

# 동북아시아 안보공동체 구축: 한국의 시각

## : 동북아 다자간안보협의체의 결성과 관련하여

강 근 형\*

### 목 차

- I. 서 론
- II. 동북아안보공동체 결성의 전제  
: 다자간안보협의체의 결성
- III. 다자간안보협의체의 추진 방법
- IV. 한국의 시각
- V. 결 론

## I. 서 론

냉전종식에도 불구하고 동북아시아에는 핵확산 문제, 영토문제를 둘러싼 분쟁, 한반도의 불안정한 안보 상황, 그리고 일본과 중국의 패권 경쟁 등 동북아시아의 안보를 위협할 수 있는 요인들이 상존하고 있다. 이러한 위협 요인들을 어떻게 슬기롭게 해결할 것인가가 21세기 문턱을 넘은 현 시점에서 우리가 직면하고 있는 중요한 과제이다. 특히, 동북아시아는 탈냉전적 요소와 냉전적 요소가 병존하고 있고, 통합과 분열의 흐름이 중첩되어 나타나고 있다. 한반도는 2000년 6월 역사적인 남북정상회담으로 냉전적 대결이 완화되고 남북교류·협력의 물꼬가 트이기는 했으나, 북한이 지속적으로 장거리미사일과 핵무기 개발을 추진하고 있어 이러한 화해의 무드에 부정적인 요인으로 작용하고 있는 것도 사실이다.

경제적인 측면에서 동북아시아는 동북아경제공동체를 논의할 정도로 상당한 정도의 상호의존관계가 이루어져 오고 있다. 하지만 안보 면에서는 냉전의 유산인 자본주의와 사회주의체제간의 경쟁이 잔존하고 있을 뿐만 아니라, 유일 초강대국인 미국의 패권적 지도력의 약화 가능성이 있고, 이러한 힘의 공백을 이용하여 지역패권을 노리는 중국

\* 제주대학교 법정대학 정치외교학과 교수

과 일본의 군비경쟁의 강화, 북한의 핵 개발로 야기된 한반도의 불안정한 안보 상황 등 분열의 요소들이 상존하고 있음을 부인할 수 없다.

더욱이 냉전종식 이후에는 강대국간의 전쟁 가능성은 매우 약화되었으나, 또 다른 유형의 안보위협 요인들이 도사리고 있다. 예컨대, 대량살상무기 확산문제, 테러방지문제, 환경문제, 에이즈의 확산문제 등 개별국가의 힘만으로는 풀 수 없는 문제들이 새로운 도전으로 나타나고 있는 것이다. 따라서 오늘날의 안보 개념은 군사전략문제만이 아니라 비정치적인 경제, 환경, 테러문제를 종합적으로 다루는 종합안보 또는 협력안보의 개념이 더욱 필요해지게 되었다.

강대국과 중진국, 그리고 약소국이 병존하고 있는 동북아시아에서도 이제 평화질서가 어느 한 두 국가의 힘에 기대어 유지되는 시대는 지나가고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 동북아의 모든 국가들은 공동 노력을 통해 평화질서를 이룩해야 한다는 점을 인식해야 하며, 이는 동북아국가들간의 대화와 협력을 통하여 상호신뢰를 구축해감으로써 이룩될 수 있을 것이다.

동북아시아의 평화와 안보는 과거 냉전시대처럼 군사적인 수단에 의해서만 유지될 수는 없다. 평화적인 수단에 의해 안보공동체를 이룩해가야 한다. 우선은 협력안보에 기초하여 동북아국가들간의 '다자간안보협의체'와 같은 안보협력레짐을 결성하여 풀어가야 한다. 이러한 협의체 안에서 서로 투명성을 확보할 수 있고, 대화의 습관과 경험을 배워갈 수 있을 것이다. 이러한 대화의 습관이 점차 제도화된다면 동북아의 안보공동체의 구상도 더욱 가시화될 가능성이 높다고 하겠다.

이러한 문제의식에서 이 글에서는 동북아안보공동체를 이룩하기 위한 전제로서 동북아 '다자간안보협의체'를 검토해보고, 이에 대한 한국의 입장도 규명해보려 한다.

## II. 동북아안보공동체 결성의 전제 : 다자간안보협의체의 결성

### 1. 안보협력레짐으로서의 동북아 다자간안보협의체

우리가 추구하는 평화는 전쟁 없는 상태라는 소극적 의미의 평화가 아니라, 적극적 의미의 제도화된 평화이다. 적극적 평화는 단순한 폭력 배제의 상태만이 아니라, 인간다운 품위를 지킬 수 있는 자유까지가 확보된 상태를 의미한다. 이것은 인간이 타인의

자의에 의해 간섭받지 않고 품위를 지키며 자유롭게 자기 발전을 추구할 수 있는 질서가 보장된 위에서 가능하다. 따라서 개인이나 집단이 다른 개인이나 집단에 의해 폭력을 동반한 강제적 방법으로 자기발전의 기회를 제약받는 상태는 모두 비평화의 상태로 해석된다. 결국, 평화질서란 폭력적 수단에 의한 타인의 자의적 지배가 배제된 질서이다. 더 나아가 이것을 제도적으로 보장된 질서를 의미한다

이러한 시각에서 본다면, 국제평화질서란 한 국가가 자의적으로 폭력적 수단(전쟁 및 테러 등)을 동원하여 타 국가를 침략할 수 없는 상태가 제도적으로 보장된 질서를 의미한다고 할 수 있다. 이러한 평화질서는 전쟁 없는 상태란 소극적 의미와 그것의 제도적 보장이라는 적극적 의미를 동시에 포함하는 것이다. 여기에서 전쟁을 예방할 수 있는 제도적 보장은 국가간의 법률이나 조약 등의 합의를 통해서 가능할 수 있다.

