

I JPI 연구총서 시리즈 I

- 동아시아 다자협력의 제도화: 동아시아 분쟁의 평화적 해결을 위한 다자협력 활성화 방안 (2013)
- 동아시아 다자협력의 제도화: 통일 한반도를 대비한 다자협력 전략 (2012)
- 동아시아 다자협력의 제도화: 동아시아 다자협력과 한반도 통일 환경 조성 (2011)
- 2011 한국인의 평화관: 외교정책과 여론 (2011)
- 동아시아, 갈등을 넘어 협력으로 (2010)
- 2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론 (2010)
- 동아시아 다자협력의 제도화: 이론적 논의와 제도화 (2010)
- 세계평화지수 (2009)
- 제주프로세스와 동북아 평화번영 (2009)
- 평화산업과 제주의 미래: 평화의 섬을 통한 제주경제 살리기 (2009)
- 동북아시아의 평화와 번영: 유럽경험의 탐색 Vol. I (2008)
- 동북아시아의 평화와 번영: 유럽경험의 탐색 Vol. II (2008)
- JPI정책포럼 시리즈
 - 동아시아 평화와 협력을 위한 구상 (2013)
 - 동아시아 평화와 협력을 위한 구상 (2012)
 - 동아시아 평화와 협력을 위한 구상 I (2011)
 - 동아시아 평화와 협력을 위한 구상 II (2011)
 - 동아시아 평화와 협력을 위한 구상 I (2010)
 - 동아시아 평화와 협력을 위한 구상 II (2010)
 - 동아시아 평화의 미래 (2009)
- JPI PeaceNet 시리즈
 - 동아시아 평화와 협력을 위한 대화 (2013)
 - 동아시아 평화와 협력을 위한 대화 (2012)
 - 동아시아 평화와 협력을 위한 대화 (2011)
 - 동아시아 평화와 협력을 위한 대화 (2010)
 - 평화와 협력 (2009)
- Dialogue for Peace and Cooperation in East Asia (2011)
- Developing A Region: Sketching A Path Towards Harmony (2010)
- Dialogue for Peace and Cooperation in East Asia (2010)
- Challenges and Response in Northeast Asia: Fulfilling the Jeju Process (2009)
- Peace and Security in Northeast Asia: Way for Institutionalization (2009)
- Peace and Prosperity in Northeast Asia: Exploring the European Experience Vol. I (2008)
- Peace and Prosperity in Northeast Asia: Exploring the European Experience Vol. II (2008)
- Why Do Nation-States Cooperate under Anarchy?: Domestic Factors for Interstate Cooperation (2007)
- Peace & Policy Dialogue in Northeast Asia (2007)

값 12,000 원



동아시아의 불안정한 상황을 안정화시키고 갈등과 분쟁을 감소시키기 위한 방안으로 역내 다자협력이 강화될 필요가 있습니다. 특히 우리나라로서는 동아시아에서 발생하는 분쟁을 평화적으로 해결하는 대안으로서 다자협력을 활용하는 방안에 대해 연구하고 효과적인 정책대안을 개발하는 것이 특히 필요합니다.

...

제주평화연구원은 2008년 이후로 지금까지 동아시아의 다자주의를 주제로 다년간 연구를 축적하여 왔습니다. 제주평화연구원의 다자주의 연구는, 정부의 외교정책에 대한 기여와 함께 세계 평화의 섬을 열망하는 제주특별자치도의 기대에 대한 부응, 그리고 다자협력을 연구하고 실행하는 정책전문가와 학자들의 수요에 대응하는 것을 목표로 설정하여 꾸준히 추진되어 왔습니다. 다년간 지속되어 온 동아시아 다자협력에 대한 연구의 전통이 2013년 연구를 계기로 보다 큰 발전을 할 수 있기를 기대합니다.

_서문 중에서



제주평화연구원
연구총서 [30]

2013 동아시아 다자협력의 제도화

제주평화연구원 편

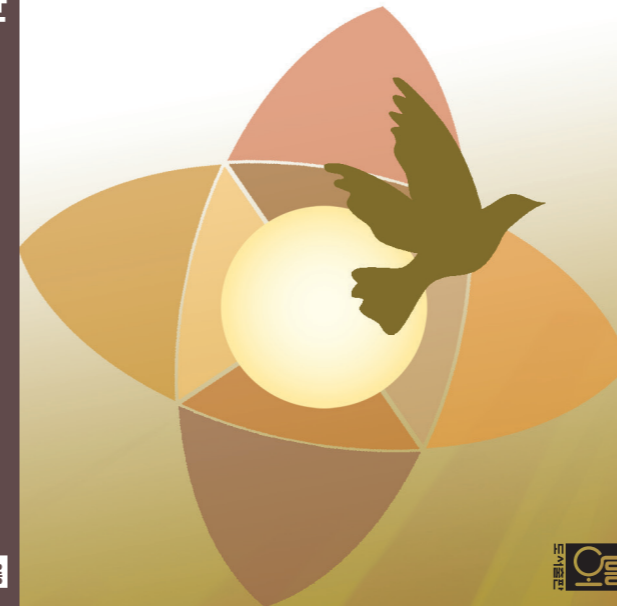
제주평화연구원 연구총서 [30]

2013 동아시아 다자협력의 제도화

동아시아 분쟁의 평화적 해결을 위한 다자협력 활성화 방안



제주평화연구원 편



:: 글쓴이 소개

- ❖ 홍기준 • 경희대학교 평화복지대학원 교수
- ❖ 이성우 • 제주평화연구원 연구위원
- ❖ 한인택 • 제주평화연구원 연구위원
- ❖ 진행남 • 제주평화연구원 연구위원



제주평화연구원은 2005년 1월 선포한 '세계평화의 섬' 제주를 구현하는 데 중심적 역할을 하기 위해 2006년 3월 출범하였다. 연구원은 한반도와 동아시아의 평화를 확산시키고, 나아가 세계평화에 기여하는 평화담론의 거점이 되고자 설립되었다. 연구원은 평화를 주제로 한 과제연구, 국내외 연구기관과 학술교류, 동아시아 공동체 건설 관련 정책대안 제시를 주요 임무로 하고 있다. 이런 맥락에서 지속적인 동아시아 평화와 번영 및 다자대화와 다자협력의 논의를 위한 '평화와 번영을 위한 제주포럼'을 개최하고 있으며, 제주프로세스 제도화 연구를 활발하게 진행하고 있다. (www.jpi.or.kr)

2013 동아시아 다자협력의 제도화

동아시아 분쟁의 평화적 해결을 위한 다자협력 활성화 방안

2013 동아시아 다자협력의 제도화

동아시아 분쟁의 평화적 해결을 위한 다자협력 활성화 방안

제주평화연구원 편



서문

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

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

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

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

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

2013년 연구에서는 구체적으로, 동아시아 분쟁의 현상 및 원인과 분쟁해결을 위한 다자협력의 가능성, 전통안보 영역에서 갈등과 해결 메커니즘으로서 다자협력의 유용성과 한계, 비전통안보 영역에서 갈등과 해결 메커니즘으로서 다자협력의 유용성과 한계, 경제협력 영역에서 갈등과 해결 메커니즘으로서 다자협력의 유용성과 한계, 그리고 갈등해결에 있어서 공공외교의 역할 등 역내 분쟁의 평화적 해결을 위한 대안으로서 다자협력의 활용방안을 집중적으로 탐구하였습니다.

다년간 지속되어 온 동아시아 다자협력에 대한 연구의 전통이 2013년 연구를 계기로 보다 큰 발전을 할 수 있기를 기대하며, 본 연구가 제시하는 주장과 구상에 대해 많은 전문가들의 제언과 충고가 있기를 희망합니다.

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

2013년 12월

제주평화연구원장 문태영

✦ 서문 | 5

제1장

전통안보 영역에서 갈등해결 메커니즘:
다자협력의 유용성과 한계

홍기준

- I. 서론 • 13
- II. 안보레짐의 유형 • 16
- III. 유럽안보협력기구(OSCE)의 유용성과 한계 • 24
- IV. 아세안지역포럼(ARF)의 유용성과 한계 • 40
- V. 결론: 동북아 평화협력구상에 주는 시사점 • 46

제2장

비전통안보영역에서 갈등해결의 메커니즘으로서 다자협력의 유용성과 한계

이성우

- I. 들어가는 말 • 53
- II. 국제관계의 변화와 비전통안보영역 • 56
- III. 동아시아에서 비전통안보영역의 다자주의 • 67
- IV. 결론 • 77

제3장

경제협력영역에서 갈등과 해결 메커니즘으로서 다자협력의 유용성과 한계

한인택

- I. 서론 • 83
- II. 아시아에서 양자주의의 전통과 다자주의의 빈곤 • 85
- III. FTA 다자화의 경제적 논리와 한계 • 89
- IV. FTA 다자화의 추진사례: 환태평양경제동반자협정(TPP)과
역내포괄적경제동반자협정(RCEP) • 93
- V. 미국의 ‘내발적, 전략적’ 다자주의와 TPP • 97
- VI. RCEP와 중국의 다자주의 • 104
- VII. 요약 및 결론 • 108

제4장

갈등 해결에 있어서의 공공외교의 역할

진행남

- I. 문제의 제기 •115
- II. 갈등과 공공외교에 대한 이론적 검토 •117
- III. 갈등 해결을 위한 공공외교적 접근 방안 •131
- IV. 맺는말 •147

✦ 글쓴이 소개 | 153

전통안보영역에서 갈등해결 메커니즘: 다자협력의 유용성과 한계

홍기준 | 경희대학교

1. 서론

동아시아 지역의 다양한 갈등을 해결하기 위한 메커니즘으로서 다자안보레짐 구축 필요성이 제기된 것은 비단 어제오늘의 일이 아니다. 동아시아에는 이미 여러 유형의 다자협력 체제가 존재하고 있음에도 불구하고 여전히 동아시아 지역 차원의 다자안보레짐 구축 논의가 지속되고 있다. 특히 최근 한국 정부가 ‘아시안 패러독스(Asian Paradox)’의 문제점을 제기하고 그 대안으로 ‘동북아 평화협력구상’을 제안함으로써 동북아 차원의 다자안보레짐 구축 논의가 활발하게 진행되고 있다. 이러한 시점에서 지역차원의 갈등해결 메커니즘으로서 다자안보레짐의 유용성과 한계를 분석하는 것은 매우 의미 있는 일이 아닐 수 없다.

역사적으로 국제레짐은 1648년 웨스트팔리아 조약 이래로 ‘국가주권의 원칙(principle of state sovereignty)’이 성립되면서 필연적으로 배태되었다고 볼 수 있다. 일정한 영토 내에서 최고의 권한을 행사하는 국가는 배타적 주권을 행사하게 되고 안보를 최고의 국가적 가치로 추구하게 된다. 국제질서는 어느 한 주권국가가 주도할 수 없는 무정부상태를 야기하게 되고 이것은 곧 ‘안보 딜레마(security dilemma)’를 초래하게 된다.¹⁾ 합리적 행위자인 국가는 공동의 이익을 추구해야 하는 상황에도 불구하고 협력을 하지 못하는 이른바 ‘집단행위의 문제(collective action problem)’에 부딪치게 된다.²⁾ 주권국가들은 ‘집단행위의 문제’를 해결하기 위하여 협상을 통하여 합의를 도출하고 국제레짐을 구축함으로써 국제적 갈등을 해결해 온 것이다.³⁾ 역사적으로 국제레짐이 주권국가 간 해양의 소유권을 획정하기 위한 노력에서 시작되었다는 사실이 이를 뒷받침한다.⁴⁾ 이러한 국제레짐이 안보이슈영역에서 쌍무적 관계가 아닌 다자적 안보관계를 규정할 때 우리는 이것을 일반적으로 ‘다자안보레짐(multilateral security regime)’이라고 지칭한다.

1) Barry Buzan, *People, State & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1991).

2) Russel Hardin, *Collective Action* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1982).

3) 크라스너(Stephen D. Krasner)는 레짐을 “국제관계의 일정한 영역에서 행위자의 기대를 수렴시킬 수 있는 명시적 혹은 묵시적 원칙(principles), 규범(norms), 규정(rules)과 의사결정과정(decision making procedures)으로 정의하였다. Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequence: regime as Intervening Variables,” in Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p.3.

4) John Gerard Ruggie, “Multilateralism: the Anatomy of an Institution,” *International Organization* 46:3(Summer 1992), pp.561-598.

다자안보레짐은 어느 한 국가에 대한 전쟁행위는 모든 국가에 대한 전쟁행위로 간주된다는 평화의 불가분성(indivisibility)을 전제로 한다.

그동안 주권국가는 공동의 문제를 해결하기 위하여 다양한 종류의 다자협력 체제를 구축하여 왔다. 냉전종식 이후로 전통적 안보와 비전통적 안보영역의 구분이 모호해지면서 포괄안보(comprehensive security) 개념이 등장하였으나 여전히 두 영역은 협력의 용이성 측면에서 구분된다. 저비스 (Robert Jervice)는 특히 군사안보영역이 경제영역과 다른 특성이 있음을 지적하였다.⁵⁾

그는 첫째, 전통적 군사안보의 영역은 국가의 생존과 지위의 문제를 다루기 때문에 경쟁이 치열하며, 둘째, 공격동기와 방어동기가 쉽게 구분되지 않기 때문에 경제영역에 비해 협력을 이루기가 어렵다고 분석하였다. 셋째, 군사안보영역에서 상대 국가의 군사행위를 간파하거나 측정하기가 쉽지 않기 때문에 ‘수인의 딜레마(Prisoners’ Dilemma)’가 작동하기가 쉽다는 것이다. 립슨(Charles Lipson)은 이 외에도 군사안보영역에서 상황의 긴급성으로 인해 작은 군사적 충돌이 전면적으로 비화될 가능성에 상존하고 있어서 국가들이 쉽게 협력에 응하기 어려운 점을 지적하였다.⁶⁾ 이러한 이유들로 인해 비전통적 안보영역에 비해 전통적 안보영역에서 협력을 도출하기가 어려운 것이 사실이다.

이 장에서는 이러한 군사안보의 특성을 고려하면서 전통적 안보영역에서 갈등해결을 위한 다자안보레짐의 유용성과 한계를 분석하고자 한다. 본 논문을 크게 네 개의 절로 구성한다. 첫째, 안보레짐 유형을 분류

5) Robert Jervis, "Security Regimes," *International Organization* 36(Spring 1982), pp.173-194.

6) Charles Lipson, "International cooperation in economic and security affairs," *World Politics* 37(October 1984), p.14.

하고 그 유용성과 한계를 분석한다. 둘째, 사례연구로 유럽의 성공적인 다자안보레짐으로 평가받고 있는 ‘유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe)’의 유용성과 한계를 분석한다. 셋째, 동아시아의 대표적 다자안보레짐인 ‘아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum)’ 유용성과 한계를 분석한다. 넷째, 이러한 사례연구를 바탕으로 동북아 평화협력구상에 유의미한 함의를 도출한다.

II. 안보레짐의 유형

다자협력의 유용성과 한계를 보다 체계적으로 기술하기 위한 목적으로 현존하는 다양한 안보레짐을 유형화할 필요가 있다. 안보레짐은 안보레짐의 목적을 이루는 ‘수단,’ 안보레짐이 다루는 ‘이슈영역,’ 안보레짐의 ‘제도화와 구속력의 정도’에 의해 다음과 같이 분류될 수 있다.⁷⁾

1. 수단에 의한 분류

우선 안보레짐은 이에 속한 국가들이 집단적 무력의 사용 혹은 사용 위협을 정책 수단으로 사용하는 경우와 평화적 혹은 협력적 조치를 수

7) Ki-Joon Hong, *Security Regime Formation: A Theoretical Approach*, Cahier I.B.V.O., Vol.49, 3 kwartaal 1996, Centrum voor Vredesonderzoek & Strategische Studies, L.U. Leuven, 1996.

〈표 1〉 수단에 의한 안보레짐 유형

유형	수단	기능	사례
집단무력레짐	집단적 무력 혹은 위협 사용	집단안보	UN
		집단방위	NATO, WEU, WTO etc.
협력안보레짐	평화적 혹은 협력적 조치의 사용	군비통제	MBFR, CFE, CSBMs, START etc.
		검증	INF-CIRC/153 safeguard arrangement,
		비확산	NPT, PTBT, CTB etc.
		위기관리	Hot line, Berlin Mechanism etc.
		갈등관리	갈등예방
갈등해결	ICJ, Valletta Mechanism, UN PKO etc.		

단을 사용하는 경우로 분류된다. 전자는 ‘집단무력레짐(collective force regime),’ 후자는 ‘협력안보레짐(cooperative security regime)’으로 불릴 수 있다. 또한 집단무력레짐은 가상의 적이 없이 형성된 ‘집단안보레짐(collective security regime)’과 특정 적을 상정하여 형성된 ‘집단방위레짐(collective defense regime)’으로 분류된다.

집단안보 개념은 사회계약론에 그 근거를 두고 있다.⁸⁾ 홉스(Thomas

8) Otto Pick and Julian Critchley, *Collective Security* (London: Macmillan, 1974), p.21.

Hobbes)에 따르면 무정부상태와 같은 국제질서에서 인간의 본원적 공격성은 만인의 만인에 대한 투쟁 상태를 야기하게 되며 이러한 상태를 지양하기 위하여 질서와 안정을 강제할 수 있는 정치사회적 시스템 (Leviathan)을 구축하게 된다는 것이다.⁹⁾

이러한 의미의 집단안보 개념은 제1차 세계대전 전후에 등장하기 시작하였고 ‘국제연맹(League of Nations)’으로 구체화되었다. 그러나 국제연맹이 구속력의 부재로 실패하게 되자 이에 대한 대안으로 제2차 세계대전 이후 강대국에게 집단무력의 사용 책임을 부과한 ‘국제연합(United Nations)’이 태동하게 되었다. 이러한 집단안보레짐은 UN회원국의 어느 국가가 UN 헌장의 정신과 원칙을 위배하는 행위를 한 국가에 대해 집단적 무력행사를 통한 응징을 할 수 있도록 규정하고 있으나 그 무력행사가 비토권을 가진 ‘UN안전보장이사회’의 5개 상임이사국에 의해 결정됨으로써 그 효용성을 저하시켜 왔다.

또한 UN을 중심으로 한 국제사회는 2000년 이후로 내정불간섭의 원칙에 입각한 전통적 인도적 개입(humanitarian intervention)의 한계를 극복하기 위하여 대량학살/집단학살(genocide), 전쟁범죄(war crimes), 인종청소(ethnic cleansing), 반인륜적 범죄(crime against humanity)에 국한하여 해당 국가가 그 책임을 다할 능력이 없거나 의지가 없는 경우, 국제사회가 그 책임을 수행한다는 의미의 보호책임(R2P: Responsibility to Protect)개념을 도입함으로써 집단안보의 한계를 극복하기 위한 노력을 하고 있다.¹⁰⁾

집단안보레짐의 한계성을 극복하기 위한 대안이 집단방위레짐이다.

9) Thomas Hobbes, *Leviathan*, Part 1, chap.13(1660).

10) Ramesh Thakur, *The United Nations, Peace and Security*(Cambridge: Cambridge University Press, 2006), p.251.

상술한 바와 같이 집단방위레짐은 잠재적 혹은 직접적 적의 도발에 대응하여 집단적 군사력 혹은 위협을 사용함으로써 전쟁을 억지하거나 종식시킬 목적으로 만들어진다.¹¹⁾ 대표적인 예로는 1948년 브뤼셀 조약(Brussels Treaty)에 의한 ‘서구동맹(Western European Union),’ 1949년 북대서양조약(North Atlantic Treaty)에 의한 ‘북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization),’ 1955년 ‘바르샤바조약기구(Warsaw Treaty Organization)’ 등이 있다.¹²⁾ 이와 같은 집단방위레짐은 회원국 간에 군사동맹을 체결하고 비회원국으로부터 도발이 있는 경우 조약에 의거 집단적 무력을 행사한다. 집단방위레짐은 피아의 구분이 명확한 상태에서 자체의 군사력을 가지고 적의 도발에 효과적으로 대처하여 갈등을 해결할 수 있으나 궁극적으로 안보 딜레마를 심화시키는 한계를 벗어날 수 없다.

반면 협력안보레짐은 평화적 혹은 협력적 수단에 의해 평화를 촉진하기 위해 구축되며 그 기능에 따라 군비통제레짐, 검증레짐, 비확산레짐, 위기관리레짐, 갈등관리레짐 등으로 분류될 수 있다.

군비통제레짐은 군사적 선제공격의 가능성을 줄이기 위한 목적으로 만들어지며 선제공격을 위한 군사적 능력을 통제하는 구조적 통제(structural control)와 선제공격 의도를 통제하기 위한 운용적 통제(operational control)로 구분된다. 전자는 군축을 위한 ‘중부유럽 상호

11) Josef Joffe, “Collective security and the future of Europe: failed dreams and dead ends,” *Survival* (Spring 1992), pp.36-49.

12) 집단방위레짐은 서구동맹(WEU)의 근거조약인 1948년 3월 17일 브뤼셀조약이 그 시효이며 북대서양조약기구(NATO)의 근거조약인 1949년 4월 4일 북대서양조약, 바르샤바조약기구(WTO)의 근거조약인 1955년 5월 14일 바르샤바조약으로 이어진다. 이 세 조약 모두 UN헌장 제51조의 집단적 자기방어 조항에서 정당성을 찾고 있다.

병력감축협정(MBFR), ‘유럽재래식무기감축협정(CFE)’ 등이 있고, 후자는 ‘유럽안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe)’에서 시작된 군사적 신뢰·안보구축조치(CSBMs)가 대표적이다.

검증레짐은 국제레짐 조항의 이행여부를 담보하기 위한 것이며 주로 군비통제레짐이나 비확산레짐의 하부 레짐으로 구성된다. 대표적인 예로는 ‘국제원자력기구(IAEA)’의 INFCIRC/153 셰이프가드 조항이 있다. 이러한 검증레짐의 정치적 목적은 회원국 간에 신뢰를 구축하기 위한 것이며 군사적 목적은 조항의 위반사실에 대한 탐지와 억지에 있다.¹³⁾

비확산레짐은 군사적 능력의 확산을 억제하기 위하여 만들어진다. 군사적 무기와 기술은 이것을 소유하고 있는 국가들이 소유하지 않은 국가에게 이전하거나 제조능력을 거래함으로써 수평적, 수직적으로 확산된다.¹⁴⁾ 대표적인 예로는 1963년 ‘부분적 핵실험 금지조약(Partial Nuclear Test-Ban Treaty),’ 1968년 ‘핵확산금지조약(Non-proliferation Treaty),’ 1972년 ‘생화학무기협정(Biological Weapons Convention)’ 등이 있다.

위기관리레짐은 평화시기, 전쟁상태, 혹은 군사적 균형의 급격한 변동기에 발생하는 군사적 긴급상황이 전면적인 군사적 충돌로 비화하는 것을 예방하기 위한 목적으로 만들어지며¹⁵⁾ 1963년 미·소 양자 간에

13) Itshak Lederman, “Verification of Conventional Arms Control as a Stabilizing Tool of New Security System in Europe,” *Bulletin of Peace Proposals* 22:3(1991), pp.291-302.

14) Barry Buzan, *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology and International Relations* (London: The Macmillan Press Ltd, 1987), p.39.

15) Michael Brecher & Jonathan Wilkenfeld, *Crisis, Conflict and Instability* (Oxford: Pergamon Press, 1989), p.5.

맺어진 ‘핫라인협정(Hot Line Agreement)’이나 1991년 CSCE 회원국
간에 합의된 ‘베를린 메커니즘(Berlin Mechanism)’이 여기에 해당한다.

갈등관리레짐은 갈등 스펙트럼의 어느 시점에서 발생하는 갈등을 건
설적으로 관리하기 위한 것으로 주로 갈등예방과 갈등해결을 목적으로
만들어진다. 갈등예방은 단기적 갈등예방과 장기적 갈등예방으로 구분
되는데 전자는 조기경보체제와 같이 갈등이 무력분쟁으로 비화하는 것
을 단기적 차원에서 예방하는 것으로 ‘예방외교(preventive diplomacy)’
와 일치하는 개념이다.¹⁶⁾ 장기적 갈등예방은 갈등이 종식되기 전 혹은
후에 장기적 차원에서 갈등의 근원적 원인을 제거하기 위한 것으로 ‘평
화구축(peacebuilding)’이 여기에 해당된다.¹⁷⁾ 갈등해결은 제3자의 간
섭에 의해 파괴적 갈등행위를 억제하거나 종식시키는 것을 의미하며 ‘평
화창출(peacemaking)’과 ‘평화유지(peacekeeping)’ 조치가 여기에 해
당된다. OSCE에서 갈등의 평화적 해결을 위해 합의된 ‘발레타 메커니
즘(Valetta Mechanism)’이나 UN의 평화유지군 파견 등이 그 예이다.

2. 이슈영역에 의한 분류

안보레짐은 그 레짐이 다루는 이슈영역에 따라 단일적 레짐과 포괄적
레짐으로 구분될 수 있다. 다시 말해서 안보레짐이 단일 이슈영역만을
다루는 경우는 단일적 레짐, 군사안보, 경제안보, 환경안보, 사회안보,

16) Boutros Boutros-Ghali, An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy,
Peacemaking and Peacebuilding, Report of the Secretary-General, UN
document A/47/277(S/24111), 17 June 1992, paras 20 and 34-45.

17) Ibid., paras 15 and 55-59.

정치안보 등 성격이 다른 이슈를 동시에 포괄적으로 다루는 경우를 포괄적 레짐이라 부를 수 있다.

〈표 2〉 이슈영역에 의한 안보레짐 유형

안보이슈영역	단일적 레짐
	포괄적 레짐

일반적으로 단일적 레짐은 회원국의 중위급 실무진이나 전문가들이 관여하는 반면, 포괄적 레짐은 주로 정치업무를 다루는 고위급 인사나 외교관들이 관여한다. 안보레짐에서 이슈영역이 중요한 이유는 이슈연계 가능성 여부와 관계가 있다. 단일적 레짐의 경우는 단일한 이슈를 다루기 때문에 이슈연계가 불가능한 반면, 포괄적 레짐의 경우는 특성을 달리하는 다양한 이슈들 간에 연계가 가능해져서 레짐 협상과 이행 과정이 더욱 복잡해지고 다이내믹해진다.

3. 제도화와 구속력의 정도에 의한 분류

안보레짐은 제도화의 정도에 따라 공식적 레짐과 비공식적 레짐으로 분류될 수 있다. 공식적 레짐은 국제기구로서의 제도적 구조를 갖추고 있고 주로 국제관료들에 의해 운영되는 반면, 비공식적 레짐은 일정한 제도적 구조가 없는 상태에서 주로 회의체 형태로 운영된다. 레짐은 경로의존성(path dependency)에 의해 점차 제도화되는 경향이 있으며 레짐의 제도화가 심화될수록 외부환경의 변화에 대처하는 적응효율성

〈표 3〉 제도화/구속력의 정도에 의한 안보레짐 유형

제도화	공식적
	비공식적
구속력	자발적 구속력
	정치적 구속력
	법적 구속력

(adaptive efficiency)이 저하된다.¹⁸⁾

반면 안보레짐의 구속력의 정도에 따라 자발적·정치적·법적 레짐으로 구별될 수 있다. 자발적 레짐은 합의의 구속력을 담보하기 위한 메커니즘이 별도로 존재하지 않으며 오직 회원국들의 자발적 이행에 의존한다. 레짐의 자기구속력은 회원국들이 레짐조항을 이행하지 않을 경우 부담해야 할 비용이 이를 이행함으로써 부담해야 할 비용보다 크다고 판단할 때 발생한다.¹⁹⁾ 한편 레짐이 자기구속력이 없는 경우 레짐조항의 이행을 담보하기 위한 정치적 혹은 법적 구속력을 필요로 한다. 정치적 구속력이란 회원국들이 미이행 시 정치적 책임을 지는 경우를 의미하며 주로 정치적 압력, 경제적 제재 혹은 이슈연계를 통해 정치적 구속력을 담보한다. 법적 구속력이란 국제조약에 의해 이행을 강제하게 되며 미 이행 시 사법적 절차에 의해 제재를 받게 된다.

위에서 본 바와 같이 안보레짐은 여러 가지 유형으로 분류될 수 있고

18) Ki-Joon Hong, "A Path from the CSCE to the OSCE: Focusing on Institutional Change," 『유럽연구』 제26권 1호(2007년 봄), pp.193-222.

19) Arthur A. Stein, "Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world," *International Organization* 36:2(Spring 1982), p.130.

각기 그 유용성과 한계가 있음을 알 수 있다. 요약컨대 안보레짐은 주권 국가들이 불가피하게 당면하게 되는 집단행위의 문제를 해결하기 위하여 구축되며 이를 통하여 안보 딜레마를 감소시키는 것을 목적으로 한다. 안보레짐의 유용성은 이에 속한 회원국 간 소통의 활성화를 통하여 안보행위의 공개성(openness), 투명성(transparency), 예측가능성(predictability), 안정성(stability), 신뢰성(confidence), 상호의존성(interdependency), 정체성(identity)을 제고함으로써 안보 딜레마를 감소시키는 것이라 요약될 수 있다. 다양한 유형의 안보레짐이 상보적으로 기능하여 안보 딜레마를 감소시킬 때 ‘안보공동체(security community)’가 형성될 수 있는 것이다.

III. 유럽안보협력기구(OSCE)의 유용성과 한계

1. OSCE의 갈등해결 메커니즘

OSCE는 미국과 캐나다를 포함한 유럽의 56개 국가가 참여하고 있는 범유럽 안보레짐이다. 1975년에 채택된 ‘헬싱키최종협약(Helsinki Final Act)’에 근거하여 ‘유럽안보협력회의(CSCE)’의 형태로 지속되어 온 헬싱키 프로세스는 1989년 동구권의 붕괴에 결정적 기여를 하였고 냉전 이후 제도화의 과정을 거쳐 1995년에 ‘유럽안보협력기구(OSCE)’로 개명되었다. OSCE는 분쟁의 발생을 사전에 예방하는 데 주안점을 두며 분쟁이 발생하였을 경우 이를 평화적인 수단을 통해 해결하고자 한다는

점에서 협력안보레짐으로 간주된다. 이슈영역 측면에서 OSCE는 참여 국가 간의 관계를 규정한 10개의 기본원칙,²⁰⁾ 군사안보분야에서 신뢰구축조치(basket I), 경제, 과학, 기술, 환경분야에서의 협력(basket II) 및 인도주의적 문제에 관한 협력(basket III) 등 유럽안보와 관련된 모든 사안을 다루고 있어서 포괄적 안보레짐이라 볼 수 있다. 제도화와 구속력의 측면에서 OSCE는 상설회의체와 다양한 제도적 메커니즘 그리고 이를 운영하기 위한 본부와 인력을 갖추고 있는 공식적 레짐이다. OSCE는 참여국가 간의 정치적 합의에 근거를 두고 있어서 정치적 구속력이 있는 안보레짐이라고 볼 수 있다.

OSCE는 1975년 헬싱키최종합의서에 합의함으로써 성공적으로 발족된 이래로 그 기능이 <표 4>에서 보는 바와 같이 4단계에 걸쳐 지속적으로 확대·강화되어 왔다.²¹⁾ CSCE의 제1단계는 1972년 11월 다자간 준비회의의 시작으로부터 1975년 8월 헬싱키최종합의서가 나오기까지의 기간으로 CSCE의 태동기에 해당한다. 이 기간 중 CSCE가 거둔 성과 중 가장 두드러진 것은 군사안보부문에서 신뢰구축조치(CBMs)의 채택이다. 주요 군사작전이나 이동의 사전통보를 주 내용으로 하는 CBMs는 군사작전이나 이동이 타국에게 도발을 위한 행위로 오해되어 기습공격을 감행하는 것을 방지하기 위한 것으로 CSCE 국가들 간에 최초로 신뢰구축을 위한 조치가 취해졌다는 점에서 큰 의미가 있다. 1975년~

20) 10개의 기본원칙은 주권평등, 주권에 내재한 권리의 존중, 무력의 사용 혹은 사용위협을 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 준수.

21) 아래 내용 중 일부는 홍기준, “OSCE와 ARF 사례연구를 통해서 본 동북아 지역안보협력의 방향,” 『국방연구』 제40호(1997년 겨울)를 수정·보완하였음을 밝힌다.

1986년 기간 동안에 헬싱키 CBMs는 참가국들에 의해 대체적으로 준수된 것으로 평가된다.²²⁾ 그럼에도 불구하고 헬싱키 CBMs는 군비의 운용에 대한 통제로 군축과 같은 구조적 통제가 이루어지지 않기 때문에 군비통제레짐으로서 여전히 취약하다고 볼 수 있다. 한편 CBMs가 자발적 참관만을 규정하고 있기 때문에 이 단계의 CSCE 검증레짐은 여전히 원시적인 상태에 머무르고 있다고 볼 수 있다.

제1단계에서 갈등관리레짐은 장기적 차원에서 갈등을 예방하기 위한 선언적 조치에 치중하고 있다. 즉 경제, 과학, 기술, 환경부문에서의 협력(basket II)과 인도주의적 문제에 관한 협력(basket III)은 갈등의 근본원인을 장기적으로 제거하기 위한 평화구축(peacebuilding) 조치라 볼 수 있다. 한편 갈등해결레짐은 스위스에 의해 소위 '분쟁의 평화적 해결(Peaceful Settlement of Disputes)'을 위한 절차로 제외되었으나 소련의 반대에 의해 성립되지 못하였다. 그러나 '분쟁의 평화적 해결'이 제4원칙으로 채택되어 CSCE 갈등해결레짐의 초석이 되었다.

CSCE의 제2단계는 베오그라드 재검토회의(1977.10.4~1978.3.9)와 마드리드 재검토회의(1980.11.11~1983.9.9) 및 일련의 전문가회의가 열렸던 시기로 CSCE의 발전기에 해당한다. 사실상 베오그라드 재검토 회의에서는 악화된 국제환경의 영향과 인권을 강조하는 카터 행정부의 등장으로 실질적인 합의를 도출하지 못하였다. 1979년 12월에 일어난 소련의 아프가니스탄침공과, 동구권의 점증하는 인권조항침해, 모스크바올림픽 보이콧 사건 등은 마드리드 재검토회의에 부정적인 영향을 미

22) Victor-Yves Gheballi, Confidence-building measures within the CSCE process: Paragraph-by-paragraph analysis of the Helsinki and Stockholm regimes, Research Paper, N.3, March 1989, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva, pp.20-21.

쳤다. 그러나 베오그라드 재검토회의에서 확산된 위기의식으로 마드리드 회의에서 ‘신뢰·안보구축조치와 군축에 관한 유럽회의(CDE: Conference on Confidence-and Security-Building Measures and Disarmament in Europe)’를 스톡홀름에서 개최하기로 결정하여 1984년 1월 17일~

〈표 4〉 CSCE 안보레짐의 기능적 변천(1972~1996)

기능	제1단계(72~75) (태동기)	제2단계(76~86) (발전기)	제3단계(86~90) (전환기)	제4단계(91~96) (변형기)
군비통제레짐	CBMs	Stockholm CSBMs	CFE Treaty Vienna CSBMs 1990 CPC	CFE 1A Treaty Vienna CSBMs 1992, 1994 FSC Code of Conduct
검증레짐	참관	현장사찰	평가 메커니즘	진보됨
비확산레짐	없음	없음	없음	선언적 규정
위기관리레짐	없음	없음	위험감소 메커니즘	베를린 메커니즘 안정화조치
분쟁예방레짐	단기: 없음 장기: Basket II, III의 규정	단기: 없음 장기: Basket II, III의 규정	단기: 비엔나 메커니즘 장기: OFE (ODIHR)	단기: 모스크바 메커니즘 HCNM
분쟁해결레짐	평화창출: 없음 평화유지: 없음	평화창출: 없음 평화유지: 없음	평화창출: 없음 평화유지: 없음	평화창출: 발레타 메커니즘/ 모스크바 메커니즘/ HCNM/ 조정 및 중재에 관한 규범 평화유지: CSCE 평화유지군

출처: Ki-Joon Hong, *The CSCE Security Regime Formation: An Asian Perspective* (London: Macmillan, 1997), p.172

1986년 11월 19일까지 CDE회의가 열리게 되었다. 스톡홀름 CDE회의는 헬싱키 CBMs에서 보다 진보된 제2세대의 CSBMs를 탄생시켜 CSCE의 발전에 중요한 역할을 하게 되었다.²³⁾

제2단계에서 CSCE의 발전은 군비통제레짐과 검증레짐에서 이루어졌다. 군비통제레짐에서 운용적 통제를 위한 신뢰구축방안은 더욱 확대되고 정교해져 군사적인 의미를 갖게 되었으며 구조적 통제를 위한 군축을 위해 협상을 시작할 것을 합의하여 CSCE 군비통제레짐은 운용적 통제와 구조적 통제를 동시에 갖는 이중구조를 갖게 되었다. 한편 스톡홀름 CDE 회의의 결과 CSCE 검증레짐에서 획기적인 전환이 이루어졌는데 이것은 모든 회원국이 지상과 공중에서 매년 세 차례 의무적으로 현장사찰을 받기로 합의하였다는 것이다.

