다자주의의 동아시아 적용의 문제*

신 욱 희**

Ⅰ. 들어가는 말
Ⅱ. 다자주의의 본질
Ⅲ. 동아시아의 특성
Ⅳ. 남북한 관계와의 연관
Ⅴ. 제도화의 조건
Ⅵ. 맺는 말

ABSTRACT

The Relevance Problem of Multilateralism in East Asia

This paper first looks into the meaning of multilateralism by comparing its idealistic and realistic types. Second, while considering the historical context of East Asia, it examines the effectiveness and limits of the idea in the region. Third, it analyzes the possible interrelationships between North-South Korean relations and the development of multilateral cooperation. The paper concludes by suggesting some preconditions for the institutionalization of multilateralism in East Asia.

key words: multilateralism; cooperation; institution; East Asia; colonialism;

* 이 글의 초고를 읽고 유익한 조언을 해준 김석우 박사께 감사드린다.
** 신욱희: 서울대 외교학과 교수

I. 들어가는 말

요즈음 국내외의 국제정치학 저술에서 가장 많이 발견되는 용어는 탈냉전, 신세계질서, 다자적 협력 등의 개념이라 할 수 있을 것이다. 그런데 사실상 우리는 동아시아나 한반도에서 냉전이 과연 끝난 것인가, 그렇다면 새로운 세계가 얼마나 질서정연하고 조화로울 것인가, 그리고 다자주의라는 다소 모호한 개념이 무엇을 의미하는가라는 질문에 대해 정확한 답을 갖지 않은 채 이러한 용어들을 그대로 답습해서 사용하고 있으며, 국가간의 다자주의적 연계를 중심으로 탈냉전의 새로운 질서를 창출해야 한다는 주장을 의제와 시기, 그리고 지역을 망라하는 보편성을 가진 것으로 받아들이고 있는 것처럼 보인다.[1]

최근 국내 학계의 또 하나의 특징은 동아시아라는 지역적 분석수준의 중요성을 새롭게 강조하는 것이라 하겠다.[2] 그런데 이 또한 지역 내부의 자발적인 역동성의 결과라기 보다는 유럽통합이나 태평양 시대의 도래라는 외부적 요인에 의해 수동적으로 부과되고 있는 측면이 강하며, 아직까지는 세계적 차원의 구조변환과 동아시아 국제관계의 지역적인 양상간의 연관관계나 양자의 비교에 대한 분석이 충분치 않은 것으로 생각된다.[3] 마지막으로 우리에게는 이와 같은 논의에서 '국제' 정치학의 특수사례인 분단체제의 문제를 어떻게

1) 이는 학자들 뿐 아니라 많은 국가의 정책결정자들의 주장에도 나타나 있으며 현재의 한국정부도 다자주의를 바탕으로 '항구적 지역평화의 기틀을 마련해 나갈 것'이라고 천명한 바 있다. "특집-신정부 외교의 방향과 제언," 『외교』, 26 (1993), 19쪽.

2) 이러한 대표적인 저술로 정문길 외, 『동아시아, 문제와 시각』 (문학과 지성사, 1995)를 들 수 있다. 이들이 제시하는 동양학의 새로운 부흥을 통한 한국에서의 서양학의 진정성 획득의 시도는 국제정치학에서도 요구되는 것이며 이는 Said가 추구하고 있는 오리엔탈리즘의 극복이라는 목표와 연결된다. E. Said, *Orientalism* (Pantheon Books, 1978)을 참조할 것.

3) 상대적으로 동아시아의 학자들은 이 지역의 특수성을 주로 언급하고 있는 데 반해 서구 학자들은 그러한 주장에서 문화적 상대주의가 지나치게 강조되는 것이 아닌가하는 반론을 제기하고 있다. A. Dupont, "Is There an 'Asian Way'?" *Survival*, 38, 2 (1996)을 볼 것.

이론적, 정책적으로 풀어나가야 하는가에 대한 성찰이 요구되는 데, 이에 대한 천착 역시 그다지 풍부하지 않다고 여겨진다.[4]

이 글은 이러한 문제의식 하에서 다음과 같은 사항을 다루어 보려고 한다. 첫번째는 탈냉전의 국제정치 논의에 있어 가장 중심적인 화두인 다자주의라는 개념의 구체적인 의미를 알아 보고 그것이 갖는 이상적 형태와 현실적 형태를 비교해 본다. 두번째는 동아시아 국제관계의 역사적 전개와 현재의 상황이 보여주는 특징들을 조망해 보고 다자주의를 적용하는데 있어서의 가능성과 한계를 검토한다. 세번째로는 동아시아 국제관계에 대한 시나리오적 전망에 기반하여 각각의 경우에서의 다자주의의 전개와 남북한 관계, 나아가서는 통일의 모색과의 관련에 대해 생각해 본다. 네번째로는 이와 같은 논의를 바탕으로 동아시아 지역질서의 본격적인 제도화에 필요한 전제조건들을 고려해 보고자 한다. 이러한 시도는 궁극적으로 향후 한반도와 동아시아에서 어떠한 형태의 공동체가 어떤 방식으로 수립될 수 있는가 하는 질문의 해답을 구하기 위한 하나의 기초 작업의 의미를 갖을 수 있다고 하겠다.

Ⅱ. 다자주의의 본질

다자주의란 특정한 원칙에 의해 셋 이상의 국가 관계를 규율하는 것을 말한다.[5] 하지만 이러한 형식적 정의를 넘어서는 하나의 'ism'으로서의 다자주의란 단순히 '다자적'이라는 형용사의 명사형 이상의 의미를 갖는 것이다. '다자적 제도'(multilateral institutions)와 '다자주의의 제도'(the institution of multilateralism)란 각기 다른 현상을 지칭하는 것으로 전자가 공식적인 조직 형태에 주

4) 이러한 쟁점은 오히려 인문학계 일각에서 제기되었다. 한 예로 백낙청, "분단체제의 인식을 위하여," 『창작과 비평』, 1992, 겨울호를 참조할 것. 하지만 이에 대한 사회과학적인 토론과 비판적 수용의 작업은 그다지 활발하게 이루어지지 못하고 있다.

5) J. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, 46, 3 (1992), p.568.

안점을 두는 반면 후자는 국가간의 관계가 어떻게 조직화 되는가하는 좀 더 실질적인 맥락을 다루고 있다. 즉 다자주의의 실현이란 '불가분성', '일반화된 행위원칙', 그리고 '포괄적 상호성'이라는 속성이 세계적 또는 지역적으로 공유되고 제도화되어지는 것을 뜻하게 된다.[6] 따라서 다자주의란 일방주의나 쌍무주의와 대비되어 단순하게 행위자의 수적인 차이를 나타내는 것을 넘어서서 국제정치에 있어서 일정한 이론적 입장을 대변한다고 볼 수 있다.

