

미국의 귀환과 동아시아 지역협력 아키텍처

동아시아 지역주의 협력의 G2화?*

김기석**

최운도***

요 약

2011년 인도네시아의 발리에서 개최된 제 5차 EAS에 오바마 대통령이 참가함으로써 미국은 이제 공식적으로 동아시아 협력체의 일원이 되었다. 기존 동아시아 정치경제 구조의 복잡성, 중국의 부상 및 동아시아의 지형변화, 미국의 역내 영향력 및 역할변화 등 복합적 요인들이 밀접히 상호 연계되어 있는 상태에서 미국의 EAS 참여는 1990년대 중반 이후 급속히 발전되어 왔던 동아시아 협력체제의 전반적 구조와 향방에 적지 않은 영향을 미칠 것이라는 것이 이 논문 of 기본적인 문제의식이다. 이를 보이기 위해 이 논문은 전후 미국이 취해온 동아시아 지역협력 전략을 개괄적으로 살펴본 후, 아시아로의 귀환을 실행하고 있는 오바마 행정부의 대 동아시아 전략구상을 살펴본다. 그리고 나서 보다 구체적으로 오바마 행정부의 대 EAS 전략 및 그에 대응하는 동아시아 주요국들의 현 단계에서의 대응 전략을 간략히 살펴본 후, 그것이 동아시아 협력체제에 미칠 영향을 체계적으로 분석해 본다.

이 논문의 주장은 미국의 귀환이 외형적으로 동아시아 협력의 G2화를 가져올 가능성이 없지 않으나 실질적으로 정치안보, 금융, 무역, 비전통적 안보 등 영역에 따라 매우 다른 양상으로 진행될 가능성이 높으며 따라서 변화된 동아시아의 역내 지형에서 동아시아 국가들 역시 보다 적극적인 전략으로 이에 임할 필요가 있다는 것이다.

주제어: 미국, 동아시아, 지역협력, G2화

* 이 논문은 동북아역사재단의 2011년 연구비 지원으로 작성된 것임.

** 강원대학교 정치외교학과 교수, keeseok@kangwon.ac.kr

*** 동북아역사재단 연구위원, wdchoi@nahf.or.kr

I. 들어가는 말

2010년 여름 ASEAN 외상회담이 미국과 러시아에 EAS 가입을 권유하기로 결정하고 2011년 인도네시아의 발리에서 개최된 제 5차 EAS에 오바마 대통령이 참가함으로써 미국은 이제 공식적으로 동아시아 협력체의 일원이 되었다. 사실 2005년 EAS 창설을 전후하여 부시행정부는 EAS에의 참여 문제를 놓고 오랫동안 고심해 왔다. 따라서 동아시아 지역협력의 연구자들 사이에서는 그런 미국의 소극적이고 애매한 태도의 원인에 대해 다양한 논의와 해석이 제기되어 왔다. 일부 분석가들은 미국이 동아시아 협력체에 참여하지 않은 것은 “외부로부터 충분한 영향력을 행사할 수 있기 때문(work East Asia from the outside in)”¹⁾이거나 “외부 균형자(offshore balancer)”로서 “원격 리더십(long-distance leadership)”을 발휘할 수 있기 때문이었다고 주장하였다(Cossa 2006; Beeson 2009; Pempel 2010). 동아시아 국가들이 표방하는 동아시아 공동체의 방향성과 실현가능성에 대해 미국이 확신할 수 없었기 때문에 관망하는(wait and see) 자세를 취한 것이라는 분석도 있다(Cossa 2007). 일부 전문가들은 동아시아 경제위기 시 미국이 취한 무책임하고 기회주의적인 태도 때문에 동아시아 국가들이 적극적으로 미국을 배제한 결과라고 주장하기도 한다(Dieter 2010; Beeson 2009).

그런 다양한 의견들에도 불구하고 전통적으로 미국은 지리적으로는 동아시아 국가가 아니면서도 지역에 중요한 전략적 이해관계를 가진 핵심 행위자로 간주되어 왔으며 따라서 동아시아 협력체에의 참여는 시간문제로 여겨져 왔다. 특히 9·11 사태 이후 중동과 중앙아시아 등을 중심으로 테러와의 전쟁에 관심을 집중하면서 동아시아에 대해서는 상대적으로 무관심했던 부시 행정부와 달리, 오바마 행정부는 취임하자마자 아시아로의 회귀

1) 이는 부시대통령의 안보보좌관이었던 Steve Hadley가 한 연설에서 사용한 표현이다.

(US is Back in Asia)를 선언하고 “전향적 아시아 개입”(Forward-Deployed Engagement in Asia) 정책 등으로 그것을 행동²⁾에 옮겨왔다(Pempe 2009; Searight 2010; Bower 2010 참조). 오바마 자신을 포함한 고위 공직자들의 잦은 아시아 방문, 동남아 우호협력조약(TAC) 가입, 아세안 지도자들과의 합동 정상회담 등을 통해 동아시아에 대한 재개입정책의 수순을 밟던 미국은 2010년 10월 제 5차 베트남 EAS에 힐러리 클린턴 국무장관이 참여하고, 2011년 제 6차 인도네시아 EAS에 오바마 대통령이 참가함으로써 공식 멤버가 된 것이다(Tow and Loke 2009 참조).

이런 여건에서 지난 10여년 이상 동아시아 협력체제의 참여에 대해 유보적 태도를 취해온 미국이 왜 이 시점에 EAS에 참여하게 되었는지, 미국의 전략은 무엇이며 향후 동아시아 협력체제의 전반적 구도에 어떤 영향을 미칠 것인지 등을 체계적으로 분석해 보는 것은 변화의 분수령에 직면하고 있는 동아시아 공동체의 장래에 대해 큰 함의를 제공하는 작업이다.

미국의 회귀가 동아시아 공동체의 장래에 많은 함의를 가지는 것은 동아시아 지역에서 진행된 일련의 동태적 변화들 때문이다. 탈냉전 이후 아시아는 급속히 성장하였으며 이제 글로벌 경제권력은 점차 아시아로 이전되고 있다(Mahbubani 2008). 여기에 역내 국가들 사이에 지역주의에 대한 인식은 크게 향상되었다. 역내 지역화로 추동력을, 경제위기로 결정적 계기를 제공받으면서 외교, 금융, 무역, 투자 등의 영역을 중심으로 전개되어 온 지역협력 사업들은 2000년대에 접어들면서 다양한 영역으로 확산되고 역내 국가들 사이의 유대는 강화되어 왔다. 이는 기본적으로 역내 국가들 사이의 균열구조에 기초해 구축된 허브앤스포크(hub-and-spoke)형의 안보질서에서 소위 스포크 사이의 연계관계가 강화되는 반면 허브로서의 미국의 위

2) 오바마 대통령은 재임 첫째 일본, 중국, 싱가포르, 그리고 한국을 방문하였다. 스스로를 미국 최초의 태평양 대통령으로 지칭하면서 그는 싱가포르 APEC 정상회담에 참석하고 미얀마 수상상을 포함한 10명의 ASEAN 지도자들과 사상 첫 모임을 가졌다.

상이 상대적으로 감소됨을 의미한다(Calder 2010 제 10장). 사실 정치안보 영역에는 2000년대 중반까지도 협력확대 시도가 큰 진전을 이루지 못하던 와중에 2010년 중일 혹은 중국-동남아 간 영토분쟁이 격화되고 한반도에 긴장상태가 조성되는 등 부정적 요인도 존재한다. 하지만 그런 와중에도 새로운 대화포럼들이 창설되고 비전통적 안보분야의 협력이 진전을 이루는 등 지역협력체제는 느리지만 지속적으로 발전되어 왔다. 9·11 이후 미국이 중동 및 중앙아시아에서 테러와의 전쟁에 정신이 팔려있던 동안 중국이 역내의 권력 공백을 성공적으로 메꾸어 협력체제의 중심국가로 발돋움한 반면 미국의 동맹국인 일본은 소극적 자세와 장기간의 경제침제 그리고 정치적 리더십 부재 등으로 점차 역내에서의 위상이 약화되고 있다(Calder 2010, 제 9장). 동아시아 지역협력의 견인차 역할을 해왔던 아세안은 점차 역할의 범위를 넓혀가고 있고 향후로도 지속적으로 역내 지역협력의 중심적 역할을 하겠다는 의도를 명확히 하고 있다.

