



동아시아 다자협력 활성화를 위한 문재인 정부의 정책 제안

2017-22

이재현 선임연구위원

아산정책연구원

2017.8.4

문재인 정부가 출범한지 두 달 여가 지났다. 6 월말 한-미 정상회담을 시작으로 본격적으로 외교안보 정책을 추진하기 시작했다. 100 대 국정과제도 발표되었고 지역외교정책과 관련해 동북아플러스책임공동체 제안도 나왔다. 동북아 역내 대화, 협력의 관행을 축적하고, 신남방정책을 통해 아세안, 인도와 관계를 강화하며, 신북방정책으로 통해 유라시아협력을 강화한다는 내용이다. 이 정책은 대부분 양자 관계에 초점을 두고 있다. 한국이 관심을 가져야 하는 지역 및 주변부 정책에는 동아시아 다자협력도 포함되어야 한다.

문재인 정부의 동아시아 다자협력에 관한 비전은 어떠해야 하는가? 어떤 방향으로 나아가야 하는가? 구체적 전략은 어떠해야 하는가? 결론부터 말하면 침체된 동아시아 다자협력이 다시 활성화되어야 하고 이를 문재인 정부가 주도해야 한다. 지역 다자협력을 통해 강대국 리스크를 관리하고 한국의 지역적, 국제적 공헌을 실행할 수 있다. 다자협력과 가치의 문제를 중시하는 문재인 정부 외교 비전과도 일치한다. 지역 다자협력은 한반도와 북한 문제 관리와 해결에도 기여할 수 있다. 문재인 정부는 김대중 정부 시기 한국의 보여준 지역 다자협력의 리더십을 회복해야 한다.

이를 위해 한국은 다음과 같은 노력을 해야 한다. 먼저 지역국가들의 소다자 협력을 활성화 시켜 지역협력의 추동력을 얻어야 한다. 지역 국가들이 어떻게 공동으로 다양한 위기와 위협에 노출되어 있는지 이를 위해 어떤 공동의 노력이 필요한지 알려야 한다. 이를 통해 지역 국가들이 다시 다자협력의 장으로 나서도록 할 수 있다. 이런 작업의 첫걸음은 한국이 가진 동아시아 다자협력 재활성화의 비전과 정책을 밝히는 것이다. 문재인 정부의 지역 정책인 동북아플러스책임공동체와 어울리게 현 다자협력을

업그레이드 하고, 한국의 다자협력 관여를 강화하고, 다자협력 주제에 있어 민주주의, 인권, 자유무역 등 가치의 문제까지 포괄하는 '동아시아플러스' 지역협력이 비전이 필요하다.

동아시아 다자협력의 위기: 내우외환

2017 년은 아세안+3 정상회의로 시작된 동아시아 다자협력이 20 주년을 맞는 해이다. 1997 년 아세안은 동북아의 한, 중, 일에 정상회의를 제안했고, 이후로 매년 아세안+3 정상회의가 열리고 있다. 그러나 현재 동아시아 다자협력은 20 년의 역사에 걸맞은 성숙한 모습을 보여주지 못한다. 아세안+3, 동아시아정상회의 (East Asia Summit, EAS)는 물론이고 1990 년대 창설된 아세안안보포럼 (ASEAN Regional Forum, ARF)도 긍정적 평가보다는 부정적 평가를 받고 있다.ⁱ 지역 국가들의 다자협력을 위한 워크숍 (workshop)이라기 보다는 말만하고 실천을 하지 못한다는 의미에서 토크숍 (talkshop)으로 불린다. 구체적 성과가 미흡하다는 뜻이다. 이런 박한 평가 이면에는 동아시아 지역 다자협력이 처한 내우외환의 문제들이 있다.

위기의식과 지역 리더십 부재

일반적으로 국가들 간의 협력은 자발적으로 일어나기 어렵다. 자발적 의지보다는 공통의 위기나 위협이 국가들을 한자리로 불러 모은다. 동아시아 다자협력이 1990 년대 말 극적으로 활성화 된 이면에는 1997-98 년 경제위기가 있다. 동남아와 동북아를 강타한 경제위기를 계기로 지역 국가들은 공동의 노력으로 경제위기 극복을 위해 한자리에 모였다.ⁱⁱ 아세안+3 가 초기 강한 추동력을 가지고 움직인 배경에는 이런 공통 위기의식이 있었다. 다행스럽게도 지역 국가들은 당시 경제위기를 몇 년 만에 극복했다. 경제위기 극복은 지역 국가들이 공통으로 가졌던 위기의식 약화를 가져왔고, 지역 다자협력 추동력도 시간이 갈수록 약화되었다.

지역 리더십도 동아시아 다자협력 발전에 큰 역할을 했다. 1990 년대 초반 동남아로부터 시작해서 탈냉전 후 지역 다자협력의 필요성이 제기되었다. 이때부터 전 말레이시아 총리 마하띠르 모하마드 (Mahathir Mohamad)는 지역국가들 간의 다자협력의 필요성을 역설했고 동아시아경제그룹 (East Asia Economic Group) 같은 다자 경제협력 제안을 했다.

