

동북아 평화체제와 다자안보협력*

: 필요성, 가능성, 그리고 발전경로

이남주(성공회대학교)

논문 요약

냉전해체 이후 동북아에서는 안보딜레마를 완화시킬 수 있는 평화체제가 아직 형성되지 않고 있다. 현실주의적 접근은 중국의 부상에 효과적으로 대응하기 어렵고 안보딜레마를 더 심화시키고 있다. 경제적 상호의존도가 증가하고 있기는 하지만 영토갈등 등도 같이 증가하는 상황에서 자유주의적 접근도 효과적으로 보이지는 않는다. 이러한 상황에서 다자안보협력이 동북아 평화체제 구축을 위한 유력한 대안으로 등장하고 있다.

이 논문은 동북아에서 다자안보협력의 실현가능성을 분석하고 그 발전경로를 제시했다. 다자안보협력의 발전에는 많은 장애가 있다. 주권국가는 안보정책에 대한 결정권을 다자협력기구에 양도하는 것에 부정적이다. 그러나 동북아에서 미국과 중국이 미래의 불확실성 때문에 다자협력에 점차 적극적인 태도를 취하고 있다. 다른 어려움은 일본, 한국 등이 미국과의 군사동맹에 의존하고 있다는 점이다. 양자군사동맹은 다자협력과 충돌할 가능성이 높다. 동북아에서 양자군사동맹을 제거하는 것은 비현실적이기 때문에 양자동맹과 다자안보협력 사이의 균형을 유지할 수 있는 방안을 찾아야 할 필요가 있다. 마지막으로 이 논문은 인식공동체의 형성에 기여할 수 있는 민간협력의 중요성을 강조한다.

주제어 : 중국의 부상, 동맹, 다자안보협력, 인식공동체

* 이 논문은 2007년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (KRF-2007-361-AM0005)

I. 냉전해체 이후 동북아질서의 변화 -제도화 없는 지역주의의 한계

냉전해체 이후 평화로운 신국제질서의 출현에 대한 기대가 높았지만 현재 상황은 이러한 기대와 차이가 크다. 유럽에서는 냉전해체가 동서대립의 극복과 유럽통합으로 이어졌다. 그렇지만 유럽을 제외한 지역의 상황은 그리 희망적이지 않다. 국지적 분쟁과 정치적 갈등이 더 증가하는 양상이 나타나고 있기 때문이다. 중동지역에서 확대재생산되고 있는 종교적, 정치적, 사회적 갈등이 대표적인 사례이다. 유럽에서도 긍정적인 변화만 있는 것은 아니다. 유럽통합에도 불구하고 서유럽과 동유럽의 격차가 여전히 해소되지 않고 있으며, 서유럽 내에서도 남유럽과 북유럽 사이의 경제적 격차가 커지고 남유럽에서는 경제위기로 인해 사회적, 정치적 갈등이 확대되고 있다. 이러한 모습은 후쿠야마(Francis Fukuyama)가 예상한 “역사의 종말”과 거리가 멀다.¹⁾

동북아에서는 긍정적인 변화와 부정적인 변화가 동시에 출현했다. 이념대립으로 인한 안보갈등이 줄어들고, 역내 국가들 사이에 경제교류와 문화교류가 크게 증가한 것은 긍정적인 변화라고 할 수 있다. 이러한 변화는 사실 냉전해체 이전부터 시작되었다. 1980년대부터 소련이 전통적 사회주의 모델에 대한 개혁에 나서면서 지구적 차원에서 동서대립을 초월한 교류가 증가하기 시작했다. 그렇지만 소련의 변화는 동북아보다는 유럽에 더 직접적인 영향을 미쳤다.²⁾ 동북아에서는 중국의 개혁개방이 중요한 계기를 제공했다.³⁾

1) 후쿠야마 본인은 1990년대 초반부터 자신의 저작(The End of History and the Last Man)이 소련의 해체 이후 세계적으로 자유민주주의와 시장경제로의 불가피한 전환이 이루어지고 있다고 주장한 것으로 이해되는 것에 거리를 두어왔다. 후쿠야마는 현대화의 결과로 장기적으로 민주주의가 확산되고 있다는 조심스러운 예측을 했을 뿐, 이러한 전환의 속도나 방식에 대해 엄격한 결론을 내리지는 않았다고 주장했다. 최근에는 민주주의로의 전환이 정치적, 사회적, 경제적 조건, 그리고 지도력 등의 영향을 받는다는 점을 강조하고 있다. Fukuyama, Francis, *America at the Crossroads: Democracy, Power and the Neoconservative Legacy*. New Haven: Yale University Press, 2006, pp.54~57.

2) 고르바초프(Mikhail S. Gorbachov)의 ‘유럽 공동의 집’을 만들자는 구상은 동북아의 신지역주의

중국은 개혁개방 이후 인도, 베트남 등 냉전시기 갈등을 겪었던 주변국가들과의 관계 정상화에 나섰다. 1992년 한국과 수교하는 것으로 주변국가들과의 정치적 대립을 대부분 해소했다. 가장 큰 변화는 경제영역에서 출현했다. 동북아 역내국가들 사이의 경제교류가 빠른 속도로 증가했는데, 한국의 경우 무역총액에서 중국이 차지하는 비중은 2000-2010년 사이에 9.39%에서 21.13%로 증가했고, 미국의 비중은 같은 기간 20.09%에서 10.12%로 감소했다. 일본의 무역총액에서 중국이 차지하는 비중이 같은 기간 9.95%에서 21.02%로 증가했고 미국의 비중은 24.00%에서 12.92%로 감소했다. 반면 중국의 무역총액에서 한국과 일본이 차지하는 비중은 2000-2009년 사이에 24.80%에서 17.44%로 감소했고 미국이 차지하는 비중은 상대적으로 적게 감소해 15.70%에서 13.51%로 감소했다. 그렇지만 전체적으로 역내 교역은 놀라울 정도의 속도로 증가했다.⁴⁾

그러나 냉전해체 이후 동북아 변화에는 한계도 뚜렷하다. 냉전체제가 해체된 직후에 이미 아시아에서는 냉전해체가 평화의 시대가 아니라 갈등과 대립의 시대를 열 것이라는 비관적인 전망이 제기된 바 있다. 프리드버그(Aron Friedberg)는 1993년에 발표한 글에서 아시아에는 민주주의, 경제사회적 평등, 탈민족주의적 정치문화, 활력 있는 지역기구 등 유럽이 냉전해체 이후 안정을 유지할 수 있도록 만들어주었던 요인들이 결여되어 있기 때문에 아시아가 대국들이 충돌하는 무대가 될 가능성이 높다고 전망하였다. 아시아의

구상에 많은 상상력을 제공해주었고 일본의 비판적 지식인인 와다 하루키(和田春樹)와 강상중이 각각 '동북아시아 공동의 집'이라는 구상을 제시한 바 있다. 강상중, 이경덕 옮김, 『동북아시아 공동의 집을 향하여』, 서울: 뿌리와이파리, 2002와 와다 하루키, 이원덕 옮김, 『동북아시아 공동의 집』, 서울: 일조각, 2004.

3) 최근 1972년 닉슨(Richard M. Nixon)의 베이징 방문과 상하이공동선언 발표로 미중협력이 시작된 것이 동북아 냉전질서의 변화를 촉진한 더 결정적인 계기로 보는 해석도 제기되었다. 미중협력이 중일수교로 이어지고 마오쩌둥(毛澤東)의 사망 이후 중국이 개혁개방에 나설 수 있는 환경을 만들었다는 측면에서 보면 설득력이 있는 해석이다. 마크 셀던, "동아시아 지역주의의 세 시기: 16~21세기의 정치경제와 지정학." 『창작과비평』 여름호, 2009.

4) 황병덕 외, 『중국의 G2부상과 한반도 평화통일 추진전략(KINI 연구총서 11-12-1)』, 서울: 통일연구원, 2011, pp.64~67쪽.

미래는 새로운 통합질서를 발전시키고 있는 현재의 유럽보다는 현실주의적 힘의 논리가 지배했던 과거의 유럽과 유사해질 것이라는 주장이다.⁵⁾ 지금까지의 변화를 보면 프리드버그의 예측이 적중했다고 보기 어렵다. 여러 어려움에도 불구하고 동북아는 물론이고 아시아 전체에서 대규모 군사충돌이 발생하지는 않았다.⁶⁾

그렇지만 프리드버그가 제기한 문제들은 냉전이 해체된 지 20년이 경과했지만 여전히 해결되지 않고 있다. 그중에서도 지역협력의 제도화가 역내 교류의 양적확대를 따라가고 있지 못하고 있는 것이 가장 큰 한계라고 할 수 있다. 교류가 가장 활발하게 진행되고 있는 경제영역에서도 협력의 제도화는 여전히 낮은 단계에 머물러 있고 안보 영역에서는 문제가 더 심각하다. 지구적 차원에서는 냉전체제가 해체되었다고 하지만 동북아에서는 냉전의 유산이 여전히 청산되지 않고 남아 있다. 한반도의 남북관계나 중국의 양안관계에서 화해와 갈등이 반복해 출현하고 있고 갈등이 군사충돌로 이어질 가능성이 사라지지 않고 있다. 냉전체제 해체 이후에 새로운 갈등요인도 출현하고 있다.⁷⁾ 중국과 일본 사이에는 도서 영유권과 해양경계선 확정 문제를 둘러싼 갈등이, 중국과 동남아 국가들 사이에는 난사군도(南沙群島, Spratly Islands)의 영유권을 둘러싼 갈등이 고조되어왔다. 그럼에도 불구하고 이를 관리하고 해결할 수 있는 제도적 장치는 부재한 상황이다.⁸⁾ 동북아와 동아시아에서

5) Friedberg, Aaron, "Ripe for Rivalry: Prospect for Peace in a Multipolar Asia." *International Security*, vol. 18, no. 3(Winter), 1993, p.7.

