

2015-07
MAY 26, 2015

아산정책연구원

이재현 | 연구위원

“MIKTA¹는 중견국외교이지만, 중견국외교는 MIKTA가 아니다.”

말장난 같은 이 문장은 한국의 MIKTA와 중견국외교 사이에 벌어지는 혼선을 잘 보여준다. 둘을 혼동해서는 안 된다. MIKTA는 더 큰 중견국외교의 한 부분이어야 한다. 그런데 현실에선 구분이 점차 모호해진다. MIKTA가 중견국외교를 잠식하면서 MIKTA가 중견국외교의 전부인 듯 여겨지는 착시 현상이 벌어지고 있다. MIKTA와 중견국외교는 상호보완적일 수 있지만 엄연히 구분돼야 한다. 중견국외교는 보다 복합적이고 장기적인 구상이어야 하며 MIKTA는 중견국외교의 한 수단 혹은 도구가 돼야 한다. 혼동이 계속되면 서로 좋지 않은 영향을 미치게 된다. 교통정리가 필요하고, 각각의 한계를 극복할 고유의 전략도 구체화해야 할 때가 됐다.

중견국외교와 MIKTA의 부상

박근혜 정부의 3대 외교정책 이니셔티브는 한반도신뢰프로세스(Trust-Building Process on the Korean Peninsula), 동북아평화협력구상(Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative, NAPCI, 이하 동평구)과 중견국외교(Middle Power Diplomacy, MPD)다. 앞의 두 주제는 익숙하다. 남북 및 동북아 주변국과의 관계는 한국 외교의 전통적인 주제들이고 어느 정부나 역점을 두어왔다.

중견국외교는 좀 다르다. 비교적 새롭게 등장했고 긴급성 측면에서 관심이 상대적으로 덜한 주제였다. 정부 출범 초기부터 한반도신뢰프로세스와 동평구엔 관심이 모였고 논의도 풍성했지만 중견국외교는 그 반대였으며 다소 모호하다는 비판마저 나왔다.

중견국외교가 수면 위로 부상한 것은 두 가지 상황이 맞물렸기 때문이다. 우선 한반도신뢰 프로세스와 동평구가 성과를 내지 못하고 지지부진하다는 점이다. 두 비전은 ‘한반도 내 신뢰구축’, ‘동북아 국가 사이의 의미 있는 협력’이라는 야심 찬 목표를 설정했지만 크게 달라진 게 없다. 이명박 정부 이후 남북 관계는 경색 국면을 벗어나지 못해 한반도 내 신뢰구축은 한 걸음도 떼지 못하고 있다. 동평구도 마찬가지다. 이 구상의 핵심 축이라 할 수 있는 한일 관계엔 긴장이 계속되고 중일 관계도 답보 상태다. 한중 관계만 나아질 뿐이다. 여전히 미중 경쟁도 동북아 상황을 복잡하게 만든다. 연성안보를 매개로 협력을 촉진하겠다는 계획도 아직 별 성과가 없다.

또 다른 상황은 2013년 등장한 MIKTA가 차츰 관심을 끌게 됐다는 점이다. MIKTA는 G20 안에서 G7과 BRICS를 제외한 국가 중 어느 그룹에도 끼지 못하지만 나름 역량 있는 멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 호주 등 5개 중견국의 비공식 모임이다. 참여국 영문 머리 글자를 따 만든 이름도 부르기 편해 쉽게 퍼져나갔다. 중견국의 모임이라는 점도 눈길을 끌었다. 주목을 덜 받았던 중견국외교나 MIKTA가 상대적으로 더 알려지면서 다른 이니셔티브에 비해 진전이 있는 것처럼 비치게 됐다.

MIKTA는 중견국외교가 아니다

문제는 더 큰 개념인 중견국외교가 MIKTA에 압도되고 있다는 점이다. MIKTA를 포함하며, 더 장기적이고 목표도 폭넓은 중견국외교가 오히려 MIKTA에 밀리면서 담론에서 사라지고 있는 것이다. 외교부의 활동이나 미디어의 보도도 중견국외교보다 MIKTA에 초점을 둔다. 중견국외교를 보다 정교화하고 구체화하려는 외교부의 노력은 눈에 잘 띄지 않는다. 오히려 하위 개념인 MIKTA를 홍보하고 확산시키는 노력은 지속적으로 강해지고 있다. 그 결과 중견국외교가 MIKTA이고 MIKTA가 곧 중견국외교인 듯이 여기는 인식과 행동이 증가하고 있다.