한편 마드리드회의에서 장기적으로 갈등을 예방하기 위한 조치들이 추가되었으나 여전히 원칙과 규범의 수준에 머무르고 있으며, 단기적 갈등예방조치의 하나로 인권문제와 관련하여 원하는 경우 회원국 쌍방간에 원탁회의를 열어 토론할 수 있도록 합의하였다. 이와 같은 조치는 후에 CSCE의 단기적 갈등예방레짐으로 발전하게 된다. CSCE 갈등해결레짐은 몬트뢰(1978.10.31~12.11)와 아테네(1984.3.21~4.30)에서 열렸던 두 차례의 전문가회의에도 불구하고 제3자의 개입에 의한 강제적 해결절차를 둘러싸고 동·서 간에 합의를 보지 못하여 무산되었다.

CSCE의 제3단계는 비엔나 재검토회의(1986.11.4~1989.1.19)와 8차례의 전문가회의, 파리정상회담(1990.11.19~21)을 포함하며 이 시기는 CSCE의 전환기에 해당한다. 비엔나회의는 이전의 재검토회의와는 다른

23) 헬싱키 CBMs와 스톡홀름 CSBMs의 비교에 관해서는 SIPRI, *SIPRI Yearbook 1987: World Armament and Disarmament* (Oxford: Oxford University Press, 1987), p.349.

국제적 환경 속에서 개최되었다. 1985년 3월 고르바초프가 등장한 이래로 동·서 간의 관계는 화해의 차원을 넘어 협력의 무드가 조성되었으며 이러한 국제적 분위기는 비엔나회의에 지대한 영향을 미쳤다. 비엔나회의가 CSCE의 전환기를 마련하였다고 보는 이유는 CSCE 안보레짐의 결정요인에 변화가 생겼고 CSCE 안보레짐 자체에 급격한 변화가 일어났기 때문이다. 비엔나회의의 성과는 인권과 군사안보분야에서 동시에 이루어졌다. 인권분야에서의 중요성과는 비엔나 메커니즘이라 불리는 포괄적 인권감시 메커니즘의 채택이다. 이것은 유럽정체에 있어서 인권이 공동의 가치로 인정되었다는 것을 의미한다.

군사안보분야에서의 주요성과는 유럽재래식무기감축협상(CFE: Conventional Armed Forces in Europe)을 시작하기로 합의한 일이다. CFE가 비록 나토와 바르샤바조약기구에 소속된 23개국에 한정되긴 하였으나 유럽에서 최초로 아틀란타에서 우랄까지 동·서 간에 불균형적인 재래식무기 감축을 합의하였다는 점에서 큰 수확이 아닐 수 없다. 한편 CFE와 병행하여 비엔나에서 CSBMs에 관한 협상을 재개하기로 합의하였다. 이 두 회의는 1989년 3월 9일 동시에 비엔나에서 시작되었으며 1990년 11월 파리정상회담에서 공식적으로 조인되었다. 파리정상회담은 유럽의 분단상황이 극복되었음을 공식적으로 선언한 기념비적 회의로 이 회의의 결정에 따라 CSCE는 유럽의 새로운 안보상황에 대처하기 위해 제도화의 길을 걷기 시작했다.

위에서 언급한 바와 같이 제3단계에서 가장 현저한 변화를 보인 것은 CSCE 군비통제레짐이다. 구조적 통제를 위한 CFE와 제3세대 신뢰구축조치라 할 수 있는 비엔나 CSBMs가 CSCE의 구조안으로 흡수되었다. 또한 비엔나에 갈등방지센터(Conflict Prevention Center)를 설치함으로써 CSBMs에 관련된 모든 군사정보를 총괄 관리하고 매년 실행평가

회의를 개최함으로써 유럽안보체제에 중요한 연결고리를 제공하게 되었다.

이 시기 CSCE 검증레짐은 평가 메커니즘을 채택함으로써 강화되었다. 이 메커니즘에 의하여 군사력과 주요 무기 및 시설의 배치계획에 대한 정보는 평가의 대상이 되며 평상시의 상태에서 각 참여국에게 방문을 허용하여 평가하도록 의무화하고 있다.

한편 CSCE 위기관리레짐이 이 시기에 형성되었다. 즉 군사분야에서 ‘비정상적 군사행동에 관한 상담과 협력을 위한 메커니즘(mechanism for consultation and cooperation as regards unusual activities)’이 채택되었다. 이 메커니즘에 의하면 비정상적 군사행동이 발생하였을 경우 이에 대한 정보를 요청하였을 시 48시간 이내에 쌍방간에 정보를 교환하며, 요청국이 만족치 않을 경우 양자회의 혹은 모든 CSCE 국가가 참여하는 비상회의를 요구할 수 있다. 군사분야에서 위기관리를 위한 또 다른 메커니즘은 ‘군사적 성격의 위험한 사고에 관한 협력(cooperation as regards hazardous incidents of a military nature)’인데 이 규정에 의해 CSBMs가 적용되는 지역 내에서 군사적 성격의 위험한 사고가 발생하였을 경우 해당국가가 그 사고에 대해서 모든 CSCE 국가들에게 통보해야 한다.

CSCE 갈등예방레짐은 ‘비엔나 메커니즘’이 채택됨으로써 강화되었는데 이것은 다음과 같은 4단계—첫째, 인도적 문제에 대해 정보의 교환; 둘째, 이 문제를 해결하기 위한 양자회담 개최; 셋째, 양자회담이 실패로 끝날 경우 다른 모든 국가들에게 통고; 넷째, ‘인도적 차원에 관한 회의(CHD: Conference on the Human Dimension)’나 CSCE 재검토 회의에 회부—로 진행된다. 장기적 갈등예방을 위하여 ‘자유선거사무소(Office of Free Election)’를 설립하였는데 이것은 선거에 관한 정보

를 교환하고 민주적 기구, 법치, 인권에 관한 세미나를 개최하는 것을 주 업무로 하고 있다. 자유선거사무소는 후에 ‘민주기구·인권사무소(ODIHR: Office for Democratic Institutions and Human Rights)’로 개칭되었다.

오랫동안 논란의 대상이 되었던 갈등해결레짐도 이 시기에 와서 상당한 진전을 이루었다. 스위스가 다른 중립국들과 함께 분규의 평화적 해결에 관해 발의한 공동안을 소련이 받아들임으로써 ‘제3자의 강제적 개입’의 가능성이 열렸으며 1991년 1월 15일~2월 8일 발레타에서 전문가 회의를 열어 제3자의 강제적 개입이 적용되는 범위와 절차 등을 결정하기로 합의하였다.

CSCE의 제4단계는 파리 정상회담 이후 부터 헬싱키 정상회담(1992. 3.24~7.8)과 부다페스트 정상회담(1994. 12.5~6), 리스본 정상회담(1996. 12.1~3)에 이르는 모든 회의를 포함하며 이 시기는 OSCE의 변형이라 볼 수 있다. 이 시기에 이르러 CSCE는 OSCE로 개칭되며 과정(process)으로서의 CSCE가 국제조직(international organization)으로서의 OSCE로 변형된 것이다. 이러한 변형의 특징은 ‘포괄적 안보레짐으로서 제도와 메커니즘의 형성’으로 요약될 수 있다.

이러한 변형을 가능케 했던 이유로 첫째, 나토국가들이 CSCE를 더 이상 나토의 잠재적 경쟁자로 보지 않게 되었다는 것이다. 즉 나토국가들이 CSCE를 중앙유럽국가들과 동유럽국가들의 안보문제를 거론하기에 적절한 포럼으로 인식하게 되었다는 것이다. 둘째, 중앙유럽국가들과 동유럽국가들은 CSCE를 바르샤바조약기구가 해체되고 소련이 붕괴된 이후에 생긴 힘의 공백을 메우기에 적절한 대안으로 인식하게 되었다는 점이다. 바로 이러한 이해의 일치는 효과적인 CSCE 제도와 메커니즘의 필요성을 증가시켰던 것이다.²⁴⁾

우선 CSCE 군비통제레짐은 CFE 1A협약이 맺어짐으로 해서 CFE조약을 보완하였다. 1992년 7월 10일 헬싱키 정상회담에서 조인된 CFE 1A협약은 군인력을 감축하기 위한 것으로 CFE조약이 법적 구속력을 가진 반면 CFE 1A협약은 정치적 구속력을 가진다. 한편 1990년 파리 정상회담에서 채택된 CSBMs는 1992년 헬싱키 정상회담과 1994년 부다페스트 정상회담에서 더욱 진보된 CSBMs로 대체되었다. 또한 군비통제레짐에 대한 구조적 조정이 헬싱키 정상회담에서 이루어졌는데 기존의 CSBM협상과 CFE협상을 총괄하는 ‘안보협력포럼(FSC: Forum for Security Cooperation)’이 창설된 것이다. 1992년 9월 22일 업무를 개시한 FSC는 1990년의 CFE조약, 1992년의 CFE 1A협약, 1992년의 비엔나 CSBMs와 관련된 참여국들의 권리와 의무규정을 재조정하였다. 1994년 부다페스트 정상회담에서 채택된 ‘안보의 정치·군사적 측면에 관한 행동규범(Code of Conduct on politico-military aspects of security)’은 CSCE 참여국들의 안보관계를 새롭게 규정한 규범으로 중요한 의미가 있으나 후기냉전시대 유럽에서 발생하는 갈등이 대부분 경제문제, 민족갈등, 인권침해 등에서 발생하는 것을 고려할 때 안보레짐으로서 제한성을 가진다. 이러한 이유로 CSCE 군비통제레짐은 점차 중요성과 적실성을 상실하였다.

이 시기에 CSCE 검증레짐은 큰 변화를 보이지 않았으며 새롭게 등장한 요소는 비확산레짐이다. 1994년 부다페스트 정상회담에서 비확산과 재래식무기의 이전에 관한 원칙이 채택되었으나 규범적 차원의 원칙제시에 불과하였다.

24) Stefan Lehne, *The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1986-1989: A Turning Point in East-West Relations* (Oxford: Westview Press, 1991), p.31.

CSCE 위기관리레짐은 베를린에서 열렸던 제1차 각료회의(1991.6.30~31)에서 소위 ‘베를린 메커니즘’이라 불리는 ‘긴급한 상황에 관한 상담과 협상을 위한 메커니즘(mechanism for consultation and co-operation with regard to emergency situations)’이 채택되었다. 이 메커니즘은 헬싱키 최종합의서에서 채택된 원칙이 위배되거나 평화, 안보, 안정을 해치는 사건의 발생결과 일어나는 심각한 위기상황에 적용된다. 이 메커니즘은 두 단계로 나누어지는데 어떤 상황에 대해 우려하는 국가가 상황이 발생한 국가나 국가들에게 해명을 요구할 수 있으며 이 해명은 48시간 내에 이루어져야 한다.

이러한 상황이 해결되지 않았을 경우 최소한 12개 참여국의 지지를 얻어 긴급 고위실무자위원회(CSO)를 소집할 수 있다. 긴급 고위실무자위원회는 문제를 해결하기 위한 권고나 결의안을 채택할 수 있으며 특별 각료회의의 소집을 요청할 수 있다. 그러나 베를린 메커니즘의 결정적인 단점은 이러한 결정들이 만장일치로 이루어진다는 사실이다. 한편 비엔나 CSBM문서는 군사안보분야에서 ‘국지적 위기상황에 대한 안정화 조치(stabilising measures for localized crisis situation)’를 포함하고 있다.

제4단계에서 가장 두드러진 변화는 갈등관리레짐에서 나타났는데 CSCE 갈등예방레짐은 ‘CSCE 소수민족고등판무관(HCNM: CSCE High Commissioner on National Minorities)’ 제도를 도입함으로써 강화되었다. HCNM은 소수민족과 관련된 긴장이 분쟁으로 비화하여 참여국가 간에 평화, 안정 혹은 관계를 위협할 가능성이 있는 경우 가능한 한 빠른 시간 내에 조기경보 혹은, 적절한 경우, 조기조치를 취하는 역할을 담당하고 있다. 이와 같은 기능을 수행하기 위해 고등판무관은 소수민족에 관한 정보를 수집·분석하고 관련국이나 당사자들을 방문하기도

한다. 고등판무관이 잠재적 분쟁의 가능성이 있다고 판단할 경우 조기 경보를 울리며 의장을 통해 고위실무자위원회에 전달한다. 제안이나 권고안이 실행되지 않았다고 판단될 경우 고등판무관은 고위실무자위원회로 하여금 적절한 조치를 취하도록 요구할 수 있다.

한편 CSCE 갈등예방레짐은 인도적 문제에서 모스크바 메커니즘을 채택함으로써 강화되었다. 이것은 독립적인 전문가단이나 조사단(rapporteur)을 파견하여 비엔나 메커니즘을 보완 강화한 것이다. 전문가단이나 조사단은 다음의 경우에 파견된다. 첫째, 비엔나 메커니즘의 제 1, 2단계 이후 상대방 국가에 의한 전문가단 초청을 제의할 수 있으며, 둘째, 만약 상대방 국가가 이를 거절할 경우 요청국은 최소한 5개 CSCE 국가의 동의를 얻어 상대방 국가의 의지에 관계없이 조사단을 구성할 수 있으며, 셋째, 어느 CSCE 국가든지 자발적으로 전문가단을 초청할 수 있으며, 넷째, CSCE 국가의 요청이 있을 경우 고위실무자위원회는 전문가단이나 조사단의 구성을 결정할 수 있으며, 다섯째, 어느 국가든지 인권과 관련하여 특별히 중대한 위협이 있을 경우 최소한 9개 CSCE 국가의 동의를 얻어 긴급 조사단의 파견을 요구할 수 있다.

또한 CSCE 갈등해결레짐은 HCNM의 역할, 모스크바 메커니즘에 의한 전문가단이나 조사단의 역할, 발레타 메커니즘의 기능, 'CSCE 조정 및 중재에 관한 규범(Convention on Conciliation and Arbitration within the CSCE),' CSCE 평화유지군의 파견가능성 등으로 강화되었다. 발레타 메커니즘은 당사국 간에 분쟁을 평화적으로 해결할 수 없는 경우 제3자의 개입에 의한 해결을 규정하고 있다. 제3자는 분쟁당사국들의 동의에 의거하여 선출되며 각 CSCE 국가는 4명까지 후보를 추천할 수 있다. 선출되는 제3자는 분쟁당사국의 국적을 갖거나, 그 지역의 영구적 거주자이어서는 아니 된다. 만약 분쟁당사국이 제3자의 선출에

동의하지 못할 경우 분쟁방지센터 소장이 7명의 명단을 제의할 수 있으며 분쟁당사국은 이 중 3명을 거부할 수 있다. 제3자는 평화적 갈등 해결을 위해 조언이나 충고를 할 수 있으나 구속력을 갖지는 아니 한다. 분쟁당사국이 이러한 조언이나 충고를 거부할 경우 고위실무자위원회에 통고된다. 그러나 이러한 발레타 메커니즘은 영토의 보전이나 국방, 영토주권, 혹은 어느 지역에 대한 배타적 권리주장으로 인해 분쟁이 발생하였을 경우 적용되지 않는 예외규정을 인정함으로써 실효성이 손상되었다.

1992년 10월 제네바에서 열렸던 ‘갈등의 평화적 해결’에 관한 전문가 회의에서 ‘강제적 조정(directed conciliation)’ 절차가 첨가되었다. 이 절차에 의하여 각료회의나 고위실무자위원회는 분쟁당사국의 동의 없이 조정절차를 발효시킬 수 있게 되었다. 한편 ‘CSCE 조정 및 중재에 관한 규범’이 스톡홀름 각료회의(1992.12.14~15)에서 채택되어 1994년 10월 5일부로 발효되었다. 이 규범이 CSCE 사상 최초의 법적 구속력을 가진 갈등해결레짐이나 미국, 영국, 터키, 네덜란드가 가입을 거부함으로써 실효성이 약화되었다.

CSCE 평화유지군은 1992년 헬싱키 재검토회의에서 CSCE 갈등관리 레짐을 강화하기 위해서 도입되었다. 그러나 CSCE 평화유지군의 파견은 여러 가지 요인 즉 평화유지군을 파견하기 위해서 모든 당사자들의 동의를 필요로 하며, 강제력이 없고, CSCE 자체적인 군사적 수단을 갖고 있지 못하며, CSCE 국가들의 자발적 참여에 의존하기 때문에 많은 제약을 받고 있다.

2. OSCE의 유용성과 한계

OSCE는 지난 38년 동안 범유럽 협력안보레짐으로서 유럽의 안정과 유럽의 군사안보·경제·과학·문화·환경 등 포괄적 안보협력에 큰 기여를 하여 왔다. 냉전시기에는 동서진영 간의 유일한 안보포럼으로서 동서냉전을 극복하는데 중요한 역할을 하였으며,²⁵⁾ 후기 냉전시대의 전환기에는 새로운 안보질서를 구축하기 위한 기본적 틀을 제공하여 왔고 이러한 틀 내에서 독일이 평화적으로 통일을 이룰 수 있었다.²⁶⁾ 특히 분출하는 민족분쟁을 사전에 예방하는 예방외교에 치중함으로써 범유럽 다자안보레짐으로서 OSCE의 정체성을 확립하였다. OSCE의 유용성을 요약하면 다음과 같다.²⁷⁾

첫째, OSCE는 범유럽 안보공동체 형성을 위한 청사진을 제공해 왔다는 점이다. OSCE는 1975년 헬싱키 프로세스가 시작된 이래로 현재까지 유럽의 모든 국가가 참여하는 유일한 안보레짐으로 기능하여 왔다. 둘째, OSCE는 유럽에서 다양한 가치를 수렴하여 가치공동체를 형성하는 데 기여하였다는 점이다. 1990년 CSCE의 정상들이 채택한 ‘새로운 유럽을 위한 파리헌장(The Charter of Paris for a New Europe)’은 유럽에서 냉전을 극복하고 가치공동체가 형성되었음을 천명한 기념비적 문서이다. 셋째, OSCE는 유럽에서 소통과 인적 교류를 촉진하는 데 기

25) 이에 관한 상세한 연구는 Ki-Joon Hong, “The unintended consequences of the Helsinki Final Act: A path emergence theory perspective,” *International Political Science Review* 34(3)(2012), pp.310-325 참조.

26) 홍기준, “테칼로그 협상과 독일문제: 동북아 다자안보협력에 주는 함의,” 『한국과 국제정치』 제24권 제4호(2008년 겨울), pp.197-220.

27) Ki-Joon Hong, *The CSCE Security Regime Formation: An Asian Perspective* (London: Macmillan, 1997), pp.186-189.

여하였다. 도이치(Karl Deutsch)가 ‘안보공동체는 통합된 사람들의 그룹’이라고 정의한 바와 같이²⁸⁾ 헬싱키최종협약의 제2, 3 배스킷에서 명시된 ‘동·서 국가들 간 사람, 아이디어, 정보의 자유로운 이동’ 원칙에 따라 동·서 양진영 간 소통과 인적 교류가 활성화됨으로써 유럽의 냉전이 극복될 수 있었다. 넷째, OSCE는 동유럽국가들의 민주화에 기여하였다. 민주화는 안보공동체를 이루는 데 가장 중요한 요인이라고 볼 수 있다. OSCE 내에서 ‘사상, 양심, 종교, 믿음의 자유를 포함한 인권과 기본적 자유의 존중’은 유럽안보를 위해 중요한 원칙으로 채택되었고 ODIHR와 같은 기구를 통해 동구권 국가들의 민주주의가 신장되었다. 다섯째, OSCE는 유럽에서 기습공격의 가능성을 현저하게 완화하였다. 이것은 특히 OSCE에서 발전된 CSBMs와 CFE와 같은 군비통제레짐이 이행된 결과로 회원국 군사행위의 개방성, 투명성, 예측가능성이 신장된 결과이다.

그럼에도 불구하고 OSCE는 현재 효율적 안보레짐으로서 많은 문제점을 노정하고 있다. 첫째는, 구속력의 결여를 들 수 있다. OSCE는 협력안보레짐으로서 회원국들이 합의사항을 위반하거나 미집행 시 어떠한 실질적 구속력을 발휘할 수 없다. 주로 당사자 간의 대화를 통한 정치적 해결을 모색할 수 있을 뿐이다. 둘째는, 의사결정과정의 비효율성을 지적할 수 있다. OSCE는 의사결정을 위해 ‘만장일치의 원칙’을 채택하고 있기 때문에 하나의 합의를 도출하기 위해서는 지리한 협상과정을 거쳐야 한다. 이와 같은 이유로 유고슬라비아 사태에 효율적으로 대처하지 못하였으며 이와 같은 문제점을 시정하기 위해 ‘CSCE 관련 의무들

28) Karl Deutsch et al., *Political Community and the North-Atlantic Area* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957), p.5.

의 명백하고 현저한 위반'의 경우 특히 '필요한 경우에는 관련국의 동의 없이' 적절한 조치를 취할 수 있도록 예외적으로 '만장일치-1' 원칙을 도입하였으나 전체적인 의사결정의 극히 일부에 불과하다.

갈등해결을 위한 메커니즘으로서 OSCE의 대표적 실패사례는 나고르노 카라바흐(Nagorno Karabakh) 분쟁 개입을 들 수 있다.²⁹⁾ 나고르노 카라바흐는 아제르바이잔의 영토보전의 원칙(principle of territorial integrity)과 아르메니아의 분리자결권(right to Self-determination)이 충돌하고 있는 남 코카서스의 대표적인 분쟁지역이다. 국제사회는 이와 같은 나고르노 카라바흐 분쟁을 평화적으로 해결하기 위하여 1992년 3월, '유럽안보협력회의' 산하에 총 12개국(아제르바이잔, 아르메니아, 체코슬로바키아, 벨라루스, 프랑스, 독일, 헝가리, 이탈리아, 러시아, 스웨덴, 터키, 미국)으로 구성된 '민스크 그룹(The Minsk Group)'을 조직하였다. 구 소련연방의 붕괴로 인하여 촉발된 나고르노 카라바흐 분쟁은 CSCE의 설립문서인 '헬싱키 최종합의서'에서 명시된 두 개의 일반원칙, 즉 '영토보전의 원칙'과 '분리자결권'에 근거하여 발생하였기 때문에 협력안보기구로서 CSCE의 존립근거를 시험하는 중요한 도전이 아닐 수 없었다.

1992년 이후 1996년 리스본 정상회담에 이르기까지 수년에 걸쳐서 진행되었던 민스크 프로세스는 위에서 언급한 두 원칙을 고수하는 분쟁 당사자들로 인해 협상은 공전을 거듭할 뿐이었다. 이와 같은 상황에서 민스크 그룹은 나고르노 카라바흐 분쟁의 해결을 위하여 1997년에 (i) 아제르바이잔 나고르노 카라바흐 자치정부의 수립, (ii) 점령지역으로부

29) Ki-Joon Hong, "The OSCE's Intervention in the Nagorno Karabakh Conflict: Limit and Remedy," 『유럽연구』 제28권 2호(2010년 여름), pp.381-404.

터 아르메니아인들의 철수, (iii) 아제르바이잔 난민의 복귀, (iv) 완충지대를 순찰하기 위한 OSCE 평화유지군 파견, (v) 라친(Lachin)을 아제르바이잔으로부터 나고르노 카라바흐로 조차, (vi) 모든 경제봉쇄의 해제를 내용으로 하는 ‘일괄타결안’을 제시하였으나 아르메니아에 의해서 거절당하였다. 1997년 민스크 그룹은 내용은 동일하되 나고르노 카라바흐의 법적 지위를 최후에 결정하는 ‘점진적 접근안’을 제시하였으나 역시 아르메니아에 의해서 거절되었다. 1998년 민스크 그룹은 나고르노 카라바흐와 아제르바이잔의 대표로 구성되는 공동위원회에 의해 통치되는 ‘공동국가(common state)’를 대안으로 제시하였으나 이번에는 아제르바이잔이 거부하였다. 2001년 민스크 그룹은 공동국가 안을 포기하고 나고르노 카라바흐를 명목상 아제르바이잔에 남아 있게 하되 사실상 독립을 인정하는 방안을 제시하였으나 여전히 나고르노 카라바흐의 법적 지위에 대한 문제가 합의되지 않아서 분쟁은 미해결인 상태로 현재에 이르고 있다. 결국 수년에 걸쳐 진행되었던 분쟁의 다자적 해결 모색은 실패로 귀결되었다고 평가할 수 있다.

위와 같은 민스크 그룹의 평화창출 프로세스를 통해서 알 수 있는 것은 규범적·입장 지향적 접근을 통해서도 결코 나고르노 카라바흐와 같은 복잡한 분쟁을 해결하기가 어렵다는 것이다. 또한 민스크 그룹에 의해 제시된 절충적 타협안이 분쟁 당사자들에 의해 번번이 거절된 것은 분쟁해결을 위한 정적(static) 접근방법의 한계를 보여주는 좋은 사례라 볼 수 있다. 따라서 나고르노 카라바흐 분쟁은 다자간 해결방안의 한계를 보여주는 좋은 사례가 되고 있다.

IV. 아세안지역포럼(ARF)의 유용성과 한계

1. ARF의 갈등해결 메커니즘

아세안의 주도에 의해 1994년 7월에 출범한 아세안 지역안보포럼(ASEAN Regional Forum)은 동아시아 지역의 유일한 공식적 안보협의체로서 다자간 협력안보레짐이다. 현재 ARF는 지역의 평화, 안정, 번영을 위해 공동이익과 관심사들에 대해 대화와 협의의 습관을 증진시켜 신뢰구축과 예방외교를 발전시켜나가는 것을 목표로 하고 있다. 27개 회원국으로 구성되어 있는 ARF는 그동안 역내국가들 사이에 정치·안보에 관한 건설적 대화와 협의의 전통을 제도화하고 있다.

ARF의 가장 큰 특징은 무엇보다 ARF가 아시아적 안보레짐의 성격을 가진다는 것이다. 특히 ARF가 아세안의 주도로 창설되었기 때문에 아세안의 경험과 양식이 반영되고 있다는 점이다. 즉 ARF는 동남아 우호협력조약(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)의 목적과 원칙을 행동규범으로 하고 있고 정책결정과정도 합의제로 함으로써 점진적·친화적 접근법을 채택하고 있다.³⁰⁾ ARF의 또 다른 특징은 협력안보레짐이라는 것이다. 이것은 ARF의 ‘개념문서(concept paper)’에서 나타난 목적과 3단계 접근에서 잘 나타나고 있다. 즉 ARF는 정치안보문제에 관한 건설적 대화와 협의의 습관을 조성하기 위한 고위협의 포럼으로 신뢰구축, 예방외교, 분쟁해결을 추구하고 있다. 이것은 ARF

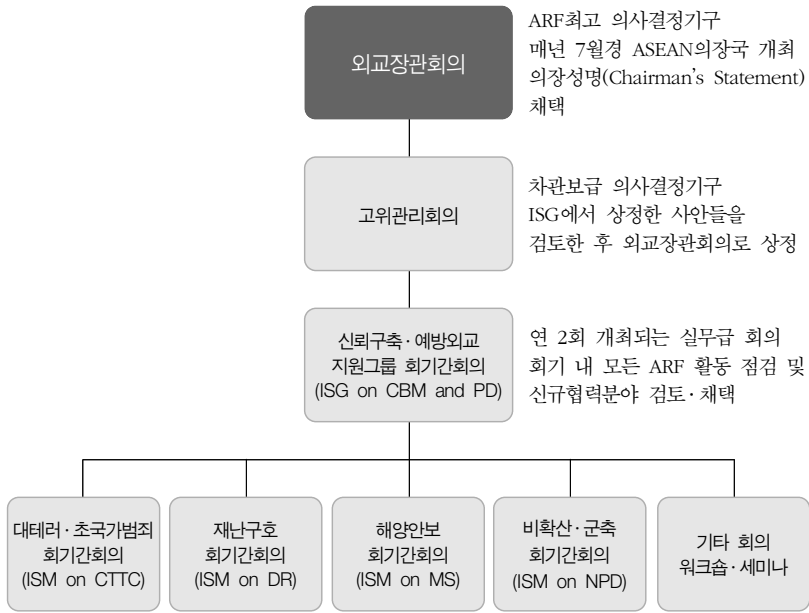
30) Chairman's Statement, The Third ASEAN Regional Forum, Jakarta, 23 July 1996, Guiding Principles.

가 집단안보나 집단방위와 같은 집단무력레짐을 지향하지 않는다는 것을 분명히 하고 있다. 또한 ARF는 포괄적 안보레짐을 지향하고 있다는 것이다. 즉 ARF는 포괄적 안보개념에 입각하여 안보협력력을 논의하고 있으며 지역안정과 평화에 대한 비군사적 부문의 중요성을 인식하고 있다. 그러나 OSCE와 같이 경제협력 및 인권을 포함하는 포괄적 안보레짐으로 발전할 것인가 하는 점에는 여전히 회의적이다. 경제협력부문은 APEC와 같은 경제협력기구에서 다루어질 가능성이 크며 인권문제는 여전히 민감한 문제로 남아 있다. 따라서 ARF는 당분간 본고의 서두에서 제시한 협력안보레짐의 여러 가지 유형이 구체화되는 방향으로 발전될 가능성이 크다.

한편 유럽의 OSCE와 다른 특징은 ARF가 공식적(제1트랙), 공식·비공식 혼합적(제1.5트랙), 비공식적(제2트랙) 접근을 동시에 병행하고 있다는 것이다. 제1트랙은 공식적 정부간 대화채널로 ARF각료회의, ARF고위각료회의 및 회기간회의 등으로 이루어지며, 제1.5트랙은 ARF가 승인한 활동에 회원국의 학자, 연구자들이 참여하는 형태로 ‘전문가·저명인사(EEPs: Experts and Eminent Persons)’가 있다. 제2트랙은 비공식적 민간포럼으로 ‘아태안보협력회의(CSCAP: Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific)’ 및 ASEAN-ISIS와 같은 비정부간 기구 등이 담당하고 있다. 제2트랙의 활동은 정부레벨의 공식회의가 갖는 결함과 민감성을 보완하는 것으로 제1트랙과의 상호 시너지(synergy) 효과를 발휘하도록 고안되었다. 현재 ARF의 갈등해결 메커니즘은 아래와 같이 구성되어 있다.

ARF는 2009년 태국 푸켓에서 열린 제16차 외교장관회의에서 ‘ARF 2020 비전 성명서(A Vision Statement for ARF 2020)’를 채택하고 ARF를 안보위협에 대한 인식을 제고하고 신뢰구축, 협력을 강화하기 위한

〈표 5〉 ARF의 갈등해결 메커니즘



출처: 외교부 홈페이지

핵심적 지역안보체제로 발전시킨다는 비전을 제시하였다. 2010년 베트남의 하노이에서 열린 제17차 외교장관회의에서는 비전성명서를 이행하기 위한 ‘하노이 이행계획(A Hanoi Plan of Action)’을 채택하고 대테러·초국가 범죄, 재난구호, 해양안보, 비확산·군축, 평화유지 분야의 구체적 실천을 위한 정책기조를 제안하였다. 2011년 인도네시아 발리에서 열린 제18차 외교장관회의에서는 ‘예방외교를 위한 실천계획(Work Plan on Preventive Diplomacy)’과 ‘해양안보 실천계획(Work Plan on Maritime Security)’을 채택하였다. 2012년 캄보디아 프놈펜에서 열린 제19차 외교장관회의에서는 ‘비확산·군축 실천계획(Work

Plan on Non-Proliferation and Disarmament)’과 ‘재난구호 실천계획 (Work Plan on Disaster Relief)’, ‘사이버안보 협력을 위한 성명서(Statement on Cooperation in Ensuring Cyber Security)’, ‘질병감시 이행을 위한 최상조치(Best Practices for Implementation of a Disease Surveillance)’ 등을 채택하였다. 2013년 부르나이 반다 세리 베가완에서 열린 제20차 외교장관회의에서는 현재까지 채택된 합의의 중요성을 재확인하였다.

2. ARF의 유용성과 한계

ARF는 설립된 이후 동아시아에서 유일한 다자안보레짐으로서 나름의 유용성을 인정받아 왔다. ARF가 갖는 가장 중요한 의의는 ‘제1차 ARF 의장성명서’에서 언급된 바와 같이 ‘동남아시아의 평화와 안정과 협력을 위해 새로운 장을 여는 동아시아 최초의 공식적 다자간 안보협력체라는 점이다. 현재 ARF는 분쟁해결까지는 아직까지 요원한 단계에 있으나 이미 신뢰구축과 예방외교는 구체적인 실현단계에 들어가고 있다.³¹⁾

또한 ARF가 갖는 중요한 의의중의 하나는 그동안 지역문제 해결에 있어서 다자적 접근보다 양자적 접근을 선호해 왔던 중국을 다자간 안보대화에 끌어들이므로써 동아시아 지역에서의 안보위협을 줄이고 있다는 사실이다. 사실상 중국은 1996년 7월 ARF각료회의에서 국제법과

31) ARF 참여국들은 1997년 5월 8일 동경에서 군사연습의 사전예고 및 참관자의 상호교환을 내용으로 하는 ‘신뢰구축협정’을 체결한 바 있다.

해양법규약에 따라 남중국해 문제를 해결할 것임을 시사한 바가 있다. 뿐만 아니라 2000년 북한이 가입하면서 역내 모든 국가들이 참여하는 다자안보협의체로서 기능하고 있다. ARF는 지난 20여 년 동안 대화습관 축적을 통해 우호적 국가관계 수립을 촉진시키는 접촉창구의 역할을 하여 왔으며 동아시아의 안보를 ‘동맹과 경쟁체제’에서 ‘다지주의와 협력관계’를 지향하는 패러다임의 변화를 가능하게 하였다.³²⁾

ARF에 대한 긍정적 평가에도 불구하고 ARF는 동아시아 지역의 효과적인 협력안보레짐으로서 여전히 한계를 가지고 있다. 그 중 가장 중요한 것으로 외부세력과 관련한 아세안의 리더십문제, 제도화문제가 지적되고 있다.³³⁾

ARF의 출범에 있어서 아세안이 주도권을 행사할 수 있었던 것은 이 지역에 있어서 미국, 중국, 일본, 러시아와 같은 역내 강대국들의 안보 이해가 상대적으로 적었기 때문인 것으로 설명된다.³⁴⁾ 아세안은 이러한 동아시아에서의 다자간 안보협력에서 주도권을 장악하기 위해 이러한 안보환경을 최대한 이용한 것으로 볼 수 있다. 현 단계에서 역내 4강 대국은 아세안의 역할을 지지하고 있는 것으로 보인다. 그러나 언제까지 이 국가들이 아세안의 역할을 지지할지 미지수이며 특히 미국의 강력한 리더십이 없이 ARF와 같은 다자간 안보협력체제가 유지될지 의문시된다. 또한 ARF에서 아세안의 주요 목표가 외부세력의 개입을 방지

32) 한용섭·홍기준·이상수·이규원, “동아시아 영토문제 극복을 통한 평화공동체 추진방안,” 동북아역사재단 편, 『동아시아 공동체의 설립과 평화구축』(2010), pp.17-168.

