

동아시아 지역주의와 트랙2외교: 니트(NEAT) 사례를 중심으로*

김 형 종**

요약

본 논문은 동아시아 지역주의 발전과정에서 트랙2외교의 역할과 한계를 '동아시아 싱크탱크 네트워크'(Network of East Asian Think-Tanks, 니트)를 중심으로 고찰하고자 한다. 동아시아 지역주의 결과로 출범한 니트는 역내 대표적 트랙2로 발전하였다. 트랙1의 지원을 받는 구조적 제약 속에 니트의 구성과 발전은 ASEAN+3(APT)를 중심으로 한 동아시아 지역주의의 부침에 크게 영향을 받았다. 동아시아 지역주의는 다양한 기능적 협력을 발전시키며 동아시아공동체로의 비전을 제시했으나 경쟁적 지역 협력체의 등장과 강대국 간 갈등의 심화로 진전을 이루지 못하고 있다. 본 논문은 니트의 주요 논의를 검토하고 기타 트랙2와의 비교적 관점에서 특성을 도출하고자 한다. 니트의 향후 발전이 트랙2로서 자율성을 모색하는 한편 트랙1에 대한 영향력 확대와 재정 기반을 강화해야하는 딜레마적 상황의 극복에 있음을 주장하고자 한다.

주제어: 트랙2외교, 니트(NEAT), EAF, 동아시아, 공동체, 아세안

* 본 논문은 2015년 포스코청암재단 아시아인문사회연구지원사업의 지원으로 수행되었음. 세 심사위원의 유익한 의견에 감사드린다.

** 연세대 국제관계학과 조교수, kimsea@yonsei.ac.kr

I. 서론

1997-98년 아시아 경제위기는 동아시아 지역협력을 촉진하는 계기가 되었다. 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)를 비롯한 금융협력의 심화와 더불어 다양한 분야에서 기능적 협력이 추진되었고 아세안+3(ASEAN Plus Three, APT), 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS) 등 지역주의 제도화가 진행되었다. 강대국들 사이의 정치안보적 갈등, 동아시아 비전과 정체성에 대한 정부 간 공유 부족, 역내 국가들 간 발전격차, 동아시아 정체성의 부재 등은 동아시아공동체를 향한 지역주의 발전의 장애물로 작용하고 있다. 특히, APT는 다양한 기능적 협력을 발전시키며 동아시아공동체를 모색했으나 경쟁적 지역협력체의 등장과 강대국 간 갈등의 심화로 진전을 이루지 못하고 있다(박사명 2014).

동아시아 지역주의 발전의 정체의 원인으로 정부 간 이해관계 조정의 한계를 꼽을 수 있다. 이에 반해 트랙2외교는 비공식성의 특성을 살려 특정 외교 난제를 해결하기 위한 대안적 의사소통 채널로 활용이 가능하다. 트랙2외교는 민감한 사안을 논의함에 있어 정치적 부담이 상대적으로 적기 때문에 구성원 간 갈등 조정과 공동의 목표를 형성하고 공유하는 데 유리하다. 비공식성으로 인해 참가자는 자국 정부 정책으로부터 상대적으로 자유롭게 새로운 정책 마련과 비판이 가능할 것이라는 가정이 제기된다. 학자 및 연구자들이 주도하는 트랙2외교는 시민사회 등의 다양한 비정부기구의 의견을 트랙1에 전달할 수 있는 중개역할도 할 수 있다. 아울러 사회화를 통한 상호 이해를 촉진할 수 있다는 장점이 있다. 트랙2외교는 정책 엘리트들의 참여를 촉진시킴으로써 정책에 대한 의견 교환뿐만 아니라 정부 간 관계 발전에 긍정적으로 기여할 것으로 기대된다(Job 2003, 271-272).

동아시아와 아시아태평양 지역에 다수의 트랙2 사례가 존재한다. 그러나 동아시아 지역주의의 짧은 역사와 정부 주도의 구조 속에 트랙2의 지역주의 발전에 대한 기여는 여전히 제한적이다. 이 글은 동아시아 지역주의 발전과정에서 트랙2외교의 역할과 한계를 동아시아 싱크탱크네트워크(Network of East Asian Think-Tanks, NEAT, 이하 니트)를 중심으로 고찰하고자 한다. 현재 아시아 태평양 지역에서 트랙2 채널의 수가 150여 개 달하는 것으로 추산된다. 신규 트랙2의 등장은 새로운 시대적 요구에 부응하는 적절한 대응인 동시에 기존의 트랙2 기구와의 역할 중복과 한정된 재원을 둘러싼 경쟁 심화를 불러오고 있다. 이러한 이유를 들어 일부 학자들은 니트의 등장이 역내 아시아태평양 안보협력회의(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP)의 존재와 중요성을 직접 위협할 것이라는 전망을 했다(Taylor and Milner 2010, 179-190). 일부 학자들은 니트가 중국 정부가 제안한 사업으로 자국이 선호하는 아세안+3개국으로 구성된 배타적 지역주의 제도화를 실행하기 위한 도구로 활용할 가능성이 있는 것으로 인식한다. 아울러 니트 과정과 운영이 전적으로 중국에 의해 주도되고 있는 것으로 간주하는 시각도 존재한다(Desker 2010, 239-240).

본 논문은 다음의 질문에 답하고자 한다. 첫째, 니트의 트랙2외교로서의 특징과 다른 트랙2 기구와의 차별성은 무엇인가? 이를 위해 트랙2외교의 이론적 개념들과 주요 트랙2외교 사례를 고찰하고자 한다. 이 과정에서 트랙2가 트랙1의 지원과 그로부터의 독립을 동시에 추구하는 이른바 ‘이중적 과제’에 직면함을 지적하고자 한다. 둘째, 니트의 성과와 한계는 무엇인가? 구체적으로 니트의 설립과 발전과정에서 트랙2의 이중적 과제의 설정과 대응 과정을 살필 것이다. 트랙1에 대한 구조적 의존은 니트 발전에 구체적으로 어떠한 영향을 미쳤는지, 특히, 강대국간 이해관계의 반영과 상호작용을 살필 것이다. 셋째, 니트의 동

아시아 지역주의 발전과정에서의 역할과 공동체 건설에 대한 합의는 무엇인가? 니트가 동아시아 지역주의 발전에 대한 논의를 주도함을 고려하여 구체적 정책 제안을 살피고 동아시아 지역주의 발전과 관련하여 트랙1과 트랙2 간 상호작용의 사례로서 검토할 것이다.

II. 트랙2외교와 지역주의: 이중적 과제

국제관계에서 정부와 더불어 비정부행위자(non-government actor)의 중요성은 꾸준히 증가했다. 비정부행위자는 국가정책 형성과정에서 지역, 국제적 수준에서의 변화를 제안하고 선도하는 역할을 할 수 있다(Mely 2005, 158). 트랙2외교는 비공식 네트워크 활동, 비공식적인 커뮤니케이션 채널, 민간외교(people-to-people diplomacy)의 복합체로서 국가와 지역 수준을 포괄하고 사회, 정치, 경제 등 제 영역에서 행해지는 비정부행위자의 외교활동을 의미한다. 이는 단순한 상호작용을 넘어 규범, 정체성, 제도의 변화와 같은 국제관계의 역동성을 동반하며 사회화, 공동체 건설, 공동의 정체성 함양 등을 이끌어낸다(Job 2003, 246). 갈등해결을 위한 국제적 혹은 국내의 비공식적 접촉과 상호작용으로 학자, 싱크탱크(think tank), 전문가, 시민사회, 정부 관료들의 네트워크를 지칭한다(Mely 2005, 158).

협회의 트랙2는 1990년대 협력안보(cooperative security)를 위한 다자안보지역주의의 촉진을 위한 특정 형태의 ‘대화’(dialogue)를 의미한다(Job 2003, 247). 트랙2의 ‘대화’는 트랙1의 ‘협상’과는 차별되는 개념이다. 국가이익을 지키기 위한 제로섬(zero-sum)에 기반을 둔 ‘협상’과는 달리 ‘대화’는 상호간 신뢰구축과 이해를 우선시 한다. 참가자들은 상대적으로 개방적이고 이타적이며 긍정적인 전략을 갖는 동시에 이

성과 합리성에 호소하여 실존하거나 잠재적인 갈등 해결 또는 완화에 기여할 것으로 기대된다(Kraft 2000, 344). 트랙2외교에 대한 광의의 정의는 개인이 정부 요청에 의해 특사 또는 중재역할에 참여하는 경우, 비공식적인 정부 지원 사업에 개인이 참여하는 경우, 특정 사안에 대한 문제 해결을 위한 워크숍에 참여하는 개인 활동, NGO가 외교정책결정자 또는 특정 외교 협상 과정에 영향을 행사하기 위해 취하는 행동들도 포괄한다(Leguey-Feilleux 2009, 331-342).

