체 형성의 기초로서 기본적인 가치관의 공유를 주장하는 그의 견해는 중국 견제, 미국 배려에서 나아가 '자유와 번영의 호 구축' 등 반중국 민주주의 국가 연대를 주장하는 아소 다로 등의 주장과 맞닿아

있다.

그런데 아소 다로 등 자민당 주류의 주장과 행동이 이른바 ‘요시다 노선’이라고 하는 전후 일본 보수본류의 그것과는 달리 미일동맹의 강화라는 명분하에 집단적 자위권을 주장하고, 평화헌법 9조를 개정하려고 하는 등의 행보를 보이고 있는 것을 간과해서는 안 될 것이다. 반일 정서라는 이름으로 한국, 중국 등의 민족주의는 비판하면서 야스쿠니신사 참배를 정당화하고 과거사에 대해서는 수구적인 입장을 취하는 등 국가주의적 행태를 보이고 있기도 하다.

민주당의 주류는 과거사에 대한 명백한 반성에 기초해 주변국과의 관계개선을 꾀하고, 집단적 자위권이나 UN의 승인과 결의가 없는 해외에서의 자위대의 독자적 활동 등은 부정한다. 그런 면에서 그런 국가주의적 주장과 행태와는 일선을 긋고 있다고 볼 수 있다.

2. 미일동맹 보완, 기능주의적 접근법

다음으로, 동아시아 안보공동체가 불가능한 것은 아니지만, 현재 실현 가능한 것은 비전통적 안보영역에서의 협력이며, 기능주의적 접근을 통해 안보공동체로 나아가야 한다는 입장이 있다. 이 견해는 북한의 핵개발 등 핵무기의 확산과 위협이 엄존하고 중국의 급속한 군비팽창 등 전통적 안보문제가 의연한 이 지역에서 일본의 안보를 위해서는 미국과의 동맹관계 유지가 핵심이라는 전제를 갖고 있다. 그 기반 위에서 테러, 에너지, 환경, 해적 등의 비전통적 안보영역에서의 기능적 협력부터 시작함으로써 협조적 안전보장을 달성하는 것이다. 이런 입장이 가장 정식화되어서 발표된 것은 ‘동아시아공동체평의회’가 2005년 8월 발표한 「동아시아공동체 구상의 현상, 배경과 일본의 국가전략」이라는 정책보고서와 그것의 일반 독자용이라고 할 수 있는 『동아시아

아 공동체와 일본의 침로』라는 책이라고 할 수 있다.

일본에서는 동아시아 경제공동체까지는 어느 정도 합의가 형성되어 있지만, 안보공동체 구축에 대해서는 일반적으로 회의론이 강한 편이다. 하지만 평의회의 경우, 동아시아의 평화, 안정 그리고 번영을 위해서는 경제만의 지역통합이 아니라 정치·안보를 포함한 포괄적 협력이 필요하다고 주장한다. 그리고 테러, 에너지, 환경, 해적, 사스나 조류인플루엔자 등의 전염병 등 기능적 분야에서는 충분히 협력이 가능하며, 이를 통해 국제사회에서의 발언권 제고와 기여가 가능하다고 한다. 특히 탈냉전 이후 외부의 특정할 수 있는 위협만이 아니라 내부의 불특정 위협이 중요해지고 있고, 그리고 체제 등의 차이를 뛰어넘어 구성원 모두가 공유할 수 있는 이익이 있으므로 협조를 통한 공동의 안보를 달성하자는 지역 차원의 안보공동체의 의의는 충분하다는 것이다. 하지만 그 의의에도 불구하고 잠재적인 발화점을 안고 있는 동아시아에서 이런 안보공동체가 미국을 중심으로 하는 ‘축과 바퀴살(hub and spoke)’ 구조를 대체할 수는 없으며 어디까지나 보완하는 역할에 불과하다고 그들은 말한다.

미일동맹이 기축이 되어야 한다는 주장은 결국, 안보 차원에서의 중국의 잠재적 위협과 대두하는 중국에 대한 견제의 필요성에 대한 인식에서 나오는 것이라고 할 수 있다. 기쿠치 쓰토무(菊池努, 2005)는 미국이 일본, 한국, 호주 등과 동맹관계를 유지하고 싱가포르, 태국 등 동아시아 국가들이 미국과의 군사적 협력관계를 재강화하고 있어 중국의 대두에도 불구하고 이 지역의 안전보장의 기본적 구도가 유지되고 있다고 한다.

동아시아공동체평의회 위원이기도 한 다나카 히토시는 지역적으로 영향력이 강한 중국에 대항하는 데 있어 미일동맹뿐만 아니라 다국 간 협력의 틀이 필요하다고 주장한다. 이런 주장은 동아시아 공동체 주장은 곧 중국을 이롭게

하는 행위라고 하는 앞에서 살펴본 첫째 주장과 대조된다. 시라이시 다카시[白石隆, 2006]도 미일동맹 강화에 기반을 두며 동아시아 공동체 구축을 동시에 추구해야 한다고 주장한다. 그는 대두하는 중국에 대해서는 미일동맹 강화로 억제하는 한편, 동아시아 공동체 구축을 통해 중국에 개입할 필요성을 주장한다. 그리고 미일동맹을 기축으로 하면서도 동시에 동아시아 공동체를 구축하는 것이 일본의 행동반경을 확대해줄 것이라고 한다.

그리고 다나카 히토시[田中均, 2005]는 동아시아 공동체의 추구와 그 속에서의 안보협력 등이 미국, 중국, 북한 등에 대한 분노에 찬 일본 내 불건전한 내셔널리즘을 건설적 방향으로 흡수할 수 있다고 한다. 그는 일본 내 불건전한 내셔널리즘, 즉 우익의 민족주의와 그 영향력 확산을 일본 안보의 또 하나의 위협요인으로 보고 있다고도 할 수 있다. 사실 일본의 안보에 대한 위협의 주체가 단지 외부에만 존재하는 것이 아니라 내부, 그중에서도 국가적 영광과 그것을 위한 군사력 사용의 불사를 주장하는 세력일 수 있다는 인식은 전후 일본에서는 단지 좌파뿐만 아니라 요시다 등의 주류세력에게도 상당히 공유된 것이었다고 할 수 있다.⁸⁾ 그러한 이른바 ‘요시다 독트린’이 군사적 현실주의에 의해 대체되고 있는 것이 탈냉전 이후 현실이라고 할 수 있다. 요시다 독트린이든 군사적 현실주의든 우익 내셔널리즘과 일선을 긋는 것이 미일동맹을 기축으로 삼는 것이라고 할 수 있는데, 최근에는 우익도 극소수를 제외하고는 미일동맹의 해체와 일본의 독자적인 군사대국화를 노골적으로 주장하지 않는다. 미일동맹이 적어도 탈냉전 이후에는 일본의 군사적 역할의 확대에 있어

8) 전후 일본 안보정책의 기틀을 세웠다고 평가받는 요시다의 경우 종전 직후 일본의 안전 보장에 있어서의 위협은 자신들에게 발생한 군부정치라는 암 때문이라고 밝히고 있다. 군부정치는 암이라는 견해야말로 헌법 제9조에 대한 국민적 기반이었다고 할 수 있다 (다나카 아키히코, 2002 : 24 등).

디딤돌 역할을 하고 있기 때문에, 독자적인 군사대국화 이전에 전후 체제가 부여한 여러 가지 족쇄를 푸는 것이 우선인 현 상황에서 굳이 그런 주장을 전면에 내세울 필요가 없을 것이다. 어찌 되었든 다나가 히토시 등은 미일동맹과 동아시아 안보공동체의 구축이 대치되지 않는 것으로 생각하며, 일본의 안보와 외교 면에서도 충분한 의의가 있다고 주장하고 있지만, 미일동맹을 대체하는 안보 주체로서 동아시아 공동체를 상정하지는 않고 있다고 할 수 있다.

3. 동아시아 중시, 공동안보론적 접근법

앞의 두 시각이 미일동맹을 안보의 기축으로 삼는 전후의 전통적 접근법에 기반을 두고 있는 반면, 탈냉전 이후의 미일동맹의 변질과 그 부정적 측면을 강조하면서 궁극적으로 동아시아 공동체가 안보적 차원에서도 핵심적 역할을 수행해야 한다고 주장하는 이들이 있다. 이들 중 평화주의자들은 일본의 경우 평화헌법을 계속 유지해야 할 뿐만 아니라, 전수방위 등 평화헌법의 정신과 그에 입각한 정책을 주변국도 수용하도록 하는 것이 진정한 안보를 확보하는 방도라고 주장한다(望田幸男 外, 2007).

그런데 평화주의자들의 경우 대개 전전의 팽창주의적 행태가 재연되는 것에 대한 강한 경계를 갖고 있기에 평화헌법 제9조의 수호를 제일의 목표로 삼고 있다. 그것은 일본이 해외에서도 자신의 군사활동에 대한 적극적 보조자가 되기를 바라는 미국의 요구나 그것을 빌미로 한 매파의 공세가 결국 전수방위라고 하는 전후 안보정책의 금조를 해치지 않을까 하는 두려움이 강하기 때문이라고 할 수 있다. 어쨌든 상당수 평화주의자들의 경우 기존의 정책과 헌법 등을 지키려는 현상유지적인 성격이 강하기 때문에, 일본이 지역 차원의 안보

를 위해서 자국의 경계를 뛰어넘어 적극적 역할을 할 수 있다는 것에 대해서는 부정적이거나 아직 소극적이다.

일본의 국제적 위신이 제고되었으면 하면서도 분쟁에 연루가 되는 것에 대해서는 여전히 꺼리는 대중적 정서와 융합된 것이 국제공헌론이었고, 그것이 점점 일본인 다수에게 수용되어가는 것이 탈냉전 이후의 상황이라고 할 수 있다. 하지만 상당수 평화주의자들은 이런 흐름과 평화주의의 가치를 결합하기 위한 지역주의 등의 비전을 창출, 확산시키지 못하는 한계를 보이고 있다고 하겠다.

이들에 비해 일본 일국 차원의 평화주의를 뛰어넘어 중국 등 주변국과의 관계개선과 이를 바탕으로 한 지역 차원의 안보협력에 적극적인 사람들도 있다.

미·일·중의 3각관계에서 미일동맹 편중의 교정과 중국 등 동아시아 국가와의 협력의 필요성, 혹은 동아시아 공동체에서 일본의 주도적 역할에 초점을 맞추어 주장하는 이로는 아마코 히토시[天兒慧, 2006a, 2006b] 등이 있다. 그는 중국의 부상은 하나의 현실이므로, 현실에 기반을 두어 일본의 외교안보정책을 수립해야 한다고 주장한다. 일본이 철석같이 믿고 일방적으로 의존하는 미국의 경우, 부상하는 중국의 존재감으로 인해 이 지역에서 중국 중시 전략을 택할 수 있고 그럴 경우 오히려 일본이 소외될 수도 있다는 것이다. 미국이 자신의 국익을 추구할 때 일본의 이익에 전적으로 부합하지 않게 행동할 수 있는데, 역사적으로도 1972년 미국이 일본과의 협의 없이 중국에 접근한 점, 2005년 일본의 유엔 안보리 상임이사국 진출에 막판에는 소극적이었던 점 등을 사례로 들 수 있다는 것이다. 미일동맹을 가장 우선한다던 부시 행정부의 경우에도 중국의 현실적 존재를 인정하고 그 국제적 책임을 강조하는 마당에 일본이 미국에 의존해 중국을 견제만 하려는 것이 과연 현실적인가, 오히려



적극 관여하는 전략이 필요하지 않은가, 거기에 있어 동아시아 공동체를 둘러싼 선의의 경쟁을 안보영역에까지 확대시킴으로써 일본의 지역에서의 존재감과 리더십이 제고될 수 있다고 하는, 인식의 전환과 적극성을 촉구하는 것이 아마코의 주장이라고 할 수 있다.

아마코와는 달리 와타나베 다이조우[渡邊泰造, 2003]의 경우 중국·일본 등 지역의 강국들의 주도성보다는 아세안의 역할을 강조한다. 그는 현재 동아시아 정세에서 일본 등이 역내 협력의 주도권을 잡는 것은 현실적이지 않고, 아세안이 주도권을 잡는 것이 현실적이며 가능성도 높다고 평가한다. 지역공동체 창출에서의 관건은 힘이 아니라, 그 필요성을 설파하고 협력의 기운을 실질적으로 형성해가는 것이 중요하다는 구성주의적 시각이 내장되어 있다고 할 수 있다.

그에 비해 아마모토 요시노부[山本吉宣, 2007 : 340]는 안보문제의 경우, 동남아시아와 동북아가 다른 안전보장권을 구성하고 있다며 동북아의 전통적 안보문제에서 아세안의 역할은 극히 제한적이라고 한다. 때문에 동북아에서 6자 회담 등을 통해 안정된 안전보장환경을 만들어내고, 이를 다각적 안보공동체로 발전시켜 동아시아 전체의 다원적 안보공동체로 연결시키는 것이 필요하다고 주장한다.

다카하라 아키오[高原明生]·후지와라 기이치[藤原歸一]·이종원 등도 동남아와 달리 동북아의 경우 전통적인 안보논리에 사로잡혀 있는데, 거기서 벗어나 이전의 가상적국도 포함하여 지역안보기구 차원의 공동안보·협력안보를 적극 추구할 필요성을 역설한다. 그리고 이를 위해서는 북·일, 북·미 관계 개선이 선결조건으로 필요하므로, 일본은 북·일관계 정상화와 6자회담의 동북아 안보협의체로의 발전을 위해 적극적으로 노력해야 한다고 주장한다[高原明生·藤原歸一·李鐘元, 2003].



안보공동체 건설에서 주도권을 누가 잡아야 하는가 하는 관점에서는 다소 상이하지만, 이들에게 공통적인 점은 미일동맹 중심의 양자주의적 접근법보다는 다자주의적 접근법을 선호하는 것이다. 그리고 1970년대 이후 유럽에서 체제가 상이한 국가들 간에 전통적 안보부문 등 포괄적 영역에서의 안보협력을 가능하게 했던 공동안보론적 접근법을 취하고 있다. 이는 절대안보를 추구하는 현실주의적 접근법이나 경제·비전통적 안보영역에서의 협력이 전통적 안보영역으로까지 점진적으로 확대되기를 기대하는 기능주의적 접근법과는 궤를 달리한다고 할 수 있다.

IV. 평가와 현황 및 전망

일반적으로 동아시아 공동체 형성의 가능성을 타진할 때 그 제약요인으로 역사문제와 민족주의적 감정을 드는 경우가 많다.⁹⁾ 그런데 그것은 객관적 상황의 성격을 가지기도 하지만, 주체적으로 책임지고 해결해나갈 문제이기도 하다. 즉 실재하는 문제이기도 하지만, 각국의 정부와 시민사회가 그것을 어떻게 이해하고 접근하느냐에 따라 큰 장벽이 될 수도 있고, 충분히 극복해나갈 수 있는 과제가 될 수도 있는 문제이기도 하다는 것이다. 그리고 일본의 우파들은 중국·한국의, 과거사를 빌미로 한 민족감정이 동아시아 공동체라는

9) 박영준(2008)은 일본 내의 다자간 안보협력 저해요인으로서 폐쇄적 민족주의와 배타적 국가주의, 그에 기반한 일국주의적 역사해석과 군사력 강화를 든다. 그리고 그에 반하는 일본 국내적 촉진요인으로는 경제적 지역주의의 강화, 열린 민족주의와 자유주의 사조의 대두 등이 있다고 한다. 그가 두 사조 중 어떤 사조가 강한지에 대해서는 명시적으로 판단하지는 않고 있지만, 일본이 점차 다자간 안보협력체제에 적극적 인식을 갖기 시작했다고 이야기하고 있는 것으로 보아 촉진요인에 무게를 두고 있는 것 같다.

미래로 가는 걸림돌, 혹은 그 구상 자체의 비현실성을 말해주는 현실인 듯이 이야기한다. 비록 현재의 갈등에 중국, 한국 등의 책임이 전혀 없다고 할 수는 없을 것이다. 그러나 '무라야마 담화'가 사회당 출신 수상의 발표로 그치지 않고 국회 결의로 뒷받침되거나, 그것을 부정하는 듯한 보수적 각료 등의 발언과 자민당 출신 수상 등의 야스쿠니신사 참배 등에 의해 훼손되지 않았다면 역사문제나 민족감정은 이미 큰 걸림돌이 되지 않았을 수도 있다.

일본 민주당 정부의 경우 내셔널리즘의 포로가 되지 말자는 당위적 호소에 그치지 않고, 그 원인이 되고 있는 과거사 문제에 대한 전향적 인식의 표명과 구체적 행동을 약속하고 있다. 그리고 그것을 동아시아 공동체 구상에 대한 걸림돌을 제거하고 현실화시킬 수 있는 하나의 축으로 인식하고 있다(이현출, 2009: 23 등). 이런 인식과 정책이 일관되게 실행되어 동아시아 공동체 구상이 조금씩 진척되어가면, '중국 위협론'이나 '일본의 군국주의화'로 대변되는 서로에 대한 불신과 위협인식에 기반을 둔 배타적 국가주의와 국가에 의한 국민의 재동원으로의 폭주는 사라질 수도 있다.

즉, 정책당국과 시민의 인식과 행위에 의해 역사와 감정은 동아시아 공동체를 제약하는 독립변수가 아닌, 그 현실화에 의한 종속변수가 될 수도 있는 것이다. 시민사회에 존재하는 감정이나 과거의 역사 자체가 관건적 요소라기 보다는 정책당국이 어떤 국가전략과 정책적 우선순위를 설정하느냐의 문제라는 것이다. 동아시아 공동체 구상의 현실화 가능성은 정책당국이 동아시아 공동체 구상을 강하게 주장하느냐의 여부가 아니라, 그 구상과 동맹 등 다른 국가전략, 정책 등이 모순이 될 때 과연 어떻게 그 문제를 해결할 것인가, 혹은 어느 것을 우선할 것인가의 문제라고 할 수 있는 것이다.

다만 일본 자민당 정권에서의 동아시아 공동체 논의의 부상과 그 추진과정에서 보듯, 확고한 국가적 전략과 목표로서 인식·추진되기보다는 주변국의

정책에 대한 수동적 반응으로서 어떤 정책이 추진될 경우, 그 방향과 지속성 등에서는 사회의 인식공동체와 그것을 주도하는 학계·언론·시민단체 등의 영향력이 상당해질 수 있다. 때문에 앞의 단락에서 일본 정책당국의 동아시아 공동체 관련 정책의 추진배경과 민간의 논의를 살펴보았다.

냉전체제를 청산하지 못하고 있는 동아시아에서 PKO 등의 국제공헌론에서 나아가 비전통적 안보영역에서의 기능적 협력의 주도를 통해 안보영역과 지역통합에서도 일본의 리더십을 제고하는 것, 즉 앞에서 살펴본 둘째 입장이 21세기 일본의 국가전략일 수도 있다. 동아시아공동체평의회가 발간한 보고서가 나올 때만 해도 그것이 일본이 취하는 입장이자, 앞으로 일본이 그 부분에 상당한 역량을 기울일 것으로 보는 사람들도 많았다(이한우, 2007 등).

하지만 자민당 정부는 안보영역의 경우, 위협의 엄존과 중국 견제라는 소극적 인식과 목표에 그치고 있었다고 할 수 있다. 즉 둘째 입장을 표면적으로 내세우면서도 실제 행위에서는 첫째 입장으로 기울어졌다고 할 수 있다. 미·일·중 3각관계에 있어 미일동맹 강화·중국 견제를 중심으로 한 기존 국가전략의 기초와 동아시아 안보공동체가 조화를 이루기 힘든 측면도 있을 것이다. 그리고 구체적 안보 현안인 북한 핵문제 해결 등에 있어, 지역안보공동체의 이념적 기초인 상대의 존재 인정 등 공동안보에 입각한 접근보다는 납치문제 등을 명분으로 반복 이데올로기를 이용한 MD의 공동추진 등 동맹강화와 이른바 보통국가화에 방점을 찍었기 때문이라고도 할 수 있을 것이다. 일본 내에서 지역공동체, 특히 안보부문에서의 공동체의 가능성과 그를 위한 노력을 주장하는 이들도 납치문제가 공론화된 이후, 일본 내 반복 분위기 때문에 북·일관계 개선과 6자회담에서 지역안보공동체를 시각에 넣는 일본의 적극적 역할을 일관되고 강력하게 주장하지는 못했다고 할 수 있다.

현실의 도전이 만만치 않기 때문인지 2008년 이후, 일본 민간에서의 동아

시아 공동체 관련 논의는 상대적으로 시들했다.¹⁰⁾ 민주당의 집권은 이런 분위기를 전환시킬 수 있을 것이다. “과거사에 대한 확고한 반성에 기반해 동아시아 공동체 형성에 노력하겠다. 그 걸림돌이 될 수 있는 야스쿠니신사를 대체할 수 있는 제3의 추도시설을 건설하겠다”는 민주당의 공약과 하토야마 전 수상, 오키다 외상 등 주요 지도자의 언설은 한국 등에서 비교적 긍정적 반응을 얻고 있다.

특히 오키다 외상의 경우 아시아와의 관계 속에서 안전보장을 생각해야 한다면 ‘동북아 비핵지대화’를 통해 안보부문에서도 동아시아 공동체의 초석을 놓을 수 있다고 주장한다. 그리고 오키다(岡田克也, 2009)는 북한 비핵화는 동북아 비핵지대화의 전제조건이기도 하지만, 동북아 비핵지대화는 비핵화를 주저하는 북한에 비전을 제시하는 측면도 있다고 주장한다. 이런 오키다 등의 주장은 민주당 정권이 비핵화에 대해서도 강력한 의지를 가지고 있기에 단지 납치문제만 주요 현안으로 내세웠던 자민당 정권 시절에 비해 북한에 대해 더 강경하게 나올 수 있다고 보는 일각의 주장을 무색하게 한다. 하토야마 전 수상의 경우에도 “일본 정부로서는 납치·북핵·미사일 등 모든 문제가 해결된 뒤야 국교 정상화 교섭에 들어간다는 입장은 아니며, 국교 정상화 ‘프로세스’ 가운데 하나씩 해결해가는 방법도 가능하다”고 얘기했다. 이런 일련의 발언과 주장은 민주당의 하토야마 정권이 납치문제의 해결을 위해 6자회담에서 오히려 발목을 잡았던 자민당 정권과는 달리 오히려 적극적 접근법을 시도할

10) 절대적인 기준이 될 수는 없겠으나 도쿄 대학 도서관 온라인 시스템에서 ‘동아시아공동체’라는 주제로 관련 단행본을 검색했을 때, 2005년 발행도서 13건, 2006년 25건, 2007년 10건에 비해 2008년의 도서는 3건에 불과하다. https://opac.dl.itc.-tokyo.ac.jp/opac/next-query?mode=2&key=B124452120020171&start=1&TGSRC=0&IRKBN=0&IRTYPE=0&chk_st=20&check=00000000000000000000(검색일: 2009. 6. 9).

수 있음을 보여준다고 판단되었다.¹¹⁾

그리고 동북아 비핵지대화에 대해 적극적인 오키다카 외상으로 있었음에도 불구하고,¹²⁾ 이와 관련한 민주당 내 합의의 정도와 정권의 외교·안보정책에서의 비중은 그다지 높지 않은 것 같다. 동북아 비핵지대화의 경우 『일본 민주당 정책집(日本 民主黨 政策集) INDEX 2009』(16쪽) 등에는 명기되어 있었다. 그러나 『민주당 매니페스토(民主黨 Manifesto)』(2009, 22쪽)에는 동북아 지역의 비핵화 추진으로 변형되어 실려 있다. 그것이 실질적으로는 북한의 비핵화를 촉구하는 것인지, 아니면 지역의 비핵지대화를 추구하는 것인지도 명확하지 않다. 그리고 매니페스토는 비록 중국, 한국 등과의 신뢰관계 구축을 강조하고 있으나, 구체적 협력 내용의 경우 FTA 추진이나, 에너지, 환경, 재해구원, 전염병 예방 등과 협력체제 구축 등을 명기하고 있어 오히려 동아시아 공동체 평의회의 주장과 비슷하다고 할 수 있다. 현재의 간 나오토 정권의 경우 미일동맹에 대한 재강조 등 그런 매니페스토보다도 후퇴하는 경향을 보이고 있다.¹³⁾

그리고 민주당이 관계개선을 강조하는 중국, 한국 등만 동아시아에 존재하는 것이 아니며, 북한 핵문제 등의 현안이 엄존하고 있으므로 일본의 조야가 반복의 분위기와 미일동맹에 대한 일방적 의존심리에서 벗어나지 못한다면, 동아시아 안보공동체 추구는 구두선으로 그칠 가능성을 배제할 수 없다. 북한

11) 최상용 전 주일대사와의 대담을 실은 앞의 『조선일보』(2009. 11. 4) 기사.

12) 오키다카 전 외상은 민주당의 핵군축추진의원연맹 회장으로 있었는데, 동 조직이 발표한 '동북아비핵무기지대화조약안'은 일본의 평화 NGO인 피스테포와 그 고문인 우메바야시의 안(우메바야시, 2008 등)을 받은 것이라고 할 수 있다.

13) 2010년 8월 말, 간과 오자와는 당권 및 총리직을 두고 치열한 경쟁을 벌였다. 오자와 등은 간 총리의 전반적 정책이 매니페스토에서 벗어났다고 비판하며 매니페스토로 돌아가자는 기치를 내세우며 투쟁을 벌였으나 결국 패했다.

과의 관계개선의 경우, 한때 전향적인 의지표명도 있었다. 그러나 미국과 북한 간의 줄다리기만 지루하게 전개되면서 6자회담이 재개될 기미가 없는 가운데, 천안함 사건이 터지면서 일본은 미일동맹 뒤로 완전히 숨어버렸다. 핵군축·폐기와 관련한 강력한 의지가 북한 핵문제에 대한 현실적이고 평화적인 해결에서의 적극적 행보로 이어지리라 기대하기는 아직은 힘든 상황인 것이다. 핵우산으로부터의 탈피를 함의하는 동북아 비핵지대화 등에 대해서는 더 말할 것도 없는 상황이다.

따라서 민주당 집권에도 불구하고 오카다를 중심으로 한 북한 비핵화-동북아 비핵지대화-동아시아 안보공동체 등 안보부문에서의 공동안보 추구하고 동아시아 안보공동체 실현의 구상이 적극적으로 추진되거나 현실화될 가능성은 현재로서는 다소 부정적이다. 심지어 과거에 대한 전향적 인식과 이에 기초한 한국, 중국 등 주변국과의 관계개선의 경우에도 공약 그대로 실현될 수 있을지는 아직 유보적으로 보아야 할 것이다. 그리고 주변국의 긍정적 반응과 공동체 형성의 선순환을 이루어낼 수 있을지에 대해서도 신중하게 보아야 할 것이다. 앞서 간의 '한일병합100주년담화'가 과거사 문제와 관련해 주변국과의 반응 및 그것이 가지는 의미에 대해 간략히 살펴보았지만, 정작 한국에서조차 평가가 호의적이지만은 않다. 병합 자체에 대한 한국인의 반대와 저항을 명기함으로써 진일보한 것이라는 평가도 있지만, 그 불법성과 무효화가 천명되지 않았고, 한때 적극적으로 검토한다던 재일교포에 대한 지방선거 참정권 부여 등에 대해서도 언급하지 않은 데 대해 부정적인 목소리도 높다. 외교·안보 문제에 대해서는 상대적으로 문외한인 간 개인의 한계를 지적하는 사람들도 있다. 그런데 간과 경쟁했던 민주당의 실력자 오자와의 경우, 미일동맹 추종이 아닌 유엔 중심주의를 주장하는 일면이 있으나 침략전쟁의 역사인식은 결여되어 있다. 그런 그가 역사문제이자 주변국과의 관계 문제에 얼마나

전향적으로 나설지는 의문이다(김영호, 2009 : 55~59).

결국 안보부문에서의 동아시아 공동체의 현실화는 인식공동체 내에서 앞에서 살펴본 세 번째 주장과 둘째 주장이 손을 잡고서 첫째 주장을 무력화하는 것만으로는 충분해진다고 할 수 없다. 궁극적으로 셋째 주장이 둘째 주장과의 논쟁에서 헤게모니를 잡을 수 있느냐가 관건이 될 것이라고 생각된다.

V. 맺음말

앞에서도 지적했듯이 최근 몇 년간 국내에서 나온 동아시아 공동체에 관련된 일본의 정책에 대한 연구의 상당수는 동아시아공동체평의회 등의 제언이나 그것이 많이 반영된 듯한 2006년도 외교청서의 내용을 일본이라는 국가의 입장인 듯이 보고 있는 것 같다. 비록 이들이 안보영역을 집중적으로 다루기 보다는 동아시아 공동체 전반에 대한 일본의 입장을 다루어서 그럴 수도 있다(진창수, 2008 등). 그러나 2007년 이후의 외교청서 등의 내용을 좀 더 찬찬히 살펴본 결과, 일부 연구에서 이미 지적했지만 가치관에 대한 중시와 그것을 통한 중국 견제 등에 좀 더 치중하고 있는 듯하다. 이것이 아소 다로 당시 외무상 등 정치적 실세의 입장을 반영하는 것에 그치는 것인지, 아니면 외무성과 방위성 등 관련 성청의 관료를 비롯한 일본 국가 엘리트들 다수의 입장인지에 대해서는 좀 더 면밀한 평가가 필요할 것이다. 만약 후자라면, 관료에 대한 정치지배의 입장을 가진 민주당 정권이라 할지라도 동아시아 공동체 전략이 현실화되는 것은 결코 여의치 않을 수 있다.

분명한 것은 2005년 이후 일본의 안보부문에서의 지역외교의 실재를 보면, 북한 핵문제에 대한 6자회담의 합의 등에 대해서도 자국의 남치문제와 연

계시키며 핵 동결 및 검증에 대한 보상의 이행을 거부해왔고, 중국에 대해서도 군비증강과 불투명성 등을 비판하면서 미국, 호주 등과의 동맹강화를 통해 대응해왔다는 것이다. 이런 실재 외교와 2007~2009년 외교청서의 내용 등에 입각해 보면, 안보영역에서의 일본의 동아시아 전략은 비전통적 안보부문을 중심으로 주변국과의 협력을 통한 지역에서의 위상 제고에 치중하기보다 동맹강화 등의, 힘에 기반한 압박과 견제에 방점을 두고 있지 않았는가 하는 판단이 든다.¹⁴⁾

대다수 전문가들이 지적하듯이 일본의 지역전략에서의 핵심은 미국에 대한 고려라고 할 수 있다. 그런데 그 미국에서 오바마 대통령이 집권을 했다. 그는 부시의 일방주의적 외교를 반성하며 국제주의적 협조노선을 천명하고 있다. 그런데 그 협조의 대상은 단지 일본 등의 동맹국뿐만이 아니라 이란, 베네수엘라, 쿠바 등의 적대적 관계에 있는 국가도 포함된다. 중국은 더 말할 것도 없다. 클린턴 국무장관은 *Foreign Affairs* 기고문에서 미중관계가 21세기 가장 중요한 양자관계라고 언급했다. 동아태차관보인 커트 캠벨은 2008년 6월 신미국안보센터(CNAS)에서 발간된 공저 보고서 *The Power of Balance : America in Asia*에서 기존의 대중국 정책이 견제를 위한 군사력 위주의 세력균형에 입각한 것이었다면서 그와 달리 '균형의 힘' 전략에 입각해 새로이 부상하는 강대국들과의 조화와 균형을 추구해야 한다고 주장했다(김현욱, 2009).

14) 손열(2008) 등의 경우 중국 견제라는 시각에서 일본의 지역정책을 분석하면서도 동아시아 공동체를 통해 중국을 견제하고, 나아가 관여하려는 적극적 정책을 구사하고 있다고 평한다. 하지만 일본이 EAS 회원국의 범위 등을 둘러싸고는 적극적 행보를 보여 주었지만, 그것이 과연 동아시아 공동체를 구성하는 데 있어 자신의 구상과 전략을 실현하기 위한 적극적 행보인지, 아니면 중국의 공세에 대한 수동적 대응인지에 대해서는 그 이후에 동아시아 공동체와 관련해 일본이 과연 얼마나 적극적인 이니셔티브를 발휘하고 있는지에 따라 평가할 수 있다고 본다.



더군다나 2008년 후반 이후, 미국발 금융위기의 상황에서 중국은 미국 경제의 안정과 회복을 위해 무척 중요한 존재이다. 최근 중국의 부상에 대해 G2 시대가 도래했다고 보는 것은 과한 것일 수 있다. 그러나 미국과 중국의 관계가 천안함 사태 이후 삐걱거리고 있는 측면도 있지만, 신밀월관계라고 부를 정도로 이전 정권에 비해 호전·강화되고 있는 것은 분명하다(김홍규, 2009). 이런 상황에서 탈냉전 이후, 특히 부시 행정부 시기의 미·중·일의 삼각관계를 고수했다가는 일본의 고립과 위상 추락도 충분히 예상할 수 있다. 아마코 등이 이미 이야기했듯이 미국을 일방적으로 추종하는 종속적 외교안보정책의 지속은 오히려 일본의 존재감을 약화시킬 뿐이며, 중국 등 아시아 제국과의 관계를 강화시키는 것이 미국에 오히려 어필할 수 있다는 것이다.

이런 상황은 안보영역의 지역전략에서도 일본에게 일정한 수정을 요구하고 있다고 하겠다. 그러나 아소 다로 등 자민당 정부는 북한의 강경정책 등을 빌미로 해 기존 정책을 고수했다. 그것은 평화헌법의 개정 등 일본 보수진영의 숙명의 과제가 코앞에 있기 때문이기도 했을 것이다. 반면, 하토야마는 후텐마기지 이전 등과 관련해 예상과는 달리 강경한 입장을 고수하며 미일동맹에 대한 전반적 리뷰까지 거론했다. 오카다 전 외상 등은 미일동맹이 일본 안보에 있어 기축이라는 것을 부정하지 않으면서도 중국 등에 대한 위협 인식으로부터의 탈피와 주변국과 함께하는 협력안보·공동안보의 추구를 천명했다. 하지만 지역전략과 정책이 아직 구체적으로 추진되고 있거나 결실을 볼 상황은 아니다. 최근의 해양영토분쟁으로 간 수상 등은 지역공동체 전략은 포기하고 미일동맹에 적극적으로 매달리는 모습이다. 2000년대의 자민당 정권의 정책으로 회귀하는 듯하다. 특히 대북정책은 자민당 정권정책의 지속성이 더 강하게 보이는 것이 현재의 상황이다. 이후 얼마나 현실과 이상을 조화시키는 면밀한 정책을 구상·실천해내고, 그 실천을 뒷받침할 국내외적 정치적 지지



와 자원을 확보하느냐에 따라 동아시아 공동체와 관련한 민주당 정권 주장의 현실화 여부가 결정되리라고 본다.

그러나 분명한 것은 북한 문제의 지속은 일본의 위상이 제고되거나 중국의 위상을 깎아내릴 소재는 결코 아니라는 것이다. 지금은 밀고 당기기가 한창인 북미관계이지만, 해결의 가닥을 잡으면 한반도와 동아시아의 안보환경은 급격히 변할 수도 있다.

그때까지 민주당 정권의 일본이 단지 기다릴지, 아니면 더딘 듯하면서도 상황변화에 유연하게 적응하려는 모습을 보여줄지 현 시점에서 단언할 수는 없다. 다만, 지금까지 일본의 지역전략 등에 대한 분석의 글들이 그래왔듯이 이전까지의 일본 정부의 정책이나 그와 유사한 학계 등 민간의 글을 분석하는 것을 통해서도 오바마 행정부의 집권과 민주당 집권 등 변화된 상황에서의 일본의 인식과 정책을 알기에는 한계가 있다고 할 수 있다. 좀 더 정확한 현황분석과 전망을 위해서는 주변국의 반응과 대응 등 구체적 정책 추진과정을 계속 추적해야 할 것이다. 더불어 이 글의 주된 분석 대상인 일본 내 관련 의견에 대해서는 자료 접근의 한계상 충분히 분석하지 못한 민주당 정권의 주요 인사와 그 브레인들의 주장에 대한 보충분석과 함께, 그 배경이자 대상이라 할 수 있는 일본 내 여론 등에 대해서도 별도의 심층적 분석이 필요하다고 생각된다.

한국의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책*

통일교육원 조철호

I. 머리말

본 연구는 21세기 동아시아 공동체의 형성과정에서 왜 동북아에서 역사갈등이 해소되지 못하고 동아시아에서 평화가 구축되지 못하고 있는가라는 문제의식을 가지고, 한국의 동아시아 공동체에서의 경제부문을 중심으로 한 이론들을 검토하고, 이를 기초로 하여 한국의 동아시아 경제공동체 추진의 주요 내용과 최근의 추진방안 등을 비롯한 정책을 분석하고자 한다. 더 나아가 이러한 이론적 검토와 정책적 분석을 바탕으로 한국의 동아시아 경제공동체에 대하여 우리의 이론적 방향과 정책적 대안을 제시하고자 한다.

최근 아시아통화기금(Asian Monetary Fund : AMF)의 진전, 자유무역협정(Free Trade Area : FTA)의 확대 등으로 아시아 경제공동체에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 지난 2009년 5월 3일 인도네시아 발리에서 열린 제12차 아세안

* 이 논문은 동북아역사재단의 지원을 받아 수행된 논문임(NEAHF-2009-R0901581).

(ASEAN)+3 재무장관 회의에서 아시아 역내의 통화협력을 위한 치앙마이 다자 기금(CMMI)의 각국 분담금을 일본과 중국이 각각 기금의 32%, 아세안 국가가 20%, 그리고 한국이 16%를 부담하는 것으로 확정되었다. 이로써 1997년 외환위기 이후 아시아통화기금이 제안된 지 12년 만에 역내 통화협력기구의 성립이 눈앞으로 다가왔다. 아시아에서 본격적인 통화협력 논의는 1997년 8월 태국 외환위기가 불거진 직후 일본이 AMF를 제안하면서 시작되었다. 일본은 동아시아 통화블록을 통해 엔화의 영향력을 높이고 아시아 경제의 주도권을 잡고자 일찍부터 역내 통화금융협력에 관심을 보여왔다. 하지만 당시 이 제안은 미국의 반대와 중국의 견제, 그리고 일부 아시아 국가들의 미온적인 태도 탓에 실현되지 못했다.¹⁾

또한 2009년 6월 1일 한국은 아세안 10개국 정상회담에서 투자협정 체결로 한·아세안 자유무역협정을 완결하고 오는 2015년까지 역내 교역규모가 1,500억 달러 규모로 확대될 수 있도록 적극 노력하기로 했다. 또한 글로벌 금융위기 극복 공조, 치앙마이 이니셔티브(CMI)의 신속한 이행, 저탄소 녹색성장 협력, 공적개발원조(ODA) 및 연수생 초청 확대, 북한 핵문제의 평화적 해결 등에 합의했다.

이와 관련하여 우선 중국과 자유무역협정을 체결했고, 일본과는 개별 국가 차원에서, FTA를 맺고 있는 아세안과의 협력 강화는 동아시아 지역협력에서 한국의 역할 및 입지를 강화하는 데 크게 도움이 될 것으로 평가된다. 중국과 일본이라는 동아시아의 두 강대국 사이에서 상대적으로 약한 한국이 아세안과의 협력강화를 통하여 동아시아 경제공동체의 수립에서 한국의 이해를 최

1) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001130899&PAGE_CD=N0550.

대한 반영할 수 있는 조건을 마련한 것으로 볼 수 있다.

다음으로 북한 핵문제의 평화적 해결을 동아시아 지역협력에 적극적으로 연계하여 동아시아 경제공동체의 수립을 위해서 남북문제의 해결이 중요하다는 인식이 강조되었다. 동아시아 경제공동체의 발전을 위해서는 자유무역, 통화통합과 같은 경제적 영역뿐만 아니라 대외적 관계와 같은 비경제적 영역도 고려해야 한다는 인식을 적극적으로 갖기 시작하였다고 평가할 수 있다.

탈냉전 이후 1990년대 초반부터 한국은 동북아와 동아시아 지역의 다자주의에 대하여 적극적으로 논의하기 시작하였다. 이러한 다자주의 연구는 안보 협력체에 대한 논의에 이어 정치, 경제, 사회, 문화 등 여러 영역에서 동북아 공동체 또는 동아시아 공동체에 대한 담론이 분출하였다. 특히 경제분야에서는 동북아 경제공동체에 대한 논의가 주를 이루었고, 한·중·일을 중심으로 동북아 지역의 경제협력을 최대화시킬 다양한 방안이 제시되었다.

중국은 아세안+3 체제를 전략적으로 중시하고 있으며, 아세안 국가들의 친중화를 최우선의 외교과제 중 하나로 설정하여왔다. 특히 아세안+3 협력구도가 미국을 배제하고 있다는 점에서 중국은 동아시아 지역협력과 관련하여 친아세안 정책을 추진하여왔다. 그러나 일본은 기존 동아시아에서의 영향력 상실과 중국의 영향력 확대를 우려하여 미국, 러시아를 비롯하여 인도, 뉴질랜드, 호주 등을 가입시키려는 입장을 취하여왔다. 그러나 아세안+3을 통한 동아시아 경제공동체의 필요성과 효용성이 강화됨에 따라 고이즈미 정권은 '일본·아세안 포괄적 연계구상'을 제창하면서 동아시아 외교에 치중하기 시작하였다. 특히 최근 출범한 하토야마 총리는 미일관계의 조정을 검토하면서 동아시아에 대한 비중을 강화할 것을 시사하고 있다(Akira Suehiro, 2009).²⁾

2) 아키라는 21세기에 들어서 일본 정부문서에서는 아시아·태평양 대신 동아시아라는

이와 같이 한중일 삼국에서는 동아시아 경제공동체에 대한 다양한 이론적 논의가 전개되고 있고 상이한 정책적 대응을 추진하고 있다. 이러한 점에서 실제로 한국은 중국·일본과 달리 동아시아 경제공동체에 대하여 어떠한 이론을 중심으로 논의하고 있는가, 동시에 한국은 어떠한 정책방안을 추진하고 있는가를 통합적으로 분석하는 것이 중요하다. 특히 한중일의 동북아 공동체 관련 어떤 이론이 경제영역에서 실제 정책적 추진방안에 얼마만큼 반영되고 있는가의 여부를 확인하려고 한다. 이러한 이론과 정책에 대한 동시적 통합분석을 통하여 한국에서의 동아시아 경제공동체의 이상과 현실의 일치 내지 괴리를 보여주는 현주소를 비교적 관점에서 파악하고자 한다.

이를 위하여 한국의 동아시아 경제공동체와 관련된 기존 연구를 이론적으로 검토하고 유형화를 통하여 동아시아 경제공동체 관련 한국의 구상의 주요 내용과 특징을 파악하고 평가하고자 한다. 이와 관련하여 본 연구는 21세기 한국의 동아시아 경제공동체 관련 이론적 검토를 위하여 최신 주요 논문과 자료가 온라인상으로 서비스되고 있는 구글 학술정보를 이용하여 한국, 동아시아, 경제, 공동체를 핵심어로 사용하여 2000~2009년을 검색기간으로 하여 2,110개 결과를 산출할 수 있었다.³⁾ 이를 다시 하나하나 검토하여 한국의 동아시아 경제공동체와 직접적으로 관련되는 65개의 주요 연구를 수집할 수 있었다.⁴⁾

용어를 사용하기 시작한 것을 근거로 일본의 역할이 아시아화에 비중을 증가시키고 있다고 보고 있다.

- 3) 연도별 산출결과는 다음과 같다. 2000년 82개, 2001년 101개, 2002년 113개, 2003년 167개, 2004년 178개, 2005년 183개, 2006년 330개, 2007년 487개, 2008년 433개, 2009년 35개.
- 4) 연도별 선택연구논문 수는 다음과 같다. 2000년 4개, 2001년 3개, 2002년 1개, 2003년 6개, 2004년 5개, 2005년 4개, 2006년 11개, 2007년 15개, 2008년 15개, 2009년 1개.

최근 연구논문과 자료를 중심으로 볼 때, 한국의 동아시아 경제공동체 연구는 분석수준, 분석시각, 접근방법, 학문분야 및 이슈 등에 따라 광범위하고 다양하게 전개되어왔다. 이러한 점을 감안하여 연구시기별, 학문분야 및 이슈 등을 중심으로 연구동향 및 주요 특징을 정리하고 있다. 이를 바탕으로 한국의 동아시아 경제공동체 연구를 공동체 구상을 중심으로 유형화를 시도하고 있다.

특히 한국의 동아시아 경제공동체 연구 및 구상들의 내용을 다음과 같은 공동연구의 분석기준에 따라 분석해보고자 한다. 첫째, 동아시아 경제공동체의 제안 배경 및 목적과 관련된 측면이다. 둘째, 동아시아 경제공동체의 이론적 근거와 관련된 측면이다. 접근시각, 동아시아 경제공동체의 개념 규정, 제도화 수준, 지향 모델 등을 구체적으로 분석해보고자 한다. 셋째, 동아시아 경제공동체의 실현방법과 관련된 측면이다. 여기서는 참여국 혹은 참여지역의 범위, 주도국 및 한국의 역할, 추진전략 등을 분석해보고자 한다. 넷째, 동아시아 경제공동체의 실현 가능성 전망과 관련된 측면이다. 여기서는 동아시아 경제공동체의 제약요인, 촉진요인, 실현 가능성에 대한 낙관적 혹은 비관적 전망 등을 분석해보고자 한다.

이를 바탕으로 동아시아 경제공동체에 대해 중일 양국이 추진하고 있는 정책방안을 염두에 두고 동북아의 역사갈등을 해소하고 동아시아에서 평화를 구축할 수 있는 동아시아 경제공동체에 대한 우리의 미래지향적인 대응방안을 모색하고자 한다.

연도별 산출결과와 선택연구논문 수를 볼 때 한국의 동아시아 경제공동체에 대한 연구는 최근 2007~2008년에 집중적으로 이루어져 왔다는 것을 알 수 있다.

II. 배경 : 역외 지역주의의 대항과 역내 경제위기의 대응

동아시아 경제공동체 구상이 활발히 제기되고 있는 배경으로 지역 외 차원에서 역외 지역주의의 대항과 지역 내 차원에서 역내 경제위기의 대응을 지적할 수 있다.

먼저 지역 외 차원에서 탈냉전 이후 유럽지역에서의 유럽연합(EU)과 북미지역에서의 북미자유화무역지대(NAFTA)와 같은 지역주의에 대항하려는 측면에서 동아시아 경제공동체 구상이 제안되기 시작하였다. 1990년대부터 동아시아 지역에서 유럽통합과 북미자유화무역지대의 형성에 자극받아 동아시아의 독자적인 경제협력권의 구축에 대한 논의가 활발히 전개되어왔고, 동아시아 지역 각국 간에 자유무역지대의 창설이 제기되어왔다. 이러한 동북아시아 지역의 지역적 경제협력권 구상은 크게 지역주의에 입각한 세계경제의 지역 통합추세와 소련 및 동유럽의 정치·경제적 개혁에 의한 냉전체제의 종식이라는 역사적 흐름에 대응하기 위한 방안의 하나로 논의되었다.

세계경제의 체제적 변화는 사회주의 경제권과 인접해 있고 범세계시장을 전제로 공업화 성장을 추진해온 동북아시아 국가들에게 커다란 충격과 함께 새로운 질서수립의 기회를 가져다주었다. 동북아시아 국가들에 대한 충격은 지금까지 이들 지역의 대외지향적 성장의 시장적 조건을 형성해왔던 미국과 유럽시장이 지역적 경제통합으로 블록화해감으로써 수출지향적 성장조건에 위협이 가해졌기 때문이다. 반면 동북아시아 국가들에게 주어진 기회는 냉전체제의 종식으로 이들 국가들이 안고 있는 정치경제적 갈등구조를 해소하고 새로운 국제협력의 가능성을 발견할 수 있게 되었기 때문이다(손병해 1999 : 427~428).

특히 역내 국가 간 지역통합체인 '동북아 공동체'의 결성을 창립목적으로 천명하면서 2001년 발족한 한국동북아지식인연대(NAIS Korea)는 창립 취지문에서 "유럽과 북아메리카 지역에서는 유럽연합과 북미자유무역지대 등을 통하여 지역주의적인 경제통합이 활발히 이루어지고 있으나 동북아에서는 아직도 국가주의적 장벽과 문화적 편협성을 극복하지 못하면서 이렇다 할 지역통합 움직임이 보이지 않고 있다"고 지적하고 있다.⁵⁾ 한국에서의 동아시아 경제공동체 논의는 경제협력의 증진 차원에서 시작되었다. 1990년대 초반 냉전의 해체에 따른 구소련과 중국과의 수교 이후 우리의 독자적 대외전략의 모색이라는 차원에서 주로 국책연구원에서 경제분야를 중심으로 논의가 시작된 것으로 보고 있다(박제훈, 2004 : 210). 주로 동아시아 경제공동체 논의가 가야 할 귀결점을 '동북아 공동체' 나아가서 아시아연합(AU) 등 지역통합으로 설정해야 하고, 그 과정에서 경제통합체인 '동북아 경제공동체'가 우선적으로 형성되어야 한다고 강조되었다(박제훈, 2004 : 206~297).

다음으로 지역 내 차원에서 1997년 외환위기를 계기로 동아시아 각국 간의 상호협력 가능성, 동아시아 지역의 금융시장 협력체의 필요성을 실감하고 동아시아통화기금을 중심으로 동아시아 경제공동체 구상이 제기되었다. 동북아 협력의 필요성이 역내에서 크게 인식된 계기는 1997년 아시아 외환위기 발발이었다. 그때까지 경제성장의 성공 모델로 평가받던 동아시아 모델이 국제투기자본 앞에 무력하게 무너지면서 하루아침에 부실과 비효율의 대명사처럼 전락하자 동아시아 지역협력에 대한 요구가 터져 나온 것이다(박제훈, 2004 : 210).⁶⁾

5) www.naisnet.org.

6) 이 외의 계기로 1990년대 후반 이후 중국 경제의 급격한 부상을 들고 있다. 모든 아시아 국가가 외환위기에 몸살을 앓고 있을 때에도 중국은 고도성장세를 멈추지 않고 경제 대국의 면모를 갖추자 중국 변수에 대한 대응책으로 동북아 지역협력이 화두로 등장하

1990년대의 아시아 통화위기도 동북아시아 지역에서의 상호연대와 협력을 심화시킬 필요성을 제기하였다. 경제문화권으로서 동북아시아는 역사, 언어, 문화, 경제 수준이 다양하여 각국의 자주성을 존중하는 유연한 연대 위에서 성립되고 있다. 그러나 동북아시아 국가들의 경제가 상호 의존도를 높이고 있다는 점에서 투기자금의 급격한 움직임에 의해 통화의 평가절하, 주식폭락이 빠른 속도로 파급되었다는 점을 고려하면 역내 국가들은 금융통화 시스템을 안정시키기 위해 거시적 경제운영, 금융과 산업의 구조개혁 등에서 정책담당자 간의 정보교환이나 정책협조를 강화시킬 필요가 있다. 그리고 동북아시아 경제의 회복과 지속적인 성장을 도모하기 위해서는 기술의 개발과 교류, 경영수단 개선, 에너지 공급확보, 지구환경 보호 등의 면에서 보다 긴밀한 협력을 추진하는 것이 필요하다(신지, 1998 : 18).

이후 2008년 미국 금융사태로 인한 경제침체, 환율불안 등으로 인하여 한중일 간의 통화협력을 중심으로 동아시아 경제공동체 구상이 다시 적극적으로 논의되고 있다. 계속되는 외환위기는 동아시아 국가 간의 결속력을 강화하는 계기를 제공하였고, 이에 따라 지역공동 차원에서 아시아 통화기금 창설과 아시아 단일통화 도입방안이 거론되고 있다. 구체적으로 동아시아 통화 및 금융 협력을 위해서는 ① 외환위기 재발가능성을 예측하는 조기경보 시스템, ② 위기시 국가 간 통화스와프 확대 실시, ③ 환율안정을 위한 제도의 협력 등이 논의되어야 할 것이다.

역외 지역주의의 대항과 역내 경제위기의 대응 이외에 지역 내 차원에서 동아시아 지역의 주도권을 확보하려는 중일 간의 리더십 장악 측면에서 경제공동체의 활성화를 설명하는 연구도 있다.

계 되었다는 것이다.

III. 이론적 근거 : 자유주의적 경제통합과 유럽통합의 단계적·점진적 적용

한국의 동아시아 경제공동체의 구상에 대한 대표적 접근방법으로 현실주의, 자유주의, 구성주의를 들 수 있다. 현실주의 이론은 국제체제의 무정부성과 국가 간 불평등한 세력분배구조를 강조하는 신현실주의자들에 따르면 국가 간의 협력은 근본적으로 일어나기 어렵다고 보고 있다(유현석, 2002 : 38~40).⁷⁾ 자유주의적 협력이론의 핵심은 국가들은 지역적 상호의존의 심화에 의한 지역주의가 가져다주는 혜택을 위해 그들의 합리성으로 인해 협력한다는 것이다. 국가 간 협력에 있어서 상호이익을 중요시하는 신자유주의적 제도주의는 국가 간 상호의존의 심화는 '국가적 협력'에 대한 필요를 증가시키고, 국제레짐과 같은 국제제도는 국가 간 협력에 방해가 되는 집단행동의 문제점에 대한 해결책이 될 수 있으며, 국가 간 협력을 저해하는 국제체제의 무정부성에서 오는 배반의 문제를 국제제도를 통해 해결할 수 있다고 본다(유현석, 2002 : 40~41). 구성주의적 이론은 권력이나 이익을 강조한 신현실주의와 신자유주의적 제도주의와는 달리 국가 간 협력에서 인식, 정체성, 규범, 개체와 구조 간의 상호 구성성, 공유된 지식 등의 역할을 강조하고 있다(Alexander Wendt, 1994 : 385~386).⁸⁾ 제2차 세계대전 이후 퇴조한 자유주의적 이상주의를 업고 재등장한 현

7) 상대적 이익(relative gain)과 배신(defection)으로 인하여 국가들은 협력으로 발생하는 이익이 상대적이기 때문에 자신이 얻게 되는 절대적 이익에도 불구하고 상대방이 더 많은 이익을 보는 것을 두려워하기 때문에 협력을 하려 하지 않는다는 것이다. 또한 국제체제의 무정부성으로 인해 국가 간의 협력에서 상대방의 배신을 처벌할 권위체가 존재하지 않기 때문에 이를 두려워한 국가들은 협력하기 어려우며 국가 간 협력은 특히 국가의 생존과 직결된 안보적 협력에서 더욱 어렵다는 것이다.

8) 구성주의에 대한 자세한 논의는 전재성(2000) ; 정진영(2000) ; 유현석(2002) 등 참조.

실주의는 얼마 후에 일어났던 유럽통합 현상을 설명하지 못하였다는 점에서 지역통합의 논의는 자유주의적 전통에 기반하여 전개되었다. 통합이론은 여러 국가들의 상이한 외교정책들이 국제체계를 무정부상태로 이끌고, 이는 결국 분쟁으로 이어진다는 인식에서 출발한다. 자유주의는 기본적으로 국제기구나 국제사회에서 국가 간의 협조에 의해서, 혹은 국가와는 관계없는 개인이나 민간기구들 간에 국경을 넘는 협조에 의해서 안정과 평화를 달성할 수 있다고 본다. 이러한 맥락에서 적극적 평화, 또는 제도화된 평화라는 문제의식을 가지고 생겨난 통합이론은 자유주의의 범주에 속한다고 말할 수 있다(한중수, 2001 : 267 ; 전득주 외, 1998 : 144).

세계화와 더불어 강화되는 지역주의에 대한 대응으로 한국도 다양한 지역 협력에 참여하는 현실적 변화와 함께 한국 학계에서도 아시아에서의 지역주의 발전에 관한 관심이 높아지고 있다. 그러나 한국 학계에서 지역주의에 대한 연구의 특성은 지역주의에 대한 경제학적 접근이 주를 이루고 있다는 것이다. 지역주의의 경제적 효과에 초점을 맞춘 경제학자들의 연구가 지역주의 연구의 주류를 이루고 있고, 지역주의를 국제정치학적 측면에서 보는 연구들은 아직도 지역주의 연구의 주변부에 머물르고 있다. 유럽의 지역통합에 대한 국제정치적 연구성과와는 달리 아시아 지역의 지역경제협력에 대한 학문적 관심은 주로 경제적인 차원에 머물렀다. 경제학자들이 중심이 된 이러한 연구들은 지역경제협력의 경제적 효과나 개별 협력과제에 대한 가능성과 예상효과들을 분석하는 데 초점이 맞추어져 있었다.⁹⁾ 그 밖에는 아시아 혹은 동아시아의 지역주의와 유럽 그리고 미국의 지역주의와의 비교에 초점을 맞춘 연구들

9) 이러한 종류의 연구업적들은 상당히 축적되어 있다. 그중 일부를 소개하면 유장희(1995) ; 정인교(1996) ; 이재성(1993) ; 김원준(1992) ; 대외경제정책연구원(1991) ; Kap-Young Jeong and Jongryn Mo(1998) 등이 있다.

이 있지만 이러한 연구들의 관심 역시 상이한 경제적 조건이나 경제적 효과에 머물러 있었다(유현석, 2002 : 34~35). 지역주의가 본질적으로 국가 간의 경제적(주로 무역) 협력을 다루고 있기 때문에 지역주의에 대한 경제학적 접근이 우선적이다. 그러나 지역주의는 단순히 경제적 이득을 위한 국가 간의 협력이 아니며, 설사 경제적 목적을 위한 협력이라 하더라도 그 성립의 과정에는 복잡한 국내·국제정치적 요인들이 얽혀 있는 정치적 현상이다. 따라서 국가 간의 경제적 이해관계에 초점을 맞추는 경제적 접근법은 지역주의를 이해하는 데 한계가 있다(유현석, 2002 : 34).

지역주의가 아시아에 비해 더 발달한 유럽이나 미주의 경우 지역주의에 대한 연구는 경제적 접근을 넘어서서 지역주의를 국제정치적 현상으로 분석하는 연구경향이 중요한 자리를 차지하고 있다. 최근 국내학계에서도 지역주의에 대한 국제정치학적 연구가 활성화되고 있는 추세이다. 국제정치학계에서는 동아시아 지역주의의 저발전에 대한 원인 규명이라든지 아시아 지역주의의 제도적 특수성, 특정 지역협력체의 발전에 대한 전망 등에 대한 연구들이 이루어지고 있다. 특히 국내 국제정치학자들에 의하여 동아시아 지역주의의 제도적 측면에 대한 연구, 동아시아 지역주의의 리더십 문제에 대한 연구, 비교지역주의 연구 등 다양한 연구들이 1990년대에 들어와서 활발하게 이루어졌다.¹⁰⁾ 이러한 연구들은 국제정치의 이론적 자원을 이용하여 아시아 지역의 지역주의에 대한 이론적 분석을 시도하고 있다. 이처럼 국내에서 동아시아 지역주의에 대한 연구가 활발하게 이루어지고 있지만 국내의 지역주의 연구가 몇 가지 특정 주제들(동아시아 지역주의의 제도적 특수성이나 비교지역주의)에 집중되어 있

10) 이에 해당되는 연구로는 송은희(1995) ; 고대원(1996) ; 최진우(1997) ; 유현석(1998, 2000) 등이 있다.

고, 국제정치에서의 주요 관심사항인 경제적 지역주의와 안보와의 연계 등과 같은 주제는 다루어지지 않고 있는 것은 아쉬운 점이다. 또 하나의 아쉬운 부분은 최근 중요한 연구영역으로 떠오르고 있는 지역주의의 국내정치적 요인에 대한 연구가 부족하다는 점이다(유현석, 2002 : 36~37). 이러한 연장선상에서 유현석의 경우 지역주의가 지역국가 간의 경제적 협력을 의미한다고 해서 지역주의가 경제적 이득이라는 목표만을 위해 이루어지는 것은 아니며, 또한 경제적 이해를 추구하는 국가 간의 협력이라고 할지라도 그러한 목표를 이루기 위한 국가 간의 행위는 복잡한 국제정치적 이슈들을 만들어낼 수밖에 없다는 점에서 지역주의에 대한 분석은 경제적 이해를 논의의 핵심에 놓는 경제학적 설명이 아닌 국제정치적 접근을 강조하고 있다. 이와 관련하여 최영종은 제도주의와 다자주의에 입각하여 동아시아 지역통합의 정체에 대하여 분석하고 지역통합의 성공요인을 공통의 위기, 경제적 상호의존 그리고 정치적 합의 등 수요 측면에서의 요인과 공급 측면에서 지역적 패권국가들의 지도력을 파악하고 있다(최영종, 2000a).

일반적으로 한국의 동아시아 경제공동체의 연구와 구상은 주로 자유주의 접근 중에서 기능주의(functionalism), 신기능주의(neofunctionalism)로 대변되는 통합이론에 기반하고 있다. 이흥종은 유럽통합의 진전에 따라 1940년대와 1950년대 초에 기능주의적 통합이론으로 모습을 나타냈으며 이후 1950년대와 1960년대에는 신기능주의 통합이론이 제기되었다는 점에서 동북아 공동체도 유럽통합의 과정처럼 먼저 기능주의적인 입장에서 진행되어야 할 것이라고 주장하고 있다(이흥종, 2002 : 24~26). 소지역별 통합보다는 산업별 통합이 이루어지는 것이 바람직하며, 석탄, 철강 또는 원자력 공동체를 형성한 유럽처럼 동북아도 어업이나 환경 문제 등에서 통합의 연습을 시작하는 것이 좋다고 보고 있다. 역사적인 적대감이 동북아시아에서는 주목하기 힘들다는 주장이

있지만 유럽의 과거 200년의 역사가 '전쟁의 역사'라고 했듯이 특히 독일과 프랑스 간의 적대적인 역사 경험은 일본과 한국, 또는 중국과의 관계 못지 않다(이홍중, 2002 : 37). 유럽통합의 과정과는 달리 동북아 통합 특히 동북아 경제통합은 역대 국가들의 극심한 경제적인 차이 때문에 어렵다는 주장에 동조하고 있다. 그렇지만 최근 유럽통합도 동유럽으로의 확장을 통해 똑같은 어려움을 겪고 있기 때문에 우리가 타산지석으로 삼을 수 있다는 점에서 동아시아 경제공동체도 유럽통합을 모델 삼아 단계별로 점진적 접근을 제안하고 있다.¹¹⁾ 송은희도 동북아 지역협력과 한·중·일 FTA 모색과 관련하여 당장에 한·중·일 FTA가 성사될 가능성은 희박해 보이지만, 한·일 간에 먼저 FTA가 타결되고, 이것을 중국을 포함한 여타 국가들에게 확대하는 것이 가장 실효성이 있는 것으로 보고, 이를 기반으로 하여 한·중·일 3국 간 FTA가 체결될 경우 이를 토대로 한 동아시아 자유무역지대의 형성을 기대할 수 있을 것으로 기대하고 있다(송은희, 2002 : 3~22).

IV. 실현방법 : 포괄적 동아시아 공동체의 추진 과 양자 간 전략적 파트너십의 확대

동아시아 경제공동체를 실현하는 구체적 방법에 대해서는 다양한 구상들이 제시되고 있다. 이러한 구상들에서 발견되는 몇 가지 특징을 살펴보면 다음과 같다.

11) 영국이 결국에는 유럽통합의 과정에 참여하게 되는 것을 보면 이러한 단계적 방법은 실현 가능성이 크다고 보고 있다(이홍중, 2002 : 37).



먼저 동아시아 경제공동체에 포함되는 지역 혹은 참여국의 범위문제이다. 이와 관련하여 크게 아시아·태평양 지역과 동아시아 지역으로 구별되며, 이중 동아시아 지역은 다시 동북아권, 동북아·동남아 지역, 범아시아 지역으로 세분되고 있다. 탈냉전 이후의 동아시아 지역화를 둘러싸고 한편으로는 '아시아·태평양' 지역개념을 강조하면서 '신타평양 공동체' 구상을 주도하는 미국의 아태구상과 다른 한편으로는 '동아시아' 지역개념을 강조하고 '동아시아 공동체'를 주도하고자 하는 아세안의 동아시아 구상이라는 커다란 두 개의 흐름이 동시에 진행되어왔다(한상희, 2002 : 202). 냉전의 종료는 국제사회에 세계화(globalization) 현상과 더불어 지역화(regionalization) 강화현상을 동시에 가져왔다. 냉전 기간에도 지역화가 꾸준히 전개되었던 서유럽뿐만 아니라 아프리카, 미주, 아시아, 동유럽 등 모든 지역에서 지역화가 폭발적으로 추진되었다. 각 지역의 지역화는 경제분야에서 가장 활발하게 전개되었고, 또한 각 지역 전체 차원에서뿐만 아니라 각 지역의 소지역(subregion) 차원에서도 동시에 지역화가 추진되었다. 이러한 성격의 지역화가 동아시아에서 본격적으로 시작된 것은 1988년 APEC이 창설된 이후부터로 볼 수 있다(한상희, 2002 : 203).

아태경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation : APEC)는 1989년 동아시아와 북미 지역 간 무역, 투자의 원활화와 자유화, 경제기술협력 등을 목표로 창설되었으며, 아태지역의 가장 오래된 정부 차원의 지역 간 협력구도이다. APEC은 냉전 종식 이후 유럽의 EU통합 가속화로 범세계적 차원에서 강화되기 시작한 지역주의 추세에 대응하기 위해 아태지역 국가 간 경제협력을 도모하기 위한 것이다.¹²⁾ APEC은 아시아·태평양 지역의 경제협력을 촉진하기 위하

12) 한국, 미국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, ASEAN 6개국(말레이시아, 인도네시아, 태국, 싱가포르, 필리핀, 브루나이) 등 12개 아태국가들 간 각료급 회의체로 출범한 APEC은 1993년부터 정상회의체로 격상되었으며, 이후 중국, 홍콩, 대만, 멕시코, 파





여 한국, 호주, 일본 등의 국가들이 주도하여 만든 것이다. 미국도 여기에 참여하였으나, 미국은 원래부터 쌍무주의를 선호하였기 때문에 APEC 창설에는 그다지 크게 관심을 기울이지 않았다. 그러나 아태지역에서 새로운 다자안보 협력 체제를 지속적으로 모색해온 미국이 1990년대 초반부터 APEC의 안보 기구화를 모색하기 시작하였다.¹³⁾ 궁극적으로 미국은 APEC이라는 아태협력 틀을 경제분야에 국한하기보다는 안보분야까지를 포함하는 포괄적인 지역 간 협력체로 발전시켜나감으로써, 동아시아 지역블럭 형성을 억제하고 아·태지역에서 자신들의 중요한 경제·안보적 이익을 담보해나가려는 의도를 갖게 되었다.

탈냉전 이후의 동아시아 지역화가 상당히 복잡하고 미묘하게 되기 시작한 것은, 바로 1990년 12월 말레이시아의 마하티르 수상이 동아시아 경제그룹(East Asian Economic Group : EAEG)의 창설을 제안한 이후이다. EAEG는 한마디로 미국 등 역외 국가들을 배제하고 동아시아 국가들로만 구성된 동아시아 경제협력체를 만들자는 것이었다. 그러나 미국은 EAEG안이 배타적 블록이라는 이유로 강하게 반발하여 이를 무산시켰다. 아세안은 1991년 EAEG를 다소 느슨한 형태의 EAEC(East Asian Economic Caucus : EAEC)로 약간 형태를 바꾸어 또 다시 제안을 하였다. 그러나 이 역시 미국의 강력한 반대에 부딪혔고, 특히 창설과정에서 가장 큰 역할을 할 것으로 기대되었던 일본이 미국의 압력으로 인하여 소극적 태도를 보임에 따라 무산되었다.¹⁴⁾ 이후 아세안은 아세안 창설

푸아뉴기니, 칠레, 러시아, 베트남, 페루 등이 가입하여 현재 총 21개 회원국이 참여하고 있다.

- 13) 클린턴 민주당 행정부는 APEC을 단순한 경제협력체를 넘어 안보협력기구로 발전시켜나갈 장기적 구상을 피력한 바 있다. 부시 공화당 행정부도 9·11 사태 이후 APEC을 통해 반테러 협력, 인간안보 문제 등을 의제화하기 시작하였다.
- 14) 이러한 상황에서 미국은 우선 동아시아를 자신의 세계전략에서 가장 중요한 지역의

274 동아시아 공동체의 설립과 평화 구축



30주년을 맞는 1997년 12월 아세안 정상회의에 한·중·일 3개국의 정상을 초청하여 동아시아 국가 정상들만의 회동인 아세안+3을 성사시켰다. 특히 당시의 동아시아 금융위기로 인하여 동아시아 국가들 스스로가 지역협력체제의 필요성을 인식하였고, 한국, 중국, 일본 각자의 전략적 필요성 역시 그 성사에 상당한 영향을 미쳤다.

1997년 말레이시아 마하티르 전 수상의 이니셔티브로 출범한 아세안+3 정상회의는 동아시아 역내 국가들 간 협력증진을 도모하기 위한 것으로, 마하티르 전 수상이 1990년대 초부터 주창한 EAEC가 실질적으로 구현된 것으로 볼 수 있다. 이후 아세안+3 협력체제의 비전과 행동계획 제시는 김대중 전 대통령, 이니셔티브로 이루어졌는바, 한국이 주도했던 동아시아 비전그룹(EAVG)과 연구그룹(EASG)은 동아시아 지역협력의 궁극적 목표로서 동아시아 공동체(East Asia community : EAc) 형성을 제시했으며, 동아시아 자유무역지대(EAFTA) 결성, 역내 금융협력기구 설립 등을 포함한 장단기 사업을 제안했다. 2000년대 이후 아세안+3 국가들은 아세안을 중심으로 한국, 중국, 일본이 각각 양자 FTA를 체결함으로써 비록 아세안+3 전체를 아우르는 자유무역지대는 아니지만, 향후 동아시아 자유무역지대를 형성할 수 있는 기초를 다지는 동시에, 치앙마이 이니셔티브에 따라 아세안+3 국가들 간 통화스왑 협정체제를 구축하는 등 금융협력에도 상당한 진전을 이룩하고 있다(배극찬, 2008 : 149).

이러한 동아시아 경제공동체의 지역 및 참가국의 범위와 관련하여 과거 김

하나로 재정립하고, 동아시아에서의 미국 주도권을 계속 유지함과 동시에 동아시아 국가들의 결집을 사전에 방지할 수 있는 전략을 만들어내고자 하였다. 이를 위하여 미국이 강구해낸 전략은 한편으로는 기존의 쌍무주의를 더욱 강화하고, 다른 한편으로는 다자주의를 최대한 활용하는 방식으로 나온 '아시아·태평양'이라는 지역개념이었다.



영삼 정부는 APEC을 중심으로 아태시대가 도래하고 있다는 희망적인 관측과 함께 세계화를 기치로 내걸고 아태협력 중시정책을 취하였다. 김대중 정부는 1997년 동아시아 경제위기로 APEC과 아태협력에 대한 낙관론이 급속히 퇴조하고, 동북아 국가들과 동남아 국가들 간 아세안+3 협력체제를 중심으로 동아시아 차원의 지역협력을 중요한 정책사안으로 강조하는 동아시아 중시정책으로 전환하였다고 평가되고 있다. 또한 노무현 정부는 과거 아태지역, 동아시아로부터 동북아 시대를 강조하는 동북아 중시정책을 취하여왔다는 점에서 축소 지향적으로 한국의 지역협력 전략의 행동반경을 축소하여왔다고 평가되고 있다. 이에 반해 이명박 정부는 한반도와 동북아를 넘어서는 아시아 차원의 지역협력을 강조함으로써 새로운 동아시아 공동체를 확대·모색하려는 의지가 반영된 것으로 평가하고 있다(배광찬, 2008 : 145~146).¹⁵⁾

현실주의적 관점에서 보면 동아시아 지역의 경제협력 문제는 아세안+3 협력체제가 중심이 될 수밖에 없겠지만, 이 지역의 안보협력 문제는 미국의 주도적 역할이 가능한 APEC이나 혹은 또 다른 미국 중심의 다자안보협력체를 안에서 논의될 수밖에 없다는 것을 인정하고 있다. 왜냐하면 북한 핵문제와 같은 급박한 안보문제를 안고 있는 한국으로서는 미국과의 안보협력관계 유지가 무엇보다도 중요하기 때문에, 역내 다자안보협력 문제에서 미국의 이

15) 신아시아 협력외교의 3대 비전은 첫째, 아시아의 발전과 화합을 주도하고, 둘째, 조화로운 협력질서를 이끄는 연성강국(soft strong power)을 지향하며, 셋째, 다양한 분야의 아시아 협력 네트워크 확대를 강조하고 있다. 또한 신아시아 협력외교의 주요 행동계획으로서의 첫째, 장기적으로 역내 국가들 간 정치·경제·안보·문화적 차원의 통합을 목표로 하는 포괄적 동아시아 공동체 추진, 둘째, 아시아의 주요 세력인 일본, 중국, 아세안, 호주, 인도 등과 양자 차원의 전략적 파트너십 확대, 셋째, 중앙아-몽골-러시아-중국-북한-한국-일본을 연결하는 트랜스 아시아 에너지 협력 벨트 구상 추진, 넷째, 6자회담 이후 발전적 대안을 모색하는 차원에서 동북아 협력안 보공동체 창설 제안 등을 제시하고 있다.



해관계를 충분히 고려해나갈 필요가 있다는 것이다(배공찬, 2008 : 149).

다음으로 동아시아 경제공동체 창설의 주도국 및 한국의 역할과 관련된 문제로 한국 주도설, 일본 주도설 등을 들 수 있다.

첫째, 한국 주도설은, 지역협력과 관련하여 역내 유일의 역동적 중견국가인 한국이 동아시아 공동체 추진과 동북아 다자안보협력체 창출 등을 통해 외교적 역할을 증대시킬 수 있는 조건들을 갖추고 있기 때문에 이를 최대한 활용해나갈 필요가 있을 것이다. 동아시아의 양대 강국인 중국과 일본 사이에 위치한 한국은 한미동맹을 바탕으로 이들 간 연결고리로서 중간자 역할을 모색하는 동시에, 중국과 일본에 대해 정치·군사·경제·심리적으로 위협인식을 갖고 있는 동남아 아세안 국가들과의 전략적 제휴를 강화해나감으로써, 역내 세력균형 유지에 중요한 역할을 담당할 수 있는 지정학적·지경학적 위치를 점하고 있다는 것을 강조하고 있다(배공찬, 2008 : 157). 아세안+3의 탄생과정에서 이니셔티브를 쥔 것은 아세안이었지만, 정작 아세안+3에서 진행 중인 동아시아 공동체의 논의에서 이니셔티브를 쥐고 주도적인 역할을 하고 있는 것은 바로 한국이었다는 점이 강조되고 있다(한상희, 2002 : 208).¹⁶⁾

둘째, 일본 주도설은, 일본은 향후에도 계속적으로 동남아시아에 대한 전략적인 투자와 ODA의 제공, 그리고 금융협력 등을 통하여, 동아시아 지역을 엔화를 중심으로 하는 일본 중심의 경제구조로 만들어나감으로써 동아시아 공동체를 주도하고자 한다는 것이다(한상희, 2002 : 220~221).

16) EAVG와 EASG 모두가 한국의 제안에 의하여 이루어진 것이다. 한국은 제2차 아세안+3에서 민간주도의 EAVG를 설치할 것을 제안하였고, 제4차 아세안+3에서는 EAVG의 설치를 제안하였다. 한국은 제5차 아세안+3에서도 EAVG의 보고서 중에서 아세안+3을 '동아시아 정상회의'로 전환하고, '동아시아 자유무역지대'를 창설하며, 동아시아 정부 및 민간인사들로 구성되는 '동아시아 포럼' 창설 등 세 가지 주요 방안에 대하여 EASG가 중점적으로 검토할 것을 제안하였다.

이와 같이 주도국 설정문제를 둘러싸고 다양한 견해가 있지만, 동아시아 지역 내 중일 간의 패권경쟁에서 한국이 중간자로서의 적극적 역할을 수행해야 한다는 것에는 전체적으로 공감하고 있다. 그러나 AMF의 분담비율과 관련하여 한국은 16%라는 분담금을 낼 수 있게 되었지만, 중국이나 일본 입장에서는 한국과 연합하더라도 과반수에 미치지 못하게 되어 장기적으로는 입지가 오히려 좁아진 셈이라는 분석도 있다. AMF의 분담비율을 중심으로 볼 때 20%를 차지하고 있는 아세안이 중간자로서 적극적 역할을 수행할 가능성이 높다고 할 수 있다.

V. 실현 가능성 : 거대 협력체의 한계와 단계적 공동체의 추진

동아시아 경제공동체의 실현 가능성을 어떻게 보고 있는가를 제약요인, 촉진요인 등을 중심으로 살펴보고 이에 기반한 실현 가능성 전망에 대한 논의들을 검토하고자 한다.

첫째, 최장집의 경우 한국이나 일본에서 논의되고 있는 공동체 담론이 탈민족주의와 국가 경계 허물기에 근거하고 있음은 오히려 동아시아 공동체 구축에 걸림돌이 된다고 비판하면서, “공동체 형성의 지체는 민족주의가 원인이라기보다는 냉전체제의 구조가 온존되고 있으며, 북핵문제에서 볼 수 있듯이 이것이 아직도 이 지역의 중요한 갈등의 원천으로 기능하고 있다는 데 기인” 한다는 것이다. 그러므로 동아시아 공동체 구성문제를 보다 정면에서 대면하기 위해서는 북한 문제를 포함한 냉전구조를 어떻게 해체할 것인가가 핵심과제이고, 이를 위해서는 ‘비정치적 이슈(역내 경제통합, 자유무역지대 형성, 아시아 공동통화,

환경보호협약 등' 보다는 '평화와 공동안보 이슈(정치적·군사전략적 문제 영역)'에 더 역점을 두어야 한다는 것을 강조하고 있다(한상일, 2004 : 29). 이와 관련하여 이삼성의 경우 동아시아의 냉전체제를 동아시아의 분단체제로 파악하고, 미일동맹 체제와 중국대륙 사이의 대분단체제, 한반도의 분단과 대만해협을 사이에 둔 중국과 대만의 분단이라는 2개의 소분단체제로 구성된 이러한 동아시아 분단체제가 탈냉전 이후에도 지속되어 동아시아 공동체의 형성을 막고 있다고 주장하고 있다(이삼성, 2006). 미국이 주도하는 동맹체제와 중국 사이의 패권경쟁양상을 내포한 기존의 분열된 안보질서 속에서 동아시아 국가들이 경제공동체를 실현할 때, 그것이 동아시아 안보공동체 형성에 도움이 될 것임은 분명하다. 그러나 안보 차원에서의 현재와 같은 대분단체제가 지속되는 한 동아시아 경제공동체 자체의 심화가 제한적인 것에 불과할 수 있을 뿐 아니라, 동아시아의 경제적 공동변영의 구조 자체가 언제라도 흔들릴 수 있다. 안보질서가 대분단체제를 극복하지 못하는 한, 현실주의자들이 말하듯이 경제적 상호작용의 증대가 안보협력이 아닌 갈등과 마찰의 기회를 증가시켜 동아시아 질서를 중상주의적 경쟁과 갈등의 질서로 이끌고, 나아가 이를 부국강병으로 뒷받침하는 '경쟁과 권력의 질서'를 강화하는 방향으로 작용할 개연성은 여전히 남는다고 강조하고 있다(이삼성, 2006).