이런 점에서 동북아안보공동체를 이룩하기 위해서는 우선적으로 동북아국가들간의 갈등과 분쟁을 힘에 의해서가 아니라 대화와 타협과 같은 평화적 수단에 의해 해결할 수 있는 다자간안보협약체와 같은 안보협력체제를 결성하는 것이 필요하다. 무정부상태인 동북아시아에서 개별 국가들에게 어느 정도의 규범을 제시해 줄 수 다자간안보협약체를 구축할 수 있다면, 이는 동북아국가들간의 갈등을 해소하는 것은 물론 더 나아가 동북아공동체를 결성하는 데에도 진일보의 계기가 될 수 있을 것이다. 따라서 동북아국가간의 행동의 투명성을 보장할 수 있는 다자간안보협약체와 같은 국제체제(international regimes)의 구축을 통해서 동북아안보공동체가 이룩될 수 있다고 하겠다.

국제체제이란 크래스너(Stephen D. Krasner)에 따르면, 국제관계의 어떤 특정 쟁점 영역에 있어 행위자들의 기대가 수렴되는 묵시적 또는 명시적인 일련의 원칙(principles), 규범(norms), 규칙(rules), 정책결정절차(decision-making procedures)의 총체라고 정의한다. 원칙이란 사실, 인과관계, 정직(rectitude)에 대한 믿음이며, 규범은 권리와 의무의 견지에서 정의된 행위기준이다. 규칙은 행동을 위한 특정한 규정이나 금지규정을 의미하며, 정책결정절차란 집합적 선택을 하거나 이를 수행하기 위해 널리 받아들여지는 관례를 말한다.<sup>1)</sup>

러기(John Gerard Ruggie)는 국제체제의 개념을 처음으로 사용했을 바, 그는 "행위자들을 지배하는 상호기대, 규칙, 규제, 계획, 조직적인 에너지, 그리고 재정적인 공약들의 집합"이라고 체제를 정의한다.<sup>2)</sup> 코헤인(Robert O. Keohane)과 나이(Joseph S. Nye,

1) Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner(ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 2. 이 논문은 원래 *International Organization* (Spring, 1982)에 실려 있다.

2) John Gerard Ruggie, "International Responses to Technology: Concepts and Trends," *International Organization*, Vol. (Summer, 1975), p. 570.

Jr.)는 국가간의 상호의존 관계에 영향을 주는 “일련의 국가의 행위들을 지배하는 협정 (the sets of governing arrangements)”을 국제레짐이라고 보고, 이 지배적인 협정들은 규칙의 네트워크, 규범 및 절차를 가지고 국가의 행동을 규제하고 그 행위의 결과를 조절한다고 주장한다.<sup>3)</sup> 특히, 코헤인은 레짐을 국제관계에 있어서의 특정문제들과 관계된 정부들이 인정하는 명시적인 규칙들을 의미한다고 하며, 이것들은 협상 결과 질서를 부여해 준다고 보고 있다.<sup>4)</sup> 맥(Andrew Mack)과 라븐힐(John Ravenhill)은 레짐을 단순히 “국제협력 촉진을 창출할 수 있는 다자간의 협정”이라고 정의하고 있다.<sup>5)</sup>

이와 같은 주장을 종합해 본다면, 국제레짐은 특정영역에 있어 국가간의 관계를 조정하여 협력하게 하는 명시적인 협정들인데, 이것에는 원칙, 규범, 규칙, 결정절차가 있으며, 그리고 레짐은 국가간의 관계에 질서를 부여해 준다고 할 수 있겠다. 국제레짐은 국가의 힘과 이익 따라 쉽게 변화할 수 있는 일시적인 협정과 다르다. 협정은 임시적(ad hoc)이며, 종종 일회성으로 끝날 수 있으나, 레짐은 오히려 협정을 촉진하는 규범과 기대를 의미하며, 더 나아가 단기적인 자국의 이익을 넘어서는 협력의 한 형태이다.<sup>6)</sup> 따라서 국제레짐은 국가가 공식적으로 가입하고 사무국을 갖고 있는 국제기구와는 다르다. 오히려 제도화된 국제기구로 발전할 수 있는 과도기적인 형태라고 할 수 있을 것이다. 오늘날 국제레짐이 있음으로 해서 국제관계의 행위자인 국가들은 이기적이며 협소한 이익에 따라 행동하기보다는 좀더 큰 이익을 위해서 협력하려 하며, 레짐의 원칙과 규범을 지키려 한다. 레짐에 참여함으로써 자신들의 이익도 달성할 수 있기 때문이다. 또한 레짐은 개별 국가 정책의 의도와 투명성을 알게 해주기 때문에 불필요한 오해나 의심을 서로하지 않게 되며, 상호 협력을 촉진해갈 수 있다.

예컨대, 국제무역이나 통화 영역에서 GATT, WTO, IMF와 같은 명시적으로 합의한 협정들은 국제무역레짐 및 국제통화레짐이라고 할 수 있다. 안보 면에서는 핵무기 확산을 방지하려는 NPT 등도 국제안보레짐이라고 볼 수 있을 것이다. 따라서 동북아국가들이 합의에 의해 서로간의 분쟁을 해소하기 위한 원칙, 규범, 규칙, 정책결정절차를 가진 다자간안보협약체를 구성한다면 이는 동북아 안보협력레짐이라고 할 수 있을 것이다.

3) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown and Company, 1977), p. 5, 19.

4) Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), p. 4.

5) Andrew Mack and John Ravenhill, "Economic and Security Regime in the Asia-Pacific Region," in Andrew Mack and John Ravenhill(eds.), *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder: Westview Press, 1995) p. 1.

6) Krasner, *op. cit.*, p. 3.

