

전환기의 한·중·일 협력, 동주공제(同舟共濟)의 자세로 협력(合力)해 나가야

이 희 섭

한·일·중 3국 협력사무국
사무총장

제9차 한·일·중 정상회의의 성과와 의미

코로나19 팬데믹과 한·중·일 3국 간 정치적 관계 악화 등의 요인으로 개최되지 못했던 제9차 한·일·중 3국 정상회의가 지난 5월 26~27일 서울에서 4년 5개월 만에 개최되었다. 장기간 회의가 열리지 않아 누적된 갈등과 대화 단절에 따른 비용 부담이 커지고 있다는 인식이 3국 협력 체제를 복원시키는 동인(動因)으로 작용했던 것으로 보인다. 이번 정상회의에서는 3국 정상회의 등 고위급회의 정례화를 비롯하여 다양한 실질 협력사업의 활성화를 명시한 정상 공동선언이 채택되었고, 양자 정상회담도 개최되어 양국관계 개선을 위한 모멘텀이 마련되었다. 무엇보다 3국 협력 체제의 정상화를 통해 협력의 프로세스가 다시 활성화되는 중요한 계기가 마련되었다. 특히, 국민들이 체감할 수 있는 민생경제 분야에서 실질협력의 모멘텀을 확보한 것은 의미가 적지 않다.

이번 정상회의의 핵심 성과와 의미로는 첫째, 동북아의 미래를 짚어질 한·중·일 3국 청년들의 교류사업인 ‘캠퍼스아시아’ 프로그램 참가

학생수를 2030년까지 3만명으로 확대하기로 한 것, 2025~26년을 3국 ‘문화 교류의 해’로 지정하고, 2030년까지 3국간 인적교류 4천만명을 달성하기로 한 것 등이 있다. 인적교류와 소통을 통한 신뢰와 우호 증진은 3국 협력의 인프라다. 최근 ‘신뢰의 위기’에 직면한 한·중·일 3국이 안정적, 장기적 발전의 기본적인 토대를 공고히 한다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다.

둘째, 3국 정부는 정부 간 협의체의 최정점에 있는 3국 정상회의 정례화를 재확인하고, 3국 협력의 제도화의 상징이자 실행기구인 한·일·중 3국 협력 사무국(Trilateral Cooperation Secretariat : TCS)의 역량 강화를 적극 지지하고 지원하기로 했다. 이는 3국 협력의 지속가능한 발전을 위한 제도화를 한층 강화하게 될 것이다.

셋째, 3국 국민들이 실생활에서 체감할 수 있는 민생경제 분야인 보건·고령화, 과학기술·디지털전환, 재난안전, 경제통상, 기후변화, 인적교류를 중심으로 실질 협력을 추진하기로 했다. 국민 행복과 복지혜택을 향상시키는 것이 3국 협력의 요체라는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있다.

요컨대, 이번 회의를 계기로 그간 정체되었던 각종 협의체와 다양한 협력사업들이 향후 다시 활기를 띠게 될 것이다. 지난 6월 중순에 개최된 3국 교육장관회의 개최를 비롯하여 향후 각종 협의체들이 활발히 재가동될 것으로 보인다. 이를 통해 정상회의에서 논의된 후속조치들에 대해 긴밀히 협의하고 착실히 이행해 나갈 수 있을 것이다. 또한, 장기간 경색되었던 한·중 간 교류·협력의 동력을 되찾고, 관계개선의 모멘텀을 확보하는 데에도 도움이 될 것으로 보인다. 한·중·일 3국 협력의 강화는 중·일관계의 개선 뿐 아니라 한·일관계를 업그레이드시키는데도 기여할 것으로 기대된다. 다른 한편, 그간 3국 정상회의의 조속한 재개를 염원해온 ASEAN을 비롯한 국제사회의 기대에도 부응할 수 있게 되었다. 이를 통해 3국은 여타 지역과의 연대와 협력을 강화해 나감으로써 동아시아 및 세계 경제의 회복과 발전을 이끄는 데 일조할 수 있을 것으로 전망된다.

한·중·일 협력의 궤적과 현황, 그리고 TCS

한·중·일 3국은 지리적 인접성과 문화적 유사성을 바탕으로 오랜 시간 동안 긴밀한 관계를 유지해 왔다. 특히 경제적인 측면에서 3국은 세계 경제에서 막대한 비중을 차지하고 있다. 세계 총 GDP의 약 24%, 무역 총량의 약 20%를 담당하고 있으며, APEC 총 GDP의 40%, RCEP 총 GDP의 83%를 점유하는 등 아시아와

세계 경제의 성장을 이끄는 중추적인 역할을 수행하고 있다. 3국은 상호보완적, 상호의존적인 가치사슬로 얹혀 공동 발전을 이룩해 왔고, 앞으로도 협력의 승수 효과를 창출할 수 있는 잠재력이 여전히 크다.

