

동북아시아의 평화와 번영

유럽경험의 탐색 [제1권]

동북아시아의 평화와 번영 [제1권]
유럽경험의 탐색

인 쇄: 2008년 8월 15일

발 행: 2008년 8월 15일

편 자: 제주평화연구원

발 행 처: 제주평화연구원 출판부

등 록: 제 652-2008-00002호(2008.5.31)

주 소: 697-120 제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572번지

전 화: (82-64) 735-6500

팩 스: (82-64) 735-6512

전자우편: jejupeace@jpi.or.kr

홈페이지: <http://www.jpi.or.kr>

Copyright © 2008 by 국제평화재단, 외교통상부, 제주특별자치도,
제주국제자유도시개발센터, 동아시아재단

가격: 25,000원

ISBN 978-89-959470-6-7

Jeju Peace Institute Research Series [6]

동북아시아의 평화와 번영

유럽경험의 탐색

제4회 제주평화포럼 자료집 제1권

일 러 두 기

■ 이 책의 외국인 집필진들의 한글 번역 성명 표기는 다음과 같은 기준으로 구분하였다.

1. 일본과 중국의 필자들은 통상 성(姓)을 앞에, 이름을 다음에 쓰는 용례에 따라 한글 표기는 성(姓), 이름순으로 쓴다. 괄호안의 영문표기도 성을 앞에, 이름을 뒤에 쓴다. 이 경우 영문 성은 전체를 대문자로 표기하였다.

예) 일본 → 이토 겐니치(ITO Kenichi)

중국 → 장윤링(ZHANG Yunling)

2. 미국, 러시아 등 서구의 필자들은 이름을 앞에 쓰고 성(姓)을 뒤에 쓴다. 괄호안의 영문표기도 같은 순서로 쓰며, 성은 대문자로 표기하였다.

예) 도널드 그레그 (Donald GREGG)

이고르 로가체프 (Igor ROGACHEV)

■ 이 책의 국내외 필자들의 소속 및 직책은 포럼 개최 당시를 기준으로 하였다.

| 머리말 |

2001년 시작된 이래, 제주평화포럼은 동북아시아 뿐만 아니라 전세계의 학계·정계·경제계·언론계 주요 인사들이 한자리에 모이는 국가차원의 중요한 국제회의로 자리매김하게 되었습니다.

지난 8년간 제주특별자치도는 정부의 전폭적인 지원을 받으며 제주평화포럼을 국제회의 개최의 대표적인 성공적 사례의 하나로 이끌어 왔으며, 저명한 전문가들의 지속적인 참여를 유도함으로써 '동북아 평화와 번영을 위한 새로운 청사진을 도출해 내는 역내의 주요 평화담론의 장으로서 제주평화포럼을 정례화시키려는 노력을 기울여 왔습니다.

이 자료집은 2001년을 시작으로 2003년, 2005년에 이어 지난 2007년 6월 21일부터 23일까지 제주에서 개최된 제4회 제주평화포럼에서 발표되었던 논문과 연설문 등을 엮은 것입니다. 제주평화연구원은 중대한 변화를 겪고 있는 한반도에서의 평화정착을 위한 노력의 일환으로, “동북아시아의 평화와 번영: 유럽경험의 탐색”이라는 주제를 가지고 제4회 제주평화포럼을 주관하였습니다.

특히, 제4회 제주평화포럼에서는 기본 세션 이외에 두 개의 특별세션, 즉, 특별세션 I: “헬싱키에서 제주까지: 동북아시아의 다자협력 매커니즘을 위한 제주프로세스 구상” 및 특별세션 II: “동북아시아의 IT 협력”이라는 주제가 추가되어 “포럼 안의 포럼”의 형식을 취하며 진행되었습니다.

제4회 제주평화포럼의 기획의도는 정치, 안보 그리고 경제분야에서 유럽의 경험을 탐색하고 그 교훈을 동북아시아 평화와 번영의 문제에 적용

시켜 보고자 하는 것이었습니다. 즉, 동북아에서의 국가간 협력체제 형성이라는 주요 이슈를 염두에 두면서, 제4회 포럼을 통해 냉전 및 탈냉전 시대의 CSCE/OSCE(유럽안보협력회의/유럽안보협력기구), 독일 통일, 그리고 EU(유럽연합)의 정치·경제통합 등을 포함한 유럽의 경험 사례를 다루고자 했습니다. 또한, 동북아시아에서 평화와 번영을 위해 적용 가능한 아이디어와 협력 틀을 탐색해 보고, 이러한 시도가 역내의 평화와 공동번영을 위한 제도화 과정을 가속화시키는 데에 어떤 도움을 줄 수 있는지 살펴보고자 했습니다.

뿐만 아니라, 국내외 정치·경제·안보의 측면에서 정보통신 기술의 발전으로 야기되고 있는 큰 변화와의 상관관계를 찾아보고, 앞으로의 기술혁신이 동북아시아 공동체의 형성에 미칠 수 있는 영향에 대해 면밀히 검토해 보고자 했습니다. 이는 동북아 안보·경제공동체의 형성과 정보통신 기술의 발전간에는 중요한 상관관계가 있다는 제주평화연구원의 인식을 반영하는 것이기도 합니다.

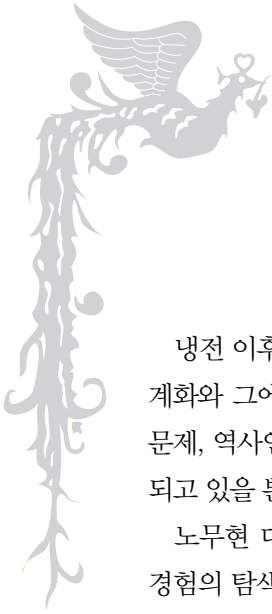
제4회 제주평화포럼 결과자료집의 발간에 즈음하여, 포럼에 참여해 주신 모든 분들께 진심으로 감사 드립니다. 특히 제주특별자치도, 국제평화재단, 동아시아재단이 공동으로 포럼을 주최하고, 제주평화연구원이 주관하여 포럼의 조직 총괄업무를 맡아 진행하는 과정에서, 아낌없는 관심과 후원을 베풀어주신 외교통상부, 정보통신부, 건설교통부, 동북아시아대위원회, 제주대학교, 제주국제자유도시개발센터를 비롯하여 제주발전연구원

등의 공동후원기관에 진심으로 감사 드립니다. 그리고 포럼을 성공리에 개최하고 마지막 순간까지 본 자료집의 발간을 위하여 오랜 시간 애써주신 제주평화연구원의 윤태룡 박사, 고봉준 박사, 이성우 박사, 진행남 박사, 고정선 간사, 김순선 간사의 노고에 감사의 마음을 전합니다.

저희는 앞으로도 제주평화포럼이 시대의 흐름을 놓치지 않으면서도 기존의 전통을 유지해 나아감으로써, 궁극적으로 동북아시아와 한반도의 평화정착과 공동번영을 촉진할 목적으로 공공·민간 부문의 영향력 있는 지도자들이 참여하여 심도 있는 견해를 나눌 수 있는 품격 있는 논의의 장으로서 굳건히 자리매김 할 수 있기를 희망합니다.

2008년 8월

제4회 제주평화포럼 조직위원회



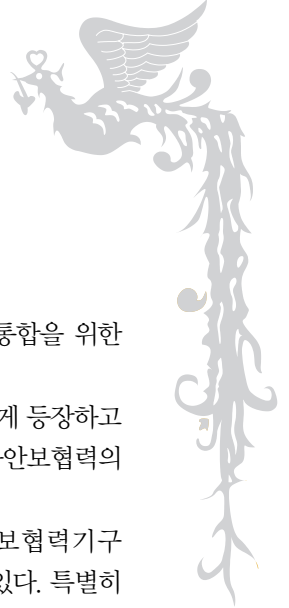
| 제4회 제주평화포럼 선언문 |

냉전 이후 동북아는 세계에서 가장 역동적인 지역으로 부상하였다. 세계화와 그에 따르는 역내의 상호의존과 협력이 증대되고 있는 반면, 핵문제, 역사인식문제, 영토문제 등 갈등요소가 지역안보에 심각한 위협이 되고 있을 뿐 아니라 역내 협력과 통합 과정에 장애물로 등장하고 있다.

노무현 대통령 내외분의 참석하에 ‘동북아시아의 평화와 번영: 유럽 경험의 탐색’이라는 주제로 2007년 6월 21일부터 23일까지 제주 해비치 호텔에서 열린 제4회 제주평화포럼은 유럽의 지역협력과 통합 경험을 동북아에 적용하는 것이 가능한가를 탐색해 보았다. 또한, 정보통신 기술(IT)이 동아시아공동체의 형성에 미치는 영향을 살펴보았다.

이번 포럼 참가자들은 동북아·한반도·제주가 당면하고 있는 안보·경제·문화·사회의 구체적 현안 문제들을 살펴 보았다. 구체적으로 역사 및 민족주의 문제, 전통적·비전통적인 안보 도전, 경제협력, 다자안보 협력을 위한 인식공동체 형성, 그리고 제주특별자치도에 아태지역평화활동센터(POC)를 설립하는 문제 등에 대한 대안들이 심도 깊게 논의되었다.

유럽은 정치·안보공동체를 지속적으로 발전시키고 있고, 경제통합은 물론 다자안보협력에서도 큰 진전을 이루었다. 역사 및 문화 등의 다양성으로 인해 유럽의 경험이 동북아에 그대로 적용되기는 힘들다. 하지만 지난 30여년간에 걸친 유럽의 성공 사례는 개별 국가들이 민족주의와 국가주의를 넘어서 경제·안보 공동체를 형성해 감으로써 동아시아에 좋은 선례를 보여 주었다. 제4차 제주평화포럼은 다음을 천명하는 바이다.



- 유럽에 비하여 동북아시아에서의 분쟁해결 및 협력과 통합을 위한 다자주의 노력이 상대적으로 미흡함을 공감한다.
- 북한 핵위기, 군비경쟁, 역내 구조적 불안정 그리고 새롭게 등장하고 있는 비전통안보 현안 등을 감안할 때, 동북아 지역 다자안보협력의 필요성이 과거 어느 때 보다 요청된다.
- 동북아 다자 안보 협력의 증진을 위해서는 유럽안보협력기구(OSCE)의 다양한 협상과 대화의 경험을 반추할 필요가 있다. 특별히 이러한 다자협력체제 구축에 있어서 강대국의 경합관계로부터 상대적으로 자유로웠던 유럽의 핀란드, 유고슬라비아 및 스위스와 같은 중간 규모 국가의 역할이 매우 중요하였음을 인식한다.
- 국가의 규모와 지정학적 맥락에서 볼 때, 한국은 동북아시아의 효율적인 안보구축과 정치적 통합을 추진함에 적합한 국가라 할 수 있다.
- 북한 핵문제 해결을 위한 6자 회담과, 그에 따른 9.19 공동성명 및 2.13 합의에 포함된 한반도 평화체제 및 동북아 다자안보협력 관련 사항들은 지역 공동체 건설에 긍정적인 기제로 작동할 것으로 기대한다.
- 동북아 지역의 정부간, 그리고 비정부단체간의 지속적이고도 신속성 있는 역내 안보대화협의체를 구축하기 위하여 헬싱키 프로세스를 모델로 하는 제주 프로세스의 실현을 촉구하는 바이다.
- 2005년 1월, 대한민국 정부에 의해 '세계 평화의 섬'으로 지정된 제주에서 이러한 다자안보협의 프로세스가 조속히 실행될 수 있도록 구체적 조치를 취할 것을 천명했다.

2007년 6월 23일
제주평화포럼

2007년 제4회 제주평화포럼 프로그램

	6월 21일 (목)	6월 22일 (목)	6월 23일 (금)			
08:30-09:00	등록 (08:30-09:00)					
09:00-09:20	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	등록 (09:00-09:50)	동시회의 II : 안보패널 I & II 경제패널 I (09:00-10:40)			
09:20-09:40		개회식 (09:50-10:00)				
09:40-10:00		기조연설 (10:00-10:20)	커피 브레이크			
10:00-10:20		전체회의 I : 유럽의 경험과 동북아 (10:20-10:50)				
10:20-10:40		커피 브레이크 (10:50-11:30)	동시회의 III : 안보패널 III 경제패널 II & III (09:00-10:40)			
10:40-11:00		세계지도자회의 (11:30-12:30)				
11:00-11:20		특별회의 I 오찬대화 (11:45-13:15)	오찬 (12:00-13:45)	오찬 동아시아재단이사장 주최 (12:50-14:00)		
11:20-11:40					등록 (13:30-14:00)	
11:40-12:00	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)	국내외 정치지도자 원탁회의 (14:10-15:30)			
12:00-12:20				전체회의 II : 동북아 평화공동체 건설의 현안과 과제 (14:20-15:40)		
12:20-12:40			커피 브레이크	커피 브레이크		
12:40-13:00			전체회의 II : 동북아 경제공동체 건설과 번영 (16:00-17:20)			
13:00-13:20			휴식 (18:00-18:40)	동시회의 I : 제주특별자치도의 비전과 도전 제주패널 I & II (17:40-19:00)	외신기자 원탁회의 (17:20-18:40)	
13:20-13:40						환영만찬 제주국제자유도시 개발센터 이사장 주최 (18:40-20:10)
13:40-14:00			특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)	종합회의 및 제주선언 (18:50-19:20)	
14:00-14:20						만찬 제주특별자치도지사 주최 (19:00-20:30)
14:20-14:40					제주패널 III : “제주영어마을” (20:30-22:00)	고별만찬 제주특별자치도의회 의장 주최 (19:20-21:00)
14:40-15:00						
15:00-15:20	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)			외교원 원탁회의 (15:50-17:10)	
15:20-15:40						전체회의 II : 동북아 평화공동체 건설의 현안과 과제 (14:20-15:40)
15:40-16:00	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)			외교원 원탁회의 (15:50-17:10)	
15:40-16:00						커피 브레이크
16:00-16:20	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)	외교원 원탁회의 (15:50-17:10)			
16:20-16:40				전체회의 II : 동북아 경제공동체 건설과 번영 (16:00-17:20)		
16:40-17:00	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)	외신기자 원탁회의 (17:20-18:40)			
16:40-17:00				동시회의 I : 제주특별자치도의 비전과 도전 제주패널 I & II (17:40-19:00)		
17:00-17:20	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)	외신기자 원탁회의 (17:20-18:40)			
17:20-17:40				환영만찬 제주국제자유도시 개발센터 이사장 주최 (18:40-20:10)		
17:40-18:00	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)	외신기자 원탁회의 (17:20-18:40)			
18:00-18:20				만찬 제주특별자치도지사 주최 (19:00-20:30)		
18:20-18:40	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)	외신기자 원탁회의 (17:20-18:40)			
18:20-18:40				휴식 (18:00-18:40)		
18:40-19:00	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)	외신기자 원탁회의 (17:20-18:40)			
19:00-19:20				환영만찬 제주국제자유도시 개발센터 이사장 주최 (18:40-20:10)		
19:00-19:20	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)	외신기자 원탁회의 (17:20-18:40)			
19:20-19:40				만찬 제주특별자치도지사 주최 (19:00-20:30)		
19:40-20:00	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)	외신기자 원탁회의 (17:20-18:40)			
20:00-20:20				휴식 (18:00-18:40)		
20:00-20:20	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)	외신기자 원탁회의 (17:20-18:40)			
20:20-20:40				환영만찬 제주국제자유도시 개발센터 이사장 주최 (18:40-20:10)		
20:20-20:40	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)	외신기자 원탁회의 (17:20-18:40)			
20:40-21:00				만찬 제주특별자치도지사 주최 (19:00-20:30)		
20:40-21:00	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)	외신기자 원탁회의 (17:20-18:40)			
21:00-21:30				비공식회의 (20:10-22:00)		
21:00-21:30	특별회의 I : “헬싱키에서 제주까지: 동북아 다자협력제도화를 위한 제주프로세스 구상” (09:00-18:30)	특별회의 II : “동아시아 II 협력” (14:00-18:00)	외신기자 원탁회의 (17:20-18:40)			
21:30-22:00				비공식회의 (20:10-22:00)		

| 차례 |

동북아시아의 평화와 번영

유럽경험의 탐색 [제1권]

머리말	• 5
제4회 제주평화포럼 선언문	• 8
2007년 제4회 제주평화포럼 프로그램	• 10

제 1 장 개회사 및 환영사

개회사(특별회의 I)	권영민 • 17
개회사(특별회의 I)	프란시스 마르코프 • 19
개회사(특별회의 II)	석호익 • 22
축 사(특별회의 II)	노준형 • 24
기조연설(특별회의 II)	브라이언 맥도널드 • 26
기조연설(특별회의 II)	김신배 • 33
개회사(개회식)	김태환 • 41
환영사(개회식)	김세원 • 43

제 2 장 동아시아 평화와 번영의 전망

기조연설(개회식)	노무현 • 47
동아시아에서 이 시대의 과제: 평화와 번영의 추구	이해찬 • 51
동북아에서의 화합, 평화와 번영: 역사적 경험의 탐색	피델 라모스 • 56
동아시아에서의 평화와 번영을 위한 비전	가이후 도시키 • 63
동북아시아에서 안보와 안정에 대한 도전	에브게니 프리마코프 • 66
독일통일과 EU: 한반도 통일과 동북아공동체 건설에의 함의	홀스트 텔칙 • 72
차기 미국 대통령이 직면할 동북아에서의 도전	사무엘 버거 • 80

제 3 장 유럽의 경험과 동북아

유럽안보협력기구(OSCE), 다자간 안보협력과 동북아를 위한 교훈	버트란드 크롬브루게 • 89
유럽연합(EU)과 경제공동체 구축: 동북아를 위한 함의	클라우스 레글링 • 96

제 4 장 헬싱키 프로세스와 유럽안보협력의 재조망: 동아시아와의 연계성을 찾아서

- “상호확증파괴”로부터 “협력안보”로의 전환 버트란드 크롬브루게 • 103
 미국의 시각에서 본 헬싱키 프로세스 제임스 굿비 • 127
 구소련의 시각에서 본 헬싱키 프로세스 안드레이 자고르스키 • 146

제 5 장 동북아 안보: 전통·비전통 안보 어젠다를 중심으로

- 전통적 안보문제와 대응조치 진칸롱 • 163
 동아시아 비전통적 안보문제와 대응조치: 해상문제를 중심으로 이서항 • 177
 지역안보문제와 대응조치: 일본의 시각 후쿠시마 아키코 • 194

제 6 장 동북아 평화, 안보, 번영을 위한 제도구축에 있어서의 협력

- 유럽안보협력기구의 정치·군사적 함의 도브 린치 • 215
 헬싱키 프로세스와 유럽안보협력기구 경험의 동아시아에의 적실성 테런스 호프만 • 225
 21세기 지역협력과 지역기구 프란시스 마르코프 • 242

제 7 장 동북아 평화공동체 건설: 현안과 과제

미국과 동북아시아의 평화: 역사적 유산과 새로운 비전	제럴드 커티스 • 259
중국의 평화적 부상과 지역공동체 건설에의 함의	메이 자오롱 • 268
북핵딜레마를 다루는 아홉가지 지혜: 한국의 시각	문정인 • 275
보통국가 일본의 동아시아 외교에의 함의	소에야 요시히데 • 295

제 8 장 IT 협력과 경제공동체 건설

ICT 민족주의, 지역주의 및 세계화	존 우레 • 311
인터넷 경제의 미래:	
창조성의 증진, 신뢰도 구축, 집중으로부터의 이득	앤드류 와이코프 • 318
IT와 새로운 사회질서의 형성	김문조 • 323
ASEM 10년의 성과: 트랜스 유라시안 정보네트워크(TEIN)를 활용한	
유럽연구교육망(GEANT2)과 동북아시아의 협력	다이 데이비스 • 338
정보사회를 향한 APEC TEL의 IT산업과의 파트너십	정인억 • 342
지역연구네트워크에 있어서의 협력	고토 시게끼 • 352
찾아보기	369
저자소개	379

제1장

개회사 및 환영사

개회사

환영사

축사

기조연설

개회사(특별회의 I)

권영민

존경하는 내외귀빈 여러분, 저는 오늘 세계 각국에서 오신 유명인사 여러분을 모시게 된 것을 큰 영광으로 생각하며 진심으로 환영하는 바입니다. 특히 본 특별회의의 공동 사회자로서 회의 준비에 노력을 아끼지 않으신 프란시스 마우트너 마르코프(Frances Mautner Markhof) 오스트리아 국제관계연구소장님께 깊은 감사의 말씀을 전하고 싶습니다. 또한, 헬무트 콜 전(前)독일총리 안보보좌관을 지낸 바 있으며 독일 통일과 유럽 통합의 틀을 마련하신 홀스트 텔치(Horst M. Teltschik) 박사님께도 깊은 존경과 환영을 표하는 바입니다.

아시다시피, 제주도의 가옥에는 대문이 없습니다. 대신, '정낭'이라는 것이 있습니다. 집 입구 양쪽에 두 개의 돌기둥을 세워 놓는데, 이 돌기둥에는 각각 세 개의 구멍이 수직으로 나 있습니다. 그리고 각 한 쌍의 구멍에 긴 통나무를 끼워 가로로 걸쳐 놓는데, 통나무 세 개가 걸쳐져 있으면 집주인이 장시간 외출했다는 것을 뜻합니다. 통나무가 두 개 걸쳐져 있으면 집주인이 저녁에 돌아올 것이라는 뜻이고, 하나가 걸쳐져 있으면 집주인이 잠시 외출했다는 뜻입니다. 본 평화포럼을 준비하면서 우리는 정낭의 통나무 세 개를 모두 치워버렸습니다. 바로 여러분들의 제주 방문을 고대하고 있었기 때문입니다. 서로에 대한 믿음과 정직, 신뢰의 정신을 표현

하는 정낭은 우리의 소중한 문화자산입니다. 또한 제주에는 '삼무' 라는 역사적 전통이 있는데 이는 거지, 도둑, 대문이 없다는 뜻입니다. 이러한 민속신앙은 제주도의 정수라 할 수 있는 평화를 상징하는 것들입니다.

2001년에 출범한 제주평화포럼은 2년에 한 번씩 공공 및 민간 분야의 세계 지도자들이 모여 열띤 논의를 벌이는 곳으로, 지금은 한국의 가장 중요한 국제회의로 자리잡았습니다. 한국 정부의 전폭적인 지원과 함께 세계의 정치, 기업, 언론, 학계 지도자들이 본 포럼에 참석한 바 있습니다. 지금까지와는 달리 제4회 제주평화포럼은 제주평화연구원이 주관하게 되었습니다. 제주평화연구원은 이번 포럼에서 토론의 범위를 확대하여 보다 광범위하고 보다 심도 깊은 논의가 이루어질 수 있도록 기획했습니다. 특히 이번 포럼은 유럽의 정치, 안보, 경제 분야의 경험을 배우고, 유럽의 경험에서 나온 교훈을 동북아시아의 평화 및 번영과 관련된 문제 해결에 적용시킨다는 데 초점을 두었습니다.

본 포럼에서는 정치 및 재계 지도자, 정부 관계자, 학자 및 전문가들이 함께 유럽의 경험이 동아시아의 미래에 대한 실용적인 가치를 지니는지 여부를 평가하고 유럽의 경험을 동아시아에 적용할 때 발생할 수 있는 차이점과 유사점을 전망하고 그 한계를 규정할 것입니다. 이를 통해 우리가 경험한 시행착오를 최소화하면서 평화와 번영을 향해 나아가기 위한 이론적, 경험적 기반을 마련할 수 있을 것입니다. 또한, 한반도 문제의 평화적 해결은 동북아시아의 평화와 번영의 달성에 꼭 필요한 전제조건 중의 하나라 할 수 있습니다. 지금까지 제주평화포럼은 한반도 문제를 포함한 주요 문제들에 대한 논의를 통해 지역 지도자들의 상호 이해를 확대하는 데 기여한 바 있습니다. 이번 제4회 제주평화포럼 역시 한반도와 동북아시아의 평화와 번영의 제도화 과정에 중요한 역할을 할 것으로 기대합니다.

마지막으로 다시 한번 내빈 여러분께 환영의 말씀을 전하고자 합니다. 본 포럼을 통해 유럽의 경험으로부터 동북아 문제 해결 방안을 모색하고 이것이 훌륭한 성과를 가져오기를 기원하며, 모쪼록 아름다운 섬 제주에서 유쾌한 여행이 되시기를 기원하는 바입니다. 감사합니다.

개회사(특별회의 I)

프란시스 마르코프
(Frances Mutner-MARKHOF)

제주평화연구원과 오스트리아 국제관계연구소가 공동주관한 제주평화포럼의 특별회의에 참석하신 여러분을 진심으로 환영하는 바입니다. 또한, 본 포럼과 특별회의를 준비하는 데 노고를 아끼지 않고 훌륭하게 행사를 치를 수 있도록 준비해 주신 한국의 동료 여러분께 감사의 말씀을 전하고 싶습니다.

특별회의 I 은 2006년 12월 비엔나에서 “동아시아의 다자협력: OSCE 및 EU 사례와의 연관성”을 주제로 열린 ACIS(Austrian Center for International Studies) 회의의 연장선상에 있습니다. 비엔나 회의의 진행 경과는 본 특별회의의 모든 참석자들에게 전달되었습니다. 비엔나 회의는 동아시아 지역의 다각적 협력에 관한 ACIS 프로젝트 활동 중 그 첫 번째 성과라 할 수 있습니다. OSCE, 동아시아, 유럽, 미국을 대표하여 비엔나 회의에 참석한 관계자들은 실용 외교와 정책 분석 면에서 중요한 경험과 지식을 함께 나누었습니다. 그리고 비엔나 회의에 참석하신 분들 중에서 오늘 이 회의에도 참석하신 분들이 있는데 이 분들께 특히 감사의 말씀을 전하고 싶습니다.

특별회의 I 에서는 비엔나 회의의 주제와 이 회의에서 도출된 권고안을

보다 심도 깊게 다룰 예정입니다. 여기에는 OSCE 및 헬싱키 프로세스의 동아시아와의 연관성, 동북아시아 지역의 안보 문제 및 구조, 다자협력에 관한 전망, 역내 안보, 안정성, 협력의 측면에서 북핵 문제가 가지는 의미, 그리고 특히 공동외교안보 정책 면에서 유럽연합과 동아시아 간의 연관성 등 광범위한 주제가 포함됩니다.

역내 다자안보협력체제 구축은 역내 국가들이 우려하는 전통적인 안보 및 불안정성 문제와 더불어 새로이 부상하는 문제들을 다루는 데 있어 중요한 선택안 중의 하나로 인식되고 있습니다. 다자안보협력체제가 필요한 이유는 그 규모와 국력을 막론하고 어떠한 국가도 혼자 힘으로는 안보 문제를 다루기 힘들뿐더러 안보협력체제 구축은 각국의 국익을 위해서도 중요한 것이기 때문입니다. 비엔나 회의에서는 효율적이고 제도화된 역내 다자안보협력체제를 구축하자는 것과 그 시작 단계에서는 동북아 주요 3개국에 초점을 두고 향후 다른 국가들로 확대하자는 의견에 대한 총체적 합의가 도출되었습니다.

동북아시아 국가들 사이에서는 유럽의 경험, 특히 CSCE, 헬싱키 프로세스, OSCE, EU의 공동외교안보정책 등의 경험에 대한 관심이 날로 증가하고 있습니다. OSCE의 통합안보 개념은 EU와 유럽위원회 같은 다른 기구들에도 큰 영향을 미친 바 있습니다. 성공적인 다자협력을 위해서는 공동의 관심사, 연관성, 실용주의, 유연성 등이 꼭 필요합니다. OSCE와 EU 역시 동북아시아 국가들과의 가까운 유대 관계와 상호 이해 과정을 통해 많은 것을 얻을 수 있을 것입니다.

헬싱키 프로세스에서는 경제 구역, 체제, 가치 면에서 서로 상반되는 국가들 사이의 협상이 있었습니다. 당시의 정치적 환경이 이 프로세스에 중요한 역할을 했으며, 이 프로세스가 성공을 거둔 것은 정치적 의지, 그리고 상반된 입장에 있던 모든 국가들에 이득이 생길 수 있다는 장점 때문이었습니다. 헬싱키 최종의정서를 합의로 이끈 이 정치적 프로세스는 동아시아 지역의 공동안보체제 제도화를 위한 이해와 분석 차원에서 시사하는 바가 큼니다. 역내 협력의 성공 여부는 효과적인 다자협력체제가 결코 제

로섬 게임이 아니라는 인식을 공유할 수 있는지 여부에 달려 있습니다. 즉, 어느 한 국가의 안보가 다른 국가들의 그것보다 더 중요하게 또는 덜 중요하게 여겨져서는 안 된다는 것입니다.

본 특별회의의 제목을 한번 살펴봅시다. “제주 프로세스”라는 말은 무엇을 의미합니까? 제주 프로세스라는 아이디어는 헬싱키 프로세스의 중요성에 대한 인식에서 출발한 것입니다. 즉, 헬싱키 최종의정서 합의와 CSCE 창설에 중요한 역할을 한 헬싱키 프로세스가 동북아 국가들이 참조할 만한 가장 근접한 사례가 될 수 있다는 것입니다. 헬싱키 프로세스가 HFA, CSCE, OSCE를 가능하게 했던 것처럼 이 곳 제주에서 동북아시아의 다자안보협력체제 구축의 촉매제 역할을 할 수 있는 프로세스가 출범할 수 있기를 기원합니다.