둘째, 동아시아의 민족주의 내지 역사인식이 동아시아 경제공동체의 장애요인으로 지적되고 있다. 동아시아 국가들의 민족주의 문제는 특히 미국의 동아시아 동맹국가들이 미국과의 동맹체제에 안주하고 거기에 만족함으로써 동아시아 내부의 공동안보질서 구축 노력의 절실성을 외면하는 기존의 구조와 깊은 연관성을 가진다. 이 점은 미국이 동아시아 안보질서가 자신이 주도하는 양자적 군사동맹체제를 축으로 하고, 이것을 바탕으로 중국에 대한 잠재적 봉쇄능력을 유지하려는 기득권적 이해관계를 갖는 가운데 동아시아에서 이를

대체하는 안보질서가 형성될 가능성, 즉 자신의 위상을 주변화할 수 있는 동아시아 안보지역주의의 등장을 근본적으로 경계하고 있는 태도와 결부되어 동아시아 공동안보체제의 형성에 근본적 장애를 구성한다(이삼성, 2006 : 31~45). 한국 지식인 사회에서 동아시아 공동체의 가능성을 가장 저해하는 것으로 거론되는 것은 무엇보다도 일본의 역사인식이다(한상일, 2006). 구체적으로 “동아시아 공동체 구축을 위해서는 각국의 민족주의가 내적인 측면에서 보다 약화되고 개방적으로 변화할 필요가 있으며, 이와 동시에 사유와 행위 그리고 문화의 다원성이 확대될 수 있는 수평적이면서도 열린 네트워크형 소통 모델을 구체화하는 데 서로 협력하고 노력해야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 일본의 역할이 절대적이라 하지 않을 수 없다”고 말하고 있다(한상일, 2004). 일본의 책임이 막중한 것은 두 가지 의미를 갖는다. 첫째는 동아시아에서 일본이 차지하고 있는 경제적·역사적 위상에 비추어 “일본의 적극적인 참여와 주도 없이 동아시아에서 공동체 구축은 현실적으로 의미가 없다”는 것이고, 둘째는 공동체 건설을 방해하는 동아시아 국가들의 민족주의에서 가장 문제가 되는 것이 일본의 과거사 인식태도 때문이라는 뜻에서이다. 한상일은 “동아시아를 지배하고 있는 불신을 바탕으로 한 민족주의를 불식해야만” 하는데, “이를 위해서는 일본의 주도적 역할이 필요하다”고 결론짓고 있다. 특히 향후 동아시아 질서에서 동아시아 공동체 모색이 중요하다는 것에는 모두 공감하지만 현실적으로 그것은 이상이나 환상에 불과하다는 의문이 항상 있다고 지적했다. 고이즈미의 야스쿠니신사 참배 강행과 중국의 동북공정을 예로 들었다. 그럼에도 불구하고 동아시아 공동체 모색은 여전히 필요한 과제라고 말하면서도 한상일은 역시 일본의 신뢰성 회복을 위한 일본 자신의 노력이 선행되어야 하며, 이 작업에는 일본이 앞장서는 수밖에 없다고 강조했다.

셋째, 동아시아 경제공동체의 제도화와 관련하여 거대한 협의체의 비효율

성을 들 수 있다. 1994년 제2차 APEC 정상회의는 보고르(Bogor) 선언을 채택하여 역내 선진국은 2010년까지, 역내 개도국은 2020년까지 무역과 투자 자유화를 자발적으로 달성할 것을 목표로 했으나, 이후 아시아 시장을 본격 개방하려는 미국과 이에 유보적인 일본 간 견해차로 실질적인 진전을 거의 이룩하지 못했다. 특히 1997년 동아시아 국가들을 강타한 역내 금융위기 시 APEC은 사실상 방관자적 입장을 취함으로써 경제협력체로서의 유용성을 크게 상실했으며, 이후 무용론까지 대두되기에 이르렀다. 한편 2001년 9·11 사태 후 APEC은 미국 주도로 반테러 성명을 채택하고, 인간안보 협력문제를 논의하는 등 비전통적 안보 이슈들을 다루기 시작함으로써, APEC의 안보기구화 가능성이 계속 시험되고 있다. 또한 최근에는 아세안+3 국가를 중심으로 동아시아 자유무역지대(EAFTA) 결성문제가 논의되기 시작함에 따라, APEC도 아태지역 자유무역지대(APFTA) 구상을 검토하려는 움직임을 보이고 있으나, 아직까지는 여전히 구호에 머무는 수준이다(배궁찬, 2008).

VI. 맺음말

본 연구는 21세기 동아시아 공동체의 형성과정에서 왜 동북아에서 역사갈등이 해소되지 못하고 동아시아에서 평화가 구축되지 못하고 있는가라는 문제의식을 가지고, 한국의 동아시아 공동체에서의 경제부문을 중심으로 한 이론들을 검토하고, 이를 기초로 하여 한국의 동아시아 경제공동체 추진의 주요 내용과 최근의 추진방안 등을 비롯한 정책을 분석하고자 하였다. 더 나아가 이러한 이론적 검토와 정책적 분석을 바탕으로 한국의 동아시아 경제공동체에 대하여 우리의 이론적 방향과 정책적 대안을 제시하고자 하였다.

그 연구 결과, 한국의 동아시아 경제공동체의 연구와 정책에서 발견되는 특징과 과제를 종합정리하면 다음과 같은 점들이 지적될 수 있다.

첫째, 제안 배경과 관련하여 탈냉전 이후 역외 지역주의의 대항과 역내 경제위기의 대응, 역내 중일 간의 주도권 경쟁 등과 커다란 연관성이 있다. 동아시아 경제공동체 구축을 통해 동아시아의 경제협력과 번영에 대한 기대도 크게 작용하고 있다. 동아시아 경제공동체 구축이 동아시아의 평화와 안전보장, 경제발전과 경제통합 촉진 등을 주요 목표로 한다는 점에는 별다른 이견이 없다. 그러나 이러한 논의 속에는 공동체론의 대항적 성격, 즉 새롭게 등장하는 지역주의에 맞서는, 혹은 그것을 이기고자 하는 또 다른 지역주의를 상정하고 있으며, 서구적인 것에 대한 대안으로서의 동아시아, 동아시아적인 것의 우수성과 그것이 주도하는 미래 세계의 추구, 혹은 한국 중심론 등 동아시아론에는 평화의 논리에 위배되는 대결의 구도가 의식적·무의식적으로 내포되어 있다. 따라서 이러한 대항적 성격의 지역주의에서 벗어나서 동아시아의 번영과 평화를 위한 지역주의로 나아갈 수 있는 논리와 대안 개발이 필요하다.

둘째, 이론적 준거에서는 경제적 접근이 주류를 이루며, 국제정치경제적 접근이 제한적이다. 국제정치적 접근 중에서는 자유주의적 접근 중에서도 통합이론(기능주의, 신기능주의)이 압도적이며 구성주의적 접근도 일부 시도되고 있다. 대체로 서구 학자들의 이론과 유럽의 경험, 특히 유럽연합을 모델로 삼고 있다. 특히 배타적이고 민족주의적인 경쟁의 장으로서의 성격을 가진 동아시아 공동체론은 민족국가 체제의 대립과 갈등의 극복을 위한 탈국가주의 혹은 초국가적 공동체를 지향하지만, 여전히 개별국가들의 민족적인 이익과 경쟁의 논리가 내재된 편향된 시각이 존재하고 있다. 이와 관련하여 유럽연합 경험의 단순 적용에서 벗어나서 동아시아 지역의 역사와 특수성을 감안한 이론적 준거를 모색할 필요가 있다.

셋째, 참여국 혹은 참여지역 범위는 크게 아시아·태평양 지역과 동아시아 권 지역으로 구분되며, 동아시아 지역은 동북아권, 동북아·동남아권, 범아태권 등 다양한 의견이 있다. 이와 관련하여 한국의 적극적인 참여와 역할이 강조되며, 미국의 참여와 적극적 역할을 무시할 수 없다고 강조하고 있다. 주도국과 관련해서는 한국 주도설, 일본 주도설 등이 있지만, AMF 분담비율과 관련하여 아세안이 중간자로서 적극적 역할을 수행할 가능성이 높다.

전반적으로 한국에서는 당위적 차원에서 동아시아 경제공동체 구축을 역설하는 경향이 있다. 동아시아 경제공동체의 건설과 관련하여 한국의 적극적 참여와 역할이 강조되지만, 양자 간 및 다자 간 협력의 연관성 설명 및 해결 방법 모색이 크게 미흡하다. 서구의 이론과 유럽의 경험에 지나치게 경도되어 동아시아의 역사성과 특수성을 간과하는 문제점도 있다. 아직까지 미국의 참여와 역할을 무시할 수 없음을 견지하면서 동아시아 경제공동체가 구축되어야 한다는 주장 속에서 아시아 내지 한국과의 이해관계에 대한 논리적 연관성 및 심층분석은 거의 부재하다. 특히 한국의 적극적인 참여와 주도적인 역할을 강조함에도 불구하고, 미중관계 또는 중일관계의 패권경쟁에서 동아시아 경제공동체를 논의하는 경향을 보이고 있다. 21세기에 들어서서 특히 9·11 테러 및 경제위기 속에서 미국과 중국의 협력, 중국과 일본의 협조가 원활하게 이루어지고 있는 점을 감안하면, 오히려 북한 핵문제를 비롯한 남북관계의 대립과 갈등이 동아시아 경제공동체의 불안요인으로 작동하고 있다는 것을 염두에 두고 동아시아 경제공동체의 논의를 전개해나갈 필요성이 있다.

넷째, 동아시아 경제공동체 발전을 저해하는 요인으로는 정치군사적 냉전 구조 혹은 동아시아 대분단체제의 지속, 배타적 민족주의 및 일본의 역사인식, 거대한 협의체의 비효율성, 경제체제의 이질성 및 경제규모와 발전 정도

의 큰 격차 등이 중요하게 거론되고 있다. 대체로 동아시아 경제공동체의 실현 가능성을 기대하고 있지만, 정치안보적 한계에 대하여 경계하고 있다. 이러한 점에서 배타적이고 민족주의적인 경쟁의 장으로서의 성격, 즉 동아시아론은 민족국가 체제의 대립과 갈등의 극복을 위한 탈국가주의 혹은 초국가적 공동체를 지향하지만, 여전히 개별국가들의 민족적인 이익과 경쟁의 논리가 내재된 편향된 시각이 존재하고 있다.

따라서 동아시아 지역통합 및 공동체 형성의 필요성은 아래로부터의 추동력, 즉 초국가적 현상으로부터 찾아야 한다. 최근 동아시아 지역의 국경을 넘나드는 초국가적 인적·물적·사상문화적 교류가 급속하게 증가하면서, 국제범죄, 테러, 해상보안, 환경, 광역전염병 등에 대처하는 인간안보의 필요성과 이를 해결하고자 하는 다양한 수준의 행위자들의 역할이 증가되고 있다. 그리고 그 과정에서 복합적이고 중층적인 정체성과 관계가 형성되고 있다. 이는 동북아시아 공동체가 이데올로기나 지식인의 담론에 의해서 추동되거나 국민국가가 하향적·일방적으로 주도하는 것이 아니라, 동북아의 일상적 삶의 영역에서 나타난 다양한 수준의 행위자들에 의한 초국가적 교류와 네트워크의 형성·변용·재형성과정을 통해서 찾아야 한다는 점을 말해준다. 전체적으로 논의는 무성하지만, 시민사회의 역할, 초국가적 흐름과 제도화에 구체적·효율적 분석과 대안을 크게 결여한 시론단계에서 벗어나야 할 것이다.

중국의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책

인천대학교 인문학연구소 김지환

I. 머리말

근래 한중일을 비롯하여 동아시아 지역에서 활발히 모색되고 있는 지역 내의 통합논의는 동아시아 공동체의 모색으로까지 진행되고 있다. 이러한 가운데 통합을 위한 실현의 논의와 우선순위에서 관세 및 비관세장벽을 제거하여 동아시아를 하나의 경제권으로 묶자는 자유무역지대론으로부터 거래비용의 감소와 자본의 효율적 배분을 위한 단일통화제의 도입에 이르기까지 경제협력의 다양한 형식과 방안이 모색되고 있다.

유럽연합(EU)의 탄생은 인류가 만든 진일보한 형태의 경제·정치적 블록으로서 지역 내 단일시장과 단일화폐를 창출하였으며, 통합의 정치적 목표는 유럽합중국(United States of Europe)의 건설이다. 특히 유럽연합이 시장 통합 이후 통화체제를 단일화시켰던 것은 경제화폐통합의 구현으로서 회원국 중앙발권은행의 주권포기형태의 통화신용정책 협력을 통해 가능했다. 단일통화체계인 유로화(Euro)의 출범은 유럽연합의 단일경제권을 공고히 하는 데 중요한 역할

을 수행하였다.

동아시아에서는 외환위기 이후 동아시아의 지역 내 협력이 가시화되었으며, 이러한 과정에서 유럽연합의 경제통화 통합은 좋은 모델로 인식되게 되었다. 1997년 동아시아 외환경제위기는 경제공동체의 형성에 불을 지피게 되었으며, 한국, 중국, 일본 등이 아세안(ASEAN) 국가와의 협력을 도모하면서 자유무역지대의 형성과 통화협력체의 출범에 대한 논의를 진전시키고 있다.

그럼에도 불구하고 동아시아 지역논의는 EU나 NAFTA 등과는 달리 지역 경제 통합이 확산되는 과정에서 낙관적 전망보다는 회의적 전망이 우세하다. 이러한 원인으로는 지역 내 국가 간 정치·경제체제의 상이성과 불친화성, 발전수준의 차이, 군사안보적 대립과 갈등구조, 문화·종교적 다양성, 상이한 가치, 국가중심주의, 미국과의 관계 등 다양한 요인들이 거론되고 있다.

본 연구에서는 근래 환경, 에너지, 금융 등의 영역에서 다양한 모색이 이루어지고 있는 동아시아 경제공동체의 문제를 중국의 입장과 이해의 측면에서 분석해보고자 한다. 중요한 내용은 동아시아 경제공동체가 제기된 배경에 대해 우선적으로 분석하고, 동아시아 경제공동체가 현재까지 어떠한 진행과정을 거치고 있으며, 중국이 구상하는 동아시아 경제공동체는 어떠한 내용을 가지고 있는지 분석해보려 한다. 이와 함께 동아시아 경제공동체의 실현 가능성을 타진하고 이러한 과정의 중요한 장애요인은 무엇인지 살펴보고자 한다.

II. 배경 : 동아시아 경제공동체 논의와 모색의 배경

동아시아 경제공동체의 필요성이 제기된 계기는 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째는 1997년 아시아 외환위기의 발발이다. 당시까지만 해도 아시안

밸류(Asian Value)의 구현으로서 일본, 그리고 아시아의 네 마리 용 등 경제발전으로 상징되는 동아시아 경제발전 모델이 국제투기자본 앞에 무력하게 무너지면서 하루아침에 비효율의 대명사로 전락하게 되었으며, 이를 계기로 동아시아 지역협력에 대한 요구가 비등하게 되었다. 또 하나는 1980년대 이후 개혁개방의 성과로 중국 위협론이 회자될 정도로 진전된 중국의 경제적 발전과 제고된 위상이 지역협력의 필요성을 제기하게 되는 중요한 계기가 되었다. 연구에 따르면, 2020년에 이르게 되면 중국의 무역규모는 미국에 근접하게 될 것이고, 일본을 멀찌감치 앞서게 될 것이라고 전망되고 있다. 뿐만 아니라 수입의 절반은 바로 동아시아 역내 시장으로부터 차지하게 될 것으로 전망되고 있다(張蘊嶺, 2006 : 4).

동아시아 경제위기는 동아시아 각국 간의 상호 연관성에 대한 인식을 일깨우는 계기가 되었으며, 동아시아가 별개의 경제단위가 아니라 하나의 경제단위라는 인식을 심어주었다.

1990년대 동아시아 경제강국인 일본이 무역제도에 기반을 둔 금융체제를 강화하려 하였으나 미국 경제 주도하의 IMF의 반발을 불러일으켰다. 일본은 아시아통화기금(AMF)을 설치하려 하였으나 미국의 반대와 주변국가들의 회의적인 태도로 말미암아 실현에 이르지 못하였다. 이후 1997년 태국을 필두로 시작된 동아시아 외환위기는 말레이시아, 필리핀, 인도네시아, 한국, 대만 등의 외환금융위기로 확대되었다. 이를 계기로 각국은 금융위기로부터 벗어나기 위해 동아시아 각국 간의 상호협력의 가능성, 동아시아 금융시장 협력체의 필요성을 절감하고 동아시아통화기금 형성을 위한 노력을 시도하였다.

한편, 동아시아 경제공동체는 동아시아 지역이 가지고 있는 경제력의 객관적 실력의 필연적 도달점이라고 해석할 수 있다. 동아시아 경제는 급격한 발

전을 성취하여 20세기 말 이미 동아시아 10개국과 한중일의 국내총생산은 도합 6조 7,900억 달러에 달하였다. EU의 국내총생산액은 도합 8조 3,600억 달러이며, NAFTA의 국내생산총액은 도합 8조 9,100억 달러에 달하고 있다. 2000년 동아시아 지역의 국내총생산액은 세계총생산액의 4분의 1을 이미 넘어섰으며, EU 15개국의 29%와 NAFTA의 30%에 근접하였다. 이러한 사실은 동아시아도 EU나 NAFTA와 함께 세계의 경제를 지탱하는 중요한 한 축임을 의미한다.

더욱이 동아시아 각국은 경제적으로 상호 보완성이 매우 크다. 예를 들면 경제가 고도로 발달한 일본의 경우 자본이 풍부하고 선진적 기술과 고도화된 산업구조, 기술집약형 산업, IT, 생명공학 등 기술산업이 주도적인 지위를 차지하고 있다. 반면 결점으로는 천연자원의 부족, 고임금, 국내시장의 협소 등을 들 수 있다. 반면 중국의 경우를 보면 일본의 결점이 바로 장점이 되고 있다. 즉 풍부한 자원과 노동력, 그리고 저렴한 임금코스트, 방대한 국내시장 등이 그것이다. 반면 산업구조의 고도화에서 일본이나 아시아 네 마리 용보다 저급하다. 한편으로는 현대화된 첨단과학기술을 가지고 있으면서도 다른 한편으로는 농공업생산 기술이 상대적으로 낙후되었으며, 국외로부터 대량의 선진기술을 수입하지 않으면 안 되는 상태이다. 이것이 바로 일본과 기타 국가가 상호 보완될 수 있는 조건이라고 할 수 있다.

〈표 1〉 동북아 각국의 우세 자원과 열세 자원

| 국가(지역) | 주요자원 우세 | 주요자원 열세 |
|---------|----------------|-------------|
| 중국 동북지구 | 석유, 석탄, 삼림 | 인적자원 최저 |
| 일본 | 농업자연자원, 수산, 수력 | 석유와 공업원료 부족 |
| 몽골 | 목초, 석탄 | 수력과 금속자원 부족 |
| 한국 | 석탄, 수산, 수력 | 석유와 공업원료 부족 |
| 북한 | 철광, 수력, 삼림 | 석유와 농업자원 부족 |

동북아의 예를 보더라도, 각국은 서로 상호 보완적인 자원을 가지고 있다. 동북아 각국은 자연자원, 노동력, 생산기술 수준과 시장수요 등의 경제요소에서 상호 보완성이 매우 강하다. 이와 같이 경제적 상호의존이 동아시아 경제 공동체론을 지원하는 논리적 기반이라고 할 수 있다. 지역 내 각국 사이의 높은 무역의존도와 산업의존 구도는 동아시아 경제공동체 논의의 긍정적 요소이다.

대외경제정책연구원(KIEP)의 보고서인 「한중일 3국간 생산공정별 분업구조의 특성과 시사점」에 따르면, 1996년부터 2006년까지의 10년간 3국의 분업 구조를 살펴보면, “한국은 자본재 수출에서 일본과의 기술 격차를 좁히고 있는 반면, 중간재 부문은 중국의 기술 추적이 이루어지고 있다”(대외경제정책연구원 보고서, 2007)고 지적하고 있다. 따라서 생산공정별 기술 격차를 감안할 때 한중일 3국 간의 무역수지 구조는 당분간 유지될 것으로 전망하였다. 이렇게 본다면 대일 무역적자와 대중 무역흑자의 구도는 당분간 지속될 것으로 보인다.

〈표 2〉 한중일 3국 간 분업구조¹⁾

(단위 : %)

| 구분 | | 1996년 | 2006년 |
|-------|---------|-------|-------|
| 한 · 일 | 산업 간 무역 | 67.3 | 49.3 |
| | 일본 → 한국 | 52.9 | 36.9 |
| | 한국 → 일본 | 14.4 | 12.4 |
| | 산업 내 무역 | 32.7 | 50.7 |
| | 수평적 | 4.3 | 13.3 |
| | 수직적 | 28.4 | 37.4 |

1) 대외경제정책연구원보고서(2007).

| | | | |
|-----|---------|------|------|
| 한·중 | 산업 간 무역 | 64.3 | 54.5 |
| | 한국 → 중국 | 35.9 | 16.1 |
| | 중국 → 한국 | 28.4 | 38.3 |
| | 산업 내 무역 | 35.7 | 45.5 |
| | 수평적 | 3.7 | 6.0 |
| | 수직적 | 32.0 | 39.5 |
| 일·중 | 산업 간 무역 | 68.4 | 59.4 |
| | 일본 → 중국 | 39.8 | 27.3 |
| | 중국 → 일본 | 28.6 | 32.1 |
| | 산업 내 무역 | 31.6 | 40.6 |
| | 수평적 | 3.7 | 5.4 |
| | 수직적 | 27.9 | 35.2 |

〈표 3〉 한중일 3국 사이의 무역량²⁾

(단위 : 10억 달러)

| 연도 | 중국·일본 | 중국·한국 | 한국·일본 |
|------|-------|-------|-------|
| 2000 | 83.1 | 34.5 | 52.3 |
| 2001 | 87.8 | 35.9 | 43.1 |
| 2002 | 101.9 | 44.1 | 44.0 |
| 2004 | 167.9 | 90.1 | 53.6 |

뿐만 아니라 동아시아 경제공동체의 중요한 대상지역인 아세안+한중일의 지역 내 무역상황과 그 발전추세를 보더라도 지역 내 경제협작은 피할 수 없는 대세가 되었다고 할 수 있다. 동아시아 각국의 지역 내 무역 비율은 이미 NAFTA를 뛰어넘었으며, 상호 의존도가 날로 높아가고 있다.

2) 張蘊嶺(2006), 8쪽.

〈표 4〉 지역 내 무역 비율 비교³⁾

| 지역 | 2002년도(%) | 2005년도(%) |
|---------------------|-----------|-----------|
| ASEAN+3(대만, 홍콩 포함) | 50.2 | 53.4 |
| EU(25개 국가) | 64.5 | 65.7 |
| NAFTA(미국, 캐나다, 멕시코) | 46.6 | 43.9 |

III. 현재까지 진행된 동아시아 경제공동체의 모색

동아시아 공동체는 명확한 실체가 있는 것도 아니고 가까운 장래에 완성될 수 있는 것도 아니며, 그 개념에 대한 보편적인 합의도 아직 정해져 있지 않은 상태이다. 또한 동아시아 공동체라는 것이 어느 정도의 통합을 지향하는 것인가에 대한 한중일 정부와 학자들의 합의 역시 이루어져 있지 않은 상태라고 할 수 있다(김진영, 2008 : 208).

일찍이 1980년대부터 일본의 연구자들과 기관은 동북아 지역 협작의 일환으로서 '환일본해경제권'의 개념을 모색하기 시작하였다. 1983년 3월 일본 아시아경제연구소 학자인 시마쿠라 다미오(島倉民生)는 '일본해 경제협작구'의 구상을 제안하였으며, 1987년 3월 일본경제동우회와 일본 정부는 유관 연구기관들로 일본경제조정협의회를 조직하고 동북아 경제협작구의 구상에 돌입하였다. 같은 해 11월 일본 와세다 대학 교수 니시카와 준노부(西川潤發)는 「환일본해 경제협작에 관하여」라는 논문을 발표하여 환일본해경제권의 구상을 발표하였다. 이와 거의 같은 시기에 중국 학술계에서도 동북아 지역 국제경제협작 문제가 거론되기 시작되었다. 1988년 중국동북경제대학 교수 김봉덕(金鳳德)은 동해

3) 任大力(2008), 92쪽.

(일본이 말하는 일본해), 황해, 발해를 포괄하는 삼해경제권과 동북아경제권에 관한 구상을 발표하였다. 중국 학술계는 이때부터 동북아 지역 경제협력의 문제를 본격적으로 연구하기 시작하였으며, 이러한 결과 동북아경제권, 환발해경제권, 동북아대경제합작구 등의 다종다양한 구상이 제기되기에 이르렀다.

1997년 11월 아세안 창설 30주년기념 정상회의에서 동북아 3국 정상을 초청하여 시작된 아세안+3 정상회의는 역내 국가들 간의 상호 이해와 신뢰 증진을 중심으로 관계망을 급속히 진전시켜나갔다. 아세안+3은 1999년 10월 제3차 정상회의에 앞서 동아시아 비전그룹(EAVG)을 출범시키는 한편, 정상회의에서 경제, 통화, 금융, 사회, 과학, 기술개발, 문화, 정보, 정치, 안보 등 광범위한 분야에서 보다 긴밀한 협력을 약속하고 동아시아 비전 달성을 위한 구체적 조치 발구를 목적으로 동아시아 협력공동성명을 채택하였다.

2000년 5월 아세안+3 재무장관들은 회원국들이 유동성 문제에 직면할 경우 상호 통화를 융통시키기로 하는 내용의 합의, 즉 치앙마이 이니셔티브를 도출하고 이를 토대로 금융협력을 구체화하기로 합의하였다. 치앙마이 이니셔티브는 동아시아 위기 발생시 시도된 아시아통화기금(AMF) 창설 불발에 따른 실질적 대안으로 나타난 것이다. 2001년 7월 한국과 일본 간에 합의한 20억 달러를 시작으로 2006년 5월까지 아세안과 한중일 3국 간에 총 750억 달러 규모의 양자 간 통화스와프 협정이 체결되었다(설규상, 2006 : 120).

또한 2000년 11월 5일 10+3 정상회의에서 당시 중국 총리 주룽지는 10년 내에 정식으로 중국·아세안 자유무역지대(China ASEAN Free Trade Area : CAFTA)를 정식으로 건립하자고 제창하였다. CAFTA가 구축된다면 이는 장래 17억 인구를 가진 거대시장의 탄생을 의미하는 것이며, 그 규모가 EU나 NAFTA를 뛰어넘게 될 것이다. CAFTA의 총 GDP는 약 2조 달러에 달할 것이며, 무역액은 약 1조 2,300만 달러에 달하게 될 것이다(林華生, 2005 : 80).

2003년 개최된 APT 제7차 회의에서 도출된 공동선언에는 중국의 동아시아 경제통합에 대한 구상이 나타나 있다. 공동선언에서 원자바오 총리는 장차 동아시아 지역경제 통합틀인 동아시아 자유무역지대를 수립하자고 제안하였으며, 동시에 장기적으로 이 조직이 동아시아 공동체를 지향한다는 점을 확인하였다. 이와 함께 동아시아 자유무역지대를 위한 본격적인 연구를 시작하자고 제안하였다. 원자바오 총리의 동아시아 경제통합에 대한 제안은 1단계에서 중·아세안, 중·한, 중·일 FTA를 체결하고, 그 다음에 양자를 하나로 묶어 동아시아 자유무역지대를 구축하며, 장기적으로는 좀 더 높은 수준의 통합인 동아시아 경제공동체로 발전시켜나가는 것으로 되어 있다(임반석, 2009 : 72). 이 가운데 아세안과의 통합을 지역경제 통합의 견인차로 인식하고 있다.⁴⁾

특히 과거에는 중국과 아세안 사이에 일정한 대립구도가 존재했지만 현재는 이미 밀월시대로 접어들어 정치, 경제, 외교, 과학기술 등의 전면적인 협력 단계로 진입할 필요가 있다고 중국은 보고 있다. 이미 남사군도 분쟁이 어느 정도 타협에 이르러 자원의 공동개발에 합의하였으며, 중국의 세계무역기구 가입에도 아세안의 적극적인 지지가 있었다. 1997년 금융위기에도 중국은 아세안에 대한 일정한 지원을 실행하였다. 미일 등의 위안화 평가절상 요구에도 아세안은 기본적으로 반대의 입장을 견지하였다. 또한 중국의 입장에서 장기적 경제발전을 위해서는 아세안 국가들의 자본과 기술, 시장이 불가결하다.

4) 중국이 ASEAN과의 관계 증진을 포함한 지역주의에 적극적인 태도를 가지게 된 이유는 다극체제의 구축 이외에도 다음의 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 중국의 고성장과 경제팽창으로 인해 조성된 동남아 국가들의 위기감과 영토문제로 인한 갈등을 사전에 잠재우고 주변국들과 신뢰를 조성할 필요성을 인식하게 된 것이다. 둘째, 중국이 동아시아 금융위기를 계기로 지역 내 협력의 중요성을 인식하게 되었다는 것이다. 셋째, 수출시장과 투자시장을 확대하고 안정적인 자원공급처를 확보할 필요성을 절감했기 때문이다.

특히 아세안 국가에는 화교자본과 기술이 많아 이들의 지지와 협력이 절실한 형편이다.

중국이 아세안과 전격적으로 시장통합을 시도하게 된 것은 중국의 성장전략과 깊은 관계가 있다. 중국은 주변국들이 자신에 대해 가지고 있는 패권주의적 팽창주의 이미지를 불식시키기 위해서라도 대아세안 지역협력에 적극적인 이니셔티브가 필요하였다. 따라서 중국의 아세안에 대한 자유무역지대 설립 제안은 아세안과의 관계개선을 통해 지역경제 협력의 주요 행위자로서 아세안의 존재를 지지하는 한편 중국이 아세안 경제의 안정적 발전을 지지한다는 것을 과시하기 위한 조치로서 표출된 것이다(설규상, 2006 : 122).

뿐만 아니라 국제정치적 시각에서 중국의 입장에서 한중일 및 아세안과의 경제협력을 제고하는 이상, 경제적 상호 의존을 통해 기대이익이 높아질 경우 동아시아 국제외교에서 더욱 협력적 외교를 추진하지 않을 수 없게 되는 것이다. 경제적 상호 의존은 중국이 동아시아 기타 국가에 대해 경제적 이익을 침해할 수 있는 분쟁이나 충돌을 방지하는 효과가 자연적으로 부수될 것이라는 예상이 가능할 것이다(김진영, 2008 : 217).

한편, 아시아 국가들의 외환보유고는 2003년 현재 1조 2,000억 달러로 세계 외환보유고인 1조 7,000억 달러의 절반 이상을 차지하고 있다. 이 가운데 일본이 4,000억 달러, 중국이 2,586억 달러, 홍콩이 1,300억 달러, 대만이 1,200억 달러, 한국이 1,166억 달러에 이르고 있다. 한국의 외환보유고는 세계에서 네 번째이고 무역규모 역시 10위권에 이르고 있다(유임수, 2003 : 15). 이에 따라 역내 국가들의 통화스와프 협정 체결을 통해 외환위기가 발생하더라도 100억 달러 이상을 즉시 차입할 수 있다. 만일 동아시아 국가들이 자금을 출자해 1,000억 달러의 통화기금만 구축해도 동아시아 외환위기를 대부분 예방할 수 있을 것으로 예측되고 있다. 한중일 3개국과 아세안은 1997년 동아

시아 경제위기를 교훈삼아 상호 통화스와프 협정을 체결, 한국과 일본은 70억 달러 규모의 통화스와프 협정을 체결하였다. 또한 한국은 2002년 5월 상하이 회담에서 중국과 20억 달러 규모의 통화스와프 협정을 체결하였다. 또한 태국과 10억 달러, 말레이시아와 10억 달러, 필리핀과 10억 달러 규모의 통화스와프 협정을 체결하였다(유입수, 2003 : 18). 더욱이 현재 한국은 중국·일본과의 통화스와프 규모를 각각 300억 달러로 확장하였다. 특히 한중 간의 통화스와프는 전액 위안화 스와프이며, 평상시에도 260억 달러는 자유롭게 사용할 수 있으며, 유사시에 40억 달러를 사용할 수 있도록 하였다.

이와 함께 역내 공동 차원에서 동아시아통화기금의 창설과 동아시아 단일 통화의 도입 방안이 거론되고 있다. 동아시아통화기금은 한국, 일본, 중국이 주관국으로 기금을 조성하고, 나머지 회원국이 출연금을 내면 성사될 수 있다. 동아시아가 스스로의 경제력에 걸맞는 역할을 하려면 고유한 경제동맹체를 형성해야 하나, 상호 정치적 융합이 부족하기 때문에 정치적인 통합수준이 약하게 되고 따라서 당분간 단일통화제도를 만들기 어렵다는 의견도 적지 않다. 따라서 자국의 화폐를 없애지 않은 상태에서 국제적으로 통용이 가능한 공동화폐를 만드는 것도 가능하다. 먼저 동아시아 각국 화폐의 환율을 고정시키면 동아시아 통화권의 출범이 가능할 것으로 예측된다. 예를 들면 유로화가 공식적으로 유통되기 위해 각국 화폐와 유로화의 교환 비율을 정했던 것과 같은 방식으로 대응 가능한 것이다. 또한 동아시아 통화권을 만들기 위해서는 먼저 달러에 대한 동아시아 각국의 화폐가치를 안정시키는 것이 매우 중요하다.

동아시아 역내 통화단위(ACU)의 창출 작업은 유로 통화단위가 각 회원국가들로부터 달러나 금 보유량의 20%를 받아 이를 근거로 만든 것과 같이 한중 일이 중심이 되어 보유 외환을 각출하고 회원국들로부터 일정액을 출연금으로 받는 형식으로 출범할 수 있다. 동아시아 통화단위를 만드는 것은 장기적

으로 동아시아 각국이 공동화폐로 활용할 수 있는 가칭 아시아 머니의 태동을 기대할 수 있다. 이러한 과정을 거치면서 중국은 앞으로 5~10년 내에 한국과 일본을 제치고 유럽연합과 미국지역경제권과 더불어 중국 중심의 동아시아 경제권을 형성할 것으로 예측된다.

IV. 이론적 근거 : 동아시아 경제공동체에 대한 중국의 이론과 전략

종래 동아시아 리더십에 대한 논의에서 주로 논의되어온 일본 중심의 안행(雁行)모델(Flying Geese Model)은 최근 들어 사실상 쇠퇴하고, 경제적 실력을 바탕으로 한 중국 중심의 리더십이 강조되고 있다. 특히 인민폐가 머지않아 아시아의 중심 통화로 부상할 것이며, 그 방대한 경제규모로 일본까지 위협할 것으로 보는 학자들도 적지않다. 기존의 안행모델은 경제발전의 순위에 따라 일본을 선두로 기러기형으로 배열되는 지역경제발전의 모델이라고 할 수 있다(김진영, 2008 : 209~210). 그러나 이제는 중국이 일본을 제치고 동아시아의 리더십을 장악하게 될 것이라는 사실은 예상을 넘어 현실로 다가오고 있다. 이러한 의미에서 동아시아 경제공동체에 대한 중국의 구상은 그 진전 및 실현과 관련하여 매우 중요한 의미를 가지고 있다고 볼 수 있다.

중국에서는 탈냉전 이후 변화하는 국제정세를 어떻게 평가해야 하며 중국은 어떠한 역할을 수행해야 할 것인가에 대한 논쟁이 전개되었다. 크게 두 가지로 요약하자면, 중국의 위상이 제고되었다고는 하나 아직 개발도상국인 점을 감안하여 소극적인 측면을 강조하는 주장이 있는 한편, 또 다른 한편에서는 명실상부한 국제 강국으로서의 의견을 적극적으로 개진하고 국제질서를

주도해야 한다는 주장도 제기되었다.

탈냉전 이후 국제정세에 대한 중국의 대체적인 평가는 다음과 같다. 첫째, 냉전이 종식되었다고는 하나 미국 중심의 불공정한 국제질서가 여전히 지속되고 있으며, 중국은 형평성 있는 새로운 국제질서의 창출에 기여해야 한다. 둘째, 미국은 중국 위협론을 주장하고 중국을 견제하면서 일본, 한국 등 동맹국들과의 협력을 바탕으로 중국의 부상을 저지하고 있다. 셋째, 다극화의 과정에서 중국도 하나의 극으로 자리매김해야 한다. 넷째, 중국은 책임 있는 대국으로서의 역할을 수행해야 한다. 다섯째, 경제력을 바탕으로 하는 종합국력을 창출해야 하며, 이를 위해 선진자본과 기술을 적극 도입해야 한다. 여섯째, 대만은 중국의 일부라는 정책을 견지하며, 일곱째, 이를 사상적으로 뒷받침할 수 있는 국제관계 이론을 만들어내야 한다. 이러한 과정에서 중국은 특히 대아시아 외교를 강조하고 있다. 이는 중국의 주변안정책과 동일한 의미를 가진 것으로서, 주변 아시아에 대한 안정화를 도모함으로써 중국에 대한 투자와 무역 등 최적의 경제환경을 조성하는 동시에, 아시아에서 중국을 중심으로 하는 지역질서를 창출하여 미국의 패권주의에 대항하고자 하는 것이다. 즉 아시아 전역에서 중국을 중심으로 하는 지역질서를 조성하고, 이를 발판으로 중국이 진정한 강대국으로 발돋움한다는 전략이다.

이와 같이 중국은 미국을 중심으로 한 서구의 패권주의에 대응하는 새로운 국제정치경제 신질서의 수립을 지향하며 향후 다극화 과정에서 하나의 극으로 자리매김하기 위한 기반으로 동아시아 공동체를 구상하고 있는 것이다. 이러한 의미에서 경제력의 제고를 위해 안정된 주변환경과 투자 파트너 및 시장으로서의 동아시아 공동체의 필요성이 절실한 것이다. 중국은 아세안+3이 공정하고 합리적인 국제정치경제 신질서를 창출해야 한다고 주장하며, 이를 바탕으로 정치와 안보 영역에서 대화와 협력을 강화하려는 구상을 하고

있다.

동아시아 경제공동체에 대한 중국의 인식과 전략, 그리고 그 이론적 기초는 2008년도 중국과학원에서 출판된 『중국현대화보고서(中國現代化報告書)』에 잘 나타나 있다. 이 보고서는 중국의 국제관계 전략구도에 대해 ‘평화의 비둘기 전략(和平鴿戰略)’을 제안하고 있다. 이 보고서에 따르면 중국은 동아시아 경제공동체에 대한 인식과 성립 및 발전, 그 운용을 기본적으로 중국 주도의 지역 경제 통합전략의 일환으로 파악하고 있다.

‘평화의 비둘기 전략’을 통해 우리는 그 내용을 크게 세 단계로 구분하여 동아시아 경제공동체에 대한 중국의 구상을 살펴볼 수 있다. 중국의 국제관계에 대한 전략은 세계를 대상으로 한 ‘평화의 비둘기 전략’과 아시아를 대상으로 하는 ‘작은 평화의 비둘기 전략(동아시아 경제공동체)’, 그리고 특히 한중일을 대상으로 하는 동북아 경제공동체의 범주로 구분하여 이해할 수 있다.⁵⁾

‘평화의 비둘기 전략’은 21세기 중국의 국제현대화의 전략목표로서, 연구기관의 위상에 비추어 중국의 대외전략으로 채택될 가능성이 크다. 그 중요한 특징은 유엔을 비둘기의 머리 부분으로 삼고, 비둘기 몸의 앞부분을 아시아국가연합(Asia Association : AA), 동쪽 날개는 아태경제협력기구이며, 서쪽 날개는 아시아·유럽 경제협력기구이며, 몸의 뒷부분은 남미, 대양주, 아프리카로 되어 있다. 아시아국가연합은 미래 중국의 주도하에 구축될 초국가적 협력조직

5) 실상 동북아에 대한 지리적 범주에 대한 통일적 인식은 아직까지 명확하게 설정되어 있지 않다고 해도 과언이 아니다. 동북아의 지리적 개념에는 대체로 세 가지 관점이 존재한다. 첫째, 한국, 일본, 러시아 원동지역, 몽골과 중국 동삼성을 가리킨다. 둘째, 더욱 광범위하게 한국, 일본, 몽골을 비롯하여 러시아 원동지구와 동서시베리아, 중국 대륙과 홍콩, 대만을 가리킨다. 셋째, 동아시아의 북부지역을 가리킨다. 러시아는 유럽에 속하므로 동북아는 바로 중, 일, 몽골, 북한, 한국의 5개국을 가리킨다.

이다. 이것은 기존의 보아오포럼,⁶⁾ 아시아협력대화,⁷⁾ 상하이협력기구를 결합하여 구성하는 것이다.

‘평화의 비둘기 전략’의 지리적 구조에서 국제조직의 본부 입지를 보면 유엔의 본부는 뉴욕, APEC의 본부는 싱가포르에 있으며, 장래 조직될 아시아국가연합의 본부는 중국의 하이난에 두고, 아시아·유럽경제협력조직(AECC)의 본부는 홍콩에 두기로 함으로써 전략 구현에서 중국의 주도권을 분명히 하고 있다. 말하자면 장기적으로 큰 틀 속에서 중국 주도하에 아시아를 하나로 묶어 또 하나의 극을 구축하려는 국제전략의 일부로서 정치, 경제, 문화 각 방면의 통합을 지향하는 것이다(임반석, 2009 : 59).

‘평화의 비둘기 전략’ 가운데 ‘작은 평화의 비둘기 전략’은 바로 아시아 지역을 대상으로 하는 대아시아 전략이라고 할 수 있다. 즉 아시아국가연합을 비둘기의 머리 부분으로 삼고, 이를 통해 아시아 국가 간의 경제협력을 추진한다는 내용이다. 특히 중국과 동북아 국가와의 협력을 동쪽 날개로 삼고, 중국과 중앙아시아 및 서아시아 국가와의 협력을 서쪽 날개로, 남아시아 및 동남아시아와의 협력을 신체 뒷부분으로 삼는다는 전략이다.

- 6) 보아오포럼은 2001년 한중일, 호주 등 26개국이 참가하는 비정부·비영리조직으로 출범하여 2002년 1차 총회를 개최하였다. 이 포럼은 2008년 4월에는 총 39개국의 지도자, 관료, 기업인 2,000여 명이 참여하는 대규모의 모임으로 발전할 만큼 성장하였다. 중국이 주도하는 보아오포럼은 스위스 다보스포럼을 모델로 삼아 장차 아시아 지역의 국가협의체 구성을 지향하고 있는데, 미국을 배제한 협의체 성격이 강하다. 중국은 이 모임과 상하이 협력기구까지를 포괄하는 더 큰 조직을 구축함으로써 다극체제의 한 축을 형성하고자 한다.
- 7) 아시아협력대회는 2000년 당시 태국의 탁신 총리가 아시아 전체의 협력을 위한 협의체의 필요성을 제기하면서 창설되었다. 회원국은 한국, 중국, 일본, 러시아, 인도를 포함하는 아시아 30개국이며 회의는 2007년까지 6차례 개최되었다. 매년 개최되는 이 회의는 동북아시아, 동남아시아, 서남아시아, 중동의 외교장관들이 모여 아시아의 평화와 번영 문제를 논의한다.

이 전략은 우선 아시아 지역의 협력을 촉진하고 지역의 환경을 개선하고자 한다. 이를 위해 아시아국가연합의 기능을 강화하고 아시아의 문명적 진보를 촉진함과 동시에 아세안, 동북아, 중앙아시아, 중동국가와의 협력을 강화한다. 다음으로는 주변 국제환경을 개선하고 일본, 인도, 러시아와의 관계를 개선하며 북핵문제에 대한 합리적인 해결을 촉진한다. 셋째, G8과 같은 대국과의 대화를 강화한다. 넷째, 선진국, OECD 국가와의 협력을 강화함으로써 OECD 가입을 실현한다. 다섯째, 아시아·유럽경제협력 조직의 기능을 강화하고 영국, 프랑스, 독일, 러시아 등 서쪽 날개와의 협력을 촉진한다. 여섯째, 아태경제협력 조직의 기능을 강화하고 미국, 캐나다, 일본, 한국 등 동쪽 날개와의 협력을 촉진한다. 일곱째, 남미, 아프리카, 대양주 등 남방국가와의 시장 협력을 강화한다. 여덟째, 아랍국가연합과의 협력을 강화하고 중국과 아랍세계와의 협력포럼의 역할을 강조한다(임반석, 2009 : 60).

작은 평화의 비둘기 전략에서 설명되고 있는 내용은 아시아 지역의 경제협력 강화와 문화발전에 초점을 맞추고 있으며, 중국의 국제정치적 계산과 의도가 명확하게 드러나 있지 않다. 여기에서 정치안보적 의도를 드러내지 않으려

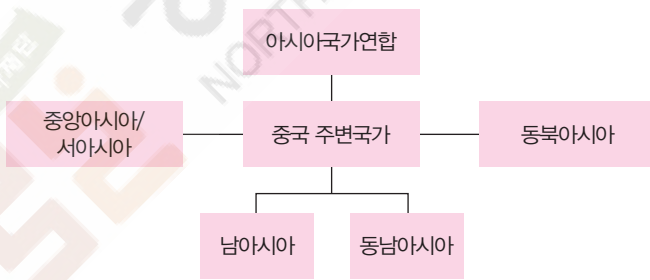


그림 1_ 작은 평화의 비둘기 전략⁸⁾

8) 임반석(2009), 61쪽.

는 중국의 조심스런 자세를 읽을 수 있다. 그러나 표면적으로 정치적 의도가 명시되어 있지 않더라도 작은 평화의 비둘기 전략이 정치경제 문제를 포괄하는 아시아 협력 및 지역통합 전략의 일부임은 명확하다.

한중일을 중심으로 하는 동북아 전략은 바로 '작은 평화의 비둘기 전략'의 일부로서 추진되고 있으며, 이는 동북아 경제공동체 구상의 전략적 기초가 된다고 할 수 있다. 이와 같이 중국의 전략에는 세계를 대상으로 하는 국제전략과 그 하부전략으로서 아시아에 대한 동아시아 경제공동체가 있으며, 그 일환으로서 동북아 경제공동체와 관련된 전략과 정책이 존재한다고 볼 수 있다.

V. 실현방법 : 동아시아 경제공동체에 대한 중국의 구상

중국의 대외정책과 주변외교 전략에서 보이듯이 중국은 주변국을 중시하는 가운데 장기적으로 중국이 중심을 이루는 하나의 극을 형성하고자 한다. 중국은 중기적으로 FTA 중심의 동아시아 경제통합을 추구하면서 점차 아시아 지역을 하나로 묶는 정치·경제적 통합을 한다는 국제정치적 의도를 가지고 있음을 알 수 있다. 즉 중국은 작게는 동아시아를 대상으로 한 경제통합을 추구하고, 나아가 아시아 전체를 대상으로 경제통합을 포함한 지역통합을 주도하려 한다.

중국은 지역통합에서 현실적인 접근방식을 취하며, 국가와 정부의 역할을 강조하고 있다. 중국은 WTO 가입, 올림픽과 세계박람회 개최를 중국의 대외개방과 국제화를 가속화시키는 계기로 삼고 있다. 따라서 우선은 WTO 체제하에서의 세계화 추세에 적극 동참하면서 국내의 제도를 국제수준으로 개

혁하고 세계경제에 편입을 모색하면서, 동시에 동아시아 지역통합화 추세에 주도권을 행사하여 중국 경제의 역내 중심 역할을 제고하고자 한다(박제훈, 2005 : 231).

중국은 미국 일변도의 일극체제에 대항하여 아시아 전체를 포괄하는 지역주의 운동을 주도하고 있는데, 이는 단순한 경제통합이 아니라 정치·경제적 통합을 포괄하는 성격이 강하다. 중국은 아시아 지역의 통합을 위해 느슨한 국가연합 형태인 아시아국가연합을 창설하고자 한다. 중국 주변외교와 지역주의의 대상은 아시아 전반이지만, 중국이 지금까지 구체적으로 진행시켜온 경제협력과 통합의 대상은 아세안이었다. 현 단계에서 중국은 중국·아세안 경제통합에 적극 나서고 있으나, 중국적으로는 주도적으로 동북아시아, 동남아시아, 중앙아시아, 서아시아를 묶는 아시아 지역통합을 꿈꾸고 있다. 이는 단순한 지역경제 통합 수준 이상이다.

중국의 지역경제와 대외경제의 전략은 일반적으로 3단계로 설명할 수 있다. 중국은 이미 제1단계인 홍콩 및 마카오와의 CEPA를 통해 자유무역을 실현하였고, 현재 제2단계인 동아시아 자유무역지대의 실현을 위해 적극 나서고 있다. 장기적으로는 앞의 두 단계를 기반으로 해서 제3단계인 아시아 공동시장과 세계적인 자유무역을 추구해가는 전략을 설정하였다.

중국은 WHO 가입 이후 다자주의적 이행조치와 지역주의 협정을 동시에 추진하고 있다. 지역주의 협정에서 동북아시아보다는 오히려 동남아의 아세안과의 FTA 추진을 도모하고 있는 형편이다. 중국 경제의 무역의존도는 50% 정도에 이르는 반면, OECD 국가 중 무역의존도가 가장 낮은 나라는 미국으로 18.2%이며, 일본 역시 18.9%로 매우 낮은 수준이다. 따라서 중국이 경제공동체 형성으로부터 많은 경제적 이익을 창출해낼 수 있다는 점에서 경제공동체 형성이나 FTA 체결에 적극적인 자세를 취해야 할 필요성은 다분하다.

미국, 일본, 유럽은 중국의 중요한 무역상대국이나 모두 심각한 무역역조로 적자가 누적된 상태이다. 따라서 이들은 무역역조를 개선하기 위해 중국으로부터의 수입을 제한하였으며, 위안화의 평가절상을 통해 국제시장에서 중국산 제품의 경쟁력을 저하시키고자 시도하였다. 이렇게 볼 때, 중국의 경제가 미국과 유럽에 지나치게 일방적으로 의존한다면 지속적 성장을 담보하기 어렵다는 사실은 명약관화하다.

특히 이 문제와 관련하여 중국은 한중일을 중심으로 하는 동북아 경제공동체의 설립과 역할에 주목하고 있다. 10+3의 틀 속에서 한중일 합작은 비교적 늦었지만, 그러나 동북아 경제합작에서 매우 큰 의미를 가지고 있다. 2003년 한중일 3국 영도자가 회우하여 '한중일3국합작연합선언'을 발표하여 3국 간의 무역과 투자, IT와 통신산업, 환경보호, 방재, 에너지, 금융, 과학, 기술, 관광, 어업 등 9개 경제영역과 인력자원 개발, 공공위생, 교육, 문화체육 등 비경제영역이 포함된 모두 14개 부문의 합작에 서명하였다.

동북아 3국 중 FTA에 가장 적극적인 자세를 취해온 것도 중국이다. 중국은 2002년 11월 아세안+3 3자 정상회의에서 한국과 일본에 민간연구기관 간 공동연구를 제안하였으며, 2005년 5월 ASEM 외무장관 회의에서 3국 간 FTA 가능성 검토를 위한 공식 연구그룹을 출범시킬 것을 제안하였다. 비슷한 시기에 우이 중국 부총리도 일본과 FTA 협상을 제의하였다. 또한 2004년 9월 한국과 아세안+3 경제장관 회의에서 2005년부터 양자 FTA 가능성 연구를 개시하였다(설규상, 2006 : 123~124).

한중일 FTA 논의와 관련하여 실현 가능성이 큰 한일 FTA를 먼저 추진하느냐, 아니면 시간이 걸리더라도 한중일 FTA를 같이 시작하느냐의 문제가 있다. 특히 우리나라 입장에서는 가능하면 처음부터 3국이 함께 시작하는 것이 유리할 수 있다. 일본의 입장에서 중국과의 FTA를 시작하는 것은 경제적으로

우리가 있다고 생각할 수 있다. 양국 간 경제발전수준이나 경제무역구조의 차
이에서 FTA에 따른 충격이 적지 않을 것이다. 일본은 그에 비해 우리와의
FTA는 비교적 용이하다고 생각하고 있다. 중국의 경우 아세안과의 FTA에 우
선순위를 두고 있는 듯하다. 따라서 우리의 입장에서는 한중일 3국 간 FTA가
바람직하지만 한일 FTA를 먼저 시작하고, 중국을 끌어들이는 전략이 효과적
일 수 있다(박제훈, 2005 : 228~229).

중국은 아세안과의 경제협력을 동아시아 경제통합을 위한 기관차로 인식
하고 있다. 즉 중국 주도하의 아세안과의 경제통합에 일본과 한국을 끌어들이
으로써 동아시아 경제통합을 완성하려는 구상을 가지고 있다. 그리고 중국의
거대한 지역주의 구상과 전략 속에서 일본, 한국, 동북아, 동아시아는 단지 고
려되어야 할 여러 내용 중의 일부이다.

중국이 구상하는 동아시아 자유무역지대 및 그 장기적 진화 형태인 동아시아
경제공동체와 앞서 서술한 작은 평화의 비둘기 전략에서 상정하고 있는 아
시아 공동시장이 어떠한 관계를 가지고 있는지 짐작할 수 있다. 중국이 주도
하는 아시아국가연합의 지향점이 아시아 공동시장이라고 한다면, 이미 중국
정부가 제기한 동아시아 자유무역지대의 진화된 형태인 동아시아 경제공동
체는 사실상 아시아 공동시장의 중범위 지역경제통합조직으로서 이해될 수
있다.

동북아 경제공동체의 목표는 10년 이내에 한중일 자유무역지대를 설립하
는 것이며, 중장기(20~30년)적으로는 한중일 3국의 경제일체화, 공동시장의 건
립, 공동 경제정책의 실행, 경제요소의 자유유통 등을 추구하고 있다. 나아가
장기적(50년 이상)으로는 화폐의 일체화(통일)를 목표로 한다.

VI. 실현 가능성 : 동아시아 경제공동체 실현의 장애요인

공동체의 형성과 질서에서 특히 중요한 것은 일본과 중국 등 대국의 역할이다. 이렇게 볼 때, 동아시아 공동체의 장래는 중국과 일본이 어떠한 관계를 구축하느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 이와 같은 현실적 필요성에도 불구하고 역내 자유무역지대론, 단일통화제도론 등의 실현에서 가장 큰 장애요인은 무엇보다도 범지역적 통합과정으로 끌고 갈 수 있는 리더십의 부재라고 할 수 있다. 일본은 화이질서에 의거한 중화세계를 우려하고 있으며, 중국은 일본의 유엔 상임이사국 진출과 일본형 대동아경제권을 경계하고 있다.

2005년 12월 말레이시아 쿠알라룸푸르에서는 아세안+3의 동아시아 서미트가 개최되어 연일 동아시아 공동체라는 단어가 신문 지면을 장식하였다. 의장국인 말레이시아의 압둘라 수상은 “동아시아 공동체를 장래에 실현하여 협력을 강화하는 데 합의했다”라고 선언하였다. 그러나 공동체의 구성 범위에 대한 중국과 일본의 입장이 크게 달랐다. 중국은 이 공동체에서 아세안+3의 13개국이 주도권을 잡아야 한다고 주장하였다. 그러나 일본은 아세안+3+3(인도, 오스트레일리아, 뉴질랜드)의 16개국 구성 범위를 주장하였다(설규상, 2006 : 131). 이는 단순히 13개국과 16개국이라는 구성 범위의 대립이 아니라 동아시아 공동체의 비전에 대한 대립이었다. 중국은 동아시아 공동체를 미국과 대치하는 공동체로 만들어 지역 패권을 잡는 장으로 설정한 것이다. 한편 일본은 장래 동아시아 공동체와 미국의 연계도 시야에 넣으면서 보편적인 서양적 가치를 공유하는 인도 등도 동아시아 공동체에 받아들일도록 설정한 것이다. 다시 말해 동아시아 공동체의 구상은 각국에게 동상이몽이었으며, 장래 오히려 각국 내

서널리즘의 다툼의 장이 될 가능성을 노정한 것이다.

상호 불신과 견제는 양국 중 어느 하나 또는 양국의 협력적 리더십에 의해 동아시아에서 지역제도가 수립되는 것을 방해하고 있다. 일본은 동아시아 지역협력을 자국 경제의 안정을 지지하는 수단으로서, 다른 한편으로는 지역 내에서 증대하는 중국의 영향력을 견제하려는 방편으로 활용해왔다.⁹⁾ 앞서 언급한 바와 같이 일본이 인도, 오스트레일리아, 뉴질랜드를 동아시아 정상회의에 끌어들이고 이들과 FTA를 적극 모색하는 것도 중국의 영향력 확대를 견제하기 위한 전략의 일환이다. 특히 이러한 과정에서 일본은 경쟁관계에 있는 중국을 견제하기 위해 미국과의 관계를 강화하고, 이를 적극 이용하려 할 것이다(William W. Grimes, 2006 : 353~380). 이러한 의미에서 중국은 일본이 자유, 인권, 민주주의 등 보편적 가치를 중시한다고 발언하고 있는 것 역시 서구편향적인 민주평화론으로서 결국은 미국과의 연대를 통해 중국을 견제하려는 속셈이라고 비판하고 있다.

중국의 여론 역시 일본의 조치는 대중국 영향력을 견제하기 위한 정치적 동기로 해석하고 있으며, 미국의 영향력과 이해를 대변한다고 간주하고 있다.¹⁰⁾ 바로 이와 같은 이유가 중국의 입장에서 10+3에 앞서 선행적으로 기존에 관계를 긴밀히 유지해온 10+1(아세안+중국)의 기제를 적극 활용하고, 그 연장선상에서 동아시아 경제공동체로 확대하려는 전략적 선택으로 귀결하려는 시도와 일맥상통한다고 할 수 있다(李長亮, 2006 : 30).

9) 이와 같은 맥락에서 2003년 6월 일본국제논단 소속의 74명 정책위원들은 고이즈미 수상에게 일본, 한국, 싱가포르가 선도적으로 2005년에 자유무역구를 창설하여 동아시아공동체 속에서 핵심적인 역할을 선도해야 한다고 주장한 바 있다(李長亮, 2006 : 28).

10) 일본이 동아시아 공동체의 범위 속에 오스트레일리아, 뉴질랜드 등을 포함시키려는 것은 바로 이 지역에서 미국의 영향력 약화에 대한 우려를 불식시키고 또한 공동체 내에서 자신의 지위를 증대시키기 위한 의도라고 볼 수 있다(李淑娟, 2006 : 63).

경제공동체의 돌파구로서 거론되어온 한중일 자유무역구 역시 야스쿠니신사에 대한 일본 수상과 관료의 참배 등 역사문제와 영토, 해역경계에 대한 미해결 등으로 인한 한중일 사이의 갈등이 중요한 장애요인으로 지적될 수 있다. 일본은 과거 군사적 팽창주의의 결과로서 대동아공영권을 주창했던 역사적 경험에 대한 반성이 철저히 이루어지고 있지 못하다. 한편, 동아시아 공동체가 중화제국으로 발전하는 것에 대한 적지 않은 우려가 있는 것도 사실이다. 특히 중국의 성장은 중화민족의 부흥을 의미한다. 본토의 14억 인구와 동남아시아의 화교 네트워크를 결합할 경우 현대판 중화세계의 재구축이라는 형태로 동아시아 질서를 다시 구축할 우려가 있다는 지적이다. 이러한 의미에서 공동체에 대한 정치적 비관론이 유발되고 있는 것이다.

향후 중국과 일본이 동아시아 경제공동체의 형성과정에서 주도권을 두고 경쟁을 전개할 것으로 예상된다. 특히 아시아 금융위기를 겪으면서 일본의 역할이 상대적으로 축소되고 아시아에 대한 중국의 위상이 제고된 측면이 있다. 1997년 외환위기 시기에 일본의 지나친 대미 경도는 동아시아 각국의 빈축을 샀다. 특히 이러한 과정에서 일본이 제창한 아세아화폐기금(Asian Monetary Fund : AMF)이 아세아 각국의 지지를 획득하였으나 미국의 적극적인 반대로 말미암아 좌절되고 말았다(林華生, 2005 : 82 ; 김기석, 2007 : 75). 반면 중국은 수출 진작을 위한 위안화 평가절하도 하지 않고 경제성장률의 둔화에도 불구하고 지속적인 경제성장을 이어나갔다(유임수, 2003 : 24). 이러한 경험을 바탕으로 중국은 아세안 국가들을 끌어들이며 통화협력의 기초를 마련하였다. 더욱이 중국의 입장에서 일본은 전시책임으로부터 자유롭지 못하며, 특히 과거사 반성에 미흡함으로써 동아시아 각국에게 영도적 지위를 승인받기 어렵다고 판단하고 있다. 반면 중국은 전승국의 일원으로서 과거사로부터 자유로우며, 또한 아시아 네 마리 용 가운데 3개국이 사실상 화교 및 중국과 밀접한 관련을 가진 지역

이라고 할 수 있다.

그러나 중국이 이와 같은 조건에도 불구하고 동아시아 경제공동체의 구상과 실천에서 리더십을 발휘하기 어려운 점이 있다. 중국은 스스로 동아시아 경제공동체 성립의 장애요인으로서 다음의 대외적·대내적 요인들을 상정하고 있다. 우선 대외적인 요인으로는 첫째, 미국 등 서방국가들이 동아시아 경제 일체화에 소극적인 태도를 견지하고 있다는 사실이다. 둘째 아세안과의 사이에 실행을 약속했던 자유무역구의 목표가 예상대로 순조롭게 진행되고 있지 못한 점이다. 셋째는 일본의 정치대국으로서의 야심과 지나친 서방에의 경도를 들 수 있다. 넷째는 동아시아 각국이 아직 금융위기로부터 완전하게 탈피하지 못하고 있으며, 근래 미국발 금융위기가 진전되면서 이것이 경제회복과 무역자유화의 정도를 후퇴시키는 요인으로 작용하고 있다는 점이다. 다섯째, 경제발전의 수준 차이, 사회와 경제체제, 지역과 종교의식의 차이의 영향으로 각국 간의 신뢰가 아직 형성되지 않고 있다는 점이다.

특히 중국의 부상과 동아시아 지역에서 각국과 안보상 밀접한 관계와 이해를 가지고 있는 미국에게 위협이 아닐 수 없을 것이다(宋志勇, 2004 : 40). EU에 미국이 들어 있지 않은 것처럼 중국적으로 동아시아 공동체에서 미국의 역할을 저하시키려는 중국의 의도가 없지 않을 것이기 때문이다. 한편 동아시아 각국은 중국의 포용정책을 환영하면서도 중국이 미국을 대체하는 것을 환영하지는 않을 것이다(김진영, 2008 : 221).

대내적 요인으로는 첫째, 중국의 경제적 역량이 아직 미흡하며, 둘째, 중국이 아직 사회주의 공유제를 견지하고 있으며(소유권의 문제), 셋째, 중국이 아직 정치상 민주자유사회(정치민주화)에 도달하지 못했다는 점이다. 무엇보다도 불완전한 체제 이행이라는 약점을 지적할 수 있는데, 비록 개혁개방 이후 지속적으로 자본주의를 수용해왔지만 정치적으로는 여전히 사회주의 체제로서 완전

한 시장경제로 이행되지 못하고 있다. 또한 비록 시장원칙을 표방하고 있기는 하지만 여전히 비민주적인 권위주의 체제를 고수하고 있어 민주적 절차와 과정을 따르고 있는 국가들에 대해 리더십을 발휘하기 쉽지 않다. 자본주의 시장원리는 시장에 대한 정부의 간섭을 최소화하며, 정부는 자유로운 시장원리를 지원하고 시장원리를 침해하는 활동을 억제하는 것이 중요한 임무이다. 그러나 중국은 비록 개혁조치의 진전에도 불구하고 다수의 국영기업 및 금융기관들에 비효율적 요소들이 남아 있으며, 상당수의 경제부문에 대한 제도적 절차가 미흡하다. 이와 같이 중국 국내의 요인들에 기인하는 내적 역량의 한계가 바로 동아시아 경제공동체의 실현에서 중국의 리더십을 상당부분 제한하고 있는 것도 사실이다.

동아시아 경제공동체의 구상에서는 유례없는 이질성과 다양성이 공존하는 구성원 간의 통합이 중국과 일본의 리더십 문제보다 더욱 큰 장애요인으로 지적될 수 있을 것이다. 동아시아 국가들은 인구규모, 경제발전 단계, 문화, 종교, 정치, 경제체제 등에서 큰 격차를 보이고 있다. 인구 규모도 최대 13억 명에서 최소 30만 명까지 다양하다. 한국처럼 국가 역할이 강한 자본주의 체제도 있고 중국·베트남과 같이 사회주의를 표방하는 체제도 있다.

뿐만 아니라 경제적인 측면에서도 동아시아 시장은 아직 개방의 폭이 넓지

〈표 5〉 동아시아 각국의 무역의존도 차이(%)¹¹⁾

| | 중국 | 일본 | 한국 | 홍콩 | 싱가포르 | 태국 | 말레이시아 | 인도네시아 | 필리핀 |
|-------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 무역의존도 | 44.0 | 18.1 | 72.1 | 240.2 | 298.0 | 107.2 | 199.8 | 62.8 | 104.3 |
| 수출의존도 | 23.1 | 10.1 | 37.3 | 122.1 | 150.8 | 56.5 | 108.9 | 40.8 | 53.6 |
| 수입의존도 | 20.9 | 8.0 | 34.8 | 128.1 | 147.2 | 50.7 | 90.9 | 22.0 | 50.7 |

11) 日本大藏省統計局(2004), 214쪽.

못하며, 중요한 시장인 일본 시장의 경우도 미국이나 EU와 비교하여 상당히 폐쇄적인 성격을 가지고 있다고 할 수 있다(趙宗柱, 2005 : 22). 또한 종교적으로 보더라도 기독교, 불교, 천주교, 이슬람교, 전통종교 등 종교적·문화적 배경도 매우 다양하다.

이와 함께 동아시아 지역 내에서는 민족주의, 국가주의의 경향도 강화되고 있다. EU의 경우 국가의 역할이 약화되고 민간기업의 역할이 부각되었으며, 현재는 정치와 경제를 포괄하는 지역통합에 접근하고 있다. 그러나 동아시아 지역에서는 민간기업 간의 활발한 협력에 의해 지역화가 높은 수준까지 진전되어 있는 반면, 제도적 통합의 반작용인 민족주의, 국가주의의 경향이 강해지고 있다.

뿐만 아니라 역사문제와 영토문제는 이 지역의 잠재적인 충돌의 가능성을 담지하고 있다. 한일 간에는 독도 문제, 한중 간에는 간도 문제, 중일 간에는 조어도 문제, 중국과 동남아시아 사이에는 남사군도 문제 등이 여전히 해결되지 못한 걸림돌로 남아 있다(李秀敏, 2000 : 6). 중국은 1995년 고구려사를 자국의 역사로 편입시켰으며, 2002년에는 동북공정을 시작하여 그 유적을 유네스코 세계문화유산으로 등재시켰다(김혜승, 2005 : 241~242).

특히 동아시아 지역에서 중요한 위치에 있다고 할 수 있는 중국에서는 애국주의라고 불리는 민족주의적 교육이 강조되고 있다. 이는 배외정서와 배타적 애국주의를 부추길 위험성이 있다고 보여진다. 따라서 애국주의라는 이름의 민족주의는 동아시아 경제공동체 실현의 중요한 장애요소로 등장할 가능성이 적지 않다.

VII. 맺음말 : 동아시아 경제공동체의 전망과 한국의 역할

동아시아 지역의 지역경제 통합의 과정과 현황을 살펴보면 그 선례인 EU와 달리 국가가 주도하는 제도적 통합 움직임이 거의 없었던 반면 민간기업의 교류와 협력 활동에 의한 시장적 통합은 이미 깊숙한 수준까지 진행되어왔다. 따라서 제도적 통합 노력이 우선되고 점차 시장적 통합으로 발전해온 EU나 NAFTA의 경우와 다르다. 뿐만 아니라 동아시아 지역에서는 지역주의 움직임이 활발해지면서 통합의 반작용인 민족주의, 국가주의 경향도 강화되고 있다는 점을 특징으로 들 수 있다. 제도적 통합이 선행된 EU의 경우는 통합이 진전되면서 점차 국가의 역할이 약화되고 민간기업의 역할이 부각되었으며, 현재는 정치와 경제를 포괄하는 지역통합에 접근해가고 있다. 이와 달리 동아시아 지역에서는 민간기업 간의 활발한 협력에 의한 지역화가 높은 수준까지 진전되었으며, 1990년대 후반에 들어서야 국가가 주도하는 제도적 통합이 논의되기 시작하였다.

동아시아 경제공동체는 앞에서 이미 지적한 바와 같이 유례없는 이질성과 다양성이 공존하는 구성원 간의 통합이라는 점에서 큰 특징을 가지고 있다. 비록 동아시아가 유럽에 비해 다양성이 크며, 이것이 지역통합의 장벽으로 거론되고 있으나 공동체 형성을 결정하는 것은 다양성이 아니라 대국의 역할이다. 공동체는 그 자체가 하나의 세계이고 하나의 질서를 통해 유지된다. 유럽에서 독일과 프랑스가 이와 같은 역할을 했다면, 동아시아에서는 일본과 중국의 역할이 클 것이다. 세계화와 지역주의가 병존하는 21세기 동아시아는 일본과 중국이 대등한 입장에서 지역평화를 위해 협력할 수 있는 기회를 맞고



있다. 일본과 중국의 상호 견제와 패권 다툼의 관계를 개방적 지역주의 실현을 위한 상호 협력관계로 발전시키는 것이 동아시아 공동체의 발전조건이다. 따라서 21세기 동아시아 공동체는 군국주의적 대동아공영권이나 폐쇄적 중화주의가 아니라 세계화와 지역주의를 융합한 개방적 공동체로 설계되어야 할 것이다.

이러한 측면에서 동아시아 공동체 성립의 전제 가운데 하나인 역사문제는 한중일의 양심적인 학자들을 중심으로 장기적이고 학술적으로 해결해야 할 과제이다.¹²⁾ 또한 동아시아 사회가 오랜 기간 공유해왔던 동아시아 문화권의 동질감 역시 동아시아 경제공동체 성립을 위한 중요한 토대와 가능성을 제공하고 있다고 할 수 있다(宋成有, 1995 : 166).

앞서 언급한 바와 같이 동아시아 경제공동체의 구상에 대한 대국, 즉 중일 간의 상이한 이해는 이를 실현하는 과정에서 중요한 장애요인이 아닐 수 없다. 그럼에도 불구하고 동아시아 경제공동체의 객관적 필요성에 대한 양국의 인식은 확고하다. 경제적으로 중국과 일본은 높은 상호 의존관계를 구축하고

12) 예를 들면 한중 간의 역사갈등의 하나인 동북공정에 대해서도 중국의 양심적인 학자들의 견해가 반드시 정부 측의 견해와 일치한다고 볼 수는 없다. 예를 들면 한중 간 고구려사 왜곡문제로 첨예한 갈등이 벌어지고 있던 2004년 북경에서는 남북한, 중국, 미국에서 참가한 역사, 정치학자들이 역사문제를 두고 열띤 논쟁을 벌였다. 특히 宋成有 베이징 대학 동북아연구소장은 “관련국 학자들이 과거 역사의 경험과 교훈을 재정립해 21세기 동북아 국가의 평화발전에 나름대로 공헌해야 한다”고 지적하였으며, 중국의 정통 역사학자들은 “공개적으로 비판할 수 있는 처지는 아니지만 대부분의 중국 내 역사학자들은 고구려가 중국의 지방정권이었다는 주장은 명백한 잘못이라고 지적한다. 창춘 등 동북지방의 일부 국수주의적 학자들이 중앙에 잘 보이기 위한 공명심 등으로 역사를 왜곡했다고 신랄하게 비판하고 있다”고 한 교수가 귀띔하였다. “정치적인 역사학자들이 문제”라며 익명을 요구한 다른 교수들도 베이징 대학 내 일부 역사학자들의 시각을 전했다. 일부 정치적 성향이 강한 역사학자들의 충성 경쟁이 결국 큰일을 내고 말았다는 것이 그의 견해이다. 『한겨레신문』(2004. 9. 1).

312 동아시아 공동체의 설립과 평화 구축



있다. 양국 간 교역은 일본 측 통계를 기준으로 2005년도 총 1,884억 달러에 달하였다. 중국은 미국에 이어 일본의 2대 교역국으로 자리 잡았다. 중국은 일본 수출상품의 14.5%를 흡수하는 제2의 수출상대국이며, 수입의 21%를 차지하는 제1의 수입상대국이다. 중국은 2002년 미국을 제치고 일본의 최대 수입국으로 부상하였다. 투자에서도 중국이 개혁정책을 채택한 1978년 전무하던 일본의 대중국 투자가 1979년 1,700만 달러를 시작으로 1990년 3억 4,900만 달러, 그리고 2004년에는 45억 6,700만 달러로 규모가 확대되었다. 2008년도 한중일 3국 사이의 무역 비중은 총 22%에 달하며, 같은 해 한중 간의 무역 규모는 이미 1,683억 달러에 달했으며, 한국의 대중국 투자액 역시 440억 달러에 달하여, 중국은 한국의 최대 해외투자 대상국으로 부상하였다.¹³⁾

이와 같이 일본 투자와 일본 시장에 크게 의존적인 중국이 일본과의 균열로 자국의 발전전략에 득이 되지 않는 갈등을 최소화하려 할 것이다. 중국이 자국의 경제성장 핵심인 교역과 투자를 악화시키는 행동을 하지 않을 것임은 명백하다. 또한 일본으로서도 자국 최대의 투자처이자 상품시장이 양국 관계의 악화로 손상되는 것을 원치 않을 것이다. 이는 결과적으로 지역 내 잠재적 패권세력이 두 국가 모두 상호 이익의 인식 속에서 협력관계의 제도화를 위한 공동의 노력을 촉진하도록 만들 것이다.

이러한 과정에서 중국의 입장이 매우 중요하다고 생각된다. 역사적으로 화이질서에 기초한 중화세계가 실존하였으며, 동아시아 국제질서와 안전보장을 위한 조직으로 작용해왔다. 따라서 새로운 공동체는 중화적 공동체를 극복해야 하며, 서구의 기술과 제도를 받아들이면서도 지역적 특색을 융합한 새로운

13) 『연합뉴스』(2009. 12. 11).

동아시아 경제공동체를 지향해야 할 것이다. 동아시아가 공동체를 형성하기 위해서는 경제적 상호 의존상태에 비추어 경제분야의 통합을 먼저 추진하고, 그 이후 안보협력으로 전환하는 수순이 필요할 것이다. 통합의 범위는 통화위기 이후 지역협력의 중심이 되어온 아세안+3의 범위를 유지하는 것이 현실적이며, 동북아 경제공동체가 특히 미국과의 관계에서 개방적으로 나아갈 것인가 폐쇄적으로 나아갈 것인가를 결정하는 일도 매우 중요한 작업이 아닐 수 없을 것이다.

1997년 동아시아 경제위기와 최근의 세계적 불경기 속에서도 중국 경제는 고도성장을 지속하면서 지역 내외의 집중적인 조명을 받아왔으며, 막대한 시장 잠재력이 주요한 관심의 대상이 되었다. 특히 2001년 WTO 가입 이후 세계경제로의 편입이 가속화되면서 중국은 동아시아 지역경제의 핵심적 행위자로 부상하였다. 과거에는 일본 중심의 상호 의존구조를 보여왔으나 최근에는 중국이 동아시아 최대 시장으로 부상하면서 중국 중심의 상호 의존구조가 심화되고 있다. 따라서 일본이 동아시아 공동체에 참여하지 않을 경우 동아시아 공동체는 중국 중심의 화이질서로 조직화될 가능성이 크다. 따라서 일본 자신 뿐만 아니라 공동체 전체의 이익을 위해 중국형 사회주의 시장경제가 아닌 일본형 자유민주제도가 공동체 구축의 기초에 반영되도록 적극적으로 노력해야 할 것이다.

동아시아 경제공동체의 모색과 추진과정에서, 특히 동북아의 한중일 3국이 상호 신뢰관계를 수립하지 않으면 안 되며, 이를 바탕으로 공존·공영의 협력체를 구상하고 발전시켜야 할 것이다. 특히 동북아 지역에서 경제적으로 상당한 비중을 차지하는 일본의 소극적인 태도는 재고되어야 할 것이다. 이러한 과정에서 한국의 적극적인 역할이 필요하다고 생각된다. 한국은 중국과 일본 사이에 지리적·정치적 강점을 가지고 있으며, 3국의 교량 역할을 수행할

수 있을 것이다.

특히 중국은 동아시아 경제공동체의 구상에서 한국의 역할에 기대를 걸고 있다. 중국은 아시아 경제공동체의 형성과정에서 중일 간에 상이한 이해가 존재할 것이며, 결국 전통적인 중일 간의 패권경쟁이 불가피할 것으로 전망하고 있다. 따라서 중국으로서는 한국이 중일 사이의 완충작용을 할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 그리고 일본과 한국 사이에는 상호 경쟁과 배척의 의식이 상당히 강하다. 일본이 비록 한국의 경제발전을 인정하고 있으나, 진정한 경쟁 국가는 바로 중국이다. 중국의 입장에서 일본은 경제 대국이나 정치·군사적 중소국이며, 중국은 경제 중소국이나 정치·외교·군사 대국으로 상정하고 있다. 따라서 아시아에서 중일 간의 주도권을 둘러싼 경쟁이 치열하게 전개될 것이고, 이럴 경우 바로 한국의 완충국과 협조국으로서의 역할이 필요하다고 간주하고 있는 것이다. 바로 여기에 한국의 주도적 역할의 여지가 있다고 보인다.

일본의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책

창원대학교 이기완

I. 머리말

중화체제를 근간으로 한 근세 동아시아 국제질서는 1840년 아편전쟁에서 청국의 패배를 계기로 일본의 '아시아론'으로 대체되어갔다. 이러한 아시아론은 초기의 대외적인 공포에 대한 반사작용에서 형성된 '아시아 연대론'에서 일본이 동양 문명의 으뜸이라는 우월성에 기초한 '아시아 맹주론'으로 변화하면서 주변국과의 수평적 관계가 아닌 상하관계라는 종적인 관계로 변질되었다. 이런 논리의 연장선상에서 일본은 동아시아 지역에 대동아공영권을 건설한다는 목표 아래 1931년 만주사변부터 1937년 중일전쟁, 나아가 태평양 전쟁을 일으켜 아시아 전역을 폭력적으로 지배하고 전쟁의 소용돌이로 내몰았다.

그러나 일본은 1945년 제2차 세계대전 패배 후, 언제 그러한 일이 있었느냐는 듯이 동아시아 지역에 대한 관심을 전혀 드러내 보이지 않은 채 오로지 미국의 세계전략에 편승하고 헌법 제9조를 내세워 '평화국가'의 이미지 창출

에 매진했다. 이리하여 1945년 이후 일본에게 동아시아는 전쟁의 쓰라린 경험과 패전의 아픈 상흔만이 남겨진 전혀 기억하고 싶지 않은 대상이 되었다. 이 때문이 일본에게 동아시아는 1980년대 후반까지도 관심의 대상이 아닌, 잃어버린 지역이었다(子安宣邦, 2001 : 339~340).

이러한 일본의 정치적 사정뿐만 아니라 전후 형성된 미소 냉전체제하에서 동아시아 지역은 자유진영과 공산진영으로 양분되었다. 그 결과, 자유진영은 미국과의 쌍무관계를, 공산진영에 편입된 국가들은 소련·중국과의 쌍무관계를 중시하게 되었다. 이러한 국제정치 환경하에서 일본은 동아시아 국가들과의 경제협력보다는 미국과의 정치적 관계에 중점을 두는 외교정책을 추진했다(Pempel, 2000). 또한 1968년 이래 세계 제2위의 경제대국으로 부상한 일본은 과거사를 청산하기보다는 이를 정당화하려는 움직임을 보여 역내 국가들로부터 불신을 초래했고, 다른 한편으로 역내 국가들과의 경제협력을 도모하기보다는 대미 추종적 통상정책을 전개하여, 스스로 지도적인 위치를 점하지도, 리더십을 확보할 수도 없었다. 더욱이 일본은 무조건의 최혜국대우를 원칙으로 하는 GATT와 그 후신인 WTO가 주도하는 포괄적인 자유무역체제의 혜택을 받고 있어 지역통합에 대한 필요성을 크게 인식하지도 못했을 뿐만 아니라 오히려 비판적인 태도를 취했다.

이 때문에 일본은 냉전이 종식되고 새로운 국제질서가 도래하는 시기에 개방적 지역주의와 동아시아 블록 사이에서 갈팡질팡하는 모습을 연출할 수밖에 없었다(미야지마, 2005 : 228). 이런 와중에 발생한 1997년 동아시아 금융위기는 동아시아 경제공동체 구축 필요성에 본격적인 논의의 단초를 제공하는 계기가 되었다. 이것은 1997년 동아시아 금융위기 때 무역자유화에 무게 중심을 두었던 APEC이 적절한 기능을 수행하지 못했던 현실과 함께 IMF가 동아시아 금융위기에 상당한 한계를 보였던 것에서 비롯되었다(Denis Hew and Mely C.

Anthony, 2000 : 21~23).

