

## 일·중관계의 이중구조와 동아시아의 지역주의

최 운 도 (연세대학교 동서문제연구원 연구교수)

### | 요약 |

본 연구는 이중구조를 상징한 중일관계 속에서 지역주의를 둘러싼 양국의 경쟁 구도를 규명한다. 또한 동아시아 지역주의 발전은 10 여 년 전 안보분야에서의 다자주의의 가능성에 대한 논의에서 강조되어 온 바와 같이 구조적인 한계에 대한 분명한 인식이 필요하다는 점에 기초하고 있다. 결론은 다음과 같다. 첫째, 일본의 지역주의는 미국과의 양자관계를 떠나서는 성립될 수 없으며, 고이즈미 정권 이후에도 이 관계는 더욱 심화될 것으로 보인다. 둘째, 지역주의에 관한 한 중국의 외교적 자율성의 폭 또한 그다지 넓지 않아서 역내 다자주의 내에서 자신의 영향력을 확대하는 범위를 벗어난 정책은 추구하지 않을 것이다. 셋째, 당분간은 지역통합과 관련된 분야에서 일본과 중국의 정치적 경쟁관계가 무역협정에서 영향력 확보를 위한 경쟁적 외교 활동으로 나타날 전망이다. 넷째, 양국간 경쟁이 확산되고 치열해 질수록 미국을 배제한 지역통합기구는 제한적인 역할 밖에 기대하기 어려울 것이다. 이는 단순히 미국의 국익확보를 위한 자의적인 개입의 문제가 아니라 일본과 중국의 경쟁의 결과가 미국의 국익을 위협하는 상황에서의 개입을 의미한다. 그렇다면 세계 3대 경제대국이 밀집하고 치열하게 경쟁하는 와중에 우리로서는 강대국들 사이의 역학관계를 고려하지 않은 우리 중심의 관계정립은 자칫 전체 그림의 변화를 보지 못하고 한 부분에만 골몰하는 우를 범하지 않도록 노력하여야 한다.

## 1. 서론

2000년대에 들어서면서 동아시아 지역에서 진행되고 있는 지역주의 논의에 변화가 생겨났음을 볼 수 있다. 첫째, ASEAN에서 시작되어 ASEAN을 중심으로 진행되어 온 지역주의 논의가 ASEAN을 둘러싼 일본과 중국 사이의 경쟁관계에 대한 논의로 전환되었다. 둘째, 1990년대 후반 금융 분야에서 시작된 논의가 무역 분야의 경제협력으로 전환되었다. 셋째, 동아시아 지역주의에 있어서의 타지역과의 관계, 즉 대외 개방성과 폐쇄성에 대한 논의가 본격화 되었다.<sup>1)</sup> 그 결과, 다양한 행위자들 사이의 기능주의적 경험을 바탕으로 성장하여야 할 지역주의가 강력한 국가권력이 주도하는 국가주의적 지역주의로 발전해 가고 있다. 이는 곧 위로부터의 개혁에 의해 경제개발이 주도된 이 지역 국가들의 경험과 일치한다.

유럽의 경험대로라면 자유무역협정의 확산에 따른 지역통합의 필요성에 대한 인식은 문화공동체로서의 정체성을 바탕으로 경제 분야에 있어서 공동체를 경험하고 경제 공동체의 확대와 심화가 안보 공동체로 발전해 나가는 것이 순서일 것이다. 그러나 동아시아의 경제통합은 유럽의 경험에서 기초가 되었던 문화적 공동체 의식의 단계는 뛰어 넘은 채, 오히려 이 지역에 결여되어 있는 경제적 공동체 의식을 만들어

1) 大辻義弘·白石隆, “日本・ASEANの擴大FTA(自由貿易協定)を提唱する,” 『中央公論』(2002年 2月), pp. 68-76; 大庭三枝, 『アジア太平洋地域形成への道程: 境界國家日豪のアイデンティティ 模索と地域主義』(ミネルプア書房, 2004); Fred Bergsten, “East Asian Regionalism: Toward a Tripartite World,” *The Economist* (July 15th, 2000), pp. 20-22; Fred Bergsten, *Open Regionalism* (Institute for International Economics, 1997).

나가기 위한 틀로서 구상되고 있으며, 이를 유지하기 위해 안보 공동체를 필요로 하고 있으며, 그를 통해 문화적 공동체 의식을 생성해 나가야 하는 역할을 맡고 있는 셈이다. 거기다 경제통합의 기반이 비국가행위자들의 이익에 기초하기 보다는 국가의 정책에 기초하고 있는 만큼, 안보 분야에서의 국가 간 경쟁과 갈등은 경제통합의 형태마저 지배할 가능성이 높다. 최근 진행되고 있는 지역주의 경쟁 양상은 냉전시대의 진영 정치와 비슷한 모습을 보여주기도 한다고 할 수 있다. 지난 수년간 중국과 일본에 의해 제시된 지역통합 방안의 제시와 FTA 체결 움직임, 동아시아 정상회담에서 나타난 ASEAN+3에서의 영향력 경쟁 등이 이러한 경향을 잘 보여준다.

동아시아 지역에서의 미래 질서에 대한 전망과 관련된 연구들이 주장해 온 바에 따르면 지금까지는 미국의 대 중국정책을 기초로 하여 일본과 중국 사이의 안보분야는 견제와 긴장이 기본 정책구도인 반면 경제 분야에서는 협력과 교류가 주를 이루는 이중구조를 유지해 온 것으로 평가되어 왔다.<sup>2)</sup> 그러나 냉전의 종식 이후 꾸준히 지속되어 온 동아시아 지역의 다자주의 노력이 조금씩 결실을 거두려고 하는 순간 오히려 정치 분야의 관계가 경제 분야에 영향을 미치는, 말하자면 역확산의 경향이 나타나고 있다고 할 수 있다. 유럽에 비해 미약한 공동체 의식

2) Aaron L. Fiedberg, "The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?" *International Security*, Vol. 30 (2005), pp. 7-45; Michael J. Green and Benjamin L. Self, "Japan's Changing China Policy: From Commercial Liberalism to Reluctant Realism," *Survival*, Vol. 38 (1996), pp. 35-58; David Shambaugh, "China and Japan towards the Twenty-First Century: Rivals for Pre-eminence or Complex Interdependence?" in Christopher Howe, ed., *China and Japan: History, Trends, and Prospects* (Clarendon Press, 1996), pp. 83-97.

과 다자주의 협력의 발아기에는 정치와 경제의 분리가 유지될 수 있었으나 이제 자유무역협정의 급속한 확산이라는 실질적인 발전의 단계에서는 그러한 분야별 분리가 더 이상 유지되기 어려워 보인다.

본 연구는 동아시아 지역주의를 연구하는데 있어서 이중구조를 상정한 중일관계에서의 양국의 국내 정치 분석을 넘어 양국의 지역주의가 갖는 특징을 살펴봄으로써 지역주의 논의에서의 양국의 경쟁 구도를 규명하고자 한다. 결론은 자유무역협정을 둘러싸고 실질적 협약의 단계에 도달한 동아시아 지역주의는 이제 미국의 세계전략과 분리될 수 없는 수준에 다다랐으며 앞으로의 발전은 미국의 영향력에 대한 고려나 참여의 문제와 분리될 수 없을 것이다. 이로서 동아시아 지역주의에 공헌하고자 하는 한국으로서도 이러한 변화를 고려하지 않는다면 실질적인 역할을 추진해 나가기 어려울 전망이다. 그러므로 동아시아 지역주의 발전을 위해서는 10여 년 전 안보분야에서의 다자주의의 가능성에 대한 논의에서 강조되어 온 바와 같이 구조적인 한계에 대한 분명한 인식을 필요로 하는 것이다.<sup>3)</sup>

이를 위해 본 연구는 먼저 중국에 대해서는 구호나 슬로건을 떠나 중국의 지역주의 정책이 가질 수밖에 없는 민족주의적 성향과의 관계에 대해 분석함으로써 중국 정책의 정치적 외교적 의미를 밝히고자 한다.