33) Research Institute for Peace and Security, *Asian Security: 1995-1996* (London and Washington: Brassey's, 1996), pp.19-21.

34) Ibid., p.20.

하는 것이라 볼 때 역내 현존하는 국내 혹은 국가 간 갈등이 언제 어떤 모습으로 표출되어 외부세력의 개입을 초래할지 모른다.³⁵⁾ 이와 같은 상황에서 아세안의 리더십은 도전을 받지 않을 수 없게 될 것이다.

한편 ARF는 현재 제도화의 측면에서 매우 미약한 상태에 있다. ARF가 높은 수준의 제도화를 이루지 못한 원인은 참가국 간 경제관계의 불균형성, 강대국의 주도성 미흡, 영토문제의 미해결 등이 지적되고 있다.³⁶⁾ ARF에 참여하고 있는 27개국의 경제적 수준이 불균형을 이루어 제도적 협력을 어렵게 하고 있으며, 미국과 중국의 동맹정책에 입각한 세력균형 정책이 또한 제도적 협력을 어렵게 하고 있다. 또한 중국과 동남아시아 국가들 간의 남사군도 분쟁은 ARF 활동 전체를 마비시키는 효과를 가져와 ARF의 제도화 발전에 장애가 되고 있다. 이러한 이유로 제도의 운용적 측면에서 여전히 한계를 노정하고 있다. ARF는 ASEAN 사무국 내에 3명으로 구성된 ARF Unit이 ARF 업무를 담당하고 의장국을 지원하고 있으나 조직운영에 한계가 있으며, 합의제에 입각한 의사결정의 지체와 집행·검증 기능의 미약으로 제도화가 지연되고 있다.

35) J. Soedjati Djiwandono, "Defence Cooperation Between Member-States of ASEAN," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXIV, No. 4 (1996), p. 342.

36) 윤현근, "동아시아 다자간 안보협력체 구축의 현황과 전망: 미국의 입장," 『동아시아 안보공동체 현황과 전망』, 2004 한국국제정치학회 하계학술회의 발표논문.

V. 결론: 동북아 평화협력구상에 주는 시사점

박근혜 정부의 '동북아 평화협력구상'은 노무현 정부의 '제주 프로세스'와 이명박 정부의 '비핵개방·3000' 정책의 실패를 반면교사로 삼아 새로운 한반도 및 동북아 신뢰구축 정책을 모색하기 위한 것이다. 그러나 박근혜 정부 출범 이후 지속된 북한의 미사일 발사와 제3차 핵실험, 유엔(UN)의 제재조치, 그리고 개성공단 폐쇄 등으로 남북관계가 교착상태에 빠지면서 그 실행 여부가 불투명한 듯 보였으나 개성공단 문제가 해결되고 북한이 무조건적 6자회담 재개를 제안하고 있는 상황에서 박근혜 정부의 동북아 평화협력 구상이 향후 어떻게 전개될지는 여전히 불확실하다. 그 이유 중 하나는 동북아 평화협력 구상이 북한의 핵문제를 제외한 연성이슈 협력에 초점을 맞추고 있음으로 해서 미국과 중국을 포함한 주변국들의 광범위한 지지를 이끌어내지 못하고 있기 때문이다. 또 다른 이유는 2008년 11월 이후로 좌초상태에 있는 6자회담의 재개여부가 여전히 불확실한 현 상황에서 동북아 평화협력구상의 미래를 예측하기는 쉽지 않아 보인다. 조만간 6자회담이 재개된다면 동북아 평화협력구상은 6자회담과 병행하여 추진될 가능성이 높다. 이러한 상황에서 OSCE와 ARF의 사례연구는 동북아 평화협력구상에 몇 가지 시사점을 준다.

첫째로, 동북아지역에서의 다자안보협력은 OSCE와 ARF와 같은 협력안보레짐의 형성이 바람직스럽다는 것이다. 동북아지역은 미·일·중·러와 같은 강대국의 이해가 복잡하게 얽혀 있고 남북한 간의 안보·전략적, 경제적 이해가 상호교차하고 있으며 공통의 적이 부재한 상황에서 NATO와 같은 집단방위레짐의 형성은 비현실적이며 부적합하다. 따라

서 평화적 협력을 통해 상호 간의 안보 딜레마를 줄일 수 있는 협력안보 레짐의 형성이 절실히 요구된다 하겠다.

둘째로, 동북아시아에서의 안보협력은 중장기적 관점에서 진행되어야 한다. 유럽의 경험에서 보듯이 OSCE라는 안보레짐이 형성되기까지는 장기간의 시간이 요구되었다. 즉 바르샤바조약기구에 의해 최초로 범유럽안보협력기구의 창설이 제의된 이래 CSCE 최초 회담을 소집하는데 5년이 걸렸으며 회담이 시작된 이후 ‘헬싱키최종합의서’를 채택하기까지 2년이 걸린 사실을 감안한다면 안보협력을 위한 선행조건이 성숙되지 않은 동북아에서는 더욱 많은 시일과 인내가 필요한 것이다. CSCE의 출범에 독일문제의 해결이 초석이 되었고 ARF의 경우 캄보디아문제의 해결이 선행되었음을 고려할 때 동북아의 안보협력은 북핵문제를 포함한 한반도문제의 해결 없이는 순조롭게 진행되기 어렵다.

셋째로, 동북아시아에서의 안보협력은 ARF와 같은 병행적 추진방식이 적합하다는 점이다. 여기서 병행적 추진이란 양자적 접근과 다자적 접근의 병행과 정부차원과 민간차원의 병행을 의미한다. CSCE는 동·서 군사동맹 간 안보협력으로 출발한 관계로 정부차원의 다자간 안보협력으로 진행되었으나 동북아의 경우 역내질서가 다극화되어 있고 여전히 정식 외교관계가 수립되지 않은 나라가 존속하고 있기 때문에 양자간 안보협력이 중요시되고 있다. 그러나 신뢰구축이나 군축과 같은 군비통제를 위해서는 다자간 안보협력이 필수적인 만큼 양자간 안보협력과 다자간 안보협력이 동시에 진행되는 것이 바람직하다.

넷째로, 동북아시아에서의 안보협력은 OSCE나 ARF와 같이 포괄적 안보개념에 입각할 필요가 있다. OSCE의 경우 이념과 체제가 상이한 국가들이 모여 안보협력을 위한 메커니즘을 형성할 수 있었던 것은 다양한 안보이슈 간의 연계전략을 통해서 가능했다. 동북아의 경우 OSCE

의 경우와 마찬가지로 군사안보와 경제협력, 인권과 경제협력 등이 효과적으로 연계될 수 있는 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 인권과 같은 의제는 여전히 민감한 문제로 남아 있어서 중국이나 북한이 수용할 가능성이 높지 않다. 따라서 합의가 가능한 의제로부터 시작하여 점차 다른 의제로 확대하는 전략이 필요하다. 또한 동북아 평화협력구상이 연성이슈 중심의 안보협력을 지향하고 있고 6자회담이 북핵문제의 해결을 목표로 하고 있어서 동북아 평화협력구상과 6자회담의 이슈들이 연계될 수 있는 제도적 틀을 갖추는 것이 필요하다.

다섯째로, 동북아지역의 안보협력은 OSCE나 ARF와 같이 개방주의, 평등주의, 점진주의를 채택할 필요가 있다. 동북아지역의 안보협력체는 동북아 평화협력구상에 이해관계를 가지고 있는 역내국가뿐만 아니라 역외국가에게도 점진적으로 문호를 개방할 필요가 있다. CSCE에 처음부터 미국과 캐나다가 참가하였다는 사실이나 ARF에 한, 미, 일, 중, 북한, 미국, 캐나다, 호주, EU 등이 참가하고 있다는 사실은 시사하는 바가 크다. 역외국가들의 참여는 동북아국가들의 안보상 이해대립을 중재하고 세력균형을 유지하는 데 기여할 수 있을 것이다. 한편 의결방식은 OSCE나 ARF와 같이 평등원칙에 입각한 만장일치를 채택하되 단점을 보완하기 위하여 OSCE에서 도입하고 있는 ‘만장일치-1’원칙을 처음부터 도입할 필요가 있다. 또한 동북아 평화협력구상은 ARF와 같이 ‘포럼’이나 CSCE와 같이 ‘회의’의 느슨한 형태의 안보레짐으로 출발하되 일정기간 후 회원국 간에 신뢰가 구축된 후 점진적으로 상설기구를 설치하여 제도화할 필요가 있다. 한편 기능적으로는 OSCE와 ARF의 예에서 보는 바와 같이 신뢰구축과 예방외교에 중점을 두되 점차 검증레짐, 위기관리레짐, 갈등관리레짐, 비확산레짐 등으로 확대하는 것이 필요하다.

위와 같이 OSCE나 ARF의 사례에서 몇 가지 시사점을 도출할 수 있

으나 동북아지역의 다자안보협력의 성공하기 위해서는 동북아지역의 특성에 적합한 안보협력 모델을 만드는 것이 필요하다. 이것을 위해 고려해야 할 점은 잠재적 참여국가들의 이해관계가 합치되는 이슈와 의제를 발굴하고 이를 수렴하기 위한 제도적 틀을 만드는 일이다. 본 저자는 오래전부터 ‘동북아 평화·번영협력회의(Conference on Peace and Prosperity in Northeast Asia)’를 대안으로 제시하여 왔다. 이것은 평화와 경제적 번영을 두 개의 핵심적 의제로 하여 동북아 차원에서 평화와 경제적 이익이 선순환구조를 이루는 다자협력체를 의미한다. 동북아 평화협력구상이 순조롭게 출범하기 위해서는 향후 재개될 것으로 예상되는 6자회담과 역할 및 의제를 명확히 구분하고 역내 국가들의 지지와 참여를 위한 전방위적 외교전략의 수립이 필요하다.

■ 참고문헌 ■

- 윤현근. 2004. “동아시아 다자간 안보협력체 구축의 현황과 전망: 미국의 입장.” 『동아시아 안보공동체 현황과 전망』. 2004 한국국제정치학회 하계학술회의 발표논문.
- 한용섭·홍기준·이상수·이규원. 2010. “동아시아 영토문제 극복을 통한 평화공동체 추진방안.” 동북아역사재단 편. 『동아시아 공동체의 설립과 평화구축』.
- 홍기준. 1997. “OSCE와 ARF 사례연구를 통해서 본 동북아 지역안보협력의 방향.” 『국방연구』 제40호(1997년 겨울).
- _____. 2008. “테칼로그 협상과 독일문제: 동북아 다자안보협력에 주는 함의.” 『한국과 국제정치』 제24권 제4호(2008년 겨울).
- Boutros-Ghali, B. 1922. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*. Report of the Secretary-General, UN document A/47/277(S/24111). 17 June 1992.
- Brecher, Michael & Jonathan Wilkenfeld. 1989. *Crisis, Conflict and Instability*. Oxford: Pergamon Press.
- Buzan, Barry. 1987. *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology and International Relations*. London: The Macmillan Press Ltd.
- _____. 1991. *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. New York: Harvester Wheatsheaf.

- Deutsch, Karl et al. 1957. *Political Community and the North-Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press.
- Djiwandono, J. Soedjati. 1996. "Defence Cooperation Between Member-States of ASEAN." *The Indonesian Quarterly* 24:3.
- Gheballi, Victor-Yves. 1989. Confidence-building measures within the CSCE process: Paragraph-by-paragraph analysis of the Helsinki and Stockholm regimes, Research Paper, N.3, March 1989, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva.
- Hardin, Russell. 1982. *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hobbes, Thomas. 1660. *Leviathan*. Part 1, chap.13.
- Hong, Ki-Joon. 1996. *Security Regime Formation: A Theoretical Approach*. Cahier I.B.V.O., Vol.49. 3 kwartaal 1996, Centrum voor Vredesonderzoek & Strategische Studies, K.U. Leuven, 1996.
- _____. 1997. *The CSCE Security Regime Formation: An Asian Perspective*. London: Macmillan.
- _____. 2007. "A Path from the CSCE to the OSCE: Focusing on Institutional Change." 『유럽연구』 제26권 1호(2007년 봄).
- _____. 2010. "The OSCE's Intervention in the Nagorno Karabakh Conflict: Limit and Remedy." 『유럽연구』 제28권 2호(2010년 여름).
- _____. 2012. "The unintended consequences of the Helsinki Final Act: A path emergence theory perspective." *International Political Science Review* 34:3.
- Jervis, Robert. 1985. "From Balance to Concert: A study of international security cooperation." *World Politics* 38:1.
- Joffe, Josef. 1992. "Collective security and the future of Europe: failed dreams and dead ends." *Survival*(Spring 1992).
- Krasner, Stephen D. 1983. *International Regime*. Ithaca: Cornell University Press.

- Lederman, Itshak, 1991. "Verification of Conventional Arms Control as a Stabilizing Tool of New Security System in Europe." *Bulletin of Peace Proposals* 22:3.
- Lehne, Stefan, 1991. *The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1986-1989: A Turning Point in East-West Relations*. Oxford: Westview Press.
- Lipson, Charles, 1984. "International cooperation in economic and security affairs." *World Politics* 37(October 1984).
- Pick, Otto, and Julian Critchley. 1974. *Collective Security*. London: Macmillan.
- Research Institute for Peace Studies, 1996. *Asian Security: 1995-1996*. London and Washington: Brassey's.
- Ruggie, John Gerard, 1992. "Multilateralism: the Anatomy of an Institution." *International Organization* 46:3(Summer 1992).
- SIPRI, 1987. *SIPRI Yearbook 1987: World Armament and Disarmament*. Oxford: Oxford University Press.
- Stein, Arthur A, 1982. "Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world." *International Organization* 36:2(Spring 1982).
- Thakur, Ramesh, 2006. *The United Nations, Peace and Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

비전통안보영역에서 갈등해결의 메커니즘으로서 다자협력의 유용성과 한계

이성우 | 제주평화연구원

1. 들어가는 말

세계를 군사적 대결 상태로 50년을 지속해오던 냉전구도의 붕괴는 국가안보에 대한 시각에도 변화를 일으켰다. 미국과 소련의 양대진영으로 나뉘어져 핵공격을 선제적으로 하더라도 상대방의 2차 공격능력에 의한 상호확증파괴(mutually assured destruction)라는 공포의 균형상태가 세계체제의 주된 질서를 형성하고 지역적으로는 이념적 대립에 기초한 국지전이 지속적으로 일어나던 상황에서 국가안보는 곧 군사안보를 의미하는 것이었다.

소비에트 연방의 해체에 뒤이어 동구권의 붕괴는 1980년대 후반부터 탈냉전이라는 새로운 국제질서를 만들어 냈다. 탈냉전질서는 군사적 대

결을 펼치던 이념적 대결구도가 퇴색하면서 냉전기에 적대적 관계에 있던 국가들 사이에 교류와 협력이 시작되고, 군사적으로 지역 및 세계차원의 안정과 평화가 가능해진 반면 비군사적 분야에서 상호경쟁과 견제가 시작되는 것을 의미한다.

탈냉전질서에 대한 기대와 바람에도 불구하고 1990년대 형성된 탈냉전질서는 사실상 미국이라는 유일초강대국의 등장으로 양극체제에서 단극체제로의 전환을 의미하는 것이었다. 소련의 붕괴는 견제와 균형의 역할을 담당했던 한 축이 사라지고 패권국 미국 중심의 일방주의와 다른 국가들의 수동적 순응 또는 소극적 불만에 기초한 질서형성을 의미하는 것이었다. 탈냉전과 함께 국제관계에서 새로운 경향으로 부상한 것이 양자주의(bilateralism)에서 다자주의(multilateralism)으로의 전환이다. 국제관계에서 행위자의 조합에 따른 분류로서 양자주의와 다자주의는 국제관계에서 참여하는 행위자의 수를 기준으로 분류하는 방식이다. 사실상 다자주의와 대비되는 개념은 다자주의가 협조에 기초한 국제관계를 상정한다는 점에서 독자적인 정책결정과 추진과정에 동맹국의 참여와 지원을 강요하는 일방주의(unilateralism)가 대비된다.

탈냉전의 최초 10년의 기간 동안 미국의 초강대국의 지위에 기초하여 국제질서를 형성하고 사실상 군사·안보는 물론 경제, 금융 등 주요 영역에서 평화, 안전, 질서, 그리고 규범이라는 공공재를 공급하는 패권국가의 역할을 수행하였다. 국제관계에 있어 본질적인 변화, 다시 말해서 체제의 변화가 초래된 것은 미국이 초강대국의 지위에 균열이 발생하는 시점이 도래하면서부터 국제 공공재를 공급하고 그에 따른 지도적 위치를 유지하는 지도력의 유지가 어려워지면서부터이다.

탈냉전의 세계질서가 정착하게 되자 군사적 위협으로부터의 안전은 상대적으로 중요성이 낮아지는 반면, 기존에 군사안보에 우선순위가 밀

려나 있던 테러를 비롯해 환경 및 기후변화, 에너지, 식량, 질병의 확산과 같은 새로운 문제들이 등장하기 시작했다. 안전과 안보에 대한 새로운 요구는 급작스럽게 등장한 만큼 패권국인 미국이 독자적으로 대응할 전략적·재정적 여유가 확보되지 않았다는 점에서 공공재의 독자적 공급에서 향유하던 패권국의 지위가 흔들리기 시작했다. 비전통안보의 가장 큰 특징은 미국의 국력이 상대적으로 축소되었던 것이 본질이 아니라 동일한 패권국의 국력으로 군사안보에 대한 대응에 필요한 재원에 비해서 비전통안보는 본질적으로 더 막대한 자원과 공동의 노력을 요하는 새로운 형태의 위협으로 다가왔다는 점이다.

안보가 주권국가의 전유물로 인식되어 오던 시각에 변화를 준 것은 국제연합의 보조기관인 유엔개발계획이 1994년 연례보고서에서 인간안보라는 개념을 제시하면서부터이다. 안보개념의 변화는 주권개념의 변화라는 맥락과 같이 한다. 안보의 개념은 전통적인 군사안보영역에서 비전통적인 영역으로의 내용의 변화만을 의미하는 것이 아니라 안보의 주체에 대한 인식의 전환을 포함한다. 전통적인 국제정치 운영의 틀은 군사안보를 중심으로 주권개념과 관련된 국가중심적 시각에서 탈피하여 주권이 아니라 개인의 생명과 재산을 안전하게 보호하는 것을 기본으로 궁극적으로 개인의 인간다운 삶을 보장하는 것을 안보의 주된 목적으로 이해하는 인식의 전환이다.

새로운 안보개념인 비전통안보 또는 인간안보의 핵심은 주권 국가가 아니라 개인에 초점이 맞추어지면서 ‘공포로부터의 자유(freedom from fear)’ 그리고 ‘결핍으로부터의 자유(freedom from want)’라는 포괄적인 개념으로(Buzan 1991) 안보의 개념이 확대되면서 기존의 국내문제로 간주되었던 시민의 자유(civil liberty)와 정치적 권리(political rights)와 개인의 복지(personal subsistence rights)를 포함하는 것으로

확대되었다.

본 연구는 국제관계에서 새로운 정책분야로 부상한 비전통안보분야의 중요성과 국제관계를 추진하는 방법으로 주목을 받고 있는 다자주의적 접근의 결합에 따른 국제관계의 패러다임에 대하여 논의를 전개하고자 한다.

II. 국제관계의 변화와 비전통안보영역

1. 국제관계의 변화

국제관계를 무정부상태에서 국가들이 자국의 이익을 추구하는 정책을 선택하는 합리적 행위로 본다는 점에서 현실주의와 자유주의는 동일한 전제에서 출발한다. 현실주의는 국제관계를 서로 신뢰할 수 없는 행위주체인 국가들이 자국의 이익을 추구하기 위해 상대방을 위협하는 과정에서 국제사회는 끝없는 갈등과 경쟁이 불가피하다고 인식하는 반면, 자유주의는 서로 관계를 지속하는 과정에 상호신뢰와 협조를 통해 공동의 규범을 만들고 이 속에서 이익을 공동으로 추구할 수 있다고 보고 있다. 현실주의와 자유주의의 논의는 어느 시각이 국제정치 현실을 더 잘 설명할 수 있는가에 대한 것이 아니라 두 개의 다른 시각이 가지고 있는 공통점을 논의함으로써 국제관계의 본질에 대한 이해의 폭을 확대하려는 것이다.

국제관계에 대한 기본적인 인식은 무정부상태인 국제체제에서 단일

의 행위자인 국가를 상정한다는 점에서 신현실주의와 신자유주의이론이 공동의 기초에 있다. 다만 신현실주의는 구조적 결정론이 더욱 심화되었다. 신현실주의는 주요 국가들 사이의 힘의 분배에 의해 형성되는 국제질서의 구조가 개별국가들의 정책이나 행위에 영향을 미치는 주요 독립변수로 파악하였다. 행위자인 국가는 국제질서가 규정하는 질서에 따라 행위를 선택한다고 보았다. 이에 반해 신자유주의는 국제정치과정에서 국제적인 제도와 레짐의 형성이 국제정치 행위자의 행동을 통제하는 역할을 할 수 있고 거래비용을 감소시키는 공공재의 역할을 수행함으로써 제도를 통해서 국가들이 상호신뢰를 증진시키고 이를 바탕으로 협력을 통한 이익을 추구할 수 있게 한다고 보았다.

국제관계를 바라보는 시각의 변화가 현실주의, 자유주의, 신현실주의, 신자유주의의 변화를 겪고 있지만 핵심은 국제체제를 구성하는 국가들은 중앙권위체가 존재하지 않는 무정부상태에서 자국의 이익을 극대화하는 방법으로 갈등과 협력을 선택한다는 것이다. 일반적인 국제관계에서 국가 사이의 모든 갈등이 확대되어 전면적인 전쟁으로 전개되지 않는 것처럼 국가 사이의 모든 협력이 확대되어 국가통합으로 이루어지지 않는다. 개별 국가의 국익을 최대화하기 위한 국가들 사이의 통상적인 국제관계는 협력과 갈등 사이를 움직이는 진자(pendulum)운동과 같은 양상으로 나타난다. 국가들은 자국의 이익을 위하여 협력을 선택하기도 하지만 갈등을 선택하기도 하는데 다만 협력의 과정을 통해서 국익을 획득하는 경우에도 갈등을 수반하게 되고 갈등을 통해서 상대방의 양보를 얻어 국익을 추구하는 과정에도 적절한 수위에 도달하면 협력을 통해서 갈등을 완화하는 양상을 보인다.

탈냉전 이후 국제관계에 있어서 갈등과 분쟁의 양상이 달라졌다. 냉전 이후 국가들 사이의 군사적 분쟁은 급격히 줄어들었고 미국의 9·11 테

러 이후 상대적으로 세계는 평온한 시기를 보냈다(Goldstein 2011). 탈냉전과 테러와의 전쟁을 지나면서 국가 간의 분쟁은 감소한 반면, 다민족으로 구성된 국가의 경우 국가 내부의 분쟁이 격화되는 양상을 보여주고 있다. 국가들이 20세기의 극한적인 대결을 경험하면서 군사적 분쟁이 더 이상 국가정책을 실현하는 효과적인 외교정책의 수단이라는 인식에서 벗어나기 시작했다. 이와 더불어 국가의 목표를 실현하는 수단으로 강압적이고 대결적인 갈등보다는 협력을 통한 공동의 이익을 창출하는 것이 가능하다는 데 인식의 공유가 이루어지면서 국제관계는 협력과 갈등의 연속선상에서 교차선택을 통한 대외정책을 추구하는 양상으로 나타나게 되었다. 이로 인해서 국제관계를 설명하는 데 있어서 현실주의적 시각보다는 자유주의적 시각에 기초한 협력과 규범에 기초한 국제관계가 가능하다는 인식이 확대되었다.

국가의 안보를 고려하는 입장에서 주변국가와 군사적 충돌에 대한 위협의 감소와 더불어 새로운 안보의 위협이 부상하게 되었다. 국가들 사이에 군사적 충돌의 문제가 감소하자 양자적 의미는 물론 다자적 의미에서 경제적 이익이 관련된 무역이나 재정 및 금융문제에 있어서 갈등은 기존의 군사적 갈등이 동맹관계와 적대관계를 구별함에 반해서 기존의 동맹관계를 초월하는 상호갈등을 유발하는 상황이 발생하였다. 새로운 안보위협은 국경을 초월하는 환경문제와 기후변화 그리고 전염병의 확산, 국제적 공동보조가 요구되는 테러와 범죄의 확산과 같은 새로운 문제가 부상하였다. 군사적 안보위협은 초강대국이자 패권국가인 미국이 우방국들을 위해 국제 공공재를 독자적으로 공급하는 차원에서 대응이 가능했지만 초국경 및 초국가적 안보위협은 패권국가도 독자적으로 해결할 수 없는 새로운 차원의 문제로 부상하게 되었다(이신화 2007). 새로운 안보위협의 부상은 전통적인 국제정치 행위자인 국가뿐만 아니

라 국제기구, 다국적기업, 비정부기구, 그리고 심지어 개인에 이르기까지 다양하고 새로운 국제정치 행위자의 부상을 의미하게 되었다.

안보 위협원인의 변화와 국제정치 행위자의 다양화는 안보개념을 소위 말하는 비전통안보로 확대하여 안보문제에 관한 인식과 접근법의 전환을 의미하는 ‘인간안보’를 논의하게 된다(박홍서 2012, 72). 인간안보는 국가를 단위로 외부의 적으로 침략으로부터 국민의 생명과 안전을 보호한다는 입장에서 개인의 차원에서 인권, 사회권, 경제권, 환경권, 행복추구권과 같이 포괄적 의미에서 개인의 삶의 질을 기준으로 안보를 논의해야 한다는 시각이다(Human Security Center 2005, viii).

국제정치 환경의 변화는 국제정치 전반에 대한 인식의 변화로 연결되었다. 이러한 변화는 다양한 형태로 나타났다: 안보에 대한 인식의 변화, 외교정책 수단에 대한 인식의 변화, 안보위협에 대한 인식의 변화, 안보위협에 대한 대응방식의 변화, 안보를 고려하는 주체의 변화, 국제정치행위자의 변화, 대응방식의 변화로 나타났다. 궁극적으로 국제정치에 관한 인식의 변화는 상호의존성의 확대와 상호취약성의 확대를 특징으로 하는 지구화(globalization)의 확대와(Baldwin 1993, 20-22) 비전통안보영역의 중요성이 결합되면서 새로운 문제를 해결하기 위한 새로운 접근인 다자주의적 접근의 부상이 새로운 경향으로 나타났다.

2. 비전통안보영역의 개념과 정책적 의의

비전통안보는 전통적인 군사안보에 대응하는 새로운 개념으로 등장했다는 생래적 요인에 의해서 군사적 안보를 제외한 거의 모든 영역에서 국가 외부에서 제기되는 다양한 위협을 의미한다는 점에서 포괄적이

다. 앞에서 논의한 바와 같이 무역, 금융, 제정은 물론 기후변화, 환경, 자연재해, 질병, 이주노동자와 난민, 에너지, 식량, 인권, 범죄, 테러, 사이버안보 등 국가의 군사적 분쟁을 제외한 거의 모든 분야를 포괄한다는(이재현 2010, 2) 점에서 분석적 개념으로 간결성(parsimony)이 부족한 한계가 있다는 비판을 받는다. 이런 상황에서 국제관계의 역동성으로 인해 일본의 후쿠시마 사태 이후에는 원자력 에너지의 안전과 같은 새로운 분야가 등장하고 있다는 점에서 국제관계 연구에서 분석적 개념으로서 ‘비전통안보’ 또는 ‘인간안보’는 상당한 제약을 가지고 있다.

비전통안보의 중요한 개념인 인간안보는 유엔개발계획(UNDP)가 탈냉전이 본격화되던 1994년 「인간개발보고서(*Human Development Report*)」를 출간하면서 논의가 본격화되었다. 인간안보는 무기를 중심으로 하는 것이 아니라 인간의 생명과 존엄성을 중심에 두는 것이란 선언적 메시지를 발표했다(UNDP 1994). 인간안보의 핵심은 보편적이며, 상호의존적이 요소들로 구성되고 인간중심의 개념으로 예방적 조치라는 데 중점을 두고 인간안보를 위협하는 주요 영역으로 경제, 식량, 건강, 환경, 개인, 공동체, 정치의 7가지 영역을 논의했다.

캐나다의 경우 인간안보를 외교정책 수립의 주요 개념을 도입하면서 인간안보를 폭력적 및 비폭력적 위협으로부터 사람의 안전이라고 정의했고, 일본 정부는 캐나다보다는 포괄적인 개념을 사용하여 인간안보를 인간의 생존, 일상생활, 그리고 존엄성에 위협되는 모든 요소들에 대한 포괄적 대응으로 정의하며 환경, 인권, 범죄, 마약, 난민, 빈곤, 대인지뢰, 전염성 질병과 같은 세부 분야를 특징짓기도 했다. 일부 국가에 있어서 사실 인간안보의 중점은 대인지뢰, 소형무기, 아동의 교전행위 참여, 인권문제와 동일한 것으로 받아들여지기도 했다(King and Murray 2001, 589-590). 비전통안보의 중요성의 부각은 국제정치에서 민주주의 원칙

과 인간의 존엄성과 같은 인류 보편의 가치를 구현하려는 현실 정치의 논의가 학계는 물론 국제기구의 정책전문가와 일부 선진국가들의 외교 정책에 반영되기 시작했다.

전통적 의미의 안보가 외적의 침입으로부터 국가 주권의 핵심을 구성하는 영토보전을 핵심가치로 추구했음에 비해서 비전통안보는 기존의 안보논의가 다루지 않았던 새로운 주제를 국가가 아닌 개인의 관점에서 다루었다는 점에서 새로운 시도이다. 하지만 비전통안보가 국가를 기본 단위로 하는 전통안보의 틀을 벗어나서 국가를 배제하는 안보의 개념은 아니라는 점에서 본질적으로 전통안보와 완전히 구분되는 패러다임 속에서 존재하는 것은 아니다. 군사안보의 영역이 아닌 다른 영역에서 국경선 안의 국민들에게 나타나는 다양한 차원의 위협으로부터 국가와 국민을 보호하는 것을 의미한다.

기존의 군사안보는 군사적 의미에서 국가의 안보가 무너짐으로써 국가 내부에 존재하는 다양한 제도, 질서, 규범, 관계가 파괴되는 총체적 위기를 의미했다면 전통안보는 국가의 군사적 안보라는 최종적인 방어막은 위협받지 않는 상황에서 특정한 이슈영역에서만 안전이 위협을 받는 상황이 가능하고 빈발해졌다는 것을 의미한다. 예를 들면 마약과 관련된 국제범죄집단의 위협은 군사적 의미에서 국가안보에는 사실상 위협이 되지 않으며 다른 정책영역과도 무관하지만 국민들의 안전에 심각한 위협이 된다는 점에서 비전통안보의 특징이 있다.

개발도상국이나 저개발국가의 입장에서 인간안보는 지역 내 국가들 사이에 협력을 통해 평화, 안보, 그리고 복지가 보장되는 상태로 인식하는 경우가 있다(Zaidi 2004, 413). 역내 국가들 간의 군사적 대결과 무력충돌은 정책결정자가 국방부문에 과대한 지출을 정당화시킴으로써 경제 및 사회적 복지를 소홀히 함으로써 문맹률의 확대, 만성적 영양부

족, 성차별의 만연, 의료 등 사회복지의 실종으로 연결되어 국가의 안보가 인간의 안보에 장애가 되는 상황으로 귀결된다. 평화가 없고 갈등과 대결이 상존하는 국제환경은 민주주의의 실종과 호전주의의 만연으로 연결되어 개인의 안전과 복지가 위협받는 상황이 지속되고 이를 통해서 정책결정자들은 집권의 정당성과 합법성을 추구하는 상태가 지속된다. 군사적 갈등과 분쟁이 만연하는 지역환경은 단순히 군사비를 지불하는데 그치는 것이 아니라 이로 인한 경제성장의 둔화, 협력적 지역주의로 인한 규모의 경제와 협상력의 확대라는 기회비용의 확대가 인간안보를 저해하는 요인이 된다.

저개발 국가의 인간안보는 초점이 빈곤문제와 이를 극복하기 위한 성장에 맞춰져 있지만 이 경우에도 국가의 역할과 국가단위의 노력이 핵심적인 역할을 하는 것으로 인식된다. 나아가서 비전통안보를 확보하기 위한 대안으로 전통안보에 있어서 안보 딜레마(security dilemma)를 극복하고 국제적 협력을 제도화하는 패러다임의 전환을 주문하고 있다. 협력을 통한 안보 딜레마 극복과 평화의 제도화를 위해서 정책결정자들의 인식이 전환되어야 하는데 대결과 갈등을 통해 국내 정치적 정통성을 확보하려는 정치권력에 대해서 여론과 시민사회의 역할이 중요하다고 본다.

국가의 입장에서 비전통안보영역의 중요성은 전통안보의 중요성이 절대적으로 소멸한 것은 아니지만 사실상 군사적 분쟁의 가능성이 지속적으로 감소하는 과정에서 영토의 보전에 최우선 순위를 두는 전통적 안보보다는 비전통안보영역이 국가의 이익에 보다 직접적인 영향을 미친다는 인식의 전환이 이루어졌다. 패권국가인 미국의 입장에서는 패권적 지위를 유지하기 위해서는 군사안보에 우선순위를 제한할 수 없지만 국제질서의 변화와 이에 따른 국경을 초월하는 새로운 다양한 분야에서

국가의 보전에 위협이 되는 요소들이 출현하게 됨으로 인해서 비전통안보영역이 새로운 정책이슈로 부상하게 되었다. 중견국가의 경우 구체적으로 주변국가와 군사적 충돌의 가능성이 심각한 국가안보위협으로 인식되는 국가는 없다. 정치적으로 그리고 이념적으로 대립하고 있는 동아시아에서도 중국과 일본 또는 일본과 한국이 정치적 목적을 달성하기 위해서 군사적 충돌을 대외정책으로 선택할 가능성은 낮다. 군사안보의 위협이 실질적으로 감소한 상황에서 중견국에게 보다 현실적인 위협은 주변의 저개발국가 또는 최빈국의 존재로 인한 질병의 확산, 난민의 유입, 국제범죄의 확대, 환경오염의 확대가 중요한 위협으로 부상했고 이와 같은 비전통안보의 위협은 패권국가라고 할지라도 개별국가의 노력으로 개선할 수 있는 것이 아니라 다수 국가의 협력을 요구하는 지역적 또는 지구적 차원의 문제라는 점이다.

3. 다자주의의 부상과 동아시아 국제관계

국제관계에서 다수의 국가가 협력을 통해 공동체를 구상한다는 개념은 자유주의 국제관계이론에서 출발한다는 점에서 탈냉전 이후에 출현한 현상은 아니다. 레짐이론에 따르면 “일군의 국가에 의해서 수용되는 일련의 상호기대, 규칙, 규제, 규범, 조직화된 힘, 그리고 약속”으로 정의한다(Ruggie 1975, 570). 질서를 유지할 중앙 권위체가 존재하지 않는 국제관계에서 무질서를 극복하고 개별국가의 일탈행위를 규제하는 유·무형의 규범과 제도를 형성해 나가는 과정에 다수의 국가들의 명시적 및 묵시적 협의와 합의를 통해 달성해 나간다는 점에 주목하여 국제관계의 다자적 특성에 주목했다.