이와 같은 국제체제는 냉전 종식 이후 국가들 사이에 새롭게 전개되고 있는 안보면의 협력관계를 설명하기 위해 대두된 '협력안보'(Cooperative security)라는 개념 하에서 논의 되어 오고 있다. 오늘날 핵무기의 확산과 환경문제의 대두 등으로 세계평화와 안보는 어느 한 국가만의 문제가 아니라 모든 국가들이 공동 노력으로 해결해야 할 필요성이 매우 절박한 시점에 있다. 협력안보는 이러한 절박한 상황에서 국가간의 대화와 협력을 통하여 상호 신뢰를 구축해감으로써 공동으로 안보를 달성하자는 아이디어에 기반을 두고 있다. 그러므로 협력안보는 예방외교 활동을 중시하며, 쌍무적 관계보다는 다자적 관계를 더욱 선호한다. 그리고 국가간의 대화를 습관화하고 이를 제도화하는 데 역점을 둔다.<sup>7)</sup>

다자간의 조약 및 협약과 같은 제도적 장치는 물론 국가간의 정기적인 대화체의 결성이나 비정부간의 교류를 정례화 하는 것 등은 이러한 협력안보의 틀 속에서 대화의 습관을 만들어 가는 것이다. 결국, 이런 과정이 좀 더 구체화되고 제도화된다면, 이는 바로 안보협력체제를 구축해 가는 과정이라고 할 수 있을 것이다. 예컨대, 아시아지역에서 발전되고 있는 아세안지역포럼(ARF)이나 아태안보협력회의(CSCAP) 등은 대표적인 안보협력체제이라고 할 수 있겠다.

## 2. 동북아다자안보협의체의 필요성

동북아공동체의 구축은 안보 면에서 다자간안보협의체의 결성을 전제로 함은 물론 경제면에서도 동북아국가간의 경제협의체의 결성을 필요로 한다. 경제와 안보는 밀접히 관

7) 호주의 외무장관 가레스 에반스는 협력안보를 안보에 대한 포괄적 접근으로서 그 영역이 다차원적이고 점진적인 문제 해결을 시도하는 것이라고 정의하고 있다. 구체적으로 협력안보는 억지보다는 서로 상대방을 안심시키는 것을 강조하며, 배타적이기보다는 포용적이고 참여국가에 제한을 두지 않는다. 또 협력안보는 양자적인 접근법에 비해서 다자적인 접근법을 선호하고 군사적인 해결보다 비군사적인 해결책을 우선시한다. 그리고 안보체제에서 국가가 주된 행위자라는 것을 인정하지만 비국가적 행위자도 중요한 역할을 수행할 수 있다고 본다. 또한 반드시 공식적인 안보제도의 수립에 집착하지는 않지만, 그러한 제도의 수립에 반대하지는 않는다. 무엇보다도 다자적 차원에서 대화하는 습관을 만들어 나가는 것을 중요시하는 것이다. Gareth Evans, *Cooperating for Peace* (Maryborough, Victoria: Allen and Unwin, 1993), p. 6.

에쉬튼 카터에 의하면, 협력안보의 목적은 성공적인 침략수단을 차단하여 전쟁을 예방함으로써 위협받은 국가들이 그들 자신이 스스로 조치를 취할 필요가 없도록 하는 것이라고 한다. 협력안보는 전통적인 집단안보의 개념과는 다르다고 한다. 즉, 협력안보는 조직된 침략행위가 어떠한 규모로라도 시작될 수 없도록 하는 것인데 반해, 집단안보는 침략행위가 발발했을 때 그것을 저지하고 패배시킴으로써 침략을 억지하는 데 목적을 두고 있는 것이라는 것이다. Ashton B. Carter, William J. Perry and John D. Steinbruner, *A New Concept of Cooperative Security* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992), p. 7.

련되어 있다. 일반적으로 경제협약체의 결성은 안보협약체의 결성을 가능하게 할 여건을 조성시켜 준다. 안보협약체의 구축이 가능하게 된다면 이는 경제협약체의 발전을 더욱 가속화시켜 준다. 따라서 양자는 상당히 상호 작용하는 보완적인 성격이 짙다고 할 수 있다. 동북아시아에서 경제협약체는 APEC, 동북아경제권의 구상, 한·중·일의 자유무역지대에 대한 논의 등과 함께 점차 구체화되고 있으며, 이러한 경험을 기반으로 하여 북한 핵문제의 해결이 다자간 협상틀 하에서 해결될 경우 다자간안보협약체의 구축도 점차 가시화될 가능성이 높다. 또한 동북아에서의 다자간안보협약체가 성공적으로 발전하게 된다면, 이는 동북아경제공동체의 발전에 더욱 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다.

그러면 동북아시아에서 안보협약을 위해 다자간안보협약체가 필요한 이유는 무엇인가?

그 이유는 첫째 냉전 종식 이후에 동북아시아의 안보 면에 있어 불확실성이 오히려 더 커졌다는 데서 찾을 수 있을 것이다. 미국은 탈냉전시대에도 아시아의 안전보장자로서의 소임을 다 하겠다는 공약을 하고 있지만, 러시아와 중국의 위협이 약화된 상황에서, 그리고 미국의 경제력이 냉전기처럼 강하지도 않은 상황에서 이 지역에서 미국이 장기적으로도 안전보장자로서의 역할을 지속할 것인지에 대해서는 불확실하다.