3) Cathleen S. Fisher, "The Preconditions of Confidence Building," in Michael Krepon, et al, eds., *Global Confidence Building: New Tools for Troubled Regions* (MACMILLAN, 2000), pp, 260-274; Richard E. Darilek, "East-West Confidence Building: Defusing the Cold War in Europe," in Michael Krepon, et al, eds., *Global Confidence Building: New Tools for Troubled Regions* (MACMILLAN, 2000), pp, 275-290; Amitav Acharya, "Multilateralism: Is There An Asia-Pacific Way?" *NBR Analysis*, Vol. 8 (1997), pp. 5-18.

그 다음으로 일본의 경제관련 외교정책이 왜 냉전기의 양자주의에서 탈냉전 초기의 다자주의로, 그리고 그 후 다시 지역주의로 변화되어 왔으며 그 구동력이 어디에 있는가에 대해 알아 볼 것이다. 중국과 일본 양국이 ASEAN과의 관계에서 갖는 한계와 2005년에 있었던 동아시아 정상회의를 배경으로 지역주의와 관련된 중일관계의 중심에 미국이 있음을 설명한다. 이로서 역확산의 가능성에 대한 규명이 이루어질 것이다. 마지막으로는 이상의 분석에 기초하여 한국의 정책적 대응에 대해 논의하고자 한다.

## 2. 중국의 지역주의와 민족주의

### (1) 중국의 외교정책과 민족주의

중국의 외교정책에 대해서는 모든 연구자들이 궁금해 하는 것이 사실이다. 급속히 성장하는 국력과 2020년 이후에는 GDP가 미국을 추월할 것이라는 가능성 등으로 인한 우려가 경제 분야에서의 다자주의 정책과 안보분야에서의 군비증강과 불투명성의 유지, 이 두 분야 사이의 비일관성, 그리고 구호로 대변되는 안보정책의 모호성 등으로 인해 그 불확실성이 증폭되고 있는 것이다. 여기서 생겨나는 우려는 중국이 현상유지를 받아들이는 국가가 될 것인가, 현재의 국제질서를 자국의 이익을 위해 바꾸어 나가려고 하는 수정주의 국가가 될 것인가는 냉전 종식 이후 세계가 맞이하고 있는 미래상에 있어서 가장 중요한 질문이 되고 있다. 그렇다면 동아시아 지역주의에 나타나고 있는 중국 외교정

책의 실체는 무엇일까?

동아시아에 있어서의 중국의 지역주의에 대해 이미 1996년 라이퍼(Leifer)는 민족주의에 기반을 둔 국가주의적인 정책이라고 지적한 바 있다. “21세기를 향해가는 이 시점에서 중국은 아시아·태평양 지역의 떠오르는 국가로서 그 지도자들은 중국이 약했던 시절 서구 제국주의 침탈로 인해 민족적 수모를 겪은 역사적 회한을 간직하고 있다. 탈냉전기 중국이 경험하고 있는 경제개혁의 성공은 민족의 목표를 실현할 수 있는 역사적인 기회를 제공하고 있으며, 이것이 바로 주변국들이 우려하는 것이다.”<sup>4)</sup>

실제로 탈냉전 초기, 클린턴 행정부의 참여정책(Engagement Policy)에 대해 화평연변(和平演變)으로 보는 시각이 지배적이었다. 더 이상 사회주의 정책이 세계 질서에 영향을 미치지 못하게 됨에 따라 미국은 중국에 대해서도 시장개방과 자유화를 요구하게 되었다. 이러한 요구에 대항하기 위해 중국은 미국의 참여정책을 ‘평화롭게 변화시킨다’는 의미의 화평연변으로 인식하였다. 즉, 미국을 비롯한 서방세계가 중국에게 자유화와 시장경제로 전환하도록 압력을 넣고 그러한 자유화 과정에서 중국을 자신들이 원하는 국가로 바꾸려고 한다는 것이다. 덩샤오핑은 천안문 사태 이후 서방 세계의 대중국 정책을 그렇게 인식하기 시작하였으며 탈냉전과 함께 진행된 신자유주의 흐름에 대해 그러한 인식으로 저항하였던 것이다. 그러면서 중국은 자신만의 경제개혁을 추진하는 한편 미국의 요구에 대해 반응과 대응을 계속해 왔다.

라이퍼의 지적 이후 최근 10 여 년 간 중국은 민족주의 색채를 강화

4) Michael Leifer, “The ASEAN Regional Forum,” *Adelphi Paper* (London: IISS, 1996), p. 54.

해 온 것도 사실이며 또 다른 한편으로는 신자유주의의 요구에 대해 다자주의 정책을 중심으로 대응해 왔다. 중국의 ‘화평연변’ 인식에 대한 서방의 우려는 2001년 중국의 WTO 가입을 계기로 전환되기 시작하였으나,<sup>5)</sup> 이전부터도 중국의 동아시아와 ASEAN에 대한 외교정책은 다자주의라 할 수 있는 정책들을 도입한 바 있다. 1986년에는 아시아 개발은행에의 참가에서 시작하여 1989년에 출범한 APEC에 대해서는 1991년부터 참가하기 시작하였다. 그리고 1994년 출범한 ARF (ASEAN Regional Forum)에서는 창립멤버로 참가하였다. 외환위기 이후에는 비전통적 안보위협 의 등장과 함께 다자주의의 필요성이 더욱 강조되는 속에 1997년부터 ASEAN+3에서 적극적으로 활동을 해 왔으며 ASEAN+1에서의 협의도 이끌어 왔다. 2002년에는 2015년을 목표로 ASEAN국가들과 포괄적 경제협력에 합의하였다. 그리고 2003년에는 ASEAN 우호협력 조약 (TAC, Treaty of Amity and Cooperation)에 서명하였다.<sup>6)</sup> 또한 최근에는 ASEAN+3에서 출범시킨 동아시아 정상회

- 
- 5) 문화혁명 당시 자본주의 세계의 압박에 대해 ‘화평연변’이라 칭하기 시작하였으며, 천안문 사태 이후 서방 국가들의 중국에 대한 인권유린이라는 비판에 대응하여 덩샤오핑은 ‘반화평연변’ 정책을 명백히 한 바 있다. 즉, 서방의 무역최혜국 대우, 경제 및 기술 협력, 인적 교류 등의 정책이 중국의 변화를 목적으로 한 음모의 한 부분으로 인식한 것이다. 그러던 것이 1992년 덩샤오핑의 남순강화 이후 중국 정계에서 공식적인 발언으로는 자취를 감추었다. 그러나 중국의 정책들은 그 이후에도 서방과 주변 국가의 우려를 불식시키지 못하였고 그로 인해 ‘화평연변’에 대한 인식은 지속된 것으로 평가되어 왔다.
- 6) 1976년 1차 ASEAN 정상회담에서 회원국들 사이의 관계와 관련된 조약으로서 다음과 같은 기본 원칙을 열거하고 있다: 1) 독립, 주권, 평등, 영토의 통합, 민족적 아이덴티티에 대한 상호 존중, 2) 외부의 간섭이나 전복, 강압으로부터 자유롭게 국가의 존재를 이끌어 갈 권리, 3) 내정간섭 금지, 4) 차이점들에 대한 평화적 해결, 5) 위협이나 무력 사용의 포기, 6) 효과적인 협력 등이다. ASEAN 국가들의 자신들과 관련된 조약이나 단체에 가입하려면 위의 원칙들을 준수할 것을 약속하는 의미에서 이

담 (East-Asian Summit Meeting)에도 적극적으로 참여하고 있다.