트랙2외교에 정부기관이 비공식적으로 관여하거나 정부 관료가 개인자격으로 참가하는 사례는 동남아시아 국가들에서 어렵지 않게 발견된다. 관료의 트랙2 참여는 정부의 공식 의제 설정과 정책결정에 앞서 민감 이슈를 논의할 수 있는 기회를 제공한다(Job 2003, 247). 이 같은 트랙2와 트랙1의 구성원간의 중첩성과 상호의존성 등을 이유로 트랙2를 ‘트랙1.5’로 칭하기도 한다.¹⁾ 비공식성이 특징인 트랙2이지만 트랙1의 발전에 따라 일정 수준의 제도화도 이루어진다. 예를 들어 아세안(ASEAN) 회원국 내 싱크탱크들의 네트워크인 ASEAN-ISIS (Institute of Strategic and International Studies)와 CSCAP의 경우 사무국, 연간 예산, 회원국의 기구, 정기적 회의 등의 제도화를 이루었다. 반면, 상대적으로 제도화 수준은 미약하지만 안보문제 논의에 있어 중요한 역할을 하는 트랙2 채널도 있다. ASEAN-ISIS가 매년 말레이시아에서 개최하는 ‘아시아태평양라운드테이블’(Asia Pacific Roundtable, APR)은 아시아-태평양 지역 국가에서 약 200여명이 참가하는 대규모 포괄적 트랙2 회의이다. 특정 이슈와 관련하여 일국 차원의 주도로 개최되는 트랙2 회의도 있다. 인도네시아는 남중국해 분쟁과 관련 중국

1) 트랙1의 인사가 트랙2에 참여하는 것은 특정 개발도상국의 빈약한 인재풀이 유일한 이유는 아니다. 1990년대 미국 CSCAP 위원회의 구성원 중 약 절반이 관료출신이었다. 더불어 현직 관료에 대해서는 옵서버 자격을 부여했다. 중국의 경우 초기 국가 CSCAP 위원회의 구성원은 지극히 제한적이어서 정부 관료들로 구성되었었다 (Johnston 2008, 164).

대표가 참여하는 일련의 워크숍을 개최한 바 있다(Job 2003, 247).

다양한 형태의 트랙2외교에서 공통적으로 나타나는 특징은 트랙1과의 상호의존성이다. 역내 지역협력을 모색하기 시작하던 1960년 중반부터 트랙2외교도 시도되었으며 1990년대 역내 다자주의 협력의 활성화에 따라 트랙2 활동도 증가했다. 트랙2는 제도화를 추구하는 과정에서 정부와 긴밀한 협력을 필요로 한다. 잡(Job)은 이를 트랙1과 트랙2의 ‘공생관계’로 칭한 바 있다(Job 2003, 270). 제도적 발전의 측면에서 공생관계를 유지할 수 있는 것은 트랙2 참가자가 트랙1의 목표를 공유함으로써 가능하다(Morrison 2004, 548). 트랙2는 적극적인 지지그룹이며 관료집단에서 기대하기 힘든 혁신적 아이디어와 분석을 제공하는 능력을 가진다. 이러한 이해관계를 반영하여 트랙2는 트랙1의 지원을, 트랙1은 트랙2의 지지를 모색하며 공생관계가 성립될 수 있다. 두 트랙 간 공생관계는 국내차원에서 뿐만 아니라 지역차원에서 지역기구와 지역 내 트랙2 네트워크 간에도 적용될 수 있을 것이다(Morrison 2004, 551-552).

한편, 트랙2는 트랙1과의 공생적 상호의존성을 넘어 자율성을 추구한다. 트랙2는 트랙1에 일방적으로 의존하지 않고 준제도화된 비정부기구의 형태로 신뢰확충과 더불어 공식적 다자기구의 설립을 주도했다. 일례로 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)의 설립에 있어 태평양무역개발컨퍼런스(Pacific Trade and Development, PAFTAD, 1968)와 태평양지역경제협의회(Pacific Basin Economic Council, PBEC)가 기여했다(Job 2003, 255). 분쟁해결 또는 관리를 위한 트랙2의 활동은 지역 내 국제관계의 전통과 유사하게 발전했다. 동남아시아의 경우 비공식성을 특징으로 하며 네트워킹, 사회화, 협의를 촉진시켰다. 이러한 상호작용은 아세안 나아가 아시아태평양지역의 국제관계 규범 형성에 기여했다. 참가자 간 건설적인 대화,

상호이해를 증진시킴으로서 아세안방식을 강화하였고 국가 중심적 접근을 다변화 시키는 데도 기여했다(Mely 2005, 187). 재정적으로 트랙1에 의존할 수밖에 없는 구조적 한계에도 불구하고 공동의 이익을 형성하고 이에 부합하는 정책을 제안하기 위해서는 단기적인 국익에서 자유로울 필요가 있다. 자율성이 보장되지 않는다면 정책적 대안을 생산하고 전달하는 역할에 한계가 있을 수밖에 없다. 이는 트랙1의 재정적 지원을 확보하고 생산된 정책의 영향력을 높이려는 노력과 동시에 트랙1의 영향력으로부터 자율성을 확보해야하는 이중적 과제에 직면하고 있음을 의미한다. 이러한 이중적 과제의 실행을 위해서는 트랙2의 참가자의 역량과 함께 트랙2 활동 자체의 전문성과 진정성을 확보할 수 있는 지적공동체로서의 지향이 필요하다.

동아시아 주요 국가의 경우 트랙2 참가를 위해 국가적 차원의 영향력 있는 인사를 활용했다. 이들은 상대적으로 전통적 규범에 구속되지 않는 엘리트, 국책연구소 관계자, 학계 주요 보직자들로 구성된다. 이들 대부분은 서구식 교육과 마인드를 배경으로 경제적으로도 중산층 이상의 출신들이다. 역내 경제적 지역주의의 부상은 이들 엘리트들이 적극적으로 자유무역과 신고전주의 경제학 규범 확산에 기여한 것을 한 원인으로 꼽을 수 있다(Job 2003, 255).

비국가행위자로 구성된 트랙2 참가들은 대부분 특정 분야 또는 이슈에 대한 권위와 전문지식을 갖는 다양한 분야의 학자 또는 전문가 집단이다. 인식을 공유하는 전문가들의 네트워크를 ‘지적공동체’(Epistemic Community)라 한다(Haas 1992, 3). 지적공동체 구성원들은 특정 현상 또는 이슈에 대한 지식과 견해를 공유함으로써 효과적인 진단과 이해를 제공하고 나아가 대안 모색을 통해 정부의 정책결정에 기여할 수 있다(Mely 2005, 159). 지적공동체가 존속하기 위해서는 인식적인 활동에 그치는 것이 아니라 공동체의 활동의 결과로 생산된 의견과 자문이

정책에 반영되어야 한다. 이러한 이유로 분쟁해결과 같은 정책적 절박함이 있을 경우 지적행위자의 지식과 의견을 제공할 필요가 있다. 동남아시아를 중심으로 한 아시아의 경우 분쟁관리 및 해결이라는 지역 이슈와 관련된 트랙2외교가 지적공동체의 형태를 띠게 될 가능성이 높다 (Mely 2005, 160).