일본은 동아시아 금융위기를 계기로 기존의 아태지역 중심의 다자주의적 통상전략으로부터 동아시아라는 지역 범주에 기초한 아시아 지역주의와 FTA에 초점을 맞추는 방향으로 경제정책을 전환하기 시작했다. 이것은 전통적으로 미국과의 관계를 중시하여 동아시아 경제공동체 형성에 미온적인 태도를 보여왔던 일본의 대외통상정책의 획기적인 전환을 의미하는 것이었다. 그럼에도 일본은 자유무역협정을 적극적으로 체결하면서도 동아시아 경제공동체 형성에 대해서는 구체적인 청사진을 제시하지 못했다. 이러한 일본의 엇박자는 미국의 정책변화, 미일관계의 변화, 그리고 중국의 급부상 속에서 대외통상정책의 목표와 전략의 부재, 그리고 정치적 리더십 부재에 의해 발생했던 것이다.

여기서 중요한 점은 1990년대 후반 중국의 지역협력에 대한 적극적인 입장 표명이 일본의 동아시아 지역협력을 촉진시키는 요인이 되었다는 것이다. 즉 동아시아 경제통합에 대한 주도권을 중국에 빼앗길 수 있다는 위기의식이 일본의 대외통상정책 전환의 결정적인 계기가 되었다(이한우, 2007 : 68). 이 때문에 일본의 동아시아 경제공동체에 대한 적극적인 관심 표명의 근거에는 한편으로 동아시아 공동번영의 추구, 다른 한편으로 역내에서 중국과의 정치·경제적 영향력 경쟁과 이에 따른 중국의 영향력 확대 차단이라는 목적이 함께 내재해 있었던 것이다(설규상, 2006 : 129). 특히 후자의 사실은 동아시아 경제공동체 논의 과정에서 중국에 대한 일본의 자세가 협조적이기보다는 대단히 경쟁적인 양상으로 표출되었던 것에서 명확히 알 수 있다.

이리하여 동아시아 경제공동체 형성의 주도권을 장악하려는 중일 양국 간의 치열한 경쟁이 전개되었고, 그 귀결이 2005년 12월 동아시아 정상회의(EAS)에서 채택된 '쿠알라룸푸르 선언'이었다. 여기서 일본은 동아시아 경제공

동체를 개방적 지역주의로 간주하여 호주, 뉴질랜드, 인도 등을 포함시키려고 했던 반면, 중국은 아세안(ASEAN)+3을 기초로 하여 동아시아 지역만의 지역공동체로 파악하여 일본의 입장에 적극 반대했다. 즉 일본은 회원국 확대를 통해 이후 미국을 정식으로 가맹시켜 중국의 정치적 영향력을 차단하려고 했던 반면, 중국은 미국의 참여를 원천적으로 배제하여 동아시아 공동체 형성의 주도권을 장악하려는 정치적 의도를 가지고 있었던 것이다(朱建榮, 2006 : 161).

이 때문에 중일 양국 간에 미봉적인 타협이 이루어졌고, 이를 두고 '동아시아 경제공동체의 환상이 무너지는 결정적인 원년'이라고 폄하하는 사람들도 있다(夏剛, 2006 : 171). 따라서 동아시아 경제공동체 실현 여부는 일본과 중국이 정치적 대립을 극복하고 상호 신뢰관계의 회복을 바탕으로 하여 아세안과의 연계강화를 이룰 수 있는지에 달려 있다.

이에 이 글에서는 동아시아 경제공동체 구축과 관련한 일본의 구상과 전략을 중국 측의 그것과 대비하면서 경제공동체 구축의 현황, 조건, 그리고 한계 등을 분석하고자 한다. 이하 제2절에서는 일본의 동아시아 경제공동체 논의의 동향을 살펴보고, 제3절에서는 1997년 동아시아 금융위기 이후 일본의 통상정책 변화 요인을 분석한다. 그리고 제4절에서는 FTA에 대한 일본의 입장과 전략, 그리고 추진현황을 분석하고, 제5절에서는 동아시아 경제공동체 구축을 저해하는 일본의 대내외적 요인을 규명하며, 제6절에서는 결론을 도출한다.

II. 일본 내 동아시아 경제공동체를 둘러싼 논의의 동향

최근 동아시아 경제공동체 구상에 관한 논의는 아마도 한·중·일을 포함 한 역내 국가뿐만 아니라 역외 국가들에게도 초미의 관심사가 되고 있다. 이와 관련하여 다수의 논문과 서적이 나왔고, 지금까지의 연구성과들을 통해 각국의 동아시아 경제공동체 구상에 대한 입장, 전략, 이해관계, 그리고 한계 등에 대한 상당한 이해를 도모할 수 있었다.

그러나 지금까지 일본의 동아시아 경제공동체 구상과 관련해서는 일본 측의 입장과 전략, 그리고 국내정치 동학보다는 주로 미국과의 동맹관계 내지 중국과의 주도권 경쟁에 초점을 맞추는 형태로 연구가 진행되었던 결과, 다소 간 불완전한 상태로 남아 있다. 지금까지 일본의 동아시아 경제공동체에 대한 논의는 크게 네 가지로 구분할 수 있을 것이다.

첫째로, 이토 겐이치[伊藤憲一], 다나카 아키히코[田中明彦], 기쿠치 쓰토무[菊地 努], 시라이시 다카시[白石隆], 다나카 히토시[田中均] 등으로 대표되는 미일협조에 기초한 동아시아 경제공동체 구상이다. 이것은 일본의 기본입장이기도 하다(伊藤憲一, 2005; 田中明彦, 2003; 菊地努, 2005; 白石隆, 2006; 田中均, 2005). 이토와 다나카에 따르면, 일본이 지향하는 동아시아 경제공동체 구상은 미국이 동아시아에 관여하고 미일관계를 발전시켜나가는 방향으로 전개되어야 한다고 주장한다(이한우, 2007: 72). 기쿠치는 중일 양국의 경제교류가 비약적으로 증가하여 중국이 미국을 제치고 일본의 최대 무역상대국이 되는 동시에 중국의 무역상대국으로 일본의 비중이 한층 높아지고 있음에도 불구하고 무역, 자본, 기술 등의 측면에서 미국에 대한 의존이 여전히 높아 동아시아 경제공동체 구축에서 미

국의 역할이 지속되지 않을 수 없다고 주장한다. 이들은 동아시아 경제공동체 구축 과정에서 중국과의 치열한 경쟁을 피할 수 없다는 전제하에 미국을 참여시켜 미일협력으로 중국을 견제하면서 안정된 동아시아 경제공동체를 구축하는 것이 일본의 국익에 부합한다고 한다(Funabashi, 1995).

둘째로, 다니구치 마코토[穀口誠], 아마코 사토시[天兒慧] 등으로 대표되는 아시아주의에 바탕을 둔 일본 중심의 동아시아 경제공동체 구상이다(穀口誠東, 2004; 天兒慧, 2006). 이것은 기본적으로 19세기 후반 아시아로 밀려오는 서구 세력을 효과적으로 방어하기 위해서는 지리적·문화적으로 아시아에 속해 있는 한·중·일 세 나라가 일본을 중심으로 협력하여 서구 열강에 대한 대응책을 강구해야 한다는 것을 기본원리로 하고 있다. 당시 요코이 쇼난[横井小楠]은 “한·중·일 3국은 입술과 이 같은 관계이다”라고 주장하여 세 나라가 하나의 운명체로 연결되어 있음을 명확히 했다(松本三之介, 1980).

이러한 연장선상에서 다니구치는 지금까지 일본의 동아시아 외교정책이 미일동맹에 의한 정치·군사적 대미 의존과 중국에 대한 강한 대결의식에 초점이 맞추어져 있었다고 지적하면서 미국 일변도의 외교정책을 수정하여 동아시아 국가들과 상호신뢰를 구축하고, 특히 중국과의 협력관계를 모색해야 한다고 주장한다. 특히 일본이 구상하는 동아시아 경제공동체, 더 나아가 동아시아 경제공동체 형성의 필요충분조건은 중일 간의 신뢰관계 구축인데, 일본은 역사교과서 왜곡, 야스쿠니신사 참배 강행, 센카쿠 열도의 영유권 분쟁, 그리고 미일동맹에 의한 중국·타이완 문제의 개입 등으로 중국과 갈등을 초래함으로써 기회를 스스로 놓치고 있다고 비판한다(백영서, 2007: 108~109). 또한 아마코는 중국의 부상으로 아시아의 세력균형이 변하는 현실을 직시하면서 미국 의존적 외교정책을 수정해야 한다고 주장한다.

셋째로, 오누마 야스아키[大沼保昭], 강상중 등으로 대표되는 민족주의를 초

일한 일본 중심의 동아시아 경제공동체 구상이다(大沼保昭, 2000 ; 薑尙中, 2001). 이것은 중국의 화이사상의 대두를 억제하고 미국이나 유럽의 경제적 위협에 공동으로 대처하기 위한 일환으로 제기되었다. 강상중에 따르면, 일본은 자국의 엔화를 국제화하여 엔을 달러나 유로화처럼 지역 내의 기축통화로 발전시켜 일본 주도의 동아시아 경제권 구축을 추진하고 있다고 한다. 오누마에 따르면 일본은 세계 GNP의 약 15%를 차지하고 있는 경제대국이기에 때문에 일본 경제를 중심으로 동아시아 경제공동체가 형성될 수밖에 없다고 주장한다.

넷째로, 와타나베 도시오[渡邊利夫], 구리아마 다카카즈[栗山尙一] 등으로 대표되는 동아시아 경제공동체 허상론이다(渡邊利夫, 2006 ; 栗山尙一, 2006). 이들은 동아시아 경제공동체 구상은 중국과 한반도의 위험요인과 한중 양국 내 뿌리 깊은 반일감정 등을 무시한 환상에 불과하다고 주장한다. 이러한 사실은 한일 간의 독도 영유권 문제, 중일 간의 센카쿠 열도 영유권 문제를 둘러싼 분쟁이 역사 인식의 차이와 중첩되면서 동아시아 주요 3국 사이에 심각한 외교적 갈등을 초래하는 상황이 동아시아 경제공동체 형성이라는 현실적 당위성을 부정하는 데에서 명확히 알 수 있다. 또한 이들은 동아시아 국가 간에는 공통의 가치가 없을 뿐만 아니라 일본에 대한 불신감이 팽배해 있는 상황이 동아시아 경제공동체 추진을 가로막고 있다고 주장한다. 더욱이 경제공동체를 형성하려면 일정한 경제주권의 양도가 이루어져야 하는데, 동아시아 국가 간에는 아직도 전통적인 경제주권의 개념이 강하게 남아 있고 높은 수준의 비관세 장벽을 유지하고 있다. 이 때문에 동아시아 경제공동체 구상은 역내의 안보문제와 중일의 패권경쟁, 그리고 공통의 가치 부재 등에 의해 그 실현 가능성이 매우 낮다고 할 수 있다.

III. 일본의 통상정책 변화와 경제공동체 구상

1. 일본의 통상정책과 지역협력

경제적 발전수준과 경제체제의 성격이 다양하고, 규범과 정체성 같은 동질적인 공통요소도 거의 찾아볼 수 없는 동아시아 지역에서 경제공동체에 관한 구상은 이데올로기적 갈등구조가 해소되면서 산발적으로 제기되기 시작했고(Lincoln, 2004 : 15~36), 그 단초는 1990년 12월 당시 말레이시아의 마하티르 총리가 제시한 동아시아 경제그룹(EAEG) 구상이었다. 이 구상은 동아시아 지역에서 미국을 배제한 최초의 경제협력체 형성을 위한 시도로 동아시아 국가만의 무역블록을 형성하려는 것이었지만, 동아시아 지역주의 움직임에 우려한 미국의 강한 반대와 일본의 반대입장 표명, 그리고 역내 국가들의 소극적인 반응으로 무산되었다. 동 구상은 1991년 10월 동아시아 경제회의(EAEC)로 수정·제의되었지만, 커다란 반향을 불러일으키지는 못했다.

여기서 주목할 점은 1970년대 후반 이래 아세안에 커다란 관심을 보이면서 협력을 강화해왔던 일본이 소극적인 입장을 보였다는 것이다. 이것은 일본이 1990년 거품경제의 붕괴에 의해 시작된 장기적인 경기침체 속에서 경제성장의 동력을 상실했을 뿐만 아니라 당시 경제정책의 내용과 방향이 전적으로 미국에 집중되어 있어 미국의 입장을 추종하지 않을 수 없었던 정치적 사정에 기인한다. 또한 1990년대 중반까지 일본의 통상정책은 기본적으로 GATT·WTO에 의한 다자간 교섭에 중점을 두고 있었기 때문에 지역주의 내지 경제통합에 대해서는 대단히 소극적이었다. 이것은 다자간 무역체제를 통해 배타적 지역주의에 기초한, 자유화의 흐름에 역행하는 보호주의의 확산을 차단하

여 자국의 수출시장을 안정적으로 확보하려는 것이었다(오쿠다, 2002 : 153). 이러한 이유로 일본은 1990년대 들어 급속히 진행되고 있던 세계경제의 구조변화와 국가 간 경제적 상호 의존관계의 심화, 그리고 지역주의에 대한 비전을 구체적으로 제시하지 못하고 있었다.

이러한 와중에 발생한 동아시아 금융위기는 일본으로 하여금 아세안 국가들과 밀접한 관계를 가지고 있는 자국도 동아시아 경제위기의 전염에 의해 심각한 타격을 받을 수 있다는 우려를 불러일으켰다. 이 때문에 동아시아 지역주의 내지 경제공동체에 커다란 관심을 보이지 않던 일본은 1997년 동아시아 금융위기 이후 동아시아 지역협력을 위한 다양한 시도를 전개하지 않을 수 없었다.

일본은 1998년 10월 '신미야자와(宮澤) 구상'을 포함한 다양한 구제조치를 실시했다. 특히 동아시아 금융위기에 큰 피해를 입었던 아세안은 미국이나 IMF가 아닌 일본으로부터 막대한 경제적 지원을 받았다. 이런 일본의 적극적인 자세는 동아시아 국가들로 하여금 일본과 지역협력의 필요성을 높이는 동시에 일본의 역할 확대에 대한 주변국의 불신을 상당 정도 불식시키는 계기가 되었다(宗像直子, 2004 : 진창수, 2006). 이리하여 일본과 아세안 간의 유대가 재차 강화됨으로써 동아시아 지역협력의 필요성은 한층 고양되었다. 이러한 움직임은 동아시아 지역협력 구축을 위한 세 가지 중요한 진전을 가져왔다.

첫째로, 아세안+3 정상회의(APT)의 제도화이다. 일본은 한국, 중국, 그리고 아세안을 포함하는 동아시아 경제협력을 통해 장기침체로부터 탈피하려고 했다. 이러한 움직임 속에서 나온 첫 결실이 아세안+3 정상회의의 개최였다. 1997년 12월 제1회 아세안+3 정상회의는 동아시아 금융위기에 대한 대응책을 모색했지만 준비부족으로 별다른 효과를 거두지는 못했다. 그러나 1998년 제2회 대회에서 일본의 오부치(小淵惠三) 총리가 총 300억 달러의 자금지원 구

상을 밝히는 등 아세안 측의 경제위기 극복에 적극적으로 대응했던 결과, 아세안 국가들은 아세안+3 정상회의를 매년 아세안 정상회의 기간에 개최할 것을 제안함으로써 동아시아 협력논의가 아세안+3 형태로 제도화되었던 것이다(조정란, 2006 : 281~282).

둘째로, 아시아통화기금(AMF) 구상이다. 일본의 동 구상 제안 배경에는 이번 기회에 엔의 국제화를 꾀하고자 한 자국의 숨겨진 의도도 있었지만, 아시아 금융위기에 대한 대응에서 미국이 양자 간 지원에 소극적인 자세를 보였던 것과 IMF가 구제금융의 대가로 잘못된 거시경제정책을 강요함으로써 경제위기를 증폭시켰다는 점에서 동아시아 국가 간에 통화·금융 분야의 협력에 의한 자구책을 강구할 필요가 있다는 판단이 작용하고 있었다(Higgot, 1998). 즉, 동아시아 금융위기 당시, APEC과 IMF는 통화위기 대처에 상당히 무기력한 모습을 연출했다.

그러나 동 구상은 이 구상으로부터 배제된 미국의 반대와 동아시아 지역에서 일본의 위상 강화를 우려한 중국의 반대로 현실화되지는 못했지만(최운도, 2006), 2000년 5월 유사한 통화위기가 발생할 경우 동아시아 국가 간의 금융협력력을 통해 효과적으로 대처할 수 있는 통화스와프 협정(BSA)인 '치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)'를 이끌어냈다(Henning, 2002). 이것은 단순히 구미 지역주의에 대한 대항의 차원을 넘어 아세안+3이 동아시아 금융위기의 극복이라는 공통이익에 기초한 행동이 결실을 맺은 최초의 사례였다. 이 과정에서 일본은 세계 최대의 외환보유국답게 동아시아 금융위기 극복에 주도적인 역할을 수행했고, 이를 계기로 동아시아 경제협력을 위한 분위기가 고조되었다.

셋째로, FTA 움직임의 확산이다. 동아시아 금융위기는 동아시아 국가들의 대외통상정책에 지대한 변화를 초래했다. 특히 그때까지 FTA 공백지대였던 동북아 3국도 FTA 체결을 위한 움직임을 시작하여 아세안 자유무역지대

(AFTA)를 추진하고 있던 아세안과 교섭을 진행했다. 이것은 금융위기로 자신감을 상실했던 동아시아 국가들이 세계의 지역통합 흐름에서 제외되는 것은 아닌가 하는 불안감에서 비롯되었던 것이다. 동아시아 국가들은 경제통합이 역외를 차별하는 보호주의의 도구라기보다 경제 활성화를 위한 유효한 정책 선택지라고 간주했던 것이다(宗像直子, 2004 : 149). 이리하여 동아시아 지역에서 FTA에 대한 저항감이 상당 정도 해소되었다.

2. 일본의 통상정책 변화 요인

일본의 대외통상정책은 1990년대 말 동아시아 경제위기의 여파가 진정되면서 커다란 변화가 발생했고, 그 중심에는 FTA와 동아시아 경제공동체 논의가 자리 잡고 있다. 이러한 일본 측 변화의 근저에는 대내외적인 요인들이 복합적으로 작용하고 있었다.

우선 첫 번째의 대내적 요인으로는 일본 경제의 내적 한계에 대한 위기의식이다. 오일쇼크 이후 일본 경제에서 가장 중요한 문제는 부족한 부존자원과 협소한 내수시장으로 인해 안정된 원료시장과 수출시장을 확보하는 것이었다. 특히 부존자원의 안정적 확보는 일본 경제발전의 사활적 문제로 간주되었다. 또한 2007년부터 인구가 급감하는 동시에 급속한 고령화 사회를 맞이하고 있어 경제의 역동성을 유지하기 어려운 상황에 직면해 있었다. 이 때문에 동아시아 경제공동체 형성을 통해 수출입 시장의 안정적 확보와 수직적 분업 체계를 구축하여 일본 경제의 고성장을 지속적으로 유지하고, 동시에 역내 경제협력을 강화하여 동아시아 공동번영을 진지하게 모색할 수밖에 없다는 현실 논리가 일본 내에 형성되었던 것이다.

이러한 국내 여론을 바탕으로 일본은 FTA를 통해 자국 경제의 내적 한계를

해결하려고 했다. 이것은 일본형 정책결정 시스템에서 초래되는 관련 단체와 이에 연계된 정치인 및 관료들의 저항을 극복하기 위해 외부로부터의 힘(FTA)을 활용하여 국내의 구조개혁의 정당성을 확보하려는 것이었다(浦田秀次郎, 2002 : 101~102).

두 번째의 대내적 요인으로는 일본 기업의 원활한 활동보장과 이익확보이다. 1970년대 후반부터 동아시아를 중심으로 일본 자본의 해외진출이 본격화되기 시작함에 따라 해외진출 자본의 이익을 보장할 수 있는 체제가 필요했다. 이러한 상황에서 일본은 전 세계적으로 빠르게 확산되고 있던 FTA에 의해 자국 기업이 경제적 손실을 당할 수 있다는 우려에서 FTA에 적극적인 태도를 보였다(Pekkanen, 2005 : 77~103).

동아시아는 일본 무역의 약 40% 이상을 점하고 있지만, 일본의 수출품에 대해 높은 관세를 부과하고 있었다. 이 때문에 일본은 관세율에서 오는 경제적 불이익을 적극적으로 해소할 필요성이 있었다. 일본의 타국과의 관세율을 보면, 미국 3.6%, EU 4.1%, 중국 10%, 말레이시아 14.5%, 필리핀 25.6%, 그리고 인도네시아 37.5% 등으로 나타나고 있다. 이러한 수치에서 알 수 있듯이 일본은 자국 무역의 약 40%를 차지하고 있는 동아시아 국가, 그중에서도 우선적으로 아세안 및 한국과의 FTA 체결을 통해 관세율을 낮추거나 철폐해야 자국 기업의 이익을 극대화할 수 있다고 판단했던 것이다.

일본의 대외통상정책 변화를 초래한 대외적 요인을 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째는 중국의 위상 변화와 함께 중국의 대동남아 정책 변화이다. 중국은 1997년 동아시아 경제위기 이후 역내에서 위상이 크게 강화되었다. 1978년 개혁·개방정책을 시작한 이래 중국 경제는 1980년부터 1998년까지 연평균 9.5%의 높은 GDP 성장률을 기록하면서 동아시아 지역에서 미국의 역할을 대신할 수 있는 존재로 부상하고 있었다(유진석, 2006 : 54). 또한 동아시아 금융위

기 때 일본의 AMF 구상에 반대입장을 표명했던 중국은 아세안+3 정상회의의 정례화를 추진하는 동시에 아세안과의 FTA 체결에 착수하기 시작했다. 중국은 아세안과 이른바 차프타(CAFTA)를 형성하여 NAFTA나 EU에 이은 세계 3대 경제권을 구축하는 동시에 아시아 시장의 주도권을 장악하겠다는 입장을 분명히 했다(최운도, 2006 : 232).

이러한 중국의 정책변화는 일본에게 커다란 충격을 주었다. 일본은 지금까지 아세안을 자국의 영향권 아래에 있는 지역으로 간주해왔다. 이 때문에 일본은 중국의 대동남아 접근정책에 의해 아세안 지역에 대한 자국의 영향력을 중국에게 빼앗길지도 모른다는 불안감을 느끼지 않을 수 없었다. 2000년 11월 아세안+3 정상회담에서 주룽지(朱鎔基) 총리의 중국·아세안 FTA 제안은 일본으로 하여금 아세안과의 협력 필요성을 촉발시키는 시발점이 되었다. 결국 동아시아에서 급부상하는 중국에 대한 경계와 지역 주도권 확보라는 것이 일본으로 하여금 동아시아 국가와의 FTA 체결 움직임을 촉진시키는 요인이 되었다.

두 번째는 배타적 지역주의 확산이다(이홍배, 2000 : 21~43). EU와 NAFTA의 등장은 배타적 지역주의의 강화를 가져왔고, 이는 북미와 유럽 시장에 대한 일본의 접근에 상당한 제약을 초래했다. 따라서 일본은 수출시장의 위축을 우려하지 않을 수 없었고, 이에 따른 새로운 대안 시장의 확보 필요성을 절실히 요구받고 있었다(日本經濟産業省, 2002 ; 조재욱, 2008 : 344).

IV. 일본의 동아시아 경제공동체의 추진과정

1. 일본의 FTA 추진현황

일본의 대외통상정책은 2002년을 기점으로 커다란 전환점을 맞이했다. 2002년 10월 일본 외무성은 「일본의 FTA 전략」이라는 보고서를 통해 세계적으로 FTA 필요성이 크게 대두하는 상황에서 국익 증진을 위한 통상전략의 일환으로 경제연계협정(EPA)의 추진 필요성을 제기했다.

이것은 다자간 무역체제의 교섭 정체를 해소하기 위한 일환으로 EPA의 중요성을 강조하는 동시에 WTO 중시정책에서 WTO 체제를 보완하는 형태로 EPA의 위상을 설정하여 외교의 폭을 확대하려는 의도였다. 또한 WTO 체제의 유연성 부족을 보완하고 EPA의 기본원칙에 포괄성·유연성·선택성을 포함시켜 EPA를 통해 경제통합을 실현하려는 것이었다.

일본이 동아시아에서 EPA를 FTA 추진전략으로 선호했던 이유는 교섭 당사국의 국내 시장조건에 따라 교섭 내용을 유연성 있게 조정할 수 있는 장점이 있었기 때문이다(임천석·민경식, 2004 : 22~23). 2002년 1월 고이즈미[小泉純一郎] 총리의 동남아 순방을 계기로 일본은 아세안과의 포괄적인 FTA 협상과 일본·아세안 포괄적 EPA를 제창하면서 동아시아 외교를 강화했고, 그 과정에서 동아시아 경제공동체 구상도 대두하게 되었다. 일본은 2002년 1월 싱가포르와의 EPA 체결 이후, 2005년 말레이시아, 2006년 필리핀, 2007년 태국·인도네시아·브루나이, 그리고 2008년에 아세안과의 EPA를 체결·서명했다. 또한 2008년 베트남과 합의에 서명함으로써 아세안과의 EPA가 완성단계에 접어들고 있다.

이러한 일본의 대동남아 FTA 추진현황 및 실적과는 대조적으로 한일 간 및 중일 간의 FTA 협상은 답보상태에 머물러 있다. 일본은 한국과 2002년 7월부터 공동연구를 시작하여 2003년 12월 정부 차원의 실무회담을 개최했지만, 양국의 교섭은 역사교과서의 문부성 검정 통과와 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사 참배 강행에 의해 초래된 정치적 갈등으로 파국을 맞이했다(박창진, 2007 : 155~156).

이러한 한일 FTA와 마찬가지로 중일 FTA 논의도 답보상태에 있다. 일본은 중국과 FTA 체결 시, 자국의 실질 GDP가 0.5% 상승할 것으로 나타남에도 불구하고 정치적인 이유로 중국과 정부 간 교섭을 향한 구체적인 움직임을 진행하지 못하고 있다(조재욱, 2008 : 76). 왜냐하면 일본은 중국의 WTO 협정 이행 상황, 중국 경제의 동향, 그리고 중일관계를 고려하여 중국과 FTA를 추진한다는 입장을 취하고 있었기 때문이다(小寺彰, 2003 : 14). 2002년 11월 캄보디아에서 개최된 아세안+3 정상회의에서 중국의 주룽지 총리가 일본과의 FTA 체결 의사를 표명했지만, 고이즈미 총리는 중국과의 FTA 체결을 중장기적인 과제로 언급하여 사실상 이를 거절했다(조재욱, 2008 : 78). 이후 중일 양국은 2004년 1월 일본무역진흥회와 중국의 정부계 연구기관이 함께 FTA 공동연구를 시작하기로 발표했지만, 그 이상의 진전은 없었다. 이러한 일본 측의 입장과는 별도로 중국도 일본이 과거사를 반성하고 야스쿠니신사 참배를 중지하기 전에는 일본과의 관계개선이 어렵다는 입장을 취했다. 이 점 역시 중일 간의 FTA 협상을 어렵게 만드는 하나의 요인으로 작용했다.

2. 일본의 동아시아 경제공동체 전략

동아시아에서 최대의 시장은 수출과 수입 모두 역내에서 이루어지고 있으

며 역외국에 대한 의존도는 갈수록 낮아지고 있다(渡邊利夫, 2004 : 3~9). 표 1에서 보는 바와 같이 일본과 동아시아의 관계를 보면, 일본의 동아시아 수입의존도는 1980년대는 19.8%였지만, 2003년에는 44.8%로 상승했으며, 일본의 총수출에서 동아시아가 차지하는 수출 비율은 1980년 25.7%에서 2003년에 44.7%로 높아졌다. 반면에 일본을 포함한 동아시아 무역에서 미국의 점유율은 1985년 24.8%를 정점으로 하락 추세를 보이며 2003년에는 17.4%로 낮아졌다(조정란, 2006 : 285). 이러한 수치는 동아시아 국가 간의 역내 무역증대를 통한 상호 의존도가 급속도로 심화되고 있으며 역외국에 대한 수출 의존이 감소되고 있음을 말해준다.

〈표 1〉 동아시아 시장점유율의 추이

| 구분 | 일본 | | NAFTA | | EU | | 세계 | |
|------|------|------|-------|------|-----|-----|------|------|
| | 수입 | 수출 | 수입 | 수출 | 수입 | 수출 | 수입 | 수출 |
| 1980 | 19.8 | 25.7 | - | - | 2.8 | 2.3 | 7.4 | 7.6 |
| 1985 | 24.3 | 24.1 | 12.7 | 8.6 | 3.0 | 3.1 | 9.9 | 9.9 |
| 1990 | 25.8 | 29.4 | 15.3 | 11.3 | 4.2 | 3.5 | 11.8 | 11.9 |
| 1995 | 33.7 | 42.1 | 18.4 | 14.0 | 6.3 | 5.7 | 17.0 | 17.7 |
| 2000 | 42.5 | 39.8 | 18.1 | 11.2 | 7.2 | 4.5 | 18.7 | 15.9 |
| 2003 | 44.8 | 44.7 | 18.7 | 11.8 | 6.2 | 4.5 | 19.5 | 16.7 |

출처 : 渡邊利夫, 2004 : 4.

이러한 상황에서 일본은 아세안에 대한 외교적 공세를 강화하는 동시에 일본-아세안 관계를 단순히 경제적 실리추구의 관점에서 접근하기보다는 문화적·안보적 관계를 중시하는 방향으로 정책을 전개했다. 이것은 2003년 고이즈미 총리가 일본과 아세안의 포괄적 연계구상을 논하면서 “단지 경제적 이익뿐만 아니라 정치적·인적 결합을 강화해간다”고 발언한 것에서 알 수 있다(小

泉總理演說, 2003.10.7).

2004년 5월 일본은 범국가적 단체인 동아시아 경제공동체평의회(CEAC)를 출범시켰다. 이 단체는 동아시아 경제공동체 구상의 현상, 배경과 일본의 국가전략이라는 보고서 작성에 착수하여 2005년 8월 최종 보고서를 제출했다. 이 보고서는 동아시아 경제공동체 구상에서 일본이 중시해야 할 것으로 일본의 세 가지 국익을 제시했다. 구체적으로 보면 첫 번째는 안전이다. 어떠한 외교구상도 일본의 안전을 위협해서는 안 되며, 미일동맹관계를 공고히 유지해야 한다. 두 번째는 번영이다. 동아시아에서 사람·재화·자본·정보가 자유롭게 활발하게 이동할 수 있는 환경을 만들어 성장 잠재력이 높은 이 지역의 긴밀한 관계를 구축해야 한다. 세 번째는 가치관이다. 일본인이 중요하게 생각하는 가치관과 반드시 정합적인 공동체를 건설해야 한다(東アジア共同體評議會政策報告書, 2005 : 39~42).

그런데 문제는 일본의 가치에 정합하는 방향으로 경제공동체를 추진해야 한다는 주장이 주변국들에 대한 과거사의 반성이 충분히 이루어지지 않은 상황에서, 과거 침략의 참담한 기억을 떠올려 아시아주의에 입각한 대동아공영권의 재판이라는 의구심을 불러일으킬 수 있다는 점이다(김필동, 2006).

2005년 12월 제9차 아세안+3 정상회의에 이어 제1차 EAS가 개최되었다. 그런데 문제는 EAS 개최 과정에서 드러난 일본과 중국의 대립, 그리고 인도네시아와 말레이시아의 대립이 동아시아 경제공동체 형성에 커다란 암운을 드리우고 있다는 것이다. 일본은 인도네시아의 지원을 받아 회원국 확대 문제를 제기하여 인도, 호주, 뉴질랜드를 새로운 회원국으로 끌어들이 EAS를 중심으로 하는 공동체 형성을 추진하려고 했다. 반면 중국은 EAS를 경제공동체 형성을 위한 움직임이 아니라 자국을 견제하기 위한 미일 양국의 포위전략으로 간주하여 말레이시아와 함께 아세안+3의 주도권을 인정하려고 했다. 즉

중국은 EAS를 미국의 전통적인 동맹국들이 대거 참가한 협의체로 간주하고, EAS보다 기존의 아세안+3 정상회의의 틀을 유지하는 것이 자국의 정치적 영향력을 극대화할 수 있다고 판단했던 것이다.

그렇다면 동아시아 경제공동체 추진에 대한 일본의 전략은 어떻게 설명될 수 있는가를 알아보자. 일본은 동아시아 경제공동체 추진과정에서 미국에 대한 배려와 중국 견제를 명확히 했다(김기석, 2007 : 77). 우선 일본은 동아시아 경제공동체가 미일동맹관계를 저해하지 않고, 미국을 비롯한 다른 국가들에 대해서도 배타적인 입장을 취해서는 안 된다는 입장이다. 두 번째는 중국 독주의 견제이다. 동아시아 금융위기 당시 주도적인 역할을 했던 일본이 금융위기를 계기로 FTA, EPA를 추진하려고 했지만, 오히려 일본의 아시아통화기금 구상을 저지하고 동아시아 금융위기 극복에 소극적이던 중국이 주도권을 장악하기 시작했다. 이에 따라 일본은 동아시아 지역에 대한 중국의 영향력 확대를 그대로 방치할 경우 중국의 의도대로 동아시아 경제공동체가 추진될 가능성을 배제할 수 없는 상황에 직면해 있었다. 이 때문에 일본의 전략은 동아시아 지역에 대한 중국의 영향력을 효과적으로 차단하는 데 그 목적이 있었고, 그 결실이 EAS 회원국 확대에 의한 중국의 독주 견제였다.

V. 일본의 동아시아 경제공동체 형성의 한계

일본이 동아시아 경제공동체 형성에 높은 관심을 가지고 있으며 이를 실현하기 위한 다양한 노력을 전개하고 있음에도 불구하고 일본의 동아시아 경제공동체 추진 전략에는 여러 가지 장벽들이 존재하고 있다. 일본이 동아시아 경제공동체 형성을 적극적으로 추진하기 위해서는 대내적으로는 국내 피해

산업의 저항을, 대외적으로는 동아시아 국가 간에 존재하는 경제발전 단계의 차이와 동북아 3국 간의 역사인식 차이 등을 해결해야 한다. 특히 후자는 동아시아 경제공동체 형성을 원천적으로 저해할 수 있는 문제로 중·일, 한·일, 중·타이완의 정치적 갈등이 극복되지 않는 이상 경제공동체의 형성은 쉽지 않을 것이다. 이러한 정치적 갈등의 근저에는 일본의 과거 침략행위가 자리 잡고 있지만, 일본은 이를 해결하기 위한 구체적인 노력을 기울이지 않고 있다. 여기서는 동아시아 경제공동체 형성을 저해하는 대내적 요인과 대외적 요인을 살펴보기로 한다.

1. 대내적인 요인

중장기적으로 보면 일본은 동아시아 경제공동체 형성이 자국의 국익에 지대한 도움이 된다는 입장이다. 일본은 중국 및 아세안 국가들과 FTA를 체결할 경우, 산업의 보호장벽이 이미 낮아진 자국이 이들 국가보다 훨씬 유리한 위치를 점할 수 있다고 한다. 또한 일본은 자국경제의 장기침체, 출산율 저하와 고령화, 이를 대비한 산업 효율성 제고 필요성 등을 고려하면 동아시아 지역에 효율적인 경제체제를 만드는 것이 필요하다고 한다.

그런데 문제는 FTA 체결이 농수산물의 시장개방 확대문제와 밀접히 관련되어 있으며, 이 부문의 저항이 강하다는 것이다. 이러한 사실은 농림수산성과 농수산 족의원들이 “FTA 자체를 반대하지는 않지만 농산물을 포함한 FTA는 안 된다”고 주장하는 것에서 명확히 알 수 있다. 이들은 농수산물에 대해 WTO에서 포괄적으로 논의해야 하며, 양자 간 교섭의 대상이 될 수 없다는 논리를 전개하면서 반대입장을 표명했다(『朝日新聞』, 2001. 6. 6).

이러한 정치세력의 반발로 일본은 국내 농수산업을 비무역적 관심사항으

로 간주하면서 농업부문의 대폭적인 양보를 받아내는 동시에 관세철폐 예외 품목까지 지정하여 요구한다는 전략을 취했다(김용복, 2006 : 349~353). 이러한 사실은 일본이 양국 간의 교역총액에서 농수산물에 차지하는 비중이 1.7%로 매우 낮았던 싱가포르와 FTA를 가장 먼저 체결했던 것에서 알 수 있다. 그러나 이러한 일본의 입장이 아세안 국가와의 FTA 체결을 지연시키고, 전체적인 교섭내용에 적지 않은 제약을 부과하는 요인으로 작용하고 있음은 말할 필요도 없다(穀口誠, 2004 : 155). 또한 일본의 농수산물 수입 국가별 순위에서 중국이 2위를 차지하는 것도 FTA 체결, 더 나아가 중국과의 FTA 체결을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

지금까지 농수산업은 정치세력의 강력한 비호를 받아왔다. 이 때문에 농수산업의 구조개혁은 상당한 정치적 비용부담과 고통을 수반하지 않을 수 없었다. 그런데 문제는 이것이 일본적 정책결정 시스템에서 비롯되고 있었다는 점이다(中野實, 1993 : 139). 즉 이것은 자민당의 정책결정 시스템인 사전심사제와 당론투표, 그리고 위원회제도 등에 의해 초래된 것으로 여당의 찬성을 얻지 못하면 법안을 의회에 제출해도 성립할 가능성이 거의 없기 때문에 사전에 여당의 법안심사를 거쳐 승인을 얻지 않으면 안 되었던 정치적 현실과 밀접히 관련되어 있었다. 이와 같은 관행의 확립은 정부와 의회의 관계를 정부와 여당의 관계로 대체하여 정·관 유착과 족의원들의 발호, 그리고 의회과정의 공동화와 내각의 기능저하를 가져왔다(成田憲彦, 2004 : 322~326).

이러한 연유로 일본은 자민당 정무조사회의 농림부회 및 농수산 족의원, 농수산업 협동조합을 중심으로 한 이익단체의 요구를 무시할 수 없었다(『朝日新聞』, 2004. 1. 7). 따라서 FTA 협상을 둘러싸고 찬성하는 경제산업성·재무성·외무성과 반대하는 농림수산성·집권 여당 내 농수산 족의원들 간의 격렬한 대립은 피할 수 없었고, 이것이 단일한 전략과 정책수립을 저해하는 요인이 되었다.

2. 대외적인 요인

1) 중일 간의 패권 경쟁

동아시아 경제공동체를 구축하기 위해서는 세계 제2위의 경제대국인 일본과 신흥 정치·군사 대국으로 부상하고 있는 중국이 전략적 동반자 관계를 유지하는 것이 중요하다. 만약 중일 양국이 서로의 지위를 인정하고 협력할 수만 있다면 동아시아 경제공동체 논의는 의외로 급진전할 가능성이 높다.

근래에 들어 중일 양국의 경제교류는 비약적으로 증가하여 표 2에서 보는 바와 같이 2002년 일본 재무성 무역통계에 따르면 중국이 미국을 제치고 일본의 최대 무역상대국이 되는 동시에 중국의 무역상대국으로 일본의 비중이 한층 높아지고 있다. 따라서 일본은 동아시아에서 좋은 싫든 중국의 존재를 무시할 수 없게 되었기 때문에 중국과 협력할 수 있는 시스템을 만드는 것이 필요하고, 동아시아 경제공동체라는 틀 속으로 중국을 끌어들이야 할 것이다 (조정란, 2006 : 286).

그런데 문제는 중일 양국이 국익과 패권의 관점에서 경쟁적·갈등적인 제로섬 게임을 유지하고 있다는 점이다. 이러한 움직임은 아세안을 둘러싸고 중

〈표 2〉 일본의 상품수입 국가별 순위와 비율 추이

| 구분 | 2002 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1위 | 미국 (19.0%) | 미국 (18.1%) | 중국 (18.3%) | 중국 (19.7%) | 중국 (20.4%) | 중국 (21.0%) | 중국 (20.4%) |
| 2위 | 중국 (14.5%) | 중국 (16.5%) | 미국 (17.1%) | 미국 (15.4%) | 미국 (13.7%) | 미국 (12.4%) | 미국 (11.9%) |
| 3위 | 한국 (5.4%) | 한국 (4.8%) | 한국 (4.8%) | 한국 (4.7%) | 한국 (4.8%) | 사우디 (5.5%) | 사우디 (5.5%) |

출처 : <http://www3.jetro.go.jp/cgi-bin/nats/cgi-bin/search.cgi>(검색일자 : 2008. 2. 12).

일 양국이 FTA 체결에 경쟁적인 양상을 보였던 것에서 알 수 있다. 즉 중일 양국이 양자 간 FTA 체결에 대한 논의조차 진행하지 못하는 상황에서 동아시아 경제공동체 형성에 캐스팅보트를 쥐고 있는 아세안 국가들과의 EPA 체결을 통한 주도권 확보에만 노력을 기울이고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 2004년 11월 아세안+3 정상회의 직후 중국의 원자바오 [溫家寶] 국무원 총리와 아세안 정상회담에서 중국-아세안 FTA가 타결되었다. 이러한 중국-아세안의 FTA 타결은 한편으로 일본으로 하여금 경제적 주도권을 상실하는 것은 아닌가 하는 의구심을 불러일으켰고, 다른 한편으로 동아시아 경제공동체 형성의 주도권을 둘러싼 중일 간의 경쟁을 한층 촉진시키는 계기가 되었다.

일본과 중국이 동아시아 경제공동체 구축을 위해 주도권 경쟁을 벌이는 것은 지극히 비생산적이며 양국에 결코 도움이 되지 않는다. 따라서 동아시아 경제공동체의 주도권을 둘러싼 중일 간의 패권경쟁을 어떻게 관리하느냐가 문제의 핵심일 것이다. 중일 양국이 동아시아 경제공동체의 주도권을 장악하기 위해 격렬히 대립하면 두 나라가 부담하게 될 불필요한 비용으로 인해 동아시아의 발전 잠재력을 모두 소진하게 될 것이다. 이렇게 되면 동아시아 경제공동체 구상은 한낱 공허한 외침으로 끝날 가능성이 높다(豬口邦子, 1987).

더욱이 중일 양국의 패권경쟁은 동아시아 국가들에게 중국 또는 일본 중 어느 한쪽을 택하도록 하는 선택을 강요할 것이다. 아세안 국가들의 경우 중국이 새로운 시장으로서 매력적이라고 해도 기존 일본의 영향력을 배제하기 어렵다. 또한 아세안 국가들은 일본의 기술과 자본을 활용해야만 역내 시장에서 중국과 경쟁할 수 있다(조재욱, 2008 : 67). 이 때문에 이들 국가는 중일 양국에 대해 일정한 거리를 두는 등거리 외교를 전개할 가능성도 있다.

이러한 문제보다 더 심각한 것은 중일 양국 간에 정냉경열(政冷經熱)의 현상

마저 나타나고 있다는 점이다. 이것은 양국 간의 우호협력관계 증진에 커다란 제약요인이 될 수 있는 문제들이 외교적 쟁점으로 그대로 표출되면서 양국관계에 심각한 균열을 초래하고 있기 때문이다. 특히 중국은 일본의 과거 침략 행위를 센카쿠 열도의 영유권 문제나 타이완 문제의 시발점으로 인식하고 역사인식 문제에서 일본의 전향적인 입장 변화를 요구하고 있다(Yang, 2002). 결국 이러한 문제에 대한 중일 양국 간의 인식차이는 국가 간의 갈등을 초래할 뿐만 아니라 상대국에 대한 인식을 악화시키고, 경우에 따라서는 자국 내에서 타국에 대한 반감 내지 적대감을 양산하는 요인이 되면서 동아시아 경제공동체 추진에 커다란 저해요인으로 작용할 것이다. 이 때문에 향후 중일 양국이 어떠한 형태의 양자관계를 발전시켜 나가느냐에 따라 동아시아 경제공동체의 미래가 결정된다고 해도 과언이 아닐 것이다.

2) 일본에의 불신과 민족주의의 분출

동아시아 지역에서 일본에 대한 불신감이 팽배해 있는 상황 역시 동아시아 경제공동체 추진의 제약요인이다. 일본의 경제력은 동아시아 지역뿐만 아니라 전 세계에서도 막강한 위치에 있기 때문에 동아시아 경제공동체의 성패는 일본의 태도 여하에 따라 좌우될 수 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 일본이 과거 식민지배와 관련된 문제들을 완전히 해결하지 않은 채 국제사회에서 정치적·군사적 역할 증대만을 꾀함으로써 주변국들로부터 많은 의혹을 불러일으키고 있다. 일본의 안보리 상임이사국 진출 시도가 바로 이에 해당한다. 일본은 오래전부터 상임이사국 진출을 위한 본격적인 작업에 착수하여 국제개발 협력, 인도주의적 원조, 그리고 유엔 평화유지 활동비 분담 등에 참여함으로써 표 모으기에 총력을 기울여왔다. 또한 그동안 안보리 개혁에 소극적이던 미국을 설득하여 상임이사국 진출의 가장 중요한 관문을 이미 통과한 상태다.

이러한 상황에서 일본 총리의 야스쿠니신사 참배는 주변국들로 하여금 일본에 대한 불신을 한층 증폭시키는 요인이 되었다. 한중 양국은 고이즈미 총리의 야스쿠니신사 참배 행동에 대해 납득할 수 없다는 입장을 표명했다. 한중 양국은 “A급 전범이 합사되어 있는 야스쿠니신사에 일국의 지도자가 참배하는 것은 받아들일 수 없다. 총리의 행동은 국가의사의 표명이다”라고 언급해 고이즈미 총리의 야스쿠니신사 참배를 강하게 비판했다. 야스쿠니신사에 태평양전쟁을 주도했던 도조 히데키[東條英機]를 비롯한 A급 전범들의 위패가 안치되어 있으며, 그들이 제신(祭神)으로 간주되고 있다는 것이다. 따라서 야스쿠니신사는 곧 일본 침략전쟁의 역사와 맥을 같이하고 있으며, 야스쿠니신사 참배는 침략전쟁의 미화와 주변국 침략에 대한 무반성을 의미하기 때문에 한중 양국은 일본 각료들의 공적인 야스쿠니신사 참배에 반대한다는 입장이다(정정숙, 2003 : 102).

이에 대해 일본은 다른 국가의 추도 의식에 일본이 이의를 제기하지 않듯이 다른 국가 또한 일본의 추도 시설에 대해 간섭해서는 안 되며, 더더욱 야스쿠니신사 참배문제는 일본의 “전통과 문화·도익에 관계된 순수한 국내문제”라며 강력히 반발하고 있다(阪垣正, 2000 ; 김성보, 2005).

이러한 야스쿠니신사 문제는 한중 양국에게는 반일 민족주의를, 일본에게는 반한·반중 감정을 불러일으키는 계기가 된다. 이와 관련하여 강상중은 “민족주의를 요물(妖物)로 간주하면서 이 요물이 동아시아 지역을 배회하고 있다”고 주장하면서 동아시아 경제공동체 추진이 성공적으로 진행되기 위해서는 이 지역에서 역사적·정치적으로 강한 분출력을 가진 민족주의를 어떻게 관리하고 극복하느냐가 핵심 관건이 될 것이라고 언급한 바 있다(薑尙中, 2001 : 34~35).

따라서 일본이 무리하게 동아시아 경제공동체 구축을 추진할 경우 득보다

는 실이 클 수 있으며, 경우에 따라서는 한중 양국을 포함한 동아시아 국가들로부터 반일 민족주의를 불러일으킬 수 있다. 또한 일본의 역사인식을 둘러싼 갈등이 일본과 주변국 사이에 계속되고 있는 상황에서 이러한 갈등을 통제할 수 있는 시스템의 모색 없이 동아시아 경제공동체의 성립은 대단히 어려울 것이다.

3) 미국의 존재와 미일관계

동아시아 경제공동체의 성패를 좌지우지할 수 있는 중요한 요인으로는 아마도 미국의 존재를 들 수 있을 것이다. 미국은 지리적으로 동아시아 국가에 포함되지 않으면서도 냉전이라는 국제체제의 구조하에서 정치적·군사적·경제적으로 이 지역에 막강한 영향력을 행사해왔다. 이 때문에 어느 국가에 못지않게 동아시아에 많은 이해관계를 가지고 있다. 그러므로 동아시아에 형성되는 지역통합은 말할 것도 없고 어떤 형태의 경제협력도, 비록 미국의 영향력이 냉전기에 비해 상대적으로 줄어들었다 하더라도, 미국의 이해관계와 영향력을 배제하기란 쉽지 않다. 이 때문에 동아시아 경제공동체 형성에 대해 미국의 목인이나 암묵적 동의 없이는 매우 어려울 수밖에 없으며, 이러한 사실은 동아시아 금융위기 후 일본이 제기했던 AMF가 미국의 반대로 좌절되었던 것에서 명확히 알 수 있다.

냉전기 미국의 대아시아 정책은 기본적으로 쌍무관계를 중심으로 하고 있었다. 그 결과 동아시아 국가들은 역내 경제협력을 모색하기보다는 미국 시장에의 진출을, 역내 국가 간의 관계개선보다는 미국과의 관계를 우선시하는 정책을 채택했고, 미국은 이를 용인하면서 동아시아 지역주의를 원천적으로 차단할 수 있었다(Pempel, 2000 : 61~62 ; 김기석, 2005 ; 74). 이 때문에 미국은 1990년 12월 말레이시아의 마하티르 총리가 제기한 EAEG 구상에 대해 '태평양을 양



분하려는 시도'라며 적극 반대했다(宗像直子, 2004 : 143). 이처럼 미국은 자국이 참여하지 않는 동아시아 지역만의 어떠한 배타적 경제공동체도 반대하며, 그것이 자국의 헤게모니를 훼손하는 경우에는 절대로 용납하지 않겠다는 입장이다(Webber, 2001 : 347).

이러한 미국의 동아시아에 대한 정책적 입장과 더불어 일본의 대미 추종적 외교정책 역시 동아시아 경제공동체 형성을 어렵게 하고 있다. 동아시아 경제공동체 형성에서 일본은 미국의 압력에 저항할 수 있는 유일한 국가이지만, 현재 일본의 외교적 행태에서 그러한 모습은 기대하기 어렵다. 왜냐하면 일본은 미국의 이해관계와 충돌할 수 있는 동아시아 경제공동체 형성에 적극적인 자세를 취하기보다는 미국과의 관계에 우선순위를 두고 있으며, 최근 미일동맹관계의 강화 움직임을 고려해볼 때 일본의 대미 기축외교에 커다란 변화가 발생하지 않을 것 같기 때문이다.

이러한 사실은 일본이 동아시아 금융위기 이후 중국의 급부상과 APT를 중심으로 동아시아 지역주의 논의가 급진전하는 데 대해 우려를 표시하는 미국 측의 입장을 고려하여 중국과의 정치적 갈등도 마다하지 않고 EAS에 친미 국가인 호주, 뉴질랜드, 인도를 포함시켰던 것에서도 명확히 알 수 있다. 또한 일본은 동아시아 경제공동체가 EU나 NAFTA처럼 배타적 지역주의가 아닌 개방적 지역주의로 나아가야 된다고 하는데, 이러한 주장의 근거에는 미국에 대한 배려가 있음은 말할 필요도 없다(김상준, 2007 : 432). 이러한 일본의 대미 추종외교는 동아시아 지역주의 논의가 중국의 실질적인 주도하에 추진되고, 이에 따라 역내에서 중국의 영향력이 확대되는 것에 미국과 공동으로 대처하려는 의도이기도 하다(Cossa, 2006 : 41). 하지만 이러한 대미 추종외교는 일본으로 하여금 동아시아 지역에서 자국의 경제력에 걸맞는 역할을 스스로 포기시키는 저해요인으로 작용하고 있다(MacIntyre, 2000).



VI. 맺음말

지금까지 살펴본 바와 같이 일본의 통상정책은 기본적으로 GATT·WTO로 대표되는 세계주의를 중시하며 FTA에 대해서는 부정적이었지만, 1997년 동아시아 금융위기를 계기로 다자간 무역체제에서 양자 간 FTA 내지 동아시아 지역주의로 전환하고 있음을 알 수 있다. 이 과정에서 일본은 한편으로 세계 제2위의 경제대국임에도 불구하고 역내 국가들과의 FTA 체결과정에서 약소국의 입장을 고려하기보다는 자국의 경제적 이익만을 중시한 나머지 동아시아 국가들에 대해 시장 개방을 최대한으로 요구하면서도, 다른 한편으로 국내 정치적 파급효과가 큰 농수산물에 대해서는 개방을 최소화하려는 이중적인 입장을 취해왔다. 또한 일본은 APT 중심의 동아시아 경제공동체에 참여하면서도 장기간 추진해왔던 아태지역 개념에도 여전히 미련을 버리지 못하고 있다. 이러한 일본의 입장으로 인해 동아시아 경제공동체 논의는 커다란 진전을 보이고 있지 못한 실정이다. 이러한 점을 고려해볼 때 일본이 동아시아 경제협력 내지 경제공동체 창설에 주도적인 역할을 담당하기 위해서는 다음과 같은 문제들을 해결해야 할 것이다.

첫 번째로, 상호주의 협상전략(tit-for-tat strategy)의 단념이다. 일본은 동아시아 경제공동체 형성을 염두에 둔 정책적 공조보다는 사안별로 자국의 이익에 부합하는 전략적 제휴관계 유지에만 몰두하고 있다. 일본의 FTA 협상을 보면, 일본은 마치 모든 국가와 똑같은 입장에서 '주고받기식' 협상을 진행하면서도 상대국에 대한 배려도 그러한 의지도 전혀 찾아볼 수 없다(조정관, 2006 : 303). 이 때문에 일본의 입장에 근본적인 변화 없이는 동아시아 경제공동체 형성은 말찬지로 끝날 개연성이 높다. 따라서 일본은 지나친 국익적 관점에서 벗어나 경제대국으로서 인근 국가에게 베풀 수 있는 관용적인 교섭을 진행하

는 것이 필요하다.

두 번째로, 지나친 중국 위협론에서 벗어나 중일 동반자 관계를 모색해야 한다. 지금까지 일본은 세계 제2위의 경제력을 바탕으로 군사력을 강화하고 국제정치에 적극 개입함으로써 국제문제에 능동적으로 대처할 수 있는 보통 국가의 건설과 미일동맹의 강화를 위한 명분으로 중국 위협론을 활용한 측면이 강했다. 따라서 일본은 부상하는 중국에 대해 실체가 모호한 중국 위협론을 과장하여 정치적으로 활용해서는 안 된다(김용복, 2006 : 203). 또한 일본은 중국의 정치적 불신을 초래할 수 있는 야스쿠니신사 공식참배와 역사왜곡을 중지해야 한다. 이러한 사실은 고이즈미 총리의 거듭된 야스쿠니신사 참배로 중일관계가 냉각되면서 중일 FTA에 대한 논의조차 시작되지 못함을 정확히 직시할 필요가 있다.

일본은 표면적으로는 동아시아 경제공동체 형성에서 아세안+3체제가 주축이 되어야 한다고 주장하지만, 근본적으로는 일본과 중국이 기본 축이 될 수밖에 없다는 입장이다. 따라서 중일 간의 정치적 신뢰관계 회복과 이를 통한 FTA 체결 여부가 동아시아 경제공동체 형성의 선결과제이다. 그런데 문제는 중일 간에는 공통의 가치가 부재하고 역사인식의 차이가 커 양국 간의 신뢰관계를 회복하고 FTA를 체결하는 데 상당한 시간이 걸릴 것으로 보인다. 이 때문에 중일 간의 극적인 정치적 차원의 합의 없이는 동아시아 경제공동체 형성을 위한 노력은 당분간 계속 표류할 수밖에 없을 것으로 전망된다.

세 번째로, 위의 내용과 밀접히 관련된 것으로 동아시아에 대한 일본의 인식변화와 신뢰회복이 전제되어야 한다. 일본이 통상정책을 단지 기존의 상호주의적 전략에서 호혜주의적으로 변화시키는 것만으로는 동아시아 국가들로부터 신뢰를 얻기에는 한계가 있다. 이것은 일본이 과거 19세기 말부터 20세기 중반까지 동아시아 전역을 전쟁의 소용돌이로 내몰았던 대동아공영권의 허상

을 솔직히 시인하고 과거사 문제에 대해 주변국들에게 확실히 사죄하는 것으로부터 출발해야 한다. 하지만 동아시아 국가들은 과거사를 확실히 반성하기보다 이를 정당화하려는 일본의 시도로 인해 일본의 동아시아 경제공동체 구상에 색안경을 끼고 바라보고 있다.

이상의 논의에서 알 수 있듯이 동아시아 경제공동체 논의는 일본이 만약 동아시아 주변국들에 대해 과거사를 사죄하고 중일 양국이 서로의 지위를 인정하고 협력할 수 있다면 전혀 다른 방향으로 전개될 개연성도 있음을 보여준다고 하겠다. 따라서 과거사에 대한 일본의 반성과 이를 통한 일본에 대한 불신 해소, 그리고 중일 양국의 전략적 동반자 관계 유지 등이 동아시아 경제공동체 형성에 있어 필수적이다. 그런데 문제는 중일 양국이 동아시아 경제공동체 추진을 미래의 패권 확보의 수단으로 간주하고 있으며, 더욱이 영향력 있는 일부의 정치지도자들이 이러한 흐름에 역행하는 행동과 언술을 서슴지 않고 있어 동아시아 경제공동체가 구축되기까지는 상당한 시간과 노력이 필요할 것이며, 경우에 따라서는 '상상된 공동체'로 끝날 가능성도 배제할 수 없다.

총론

세종연구소 **엄상윤** · 고려대학교 아세아문제연구소 **이정남** · 상상연구소 **김수현** ·
통일교육원 **조철호** · 인천대학교 인문학연구소 **김지환** · 창원대학교 **이기완**

I. 요약

본 연구는 동아시아 공동체에 대한 솔한 논의에도 불구하고 왜 동북아를 중심으로 역사갈등이 해소되지 못하는가, 왜 동아시아에서 평화가 구축되지 못하고 있는가 등의 문제의식에서 출발하여 이론적 차원과 정책적 차원에서 그 원인 규명을 시도하였다. 구체적으로 본 연구는 21세기 한·중·일의 동북아 정치·경제공동체 구상에 대하여 기존 이론과 정책을 비판적으로 검토·분석하여 궁극적으로 건설적인 대안을 모색하고자 하였다.

이를 위하여 본 연구는 먼저 ① 한·중·일의 동아시아 안보·경제공동체 구상과 관련한 각종 논의를 이론적으로 검토하고, 다음으로 ② 이를 기초로 하여 한·중·일의 공동체 추진의 주요 내용과 최근 동아시아 공동체 설립 추진방안 등을 비롯한 정책을 분석하고, 더 나아가 ③ 이러한 이론적 검토와 정책적 분석을 바탕으로 한·중·일의 동아시아 안보·경제공동체에 대한 각각의 대안과 함께, 종합적인 이론적 방향과 정책적 대안을 제시하고자 하였다.

특히 본 연구는 일관된 공동연구를 위하여 ① 제안배경과 목적, ② 이론적 준거 : 접근시각, 개념, 제도화 수준, 지향 모델, ③ 실현방법 : 참여국·참여지역의 범위, 주도국과 한국의 역할, 추진전략, ④ 실현 가능성과 전망 : 제약요인, 촉진요인, 실현 가능성 전망 등의 공동연구의 분석틀을 중심으로 분석하고 이에 입각하여 영역별·국가별 중심으로 연구결과를 산출할 수 있었다.

먼저 동아시아 안보공동체를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 「한국의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책」을 다룬 장에서 엄상윤은 한국의 동아시아 안보공동체 관련 제안은 탈냉전 이후 동아시아의 안보불안정 지속과 이의 해결을 위한 다자안보협력의 움직임과 커다란 연관성이 있다고 본다. 그리고 그는 다음과 같이 주장한다. 한국에서의 논의는 이론적 준거에서는 자유주의적 접근이 압도적이며 구성주의적 접근도 일부 시도되고 있다. 대체로 서구 학자들의 이론과 유럽의 경험, 특히 유럽안보협력회의(CSCE)를 모델로 삼고 있다. 참여국 혹은 참여지역 범위는 동북아권, 동북·동남아권, 아·태권, 범아태권 등 다양한 의견이 있지만, 한국의 참여는 필수적이고 동북아 지역 국가들이 중심이 되어야 한다는 것이 주된 견해이고 미국의 참여와 적극적 역할도 강조하고 있다. 추진전략 면에서는 단계적 추진전략과 선순환 추진전략이 대립·공존하고 있다. 기존의 동아시아 다자안보협의체, 특히 6자회담의 발전·확대 전략, 중층적 협력전략, 한반도 문제 해결과의 연계 추진전략 등도 제시되고 있다. 동아시아 안보공동체 발전을 저해하는 요인으로는 정치군사적 냉전 구조 혹은 동아시아 대분단체제의 지속, 이질적 민족주의, 경제체제의 이질성, 경제규모와 발전 정도의 큰 격차 등이 중요하게 거론되고 있다. 그러나 이러한 제약요인이 오히려 촉진요인이 될 수 있다는 것도 강조되고 있다. 대체로 동아시아 안보공동체의 실현 가능성에 대해서는 회의적 전망이 지배적이다.

전반적으로, 한국에서는 당위적 차원에서 동아시아 안보공동체 구축을 역설하는 경향이 있고, 한반도 문제 해결과 관련하여 한국의 적극적 참여와 역할이 강조되지만, 양자 간의 연관성 설명 및 해결방법 모색이 크게 미흡하다. 동아시아의 역사성과 특수성을 간과하는 문제점도 있다. 미국의 참여와 역할을 강조하고 한미동맹의 바탕 위에 동아시아 안보공동체가 구축되어야 한다는 주장이 지배적이지만, 이에 대한 논리적 연관성과 심층분석은 거의 부재하다. 냉전구조가 근원적 제약요인이라고 주장하면서 한국의 책임은 거의 거론되지 않고 있다. 요컨대 논의는 무성하지만, 구체적·효율적 분석과 대안을 크게 결여한 시론단계에 머물러 있다고 할 수 있으며, 이것을 해결하는 것이 가장 큰 과제라는 것이 그의 주장이다.

「중국의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책」의 장에서 이정남은 중국의 동아시아 안보공동체에 관한 논의는 대체로 기능주의적인 주장에 입각해 있다고 본다. 중국의 조야는 그 주장의 내용에서 별다른 차이가 없는데, 전반적으로 다음과 같은 특징을 보이고 있다. 우선, 동아시아의 다자안전보장체제는 지역정체성과 공동의 안보이념에 기초한, 다자적 안전보장대화기제를 건립하는 것을 목표로 해야 한다고 주장한다. 둘째, 동아시아 안보협력조직의 성격에 대하여, 동아시아는 공동의 외부 군사위협이 없기 때문에, 전통적인 군사집단 모델은 동아시아 지역의 전체적 안보협력에 적합하지 않다고 주장한다. 셋째, 동아시아 안보공동체의 성원은 중요하게 이 지역의 국가이지만, 미국 등 역외 국가들의 과정 중의 역할을 반대하지 않는다는 입장을 견지하고 있다. 넷째, 중국의 동아시아 안보공동체 추진전략은 ARF에 기초하여 지역 내의 정부 간, 반정부 간, 민간 차원의 다양한 층차의 다자안보협력기제와 연결기제를 마련하여 복합적 지역안보기제를 마련한다는 전략을 제기하고 있다. 특히 6자회담의 틀을 동북아 다자안보기제로 발전시켜 ARF와 연결시킴으로

써 동북아와 동남아를 종합하는 동아시아 다자안보기제를 확립한다는 전략을 제기하고 있다고 정리하고 있다. 따라서 동아시아 안보공동체 구상에 대한 정책적 함의를 다음과 같이 유추할 수 있다. 첫째, 6자회담을 기반으로 한 동북아 다자안보체제 구상을 한국이 적극 수용하는 자세가 필요하다. 둘째, 동북아 지역안보체제를 핵심으로 하면서 동시에 역외 국가들과 다양한 안전보장 기제를 그물망처럼 엮는 노력이 필요하다고 필자는 주장한다.

「일본의 동아시아 안보공동체의 이론과 정책」의 장에서 김수현은 동아시아 안보공동체와 관련한 일본의 기존 전략은 전후 일본 안보정책의 기축이라고 할 수 있는 미일동맹, 탈냉전 이후 일본이 추진하고 있는 보통국가화, 중국 등에 대한 안보불안감과 견제심리 등에 의해 부정적이거나 적극적일 수 없다는 일반적 평가에 동의하면서도 미국, 일본에서의 최근의 정치적 변화에 의해 그런 전략과 입장이 변화를 겪고 있다고 본다. 동아시아 공동체 관련 일본의 산·관·학 협의체인 '동아시아공동체평의회'가 비전통적 안보영역을 중심으로 한 기능적 협력을 통해 동아시아에서도 협력적 안전보장을 이루어내자고 제안한 것은 언뜻 일반적 주장의 반례인 듯하다. 그러나 현실적으로는 별다른 노력과 진전이 없었을 뿐만 아니라, 오히려 6자회담에서의 행태나 '자유와 번영의 호' 정책 등에서 상징되듯 중국, 북한에 대한 위협의 강조와 평화헌법의 개정 추구 등 국가주의적 정책을 구사한 것은 일반적 평가를 입증해준다고도 할 수 있다.

그런데 중국에 대한 견제와 함께 일본의 지역전략에서의 또 다른 핵심은 미국에 대한 고려라고 할 수 있다. 미국에서 오바마 대통령이 정권을 잡았고 현재 미·중 관계는 신밀월관계라고 할 수 있다. 이런 미·일·중 관계의 다른 축의 변화와 함께, 일본 내에서도 주변국에 대한 위협인식으로부터의 탈피와 관계개선을 필두로 한 동아시아 공동체 구성을 강력히 천명하는 민주당 정

권이 등장했다. 하지만 지역 차원의 협력안보 혹은 공동안보를 지향하는 전략과 정책이 아직 구체적으로 추진되고 있거나 결실을 볼 상황은 아니다. 이후 얼마나 현실과 이상을 조화시키는 정책을 구상·실천해내고, 그 실천을 뒷받침할 국내외적 정치적 지지와 자원을 확보하느냐에 따라 동아시아 공동체와 관련한 민주당 정권 주장의 현실화 여부가 결정되리라는 것이 그의 연구의 함의이자 주장이다.

다음으로 동아시아 경제공동체를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 「한국의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책」의 장에서 조철호는 한국의 동아시아 경제공동체 관련 제안 배경은 탈냉전 이후 역외 지역주의에의 대항과 역내 경제 위기에 대한 대응, 역내 중·일 간의 주도권 경쟁 등과 커다란 연관성이 있다고 본다. 물론 동아시아 경제공동체 구축을 통해 동아시아의 경제협력과 번영에 대한 기대도 크게 작용하고 있다. 동아시아 경제공동체 구축이 동아시아의 평화와 안전보장, 경제발전과 경제통합 촉진 등을 주요 목표로 한다는 점에는 별다른 이견이 없다. 이론적 준거에서는 경제적 접근이 주류를 이루며, 국제정치경제적 접근이 부분적으로 제시되고 있다. 대체로 서구 학자들의 이론과 유럽의 경험, 특히 유럽연합(EU)의 과거와 현재를 모델로 삼고 있다. 참여국 혹은 참여지역 범위는 크게 아시아·태평양 지역과 동아시아권 지역으로 구분되며, 동아시아 지역은 동북아권, 동북아·동남아권 등 다양한 의견이 있다. 주도국과 관련해서는 한국 주도설, 일본 주도설 등이 있지만, AMF 분담비율과 관련하여 아세안이 중간자로서 적극적 역할을 수행할 가능성이 높다.

한국의 동아시아 경제공동체와 관련한 주장의 경우 전반적으로 안보공동체와 마찬가지로 당위적 차원에서 그 구축을 역설하는 경향이 있다며, 그런 주장 속에서 지역공동체 전략 및 미국 등이 주도하는 세계화 흐름과의 논리적

연관성 및 충돌 가능성 등에 대한 심층분석은 거의 부재하다고 비판적으로 보고 있다. 구체적 분석과 대안이 결여된 시론단계에서 벗어나 시민사회의 역할, 초국가적 흐름과 제도화의 이론이 강화되어야 할 것이라는 것이 그의 주장의 요지이다.

「중국의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책」의 장에서 김지환은 동아시아 경제공동체의 필요성은 1997년 아시아 금융위기의 발발 이후 본격적으로 제기되었으며, 동아시아 지역이 가지고 있는 객관적 경제력의 필연적인 도달점이라는 시각에 입각해서 현황을 분석하고 있다. 그리고 중국은 미국을 중심으로 한 서구의 패권주의에 대응하기 위한 다극화 과정의 일환으로서 동아시아 경제공동체를 구상하고 있다며, 작게는 동아시아를 대상으로 한 경제통합을 추진하고, 나아가 아시아 전체를 대상으로 경제통합을 통해 지역통합을 주도하려 하고 있다고 본다. 그러나 미국 등 서방국가들이 동아시아 경제일체화에 소극적인 태도를 견지하고 있을 뿐만 아니라, 중국 경제 역량의 부족, 중국의 시장경제체제로의 불완전한 이행, 동아시아 각국의 다양성 등은 동아시아 경제공동체의 실현에서 적지 않은 난관이 아닐 수 없고, 중·일 간의 주도권 경쟁이 치열하게 전개될 것이기 때문에 한국의 완충국으로서의 역할이 필요하다고 주장한다.

「일본의 동아시아 경제공동체의 이론과 정책」의 장에서 이기완은 제2차 세계대전에서 패배 후 일본은 역내 국가들과의 경제협력을 도모하기보다는 대미 추종적인 통상정책을 전개했던 결과, 역내에서 정치적인 리더십을 발휘할 수 없었으나, 1997년 동아시아 금융위기를 계기로 변화하여 기존의 다자간 무역체제에서 양자 간 FTA 내지 동아시아 지역주의로 전환하기 시작했다고 한다. 이것은 미국과의 관계를 중시하여 동아시아 경제공동체 형성에 소극적인 입장을 취해왔던 일본의 통상정책의 획기적인 변화를 의미하는 것이었

다. 하지만 동아시아 경제공동체 형성에 대해서는 구체적인 청사진을 제시하지 못했다. 이것은 일본의 통상정책 변화가 중국의 지역협력에 대한 적극적인 입장 표명에 대한 반작용에서 비롯된 측면이 강했기 때문이다. 즉 일본의 동아시아 경제공동체에 대한 적극적인 관심 표명의 근거에는 한편으로 동아시아 지역협력을 추진하고, 다른 한편으로 역내에서 중국과의 정치·경제적 영향력 경쟁과 이에 따른 중국의 영향력 확대 차단이라는 목적이 있었다는 것이다.

이러한 이유로 일본은 동아시아 경제공동체 구축에서 자국의 국력에 걸맞는 역할을 수행하지 못했다. 또한 일본은 아세안+3 정상회의 중심의 동아시아 경제공동체에 참여하면서도 장기간 추진해왔던 아·태지역의 경제공동체에도 여전히 미련을 버리지 못하고 있다. 이러한 일본의 입장으로 인해 동아시아 경제공동체 논의는 커다란 진전을 보이지 못하고 있는 실정이라고 주장하고 있다.

II. 종합 : 안보와 경제 영역별 각국의 구상

전후 냉전체제하에서 동아시아 지역은 미국과의 쌍무관계를 중시하는 자유진영과 소련·중국과의 관계에 중점을 두는 공산진영으로 양분되어 있었다. 이 때문에 동아시아 국가들은 역내에서 경제공동체 내지 안보공동체의 구축 모색보다는 미국 시장에서의 진출과 미국과의 관계개선에 정책적 우선순위를 두었던 결과, 역내 지역주의를 추진할 동기를 가지지 못했다. 이러한 국제체제의 구조와 더불어 일본에 대한 불신—과거사의 정당화 시도와 대미 추종적 통상정책의 전개—도 역내에서 동아시아 공동체 형성을 저해하는 요인으

로 작용해왔다. 이 때문에 냉전이 종식되고 새로운 국제질서가 도래하는 시기에 동아시아 지역에서 경제공동체 내지 안보공동체는 상당히 생소한 개념에 불과했다.

냉전 종식 이후 동아시아 지역에서는 경제공동체 구축 논의와 더불어 안보 협의체 구축을 통한 국가 간의 대결상태를 관리하고 역내의 평화와 안전보장을 확보할 수 있는 틀을 마련하는 것이 필요하다는 인식이 확산되었다. 비록 냉전 종식으로 동서진영 간 군사적 대립구도가 소멸되었다고 하더라도, 남북한의 대립국면, 러일 간의 북방도서 영유권 분쟁, 북한의 핵 및 미사일 발사 실험, 중국의 핵실험 및 타이완 해협의 위기, 중일 간의 센카쿠 열도 영유권 분쟁, 남사군도의 영유권 분쟁 등 동아시아 지역을 둘러싼 안보 불안요인이 크게 증가하기 시작했다.

이러한 상황에서도 한·중·일을 포함한 동아시아 국가들은 동아시아 지역의 특수성과 한계로 인해 상당기간 동안 동아시아 안보공동체 형성이 어려울 것이라는 비관적인 전망을 제시하면서 안보영역에서 제도화된 협력의 틀을 구축하려는 적극적인 시도를 전개하지 않았다. 그러나 최근 아세안 지역포럼(ARF)이 동북아 지역의 안보문제와 핵심적인 안보 이슈, 즉 직접적인 영토분쟁이나 미사일, 그리고 핵문제 등을 해결하는 데 커다란 한계를 노정하자, 동아시아 문제만을 집중적으로 다루기 위한 '동아시아 안보공동체' 구축의 필요성이 크게 대두하게 되었다.

북핵문제와 통일문제 해결을 과제로 안고 있는 한국은 남북한의 안보 딜레마를 해소하고 평화적 통일을 위한 대외 환경의 마련이라는 측면에서 동아시아 안보공동체 창설에 깊은 관심을 보여왔다. 이러한 현실적인 필요성에서 한국은 1994년 동북아 다자안보대화(NEASED)의 공식 제안을 시작으로 다양한 동아시아 안보공동체 구상과 비전을 제시하면서 동아시아 안보협력 논의를

주도하려고 했다. 하지만 이러한 구상들은 기존의 쌍무 동맹관계를 중시하는 미국의 입장, 북한을 고려하는 중국의 정책, 그리고 일본의 군사대국화에 대한 주변국들의 불신, 그리고 한국의 국가적 위상 등이 맞물리면서 큰 성과를 거두지 못하고 있다.

과거에 동아시아 지역에서 다자간 안보대화 또는 협의체 창설을 자국에 대한 포위전략으로 인식하며 부정적인 태도를 보여왔던 중국은 동아시아 안보공동체의 건설이 중국의 역내에서의 안보 딜레마를 해결해줄 수 있을 뿐만 아니라, 역내 국가들로부터 중국의 부상에 따른 중국 위협론을 제거하면서 지역 강국으로 부상할 수 있는 중요한 대안으로 간주하면서 동아시아 안보공동체에 커다란 관심을 보이고 있다.

중국의 동아시아 안보공동체 추진전략은 ARF에 기초하여 지역 내의 정부 간, 비정부 간, 민간 차원의 다양한 층차의 다자안보협력기제와 연결기제를 마련하여 복합적 지역안보기제를 마련한다는 전략을 제기하고 있다. 특히 6자 회담의 틀을 동북아 다자안보기제로 발전시켜 ARF와 연결시킴으로써, 동북아와 동남아를 종합하는 동아시아 다자안보기제를 확립한다는 전략을 제기하고 있다. 이와 동시에 중국은 동아시아의 특수성을 고려하여 동아시아 안보공동체와 쌍무적 군사동맹관계의 공존이 가능하다는 입장이며, 중·미·일·러 등 이 지역의 주요 4강 간의 전략대화기제의 마련을 동아시아 안보협력기제 형성의 핵심적인 구성요소로 간주하고 있다.

그럼에도 불구하고 중국은 즉각적인 안보공동체의 창설에 대해 회의적인 태도를 보이고 있으며, 경제공동체를 형성하고 그다음에 안보공동체를 형성해야 한다는 단계적인 관점을 제기하고 있다. 이 때문에 중국의 동아시아 안보공동체 구상은 여전히 모호하고, 경우에 따라서는 실제로 안보공동체 구상이 존재하는지에 대한 근본적인 의문마저 제기되기도 한다.

전후 안보정책의 기본축인 미일동맹, 탈냉전 이후 추진하고 있는 보통국가화, 그리고 중국 위협론과 북한 위협론에 의해 초래되는 안보불안감 등을 고려해볼 때 일본의 동아시아 안보공동체에 대한 기본인식은 소극적이거나 부정적이라고 볼 수 있다.

일본은 미일동맹 형성의 조건이던 냉전과 가상의 적 소연방의 소멸로 세계적 규모의 전쟁 가능성은 줄어들었지만, 중국과 북한처럼 자국의 안보를 위협하는 국가들이 그대로 남아 있는 상황에서 이러한 불안정 요인에 효과적으로 대처하기 위해서는 미일동맹을 그대로 유지하는 것이 바람직하다고 판단하고 있다. 또한 과거 군국주의에 대한 아시아 주변국의 반발을 고려하여 미일동맹의 틀 내에서 일본의 군사화를 추구할 경우, 아시아 주변국의 반발과 경계심을 완화할 수 있다는 정책적 판단도 작용하고 있다.

이러한 현실적·정책적 필요성에서 일본은 동아시아 안보공동체 구축에 소극적인 입장이지만, 동북아 안보대화와 특히 한반도 문제와 관련된 논의과정에서 소외되는 것을 차단하기 위해 동북아 안보대화와 협력에 적극적으로 참여하려는 태도를 보이기도 한다. 이러한 일본의 엇박자는 동아시아 주변국들의 불신을 증폭시키는 역효과를 초래하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 1997년 동아시아 금융위기 이후 본격적으로 논의되기 시작한 동아시아 경제공동체 내지 안보공동체는 동아시아 국가들, 특히 중일 간의 패권경쟁, 한중 양국에서의 반일 민족주의의 분출과 일본에서의 반중·반한 감정의 확산, 그리고 미국의 존재 등으로 인해 일시적인 후퇴와 진전을 반복적으로 되풀이하고 있다. 이러한 정치국면의 반복은 기본적으로 중일 양국이 동아시아 경제공동체 내지 정치공동체 창설을 패권 경쟁이라는 제로섬 게임으로 간주하고 있으며, 그 이면에는 국가의 규범성과 자국 행동의 정당성을 부여하는 역사인식과 밀접히 관련되어 있다. 이로 인해 이 문

제에 대한 논의는 크게 진전하지 못했다.

이 때문에 동아시아 경제공동체 내지 안보공동체 구축에 대한 중일 양국의 기본인식은 이중적인 양상으로 표출되고 있으며, 일본이 역사적 진실을 겸허히 받아들이고 중국, 더 나아가 한국을 진정한 동반자로 자각하기 시작할 때 한 단계 진전할 수 있을 것이다.

여기서 중요한 점은 이런 과정이 성공적으로 이루어지기 위해서는 동아시아 국가 간, 특히 중일 양국 간의 상호이해와 배려가 절실히 필요하다. 따라서 아무리 동아시아 국가 간에 경제적·문화적 교류가 활성화된다 하더라도 중일 양국 간의 국가 또는 정치 수준에서 근본적인 변화가 일어나지 않는다면 동아시아 경제공동체 내지 안보공동체 구축 논의는 제한적일 수밖에 없을 것이다. 더더욱 중일 양국이 동아시아 경제공동체와 안보공동체를 어떻게 설정하느냐에 따라 이러한 논의와 시도는 상당히 달라질 수 있다고 생각된다.

한편 동아시아 경제공동체 형성에 대한 본격적인 논의는 1997년 동아시아 경제위기로부터 시작되었다. 이것은 1997년 동아시아 금융위기 때 무역자유화에 무게중심을 두는 APEC이 적절한 대응방안과 제 기능을 제시하지 못했다는 반성과 함께 IMF가 동아시아 경제위기에 상당한 한계를 노정했던 결과, 경제위기가 역외로부터의 도움 없이 역내 국가 간의 효과적인 정책협력을 수행할 수 있는 기구를 만들어야 한다는 공감대의 형성과 현실적 필요성에서 비롯되었다.

그러나 동아시아 경제공동체 형성 논의는 역내 국가 간의 정치·경제체제의 상이성과 불친화성, 발전수준의 차이, 군사안보적 대립과 갈등구조, 문화·종교적 다양성, 상이한 가치, 국가 중심주의, 미국과의 관계 등 다양한 요인들로 인해 커다란 진전을 이루지 못했다. 또한 이러한 요인들과 함께 동아시아 경제공동체 구축의 핵심세력인 중일 양국이 비록 동아시아 경제공동체

구축의 객관적 필요성에 대한 인식이 확고하다 하더라도 이를 둘러싼 양국의 입장과 추진방향에서 상당한 차이를 보였고, 그 귀결이 2005년 12월 동아시아 정상회의에서 채택된 쿠알라룸푸르 선언이었다.