미국이 9·11테러 이후 국방력을 배가하고 “테러와의 전쟁”을 선언하면서 이라크와의 전쟁을 적극 수행하고 세계경찰로서의 패권적 역할을 강화하고 있으나, 군사비의 확장에 따라 경제력의 손상은 불가피할 것이므로 미국 경제의 상대적 쇠퇴에 다시 직면할 가능성이 높다. 이처럼 미국의 경제력이 상대적으로 약화되고 있는 상황 하에서는 다음 두 가지 점에서 미국이 패권적 지도력을 떠맡을 의지는 점차 줄어들 가능성이 높다고 보인다.<sup>8)</sup> 하나는 클린턴 대통령의 당선에서도 이미 나타났듯이, 앞으로 20년 정도는 미국의 정치지도자들이 40년대와 50년대의 제2차대전과 냉전의 시작을 경험한 세대보다는 오히려 대부분 60년대와 70년대의 시민권 운동과 베트남 전쟁, 그리고 데탕트 등의 사건에 의해 형성된 견해를 가진 사람들이 주도할 것이라는 점이다. 이들은 대외문제에의 개입에 회의적이며, 이전세대나 이후세대보다도 국내개혁에 더 관심을 갖고 좀 더 낙관적인 세대들이다. 따라서 이들이 주도하는 미국 정치는 이전보다 고립주의적인 성향을 띠 가능성이 높다.

다른 하나는 냉전 종식 이전에는 소련이라는 명백한 적이 있었기 때문에 미국의 적극적이고 확장적이며 지속적인 세계경찰로서의 대외적 역할이 국가적 생존을 위해 정당화될 수 있었으며, 그러므로 국민들을 설득할 수 있었다. 그러나 이제는 그러한 위협을 대신할 마땅한 것이 없어 대외적인 역할을 정당화하기가 매우 어려워져 가고 있다.

8) 이 점에 대해서는 Aaron L. Friedberg, “The Future of American Power,” *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 1 (Spring, 1994), pp. 18-19 참조.

다만 “테러와의 전쟁”이 미국의 대외적인 역할을 정당화시키고 있으나, 이라크전쟁이 유엔 안전보장이사회의 동의를 얻지 않고 미국 독자적으로 수행되었다는 점에서 미국의 군사력에 의한 패권적 일극주의는 강화됐으나 도덕적 정당성면에서 세계 여러 나라들의 지지가 필요한 정치적인 패권적 지도력은 오히려 약화된 점이 없지 않다. 이런 점에서 미국의 대외적인 역할의 지속, 강화는 미국 내외에서 그 정당성을 얻기가 더욱 어려워질 것이다. 이렇게 될 경우 국내문제의 해결과 경제력 향상을 최우선과제로 삼게 될 것이므로 미국이 세계적인 지도력과 책임을 져야 한다는 주장은 점차 국민적 합의를 끌어내기가 어려운 일이 될 것이다. 세계공공재를 제공하는 패권적인 지도력의 행사에는 비용이 많이 들기 때문이다.

이러한 이유로 해서 냉전 종식 이후에 아시아에서는 오히려 군비경쟁이 더욱 증대되고 있는 실정이다.<sup>9)</sup> 그리고 일본의 정치·군사대국화 노선과 미국의 힘의 공백을 이용하려는 중국의 패권 추구 야욕도 점증하고 있는 것이다. 예를 들면 남사군도를 둘러싼 중국과 동남아시아국가들간의 분쟁과, 일본의 북방 4개섬의 반환과 관련한 일본과 러시아간의 갈등, 일본의 직선기선 설정으로 인한 한국과 일본간의 해양분쟁 가능성, 그리고 북한의 핵 개발로 인한 불안정 등이 냉전 종식 이후에 점차 노정 됨으로써 동아시아지역 내의 안보 면의 불안정을 점증시키고 있는 것이다. 이러한 점에 장기적인 대응을 하기 위해서는 동북아시아지역에서도 다자간안보협의체와 같은 동북아 안보협력체제를 결성할 필요가 있다. 상호신뢰와 투명성을 확보할 수 있는 다자간안보협의체가 결성된다면 역내국간의 안보적 불안감을 해소시킬 수 있을 것이기 때문이다.

둘째, 오늘날의 문제들은 국경을 초월하여 형성·발전되기 때문에 국가들 사이의 협조를 통하지 않고서는 그 해결책을 찾기가 쉽지 않다는 점이다. 핵무기 확산문제, 해로(sea lane)문제, 테러방지문제, 환경문제, SARS 및 에이즈 퇴치문제, 그리고 마약문제 등은 개별 국가의 힘과 노력만으로는 풀 수 없는 문제들이다.<sup>10)</sup> 이러한 이유에서도 오늘날의 안보개념은 군사전략문제만이 아니라 비정치적인 경제, 환경문제들을 종합적으로 다루는 상기한 바의 협력안보의 개념으로 전환하고 있다. 따라서 군사개념 위주의 양자간 동맹관계에 입각한 기존의 안보장치만으로는 동북아시아지역의 광역화되고 있는 새로운 안보개념에 대처하는 데 부족하며, 종합적으로 이러한 문제를 논의할 수 있는 다자간안보협의체가 필요하다고 하겠다.

9) 한 분석에 의하면, 1991년에 전 세계국가의 주요 무기 총수입액 중에서 아태지역이 35%를 차지했다고 하며, 이는 유럽을 포함한 어느 지역보다도 높은 액수라고 한다. Gerald Segal, "Managing New Arms Races in the Asia/Pacific," *Washington Quarterly*, Vol. 15, No. 3 (Summer, 1992), p. 83.

10) 이서항, "동북아 다자간 안보대화·협력의 모색: 한국의 입장," 『지역연구논총』, 제5집 (1993), p. 170 참조.