그러나 트랙2 기구나 협의체가 자동적으로 지적공동체로 발전할 것을 기대하는 것은 무리이다. 하아스(Haas 1992, 32-33)에 따르면 특정 문제를 야기한 원인을 추론함에 있어 공동의 신념과 상호이해를 갖지 못할 경우 지적공동체로 발전하지 못하고 전술적 정책연대로서 단명할 것이다. 간주간적 구조를 바탕으로 한 끊임없는 국가와 비국가행위자간 상호작용의 순기능이 필요하다. 그러나 니트는 정책적 절박함과 동아시아공동체 비전에 대한 인식공유가 부족한 상황임을 고려할 때 지적공동체로의 발전 가능성은 여전히 낮다. 본 논문은 트랙2의 이중적 과제를 검토하기 위해 니트의 구성, 트랙1과의 관계, 기존 트랙2와의 차별성, 니트의 운영과 논의 내용, 동아시아와의 지역주의와의 관계 등을 고려할 것이다. 니트가 동아시아 지역주의라는 진행형의 트랙1 활동과 역동적 관계를 형성하며 나타나는 독창적 성격과 한계도 분석하고자한다. 트랙2의 평가는 종종 트랙1의 성과를 중심으로 평가받는다. 그러한 접근은 니트 자체가 갖는 고유한 발전과정과 상호작용에서 나타나는 특성을 간과하는 오류를 범하기 쉽다. 따라서 본 연구는 니트에 대한 평가를 수행함에 있어 트랙2로서 니트 자체가 설정한 목표와 제도화 수준 그리고 트랙1과의 관계 등이 고려될 것이다.

Ⅲ. 트랙2외교와 동아시아 지역주의

아시아 태평양 지역은 국가 중심적 국제관계에 기반하고 있으며 불

간섭원칙에 의존하고 있다. 약소국 또는 중견국가가 외교적 수단으로서 트랙2를 활용함에 따라 동남아시아를 중심으로 한 트랙2의 제도화에 역동성이 형성되었다. 니트 회원국 중 다수를 차지하는 아세안 회원국들이 참여하는 복수의 트랙2 활동은 아세안의 트랙1과 트랙2를 아우르는 운영방식을 발전시켰다. 이에 아세안이 중심적으로 참여한 역내 트랙2 사례는 니트 분석에 유용한 시사점을 제공한다. 정치안보분야의 트랙2 기구로 ASEAN-ISIS와 CSCAP 및 APEC과 관련된 주요 트랙2 활동을 살펴보고자 한다.

1. 정치안보협력과 트랙2

ASEAN-ISIS는 1988년 아세안의 5개 회원국 싱크탱크들 수장들이 개인적 친분과 네트워크를 발전시켜 비정부 지역기구 간 네트워크를 구성하여 동남아시아의 대표적 트랙2로 발전했다.²⁾ 캄보디아의 아세안 가입 과정과 같은 예에서 알 수 있듯이 ASEAN-ISIS의 발전은 정부 간 관계의 심화와 깊은 관련이 있다. 예를 들어, 캄보디아 싱크탱크인 캄보디아협력평화연구소(Cambodian Institute for Cooperation and Peace, CICP)는 캄보디아가 ASEAN에 가입한 1999년 이전에 ASEAN-ISIS에 가입했다. 이는 당시 내전으로 아세안 가입이 거부되었던 캄보디아가 간접적으로 회원국의 의사를 타진하기 위하여 CICP가 ASEAN-ISIS에

2) 인도네시아의 Centre for Strategic and International Studies(CSIS), 말레이시아의 Institute of Strategic and International Studies(ISIS Malaysia), 필리핀의 Institute of Strategic and Development Studies(ISDS), 싱가포르의 Singapore Institute of International Affairs(SIIA), 태국의 Institute for Security and International Studies (ISIS)가 창립 기관이다. 이후 아세안의 회원국 확대와 더불어 ASEAN-ISIS 가입 기관도 늘어났다. 1995년에 베트남의 Institute of International Relations(IIR), 1997년에 캄보디아의 Cambodian Institute for Co-operation and Peace(CICP)이 각각 가입하였으며 1999년에는 라오스의 Institute of Foreign Affairs(IFA)에 이어 2000년에 브루나이의 Brunei Darussalam Institute of Policy and Strategic Studies(BDIPS)가 가입하였다.

가입했기 때문이다. ASEAN-ISIS는 캄보디아의 아세안 가입과정에서 의견 교환의 기회를 제공했다.³⁾

ASEAN-ISIS 설립 당시 아세안은 경제발전과 지역 안정성을 확보하기 위해 새로운 국가들을 대화상대국(Dialogue Partner)으로 지정하며 변화하는 국제질서에 능동적으로 적응하려던 시기이다. 당시 역동적인 대내외 환경에 대처할 필요가 있는 아세안 정부들의 요구는 ASEAN-ISIS가 적극적인 대안을 모색하는 계기가 되었다. 대표적으로 안보차원의 대응과 협력을 위해 아세안안보회의(ASEAN Regional Forum, ARF)⁴⁾와 경제 영역에서 아세안자유무역지대(ASEAN Free Trade Area, AFTA)의 창설을 제안했다. 아울러 역내 인권 메커니즘의 창설을 주장했다(Mely 2005, 161). 이들 제안은 각 국가 정부와 정부 간 회의체에서 채택되었으며 시차를 두고 현실화되었다. 1993년 AFTA가 단계적 자유무역지대 실현을 목표로 창설되었고 1994년 ARF가 설립되었다. ASEAN-ISIS는 1999년부터 아세안외무장관회의와 공식적인 회의를 가지며 트랙1과의 관계가 한층 더 밀접해졌다(Mely 2005, 168-170). 인권기구 메커니즘은 사실상 무산되었으나 아세안공동체 준비를 위한 2007년 아세안헌장(ASEAN Charter)의 제정을 계기로 구체화되었다.

냉전 해체에 따른 역내 불확실성 증대에 따라 지역을 기반으로 한 다자간 안보 논의가 필요했다. 아세안 지역에서는 ASEAN-ISIS의 1990년 의장보고서에서 협의, 상호 신뢰, 협력을 증진시킬 수 있는 새로운

3) 인터뷰. H.R.H Prince Norodom Sirivudh, 프놈펜, 2010년 4월 12일.

4) ARF의 창설 제안이 일본정부의 제안이었다는 주장이 있다. 1991년 쿠알라룸푸르에서 열린 외무장관 회의에서 일본 외무장관 나카야마가 유사한 형태의 안보회의의 필요성을 제안하였기 때문이다. 그러나 Mely에 따르면 일본의 이러한 제안이 가능했던 것은 앞서 이러한 논의를 가졌던 ASEAN-ISIS 자카르타회의에 일본 외무성의 정책 계획국의 국장이 참여했기 때문이다. 결국 일본이 ASEAN-ISIS의 제안을 승인한 것으로 ASEAN-ISIS가 공식 제안하여 승인을 받은 것은 1992년 4차 아세안 정상회의로 시차가 발생했기 때문이다(Mely 2005, 157-158).

지역차원의 비정부 또는 준정부 메커니즘의 창설 필요성을 언급하였고 마침내 1993년 CSCAP헌장을 채택하며 공식 출범했다. 현재 회원국은 21개국⁵⁾이며 남북한이 참여하고 있고 UN 산하기구 등이 옵서버로 참여하고 있다. 아세안 주도로 설립되었지만 공동의장(co-chair) 시스템을 채택하여 아세안 회원국과 비아세안 회원국이 공동의장의 역할을 2년간 수행한다. 각 회원국의 위원회 대표로 구성된 조정위원회가 최종 정책결정권을 갖는다.⁶⁾

CSCAP는 ARF의 아젠다와 정책 수행과 관련된 권고안 마련을 위한 논의의 장을 제공했다. 1차 ARF 회의에 앞서 CSCAP는 역내 평화와 안보 촉진을 위한 효과적 메커니즘 마련과 같은 신뢰구축방안의 채택을 권고한 바 있다(Mely 2005, 174). CSCAP와 ARF의 관계는 워킹그룹(working group)차원에서 긴밀하게 형성된다. 1999년 CSCAP 워킹그룹이 개최한 예방외교에 관한 워크숍에 ARF의 신뢰구축방안에 관한 회기간 지원그룹(Inter-sessional Support Group, 이하 ISG) 참가자를 초청했다. 당시 워크숍에서 채택한 예방외교에 관한 정의, 원칙 등에 대한 내용은 이후 ARF 신뢰구축방안 ISG 회의에서 채택되었다(Mely 2005, 176). CSCAP는 2004년에 연구그룹(study group) 체제로 재편되었다. 연구그룹은 1년에 2차례 정도 회의를 하며 정책 보고서를 채택하고 정책 중심적 대응을 담은 메모랜덤(memorandum)을 채택한다. 수자원, 사이버 안보, 해양안보, 보호해야 할 책임(responsibility to protect), 초국가적 범죄, 석유가스 탐사, 동북아시아/북태평양지역의 다자 안보에 대한 연구그룹 등이 있었으며 현재는 해양 안전과 자원 활용 등에 관한 원칙과 대량학살무기 확산 방지에 대한 연구그룹을 운영

5) 21개 참가국은 다음과 같다. 호주, 브루나이, 캐나다, 캄보디아, 중국, 유럽공동체 컨소시엄, 인도, 인도네시아, 일본, 한국, 북한, 말레이시아, 몽골, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니, 필리핀, 러시아, 싱가포르, 태국, 베트남, 미국.

