

한국의 포괄적 안보전략과 다자간 안보협력

배정호*

I. 문제제기

20세기는 한민족의 아픔과 함께 시작되었다. 일본 제국주의의 식민지 지배를 받아야 하는 쓰라린 치욕을 겪어야 했고, 해방과 더불어 또다시 분단의 비극을 겪어야 했다.

분단의 아픔은 21세기를 맞이하여서도 계속되고 있는데, 한민족은 금년 6월의 남북정상회담을 계기로 민족사의 새로운 지평을 열 수 있는 전환기적 상황을 맞이하고 있다. 이제 주요한 역사적 과제는 남북관계를 한 차원 높게 질적으로 발전시켜 평화공존과 협력관계를 정착시킴으로써 사실상의 통일을 달성하고, 21세기 동북아의 중추국가로서 발전을 도모할 수 있는 여건을 성숙시켜 나가는 것이다.

이를 위해서는 (1) 국제적 차원에서는 탈냉전시대의 새로운 국제환경 및 안보환경에 대응하면서 한반도 문제에 대한 동북아 주변국의 협력과 지지를 얻을 수 있도록 노력하여야 하고, (2) 남북관계 차원에서는 화해·협력과 공존공영을 도모하는 남북 포용정책이 균형있게 추진될 수 있도록 노력하여야 하며, 아울러 이를 뒷받침 할 수 있는 '민족과 안보'에 균형을 취한 포괄적 안보정책을 추진하여야 할 것이다.

따라서 본 논문에서는 탈냉전시대의 안보환경의 변화와 새로운 안보 패러다임의 모색에 대응하면서 남북관계의 진전과 조화를 이룰 수 있는 한국의 안보전략 즉 포괄적 안보전략(comprehensive security strategy)에 관해 고찰하고, 나아가 한반도 평화공존의 국제적 환경조성에 기여할 수 있는 동북아 다자간 안보협력에 대해 연구하고자 한다.

II. 한국의 포괄적 안보전략

1. 21세기 안보환경의 변화와 포괄적 안보

탈 냉전시대의 전환기적 상황에서 군사력 게임, 富의 게임, 지식게임 및 정보게임 등이 증척되어 복잡하게 서로 얽히면서 전개되고 있어 안보위험의 요인이 다양화되고 있다. 아울러 국가안보의 대상 및 영역도 군사적 영역뿐만 아니라 경제적 영역, 사회적 영역, 지식 및 정보 영역, 환경 등의 생태계 영역 등으로 다양화되면서 확산되고 있다. 즉 군사안보뿐 아니라, 경제력의 중요성이 강조됨에 따라 경제안보의 비중이 높아지고 있고, 정보화시대의 도래와 더불어 정보안보의 중요성이 부각되고 있으며, 생태계의 파괴·변형이 심각해짐에 따라 환경안보의 중요성이 강조되고 있는 것이다. 또 국제적 상호의존의 심화와 더불어 어느 한 국가의 노력만으로 안전보장을 추구하기에 한계가 있으므로, 다자간 안보협력의 필요성이 강조되고 있다.

그러므로 탈냉전시대의 도래와 더불어 새로운 안보환경에 대응할 수 있는 안보의 패러다임 및 전략적 사고, 안보의 개념 등이 모색되고 있는 것이다. 예컨대, '국가, 민족, 영토, 주권, 군사력'을 중심으로 하는 군사중심의 안보개념이 포괄적 안보개념으로 확대됨과 더불어 공통의 안보(common security), 협조적 안보(cooperative security) 등이 제시되고 추구하고 있는 것이다.

2. 한국의 포괄적 안보전략의 특징

- 보편성과 특수성 -

가. 보편성: 개념, 안보영역 및 수단

포괄적 안보의 일반적 개념은 '국민들의 안정된 삶을 위협하고 자국의 생존을 위협하는 것에 대하여 사전 예방적 또는 사후

* 통일연구원 국제관계연구실장

대처적으로 대응함으로써 자국의 생존을 도모하는 종합적인 안보'를 추구하는 것인데, 한국이 추구하는 포괄적 안보의 개념도 이와 같은 안보개념이다.

따라서 한국의 포괄적 안보전략도 국가의 생존을 위협할 수 있는 요인에 대해 다양하게 인식함과 더불어 안보영역의 확대를 추구하면서, 안보수단의 다각화를 꾀하는 것이다. 말하자면, 안보영역을 군사적 영역에서 비군사적 영역으로 확대를 추구하면서, 안보수단에 있어서도 비군사적 수단의 전략적 활용을 중시함과 더불어 군사적 수단과 비군사적 수단의 상호보완적 활용을 꾀하는 것이다.