다자주의는 비단 최근의 현상이 아니라 오랜 기간을 통해 진행되어 온 것으로 국가간의 소유권의 정의와 유지, 그리고 공동의 손실을 막기 위한 조정(coordination)과 공동의 이익 실현을 위한 협조(collaboration) 문제의 논의를 중심으로 전개되어 왔다. 이는 다시 말해서 유럽에서의 영토적 주권을 기반으로 한 국가 행위자간의 협력 창출과 제도 형성의 모습이라 할 수 있는 것이다. 20세기에 들어서는 규범과 규칙의 공식화 추세, 그리고 2차대전 이후 유럽에서의 미국 주도의 다자적 질서 형성을 특징으로 하여 다자주의의 연속성과 변화의 측면이 고찰되고 있다.[7] 이러한 점에서 볼 때 다자주의란 '근대의 국제적 삶의 포괄적인 제도적 형태'(a generic institutional form of modern international life)인 것이며[8] 이는 서구국제체제의 형성과 확대 과정의 가장 중요한 부분을 이루는 것이다.

이와 같은 다자주의의 실현은 개별 근대국가 간의 상호작용과 연계의 총체로서의 국가간 체제(interstate system)의 구축을 넘어서는 국제사회적 요소의 존재를 상정하고 있다. 다자주의에 대한 국제정치이론적 논의는 합리적인 행위자로서 자기 중심적인 국가를 전제로 하는 개별적 접근(individualist

6) 불가분성이란 한 영역의 구성단위 내부 또는 그 사이에서 발생한 행위가 가져오는 이익과 손실이 지리적으로나 기능적으로 공유되는 것을 의미하며, 일반화된 원칙의 시행이란 국가간의 관계를 개별적인 선호나 상황적인 조건 또는 선험적인 특수한 근거에 의해 각각의 사례에 따라 차별화하는 것이 아니라 일반적인 규범의 형태에 따라 규율하는 것을 말한다. 포괄적 상호성이란 개별적 상호성과 달리 행위자들이 다양한 의제에 대해 장기적인 이익을 기대하게끔 하는 요인을 뜻하고 있다. J. Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundation," *International Organization*, 46, 3 (1992), pp.601-602.

7) Ruggie, 1992, pp.574-593.

8) Ruggie, 1992, p.567.

approach)을 바탕으로 사회-소통적 접근(social-communicative approach)과 제도적 접근(institutional approach)으로 이어지는 다자주의로의 통로를 제시하고 있는 데,[9] 이는 현실주의적 요소와 자유주의적 요소가 혼재되어 나타나는 최근 미국 주류이론의 추세를 그대로 보여준다. 이와 같은 서구국제체제의 현실적 측면과 이상적 측면의 이론적 결합의 일단은 Wight, Bull, 그리고 Buzan으로 이어지는 소위 영국학파(the English school)의 주장에서도 찾아볼 수 있다.[10]

영국학파의 이론가들은 통상적인 현실주의자들과는 달리 국제정치의 특징인 무정부 상태(anarchy)를 질서의 부재 상태가 아니라 정부의 부재 상태로, 즉 정치질서의 하나의 유형으로 파악하여 논의를 전개시키고 있다. Bull은 그의 주저 *The Anarchical Society*에서 세계정치에서 질서의 문제를 논하면서 국가의 체제(system of states)와 국가의 사회(society of states)를 구별하고,[11] 후자에 있어서는 다음의 네가지 목표가 유지되어야 한다고 주장한다. 첫번째는 국가의 체제와 국가의 사회 자체의 보존, 두번째는 개별국가의 독립성, 즉 외부적 주권의 유지, 세번째는 전쟁 부재의 의미에서의 평화의 보존, 마지막은 국제사회의 공동 목표-무력사용의 제한, 약속의 이행, 그리고 소유권의 안정-의 달성이 그것이다. Bull은 이어서 국제사회의 성숙이 진행되면서 새로운 형태의 정치조직이 등장하고 국제질서 보다 좀 더 광범위하고, 근본적이며, 도덕적으로 우월한 세계질서가 모색될 가능성을 언급하고 있다.[12] 이와 같은 이상적 고찰은 다자주의를 하나의 새로운 질서 구축을 위한 전환적인 요인으로 간

9) Caporaso, 1992, pp.604-605. 첫번째의 접근이 완전히 개별적인 국가 행위자간의 협력의 문제를 다루는 데 비해 두번째 접근은 행위자의 자기정의에 있어 상호소통을 통한 어느 정도의 사회성을 상정하고 있으며 세번째의 접근법은 제도의 역할을 강조함으로써 방법론적인 전체론의 요소를 인정하는 차이점을 갖는다.

10) 이 입장의 이해를 위해서는 B. Buzan, "From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School," *International Organization*, 47, 3 (1993)을 참조할 것.

11) Bull에 의하면 국가들의 사회는 공통적인 이해와 가치를 인식하고 있는 한 집단의 국가들이 그들 자신이 서로 간의 관계에 있어 공통적인 규칙의 집합에 의해 묶여져 있고 공통적인 제도의 기능하에서 공존한다고 인지하여 사회를 이룰 때 존재하게 되는 것이다. H. Bull, *The Anarchical Society* (Columbia University Press, 1977), p.13.

12) Bull, 1977, pp.13-22.

주하는 주장과 연결된다. 여기서 다자주의는 세계정치의 다양한 조직적 영역을 관통하는 사회적 제도의 기반으로 간주되고 그 구축과정은 주권논리의 (소멸이 아닌) 수정을 수반하는 것으로 본다. 따라서 개별국가의 행위와 선택의 제도적 특색을 강조하고 있는 다자주의의 논의는 신현실주의에 대항하여 기존 국제정치의 관행에 대한 하나의 대안적 개념화를 제공하고 있다는 것이다.[13]

하지만 이와는 달리 신자유주의나 영국학파의 다자주의적 견해가 사실상 신현실주의와 마찬가지로 국가행위자의 자율성과 영토성의 원칙에 기반하는 웨스트팔리아 모델(Westphalian model)에서 벗어나지 못하고 있다는 주장도 있다.[14] 이와 같은 관찰은 정부간주의(intergovernmentalism)의 역할을 다자주의 실현의 핵심적인 부분으로 보는 입장에 의해 지지된다. 즉 다자주의 논의에서 내용상 기능적 상호의존과 초국가적 제도의 역할이 부각되고는 있지만 합의의 실질적 주체는 국가행위자이며 복합적인 연계에 있어서도 정부의 비중이 가장 강조되고 있다는 것이다. 따라서 다자주의란 국가의 위치를 선험적으로 설정하고 그 영속적인 역할을 보장하는 현실주의 패러다임의 전제를 따르고 있으며 협력의 모색에 있어서도 '국가중심적'인 범주를 주 대상으로 하고 있다고 지적된다.

이러한 논쟁은 유럽연합의 성립 과정에 있어서의 초국가성과 국가간 협상의 역할에 대한 토론에서도 이루어진 바 있다. 즉 한 편은 기능적인 필요성이나 초국적인 집행위원회와 기업연합의 측면을 강조하고 다른 편은 주권의 공유라는 차원에서의 정부간 교섭의 측면을 중요시하는 것이다.[15] 더 나아가서 일부 학자들은 유럽공동체의 형성이 오히려 국가를 강화시켜 왔다고 주장하

13) F. Kratochwil, "Norms Versus Numbers: Multilateralism and the Rationalist and Reflexivist Approaches to Institutions - A Unilateral Plea for Communicative Rationality," in J. Ruggie, ed., *Multilateralism Matters* (Columbia University Press, 1993), pp.444-450.

14) S. Krasner, "Compromising Westphalia," in B. Hwang and Y. Yoon, eds., *Middle Powers in the Age of Globalization* (KAIS, 1996), p.4.