6) <http://www.cscap.org/index.php?page=about-us> (검색일: 2016.6.10).

중이다.⁷⁾

CSCAP 관계자는 이러한 비공식 다자간 대화협의체의 성격에 대해 ‘그림자(shadow)외교’라 칭한 바 있다. 이는 공식적 외교관계를 갖는 참가국가간의 보다 긴밀한 네트워크를 형성하는 데 있어 중요한 수단으로서 기능할 수 있음을 의미한다. 트랙2와의 긴밀한 상호작용은 ARF의 안정성과 정통성을 확보하는 데 기여했다.⁸⁾ ARF의 만장일치에 의한 의사결정방식은 민감한 사안에 대한 직접적 논의를 회피하는 규범의 형태로 발현된 것으로 볼 수 있다. CSCAP의 트랙1과 트랙2 간 인적 구성의 중첩성 때문에 진정한 의미의 트랙2가 아닌 트랙1.5라는 비판도 제기된다(Kraft 2000, 344). CSCAP가 많은 아이디어와 제안을 통해 ARF의 프로세스에 기여했음에도 불구하고 ARF 자체가 갖는 한계는 고스란히 CSCAP의 한계로 환원되곤 했다. 특히, 대만해협과 한반도 문제 등에 있어서의 소극적 대응은 ARF의 한계이자 CSCAP의 한계로 지적되었다(Job 2003, 271). 이들 트랙2외교는 변화하는 지역 질서에 대응하기 위해 변화를 모색하고 있다.

2. 경제협력과 트랙2

APEC의 출범에 앞서 아시아 태평양지역에서 1960년대부터 학자, 기업가 간 협력 네트워크가 존재해왔다. 대표적 학술 네트워크로는 태평양무역개발회의(Pacific Trade and Development, PAFTAD)가 있다. 호주, 일본, 미국 등의 참가 학자들이 지역 내 경제협력 강화와 나아가 지역기구의 설립 필요성에 대해 꾸준히 주장했다. 학술회의 성격으로

7) <http://www.cscap.org/index.php?page=study-groups>(검색일: 2016.6.10).

8) 존스턴(Johnston, 2008)은 ARF 관련 트랙2의 유형을 세 가지로 분류했다. ARF의 직접지원을 받은 트랙2 회의, ARF의 공식적 사전 승인 없이 ARF와 동시에 진행되는 회의, 그리고 CSCAP와 같이 ARF 내 기구로 제도화 된 경우를 들 수 있다(Johnston 2008, 164).

직접적인 영향력은 없었으나 구성원 다수가 후에 APEC 현자그룹(Eminent Person's Group)을 구성하는 등 간접적 영향력을 발휘했다. APEC의 사실상 공식적인 트랙2 기구인 태평양경제협력 컨퍼런스(Pacific Economic Cooperation Conference, PECC)의 창설을 주도했다(Morrison 2004, 554-555).

APEC이 경제 부문에 집중하며 비즈니스 위주의 논의를 전개한 것은 기업 관련 트랙2의 활동과 무관하지 않다. 대표적으로 1960년대 중반부터 미국과 일본의 기업가들을 중심으로 형성된 태평양지역경제협의회(Pacific Basin Economic Council, PBEC)가 있다. 1989년 APEC의 창설을 계기로 본격적으로 기업을 대표하는 기구로서 트랙1에 영향력을 행사하고자 했다. 그러나 PECC 내 기업가가 참여하고 APEC이 1995년에 자체적으로 기업자문협의회(APEC Business Advisory Council, ABAC)를 창설함으로써 PBEC는 APEC 내 영향력 있는 트랙2로서 입지를 확보하는 데 실패했다. APEC이 사회, 정치적 문제로 논의 범위를 확대한 반면, ABAC는 기업 활동으로 범위를 한정함에 따라 APEC에 대한 포괄적이고 독립적인 정책 자문역할에는 한계를 노출했다(Morrison 2004, 555-557).

PECC는 APEC의 재정적 지원을 받는 대표적인 트랙2 기구이다. 1980년대 일본과 호주의 주도로 학자, 관료, 기업가가 참여하는 컨퍼런스 구성을 계기로 이후 역내 경제협력협의체 건설을 꾸준히 주장했다. 이는 APEC의 창설로 결실을 맺었다. 이후 무역뿐 아니라 금융, 공동체 건설 등에 관한 연구영역을 확장하였으나 재정문제 등으로 인해 이들 분야 간 유기적 정책 조화가 부족한 상태이다. 더불어 트랙1의 PECC에 대한 정책적 관심도 감소하여 새로운 역할을 모색하고 있다(Morrison 2004, 555-558).

기타 경제 부문 트랙2 기구로는 아시아유럽회의(Asia-Europe Meeting,

ASEM) 관련 아시아유럽협력회의(Council for Asia-Europe Cooperation, CAEC)를 들 수 있다. 아직 CAEC는 ASEM의 공식적인 트랙2로 인정받지 못하고 있다. 일본 측이 호주와 뉴질랜드의 참여를 적극 주장한 반면 중국과 말레이시아 등은 호주와 뉴질랜드의 참여에 반대했다. 이들 국가가 반대한 이유는 ASEM 비회원국이 트랙2에 참여할 경우 궁극적으로 트랙1에도 참여를 추진할 것이며 결국 ‘아시아’의 정체성을 약화시킬 것으로 우려했기 때문이다(Morrison 2004, 561).

이상에서 살펴본 트랙2의 사례에서 니트의 자율성 확보와 영향력 유지라는 이중적 과제를 이해하기 위한 몇 가지 시사점을 발견할 수 있다. ASEAN-ISIS의 사례에서 보듯이 트랙2의 자생적인 탄생과 구성원 간의 친밀성은 트랙2의 자율성 확보에 있어 긍정적으로 작용했다. 트랙2는 애초 낮은 수준의 제도화를 목표로 하며 아젠다 설정에 있어 트랙1에 의존하거나 의사결정권, 조사권, 모니터링 권한 등 권한 확대에 소극적이다. 트랙2는 정부와의 이견 심화나 정치적 이유로 재정적, 제도적 지원이 중단될 수 있는 의존적 상태이다. 그럼에도 불구하고 사무국 등의 최소한의 제도화는 트랙2의 안정적 역할에 기여했음도 주목할 필요가 있다. 한편, 트랙2가 정책적 대안을 제시하고 정책적 영향력을 행사하는 데 있어 트랙1 자체의 안정적인 발전이 중요하다. ASEAN과 ARF와 같이 상대적으로 안정적인 트랙1의 경우 관련 트랙2도 지속적으로 의미 있는 역할을 수행했다. 아세안 관련 트랙2 활동이 두드러졌는데 이는 아세안 회원국 정부들 간 협력에 대한 전략적 이해의 공유와 더불어 국내적으로도 양 트랙 간 밀접한 연계를 가졌기 때문에 가능했다. 반면 APEC과 ASEM의 사례에서 보듯이 트랙1의 활동이 위축될 경우 트랙2 활동도 부정적 영향을 받는다. 이는 트랙1 자체의 트랙1의 기능적 협력뿐만 아니라 제도적 발전에 있어 방향성을 제시하는 등의 능동적인 정책 생산 가능성에 제한되기 때문이다.