이같은 역내의 역학관계 변화는 미국의 영향력 및 역할 변화와 밀접히 연관된다. 예컨대 전후 아시아 안보의 보장자(guarantor of stability) 역할을 해 왔던 “미국패권이 약화하더라도 보다 큰 평화가 역내에 도래하리라 (More Pax Less Americana)”는 한 연구자의 주장이 암시하듯이 미국이 냉전시대처럼 패권적 권력을 토대로 지역의 정치경제 질서를 주도해 나갈 수 없으리라는 점에 대해서는 큰 이견이 없다(Pempel 2010; Zakaria 2008; Tay 2010 등 참조). 특히 미국시장에 대한 역내 국가들의 의존도가 점점 낮아지는 상황에서 부시 행정부가 취한 일방주의(unilateralism)적 태도와 2008년 발생한 미국발 경제위기, 그리고 2010년의 재정위기로 동아시아인들 사이에 미국의 매력(soft power)과 미국경제에 대한 신뢰감이 전반적으로 감소하고 있기 때문이다(Tay 2010, 제 1 장 참조). 그러면서도 미국은 역내에서 여전히 가장 강한 영향력을 가진 단일 행위자라는 사실에 변함이 없다. 역내의 동맹국들은 변함없이 미국의 군사력에 안보를 의존하고 있고 미국은 글로벌 경제 질서에서도 가장 강한 영향력을 가지고 있어 역내국가들의 경제에 영향을

미친다. 2008년 7월 미국-ASEAN 확대각료회의(Post Ministerial Conference)에서 행한 “미국의 적극적 참여 없이는 아시아의 어떤 중요한 전략적 이슈도 해결될 수 없다”는 싱가포르 외무장관 여(George Yeo)의 발언은 여전히 유효한 것으로 받아들여진다(Yeo 2008).

이처럼 기존 동아시아 정치경제 구조의 복잡성, 중국의 부상 및 동아시아의 지형변화, 미국의 역내에서의 영향력 및 역할변화 등 복합적 요인들이 밀접히 상호 연계되어 있는 상태에서 미국의 EAS 참여는 1990년대 중반 이후 급속히 발전되어 왔던 동아시아 협력체제의 전반적 구조와 향방에 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 이런 문제의식에 입각해서 우선 전후 미국이 취해온 동아시아 지역협력 전략을 개괄적으로 살펴본 후, 아시아로의 귀환을 실행하고 있는 오바마 행정부의 대 동아시아 전략구상을 살펴본다. 그리고 나서 보다 구체적으로 오바마 행정부의 대 EAS 전략 및 그에 대응하는 동아시아 주요국들의 현 단계에서의 대응 전략을 간략히 살펴본 후, 그것이 동아시아 협력체제에 미칠 영향을 체계적으로 분석해 본다. 마지막으로 논문의 내용을 요약한 후 동아시아 협력체제의 장기적 방향성에 대해 간략히 언급하는 것으로 논문을 마무리한다.

II. 미국의 동아시아 지역협력 전략: 개관

2차 세계대전 이후 미국이 동아시아 지역에 중대한 전략적 이해와 영향력을 가진 국가로 간주되어 온 것은 전후 미국이 가졌던 세계질서 구축자(producer of world order)로서의 헤게모니적 지위를 토대로 유럽의 NATO를 한 축으로, 아시아의 미일동맹을 다른 한 축으로 세계 안보질서를 구축함으로써 아시아 안보에 중심역할을 해왔기 때문이다(Ikenberry 2005, 134). 자유주의적 헤게모니 질서(liberal hegemonic order)로 지칭된 전후 미국주도의 지역질서 속에서 동아시아 국가들은 안보, 지정학적 예측가능성, 미국시장

에 대한 접근에 의존한 경제성장의 기회를 제공 받았으며 미국은 안보전선(security frontline)과 역내에서의 지정학적 존재감 그리고 최근에는 재정적자를 보전할 수 있는 자금 등을 얻었다(Ikenberry 2004, 353). 말하자면 미국과 동아시아 국가들은 전략적, 정치경제적 이익을 공유하면서 긴밀한 상호의존 관계를 맺어 왔고 이는 미국의 역내에서의 전략적 이해와 영향력을 규정하는 토대였다.

전후 샌프란시스코 체제에 토대를 둔 미국의 대동아시아 전략은 대체적으로 다자주의에 대한 상대적 무관심을 토대로 두 가지 특성을 띠었다(Grieco 1989; Hemmer and Katzenstein 2002). 하나는 안보영역에서 소위 허브 앤 스포크(hub-and-spoke) 체제로 불리는 양자적 동맹관계이고 다른 하나는 경제영역에서 아시아태평양 경제관계의 중시와 동아시아만의 지역주의에 대한 반대였다. 전후 냉전체제 하에서 미국은 소련에 대한 견제와 균형 및 민주주의와 개방된 시장경제 체제를 추구하기 위해 유럽의 NATO, 미주의 OAS 및 동남아시아의 SEATO 같은 다자적 협력체를 조직하고 직접 참여하였지만, 전반적으로 아시아에서는 다자협력보다 일본, 한국, 필리핀, 태국, 호주 등과의 양자동맹관계를 중시하였다. 미국의 그런 전략은 구성주의 연구들이 지적하듯이 미국의 지역정체성에 대한 인식이 유럽과 더 긴밀하게 형성되어 있었을 뿐 아니라 상대적으로 아시아를 뒤쳐진 지역으로 간주하면서 다자협력의 가능성을 낮게 판단하였기 때문이며(Hemmer and Katzenstein 2002), 따라서 역내 중심국가인 일본과 독일도 지역주의에 대해 상반된 태도를 형성함으로써 유럽과 아시아의 다자협력체제 발전정도를 상이하게 만들었다는 것이다(Grieco 19).

그런 미국의 양자관계 중심적 안보전략은 역내의 경제관계도 규정하였는데, 미국은 동맹국들에게 안전보장, 미국시장에 대한 접근, 기술력 그리고 개방경제체제 하의 혜택을 제공한 반면 동맹국들은 미국의 안정적 파트너로서 외교적, 경제적 그리고 군수 지원 등을 통해 미국 중심의 반공질서를 포괄적으로 지탱하는 역할을 담당한 것이다(Ikenberry 2004, 38). 이처럼

정치안보적 관계와 경제적 관계가 밀접히 연계된 동아시아의 조건 하에서 미국은 경제영역의 다자협력에도 무관심하였다. 1980년대까지 미국의 대 아시아 경제관계는 일본과의 무역관계가 핵심이었고 수출주도 산업화정책(EOI)을 토대로 미국시장 접근에 의존하던 여타 국가들 역시 미국과의 양자 무역에 초점을 맞출 수밖에 없었기 때문이다. 따라서 냉전기 이후 1990년대까지 형성된 태평양무역발전포럼(PAFTAD), 태평양연안경제이사회(PBEC), 태평양경제협력이사회(PECC), 아시아태평양경제협력회의(APEC) 등 1960년대 이후 형성되었던 아시아태평양 지역의 다자적 경제협력 기구들은 대부분 일본 혹은 일본과 호주의 이니셔티브로 만들어졌고 미국은 소극적 방관자의 입장에서 그에 수동적이고 선택적으로 호응하는 정도였다(Hamanaka 2006).

냉전 질서가 붕괴하자 미국은 탈냉전의 국제질서 수립에 대한 관심을 토대로 아시아 지역의 다자협력에 어느 정도 관심을 갖게 되지만 그에 대해서는 어디까지나 보조적인 의미만을 부여하였을 뿐이며(Goh 2004, 48), 안보분야에서 양자동맹관계를 기본틀로 간주하고³⁾ 경제영역에서 전략적 가치를 갖는 지역단위로 자신이 포함되는 아시아-태평양⁴⁾(환태평양, 태평양 연안 등)을 선호한다는 점에서는 현재까지 일관된 입장이다. 예컨대 2005년 부시행정부의 동아시아태평양 차관보였던 힐(Christoper Hill)은 동아시아 및 아시아태평양 협력을 구분하고 미국은 후자를 선호함을 명확히 하였으며 아래에서 분석할 오바마 행정부의 동아시아 재개입정책 역시 같은 시각에 기초하고 있다.⁵⁾ 그리고 미국의 아시아태평양 선호는 자신을 배제한 채 일

3) 1990년대 중반까지 양자 동맹관계를 중심으로 한 동아시아 안보구도의 유지를 희망했던 미국은 안보영역의 다자 협력체제에 대해서는 논의 자체를 불편하게 여길 정도로 부정적이었다.

4) 물론 6자회담처럼 동북아시아를 중심으로 한 다자주의 역시 추진하였지만 이는 일반적으로 특수목적의 지역협력(ad hoc regionalism)으로서 북핵문제의 해결이라는 구체적 전략적 목표를 달성하기 위한 예외적 사례다. 그리고 이는 미국이 속한다는 점에서 아시아 중심적 지역주의와는 다르다.

본 같은 역내 헤게모니 국가에 의해 주도되는 아시아 중심적(Pan-Asia 또는 Asia-only Regionalism) 지역협력체는 반대한다는 의미를 담고 있었다(Hamanaka 2006 참조).

따라서 1990년대 동아시아에 등장한 아시아 중심적 다자협력 움직임에 미국이 민감하게 반응한 것은 놀라운 일이 아니었다. 미국은 1990년 말레이시아의 EAEG 제안과 1997년 일본의 AMF 제안에 대해 “아시아태평양양선을 그으려는 시도”, 혹은 “IMF 중심 국제경제체제에 대한 위협”이라는 논리로 명백히 반대하여 좌절시켰는데, 그것은 미국이 선호하던 APEC을 통한 무역자유화 추진의 실패를 배경으로 하고 있었을 뿐 아니라 동아시아 경제위기 시 취한 미국의 무책임한 행동에 대한 반감을 반영하였고, 나아가 AMF 등을 통한 일본의 역내 패권 추구는 물론 급속히 부상하고 있는 중국의 존재감을 높일 가능성을 내포하는 등 복합적 함의를 가진 것이었기 때문이다(Webber 2001; Higgot 1998; Bowels 2002 등 참조).