6) 냉전체제 해체 이후 발생한 소규모 군사충돌의 사례로는 한반도 서해에서 발생한 두 차례의 교전과 2010년 11월 북한의 연평도 포격, 2008년 이후 "프레아비히어 사원"(Preah Vihear temple: 태국어-파워한 사원) 주변에서 태국과 캄보디아 사이의 교전들 등이 있다. 그러나 이는 대국간 충돌과는 거리가 멀다.

7) 동북아 국가들은 오랜 역사에도 불구하고 근대 국민국가로의 전환이라는 관점에서 보면 사춘기 국가(adolescence state)로서의 특징을 가지고 있기 때문에 정체성에 대한 불안감을 가지고 있고 이에 따라 외부의 영향에 과도하게 반응하기 쉽다. Blanchard, Jean-Marc F., "Maritime Issues in Asia: The Problem of Adolescence." Muthiah Alagapa ed., *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*. Stanford: Stanford University Press, 2003.

8) 2002년 11월 중국과 ASEAN 참가 국가들의 외교장관들은 "2002남중국해행동선언(2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)"에 서명했다. 여기서 영토분쟁에 대해 평화적 해결과 상호신뢰 증진을 위한 노력이라는 행동원칙을 밝혔지만 분쟁해결절차에 대해서

대규모 군사충돌이 발생하지는 않고 있지만 안보딜레마는 계속 심화되고 있는 상황이다.

요약하자면 현재 동북아는 경제, 문화적 교류의 증진이 평화질서의 구축으로 이어질 것인가, 아니면 지역협력의 제도화가 진전되지 못하고 다시 새로운 대립과 갈등의 공간으로 전락할 것인가라는 교차로에 서 있다. 이러한 상황을 배경으로 이 글은 냉전체제의 해체와 중국의 부상이라는 새로운 환경에 조응할 수 있는 동북아평화체제의 상을 제시하고 다자안보협력의 실현 가능성과 발전경로를 논하고자 한다. 물론 동북아 평화체제와 관련한 기존 논의는 적지 않다. 동북아 평화문제에 대한 논의에서 가장 지배적인 경향은 여전히 세력균형과 동맹에 기초한 현실주의적 접근이다.⁹⁾ 동북아에서 역내 국가들 사이에 경제협력이 빠르게 진전되고 있지만 이것으로 안보갈등이 해소되지는 않을 것이고, 여전히 동맹과 세력균형이 평화를 보장할 수 있는 가장 유력한 수단이라는 것이다. 그러나 중국의 부상은 동맹과 세력균형만으로 동북아에서 평화를 유지하기 힘들게 만들고 있다. 최근 안보딜레마가 더 심화되고 있는 것이 현실주의적 접근이 가지고 있는 문제점을 잘 보여준다. 이에 따라 경제 의존도의 증가가 분쟁과 갈등의 소지를 줄이고 정치 및 안보 영역에서의 협력을 촉진할 수 있다는 기능주의적·자유주의적 접근을 동아시아나 동북아에 적용하려는 시도도 증가해왔다.¹⁰⁾ 그러나 동북아에서는 경제적 상호의존도의 증가에도 불구하고 민족주의간 충돌, 영유권 분쟁이 같이 증가하고 있어 기능주의적·자유주의적 접근이 한계가 있음을 보여주었다.

동북아가 심화되고 있는 안보딜레마에서 벗어나기 위해서는 현실주의와 자유주의의 한계를 넘어설 수 있는 새로운 평화유지방안을 모색할 필요가

는 구속력이 있는 내용이 없다. 이 선언에는 구속력이 있는 “남중국해행동가이드라인(Code of Conduct in South China Sea)”를 채택할 필요가 있다는 내용이 있으나 이러한 가이드라인이 아직 채택되지 않고 있다.

9) 조윤영, “안보공동체 이론과 동아시아 안보공동체 형성의 조건과 발전가능성.” 『동아시아공동체: 비전과 전망』, 서울: 한양대학교 출판부, 2005, p.322.

10) 박사명, 『동아시아의 새로운 모색-전장에서 시장으로, 시장에서 광장으로』, 서울: 이매진, 2006.

있다. 최근 그 유력한 대안으로 등장하고 있는 것이 다자안보협력이다. 이는 동맹이 아니라 협력안보 혹은 공동안보를 통한 안보공동체의 형성을 모색한다는 점에서, 경제협력의 확장효과가 아니라 안보협력을 독립적이고 우선적 의제로 다루는 협력을 모색한다는 점에서 각각 현실주의적 접근이나 기능주의·자유주의적 접근과 차별성을 갖는 새로운 접근이라고 할 수 있다. 다만 그 동안 다자안보협력론이 규범적 필요성만이 강조되고 그 실현가능성에 대한 의문을 해소하지 못하고 있어 이 글에서는 다자안보협력의 실현가능성을 논증하고 그 실현을 위한 구체적인 과제를 제시할 것이다.

2장에서는 동북아의 안보불안요인을 검토할 것이다. 특히 중국의 부상과 미국의 “아시아로의 축이동(pivot to Asia)”이 상호작용을 하며 안보딜레마가 심화되고 있다는 점을 강조할 것이다. 3장에서는 새로운 동북아질서와 관련한 다양한 시나리오를 검토하고 다자안보협력이 중국의 부상이 동북아 신냉전의 출현으로 이어지는 것을 막을 수 있는 가장 유력한 대안이라는 사실을 설명하고 그 실현 가능성을 검토할 것이다. 4장에서는 동북아 다자안보협력의 실현과정에서 해결되어야 할 주요 과제를 제시하고 이에 대한 해결방안을 논의할 것이다. 5장에서는 동북아 다자안보협력을 촉진하는 데 있어 민간 협력의 중요성과 발전방향을 논의하며 글을 마무리할 것이다.

II. 동북아 안보불안요인의 증가 : 중국의 부상과 미국의 “아시아로의 축이동(pivot to Asia)”

중국의 부상은 동북아와 동아시아 지역질서에 새로운 역동성을 불어넣고 있다. 그렇지만 중국의 부상이라는 현실을 반영한 새로운 안보질서가 구축되지 않는 상황에서 이는 주변국가들에게 기회요인이 아니라 불안요인으로 받

아들여지기도 한다. 현재 중국이 적극적으로 팽창주의적 목표를 추구하고 있다고 보기는 어렵다. 따라서 중국의 부상을 위협으로만 간주하는 것은 결과적으로 중국을 실제적인 위협으로 만드는 자기충족적 예언(self-fulfilling prophecy)이 될 가능성이 높다. 반대로 중국이 현재 국내문제 해결에 국가자원을 우선 투입할 필요가 있다는 이유만으로 중국의 부상이 지역평화를 위협하지 않을 것이라고 판단하는 것도 지나친 낙관이다.¹¹⁾ 중국의 의도와는 관계없이 중국의 부상 자체가 지역평화에 새로운 불안요인들 만들어내고 있기 때문이다. 이러한 불안요인은 구조, 의도와 규범, 주요 행위자들 사이의 상호작용 등의 세 차원에서 찾아볼 수 있다. 구조 차원에서는 국가들 사이의 힘의 분포가 빠르게 변화함에 따라 지역질서의 안정이 위협을 받는 것, 의도와 규범 차원에서는 중화주의적 정체성의 강화와 상업국가로의 전환에 따라 중국의 대외정책이 더 공세적 방향으로 전환하는 것, 행위자들 사이의 상호작용이라는 차원에서는 치열해지고 있는 미중경쟁의 지역질서에 대한 부정적인 영향 등이 각각 주요 불안요인으로 등장하고 있다.

우선 힘의 분포의 변화가 민감한 문제로 떠오르는 것은 중국이 동북아의 다른 국가들에 비해 인구와 영토의 규모에서 압도적 우위를 점하고 있기 때문이다. 최근 중국의 경제력과 군사력의 증가는 동북아와 동아시아 내의 힘의 분포를 빠른 속도로 중국에 유리한 방향으로 변화시키고 있다. 중국은 본격적인 경제성장을 시작한 지 30여년 만에 이미 다른 모든 동아시아국가들을 압도하는 경제력과 군사력을 갖추어 가고 있다.¹²⁾ 현실주의적 설명에 따르면 힘의 분포에서 비대칭성이 증가할수록 힘의 우위를 확보한 국가가 힘을 무절

11) 이남주, “중국의 골기와 동북아 딜레마.” 『한반도 포커스』 2010년 11·12월호(제10호), pp.5~6.