IV. 동아시아 지역주의와 니트

1. 니트의 설립과 제도화

니트는 APT의 합의의 결과로 탄생하여 동아시아 지역주의 발전을 주도하는 트랙2로서 발전해왔다. 트랙1에 의한 설립은 니트가 자율성을 확보하는 데 있어 물질적 기반뿐만 아니라 논의의 내용과 범위에도 제한을 가할 수 있는 구조적 요인으로 작용할 수 있다. APT의 장기적 발전을 모색하기 위해 각국 정상들이 1998년과 2000년에 동아시아비전그룹(East Asia Vision Group, EAVG)구성과 동아시아스터디그룹(East Asia Studies Group, EASG) 설립에 각각 합의했다. 2001년 APT 정상회의에 제출된 EAVG 보고서의 이행을 검토하기 위해 같은 해 각 정부 관료들이 작성한 EASG 보고서는 2002년 APT 정상회의에서 승인되었다. EASG 보고서는 동아시아공동체 건설을 장기 비전으로 설정하고 이를 달성하기 위해 26개 중장기 메커니즘(17개 단기 방안, 9개 장기 방안)을 제시했다. 경제, 금융협력뿐만 아니라 정치, 안보, 환경, 교육, 문화, 사회 및 제도적 방안들도 포함됐다. 보고서의 3.1.9 항은 단기 실천 방안의 하나로 니트의 설립을 제시했다. 싱크탱크들이 학계와 정책결정자들을 잇는 가교역할을 수행하며 정치, 경제, 사회적 차원에서 예상되는 문제적 사안들에 대해 사전에 경각심을 제공할 것으로 기대했다. 나아가 오피니언 리더의 역할을 수행할 것을 강조했다(ASEAN 2012).

EASG 보고서에 따르면 싱크탱크 네트워크가 동아시아 지역의 정책 조율과 정책결정과정에서의 협력을 증진시키고 지역의 평화와 안보 등 중요 사안에 대해 의견 교환을 통해 지역의 주요 사안에 대해 장기적 정책 이슈를 모색할 것으로 기대했다. 네트워크 구성에 있어 아세안의 사례가 언급되어 니트가 아세안 트랙2를 모델로 삼았음을 간접적으

로 시사했다. ASEAN-ISIS의 발전과 CSCAP를 주요 사례로 언급했다. 구체적으로 아세안이 ASEAN-ISIS를 기반으로 동북아 연구기관들과 네트워크를 구축하고 이를 동아시아 차원의 네트워크로 확대할 것을 제시했다. 동아시아 차원의 싱크탱크 네트워크가 설립될 경우 동아시아 국가들 간 정치적 협력을 촉진하고 경제협력을 심화하는 데 기여할 것으로 기대했다(ASEAN 2012).

니트와 함께 제안된 동아시아포럼(East Asia Forum, EAF)은 정부, 기업, 학계를 포괄하는 정부 및 비정부기구들로 구성되는 광범위한 사회적 교류를 통해 지역협력에 기여할 것을 목표로 했다. 동아시아 정체성 형성에 기여하는 트랙2 과정으로 대화와 상호작용을 촉진할 것으로 보았다. 다양한 APT 협력 기관의 연구를 통한 기여도 구상했으나 EAF 설립의 구체적 사항들은 추후 고위 실무자 회담을 비롯한 APT 과정에서 논의할 것이라고 밝혔다. 보고서에 따르면 니트와 EAF는 트랙2 기구로서 동아시아공동체 건설을 위한 의견 교환과 정체성을 형성할 수 있을 것으로 기대되었다. 구체적 구성과 운영과 관련해서는 니트가 기존 아세안의 경험과 네트워크를 중심으로 확대 강화하는 방안으로 상대적으로 명확한 계획과 이행의 수월성을 제시했다. EAF는 정부, 기업, 시민단체 등 광범위한 행위자를 포함한다는 점에서 1.5트랙에 가까운 구상이었다.

학계를 대표하는 동아시아연구네트워크(Network for East Asian Studies, NEAS)는 일본이 주도했다. 동아시아학과 관련 교육과정의 개발 논의를 주도하고자 했지만 2008년 이후 유명무실해졌다. 그밖에 APT 체제에서 제안된 트랙2 협력체로는 동아시아 기업협의회(East Asian Business Council), 인간 및 인적자원 교류촉진 연구그룹, 빈곤완화 고위급 세미나, 예술문화재 및 문화유산 보존을 위한 네트워크 증진 및 전문가 교류(NEACH), 동아시아 정체성 및 공동체 의식 함양을 위

한 문화, 교육 기관의 공조, NGO와의 긴밀한 협력 관계 구축을 통한 민간 파트너십 촉진 등이었다(김기석 2015, 152-153).

2003년 설립된 니트는 2004년 2차 연례회의에서 기본원칙과 운영체계(Basic Rules and Framework of NEAT)에 합의하여 트랙2로서의 제도적 기반을 마련했다. 다양한 분야에 걸친 워킹그룹을 조직하고 그 결과를 트랙1에 전달하는 등의 꾸준한 활동을 펼쳤다. 니트는 APT 회원국의 싱크탱크 기관으로 구성되며 합의를 통해 1년 임기의 의장국을 선출하며 의장국의 기관은 임기 동안 사무국을 겸한다. 조정자회의(Country Coordinator Meeting, CCM)는 워킹그룹 계획을 검토 후 승인한다. CCM의 승인 이후 워킹그룹 주최국이 관련 학자들이 참여하는 세미나를 개최하고 정책 권고를 포함한 워킹그룹 보고서를 작성한다. 각 워킹그룹이 완료된 후 같은 해 2차 CCM에서는 워킹그룹 보고서를 최종 검토하고 채택한다. 통상적으로 2차 CCM과 함께 개최되는 연차 총회(annual conference)에서는 워킹그룹 권고안을 바탕으로 메모랜덤을 채택한다. 2013년부터는 의장국 조정자가 APT 고위실무자급 회의(Senior Officer Meeting, SOM)에 참석하여 메모랜덤을 직접 브리핑하고 있다. 2016년까지 60회의 워킹그룹과 매년 2회 CCM 회의와 1회의 총회가 개최됐다. 워킹그룹은 다양한 주제에 걸친 논의를 진행하고 정책 보고서를 생산했다. 동아시아 지역주의 제도화, 금융협력, 투자협력, 무역자유화 협정과 경제통합, 비전통적 안보, 환경협력, 에너지안보, 문화협력, 재난관리, 연계성, 도시화, 이주, 보건 등, 정치, 경제, 사회 전 영역에 걸친 다양한 이슈들을 논의했다.

초기 규칙과 절차 제정을 위한 1차 CCM 회의에서 논의된 니트의 제도화는 트랙1과의 관계설정에서 기반을 두었다. 트랙2 협의체이지만 그 대표성은 트랙1에게서 부여받았다. 당시 니트 회의장 주변에는 다수의 트랙1 관계자들이 대기하며 진행상황을 주시하고 있었다. 이는 니트가

트랙1의 제안과 합의에 의해 설립된 구조적 조건과 더불어 당시 정부 간 동아시아 지역주의에 대한 이견이 반영되었기 때문이었다. 니트에 참가하는 각 기관들의 성격도 국가별로 차이를 보인다. 니트를 주도한 중국은 외교학원(China Foreign Affairs University, CFAU), 일본은 일본국제관계포럼(Japan Forum on International Relations, JFIR), 한국은 한국동남아연구소가 각각 대화조정기관으로 참석하고 있다. 아세안 국가들의 경우 기존의 아세안-ISIS 기관의 승계가 이루어지지 않았다. 말레이시아의 경우 동일기관인 Malaysia ISIS가 참여했지만 다른 국가들은 대학(인도네시아, 태국), 대학연구소(싱가포르), 연구소(필리핀, 베트남, 미얀마), 정부기관(라오스, 캄보디아) 또는 정부관련 기관(베트남, 브루나이) 등이 다양한 기관이 참여하고 있다.