3국 협력은 아시아금융위기 극복을 위해 1999년 개최된 ASEAN+3(한·중·일) 정상회의를 계기로 한·중·일 3국 정상이 조찬회동을 가진 것으로 거슬러 올라간다. 그 이후 국제 정세의 변화와 3국 간의 정치적 갈등에도 불구하고 지속적으로 협력의 폭을 넓혀왔다. 이는 냉전이 종식된 이후 세계적으로 지역협력이 활발해지는 흐름속에서 동북아시아도 지역협력의 기반을 마련했다는 점에서 각별한 의미를 갖는다. 특히 2011년 3국 협력의 제도화를 위한 정부 간 국제기구인 TCS가 발족된 이후 3국 협력은 경제·통상, 정치·안보, 사회·문화, 청소년, 스포츠, 인적교류 등 제반 분야에서 정부 간 협의 및 민간 교류가 확대·심화하면서 상당한 발전을 이룩해 왔다. 그중에서도 미세먼지 등 환경, 재해방지, 고령화 등 보건, 교육, 도시재생 등 국민들의 실생활과 직결된 분야의 협력이 지속적으로 강화되어 왔다. 3국 협력은 이제 정상회의를 중심으로, 21개의 장관급회의와 70개 이상의 각종 협의체가 운영되고 있으며, 이를 바탕으로 100개 이상의 실질적 협력 사업들이 활발히 이루어지고 있다.

TCS는 이러한 협의체들에 폭넓게 참여하며 운영·관리하는 한편, 협력사업들을 지원하거나 자체적으로 이행하고 있다. 3국 협력이 20여 년이라는 그리 길지 않은 기간에 괄목할 양적 성장과 제도화의 진전을 이룩한 것은 무엇보다 3국 정상의 정치적 합의와 결단력이 가장 큰 원동력이 되었고, 이와 더불어 실질적인 실행기구인 TCS가 정상회의가 개최되지 못하는 와중에도 협력의 모멘텀을 잃지 않도록 협력사업들을 중단없이 수행해 왔기 때문이다. 한·중·일 협력이 안정적으로 발전해 나가기 위해서는, 국민들이 실생활에서 협력의 혜택을 폭넓게 체감할 수 있도록 각종 협의체 및 협력사업을 내실화해나가는 것이 무엇보다 중요하다. 한·중·일 환경장관회의는 1999년에 시작한 이래 지금까지 중단없이 24차례 회의를 개최해오고 있다. 이는 국민 피부에 와닿는 민생 분야에서의 협력 필요성이 3국 협력의 가장 큰 동인(動因)이자 동력(動力)임을 말해주고 있는 것이다. 이외에도 재난관리, 공중보건, 기후변화, 교육, 도시재생, 고령화, 범죄예방, 원전안전 등과 같은 국민 삶의 질과 직결된 분야의 협력은 정치적인 영향을 별로 받지 않고 협력의 필요성에 의해 꾸준히 실적을 축적해갈 수 있는 분야들이다. 이러한 협력들을 지속적으로 확대해 나가는 것이 3국 협력의 지속가능한 제도화를 이루어 가는 데 필수적이다. 다른 한편, 3국 정상회의 개최는 불안정한 양자 관계를 개선

하는 모멘텀을 조성하는 좋은 기회가 되기도 했다. 3국 정상회의를 통한 정상 간의 만남은 (양자) 관계가 개선되는 계기가 되었다. 건전한 양자 관계가 3국 협력의 토대가 되고, 3국 협력의 심화는 다시 각각의 양자 관계에 기여하게 되는 것이다.

동북아 패러독스와 무신불립(無信不立)

이번 정상회의에서는 향후 3국 정상회의를 정례화하기로 했다. 이는 3국 협력의 안정적 발전을 위한 제도화 측면에서 의미가 적지 않다. 그러나 이로써 향후 정상회의가 매년 중단없이 개최될 것이라고 확신하는 사람은 그리 많지는 않을 것이다. 과거 정상회의가 누차 중단되었고, 정상 간 약속을 담보할 제도적 장치가 미비되어 있기 때문이다.