다자주의는 구체적으로 “제도에 기초한 특정한 틀을 통하여 3개국 이상의 국가가 개별국가의 정책을 조정하는 행동양식” 그리고 “3개국 이상의 국가들 사이에 역할을 조정, 행동 제약, 기대감을 교환하는 제도적 접근”으로 인식하였다(Keohane 1990, 731-732). 다른 한편, 다자주의는 “셋 또는 그 이상의 국가 사이의 관계를 ‘일반화된 행위원칙’에 기초하여 조정하는 제도적 형태”로 정의된다(Ruggie 1993, 11). 다자주의는 참여국가의 숫자보다 집합적인 행위의 기준을 구체화하는 규범(norms)의 역할을 명시적으로 언급하고 있다. 다자주의에 기초하여 수립된 질서는 참여 국가들의 이익의 분할이 어려워지고 공통의 이익이 확대되기 때문에 공동의 행동을 통해서 국가들의 각자의 이익을 확대하려는 동기를 가지게 된다(Ruggie 1992, 565-566).

다자주의와 유사한 개념으로 지역주의가 있는데 셋 또는 그 이상의 “지리적으로 인접한” 국가들 사이의 협력을 의미하는 것으로 정의하였다(Alagappa 1995, 362). 다자주의가 지리적 인접성 또는 지리적 정체성을 특징적 조건으로 내세운다고 하지만 지리적 인접성이나 정체성을 어떻게 설정하는가 하는 것은 논란의 여지가 있고 지역주의의 확대가 다자주의의 발전에 긍정적 또는 부정적 영향을 준다는 논란은 여전히 진행 중이다. 레짐의 형성, 다자주의, 또는 지역주의와 같이 어떤 명칭으로 부르던 국제관계에서 다수의 국가가 협력을 통해 분쟁을 해결하고 이익을 극대화하는 관행 또는 제도의 부상은 적어도 동아시아 국가들 사이에는 새로운 경향으로 나타나고 있다. 다자주의의 논의가 부상하는 배경은 여러 가지 차원에서 논의될 수 있다.

첫째, 양극체제에서 일초 다극체제를 거쳐 다극체제로 전환하는 세계 질서의 구조적 변화는 현실주의 입장을 따른다고 하더라도 개별국가의 입장에서 국익을 극대화하기에는 양자관계를 통해서 달성할 수 있는 것

이 아니라 복수의 국가 특히 지역 내의 이웃국가들과 동시에 협력할 때 달성될 수 있는 가능성이 높아지는 구조적 변화가 일어났다. 이러한 구조적 변화에는 군사안보 이외에 경제, 문화, 환경과 같은 다른 분야에서 국익의 중요성이 나타나면서 다자적 접근의 중요성은 더욱 증가되었다.

둘째, 상호협력과 복합적 상호의존에 기초한 다자주의 협력은 탈냉전 이후 새로운 국제질서를 의미하는 대명사처럼 부상하는 과정에는 경쟁과 대결을 지양하고 협력을 통한 안전과 번영을 달성한다는 목표와 다수의 참여국가가 민주적인 의사결정과정에 참여한다는 원칙은 현실적 필요성과 규범적 공감대를 형성하였다. 협력과 평등에 입각한 공동이익의 창출이라는 규범적 당위성은 적어도 표면적으로 누구도 반대할 수 없는 지역질서의 방향성을 제시하는 데는 성공적이었다.

셋째, 냉전시기 다자협력에 있어서 유럽의 선구적 성공의 경험은 국제관계에 평등과 호혜의 원칙을 적용하여 분쟁을 해결하고 협력을 통해 이익을 극대화한다는 사례를 보여줌으로써 이념적 및 군사적 대결이 상존하는 동아시아에 적어도 표면적으로는 다자협력을 통해 평화와 안정 그리고 발전을 추구하는 정책대안으로 부상하게 되었다. 실질적 차원에 있어서는 동아시아 국제질서는 미국 중심의 중첩된 양자관계에 대하여 지역의 패권국으로 부상하는 중국이 미국의 영향력을 배제하기 위한 대외정책의 수단으로 활용하면서 다자협력의 논의는 보다 활발하게 진행되고 있다.

넷째, 패권국가인 미국 또는 지역의 패권을 추구하는 중국이 일방적으로 해결할 수 있는 능력의 범위를 초월하는 새로운 문제가 등장하기 시작했다. 군사문제에 있어서 안보의 경우 국제 공공재라고 인식되는 지역안보를 패권국이 중심이 되어 제공하는 핵우산 등이 효과적인 수단으로 작용할 수 있었지만 환경오염, 기후변화, 전염병의 확산과 같은

새로운 비전통안보 또는 인간안보의 위협은 개별국가의 노력으로 해결할 수 없는 문제가 출현했다.

동아시아에서 다자주의의 움직임을 주도한 배경에도 불구하고 동아시아의 다자협력은 성공적이 못했다는 역사적 배경이 있다. 동아시아에서 지역협력 메커니즘에서 출발하여 협력의 범위와 심도를 확대함으로써 지역공동체 건설을 목표로 하는 노력은 있었다. 동아시아 다자협력을 위한 다양한 노력에도 불구하고 지역통합체의 설립은 요원하거나 동아시아 지역에서 단일한 정책 목표를 위한 다자협력의 틀의 형성도 난항을 겪고 있는 것이 사실이다(신윤희 2009, 125).

현 단계까지 동아시아에서 다자협력의 노력은 유럽의 통합에 관한 EU보다는 유럽 안보협력체인 CSCE를 모범으로 상정하여 노력을 경주하였다. 동아시아에서 다자협력의 논의가 가치관, 역사, 문화적 이질감을 극복하는 것보다 냉전시기 이념적 갈등에 기인하는 군사적 대결상태를 완화하는 것이 동남아와 동북아를 포괄하는 동아시아 전체에 시급한 정책목표였다. 아시아에 전통적인 세력균형이나 양자외교로 해결하기 어려운 문제가 부상하는 안보위기 상황에도 불구하고 아세안지역포럼(ARF), 상하이협력기구(SCO), 아·태 안보협력이사회(CSCAP), 동북아 협력대화(NEACD) 등과 같은 안보협력 및 대화협의체가 발족하였지만 CSCE와 같은 제도화를 통한 동아시아의 다자안보 협력체 구성은 결실을 맺지 못했다. 동아시아에서 안보다자협력체에 대한 제안과 논의가 성과를 거두지 못한 데는 양자적 질서가 지배하는 기존의 동아시아 국제질서에 미국과 중국은 현상변경을 원하지 않는다는 것이다. 설사 논의가 진행된다고 하더라도 중국과 미국의 주도권 경쟁은 상대방에 대한 견제와 배제에 중점을 두다 보니 실질적으로 다자협력을 진전시키는 데는 미온적 태도로 일관할 수밖에 없었다.

안보분야에서 지역협력을 통한 다자주의의 성과가 요원한 상황에서 비군사 및 비정치분야에서 기능적 협력을 통해 상호신뢰를 축적하여 궁극적으로 EU와 같이 지역 공동체의 단계로 발전시키려는 기능주의적 접근이 논의되고 있지만 용이한 것은 아니다. 동아시아에서 지역주의를 발전시켜 통합으로 진전을 이루기 위해서는 한국, 일본, 중국이 안고 있는 대결과 불행의 역사를 정리해야 한다. 문화적 일체성이나 동질성이 통합에 긍정적인 필요충분조건이며 이질성이 갈등과 분열을 야기하는 부정적 요인으로 작용하는 것은 아니지만 유대감에 기초한 느슨한 지역공동체의 건설에는 최소한의 동질성과 상호신뢰가 필요하다.

III. 동아시아에서 비전통안보영역의 다자주의

동아시아에서 비전통안보영역에서 다자주의 접근은 다양한 제안과 논의는 있지만 실제로 구체적인 진전을 이루지는 못하고 있다. 동아시아의 지역공동체 건설에 대해 논의는 제기되고 있지만 지역정체성이 취약하고 동아시아 국가들이 공유하는 지역공동체에 대한 구체적 비전이 마련되어 있지 못하다. 동아시아에서 다자협력은 기능주의이론을 대입하면 협력의 분야도 가능한 분야라고 생각되는 비전통안보분야에서 출발하고 협력의 파트너에 있어서도 공동체에 대한 정체성이 확립되어 있지 않는 동아시아 국가들 만에 의한 추진보다는 동남아시아 국가들과 연합하여 추진하는 방안이 고려되어 왔다.

1. 인권 협력

동아시아에서 다자주의 협력을 위한 기능적인 접근을 할 때 쉽게 언급되는 분야가 인권이다. 유럽의 또 다른 성공사례인 유럽안보협력기구(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe)의 추진에 있어서 최종적인 협의에 도달한 헬싱키 선언에 따르면 유럽의 안보를 공고히 하기 위해서는 군사안보, 인권, 경제협력의 세 가지 분야에서 협력을 강화해야 한다는 방향에서 국가 이익을 조정함으로써 가능했다. 자유진영과 공산진영의 집단 방위동맹을 추진하는 과정에서 재래식 군사력 균형에서 수적으로 우세에 있었으나 질적으로 열세에 있었던 소련을 중심으로 한 공산진영은 영향권을 인정받고자 시도했다. 미국은 유럽에서 소련의 지도력을 인정하는 CSCE가 바람직한 접근은 아니었지만 공산진영의 인권상황의 개선과 공산주의 진영의 군사동맹체인 WTO의 군사력에 대한 투명성을 제고하는 신뢰구축조치를 받아들인다면 서로 타협할 수 있다는 합의점을 발견했다.

자유진영의은 유럽의 자유로운 왕래와 사회문화적 교류를 통해 미소간의 첨예한 대결을 완화함으로써 안전하고 평화로운 유럽을 건설하는데 CSCE가 효과적 대안이라고 판단했다. 공산진영은 자유진영과의 경제교류를 통해 사회주의 진영의 삶의 질을 개선하려는 의도가 접점을 찾았던 것이지만 이 과정에서 인권에 대한 합의는 공산진영 국가에서 자유화의 단초가 되었다. 자유주의 진영에서 제안한 인권 조항은 ‘사람과 사상의 자유로운 교류, 인권, 기본적인 자유의 보호 규정’을 헬싱키 선언에 포함하였는데 궁극적으로 동구 사회주의 국가의 붕괴로 이어졌다고 보는 것이다.

인권문제에 대한 유연한 타협으로 동구 공산진영이 붕괴한 현실을 놓

고 자유진영은 동아시아에서 인권 후진국이라고 생각되는 중국이나 북한에 대한 인권문제를 지속적으로 제기하는 것도 이러한 맥락에서 이루어지고 있는 것이며 이들이 인권문제에 대한 문제제기를 내건간섭이라고 강력하게 반발하는 것은 동구의 경험을 통해 국가의 정체성을 보전해야 한다는 위기의식에서 나오는 것이다. 동아시아에서 비전통안보분야에서 다자주의 협력의 대안으로 인권문제가 결실을 보기 어려운 것은 이러한 역사적 경험에 근거한다.

키신저가 자신의 회고록 *Years of Renewal*에서 기술한 바에 따르면 “우리 목적은 국제협정에 의하여 소련이 1968년의 체코 및 1956년의 헝가리 봉기나 시위 같은 것을 앞으로는 탄압하지 못하도록 하기 위한 것이었다. 하벨이나 바웬사 같은 비전과 용기의 지도자들은 헬싱키 선언에 들어 있는 이 조항을 이용하여 공산 전체주의를 반대하는 근거로 삼았으며 마침내 동구유럽의 해방을 가져왔다”는 것이다.

동아시아에서 지역인권협약체 구성과정에서 서구의 경험이 그대로 적용되기 어려운 점이 있다. 동아시아에서는 인권과 관련하여 일반적으로 수용되는 보편성, 천부성, 그리고 항구성이 수용되지 않고 집단주의적 성향과 전통적인 유교문화의 영향과 같이 서구의 인권개념과 다른 특수성이 고려되어야 한다. 이러한 특수성 때문에 특정 국가가 인권을 유린하는 관행이 관측된다고 해도 이러한 관행을 인식하고 국제사회가 통합된 의견을 통해 인권의 개선을 요구하기 까지는 정치적 민감성 때문에 당사국으로부터 반대와 저항을 초래할 수 있다. 특히 동아시아에는 중국과 북한이 인권에 있어서 특수성을 강조하는 국가로서 인권의 보편성, 천부성, 항구성에 대한 관철이 조직적인 반발을 불러올 수 있다.

인권 공동체의 형성과 이를 통한 인권에 대한 반발을 극복하고 인권 규범을 관철하는 방안으로 민간인권조직의 활동을 통해 해당국의 인권

문제를 국제여론과 도덕성에 직접 호소하는 방안을 통해 제도화를 인권 레짐의 형성을 지원하고 실행능력을 보완하는 역할이 가능하다(서창록 2005, 75). 인권문제를 위한 협력의 틀을 활성화하는 방안으로 기존의 정부간 기구의 실행절차에 있어 사실상 인권감시와 인권구제활동이 NGO의 주도로 이루어져 온 점을 활용하여 이들 조직의 인권에 대한 이행과 감시기능을 활용하여 인권협약의 실행능력을 증대시키는 방안을 통해 국가 간 인권기구의 한계를 극복하는 방안을 제시하고 있다(서창록 2005, 76-77). 인권문제 있어서 민간단체를 통한 접근이 국가 권력에 의한 폭력, 정치적 박해, 시민적 권리에 대한 탄압을 방지하고 피해자를 구제할 수 있는 대안으로 부상하고 있는 것은 사실이지만 인권현장에서는 이들 시민운동가들의 안전과 인권도 위협을 받는 현실이며 중국의 경우에도 상당한 인권문제에 있어 개선이 이루어지고 있지만 일정한 수준 이상의 인권문제에 대한 언급은 주권에 대한 문제로 인식하는 경향이 있다.

동아시아에서 지속적인 노력이 인권에 대한 개념을 서서히 변화시키고 있는 것은 사실이다. 미·중 인권대화는 2004년 3월에도 개최되었으나 미국이 유엔인권위원회 연례회의에서 중국의 인권 실태를 비난하는 결의안을 제출하자 중국의 반발로 중단됐다. 2008년에는 8월 베이징 올림픽을 앞둔 시점에 국제인권운동가들은 중국이 반체제인사를 투옥하는 등 인권탄압을 하고 있다고 주장하자, 중국 정부는 서방 인권단체들의 올림픽 보이콧나 시위를 사전에 차단하려는 전략의 일환으로 5월에 미·중 인권대화를 재개하였다. 2008년 2월 양제츠 중국 외교부장은 콘돌리자 라이스 미 국무장관이 중국을 방문했을 때, 중국은 상호존중, 평등, 내정불간섭의 원칙 아래 인권문제에 대해 다른 국가들과 의견을 교환할 용의가 있음을 밝힘으로써 회담이 성사되었다. 2010년 미·중

인권대화는 2008년 5월 이후 2년 만에 재개되는데, 당초 2월에 개최될 예정이었으나 미국의 대만에 대한 무기판매와 오바마 대통령이 티베트의 종교지도자 달라이 라마와 면담을 이유로 중국이 항의하면서 연기되었다가 미중전략대화 앞두고 개최되었다. 2012년 5월 3일 미국과 중국은 미중전략경제대화에 중국의 인권실태가 최근에 악화되었다는 점을 지적하면서 중국의 인권상황의 개선을 촉구하였으나 중국은 나름대로 인권분야에 진전이 이루어지고 있음을 주장하면서 국가마다 인권문제에 있어서 접근하는 방식이 다르다는 점을 부각시키면서 미국의 인권 압박에 대해 독자적인 목소리를 냈다. 인권문제에 관해서 중국에 대한 국제사회의 부정적 움직임에 대하여 중국은 대응은 점차 적극적인 자세를 취하는 쪽으로 변해왔다.

사실 중국이 민감하게 생각하여 논의를 회피하던 인권문제를 의제로 상정하기로 합의하고 2012년 미중인권대화를 개최한 것은 중국이 인권에 대한 자신감의 제고와 함께 개선에 대한 의지도 있음을 보여주는 대목이다. 2012년 시각장애인 변호사 천광청(陳光誠)이 가택연금상태에서 빠져나와 베이징의 미 대사관으로 들어간 사건을 보면 중국의 인권문제를 사건화하고 정략적으로 고려하는 자세를 벗어나는 것이 진정 중국의 인권문제를 개선하는 길이다. 장기적으로 동아시아의 인권협력체를 구성하고 작동시키기 위해서는 장기적이고 전략적인 차원에서 중국을 압박하고 망신을 주는 공격적 전략은 도움이 되지 않는다. 동아시아 인권협력체의 구성을 위해서는 중국이 인권문제에 적극적으로 참여하고 개선하려는 의지를 추동력으로 활용하는 접근이 바람직하다.

2. 에너지 협력

국제적으로 에너지를 둘러싼 정치 및 경제적 패러다임이 급격하게 변화하고 있다. 신흥경제국의 부상으로 에너지와 천연자원에 대한 수요의 급증은 시장 불안정성의 증대로 이어지고 자원 확보에 대한 경쟁이 급속화되면서 시장의 불안정성이 확대되고 이는 자원을 위한 경쟁으로 연결되어 정치적 불안정이 확대되고 지역분쟁을 유발할 가능성이 증대하고 있다(김현진 2004). 고유가에 대비한 지속가능한 경제발전을 담보하기 위해서는 새로운 에너지 대안을 위한 정책적 모색을 자극하지만 한편으로 전략적 자원 확보의 필요성은 자원민족주의의 확대에 따른 에너지 확보에 대한 경쟁의 심화로 에너지에 대한 인식이 경제논리에서 정치논리로 전략의 이동을 경험하고 있다.

동아시아에서 중국의 급속한 경제성장은 에너지 수요의 급증으로 이어져 에너지를 해외에서 확보하려는 경쟁으로 나타나 중국의 성장전략과 대외정책에 주요 변수로 작용하고 있다. 중국의 대외 에너지 확보 노력은 국제 에너지 시장에서 경쟁을 심화시켜서 고유가 상황이 지속되면 세계 경제에 부담으로 작용할 것이며 중국이 주도하는 자원 확보 경쟁은 국제관계의 불안요인으로 부상할 가능성도 높다. 동아시아 국가인 일본과 한국도 에너지 자원의 대부분을 해외 수입에 의존하는 국가라는 점에서 동아시아 지역에서 에너지를 둘러싼 갈등의 가능성은 상당히 높다. 한국의 경우 세계 10대 에너지 소비국으로 에너지의 97%를 해외의 수입에 의존하는 상황과 에너지 고소비의 산업구조를 유지하고 있는 한국의 경제구조를 볼 때 에너지 확보는 국가의 안보차원에서 다루어야 하는 실정이다.

중국의 급부상에 대해서 미국을 중심으로 제기된 ‘중국 위협론’의 배

경에는 중국이 에너지를 확보하기 위해서 해외 에너지 개발에 주력하면서 에너지 확보를 위해 지정학적 및 전략적으로 접근하게 되면서 ‘에너지 중국위협론’이 설득력을 얻고 있다. 동아시아에서 에너지를 둘러싼 국가 간 경쟁이 지역의 안전을 위협하는 갈등요인으로 부상하는 상황을 해결하는 대안으로 에너지 협력이 제안되고 있다. 개별국가가 독자적으로 자원 확보를 위해 나서게 되면 경쟁과 갈등을 촉발하고 결국 모든 에너지 확보의 경제적 및 정치적 비용을 증가시켜 참여국에게 불리한 손익구조로 나타난다. 이를 극복할 수 있는 대안이 다자간 협력을 통한 동북아에너지협력체가 동아시아 국가의 에너지 안보를 보장할 수 있는 효과적인 대안이라는 것이다. 동아시아에서 에너지 협력을 추진하는 이유는 에너지 소비국과 자원 부존국이 공존하는 상황 속에서 생산국과 소비국이 협력구조를 제도화할 경우 시너지 효과가 발생하여 협력의 구도가 다른 분야로 확대될 가능성이 높다는 것이다(김현진 2008, 419-420).

한국 정부도 에너지 안보에 대한 중요성에 주목하고 이명박 정부 시절에도 해외 자원개발사업을 정부차원에서 적극지원하면서 자원부국과의 협력관계를 강화하기 위한 외교적 노력을 경주했지만 이는 에너지 안보를 위한 다자적 노력이 아니라 독자적인 자원 확보 경쟁이라는 점에서 에너지 안보를 위한 다자협력이 쉽지 않은 과제라는 것을 시사한다.

일본은 중국이 에너지 확보 경쟁에 나서는 것에 자극받아 해외 자원 확보를 위해 이란과 같은 테러지원국에 대해서도 전방위 외교를 추진해 왔다. 에너지 위기에 대응하는 첨단기술에 있어서 선도적 지위를 확보하고 있는 일본은 에너지 다자협력에 주도적 역할을 수행할 능력을 보유하고 있다는 점에서 에너지 협력에 중요한 파트너이다. 문제는 일본이 에너지 협력을 동북아시아에 제한하고 있는 것이 아니라 아세안을

포함하는 아시아 전역을 대상으로 에너지 협력을 추구한다는 것이다.

중국은 2001년 세계무역기구 가입을 계기로 지속적인 경제발전을 위해서 안정적인 에너지 자원의 공급이 선결과제라는 인식을 분명히 하고 에너지 문제를 국가 주요과제로 인식했다. 중국의 에너지 안보 전략은 다자협력보다는 해외 에너지 확보를 위해 카스피해와 중동지역은 물론 아프리카, 중앙아시아, 중남미로 적극적인 진출을 추진하고 확보한 자원의 원활한 수송을 동남아의 미얀마와 같은 국가와도 적극적인 협력을 추진하고 있다. 중국은 에너지 확보를 위해서 다양한 국가와 양자적 협력을 강화하고 있지만 동아시아에서 한국 및 일본과 에너지 협력체제에 대한 구상은 고려하고 있지 않다.

3. 문화 협력

안보분야는 물론 경제분야에서 공동체 구상은 실제로 추진단계에서 극복하고 조율해야 할 다양한 이익과 갈등요인이 존재하고 있다. 지역 공동체를 구성하기 위해서는 문화적 이해와 협력을 통한 문화공동체의 구성이 필수적인 전제조건이라는 인식이 확산되고 있다. 동아시아 문화공동체 구상은 아시아 국가와 민족이 상당한 문화적 유사성을 공유하고 있는 것으로 생각될 수 있지만 현실에 있어서 이질성과 다양성이 더 크게 작용한다. 동아시아 국가들 사이에도 한자문화권과 유교문화권이라는 표면적 동질성 이면에는 근현대사에 기원을 둔 역사문제와 영토문제로 인해 문화공동체 형성에 극복해야 할 장애물이다. 현실적으로 극복해야 할 장애물에 대한 구체적인 대안 없이 제안되는 동아시아 문화공동체 구상은 정치적 수사 또는 현실의 구체적인 공동체 구상을 회피하

려는 전략적 제안에 지나지 않는다.

아시아에서 문화공동체를 논의할 때 출발점이 되는 지역정체성부터 공동의 인식을 유도하기 어렵다. 아시아에서 동남아시아와 구분하여 한국은 동북아시아라고 인식하고 있지만 일본과 중국은 이에 동의하지 않는다. 확대된 지리적 정체성의 개념으로 동아시아는 보다 포괄적이어서 한국, 북한, 일본, 중국, 몽골, 대만, 홍콩까지 포함되는 지역을 의미하는 것으로 이해되지만 동남아시아를 고려하면 일관성의 문제가 발생한다. 동아시아는 동북아시아와 동남아시아로 구성된다는 점에서 동아시아에 한국과 중국과 일본이 포함된다는 주장을 일방적으로 제시하는 것은 무리가 있다.

중국은 전통적으로 중화의 개념을 통해 세상의 중심에 중국을 놓고 주변국과의 대외관계를 설정하고 형성해왔다(김귀옥 2012, 150). 중국 남부지역은 상호관계에서만 아니라 인종적 그리고 문화적 측면에서 동남아시아와 관계를 발전시켜왔고 공유되는 유사성이 많다. 일본의 경우도 근현대를 지나면서 해양국가의 특성을 통해 국가의 발전을 추구했고 2차 세계대전을 전후해서는 대동아 공영권의 구호 아래 동북아시아와 동남아시아를 포괄하는 대외전략을 추진한 경험이 있다는 점에서 지리적 정체성이 동북아시아에 국한된 것은 아니다(김귀옥 2012, 153).

동북아시아 국가를 대상으로 하는 동아시아 공동체 건설은 정체성의 문제가 제기되며 동남아시아와 동북아시아를 포괄하는 동아시아 문화공동체의 건설은 문화적·인종적·역사적 배경의 복잡성 때문에 간단하게 형성될 수 있는 단계가 아니다. 일본이 역사적으로 자행한 착취와 비인도적 인권 침해의 역사는 동아시아 전체적으로 반감을 사오고 있으며 중국의 부상은 동남아국가들의 경계의 대상이 되고 있다. 여기에 추가하여 현재 동중국해와 남중국해에서 발생하는 해양영토분쟁은 동아

시아의 공동체 구성을 위한 동질감 형성에 현실적인 장애물이다.

동아시아 문화공동체 건설이라는 문화협력은 민감한 정치문제, 역사 문제, 영토문제를 회피하고 상호 거부감이 상대적으로 적은 분야에서 협력을 시작하여 갈등을 최소화하고 신뢰를 구축하려는 취지에서 제안된 것이지만 포괄적인 개념인 문화의 공동체 건설은 정치, 역사, 영토 문제에 대한 극복이 없는 상태에서 가능한 것이라고 보기 어렵다. 동아시아 문화공동체의 구상이 주창되는 과정에 동아시아에서 정치적·경제적 위상에서 우위를 점하고 있는 중국과 일본의 주도권 경쟁은 불가피한 현실 아래서 정치와 경제를 뛰어넘는 문화적 공동체의 건설은 현실적으로 불가능한 구두선에 불과하다. 문화적 공동체의 건설의 방향은 주도권을 가진 강대국의 문화로 동화되는 것이 아니라 다양한 이질적인 문화가 공존하는 방법을 모색하는 것이라 제안한다(김광익 2005, 353).

동아시아에서 문화공동체의 건설이 단순한 과제가 아니라는 점을 인식하고 7가지의 기본 전제조건을 제시하고 있다: (1) 문화적 소통능력의 배양, (2) 정서적 공감대의 확산 운동, (3) 공동운명체적 인식의 확대, (4) 비전과 공유의 실천을 위한 프로그램의 개발, (5) 차세대 교육, (6) 갈등해결을 위한 장치의 개발, (7) 지식인 연대의 확산(김광익 2005, 355-364). 문제는 이러한 조건들의 일부는 전제조건인 것처럼 보이지만 상당 부분의 조건들은 문화공동체를 위한 전제조건이 아니라 공동체가 형성되는 과정에 발생할 수 있는 결과물일 수 있다는 점에서 논리적 연계는 명확하지 않다. 예를 들면 프로그램의 개발, 차세대 교육, 그리고 갈등해결 장치의 개발과 같은 내용은 협력의 제도화를 의미한다는 점에서 공동체 형성의 전제조건이 아니라 결과물이다. 문화공동체의 건설을 위해서는 동아시아 시민사회가 국가의 정체성을 초월하는 아시아 시민이라는 공동체 의식의 공유를 들고 있지만 이 대안도 구체적인 실천대

안이 없다면 현실적 대안으로 수용하기 힘들다.

IV. 결론

세계질서의 변화와 그에 따른 관념과 가치관의 변화는 국가의 양위양식에도 변화를 일으켜 국가 간의 상호관계가 분쟁보다 협력을 일상적인 행위로 만들었고 협력 중에서도 양자관계의 협력보다는 다자관계의 협력을 통한 문제해결을 추구하는 공동체 의식의 강조로 이어지는 진전이 이루어졌다.

유럽에서 다자협력의 성공은 아시아 지역에도 다자협력을 통한 갈등의 해결과 경제적 번영을 추구하는 패러다임의 전환으로 이어져 왔다. 냉전시기부터 지속적으로 시도되어온 아시아의 다자협력은 동남아시아 국가연합(ASEAN), ASEAN+3, 동아시아정상회담(EAS), 아시아지역포럼(ARF), 아시아태평양경제협력체(APEC)와 같이 다양한 형태로 나타났다. 문제는 동아시아의 다양한 시도가 기능적으로 분화된 것도 아니고 가입국들의 분포를 고려한 것도 아니라는 점에서 제도적 발전을 이루지 못했다는 점이다. 오히려 기능적 그리고 회원국의 중복은 미국, 중국, 일본과 같이 역내 강대국이 역내 주도권을 장악하기 위한 경쟁과정 속에 멤버십 게임의 결과로 난립하는 현상을 보여주었다.

동아시아에서 다자주의를 우선 이용한 것은 중국이다. 급속한 경제성장을 바탕으로 지역 맹주로 부상하려는 중국은 동아시아에서 미국의 패권을 억지하고 지역문제에 미국의 영향력을 배제하기 위해서 기존의 양

자주의에 기초한 미국 중심의 질서를 변경하기 위해서 다자주의 정책을 대안으로 활용해왔다. 중국의 다자주의는 아시아와 태평양국가까지 포함하는 개방적 다자주의보다는 아시아 국가들만으로 구성된 폐쇄적 다자주의를 선호했다. 다자주의와 관련한 중국의 입장은 정책적 일관성이 있는 것이 아니라 미국의 패권적 지위에 대한 도전이라는 정책 수단이 라는 의미를 가진다. 실제로 중동의 OPEC과 같은 다자주의 협력을 통한 기존의 질서가 형성된 경우에는 기존의 질서를 변경하고 새로운 교두보를 확보하기 위한 전략의 일환으로 이란, 이라크, 리비아 등의 산유국을 대상으로 양자주의 형태의 협력을 활용하는 경향을 보이고 있다.

동아시아에서 미국의 다자주의는 일본과 중국같이 역내에서 부상하는 국가의 다자주의적 제안에 대응하는 양식으로 전개되었다. 과거 APEC에서 일본에 대한 미국의 대응이나 최근 중국의 부상으로 미국의 국력은 상대적으로 압도적인 지위가 아니기 때문에 다자주의를 대안으로 선택한다. 동아시아에서 불확실성이 증가하고 이에 따른 위기관리의 필요성이 클수록 그리고 이해관계당자국의 숫자가 많을수록 미국은 동아시아에서 다자주의를 선택하려는 경향이 강해진다. 중국의 부상으로 아시아에서 불확실성이 증대하는 만큼 미국은 다자주의를 통해서 불확실성을 제거하는 전략적 대안으로 다자주의를 고려하지만 패권국가인 미국이 중국을 포함하는 다자협력체를 구성하는 것을 정책목표로 구상하는 것은 아니다. 이런 점에서 다자주의는 역내의 평화와 번영을 보장하기 위한 궁극적인 대안으로 보기 어렵다.

아시아에서 다자주의 접근에 대한 강대국의 복잡한 이해관계에 더하여 한국과 같은 중견국가도 다자주의를 대외정책의 수단으로 활용하려는 경향을 보여왔다. 한국은 패권적 야심이 없는 중견국가라는 특성을 내세워 다자협력을 위한 선도적 역할을 수행할 여지가 있다고 평가해왔

다. 지난 2005년 노무현 행정부 당시 제기되어 주변국의 비판을 받았던 동북아 균형자론 그리고 보다 구체적으로 동북아시아의 세력균형자로서의 역할론은 국제사회에서 향상된 한국의 위상과 국력에 상응하는 새로운 역할을 모색하는 과정이었다. 동북아 균형자론은 동아시아의 평화와 안전이 새롭게 부상하는 중국과 기존의 패권국가인 미국 사이의 경쟁에 의해서 한반도의 운명이 결정되는 것을 방지하기 위한 시도였다는 점에서 다자주의적 접근은 긍정적인 대안이라고 할 수 있다. 미국의 위기와 중국의 부상은 기존의 동아시아 국제질서가 일초다극으로부터 다른 형태의 국제질서로 전환되고 있다는 상황인식에 근거한 것이라는 점에서 다자협력을 통한 역내 강대국 간의 화해 협력을 촉진하여 평화를 정착시키는 다자주의적 함의를 담고 있다.

전통안보분야에서 협력이 용이하지 않은 현실을 반영하여 정치적으로 민간성이 높지 않은 비전통안보영역에서 협력을 통해 신뢰를 쌓아간다는 기능주의적 접근이 동아시아의 다자주의에서 효과적인 접근법인가에 대해서 논란의 여지가 있다. 우선 현대 국제관계에서는 경제력이나 기술력의 군사력으로서의 전환가능성이 훨씬 용이해졌다. 국가의 힘의 대체가능성(fungibility)이 높아진 상황에서 국가들 사이에 신뢰가 없는 상황이라면 협력이 어려워진다. 고전적인 자유주의 논의에 있어서 국가가 협력을 추진할 때, 협력을 통한 절대적 이익(absolute gain)보다 상대적 이익(relative gain)을 더 중요하게 생각하는 경우에는 협력이 성사되고 지속되기 어렵다. 동아시아의 강대국들이 역내 주도권 경쟁을 하고 있다는 것은 협력을 통한 이익에 있어서 상대방이 얻게 되는 이익이 자신의 주도권에 장애가 될 것이라는 고려를 하는 한에 있어서 동아시아에서 협력이 이루어지기 어렵고 다자주의를 통한 협력의 성공은 더욱 요원하다. 미국과 중국이 무역을 통한 협력을 지속하고 있지만 미중

간의 경제협력이 얼마나 지속될 수 있을지에 대해서는 부정적인 견해가 있다. 미국과 중국의 협력은 경제적 상호의존성에 기인하지만 중국의 급부상에 대하여 미국이 정치적 및 전략적으로 견제하려는 움직임이 있으며 경제적 분쟁과 체제경쟁이 서로 복합적으로 이루어지고 있다(한광수 2013, 44).

경제분야에서 협력을 통해 발생하는 이익에 있어서도 강대국의 정책적 고려는 복잡하게 이루어지고 있다는 점에서 비전통안보분야에서 협력이 크게 다르지 않다. 에너지분야의 협력은 협력을 통한 이익의 배분에 있어서 경제적 협력만큼이나 상대적 이익에 대한 고려가 심각한 분야이다. 상대적 이익의 직접적인 고려에서 벗어난 인권문제는 국가의 위신에 관련되고 국내 정치의 주권문제와 관련되어 있기 때문에 양보하기 어려운 분야이다. 문화협력도 직접적 이익과는 상관이 없다고 하더라도 문화상품의 수출과 관련하여 경제적 이익과 더불어 민족적 자존심이나 문화적 정체성과 관련되어 협력의 결과에 대하여 민감한 고려가 따를 수밖에 없다.

동아시아에서 다자협력을 논의하면서 비전통안보분야에서 갈등해결의 메커니즘이 적어도 현 단계에서는 가능하지 않다는 결론을 내리는 것은 바로 이 때문이다. 주요 국가들 사이에 패권경쟁, 상대적 이익에 대한 심각한 고려는 제도적 합의를 어렵게 하는 장애요인이다. 동아시아에서 다자주의협력은 이러한 불신과 경쟁의 장애요인을 극복하려는 노력에 초점이 맞추어져야 한다.

■ 참고문헌 ■

- Alagappa, Muthiah. 1995. "Regionalism and Conflict Management." *Review of International Studies*, Vol.21, No.4. pp.359-387.
- Baldwin, David A. 1993. "Neoliberalism, Neorealism and World Politics." David A. Baldwin, eds. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York, NY: Columbia University Press, pp.3-25.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Goldstein, Joshua S. 2011. *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide*. New York, NY: Penguin Books.
- Human Security Centre. 2005. *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*. New York, NY: Oxford University Press.
- Keohane, Robert O. 1990. "Multilateralism: An Agenda for Research." *International Journal*, Vol.45, No.4. pp.731-764.
- King, Gary, and Christopher J. L. Murray. 2001. "Rethinking Human Security." *Political Science Quarterly*, Vol.116, No.4. pp.585-610.
- Ruggie, John J. 1975. "International Responses to Technology: Concepts and Trends." *International Organization*, Vol.29, No.3. pp.557-583.
- _____. 1992. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." *International Organization*, Vol.46, No.3. pp.561-598.
- Zaidi, Akbar S. 2004. "Peace, Human Security and Regional Coopera-

tion.” *Economic and Political Weekly* (January 31, 2004). pp.413-414.