그러면서도 미국은 APEC, ARF, ASEM, APT 등의 창설과정에서 보듯 1990년대 중반부터 점차 동아시아 중심의 다자협력체제에 대한 반대 입장을 완화시켰다. 일단 미국은 APEC을 정상회의로 격상시키고 그에 적극적으로 참여함은 물론 다자간 군사안보협력체인 ARF에 참여함으로써 다자주의에 대한 높아진 관심을 보였다(Baker 1991 참조). 나아가 미국은 사실상

5) 예컨대, 미국의 한 동아시아 연구자가 미국은 EAS에 가입하되 과격한 혁신(radical innovation)보다 생산적 적응(creative adaptation)을 추구할 것을 주장하면서 그를 위해 미국이 택할 수 있는 정책의 예로 다음의 다섯 가지를 제시한 것은 시사적이다. 첫째, 지지부진한 APEC의 역할 증진, 둘째, APEC을 통해 FTAAP를 실현시킬 수 있도록 TPP에 가입하고 이를 발전시키는 것, 셋째, ARF의 안보유지 역할 증진, 넷째, 경제 및 안보이슈를 다룰 G20의 아시아태평양 그룹 조직, 다섯째, 공통의 문제를 다룰 수 있는 새로운 지역조직의 창설 등이다(Emmerson 2010, 12). 이 안들은 지역 범주를 미국이 포함된 아시아태평양에 맞추고 “지역의 우호협력 증진 계획은 태평양 서안(즉 아시아) 지역에만 초점을 맞춰서는 안된다”는 명백한 인식에 입각하고 있다(Cossa 2007, 3). 장기적 관점에서 미국이 동아시아 협력과 관련하여 해결해야 할 정책과제 중 하나는 “여러 협력체들이 상호보완적 방법으로 기능할 수 있도록 동아시아 및 아시아태평양 협력체들을 통합”하는 것이라는 주장도 기본적으로 같은 발상이다(Feigenbaum and Manning 2010, 11).

마하티르의 EAEG 멤버로 구성된 아시아 국가들이 유럽국가들과 회합하는 ASEM과 아시아 국가들만의 정상회의인 APT에 반대하지 않았다. 그런 미국의 태도 변화는 동아시아 지역협력이 진전될 수 있었던 중요한 조건이었으며, 탈냉전기 미국의 세계전략 변화와 함께 몇 가지 중요한 요인을 배경으로 하고 있었다. 우선 냉전의 붕괴와 함께 강대국간 경쟁이 사라지면서 미국은 압도적인 군사력의 우위를 바탕으로 하면서도 보다 효과적으로 지역안보문제를 관리함으로써 역내 리더십의 비용을 감소시킬 필요가 있었다. 이는 안보공약에 대한 동맹국들의 우려를 불식시키면서 중국의 부상을 견제하고 역내 안정을 유지해 나갈 필요와도 밀접히 연관되어 있었다(Goh 2004, 48-49).

이런 미국의 입장은 점차 자기가 제외된 지역협력체라도 국익에 반하지 않는다면 굳이 반대하지 않겠다는 태도로 발전되었다. 예컨대 미국은 민주주의적 가치, 정치, 군사, 경제 등 다양한 분야에서 ASEM이 미국의 이익을 침해하지 않는 것을 확인한 후 그를 묵인하였으며(Bobrow 1999), APT도 다양한 계기를 통해서 미국에 반하는 목표를 추구하지 않는다는 것을 확인한 후 지지의사를 표명하였다. 미국과의 협의를 거치지 않았던 AMF 안과는 달리, 일본은 물론 중국, 말레이시아, 한국 등 여러 회원국들이 APT들 내에서의 금융협력이 미국의 국익과 배치되지 않는다는 것을 직간접적으로 확인해준 후 치앙마이 이니셔티브(CMI)도 지지하였다(Grimes 2006). 안보 측면에서도 새롭게 시도되는 안보다자협력 기구들이 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국 등과 맺고 있는 양자 간 군사동맹관계를 침해하거나 대체하는 것이 아니라면 문제될 것이 없다고 보았다(Cossa 2009). 여기에 미국이 포함되지 않더라도 지역협력체들이 개방성을 유지하면서 민주주의, 인권, 자유무역 같은 보편가치와 국제표준을 받아들인다면 결과적으로 미국 국익에 공헌하리라는 낙관적 시각도 일조하였다(Kurlantzick 2009 참조).

여러 가지 이유로 동아시아 협력체들의 장래가 불명확하였다는 사실도 중요한 요인이었다. 말하자면 미국은 역내 국가들의 다양성과 이해관계의

불일치 그리고 중국과 일본의 경쟁 관계 등 다양한 저해요소들 때문에 이 체제는 실효성 있는 논의와 결정을 하고 이를 강제로 실행하는 실질적 협력체보다 대화를 위한 대화체(talkshop)의 성격을 가지고 있어 미국의 전략에 큰 영향을 미칠 가능성이 높지 않다고 보았다. 게다가 그런 문제의 해결도 쉽지 않기 때문에 이후 참여 국가들의 의도대로 발전해 나갈 수 있을 지 미국은 확신할 수 없으며, 따라서 그 진행을 관망(wait and see)한다는 것이다(Cossa 2005 참조).

이런 부시 행정부까지의 정책들에 비추어 볼 때 오바마 행정부가 아시아에 대해 재개입정책(re-engagement policy)을 채택하고 자신이 협상 당사자가 아닌 TAC에 서명함은 물론 설립에 관여하지 않은 EAS에 참여하는 유례없는 결정을 한 것은 중요한 정책전환이다(Cook 2008, 309; 이재현 2010). 그런 정책전환의 원인은 다양하지만 핵심 요인은 결국 2000년대에 들어 부시 행정부가 말로는 아시아태평양 지역에 대한 전략적 관심과 개입의지를 표명해 왔지만, 역내의 급속한 변화에 맞는 의미있는 행동변화를 보여주지 못했다는 것이다. 새로운 아시아(New Asia), 다시 태어난 아시아(Asia Reborn), 아이아시아(iAsia), 동태적이고 통합적인 아시아(dynamic and integrating Asia), 독립적 아시아(Asia Alone) 등 다양하게 표현되는 아시아의 변화들은 역내 국가들의 급속한 경제력 성장, 지역통합의 움직임, 그에 걸맞는 정치적 위상의 요구, 이상과 행동 사이에 괴리를 보이는 미국에 대한 비판의식 등 다양한 양상으로 표출되면서 미국에게 적절한 정책변화를 요구하였지만 잘 못된 아시아관과 관료적 경직성, 전략적 오류 등의 문제에 직면한 미국은 그에 효과적으로 대응하지 못했고 따라서 동아시아의 대세에 뒤처졌다는 것이다(Cossa et. al, 2009; Campbell et. al, 2008; Feigenbaum 2010; Feigenbaum 2011; Tay 2010).

이제 아시아 국가들은 느리지만 점차 단결력을 키워나가고 있고 점점 더 국제무대에서 독자적인 목소리를 내려한다. 나아가 과거처럼 미국에 의존하거나 미국의 도움을 청하지 않고서도 스스로 문제를 해결하는 습관과 능

력을 길러나가고 있기도 하다(Campbell 2008, 20; Kurlantzick 2007, 46-47). 이런 여건에서 미국은 더 이상 외부에서는 급증하는 역내의 불확실성을 관리하면서 아시아로부터 주어지는 기회(opportunity)를 미국의 전략적 이익으로 전환시켜나가기 어렵다고 판단한 것이다(Berger 2006 참조). 오히려 미국은 오만함(hubris)을 버리고(Curtis 2007, 44) 그런 추세가 정착되기 전에 안보, 경제, 외교, 소프트파워 등 다양한 차원에서 적극적으로 아시아 지역에 개입하여 가장 강력하지만 유일하지는 않은(a strong one but not the only one) 행위자로서 스스로를 적응(adaptation)시켜 나가야 한다는 결론에 이른 것이다. 왜냐하면 그러지 못할 경우 역내에서 상당한 영향력의 감소를 각오해야 하기 때문이다(Tow and Loke 2009, 444).

III. 미국의 EAS 전략

동아시아 다자협력에 대한 오바마 행정부의 전략은 대통령 선거과정의 몇 차례 언급과 취임 직후인 2009년 일본방문 길에 행한 연설에서 미국 역사상 최초의 아시아태평양 대통령이 되겠다고 선언하는 등 큰 틀에서 행한 오바마 대통령의 몇 차례 연설이나 고위 외교 관료들의 코멘트들을 통해서 소개되었지만, 그 전체적 틀은 클린턴 국무장관의 2차(2010년 1월과 10월)에 걸친 정책연설을 통해서 제시되었다(Obama 2009; Clinton 2010a; Clinton 2010b). 위에서 언급한 것처럼 오바마 행정부의 아시아로의 회귀는 전임 부시행정부에 비교할 때 중요한 정책전환으로 인식되지만 대 아시아태평양(혹은 동아시아) 다자협력 정책이란 측면에 초점을 맞출 경우 변화된 측면 못지않게 일관성도 적지 않다.