아세안 주도로 ARF 가 창설된 것도 이 즈음이다. 1990 년대 말부터 2000 년대 초 김대중 대통령은 아세안+3 협력 초기 동아시아비전그룹 (East Asia Vision Group, EAVG), 동아시아연구그룹 (East Asia Study Group, EASG), 동아시아포럼 (East Asia Forum, EAF) 등을 제안하면서 지역협력을 주도했다. 그러나 김대중 전 대통령 이후 지역 다자협력을 주도적으로 끌고 갈 만한 리더십이 상실되었다. 중국과 일본 사이의 견제, 아세안 국가의 강대국에 대한 견제 때문에 중국과 일본은 리더십 행사에 한계를 안고 있다. 그 외 아세안, 한국 등 다른 지역 국가들은 국내 문제에 매몰되어 지역적 리더십을 행사하는데 한계를 보이고 있다. 공통의 위기의식 약화와 지역적 리더십의 부재는 동아시아 다자협력의 내적 약화 원인이다.

제도적 균형의 문제와 피로감

제도적 차원에서 동아시아 다자협력이 안고 있는 문제는 내적 약화 원인과 밀접한 관계를 맺고 있다. 동아시아 다자협력은 제도 (institution)에 대한 피로감 (fatigue), 제도적 중복 (overlapping), 제도간 균형 (inter-institutional balancing), 그리고 제도 내 균형 (intra-institutional balancing) 등 문제를 안고 있다.ⁱⁱⁱ 아세안+3 와 EAS 는 발전 과정에서 많은 제도를 만들어 냈다. 이 제도들은 주권존중, 내정불간섭, 그리고 협의와 합의라는 아세안의 방식 (ASEAN Way)에 기반을 두고 있어 규칙에 기반한 강력한 제도를 만들어 내지 못했다.^{iv} 합의를 이루더라도 이를 강제할 메커니즘이 부족한 연성 제도 (soft institution)를 생산했다. 이런 연성 제도는 협의를 위한 장을 제공하는 것은 하지만 구체적이고 실질적인 성과를 만들어 내는데 한계 드러낸다. 구체적 성과 없이 제도만 지속 생성되는 과정에서 참여 국가들은 제도에 대한 피로감을 느끼게 되었다.

동아시아 다자협력에서 중국과 일본, 그리고 동북아와 동남아가 일정하게 서로 견제하는 구도를 형성해왔다. 중국과 일본의 주도권 경쟁, 그리고 동북아가 주도를 할 경우 이에 대한 동남아 국가들의 견제 양상이 나타났다. 특정 제도가 더욱 고도화 되고 협력의 방향으로 나가기 보다는 제도 안에서 일본과 중국, 동남아와 동북아가 서로 견제하면서 발전이 정체되는 문제, 즉 제도 내 균형 문제를 낳았다. 다른 한편으로 기능이 유사한 제도들이 경쟁적으로 생기면서 비슷한 기능의 두 제도가 서로 견제하여 어떤 제도도 성장하지 못하는 제도 간 균형의 문제도 나타났다. 한 예로 아세안+3 의 경제통합 제도인 동아시아자유무역지대 (East Asia Free Trade Area: EAFTA)와 EAS 의 경제통합 제도인

동아시아포괄적경제협정 (Comprehensive Economic Partnership in East Asia: CEPEA)이 경쟁하면서 서로의 발전을 저해하는 결과를 가져왔다.

강대국 경쟁에 따른 다자협력 약화

내적 문제만 아니라 외부 요인도 동아시아 다자협력의 위기를 부채질했다. 동아시아 다자협력 틀이 역내, 외 강대국 전략 경쟁의 장으로 변질되었다. 반면 지역 국가 간 실질협력의 동력과 관심이 줄어들었다. 미국은 오바마 정부 하에서 피벗 (pivot) 정책을 선언한 이후 동아시아 다자협력과 관여를 강화했다. 미국은 러시아와 함께 2011 년 EAS 회원국으로 받아들여 졌다. 미국과 중국이 모두 EAS 에 들어오고 오바마 대통령이 EAS 에 참여하면서 이 제도가 주목 받는데 성공했다. 그러나 미국과 중국은 EAS 의 원 목적인 '국가간 전략 대화' 보다는 '국가간 전략 경쟁'을 추구했다. 특히 2009 년 이후 중국이 남중국해에서 자기주장을 강화하고 이에 대해 미국은 피벗 정책으로 중국에 대한 전략적 압박을 펼쳤다. 이런 경쟁이 EAS 에서 재현되었다. 지역협력의 장이 협력 보다는 경쟁의 장으로 바뀌면서 지역협력에 대한 관심도 같이 약해졌다. 지역국가는 어떻게 공동으로 위기에 대비하고, 강대국으로부터 오는 압력을 막을 것인가를 고민하기 보다 강대국 전략 경쟁이 어떻게 전개되며, 자국이 어느 편에 서야 이익을 볼 수 있을까 고민하는 각자 도생의 단계로 접어들었다.

미국 대통령 선거 결과에 따라 2017 년 트럼프 (Donald Trump) 행정부가 출범했다. 아직까지는 트럼프 행정부 출범이 동아시아 다자협력에 긍정적인 영향을 줄 것으로 보이지 않는다. 트럼프 행정부는 EAS 에 트럼프 대통령의 참석을 약속했으나 지역 국가들은 반신반의 하고 있다. 더 나아가 트럼프 대통령의 지역 다자회의 참여가 긍정적인 방향으로 동아시아 지역 다자협력에 기여할 것이란 신뢰도 부족하다. 최근 막을 내린 G20 에서도 미국 대통령의 존재감은 크지 않았다.^۷ 반면 중국은 최근 동아시아 다자협력보다는 중국 자체의 지역 구상인 일대일로 (Belt and Road Initiative, BRI)에 보다 관심을 두고 있다. 일대일로나 한때 미국과 호주가 추진했던 인도-퍼시픽 (Indo-Pacific)과 같은 대안 지역 개념들은 아시아 경제위기 이후 지금까지 지역 다자협력이 펼쳐졌던 '동아시아'라는 지역 개념을 위협하고 있다.