- 김광억. 2005. “문화공동체로서의 동아시아의 필요성과 가능성.” 최영종 외. 『동아시아 공동체: 비전과 전망』. 서울: 한양대학교 출판부. pp.329-367.
- 김귀옥. 2012. “글로벌 시대 동아시아 문화공동체, 기원과 형성, 전망과 과제.” 『한국사회학회 2012 후기사회학 대회』. pp.147-163.
- 김현진. 2004. “동북아 에너지협력 필요성: 경제안보 측면에서.” 동북아경제중심추진위원회·산업자원부 토론회 발제문.
- _____. 2008. “동아시아 에너지 협력.” 하영선 편. 『동아시아 공동체: 신화와 현실』. 서울: 동아시아연구원.
- 박홍서. 2012. “자유주의 통치성의 출현과 인간안보: 인간안보에 대한 푸코주의적 접근.” 『국제정치논총』 제52집 3호. pp.57-82.
- 서창록. 2005. “북한인권문제와 동아시아 인권 거버넌스: 국제 레짐이론을 중심으로.” 『통일문제연구』 통권 제44호. pp.55-87.
- 신윤환. 2009. “동남아의 지역주의와 “동아시아 공동체”: 그 역사에 대한 재해석.” 『동아연구』 제56집. pp.107-137.
- 이신화. 2007. “21세기 글로벌 이슈와 국제정치학.” 『국제정치논총』 제46집 특별호. pp.197-226.
- 이재현. 2010. “2010년 신아시아 외교의 방향과 과제.” 『IFANS FOCUS』. 서울: 외교안보연구원.
- 한광수. 2013. “미중 경제협력의 불안정성과 한국경제에 주는 시사점: 중국의 WTO가입 및 글로벌 금융위기를 중심으로.” 『POSRIO경영경제연구』 제13권 제1호. pp.40-71.

경제협력영역에서 갈등과 해결 메커니즘으로서 다자협력의 유용성과 한계

한인택 | 제주평화연구원

1. 서론

‘아시아 패러독스’라는 표현이 잘 보여주듯이 아시아는 경제적으로는 세계에서 가장 역동적이며 세계의 성장을 견인하는 지역이지만, 군사안보적으로는 갈등과 긴장이 상존해서 순식간에 무력충돌이 발발할 수 있는 불안정한 지역이다. 미해결인 영토 및 과거사문제와 더불어, 근래에 들어서는 중국의 영향력 확대, 그에 대항한 미국의 동아시아 회귀, 북한 핵전력의 증강, 일본의 보수우경화 등의 현상이 발생하여 아시아 지역의 안정과 평화를 위협하는 요인들이 다양화되고 심화되고 있다.

‘아시아 패러독스’를 비롯해서 ‘군사적 갈등’과 ‘경제적 상호의존’을 대립적으로 조명하는 시각의 기저에는 경제협력의 강화는 군사적 갈등을

완화시킬 것이라는 생각이 존재하고 있다. 경제적 협력이 평화를 증진한다는 견해는 주로 서구의 경험에서 비롯된 발상이지만 근래에 들어서 국제정치와 경제에 관한 각종 연구에서 정설로서 인정을 받고 있다. 최근 수십 년간 경제교류의 평화적 효과를 경험적으로 입증하려는 다양한 시도가 있어왔으며, 경험적 연구의 결과는 대체적으로 경제교류가 평화를 증진하는 효과가 있는 것을 보여주고 있다. 만약 경제적 협력이 평화를 낳는다는 아이디어가 서구뿐만 아니라 아시아에서도 동일하게 적용된다면, 비록 지금은 아시아에서 군사적 긴장이 존재하고 있지만 경제적 협력이 더 확대되면 차차 군사적 긴장이 감소하고 평화가 올 것이라는 낙관적이 예측이 가능하다.¹⁾

경제적 협력의 평화적 효과는 특히 경제적 협력이 자유롭고 활발할 때, 즉 다자적이고 개방적일 때 제일 클 것으로 기대된다. 경제협력영역에서 갈등과 해결 메커니즘으로서 다자협력을 살펴보는 이 장(章)의 문제의식도 다자적·개방적 경제협력의 평화적 효과에 대한 기대에서 기인한 바 크다. 이 장에서는 구체적으로, 최근 아시아에서 추진되고 있는 다자적 경제협력의 중요 사례를 살펴보고, 다자적 경제협력이 과연 기대한 것처럼 갈등을 감소시키는 효과를 낳고 있는지 검토하고자 한다. 특히 이 장에서는 아시아 지역에서 다자적 경제협력을 촉진하려는 최근의 대표적 시도인 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)과 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)에 초점을 맞추고, TPP와 RCEP의 추진 배경, 구체적 내용, 그리고 기대되는 평화증진 효과에 대해서 알아보하고자 한

1) 동북아 국가를 대상으로 하여 경제적 상호의존과 분쟁의 관계를 조사한 최근의 경험적 연구로 다음을 참고하라. 이진명, “동북아시아에서 경제적 상호의존과 분쟁: 상생 또는 동상이몽?” 『국제정치논총』 제53집 3호(2013).

다. 미리 결론부터 언급하자면, TPP와 RCEP는 무역을 자유화하고 양자적 FTA 관계를 다자화하는 긍정적인 경제효과는 있지만, 그 추진 동기에는 자국의 영향력을 확대하고 경쟁국가를 견제하려는 추진국가들의 정치적·전략적 계산이 내재하고 있기 때문에 평화의 증진효과 못지않은 갈등유발 효과가 있다. 이러한 결론이 맞는다면 경제교류의 평화적 효과에 대한 소위 자유주의적 시각은 아시아의 경험에 비추어 수정이 필요하며, 나아가 경제영역에 있어서 다자협력의 한계와 역효과에 대해 보다 정확한 이해가 필요하다.

II. 아시아에서 양자주의의 전통과 다자주의의 빈곤

다자주의에 대한 정의는 다양하지만 공통적으로 보편적 원칙과 개방성을 그 내용으로 한다. 대표적인 다자주의적 무역체제인 GATT/WTO 체제를 예로 들면, GATT/WTO 체제는 최혜국 대우, 내국민 대우, 상호주의 등의 보편적 원칙을 기반으로, 대다수 국가의 참여를 허용하는 개방된 무역질서라고 할 수 있다. 이에 비해서 양자주의는 보편적 원칙보다는 특수성을 고려할 소지가 크며, 무엇보다도 참여자가 2개의 당사자로 제한되어 있다.²⁾

2) 다자주의에 대한 이 절의 기술은 한인택(2011)의 내용을 주로 참고하였다. 한인택, “미국의 다자협력과 제도화 전략: 미국의 ‘內發的, 戰略的’ 다자주의와 동아시아 경제협력전략,” 『동아시아 다자협력의 제도화: 동아시아 다자협력과 한반도 통일환경 조성』(제주평화연구원, 2011).

다자주의와 양자주의의 ‘정의’에 대해서 의견이 다르더라도 서구의 국제관계에서는 다자주의가 발달하였고, 아시아에서는 다자주의가 미약하여 양자주의가 주류를 이루고 있다는 ‘현실’에는 별 이견이 없을 것이다. 이러한 견해는 우리나라의 경험에 비추어 봐도 과히 틀리지 않다. 한국에게 가장 중요한 안보협력은 미국과의 양자 군사동맹을 통해서 이루어지고 있으며, 경제 분야에 있어서도 한국은 미국, EU 등 주요 무역 상대국과 개별적으로 양자적 FTA를 체결하였다. 아직까지 FTA를 체결하지 않은 최대 교역상대국인 중국과도 최근 양자적 FTA 체결을 논의하고 있다. 물론 한국은 WTO 회원국이고, 한중일 FTA, 한미일 안보협력 등을 비롯해서 양자적 협력을 다자적 협력으로 확대하려는 노력이 없는 바는 아니지만, 한국에게는 양자적 방식의 국제협력이 중요하고 FTA나 동맹 등의 형태로 잘 제도화되어 있다. 국제협력에 있어서 양자주의가 현저한 것은 단지 한국만의 경우가 아니다. 서구에 비해서 아시아의 국가들은, 특히 동북아 국가들은 양자적 방식으로 국제협력을 추구하는 경우가 많다.³⁾ 예컨대 경제 분야의 경우, <표 1>에서 볼 수 있듯이 아시아태평양 지역에서는 국가에 따라 최대 36개의 양자적 FTA가 체결되었거나 추진 중에 있다.

아시아에서 다자주의가 발달되지 않은 것은, 역사를 거슬러 올라가면 근대 이전의 국제질서가 중국 중심적이었다는 원인도 있고, 2차 대전 이후에는 역외 국가이면서도 아시아에서 지대한 영향력을 행사해온 미국의 정책 때문이기도 하다. 일반적으로 미국의 외교정책에 있어서 아시아와 다자주의는 모순관계에 있는 것으로 평가되고 있다. 미국은 아

3) 2차 대전 종전 직후 유럽은 200여 개의 양자적 협정을 통하여 역내 무역자유화가 실시하였다. 따라서 아시아에 양자적 무역협정이 유별나게 많다고 하는 지적은 2차 대전 종전 당시 유럽과 비교하면 옳지 않은 지적이다.

〈표 1〉 국가별 양자적 FTA 체결 또는 협상 현황

	FTAs
Brunei	Y(16)
Cambodia	Y(10)
Indonesia	Y(20)
Laos	Y(12)
Myanmar	Y(11)
Malaysia	Y(25)
Philippines	Y(13)
Singapore	Y(36)
Thailand	Y(25)
Vietnam	Y(17)
China	Y(26)
Rep of Korea	Y(31)
Japan	Y(23)
India	Y(33)
Australia	Y(21)
New Zealand	Y(19)
USA	Y(14)
Russia	Y

출처: Sanchita Basu Das, "RCEP and TPP: Comparisons and Concerns," *ISEAS Perspective*, 2013.1.7

* ASEAN이나 EU 같은 협력체는 다수의 회원국으로 이루어져 있기 때문에 FTA 건수와 FTA가 적용되는 국가 수에는 차이가 있음

시아에서 다자주의에 기반한 국제협력 대신 미국을 중심으로 한 hub-and-spoke 체제를 구축하고 양자적 협력을 강화하여 왔다.⁴⁾ 근대 이전에는 중국을 중심으로 한 국제질서가, 현대에 들어서는 미국을 중심으

로 한 국제질서가 아시아에서 구축되면서 역내 협력에서 다자주의의 비중은 미미할 수밖에 없었다. 물론 이러한 평가는 역내 다자주의의 빈곤에 대해 과도한 책임을 중국과 미국에 지우는 것일 수 있다. 아시아 국가들은 중국이나 미국과의 관계에서만이 아니라 그 외의 국가와의 관계에서도 양자협력을 선택하는 경향을 보이기 때문이다. 이러한 선택은 단지 선호의 문제만은 아니다. 만약 패권안정이론이 맞다면 다자적 국제협력은 강대국만이 제도화할 수 있다. 따라서 아시아 국가들의 상대적으로 제한된 국력을 고려하면 다자적 방식의 협력은 아시아 국가들에게 역부족인 국제협력의 방식이다.

이상의 논의가 맞다면 최근에 강화되고 있는 다자적 자유무역협정 추진시도는 ‘이상(anomaly)현상’까지는 아니더라도 아시아에서 일반적인 현상은 아니다. 왜 다자주의가 빈곤한 이 지역에서 갑자기, 그것도 1개도 아니고 2개의 다자적 자유무역협정의 타결을 위한 협상이 진행되고 있는가? 왜 다름 아닌 미국과 중국이 그간의 양자주의적 협력방식을 놔두고 갑자기 다자주의적 협력의 추진세력이 되었을까? 미국과 중국이 변한 것일까? 아니면 다른 아시아 국가들이 변한 것일까?

4) 이는 일반적으로는 맞지만, 자세히 살펴보면 미국의 다자주의가 시기에 따라 등락해온 것도 사실이다. 최근 10여 년간을 보면 부시 행정부하에서, 특히 첫 4년 동안에는 미국의 다자주의가 아마도 역사적으로 최저점까지 떨어졌다. 부시 행정부 2기에는 점차 나아져서 오바마 행정부의 등장 이후에는 다자주의로의 선회가 이루어졌다. 아울러 미국의 다자주의는 시기와 지역에 따라 다양한 “색깔”을 지니고 있다. GATT/WTO의 창설 시 보여준 보편적이고 개방적인 다자주의도 있지만, G20나 이 논문에서 살펴보고 있는 TPP와 관련하여 보여준 선택적이고 제한적인 다자주의 또한 미국의 다자주의의 한 모습이다.

III. FTA 다자화의 경제적 논리와 한계

아시아에서는 양자적 경제협력이 주류라는 앞서의 언급처럼 아시아 국가들은 2000년대를 전후로 양자적 FTA를 적극적으로 추진하였다.

〈표 2〉 아태지역 양자적 FTA 체결현황

	Korea	China	Japan	SG	Brun	Malay	Viet	ASE-AN	Austr	NZ	India	US	Ca-nada	Mex	Chile	Peru
Korea		△		○	○	○	△	○	△	△	○	○	△	△	○	○
China	△			○	○	○	○	○	△	○					○	○
Japan				○	○	○	○	○	△		○		△	○	○	○
SG	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	△	△	○	○
Brun	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○				○	
Malay	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	△			△	
Viet	△	○	○	○	○	○		○	○	○	○				△	
ASE-AN	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○					
Austr	△	△	△	○	○	○	○	○		○	△	○			○	
NZ	△	○		○	○	○	○	○	○						○	
India	○	○	○	○	○	○	○	○	△	△			△		○	
US	○			○		△			○				○	○	○	○
Ca-nada	△		△	△							△	○		○	○	○
Mex	△		○	△								○	○		○	○
Chile	○	○	○	○	○				○	○	○	○	○	○		○
Peru	○	○	○	○	○							○	○		○	

출처: Byung-il Choi & Kyounghee Lee, "Future of Trading Architecture in Asia Pacific: TPP vs. RCEP," *KERI Brief*, 2013.7.29

아래의 표는 2012년 현재 아시아 태평양 지역 국가들의 양자적 FTA를 체결현황이다.

개개의 양자 FTA는, 무역장벽을 낮추고 통관절차를 단순히 하는 등 무역을 용이하게 하여 무역을 증대하려는 목적으로 추진되었다. 하지만 <표 2>에서 볼 수 있듯이 양자 FTA가 숫적으로 급증하면 역설적으로 소기의 목적을 달성하는 데 장애가 될 수 있다는 주장이 제기되었다. 양자 FTA의 증가는 기업에, 특히 중소기업에 오히려 불이익이 될 수 있다는 주장인데, 이 주장의 핵심적인 개념은 ‘누들 볼 효과(noodle bowl effect)’이다. 이 주장에 따르면, 수십 개의 FTA가 체결되면 기업은 그에 따라 수십 개의 다른 관세율과 원산지 규정을 이해하여야 하기 때문에 이에 따르는 행정적·경제적 비용이 증가해서 오히려 비효율적이라는 것이다.⁵⁾

이러한 우려는 이론적 가능성만이 아니다. 우리나라의 경우 2013년 3월 기준 총 45개국과 FTA를 체결하여 발효된 상태이다.⁶⁾ 발효되지는 않았지만 이미 타결된 FTA도 2건, 그리고 협상 중이거나 협상을 준비 또는 고려하고 있는 중인 FTA도 10건이 넘기 때문에 궁극적으로 FTA가 모두 발효될 경우 관세체계와 원산지 규정이 말 그대로 국수사발의 국수처럼 복잡하게 섞여 있게 된다. 이러한 복잡한 관세체계와 원산지 규정을 이해하고 활용하는 것은 기업, 특히 중소기업에게 많은 부담이

5) Jagdish Bhagwati, *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade* (Oxford University Press, 2008).

6) 발효된 FTA 건수(2013.12 현재 9건)에 비해서 국가 수가 많은 이유는 EU, ASEAN, EFTA에 다수의 회원국이 소속되어 있기 때문이다(2013.12 기준 EU는 28개국, ASEAN에는 10개국, EFTA에는 4개국이 소속됨). <http://www.ftahub.go.kr/kr/situation/sign/01/>

〈표 3〉 FTA별 원산지 규정

Product (HS Code)	AFTA	ASEAN-China FTA	ASEAN-Korea FTA	ASEAN-Japan CEPA	US-Singapore FTA
Electronic (integrated circuits)	CTC or 40% RVC	40% RVC	CTC or 40% RVC	CTC or 40% RVC	CTC
Parts and accessories for motor vehicles	40% RVC	40% RVC	45% RVC	40% RVC	6-digit CTC or CTC plus 30% VC(build-up)
Woven fabrics of cotton	CTC; or 40% RVC; or process criterion for textile products	40% RVC; or process criterion for textile and textile products	CTC or 40% RVC	CTC or CTC plus material is dyed or printed in either party's area; or non-originating material is Woven entirely in any party's area	CTH

Note: AFTA is Association of Southeast Asian Nations Free Trade Area; CEPA is Comprehensive Economic Partnership Agreement; CTC implies change in tariff classification; CTH implies change in tariff heading; HS=harmonized system; RVC means regional value content; VC MEANS value content

출처: Sanchita Basu Das, "RCEP: Going Beyond Asean+1 FTAs," *ISEAS Perspective*, 2012.8.17

될 수 있다.⁷⁾ 〈표 3〉은 FTA 따라 상이한 원산지 규정을 실례를 들어서

7) 아시아 개발은행의 연구에 의하면 2007~2008년 일본, 한국, 싱가포르, 태국의 수출업자 중 22퍼센트만이 FTA를 활용하였다고 한다(<http://www.economist.com/node/14384384>). 한미 FTA의 활용률은 점차 높아져서 최근에는 70퍼센트에 육박하는 것으로 보도되었다.

비교한 것이다. 이 표에는 나타나지 않지만, 원산지 규정뿐만 아니라 원산지 규정을 집행하는 부처와 절차도 나라마다 달라서 혼란은 더욱 가중된다. 무역장벽이 감소하고, 무역절차가 간소화되었지만 그 구체적인 내용이 양자적 FTA별로 다르기 때문에, 즉 보편적 원칙이 부족하기 때문에 양자 FTA의 확산은 ‘축복’이자 동시에 ‘저주’가 될 수 있다.

FTA 확산의 혜택을 제대로 누리려면 무역에 드는 거래비용과 소요시간이 증가하는 것을 막을 필요가 있다. 즉, 누들 볼 효과를 해결하는 것이 필요하다. 누들 볼 효과를 해결하는 제일 논리적인 방법은 모든 국가들에 동일한 관세율과 원산지 규정을 적용하는, 즉 다양한 FTA를 하나로 통합하는 것이 될 것이다. 양자적 FTA를 다른 국가에도 확대하는 조치를 ‘다자화’라고 하는데, 양자적 국제협력에 다자주의의 특성—보편적 원칙과 개방성—을 접목시키는 과정이다. 이 연구에서 살펴볼 환태평양경제동반자협정(TPP)과 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)이 바로 양자적 FTA를 확대하고 보편화시키려는 시도이다.

기존의 문헌에서 양자적 FTA의 확산에 따르는 문제로 누들 볼 효과에 대한 언급이 많지만, 양자적 FTA에서 비효율이 반드시 가장 심각한 문제는 아닐 수도 있다는 점도 유념할 필요가 있다. 2차 대전 직후 유럽의 경험을 보면 양자적 무역관계 증가의 가장 큰 문제는 오늘날 경제학자들의 주장처럼 비효율성이 아니라 무역불균형이었다.⁸⁾ 나중에 다시 언급하겠지만 TPP를 주도하는 미국에게는 특히 양자적 FTA의 비효율은 상대적으로 경미한 문제일 수 있다. 일단 미국의 경우 무역에 대한 의존도가 크지 않고, 체결된 양자적 FTA 건수도 많지 않기 때문이다.

8) Thomas Oatley, “Multilateralizing Trade and Payment in Postwar Europe,” in Lipson Koremenos and Snidal, eds., *The Rational Design of International Institutions* (Cambridge University Press, 2001).

양자적 FTA는 여러 가지 혜택과 문제를 낳을 수 있는데 그 중 비효율이 집중적으로 거론되는 것은 필연적이거나 자동적인 것이 아니고 의도적 선택일 수 있다. 예컨대 다자화를 위한 ‘명분’을 축적하는 차원에서 경제적 비효율이 거론될 가능성도 있다는 것이다.

IV. FTA 다자화의 추진사례: 환태평양경제동반자협정(TPP)과 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)

환태평양경제동반자협정(TPP)은 아시아·태평양 지역에서 현재 추진되고 있는 다자간 자유무역협정으로, 2015년까지 TPP 참여국 내에 모든 무역장벽을 철폐하는 것을 목적으로 하고 있다. TPP는 2005년 6월 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 등 4개국이 2006년 5월 말부터 관세철폐를 발효시키는 자유무역협정을 맺으면서 협상이 시작되었다. TPP는 처음에 별다른 관심을 받지 못하였다가 2009년 미국이 협상에 참여하면서 주목을 끌기 시작하였다.⁹⁾ 이후 베트남, 캐나다, 그리고 일본 등도 합류하였고, 한국도 참여할 계획을 갖고 있어 협상참가국이 10여 개국에 도달할 전망이다.¹⁰⁾ 성공적으로 협상이 완료될 경우 TPP는 미국,

9) 왜 미국이 TPP에 관심을 보이기 시작했는지는 흥미로운 질문이다. 필자의 2011년 연구에서 이에 대해 대답을 시도하였다.

10) '13년 11월 현재, 미국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 멕시코, 페루, 칠레, 싱가포르, 브루나이, 베트남, 말레이시아, 일본 등 총 12개국 참여 중으로, 이 중 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이는 처음부터, 미국, 호주, 페루는 2008년부터, 베트남, 말레이시아는 2010년부터, 멕시코, 캐나다는 2012년부터, 그리고 일본은 2013

〈표 4〉 TPP와 RCEP의 규모 비교(2011년 현재)

	GDP(US\$ bn)	Population(mn)	Trade(US\$ 1000mn)
TPP(일본 포함)	26,464.9(32.0%)	784.7(10.8%)	9,357.5(25.9%)
RCEP	19,703.7(23.8%)	3388.1(46.6%)	10,183.9(28.1%)
EU	17,551.4(21.2%)	503.4(6.9%)	11,935.7(33.0%)

* 출처: Sanchita Basu Das, "RCEP and TPP: Comparisons and Concerns," *ISEAS Perspective*, 2013.1.7

** 괄호 안 퍼센티지는 전 세계 총합 대비

일본을 포함하는 거대하고, 높은 수준의 자유무역협정이 될 것이다.

한편 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)은 ASEAN과 양자적 FTA를 체결한 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 6개국이 현재 추진 중인 자유무역협정으로서, ASEAN이 이들 6개국과 개별적으로 맺고 있는 양자적 FTA를 다자화시켜 거대한 자유무역지역을 만드는 것을 목적으로 하고 있다. RCEP는 TPP보다 뒤늦게 2011년 11월 ASEAN 정상회의에서 그 구상(Framework)이 채택되었고, 2012년 5월부터는 협상이 시작되어 2015년까지 관세 철폐를 목적으로 하여 협상이 진행되고 있다. 협상이 타결될 경우 RCEP는 역내 인구 34억 명, 역내 총생산(GDP) 19조 7,600여억 달러에 이르는 거대한 자유무역지대를 낳을 것으로 예측되고 있다. TPP이든 RCEP이든 출범한다면 GDP와 무역액수에 있어서 EU를 능가하거나 버금가는 자유무역지역이 아시아에서 탄생하게 될 것이다.

이러한 숫자 뒤에 가려 잘 보이지 않는 흥미로운 사실은 첫째, TPP에

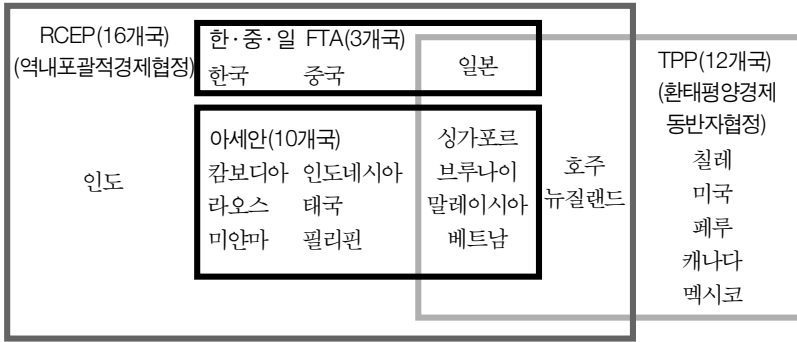
년부터 협상에 참여하였다.

는 중국이, RCEP에는 미국이 빠져 있다는 것이다. TPP의 경우, 협상에 참여하기 위해서는 먼저 참여희망국가가 관심을 표명하고 기존 참여국과 참여 가능성을 타진(예비 양자협약)한 후, 참여희망국가의 참여선언이 있으며, 기존 참여국별로 참여조건을 협의(공식 양자협약)한다. 이후 기존 참여국의 승인절차를 통해서 참여희망국의 TPP 참여가 있게 된다. 즉, 신규가입을 위해서는 TPP 참여국 전체의 합의가 필요한 것이다. 문제는 중국의 참여에 대한 참여국 전체의 합의, 보다 정확히 말하면 미국의 동의가 어렵다는 것이다. 미국은 중국의 참여를 원하지 않고 있다. 한편 TPP에서 중국이 배제되었다면, RCEP에서는 미국이 불참하고 있다고 보는 것이 더 적당하다. RCEP의 경우는 기본구상(Framework)에서부터 가입 개방(open accession)의 원칙을 천명하였기 때문이다. 물론 RCEP가 ASEAN 과 양자적 FTA를 체결한 국가들을 대상으로 하는 만큼 새 회원국의 가입은 현실적으로 ASEAN의 동의가 필요할 것이다. 두 번째 흥미로운 사실은, TPP가 원래 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 4개국 이 협상을 시작한 자유무역협정이었지만 미국이 적극적으로 추진하고 있고, RCEP도 원래 ASEAN가 주도한 자유무역협정이었지만 중국이 적극성을 보이고 있다는 점이다.¹¹⁾

이러한 흥미로운 특징들 — TPP에서 중국의 배제, RCEP에 미국의 불참, 그리고 TPP와 RCEP에서 미국과 중국의 적극적 역할 — 은 TPP와 RCEP가 양자적 FTA의 비효율을 줄이기 위한 경제적 노력이라는 차원만으로는 설명하기 힘든 현상이다. TPP에서 중국의 배제와 관련하여, 말레이시아나 베트남과 같은 국가들이 TPP와 RCEP에 동시 참여하고

11) 보다 정확히 말하면, 중국이 적극적으로 추진할 것이라는 견해가 지배적이다. 실제로도 중국이 RCEP를 적극적으로 추진하고 있다는 경험적인 증거를 제시하고 있는 연구는 많지 않다.

〈표 5〉 아시아·태평양 경제통합 경쟁현황



출처: 한국섬유산업연합회, “환태평양경제동반자협정(TPP) 개요 및 영향,” 『섬유패션산업 동향』 (2013.4)

있는 상황에서 중국이 TPP와 RCEP에 동시 참여하지 못할 경제적 이유는 별로 없어 보인다. RCEP에 미국의 불참과 관련하여, RCEP은 원칙적으로 가입이 개방되어 있는데다가, 일본조차도 ASEAN과 FTA를 맺고 있어서 미국도 ASEAN과 FTA를 체결한 후 RCEP에 참여하는 것은 이론적으로 가능할 것이다. 하지만 미국은 그러한 선택을 좀처럼 하지 않을 것으로 보인다. 미국과 중국의 적극성과 관련해서는, 자유무역지역의 창설을 통해서 얻게 될 경제적 이득이 상대적으로 가장 작은 국가인 미국과 중국이 각기 TPP와 RCEP를 추진하는 데에 가장 적극적인 것도 역시 경제적 논리만으로는 설명이 힘들다.¹²⁾

12) 자유무역협정에 따르는 경제적 효과는 무역의존도가 낮은 거대 경제일수록 작다. 미국은 특히 무역의존도가 낮아서 상대적으로 자유무역협정을 통해서 보는 이득이 많지 않다.

V. 미국의 ‘내발적, 전략적’ 다자주의와 TPP¹³⁾

미국이 TPP를 통해 양자적 FTA를 넘는 다자적 자유무역지대의 창설을 추진하는 사실은 경제적 논리만으로는 설명이 어려울 뿐만 아니라 그간의 미국정책기조와도 잘 합치하지 않는다. 미국의 외교정책에 있어서는 아시아와 다자주의는 ‘모순’이라고까지 할 수 있고, TPP를 제외하고는 미국의 동아시아 지역 경제협력전략은 양자적이거나 일방적이기 때문이다. 왜 미국은 갑자기 TPP라는 다자주의 무역전략을 추구하고 있는 것일까? TPP의 경제적 규모와 잠재성도 중요하지만, 우리에게서 미국이 예외적인 국제협력 전략을 선택한 의도도 중요한 문제이다. 미국이 TPP를 선택한 의도의 여하에 따라서 TPP가 갖는 평화증진 효과도 좌우될 수 있기 때문이다. 과연 미국의 TPP 추진 결정을 어떻게 설명할 수 있을 것인가?

1. 기존의 국제협력이론

기존의 문헌에서는 국제협력의 중요성과 가능성을 비관적으로 보는 현실주의 시각과 낙관적으로 보는 자유주의적 시각이 존재한다. 그런데 이런 거시적 시각을 통해서는 국제협력의 구체적 형태나 방식—어떤 경우에는 다자주의적으로 이루어지고, 어떤 경우에는 양자주의적으로 이루어지는가—그리고 제도화의 수준—어떤 경우에는 국제협력이 제

13) 이 절의 기술은 한인택(2011)의 내용을 주로 참고하였다.

도화되고 어떤 경우에는 제도화되지 않는가—에 대해서 구체적으로 설명하거나 이해하기가 힘들다. 국제협력의 구체적인 측면을 설명하기 위해서는 거시적 시각보다는 개별국가들의 행태와 결정을 설명하는 미시적 이론이 필요하다. 미시경제학의 영향하에 합리적 선택이론을 국제협력분야에 원용한 연구들에 의하면, 협력의 형태와 제도화의 수준은 국제협력에서 발생하는 문제를 효율적으로 해결하는 방식으로 결정된다고 한다(Koremenos, Lipson, and Snidal, 2001). 국제협력의 가능성과 중요성에 대한 낙관적 소망과 비관적 평가에서 크게 진전된 것이 없는 자유주의나 현실주의 시각보다 국제협력의 합리적 선택이론이 진일보한 설명이라고 볼 수 있다. 특히 TPP나 RCEP가 ‘누들 볼 효과,’ 즉 양자적 FTA 확산이 낳는 비효율을 줄일 수 있다는 점에서, 국제협력의 방식이나 형태는 효율성을 증진하는 방향으로 결정된다는 국제협력의 합리적 선택이론에 의하여 잘 설명될 수 있는 것으로 보인다.

그런데 TPP를 통한 양자적 FTA 다자화라는 선택을 설명하는 데에 있어서 효율성의 제고를 미국의 목표로 보는 데에는 분명한 한계가 있다. 이는 과거 국내 정치현상을 설명함에 있어서 합리적 선택이론이 행위자의 목표에 이념이나 가치의 실현을 포함하지 않고 효용의 극대화라고 협소하게 간주한 것과 유사한 문제이다. 국내 정치에서 행위자의 목표를 단순히 이익의 극대화나 효용 극대화로 생각하기 힘든 것처럼 국제협력에서 국가의 목표를 효용의 극대화로 단순화시킬 수 없다. 만약 효율성 제고, 즉 누들 볼 효과의 해결이 미국의 목표였다면 TPP 대신 RCEP를 선택하거나 TPP와 RCEP를 동시에 추구하는 것이 훨씬 더 바람직할 수 있다. 하지만 RCEP를 선택하거나 TPP와 RCEP를 동시에 추진하는 것은 미국으로서는 개연성이 없는 선택이다.

국가는 물질적 이익뿐만 아니라 비물질적 이익도 추구하며, 협의의

또는 고정된 의미의 효용을 추구하는 것이 아니라 권력이나 지위 등도 추구하는 것으로 보는 것이 애매하지만 동시에 보다 정확할 수도 있다. 이에에는 미국도 예외가 아니다. 국가들이 국제협력을 통해서 협의의 효용 이상의 것을 추구하는 경향은 특히 아시아에서 두드러지게 나타나고 있다. 중국의 부상을 둘러싼 미국 내 논의에서 잘 드러나듯이 미국은 중국이나 아시아 국가들과의 협력에서 오는 물질적 이익을 극대화하는 데에만 관심을 쏟는 것이 아니라 중국의 부상으로 오게 되는 빗물질적—특히 안보적·외교적—위협을 줄이는 데에도 지대한 관심을 보이고 있다. 달리 말하면 아시아와의 협력과 관련된 미국의 결정은 중국의 부상 대비해 아시아 지역 내에서 미국이 누려왔던 지위와 위상을 유지, 강화시키기 위해서 또한 이루어진다. 즉, 국제적 합리적 선택이론으로 설명하기에는 미국의 목표나 계산이 단순하지 않다. 특히 FTA의 다자화를 통해서 얻게 되는 효율성의 경제적 가치가 미국으로서는 상대적으로 작기 때문에 TPP를 효율성을 이유로 추진한다는 설명은 설득력이 떨어진다.

2. 내발적(內發的)·전략적(戰略的) 다자주의

미국의 다자주의는 시기에 따라 등락하여 왔다. 최근 10년간의 기간만 보더라도 조지 W. 부시 행정부하에서, 특히 W. 부시 집권 1기 중 미국의 다자주의는 아마도 역사적으로 최저점까지 떨어졌었는데, 오바마 행정부가 등장하면서는 다자주의로의 선회가 이루어졌다. 미국의 다자주의는 또한 다양한 “색깔”을 지니고 있다. GATT/WTO의 창설 시 보여준 것과 같은 보편적이고 개방적인 다자주의도 있지만, G20나 이

글에서 살펴보고 있는 TPP와 관련하여 보여준 배타적이고 자의적인 다자주의도 또한 미국의 다자주의의 한 모습이다.

미국 다자주의의 이러한 변화와 다양성은 기존의 국제협력이론이나 국제협력의 합리적 선택이론을 통해서 충분히 설명할 수 없다. 이 절에서 제시하는 시각은 ‘내발적’, ‘전략적’ 다자주의이다. ‘내발적(內發的)’이란 미국의 다자주의가 미국 내부의 정치경제적 요인에 의하여 추진된다는 의미이며, ‘전략적(戰略的)’이란 다자주의 정책의 선택과 추진에 있어서 경제적, 물질적 이익뿐만 아니라 외교안보적 고려, 즉 전략적 이해관계가 중요하다는 것이다.

먼저 미국 다자주의의 내발적 성격과 관련하여, 강대국은 약소국에 비해 외부적 요소 — 해외시장이나 동맹관계 — 보다는 내부적 요인에 의해 그 나라의 경제적 이익과 안보적 이해를 많이 좌우받으며, 대외정책도 외부적 요인보다는 내부적 요인에 의하여 결정되는 경우가 많다. 미국의 경우도 예외가 아니다. 예컨대 민주주의 시장경제로서 미국의 대외정책은 미국 내 선거나 경기에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 특히 경제가 서브 프라임 위기의 후유증으로부터 벗어나오지 못하고 있거나 선거를 앞두고 있는 경우, 미국의 대외정책은 중국견제 같은 외교안보적 고려뿐만 아니라 득표나 경기회복 같은 국내적 고려에 의해서도 크게 좌우되기 마련이다. 이는 달리 말하면 미국의 대 아시아 협력 정책이나 전략이 미국 국내의 변수에 의해 추진될 수도 있고 그 반대로 저해될 수도 있다는 것이다.