나. 특수성: 민족과 안보

포괄적 안보전략은 스스로의 힘(Power)을 증강시키는 自助노력을 전개하면서, 다른 한편에서는 국제환경 및 국내환경의 변화를 자국의 생존에 유리하게끔 유도하는 노력을 전개하는 다차원적인 전략이다.

따라서 대체로 정상적인 국가의 경우, 포괄적 안보전략은 3차원 즉 (1) 자조노력 차원, (2) 지역(regional) 차원, 글로벌(global) 차원에서 전개된다.

그러나, 한국의 경우는 잠재적 위협의 존재인 동시에 공존공생의 파트너인 북한이 존재하므로, 남북관계차원의 전략이 추가되는 4차원의 포괄적 안보전략을 추구해야 한다(표 1) 참조). 즉 한국은 자국의 힘을 증강시키는 자조노력, 글로벌 및 지역 차원에서 국제환경을 개선시키는 노력뿐만 아니라, 민족문제의 해결을 위해 남북관계를 개선시키는 노력을 동시에 추구해야 하는 것이다.

남북한 문제와 관련, 한국은 포괄적 안보전략에 따라 군사적 수단을 통해 대북 거부력 및 억지력을 강화시킬 뿐 아니라, 동시에 사회문화 교류, 경제협력 등 비군사적 수단의 전략적 활용을 통해 남북한 긴장완화, 이질성극소화 및 민족의식 제고, 평화체제의 구축 등을 추구함으로써 평화통일에 유리한 안정된 전략환경을 조성해야 하는 것이다.

〈표 1〉 한국의 포괄적 안보전략의 다차원적 구도

제1차원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자국의 힘을 증강시키기 위한 자조 노력 - 국민들의 체제신뢰성 및 응집력 강화 - 생존 및 도약을 위한 국내기반 강화 - 국방력의 질적 증강을 통한 거부(拒否)력 및 억지력 강화
제2차원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대북 억지력 강화 ○ 남북관계 개선·통일을 위한 노력 - 남북한 긴장완화, 공동이익의 확대 및 상호의존 심화 - 남북경제공동체 건설, 민족동질성 회복 - 남북한 공동의 안보 및 협력 추구 - 한반도 평화체제의 구축 - 한반도 경영시대 구현
제3차원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아시아·태평양 및 동북아 지역에서의 안보환경 개선노력(regional level) - 한·미 안보체제의 내실화 및 공고화 - 양자외교 및 다자외교의 병행 추진을 통하여 한국과의 다층적인 우호관계 구축 - 동북아 및 아시아·태평양 지역 다자협력 - 평화발전 모델의 개발 및 추진
제4차원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국제환경의 전체적인 개선을 위한 노력(global level) - 유엔 등 범세계적 기구에 대한 적극적인 외교의 전개

Ⅲ. 동북아 다자간 안보협력

1. 다자간 안보협력과 협력안보

국제사회에서 지역안보를 도모하기 위한 안보협력의 유형에는 동맹, 집단안전보장, 다자간 안보협력 등이 있다.

동맹이나 집단안전보장이 강제력에 의한 제재력을 강구하는 안보협력형태인데 비하여, 협력안보는 안보대화의 관습화 및 제도화, 신뢰양성조치(confidence-building measures), 안전보장에 대한 포괄적 접근 및 비군사적 수단의 전략적 활용 등을 통하여 분쟁의 발생 소지 및 불안요인을 사전에 방지·제거하는 예방외교(preventive diplomacy)적 성향이 강한 안보협력형태이다.

이와같은 협력안보(Cooperative Security)¹⁾을 바탕으로 다자간 안보협력 협의체인 CSCE 및 OSCE는 결성되었다²⁾.

CSCE 및 OSCE의 경험을 참고해 보면, 다자간 안보협력 레짐은 대체로 다음과 같은 역할 및 기능을 수행한다³⁾.

첫째, 역내 안정과 평화를 위한 사전예방을 위하여 지역분쟁의 원인이 될 수 있는 다양한 안보영역 즉 군사적 위협뿐 아니라, 정치, 경제, 사회, 환경, 테러, 마약, 첨단기술 등 다양한 안보영역에 대해 협의가 이루어지도록 한다.

둘째, 그와 같은 포괄적 협의를 통하여 역내 안보의 불확실성을 감소시키고, 또 역내 국가간 안보협력을 촉진시킬 수 있는 공동의 안보 정책과제를 개발하며, 공동의 안보영역이 확대되도록 한다.

셋째, 안보의 상호의존 및 상호신뢰의 증대를 통하여 경제, 문화 등 여러 분야에서 국가간 상호의존과 통합이 촉진·강화되도록 한다.