2014년부터 지금까지 외교부 장관의 주요 연설들에 이런 혼선이 드러나 있다. 외교정책 전반을 다룬 7개 연설 중 ‘중견국외교’를 거론한 연설은 하나이며 나머지는 MIKTA만 언급한다.² 중견국외교가 언급된 연설에도 ‘중견국외교=MIKTA’라는 인식이 드러난다.

2014년 청와대 국가안보실이 펴낸 <국가안보전략>에 의하면 우리 중견국외교의 골자는 ‘세계평화와 인권증진’, ‘개발협력외교’다. MIKTA는 이를 실행하는 수단이나 중견국외교의 한 예로 거론된다. 중견국으로서 역할과 책임을 다하는 데 목표를 두고 이를 위해 다른 중견

국과의 ‘연대’도 함께 추진하는 구조다.³ 그런데 위에서 말한 것처럼 현실에선 실행 수단인 MIKTA가 중견국외교 자체인 듯 간주되는 현상이 벌어지고 있다.

MIKTA를 중견국외교와 등치 시키면 MIKTA의 한계로 인해 중견국외교라는 목표가 흔들릴 수 있다. 아직 공고화 되지 않은 MIKTA가 흔들리면 ‘꼬리가 몸통을 흔들고’ 이에 따라 중견국외교라는 더 큰 구조가 흔들리게 된다. 이런 부작용을 막고 둘 모두를 살리려면 MIKTA가 중견국외교와 동등한 개념이 아닌 하위 개념임을 명확히 하고 혼동하지 말아야 한다. MIKTA 외교에 힘을 더 싣고 성공을 거둬 중견국외교를 강화하는 데 기여하게 해야 한다.

한국외교의 신성장동력, 중견국외교

중견국외교는 세 가지 의미에서 한국 외교의 신성장 동력이다.⁴

첫째로 중견국외교는 한국의 능력과 위상을 고려할 때 당연한 외교다. 한국 외교가 기능적(functional), 지역적(regional)으로 지평을 넓혀야 하기 때문이다. 개도국 시절 우리의 자원과 능력은 한반도 문제 해결을 위한 4강 외교를 하기에도 벅찼다. 오늘날 변화된 위상과 능력을 고려할 때 한국 외교는 한반도와 4강 외교라는 지역적 울타리를 넘고, 기능을 넓히며, 역할도 글로벌 차원으로 확대해야 한다.

두 번째로 국제사회의 평가와 국격을 높이는 데 필요하다. 수십 년에 걸친 경제 성장, 민주주의 신장뿐 아니라 국제적 역할의 증대로 한국을 보는 세계의 눈이 달라졌다. 여기에 국가개발경험, 한류 등으로 축적된 소프트파워가 더해지고 기존 선진국과 달리 개발도상국에서 선진국으로 발돋움한 독특함도 매력을 준다. 강한 군사력을 축으로 하드파워에 기대 국력을 키워온 전통적 선진 강대국들은 오늘날엔 소프트파워를 통해 힘과 지위를 유지한다. 이들과 다른 발전 경로를 거쳐 온 한국은 ‘신형 선진국’이라고 부를 만하다.

개발도상국 시절의 한국은 우리만의 안보, 성장, 발전에 전념하고 다소 이기적으로 행동해도 무방했다. 그러나 오늘날 국제사회는 한국에 달라진 역할과 책임을 기대한다. 국제질서와 규범, 안보와 평화, 국제 경제 거버넌스, 다양한 비전통-인간안보, 지역협력, 개발협력 등 더 많은 국제적 과제에서 더 큰 역할을 요구한다. 이에 부응해야 한국은 정당한 평가를 받을 수 있고 국제사회에서의 위상을 더 높일 수 있다.

세 번째로 전략적 선택지와 전략적 자산을 늘릴 수 있다. 지금까지 한국은 주변 강대국 외교에만 집중했다. 경제 용어를 빌린다면 강대국 편중 외교다. 무역 다변화가 필요하듯 안보-외교의 다변화를 위해 중견국외교는 꼭 필요하다.

냉전 종식 이후 오늘날까지 국제사회 질서는 혼란스럽게 전개돼 왔고 한국의 안보 환경은 불안정한 상황에 처해 있다. 이런 환경에서 강대국 편중 외교는 전략적 자율성을 제한한다. 중견국외교를 통해 보다 많은 국가·지역과 긴밀하고 전략적인 네트워크를 만들어야 한다. 새롭게 형성된 관계들은 우리의 전략적 선택의 폭, 강대국에 대한 협상의 폭을 넓힌다.