미국 다자주의의 전략적 성격과 관련하여, 이 절의 주장은, 아시아와의 무역자유화와 관련된 미국의 정책적 선택이 중국의 부상에 대한 미국의 대응전략과 분리된 것이 아니라는 것이다. 강대국의 부상에 대한 다른 국가들의 대응은 통상적으로 견제(balancing), 편승(bandwagoning),

그리고 헤징(hedging)으로 삼분된다(조영남 2010). 미국이 아시아와의 무역자유화를 위해서 다자주의적 제도를 택할 것인지 양자주의적 방식을 통할 것인지, 만약 양자주의를 통할 경우 TPP를 선택할 것인지 RCEP를 선택할 것인지 하는 결정은 단순한 물질적 이해득실이나 효용극대화에 대한 분석만을 통해 나오는 것이 아니라 미국이 중국의 부상에 대한 대응전략과 연관되어 이루어질 것이다. 만약 미국이 중국을 견제하고자 하는 의도가 강하다면—그러한 의도는 단순히 경제적 계산만으로 설명되기 힘들다—아시아와의 협력에 있어서 미국의 선택은 중국의 견제에 도움이 되는 방식으로 선택될 것이다. 만약 중국을 견제하는데 양자주의 방식이 유리하다면 미국은 양자주의를 강화할 것이고, 그러한 예로서 한미 FTA가 있다. 만약 중국을 견제하는 데에 다자주의가 유리하다면 TPP같은 다자주의 방식을 택할 것이다.

국내적 요인과 전략적 요인을 고려하여 미국의 다자주의를 볼 때 미국 다자주의의 시기별 차이, 지역별 차이, 다양한 “색깔” 등은 더 이상 anomaly가 아니고 설명가능한 현상이 된다. 다음 절에서는 미국의 국내적 요소, 전략적 계산까지 고려하여 미국의 TPP 추진결정을 설명해보고자 한다. 물론 국내 정치적 요소, 전략적 고려까지 포함하는 복잡한 설명모델은 단순한 설명모델에 비해서 검증도 어려워지고, 원칙 없이 임시방편적(ad hoc) 설명이 시도될 우려도 존재한다.

3. TPP

미국은 왜 그간의 양자주의 전략에서 벗어나 갑자기 아태지역에서 TPP라는 다자적 경제협력 전략을 추진하기 시작하였을까? TPP는 원래

미국이 추진해왔던 APEC 중심의 환태평양 경제통합이 지지부진한 결과로 선택하게 된 대안책으로 알려져 있다. TPP는 높은 수준의 포괄적 FTA를 지향하기 때문에 미국이 관심 있는 서비스, 투자, 지적 재산권, 노동, 환경 등에 관련된 조항을 포함할 수 있어서 미국의 기대에 부합한다. 그리고 서브프라임 사태 이후로 경제위기를 직면한 미국으로서는 TPP가 성사될 경우 무역과 투자의 확대를 통해 경제를 회복시키는 데 도움이 될 수도 있을 것이다.

이러한 설명은 그럴 듯해 보이지만 일본이 TPP 협상에 참여를 선언하기 전까지는 TPP 협상에 참여하는 국가들이 미국과 호주를 제외하고는 경제규모와 교역량이 작기 때문에 TPP를 통해서 미국이 얻을 수 있는 경제적 효과는 크지 않았다. 더욱이 미국의 대외의존도도 낮기 때문에 다른 국가들에 비해 TPP가 주는 효과도 적었다. 따라서 TPP가 미국에게 경제적으로 무용한 것은 아니지만 미국이 갑자기 동아시아에서 다자주의로 선회할 만큼 경제적 효과가 큰 것은 아니라고 볼 수 있다.

뿐만 아니라 FTA 다자화가 필요한 원인으로 언급되는 누들 볼 효과, 즉 FTA의 증척에 따르는 비효율은 적어도 미국의 경우에는 커다란 문제가 되어 보이지 않는다. 앞서 '국가별 양자적 FTA 체결 또는 협상 현황'에서 보았듯이 미국의 경우 양자적 FTA의 숫자는 14건으로서 우리나라의 31건, 중국의 26건에 비하면 거의 절반 수준이다.

이렇듯 미국이 TPP를 추진하게 만드는 강력한 경제적 동인의 부재 내지 부족은 미국이 TPP를 추진하는 비경제적 동인에 대해 관심을 유도한다. 우선, 미국이 TPP를 추진하는 데에 있어서는 아시아 태평양 지역의 경제협력에 있어서 중국의 주도를 막고 '아시아로 회귀' 하려는 국제정치적 목적도 강하다고 볼 수 있다. 이런 차원에서 미국의 TPP 추진은 통상전략이자 동시에 중요한 국제정치적 전략으로 볼 수 있다. 이러

한 추론을 뒷받침하듯이 중국에서는 TPP가 중국을 봉쇄하려는 전략이라는 인식이 깊다. 특히 TPP 협상에 신규로 참가하기 위해서는 기존 국가들의 동의가 필요한데 미국은 중국의 참가를 원하지 않고 있어서 이러한 추론에 무게를 더한다.

TPP 협상에 참가하기로 한 일본의 결정도 미국과 비슷하게 이해될 수 있다. 일본이 TPP에 참가하기로 한 결정은 한국이 미국은 물론 EU와도 FTA를 체결한 것에 대한 대응책인 것으로 많이 해석되고 있지만 아울러서 일본도 미국처럼 경제위기를 겪고 있어서 위기타개책으로 TPP가 매력적으로 보였을 수도 있다. 특히 후쿠시마 사태는 일시적으로는 일본의 TPP 참가결정을 지연시키는 작용을 했지만, 장기 경제불황에다 후쿠시마 사태로 인한 경기후퇴의 우려는 수출증대를 통한 경제위기 타개책으로서 TPP의 매력을 증가시킬 수 있다. 이러한 경제적인 이유뿐만 아니라 TPP를 통해 미국과 결속되고 중국, 일본보다 한발 먼저 FTA를 확대하고 있는 한국을 견제할 수 있다는 인식이 일본 내에 있고, 이러한 인식이 확대된다면 일본은 보다 적극적으로 TPP 협상에 임하게 될 것이다. 일본의 입장에서는 미국 주도의 TPP가 중국이나 한국이 주도하는 FTA 협상보다 당연히 더 소망스러울 것이다. 미국의 경우나 일본의 경우를 볼 때 TPP는 무역자유화를 통해 경제위기로부터 벗어날 수 있다는 경제적 계산뿐만 아니라 중국의 영향력 확대를 견제한다는 전략적 고려의 산물로 보인다.

한편 TPP에서 미국과 일본이 정치적, 경제적으로 가장 비중이 크기 때문에 TPP가 과연 진정한 의미의 다자주의적 무역협상인가 하는 질문을 던져볼 만하다. 일부에 의하면 TPP는 양자주의에 근거한 미일동맹이 단지 경제적으로 확대된 것에 불과하다고 한다. 다자주의의 모양을 갖춘 경제협력이지만 실제로는 양자간 외교안보협력일 수 있다는 것이다.

이 글의 입장은 아시아와의 협력에 관련된 미국의 정책적 선택을 설명하고 예측하는 데에 있어서 현실주의, 자유주의, 그리고 합리적 선택 이론의 맹점을 보완한 이론— 이 글에서는 ‘전략적’ 선택이론으로 부르 고자 한다—이 필요하고, 이러한 이론이 미국이 아시아에서 펼칠 다자 주의 전략을 이해하는 데 유용할 수 있다는 것이다. 미국의 경우 TPP는 경제적 계산과 국제정치적 고려도 중요하지만 국내 정치적 이유 때문에도 추진될 수 있다. 미국의 경우 경제문제로 고전하고 있는 오바마 대통령에게 TPP는 집권기간 중 중요한 치적으로서 선거를 앞두고 중요한 의미를 지닐 수 있었던 것이다. 어쩌면 정치인으로서 오바마의 입장에서 TPP의 가치는 경제적인 것보다 국제정치적 가치가, 그리고 국제정치적 가치보다는 국내 정치적 가치가 더 많았었을 수도 있다.

VI. RCEP와 중국의 다자주의

RCEP는 원래 ASEAN과 양자적 FTA를 맺고 있는 국가들을 포괄하는 하나의 FTA를 만들고자 하는 ASEAN의 시도이다. 만약 성사가 되면 <그림 1>의 지도처럼 동북아와 동남아를 포괄하는 거대한 경제권이 탄생하게 된다.

RCEP가 ASEAN의 주도로 양자적 FTA를 다자화하려는 노력임에도 불구하고 RCEP는 흔히들 중국이 미국에 대항하여 아시아를 자국의 영향권 내에 두려는 야심찬 시도로 알려져 있다. 박태호 전 통상교섭본부장에 의하면 중국은 아시아 지역을 포괄하는 거대한 자유무역지역을 추

〈그림 1〉 RCEP 참여국 현황



출처: Dezan Shira and Associates, “China to Join RCEP, Creating Massive Free Trade Area with ASEAN, India, and Japan,” *China Briefing*, November 9, 2012

구한 것이 아니라고 한다.¹⁴⁾ 중국이 애초에 원한 것은 ASEAN과 동북아 3개국(한국, 중국, 일본)만을 포함하는 자유무역협정이었다고 한다.

14) Dezan Shira and Associates, “China to Join RCEP, Creating Massive Free Trade Area with ASEAN, India, and Japan,” *China Briefing*, November 9, 2012.

그러다가 중국은 미국이 중국을 배제하며 TPP를 추진하자 생각을 바꿔서 지금과 같이 확대된 자유무역지역을 추진하게 된 것이다.

박태호 전 통상교섭본부장의 설명은 그간의 중국의 행태와도 잘 양립된다. 미국과 마찬가지로 중국도 아시아 지역에서 다자주의적 정책을 추진하는 데에 소극적이었다. 중국이 다자주의를 추구하게 된 것은 비교적 최근의 현상으로 중국이 다자주의를 추진하게 된 이유로는 다음과 같은 요인들이 언급되고 있다.¹⁵⁾

첫째, 미국의 패권주의와 미국 중심의 hub-and-spoke 국제질서에 대한 견제이다. 이는 중국의 국력과 위상의 변화를 반영하는 측면도 있지만 조지 W. 부시 행정부의 일방주의에 의하여 촉발된 측면도 크다. 둘째, 중국 위협론을 불식/회색시키려는 동기가 있다. 다자주의를 준수하고 다자적 국제질서와 국제기구에 참여하는 것은 중국이 책임있는 국제사회의 일원이라는 이미지를 증진하는 데에 도움이 된다. 셋째, 중국은 다자주의가—특히 아시아에서—중국의 국익을 증진하는 데 도움이 된다고 인식하고 있다. 그렇다고 해서 중국이 모든 지역과 분야에서 다자주의를 추구하는 것은 아니다. 중국은 아직 국력이 제한되어 있어서 적극적 다자주의에 따르는 과도한 국제적 책임을 감당할 수는 없기 때문이다.

외교안보분야에 있어서 중국의 다자주의 정책의 대표적인 사례는 ‘상하이협력기구’와 ‘6자회담’이다.¹⁶⁾ 상하이협력기구는 중국에게 전략적으로 중요한 지역인 중앙아시아에서 다자외교를 통하여 미국의 패권을

15) Li Mingjiang, “Chinese multilateralism: Implications for Sino-US relations,” *East Asia Forum*, 27th April, 2011.

16) Sukhee Han and Luo Jianbo, “China’s Multilateral Strategy,” *Policy Brief*, August 2012.

견제하고 중앙아시아국가들과 우호적 관계를 유지하고자 하는 목적으로 추진되어 왔다. 6자 회담은 중국의 주도로 다자협력을 통해서 북핵 문제를 해결하고자 하는 목적으로 추진되어 왔다. 비록 6자 회담이 소기의 목적을 달성하지는 못하였지만, 6자 회담을 통해서 중국의 다자주의 외교가 국제적으로 인정받게 되었다.

중국이 애초에 ASEAN과 한중일 3국만을 포함하는 자유무역협정을 선호하다가 미국이 중국을 배제하고 TPP를 추진하자 그에 대응하여 지금과 같은 형태의 확대된 RCEP를 지지하게 됐다는 사실은, RCEP가 단지 양자적 FTA의 비효율을 줄이려는, 즉 누들 볼 효과를 감소시키려는 경제적 시도만이 아님을 시사한다. 비록 ASEAN의 원래 취지는 순수하게 RCEP를 통해서 누들 볼 효과를 감소시키려는 것이었다고 하더라도, 미국이 중국을 배제하는 TPP를 추구하고, TPP와 RCEP가 결국 유사한 국가군을 대상으로 — ASEAN 및 아태지역 국가를 — 동일한 목적 — 무역자유화와 경제통합 — 을 추구한다는 점에서 현실적으로는 중국과 미국은 TPP와 RCEP를 놓고 경쟁적인 관계에 놓일 수밖에 없다. 특히 미국이 TPP에 중국의 참여는 배제하면서 다른 APEC 국가들의 참여는 독려하고 있기 때문에 중국은 그에 대응해서 RCEP를 확대하고 강화할 수밖에 없는 것이다. 그렇게 된다면 TPP와 RCEP의 추진은 원래의 취지가 무엇이었던 간에 미중 간의 전략적 경쟁에 휩쓸리게 될 소지가 크다.¹⁷⁾

17) 이러한 우려는 다음의 인용문에 잘 나타나 있다. “However, the TPP and RCEP may come into conflict due to the tension between the US and China, as each wants to shape economic cooperation in the Southeast and East Asian regions in order to secure its economic interests. Consequently, rivalry between the US and China might become the predominant factor in how the regional economic architecture develops…” in Beginda Pakphan, “Will RCEP compete with TPP?” *East Asia Forum*, 28 Nov. 2012.

그렇게 될 경우 ASEAN 국가들은 TPP 협상에 참여하는 국가들과 RCEP 협상에 참여하는 국가들로 양분되고, ASEAN 국가들이 자랑스럽게 추구해온 ASEAN centrality도 훼손될 가능성도 크다.

VII. 요약 및 결론

아시아 국가들이 2000년대를 전후로 양자적 FTA를 적극적으로 추진한 결과 아시아 지역에 양자적 FTA가 급증하였다. 개개의 양자 FTA는 무역을 증대하려는 목적으로 추진되지만, 양자 FTA가 급증하면 역설적으로 소기의 목적을 달성하는 데에 장애가 될 수 있다. 양자 FTA의 증가는 특히 중소기업에 오히려 불이익이 될 수 있다고 하는데, 이 주장의 핵심적인 개념은 ‘누들 볼 효과(noodle bowl effect)’이다. 이 주장에 따르면, 수십 개의 FTA가 체결되면 기업은 그에 따라 수십 개의 다른 관세율과 원산지 규정을 이해하여야 하는데 이에 따른 행정적·경제적 비용의 증가는 비효율적이라는 것이다.

누들 볼 효과를 해결하는 제일 논리적인 방법은 모든 국가들에 동일한 관세율과 원산지 규정을 적용하는, 즉 다양한 FTA를 하나로 통합하는 것이 될 것이다. 양자적 FTA를 다른 국가에도 확대하는 조치를 ‘다자화’라고 하는데, 양자적 국제협력에 다자주의의 특성—보편적 원칙과 개방성—을 접목시키는 과정이다.

경제협력과 갈등의 관계를 연구하는 많은 학자들에 의하면, 경제협력이 다자적이고 개방적으로 이루어질 때 갈등을 감소시킨다고 한다. 이

들의 주장이 맞다면 최근 아시아에서 추진되고 있는 양자 FTA의 다자화 노력은 목표로 한 경제적 비효율의 감소뿐만 아니라 국가 간 평화 증진 효과도 낼 수 있다.

환태평양경제동반자협정(TPP)은 아시아·태평양 지역에서 현재 추진되고 있는 다자간 자유무역협정으로, 2015년까지 TPP 참여국 내에 모든 무역장벽을 철폐하는 것을 목적으로 하고 있다. TPP는 2005년 6월 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 등 4개국이 2006년 5월 말부터 관세철폐를 발효시키는 자유무역협정을 맺으면서 협상이 시작되었다. 2009년에는 미국도 협상에 참여하였고, 이후 베트남, 캐나다, 그리고 일본 등도 합류하였다. 한국도 참여를 할 계획을 갖고 있어 협상참가국이 10여 개국에 도달할 전망이다. 성공적으로 협상이 완료될 경우 TPP는 미국, 일본을 포함하는 거대하고, 높은 수준의 자유무역협정이 될 것이다.

역내포괄적경제동반자협정(RCEP)은 ASEAN과 양자적 FTA를 체결한 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 6개국이 현재 추진 중인 자유무역협정으로서, ASEAN이 이들 6개국과 개별적으로 맺고 있는 양자적 FTA를 다자화시켜 거대한 자유무역지역을 만드는 것을 목적으로 하고 있다. RCEP는 TPP보다 뒤늦게 2011년 11월 ASEAN 정상회의에서 그 구상(Framework)이 채택되었고, 2012년 5월부터는 협상이 시작되어 2015년까지 관세 철폐를 목적으로 하여 협상이 진행되고 있다. 협상이 타결될 경우 RCEP는 역내 인구 34억 명, 역내 총생산(GDP) 19조 7,600억 달러에 이르는 거대한 자유무역지대를 낳을 것으로 예측되고 있다.

TTP이든 RCEP이든 출범한다면 GDP와 무역액수에 있어서 EU를 능가하거나 버금가는 자유무역지역이 아시아에서 탄생하게 될 것이다. 경제협력과 갈등에 관한 기존의 연구가 맞다면 아시아에 자유무역지역

의 탄생과 함께 평화의 시대가 도래할 것이다.

이러한 기대 뒤에 가려 잘 보이지 않는 불편한 사실은 첫째, TPP에는 중국이, RCEP에는 미국이 빠져 있다는 것이다. 두 번째 흥미로운 사실은, TPP가 원래 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 4개국이 협상을 시작한 자유무역협정이었지만 미국이 적극적으로 추진하고 있고, RCEP도 원래 ASEAN이 주도한 자유무역협정이었지만 중국이 적극성을 보이고 있다는 점이다.

이러한 사실들은 TPP와 RCEP가 양자적 FTA의 비효율을 줄이기 위한 경제적 노력이라는 차원만으로는 설명하기 힘들다. 만약 미국이 양자적 FTA의 비효율을 줄이려고 한다면, 미국은 중국이 TPP에 참여하는 것을 허용하고, 미국 스스로도 RCEP에 참여하는 것이 논리적일 것이다. 하지만 현실은 그렇지 않다. 자유무역지역의 창설을 통해서 얻게 될 경제적 이득이 상대적으로 가장 작은 국가인 미국과 중국이 각기 TPP와 RCEP를 추진하는 데에 가장 적극적인 것도 역시 경제적 논리만으로는 설명이 힘들다.

왜 다자주의가 빈곤한 이 지역에서 갑자기, 그것도 1개도 아니고 2개의 다자적 자유무역협정의 타결을 위한 협상이 진행되고 있는가? 왜 다른 아닌 미국과 중국이 그간의 양자주의적 협력방식을 놔두고 갑자기 다자주의적 협력의 추진세력이 되었을까? 최근에 강화되고 있는 다자적 자유무역협정 추진시도는 ‘이상(anomaly)현상’까지는 아니더라도 아시아에서 일반적인 현상은 아니다.

일본이 TPP 협상에 참여를 선언하기 전까지는 TPP 협상에 참여하는 국가들이 미국과 호주를 제외하고는 경제규모와 교역량이 작아서 TPP를 통해서 미국이 얻을 수 있는 경제적 효과가 크지 않았다. 더욱이 미국의 대외의존도도 낮기 때문에 다른 국가들에 비해 TPP가 주는 효과

도 적었다. 따라서 TPP가 미국에게 경제적으로 무용한 것은 아니지만 미국이 갑자기 동아시아에서 다자주의로 선회할 만큼 경제적 효과가 큰 것은 아니라고 볼 수 있다.

뿐만 아니라 FTA 다자화가 필요한 원인으로 언급되는 누들 볼 효과, 즉 FTA의 중첩에 따르는 비효율은 적어도 미국의 경우에는 커다란 문제가 되어 보이지 않는다. ‘국가별 양자적 FTA 체결 또는 협상 현황’에서 보았듯이 미국의 경우 양자적 FTA의 숫자는 14건으로서 우리나라의 31건, 중국의 26건에 비하면 거의 절반 수준이다.

미국이 TPP를 추진하게 만드는 강력한 경제적 동인의 부재 내지 부족은 미국이 TPP를 추진하는 비경제적 동인에 대한 관심을 유도한다. 우선, 미국이 TPP를 추진하는 데에 있어서는 아시아 태평양 지역의 경제협력에 있어서 중국의 주도를 막고 ‘아시아로 회귀’ 하려는 국제정치적 목적도 강하다고 볼 수 있다

RCEP가 ASEAN의 주도로 양자적 FTA를 다자화하려는 노력임에도 불구하고 RCEP는 흔히들 중국이 미국에 대항하여 아시아를 자국의 영향권 내에 두려는 야심찬 시도로 알려져 있다. 박태호 전 통상교섭본부장에 의하면 중국은 아시아 지역을 포괄하는 거대한 자유무역지역을 추구한 것이 아니라고 한다. 중국이 애초에 원한 것은 ASEAN과 동북아 3개국(한국, 중국, 일본)만을 포함하는 자유무역협정이었다고 한다. 그러다가 중국은 미국이 중국을 배제하며 TPP를 추진하자 생각을 바꿔서 지금과 같이 확대된 자유무역지역을 추진하게 된 것이다.

중국이 애초에 ASEAN과 한중일 3국만을 포함하는 자유무역협정을 선호하다가 미국이 중국을 배제하고 TPP를 추진하자 그에 대응하여 지금과 같은 형태의 확대된 RCEP를 지지하게 됐다는 사실은, RCEP가 단지 양자적 FTA의 비효율을 줄이려는, 즉 누들 볼 효과를 감소시키려는

경제적 시도만이 아님을 시사한다. 비록 ASEAN의 원래 취지는 순수하게 RCEP를 통해서 누들 볼 효과를 감소시키려는 것이었다고 하더라도, 미국이 중국을 배제하는 TPP를 추구하고, TPP와 RCEP가 결국 유사한 국가군을 대상으로 — ASEAN 및 아태지역 국가를 — 동일한 목적 — 무역자유화와 경제통합 — 을 추구한다는 점에서 현실적으로는 중국과 미국은 TPP와 RCEP를 놓고 경쟁적인 관계에 놓일 수밖에 없다. 특히 미국이 TPP에 중국의 참여는 배제하면서 다른 APEC 국가들의 참여는 독려하고 있기 때문에 중국은 그에 대응해서 RCEP를 확대하고 강화할 수밖에 없는 것이다. 그렇게 된다면 TPP와 RCEP의 추진은 원래의 취지가 무엇이었던 간에 미중 간의 전략적 경쟁에 휩쓸리게 될 소지가 크다. 그렇게 될 경우 ASEAN 국가들은 TPP 협상에 참여하는 국가들과 RCEP 협상에 참여하는 국가들로 양분되고, ASEAN 국가들이 자랑스럽게 주장해온 ASEAN centrality도 훼손될 가능성도 크다.

TPP와 RCEP는 무역을 자유화하고 양자적 FTA 관계를 다자화하는 긍정적인 경제효과는 있지만, 그 추진 동기에는 자국의 영향력을 확대하고 경쟁국가를 견제하려는 추진국가들의 정치적·전략적 계산이 내재하고 있다. 따라서 TPP와 RCEP는 아시아에서 보기 드문 다자적 경제협력의 사례이지만 평화의 증진효과 못지않은 갈등유발 효과가 있다. 이러한 결론이 맞는다면 경제교류의 평화적 효과에 대한 소위 자유주의적 시각은 아시아의 경험에 비추어 수정이 필요하며, 나아가 경제영역에 있어서 다자협력의 한계와 역효과에 대해 보다 정확한 이해가 필요하다.

■ 참고문헌 ■

- 김기석. 2011. “미국의 귀환과 동아시아 지역협력 아키텍처: 동아시아 지역주의 협력의 G2화?” 동아시아지역협력 강화방안 연구세미나 발표문. 제주평화연구원, 2011.12.9.
- 이진명. 2013. “동북아시아에서 경제적 상호의존과 분쟁: 상생 또는 동상이몽?” 『국제정치논총』 제53집 3호.
- 조영남. 2010. “중국의 부상과 동아시아 지역질서의 변화.” 『중소연구』 34권 2호(2010 여름).
- 최원기. 2010. “미국의 환태평양 파트너십(TPP) 추진 전략: 추진 배경 및 향후 전망.” 『주요국제문제분석』. 2010.9.3.
- 한국섬유산업연합회. 2013. “환태평양경제동반자협정(TPP) 개요 및 영향.” 『섬유패션산업 동향』. 2013.4.
- 한인택. 2009. “아시아 경제협력과 제도적 디자인: 양자주의, 소다자주의, 다자주의.” 『아시아 경제협력의 다자화 연구』. 제주평화연구원.
- _____. 2011. “미국의 다자협력과 제도화 전략: 미국의 ‘內發的, 戰略的’ 다자주의와 동아시아 경제협력전략.” 『동아시아 다자협력의 제도화: 동아시아 다자협력과 한반도 통일환경 조성』. 제주평화연구원.
- Basu Das, Sanchita. 2012. “RCEP: Going Beyond Asean+1 FTAs.” *ISEAS Perspective*. 2012.8.17.
- _____. 2013. “RCEP and TPP: Comparisons and Concerns.” *ISEAS Perspective*. 2013.1.7.
- Bhagwati, Jagdish. 2008. *Termites in the Trading System: How Pre-*

- ferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford University Press.
- Choi, Byung-il, & Kyounghee Lee. 2013. "Future of Trading Architecture in Asia Pacific: TPP vs. RCEP." *KERI Brief*. 2013.7.29.
- Dezan Shira and Associates. 2012. "China to Join RCEP, Creating Massive Free Trade Area with ASEAN, India, and Japan." *China Briefing*. November 9, 2012.
- Han, Sukhee, and Luo Jianbo. 2012. "China's Multilateral Strategy." *Policy Brief*. August 2012.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson, and Duncan Snidal. 2001. "The Rational Design of International Institutions." In Koremenos, Lipson and Snidal, eds. *The Rational Design of International Institutions*. Cambridge University Press.
- Li, Mingjiang. 2011. "Chinese multilateralism: Implications for Sino-US relations." *East Asia Forum*. 27th April, 2011.
- Oatley, Thomas. 2001. "Multilateralizing Trade and Payment in Postwar Europe." In Koremenos, Lipson and Snidal, eds. *The Rational Design of International Institutions*. Cambridge University Press.
- Pakphan, Beginda. 2012. "Will RCEP compete with TPP?" *East Asia Forum*. 28 Nov. 2012.

갈등 해결에 있어서의 공공외교의 역할

진행남 | 제주평화연구원

1. 문제의 제기

근년에 북아프리카와 중동에서 잇달아 발생해 ‘재스민 혁명’으로 불린 민주화 시위의 불길이 지체없이 이웃나라로 옮겨 붙은 도미노 현상은 페이스북과 트위터 같은 SNS(Social Network Service)를 비롯, 구글과 아이폰 등에 이르기까지 정보화 첨병들의 거침없는 활약에 힘입은 바 컸다. 말하자면 정보의 생산자와 소비자의 구분이 따로 없는 ‘프로슈머(prosumer, 산비자)’의 편재화 현상이 국내문제로 촉발된 민주화시위를 국제문제로 급속히 확산시키면서 국제정치질서에까지 적잖은 파장을 일으킨 셈이다.

또한 국가에서 비국가 행위자로의 권력이동이 뚜렷한 흐름을 이루면

서 비국가 행위자들이 국제정치에 미치는 영향이 갈수록 커지고 있는 것도 국제질서의 구조적 변환을 부채질하고 있다. ‘피플 파워(people power)’는 이처럼 권력이 정치사회에서 시민사회로 이동하는 과정에서 두드러지게 나타나는 현상이다. 이러한 시민사회에 소셜미디어(social media)가 광범하게 파고들면서 신속하게 여론을 형성하고 또 거침없이 행동에 옮기도록 하는 강력한 기제로 작용하고 있다.

오늘날 교통의 눈부신 발달과 정보화혁명은 인구의 유동성과 커뮤니케이션을 획기적으로 증대시킴으로써 명실상부한 지구촌시대를 앞당기고 있다. 이는 동아시아의 뿌리깊은 갈등을 완화 내지 해소해 나갈 수 있는 공통된 의식기반 확장과 집단 정체성 공유를 위한 공공외교적 접근이 가능함을 시사한다. 특히 일상생활 속으로 깊이 파고들고 있는 인터넷 미디어는 공공외교의 활성화에 크게 기여할 수 있는 전략적 도구로 주목받고 있다. 또 이와 같은 소통 수단의 진화는 국가와 국가 간의 관계를 외교관이라는 정부 관리들이 나서서 조율해온 전통적 외교의 울타리를 걷어내고 민간으로까지 외교의 지평을 넓히는 패러다임 전환을 가속화시키고 있다고 하겠다.

이 글은 영토와 과거사문제 등으로 큰 갈등을 겪고 있는 동아시아 국가들 사이에 화해와 협력, 평화를 일궈나가는 데에 있어서 공공외교의 적극적 역할을 모색하는 데에 초점을 맞추고 있다. 이에 따라 이 글은 갈등과 공공외교에 대한 이론적 검토를 바탕으로, 갈등 해결에 기여할 수 있는 유용한 공공외교적 접근방안을 도출해 내고자 하는 데에 목적이 있다.

II. 갈등과 공공외교에 대한 이론적 검토

1. 갈등에 대한 이론적 검토

1) 갈등의 개념

‘갈등(conflict)’에 대한 논의는 여러 학문 영역에서 다뤄져 왔고, 다양한 견해들이 제시돼 왔다. 국제정치학에서는 ‘갈등’에 대해 심리적·사회적·정치적 측면에서 △개인 간, △개인과 집단 간, △집단 간, △개인과 국가 간, △집단과 국가 간, △국가와 국가 간의 상이한 이익과 목표에 연관된 선택 및 결정 과정에서 파생되는 부조화한 역학관계로 설명하고 있다. 갈등은 정치행위자들 간의 상호작용에 의해 ‘내적 갈등(inner conflict)’과 ‘외적 갈등(outer conflict)’의 형태로 표출된다.

‘내적 갈등’이란 정치행위자의 본성을 구성하는 내적 요소인 심성, 견해, 태도 등의 충돌을 지칭하는 것으로, 어떤 행위를 하고 싶지만 행위 주체가 지닌 일반 상식이나 사회 규범이 그 행위를 억제할 때 발생하는 것이다. 국제정치학에서는 ‘내적 갈등’의 경우 게임이론 혹은 정책결정 과정론 등과 같은 미시적 접근방법을 통해 정치행위자의 심리구조 내의 갈등을 중점적으로 분석한다(박창건 2008).

반면에, ‘외적 갈등’은 정치행위자들의 내적 갈등의 심화에 의해 ‘집합적 행위주체’의 의사결정이 마비되고, 이로써 파생되는 교차압력(cross pressure)이 집단적·지역적·국가적 통합을 제약할 때 발생하는 것이다(Azar 1990; 박창건 2008에서 재인용). 국제정치학에서 ‘외적 갈등’은 국제체제론 혹은 국제관계론 등과 같은 거시적 접근방법을 통해 정치행위자들 간에 발생하는 사회적 구조의 갈등을 중심으로 분석한다(박창

건 2008). 여기서 가장 높은 차원의 갈등은 국가 간의 갈등상황이라 하겠다.

요컨대, ‘갈등’이란 ‘어떤 동기나 목표를 충족시키는 데에 필요한 구체적인 반응이 다른 하나의 동기나 목표를 충족시키기 위한 반응과 양립될 수 없거나 조화될 수 없는 경우에 발생’하는 정치적 현상으로 정의할 수 있다(구영록 1975).

2) 국가 간 갈등

왈츠(Waltz 1959)는 ‘인간 자신(man himself)’, ‘개별국가의 성격(nature of individual state)’, ‘국제적 무정부상태(international anarchy)’라고 하는 3가지 차원의 상이한 설명군(sets of explanation)을 통해 전쟁의 원인을 갈등 발생의 관점에서 분석했다. 왈츠는 국가 간의 갈등이 장기화될수록 ‘전쟁’이라고 하는 물리적 충돌로 발전될 수 있음을 지적했다. 국가 간의 물리적 충돌의 본질을 파악하는 데에 있어서 중요한 것은 전쟁과 갈등의 개념적 상관관계라 하겠다(Barringer 1972; 박창건 2008에서 재인용).

전쟁은 갈등의 확대 과정이 가속화돼 절정에 도달한 것이라 할 수 있다. 갈등이 확산돼 어느 분기점에 도달할 때 ‘분쟁(dispute)’의 단계에 돌입하고, 분쟁이 해소되지 못하고 확대되는 어느 시점에서 ‘전쟁(war)’이 유발된다. 따라서 국가 간에 발생하는 갈등의 원인은 △정치행위의 축적에 의해 형성된 내적·외적 갈등의 상관관계, △갈등을 만들어내는 특수 이익집단의 성격, △사회적·정치적 좌절감의 대외적 전환, △국제체제의 구조적 특징을 동시에 고려해서 분석해야 한다(박창건 2008).

도이취(Deutsch 1968)는 ‘전략적 특징을 지닌 합리적 갈등(rational conflict)’을 체계적으로 설명하면서, “국가 간의 갈등이 어떻게 발생하

는가”에 대한 논의를 구체적으로 전개했다. 도이취에 따르면, 국가 간에 발생하는 갈등이란 자기통제(self-control)와 상호통제(mutual control)의 부조화에 따른 정치행위자 간 커뮤니케이션 부족에서 초래된다. 일반적으로 국가 간 갈등이 발생하는 것은 정치적 측면에서 타국의 의사를 개조시키거나 그밖의 목표를 달성하려는 의도, 경제적 측면에서 부족하거나 희귀한 가치를 획득하려는 욕망, 사회적 측면에서 열등한 자(inferiors) 또는 이에 상응하는 대상과의 접촉을 방지하기 위한 시도 때문이다. 이러한 국가 간 갈등은 하나의 행동 공간에 둘 이상의 정치행위자가 존재하고, 서로 작용-반작용(action-reaction)의 정치행동을 심화시킬 때 발생한다.

한편 볼딩(Boulding 1965)에 의하면, 갈등이란 ‘정치행위자들 간의 경쟁 상황에서 발생하는 지각(perception)의 혼동상태’이다. 특히 국가 간 갈등에서 표출되는 왜곡된 지각은 서로 다른 교육, 제도, 문화, 언론에 의한 상호 간의 거래 방식을 하나의 통합된 사회화로 발전시키기 못해서 발생하는 ‘투영된 영상(mirror images)’이다. 이는 상대국의 전통과 역사를 선택적이고 왜곡되게 인식해서 반영하기 때문에 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 따라서 지각의 부조화는 상대적인 이미지의 왜곡을 증폭시키고, 갈등을 규범(norms)의 일환으로 확산시킨다. 여기서 ‘규범 확산(norms diffusion)’이란 국제사회에서 새롭게 출현하고 있는 국제적 규범(international norms)과 이전부터 존재하는 국내적 규범(domestic norms) 간의 갈등에서 파생되는 역동적인 변화가 새로운 질서를 구축하려는 전이과정을 말한다(Acharya 2004). 이러한 전이과정이 국가 간의 갈등을 공개적인 갈등으로 가속화시킨다는 것이다.

리차드슨(Richardson 1960)은 국가 간 갈등이 확산되는 것을 ‘작용-반작용’에 의한 상호작용으로 설명했다. 리차드슨에 의하면, 한 국가가

정치적으로 상대방에 대해 경계심을 느끼게 되면 물리적인 방법으로 힘을 증강하게 되고, 다른 국가 역시 이러한 힘의 증강에 정치적 두려움을 느끼게 되기 때문에 또다시 물리적인 힘의 증강을 가속화함으로써 결국 작용-반작용에 의한 경쟁을 지속적으로 유지하게 된다(박창건 2008에서 재인용).