네째, 역내 국가들의 군사력 및 국방정책에 대한 '토론의 장'을 제공하고 정기적인 군사정보의 교환 및 군 인사의 교류를 추진함으로써 역내 국가들의 군사력 및 국방정책의 투명성을 제고시키고, 군사적 신뢰가 축적되도록 한다.

다섯째, 그와같은 운용적 신뢰구축과 더불어 구조적 군비통제의 실현이 추구되도록 한다.

여섯째, 분쟁방지를 위한 예방외교의 수행을 위하여 사실 조사 활동(fact finding)이 시행되도록 한다.

2. 동북아 지역에서의 다자간 안보협력의 현황

동북아 지역의 불확실성 또는 불안정을 극복하기 위해 역내 국가들은 다자간 안보협력의 필요성을 주장해 왔지만, 현재 동북아 지역에는 정부차원의 공식적인 다자간 안보협력 레짐은 존재하지 않고, Track 2 또는 Track 1.5 형태의 '동북아협력대화'(NEACD: North-East Asia Cooperative Dialogue)이고, 한국이 주창한 '동북아다자간안보대화'(NEASeD: North-East Asia Security Dialogue:)가 Track 1 형태로 추진중에 있다.

즉, 동북아 지역은 다자간 안보협력 레짐이 필요한 지역이지만, 현재 동북아 지역의 다자간 안보협력 레짐은 아직 초보단계의 수준을 벗어나지 못하고 있다. 따라서, 동북아 지역에서 구체적이고 효과적인 다자간 안보협력 레짐을 구축하는 것은 역내 국가들의 주요한 과제이기도 하다.

가. 동북아협력대화(NEACD)

'동북아협력대화'(NEACD)는 1993년 3월의 북한의 NPT 탈퇴에 따른 동북아지역의 긴장고조와 동년 7월의 클린턴 미국 대통령 의 'New Pacific Community' 구상발표를 계기로 동년 10월 미국 국무부의 지원아래 캘리포니아 주립대학 샌디에고 분교 의 '세계 분쟁 및 협력 연구소(IGCC: Institute for Global Conflict and Cooperation)를 중심으로 창설되었다. NEACD는 세계 분쟁협력연구소(IGCC)의 주도아래 북한을 포함한 동북아 6개국의 외교·안보 및 군사분야의 전문가들이 민간인 신분으로 참가하는 준정부기구의 협의체이다. 즉, 각국마다 외무부와 국방부를 대표하는 고위실무자 각 1명, 현역 군인 1명, 민간기관·두뇌집단·대학의 전문가 또는 학자 2명을 포함한 5명의 대표단이 NEACD에 참가하고 있으므로 NEACD는 참가자의 실질적인 구성을 볼 때, 준정부 또는 준정부기구로서 Track 1.5로 볼 수도 있는 것이다⁴⁾.

NEACD는 동북아국가들간의 상호신뢰와 보장의 토대를 증진시킬 수 있는 군사분야의 각종 조치들을 포함하면서도 거기에 국한되지 않은 '상호재보장조치'(MRMs: Mutual Reassurance Measures)라는 광범위한 개념을 개발하는 등 적극적인 활동을 전개하고, 아울러 소지역(sub-region) 차원의 다자간 안보협력 레짐으로서 아시아·태평양지역의 전반을 대상으로 하는 다자간 안보협력 레짐 즉 '아세안지역안보포럼'(ARF: ASEAN Regional Forum)과 상호 보완하는 방향으로 운용되고 있다.

현재 NEACD는 북한을 참석시키기 위해 노력하고 있는데, 북한은 1993년 7월의 준비회의에 유엔 주재 김종수 부대사를 참석시킨 이후, 현재까지 계속 불참하고 있다.

한국은 1996년 9월 제5차 NEACD를 서울에서 개최한 적이 있는데, 제10차 NEACD도 2000년 11월에 서울에서 개최 될 예정이다.

1) 예방외교는 분쟁의 방지 또는 분쟁의 발생시 확산방지에 관련된 제반 조치를 의미하는 광범위한 개념인데, 이는 분쟁의 발생이후 해결을 목적으로 하는 위기관리외교(crisis management diplomacy)와 반대되는 개념이다. United Nations, "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace-making and Peace-keeping," July 17, 1992.

2) 김계동, "다자안보기구의 유형별 비교연구 : 유럽통합과정에서의 논쟁을 중심으로," 『한국정치학회보』제28집 1호, 1994. ; 홍기준 "안보레짐의 형성: CSCE/DSCE의 사례연구" 『국제정치논총』 제38집 1호, 1998.