### Ⅲ. 다자간안보협의체의 추진 방법

로버트 저비스(Robert Jervis)는 안보레짐의 형성 조건으로 다음의 것을 주장한다.<sup>11)</sup> 첫째는 강대국들이 안보레짐의 수립을 원해야만 한다. 즉, 모든 국가들이 개별적으로 행동하는 것보다 좀 더 조절적인 환경을 선호해야 한다는 것이다. 이는 모든 국가들이 현상유지에 만족해야 한다는 의미이다. 둘째, 여타 행위자들이 상호안보와 협력에 입각한 가치를 공유하고 있다고 모든 행위자들이 믿어야만 한다. 셋째, 어느 한 행위자라도 안보가 팽창에 의해 달성될 수 있다는 믿음을 가져서는 안 된다. 넷째는 전쟁 및 개별적인 안보의 추구가 비용으로서 간주되어야 한다. 즉, 오늘날에는 전쟁이나 군비확장은 엄청난 비용이 많이 소요되기 때문에, 모든 행위자들이 이러한 비용을 줄여 자국의 경제발전에 투자하는 것이 이익이라는 데에 동의해야 한다는 것이다.

냉전 종식 이후의 동북아시아의 안보환경은 이러한 네 가지 조건들을 어느 정도 만족시키고 있는 것으로 보인다. 북한 핵문제를 6개국의 다자간협상틀 내에서 해결하려는 움직임에서 볼 수 있는 것처럼, 동북아시아 관련 강대국들이 다자간안보협의체의 설립에 부정적인 반응을 보이지 않고 있으며, 어느 국가도 현상타파를 원하지 않고 있다.<sup>12)</sup> 그리고 협력안보의 가치를 어느 정도 인정하고 있는데, 이는 모든 국가들이 국내 경제발전을 중시하고 있어 안보유지에 비용이 너무 많이 소요된다는 데에 동의하고 있기 때문이다. 따라서 동북아시아에서도 다자간안보협의체의 결성은 가능성이 높다고 할 수 있을 것이다.

그러면, 어떠한 방법으로 추진해 나갈 것인가?

첫째, 앞에서 상술한 바와 같이 레짐의 형성에는 패권적 리더십을 가진 국가들이 적극적인 역할을 해야 한다. 미국의 클린턴 전 행정부는 '신태평양공동체'를 제안할 정도로 다자간안보협의체에 대해 긍정적인 반응을 보였으며, 부시 행정부도 북한의 핵문제를 다자간협상틀 속에서 해결하려 하고 있기 때문에 이를 좀 더 구체화 할 수 있도록 분위기를 조성하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 한국과 같은 패권의 야망이 없는 국가가 기업가적 또는 지적인 리더십(intellectual leadership)을 발휘하는 것이 매우 유용할 것이다.

한국은 다자간안보협의체 구성의 필요성을 지속적으로 역설해야 하며, 협의체의 구성 원칙과 규범, 규칙 및 의사결정절차에 대한 아이디어를 개발하여 적극 제의해야 한다.

11) Robert Jervis, "Security Regime," in Stephen D. Krasner (ed.), *International Regime*, op. cit., pp. 176-178.

12) 동북아 4강의 다자간안보협의체에 대한 반응에 대해서는 홍현익·이대우 공편, 『동북아다자안보협력과 주변4강』 (성남: 세종연구소, 2001) 참조.

특히, 협의체에서 다룰 의제내용에 대해서도 모든 참여국들이 공감할 수 있는 이슈들을 중점적으로 개발하여 제안하는 것이 필요하다. 예컨대, 난민, 테러방지, 마약, 환경보전, 오염방지, 해상안전감시, 공동해양개발, 그리고 해적퇴치 등과 같은 모두가 공감할 수 있는 비정치적 이슈들을 먼저 내걸고, 이것을 통해 점차 협력의 관습을 축적한 후에 영유권 증재문제, 군축문제, 핵확산방지와 같은 정치·군사문제들을 제의해야 한다. 이러한 점에서 동북아시아에서의 다자간안보협의체의 구축은 다자적 대화와 비정치적 부문이 선행하는 '연성다자주의'(soft multilateralism)의 방식으로 단계적, 점진적으로 추진되는 것이 바람직하다. APEC의 결성에 있어 호주가 행한 역할을 참조하는 것이 좋을 것이다.

둘째, 안보 면에 있어 정부간의 공식적인 대화나 협력은 상호불신이 완전히 제거되지 않은 상황에서는 쉽지 않기 때문에 비공식적인 민간단체나 민간기구를 활용하여 정부간의 안보대화 및 협력을 유도하는 제2트랙(track two)의 방식을 사용하는 것이 효과적일 것이다.<sup>13)</sup>

예를 들면, 민간인간의 교류를 중심으로 하는 태평양경제협력회의(PECC)가 아태경제협력회의(APEC)를 위하여 다양한 회의를 개최하고 실질적인 문제에 관해 보고서를 작성, 제출하는 기능을 함으로써 APEC의 활성화에 크게 기여하고 있으며, 아태안보협력회의(CSCAP)도 아세안지역포럼(ARF)의 활성화를 위해 민간인 차원에서 자료를 축적하고 연구기능을 수행하고 있다. 이러한 민간단체들의 적극적인 역할이 공식적인 정부간의 대화와 협력을 이끌어내는 데 매우 효과적일 수 있는 것이다. 특히, 레짐의 질서구성 원칙들을 개발하여 제공하는 지적인 리더십(intellectual leadership)은 상호의존적인 오늘의 세계에서는 민간단체와 지방자치체 등도 제공할 수 있으므로, 관련국의 학자 및 민간 연구소, 지방자치체들의 활발한 연구와 참여가 필요하다. 미국 샌디에고 캘리포니아대학 '세계갈등협력연구소'의 주관하에 1993년부터 추진되어 오고 있는 '동북아시아협력대화'(NEACD)가 더욱 활성화할 수 있도록 한국은 적극적인 지원을 아끼지 않는 것이 중요하다. 이들의 연구를 통해 동북아시아의 다자간안보협의체에 대한 공감대가 형성되어 각 국가의 여론이 이에 적극적으로 지지하게 된다면, 정부들도 결국에는 협의체 결성을 서두르게 될 것이기 때문이다.