15) 윤영관, "유럽통합에 비추어 본 동아시아 지역협력과 한국의 전략," 『전환기 국제정치경제와 한국』 (민음사, 1996), 387-389쪽.

고 있다.[16] 이에 따르면 국가간의 협상과 제도는 국내정책이 결정되는 제도적, 정보적, 이념적 맥락을 변화시킴으로써 정치적 자원을 재배분하게 되는 데 그러한 과정에서 대외적 차원을 직접적으로 담당하는 국가관료들의 힘이 오히려 증대된다는 것이다. 또한 통상적인 협력이론의 설명과는 달리 극단적인 경우 국가관료들은 그것이 자신의 국내적 자율성을 증대시키는 한 직접적인 국제적 보상이 없다 하더라도 국가주권에 대한 다자적인 제한을 수용하기도 한다고 본다.[17] 다시 말해서 다자적 연계는 한 국가의 외부적 자율성을 감소시키더라도 그 국가의 내부적 자율성은 증대시키는 요인으로 작용할 수 있으며 이를 국가행위자가 자신의 정치적 이해를 위해 이용하기도 한다는 것이다.[18]

그런데 이 주장에서 알 수 있는 것처럼 다자주의가 국제관계의 분석에 있어서 신현실주의식의 단일한 행위자(unitary actor)로서의 국가의 개념, 즉 당구공 모델을 그대로 사용하고 있는 것은 아니다. 여기서의 국가는 한 나라의 대내적 차원과 대외적 차원을 매개하는 대상으로 범주화되며 신현실주의와는 달리 국내정치가 중요한 변수로 취급되고 있다. 기본적으로 전통적 현실주의가 권력의 견지에서 정의되는 국가이익의 존재를 상정하면서 국가의 대외적 행위로서의 외교정책이 갖는 국내적 합의를 전제한 것에 비해,[19] 이러한 변형

16) 이는 세계화와 국민국가의 위상에 대한 논의에서도 등장하는 데, 한 예로 Berger는 프랑스의 사례를 들면서 오히려 세계화의 과정을 통해 국경의 의미가 재인식되고 민족주의가 부각되는 측면이 있음을 지적한다. S. Berger, "Domestic Politics of Globalization: The European Debate," in Hwang and Yoon, 1996을 볼 것.

17) A. Moravcsik, "Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation," *Working Paper Series*, 52, Center for European Studies, Harvard University (1994), pp.1-4.

18) Rosenau는 이러한 특징을 국가가 변화하는 대내외적 환경에서 국제관계에 있어서의 자율성은 축소시키면서 동시에 국내적인 영역에서는 자신의 역할을 확대시키는 이른바 보존적 적응(preservative adaptation)의 기제를 사용하는 것으로 파악한다. J. Rosenau, "The State in an Era of Cascading Politics," *Comparative Political Studies*, 21, 1 (1988)을 참조할 것.

19) 이는 이후의 Morgenthau류의 전통적 현실주의의 기반이 되어왔다. 하지만 한편으로 Morgenthau 자신은 국가이익이 결정되는 사회적 차원을 언급하고 국가이익의 필수적 요소와 가변적 요소를 구분하는 탄력성을 보여주고 있다. H. Morgenthau, "Another 'Great Debate': The National Interest of the United States," *American Political Science Review*, 46 (1952)를 참조할 것.

된 현실주의의 입장은 좀 더 복합적이고 역동적인 분석틀을 사용한다. 즉 국가가 국내적 수준에서는 국제적 목표를 추구하고 국제적 수준에서는 국내적 목표를 추구하면서 또한 자신의 독립적인 이익을 모색하는 것으로 묘사되고 있는 것이다.[20] 이는 다자간 협상에서의 국가 행위의 장을 대외적 교섭과 대내적 비준의 양면으로 나누고 있는 이른바 양 수준 게임(two-level game)의 논리에서도 마찬가지로 적용되고 있다.[21]

마찬가지로 이러한 상호적 접근법을 취하면서 상대적으로 국가의 정치적 '역할'을 강조하는 시각은 국가를 대내외적인 권력과 가치의 재생산자로 간주하고 국제체제의 구조변화에 따르는 행위자의 주체적 역할의 새로운 규정을 강조한다.[22] 이러한 입장은 전통적 현실주의의 이상적 연장선상에 있는 논리들, 즉 민주국가들은 싸우지 않는다는 민주적 평화(democratic peace) 의 명제나[23] 국내적 차원의 규칙과 규범을 대외적으로 확산시킬 수 있다는 유추론과는[24] 다른 차원의 실천적 입장을 제시하고 있다. 이 접근법에 따르면 다자주의의 효율성은 서로 상응하는 국내적 제도와 국제적 제도가 어떻게 함께 창

20) M. Mastanduno et. al., "Toward a Realist Theory of State Action," *International Studies Quarterly*, 33, 4 (1989)를 볼 것.

21) R. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, 42, 3 (1988)을 참조할 것.

22) 이와 같은 입장은 국제정치의 역동성을 주체와 구조가 상호구성하고 있다고 보는 구성주의의 견해를 반영한다. A. Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," *International Organization*, 41, 3 (1987)을 볼 것. 이와 유사하게 세계화 현상도 국가와 국제체제의 구조의 특성이 함께 변화되어 나아가는 과정으로 파악되기도 한다. 정진영, "세계화와 주권국가의 변모," 한배호 편, 『세계화와 민주주의』 (세종연구소, 1996)을 참조할 것.

23) Russett은 민주주의 국가들은 상호간의 문제를 민주적인 방법으로 해결하려는 경향이 있어왔으며, 따라서 개별국가가 민주적이 될수록 그들 사이의 관계는 더욱 평화로워 질 것이라고 주장한다. B. Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (Princeton University Press, 1993)을 볼 것. 하지만 이러한 명제는 과연 그것이 역사적으로 검증될 수 있는가 하는 점과 '민주적'임을 평가하는 기준이 불분명하다는 문제로 인하여 지속적인 논쟁의 대상이 되고 있다. S. Chan, "Democratic Peace and International Conflict-Contending Perspectives and Evidence," Paper presented at the 16th KAIS International Conference, Seoul, 1996을 참조할 것.

24) H. Suganami, *The Domestic Analogy and World Order Proposals* (Cambridge University Press, 1989)를 볼 것.

출될 수 있는가, 그러한 과정에서 국가의 역할이 어떻게 적절하게 재설정되는가의 여부에 달려 있게 된다.[25] 그리고 그 결과에 따라 정치적 권위의 효과적인 국제적 이동이 이루어지게 되는 것이다.[26]

다자주의의 현실적 형태와 이상적 형태의 논의에 있어 주목해야 또 다른 점은 그것이 갖는 패권적 측면이라 할 수 있다. 즉 다자주의적 질서가 그 정의와는 달리 특정한 패권국가의 존재에 의해 규정된다고 보는 입장과 해당 국가들의 직접적인 참여와 이해 관계의 다원적인 조정의 결과로 질서가 형성되어야 한다고 보는 입장이 대별되는 것이다. 특정국가에 의한 규칙 제정의 주도라는 측면은 그것이 배타적 패권의 추구로 해석되는가 아니면 리더쉽의 행사라는 면으로 받아들여지는 가에 따라 큰 차이를 갖게 되는데, 특히 2차대전 이후의 자유주의 경제질서 유지에 관한 분석은 이러한 논쟁의 가장 전형적인 예를 보여준다. 즉 한 국가의 규율적 패권의 행사에 의해 안보와 자유무역체제라는 공공재가 제공되었고 그 이후의 질서는 패권에 의해 창출된 제도의 지속성에 기반하게 된다는 패권안정론[27]과 패권이후론[28]의 시각에 맞어서 이 시기를 오히려 다자주의의 위기로 간주하고 앞으로의 다자주의의 모색이 단순한 기존질서의 제도화가 아니라 비패권적인 새로운 질서를 창출하는 방식으로 이루어져야 한다는 주장이 제기되고 있다.[29] 또한 이러한 이론적 대립의 중간에서 다자주의가 몇몇 주요국가들의 의사에 의해 실현된다고 보는 소수주의(minilateralism)의 절충적 입장도 존재하는 것이다.[30]

---

25) Kratochwil, 1993, p.451.