니트 출범 당시 국가별 대화 조정자는 각국의 권위자들로 구성되었다. 대화조정기관 중 일본은 중국 주도의 동아시아에 대한 견제 의도를 숨기지 않았다. 일본의 경우 2004년 니트와 EAF 설립에 대한 대응을 위해 일본 내 10여개 싱크탱크의 100여명이 참석하는 동아시아공동체 평의회(Council on East Asia Community, CEAC)를 창설했다. CEAC는 일본 내 동아시아 트랙2 부문을 총괄했는데 당시 일본국제관계포럼(JFIR)의 총재가 CEAC의 총재를 겸직했다는 사실에서 이를 짐작할 수 있다. CEAC는 공식 홈페이지를 통해 CEAC의 설립 목표는 “동아시아공동체(East Asia Community) 그 자체를 촉진(promote)하는 것이 아니라 이를 연구(study)하기 위함”이라고 명시하고 있다.⁹⁾ 이러한 인식은 APT에 대한 선호가 낮은 일본정부의 전략적 이해와 일치하는 것으로 니트 내 일본의 기본적 입장을 표명하는 것이다. CEAC 결성에 대한 대응으로 한국 정부는 동남아시아, 중국, 일본 연구자들 10여 명으로 ‘동아시아공동체연구회’를 구성하여 동아시아 지역주의 관련 비

9) The Council on East Asian Community (CEAC), <http://www.ceac.jp/e/>(검색일: 2016.9.9).

공식적 자문기구의 역할을 수행했다(황인원 2010, 55). 트랙2 네트워크임에도 불구하고 정부 간 경쟁 원리가 반영된 것이다.

니트의 설립과 발전과정은 이의 태생적 특성을 반영한다. 즉 자생적 물질 및 인식적 토대가 부족한 상태에서 정부 주도로 창설되고 그 과정에서 정부 간 경쟁은 국가적 틀 내에서 트랙1과 트랙2의 긴밀한 관계를 발전시켰다. 결국 트랙2 네트워크로서의 니트의 비전 공유에는 상대적으로 제한적일 수밖에 없었다. 니트의 동아시아 아키텍처에 대한 구상과 논의는 EAS의 설립 전후에 가장 역동적인 모습을 띠었다. 그 과정에서 트랙1 제도화에 대한 의견도 제시했다. APT, EAS 간 경합구조가 진정되고 대신 미·중 간 갈등이 심화되며 동아시아 지역주의가 쇠퇴했으나 역설적으로 이는 니트로 하여금 구체적 활로 모색과 기능적 협력에 집중하는 계기로 작용했다.

2. 니트와 동아시아 지역주의

2005년 EAS의 출범을 둘러싼 일련의 과정은 동아시아공동체에 대한 정부 간 전략적 이해관계를 드러냈다. 당초 장기적 목표로 제안되었던 EAS가 2005년에 조기 출범한 것은 당시 아세안 의장국인 말레이시아와 중국의 적극적인 의지에서 비롯되었다. 그러나 APT가 EAS로 전환되어 제도화가 심화될 경우 중국의 영향력이 확대될 것으로 우려한 일본을 비롯한 몇몇 국가들의 반발로 호주, 뉴질랜드, 인도 등이 EAS에 포함되었다. 미국과 러시아의 추가적인 참여로 EAS의 영향력이 확대되었으나 EAS로의 전환이 아닌 추가적인 동아시아 지역 협력체로 APT와 병존하게 되었다. 아세안 정상회의를 계기로 연달아 (back-to-back) 개최되는 APT와 EAS는 동아시아 지역주의를 둘러싼 경쟁적인 이해관계를 상징한다.

APT는 동아시아공동체를 지향하며 기능적 협력을 제도화 시키는

등의 협력체를 표명했다. 이에 반해 EAS는 현안 과제에 대해 참가국들의 협력 모색을 표명하는 지도자 간 ‘포럼’의 성격을 띠었다. 미국의 참여는 EAS의 영향력을 증가시켰으나 이와 더불어 전개된 중일, 중미 경쟁의 심화는 동아시아공동체의 실현가능성을 저하시키는 결과를 낳았다. 역내 갈등의 증가로 공동체 실현 가능성이 감소하자 APT와 EAS 간 긴장은 오히려 느슨해졌다.

니트의 초기 발전과정은 이러한 트랙1의 공동체 논의의 부침과 각 정부 간 상이한 이해관계에서 자유롭지 못했다. 일본은 동아시아 내 공동체 건설에 대한 제도 관련 논의를 주도했다. 일본이 조직한 관련 워킹그룹은 APT의 중요성을 인정하는 동시에 EAS가 동아시아 내 주요 국가들 간 전략적 대화를 촉진하도록 활용되어야 할 것을 권고했다. 니트가 APT의 결과물로 그 틀 내에서 운영되는 점을 고려할 때 당시 논란 중이었던 EAS 출범에 대한 선호를 간접적으로 표명한 것으로 풀이된다.¹⁰⁾ 일본은 3차년도 의장국으로서 2차 회의에서 정립된 니트 기본 원칙에 더해 가이드 원칙을 추가했다. 그 구체적 내용은 평화, 번영, 진보를 포함하고 보편적 가치와 굿거버넌스, 법치, 민주주의, 인권, 국제법과 규범을 포함했다. 아울러 개방성, 투명성, 포괄성 등을 담았다. 이러한 원칙들은 일면 보편적인 국제적 원칙을 재확인한 것에 불과한 것으로 볼 수 있으나 일본이 이를 주도한 것은 자국이 이러한 가치와 관련 우위에 있다는 자신감에서 비롯된 것으로 풀이된다. 정책권고안의 서문으로 제시된 이후 정책권고안을 담은 메모랜덤에 지속적으로 포함되었다. 일본 대화조정자 이토 겐이치는 2006년 쿠알라룸푸르에서 개최된 연례회의에서 이전 의장국 대화조정자 자격으로 개회사를 통해 이를 다시 한 번 강조했다.

10) The Network of East Asian Think-Tanks Working Group Report: Overall Architecture of Community Building in East Asia Held on April 24, 2005 in Tokyo, Japan Final Report. http://www.ceac.jp/e/pdf/NEAT/03wg_1.pdf(검색일: 2016.8.9.).

말레이시아도 2005년 동아시아공동체 건설을 위한 주요 원칙에 관한 워킹그룹을 주관했다. 말레이시아는 당시 아세안 의장국으로서 EAS 출범과 관련된 워킹그룹(Working Group on Concepts, Ideas and Empowering Guidelines for East Asia)을 주도했다. 워킹그룹 보고서는 EAS와 APT 간 관계 설정과 제도화와 관련하여 트랙1에 대해 실질적이고 구체적인 권고안을 제시했다. 주요 내용으로 아세안이 EAS의 의장국이 되어야 하며, EAS 회의는 아세안 정상회담과 연계(back-to-back)하여 개최할 것, 그리고 EAS 참가 자격으로 동남아시아우호협력조약(Treaty of Amity and Cooperation)을 비준할 것을 제시했다. EAS의 성격을 ‘연합’(association)이 아닌 포럼(forum)으로 제시했다. APT 회원국의 동의를 거쳐 가입하도록 규정하는 한편, 1차 EAS 회의는 APT 회원국으로 한정되어야 하며 그 회의에서 회원국 확대를 결정할 것을 권고했다. 이 같은 권고안이 실질적으로 트랙1에 영향을 주었는지는 여전히 불분명하지만 주목할 점은 대부분의 권고안이 이후 EAS의 제도화와 상당부분 일치한다는 점이다. 다만, APT 회원국만으로 EAS 1차 회의를 개최하는 방안은 실현되지 않았다. 이것은 앞서 설명했듯이 참여국 간 이견과 타협의 결과로 인도, 호주, 뉴질랜드가 참여하는 별도의 회의체로 탄생했기 때문이다.¹¹⁾

2008년 태국에서 니트의 발전방향에 관한 워킹그룹이 개최되었다. 2007년 동아시아협력이행계획(East Asia Cooperation Work Plan 2007-2017) 채택에 따라 니트의 역할도 새롭게 모색하기 위해 기획되었다. 동아시아공동체 건설과 니트 과정으로 나누어 논의를 진행했다. 동아시아공동체 건설에 있어 아세안의 중심적인 역할을 강조했는데 이는 주최국인 태국이 논의를 주도한 사실과 무관치 않다. 동아시아공

11) Report on Network of East Asian Think Tanks' Working Group on Concepts, Ideas and Empowering Guidelines for East Asia Held on 26 March 2005 in Kuala Lumpur, Malaysia, http://www.ceac.jp/e/pdf/neat/03wg_2.pdf(검색일: 2016.8.9.).