중견국외교를 구체화 하는 방법론

‘중견국외교’의 방법론을 찾는 깊이 있는 논의가 필요하다. 한국의 중견국외교가 ‘세계평화’와 ‘인권 증진’과 ‘개발협력 외교’를 축으로 한다지만 막상 ‘중견국외교가 뭐냐’는 물음에 확실히 답할 만큼 개념이 정립돼 있지 않고 그에 따라 실행 계획도 미흡하기 때문이다.

중견국외교가 중견 국가들과의 관계를 늘리고 네트워킹하는 ‘중견국을 대상으로 한 외교’인지, ‘한국이 중견국으로서 국제사회에서 더 큰 역할을 하는 것’인지 분명치 않다. 전자보다 후자에 초점을 뒀야 한다. MIKTA처럼 중견국을 대상으로 하는 외교는 수단이 돼야 한다. MIKTA가 ‘그들만의 리그’로 오해 받으면 곤란하다. 이런 기초를 유지하면 MIKTA와 중견국외교의 관계는 자연스럽게 설정된다.

중견국외교의 목표는 ‘한국만의 직접적 이익이 아니라 글로벌 차원의 공공재 공급’이 돼야 한다. 경제·안보 분야의 단기적, 가시적, 직접적 이익을 좇으면 ‘자국 국익만 추구한다’는 비난에 직면한다. 이타적 목표를 추구하면 기여가 인정되고 그에 따라 국제적 지위가 향상되는 등 무형의 이익이 자연스럽게 따라온다.

또 주제와 이슈를 명확히 하고 방향도 분명히 해야 한다. ‘세계평화와 인권’, ‘개발협력’이라는 목표에는 다양한 하위 이슈들이 있다. 국제사회의 기대까지 고려하면 이슈의 폭은 확대된다. 그러나 자원과 능력이 다 미치지 못한다. 한국의 능력, 전문성, 국익, 이슈의 긴급성과 국제사회의 요구를 고려해 잘 할 수 있고 국익도 취하는 분야를 선정해 집중하는 ‘선택과 집중 전략’이 필요하다.

마지막으로 중견국외교는 포괄적, 전략적이어야 한다. 강대국과 약소국, 선진국과 개도국

을 아우를 수 있고 우리의 부족함을 보완하는 전략이 필요하다. 중견국외교를 추진하는 데 약소국들의 광범위한 지지는 필수다. 그래야 추진력도 얻는다. 두 방향의 노력이 필요하다.

먼저 약소국들의 수요와 필요를 충족시켜야 한다. 어젠다를 선정할 때 우리의 능력과 관심사뿐 아니라 국제사회에 긍정적인 효과를 미칠지를 고려해야 한다. 약소국의 지지는 적극적인 ODA와 지원과 같은 기여로 얻을 수 있다. 선진국과 개도국의 가교 역할(bridging role)도 해야 한다. 전통적인 강대국과 달리 축적된 영향력이나 하드파워가 없는 우리가 글로벌 이슈에 영향력을 가지려면 지지 국가를 최대한 확보해야 한다. 이들의 광범위한 지지가 있어야 우리의 중견국외교는 도덕적 정당성과 추진력을 갖게 된다.

다음으로 강대국 혹은 선진국도 끌어들이는 것이다. 인적, 물적 자원이 부족하며 국제사회에서 발언력도 약한 중견국이나 약소국은 글로벌 어젠다를 추진하는 힘이 모자라다. 강대국을 움직이는 것이 중요한데 다자주의를 최대한 활용하는 것이 바람직하다. 다자주의가 요구하는 규칙과 규범으로 강대국의 협조를 유도해야 한다. 정당성은 약소국의 지지에서, 부족한 능력과 자원은 강대국의 협조에서 얻어내는 전략을 한국은 써야 한다.

중견국외교를 위한 MIKTA 활용법

MIKTA는 아직 제도화되지 않은 비공식적 협력체다. MIKTA를 묶는 끈은 2013년 첫 회의에 참석한 외교장관들의 비공식 합의와 개인적 유대다. 그런데 첫 회의 이후 호주, 인도네시아, 터키 3개국 외교장관이 교체돼 개인적 유대는 약해졌다. 그럼에도 회의가 지속되고 있지만⁵ 이를 MIKTA가 공고화 되는 증거라고 할 순 없다. 정권 교체, 장관 교체에 따라 동력을 상실할 위험성은 늘 있다. MIKTA가 각국 정상들의 우선 관심사가 아니라는 점도 불안한 요소다.