3) 김계동, 앞의 논문, 1994. ; 문수연 외 "한반도 통일의 국제정치와 동북아 다자안보 협력," 『국제정치논총』 제37집 3호, 1998. ; 김유남·노병렬, "동북아 안보레짐의 형성 및 가능성: 다자간 안보협의체와 상호보완성 연구," 『국제정치논총』 제39집 1호, 1999.

4) 엄태담, "동북아 6자회담의 실효적 추진방안", 유재건 편저 『21세기 한국의 외교정책』(서울: 나남, 1999)

나. '동북아다자간안보대화'(NEASeD)

'동북아다자간안보대화'(NEASeD)는 한국정부가 ARF와 기존의 역내 양자 안보동맹체제를 보완하면서 동북아지역의 우호적인 안보환경의 조성을 도모하기 위하여 1994년 5월 방콕에서 개최된 제1회 ARF의 고위관리회의(SOM)에서 공식 제의한 것이다. 남북한·미·일·중·러 6개 국가의 참여, 다룰 주요의제 등 여러 면에서 NEACD와 유사하다.

그러나 NEASeD는 NEACD와 달리 협의의 진행과정 및 결과, 후속조치 등 여러 면에서 신뢰성을 제고·확보하기 위하여 정부간 협의체 Track 1을 지향하고 있다. 김대중정부는 출범직전인 1998년 2월 11일 '동북아의 평화와 안정을 위한 6개국 공동선언'을 제의하였고, 현재 일본과 함께 '동북아 6자회담'을 추진하고 있다. '동북아 6자회담'은 NEASeD와 내용상 거의 유사한 제안이다.

현재 '동북아 6자회담'이나 NEACD는 중국의 소극적인 입장과 북한의 반대로 아직 출범을 못하고 있다.

3. 동북아지역에서 다자간 안보협력의 필요성과 역할

가. 동북아지역에서의 다자간 안보협력의 필요성과 역할

탈냉전시대의 도래에 따른 글로벌 차원의 국제환경의 변화 즉, 세계질서의 다원화 및 국제사회의 다극화, 국제관계에서 경제력의 비중의 증대에 따른 힘의 변화, 국제적 상호의존의 증대, 첨단기술의 혁신과 하이테크 전쟁의 도래 등에 따라 안보환경이 변화하고 있다.

그와 같은 안보환경의 전환기적 변화는 동북아 지역에도 투영되고 있고, 따라서 역내 국가들로 하여금 21세기를 위한 새로운 안보 패러다임을 모색토록 하고 있으며, 아울러 기존의 동맹전략을 통한 역내 세력균형을 유지하는 가운데 새로운 도전요인에 대처할 수 있도록 다자간 안보협력의 필요성을 인식케 하고 있다.

동북아 지역에서의 다자간 안보협력의 필요성과 역할에 대해서는 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 동북아 지역의 국제질서는 역내 강대국간의 세력관계의 변화 가능성으로 인한 유동성과 기존의 냉전적 구도와 새로운 탈냉전적 변화가 병존하는 이중성에 기인한 '안정과 불안정'이라는 양면성을 내포하고 있는데⁵⁾, 남북정상회담과 그에 따른 남북관계의 진전으로 한반도 냉전구조의 해체의 전개와 더불어 유동성이 한층 증대되고 있다. 즉, 남북 정상회담이후 주변 4국들은 남북관계의 개선에 높은 기대감을 보이면서도, 한반도 냉전체제의 해체와 더불어 새로 조성될 동북아 안보환경 및 역할 구도에서 자국의 이해를 확대하기 위해 활발한 외교전을 전개하고 있으므로, 동북아 국제질서는 '미·일 대 중국'의 느슨한 견제 구도속에서 유동성이 심화되고 있는 것이다⁶⁾. 이처럼 남북 정상회담이후 동북아 국제정세의 동향은 유동성의 심화와 더불어 '갈등·대립과 협력'이 혼재하는 가운데 '대화를 통한 갈등의 해결'을 지향하고 있는데, 이는 동북아 지역에서 다자간 안보협력이 필요함을 시사하는 것이기도 하다. 동북아 다자간 안보협력 레짐의 역할은 유동성의 증대와 그에 따라 수반되는 안보의 불안정성을 감소시키는 것이며, 이를 위하여 '대화를 통한 갈등의 해결'이 이루어 질 수 있는 '제도화된 대화'의 장을 제공하며 역내 국가 상호간의 투명성 및 신뢰증진이 이루어지도록 하는 것이다.