셋째, 냉전기간 중에 역외국가들 특히, 강대국들과의 안보협력이나 안보대화에 소극적인 태도를 보였던 ASEAN이 냉전 종식 이후에 ARF와 같은 다자간안보대화체 출범에 적극적인 이니셔티브를 취했는데, 이러한 ASEAN의 경험과 태도로부터 지역협력에 대한 전략을 배울 필요가 있다. 이와 같은 ASEAN의 태도 변화는 예상보다 빨리 이루

13) 신욱희, "다자주의의 동아시아 적용의 문제," 『한국과 국제정치』, 제13권, 제1호 (1997년 봄/여름호), pp. 259 참조.

어진 필리핀내 미군기지의 철수, 소련연방의 붕괴, 불투명한 미일관계 전망, 중국의 대 아시아 외교 공세와 남중국해역에 대한 영향력 팽창 기도, 그리고 미군감축에 따른 힘의 공백이 초래될 가능성 등 매우 유동적인 지역안보 상황에 기인한 것이다.<sup>14)</sup>

이러한 불안정한 안보 상황은 동북아시아의 경우도 비슷하기 때문에 동북아시아에서도 ARF와 같은 다자간안보대화 정도라도 우선 시작하는 것이 매우 필요하다. ARF처럼 매년 고위급 회담을 개최하여 공통의 이해와 관심이 있는 정치·안보문제에 대한 건설적인 대화와 협의의 습관을 기르고, 동북아시아의 신뢰구축을 축적해 나가는 것이 매우 필요할 것으로 보인다. 그리고 ARF처럼 회원국을 너무 한정하지 말고 참여를 원하는 국가들은 읍저버로라도 참여할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 예컨대, 캐나다와 같은 경우는 동북아시아안보대화를 제안한 적도 있으므로 참여시켜, 지적인 리더십을 발휘하도록 하는 것도 효율적일 것으로 생각된다. 이러한 문제를 담당하는 부서를 외교통상부 내에 상설하는 것도 매우 유용할 것이다.

넷째, 동북아시아의 다자간안보협의체는 기존의 양자관계를 해치지 않고 보완하는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다. 미국과 일본이 그 동안 다자간안보협의체 구성에 소극적인 태도를 보인 가장 큰 이유가 바로 이 구상이 미일안보조약을 대체하는 것으로 잘못 인식했기 때문이다. 따라서 이 같은 우려를 불식시키기 위해서도 다자간안보협의체는 동북아시아에 이미 확립되어 있는 쌍무관계나 앞으로 전개될 양자협상의 중요성을 부정 또는 잠식하지 않도록 추진되는 것이 바람직하다.

다자간안보대화체의 구축 또는 안보협력의 추구가 전통적인 양자관계에 부정적으로 영향을 미치지 않으며, 오히려 상호보완적인 사례는 많다. 예컨대, 미국과 영국은 북대서양조약기구(NATO)의 틀 속에서도 전통적인 우호관계를 유지하고 있으며, 유럽연합(EU)의 결성이 기존 회원국간의 다양한 쌍무관계를 전적으로 대체하지 않았음은 다자간안보협의체가 기존 양자관계와의 상호 보완 가능성을 실증하고 있는 것이다.<sup>15)</sup>

다섯째, 동북아시아의 다자간안보협의체가 제도화되기 위해서는 참여국 정상들간의 정례회합, 안보·외교관계 장관급회의 개최, 외교·안보고위실무자 접촉, 사무국 설치, 분쟁방지센터의 설치 등을 추진해 볼 수 있으며, 이러한 사항들은 하나의 문서로서, 이를테면 '동북아국가간 기본관계합의서'의 형태로 명문화하는 것이 바람직하다. 또한 지역안보 문제를 전담하여 처리할 수 있는 사무국을 설치하고 분쟁방지센터, 분쟁중재재판소, 군축위

14) 전황수, "지역협력기구로서의 ASEAN," 『한국과 국제정치』, 제12권, 제2호 (1996년 가을/겨울), pp. 290-291 참조.

15) James E. Goodby, "Cooperative Security in Northeast Asia," *Disarmament and Security Issues in the Asia-Pacific Region*, United Nations Disarmament Topical Paper 11 (1992), p. 79. 이서향, 앞의 글, p. 177에서 재인용.

원회, 검증·사찰팀 등이 구성되어야 한다. 이들 사무국, 분쟁방지센터, 분쟁중재재판소 및 군축위원회 등을 유럽안보협력기구(OSCE)의 경우와 같이 참여국에 분산 배치하여 역내국가간의 안보와 관련된 제반문제에 대한 다자협력을 긴밀히 도모해 나가야 한다.<sup>16)</sup>

이와 같은 방식을 적용하여 동북아다자간안보협의체가 구축되게 된다면, 그것은 곧 동북아의 안정과 평화를 위한 견고한 토대가 될 것이다. 레짐은 불확실한 행위자들 사이에 투명성을 높여주어 상호신뢰를 구축하게 해 주기 때문이다. 또한 동북아의 안보협의체의 결성은 곧 경제협의체를 발전시키는 밑거름이 될 것이며, 따라서 이러한 협의체의 결성을 통해 점차 동북아공동체도 가시화될 가능성이 점증될 것이다.