그 밑바탕에는 상호 신뢰 부재라는 근원적인 문제가 있다. 한·중·일 간 경제·무역, 문화·인적교류 등이 왕성해졌음에도(1999년 3국간 교역은 1,300억불에서 2022년 7,800억불로, 인적교류는 1999년 650만명에서 2018년 3천만명으로 증가), 상호 이해·존중과 신뢰가 증진되기는 커녕 거꾸로 불신·혐오 감정이 확산되어 오히려 갈등이 심화되는 역설적인 현상이 나타나고 있다. 이를 흔히 ‘동북아 패러독스’라고 한다. 한·중·일 3국은 정치체제와 이념의 차이로 인한 냉전시대의 오랜 대립, 역사문제, 영토분쟁, 안보문제, 민족주의 정서, 상이한 전략적 이해관계 등에 기인한 갈등으로 관계가 경색되고 대립이 장기화되는 일들이 되풀이 되곤 했다. 그리고 언제든 재발할 소지가 상존한다.

논어에는 “신뢰가 없으면 바로 설 수가 없다”는

“
3국 협력이 20여 년이라는
그리 길지 않은 기간에
괄목할 양적 성장과 제도화의
진전을 이룩한 것은
무엇보다 3국 정상의 정치적
합의와 결단력이 가장
큰 원동력이 되었고,
이와 더불어 실질적인 실행기
구인 TCS가 정상회의가
개최되지 못하는 와중에도
협력의 모멘텀을 잃지 않도록
협력사업들을 중단없이
수행해 왔기 때문이다.”

‘무신불립(無信不立)’이라는 말이 있다. 3국 협력이 그 간 괄목할 양적 성장을 거듭해 왔음에도 오히려 정치적 갈등이 심화되는 근저에는 상호 신뢰의 결여가 있다. 3국 국민들간의 호감도와 신뢰도는 지속적으로 낮아져 왔고 최근에는 20%대의 심각한 수준을 보이고 있다. 국민들간의 상호 이해와 신뢰가 없으면 정치적인 타협에 의한 평화도 손쉽게 무너질 수 있다.

동주공제(同舟共濟, 같은 배를 타고 함께 강을 건넌다)의 한·중·일 협력을 향해

올해는 3국 협력 체제 25주년을 맞는 뜻깊은 해이기도 하다. 돌이켜 보면 한·중·일 3국은 지난 20여 년 간 수차례 정상회의가 중단되는 부침을 겪으면서도 위기를 기회로 바꾸며 꾸준히 협력의 진전을 이룩해 왔다. 그러나 종래의 만성적인 갈등요인이 상존하는 가운데, 작금의 3국 협력은 과거 그 어느때와도 다른 복합위기와 도전에 직면해 있다. 한·중·일 협력은 그 미래가 3국이 여하히 협력과 연대를 해나가느냐에 달려있다는 점에서 분명 전환기임에 틀림없다.

위기와 도전요인들을 크게 외부 요인과 내재적 요인으로 나누어 볼 수 있다. 외부 요인으로는 첫째, 미·중 전략경쟁 심화에 따른 지정학적 긴장 고조에서 비롯되는 위기다. 미·중 경쟁이 심화되고 경제안보 개념이 일반화되면서 첨단기술 경쟁이 가속화되고 공급망이 분절화·재편되고 있다. 이는 한·중·일 협력에도 그만큼 어렵고 복잡한 숙제를 던지고 있다. 둘째, 세계적인 복합위기에 직면하고 있다. 탈세계화와 보호무역주의, 우크라이나·중동전쟁, 글로벌 공급망의 교란과 재

편, 기후변화와 탄소중립, 자연재해 등은 어느 특정 국가 단독으로는 대처할 수 없는, 협력과 연대를 필요로 하는 위기들이다.

다음으로 내재적 요인으로는 첫째, 중국의 급격한 부상에 따른 동북아 지역에서의 세력전이 현상이다. 한·중·일 3국은 각자의 기술과 장점을 갖고 서로 가치사슬로 연결된 상호보완적 수직분업과 협업체계 속에서 공동발전해 왔다. 그러나 중국의 부상으로 역내 주도권 경쟁을 둘러싼 지정학적 불안정성이 심화되고 있다. 더불어 중국과 한국의 경제성장과 기술 발전으로 3국간 격차가 줄어들면서 상호보완 관계는 악화되고, 경쟁 분야는 크게 증가하고 있다. 이에 따라 협력의 동인(動因)은 감소하고 대립·마찰의 공간은 넓어졌다. 둘째, 상호 신뢰의 위기다. 최근 3국간에는 국가간의 관계 경색과 더불어, 무엇보다 국민들간의 상호 호감도와 신뢰도가 20%대까지 낮아져 역대 최저수준의 우려스러운 현상을 보이고 있다.