## (2) 민족주의와 다자주의의 모순

문제는 이러한 다자주의 외교정책은 수정주의 국가의 노선과는 일치하지 않는 경향이 있기 때문에 이러한 중국의 다자주의 경향과 라이퍼가 주장하는 민족주의 경향을 어떠한 관계 속에서 설명할 것인가 하는 것이다. 중국은 수정주의국가가 아니며 화평굴기(和平屈起)나 도강양회(韜光養晦) 등의 슬로건에 나타나는 바와 같이 평화적인 방법으로 경제성장을 이끌어 가는 나라로서 민족주의가 약화되는 과정에 있다고 한다면 설명은 간단해 진다. 그러나 중국의 지도자들은 지난 100여 년간 필요할 때마다 민족주의를 활용해 왔다는 점, 그리고 남중국해의 영토분쟁, 대만문제, 동남아 국가들에서의 화교의 문제, 중국 국내문제의 불확실성을 고려한다면 (TAC에 서명했다고 해서 남중국해의 영토분쟁과 화교문제 등에서의 중국이 현상유지를 견지할 것이라는 보장은 없다) 중국의 다자주의와 민족주의를 분리시켜 설명하기가 어렵다는 점을 알 수 있다.

그렇다고 해서 다자주의가 중국의 세력균형의 수단이 되는 것도 아니다. 지금까지 중국이 추구해 온 국가 간 관계란 '전략적 파트너십'이라 불리는 것으로 1996년 러시아와, 그리고 2003년에는 ASEAN과 체결하였으며, 심지어는 미국과도 그러한 관계를 상정하였다. 그리고 그 관계는 특정 외부 세력의 위협을 명시한 적도 없다. 또한 중국의 모든

---

조약에 서명할 것을 요구하고 있다. 이 장치는 외부 영향력으로부터 자신들의 조직과 절차를 최대한 보호하는 역할을 하고 있다.

동맹국들이 사실상 약하거나 많은 국내 문제점들을 가진 국가들이라는 점을 고려하면 중국의 외교정책이 세력균형을 목적으로 한 것이라고 단언할 수도 없다. 북한, 미얀마, 파키스탄 등이 그러하며 심지어는 강대국이라는 불리는 인도와 러시아마저도 비록 동맹관계를 유지하고 있음에도 불구하고 미국에 대한 세력균형으로는 역부족이라는 점이다.<sup>7)</sup>

또 다른 설명 방법은 다자주의를 미국, 일본과 경쟁하고 있는 이 지역에서 중국이 영향력을 확대해 나갈 수 있는 효과적인 방법으로 보고, 궁극적으로는 중국이 탈냉전기의 이상적인 세계질서로서 다극체제를 추구하는 것으로 보는 것이다.<sup>8)</sup> 중국은 등소평이 동맹의 전략적 운용에 한계가 있음을 시인한 1985년 이후부터 아시아의 다자주의 기구에 참가하기 시작하였으며, 다자주의가 아시아에 있어서 초강대국인 미국과의 대결을 최소화하면서 지역에서의 영향력을 확대해 나갈 수 있는 최선의 방법으로 인식하고 있다.<sup>9)</sup>

중국의 사활적 이익이라고 하는 대만문제, 남중국해에서의 주권, 신장과 위구르에서의 분리주의 차단 등의 문제에 있어서는 미국과 대립각을 세우더라도 다른 분야에서는 중국이 추구하는 국제사회의 규범에 대한 지역 국가들의 지지를 얻어내고, 미국이나 일본과의 마찰을 최소화하는 방법으로 다자주의를 운영하는 것이다. 또한 다자주의 기구들이 초강대국들과의 대화와 협상에 있어서 중국에게 최선의 장을 제공

7) Christopher R. Hughes, "Nationalism and Multilateralism in Chinese Foreign Policy: Implications for Southeast Asia," *The Pacific Review*, Vol. 18, No. 3 (2005), pp. 119-135.

8) Jurgen Haacke, "Seeking Influence: China's Diplomacy toward ASEAN after the Asian Crisis," *Asian Perspective*, Vol. 26, No. 4 (2002), pp. 13-52.

9) C. R. Hughes, *op. cit.*(2005).

할 수 있다고 믿는 것이다.

휴즈에 따르면 이러한 전략은 중국이 자신에 대한 두 가지 가설을 인정하고 있다고 한다. 첫째는 중국이 아직은 경제적으로나 군사적으로나 미국과 대적할 수 없다는 것이며, 둘째는 주변국들이 중국의 의도에 대해 의심을 떨치지 못하고 있다는 것을 인식하고 있다는 점이다. 바로 이러한 이유들 때문에 중국은 지난 10여 년간 다자주의 활동에 적극적으로 나섰던 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 정책은 결국, 중국의 외교정책이 민족주의를 버린 것이 아니라 민족주의를 추구할 수 있는 현실적인 대안으로 다자주의를 택한 것으로 보는 것이다.

그러므로 중국의 다자주의를 일본이나 유럽 국가들에서의 다자주의와 같은 비국가주의적인 거버넌스의 확대로 인식되어서도 안 되는 것이다. 9.11 테러 이후 상하이 협력기구(SCO)에서는 세계적인 대테러 전쟁에의 협력을 약속하고 지역경제협력을 약속하였다.<sup>10)</sup> 그러나 이는 동맹의 형태를 띠지 않음으로써 미국의 견제를 피할 수 있을 뿐 아니라 내정불간섭 원칙을 따라 각 국가들 내부의 문제점들을 덮어주고 정권 중심적인 협력체제로 나아가고 있다. 또한 분리주의자들에 대한 상호협력의 효과를 모색하고 있는 바, 우즈베키스탄의 독재자에 의해 감행된 시민들의 대량살상을 눈 감아 주는 대신 러시아는 체첸 반군에 대한 우즈베키스탄의 협력을 구하였으며, 중국은 신장, 위구르 지역의 분리주의자들에 대한 우즈베키스탄과 카자흐스탄의 지원을 받을 수 있게 된 것이다.<sup>11)</sup>

10) 현재는 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지크스탄과 우즈베키스탄의 6개국으로 구성되어 있으며, 2005년 6월의 정상회담에서는 인도, 파키스탄, 이란이 업저버로 초청되었다.

11) *Economist* (July 9, 2005).