동체가 정치안보, 경제, 사회문화 공동체의 세 축을 중심으로 건설되어야 함을 주장했다. 동아시아공동체 발전의 장애물로 회원국 간 이견 부상, APT와 EAS의 중복성, 동아시아공동체 개념의 모호성 등을 지적했다. 중점 협력분야로는 경제 분야와 사회문화, 특히, 교육 분야 협력 촉진을 권고했다. 2010년에도 태국이 동아시아지역협력제도 관련한 워킹그룹(Working Group on East Asia's Evolving Regional Architecture)을 주도했다. 워킹그룹 보고서는 글로벌 금융 경제위기 이후 미국 주도의 단극체제가 다극체제로 전환되고 있다고 진단했다. 그 결과로 동아시아는 세계경제 회복과 향후 성장에 있어서 그 비중이 증가하고 있다고 밝혔다, 시장 주도적 동아시아 경제협력을 촉진하기 위해 FTA 및 금융협력의 가속화의 필요성을 강조했다. 반면 정치안보협력이 제한되고 있는데 비전통적 안보 분야(인도적 지원, 전염병 방지, 해적, 테러 방지와 인신매매방지 등)에 노력할 것을 주문했다.

2010년 태국에서 개최된 워킹그룹은 동아시아공동체에 대한 명확한 정의가 내려지지 않은 상황에서 장기적 비전으로 지역의 평화와 조화를 견지할 필요성을 제시하고 역내 다양한 지역협력체(ASEAN, ASEAN+1, APT, EAS, ARF, APEC, ASEM) 간 개방적이고 포괄적 협력을 지향해야 한다고 주장했다. 아울러 동 워킹그룹은 새로운 지역협력 메커니즘으로 ASEAN+3+1(미국 또는 EU)을 제안하고 ASEAN+8 회의를 APEC회의와 연계하여(back-to-back)개최할 것을 제안했으며 지역협력체 운영의 기본 원칙으로 아세안의 중심적 역할을 강조했다. 해당 워킹 그룹 참가자들은 APT 차원의 동아시아 FTA(East Asia FTA, EAFTA)와 EAS 차원의 포괄적경제협력협정(Comprehensive Economic Partnership Agreement, CEPEA)을 병행 추진할 필요성을 지적했다.¹²⁾

12) NEAT Working Group Report on East Asia's Evolving Regional Architecture, Bangkok, Thailand, 4 March 2010. http://www.ceac.jp/e/pdf/neat/08wg_6.pdf(검색일: 2016.8.23.).

동아시아 지역협력체의 분화 속에 EAS의 부상과 더불어 미국과 중국의 갈등 심화에 따라 APT가 주도하던 공동체 지향의 동아시아 지역주의에 대한 관심이 저하됐다. APT의 제도화 심화에 대한 우려를 둘러싼 트랙1 긴장관계도 완화되었다. 이러한 변화는 트랙2에 대한 관심도 저하시켰고 이에 니트는 기능적 협력에 집중하는 모습을 보였다. 초기 지역주의 제도화 관련 주제에 집중되었던 논의는 다양한 분야의 기능적 협력으로 분화되었다. 따라서 트랙2의 논의결과가 트랙1에 실질적으로 어떻게 반영될 것인가가 니트의 주요 과제로 부상하고 있다.

3. 니트의 도전과 한계

2012년 니트 창립 10주년에 즈음한 중국의 워킹그룹과 2016년 한국이 주최한 워킹그룹은 여전히 니트의 운영과 발전방향에 대한 합의가 존재하지 않음을 보여준다. 2012년 중국이 주도한 워킹그룹(NEAT: the NEXT Ten Years)은 트랙1과 트랙2 차원에서 동아시아 협력의 위기적 인식을 바탕으로 했다. 니트에 대한 평가를 진행했다. 니트는 공동 논의기반을 마련하고 협력의 정신을 배양하는 한편 지향성과 실현 가능성 간 균형을 추구함으로써 학술공동체 건설과 공동의 정체성을 함양했다고 평가했다. 아울러 제한된 자원, 워킹그룹 사후 조치 조사, 니트의 공공성 강화, 장기적 비전의 부족을 당면과제로 지적했다. 장기적으로 동아시아공동체 건설을 위한 정부, 학계, 사회 간 가교 역할을 수행해야 한다고 지적했다. 주요 원칙으로 만장합의제를 기반으로 한 ‘아세안 방식’의 고수, 모든 회원국이 편안한 수준에서의 협력, 규범 축진을 위한 미래지향적이고 혁신적 노력, 현실적 목표를 수립할 것 등을 원칙으로 제시했다.

이를 위해 구체적 방안으로 EAVGII에 상응하는 발전전략과 의제 개발, 워킹그룹 메커니즘의 강화를 위해 정치 안보에 관련된 논의도 포

함할 수 있음을 지적했다. 니트의 워킹그룹을 강화하여 동질적 정체성을 강화할 것을 주문했다. 이에 참가 학자들의 정기적 교환방문 등 구체적인 협력 방안이 포함되었다. 트랙1과 트랙2의 연계 강화를 주문했다. 특히 SOM+3, DG+3 및 아세안 사무국과의 정기적 대화 제도 마련을 권고했다. 니트 사무국의 개설을 통한 제도화 강화와 더불어 국내외 재원마련을 통한 니트의 재정 강화를 권고했다.¹³⁾

2016년에 서울에서 개최된 워킹그룹은 역내 강대국간 갈등의 심화, 역내 지역주의의 동인 상실에 따라 니트의 활동도 함께 위축되고 있다는 인식에서 개최되었다. 그간의 간헐적 니트 제도화 논의가 지속가능하도록 만들 필요성을 공유하였다. 특히 트랙2 네트워크의 장기적 발

〈표 1〉 니트 회원국별 워킹그룹과 의장국 이행

국가	워킹그룹 주최 횟수	의장국 수행 횟수
브루나이	0	0
캄보디아	0	1
중국	19	2
인도네시아	3	2
일본	15	1
한국	7	1
라오스	0	0
말레이시아	4	2
미얀마	0	0
필리핀	1	1
싱가포르	10	1
태국	3	1
베트남	0	1

출처: NEAT Working Group on Institutional Sustainability of NEAT: Towards the East Asian Community, Seoul, June 2016.

13) NEAT Working Group Report on “NEAT: the Next Ten Years” Beijing, China, 6 July 2012.http://www.ceac.jp/e/pdf/neat/10wg_2.pdf(검색일: 2016.8.22.).

전을 위한 제도화 방안으로 워킹그룹(Institutional Sustainability of NEAT: Towards the East Asian Community)은 니트 사무국의 설치를 통해 워킹그룹 조정과 회의 결과의 정리와 공유, 공식 홈페이지 관리를 제안하였다. 트랙1과 대화의 장을 마련하기 위한 고른 참여를 확보하기 위해서는 의장국과 워킹그룹이 특정 그룹에 한정되는 문제점을 보완할 필요가 있음이 지적되었다. 이에 워킹그룹에서 활용되고 있는 공동의장국제도 활용과 장기적으로 순환의장국제의 도입을 권고했다.

트랙1과 트랙2 간의 제도적 연계성 강화를 위해 니트 연례회의에 SOM 회의 주최국 대표자와 아세안사무국 대표자가 참석할 것을 제안했다. 동아시아공동체 실현 목표를 공유하는 EAF와 같은 APT 내 트랙2 회의체와의 연계성 강화도 제안되었다. 지속가능한 재원 마련을 위해 APT 협력기금 활용과 장기적으로 ‘니트 기금’ 창설을 제안하였다. 현재 특정 국가들이 워킹그룹과 의장국을 주도하는 것은 재정 문제에서 비롯되기 때문이다.