정치력과 국가 주권 개념을 둘러싼 문제들, 특히 동등한 국가 주권 문제는 안보 분야의 다자협력 제도화를 위한 모든 논의와 협상에서 중요한 역할을 합니다. 국가는 정치력과 주권을 적시에 효과적으로 행사함으로써 하나의 체제를 구축할 수 있으며, 이를 통해 국가는 믿음과 신뢰, 투명성을 제고할 수 있습니다.

위기 상황에서는 다자협력기구가 탄생할 수 없습니다. 따라서 제어하기 힘든 일촉즉발의 위기 상황이 발생하기 전에 이러한 협력체제가 구축되어야 합니다. 보다 광범위한 차원에서 이러한 협력체제의 틀을 구축한다면 보다 광범위한 차원에서 정치, 안보 문제를 다룰 수 있을 것입니다.

우리는 비엔나 회의에서 오늘 이 특별회의와 제주 프로세스에서 다룰 가치가 있는 다수의 주제들을 확인한 바 있습니다. 저는 제4회 제주평화포럼과 본 특별회의의 결과로 제주 프로세스가 출범할 수 있다면 이는 역내 신뢰, 안보, 안정성 확보에 있어 특별하고도 중요한 역할을 할 것이라고 믿어 의심치 않는 바입니다.

개회사(특별회의 II)

석호익

존경하는 노준형 장관님과 김세원 국제평화재단 이사장님, 그리고 내외 귀빈 여러분, 소중한 시간을 내어 제4회 제주평화포럼의 특별회의에 참석해 주신 데 대해 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 2001년에 출범하여 격년으로 개최되고 있는 제주평화포럼은 동북아시아 지역의 평화와 번영을 위한 논의의 장입니다. 제주평화포럼의 일부인 본 특별회의에서는 “동아시아에서의 IT 협력”을 주제로 동아시아와 유럽 국가들의 IT 협력 문제와 현재 IT 산업이 직면하고 있는 다양한 문제점들을 다루게 될 것입니다.

특히 본 회의에서는 아시아 지역 IT 산업 현황에 대한 이해의 중요성을 인식함과 동시에 지역 협력 문제, 특히 유럽과의 협력에 관한 다양한 측면들을 다루게 될 것입니다. 일상생활에서 ‘글로벌 사회’라는 단어를 실감할 수 있을 정도로 세계는 점차 밀접하게 연결돼 가고 있습니다. 저는 이러한 변화를 가능하게 한 토대 중의 하나가 바로 IT 분야라고 믿고 있습니다. 오늘 이 자리는 유럽의 사례를 배우고 경험과 지식을 나눔으로써 ‘글로벌 사회’를 실현하는 데 도움을 줄 것입니다. 아울러 이 자리는 IT 업계에서 쟁점이 되고 있는 문제들을 함께 고민할 수 있는 기회가 될 것이라고 생각합니다. 본 회의에 참석하신 저명한 연사들께서는 동아시아의 ICT 협력, IT 산업의 발전과 세계화, 미래를 위한 도전 등을 주제로 IT 산업이 미

래를 어떻게 바꾸어 놓을 것인가에 대한 통찰력을 제시해 줄 것입니다. 이를 통해 우리는 IT 산업이 보다 풍요롭고 보다 밝은 미래를 개척함으로써 역내 평화와 조화에 어떠한 기여를 할 수 있는지에 대한 보다 구체적이고 선명한 그림을 그릴 수 있을 것입니다.

신사 숙녀 여러분, 저는 이렇게 의미 있는 회의의 사회를 맡게 되어 기쁘기 그지 없습니다. 저는 본 특별회의가 글로벌 사회의 영구적인 평화와 협력이라는 꽃을 피우게 할 씨앗이 될 것이라고 믿습니다. 오늘 이 자리인 긴 역사에서 작은 한 발자국에 불과하겠지만 보다 큰 변화를 위한 시초가 될 것이라고 믿습니다. 더 나아가 본 회의는 아시아뿐만 아니라 전세계 모든 공동체, 모든 국가들이 함께 미래를 향유하는 데 기반이 될 서로에 대한 이해를 쌓기 위한 초석이 될 것이라고 확신합니다. 아울러 “동아시아에서의 IT 협력”을 주제로 한 본 회의가 평화포럼의 취지를 충족시킬 수 있는 논의의 장이 되기를 희망합니다. 경청해주신 여러분께 다시 한번 감사드리며, 즐거운 시간 되시기 바랍니다.

축사(특별회의 II)

노준형

친애하는 석호의 정보통신정책연구원장님과 김세원 국제평화재단 이사장님, 그리고 내외귀빈 여러분, 제주평화포럼에서 여러분을 뵙게 된 것을 기쁘게 생각합니다. 제주평화포럼은 다양한 분야의 전문가들이 모여 한반도를 포함한 동아시아의 평화와 공동 번영을 도모하기 위한 방법을 논의하는 중요한 국제회의입니다.

정보통신부 장관으로서 한국의 IT 발전을 위해 일하는 저로서는 올해의 포럼이 특히 의미 있는 것이라고 생각합니다. 기존의 포럼들과는 달리 올해는 IT 특별회의가 조직되었기 때문입니다. 오늘날 세계는 정치, 안보, 경제 등 전통적인 분야에서뿐만 아니라 환경, 문화, 복지 등 모든 분야에서 양자 또는 다자간 관계가 다양한 모습과 형태로 이루어지고 있습니다.

IT 분야가 발전하면서 불가피하게도 이 분야는 사적 정보의 월경, 온라인 저작권 침해 등과 같은 복잡한 국제 문제를 유발하는 근원이 되기도 했습니다. 동시에 IT 분야는 기존의 많은 문제들에 대한 해결책을 제공하고 있습니다. 즉, 원격진료나 국제협력을 통한 연구 조사 등의 측면에서 IT가 상당한 역할을 하는 것이 사실입니다. 그리고 이것이 가능한 것은 정보화 사회가 도래했기 때문입니다. 정보화로 전환되는 새로운 사회에서 IT 분야의 발전은 사회 모든 분야의 변화와 혁신의 원동력이 됩니다. 바로 이러

한 이유 때문에 IT 분야가 국제협력 관계에서 그 어느 때보다 중요한 위치를 차지하고 있습니다.

제 경험으로 미루어 본다면, IT 협력 강화 문제는 다양한 정상회의에서 계속 중요한 의제로 부각될 것입니다. 따라서, 저는 IT 분야가 국제 관계에 중요한 영향을 미칠 것이라고 확신합니다. 이러한 점들을 고려할 때, 제4회 제주평화포럼에서 동아시아 지역의 평화와 공동 번영을 확보하기 위한 IT 분야의 협력 방안을 논의하는 것이 매우 시기적절한 것이라고 생각합니다. 국내외 전문가들 간의 심도 있고 건설적인 의견 교환을 통해 큰 성과를 거두기를 기원합니다.

마지막으로, 바쁘신 중에도 오늘 이 자리에 참석해 주신 여러분들과 본 포럼을 위해 노고를 아끼지 않으신 주최측 관계자 여러분, 그리고 제주평화연구원과 정보통신정책연구원 관계자 여러분께 감사의 말씀을 전하고 싶습니다. 감사합니다.

기조연설(특별회의 II)

- 유럽연합의 IT 아젠다:
아시아와의 협력을 위한 기회

브라이언 맥도널드
(Brian McDONALD)

친애하는 정보통신부 장관님, 그리고 신사숙녀 여러분, 제4회 제주평화포럼에 여러분과 함께 할 수 있어서 대단히 기쁘게 생각합니다. 여러분도 아시다시피 EU와 한국은 자유무역협정 협상을 시작함으로써 새로운 관계 구축의 돌파구를 마련하고 있습니다. 이는 양자가 상호협력이 양쪽 모두에 중대한 이해 관계를 형성한다는 사실을 인식하고 있다는 것을 뜻합니다. 특히 우리는 최근 한국이 정보통신 기술 분야에서 세계 시장을 주도하고 있다는 점에 강렬한 인상을 받았습니다. 특히, IT839 정책과 “정보화 촉진 기본계획”(Broadband IT Korea Vision 2007)은 우리 모두에게 유익한 교훈이 되었습니다. 지난 4월 EC에서 정보사회미디어 분과를 책임지고 있는 레딩(Reding) 집행위원이 서울을 방문한 것은 정보통신기술(ICT) 분야에서 한국과의 관계의 중요성을 입증하는 것이라 할 수 있습니다. 레딩 위원은 정부통신부 장관, 과학기술부 장관과 정보사회 기술통신 분야의 협력 및 대화 확대 측면에서 광범위한 논의를 가졌습니다. 이러한 차원에서 오늘 이 자리는 서로를 보고, 배우며, 이해할 수 있는 좋은 기회가 될 것이라고 생각합니다.

유럽의 정보화 사회 정책

먼저, 유럽 정보화 사회 정책인 “i2010”과 여기서 얻은 경험에 대해 말씀 드리겠습니다. i2010은 업계와의 파트너십과 연구, 규제 수단을 통해 디지털 경제 발전 도모를 위한 EU의 모든 정책 도구를 현대적으로 적용하기 위한 종합 전략입니다. 이 전략의 3대 주요 정책 과제는 다음과 같습니다.

- I) 공동의 정보 공간 창출
- II) 정보통신기술 분야의 R&D 투자 확대
- III) 포괄적인 유럽 정보화 사회 구축.

공동 정보 공간/규제 환경

EU 내 정보사회 및 미디어 서비스 분야에서 개방적이고 경쟁적인 단일 시장을 창출하기 위해, 우리는 IPTV, 모바일 TV, 무선 애플리케이션 등의 신규 분야에 대한 시장 장벽 철폐를 위해 노력하고 있습니다. 이를 위해 EU의 시청각 콘텐츠에 대한 규제 현대화, 전자 커뮤니케이션에 대한 규제 체제 심의 등 2대 법제 개혁을 진행하고 있습니다. 시간을 약간 거슬러 올라간다면, EU의 텔레커뮤니케이션 규제 절차는 i2010에 구속되는 것이 아니라 로마조약에 의한 유럽 경제통합 절차의 일부로 인식되어야 합니다.

전통적으로 유럽의 텔레커뮤니케이션 분야는 공공 서비스 독점 체제를 기반으로 하여 종종 우편 서비스와의 연계선상에서 소수 기업이 지배하는 특징을 가지고 있습니다. 1980년대 초반 회원국들이 제한적인 경쟁 체제를 도입하고 공공 서비스 분야를 민영화하기 시작하면서 이러한 환경에 변화가 생기기 시작했습니다. EU 내 텔레커뮤니케이션 분야 개방 체제는 로마조약 86조(舊) 로마조약 90조에 근거한 집행위원회 지침에 의한

것입니다. 집행위원회는 텔레커뮤니케이션 분야의 장비 생산, 서비스 제공, 네트워크 운영 등에서 일부 공기업들에게 독점 권한을 주는 것이 로마 조약의 경쟁 및 내부 시장 규정을 위반하는지 여부를 심의했습니다. 그 결과 많은 지침들에서 이러한 권리가 폐지되고 회원국들은 경쟁 서비스 제공을 허용하도록 요청 받았습니다. (그러나, 민영화에 대한 요건은 포함되지 않았습니다.) 현재 EU의 전자 커뮤니케이션 규제 체제는 27개 EU 회원국에 적용되는 일련의 협정 문안과 관련 지침으로 구성됩니다. 이러한 규제 체제는 본 규정들이 전자 커뮤니케이션 분야의 급변하는 시장 변화에 융통성 있게 적용될 수 있도록 규제 완화를 목적으로 한 기술중립적인 일련의 규정을 제공합니다.

우리는 새로운 정보 사회와 미디어 서비스 분야에 대한 빠르고 값싼 최선의 시장 논리가 바로 경쟁이라고 믿고 있습니다. 올바른 경쟁을 위해서는 예측가능하고 개방된 일관적인 규제 환경이 필요하며, 이러한 측면에서 시장 접근에 대한 명확한 규정과 함께 강력한 독립 규제기관이 필요합니다. 또한, 개방된 공동 국제표준 도입이 중요한 측면으로 부각되고 있는데 이는 국제표준의 도입이 이용자들에게 도움이 될 뿐만 아니라 경쟁과 혁신 수준을 증대시키는 데에도 중요한 역할을 하기 때문입니다. 이것이 바로 레딩 집행위원이 지난 4월 한국을 방문했을 때 한국 관계자들에게 전달한 내용입니다. 또한 레딩 위원은 한국과 유럽의 유관기관들이 밀접한 협력 하에서 국제표준을 구축하자고 제안했습니다.

현재 논의 중인 한국-EU 자유무역협정이 체결될 경우 정보통신기술(ICT) 관련 제품 및 서비스 분야의 경쟁은 더욱 치열해질 것입니다. 또한 자유무역협정은 규제 관련 장벽을 처리하기 위한 효율적인 체제를 제공할 수 있을 것입니다. EU와 한국은 모두 고도의 ICT 개발 수준을 보유하고 있기 때문에, 자유무역협정을 통해 두 지역은 세계 무대에서 보다 공고한 협력 관계를 창출할 수 있을 것입니다.

ICT 분야 R & D

i2010은 EU의 정보통신기술(ICT) 분야 R&D 투자를 80% 증가시키는 것을 목표로 삼고 있습니다. ICT 업계는 새로운 기술을 개발하고 이를 시장화할 수 있는 무한한 잠재력을 가지고 있습니다. 하지만 이는 R&D 활동과 이를 통해 개발된 애플리케이션의 배치 활동이 적절한 조화를 이룰 때 가능한 것입니다. 이러한 측면에서 유럽에서 운영 중인 FP7(7th Research Framework Programme)과 TEIN2(Trans-Eurasia Information Network Phase2)에 대해 말씀 드리겠습니다.

수년에 걸쳐 시행된 유럽 차원의 R&D 프로그램은 ICT 분야의 기술 축적에 많은 도움을 주었습니다. FP7은 2006년 연말에 시작되어 2013년까지 계속되는 프로그램으로 총예산은 488억 유로에 달합니다. 이 중 4분의 1이 ICT 분야에 할당되었으며, FP7 하의 ICT 프로그램 이행에는 시장, 기술, 업계 변화 등이 반영됩니다. 이 프로그램은 현재 업계에 필요한 것으로 확인된 요소들의 실행뿐만 아니라 미래 시장의 발판을 준비하는 데에도 도움을 주는 진취적인 프로그램입니다.

FP7은 국제협력 측면에서 보다 개방적인 면모를 지니고 있습니다. 이 프로그램은 유럽과 비유럽 국가 또는 세계 다른 지역 간에 공동으로 확인한 문제들을 처리하고 해결하는 데 중점을 두고 있습니다. ICT 분야에서 국제협력은 국제적 차원의 연구 결과 이용과 공동으로 사용가능한 기술 솔루션 구축을 위해 반드시 필요한 부분입니다. R&D 분야 지원을 위한 구체적인 활동에는 전자 커뮤니케이션 부문의 저비용 선진기술 개발에 대한 지원 활동이 포함될 수 있습니다. FP7은 연구 인력, 기술, 지식이 자유로이 유통되는 유럽의 내부연구시장 격인 “유럽 연구 영역”(European Research Area) 구축에 도움을 줄 것입니다. 유럽 차원의 재정 조달로 실행되는 프로그램에 한국의 연구단체들도 자체 재원을 가지고 참여할 수 있을 것입니다.

한국은 최고 수준을 자랑하는 유럽의 과학자들과 함께 컨소시엄을 구성

함으로써 유럽의 과학기술과 전문지식에 접근할 수 있는 기회를 얻는 동시에 스스로의 역량을 강화시킬 수 있을 것입니다. 또한 우리는 공동의 관심사와 공동의 이익을 기반으로 세계 차원의 구체적인 문제들을 다룰 수 있을 것입니다. 연구협력 강화는 한국이 국제표준과 경쟁 측면에서 보다 개방적인 사회로 전환하는 데에도 도움이 될 것입니다. 한국의 유관기관들은 텔레커뮤니케이션, 온라인 헬스 서비스(eHealth), 임베디드 시스템(Embedded System) 등 다양한 분야에서 지난 4년간 10건의 유럽 ICT 연구 프로젝트에 참여했습니다. 그러나 저는 EU-한국 간 협력의 잠재력은 이러한 숫자를 훨씬 능가할 것이라고 믿습니다.

두 지역간 협력 강화의 여지는 무궁무진하기 때문에 양측은 상호 협력 체제 구축을 위해 지금보다 더 열심히 노력해야 할 것입니다. 이러한 노력의 일환으로 2008년 2월 또는 3월경에 공동연구 프로젝트 확대를 위한 세미나가 열릴 예정입니다. 2007년 3월에 발표된 과학기술협력협정 역시 이러한 노력을 뒷받침하는 토대가 될 것입니다. ICT 협력 관계 구축을 위한 전제조건 중의 하나는 현대적인 ICT 기반의 인프라, 즉 e-인프라라는 것이 존재해야 한다는 것입니다. 유럽에서 GÉANT2라는 고속 네트워크를 구축한 것도 바로 이 때문입니다. GÉANT2는 유럽 34개국 3,500 개 연구기관에서 300만여 명의 사용자들이 이용할 수 있는 방대한 연구교육용 네트워크입니다.

GÉANT는 전송 속도를 향상시키고 남미, 지중해, 아시아 지역 등 대륙간 연결 능력을 강화하고 지리적 연결 범위를 확장시킴으로써 네트워크 확장 작업을 계속 진행하고 있습니다. 아시아 지역과의 연결 문제는 TEIN2와 ORIENT 프로젝트를 통해 해결되었습니다. TEIN2는 유럽의 중앙 네트워크인 GÉANT2에 직접 연결되어, 아시아와 유럽의 연구인력이 함께 일할 수 있는 기회를 제공하기 때문에 말 그대로 국제적 차원의 네트워크라 할 수 있습니다. TEIN2는 역내 네트워크 통합 측면에서 주로 유럽위원회의 재정 지원을 받고 있으며 한국을 포함한 아시아 태평양 지역의 선진국들 역시 이 네트워크에 투자하고 있습니다.

최근 조류독감 바이러스 치료제 개발에 TEIN2가 이용되었다는 대표적인 사례를 보더라도 이 네트워크는 아시아·유럽 간의 연구 협력을 가능하게 하는 중요한 요소가 될 것이라고 기대할 수 있습니다. 따라서, TEIN2는 장기적인 차원에서 역내 주축 역할을 함으로써 강력한 촉매 작용을 하고, 특히 아시아 지역의 국제연구협력 프로젝트에 많은 도움을 줄 것입니다.

포괄적인 유럽 정보화 사회

마지막으로 i2010에 대해 말씀 드리고 싶은 것은, 이 정책이 포괄적인 유럽 정보화 사회를 촉진하기 위한 것이라는 점입니다. 우리는 모든 사람이 ICT의 혜택을 받고 저렴한 비용으로 쉽게 공공 서비스에 접근하여, 궁극적으로 삶의 질을 개선시킬 수 있도록 노력하고 있습니다. i2010도 이러한 노력의 일환이라 할 수 있습니다. ICT의 이용 범위와 그 혜택을 받는 사람의 수가 계속 늘어나는 반면, EU 인구의 절반 이상이 이러한 혜택을 충분히 받지 못하거나 전혀 받지 못하고 있는 실정입니다. 한국은 급속한 고령화 사회의 진행, 지속가능한 개발, 환경·에너지 문제 등의 측면에서 EU와 공통적인 사회 문제를 안고 있습니다. 우리는 함께 ICT 제품 및 서비스에 대한 접근성을 확대함으로써 뒤쳐진 지역들을 포함한 세계 여러 지역들과의 사회적, 경제적, 지역적 유대 관계를 강화하기 위해 노력해야 할 것입니다. 현재 i2010은 ICT가 시민들에게 긍정적인 영향을 미치는 중요한 분야, 즉 온라인 헬스 서비스(eHealth)와 전자도서관 등의 영역에 특히 중점을 두고 있습니다.

결론

신사숙녀 여러분, 저는 유럽 및 아시아의 지역적 통합과 ICT 발전이 상호 밀접한 관계에 있다고 생각합니다. 물론, 여러분도 여기에 동의하실 줄 압니다. 마지막으로 저는 유럽과 한국의 상호 발전을 위해서 ICT 분야에 관한 연구와 대화가 중요하다는 점을 다시 한번 강조하고 싶습니다. 또한 미래에 발생할 수 있는 기술 문제들을 시민들에게 이로운 방향으로 함께 풀어나가는 것이 중요하며, 그 과정에서 서로 힘을 합치고 상호보완적인 역할을 함으로써 상호 이익을 추구할 수 있을 것이라고 믿습니다. 한국과 EU 사이에는 협력 가능성이 무궁무진하며 공동 프로젝트를 추진함으로써 고용 창출 효과를 가져올 수도 있을 것입니다. 이것이 바로 ICT 분야와 더불어 우리가 논의할 부문이라고 생각합니다. 경청해 주셔서 감사합니다.

기조연설(특별회의 Ⅱ)

- 동아시아의 ICT 경쟁과 협력:
수렴 시대에 있어서 협쟁에 의한 가치 창출

김신배

제4회 제주평화포럼의 동아시아 IT 부문 특별회의에서 연설할 수 있게 된 것을 큰 영광으로 생각합니다. 오늘 제가 말씀드릴 내용은 동아시아 지역 정보통신기술(ICT) 분야의 경쟁과 협력에 관한 것입니다. 먼저, 저는 오늘날 ICT 분야의 핵심어를 ‘수렴’이라는 단어로 정의하고자 합니다. 그리고 동아시아의 ICT 서비스 제공업체와 정부는 이러한 환경 속에서 새로운 가치를 창출하기 위해 경쟁과 협력을 증진시킬 필요가 있다는 점을 강조하고 싶습니다. 그 다음으로 이러한 새로운 가치 창출을 위해 무엇을 해야 할 것인가에 대해 말씀드리고자 합니다.

ICT는 방대한 부가가치를 창출함으로써 동아시아 국가들의 성장 동력이 되었을 뿐만 아니라 향후 동아시아 지역의 경제 발전에도 중요한 역할을 할 것으로 예상됩니다. ITU 통계에 의하면, 2005년 현재 동아시아와 유럽의 휴대전화 가입자수는 비슷합니다. 동아시아는 7억 400만 명, 유럽의 경우 6억 8300만 명입니다. 그러나 동아시아의 이동통신 시장은 2000년에서 2005년 사이 연평균성장률(CAGR) 40.6%를 기록한 반면 유럽의 연평균 성장률은 같은 기간 동안 18.6%에 불과했습니다. 또한 2005년 현재 인구

에 근거한 잠재적 시장 규모는 동아시아가 20억 명이고 유럽은 8억에 불과합니다.

21세기 들어 ICT 분야의 가장 중요한 변화는 바로 수렴이라는 단어의 부상입니다. 여기서 말하는 수렴이란 산업, 서비스, 네트워크가 점차 하나로 집중되는 것을 뜻합니다. ICT 수렴의 토대는 디지털 정보 확산, 접속 능력 확대, 처리 장치의 성능 향상 등을 포함한 기술 발전이라 할 수 있습니다. 그러나, ICT 수렴이 동아시아 지역의 차세대 성장 동력이 되도록 하기 위해서는 단순한 기술 발전 이상의 것이 필요합니다. 다시 말해서, 우리는 우리가 개발하는 서비스를 사용하는 소비자들에게 새로운 가치를 제공해야 합니다.

동아시아의 ICT 서비스 제공업체 및 정부가 수렴 환경 속에서 가치 창출을 극대화할 수 있는 방법 중의 하나가 바로 “협쟁”(co-opetition), 즉 협력과 경쟁이라고 생각합니다. 이는 공정한 경쟁과 효과적인 협력을 동시에 추구하는 것을 뜻합니다.

이러한 경쟁과 협력을 통해 아시아 국가들은 세계 ICT 시장에서 주도적인 역할을 할 수 있으며 동시에 각각의 국가들은 새로운 성장 기회를 모색할 수 있을 것입니다. 다음으로, 저는 정부와 서비스 제공업체들이 경쟁과 협력 촉진을 위해 무엇을 해야 할 것인지에 대해 말씀 드리고자 합니다. 경쟁과 협력은 기업간, 정부간, 정부-기업간 등 3개의 차원으로 나누어질 수 있습니다.

기업간 경쟁과 협력

동아시아 지역의 기업간 경쟁과 협력에서 무엇보다 중요한 것은 ICT 서비스 제공업체들이 상대적 장점을 활용할 수 있도록 가치 사슬 안팎에서 협력을 강화하고 사업 모델 혁신 측면에서 경쟁해야 한다는 점입니다. 우선 사업 모델 혁신 측면에서 기업간 경쟁이 필요한 이유에 대해 말씀 드리

겠습니다. 융합 환경 속에서 ICT 서비스 제공업체들은 시장에서 살아남기 위해, 그리고 성장을 멈추지 않기 위해 전통적인 사업 모델에서 벗어나 혁신을 거듭해야 합니다. 그리고 혁신은 서비스 제공업체들이 국내외 시장에서 소비자들이 원하는 가치를 제공하기 위해 서로 경쟁할 때 활성화될 수 있습니다.

소비자들이 원하는 가치를 단순히 정의하자면 언제 어디서든 어떠한 플랫폼을 통해서든 모든 서비스에 접근 가능한 것으로 표현될 수 있습니다. 예를 들어 SK 텔레콤이 제공하는 온라인 음악 사이트인 멜론(MelOn)은 가입자들에게 약 135만 개의 곡을 제공하고 있습니다. 이 서비스는 유비쿼터스 음악 서비스로, 음악과 커뮤니케이션이라는 두 개의 상이한 서비스를 결합한 전형적인 융합 서비스입니다. 이 서비스는 이용자들이 유무선 네트워크를 통해 휴대전화, PC, MP3 플레이어 등 다양한 장치에서 음악을 듣거나 다운로드 받을 수 있도록 함으로써 새로운 소비자 가치를 창출한 것입니다.

멜론(MelOn)의 사례에서 우리는 하나의 통합기기에서 모든 기능을 제공하는 공급자 중심의 관점에 빠져 있었다는 사실과 더불어 소비자 중심의 가치 혁신의 중요성을 깨달을 수 있었습니다. 이 서비스에서 다양한 기기를 통해 소비자들에게 음악을 제공할 수 있었던 것은 텔레콤 운영업체들이 DRM (Digital Rights Management)을 채택하여 기기 제조업체들과 협력한 반면 음악 제공 차원에서는 음반 업계와 협력했기 때문입니다.

한편, 기존의 서비스를 새로운 방식으로 제공한 예로 모바일 TV를 들 수 있는데 이것 역시 ICT 융합 분야에서 각광을 받고 있는 신규 서비스 중 하나입니다. 한국의 DMB (Digital Mobile Broadcasting) 서비스인 “TU”는 현재 116만 명의 유료 가입자를 확보하고 있으며 15개의 비디오 채널과 20개의 오디오 채널을 제공하고 있습니다. TU는 단순히 기존 방송에 대한 대안이 아니라 완전히 새로운 TV 시청 환경을 창출한다는 데 초점을 둔 것입니다. TU는 고화질 비디오와 고음질 오디오의 디지털 방송으로 사용자들에게 새로운 TV 시청 환경과 “나 홀로 즐기는 미디어”라는 새로운 경

힘을 제공합니다.

융합이란 소비자들에게 보다 저렴하고 편리한 서비스를 제공하기 위해 ICT 산업이 협력하는 것을 뜻합니다. 그러므로 ICT 서비스 제공업체들은 ICT의 가치 사슬 안팎에서 각 분야의 역량을 최대한 이용하여 상호 이익을 극대화할 수 있는 방식으로 다른 산업 분야와 협력해야 할 것입니다.

특히, 동아시아의 ICT 산업은 각 국가의 상대적 장점과 전문화된 영역을 최대한 이용하여 상호 이익을 창출할 수 있는 방대한 잠재력을 가지고 있습니다. 한국과 일본은 네트워크 운영 및 서비스 분야에서 많은 경험과 지식을 보유하고 있습니다. 반면 중국은 광대한 소비시장을 보유하고 있으며 제조 분야에서는 “세계의 공장”이라 불릴 정도입니다.

앞서 말씀 드린 바와 같이 TU 서비스가 가능했던 것은 ICT 가치 사슬 내의 커뮤니케이션 서비스 제공업체와 미디어 서비스 제공업체들이 적극적으로 협력 관계를 구축했기 때문입니다. 협력의 또 다른 사례로 한국의 SK 텔레콤과 일본 MBCo 사이의 국경을 초월한 협력을 통해 DMB 서비스용 위성 발사에 성공했다는 것을 들 수 있습니다. 앞으로 커뮤니케이션 서비스 제공업체, 금융기관, 소매업자, 방송 서비스 제공업체들이 서로 협력한다면 차세대 전자결제(U-payment) 등 더 많은 신규 서비스가 동아시아 시장에 도입될 수 있을 것입니다.

정부간 경쟁과 협력

두 번째로, 동아시아 정부들간의 ICT 분야 경쟁과 협력에 대해 말씀 드리겠습니다. 동아시아 지역의 정부들은 자국의 서비스 제공업체를 세계 수준의 업체로 성장시키기 위한 제도적 틀 마련에 있어 경쟁함과 동시에, 동아시아 지역이 차세대 세계 ICT 시장의 주역이 될 수 있도록 협력해야 할 것입니다. 각각의 정부는 자국의 우수한 서비스 제공업체들이 세계 무대에서 활동할 수 있도록 제도적 틀을 마련하여 융합 환경을 저해하는 규

제를 철폐해야 할 것입니다. 한국, 중국, 일본은 모두 자국 시장 내에 뛰어난 ICT 서비스 제공업체들을 보유하고 있습니다. 이들 정부는 새로운 경쟁 구도 마련을 위한 정책을 구상하여 자국 내 선두기업들이 자국 내 챔피언에 그치지 않고 세계 시장의 선두기업으로 자리잡을 수 있도록 도와야 할 것입니다.