### 3. 일본의 지역주의정책과 현실

#### (1) 일본과 아시아·태평양 지역

패전 이후 일본의 동아시아에 대한 관심은 1985년의 플라자 합의 이후라 할 수 있다. 일본의 경제가 정상 궤도에 오르고 경제적으로 선진국 대열에 들기 시작한 1960년대 중반 이후 소위 '배상외교'라고 불리는 외교정책을 시작하였다. 이는 태평양 전쟁에 대한 배상을 통해 식민지배의 역사를 청산하고 국교를 정상화하는 것으로, 정부개발원조(ODA)를 활용하여 자신의 수출시장과 자원공급처의 확보를 목표로 하였다. 그 출발점은 아시아에서의 공산권에 대한 봉쇄와 비공산화를 지원하고자 하는 냉전기 미국의 아시아 정책과의 보조를 맞추기 위한 것이었으나<sup>12)</sup>, 동남아시아 국가들의 경제개발 보다는 자신의 경제적 이익에 초점을 맞추므로써 리더십 확보의 실패 뿐 아니라 ODA외교 자체에 있어서도 비난을 면치 못하였다. 그러한 점에서 일본의 최초의 다자주의 제안으로 평가받는 히토츠바시 대학의 고지마 교수의 1965년 태평양자유무역지역 구상(PAFTAD, Pacific Free Trade and Development Conference) 또한 아시아에서의 다자주의보다는 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 서구 선진국과의 협력을 강조하고 있다는 데서 일본의 대아시아 인식을 엿볼수 있다.

GATT를 기본틀로 진행해 온 일본의 대외경제정책은 일본의 경제가 성장할수록, 미국의 무역적자가 증대하고 재정적자가 누적될수록 미일

12) 高原明生·日本政治學會 編, “東アジアの多國間主義—日本と中國の地域主義政策,” 『國際政治』, 133 (2003).

의 양자관계가 부각되었다. 1985년의 플라자 합의 결과 일본의 엔화는 달러 대비 2배정도의 강세를 보이기 시작하였고, 미국의 일본에 대한 관세 인하 요구와 수입 확대 요구는 거세게 진행되었으며, 급기야 미국은 자의적인 결정에 따라 무역보복이 가능한 수퍼301조가 발동되는 보호무역정책을 택하였다. 1980년대 후반에 나타난 또 하나의 흐름은 NAFTA와 EC 등 경제 블록화가 진행되기 시작하였다는 점이다. 미국과의 양자주의적인 협상을 피하기 위해 그리고 강한 엔화를 배경으로 지속적인 발전을 위한 전략을 모색할 필요가 생겨났던 것이다.

플라자 합의 이후 일본은 엔의 강세를 배경으로 투자와 ODA에 있어서 지금까지와는 다른 동남아에 대한 지역주의 개념을 보여주기 시작하였다. 새로운 지역주의의 모습이 APEC 형성에 나타나기도 하였다. 1988년 일본의 통산성 내에 생겨난 태평양무역개발 연구회에서는 일본, 미국, 캐나다, 호주, NIES 그리고 ASEAN을 포함하는 아시아태평양 국가들의 무역자유화와 지속적인 경제발전을 위한 협력기구의 설립을 구상하였다. 불리한 입장에서 협상에 임해야 하는 미국과의 양자주의에서 벗어나 평등한 협상이 가능한 다자주의 틀로 전환하려는 의도와 강한 엔을 바탕으로 동아시아 국가들에 대한 리더십 발휘를 통한 영향력을 확대하고자 하는 것, 그러면서도 미국과 유럽 중심의 경제관계는 유지하고자 한 것이라 할 수 있다. 이러한 계획은 당시 호주의 지역협력 구상과 절충되어 1989년의 APEC 제1회 각료회의가 결정되었고 12개국(미국, 캐나다, 일본, 한국, 호주, 뉴질랜드 그리고 ASEAN 6개국)으로 출범하기에 이르렀다(2006년 현재 21개 회원국). 그리고 ‘열린 지역주의’는 APEC의 주요 특징 중의 하나가 되었다.

일본은 APEC을 통해 다음의 세 가지 구체적인 사항을 추구하고자 하였다.<sup>13)</sup> 첫째, ODA를 비롯한 다양한 지원책으로 아시아 국가들과 협력하여 개발과 성장을 추구하고자 하였다. 이는 곧 일본의 경제성장 경험을 바탕으로 개별 국가 내 뿐 아니라 지역 내에도 기러기떼형(雁行型) 성장 모형을 적용하여 아시아 지역의 성장을 이끌겠다는 계획이었다. 이를 위해서는 무역자유화에 소극적인 ASEAN 국가들을 설득하기 위한 지역산업의 보호와 인재육성과 교류 등의 다양한 유인책을 제공하였다. 둘째, 미국과 유럽의 보호주의에 대항하고 역내에는 열린 지역주의를 추구함으로써 서구에 대해서는 일본의 농업을 보호하고 아시아 국가들에 대해서는 열려있다는 이미지를 심음으로써 대동아공영권의 기억을 지우고자 하였다. 셋째, 동아시아에서 어떠한 형태로든 자신의 영향력 감소를 방지하려는 미국의 의도를 일본은 무시할 수 없었다. 일본은 이러한 미국의 기본 방침을 너무나 잘 알고 있었기 때문에 위의 첫째와 둘째 목적을 반드시 미국의 참가 하에서 진행해 나갈 계획이었다. 실제로 1990년 12월 말레이시아의 마하티르 총리가 아시아 국가들만으로 구성된 EAEC (East Asia Economic Caucus)구상을 제시한데 대해 분명한 반대의사를 보였으며 한국과 일본에게 압력을 가하여 출범 자체가 불가능하게 만든 바 있다.

1990년대 초 일방주의로 인해 한 때 중국, 일본과의 경제관계에 있어서 긴장관계에 있던 미국은 클린턴 정부가 시작되면서 아시아 지역에 대한 적극적인 개입정책을 시작하게 되었다. 1993년 7월의 '신태평양 공동체' 구상을 발표하면서 미국 경제의 활성화를 위해 무역과 투자

13) 진창수, "일본의 대외경제정책: 일본의 아시아로의 복귀," 『신아세아』, 12(2005년 가을호), pp. 49-71.

의 자유화를 추진할 것과 새로운 다국간 안전보장대화 시스템을 구축할 것, 그리고 지역 내 민주화 추진의 세 가지 목표를 추진하기 위해 APEC을 중요시하겠다는 계획을 제시하였다. 다시 말해 지역의 개발과 성장이라는 기존의 목적으로부터, 무역과 투자의 자유화를 위한 틀로서의 APEC으로의 성격변화가 불가피해진 것이다. 그리하여 1994년에는 인도네시아 보고르에서 개최된 정상회담을 통해 선진지역은 2010년까지, 발전도상에 있는 지역의 국가들은 2020년까지 무역과 투자의 자유화를 달성할 것을 목표로 하는 이른바 ‘보고르 선언’을 채택하였다. 그리고 1995년 오사카에서 개최된 APEC의 정상회담에서는 보고르 선언에 대한 ‘오사카행동지침’을 마련하기에 이르렀다.

## (2) 일본과 동아시아

APEC을 중심으로 진행되어 온 일본의 다자주의는 1997년 여름부터 시작된 아시아 금융위기 이후 새로운 형태로 나타나게 되었다. 무역자유화에 무게를 둔 APEC은 금융위기의 문제 해결에는 별다른 대응방안을 제시하지 못하였으며, IMF의 중심세력이 미국이라는 점에서 APEC은 아시아 지역주의의 기구로서의 한계를 드러내게 된 것이다. 이로서 일본은 아시아·태평양 중심의 다자주의에서 동아시아를 중심으로 한 금융협력과 이국간 협상이 기준이 되는 FTA 전략으로 전환하였다. 이는 1990년대 초반부터 제기되기 시작한 ‘동아시아’의 등장과 무관하지 않다. ASEAN을 중심으로 불어오기 시작한 ‘동아시아’의 바람은 외환위기를 계기로 일본 지역주의 구상의 축을 아시아·태평양으로부터 동아시아로 옮겨 놓았다.