둘째, 탈냉전시대의 도래와 더불어 안보영역이 확대되고 있는데, 따라서 동북아 지역의 안보문제도 군사문제뿐 아니라 경제, 환경, 인권, 마약, 테러 등 다양하게 확대되고 있다. 즉 국경을 초월하는 포괄적 안보개념의 영역에 속하는 안보문제들이 증가하고 있다. 이와 같은 안보문제들은 국제적 성향을 지니고 있으므로, 관련 국가들간의 긴밀한 협력을 필요로 하고 있다. 즉 동북아 지역내 포괄적 안보문제들을 논의하고, 정책조정과 협력을 위한 '장'이 필요한 것이다. 이는 동북아 다자간 안보협력 레짐의 필요성과 역할을 시사하는 것이기도 하다.

셋째, 동북아 지역에는 냉전시대에 결성된 양자간 동맹만이 있다. 즉 포괄적이고 효과적인 집단안전보장체제는 물론, 예방적인 다자안보협력 레짐도 없다. 그러므로 동북아 다자간 안보협력 레짐은 예방외교의 활동을 통하여 기존의 역내 양자간 동맹관계의 한계성을 보완할 수 있고, 나아가 평화와 번영 즉 공동선(collective good)을 창출할 수 있는 새로운 동북아 국제질서를 정착시키는데 긍정적으로 기여할 수 있는 것이다. 즉 동북아 다자간 안보협력 레짐은 기존의 동맹체제와 함께 역내 새로운 안보환경의 조성에 일조할 수 있는 것이다⁷⁾.

5) 정진위, 『새로운 동북아질서와 한반도』 정진위 외 『새로운 동북아질서와 한반도』(서울: 법문사, 1998)

6) 미·일은 신안전보장체제를 기반으로 중국을 견제하고 있고, 이에 중국은 러시아와 함께 '전략적 동반자'로서 미국의 NMD 구상에 반대하면서 동북아 지역에서 미국을 견제하려고 하고 있다. 또 러시아는 북한과의 관계복원을 위한 정상회담을 가짐과 더불어 한반도에 대한 영향력의 확대를 도모하면서 중국을 견제하는 한편, 일본과 경제협력의 강화를 추구하고 있다. 또 남북 정상회담이후 북한의 대주변 4국과의 관계개선은 동북아 국제정세를 완화시키는 중요한 변수로 작용하고 있다.

나. 한반도 평화공존과 다자간 안보협력의 필요성 및 역할

6·15 남북정상회담 및 공동선언을 계기로 남북관계는 한반도 냉전구조의 해체의 전개와 더불어 대치적 관계에서 화해협력 및 평화공존관계로 개선되고 있다. 이에 안보적 차원에서의 북한의 존재도 현재적 위협에서 잠재적 위협으로 전환되고 있다.

실로 한국으로서는 북한의 잠재적 위협요소를 적절하게 관리하면서 공존공생의 파트너로 발전시켜야 하는 민족사의 중요한 국면을 맞이하고 있는 것이다.

따라서 한국은 한반도 평화를 위하여 (i) 북한과의 신뢰관계 조성, (ii) 정전체제의 평화체제로의 전환 등을 추구하는 노력을 하여야 하고, (iii) 동시에 한반도를 둘러싼 국제 평화환경의 조성을 추구하는 노력을 하여야 하는 것이다. 즉 한국은 북한의 양자간 차원에서는 교류·협력의 확대와 더불어 정치적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축을 추구하여 평화통일의 기반을 조성하면서, 4자회담 등을 통하여 평화공존의 틀을 만드는 노력을 추구하여야 하고, 아울러 이와 같은 노력들이 원만하게 전개되도록 동북아 국제환경의 조성에도 전략적으로 노력을 기울여야 하는 것이다.

한반도 평화를 위한 이와 같은 한국의 노력과 관련, 동북아 다자간 안보협력은 직·간접적으로 순기능적인 역할을 수행할 수 있다고 기대할 수 있다. 예컨대, 동북아 다자간 안보협력은 예방외교의 활동을 통하여 역내 불확실성을 감소·제거함으로써 한반도 평화공존의 필요조건인 동북아 평화와 안정에 기여할 수 있고, 아울러 남북한간의 신뢰구축을 위한 유리한 환경 조성에 일조할 수 있으며, 통일과정의 평화적 관리에 기여할 수 있는 것이다. 또 한반도 평화공존의 틀이 만들어지면, 그 틀을 지지하고 보장하는 역할도 할 수 있는 것이다⁷⁾.

4. 동북아 다자간 안보협력의 발전 가능성과 관련국 입장

가. 발전 가능성

동북아 지역의 다자간 안보협력은 그 필요성으로 인하여 역내 관련국들의 정부간 수준 또는 민간수준에서 활발하게 논의되고 있지만, 앞에서 언급한 바 같이, 현재 추진되고 있는 다자간 안보협력 레짐의 수준은 아직 초보 단계를 벗어나지 못하고 있다.