동아시아 경제공동체의 모색과 추진과정에서 중국은 동아시아 지역협력에 대한 과거의 소극적이고 수동적인 정책에서 벗어나, 최근 동아시아 지역주의에 대해 본격적인 관심을 보이면서 적극적인 입장을 취하고 있다. 특히 중국은 동아시아 금융위기의 파급영향을 보면서 동아시아 국가들 사이의 상호의존성과 이로 인한 운명공동체적 성격, 중국이 받게 될 영향 등에 대한 분명한 인식을 하는 과정에서, 동아시아 지역국가로서 정체성을 지켜나가면서 역내 국가로서의 책임의식을 한층 강화하게 되었다. 이처럼 중국이 동아시아 경제공동체 구축을 적극적으로 추진하게 된 것은 동아시아 경제공동체 구축이 중국의 경제발전과 세계경제로의 효과적인 진입에 중요한 의미를 지닌다고 판단했기 때문이다.

이 과정에서 중국은 아세안+3 체제를 전략적으로 중시하고 있으며, 아세안 국가들의 친중화를 최우선의 외교과제 중 하나로 설정하여 왔다. 특히 아세안+3 협력구도가 미국을 배제하고 있다는 점에서 중국은 동아시아 지역협력과 관련하여 친아세안 정책을 적극적으로 추진하고 있다.

냉전기 미국과의 관계를 중시하여 동아시아 경제공동체 형성에 미온적인 입장을 취해온 일본은 1997년 동아시아 금융위기 이후 동아시아 경제통합에 대한 주도권을 중국에 빼앗길 수 있다는 위기의식 속에서 기존의 아태지역 중심의 다자주의적 통상전략으로부터 동아시아라는 지역범주에 기초한 아시아 지역주의와 FTA에 초점을 맞추는 방향으로 정책전환을 단행하지 않을 수 없었다. 그러나 일본은 기존 동아시아 지역에서의 영향력 상실과 중국의 영향력 확대를 우려하여 미국, 러시아를 비롯하여 인도, 뉴질랜드, 호주 등을 가입시

키는 정책적 한계를 보였다. 이 과정에서 일본은 아세안+3을 통한 동아시아 경제공동체의 필요성과 효용성이 강화됨에 따라 '일본·아세안 포괄적 연계 구상'을 제창하면서 동아시아 외교에 치중하고 있다. 특히 2009년에 출범한 하토야마 정권은 미일관계의 조정을 검토하면서 동아시아에 대한 비중을 강화할 것을 시사하고 있다.

이러한 점을 고려해볼 때, 동아시아 경제공동체 구축을 위해서는 일본과 중국이 전략적 동반자 관계를 유지하는 것이 필요하다. 만약 중일 양국이 서로의 지위를 인정하고 협력할 수만 있다면 동아시아 경제공동체 논의는 의외로 급진전할 가능성이 희박한 것도 아니다. 그런데 문제는 중일 양국이 국익과 패권의 관점에서 경쟁적·갈등적인 제로섬 게임을 유지하고 있다는 점이다.

이러한 중일 양국의 대립 상황을 고려해볼 때, 동아시아 경제공동체 형성에서 한국의 적극적인 역할은 매우 중요하다. 한국은 중국과 일본 사이에 지리적·정치적 강점을 가지고 있으며 3국의 교량 역할을 수행할 수 있을 것이다. 탈냉전 이후 1990년대 초반부터 한국은 한·중·일을 중심으로 하는 동북아 지역의 경제협력을 최대화시킬 수 있는 다양한 방안들을 강구해왔다.

한·중·일 3국은 동아시아 경제공동체 구축이 경제발전과 경제통합 촉진, 더 나아가 동아시아의 평화와 안전보장에 커다란 역할을 할 것이라는 점에는 별다른 이견이 없다. 그럼에도 불구하고 동아시아 경제공동체 구축 논의가 커다란 진전을 보이지 못하고 있는 것은 한·중·일 3국 간에 미해결된 정치적 쟁점과 불신에 기인한다. 이 때문에 동아시아 경제공동체 구축을 위해서는 한·중·일 3국 사이에 놓여 있는 미해결된 정치쟁점의 해소, 경제적으로 상당한 비중을 차지하는 일본의 소극적인 태도 재고, 화이질서에 기초한 중국의 중화사상 극복, 동아시아 지역의 역사성과 특수성에 대한 지나친 집착 재

고, 그리고 미국의 역할에 대한 재평가 등이 이루어져야 한다.

이상 한중일 삼국의 동아시아 안보·경제공동체에 대한 연구결과를 종합하여 보면 기존 이론과 정책은 대체로 다음과 같은 몇 가지 측면에서 한계를 내포하고 있다고 평가할 수 있다.

1. 지역의 범위 등에서 자국 중심 시각의 논의와 한계

개별국가 단위의 연구를 넘어 지역 차원의 시각과 대안 모색도 있으나, 한국의 경우 그 지역이 대체로 동북아에 제한되어 있다. 일본과 중국의 경우 아시아·태평양, 아시아 등을 자신이 속한 지역으로 보는 시각도 있으나, 동아시아를 지역으로 인식하는 시각이 상대적으로 강화되고 있다. 그러나 EAS 참여국가를 둘러싼 논란에서 보듯, 상대국 영향력 견제와 미국에 대한 인식과 전략의 차이가 노정되고 있다. 여기서 살펴본 동아시아 공동체뿐만 아니라, 황해경제권, 동아시아 문화론 등의 논의가 있기는 하다. 그러나 이들 논의는 주로 ① 특정한 이슈에 따라, ② 개별분과 안에서, ③ 상호 배타적으로 이루어져왔다. 그리하여 그것은 변화하는 동아시아 현실의 복합성에 대한 폭넓은 이해에 많은 어려움을 주고 있다.

2. 동아시아론(담론)의 성격과 문제점의 투영

1990년대 이후 동아시아론(담론)이 활발하게 논의되고 있다. 한·중·일 각국의 안보·경제공동체 관련 논의와 정책도 그런 담론에 입각해 있으며, 그 문제점 역시 투영되고 있다.

이와 같은 담론들은 동북아의 갈등과 대립을 넘어 평화와 공존에 기여하는

인식들을 세우고자 하는 노력으로 평가될 수 있다. 또 기존의 국가별 연구의 분절성, 학문분야별 연구의 폐쇄성 등을 넘어 동아시아를 하나의 분석단위로 하는 연구를 모색해오고 있다는 점에서 중요한 의미가 있다. 그러나 여전히 다음과 같은 극복되어야 할 문제들이 관찰된다.

① 공동체론의 대항적 성격, 즉 새롭게 등장하는 지역주의에 맞서는, 혹은 그것을 이기고자 하는 또 다른 지역주의를 상징하고 있으며, 서구적인 것에 대한 대안으로서의 동아시아, 동아시아적인 것의 우수성과 그것이 주도하는 미래세계의 추구, 혹은 한국 중심론 등 동아시아론에는 평화의 논리에 위배되는 대결의 구도가 의식적·무의식적으로 내포되어 있다.

② 배타적이고 민족주의적인 경쟁의 장으로서의 성격, 즉 동아시아론은 민족국가 체제의 대립과 갈등의 극복을 위한 탈국가주의 혹은 초국가적 공동체를 지향하지만, 여전히 개별국가들의 민족적인 이익과 경쟁의 논리가 내재된 편향된 시각이 존재하고 있다.

③ 연대론의 억압적 성격, 즉 동아시아론은 국가 간의 지배와 종속을 뛰어넘고자 하지만, '연대'의 주체(중심)가 각 단위국가가 됨으로써 국가형성 과정에서 배제된 요소들의 발언의 기회는 거의 없다. 공존 논리의 배후에 억압과 배제의 정당화가 지속되고 있음을 부인하기 어렵다.

3. 논의와 정책의 시론적 성격과 구체성 부족

이것은 한·중·일 각국의 안보와 경제공동체 각각에 모두 해당하는 한계이다. 경제적 규모와 일국 차원의 국제적 영향력에서는 동북아 3국에 뒤지지만, 공동체 논의와 성과에서 구체적 진전을 보이고 있는 아세안 국가와도 비교가 된다.

따라서 다음과 같은 접근법에서의 대안과 실천 등 구체성의 담보를 제안한다.

1) 대안으로서 초국가적 접근의 필요성

동아시아 지역통합과 공동체 형성의 필요성은 아래로부터의 추동력, 즉 초국가적 현상으로부터 찾아야 한다. 최근 동아시아 지역의 국경을 넘나드는 초국가적 인적·물적·사상문화적 교류가 급속하게 증가하면서, 국제범죄, 테러, 해상보안, 환경, 광역전염병 등에 대처하는 인간안보의 필요성과 이를 해결하고자 하는 다양한 수준의 행위자들의 역할이 증가되고 있다. 그리고 그 과정에서 복합적이고 중층적 정체성과 관계가 형성되고 있다. 이는 동아시아 공동체는 이데올로기나 지식인의 담론에 의해서 추동되거나 국민국가가 하향적·일방적으로 주도하는 것이 아니라, 동아시아의 일상적 삶의 영역에서 나타난 다양한 수준의 행위자들에 의한 초국가적 교류와 네트워크의 형성, 변용, 재형성과정을 통해서 찾아야 한다는 점을 말해준다.

2) 구체적 연대의 방안 모색과 실천

경제적인 측면을 중심으로 한 자생적인 협력의 강화에도 불구하고, 경제와 안보공동체로 나아가는 데 구체적 대안과 관련해서는 합의의 형성도 이루어지고 있지 않을 뿐 아니라, 기본적 접근법 자체가 동상이몽이다. 역사적 갈등을 공동체 형성의 필요성으로 보는 인식의 전환과 공동 교과서의 작성, 경제적 갈등의 최소화와 구체적 협력방안 등과 관련한 구체적 합의와 실천, 안보 협력과 관련한 합의 가능한 분야에서의 구체적 합의와 진전의 모색과 함께 동맹과 핵, 군비경쟁 등 근본적 문제와 관련한 허심탄회한 논의의 틀을 만들어갈 필요가 있다.

•참고문헌

1. 한국 문헌

- 강정모 외(1998), 『동북아시아의 경제협력 구도와 전망』, 삶과 꿈.
- 공의식(2004), 「동아시아공동체구상에 대한 일본의 입장」, 『국제문제논총』, 15.
- 구갑우·박건영·최영종(2005), 「한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구」, 『한국과 국제정치』, 제21권 2호.
- 국가안전보장회의(NSC)(2004), 『평화변영과 국가안보 : 참여정부의 안보정책 구상』, 국가안전보장회의 사무처.
- 국제문제연구소(2005), 「동아시아 공동체의 실현은 가능한가」, 『국제문제』, 제36권 5호, 국제문제연구소.
- 국제문제연구소(2006), 「'동아시아 공동체'의 허와 실」, 『국제문제』, 제37권 1호, 국제문제연구소.
- 권용혁(2003), 「동아시아공동체의 가능성모색」, 『사회와 철학』, 5호.
- 권춘식(2001), 「동아시아의 지역산업정책」, 『경영논집』, 20권.
- 권춘식(2003), 「동아시아 정부 산업정책에 있어서 구조주의와 전략주의」, 『경제학논집』, 21(2).
- 김경호(2002), 「한반도 평화를 위한 하나의 대안적 모색」, 『국제정치논총』, 42(2), 한국국제정치학회.
- 김기봉(2006), 「역사분쟁과 '기억의 장'으로서 동아시아」, 『비교문화연구』, 10(2).
- 김기석(2005), 「동아시아 지역주의와 일본 대외경제정책의 딜레마」, 『국가전략』, 11(4).
- 김기석(2007), 「일본의 동아시아 지역주의 전략」, 『국가전략』, 제13권 제1호.
- 김기홍·김일식·안철식(2004), 「AFTA의 결성에 대한 동아시아 각국의 FTA 정책 방향」, 『산업연구』, 17.
- 김동택(2000), 「동아시아 발전 모델론과 유교 자본주의론의 상호 소원과 소통」, 『한국정치외교사논총』, 22(2).
- 김상준(2007), 「동아시아 지역공동체에서 중국과 일본」, 『21세기정치학회보』, 17(3).

- 김석근(2004), 「지역주의, 동아시아공동체, 그리고 중화패권주의 : 21세기 동아시아와 중화패권주의」, 『오늘의 동양사상』, 통권 11호, 예문동양사상연구원.
- 김성국(2006), 「동아시아의 근대와 탈근대적 대안」, 『사회와 이론』, 9.
- 김성보(2005), 「야스쿠니 신사의 과거와 현재」, 한일관계사 연구논집 편찬위원회(편), 『해방 후 한일관계의 쟁점과 전망』, 경인문화사.
- 김영호(2009), 「일본 민주당 정권의 동아시아공동체 구상」, 『한반도 평화와 동북아 대전환』, 광주평화회의.
- 김용민(2009), 「동아시아 경제공동체 창설을 위한 일본의 FTA/EPA 전략」, 21세기 정치학회 추계 학술대회 발표논문.
- 김용복(2006), 「국제협상에 있어 일본의 대응전략 : WTO 농산물 협상을 중심으로」, 『일본연구논총』, 제24권.
- 김우상(1998), 「동아시아의 안보질서」, 이상우 편, 『21세기 동아시아와 한국 I』, 도서출판 오름.
- 김유남·노병렬(1999), 「동북아 안보레짐의 형성 및 가능성 : 다자간 안보협의체와의 상호보완성 연구」, 『국제정치논총』, 39(1), 한국국제정치학회.
- 김유은(2004), 「동북아 안보공동체를 위한 시론 : 구성주의적 시각을 중심으로」, 『국제정치논총』, 44(4), 한국국제정치학회.
- 김재한(2005), 『동북아공동체』, 집문당.
- 김진영(2008), 「중국의 경제적 부상과 동아시아 지역주의」, 『세계지역연구논총』, 제26집 3호.
- 김필동(2006a), 「일본의 '동아시아 경제공동체' 론 소고」, 동북아시아 문화학회 국제 학술대회 발표자료집.
- 김필동(2006b), 「일본의 "동아시아 경제권" 구상에 관한 소고」, 『일본학보』, 69.
- 김학노(2004), 「동(북)아시아 안보공동체 비전 구상」, 『통일문제연구』, 제25·26집, 영남대학교출판부.
- 김현욱(2009), 「오바마 행정부의 대 동아시아 정책 전망」, 외교안보연구원.
- 김혜승(2005a), 「세계화시대 동아시아 공동체론과 한국민족주의」, 『동양정치사상사』, 4(1), 한국·동양정치사상사학회.
- 김혜승(2005b), 「21세기 동아시아 공동체 모색과 한일관계」, 『일본사상』, 8호.
- 김흥규(2009), 『미·중 전략·경제 대화 분석』, 외교안보연구원.

- 남궁곤(2003), 「동아시아 전통적 국제질서의 구성주의적 이해」, 『국제정치논총』, 43(4).
- 대통령자문 동북아시아위원회(2006), 『참여정부의 동북아시아 구상』, 대통령자문 동북아시아위원회.
- 대통령자문 정책기획위원회(2004), 『한국외교정책의 신구상 : 한·미·일의 비교시각에서』, 대통령자문 정책기획위원회.
- 동아시아공동체연구회(2008), 『동아시아공동체와 한국의 미래 : 동북아를 넘어 동아시아로』, 이매진.
- 리건민(2005), 「동아시아지역 내의 경제 통합에 관한 전략적인 분석」, 『세금과 경제』, 중국산업경제연구소.
- 문옥표(2003), 「동아시아의 동화와 공생」, 『일본학보』, 56(2).
- 문원기·이윤·윤창인(2002), 「동아시아전자무역공동체 형성 방향에 관한 연구」, 『무역학회지』, 27(2).
- 미야지마 히로시(2005), 「일본 동아시아 경제공동체론의 현주소」, 『역사비평』, 가을호.
- 박건영(2000), 「동북아 다자간 안보협력의 현실과 전망 : 탈냉전, 세계화, 한반도 상황 변화가 가지는 함의를 중심으로」, 『한국과 국제정치』, 16(2), 경남대학교 극동문제연구소.
- 박봉규(2007), 「동북아 지역주의의 현황과 가능성 : 유럽연합(EU)의 경험과 동아시아 지역협력제도를 중심으로」, 『국제평화』, 4(2), 서울평화상문화재단.
- 박승우(2008a), 「동아시아 담론의 현황과 문제」, 동아시아공동체연구회, 『동아시아공동체와 한국의 미래 : 동북아를 넘어 동아시아로』, 이매진.
- 박승우(2008b), 「동아시아 지역주의 담론과 오리엔탈리즘」, 『동아연구』 54, 서강대학교 동아연구소.
- 박영준(2008), 『제3의 일본 : 21세기 일본 외교·방위정책에 대한 재인식』, 한울.
- 박제훈(2005), 「동북아경제공동체 : 쟁점과 주요국 시각」, 『비교경제연구』, 제11권 2호.
- 박종철(2005), 「남북한의 입장」, 한용섭 외, 『동아시아 안보공동체』, 나남출판.
- 박창건(2007), 「동아시아에 대한 일본의 FTA 전략」, 『국제정치논총』, 47(4).
- 박천익(1999a), 「동아시아 경제위기와 세계자본주의」, 『한일경상논집』, 17.

- 박천익(1999b), 「한국의 경제위기와 세계자본주의」, 『사회과학연구』, 6(3).
- 박천익(2003), 「한국자본주의정신과 동아시아경제모델」, 『경제경영연구』, 2(1).
- 박흥규(2000), 「동아시아 공동체 및 동북아시아 공동체 구상 연구」, 『주요국제문제 분석』, 외교안보연구원.
- 배금찬(2001), 『아세안+3 지역협력의 과제와 전망』, 외교안보연구원.
- 배금찬(2005), 『동아시아 지역 협력 추진 전망』, 외교안보연구원.
- 백영서(2007), 「평화에 대한 상상력의 조건과 한계 : 동아시아 경제공동체론의 성찰」, 『시민과 사회』, 10호.
- 백영서(2008), 「동아시아론과 근대적응·근대극복의 이중과제」, 『창작과비평』, 제36권 제1호, 창작과비평사.
- 백종국(1998), 「동아시아 모델 위기론에 대한 비판적 고찰」, 『한국정치학회보』, 32(3).
- 백진현(2000), 「다자안보협력과 한국의 국가안보」, 세종연구소 편, 『21세기 한국의 국가전략』, 세종연구소.
- 서정경·원동욱(2009), 「동아시아 지역주의와 중국의 대응전략」, 『한국정치학회보』, 42집 2호(여름).
- 설규상(2006), 「동아시아 지역경제통합과 한중일의 지역주의 접근과 리더십 역량을 중심으로」, 『세계지역연구논총』, 24(3).
- 손열(2008), 「중국의 강대국화와 일본의 대응-관여, 결속, 위험분산」, 『일본연구논총』, 제28호, 현대일본학회.
- 송병록(2002), 「동아시아 공동체 형성을 위한 분야별 협력방안 : 군사·안보부분」, 『국제정치논총』, 42(3), 한국국제정치학회.
- 송영선·엄태암(1992), 『동북아 평화체제 구상 및 전망』, 한국국방연구원.
- 송영선·이홍균·홍규덕 편저(2004), 『동북아 다자간 안보협력체제』, 한국전략문제연구소.
- 송은희(2002), 「동북아 지역협력으로서 한·중·일 FTA 모색과 전망」, 『한국동북아논총』, 23(1).
- 송은희(2006), 「ASEAN의 '동아시아 공동체' 구상에 관한 연구」, 『한국동북아논총』, 40.
- 안충영(2001), 「동아시아 경제공동체를 향한 역내 금융협력과 한국의 전략」, 『경제논문집』, 16호.

- 양기호(2009), 「일본 민주당의 외교적 선택 : 미일동맹에서 동아시아외교로」, 코리아연구원.
- 양길현(2005), 「동아시아 공동체의 가능성과 전략」, 『동아연구』, 48, 서강대학교 동아연구소.
- 엄상윤(2009), 「한국인의 대외인식 : 지속과 변화」, 이기완 외, 『국제사회의 대외인식과 한국관』, 매봉.
- 오쿠다 사토루(2002), 「한일자유무역협정에 관한 연구」, 『국제통상연구』, 7(1).
- 오향미(2004), 「동아시아 공동체 형성을 위한 모색」, 『신아세아』, 11(4).
- 외교안보연구원 편(2003), 『중장기 외교환경 변화와 한국외교의 과제』, 외교안보연구원.
- 외교통상부(2002), 『다자안보정책의 이론과 실제』, 외교통상부.
- 유임수(2003), 「동아시아 경제공동체 형성의 가능성과 한계」, 『한독사회과학논총』, 제13권 1호.
- 유진석(2006a), 「중국경제의 부상과 전망」, 『아시아 경제, 공존의 모색』, 삼성경제연구소.
- 유진석(2006b), 『아시아 경제, 공존의 모색』, 삼성경제연구소.
- 이대우(2003), 「21세기 문명의 전환 : 아시아 공동체를 향하여」, 『윤리교육연구』, 제3집, 한국윤리교육학회.
- 이동운(2007), 「아세안(ASEAN)의 형성과 진화 : 동아시아 공동체로의 합의」, 『21세기정치학회보』, 21세기정치학회.
- 이면우(2005), 「동북아에서의 다자안보협력 전망」, 이태환 편, 『한국의 국가전략 2020 : 동북아 안보협력』, 세종연구소.
- 이민용(1996), 『한국안보정책론』, 진영사.
- 이삼성(2006), 「동아시아 : 대분단체제와 공동체 사이에서」, 『민주주의와 인권』, 6(2), 전남대학교 5·18연구소.
- 이상균(1997), 「동북아 다자안보 협력체제 구축방안 : 유럽의 경험과 한국의 선택」, 『국가전략』, 3(1), 세종연구소.
- 이상우(2004), 「21세기 아시아 신질서와 한국」, 『신아세아』, 11(3).
- 이상환(2004), 「동북아공동체 형성의 가능성과 한계 : 동북아 안보·경제레짐을 중심으로」, 김계동 외, 『동북아 신질서 : 경제협력과 지역안보』, 백산서당.

- 이상환·김계동 외(2004), 『동북아 신질서 : 경제협력과 지역안보』, 백산서당.
- 이서항(1999), 「동아시아의 다자안보대화」, 『21세기 동아시아와 한국』, 도서출판 오름.
- 이서항(2005), 「동아시아 다자간 안보협력체 : 실태 분석과 평가」, 한용섭 외, 『동아시아 안보공동체』, 나남출판.
- 이숙중 외(2008), 『동아시아 공동체의 설립과 평화구축 연구과제 중간발표 세미나 발표논문집』, 동북아역사재단.
- 이승철 외(2005), 『동아시아 공동체 : 비전과 전망』, 한양대학교출판부.
- 이승환(2001), 「동아시아의 공동체」, 『아세아연구』, 44(2).
- 이신화(2006), 「동북아안보공동체 구축에 관한 소고」, 『전략연구』, 13(1), 한국전략문제연구소.
- 이원덕(2003), 「한중일 협력체제의 구축방안 연구」, 『사회과학연구』, 16.
- 이원덕(2005), 「일본의 동아시아지역 형성정책의 전개와 특징」, 『일본연구논총』, 제 22호.
- 이창제 외(1999), 『동북아 경제협력 전략연구』, 대외경제정책연구원.
- 이한우(2007), 「동아시아공동체에 대한 일본과 중국의 시각과 이해」, 『동남아시아연구』, 17(2).
- 이현출(2009), 『일본의 정권교체 의미와 그 시사점』, 국회 입법조사처.
- 이홍배(2000), 「일본의 대외 교역변화와 향후 전망」, 『세계경제』, 3(5).
- 이홍중(2002), 「동북아공동체의 구축현황과 전망」, 『국제정치연구』, 5(1).
- 임반석(2009), 「중국의 대외정책 및 지역경제 통합전략과 한국」, 『한국동북아논총』, 제50집.
- 임천석·민경식(2004), 「일본의 통상정책 변화와 대 동아시아 FTA 추진전략」, 『동서연구』, 16(2).
- 임혜란(2006), 「동아시아와 발전국가와 거버넌스」, 『신아세아』, 13(1).
- 전경만 외(2005), 『‘동북아시대’의 국가안보전략 연구』, 한국국방연구원.
- 전경영(2006a), 『전략연구』, 제13권 제1호, 한국전략문제연구소.
- 전경영(2006b), 「동북아 다자간 군사안보협력 제도화 방안 연구」, 『전략연구』, 13(1), 한국전략문제연구소.
- 전기원(2004), 「동아시아 지역협력 : APEC와 미국의 역할」, 『지역사회』, 통권 제48

- 호, 한국지역사회연구소.
- 전제성(2007), 「동남아의 참여적 지역주의와 '동아시아공동체」, 『동남아시아연구』, 제17권 2호, 한국동남아학회.
- 정정숙(2003), 「21세기 한일관계의 구상 시론」, 『평화연구』, 제11권 2호.
- 정희석 외(2005), 「동북아시아 공동체에 대한 전망 : 5개국 전문가 견해의 비교분석」, 『한국동북아논총』, 제10권 제2호, 광주 : 한국동북아학회.
- 조명현(1994), 「동북아 안보협력체의 예상모형과 대응」, 『전략논총』, 3, 한국전략문제연구소.
- 조성환(2005), 「세계화시대의 동아시아 민족주의 : 신민족주의의 분출과 동아시아주의적 모색」, 『세계지역연구논총』, 제23집 2호, 한국세계지역학회.
- 조윤영(2005), 「동아시아 안보와 제도주의 : 안보공동체 형성의 조건과 발전과정」, 『한국정치외교사논총』, 27(2), 한국정치외교사학회.
- 조재욱(2008a), 「동아시아에 대한 일본의 FTA 정책과 한계」, 『국제지역연구』, 12(2).
- 조재욱(2008b), 「중일 협조체제와 동아시아 지역경제통합」, 『국가전략』, 14(3).
- 조정란(2006), 「동아시아 경제통합에 대한 일본의 입장」, 『국제지역연구』, 10(2).
- 진창수(2006), 「일본의 동아시아 지역주의」, 『세종정책연구』, 2(1).
- 진창수(2008), 「일본의 동아시아 정책변화-아시아주의로의 복귀」, 『일본연구논총』, 제27호.
- 진창수(2009), 「일본 민주당 정권의 출범과 북일관계, 그리고 동북아 공동체 전망」, 시민평화포럼 창립1주년 기념토론회, 『한반도 비핵평화와 동북아 평화로 가는 길』.
- 차철호(2001), 「세계경제구도의 재편성과 동아시아경제의 과제」, 『동북아연구』, 5.
- 최강(2005), 「동아시아 안보공동체와 다른 안보협력체 간의 관계」, 이승철 외, 『동아시아 공동체 : 비전과 전망』, 한양대학교출판부.
- 최병철(2007), 「동아시아 공동체 구축에 있어서 한국과 중국의 역할」, 『사회과학논집』, 제15권, 울산대학교.
- 최석진 외(1999), 『21세기 동아시아 협력 : 그 필요성과 미래예측』, 넥서스.
- 최승필(2007), 「아시아 통화공동체의 기반으로서 중앙은행의 독립성」, 『EU학연구』, 12(1).
- 최영중(2003), 『동아시아 지역통합과 한국의 선택』, 아연출판부.
- 최영중(2004), 「아시아 지역통합의 이론, 현상 및 전망 : 정치학적 시각」, 한국동북

- 아지식인연대 편, 『동북아공동체를 향하여 : 아시아 지역통합의 꿈과 현실』, 동아일보사.
- 최영종(2005), 「동아시아 공동체에 대한 이론적 검토」, 이승철 외, 『동아시아 공동체 : 비전과 전망』, 한양대학교출판부.
- 최운도(2006), 「일중관계의 이중구조와 동아시아의 지역주의」, 『국제평화』, 3(2).
- 최장집(2004), 「동아시아 공동체의 이념적 기초 : 공존과 평화를 위한 공동의 의미지평」, 『아세아연구』, 47(4), 고려대학교 아세아문제연구소.
- 하영선(2007), 「동아시아공동체 : 신화와 현실」, 『동아시아브리프』, 제2권 제4호, 성균관대학교 동아시아학술원 동아시아지역연구소.
- 하종문(2004), 「일본의 '동아시아론' 과 그 전망」, 『인문학연구』, 31(2).
- 한국전략문제연구소(2008), 『동북아 다자안보협력 추진방안』, 한국전략문제연구소.
- 한상일(2004), 「일본과 동아공동체 담론」, 『사회과학연구』, 17.
- 한상일(2005), 「동아시아 공동체론 : 실체인가, 환상인가?」, 『동양정치사상사』, 4(1), 한국·동양정치사상학회.
- 한상희(2002), 「동아시아 공동체에 대한 한·중·일의 인식과 전략」, 『안암 법학』, 15.
- 한석희·강택구(2009), 「동아시아공동체 형성과 중국의 인식 : EAS에 대한 정책과 함의」, 『한국정치학회보』, 제43집 제1호.
- 한승주(2005), 「21세기의 동아시아 : 공동체 형성인가 아니면 분열인가?」, 『한일연구』, 제16집, 한국일본문제연구학회.
- 한용섭(2005a), 「동아시아 안보공동체 구축의 필요성」, 한용섭 외, 『동아시아 안보공동체』, 나남출판.
- 한용섭(2005b), 「동아시아 안보공동체의 조건, 과제 그리고 전망」, 한용섭 외, 『동아시아 안보공동체』, 나남출판.
- 홍기준(1998), 「안보레짐의 형성 : CSCE/OSCE의 사례연구」, 『국제정치논총』, 38(1), 한국국제정치학회.
- 홍상익(1990), 「아시아·태평양공동체 운동의 대안 : 동아시아 삼국 공동체의 필요성과 전제조건」, 『국제문제논총』, 3.
- 홍현익·이대우(2001), 『동북아 다자안보협력과 주변 4강』, 세종연구소.

2. 중국 문헌

- 揭曉(2008), 「中國經濟崛起與東亞經濟合作」, 『商場現代化』, 2008年 第2期.
- 郭慶·李秋霞(2006), 「東亞經濟一體化中的環境合作」, 『生產力研究』, 2006年 第5期.
- 金熙德(2009), 「東亞合作的進展, 問題與展望」, 『世界經濟與政治』, 2009年 第1期.
- 羅志剛(2010), 「大國關係與東亞安全合作」, 『武漢大學學報(哲學社會科學版)』, 第63卷 第3期.
- 盧海濤(2006), 「構建中韓自由貿易區促進東亞經濟一體化發展」, 『經濟前沿』, 2006年 第11期.
- 盧海濤·陳爲國(2007), 「構建中韓自由貿易區, 促進東亞經濟一體化」, 『經濟研究導刊』, 2007年 第2期.
- 段霞·羌建新(2007), 「東亞安全共同體路徑探討」, 『現代國際關係』, 2007年 第6期.
- 馬思明(2005), 「東亞經濟一體化與中國的路徑選擇」, 東北財經大學碩士學位論文.
- 馬洪(2006), 『東亞區域經濟整合——地區發展的新機遇』, 中國經濟出版社.
- 門洪華(2008), 「中國的崛起與東亞安全秩序的變革」, 『國際觀察』, 2008年 第2期.
- 門洪華(2009), 「中國東亞戰略的展開」, 『當代亞太』, 2009年 第1期.
- 範洪穎(2007), 「全球化視域下東亞經濟一體化的地緣環境」, 『遼寧工程技術大學學報』, 2007年 第2期.
- 徐潔香(2006), 「東亞經濟一體化的政治經濟學分析」, 『亞太經濟』, 2006年 第2期.
- 蘇應蓉(2006), 「東亞經濟體的彙率穩定與出口結構因素」, 『亞太經濟』, 2006年 第6期.
- 邵忍麗(2007), 「東亞經濟一體化的模式選擇」, 『新東方』, 2007年 第2期.
- 孫雅娜(2005), 「東亞經濟共同體與韓日經濟合作」, 『日本研究』, 2005年 第4期.
- 孫學峰(2006), 「陳寒溪中國地區主義政策的戰略效應」, 『世界經濟與政治』, 2006年 第5期.
- 宋志勇(2004), 「發展中日經貿關係 推動建立東亞經濟共同體」, 『和平與發展』, 2004年 第4期.
- 辛濤(2007), 「論東亞經濟一體化新路徑」, 東北財經大學碩士學位論文.
- 亞洲開發銀行(2005), 『東亞貨幣與金融一體化: 發展前景』, 經濟科學出版社.
- 楊權(2005), 「新地區主義範式及其對東亞經濟一體化的解釋」, 『世界經濟研究』, 2005年 第4期.

- 梁碧波(2008),「東亞經濟一體化的發展趨勢與美國東亞戰略的調整」,『學術論壇』, 2008年 第6期.
- 梁曉丹(2007a),「試論制度變遷對東亞經濟一體化影響」,『湘南學院學報』, 2007年 第6期.
- 梁曉丹(2007b),「試論制度變遷對東亞經濟一體化的影響」,『經濟研究導刊』, 2007年 第9期.
- 餘曷離(2002),「李秀敏, 面向21世紀的東亞經濟共同體前景分析」,『東北亞論壇』, 2002年 第2期.
- 閻學通(2004),「關於建立東亞安全共同體的戰略設想」,『亞非縱橫』, 2004年 第1期.
- 葉國際(2006),「中國崛起與東亞經濟一體化的未來」,『法制與經濟』, 2006年 第5期.
- 吳健(2007),「東亞經濟合作與我國對策」,『合作經濟與科技』, 2007年 第11期.
- 吳建民(2005),「全球增長背景下的東亞經濟合作」,『瞭望』, 2005年 第22期.
- 吳時舫(2006),「東亞經濟一體化的障礙與途徑」,『黑龍江對外經貿』, 2006年 第7期.
- 溫剛(2009),「中國參與東亞多邊安全合作及其理論分析—以東亞多邊安全對話機制為例」,『東南亞南亞研究』, 2009年 第4期.
- 王帆(2005),「東亞安全模式: 共存·並行還是置換?」,『世界經濟與政治』, 2005年 第11期.
- 王守貞(2007),「東亞經濟一體化: 回顧與展望」,『東南亞縱橫』, 2007年 第4期.
- 王正毅譯(2004), 阿米塔·阿查亞,『建構安全共同體: 東盟與地區秩序』, 上海: 上海人民出版社.
- 王周博(2008),「東亞經濟一體化可行性分析」,『時代經貿』, 2008年 第4期.
- 龍中英(2004),「中國的亞洲戰略: 靈活的多邊主義」,『世界經濟與政治』, 2004年 第10期.
- 袁瑛(2006),「東亞經濟一體化的新選擇」,『商務周刊』, 2006年 第18期.
- 魏全平(2008),「東亞經濟一體化進程中的中日FTA戰略比較」,『深圳大學學報』, 2008年 第1期.
- 魏紅霞(2008),「東亞多邊合作及其對中美關係的影響」,『世界經濟與政治』, 2008年 第6期.
- 劉鈞霆(2008),「中國與東亞經濟體制製造業產業內貿易影響因素的實證研究」,『工業技術經濟』, 2008年 第3期.
- 劉新建(2006),「東亞經濟一體化與粵台經貿關係探討」,『廣東財經職業學院學報』,

- 2006年 第1期.
- 劉籌(2008),「東亞安全體制的未來設想：建構東亞安全共同體—從可能性論證到步驟分析」,『前沿』,2008年 第3期.
- 陸春(2006),「東亞經濟一體化進程中的制約因素與對策」,『中共銀川市委黨校學報』,2006年 第5期.
- 李開盛·顏琳(2009),「建構東亞安全共同體的可能性分析」,『國際論壇』,第11卷 第2期.
- 李秀敏(2000),「面向21世紀的東亞經濟共同體前景分析」,『亞太與東北亞』,2000年 第2期.
- 李淑娟(2006),「東亞經濟共同體與中國」國際學術研討會綜述,『亞太經濟』,2006年 第11期.
- 李淑娟(2006),「東亞經濟共同體與中國」國際學術研討會綜述,『當代亞太』,2006年 第11期.
- 李長亮(2007),「建構東亞共同體：問題與前景分析」,『安康師專學報』,18卷 6期.
- 任大力(2008),「東亞共同體及其共同貨幣問題的探討」,『貨幣與資本』,2008年 第11期.
- 林德交(2008),「呂有志,淺析東亞經濟一體化的前景和不穩定因素」,『中共寧波市委黨校學報』,2008年 第3期.
- 林華生(2005),「建造「東亞經濟圈」的構想」,『開放導報』,2005年 第1期.
- 林華生(2005),「東亞經濟共同體構想：課題與展望」,『太平洋學報』,2005年 第8期.
- 林輝(2006),「中國已經成爲東亞經濟發展的主要推動力量」,『亞太經濟時報』,2006年 第1期.
- 自東放(2006),「東亞經濟合作與中國的戰略選擇」,『經濟理論與經濟管理』,2006年 第2期.
- 張蘊嶺(2006),「中國同東亞的經濟一體化與合作」,『當代亞太』,2006年 第1期.
- 張蘊嶺(2006),「中國同東亞的經濟一體化與合作」,『亞太經濟』,2006年 第1期.
- 張蘊嶺(2008),「東亞合作和共同體建設：路徑及方式」,『東南亞縱橫』.
- 張蘊嶺(2008),「對東亞合作發展的再認識」,『當代亞太』,2008年 第1期.
- 張全生(2010),「淺析中國對東亞地區多邊安全的利益關切與影響」,『傳承』,2010年 第8期.
- 張宗斌(2006),「東亞經濟發展模式的演變與重構」,『東北亞論壇』,2006年 第4期.

- 張鐵軍(2006),「中國與東亞共同體建構」,『東北亞論壇』,第15卷 第2期.
- 張春旺(2006),「論東亞經濟一體化的困境與出路」,『改革與戰略』,2006年 第7期.
- 張春旺(2007a),「東亞經濟一體化:背景、進程與特點」,『湖北經濟學院學報』,2007年 第3期.
- 張春旺(2007b),「東亞經濟一體化與中國的應對策略」,『特區經濟』,2007年 第7期.
- 張鴻(2006),『區域經濟一體化與東亞經濟合作』,人民出版社.
- 曹宏苓(2006a),「東亞經濟一體化的國際關係理論解讀」,『國際觀察』,2006年 第6期.
- 曹宏苓(2006b),『國際區域經濟一體化』,上海外語教育出版社.
- 曹玉華(2008),「東亞經濟一體化的必要性與進程緩慢原因分析」,『東南亞縱橫』,2008 年 第1期.
- 趙宗柱(2005),「東亞區域經濟合作的現實與模式」,『世界經濟與政治論壇』,2005年 第6期.
- 趙洪(2006),「東盟與東亞經濟合作」,『亞太經濟』,2006年 第4期.
- 周念念(2007),「東亞經濟一體化進程中的中韓自由貿易區研究」,河北師範大學碩士學位論文.
- 朱容基(2001),「加強東亞合作,促進共同發展:朱容基總理在第5次東盟與中日韓領導會議上的講話」.
- 陳開明(2007),「東亞經濟一體化當以合力謀共贏」,『當代世界』,2007年 第2期.
- 陳德民(2005),「建立中韓自由貿易區推動東亞經濟一體化發展」,『東北亞論壇』,2005 年 第1期.
- 陳奉林(2008),「東方歷史在創造中—從「天朝禮制體系」到「東亞經濟圈」的探索與反思」,『歷史教學』,2008年 第5期.
- 陳斌(2008),「論東亞經濟一體化的困境」,『全國商情』,2008年 第11期.
- 陳穩進·呂艾維(2007),「東亞經濟體彙率制度選擇的實證分析」,『商場現代化』,2007 年 第14期.
- 陳勇(2006),『新區域主義與東亞經濟一體化』,社會科學文獻出版社.
- 陳迪平(2007),「東亞經濟10+3合作中長三角的機遇與戰略抉擇」,『青海師範大學學報』,2007年 第2期.
- 陳廷根(2006a),「我國在東亞經濟一體化進程中的戰略選擇」,『商訊商業經濟文薈』,2006年 第2期.

- 陳廷根(2006b), 「東亞經濟一體化：國外的視角」, 『東南亞研究』, 2006年 第3期.
- 陳奕平(2007), 「美國與東亞經濟一體化」, 『暨南學報』, 2007年 第3期.
- 阪垣正(2000), 『靖國公式參拜の總括』, 東京：展轉社.
- 彭述華(2006), 「試析東亞經濟一體化的內部制約因素－國際政治經濟學視角」, 『國際論壇』, 2006年 第4期.
- 畢吉耀(2006), 「東亞經濟一體化與合作：朝向共同體」, 『開放導報』, 2006年 第2期.
- 韓波(2007), 「論東亞經濟一體化進程中的中國地緣戰略」, 青島大學碩士學位論文.
- 邢孝兵(2006), 「徐潔香, 東亞經濟一體化的前景展望」, 『江蘇商論』, 2006年 第12期.
- 胡文秀(2008), 「影響東亞經濟合作的原因分析」, 『商場現代化』, 2008年 第3期.
- 胡鞍鋼(2005), 『中國東亞一體化新戰略』, 浙江人民出版社.
- 黃定嵩(2007), 「東盟及東亞經濟一體化的發展」, 『欽州學院學報』, 2007年 第1期.
- 黃朝翰(2008), 「楊大群, 全球金融危機及其對東亞經濟的影響」, 『經濟社會體制比較』, 2008年 第4期.
- 『人民日報』(2004. 4. 25), 『人民日報』(2004. 6. 23).

3. 일본 문헌

- 薑尙中(2001), 『東アジア共同の家をめざして』, 東京：平凡社.
- 經濟産業省(2006), 『通商白書』, 東京：ぎょうせい.
- 穀口誠(2004), 『東アジア共同體：經濟統合のゆくえと日本』, 東京：岩波書店.
- 菊地努(2005), 「地域を模索するアジア」, 『國際問題』, 538號.
- 農林水産省(2004. 11), 「農林水産分野におけるアジア諸國とのEPA推進について－みどりのアジア推進戦略」.
- 大沼保昭(2000), 『東亞の構想－21世紀東アジアの規範秩序を求めて』, 東京：築摩書房.
- 渡邊利夫(2004), 『東アジア市場統合への道』, 東京：勁草書房.
- 渡邊利夫(2006), 「東アジア共同體の危うさ」, 竹内宏 外編, 『徹底検証東アジア』, 東京：勁草書房.
- 東アジア共同體評議會政策報告書(2005. 8), 『東アジア共同體構想の現状, 背景と日本の國家戦略』.

- 栗山尙一(2006), 「和解－日本外交の課題(上・下)」, 『外交フォーラム』, 2月號・3月號.
- 白石隆(2006), 「東アジア共同體の構築は可能か－日米同盟の兩立を探る」, 『中央公論』, 1月號.
- 小寺彰(2003), 「對アジアFTAの可能性：制度の觀點から」, 『日中經濟ジャーナル』, 109號.
- 小泉總理演說(2003), 「ASEANビジネス投資サミット總理スピーチ」(2003.10.7).
- 松本三之介(1980), 「アジア觀の形成とその特質」, 차기벽 편, 『일본현대사의 구조』, 한길사.
- 外務省經濟局(2006), 『日本の經濟連携協定(EPA)交渉－現状と課題』.
- 外務省經濟局(2009), 『日本の經濟連携協定交渉－現状と課題』.
- 伊藤憲一 外(2005), 『東アジア共同體と日本の針路』, 東京：NHK出版.
- 子安宣邦(2001), 「昭和日本 ‘東亞’ 概念」, 『環：歴史・環境・文明』, 春號.
- 豬口邦子(1987), 『ポスト覇權システムと日本の選擇』, 東京：築摩書房.
- 田中均(2005), 「21世紀日本外交の戰略的課題」, 『外交フォーラム』.
- 田中明彦(2003), 「東アジアという新地域形成の試み－ASEAN+3の展開」, 東洋文化研究編, 『アジア學の將來像』, 東京：東京大學出版會.
- 宗像直子(2004), 「日本のFTA戰略」, 添穀芳秀・田所昌幸 編, 『日本の東アジア構想』, 東京：慶應義塾大學出版會.
- 朱建榮(2002), 「中國はどのような ‘東アジア’ 共同體を目指すか」, 『世界』, 1月號.
- 天兒慧(2006), 『中國・アジア・日本－大國化する「巨龍」は威脅か』, 東京：築摩書房.
- 浦田秀次郎(2002), 『日本のFTA戰略』, 東京：日本經濟新聞社.
- 夏剛(2006), 「東アジア共同體構築の隘路と進路」, 西口清勝・夏剛 編, 『東アジア共同體の構築』, 東京：ミネルヴァ書房.
- グローバル化改革専門調査會(2007), EPA・農業ワーキンググループ第1次報告書, 「交渉の加速, 農業改革の強化」.
- 『朝日新聞』, 『日本經濟新聞』.

4. 영문 문헌

Buzan, Barry(1983), *People, State and Fear*, London : Harvester.

- Cossa, Ralph(2006), "East Asian Community and the United States : US View— One Step Forward, Two Steps Back?," Presented at East Asian Community and US Conference, June 22, Tokyo, Toranomon Pastoral.
- Daqing Yang(2002), "Mirror for the future or the history card? Understanding the history problem," In Marie Soderberg ed., *Chinese-Japanese relations in the Twenty-First Century*, London : Routledge.
- David Shambaugh(2004), "China Engages Asia : Reshaping the Regional Order," *International Security*, Vol. 29, No. 3(Winter).
- Deutsch, Karl, et al.(1957), *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton : Princeton University Press.
- EAST ASIAN VISION GROUP(2002), "Towards an East Asian Community," *IRI Review*, 6(1), 2002.
- Funabashi Yoichi(1995), *Asia Pacific Fusion : Japan's Role in APEC*, Washington, D. C. : Institute for International Economics.
- Henning, Randall C.(2002), *East Asian Financial Cooperation*, Washington D. C. : Institute for International Economics.
- Hew, Denis and Anthony, Mely C.(2000), "ASEAN and ASEAN+3 in Post Crisis Asia," *NIRA Review*(Autumn).
- Higgot, R.(1998), "The Asian Economic Crisis : A Study in the Politics of Resentment," *New Political Economy*, Vol. 3, No. 3.
- Jervis, Robert(1982), "Security Regimes," *International Organization*, 36 (Spring).
- Katzenstein, Peter J. and Okawara, Nobuo(2000), "Japan, Asian-Pacific Security, and the Case for Analytical Eclecticism," *International Security*, Vol. 26, No. 3 (Winter).
- Keohane, Robert O.(1988), "International Institutions : Two Approaches," *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (December).
- Kim, Samuel S.(2004), "Northeast Asia in the Local-Regional-Global Nexus : Multiple Challenges and Contending Explanations," In Samuel S. Kim ed., *The International Relations of Northeast Asia*, Lanham : Rowman &

- Littlefield Publishers, Inc.
- Ko Sung Joon(1991), "Peace in East Asia, Relations between North and South Korea, and the Future of Cheju-do," 『동아시아연구논총』, 2.
- Krasner, Stephen D.(1983), "Structural Causes and Regime Consequences : Regimes as Intervening Variables," In Stephen D. Krasner ed., *International Regimes*, Ithaca : Cornell University Press.
- Lagon, Mark P.(1995), "The Illusion of Collective Security," *The National Interest*(Summer).
- Lincoln, Edward J.(2004), *East Asian Economic Regionalism*, Washington D. C. : Brookings Institution.
- MacIntyre, Andrew (2000), "Can Japan Ever Take Leadership?," *Asian Perspective*, Vol. 24, No. 4.
- Noerper, Stephen E.(2001), "Multilateralism and Korean Security in Transition," In Kyung-Ae Park & Dalchoong Kim eds., *Korean Security Dynamics in Transition*, New York : Palgrave.
- Pekkanen, Saadia M.(2005), "Bilateralism, Multilateralism, or Regionalism? Japan's Trade Forum Choices," *Journal of East Asian Studies*, Vol. 5.
- Pempel, T. J.(2000), "International Finance and Asian Regionalism," *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 1.
- Ren Xiao(2008), "The Revival of China's Northeast and Community-building in Northeast Asia," In Search of A Peaceful Northeast Community : Ideas, Society, and Institutionlization(Sat, March 22, 2008, LG-POSCO Hall, Korea University), Co-organized by Institute for Peace Studies and East Asian New Governance Education & Research Team, Korea University.
- Rozman, Gilber(2004), *Northeast Asia's Stunted Regionalism : Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*, New York : Cambridge University Press.
- Ruggie, John G. ed.(1993), *Multilateralism Matters : The Theory and Praxis of an International Forum*, New York : Columbia University Press.
- Ruggie, John G.(1998), *Constructing the World Polity : Essays on Inter-*

national Institutionalization, New York : Routledge.

Webber, Douglas(2001), "Two Funerals and a Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia-Pacific After the Asian Crisis," *The Pacific Review*, Vol. 14, No. 3.





제3부

동아시아 공생을 위한 소프트파워 전략

연세대학교 국제대학원 손열 · 서울대학교 김상배 · 서울대학교 전재성
중앙대학교 이승주 · 한림국제대학원대학교 최태욱

소프트파워의 이론과 적용 : 동아시아의 맥락
지식·문화 분야에서 IT모델의 확산
북핵 외교를 통해 도출하는 동아시아 공동체를 위한 한국의 기여
동아시아 통상 모델과 한국의 소프트파워
동아시아 시장경제체제의 '서울 컨센서스' 모색
정책적 함의와 제안



소프트파워의 이론과 적용 : 동아시아의 맥락

연세대학교 국제대학원 손열

I. 문제제기 : 왜 소프트파워 전략인가?

동아시아 공동체란 이름으로 전개되고 있는 지역주의(regionalism)의 본질은 강제력의 동원이 아닌 상대방의 마음을 끄는 동의(consent)의 과정이다. 즉, 하드파워가 아닌 소프트파워의 행사에 의해 이루어지는 것이다. 기존의 동아시아 지역질서 혹은 공동체 연구들은 역내 국가 간 전통적인 정치군사적 대립과 민족주의적 갈등을 부각하거나 탈정치적·경제적 통합의 진전에 따른 지역화(regionalization)를 강조하는 이분법에 빠져 있어, 주요국들이 소프트파워를 동원하여 자국의 이익과 관념을 담은 지역공동체를 엮으려는 일종의 '통합의 경쟁'을 치열하게 경주하고 있는 새로운 현실을 잡아내지 못하고 있다. 동아시아는 국민국가를 단위로 한 근대적 세력균형의 모습이나 경제적 상호의존을 동력으로 한 탈근대적 통합의 모습과 함께, 혹은 이를 넘어서, 국가들이 지역공동체의 구축을 위해 소프트파워적으로 경합하는 국제정치의 장으로 이해될 필요가 있다.

21세기 동아시아는 공통의 규범과 가치가 작동하는 공동체를 만들려는 노력들을 목도하고 있다. 유럽이 규범과 이익의 공유를 넘어서 우리의식(we feeling)이란 정체성을 공유하는 단계까지 가고 있는 반면에 동아시아 국가들은 냉전 종식 이후 새로운 국제질서를 모색하는 속에서 그 질서가 지향하는 목표와 가치, 추진방식을 놓고 근본적인 차이를 보여왔다. 냉전의 동아시아를 지배하였던 미국은 압도적 힘의 우위를 바탕으로 자신의 이익과 가치가 담긴 질서를 구성하려 하나 2001년 동시다발테러 이후의 대테러전쟁, 그리고 2008년 금융위기를 겪으면서 하드파워와 소프트파워 양면에서 힘의 우위를 상실하고 있다. 반면 동아시아는 경제적 성공을 바탕으로 세계사의 주역으로 부상하고 있다. 문제는 동아시아 국가들이 함께 갈 수 있는 의지와 능력을 보일 것인가이다.

동아시아 국가들은 '함께 가는' 지역공간을 원하지만 정작 누가, 어떤 공동체를 만들어갈 것인가를 놓고 동상이몽이다. 다시 말해서 동아시아의 주요 행위자들은 지역공간을 구성하려는 노력을 경주하고 있는 반면 이들이 추구하는 공간은 서로 다른 모습을 띠고 있는 것이다. 예컨대 동아시아에서 지역은 동아시아 공동체란 동일한 이름을 갖고 있지만 주도세력에 따라 실로 다양하게 구성되고 있다. 중국은 아세안(ASEAN)을 바짝 끌어안는 한편 상하이협력기구(SCO)로 중앙아시아 지역을 엮고 있고, 일본은 아세안과 한중일 그리고 호주, 뉴질랜드, 인도를 엮는 동아시아 공동체를 적극적으로 추진하고 있으며, 미국은 아시아·태평양 경제협력기구(APEC)의 기능 확대를 통해 동아시아만의 지역주의 움직임을 견제하려 하고 있다. 한국 역시 예외는 아니어서 동북아를 하나로 묶는 공동체작업을 추진해왔다. 이처럼 지역의 범위와 구성원이 다른 만큼이나 지역을 하나의 단위체로 기능하게 하는 구조와 내용 역시 차이가 있다. 지역이 이렇게 다양하게 구성, 제시되고 있는 까닭은 지역이 결코 지리적

으로 자명하게 주어지고 발견되는 것이 아니라 전략적으로 창조되는 것이기 때문이다. 서로 다른 속내가 담긴 지역구상이 정치적으로 경합하고 있는 것이 동아시아의 현실이다.

지역공간은 무력만으로 강제되는 것이 아니다. 전통적인 제국(empire)도 물리적 능력을 넘어 일정한 규범적 힘을 갖지 못할 때 쉽게 허물어지고는 했다. 20세기 전반 일본의 실패가 대표적이다. 동아협동체, 대동아공영권 등의 시도는 대상국으로부터 규범적 정당성을 획득하지 못한 채 붕괴된 바 있다. 지역은 지역구성원들의 자발적 혹은 준자발적 동의에 기반하여 성립, 유지된다. 미국의 국제정치학자 나이(Joseph Nye)의 표현에 따르면, 상대방의 마음을 움직이는 일종의 매력(attraction)이 작동하는 결과이다. 강제가 아닌 자발적·준자발적 동의에 기초한 지역질서는 결국 규범적 질서의 모습을 띠게 마련이어서, 동아시아에 지역이 경합한다는 현실은 곧 서로 다른 규범적 질서를 구축하려는 국가 간, 국가군 간에 경쟁이 벌어지고 있음을 의미하게 된다. 달리 말하면 동아시아에는 서로 다른 규범과 규칙, 제도에 기반한 지역공동체를 만들기 위한 소프트파워적 경합이 진행되고 있다.

동아시아 질서의 핵심국가로서 미국은 기왕의 압도적인 하드파워를 소프트파워와 적절히 배합하여 세계패권을 안정적으로 유지하고자 하는 이른바 스마트파워 전략을 본격적으로 가동하고 있다. '변환외교(transformational diplomacy)'를 주창하면서 공공외교(public diplomacy)를 포함하여 상대국민의 마음을 사로잡는 외교태세(diplomatic posture)를 수립, 실천하고 있다. 그러나 이에 못지 않게 소프트파워 경쟁에 나서고 있는 국가는 중국이다. 중국은 매력공세란 말을 들을 동아시아를 겨냥한 데 적극적이다. 베이징 컨센서스(Beijing Consensus)라는 경제 모델, FTA, 다자기구의 적극 활용 등을 통해 동아시아 공동체를 주도하고 있다. 이러한 중국의 공세에 대응하여 일본은 동아시아 공동체론을 보

다 정교하게 포장하여 맞받아치고 있다. 요컨대 동아시아는 강대국 간 소프트 파워 경쟁이 치열하게 전개되고 있는 것이다(손열, 2009).

이런 점에서 한국이 강대국의 이해관계를 담은 서로 다른 지역공동체 가운데 하나를 선택해야 하는 약소국의 수모를 겪지 않으려면 스스로 상대방에게 매력적인 지역공동체 구상을 제시하여야 한다. 이 프로젝트의 문제의식은 여기에 있다. 소프트파워에 기반한, 한국의 국제적 위상과 능력에 걸맞는 내용의 동아시아 공동체 전략의 모색이 시급하다.

II. 기존 연구성과의 검토

동아시아 지역주의 혹은 동아시아 공동체에 관한 연구는 대체로 두 갈래로 나뉘어져 왔다. 첫째는 통합론이다. 이는 주로 경제적 또는 문화적 접근에 근거한 설명으로서 동아시아 지역 내 점증하는 무역과 투자를 매개로 한 지역화의 흐름이 강화되는 현상에 착목한다. 카첸스타인(Katzenstein), 시라이시(Shiraishi), 펴펠(Pempel) 등의 일련의 저작이 대표적이다(Katzenstein and Shiraishi, 1997 ; Pempel, 2005 ; Katzenstein and Shiraishi, 2006). 이들은 국가 간 협상에 의해 이루어지는 톱다운형 과정으로서 지역주의와 비국가 간 행위자에 의한 보텀업(bottom-up)형 지역화를 구분하여 후자에 주안하여 동아시아의 통합 흐름을 중시하는 경향에서 동아시아를 설명하고 있다. 보다 구체적으로 지역생산 네트워크의 성립(Orru, Biggart and Hamilton, 1997 ; Borrus, Ernst and Haggard, 2000 ; Peng, 2002 ; Hamilton-Hart, 2005 ; MacIntyre and Naughton, 2005 ; 이승주, 2006), 1997년 동아시아 금융위기가 촉매의 역할을 하였음을 강조하는 연구도 이에 포함된다(Bowles, 2002 ; Higgott, 1998 ; Dobson, 2001 ; Dent, 2003 ; Munakata, 2005 ; Weber, 2001). 다



른 한편으로 문화적 상호교류의 심화도 지역화의 한 측면이다. 아오키(Aoki, 2004), 시라이시(Shiraishi, 2006) 등은 동아시아 중류문화의 성립을 지역통합의 주요 측면으로 보고 있다. 문화콘텐츠의 교환, 지식교류, 인구이동의 증대에 따른 일종의 문화변환의 모습에 주목하는 것이다. 한국 인문학계의 연구 역시 인문학적 상상력으로 동아시아 공동체의 규범성과 가능성을 비교적 밝게 보고 있다(백영서, 2006).

반면 정치군사적 측면에서 동아시아에 내재한 민족주의적 갈등과 세력균형, 안보위협을 강조하는 저작은 동아시아의 미래에 대해 보다 비관적이다(Friedberg, 1993; Calder, 1997; Dittmer, 2003). 동아시아는 중국의 부상과 일본의 쇠퇴에 따른 세력전이를 경험하고 있으며 이에 따라 안보 딜레마가 첨증하고 있다는 것이다(Christensen, 2004). 동아시아 공동체는 신화이다(하영선, 2008).

그러나 역내 국가 간 경쟁과 대립의 동학은 전통적인 안보갈등과 경제적 경쟁(교역에 있어서 상대적 이득의 추구, 전략적 무역경쟁)의 차원을 넘어 새로운 모습을 보여주고 있다. 그 주요 동력은 시장주도의 경제통합, 사회문화적 교류의 심화란 지역화 현상에 있다. 세력전이의 흐름 속에서 국력의 상대적 격차를 유지 혹은 저지하려는 동아시아 주요국들은 그들의 경제적 성장이 통합화하는 지역경제의 활력에 달려 있다는 점에서 통합을 추동하되 자국의 이익에 부합되는 방향으로 지역주의를 추구하는 움직임 보이고 있는 것이다.

이러한 각국의 움직임은 앞서 언급하였듯이 소프트파워적으로 이루어지고 있다. 각국은 상대방을 자신의 공동체구상에 끌어들이기 위한 노력을 경주하고 있는 것이다. 이런 측면을 해명하기 위한 초보적인 시도가 존재함에도 불구하고(손열, 2007), 한국을 대상으로 한 구체적인 연구는 아직 나오지 않고 있다. 이는 이웃 중국, 일본과는 대조적인 현상이다. 중국의 경우 소프트파워전략 일반에 대한 연구(Garrison, 2005; Kurlantzick, 2006; Cho and Jeong, 2008), 보다 구



체적으로 지역전략에 있어서 소프트웨어 행사(Shambaugh, 2004) 등을 거론할 수 있다. 일본의 경우, 소프트웨어 자원으로서는 대중문화(Shiraishi, 1997 ; McGrady, 2002 ; 川勝, 2006), 국가브랜드 전략(Dinnie, 2007), 국제정치적 효과(Otmazgin, 2007), 소프트웨어 자원의 생산과정(Leheny, 2006) 등 다양한 연구성과들이 존재한다. 한국의 연구가 결여되어 있는 까닭은 역으로 중국과 일본이 지역정책에 있어서 소프트웨어 전략을 활용하고 있는 반면 한국은 이런 관념이 사실상 부재한 데 있다 할 것이다. 이런 점에서 동아시아 공동체란 지역주의를 위한 소프트웨어 전략의 모색은 지극히 실천적 성격을 갖는다.

III. 한국의 현실

한반도를 둘러싸고 있는 강대국, 즉 미국을 위시하여 중국과 일본이 지역 질서를 짜기 위한 소프트웨어 전략을 구상, 운용하고 있는 반면 한국은 초보적이다. 한국의 지역전략은 여전히 주변 강대국과의 양자관계에 경도되어 있다. 지역을 엮는 다자구상은 노무현 정권의 등장과 함께 동북아시아 구상으로 드러난 적이 있으나 이는 실천적 측면에서 많은 무리를 안고 사실상 좌초한 바 있다(박명립, 2006 ; 이근, 2006 ; 마상윤, 2007). 그 기저에는 한국 정책당국의 소프트웨어에 대한 무관심이 자리하고 있다. 여기에는 다음과 같은 두 가지 문제점이 존재한다.

우선, 한국은 소프트웨어 외교를 문화외교로 등치하는 경향이 있다. 소프트웨어를 문화력으로 보는 경향 때문이다. 한류 등 문화산업을 체계적으로 육성하고 한국 문화를 알리려는 시도가 그것이다. 그러나 미국, 중국, 일본 등 소프트웨어 선진국의 사례에서 보듯이 소프트웨어는 다양한 영역에서 문화뿐

아니라 외교정책, 이념의 창조, 규범의 창출 등 다양한 자원을 동원하는 형태로 이루어지고 있다. 특히 역사의 국제정치가 소프트파워의 경연장인 한 이를 체계적으로 준비할 필요성이 시급하나 이런 차원에서의 본격적 준비는 아직 이루어지지 않은 것으로 보인다.

둘째, 이를 체계적으로 추진할 제도적 준비가 미흡한 것으로 보인다. 외교통상부의 투자도 중요하지만 유관기관 간 소프트파워 자원의 개발과 추진의 업무 조정이 필요하다. 또한 동북아역사재단은 역사의 국제정치란 소프트파워 싸움에 대처하는 소프트파워 전략수립 기관으로 거듭나야 한다. 역사적 사실을 발굴하고 연구성과를 집대성하여 상대방을 교정하려는 방식을 넘어서 동북아 역사재단은 역사분쟁 상대국에 대해 소프트파워를 신장하여 유효적절히 투자하는 중장기적 전략을 수립하는 역할을 수행해야 한다.

또 다른 측면, 즉 학계의 국내 소프트파워 연구는 대단히 초보적이다. 나아가 창안한 소프트파워란 개념은 서구 지역에서뿐만 아니라 비서구 지역의 학자들과 현장 전문가들에게도 소프트파워를 발휘하고 있다. 일본, 중국, 한국에서도 소프트파워는 각각 연성권력(軟性權力), 연권력(軟權力), 매력(魅力) 등으로 번역되면서 활발한 논의와 저작의 대상이 되고 있다. 후술하겠지만 소프트파워는 미국의 세계전략이라는 실천적 문제를 염두에 두고 사용된 정책개념의 성격이 강해서, 엄밀한 의미에서 보면 분석적인 학술개념으로 사용하기에는 다소 무리가 있는 것이 사실이나, 그럼에도 불구하고 소프트파워에 대한 체계적인 권력이론이 아직 나오고 있지 않다고 해서, 군사력이나 경제력으로 환원되지 않는 제3의 권력현상이 그 부상을 늦추고 있는 것은 아니다. 특히 지역주의에 관한 연구는 관련국의 연구에서 보듯이 불가피하게 이 개념을 동원하여 분석할 수밖에 없는 것이 현실이다.

IV. 나이의 소프트파워론과 비판

이 글의 중심개념은 소프트파워이다. 이 개념은 전술하였듯이 나이(Nye)의 것이다. 나이의 소프트파워 개념을 논의의 출발점으로 삼은 이유는, 새로운 개념으로 포착해야 할 권력변환(power transformation)이 엄연히 발생하고 있는 상황에서 소프트파워만큼 대중적 인지도를 얻은 개념이 없기 때문이다. 역사적으로 볼 때 나이가 소프트파워라고 부른 현상은 그리 새로운 것은 아니다. 그 현상은 이미 존재했지만, 다만 학계에서 최근까지는 별로 큰 관심을 두지 못했을 뿐이라고 해야 할 것이다. 20세기 국제정치학의 존재론적 특징이 소프트파워보다는 하드파워에 가까운 개념화와 좀 더 친화성이 있었기 때문이기도 하다(김상배, 2009). 그러던 것이 최근 지구화와 민주화, 정보혁명, 특히 인터넷의 확산으로 대변되는 우리 삶의 물질·지적 조건의 변화를 바탕으로 해서 소위 '소프트파워의 시대'가 급속히 도래하였다. 그야말로 새로운 개념이 없이는 제대로 포착되지 않는 권력현실의 변환이 발생한 것이다.

나이에 따르면 21세기 세계정치는 수평적 게임뿐만 아니라 수직적 게임도 함께 펼쳐야 하는 3차원의 체스게임에 비유된다. 맨 위의 체스판에서는 단극적인 군사력 게임이 벌어지고, 중간판에서는 다극적인 경제력 게임이 벌어진다. 맨 아래의 체스판에서는 테러, 국제범죄, 기후변화, 전염병 확산 등의 초국가적 이슈들이 전개되는데, 여기서는 단극이나 다극을 넘어서 권력이 매우 광범위하게 분산될 뿐만 아니라 국가와 비국가 행위자들이 벌이는 복합적인 게임의 양상이 드러난다는 것이다. 특히 국제사회의 성숙, 정보화에 따른 지식과 네트워크의 확산으로 인해서 21세기 세계정치의 체스판은 3단계에 접어들었다는 것이다. 이러한 맥락에서 군사력이나 경제력과 같은 하드파워로부터 문화·이념·외교 등과 같은 소프트파워로 권력이 이동하고 있다는

나이의 주장이 근거를 찾고 있다(Nye, 2004 : 4).

나이가 그려내는 소프트파워의 부상은 권력의 작동방식과 권력자원에 대한 두 가지 논의를 중심으로 설명된다. 먼저 권력은 강제, 회유, 의제설정, 매력 등의 네 단계에 걸친 행위의 스펙트럼을 따라서 명령으로부터 동조에 이르는 과정을 거쳐서 작동한다. 또한 이들 네 단계는 각각의 행위에 친화적인 권력자원을 활용하게 되는데, 이들은 무력과 제재, 보상과 매수, 제도, 가치와 문화 및 정책 등이다(Nye, 2004 : 8). 이러한 나이의 개념적 도식에서 보면, 소프트파워란 '강제나 보상보다는 사람의 마음을 사로잡아 원하는 것을 얻어내는 능력'이다. 특히 국제적 차원에서 소프트파워는 한 나라의 문화나 민주주의, 인권과 개인적 기회의 보장 등과 같이 그 나라가 추구하는 정치적 목표와 제반 정책 등에서 우러나오는 매력과 관련된다. 소프트파워란 어느 나라의 가치 체계를 존중하고 그 나라의 본을 따르고자 하며, 또한 번영과 개방성의 수준을 동경케 함으로써 그 나라를 뒤따르게 하는 권력이다. 소프트파워는 국제정치 무대에서 의제를 설정하는 능력이고, 국가행위의 정당성과 도덕성에 기반을 두는 권력이다. 또한 소프트파워는 하드파워의 정당한 행사나 보편적인 국제규범의 추구 등과도 밀접한 관련이 있다.

나이는 이러한 소프트파워의 세 측면을 문화, 정치적 가치, 외교의 세 부분으로 요약해서 이해하고 있다. 특히 나이는 소프트파워를 좀 더 객관적으로 파악하기 위한 방책으로서 구체적인 다양한 지표에 대한 논의를 펼친다(Nye, 2004 : 33~34). 나이는 소프트파워의 지표로서 이민자, 외국인 학자, 도서출판, 음악, 웹사이트, 노벨상 수상자, SCI(science citation index), 삶의 질 지수, 국민 1인당 특허 건수, GNP 대비 연구개발비 비율, 과학기술의 발전, 음악, 영화, TV, 민주주의의 원칙, 기업경영 방식, 미국적 이념과 관념 등에 대한 호감도 등을 제시한다. 이렇게 나이가 미국의 소프트파워를 객관적으로 드러내기

위해서 사용한 지표와 방법론은 그 이후 세계 각국의 소프트파워를 측정하려는 작업들에 원용되는 '소프트파워'를 발휘하고 있다. 여하튼 이러한 지표들에 의거해서 나이가 평가한 미국의 소프트파워는, 하드파워의 경우와 마찬가지로 세계 제일이다.

이러한 논의를 바탕으로 나이는 부시 행정부 시기 미국이 안고 있는 문제가 미국의 문화나 가치와 이념의 실추, 그 자체에서 비롯된 것이 아니라 특정한 외교정책상 오류에서 발생한 것이라 판단한다. 나이의 인식 속에서 냉전기까지 미국의 소프트파워는 상대적으로 성공한 작품이었다. 소프트파워의 전쟁이라는 관점에서 보았을 때 미국이 제2차 세계대전에서 승리하고 냉전을 거치면서 소련의 붕괴를 유도해낼 수 있었다는 것이다. 그러나 냉전이 끝나자 미국 정부에서는 소프트파워에 대한 관심이 저하되고 공공외교에 대한 노력을 경시하게 되었다고 비판한다(Nye, 2004 : 99~125). 21세기의 정보화 시대는 단순한 선전을 넘어서는 공공외교(public diplomacy)의 필요성이 더욱 강조되는 시기임에도 불구하고, 부시 행정부는 오히려 소프트파워의 외교를 소홀히 취급했다는 것이다. 이러한 시각에서 보면, 최근 중동과 중앙아시아 문제는 미국의 소프트파워 외교가 안고 있는 난제를 반영하는 사례임이 분명하다. 21세기의 첫 계단에서 세계적으로 일고 있는 반미주의는 미국이 소프트파워를 경시한 결과라는 것이다(Nye, 2004 : 117~147 ; Nye, 2008a).

나이의 소프트파워에 대한 논의에서 유의할 것은 소프트파워의 자율성을 강조하면서도 하드파워의 중요성을 무시하지는 않는다는 점이다. 나이는 스마트파워(smart power)라는 개념을 동원하여 하드파워와 소프트파워 양자의 관계를 대체관계가 아닌 보완관계로서 그리고 있다(Nye, 2004 : 147). 특히 나이는 2004년 단행본 출간 이후 하드파워를 바탕으로 하지 않은 소프트파워는 없다는 세간의 지적에 대응하여 스마트파워라는 용어를 좀 더 빈번히 사용하는 듯

하다(Nye, 2008a). 2008년에는 리더십과 '상황지성(contextual intelligence)'을 주제로 하여 스마트파워에 대한 논의를 본격적으로 내보인 바 있다(Nye, 2008b). 스마트파워란 하드파워와 소프트파워를 잘 조합하여 성공적인 전략을 도출하는 권력이다. 일정한 하드파워의 자원을 보유한 상황에서 소프트파워가 성공적으로 행사될 경우, 이는 다시 하드파워를 행사하는 데 유리한 소프트파워의 환경을 만들어줄 수 있다는 것이다. 결국 하드파워와 소프트파워는 양자를 절묘하게 결합하고 활용한다는 스마트파워의 메커니즘을 통해서 서로 상호작용하면서 신장된다. 이러한 시각에서 보면 나이의 스마트파워라는 개념은 하드파워나 소프트파워의 개념과는 별개의 범주로 구분되는 '제3의 권력'이라기보다는 양자를 엮어내는 '메타 권력(meta-power)'의 범주에 속한다고 볼 수 있다.

이상에서 간략히 소개한 소프트파워의 개념은 세계 초강대국인 미국의 실천적 문제의식이라는 편향을 강하게 띠고 있다. 이는 소프트파워 개념이 변환의 과정에 들어선 권력을 '부드러운 권력'이라는 은유적인 표현을 통해서 담아내고 있다는 사실에서부터 드러난다. 소프트파워라는 은유의 활용은 자칫 의식적으로 이론적이며 합리적인 권력논의를 회피하는 것으로 비칠 수도 있다. 소프트파워라는 용어 자체가 온갖 종류의 권력논의의 형체를 흐려서 물어버리는 신비화의 효과를 낼 수도 있기 때문이다. 지속적으로 소프트파워의 개념이 학술 개념이라기보다는 정책 슬로건에 가깝다는 지적이 나오는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 실제로 나이의 소프트파워 개념은 미국의 패권쇠퇴론에 대한 지적 반격이라는 현실적 관심에서 출현하였다. 이러한 점에서 소프트파워의 개념은 원래 하드파워의 기준에서 강대국인 미국이 자신의 패권을 재생산하기 위한 차원에서 소프트파워를 활용하는 문제에 주안점을 두고 있다. 그렇기 때문에 나이의 논의에서는 소프트파워가 어떻게 '생산'되는지에

대한 분석이 피상적이다. 비물질적 변수를 복권시키는 대신에 그것을 적당한 수준에서 얼버무려 제시함으로써 그러한 변수들이 생성되는 물질·지적 기반에 대한 논의를 회피하고 있다. 예를 들어 나이는 하드파워와 소프트파워의 조합 공식으로서의 스마트파워를 강조하면서도 하드파워를 제대로 갖추지 못한 나라가 소프트파워를 창출하려면 어떻게 해야 되는지에 대해서는 침묵한다. 이런 점에서 보면, 소프트파워의 게임은 기본적으로 강대국의 게임이다(손열, 2006).

또한 나이의 소프트파워 개념이 문화나 이념 등의 비물질적 변수에 대해서 지나치게 도구론적이고 전략론적인 방식으로 접근하고 있다는 사실도 지적하지 않을 수 없다. 소프트파워를 도구적으로 개념화하다 보니 권력 자체의 효과성에만 치중하는 문제가 발생한다. 그런데 문화자원을 남에게 내세워 자랑하려는 전략적 사고를 전면에 내세웠을 때 과연 소프트파워가 그 매력을 끝까지 유지할 수 있을까? 소프트파워를 전략적으로만 추구하다 보면 오히려 역효과를 불러올 수 있고, 그렇게 하여 이루어지는 힘의 행사는 자발적 동의를 확보하기보다는 거부감만을 불러일으킬 수 있다. 이러한 점에서 보면 소프트파워가 제대로 작동하기 위해서는 오히려 정당성을 추구하는 것이 가장 효과적인 길일 수도 있다.

V. 대안으로서의 신소프트파워론

나이의 소프트파워론이 갖고 있는 전략적·도구적 성격은 결국 소프트파워란 개념 즉, 권력개념이 담고 있는 이론적 혹은 메타이론적 맥락을 반영하는 것이다. 어떤 상황이 권력현상인지 아닌지를 규정하는 일, 권력방식의 정

의 등은 사회현상에 대한 특정한 해석(interpretation)을 의미하는 것이고 따라서 이는 정치행위가 된다. 권력에 대한 특정한 이해가 우리의 사고와 행동방식을 형성한다는 뜻이다. 권력개념은 실행적인 측면을 갖고 있다(Guzzini, 2007). 이런 점에서 나이에 의한 권력의 개념화는 나이가 덜고 있는 미국의 국제적 지위 변화와 관련된 특정 현실을 정치의 영역으로 이끌어내는, 그리고 무엇이 소망스러운 것인지를 지시하는—다른 한편으로는 이에 대한 저항의 담론을 추동하는—정치행위라 할 수 있다.

나이는 보편적 문화와 보편가치, 그리고 이를 발신하는 능력이 21세기 새로운 세상에서 요구하는 권력의 내용을 구성한다고 전제한 후, 미국적 가치를 보편적인 것으로 해서 이를 활용하는 전략을 주창한다. 그렇다면 보편적 가치나 문화를 갖지 않는 국가는 소프트파워를 가질 수 없는 것인가? 미국식의 길을 추수할 때 미국의 이해관계를 무의식적으로 따라가는—즉, 미국의 이익이 관철되는 세계를 원하게 되는—오류를 범할 수 있는 것이다. 개념정의가 정치적 행위임을 고려할 때 개념화와 행위에 대한 성찰이 대단히 중요하다. 비근한 예로 일본은 보편가치를 기조로 하는 가치외교를 내세운 바 있으나, 그 가치가 결국 미국의 가치이기에 존재론적 비판을 받고 소프트파워를 오히려 상실한 측면이 있다(손열, 2009). 미국 담론을 좇다 보니 야기되는 정체성의 부조화 문제인 것이다.

앞서 지적하였듯이 나이의 권력론은 강자의 권력론, 제국의 권력론이다. 그는 '상대방이 내가 원하는 것을 원하게 만드는 능력'으로 '부드러운' 권력자의 이미지를 구성해놓았으나 이는 결국 지배(domination)의 과정이다. 권력은 강자가 약자의 이익을 형성하는 것으로 관념하는 것이다. 그렇다면 과연 약소국 혹은 중견국 소프트파워는 가능한 것인가.

나이의 권력론이 갖는 한계는 권력개념의 전략적·도구적 성격에 기인한

다. 나이를 포함한 많은 이들은 전략적 개념으로서 권력을 이해한다(Lukes, 2005). 권력자원의 획득과 사용에 초점을 맞추는 까닭이다. 권력은 지배-복종 관계의 생산·재생산 과정으로 이해된다. 푸코(Foucault)는 기왕의 행위자 기반 권력론을 넘는 생산권력(productive power), 훈육권력(disciplinary power), 사목권력(pastoral power)을 논하면서, 상대방의 이익을 형성한다기보다는 주체화의 기술을 통한 정체성의 구성에 주목하고 있다. 이는 분명 나이가 말하는 소프트파워의 작동방식이다. 그럼에도 불구하고 푸코 역시 권력을 지배관계로 인식하고 있다. 권력은 정상적인 것(normality)의 구성에 의해 교묘하게 상대방의 반대의 근거를 제거하는 방식으로 작동한다는 것이다.

그러나 소프트파워는 '상대방의 능력·주체성을 제한하거나 약화시키는 인과과정으로서의 권력'과 '상대방의 능력을 촉진, 강화시키는 과정으로서의 권력'으로 구분하여 인식할 필요가 있다. 이는 'power over'와 'power to'로 구분된다. 'power to'란 권력을 관계적 차원에서 얻고 잃는 것으로 보기보다는 결과(outcome), 즉 결과를 향상시키는 것으로 관념한다. 이런 점에서 권력은 자율(autonomy)과 연대(solidarity)에 입각한 인간 강화(human empowerment)로 볼 수 있다. 권력이란 간주관적으로 형성된 일치된 행동(concerted action)이고 참여, 경험, 자치의 결과로서의 권력이다(Arendt, Habermas).

이러한 관점에서 권력은 다음과 같은 개념적 범주로 이해할 수 있다.

| 자원 행사방식 | | 물질적(hard) 자원 | 비물질적(soft) 자원 |
|--------------------|---------|--------------|---------------|
| power over (지배) | command | 〈A〉 | 〈B〉 |
| | co-opt | 〈C〉 | 〈D〉 |
| power to (강화) | | 〈E〉 | 〈F〉 |

여기서 <A>는 전통적 국제정치, 즉 하드파워의 정치가 작동하는 장이다. 그렇다면 한국이 강화해야 할 영역은 다양하다. 는 이른바 한정권력 (confining power)으로 부를 수 있다. 상대방의 대안을 제한함으로써 권력을 획득하는 경우이다. 어젠다 형성능력, 표준형성능력 등이 그 주요 사례이다. <C>는 스톡홀름 신드롬처럼 압도적 하드파워가 주는 매력이다. 우월한 기술력에 기반한 경제가 주는 매력이 그 예가 될 수 있다. <D>는 나이가 정의한 소프트 파워의 경우이다. 비물질적 자원을 활용해 상대방을 끌어들이는 경우이다.