아시아 외환위기가 발생하자 일본은 1997년 8월말 아시아통화기금(AMF)을 구상하기 시작하였고 중국, 홍콩, 한국 호주, ASEAN 국가들을 중심으로 1,000억달러 규모의 기금을 만들고 그 속에서 일본이 중심역할을 하며, IMF와의 협조 속에 혹은 독자적으로 정책을 펼 것을 원칙으로 정한 다음 각국에 비공식적인 의사를 타진하였다. 그 과정에서 미국은 일본의 주도권 가능성에 우려를 표하면서 AMF 구상에 대한 반대 의사를 지속적으로 밝혔으며, 중국이 이 구상에 반대 의사를 표명하면서 AMF 구상은 결국 실현되지 못하였다. 일본의 주도권을 확보하기 위한 엔 공영권의 구상은 결국 수포로 돌아가게 된 것이다. 1998년에는 다시 신미야자와 구상을 제시하였다. 일본이 독자적으로 양자 간 협상을 바탕으로 원조하는 방식의 금융지원 방식으로 지역조직을 바탕으로 한 다자간 기구가 아니라는 점에서 미국도 용인하였다.<sup>14)</sup>

그 동안 동아시아에는 ASEAN+3가 제도화되어 가고 있었으며 1997년 12월에는 마닐라에서 제1회 ASEAN+3 정상회담이 개최되어 외환위기의 확대를 방지하고자 하는 협력의 틀이 형성되었다. 일본에게 있어서 이 다자주의 틀은 경제위기로 타격을 받은 아시아 국가들이 구체적인 지원책을 요구할 수 있는 장인 동시에 일본이 아시아 지원책을 발표하는 장으로서 기능하였던 것이다. 2000년에는 치앙마이 이니셔티브가 출범하여 아시아 중심의 금융분야 협력에 대한 합의가 이루어졌다. EAEC나 ASEM과는 달리 ASEAN+3가 아시아 금융위기의 극복을 목표로 하고 있었다는 점에서 당시 동아시아 유일의 선진공업국이자 세계최대의 외환보유국이며 채권국이었던 일본이 주도적인 역할을 수행한 것은 당연한 것이었다.<sup>15)</sup>

14) 山景進 編, 『東アジア地域主義と日本外交』(東京: 日本國際問題研究所, 2003).

그러나 지역주의가 활성화되면서 오히려 일본의 역할이 한계를 맞고 있다. 첫째, 일본은 무역 분야에 있어서 열린 지역주의를 고수하고 있으며 배타적인 블록을 형성하지 않는다는 원칙을 유지하고 있다. 이러한 원칙은 1990년대 동안의 경기침체와 맞물리면서 금융 분야에서의 동남아 투자 증가에 반해 무역 분야에서는 오히려 수입품의 30%정도를 동남아 각국에 진출해 있는 일본 기업들의 제품이 차지하고 있었을 정도로 무역 분야에 있어서는 중상주의적인 정책을 유지하는 소극적 지역주의 태도를 보여주었다. 이는 당시 역내 국가들 사이의 수출입이 증가하고 특히 중국의 역내 수입이 증가한 것과 대조를 보이고 있다.<sup>16)</sup>

둘째는 이슈영역이 금융에서 무역으로 이전하면서 일본의 역할이 축소될 수밖에 없었다. 이는 금융위기의 터널을 벗어난 동남아 국가들은 전 세계적으로 진행되고 있는 자유무역의 조류와 만나게 되었고, 역내 역외를 불문하고 FTA 체결에 적극적으로 나서게 되었다. 이 때 일본의 국내정치적 한계, 즉 농업부문과 농림수산성의 반대를 극복할 수 없다는 점이 일본으로 하여금 FTA에 소극적으로 대처할 수밖에 없도록 하였다. 이는 중국이 아직도 상당부분 공산당 중심의 사회주의 경제 체제 속에서 국내정치로부터 자유롭다는 점, 그리고 정책전환이 신속하다는 점과 비교하면 일본이 앞고 있는 국내정치는 한계는 더욱 선명하게 드러난다.

15) 田中明彦, “東アジアと言う新地域形成の試み:ASEAN+3の展開,” 東京大學文化研究所 編, 『アジア學の將來像』(東京: 東京大學出版會, 2003).

16) T. J. Pempel, “International Finance and Asian Regionalism,” *The Pacific Review*, 13(1) (2000); Paul Bowles, “Asia’s post-crisis regionalism: bringing the state back in, keeping the (United) States out,” *Review of International Political Economy*, 9 (2002), pp. 244–270.

셋째는 ASEAN의 역할 증대에 대한 일본의 상대적 위상 약화인데, 이는 동북아 삼국, 한국, 중국, 일본이 겪고 있는 역사인식의 차이나 정치적 경쟁심으로부터 자유로울 수 없음으로써 ASEAN+3내에서의 ASEAN의 균형자 역할이 중요해졌다는 점이다. 그 배경에는 ASEAN 국가들이 금융위기를 겪으면서 갖게 된 미국에 대한 반감이 줄어들지 않고 있다는 점과 상대적으로 미국을 포함하는 열린 지역주의로부터 벗어날 수 없다는 일본의 한계가 작용하고 있다. 세계 경제에서 차지하는 비중이 큰 일본으로서는 미국과의 협력에 비한다면 ASEAN과의 배타적 지역주의는 결코 받아들일 수 없는 것이며, 미국 또한 아시아 지역에서의 배타적 지역주의를 용인하지 않겠다는 의사를 분명히 하고 있다. 그러한 상황에서 ASEAN들의 역내 지역주의가 추구하는 방향과 일본이 추구하는 방향은 같음을 겪을 수밖에 없는 것이다. 이러한 제약들이 일본으로 하여금 중국과의 경쟁 속에 진행해 나가야하는 지역주의 논의에서 영향력의 한계를 불러오고 있는 것이다.

이러한 점들은 일본 지역주의의 특성임과 동시에 동아시아의 지역주의가 극복해야할 딜레마이기도 하다.<sup>17)</sup> 결국 경제 분야에서의 일본의 무역정책이 미국과의 양자주의에서 벗어나 다자주의로 진행되었다가 아시아 금융위기 이후 지역주의로 전환하였으나<sup>18)</sup> 그 지역주의는 여전히 '열린' 지역주의의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 그러나 동아시아 지역주의 자체가 미국을 배제한 지역주의로 나아갈 수 있을 것인가를 고려한다면 장기적인 관점에서 일본의 영향력 저하가 필연적이라고 할

17) 김기석, "동아시아 지역주의와 대외경제정책의 딜레마," 『국가전략』, 11(4) (2005), pp. 69-98.

18) Saadia M. Pekkanen, "Bilateralism, Multilateralism or Regionalism? Japan's Trade Forum Choices," *Journal of Asian Studies*, 5 (2005), pp. 77-103.

수는 없을 것이다.