12) 이러한 특징이 다른 어떤 대국의 사례보다 중국의 부상의 성격을 복잡하게 만들고 있다. 세계 90위권에 머무르고 있는 1인당 GDP 등의 지표로 보면 중국은 선진국으로 분류할 수 없으나, 인구 규모로 인해 국가 차원으로 보면 주요 대국으로서의 지위를 확보할 수 있기 때문이다. 이는 중국 스스로에게도 정체성의 혼란(대국인가 개발도상국인가 등)을 초래하고, 외부에서도 중국의 변화와 그것의 대외적 영향을 파악하기 어렵게 만들고 있다. 어떠한 이러한 특수성을 고려하지 않는 중국의 부상에 대한 설명은 현실을 효과적으로 설명하기 어렵다.

제하게 사용할 가능성이 높아지는데,¹³⁾ 이에 대한 우려가 다른 동아시아국가들이 중국의 부상에 경계심을 갖게 만들고 있다. 이는 중국의 패권을 추구하는가 아닌가라는 주관적인 의도가 아니라 힘의 분포라는 객관적인 구조에 의해 나타나는 문제이다. 힘의 분포를 변경시키기 어렵다면 결국 힘의 비대칭성의 증가가 지역평화에 부정적인 영향을 미치지 않도록 할 수 있는 방법을 찾아야 한다.

물론 힘의 우위를 확보한 중국이 반드시 지역질서에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 단정할 수는 없다. 헤게모니안정론이 주장하는 것처럼 특정한 국가가 안정적인 헤게모니를 가지고 있을 때 국제질서가 더 안정될 수도 있다.¹⁴⁾ 중국은 과거 동아시아에서 그와 같은 질서를 경영했던 경험도 있다. 조공체제라고 불리는 이 질서는 동아시아에서 유럽보다 안정적이고 평화적인 질서를 더 오래 유지되는 데 기여했다.¹⁵⁾ 역사적으로 중국이 지역평화에 긍정적인 영향을 미치는 규범을 가지고 있었다는 점은 힘의 비대칭성이 초래하는 문제를 상쇄시킬 수 있는 자원이 될 수도 있다.

그렇지만 중국이 전근대 시기에 동아시아에 적용했던 규범이 현대에 그대로 적용되기는 힘들다. 이미 주권국가간의 평등을 규범으로 하는 국제질서가 형성되어 있는 조건에서 문명적 위계질서를 전제로 하는 중화질서에 대한 기억이 주변국가들에게 거부감을 불러일으키기 쉽기 때문이다. 중국의 부상이 중화질서와의 연속성을 강조하는 방식으로 진행된다면 이는 동아시아 평화에 긍정적이기보다는 부정적인 결과를 초래할 것이다. 그런데 중국 내에서 최근 국력의 증가에 따라 ‘중화주의’가 강화되는 경향이 출현하고 있다.

13) 국제관계에 대한 신현실주의적 설명은 무정부적인 국제사회에서는 세력균형이 전쟁의 방지할 수 있는 가장 유력한 방안이고 국제질서가 세력균형을 회복하는 방향으로 움직인다고 주장한다. Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

14) 이러한 논리를 전개하고 있는 세력전이이론(power transition theory)에 대한 요약은 Lemke, Douglas, *Region of Wars and Peace*. New York: Cambridge University Press, 2002, chapter 2를 참고.

15) Kang, Davis C., *East Asia Before the West*. New York: Columbia University Press, 2010와 조만나 아리기 지음, 강진아 옮김, 『베이징의 애덤 스미스-21세기의 계보』, 서울: 길, 2009, 제11장.

중국공산당도 중화민족의 부흥을 주장하고 있다. 중화주의의 실체가 불분명한 상황에서 국력의 증가에 따라 막연한 우월감이 중국인들의 사고를 지배하게 된다면 주변국가들에게 위협이 되지 않을 수 없다.¹⁶⁾ 물론 중국이 현재 동아시아에서 자신이 헤게모니를 행사했던 전통적 질서의 복원을 추구하는 것은 아니다. 그렇지만 내부통합을 강화하기 위해 중화주의를 동원하는 것은 중국의 부상에 주변 국가들이 우려하게 만드는 요인으로 작동하고 있다.

중국의 상업국가로의 전환도 중국의 대외정책이 더 공세적으로 변할 가능성을 높이고 있다. 조반니 아리기(Giovani Arrighi)는 중국이 비자본주의적 시장경제로 발전되고 세계에서 새로운 문명연방을 출현시키는 데 기여할 수 있다고 기대할 수 있는 근거로 농업국가적 전통을 들었다. 즉 과거 중국의 지배자들에게는 무역로에 대한 통제력보다 이웃 국가들과의 평화로운 관계나 인구가 많은 자국통치영역을 농업에 기초한 국가경제로 통합하는 것이 훨씬 중요하기 때문에 군사주의로 나아가지 않았는데, 지금도 내부 거버넌스의 안정이 중요하기 때문에 마찬가지라는 논리이다.¹⁷⁾ 그런데 현재 경제적으로 중국이 지구화에 깊게 참여하면서 해외에서 자신의 상업적 이익을 보호하고 증가시키기 위해 행동해야할 필요성도 높아지고 있다. 예를 들면 빠르게 증가하는 에너지 소비와 해외자원에 대한 의존도 증가가 중국이 해외에서 적극적으로 움직이게 만들고 있다. 최근 빈발하는 중국과 주변국가들 사이의 해양분쟁도 단순한 영토분쟁만은 아니고 자원문제와 깊게 관련되어 있다.

앞의 두 요인이 동북아에 미치는 영향은 장기적인 것인데 중국의 부상과 이에 대한 미국의 대응이 발생시키는 상호작용은 당장 동북아와 동아시아의 불안을 고조시키는 주요 요인으로 작용하고 있다. 제2차 세계대전 이후 미국은 한국, 일본, 타이완, 그리고 동남아 국가들과의 맺은 양자동맹관계를 기초

16) 이러한 점에서 최원식은 중국이 대국주의적 전통보다는 자신의 소국주의, 왕도주의적 전통을 새롭게 활용할 것을 촉구하고 있다. 최원식, 『제국 이후의 동아시아』, 과주: 창비, 2009, pp.22~24쪽.

17) 조반니 아리기, “곡절이 가득한 자본의 여정-데이비드 하비와의 인터뷰.” 『뉴레프트리뷰2』, 서울: 길, 2009, pp.473~474.

로 이 지역에서 헤게모니를 유지해왔다. 미국 주도의 동아시아질서는 한편으로는 동아시아에 냉전적 대립을 고착시켰지만 다른 한편으로 일부 동아시아 국가들의 경제적 역동성을 강화하는 데 기여하기도 했다. 중국이 개혁개방에 성공할 수 있었던 것에도 미국이 자국시장과 국제금융에 중국이 접근할 수 있는 길을 열어준 것이 결정적인 도움이 되었다. 이러한 과정을 거치면서 미국은 동아시아에 내재화되어있는 존재가 되었고 동아시아의 평화가 미국을 배제하는 방식으로 이루어지기 어렵다.

그렇지만 중국이 19세기말부터 20세기까지 내륙으로 수축되는 상황에서 미국의 존재가 과잉팽창된 것도 사실이다. 그리고 현재 미국의 동북아에서의 지위는 중국의 부상에 따라 도전을 받고 있다. 특히 미국은 동북아에 군사력을 전진배치시키고 있는데 중국은 이를 자신에 대한 위협으로 간주하고 있다. 과거 중국이 소련에 대한 견제, 일본의 군사력 강화 억제 등의 이유로 미군의 동북아 주둔을 용인하는 태도를 보인 것도 사실이다. 그러나 소련으로부터의 위협이 사라진 이후 미국이 일본에게 군사적으로 더 많은 역할을 할 것을 요구하며 일본의 군사대국화의 길을 터주고 MD체계에 일본과 한국의 참여를 종용하는 일련의 행위를 중국은 자신에 대한 견제와 봉쇄를 위한 것이라고 우려하고 있다.¹⁸⁾ 따라서 중국의 부상은 필연적으로 동북아에서 미국과의 경쟁을 가속화시킬 수밖에 없다.

실제로 미국이 2003년 이라크전쟁을 개시하고 자신의 외교적, 군사적 자원을 중동지역에 집중시키는 사이에 중국은 동남아와 동북아에서의 영향력을 빠르게 증가시켰다. 이 지역의 국가들에게 중국은 가장 중요한 교역상대국이 되었고, 미국이 이 지역에서 얼마나 오래 영향력을 유지할 수 있는 것인가에 대한 회의도 생기기 시작했다. 이러한 상황에 대응하기 위해 오바마행정부는 그 출범 직후부터 아시아에서 중국의 영향력 확장을 억제하고 패권을 계속 유지하기 위한 전략을 모색해왔다.¹⁹⁾ 이는 2011년 소위 “아시아로의 축이동

18) 聶宏毅肖鐵峰, “美同盟的歷史演變及其對亞太安全的影響.” 『當代亞太』 第8期, 2007年.