1. 오바마 행정부의 아시아태평양 지역 다자협력 구상

전체적으로 미국의 EAS 참여는 기존 동아시아 협력체의 멤버가 된다는

생각보다 그것을 보다 폭넓은 외연을 가지는 아시아태평양 협력의 범주에 포함시켜 APEC과 EAS를 중심으로 한 분업체제를 만들고 그 전체를 미국이 주도한다는 기본 발상에 입각한 것으로 판단된다(Berger 2006 참조). 여기에 다양한 유형의 기존 및 신규 다자협력 포럼들은 각기 목적에 맞는 이슈 중심적이고 효율적인 조직들로 재편하여 전체적으로 보다 생산적이고 실질적 결과 도출이 가능한 협력체의 구도를 만들겠다는 의도인 것으로 보인다.

클린턴 국무장관의 2010년 1월 정책연설에 나타난 오바마 행정부의 아시아태평양 다자협력 구상은 미국이 그 역사, 능력, 그리고 신뢰성 때문에 역내에서 리더십을 발휘해야 하는 특수한 위치에 있다는 기본인식을 토대로 몇 가지 핵심 원칙에 입각하되 기존 동아시아 다자협력체제의 문제점을 의식하면서 미국의 전략적 방향성을 제시한다. 기본 목적은 역내의 안보와 안정, 경제적 기회와 성장, 그리고 민주주의적 가치와 인권신장이라는 세 가지 협력목표를 추구하는데 참여하여 리더십을 발휘하는 것이다. 그러면서 미국의 아시아 개입에서 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국 등 아시아 지역의 5개 동맹국과의 기존 양자동맹관계는 여전히 핵심역할을 한다는 것이며 이는 가장 중요한 계속성의 모습이다. 그러므로 새로운 다자협력은 양자동맹 구조와의 병립적 상황에서 양자적 파트너십을 존중하고 그 토대 위에 세워져야 한다고 본다. 나아가 동맹관계는 단순히 유지하는 것이 아니라 개선시켜(update) 나간다는 것이다. 그러면서 인도, 인도네시아, 싱가포르, 베트남, 중국 등 새로운 파트너들과의 적극적인 협력관계(partnership)를 추진한다.

미국이 역내 협력체의 장래와 관련해 가장 중점을 두는 부분은 협력의 효율성 문제이다. 클린턴은 그간의 공헌에도 불구하고 아시아의 다자협력체들은 대화포럼에 그치고 있어 효율성 문제에 직면해 있으며 따라서 향후 보다 나은 모습을 보여야 함을 주장한다. 그러기 위해서는 효율적 거버넌스 구조를 가지고 실질적 성과를 추구해야 하며 이는 “융통성” 있게 주어진 문제에 대처할 수 있어야 가능하다는 것이다. 그를 위해 대화채널의 다층

화/다양화라는 실용적 접근법이 모색된다. 말하자면 미국은 역내 국가들이 직면한 구체적 문제들에 대응하기 위한 효과적 의사결정이 가능하도록 PSI 나 6자 회담처럼 동지연합(coalition of the willing) 방식에 입각한 특임다자주의(ad hoc multilateralism) 혹은 소다자주의(minilateralism)를 병행하여 추진한다는 것이다(Cossa 2007). 나아가 한-중-일, 미-중-일, 한-미-일, 미-일-호, 미-일-인도 등으로 구성되는 다양한 3자 회의는 물론 ASEAN, 태평양도서국포럼(Pacific Islands Forum), 남부메콩포럼(Lower Mekong Forum) 등 하위지역(sub-regional) 수준의 대화체에 참여하는 등 대화채널을 다층화/다양화한다는 것이다. 이를 통해 대화를 위한 대화 혹은 일반적 방향제시에 그치는 기존 방식을 탈피하여 구체적이고 명확한 목표를 추구하고 가시적 성과를 낼 수 있도록 말보다 행동, 선언보다 결과를 우선하는 방식을 추구한다는 것이다(Clinton 2010b 참조). 또한 ‘핵심 지역협력체’(defining regional institution)를 결정하되 이는 모든 이해당사자가 포함되면서 APEC이나 EAS처럼 잘 조직되어 있는 것이면 된다는 것이다(Clinton 2010a).

클린턴은 동년 10월 말 EAS 참석 직전 하와이에서 행한 연설에서 이런 기본 원칙 및 방향들에 더하여 EAS에 임하는 미국의 정책을 좀 더 구체화하였다. 즉 미국은 두 가지 핵심 원칙을 가지고 EAS에 참여하는데 그것은 ASEAN의 중심역할(central role)을 인정한다는 것과 EAS를 핵확산방지, 해상 안전, 기후변화 같은 전략적이고 정치적인 이슈들을 다루는 포럼으로 만든다는 것이다(Clinton 2010b). 미국이 경제분야의 중심협력체로 APEC을 지목하고 TPP를 추진하고 있는 점을 감안한다면, 오바마 행정부의 아시아 태평양 협력 전략은 ‘APEC을 토대로 한 경제협력을, EAS를 토대로 한 안보/전략협력을 통해 역내의 번영 및 안정과 평화를 증진하는 체제를 만들어 궁극적으로 자유, 평화, 인권 같은 보편적 가치를 추구하는 것’으로 요약될 수 있다.

오바마 행정부의 지역협력 구상이 주목하는 또 하나의 초점은 역내 리더십이다. 2010년과 2012년 백악관이 발표한 미국의 국가안보전략 보고서의

메인 테마가 미국의 세계적, 지역적 리더십 확보라는 점에서 보듯 미국에게 글로벌 리더십은 새로울 것 없는 테마이다(Pentagon 2012 참조). 따라서 역내 리더십을 강조한 클린턴의 정책연설은 미국의 거시적 안보전략의 연장선상에 있으며 이 역시 새로울 것이 없다(White House 2010 참조). 하지만 미국의 그런 정책기조는 이제까지 지역협력 발전의 가장 중요한 저해요소로 리더십 결여와 중일 간 리더십 경쟁이 지적되어 온 동아시아 맥락에 접목될 경우 다른 차원의 전략적 의미를 갖게 된다.

일단 동아시아 지역 리더십과 관련된 미국의 기본 정책은 연관된 두 가지 전술적 방침과 결합되어 제시되었다. 하나는 “(스스로를 포함해서) 어느 국가도 역내에서 지배적 위치를 추구해서는 안된다”는 것이며 다른 하나는 “동아시아 협력과 관련한 ASEAN의 중심적 역할(central role)을 인정”한다는 것이다(Clinton 2010). 이런 미국의 일견 모순된 입장은 ASEAN이 리더십을 발휘해 온 아시아의 현실을 인정하겠다는 메시지와 중국의 지배적 위치는 용인하지 않는다⁶⁾는 메시지를 동시에 담은 것이다. ASEAN의 역할과 관련해서는 아직 미국의 의도에 불명확한 부분이 남아있다. 왜냐하면 연설 내내 미국의 역할은 리더십으로 표현하면서 ASEAN은 ‘중심적 역할’로 표현하고 있어 양 용어가 구체적으로 무엇을 지칭하느냐에 따라 ASEAN 국가들 스스로의 역할인식과는 차이가 있을 수도 있는 것이다. 그러나 최소한 중국의 지배적 지위를 용인하지 않겠다는 메시지는 명확한 것으로 보이며 그것은 2011년 11월 APEC, APT 그리고 EAS로 이어지는 일련의 정상회의 과정에서 실질적인 미국의 행동에 반영되면서 이미 이 지역에서 중심국가로 발돋움한 중국과의 경쟁이 불가피해졌다는 해석을 낳았다(New York Times 2011/12/09).

6) 이는 전통적으로 미국 대아시아 정책의 양대 지주는 이 지역에서 패권적 지배력을 가진 세력을 용인하지 않는다는 것과 자유무역 및 자본자유화를 통해 경제개방을 추구하는 것이었다는 점에서 완전히 새로운 주장은 아니다(Curtis 2008, 43)

2. 오바마 행정부의 EAS 전략

2011년 11월 진행된 일련의 정상회담에서 미국은 아시아태평양 지역에 대한 개입정책을 중시하겠다는 의지를 기반으로 경제영역에서의 APEC과 정치안보포럼으로서의 EAS를 토대로 한 지역분업체제를 구축하려는 의도와 중국 견제 목표를 명확히 드러냈다. 이 일련의 정상회의는 APEC, ASEAN, ASEAN+3 그리고 EAS가 약 1주일 정도의 기간 동안 잇달아 개최되었을 뿐 아니라 그 시발점이었던 APEC이 하와이에서 개최됨으로써 미국은 스스로의 전략 구상을 실천에 옮기는데 유리한 고지를 점령한 상태였다. 따라서 오바마 대통령은 후진타오 주석과의 회담에서 중국의 위안화 절상 문제나 불공정무역 문제를 적극적으로 제시⁷⁾하여 중국을 압박하는 한 편, TPP 정상회의를 개최하고 2012년까지 협상을 완료한다는 로드맵을 제시함으로써 역내 다자무역협력 체제의 무게중심을 TPP로 옮기고 APEC을 역내 자유무역 추진의 중심체로 자리매김하려는 구상을 구체화하였다. 게다가 일본이 APEC을 계기로 TPP 참여를 위한 교섭에 나서겠다는 의사를 밝힘으로써 미국의 그런 의도는 의미있는 정치적 지원도 받았다.