한국이 주목할 부분은 <D>이다. 그러나 중견국으로서 한국이 비물질적 자원으로 상대방을 지배하는 경우는 흔치 않을 것이다. 지배는 강대국의 용어이기 때문이다. 이런 점에서 새롭게 개척해야 할 소프트파워 영역은 <F>라 할 수 있다. 이는 새로운 권력개념, 즉 power to로서의 소프트파워이다. 미·중·일의 소프트파워론은 '지배(power over)'의 담론과 실천이라고 볼 때 이들 간의 소프트파워적 경합과 경쟁이 나이의 말처럼 꼭 긍정적으로 흐르지는 않을 것이다. 따라서 중견국으로서 한국은 주변국, 약소국과 함께 가는, 상호강화의 과정으로서 소프트파워 개념에 착안, 실천할 필요가 있다. 지배, 시혜의 인상을 주지 말고 상대방과의 소통행위를 통해 일치된 행동(concerted action)을 이끌어내는 방식이다.

VI. 한국의 소프트파워 자원

한국이 제시하는 동아시아 공동체가 대외적으로 통용될 만한 현실적 의미를 가지려면 첫째, 이는 한국의 위상에 맞는 것이어야 한다. 동북아 중심 혹은 동북아 허브론은 우리의 현실을 과대평가한 국내용 담론에 불과하다. 한국은



지역 또는 지구를 이끌 강대국 혹은 패권국의 지위에 있지 않다. 그렇다고 약소국도 아니다. 세계 10위권의 군사력과 경제력을 보유하고 있다. 한국은 산업화 시대 무에서 유를 창조한 제삼세계 발전의 모범국가란 매력자원을 보유하고 있다. 제4장과 제5장에서 보여주듯이 한국의 경제 모델은 타국의 모범이 된다.

둘째, 한국은 타국에 강제력을 행사할 의도를 가지고 있지 않으며, 그러한 역사적 경험도 가진 바 없다. 한국은 주변 강대국들의 경쟁과 갈등에 막대한 피해를 입은 역사를 갖고 있다. 전통시대 중원을 차지하고자 했던 주변국들이 사전 정지작업으로 한반도 왕조들을 도모하였고, 근대 이행의 시대에는 서구 제국주의 국가들은 물론, 동아시아 국가인 일본이 한국의 이권을 침탈하고 결국 식민지화하였으며, 냉전시대에는 미소의 대결 속에서 분단의 아픔까지 겪은 바 있다. 오늘날 한국은 전통적으로 강대국 간 갈등의 피해자이지만, 스스로의 발전과 노력에 의하여 강대국들이 무시할 수 없는 힘을 가지게 되었다. 물론 강대국의 의지를 좌우할 만큼의 힘을 가지게 된 것은 아니나, 강대국의 주요 정책에 반대할 수 있고, 여러 강대국들이 한국을 의식하여 자신의 편으로 만들고자 노력해야 하는 위상까지는 확보하게 되었다. 균형자의 위치는 아니지만 의미 있는 세력, 중재자, 때로는 조정자의 위상을 가지게 된 것이다. 이 자체가 한국의 소프트파워 자원으로 활용될 수 있다(제3장).

셋째, 한국은 비제국주의 세력이다. 제국주의를 시도해본 적도 없고, 또 명시적으로 반제국주의, 반패권을 주창하지도 않아왔다. 한국은 모든 국가들이 타국에 대한 영향력을 부당하게 발휘하지 않는 체제를 실현하고자 하며, 그러한 노력 속에서 스스로 제국적 위상을 도모하지 않는다. 한국이 비제국주의 세력이라는 것은 사실 많은 약소국이 스스로 인식하고 있는 내용이며, 따라서 한국의 진출에 대해 위협감을 상대적으로 적게 느끼고 있다고 볼 수 있다. 이



는 한국이 지역구상을 추진하는 데 적지 않은 자산이다.

넷째, 한류란 문화자원은 한국의 대표적인 소프트파워 자원이다. 제2장에서 보듯이 한류는 정보화와 만나면서 한국의 소프트파워 자원으로 더 적극적으로 활용되는 추세에 있다.

다섯째, 민주주의와 시장경제란 가치는 한국이 갖는 중요한 자산이다. 이는 기본적으로 보편가치이자 미국이 강조해온 가치이기도 하다. 그러나 동아시아 지역에 이 가치를 정체성의 기반으로 설정하려고 할 때, 한국이 기존 강대국들의 구상보다 비강압적이고, 보편가치 지향적으로 보일 수 있다. 예컨대, 자유주의적 이념공세는 중국이나 북한과 같은 지역내부 국가들의 반발을 초래할 수 있다. 특히 경쟁국이 이 공세를 주도하는 경우는 더욱 그렇다. 미국의 민주주의 확산공세나, 자유·민주·인권·법치를 강조하는 일본의 동아시아공동체론은 패권경쟁국 중국에게 위협요소로 비추어진다. 이는 미국과 일본의 소프트파워 비판으로 이어지고, 사안별로는 반패권 이념동맹의 모습도 가져오고 있다. 아무리 보편적이고 고귀한 가치도 그 발신자의 상황적 조건, 매력 여하에 따라 다르게 받아들여질 수 있는 것이다. 여기서 비패권국가인 한국에게 중요한 역할이 부여될 수 있다.

앞서 언급하였듯이 한국은 역사적으로 단 한 번도 패권적 의도를 행사한 적이 없는 비제국주의 세력이다. 또한 하드파워의 측면에서 다른 국가들과 교류 협력하며 도와줄 수는 있을망정, 패권을 노릴 만한 위협세력이 되지 못한다. 나아가 한국은 전쟁의 잣데미 속에서 짧은 시간 안에 시장경제에 기반한 경제발전과 민주화와 인권신장이란 정치발전을 이룩한 모범사례이다. 역동적 민주주의와 시장경제를 가진 한국이 이를 지역인자의 기본으로 삼아 나아갈 때 그것은 보다 진정성을 띠고 전파될 수 있다. 비근한 예로 일본이 적극 추창하고 있는 이른바 '자유와 번영의 호' 즉, 베트남, 캄보디아, 라오스로부터 중앙아시아

아를 거쳐 동구를 잇는 지역벨트에 시장경제와 민주주의를 확산하겠다는 구상은 당장 중국 포위망의 건설로 비판받고 있으나, 동일한 구상을 한국이 추진할 경우 그 진정성과 정책적 효능이 확보될 수 있는 것이다. 일본과의 경쟁에서 대상 지역이 중첩되더라도 보다 보편적 가치를 담고 있는 지역매력인자에 기반할 때, 구성국가들은 한국의 리더십에 보다 많은 신뢰와 편안함을 느낄 것이다.

끝으로, 한국은 지정학·지경학적으로 위상적 권력을 보유하고 있다. 미국과 동아시아, 중국과 일본 사이에 위치하고 있음으로써 갖는 권력이다. 주어진 위상을 적절히 활용하지 못하게 될 때 국운의 추락을 경험할 수도 있고, 반대로 객관적으로 주어진 하드파워에 비해 더 큰 정책적 성과를 거둘 수도 있다. 이 성과는 조정자, 브로커, 중재자, 스위처 등 다양하게 정의되는 위상의 결과이다. 중견국으로서 한국은 서로 다른 구상들을 적절히 중재하여 동아시아를 네트워크화하는 촉매의 역할을 할 수 있는 것이다.

VII. 제3부의 내용

제2장은 지식정보화 부문에서 한국 모델의 지역적 확산 가능성을 탐색하고 있다. 한국 모델은 산업화와 민주화를 동시에 달성한 한국이 정보화 국면에 접어들면서 세계를 향해서 제시하는 모델의 의미를 지닌다. 한국 모델은 미국과 같은 신자유주의적 모델과 중국과도 같은 개발도상국형 발전 모델을 모두 품는 개념인 동시에, 유사한 국가전략의 과제를 안고 있는 국가들의 발전경로를 보여주는 동태적인 모델의 성격을 강하게 지닌다. 다시 말해, 한국 모델은 국제체제에서 특정한 위상과 발전단계의 국가들에게만 주는 정태적 ‘특수 모델’이 아니라 모든 국가들에게 메시지를 주는 ‘동태적인 보편 모델’의

의미가 있다. 그도 그럴 것이 한국의 정치경제체제는 중국 모델에서 논하고 있는 것과 같은 박정희 시대의 개발독재 모델을 던고 일어서, 경제성장을 하면서도 민주화의 역동성을 잃지 않는 동태적 과정의 가능성을 보여주었기 때문이다. 이렇듯 한국 모델이 중국형 개발도상국 모델에서부터 시작한 개발도상국들이 미국형 신자유주의 모델로 이르는 경로를 경험적으로 보여주는 의미를 지니고 있기 때문에 지식정보화 부문에서 동아시아 공동체의 표준으로 성립될 가능성이 높다는 것이다. 이 장은 정보화 분야의 동아시아 국제협력과 이 분야 국제기구 활동에서 드러난 매력외교의 과제를 살펴보았다.

제3장은 북핵문제, 특히 2002년 10월에 발발한 2차 북핵문제를 해결하는 과정에서 한국이 추구한 다양한 정책활동이 안보문제를 해결하는 소프트파워 활용의 모델이 될 가능성이 있는지 살펴본다. 북핵문제 해결을 위한 한국의 노력은 동북아 안보문제를 해결하는 하나의 사례를 보여준다고 볼 수 있다. 한국은 북핵문제, 특히 2차 북핵위기를 해결해나가는 6자회담이라는 다자적 협상 속에서 상대적 약소국, 혹은 중견국으로 역할을 담당하고자 노력하였다. 소위 하드파워 국력의 지표로 볼 때, 한국은 6자 중 5위국가라는 점에는 의심의 여지가 없다. 주변 4강이 모두 세계적 강대국이기 때문이다. 따라서 한국은 하드파워 이외의 힘으로 다자협상 무대에서 할 수 있는 역할을 찾아야 했다. 한국은 때로는 정책 아이디어의 제공자로서, 주요 행위자들을 연결하는 네트워크의 한 축으로서, 북핵문제를 규범적으로 볼 수 있는 시각의 제공자로서, 때로는 각 국가들의 협력을 촉진하는 매개자로서의 역할을 하고자 하였다. 이러한 노력은 성공과 실패를 거듭하면서 동북아와 북핵의 문제를 재조정하거나 해결의 실마리를 찾게 하는 데 일정한 성과를 거두었다고 보여진다. 여기서 한국이 추구한 정책활동의 내용을 중견국 외교정책의 일반적 역할, 협상 대안 제공 등 협력촉진자 역할, 보다 전체적인 정책지 및 규범 제공자 역할

로 나누어 살펴본다. 개념적으로 이러한 협상과정에서 한국은 협상의 주도자가 되기는 어려우며 중견국으로 협상의 조정자가 할 수 있는 최대한일 것이다.

제4장은 동아시아 시장통합을 향한 통상정책의 모델을 제시한다. 한국은 개도국으로서 지속적인 고도성장을 성취하기 위해 국내의 산업화 전략과 통상전략을 통합한 중상주의적 발전국가 모델을 성공적으로 실행해왔으며 이후 추격전략을 어느 정도 완수하자, 개방과 자유화에 착수하였다. 한국 경제가 개도국 수준을 벗어나 선진국에 진입하는 단계에 있음을 감안하면, 이러한 통상정책의 단계적 변화는 적절하다고 하겠다. 더 나아가 한국이 경제성장 단계에서 맞는 통상정책의 변화를 성공적으로 실천한다면 이는 동아시아 개도국들이 참고할 만한 통상정책 모델로서 기능할 수 있다.

한국은 식민지 이후의 국가 수립, 권위주의에서 민주주의로의 정치체제 전환, 최빈국에서 선진국으로의 진입 등 동아시아의 많은 국가가 현재 직면하고 있거나 향후 직면하게 될 다양한 문제를 성공적으로 해결한 경험을 갖고 있다. 한국의 이러한 경험은 다른 동아시아 국가들에게 하나의 모델로서 인정받을 바 있다. 통상분야에서 21세기 동아시아 공동체의 실현을 위한 한국의 기여는 동아시아 국가들의 다양한 이해관계를 포괄할 수 있는 FTA 모델의 제시, 급변하는 국제통상환경의 전략적 활용, 지속적 개방을 위한 국내적 조건의 확립, 역내와 역외 국가들을 유기적으로 연결하는 FTA 네트워크의 수립 등으로 요약될 수 있다.

제5장은 동아시아 시장통합을 위한 통상정책의 바람직한 모델을 수립하는 작업이다. 본 연구는 한국이 동아시아의 보다 효과적인 전략적 개방 모델을 제시하기 위해서는 사회적 안전망을 확충하고, 급변하는 국제통상환경을 전략적으로 활용하며, 통상정책의 국내적 정당성을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련하고, 통상정책을 네트워크 전략의 관점에서 접근할 필요가 있다고 주

장한다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 개별 정책들의 적실성을 유지하는 가운데, 최선의 정책적 조합을 찾아내는 일이 될 것이다. 통상정책은 더 이상 순수한 대외정책의 영역도, 국내정책의 영역도 아니다. 따라서 21세기 한국 통상정책의 모델은 변화하는 대내외 환경으로부터 분출되는 양면적 압력에 대한 적응력을 높이는 데 그 목표가 놓여져야 할 것이다. 개별 정책의 유효성보다는 정책들 사이의 정합성을 제고하는 것이 중요한 이유는 여기에 있다. 이는 궁극적으로 급변하는 대내외 환경에 상시적으로 대응할 수 있는 통상 거버넌스의 수립의 문제로 귀결된다.

제5장의 관심은 경제통합 그 자체가 아니라 그것의 진전이 가져올 제도 수렴에 있다. 지역경제통합은 역내 국가들 간의 상품, 서비스, 기술, 자본 등의 흐름과 이동을 자유롭게 하는 것이다. 경제통합이 심화될수록 이 이동성 제고 압력은 증가된다. 가령 어느 역내 국가의 특정 경제정책이 다른 나라의 것들과 부조화 혹은 충돌을 일으켜 이 흐름을 방해하는 것이라고 한다면 경제통합의 심화과정에서 그 나라는 해당 정책의 변경 압력을 받게 된다. 정책 수렴 압력이 발생한다는 것이다. 그 나라가 경제통합과정의 회원국으로 계속 머물기를 원한다면 수렴 압력의 수용은 결국 불가피한 일이 된다. 그러한 압력은 시간이 가면서 정책뿐 아니라 제도와 규범, 그리고 중국에는 사회경제체제에까지도 가해진다. 결국 지역경제통합은 역내 국가들 간의 경제정책과 제도 그리고 체제를 상당 정도 수렴케 한다는 것이다.

이런 차원에서 동아시아에 적합한 시장경제체제는 ① LME가 아닌 CME, ② 격차문제 해결에 유능한 CME, ③ DQP 생산체계에 부합하는, 즉 장기고용체제, 협력적 노사관계, 이해관계자 자본주의를 근간으로 하는 CME, 그리고 ④ 복지주의 CME를 지향함을 원칙으로 한다는 것이다. 그리고 이 원칙들을 관통하고 있는 핵심 가치는 '사회 공동체와의 연대'라는 것이다.

• 참고문헌

- 김상배(2007), 『정보화시대의 표준경쟁 : 인텔리슴과 일본의 컴퓨터산업』, 한울.
- 김상배(2008), 「네트워크 세계정치이론의 모색 : 현실주의 국제정치이론의 세 가지 가정을 넘어서」, 미발표 원고.
- 김상배 편(2008), 『인터넷권력의 해부』, 한울.
- 김영작 · 김기석 편(2006), 『21세기 동북아공동체 형성의 과제와 전망』, 한올아카데미.
- 백영서(2006), 『동아시아의 지역질서 : 제국을 넘어 공동체로』, 창비.
- 부르디외 피에르(2005), 『구별짓기 : 문화와 취향의 사회학』, 새물결.
- 서울대학교 국제문제연구소 편(2008), 「지식네트워크의 세계정치」, 『세계정치』, 29(1), 기획특집, 논형.
- 손열(2006), 「소프트파워를 다시 생각한다 : 조지프 나이와의 대담」, 『이슈와 대안』, 미래전략연구원. <http://www.kifs.org/contents/sub3/life.php?method=info&searchKey=&searchWord=&offset=&id=1901>(검색일 : 2008. 11. 30)
- 손열(2009), 「동아시아 : 경합하는 국제사회」, 『세계정치』, 30.
- 손열 편(2007), 『매력으로 엮는 동아시아』, 지식마당.
- 최장집(2004), 「동아시아 공동체의 이념적 기초」, 『아세아연구』, 제47권 4호(겨울).
- 최정운(2005), 「매력의 세계정치」, 평화포럼21 편, 『매력국가 만들기 : 소프트파워의 미래전략』, 21세기평화재단 평화연구소.
- 최정운(2007), 「문화와 권력」, 서울대학교 국제문제연구소 편, 『세계정치』, 28(1), 기획특집, 논형.
- 평화포럼21 편(2005), 『매력국가 만들기 : 소프트파워의 미래전략』, 21세기평화재단 평화연구소.
- 하영선(2008), 『동아시아 공동체 : 신화와 현실』, 동아시아연구원.
- 하영선 · 김상배 편(2006), 『네트워크 지식국가 : 21세기 세계정치의 변환』, 을유문화사.
- Acharya, Amitav(2003), "China's Charm Offensive in Southeast Asia,"

- International Herald Tribune* (Nov 8~9).
- Acharya, Amitav and Goh, Evelyn eds.(2007), *Reassessing Security Cooperation in the Asia-Pacific*, Cambridge, MA : MIT Press.
- Aso Taro(2006), "A Networked Asia : Conceptualizing a Future," Speech by Mr. Taro Aso, Minister of Foreign Affairs. On the occasion of the 12th Nikkei International Conference on 'The Future of Asia', May 26(검색일 : 2006-06-03).
- Baily Mattern, Janice(2005), "Why 'Soft Power' Isn't So Soft : Representational Force and the Sociolinguistic Construction of Attraction In World Politics," *Millenium : Journal of International Studies*, Vol. 33, No. 3.
- Baily Mattern, Janice(2005), *Ordering International Politics : Identity, Crisis, and Representational Force*, New York : Routhledge.
- Barnet, Michael and Duvall, Raymond eds.(2005), *Power in Global Governance*, Cambridge and New York : Cambridge University Press.
- Beck, Ulrich(2005), *Power in the Global Age : A New Global Political Economy*, Cambridge, UK : Polity.
- Beeson, Mark(2005), "Rethinking Regionalism : Europe and East Asia in Comparative Historical Perspective," *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 6.
- Berenskoetter, Felix and Williams, M. J. eds.(2007), *Power in World Politics*, London and New York : Routledge.
- Bowles, Paul(2002), "Asia's Post-Crisis Regionalism : Bringing the State Back In, Keeping the (United)States out," *Review of International Political Economy*, 9 : 2 .
- Buzan, Barry(2003), "Security Architecture in Asia the Interplay of Regional and Global Levels," *Pacific Review*, Vol. 16, No. 2.
- Castells, Manuel(2000a), *The Rise of the Network Society*, 2nd edition, Oxford : Blackwell.
- Castells, Manuel(2000b), *End of Millennium*, 2nd edition, Oxford : Blackwell.
- Castells, Manuel(2004a), *The Power of Identity*, 2nd edition, Oxford :

- Blackwell.
- Castells, Manuel(2004b), "Informationalism, Networks, and the Network Society : A Theoretical Blueprint," In Castells, Manuel ed., *The Network Society : A Cross-cultural Perspective*, Cheltenham, UK : Edward Elgar.
- Chesters, Graeme and Welsh, Ian(2006), *Complexity and Social Movements : Multitudes at the Edge of Chaos*, London and New York : Routledge.
- Diani, Mario and McAdam, Doug eds.(2003), *Social Movements and Networks : Relational Approaches to Collective Action*, Oxford and New York : Oxford University Press.
- Faubion, James ed.(2000), *Michel Foucault : Power*, New York : New Press.
- Foucault, Michel(2007), *Michel Foucault : Security, Territory, Population*, New York : Palgrave.
- Funabashi, Yoichi(1993), "The Asianization of Asia," *Foreign Affairs*, 72 : 5.
- Funabashi, Yoichi(1995), *Asia Pacific Fusion : Japan's Role in APEC*, Washington D.C. : Institute for International Economics.
- Galloway, Alexander R.(2004), *Protocol : How Control Exists after Decentralization*, Cambridge, MA : MIT Press.
- Gill, Stephen(2003), *Power and Resistance in the New World Order*, New York : Palgrave Macmillan.
- Green, Michael J.(2001), *Japan's Reluctant Realism : Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power*, New York : Palgrave.
- Green, Michael J. and Cronin, Patrick M.(1999), *The U.S.-Japan Alliance : Past, Present, and Future*, New York : Palgrave.
- Grewal, David Singh(2008), *Network Power : The Social Dynamics of Globalization*, New Haven & London : Yale University Press.
- Hassdorf, Wolf(2007), "Contested Credibility : The Use of Symbolic Power in British Exchange-rate Politics," In Berenskoetter, Felix and Williams, M. J. eds., *Power in World Politics*, London and New York : Routledge.
- Hemmer, Christopher and Katzenstein, Peter J.(2002), "Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of

- Multilateralism," *International Organization*, 56 : 3(Summer).
- Hew, Dennis and Anthony, Mely C.(2000), "ASEAN and ASEAN+3 in Post Crisis Asia," *NIRA Review*.
- Higgott, R(1998), "The Asian Economic Crisis : A Study in the Politics of Resentment," *New Political Economy*, 3 : 3.
- Ikenberry, G. John(2002), "America in East Asia : Power, Markets and Grand Strategy," In Krauss, Ellis S. and Pempel, T. J. eds., *Beyond Bilateralism : US -Japan Relations in the New Asia -Pacific*, Stanford University Press
- Ikenberry, G. John(2003), "Multilateralism and U.S. Grand Strategy," In Stewart Patrick and Shepard Forman eds., *Multilateralism and U.S. Foreign Policy : Ambivalent Engagement*, Boulder : Lynne Rienner.
- Ikenberry, G. John(2003), "Is American Multilateralism in Decline?" *Perspectives on Politics*, 1 : 3(September).
- Isaac, Jeffrey C.(1987), "Beyond the Three Faces of Power : A Realist Critique," *Polity*, 20(1).
- Jullien, François(2004), *A Treatise on Efficiency : Between Western and Chinese Thinking*, Honolulu : University Press of Hawaii,
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr(1977), *Power and Interdependence : World Politics in Transition*, Boston : Little, Brown.
- Keohane, Robert O. ed.(1986), *Neorealism and Its Critics*, New York : Columbia University Press.
- Katada, Saori N.(2002), "Japan and Asian Monetary Regionalism : Cultivation a New Regional Leadership after the Asian Fiancial Crisis," *Geopolitics*, 7 : 1.
- Katzenstein, Peter J. & Shiraiishi, Takashi eds.(2006), *Beyond Japan : The Dynamic soft East Asian Regionalism*, Ithaca : Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J.(1997), "Introduction : Asian Regionalism in Comparative Perspective," In Katzenstein, Peter J. and Shiraiishi, Takashi eds., *Network Power : Japan and Asia*, Ithaca : Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J.(2005), *A World of Regions : Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca : Cornell University Press.

- Katzenstein, Peter, J.(2000), "Regionalism and Asia," *New Political Economy*, Vol. 5, No. 3.
- Katzenstein, Peter, J. and Shiraishi, Takashi eds.(1997), *Network Power : Japan and Asia*, Ithaca : Cornell University Press.
- Kawashima, Yutaka(2003), *Japanese foreign Policy at the Crossroads : Challenges and Options for the Twenty- First Century*, Brookings Institute.
- Calder, Kent and Ye, Min(2004), "Regionalism and Critical Junctures : Explaining the "Organization Gap" in Northeast Asia," *Journal of East Asian Studies*, 4.
- Samuel S., Kim ed.(2004), *The International Relations of Northeast Asia*, Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Kimmel, Paul R.(1994), "Cultural Perspectives on International Negotiations," *Journal of Social Issues*, Vol. 50, No. 1.
- Kurlantzick, Joshua(2007), "Pax Asia –Pacifica? East Asian Integration and Its Implications for the United States," *Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 3.
- Larner, Wendy and Walters, William eds.(2004), *Global Governmentality : Governing International Spaces*, New York : Routledge.
- Lebow, Richard Ned(2007), "The Power of Persuasion," In Berenskoetter, Felix and Williams, M. J. eds., *Power in World Politics*, London and New York : Routledge.
- Lukes, Steven(2007), "Power and the Battle for Hearts and Minds : on the Bluntness of Soft Power," In Berenskoetter, Felix and Williams, M. J. eds., *Power in World Politics*, London and New York : Routledge.
- MacIntyre, Andrew(2000), "Can Japan ever Take Leadership? The View From Indonesia," *Asian Perspective*, Vol, 24, No. 4.
- Maswood, Javed S.(2001), *Japan and East Asian Regionalism*, Routhledge.
- Mayer, Franz C. and Palmowski, Jan(2004), "European Identities and the EU : The Ties That Bind the Peoples of Europe," *Journals of Common Market Studies*, Vol. 42, NO. 3.
- McCormack, Gavan(2006), "Community and Identity in Northeast Asia : 1930s

- and Today,” *Journal of Manchurian Studies*, No. 2.
- Mastanduno, Michael(2003), “Incomplete Hegemony : The United States and Security Order in Asia,” Alagappa, in Muthiah ed., *Asian Security Order : Instrumental and Normative Features*, Stanford : Stanford University Press.
- Mattern, Janice Bially(2007), “Why ‘Soft Power’ isn’t so Soft : Representational Force and Attraction in World Politics,” In Berenskoetter, Felix and Williams, M. J. eds., *Power in World Politics*, London and New York : Routledge.
- Nye, Joseph S.(1991), *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power*, Basic Books.
- Nye, Joseph S.(2004), *Soft Power : The Means to Success in World Politics*, New York : Public Affairs.
- Nye, Joseph S.(2005), “The Rise of China’s Soft Power,” *Wall Street Journal Asia*, Dec. 29.
- Nye, Joseph S(2008), “Smart Power and the ‘War on Terror,’” 한국국제교류재단 · 동아시아연구원 · 중앙일보 공동주최 초청강연회 강연원고, 2월 12일. <http://www.eai.or.kr/korean/upfile/project/pjcontent/Joseph%20Nye%20강연원고.pdf>(검색일 : 2008년 12월 10일).
- Pempel, T. J.(1997), “Transpacific Torrii : Japan and the Emerging Asian Regionalism,” In Katzenstein, Peter J. and Shiraishi, Takashi eds., *Network Power : Japan and Asia*, Ithaca : Cornell University Press.
- Pempel, T. J.(2000), “International Finance and Asian Regionalism,” *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 1.
- Pempel, T. J. ed.(2005), *Remapping East Asia : The Construction of a Region*, Ithaca : Cornell University Press.
- Ravenhill, John(2001), *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, Cambridge University Press.
- Ravenhill, John(2002), “A Three Bloc World? The New East Asian Regionalism,” *International Relations of the Asia-Pacific*, 2.
- Stewart, Angus(2001), *Theories of Power and Domination*, London : SAGE.
- Strange, Susan(1994), *States and Markets*, 2nd Edition, London and New

- York : Pinter.
- Terada, Takashi(2001), "Directional leadership in institution-building : Japan's approaches to ASEAN in the establishment of PECC and APEC," *Pacific Review*, 14 : 2.
- Terada, Takashi(2004), "Thorny Progress in the Institutionalization of ASEAN+3 : Deficient China-Japan Leadership and the ASEAN Divide for Regional Governance," Typescript.
- Terada, Takashi(2006), "Forming an East Asian Community : A Site for Japan-China Struggles," *Japan Studies*, Vol. 26, No. 1.
- "Obama Victory Speech," *New York Times*(Nov. 5, 2008), <http://elections.nytimes.com/2008/results/president/speeches/obama-victory-speech.html#>(검색일 : 2008. 12. 11).

지식·문화 분야에서 IT모델의 확산

서울대학교 김상배

I. 머리말

최근 동아시아 각국은 공통의 규범과 가치를 기반으로 한 동아시아 차원의 공동체의 추진에 각별한 관심을 기울이고 있다. 특히 냉전의 종식과 지구화 및 정보화의 급속한 전개라는 21세기 환경의 변화에 공동으로 대처하는 차원에서 개별 국가 차원을 넘어서는 지역 차원의 교류와 협력 및 연대의 방안에 대해서 각종 구상과 정책들이 출현하고 있다. 한국도 지난 10여 년 동안 동아시아 또는 동북아시아 차원의 공동체를 추진하기 위한 각종 구상과 정책을 정치, 경제, 문화 등의 분야에서 추진해왔다. 이렇게 동아시아 공동체란 이름으로 제시되고 있는 구상과 정책들의 면면을 자세히 들여다보면, 그 핵심에는 우리가 제시하는 구상과 정책으로 동아시아 이웃 나라들의 이해와 동감을 얻는 소프트파워(soft power)의 세계정치가 자리 잡고 있음을 발견하게 된다.

사실 최근 국제정치학에서는 군사나 경제와 같은 하드파워(hard power)의 영역을 넘어서는 '제3의 국가전략 영역'으로서 소프트파워 분야에 대한 관심이

켜져가고 있다. 이러한 관심은 21세기 세계정치에서 지식이나 문화 또는 이념 등의 주제가 군사력이나 경제력과 관련된 주제들을 넘어서 새로운 권력 이슈로서 인식되고 있음을 반영한다. 이러한 맥락에서 소프트파워나 국가 브랜드에 대한 국내외의 관심 증대를 이해할 수 있다. 실제로 21세기 세계정치에서는 지식·문화 분야의 패권을 둘러싼 다양한 세계정치 행위자들 간의 경쟁이 활발하게 벌어지고 있다. 이러한 맥락에서 보면 지식·문화 분야는 국민국가를 주요 행위자로 해서 전개되어온 근대 국제정치의 변환(transformation)이 발견되는 대표적인 영역이기도 하다. 실제로 지식·문화 분야의 주역은 전통적인 의미의 국가 행위자라기보다는 다양한 형태의 초국적 행위자, 예를 들어 글로벌 네트워크(global networks) 형태를 띠는 행위자들이다. 요컨대 지식·문화 분야는 21세기 세계정치의 특징이라고 할 수 있는 지식권력과 네트워크 세계정치의 부상이 가장 극명하게 드러나는 영역이라고 할 수 있다(김상배, 2007a).

그렇다면 동아시아 공동체를 추진한다는 차원에서 한국이 지식·문화 분야에서 추진할 수 있는 소프트파워 전략은 무엇이 있을까? 그런데 이러한 질문을 던짐에 있어서 짚고 넘어갈 필요가 있는 문제는 군사·안보나 경제·산업 분야와는 달리 지식·문화 분야는 아직도 그 외연과 내포가 명확하지가 않다는 사실이다. 사실 지식이나 문화라는 용어 자체가 학술적 개념이라기보다는 일상용어인 까닭에 매우 다의적으로 해석될 수 있는 소지를 안고 있다. 게다가 군사·안보나 경제·산업의 변수들에 비해서 지식·문화 분야의 변수는 객관적인 실체로서 파악되기보다는 주관적 또는 간주관적인 메커니즘을 통해서 생성되고 전파되는 경우가 다반사이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 지식·문화 분야는 여전히 그 나름대로의 독자적인 질서의 형태를 갖추지 못하고 아직도 창발(emergence)의 과정을 겪고 있는 분야라고 할 수 있다. 따라서 포괄적인 의미에서 논하는 지식·문화 분야 전반을 하나의 독자적인 권력과 국가전략

의 범주로 설정하기 위해서는 앞으로 좀 더 체계적인 개념화와 이론화가 필요한 것이 현실이다.

이러한 맥락에서 이 글은 지식·문화 분야 중에서도 그나마 가장 객관적 실체를 가지고 있는 것으로 평가되는 '정보화' 분야에 초점을 맞추었다. 이 글은 정보화의 개념을 통상적으로 이해하는 IT(information technology) 인프라의 보급이나 정보기술의 개발 및 정보산업 육성의 범위를 넘어서 이해하고자 한다. 이 글에서 논하는 정보화는 대략 1970년대 이래 컴퓨터와 정보통신 기술이 발달하여 정보, 지식, 커뮤니케이션 등과 관련된 활동에 적용됨에 따라 발생하는 다층적인 사회변화를 지칭한다. 좀 더 구체적으로 정보화의 개념은 ① IT로 대변되는 새로운 물질적 산물을 생산하는 기술의 발달과 이로 인한 산업차원의 변화를 의미하는 '정보산업화', ② IT를 활용하여 정보를 처리하고 각종 지식을 생산, 축적, 배포, 활용하는 과정의 변화를 의미하는 '지식정보화', ③ IT를 매개로 한 정보·지식생산 활동을 효율적으로 뒷받침하는 조직제도와 사회문화 차원의 변화를 의미하는 '지식사회화'의 세 가지 층위로 나누어서 이해할 수 있다(김상배, 2007a). 물론 정보화의 현실은 이렇게 세 가지로 분리된 것은 아니고 서로 밀접히 연결되어 있지만, 적어도 분석적인 차원에서는 이렇게 구분하는 것이 매우 유용하다.

이러한 정보화 분야에서 동아시아 공동체의 추진을 염두에 두고 대외적으로 자랑할 만큼 최근 한국이 보여준 성과, 그리고 한계는 무엇인가? 흔히 정보화 분야에서 한국이 이룩한 성과로는 반도체나 디스플레이와 같은 IT산업의 성공, 초고속 인터넷으로 대변되는 IT인프라 강국의 이미지, 그리고 이러한 산업과 인프라의 성공을 이끌어낸 기업과 정부의 역할 등을 거론하고는 한다. 이 밖에도 한국 정보화의 성공 스토리는 사이버 공간에서 널리 확산되고 있는 각종 온라인 동호회와 사이버 문화의 독특성에서도 발견된다. 2008년



촛불집회의 디지털 정치참여를 통해서 드러난 다이내믹 코리아의 이미지도 정보사회를 향한 한국 사회의 성공적인 변모를 보여주는 사례이다. 이 밖에도 최근 적극적으로 펼쳐지고 있는 IT분야의 공적 개발원조(Official Development Assistance : ODA)와 각종 IT분야의 국제협력의 사례들도 한국의 정보화가 보여준 주요 성과임에 분명하다. 넓게 보면 이러한 IT분야의 성과들은 하드파워의 측면에서 한국의 국력을 반영하는 동시에 소프트파워의 측면에서 한국이 세계를 향해서 내세울 수 있는 문화적 가치와 중견국의 이념을 담고 있기도 하다.

물론 한국이 정보화를 추진하는 과정에서 드러낸 한계도 없지 않다. 하드웨어 제조업 부문에 편중된 IT산업 구조는 소프트웨어나 콘텐츠 부문으로의 구조변동의 장애물로 지적된다. 급변하는 경쟁 환경에 대처하기에는 한국의 IT기업들이 여전히 대기업에 의존하는 덩치가 큰 수직적인 조직 모델의 형태를 띠고 있다. 인터넷에서 형성되는 네티즌들의 사회 네트워크의 내용을 채우는 양질의 인터넷 콘텐츠 부족도 고질적인 문제점 중의 하나이다. 게다가 최근 인터넷 동호회의 활성화를 기반으로 하여 발견되는 중우주의(衆愚主義)의 경향도 한국의 사이버 문화가 극복해야 할 과제 중의 하나이다. 이 밖에도 한국이 펼쳐고 있는 IT분야의 외교는 여전히 수동적인 참여의 모습을 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라 IT분야의 국제협력도 실리 위주의 마인드에 머물고 있음도 문제점으로 지적된다(Kim, 2006 ; 김평호, 2006).

이상에서 언급한 한국 정보화의 성과와 한계에 대한 논의를 좀 더 체계적으로 펼치기 위해서는 미국이나 일본 및 유럽 국가들의 사례에 견주어보는 ‘비교 정보화 모델론’의 시각이 필요하다(Castells ed., 2004 ; Castells and Cardoso eds., 2006 ; Castells and Himanen, 2002 ; Castells et al., 2007 ; 유석진 외, 2006). 다시 말해 한국의 정보화에 대해서 단순히 성공이나 실패냐를 묻는 방식을 넘어서 다른 나라의



정보화 사례들과 비교하여 한국의 사례가 드러낸 독특한 특징이 무엇인지를 밝혀야 할 것이다. 그렇다면 한국의 정보화 사례는 정보화 분야에서 나름대로의 모델을 개척하고 있다고 부를 정도의 두드러진 특징을 지니고 있을까? 한국이 추진해 왔던 정보화의 궤적에는 한국의 특수한 경험에서 우리나라의 것이면서도 동시에 글로벌 청중을 상대로 정보화 분야의 보편성을 논할 수 있을 만큼의 내용이 담겨 있는가? 요컨대 한국이 정보화 분야에서 이룩한 성과를, 단순한 ‘한국의 정보화 모델’이 아닌, 소위 ‘한국형 정보화 모델’라고 개념화해서 불러 볼 수 있을까? 이 글은 이러한 문제의식을 바탕으로, 한국의 정보화를 한국형 정보화 모델이라는 개념적 렌즈를 통해서 보려고 시도했다(김상배, 2002; 황중성, 2007).

동아시아 공동체 추진을 염두에 두고 한국이 채택할 수 있는 소프트파워 전략의 아이টে으로서 한국형 정보화 모델에 대한 논의를 펼쳐나감에 있어서 이 글이 특별히 주목하는 점은 한국의 정보화에서 한국의 독특한 모델로서 내세울 요소들이 얼마나 발견되느냐의 문제이다. 최근 지구화 시대를 맞이하여 재조명되고 있는 정치경제 모델에 대한 논의의 연속선상에서 보면, 한국 모델은 산업화와 민주화를 동시에 달성한 한국이 정보화 국면에 접어들면서 세계를 향해서 제시하는 모델의 의미를 지닌다. 한국 모델은 미국과 같은 신자유주의적 모델과 중국과도 같은 개발도상국형 발전 모델을 모두 품는 개념인 동시에, 유사한 국가전략의 과제를 안고 있는 국가들의 발전경로를 보여주는 동태적인 모델의 성격을 강하게 지닌다. 다시 말해, 한국 모델은 국제체제에서 특정한 위상과 발전단계의 국가들에게만 주는 정태적 ‘특수 모델’이 아니라 모든 국가들에게 메시지를 주는 ‘동태적인 보편 모델’의 의미가 있다. 그도 그럴 것이 한국의 정치경제체제는 중국 모델에서 논하고 있는 것과 같은 박정희 시대의 개발독재 모델을 던고 일어서, 경제성장을 하면서도 민주화의 역동성

을 잃지 않은 동태적 과정의 가능성을 보여주었기 때문이다.

이렇듯 한국 모델은 중국형 개발도상국 모델에서부터 시작한 개발도상국의 발전모델이 미국형 신자유주의 모델로 이르는 경로를 경험적으로 보여주는 의미를 지닌다. 한국 모델은 중국 모델과 미국 모델의 시계열적 경로를 보여주는 동태적 모델인 동시에, 양자를 모두 엮어내는 일종의 '메타모델(meta-model)'이라고 부를 수 있다. 다시 말해 시장경제와 개발독재 및 민주주의라는 세 가지 요소가 서로 갈등하는 요소들이기보다는 역사적 전개에 따라서 서로 결합되는 방식을 보여주는 모델이다. 이러한 점에서 한국 모델에는 한국사에 배태되어 있는 일종의 '퓨전 모델(fusion model)'로서 이해할 수 있다. 그러나 20세기 중반까지 한국의 퓨전 모델이 일종의 '변방의 퓨전 모델'이었다면, 산업화와 민주화 및 정보화의 국면에서 나타나는 한국의 퓨전 모델은 좀 더 적극적인 의미에서 해석되는 '중견국의 퓨전 모델'이라고 할 수 있다. 이러한 중견국 한국의 퓨전 모델은 '내용(matter) 모델'로서뿐만 아니라 '형식(form) 모델'이라는 차원에서 그 특징을 찾을 수 있다는 것이 이 글의 기본적인 인식이다. 실제로 이 글에서 논하는 한국 정보화의 사례는 이러한 한국 모델의 현주소를 극명하게 보여준다.

이 글은 앞서 언급한 정보화의 세 가지 층위에서 한국형 정보화 모델과 이 분야의 가능성과 한계에 대해서 살펴보았다. 제2장에서는 초고속 인터넷으로 대변되는 IT인프라와 기술의 생산 및 산업의 성공, 그리고 이를 뒷받침하는 정치경제제도의 문제를 살펴보았다. 제3장에서는 생산된 IT 지식을 활용하여 형성되는 온라인의 사회문화 모델과 이를 바탕으로 한 오프라인의 정치참여 모델의 한국적 특성을 살펴보았다. 제4장에서는 이러한 국내적 성과를 바탕으로 진행된 정보화 분야의 동아시아 국제협력과 이 분야 국제기구 활동에서 드러난 매력외교의 과제를 살펴보았다. 각 장에서 다루고 있는 사례들은 한국

의 정보화가 '정치경제 모델'의 의미를 넘어서 '사회문화 모델' 또는 '정치사회 모델'로 확장되고, 더 나아가 '외교전략 모델'로 확장되었음을 시계열적으로 보여주는 의미도 지닌다. 끝으로, 제5장 맺음말에서는 정보화 분야에서 한국이 독특한 모델이라고 내세울 만한 것의 내용을 추출하고 그 의미를 간략히 짚어 보았다.

II. IT분야의 성과와 정치경제 모델의 확산 가능성

한국형 정보화 모델을 논함에 있어서 가장 먼저 생각해볼 것은 IT인프라의 보급이라든지, 기술을 개발하고 이러한 기술을 바탕으로 제품을 생산하는 과정에서 한국이 보여주는 실력과 매력 및 그 배경에 대한 문제이다. 이는 머리말에서 언급한 정보화 개념의 기준으로 보았을 때 '정보산업화'의 층위에 해당되는데, 기존의 정치경제 모델이나 산업화 모델 또는 산업정책 모델에 대한 논의의 연속선상에서 이해할 수 있다. 이렇게 좁은 의미에서 파악된 정보화의 주요 행위자는 기업과 정부이며, 대학이나 연구소의 인적 자원도 포함시켜서 생각할 수 있다.

1. IT산업의 성과와 인프라의 확산

IT산업 분야는 기술이전의 단계를 넘어서 기술혁신을 이룩한 사례라는 점에서 경제·산업의 스토리라기보다는 이 기반이 되는 기술·지식의 스토리로서 이해할 수 있다. 전통적으로 한국의 IT산업이 경쟁력을 가지고 있는 분야는 반도체와 LCD, 그리고 휴대폰 단말기 등인데, 이를 넓게 말하면 IT 하드웨어

어 또는 지식기반 제조업 분야라고 할 수 있다. 이 분야에서 한국이 보이는 실력의 특징은 대내외적으로 큰 인기를 끌고 있는 삼성 휴대폰 단말기의 성공에서 단적으로 살펴볼 수 있다. 비유적으로 말해 '애니콜 모델'이라고나 할까? 애니콜 모델의 특징은 기존의 제품에 하이터치를 가해 부가가치를 살리는 전략에 있다. 이러한 점에서 애니콜 모델은 동시에 틈새시장 공략의 모델이기도 하다. 여기서 틈새시장 공략의 모델이라 함은 글로벌 IT산업의 분업구조 속에서, 반드시 수확체증(increasing returns of production)의 영역은 아니더라도, 수확체감(decreasing returns of production) 영역의 특정한 가치시슬을 차지하고 경쟁력을 확보하는 모델이다. 컴퓨터산업에서 보는 바와 같이 IBM 호환 기종 컴퓨터의 지배표준하에서 틈새시장을 차지하고 제품의 품질과 디자인으로 승부해온 '애플 모델'을 떠올려볼 수 있다. 이러한 틈새시장 모델의 또 하나의 대표적인 사례는 전 세계 워드프로세서 소프트웨어 시장을 장악하고 있는 마이크로소프트 워드의 위세에 휩쓸리지 않고 한국 시장의 로컬 브랜드파워를 지키고 있는 한글과컴퓨터사의 워드프로세서 아래아한글을 들 수 있다.

최근 IT인프라 분야에서 한국이 이룩한 성과도 한국 정보화의 성공을 상징하는 대표적인 상징이다. 사실 지난 10여 년간 자랑해온 '인터넷 강국'의 이미지는 세계 1~2위를 달리는 초고속 인터넷의 보급률과 이를 뒷받침하는 컴퓨터와 휴대폰 보급률 등을 바탕으로 한다. 한국에서 인터넷의 보급과 관련하여 주목을 끄는 점은 유선(wired) 인터넷을 중심으로 발전한 미국 모델이나 무선(wireless) 인터넷을 중심으로 발전한 일본 모델에 비교해서 드러나는 한국 인터넷 모델의 특징이다. 한국의 인터넷 보급 모델은 유선 모델과 무선 모델이 모두 강점을 보이는 독특한 '유무선 퓨전 모델'의 형태를 띠고 있는 것이 큰 대비를 이룬다. 인터넷 분야에서 나타나는 한국의 특징은 소위 유비쿼터스 분야에서 나타나는데, 소위 RFID(Radio-Frequency Identification)로 요약되는 미국의

유비쿼터스 컴퓨팅 모델과 디지털 정보가전의 홈 네트워킹으로 요약되는 일본의 유비쿼터스 네트워크 모델이 한국에서는 복합적으로 나타나는 특징을 보인다(Lee, O'Keefe, and Yun, 2003 ; Shin, 2007 ; Kushida and Oh, 2007).

최근에는 미디어 융합에 따른 새로운 산업과 환경의 출현에 따라서 방송이나 통신 분야에서도 한국은 세계적으로 주목을 받는 새로운 경로를 개척해나가고 있다. 예를 들어, 한국은 세계 어느 나라보다도 앞서서 디지털 위성방송(digital media broadcasting : DMB)이나 IPTV(Internet Protocol Television) 서비스를 선도적으로 개시하였다. 또한 WCDMA와 같은 각종 이동통신 서비스나 와이브로(WiBro)와 같은 휴대인터넷 서비스도 선도적으로 개시하여 테스트베드로서 한국의 통신시장의 이미지를 세계적으로 떨치고 있다. 이 밖에도 선도적인 IT인프라의 보급을 바탕으로 한 전자정부 서비스의 보급이나 전자상거래의 활성화를 위한 각종 물리적 인프라의 보급은 한국이 세계적으로 상대적으로 앞서나가고 있는 정보화 분야의 성과로 거론된다.

이상의 논의를 바탕으로 볼 때, IT분야의 실력 차원을 넘어서 찾을 수 있는 한국의 소프트파워 또는 매력의 요소로는 무엇을 들 수 있을까? 한국이 생산한 IT제품이나 IT산업의 경쟁력보다는 한국이 IT분야에서 이룩한 성공이 창출하는 이미지와 관련된 요소일 것이다. 마치 20세기 후반 한국 사회에서 '미제(美製)'나 '일제(日製)'가 자아내었던 이미지와도 같이 '한제(韓製)'가 만들어내는 매력, 즉 소프트파워일 것이다. 다시 말해, 한국 IT산업의 기술력에서 우러나오는 'Made in Korea'와 'IT Korea'의 국가 브랜드로서의 가치를 떠올릴 수 있다. "이렇게도 좋은 성능과 디자인의 명품 휴대폰을 만들 수 있는 나라가 바로 한국이더라!", "너무도 손쉽게 인터넷을 쓸 수 있는 나라인 한국은 정말 인터넷 분야의 선진국이더라!" 등과 같은 찬사에 담긴 한국의 기술과 디자인에 대한 호감을 생각해볼 수 있다. 이러한 관점에서 보면 한국의 IT산업의 성과

들은 단순한 제품 경쟁력의 차원을 넘어서는 미감(美感)의 매력 또는 국가 브랜드의 면모를 지니고 있다고 보아야 할 것이다.

2. 한국 정보화의 정치경제 모델, 그 확산 가능성

이상에서 살펴본 IT산업과 인프라 분야의 실력과 매력을 뒷받침한 한국의 정책과 기업 모델, 그리고 좀 더 넓은 의미에서 본 한국형 정치경제 모델의 내용은 무엇인가? IT분야에서 나타나는 한국형 정치경제 모델에 대한 논의는 산업화의 과정에서 나타난 한국의 경제발전 모델의 연속선상에서 전개해볼 수 있다. 소위 동아시아 경제발전 모델과 동일한 맥락에서 이해되는 한국 모델은 20세기 후반 ‘한강의 기적’으로 평가될 만큼 성과를 보인 바 있다. 그러나 1997년 소위 IMF 경제위기를 겪으면서 추격의 시대를 마감한 것으로 평가되는 나라로서 한국의 경제발전 모델에 비판과 반성이 제기된 바 있었다. 그렇지만 그 후 10여 년간 한국 경제, 좀 더 구체적으로는 한국의 IT산업 분야가 보인 행보를 살펴보면, 한때 극복의 대상으로만 여겨졌던 한국의 정치경제 모델이 어느덧 경제위기의 충격을 딛고 일어나 궁극적으로 IT분야에서 한국의 성공을 가능케 한 정치경제 모델, 좀 더 넓은 의미의 제도 모델로서 작용하였음을 발견하게 된다.

우선, IT분야의 현장에서 뛰었던 한국 기업의 조직 모델이나 IT분야의 산업조직 모델을 살펴보면, 산업화 시대에까지 거슬러 올라가는 연속성이 발견된다. 예를 들어, 한국의 정보화와 IT산업의 성공을 이끈 기업들은 엄밀한 의미에서 보면 벤처형 중소기업들이 아니다. 삼성, LG, SK, KT 등의 사례에서 보듯이 오히려 기존의 대기업이거나 그 자회사들이다. 그렇다고 이들이 전통적인 의미의 한국형 재벌이라고만은 볼 수 없고, 새로운 비즈니스 아이템을



가지고 대기업 그룹의 재정적 지원을 받는 소위 전문대기업 모델이라고 할 수 있다. 그렇지만 이러한 기업들의 조직 모델들은 여전히 소위 '수직적 통합 모델'에 기반을 두고 있는 것도 사실이다. 흥미로운 것은 이러한 모델들은 IMF 경제위기를 겪으면서 개혁의 대상으로 지목되었으나 끝내 죽지 않고 적응의 과정을 겪고 있다. 한편으로는 이러한 기업 모델이 한계도 가지고 있는 것이 사실이고, 이러한 문제점을 인식하고 있음에도 불구하고 기업의 조직관성으로 인해서 구조조정을 하지 못하고 있는 것도 사실이다. 그렇지만 이러한 기업 모델들은 앞서 언급한 IT분야의 하드웨어 산업이나 지식기반 제조업 분야에서 그 효과를 발휘하고 있음도 무시할 수 없다. 이러한 상황에서 한국의 기업들이 기존의 조직 모델을 버리는 것만이 능사는 아닐 것이다.

한편 IT산업과 인프라를 육성하고 지원한 한국 정부의 산업정책이나 기술 정책 모델을 보더라도 앞서 언급한 연속성이 발견된다(이영로·김병초·나성욱·허정희, 2007 ; 송희준·조택, 2007). 한국의 IT정책 모델을 보면 정보통신부 주도의 산업진흥정책, 통신규제정책 등이 추진되었으며, 최근에도 지식경제부나 방송통신위원회 등을 통해서 지속적으로 작동하고 있음을 알 수 있다. 정보통신부의 정보화촉진기금, 정보화기본계획 등의 전통은 과거 경제개발기의 발전국가의 모습을 연상케 한다(홍성길, 2003 ; 홍성길, 2003 ; 홍성길·윤석만 외, 2006). 최근의 추세를 보면, 정보화 분야의 발전국가 모델은 변환을 겪고 있는데, 소위 발전네트워크국가(developmental network state) 모델의 가능성이 그것이다(Ó Riain, 2000 ; 2004 ; 2006 ; Wong, 2004).

이러한 가운데 최근 이명박 정부의 출범과 함께 이루어진 정부조직 개편의 과정에서 이루어진 정보화 관련 부처들의 통폐합은 정보화 분야 정책 모델의 변화를 엿보게 하는 사례이다. 정보통신부가 폐지되면서 기존에 정보통신부가 담당하고 있던 정보화 관련 정책기능이 방송통신위원회(방송통신 및 IPTV 등),



지식경제부(IT산업정책), 행정안전부(정보화 기획 기능), 과학기술부(IT기술혁신) 등으로 분산되었다. 이러한 정부조직 개편과 방송과 통신의 융합시대에 대응하여 소위 영미형의 수평적 통합 모델로의 전환을 의미하는 것이다. 그러나 이러한 개편이 인터넷과 정보화 마인드보다는 방송과 통신의 마인드에 입각한 정책 변화라는 점에 논란의 여지가 있다. 좀 더 지켜보아야 하겠지만 이명박 정부의 정부조직 개편은 정보화를 추진하는 전담기구의 필요성에 대한 논의와 함께 한국형 정보화 모델의 미래를 가늠케 하는 중요한 잣대가 될 것이다 (Braman, 1994 ; 1995 ; 2006).

기업이나 정부를 주요 행위자로 하는 정치경제 모델의 차원을 넘어서는 IT 분야의 기술혁신체제나 여기서 더 나아가 이러한 IT혁신을 뒷받침하는 한국의 기술산업 문화라는 차원에서도 한국의 정보화는 산업화 시대로부터 이어져온 모델의 연속선상에서 이해할 수 있다. IT분야의 기술혁신체제(national innovation system : NIS) 또는 과학기술 인프라를 살펴보면 IT 하드웨어 산업이나 지식기반 제조업을 뒷받침하는 방향으로 대학-연구소-정부의 기술혁신 네트워크가 형성·작동하였다. 한편 지적재산권법이나 반독점법의 부과와 같은 기술문화와 지식레짐(knowledge regimes) 분야에서도 한국의 정보화는 지난 경제 추격기의 유산을 여전히 떠안고 있는 것이 사실이다. 또한 20세기 후반 산업화 시대 동아시아 국가들의 성공과 함께 학계의 주목을 받았던, 소위 아시아 적 가치(Asian value)로 개념화되었던, 사회문화적 요소들도 한국 정보화의 배경적 요소로서 작용하고 있다. 또한 IT산업, 특히 IT벤처 분야에서 발견되는 다양한 인맥과 학맥의 네트워크는 산업화 시대에서부터 작동하던 한국의 독특한 사회적·문화적 요소이다.

요컨대 이상의 논의를 바탕으로 볼 때, 정치경제 모델로서 한국의 정보화가 밝아온 궤적은 다른 국가들의 정보화 사례에 비교해서 볼 때 나름대로의

특징을 지니고 있는 독자적 모델의 성격을 지니고 있다고 판단된다. 이러한 관점에서 보면 한국형 정보화 모델은 대기업 모델과 발전국가 모델의 조합으로 대변되는 동아시아 발전 모델이 산업화 시대의 성공과 좌절을 겪고 나서 정보화 시대에 이르러 나름대로의 적응을 하고 있는 모델로 그려질 수 있다. 다시 말해 정보화를 맞는 한국의 정치경제 모델은 산업화 시대의 모델을 완전히 대체하는 것이라기보다는 변화하는 기술·산업 환경에 맞추어 변환적 대응을 보이는 모델로서 평가할 수 있다. 비유컨대 산업화 시대의 피라미드 모델을 완전히 해체하는 것이 아니라 그 피라미드의 기울기가 상대적으로 낮아지는 정도의 모델이라고나 할까? 이러한 점에서 한국형 정보화 모델은 중국의 발전 모델보다는 시기적으로 앞선 경험을 바탕으로 한 모델이며, 공간적으로는 미국에 기원을 두는 실리콘밸리 모델이 동아시아에 수용되는 과정에서 제도조정 과정을 보여주는 모델의 성격을 동시에 반영한다.

Ⅲ. 온라인 지식생산과 정치사회 참여 모델의 확산 가능성

IT분야의 성과에 대한 논의와 함께 살펴보아야 할 것은 널리 확산된 인프라를 바탕으로 하여 이루어진 정보·지식의 (재)생산과 관련된 한국 정보화의 문제이다. 여기서 말하는 정보·지식이란 단순한 기술의 차원을 넘어서는 인문학, 사회과학, 자연과학 분야까지도 포함하는 넓은 의미의 정보와 지식이다. 이러한 점에서 이 절은 앞서 논의한 IT산업과 인프라의 층위의 '정보산업화'보다는 좀 더 넓은 의미에서 파악된 한국의 정보화, 즉 '지식정보화'를 탐색한다. 이는 기업과 정부를 행위자로 하는 정치경제 모델의 범위를 넘어서는

네터즌 일반이 참여하는 정보와 지식의 사회문화적 또는 정치사회적 (재)생산 모델을 의미한다.

1. 한국의 온라인 동호회와 사이버 문화

이러한 지식정보 활동의 사례를 가장 극명하게 보여주는 것이 최근의 인터넷에서 벌어지고 있는 온라인 동호회의 활성화와 이를 기반으로 한 정치사회 참여의 증대 현상이다. 1990년대 초중반 PC통신과 인터넷 보급의 초기 단계에서부터 한국에서는 각종 이메일 그룹과 인터넷 커뮤니티들이 등장한 바 있다. 오마이 뉴스와 같은 인터넷 언론, 아이러브스쿨이나 싸이월드 등과 같은 소셜 네트워킹 사이트, 네이버의 지식인, 다음의 아고라 등과 같은 인터넷 포털과 카페 또는 온라인 토론방은 한국 인터넷 역사의 한 획을 긋는 의미 있는 현상들을 창출하였다. 물론 이들은 한국만의 독특한 현상은 아니고 글로벌 정보사회의 보편적 현상의 성격을 동시에 내포하고 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 최근 인터넷을 둘러싸고 벌어지고 있는 온라인 동호회나 사이버 문화 현상을 보면 한국형 정보화 모델을 논할 정도의 독특성이 발견된다.

가장 눈에 띄는 특징 중의 하나는 한국의 인터넷 포털이 보여주는 특징이다. 국내 최대의 인터넷 검색 업체인 NHN의 네이버 서비스의 경우 구글이나 야후와 같은 글로벌 인터넷 포털 업체들과는 상이한 검색 모델을 개척한 바 있다. 소위 구글의 검색 모델을 '교량형 모델'이라고 한다면, 이에 대비하여 네이버의 검색 모델을 '우물형 모델'이라고 부를 수 있다. 한편 네이버의 지식인 서비스는 '지식검색' 즉 '지식'을 검색한다는, 어쩌면 어폐가 있을 수도 있는 개념의 비즈니스 모델을 선보여 큰 성공을 거둔 바 있다. 사실 네이버 지식인이 추구한 것은 일반적인 의미의 검색이라기보다는 '지식커뮤니티' 모델에

가깝다. 다시 말해 검색을 통해서 객관적인 정보를 찾는 네트워크를 구축한 것이 아니라 오히려 사람들의 생각과 감성을 네트워킹하는 모델이라고 할 수 있다. 이렇게 네이버 지식인과 같은 소셜 네트워킹 서비스가 성공하고 있는 것에 비해 위키피디아가 그다지 큰 성공을 거두지 못하고 있는 점도 한국 인터넷의 지식정보 활동상의 특징을 보여주는 흥미로운 사례이다. 한국에서는 왜 위키피디아와 같은 소위 '집합지성(collective intelligence)'의 실험이 잘 안 되는 것일까?(레비, 2002). 비슷한 맥락에서 한국에서는 리눅스(Linux)와 같은 오픈소스(open source) 소프트웨어의 개발 모델도 활성화되지 못하고 있음에 주목할 필요가 있다.

한편 최근에는 인터넷에서 벌어지는 네티즌들의 활동이 단순히 정보를 검색하고 지식을 교환하는 차원을 넘어서는 새로운 문화공간의 형성이라는 차원으로까지 발전하고 있다. 온라인상의 블로그나 미니홈피 등의 확산이 아닌 지 각종 온라인 동호회에서의 토론과 교감이 늘어나고 있다. 특히 미디어 융합의 시대를 맞이하여 확산되고 있는 UCC(user created contents)는 사이버 문화의 내용과 재미를 크게 늘려놓았다. 그런데 이러한 인터넷 동호회의 사회문화 모델에서 주목할 점은 이러한 활동이 전통적인 의미의 생산(production) 모델 차원을 넘어서 생산·소비(prosumption) 모델의 지평을 열어놓고 있다는 점이다. 엄밀히 말하면 물질적 재화를 생산하고 소비하는 모델이라기보다는 지식과 정보를 생산하고 사용하는 '프로듀시지(produstage)' 모델이라고 할 수 있다(Bruns, 2008). 이러한 맥락에서 보면 사이버 문화에서 주목할 것은 오리지널한 정보와 지식의 생산 모델이라기보다는 일종의 사용과 재생산 모델이다.

이러한 온라인 동호회 현상의 활성화의 배경에는 앞서 언급한 바 있는 한국의 독특한 사회문화적 요소들이 깔려 있음을 발견할 수 있다. 다시 말해 각종 인터넷 동호회에서 오고가는 것은 '이성적인 커뮤니케이션'을 바탕으로 한



지식과 정보뿐만 아니라 '감성적 커뮤니케이션'을 바탕으로 한 감성과 정감이
 다. 이는 한국에서 아이러브스쿨이나 싸이월드와 같은 1차 집단적 정체성을
 바탕으로 하는 소셜 네트워킹 서비스가 세계 어느 나라보다도 먼저 출현해서
 붐을 이루었다는 사실을 통해서 증명되었다. 이를테면 한국형 소셜 네트워킹
 서비스에서 발견되는 특징은 일종의 1.5차 집단적인 현상이라고나 할까? 이
 러한 맥락에서 볼 때, 한국형 정보화 모델의 사회문화적 측면에 대한 면밀한
 탐색을 위해서는 한국의 각종 온라인 동호회의 기저에 흐르는 문화적 요소 또
 는 공동체적 정체성의 관념에 각별히 주목할 필요가 있다. 그도 그럴 것이 소
 위 '해커주의'라는 것이 미국발 정보문화의 보편 모델에 해당되는 것이라면
 한국에서 선보이고 있는 사이버 문화의 면모는 글로벌 모델과는 다른 한국형
 해커주의로 개념화해 볼 수 있을 것이기 때문이다.

이렇게 활성화되고 있는 한국의 온라인 지식정보 활동과 사이버 문화에도
 앞으로 개선되어야 할 문제점들이 없지 않다. 한국의 인터넷이 상대적으로 약
 한 부분은 인터넷상에 올리는 양질의 정보와 지식의 오리지널한 생산의 문제
 와 관련된다. 좀 더 구체적으로 말해 대중지식 차원의 온라인 동호회 활동이
 활성화되고 있는 정도에 비해서 엘리트 차원의 고급지식 생산활동이 이를 뒷
 받침하고 있지 못하다는 점이다. 예를 들어 최근의 UCC의 내용에 대한 논란
 과 관련하여, 모두 베끼고 또 베낄 뿐이지 스스로 오리지널한 콘텐츠를 생산
 하는 사람은 별로 없다는 지적을 쉽게 흘려들 수 없는 것은 바로 이러한 이
 유 때문이다. 아무리 인터넷의 지식정보 활동을 주도하는 모델의 특징이 생산
 과 사용이 복합되는 모델에 있다고 할지라도 새로운 지식과 정보의 생산 없이
 마냥 대중적인 차원의 지식과 정보의 소비만을 반복할 수는 없기 때문이다.

물론 이 대목에서 인터넷 시대에는 '지식'이라는 것 자체에 대한 이해와 개
 념 정의 자체가 크게 달라지고 있다는 반론을 제기해볼 수 있을 것이다. 또한



인터넷에서의 '프로듀시지' 모델이 확산되면서 지식의 생산과 사용 및 재생산의 문턱이 낮아지는 것 자체가 긍정적인 효과를 낳고 있다는 주장도 일리가 있다. 실제로 이러한 인터넷 동호회들을 중심으로 공연이나 작품에 대한 품평을 벌이는 차원을 넘어서 비평가를 비평하는, 프로 수준의 아마추어 네티즌들이 등장하고 있다. 이들이 인터넷상에서 벌이는 지식문화 활동의 의미를 해석하자면 일종의 '메타비평 권력'을 발휘하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 과정에서 지식의 내용과 관련된 차원에서도 근대의 개념적 이해를 넘어서는 '새로운 개념의 지식'에 대한 탈근대 관념의 부상이 관찰되는 것도 사실이다.

그럼에도 불구하고 오리지널한 지식과 정보를 생산하는 메커니즘을 마련하는 과제도 무시해서는 안 된다. 이러한 지식 대중화의 세파를 틈타서 걸리지 않는 B급 지식이 A급으로 둔갑해서 오해되는 '몰지성주의'의 경향이 등장할 가능성이 높기 때문이다. 최근 출판계의 현황과 관련하여 오리지널한 전문연구서보다는 해외 출판물의 번역이나 이것저것을 이차적으로 가공한 소개서나 입문서들이 난무하고 있는 현상은 이러한 우려를 증폭시킨다. 게다가 최근에는 이러한 '몰지성주의'의 요소가 '반지성주의' 또는 '천박한 지성주의'로 흐를 우려마저 낳고 있다. 최근 인터넷 토론방이나 각종 게시판을 중심으로 난무하고 있는 악성 댓글이나 근거 없는 소문의 유포 및 비방과 욕설 등에 대한 사회적 우려가 급증하고 있는 것도 바로 이러한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

사실 오리지널한 정보와 지식의 생산 문제는 네티즌 개인이나 대중 차원의 온라인 동호회가 책임질 종류의 문제는 아닐 수도 있다. 오히려 국가와 사회의 총체적인 차원에서 접근해야 하는 문제일 것이다. 그럼에도 불구하고 한국은 정보화 초기 단계에서 정부가 주도하는 지식정보화 또는 정보의 디지털화를 통해서 '아무도 사용하지 않는' 데이터베이스를 구축하는 사업에 막대한

예산을 투입한 바 있다. 정부의 초기 정보화(정보의 디지털화) 사업에 대해서 수요자를 고려하지 않은 공급자 위주 모델이었다는 비판이 제기되는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. IT인프라의 보급과 정보산업의 육성에서 정부가 나서 상당한 성공을 거두었던 경험을 ‘지식정보화’ 분야에도 그대로 투영하려는 일종의 정책관성이 나타난 결과라고 할 수 있다. 이 대목에서 향후 중요한 연구주제로 제기되는 것은, 정부가 주도하는 모델이 한국에 전개된 정보화의 어떠한 부문에서는 성공하고 어떠한 부문에서는 실패했는지에 대한 ‘부문별(sector-specific) 시각’으로 본 비교연구이다. 이러한 맥락에서 앞서 언급했던 한국형 IT 혁신체제의 문제와 같은 맥락에서 보는 한국형 지식정보 생산 모델 또는 이를 뒷받침하는 첨단인재 생산 모델에 대한 진지한 고민이 필요하다.

2. 촛불집회와 디지털 정치참여 모델의 확산 가능성

한국 인터넷의 정치사회 모델이라는 관점에서 보면, 인터넷상의 포털과 각종 문화동호회, 연예인과 정치인 팬클럽 등의 형태로 활동하던 네티즌들이 붉은 악마나 노사모, 촛불집회 등을 통해서 사이버 액티비즘의 형태로 다양하게 발전되는 양상을 보게 된다. 그런데 이러한 과정에서 중요한 점은 한국의 정치사회에서 등장했던 예전의 정치사회 참여 모델과는 달리 최근의 양상은 지식과 정보, 좀 더 구체적으로 인터넷과 휴대폰을 매개로 한 새로운 정치사회적 참여 모델이 등장하고 있다는 사실이다(윤성이·장우영, 2007). 이러한 모델을 개념적으로 파악해보면, 동원 모델에서 참여 모델로 이행하는 과정에서 나타나는 한국의 독특한 특징을 보여준다. 2000년대 초반부터 한국 정치사회에서 많은 사례들이 부상하였지만 한국형 정보화 모델이라는 관점에서 가장 주목할 것은, 광우병에 걸렸을 우려가 있는 미국산 쇠고기의 수입반대 문제와 연

관되어 벌어졌던 2008년 촛불집회의 사례이다(김상배, 2008).

2008년 촛불집회는 인터넷을 매개로 하여 구성되는 복합 네트워크 현상의 특징을 보여주었다. 2008년 촛불집회를 특징짓는 복합 네트워크란 위계적 아키텍처를 갖는 전통적인 형태의 '조직(organization)'과 비교할 때, 그 아키텍처는 '레고 블록(Lego bloc)'처럼 그 형태와 규모의 조절이 용이한 네트워크를 말한다. 또한 각 구성요소들의 밀접한 상호의존을 특징으로 하는 '조직'의 작동 방식과는 달리, 상대적 자율성을 갖는 요소들로 구성된 복합 네트워크는 '아메바'와도 같이 유연하게 움직인다. 위계적 조직에서는 어느 한 구성요소의 제거가 조직체계 전체의 작동을 멈추게 할 수도 있다. 이에 비해 복합 네트워크에서는 어느 노드와 링크가 잘려 나가더라도 네트워크 전체가 붕괴되는 일은 없다. '도마뱀의 꼬리'처럼 손상된 노드와 링크를 복구하면 그만이다.

2008년 촛불집회에서 인터넷 공간의 네티즌들이 시청 앞의 촛불집회로 나오게 되는 과정을 보면, 그 참여 동기와 구성의 다양성이라는 점에서 복합 네트워크의 특성을 내보인다. 시민들이 시청 앞으로 나오는 구성의 방식은 거창한 정치토론 사이트를 통해서 이루어진 것이 아니다. MLB(major league baseball) 사이트와 같은 동호회 형식의 인터넷 토론방에서 만나 정치 이야기를 하다가 시청 앞에 나오게 되었다. 또한 10대 촛불소녀들의 참여로 시발된 촛불집회에 여전히 청년실업으로 고민 중인 20~30대가 동조하고, '광장의 추억'을 좇는 40대가 동참하는 확장적(scalable) 과정이 이루어졌다. 마치 촛불집회 자체가 커다란 온라인 포털이 오프라인으로 나와서 다층적인 주제로 댓글을 다는(scalable) 모양을 연상케 하였다. 한편 촛불집회가 작동하는 방식도 무중심성, 즉 리더가 없는 네트워크의 가능성을 내보였다. 이전의 집회처럼 일종의 지도부가 있어서 집회의 방향과 목표를 주도하는 '의도성의 영역'을 넘어서 촛불집회에 참여한 사람들이 스스로 만들어내는 '비의도성의 영역'이 상대적으로

부각되었다. 마치 정보화 시대의 ‘만민공동회’ 또는 ‘전국노래자랑’을 보는 듯 했다.

이러한 2008년 촛불집회의 복합적인 양상은 정보사회에 접어든 한국의 정치사회 모델을 반영하는 면이 적지 않다. 이러한 점에서 촛불집회가 내보인 모델은 다이내믹 코리아(Dynamic Korea)를 가능케 한 사회문화적 광장 모델이다. 이는 산업화 시대의 민주화 투쟁을 바탕으로 정보화 시대의 민주주의를 공고화하는 시민사회의 역동성을 반영하는 모델이다. 또한 경제발전과 민주화에도 불구하고 정체되지 않고 정치사회적 역동성을 보유했던 동태적인 면모를 내보이는 이미지가기도 하다. 다시 말해 촛불집회의 디지털 정치참여 모델은 권위주의와 시장경제의 조합으로 대변되는 ‘박정희 모델’을 넘어서 민주주의와 시장경제가 조합되는 ‘김대중 모델’로의 이행을 담아내고 있다. 이러한 과정에서 보여준 한국 모델은 싱가포르의 이광요 전 총리의 아시아적 가치론이나 중국의 발전 모델을 넘어서는 보편성을 지닌다. 이러한 경제발전과 민주주의에 대한 보편적 열망이 인터넷을 도구로 하여 ‘노무현식’의 다이내믹 코리아 모델로 표출되었다. 이러한 맥락에서 보면 한국의 디지털 정치참여 모델은 ‘시장’이 나서는 미국형 신자유주의 모델이나 ‘국가’가 나서는 중국형 발전 모델을 넘어서는, ‘사회’가 나서는 한국형 정치사회 모델을 제시한다. 많은 학자들이 촛불집회를 통해서 한국형 공론장(public sphere)의 가능성을 엿보려고 하는 것은 바로 이러한 이유 때문이다.

그렇지만 글로벌 담론에 대해서 복합 네트워크적인 방식으로 대응을 시도한 2008년 촛불집회를 단순한 공론장 현상으로만 볼 수 없는 이유도 있다. 촛불집회에 참여하는 디지털 다중이 안고 있는 가장 큰 한계는 인터넷을 통해서 ‘정보’가 거의 무제한적으로 제공되다 보니 간혹 이를 ‘지식’으로 착각할 우려를 안고 있다는 사실 때문이다. 인터넷으로 엮이고 촛불로 밝혀진, ‘개별의지’

의 합인 '전체의지'가 그야말로 한국 사회를 골고루 밝힐 '일반의지'를 의미하는 것은 아니기 때문이다. 이렇게 보면 2008년의 촛불집회는 '네트워크화된 사적 공간(networked private sphere)'일 수는 있지만 공익을 추구하는 공론장이라고 평가하기에는 아직 이르다고 할 수 있다. 촛불집회에 대해서 '디지털 중우주의'나 '익명의 집단극성'이라는 비판이 가해지는 것도 바로 이러한 이유인지도 모른다(김상배, 2008).

또한 2008년의 촛불집회로 대변되는 한국형 디지털 정치참여 모델은 다소 민족주의적인 경계에 안주하는 한계를 안고 있다. 이러한 맥락에서 하트와 네그리가 말하는 다중(多衆, multitude)을 원용하는 것이 큰 도움이 된다(Hardt and Negri, 2000 ; Hardt and Negri, 2004). 다중 개념의 중요한 특징 중의 하나는 무영토성이다. 다시 말해, 하트와 네그리가 말하는 다중은 영토적 경계로서의 국민, 민족(nation) 단위로 형성되는 국민정체성(nationality)을 넘어서 조직되고 작동하는 존재이다. 일종의 '네트워크화된 노드정체성(networked nodality)'이라고 부를 수 있을 것이다. 그러나 2008년 촛불집회에서는 이러한 탈영토성 또는 탈민족성의 현상이 나타나지는 않았다. 사실 미국산 쇠고기 수입의 문제는 지구적인 문제와 한국적인 문제가 만나는 접점에서 발생하는 세방적(世方的, global+local=glocal) 문제의 대표적인 사례이다. 그러나 촛불집회의 대응방식은 국내적인 논리에만 근거하여 다분히 민족주의적인 정체성을 기반으로 하는 경향이 강했던 것이 사실이다. 아울러 촛불집회의 전개와 병행하여 나타난 미국(자유무역 문제), 중국(인권 문제, 올림픽 성화봉송 문제), 일본(독도 문제, 역사교과서 왜곡 문제) 등에 대한 담론을 보면, 상대적으로 영토적 공간에 갇힌 네트워크의 발상만이 발견된다.

IV. IT분야 동아시아 국제협력과 디지털 매력외교의 발산

이상에서 논의한 IT산업과 인프라, 그리고 인터넷과 정보사회에서의 성과를 바탕으로 한국은 최근 정보화 분야의 국제협력과 외교활동을 활발히 벌이고 있다. IT분야의 국제협력과 외교는 기업 간 그리고 국가 간의 분업체제를 구축하여 실리를 증진하려는 목적을 추구함과 동시에 국내 차원에서 한국이 정보화 분야에서 이룩한 성과를 대외적으로 발산하려는 매력외교의 모습을 띠기도 한다. 이러한 과정에서 정보화 분야 한국의 국가 브랜드를 널리 알리고 정보화의 과정에서 한국이 이룩한 가치를 다른 나라에 전파하는 효과를 발휘하고 있다.

1. IT분야 동아시아 국제협력과 정보화 모델의 전파

IT분야 국제협력은 동아시아 국가들과의 양자 또는 다자 협력을 중심으로 진행되어왔다. 가장 구체적으로는 한국, 중국, 일본 간의 IT협력의 사례를 들 수 있는데, 한·중·일 공동 기술개발이나 산업협력, 차세대 이동통신과 인터넷, IPv6, 오픈소스 소프트웨어 등 표준화 관련 기술협력이 상대적으로 많은 관심을 끌고 있다. 이러한 동아시아 국가들과의 IT 교류협력에 대한 틀 내에서 남북한 간의 IT 교류협력도 이해할 수 있을 것이다. 그러나 최근에는 이러한 국제협력의 양상이 동남아시아 국가들과의 협력으로 확장되었다. 사실 한국이 지난 10여 년간 벌인 IT 교류협력의 사례에서 한국 모델의 특수성을 찾는다는 것은 큰 의미가 없겠지만, 적어도 남북한, 한·중·일, 동남아시아(아세

안+3), 아태지역(APEC) 등으로 동심원적으로 확대되는 공간 구상을 가지고 한국의 IT 교류협력이 진행되어왔음을 지적할 수는 있을 것이다(김상배, 2006).

이러한 IT 교류협력 이외에도 좀 더 일반적인 차원에서 진행된 한국 정보화의 대외적 특성은 글로벌 정보격차 해소사업에 대한 참여 과정에서 발견되어야 할 것이다. 그도 그럴 것이 최근에는 한국 정부가 한국형 정보화 모델의 전파를 다소 명시적인 목적으로 설정하고 이러한 국제정보화 사업에 임하고 있기 때문이기도 하다. 글로벌 정보격차 해소사업과 관련된 IT분야 교류협력의 사례로는 ODA(Official Development Assistance) 형태의 IT분야 개도국 지원, 정보화 선진국으로서 한국의 개발경험 전수, 인터넷 청년봉사단 파견, 개도국 IT인사 초청연수 등을 들 수 있다. 이 밖에도 세계은행이 주도하는 DGF(Digital Gateway Foundation) 사업 참여, APII(Asia Pacific Information Infrastructure)의 구축 사업 등도 동일한 선상에서 이해할 수 있다. 또한 동남아시아 국가들을 상대로 한 전자정부 자문사업과 전자정부 모델의 전수, 그리고 한국형 표준화 모델의 전파 등도 주목을 요한다. 특히 이러한 사업의 추진과정에서 ITU(International Telecommunications Union) 등과 같은 국제기구들과 연계하는 모델이 모색되고 있다.

이러한 사업들의 추진과정에서 한국 IT기업의 현지 진출을 지원하려는 실의 추구의 관심사가 항시 동반되었던 점은 한국형 정보화 전략의 특징으로 거론된다. 그렇지만 최근에는 이러한 사업들에 개발도상국을 대상으로 한 한국의 소프트파워 외교의 색채가 강하게 가미되고 있다. 이는 IT분야의 성과를 바탕으로 실력증대뿐만 아니라 매력발산에 관심을 두는 외교가 활성화되고 있음을 뜻하는데, 말을 바꾸자면 한국의 이미지를 제고하는 공공외교(public diplomacy)에 대한 관심이 한국이 상대적으로 경쟁력을 갖는 IT분야에까지 확산된 것으로 평가된다. 이러한 오프라인에서의 IT 공공외교의 모색은 온라인

에도 이어져서 한국의 사이버 공간으로 세계 각국을 초대하여 한국 정보화의 매력을 발산하는 소위 사이버 외교(cyber diplomacy)의 노력도 확산되고 있다.

이러한 IT 공공외교의 추진과정에서 중요한 것은 단순히 한국의 제품과 기술의 우월성을 보여주는 차원을 넘어서 향후 글로벌 정보사회를 헤쳐나가는 과정에서 얼마나 설득력 있고 실현 가능한 정보화 담론과 정보화 관련 정책 지식과 정보를 생산하여 전파할 수 있는지의 문제일 것이다. 한국이 상상력과 창의력을 발휘하여 주변국가들이 모두 동의할 수 있는 정보화 분야의 지식체계를 제시할 수 있을까? 한국의 문제를 풀어나가는 경험에서 얻는 지식과 정보를 바탕으로 글로벌 정보화의 문제를 풀어갈 지식의 명품(즉 세계적 표준지식)을 생산할 능력이 있는가? 이러한 맥락에서 볼 때 최근 한국형 정보화 지수 개발에 대한 관심의 증대는 그 시사하는 바가 매우 크다. 소위 디지털 기회지수(digital opportunity index : DOI)나 국가 브랜드(KBI) 등과 같은 한국형 정보화 지수 작업은 정보화 분야의 '메타지식(meta-knowledge)'의 생산이라는 의미를 지닌다. 이러한 메타지식의 생산은 유엔이나 OECD와 같은 국제기구의 통계작업, 무디스나 S&P(Standard & Poor's) 같은 기관들의 신용평가 작업을 연상케 한다.