(pivot to Asia)”라는 개념으로 요약되었고²⁰⁾, 이후 이 개념이 지나치게 세력 경쟁적 의미를 가지고 있다는 점을 의식해 “재균형(rebalancing)”이라는 새로운 표현을 사용하기 시작했다.

중국과 미국 사이의 힘겨루기가 표면화된 것은 2010년이였다. 2010년 3월 천안함사건 직후 미국 항공모함의 서해진입을 둘러싸고 중국과 미국 사이의 신경전이 시작되었다. 2010년 7월 아시아지역포럼(ARF)에 참가한 힐러리 클린턴(Hillary Rodham Clinton) 미국 국무장관이 “미국은 남중국해에서의 자유로운 항해와 아시아 공동수역에 대한 제한 없는 접근에 국가적인 이해를 갖고 있다”고 주장하고 베트남 등 일부 동남아 국가들이 미국의 개입을 반기는 태도를 취한 것이 중국을 자극했다. 이에 따라 중국과 필리핀, 베트남과의 관계가 악화되었고, 그 와중에 미국은 필리핀과 베트남 등과 군사협력을 강화했다. 이 시기 중국과 일본 사이에 다오위다오(釣魚島, 일본명 센카쿠 열도)를 둘러싼 갈등도 같이 고조되었는데, 미국은 이 지역에 미일안보조약의 적용 대상이라는 입장을 밝혔다. 이처럼 역내 국가들 사이의 갈등의 배후에 중국과 미국의 경쟁이 작용하고 있다. 이는 이 지역에서 우발적인 충돌도 국제전으로 확산될 가능성이 높다는 사실을 의미한다.

즉 미국은 냉전시기 확보한 전략적 교두보를 잃지 않기 위해 중국봉쇄에 나서고 있다. 중국은 이를 자신에 대한 전략적 위협을 간주하고 적극적이고 공세적으로 대응하고 있어 미중 사이의 갈등이 고조되고 있는 것이다. 미국과 중국은 이러한 전략적 문제를 어떻게 해결할 것인가라는 문제에 대한 답을 아직 찾지 못하고 있다.²¹⁾ 이러한 점이 현실주의와 자유주의적 접근이 동북

19) 방법에 있어서 부시행정부 시기의 군사적 일방주의에서 탈피해 동맹을 중시하고 이와 함께 다자협력을 활용하는 다자주의적 접근을 결합시키는 것을 모색했다. Bader, Jeffrey A., *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2012, pp.1~8.

20) Clinton, Hillary, “America's Pacific Century.” *Foreign Policy*, November, 2011.

21) 중미관계를 누구보다 중시하는 키신저(Henry Kissinger)도 변화하는 상황을 반영하는 새로운 협력 질서에 대해 합의하지 못하고 있다는 점을 인정하고 있다. Henry Kissinger, *On China*. New York : The Penguin Press, 2011, p.487.

아 평화체제를 구축하는 데 뚜렷한 한계가 있음을 잘 보여주고 있다.

III. 동북아 안보질서의 변화와 다자안보협력의 가능성

한국전쟁 이후 미국은 한편에서는 일본, 한국, 타이완 등과 군사동맹관계를 구축하고 다른 한편에서는 중국과 소련 사이의 갈등을 활용하며 동북아 질서의 변화를 주도했다. 특히 1970년대 들어 중국은 소련으로부터의 위협에 대응하기 위해 미국과 협력을 추구했는데 이는 미국이 베트남전쟁으로 인한 위기를 극복하고 이 지역에서 헤게모니를 계속 유지하는 데 큰 도움이 되었다. 미국 헤게모니 질서는 동북아 국가들이 식민주의로부터 탈피하는 것으로 어렵게 만들었지만 이와 동시에 대규모 전쟁이 재발하는 것을 막고 동북아 국가들 사이의 교류와 협력이 활성화될 수 있는 환경을 제공했다. 그런데 앞에서 이야기한 것처럼 중국의 부상에 따라 이러한 질서가 그대로 유지되기가 점차 어려워지고 있다. 그렇다면 어떤 새로운 질서가 가능한가?

먼저 미국과 중국이 강대국 협조체제(US-China condominium)를 구축해 동북아 질서 재편을 주도하는 것을 예상할 수 있다. 그러나 실현가능성은 낮다. 미국과 중국이 일본과 러시아 등의 이해관계를 무시하고 지역질서의 변화를 주도하기 어렵고, 미중 사이에도 상대에 대한 불신이 해소되기 어렵기 때문이다. 미국과 중국이 문제가 발생한 지 20년이 되어가는 북핵문제를 아직도 해결하지 못하고 있는 것이 가장 대표적인 예이다. 최근에는 닌오위다오 영유권 분쟁이 중일간의 본격적인 힘겨루기도 발전하고 있는데 미중이 이 문제를 해결하기 위한 협력에 나서지 못하는 것은 물론이고 미국 자신이 이 갈등에 끌려들어가고 있다. 최근에는 미국이 전통적 동맹국가들과의 관계를 강화하고 있고 중국 역시 러시아, 북한 등과의 전략적 협력을 강화하면서 냉전식 진영대립이 다시 출현할 것이라는 전망도 출현하고 있다. 이러한 경쟁

구도가 당장 미중간의 군사충돌로 이어지지는 않겠지만 동북아에서 군비경쟁을 가속화시키고 안보딜레마를 심화시킬 것이다.

이에 따라 동북아 안보문제를 해결하기 위한 새로운 접근법이 필요하다는 인식이 확산되고 있다. 유력한 대안 중의 하나로 떠오르는 것이 협력안보와 공동안보를 지향하는 다자안보협력이다.²²⁾ 역내 안보문제에 공동으로 대응하고 신뢰증진을 통해 갈등과 분쟁의 소지를 줄이고 평화를 유지하고자 하는 다자안보협력은 미중 사이의 힘의 정치에 의존하는 것보다 동북아 평화를 보장하는 데 더 이상적인 방안이기 때문이다. 물론 집단안보 혹은 공동안보에 대해서는 실현 가능성과 효율성에 대해 많은 의문들이 제기되어왔다. 국가가 주권의 핵심적인 구성요소인 안보문제에 대한 결정권을 일부분이라도 다자협력기구에 넘기는 것이 가능한가, 다자안보협력기구가 참여 국가들의 행위를 얼마나 효과적으로 통제할 수 있는가 등이 이러한 구상에 제기되는 핵심적 의문들이다. 현재 이러한 문제를 효과적으로 극복한 다자안보협력체제의 사례를 찾기도 쉽지 않다. OCSE(Organization for Security and Co-operation in Europe)의 경우가 거의 유일한 사례라고 할 수 있는데 이는 냉전체제로 동유럽 사회주의국가들이 서유럽에 통합되면서 가능했다. 따라서 냉전적 대립이 여전히 지속되고 있을 뿐만 아니라 민족주의적 갈등이 고조되고 있는 동북아에서 다자안보협력체제가 발전될 가능성에 부정적인 견해가 제기되는 것은 당연하다. 그러나 최근 주요 국가들의 움직임을 보면 다자안보협력의 가능성을 비관적으로 생각할 일만은 아니다.

우선, 인식적인 측면에서 민간 차원만이 아니라 정부 차원에서도 다자협력이 역내 안보문제의 해결을 위한 현실적인 방안이라는 점에 대한 공감대가 형성되어왔다. 2005년 9월 6자회담에서 합의된 “9.19 공동성명”의 4항에는 “6자는 동북아시아의 항구적 평화와 안정을 위해 공동으로 노력할 것을

22) 다자안보협력의 원칙으로 집단안보, 공동안보, 협력안보 등에 대한 논의를 신법식, “다자 안보협력 체제의 이해: 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념과 현실.” 『국제관계연구』 제15권 제1호, 2010을 참고.

공약하였다. (중략) 6자는 동북아시아에서 안보와 협조를 도모하기 위한 방도와 수단들을 탐구할 것을 합의하였다”는 내용이 포함되어 있다. 그리고 2007년 2월 13일 발표된 6자회담 합의문 5항은 “6자는 9.19공동성명의 이행을 확인하고 동북아 안보협력 증진방안 모색을 위한 장관급 회담을 신속하게 개최한다”는 더 구체적인 방안을 제시했다. 이 합의에 따라 “동북아 평화안보 체제 실무그룹(NEAPSM, Northeast Asia peace & Security Mechanism)”이 구성되어 2009년 초까지 3차례의 회의를 갖기도 했다.²³⁾ 북핵문제의 해결이 동북아 다자안보협력의 발전으로 이어질 수 있는 기반이 만들어져 있는 것이다.