APEC이 끝나고 인도네시아에서 열린 EAS를 포함한 일련의 정상회의로 논의의 장이 옮겨가면서 오바마 대통령은 호주 방문과 EAS에서의 활동을 통해 주로 정치군사 영역의 이슈들을 제기함으로써 EAS를 APEC과 대조적인 정치안보 포럼으로서 부각시키는데 성과를 거둔 것으로 보인다. 인도네시아 방문 길에 미-호 동맹 60주년을 기념하기 위해 호주에 들른 그는 아시아태평양 지역 미군 증강계획의 일환으로 호주 북부 다윈의 미군기지에 점진적으로 약 2,500명의 군인을 순환 주둔시키고 호주 군과의 합동군사훈련 실시계획을 발표함으로써 아시아태평양 지역에서의 군사적 개입을 강화함은 물론 중국의 해군력 팽창을 견제하겠다는 의도를 보였다. 또한 인도네시아

7) 오바마 대통령은 APEC CEO 정상회의에서 강경한 어조로 중국이 국제적인 룰에 따라 행동하지 않을 경우 응징을 가할 수도 있음을 강조하였다(Reuters 2011/12/09)

EAS에서는 베트남, 필리핀 등 동남아시아 국가들과 연대하여 중국의 반대를 무릅쓰고 남중국해 영토문제에 대해 적극 발언함으로써 역내 안전보장자로서의 존재감을 보이고자 노력하였다.

연장선상에서 미국은 대표적인 친중국가 중 하나로서 과거 수십 년 간 독재정권이라는 이유로 접촉을 꺼리면서 경제제재를 지속 중이던 미얀마의 ASEAN 의장국 수임을 반대하지 않았을 뿐 아니라 EAS 직후 클린턴 국무장관이 50년 만에 처음으로 직접 미얀마를 방문하고 진보의 단서(flickers of progress)를 보았음을 인정함으로써 중국에 대한 압박을 더욱 노골화하였다. 미국으로서는 독재정권과 외교관계를 강화한다는 비판으로 초래될 어느 정도의 정당성 상실을 감수하고라도 중국을 견제하겠다는 강한 의지를 보인 것으로 해석되었다(DiMaggio 2011/11/29; Ford 2011/11/30).

미국이 EAS에 참여하면서 그것을 아시아태평양 지역의 중요한 안보 및 전략적 이슈들을 논의하는 장으로 선택한 사실은 장기적 관점에서 볼 때 전통적인 양자동맹 중시 전략에 대한 부분적 수정의 의미를 지니며 몇 가지 중요한 현실적 과제를 낳는다. 우선 안보분야에서 양자동맹 전략과 다자협력 정책을 어떻게 조합할 것인가의 문제가 있다. 이는 아시아태평양 지역의 특성상 여전히 첨예한 안보전략 문제들이 상존함에도 불구하고 다자협력을 통한 실질적 대응능력은 여전히 부족하기 때문이다. 아세안지역 안보포럼(ARF), 상그릴라대화(Shangri-La Dialogue), 아세안국방장관회의(ADMM Plus), 상하이협력기구(SCO) 등 안보협력을 논의하는 다자협력 기구들은 여전히 대화포럼으로서 상호 의사를 확인하고 신뢰를 구축하는 수준에 그치고 있으며 이는 지역의 현안들이 요구하는 실질적 문제 해결능력과 거리가 있다. 이 문제에 대한 해결책의 일부는 위에서 언급한 접근법의 다양화 정책으로 제시되었다. 즉 기존 다자협력체의 문제 극복이 쉽지 않다는 인식을 기반으로 실질적 성과는 다자협력 뿐 아니라 소다자주의 방식을 적극 활용하는 등 접근법을 다양화해 이끌어낸다는 것이다. 또 미국은 기존 안보포럼들과 EAS의 관계에 대해 기존 포럼들을 EAS에서 논의될 이

니서티브들을 제기하거나 혹은 실행방안을 모색하는 기구로 활용한다는 구상을 밝혔다.

또 다른 하나의 문제는 기존 EAS 참여국들이 설정한 안보전략 이외의 이슈들에 대한 입장정립 문제이다. 2007년 1월 필리핀 세부에서 개최된 제 2차 EAS에서는 APT와 EAS의 관계설정 문제를 논의한 결과 에너지, 교육, 금융, 조류독감, 그리고 재해관리 등 다섯 가지 의제를 EAS에서 우선 논의할 주제로 선정한 바 있으며 현재 관련 각료회담도 개최되고 있다(Statement of the 2nd EAS, 2007). 이처럼 어느 정도 제도화가 진행되어 있는 EAS에서의 비안보전략 이슈들에 대한 논의에 미국이 참여하는 것은 EAS를 안보전략 중심의 대화체로 발전시키겠다는 미국의 의도와는 상반되며 그렇다고 그에 참여하지 않는 것은 전체적으로 EAS의 기존틀을 완전히 무시하는 태도로 비쳐질 것이기 때문이다.

IV. 동아시아 지역협력 아키텍처에 대한 영향

1. 동아시아 지역협력의 G2화

이같은 미국의 다자적 지역협력 및 대 EAS 정책은 중국 및 아세안을 비롯한 주요국의 대응전략과 조응하면서 동아시아 협력체제의 장래에 대해 많은 함의를 가진다. 무엇보다 미국의 참여와 지역협력 전략은 지난 15년간 발전해 온 동아시아 협력체제에 대해 상당한 변화의 압력으로 작용할 것이다. 미국의 귀환으로 동아시아 중심의 지역협력체제는 상징적으로 아시아태평양 대 동아시아라는 보다 직접적인 개념경쟁에 직면하게 되었으며 그것은 비교적 빠른 시간 안에 ‘동아시아 지역협력의 G2화’를 초래할 가능성이 높아졌다. 여기서 ‘G2화’란 동아시아 지역협력의 개념적 틀, 다루는 의제 그리고 제도적 형태가 미일 간의 협력 및 경쟁관계에 의해서 상당 부분 결정되는 상황을 의미한다.

일단 APEC과 EAS를 중심으로 한 분업체제를 구축하여 기존 동아시아 협력체를 보다 광범위한 아시아태평양의 틀로 흡수하고 이를 주도하려는 미국의 전략은 중국이 주도해 온 기존 동아시아 협력체와 눈에 보이지 않는 경쟁관계를 조성할 수 있다는 것이 2011년의 정상회의들을 통해서 입증되었다. 기본적으로 APEC-EAS 분업체제는 기존 동아시아 협력체제에서 묵시적으로 전제되어 있는 APT 중심의 경제협력 대 EAS 중심의 정치군사 협력 구도에 새로운 차원을 더하는 것이기 때문이다. 말하자면 이것은 중국이 주도해 온 동아시아 협력체제의 변형을 의미한다. EAS 추진과정에서 나타났듯이 동아시아만의 지역주의와 아시아태평양 지역주의 추진을 둘러싼 경쟁은 중국과 일본 사이의 리더십 경쟁의 한 형태였다(김기석 2010 참조). 하지만 미국의 가세로 중일 경쟁은 미중 간의 G2형 경쟁으로 대체될 가능성이 높아진 것이다.

실제로 오바마 행정부가 아시아태평양 지역에 대한 관심을 토대로 적극적인 전략을 추구하면서 중국과의 경쟁적 관계가 부각된 것은 사실이다(Chye 2010 참조). 그런 미국의 태도에 대해 중국 역시 여러모로 불편한 심기를 내보이면서 반발하였기 때문이다. 중국은 기본적으로 미국의 전략적 의도에 대한 강한 경계심을 가지고 EAS가 전략포럼으로서의 본질을 유지해야 하며(미국이 의도하듯이) 지역의 정치 및 안보 메카니즘으로 변질되는 것을 경계한다고 주장했다. 또한 계속해서 상호존중, 대등한 위치, 상호신뢰 및 이익, 논의와 합의, 그리고 각국의 내정에 대한 불간섭원칙을 견지해야 한다고 주장하였다. 연장선상에서 중국은 남중국해 영토문제는 당사자 간 대화로 해결되어야 하며 EAS에서 논의되어서는 안된다는 입장이었다. APEC에서 가해진 미국의 경제적 압력에 대해서도 중국은 미국의 실업이나 무역적자가 위안화의 저평가로 초래되는 문제가 아님을 주장하면서 신흥시장과 발전도상국의 목소리와 대표성이 제대로 반영되는 국제경제 거버넌스가 필요함을 주장함으로써 명백히 다른 인식을 보였다(Reuters 2011/12/09).