위기(危機)에는 위험(危)과 기회(機)가 공존하고 있다. 대처 여하에 따라 위기는 위험이 될 수도, 기회가 될 수도 있는 것이다. 작금의 초불확실성 시대에 난해한 복합위기와 도전과제에 직면한 한·중·일 3국에게 있어 각자도생은 공멸이라는 분명한 인식을 공유할 필요가 있다. 동주공제(同舟共濟)하며 거친 파고를 합심해 헤쳐나가야 한다.

동북아 패러독스를 넘어 미래지향적 협력과 상생으로

‘동북아 패러독스’를 극복하기 위한 획기적인 왕도는 없다. 우선 역내 국가들 간의 소통과 교류를 통해 신뢰를 쌓아가는 것이 중요하다. 관계가 악화되었을 때에는 대화를 통한 갈등 관리와 문제 해결의 관행을 축적하고, 이를 착실히 제도화해 나가야 한다. 그리고 협력이 용이한 분야부터 실질적인 협력을 넓혀가는 것이 필요하다.

구체적으로 첫째, 국민들간의 상호 이해와 신뢰가 국가 관계의 안정적 발전에 필수불가결하다는 점을 인식하고, 현 상황을 엄중하게 받아들여야 한다. 그리고 신뢰를 쌓기 위해 다양한 노력들을 끊임없이 경주해 나가야 한다.

둘째, 국민 삶의 질과 직결된 분야에서의 협력 실적을 꾸준히 축적해야 한다. TCS가 2018년 3국 국민을 대상으로 실시한 상호 인식조사에 의하면, 조사대상의 86%가 3국 협력을 미래지향적으로 확대·심화시켜 나가야 한다고 응답했다. 3국 협력이 국민들의 행복을 위한 것이므로, 국민들의 기대와 열망에 부응하는 것보다 더 우선시되어야 할 협력의 필요성과 당위성은 없을 것이다. 셋째, 갈등이

“
3국 국민들간의 호감도와
신뢰도는 지속적으로 낮아져
왔고 최근에는 20%대의
심각한 수준을 보이고 있다.
국민들간의 상호 이해와
신뢰가 없으면 정치적인
타협에 의한 평화도
손쉽게 무너질 수 있다.
”

발생했을 때 서로 만나 대화를 통해 상황을 관리하고 문제를 해결해 가는 관행을 축적하고 이를 제도화해야 한다. 이는 관계경색이 장기화되는 것을 막고, 관계를 회복해야할 때 빠른 복원력을 발휘하게 된다.

한·중·일 3국은 종래 역사, 영토문제 등으로 갈등이 격화되면 자원과 무역을 무기화함으로써 관계 경색이 장기화되는 뼈아픈 경험을 반복해왔다. 당장은 상대국에 타격을 줄 수 있을지 몰라도 중국에는 부메랑이 돼 모두 패자가 되고 만다. 이로 인한 상호 불신은 관계가 개선되더라도 좀처럼 회복하기 어렵게 되고 3국 협력의 미래에도 매우 부정적 영향을 미치게 된다. 3국 협력의 미래를 위해 더 이상 이러한 우(愚)를 되풀이해서는 안될 것이다. 이번 정상회의에서 국민들간의 신뢰구축과 3국 협력의 제도화 및 미래지향적 실질 협력에 대한 다양한 구체 방안을 제시한 것은 높이 평가할 만하다. 이의 실천적 이행은 향후 3국 협력의 새로운 도약과 미래 발전의 굳건한 발판이 될 것이다.

한·중·일 협력을 둘러싼 주요 쟁점과 관련하여

미·중 간 기술패권을 위요한 전략경쟁이 심화되고 경제안보 개념이 일반화되는 가운데, 한·미·일 공조와 한·중·일 협력을 상충(trade-off)관계로 보는 시각이 있다. 그리하여 미·중이 대립할수록 한·중·일 협력에 대한 회의적인 입장을 취하기도 한다. 그러나 한·미·일 공조는 한반도의 평화·안정을 담보하는 안보 공동체로서 역내평화에 긴요한 역할을 하고 있다. 한편, 한·중·일 협력은 동북아시아라는 한 공간에서 서로 이웃하면서 함께 숨쉬고 생활하며 경제를 영위하는 생활·경제공동체라고 할 수 있다. 따라서 한·미·일, 한·중·일 협력은 공히 동북아의 평화와 공동번영에 필수불가결한 것이다.