더 중요한 점은 이해관계라는 측면에서 동북아질서 변화에 결정적인 영향을 미칠 중국과 미국이 모두 다자안보협력에 적극적인 관심을 표명하고 있다는 점이다. 중국은 과거 안보문제에 있어서 독립자주, 주권존중의 원칙만을 강조했으나 최근 다자안보협력에 적극적으로 참여하고 있다.²⁴⁾ 여기에는 안보에 대한 인식전환과 함께 중국이 평화적으로 부상할 수 있는 국제환경을 조성하는 데 다자안보협력이 긍정적인 역할을 할 수 있다는 판단이 중요하게 작용했다. 이에 따라 중국은 이미 중앙아시아 지역의 평화와 발전을 목적으로 하는 상해협력기구(SCO)라는 다자안보협력기구의 발전을 주도해왔다. 중국의 입장에서는 동북아에서도 다자안보협력이 미국의 일방주의를 견제하고, 중국에 대한 포위망 구축에 대응할 수 있는 유용한 수단이 될 수 있다.

이러한 중국의 계산을 고려하면 미국은 다자안보협력이 동북아에서 양자 동맹을 중심으로 구축된 자신의 패권적 지위를 약화시킬 가능성을 우려하지 않을 수 없다. 그러나 시간이 갈수록 미국은 동북아에서 중국과의 경쟁에서 불리한 처지에 빠질 가능성이 높다. 특히 현재와 같은 수준의 병력을 한국과

23) 조성렬, “동북아안보레짐 구축에 관한 비교연구.” 박경서·서보혁 외, 『헬싱키 프로세스와 동북아 안보협력』, 과주: 한국학술정보, 2012, pp.341~347.

24) 리단, “동북아다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략: 6자회담을 중심으로.” 『한국동북아논총』 제55집, 2010.

일본에 계속 유지할 수 있다는 보장도 없다.²⁵⁾ 그렇다면 미국도 중국의 부상을 다자협력이라는 틀 내에서 관리할 필요를 느끼게 될 것이다. 즉 다자안보 협력을 통해서 중국이 부상한 이후에도 중국의 행위를 규제할 수 있는 제도적, 규범적 틀을 만들 수 있다. 이러한 계산에 따라 미국도 동북아에서 다자안보협력논의에 개방적인 태도를 보이고 있다. 미국은 이미 2005년 중국에게 6자회담을 다자안보협력을 위한 발판으로 만들고자 하는 의사를 밝힌 바 있다.²⁶⁾ 오바마행정부 들어서 미국은 동아시아에 다자외교를 더 적극적으로 활용하고 있다.²⁷⁾

이처럼 어느 일방이 동북아 질서를 자신의 의도대로 변화시킬 수 없고 미래의 지위에 대해 불안을 느끼고 있는 상황이 중국과 미국이 다자안보협력에 과거보다 긍정적인 태도를 갖게 만들고 있는 것이다. 그리고 미국과 중국을 제외한 국가들로서는 강대국의 일방주의를 견제할 수 있는 다자안보협력체제의 발전을 부정적으로 받아들이 이유가 없다. 물론 동북아에는 한반도에서 남북대립, 중일 사이의 라이벌의식, 한일 사이의 민족주의적 갈등, 중국의 양안관계 등 영토와 주권을 둘러싼 갈등이 존재하고 있기 때문에 다자협력을 발전시키기 어렵다는 현실을 외면하기 어렵다. 이러한 갈등요인을 다자안보 협력을 통해 해결하기를 기대하는 것이 어렵고 반대로 이러한 갈등이 해결되어야 동북아에서 다자안보협력이 만들어질 수 있다고 생각하는 사람들이 더 많을 것이다. 그렇지만 다자안보협력이 바로 높은 수준의 안보공동체부터 시작될 필요는 없다. 동북아에서 출현할 다자안보협력도 초기에는 합의에 의한 결정, 개별 국가의 주권에 대한 존중 등의 원칙에 의해서 작동될 가능성

25) Pollack, Jonathan D., "The Asian Security Order." David Shambaugh ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. University of California Press, 2005, p.338.

26) 조성렬, 위의 논문, p.334.

27) 부시행정부에서는 아시아의 다자협력기구들이 집행력을 갖지 못하고 있는 비효율적인 조직이라는 이유로 적극적으로 개입하지 않았다. 그러나 오바마행정부는 이러한 기구에서 미국의 활발한 역할이 아시아 국가들의 미국에 대한 신뢰를 높이는 데 핵심적 요소라는 점을 주목하고 이에 적극적으로 참여했다. Bader, Op. Cit. pp.3~4.

이 높다. 그러나 동북아 다자안보협력이 집행력이 취약한 느슨한 체제라고 하더라도 신뢰 구축, 군비통제 등의 영역에서 성과를 거둘 수 있다면, 서구 열강의 동아시아 진출 이후 전쟁과 갈등으로 점철된 동북아에서 역내 국가들이 주체가 되어 안보협력을 추진할 수 있는 공간이 만들어진다는 점에서 동북아 지역협력의 새로운 전환점이 될 것이다.

헬싱키프로세스도 초기부터 높은 수준의 협력이 시작된 것은 아니고 소련과 서유럽의 이익을 균형적으로 반영하는 수준에서 시작되었다. 소련은 제2차 세계대전으로 인한 지정학적 변화의 인정과 유지를 목표로 1950년대부터 범유럽안보기구의 결성을 제안해왔다. 이에 서유럽 국가들은 지정학적인 현상유지라는 원칙을 받아들이면서 자신의 관심사(인적, 문화적 교류와 인권)가 논의될 수 공간을 확보하는 방식으로 합의가 이루어졌다. 미국은 유럽에서 자신의 영향력이 축소될 것에 대한 우려로 이에 소극적인 태도를 보이기도 했으나, 소련의 변화를 촉진하는 계기가 될 수 있다고 판단하면서 헬싱키 프로세스를 적극 활용하는 방향으로 입장을 전환했다. 뿐만 아니라 초기 제안부터 합의에 이르기까지 오랜 시간이 걸렸으며, 합의 이후 실행까지는 더 길고 복잡한 과정을 거쳤다.²⁸⁾

따라서 동북아 다자안보협력의 발전도 장기적으로 진행될 수밖에 없을 것이고 낮은 수준의 협력부터 출발할 수밖에 없다. 이렇게 보면 한반도비핵화, 동북아시아 비핵지대화 등의 동북아의 다자안보협력을 매개할 수 있는 의제들이 이미 등장해 있으며 이와 관련한 다방면의 협력이 축적되어왔다는 점에서 다자안보협력은 이상만이 아니라 이미 현실적 과제가 되었다고 할 수 있다.

28) 이행과정에 대해 간단한 리뷰는 Mastny, Vojtech, *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe 1986-1991*. New York: New York University Press, 1992를 참고.

IV. 동북아 다자안보협력의 발전경로

동북아에서 다자안보협력을 발전시키기 위해서는 해결되어야 할 과제가 많다. 그 중에서도 북핵문제의 해결이 가장 핵심적인 과제이다. 북핵문제의 해결이 바로 동북아 다자안보협력의 출발점이라고 할 수 있다. 앞에서 설명한 것처럼 6자회담 프로세스에서는 이미 북핵문제의 해결과 동북아 평화체제를 연관된 과제로 설정했다. 이는 북핵문제가 평화적으로 해결된다면 동북아에서 다자안보협력이 빠른 속도로 촉진될 수 있다는 것을 의미한다. 그 과정에 한반도 비핵화와 동북아 비핵지대화, 한반도의 군축과 동북아의 군축이 동시에 논의될 수 있다. 그렇지만 북한을 배제하거나 북한에 대한 압박을 가하기 위한 동북아 국가들 사이의 협력은 다자안보협력의 동력이 되기보다는 단기적으로 동북아 긴장을 더 고조시킬 것이다. 2009년 추진된 바 있는 소위 “5자회담” 구상이 중국의 무반응에 의해 좌절된 것도 북한을 제외한 동북아 안보협력 논의가 갖는 한계를 잘 보여주었다.²⁹⁾ 북핵문제의 해결과 한반도 평화체제의 구축은 동북아에서 다자안보협력의 형성과정에서 거쳐야 할 필수적 경로이다.

그렇지만 다자안보협력과 한반도평화체제, 북핵문제의 해결 사이의 관계가 선후의 문제만은 아니다. 다자안보협력이 북한의 가장 큰 관심사인 북한의 체제안전에 대한 우려를 해소시키는 데 기여할 수 있다면 이 양자 사이의 선순환이 이루어질 수 있다. 북핵문제는 지금까지 북한과 미국, 북한과 남한 사이의 심한 불신으로 인해 고비를 넘지 못했다. 북한은 미국이 자신의 체제 안전을 보장할 것인가에 대해 의구심을 갖고 있으며, 미국은 북한이 핵무기를

29) 이명박대통령은 미국 월스트리트저널(Wall Street Journal) 2009년 6월 13일자 인터뷰에서 “기존의 6자회담을 하는 것은 성과를 내기 어려우니 북한을 제외한 5개국이 북한의 비핵화를 위해 일치된 견해를 찾아내야 한다”고 말하면서 소위 ‘5자회담’ 구상을 제시했다. 그러나 23일 중국 외교부 정례 브리핑에서 친강(秦剛) 대변인은 5자회담에 대한 중국의 입장을 묻는 질문에 사실상 거부 입장을 밝히면서 없던 일이 되었다.