선진국들은 이미 네트워크와 콘텐츠를 별도로 규제하는 “수평규제 체제”로 전환한 바 있으며, 텔레커뮤니케이션 법을 개정하여 시장 진입 장벽을 축소하는 한편 서비스 항목은 확대했습니다. 또한 선진국들은 규제 측면의 투명성과 예측가능성을 증대시켰습니다. 동아시아 지역의 정부들도 세계 선두업체를 양성하기 위한 산업정책 개발 측면에서, 그리고 ICT 산업에서 규제가 방해물로 작용하지 않도록 하기 위한 규제완화 차원에서 서로 경쟁해야 할 것입니다.

또한 동아시아 국가들은 동아시아 지역이 차세대 ICT 시장의 선봉에 나설 수 있도록 R&D 프로젝트에 참여하고 국가 차원의 기술표준 협력을 강화해야 할 것입니다. 이러한 측면에서 2002년 이후 한국, 중국, 일본의 ICT 장관들이 모여 “한중일 3국 IT 장관회의”를 개최한 것은 매우 바람직한 일이라 할 수 있습니다. 3국의 IT 장관들은 이 회의에서 차세대 모바일 커뮤니케이션, 차세대 인터넷, RFID, 디지털 방송, 텔레커뮤니케이션 서비스 정책 등 ICT 분야의 다양한 주제들을 논의합니다.

정부 차원의 동아시아 ICT 공동체 설립을 위해, 동아시아 국가들은 네트워크와 플랫폼 기술의 표준화에 초점을 두어 규모의 경제를 달성할 수 있도록 해야 할 것입니다. 특히 4G 기술 표준화 과정에서 한국, 중국, 일본이 적극적으로 협력할 경우, 세계 시장에서 규모의 경제를 달성할 수 있을 것입니다.

4G 를 포함한 차세대 ICT 기술 표준화를 위한 공동 R&D 프로젝트를 진행하고 공동 R&D 센터를 설립하여 기술 표준화를 지원하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것입니다.

정부 · 기업간 협력

세 번째로, 정부와 해외 ICT 서비스 제공업체가 윈윈 전략을 통해 국경을 초월한 협력 관계를 구축할 수 있도록, 정부는 우선 자국 ICT 산업의 분명한 목표를 설정하고, 이 목표를 위해 필요한 경우 해외의 전략적 파트너를 선정하는 것이 중요하다는 점을 강조하고 싶습니다. 동시에, 해외 ICT 서비스 제공업체들은 장기적인 측면에서 현지 ICT 산업 발전에 기여할 수 있는 내부자와 같은 입지를 구축해야 할 것입니다.

각각의 정부는 자국 ICT 산업의 목표를 고려하여 전략적 해외 파트너가 필요한지 여부를 결정해야 합니다. 융합의 시대를 살아가는 아시아인들의 생활에서 접속성(connectivity)과 이동성(mobility)은 중요한 삶의 방식이 되어가고 있습니다. 이동통신의 침투율이 유선통신의 그것보다 훨씬 높다는 점을 고려할 때 이동통신 인프라가 향후 아시아 통신 시장에 지배적인 역할을 할 것이라고 추정할 수 있습니다. 이러한 측면에서, 전략적 파트너 선정 기준은 소비자들의 유비쿼터스 요구를 충족시킬 수 있는 역량이 되어야 할 것입니다.

특히, 동아시아 지역 내 이동통신 분야의 지역적 협력이 상대적으로 쉬운 이유는 한국과 일본의 공공, 민간 부문이 모두 새로운 기술과 표준의 도입 및 적용에 매우 적극적이라는 점입니다. 또한, 동아시아의 다른 국가들도 북미와 유럽 국가들보다 네트워크와 플랫폼에 있어 체제적 부담이 덜하기 때문에 새로운 기술이나 표준을 쉽게 도입할 수 있다는 장점이 있습니다.

또한, 각국 정부는 해외기업들을 단순한 자본 및 기술 제공자로 취급하는 기존의 태도를 바꾸어 이들을 신규 서비스 도입 및 침투에 기여하는 장기적인 파트너로 보아야 할 것입니다. 이러한 차원에서 선진 서비스 개발 및 상업화 경험을 가진 ICT 서비스 제공업체들이 축적한 정보를 다른 국가들과 공유할 수 있는 기회가 마련되어야 할 것입니다. 정부 · 기업간 협력의 좋은 사례로 TD-SCDMA 프로젝트를 들 수 있습니다. 이 프로젝트는

한국의 SK 텔레콤과 중국 국가개발개혁위원회가 함께 추진 중인 것으로, 세계 최초의 CDMA 기술 상업화에 성공한 한국의 경험을 중국과 공유하기 위한 프로젝트입니다.

반면, 동아시아 시장에 진출하고자 하는 ICT 서비스 제공업체들은 현지 기업 및 정부와 산업 성장의 혜택을 함께 공유할 수 있는 내부자와 같은 입지 구축을 모색해야 할 것입니다. 이 때, 해외 파트너들은 선진 기술과 거대 자본 투자가 현지 시장에 내부자로서 입지를 구축하는 유일한 방법은 아니라는 점을 명심해야 할 것입니다. 또 다른 방법은 장기적인 차원에서 해당 국가의 ICT 산업 및 사회 발전에 공헌할 수 있도록 성실하게 사업을 수행해나가는 것입니다.

현지 시장에서 내부자 입지를 구축한 좋은 사례 중 하나로 SK 텔레콤의 베트남 시장에서의 현지화 노력을 들 수 있습니다. SK 텔레콤은 베트남 측 파트너인 S-Fone의 현지 직원들에 대한 훈련과 교육을 실시하여 이 기업이 향후 베트남 ICT 산업의 선두 역할을 할 수 있도록 지원했으며, 기술적 노하우 이전을 용이하게 하기 위해 훈련 및 기술이전 계약(TTTC)을 체결할 예정입니다. 또한, SK 텔레콤은 주요 대학에 대한 도서관 지원, 초등학교 건설, 해외에서 IT 과정을 공부하는 학생들에 대한 장학금 지급, 기형 얼굴의 어린이들에 대한 수술비 지원을 위한 오퍼레이션 스마일(Operation Smile) 프로그램 착수 등을 통해 기업의 사회적 책임을 수행했습니다.

결론

앞서 말씀 드린 바와 같이, 동아시아 IT 산업은 소비자에 대한 새로운 가치 창출을 통해 국가 및 지역의 성장 동력으로서의 역할을 계속해 나가야 할 것입니다. 저는 동아시아의 각국 정부와 ICT 서비스 공급업체들이 ICT 융합을 통해 새로운 소비자 가치를 제공할 수 있는 가장 효율적인 방

법 중의 하나가 바로 ‘협쟁’ (co-opetition), 즉 협력과 경쟁이라고 믿고 있습니다. 그 속에서 우리는 공정한 경쟁과 적극적인 협력을 모색해야 할 것입니다. ICT 산업이 시장의 경쟁과 협력을 증진시킴으로써 사업 효율성을 높이고 더 나아가 동아시아인들의 삶의 질을 향상시킬 수 있기를 기대하는 바입니다. 감사합니다.

개회사(개회식)

김태환

내외 귀빈 여러분, 제4회 제주평화포럼에 참석해주신 세계 정치·경제 지도자와 학계를 비롯한 함께 하신 모든 분들을 진심으로 환영합니다. 각 별한 마음으로 제주를 사랑해 주시고 평화포럼을 축하해 주시는 내빈 여러분께 깊은 감사를 드립니다. 그리고 세계의 교류협력과 평화증진을 위해 노력하고 계시는 피델 라모스 전 필리핀 대통령님, 예브게니 프리마코프 전 러시아 총리님, 가이후 토시키 전 일본 총리님, 호르스트 텔치 뮌헨 안보협력회의 총재님께 깊은 존경의 마음을 바칩니다.

제주평화포럼은 한반도와 동아시아의 평화와 공동번영을 위해 출범하였습니다. 그동안 평화적 해결의 노력으로 한반도에서의 진정한 냉전의 종식과 동아시아의 새로운 평화질서를 정착시키는데 제주평화포럼의 역할이 있었다고 생각합니다. 특히 이번 제4차 포럼에서는 유럽의 경험을 통해서 동아시아 역내의 평화를 모색하는데 주목할 필요가 있습니다. 유럽 대륙에서는 이데올로기적 대립이 해소된 지 오래입니다. 명실상부한 하나의 유럽을 지향하고 있습니다. 저는 유럽의 오늘 모습이 동아시아 역내에 적지 않은 시사점을 준다고 생각합니다. 이러한 변화의 바람에 대하여 이제 우리 동아시아에서 답해야 할 시기입니다. 동아시아 전체가 책임있는 모습, 그리고 신뢰에 기반하여 평화와 번영을 추구해야 합니다.

존경하는 내빈 여러분, 제주는 세계 평화의 섬입니다. 2005년 1월 27일 대한민국 정부가 공식 선포하였습니다. 평화가 대가를 지불하지 않고 말로만 외친다고 이뤄지지 않는다는 것을 우리 제주도민들은 잘 알고 있습니다. 제주는 냉전시대의 첫 번째 희생양으로 1948년 수많은 양민이 학살된 아픔을 간직하고 있습니다. 그러나 제주도민들은 용서했습니다. 참혹한 시련의 역사에 관용을 베풀었습니다. 갈등과 대결의 역사 대신에 화해와 상생의 노력으로 평화와 번영의 섬 제주로 다시 태어나고 있습니다. 역사는 순환하면서 또한 발전하기 마련입니다. 그래서 우리 제주는 불행한 역사를 되풀이하지 않기 위하여 진정한 평화의 모범으로 길을 걷고 있는 것입니다. 앞으로 세계평화를 위하여 제주가 할 수 있는 모든 것을 아끼지 않겠습니다. 전쟁과 빈곤, 불평등 및 이문화간 충돌과 같은 세계의 다양한 의제들을 논의하고 해소하는 징검다리가 되겠습니다. 인간과 인간이 평화를 공유하고, 세계자연유산의 가치를 지닌 제주의 자연을 토대로 인간과 자연이 공존하는 평화의 섬 제주를 완성해 나가겠습니다.

존경하는 내빈 여러분, 평화로운 시대의 이면에는 동전의 양면처럼 전쟁의 위험도 있습니다. 1945년 이래 지금까지 전 세계에서 전쟁이 없었던 날이 26일에 불과하다는 것도 이를 뒷받침합니다. 그러나 서로 노력하면 우리는 현재보다 더 건강해질 수 있습니다. 우리가 익숙해져 있는 현재보다 더 많은 평화를 이룰 수 있습니다. 아무쪼록 제주평화포럼을 통하여 지속가능한 평화가 발전하는 뜻 깊은 기회를 우리가 갖게 되기를 바랍니다.

내빈 여러분의 지속적인 관심과 깊은 이해를 부탁드립니다, 평화의 섬 제주에서의 기억이 즐겁고 유익한 추억으로 남으시기를 바랍니다.

감사합니다.

환영사(개회식)

김세원

존경하는 노무현 대통령님, 내외 귀빈 여러분, 제4회 제주평화포럼에 참석하신 여러분, 오늘 제4회 제주평화포럼을 개최하게 된 것을 크나 큰 영광과 기쁨으로 생각합니다. 국제평화재단과 제주평화연구원을 대표해서 이 자리에 오신 국내외 참석자 여러분을 진심으로 환영합니다. 특히 휴가철이 시작되는 이 계절에 다른 바쁜 일정들을 뒤로 하고 이 포럼에 참석하여 주신데 대해 감사드립니다.

이번 제4회 제주평화포럼은 작년 3월에 출범한 국제평화재단의 산하에 있는 제주평화연구원이 실무 작업을 담당하여 추진해 왔습니다. 아시다시피 노대통령께서는 지난 2005년 1월 제주도를 '세계 평화의 섬'으로 지정 하셨습니다. 저희 재단은 이러한 이상(理想)을 추구하기 위한 후속조치로 외교통상부, 동북아시아위원회 그리고 제주특별자치도의 지원 아래 탄생했습니다. 저희 재단의 설립취지는 한마디로 동북아 지역 내 안보협력, 한반도의 평화와 안정의 정착 그리고 동북아경제통합에 관한 연구와 교육활동을 전개하는 한편, 오늘과 같은 국제적 담론의 장소를 마련함으로써 세계평화에 기여하는데 있습니다.

여러분, 이번 제4회 제주평화포럼의 큰 주제는 '동북아 평화와 번영: 유럽경험의 탐색'입니다. 이 주제가 말해 주듯이 이번 포럼에서는 유럽의 경

힘이 동북아의 평화와 번영을 위한 협력의 발전에 도움을 줄 수 있는 교훈을 중심으로 토론할 것입니다. 물론 유럽의 경험이 동북아지역에 그대로 적용될 수는 없습니다. 그러나 유럽 내에서 어떤 여건아래서 ‘평화와 번영’이라는 목표를 추구하였는지, 이 목표를 달성하기 위해서 어떤 접근을 선택했으며, 또 어떻게 장애물들을 극복함으로써 성공적으로 경제통합과 함께 정치, 외교 및 안보협력을 추진하고 있는가 하는 ‘접근’과 ‘방법론’은 동북아지역에 시사하는 바가 큼니다.

특히 어제 성공적으로 회의를 마친 IT 협력에 관한 특별회의’에서는 동북아 IT 공동체의 추진방향과 그 가능성도 모색하는 계기가 되었습니다. 이 포럼에서는 국제적으로 저명한 정치, 외교 및 언론계 지도자, 기업인, 학자 등의 전문가들이 참석해서 3일 간 발표와 토론을 갖습니다. 이 포럼의 취지에 따라 동북아시아의 평화와 번영의 실현에 기여할 수 있는 귀중하고도 실천적인 대안들이 제시됨으로써 이 국제회의가 성공적으로 마감될 수 있기를 기대합니다.

다시 한번 이 포럼에 참석하신 참석자 여러분을 환영하고 여러분께 감사드립니다. 제주는 세계적인 관광과 휴양의 도시입니다. 참석자들께서 회의에 참석하시는 동안 바쁘시더라도 마음의 여유를 갖고 세계 평화의 섬, 제주의 아름다운 경관을 즐기시기 바랍니다. 끝으로 특히 이번 회의를 차질 없이 준비하신 조직위원회 자문 문정인 국제안보대사님과 권영민 위원장님을 비롯한 집행위원회 위원들께 감사드립니다. 감사합니다.

제2장

동아시아 평화와 번영

기조연설

동아시아에서 이 시대의 과제: 평화와 번영의 추구

동북아에서의 화합, 평화와 번영: 역사적 경험의 탐색

동아시아에서의 평화와 번영을 위한 비전

동북아시아에서 안보와 안정에 대한 도전

독일 통일과 EU: 한반도 통일과 동북아 공동체 건설에의 함의

차기 미국 대통령이 직면할 동북아에서의 도전

기조연설

노무현

존경하는 피델 라모스 전 필리핀 대통령님, 가이후 도시키 전 일본 총리님, 예브게니 프리마코프 전 러시아 총리님, 그리고 김태환 제주도지사님을 비롯한 내외귀빈 여러분, 제4회 제주평화포럼을 축하드립니다. 멀리 해외에서 오신 참석자 여러분을 진심으로 환영합니다. 이곳 제주는 아름답고 평화로운 섬입니다. 항상 오고 싶고 한번 오면 오래 머무르고 싶은 곳입니다.

그러나 59년 전, 제주는 냉전과 분단이라는 역사의 수레바퀴 아래서 수만 명이 희생당하는 엄청난 비극을 겪었습니다. 정부 차원의 진실규명작업은 반세기가 지난 뒤에야 이루어졌고, 2003년 저는 국가를 대표해서 불법한 권력행사에 대해 공식적으로 사과했습니다. 그때 제주도민 여러분은 용서와 화해로 화답해 주셨습니다. 우리는 이 불행했던 역사의 경험을 화해와 평화의 정신으로 승화시켜 나가기 위하여, 2005년 제주도를 '세계 평화의 섬'으로 지정하고, 한반도와 동북아의 평화를 선도하는 지역으로 만들어 나가고자 합니다. 이번 포럼을 계기로 제주도가 다시 한번 '세계 평화의 섬'으로 그 위상을 확고히 하고, 제주의 평화정신이 세계로 확산되기를 기대합니다.

참석자 여러분, 이번 회의의 주제는 '동북아시아의 평화와 번영'입니다.

이것은 참여정부의 국정목표이고 외교안보정책의 기초이기도 합니다. 제가 대통령에 취임하기 직전, 제2차 북핵사태가 터지면서 동북아의 안보환경은 한치 앞을 내다볼 수 없는 긴박한 상황으로 빠져들고 있었습니다. 미국의 증유공급 중단에, 북한이 봉인해제와 IAEA 사찰단 추방으로 맞서면서 무력제재의 가능성까지 거론되었습니다. 그리고 이러한 목소리는 작년 7월 북한의 미사일 발사와 10월의 핵실험을 계기로 최고조에 달했습니다. 참여정부는 상황을 침소봉대하지 않으면서 일관된 원칙에 따라 남북관계를 안정적으로 관리해왔습니다. 평화주의 노선의 원칙을 확고히 세우고, 국내 정치적으로 어려움을 감수하면서 인내로써 적대적 행위를 절제하고, 대화와 설득으로 신뢰를 구축하기 위해 노력해 왔습니다.

이제 북핵문제는 평화적 해결의 길로 들어서고 있습니다. 최근 BDA 문제가 해결되면서 북한이 IAEA 대표단을 초청하는 등 2·13합의의 초기조치가 이행되고 있습니다. 6자 회담도 조만간 다시 열릴 것입니다. 남북 간 교류협력도 크게 증진되었습니다. 연간 왕래인원이 10만 명을 넘었고, 올해 교역량은 17억 달러에 이를 것으로 전망되고 있습니다. 지금 개성공단에서는 1만5천여명의 북한 근로자가 우리 기업인들과 함께 일하고 있습니다. 앞으로 1단계 사업이 완료되면 7만명 규모로 늘어나게 될 것입니다. 북한의 군사요충지였던 이곳이 한민족 경제협력의 중심으로 거듭나고 있는 것입니다. 지난달에는 분단이후 처음으로 경의선과 동해선 열차가 휴전선을 통과했습니다. 이 모두가 안팎의 대북 강경기조와 북한의 미사일 발사, 핵실험이라는 대결과 긴장의 와중에서 이루어졌습니다. 최대한의 관용과 인내로써 북한을 설득하고 신뢰를 쌓아온 결과입니다. 참여정부는 앞으로도 이러한 대북 화해협력의 원칙을 흔들림 없이 지켜나갈 것입니다.

참석자 여러분, 참여정부의 평화정책은 멀리 보면서 가고 있습니다. 남북관계와 한미동맹이라는 현재의 좁은 틀이 아니라, 미·일·중·러 간의 관계 변화를 포함한 미래의 동북아 질서를 내다보면서 현재와 미래의 안보를 조화롭게 하기 위해 노력하고 있습니다. 동북아에는 지금도 제국주

의와 냉전에서 비롯된 역사적, 이념적 앙금이 해소되지 않은 채 남아있습니다. 잠재적 대결에 대한 미·일·중·러 간의 불신과 불안이 완전히 해소되지 못할 경우, 상호간의 군비경쟁이 지속되고 가속화될 우려가 있습니다.

동북아의 대결구도를 근본적으로 해소해야 합니다. 동북아가 아무리 경제적으로 발전하더라도 평화의 공동체를 구축하지 못하면 문명의 중심이 될 수 없습니다. 자국만의 이익의 울타리를 벗어나 상호존중과 협력에 의한 공존의 질서를 만들어야 합니다. 이것이 바로 우리가 추진해 온 ‘평화와 번영의 동북아시아대’ 구상의 핵심입니다. 우리 정부는 이러한 구상 속에서 북핵문제를 한반도와 동북아 평화 전반에 걸친 문제로 다루어 왔습니다. 단순히 핵을 폐기하는 차원을 넘어 동북아의 평화와 안보문제를 보다 본질적으로 해결하고자 하는 것입니다.

저는 6자 회담이, 북핵문제 해결 이후에도 북핵문제를 푼 경험과 역량을 바탕으로 동북아시아의 평화안보협력을 위한 다자간 협의체로 발전해 가야한다고 생각합니다. 이 협의체는 군비 경쟁 우려가 높은 동북아에서 군비를 통제하고 분쟁을 중재하는 항구적인 다자안보협력체로서 기능하게 될 것입니다. 우리는 이러한 희망을 이미 9·19공동성명에 담아 놓았습니다.

동북아협력체제는 안보분야에만 머물러서는 안됩니다. 물류·에너지 협력은 물론, 역내 자유무역, 통화금융협력으로까지 이어져 궁극적으로 동북아 경제공동체로 발전해나가야 합니다. 동북아의 미래를 위해 또 하나 해결해야 할 과제는 한·중·일 간의 역사문제입니다. 무엇보다 역사문제를 대하는 일본의 인식과 자세가 달라져야 합니다. 과거에 대해 진심으로 반성하고, 여러 차례의 사과를 뒷받침하는 실천으로 다시는 과거와 같은 일을 반복할 의사가 없다는 것을 분명하게 보여주어야 할 것입니다. 물론 역사문제는 많은 시간이 필요한 만큼, 경제공동체를 발전시켜나가면서 병행할 수 있다고 생각합니다.

참석자 여러분, EU의 발전과정은 동북아시아가 나아가야 할 미래에 많

은 시사를 줍니다. 세계대전을 겪은 유럽이 헬싱키 프로세스를 통해 유럽 안보협력기구를 만들고, 석탄철강공동체를 발전시켜 유럽연합을 만든 것은 동북아에도 좋은 모범이 될 것입니다. 또한 독일의 과거사 청산과 철저한 반성, 그리고 역사교과서 공동 발간 등은 동북아 국가들이 어떻게 역사 문제를 풀어야 하는가에 대한 해답이 될 수 있을 것입니다. 동북아에 EU와 같은 지역통합체가 실현되면 그야말로 새로운 역사가 열리고 세계의 평화와 번영에도 이바지하게 될 것입니다.

그 첫 걸음은 한반도에 평화구조를 진전시켜 나가는 것입니다. 무엇보다 한반도 비핵화를 조속히 실현해야 합니다. 반세기를 넘겨온 정전체제도 평화체제로 전환해야 할 것입니다. 또 북·미간, 북·일간 국교정상화를 촉진시켜 나가야 합니다. 지구상의 마지막 냉전지대인 한반도의 평화 정착은 동북아 지역경제협력과 지역안보협력 구축의 토대가 될 것입니다.

저는 동북아에 새로운 미래가 열릴 것이라고 확신합니다. 6자 회담이 이룩한 '9·19공동성명'과 '2·13합의'를 반드시 이행해서 평화의 희망을 키워가야 하겠습니다. 제주평화포럼에서 한반도와 동북아의 평화프로세스를 구체화할 수 있는 방안들이 많이 나오기를 기대하며, 이번 포럼을 준비한 제주특별자치도와 국제평화재단, 동아시아재단 관계자 여러분께 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

동아시아에서 이 시대의 과제: 평화와 번영의 추구

이해찬

존경하는 피델 라모스 전 필리핀 대통령님, 가이후 도시키 전 일본 총리님, 예브게니 프리마코프 전 러시아 총리님, 그리고 각국에서 오신 내외 귀빈 여러분! 대한민국의 전국무총리로서 평화의 섬 제주도에 오신 것을 진심으로 환영합니다. 제주도는 예로부터 도둑, 거지, 대문이 없어 三無島라 불릴 정도로 평화로운 섬입니다. 또한 아름다운 풍광으로 각국의 관광객들뿐만 아니라 한국에서 열리는 여러 정상회담들의 단골 개최지이기도 합니다.

한국정부는 제가 총리로 재임하던 2005년 제주도를 ‘세계 평화의 섬’으로 선포하고 제주도를 세계 평화의 중심지로 만들기 위해 다각적인 지원을 하고 있습니다. 아울러 제주도민들도 한중일 3국 사이에 위치한 제주도가 동북아시아 평화번영 구조의 수립에 중요한 역할을 할 수 있기를 바라고 있습니다. 이번 포럼에 참석하신 내외 귀빈 여러분들께서도 평화를 위한 한국인과 제주도민의 진지한 노력을 전세계에 널리 알려주시길 당부드립니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분! 인간이 삶을 영위하는데 필요한 가장 기본적인 조건은 공동체의 안전과 삶을 이어나갈 수 있는 물질적 토대입니다.

인류 역사는 가족과 공동체의 평화를 지키고 물질적 기반을 마련하기 위한 투쟁의 역사라 해도 크게 지나치지 않을 것입니다. 평화와 물질적 토대, 이 두 가지 중에 어느 것이 더 중요하냐는 질문은 성립될 수 없을 것 같습니다. 두 가지 모두 생존을 위해 필수불가결한 요소이기 때문입니다. 그러나 굳이 따지자면 어느 것이 더 선차적인가 하는 질문은 가능하다고 저는 생각하고 있습니다. 그리고 그 답은 바로 평화라 생각합니다. 역사가 증명하듯이 인간은 평화가 보장된다면 스스로 삶을 위한 물질적 토대를 생산할 충분한 능력을 가지고 있기 때문입니다. 인류 역사를 볼 때 세계 어느 대륙, 어느 나라를 막론하고 가장 풍요하고 문화적으로 번영했던 시기는 바로 평화가 보장된 시대였습니다. 약탈과 전쟁으로 풍요를 일군 예는 찾아볼 수 없지만 안전과 평화가 보장된 공동체가 풍요로운 삶, 빛나는 문화를 창조한 사례는 세계 역사에 가득 차 있습니다. 그렇기에 저는 인류 전체의 풍요와 번영을 위한 가장 중요한 과업은 바로 지구적 차원에서의 평화를 성취하는 것이라 확신하고 있습니다.

존경하는 지도자 여러분! 저는 최소한 지역 수준에서라도 평화를 확립하는 방법론으로 오랫동안 EU를 주목해 왔습니다. 현재 진행중인 EU의 실험은 로마의 평화 이후 가장 야심찬 대륙적 규모에서 평화와 번영의 구조를 확립하려는 시도이기 때문입니다. 여러분도 아시다시피 유럽은 팍스 로마나(Pax Romana)가 붕괴된 이후 천오백년동안 끊임없는 전쟁의 역사를 가지고 있습니다. 20세기 이후 세계대전이라 명명될 정도로 치러진 두 차례의 큰 전쟁 역시 그 시발점은 바로 유럽이었습니다. 그러나 2차 세계대전의 발화지였던 서구 유럽은 이제 전쟁의 참화에서 벗어나 정치, 경제, 문화 공동체를 수립하고 풍요와 번영의 시대를 목표로 전진하고 있습니다.

로마와 마찬가지로 EU 역시 하루아침에 이루어진 것이 아닙니다. 2차대전 직후인 60여년전부터 유럽인들은 당시 유럽의 상황에 대해 반성하고 평화와 통합의 길을 모색하기 시작했습니다. 그리고 1951년 6개국이 모여 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 결성하였고 이를 모태로 1957년 유럽경제

공동체(EEC)를 건설하여 평화롭고 통합된 유럽을 준비해 왔던 것입니다. 당시 경제공동체의 건설이 단순한 경제적 통합이 아닌 정치적 통합을 염두에 두고 있었다는 점은 명확합니다. EEC 초대 집행위원장 월터 할슈타인은 일찍이 “우리는 경제를 통합시키고 있는 것이 아니라 정치를 통합시키고 있는 것이다. 단지 우리들의 가구를 나누는 것이 아니라 새롭고 더 큰 집을 함께 건설하고 있는 것이다”라고 선언한 바 있습니다. 저는 할슈타인 위원장의 이 말이 평화를 위한 유럽인의 원대한 꿈을 잘 표현하고 있다고 생각합니다. 유럽인의 이러한 노력은 유럽공동체(EC)를 거쳐 1997년 유럽연합(EU)을 건설함으로써 결실을 맺었습니다. 물론 EU도 아직 내부적으로 여러 복잡한 사정들이 남아 있습니다. 연합(union)이 아닌 완전한 통합(unity)을 이루기에는 여전히 여러 가지 난관이 남아있을 것입니다. 그러나 유럽인들이 평화로운 유럽, 그리고 궁극적으로 유럽합중국이라는 큰 목표를 향해 전진하고 있는 것은 틀림없습니다.

유럽에 비해 우리 동아시아는 아직 초기 수준 공동체로의 발걸음도 떼어놓지 못하고 있는 것이 현실입니다. 물론 지난 60년의 시간은 제국주의의 야만적 발톱에서 벗어나 정치적 혼란을 극복하고 경제적 발전을 이룩하는 것만으로도 짧았을지도 모릅니다. 제국주의와 전쟁, 그리고 그 이후 냉전이 만들어낸 각 국가들의 고통과 상호간 불신은 아직도 역내 평화를 말하기엔 너무나 깊습니다. 최근 세계적으로 주목받고 있는 군대위안부 문제와 북한의 핵 문제는 치유되지 않은 상처가 얼마나 깊고 오래가는지 보여주는 단적인 사례일 것입니다.

그러나 이제 동아시아도 역내 평화를 위해 진지한 모색을 할 시점이 되었다고 생각합니다. 동아시아 각국의 경제적 상호의존성과 문화적 교류 수준은 결코 유럽 각국의 그것에 뒤지지 않습니다. 동북아의 마지막 냉전 구조였던 한반도 분단 역시 지난 2.13 합의를 기점으로 비핵화와 평화체제 수립으로 나아가고 있습니다. 지난주 방코델타아시아 은행의 북한 계좌 송금 문제가 6자 회담 당사국들의 진지한 노력에 의해 해결되었습니다. IAEA의 검증과 후속 문제 논의를 위한 6자 회담이 그 뒤를 잇고 있습니다.