그러나 기술과 산업 영역에서 벌어지는 IT 교류협력에 비해서 정보화와 관련된 정책지식과 학술지식의 분야에서 보이는 한국의 노력은 여전히 미흡한 것이 사실이다. 최근 국내 정보화와 관련된 연구를 활발히 벌이고 있는 국내 연구기관의 경우에도 글로벌 정보화에 대한 지식을 생산하는 데에는 느리게 대응하고 있다. 오히려 해외 연구기관들의 목소리를 빌려서 한국 정보화의 문제를 풀어나갈 지식담론을 얻으려는 타성도 없지 않다. 소위 정보화 시대의 오리엔탈리즘 현상이라고나 할까? 이러한 맥락에서 서울디지털포럼, 매경지식포럼 등과 같이 다소 일회성 이벤트로 끝나버리는 디지털 관련 각종 행사들의 의미를 성찰적인 시각으로 볼 필요가 있을 것 같다. 결국 관건은 한국의 당

면과제에 대해서 스스로 무엇을 원하고 어떻게 풀어나가야 할지에 대한 해법을 설득력 있게 제시하는 데에 달려 있을 것이다.

2. 디지털 매력외교와 디지털 한류의 확산

정보화 분야의 국제레짐이나 국제기구, 또는 글로벌 네트워크에 참여하는 문제도 한국의 정보화 전략이 상대적으로 아쉬움을 남기는 분야이다. 사실 글로벌 정보화의 시대를 맞이하여 IT분야 국제기구에서의 참여를 통해서 새로운 질서와 규범 형성에 참여하는 문제도 IT 매력외교의 가장 중요한 과제 중의 하나일 것이다. 실제로 한국은 현재 ITU, APEC, ICANN, WSIS 등에 참여하고 있다. 그러나 여태까지 한국의 IT외교가 받아놓은 성적표를 보면 롤 메이킹을 주도하기보다는 수동적인 관망의 자세로 임하는 경향이 강한 것이 사실이다. 민간 전문가의 인력 풀과 참여도 선진국에 비하면 매우 부진한 실정이다. IT외교에 참여하는 개인과 조직의 역량에 대한 제고에서부터 지식, 과학, 기술 분야 정부부처의 국제협력 담당 조직의 정비에 이르기까지 많은 과제를 안고 있다. 게다가 최근 이명박 정부의 출범 이후 단행된 정부조직 개편으로 인해서 정보화외교 또는 IT외교의 추진체계가 혼란 상태에 빠져 있다. 안보외교와 통상외교를 담당하는 외교통상부가 단순한 문화외교나 공공외교의 차원을 넘어서는 광의의 지식문화외교의 시각에서 정보화 분야의 외교를 조율할 필요성이 시급하게 제기된다.

IT외교와 관련하여 또 하나의 핵심적인 분야가 바로 글로벌 표준화 과정에의 참여 문제이다. IT분야의 롤 메이킹에 해당하는 기술표준을 장악하는 문제는 실력 차원을 넘어서는 세계 지식질서의 구조 차원에서 영향력을 행사하는 중요한 문제이다. 여태까지의 성과를 보면 한국이 IT분야의 기술 표준화를 주

도하고 있는 실정이라고 하기는 어렵다. 이는 시장에서의 사실상 표준경쟁의 승패뿐만 아니라 국제기구를 통해서 벌어지는 공적인 표준화의 경우에도 마찬가지이다. 그럼에도 불구하고 최근 몇몇 분야에서 한국의 표준화 외교는 두각을 나타내고 있는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 예컨대 한국 정부가 내세우는 가장 대표적인 사례는 와이브로(WiBro)의 국제표준 획득이다. 이 밖에도 동영상 압축기술과 같은 분야에서 한국은 기술력을 바탕으로 하여 국제표준을 획득한 바 있다. 미디어 융합시대를 맞이하여 각종 표준경쟁이나 표준화의 분야에서 한국의 성공 사례가 출현하면서 앞서 언급한 매력외교의 차원에서 동남아시아 국가들에 대한 표준화 모델의 전수사업도 추진되고 있다.

한편, 문화산업이나 인터넷 지식정보 서비스 등의 분야에서 최근 벌어지고 있는 해외사업 진출도 넓게 보면 한국이 정보화 분야에서 이룩한 성과를 바탕으로 깔고 있다. 소위 '디지털 한류'라고 부를 수 있을 것이다(김상배, 2007b). 2000년대 초반을 풍미했던 '아날로그 한류'가 한계에 도달했다는 지적과 함께 인터넷을 매개로 한 문화산업과 서비스의 가능성에 대한 논의가 피어나고 있다. 예를 들어, 한국의 IT인프라의 우위를 바탕으로 하여 한국은 온라인 게임 분야에서 선도적으로 서비스를 개시하고 해외로 진출하는 성과를 보이기도 했다. 가장 대표적인 사례로 언급되는 것은 엔씨소프트가 개발한 온라인 게임, '리니지'였다. 또한 프로게이머 구단이나 e-스포츠 리그의 운영이라는 측면에서 한국은 이 분야의 선진국으로 통한다. 최근에는 한국발(發) 소셜 네트워킹 서비스나 인터넷 커뮤니티 모델 등이 동아시아와 북미 및 세계로 전파되고 있다. 소위 '리니지 모델' 또는 '싸이월드 모델'로 불러볼 수 있는 이 분야의 한국 모델의 성공 여부는 향후 이러한 문화 콘텐츠에 한국적인 동시에 보편적인 가치를 얼마나 담아서 수출할 수 있는가에 달려 있다. 이러한 과정에서 가장 시급한 것 중의 하나는 아마도 한국형 디지털 스토리텔링의 개발 문제일 것이다.

V. 맺음말

이상에서 다룬 내용을 통해서 볼 때, 한국이 정보화 분야에서 이룩한 성과를 한국형 모델이라는 이름으로 동아시아와 전 세계를 향해 내놓을 만한 독특한 모델이 있다면, 그것은 무엇일까? 그리고 이러한 지식·문화 분야의 IT 모델은 동아시아 공동체의 추진을 위한 소프트파워 전략의 자원으로서 얼마나 활용될 수 있을까? 이 글에서 살펴본 바에 따르면, 한국의 정보화는 인프라/산업 대(對) 콘텐츠, 대중지식 대 고급지식, 국민문화 대 글로벌문화, 실리외교 대 매력외교 등을 대립 축으로 하여 성과와 한계를 내비치는 동시에 이러한 장단점이 하나의 특징으로 드러나고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 이러한 장단점을 잘 고려하여 한국이 정보화 분야에서 추구해온 정치경제 모델이자 사회문화 및 정치문화 모델인 대외협력과 외교 모델을 어떻게 종합적으로 개념화해볼 수 있을까? 정보화 분야에서 한국이 세계를 향해서 던질 수 있는 일관된 아이디어의 체계로서의 '한국형 ... 주의'라고 부를 수 있는 무엇이 있을까? 여기서는 동아시아 공동체 추진을 위한 소프트파워 전략이라는 관점에서 의미가 있는 한국 정보화 모델의 특징을 실력과 이미지의 차원, 제도 모델의 차원, 그리고 전략과 외교의 차원이라는 세 가지 차원에서 요약해보고자 한다.

첫째, 실력과 이미지의 차원에서 한국형 정보화 모델은 한국이 제시한 경로의 귀결로서의 IT강국의 이미지, 산업화를 넘어서 정보화를 추진하면서도 민주화를 놓지 않는 다이내믹 코리아의 이미지, 그리고 국내적 성공을 바탕으로 대외적인 매력을 발산하는 이미지 등으로 요약될 수 있다. 다시 말해, 도구적 지식(IT)의 생산과 활용, 사회적 대항담론의 생산과 전파, 정보화 분야 성공 모델의 대외전파 등이다. 이러한 이미지의 바탕에 깔리는 것은, 마치 한국인

의 캐릭터와도 비슷하게, 남보다 부지런하고 솔선수범하며 동작이 빠른 국가의 이미지, 또는 부지런하고 속도감 있게 빨리 움직이는 일종의 '개미국가론' 과도 같은 이미지이다.

둘째, 제도 모델의 차원에서 한국형 정보화 모델은 이전의 산업화 모델의 연속선상에서 한국이 장점으로 가지고 있고 동시에 단점을 보완할 수 있는 모델을 떠올려볼 수 있다. 이 글에서 살펴본 바와 같이 한국형 기술혁신 모델과 정보산업 모델이라는 차원에서 '애니콜 모델', '아래아한글 모델', '유무선 퓨전 모델', '발전 네트워크국가 모델', '전문대기업 모델' 등으로 불러볼 수 있는 요소들이 정보화의 정치경제적 측면과 관련하여 거론될 수 있다. 한편 한국형 정보지식 생산 모델과 관련하여 '네이버 지식인 모델'이나 '싸이월드 모델,' 그리고 한국형 정치참여 모델과 관련하여 '노사모 모델' 또는 '촛불집회 모델' 등으로 개념화해볼 여지가 있다. 한편 IT분야의 국제협력과 관련해서는 정보화를 담당하는 실무 부처들이 적극적으로 참여하여 국제협력 사업을 벌이는 모델의 가능성도 짐쳐볼 수 있다.

끝으로 전략과 외교의 차원에서 한국형 정보화 모델은 실의의 관심에서 출발하여 매력의 영역에까지 확장되는 '중견국(中堅國, middle power)' 매력외교론 또는 '국제적 책임론'의 시각에서 볼 필요가 있다. 다시 말해 정보화 분야에서 한국이 이룩한 성과를 바탕으로 국제사회에서 선진국과 개도국 간의 브로커(broker) 내지는 스위처(switcher)의 역할을 생각해볼 수 있을 것이다. 그렇다면 이러한 역할을 염두에 두고 한국이 리드할 정보화 리더십의 내용은 무엇인가? 아마도 보수진영의 단골 메뉴인 '글로벌 일등국가론'과 진보진영의 주장을 담고 있는 '행복한 소강국가론'의 사이에서 다리 놓기일 것이다. 이는 국제사회에서 캐나다나 노르웨이 또는 호주와 같은 국가들이 하는 역할 모델과 관련될 것인데, 완력이나 실력은 중간 정도이지만 나름대로 자신의 가치를 스스

로 지키는 자존(自尊)의 국가 모델과 연관시켜볼 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 한국형 모델이 지향하는 목표는 또 하나의 '아류 제국'이 되고자 하는 것이 아니라 오히려 글로벌한 차원의 강자와 약자의 사이에서 중견국으로서의 '조정적 보편성'을 추구하는 모습일 것이다.

요컨대 동아시아 공동체 추진을 염두에 두고 한국형 정보화 모델을 검토한 이 글의 논의를 바탕으로 해서 얻을 수 있는 결론은 한국형 정보화 모델은 '내용(matter) 모델' 뿐만 아니라 '형식(form) 모델' 또는 '메타 모델'에서 그 특징을 찾을 수 있다는 점이다. 이러한 관점에서 보면 정보화 분야에서의 한국형 모델은 '정책' 그 자체의 개발 문제가 아니라 일종의 '메타 정책(meta-policy)'을 개발하는 문제로서 이해될 수도 있다. 또한 이렇게 이해하면 한국이 세계를 향해서 내놓을 수 있는 것은 정보화 모델 그 자체라기보다는 정보화를 다루는 일종의 '메타 지식 모델'의 생산에 있다. 이렇게 보면 결국 한국형 정보화 모델에 대한 논의는 전형적인 21세기 지식정치(知識政治)의 시각에서 접근할 수밖에 없을 것이다.

• 참고문헌

- 김상배(2002), 「정보화에 대한 대응 : 한국형 정보화 전략의 모색을 위한 시론」, 『21세기 도약을 위한 세계화 전략 : Upgrade Korea』, 세종연구소.
- 김상배(2006), 「동아시아 지역주의와 IT협력의 미래」, 손열 편, 『동아시아와 지역주의 : 지역의 인식·구상·전략』, 지식마당.
- 김상배(2006), 「디지털 한류의 매력정치 : 동아시아 문화네트워크의 시각」, 손열 편, 『매력으로 엮는 동아시아 : 지역성의 창조와 서울 컨센서스』, 지식마당.
- 김상배(2007a), 「정보화의 세계정치 : 세계지식질서의 변화와 한국의 IT전략」, 하영선·남궁곤 편, 『변환의 세계정치』, 을유문화사.
- 김상배(2008), 「정보기술의 발달에 따른 정치사회 변동 : 인터넷과 촛불집회」, 『지식의 지평』, 4.
- 김평호(2006), 「뉴미디어-정보화 정책과 개발주의 패러다임의 문제」, 『한국언론정보학보』, 36.
- 손열 편(2007), 『매력으로 엮는 동아시아 : 지역성의 창조와 서울 컨센서스』, 지식마당.
- 송희준·조택(2007), 「한국의 전자정부」, 『정보화정책』, 14(4).
- 유석진 외(2006), 『정보화와 국가전략 : 서구와 아시아의 비교 연구』, 푸른길.
- 윤성이·장우영(2007), 「한국의 온라인 정치참여 특성」, 『정보화정책』, 14(4).
- 이영로·김병초·나성욱·허정희(2007), 「한국의 정보통신 인프라 고도화 정책분석」, 『정보화정책』, 14(4).
- 피에르 레비(2002), 『집단지성 : 사이버 공간의 인류학을 위하여』, 문학과지성사.
- 홍성걸(2003), 「발전국가의 부활? 산업화와 정보화의 비교 : 완충국가론의 시론적 적용」, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 홍성걸(2003), 「정보화시대에서의 국가역할과 경제발전 : 아일랜드와 한국 발전국가의 비교」, 『한국정치학회보』, 37(3).
- 홍성걸·윤석만 외(2006), 『정보화시대의 신성장국가론』, 나남.
- 황중성(2007), 「한국식 정보화 모델의 탐색」, 『정보화정책』, 14(4).

- Braman, Sandra(1995), "Horizons of the State : Information Policy and Power," *Journal of Communication*, 45(4), Autumn.
- Braman, Sandra(1994), "The Autopoietic State : Communication and Democratic Potential in the Net," *Journal of the American Society for Information Science*, 45(6).
- Braman, Sandra(2006), *Change of State : Information, Policy, and Power*, Cambridge, MA : The MIT Press.
- Bruns, Axel(2008), *Blogs, Wikipedia, Second Life, and Beyond : From Production to Producership*, New York : Peter Lang.
- Castells, Manuel, and Gustavo Cardoso eds.(2006), *The Network Society : From Knowledge to Policy*, Washington, DC : Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations.
- Castells, Manuel, and Pekka Himanen(2002), *The Information Society and the Welfare State : The Finnish Model*, New York : Oxford University Press.
- Castells, Manuel, ed.(2004), *The Network Society : A Cross-cultural Perspective*, Cheltenham, UK : Edward Elgar.
- Castells, Manuel, Mireia Fernandez-Ardevol, Jack Linchuan Qiu, and Araba Sey(2007), *Mobile Communication and Society : A Global Perspective*, Cambridge, MA : The MIT Press.
- Hardt, Michael and Antonio Negri(2000), *Empire*, Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Hardt, Michael and Antonio Negri(2004), *Multitude : War and Democracy in the Age of Empire*, New York : Penguin Press.
- Kim, Pyungho(2006), "Is Korea a Strong Internet Nation?" *The Information Society*, 22.
- Kushida, Kenji and Seung-Youn Oh(2007), "The Political Economies of Broadband Development in Korea and Japan," *Asian Survey*, 47(3).
- Lee, Heejin, Robert M. O'Keefe, and Kyounglim Yun(2003), "The Growth of Broadband and Electronic Commerce in South Korea : Contributing Factors," *The Information Society*, 19.

- Ó Riain, Seán(2006), "Dominance and Change in the Global Computer Industry : Military, Bureaucratic, and Network State Developmentalism," *Studies in Comparative International Development*, 41(1).
- Ó Riain, Seán(2000), "The Flexible Developmental State : Globalization, Information Technology and the 'Celtic tiger'," *Politics and Society*, 28(2).
- Ó Riain, Seán(2004), *The Politics of High-Tech Growth : Developmental Network States in the Global Economy*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Ramo, Joshua Cooper(2004), "The Beijing Consensus," The Foreign Policy Centre.
- Shin, Dong-Hee(2007), "A Critique of Korean National Information Strategy : Case of National Information Infrastructures," *Government Information Quarterly*, 24.
- Williamson, John(1990), "What Washington Consensus Means by Policy Reform," In John Williams ed., *Latin American Adjustment : How Much has Happened?*, Washington, DC : Institute for International Economics.
- Wong, Joseph(2004), "The Adaptative Development State in East Asia," *Journal of East Asian Studies*, 4(3), September-December.

북핵 외교를 통해 도출하는 동아시아 공동체를 위한 한국의 기여

서울대학교 전재성

I. 머리말

동아시아 공동체 실현을 위한 다양한 과제 중 가장 근본적이고 중요한 과제는 동아시아 다자안보협력체제를 설립하는 일이다. 각 국가들의 안전과 생존이 확보되지 않은 상황에서 공동체를 이룩하기란 사실상 불가능하다. 다자안보협력을 이끌어내기 위해서는 상호 간의 안보 딜레마를 해결하고, 무력에 의해 자국의 이익을 실현하고자 하는 공격적 의도를 포기하고, 상대방의 행동을 군사력에 의해 견제하고자 하는 동기를 없애야 한다. 그러나 무정부상태라는 조직원리에 의해 국제정치를 조직해온 근대의 논리 때문에 군사력에 의존하지 않는 협력체제를 설립한다는 것은 사실상 매우 어려운 문제였다.

유럽의 경우, 20여 년에 걸친 격렬한 나폴레옹전쟁 이후, 유럽 협조체제라는 지역다자안보협력체제를 구축한 사례를 시발점으로 하여 다자안보를 활성화해왔다. 여전히 동맹체제와 전쟁을 겪으면서도 20세기 중반 이후 유럽연합에 이르기까지 유럽은 비교적 성공적으로 무력에 의존하지 않는 안보협력의

모범을 설립한 것이다. 반면 동아시아는 근대 국제정치체제에 편입한 이래, 여전히 지역다자적인 안보협력을 이끌어내지 못하고 있다. 동남아시아의 경우 아세안의 설립 이래로 비교적 다자안보협력을 발전시켜오고 있으나, 동북아시아의 경우, 사실상 다자안보협력은 매우 취약한 상황이다. 이러한 조건 하에서 동북아시아 공동체, 동남아시아와 동북아시아를 아우르는 동아시아 공동체의 설립은 여전히 힘겨운 과제로 남아 있다.

북핵 문제를 해결하기 위해 2003년 만들어진 6자회담은 하나의 이슈를 해결하기 위한 과정에서 만들어진 단기적이고 단사례적인 다자안보협력체제로 시작했다. 그러나 2005년 9·19 공동성명을 거치면서 단순히 북핵 문제 해결을 넘어서 동북아 안보문제 전반을 해결하기 위한 다자안보대회를 성립시키기에 이르렀다. 물론 그 성공 여부와 확대 여부는 미지수이다. 그러나 6자회담을 이루고 있는 6개국이 차지하고 있는 군사력은 전 세계 군사비의 약 56.4%를 차지함으로써 71.4%를 차지하는 나토(NATO) 국가들에 이어 세계 2위의 군사력이다. 또한 6자회담은 동북아 최초의 정기적인 다자안보협력체제이자, 북핵 문제라는 단일 이슈를 넘어 다양한 이슈를 다루는 5개의 하위 실무그룹을 가지고 있는 체제이기도 하다. 따라서 향후 북핵 문제 해결을 둘러싼 6자회담이 어떻게 진행되어나갈지, 그리고 그 속에서 한국이 어떠한 역할을 해 나갈지에 따라 동북아 안보협력의 미래의 한 단초가 달려 있다고 할 수 있다.

그러나 북핵 문제는 2009년 현재 16년을 끌어온 매우 어려운 문제이다. 1993년 3월 북한이 핵확산방지조약의 탈퇴를 선언한 이래, 1·2차에 걸쳐 북핵 위기를 일으켰고, 이는 한국과 주변국은 물론 국제사회에 커다란 위협을 안겨주었다. 한국은 분단국가로서 북한의 군사적 위협의 직접적 대상이 되는 어려움을 겪고 있는 동시에, 북핵 문제에 발목이 잡혀 중요한 국가발전의 전

략을 추진하는 데 많은 고초를 겪어왔다.

문제가 어려운 만큼, 이를 해결하고자 하는 한국과 주변국의 노력은 치열했고, 일정한 성과를 거둔 것도 사실이다. 수차례의 군사충돌의 위기를 넘기면서 한반도와 지역의 평화를 유지하였고, 북핵 프로그램의 확산을 최대한 방지하는 데 일조하였으며, 북핵 문제 해결과정에서 다양한 양자·삼자 회담 및 6자회담이라는, 동북아에서는 보기 어려운 다자적 안보 메커니즘을 만들어내었다. 이 과정에서 한국은 한편으로는 북한과 중국·러시아의 이야기를 듣고, 다른 한편으로는 일본·미국과 만나면서, 과거 냉전기의 양대 진영을 연결시키고자 노력하였고, 특히 북한의 입장을 연구하여 국제사회가 북한을 좀 더 현실적으로 이해할 수 있도록 많은 힘을 기울였다. 협상의 고비고비마다 중요한 해결의 아이디어를 제공하고, 주변국들이 서로 협력할 수 있도록 공조의 끈을 놓는 데에도 노심초사하였다. 문제해결을 강조할 수 있는 하드파워, 즉 군사적·경제적 자원이 상대적으로 부족한 한국에게 타협과 협상의 돌파구를 마련하는 전략적 아이디어와, 각 국가들의 동맹과 연합을 유연하게 이끌어가는 네트워크 파워는 한국에게 소중한 소프트파워 자산이라 할 수 있다.

이와 같은 한국의 노력은 안보문제를 해결하는 하나의 사례를 보여준다고 볼 수 있다. 한국은 북핵 문제, 특히 2차 북핵위기를 해결해나가는 6자회담이라는 다자적 협상 속에서 상대적 약소국, 혹은 중견국으로 역할을 담당하고자 노력하였다. 소위 하드파워 국력의 지표로 볼 때, 한국은 6자 중 5위 국가라는 점에는 의심의 여지가 없다. 주변 4강이 모두 세계적 강대국이기 때문이다. 따라서 한국은 하드파워 이외의 힘으로 다자협상 무대에서 할 수 있는 역할을 찾아야 했다. 한국은 때로는 정책 아이디어의 제공자로서, 주요 행위자들을 연결하는 네트워크의 한 축으로서, 북핵 문제를 규범적으로 볼 수 있는 시각의 제공자로서, 때로는 각 국가들의 협력을 촉진하는 매개자로서의 역할

을 하고자 하였다. 이러한 노력은 성공과 실패를 거듭하면서 동북아와 북핵의 문제를 재조정하거나 해결의 실마리를 찾게 하는 데 일정한 성과를 거두었다고 보여진다.

사실 북핵 문제는 단순히 북한이 개발하는 핵프로그램을 폐기하는 문제에 국한된 개념이 아니다. 북핵을 통하여 대량살상무기의 비확산이라는 협력안 보레짐의 문제를 해결해야 하고, 북핵으로 촉발될 수 있는 동북아 핵경쟁을 막아야 하며, 불확실한 북한의 미래 문제를 함께 해결함으로써 북한 문제의 정치적 해결이라는 정책지를 모아야 하고, 또한 동북아 여러 국가들이 함께 안보문제를 다자적으로 해결하기 위하여 다자적 노력을 성공적으로 이끌어야 하는 것이다.

만약 북핵 문제를 해결하는 과정에서 북핵에 얽힌 이와 같은 문제들이 조금이라도 풀릴 수 있는 실마리를 잡을 수 있고, 그 가운데 한국의 역할이 의미 있는 비중을 차지할 수 있다면, 그리하여 한국 없이는 해결되기 어려웠던 북핵 문제가 한국의 역할로 풀릴 수 있었다는 평가를 받을 수 있다면, 한국의 노력은 다자제도가 미약한 동북아의 안보상황에서 평화를 가져온 중요한 외교적 성과로 남을 수 있을 것이다. 또한 다른 지역의 안보문제를 해결하는 하나의 전범으로서, 그리고 중견국 혹은 약소국이 소프트파워를 활용한 분쟁의 당사자로서, 또는 중요한 행위자로서 문제를 인식하고 해결하는 데 한국의 노력이 모델이 될 수 있을 것이다.

이 글은 북핵 문제, 특히 2002년 10월에 발발한 2차 북핵 문제를 해결하는 과정에서 한국이 추구한 다양한 정책활동이 안보문제를 해결하는 소프트파워 활용의 모델이 될 가능성이 있는지 살펴보고자 한다. 중요한 점은 한국이 북핵 문제라는 단일사안 해결을 위해 노력한 전략적 매개자의 역할 수행이라는 점을 주목할 필요가 있지만, 더 나아가 북핵 문제를 다자무대에서 해결하고자

노력함으로써 북핵을 넘어선 동북아시아 안보문제 해결에 기여한 점이 있다는 사실이다. 따라서 주로 6자회담의 전개과정을 중심으로 한국이 6개국 사이에서 어떠한 역할을 추구하였는지, 이러한 역할이 북핵 위기의 다양한 측면을 해결해나가는 데 어떠한 도움을 주었는지 살펴보도록 한다. 이를 위해서 우선 북핵 문제가 가지는 다양한 문제적 성격들을 분석적으로 나누어 살펴보고, 이후 한국이 추구한 정책활동의 내용을 중견국 외교정책의 일반적 역할, 협상 대안 제공 등 협력촉진자 역할, 보다 전체적인 정책지 및 규범 제공자 역할로 나누어 살펴본다.

II. 북핵 문제의 다양한 성격

북핵 문제는 애초에 북한의 핵개발로 시작된 문제였으나, 북한 의도의 다층성과, 이후 해결과정에서의 사태 전개로 말미암아 해결은 훨씬 어려운 문제로 발전하였다. 북한은 핵개발을 통해 국내 정권 정당성 강화, 대미 협상용 지렛대로의 활용, 미국으로부터의 안보위협 억지 등의 삼중의 목적을 달성하려고 하였다. 이러한 측면은 1993년에 발발한 1차 북핵 위기부터 부각되었다. 그러나 2002년 10월 2차 북핵 위기가 발발하고, 2003년 4월 북미중 3자 회담을 거쳐, 2003년 8월 1차 6자회담이 열리면서 북핵 문제의 범위는 단순히 북한의 핵개발을 넘어 한반도 문제 전반, 그리고 동북아 안보문제 및 동북아 국가들 간의 세력균형의 문제로 확대되었다. 따라서 애초 북한의 의도보다도 훨씬 복잡한 문제들을 야기하게 되었으며, 따라서 해결의 지평도 더 넓게 확산될 수밖에 없었다. 북핵 문제의 층위들을 분석적으로 나누어보면 다음과 같다.

북핵 및 북한 문제라는 이슈와 관련된 차원에서, 첫째, 북핵 문제는 대량살상무기 비확산이라는 정책과 규범에 관련된 문제이다. 북핵 문제가 단순히 북한이라는 한 국가의 확산의 문제를 넘어 동아시아 전체의 핵확산 규범과 관련된 문제로 확대되었다. 대량살상무기의 확산은 21세기 미국을 비롯한 모든 강대국과 국제사회의 중요한 이슈로 등장하였다. 특히 테러집단이 대량살상무기를 취득할 가능성이 높아지면서 대량살상무기를 생산하고, 국제규범에 어긋난 상황에서 이를 이전할 수 있는 국가들에 대한 경계심이 높아졌다. 북한 역시 이러한 대량살상무기 생산과 불법이전국으로 간주됨으로 인해 북핵 문제는 한반도를 넘어선 국제문제로 대두되게 되었다.

둘째, 북핵 문제는 핵테러와 연결될 수 있는 반테러레짐과의 연관성 속에 복잡해진 문제이다. 비확산과 마찬가지로 21세기 안보문제의 핵심으로 떠오른 반테러의 규범과 연관성이 깊어진 것이다. 9·11 테러 이후 북한은 테러행위에 대한 반대를 표명했음에도 불구하고, 대부분의 테러행위가 미국에 대한 정치적 반대를 수행한다는 점에서, 북한의 반미적 행태가 이들 테러집단과 밀접하게 연결되어 인식되었다. 특히 부시 행정부 1기에 소위 '악의 축' 국가로 불리우면서 중동의 반미국가들과 동일시되어, 북한이 생산한 핵이 쉽사리 테러집단과 연계될 수 있을 것이라는 인식이 형성된 것이다.

셋째, 북핵 문제는 군사적 수단에 의한 벵골 외교에 어떻게 대처하는가 하는 문제이다. 북한이 야기한 외교적 딜레마에 동아시아 국가들이 어떻게 공동대처할 것인가의 문제로 확대된 것이다. 냉전의 종식 이후 많은 약소국가는 생존을 위해 미국의 정책적 관심을 끌고자 불법적 행위를 자행하였다. 이 과정에서 전반적으로 국력이 약한 국가들은 협상력을 높이기 위하여 벵골 외교를 쉽게 구사하게 되었는데, 이는 점차 불법국가들의 외교행태 일반과 관련된 문제가 되었다. 북한의 이러한 벵골 외교에 어떻게 대처하는가는 비단 북한

을 넘어선 불법국가 전체에 대한 외교적 대응의 문제로 비추어지게 되었다.

넷째, 북핵 문제는 원자력의 평화적 이용에 관한 문제이다. 북한은 핵개발이 안보적 이유에 근거한 것이라고 하면서도 동시에 경제적 이유를 들고 있기 때문에 결국 원자력 문제와 연결되었다. 아직까지 모든 원자력은 핵무기로 전용될 수 있는 이중 용도를 가진 에너지로서, 북한이 에너지 문제를 해결하기 위해 원자력에 의존한다고 강변하더라도 핵무기 생산의 위험성은 잔존하고 있다. 따라서 북핵 문제를 어떻게 해결하는가는 원자력 에너지와 핵무기의 이중 용도에서 발생하는 문제점을 해결하는 중요한 사안이 될 것이다.

다섯째, 북핵 문제는 소위 '실패국가'에 어떻게 관여하는가 하는 외교정책 대안의 문제이다. 북한은 물론 실패국가는 아니다. 내부적으로 여전히 강건한 정치장악력을 가지고 있는 김정일 정권이 온전하고 국민들의 정치적 충성을 받고 있기 때문이다. 그러나 경제가 취약해지고, 정치적 정당성에 대한 문제 제기가 이어지면, 실패국가의 모습을 강화하고, 이러한 북한에 어떻게 대처하는가는 비단 북한뿐 아니라, 많은 실패국가 다루기에 중요한 모범이 될 것이다. 만약 북핵 문제를 넘어선 북한 문제를 해결하는 데 주변국들과 국제사회가 일정한 성과를 거둔다면 이는 향후의 실패국가 다루기의 중요한 사례가 될 것이다.

북핵 문제가 동아시아 공동체의 문제와 연결되기 시작한 것은 한반도 및 동북아 국제정치와 관련된 차원의 문제로 부각되면서부터이다. 세분해서 살펴보면 첫째, 북핵 문제는 한반도의 평화, 더 나아가서는 장기적으로 한반도의 통일과 관련된 문제이다. 북핵 문제가 평화적으로 해결되면 향후 남북 간의 교류와 협력이 활성화될 것이고, 이는 장기적으로 한반도의 통일과 연결되는 결과를 가져올 것이다. 둘째, 북핵 문제는 동북아에서 안보문제를 다자적 메커니즘으로 해결하는 협상의 문제로 확대된 측면이 있다. 동북아는 다자적

안보해결기제를 결여하고 있는 대표적 지역으로서, 만약 북핵 문제 해결과정에서 동북아 문제를 해결하는 다자기제가 마련된다면 이는 북핵 문제를 넘어선 동북아 평화문제에 큰 진보가 될 것이다. 셋째, 북핵 문제는 동북아의 군비 경쟁 및 핵 도미노 현상과 관련된 문제이다. 북한의 핵무장 때문에 일본과 한국 등 기존의 비핵국가들의 대처방안이 중요한 사안으로 등장하였다. 현재까지는 미국의 확대억지로 북핵에 대한 억지를 달성하고자 하고 있으나, 각 국가들의 핵무기 개발의 가능성은 언제든지 재발될 수 있는 것이다. 넷째, 북핵 문제는 주변 강대국의 세력균형과 관련된 문제이다. 북핵 문제가 해결되는 과정에서 북한에 대한 주변국들의 정치적 이해는 첨예하게 교차되기 마련이다. 따라서 북핵 문제를 각 국가들의 이해관계 조정을 통해 해결해나갈 수 있다면, 이는 북핵 문제를 넘어선 동북아 세력균형 유지에 많은 기여를 하게 될 것이다. 다섯째, 북핵 문제는 한미동맹의 향후 발전방향과 관련된 문제이다. 북핵 문제 해결과정에서 한미 간의 협력은 필수불가결한 요소였으며, 이에 대처하는 군사적 협력과 동맹의 발전방안은 중요한 일부를 이루었다. 북한의 핵도발을 막고, 북한의 정치적 변화과정을 군사적으로 잘 다룰 수 있는 동맹의 발전은 향후 한미동맹의 발전방안에도 많은 기여를 하게 될 것이다.

이와 같이 북핵 문제는 단순히 북한의 핵개발을 저지하는 문제의 성격을 벗어나 동북아시아의 안보문제 전반 그리고, 안보 이슈를 넘어선 안보규범의 문제로 확대되었다. 북핵 문제를 해결하기 위한 한국의 노력 역시 한반도의 안보문제뿐 아니라 동아시아의 안보문제 전반과 관련된 노력으로 확대되게 된 계기이다.

III. 한국의 역할 설정을 위한 이론적 고려사항

1. 한국의 역할 설정을 위한 기본 전제 사항들

2차 북핵 위기는 1차 북핵 위기와는 달리 6자회담이라는 다자적 틀 속에서 진행되었다. 여전히 협상의 핵심은 북미 간의 협상이었지만, 일단 6자회담이 진행되면서 참가국들의 다양한 관심사가 부각되어 문제는 복잡해졌다. 이 과정에서 한국의 역할을 분석하기 위해 전제되어야 할 점들이 있다.

첫째, 한국은 양적 국력지표에서 동북아의 상대적 약소국이라는 사실이다. 6자회담의 당사자들 중 미중일러 4국은 한국의 국력과 비교가 안될 만큼 하드 파워의 양적 지표에서 세계적 강대국이다. 따라서 북핵 문제 해결 협상이라는 협상의 측면에서 소위 '전반적 권력(aggregate power)'이 중요하다면 한국의 역할은 제한될 수밖에 없다(Habeeb, 1988).

둘째, 협상의 진행과정에서 나타나는 협상력은 참가국들의 전반적 권력을 정확히 반영하면서 진행되는 것은 아니라는 점이다. 소위 '특정 이슈에 해당하는 권력(issue-specific power)'은 부분적으로 전반적 권력을 반영하기도 하지만, 여타의 요소들을 반영하기도 한다. 예를 들어, 대안의 존재 유무와 대안의 수, 이슈를 해결하고자 하는 열망 등이 중요하게 작동한다. 미북 간의 양자적 차원의 핵협상을 예로 들더라도, 북한은 이슈를 해결하고자 하는 열망에서 미국을 압도하였으며, 독재체제의 이점 때문에 협상에 실패 혹은 좌절하더라도 계속 협상을 밀고나갈 수 있는 국내정치적 내구성이 대안으로 작동하였다. 따라서 핵 이슈라는 특정 사안에서 전반적 권력상 약소국이지만, 때로 미국을 압도할 수 있었던 것이다.

한국 역시 6자회담이라는 다자협상에서 전반적 권력은 5위 국가이지만, 문제를 해결하고자 하는 열망에서 다른 국가들을 때로 압도하였다. 북핵 문제는 곧 한반도 평화의 문제이자, 한국 국민의 생명과 안전에 관한 문제이기 때문에, 한국의 정책결정자와 시민사회는 매우 높은 수준의 정책적 관심과 열정을 가지고 있었다. 또한 대안의 확보가 중요하다는 인식하에, 다양한 정책적 대안을 만들기 위해 고심하였다. 물론, 제한된 하드파워 때문에 북한과 주변국에 영향을 미칠 수 있는 영향력이 현저히 제한되어 있었지만, 가능한 범위 내에서 소프트파워적 대안을 만들기 위해 고심한 것이 사실이다.

셋째, 6자회담이 진행되면서 북핵 문제 해결의 핵심은 미북 간 양자 문제라는 사실이 점차 확인되었으며, 주변국들은 북핵 문제를 중심적 문제로 보기는 했지만, 미북관계에 비해서는 해결과정에서 주변적 위치에 머문 것이 사실이다. 북핵 문제의 미북 양자적 성격은 북한이 문제를 보는 시각에서 비롯되었다. 북한은 자신들의 핵개발이 소위 '미국의 핵 선제공격의 위협'으로부터 자국의 안전을 지키고자 하는 '자위적 행위'라고 주장하였고, 6자회담을 통해 미국과의 담판을 가장 중요한 요소로 간주하였다. 미국 역시 북한의 비핵화를 자국의 안전의 핵심적 요소로 인식하기 시작하였다. 9·11 테러 사태 이후 핵테러 방지가 최상의 국가전략 목적이었기에, 미국은 북한의 핵무기가 테러집단으로 이전되는 것을 가장 두려워하였다. 이 과정에서 미북 간의 양자 협상이 문제를 푸는 핵심임을 점차 인식하게 되었으며, 6자회담 내에서의 양자회담을 추진하였다.

북핵 문제가 미북 양자에만 영향을 미친 것은 물론 아니다. 한국의 안보와 평화체제 추구 노력, 일본의 안보와 납치자 문제, 중국의 대북관계와 동북아 전략, 러시아의 동북아 전략에 골고루 영향을 미친 것이 북핵 문제이다. 따라서 북핵 문제의 차원은 6자에 골고루 펼쳐져 있지만, 해결을 추구하는 국면에

서 문제해결의 열쇠를 북미 양자가 쥐고 있었기 때문에, 나머지 행위자들의 중심성이 그만큼 감소되었다는 것이다.

6자회담에서 한국의 위치 역시 3자적으로 밀려난 것이 사실이다. 물론 한국의 안보와 한반도 평화과정의 문제가 대두될 때, 한국은 당사자적 지위를 가지기도 했지만, 북핵 문제의 근본적 해결과정에서 한국은 미북관계를 곁에서 지켜보고, 적절한 조언과 해결책을 제시하는 역할에도 충실하였다. 1차 북핵 위기 해결과정에서 미북 간 양자협상으로 문제가 해결된 것을 상기해보면, 핵 문제의 미북 양자적 성격과 2차 위기 시 한국의 격상된 지위를 확인할 수 있다. 따라서 6자회담 속에서 한국은 때로는 6자 속의 1자로, 때로는 미북 양자 회담의 중재자로 행동하는 이중성을 띠었던 것이다. 후자의 경우 6자회담은 2+4 회담의 성격을 띠었으며, 한국은 3자적 4개국 중에서 보다 중심적 역할을 담당하기 위해 노력한 것이다.

넷째, 북핵 문제의 해결과정이 수차례의 난관에 봉착하면서, 북핵 문제의 본질은 대량살상무기 비확산이라는 기술적 문제를 넘어선, 북한의 장래에 관한 정치적 문제라는 사실이 명백해졌다는 것이다. 북한 스스로가 북핵 문제의 핵심이 북한의 안보에 관한 것이라고 인식하고 있기 때문에, 북한 정권, 체제, 국가의 미래가 담보되지 않는 한, 북한이 핵 프로그램을 포기하기란 대단히 어려워졌다는 사실이다. 따라서 북핵 문제 해결은 북한 문제 해결로부터 시작되어야 한다는 사실이 명백해졌고, 북핵 정책은 북한 정책에 의해 뒷받침되어야 한다는 것도 인식되었다.

이러한 상황에서 한국의 역할은 비단 북핵 문제 협상과정에 국한된 것이 아니라, 북한 문제 전반에 걸친 정책개발 과정으로 확장되었다. 2차 북핵 문제가 발발하고 전개되는 동안, 한국은 내내 대북 관여(engagement) 정책을 추진하였다. 김대중 정부의 햇볕정책, 노무현 정부의 평화·번영정책, 그리고 이

명박 정부의 비핵개방3000정책까지도 넓은 의미의 관여정책의 틀을 수용하였고, 이는 정부의 입장뿐 아니라 광범위한 한국 사회의 인식에 기반한 것이었다. 문제는 북한이 한국 정부의 관여정책을 순순히 받아들이기 어려운 상황이었다는 점이며, 이에 대한 하나의 반응이 북핵 문제였다는 것이다. 북한으로서 한국의 관여정책을 받아들일 경우, 북한의 구조적 변환이 불가피해지고, 이는 곧 북한 정권의 취약성이 증대하는 것이었다. 더구나 한국의 대북 관여가 국제적 공조를 바탕으로 북한의 체제변화를 향해 조여들 때, 북한은 주변국의 관여정책에 관해 총체적으로 핵을 기반으로 저항할 수밖에 없는 상황이었기 때문이다. 따라서 한국은 관여정책의 다양한 양태를 개발하고, 제시하며, 시험함으로써 대북 정책의 주도권을 획득하고, 이를 바탕으로 북핵 문제 협상과정에서도 목소리를 증대시키려고 노력하였다. 적절한 대북 관여정책을 개발하는 것이 곧 6자회담에서 한국의 지위를 격상시키는 것이었기 때문이다.

다섯째, 이상의 상황을 살펴볼 때, 한국은 한편으로는 분단국가 및 대북 정책의 당사국으로서 역할을 증진시키고자 하였고, 다른 한편으로는 미북 간 협상에서 의미 있는 중재자로서의 역할을 증진하고자 하였다. 특히 강대국들의 한반도 정책과 북핵 정책의 객체로서의 입장을 벗어나, 중견국으로서의 외교 역량을 발휘하기 위해 노력하였다. 하드파워로서의 협상력과 중재력이 부족한 한국으로서는 소위 중견국의 소프트파워 외교를 통해 문제 해결에 공헌해야 하는 상황에 봉착하게 된 것이다.

2. 중견국의 소프트파워 외교

1) 중견국 외교론

그렇다면 과연 중견국의 소프트파워 외교가 당사자의 문제를 해결하고, 지

역문제의 3자적 중재자의 역할을 도모하는 데 어느 정도의 영향을 발휘할 수 있을까? 이러한 외교형태는 다른 사례의 문제를 해결하는 데 하나의 모델로서 작용할 수 있을까?

이를 분석하기 위한 일반적인 개념틀로서 중견국 외교론, 협상중재론, 그리고 소프트파워론 등을 생각해볼 수 있다. 우선, 중견국 외교론을 살펴보면, 중견국 개념은 관계적·상대적 개념임을 알 수 있다(Hampson, 1992 ; Chase, 1996 ; Holbraad, 1984). 제국, 패권국, 강대국, 약소국 등이 나름대로 절대적 권력 지표와 국제체제 속에서의 지위, 임무, 기능을 포함하는 개념인 반면, 중견국은 중간개념으로서 명확한 절대적 개념을 가진다기보다는 상대적 개념으로 보아야 한다. 즉, 강대국과 약소국 사이의 개념으로서 체제 속에서의 위치 스펙트럼이 넓고, 체제 내의 지위가 중견국 외교의 임무와 운명을 결정하기에 어려움이 있는 개념이다. 구조주의적 신현실주의의 측면에서 논한다면, 구조적 제약요건이 제약의 의미를 가질 뿐, 외교정책을 구성하는 부분이 가장 적은 사례가 중견국이라고 할 수 있다(Waltz, 1979 ; Mearsheimer, 2001).

따라서 중견국 자체의 외교임무 설정, 내부적 합의와 상황이 중요한 변수로 떠오른다. 더불어 중견국 외교력은 실체적 개념이라기보다는 과정적이며 특징적인 개념이라고 할 수 있다. 흔히 중견국의 외교는 틈새외교(niche diplomacy)이며, 전략적 목적이 설정되어 있기보다는 전술적 과정에 의해 특징지어지는 외교라고 할 수 있다. 이들 특징을 살펴보자면, 적절한 국제적 위치설정(good international citizenship), 자유주의적 국제주의(liberal internationalism), 긍정적 유인제공(positive inducement), 현상유지 보조, 강대국 혹은 패권국의 질서 보존·정당화·부분적 문제제기, 연합결성(coalition building), 중재(mediation), 지역다자주의(regionalism), 가치외교(value diplomacy), 국제기구·제도의 활용, 의제설정력(agenda-setting power) 등을 들 수 있다.

호주와 캐나다의 사례에서 보이듯이 중견국 외교는 애초에 만들어진 목적을 꾸준히 일관되게 추진해나가는 외교라기보다는, 국제상황과 세력배분구조의 변화, 9·11과 같은 지구적 사건의 변화에 적응해나가는 사후적이고 상황 적응적인 외교로 만들어지고 진행되는 경우가 더 많다고 볼 수 있다. 또한 각각의 국력의 크기, 특징적인 자원, 지리적 위치, 강대국과의 관계, 내부적 합의, 엘리트의 성격, 시민사회의 역할 등에 따라 이러한 적응방법과 모습도 다양하게 나타나 일반화가 쉽지 않은 것이 사실이다.

이론적으로 살펴보자면, 중견국 외교는 현실주의와 자유주의, 구성주의적 측면에서 일정한 변동을 보이는 것도 특징이라 할 수 있다. 현실주의 관점에서 중견국 외교는 강대국과의 파트너십, 그 속에서의 제한된 비판을 특징으로 하고, 편승(bandwagoning)과 같은 단기적 이익을 더 중시하는 경향도 보인다. 반면 자유주의 관점에서 중견국 외교는 새로운 국제질서의 모색, 국제제도·기구의 중시, 법적·제도적 절차와 정책자원 중시, 시민사회의 힘을 적극적으로 활용, 연성균형(soft balancing)의 추구 등과 같은 장기적·낙관적 전망을 중시한다고 분석할 수 있다. 구성주의 관점에서 가치외교, 정체성 정치(identity politics), 규범 설정(norm entrepreneurship) 등 규범 생산과 정체성 영향력을 중시한다고 분석할 수 있다.

또한 각 중견국들마다 나름대로의 특징으로 독특한 외교 스타일을 가지는 것도 하나의 특징이다. 이를 위해서는 중견국들을 구분하는 것이 중요한데, 하나의 기준으로 전통적 중견국과 신흥 중견국을 구분할 수 있다. 전통적 중견국은 제2차 세계대전 이후 형성된 중견국으로서, 선진국적 특성을 더 많이 가진다. 반면 신흥 중견국은 냉전을 거치고 탈냉전시대에 등장한 중견국들로서 경제발전 성과와 민주화의 초기적 성격을 가진다고 할 수 있다. 전자의 예로는 호주, 캐나다, 노르웨이, 스웨덴 등을 들 수 있고, 후자의 예로는 아르헨

티나, 브라질, 나이지리아, 말레이시아, 남아프리카공화국, 터키 등을 들 수 있다. 다른 분류로는 일국적 중견국인 경우도 있으나, 초대륙적(transcontinental) 중견국 그룹도 존재한다. 후자의 예로 IBSA(India-Brazil-South Africa Dialogue Forum), NAC(New Agenda Coalition) 등 주로 신흥 중견국들의 모임으로서의 중견국 외교를 상징해볼 수 있다.

한편, 각 중견국이 가지는 지리적·정치적 상황에 따라 구분할 수도 있다. 호주와 캐나다처럼 국제체제 내 위치적 변수가 중견국이나 지리적으로는 고립된 경우가 있는가 하면, 위치변수는 덜 강력하나, 지리적·상황적 변수가 중요한 소위 '축이 되는 중견국(pivotal middle power)'도 존재한다. 축이 되는 국가란 일정 지역 내 지리적·국력적 변수가 요충지인 소위 거점국가적 성격을 가진 국가이다. 따라서 지역 내 거점적 성격을 가진 중견국의 외교가 중요해짐을 알 수 있다. 보통 신흥 중견국이 상대적으로 거점적 성격을 더 많이 가진 것으로 보여진다.

호주와 캐나다 등 주요 중견국은 미국과 같은 패권국과의 현실주의적 양자관계와 자유주의적 다자 중견국 외교 사이에서 고민하고, 스윙하는 것을 알 수 있다. 이는 시대의 변화에 따라 중견국이 행사할 수 있는 힘의 종류와 권력 자원에 대한 논의가 바뀌는 상황을 반영하는 것이다. 특히 21세기 소프트파워가 중요해지면서, 연성적 중견국론(soft middle powermanship, soft middle powerism)에 대한 강조가 두드러짐을 알 수 있다. 더불어 중견국의 외교 내용도 시대에 따라 달라지는바, 냉전기 비동맹외교, 남북갈등 중재외교를 거쳐 지금은 국제주의(internationalism) 혹은 다자주의(multilateralism)로 발전하고 있다.

2) 중견국의 중재외교론 : 중견국의 네트워크 파워

중견국이 국제무대에서 다자안보문제에 접하여 행할 수 있는 대표적인 역

할은 중재자로서의 역할이다. 분쟁을 해결할 수 있는 압도적인 하드파워를 소유하고 있지 못한 상황이지만, 중요한 유인을 제공하면서, 분쟁 당사국 혹은 주변 이해관계자들을 설득하여 분쟁을 해결할 수 있는 역할을 중견국이 할 수 있기 때문이다. 따라서 중재는 중견국의 안보역할에 중요한 역할 축으로 대두되게 되는데, 중재는 분쟁 당사자가 아닌 제3의 행위자가 분쟁 해결에 긍정적인 영향을 미치는 외교양태라고 정의할 수 있다.

문제는 중재의 성공에 영향을 미치는 요인들이다. 중재에 대한 기존의 연구들은 중재의 성공요인으로 다음과 같은 점들을 제시하고 있다(Bercovitch, 1992 ; Frazier, Derrick and Dixon, 2006 ; Kydd, 2003 ; Maoz, 2004 ; Maoz and Terris, 2006 ; Quinn, Wilkenfeld and Asal, 2006).

첫째, 분쟁의 성격과 중재에 관한 것이다. 분쟁이 시작되어 어디까지 진행되었는가, 분쟁이 충분한 갈등 시간을 거쳐 당사국들의 입장이 충분히 알려지고, 이제는 해결을 위한 시점에 접어들었는가가 중요한 고려요소이다. 또한 분쟁 강도가 시간에 따라 어떻게 변화하고 있는가, 분쟁 이슈의 본질은 지속되는가 혹은 변화되는가 역시 중요한 요소이다. 분쟁이 지속되면 흔히 분쟁의 강도가 높아졌다가 소진되어가는 경우가 일반적이다. 그러나 분쟁의 강도가 지속적으로 높아지면서 분쟁 이슈의 본질이 애초에 분쟁 발생시기와는 다르게 변화되기도 한다. 이러한 분쟁 성격을 정확히 파악해야 분쟁의 중재가 가능해진다고 할 수 있다.

둘째, 분쟁당사자와 내부상태가 중요한 요소이다. 내부상태에 관련한 요소 들로는 분쟁당사자의 정체성, 내부적 통합성, 레짐 형태 등이 중요한 요소이다. 분쟁당사국들의 레짐이 민주주의인가, 혹은 권위주의나 전체주의인가에 따라 중재활동의 주요 목표가 당사국들의 정부인지, 혹은 시민사회인지 등의 문제가 결정되기 때문이다.

셋째, 중재자의 중재 의도와 성격이 중요하다. 중재지들과 분쟁당사자들이 기존에 어떠한 관계를 유지하여왔는가, 분쟁당사자들 간의 권력배분과 권력 차이는 어떠한 모습을 보이는가가 중요한 요소들로 설명되어왔다. 중재자들이 당사자들에 비해 압도적으로 강할 때 중재가 성공하는가, 혹은 중재자들이 당사국들을 위협할 수 없을 정도로 힘이 약할 때 중재가 성공하는가의 논쟁이 있어왔는데, 이는 분쟁의 다른 요소들과 맞물려 복합적으로 결정되는 경향이 강하다고 할 수 있다. 또한 중재자의 성격과 관련하여 중재자의 중립성과 초당파성, 중재자의 권력자원, 중재자의 지위도 중요한 요소로 대두된다. 중재자는 분쟁에 중립적인 입장에 있는 것이 중재에 유리한가, 혹은 어느 한쪽에 기울어진 상황에서 입장을 명확히 밝히는 것이 중요한가는 중재의 성공에 중요한 요소이다. 더불어 중재자의 권력자원이 하드파워인가, 혹은 소프트파워인가 역시 중요한 요소이다. 단순히 하드파워만으로 중재가 성공하는 것도 아니고, 또한 전략적 비전을 제시하는 소프트파워를 가지고 있다고 하더라도 하드파워를 가지고 있지 않으면 성공 가능성이 줄어들기 때문에 양자의 조합이 중요한 요소라고 볼 수 있다.

이상의 중견국의 외교와 중재자 외교는 국제관계, 혹은 협상의 네트워크 속에서 중견국이 어떠한 위치를 점하고 있는가에 따라 역할의 성격, 성공 여부가 결정되는 측면이 있다(Kahler, 2009). 따라서 중재(brokerage)의 하나의 세부 개념으로서 중재를 제시할 수 있다. 중재로서 중견국 외교의 형태는 다양하게 분류될 수 있다. 일레로 굴드(Gould)와 페르난데즈(Fernandez)는 네트워크 이론에 기초하여 ① 조정자(coordinator), ② 경로중개인(itinerant broker), ③ 문지기(gatekeeper), ④ 대표자(representative), ⑤ 연결자(liason) 등으로 형태분류를 할 수 있다. 또한 김상배에 따라 연결망 제공자(networker), 변환자(switcher), 프로그래머(programer) 등으로 구별할 수도 있다. 보다 세부적으로 스위처의 유형분류를

〈표 1〉 스위치의 유형

| | ‘같은 종류’의 스위칭 | ‘다른 종류’의 스위칭 |
|---------|----------------------------|-----------------------------|
| 형식의 스위칭 | 〈1〉 문지기 (gatekeeper) | 〈2〉 변환기 (transformer) |
| 내용의 스위칭 | 〈3〉 중개인 (broker) | 〈4〉 해석자 (interpreter) |

참고할 수 있다(김상배, 2006). 이에 따르면 중재자는 분쟁당사자들과의 네트워크 속에서 적절한 위치를 설정함으로써 중재의 역할을 좀 더 정교하게 수행할 수 있다. 분쟁당사자들이 기본적으로 비슷한 전략적 목적을 가지고 있을 경우, 그리하여 구체적인 이해관계를 놓고 대립할 경우, 중재자는 분쟁 네트워크 속에서 문지기와 중개인의 역할을 담당할 수 있다. 반면 분쟁당사국들이 서로 다른 레짐을 가지고, 다른 전략적 비전과 국제정치 이데올로기를 가지고 있을 경우, 양자를 변환하고 중재하는 변환자와 해석자의 역할까지 수행해야 하기 때문이다.

IV. 북핵 위기 해결과정에서 한국의 역할과 소프트파워의 중요성

1. 협상 중재자 외교

한국은 외교정책의 역사에서 중견국 외교와 중재외교를 시도해본 적이 거의 없다고 볼 수 있다. 한국 외교의 범위가 동북아에 한정되어 있었고, 동북아

의 강대국들과의 관계에서 외교적 객체의 대상으로 존재했던 적이 더 많았기 때문이다. 강대국들 간의 외교관계에서 중재적 역할을 실행할 만한 정책자원과 지위를 확보할 수 있었던 적이 그리 많지 않았다. 즉, ① 한국이 동북아 세력 체제 속에서 차지하는 위치가 약소국이었고, ② 미국과의 동맹이 한국의 안보에 중요하여 양자주의(bilateralism)가 상대적으로 강할 수밖에 없었고, ③ 국민들의 의식이 약소국 의식(weak powerism)에 빠져 있었기 때문이었다고 볼 수 있다.

그러나 냉전 종식이라는 체제 속성이 변화되고, 한미동맹 속에서의 자율성을 확대하려는 욕구가 강해졌으며, 지구·지역 체제 속에서 한국의 지위가 격상되고, 국력 상승으로 인한 중견국 담론 및 의식이 확대되는 한편, 하드파워와 함께 소프트파워가 중시되는 소위 스마트파워 시대로 변화되는 등의 새로운 변수가 생기면서, 북핵 외교는 물론 외교 전반에 대한 대전략 의식에 약간의 변화가 생겨나고 있는 것이 사실이다.

북핵 외교에서 한국은 당사자로서 대북 핵전략을 추진하고자 하였으나, 북한이 핵은 북미 간 문제라고 정의하여 사실상 대북 핵정책이 독자적으로 효과를 발휘하는 데 한계를 보인 것은 사실이다. 그러나 한미관계, 한미일 3각관계, 6자회담의 틀 속에서 한국은 때로는 당사자로서, 때로는 6자의 한 행위자로 행동하기 위해 노력하였다. 특히 북한·중국·러시아 대 미국·일본의 축에서 중재의 역할을 하고자 노력한 부분이 있다고 보여진다. 물론, 중국이 대표적 중재자의 역할을 하고, 러시아 역시 균형자 혹은 조정자의 역할을 자임하고 있는 것이 사실이지만, 한국 역시 중요한 협상의 고비마다 중견중재자로서 행할 수 있는 부분을 찾기 위해 고심하였다.

이러한 상황에서 한국이 행한 중재적 역할은 다음과 같이 정의할 수 있다. 첫째, 북한에 대한 정보와 지식 제공의 역할이다. 한국은 주변국에 비해 북한

에 대한 직간접 정보가 축적되어 있고, 북한에 대한 연구가 가장 많이 이루어지고 있으므로, 이를 바탕으로 협상 상대에 대한 정보를 제공할 수 있다.

둘째, 협상이 정체되었을 때, 이를 돌파할 수 있는 새로운 협상안을 마련하는 역할을 할 수 있다. 한국은 미북 간의 협상 정체가 심해졌을 때, 이를 중재할 수 있는 협상안 마련을 위해, 때로는 양자 간의 관계를 조정하고, 때로는 협상 내용의 범위를 축소, 혹은 확대함에 따라 협상이 지속될 수 있도록 노력하였다.

셋째, 다자협상 무대에서 연합형성의 전술을 발휘할 수 있다. 6자회담은 북한의 체제변화에 소극적인 중국과 러시아의 입장이 한편에 있고, 다른 한편으로는 북한의 체제와 행동에 대해 상대적으로 비판적인 일본과 미국이 있는 것이 사실이다. 한국은 때로는 중국과 러시아의 의견을 존중하고, 때로는 미국과 일본과의 3각 협력을 강조하면서, 양대 진영의 이해를 조화시키기 위한 노력을 기울였다.

개념적으로 한국은 중재의 역할을 함에 있어 때로는 연결자, 때로는 대표자, 혹은 문지기의 역할을 추구하고자 노력하였다. 예를 들어 중국·러시아의 의견과 일본·미국의 의견이 대립할 때, 양자의 화해 가능성을 찾기 위한 연결자의 역할을 하고자 하였고, 북한과 미일이 대립할 때, 때로는 북한의 입장을 미일에 전달하는 문지기의 역할을 하고자 하였고, 때로는 미일의 의견을 북한에 전달하는 대표자의 역할도 하고자 노력하였다.

이러한 다양한 노력을 통한 한국의 중재외교, 혹은 위치권력 활용이 쉽지 않은 않는데, 이는 한국의 중립성이 쉽게 확보되지 않기 때문이다. 때로는 한미 간의 동맹관계 때문에, 북한과 중국, 러시아로부터 미국 편향의 의심을 받기도 하고, 때로는 남북 간의 화해협력 관계 때문에 미국으로부터 비판을 받기도 하였다. 따라서 한국이 미국, 혹은 북한에 편향된 중재외교를 할 경우,

문지기의 역할을 할 것인지, 혹은 대표자의 역할을 할 것인지 고민해야 하는데, 현실적으로 변화하는 상황에서 이러한 역할 설정이 쉽지 않다. 돌이켜보면, 미국 보수정권-한국 진보정권인 경우, 북한의 입장을 미국에 전달하고 협상하는 문지기의 중재역할이 가능했음을 알 수 있다. 노무현 행정부 당시 6자 회담이 진행되는 동안, 한국은 협상의 구체적 진전을 위해 양자의 의견을 듣고 상호전달하며, 문제해결에 도움이 되는 안을 제시하는 등의 중재역할을 수행하여 6자회담이 정체위기에 있을 때, 이를 돌파하게 하는 역할을 하였다. 그러나 소위 '전략적 균형자'와 같은 거대 담론은 중재의 위치를 사전에 정의함으로써 유연성을 발휘하는 데 반드시 좋은 효과만을 낸 것은 아니었다는 점을 유념할 필요가 있다.

한국의 중재적 입장은 비단 북핵 문제 협상에만 한정된 것은 아니었다. 한국은 위에서 논한 북핵 문제의 열 가지 이슈를 모두 염두에 두고, 이들을 포괄적으로 다루려고 하는 노력을 순차적으로 기울인 것이 사실이다. 즉, 북핵 문제를 해결하는 과정에서, 북한 문제 전반을 다루며, 북한의 장래에 대한 문제 제기를 하고자 노력하였고, 북한 문제를 넘어서 한반도 평화의 문제를 6자회담의 틀 속에서 다루고자 하였다. 더 나아가 동북아 국가들 간의 세력균형과 이익의 균형, 그리고 한미동맹의 변환과 같은 주제들을 함께 다루는 정책적 목적을 보여주었다. 6자회담이 비단 북핵 문제를 다루는 협력 메커니즘에 한정되지 않고, 북한에 대한 경제적 지원과 동북아 안보문제 전반을 다루는 5개의 소위원회를 가지게 된 것은 한국을 비롯한 주변국들의 포괄적 접근법이 부분적으로 적용된 것이라 할 수 있다. 물론 이러한 변화가 한국의 노력만으로 된 것은 아니고, 한국의 부분적 중재 역할, 혹은 당사자로서의 주장이 일부 반영된 것으로 보아야 할 것이다.

개념적으로 이러한 협상과정에서 한국은 협상의 조종자(manipulator)가 되기

는 어려우며, 현재 중견국으로서 의사전달자(communicator)를 넘어선 해결책 제공자(formulator)가 할 수 있는 최대한이라고 보여진다. 문제는 단지 핵문제를 넘어선, 북한 문제와 한반도 문제라는 포괄적 문제의 해결책 제공자가 되는 것이 급선무임을 알 수 있다.

2. 정책 패러다임 제시 외교 : 관여정책의 기초 제공자

북핵 문제는 북한의 정치적 미래에 관한 북한 문제의 파생물이다. 따라서 향후 동북아에서 북한의 지위를 어떻게 설정할 것인지, 이를 위한 대북 관여 정책의 올바른 방향이 무엇인지를 제시하는 것이 북핵 문제 해결의 핵심임을 알 수 있다. 그러나 현재까지 6자회담에 참가한 강대국들은 핵문제의 군사적 측면에서 관심을 기울이거나(미국), 자국의 관심에 치중하거나(일본), 문제를 북핵 문제에 한정시켜 세력균형의 변화를 최대한 방지하려고 하거나(중국), 부분적 관심만을 기울이는(러시아) 등의 한계를 보인 것이 사실이다.

한국은 북핵 문제가 북한 문제의 파생물이라는 인식을 가지고 대북 정책 전반과 북핵 해결과정을 조화시키는 한편, 북한 문제 해결을 위한 국제적 공조, 국제적 공동관여 정책을 추진하고자 노력하였다. 그 성공여부와는 별개로, 북핵 문제를 보는 패러다임을 지속적으로 제시하고, 수정하며, 조정해나가는 것이 한국의 북핵 외교의 거시적 노력 분야라고 할 수 있다.

문제는 관여정책이 성공하기 위해서는 북한 체제에 대한 정확한 평가가 선행되어야 하고, 관여정책의 성공조건에 관한 인식이 있어야 하며, 한국 스스로가 대북 관여정책을 효과적이고 일관성 있게 추진할 수 있는 내부적 요건이 완결되어 있어야 한다는 점이다.

우선, 북한 체제에 대한 역사적이고 정확한 인식이 선행되어야 하고, 이를

북핵 문제와 연결시켜서 논의할 수 있어야 한다. 사실 북한은 전통적으로 한반도 왕조로부터 비롯되었다. 1876년 개항기부터 1910년 일본 식민지화의 기간 중, 조선은 근대 이행을 겪게 되는데, 제국주의적 패러다임 속에서 온전히 주권적 근대민족국가로 이행하는 데 실패한다. 일본 식민지 기간 동안, 공산주의 항일운동이 발생하였고, 한국의 공산주의자들은 반일운동이라는 민족주의 운동을 전개함과 동시에, 반자본주의적·반제국주의적 운동을 동시에 추구하게 된다. 광복과 동시에 북한은 독립되어 공산주의 정권을 수립하지만, 한반도 통일 민족국가를 세우는 데 실패함으로써 여전히 분단국가로 남게 된다. 즉, 근대 이행을 마무리하지 못하게 되는 것이다. 또 한 가지 중요한 점은 항일이라는 근대 이행기의 시대적 배경을 그대로 간직한 국가 형태를 띠게 된다는 것이다. 와다 하루키는 이를 유격대 국가라고 개념화한다.

광복 이후 출현한 북한이라는 정치체는 또한 전근대의 왕조적 특성, 유교적 이념에 기초한 국가 성격을 띠게 된다. 수령을 중심으로 한 절대권위를 중요한 지배 정당성으로 인정하고, 근대적 형태의 민주주의를 실제적으로 실현하는 데 실패한 것이다. 종합해볼 때, 북한은 ① 전근대적 유교이념에 기반한 정체성, ② 근대 이행기의 항일운동에 기반한 정체성, ③ 근대 진입에 필요한 단일 민족국가 수립에 실패한 불완전한 근대의 정체성 등을 가진다.

북한이 단일정부를 수립한 1948년 이후, 북한이 추구한 국가전략은 근대적 민족국가의 완성이었다. 이를 위해서는 ① 완전한 한반도의 통일, ② 공산주의가 근대적 완성이라는 전제하에 공산주의 이념과 체제가 자리 잡은 북한 체제의 완성, ③ 공산권의 단합하에 세계공산주의 혁명의 실현, ④ 공산권 내부의 국제정치 속 자주적 국가권리의 확보, ⑤ 전근대적 원리에 기반한 수령 체제의 유지 등의 복합적 국가전략을 추구하였다고 볼 수 있다.

이러한 국가전략의 배경은 근대적 국제정치였다. 즉, 냉전 기간 중 북한은

근대적 동북아 국제정치 조직원리, 즉, 무정부상태적 조직원리 속에서 작동하였던 것이다. 그리고 이러한 전략은 구체적인 정책으로 한국전쟁, 수령체제 추구하고 주체사상 창출, 중소 간 등거리외교, 반미·반제국주의 외교정책 등으로 나타났다. 냉전이라는 근대 국제정치 공간에서 북한의 시대복합적 국가전략은 나름대로 정책수단을 찾아가면서 진행되었다고 볼 수 있다.

문제는 냉전의 종식, 1980년대부터 시작된 세계화, 민주화 등의 대조류와 함께 배가되었다. 이러한 조류는 소위 탈근대 이행과 같은 새로운 국제정치적 조류를 만들어냈기 때문이다. 무엇보다 사회주의 국가들이 붕괴되어, 탈사회주의 이행이 시작되었다. 북한은 스스로의 체제를 유지하면서 탈냉전의 국제정치상황에 적응하기가 더욱 어려워졌다. 점차 심화되어가는 복합적 상호의존으로 국가 간 장벽이 무너지고, 민주화와 정보화가 이러한 경향을 더욱 심화시켰다. 결국, 북한은 ① 한반도 통일의 주도권을 빼앗기고, ② 공산주의 체제의 유지가 더욱 어려워졌으며, ③ 세계공산주의 혁명은 불가능해지고, ④ 근대적 자주성의 개념 자체가 세계화 시대에 근본적으로 변화되었고, ⑤ 전근대적 수령체제는 탈근대 이행의 민주화 시대에 유지가 극도로 어려워지고 있기 때문이다.

북한의 대외정책 행태, 특히 북핵 전략을 분석할 때, 많은 변수가 작용하지만, 북한 체제라는 국내변수를 고려대상으로 삼는 것은 매우 힘들다. 1994년 김정일 체제의 등장과 1998년 선군체제 등장 이후, 북한의 체제안정성은 대외정책의 행태에 많은 영향을 주고 있는 것으로 분석할 수 있다. 체제안정성을 강화하기 위한 내부적 조치들, 예를 들어 군부의 영향력 강화, 주민통제의 심화, 개혁·개방 조치의 금지 등의 경향은 대외정책의 주요 부분을 결정하는 변수가 되었다. 반대로 북핵 위기 등 대외정책을 통해 내부적 안정을 도모하는 경향도 심화된다. 대외적 위기를 조장하고, 외교정책에서의 단기적 성공업

적에 집착함으로써 체제강화를 도모하는 수단을 개발하는 것이다. 따라서 체제내부 불안정성과 대외정책의 과격성 사이에 일정한 상관관계, 혹은 인과관계가 존재한다고 볼 수 있다. 특히 대외정책은 대외위협에 대한 균형정책임과 동시에, 대내적 정치불안정성에 대한 균형의 다중균형(omni-balancing)의 효과를 추구한다고 볼 수 있다.

북한의 체제불안정성에 대한 인식은 북한에 대한 주변국의 정책에도 중요한 변수로 작용하고 있다. 북한 체제의 작동과 내부사정에 대한 자료의 부족은 북한 체제에 대한 불확실성의 변수로 이어진다. 북한 체제에 대한 불확실성의 변수는 북한 대외정책의 동기에 대한 분석, 향후 북한체제의 지속가능성에 대한 분석에 많은 영향을 준다.

첫째, 북한 대외정책 동기에 대한 분석에서, 주변국은 북한의 대외정책 행태가 어느 정도 국제체제적 변수와 국가 간 관계변수에 의해 좌우되는지, 어느 정도 북한 체제 내적 변수에 의해 좌우되는지 정확한 평가를 불가능하게 한다. 주변국은 서로 다른 정보와 인지에 의해 북한 외교정책의 대내적 변수에 대한 평가를 달리할 수밖에 없는 것이다. 북한의 외교정책이 대외적으로 과격하고 때로는 비이성적으로 보이더라도, 국내정치적, 혹은 선군정치의 논리상 합리적 선택으로 보일 수 있는 부분이 있는 것이다. 따라서 북한 체제 내부에 대한 정보의 정도, 인지의 내용 등은 북한 대외정책 분석에 많은 영향을 미칠 수밖에 없다.

둘째, 탈냉전기에 많은 사회주의 국가들이 붕괴되고 각자 이행의 길에 접어들어감에 따라, 북한 체제도 일정한 형태의 이행, 혹은 붕괴를 겪을 것이라는 막연한 가정이 있어왔다. 사회주의 체제 국가들 간의 차이점, 탈냉전기 국제체제에 대한 사회주의 국가들의 적응력 정도 등에 대한 충분한 고려가 없는 상태에서, 북한의 체제 생존 가능성에 대한 막연한 가정이 생긴 것이다. 주변

국가들은 북한 체제에 대한 정확한 분석이 결여된 상황에서, 때로는 희망적 사고에 따라, 때로는 북한 체제에 대한 선호, 혹은 규범적 판단에 따라 북한의 미래 생존가능성에 대한 가정을 해온 것이 사실이다. 그리고 북한 체제의 미래 생존가능성에 대한 가정과 인식은 북핵 문제에 대한 주변국의 행태에 많은 영향을 미쳐왔다. 북한 체제가 오래 생존하기 어려울 것이라는 가정, 혹은 북한의 권력 승계 혹은 내부 불안의 변수로 급변사태가 벌어지면 북한이 붕괴할 수 있다는 가정 등은 북핵 문제에 대한 대책을 만들어내는 데 많은 영향을 미치고 있는 것이 사실이다. 북한의 붕괴가 기정사실이고, 결국 시간문제라면 북핵 외교는 현상유지와 관리가 주된 목표가 되고, 북한의 붕괴를 기다리는 것이 현명한 방법이 될 것이다. 만약 북한의 수령체제가 붕괴되기 어려울 것, 혹은 언제 붕괴될지 예측하기 어렵다는 가정하에서는 북핵 정책에 대한 급박성이 증가되는 것이다.

북한의 붕괴를 가정하지 않더라도, 향후 벌어질 북한 체제 내부상황에 대한 예측 역시 북핵 정책에 많은 영향을 미치고 있다. 결국, 북한 체제의 안정성이라는 변수는 북한의 대외정책의 행태를 설명함에 있어, 그리고 북한에 대한 주변국의 정책을 설명함에 있어 핵심적인 변수라고 할 수 있다. 한국이 북핵 외교에서 북한 체제의 안정성과 북한 외교정책의 상관관계, 그리고 북한 체제의 본질과 향후 지속 가능성에 대한 주변국의 분석 및 인지가 어떻게 상호작용하는지를 분석하는 것이 북핵 문제를 둘러싼 한국의 역할을 설정하는데 중요한 측면이 될 것이다.

V. 맺음말 : 북핵 문제와 동아시아 공동체 건설을 위한 한국의 소프트파워

한국은 향후 한국이 할 수 있는 독자적인 외교 패러다임을 만들고, 그 속에서 북핵 외교의 방향을 설정할 수 있을 때, 한국의 외교가 다른 사례에 모범이 되는 소프트파워 외교를 향해 한 걸음 나아갈 수 있을 것이다. 물론 앞에서 살펴본 호주의 경우에서와 같이, 사건의 변화를 따라가면서, 정책 엘리트의 생각이 변화하고, 시민사회와 여론이 형성되면서 한국의 외교 스타일과 한국이 채울 수 있는 틈새외교(niche diplomacy)가 만들어지는 것이 더 자연스러울 것이다. 그리고 그 가운데에서도 한발 앞서서 전략개념을 가지고 한국의 외교를 이끌어갈 수 있는 외교 대전략을 만드는 것이 중요하다.

북핵 외교에서 한국의 역할 설정은 이러한 과정의 일부분이다. 북핵 문제 해결과정에서 한국이 중재외교를 할 경우, 분쟁 이슈의 본질을 정확히 파악하여, 가장 선진적인 해결책을 구상하여야 하고, 중재를 위해 필요한 적절한 시기를 택하여 협상의 판을 이끌어야 하고, 북한 레짐의 성격을 정확히 파악하여 중재의 대상이 되는 정책결정자에 접근해야 하고, 한국이 과연 중립적 중재자로 활동할 것인지 혹은 미국에 편향된 중재자로 활동할 것인지를 결정해야 할 것이다. 특히 한국이 중재를 위해 가지고 있는 정책수단을 고려하여 중립성을 조정해야 한다. 또한 북미라는 중재당사국 간의 세력균형을 고려하여, 양자가 매우 불균형하므로, 한국은 미국에 치중하되, 북한을 다룰 수 있는 정책 수단을 가지고 있어야 한다. 또한 중립성은 약하더라도, 신뢰성을 높일 수 있는 방법을 최대한 강구해야 한다.

더불어 한국이 중견국 외교를 할 때 주의해야 할 점은, ① 여전히 미국과의

양자 동맹관계가 핵심이익을 구성하므로, 양자적 동맹외교와 중견국적 국제주의를 어떻게 조합할 것인가, ② 한국 내 전통이 약한 국제주의 혹은 지구주의(globalism)을 어떻게 조성할 것인가, ③ 동북아를 넘어서서 초지역적인 저점 국가들 간의 연계를 추진할 수는 없는가, 이와 관련하여 한국의 지역을 어떻게 설정할 것인가, ④ 국제제도와 기구를 적극 활용할 방법은 없는가, ⑤ 동북아 상황에서 중국과 러시아를 어떻게 국제규범에 맞는 국가로 순응시킬 것인가, ⑥ 동북아 국제정치의 연성변화에 필요한 이슈, 어젠다 개발과 한국이 중심이 되는 네트워크의 형태를 어떻게 만들어갈 것인가를 고민해야 한다는 점이다. 결국 기존의 중견국 외교 모델의 장단점을 충분히 고려한 새로운 중견국 소프트 외교 모델을 개발하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

한국은 북핵 문제에서 중재외교를 추진할 때, 단순히 핵문제뿐 아니라, 북한 문제, 한반도 거버넌스 문제, 그리고 동북아의 세력구도에 대한 전략적 인식을 바탕으로 깔고 있어야 하며, 갈등 해소를 넘어, 조직구조의 변환을 위한 계획을 세우고 있어야 할 것이다.

한국은 기존의 중견국 외교론과 중재외교론을 넘어서서 동북아의 세력구조를 세력균형·세력전이의 현실주의적 쌍에서 다자주의·지역협력과 통합으로 이행시켜야 생존과 번영을 보장받을 수 있으므로, 소프트파워를 적극 활용하여 국제정치 조직구조를 바꿀 수 있는 연성변환자(soft transformer)의 지위를 지향하는 것을 고려해야 할 것이다. 이 과정에서 6자회담 과정에서 도출된 2·13 합의는 6자회담이라는 다자협상과 협력의 기제를 거치면서 서서히 다자안보제도의 창출을 이끈 중요한 계기가 되었으며, 그 속에서의 한국의 역할에 주목하는 것이 필요하다. 특히 그간 동북아에서 현실적이고 유력한 집합적 안보제도가 매우 저발전되었던 것을 생각하면 의미가 크다고 보여진다. 기존의 아세안지역포럼(ARF), 아시아·태평양경제협력체(APEC), 동북아시아협력대

화(NEACD), 아태안보협력위원회(CSCAP) 등이 존재하지만, 동북아시아협력대화를 제외하고는 동북아만을 위한 제도가 아니며, 동아시아 전체를 포괄하는 제도이기 때문이다. 또한 동북아시아협력대화는 정부 간 공식 대화 채널이 아니기 때문에 실효를 발휘하기 어려웠던 것이 사실이다.

반면 6자회담 틀 속의 동북아 평화·안보체제 실무그룹은 동북아 국가들만의, 정부 간 다자안보대화체라는 점에서 그 성격상 실로 의미가 크다고 할 수 있다. 또한 동북아 평화·안보체제 실무그룹은 단순한 국가 간 이익에 기반하고 있는 다자제도라고 볼 수는 없다. 오히려 북핵 문제의 평화적 해결, 대량살상무기 비확산, 동북아 핵질서의 안정성 확보라는 동북아 국가들 간의 공동의 가치와 원칙을 실현하기 위한 노력의 산물이라는 점에서 다자제도의 한계를 넘어 다자주의 제도로 향하는 출발점으로 인식될 수 있다.

이상의 내용을 중심으로 한국이 향후 동북아에서 북핵 문제 해결을 하나의 외교정책 패러다임으로 제시하고, 한국이 행한 외교적 역할을 소프트웨어 자원으로 삼아, 동북아 안보문제 해결의 지역주의적 패러다임을 발전시키는 것이 중요하다. 북핵의 문제에서 출발한 한국의 외교력은 더 나아가 ① 북한의 향후 정상화 방안, ② 한반도 평화 프로세스 방안, ③ 6자회담의 동북아 다자안보제도로의 격상, ④ 한반도 문제를 넘어선 동북아 문제 전반을 다루는 동북아 안보제도의 새로운 창출 등에서 힘을 발휘할 수 있도록 발전될 때, 서울 컨센서스의 성립이 한층 더 가시화될 것이다.

• 참고문헌

김상배(2006), 「네트워크 지식국가론 : 정보화시대 국가변환의 개념화」, 『국제정치 논총』, 제46집 3호.

Bercovitch, Jacob(1992), "The Structure and Diversity of Mediation in International Relations," In Bercovitch, Jacob and Rubin, Jeffrey Z. eds., *Mediation in International Relations*, New York : St. Martin's Press.

Chase, Robert, Hill, Emily, and Kennedy, Paul(1996), "Pivotal States and US Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 1.

Frazier, Derrick V. and Dixon, William J.(2006), "Third-Party Intermediaries and Negotiated Settlements, 1946-2000," *International Interactions*, Vol. 32, No. 4.

Habeeb, William(1988), *Power and tactics in international negotiation : How weak nations bargain with strong nations*, Washington D.C. : The Johns Hopkins University Press.

Hampson, Fen Osler(1992), "A New Role for Middle Powers in Regional Conflict Resolution?" Job, Brian L. ed., *The Insecurity Dilemma, National Security of Third World States*, London : Lynne Rienner.

Holbraad, Carsten(1984), *Middle Powers in International Relations*, New York : St. Martins Press.

Kahler, Miles(2009), *Networked Politics : Agency, Power, and Governance*, Ithaca : Cornell University Press.

Kydd, Andrew H.(2003), "Which Side Are You on? Bias, Credibility and Mediation," *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 4.

Maoz, Zeev and Terris, Lesley G.(2006), "Credibility and Strategy in International Mediation," *International Interactions*, Vol. 32, No. 4.