이러한 작용-반작용 모델은 지네스(Zinnes 1976)와 글레이저(Glaser 1997)에 의해 더욱 발전되었는데, 이들은 ‘나선형 모델(spiral model)’을 통해 국가 간 갈등 확산을 이념의 정체성 상충, 정치행위자들 간의 이익 대립, 국제체제의 구조 변화를 통해 체계적으로 분석하고자 시도했다. 한편 저비스(Jervis 1976)는 국제관계에서 자국의 안보를 추구하고 경쟁국가 간 상호작용이 갈등으로 연결되는 과정을 ‘나선형 모델’로 설명하고 있다. 요컨대, 작용-반작용 모델은 국가들 사이의 일상적인 상황에서의 정치적 행위보다, 갈등이 확산되는 상황에서의 정치적 행위에 대한 분석을 보다 효율적으로 수행할 수 있는 모델이라 할 수 있다(박창건 2008).

3) 갈등의 단계 및 처리

갈등상황은 연속적 또는 단계적 과정으로 볼 수 있다. 갈등의 단계설을 주장한 크리스버그(Kriesberg 1973)에 의하면, 갈등은 단계적 연관성으로 설명될 수 있다. 모든 유형의 갈등이 모두 동일한 단계를 거쳐 전개되는 것은 아니지만, 각 단계는 그 전 단계와 관련될 뿐만 아니라 후의 단계가 전 단계에 영향을 미치는 연속성, 즉 어느 정도의 환류(feedback)의 과정이 존재하고 있다는 것이다.

개인·집단·사회·국가 간의 저변에 깔려 있는 갈등요인은 잠재적 갈등으로 받아들여지는데, 이러한 상황은 갈등의 제1단계로 규정된다. 제

2단계는 갈등의 의식화단계(awareness process)로서 갈등의 표출과정이며 이로써 갈등은 객관적 상황으로 존재하게 된다. 제3단계는 갈등목표의 추구단계로서, 갈등관계에 있는 행위자들은 설득·보상·강제 등의 수단을 구사하면서 치열한 경쟁을 벌이게 된다. 제4단계는 갈등형태의 확대와 축소의 단계인데, 갈등 강도가 증가 또는 감소되는 것을 결정하는 요인으로서는 갈등의 양식·쟁점 및 갈등상황에 있는 행위자의 특성 등을 들 수 있다. 제5단계는 갈등상황이 확대와 축소의 과정을 넘어서면서 갈등을 규제하는 규칙 및 제도가 등장함으로써 갈등이 종결되는 과정을 말한다. 마지막 제6단계는 갈등의 종료과정에서 유래하는 산출(output)의 단계이다. 비록 산출의 단계는 갈등의 최종단계이기는 하지만, 반드시 갈등의 안정된 종식이나 해소의 상태를 뜻하는 것은 아니다. 즉, 갈등의 객관적 상황은 다소간 변화되었다 하더라도 계속적으로 갈등의 표출을 유도할 수 있는 상황이라 하겠다(구영록 1975).

일반적으로 국가 간 갈등을 처리하는 방안으로는 △중재 △조정 △협상 △법적 해결 △비공식적 합의 △폭력 △국민투표 등이 있다. 국가 간 갈등은 폭력적 갈등과 비폭력적 갈등으로 구분해 논의돼 왔다. 조정은 주로 비폭력적 갈등에서의 유력한 해결책이다. 개인 및 집단의 차원에서는 폭력적 갈등을 제도화함으로써 국가체계 내의 질서유지에 기여하고 견딜 수 있는 수준으로 제한하는 방향에서 해결책이 모색돼 왔다. 국가 간의 폭력적 갈등도 이러한 각도에서 해결책이 추구돼 왔지만 그 결과는 만족스럽지 못한 상태에 있다. 갈등을 제도화한다는 것은 갈등의 조건, 행위자들이 갈등에 임할 때에 추구하는 목표와 그들의 힘, 행위자들의 상호의존성, 새로운 규범의 창조와 같은 변화를 다루기 위한 규칙화된 절차의 수립을 의미한다(구영록 1975). 이러한 제도화를 통한 갈등 처리 과정에 효과적으로 작동할 수 있는 공공외교적 접근방안이

모색돼야 할 것이다.

2. 공공외교 개념의 재구성

1) 공공외교의 정의

원래 공공외교란 용어는 1965년 미국 플레처 스쿨(Fletcher School of Law and Diplomacy)의 학장이었던 에드먼드 귄리언(Edmund Gullian)이 공공외교센터를 세우면서 처음 사용한 것으로 알려져 있다. 미국의 전직 외교관이기도 했던 귄리언은 정부와 정부 간의 교섭과 협상뿐만 아니라 외국 국민들의 여론, 언론에 비쳐진 국가의 이미지, 정보의 전달과 해석이 외교에 직접적인 영향을 미친다는 사실을 지적한 선구자였던 셈이다(박철희 2011).

이러한 공공외교를 폴 샤프(Paul Sharp)는 “국민들의 이익을 증진하고 가치를 높이기 위해 다른 국가들의 국민들과 직접적 관계를 맺는 과정”이라고 정의한다. 또 한스 투흐(Hans Tuch)는 공공외교를 “자국의 국가적 목표와 정책뿐 아니라 사상과 이상, 제도와 문화에 대한 이해를 증진시키기 위해 정부가 타국의 대중과 의사소통하는 과정”이라고 정의 내린다(Jan Melissen 외 2008, 45). 미국 국무부는 공공외교의 개념을 “정부 대 정부의 관계를 넘어 타국의 국민들을 이해하고, 그들에게 정보를 제공하며(informing), 그들을 포용하고(engaging), 그들에게 영향을 미침으로써(influencing) 자국의 이익을 증진하는 것을 목적으로 하는 활동”이라고 규정짓고 있다.

미국에선 공공외교의 주체를 정부로 한정하고 그 대상을 타국 국민으로 못 박는다. 여기에는 정부가 대중매체를 통해 추진하는 공공외교와,

정부의 지원 속에 타국 국민을 대상으로 시행하는 각종 교육, 문화교류 활동 등이 포함된다. 예컨대, VOA(미국의 소리), 영국의 BBC, 중국의 CCTV 등의 해외 수신자 대상 프로그램들은 이러한 공공외교의 전형적인 사례라 할 수 있다. 공공외교의 대상은 이처럼 타국의 대중을 중심으로 하되, 언론·대학·NGO 등 여론 형성에 중요한 역할을 하는 조직들을 망라한다(자오치정 2012).

반면에, 유럽 국가들에서는 공공외교의 주체를 정부와 함께 각종 비국가 행위자로 다양화하고 공공외교의 대상에 타국 국민뿐만 아니라 자국 국민까지 포함시키기도 한다. 특히 일국 국민과 타국 국민과의 국제교류 활동을 흔히 ‘민간외교’라고 부르는데, 여기에는 국가만이 외교의 주체라고 볼 수 없다는 시각이 함축돼 있다. 하지만 이러한 시각 또한 외교의 국가 중심성을 완전히 부인하지는 않는다. 이 용어는 민간인도 외교관의 역할을 수행해야 한다거나 수행할 수 있다는 의미로서, 국가가 수행하는 외교의 모자란 부분을 채워주거나 대신해 주는 것을 뜻하는 것이지, 민간인이 독자적인 외교목표를 설정하고 이를 수행해 나가는 것을 뜻하지는 않는다고 하겠다(최진우 2012).

송경재(2011)는 우리나라 민간외교의 주요 행위자를 △개인 △기업 △NGO △학회 및 친선협회 등 크게 4가지 형태로 나눈다. ‘개인’ 차원의 민간외교 행위자로는 문화예술계 명사와 스포츠 스타 등이 있는데, 이를테면 근래에 세계 도처로 확산되고 있는 한류 열풍은 바로 이러한 개인 차원의 민간외교가 거두고 있는 성과로 본다. 송경재는 또한 페이스북·트위터 등 SNS를 통한 국제적인 소셜 네트워크(social network) 구축 또한 개인 차원의 민간외교의 범주에 포함시키고 있다.

2) 신공공외교의 추세

‘9·11 사태’ 이후 재등장한 21세기 공공외교, 즉 신공공외교는 외교의 주체와 대상은 물론 그 수단에 있어서도 전통외교와 구별된다. 특히 오늘날 정보통신기술(ICT)의 혁명적 발달로 인해 21세기 신공공외교는 20세기의 공공외교와도 차별화된다. 즉, 20세기와는 달리 21세기에는 디지털 매체가 공공외교의 주요 수단으로 등장한 것이다. 이에 따라 국가 간 커뮤니케이션의 장벽이 허물어지고 정보와 지식의 확산이 가속화되고 있다. 또한 20세기의 공공외교가 주로 일방향적·수직적인 PR이나 캠페인의 성격이 강했던 데에 비해, 21세기의 신공공외교는 쌍방향적·수평적인 교류와 대화가 중시된다(김태환 2011).

최근 ‘소셜미디어’로 불리는 페이스북·트위터·구글플러스 등의 SNS를 공공외교에 활용하려는 시도는 ICT를 단순히 도구적으로 활용하는 차원을 넘어 정부가 주도해온 공공외교 자체의 성격 변환을 엿보게 한다. 공공외교에 관한 기존의 연구는 공공외교가 이뤄지는 소통의 채널에 대한 무관심으로 인해 공공외교 과정에 활용되는 미디어 변수에 대한 분석적 논의를 결여하고 있다. 미디어 비평가 마셜 맥루한(Marshall McLuhan)이 남긴 “미디어는 메시지이다(The medium is the message)”라는 유명한 말은 미디어의 형식 자체가 이미 메시지를 담고 있다는 것을 함축한다. 따라서 공공외교에 활용되는 미디어의 성격에 따라서 공공외교의 전략 내용도 다르게 나타날 수 있다. 특히 미국에서는 9·11 사태를 거치면서 일방향으로 정보를 전달하는 매스미디어 모델은 시대에 뒤떨어져서 더 이상 세계인들, 특히 중동 지역 대중을 설득할 수 없다는 인식이 커져갔다. 타국에 대해서 미국의 가치와 이념의 우월성을 일방적으로 홍보하는 방식으로부터 서로 소통하고 공감하는 플랫폼을 만들어야 한다는 지적들이 이어졌다(김상배 2012).

그러나 본격적으로 디지털 외교와 신공공외교에 우선순위가 부여된 것은 오바마 행정부가 출범한 이후부터라고 하겠다(김명섭·안혜경 2007).¹⁾ 오바마 행정부의 새로운 디지털 외교는 ICT 인프라 구축 자체가 주요 과제였던 10여 년 전과는 달리 웹 2.0을 기반으로 펼쳐졌다. 모바일, 클라우드 컴퓨팅, 개인 블로그와 SNS 등 다양한 소셜미디어의 활용은 외교관들의 작업방식을 변화시켰고 국무부의 조직과 문화가 바뀌는 계기를 마련했다. 이를테면, 2009년 6월 4일 오바마 대통령이 미국과 이슬람 세계의 관계를 새로이 설정하려는 시도를 보여준 카이로 연설은, 가능한 한 많은 청중들에게 전달하기 위해 소셜 네트워킹 사이트·팟캐스트·웹캐스트 등과 같은 다양한 인터넷 애플리케이션이 활용되었다. 또한 텍스트와 비디오 형태로 된 연설의 번역본이 유튜브와 페이스북, 마이스페이스 등에 제공되었고, 페이스북에서는 이와 관련된 토론이 벌어지기도 했다(김상배 2012).

그럼에도 불구하고 외교에는 내부적 조율이 수반되는 만큼 외교관이 라는 신분상, 주제에 상관없이 소셜미디어를 제약 없이 사용할 수 있는 것은 아니다. 소통 양식 자체가 특정한 권위에 의거하지 않고 수평적인 네트워크의 형태를 띠는 비국가 행위자들의 경우, 쌍방향의 소통을 특징으로 하는 소셜미디어는 더욱 편하게 사용할 수 있는 도구다. 이러한 사정을 고려할 때, 공공외교의 목적으로 소셜미디어의 장점을 충분히

1) 부시 행정부 시절의 공공외교는 여전히 미국의 가치와 문화, 사상을 일방적으로 전파하는 데에 초점을 두고 있었다. 미 국무부의 국제교류·연수 프로그램의 전체 참여자수를 자국민과 타국민으로 나누어 살펴보면, 9·11 사태 이전에 비해 9·11 사태 이후에 타국민 참여는 4배 가까이 급증한 반면, 자국민 참여는 20%를 밑돈 것으로 나타났다. 9·11 사태 이후에도 한동안 미국은 공공외교의 일방향성을 더욱 강화시켰을 뿐임을 알 수 있다(김명섭·안혜경 2007).

활용하려면, 정부가 주도하는 기존 ‘공식 외교’의 트랙을 넘어서 비국가 행위자들이 자생적으로 추진하는 ‘비공식 외교’의 트랙을 활용하는 발상의 전환이 필요하다고 하겠다(김상배 2012).

3) 공공외교의 효용성

공공외교는 최근 들어 세계적·시대적 조류로 부각되고 있지만, 공공외교의 효용성에 대한 논란은 가시지 않고 있다. 이런 가운데 이용욱(2010)은 공공외교의 주요 수단인 소프트파워의 작동방식(mechanism)과 관련해 기존 연구에서 간과돼온 점들을 포착해 새로운 시각의 논의를 전개함으로써 공공외교의 목적과 효용성에 관한 설득력있는 시사점을 제공하고 있다. 이용욱에 의하면, 소프트파워의 작동방식은 하드파워의 경우와 다르기 때문에 그 효용성에 대한 측정에도 상이한 기준이 적용돼야 한다는 것이다. 조세프 나이의 주장대로, 소프트파워의 핵심은 자국의 문화나 가치 등을 통해 자국의 매력이 타국의 마음을 사로잡아 타국으로 하여금 자국의 외교 정책을 지지하게 하고, 나아가 타국의 국내 정치와 경제 정책 등이 자국이 원하는 방향으로 움직이게 하는 데에 있다.

이용욱은 여기서 소프트파워 고유의 작동방식에 관한 두 가지 특징을 끄집어내고 있다. 첫째, 소프트파워가 작동하기 위해서는 타국이 자국의 문화나 가치를 매력적으로 인식해야 한다. 이러한 인식의 구성에는 필연적으로 자국의 문화나 가치에 대한 타국의 ‘사회화과정’이 수반된다. 따라서 군사력과 경제력에 의한 하드파워의 ‘직접적 영향력(direct application of power)’과는 달리, 소프트파워는 사회화과정을 통한 ‘간접적 영향력(diffuse application of power)’으로 작용하게 된다.

두 번째 특징은 소프트파워에는 하드파워와 달리 강제나 보상이 부재

하기 때문에 자국의 문화나 가치가 매력적인가는 궁극적으로 타국의 반응에 달려 있다는 점이다. 타국에 너무 이질적인 자국의 문화나 가치는 매력과 호감을 사는데 일정한 한계가 있다. 또 무리한 ‘사회화’ 전략은 오히려 역작용을 불러일으킬 가능성마저 있다. 이는 소프트파워의 작동은 하드파워에 비해 ‘관계적 맥락’에 더 의존적임을 의미한다. 따라서 소프트파워는 자국이 보유한 권력자원의 총량으로 측정될 수 있는 고정된 효과를 나타내는 것이라기보다는, 같은 권력자원이라도 상대방에 따라 그 효과가 유동적인 권력이라 할 수 있다(김상배 2009).

따라서 소프트파워의 효용성 논의는 하드파워의 그것과는 다른 방식으로 이뤄져야 함은 자연스런 귀결이다. 그런데 여기서 짚고 넘어가야 할 두 가지가 있다. 우선, 소프트파워가 전제하는 사회화과정을 감안하면, 소프트파워의 효용성에 대한 판단은 ‘더 긴 시간적 프레임(longer time horizon)’을 요구한다는 것이다. 또 한 가지는 자국의 문화나 가치가 타국에게 호감을 주고 매력적이게 되었다는 것은, 타국 내에 자국의 문화나 가치를 지지하고 내부의 다른 사람들에게 전파해 영향력을 높이는 세력의 신장과 결부돼 있음을 뜻한다. 요컨대, 소프트파워의 효용성은 단기간이 아닌 장기간에 걸쳐서 자국의 문화나 가치에 대한 타국의 인식·인지 정도 및 호감도의 변화와 더불어, 지지세력의 증감 및 그 영향력의 변화 정도를 통해 측정해야 하는 것이다(이용욱 2010).

4) 공공외교 개념의 재구성

니콜라스 컬(Nicholas J. Cull 2013)은 공공외교의 구성요소로 5가지를 제시한다. 즉, △청취(listening) △주창(advocacy) △문화외교(cultural diplomacy) △교류외교(exchange diplomacy) △국제 뉴스 방송(international news broadcasting)이 그것이다(Geoffrey Cowan

& Nicholas J. Cull 2013, 59-66).

우선 공공외교 구성요소로서의 ‘청취’는 해외의 대중과 그들의 견해에 대한 정보를 수집해 자료화하고, 이를 활용해 공공외교 접근법을 재조정함으로써 국제환경을 관리하려는 노력을 뜻한다. ‘주창’이란 특정의 행위자가 정책이나 아이디어, 이해관계를 해외 대중의 마음속에 투영할 목적으로 활발한 국제적 커뮤니케이션을 행하는 것을 말한다. 또 ‘문화 외교’는 자국의 문화적 자원과 성과에 대한 타국 전파를 통해 국제관계를 우호적으로 만들려는 활동을 의미한다. 또 ‘교류외교’란 자국 국민을 해외에 파견하거나 외국 국민을 받아들여 상호 이해와 친밀감을 높이려는 것으로, 공공외교에서 상호성이 가장 강한 분야로 받아들여지고 있다. 그리고 ‘국제 뉴스 방송’은 라디오, 텔레비전과 인터넷 기술 등을 사용해 해외 대중에게 뉴스 정보를 배포함으로써 자국에 대한 올바르게 호의적인 여론을 조성하려는 시도라고 할 수 있다.

오늘날 국제 커뮤니케이션은 더 이상 CNN이나 해외문화센터 등에만 국한되지 않는다. 국경을 건너 전송되는 수많은 메시지가 모두 국제 커뮤니케이션 자원으로, 특히 개인 간의 국제 커뮤니케이션은 인터넷 혁명뿐만 아니라 유례없이 증대된 인구의 이동성으로 인해 기하급수적으로 그 잠재력이 커지고 있다(Nicholas J. Cull 2013). 여기에다 소셜미디어의 폭발적 확산은 국제적 담론의 지평을 끝없이 확장시키고 있다.

이에 따라 오늘날 국제여론의 형성 과정은 종전보다 한층 더 복잡해지고 있다. 여론 형성의 토대가 되는 공중의 사회적 조직화에 영향을 미치는 변수들이 많아지고 다각화하는(multidirectional) 경향이 뚜렷해지고 있기 때문이다. 이는 또 소셜미디어의 편재화 등으로 뉴스 메시지의 의미가 전파 과정에서 무단히 변모하면서 사회적 재생성의 길을 걷는 데에 기인한다.

소프트파워 공공외교의 핵심은 자국의 문화나 가치 등을 통해 자국의 매력력이 타국 국민의 마음을 사로잡아 타국 국민으로 하여금 자국의 외교 정책을 지지하게 하고, 나아가 타국의 국내 정치와 경제 정책 등이 자국이 원하는 방향으로 움직이게 하는 데에 있다. 여기서 특정 국가에 관한 국제뉴스 등에 일정 정도가 누적되어 노출되면, 그 뉴스 메시지에 담긴 문화와 가치의식에 따라 해당 국가에 대한 이미지가 형성되면서, 그 국가에 대한 전반적인 인식체계가 자리 잡게 된다고 할 수 있다. 특히 타국의 공중을 대상으로 공개적인 커뮤니케이션 전략을 구사하는 공공외교에서는 이제 특유의 작동방식으로 여론형성에 영향을 미치는 소셜미디어의 활용이 또 하나의 요체로 수용돼야 할 것이다.

요컨대, 본 연구에서는 공공외교를 ‘정부뿐만 아니라 민간 행위자들이 타국의 대중과 전통적 미디어는 물론 SNS에 이르기까지 다양한 커뮤니케이션 기제로 소통하는 가운데 상호 이해와 공감대를 넓힘으로써 자국에 대한 긍정적 이미지와 우호적 태도를 형성하기 위한 활동’이라는 보다 넓은 개념으로 재구성해 사용하고자 한다.

3. 갈등과 공공외교의 접목

민주화·정보화·세계화라는 오늘날의 메가트렌드(megatrend)는 국가가 권위와 권력을 지속적으로 잠식당하는 구조적 권력이동을 야기함으로써 국제관계는 근본적인 재편을 맞고 있다. 이러한 ‘국가권력의 잠식’의 시대야말로 소프트파워를 중시하는 새로운 방식의 외교, 즉 공공외교를 부각시키고 있다.

탈냉전 이후 세계 유일의 초강대국으로 여겨지던 미국은 2001년 9·

11 테러 이후, ‘테러와의 전쟁’을 통해서 오히려 자국의 정책에 대한 국제여론의 악화를 경험해야만 했다. 이러한 과정에서 아무리 초강대국이라 하더라도 ‘힘’으로만 밀어붙여서는 안 되고 궁극적으로 상대방을 설득하고 감동시켜 내편으로 만드는 것이 중요하다는 교훈을 얻게 되었다. 이러한 맥락에서 지식이나 문화와 같은 소프트파워의 자원을 바탕으로 세계인의 마음을 얻는 소통의 세계정치, 즉 ‘공공외교’에 대한 인식이 새로워진 것이다.

이에 따라 미 국무부가 2010년에 발간한 “Leading Through Civilian Power”란 제목의 QDDR(Quadrennial Diplomacy and Development Review)은 시민의 힘에 대한 강조와 함께 ICT를 적극 활용해 정부간 상호작용을 넘어 비국가 행위자들과의 네트워킹 필요성을 강조하고 있다. 그런가 하면 외교관들로 하여금 디지털 ICT 기기를 사용할 수 있는 역량을 배양하고 이를 적절하게 활용함으로써 실시간 정보를 얻기 위해서 ‘대사관의 벽과 수도의 경계를 넘어서라’고 주문하고 있다. 미 국무부가 강조하는 것은 이러한 공공외교적 노력을 통해 글로벌 대중이나 잠재적 적대세력과의 소통을 강화할 경우 폭력적 극단주의의 출현을 미연에 방지할 수 있다는 것이다(김상배 2012).

이러한 공공외교적 접근 노력은 ‘테러와의 전쟁’ 과정에서뿐만 아니라 적대국들 간의 화해를 통한 관계 회복, 특히 동아시아에서 영토와 역사 문제를 둘러싸고 크게 불거진 갈등의 해결을 위해서도 유용한 처방으로 받아들여지고 있다. 말하자면, 부조화와 반감, 분쟁과 적대의 물결을 진정시키고 상호 이해와 공감대의 확장, 나아가 집단 정체성 인식기반의 공유로 나아가는 데에는 이러한 복합적 갈등의 돌파구로서 공공외교의 적절한 접목이 효과적이라고 하겠다.

III. 갈등 해결을 위한 공공외교적 접근방안

1. 화해를 위한 국제교류 증진

국제관계의 역사는 갈등에서 화해로, 화해에서 평화로, 그리고 다시 갈등의 발생으로 이어지는 순환의 역사라고 할 수 있다. 즉, 화해는 평화를 위해 선결되어야 하는 중요한 과정임이 분명하다(천자현 2013). 과거 적대국들 간의 관계 회복도 화해의 관점에서 설명할 수 있다. 그리고 이러한 화해를 도모하는 데에 있어서 공공외교적인 접근방안은 유효적절한 것으로 보인다. 여기서 서구 역사상 유례를 찾아보기 어려울 정도로 갈등이 심했던 프랑스와 독일의 친교를 그 사례로 들 수 있다.

1945년, 전쟁에 지친 프랑스와 독일의 영향력 있는 인사들은 화해를 최우선 과제로 정하고 개인적인 차원에서 공공외교에 착수했다. 즉, 이해에 프랑스의 예수교 신부인 장 뒤 리보(Jean du Rivau)는 독일의 GüZ(Gesellschaft für übernationale Zusammenarbeit)와 함께 양국 상호 간의 이해와 지식을 제고하기 위해 BILD(Bureau International de Liaison et de Documentation)를 설립했고, 같은 목적 아래 “Documents”와 “Dokumente”라는 출판물을 발간하기 시작했다. BILD는 특히 청소년 교류에 있어서 선도적인 역할을 수행했다. 1948년에는 슈미트(Carlo Schmid), 쉐크(Fritz Schenk), 호이스(Theodor Heuss) 등 세 독일 정치인들은 루트비히스부르크(Ludwigsburg)에 독불문화원(Deutsch-Französisches Institut)을 설립하기도 했다(Geoffrey Cowan & Nicholas J. Cull 2013, 73-75).

프랑스와 독일 두 나라의 지방정부 지도자들은 ‘유럽문화’ 비전을 표

현하는 사업의 일환으로 지방자치단체를 기반으로 하는 국제교류에 주목하게 되었다. 1947년에 프랑스와 독일의 시장들은 한데 모여 ‘국제시장연합(UIM: Union Internationale de Maires)’을 출범시켰고, 또 규모나 역사·산업 측면에서 유사한 양국 도시들의 자매결연을 추진함으로써 네트워크를 이루는 방안을 고안했다. 그 첫 번째 사례가 1950년 10월에 몽벨리아르(Montbéliard)와 루드빅스부르크(Ludwigsburg) 사이의 자매결연이었다. 그 이듬해부터는 ‘유럽자치단체회의(CEM: Council of European Municipalities)’의 주도 아래 수백 개의 다른 자매도시들이 생겨났다. 이에 따라 수많은 민간·학생 교류와 스포츠 교류가 이뤄지게 되었고, 20세기 말에 이르러서는 도시나 광역 지자체 사이에 2,000개 이상의 결연이 맺어질 정도가 됐다(Vion 2002).

지방정부가 앞장서 주도하고 국가가 뒤따르는 이러한 형태의 국제교류는 1940년대 후반 청소년 교류에 참가했던 세대가 성인이 되어 본격적으로 중앙무대에 등장하면서 자연스럽게 이뤄진 일이라고 할 수 있다. 독일과 프랑스에서 각각 ‘괴테 인스티튜트(Goethe Institut)’와 ‘인스티튜트 프랑세즈(Institut Français)’가 성공적으로 자리 잡은 것도 시장들이 개척한 길을 국가기관이 뒤따른 사례라고 하겠다. 이것이 최고 수준으로 진전된 것이 바로 1963년 1월 아데나워(Konrad Adenauer)와 드골(Charles De Gaulle)이 수세기 동안 지속된 양국의 라이벌 내지 적대 관계에 종지부를 찍고 두 나라 관계에 대한 ‘근본적인 재정의’를 하겠다는 뜻을 담은 서문이 포함된 ‘엘리제 조약(Elysée Treaty)’의 체결이었다(Geoffrey Cowan & Nicholas J. Cull 2013, 73-75).

양국 관계 재정의의 첫걸음은 1963년에 연간 4,000만 독일 마르크의 재정을 갖춘 ‘프랑스-독일 청소년사무소(Franco-German Youth Office)’의 개소였다. 참여자수가 가장 많을 때는 연간 30만 명에 달했고, 1997

년까지 500만 명의 학생이 교류에 참가했는데, 그 중 약 70%가 고등학생 연령대였다. 이를 두고 '사상 최대 규모의 이주'라고 부른 분석가도 있었다. 이 세대는 또 프랑스-독일 관계에 새로운 정부간 충위를 추가해서 1988년 일련의 양자간 협약을 체결했다. 여기에는 △고등문화위원회(High Council for Culture) 창립, △프랑스-독일 간 상호 이해 증진에 관한 가장 영예로운 상으로서의 아데나워-드골 상(Adenauer-de Gaulle prize) 창설, △대학 간 교환학생 및 공동학위 제도를 촉진하기 위한 제도적인 기반 마련, 그리고 △가장 혁신적인 것으로서 프랑스-독일 TV 방송국인 'ARTE(Association Relative à la Télévision Européenne)'의 설립이 포함되었다.

프랑스와 독일은 1990년 10월 베를린에서 '유럽 문화채널 설립에 관한 조약'을 체결해, ARTE의 운영, 편성·전송방식, 재정 지원 등의 사항을 규정했다. 양국은 프랑스의 문화채널 공영방송인 La SEPT와 독일의 지역 공영방송인 ZDF, ARD가 참여해 설립하는 공동 방송사 ARTE의 본사를 독일에 접한 프랑스 국경도시인 스트라스부르그에 둔다는 데에도 합의했다. ARTE가 첫 방송을 시작한 것은 1992년 5월이다. 프랑스와 독일의 국내법 차이로 인해 ARTE의 법적인 기반은 국제법을 통해 해결했다. ARTE는 벨기에의 RTBF, 스페인의 TVE, 이탈리아의 RAI, 폴란드의 TVP, 오스트리아의 ORF, 핀란드의 YLE 등과 속속 협정을 맺었다. 이들 협정사들과 ARTE는 테마 프로그램과 실험적 성격을 띤 프로그램의 공동 제작에 들어갔다. 이들 프로그램은 ARTE가 현실적으로 제작하기 힘든 타국의 문화적 현상들을 보다 잘 이해할 수 있도록 문화적 상호주의에 입각해 공동 제작하고 있어 공공외교 차원에서 특히 주목할 만하다(고주현 2009; 이상훈 2007).

이러한 국제교류의 가장 분명한 효과는 바로 상호 이해 증진을 바탕

으로 화해와 협력이 이뤄졌다는 것이며, 두 국가 사이에는 가시적인 정치 수렴현상도 나타났다(Krotz 2000). 교류 프로그램을 경험하며 성장한 프랑스와 독일의 지도자들은 서로에게서 더 많은 협력을 기대할 수 있게 되었다. 즉, 이러한 교류를 거의 경험하지 못한 영국과 같은 나라에서는 도저히 불가능할 정도의 협력까지도 양국 국민들이 해낼 것 이란 점을 서로 신뢰할 수 있었던 것이다(Geoffrey Cowan & Nicholas J. Cull 2013, 73-75).

장기간에 걸친 프랑스와 독일 사이의 화해 협력과 비교할 때 동아시아, 특히 한·중·일 3국의 협력은 아직 시작단계나 다름없다. 동아시아에서의 갈등 극복과 지역 협력을 위해서는 공동체 의식이 필수적이지만 영토 분쟁과 과거사문제 등이 여전히 걸림돌로 남아 있다. 이러한 걸림돌 제거를 위해서는 다양한 방면과 수준의 국제교류를 통한 상호 이해가 필수적인 것으로 받아들여지고 있다.

물론 동아시아 국가들 사이에서도 지자체 간 자매결연과 인적 교류 등 국제교류 사업들이 나름대로 추진돼 왔다. 더욱이 동아시아에서는 공공외교 차원에서 이러한 국제교류를 더욱 활발하게 추진할 수 있는 외부환경이 조성되고 있다. 동아시아 국가들 간의 소득격차가 감소 추세에 있을 뿐만 아니라, 교통수단의 눈부신 발달과 특히 디지털 혁명으로 인해 상호교류를 더욱 활성화시킬 수 있는 하드웨어적 기반은 프랑스와 독일의 사례에 비해 오히려 한결 나아졌다고 하겠다. 다만 동아시아 국민들 간에 이러한 교류를 추진하기 위한 열린 마음과 적극적인 수용 의지가 선결과제가 될 것으로 보인다.

2. 미디어를 활용한 소통 강화

근래에 ‘글로벌 채널’²⁾로서 성공적으로 자리 잡은 ‘유로뉴스(Euro-news)’와 ‘채널뉴스아시아(CNA: Channel News Asia)’는 각각 유럽과 동남아 지역의 공동체적 정체성 형성과 소통 강화에도 기여하고 있다. 말하자면, 이는 일정한 지역권의 시민들을 대상으로 한 미디어 공공외교의 활성화 사례인 셈이다.

‘유로뉴스’는 유럽인의 시각으로 세계 뉴스를 전달한다는 취지 아래, 유럽방송연맹(EBU)의 주도로 1993년에 민영방송사로 설립된 24시간 뉴스보도 채널이다. ‘유로뉴스’는 동일한 화면을, ‘뉴스 프레젠테이션(news presenter)’가 영어·프랑스어·스페인어 등 13개국어로 각각의 뉴스룸에서 동시에 방송한다. 프랑스 리옹에 본사를 둔 ‘유로뉴스’는 유럽권에서 BBC와 CNN을 제치고 시청률 1위를 기록하면서 EU의 ‘뉴스 허브’ 역할을 하고 있다. 또 아시아인의 관점에서 세계를 바라본다는 콘셉트로, 싱가포르 미디어콕(MediaCorp) 그룹이 1999년에 창설한 ‘채널뉴스아시아’는 영어 등 4개국어로 방송하는 동남아 최대의 뉴스 채널로, 1억 명의 시청자를 보유하고 있다(윤홍근 2013).

하지만 오늘날 디지털 혁명으로 인해 신문과 방송을 비롯한 전통적 뉴스미디어는 인터넷 뉴스 플랫폼으로 수렴되는 양상이다. 고정 PC 인터넷을 기반으로 한 뉴스 이용은 이제 모바일 인터넷 환경에 최적화된 스마트폰과 태블릿PC 등 스마트미디어로 이동하고 있다. 테크놀로지와 콘텐츠가 공진화함으로써 특정한 플랫폼이나 양식에서 벗어난 콘텐츠

2) glocal은 globalization과 localization의 합성어인 glocalization에서 따온 말로, ‘글로벌 채널(glocal channel)’은 특정 지역권을 대변하는 뉴스 채널을 말한다(윤홍근 2013).

도 활성화되고 있다(김위근·김성해·김동운 2013). 멀티플랫폼 시대를 맞아 뉴스콘텐츠는 다양한 형태로 생산·가공·소비되면서 뉴스의 대중화가 가속화되고 있다. 말하자면, 뉴스는 미디어에서 수용자에게로 확산될 뿐만 아니라 그 역방향 확산도 가능하고, 미디어 간에도 또 수용자 간에도 정보와 의미가 흐르는 전방위적 네트워크를 통해 확산이 이뤄진다(Rogers 2005).

이제 공중들은 포털 사이트 등에 실시간으로 올라오는 뉴스정보를 선택·비교하는가 하면, 소셜미디어를 통해 뉴스기사의 유포는 물론 생산에 직접 참여한다. 게다가 다양한 인터넷 카페와 블로그, 온라인 뉴스 커뮤니티들은 페이스북과 트위터 같은 SNS와의 연동으로 뉴스의 폭발적인 팽창을 가져왔다. 소셜미디어가 뉴스정보를 생성·유포시키면서 부상한 ‘소셜 저널리즘(social journalism)’은 이러한 맥락에서 탄생했다(설진아 2012).

이렇듯 21세기는 커뮤니케이션의 지구화시대라고 할 수 있다. 정보통신기술의 발달로, 오늘날 지구시민들은 초국가적 담론공간에서 소통하며 새로운 담론의 생산 및 확산에 참여하게 되었다. 지구적인 규모의 반세계화 운동에서 보듯, 초국가적 공론장(transnational public spheres)의 가능성은 이미 구체적인 현실로 다가오고 있다. 그러나 발전하는 정보통신기술과 그로 인해 증가하는 커뮤니케이션이 곧 초국가적 공론장의 형성을 의미하지는 않는다. 단순한 정보의 흐름이나 공유, 국가의 경계를 넘어 생산되는 담론공간의 확장이라는 현실과, 규범적 성격이 강한 초국가적 공론장 개념이 반드시 일치하는 것은 아니기 때문이다(Fraser 2009; 신기영 2013에서 재인용).