포기할 것인가에 대해 역시 의구심을 갖고 있다. 따라서 서로 상대방이 먼저 자신의 요구를 ‘역진불가능’한 형태로 실행할 것을 요구하고 있는 것이 그 동안 북미 사이에 이루어진 몇 차례의 합의가 실행되지 못한 근본원인이다. 이러한 상호불신은 단기간 내에서 해결되기 어렵다. 따라서 이미 6자회담에 참여하고 있는 다른 국가들이 함께 북한과 미국이 추구하는 목표의 실현과정에서 나타나는 시차로 인해 발생하는 문제를 해결해 줄 수 있다면 동북아 다자안보협력과 한반도 평화체제를 동시에 발전시키는 길을 찾을 수 있을 것이다. 이미 동아시아에서 베트남의 통일과 참여로 ASEAN이 반공연맹에서 동남아시아의 다자협력기구로 발전되었던 것, 독일통일이 헬싱키프로세스의 사실상의 완성과 유럽통합을 촉진한 것 등에서 다자안보협력과 개별 국가 문제 사이의 역동적 상호관계를 확인할 수 있다.

다자안보협력의 발전과정에서 직면하게 될 가장 큰 문제는 미국이 동북아 국가들과 맺고 있는 양자동맹관계와 다자안보협력체제 사이의 관계를 동북아 평화에 유리한 방향으로 처리하는 것이다. 현재 미국과 동맹국가들은 다자안보협력이 동맹관계와 충돌하지 않는 조건에서만 이를 수용하려는 태도를 보이고 있다.³⁰⁾ 미국에게는 양자동맹관계가 동북아, 넓게는 동아시아에서 자신의 이익을 보장할 수 있는 가장 중요한 전략적 자산이기 때문이다. 뿐만 아니라 여전히 무정부상태에 더 가까운 국제사회, 급변하는 동북아질서 속에서 이러한 동맹관계의 역할이 완전히 부정될 수 없다. 여러 불확실성을 효과적으로 관리를 할 수 있는 높은 수준의 다자안보협력이 발전되지 않는 조건에서 여전히 동맹관계가 잠재적 위협들에 효과적으로 대응할 수 있는 수단이기 때문이다. 즉 동북아에서 다자안보협력은 당분간 양자동맹관계가 병존하는 상황이 유지될 것이고 동북아의 새로운 안보질서는 하이브리드 행태를 취할 수밖에 없다.

30) Cossa, Ralph A., "U.S. Northeast Asia Policy : Revitalizing Alliances and Preserving Peace on the Peninsular." 『전략연구』 통권 49호, 2010, p.23.

그럼에도 불구하고 다자안보협력의 발전을 위해서는 양자동맹관계가 다자안보협력의 기초를 약화시키거나 이와 충돌하는 것은 막아야 한다. 양자동맹관계가 군사적 성격을 더 강화하거나 역내 국가를 대상으로 하는 것이 이러한 경우에 해당된다. 특히 동아시아에서 한미일삼각군사협력, 미호일삼각군사협력 등 다양한 형태의 삼각협력관계가 주요 사례가 된다. 이것이 동북아의 다자안보협력이나 중국과의 협력에 부정적인 영향을 주지 않을 것이라는 주장도 있다.³¹⁾ 그러나 중국은 이미 이를 자신에 대한 포위망으로 간주하고 있기 때문에 이러한 주장은 주관적인 희망에 불과하다.³²⁾ 미국과의 군사동맹을 강화하는 것은 단기적으로는 안정감을 강화할 것이나 장기적으로는 동북아에서 중국과 미국 사이의 경쟁구도를 강화시키고 안보딜레마를 심화시킬 것이다. 따라서 다자안보협력을 추진하는 과정에 양자동맹관계를 다자안보협력과 양립시킬 수 있는 현실적 방안을 찾아야 한다.

이를 위해서는 미국이 동아시아 국가들과 맺는 동맹관계에서 위계적 관계를 수평적 관계로 전환시켜야 한다. 현재의 위계적 동맹관계는 냉전체제라는 특수한 상황에서 형성된 것인데 중국이 동맹관계에 대해 우려하게 만드는 가장 중요한 요인이기도 하다. 예를 들어 한국의 군사전략이 미국의 군사전략에 종속되어 있는 상황에서 한미군사동맹이 결국 미국의 대중국포위망 구축에 활용될 것이라고 판단하고 있는 것이다. 또한 동맹관계의 군사적 성격도 약화시켜야 한다. 동북아는 이미 세계의 어떤 다른 지역보다도 군사력이 밀집되어 있다. 객관적인 위협평가를 기초로 안보위협에 대비하기 위한 적정 수준에서 군사협력을 유지할 필요는 있지만 인위적으로 위협요인을 생산하고 이에 대한 과도한 군사적 대응을 추진하는 것은 지역협력과 동맹관계가 양립하

31) 남창화·이원우, “한국의 동맹네트워크의 확대와 한중관계 발전 병행 전략.” 『국제관계연구』 제16권 제2호, 2011, pp.22~23.

32) 중국에서는 이러한 움직임을 비판하며 동아시아의 “소NATO(小北約)”라는 비유를 사용하기도 한다. 그리고 한미일삼각군사협력은 이 소NATO의 가장 핵심적인 요소로 여기고 그 추이를 경계하고 있다. 陳光文, “亞太小北約成型威脅東北亞和平(2012.6.18).” http://opinion.china.com.cn/opinion_35_43835.html(검색일: 2012. 6. 25).

기 어렵게 만들 것이다. 이 두 가지 조건이 충족된다면 동맹관계가 당장 동북아 다자안보협력과 충돌되지는 않고 양자가 공존할 수 있는 공간도 넓어질 것이다.

마지막으로 다자안보협력의 지속적인 발전을 위해서는 협력영역을 확장시켜가기 위한 아이디어가 지속적으로 공급되어야 한다. 높은 수준의 다자안보협력으로 발전되기까지 여전히 많은 시간이 필요하다. 초기에 주력해야 할 일은 한반도의 평화적 관리, 신뢰구축, 그리고 군비감축 등이 될 것이다. 즉 현재 국가간 관계를 안정시키고 국가간 갈등이 군사적 갈등으로 전화되지 않도록 하는 메커니즘을 구축하는 것이다.³³⁾ 이 중 신뢰구축은 상대적으로 쉽다고 할 수 있지만 군비감축은 주요 국가들의 안보전략에 직접적인 영향을 미치기 때문에 쉽게 합의에 도달하기 어렵다. 예를 들어 동북아 비핵지대화는 미국의 핵전략과 충돌할 것이고, 국방예산을 빠르게 증가시키고 있는 중국도 군비감축에는 소극적인 태도를 보일 가능성이 높다.

이러한 내용의 다자안보협력이 이루어지지 위해서는 당사국들이 일정한 양보가 따라야 하는데 미국과 중국이 얼마나 적극적으로 이에 응할지는 불확실하다. 사실 유럽에서도 미국, 서유럽 주요국가, 소련 등의 이해관계를 조정하는 것은 쉽지 않았다. 그럼에도 불구하고 결국 성과를 거두게 된 것에는 오스트리아, 스위스, 유고 등의 비동맹·중립국들이 동서간 진영대립을 완화하고 중재하는 역할이 있었기 때문이다.³⁴⁾ 소련과 미국·서유럽 국가들이 입장의 차이를 좁힐 수 없을 경우 이 국가들이 적극적으로 중재안을 제안하는 등 협상타결에 결정적인 전환을 마련했다. 동맹관계에 의존하지 않는 이들 국가들은 다자안보협력을 통해 더 효과적으로 안전을 보장받기를 원했고,

33) 동아시아나 동북아에서의 지역협력은 당장 이상적인 공동체 구축을 추구하는 것은 비현실적이고 국가간 관계의 정상화라는 근대적 과제와 국가주의를 넘어서기 위한 협력공간을 만들어나가는 탈근대적 과제를 동시에 추구해야 한다. 이남주, “동아시아협력론에 대한 비판적 검토.” 백영서 외, 『동아시아의 지역질서』, 파주: 창비, 2005.

34) 서보혁, “헬싱키 틀의 성립과정과 전략적 삼각관계.” 박경서·서보혁 외, 앞의 책, p.36.

다자안보협력이라는 틀 내에서 자신의 발언권을 증가시킬 수 있었다. 따라서 이들은 내부의 입장의 차이에도 불구하고 다자안보협력을 시키는 데 공동보조를 취할 수 있었다.