물론 그러한 미국과 중국의 리더십 경쟁과 대립이 극단적인 갈등으로 비화될 가능성은 높지 않다. 예컨대 가장 첨예한 이슈였던 남중국해 영토문제에 대해서도 동남아 국가들과 연합한 미국이 노골적인 압박을 가하자 중국은 결국 유화적인 태도를 취했다. 발리 EAS에서 후진타오 주석은 예정에 없던 오바마 대통령과의 정상회담을 요청하여 중국이 위안화 절상을 위해 많은 노력을 기울여 왔음을 설명하는 등 미국과의 갈등이 고조되는 것을 회피하는 모습을 보였다. 이는 물론 오바마 행정부의 강경한 대중 정책이 2012년의 선거를 의식한 국내정치용 행보라는 판단에 입각한 것이었지만, 매스컴이나 연구자들이 중국이 미국과의 직접적인 갈등관계를 원하지 않는다는 의도를 읽어내는 데는 어려움이 없었다. 전체적으로 2011년 동아시아 지역에서 진행된 일련의 정상회의는 전반적인 의제설정 및 매스컴의 관심 그리고 실질적인 논의 내용 등에서 이전의 회의들에 비해 미국과 중국의 역할이 초점이 되었음은 부인할 수 없다.

2. 영향: EAS의 APEC화 혹은 이슈영역별 차별성

동아시아 지역협력의 G2화는 동아시아 지역협력 아키텍처의 장래에 대해 두 가지 가능성을 내포한다. 하나는 EAS의 APEC화를 통해 동아시아 협력체제가 보다 다층화 된 상태로 현상유지되는 것이다. EAS의 APEC화는 미국과 러시아의 참여로 회원국이 18개국으로 늘어나 너무 다양하고 논쟁적인 이해관계 대립 때문에 회의의 효과적 진행과 실질적 합의가 어려워지는 상황을 말한다(Emmerson 2010, 3). 나아가 미국이 EAS를 안보전략 대화 중심의 기구로 정의한 것도 생산적 논의와 합의도출을 어렵게 하는 요인이 될 수 있다. 동아시아에서 안보문제에 대한 협력은 여전히 매우 초보적 단계에 머물러 있기 때문이다. 예컨대 EAS에서 영토문제를 다룰 것인가에 대한 미국과 중국의 뚜렷한 입장 차이는 그런 가능성을 암시한다. 또 비록 현재는 더 이상의 회원국 가입을 유예한 상태지만 EAS에 참여하려는 국가는 더 있다. EU는 이미 몇 년 전부터 모든 조건을 구비하고 참여를 희망해 왔

고 캐나다 역시 TAC에 가입하고 참여를 준비하고 있다. 그럴 경우 EAS의 회원국은 G20에 필적하게 되고 결국 또 하나의 형식적 대화제(talkshop)로 전락할 수 있는 것이다.

다른 하나의 가능성은 아키텍처를 둘러싼 경쟁이 협력에 활력을 부여하고 ASEAN, 한국, 호주 등을 비롯한 중견국(middle power)들의 입장을 강화시키며 실질적 성과를 가져오는 것이다. 예컨대 미국에 대응하기 위해 중국이 APT를 활성화시키기 위한 보다 적극적인 노력을 기울일 수 있다. 또한 역설적인 의미로 EAS의 APEC화와 체제경쟁이 APT 중심의 동아시아 협력체제의 가치를 부각시킬 수도 있다. APT만이 생산적인 협력체로 남기 때문이다. 물론 그런 전망은 APT가 지속적으로 과거와 같은 활력을 유지한다는 전제가 필요하며 이는 13개 회원국이 EAS 출범 시 공동성명에 명시한 '동아시아 공동체 건설의 견인차(main vehicle)'로서의 APT 역할에 대한 합의를 유지해야 한다(Statement of Chair 2005).

하지만 그에 대한 각국의 입장은 원칙에 대한 레토릭과는 미묘한 차이를 보인다. 일본은 중국 주도의 APT에 소극적 태도를 보이면서 이미 EAS로 무게 중심을 옮긴 상태다(김기석 2010 참조). ASEAN 역시 자신들의 안보와 경제이익이 보장되고 스스로 견인차의 역할을 지속할 수만 있다면 회의 형태와 구성원에 크게 개의치 않으면서 오히려 ASEAN 내부의 결속과 공동체 건설에 역점을 둔다. 전략적 모호성(strategic ambiguity)을 기조로 하면서도 내심 APT를 선호해 온 한국은 2010년 APT 정상회담에서 동아시아 비전그룹 II를 제안하여 추진 중인데, 만약 그것이 지난 15년 간의 APT 사업들의 성과에 대한 객관적 평가에 기초해 향후 방향을 성공적으로 제시한다면 APT의 활성화를 위한 노력이 될 수도 있다. 하지만 당장 2011년의 정상회의에서 나타난 현상은 APT에 대한 관심이 EAS에 비해 낮았는데 이는 미국과 러시아의 참여가 EAS를 부각시켜 나타난 일시적 현상일 수도 있지만 APT보다 EAS에서 보다 전략적 의미가 큰 민감한 의제들을 다뤄서 나타난 현상으로서 상당 기간 지속될 가능성도 배제할 수 없다. 한 마디로 현 상태

에서 APT가 과거의 모멘텀을 지속할 수 있을지 확신하기 어려운 것이다.⁸⁾

결국 EAS의 APEC화를 통한 협력의 약화와 활성화 두 가지 가능성은 병존하며 현실적으로 그 발현양태는 이슈영역에 따라 달라질 가능성이 높다. 안보분야에서도 비교적 실행이 용이한 재난관리, 해상안전, 식량, 에너지 안보 등 비전통적 안보분야는 협력의 시너지 효과를 기대할 수 있으며 따라서 실질적 성과를 거둘 수 있다. 예컨대 2009년 5월 미국과 필리핀의 공동주관으로 제1차 ARF 재난구호훈련(DiREX: Disaster Relief Exercise)이 중국, 일본, 호주, 한국 등 23개국이 참가한 가운데 민주도-관지원 형태로 개최되었으며, 2011년 3월에는 2차 훈련이 일본과 인도네시아의 공동주최로 인도네시아에서 개최되었는데 미국, 호주, 한국 등 25개국이 참여하는 등 의미 있는 성과를 내고 있다. EAS를 통한 정상들의 평가와 지원은 ARF나 ADMM Plus 같은 기존 포럼들이 비전통적 안보분야에서의 협력을 발전시켜 나가는데 밑받침이 될 수 있다는 점에서 EAS와 ARF의 연계를 가능하게 한다는 점도 주목할 만하다.

지역화가 지역주의를 선도해 온 동아시아의 특성 상 경제영역의 협력은 안보영역보다 활력을 지속하겠지만 자세히 살펴보면 경제영역도 금융과 무역투자 분야는 상당히 다른 모습을 보일 것이다. 미국 가입의 금융분야에 대한 영향은 크지 않을 것이다. 금융협력은 동아시아 협력이 가장 진전된 영역 중 하나로서 CMI 및 CMIM을 달성하였고 AMRO를 출범시켜 점차 1997년에 좌절된 AMF의 실현에 접근해 가고 있다. 하지만 이런 동아시아 금융협력의 진전에 대한 미국의 입장은 그것이 IMF체제를 근간으로 한 국제규범에 부합하는 한 지지한다는 것이다. 따라서 동아시아 금융협력의 기본틀은 미국의 등장에 영향을 받지 않을 가능성이 크다.

8) 어느 정부도 이를 공식적으로 언급하지 않지만, 그런 방향성은 감지된다. 예컨대 중국의 한 동아시아 전문가가 “중국은 ASEAN 국가들의 APT에 대한 열정이 식어가고 있는 듯한 인상을 받는다”고 토로하였다(인터뷰 2011. 08. 12, 베트남 다낭).

하지만 무역분야는 양상이 다르다. 미국이 자신이 포함되지 않은 동아시아 중심의 EAFTA나 CEPEA보다 TPP를 추진함으로써 궁극적으로는 APEC 중심의 FTAAP를 지향하고 있기 때문이다. EAFTA나 CEPEA가 한중일 삼국의 소극적 태도로 지지부진한 상태에서 TPP가 의미있는 진전을 보인다면 다자무역협력의 주무대가 TPP/FTAAP 중심의 아시아태평양으로 이전되고 APEC의 중요성이 증대될 가능성도 없지 않다. 물론 이미 APEC을 통한 무역자유화의 실패 경험을 가지고 있는 역내 국가들이 조금 변형된 전략을 토대로 한 TPP라고 해서 보다 성공적으로 추진할 수 있을 지는 분명치 않다. 사실 2006년에 시작되어 점차 참가국을 넓혀나가고 있는 TPP는 참가국 수가 늘어나고 협상이 진전되고 있는 듯이 보이지만 그 실효성과 관련하여 이미 많은 문제점이 제기된 상태이기 때문이다(Barfield 2009; Barfield 2011; 김양희 2010). 게다가 동아시아의 양자간 FTA나 역내 무역의 활성화 등은 미국의 의사와 상관없이 계속될 것이다(Chia 2010). 그렇게 본다면 결국 G2화된 동아시아 협력체제의 성패는 결국 효율성을 증대시켜 실질적인 성과를 내는 영역을 어느 정도나 늘려나갈 수 있는가에 달려있다고 봐야 한다. 미국, 일본, 호주 등 많은 국가들이 EAS의 효율성을 강조하고 있는 사실은 이를 뒷받침한다.