협력 의제에도 초점이 결여돼 있다. 2014년 9월 3차 회의에서 장관들은 모멘텀 유지, 지식-정보 공유, 공공 외교와 같은 분야에서 협력하기로 합의했다. 2014년 11월 4차 회의에서는 협력 어젠다가 식량안보, 지속가능한 개발, 기후변화, 에너지, 국제경제, 무역확대 등 글로벌 차원으로 확대됐다.⁶ 그런데 이런 협력 의제에는 문제가 있다.

첫째, MIKTA의 목적이 5개국 사이의 협력 촉진인지, 글로벌 이슈에 대한 공동 대응인지 명확하지 않다.

두 번째로 글로벌 이슈에 대한 공동 대응이라 해도 범위가 너무 넓고 모호하다. 개별 국가들이 광범위한 문제에 걸쳐 전문성과 해결 의지가 있다고 말하기도 어렵다.

세 번째로 ‘다섯 나라의 공동 관심사가 무엇이냐’는 문제다. 가장 자주 언급되는 ‘MIKTA의 한계’다. 호주·인도네시아·한국은 동아시아 지역권에 속한다. 더 정확히는 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)의 회원국들이다. 공통 관심사가 있는 세 나라는 문제 해결에 힘을 모을 가능성이 상대적으로 높다.

반면 터키와 멕시코는 ‘지정학·지경학적’ 거리가 멀고, 이들과 나머지 세 나라와의 거리도 마찬가지다. 그런 다섯 나라의 모임에서 공통 어젠다가 도출되긴 어렵다. 관심이 떨어지거나 자국 이익과 직결되지 않은 어젠다에 개별 국가의 협력을 기대하기는 힘들다.

MIKTA를 성공적으로 추진하고 이어 중견국외교도 성공하려면 MIKTA의 방법론을 달리 해야 한다. 외교장관 개인 차원의 네트워크, 분산된 관심사, 모호한 어젠다 같은 한계 때문에 급속하게 동력을 상실할 수 있기 때문이다. 지금까지의 ‘느린 접근’ 보다 ‘신속한 접근법’을 가동해야 한다.

무엇보다 빠른 제도화가 필요하다. MIKTA는 지금까지 비공식적인 모임이라는 점을 강조해왔다. 그래서 사이버사무국 정도만 합의돼 있다.⁷ 국제사회의 의심이나 부담을 피하려는 의도였을 것이다. 그러나 앞서 언급한 한계를 볼 때 오히려 빠른 제도화가 MIKTA의 동력이 돌연 상실되는 것을 막을 수 있다. 이를 위해 MIKTA의 협력을 지속적으로 관장할 사무국이 설치돼야 한다. 2015년 시작된 고위관료회의(Senior Officers Meeting, SOM)보다 단계가 낮은 실무자급 회의가 설치돼야 구체적 협력 사항을 조율할 수 있다.

두 번째로 어젠다를 명확히 해야 한다. 지금까지 4차 회의를 통해 드러난 방향엔 글로벌 이슈 해결을 위한 5개국 협력, 5개국의 협력을 통한 MIKTA 회원국의 이익 도모라는 두 어젠다가 혼재돼 있다. 어느 하나를 버릴 필요는 없지만 때를 함께 언급하기보다 비중을 더 두는 방향을 분명히 할 필요가 있다. 중견국외교의 의미를 생각할 때 주 어젠다는 글로벌 문제해결을 위한 협력이며 이를 원활히 하기 위한 회원국 간의 협력이 보조 어젠다가 돼야 한다.

글로벌 이슈의 협력을 위해 회원국의 중요 관심사나 전문성을 더 깊이 논의해야 한다. 그래야 어떤 회원국이 어떤 이슈를 가장 잘 다룰 수 있고, 어떤 이슈를 통해 가장 큰 이익을

언을 수 있는지가 드러난다. 능력과 이익에 기초한 협력 어젠다가 명확해야 성과를 거둘 수 있고 MIKTA의 동력도 유지된다.