그러나, 동북아 지역에는 역내 국가들간 위협인식의 차이, 동질적 가치의 결여에 따른 다자간 협력 전통의 결여, 역내 국가들간의 경제적·제도적 상호의존의 발달 미비, 미·일·중·러간의 Rivalry 상존, 중국의 소극적인 태도 및 북한의 부정적인 태도 등과 같은 저해요인들이 존재하고 있으므로 동북아 지역에서의 다자간 안보협력의 발전 가능성은 그다지 희망적이지는 않다⁸⁾.

그러나 남북정상회담이후 동북아 국제정세는 유동성의 심화와 더불어 '갈등·대립과 협력'이 혼재하는 가운데 대화를 통한 갈등의 해결을 지향하고 있고, 북한 또한 금년 7월 27일의 제7차 방북 ARF에서 회원으로 가입하였다.

따라서 동북아 역내에서는 정치·안보를 포함한 포괄적 협력레짐의 구축에 대한 필요성이 강하게 제기되고 있고, 공감대도 확산되고 있다. 즉 동북아 지역의 안보문제를 포괄적으로 다룰 수 있는 다자간 안보협력 레짐의 구축은 역내 국가들의 21세기의 주요한 과제로서 부각되고 있는 것이다.

그러므로 동북아 국가들은 21세기 동북아의 안정과 번영을 위하여 인내심을 가지고 동북아 다자간 안보협력 레짐의 구축과 발전을 위해 꾸준히 노력하여야 할 것이다.

나. 주요 관련국의 입장

(1) 미국

미국은 동북아 다자간 안보협력이 양자간 동맹을 바탕으로 하는 자국의 영향력을 잠식시킬 것이라라는 인식에서 1990년대 초반까지는 반대했으나, 부시 행정부의 후반기에 접어들어 긍정적 태도로 전환하였다. 그리고, 1993년 3월 클린턴 행정부의 출범과 더불어 지지 입장을 명확히 정립하였다. 즉, 1993년 3월에 클린턴 행정부의 윈스턴 로드(Winston Lord) 아시아·태평양 담당 차관보는 상원 인준 청문회를 통하여 기존 동맹관계를 유지하면서 다자간 포럼을 발전시키는 것을 아시아·태평양 지역에 대한 미국 외교정책의 10대 목표중의 하나로 설정하였음을 밝혔고, 동년 7월에 클린턴 대통령은 '신태평양 공동체의

7) 백진현, "한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력", 광대환 외 『한반도 평화체제의 모색』(서울: 경남대 극동문제연구소, 1997)

8) 백진현, 앞의 논문(1997); 엄태암, 앞의 논문(1999).

9) 김태현, "동북아 다자안보협력체 구상: 그 이상과 현실", 『국제문제』 2000년 4월호; 김유남·노병렬, 앞의 논문(1999).

근간으로 다자간 대화추진을 제시하였으며, 아울러 동년 10월 동북아협력대화(NEACD)이 창설되도록 하였다.

현재 미국은 캘리포니아 주립대학 샌디에고 분교의 '세계 분쟁 및 협력 연구소' (IGCC)를 중심으로 동북아협력대화(NEACD)를 주도하고 있고, 1994년 7월 25일 출범한 ARF에 적극적으로 참석하고 있다.

그러나 이와는 대조적으로, 미국은 한국과 일본이 추진하고 있는 동북아 6자회담에 대해서는 유보적 또는 소극적인 태도를 나타내고 있다. 말하자면, 미국은 동북아 지역차원에서는 한국 및 일본과 유지하고 있는 기존의 양자 동맹관계를 근간으로 하면서, 동북아협력대화(NEACD)를 통하여 이를 보완하고 있고, 한반도 문제의 해결에는 6자회담보다 4자회담을 더 중요시한다는 입장을 취하고 있는 것이다.

따라서 동북아 6자회담에 대한 미국의 지지나 참여는 당분간 기대하기는 어려울 것 같다.

(2) 일본

아시아·태평양 지역의 다자간 안보협력 구상과 관련, 일본은 초기에는 미·일 양자간 동맹을 가장 중시하는 전통적인 입장 등으로 인하여 미국과 함께 소극적인 반응을 보였다.

그러나 일본은 곧 미국보다 먼저 아시아·태평양 지역의 다자간 안보협력 구상에 전향적인 태도를 보였고, 동북아 6자회담의 실현도 한국과 함께 가장 적극적으로 추진하고 있다. 즉, 일본은 1991년 7월 나키야마 외무장관으로 하여금 ASEAN-PMC에서 아시아·태평양 지역의 안보문제를 논의하자는 제의를 하도록 하였고, 이어 1993년 1월 '미야자와 독트린'의 발표를 통하여 일본정부가 아시아·태평양 지역의 다자간 안보협력에 깊은 관심을 갖고 있음을 명백하게 표명하였다.