이상의 니트의 워킹그룹과 연례회의의 진행과정과 내용은 개최국과 의장국이 니트를 통해 자국의 전략적 이해관계를 반영해왔음을 보여준다. 일본은 개방적 동아시아공동체를 주장하며 APT 중심의 동아시아 지역주의 심화에 사실상 반대 입장을 견지하며 니트 발전과정에서 확장된 동아시아협력을 강조했다. 말레이시아는 EAS 설립 논의와 관련 동아시아 지역주의 제도화 논의를 주도한 바 있다. 태국은 아세안의 이익과 중심성을 강조하는 한편 교육부문의 협력을 강조했다. 중국은 경제부문의 협력과 니트 자체의 방안에 대한 논의에 집중했다. 동아시아 지역주의 논란의 핵심에 중국의 부상이 있었고 니트 설립을 중국이 주도했다는 점에서 오히려 중국은 직접적인 국가 이해관계를 결부시키지 않으려는 의도로 풀이된다. 중국은 동아시아 차원의 다양한 경제협력 의제를 중심으로 워킹그룹을 조직했다. 일례로 동아시아 인프라

투자은행에 대한 워킹그룹의 논의는 후에 공식적으로 발족한 아시아 인프라개발은행(Asia Infrastructure Investment Bank)에 대한 사전적 국제여론 테스트로서의 의미를 갖는다. 당시 일본은 기존의 아시아개발은행(Asia Development Bank)의 영향력 감소를 우려해 이에 대해 견제입장을 표명한 바 있다. 한국은 전략적 이해관계에서 상대적으로 자유로운 사회문화부문의 협력을 주도했다. 한국은 자국이 제안한 EAF에 보다 집중했으며 그 과정에서 니트에 대한 전략적 이해는 매우 제한적이었다. 일례로 한국이 주도했던 EAVG2 보고서에는 EAF를 명시한 반면 니트는 언급되지 않았다. 싱가포르와 인도네시아 등 기타 국가들은 기능적 협력에 집중했다. 트랙1 관료가 참여했던 라오스 캄보디아 등은 동아시아 지역주의와 관련 직접적인 이해관계를 갖지 않는 관계로 대체로 소극적으로 참여했다.

니트의 워킹그룹은 매우 다양한 분야의 주제를 다루었다. 역내 무역, 투자, 금융협력, 도시화, 해양협력, 에너지, 광물, 보건, 사회문화, 교육, 도시화, 빈곤, 연계성 등 광범위한 주제에 대해 정책 권고를 생산했다. 그러나 제한된 시간과 재정지원으로 참가자간 심도 깊은 공동연구나 지속적 연계성을 확보하는 데 실패했다. 사무국의 부재로 인해 워킹그룹의 성과와 이행 여부를 검토할 수 없었다. 각 워킹그룹 참가자에 대한 동아시아 연구자 풀(pool)도 구성되거나 공유되지 못했다. 이러한 한계는 당초 학술적 워킹그룹을 통해 동아시아공동체를 지향하는 지적공동체의 실현을 저해했다.

V. 결론

2000년대 초반 정부 간 동아시아공동체 논의 전개에 따라 유행처럼

확산되었던 동아시아 지역주의에 대한 다양한 협의체들이 트랙1의 진척 부진에 따라 급속히 동력을 상실하고 있다. 강대국 간 세력경쟁과 전략적 이해관계를 둘러싼 대립이 대두되는 상황에서 동아시아공동체 비전을 촉진할 수 있는 트랙2의 역할이 더욱 필요해지는 시점이다. 니트는 그간의 제도화 과정에서 참가자의 정체성 향상, 워킹그룹의 내용과 정책권고의 실현 가능성의 문제를 지속적으로 발전시켜왔다. 국가별 조정자들은 다년에 걸친 회의 참석으로 개인적 친분과 이해를 도모했으며 논의 결과의 정책 반영에 관심을 가져왔다. 이러한 인적 네트워크는 워킹그룹 보고서를 검토하고 최종 정책권고안을 채택하는 CCM에서 이해관계를 원만히 조정하는 데 기여했다.

동아시아공동체 비전을 촉진하고 공유하는 트랙2외교로서 니트의 출범과 발전은 동아시아 지역주의 부침과 밀접하게 연관되어 전개되었다. 아시아-태평양지역의 트랙2 협의체들이 개인적 연계성과 안정된 트랙1의 결과물인 데 반해 니트는 구성원 간 사전 교류와 인식의 공유가 부재한 상황에서 트랙1 논의의 결과라는 태생적 한계를 갖는다. 특히 동아시아 아키텍처에 대한 참여국의 전략적 이해관계는 니트의 구성, 제도화, 워킹그룹 운영 과정에서도 나타났다. 출범 초기 중일 등 주요 국가 간 경쟁관계는 니트 논의 과정에서도 투영되었다. 국가별 양 트랙 간 이해관계는 니트 차원의 인식 공유보다 우선시되는 결과를 낳았다. 2005년 EAS의 출범으로 역내 협의체 간 경쟁 구도가 형성되었고 미국의 ‘아시아로의 회귀’는 APT 중심의 동아시아 지역주의의 추진력을 약화시켰다.

트랙2의 사례들에 나타난 바와 같이 권고사항의 트랙1에 대한 영향력은 트랙2의 위상과 발전에 중요한 요인이다. 자율성을 살리며 트랙1과의 관계를 강화하는 이중적 과제의 수행이 니트의 제도화와 운영에 있어 중요한 과제였다. 니트가 직면한 이중적 과제의 효과적 관리를

위해서 국별 조정자와 참가자들이 동아시아공동체에 대한 공동의 인식과 지적공동체로의 발전에 대한 목표를 공유하고 발전시켜야 할 것이다.

투 고 일: 2016년 12월 27일

심 사 완 료 일: 2017년 01월 31일

게 재 확 정 일: 2017년 02월 15일

참고문헌

- 김기석. 2015. 『동아시아공동체로의 떠나면 여정』. 서울: 인간사랑.
- 박사명. 2014. “아세안공동체와 동아시아공동체.” 『동남아시아연구』 24(3): 1-44.
- 황인원. 2010. “중국과 동아시아: 동아시아 지역협력에 있어서 Track 2의 역할과 과제.” 『동아시아브리프』 5(2): 49-55.
- ASEAN. 2012. “Final Report of the East Asia Study Group.” <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmv0211/report.pdf> (검색일: 2016.8.10.).
- Desker, Barry. 2010. "CSCAP: Shaping the Future of the ASEAN Regional Forum." Desmond Ball and Kwa Chong Guan, eds. *Assessing Track 2 Diplomacy in the Asia-Pacific Region*. pp.227-240. Singapore: S, Rajartnam School of International Studies, Singapore and Strategic & Defence Studies Centre, Australia.
- Job, Brian L. 2003. “Track 2 Diplomacy: Ideational Contribution to the Evolving Asia Security Order.” Muthiah Alagappa, ed. *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*. pp.241-279. Stanford: Stanford University Press.

- Haas, Peter M. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization* 46(1): 1-35.
- Johnston, Alastair Iain. 2008. *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kraft, Herman Joseph S. 2000. "The Autonomy Dilemma of Track Two Diplomacy in Southeast Asia." *Security Dialogue* 31(3): 343-356.
- Leguey-Feilleux, Jean-Robert. 2009. *The Dynamics of Diplomacy*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Mely, Caballero-Anthony. 2005. *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way*. Singapore: ISEAS.
- Morrison, Charles E. 2004. "Track 1/Track 2 symbiosis in Asia-Pacific regionalism." *The Pacific Review* 17(4): 547-565.
- Taylor, Brendan and Milner Anthony. 2010. "Track 2: Development and Prospects." Desmond Ball and Kwa Chong Guan, eds. *Assessing Track 2 Diplomacy in the Asia-Pacific Region*. pp.179-190. Singapore: S, Rajartnam School of International Studies, Singapore and Strategic & Defence Studies Centre, Australia.

웹사이트

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

Abstract

East Asian Regionalism and Track Two Diplomacy: Focusing on Network of East Asian Think-Tanks

KIM Hyung Jong

Department of International Relations, Yonsei University

This article aims to investigate the role and limitations of Track Two diplomacy in the development of regionalism in East Asia focusing on the case of the Network of East Asian Think-Tanks(NEAT). NEAT which was established as a result of East Asian regionalism has developed into one of the key Track Two mechanisms in the region. The development of NEAT with the structural linkage with Track One has not been free from the vicissitudes of East Asian regionalism based on ASEAN Plus Three (APT). East Asian regionalism once appeared as vision for the regional community through functional cooperation in various fields is stumbled by mushrooming regional architectures and the increasing rivalry among the powers. This study identifies the characteristics of NEAT by reviewing major issues with comparison to selected Track Two cases. The article argues that for the further development, NEAT needs to tackle the dilemma of autonomy referring a situation in which NEAT as a Track Two diplomacy has to seek autonomy and financial support from Track One simultaneously.

Keywords: Track Two Diplomacy, NEAT, EAF, East Asia, community, ASEAN