왜 동아시아 다자협력인가?

외교 자산 축적과 한국의 지역 리더십

동아시아 다자협력을 재활성화 하는 일은 쉬운 일은 아니다. 그럼에도 불구하고 몇 가지 이유에서 문재인 정부에게 동아시아 지역협력을 다시 활성화하려는 노력은 매우 의미 있는 작업이 될 수 있다. 첫 번째로 동아시아 다자협력 활성화 노력은 그 성패를 떠나 한국의 외교적 자산이 될 수 있다. 한국은 지역협력 재활성화를 위해서 적극적으로 지역 국가들을 설득하고 주도적 역할을 해야 한다. 만약 이런 한국의 노력이 성공적이고 지역협력이 차츰 활성화 된다면 이익은 지역 전체에 돌아가고 한국은 지역 다자협력을 주도하는 국가로 인식된다. 동아시아 지역 다자협력 활성화는 어려운 과제이고 큰 성과를 거두지 못할 수도 있다. 한국의 노력이 지역 다자협력 활성화에 실패하더라도 지역 국가들에게 이익이 되는 좋은 시도를 한국이 했다는 이미지는 남는다. 이런 좋은 이미지는 한국이 향후 지역 외교를 할 때 큰 자산이 될 수 있다.

지역협력 활성화는 한국을 포함한 지역 국가들의 공공재를 위해서만은 아니다. 한국은 아세안+3 와 EAS 등 동아시아 지역 다자협력 초기 지역 다자협력을 주도했던 국가다. 1997-98 년 아시아경제위기 즈음에 출범한 아세안+3 는 한국과 인연이 각별하다. 동북아와 동남아를 아우르는 동아시아 지역협력은 지역국가들에게는 매우 낯선 시도였다. 이런 새로운 시도가 제도적으로 정착되고 초기에 동력을 가질 수 있었던 것은 한국의 주도적 역할과 공헌 때문이었다. 당시 김대중 정부는 동남아 국가와 양자 관계 만이 아니라 동아시아 지역협력이라는 지역 다자협력에 매우 적극적이었다. 아세안+3 초기 한국은 동아시아비전그룹 (East Asia Vision Group, EAVG), 동아시아연구그룹 (East Asia Study Group, EASG) 등 지역 다자협력의 제도적 기틀을 마련하는 중요한 제안을 했다. 여기서 나온 협력 방안들이 이후 아세안+3 협력의 주요 아젠다가 되었다. 이런 김대중 정부의 노력은 동아시아 지역협력에 큰 공헌을 했을 뿐만 아니라 한국 외교 지평을 한반도와 4 강, 동북아를 너머로 확대시키는 결과를 낳았다.

김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
•동아시아 지역협력 •동아시아, 다자협력	•동북아 시대 •동북아, 양자외교	•신아시아외교 •아시아, 양자외교	•동북아 평화협력 •동북아, 양자	•동북아플러스 책임공동체 •양/다자, 지역

<그림 1> 최근 한국 정부의 지역 외교 범위와 주요 키워드

이 시기가 한국의 지역 외교가 가장 활발한 시기였다. 한국의 지역적 리더십을 인정받았던 시기였다. 이후 한국의 지역 인식은 축소지향으로 변했다 (그림 1). 노무현 정부 시기 한국의 지역 인식은 동아시아라는 큰 틀로부터 동북아로 회귀했다. 이명박 정부의 신아시아외교는 아시아 전체를 대상으로 했으나, 양자 관계와 경제적 실리에만 초점을 두었다. 박근혜 정부 지역 외교도 동북아와 한반도를 벗어나지 못했다. 문재인 정부는 노무현 정부 외교 노선뿐 아니라 김대중 정부 지역 외교 노선을 염두에 두고 지역 전체를 위한 한국의 건설적 역할을 위해 지역 다자협력 활성화에 무게를 두어야 한다. 이런 한국의 노력은 한국의 이미지를 높이고 중국에는 한반도 문제뿐만 아니라 동북아 문제를 해결하려는 노력에 긍정적으로 작용할 것이다.