이제 실질적인 북핵 폐기 프로세스가 시작된 것입니다. 곧이어 6자 외무장관 회담과 남·북·미·중 4자 당사국의 장관급 회담이 이어져 한반도 평화체제로의 이행을 논의하게 됩니다.

저는 각급 회담의 결과에 낙관적인 전망을 가지고 있습니다. 그리고 가을이 오기 전 남북정상회담, 4자 정상회담을 통해 한반도 평화가 반석위에 오르게 되기를 강력히 바라고 있습니다. 제 소망이 이루어진다면 6자 회담은 동북아에 평화를 정착시키는 다자안보체제의 기반이 될 수 있을 것입니다. 저는 희망을 실현시키기 위해 최선을 다해 노력할 것입니다. 다자안보체제가 진전되고 최근 동아시아 각국에서 진지하게 고려되고 있는 상호간 FTA가 착실히 진전된다면 East Asia FTA, 즉 EFTA의 출현 역시 그리 먼 미래가 아닐 것입니다. 저는 후세 역사가들이 이후 십년내 한 시점에 줄을 긋고 여기를 동아시아 평화번영 시대의 출발점으로 기록할 것이라 확신합니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분! 러시아를 포함한 동북아시아, ASEAN을 포함한 동아시아의 경제적, 문화적 잠재력은 거대합니다. 세계 인구의 1/3을 점유하고 있으며 경제력과 군사력, 기술력 역시 북미, 유럽과 더불어 삼각의 축을 이루고 있습니다. 경제적, 문화적으로 가장 역동적으로 발전하고 있는 지역인 동아시아에 영구적 평화가 정착된다면 그 발전 속도를 볼 때 동아시아 공동체는 다른 두 거대 경제지역을 빠른 시간내에 능가할 수 있을 것입니다. 이러한 목표를 달성하기 위해 가장 중요한 것은 상호간 신뢰입니다. 동아시아 공통의 성인인 공자가 이미 2500년전 정치에 있어 가장 중요한 요소로 신뢰를 들었듯이 동아시아 각국의 평화와 번영의 의지를 한데 모으는 방법은 오직 상호 신뢰의 증진뿐입니다.

신뢰 증진의 트랙이 시작된다면 동아시아의 공동방위체제, 동아시아 경제공동체를 위한 트랙은 자연스럽게 큰 물줄기를 이루게 될 것입니다. 20세기가 남긴 상처를 함께 치유하고 평화와 번영의 동아시아 시대를 개막할 수 있을 것입니다.

이번 제주평화포럼은 EU의 경험을 주제로 하고 있습니다. 지금 우리가

EU를 하나의 모범사례로 드는 것처럼, 멀지 않은 미래에 서남아시아, 남미, 아프리카의 국가들이 동아시아를 좀더 발전된 모범사례로 들 수 있도록 합시다. 21세기 동아시아 역사에 바로 지금이 동아시아 평화와 번영의 출발점이었다고 기록될 수 있도록 합시다. 오늘을 사는 자는 자신 앞에 놓인 시대적 과제를 완수해야 합니다. 그래야만 내일을 사는 자가 더 큰 시대적 과제를 맞이하고 해결할 수 있습니다. 동아시아 평화번영의 초석을 놓는 것, 저는 그것이 현재를 살고 있는 우리 동아시아인들의 시대적 과제이며 의무라고 확신합니다.

이번 제주평화포럼이 미래 평화의 씨를 뿌리는 계기가 되기를 바라며, '세계 평화의 섬, 제주'에서 이런 뜻 깊은 자리를 가질 수 있도록 초청해주신 제주도민 여러분과 경청해주신 지도자와 내외 귀빈 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

동북아에서의 화합, 평화와 번영: 역사적 경험의 탐색

피델 라모스
(Fidel Valdez RAMOS)

서론

북한의 핵 야욕에 대한 논란이 일단 소강 국면에 접어든 것 같습니다. 마침내 6자 회담이 놀라운 성공을 거뒀습니다. 동북아의 핵무장에 대해 중국이 강경한 반대 입장을 표명한 덕분입니다. 6자 회담의 보호 아래 평양과 워싱턴은 북한의 김정일 위원장이 갈망하던 양자회담을 개최했습니다. 북한은 이것을 김정일 위원장이 국제적 지도자로 부상했다는 상징으로 받아들였습니다. 현재 동북아시아의 평화와 안정은 일시적으로나마 개선된 듯 하나 여전히 갈등의 뇌관으로 남아있습니다.

자체 노선을 걷기 시작한 한국

한편, 자신감이 급상승한 한국은 (한국의 GDP는 이미 ASEAN 총 GDP를 넘어섰습니다.) 미국으로부터 독자적인 노선을 계획하고 있습니다. 그

러나 그동안 한국이 북한의 핵 위협에 대해 전적으로 수동적인 자세를 유지한 것은 아닙니다. 2005년 11월, 국제원자력기구(IAEA)는 한국이 핵무기에 사용될 수 있을 정도의 우라늄 농축 실험을 실시했다고 주장했습니다. 한국 정부는 이 같은 사실을 부인하며 소수의 과학자들이 “정부와 상관 없이 과학적 목적으로” 실행한 1회성 실험이었다고 답했습니다.

일본이 미국과의 관계를 강화한다면 한국은 중국과 손을 잡을 수 있습니다. 실제로 한국 국수주의자들이 동중국해와 동해의 잠재 탄화수소 퇴적물 문제에 관해 중국인들과 손잡고 일본에 대한 역사적 분노를 표출하고 있습니다. 한중 관계의 강화와 함께 미국은 조심스럽게 이뤄지고 있는 남한과 북한의 관계 개선도 주시하고 있습니다. 이는 약해지고 있는 한미 관계와 대조를 이룹니다. 개인적인 전쟁 경험이 없이 한국전쟁에 그쳐 막연한 관심을 갖고 있는 차세대 한국인들은 햇볕정책을 통해 남북 관계 개선을 노리는 서울의 노력을 방해하는 워싱턴에 거부감을 갖고 있습니다.

일본의 즉각적 관심사

일본의 즉각적 관심사는 북한의 미사일 능력입니다. 그러나 일본은 최근 국방정책을 포괄적으로 재검토하고 주변국의 핵무기 보유를 금지하겠다는 의지를 재확인했습니다. 물론 일본도 핵기술과 고체연료 미사일을 보유하고 있습니다. 군사적 자급력이 아닌 미국과의 강한 유대가 오늘날 일본의 핵심 방어전략입니다. 후쿠오카에서 4월에 개최된 동아시아 원로 지도자 포럼(EASLF)에서 나카소네 야스히로 전 총리는 일본의 안보 우려에 대해 다음과 같이 분명하게 밝혔습니다.

“6자 회담이 북한의 핵개발 문제를 해결하는 효과적인 플랫폼으로 남아 있는 것은 매우 바람직합니다. 북한은 벼랑 끝 외교정책을 버리고 중국과 한국의 개발과정으로부터 교훈을 배워 자족력을 높일 방법을 심각하게

고민해야 합니다. 그럴 때 동북아시아의 평화와 질서가 정착될 것입니다. 우리는 동북아시아의 모든 나라들이 한반도 비핵화를 위한 노력을 강화하고, 북한이 역내 평화를 위해 책임 있는 행동을 하도록 설득하기 위해 협력하는 것이 중요하다고 생각합니다. 동북아의 안정은 동아시아의 안보와 동아시아 공동체 구축에 있어 반드시 필요합니다. 따라서 정기적인 한중일 정상회담을 갖고 세 나라뿐 아니라 동남아시아 내 모든 나라들과도 긴밀한 관계를 유지하는 것이 중요합니다.”

나카소네 전 총리는 아시아 태평양 지역에 대해 다음과 같이 역설했습니다.

“미일동맹과 한미동맹, ASEAN 국가 내 안보 협력 및 ASEAN 국가와 미국의 안보 협력은 동아시아 안보 확립의 기반이 될 것입니다. 또한 ASEAN 지역포럼 기능의 강화와 동아시아 및 아태지역의 신뢰 구축을 통해 보다 폭넓은 안보 네트워크가 건설될 것으로 기대합니다.”

EU의 교훈: 공동의 목표

긴장상태가 다소나마 완화된 동북아시아의 상황은 장기적 평화와 번영의 기반이 되기에 충분치 않은 것처럼 보입니다. 그러나 지난 50년 동안의 서유럽 역사를 살펴보면 그것이 사실이 아님을 알 수 있습니다. 70년 동안 세 차례의 전쟁을 치른 유럽의 강대국 프랑스와 독일에 현재 어떠한 분쟁의 가능성도 없기 때문입니다. 서유럽이 주는 교훈은 바로 이것입니다. ‘분쟁을 해결하는 장기 해결책은 주변국과 강력한 경제, 정치, 안보관계를 유지하고 공통의 관심사를 충족시키는 지역 공동체를 구축하는 것이다.’ 새로운 무기 체제의 파괴력이 계속 증가한다는 사실을 고려할 때 인류가 계속 생존하고 풍성한 삶을 누리려면 공동체가 바로 ‘미래의 물결’이 되어야 합니다.

프랑스의 모네(Monnet)와 슈망(Schuman), 서독의 아데나워(Adenauer), 이탈리아의 데가스페리(de Gasperi) 등 서유럽의 2차 대전 후세대 정치가들은 국가 주권의 폐기를 무조건 주장하지 않았습니다. 서유럽의 경제 정치 공동체를 구축하기 위한 그들의 기본 원칙은 로베르 슈망(1947-48에 총리 역임)에 의해 역설됐습니다.

“유럽은 하루 아침에 지어지거나 전체 디자인의 일부로서 지어지지 않을 것입니다. 먼저 공동의 목표감을 심어주는 실용적인 성과를 통해 구축될 것입니다.”

이에 따라 유럽 연합의 설립은 소박하게, 그리고 사실상 눈에 거의 띄지 않게 시작됐습니다. 먼저 프랑스와 독일의 전시 생산 관련 산업들, 즉 석탄이나 철강 산업의 통합이 진행됐고 이후에 경제 통합이 가속됐습니다. 관세 동맹을 통해 공통외부관세가 도입됐고 공통 경제정책이 시작됐습니다. 경제 통합이 본 궤도에 오른 후에야 정치 통합과 관련된 구체적인 노력이 시작됐습니다. 먼저 공동 의회와 고등법원을 통해서, 그 후에는 집행 이사회(Executive Commission)와 EU이사회(Council of Ministers)를 통해 통합이 진행됐습니다. (방위공동체를 구축하려는 성급한 노력은 1954년에 실패로 돌아갔습니다.) 통합이 가속화되면서 회원국도 서서히 증가했고 동유럽과 지중해 국가들도 참여하기에 이르렀습니다. 이후 전 세계의 사람들이 공통의 미래에 대한 긍정적인 시각을 갖게 되면서 유럽의 통합 모델은 타 지역공동체에 영감을 주었습니다.

우리는 무질서한 무력이 세계의 모든 나라들을 위협한다는 사실을 잘 알고 있습니다. 또한 우리 모두가 기아와 질병, 억압, 테러리즘, 절망에 더 많은 관심을 기울여야 한다는 사실도 알고 있습니다. 국경을 초월하는 문제들을 효과적으로 다루기 원한다면 개별 국가들은 파괴적인 힘으로부터 스스로를 보호하기 위해 자국의 정책을 주변국과 국제 개발에 맞춰야 합니다. 이것이 바로 지역 운동이 연맹이나 공동체, 결과적으로는 연합으로

확산되는 이유입니다. 이 같은 움직임은 서유럽과 동남아시아, 라틴 아메리카, 북아메리카, 아프리카로부터 서아시아, 남아시아, 동아시아로 퍼져가고 있습니다.

한편 세계는 EU의 지속적인 확장, 단일 통화 도입, NATO와는 별개의 유럽군 창설을 위한 ‘공동 안보 외교 정책’을 채택하려는 노력 등 유럽 연합의 발전 상황을 계속 주시하고 있습니다. 냉혹한 앵글로색슨 경쟁자본주의와 비교할 때 유럽의 사회적 시장경제 개념은 평등과 정의, 소외된 자들에 대한 동정과 같은 사회적 필요와 국제 시장의 기능을 중재하는 모델로 인정받고 있습니다. 프랑스와 네덜란드의 유럽 헌법 초안 거부도 국가적 다양성과 초국가적 연합의 균형을 맞추는 것이 얼마나 어려운지를 상기시킵니다. 그러나 유럽 연합과 같은 연합은 때때로 제기될 수 있는 회원국의 거부를 잘 견뎌낼 수 있을 만큼 견고하다고 믿습니다.

동아시아 통합과 시장 체제

동아시아의 통합은 주로 시장 체제에 의해 진행되고 있습니다. 동아시아 국가들은 정치 제도의 차이에도 불구하고 대부분 시장경제를 도입했습니다. 현재 동남아 10개국(ASEAN)이라는 이름 하에 모여있으며 ASEAN 현장을 공표하고 있습니다. 그와 함께 ASEAN 회원국과 중국, 일본, (통일되고 핵으로부터 자유로운) 한국을 포함하는 동아시아경제그룹(EAEG)에 대한 구상도 진행 중입니다. 이처럼 원대한 포부의 초기 단계는 ASEAN 10개국과 중국 간의 자유무역협정으로, 2004년부터 시작돼 2010년까지 완성될 예정입니다. 동시에 ASEAN 10개국과 일본의 자유무역협정도 협상 단계에 있습니다. 인도도 2005년 이후 ASEAN 10개국과의 자유무역협정에 관심을 표명하고 있습니다.

동북아시아의 아픔과 고통에 공동체라는 약을 처방하려면 동북아 지역은 백지상태에서 시작해야 합니다. 아시아 지역에서 유일하게 지역기구가

없는 지역이기 때문입니다(분석가들은 임시 성격의 6자 회담을 제도화할 것을 제안했습니다.). 북한은 베를린 장벽을 무너뜨린 동독의 사회적 폭발을 답습하는 일이 없이 은둔 상태에서부터 나오도록 해야 합니다. 그 때문에 동북아시아는 당분간만이라도 스스로 구축한 위태로운 안정 상태를 유지할 수 있는 연합된 힘을 필요로 합니다. 그러나 남한과 북한의 주민들이 먼저 주도권을 가지고 화해와 공동체 구성 노력을 시작해야 할 것입니다. 프랑스와 독일이 1952년에 그랬듯이 한국과 북한도 근본적인 차이점들을 직접적으로 해결해야 합니다. 김대중 전 대통령이 2000년 6월에 김정일 위원장과 정상회담을 가졌던 것처럼 말입니다.

일반 시민이 참여할 수 있는 국민 차원의 대화도 시작돼야 합니다. 독재 정권 하에서 억압받는 북한 주민들은 결속력을 되찾아야 합니다. 또한 38선 주변의 무역과 투자, 관광, 기술 이전을 활성화시키고, 경제가 정치보다 앞서가야 합니다. 공동체 구축에 필요한 모든 무기를 총동원해 동북아에 영구적인 평화와 번영을 이룩해야 합니다. 한편, 더 넓은 아시아 태평양 경제공동체의 기반은 아시아태평양 경제협력포럼(APEC)과 함께 이미 놓여졌습니다. 그러나 경제 통합 뒤에는 반드시 영구적인 평화와 번영이 확립돼야 합니다.

향후 10-15년간 우리가 해야 할 일은 아태 지역의 안정을 확립했던 미국식 평화(팍스 아메리카나)를 '팍스 아시아 퍼시피카(Pax Asia-Pacific)'로 대체하는 것입니다. 미국의 군사력에 전적으로 의존하는 미국식 평화와는 달리 아시아 태평양식 평화는 모두가 함께 만드는 평화입니다. 팍스 아메리카나(미국 군사력으로 보장되는 평화와 안보)로부터 팍스 아시아 퍼시피카로의 전환은 역내 주요 국가들과 하위 지역 블록(bloc)이 아시아 태평양 안보와 안정에 기여 및 공유할 수 있는 해답이 될 것입니다. 우리 모두가 맞서야 할 공통의 지정학적 위협은 국제 테러와 핵무기 확산, 장기간의 아랍 이스라엘 분쟁으로 인한 불안, 이라크 전쟁 장기화, 현 UN 시스템의 구조적 균열 등입니다.

역내 이웃이자 파트너로서 우리는 미국과 일본, 중국, 인도, 러시아,

ASEAN, 캐나다, 통일되고 핵 위협이 없는 한국, 파키스탄, 호주, 뉴질랜드 등이 평화롭고 안정된 아시아 태평양 지역에서 공유하는 관심사들을 이용해야 합니다. 서유럽인들은 미국과 소련의 교착 상태를 이용해 유럽연합을 강화 및 확대시켰습니다. 이라크와 아프가니스탄, 발칸 반도, 한반도, 아이티 등 다양한 분쟁지역에 무리하게 배치된 미군 병력, 테러를 방지하는 강력한 국가 안보 시스템과 허리케인 '카트리나' 참사 후의 효율적 공공안전 메커니즘에 대한 미국인들의 강력한 요구는 아시아 태평양 안보의 전면적 개편에 대해 반박할 수 없는 이론적 근거를 제시합니다. 국방 지출 감소를 통한 납세 부담 절감은 이러한 상황의 중요한 부산물이 될 수 있습니다. 향후에는 인간의 안전을 위한 효율적인 메커니즘을 제공하는 일에 있어서 미국이나 UN에 단독으로 의존하는 것이 불가능할 것으로 보입니다.

아태지역의 평화는 '힘의 균형'이 아닌 '공동 혜택의 균형'에 기초한 안보협력을 통해 이뤄질 것입니다. 이를 위해서는 아태지역의 모든 국가들이 역내 평화와 안보를 위해 힘을 모아 부담을 공유해야 하며 미국, 일본, 중국, 한국과 같은 아태지역 내 강국들 간의 협력적 이해가 바탕이 되어야 합니다. 동북아시아뿐 아니라 전체 아태지역의 영구적인 평화와 번영을 우리의 목표로 삼아야 합니다. 감사합니다.

동아시아에서의 평화와 번영을 위한 비전

가이후 도시키
(KAIFU Toshiki)

저와 라모스 前대통령님의 인연은 아주 오래 전부터 시작되었습니다. 제가 창설에 참여했던 일본청년협력대의 제 1진은 필리핀에 파견되었습니다. 벌써 40년 전의 이야기이지만, 당시 저는 河野洋平(코노요헤이)씨, 藤波孝生(후지나미 다카오)씨와 같이 민다나오섬(Mindanao Island)에 있는 아포산(Mt. Apo) 주변의 농촌들을 둘러보았습니다. 무엇보다도 잊을 수 없는 일은 총리직을 마치고, 라모스 前대통령님의 92년 취임식에 일본 대표로서 참석한 것입니다.

저는 또한 오래 전부터 프리마코프 전총리님을 알고 있습니다. 특히, 91년 런던 정상회의 때 여러 번 접촉을 했었습니다. 걸프 전쟁 때, 프리마코프 전총리님은 직접 이라크의 사담후세인과 대화를 하는 등 전쟁종결을 위한 선구적인 역할을 하셨습니다. 이해찬 전 총리님은 2002년 일본에서 만나 뵈었습니다. 당시 당본부에서 유익한 시간을 보냈던 기억이 납니다.

참석자 여러분, 오늘 제4회 제주평화포럼에 저를 초청해주시고 이 자리에서 연설을 할 수 있는 기회를 주셔서 진심으로 감사 드립니다. 저는 이 회의가 이 아름다운 섬 제주와 부합되는 성과를 이룰 수 있기를 진심으로

기대합니다. 연설에 앞서, 저와 한국과의 인연에 대해서 이야기를 하고자 합니다. 저는 1960년에 최연소 국회의원에 당선되었는데, 당시의 동시대의 젊은 정치인들과 함께 가장 먼저 하려고 했던 것은 이웃 국가들과의 평화적이고 우호적인 관계를 구축하는 것이었습니다. 당시 일본은 한국과의 기본조약이 체결되어 있지는 않았지만, 저는 한국 국회의원의 안내로 한국의 여러 곳을 둘러보고 의견을 나누었습니다. 그때 38선도 방문하였습니다. 그 이후, 일본과 한국의 기본조약의 체결이 저의 청년평화외교가 역할을 했던 것이라고 국내에서 연설하곤 했습니다. 이것이 지금으로부터 40년도 넘는 이야기입니다. 그 후, 1990년 제가 내각총리대신 시절에는 노태우 전대통령과 재일한국인의 지문날인문제를 해결하여 양국 사이의 관계를 저해하는 문제 하나를 해결했습니다. 그 때, 한국측에서는 재일 한국인에 대하여 법규를 준수하며 좋은 시민이 되어달라는 담화를 발표했습니다.

동북아지역의 평화적이고 안정된 발전을 위해서는 피할 수 없는 과제가 있습니다. 그것은 장래를 향한 한반도의 문제입니다. 일본은 북한과의 관계에 있어서 납치라는 완전히 해결되지 않은 큰 문제를 안고 있습니다. 그런데 한국과 북한 사이에도 비슷한 문제가 있습니다. 일본은 북한과의 국교 정상화를 위한 필수 조건으로 납치문제의 해결을 담은 평양선언의 실시를 6자 회담에서도 확인한바 있습니다. 대단히 어려운 과제이지만 북한의 진지하고 신속한 대응을 기대하고 있습니다. 동북아의 평화와 안전은 바로 한반도의 평화와 안전과 다름없다고 말해도 좋지 않을까 생각합니다. 6자 회담에서의 핵 문제는 한국을 비롯한 관계국들의 노력으로 해결되어가고 있는 것은 기쁜 움직임입니다. 북한이 초기 단계의 약속을 이행할 것을 강력히 촉구합니다.

올해는 조선통신사 400주년을 맞이합니다. 일본 선인들은 일찍이 한반도로부터 여러 가지 선진문화나 문물을 받아들였습니다. 저는 현대에 있어서도 인물의 교류, 특히 젊은 세대의 교류가 중요하다고 생각합니다. 저의 경험이지만, 도예가 13대 심수관씨는 젊은 시절 일본 국회의원 비서로

서 일하며 저와 좋은 친구였습니다. 당시 그는 大迫惠吉라는 이름으로 저와는 대학 동창이었습니다. 일·한간의 인적 교류의 측면에서 본다면, 1965년에 연간 만 명에 불과했던 방문객이 올해는 500만 명을 넘을 것으로 예상되고 있습니다. 현재 일본에서는 한국의 영화, 유행가, 요리를 모든 세대가 즐기고 있습니다. 저는 이러한 민간의 인적 문화교류야말로 앞으로의 일한관계의 발전과 연관된다고 생각합니다. 그리고 이와 같은 민간의 활발한 교류가 정치적인 교류로 연결될 것으로 기대합니다. 일본 정부는 『동아시아 대교류(大交流)계획』의 일환으로 연간 6,000명의 젊은이들을 일본에 초청할 예정입니다. 한국으로부터 1,000명을 예정하고 있습니다. 앞으로도 일본과 한국은 동북아 지역의 평화와 안전을 위해 선두에서 서로 협력하고, 그 역할을 다해야 할 것이라고 생각합니다. 저와 노태우 전 대통령과의 정상회담에서는 ‘역사에 기인한 문제는 서로 초월하고 미래 지향적으로 아시아 태평양 지역을 위해 힘쓰자’고 결론지었습니다. 가까운 장래에 일본의 시니어 자원봉사자(senior volunteer)를 불러주신다면 반드시 역할을 할 수 있을 것입니다. 경청해 주셔서 감사합니다.

동북아시아에서 안보와 안정에 대한 도전

에브게니 프리마코프
(Evegeny PRIMAKOV)

동북아시아의 평화와 안정이라는 문제는 두 가지 측면에서 이해되어야 합니다. 첫째, 국제관계의 틀에서 검토되어야 합니다. 동북아시아가 세계의 한 부분이기 때문입니다. 동시에, 안보와 안정은 지역적인 측면에서도 이해되어야 합니다. 동북아 상황에 영향을 주는 주요한 국제적 요인들은 다섯 가지로 요약됩니다.

- 다극화되는 국제 질서
- 일방주의의 위기: 힘을 바탕으로 한 미국의 경제, 군사정책과 정치적 영향력
- 새로운 위협의 부상과 '기존' 위협의 고조: 핵확산, 국제테러, 국가 및 지역 분쟁, 안보와 안정을 위협하는 주요 요인들의 결합 가능성 - 더 강력하고 효과적인 다자간 국제기구의 필요
- 국경을 초월한 기업 활동과 지역 통합을 통한 세계화
- 이슬람 극단주의를 심화시킨 문명간 대화의 위기(이 같은 세계 현상은 이슬람 인구가 소수인 러시아나 중국 같은 동북아 국가에 직접적인 영향을 미치지 않습니다. 한편 비이슬람 문명들간의 긍정적 대화는 국가

정체성을 유지할 수 있는 한국, 중국, 일본과 서양 문명의 관계 강화로 확인됩니다.)

동북아 평화와 안정의 문제를 지역적인 맥락에서 검토할 때 가장 먼저 고려해야 할 것은 동북아 지역에 존재하는 주요 위협과 안보 과제들입니다. 이 중 상당수는 이미 국제 문제로 부상했거나 부상할 수 있는 가능성이 있는 사안들이지만, 이 지역에 속한 국가들에 의해 직접적으로 제기되는 문제들이기 때문에 ‘지역 내 위협’으로 간주하고자 합니다.

첫 번째 위협은 북한 핵문제입니다. 2007년 2월 베이징에서 개최된 6자 회담의 결과는 매우 고무적이었습니다. 북한이 핵 개발을 포기하는 대가로 에너지와 재정 지원을 받기로 합의했기 때문입니다. 그러나 3월에 베이징에서 있었던 후속 회의에서는 여전히 갈 길이 멀다는 사실이 확인됐습니다.

두 번째 위협은 일본, 러시아, 한국, 중국과 남중국해에 위치한 일부 ASEAN 국가를 둘러싼 영토 분쟁입니다. 이것은 여전히 미해결로 남아있습니다. 그러나 해결책 모색을 위한 양자 협상, 그리고 이 문제와 독립적이면서도 나란히 진행되는 경제 통합의 심화는 영토 문제가 지역 안보에 미치는 부정적 영향을 완화시킬 수도 있습니다. 그럼에도 영토분쟁으로 인한 외교 전쟁이 이 지역의 긴장을 고조시키고 있습니다.

세 번째 위협은 대만에 관한 문제입니다. 대만 해협의 군사정치적 대립은 아직 군사 분쟁으로 발전하지 않지만 중국은 대만에 외교적 압력을 가하며 대만의 독립 의지에 제동을 걸고 있습니다. 중국의 주요 수단은 대만 야당인 국민당과 접촉해 중국 본토에 대한 대만의 투자와 관광 교류, 문화 및 과학적 연대의 강화를 촉진하는 것입니다.

네 번째 위협은 동아시아의 에너지 안보입니다. 고유가가 동아시아의 경제 성장을 억제하면서 각국은 에너지와 가스공급원을 다각화할 방법을 모색하고 있습니다. 이로 인해 러시아와 아프리카, 중동의 탄화수소 자원을 확보하려는 경쟁, 특히 일본과 중국의 경쟁이 격화되고 있습니다. 한국

과 ASEAN도 새로운 국제적 '에너지 재분배'의 틈새 공략을 노리고 있습니다. 그러나 이 지역의 경제적 상호의존성이 증대되면서 에너지 대립이 정치적 분쟁으로 발전하지 않을 것으로 보입니다. 현재와 가까운 미래의 상황들을 생각할 때 지역 내 위협이 동북아 안정을 해치는 요소로 발전하는 일은 없을 것이라고 믿습니다.

북한의 핵 프로그램과 관련된 잠재적 분쟁에 초점을 맞추는 것은 자연스러운 현상이라고 생각합니다. 현 협상 단계를 고려할 때, 북한의 핵프로그램 이행을 막는 실질적 장애물은 핵 개발뿐 아니라 경제 및 공공재생산에 필요한 필수 자원의 부족이라는 결론을 내릴 수 있습니다. 이 같은 상황을 이용해 북한에 지속적인 압력을 가하는 것은 바람직하지도 않고 위협할 수도 있습니다. 동북아 국가들뿐 아니라 전 세계가 이 문제를 정치 및 경제적 수단을 통해 해결하기를 원합니다. 압박이 너무 거세질 경우에 오히려 역효과를 낼 수 있기 때문입니다. 동시에, 국제 사회와 한국, 중국, 러시아, 일본 등 북한의 주변국은 빠르게 발전하고 있는 북한의 내부 상황을 관심있게 지켜보고 있습니다. 북한의 핵폐기 문제가 빠르게 진전되고 있지는 않으나 6자 협상이 계속 진행되고 있다는 사실 자체가 매우 긍정적입니다. 역사상 처음으로 미국, 러시아, 중국, 일본과 같은 강대국들이 상호 안보 문제를 함께 규명하고 해결책을 모색할 기회를 맞았습니다.

경제적 요인에 의해서도 많은 지역 내 위협을 감소시킬 수 있습니다. 주요 플레이어들간의 경쟁이 경제 협력이나 에너지 협력, 테러 및 비전통적 위협(자연재해, 조류독감 등)과 투쟁을 함으로써 서로 균형을 이루면서 직접적인 군사적, 정치적 분쟁을 예방하고 있습니다. 미국과 중국이 보여주는 협력과 경쟁의 변증법적 교류도 융합을 향한 움직임을 보여줍니다. 중국은 미국과의 관계를 중요하게 여기고 있으며 공통의 관심사라는 기반 위에서 협력할 준비가 돼있습니다. 인권과 사회 민주화, 언론의 자유, 티벳, 위안화 환율, 대미무역흑자와 같은 문제들은 모두 오늘날의 중미관계에서 큰 장애물이 되지 않는다는 결론을 내릴 수 있습니다.