Maoz, Zeev(2004), "Conflict Management and Conflict Resolution : A Conceptual and Methodological Introduction," Maoz, Zeev et al., *Multiple*

- Paths to Knowledge in International Relations : Methodology in the Study of Conflict Management and Conflict Resolution*, Lanham : Lexington Books.
- Mearsheimer, John J.(2001), *The tragedy of Great Power politics*, New York : Norton.
- Quinn, David, Wilkenfeld, Jonathan, Smarick, Kathleen, and Asal, Victor (2006), "Power Play : Mediation in Symmetric and Asymmetric International Crises," *International Interactions*, Vol. 32, No. 4.
- Waltz, Kenneth N.(1979), *Theory of international politics*, New York : McGraw-Hill.

동아시아 통상 모델과 한국의 소프트파워

중앙대학교 이승주

I. 머리말

급변하는 21세기의 국내외 환경 속에서 한국이 지향해야 할 통상정책의 모델은 무엇인가? 한국은 동아시아 공동체의 실현을 촉진하는 데 전범이 될 통상정책의 모델을 제시할 수 있을 것인가? 빠르게 변화하는 국제통상환경과 날로 심화되고 있는 동아시아 국가들 사이의 경제적 상호의존은 현재까지 한국이 실행해왔던 통상정책의 유효성을 재검토하고, 그에 따른 새로운 통상정책 모델을 수립할 필요성을 제기하고 있다. 우선 통상정책의 대외적 측면을 살펴보면, 세계무역기구(World Trade Organization : WTO)를 무대로 선진국들이 농업, 노동, 환경, 경제정책, 지적 재산권 등 전통적으로 국내정치적 영역으로 간주되어왔던 분야의 자유화를 추진하면서 개도국과의 통상마찰이 증대되고 있다. 이에 따라 다자 차원의 무역자유화 협상이 난항에 봉착하면서, 1990년대 후반 이후 심층적 통합을 지향하는 자유무역협정(Free Trade Agreement : FTA)이 새로운 통상 거버넌스의 대안으로 급속도로 부상하였다. 또한 세계화의 진

전은 국가 간 경쟁의 격화, 시장개방, 자유화, 탈규제, 민영화를 근간으로 하는 '워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)'의 국제규범화를 촉진하였고, 따라서 경제에 대한 정부의 개입을 제한하는 정책적 수렴 현상을 가속화하였다. 이와 같은 대외환경의 변화는 모두 통상정책과 관련한 정부의 정책 자율성을 심각하게 침해하고 있다(Shadlen, 2005 ; Wade, 2003).

통상정책과 관련한 국내정치적 환경 역시 빠르게 변화하고 있다. 변화의 근저에는 통상정책으로 인해 초래되는 분배의 갈등과 그로 인한 통상정책의 정치화가 도사리고 있다. 국제무역질서가 과거 어느 때보다 포괄적이고 심도 깊은 자유화를 지향하고 있다는 점에서 향후 통상정책의 정치화 현상은 더욱 첨예화될 가능성이 높다. 따라서 정책결정을 둘러싼 정당성의 확보가 통상정책의 성패에 결정적 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다.

21세기 통상정책은 세계화와 통상정책의 정치화라는 흐름 속에서 국제통상환경의 변화에 민첩하게 대응하여 개방의 범위와 속도를 결정하고, 국내적으로는 집단 간의 갈등을 조정하는 일에 이르기까지 일련의 정책 조합을 성공적으로 실행할 때, 비로소 가능해진다. 변화하는 대내외 환경에 능동적으로 적응하기 위한 전략적 행동이 필요하다는 것이다. 이런 점에서 21세기 통상정책의 요체는 세계통상환경의 변화에 따른 새로운 이익을 적극적으로 실현하는 한편, 그에 따른 국내 정치경제적 비용을 최소화하여야 하는 양면적 성격을 갖고 있다는 공감대의 형성이라고 할 수 있다.

통상정책 모델의 성공적 수립은 21세기 한국의 소프트파워를 향상시키는 데 기여할 것으로 기대된다는 점에서 통상의 문제만은 아니다. 소프트파워의 개념을 처음으로 제시한 조지프 나이에 따르면 소프트파워는 강압에 의하지 않고도 상대방이 내게 동조하도록 하고, 내가 원하는 방향으로 상대방의 선택을 형성하는 능력으로 정의된다(Nye, 2005).¹⁾ 한국 소프트파워의 가능성은 과거

부터 현재까지 한국이 걸어온 궤적에서 발견된다. 한국은 정치적 측면에서 권위주의에서 민주주의로 성공적으로 전환하였을 뿐 아니라, 경제적 측면에서도 세계의 최빈국에서 세계 13위의 경제규모를 가진 나라로 탈바꿈하였다. 특히 고도성장기 산업화 전략과 유기적으로 결합되었던 한국의 통상정책은 경제발전을 당면한 목적으로 하는 동아시아의 다른 개도국들이 수용할 만한 모범 사례이다. 동아시아의 국가들에게 역사적·문화적 전통이 전혀 다른 구미 선진국의 경험보다는 한국의 경험이 더 매력적으로 다가올 수 있다. 동아시아 국가들이 유사한 정치적·경제적·사회적 상황에 처한 경험이 있었던 한국의 경험이 자신의 실정에 더 부합할 것으로 판단할 가능성이 있는 것이다. 이 경우, 한국의 새로운 통상정책 모델은 다른 동아시아 국가들이 공동체의 실현을 촉진하는 준거틀 또는 표준으로 작용할 수 있다.²⁾

본 연구는 동아시아 공동체의 실현을 위한 한국의 비전을 새로운 통상정책 모델에서 찾는다. 또한 새로운 통상정책 모델의 수립을 대내외의 변화를 국제 통상환경과 국내정치적 변화에 대한 대응이라는 관점에서 접근한다. 이를 위해 본 연구는 다음의 사항들을 검토한다. 첫째, 1960년대부터 현재까지 한국 통상정책이 전개된 과정을 검토한다. 둘째, 이 과정에서 드러난 한국 통상정책의 특징을 파악한다. 셋째, 한국 통상정책의 장점과 단점을 바탕으로 동아시아 공동체의 형성을 촉진하는 서울발 비전의 가능성을 모색한다.

- 1) 소프트파워에 대한 다양한 논의에 대해서는 이근(2007) ; 김상배(2009)를 참조.
- 2) 소프트파워의 한계는 여러 측면에서 지적되어왔다. 이에 대해서는 김상배(2009)와 이책의 손열의 글을 참조. 소프트파워의 한계에 대한 비판에 대하여 조지프 나이와 그의 공동연구진은 하드파워와 소프트파워의 결합에 초점을 맞춘 스마트파워의 개념을 새로 제시한 바 있다. 이에 대해서는 Center for Strategic and International Studies Commission on Smart Power(2007)를 참조.

II. 한국 통상전략의 기원과 전개

한국 통상정책의 전개과정은 크게 세 시기로 구분할 수 있다. 고도성장기의 중상주의적 통상정책과 다자주의를 근간으로 하였던 1960년대 초부터 1980년대 초까지의 첫 번째 시기, 개방과 자유화를 도입하고 지역주의 통상정책을 수립하였던 1980년대 중반부터 1990년대 중반까지의 두 번째 시기, 양자적 FTA를 수용하였던 1990년대 후반부터 현재에 이르는 세 번째 시기가 바로 그것이다. 이 장에서는 시기별로 한국 통상정책이 전개되어온 과정을 간략히 살펴본다.

1. 고도성장기 중상주의적 통상정책, 1960년대 초~1980년대 초

1960년대 초는 경제성장을 위한 추격(catch-up) 전략이 형성되기 시작한 시기였다. 한국은 이를 위한 구체적 수단으로 수출지향산업화(export-oriented industrialization : EOI)를 본격적으로 추진하기 시작하였다(Amsden, 1989 ; Shin and Chang, 2003). 이 시기 한국 통상정책의 특징은 수출지향 산업화를 위하여 원자재와 중간재의 수입을 촉진하는 반면, 소비재의 수입을 억제하는 전략적 수입 자유화를 실행하는 등 중상주의적 성격이 매우 강하였다는 점이다.³⁾ 이 시기 한국 통상정책은 국내의 산업화 전략과 대외적 통상정책을 전략적으로 연계하는 역할을 하였다. 이러한 연계전략은 산업구조를 고도화하고 국가경쟁력을 향상시키는 긍정적 효과와 함께 산업부문 간 불균형 성장이라는 부정적 효

3) 반면, 조홍식(2007)은 이 시기 대부분의 기간에서 중상주의의 핵심이라고 할 수 있는 무역 흑자의 달성에는 실패하였다고 지적한다.

과를 초래하기도 하였다. 산업화 전략과 통상정책의 연계를 구체적으로 가능하게 하였던 수단은 GATT를 중심으로 한 다자주의 국제통상환경의 전략적 활용이었다(Amsden, 1989). 한국은 GATT 체제하에서 미국을 위시한 선진국들이 개도국들에 부여한 우호적인 예외조치들을 적극적으로 활용하였다. 한편, 한국은 통상정책의 근간으로 삼은 다자주의를 1980년대 후반에 이를 때까지 고수한 채, 대안적 통상정책을 적극적으로 추구하지 않았다.

2. 1980년대 중반~1990년대 중반의 통상정책 : 지역주의의 수용과 무역자유화

한국의 다자주의 통상정책은 1980년대부터 여러 문제에 직면하기 시작하였다. 우선 일본을 비롯한 동아시아 국가들과 만성적인 무역적자를 기록하고 있던 미국이 이를 해소하기 위한 수단으로 쌍무적인 무역협상 방식을 채택하는 변화가 발생하였다(Bhagawati and Patrick, 1991; Bayard and Elliott, 1994). 미국이 GATT 차원의 무역자유화에 만족하지 않고, 동아시아 국가들의 시장을 개방하기 위한 압력을 직접적으로 행사하기 시작한 것이다. 한국도 미국 통상압력의 예외는 아니었다. 미국 시장에 대한 의존도가 매우 높았던 한국은 특히 미국의 통상압력에 취약할 수밖에 없었다. 한국의 관점에서 볼 때, 이러한 변화는 다자주의 틀 속에서 이루어지는 무역자유화의 이득이 감소하였음을 의미하였다.

1980년대 중반 이후 미국과 유럽 등 선진국들이 다자주의의 대안으로 지역주의를 적극적으로 추구하기 시작한 것 역시 다자주의의 일변도였던 한국 통상정책의 변화를 촉진하였다. 유럽이 EU 창설의 전기를 마련한 것이나, 미국이 NAFTA의 타결을 위한 노력을 시작한 것이 바로 이 시기이다. 한국 역시

전통적인 통상정책이었던 다자주의에서 탈피하여 지역주의를 모색하기 시작한 것은 이러한 맥락이다. 그 구체적인 계기는 1989년 창설된 아시아·태평양경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation : APEC)이다.

APEC 가입을 계기로 '배제의 공포'로부터 벗어날 수 있었다는 점에서 통상정책의 새로운 대안으로서 APEC은 한국의 이익에 부합하는 것이었다. 높은 무역 의존도를 감안하면, 한국은 지역주의를 채택하되, 다자주의적 성격을 가능한 한 많이 포함한 지역주의 전략을 선택할 필요가 있었다(이승주, 2007). APEC은 아시아와 태평양 연안 일대의 광범위한 지역에 위치한 21개국을 회원국으로 보유하고 있다는 점에서 다자주의에 비견되는 포괄적 지역주의 협의체였다. 더욱이 아시아·태평양지역 내 교역의 비중이 1980년 57.2%에서 1990년 67.7%로 신속하게 증가한 것을 감안하면, 회원국들은 APEC 내의 무역자유화로 상당한 경제적 이득을 기대할 수 있었다. APEC이 추구하였던 '열린 지역주의(open regionalism)' 또한 배타적 보호주의의 성향을 약화시켰다는 점에서 APEC은 한국이 추구했던 다자주의적 성격을 강하게 내포한 지역주의였다.⁴⁾ 통상정책의 전환기에 직면했던 한국에게 이와 같은 포괄적인 지역주의는 다자주의를 보완하는 대안으로서의 성격을 내포하고 있었던 것이다(이승주, 2007).

한편, 1990년대 중반 GATT가 WTO로 변화하면서 국제통상환경의 근본적 변화가 초래되었다. WTO의 무역자유화 협상의 중심이 관세와 비관세 장벽의 완화에서 노동, 서비스(GATS), 무역관련 지적재산권(TRIPS), 무역관련 투자조치(TRIMS)와 같은 새로운 쟁점으로 이동하였던 것이다. 이러한 협상 쟁점의 변화는 전통적으로 국내정책의 영역으로 간주되어왔던 쟁점들을 '무역관련' 쟁점으로 변화시키려는 시도였다. 이러한 쟁점의 변화 시도로 인해, 선진국과

4) 열린 지역주의에 대해서는 Aggarwal(1993)을 참조.

개도국 사이의 갈등이 표면화되었고, 이후 WTO 차원의 무역자유화 협상은 난항을 겪을 수밖에 없는 운명에 처하게 되었다(Wade, 2003).

이에 더하여, 1997년 아시아 금융위기는 한국이 1960년대 이후 실행하였던 발전국가 모델을 재검토하고, 신자유주의적 정책을 본격적으로 추진하는 계기가 되었다. 한국의 고도성장을 추동하였던 정부와 민간 부문 사이의 긴밀한 관계가 정실 자본주의(crony capitalism)로 폄하되는 등 동아시아 발전 모델은 추격전략의 성공적 달성 이후 폐기되어야 할 모델로 치부되기 시작하였다.⁵⁾ 더욱이 금융위기는 한국이 다자주의의 대안으로 모색하였던 APEC의 구조적 한계를 노출하였다. 아시아 금융위기 이후, 미국과 일본의 견해 차이로 분야별 조기 자유화(Early Voluntary Sectoral Liberalization) 협상이 교착상태에 빠졌던 것이다(Ravenhill, 2000 ; Weber, 2001). 역내 무역자유화의 방식에 대하여 미국과 일본이 갈등을 노출하면서, 무역자유화로 인한 이득의 실현이 불투명하게 된 것이다. 또한, 금융위기의 해결과 관련하여 지역기구로서 APEC은 실효성 있는 대책을 제시하는 데 한계를 드러냈다. 이에 더하여 시애틀 WTO 장관급 회담이 무산된 데서 알 수 있듯이, 1990년대 후반부터 WTO 차원의 무역자유화 협상이 난항을 겪기 시작하였다.

이와 같이 변화하는 환경 속에서 한국은 자유화 전략을 보다 광범위하게 수용하였다. 미국으로부터의 외압으로 인해 통상정책의 변화를 모색하였던 1980년대와 달리, 이 시기 통상정책의 변화는 국내정치적 요인에 따라 촉발되었다. 한국은 서구 국가들을 따라잡는 '압축적 성장'을 어느 정도 달성하자, 적극적인 무역자유화 조치를 취하기 시작하였다. 이러한 맥락에서 1992년 집

5) 아시아 금융위기 발생 이후, 동아시아 자본주의의 성격에 대한 논쟁에 대해서는 Krugman(1998) ; Wade(1998)를 참조.

권한 김영삼 정부는 국제통상환경의 변화에 대한 수동적 대응에서 벗어나, 보다 적극적 대응을 모색하는 이른바 '세계화' 캠페인을 전개하였다. 통상정책에서 김영삼 정부는 선진 개방경제의 구축을 위한 포괄적 자유화 전략을 구사하였다. 구체적으로 국내 경제체제의 개편, 무역과 투자 자유화, 규제 완화, 투명성 증대 등을 목표로 하였다(Hwang, 2001). 이러한 변화는 미국의 지적 전통에 영향을 받은 관료와 학자들이 정책결정 구조 내에 편입된 결과이다(조홍식, 2007). 구체적으로 신자유주의 정책이념을 수용한 정책 입안자들은 통상정책에서 보다 적극적인 시장 자유화 조치를 추구하기 시작하였다.

3. 1990년대 후반 이후의 통상정책 : FTA 정책

1990년대 말까지 한국은 주요 통상국가 가운데 일본과 함께 한 건의 FTA도 체결하지 않은 소수의 국가 가운데 하나였다. WTO가 분쟁해결 절차를 강화하는 등 제도화의 수준을 높여 회원국들에 대한 구속을 강화하였음에도,⁶⁾ 한국은 일본과 함께 최후의 순간까지 다자주의의 강력한 옹호자로 남아 있었던 것이다. 그러나 1990년대 초반 이후, WTO와 APEC 차원의 무역자유화를 위한 협상 타결의 전망은 매우 불투명해짐에 따라, 세계 각국은 경쟁적으로 FTA의 체결을 추진하기 시작하였다. 이러한 국제통상환경의 변화 속에 싱가포르를 필두로, 역내 주요 국가들이 모두 FTA의 대열에 합류하였다.

이러한 역내의 환경의 변화는 한국 정부가 FTA의 대열에서 상대적으로 뒤처져 있다는 인식을 갖게 하는 계기로 작용하였다. 금융위기의 여파가 아직

6) 문돈(2006)에 따르면, GATT가 WTO로 전환하면서 분쟁해결 방식 역시 비강제적 중재에서 강제적 재정판결로 변화하였다.

온전히 수습되지 못하였던 1998년 11월, 변화하는 대내외 환경에 적극적으로 대응한다는 차원에서 새로운 통상정책으로서 FTA를 추진할 것임을 공식화하였다. 칠레와의 FTA 타결을 기점으로, 2007년 6월 현재, 한국은 싱가포르, 유럽자유무역연합(EFTA), 아세안(ASEAN)과 FTA를 체결하였으며, 미국과는 FTA 협상을 마치고 서명을 앞두고 있으며, EU와의 협상을 타결한 상태이다. 또한 캐나다, 인도, 멕시코, 일본 등과 협상 추진 중에 있다.

한국의 FTA 정책은 몇 가지 측면에서 다른 국가의 FTA와 커다란 차별성이 있다. 첫째, 한국의 FTA 정책은 초기 단계부터 역외 국가들과의 FTA를 적극적으로 추진하는 탈지역주의 또는 횡지역주의(cross-regionalism) 성격이 강하다(손열, 2006). 이러한 특징은 정부의 '전방위적 FTA' 정책에 잘 나타나 있다. 칠레와 최초의 FTA를 체결한 것이 대표적인 사례이다. 한국은 한·칠레 FTA의 본질적 가치뿐 아니라, 거대선진경제권과의 포괄적인 FTA 협상을 위한 선례로서 활용하려는 의도가 강하였다(Park and Koo, 2007). 한국은 EFTA, 미국과 협상을 이미 체결하였다. 반면, 현재까지 체결된 동아시아 주변국과의 FTA는 싱가포르, 아세안에 불과하다. 현재 협상이 진행 중인 FTA를 보더라도, EU, 캐나다, 멕시코, 인도, GCC, 호주, 뉴질랜드 등 역외 국가가 주류를 이루고 있다. 일반적으로 유럽과 북미 등 특혜무역협정의 선발국가들은 역내의 주변 국가들과 FTA를 우선 체결한 후, 순차적으로 역외 국가들과의 FTA로 확장하는 경향이 있다. 반면, 한국의 FTA에는 이러한 횡지역적 특성이 초기부터 대두되었다는 점에서 다른 지역 국가들의 FTA 정책과 차이가 있다(Solis and Katada, 2007).⁷⁾

7) FTA의 횡지역주의적 성격은 동아시아 국가들에서 공통적으로 나타난다. 그러나 횡지역적 FTA를 추구하는 구체적인 동기는 나라마다 다르다. 칠레와의 FTA를 다음 FTA의 체결을 위한 전략적 활용의 차원에서 추구한 한국과 달리, 일본은 멕시코와 FTA를 체

III. 한국 통상정책의 특징

이 장에서는 1960년대 이후 지속적으로 변화되어온 한국 통상정책의 특징을 검토한다. 여기에서는 특히 경제발전 단계에 상응하는 무역자유화, 대외환경 변화에 대한 적극적 대응, 광범위한 무역자유화와 대규모 보상의 공존, 대외협상 중심의 정책결정, 미흡한 대내협상의 정당성이라는 다섯 가지 특징을 중심으로 논의를 전개한다.

한국 통상정책의 첫 번째 특징은 한국의 경제수준을 잘 반영한 무역자유화 전략을 채택하였다는 점이다. 무조건적인 개방이나 보호가 아닌 한국의 경제성장이라는 목표에 잘 부합하는 선택적 자유화 전략을 실행하였던 것이다. 고도성장기 한국은 중상주의적 통상정책을 기본으로 하였으나, 한국의 경제성장함에 따라 자유화의 폭을 넓혀나갔다. 보다 구체적으로 고도성장기 한국은 수입 원자재에서 시작하여, 제조업, 금융업, 농업, 서비스업 등 자유화의 범위를 확대하고 개별 산업부문 내에서도 자유화의 수준을 높여가는 방식을 취하였다. 1990년대 이후 농업부문에서도 자유화 조치가 지속적으로 진행되었다. 그러나 최근 체결된 일련의 FTA에서도 나타나듯이, 쌀 등 일부 산업분야는 자유화의 예외적 조치를 받고 있다(WTO, 2006). 바로 이런 점에서 한국의 무역자유화는 선택적 자유화라고 할 수 있다.

한국 통상정책의 두 번째 특징은 변화하는 국제통상환경을 전략적으로 활용하였다는 점이다. 개도국에 대하여 비교적 우호적인 조치가 취해졌던

결하는 데 협상을 위한 전략적 고려보다는 멕시코와의 FTA 자체가 가지는 내재적 가치에 더욱 초점을 맞추었다. 즉, FTA의 미체결로 인한 불이익을 감안한 일본 정부는 이를 완화시키기 위하여 멕시코와의 FTA 협상에 적극적으로 착수하였던 것이다.

GATT 체제하에서 한국은 개방된 선진국 시장을 최대한 활용하는 한편, 국제 무역체제를 유지하는 데 소요되는 비용의 부담에는 상대적으로 소극적이었다. 또한 WTO가 GATT를 발전적으로 계승한 이래, 무역분쟁에 관한 규정과 절차를 대폭 강화하자, 미국 등 선진국의 쌍무적 통상압력에 시달리던 한국은 WTO의 분쟁해결절차를 적극 활용하기 시작하였다. 이후 WTO 차원의 무역 자유화 협상이 난관에 봉착함에 따라, 다자주의의 성격이 강한 지역주의인 APEC을 추구하였을 뿐 아니라, WTO와 APEC의 한계가 분명해지자, 양자적 FTA를 추진하는 등 거시적 관점에서 보았을 때, 한국은 변화하는 국제통상환경을 활용하는 데 상당히 전략적인 행동을 취하였다.

‘광범위한 무역자유화’가 국내적으로 피해집단에 대한 ‘대규모의 보상’을 통해 이루어졌다는 점이 한국 통상정책의 세 번째 특징이다. 더욱이 보상의 방식에서도 무역자유화로 인한 피해 산업 또는 노동자가 경쟁력 있는 산업분야로 전환하도록 돕는 간접적 보상보다는 피해산업의 손실을 직접적으로 보전하는 방식이 주류를 이루고 있다(이승주, 2006). 이 경우, 개별적인 무역자유화 조치가 취해질 때마다 새로운 피해집단이 출현할 수 있으며, 피해의 정도가 클수록 반대의 강도 역시 증가한다. 정부는 따라서 무역자유화를 시행하기 위해서는 이들에 대한 보상을 지속적으로 제공하지 않으면 안 된다. 피해집단 또한 전업을 위한 제도적 장치가 마련되지 않은 가운데 정부로부터 계속해서 직접적 보상을 제공받기 때문에, 경쟁력을 상실했음에도 불구하고 해당 산업으로부터 자발적으로 퇴출할 필요를 느끼지 못한다. 따라서 무역자유화에 따른 대규모 보상이 반복적으로 이루어지는 것이다.

이러한 보상의 대표적 사례가 농업이다. 한국 농업은 1990년대 초 이후 한국이 대대적인 무역자유화 조치를 취할 때마다 대규모 보상을 지속적으로 받아왔다. 김영삼 정부는 1992년 우루과이라운드 협상 체결 이후 쌀 시장 개방

에 따른 농업 보상대책으로 '농어촌 구조개선 대책' 명목의 42조 원과 농특세 재원으로 조성한 15조 원 등 총 57조 원을 투입했다. 김대중 정부 역시 지속적인 무역자유화 조치를 시행하였으며, 이 과정에서 '농업·농촌 발전계획'을 통해 5년간 총 45조 원을 농업부문에 투입하였다. 이러한 현상은 노무현 정부에서도 계속되어, 한·칠레 FTA에 대한 국회의 비준을 위해 정부는 농업부문에 대한 119조 원 지원대책을 발표한 바 있다. 결국 지난 15년간 농업 자유화에 따른 지원대책의 일환으로 이미 집행되었거나 집행될 예정인 정부 지원금의 규모는 총 221조 원에 달한다(박성재 외, 2007).

한국의 사례는 특징 비교의 관점에서 볼 때 매우 독특하다. 미국 등의 국가의 경우, 무역자유화가 정부 지출의 증가로 이어지지 않으며, 피해집단의 구제는 주로 보호무역 입법의 방식으로 이루어진다. 반면, 위에서 언급한 바 있는 유럽의 소규모 국가들의 경우, 개방성의 증대에 대한 사회적 불안정성을 사회적 안전망의 확충으로 해결하는 간접적 보상방식을 주로 선호한다. 그리고 한국의 사례는 일부 권위주의 국가에서 발견되는 특징과도 일치하지 않는다. 일부 권위주의 국가의 경우, 무역자유화보다는 보호무역을 통해 피해집단에 대한 지원을 제공하는 경향이 있다. 또한 무역자유화를 선택할 경우, 반대집단을 정책결정 과정에서 완전히 배제하며, 직간접적 보상은 전무한 경우가 많다.

한국의 통상정책 네 번째 특징은 정책결정구조와 관련이 있다. 현재의 통상정책결정구조의 기본틀은 1998년 2월 만들어졌다. 김대중 정부는 21세기 통상문제가 국가전략의 핵심사항이 될 것이라는 인식하에 대외 협상력의 제고와 국내 부처 간 정책조정 효율성 향상을 위해 외교통상부 내에 통상교섭 본부를 창설하였다. 이것이 갖는 의미는 과거 외교통상부, 재정경제부, 산업자원부 등의 부처에 분산되어 있던 통상정책 기능을 단순히 단일화하였다는

데 그치는 것이 아니라, 외교통상부의 주도하에 정치·안보·경제·통상 등 총체적 국익의 관점에서 통상정책에 접근할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다는 점이다.

제도적 개편을 계기로 WTO가 중심이 된 다자 수준의 무역자유화 협상, APEC 등 지역주의 수준의 통상협상, 양자 간 FTA 등 대부분의 통상 관련 협상에서 통상교섭본부가 주도권을 행사하게 되었다. 그러나 대외협상을 위한 통상교섭본부의 창설과 강화는 통상정책 결정과정에서 대외협상과 대내협상 기능이 분리되는 이원적 구조를 초래하였다. 제도적으로는 대내협상을 담당하고 있는 재정경제부와 대외협상을 주도하는 통상교섭본부가 대외 경제장관 회의를 통해 정책조정을 하도록 되어 있다. 그러나 실제로는 대외협상은 통상교섭본부가 주도하고 대내협상은 재정경제부가 관련 부처들의 의견을 수렴하여 조정하는 형태로 이원화된 것이다.⁸⁾

통상정책의 이원적 구조는 결과적으로 대외협상을 대내협상에 우선하는 결과를 초래하였다(이승주, 2007). 그러나 최근 한국이 적극적으로 추진하고 있는 FTA는 범위가 매우 포괄적일 뿐 아니라 높은 수준의 자유무역을 지향하고 있다는 점에서, 통상정책과 관련한 국내 분배문제는 더욱 첨예해질 가능성이 높다. 국내적으로 정책의 정당성을 확보하는 일이 중요함은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

다섯째, 위에서 언급한 대외협상을 우선하는 정책결정구조는 대외협상의 효율성 측면에서는 긍정적인 면이 없지 않다. 그러나 정부는 통상협상을 진행하는 데 있어서 국내의 다양한 이해 당사자들의 의사를 취합하는 데 소홀한

8) FTA와 관련한 정책결정구조에 대해서는 '자유무역협정체결 절차규정'과 외교통상부 자유무역협정 홈페이지 참조.

경향이 있다. 즉, 대외협상의 사전적·사후적 정당성 확보를 위한 대내협상이 미흡한 것이다(최태욱, 2006). 2007년 4월 갤럽의 조사결과에 따르면, 한·미 FTA 협상의 타결 과정에서 FTA에 반대하는 사람들에 대한 설득이 부족했다는 의사를 표시한 사람들의 비율이 무려 73%에 달하였다(갤럽조사, 2007. 4. 3). 국내의 반대의사를 통상협상 과정에 적극적으로 반영하지 못하였다는 평가는 우루과이라운드 협상의 타결과 관련해서도 나타나는 등 통상정책 결정에서 지속적으로 대두되는 문제이다.⁹⁾

이렇듯 통상정책의 대내적 정당성이 충분히 확보되지 못하는 이유는 통상정책의 수립과 집행에서 행정부에 대한 제도적 견제장치가 매우 취약하기 때문이다.¹⁰⁾ 대외협상을 우선하는 통상정책의 결정과 실행에 대한 제도적 견제장치가 미비하기 때문에, 이해 당사자들은 자신들의 이익을 표출하는 데 강렬한 방식을 선호하고, 특히 정책결정의 후반부에 반대의사를 표명하기 때문에 정책결정 과정이 과도하게 정치화되는 경향이 있다(이승주, 2006).

9) 1990년 11월 행해진 갤럽 여론조사에서, '우리 정부는 우루과이라운드 협상에서 한국의 주장을 반영시키기 위해 얼마나 노력해왔다고 생각하십니까?'라는 질문에 대한 결과는 다음과 같다. 매우 노력해왔다(17.1%), 약간 노력해온 편(33.7%), 그다지 노력해오지 못한 편(32.9%), 전혀 노력해오지 못했다(9.5%), 모름·무응답(6.8%).

10) 최병선과 임채원(2001)은 행정부가 정책결정을 주도하는 것이 한국 통상정책결정에서 일관되게 나타나는 특징이라고 지적한다.

IV. 동아시아 공동체 실현을 위한 한국의 통상전략

1. 한국형 FTA 모델의 수립

중국과 일본의 FTA 추진은 동아시아 지역주의의 주도권을 둘러싼 경쟁구도에도 상당한 영향을 미쳤다. 우선 중국은 동남아시아국가연합(ASEAN)과 상당히 우호적인 조건의 FTA를 체결함으로써 동아시아 지역주의의 주도권을 확보하고자 하였다. 이에 자극을 받은 일본은 동남아시아 국가들과 개별적인 FTA의 체결을 시도하였던 기존 정책에서 탈피하여, 아세안 전체와의 FTA를 체결하는 정책으로 선화하였다. 이와 같이 2000년대 들어서 일본과 중국 사이에 동아시아의 FTA 형성의 주도권을 둘러싼 경쟁구도가 형성되었다.

중국과 일본의 FTA 정책과 비교할 때, 한국이 동아시아 국가들에게 새로운 FTA 모델을 제시할 수 있는 가능성은 충분히 있다. 한국의 FTA 수용은 몇 가지 측면에서 중국 및 일본의 FTA 정책과 상당한 차별성이 있다. 한국의 FTA는 상대국의 특성을 반영하여 FTA의 개방 정도와 통합의 수준을 신축적으로 적용하는 경향이 있다. 이러한 특징은 하나의 FTA 모델을 설정하고, 대부분의 FTA에 유사한 기준을 적용하는 미국, 일본 등과 구별되는 차이점이다 (Dent, 2007). 중국은 FTA가 정치외교적 요인의 영향을 상당히 받는 경향이 있다. 그 결과, 아세안과의 FTA에서 나타나듯이, 정치·외교적으로 중요한 주변국가들에게 상당히 우호적인 FTA를 체결하고 있다. 그러나 이러한 유형의 FTA는 정치외교적 고려가 과도한 나머지 심층적 통합을 지향하는 FTA의 본래 취지를 퇴색시킨다. 반면, 일본은 중국과의 경쟁에도 불구하고, 국내 정치적 고려 때문에 매우 제한적 범위의 FTA를 체결하고 있다. 뿐만 아니라, 상대

국의 무역자유화보다 낮은 수준에서 무역자유화를 허용하는 비대칭적 FTA를 체결한다.

중국과 일본의 FTA 정책의 한계를 감안할 때, 한국이 동아시아의 다른 국가들이 수용할 만한 FTA 모델을 제시할 가능성이 있다. 한국은 상대국의 정치적·경제적 상황을 감안하되, FTA의 본래 취지를 크게 훼손하지 않는 FTA 모델을 제시할 수 있다. 한국은 동아시아 개도국과의 FTA를 체결하는 데 있어서, 자유화의 범위를 순차적으로 확대해나가는 형태의 FTA를 체결할 수 있을 것이다. 이러한 형태의 FTA를 한국은 이미 아세안과 체결한 바 있다. 한국은 아세안 국가들의 상황을 감안하여 처음부터 심층적 통합을 지향하는 FTA를 추진하지 않고, 상품협정, 서비스협정, 투자협정을 순차적으로 체결하였다. 또한 FTA의 범위에서도 아세안 국가들의 선호를 반영하되, FTA의 경제적 효과를 어느 정도 기대할 수 있는 중범위 FTA를 체결하였다.

반면, 역외의 선진국들과 FTA를 추진할 때, 한국은 경제적 효과의 극대화를 위하여 광범위한 자유화와 심층적 통합(deep integration)을 지향하고 있다. '거대경제권과의 FTA' 추진에서 나타나듯이, 한국 정부는 큰 경제 규모의 선진국과의 FTA를 적극 추진하였다. 그 결과, 일본과 중국 등 다른 동아시아 국가들과 비교할 때, 전체 교역에서 FTA 틀 속에서 이루어지는 교역의 비중이 높을 뿐 아니라, 통합의 수준도 비교적 높다. 국내의 정치적 저항에도 불구하고 FTA 중에서도 경제적 효과가 클 것으로 예견되는 한·미 FTA를 조기에 추진한 것이 광범위한 자유화와 심층적 통합을 지향하였음을 알 수 있다. 다시 말해, 한국은 FTA를 체결하는 데 있어서 국내의 경제적 여건을 고려하여 무역자유화의 범위와 수준을 조절하기보다는 경제적 효과를 극대화할 수 있는 FTA를 추구하였던 것이다.

이와 같은 한국형 FTA 모델은 동아시아 공동체의 실현을 위해 필요한 공공

재를 중국과 일본이 제공하지 못하는 상황에서 동아시아 FTA의 지역적 범위를 확대하고 경제적 통합의 심화를 촉진하는 데 기여할 것이다. 한국은 비록 역내의 최종소비자로서 공공재를 제공할 수 있는 능력을 보유하고 있지는 못하지만, 역내 모든 국가들이 수용할 수 있는 FTA 모델을 제시할 수 있을 것이다. 이러한 공통의 FTA 정책의 수립은 궁극적으로 역내 국가들 사이의 교역을 확대할 수 있는 지적 공공재의 역할을 할 것으로 기대된다.

2. 국제통상환경의 전략적 활용

국제통상환경은 빠르게 변화하고 있다. 과거 GATT와 WTO 체제하에서는 정부가 비교우위의 창출을 통해 산업구조를 고도화하는 발전전략을 실행할 수 있는 가능성이 열려 있었다. 그러나 1990년대 이후 변화하는 국제통상 환경은 발전과 통상정책의 유기적 연계를 어렵게 하는 방향으로 전개되고 있다. WTO는 관세와 비관세 장벽의 완화에 초점을 맞추었던 전통적인 무역자유화에 대한 접근법에서 탈피하여, 노동, 서비스(GATS), 무역관련 지적재산권(TRIPS), 무역관련 투자조치(TRIMs) 등을 적극적으로 포함하는 등 무역과 관련한 정부의 역할을 제한하기 시작하였다.

GATT 규정의 확대는 국가경제에 미치는 영향이 증대되었음을 의미한다. 과거 다자주의의 감시 대상이 아니었던 많은 쟁점들이 현재는 무역관련(trade-related) 쟁점으로 변화한 것이다. WTO로 대표되는 다자협상과 양자 간 FTA 협상이 과거에 비해 정부의 역할을 제한하는 방향으로 진행되고 있는 것은 분명하다. 이러한 변화가 갖는 의미는 동아시아 국가들이 고도성장기에 자국 산업구조를 고도화하기 위해 활발하게 구사하였던 산업정책이 허용되지 않게 될 수도 있다는 점이다(Wade, 2003 ; Weiss, 2005). 투자와 서비스 관련 규정은 외국

기업의 활동범위를 규정하는 정부의 권위를 심각하게 제약하고 있으며, 지적 재산권 규정은 외국기업들이 초국적으로 사업을 수행하는 것을 촉진하기 때문이다. 결론적으로 오늘날의 개도국들은 과거 선진국들이 유사한 수준의 경제발전 단계에서 누리던 다양한 정책적 수단들을 박탈당하고 있다(장하준, 2002). 또한 개도국들은 선진국 시장에 대한 접근을 위해 자국 시장에 대한 규제를 철폐하거나 완화해야 하는 상황이다(Shadlen, 2005).

그러나 이러한 변화 속에서도 기회의 창은 언제나 열려 있다. WTO 규정이 전방위적으로 강화되고 있는 것은 사실이지만, 이러한 규정이 아직 구체화되는 단계에까지 이르지 못했기 때문에, 오히려 미비한 규정의 허점을 전략적으로 활용하는 정부의 역할이 더욱 중요하다는 점에 주목한다. 관세장벽의 경우, 개도국은 여전히 관세장벽을 활용하여 국내 산업을 보호할 수 있는 여지가 충분히 있으며, 보조금 역시 수입품이 가공되어 다시 수출될 경우, 수입품에 부과되었던 세금을 환불해주는 형태로 제공할 수 있다는 것이다. 특히 R&D의 진흥과 인적 자원의 개발을 위한 보조금은 현행 WTO 규정하에서도 허용되고 있으며, 투자에 관한 규정은 위반 사례에 대한 예시가 있을 뿐 전반적으로 미비한 상태이기 때문에 정부들이 규정의 공백을 전략적으로 활용할 수 있다는 것이다. 더 나아가 WTO 규정이 가하는 제약은 지식집약산업 등 새로이 대두되고 있는 산업에서 정부의 역할을 심각하게 제한하는 것은 아니다. WTO 규정은 선진국의 선호를 반영하여, 이 산업들에서 정부의 개입을 방임하고 있는 측면마저 있다(Weiss, 2005).

이런 면에서 변화하는 국제통상환경에 대한 정확한 이해를 바탕으로 새로운 통상정책 모델을 제시할 경우, 다른 동아시아 국가들이 참고할 수 있는 모범사례가 될 것이다. 이를 위해서는 개방과 자유화의 기초를 유지하되, 국제통상환경의 공백을 활용하는 전략적 마인드가 필요하다. 고도성장기 무역을

경제성장을 위한 동력으로 성공적으로 활용하였던 한국의 발전국가적 전략은 이미 다른 동아시아 국가들이 경쟁적으로 채택한 바 있다. 이제 과거의 정책에서 벗어나 우리의 경제 수준과 규모에 부합하는 새로운 모델을 제시할 필요가 있다. 한국의 이러한 전환이 성공적으로 이루어질 경우, 이는 다른 동아시아 개도국들이 모방할 수 있는 서울 컨센서스로 대두될 수 있다. 개도국에서 선진국으로 진입한 한국의 경험이 동아시아 공동체의 실현을 촉진하는 서울 컨센서스의 매력을 한층 높일 수 있을 것이다.

3. 개방을 위한 국내정치적 조건의 확립

자본주의의 다양성(varieties of capitalism)을 강조하는 연구들은 세계화에 대한 국가들의 대응이 단일하지 않다는 사실에 주목한 바 있다(Hall and Soskice, 2001). 이러한 맥락에서 볼 때, 세계화의 한 측면인 무역 개방에 대한 대응방식 역시 개별 국가들의 정치적·문화적·제도적 조건에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 개방에 대한 국가별 대응방식의 다양성은 대체로 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 개방의 효과를 국내적으로 골고루 확산시킬 수 있는 경제구조를 수립하는 방식이다. 적하효과(trickle-down effect)론이 여기에 해당한다. 세계화론의 입장에 있는 설명들은 세계화가 진전되면서 자본유동성 역시 급격하게 증가하였다는 사실에 주목한다. 무역자유화와 해외자본의 유치 등 개방성의 증가는 경제성장을 촉진하는 경향이 있으며, 결과적으로 성장의 과실이 사회 전반에 고루 확산될 것이라는 주장이 그것이다. 비록 세계화가 조세를 부과하려는 정부의 능력을 제한하는 것은 사실이나, 세계화에 적극적으로 동참할 경우 오히려 경제성장이 촉진되며, 이러한 성장의 과실은 이른바 적하효과를 통해 사회 전반으로 확대된다는 것이다.

그러나 정부가 개방성의 증가로 인해 초래되는 사회적 불확실성을 효과적으로 통제하는 능력을 결여할 경우, 적하효과의 창출은 사실상 불가능하다. 이 경우, 정반대의 현상이 현실화될 가능성이 있다. 즉, 증대된 자본유동성과 자본유치를 위한 정부 간 경쟁은 필연적으로 다국적기업의 경제활동에 좋지 않은 영향을 미치는 조세를 부과하거나 세율을 인상하는 정부의 능력을 제한하는 결과를 초래한다. 따라서 개별 국가의 정부들이 해외자본의 투자를 위해 다국적기업의 조세 부담을 경감한 결과 국내적으로 분배구조가 악화되는 이른바 ‘신자유주의 바닥으로의 경주(race to the neoliberal bottom)’가 벌어질 가능성이 높다.

둘째, 무역자유화로 인한 피해산업 분야의 손실을 직접적으로 보전하는 방식이다. 정부가 무역자유화에 따른 불확실성을 감소시키기 위한 사회제도적 장치를 구축하는 데 노력하기보다는 피해집단에 대한 직접적 보상을 시도함으로써 무역자유화에 대한 반대를 무마하는 것이다. 이러한 방식은 무역자유화 조치가 이루어질 때마다, 무역자유화의 혜택을 누리는 집단과 피해를 입는 집단 사이의 갈등을 증폭시킬 가능성이 있다. 통상정책의 과도한 정치화를 초래할 위험이 존재하는 것이다.

셋째, 무역자유화를 적극적으로 추진하되 적절한 보상체계를 확립하는 경우이다. 무역자유화로 인하여 집중적인 피해를 겪는 집단에 대한 보상을 사회 전체가 부담하는 방식이다. 교역으로 인해 이득을 보는 집단 또는 산업부문이 피해집단 또는 산업부문으로부터 협력을 확보하기 위한 차원에서 사회적 안 전망의 확충을 위한 공공지출의 확대에 동의하는 경우이다. 즉, 정부 지출의 증가는 개방성의 증가로 인해 자연적으로 발생하는 것이 아니라, 무역자유화를 확보하기 위해 필요한 정치적 선결조건이 되는 것이다.

구체적으로 이 방식은 정부가 사회적 불확실성의 해소를 위해 재정을 활용

하여 기업에게는 퇴출과 신규 진입에 소요되는 비용을, 노동자에게는 실업수당과 재교육을 위한 비용을 제공하는 것을 말한다. 실제로 다수의 연구들이 개방의 수준과 정부 재정지출의 규모 사이에 대단히 높은 상관관계가 발견된다고 보고하고 있다(Rodrik, 1998). 불확실성의 증대를 완충하는 사회안전망의 구축에 소요되는 비용을 정부가 지불하기 때문에 높은 재정지출이 초래되는 것이다. 그러나 일단 사회적 안전망이 구축되면 개별적인 무역자유화 조치에 따른 직접적 보상은 최소한의 수준에 머물게 되며, 따라서 현실적으로 우리가 선택할 수 있는 대안이라고 할 수 있다. 사회적 안전망의 형성이 비용이 아니라, 시장제도의 근간을 구성하는 하부구조로서 필요하다는 인식의 전환과 함께, 적극적 노동시장 정책을 펼칠 필요가 있다(정운찬, 2007).

다만, 우리가 유의해야 할 것은 개방이 초래할 수 있는 불확실성의 해소를 위한 사회적 안전망의 확충이 정치적 공백상태에서 이루어지는 것은 아니라는 점이다. 사회적 안전망의 확충을 위한 정부 지출의 증가는 노조의 정치적 영향력이 강하거나, 정책결정 과정에서 주요 행위자들의 이해관계가 반영될 수 있는 제도적 장치가 존재할 때 가능하다(Cameron, 1978 ; Katzenstein, 1985). 유럽의 일부 국가들에서 발견되는 고도의 개방성은 이러한 제도적 특성으로 인해 정치적 불안을 초래하지 않는 가운데 유지될 수 있었다. 한국이 지속적인 개방을 추구하기 위해서는 이러한 제도적 장치들을 마련해나가는 중장기 전략을 수립해야 할 것이다.

지속적 개방을 위한 국내정치적 조건을 보완하는 것은 다른 동아시아 국가들도 시급히 시행해야 할 작업이다. 동아시아 국가들의 높은 무역 의존도를 감안하면, 개방이 더 이상 선택의 문제가 아니라 생존의 문제이기 때문이다. 한국이 개방을 위한 국내적 조건을 성공적으로 수립한다면 다른 동아시아 국가들에게도 또 하나의 선택 대안을 제공하게 될 것이다. 국내적 조건을 수립

하는 일은 궁극적으로 내수기반의 확대와 밀접한 연관이 있으므로, 동아시아 각국이 한층 강화된 사회적 안전망을 성공적으로 확충할 경우, 역내 무역 역시 안정적으로 증가하게 될 것이다. 한국이 성장잠재력을 훼손하지 않는 사회적 안전망을 강화해야 하는 이유는 여기에 있다. 즉, 동아시아의 다수 국가들이 보다 안정적인 사회적 안전망을 바탕으로 내수시장의 활성화에 성공할 경우, 역내 국가들 사이의 생산과 소비 및 수출과 수입의 선순환 구조가 확립될 수 있다. 한국은 대내외 환경을 모두 감안한 적절한 정책조합을 창출함으로써 서울 컨센서스를 동아시아에 전파할 수 있다.

4. 통상정책의 네트워크 전략화 : 역내와 역외를 연결하는 허브 전략의 수립

한국은 1990년대 후반부터 역내 국가와의 FTA는 물론 역외 국가와의 FTA 체결을 적극적으로 추진해왔다. 한국이 그동안 추진해온 FTA 정책의 핵심은 '동시다발적 FTA'와 '거대선진경제권과의 FTA'라고 할 수 있다. 그러나 이러한 FTA 정책은 전술의 성격이 강하고, 전략적 개념이 상대적으로 취약하다. 세계 각국은 FTA를 체결하는 과정에서 FTA 네트워크 내의 허브(hub)를 지향하는, 'hub-and-spoke' 전략을 구사하고 있다. 이런 관점에서 볼 때, 한국도 FTA를 네트워크라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 예를 들어, 어떤 국가가 다수의 FTA를 체결하고 그 국가들과 특혜무역을 할 경우, 이 국가는 허브의 역할을 하는 것이다. 허브 국가가 FTA를 체결한 다른 모든 국가와 특혜무역을 할 수 있는 반면, 스포크 위치에 있는 국가들은 오직 허브 국가와만 특혜무역을 할 수 있기 때문에, 다른 스포크 국가의 시장 접근에 제한이 있다.

현재까지 동아시아 국가들이 형성한 FTA 네트워크의 구조를 보면, 중국과

싱가포르가 FTA 네트워크 내에서 역내외 국가들 사이의 브로커의 역할을 수행하고 있는 것으로 나타난다. 네트워크 전략의 관점에서 볼 때, 한국 역시 역내 국가와 역외 국가들을 연결하는 FTA 전략을 추진할 필요가 있다. 역내 국가와 역외 국가 사이를 연결해주는 브로커의 위치를 선점함으로써, FTA 네트워크 내에서 자국의 영향력을 효과적으로 확대하고 전략을 추구할 필요가 있는 것이다. 이러한 전략은 현재까지 한국이 추구해온 지역적·횡지역적 FTA의 체결과도 정책적 일관성을 유지할 수 있다는 장점이 있다.¹¹⁾

일반적으로 FTA의 효과는 체결 당사국들에게 발생하는 것으로 알려져 있다. 그러나 한국의 FTA 네트워크 전략은 한국이 자국의 국가 이익을 배타적으로 추구하는 것을 의미하지는 않는다. 한국이 역내외 국가들을 유기적으로 연결하는 위치에 있을 경우, 동아시아 국가들에게는 한국을 통해 역외의 국가들과의 새로운 교역의 기회가 창출될 수 있기 때문이다. 지역 간 FTA 네트워크의 '연결자'로서 한국은 자국의 이익과 동아시아 국가들의 이익을 동시에 추구하는 국가로서의 입지가 자연스럽게 구축될 수 있는 것이다. 한국의 FTA 전략에 네트워크적 관점이 필요한 이유는 여기에 있다.

V. 맺음말

지난 50여 년간 한국은 지속적인 성장을 견인하는 수단으로 통상정책을 효과적으로 활용해왔다. 1960년대 한국은 산업화의 목표를 달성하는 수단으로

11) 네트워크 내의 브로커의 중요성에 대해서는 장덕진(2009) 참조. 이와 관련하여 미즈루치와 포츠(Mizruchi and Potts, 1998)는 네트워크 내의 권력관계는 네트워크의 구조와 밀접한 관계가 있다고 주장한다.

수출지향산업화(EOI)를 채택하여 중상주의적 통상정책을 실행하였다. 또한 개도국에 대하여 비교적 우호적이었던 GATT 체제를 적극적으로 활용하여 미국을 비롯한 선진국 시장에 성공적으로 진출한 바 있다. 1980년대 중반 이후 유럽과 미주에서 지역주의의 움직임이 강화되자 한국도 다자주의의 연장선에서 지역주의의 흐름에 동참하였다. 그 구체적 선택은 배타적 성격이 약한 APEC이었다. 또한 이 시기 한국은 국내적으로는 부분적이지만 개방과 자유화에 관심을 보이기 시작하였다. 아시아 금융위기를 계기로 드러난 APEC의 한계와 WTO 차원의 무역자유화 협상의 난항은 한국으로 하여금 다자주의의 대안을 적극적으로 모색하도록 촉진하였다. 한국은 이 시기 국내적으로 시장 개방과 무역자유화에 더욱 박차를 가하는 한편, 대외적으로는 FTA 체결을 적극적으로 추진하였다. 이와 같이 한국은 대외환경의 변화에 효과적으로 대응한 통상정책을 구사해왔다.

한국은 변화하는 대외환경뿐 아니라 국내정치 환경과 경제발전 단계에 걸맞는 통상정책을 실행해왔다. 한국은 개도국으로서 지속적인 고도성장을 성취하기 위해 국내의 산업화 전략과 통상전략을 통합한 중상주의적 발전국가 모델을 성공적으로 실행하였다. 이후 추격전략을 어느 정도 완수하자, 한국은 개방과 자유화에 착수하였다. 한국 경제가 개도국 수준을 벗어나 선진국에 진입하는 단계에 있음을 감안하면, 이러한 통상정책의 단계적 변화는 적절하다고 하겠다. 더 나아가 한국이 경제성장 단계에 맞는 통상정책의 변화를 성공적으로 실천한다면 이는 다른 개도국들이 참고할 만한 통상정책 모델로서 기능할 수 있다.

본 연구는 한국이 변화하는 국내외 환경을 적절히 고려한 21세기형 통상정책 모델의 가능성과 이러한 모델이 동아시아 공동체의 실현에 미칠 영향을 검토하였다. 동아시아에서 한국이 갖는 위치는 독특하다. 식민지 이후의 국가

수립, 권위주의에서 민주주의로의 정치체제 전환, 최빈국에서 선진국으로의 진입 등 동아시아의 많은 국가가 현재 직면하고 있거나 향후 직면하게 될 다양한 문제를 성공적으로 해결한 경험을 갖고 있다. 한국의 이러한 경험은 다른 동아시아 국가들에게 하나의 모델로서 인정받은 바 있다. 21세기 동아시아 공동체의 실현을 위한 한국의 기여는 무엇이 될 것인가? 통상정책에 있어서 동아시아 공동체의 실현을 위한 한국의 전략의 성패는 동아시아의 국가들의 다양한 이해관계를 포괄할 수 있는 FTA 모델의 제시, 급변하는 국제통상 환경의 전략적 활용, 지속적 개방을 위한 국내적 조건의 확립, 역내와 역외 국가들을 유기적으로 연결하는 FTA 네트워크의 수립 등의 과제가 얼마나 성공적으로 실행될 수 있을 것인가에 달려 있다.

•참고문헌

- 김상배(2009), 「소프트파워와 21세기 권력」, 김상배 외, 『소프트파워와 21세기 권력 : 네트워크 권력론의 모색』, 한울.
- 문돈(2006), 「WTO 분쟁해결제도의 효율성 상승효과(efficiency improvement effect) : 10년간 분쟁해결제도에 대한 평가」, 『한국정치학회보』, 제46집 3호.
- 박성재 외(2007), 「농업농촌종합대책 집행평가 및 조정방안 연구」, 농림부 수탁연구 보고서. 한국농촌경제연구원.
- 손열(2006), 「한국의 FTA 추진의 국제정치경제 : FTA 경쟁과 따라잡기의 동학」, 『세계정치』, 제27권 2호.
- 이근(2007), 『한국의 중장기 통상전략의 정치경제와 소프트파워 통상전략』, 대외경제정책연구원.
- 이승주(2006), 「국회와 대외경제정책 : FTA 정책결정을 중심으로」, 『의정연구』, 제12권 2호.
- 이승주(2007), 「한국 통상정책의 변화와 FTA」, 『정치외교사논총』, 제29집 1호.
- 장덕진(2009), 「정치권력의 사회학적 분해 : 자원권력과 네트워크권력」, 김상배 외, 『소프트파워와 21세기 권력 : 네트워크 권력론의 모색』, 한울.
- 장하준(2002), 『사다리 걷어차기』, 부키.
- 정운찬(2007), 「한국 사회의 도전과 과제 : 새로운 패러다임을 찾아」, 정운찬·조홍식 편, 『외환위기 10년 : 한국사회 얼마나 달라졌나』, 서울대학교출판부.
- 조홍식(2007), 「한국통상정책 패러다임의 변천과 민족정체성의 정치」, 『국제지역연구』, 제17권 3호.
- 최병선·임채원(2001), 「우리 국회의 통상기능 강화방안」, 『의정연구』, 제7권 1호.
- 최태욱(2006), 「한국의 FTA 정책결정과정」, 『한국과 국제정치』, 제22권 2호.
- Aggarwal, Vinod K.(1993), "Building International Institutions in Asia-Pacific," *Asian Survey*, 37, No. 112.
- Amsden, Alice(1989), *Asia's Next Giant : South Korea and Late Industrialization*, London : Oxford University Press.

- Bayard, Thomas A. and Elliott, Kimberly(1994), *Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy*, Washington D.C. : Institute for International Economics.
- Bhagawati, Jagdish and Patrick, Hugh T.(1991), *Aggressive Unilateralism : America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Ann Arbor : University of Michigan Press.
- Cameron, David(1978), "Expansion of the Public Economy : A Comparative Analysis," *American Political Science Review*, 72, No. 4.
- Center for Strategic and International Studies Commission on Smart Power(2007), *A Smarter, More Secure America*, Washington D.C. : Center for Strategic and International Studies.
- Dent, Christopher(2007), "Full circle? Ideas and Ordeals of Creating a Free Trade Area of the Asia-Pacific," *The Pacific Review*, 20, No. 4.
- Hall, Peter A, and Soskice, David(2001), "An Introduction to Varieties of Capitalism," In Hall, Peter A. and Soskice, David eds., *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford : Oxford University Press.
- Hwang, Doo-yun(2001), "Korea's International Trade Policy in the Global Age," *East Asian Review*, 13, No. 3.
- Jang-Sup, Shin and Ha-Joon, Chang(2003), *Restructuring Korea Inc.*, London : Routledge Curzon.
- Katzenstein, Peter J.(1985), *Small States in World Markets : Industrial Policy in Europe*, Ithaca : Cornell University Press.
- Krugman, Paul(1998), *What Happened to Asia? Mimeo*, Cambridge : MIT University Press.
- Mizruchi, Mark S. and Potts, Blydne(1998), "Centrality and Power Revisited : Actor Success in Group Decision Making," *Social Networks*, 20, No. 4.
- Nye, Joseph S. Jr.(2005), *Soft Power : The Means to Success in World Politics*, New York : Public Affairs.
- Ravenhill, John(2000), "APEC Adrift : Implications for Economic Regionalism in Asia and the Pacific," *The Pacific Review*, 13, No. 2.

- Rodrik, Dani(1998), "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Public Economy*, 106, No. 5.
- Shadlen, Kenneth(2005), "Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-Bilateral Trade Agreements," *Review of International Political Economy*, 12, No. 5.
- Solís, Mireya and Katada, Saori N.(2007), "The Japan-Mexico FTA : A Cross-Regional Step in the Path towards Asian Regionalism," *Pacific Affairs*, 80, No. 2.
- Sung-Hoon, Park and Gyo Koo, Min(2007), "Forming a Cross-Regional Partnership : The South Korea-Chile FTA and Its Implications," *Pacific Affairs*, 80, No. 2.
- Wade, Robert(1998), "From 'Miracle' to 'Cronyism' : Explaining the Great Asian Slump," *Cambridge Journal of Economics*, 22, No. 6.
- Wade, Robert Hunter(2003), "What Strategies Are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of 'Development Space'," *Review of International Political Economy*, 10, No. 4.
- Weber, Douglas(2001), "Two Funerals and a Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia Pacific after the Asian Crisis," *The Pacific Review*, 14, No. 3.
- Weiss, Linda(2005), "Global Governance, National Strategies : How Industrialized States Make Room to Move under the WTO," *Review of International Political Economy*, 12, No. 5.
- WTO(2008), *WTO Trade Policy Review*, Geneva : World Trade Organization.

동아시아 시장경제체제의 '서울 컨센서스' 모색

한림국제대학원대학교 최태욱

I. 머리말

동아시아의 경제통합은 1997년의 외환위기 이후 아세안(ASEAN)+3이라는 느슨한 틀을 중심으로 나름대로 조금씩 진전되어왔다. 그러나 그 제도화 수준은 유럽이나 북미 지역에 비해 매우 낙후된 상태에 머물러왔다. 게다가 2005년에는 기존의 아세안+3에 호주, 뉴질랜드, 인도 등이 가세한 동아시아정상회의(East Asian Summit : EAS)가 출범함으로써 지역통합의 범위나 중심틀과 같은 기본적인 합의사항마저 흔들리게 되었다. 그 후 아세안+3과 EAS는 지역통합의 주도권을 두고 대립하는 중국과 일본의 갈등상황을 보여주는 듯한 형국으로 (하는 일도 별로 없이 그저) 병존해왔다. 한마디로 동아시아의 경제통합은 교착상태에 빠져든 것이다.

2008년의 미국발 경제위기는 정체된 동아시아 경제통합 움직임에 새로운 활력을 불어넣는 듯했다. 어쩌면 1997년에 이른 '제2의 외부충격(the second shock)'이 될지도 모르겠다. 당장 '치앙마이 이니셔티브(CMI)' 다자화 공동기금



조성에 관한 합의 등과 같은 지역 금융통화협력의 진전이 가시화되고 있다. 보다 장기적으로는 미국 소비경제의 위축과 달러 가치의 하락 추세를 감안하여 동아시아 국가들은 이제 그동안의 (미국을 중심으로 하는) 대역외시장 수출주도형 성장전략에서 탈피하여 역내 내수시장 중심의 새로운 전략을 수립할 필요가 있다는 주장이 대두되고 있다. 그를 위해서는 결국 동아시아 경제통합을 획기적으로 진전시켜 충분한 규모의 안정적인 대안 통상공간을 역내에 창출해야 한다는 주장이 뒤따름은 물론이다(최태욱, 2009b). 실제로 중국은 이미 내수 중심 경제구조 구축에 몰두하기 시작했으며, 민주당의 '신' 일본도 대내적으로는 내수와 복지 그리고 대외적으로는 동아시아 지역경제를 강조하는 새로운 정책기조를 수립하고 있다.

이 글의 관심은 경제통합 그 자체가 아니라 그것의 진전이 가져올 제도수렴에 있다. 지역경제통합은 역내 국가들 간의 상품, 서비스, 기술, 자본 등의 흐름과 이동을 자유롭게 하는 것이다. 경제통합이 심화될수록 이 이동성 제고 압력은 증가된다. 가령 어느 역내 국가의 특정 경제정책이 다른 나라의 것들과 부조화 혹은 충돌을 일으켜 이 흐름을 방해한다면 경제통합의 심화과정에서 그 나라는 해당 정책의 변경 압력을 받게 된다. 정책수렴 압력이 발생한다는 것이다. 그 나라가 경제통합과정의 회원국으로 계속 머물기를 원한다면 수렴 압력의 수용은 결국 불가피한 일이 된다. 그러한 압력은 시간이 가면서 정책뿐 아니라 제도와 규범, 그리고 중국에는 사회경제체제에까지도 가해진다. 결국 지역경제통합은 역내 국가들 간의 경제정책과 제도 그리고 체제를 상당 정도 수렴하게 한다는 것이다.

만약 동아시아 경제통합이 유의미한 정도로 진척되어간다면 이 지역에서도 그에 따른 제도수렴 효과를 어떻게 다룰지에 대한 문제가 대두하게 될 것이다. 말하자면 동아시아가 어떠한 제도, 정책, 규범 등으로 이루어진 자본주



의 혹은 시장경제 유형으로 수렴·발전해갈 것인가 하는 문제를 풀어야 한다는 것이다. 일본이나 중국과 같은 역내 강대국들은 이 수렴이 자신들의 체제를 중심으로 진행되도록 힘쓸 것으로 예상된다. 마치 미국이 워싱턴 컨센서스를 신자유주의 세계체제의 표준으로 내세웠던 것처럼 일본과 중국도 도쿄 컨센서스나 베이징 컨센서스를 작성하여 그것을 동아시아 시장경제체제의 표준으로 추진할 수 있다는 것이다. 그 경우 자신들의 역내 리더십 지위가 확고해진다는 것을 잘 알고 있기 때문이다. 한국은 어떠한가? 서울 컨센서스를 내놓아 동아시아 시장경제체제의 수렴 방향에 상당한 영향을 끼칠 수 있겠느냐는 질문이다.

생각하건대, 한국이 서울 컨센서스를 내놓겠다고 한다면 그것은 중국이나 일본이 취할 것으로 예상되는 입장이나 의도와는 전혀 다른 차원의 것이어야 한다. 자국의 이익과 주도력을 최대화할 수 있는 자기중심의 체제 건설이 아니라 동아시아 전체의 이익과 복지를 증대시킬 수 있는 공동체적 성격의 체제 건설을 지향해야 한다. 중국이나 일본이 보유하고 있는 역내 강대국으로서의 경성 파워(hard power)가 부족한 한국이 스스로의 영향력을 계발·발휘하고자 한다면 그것은 연성 파워(soft power)에 기초한 것이어야 한다. 서울 컨센서스가 역내 회원국들 모두가 매력을 느끼고 찬동할 만한 '지역 공공재(regional public good)' 창출을 목표로 하는 내용으로 채워져야 할 이유이다(손열의 서문 참조).

사실 한때 칭송받던 '동아시아 발전 모델'의 중심에는 한국형 시장경제체제가 있었다. 그것은 후술하는 소위 '국가주도 조정시장경제' 체제였다. 그러나 1987년의 민주화 항쟁은 대내외에서 한국형 모델의 지속 가능성과 타당성을 의심하게 했다. 그리고 1997년의 외환위기는 동아시아 모델 전체의 적실성을 떨어트렸다. 그 후 한국은 이미 김영삼 정부에서부터 시작된 '자유시장경제' 혹은 신자유주의화의 길을 계속 걸어왔다. 그러나 주지하듯 신자유주의

모델은 양극화의 심화 등과 같은 심각한 사회경제적 문제를 야기했다. 더구나 2008년 미국발 경제위기는 신자유주의 체제의 위험성을 적나라하게 드러내며 미국까지 포함한 전 세계 대부분의 국가들로 하여금 신자유주의적 요소의 제거 혹은 축소작업에 돌입하게 만들었다. 현재로서는 신자유주의적 성격을 오히려 강화하고 있는 듯한 한국만이 이 추세에서 벗어나 있는 것 같다.

이러한 대내외적 사정을 감안할 때 국가주도 조정시장경제라 할 수 있는 한국의 과거 체제는 물론, 신자유주의로 '역주행'하고 있는 현 체제 역시 그것을 중심으로 서울 컨센서스를 수립하자고 할 수 있는 내용의 것이 아님이 분명하다. 서울 컨센서스라는 이름으로 미래의 동아시아 시장경제 표준을 제시하고자 한다면, 우선 한국 시장경제의 과거와 현재 체제의 장단점을 면밀히 분석하고 거기에서 동아시아에 적용 가능한 (즉 동아시아 국가들이 흔쾌히 합의해줄 만한) 보편성과 타당성을 갖춘 최소한의 기본원칙들을 도출해내야 할 것이다.

이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. 2항에서는 시장경제체제 혹은 자본주의의 다양성을 살펴보고, 그중의 한 유형인 신자유주의의 위기상황을 짚어본다. 한국의 과거와 현재의 시장경제체제가 어디에 속하며 그 미래가 어디로 가야 할지를 논하기 위한 배경 지식을 점검해보자는 것이다. 3항은 한국의 시장경제체제 변천과정을 간략히 서술하며 과거와 현재 체제의 장단점을 분석한다. 특히 각 체제의 문제점을 부각시킴으로써 그 문제들을 해결하기 위해 새 체제가 반드시 갖추어야 할 요소가 무엇인지를 시사한다. 마지막 4항은 2항과 3항의 논의에 기초하여 서울 컨센서스 수립의 최소 원칙 다섯 가지를 제시한다.

II. 자본주의의 다양성과 신자유주의의 위기

우선 '자본주의의 다양성(varieties of capitalism)' 논의와 신자유주의의 위기상황에 대해 비교적 자세히 살펴볼 필요가 있다.¹⁾ 여기서 '서울 컨센서스' 수립의 최소 원칙들이 도출될 수 있기 때문이다. 한때 '자본주의 수렴론'이 유행하던 때가 있었다. 1980년대 초 영국의 대처 총리와 미국의 레이건 대통령과 같은 '신보수' 세력들에 의해 등장하게 된 신자유주의가 전성기를 누리던 시절인 1990년대 초중반 무렵의 일이다. 신자유주의가 라틴아메리카와 동아시아의 개발도상국가, 그리고 동유럽의 체제전환국 등을 대상으로 널리 확산되자 이에 자신감을 얻게 된 신자유주의자들이 전개한 주장이었다. 세계화가 초래하는 국가 간 무한경쟁이란 결국 각국 경제의 효율성 극대화 경주를 의미하는 바, 여기서 각 나라는 (그 경주의 핵심주자인) 자본과 기업의 자유를 최대한 보장해주는 시장경제체제를 채택할 수밖에 없으리라는 것이었다. 요컨대 세계화가 진행됨에 따라 각국의 자본주의가 자유시장경제체제로 수렴될 것이며 그것이 자본주의의 세계표준이 되리라는 주장이었다.

그러나 현실은 수렴론대로 되지는 않았다. 서유럽의 경우, 세계화가 급속히 진행된 1980년대와 1990년대에도 영국을 제외한 대다수 국가들의 자본주의 체제는 (비록 과거에 비해 시장의 비중이 어느 정도 커진 것은 사실이지만) 시장이 여전히 국가와 사회적 영향력하에 놓인 상태에서 각기 제 나름의 원형을 그대로 유지하였다. 말하자면 자본주의의 다양성은 건재했다는 것이다.

세계화에도 불구하고 자본주의의 다양성이 유지되는 이유를 가장 설득력

1) 이하 본 항은 최태욱(2009a), 「신자유주의는 어디서 와서 어디로 가는가」, 최태욱 편외부 내용을 수정·보완한 것임.

있게 설명해주는 변수는 각국별로 상이한 '생산레짐(production regimes)'이다. 생산레짐이란 기업의 생산과정에 직간접적으로 연계된 "상호 보강의 관계에 놓인 제도들의 조합"을 말한다(Thelen, 2004). 그 제도들에는 금융체계, 기업 지배 구조, 기업 간 관계, 노사관계, 상품생산체계, 숙련형성과 고용체계 등이 포함된다. 각국의 생산레짐은 이 구성제도들이 역사적으로 어떻게 발전해왔으며 어떠한 국가·사회적 메커니즘에 의해 작동되는지에 따라 서로 다르다. 따라서 생산레짐으로 나타나는 자본주의의 성격은 나라마다 다른 것이 당연하다(Hall and Soskice, 2001). 그런데 이 생산레짐은 쉽게 변하지 않는 속성을 지닌다. 그것을 구성하는 각 제도들과 그들 간의 조합은 각국의 독특한 역사와 정치·사회·문화적 맥락성 속에서 형성된 것이기 때문이다.²⁾ 따라서 세계화의 압력에 직면할 때 각국은 (일차적으로는) 자신의 생산레짐 특성에 맞추어 적절한 정책적 대응을 할 뿐이지 생산레짐 그 자체를 변화시키려 하지는 않는 것이 일반적이다. 예컨대, 노조의 강력한 힘을 보장해주는 제도를 갖춘 자본주의 국가라면 무한경쟁의 세계화 시대를 맞이해서도 적극적 노동시장정책의 채택 등으로 노동시장의 '유연안정성'을 확보하는 동시에 노동자의 숙련 향상을 도모함으로써 생산성을 제고하려고 하지, 노사관계에 획기적인 제도적 변화를 일으켜 노동시장의 유연성만을 증대시킴으로써 그에 입각한 노동비용 절감을 꾀하지는 않는다. 결국 지속성을 지닌 각 생산레짐의 개별적 특성상 세계화 그 자체만으로는 자본주의의 세계적 수렴을 이끌어내기 어렵다는 것이다.³⁾

- 2) 이는 비교적 가변적인, 예컨대 정치적 맥락의 주요 부분에 의도적이며 인위적인 변화를 가함으로써 생산레짐 혹은 자본주의의 유형을 바꾸어갈 수는 있다는 말이기도 하다.
- 3) 물론 외부의 세계화 진행과 병행하여 내부적으로 (어떤 동인에 의해서든) 강력한 제도 개혁의 정치경제가 일어날 경우, 그것이 생산레짐의 변화를 결과할 수도 있다. 그러나 세계화 그 자체가 자동적으로 생산레짐의 변화로까지 이어지는 것은 아니다.



생산레짐론에 기초한 자본주의의 다양성 논의에 따르면 1980년대와 1990년대 상황에서 세계 자본주의는 크게 두 유형으로 나뉜다(표 1 참조). 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드 등이 포함된 '자유시장경제(liberal market economies : LME)'와 북유럽 국가들과 독일 그리고 일본 등으로 대표되는 '조정시장경제(coordinated market economies : CME)'가 그것이다(Soskice, 1999). 안재홍의 지적대로, 칼 폴라니의 이론적 틀에서 보면, CME는 시장과 국가·사회관계가 '맞물려(embedded)' 있는 상태이며, LME는 이 관계가 '풀려서(disembedded)' 시장이 자율적으로 기능하는 상태에 있는 것이라고 할 수 있다(안재홍, 2008).⁴⁾ 따라서 CME에서는 노사관계나 숙련형성 및 고용체계 등 제반 생산레짐 요소의 작동에 대하여 국가나 사회의 조정 혹은 개입이 상시적으로 일어나는 반면, LME에서는 모든 생산관련 제도의 작동이 기본적으로 기업에 의해 시장의 원리대로 이루어진다.

CME는 다시 국가주도 CME와 합의제 CME로 구분할 수 있다. 전후 1980년대 초반까지의 일본과 민주화 이전의 한국 경제가 전자의 전형으로 꼽힌다. 일본과 한국이 발전지향 국가였던 점에 착안하여 이 유형을 '발전주의형 CME'라고도 부른다. 협상형 혹은 합의제 CME의 모범사례는 독일과 스칸디나비아 국가들에서 찾을 수 있다. 이들 나라에서는 시장의 조정이 주로 노사정 3자협약의 정치경제라 불리는 사회조합주의(social corporatism)의 방식으로 이루어지며 그 결과 복지주의가 발달한 까닭에 이 유형은 흔히 '유럽형 복지 자본주의' 혹은 '사회조합주의 모델'이라고 불린다. 한편, 합의제 CME의 국가는 견고한 노동권과 복지규정 등을 확립함으로써 노조가 강력한 시장행위

4) 사실 LME에서는 시장이 국가-사회관계로부터 자율성을 확보하는 정도가 아니라 오히려 사회를 '시장화'하여 "사회관계가 경제체제에 맞물려" 돌아가도록 하는 지배적 힘을 갖는다. 이에 대해서는 Karl Polanyi(2001), *The Great Transformation*, Boston : Beacon Press, chapter 5 참조.



〈표 1〉 생산레짐의 구성 제도와 자본주의의 양대 유형

| | 자유시장경제(LME) | 조정시장경제(CME) |
|------------------------------------|--|--|
| 대표적 예 | 영국, 미국 | 북유럽, 독일, 일본 |
| 금융체제와 경제 거버넌스 (기업지배구조와 기업 간 관계) | 단기 자본시장 주식발행에 의한 자기자본조달 (주주 가치 존중) 제한적인 기업 간 조정 독점금지법(기업의 독자성) | 장기 투자자본 은행부채 중심의 자본조달 (이해관계자 가치 존중) 강한 기업연합조직 기업 간 연결망 |
| 노사관계 | 분권적 협상 분쟁적 작업장 관계 | 조정된 협상 법정 노동 대표 |
| 상품생산체계 | 저속련 생산 대량생산 상품 수량적 유연화 | 고속련 생산 고품질 특화 상품 유연적 전문화 |
| 숙련형성체제와 고용체제 | 일반교육 중심 단기고용 높은 이직과 기업 간 이동 | 직업훈련 중심 장기고용 낮은 이직과 기업 내 이동 |
| 국가의 역할 | 작은 정부 시장에 대한 최소 개입 경제적 자유주의 성향 | 큰 정부 적극 개입 사민주의 혹은 사회적 자유주의 성향 |

※ 출처 : Bernhard Ebbinghaus and Philip Manow eds.(2001), *Comparing Welfare Capitalism*, London : Routledge, p. 6, Table 1.1을 보완한 것임.

자로 행동할 수 있게 하며 자본 측과의 협상과 교섭의 장에도 상당한 파트너로서 참여할 수 있게 하는 등 분명한 노동 중시 경향을 띤다. 이러한 사민주의적 국가 경향에 주목하는 이들은 이 유형을 '사민주의 모델'이라고도 부른다.

세계화의 진행이 이 합의제 CME에 일정한 변화를 가져온 것은 사실이다. 1990년대 이후 그때까지의 '고전적' 사회조합주의와는 다른 형태의 사회협약이 네덜란드, 아일랜드, 스페인, 포르투갈, 이탈리아 등 유럽 도처에서 이루어졌다. '경쟁력을 위한 조합주의(competitive corporatism, 이하 '경쟁력 조합주의')'라 불리는 새로운 사회조합주의가 부상한 것이다(Rhodes, 2001). 고전적 조합주의에 따

른 과거 사회협약의 주 의제가 분배였다면 경쟁력 조합주의는 생산성 향상을 분배 못지않은 중요 의제로 다룬다. 즉 여기서는 세계화 시대의 어려운 경제 여건을 극복하기 위해 노동시장의 유연성 증대와 사회복지 지출의 합리화 등을 통한 국제경쟁력의 제고를 목표로 하는 한편, 적극적 노동시장정책 등을 통한 고용증대, 불공정 해고의 제한, 그리고 적절한 분배 등을 동시에 도모한다. 분명한 것은 경쟁력 조합주의의 한 목표가 국가경쟁력 제고이지만, 그 달성 방식은 사회협약에 의한 사회적 보호와 시장기능의 활성화라는 점에서 그것은 여전히 합의제 CME의 한 유형이라는 점이다.

결국 이상에서 본 바와 같이 영국을 제외한 유럽의 모든 선진국들은 세계화 시대에도 각기 자신들 고유의 합의제 CME 체제를 발전시켜갔다. 미국의 신자유주의 세계화 압력이 개발도상국과 체제전환국들에 집중될 수밖에 없는 이유이기도 했다. 그러나 그나마 그들 나라에서의 신자유주의 수용 결과도 별로 신통치 않은 것으로 판명되었다. 예컨대 1980년대에 과감한 신자유주의 개혁을 단행한 라틴아메리카의 여러 국가들은 1990년대에 이르러 분배뿐 아니라 경제성장 면에서도 오히려 과거보다 못한 성과를 냈다. 이는 1990년대 이후 중남미 각국에 연이어 좌파정부가 출범하고, 그들 사이에 범지역 차원의 반신자유주의 국가연합이 형성되어가는 배경이 되기도 했다. 신자유주의 기조에 따라 급진적인 체제전환을 추진한 동유럽의 많은 국가도 장기공황을 겪는 등 어려워진 사정은 비슷했다.

1990년대 말 이후에는 신자유주의의 퇴조경향이 심지어 미국의 대표적인 신자유주의 우방들 사이에서도 관찰되었다. 가장 놀라운 것은 뉴질랜드의 변화였다. 1984년부터 1996년까지 “세계 역사상 가장 두드러진 자유화 사례”라고 평가될 정도로 매우 과감한 신자유주의화를 추진했던 뉴질랜드는 2000년대에 들어 노동, 조세, 복지, 공공부문 등의 영역에서 (유럽형 CME 체제로의 전환을 기

대할 정도로) 신자유주의 노선과는 정반대되는 개혁정책들을 채택했다(Sautet, 2006).⁵⁾ 뉴질랜드의 정도에는 크게 못 미치지만 신자유주의의 본산인 영국에서도 의미 있는 변화가 일어났다. 1998년 블레어의 노동당 정부는 과거 보수당 정부의 신자유주의에 대하여 소위 '사회투자국가'의 건설을 주창했다. 사회투자국가론은 신자유주의에서 그 건너편 사민주의를 바라보며 그 사이에 존재할 수 있는 제3의 길을 찾으려는 시도라 할 수 있다. 신자유주의 노선에서의 좌향 이탈인 셈인 것이다. 영국에 이어 캐나다와 호주의 중도좌파 정당들도 각각 제3의 길을 채택했다(Lister, 2004).

이제 신자유주의는 사실상 미국을 벗어나서는 찾아보기 어려운 매우 '예외적인' 자본주의 유형으로 전락했다. 미국의 경우마저도 엄밀히 분석한다면, 예컨대 클린턴 정부의 '신민주당(New Democrat)' 노선을 일종의 제3의 길로 평가한다면, 신자유주의는 (미국형이라고 하기도 어려운) 오직 레이건·부시 라인에서만 독특한 LME 유형, 혹은 미국 네오콘의 정치기획으로서의 한시적 자본주의 유형에 불과하다고 정의해야 할 것이다.

신자유주의에 대한 이 정의는 새로 출범한 미국의 오바마 정부가 많은 이들의 기대대로 진보적 혹은 사회적 자유주의의 정책기조를 지켜갈 경우 그 타당성이 증명될 것이다. 현재로 보아서는 그리 될 가능성이 상당히 높다. 미국 유권자들의 민주당과 오바마에 대한 압도적 지지는 장기간 레이건·부시 라인의 공화당 정부가 강력하게 몰아붙인 신자유주의 정책들에 대한 불만과 반

5) 뉴질랜드의 이런 변화는 상당부분 (1996년의 총선에서부터 적용된) 독일식 비례대표제의 도입 덕분인 것으로 보인다. 비례대표제의 도입으로 이념과 정책을 중시하는 소정당의 국회 진입 또는 유력 정당화가 수월해졌고, 그들 정당의 부상으로 인해 연립정부의 구성을 통한 합의제 민주주의가 가동되어 친노동·친복지 정책 등의 채택이 가능해졌다는 것이다.

감이 누적되었다 터진 한 결과였다. 게다가 대통령선거 과정 중에 발생한 미국의 금융위기는 탈규제와 무규제 등 통제받지 않는 자유방임시장의 위험성 혹은 '작은 정부'의 문제점을 극명하게 드러내며 오바마에 대한 유권자들의 막판 지지 결집에 결정적으로 기여했다. 이러한 배경하에 정권을 잡게 된 오바마의 민주당 정부가 미국인들의 염원을 무시하면서까지 쇠퇴하는 신자유주의에 미련을 버리지 못할 이유는 별로 없을 듯하다.