강대국 리스크 관리를 위한 다자협력

두 번째로 동아시아 지역 다자협력 활성화는 지역 중소국가들의 전략적 딜레마를 해결하는데 도움이 된다. 사드 (THAAD) 배치 이전에도 한국은 항상 동맹국가인 미국과 새로 부상하는 중국 사이에서 전략적 딜레마를 겪어 왔다. 북한 문제로 인해 이런 전략적 딜레마는 더욱 증폭된다. 사드 배치 이후 이런 전략적 딜레마는 보다 명백하게 드러나고 있다. 북한 위협에 대한 대책으로 배치된 사드로 인해 사실상 중국의 경제적 제재를 받고 있다. 북한문제, 미-중과의 관계 사이에서 고도의 줄타기를 해야 하는 것이 한국 외교의 현실이다. 이렇게 중국과 미국 사이에서 생기는 딜레마는 한국만의 문제는 아니다. 정도의 차이는 있지만 부상하는 중국과 기존 헤게모니 국가인 미국의 힘이 충돌하는 동아시아 지역 대부분의 국가들이 같은 문제를 안고 있다. 지역 국가들은 미-중 경쟁 속에 선택을

강요 받게 될 가능성이 높다. 직접적 선택을 강요하지 않더라도 미-중 경쟁의 장은 아시아-태평양 혹은 동아시아 지역이 될 것이며 이런 강대국 경쟁은 지역 국가의 전략적 불확실성과 스트레스를 높이게 된다. 다행히 미-중간 타협이 이뤄져도 지역 국가들의 이익을 반영하는 방향으로 이루어지리라는 보장도 없다.

개별 국가 노력으로는 강대국으로부터 제기되는 전략적 불안정을 해결하는 데 한계가 있다. 이런 리스크를 관리하는데 가장 바람직한 방법은 지역 다자협력이다. 지역 다자협력은 강대국 리스크 관리에 두가지 측면에서 도움이 된다. 먼저 지역 중소 국가들은 이 다자협력 틀을 이용해서 각자가 가진 강대국 경쟁과 리스크에 대한 전략적 평가를 공유해야 한다. 여기서 더 나아가 어떻게 공동으로 강대국 리스크를 관리할 것인가를 논의하고 공통의 전략을 마련해야 한다. 보다 중요한 부분은 두번째 이다. 전통적으로 중소 혹은 약소국 입장에서 강대국을 관리하는 가장 좋은 방법은 다자 틀을 통해서이다. 힘이 있는 강대국은 다른 국가와의 관계에서 양자 관계를 선호한다. 반면 힘이 약한 중소국이나 약소국은 어쨌든 사전 협의된 규칙과 규범에 의해서 참가국이 구속되고 제한되는 다자관계를 선호하다. 동아시아 지역협력을 활성화하고 이 틀을 이용해 미국과 중국이라는 리스크를 지역 중소국가가 공동의 노력으로 관리하는 것이 가장 좋은 방법이다.

지역에 대한 책임: 다자협력을 통한 가치 문제 구현

세 번째로 문재인 정부가 관심을 가지고 있는 가치 문제, 다자 중시, 국제 사회 및 지역에 대한 책임이라는 외교 노선과 동아시아 지역 다자협력 활성화라는 과제도 서로 방향이 상당히 부합한다. 특히 지금까지 한국 외교가 민주주의, 인권 등 가치 문제에 대해서 이야기 하면서도 실제로 중요한 가치 관련 판단을 내리는 상황에서는 애매한 입장으로 돌아선 적이 많다. 이런 한국의 이중적 행태는 국제사회에서 그리 좋은 평가를 받지 못한다. 한국이 국력에 걸맞게 인권, 민주주의 등 가치 문제에 대해서 기대되는 바 책임을 다할 필요가 있다. 지역에서 가장 큰 걸림돌은 이런 가치 문제에 민감한 지역 국가들의 반응이다. 그렇다면 정치적 부담이 큰 양자 관계 보다 다자 틀 속에서 이런 가치 문제를 추구하고 구현하는 방향을 택하는 것이 바람직하다.

한국은 2009 년 경제협력개발기구 (Organization of Economic Cooperation and Development, OECD) 개발원조위원회 (Development assistance Committee, DAC)에 가입하면서 원조 수혜수혜국부터 공여국으로 본격적 탈바꿈을 했다. 이 시기를 즈음해 한국은 국제사회에서 한국의 위상, 경제력 등을 들어 중견국 (middle power)임을 과시해왔다. 그리고 이런 중견국 지위에 걸맞은 비전통안보, 인간안보 협력, 공적 개발원조 공여 등 다방면에서 지역과 글로벌 사회에 대한 공헌을 이야기해왔다. 그러나 이런 공약과 달리 아직 한국이 글로벌 사회와 지역에 공헌한 바는 크게 평가 받지 못하고 있다. 물론 이런 평가가 한국의 기여가 없다는 것을 의미하지는 않는다. 다만, 한국의 경제력 등에 비추어 아직 모자라다는 의미이다. 그럼에도 불구하고 지난 몇 년간 한국은 중견국 지위, 중견국 역할을 주장해왔다. 그 결과 한국이 중견국임을 앞세우고 그에 맞는 공헌, 책임에 관한 실천이 뒤따르지 않는 한계를 노정했다.

중견국 지위를 획득하기 위해서가 아니라 우리가 스스로 약속한 바와 같이 지역과 글로벌 사회에 대한 책임을 다할 의무가 있다. 지역 개발도상국에 개발협력 책임을 다하고, 지역 국가들이 안고 있는 다양한 비전통, 인간안보 문제에 관심을 가지고 그 해결을 위해 협력해야 한다. 이런 노력을 할 수 있는 가장 바람직한 공간은 동아시아 다자협력의 틀이다. 이미 아세안+3, EAS, ARF 차원에서 필요한 제도와 공간들은 모두 형성되어 있다. 이런 제도 속에서 한국에게 기대되는 역할을 다 하는 것이 필요하다. 이런 차원에서도 동아시아 지역 다자협력 활성화는 필요하다. 동아시아 지역 다자협력 활성화, 그리고 이 제도를 통한 한국의 지역 국가들에 대한 공헌과 책임을 다할 때 중견국이라는 타이틀은 우리가 주장하지 않아도 저절로 따라 온다.