중·일관계의 긴장도 여전히 남아있습니다. 국제 무대에서 더 영향력

있는 위치를 차지하려는 경쟁도 고조되면서 중국은 일본의 UN 안보리 진출을 적극 반대하고 있습니다. 동시에, 계속 증대되는 경제적 상호의존성으로 인해 중국과 일본은 역내 공동발전의 혜택을 누리는 방법을 모색하고 있습니다. 2006년 말에 아베 총리가 선출되면서 전반적인 중·일관계가 다소나마 개선됐지만 이런 상황이 계속 될 수 있을지 더 지켜봐야 할 것입니다. 지역 리더십 확보를 노리는 중국과 일본의 경쟁이 역내 통합을 저해하는 한편, 역시 동일한 목적을 위해 두 나라가 각각 미국과의 관계를 강화할 가능성도 있습니다. 역내 군비 경쟁 또한 부정적인 영향을 가져올 수 있습니다. 중국이 군비 지출을 증강하면 일본 또한 군비 지출을 증강하는 동시에 미일 군사동맹을 강화시킬 가능성이 있습니다. 그렇게 되면 동아시아 내 다른 국가들도 군비 지출을 늘릴 것입니다. 직접적인 군사 분쟁이 일어나지 않는다 해도 경쟁과 대립이 동아시아의 국제관계 구조에 강한 힘으로 작용할 것입니다.

미래를 내다볼 때 향후 십 여 년 동안 동북아 지역 차원에서 중국, 일본, 한국 3국의 경제 협력이 심화될 것으로 보입니다. 이 같은 삼각 구도의 틀 안에서 최상의 협력 형태를 찾기 위한 노력이 진행될 것입니다. 그러나, 단기간 내에 동북아 지역 내에 EU와 같은 연합이 형성되는 것은 매우 어려운 일이라고 생각합니다. 동북아는 동아시아라는 보다 더 넓은 통합 구조의 일부분이기 때문입니다. 어떤 경우에도 동북아 국가들은 동아시아의 다른 국가들 및 ASEAN 국가들과 경제 관계를 발전시켜 나갈 것입니다. 가장 중요한 초점은 여전히 한국, 중국, 일본 간의 양자관계가 될 것입니다. 따라서 APEC, ASEAN 및 ASEAN+3의 관세 자유화 틀 안에서 2010-2020년 까지 단계적인 관세 인화와 자유무역지대의 건설이 완성될 것으로 예상됩니다. 지식 기반 경제 등 다양한 분야의 친선 강화와 금융 교류는 1997-1998년 아시아 경제 위기로부터 배운 교훈을 바탕으로 시작될 것입니다. 그와 함께 2020년의 동아시아는 심화되는 논란에도 불구하고 단일 화폐를 채택하지 못할 것입니다. 중국과 일본의 반대가 거세기 때문입니다. 그러나 금융 위기나 달러화 불안정을 대비해 동아시아의 틀 안에서 국가별 중

양은행간의 교류가 강화될 것입니다.

동아시아 군사 정치 안보의 중점 분야는 미국과 일본, 한국과 미국 간의 군사 및 정치 동맹 구조를 해체하는 것이 아닙니다. 새로운 안보기구가 설립될 가능성이 높습니다. 2007년 2월에 G6 회담에서 베이징 협약이 채택되면서 북핵 협상과 관련한 중요한 진전이 있었습니다. 그에 따라 동북아 안보와 협력에 관한 협상이 러시아가 주도하는 별도의 '제5그룹' 안에서 이뤄질 것으로 보입니다. 이로써 북핵 문제는 동북아 안보와 협력을 협상하는 과정의 일부분이 될 것입니다. 그 자리에서 러시아와 중국, 미국, 일본, 한국은 지역 문제를 더 폭넓게 논의할 수 있게 되며 북한의 참석 의지에 과거처럼 크게 의존할 필요가 없어집니다. 이를 통해 북한에 대한 6자 협상을 동북아 다자 외교의 영구적인 포맷으로 전환시키는 기반이 놓여질 것입니다. 동북아 안보 협력을 위한 그룹의 의제에는 다음과 같은 필수 주제들이 포함될 것으로 예상됩니다.

- 동북아 내 군사적 역량을 강화시킬 양자·다자 메커니즘의 발전
- (북핵 문제의 틀 밖에서 진행되는) 대량살상무기 확산, 테러, 해적행위, 마약 밀수 및 기타 지역 문제의 방지를 위한 메커니즘의 개발
- 지역 어업 안전, 동북아 에너지 안보
- 비자 문제, 역내 국가의 외국인 노동자 권리 보호 등
- 지역 개발 및 안보 확립의 입장에서 영토분쟁을 해결하기 위한 새로운 접근법

러시아의 역할 확대도 기대됩니다. 러시아연방이 국제 에너지 분야에서 주요 플레이어로 다시 부상하면서, 러시아 에너지 자원에 대한 관심이 높아지고 중국, 일본, 한국과 러시아의 에너지 협력도 강화될 것입니다. 동시베리아와 극동 러시아의 교통 인프라 개발 정책으로 인해 유럽과 동아시아를 잇는 교통중심지인 러시아에 대한 관심도 높아질 것입니다. 1990년대 이후 많은 인재를 잃었던 국내 과학계를 부활시키려는 과학 기술 정책 개발에 힘입어 지식 기반 경제에 파트너로서 참여하려는 러시아의 열

망도 커질 것으로 예상됩니다.

러시아의 해외 투자 유치력, 특히 동 시베리아와 극동 러시아의 해외 투자 유치력을 과소평가해서는 안 됩니다. 이 지역의 사회적, 경제적 발전은 특히 인구 문제를 고려할 때 러시아가 시급히 해결해야 하는 중요한 국가적 과업입니다.

러시아의 일부 정치 관료들은 몇몇 동북아 국가가 동 시베리아와 극동 러시아에 인구통계적인 면에서나 경제적인 면에서 강탈의 위협을 가하고 있다고 잘못 믿고 있을 수도 있습니다. 그러나 동북아 발전의 주요 추세를 고려할 때 그 같은 위협은 매우 미미하며, 러시아가 지역 변화 과정에 동참하지 않음으로써 잃게 되는 이익이 오히려 더 큰 문제가 될 것입니다.

끝으로 저는 동북아 지역의 안정에 큰 기여를 해온 APEC과 ASEAN+3 (한·중·일), ASEAN 지역 포럼 등 다자기구들의 역할을 공식적으로 언급하고자 합니다. 또한 역사상 처음으로 러시아 영토인 블라디보스토크에서 개최될 2012년 APEC 정상회담의 중요성을 강조하고 싶습니다.

독일 통일과 EU: 한반도 통일과 동북아 공동체 건설에의 합의

홀스트 텔치
(Horst M. TELTSCHIK)

‘역사에서 배워야 한다’는 말은 어느 나라에서나 설득력 있는 말일 것이라고 믿습니다. 그러나 솔직히 저는 사람들이 실제로 과거 사건으로부터 배우고 있는지에 대해 의구심을 가질 때가 많습니다. ‘역사는 되돌릴 수 없다’는 말도 있습니다. 저는 독일 통일과 이것이 한국의 통일에 미치는 영향을 생각할 때 이 두 격언 모두 맞는 말이라고 확신합니다. 우리는 독일 통일 과정에서 잘된 것이 무엇인지, 잘못된 것이 무엇인지 분석하여 이를 한국의 상황에 적용할 수 있습니다. 그러나 오늘날 한국의 정치, 경제적 체제는 1989/90년의 독일과 상당히 차이가 있습니다. 그럼에도 불구하고 우리가 배울 수 있는 교훈은 분명히 존재합니다.

1990/91년까지 세계는 두 개의 강대국과 그 동맹국들에 의해 좌지우지되었습니다. 즉, 미국과 NATO, 소련과 바르샤바 조약 가입국들이 바로 그것입니다. 당시 동서 양진영의 충돌은 세계 전체에 커다란 영향을 미쳤습니다. 2차 세계대전 이후 바르샤바 조약 가입국들과 대서양동맹 가입국들 사이의 관계는 견제, 대립, 정치적 고립, 제재 등의 단어로 표현될 수 있습니다.

1967년 12월, 대서양동맹 가입국들은 공산주의 진영에 대한 전략을 바꾸기로 결정했는데, 그 이유는 아주 간단했습니다. 즉, 유럽의 상황이 군사 대립 등으로 인해 너무나 불안정하고 위협했기 때문이었습니다. 한편, 당시 공산주의 진영은 단일체적인 성격을 탈피하고 있었습니다. 소련의 “평화공존”노선에 따라 서방 국가들과의 대립의 성격이 바뀌고 서유럽은 독자적인 통합을 모색하고 있었습니다. NATO의 하르멜(Harmel) 원칙이라는 새로운 노선은 다음과 같이 요약할 수 있습니다.

- “동맹국들은 군사력의 균형을 유지하기 위해 필요한 경우, 적절한 군사력을 유지하여 안정, 안보, 신뢰의 분위기를 창조한다.”
- “군사 안보와 데탕트 원칙은 서로 충돌하는 것이 아니라 상호 보완적이다. 각각의 동맹국들은 소비에트 연방 및 동유럽 국가들과의 관계 개선 증진에 적극적으로 참여해야 한다.”
- “그러나 현재 유럽에서 초미의 문제가 되고 있는 독일 문제에 대한 해답 없이 유럽의 궁극적인 안정은 불가능하다.”

이러한 NATO 원칙은 매우 설득력이 있었고 결국 성공을 거두었습니다. 이 원칙에서 제일 중요한 것은 바로 ‘스스로 안보를 책임지고 나서 동맹국들과 함께 하라’는 것이었습니다. 당시 유럽인들에게 가장 중요한 동맹국은 미국이었고 이는 지금도 마찬가지입니다. 안보 차원에서 NATO 회원국들은 소비에트 연합 및 바르샤바 조약 가입국들과 군사력 통제 및 감축을 위해 양자간 또는 다자간 협상과 협력, 대화를 시작하고 데탕트 정책을 전개했습니다. 독일 정부는 1970년에서 1975년 사이 소련, 폴란드, 체코, 심지어 동독과도 양자간 조약(동방 조약)에 서명함으로써 데탕트 정책의 선도적인 역할을 했습니다. 1971년, 미국, 프랑스, 영국, 소련 등 4개국은 베를린 조약에 서명했습니다.

이러한 일련의 과정 중 하이라이트는 1975년 8월 1일, 헬싱키에서 북미와 유럽 35개국이 CSCE 최종문서에 서명한 것입니다. 이 문서에는 다음과 같은 다양한 문제들이 포함되어 있습니다.

- 유럽의 안보
- 경제, 과학, 기술, 환경 분야의 협력
- 인도주의 및 기타 분야의 협력.

그리고 이후 15년간 본 문서는 개인이나 NGO, 각국 정부가 공산주의 정권을 변화시키는 데 참조로 삼은 중요한 문서 구실을 했습니다. 이러한 전략이 한국과 그 이웃국가들에게 현재 문제를 해결하기 위한 하나의 모델이 될 수 있지 않을까요? 저는 하르멜 원칙이 오늘날에도 북한이나 미얀마, 이란, 시리아 등의 독재정권이나 독재주의국가들과의 문제를 해결하는 데 있어 훌륭한 모델이 될 수 있다고 믿습니다.

이러한 역사에서 한국이 배워야 할 것은 바로 ‘스스로의 안보를 책임지라’는 것입니다. 미국과의 동맹은 대외안보, 미국시장 및 기술에 대한 항시적 접근을 보장하고 서구의 민주주의 가치 체제에 접근할 수 있는 강력한 수단이라는 점에서 큰 의미를 지닙니다. 또한, 미국과 군사동맹을 맺고 있으며 미군이 주둔하고 있다는 사실로 인해 미국은 여전히 전체 아시아 태평양 지역의 평화와 안정에 대한 막강한 보증인 역할을 하고 있습니다. 또한 한미 자유무역협정은 양자간 관계 강화에 중요한 역할을 하는 또 다른 이정표라 할 수 있습니다. 한국은 이러한 강한 안보를 토대로 중국, 일본, 러시아 등 이웃 강대국들과 우호 친선 관계를 개발하고 개선해야 합니다. 물론 역사적, 정치적 이유로 인해, 그리고 미국과의 밀접한 관계로 인해 이러한 관계 개발 및 개선이 그렇게 쉬운 일은 아닐 것입니다. 그렇다고 해서 다른 대안이 있는 것도 아닙니다. 왜냐하면 한국은 “고래들 사이의 새우”처럼 강국들 틈에 끼어 있어서 주변국들은 모두 한국에서 자국의 이익만을 챙기려 하기 때문입니다. 이러한 주변국들이 바로 6자 회담의 참가국들입니다.

헬무트 콜 전 독일총리는 정권 초기부터 로널드 레이건 대통령 및 그 후임자들과 상호 신뢰를 바탕으로 한 우호적인 관계 개발을 위해 많은 노력을 기울였습니다. 1989년 11월 28일 베를린 장벽이 무너지고 콜 총리가 독

일 통일에 전념할 것이라고 선언한 당시, 미국과의 관계는 매우 중요한 역할을 했습니다. 콜 총리가 세세한 부분까지 모두 미국 대통령과 상의한 것은 아니었습니다. 그러나 독일 총리나 안보보좌관으로부터 독일 정부의 결정에 대해 전달받은 유일한 사람이 바로 미국 대통령이었습니다. 따라서 양쪽 모두 불신이라는 것이 생기지 않았습니다.

미국과의 관계가 중요했던 또 다른 이유는 미국·소련 관계 때문이었습니다. 중거리 미사일에 관한 제네바 협상이 실패한 후 우리는 1983년부터 1986년까지 또 다른 냉전을 경험한 바 있습니다. 우리 안드로코프 소련 서기장은 제3차 세계대전을 시사하며 서방세계를 위협했습니다. 그리고 약 3년간 미국과 소련 사이에는 접촉이나 회합이 전혀 없었습니다.

이러한 답보 상태는 독일 정부의 이해 관계에 반하는 것으로, 이로 인해 독일의 소련 및 그 동맹국에 대한 전략 실행의 기회가 크게 줄어들었습니다. 독일은 두 강대국을 다시 협상 테이블에 돌아오도록 해야 했습니다. 1985년 레이건 대통령 재선 후 콜 총리는 즉시 워싱턴을 방문하여 레이건 대통령으로부터 소련과 양국 정상회담 및 군사력 통제 협상을 재개할 것이라는 약속을 받아냈습니다. 이때 소련에서는 고르바초프 대통령이 집권하여 그 과정이 훨씬 순조롭게 진행될 수 있었습니다.

제가 이런 말씀을 드리는 이유는 이와 비슷한 이유로 한국 역시 미국·중국 간의 건설적이고 우호적인 관계에 많은 이해가 얽혀 있다는 점을 말씀드리기 위함입니다. 만약 한국에 미국·중국 관계 개선에 기여할 기회가 주어진다면 한국 정부는 여기에 적극적으로 나서야 한다는 것입니다. 미국·중국 관계가 악화될 경우, 한국의 이해 관계에 좋지 않은 영향을 끼치게 됩니다. 러시아·중국, 러시아·일본, 일본·중국 관계의 경우도 마찬가지입니다. 이들 국가의 관계가 개선될수록 한국에도 좋은 영향을 미치기 때문에 한국은 이들 국가의 관계 개선에 적극적으로 나서야 합니다.

다시 하르멜 원칙으로 돌아가자면, 안보가 우선입니다. 먼저 안보를 확보한 후 그 다음에는 “햇볕 정책”을 계속해 나가야 합니다. 오늘날에는 “평화 번영 정책”이라는 용어를 많이 사용하는데, 여기에는 북한과의 경제, 문

화, 안보, 인도주의적 문제 등에 대한 협력이 포함됩니다. 독일에서는 이러한 노력을 '점진 정책'이라고 칭했는데, 그 목적은 다음과 같습니다.

- 일체감 강화
- 동유럽에 대한 원조.

이러한 정책이 과연 옳은 일인지에 대해 많은 의문이 제기되었습니다. 이 정책에 반대하는 이들은 자금 지원이 포함된 이 정책으로 인해 동독의 잔재가 더 오랫동안 남게 될 것이라고 주장했습니다. 물론, 자금 원조는 충분한 보답을 받지 못하는 것이 사실입니다. 그러나 다른 대안이 있었을까요? 긴장 관계는 더욱 악화되고 말았을 것입니다.

베를린 장벽이 무너질 때까지 우리 정부가 우선순위로 삼았던 것은 사실 통일이 아니었습니다. 우리의 전략은 1980년 폴란드에서 시작하여 헝가리로, 1987년 이후 소련으로 전파된 자유화 물결을 지원하는 것이었습니다. 이러한 자유화 물결은 당시 동독에 큰 압력으로 작용하고 있었으며 우리는 동독이 개혁을 시작할 것이라는 점에 대해 확신하고 있었습니다. 반대의 경우, 동독은 동유럽에서 고립되고 말았을 것입니다. 그러나 어느 쪽을 선택하든 간에 동독은 장기적인 차원에서 살아남기는 힘들었습니다. 따라서 이 기회를 이용하여 독일 통일을 이룩하자라는 것이 우리의 전략이었습니다. 그러나 여러분도 아시다시피, 역사는 다른 방향으로 흘러갔습니다. 베를린 장벽의 붕괴는 모든 국가들에게 충격을 주었습니다. 동독과 소련의 지도계층뿐만 아니라 미국, 프랑스, 영국 등 서방세계의 3강, 그리고 우리 연방정부 역시 놀라움을 금치 못했습니다. (소련 대사는 수면제 과용으로 혼수 상태에 빠지기도 했습니다.) 콜 총리는 폴란드의 첫 민주정부와 중요한 협정을 체결하기 위해 바르샤바에 막 도착했을 때 베를린 장벽의 문이 열렸다는 소식을 접했습니다.

이러한 일이 내일 또는 몇 달 후, 내년이나 몇 년 후 한국에서도 일어날 수 있습니다. 그 적절한 시기와 방법에 대해 예측할 수 있는 사람은 아무

도 없습니다. 한편으로는 북한이 여전히 변덕스러운 안보 정책을 구사하고 있기 때문에 위협이 따르며 또 다른 한편으로는 인도주의적, 경제적 난국에 봉착할 수도 있습니다.

동독의 경우 정치적, 경제적 파산 상태였기 때문에 그 누구도 충분한 원조를 제공할 수 없는 상황이었습니다. 소련이나 바르샤바 조약 동맹국들도 역부족이었고 우리 연방정부가 유일한 해결책이었습니다.

만약 북한 정권이 붕괴한다면 중국이 기꺼이 도움의 손길을 뻗을까요? 만약 그렇다면, 그것이 얼마나 오랫동안 지속될 수 있을까요? 향후 중국 역시 내부 갈등에 봉착할 수 밖에 없을 것입니다.

저는 종종 우리 정부가 독일 통일 방법에 대한 완벽한 시나리오를 가지고 있었는지에 대한 질문을 받곤 합니다. 이 질문에 대한 답은 “No”입니다. 하지만 그것이 오히려 다행이었던지도 모릅니다. 모든 계획은 계획과는 다른 길로 가기 마련이기 때문입니다. 여러분이 현재 할 수 있으며 반드시 해야 하는 일은 북한의 경제 회복 및 재건 계획과 이산가족 재결합 방안을 수립하는 것입니다. 또한 군대를 어떻게 통합할 것인지, 정부 관리 및 당원들을 어떻게 처리할 것인지에 대해서도 생각해 보아야 할 것입니다.

콜 총리는 통일 방안 10개항에서 어떻게 독일을 통일할 것인가에 대한 전략을 상세히 설명한 바 있습니다. 이 때 콜 총리는 국제적 차원에서 독일 통일의 토대가 될 수 있는 3대 사건을 다음과 같이 설명했습니다.

- 1983년 NATO의 이중결정: 이것은 NATO의 안정성 및 안보 확보를 위한 결정적인 시험대 역할을 했습니다.
- 유럽의 경제적, 정치적 통합: 수백 년간 적대적 관계를 유지했던 국가들의 연합체 구성 모델 개발. 유럽연합이 국경을 초월한 매력적인 대안으로 부상했습니다.
- CSCE 구성 절차: 대화와 협력을 통한 긴장 완화 노력. 모든 인접국과 동서 진영의 독일 통일에 대한 합의가 이 과정의 필수 전제였습니다.

여기서 한국이 배울 수 있는 교훈은 무엇일까요? 한국은 이미 동북아시아의 안보와 안정성에 중요한 부분을 차지하고 있으며 통일 후 한국의 이러한 역할은 더욱 커질 것입니다. 따라서 향후 한국 정부가 통합을 위한 협력 정책을 추구할 것인지, 아니면 긴장을 더 악화시킬지 여부는 이 지역에서 매우 중요한 의미를 가집니다. 최근 수년간 경제적, 정치적 차원에서 협력 강화를 위한 많은 노력이 있었습니다. 여기에는 북핵 문제 해결을 위한 6자 회담, ASEAN+3(중국·한국·일본)의 자유무역지대 구성 제안 및 정치 안보 협력, 일본의 아시아통화기금 제안, CSCE와 비슷한 체제의 미국, 중국, 일본, 한국을 포함한 6자 간 상시적 안보포럼 구성 등이 포함됩니다. 저는 모든 인접국들의 안보를 담당하는 국제적인 틀을 구축하기 위한 이러한 노력에 한국이 적극적으로 참여해야 한다고 믿습니다. 그리고 모든 인접국들은 통일 한국이 동북아시아의 안보 및 안정에 기여할 것이라는 점에 대한 확신을 가질 수 있어야 할 것입니다.

1990년 독일은 미국과 함께 2+4 협상을 시작했습니다. 이를 통해 두 개의 독일과 미국, 소련, 프랑스, 영국은 관련 문제들을 성공적으로 해결할 수 있었습니다. 현재 논의가 진행 중인 6자 회담이 이와 비슷한 것으로, 한국 평화통일의 선결조건을 논의하는 장소가 될 수 있을 것입니다. 여기에 견줄 만한 것이 또 하나 있는데, 그것은 바로 1990년 4월 콜 총리가 고르바초프 대통령에게 제안한 독일·소련 양자간 제휴 협력 협정입니다. 여기에는 향후 통일 독일과 소련이 파트너이자 우방으로서의 역할을 계속할 것이라는 약속이 포함되었습니다. 소련 정부는 이를 받아들였고 이것이 바로 양자간 협상을 가능하게 한 돌파구가 되었습니다. 이 조약에 대한 협상은 독일 통일 이전에 진행되었으며 통일 후 양측의 승인을 얻었습니다. 1989/90년 독일은 소련과의 밀접한 제휴 관계 확보를 위해 소련 정부와 22개의 조약 및 협정에 서명했습니다. 한국이 중국, 러시아, 일본과 이러한 조약이나 협정을 체결하는 것이 타당한지 여부는 당사자들이 판단해야 할 것입니다.

한국의 통일이 가능할까요? 저는 반드시 그렇게 될 것이라고 믿고 있습

니다. 오늘날 세계에서 인위적인 국가 분할은 그리 오래가지 못할 것입니다. 베를린 장벽이 무너졌을 때조차도 많은 독일인과 동맹국, 고르바초프 대통령을 포함한 이웃들은 독일 통일을 믿지 못했습니다. 하지만 베를린 장벽 붕괴 329일 후 독일이 평화적 통일을 이룩하면서 모두가 독일 통일을 인정했습니다. 저는 항상 벤투리온(Ben Gurion) 전(前) 이스라엘 수상의 말을 인용하곤 합니다. 그는 이렇게 말했습니다. “기적을 믿지 않는 사람은 현실주의자가 아니다.”

차기 미국 대통령이 직면할 동북아에서의 도전

사뮤엘 버거
(Samuel BERGER)

서론

우선 권영민 집행위원장과 문정인 대사님을 비롯하여 제4회 제주평화포럼을 준비하신 관계자 여러분께, 특히 “동북아 평화와 번영: 유럽 경험의 탐색”이라는 핵심 주제를 발굴하고 준비해 주신 데 대해 감사의 말씀을 전하고 싶습니다. 오늘 여기에는 전직 국가수반, 외교관, 정부 관리, 국제기업 책임자 등 수많은 저명인사들이 자리를 함께 하고 있습니다. 저는 이분들이 함께 우리 앞에 놓인 다소 까다로운 주제, 즉 ‘동북아와 한반도의 평화와 번영의 제도화’라는 문제를 해결할 수 있을 것이라고 믿습니다. 저는 여러분들이 큰 관심을 가지는 주제 중 하나인 “차기 미국 대통령이 직면할 동북아에서의 도전”이라는 주제에 대해 이야기하겠습니다. 우선 미국의 대(對)아시아 외교정책의 일반적인 방향에 대한 저의 견해를 말씀드리고 차기 미국 대통령이 자신의 당파와는 상관없이 기꺼이 받아들여야 할 정책들에 대해 말씀드리겠습니다.

중국

먼저, 중국부터 시작하겠습니다. 저는 국가 안보 보좌관 시절 중국을 자주 방문했으며 국제기업들에 대한 사업 전략 고문 역할을 하는 지금도 종종 중국을 방문하고 있습니다. 2000년 이후 중국에서는 숨막힐 정도로 많은 변화가 있었기 때문에 미국이 대(對)중국 정책을 올바르게 수립하기 위해서는 이러한 변화를 충분히 고려해야 할 것입니다. 이 기간 동안 중국의 상품 및 서비스 분야 생산은 매년 10% 이상 증가했으며 외환 보유고는 이전 수백만 달러에서 1조 2000억 달러 이상으로 늘어났습니다. 이를 통해 중국은 지역 통합을 이룬 신흥 동아시아 산업 체제 속에서 중심축으로 자리잡게 되었습니다. 또한 중국의 경제적 발전과 함께 세계 무대에서의 정치, 경제, 외교적 영향력이 증가함에 따라, 중국 정부는 국제 외교의 범위와 다양성을 확대했습니다.

역사상 그 어느 나라도 그토록 짧은 기간에 그토록 많은 국민이 빈곤층에서 중산층으로 격상된 적은 없었습니다. 이는 미래 중국에 대해 많은 긍정적인 측면을 시사하는 반면 또 많은 어려움을 예견하게도 합니다. 이제 미국의 대중 정책은 과거의 낡은 패러다임에서 벗어나 장기적인 성공을 확보하는 방식으로 바뀌어야 합니다. 대중 외교의 성패 여부는 향후 미국-중국 간의 우호 관계에 중요한 영향을 미칠 문제들에 대해 중국이 미국의 파트너로서 함께 할 수 있는 범위가 어디까지인가에 대한 판단에 달려 있습니다.

지구 온난화 문제를 예로 들어 보겠습니다. 미국과 중국은 모두 온실가스 세계 최다 배출국입니다. 현재 우리는 이 중요한 문제 해결에 선뜻 나서지 않으면서 그 변명으로 상대방을 지목하고 있습니다. 우리는 서로 힘을 합쳐 기후 변화 문제 해결 방안을 모색해야 할 것입니다. 또한, 가까운 장래에 우리는 전염병 문제 등 새로운 도전에 직면하게 될 것입니다. 국경을 초월하여 전이되는 조류 독감이 그 극단적인 예입니다. 따라서 우리는 국민의 건강을 위협하는 문제들을 해결하기 위해 가능한 최상의 협력 관계를 도출해야 할 것입니다. 에너지 안보 역시 큰 문제 중 하나입니다. 미

국과 중국은 향후 수십 년간 세계 최대의 석유 수입국으로 남아 있을 것입니다. 에너지 안보와 가격 안정을 위해 필요한 것은 건설적이고 협력적인 접근 방식입니다. 극단적인 경쟁에만 의존하는 접근 방식으로는 이 두 가지 문제 모두를 해결할 수 없습니다.

미국 정부의 '효율적인 개입' (Effective Engagement) 정책은 중국과의 통상적인 거래, 그 이상을 의미합니다. 이는 국제사회 전체의 이익을 극대화하는 공동의 목표를 위해 중국의 적극적인 협력을 도출해 내는 것을 뜻합니다. 물론 이것은 쉬운 일이 아닙니다. 중국에서는 미국이 중국의 성장을 방해할 것이라는 정서가 점차 확산되고 있습니다. 미국은 중국의 무역 관행과 중국 내 체제 운영 방식에 대해 우려하고 있을 뿐만 아니라, 세계에서 가장 중요한 지역이라 할 수 있는 아시아권에서 중국이 미국을 점차 주변부로 몰아낼 것이라는 불안감을 가지고 있습니다. 미국은 중국과의 협력을 모색함에 있어 미국이 중국의 장기적인 발전을 저해하지 않을 것이라는 확신을 심어 줌으로써 중국의 신뢰를 확보할 수 있는 정책을 구상해야 할 것입니다. 또한 미국 정부는 중국이 국제 사회에 미치는 영향력이 매우 크기 때문에 중국 정부는 그 어느 때보다 국제 체제 속에서 책임감 있는 이해 관계자로서 그 의무를 심각하게 받아 들여야 한다는 사실을 명확하게 인식시켜야 할 것입니다.