하버마스(Habermas)의 공론장 이론에서는, 공론장의 매개로써 뿔뿔이 흩어져 있는 원거리의 시민들을 하나의 공중(the public)으로 묶어

내는 역할을 하는 미디어는 암묵적으로 국민국가 경계 내의 미디어를 상징한다. 특히 동아시아 지역은 국민국가의 경쟁과 갈등이 첨예하기 때문에 국민국가의 틀을 넘어서는 초국가적 공론장의 형성이 낙관적이지 않은 않다(신기영 2013).

독도문제만 해도 일본 정부는 초기에 독도영유권을 수사적으로 주장하고 이후 교과서 내용에 포함시키는 기록화를 통해 독도를 분쟁지역화·국제화시키려 했다. 이에 대해 한국 정부는 독도에 대한 실효적 지배를 강화해 독도에 대한 주권의 안정화를 기하면서 역사적 고증 등을 통한 지적 반격으로 일본에 대응했다. 양국 정부 간의 이러한 티포탯(tit-for-tat) 독도 논쟁은 양국 네티즌들의 가담에 따라 담론 대결이 더욱 확장되고 복잡·정교화되었다. 즉, 한국 네티즌이 선공격적으로 독도 영유권을 알리고 감시·감독과 고발행위를 취하고, 이에 일본 네티즌이 맞대응해 항의하고 한국 네티즌의 활동을 교란시키는 패턴으로 변화한 것이다. 결국 한국 정부가 가장 피하려고 했던 시나리오지만, 양국 네티즌들이 설전을 펼치면서 독도문제는 적어도 인터넷상에서는 담론의 형태로 분쟁화되고 국제화된 셈이다(송태은 2011).

이처럼 오늘날 글로벌 이슈들은 영토국가를 넘어서 여론을 동원하는 것이 다반사이며, 공론장의 커뮤니케이션에는 이질적이고 다양한 주체들이 참여하고 있다. 커뮤니케이션의 대상도 국민국가를 향한 것만은 아니며 국내 미디어만을 매개로 하는 것도 아니다. 공론장의 많은 논의 대상이 원래 ‘초국가적’인 성격이어서 여론이 영토국가 내에 한정될 수도 없을 뿐더러 하나의 주권국가가 문제해결의 주체가 될 수 없는 경우도 허다하다.

한편 소셜미디어의 담론 공간은 대체로 매스미디어에서 피운 뉴스 기사, 생생한 체험담, 개인적 의견과 생각 등으로 채워지고 있다. 하지만

그 가운데에는 부정확한 정보, 곡해된 사실, 확인되지 않은 루머 등도 뒤섞여 떠돌아다닌다. 이것이 감정적 반응에 따라 눈덩이처럼 부풀려지고 급속도로 확산돼 진실이 무엇인지 알 수 없게 될 경우 건전한 여론 형성의 토대인 공론장의 활성화를 방해하게 된다. 특히 영토 분쟁이나 역사문제 등을 둘러싼 민감한 국가 간 이슈인 경우, 네티즌들은 민족주의적 정서로 무장한 ‘사이버상의 전사’가 되어 그동안 애써 쌓아올린 ‘공공외교의 공동 탑’을 일거에 무너뜨릴 수 있다.³⁾

일반적으로 여론은 미디어 담론과 시민 담론의 상호작용 아래 공중의견의 사회적 조직화를 통해 이뤄진다. 국가 간 관계를 우호적으로 만드는 데에 기여할 수 있는 국제여론의 건강성 또한 충분한 정보와 정확한 사실을 바탕으로 하는 시민사회의 숙의(deliberation) 과정을 거쳐 초국가적 공론장이 형성될 때 비로소 확보될 수 있다. 따라서 다양한 공공외교 사업을 벌이는 일 못지않게, 소셜미디어가 매개하는 시민 담론이 왜곡되거나 편향되지 않도록 부단한 검증을 통한 진실에의 교정작업이 중요하다. 민간 행위자가 불평부당한 자세로 이러한 작업에 참여해 사이버 공간을 정화해 나간다면, 공론장을 건전하게 가꿔나가는 데에 일정한 도움을 줄 수 있을 것이다.

3) 초국적으로 작동하는 인터넷이 만들어내는 공간에서 국가 단위에 기반을 둔 민족주의 관념이 득세한다는 것은 다소 역설적일 수 있다. 그럼에도 불구하고 민족주의적 감정과 생각은 온라인 공간으로서 사이버공간의 특성 때문에 더욱 증폭될 가능성이 크다. 사이버 공간은 신세대들에게 개인의 자유와 즐거움을 찾는 사적인 공간으로서만 기능하는 것이 아니라, 국가적 사건에 대해서는 오프라인 공간에서는 볼 수 없는 애국주의적 반응들이 결집되는 공간으로 기능하기도 한다. 다시 말해 사이버 공간의 신세대들은 개인적인 차원에서는 탈근대적인 가치를 추구하는 성향을 보이지만, 국가와 민족이 관련된 쟁점에 대해서는 여전히 근대적인 가치에 몰입하는 경향이 있다(류석진·조희정 2008; 다타하라 모토야키 2007).

요컨대, 국가 간 갈등 해결에 있어서 전통 미디어는 물론 뉴미디어와 소셜미디어에 이르기까지 부작용을 최소화한 가운데 적절하게 활용함으로써 소통을 강화해 나가는 것이야말로 공공외교적 접근방안의 요체라고 하겠다.

3. 문화 네트워크로 상호 이해 심화

국경 개념이 사라져 가고 있는 세계화·정보화시대를 맞아 문화⁴⁾는 국가 간 정체성(identity) 공유에 본질적인 요소로 부각되고 있다. 이를테면 민족주의적 성향이 강한 한·중·일 3국이 다자협력의 제도화를 향해 더욱 전진하는 데에 긴요한 집단 정체성을 형성함에 있어 문화는 그 핵심요인으로 지적되고 있다. 영토 및 역사문제로 인한 원심력과, 경제적 상호작용의 증대로 인한 구심력이 충돌하는 동아시아에서 이러한 집단 정체성은 문화의 교류 및 융합을 통한 공동된 의식기반의 확장에서 배태되고 성장할 수 있기 때문이다.

동아시아 국가들 가운데 특히 한·중·일 3국은 진정한 의미의 협력을

4) 문화는 개념 규정이 어렵기로 유명하다. 수많은 복수의 개념에도 불구하고 학자들은 ‘문화’의 개념을 크게 두 가지 부류로 나누어 이해하고 있다. 우선 ‘넓은 의미의 문화’는 일반적으로 ‘유형화된 생활양식의 전체’를 뜻하는 것으로 통용되고 있다. 특정한 공동체 내에서 학습된 행위, 생활양식, 사회적 유산, 가치관, 태도, 관습 등을 모두 일컫는 말이다. 생물학적, 자연적 본능에 의하지 않고 이루어지는 대부분의 의식적인 행위와 결과를 문화라고 부르는 것이다. 한편 ‘좁은 의미의 문화’는 ‘내부 감정 및 관념의 미적 표현’을 뜻한다. 종교적 의식을 포함하여 문학, 미술, 음악, 공연예술 등 아름다움과 탁월함에 대한 감정의 표현양식을 문화라고 부른다. 이러한 좁은 의미의 문화는 사실상 예술과 동일한 개념으로 간주된다(김정수 2006).

추구하는 데 있어서 필요한 상호신뢰의 부분을 더욱 키우고 쌓아나가지 않으면 안 될 것으로 보인다. 왜냐하면 한·중·일 간에 존재하는 역사적 피해의식과 민족주의적 갈등의 요소가 아직도 간과할 수 없는 내재요인으로 작용하기 때문이다. 결국 3국은 서로의 공통분모를 키움으로써 관계를 강화해 나갈 수밖에 없다고 하겠다. 한·중·일이 공통분모를 키우고 집단 정체성을 공유해 나가는 데 있어서는 이해관계가 첨예하게 엇갈리는 안보나 경제 분야보다 접근이 비교적 손쉬운 문화 분야에서의 협력이 선행되어야 할 것이다.

문화는 역사적 과정을 통해 형성되어 사회 성원이 공유하는 특정한 삶의 양식으로서, 사회적 제도들과 세계관, 가치, 윤리, 사고방식 등의 체계이다. 내부적인 이질성의 존재에도 불구하고 사람들이 문화적으로 동질적이라는 생각에 의하여 서로를 인식하고 자기들의 세계를 정의함으로써 존재하는 것이 공동체이다. 따라서 문화적으로 공동체를 이룬다는 것은 갈등을 최소화하며 공존의 지혜를 모색하고 실천하는 기반을 확보하는 것을 말한다. 동아시아가 지역적인 문화공동체를 이룩해야 한다는 명제는 바로 이 지역의 나라와 민족집단이 각각의 고유한 전통을 가지면서도 상호존중을 바탕으로 하나의 거대한 상호관계로 얽혀지는 생활세계를 이룩한다는 의미이다(김광억 2004).

오늘날의 세계화와 관련해 일차적으로 지목되는 것은 전지구적 상호의존의 심화로 모아진다. 빠르게 확산되는 상호연결과 상호의존은 모든 영역을 보다 밀도 높은 초국가적 교환체계의 네트워크로 묶어낸다. 카스텔(Castells 2003)은 이러한 모습을 지식과 정보에 의해 추동되는 ‘네트워크 사회’로 그리기도 한다. 상호연결 네트워크의 밀도가 계속적으로 높아짐에 따라 세계는 지역성과 지리적 특성이 점차 사라지는 하나의 장소(one place)로 개념화되기에 이른다(Waters 1995).

그러나 문화는 본디 ‘장소에 머물게 하는’ 지역성에 기반을 둔 개념이다. 이러한 문화에서의 장소가 지니는 연고성이 세계화에 의해 흔들리고 있는 것이다. 이를 톰린슨(Tomlinson 2004)은 탈영토화(de-territorialization)로 개념화하였다. 여기서 문화는 고착된 특성이라기보다 지속적으로 변화하는 ‘흐름(flows)’이라고 볼 필요가 있다. 문화는 끊임없이 바뀌면서 사람들의 삶에 영향을 주고 또 그로부터 영향을 받는 동적 과정이다. 이렇게 볼 때 문화는 서로 섞고 섞이면서 스스로를 바뀌어나가는 복수의 연체동물과도 같다고 볼 수 있다. 기어츠(Geertz 1998)는 이러한 점에서 문화를 ‘낙지’에 비유하고 있다. 문화의 요소들은 따로 분리되어 있으면서도 어느 정도의 수준에서 불완전하게나마 연결되어 있다는 것이다. 낙지의 발은 항상 따로따로 움직이지만 적어도 머리 부위에서는 한데 뭉쳐 있다는 점에서 문화가 지닌 속성을 표현하는 데 알맞은 비유인 셈이다.

한편 문화의 전파 메커니즘에 있어서 우리가 흔히 간과하는 현상 중의 하나가 섞임, 즉 문화의 혼합현상이다. 혼성문화가 등장하는 현상은 세계화와 네트워크화 시대의 새로운 특징이 되고 있다(민병원 2006). 이처럼 문화는 끊임없이 상호작용하면서 스스로를 변화시키는 동적 주체인 것이다. 이러한 점에서 우리가 겪고 있는 세계화시대는 필연적으로 ‘문화적 섞임(cultural blending)’의 과정을 동반하고 있는 것이다(Uimonen 2003). 세계화시대의 ‘네트워크 사회성’을 바탕으로 하는 이러한 문화적 변화는 과거와 같은 ‘당구공 국가모델’로는 결코 설명할 수 없는 것이다(Wittel 2001). 요컨대, 세계화시대의 문화는 ‘네트워크화된 문화’로서 이해될 수 있다(Rosenau 2003).

지난 몇 년 사이에 불거진 일본의 교과서 왜곡문제라든가 중국의 동북공정과 같은 사태 이면에는 동북아 국가들의 편협한 역사 및 문화 인

식이 바탕에 깔려 있다. 이러한 갈등구조를 극복하기 위한 최초의, 그리고 최선의 출발점이 바로 문화를 네트워크적 관점에서 이해하는 일이라고 본다. 어떤 나라든지 자국 중심의 시각만으로는 결코 문화적 갈등을 쉽사리 해결할 수 없기 때문이다.

자본주의가 고도로 발전하고 경제발전의 과제를 여전히 추구하려는 근대국가의 사고방식이 지배하고 있는 동아시아의 여러 나라에서 문화 산업과 문화정책의 논리구조가 낡게 될 부작용은 명백하다고 하겠다. 무엇보다도 지역 차원에서 바람직하다고 간주되는 ‘공동의 문화적 틀’ 또는 ‘정체성’의 확보작업이 신자유주의적 경쟁논리에 휩싸여 제 기능을 발휘하지 못할 수 있다(김광익 2005; 김기봉 2006).

따라서 동아시아의 문화교류를 위한 틀 역시 문화 네트워크를 지향하는 게 자연스럽다. 문화정책은 이제 과거와 같은 통제형, 하향식, 중앙 집중형 구도를 넘어 자발적이면서 분산형 구도를 띤 네트워크 연결망이 문화의 새로운 패러다임으로 자리 잡을 수 있도록 돕는 게 바람직하다(민병원 2008). 이를테면, 해외국가와의 공동제작, 공동투자, 기술협력 네트워크를 구축해 현지시장의 콘텐츠 제작을 간접 지원하는 정책 등이 요청된다고 하겠다.

2000년대 초·중반 우리나라의 ‘한류’가 동아시아에서 큰 인기를 끌다가 그 후 한풀 꺾이는 과정은 시사하는 바가 크다. ‘반한류’, ‘혐한류’는 세계화·정보화 시대의 문화는 네트워크 구조를 바탕으로 한다는 사실을 경시하거나 간과한 데에 기인한 것이라고 할 수 있다. 따라서 동아시아에서 국가 간 갈등구조를 완화하고 화해협력을 제고하기 위한 공동체 의식을 함양해 나감에 있어서 상호주의적 ‘흐름’과 동적 ‘취임’으로서의 문화변수가 제대로 작동될 수 있도록 하기 위해서는 일대 발상의 전환이 필요하다고 하겠다(진행남 2010).

동아시아 핵심 3국인 한·중·일 간에는 문화분야 협력, 특히 방송분야의 교류협력 확대를 통한 상호 이해 심화는 3국 간의 역사적 갈등 해소와 공동체 의식 배양에 매우 효과적인 것으로 보인다. 이러한 문화 네트워크 구축을 위한 노력이야말로 동아시아의 복잡하게 얽힌 갈등의 해결을 향한 공공외교의 첫걸음이자 첩경이라고 하겠다.

4. 인도·개발 지원을 통한 국제기여

오늘날 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입국가들 가운데 대외원조를 선도하고 있는 것으로 간주되는 4개국 중 3개국이 스칸디나비아 국가들인 스웨덴·노르웨이·덴마크라는 점에 주목할 필요가 있다. 현재까지 원조규모가 DAC 권고치인 GNI의 0.7%에 도달하거나 이를 넘어선 국가는 네덜란드를 제외하고는 이들 스칸디나비아 3개국 밖에 없다. 스칸디나비아 국가들은 이미 1960년대 말 이래 GNI 대비 대외원조규모 1.0% 달성을 목표로 삼아 왔다. 또 이들 국가들은 대외원조를 자국의 정치적·경제적 이익과 결부시켜 온 미국·일본 등의 선진국들, 중국 등의 신흥원조국들과는 달리 원조의 방식을 결정하고 원조대상국을 선정하는 데 있어서도 비교적 ‘공평무사한’ 태도를 견지해 왔다. 스칸디나비아 3개국은 몇몇 경우를 제외하고는 자국과 아무런 역사적인 연계도 없고 특별한 정치적·경제적인 연관성도 갖지 않은 사하라 사막 이남의 가난한 아프리카 국가들에 대외원조를 집중하고 있다.

또 이들 국가들의 대외원조액 중 최저개발국에 공여되는 원조의 비중은 미국이나 일본의 경우보다 월등히 높다. 즉, 이들 스칸디나비아 국가들이 빈곤으로 인한 고통 때문에 외부의 도움을 가장 필요로 하는 국가

들에 원조의 상당 부분을 집중하고 있는 것이다. 국가에 따라 다소 편차가 있기는 하지만 스칸디나비아국가들은 이미 1960년대와 70년대를 거치면서 이러한 원칙을 확립했다. 1976년 노르웨이 의회는 대외원조의 우선순위가 국제적인 인권기준을 존중할 의지가 있는 최저개발국들(least-developed countries)에 부여돼야 한다고 선언한 바 있다. 또 1982년에 덴마크 정부는 원조수혜국을 선정하는 데 있어서 △원조의 필요성 △빈곤수준 △효율성을 가장 중요한 기준으로 내세우기도 했다. 여기에서 세 번째 효율성의 기준은 덴마크를 비롯한 스칸디나비아 국가들이 어떤 이유에서 대외원조를 비교적 소수의 국가들에 집중시키는지 를 말해준다(김준석 2011).

스칸디나비아 국가들의 대외원조규모는 총 국민소득 대비로 볼 때는 전 세계 모든 국가들 중 수위권을 차지한다. 하지만 크지 않은 경제규모로 인해 총 원조규모에서 스칸디나비아 국가들의 대외원조가 절대적으로 차지하는 비중은 매우 낮다. 2005년 통계에 따르면 이들 국가들의 대외원조가 전 세계 총 원조액에서 차지하는 비중은 스웨덴의 경우 3.36%, 노르웨이의 경우 2.79%, 덴마크의 경우 2.11%에 불과했다. 이러한 사정은 1970년대와 80년대에도 크게 다르지 않았다. 따라서 이들 국가들은 원조효과를 극대화하기 위해 특정 국가를 선별하여 지속적인 원조를 제공하는 전략을 채택했다. 그 결과 특히 동아프리카의 탄자니아와 모잠비크, 짐바브웨 등에 스칸디나비아로부터의 원조가 집중되었다. 이와 같이 동아프리카지역에 원조의 상당 부분이 집중된 것은 스칸디나비아 국가들 간에 일련의 정책조율이 이루어졌기 때문이다.

이러한 원조패턴은 일본의 경우와 극명한 대조를 이룬다. 일본 역시 1990년대 동안 몇몇 국가에 대외원조를 집중했다. 하지만 그 선택의 동기는 스칸디나비아 국가들의 경우와는 전혀 달라 주로 지리적 근접성과

경제적 상호의존 정도가 가장 중요한 고려사항이었다. 결국 스칸디나비아 국가들은 도움이 가장 필요한 국가들에 원조를 우선적으로 분배한다는 원칙을 가장 잘 준수해 왔다고 할 수 있다. 그리고 그만큼 대외원조를 덜 직접적으로 국가이익에 대한 고려와 연계시켰다고 할 수 있다.

이러한 특징은 이른바 ‘대외원조에 관한 스웨덴 모델’에서도 잘 드러난다. 스칸디나비아 국가들 중 특히 스웨덴은 다른 두 국가와 비교해서도 상대적으로 이른 시기에 ‘진보적인’ 대외원조정책을 추진하기 시작했고, 다른 선진국들, 특히 대다수 OECD 회원국들의 원조정책과 뚜렷한 대비를 이루는 정책들을 실행에 옮겼다. 이러한 스웨덴식 원조정책의 중요한 특징들로는 다음 5가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 특정국가에 대한 원조가 장기간에 걸쳐 지속된다. 둘째, 무상원조(grant)의 비율이 매우 높다. 셋째, 원조공여국 내에서의 재화구매를 원조의 조건에 포함시키는 이른바 ‘구속성 원조(tied aid)’의 비중을 최소화한다. 넷째, 다자주의 국제기구를 통한 원조의 비중이 높다. 다섯째, 공여된 원조의 사용에 관한 수혜국의 자율적인 권한을 최대한 보장한다(김준석 2011).

예를 들어 스웨덴은 유상원조에 대한 무상원조의 비율을 매우 높은 수준으로 유지해 왔다. 1980년대의 통계를 보면 무상원조가 전체 원조에서 차지하는 비중이 거의 100%에 가깝게 유지되었고, 1989년에는 실제로 100%에 도달하기도 했다. 다자주의 국제기구에 대한 원조공여 역시 매년 30% 이상으로 매우 높은 수준으로 유지되었다. 이러한 추세는 2000년대 들어서도 계속되어 2003년의 경우 스웨덴의 양자간 공적개발 원조액 14억 4,900만 달러 중 무상원조액은 14억 2,800만 달러로 98% 이상을 차지했다. 또 전체 원조액 19억 5,500만 달러 중 다자주의 국제기구에 공여된 원조액은 5억 6백만 달러로 30%에는 미치지 못하지만 역시 높은 수준을 기록했다. 다자주의 국제기구에 많은 원조액이 제공

된다는 것은 그만큼 원조공여국의 특정한 이익을 위해 원조가 사용될 가능성이 차단된다는 것을 의미한다. 무상원조는 유상원조에 비해 원조의 효과성을 배가시킨다는 장점이 있다.

스웨덴을 비롯한 스칸디나비아 국가들의 이상과 같은 원조패턴은 대외원조에서 원조공여국의 이익에 대한 고려를 최소화했다는 점에서 다른 주요 국가들의 원조정책과 차별화된다. 이들 국가들이 ‘제3세계의 연인(darling of the Third World)’, ‘세계의 사회적 양심(social conscience of the world)’ 등의 별칭으로 불리게 된 것은 이와 같이 원조의 절대적인 규모에서, 원조대상국의 선별에서, 그리고 원조방식에서 ‘모범적으로’ 정책을 추진한 결과라고 할 수 있다(김준석 2011). 크고 작은 갈등을 겪고 있는 동아시아 국가들도 이러한 스칸디나비아 국가들의 대외원조 패턴을 적극 벤치마킹할 필요가 있다. 원조공여국의 이익에 대한 고려를 최소화하는 ODA야말로 진정한 인도주의적 지원정책이자 갈등 치유에 기여할 수 있는 공공외교적 접근방안이라 하겠다. 또 이것이 장기적인 국익에도 부합하는 지혜로운 행보인 셈이다.

한편 한국은 1인당 GDP 67달러의 최빈 수원국에서 불과 반세기 만에 산업화와 민주화를 이뤄내면서 선진 공여국으로 도약한 나라다. 한국의 개발 경험을 동아시아 개발도상국에 전수하는 역할을 하는 것도 공공외교 차원에서 바람직하다. 그러나 개도국 시절 한국이 이룬 성취와 성공만을 강조해서는 안 된다. 성공담과 실패담을 함께 공유함으로써, 개도국이 각기 다양한 단계에서 부딪칠 수 있는 문제들을 극복할 수 있도록 실질적으로 도움이 되는 협력이 필요하다. 성장에만 중점을 두고 실시한 정부 주도 산업화의 결과로 발생한 △과잉·중복 투자와 비효율 △기업의 도덕적 해이 △환경 오염 △과도한 외채 도입 등이 결국 IMF로 이어진 우리나라의 ‘아픈 역사’는 개도국들에게 소중한 교

훈이 될 수 있으며, 이 같은 실패를 거울 삼아 이들이 한국의 전철을 밟지 않도록 하는데 기여할 수 있을 것이다(조태열 2011).

IV. 맺는말

2008년 미국발 금융위기는 세계경제를 이끌어가는 동력이 아시아, 특히 동아시아에 있음을 재확인시켜 주는 동시에, ‘화평굴기(和平崛起)’로 표상되는 중국의 부상을 실감케 했다. ‘굴기’란 마치 해저에서 화산이 분출하면서 새로운 산이 불쑥 솟아나는 듯한 모습을 형상화한 표현이다. 오늘날 미국과 함께 ‘G2’로 불리는 중국의 급부상은 주변국들과 더불어 평화로운 발전을 도모한다는 ‘화평굴기’의 원의를 굴절시켜 자칫 주변국들에게 위협을 느끼게 하고 경계심을 갖도록 하는 패권주의적 ‘대국굴기(大國崛起)’로 비칠 수 있다. 2010년 9월 센카쿠 열도(중국명 釣魚島)에서 중국 어선과 일본 순시선이 충돌한 사건을 둘러싸고 벌어진 양국 간의 ‘힘겨루기’는 중국 위협론과 함께 일본의 ‘보통국가화’가 단지 우려에 그치지 않고 현실로 나타날 수 있음을 극명하게 보여주었다.

그 후 일본의 센카쿠 열도에 대한 국유화 조치와 과거 침략역사를 부정하는 듯한 아베 총리의 발언, 주변국의 반발을 아랑곳하지 않는 일본 정치인들의 계속되는 야스쿠니 신사 참배, 집단적 자위권 행사를 위한 헌법 해석의 변경 움직임으로 상징되는 일련의 우경화 내지 재무장화 행보, 이에 대한 중국의 격렬한 반발과 노골적인 군사적 위협, 남중국해 도서 영유권을 둘러싼 동남아국가들과 중국의 대립과 마찰, 독도

와 종군위안부 문제 등 과거사를 둘러싼 한일 간의 수교 이래 최악의 관계 등 동아시아는 이제 총체적인 갈등의 소용돌이 속으로 빠져들고 있다. 그런 와중에 북한의 3차 핵실험 도발과 중국의 일방적인 방공식별구역 선포까지 겹치면서 동아시아를 거대한 ‘불확실성의 게임’ 속으로 몰아넣고 있다.

동아시아에서 다자주의적 협력이 절실한 이유는 1990년대 초 세계적으로 냉전구조가 해체된 이후에도 이처럼 영토와 민족주의, 역사문제를 둘러싼 역내 국가 간 갈등으로 인한 ‘신냉전’ 기류와 밀접한 관계가 있다. 따라서 동아시아에서 지역적 ‘거버넌스’로서의 다자협력을 위해서는 그 선결과제로서 ‘의식 공동체’ 기반 형성에 나서야 한다는 당위성을 발견할 수 있다. 그리고 이를 위해서는 동아시아 국가의 시민들을 주체이자 대상으로 하는 공공외교적 접근과 처방이 광범하고도 정교하게 이뤄져야 할 것이다.

■ 참고문헌 ■

- 고주현. 2009. “ARTE TV 정책형성 과정과 한중일 공동채널의 가능성 모색.” 『JPI정책포럼』 No.2009-20(2009년 12월). 제주평화연구원.
- 구영록. 1975. “갈등과 국제정치: 갈등이론의 연구.” 『국제정치논총』 제15집 (1975.12). 한국국제정치학회.
- 김광익. 2004. “동북아 문화공동체 구상의 의의와 추진방향.” 김광익·전영평. 『동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제 I』. 인문사회연구회 협동연구총서 04-25, 통일연구원, pp.1-34.
- _____. 2005. “문화공동체로서의 동아시아의 필요성과 가능성.” 최영중 외. 『동아시아 공동체: 비전과 전망』. 서울: 한양대학교 출판부, pp.329-367.
- 김기봉. 2006. 『역사를 통한 동아시아 공동체 만들기』. 서울: 푸른역사.
- 김명섭·안혜경. 2007. “9·11 이후 미국 공공외교의 변화.” 『세계지역연구논총』 제25집 3호, pp.299-327. 한국세계지역학회.
- 김상배. 2009. “스마트 파워의 개념적 이해와 비판적 검토: 중견국 네트워크 권력론의 시각.” 『국제정치논총』 제49집 4호(2009년 12월). 한국국제정치학회.
- _____. 2012. “소셜 미디어와 공공외교: 행위자-네트워크 이론으로 보는 미국의 전략.” 『국제정치논총』 제52집 2호(2012년 6월). 한국 국제정치학회.
- 김위근·김성해·김동윤. 2013. “뉴스의 대중화 혹은 저널리즘의 게토화: 저널리즘 관점에서 본 네이버 ‘뉴스캐스트’ 사례 분석.” 『사이버커뮤니케이션학보』 통권 제30권 2호(2013년 6월). 사이버커뮤니케이션학회.

- 김정수. 2006. 『문화행정론: 이론적 기반과 정책적 과제』. 파주: 집문당.
- 김준석. 2011. “유럽 사례에서 배우는 공공외교: 스칸디나비아 국가들의 대외 원조정책과 이의 한국적 함의.” 2011년도 국내학술회의(2011.10.28) 발표논문. 한국국제정치학회.
- 김태환. 2011. “21세기 신공공외교와 포럼외교.” 『JPI정책포럼』 No.2011-3 (2011년 1월). 제주평화연구원.
- 다카하라 모토아키. 2007. 『한중일 인터넷세대가 서로 미워하는 진짜 이유』. 정호석 옮김. 서울: 삼인.
- 류석진·조희정. 2008. “온라인 공간의 민족주의적 갈등에 대한 연구.” 『사이버커뮤니케이션 학보』 통권 제25권 4호(2008년 12월). 사이버커뮤니케이션학회.
- 민병원. 2006. “네트워크 시대의 문화 세계정치.” 하영선·김상배 엮음. 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』. 서울: 을유문화사, pp.442-479.
- _____. 2008. “동아시아 문화 네트워크: 산업과 정책 패러다임을 넘어서.” 『국제지역연구』 제17권 2호. 서울대학교 국제학연구소, pp.81-120.
- 박창건. 2008. “영유권 문제를 둘러싼 한일갈등의 규범 확산: 다케시마(竹島)의 날과 대마도(對馬島)의 날 조례 제정을 중심으로.” 『국제정치논총』 제48집 4호(2008.12). 한국국제정치학회.
- 박철희. 2011. “한국 공공외교의 거버넌스 시스템 개혁을 위한 제언.” 한국국제교류재단 총회 세미나 발표문.
- 설진아. 2012. “이집트 민주화 혁명에서 SNS와 소셜 저널리즘: 페이스북의 사례분석을 중심으로.” 『한국언론정보학보』 통권 58호(2012년 여름). 한국언론정보학회.
- 송경재 외. 2011. 『소프트파워 제고를 위한 민간외교 활동역량 강화 방안』. 외교통상부 연구용역 보고서.
- 송태은. 2011. “한국과 일본의 독도영유권 논쟁의 국제정치.” 김상배 엮음. 『거미줄치기와 벌집짓기』. 파주: 한올아카데미, pp.135-165.
- 신기영. 2013. “커뮤니케이션, 초국가적 공론장, 그리고 초국가적 연대.” 『커뮤

- 니케이션 세계정치』(세계정치 18). 서울대학교 국제문제연구소, pp.263-308.
- 윤홍근. 2013. 『세계 방송사』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 이상훈. 2007. “아르떼TV와 한·중·일 문화채널: 문화공동체를 만드는 ‘국경 없는 채널’.” 『신문과 방송』 통권 440호(2007년 8월). 한국언론재단, pp.122-125.
- 이용욱. 2010. “소프트파워 효용성에 대한 시론과 한국 소프트파워 외교에의 함의.” 『국제문제연구』 제10권 제4호, 통권 40호(2010년 겨울), pp. 189-216. 국가안보전략연구소.
- 자오치정. 2012. *Gonggong Waijiao yu Kuawenhua Jiaoliu*. 이희옥 역. 『중국은 어떻게 세계와 소통하는가: 글로벌 시대 중국의 공공외교』. 한국국제교류재단 공공외교 번역총서 시리즈 5. 파주: 나남.
- 조태열. 2011. “한국의 ODA 정책과 선진-개도국간 가교 역할.” 「JPI정책포럼」 2011-22. 제주평화연구원.
- 진행남. 2010. 『동아시아 문화네트워크 모색: 한·중·일 방송콘텐츠 교류 중진을 중심으로』. 제주평화연구원 연구사업보고서[10-01]. 제주평화연구원.
- 천자현. 2013. “화해의 국제정치: 화해이론의 발전과 중일관계에 대한 비판적 적용.” 『국제정치논총』 제53집 2호(2013.6). 한국국제정치학회.
- 최진우. 2012. “문화외교의 이론과 실천.” 2012 한국국제정치학회-한국국제교류재단 공동주최 국제학술회의. 「21세기 공공외교와 문화의 새로운 지평」(2012.10.29~30) 발표논문.
- Castells, Manuel. 2000. *The Rise of the Network Society*. 김목한·박행웅·오은주 역. 『네트워크 사회의 도래: 정보시대 경제, 사회, 문화』. 서울: 한울 아카데미.
- Cowan, Geoffrey, & Nicholas J. Cull, eds. 2013. *Public Diplomacy in a Changing World*. 김남수·이화연·김나현 역. 『새 시대의 공공외교』. 한국국제교류재단 공공외교 번역총서 시리즈 3. 고양: 인간사랑.

- Geertz, Clifford. 1998. *The Interpretation of Cultures*. 문옥표 역. 『문화의 해석』. 서울: 까치.
- Melissen, Jan, ed. 2008. *The Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. 박종일·박선영 역. 『신공공외교: 국제관 계와 소프트파워』. 한국국제교류재단 공공외교 번역총서 시리즈 1. 고양: 인간사랑.
- Rosenau, James N. 2003. *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Tomlinson, John. 2004. *Globalization and Culture*. 김승현·정영희 역. 『세계화와 문화』. 서울: 나남.
- Uimonen, Paula. 2003. "Networks of Global Interaction." *Cambridge Review of International Affairs* 16, No.2.
- Waters, M. 1995. *Globalization*. Routledge.
- Wittel, Andreas. 2001. "Toward a Network Sociality." *Theory, & Culture Society* 18, No.6.

글쓴이 소개

+ 홍기준

경희대학교 평화복지대학원에서 동북아학 석사를 취득 후 벨기에 Leuven 대학에서 유럽학 석사, 국제관계학 박사학위를 취득함. 현재 경희대학교 평화복지대학원 교수로 재직 중이며, 대통령자문 동북아시아위원회 평화분과 전문위원(2004~2005), 한국지방정치학회회장(2010), 한국UN체제학회 사무총장(2011~2012) 등을 역임함. 주요 연구 분야는 유럽안보협력, 동아시아 지역협력, 갈등관리와 협상 등이며, 최근 연구로는 “Path Emergence on the Korean Peninsula: From Division to Unification”(*Pacific Focus*, Vol.27, No.1, 2012), “The Six-Party Talks in the Post-Kim Jong-Il Era: An Emergent Path toward a Northeast Asian Security Mechanism”(*North Korean Review*, Vol.8, No.2, 2012), “The Unintended Consequences of the Helsinki Final Act: A Path Emergence Theory Perspective”(*International Political Science Review*, Vol.34, No.1, 2013) 등이 있음.

+ 이성우

단국대학교 정치외교학과를 졸업한 후 2004년 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였음. 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 연구위원으로 활동하며 “한국의 공공분쟁 사례연구”를 주제로 대한민국의술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행하였음. 현재는 제주평화연구원 연구위원으로 재직 중이고, 학술활동으로는 미국국제정치학회가 주관하는 International Studies Quarterly Referee로 활동한 바 있음.

+ 한인택

서울대학교 경제학과와 동 대학원 외교학과를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위를 취득하였음. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교에서 강의하였음. 현재 제주평화연구원 연구위원으로 재직 중이며, 외교통상부 정책자문위원으로 활동하였음. 국제정치경제, 핵전략, 공공외교가 주요 관심분야이며, 최근 연구로 “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교”와 “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계”가 있음.

+ 진행남

제주대학교 영어교육과를 졸업하고 경희대학교에서 박사학위(언론학)를 취득했음. 경희대·제주대 강사를 거쳐 현재는 제주평화연구원 연구위원으로 재직 중임. 연구분야로는 동아시아 문화네트워크, 제주프로세스(동아시아 다자협력), 남북 관계, 세계평화의 섬 제주, 평화교육 등임. 최근 연구로 “신한류와 동아시아 문화 네트워크”, “북한의 한류현상과 독일통일 과정에서의 방송매체의 영향” 등이 있음.

제주평화연구원 연구총서 [30]

2013 동아시아 다자협력의 제도화

동아시아 분쟁의 평화적 해결을 위한 다자협력 활성화 방안

인 쇄: 2013년 12월 24일

발 행: 2013년 12월 30일

편 자: 제주평화연구원

발행인: 부성옥

발행처: 도서출판 오름

등록번호: 제2-1548호(1993. 5. 11)

서울특별시 서초구 서초동 1420-6

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

E-mail: oruem9123@naver.com

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

ISBN 978-89-7778-419-2 93340

*잘못된 책은 교환해 드립니다.

*값은 뒤표지에 있습니다.