대 아세안 외교 심화와 한반도 문제 관리

네 번째로 동아시아 다자협력 활성화는 한국의 대 아세안 관계 심화에 도움이 된다. 동아시아 다자협력은 아세안을 중심에 두고 형성되어 왔다. 아세안+3, EAS, ARF 등 가장 대표적 지역 다자협력은 아세안이 조직했거나, 아세안이 초기 이니셔티브를 취했다. 기본 질서도 아세안 방식 (ASEAN Way)에 기초하고 있다. 이런 이유로 아세안은 지역 협력구도 (regional architecture)에서 아세안 중심성 (ASEAN Centrality)을 주장한다. 모든 지역 다자협력 틀에서 아세안이 중심이어야 한다는 주장이다. 아세안이 지역 국제관계에서 나름 목소리를 높이고 역할을 하는 것은 이런 다자협력을 통해서다. 지역 다자협력 약화는

아세안의 전략적 공간의 축소를 의미한다. 한국이 적극적으로 지역 다자협력 재활성화를 위해 노력하는 것은 아세안에게도 이익이 된다. 한국의 지역 다자협력 재활성화 노력은 한국의 지역 다자협력 정책 자체 만이 아니라 한국의 대 아세안 정책의 중요한 부분이 된다.

마지막으로 한반도 문제의 관리, 북핵 문제의 관리라는 차원에서도 동아시아 지역협력은 한국에 바람직한 도구 혹은 최소한의 조건이 될 수 있다. 이번 문재인 정부를 포함해 한국 정부는 지속적으로 동북아, 한반도 문제를 동북아 다자 협력을 통해 해결하려는 정책을 내놓았다. 최근 10 년이 넘는 기간 동안 지역 국가들을 동북아, 한반도 문제에 관여 시키려고 노력했음에도 불구하고 그 성과는 크지 않았다. 한국이 더 넓은 동아시아 지역 다자협력 문제에 큰 관심이 없으면서 반대로 지역 국가, 특히 동남아 국가를 한반도, 동북아 문제 관리의 다자 틀로 끌어들이려 활용하려 하는 전략은 지역 국가들에게 호소하지 못한다. 지역 국가들을 한반도 문제에 보다 적극적으로 끌어들이기 위해서는 지역 국가들을 도구적으로 생각할 것이 아니라 지역국가들도 회원국으로 참여하고 있는 동아시아 다자협력 틀 안에서 한반도 문제, 북한 문제를 다루어 이들의 참여를 유도해야 한다.

어떻게 다자협력을 활성화 할 것인가?

동아시아 다자협력을 재활성화 하기 위해서 한국 정부는 무엇을 할 것인가? 쉽지 않은 질문이다. 양자 외교는 비교적 변수가 단순하다. 그러나 다자협력 활성화는 이에 연관된 국가들만 해도 EAS 를 기준으로 한국 포함 18 개 국가나 된다. 국가마다 이해관계도 다르다. 구체적 전략과 정책은 진행상황을 보면서 꾸준히 새로 좌표를 잡아야 한다. 이는 한때 한국 정부가 동아시아 다자협력에 취했던 전략적 모호성 (strategic ambiguity)이라는 개념과는 구별되어야 한다. 이 전략적 모호성으로 포장되었던 과거 정책은 우리의 입장이 없이 다른 참가국들의 움직임을 보고 반응한다는 것이다. 새로운 다자협력 전략은 우리 입장과 방향을 명확히 하되 이를 관철하기 위한 구체 정책과 전략은 상황에 따라서 조정하는 것이다.

여기서는 동아시아 다자협력의 재활성화와 다자협력이 지금 안고 있는 다양한 문제의 해결을 위한 구체적 실행방안으로 1) Two Track 소다자 (minilateral) 협력 활성화, 2) 동남아-동북아 상호 연계성 재발견, 그리고 3) 동북아를 넘어선 동아시아+ 제안 등 방안을

제시하려 한다. 무엇보다 이 모든 추진 방안에 있어서 한국이 이전과 달리 보다 적극적인 동아시아 지역 다자협력에 대한 태도를 가지고 임해야 한다. 이는 정치적 의지를 필요로 한다. 문재인 정부 대 동아시아 지역 다자협력 전략은 노무현 2.0 뿐 만 아니라 김대중 2.0 도 함께 추진해야 한다. 적어도 김대중 전 대통령이 가졌던 동아시아라는 지역 범위까지 우리의 적극적이고 일차적인 지역외교, 다자외교 무대를 넓혀야 한다. 김대중 전 대통령이 지역협력 틀을 세웠다면 문재인 정부는 지역협력 위기를 맞아 재활성화 및 콘텐츠를 충실히 하는 공헌을 해야 한다.