26) A. Wendt, "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review*, 88, 2 (1994)를 참조할 것.

27) R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton University Press, 1987), pp.72-80을 볼 것.

28) R. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press, 1984)를 참조할 것.

29) R. Cox, "Multilateralsim and World Order," *Review of International Studies*, 18 (1992)를 볼 것. Cox는 이러한 다자주의의 위기를 80년대 초반의 미국과 다른 강대국들의 국제연합의 역할에 대한 경시의 측면과 제 2세계의 몰락에 따른 미국의 일방주의의 등장이라는 측면에서 설명한다.

30) M. Kahler, "Multilateralism with Small and Large Numbers," in Ruggie, ed., 1993을 참조할 것.

마지막으로 국가간 체제의 구성형태나 한 국가의 정책적 목표로서의 다자주의가 얼마만큼의 보편성을 가지고 추진되었는가 하는 점에 대해서도 많은 이견이 대두될 수 있다. 예를 들어 냉전기의 팩스 아메리카나에 있어서도 대서양은 다자적 방식으로 태평양은 쌍무적 방식으로 협력 양태가 각기 다르게 구성되었고[31] 탈냉전기의 다자주의의 세계적 적용에 있어서도 각각의 지역적 수준과 쌍무적 수준의 역동성은 아직까지 차별적으로 병존하고 있다. 또한 미국의 대외정책의 전개도 사실상 일방주의, 쌍무주의, 지역주의, 보편적인 다자주의를 전략적으로 혼용하고 있는 모습을 보여주는 것이다.

Ⅲ. 동아시아의 특성

지금까지 논의된 것처럼 다자주의의 발전은 행위자로서의 근대국가의 형성 및 변화와 서구국제체제의 생산과 재생산 사이의 독특한 상호작용을 보여주는 것으로, 이는 유럽이 갖는 지리적, 역사적 토대에 그 기초를 두고 있으며 정치적, 경제적 요인과 더불어 문화적 요인의 매개 하에서 그 실현이 모색되어 온 것이라 볼 수 있다. 따라서 다자주의의 동아시아 적용의 논의도 먼저 동아시아의 역사적 조건들, 즉 전통적 질서의 모습과 영향, 동아시아 지역내의 행위자와 그들의 대외관계의 '근대화' 과정의 여러 특징에 대한 역사적 고찰의 작업으로부터 출발하여야 하며, 그러한 이해의 바탕위에서 구체적인 현실 분석과 정책적 논의의 유용성이 확보될 수 있을 것이다.[32]

동아시아가 갖는 지역적 특성을 논의하기 위해서는 우선 동아시아라는 지역이 지리적으로 또는 하나의 개념적 범주로 어떻게 정의될 수 있는가를 생각

31) Ruggie, 1992, pp.562-563.

32) 역사학이나 사회학계에서는 한국이나 동아시아가 갖는 근대성의 문제에 대한 검토가 계속되어 왔다. 최근의 논의로는 역사문제연구소 편, 『한국의 '근대'와 '근대성' 비판』(역사비평사, 1996)과 "동아시아 사회학의 미래," 한국사회사학회 · 국제사회학회 공동주최, 콜로키움, 서울, 1996의 논문들을 참조할 것.

해 보아야 한다. 지리적으로 보아 동아시아를 동북아보다는 많은 나라를 포함하면서 동남아 전부를 포괄하는 것은 아닌 것으로 규정한다면 이는 한반도를 중심으로 중국과 러시아 일부, 일본, 대만, 그리고 ASEAN의 몇몇 국가들을 포함하는 것으로 생각된다.

이런 경우 하나의 권역으로서의[33] 동아시아는 대체적으로 이전의 전통적 질서의 대상 지역으로 구획될 수 있을 것으로 보인다. 물론 이러한 전통적인 천하질서의 성격이[34] 얼마나 현재의 동아시아 국제관계의 변수로서 존속하고 있는가하는 점은 또 다른 토의의 대상이나 최근의 '문명충돌론' 논의에서[35] 보이는 것처럼 타의에 의해서도 이러한 문명 내지는 문화권이 현재나 미래의 정체성의 기준으로 사용될 수 있음을 부인할 수 없을 것이다.[36]

기본적으로 위계적, 쌍무적 특징을 가진 전통질서 내에서의 동아시아 국가들간의 협력과 갈등의 양상은 서구국제체제의 특성과는 크게 달랐다. 사대질서 하에서 예(禮)의 규범과 조공체제의 규칙에 의해 하부단위의 타율성이 공식화되는 대신 내치와 대외관계의 상대적인 자율성이 보장되는 성격을 갖고 있었던 동아시아 체제의 성격은 주권과 국제법의 원칙에 의한 공식적인 자율성의 인정 하에서 실질적으로는 권력정치적 속성이 내재되어 있었던 서구체제의 특성과는 큰 차이를 보여주는 것이다. 세력균형의 의미나 전쟁의 목적과 수행방식 역시 중요한 차별성을 드러내며[37] 이러한 지역적 차이는 최근에

33) 이용희 교수는 권역을 일정한 정치행위의 의미가 보편타당하게 받아들여지는 공간으로 정의한다. 이용희, 『일반국제정치학 (상)』 (박영사, 1962)를 볼 것.

34) 이에 대한 이해를 위해서는 전해종 외, 『중국의 천하사상』 (민음사, 1988)과 J. Fairbank, ed., *The Chinese World Order: Traditional China's Foreign Relations* (Harvard University Press, 1968)을 참조할 것.

35) S. Huntington, "The Clash of Civilization?" *Foreign Affairs*, Summer, 1993을 볼 것. Huntington은 그의 최근 논문에서 서구의 특성을 좀 더 차별적인 것으로 묘사하고 있다. S. Huntington, "The West: Unique, Not Universal," *Foreign Affairs*, November/December, 1996을 참조할 것.

36) 일부 학자들은 이와 같은 논의에 있어 하나의 문화권이 갖는 통합성을 전제로 하여 동아시아라는 매개항을 설정하는 것에 대해 조심스러운 입장을 표명하고 있다. 한경구, "동아시아적인 것을 찾아서?" 『문학과 사회』, 1996, 겨울호를 볼 것. 하지만 지역질서라는 차원에서 볼 때 서구나 이슬람과는 다른 차별적인 특성이 동아시아에 역사적으로 실재했었다는 사실은 동아시아라는 분석수준에 기본적인 비교국제사회적 의미를 부여하고 있는 것으로 생각된다.