세 번째로 4차 MIKTA 외교장관회의에서 언급된 네트워크 확대를 위해 속도를 더 내야 한다. MIKTA가 ‘그들만의 협력’이 아니고 개방적인 체제라는 점을 명확히 하기 위해서도 확대 네트워크는 필요하다. 동력을 유지하기 위해서도 더 많은 국가가 참여하는 게 좋다. 회원이 많을수록 협력 체제가 쉽게 사라지지는 않을 것이기 때문이다. MIKTA는 지금까지와 달리 빠른 제도화를 위해 서둘러 나서야 한다.

1. MIKTA는 멕시코, 인도네시아, 한국, 터키, 호주 등 5개 중견국의 비공식 모임이다.
2. 중견국외교 혹은 MIKTA가 언급된 7개 연설은 한국국제정치학회 만찬사(2014년 2월 25일), 2014년도 재외공관장회의 개회사(2014년 3월 31일), 아산플래툰 2014 기조연설(2014년 4월 22일), 외교부-EAI 중기외교전략 국제세미나 기조연설(2014년 6월 9일), 채텀하우스 기조연설(2014년 12월 3일), 세계정책회의 만찬 기조연설(2014년 12월 8일), 그리고 한경 밀레니엄 포럼 연설(2015년 2월 24일) 등이다.
3. 청와대 국가안보실. 2014. 《희망의 새시대: 국가안보전략》, pp. 99~100.
4. 넓은 의미에서 중견국외교는 정의하는 학자마다, 그리고 실제로 쓰는 국가마다 그 의미를 조금씩 다르게 한다. 또 실질적으로 유사한 내용을 언급하고 있지만 국가마다 이름을 다르게 붙이기도 한다. 여기서는 엄밀하게 중견국외교를 정의하지 않는다. 다만 자신의 생존과 이익을 위해서 다소 이기적일 수 있는 약소국의 외교와 강대국이 힘을 바탕으로 영향력 확대를 위해 펼치는 강대국 외교와 비교되는 개념으로 사용한다. 특히 한국의 맥락에서는 이전에 한국이 생존과 이익을 위해 펼쳤던 약소국 외교에서 진일보한 개념으로 사용한다.
5. 현재 MIKTA를 구성하는 외교장관(국가)은 윤병세(한국), Jose Antonio Meade Kuribrena(멕시코), Retno L. P. Marsudi(인도네시아), Mevlut Cavusoglu(터키), 그리고 Julie Bishop(호주)이며, 출범 당시 구성에서 Ahmet Davutoglu(터키), Marty Natalegawa(인도네시아)가 교체됐다.
6. 외교부 보도자료. “윤병세 외교장관, G20 정상회의 계기 제4차 므타 외교장관회의 주제” 제 14-812호. 2014년 11월 16일.
7. 물론 사이버사무국 설치가 제도화의 시작이라고 MIKTA 외교장관들은 평가하고 있으나 좀 더 빠른, 높은 수준의 제도화에 대해서는 아직까지 대부분 국가들이 조심스러운 상황이다. Ministry of Foreign Affairs. 2014. “Foreign Minister Chairs the 4th MIKTA Foreign Ministers’ Meeting on the Sideline of the G20 Summit” Press Release dated 16 November 2014.



이재현 박사는 현재 아산정책연구원의 연구위원이다. 연세대학교 정치외교학과에서 정치학 학사, 동 대학원 정치학과에서 정치학 석사학위를 받고, 호주 Murdoch University에서 정치학박사 학위를 받았다. 학위 이후, 한국동남아연구소 선임연구원을 거쳐 최근까지 외교통상부 산하 국립외교원의 외교안보연구소에서 객원교수를 지냈다. 주요 연구분야는 동남아 정치, 아세안, 동아시아 지역협력 등이며, 비전통 안보와 인간 안보, 오세아니아와 서남아 지역에 대한 분야로 연구를 확장하고 있다. 주요 연구결과물은 다음과 같다. “Political crises after democratization in South Korea and Thailand: Comparative perspectives of democratic consolidation”(2008), “Historical Review of ASEAN-Korea Relationship: Past, Present and Future” (2009), “East Asian Way to a Community Building: Beyond the Barrier of Theoretical Perception” (2010), Transnational Natural Disasters and Environmental Issues in East Asia: Current Situation and the Way Forwards in the perspective of Regional Cooperation” (2011), “전환기 아세안의 생존전략: 현실주의와 제도주의의 중층적 적용과 그 한계” (2012).



ISBN 979-11-5570-109-6
ISBN 978-89-97046-06-5(세트)

WWW.ASANINST.ORG