소다자 협력을 통한 추동력 확보

가장 먼저 제안할 수 있는 한국의 전략은 두 개의 서로 다른 트랙에 걸친 소다자 협력의 활성화다. 지역협력에 참여하는 모든 국가들을 한꺼번에 설득해서 지역협력을 활성화하는 방향으로 가기는 어렵다. 이를 우회하는 전략으로 소다자 협력을 활성화해 핵심적 국가들과 먼저 지역협력 재활성화 필요성에 대한 합의를 이루고 여기서 추동력을 얻어야 한다. 방법론에 있어서 유사가치국가 (like-minded countries, LMC) 간 소다자 협력과 유사이익국가 (like-interest counties, LIC) 간 소다자 협력이라는 두 가지 서로 다른 성격의 소다자 협력을 추진할 필요가 있다. 이 두 가지 소다자 협력의 복잡한 그물망을 만들어 지역 국가들과 논의의 장을 열고, 합의를 도출하며 다자협력 활성화를 위해 함께 노력할 국가들을 확인하는 작업을 해야 한다.

한국은 이미 기존 지역 다자회의 계기 비공식으로 행해지는 LMC 협력에 참여하고 있다. 상황과 맥락에 따라서 변하기는 하지만 미국, 호주, 일본, 인도, 뉴질랜드와 같은 국가들이 긴밀한 의사소통 채널을 유지하고 있다. 여기서 like-minded 가 의미하는 것은 주로 가치의 문제다. 즉, 민주주의, 인권, 시장 경제, 자유무역 등 가치를 공유하는 국가들이 해당 가치가 지역에서 실현 될 수 있도록 하기 위해 협력하자는 취지다. 문재인 정부 외교의 핵심 사안 중 하나가 가치의 문제이다. 따라서 기존에 연결된 이 협력 채널에서는 가치의 문제를 논의하면서 이런 가치 실현의 한 좋은 방법으로 지역 다자협력을 어떻게 활성화할 것인가에 대해 참여 국가들과 전략적 합의를 만들어야 한다.

여기서 새로 제안하는 두 번째 트랙의 소다자 협력은 유사 이익 국가 (like-interest countries) 협력이다. LMC 협력이 가치의 문제라면, LIC 협력은 책임과 공헌의 문제이다.

여기서 이익이란 매우 포괄적으로 정의된다. 경제적 이익이나 눈에 보이는 유형적 이익 뿐만 아니라 당면한 공통 과제와 위기를 해결하고 극복함으로써 구체적 이익, 공통 이익을 추구할 수 있는 국가들을 여러 개의 소다자 협력 형태로 묶는 것을 말한다. 예를 들어 지역에서 빈발하는 자연재해로 인적, 경제적 피해를 입고 있는 국가들이 협력을 통해 구체적 문제를 해결하는 것이 바로 이런 형태의 협력이다.

굳이 기존 LMC 소다자 협력 외에 LIC 소다자 협력을 추진해야 하는 것은 지역 국가들 특성 때문이다. 동남아 국가를 비롯해 많은 동아시아, 아태지역 국가들이 가치 문제 보다 이익에 더 큰 무게를 두는 경우가 많다. 민주주의, 인권 등 가치의 문제로 접근할 때 수동적인 국가들도 자연재해, 보건, 빈곤, 해양안보 등 구체적 비전통-인간안보 문제를 가지고 접근할 때 보다 적극적 협력의 자세를 보이는 경우가 많다.^{vi} 이런 주제들이 해당 국가들에게 더 큰 호소력을 가진다. 이런 구체적 비전통-인간안보 문제에 대한 공동 해결이라는 목적 아래 지역 국가들과 소다자 협력체를 구축하고 이를 활용해 지역협력을 활성화하는 논의로 까지 발전시키는 전략을 채택해야 한다.

비전통 안보의 대표적인 사안 몇 가지만 들어 보면 특히 동남아에서 이런 LIC 소다자 협력을 추진할 수 있는 국가들이 금방 확인된다. 예를 들어 재난 방지와 구조 구난 같은 경우 동남아에서 가장 자연재해를 많이 겪고 있는 필리핀, 태국이 좋은 협력 대상이다. 개발도상국인 캄보디아, 라오스, 미얀마와는 공공 보건 사업에 대해서 한국이 협력할 수 있다. 해양 문제에서는 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아 등 비교적 경제수준이 있고 인프라가 갖춰져 있으며 경제적으로 여력 있는 국가들이 좋은 상대다. 테러리즘 관련 협력은 테러리즘에 큰 관심이 있는 말레이시아, 싱가포르가 좋은 협력 대상이다. 이렇게 동남아 국가와 맺은 이익 기반 소다자 협력에 탄력적으로 미국, 중국, 일본 등 강대국이나 선진국을 함께 넣어 보다 실질적 문제 해결을 기할 수 있는 소다자 협력을 발전시킬 수도 있다.

지역 공통의 위기 의식 공유

동아시아 다자협력 활성화를 위한 두 번째 제안은 동남아-동북아, 더 나아가 지역 국가 간 연계성 재발견이다. 이 연계성 재발견은 사라진 동아시아 다자협력에 추동력을 제공할 수 있다. 동아시아, 아태 지역 국가들의 경제, 정치, 안보 문제는 서로 깊이 연계되어 있다. 한

국가와 지역의 문제가 다른 국가, 지역으로 쉽게 전이된다. 반면 이 지역에는 많은 잠재적 경제, 정치, 안보, 사회-문화, 비전통 안보 위기가 도사리고 있다. 동아시아 국가들을 공통으로 위협하는 잠재 요소들을 찾아내고 이에 대한 주의를 환기시키고 나아가 이 잠재적 위기에 함께 대처하기 위한 노력을 주문해야 한다. 여기서 동아시아 다자협력의 추동력이 다시 생긴다.