37) 이춘근, "국제정치와 동양적 이론구성: 그 가능성과 한계," 이기택 외, 『전환기의 국제정치이론과 한반도』 (일신사, 1996)을 참조할 것.

도 전략문화(strategic culture)라는 주제로 지속적인 연구의 대상이 되고 있다.[38]

'근대적 삶의 하나의 형태'로서의 국제관계 양식의 동아시아 적용의 시작은 아마 이 지역국가들의 소위 '개국' 이후의 시기부터라 하겠다. 그런데 중국을 비롯한 동아시아 국가들의 근대화/국제화 과정은 유럽의 경우에서처럼 지역내 국가들의 상호작용의 결과라기보다는 서구체제의 '확산' 내지는 '전파'의 양상을 띠었고,[39] 이는 처음에는 불평등조약의 체결, 그리고 이후에는 좀 더 직접적인 제국주의적 침탈의 과정을 거치게 되었다. 상대적으로 근대화/국제화의 대응에 성공적이었던 일본은 자신의 독특한 방식을 지역 내에서 추구함으로써 식민주의 시기의 동아시아의 지역적 역동성을 다변화하였다.[40] 1차대전이 끝난 후 워싱톤 회의를 통해 동아시아에서는 이례적으로 다자적 협력체제가 모색되었으나 이는 1920년대 후반 이후 전세계적인 경제공황, 그리고 일본에서의 군부의 대두와 이어지는 공격적인 대외정책의 채택으로 인하여 와해되었다.[41]

2차대전 이후 이 지역은 다시 한번 다자적 방식으로의 협력의 틀을 구축하지 못하고 냉전이라는 새로운 국제체제의 구조적 영향의 주 대상이 되었다. 동아시아에서의 양극체제 성립은 유럽에서의 냉전의 전개와 어느 정도의 시

38) 전략문화의 개념과 중국사례에 대한 적용을 위해서는 A. Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton University Press, 1995)를 볼 것. 역사적인 변화와 유럽과의 비교를 위해서는 "Strategic Concepts and Strategic Cultures in East Asia and Europe," ISEAS/SWP Conference, Singapore, 1996의 논문들을 참조할 것.

39) 확산과 전파의 개념에 대해서는 H. Bull and A. Watson, eds., *The Expansion of International Society* (Claredon Press, 1984)와 이용희, 1962를 각각 참조할 것.

40) 일본이 이해했던 근대의 내용은 부국강병으로 특징지워지는 전형적인 자국 중심주의의 모습이었으며 동아시아의 다른 나라와의 다자적인 조정이나 협조의 문제는 관심의 대상이 되지 못했다. 이러한 측면은 당시 일본의 대표적인 계몽사상가로 여겨지는 후쿠자와 유기치의 저서에서 잘 나타나고 있다. 후쿠자와 유기치, 정명환 역, 『문명론의 개략』, (홍성사, 1986)을 볼 것. Gills는 Gramsci의 패권개념을 원용하여 19세기 말 이후의 동아시아의 변화를 일본의 패권에 의한 서구적 축적 양식의 아시아적 변용으로 설명하고 있다. B. Gills, "The Hegemonic Transition in East Asia: A Historical Persective" in S. Gill, ed., *Gramsci, Historical Materialism and International Relations* (Cambridge University Press, 1993)을 참조할 것.

41) Iriye는 이러한 협조체제의 실패 요인을 제 3세계 민족주의, 특히 중국에 대한 미국과 일본의 접근방식의 차이에서 찾고 있다. 즉 미국은 중국의 근대화라는 차원에서 아시아 정책을 수행한 반면, 일본은 대 중국정책을 협의의 군사전략과 경제적 이해관계의 차원에서 결정하였다는 것이다. A. Iriye, "The United States and Japan: A Historical Perspective," in G. Curtis, ed., *The United States, Japan, and Asia* (W. W. Norton & Company, 1994), pp.32-37.

차를 보여주는데 그 과정은 중국의 공산화, 일본에 대한 미국의 역코스 정책, 그리고 한국전쟁의 영향을 통하여 진행되었다. 동아시아 냉전체제가 가졌던 협력과 갈등의 방식은 근대국가간의 보편적인 이익의 조절 작용이었다기 보다는 이념적 요인에 의한 외부적 갈등과 그에 따른 내부적 응집, 그리고 자유주의 진영의 국가들 사이에서의 하부단위의 군사적 타율성의 부과와 경제적 유동성의 보장이라는 특이한 모습을 띠고 있으며 이 또한 다자적이 아닌 위계적, 쌍무적 방식으로 구축된 것이었다.[42] 그 한 예로 한·미·일 '삼각' 관계도 세 나라간의 다자적인 합의의 표출이었다기 보다는 사실상 미국을 중심으로 한 쌍무적 관계의 집합이라는 성격이 강한 것으로, 1960년대 중반의 한일 간의 쌍무적 관계 성립은 냉전기 미국의 전략적 의도와 밀접한 관련을 갖고 있었던 것이다.

탈냉전기 동아시아에서의 '과거로의 복귀' 논쟁이나[43] 또는 협력의 제한적 요소로서의 문화적 요인에 대한 지적은[44] 현재의 동아시아 내부의 민족이나 국가간 갈등의 상당 부분이 사실상 전통적인 요인에 의해 주어진 것이 아니라 근대국제체제로의 편입 과정을 통해 생성된 것이라는 사실을 간과하고 있다. 다시 말해서 동아시아 안보의 가장 위험한 발화점으로 지적되고 있는 한반도나 대만해협의 문제는 실제적으로 동아시아가 겪은 식민주의와 냉전이라는 '왜곡된 근대'의 부산물인 것이다. 이러한 역사적 토대-다자적 경험의 전통

42) 냉전체제의 구조적 안정성에 대한 설명을 위해서는 J. Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War* (Oxford University Press, 1987)을 참조할 것. Haggard와 Simmons는 냉전기 자유진영 내의 레짐형성에 대한 설명에서 '양극성'에 대한 고려가 부족함을 지적하면서 협력이론의 논의에 있어서 역사적으로 조건지워진 구조적 측면에 대한 고려가 필요하다고 주장한다. S. Haggard and B. Simmons, "Theories of International Regimes," *International Organization*, 41, 3 (1987), pp.503-504.

43) 유럽에 관한 이 논쟁에서 낙관론과 비관론이 대립되고 있는 것에 비해 동아시아에서의 논의는 주로 비관론에 기울고 있다. A. Friedberg, "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia," *International Security*, 18, 3 (1993/94)를 참조할 것.

44) 고병익 교수는 근세 이전의 여러 세기에 걸쳐 동아시아의 주요 나라들은 사실상 서로를 멀리하는 소원한 관계를 유지해 왔으며 근대에 있어서의 접촉의 증대에도 불구하고 이러한 성격은 상존하고 있다고 본다. 고병익, "동아시아 나라들의 상호 소원과 통합," 정문길 외, 1995를 볼 것. Crone은 협력의 모색에 있어 가치와 인식 공유의 중요성을 강조하면서 아태지역에서의 이러한 측면의 결여를 지적하고 있다. D. Crone, "Does Hegemony Matter?: The Reorganization of the Pacific Political Economy," *World Politics*, 45, 4 (1993)을 참조할 것.