그리고 일본은 1994년 7월 ARF의 출범과 더불어 그 운영에 주요한 역할을 담당하면서, 경제적 영향력이 큰 동남아 지역에서 정치적 영향력의 확대를 적극적으로 도모하고 있다. 나아가 일본은 1998년 2월 김대중 정부의 출범 직전에 발표된 한국정부의 '동북아 6개국 선언'에 조응하여 동년 10월의 한·일정상회담에서 4자회담과 병행하는 형태의 '동북아 6자회담'을 제안하였고, 한국과 함께 이를 추진하고 있다.

일본은 동북아 6자회담을 통하여 동북아 문제는 물론, 한반도 문제에도 직·간접적으로 관여할 수 있는 정책공간을 확보할 수 있으므로 매우 적극적인 태도를 나타내고 있다. 즉 21세기의 정치대국을 지향하여 국제사회에서의 역할중대를 도모하고 있는 일본은 동북아 다자간 안보협력에 매우 전향적인 입장을 보이고 있는 것이다¹⁰⁾.

(3) 중국

중국은 동북아 지역에서 다자간 안보협력 레짐이 구축되어 발전될 경우에 다루어지게 될 포괄적 주요의제 즉 군사적 신뢰 구축을 위한 투명성 보장문제, 인권문제, 민주화, 환경문제 등에 대해 내정간섭으로 인식하고 있고, 아울러 남사군도 및 대만 문제가 의제화되는 것도 원하지 않고 있다.

따라서 중국은 역내 국가간 경제협력을 넘어선 정치·안보문제 중심의 다자간 안보협력 레짐의 수립·제도화에는 소극적인 입장을 나타내고 있다. 즉 중국은 관계국가간 직접협상을 통해 해결하여야 한다는 원칙을 견지·주장하고 있다.

그러나 다른 한편에서, 중국은 미국의 '세계 분쟁 및 협력 연구소(IGCC)'가 주도하는 동북아협력대화(NEACD)에 꾸준히 참석하고 있고¹¹⁾, 또 아시아·태평양 지역의 다자간 안보협력 레짐인 ARF에도 참여하고 있다. 그러므로, 이와 같은 점을 감안해 보면, 중국이 북한의 ARF가입 및 남북관계의 진전에 따른 영향으로 인하여 동북아 다자간 안보협력에 대한 소극적인 태도에서 적극적인 태도로 전환할 가능성도 전혀 배제할 수 없다.

(4) 러시아

구소련은 1960년대 말부터 아시아 지역의 다자간 안보협력체의 결성을 주장하였다. 즉 구소련은 1969년에 '아시아 집단안보 체제'를 제창한 후, 1985년에 '술아시아적 과정'(All-Asian Process)을 제시하였고, 1988년 9월 크라스노야르스크에서 행한 고르바초프의 연설에서 '술아시아 안보협력회의'(All-Asian Security & Cooperation Conference)을 제안하였다.

러시아는 이와 같은 구소련의 안보외교정책의 연장선상에서 동북아 지역의 다자간 안보협력 레짐의 구축에 적극적인 태도를 표명하고 있다. 예컨대, 1992년 11월 한국을 방문한 옐친 대통령은 국회연설에서 아시아·태평양 지역에서 분쟁의 해소 및 위기관리를 하기 위한 '아시아·태평양 지역 분쟁방지센터'의 설립을 제안하였고, 1994년 4월 및 5월의 양국 국방장관 상호방문시에는 '동북아 다자간안보체제'를 제안하였다. 또 러시아는 NEACD와 ARF에 꾸준히 참여하고 있으며¹²⁾, 한국과 일본이 추진하고 있는 '동북아 6자회담'에 대해서도 지지하는 입장을 나타내고 있다.

10) 배정호 『탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책』(서울: 통일연구원, 1999).

11) 제 9차 NEACD는 1999년 12월에 北京에서 개최되었다.

12) 제 8차 NEACD는 1998년 11월에 모스크바에서 개최되었다.

요컨대, 러시아는 동북아 지역의 주요현안인 한반도문제를 다루는 4차회담에서의 소외 등 동북아 지역에서 상실된 자국의 영향력의 회복을 꾀하기 위하여 동북아 다자간 안보협력을 위한 움직임에 매우 전향적인 태도를 나타내고 있는 것이다.