이러한 일본 지역주의의 한계점들을 보다 근본적으로 이해하기 위해서는 일본이 가진 '경계성' 때문이라는 주장에 주목할 필요가 있다. 어느 국가가 어떤 국가그룹으로부터 배제 당하지는 않으나 핵심성원이 될 수 없어서 주변적 위치에 처해 있는 국가를 '주변국가'라고 한다.<sup>19)</sup> 일본의 역사적으로 서구세력들 사이에 자신을 위치시키고자 하였으나 서구 국가로 대접받지 못하였으며, 아시아에서도 전쟁과 식민지 정책으로의 후유증으로 아시아 국가들 사이에도 본격적으로 받아들여지지 않았을 뿐 아니라 적극적으로 활동하지도 않아왔다. 그 결과 태평양과 미주대륙을 포함하는 국가들과 아시아의 국가들 사이에서 '아시아·태평양' 국가로서 인식되기를 바랐으며, 그 지역주의가 성공적이지 못하자 '동아시아' 국가로서 역할하고자 하기를 기대하고 있으나 여기에서도 국력에 해당하는 지도력을 발휘하지 못하고 있는 상황이다. 지역주의에서의 이러한 혼란과 이중성 또한 바로 그 지리적, 문화적, 경제적인 면에서의 경계성에 기인한다는 것이다. 이는 결국 지역주의에서의 일본의 불안정성이 외부상황에 기인하기 보다는 자신의 아이덴티티의 한계로도 볼 수 있음을 의미하는 것이다.

#### 4. 미국의 다자주의 정책

1980년대 후반 미국의 대외경제정책은 두 가지 방향으로 나아가고

19) 大庭三枝, 『アジア太平洋地域形成への道程: 境界國家日豪のアイデンティティ 模索と地域主義』(東京: ミネルブア書房, 2004), p. 15.

있었다. 한편으로는 양자주의를 원칙으로 상대방의 관세인하와 미국제품의 수입증가를 중용하고, 수용하지 않을 경우 수퍼 301조를 동원하여 압력을 가하는 방법이었으며, 또 한편으로는 기존의 무역질서를 주도해 온 GATT체제를 신자유주의 정책을 추진할 수 있는 WTO체제로 대체하는 것이었다. 이러한 미국의 전략은 나름대로의 성과를 거둔 것도 사실이지만 지역주의에 대한 미국의 거부는 외교정책의 자율성을 추구할 수 있는 기회라고 생각하는 일본과 중국에 대해서는 마찰의 원인이 되기도 하였다. 당시 일본은 국내 부동산 버블의 붕괴로 인한 경기의 하강 속에 동아시아에 대한 투자와 무역을 급속히 증가시켜나가고 있었으며 중국은 천안문 사태 이후 미국과 유럽 국가들로부터 정치적 견제를 받고 있었다. 1991년에는 아세안 확대외무장관 회의를 동아시아의 다자안보 대화체로 발전시키고자 하는 일본의 제안에 대해서도 부정적인 입장을 견지하였다. 그리고 1990년 12월에 제시된 마하티르 총리의 동아시아경제그룹 (EAEG) 제안에 대해서도 거부하는 입장을 밝힘으로써 출범하지 못하도록 하였다.

1993년 윈스턴 로드 동아태지역 국무부 차관보가 그의 상급자인 워렌 크리스토퍼에게 남긴 비공식 메모가 누설되면서 클린턴 행정부의 동아시아 정책이 급선회하는 계기를 맞게 된다.<sup>20)</sup> 아시아에서의 다자주의 경향을 인정하고 지지하게 되었으며 클린턴 대통령 스스로가 '신태평양 공동체 (A New Pacific Community)' 구상을 발표하여 1989

20) 윈스턴 로드 차관보는 그 메모에서 동아시아 국가들에 대한 미국 외교정책을 비판하였다. "미국이 택한 일련의 수단들은 그것들이 위협에 그쳤든 실제로 채택되었든 그 지역에서의 미국의 긍정적 이미지를 부식시킬 위험이 있으며... 비난의 구실을 제공하고 있다." *Far Eastern Economic Review*, May 19, 1999.

년 이래 각료급 회의체로 진행되어 오던 APEC을 정상회의체로 격상시켰으며 무역과 투자의 자유화 뿐 아니라 다자간 안보협력체로의 발전 가능성도 열어 놓았다. 그리하여 ASEAN이 역내의 안보문제에 대해 논의의 시작하였고 ASEAN의 확대외무장관회의를 활용하여 1994년에는 ARF를 공식적으로 출범하게 되었다. 이 과정에서 미국의 참여와 지지가 ARF 출범과 발전에 중요한 요소가 되었으며 1997년에는 ASEAN+3 정상회의의 출범을 허용함으로써 동아시아 지역주의가 오늘날과 같이 발전할 수 있는 계기가 되었다.

그러나 한편으로 1990년대 초의 미국의 유엔 중심주의와 WTO 중심의 다자주의에 대한 정책적 선호는 당시 일본으로 하여금 양자주의 협상들을 포기하고 다자주의로 외교정책의 방향을 선회하도록 하여 유엔을 중심으로 한 다자주의와 열린 지역주의 노선을 강조하도록 하였다. 또한 중국에 대해서는 WTO 가입을 외교정책의 최상위 목표로 두도록 하였다. 1990년대 중반 미국이 유엔중심주의를 포기하고 외교에 있어서의 3자 이상의 협상(minilateralism)을 선호하는 것으로 전환하는 시점에서 아세아 국가들은 외환위기를 경험하게 되었으며 중국과 일본은 이때부터 지역주의를 기본적인 협상의 틀로 활용하기 시작하였다.<sup>21)</sup> 현 부시 행정부에 있어서는 미국의 국익과 대립되지 않는다면 아시아의 경제협력체나 안보협력체에 대해서도 지지하는 입장을 보이고 있으며, 9.11 이후의 테러와의 전쟁에 있어서는 이들 지역기구들의 지지를 통해 협력을 도출해 내고자 한다. 그러므로 결국 일본이나 중국의 대외경제협력과 안보협력의 전략과 정책은 기본적으로는 미국의 세계

21) Saadia M. Pekkannen, "Bilateralism, Multilateralism or Regionalism?" pp. 77-103.

전략 틀 속에서 진행되고 효력을 발휘하고 있음을 알 수 있다. 위의 일본과 중국의 지역주의에서도 본 바와 같이 양국 모두 미국과의 협력을 최우선 순위에 두고 그 하부 전략으로서의 지역주의를 추진하고 있는 것이다.

지난 10여 년간 미국은 자신의 세계전략에 따라 아시아의 지역주의를 지지하는 방향으로 변화해왔으나 미국이 생각하는 아시아 지역주의는 다음과 같은 특징들을 벗어나지 않도록 한정되고 있다. 첫째는 지역주의와 다자주의의 발전에 대해서는 적극적으로 참여하고 지지할 의사가 있으나 어떠한 지역주의 기구도 기존의 아시아 지역에 존재하는 미국중심의 양자주의적 동맹관계를 대체해서는 안 된다는 것이다. 이는 미국이 발행하는 다양한 문서들, 즉 4년주기 국방검토보고서인 QDR과 국가안보전략보고서(National Security Strategy) 등에 반복적으로 명시되어 오고 있다.<sup>22)</sup> 그러한 의미에서 아시아의 다자주의는 미국의 동맹체제에 보완적으로 활동할 수 밖에 없도록 선을 긋고 있는 것이다.<sup>23)</sup> 결국 지역주의에 대한 지지는 미국의 이익에 대한 보완적 유용성이 있음을 가정하고 있는 것이다.