III. 한국의 시장경제체제 변천

1. 국가주도 CME 체제

상기한 대로, 박정희 정권 이후 민주화 이전의 한국 경제는 국가주도 CME 혹은 관료적 CME로 분류된다(유종일, 2008). 국가 관료기구에 의한 전략적 계획과 조정이 시장경제에 상시적으로 영향을 미치는 체제였던 것이다. 산업정책은 경제개발 5개년계획 등을 통해 매우 세밀하게 수립·집행되었으며, 그 과정에서 전략산업의 육성을 위해 재벌을 키워 그들 중심으로 산업을 편재해갔다. 이것이 총수자본주의 혹은 소유경영자 자본주의로 불리는 한국형 기업 지배구조 발전의 계기가 되었음은 물론이다.

금융체계 역시 산업정책의 성공적 수행을 위해 짜여졌다. 철저한 관치금융이었으며, 그 덕에 전략산업을 담당했던 재벌기업들은 국영은행으로부터 안정적인 장기 투자자본을 조달받을 수 있었다. 국가(관료)-재벌-은행 간에 소위 '발전연합'이 형성된 것이었다. 여기서 노동은 소외되고 배제되었다. 노사관계는 당연히 압도적인 사측 우위 형태로 고착되었으며, 여기서 선진 자본주

의의 핵심요소라 할 수 있는 '노사 파트너십'이라는 개념이 들어설 자리는 없었다.

한국의 압축성장 혹은 조기 산업화의 성공은 상당 부분 이러한 국가주도 CME로 인해 가능한 것이었다고 볼 수 있다. 이 체제하에서 국가경제의 효율성은 극대화될 수 있었고, 그 덕에 고도성장이 가능했다. 국가통제로 임금 등 노동조건에 대한 노동계의 요구는 최소 상태에 머물러 있었고, 국가가 보장하는 은행 중심의 자본조달 체제는 안정적으로 가동되었으므로 기업은 장기투자전략에 의거하여 효율적인 생산활동을 지속해갈 수 있었다. 이 시기에는 또한 자동적인 동반성장이 일어나기도 했다. 예컨대 1960년대에는 노동집약적 수출산업 그리고 1970년대에는 중화학공업을 중심으로 하여 안정적인 고용 창출이 이루어짐으로써 고도성장의 과실이 거의 자동적으로 분배되는 효과를 낳았던 것이다.

그러나 시간이 갈수록 국가주도 CME는 여러 문제를 노정하였다. 성공적인 경제발전으로 경제구조가 복잡다기해지자 관료적 통제의 비효율성이 드러나기 시작했다. 유능한 민간 경제주체가 다양한 형태로 부상하고 그들 간의 새로운 시장관계가 복잡하게 형성되자 관료기구의 통제와 조정능력은 더 이상 산업정책 등의 효율성을 담보할 수 없게 되었다. 과잉투자, 통화남발, 만성 인플레이션, 국제수지적자 등 거시적 불균형 문제가 발생했다. 한편, 경제력은 재벌에 집중되어갔다. 재벌 혹은 대기업에 의한 국가의 포획이 우려될 정도였다. 그 이면에는 노동 배제의 심화와 장기화 문제가 있었다. 부의 지나친 편중에 따른 노사갈등, 따라서 사회갈등이 심각한 수준으로 치달았다. 계층 간, 부문 간, 지역 간, 대기업과 중소기업 간 등의 불균등 산업화와 불균형 성장의 문제점이 해결책을 찾지 못한 채 누적되어간 것이다.

결국 1980년대 후반 무렵 한국의 국가주도 CME는 한계에 봉착하였다. 효

혁위원회를 출범시켜 노동시장의 유연화를 시도하였다.

그러나 국가주도 CME를 시장 중심 경제체제로 개혁하기 위해 취한 일련의 급진적 자유화 정책의 부작용은 심각했다. 정책금융과 산업정책 등이 폐기됨으로써 과거 국가주도 CME에서 작동하던 관료적 조정 기제는 사라졌으나 이를 대신할 다른 비시장적 조정 기제는 마련되지 않은 채 시장 자유화만 급속히 진행되었기 때문이었다. 이렇게 확대된 자유의 공간은 결국 재벌 등 대기업에 의해 지배되어갔다. 이들의 시장 지배력이 강화됨에 따라 시장의 투명성과 공정성은 현저히 떨어졌다. 재벌들 간의 외형 확장 경쟁은 과잉중복 투자를 초래했고 그와 함께 기업부실화와 금융부실화가 만연되었다. 한편에선 금융기관에 대한 건전성 규제 강화나 금융감독 체계의 확립도 없이 취해진 성급한 금융자유화와 자본시장 개방정책으로 인해 외채 증대나 해외투자 손실 등 많은 문제들이 누적되어갔다. 조급한 자유화 추진에 따른 경제규율의 공백은 이런 식의 여러 경제문제들을 발생하게 하였고, 그것은 결국 1997년 한국을 외환위기에 빠져들게 하였다.

김대중 정부는 IMF 관리체제하에서 출범했다. 따라서 IMF가 요구하는 구조조정과 제도개혁의 수용은 불가피한 측면이 있었다. 그리고 그중의 상당부분은 사실 한국 경제를 위해 필요한 개혁이기도 했다. 예컨대 부실화된 기업과 금융기관의 구조조정은 피할 수 없는 일이었다. 또한 기업부실화와 금융부실화를 초래하거나 관리하지 못하는 기업지배구조와 금융시스템 등에 대한 개혁도 반드시 필요한 것이었다. 특히 총수자본주의의 문제점을 개선하기 위해 도입한 주주자본주의적 성격의 소액주주 권리 강화책과 경영권 방어장치 약화책은 당시로서는 분명히 타당한 개혁조치였다.

이러한 개혁조치들 덕분에 시장규율이 일정 정도 개선된 것은 사실이다. 그러나 기업지배구조와 금융체제 등에 대한 개혁효과는 충분치 않았고, 따라

서 과거의 관료적 규율을 대체할 정도에는 전혀 미치지 못했다. 예컨대 정권 출범 직후 '5+3원칙'에 입각해서 추진한 기업지배구조 개혁은 정권 후반기에 들어가면서부터 흐지부지되더니 결국 유의미한 개혁효과를 내지 못한 채 마감되고 말았다.⁶⁾ 오히려 재벌에 의한 경제력 집중과 산업지배는 김대중 정부 시기에 더욱 강화되었다.

김대중 정부의 개혁은 대체적으로 신자유주의적 경향이 강한 것이었다. 시장개방, 규제완화, 민영화 등 신자유주의의 핵심정책들을 과감히 채택하였고, 그로써 한국 경제는 더욱 LME 체제에 가까워졌다. 물론 노사정위원회의 운영 등 합의제 CME적 요소의 도입 시도는 있었다. 그러나 노조 활성화, 산별노조 체제의 확립, 이념과 정책 중심의 정당 구조화 등과 같이 (합의제 CME의 보편적 조정 기제인) 사회조합주의가 발전할 수 있는 정치사회적 조건을 갖추기 위한 노력은 거의 전무한 상태에서 그러한 시도가 성공적일 수는 없었다. 그 결과는 해고의 자유만이 강조되는 노동시장의 유연성 증대와 그에 따른 비정규직의 급증이였다. 노동시장뿐만이 아니었다. 금융시장에도 규제완화와 자유화가 대세를 이루었다. 선부른 자본시장 개방과 금융자유화 정책이 외환위기의 주요 원인이었음에도 불구하고 김대중 정부는 오히려 금융시장 개방, 자본거래 자유화, 외환자유화, 외국인 투자 자유화 등의 정책을 택함으로써 금융시장의 신자유주의화를 추진했다. 공기업 민영화 정책도 강력히 추진되었다.

김대중 정부의 신자유주의 정책기조는 노무현 정부로 이어졌다. 애초 '동반성장' 달성을 모토로 삼고 출범한 노무현 정부는 오래지 않아 성장우선주의

6) 기업 구조조정 5원칙에 보완과제 세 가지를 합한 5+3원칙은 경영투명성 제고, 상호지급보증 해소, 재무구조 개선, 핵심부분 위주 역량 강화, 지배주주와 경영진의 책임강화, 제2금융권의 경영지배구조 개선, 순환출자와 부당 내부거래 억제, 변칙 상속과 증여방지 등을 지칭하는 것이다.

로 회귀하며 자칭 '좌파 신자유주의' 정부로 바뀌어갔다. 재벌개혁이나 금융 개혁은 후퇴일로를 걸었고, 노사개혁은 일찌감치 포기됐다. 노무현 대통령 스스로의 말대로 권력은 시장에 넘어갔고, LME 체제는 한층 강화되었다. 임기 후반기에는 한미 FTA를 추진하며 신자유주의 정책 기초를 더욱 분명히 하였다.

소위 '진보(?)정부 10년' 동안의 신자유주의 체제 강화는 시장의 투명성과 공정경쟁 담보 등에 일정한 기여를 했음에도 불구하고 많은 부작용과 폐해를 낳았다. 무엇보다 양극화의 심화, 빈곤층의 확산, 비정규직의 급증 등과 같은 사회경제적 문제들이 매우 심각해졌다. 이는 2007년 대선 과정에서 보수정당인 한나라당으로부터 지난 두 진보정부는 사회통합의 위기를 조장한 정부였다는 비난을 받을 정도였다. 한나라당의 지적은 명백한 사실이었다. 지니계수는 1997년 0.283에서 1998년 0.316으로 급격히 높아진 후 2006년에는 통계 작성 이후 가장 높은 0.351까지 올라갔다. 1997년 도시근로자 상위 10%의 소득은 하위 10%의 7배였으나 1998년에는 9배로 급상승하였고, 이 격차는 2006년에 이르러 역시 통계 작성 이후 최대치인 10배로 늘었다. 소득 양극화의 주범은 확실히 비정규직의 증대였다. 1997년 45%를 밑돌던 비정규직의 규모는 2001년 55.7%, 그리고 2005년에는 56.1%로 커졌다. 빈곤층의 확산도 같은 양상을 보였다. 상대빈곤율은 통계 첫해인 1999년 15.01%이었으나 2006년에는 16.42%로 역시 최고치를 기록했다. 소득뿐 아니라 자산의 양극화 역시 심각해졌다. 예컨대 민간 보유 토지의 57%를 상위 1%가 차지하고 있는 현실이었다. 진보정부 10년 동안 아이러니하게도 사회경제적 약자들이 양산되었고 이들이 희망을 잃게 되었다는 지적은 부인할 수 없는 것이었다. 같은 기간 한국의 자살률 증가속도는 OECD 국가 중 최고였으며, 2004년과 2005년은 '드디어' 자살률 1위의 국가로 기록되었다.

그렇다고 이 기간 동안 경제의 효율성이 제고되거나 신성장동력이 확보된 것도 아니었다. 저소득계층의 가처분소득 감소 혹은 정체로 인한 내수부진 현상의 만성화, 재벌 등 대기업에 의한 경제력 집중에 따른 중소기업 부문의 폐화, 고용불안과 적대적 노사관계에 기인한 바 큰 노동생산성 증가율의 저하, 수출산업과 내수산업의 연관관계 약화 등으로 인해 종래의 성장동력은 약화되었으나 새로운 축적체제 구축에는 실패함으로써 외환위기 이후 10년 동안 실제 경제성장은 잠재성장률을 밑돌았다.

IV. 한국형 대안 시장경제체제와 '서울 컨센서스'의 수립

1. 한국에 적합한 시장경제체제 모색

이상에서 본 바와 같이 과거 한국의 국가주도 CME는 이미 실패한 모델로 판정받았으며, 1990년대 이후 줄곧 강화되어온 LME 혹은 신자유주의 체제는 심각한 사회경제적 문제를 노정했다. 요컨대 두 체제 모두 그것에 기초하여 '서울 컨센서스'를 수립할 내용과 성격의 것은 아니라는 것이다. 특히 신자유주의 체제는 지금 이 시기의 문제이기도 하다. 상기한 대로, 한국의 신자유주의화는 김영삼 정부에서부터 시작하여 김대중과 노무현 정부를 거쳐 점진적으로 줄곧 강화되어왔다. 현 이명박 정부는 미국도 변해가는 상황에서 '역주행'을 하고 있다는 비판까지 감수하며 매우 적극적으로 신자유주의화를 추진하고 있다. 양극화의 심화와 비정규직 증대 등 신자유주의화에 따른 사회경제적 폐해는 더욱 심해지고 있다. 이제는 신자유주의의 대안 모델을 마련할 때이



다. 한국 그리고 동아시아는 과연 어떤 시장경제체제를 지향해야 하는가?

아직 생경한 분야로 인식된 탓인지 이 문제에 관한 기존 연구는 거의 존재하지 않는 듯하다. 매우 중요한 과제이니만큼 이 연구에는 앞으로 더 많은 인력과 시간이 투자되어 현실적 대안이 구체적으로 나오도록 해야 할 것이다. 그러나 현재로서도 (국가주도 CME의 한계 및 문제점과 자금의 전 세계적 신자유주의 위기상황을 제대로 파악했다면) 한국에 합당한 자본주의 혹은 시장경제 모델을 설계함에 있어 최소한의 원칙 몇 가지에 대해서는 사회적 합의가 가능할 것으로 판단된다. 예를 들자면 다음과 같은 것들이다.

첫째, 앞에서 소개한 양대 유형론에 따르자면 한국 자본주의의 유형은 CME 체제여야 한다. 미국발 금융위기로 지구촌 전체가 신자유주의나 미국식 LME 체제의 대안을 모색하고 있는 때이니만큼 이에 대한 합의는 어렵지 않게 이루어질 것이다.

둘째, 한국형 시장경제는 무엇보다 격차문제 해결에 유능한 체제여야 한다. 상기한 대로 생산레짐은 정치나 사회제도는 물론 역사와 문화 변수 등과도 맞물려 발전하는 것이다. 한국은 공동체 지향의 역사와 문화전통이 강한 사회이다. 게다가 격차 용인 정도가 높을 수 없는 인구밀도와 산업구조를 갖고 있다. 성장동력의 약화 원인 중 하나인 내수 부진 문제를 해결하기 위해서도 저소득층의 소비 진작을 결과할 격차 해소에 주력해야 한다. 이 모든 조건들이 한국에 합당한 자본주의는 LME가 아닌 CME이며, 그것도 특히 격차문제의 관리와 조정에 뛰어난 CME여야 함을 강하게 시사하고 있다.

셋째, 한국의 기존 생산레짐 여건이 최대한 반영될 수 있는 시장경제체제로 설계되어야 한다. 이것은 또한 신성장동력의 확보 문제와도 연결된 논의이다. 생산레짐이란 쉽게 바뀌는 게 아니며, 따라서 대안 체제로의 이행은 기존의 것을 토대로 하여 점진적으로 이루어지는 게 좋다. 그렇다면 한국의 현 생



산레짐을 면밀히 분석하는 작업이 급선무이다. 예컨대 상품생산체제와 연관된 한국의 산업구조를 일별해보자. 비교적 쉽게 알 수 있는 것은 한국의 산업구조는 금융 등의 서비스산업과 일부 첨단산업에서만 우위를 보이는 영미형보다는, 전통 제조업과 IT 등의 첨단제조업 분야에서 고른 경쟁력을 갖추고 있는 북유럽 강소국 유형에 가깝다는 사실이다(양재진, 2006). 세계시장에서 아직 국제경쟁력을 유지하고 있는 한국 상품은 일반 기술이 아니라 기업 또는 산업에 특화된 기술을 요구하는 (독일, 일본, 스웨덴 등과 같은 CME 국가들에서 생산되고 있는) 중화학공업이나 IT산업 제품들이라는 사실도 이를 입증한다(안재홍, 2006). 말하자면 한국은 CME 상품생산체제의 전형인 고속련 생산체계하의 '고품질 특화상품(diversified quality product : DQP)' 생산이 중심이 되는 경제라는 것이다. 그렇다면 (생산레짐 요소들 간의 상보관계를 고려할 때) 거기에 합당한 고용체계나 노사관계가 무엇일지는 자명하다. 기업 입장에서 볼지라도 단기보다는 장기 고용체계가, 그리고 분쟁적이기보다는 협력적 노사관계가 기업 또는 산업의 특수 기술을 보유하고 있는 노동의 안정적 확보에 적합하다. 이 같은 장기고용체계나 협력적 노사관계가 CME의 전형에 속하는 생산레짐 요소들임은 물론이다.

이러한 생산레짐 성격을 띤 한국 경제가 노동시장의 유연성 극대화를 강조하는 LME 체제로 수렴될 것을 기대하거나 압박하는 것은 무리다. 또한 금융체계와 기업지배구조 측면에서도 고용과 해고의 유연화를 포함한 기업과 산업 구조조정의 일상화를 요구하는 LME식 '주주자본주의(shareholder capitalism)'로의 이행 압력 역시 우리가 아닐 수 없다. 이 점에서는 (물론 관료적 조정 기제 대신 민주적 조정 기제로 대체해야 하겠지만) 국가주도 CME 시절의 안정적인 은행 중심 자본조달 체계가 더 바람직하다. 주주자본주의로의 이행은 한국의 기업들로 하여금 주주의 단기적 이익 극대화에 집착하게 하고, 따라서 장기적 투자와 기업 특화기술의 개발에는 그만큼 무심해지도록 할 것이다. 고용체계도 장기보다

는 비정규직의 증대 등을 통한 단기 위주의 것으로, 그리고 노사관계 역시 협력적이기보다는 분쟁적 관계로 (지금보다 더 빠르게) 전환될 것이다. 이렇게 된다면 기왕 한국 기업들이 그나마 누려오던 DQP 산업에서의 국제경쟁력마저 상당한 도전에 직면하게 될 가능성이 크다.

지금의 경쟁력을 유지 또는 제고시키고자 한다면 LME 체제로의 이행보다는 오히려 CME 체제를 공고히 하고 (필요하다면) 그 위에 혁신친화적인 LME적 장점을 부분적으로 추가시켜가는 것이 현명한 것이다.⁷⁾ 그렇다면 장기고용체제와 협력적 노사관계 등의 확립은 물론 기업지배구조도 '이해관계자 자본주의(stakeholder capitalism)'의 성격이 강화되는 방향으로 발전시켜감이 바람직하다. 고용의 안정과 확대, 기술투자의 증대, 이해관계자들이 참여하는 기업지배구조의 강화 등은 기술집약적 상품의 국제경쟁력 우위를 지속시켜주는 요인이 될 것이다(안재홍, 2008). 결국 한국에 적합한 자본주의 유형은 장기투자자본체제, 이해관계자 존중체제, 고숙련생산체제, 협력과 조정의 노사관계, 장기고용체제 등의 CME적 생산레짐 요소들이 어우러지는 자본주의여야 하리라 하는 것이다.

넷째, 세계화 시대의 요청에 부응하는 CME 체제여야 한다. 세계화에 따른 경제통합의 심화와 확산 과정에서 산업과 기업의 구조조정은 끊임없이 진행되기 마련이다. 혁신이 용이하지 않은 경제는 세계화 시대를 살아남기 어렵다. 그렇다면 예컨대 장기고용체제를 중시한다 할지라도 그것이 어느 특정 기업 혹은 산업에서의 '종신고용' 보장을 의미하는 것이라면 곤란하다. 끊임없는 혁신을 위해서는 (LME 체제에서와 같은 정도는 물론 아니겠지만) 노동시장의 유연성 증

7) 이 점에서 한국형 시장경제체제가 CME에 기초하여 LME적 요소를 일부 수용하는 일종의 혼합형 체제로 가야 한다는 주장은 설득력이 있다.

대는 불가피한 일이다. 문제는 그 필요한 정도의 유연성을 확보함과 동시에 CME 체제의 다른 요구들을 어떻게 만족시켜갈 것인가에 있다.

앞에서도 잠깐 언급했지만, 영국이나 미국 등의 LME 국가들은 서비스산업 등과 같이 기술이나 경영혁신 혹은 신속한 구조조정이 관건인 첨단산업이나 신산업 분야에서는 CME 국가들보다 우월한 경향을 명백하게 보인다(Soskice, 1999 : 113~114). 이는 단기고용체계, 분권적 노사관계, 그리고 단기자본시장을 중심으로 하는 금융체계 등과 상보관계에 있는 주주자본주의의 장점이라고도 할 수 있다. 그러나 이러한 LME 체제의 장점은 일반적으로 상당한 사회경제적 비용을 동반한다. 상시적 구조조정 환경은 양극화나 고용불안의 문제 등을 야기하기 때문이다. 더구나 앞에서 여러 변수를 염두에 두고 살펴본 바와 같이 한국에 적합한 시장경제체제는 CME인 것이 분명하다. 한국에서 LME 체제를 발전시켜가기는 어렵다는 것이다. 그렇다고 한국이 '혁신경제'의 요청을 무시할 수는 없다. 사회경제적 비용을 최소화하면서도 혁신친화적일 수 있는 CME 체제 구축이 절실한 까닭이다.

이 문제와 관련하여 노동시장의 '유연안정성(flexicurity)'이란 개념은 매우 유익한 시사점을 제시한다. 상기했듯 한국도 노동시장의 유연성 증대 필요성을 무시할 수는 없다. 급격히 변화하는 세계화 시대의 개방경제 환경하에서 혁신을 위해서는 대내 조직의 유연화가 필수이기 때문이다. 그러나 이때 유연화 과정에서 발생하기 마련인 (높은 실직이나 이직 그리고 그에 따른 각종) 개인적 손실이나 불안에 대한 사회적 부담 혹은 '사회화' 기제를 잘 마련해놓을 경우 거기서는 단순한 유연성이 아니라 유연안정성이 증대될 수 있다. 말하자면 유연성이 안정성의 기초 위에서 증대된다는 것이다. 이는 '적극적 노동시장정책(active labor market policy : ALMP)' 과 공적 평생교육제도의 도입, 그리고 사회안전망의 강화 등을 통해 이룰 수 있는 일이다. 적극적 노동시장정책은 예컨대 생산성이 낮

은 어느 기업이나 사양산업의 노동자가 실직할 경우 그를 생산성이 높은 기업이나 산업으로 이동케 함을 목적으로 실직 기간 중 한편으로는 생계비 등 실업 관련 보조금을 지급하면서 다른 한편으로는 직업재훈련이나 업무재배치 훈련 등을 받도록 하는 정책이다(Milner, 1993). ALMP를 시행하고 있는 나라들의 경우는 대부분 튼실한 사회안전망과 복지체제를 함께 갖추고 있는 까닭에 실직자가 새 직장을 얻기까지 직업훈련을 받는 기간 동안에도 교육, 의료, 주거 비용 등으로 인해 큰 고통을 받지 않는다는 점도 매우 중요하다. 이러한 체제를 갖추어간다면 기업 차원에서는 유연성이, 그리고 노동자 개인이나 사회 전체 차원에서는 안정성이 동시에 증대될 수 있다.

노동시장의 유연안정성 확보 방안이 시사하는 바는 세계화 시대가 요구하는 혁신친화적 CME 체제를 수립하기 위해서는 결국 복지자본주의를 지향해야 한다는 점이다. 이는 위의 두 번째 원칙과 맥을 같이하는 결론이기도 하다. 잘 갖추어진 사회안전망과 복지체계가 개방경제하의 산업과 기업 구조조정을 순조롭게 한다는 것은 이미 이론과 경험을 통해 공히 증명된 사실이다(Katzenstein, 1985 ; Rodrick, 1997 ; Garrett, 1998 ; Rieger and Leibfried, 2003). 그러한 제도와 정책이 경제통합이나 시장개방에 따른 구조조정의 부작용을 내부적으로 해결할 수 있는 사회통합 기제로서 기능하기 때문이다. 결국 한국의 시장경제 체제는 복지주의 CME 체제여야 한다는 것이다.

다섯째, 합의제 CME여야 한다. 지금까지의 논의를 정리하면, 한국에 적합한 시장경제체제는 ① LME가 아닌 CME, ② 격차문제 해결에 유능한 CME, ③ DQP 생산체계에 부합하는, 즉 장기고용체계, 협력적 노사관계, 이해관계자 자본주의를 근간으로 하는 CME, 그리고 ④ 복지주의 CME를 지향함을 원칙으로 한다는 것이었다. 그런데 이 원칙들을 관통하고 있는 핵심가치는 '사회공동체와 연대'라는 점에 주목해야 한다. ①번 원칙에서의 CME의 정의 그

자체가 시장의 (사회적) 조정을 의미한다는 점, ②번 원칙은 공동체 구성원들 간의 격차 해소를 강조한다는 점, ③번 원칙은 장기 신뢰관계에 기반한 상생적 이해관계자 자본주의를 선호한다는 점, 그리고 ④번은 사회통합형 혁신경제를 위한 사회복지의 중요성을 부각한다는 점 등이 모두 그것을 말해준다.

사회공동체와 연대의 가치가 존중되고 보장되는 자본주의의 실현은 시장이 사회적 영향력하에 놓여 있을 때 비로소 가능한 일이다. 즉 시장이 사회구성원들 간의 협이나 합의에 의해 조율되고 조정될 수 있어야 한다는 것이다. 물론 분배와 생산성 간 혹은 형평성과 효율성 간의 균형점, 그리고 복지의 양과 질의 적정선 등은 해당 사회의 구성원들 스스로가 직접 협의하여 결정하는 것이 가장 바람직하다. 다만 모든 구성원들의 참여는 현실적으로 불가능하므로 한국적 상황에서 작동 가능한 사회적 협이나 합의 방식을 창안해내는 것이 중요하다. 유럽의 합의제 CME 국가들처럼 (경쟁력 조합주의를 포함한) 사회조합주의 방식을 택하는 것이 일반적 해법이긴 하겠으나, 이 경우에도 사회협약의 의제와 수준, 참여집단의 범위, 운영형태 등은 모두 한국의 고유 사정에 맞추어 정해져야 한다. 어느 경우이든 합의제 CME를 발전시켜가겠다고 한다면 무엇보다 중요한 것이 참여집단들 간의 동등한 파트너십이 보장되어야 한다는 것이다. 그렇지 않을 경우 협이나 합의의 장은 지속되지 못한다. 여기서 국가의 역할이 중요하다. 국가는 노동이나 중소기업 등과 같은 사회경제적 약자 집단들을 '특별' 지원함으로써 그들이 자본이나 대기업 등의 강자 집단과 동등한 파트너십을 유지할 수 있도록 해주는 역할을 수행해야 한다.

2. 서울 컨센서스 수립 가능성

이상의 기본 5원칙에 의거해서 구체화한 대안 모델을 한국형 합의제 CME

로 명명할 경우 그것은 과연 동아시아 경제 전체를 위한 '서울 컨센서스'로 발전 가능한 것일까? 정밀한 분석과 연구를 요하는 어렵고 복잡한 문제이겠으나, 최소한 방향 그 자체에는 큰 문제가 없을 것으로 판단된다. 우선 신자유주의나 미국식 LME 체제가 아닌 CME 체제여야 한다는 첫째 원칙에 대해서는 동아시아의 거의 모든 국가들이 한국과 동일한 입장에 설 것으로 보인다.

동아시아 사회의 격차 용인 정도를 가늠해볼 때 둘째 원칙 역시 마찬가지로 일 것으로 여겨진다. 더구나 이 지역에서는 중국, 베트남, 라오스 등과 같은 사회주의 시장경제체제도 발전해가고 있다. 또한, 서론에서 언급한 대로 역내 내수시장의 확대는 이 지역의 공동과제로 부상할 것인바, 격차 해소는 가장 효과적인 내수진작책이기도 하다.⁸⁾ 상기한 대로, 동아시아 국가들은 미국의 소비경제 위축이 불가피하다는 사실에 직면하게 되면 과거 역외시장 중심의 수출주도 성장전략은 오래지 않아 그 유효성을 더욱 상실하게 되리라는 불안감을 갖게 될 것이다. 그것은 장기적으로는 동아시아 각국의 내수 확대를 위한 역내 협력으로 이어질 공산이 크다. 다시 말해서 충분한 역내 시장 창출을 위한 공동의 노력이 경주될 수 있다는 것이다.

미국을 대체할 수 있을 정도의 거대 소비경제를 동아시아에서 창출해내기 위해서는 무엇보다 상당한 잠재력을 가졌으나 아직 일부밖에 개발되지 않은 중국과 동남아 그리고 북한의 민간 소비시장을 활성화하는 것이 중요하다. 물론 그것을 이루기 위한 관건은 이들 나라의 지속적인 경제성장과 그 혜택의 고른 분배를 어떻게 담보하느냐에 있다. 예컨대 중국의 경제성장과 더불어 그 내부의 격차문제도 같이 해소된다면 중국의 중산층은 두터워지고 낙후 지역

8) 아래 관련 내용은 최태욱(2009b), 「미국발 금융위기와 동아시아의 대응」의 해당 부분에서 인용한 것임.

의 구매력은 증가할 것이며, 이는 중국의 소비재시장 확대로 이어질 것이다. 그것은 동남아나 북한에서도 마찬가지이다. 그렇다면 예를 들어 한국과 일본이 중국과 북한 그리고 동남아 국가들의 경제성장과 내부격차 해소를 도울 경우 이는 해당국들에게는 물론 한·일 두 나라에도 도움이 되는 동아시아 소비경제의 확대라는 지역공공재 창출 효과를 낳게 된다. 요컨대 역내 국가들 모두의 지속 성장과 고른 분배의 달성은 지역 차원의 공동 통상과제로서 협력하여 추진할 만한 일이란 것이다.

여기서 동아시아 국가들은 복지와 사회안전망 확충의 격차 해소와 내수 확대효과에 각별히 주목할 필요가 있다. 고소득층과 달리 저소득층의 가처분소득과 소비는 사회안전망의 강화와 복지 증대에 매우 민감하게 반응하며 늘어난다. 만약 앞으로 동아시아 국가들이 그동안 '태평양수지균형관계'를 유지하기 위해 쓰던 (탈려 흡수) 비용을 각국의 복지와 사회안전망 확충에 사용함으로써 내부격차 해소에 힘쓴다면 그것은 역내 내수시장의 확대에 커다란 기여가 될 것이다. 한편, 동아시아 국가들 간의 국제격차 해소 역시 각국의 내부격차 극복의 경우와 마찬가지로 역내 소비재시장의 확대효과를 내게 된다. 따라서 이른바 '동아시아 복지사회'의 건설을 위한 지역 차원의 국제협력도 긴요한 일이라 할 것이다. 이렇게 본다면 "격차 해소를 위한 노력은 단순히 정의의 문제가 아니라 금융위기에 처한 동아시아 경제를 안정시키기 위해 가장 중요한 공통의 과제"가 아닐 수 없다.^{[한겨레신문](2008. 11. 9) 재인용]. 결국 격차문제 해소에 유능한 CME는 한국만이 아니라 동아시아 전체의 이익에 부합하는 체제란 것이다. 좀 더 담대한 상상력을 발휘하자면, 동아시아형 자본주의 유형은 역내 국가 내부 및 그들 간의 격차 해소와 그를 통한 내수시장의 안정적 확보, 따라서 동아시아 복지사회 건설에 적합한 CME 체제여야 한다는 것이다.}

셋째 원칙이 적용되기 위해서는 그것의 논거가 되는 상품생산체제와 관련

하여 동아시아 국가들의 각 경우를 특히 면밀히 분석할 필요가 있다. 과연 그들도 한국의 경우처럼 (현재 혹은 장래에) 기술집약적 제조상품을 특화하는 것이 유리한 산업구조인지를 조사해보아야 한다는 것이다. 만약 그렇다고 한다면, 그들에게도 그러한 상품생산체계에 부합하는 CME 체제가 합당할 것이다. 예컨대 일본은 분명 이러한 체제에 합당한 국가로 보인다. 물론 일본 역시 이미 오래전부터 LME 체제로의 이행 압력을 받았고, 실제로 상당기간 특히 고이즈미·아베 정권 기간 동안에는 신자유주의화의 길을 걸었다. 그에 따라 서비스 산업을 신성장동력으로 육성할 것인지에 대한 내부논쟁이 치열하기도 했다. 그러나 기존의 생산레짐 여건상 서비스산업 중심 경제로의 전환이 어렵다는 결론에 이르렀고, 결국 서비스산업 자체의 성장동력화를 추구하는 영국과 미국 등 LME 국가들의 '서비스경제형' 발전 모델 대신에 첨단제조업과 그와 연관된 한도 내에서의 생산자 서비스산업을 육성한다는 소위 '정보산업형' 발전 모델을 택한 바 있다(이일영·정준호, 2007).⁹⁾

정밀한 조사와 분석이 필요하겠지만, 중국이나 동남아 국가들 역시 한국이나 일본과 비슷하게 DQP 혹은 기술집약제품 중심의 상품생산체계를 이미 확보하고 있거나 현재 발전시켜가고 있는 것으로 보인다. 싱가포르 정도는 예외일 수 있겠으나, 대부분의 동아시아 국가들은 (LME 체제와 친화성을 갖는) 서비스경제형 모델을 채택할 수 있는 생산레짐을 갖추고 있다고 보기는 어려운 듯하다. 그렇다면 동아시아에 적합한 자본주의 유형은 이 관점에서도 LME가 아닌 CME라고 하는 주장이 타당할 것이다. 장기투자자본체제, 이해관계자중중체제, 고속련생산체제, 협력과 조정의 노사관계, 장기고용체제 등의 CME적 생

9) 첨단제조업의 발전에 큰 연관 효과를 갖는 지식기반 서비스산업에는 플랜트 관련 엔지니어링이나 소프트웨어, 그리고 컴퓨터 서비스, 웹디자인, 인터넷 관련 서비스, 통신서비스 등 IT기반 서비스업 등이 있다.

산레짐 요소들이 어우러지는 자본주의여야 하리라는 것이다.

CME라 할지라도 그것은 세계화 시대의 요청에 부응하는 혁신친화적 CME 체제여야 하는바, 그러한 체제의 수립을 위해서는 결국 복지자본주의를 지향해야 한다는 네 번째 원칙의 논리는 그대로 동아시아에 적용될 수 있다. 이상의 네 원칙들이 모두 그 핵심에 사회공동체와 연대의 가치를 담고 있다는 점에서 결국 합의제 CME로 묶을 수 있다는 다섯 번째 원칙 역시 논리의 문제이며 따라서 그것은 그대로 동아시아에 적용 가능하다.

결국 가장 중점적으로 수행할 향후 연구과제는 셋째 원칙에서 도출한 한국의 바람직한 CME 체제가 동아시아에 보편적으로 적용 가능한지를 알아내는 일이다. 만약 거기서 긍정적인 연구결과가 나온다면 상기 기본원칙 다섯 가지는 '서울 컨센서스' 수립의 기초가 될 수 있다고 평가받을 것이다. 마지막으로 덧붙이고 싶은 점은 위 연구과제는 동아시아 상품생산체계의 동태성도 고려한 것이어야 한다는 것이다. 예를 들어, 동아시아 경제통합의 심화 과정 속에서 한국과 일본 그리고 중국 등이 기술집약적 상품생산체계의 동아시아 분업 구조를 주도할 경우 동남아 국가들이 거기에 조응하며 동아시아 전체가 하나의 생산레짐으로 수렴될 수도 있기 때문이다. 그러한 동태성 혹은 지향성을 강조한다면 향후 우리의 과제는 어쩌면 단순한 연구과제에 머무는 것이 아니라 실천과제까지도 포함하는 것인지도 모른다.

•참고문헌

- 권태선(2008. 1. 9), “격차극복, 동아시아 공생의 길”, 『한겨레신문』.
- 안재홍(2006), 「정책레짐, 고용 및 실업의 정치, 그리고 노사정 관계 : 서유럽 강소국의 경험과 한국의 진로」, 『한국형 사회협약의 모색과 복지국가』, 경기개발연구원.
- 안재홍(2008), 「서구 자본주의의 다양성과 성장-복지 선순환의 정치경제」, 『한국형 조정시장경제체제의 모색』, 2008년 국회연구과제.
- 양재진(2006), 「한국의 대안적 발전모델의 설정과 민주적 국가자율성 및 국가능력의 복원을 위하여」, 『국가전략』, 제12권 2호.
- 유종일(2008), 「한국형 조정시장경제의 모색」, 『한국형 조정시장경제체제의 모색』, 2008년 국회연구과제.
- 이일영·정준호(2007), 「한국형 발전모델의 모색 : 점진적 개방-협력과 산업혁신」, 최태욱 편, 『한국형 개방전략』, 창비.
- 최태욱(2009a), 「신자유주의는 어디서 와서 어디로 가는가」, 최태욱 편, 『신자유주의 대안론』, 창비.
- 최태욱(2009b), 「미국발 금융위기와 동아시아의 대응 : 지역간 협력체제의 부상 가능성」, 최태욱 편, 『신자유주의 대안론』, 창비.
- Elmar, Rieger and Leibfried, Stphen(2003), *Limits to Globalization : Welfare States and the World Economy*, Cambridge : Policy Press.
- Garrett, Geoffrey(1998), *Partisan Politics in The Global Economy*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Hall, Peter A, and Soskice, David(2001), “An Introduction to Varieties of Capitalism,” In Hall, Peter A, and Soskice, David eds., *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford : Oxford University Press.
- Katzenstein, Peter(1985), *Small States in World Markets : Industrial Policy in Europe*, Ithaca : Cornell University Press.
- Lister, Ruth(2004), “The Third Way’s Social Investment State,” In Lewis, J, and

- Surrender, R. eds., *Welfare State Change : Towards a Third Way?*, Oxford : Oxford University Press.
- Milner, Henry(1993), *Sweden : Social Democracy in Practice*, Oxford : Oxford University Press.
- Polanyi, Karl(2001), *The Great Transformation*, Boston : Beacon Press.
- Rhodes, Martin(2001), "The Political Economy of Social Pacts : Competitive Corporatism and European Welfare Reform," In Pierson, Paul ed., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford : Oxford University Press.
- Rodrik, Dani(1997), "Sense and Nonsense in the Globalization Debate," *Foreign Policy*, 107(Summer).
- Sautet, Frederic(2006), "Why have Kiwis not become Tigers? : Reforms, Entrepreneurship, and Economic Performance in New Zealand," *The Independent Review*, 10, No. 4.
- Soskice, David(1999), "Divergent Production Regimes : Coordinated and Uncoordinated Market Economies in Contemporary Capitalism," In Kitschelt, Herbert, Lange, Peter, Marks, Gary, and Stephens, John D. eds., *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen(2004), *How Institutions Evolve*, Cambridge : Cambridge University Press.



정책적 함의와 제안

연세대학교 국제대학원 손열

I. 소프트파워 경쟁 준비

현재 동아시아는 동아시아 공동체를 위한 서로 다른 비전이 경합하고 있다. 2000년대 들어서 중국은 아세안을 바짝 끌어안고, 상하이협력기구를 통해 중앙아시아에서 주도적 지위를 확보하는 한편, 동북아에서 조정자 역할로 외교적 영향력을 확대해왔다. 동아시아 공동체 움직임에 주도권을 쥐어온 국가는 중국이었다. 이에 대해 일본은 경쟁자로서 나름대로의 동아시아 공동체 전략을 추진해왔다. 고이즈미기 일본 외교는 한편으로 미일동맹을 강화하는 한편 다른 한편으로 중국의 매력공세에 대항하기 위해 보편가치에 기초한 동아시아 공동체 비전을 내걸고 동아시아 정상회의(EAS) 출범과정에서 외교적 노력을 경주하였다. 한국 역시 참여정부가 동북아 시대를 내걸고 동북아 공동체를 수립하기 위한 전략적 모색을 지속해온 바 있다. 이렇게 동아시아 국가들은 서로 다른 비전을 내걸고 소프트파워적 경합을 지속해왔다.

2005년을 전기로 중일 간 갈등이 현재화되고 한일 간 갈등이 격화되면서

동아시아 공간에서의 협력노력 혹은 협력을 위한 경쟁은 정체상태였으나, 최근 글로벌 금융위기와 일본 정치의 거대한 변화(민주당 정권의 등장)로 동아시아 지역 협력 혹은 공동체 추진의 동력이 새롭게 형성되고 있다. 글로벌 금융위기는 역외의 위기(미국)가 동아시아에 전염되어오면서 아이로니컬하게도 동북아 3국이 커다란 타격을 입는 사태가 발생하였다. 10년 전 동아시아 금융위기가 지역협력의 촉매제가 되었던 것처럼, 이번의 금융위기 역시 일정한 촉매제의 역할을 하고 있다. 지난 5월 치앙마이 이니셔티브(CMI)의 다자화가 그 일례이다.

다른 한편으로 일본은 거대한 변화에 직면해 있다. 1955년 결성 이래 1993년 10개월을 예외로 한 장기집권을 해왔던 자민당이 패배하면서 일본은 새로운 국가체제 만들기에 고심하고 있다. 그 주역인 하토야마 유키오 수상은 우애의 동아시아 공동체론을 내걸면서 공동체 추진에 새로운 동력을 제공하고 있다. 그는 일본이 미일동맹에 안주해온 체질을 탈피하여 대등한 미국 외교와 함께 동아시아 공동체를 추동하는 가교역할을 주창하고 있다.

이상과 같은 동아시아 상황변화는 한국에게도 분명 도전이자 기회이다. 그동안 글로벌 코리아란 기치하에 글로벌 외교, 신아시아 외교를 내걸고 동남아 외교에 주력한 현 정부는 이제 한중일의 차원에서 새롭게 동아시아 공동체 구축이라는 비전 싸움을 해나가야 한다. 이전 정부가 동북아를 중심으로 한 지역전략에 몰두하였다면 이제 지역공간은 분명 동아시아이다. 이런 공간을 새롭게 구획하고 그 지역성을 부여하면서 협력을 이끌어가는 전략이 필요한 시점이다. 본 보고서는 바로 이러한 시대적 요청에 부응하기 위한 연구물이다.

모두에서 강조하였듯이 동아시아 공동체란 이름으로 전개되고 있는 지역주의(regionalism)의 본질은 강제력의 동원이 아닌 상대방의 마음을 끄는 동의(consent)의 과정이다. 즉, 하드파워가 아닌 소프트파워의 행사에 의해 이루어지는 것이다. 역내 두 강대국인 중국과 일본은 소프트파워를 동원하여 자국의

이익과 관념을 담은 지역공동체를 엮으려는 일종의 '통합의 경쟁'을 치열하게 경주하고 있는 현실이 전개되어왔다. 따라서 소프트파워 경쟁에 대비한 지적 준비가 요구되는 시점이다.

II. 한국의 소프트파워 자원 개발 : IT, 경제개발, FTA, 중재자, 조정시장경제모델

한국은 중견국으로서 주변국들에 비해 명백한 하드파워의 열세를 안고 있다. 따라서 소프트파워 게임으로서 지역주의 혹은 동아시아 공동체 추진은 한국으로서 분명 할 만한 게임이다. 한국은 중견국이란 정체성이 부여하는 장점을 살려 자신의 소프트파워 자원을 계발, 확보하고 이를 외교전략에 활용해야 한다.

본래 소프트파워란 권력은 속성상 관계적이다. 즉, 동일한 이미지가 특정 관계국에는 호감으로, 다른 관계국에는 비호감으로 작동할 수 있다. 또 일국 내에서도 특정 계층에는 어필할 수도, 다른 계층에게는 반감의 요인으로 작동할 수 있다. 이런 점에서 동아시아 공간에 통용될 수 있는 한국의 소프트파워 자원을 찾아내는 작업은 대단히 중요한 의미를 지닌다.

이 보고서에서 동아시아에 통하는 한국의 소프트파워 자원은 경제개발, 통상, IT정보화, 비제국주의 중재자 등이다. 한국은 급속한 경제성장과 함께 민주화를 이룩한 모델로서의 매력, IT정보화의 급속한 발전이란 매력, 통상정책의 매력, 동북아 안보공간에서의 중재자로서의 매력을 가진다. 한국의 소프트파워 외교는 이러한 자원을 유효 적절히 활용하는 데에서 시작되어야 한다.

III. 한국의 소프트파워 전략 : ‘power to’를 통한 심화와 확산전략

파워의 자원이 정책결과로 전화되려면 이를 어떻게 활용할 것인가가 관건이다. 동아시아는 강대국과 약소국, 중견국이 혼재되어 있는 공간이다. 여기서 한국과 같은 중견국이 영향력을 발휘하기 위해서는 강대국의 소프트파워론, 즉 지배의 권력담론(power over)은 통용되기 어렵다. 서로 지배의 소프트파워를 행사하려 할 경우 동아시아는 제로섬적 경쟁의 장이 되기 십상이다. 나이(Nye)는 소프트파워 경쟁이 기본적으로 포지티브 썸(positive sum) 게임이라 주장하나 어떤 속성의 권력을 추구하는가에 따라 그 반대의 결과를 가져올 수도 있는 것이다. 이런 점에서 서장에서 밝힌 바와 같이 한국은 지배의 담론과 함께, 아니 그보다는 강화(empowerment)의 권력(power to)을 추구하여야 한다. 한국의 리더십을 강조하기보다는 상호 공유의 관념, 제도, 규범을 발견하여 이를 심화, 확산시키는 전략이 그것이다. 물론 발견과 창조의 과정에서 한국이 주도적 역할을 할 수 있다. 그러나 한국의 것을 일방적으로 강요하는 전략, 즉 지배의 전략은 통하기 어려우므로 한국적인 것 중 지역적 보편의 가능성을 가진 인자(DNA)를 발견·창조하여 공유하는 전략이 필요하다. 여기서 규범과 제도 만들기, 즉 공유의 모델을 만들어내는 작업은 공동체 추진의 핵심이다.

공유의 과정은 일단 소수의 그룹(like-minded group)에서 이루어질 수 있다. 이 과정에서의 심화(deepening)를 추구한 다음, 여기서 생성된 규범과 제도를 주변으로 확산(enlargement)할 수 있다. 이는 유럽통합의 과정과 유사하다. 6개국 간 형성된 규범과 제도를 전 유럽으로 확산하는 경우이다. 이렇게 공동체 전략을 관념할 경우 지역의 범주는 중요하지 않다. 미리 지역 구성원을 정해

놓고 이들 간의 협력을 심화시키는 수순이 아니라 소수의 심화된 공유의 규범과 제도를 확산하는 수순이기 때문이다.

IV. 지역 보편성의 발견

공유의 규범과 제도 만들기의 핵심은 보편성이다. 물론 보편성이 지구 보편성일 수도 있지만 지역 차원에서 통용되는 지역 보편성일 수도 있다. 이런 점에서 보면 한국은 가능성을 지니고 있다. 한국은 주변문화를 수용하여 독자적으로 발전시켜온 국가이자, 스스로의 문화자산을 만들어온 국가이다. 현재의 한류도 이제 겨우 출발에 불과하지만, 지역적·지구적으로 적지 않은 반향을 불러일으키고 있다. 독자적이지만 보편적인 문화자산을 소프트파워 외교의 정책자원으로 삼아야 할 것이다.

여기서 반면교사는 일본이다. 일본 문화가 소프트파워를 얻지 못하는 까닭은 그 특수성에 있다. 한류가 소프트파워 자원으로서 성공을 거두려면 이것이 한국 문화의 정수를 보여주는 특수성보다는 동아시아적 특수성을 창조하는 인자로 거듭나야 한다. 한류는 서양적인 것과 동양적인 것을 동아시아인의 수요와 정서에 맞게 해석하여 발신할 때 그 의미를 갖는다. 'K-POPS'가 서양적인 것을 한국적 시각으로 동아시아화한 것이라면 '대장금'은 동양 전통적인 것을 동아시아화한 사례가 된다. 요컨대 한류는 한국을 넘는 일정한 보편성을 획득할 때, 즉 지역적 특수성의 수준으로 격상될 때 비로소 지역공간을 창출하는 동력으로 작동할 것이다.

V. 동북아역사재단의 역할

동북아역사재단이 역사의 국제정치란 소프트파워 싸움에 대처하는 소프트 파워 전략수립 기관으로 거듭나야 함은 필자의 이전 논문(손열, 2008)에서 강조한 바 있다. 역사적 사실을 발굴하고 연구성과를 집대성하여 상대방을 교정하려는 방식은 소프트파워를 얻는 길이 아닐 수도 있다. 상대방의 머리와 마음을 사로잡는 일종의 매력전략으로서 동북아역사재단은 역사분쟁 상대국에 대해 소프트파워를 신장하여 유효적절히 투사하는 중장기적 전략을 수립하는 역할을 수행해야 한다.

동아시아 공동체 추진은 구성원 간에 역사문제가 해결될 때 이루어질 수 있지만, 역으로 이를 추진함으로써 구성원 간에 역사와의 화해를 추동할 수 있는 동력으로도 활용할 수 있다. 유럽의 사례에서 보듯이 역사문제는 지정학적·지경학적 유인에 의해 추동되고 이후 상호작용의 과정으로 전개될 수 있기 때문이다. 이런 점에서 동아시아 공동체 추진전략 수립은 역내 역사문제 해결에 중요한 수단으로 인식되어야 한다.

앞서 주장처럼 동아시아 공동체 추진은 소프트파워의 문제이다. 무력과 금력으로 지역공동체가 이루어지지 않는기 때문이다. 구성원의 자발적 동의에 기초하지 않은 지역주의는 공동체가 될 수 없으며, 그 결과로서 제국은 실패하기 마련이다. 한국이 지역에서 매력을 얻으려는 전략은 공동체 추진의 핵심이다. 이런 점에서 정책지식 창조기관으로서 동북아역사재단은 동아시아 공동체 추진 작업에 중추적 기관으로서 위상정립을 해야 할 것으로 보인다.

그 방안은 이 보고서에서 보여준 것처럼 첫째, 소프트파워 외교경쟁의 본질을 파악하고, 둘째, 주변국들이 경합하는 공동체 전략을 소프트파워 차원에

서 분석·평가한 후, 셋째, 한국의 소프트파워 자원을 냉정히 평가하고, 넷째, 이를 전략적으로 활용하는 지혜를 찾는 길이다.

끝으로, 소프트파워 외교의 주체는 정부가 아니다. 근대 국제질서에서 외교의 주체는 당연히 국가였다. 그러나 21세기 세계화, 정보화, 민주화의 시점에서 외교는 물론 정치의 주체는 다양화되고 있다. 정치와 외교의 탈국가화 현상이 나타나고 있는 것이다. 또한 다양한 주체들이 네트워크를 통해 연결되고, 스스로 조정해나가는 거버넌스의 시대에 접어들어 있다. 따라서 소프트파워 외교 역시 주체의 변화를 겪을 수밖에 없다. 지식, 문화, 제도 외교의 자원을 국가 혼자서 마련하고 추진할 수는 없다. 오히려 다양한 시민사회 집단들의 노력을 북돋아주고, 연결시켜주며, 갈등을 조정하고, 총괄하는 역할을 국가가 해야 할 것이다. 구체적으로 역사문제에 관한 한 동북아역사재단은 다양한 주체들을 효과적으로 연결시켜주는 네트워크 조성자와 관리자의 역할을 해야 하며, 그 중요 자원이 지식임을 인식해야 한다. 나아가 소프트파워 외교는 국내적 자원을 관리하는 데 그치지 않는다. 지역적·지구적 차원의 초국가 행위자들, 즉 국제기구, 국제레짐, 그리고 지구시민사회에 대한 다양한 공공 외교활동의 방향성과 콘텐츠를 제공해야 할 것이다.

• 찾아보기

<ㄱ>

- 가스전 소유권 분쟁 48
- 가치관의 공유 241
- 간 총리 233
- 강화 532
- 개방적 지역주의 216, 317, 319, 341
- 거버넌스 535
- 격차문제 517
- 견제심리 234
- 경무기(재래식 무기) 불법거래 135
- 경쟁력을 위한 조합주의(competitive corporatism, 이하 '경쟁력 조합주의') 507
- 경제공동체 205, 210, 316~319, 320~324, 326, 329, 330, 332~334, 336~344, 359
- 경제안보 135
- 경제통합 23, 28
- 경제협력 199
- 고르바초프 53
- 고용체계 518
- 고위급협의회포럼 113
- 고이즈미 수상 237, 280
- '고전적' 사회조합주의 507
- 고품질 특화 상품(diversified quality product : DQP) 518
- 공공외교(public diplomacy) 383, 431
- 공동안보 122, 247, 249, 252, 258
- 공동안보론적 접근법 250
- 공동 자연보호구역 130, 145
- 공자사상 33
- 과거사 250
- 과거청산문제 196
- 교조주의 33
- 구나시리(Kunashir) 49
- 구리아마 다카카즈[栗本尙一] 242
- 구성주의 26, 29, 188, 190, 193, 197
- 구성주의적 이론 268
- 구성주의적 접근 346
- 국가의 영토보전 143
- 국가주도 CME 506, 510
- 국가주도 조정시장경제 502
- 국가주의 251
- 국가주의적 접근법 241, 243
- 국경불가침 92
- 국경불가침의 원칙 99
- 국경획정위원회 55
- 국교 정상화 253

국민자결권 92
 국제공헌론 248, 252
 국제레짐(international regime) 190, 191, 268
 국제범죄 136
 국제법 204
 국제사법재판소 69
 국제자본 28
 국제전략문제연구소(IISS) 115
 국제제도 189
 국제조약 37
 국제주의적 협조노선 257
 국제해양법재판소 69
 국토규명사업 73
 군비경쟁 202
 군비통제 129
 군사대국화 246
 군사안보 24
 군사적 신뢰구축 123
 군사적 신뢰구축조치(CBMs) 33
 군사적 현실주의 246
 군축 114
 규범 204
 규칙 204
 ‘균형의 힘’ 전략 257
 그로미코(Gromyko) 96
 글로벌 코리아 530
 기능적 협력 244, 252
 기능주의 21, 188, 189, 271, 282
 기능주의적 접근법 244, 250
 기업지배구조 514, 518
 기쿠치 쓰토무[菊池努] 245
 <ㄴ>
 나토 80
 남사군도 분쟁 37
 남중국해 35
 남중국해 개발 40
 남중국해 문제 20, 62
 남중국해 영토분쟁 41
 남중국해의 영토문제 118
 남쿠릴 4도(Four Southern Kuril Islands) 50, 51
 납치 233
 납치문제 252, 256
 내셔널리즘의 포로 251
 내수 524
 내수시장 523
 내정불간섭 143
 네트워크 493
 노동시장의 유연성 514
 노동시장의 ‘유연안정성’ 505
 노무현 정부 177
 노사관계 518

노사정위원회 514
 노틸러스 연구소(Nutilus Institute) 145

 <ㄷ>
 다국적군 131
 다나카 히토시[田中均] 242, 245
 다오위다오[釣魚島] 42
 다오위타이[釣魚臺] 42
 다원형 안보공동체(pluralistic security
 community) 190, 191
 다자간안보레짐 81
 다자간안보협력기구(OSCE) 79
 다자간 안보협력체 124
 다자간안보협력회의 79
 다자안보 204
 다자안보대화체 112
 다자안보체제 25, 193
 다자안보협력 25, 189~191, 199
 다자안보협력의 제도화 203
 다자안보협력체 99
 다자안보 협력체제 205
 다자안보협의체 199
 다자안보보장체제 347
 다자주의 101, 188, 189, 199, 213, 271,
 275, 477
 다자주의 안보체제 220
 다자주의적 접근법 250

다자 현자그룹(multilateral wise men's
 group) 61
 다카하라 아키오[高原明生] 249
 다케시마 66
 대동아공영권 236
 대등한 미일관계 232
 대량살상무기 114
 대륙붕 경계확정 38, 71
 대륙붕 연장이론 59
 대만 문제 34, 45
 대인지뢰금지 114
 대일강화조약 42
 대테러리즘 129
 데칼로그 88
 데칼로그 협상 81, 88
 도서영유권 39, 40
 도이치(Karl W. Deutsch) 190
 도쿄 컨센서스 502
 도쿠가와막부 68
 독도 문제 20, 64
 독도 영유권 분쟁 37
 독일평화조약 85
 동경선언 52
 동남아 비핵시대 설립 114
 동남아 비핵지대화 135
 동남아시아국가연합(ASEAN) 182
 동맹강화 257

동맹정책 32
 동반성장 514
 동방정책 82
 동북공정 25, 203, 310
 동북아 171
 동북아개발은행 130
 동북아 경제공동체 266
 동북아 공동체 173, 177
 동북아 다자안보대화(NEASED) 185, 352
 동북아 비핵지대화 200, 232, 253, 255
 동북아시아 구상 181, 185~187, 193~195, 199, 200, 207
 동북아 시민사회포럼 30
 동북아시아 안보대화(Northeast Asia Security Dialogue : NEASED) 17, 140
 동북아시아 협력대화(NEACD) 105, 106
 동북아 정치·경제공동체 171, 345
 동북아 지역의 비핵화 233
 동북아 평화협약체 194
 동북아평화협의회 181, 184
 동북아협력대화(NEACD) 108, 184
 동아시아 171, 172
 동아시아 개발은행 28
 동아시아 경제공동체 177, 260, 262~264, 267, 268, 273, 282, 283, 296, 349, 350, 355, 357
 동아시아 경제공동체의 모색 356
 동아시아경제그룹(EAEG) 구상 236
 동아시아 경제그룹(East Asian Economic Group : EAEG) 274
 동아시아 공동체 17, 171~173, 175, 193, 210, 232, 260, 275, 278, 280, 283, 291, 345
 동아시아 공동체기구(East Asian Common Space : EACOS) 106
 동아시아 공동체론 236, 282
 동아시아공동체와 일본의 침로 244
 동아시아공동체평의회 235, 237, 244, 252, 256, 348
 동아시아 금융위기 317, 318, 319, 324, 325, 327, 333, 340, 341, 342
 동아시아 다자안보협력 187
 동아시아론(담론) 358
 동아시아 발전 모델 421
 동아시아비전그룹(EAVG) 17, 110, 184, 275
 동아시아 안보·경제공동체 172, 358
 동아시아 안보공동체 177, 180, 185~190, 192, 194, 196, 197, 201~203, 205~208, 231, 346, 352, 354
 동아시아 어업위원회 130
 동아시아 연구그룹(EASG) 17, 184
 동아시아 자유무역지대(EAFTA) 110, 275, 277
 동아시아적 가치 33

동아시아 정상회담 217
 동아시아 정상회의(EAS) 17, 277, 500
 동아시아 지역주의 208
 동아시아 통화기금 172, 266
 동아시아 평화의 뱃길 130
 동아시아 포럼 277
 동중국해 35
 동중국해 가스전 분쟁 48
 동중국해 대륙붕 43
 등부표 73
 당옌 74

 <ㄹ>
 러일전쟁 66
 루스벨트 83
 류큐 제도 44

 <ㄴ>
 마약 문제 34, 135
 마하티르 전 수상 236, 275
 ‘만장일치-1’ 원칙 81
 말라카(Malacca) 해협 56
 매니페스토 231
 매력공세 529
 모리·푸틴 프로그램(Mori-Putin Program)
 53
 「모스크바 선언」 55

 무라야마 담화 251
 무력분쟁 35
 ‘무력불사용’ 원칙 92
 무역자유화 317
 무주물 선점 37, 59
 무주지의 선점 45
 문화공동체 31, 33
 문화외교 386
 문화적 가치 31
 미스치프(Mischief Reef) 58
 미일동맹 45, 68, 204, 231, 232, 234
 미일안전보장체제 237
 미·일 안전보장협의위원회 45
 미중관계 283
 미·중 데탕트 53
 미·중·일의 삼각관계 258
 민군관계 135
 민족감정 250
 민족주의 202, 203, 283, 359
 민주당 231
 민주당 매니페스토 254

 <ㄷ>
 바르샤바조약 85
 바시(Bash) 해협 56
 반북 분위기 252
 반일본 정서 241

발견에 의한 선점 58
 발전네트워크국가(developmental network state) 모델의 가능성 419
 방위백서 235
 방위성 235
 배타적 경제수역 38, 39
 배타적 경제수역법 75
 배타적 경제수역원칙 57
 배타적 권리 37
 범유럽 안보레짐 80
 베르사유조약 82
 베르사유 체제 34
 베를린 장벽 85
 베이징 컨센서스 383, 502
 변환외교 383
 보고르(Bogor) 선언 281
 보통국가화 234
 복지 524
 복지자본주의 521
 복지체제 521
 부시 행정부 239
 부잔(Barry Buzan) 190
 북미자유무역지대 266
 북미자유화무역지대(NAFTA) 172, 265
 북방 4도 50, 51
 북방영토(Northern Territories) 50
 북·일관계 252
 북·일관계 정상화 249
 북중동맹 204
 북·중 동맹관계 25
 북한 비핵화 233
 북핵 6자회담 217
 북핵문제 114
 분쟁예방센터(Conflict Prevention Center) 129
 분쟁의 평화적 해결 143
 브란트(Willy Brandt)의 동방정책 85
 브레즈네프 독트린 92
 비아세안 국가 61
 비전통 안보 135
 비전통 안보위협 128
 비전통적 안보 23, 114, 186, 191, 198, 234, 238, 239, 257
 비전통적 안보영역 244, 252
 비정규직 514, 515
 비정부 간 회의 104
 비정부기구(NGO) 회의 106
 비제국주의 396
 비핵시대 114
 비확산 114
 빌리 브란트 82
 〈스〉
 사민당 232

사민주의 모델 507
 사회개발기금 28
 사회안전망 520, 521
 사회조합주의(social corporatism) 506
 사회주의 32
 사회투자국가 509
 산별노조 514
 삼봉도(三峰島) 67
 삼소시(三少市) 계획 62
 상품생산체계 518
 상하이협력기구(SCO) 116, 183, 382
 상하이 협력조직 217
 상호 의존성 134
 상호재보장(mutual reinsurance) 115
 상호주의 협상전략 342
 상호확증조치들(MRMs) 136
 샌프란시스코 체제 34
 샌프란시스코평화조약 50
 생산레짐(production regimes) 505
 ‘서비스경제형’ 발전 모델 525
 서사군도 38, 62
 서울 컨센서스 502
 선순환 199
 선점원칙 58
 세계분쟁 및 협력연구소(IGCC) 105, 106
 세계화 114
 세계화 문제 114
 세력균형 19
 센카쿠 열도 분쟁 37, 41
 센카쿠 영유권 분쟁 34
 소코트라 압초 72
 소프트파워 381, 409
 스마트파워 390
 스탈린 83
 스프레틀리 군도 61
 시나이반도 147
 시네마현 고시 66
 시라이시 다카시[白石隆] 246
 시모노세키조약(1895) 42, 45
 시민사회 33
 시코탄(Shikotan) 49
 시효취득 58
 신기능주의 188, 189, 282
 신기능주의(neofunctionalism) 20, 271
 신뢰구축 26, 198, 200, 203, 204
 신민족주의 34
 신밀월관계 258
 신방위계획 대강 45
 신방위대강 234
 신방위협력지침 45
 신사참배 203
 신아시아 협력외교 276
 신안보공동선언 45
 신안보관 210

신자유주의 29, 399, 502
 신자유주의적 제도주의 268
 신태평양 공동체 273
 실효지배 37
 쌍무주의 275
 쌍무주의 안보체제 220
 주엔자오 76

 〈○〉
 아테나워 84
 아테나워방식 50
 아라비아반도 147
 아마코 히토시[天兒慧] 248
 아베 전 총리 233, 239
 아부다비 143
 아세안+3 회의 102, 214
 아세안(ASEAN) 63, 174, 183, 200, 286, 294,
 359
 아세안(ASEAN)+3 17, 174, 176, 183, 195,
 196, 204, 238, 260, 262, 275~277, 351,
 356, 500
 아세안의 남중국해에 관한 선언 60
 아세안+일본 정상회담 102
 아세안지역포럼(ARF) 18, 238
 아세안 확대외무장관회의(ASEAN-PMC)
 103, 112, 115
 아소 다로 239

 아시아 경제위기 114
 아시아극동경제위원회 43
 아시아안보회의(ASS) 106
 아시아연합(AU) 266
 아시아 자유무역지대(EAFTA) 281
 아시아 중시 232
 아시아·태평양 237
 아시아태평양경제협력기구(APEC) 236, 382
 아시아태평양경제협력체(APEC) 183
 아시아·태평양 안보협력이사회(CSCAP)
 104
 아시아 통화기금 172, 260, 261
 아시아 평화포럼 30
 아오키 나오토[青木直人] 242
 아차리아(Amitav Acharya) 190
 아카바 만(Gulf of Aqaba) 147
 아카바-아일라트 특별협약 147
 아태경제협력체(Asia-Pacific Economic
 Cooperation : APEC) 273
 아·태안보협력이사회(CSCAP) 106, 184
 아태지역 자유무역지대(APFTA) 281
 안보 359
 안보·경제공동체 172
 안보공동체 205, 355
 안보공동체 구상 182
 안보기제 210
 안보레짐 24, 191, 192, 197, 199, 201

안보부분 234
 안보협의체 191
 애니미즘적 사고 30
 야마모토 요시노부[山本吉宣] 249
 야스쿠니신사 참배 241, 251, 280
 양극화 515
 양자주의적 접근법 250
 어업협정 71
 에너지 거래 145
 에너지 공급 145
 에너지 안보 135
 에치오니(Amitai Etzioni) 190
 에토로후(Iturup) 49
 역사교과서 문제 25
 역사문제 23
 역사왜곡 203
 역사적 권원 37
 연구그룹(EASG) 275
 연대론 359
 연례안보상황평가서(ASO) 120
 연성강국(soft strong power) 276
 연성 파워(soft power) 502
 연정 232
 영국 국제문제연구소(IISS) 106
 영유권 37
 영유권 갈등 39
 영토귀속 34
 영토 바다 및 인접 지역법 45
 영토보전(territorial integrity)의 원칙 92, 99
 영토분쟁 연구소 127
 영토분쟁 예방위원회 140
 예방외교 26, 103, 189
 옐친 55
 오테르 나이세 라인 81
 오테르 나이세 라인(Oder-Neisse Line) 분쟁 81
 오바마 대통령 257, 348
 오부치 102
 오자와 232
 오키다 가쓰야 232
 오키다 외상 253
 오키나와 42
 오키나와반환조약 44
 오키나와 반환협정 46
 오키노도리시마 47
 와타나베 도시오[渡邊利夫] 241
 와타나베 다이조우[渡邊泰造] 249
 외교청서 235, 238, 256
 외무성 232, 235
 요시다 노선 244
 우산도(於山島) 67
 울릉도 67
 워싱턴 컨센서스 502
 워터위치(Water Witch)호 73

원유수입국 40
 원자바오 239
 원칙 204
 위기관리 123
 위성통신시설 58
 유교적 가치 29, 33
 유대인 거주지구 86
 유럽군단 131
 유럽석탄철강공동체 22
 유럽신속대응군 131
 유럽안보협력기구 18
 유럽안보협력회의(CSCE) 18, 79, 192, 239,
 346
 유럽연합(EU) 28, 29, 193, 265, 266, 282,
 285, 349
 유럽 통합 95, 172, 268, 271
 유럽합중국 22
 유럽헌병대 131
 유엔 80
 유엔 해양법협약(UNCLOS) 38, 56, 60, 76
 유엔현장 141
 유연안정성(flexicurity) 520
 유행성 질병 34
 6자회담 26, 183, 199, 200, 204, 235, 249,
 252, 256
 이명박 정부 178
 이승만 라인 65
 이어도 20, 73
 이어도 영토문제 37
 이종원 249
 2009년 8·30 총선 231
 2007년 외교청서 239
 이해관계자 자본주의(stakeholder capitalism)
 519
 인간안보 234, 238, 239
 인도네시아-말레이시아 영토분쟁 35
 인식공동체(epistemic community) 104
 인터넷 강국 416
 일방주의적 외교 257
 일본 국가전략 231
 일본 내 여론 259
 일본 민주당 정책집(日本 民主黨 政策集)
 INDEX 2009 254
 일본-아세안 포괄적 경제연휴구상 237
 일본·아세안 포괄적 연계구상 262
 일본의 국가전략 252
 일본의 군국주의화 251
 일본 제국주의 40
 일·소공동선언 52
 일·호 안전보장공동선언 234
 〈ㄱ〉
 자민족 중심주의 30
 자본주의 수렴론 504

자본주의의 다양성 503
 자연보호구역 144
 자원개발 145
 자유무역지대 172
 자유무역체제의 317
 자유무역협정(FTA) 28, 243, 260
 자유민주주의 32
 자유시장경제(liberal market economies :
 LME) 506
 자유와 번영의 호 239
 자유와 번영의 호 구축 243
 '자유와 번영의 호' 정책 235
 자유의 확산 239
 자유주의 188, 190
 자유주의적 접근 346
 자유주의적 제도주의 124
 자유주의적 협력이론 268
 작은 평화의 비둘기 전략 299
 재난구조 114
 저위정치(low politics) 22, 23
 적과초(赤瓜礁, Johnson Reef) 58
 적극적 노동시장정책(active labor market
 policy : ALMP) 520
 전략물자 수출통제 135
 전략적 호혜관계 239
 전수방위 247
 전통적 안보 136, 238
 전통적 안보문제 244
 점진적 확산론 22
 '정경병진'의 원칙 54
 정경불가분의 원칙 51
 정당 구조화 514
 '정보산업형' 발전모델 525
 정보화 모델 430
 정부 간 회의 102
 정체성 192
 정체성 공유 198, 199
 정체성 정치 40
 정치경제 모델 415
 정치사회 참여 모델 421
 정치적 통합 22, 125
 제국주의적 침략 42
 제도수렴 501
 제도주의 188, 189, 190, 271
 제3의 길 509
 제3의 추도시설 253
 조정시장경제(coordinated market
 economies : CME) 506
 종합해양과학기지 74, 75
 좌파 신자유주의 515
 주권문제 72, 118
 주권평등 96
 '주권평등' 원칙 142
 주식 239

- 주주자본주의(shareholder capitalism) 513, 518
- 중간선 37, 75
- '중견국(中堅國, middle power)' 매력외교론 436
- 중국 234
- 중국 견제 231, 252
- 중국 위협론 251
- 중국의 부상 248
- 중·미·일의 삼각관계 241
- 중사군도 62
- 중·소 국경분쟁 37
- 중·인 국경분쟁 37
- 중·일 간 영유권 갈등 40
- 중일관계 283
- 중일어업위원회 148
- 중화민국 42
- 중화인민공화국 42
- 중화질서 211
- 쥬데텐 지방(Sudetenland) 88
- 즈고젤레조약(Zgorzelec Treaty) 84
- 지구공동체 33
- 지도자 아카데미 130
- 지뢰제거 114
- 지방선거 참정권 255
- 지역공동체 151
- 지역기구 124
- 지역분쟁 114
- 지역생산 네트워크 384
- 지역안보기구 124
- 지역주의 265, 269, 270, 282, 349, 359, 381, 477, 530
- 지역통합 189, 198
- 지역통합이론 20
- 지역협력 213, 318, 323, 324
- 지역화 384
- 지향 모델 192, 206
- 진주만 공격 51
- 집단방위레짐 80
- 집단방위체제 193
- 집단오일저장고 144
- 집단적 자위권 244
- 집단 정체성 197
- 집합지성(collective intelligence) 423
-
- <ㄷ>
- 참여국 192, 194
- 처칠 83
- 천안함 사건 255
- 천안함 사태 232
- 천연가스 39
- 천연가스전 광구 46
- 청일전쟁 25, 42
- 초국가적 359, 360

초국가적 권위체 22, 23
 초국가적 기구 22
 초국가적 기업 144
 초국가적 범죄 114, 115
 초국가적 위협 123
 촛불집회 426
 총리 239
 총합안보 234
 축과 바퀴살(hub and spoke) 245
 치앙마이 이니셔티브(CMI) 261, 275, 500

<ㄱ>

칼 폴라니 506
 커트 캠벨 257
 쿠르존 선(Curzon Line) 83
 쿠릴 열도 20
 쿠릴 열도 분쟁 37, 41
 쿠알라룸푸르 102
 쿠알라룸푸르 선언 356
 크래스너(Stephen D. Krasner) 190
 클로마(Tomas Cloma) 58
 클린턴 국무장관 257
 키신저(Kissinger) 96

<ㄷ>

탈국기주의 359
 태국회의 112

태평양수지균형관계 524
 태평양전쟁 49, 73
 태평양함대 51
 테러 34, 204
 테러리즘 114, 115
 테이코쿠(Teikoku) 석유회사 46
 테헤란회의 83
 토레스 해협조약(Torres Strait Treaty) 145
 통상정책 472
 통합이론 282
 통화스와프 294
 트랙 2(Track-II) 132

<ㅍ>

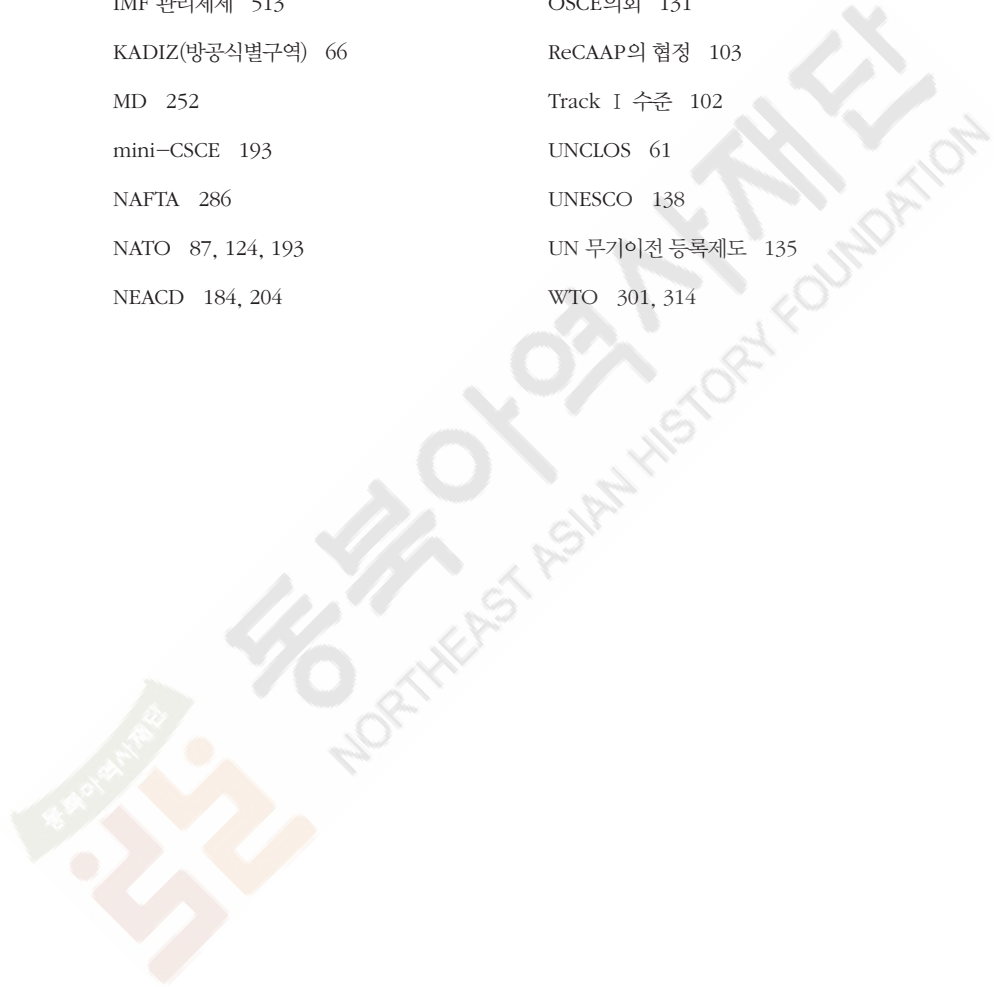
파급효과(spill-over effects) 189
 파랑초 74
 패권경쟁 202
 페르시아만 해역[Persian Gulf] 143
 평의회의 정책보고서 238
 평화공동체 18
 평화생태공원 127
 평화유지군 123
 평화유지활동 114
 평화의 비둘기 전략 298
 평화적 부상 213
 평화조약 50
 평화주의자 247

평화체제 200
 평화헌법 제9조 244, 247
 포괄적 안보 105, 128
 포괄적 안보레짐 80
 포괄적 협력안보 연구그룹 105
 포츠담회담 84
 폴란드 민족해방위원회 83
 프라하조약 88
 프로듀시지(produsage) 423
 플라자 합의 236

 〈ㅎ〉
 하보마이(Kahbomai) 49
 하스(Ernst Haas) 20
 하시모토·엘친 플랜(Hashimoto-Yeltsin Plan) 53
 하이드레이트 66
 하지도(河支島) 67
 히타케야마 노보루[はたけ山襄] 242
 하토야마 유키오 17, 231
 하토야마 정권 357
 학습효과 204
 한국동북아지식인연대(NAIS Korea) 266
 한류 397, 533
 한미 FTA 515
 한미관계 206
 한미동맹 66, 193, 201, 202, 204, 206, 207
 한반도 문제 115
 한반도 비핵화 200
 한·아세안 자유무역협정 261
 한일병합100주년담화 255
 한일 시민사회 협의체 30
 한일어업위원회 148
 한·중 간 어업협정 76
 한중일 정상회담 78
 할슈타인원칙(Hallstein Doctrine) 85
 합의제 CME 506, 521
 해군력 현대화 45
 해상초계기 75
 해양경계 분쟁 39
 해양경계협정 71
 해양과학기지 73, 74
 해양과학조사 39
 해양관할권 38
 해양생물자원 39
 해양안보 135
 해양 영토문제 36, 258
 해양자원 40
 해양환경보호 39
 해저가스 개발 분쟁 40
 해저광물자원 44
 해저 광물자원개발법 75
 해저석유 39
 해적 123

해적행위 136
 핵우산 255
 핵폐기물질 145
 핵확산방지레짐 193
 행동규약 60
 헤게모니 국가 68
 헬싱키선언 79
 헬싱키 최종의정서 88
 혁신경제 520
 현실주의 29, 188
 현실주의 이론 268
 현실주의적 접근법 250
 협력안보 122, 249, 258
 협력안보레짐 80, 192
 협력적 안전보장 239
 협력체제 204
 협조적 안전보장 244
 호혜주의 95
 홍해해양평화공원 147
 확대균형론 53
 확산효과(ramification) 21
 환경 문제 34
 후지와라 기이치[藤原歸一] 249
 후진타오 239
 후쿠다 총리 239
 후텐마기지 이전 232, 258
 휴대용 방공무기 135
 AMF 278, 349
 AMF 구상 237
 APEC 26, 195, 199, 204, 273, 276, 281,
 355, 477
 APEC 정상회의 281
 ARF 18, 183, 185, 199, 200, 221, 347,
 353
 ARF unit 132
 ARF 고위관리회의 60
 ARF 외무장관 회의(FMM) 132
 ASEAN지역안보포럼(ARF) 183
 Council for Security Cooperation in the
 Asia Pacific 27
 CSCAP 27, 184, 204
 CSCE 18, 192, 193, 194, 206
 EAEC(East Asian Economic Caucus :
 EAEC) 274
 EAS 176, 358, 500
 EASG 277
 EAVG 184, 277
 EEZ 76
 EEZ 설정 37
 EU 18, 19
 EUFOR 131
 Eurofor 131
 EU 전투단 131
 EU통합 273

| | |
|--|---|
| FTA 272, 275, 318, 319, 325~331, 333~ 335, 337, 341~343, 350, 479 | ODA(Official Development Assistance) 431 |
| hub-and-spoke 493 | OECD 300 |
| IMF 287, 355 | OSCE 18 |
| IMF 관리체제 513 | OSCE의회 131 |
| KADIZ(방공식별구역) 66 | ReCAAP의 협정 103 |
| MD 252 | Track I 수준 102 |
| mini-CSCE 193 | UNCLOS 61 |
| NAFTA 286 | UNESCO 138 |
| NATO 87, 124, 193 | UN 무기이전 등록제도 135 |
| NEACD 184, 204 | WTO 301, 314 |





동북아역사재단 기획연구 47

동아시아 공동체의 설립과 평화 구축

초판 1쇄 인쇄 2010년 12월 24일

초판 1쇄 발행 2010년 12월 30일

지은이 한용섭 · 홍기준 · 이상수 · 이규원 · 엄상윤 · 이정남 · 김수현 · 이기완 ·
조철호 · 김지환 · 손열 · 김상배 · 전재성 · 이승주 · 최태욱

펴낸이 정재정

펴낸곳 동북아역사재단

등록 제312-2004-050호(2004년 10월 18일)

주소 서울시 서대문구 의주로 77 임광빌딩

전화 02-2012-6065

팩스 02-2012-6187

e-mail book@historyfoundation.or.kr

© 동북아역사재단, 2010

ISBN 978-89-6187-209-6 93910

- * 이 책의 출판권 및 저작권은 동북아역사재단이 가지고 있습니다.
저작권법에 의해 보호를 받는 저작물이므로 어떤 형태나 어떤 방법으로도
무단전재와 무단복제를 금합니다.
- * 책값은 뒤표지에 있습니다. 잘못된 책은 바꾸어 드립니다.