적인 부재와 비다자적 방식으로의 국제화 과정-는 현재 동아시아 국제관계의 많은 사안들이 다자적인 방식으로 해결되는 것을 어렵게 만드는 주된 원인이 되고 있다. 따라서 이와 같은 문제의 이해를 위해서는 이상적 형태의 다자적 협력이 이루어 질 수 있는 주체와 구조의 조건들-국가의 속성, 국가간의 힘의 분포, 국제사회의 성숙도 등-과[45] 동아시아의 현실과의 비교 분석이 요구된다.

앞에서 논의된 바와 같이 다자주의라는 기본적으로 국가중심적인 틀을 동아시아의 협력 문제에 적용하려면 우선 '역사적 과정'을[46] 통해 동아시아에서 어떠한 방식으로 근대국가라는 행위자가 형성되었는가, 그리고 국가와 사회의 근대적 관계는 어떻게 설정되었는가 하는 부분이 검토되어야 한다. 즉 각 나라에서 국가 행위자에 의해 어떠한 방식으로 외부적 위협이 규정되었는가 하는 점과 어떻게 상이한 양태의 국가주도적 성장이 등장하였는가에 대한 고찰이 필요한 것이다.[47] 이와 같은 논의는 국제관계의 국내적, 사회적 기초라는 측면을 고려하게 만드는 것으로 대내외적인 차원을 함께 포괄함에 의해서 현재에 있어 다자주의적 해결 방식의 효율성 여부를 가늠할 수 있게 하려는 목적을 갖는다.

다자주의의 이상적 형태를 국내적 동의구조와 국제적 동의구조의 다원적인 결합이라는 것으로 파악할 때 유럽의 경우에 비해 동아시아의 국가들이 갖는 결손 요인은 국가형성의 외부적 결정(external determination)에 의한 내부적 합의 형성의 불완전함이라고 볼 수 있다.[48] 국제관계의 다자화는 대내적으로 통

45) Buzan은 공동안보의 조건들로서 국내적인 정치, 사회적 응집력과 대외적인 투명성을 가진 비공격적인 국가의 존재, 문명적인 상호작용을 가능케 하는 강력한 국제사회적 요소, 그리고 상대적으로 다원화된 국제체제의 권력 구조 등을 꼽는다. B. Buzan, "Is International Security Possible?" in K. Booth, ed., *New Thinking about Strategy and International Security* (Haper Collins Academic, 1991), pp.45-53.

46) Cox는 사회세력, 국가, 그리고 세계질서의 세 수준이 서로를 통제하고 영향을 미치는 것으로서 역사적 과정(historical process)을 상정하고 있다. R. Cox, "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory," *Millennium*, 10, 2 (1981)을 볼 것.

47) 냉전기 한국의 사례에 대한 이해를 위해서는 W. Shin, *Dynamics of Patron-Client State Relations: The United States and Korean Political Economy in the Cold War* (American Studies Institute, Seoul National University, 1993)을 볼 것.

48) Tilly는 유럽과 제 3세계의 국가형성을 비교하면서 후자에 있어서의 국가와 사회간의 교섭과 협의과정의 부재를 강조한다. C. Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990* (Basil Blackwell, 1990), pp.196-220.

합적이며 대외적으로 배타적이지 않은 국내적 동의구조의 형성을 요구하는데 이러한 과정을 생략한 국가중심의 다자주의 대두는 사회적 기반을 갖지 못한 국가들에 의해 협의 자체의 실현이 문제시되거나 사회세력의 역할 증대가 지나치게 자국 중심적으로 나타나 국가 행위자들이 대외정책 수행에 있어 이를 자의적으로 이용할 수 있는 기회를 부여할 위험성을 갖는 것이다.

근대적 경험에 기초한 다자주의의 제도화가 동아시아에서 갖는 한계는 지역체제의 구조적 성격에도 연유한다. 규범과 규칙에 대한 완벽한 다원적 합의란 사실상 국제관계에서 존재하지 않는 것이기는 하나 단위들간의 힘의 분포의 불균형이나[49] 국제사회의 성숙도의 미비라는 관점에서 볼 때 동아시아에서의 다자주의 논의는 향후 상당 기간 동안 각 중심국가의 패권적 수사의 대결장이 될 우려가 있다. 19세기 중반 이후 동아시아는 유럽 열강들의 세력 다툼의 장이 되었고 쌍무적으로는 청·일, 러·일, 미·일, 미·소 간의 양자적인 패권 추구의 주요 대상이었다. 탈냉전기의 동아시아는 좁게는 중국과 일본이라는 지역 국가간의 대립 양상이 지속되거나[50] 미국의 동아시아 정책의 방향과 미·중 간의 쌍무적 관계의 변화에 따라[51] 새로운 형태의 전지구적 양극성이 배태될 수 있는 가능성을 내포한다. 현재 부각되고 있는 미국의 '시장과 민주주의' 원칙의 적용과 중국의 자국식 사회주의 고수의 표방간의 갈등은 이러한 측면을 보여주고 있다. 이는 궁극적으로 이 지역에서의 다자주의의 장래가 사실상 미국과 중국간의 양자적 이해의 향방에 따라 큰 영향을 받는다는 것을 의미하며,[52] 이는 한반도나 대만해협 등의 안보문제와 광역의 경제협력체 발전에 있어 가장 핵심적인 변수로 작용하게 될 것이다.

---

49) 동남아 국가들을 중심으로 하는 ARF(ASEAN Regional Forum)의 확대가 갖는 제한점 중의 하나는 동북아 국가들을 포함할 경우에 생기는 군사적, 경제적 권력의 격차의 문제이다. 탈냉전기 아시아의 세력균형의 변화에 대한 논의를 위해서는 Paul Dibb, *Towards a New Balance of Power in Asia*, Adephi Paper, 295 (1995)를 참조할 것.

50) 이는 동남아를 둘러싼 양국간의 경제적 영향력의 확대 경쟁에서 가장 전형적으로 드러난다.

51) 미중관계의 시나리오적 전망을 위해서는 해리 하딩, 안인해 역, 『중국과 미국: 패권의 딜렘마』(나남출판, 1995)의 제 9장을 볼 것.

52) Cox는 비패권적 질서에 요구되는 다양한 수준의 동의구조 형성의 역할을 강조하고 있는 데 그 중의 하나로 서로 다른 문명의 전통을 연결시킬 수 있는 초간주관성(supra-intersubjectivity)의 확보를 위한 상호 인정의 모색을 들고 있다. Cox, 1992, p.180.

Ⅳ. 남북한 관계와의 연관

우리 입장에서의 다자주의 논의에서는 전지구적, 지역적 차원과 더불어 한반도의 차원에서의 고려가 함께 이루어져야 한다. 즉 다자주의의 '일반적' 원칙의 적용에 있어 남북한 관계의 '특수성'이 어떻게 인식되고 처리될 것인가 하는 점이 중요한 것이다. 현재의 분단체제는 식민주의와 냉전으로 특징지어지는 동아시아의 근대화 과정 속에서 한편으로는 세계체제와 지역체제, 그리고 다른 한편으로는 한반도 내부의 정치적 역동성이 맞물리면서 형성되고 심화되어 왔다.[53] 따라서 바람직한 통일논의를 위해서는 이러한 대내외적인 구조적 제약 하에서 어떠한 방식으로 자율적인 변화를 모색해 나갈 것인가 하는 현실적 고려가 있어야 하는 데 이러한 맥락에서 다자주의 전개와의 상호연관성이 분석되어야 한다고 생각된다.