둘째는 미국의 기득권과 이해관계를 고려하지 않는 지역주의에 대해서는 단호히 거부하고 있음을 알 수 있다. APEC과 ARF는 미국의 적극적 참여 속에 진행되어 온 반면, 미국이 배제된 채 진행된 EAEG와 AMF는 출범도 하지 못하고 좌절을 겪었던 것이다. ASEAN+3와 상하

22) 미국방성 Department of Defense에서 발간하는 *Quadrennial Defense Review* (2002, 2006) 와 백악관에서 발행하는 *National Security Strategy* (2006) 참조.

23) Joseph S. Nye, Jr., "The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs*, 74 (1995), pp. 90-102.

이 협력기구(SCO)가 미국이 배제된 채 지금까지 진행되어 올 수 있었던 이유는 이러한 기구들의 활동이 미국의 국익에 직접적인 침해를 초래하지는 않을 것이라는 판단에 따른 것이다.<sup>24)</sup>

세 번째는 아시아 뿐 만이 아닌 아시아·태평양 지역의 다자주의를 선호한다는 것이다. 미국 스스로도 자국에 대해 태평양 국가라고는 규정하지만,<sup>25)</sup> 아시아 국가라고는 할 수 없기 때문에 자신의 영향력을 확보하기 위해서는 자신의 참여가 아니라면 적어도 자신과 긴밀한 관계에 있는 호주와 뉴질랜드가 포함될 수 있는 지역적인 틀이 적용되기를 바라고 있다. 일본이 APEC에 있어서도 ‘열린’ 지역주의를 강조하는 이유가 바로 미국의 영향력을 허용할 수 있는 문을 마련할 필요가 있었기 때문이다.

## 5. 국제관계와 동아시아 지역주의

다자주의와 지역주의 사이에서 미국의 다자주의 정책의 틀을 벗어나서 진행될 수 있었던 것이 자유무역협정(FTA)이라 할 수 있다. 개별 자유무역협정은 궁극적으로는 지역통합으로 이어질 것이나 개별적 협상에 의해 진행되는 FTA는 다자주의의 틀 밖에 존재할 뿐 아니라 미국이 진행해온 자유무역 레짐과 궤를 같이하고 있는 것이다. 그리하여 지난 수년간 경쟁적으로 진행되어 온 FTA 체결 속에서도 경제 분야의 협력

24) 배강찬b, “미국의 동아시아 정상회의(EAS) 참여 전망,” 『주요국제문제분석(IFANS)』 (2006).

25) J. Nye, Jr., *op. cit.* (1995).

이라는 의미가 경쟁이라는 의미보다 더 다가 올 수 있었다. 그러나 일본과 중국이 주변국들과 체결하는 FTA가 경제협력 보다는 경쟁의 의미로써 부각되면서 경제와 안보 분야에서의 서로 다른 정책 기초를 갖는 이중구조가 더 이상 유지되기 어려운 상황에 이르렀다.

중국은 2001년 중국-아세안의 FTA를 제안하였고 2002년에는 “포괄적 경제협력에 관한 협정”을 체결하고 오는 2010년까지 아세안과 FTA를 체결하기로 합의했다 (싱가포르 등 6개국은 2010년, 베트남 등 4개국은 2015년). 베트남과 라오스에 대해서는 최혜국대우로서 누적 채무를 감면해 주었다. 특히 일본이 어려움을 겪는 농산물 분야에 대해서는 중국의 차별적 우위를 부각시키기 위해 2006년까지 우선적으로 관세를 폐지하는 Early Harvest 정책을 채택하기도 하였다. 중국은 이들 아세안 10개국과 이른바 ‘차프타’ (CAFTA :China-ASEAN Free Trade Agreement)를 건설하여 북미자유무역지대(NAFTA)와 EU에 이은 세계 3대 경제권을 구축하겠다는 구상이다. 이는 곧 아세안을 선점하여 아시아 시장의 주도권을 행사하겠다는 것을 의미한다. 중국은 또 한발 나아가 호주와 뉴질랜드 등 오세아니아도 FTA로 묶는다는 전략이다. 원자바오(溫家寶) 총리가 2006년 4월 초 호주, 뉴질랜드를 공식 방문하여 FTA 협상을 제안한 바 있다

이에 맞서 일본은 2002년 11월 일-아세안 포괄적 경제동반자관계 (CEP, Comprehensive Economic Partnership)를 선언하고 2003년 12월에는 ‘ASEAN우호 및 협력조약’에 서명하였다. 여기서 일본이 구상하는 경제동반자 관계란 ‘동아시아 경제연대협정 (EPA, Economic Partnership Agreement)이라는 개념으로 물류를 중심으로 하는 FTA와 비교하여 투자와 서비스, 지적 재산권, 인적자원 이동의 자유화까지

포함하는 포괄적인 경제협정이라 할 수 있다. 이 협약에 따라 일본은 태국, 말레이시아, 필리핀 3개국과는 2004년부터 협상을 시작하였으며, 아세안 국가 전체와는 2012년까지 협상을 마무리 짓는다는 계획이다. 또한 대상 국가는 한국, 중국, 인도, 호주, 뉴질랜드, 아세안 등 16개국이다. 이 계획이 실현된다면 개방적인 다자주의 뿐 아니라 느슨한 형태의 경제공동체가 형성되는 것이다.

일본은 2006년 4월 동아시아 전역을 포함하는 포괄적 자유무역협정을 체결하여 동아시아의 경제를 통합하겠다는 동아시아 경제연대협정 구상을 최종적으로 발표하였다. 2010년까지는 아세안(ASEAN)과 중국, 한국, 인도, 호주, 뉴질랜드와 개별적인 FTA를 맺을 계획이 있다며 이를 동아시아 전역의 자유무역지대로 확대하는 방안을 제안했다. 이 안은 일본정부가 추진하고 있는 ‘글로벌 전략’의 핵심방안으로서 동아시아 지역통합 과정에서 일본이 주도적인 역할을 담당하면서 중국을 견제하려는 의도가 담긴 것이다. 호주와 뉴질랜드를 포함시킨 데는 미국과의 관계를 고려한 측면과 동시에 영국의 영향력이 저하되는 이 지역에 대해 중국 영향력의 확산을 견제하기 위한 것이다.

이상에서 보는 바와 같이 FTA를 둘러싼 일본과 중국의 움직임이 경제협력의 차원을 넘어서고 있는 것이다. 다른 측면에서 본다면 기능적인 이익에서 출발하여 확산효과를 기대하고 있던 FTA가 협정에 따른 경제적 효과를 경험하기도 전에 정치화의 길을 가고 있으며 정치 분야에서의 견제와 경쟁이 경제 분야로 역확산되고 있음을 알 수 있다. 그 대표적인 예가 2005년 12월에 있었던 동아시아 정상회의 (EAS, East Asian Summit)라 할 수 있다.