## N. 한국의 시각

한국은 1993년 5월 말 서울에서 열린 제26차 태평양경제협의회(PBEC) 개막 연설에서 국내의 개혁추진을 바탕으로 역내 안보협력 추구의지를 천명한 데 이어, 한승주 외무장관이 다자간안보협력을 주요 내용으로 하는 지역협력의 모색을 '신외교5대기조' 중의 하나로 밝힘으로써,<sup>17)</sup> 다자간안보협의체의 결성에 대한 적극적인 의지를 드러내었다.

노무현 정부도 "동북아 중심국가"로의 부상을 핵심 국정과제로 설정하고 있어 동북아에서의 안보적 불안감을 해소할 수 있는 다자간안보협의체에 긍정적인 입장을 견지하고 있다. 즉, 동북아의 군사적 긴장을 예방하고 역내 국가간 신뢰구축을 위해 다자안보협력의 강화가 필요하다고 보고 있으며, 동북아의 경제적 잠재력을 극대화하고 지속적 경제발전을 이룩하기 위해서도 평화와 안정을 제도화하는 역내 다자안보협력체의 구축이 절실하다고 역설한다.<sup>18)</sup>

한국정부는 북한을 포함한 역내 다자안보협력체를 구축하기 위해 북한 핵문제의 진전 상황에 따라 6자회담을 동북아 안보대화 의 틀로 발전시키는 방안을 검토하고, 남북 대화를 통해 북한이 다자안보협력에 참여하도록 설득하는 방안을 구상하고 있다.

한국정부로서는 다음 두 가지 점에서 그 어느 때보다도 동북아의 다자간안보협의체의 결성을 적극 서둘러야 한다고 생각된다.

첫째는 북한의 핵개발 문제를 평화적으로 해결하는 데 다자간안보협력이 크게 기여

16) 김인곤외, 『동북아 평화체제 조성방안』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 193-194.

17) 외무부, "한국 신외교의 기초 - 세계와 미래지향의 신한국외교," 『외교정책해설자료』, 1991년 5월 31일, p. 14.

18) 국가안전보장회의(NSC), 『평화번영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』 (2004. 3), p. 55.

할 것이라는 점에 있다. 북한의 제2차 핵 위기는 북한이 1994년 제네바합의를 어기고 비밀리에 핵무기를 개발해왔다는 점과 이에 대해 미국의 부시행정부가 강경정책으로 맞섬으로써 발발했다.

2002년 10월 초 제임스 켈리 미국무부 동아시아태평양 차관보가 방북, 북한과의 회담에서 강석주 북한 제1부상이 농축우라늄에 의한 핵개발계획을 시인한 이래, 미국은 이것이 1994년 제네바핵합의에 대한 북한의 중대한 위반으로 간주하고, 이를 파기할 움직임을 보여왔다. 그리고 북한도 이에 맞서 2003년 1월 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하는 등 강경책을 구사하였다. 이처럼 팽팽한 줄다리기를 하는 가운데, 북한의 핵 개발을 평화적인 방법으로 해결하기 위한 주변국, 즉 중국, 일본, 러시아 등의 노력이 적극화되어 왔으며, 그 결실의 하나가 바로 2003년 4월말에 북경에서 개최된 미국, 북한, 중국간의 3자회담이었다. 그리고 이를 더욱 발전시켜, 2003년 8월 제1차 6자회담이 성사되었으며, 다시 2004년 2월 제2차 6자회담이 이루어졌으며, 6월 23일에 3차 6자회담이 개최되었다.

지금까지 개최된 6자회담에서 북한 핵문제를 평화적으로 해결하자는 원칙을 당사자들이 합의한 것 이외에는 큰 진전은 이루어지지 않고 있는 것이 사실이다. 북한은 “불가침조약 체결을 통한 미국의 선적대시포기”와 일괄적 동시타결을 주장하고 있고, 반면 미국은 북한의 “선핵포기”를 주장하고, 특히 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(CVID)를 강조하고 있어 양국간의 줄다리기는 쉽게 해결될 기미를 보이지 않아 왔다. 지난번 3차 6자회담에서 미국은 좀 더 완화된 방향으로 입장을 선회했다. 미국은 북한이 핵무기 프로그램을 폐기하겠다는 약속을 한다면, 3개월 동안의 시험 기간동안 한국 등으로부터의 에너지 원조 제공은 물론, 더 나아가 안전보장과 여타 원조를 할 용의가 있음을 밝혔다.

북한의 핵개발 문제는 한반도의 안보 불안을 가중시킬 수 있는 중차대한 문제로서, 이를 평화적으로 해결하느냐 못하느냐에 따라 한반도의 안보는 물론 동북아시아 전체의 안보 불안을 야기시킬 수 있다는 점에서 다자간의 협력을 통해 평화적으로 해결하는 것이 그 무엇보다도 중요하다고 생각된다. 더욱이 한국은 다자간안보협의체가 결성된다면, 이를 통하여 북한의 호전성을 약화시키고 개방을 유도함으로써 남북한 관계개선과 한반도의 통일환경 조성에 긍정적인 역할을 할 것이다.

둘째, 북한 핵문제를 둘러싼 한미갈등, 한국내의 반미감정의 증대 등과 관련하여 한미양국간의 동맹관계가 그 어느 때보다도 소원해지고 있어 한반도의 안보 불안이 점증하고 있다는 점에서 동북아의 다자간안보협의체의 결성이 매우 요청된다고 하겠다.

현재 이라크 전쟁을 치르고 있는 미국이 전 세계 해외주둔 미군 재배치계획(GPR)

과 관련, 주한미군의 일부를 이라크로 차출하고 있는 상황이며, 이에 더하여 12,500명의 주한미군을 2005년까지 감축할 계획을 세워놓고 있다. 이와 같이 급변하고 있는 한반도의 안보 환경에 비추어 볼 때, 다자간안보협의체의 결성은 한반도의 안보와 평화적 통일을 위해서도 매우 시급한 과제임에 틀림없다.