위에 언급된 미중관계 변수를 중심으로 본다면 남북한 관계의 외부적 환경에 있어 대략 세가지의 시나리오를 상정해 볼 수 있을 것이다. 첫번째는 미국과 중국간의 갈등이 어느 정도 확대되고 미국과 일본이 또 다시 안보적 관계에 입각한 협력관계를 강화하게 되는 소위 '제 2의 냉전'의 전망이다.[54] 이 경우 다자적 협력의 기제는 군사적 또는 경제적으로 중국을 봉쇄하거나 아니면 적어도 제약하려는 방식으로[55] 모색될 것이고, 이는 중국과 북한 사이의 상대적인 밀착을 가져오면서 한국에게는 기존의 삼각안보체제와 경제협력 구도로

53) 외부적 구조의 내재화에 대한 하나의 해석으로 손영원, "분단의 구조: 세계사회적 계기의 내재화와 역사적 국가형성의 한 국면," 『국가이론과 분단한국』, (한울, 1985)를 참조할 것. 하지만 1970년대 초반 이후 남북한의 국내정치와 쌍무관계는 세계적인 해빙의 분위기와는 다른 상대적으로 자율적인 궤적을 보여주게 된다.

54) 비록 냉전기와는 그 의제를 달리하나 1996년의 미일 안보공동선언은 다시 한번 미일간의 쌍무적 안보체제가 동아시아 안보의 핵심축을 담당한다는 것을 나타내 주고 있다.

55) Segal은 containment 대신 'constrainment'라는 단어를 사용하면서 동아시아의 안보를 위해서는 중국에 대한 조율된 압력이 필요하며 미국의 역할이 이를 위해 매우 중요하다고 주장한다. G. Segal, "East Asia and the 'Constrainment' of China," *International Security*, 20, 4 (1996), pp.132-135.

의 복귀를 유도하게 될 것이다. 이와 같은 사태의 진전은 남북한 관계가 외부적 요인에 의해 다시 협력의 방향보다는 갈등의 방향으로 회귀하는 것을 의미한다.

두번째의 전망은 미국과 중국이 현상유지 방식의 다자적 질서에 합의하는 경우인데 이것은 동아시아에서 현존하는 국경의 구분이 제도화되고 근대적 주권과 영토성에 입각한 웨스트팔리아 모델이 본격적으로 성립되는 것을 뜻한다. 물론 이는 현재 중국의 대만문제 인식의 견지에서 볼 때 잠정적인 공존의 형태가 되겠지만 자신이 처한 안보 딜렘마를 남한과의 대결적 구도를 유지하면서 대외적 인정과 외부적 연계의 구축에 의해 해결하려 하는 북한의 입장에서 볼 때는[56] 이러한 방식의 지역체제 변화는 긍정적인 전략적 성과로 인지될 것이다.

이러한 첫번째와 두번째의 시나리오에 따르는 다자주의의 발전은 각각 냉전으로의 복귀, 분단상태의 고착화라는 점에서 남북한 간의 실질적인 통합의 진전과는 거리가 있게 된다. 따라서 일방적인 위기나 안정의 논리와는 달리 우리에게 요구되는 긍정적인 환경 요인은 미중 간에 새로운 형태의 간주관성이 확보되면서 평화적 변화의 가능성과 더불어 지역적인 협력체가 모색되는 전환적 시나리오의 전개이다. 이는 근대의 원칙들이 배타적으로 적용되는 다자주의의 일방적인 제도화 보다는 동아시아의 정치적 단위들간의 관계가 갖는 특수성이 고려되고 기존의 상충적인 정체성과 공동체의 구분이 재조정될 수 있는 '완화된 웨스트팔리아 모델' (compromising Westphalian model) 식의[57]

56) 다자주의 체제에서 공식적인 인정의 문제는 단순히 이를 통해 내부적인 위기를 극복한다는 차원을 넘어서서 대내외적인 안보의 취약성을 가진 국가들이 자신의 체제를 유지하는 주요한 수단으로 이용되는 것이다. Jackson과 Rosberg는 아프리카의 소국들의 사례를 들면서 국가의 존속에 있어서 국가이론가들이 강조하는 실질적인 국가성(empirical statehood)보다 법률상의 국가성(juridical statehood)이 더욱 중요함을 지적하고 있다. R. Jackson and C. Rosberg, "Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood," *World Politics*, 35, 1 (1982), pp.21-24.

57) Krasner는 대만이나 한반도의 문제는 사실상 웨스트팔리아 모델의 원칙을 '어겨야만' 해결될 수 있는 문제이며 이를 위해서는 다양한 형태의 완화된 모델의 적용이 고려되어야 한다고 주장한다. Krasner in Hwang and Moon, 1996, pp.31-32. 경제분야에 있어서 하나의 가능한 시도로 내독교역(Der Innerdeutsche Handel)의 사례에서처럼 다자적인 틀 내에서의 남북한간의 교역을 국가간의 교역이 아닌 '국내교역'의 형태로 추진하는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다.

탄력적인 다자주의의 모색 형태가 되어야 하는 것이다.[58] 한국의 입장에서 볼 때 이러한 조건 하에서 비로서 분단현실의 관리라는 단기적 전략과 통일을 위한 외부적 환경의 조성이라는 장기적 전략간의 조율이 이루어질 수 있는 것이라 하겠다.

V. 제도화의 조건

다자주의의 현실적 형태와 이상적 형태의 비교를 동아시아와 한반도의 맥락에서 생각해 보면 그 속성상 국가중심적이고 패권적인 현실적 측면이 대두될 가능성이 좀 더 클 것으로 생각된다. 이러한 상황에서의 다자주의의 급속한 제도화는 그것이 실현된다 하더라도 국가간 또는 국가 내부의 새로운 갈등요인을 제공하게 될 우려가 있다. 이와 같은 이유로 동아시아의 다자협력은 다자적 대화와 비정치적 부문이 선행하는 연성 다자주의(soft multilateralism)의 방식으로 점진적으로 추진되어야 한다는 주장이 제기되는 것이다.[59] 따라서 우리는 동아시아에서의 다자주의 모색이 그 이상적인 측면이 부각되는 평화체제나 공동체의 형성으로 이어질 수 있는 몇가지의 조건을 고려해 보아야 한다.

그 첫번째의 조건은 다자주의의 대외적인 전개와 함께 개별 국가의 대내적

58) 하영선 교수는 한반도의 평화구상에 있어서 근대적 의미의 정치적, 군사적 평화의 추구와 함께 행위주체와 행위목표의 복합화라는 세계적 추세를 포용할 수 있는 탈근대적 평화의 모색이 이루어져야 한다고 지적하고 있다. 하영선, "한반도의 평화구상," 미발표논문, 1996, 10쪽. 역사적 맥락은 다르지만 세계체제의 구조적 변화에 대응하려는 이러한 이론적 종합의 시도로 19세기 말의 천하질서에서 근대국제질서로의 이행기에 유길준이 제시했던 국권론의 예를 들 수 있다. 유길준전서편찬위원회 편, 『유길준전서 I: 서유견문』 (일조각, 1971), 제 3편, "방국의 권리"를 볼 것.