'효율적인 개입'은 실속 있는 쌍무적인 요소를 포함하지만, 미국이 이러한 목적 달성을 위해 동북아시아의 다른 국가들과 함께 노력할 때 보다 성공적인 결과를 가져올 수 있습니다. 이를 위해 미국은 이 지역에 대해 지금보다 더 많은 관심과 노력을 기울여야 할 것입니다. 미국은 국제 문제 뿐만 아니라 지역 문제에 대해 보다 민감하고 창의적인 외교 정책을 구상해야 할 것입니다. 또한, 우리는 대(對)중국 정책 면에서 실질적인 성과가 도출될 수 있도록 해야 합니다. 일례로 중국기업들에 일반적인 관행으로 자리잡고 있는 보조금 문제와 지적 재산권 침해 문제를 종결시키기 위해, 미국의 경제통상 정책은 현실적인 문제들을 충분히 반영해야 합니다. 즉, 중국의 대미 수출품의 대부분은 미국의 아시아 우방 및 동맹국들로부터

중국이 수입한 물품으로 만들어진 것들입니다. 따라서 중국에 대한 통상 정책은 결국 아시아 지역 전체에 영향을 미치게 되기 때문에 세부적인 목표를 겨냥한 신중한 정책을 펼쳐야 할 것입니다.

한편, 인권 정책 면에서는 수많은 중국인들이 직면하고 있는 솔한 인권 문제들을 다루는 데 소홀함이 없어야 할 것입니다. 아시아 지역에 주둔하고 있는 미군은 미국의 우방과 동맹국들에 대한 미국의 이해와 의무를 보호하기 위해 최선을 다해야 할 것입니다. 이와 동시에 불필요한 군비 경쟁과 긴장 관계를 유발할 수 있는 행동을 하지 않도록 주의해야 할 것입니다. 향후 5년 내 미국과 중국은 양국간 및 다국간의 시급한 당면 과제들을 함께 해결하기 위한 장기적인 협력의 토대가 어느 범위까지 가능한가에 대해 결정하게 될 것입니다. 2009년에 출범할 차기 미국 정부는 당파적인 이해관계와는 상관없이 ‘효율적인 개입’ 정책을 어떻게 추진해 나갈 것인지에 대해 숙고해 보아야 할 것입니다. 미국의 국내 정치 문제로 인해 이것이 더 복잡해질 수도 있겠지만, 저는 새 정부가 이러한 정책을 계속 구사해 나갈 것이라고 믿고, 또 반드시 그렇게 해야 할 것이라고 생각합니다.

일본

차기 미국 대통령 집권 하에서 미국의 대(對)일본 정책에 대해 간단하게 말씀 드리겠습니다. 공화당 정부가 들어서건 민주당 정부가 들어서건 미국 정책의 기본 원칙은 지속성이라고 믿기 때문에 간단한 설명으로 충분할 것이라고 생각합니다. 부시 정부는 일본을 대(對)아시아 전략의 중심에 두었습니다. 실용적인 측면에서 볼 때, 이는 미국 정부가 일본과의 관계에서 중점을 둔 것이 경제적인 측면이 아니라 정치 안보 측면의 유대 강화라는 것을 의미합니다. 미국의 양당 후보들 중 한 쪽은 일본 지지자로 알려져 있고, 또 다른 한쪽은 일본과의 일반적인 관계 강화를 표방하고 있습니다. 이 후보들은 모두 미국 정부가 아시아 지역에서 일본을 전략적 핵심

동맹국으로 삼고 있다는 점을 잘 알고 있습니다. 2009년 1월 이후 새 정부의 정책에 변화가 있다면, 이는 미국·일본의 관계 약화가 아니라 부시 정부 시절보다 아시아 지역의 우방 및 동맹국들에게 더 큰 관심을 쏟는 정책이 될 것입니다. 새 정부는 전략적 측면에서 일본에 너무 많이 의존하는 정책은 피할 가능성이 있습니다.

한국

아마도 오늘 이 자리에 참석하신 여러분들이 가장 관심을 가지는 분야가 바로 차기 미국 정부의 한국에 대한 정책 문제일 것입니다. 우선 저는 지난 2006년 초에 한국을 방문했을 때보다 한국-미국의 동맹 관계가 훨씬 공고해졌다는 사실을 알게 되어 무척 기쁘다는 말씀을 드리고 싶습니다. 양국은 최근 자유무역협정(FTA)을 체결하였으며 이는 미국의 무역 협상 역사상 큰 의미를 지니는 사건 중의 하나입니다. 한국 국회와 미국 의회가 이 협정을 비준하게 되면 FTA는 미국 시장에 진출해 있는 한국 기업들에 많은 기회를 제공할 뿐만 아니라 미국 기업의 한국에 대한 투자를 증진시킬 수 있을 것입니다. 한미 FTA가 미국 의회에서 전혀 논란이 없는 것은 아닙니다. 향후 몇 주간 미국과 한국측 협상 대표들이 다시 만나 노동 및 환경 부문에 대한 의회의 신규 지침을 협정에 포함시키게 될 것입니다.

한국이 세계 12번째 경제대국이라는 점을 고려할 때 FTA는 커다란 경제적 효과를 가져올 것입니다. FTA는 경제적 효과 외에도 안보 관계를 넘어서 항상 우호적인 관계를 유지하고 있는 한미 동맹 강화라는 중요한 측면을 가지고 있습니다. 벨(Bell) 주한미군 사령관은 한미 FTA가 “양국간의 신뢰와 성실성의 수준, 그리고 양국이 함께 한 역사와 미래의 무한한 가능성의 장점을 보여주는 것”이라고 설명한 바 있습니다.

한미 FTA 체결에 탁월한 지도력을 발휘하신 노무현 대통령님께서도 이보다 훨씬 광범위한 견해를 제시한 바 있습니다. 또한 한미 양국이 2012년

까지 한미연합사의 작전권을 한국에 이양하기로 합의했다는 사실을 언급하면서 “양국 관계가 한쪽에 대한 의존 관계에서 상호 존중과 협력 관계로 변화하고 있다”고 지적하신 바 있습니다. 저는 차기 미국 대통령이 당파를 막론하고 노무현 대통령님께서 강조하신 상호 존중과 협력의 원칙을 토대로 한미 동맹 강화를 위해 노력할 것이라고 믿습니다. 저는 바로 이것이 50년 이상 양국의 동맹 관계를 지속시킨 유일한 토대라고 생각합니다.

북한

이제 미국의 대북 정책에 대해 말씀 드리겠습니다. 미국 정부는 북한의 핵과 인권 문제에 대해 매우 우려하고 있는 것이 사실이지만, 이에 대해 미국 정부가 선택한 최선의 방법은 협상을 통해 북핵 문제에 대한 해결책을 찾고 이를 토대로 1953년 정전 협정을 대치할 일련의 협정을 체결하여 한국의 안보 및 외교 문제를 포괄적으로 해결할 수 있도록 하는 것입니다. 효과적인 비핵화 협정은 한반도 문제의 포괄적 해결을 위해 매우 중요한 요소입니다. 따라서 북한이 방코 델타 아시아(Banco Delta Asia)에 묶여있던 자금을 돌려 받은 후, 2007년 2월 13일에 체결한 핵무기 생산 중단 협정을 준수하도록 하는 것이 시급합니다.

북한이 중국의 지원을 받아 크리스 힐(Chris Hill) 주한 미대사와 협의한 비핵화 논의를 마무리하기 위한 외교적 절차를 진행한다면, 미국은 북한의 모든 당면 문제의 근본적 해결에 적극적으로 나설 것입니다. 한반도 문제의 포괄적 해결에서 가장 중요한 것은 북한이 핵무기 프로그램을 입증 가능한 방식으로 철회가 불가능하게끔 완전히 해체할 것이라는 비핵화 협정이 포함되어야 한다는 것입니다. 또한 한국전쟁의 주요 교전국인 한국, 북한, 중국, 미국 간의 4자 협정도 포함되어야 합니다. 이 협정은 1953년 정전 협정을 대치하여 한반도의 장기적 평화와 안정을 위한 새로운 정치적, 법적 구조 역할을 할 것입니다.

또한, 한반도 문제의 포괄적 해결을 위해서는 미국과 북한이 양자간 정치적, 법적 문제를 해결하고 외교 관계를 정상화하도록 합의해야 하며 미국은 북한의 경제 개발 및 개혁을 위한 원조를 제공해야 한다는 것입니다. 미국은 포괄적 해결이 이루어지기 전이라 할지라도 동북아시아의 안보 및 협력을 위한 새로운 다자기구 창설을 위한 토대를 마련해야 합니다. 이러한 기구 창설을 통해 미국은 북한 관련 문제를 다루고 이 지역 전체에 대한 미국의 전략적 정책을 알릴 수 있을 것입니다. 다자안보협력 포럼의 지원을 받아 개발될 지역 안보 공동체는 이 지역의 긴장을 완화시키고, 분쟁을 해결하며 무엇보다 중요한 “협력 관행”을 양산하는 데 도움이 될 것입니다. 지역 안보 공동체는 대화를 촉진하고 공동의 이해 관계를 증진시키며 투명성을 제고하여 군사 대립을 줄임과 동시에 불가피하게 발생한 위기 상황을 다룰 수 있을 것입니다.

본 연설에서 시사한 바와 같이, 동북아시아의 다자안보협력체제 구축을 위해서는 미국의 지도력이 필요합니다. 차기 미국 대통령이 그 당파를 막론하고 이러한 현실을 이해하고 다자체제 창출을 위해 노력해 줄 것이라고 기대합니다.

결론

지난 며칠간 유익하고 계발적인 논의가 가능하게 해 주신 본 회의의 주최측과 참석자 여러분께 감사의 말씀을 전하며 결론을 맺을까 합니다. 저는 미국이 아시아 지역 문제에 깊이 관여한다는 원칙을 유지하고 이 지역 경제 발전과 안정성에 계속 관심을 가질 것이라고 확신하고 있습니다. 또한 저는 공화당원이든 민주당원이든 2009년에 취임할 새 대통령이 꾸준하고 현명하게, 그리고 현실적으로 계속 이러한 원칙을 유지할 것이라고 확신하는 바입니다. 감사합니다.

제3장

유럽의 경험과 동북아

유럽안보협력기구(OSCE), 다자간 안보협력과 동북아를 위한 교훈

유럽연합(EU)과 경제공동체 구축: 동북아를 위한 함의

유럽안보협력기구(OSCE), 다자간 안보협력과 동북아를 위한 교훈

버트란드 크롬브루게
(Bertrand de CROMBRUGHE)

친애하는 의장님과 외무장관님을 비롯한 내빈 여러분, 이곳 한국의 아름다운 섬 제주에서 제가 머물게 된 것은 2006년 비엔나의 OSCE 상임위원회 의장으로서 지난해 열심히 일한 보상이 아닌가 생각합니다. 하지만 무엇보다도, 이런 훌륭한 청중들 앞에서 OSCE에 관해 연설하게 된 것을 매우 큰 영광으로 생각하며 이것은 저에게 아주 특별한 의미가 있다는 것을 말씀 드리고 싶습니다.

어제 진행되었던 특별세션 I은 CSCE와 OSCE의 경험이 동북아시아 지역에 얼마나 적실성이 있는지를 배울 수 있는 좋은 기회였습니다. 1975년의 유럽과 오늘날 동북아의 상황은 몇 가지 점에서 매우 유사합니다. 요약하자면, 현재의 동북아처럼 그 당시 유럽에는 많은 분단된 국가들이 있었던 반면에 평화조약은 거의 존재하지 않았습니니다. 되돌아보면, 1975년의 CSCE는 중간단계였던 것으로 보입니다. 그리고 15년 후에 독일은 재통일 되었습니다. 물론 실제적으로 그 15년이라는 시간 동안 많은 변화가 있었습니다. 여러분도 잘 아시다시피 성공이라는 것은 영원한 것이 아닙니다. 성공은 저절로 이루어지는 것이 아니며 또한 늘 위태로와질 수 있습니다.

현재 비엔나에서 논의되고 있는 “유럽의 재래무기에 관한 조약”이 보여주듯이 성공은 일순간에 놓쳐버릴 수도 있는 것입니다. CSCE/OSCE 프로세스가 발전하는 과정에서 나타난 세가지 함축적인 메시지를 우리는 숙고해 볼 필요가 있습니다.

그 중 첫 번째 메시지는 관련 당사국들 스스로가 이니셔티브를 취해야 한다는 것입니다. 유럽국가들로 하여금 대안적 안보합의를 추구하도록 자극했던 것은 바로 냉전적 대치상황이 초래하는 불편함 내지 불안감이었습니다. 만약 유럽국가들이 자신들의 불안정하고 위태로운 전략적 입장에서부터 모종의 결론을 내리지 않았다면 아마 CSCE는 출현하지 못했을 것입니다. 물론 미국과 소련은 그 이니셔티브에 동의를 해야만 했지만 추진세력은 아니었습니다. 이를 위한 추진력과 노력은 주요 이해 당사자인 유럽 지역의 국가들에서 시작되었습니다.

역사의 한 단계에서 어떤 현실을 받아들인다고 하더라도 그 현실이 영원히 지속되지는 않는다는 것이 두 번째 메시지입니다. 1970년대에 독일 총리 빌리 브란트(Willy Brandt)는 소련, 동독과 양자조약을 체결하려는 계획을 추진하였는데 이것은 상당한 용기가 필요한 일이었습니다. 그 당시 그가 추진했던 조약은 너무 큰 그리고 지나치게 관대한 양보로 비춰졌습니다. 실로 당시에는 상황이 궁극적으로 계획했던 대로 전개될 것인지를 알 수 있는 방법은 없었지만, 결국에는 그렇게 되었던 것입니다. 돌이켜보면, 브란트의 결정은 역사상 최고의 투자였습니다. 그의 정책은 유럽에서 바람직하지 않은 교착상태를 지속시켰던 긴장을 완화시켰습니다. 이는 일련의 사건들이 보다 자연스러운 방향으로 진행되는 데 도움을 주었습니다. 경제 발전과 국가들간의 관계를 위한 원동력과 같은 조치들이 다시 취해질 수 있었습니다. 이와 더불어, 외교관계가 회복되었고 CSCE는 안보 이니셔티브로써 발전할 기회를 얻었습니다.

세 번째 메시지는, 오래도록 안정적인 관계를 구축하기 위해서는 일련의 공동 원칙들을 마련하는 것이, 반드시 요구되지는 않더라도, 도움은 된다는 것입니다. 이것들은 처음부터 야심차거나 포괄적일 필요는 없습니

다. 그러나 몇 가지 핵심 원칙들에 대한 작업을 시작하거나 모든 당사국들이 받아들일만한 방법을 찾으려 노력하는 것은 매우 유익한 일입니다. 이는 새로 형성되기 시작한 관계에 구조와 방향을 제시할 뿐 만 아니라 각국의 입장에 대한 이해를 제고시켜줍니다. 또한, 일단 첫 문장들에 대한 합의가 이루어지면, 이는 곧 진척이 이루어질 수 있다는 가시적 증거가 되는 것입니다. 그 이후에는 이에 대한 수요가 빠르게 증가할 것입니다.

1973에서 1975년 사이 CSCE의 “Decalogue”는 이러한 목적에 잘 부합되었습니다. “Decalogue”에 담긴 원칙들은 주권, 국경불가침, 영토보전, 무력사용 금지, 내정불간섭, 또는 영토분쟁을 비롯한 여러 분쟁의 평화적 해결과 같은 매우 일반적이고 각국이 받아들이기 쉬운 것들이었습니다. 따라서, 동북아 국가들 역시 그들간에 이러한 기본항목들을 강조하는 것에 관심을 가질 필요가 있습니다. 지금까지 언급한 것은 CSCE가 경험했던 것 중 단지 몇 가지만을 살펴본 것입니다. 물론 동북아 국가들은 자국의 구체적 상황을 고려하여 다른 사항들을 강조하기를 원할 지도 모릅니다. 예를 들면, 누군가는 동북아 국가간의 경제 및 교역 규모에 주목할 수도 있습니다. 이는 소련과의 경제 및 교역 관계가 완전히 정지된 상태에서 그 관계 회복에 대한 아무런 희망도 보이지 않았던 1975년의 유럽과는 분명히 다른 모습입니다. 동북아에서의 안보 분야에 대한 합의가 자국에 이익이 되는 경제 및 교역관계를 보호할 필요성에 대한 전반적 합의를 이끌어내는 시발점이 될 수 있을까요? 이러한 요소들이 현재 이 지역의 안정에 어떤 기여를 하고 있는지 정확히 짚어보는 것은 귀중한 협력적 안보 이니셔티브에 관해 시사하는 바가 있을지도 모릅니다. 게다가, 서로 다른 정치체제가 이 지역에서 경쟁하고 있지만 1973년 당시 유럽에서처럼, 이것이 “대화”에 장애가 되어서는 안될 것입니다. 인권에 대한 다양한 접근법도 마찬가지입니다. 이 지역에서는 인간 안보의 개념을 많이 고려하고 있는데, 이는 유엔 문서에 포함된 인간의 기본 가치에 대한 합의를 모색할 수 있는 보다 실체적인 기반이기도 합니다.

과거나 현재의 유럽에서와 달리 이곳 동북아에서는 소수민족 문제가 그

다지 중요하게 여겨지지 않는 듯 합니다. 그러나 과거사에 대한 기억과 회상은 현재 유럽에서와 마찬가지로 여전히 민감한 문제입니다. 이것은 세계 어디서나 국제적 선린관계에 있어서 자연스럽고 불가피한 부분입니다. 사람들이나 국가가 이 문제를 완전히 잊거나, 그런 기억을 뛰어넘어 완벽한 화해를 이루는 일은 극히 드뭅니다. 문제의 원인을 밝히는 데 적지 않은 시간이 필요하고, 역사가들은 그것에 대한 면밀한 연구를 해야 합니다. 사람들은 또한 수년에 걸친 대화 및 집단적 회상을 거친 이후에야 사실을 받아들일 수 있습니다. 그러나 그런 후에도, “일어난 모든 일에 대한 실체는 서서히 드러나고, 영구히 부분적인 평가”만이 이루어질 것입니다. 오늘날 OSCE에서는 역사적 논쟁이 끊이지 않고 있습니다. 예를 들면, 1915년의 동터키와 관련된 사건, 2차 세계대전 종결 기념과 관련 전쟁 기념비의 재정비 문제, 키프로스의 분열에 대한 논쟁이 그것입니다. 역사가 모든 사람들에게 갖는 중요성과 역사를 어떻게 다룰 것인가에 대한 질문은 분명 모든 이에게 공통적으로 해당되는 문제일 것이라는 데에는 이견이 없습니다. 이는 분명 적극적인 참여를 요구할 뿐만 아니라 공감과 이해의 수단 또한 필요로 합니다.

보다 주목할 점은, 특정 상황에 처한 국가들이 어떤 문제에 집중할지 먼저 결정해야 한다는 것입니다. 어떤 외부 관찰자나 외국의 사례도 자국민의 안보환경을 향상시키기 위해 노력해야 하는 해당 정부 스스로의 임무를 대신해 줄 수 없습니다. 결국, 안보는 개별적인 문제입니다. 안보는 개별적 시각을 묻습니다. 안보는 참여와 노력을 요구합니다. 아무도 다른 누군가를 대신하여 편안함이나 안전함을 느낀다고 주장할 수 없습니다. 단순히 다른 누군가의 비결을 받아들이는 것만으로는 목적을 이룰 수 없습니다.

그렇다면 CSCE가 동북아에는 이식될 수 없다고 결론을 내려야 할까요? 반드시 그렇지는 않습니다. 유럽과 동북아의 차이점을 강조하며 이것을 아무것도 하지 않는 이유라고 말하는 것은 무책임한 행동입니다. 국가와 국민 모두의 미래를 위해 더욱 열심히 노력하는 것이 바람직한 태도일 것

입니다. 어제의 세션들은 CSCE/OSCE에 의해 실행되는 다자 안보협력체제의 일부 특징들을 심도 있게 살펴볼 기회를 주었습니다. 그럼 지금부터 CSCE를 준비하는 과정에서 나타난 몇 가지 현상들을 살펴보도록 하겠습니다. 1973년, 처음 CSCE에 관한 논의를 시작할 당시에는 참가국 모두 현실을 받아들일 준비가 된 것처럼 보였습니다. 하지만 본질적으로는, 상대방이 단기간에 자신들보다 더 잘 해낼 수 없으리라는 인식이 존재했습니다. 따라서 관계는 더 이상 발전될 수 없었습니다. 그 문제를 완전히 해결하는 것은 힘들더라도 최소한 그 문제에 주목은 했어야만 했습니다.

따라서 상대방도 안보 체제의 당사자라는 것과 “공동 체제의 추구”가 시작되어야 한다는 것이 명확해졌습니다. 공동 체제에 대한 추구는 그 자체로 회원국들간의 신뢰를 구축하는 효과가 있었습니다. CSCE내에서 자국의 안보 정책에 다른 국가들의 이해관계를 인정하는 현상은 일찍이 나타났습니다. 1994년에 서명된 행동 규범에 따르면 “회원국들은 다른 국가들의 희생을 담보로 자국의 안보를 증진시키려는 시도를 해서는 안 된다”는 조항이 있습니다. 그 이후로 “협력적 안보”는 OSCE의 특징이 되었습니다. 이를 위해서는 자발적인 행동이 어느 정도 요구되었고 자신의 관점에서만 문제를 해결하려는 경향은 극복되어야 했습니다. 헬싱키회의의 참가자들은 더 나아가 자신들이 위협을 무릅쓸 각오가 되어 있음을 보여주었습니다. 이것이 가능했던 이유는 상대방 또한 위협을 감수하고 있다는 것을 이해했기 때문입니다. 호혜주의는 결정적인 역할을 했습니다. 실리적인 문제에 있어서 아무것도 포기하라고 요구 받지 않는다는 사실 또한 도움이 되었습니다. “Decalogue”는 각국의 기본적인 주권적 특권과 신념을 확인하는 데 상당 부분을 할애했습니다. 이런 조건하에서, 각국은 보다 완화된 관계에 의해 혜택을 받는 동시에, 자국의 영토적 고결함을 유지할 수 있을 것이라고 보았습니다.

초기단계의 조치가 지나치게 원대한 것이 아니라 작은 것들이었다는 점도 도움이 되었습니다. 처음부터, 접근방법은 “점진적”이었습니다. 첫 군사 신뢰구축을 위한 방안들은 아주 높은 기준을 제시하거나 순전히 자발

적인 것이었습니다. 후에 이들은 좀 더 중요한 것으로 발전했습니다. 또한, 점점 더 많은 이슈들이 논의되었고 따라서 더 많은 사람들이 참여하는 “프로세스”가 시작되었습니다. 각 정부 내에서 일방적인 안보 정책보다는 협력적 대안의 잠재력을 강조하고 추구하는 지지자들이 늘어났습니다. 결국, 이것은 의사결정에 영향을 미칠 수 밖에 없었습니다. 당사국들이 상당한 정치적, 외교적 위험을 감수하고 있었기 때문에 헬싱키 프로세스는 순수한 정부간 대화로 출발했습니다. 하지만 오늘날의 상황은 다릅니다. 다양한 의회 및 시민사회 대표들이 참여하고 있습니다. 동북아의 경제 통합 수준을 고려할 때, 바로 이 제주평화포럼이 강력하게 제안하고 있는 바와 같이 학계 및 비정부 인사의 상당한 참여도 기대해 볼 수 있을 것입니다.

헬싱키의 공약들은 순수하게 정치적 속성을 가진 것이었습니다. 오늘날까지도 OSCE는 단지 정치적 프로세스일 뿐입니다. OSCE는 분명, 엄격한 계약에 의한 의무가 아닌 대화, 국제적 관례, 행동 규범, 조언 및 원조 서비스를 제공합니다. 이것은 내용에 대해서는 협상하기가 더 쉽고, 이니셔티브는 더 빨리 실행이 된다는 장점이 있는 반면에, 압력을 받는 정치적 상황 하에서는 공약들이 더 빨리 포기될 수 있다는 단점도 있습니다. 사실 이것은 왜 OSCE가 정치 분위기에 매우 민감한지를 설명해줍니다. 헬싱키 프로세스의 성공은 당시나 지금이나 국제 정치 상황 및 발전에 크게 의존하고 있다는 것을 반드시 인식해야 합니다. 하지만 이러한 점은 어떤 외교적 이니셔티브의 경우도 마찬가지 아니겠습니까? 그렇다면 헬싱키 프로세스는 반대로 정치적 상황에 얼마나 영향을 미칠 수 있었을까요? 이것은 여전히 생각해 볼 문제입니다. 어떤 사람들은 베를린 장벽을 무너뜨린 것은 사실 CSCE 프로세스였다고 주장할지도 모릅니다. 우리 모두는 이러한 주장이 과장된 것이라는 사실을 알고 있습니다. 처음부터, 헬싱키 프로세스는 당시 만연했던 데탕트 분위기를 표현하기 위한 수단이었습니다. 데탕트가 70년대 말과 80년대 초에 퇴조하면서, 헬싱키 프로세스는 필수적인 커뮤니케이션을 위한 “안전 통행권”을 제공하는 정도의 역할을 했습니다. 그 후 소련이 붕괴되자, CSCE/OSCE는 다시 전면으로 부상하는 기회를 갖게

되면서, 국제 외교사에 있어서 가장 전위적인 정치적 언어를 몇몇 만들어 내게 되었던 것입니다.

헬싱키 프로세스는 “준비된 자가 기회를 잡는다”는 것을 잘 보여주고 있습니다. CSCE는 존속 기간 동안 미래에 일어날 수 있는 일들에 대해 준비해 왔고, 기회가 왔을 때 적시에 그 기회를 잡았습니다. 그리고 동-서 관계의 새로운 장을 맞아서, 대화와 신뢰 구축, 협력적 안보가 또 다시 유용한 수단이 될 수도 있을 것입니다. 동북아 국가들이 할 수만 있다면, 이런 종류의 보험 정책을 써보라고 조언할 만하지 않겠습니까? 이것이 제4회 제주평화포럼이 우리에게 주는 조언이며, 저는 이를 약간 집요하게 강조하고 싶습니다. 이는 모두 이 아름다운 지역에 위치한 국가들의 손에 달려 있습니다.

유럽연합(EU)과 경제공동체 구축: 동북아를 위한 합의

클라우스 레글링
(Klaus REGLING)

대통령 각하, 그리고 내외 귀빈 여러분! 제 4회 제주평화포럼에 참석해 유럽 통합 경험, 특히 경제 통합에 대해 연설을 할 수 있게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다. 유럽 경제 통합은 반 세기 이상 성공적으로 진행되어 왔습니다. 지난 2년 동안 프랑스와 네덜란드가 EU 헌법을 거부하면서 1999년의 유로화 도입, 2004년과 2007년의 EU 가입국 확대 등 지난 10년 동안의 유럽 통합 속도가 잠시 주춤했던 것이 사실입니다. 그러나 유럽 통합, 특히 경제 통합이 오늘날까지 어떻게 진행되고 있는지를 설명 드리기 위해 잠시 역사를 거슬러 올라가보겠습니다.

1952년에 유럽 6개국(프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크)이 석탄철강공동체를 설립하면서 EU의 제도적 초석이 놓여졌습니다. 이와 함께 고등기관(High Authority)이라는 초국가적 최고의결기구가 설립됐습니다. 다음으로 고려된 것은 유럽방위공동체였으나 이 프로젝트는 1954년에 실패로 돌아갔고 이후 몇 십 년 동안 유럽 통합 프로젝트는 주로 경제 차원에서 진행됐습니다. 그리고 1957년에 유럽경제공동체(EEC)가 탄생했습니다.

여기서 유럽 통합을 진전시킨 정치적 맥락을 이해할 필요가 있습니다. 1950년에 일어난 한국전쟁과 냉전을 제가 굳이 언급할 필요는 없을 것입니다. 하지만 1956년에는 수에즈 위기(Suez crisis)도 발발했습니다. 이 때 소련은 자신의 통치에 대항하는 헝가리인들의 항거를 무참히 진압했습니다. 1953년에 동독에서도 비슷한 일이 일어났습니다. 때문에 서유럽 국가들은 자유와 번영을 유지하며 세계적인 영향력을 유지하기 위해 힘을 모아야 할 필요성을 느꼈습니다. 이것이 바로 유럽의 경제 통합이 진행됐던 정치적 배경입니다.

관세동맹, 즉 동맹국 간의 무역장벽을 폐지하고 외부 국가에 공통관세를 부과하는 경제 구역의 설립은 1968년에 완성됐습니다. 자본계정 자유화와 외환보유액의 공동관리는 1960년에 시작됐으며, 상품과 서비스, 인력, 자본이 자유롭게 순환되는 공동시장을 설립하기 위한 노력이 이어졌습니다. 공동시장의 적절한 운영을 위해 초국가적 성격의 유럽위원회(European Commission)에 일부 권한이 부여됐습니다. 주권도 각 국가로부터 유럽위원회로 이전되면서 EC는 독점 발의권, 즉 EU의 법안을 발의할 수 있는 유일한 권리를 갖게 됐습니다. 또한 유럽위원회는 회원국과의 긴밀한 협력을 통해 무역 등 특정 분야의 국제 교섭을 담당합니다.

유럽위원회와 회원국들은 유럽법원(European Court of Justice)의 규제를 받습니다. '조약의 수호자' (Guardian of the Treaty) 역할을 맡은 유럽위원회는 실제로 EU 조약이나 법률을 위반하는 회원국 또는 제3자를 법정에서 세울 의무가 있습니다. 초국가적 기관인 EC와 유럽법원은 통합과정의 주도과 감독에 있어 중요한 역할을 담당했습니다. 유럽 경제 통합은 브레튼우드 체제(Bretton Woods system) 말기였던 1979년에 유럽통화제도(Euro-pean Monetary System)가 생겨나면서 박차를 가했습니다. 유럽통화제도의 목적은 서유럽의 환율 안정으로, 이것은 통화동맹의 선제조건인 경제정책의 융합을 달성하기 위한 필수 조건이었습니다.