마지막으로 한국과 중국 등에서는 동북아공동체의 결성이든 동북아 안보공동체의 결성을 위해서는 역내국가간의 신뢰와 상호협력의 의지가 매우 중요하다고 보고 있다. 더욱이 제2의 경제대국으로서 막강한 경제력을 보유하고 있는 일본이 그 경제력을 토대로 군사대국화로 나아가지 않을 것인가에 대한 의구심이 매우 높다. 특히, 과거 일제의 식민지정책과 태평양전쟁의 과오를 진심으로 반성하지 않고 있기 때문에 이러한 의구심은 더욱 배가된다고 하겠다. 따라서 진정한 우정과 신뢰의 기반 위에서 동북아공동체를 논하기 위해서는 우선 일본의 과거에 대한 진솔한 반성이 전제되어야 한다는 것이 한국민 대다수의 견해이다.

## V. 결 론

지금까지 동북아안보공동체를 구축하기 위한 전단계로서 '동북아 다자간안보협의체'의 필요성과 추진전략, 그리고 한국정부의 시각 등을 검토해보았다. 작년 방콕에서 개최된 APEC 정상회담에서는 그간 경제문제에만 국한되었던 의제가 "반테러선언" 등 안보문제까지도 다루었다. 이는 아태지역의 안보협력대화를 진일보시킨다는 점에서도 큰 의의가 있다. 동북아시아에서도 ARF정도의 안보협력대화 정도라도 시작하도록 한국 정부는 다양한 아이디어를 제의해야 한다.

특히, 북한 핵문제가 대화를 통한 외교적 해결로 타결될 경우, 북핵문제의 해결을 위한 동북아시아국가들간의 다자간협의체의 결성도 가시화될 수 있을 것이다. 이러한 다자간 협상의 성공은 동북아시아국가들 사이에 안보협력에 대한 중요한 경험과 교훈을 주게 될 것이다. 따라서 이러한 다자간 협상들이 계속되어 제도화된다면 동북아다자간안보협의체 결성이 구체화될 가능성도 배제할 수 없을 것으로 생각된다.

다자간안보협의체와 같은 안보협력체제의 결성에는 체제의 질서구성 원칙들을 이루는 다양한 아이디어를 개발하여 제공하는 '지적인 리더십'(intellectual leadership)이 요청된다. 구조적인 힘이 약한 국가들도 이러한 지적인 리더십을 행사할 수 있으며, 특히 패권에 야심이 없는 미들파우어들이 이러한 리더십을 행사하는 것이 더욱 효과적이다. 따라서 한국 정부는 현재 추진 중인 북한 핵문제를 해결하기 위한 '6자회담'이 성사되

도록 다양한 아이디어를 제공하는 한편, 이를 동북아의 '다자간안보협의체'로 발전할 수 있도록 다방면의 외교적 노력을 기울여야 할 것이다.

한편, 상호의존이 심화되는 오늘의 세계에서는 지적인 리더십은 국가뿐만 아니라 대학, 민간의 시민단체들, 지방정부 등도 발휘할 수 있다. 이들이 국가보다 더 유연한 전략이나 참신한 아이디어를 제공할 수 있기 때문에 협력을 위한 레짐 형성에 큰 역할을 할 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 점에서 민간차원에서도 동북아의 다자간안보협의체의 결성에 기여할 수 있다. 동북아의 지식인들, NGO, 지방정부 등이 상호 교류 협력을 통해 신뢰를 구축하고 공동의 이익을 만들어갈 수 있을 것이다. 동북아 공동체의 구성을 촉진시킬 수 있는 가칭 '동북아지식인연대' 구축을 제안해 본다. 지식인들의 상호교류와 공동연구를 통하여 동북아의 공동체 형성을 위한 여론을 조성, 공동체의 문화를 창출할 수 있을 것이다.

냉전 종식 이후에 동아시아 국가간의 경제협력이 확대됨에 따라, 이를 더욱 활성화하기 위해 지방자치제간의 교류협력과 경제협력도 한층 더 활발하게 전개되고 있다. 이에 따라 동북아시아의 중심에 자리하고 있는 제주도의 위상과 지리적 이점에 대해서도 새로운 눈으로 보게 되었다. 즉, 새로운 동북아시아의 주체적인 참여자로서 제주도가 동북아시아의 경제협력과 안보협력에 주도적인 역할을 할 수 있다는 비전이 생겨난 것이다. 평화에 대한 지방적 차원의 접근이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 제주도는 동북아의 경제협력에 적극 참여하고자 제주국제자유도시라는 정책적 비전을 설정, 추진해오고 있으며, 안보협력에 능동적으로 대처하려는 비전이 구체화된 것이 바로 제주의 '평화의 섬' 구상이다. 동북아시아의 경제 및 학술교류와 협력의 장으로서, 분쟁 해결센터로서, 그리고 각 국 정상들의 회담장소로서 제주도의 미래는 매우 밝다고 아니할 수 없다. 이런 것들이 활발히 전개된다면 '평화의 섬' 구상은 더욱 구체화될 것이다. 따라서 '평화의 섬' 구상은 제주를 동북아의 외교적 공간으로 활용하자는 것이다.

특히, 세계화와 지방화시대가 가속화됨에 따라 지방정부 차원에서도 '동북아의 평화 질서 구축 문제에 적극적인 역할을 할 수 있다는 점을 감안, 제주지방정부도 '세계평화포럼' 등을 정례화하여 동북아의 다보스포럼으로 세계인들에게 각인시키려 하고 있으며, 한반도와 동북아의 안보와 평화를 진일보시킬 수 있는 다양하고 참신한 아이디어를 제안하는 '지적인 리더십'을 능동적으로 발휘하고 있다.