(5) 북한

아시아·태평양 지역차원이나 동북아 소지역 차원에서의 다자간 안보협력 구상과 관련, 북한은 부정적인 입장을 취해왔다. 북한은 고르바초프의 '쏠아시아 안보협력회의'(All-Asian Security & Cooperation Conference, 1988.9)이나 한국 노태우 정부의 '동북아 평화협의회'(Consultative Conference for Peace in Northeast Asia, 1988.10)의 창설 제안에 대해 아시아·태평양 지역에 대한 CSCE의 적용은 비현실적이라는 이유로 반대입장을 표명하였고, 1992년 말 미국 베이커 국무장관의 '2+4 회의'구상에 대해서도 미국의 지배전략의 산물이라는 이유로 반대하는 태도를 나타내었으며, 나아가 최근 한국과 일본이 추진하고 있는 '동북아 6차회담'에 대해서도 비판적인 입장을 견지하고 있다¹³⁾. 따라서 동북아 다자간 안보협력에 대한 북한의 동참은 현실적으로 상당히 어렵다고 볼 수 있다.

그러나, 다른 한편에서 북한이 1993년 7월 NEACD 준비회의에 참가한 이후 불참하고 있음에도 불구하고, 매년 회의자료의 제공을 NEACD 사무국에 요청하고 있는 점과, 또 오스트레일리아(1994.9)와 태국(1995.7)을 통하여 ARF의 회원국 가입여부를 타진하다가 남북정상회담 전후의 적극적 외교정책의 전개와 더불어 2000년 7월의 제7차 ARF에서 23번째 회원국으로 가입한 점에 주목할 필요가 있다. 물론, 북한이 역내 분쟁의 사전예방을 추구하는 다자간 안보협력의 취지를 지지하여 동참하였기 보다는, ARF 의장성명을 통하여 남북한간의 대화와 4차회담, KEDO 지원, 북한의 핵문제를 비롯한 국제적 핵 비확산 노력의 중요성이 강조되면서 한국의 외교적 입장이 강화되고, 아울러 한반도 문제가 아시아·태평양 지역의 주요의제로 정착되는 것에 대해 대응하기 위한 북한의 전략적 선택이라고 파악할 수 있다¹⁴⁾. 반면, 동북아 다자간 협력 레짐에 관한 조건만 성숙되면 북한의 동참을 이끌어 낼 수 있다는 가능성도 엿볼 수 있는 것이다.

IV. 결 론

탈냉전시대의 도래에 따른 글로벌 차원의 국제환경의 변화 즉, 세계질서의 다원화 및 국제사회의 다극화, 국제관계에서 경제력의 비중의증대에 따른 힘의 변화, 국제적 상호의존의 증대, 첨단기술의 혁신과 하이테크 전쟁의 도래 등에 따라 안보환경이 변화하고 있다.

그와 같은 안보환경의 전환기적 변화는 동북아 지역에도 투영되고 있다. 동북아 지역의 안보문제도 군사문제뿐 아니라 경제, 환경, 인권, 마약, 테러 등 다양하게 확대됨과 더불어 국제적 협조를 필요로 하는 성향들을 나타내고 있다. 즉 포괄적 안보개념의 영역에 속하는 안보문제들이 증대하고 있다. 게다가, 남북정상회담과 그에 따른 남북관계의 진전으로 한반도 냉전적 구도의 해체의 전개와 더불어 동북아 국제질서는 '미·일 대 중국'의 느슨한 견제 구도속에서 그 유동성이 한층 심화되고 있다.

그러므로 한국은 이와같은 동북아 국제질서 및 안보환경에 대응하면서, 한반도의 평화공존과 협력관계의 정착이라는 역사적 과제의 달성을 도모할 수 있는 안보정책을 수립·추구하여야 하는 중요한 시점에 직면해 있는 것이다.

따라서 본 논문에서는 21세기에는 한반도의 경영시대의 개막과 더불어 동북아의 중추국가로서 발전을 도모하여야 한다는 문제의식아래에서 한국의 포괄적 안보전략을 제시하였고, 아울러 한반도의 평화공존을 위한 동북아 안보환경조성과 국제적 보장치로서 동북아 다자간 안보협력의 중요성을 강조하였다.

한국은 한반도 평화공존 및 동북아 다자간 안보협력을 위하여 포괄적 안보전략에 따라 비군사적 수단의 전략적 활용의 증시 및 군사적 수단과의 상호보완작용을 꾀하면서 다차원적으로 접근하여야 하여야 할 것이다.

13) 엄태암, 앞의 논문(1999): 1998년 10월 29일 북한 중앙방송 논평 및 1999년 1월 9일 북한 평양방송.

14) 엄태암, 앞의 논문(1999).