1990년대 초, 베를린 장벽 붕괴와 독일 통일이라는 배경 하에 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)이 체결됐습니다. 이 조약은 통화동맹으로 진

전하기 위한 통합 과정을 결정했습니다. 1999년에 단일통화로 채택된 유로화는 현재 13개 EU 회원국의 통화로 사용되며 단시간 내에 세계에서 두 번째로 중요한 통화로 자리매김되었습니다. 유로 사용 국가는 앞으로도 늘어날 것이며 2008년 1월 1일부로 키프로스 및 몰타도 동참할 예정입니다. 시간이 지나면서 EU의 회원국은 6개국에서 27개국으로 증가했습니다. 이로 인해 EU는 진정한 유럽을 대표할 수 있게 되었습니다. 그러나 현재 EU가 사용하는 제도적 틀이 50년 전 6개국이 사용했던 것과 유사하기 때문에 의사결정 과정은 훨씬 더 복잡해졌습니다.

게하르트 슈로더(Gerhard Schroeder) 전 독일총리가 말씀하셨듯이 우리 선조들이 싸우던 전투가 이제 브뤼셀의 수많은 위원회 회의장에서 벌어지고 있습니다. 이 말이 사실이기는 하지만, 모든 행정 단계에서 이뤄지는 EU 회원국 대표들 간의 지속적인 협력은 회원국 사이에 신뢰와 자신감을 구축하고 있습니다. 이는 과거에는 분명히 불가능했던 일입니다. 수십 년 동안 쌓인 신뢰는 1990년 독일 통일의 주요 전제조건이기도 했습니다. 범 유럽 직원으로 구성된 EU 최대 기구 유럽위원회는 유럽인들이 매일 상호 신뢰를 구축하는 과정을 의미합니다. 저는 상호 신뢰와 이해가 유럽 통합의 핵심 요소라고 확신합니다.

유럽의 미래 전망과 관련해 저는 경제 차원만이 아닌 정치 영역에서도 통합이 진전될 것이라고 믿습니다. 물론 '비교적 쉬운' 통합의 단계가 이미 완성됐고 외교·안보 정책이나 사법, 국내 문제 등 추가 단계의 이행이 쉽지 않기 때문에 경제 통합보다 더 완만한 속도로 진행될 것입니다. 어제부터 EU 27개국 정상들이 브뤼셀에서 만나 중요한 유럽 정상회담을 갖고 있는데 이곳에서 현 유럽조약 개정안이 합의될 것이라고 확신합니다. 공식 'EU 헌법'이 한 동안 없다 해도 헌법 초안에 명시된 필수 제도 개혁은 이행돼야 한다고 생각합니다.

그렇다면 유럽 통합의 역사가 동아시아에 어떤 교훈을 줄 수 있을까요? 저는 경제 통합이 유럽의 신뢰 구축과 분쟁 조정의 기반이며 이것이 동아시아에도 적용될 수 있다고 믿습니다. 물론, 유럽과 동아시아의 상황이 매

우 다르기 때문에 단순 유추는 피해야 할 것입니다. 일례로 동북아시아 국가들 간의 역사, 경제, 정치, 문화적 차이는 60년 전의 유럽 국가들 간의 차이보다 더 클 수 있습니다.

반면 저는 말레이시아 국제전략연구소(ISIS)의 Steven Leong 소장이 오사카에서 열린 EU 주관 회의에서 했던 발언에 동의합니다. “유럽처럼 무역, 투자, 금융을 포함한 경제 분야가 [아시아의] 종합적 공동체 구축 과정에서 촉매 역할을 할 수 있을 것이다.” 1950년대, 1960년대, 1970년대의 유럽에서 보았던 것처럼 아시아 지역의 무역자유화는 경제 및 금융 통합의 증가를 가져왔습니다. 최근 몇 년 사이에 중국, 한국, 일본의 무역 관계는 구체적인 제도적 틀의 부재에도 불구하고 빠르게 강화되고 있습니다. 이것은 ‘시장 주도 접근(market-driven approach)’ 이라고 할 수 있습니다. 그러나 조만간 제도적 틀의 부재로 인해 시장통합의 증가가 한계에 부딪칠 시점에 도달하게 될 것입니다. 세 나라가 그 동안 이룩한 지역적 경제통합은 양자무역 또는 ASEAN+3 같은 ASEAN 제도 내에서 주로 진행됐기 때문입니다. 더욱 강력한 경제통합을 위한 다음 단계는 중국, 일본, 한국이 동참하는 자유무역협정입니다. 그러나 1950년대 유럽의 예를 고려할 때, 머지 않아 동북아시아 내에도 기능적 또는 제도적 접근과 함께 다양한 무역 및 경제 이해관계의 균형을 유지하며 통합을 진전시킬 수 있는 초국가적 3자 기구가 필요할 것으로 생각됩니다.

이러한 역할을 담당하는 ‘고등기관’ 또는 ‘동북아 3자 위원회’(Trilateral Commission for Northeast Asia)가 해결해야 하는 과제는 무엇일까요? 유럽과 마찬가지로 국익의 균형을 맞추는 일뿐 아니라 강화된 지역 경제 통합을 향한 후속 단계들을 설계 및 실행하는 일일 것입니다. 이는 참가자들에게 경제적 혜택을 가져다 주는 동시에 상호 신뢰의 발전을 통해 역내 잠재적 분쟁을 원활히 해결할 수 있는 분위기를 조성할 것입니다. 대국인 프랑스와 독일 사이에 위치한 소국 벨기에가 EU 본부를 유치한 것처럼 한국이 고등기관 또는 위원회의 역할을 맡을 수 있다는 것이 저의 개인적인 견해입니다.

제4장

헬싱키 프로세스와 유럽안보협력의 재조망: 동아시아와의 연계성을 찾아서

“상호확증파괴”로부터 “협력안보”로의 전환

미국의 시각에서 본 헬싱키 프로세스

구소련의 시각에서 본 헬싱키 프로세스

“상호확증과괴”로부터 “협력안보”로의 전환

버트란드 크롬브루게
(Bertrand de CROMBRUGHE)

본 논문은 30년 이상 지속된 한 국제정치 프로세스에 관한 것이다. 본 논문에서는 현재 OSCE의 전신인 CSCE의 발전 단계와 정치에 대해 설명한다. 또한 오늘날 OSCE가 수행하는 역할에 대해 개략적으로 설명한다. 본 논문의 결론에서는 이 기구가 장수할 수 있었던 이유와 동북아 지역 등지의 다른 상황에 적용할 수 있는 특징들을 확인한다. 이러한 특징에는 현재의 긴장 상황을 방관하는 것이 아니라 적극적으로 해결 방안을 모색하려는 의지, 공동안보체제 모색, 자발적 참여, 신중하게 위협을 감수하는 자세, 단계적 접근, 지지 기반 확대, 정부간 관계를 토대로 한 접근 방식, 기구 발족 시 기본 원칙 채택, 당면 문제와 해당 지역 소유구조/특징 사이의 상관 관계 인식 등이 포함된다. 본질적으로 외교 프로세스는 국제 정치 환경과 발전에 민감하다. CSCE/OSCE는 “데탕트” 정신을 토대로 한 것이다. 70년대 후반과 80년대 초반에 걸쳐 데탕트는 서서히 국제 정치 무대의 우선순위에서 사라지는 듯했으나 그 후에도 적어도 대화를 계속 유지할 수 있는 “보호 수단” 같은 역할을 계속했다. 소비에트 연방이 붕괴되면서 데탕트는 다시 수면 위로 떠올랐다. 오늘날에도 이는 다국간 대화, 신뢰 구축, 안보협력 측면에서 다른 국제협력 모델들과 함께 여전히 매력적인 모델로 남아 있다.

헬싱키 프로세스: 성과, 잠재성과 한계

본 논문은 30년 이상 지속되고 지금까지도 훌륭한 정치 모델로 남아 있는 국제정치 프로세스에 관한 것이다. 물론 30년이 넘는 기간 동안 많은 우여곡절이 있었다. 축하의 시기도 있었고, 회의의 시기도 있었다. 전진의

시기도 있었지만 주저와 의문의 시기도 있었다. 이 글은 헬싱키 프로세스가 과거에는 물론 현재에도 상당한 의미를 지닌다는 관점에서 쓰여졌다. 이 프로세스에 참여한 국가나 여기에 깊이 관여한 내부 세력으로부터의 회의론에도 불구하고, 이 프로세스는 유럽-대서양 지역의 안보 구축에 큰 공헌을 한 것이 사실이다. 동북아 지역의 다자안보협력을 촉진하기 위한 노력의 일환으로, “동북아의 평화와 번영”을 주제로 한 본 회의의 시발점으로 이보다 더 적절한 주제는 없을 것이다.

I. 유사점과 차이점

헬싱키 최종의정서가 나왔을 때의 유럽과 현재의 동북아시아 사이에는 수많은 공통점이 있다. 1975년 유럽의 지정학적 상황은 2차 세계대전의 결과로 형성된 것으로, 당시의 상황은 오늘날 동북아시아의 상황과 비슷한 점이 많다. 당시 유럽에 존재했던 국경과 영토 구조가 지금 동북아시아에도 존재한다. 오늘날 동북아시아에 한국이라는 분단국이 있는 것처럼 1975년 유럽에는 독일이라는 분단국이 있었다. 유럽에서는 공산주의 혁명으로 인해 서로 다른 정치적, 경제적, 사회적 체제에 직면해야 했다. 동북아시아에도 이러한 특징이 일부 남아 있다. 1975년 유럽에서는 핵무기와 상호확증파괴(MAD) 원칙이 안보 체제의 논란거리로 남아 있었다. 오늘날 동북아시아 역시 핵 문제로 고민하고 있다. 1975년 유럽에서는 오늘날 동북아와 마찬가지로 역외 강국, 즉 미국이 개입돼 있었다. 그리고 1975년 유럽과 오늘날 동북아의 또 다른 특징은 소련이 중요한 요소로 작용한다는 점이다. 실제로 소련은 헬싱키 프로세스에서 중요한 역할을 했으며, 오늘날 동북아에서는 러시아 연방이 지역안보 차원에서 중요한 파트너 역할을 하고 있다. 이러한 유사점만으로도 호기심을 불러일으키기에 충분하다. 그러나 유사점이 많다고 해서 두 지역의 상황이 똑같다는 것은 아니다. 두 지역의 상황에는 지리적, 문화적인 부분 외에도 다른 분명한 차이점이

존재한다.

동북아시아의 상황은 단순히 2차 세계대전의 결과로 형성된 것은 아니다. 중국 공산주의 혁명과 한국전쟁, 그리고 그 이후 일련의 전개 과정들이 현재 이 지역 국가들 사이의 관계를 형성한 것이다. 특히 오늘날 동북아에는 당시 유럽과는 달리 서로 경쟁 관계에 있는 명확한 양대 진영이 존재하지 않으며, 1975년 유럽에 비해 영향력을 행사하는 국가의 수가 적다는 차이가 있다. 동맹체제 역시 NATO와 바르샤바 조약기구가 대립하던 유럽의 상황과는 차이가 있다. 또한 현재 동북아는 당시 유럽과 비견될 만한 구조가 갖추어지지 않아서 당시 유럽에 존재했던 유럽공동체, 유럽위원회, 유럽경제협력개발기구 등에 상응하는 기구가 존재하지 않는다.

물론 모든 지정학적 상황이 독특하기 마련이지만, 우리는 그 유사점으로부터 상상력을 발휘할 수 있다. 이러한 유사점으로 인해 경험의 교환과 비교 연구가 가능해지는 것이다. 실제로, 동북아가 가지는 특징들(일례로, 잘 발달된 경제무역 관계)로 인해, 동북아의 지역안보체제 구축이 유럽의 헬싱키 프로세스보다 훨씬 쉽게 이루어질 가능성도 있다.

II. 1975년 헬싱키로 향한 길

헬싱키 프로세스를 이해하기 위해서는 당시의 정확한 상황을 이해할 필요가 있다. 60년대 유럽은 냉전 시대로, 공산당이 중부유럽 정부들을 장악하고 있었다. 공산당은 1956년 6월 폴란드, 10월 헝가리에서 발생한 민중봉기를 진압하는 데 성공했다. 또한 1949년과 1958년의 두 차례에 걸친 베를린 사태도 현상을 재확인해 주는 데 그쳤다. 이후 중국 공산혁명, 한국전쟁, 쿠바 미사일 위기, 동서 양진영의 핵무기 개발, 베트남전 확산 등을 거치면서 유럽이 곧 공격을 받게 될 것이라는 우려가 확산되었다. 당시 소련 진영은 재래식 무기 면에서 단연 우세했다. 따라서 서방의 안보 전략은 핵무기를 기반으로 한 “상호확증파괴”(Mutual Assured Destruction: MAD)

에 의존하게 되었다. 이러한 방어전략으로 미국은 안전 지대를 구축할 수 있었다. 그러나 유럽의 상황은 달랐다.

실제로 헬싱키 프로세스가 시작된 것도 바로 서유럽 국가들의 안보적 취약성 때문이라 할 수 있다. 당시 유럽의 상황을 간략하게 요약하면 다음과 같다.

당시 드골 프랑스 대통령(1959-1969)은 미국의 핵우산에 의존하는 것을 매우 싫어했으며 자신이 나서 유럽의 대안적 접근 방법을 모색하기로 결심했다. 1966년, 드골은 NATO의 통합구조 하에 있던 프랑스 군대를 철수하고 대(對)소련 정책에서 독자적인 노선을 걷기 시작했다. NATO는 유럽을 대표하는 국가로부터 유럽안보를 책임지는 동 기구의 역량에 대해 불신임이라는 불명예스러운 통보로 받은 것이다. 그러나 당시의 동맹 정책에 변화가 필요했던 것은 사실이다. 즉, NATO가 지속되기 위해서는 “유럽화”된 방식으로의 전환이 필요했다. 프랑스가 밝힌 것처럼, 당시 많은 유럽 국가들이 모든 유럽 국가의 다양한 안보 이해 관계를 지속적으로 다룰 수 있는 정책이 필요하다는 점에 공감했다.*

그 결과, 1966년 피에르 하르멜(Pierre Harmel) 벨기에 외무장관의 발의로 NATO는 “영속적인 평화를 위한 동맹 강화 차원에서 동맹국들이 미래에 직면할 과제와 그 해결 절차에 관한 연구”를 시작하기로 결정했다. 1년 후 도출된 연구 결과에서 NATO의 임무는 다음과 같은 이중 구조로 나타났다. “공격 저지를 위한 적절한 군사력과 정치적 연대 유지”, 그리고 “정

* 이런 맥락에서 헬싱키프로세스가 유럽공동체의 구성원 사이에 외교정책상의 공식적 협력의 기회를 최초로 제공할 수 있었다는 점은 주목할 만하다. 1970년에 EC정부의 여섯 장관들이 당시 협력을 주도하였던 벨기에의 정치담당관의 이름을 딴 Davignon 보고서를 채택하였다. 이 보고서는 각국의 공식 입장을 최종적으로 제시하기 전에 EC구성원들의 사전 자문을 의무화하였다. 헬싱키 협상을 위한 준비가 시작되면서 여섯 EC구성원들간의 자문은 특별히 성공적으로 드러났고, 이는 데탕트라는 주제와 관련된 유럽정부 내 의견 수렴에 기인한 바가 크다. 이러한 최초의 성공으로 Davignon 보고서는 현재 유럽연합조약에 삽입된 ECFSP(유럽 공동외교안보정책)의 선구자적인 역할을 하였다.

치 문제가 해결될 수 있는 보다 안정된 관계 구축을 위한 진보적 방안 모색”이 그것이다. 이는 적절한 방어 수단을 유지하는 동시에 긴장 완화 모색을 위한 “데탕트” 원칙을 고수하는 병행 정책이었다. 이러한 이중 구조 정책은 “상호 모순된 것이 아니라 상호 보완적”인 정책이었다.

그 후 얼마 지나지 않아 1968년 2월 소련의 탱크가 프라하의 봄을 무참하게 짓밟았다. 이 사건으로 인해 한동안 데탕트 무드가 가라앉는 듯했다. 그러나 냉전체제의 정치적 무기력 상태와 이것이 분단 독일에 미치는 악영향(“할슈타인 원칙”)에 대해 냉혹한 비난을 쏟아내던 서독의 한 정치인으로 인해 새로운 변화가 나타났다. 빌리 브란트(Willy Brandt)라는 이름의 이 정치인은 1969년 사회민주당 당수로 총리 자리에 오름으로써 보수적인 기독교/사회 민주당을 끌어들이어 “대연정”(Grand Coalition)을 추진할 수 있는 계기를 마련했다. “동방정책”의 지지자였던 그는 전진을 위해 불가피한 현실을 받아들여지는 취지의 이 정책을 추진해 나갔다. 그의 지도력 아래 1970년 독일은 모스크바 조약을 승인하고 1972년에는 동서독 기본조약을 체결했다. 전자에서 독일은 전후 동부 국경의 변화를 받아들이고 후자에서는 동독을 하나의 독립된 국가로 공식 인정했다.

이와 때를 같이하여 당시 브레즈네프 서기장 하의 소련은 적어도 유럽에서만큼은 통합, 정상화, 협력 관계를 모색하고 있었다. 이것이 국제 관계 악화와 경제 침체 문제와 함께 소련이 보편적인 공산주의 정책에서 벗어나는 계기가 된 것으로 보인다. 또한 탄도 핵미사일이 큰 문제로 부상하고, 이로 인해 군사적 취약성에 대한 불안감이 생겨났다. 그리고 흑룡강 주변의 군사 경계선에서 발생한 우발적인 충돌로 미루어 중국과 소련의 관계는 되돌리기 힘든 것으로 보였다.

미국 역시 데탕트 정책에 관심을 가지고 있었다. 당시 베트남 문제에서 손을 떼기 위한 방법을 찾고 있던 미국으로서는 공산주의 진영의 분열을 이용할 수 있는 좋은 기회였다. 미국은 소련과 중국 사이의 벽을 공고히 하고자 했다. 닉슨 대통령이 1971년과 1972년에 중국을 방문하고 SALT 1과 ABM 조약을 체결한 것도 이러한 상황과 관련이 있다. 재래식 무기의

위험과는 별개의 문제였던 것이다. 미국의 이러한 행보로 신뢰구축 접근 방식에 관한 논의가 생겨났다. 이를 계기로 1972년에는 1968년에 NATO(프랑스 탈퇴 후)가 제의한 바 있는 상호균형군축(Mutual Balanced Forces Reductions) 협상이 시작되었다.

1973년의 첫 헬싱키 회의는 데탕트 정책에 대한 우호적인 분위기 속에서 탄생한 것이라 할 수 있다. 서유럽 국가들은 이러한 데탕트 무드를 양진영이 대립하는 위험한 상황을 극복하기 위한 수단으로, 그리고 자신들을 제쳐놓고 협상에 벌이는 강대국들의 의지를 저하시키기 위한 수단으로 보았다. 스칸디나비아와 알프스 지역의 중립국들, 그리고 유고슬라비아 등 비동맹 독립국들 역시 여기서 기회를 찾았다. 즉, 적대적인 동맹이 아닌 진정한 다자주의에 기초한 대안적 안보체제를 갖출 수 있는 기회가 도래한 것이었다. 앞서 말한 바와 같이 강대국들 역시 여기에 관심이 있었다.

1973년에 유럽 국가들은 합의점을 찾기 위해 한 자리에 모이긴 했으나 어떻게 보면 이 자리는 데탕트를 논의하기에는 미흡했다고 볼 수 있다. 국제 정치 프로세스라고 보기에 적절한 정치적 표현, 개념, 공식화 등의 요소가 부족했다. 당시 협상 테이블에 모인 이들은 “10대 원칙”이라는 기본 원칙을 만들었고, 이는 1975년 헬싱키 정상회의에서 채택되었다. 이 정상회의에는 NATO 가입국과 바르샤바 조약 가입국, 중립국, 미국과 캐나다의 정상이 참석했다. 이들은 미리 합의한 바와 같이 양진영의 회원국이 아닌 개별 정부 차원에서 회의에 참석했다.

III. 헬싱키 최종의정서

헬싱키 최종의정서의 제목은 “참여국들 사이의 관계에 관한 기본 원칙 선언”으로 합의와 예측 가능성을 토대로 참여국들 간의 관계를 구축하자는 의지가 담겨 있다. 이 의정서의 10대 원칙은 다음과 같다. 원칙과 함께 약간의 설명이 추가되어 있는데, 여기에는 의정서 승인을 거부했을 가능

성이 있는 국가들이 이를 승인하게 된 배경이 숨어있기 때문에 검토할 만한 가치가 있을 것이다.

- I. **주권의 평등, 고유의 주권에 대한 존중.** 서구식 민주주의와 공산주의 체제 사이의 교리상의 차이에 대한 참조 문구가 포함되었는데, 이는 다음과 같다. “참가국들은 각국의 정치, 사회, 경제, 문화 체제를 자유로이 선택하고 개발할 권리, 그리고 각자의 법과 규정을 결정할 권리를 상호 존중한다.”
- II. **무력 위협 또는 무력 행사의 억제.** 이는 동서 진영 모두의 주요 관심사로, “데탕트”의 기본 요소이다.
- III. **국경 불가침.** 이는 소련이 강경하게 주장한 항목이다. 그러나 원칙 I에서 참가국들은 다음과 같이 밝힌 바 있다. “참가국들은 평화적 수단과 합의에 의해 국제법에 따라 자국의 국경이 바뀔 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다.” 이는 2차 세계대전 과정에서 소련이 얻은 영토의 반환 가능성을 완전히 배제하지 않도록 하기 위한 서방 국가들의 주장으로 뜨거운 논쟁이 있었던 표현이다. 결국 소련은 원칙 III에 이 문구를 삽입하지 않는다는 조건으로 이 문구를 의정서에 포함시킨다는 데 합의했다. 이것이 바로 이 표현이 원칙 I에 삽입된 배경이다.
- IV. **영토 주권 존중.** 이는 원칙 I과 III을 재차 강조한다.
- V. **분쟁의 평화적 해결.** 이는 원칙 II를 재차 강조한다.
- VI. **내정 불간섭.** 이 원칙은 원칙 I을 보완하는 역할을 한다. 그러나 동유럽 진영의 관점에서는 원칙 VII을 상쇄하는 역할을 한다.
- VII. **사상, 양심, 종교 또는 믿음의 자유를 포함한 기본 자유와 인권의 존중.** 이 원칙은 서방측에서 주장한 것으로, 이것이 채택된 것은 어느 진영에서 이러한 권리와 자유를 최대한으로 존중하고 지지하는가에 대한 모호성 때문이었다. 즉, 서방측에서는 서구 민주주의라고 주장했고 공산주의 국가들은 인민민주주의라고 주장했다.
- VIII. **국민의 평등과 자결권.** 참가국들은 이 조항의 문제점, 특히 영토 주권에 관한 원칙 IV와의 관계에 대한 문제점을 충분히 인식하고 있었다. 따라서, 이들은 여기에 다음 내용을 포함시켰다. “참가국들은 항상 각국의 영토 주권에 관한 내용을 포함하여 국제법의 관련 규정에 맞

게, 그리고 유엔 현장의 원칙과 목적에 맞게 행동하며 자결권과 국민 평등권을 존중한다”

IX. 국가간의 협력. 이 항목에서는 참가국들이 요구하는 관계가 어떤 것인가에 대해 설명하고 있다. “참가국들은 협력 발전 및 국민의 복지 개선을 위해 평등한 노력을 기울이며, 특히 경제, 과학, 기술, 사회, 문화, 인도주의 분야의 성취와 진보를 통해, 그리고 공동의 지식을 증가시킴으로써 참가국들의 이상을 충족시키기 위해 상응하는 노력을 기울인다.”

X. 국제법 하의 의무에 대한 성실한 이행. 이 항목은 참가국들에 적용 가능한 법질서를 재확인한 것이다. 유엔 현장이 이 법질서의 최상에 있으며 헬싱키 최종의정서는 이를 지지하는 역할을 한다.

위의 10대 원칙은 매우 “기본적”인 것이다. 일정 부분 유엔 현장의 조항들을 반복한 것 같기도 하다. 실제로 유엔 현장을 인용한 구절이 많이 포함되어 있다. 그렇다면 애초에 ‘왜 이것들이 필요했을까’라는 의구심을 가질 수 있다. 이러한 원칙들을 애써 만들어낼 필요가 없었을 것이라고 볼 수도 있다. 그러나 이는 중요한 점을 간과하는 것이다. 유럽 대륙은 이데올로기와 군사적 대립으로 인한 공포 속에서 살았다. 철의 장막은 수백년 동안 하나의 정치 체제와 같은 나라에 속했던 이들을 갈라놓았다. 이러한 상황 하에서 유럽인들은 아무리 기본적인 원칙이라 하더라도 명백히 규정해 놓는 것이 훨씬 낫다고 생각했던 것이다. 좀 더 면밀히 살펴보면, 이 원칙들은 전통주의의 재확인(국경 보호, 정치 체제에 대한 존중, 불간섭 등의 표현)과 신중한 수정주의(이 모든 활동에 대한 실질적 이유인 협력 증진에 관한 표현)의 교묘한 결합임을 알 수 있다.

헬싱키 최종의정서에서는 10대 원칙을 밝히고 나서 구체적으로 어떠한 협력을 진행시킬 것인가에 대해 설명하는데, 이 부분은 직설적인 “10대 원칙”보다 훨씬 많은 분량을 차지한다. 60페이지에 걸친 내용에는 정치적 의도, 이니셔티브, 단계 등이 자세히 설명되어 있으며 여기에는 다음이 포함된다. (1) 군사 및 일반 안보, (2) 경제 및 환경 문제, (3) 사회, 문화, 인간

분야의 개발과 민간 접촉. 본문의 내용은 다음과 같은 3개의 장으로 구성되며, 이후 “3대 바스켓” (*three baskets*)으로 불리고 있다.

- **군사 안보:** 참가국들은 단일 또는 공군, 해군 등을 포함한 합동군의 규모가 25,000명 이상인 주요 군사작전에 대해 참가국들에 사전 공지하기로 합의했다. 이는 의무 조항으로, 신뢰구축조치의 일환이었다. 이후, 참가국들은 이보다 작은 규모의 군사작전에 대해서도 자발적인 차원에서 공지하기로 합의하고, 참관단을 교환하거나 상호 군사 방문 및 군축 증진 등을 할 수 있었다.
- **경제, 과학, 기술, 환경 문제:** 참가국들은 통상, 산업, 기술 기준 및 표준, 과학, 환경 보호, 수송, 관광, 이주, 직업 훈련 등을 포함한 회의 개최와 정보 교환 촉진 의지를 밝혔다.
- **인적 교류 문제:** 참가국들은 민간 접촉(가족, 청소년, 스포츠), 구두/서면/텔레비전 정보의 상호 교류 인정, 교육문화 교환 등을 증진시키기로 합의했다.

이러한 3대 바스켓은 모든 참가국들이 헬싱키 최종의정서를 중심으로 공동의 노선을 취할 수 있도록 하는 구심점 역할을 했다. 여기에는 두 가지 정치적 의도가 담겨있다. 즉, 한편으로는 각 참가국 원래의 모습을 존중(주권, 국경, 불간섭, 인권, 자결권 등의 표현)하는 반면, 다른 한편으로는 교류와 발전(협력)의 창을 열어주었다. 이것은 정적 메시지가 동적인 메시지와 결합된 것이었다.

이는 나무랄 데 없는 논리였다. 여기에는 우선, 공동의 상호 안보상 필요할 뿐만 아니라 10대 원칙에 분명히 나타나 있는 ‘무력의 포기’가 명시되어 있었다. 다음으로 신뢰구축조치를 통해 초기 관계의 강화 및 안정화 단계가 시작된다. 그 다음 단계에서는 보다 심화된 신뢰구축조치를 권장하고 있는데, 여기에는 투명성과 군축 수준을 높이는 활동이 포함되며 더 나아가 완전한 무장 해제까지도 제시되어 있었다. 동시에, 상호 이익을 증진할 수 있는 다양한 주제에 관한 추가적인 협력의 형태가 매우 자세하게

설명되어 있다. 1975년과 1986년 사이에 실행된 첫 번째 군사 신뢰구축조치 결과는 매우 좋은 편이었다. 130여건이나 되는 군사작전이 공지되었는데, 이 중 일부는 의무 공지 기준보다 훨씬 작은 규모의 군사작전이었다(예: 4,000명 수준). 이 중 72건에 있어서 상대방 참관단 초청이 이루어졌는데, 이는 의무사항은 아니었다. 그러나 나머지 2개 바스켓의 경우 그 이행 기록이 여기에 못 미치는 수준이었다.