V. 맺는말

미국의 EAS 참여는 APEC, EAS, APT, ARF 등 기존의 제도화된 지역주의의 장래를 유동화시키고 각 협력체들 간 경쟁구도를 부각시키고 있지만 그 영향의 정도와 양상은 전반적인 지역구도 변화와 함께 미국의 전략, 중국 및 ASEAN을 비롯한 기존 회원국들의 대응 등의 함수이다. 지역 아키텍처의 전반적 구도는 동아시아 대 아시아태평양이라는 새로운 차원의 경쟁이 부각되면서 G2화되는 현상을 보이고 있으며 실질적 결과는 전통적 안보,

비전통적 안보, 금융, 무역 및 투자, 사회분야 등 이슈영역에 따라 다양한 모습으로 나타날 것으로 예상된다.

2010년 미국이 동아시아 다자협력에 참여한 배경에는 역내의 역학관계 변화가 있다. 이제 중국은 아시아의 리더로 도약했다. 중국은 이미 아시아 국가들의 제 1 무역 대상국 지위를 미국이나 일본으로부터 넘겨받았고 필요한 국가들에게 적극적으로 원조를 제공하여 역내 사람들의 마음을 사는 “매력공세”(charm offensive)를 펼쳐왔다. 미국은 만약 중국이 지역의 다자협력체에서 지배적 위치를 갖게 될 경우, SCO처럼 미국의 이익에 반하는 방향으로 그것을 이끌고 갈 가능성이 있다고 판단한 듯하다(Nanto 2010, 3). 따라서 이제 미국은 직접 참여하여 발언권을 행사함으로써 중국을 견제하면서 리더십을 확보하는 정책으로 전환한 것이다.

그렇지만 미국이 처한 현실은 녹록하지 않다. 무엇보다 미국의 역내위상이 과거만 못하다. 미국이 동아시아 지역에 영향력과 이해관계를 가질 수 있었던 자원은 시장 및 금융의 형태로 제공되는 경제성장의 기회와 양자동맹 및 군사기지로 제공되는 안보였지만 이 두 자산 모두 상당히 줄어든 상태이다. 특히 2008년의 미국발 경제위기는 미국의 헤게모니적 지위가 더 이상 유지되기 어렵다는 것을 보였으며 2011년의 재정위기는 미국 경제와 정책에 대한 신뢰감을 한층 더 약화시켰다. 그 결과 동아시아 경제위기, 9·11 및 이라크 전쟁 등을 겪으면서 적지 않은 손상을 입은 미국의 이미지와 소프트 파워는 최근 한층 약화되고 있다.

보다 중요한 사실은 동아시아의 중요 행위자들이 변화된 역내 지형을 의식하면서 스스로의 목소리를 높이고 있다는 점이다. 중국은 APT라는 핵심적 협력무대를 주도하면서 미국이 동아시아 지역협력의 주도권을 추구할 경우 다양한 방법으로 그에 적극 대응할 것이다. 특히 중국이 주목하는 것은 아세안을 비롯한 역내 국가들이 급속히 팽창하고 있는 중국경제로부터 실익을 얻고자 하는 이상 일방적으로 미국에 경도되지는 못할 것이라는 점이다. 특히 금융 및 재정위기를 지속적으로 겪고 있는 미국의 여건 상 이들

국가에 적극적인 투자를 계속할 수 있는 것은 중국밖에 없다는 것이다.

ASEAN도 변했다. ASEAN이 미국을 EAS에 끌어들이 가장 중요한 이유는 남중국해 영토문제를 둘러싼 갈등과 함께 점증하고 있는 중국의 군사적 위협을 미국을 활용하여 견제하고자 했기 때문이다. 그러면서도 ASEAN은 중국과의 경제적 상호작용이 가져오는 긍정적 효과를 포기할 수 없는 입장이다. 그런 측면에서 ASEAN의 전략은 미국에게는 지역의 안정자 역할을 그리고 중국에게는 경제성장의 조력자 역할을 원한다는 것이다(Emmerson 2011). 최소한 ASEAN은 이제 강대국들 사이에서 독자적 이니셔티브를 토대로 지역협력을 이끌어갈 수 있다는 자신감을 보이고 있다. 2010년 2월 ASEAN 사무총장인 피츠완(Surin Pitsuwan)은 아시아 소사이어티 연설에서, 미국은 이제 이 지역에서 가장 중요한 무역파트너도 투자자도 아니라는 사실과 ASEAN 현장, CMI, EAS, ASEM 등을 예로 지적하면서 ASEAN은 미국의 귀환을 환영하지만 미국 역시 지난 10여년 간의 아시아의 지형변화를 고려해야 한다고 지적하였다(Pitsuwan 2010). 한 연구자는 그 연설의 의미를 이제 동아시아 협력체제는 공고히 자리 잡았으며 미국은 아시아 지역주의의 방향을 바꿀 수 없고 ASEAN이 구축해 놓은 기존 체제에 적응해야 한다는 메시지로 해석하였다(Emmerson 2010, 11). 이런 변화는 미국이 ASEAN의 중심적 역할을 공식 인정하지 않을 수 없는 이유였으며 “추종에 입각한 리더십”(lead by following)마저 언급한 배경이기도 하다(Campbell 2008).

그러면서도 미국의 글로벌 헤게모니 국가로서의 위상이나 동아시아에서의 영향력은, 약해지고는 있지만 아직 남아있다. 미국 발 경제위기가 발생하기 1년 전 한 분석가는 “과거 10년 전에 금융위기가 아시아를 강타했을 때 태국으로부터 한국까지 미국에 도움을 청했었다. 오늘날 만약 동아시아에 또 다른 위기가 닥친다면 지역 지도자들은 결코 미국을 쳐다보지 않을 것”이라고 단언했다(Kurlantzick 2007, 76). 그러나 2008년 위기에 직면한 한국의 선택은 CMI도 IMF도 아닌 미국 FRB였다. 이것은 동아시아 금융안전망의 완성도가 낮은 상태에서 기축통화국으로서의 미국의 영향력을 보여

준 상징적 사건이다. 게다가 동아시아 국가들의 단결력은 여전히 취약하다. 따라서 미국이 과거처럼 자기가 원하는 방향으로 동아시아 협력체제를 이끌어 갈수는 없어도 그 방향성에 영향을 미칠 잠재력은 적지 않다.

이제 동아시아 지역협력은 보다 다양한 이해당사자들을 아울러야 하며 어느 한 국가나 세력에 의해 방향성이 결정될 구조는 넘어서 것으로 보인다. 개방적이며 외향적(outward looking) 성격을 가진 투명한 협력체를 만드는 것이 동아시아 국가들의 당면목표인 이상 다양한 파트너들과의 협력관계 구축은 필수다. 그런 측면에서 강대국인 미국과 러시아의 등장은 동아시아 국가들에게 기회와 도전을 동시에 제공한다. 그 기회를 적절히 포착하여 보다 안정된 협력체제를 구축하면서 도전과제들에 효과적으로 대응해가는 일은 복잡한 다차방정식을 풀어야 하는 난제다. 분명한 것은 이제 미국을 포함하여 어떤 국가도 일방적으로 동아시아의 향방을 결정할 수는 없다는 것이다. 미국이 EAS에 참여한 사실 자체가 미국이 그런 사실을 잘 인지하고 있다는 점을 보여주고 있다. 하지만 미국이 실제로 변화된 동아시아의 지형에 적합한 전략과 정책을 수행할 수 있을지는 여전히 미지수이며 그에 대한 부정적 시각은 여전히 존재한다(Feigenbaum 2011 참조). 복잡한 역내의 지형변화와 높은 유동성 게다가 미국, 중국, 일본, 한국, 북한 등 주요 국가들에서 리더십 교체를 위한 국내정치적 과정이 진행될 향후 1-2년은 동아시아 지역의 협력질서 구축에도 중요한 기간이 될 것이며 역내 국가들의 긴밀한 논의와 양보 및 타협의 중요성이 점점 더 중요해지고 있다.