문제는 동북아에서는 유럽과 달리 중간국가들의 역할도 크지 않다는 점이다. 물론 한국, 일본, 몽골, 그리고 지구적 차원에서는 대국이지만 동북아에 대한 영향력은 약화되어 있는 러시아가 협력한다면 미국과 중국으로부터 일정한 양보를 이끌어내고 다자안보협력을 촉진시킬 수 있는 동력을 형성할 수 있다. 그러나 이 중에서도 핵심적인 역할을 해야 할 한국과 일본에게 이를 기대하기 어렵다. 이들이 지금까지 미국과의 동맹관계에 안전보장을 의존해 온 관성이 강하기 때문이다. 한국의 경우 한반도에서 남북대립이 해소되지 않고 다양한 안보문제를 발생시키고 있는 것이 이러한 관성에서 벗어나기 어렵게 만들고 있다. 뿐만 아니라 한일 사이에 역사문제와 독도문제를 둘러싼 갈등도 다자안보협력의 촉진을 위한 한일간 공조를 어렵게 만들고 있다. 따라서 당분간은 민간 부문이 다자안보협력을 발전시키기 위한 아이디어를 공급하고 이를 뒷받침 할 수 있는 인식공동체의 형성을 위해 더 적극적인 역할을 할 필요가 있다.

V. 동북아 다자안보협력과 민간협력

안보협력에서 민간협력의 역할은 제한적이다. 그러나 민간협력은 새로운 안보규범을 확산시키는 데 전통적 안보규범의 관성에서 벗어나기 힘든 국가간 협력보다 더 적극적인 역할을 할 수 있다. 특히 북핵문제가 해결되기 이전에는 국가간 다자안보협력이 적극적으로 추진되기 어려운데, 이 시기에는 민간협력이 동북아 다자안보협력에 대한 공감대를 확산시키는 과정을 주도할 수 있다. 물론 시민사회의 발전이 낮은 수준에 머물러 있고, 그나마 국가별

로 매우 불균등한 동북아에서 민간협력이 제대로 진행될 수 있는가라는 의문이 제기될 수 있다. 그렇지만 유럽에서의 다자안보협력에 대한 아이디어 확산도 시민사회의 발전이 매우 불균형적인 상황에서 시작되었다.

초보적이기는 하지만 동북아에서도 이러한 노력이 이미 시작되었다. 한국, 일본 등의 시민사회에서는 국가만이 아니라 시민도 안보의 주체가 되고 국가 안보가 아니라 인간안보를 중시하는 방향으로 안보의 의미가 변화되어야 한다는 논의를 제기하고 시민사회가 안보와 평화 문제에 적극적으로 개입하기 위한 논의가 진행되고 있다.³⁵⁾ 이러한 논의가 앞으로 새로운 안보협력을 모색하는 데 인식론적 기초를 제공할 수 있다. 뿐만 아니라 동북아에서도 정도의 차이는 있지만 민간 부문의 역할이 냉전시기보다는 커지고 있다. 중국에서는 개혁개방 이후 국가로부터 상대적으로 자주적인 사회공간이 만들어지고 환경, 권익보호 등의 영역에서 시민사회의 발전이 진행되고 있다.³⁶⁾ 안보문제에 대한 의사결정에 민간이 참여하는 것은 아직 어렵지만 이 영역에서도 비교적 독립적인 전문가와 지식인들의 영향력이 증가하고 있다. 가장 폐쇄적인 국가라고 할 수 있는 북한도 최근 민간 자격으로 국제교류에 참가하는 사례가 증가하고 있는데 북한 정부가 안보 문제와 관련해 민간협력의 역할이 증가할 가능성을 의식한 결과로 보인다.³⁷⁾

유럽에서 초국가적 협력이 발전하는 과정에서 인식공동체(epistemic communities)가 중요한 역할을 했다. 하스(Peter M. Hass)는 인식공동체를 “지식 기반의 전문가 네트워크(network of knowledge-based experts)”로 “특정 영역에서 공인된 식견과 능력을 가진 채, 해당 분야의 정책적 지식

35) 구갑우, 『비판적 평화연구와 한반도』, 서울: 후마니타스, 2007.

36) 이남주, 『중국 시민사회의 형성과 발전』, 서울: 폴리테이아, 2007.

37) 2011년 4월 개최된 GPACC 동북아위원회의 베이징 회의에 평양측이 참가한 데 이어 2012년 3월 7일부터 9일까지 열린 동북아 평화와 협력을 위한 뉴욕 회의에도 북한의 이용호 외교부 부상이 군축평화연구소 자문위원 자격으로 참석했다. 이 회의에는 한국 측에서 6자회담 수석대표가 참가를 해 남북간 정부대화가 성사되는가가 관심의 대상이 되기도 했는데 회의 자체는 한국과 독일이 민간 단체가 주도해 만들어진 트랙(track 2) 모임이었다.

에 관한 한 권위 있는 주장을 내어 놓을 수 있는 전문가 네트워크”라고 규정했다. 따라서 여기서 국가이익과 같은 틀을 넘어 지역문제와 그 해결방법에 대한 공동의 인식체계가 발전될 수 있고 지역통합을 위한 매개역할을 할 수 있는 것이다.³⁸⁾ 동북아에서도 경제교류, 사회교류가 빠르게 증가하면서 이러한 인식공동체들이 형성될 가능성은 높아지고 있다. 다만 여기서 강조할 필요가 있는 것은 하스의 인식공동체에 대한 설명은 기능주의적 협력을 강조하고 있는데 동북아에서는 고도의 전문성의 공유에 기초한 인식공동체만 아니라 새로운 방식의 평화를 추구할 필요성에 공감하는 지식인들과 시민사회의 연대를 통한 인식공동체가 같이 발전되어야 한다는 점이다. 앞에서 이야기한 것처럼 자유주의적 혹은 기능주의적 접근에 의해 동북아 평화체제를 구축하는 것에는 한계가 있기 때문이다. 이러한 유형의 연대도 이미 진행되고 있다.

첫째는 시민사회 주도로 진행되고 있는 평화대화이다. 가장 대표적인 것은 GPPAC(Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, 당시 UN 사무총장 코피 아난의 제안에 의해 2003년 결성) 동북아 시민사회 네트워크이다. 이는 2005년 2월 일본 도쿄에서 결정되었는데 베이징, 홍콩, 서울, 상하이, 타이베이, 도쿄, 교토, 울란바토르, 블라디보스토크에서 활동하는 시민사회단체들로 구성되었다. 2007년 이 네트워크의 3차회의가 울란바토르에서 개최되었고 이 회의에서 동북아 평화체제 구축의 메커니즘으로서 6자 회담을 지지하는 한편 이에 상응하는 시민사회의 6자 회담을 개최하자는 제안이 나오기도 했다. 평양측이 참가가 이루어지지 않으면서 돌파구를 찾지 못하던 이 구상은 2011년 4월 베이징에서 열린 회의에 평양측의 “조선평화옹호 전국민족위원회(Korea National Peace Committee)”가 참가함에 따라 실현가능성이 높아졌다. 그리고 2012년 7월 블라디보스토크에서 회의에도 북

38) Hass. Peter M., “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination.” *International Organization* Vol.46, No.1(Winter), 1992.

한이 참가했다. 동북아 네트워크에서의 논의는 아직 상호신뢰구축 단계에 머무르고 있다. 그렇지만 여러 나라의 시민사회에서 이 회의에 참여한 사람들은 안보문제에 대해 많은 새로운 관점들을 제시하고 이에 대해 자유롭게 토론하는 분위기가 형성되고 있다.

둘째, 동북아 지식인들 사이의 교류이다. 2005년 한, 중, 일 삼국의 역사학자들이 참여해 공동집필한 중학생용 역사교재 "미래를 여는 역사"를 출간한 것이 동북아 평화와 관련한 지식인 협력의 대표적 사례이다. 1997년부터 한국, 일본, 오키나와, 타이완 등의 사회운동단체와 지식인들이 6차례에 걸쳐 '동아시아 냉전과 공포정치에 관한 학술회의'를 공동으로 열었던 것도 협애한 국가주의를 넘어 동아시아라는 지역을 상상하는 데 중요한 계기를 만들었다. 최근 비교적 지속적으로 진행되고 있는 교류사업은 2006년 시작된 동북아의 비판적 잡지 사이의 교류이다. 2006년 6월 서울에서 『창작과비평』, Inter-Asia Cultural Studies, 『민젠(民間)』(광저우), 『타이완서후이옌주(臺灣社會研究)』(타이베이), 『세카이(世界)』, 『젠다이시소오(現代思想)』(토오쿄오), IMPACTION(토오쿄오), 케시까지(反風)(오키나와), 젠야(前夜)(토오쿄오), 『뚜슈(讀書)』(베이징), 『시민과세계』, 『황해문화』, 『여/성이론』 등의 13개 잡지가 참여해 '동아시아의 연대와 잡지의 역할'이라는 주제로 동아시아 평화와 각 지역 사이의 개혁 사이의 연관성에 초점을 맞추어 논의를 진행했다. 이 교류사업은 논의의 결과를 각 잡지에 게재하는 방식으로 확산될 수 있다는 이점을 가지고 있다. 2008년 5월에는 타이베이에서 '화해의 장애물(和解的路障)'을 주제로, 2010년 11월에는 동북아 분단의 또 다른 최전선인 진먼다오(金門島)에서 '냉전의 역사문화(冷戰的歷史文化)'를 주제로, 2012년 6월에는 서울에서 '2012년 동아시아, 대안적 발전모델의 탐색'을 주제로 회의가 이어지고 있다. 냉전적 대립을 넘어서 동북아 협력을 촉진하기 위한 인식공동체 구축을 위한 노력의 하나라고 할 수 있다.