59) 대표적인 논문으로 M. Gurtov, "An Asian Way to Security in East Asia," Paper presented at the Annual Convention of the International Studies Association, San Diego, 1996을 참조할 것. Gurtov는 아시아의 차별성의 요인으로 민족주의적 요소와 냉전적 쌍무주의, 그리고 급속한 경제성장을 들면서 이러한 것들을 고려한 아시아적인 다자주의 모색의 필요성을 언급하고 있다.

변화가 병행되어야 한다는 것이다. 동아시아의 협력 논의는 그 초기 단계에서는 상대적으로 국가기구의 주도로 이루어질 것이나 궁극적으로는 다양한 수준의 사회세력의 협조를 요구하는 것으로 이를 위해서는 위에서 언급된 것처럼 단순한 국가의 강화나 약화의 차원이 아닌 구조적 변화에 상응하는 국가역할의 재조정이 필요하다. 이는 정부의 제도적, 정책적 측면의 변화와 다양한 영역에서의 국가-사회 관계의 새로운 동의구조와 분업체제의 구축을 포함하고 있다. 이러한 과정을 통해 다자적으로 부과되는 일반원칙의 제정과 수행에 있어서 국내적인 합의의 역할이 의미를 갖게 되는 것이다.

두번째는 연성 다자주의의 틀에 맞는 행위자의 다양화의 부분인데 이를 위해서는 조정자로서의 국가의 위치 부여 하에서 각 나라의 사회적 행위자 간의 연계 확충이 이루어져야 한다. 특히 경제, 사회, 문화, 학술 등의 비정치 부문에 있어서는 민간 차원의 접근(track II approach)이 다양한 각도로 모색되어야 하며, 이러한 사회적 접근을 통해 각 나라 사이의 실질적인 신뢰구축, 배타적 정체성의 재정의와 공동체 의식의 배양, 그리고 그를 통한 초국가적 문제들의 해결의 토대가 형성될 수 있는 것이다.[60]

세번째는 동아시아의 협력논의에 있어서의 의제의 차별화이다. 즉 주권과 영토성의 원칙이 민감하게 걸려있는 정치적, 안보적 문제와 포괄적 상호성의 확보와 일반적 원칙의 수립이 상대적으로 쉬운 경제적, 사회적 문제들을 구분함으로써 상위정치에서의 다자적 해결의 난점이 하위정치 쪽으로 확산되거나 가능한 협력체제의 구축을 제한할 위험성을 줄여야 하는 것이다.[61] 따라서 동아시아가 갖고 있는 경제적 역동성과 상호의존의 측면을 최대한 활용하는 한편, 다자적인 안보협의에 있어서는 봉쇄나 억제와 같은 냉전식의 직접적인 전략 분야 보다는 전반적인 군비통제의 문제나 환경, 해양, 자원과 같은 새로운 안보적 의제에 대한 공동 논의가 선행되는 것이 바람직 할 것으로 보여진다.

---

60) 한·일 관계에 대한 이러한 제언으로 기미야 다다시, "한일시민사회의 관계구축을 위한 조건," 하영선편, 『한국과 일본: 새로운 만남을 위한 역사인식』 (나남출판, 1997)을 참조할 것.

61) 현재의 동아시아 국제문제 중 가장 논쟁적인 것은 독도, 남사군도, 조어대, 북방 4도 등의 쌍무적인 영토문제이다. 이러한 갈등의 존재는 이와 연관된 다른 다자적 문제의 협의를 어렵게 하는 주된 원인이 될 수 있다.

네번째는 쌍무적 관계 재구성의 필요성인데 이는 지금까지 동아시아의 안보와 경제협력의 중심축이 쌍무적으로 이루어져 왔고 이러한 관계의 탈식민주의적, 탈냉전적 구성이 향후 이 지역의 공유된 규범과 규칙의 형성을 위해 필수적이라는 인식에 기반을 두고 있다. 즉 동아시아에서의 다자주의의 모색은 그를 통해 쌍무적 갈등을 해소시키고 또한 쌍무관계의 지속적인 협상과정을 통해 다자적 협력틀의 기반이 조성되는 양방향의 노력이 요구된다는 것이다.[62] 이러한 점에서 남북한간의 쌍무관계의 진전과 동아시아에서의 다자주의의 실현이 맞물리는 것으로 현재 진행 중인 한반도 에너지 개발기구(KEDO) 식의 쌍무와 다자의 실질적인 혼합 모델은 그 결과에 따라 중요한 지역적 의미를 가질 수 있다.

마지막 조건은 광역협력과 지역간 협력이 갖는 보완적 효과의 고려이다. 즉 현실적으로 정치적, 군사적 신뢰감이 충분치 않은 동아시아 국가간의 협력구도를 지리적으로 지나치게 한정하기 보다는 다자적 협력의 대상을 확대함으로써 이 지역이 갖는 패권적 성격의 대두를 견제하고 포괄적 규칙 제정을 용이하게 하며 다른 지역의 대내적, 대외적 협상의 경험을 학습할 수 있는 효과를 기대할 수 있는 것이다. 이러한 점에서 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation)이 표방하는 열린 지역주의의 원칙이나 ASEM(Asia-Europe Meeting)이 의도하는 지역간 쌍무주의의 추진이 갖는 상대적 의미를 찾을 수 있다고 하겠다.

Ⅵ. 맺는 말

이상에서 살펴 본 바와 같이 동아시아에서 다자주의의 이상적 형태의 구축

62) Oye는 1980년대 통상 자유화의 가장 의미있는 사례들이 사실상 쌍무적이거나 지역적인 협상을 통해 얻어졌음을 지적한다. K. Oye, *Economic Discrimination and Political Exchange: World Political Economy in the 1930s and 1980s* (Princeton University Press, 1992), p.4.

은 현실적으로 많은 구조적 제약 하에 놓여 있는 것으로 보인다. 하지만 탈냉전의 세계정치나 유럽이나 북미 등의 타 지역에 있어서는 다자주의 방식이 이미 협력의 일반적인 형태로 받아들여 지고 있으며 따라서 우리에게는 이러한 한계와 불가피성을 동시에 극복하고 수용하려는 노력이 필요한 것으로 생각된다. 그러한 노력의 학문적 형태는 우선 동아시아의 '근대적 국제관계' 형성에 대한 역사적인 이해의 작업이 될 것이며, 이를 통해 지역적 특수성의 고려와 보편적인 체제 변화에 대한 이론적 논의가 결합될 때 동아시아나 한반도에서 국제정치학의 논의가 실학(實學)으로서의 의미를 갖게 될 것이다.

냉전과 탈냉전, 근대와 탈근대, 세기 말의 혼란과 새로운 세기의 문명 기준에 대한 논의가 교차하고 있는 전환기의 시점은 우리에게 학문적 성찰과 더불어 이에 기반한 장기적인 정책 대안의 제시를 요구하고 있다. 동아시아의 다자주의 문제에 있어서도 이에 연관된 국제정치와 국내정치, 안보와 정치경제 간의 상호작용에 대한 입체적인 분석이 필요한 것으로, 다자주의가 갖는 효용성에 대한 엄밀한 검토와 그 본질적인 문제점에 대한 구체적인 해결 방법의 모색에 의해서 평화나 통일, 또는 지역 공동체에 대한 단순한 규범적 지향이 아닌 우리가 갖고 있는 가능성의 영역의 실제적인 확대를 얻을 수 있는 것이다.