동아시아 정상회담이란 ASEAN+3의 발전된 형태로서 한국이 주도

한 보고서인 동아시아 비전그룹과 동아시아 연구그룹에서 중장기적 목표로서 제시되었던 것이다. 그런데, 중국과 말레이시아가 2004년 갑자기 EAS의 조기실현을 촉구하기 시작하였다. 말레이시아는 1990년 EAEC를 제창하면서, 그리고 1997년 ASEAN+3 정상회의를 출범시키면서 동아시아 지역주의의 선도적인 지위를 공고히 하고자 하였으며, 중국은 EAEC를 지원했던 경력과 미국이 배제된 ASEAN+3의 틀을 확립함과 동시에 동아시아의 지역협력의 주도권을 잡으려는 계산을 가지고 있었다. 특히 중국이 EAS를 ASEAN+3의 안보협력체로 활용하려는 의도를 가지고 있었다는 점이 미국을 자극하였던 것이다.<sup>26)</sup>

또 한편, 중국과 말레이시아의 주도권을 견제하고자 하는 일본과 싱가포르, 인도네시아 등은 조기개최에 대해 회원국 확대 문제를 제기하였고, 미국은 일본과 싱가포르와 함께 전통적 동맹국인 호주, 뉴질랜드와 인도를 참가시키도록 하여 동아시아에서 확대되고 있는 중국의 영향력을 견제하려 한 것이다. 이 국가들은 사실상 중국이 주도하는 ASEAN+3보다도 EAS에서도 동아시아 공동체 문제를 논의할 수 있게 됨으로써 EAS를 ASEAN보다 상위의 조직으로 만듦과 동시에 ASEAN+3를 무력화하고자 한 것이다. 다음으로, 인도, 호주, 뉴질랜드의 EAS 가입이 확정되자, 중국과 말레이시아는 회원국 확대에 대한 반대 입장을 표명하고 그렇다면 회원국을 완전 개방하자는 제의를 하기에 이르렀다. 즉, TAC에 서명하면 미국도 EAS의 회원이 될 수 있으며, 가입을 신청한 러시아와 EU도 대상이 될 수 있다는 입장을 취하였다. 즉, EAS가 자신들이 원하는 협의체가 될 수 없다면 오히려 EAS를 무력화하는 대신 기존의

26) 배궁찬a, “제1차 동아시아 정상회의(EAS) 결과분석: ASEAN+3 정상회의와의 관계 설정을 중심으로” (미래전략연구원 개인칼럼, 2006).

ASEAN+3의 틀을 유지하려는 계산이라 할 수 있다. 이에 대해 회원국 확대를 요구한 나라들은 회원국 확대의 필요성을 피력하였다. 이로써 이제는 회원국 확대의 문제가 아니라 EAS의 협의체로서의 실효성이 문제가 남게 되었다. 이는 다시 ASEAN+3가 지금까지와 같은 지역주의의 핵심 기구로 남을 수 있을 것인가의 문제로 전환되었다 할 수 있다.

## 6. 결론

위에서 우리는 개별 국가의 정책과 이들 사이의 국제관계 역할을 알아 보았다. 이 분석으로부터 다음과 같은 결론에 다다를 수 있다. 첫째, 일본의 지역주의는 미국과의 양자관계를 떠나서는 성립될 수 없으며, 고이즈미 정권 이후에도 이 관계는 더욱 심화될 것으로 보인다. 둘째, 지역주의에 관한 한 중국의 외교적 자율성의 폭 또한 그다지 넓지 않아서 역내 다자주의 내에서 자신의 영향력을 확대하는 범위를 벗어난 정책은 추구하지 않을 것으로 보인다. 셋째, 앞으로는 FTA를 둘러싸고 경제협력의 범위를 벗어난 양국 간 경쟁이 진행될 것이다. 당분간은 지역통합과 관련된 분야에서 정치적 경쟁관계가 무역협정의 경쟁과 영향력 확보를 위한 외교적 활동으로 나타날 것이다. 넷째, 양국 간 경쟁이 확산되고 치열해 질수록 미국을 배제한 지역통합기구는 제한적인 역할 밖에 기대하기 어려울 것이다. 이는 단순히 미국의 국익확보를 위한 자의적인 개입의 문제가 아니라 일본과 중국의 경쟁의 결과가 미국의 국익을 위협하는 상황에서의 개입이 될 것이다. 이는 결국 미국의 개입 없이는 협력적 지역주의의 발전을 어려울 것이라는 점이다.

우리의 정책적 합의란 결국 이러한 점들과 함께 우리나라의 역량을 고려하여야 할 것이다. 세계 11대 교역국이란 점에서 어느 정도 국제 사회에서의 영향력을 가늠할 수 있으며 우리의 노력 여하에 따라 경제적인 지렛대를 정치적인 면으로까지 확대할 수 있는 것은 사실이다. 그러나 현재의 지역주의 논의를 동아시아와 동북아 지역의 국제질서와 결부시킨다면 우리의 입지는 사뭇 줄어들 것이 사실이다. 세계 3대 경제대국이 밀집하고 치열하게 경쟁하는 와중에 우리가 있다는 점이다. 위에서 지적한 강대국들 사이의 역학관계를 고려하지 않은 우리 중심의 관계정립은 자칫 그림맞추기 퍼즐의 한 부분에만 집중함으로써 전체 그림을 잊어버릴 수 있는 우를 범할 수도 있음을 명심하여야 한다.\*

#### 〈참고문헌〉

- 김기석, “동아시아 지역주의와 대외경제정책의 딜레마,” 『국가전략』, 11(4)(2005).
- 배궁찬a, “제1차 동아시아 정상회의(EAS) 결과분석: ASEAN+3 정상회의와의 관계설정을 중심으로,” 미래전략연구원 개인칼럼(2006).
- 배궁찬b, “미국의 동아시아 정상회의(EAS) 참여 전망,” 『주요국제문제분석(IFANS)』(2006).
- 진창수, “일본의 대외경제정책: 일본의 아시아로의 복귀,” 『신아세아』, 12(2005).
- Acharya, Amitav, “Multilateralism: Is There An Asia-Pacific Way?” *NBR Analysis*, 8(2) (1997).
- Beeson, Mark, “ASEAN Plus Three and the Rise of Reactionary

- Regionalism,” *Contemporary Southeast Asia*, 25(2) (2003).
- Bergsten, Fred, “East Asian Regionalism: Toward a Tripartite World,” *The Economist*(July 15th, 2000).
- Bergsten, Fred, *Open Regionalism*(Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997).
- Bowles, Paul, “Asia’s Post-Crisis Regionalism: Bringing the State Back In, Keeping the (United) States Out,” *Review of International Political Economy*, 9(2) (2002).
- Darilek, Richard E., “East-West Confidence Building: Defusing the Cold War in Europe,” in Krepon, Michael, et al. eds., *Global Confidence Building: New Tools for Troubled Regions*(Scranton: MACMILLAN, 2000).
- Friedberg, Aaron L., “The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?” *International Security*, 30(2) (2005).
- Green, Michael J. and Self, Benjamin L., “Japan’s Changing China Policy: From Commercial Liberalism to Reluctant Realism,” *Survival*, 38(2) (1996).
- Haacke, Jurgen, “Seeking Influence: China’s Diplomacy toward ASEAN after the Asian Crisis,” *Asian Perspective*, 26(4) (2002).
- Hughes, Christopher R., “Nationalism and Multilateralism in Chinese Foreign Policy: Implications for Southeast Asia,” *The Pacific Review*, 18(1) (2005).
- Leifer, Michael, “The ASEAN Regional Forum,” *Adelphi Paper*(London: IISS, 1996).
- White House, *National Security Strategy*(2006).
- Nye, Joseph S., Jr., “The Case for Deep Engagement,” *Foreign Affairs*, vol. 74(1995).
- Pempel, T. J., “International Finance and Asian Regionalism,” *The Pacific Review*, 13(1) (2000).