이 두 개의 소다자 협력은 각기 추구하는 바와 그로부터 얻는 국익이 서로 다를 뿐 아니라, 어느 하나가 다른 협력을 대체할 수도 없다는 점에서 상호보완적인 측면이 강하다고 할 수 있다. 한·미·일 공조가 강화되는 와중에 한·중·일 정상회의가 개최된 것은 그 나름의 전략적 판단이 있었기 때문일 것이다. 관련 이해당사국(stakeholder)들은 상호 존중, 호혜, 공동이익을 토대로 한·미·일과 한·중·일 협력이 상호보완적으로 연계되어 나름의 전략적 이익에 기반해 병행 작동해 갈 것이라는 점을 인식하고, 실질적인 정책 조율을 통해 그러한 인식을 공유해 나갈 필요가 있다.

또 하나의 쟁점은 북한 비핵화와 관련한 안보이슈다. 일부 언론에서 정상회의

성과를 전반적으로 평가하면서도 공동선언에 포함된 북한 비핵화에 대한 문구가 예전에 비해 후퇴한 점을 지적하기도 했다. 북한의 계속되는 도발로 인한 긴장 상황을 감안하면, 기존 문구에 준하는 수준을 기대했을 수도 있다. 그러나, 한·중·일 내부적으로 전략적 이해가 상이한 점과 최근 지정학적 정세 변화 등을 감안해 본다면, 북한 비핵화 논의가 이루어지고 공동선언에 명시된 것 자체가 의미가 있다고 볼 수 있다.

한편, 한·중 정상회담에서 합의된 2+2 외교안보 대화 신설 및 1.5트랙 전략대화 재개 등은 양자 차원의 신뢰구축과 대화 채널로서의 의미뿐만 아니라, 3국 협력의 대화채널을 보완하는 측면도 있어 그 의미가 적지 않다. 과거 6자회담이라는 메커니즘을 통해 북한 핵 문제 해결을 위해 공동으로 노력한 경험을 돌이켜 볼 때, 장래 한·중·일 협력이 성숙 단계에 이르게 된다면, 동북아의 항구적인 평화와 안정을 위한 다자안보협력 체제 구축의 마중물이 될 수도 있을 것이다. 인내심을 갖고 멀리 넓게 내다보며 나아갈 필요가 있다.

화이부동(和而不同)의 자세로

한·중·일 협력은 3국 국민들이 건강하고 안전하게 행복한 삶을 영위토록 하는, 현실에 기반한 미래지향적 협력이다. 국민이 체감할 수 있는 협력 분야는 현미경으로 가깝고 치밀하게 들여다보되, 협력의 미래상(像)은 망원경으로 넓고 멀리 봐야 한다. 망원경으로만 보면 자칫 현실을 도외시한 이상주의자가 될 수 있고, 현미경으로 3국이 직면한 현실에 매몰되어 보면 미래는 보이지 않는다.

3국 협력은 3국의 정부, 국민, 언론, 싱크탱크

“
‘동북아 패러독스’를
극복하기 위한 획기적인
왕도는 없다.
우선 역내 국가들 간의
소통과 교류를 통해 신뢰를
쌓아가는 것이 중요하다.
”

| 권두시평 |

등과 같은 주체들이 협력의 필요성과 미래 비전을 공유하며, 실용적 접근을 통해 함께 협력하며 미래를 만들어가는 오케스트라의 합주와 같다. 3국은 상호 존중을 토대로 서로 다름을 인정하면서 협력과 상생의 조화를 추구해나가는 화이부동(和而不同)의 자세로 인내심을 갖고 협력의 공통분모를 꾸준히 넓혀 나가야 한다. 동주공제(同舟共濟)의 한·중·일은 3국 협력체제 25주년과 4년 5개월만에 개최된 3국 정상회의가 3국 협력의 긴 여정 속에서 새로운 도약을 위한 전환점이 될 수 있도록 합력(合力)해 나갈 것이다.

권두시평

이희섭

한·일·중 3국 협력사무국 사무총장

前 주일본 후쿠오카 총영사관 총영사

前 주일본 한국 대사관 공사

前 국가안보실 정책조정 선임행정관

前 대통령비서실 외교비서관실 선임행정관

前 주인도네시아 한국대사관 공사

前 주호주 한국대사관 공사참사관

前 외교통상부(MOFAT) 아시아태평양국 동북아1과장