동아시아 다자협력의 시작은 지역적 연계성에 대한 인식으로부터 시작되었다. 1997 년 경제위기가 동남아 태국, 말레이시아, 인도네시아에서 동북아의 한국으로 신속하게 전이된 바 있다. 이때야 비로소 지역 경제가 얼마나 밀접히 연관되어 있는지 깨닫게 되었다.^{vii} 이처럼 지역 전체가 복잡하게 상호 연결되어 있을 때 한쪽의 문제는 다른 쪽의 문제로 매우 신속하게 이전될 수 있다. 이런 인식이 동아시아 다자협력, 특히 아세안+3 초기에 협력을 이끌고 나가는 중요한 동력이 되었다. 서로 연계된 지역에서 국가들이 힘을 합쳐야 공통 위기를 극복할 수 있다는 것을 이때 인식했다. 공통의 위기의식이 지역 다자협력을 이끌고 간 것이다.

지역 전체가 공통으로 영향을 받을 수 있는 위기 요소는 많다. 한 예를 들어보면 전쟁과 같은 한반도 유사상황은 한국과 동북아 주변 국가만의 문제가 아니다. 동남아나 지역 다른 국가도 한반도 평화와 안정에 이익을 공유한다. 아세안은 한반도 유사 상황이 벌어질 경우 심각한 직접적이고 경제적인 타격을 입을 수 있다. 극단적으로 연간 1,200 억 달러에 달하는 한국과 아세안 무역이 중단된다. 연 40 억 달러에 달하는 한국의 대 아세안 직접 투자도 중단되고 4 억불에 달하는 공적 원도 기대하기 힘들다. 연간 2 조 달러에 달하는 아세안 국가 노동자의 송금도 중단될 것이다. 한국에 와 있는 외국인 노동자, 학생을 비롯한 동남아 국적 혹은 동남아 출신 사람들 생명도 위협을 받는다. 외부의 시각에서 볼 때 한반도 불안정은 동북아 불안정인 동시에 동아시아, 혹은 아태 지역의 불안정으로 인식되며 이는 간접적으로 동남아에 대한 해외직접투자 등에도 큰 영향을 미친다.

공통 위기의식을 공유하는 시작으로 정부간, 1.5 트랙, 그리고 트랙 2 대화와 공동 연구를 구상해야 한다. 지역적으로, 그리고 개별 국가 차원에서 예상되는 전통, 비전통, 인간안보, 경제적 잠재 위기 요소들을 찾아내고 이런 위기 요소들이 현실화 되었을 경우 지역적으로, 그리고 개별 국가에 어떤 영향을 줄 수 있는지에 관한 논의가 있어야 한다. 더 나아가 다자적으로 이런 잠재적 위기 요소를 어떻게 해결할 것인지에 관한 방법론도 도출되어야 한다. 기존 아세안+3 와 EAS 에서 진행되고 있는 협력 사업들에 추가하여 각 분야별로

어떤 잠재적 위기가 예상되는지 확인하는 제도 혹은 대화 채널이 만들어 지는 것이 바람직하다. 구체적인 위기 요소들을 확인하고, 그에 따라 다자 협력의 필요성을 다시 한번 명확히 한 후에 제대로 된 협력의 방안, 실질적인 협력이 도출 될 수 있다.

한국의 동아시아 다자협력 비전 천명

마지막으로 이렇게 지역 다자협력 활성화를 한국이 선도하겠다는 의지를 담은 정책 선언이 있어야 한다. 문재인 정부는 지역 외교의 비전으로 가칭 동북아플러스 책임공동체라는 비전을 발표했다. 이 비전 안에는 한반도를 둘러싼 동북아에 관한 비전, 러시아, 중앙아를 포함한 북방 협력 비전, 동남아와 인도를 겨냥한 남방 협력 비전 등이 포함된다. 여기에 동아시아 지역협력 활성화, 한-아세안 관계의 심화를 위해서 동아시아+라는 개념을 포함해야 한다. 그리고 이 동아시아플러스 개념을 한국의 대 동아시아 지역 다자협력 비전으로 삼아야 한다.

동아시아 플러스에서 플러스의 개념은 몇 가지 차원에서 진일보한 의미를 담아야 한다. 우선 1997 년부터 20 년간 진행되어 온 동아시아 다자협력을 업그레이드 한다는 차원에서 플러스는 의미가 있다. 동아시아 다자협력의 틀과 협력 내용을 업그레이드 할 뿐만 아니라 한국이 지금까지 동아시아 다자협력에 투입한 노력과 관심을 넘어서는 보다 진보된 관여를 한다는 차원에서 플러스가 해석될 수도 있다. 세 번째로 플러스는 지금까지 경제협력 위주로 이루어져온 한국의 동아시아 다자협력 관여에 민주주의, 인권, 그리고 단순 경제 이익을 넘어서는 지역 자유무역 등 가치 문제까지 포함한다는 차원의 의미도 가진다.