참고문헌

- 김기석. 2010. “왜 일본은 동아시아정상회의를 선택했는가? 경로의존성, 전략적 이익, 또는 지역체성.” 『국가전략』 16(3): 37-66.
- 김기석. 2011. “동아시아 협력체제의 비전: 다층적 다원주의와 대안적 시나리오.” 『국가전략』 17(4): 203-233.
- 김성한. 2008. “동아시아 공동체와 미국: 인식과 전략.” 하영선 편. 『동아시아공동체: 신화와 현실』. pp. 81-119. 서울: 동아시아연구원.
- 김양희. 2010. “일본의 포괄적 EPA 기본방침에 대한 평가와 시사점: 일본의 환태평양 파트너십 참가는 실현될 것인가?” 『KIEP 오늘의 세계경제』 10(29): 1-10.
- 박인휘. 2007. “미국의 동아시아 vs. 동아시아의 미국: 미국의 실천과 매력.” 손열 편. 『매력으로 엮는 동아시아: 지역성의 창조와 서울 컨센서스』. 서울: 지식마당.
- 이재현. 2010. “미국의 동아시아 정상회의(EAS)에 대한 참여: 동아시아 지역에 대한 합의.” *IFANS Focus* (August 17).
- Baker, James III. 1991. “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community.” *Foreign Affairs* 70(5): 1-18.
- Barfield, Claude. 2011. “Tales of the South Pacific: Presiden Obama and the Transpacific Partnership.” *AEI International Economic Outlook* no. 2 (December).
- Barfield, Claude. 2011. “The Trans-Pacific Partnership: A Model for Twenty First Century Trade Agreement?” *AEI International Economic Outlook* no. 2 (June).
- Beeson, Mark. 2010. “Hegemonic Instability and East Asia: Contradictions, Crises and US Power.” *Globalizations* 7(4): 507-523.
- Beeson, Mark. 2009. “The United States and East Asia: The Decline of Long-Distance Leadership?” Christopher M. Dent, ed. *China, Japan and Regional Leadership in East Asia*. pp. 229-246. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.
- Berger, Samuel R. 2006. “The US Stake in Greater Asian Integration.” *Global Asia* 1(1): 25-27.
- Bobrow, Davis B. 1999. “The US and ASEM: Why the Hegemon Didn’t Bark.” *The Pacific*

- Review* 12(1): 103-128.
- Bower, Ernest. 2010. "Paradigm Shift:: Forward-Deployed American Engagement in Asia." *Southeast Asia from the Corner of 18th & K Streets* 1(33): 1-3.
- Chia, Siow Yue. 2010. "Regional Trade Policy Cooperation and Architecture in East Asia." *ADB Working Paper Series* no. 191 (February).
- Christensen, Thomas J. 2006. "Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy Toward East Asia." *International Security* 31(1): 81-126.
- Chye, Tan Seng. 2010. "Big Power Rivalry in East Asia: Will It Distrust Regional Cooperation?" *RSIS Commentaries* (November 9).
- Clinton, Hillary Rotham. 2010a. "America's Regional Architecture in the Asia-Pacific."
- Clinton, Hillary Rotham. 2010b. "America's Engagement in the Asia-Pacific."
- Cook, Malcolm. 2008. "The United States and the East Asia Summit: Finding the Proper Home." *Contemporary Southeast Asia* 30(2): 293-312.
- Cossa, Ralph A. 2007. "An East Asian Community and the United States: An American Perspective." Ralph A. Cossa and Akihiko Tanaka, eds. *An East Asian Community and the United States*. pp. 144-174. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Cossa, Ralph A., and Akihiko Tanaka. 2007. *An East Asian Community and the United States*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Cossa, Ralph A. 2007. "East Asian Community Building: Time for the United States to Get on Board." *Issues and Insights* 7(17): 1-13.
- Cossa, Ralph A., et al. 2009. "The United States and the Asia-Pacific Region: Security Strategy for the Obama Administration." Pacific Forum CSIS.
- Curtis, Gerald. 2007. "The US in East Asia: Not Architecture, But Action." *Global Asia* 2(2): 43-51.
- DiMaggio, Suzanne. 2011. "Clinton Visit Presents Opportunity in Myanmar." *CNN News* (November 30).
- Feigenbaum, Evan A. 2010. "America Is Being Left Behind in Asia," *East Asia Forum* (August 4).

- Feigenbaum, Evan A., and Robert A. Manning. 2010. "The United States in the New Asia," *Council on Foreign Relations Special Report* no. 50 (November).
- Feigenbaum, Evan A. 2011. "Why American No Longer Gets Asia," *Washington Quarterly* (Spring).
- Ford, Peter. 2011. "What China Sees in Clinton's Visit to Burma," *Christian Science Monitor* (November 20).
- Emmerson, Donald K. 2010. "American Regionalism and US Policy: The Case for Creative Adaptation," *RSIS Working Paper* no. 193 (March).
- Goh, Evelyn. 2004. "The ASEAN Regional Forum in United States East Asian Strategy," *The Pacific Review* 17(1): 46-68.
- Grieco, Joseph M. 1999. "Realism and Regionalism: American Power and German and Japanese Institutional Strategies During and After the Cold War," Ethan Kapstein and Michael Mastanduno, eds, *Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War*, pp. 319-353. New York: Columbia University Press.
- Grimes, William W. 2006. "East Asian Financial Regionalism in Support of the Global Financial Architecture? The Political Economy of Regional Nesting," *Journal of East Asian Studies* 6: 353-380.
- Hamanaka, Shintaro. 2006. *Asian Regionalism and Japan: The Politics of Membership in Regional Diplomatic, Financial and Trade Groups*. London and New York: Routledge.
- Hawke, Gary. 2010. "Regional Architecture in Asia: Challenges for the US and Russia," *East Asia Forum* (7th December).
- Hayashi, Shigeko. 2006. *Japan and East Asian Monetary Regionalism: Towards a Proactive Leadership Role*. London and New York: Routledge.
- Hemmer, Christopher, and Peter J. Katzenstein. 2002. "Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International Organization* vol 56, no. 3 (Summer).
- Hurrell, Andrew. 1995. "Regionalism in the Americas," Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds.

- Regionalism in World Politics*, pp. 250-282, Oxford: Oxford University Press.
- Ikenberry, G. John, 2005. "Power and Liberal Order: America's Postwar World Order in Transition," *International Relations of the Asia-Pacific* 5: 133-152.
- Ikenberry, G. John, 2004. "American Hegemony and East Asian Order," *Australian Journal of International Affairs* 58(3): 353-367.
- Ikenberry, G. John, 2004. "America in East Asia: Power, Markets, and Grand Strategy," Ellis S. Krauss and T.J. Pempel, eds, *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia-Pacific*, pp. 37-54, Stanford: Stanford University Press.
- Jannuzi, Frank, 2008. "US Perspective on East Asia Community Building," Jusuf Wanandi and Tadashi Yamamoto, eds, *East Asia at as Crossroads*, pp. 121-136, Tokyo: Japan Center for International Exchange.
- Kesavapany, K, 2010. "ASEAN+8-A Recipe for a New Regional Architecture," *The Straight Times* (May 8, 2010).
- Kurlantzick, Joshua, 2007. "Pax Asia-Pacifica? East Asian Integration and Its Implications for the United States," *The Washington Quarterly* 30(3): 67-77.
- Lewis, Meredith K, 2011. "The Trans-Pacific Partnership: New Paradigm or Wolf in Sheep's Clothing," *Boston College of International and Comparative Law Review* 34(1): 27-52.
- Pempel, T. J. 2009. "How Bush Bungled Asia: Militarism, Economic Indifference and Unilateralism Have Weakened the United States Across Asia," *The Pacific Review* 21(5): 547-581.
- Pemple, T. J. 2010. "More Pax, Less Americana in Asia," *International Relations of the Asia-Pacific* 10(3): 465-490.
- Pitsuwan, Surin, 2010. "A New Landscape in Southeast Asia," Address to Asia Society (February).
- Tow, William T., and Beverley Loke, 2009. "Rules of Engagement: America's Asia-Pacific Security Policy Under an Obama Administration," *Australian Journal of International Affairs* 63(4): 443-457.

- Sussangkarn, Chalongphob. 2010. "The Chiang Mai Initiative Multilateralization: Origin, Development and Outlook." *ADB Working Paper Series* no. 230 (July).
- Yuan, Wen Jin, and Melissa Murphy. 2010. "Regional Monetary Cooperation in East Asia: Should the United States Be Concerned?" *Report by the Center for Strategic and International Studies* (November).
- Zakaria, Fareed. 2008. *The Post-American World*, New York: W. W. Norton & Company.

ABSTRACT

The Reengagement of the US and East Asian Regional Architecture: G2-nization of East Asian Regional Cooperation

KIM Keeseok

Professor

Department of political science, Kangwon National University

CHOI Woondo

Research Fellow

Northeast Asian History Foundation

The main purpose of this article is to examine the overall nature and broad aspects of the political economic impacts of the American re-engagement in the EAS and East Asian regionalism. It posits that a series of complicated structural factors such as the complexity of the structure of East Asian political economic landscape, the rise of China and drastic changes in the East Asian power structure, the shifts of the US political influence and roles in the East Asian region may affect the nature and aspects of the impacts of the US reengagement. The main argument of this essay is that the overall feature of East Asian regionalism may show the aspects of the G2-nization between the two super powers for the time being, but the detailed aspects and achievements of regional cooperation will be varied depending on the issue areas such as political-security, finance, trade and non-traditional cooperative issues.

Key Words United States, East Asia, East Asian regional cooperation, G2-nization