셋째, 도시간, 지역간 협력이다. 현재 동북아의 이미 여러 지역들에서 동북

아평화를 위한 논의공간들이 만들어지고 있다. 한국의 경우에는 제주도와 인천시 등이 비교적 적극적이다.³⁹⁾ 경기도와 강원도도 평화 문제에 적극적으로 참여할 수 있을 것이다. 일본의 경우는 히로시마 등 반핵평화의 상징적 도시가 있으며 오키나와도 독특한 역사적 경험과 미군의 주둔으로 인해 동북아 평화 문제에 특별한 발언권을 갖고 있는 지역이다. 러시아의 블라디보스토크, 몽골의 울란바토르 등도 동북아 평화에 많은 관심을 가질 수 있는 도시이다. 따라서 동북아 안보협력에 대한 새로운 아이디어가 확산된다면 이러한 도시들이 동북아 평화를 위한 민간협력에 더 적극적으로 나설 수 있게 될 것이고 새로운 도시의 참여도 이끌어낼 수 있다. 국가를 대표하지 않는 지역 간 네트워크는 역내 갈등 문제에 대해 더 열린 논의가 가능하고 동북아평화를 위한 새로운 접근법에 대한 공감대를 만들어갈 수 있다.

이처럼 시민사회, 지식인, 지역이 주체가 되는 동북아협력이 조금씩 진전되고 있고, 이러한 협력이 새로운 방식의 안보협력을 촉진하는 동력이 될 수 있다. 아직은 민간협력 사업이 고립적으로 진행되고 상호연계가 부족한 한계를 가지고 있다. 이는 안정적인 제도적 기반이나 의사결정의 중심이 부재한 민간교류가 가지고 있는 한계라고도 할 수 있다. 그렇지만 동북아에서 기존의 지역질서가 지속가능하지 않고 전환기로 접어드는 시점에서는 시민사회나 민간 부분은 이러한 변화에 더 능동적으로 대응할 수 있는 장점을 가지고 있다. 무엇보다도 이러한 협력은 새로운 규범과 아이디어를 확산시키는 데 정부간 협력보다 더 큰 효과를 발휘할 수 있다. 앞으로 다양한 교류협력 사업 사이의 시너지 효과를 만들어낼 수 있다면 민간협력이 동북아의 미래가 유럽의 과거가 재현되는 것을 막고 새로운 평화질서를 만들어내는 중요한 기둥이 될 수 있을 것이다.

39) 2005년 7월 정부는 제주를 “평화의 섬”으로 선포했으며, 인천시는 지방정부와 시민사회에서 “평화도시” 구상을 적극적으로 추진하고 있다.

참고문헌

- 강상중 지음, 이경덕 옮김, 『동북아시아 공동의 집을 향하여』, 서울: 뿌리와이파리, 2002.
- 구갑우, 『비판적 평화연구와 한반도』, 서울: 후마니타스, 2007.
- 남창희·이원우, “한국의 동맹네트워크의 확대와 한중관계 발전 병행 전략.” 『국제관계연구』 제16권 제2호, 2011.
- 리단, “동북아다자안보협력에 대한 중국의 인식과 전략: 6자회담을 중심으로.” 『한국동북아논총』 제55집, 2010.
- 마크 셸던, “동아시아 지역주의의 세 시기: 16~21세기의 정치경제와 지정학.” 『창작과비평』 여름호, 2009.
- 박사명, 『동아시아의 새로운 모색-전장에서 시장으로, 시장에서 광장으로』, 서울: 이매진, 2006.
- 서보혁, “헬싱키 틀의 성립과정과 전략적 삼각관계.” 박경서·서보혁 외, 『헬싱키 프로세스와 동북아 안보협력』, 과주: 한국학술정보, 2012.
- 신범식, “다자 안보협력 체제의 이해: 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념과 현실.” 『국제관계연구』 제15권 제1호, 2010.
- 이남주, “동아시아협력론에 대한 비판적 검토.” 백영서 외, 『동아시아의 지역질서』, 과주: 창비, 2005.
- _____, “중국의 굴기와 동북아 딜레마.” 『한반도 포커스』 2010년 11·12월호(제10호)
- _____, 『중국 시민사회의 형성과 발전』, 서울: 폴리테이아, 2007.
- 와다 하루키 지음, 이원덕 옮김, 『동북아시아 공동의 집』, 서울: 일조각, 2004.
- 조반니 아리기 지음, 강진아 옮김, 『베이징의 애덤 스미스-21세기의 계보』, 서울: 길, 2009.
- 조성렬, “동북아안보레짐 구축에 관한 비교연구.” 박경서·서보혁 외, 『헬싱키 프로세스와 동북아 안보협력』, 과주: 한국학술정보, 2012.
- 조윤영, “안보공동체 이론과 동아시아 안보공동체 형성의 조건과 발전가능성.” 『동아시아 공동체: 비전과 전망』, 서울: 한양대학교 출판부, 2005.
- 최원식, 『제국 이후의 동아시아』, 과주: 창비, 2009.
- 황병덕 외, 『중국의 G2부상과 한반도 평화통일 추진전략(KINI 연구총서 11-12-1)』, 서울: 통일연구원, 2011.
- Bader, Jeffrey A., *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2012.

- Blanchard, Jean-Marc F. "Maritime Issues in Asia: The Problem of Adolescence." in Muthiah Alagapa(ed.), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*, Stanford University Press, 2003.
- Clinton, Hillary, "America's Pacific Century." *Foreign Policy*, November, 2011.
- Cossa, Ralph A. "U.S. Northeast Asia Policy: Revitalizing Alliances and Preserving Peace on the Peninsular." 『전략연구』 통권 49호, 2010.
- Friedberg, Aaron, "Ripe for Rivalry: Prospect for Peace in a Multipolar Asia." *International Security* vol.18, no.3 (Winter), 1993.
- Fukuyama, Francis, *America at the Crossroads: Democracy, Power and the Neoconservative Legacy*. New Haven: Yale University Press, 2006.
- Hass, Peter M., "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization*, Vol.46 No.1(Winter), 1992.
- Kang, Davis C. *East Asia Before the West*. New York : Columbia University Press. 2010.
- Kissinger, Henry, *On China*. New York: The Penguin Press, 2011.
- Lemke, Douglas, *Region of Wars and Peace*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- Mastny, Vojtech, *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe 1986-1991*. New York: New York University Press, 1992.
- Pollack, Jonathan D., "The Asian Security Order." David Shambaugh, *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. Los Angeles: University of California Press, 2005.
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.
- 陳光文, "亚太小北约成型威胁东北亚和平(2012.6.18)" http://opinion.china.com.cn/opinion_35_43835.html(검색일: 2012. 6. 25).
- 聶宏毅肖鐵峰, "美同盟的歷史演變及其對亞太安全的影響." 『當代亞太』 第8期, 2007.

ABSTRACT

Peace Framework in Northeast Asia
and Multilateral Security Co-operation
: Necessity, Feasibility and Process

Lee, Nam-Ju(Sungkonghoe University)

Since the end of the Cold War, the peace framework that could ameliorate the impact of security dilemma in the northeast Asia has not emerged, yet. A realist approach could not cope with the rising China and is creating a bigger security dilemma in this region. A liberalist approach also seems ineffective because conflicts among states like territorial disputes are surging in this region despite the increase of economic mutual dependence. Against this backdrop, multilateral security co-operation is emerging as a viable solution to these problems.

This article analyzes the feasibility of multilateral security co-operation in the northeast Asia and explores the path to this framework. Of course, there are many difficulties in developing this framework. Especially, most sovereign states are reluctant to yield their rights of decision in the realm of security policy to multilateral co-operation system. But this article argues that because of uncertainties of their future China and US become to accommodate the idea of multilateral co-operation in this region. Another difficulty is the reliance of northeast Asian states on the military alliance with US. Bilateral military alliances may collide with the multilateral framework. But in northeast Asia eliminating bilateral alliances is not a realistic solution. So, this article argues that it is necessary to find out the way which can strike the balance between bilateral alliances and multilateral co-operation.

In the conclusion, this article emphasizes the importance of civil society co-operation which could contribute to the construction of the epistemic community.

Keywords : the rising of China, alliance, multilateral security co-operation,
epistemic community

투고일: 2012년 10월 21일, 심사일: 2012년 11월 04일, 게재확정일: 2012년 12월 06일