동북아플러스라는 이름은 자칫 잘못하면 이전 정부의 동북아중심주의를 되풀이할 위험이 있다. 동북아 지역 외 다른 지역과 국가들은 동북아, 한반도 문제를 해결하기 위한 도구라는 인식을 고착화 시킬 수 있다. 한반도 문제 해결을 위해 동남아나 주변 지역, 국가를 도구적으로 활용하는 기회주의적 태도에 대한 의심을 불식시키기 위해서는 한국의 지역 정책 범위를 확장하는 동아시아 개념을 앞에 놓거나 적어도 병치해야 한다. 이 방향이 문재인 정부가 과거 김대중, 노무현 정부를 계승하는 민주정부라는 차원에서 노무현 2.0 뿐만 아니라 김대중 2.0 을 함께 끌어 안고 간다는 것을 입증하는 길이다. 이런 의미에서 동북아플러스뿐만 아니라 보다 넓은 동아시아플러스도 함께 필요하다.

책임은 문재인 정부 정책 핵심 키워드 중 하나다. 문재인 정부는 동아시아 다자협력 재활성화를 통해 한국이 속한 지역과 한국의 미래에 대한 책임을 다해야 한다. 동아시아 다자협력은 강대국 경쟁이라는 리스크를 안고 살아가는 지역 중소국가들에게 필수적 안전 장치이다. 동아시아 다자협력은 지역의 잠재적 정치, 경제 위기뿐만 아니라 다양한 비전통-인간안보 위협에 대처하기 위한 효과적인 협력 기제다. 한국은 동아시아 다자협력의 재활성화를 통해 동아시아 지역과 이 지역에 속한 국가들의 문제를 함께 고민하고 풀어 가기 위한 노력을 하는 책임 있는 리더십을 보여야 한다.

아울러 문재인 정부는 동아시아 다자협력을 통해 한국의 미래를 위한 책임도 수행해야 한다. 문재인 정부는 동아시아 다자협력 재활성화 노력을 통해 한국의 외교적, 전략적 공간을 확장해야 한다. 한반도와 동북아에 갇힌 한국은 미래로 나갈 수 없다. 한반도, 동북아를 넘어서 한국과 협력할 수 있고, 한국을 지지할 수 있는 많은 국가들과 공고한 다자협력 네트워크를 확보해야 한다. 한반도와 동북아 문제의 해법을 보다 넓은 전략 공간에서 찾아야 한다.

ⁱ 구체적으로 동아시아 다자협력 틀은 대부분 아세안이 중심이 되고 협의와 합의, 내정불간섭-주권존중이라는 아세안의 방식 (ASEAN Way)라는 질서에 기초하고 있다. 이로 인해 회원국들 간 동의 형성이 가능한 최소한의 공통분모 (least common denomination)에 관해서만 합의 할 수 있는 구조적 제약이 있다. 공통 정책과 입장에 대한 합의가 어려울 뿐만 아니라 합의가 된다고 해도 이를 뒷받침할 법적-제도적 장치, 강제 규정 등이 없거나 모호하다. 결정된 정책의 구체적 실행이 어렵다. 이런 이유로 동아시아 지역협력은 논의만 무성할 뿐 구체적 결과가 나오지 않는다는 비판에 직면하고 있다. 이런 상황을 놓고 아세안과 아세안의 방식 옹호자들은 아세안의 방식은 과정중심적 (process-oriented)이며 국가들 간 신뢰구축 (confidence building)이 선행되는 것이 맞다고 주장하는 반면, 그 비판자들은 동아시아 지역협력이 보다 결과중심적 (result-oriented)이 되어야 한다고 주장한다.

ⁱⁱ Richard Stubbs. 2002. "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?" *Asian Survey*. 42:3 and Terada Takashi. 2010. "Constructing an East Asian concept and growing regional identity: from EAEC to ASEAN+3" *The Pacific Review*. 16:2.

ⁱⁱⁱ Lee, Seungjoo. 2012. "The Evolutionary Dynamics of Institutional Balancing in East Asia" EAI Asia Security Initiative Working Paper No. 21.

^{iv} Tobias Ingo Nischalke. 2000. "Insights from ASEAN's Foreign Policy Co-operation: The ASEAN Way, a Real Spirit or a Phantom?" *Contemporary Southeast Asia*. 22:1/

^v Lawrence Summers. 2017. “Donald Trumps’ alarming G20 performance” Financial Times. July 10.

^{vi} 이재현. 2013. “아세안의 인간안보 협력: 현황과 전망” 국립외교원 주요국제문제 분석 2016-06. 비전통-인간안보 문제에 관한 아세안 국가들의 접근을 보면 일반적으로 인권, 민주주의, 거버넌스 문제와 보다 가까운 공포로부터의 자유 (freedom from fear) 보다는 빈곤이나 개발 문제에 연관된 결핍으로부터의 자유 (freedom from want) 문제에 보다 적극적인 태도를 보인다.

^{vii} 이런 인식의 가장 대표적인 예는 한국의 김대중 전 대통령이다. 김대중 전 대통령은 1998 년 아세안+3 정상회의에 참가하고 귀국길에 다음과 같이 언급한 바 있다. “ 이 회의에 참석한 의미는 이제 과거에 있었던 동남아시아-동북아시아 간의 어떤 차별도 더 이상 필요 없다는 것입니다. 동아시아라는 하나의 개념으로 서로 협조해야 한다는 생각들을 하게 되었습니다. 무엇보다도 이번 외환위기를 겪었을 때만 해도 동남아시아-동북아시아가 따로 있는 것이 아니었습니다. 오직 동아시아 전체에 어려움이 있었을 뿐입니다.” 김대중. 1998. 베트남 방문 및 아세안 정상회의 참석 귀국 기자회견. 서울. 12 월 17 일.