IV. 헬싱키 이후의 정치적 불안 극복

헬싱키 최종의정서의 논리를 따라 동서 진영의 관계가 곧바로 회복된 것은 아니었다. 1975년 유럽안보협력회의(CSCE)의 후속조치로 70년대 후반과 80년대 초반에 개최된 회의들에서는 특이할 만한 결과가 도출되지 못했다. 베오그라드(1978년)와 마드리드(1980-1983년) 회의에서는 새로운 내용이나 승고한 정신이 발현되지는 못했다. 평화공존이라는 근본 목표는 유지되었지만 그 우선순위에는 변화가 있었던 것으로 보인다. 지미 카터 미국 대통령(1977-1980년)은 인권 문제를 최우선 의제로 삼았다. 이로 인해 동서 진영 사이의 균형, 적어도 소련 진영에서는 존재한다고 믿었던 미묘한 균형이 기울어지기 시작했다. 한편, 로널드 레이건 대통령(1981-1987년)의 접근법은 카터 대통령과는 완전히 달랐다. 이는 소련의 아프가니스탄 침공(1979년), 폴란드 최초의 자유노조인 '솔리다르노스크'(Solidarnosc) 파업에 대한 강경 진압(1980년), 소련의 아프리카 개입 등의 결과였다. 이러한 사건들로 인해 미국은 협력이 아닌 도전 정책으로 전환했다. 이후 소련 정권이 브레즈네프, 유리 안드로포프, 콘스탄친 체르네펬코를 거쳐 1985년 3월 미하일 고르바초프로 바뀌고 나서야 헬싱키 프로세스에 대한 논의가 재개될 수 있었다. 고르바초프의 '글라스노스트'와 '페레스트로이카' 정신으로 새로운 협력의 시대가 시작될 수 있었다.

1984년 1월부터 1986년 9월까지 스톡홀름에서 유럽안보협력회의

(CSCE) 주최로 열린 신뢰안보구축조치(CSBM) 및 군축회의는 큰 성공을 거두었다. 의무적으로 공지해야 하는 군사활동의 규모도 크게 바뀌었다. 즉, 이전에는 25,000명의 병력이 포함된 군사활동을 의무 공지해야 했으나 이 군축회의 이후에는 13,000명의 병력이나 300대의 전차 또는 200대의 군용기가 출격하는 경우, 그리고 병력 3,000명이 포함된 수륙양용작전이 실시될 경우 이를 의무 공지하는 것으로 바뀌었다. 참관단의 상호 방문 조항도 보다 강화되었다. 또한 군사활동이 발생할 가능성이 있는 지역에 대해 최소 3회의 의무 조사와 군사활동 일정의 사전 교환 조항이 추가로 포함되었다. 이를 통해, 군사작전의 사전 공지 의무가 제대로 준수되는지 여부를 확인할 수 있게 되면서 분위기가 완전히 전환되었다.

비엔나에서 열린 CSCE 3차 후속회의(1986-1989년)에서는 더 큰 질적 변화가 나타났다. 이 회의의 최종 문서에는 CSCE를 신뢰구축과 진정한 커뮤니케이션 채널로 발전시키기 위한 활동에 대한 일정이 포함되어 있었다. CSCE를 이러한 기구로 발전시킨다는 구상은 이 기구가 오랫동안 희망했던 것이었다. 최종 문서의 주요 내용은 다음과 같다.

- **분쟁의 평화적 해결을 위한 중재 기구 창설:** 1992년 12월에 중재협약이 체결되었다. 이 협약은 2년 후에 발효되었으나 오늘날까지 분쟁 중재 신청이 제기된 경우는 한 건도 없다.
- **새로운 CSBM 창출 협상:** 이는 1990년 비엔나 회의에서 결의되어 1994년과 1999년에 그 원칙이 더욱 강화되었다.
- **유럽 재래식무기감축협정 체결을 위한 협상:** 이 협정은 1년 후인 1990년에 체결되고 1992년에 발효되었다. 1999년에는 소련 붕괴 이후의 새로운 정치 현실을 반영하기 위한 개정 협상이 있었다. 그러나 이 때 개정된 협정은 아직 승인을 얻지 못한 상태이다.
- **경제 및 환경 문제에 대한 협력 촉진:** 1989년과 1991년에 각각 소피아와 본에서 이에 관한 회의가 개최되어 다양한 의견이 도출되었다.
- **미디어 및 문화 교류 촉진:** 1989년과 1991년에 각각 런던과 크라쿠프(Krakow)에서 이에 관한 회의가 개최되었다.

- **인권 부문 발전:** 1989년, 1990년, 1991년에 각각 파리, 코펜하겐과 모스크바에서 이에 관한 회의가 개최되었는데, 특히 1990년과 1991년의 회의에서는 획기적인 결과가 도출되었다. 코펜하겐 회의에서는 민주 정부, 사법체제 독립, 자유롭고 공정한 선거, 결사의 자유, 언론 자유 및 불간섭, 고문 방지, 이동의 자유, 소수민 보호, 비정부기구의 CSCE 회의 참석에 대한 기준이 설정되었다. 모스크바 회의에서는 이를 더욱 발전시켜 해당 분야에 대한 구체적인 기제를 구축했다.

1992년 헬싱키에서 열릴 예정이던 CSCE 4차 후속회의에서 이 모든 분야를 수렴할 계획이었으나 당시 정치 상황상 보다 신속한 행동이 요구되었다.

V. '회의'에서 '기구'로

잘 알려져 있듯, 이후 극적 사건들이 이어졌다. 1989년 베를린 장벽이 무너지고 1990년 10월 독일 통일이 이루어졌다. 이어 1990년 10월, 파리에서 CSCE 특별정상회의가 개최되었다. 이 회의에서는 파리 현장이 채택되었는데, 여기에는 유럽의 정치적 해빙기와 유럽 대륙의 정치 체제 융합 상황이 잘 반영되어 있다. 그리고 이로써 유럽 통합의 제도화 단계에 들어섰다고 할 수 있다. 이 때까지만 해도 CSCE는 정부간 회의기구 중 하나에 불과했다. 파리에서는 구(舊)공산주의 진영의 국가들에 대한 정치적, 경제적 전환을 지원하고 이들을 유럽에 흡수시키기 위한 상설 기구들이 창설되었다. CSCE는 이러한 새로운 정부간 관계에 대한 합의를 도출할 수 있는 기구였다. 점차 70년대와 80년대의 불신이 사라지고 1975년 헬싱키의 보수적 '주류'였던 "방어 정책"은 헬싱키의 역동적 '비주류'에 속했던 적극적인 "협력 정책"에 자리를 내주게 되었다. 이때부터 후자는 후기 냉전시대 헬싱키 프로세스의 특징으로 자리잡게 되었다.

그러나 이와 동시에 구(舊)유고슬라비아, 코카서스 지역, 그 외 일부

CSCE 지역에서 무력 충돌이 발생했다. 이러한 예기치 못한 사건들로 인해 기존 협력기구의 중요성이 배가되었다. 무력 충돌 해결을 위한 수단이 절실하게 요구되었던 것이다. 그 결과, 1990-1994년에는 다음과 같은 극적인 변화가 있었다.

- **참가국 수의 폭발적 증가.** 구소련과 구유고 연방에서 독립한 신생독립국들이 CSCE에 합류했다. 이들 국가에 있어 CSCE는 새로 확보한 자국의 주권을 확인할 수 있는 수단인 동시에, 정치적으로 혼란한 시기에 국제사회의 보호를 받을 수 있는 수단이었다. 헬싱키 시절 참가국 수는 31개였으나 현재 56개국으로 늘어났다. 또한 “협력 파트너” 역할을 자청한 국가들도 있는데, 현재 총 11개국(아시아 5개국, 지중해 6개국)이 여기에 속한다.
- **합의된 기준 및 가치의 기하급수적 증가.** 이미 언급된 바 있는 비엔나 회의 최종 문서의 재래식무기감축협정과 코펜하겐(1990년) 합의가 대표적이다.

이러한 합의들 중 일부는 전례를 찾아보기 힘든 내용들이었다. 일례로, 모스크바 회의에서 참가국들은 “CSCE의 인권 부문 합의 내용은 모든 참가국에서 합법적인 사안으로 간주되며, 이는 당사국의 국내 문제에만 적용되는 것은 아니다”라는 원칙에 합의한 바 있다.

그러나 이것이 10대 원칙 중 내정 불간섭 조항에 영향을 미친 것은 아니다. 왜냐하면 참가국들은 위의 원칙과 함께 “인권 부문의 모든 의무를 다하고, 모든 관련 문제를 상호 존중과 협력을 토대로 개별 국가 차원에서, 그리고 공동체 차원에서 평화적인 수단으로 해결하도록 노력하기로 결의”했기 때문이다.

또한 1994년 부다페스트에서 열린 CSCE 정상회의에서는 ‘안보의 정치군사적 측면에 대한 행동규범’이 채택되었다. 이 규범이 큰 의미를 지니는 이유는 모든 참가국들의 안보에 대한 포괄적 이해 관계의 차원에서 다음과 같이 군사력에 대한 원칙을 수립했다는 점이다.

“각각의 참가국은 다른 국가의 적법한 안보 문제와 국제 안보 및 안정성에 기여할 필요성을 염두에 두고, 국가의 민주적 절차에 따라 군사력을 결정해야 한다. 참가국들은 다른 참가국에 대한 군사적 통치를 시도해서는 안 된다.” (§13)

이 규범은 다음과 같이 자국내 치안을 위한 군대 동원 문제도 다루고 있다.

“각각의 참가국은 자국내 치안을 위해 군대 동원을 결정할 경우 헌법상의 절차를 준수해야 한다. 이러한 결정에서는 동원될 군사력의 임무를 규정해야 하며, 그 임무가 헌법상 지정된 당국의 효과적인 통제 하에 수행되고 법 규정에 종속된다는 점을 확보해야 한다. 자국내 치안 문제를 해결하기 위해 군대 동원이 불가피한 경우, 각각의 참가국은 군사력의 사용이 그 필요성과 부합하도록 해야 한다. 이 때, 군대는 시민이나 그 재산에 피해를 입히지 않도록 적절한 주의를 기울여야 한다.” (§36)

이 행동규범의 조항들은 정치적 구속력을 지니는데, 이는 당시 참가국들의 통합 수준을 보여주는 것이다. 이후 구체적인 후속 체제가 도출되지는 못했으나 이 규범은 관련 논의의 시작점 내지는 공동 분모를 제공하는 의미를 가진다.

• 새로운 제도 및 기구

- 정부 수반이 참석하는 정상회의
- 정기(연례) 각료회의 - 각국이 번갈아 의장을 맡되, 의장에게는 정치적 지도력 위임
- 참가국들의 상설기구 - 현재 비엔나에 위치한 상임위원회
- 분쟁 예방 센터 - CSBM 차원에서 정보 교환을 위한 장소 개념이었으나 사무국과 통합되면서 현재는 완전한 모습을 갖추고 분쟁 감독 및 사절단 활동에 대한 지원 활동 수행(비엔나 소재)

- 자유 선거 사무소 - 인권 및 민주적 선거 신장 활동 수행(바르샤바 소재)
- 의원 총회(코펜하겐 소재)
- 사무국 - 1992년 이후 사무총장 임명(비엔나 소재)
- 소수민족을 위한 고등판무관실 - 1992년, 기준 제정 기구가 아닌 분쟁 방지 수단으로 설립(헤이그 소재)
- 영공개방협정 - 영공에서의 상호 감시 체제 구축. 1992년에 협상 시작, 2002년에 발효
- 안보협력포럼 - 1992년, 정치군사적 문제 논의를 위해 발족(비엔나 소재)
- 연례경제포럼 - 1993년, 경제, 환경 문제 논의를 위해 발족(프라하 소재)
- 연례 인권시행회의 - 1993년 설립(바르샤바 소재)
- 분쟁 해결과 제도 구축을 위한 현지 사절단 운영 - 그루지야, 몰도바, 타지키스탄, 체첸 공화국, 에스토니아, 라트비아에 사절단 파견. 나르고노-카라바흐 분쟁 해결을 위해 민스크 회의 조직. 구유고, 알바니아에서도 현지 사절단 활동 수행. 현재 다양한 조직에 의해 18개의 현지 상임 사절단 활동 진행 중.
- 언론자유 대표부 - 1997년, 언론자유 확보를 위한 감시기구로 발족(비엔나 소재).

현재 규정에 의하면, 의장은 참가국들과의 협의를 거쳐 집중된 관심을 요하는 정치적 성격의 문제 해결을 위해 임시 기능 및 권한을 추가할 수 있다. 현재 'OSCE 인신매매 근절을 위한 대표부'가 활동 중이며, 그 외 불관용 행태를 근절하기 위해 3개의 대표부가 지정되어 있다. 이러한 다양한 활동들을 반영하기 위하여, 1994년 부다페스트 정상회의에서는 유럽안보협력회의(CSCE)를 유럽안보협력기구(OSCE)로 개명하기로 결정했다.

VI. OSCE의 현재

지금까지 살펴보았듯이, 1975년에는 단순한 회의에 불과하던 것이 이제는 대화와 정치적 협력을 촉진시키기 위한 정교한 네트워크로 성장했다. 오늘날 OSCE는 영속적 안정과 안보의 토대로 간주되는 영역, 즉 군사, 정치, 경제, 환경, 인권 분야 등 광범위한 분야의 문제들을 다루고 있다. 이를 통해 OSCE는 초기의 3대 바스켓보다 훨씬 포괄적이고 광범위한 개념인 '다차원적'이라는 수식어를 얻었다. OSCE의 군사적 신뢰구축을 위한 지속적인 활동은 주목할 만하다. 이 기구는 다양한 형태의 정보 교환 활동과 더불어 다음과 같은 구체적인 활동들을 수행하고 있다. 공군기지 방문(2006년 15회), 육군기지 방문(2006년 18회), 신형 주요 무기 체제 실연(2006년 5회), 조사(2006년 81회, 요청 후 3-10일 이내에 조사단 조직), 군대 배치 평가단 파견(2006년 39회) 등. 또한 2000년에 합의된 내용에 따라 소형무기 통제 개선을 위한 작업이 계속 진행 중이며(2006년 약 100만정 파기), 잉여 무기 확보 및 파기 프로젝트가 지속적인 진전을 보이고 있다.

매년 안보심의회가 개최되고 있으며 주기적으로 군사교리 세미나가 조직되는데, 가장 최근의 세미나는 2006년 3월 벨기에를 의장국으로 하여 개최되었다. 또한, 대량살상무기 비확산을 위한 대화를 계속 추진 중이다. 2005년 12월에는 벨기에를 의장국으로 한 안보협력포럼에서 참가국들의 유엔안보리 결의 1540호 이행 방안에 대한 논의가 재개되었다. 참가국들은 공동으로 테러와의 전쟁을 진행하고 있으며, 특히 휴대용 대공무기 통제와 신분확인문서의 보안 등과 관련한 구체적인 조치들을 채택한 바 있다. 참가국들은 OSCE 차원의 국경 안보 및 감독 체제의 현대화를 촉진하고 있다. 또한 지역사회의 경찰체제 도입과 이를 위한 재정 지원 프로그램 등을 포함하여 경찰 체제 개혁을 추진하고 있다. 2006년 벨기에는 조직범죄와의 전쟁 강화를 위해 많은 노력을 기울인 바 있다. 그리고 프로젝트 계획 및 실행 지원을 위해 문제 분석 및 해결을 위한 구체적인 수단이 개

발되고 있다. 또한, 민주적 형사사법 체제에 관한 구조적 문제를 다룬 바 있으며 2006년 11월에 처음으로 개최된 56개 참가국의 경찰서장 회의 이래 참가국 경찰서간의 네트워크 작업이 추진되었다.

OSCE는 참가국들의 중소기업 창업, 청년 전문가 양성, 투자 환경 개선, 환경 위기 확인 등을 지원하기 위한 프로젝트를 진행하고 있다. 2002년 경제포럼의 의제였던 사막화와 수자원 관리 문제가 현재 스페인을 의장국으로 한 경제포럼에서 다시 논의 중이다. 벨기에가 의장국이었던 지난해 포럼에서는 수송 분야가 크게 부각되었는데, 여기서 참가국들은 인프라 개발, 국경 협력, 경제 거버넌스(economic governance), 네트워크 보안 등에 관한 공동의 토대를 개발할 수 있었다. 국경을 초월한 수송 프로젝트를 계획하는 것은 화해의 상징적 개념에 그치지 않고 신뢰구축에도 도움이 될 것이다. 이에 대한 후속회의가 2007년 10월 타지키스탄의 두산베(Dushanbe)에서 열릴 예정이다. 2006년 연초에는 가스 가격으로 인한 러시아-우크라이나 간의 교착 상태로 인해 에너지 안보 문제가 이슈로 부상했다. 이러한 측면에서 실질적 의제에 대한 합의 도출을 위해, 문제 재발 방지를 위한 사전 대화 및 협의 방안 모색을 위한 조사가 진행되었다. 2006년 12월 브뤼셀에서 열린 OSCE 각료회의에서는 대화를 위한 구체적인 방안이 도출되었는데, 참가국들은 대화가 제대로 이루어지지 않을 경우 에너지 문제는 더욱 많은 분쟁을 일으킬 것이라는 점에 대한 인식을 같이 했다.

인권 문제와 관련하여 OSCE는 매년 5회의 실행심의회 및 세미나를 개최한다. 여기서 참가국들은 인권 문제에 대한 상호 협약을 재확인하며, ODIHR의 지원을 받아 경험 및 최선의 실천방안에 관한 정보를 교환한다. ODIHR의 주요 활동 중 하나가 바로 선거 감시 활동으로, 이 기구는 회원국들이 1990년에 체결된 민주절차에 관한 코펜하겐 협약을 준수할 수 있도록 지원하는 역할을 한다. 다양한 참가국에서 모인 수백 명의 옵서버들이 매년 8-12개의 대선 및 총선에서 감시자 역할을 수행한다. 일부 선거에는 소규모 전문가 집단을 파견하여 상대적으로 강도가 낮은 평가를 실시

하기도 한다.

OSCE는 현지 사절단을 파견함으로써 제도 구축을 지원한다. 충돌이 발생한 곳에서는 커뮤니케이션 채널 역할을 하며 신뢰구축을 촉진하고 절충안 모색을 지원한다. OSCE는 사건 해결에서 주도적인 역할을 하기도 하는데, 2006년 11월 벨기에를 의장국으로 하여 그루지야에 억류돼 있던 러시아인들의 귀환을 추진한 것이 그 대표적인 사례다. 물론, 모든 일이 쉽게 이루어지는 것은 아니다. 몰도바와 코카서스 지역의 분쟁은 현지 OSCE 대표부와 의장국들의 노력에도 불구하고, 해결책을 찾지 못하고 있다. 이들 지역의 분쟁에는 지역 전체에 걸친 지정학적 이해 관계가 얽혀 있는 것으로 보인다. 그리고 이것은 재래식무기협정 개정본의 승인이 지연되는 원인이기도 하다. 그럼에도 불구하고, OSCE는 합의를 토대로 한 다원적 포럼으로, 모든 이해 관계자가 의견을 피력할 수 있으며, 지역 안정을 위한 구조적 요소를 계획하기 위한 최상의 조직이라 할 수 있을 것이다.

2006년에 OSCE의 예산은 1억 6800만 유로, 직원 수는 3,500명이었다. 이러한 규모는 방대한 업무를 추진하기에는 역부족이며 부가가치 창출을 기대하기 어려운 수준이다. 이 조직이 실제로 유럽 사회에 이바지하는 것은 신뢰구축, 분쟁해결, 경제/환경 거버넌스, 시민을 책임지는 열린 민주정부 등에 대한 아이디어, 개념, 경험, 최선의 관행, 지식 교환을 가능하게 하는 구조 그 자체라 할 수 있다. 브뤼셀에서 개최된 OSCE 각료회의에서는 이러한 기능을 다음과 같이 설명한 바 있다.

“참가국들은 협약 이행을 위해 OSCE의 현지 활동과 제도에 의해 제공되는 지원 활동을 적극적으로 이용하도록 해야 한다.” (MC, DEC 19/06).

냉전 시대의 종결 이후 시민사회와 비정부기구들의 OSCE 참여도 가능해졌다. 참가국들은 국민들의 참여 없이는 장기적인 안보와 안정을 이룩하는 것이 불가능하다는 점을 깨닫고 있다. OSCE가 주최하는 회의, 세미나, 이벤트 등은 비정부기구의 참여를 촉진하기 위한 것이다. OSCE는 이

지역 구석구석에 존재하는 정부 및 비정부기구에 속하는 수천만의 개인들이 만나 서로의 경험을 배울 수 있는 기회를 제공함으로써 대화와 협력 문화의 확산에 기여하고 있다.

VII. OSCE 역사의 의미

OSCE의 든든한 역사는 무엇을 의미하는가? OSCE의 역사적 사건 중에는 당시의 시대적 맥락에서 단일한 사건에 그친 것도 있으며, 현재 다른 분야에 적용할 수 있는 것도 있다. 1973년 그 발단 단계에서는 양측의 참가자들이 모두 현실을 직시할 준비가 된 상태였던 것으로 보인다. 이는 국제사회에서 흔히 볼 수 있는 현상은 아니다. 국제사회는 매우 역동적이다. 각각의 국가는 정치적 야심을 가지고 있으며, 이로 인해 때로는 충돌이 발생하게 된다. 유럽의 경우, 당면한 긴장 관계를 해소할 필요가 있다는 공감대가 형성되었다. 각국 정부는 이러한 긴장 관계가 지속되는 것에 대해 불편한 수준을 넘어 위험한 것으로 인식했다. 상대방을 억누르고자 하는 야망을 통제하고 교착 상태의 악화를 막아야 했는데, 이를 위해서는 모두의 관심이 필요했다.

이러한 상황이 체제 내의 상대방의 입지에 대한 존중을 이끌어내는 토대가 되었고 공동 체제 모색의 시발점이 되었다. CSCE에서는 자국의 안보 정책에서 다른 국가의 이해 관계를 인정했다. 그 초기부터 “상호관계”에 대한 논의가 있었고, 이 개념은 오늘날 “협력 안보” 또는 “참가국의 포괄적 안보에 대한 이해 관계” 또는 “안보의 불가분의 성격” 등의 표현 속에 포함되어 있다. 본질적으로, 이상적인 안보 체제의 궁극적 형태란 존재하지 않는다. 물론, OSCE도 그러한 체제는 아니다. 안보라는 것은 시간의 흐름 속에서 추구하고 달성할 수 있는 것이기 때문에, 이를 공동으로 추구하는 것이 목표 달성을 위한 필수 요소라 할 수 있다. CSCE는 다자협력이 상호 안보 추구 면에서 봉쇄 정책의 대안이 될 수 있을 것이라는 기대를 토

대로 시작되었다.

이를 위해서 각국은 자국의 주장을 끝까지 고수하는 성향을 극복하고 “자발적 행동”을 보여줄 필요가 있었다. 상황이 끝나기를 기다릴 수만은 없는 절박한 문제들이 분명히 존재했다. 헬싱키 최종의정서에서는 이 점을 명백히 하고 있다.

“정치적 의지를 기반으로 시민들의 이익을 보호하는 차원에서 관계의 개선 및 강화, 유럽의 평화, 안보, 정의, 협력에 기여하기 위해, 그리고 역내 국가들간의 화해와 세계 다른 지역 국가들과의 화해에 기여하기 노력한다.”

헬싱키 회의 참가국들은 “기꺼이 위험을 무릅쓸 준비가 된 상태”였다. 그들은 기존 상황에서 벗어나 새로운 영역에 진입할 때 발생할 수 있는 위험을 각오하고 있었다. 이러한 태도는 상대방 역시 위험을 각오하고 있다는 점을 인식하고 있을 때 가능하다. 즉, 호혜주의 원칙이 필수 조건이었다. 양쪽 어느 쪽도 중요한 문제에 대해 포기하도록 요청 받지 않는다는 것, 즉 상대방에게 포기를 강요하지 않는다는 원리가 이 회의의 바탕이 되었다. 앞서 말했듯 “10대 원칙”에서는 각국의 기본적인 주권과 신뢰를 확인하는 표현이 많이 사용되었다. 각국은 이러한 조건 하에서 타국과의 관계에서 긴장을 완화시키는 한편, 자국 고유의 권리를 보전할 수 있었다.

그 시작 단계가 거창하지 않았다는 점 역시 도움이 되었다. 즉, 시작단계에서는 “점진적인” 접근법이 주축이 되었다. 첫 군사 신뢰구축조치에서는 공지 의무에 귀속되는 군사 활동의 범위를 병력 25,000명이 참여하는 활동으로 그 규모를 넓게 잡았다. 또한 첫 번째 신뢰구축조치의 많은 부분들이 자발적인 토대에서 이루어졌으며, 보다 심각한 조치들은 한참 후에 나온 것들이다. 1999년 비엔나 문서에서는 의무 공지가 필요한 군사 활동의 규모를 병력 9,000명으로 잡았는데, 이러한 기준 역시 광범위한 규제에 속했다. 그러나 여기에는 군사적 투명성 측면에서 중요한 결과를 가져올 수 있는 포괄적 의무 조항이 담겨 있었다. 헬싱키 프로세스는 합의에 의한

고의적인 시행착오라고도 할 수 있는 오랜 세월에 걸친 경험에서 많은 것을 얻을 수 있었다. 이러한 과정을 거쳐, 헬싱키에서 시작된 노력이 보다 큰 “프로세스”로 발전될 수 있었다. 처음에는 몇몇 대표들 사이의 논의로 되었으나 점차 더 많은 이슈가 제기되고 보다 많은 사람들이 관여하게 되었다. 각국 정부에서는 일방적인 안보 정책에 대한 대안으로 협력의 잠재력을 지지하는 이들이 늘어났다. 이런 식으로 여기에 관심을 가지고 참여하는 이들이 늘어난 것은 이 프로세스에 긍정적인 요소로 작용했다.

초기의 헬싱키 프로세스는 순수 “정부간” 절차로 진행되었다. 이것이 불가피했던 이유는 동서 진영이 모두 정치적, 외교적 위험을 최대한 통제해야 하는 상황이었기 때문이다. 90년대 들어 신뢰구축이 잘 이루어진 상황에서는 의회나 시민기구의 참여도 가능해졌으나 이는 초기 단계에서는 상상하기 힘든 일이었다. 헬싱키 회의에서의 협약은 “순전히 정치적인 성격”이었으며 오늘날까지도 OSCE는 정치적 프로세스에 불과하다. 물론 OSCE는 국제관례, 행동규범, 자문 및 원조 서비스를 제공하지만 이것들은 결코 계약에 의한 의무에 귀속되는 것은 아니다. 이러한 관계의 장점은 협상이 쉽게 이루어지고 계획을 빨리 착수할 수 있다는 점이다. 그러나 정치적 압력에 처할 경우 약속은 무용지물이 될 수 있다는 단점이 있다. 약속 실행을 위한 엄격한 수단이 가동될 수도 없다. 이것이 바로 OSCE가 정치 환경 변화에 민감한 이유이다. 단, 재래식무기감축협정과 영공개방협정은 여기서 예외라 할 수 있는데, 이는 두 협정 모두 CSCE 하에서 협상이 이루어지는 했지만 법적 구속 문서에 귀속되기 때문이다. OSCE의 모든 참가국이 이 두 협정에 가입한 것은 아니며, 이 두 협정은 별개의 예산과 후속조치들을 가지고 OSCE 회의와는 별도로 진행된다.

헬싱키 프로세스의 시발점은 10대 원칙이라는 기본 원칙이었다. 이 원칙들은 UN 헌장과 부합했으며 그다지 혁신적인 내용은 없었다. 그러나 이 원칙이 공동의 토대가 되어 참가국들은 점차 그 영역을 확대하여 보다 많은 분야를 협정에 포함시킬 수 있었다. 기준과 가치에 대해 ‘아퀴’(acquis)라고 불리는 규약이 점차 생겨나기 시작했는데, 이는 안보와 안정성의 기

본 대의로서 국제적인 차원의 행동뿐만 아니라 국가 내부의 통치와 정치 체제에도 적용되었다. OSCE의 최근 논의 내용들을 살펴보면 헬싱키 프로세스의 이러한 측면들에 대한 이의가 제기된 것이 아닐까 하는 의구심이 생길 수도 있다. 그러나 이러한 규약들은 아직도 정치적인 대화를 위한 굳건한 토대로 남아 있으며 오해로 유발되는 충돌에 대한 방어벽 역할을 한다. 또한 영토나 법률 논쟁을 억제시키는 데에도 도움이 된다.

사실상, 이러한 규약들을 확장시킬 수 있었던 동력은 CSCE의 창설 문서로 거슬러 올라갈 수 있다. 헬싱키 최종의정서에서는 상호 연관성을 가진 문제들을 제시함으로써 참가국들로 하여금 계속 새로운 영역을 개발하도록 유도하고 있다. 예를 들어, 이 의정서에서는 포괄적 차원에서 ‘안보는 정치적, 군사적 측면의 상호 보완적 성격을 가진다’고 되어 있다(Ⅲ부, 바스켓 I의 일반적인 고려 사항 - CSBM). 이외에도 다음과 같은 주장이 담겨 있다.

“통상, 산업, 과학, 기술, 환경 분야를 비롯한 그 외 경제적 활동에서의 협력 발전을 위한 공동의 노력이 유럽과 세계 전지역의 평화와 안보를 강화시키는 데 도움이 될 것이라고 확신한다” (바스켓Ⅱ의 첫 번째 고려 사항 - 경제 및 환경 협력).

그리고 평화와 인권 문제의 상호 연관성을 다음과 같이 제시했다.

“인종, 성별, 언어, 종교에 대한 차별이 없이 인간성의 정신적인 풍요에 기여하고 인간 사이의 이해와 평화 제고에 기여하기 위해 노력한다” (바스켓Ⅲ의 첫 번째 고려 사항 - 인도주의 분야의 협력).

CSCE 프로세스의 특징은 “지역적 소유구조와 특수성”이다. 이 이니셔티브는 유럽 국가들에서 나온 것으로 그 계획 단계에서 이들은 스스로 계획한 체제에 이 지역의 모든 국가를 포함시키고자 했다. 그러나 필수 불가결한 균형 유지를 위해 역외 강대국도 여기에 참여했다. 이 프로세스에 참

여함으로써 각국은 상호 지속적인 관계를 확보할 수 있었다. 결국, 이 프로세스는 이웃국가들 간의 규제 체제를 형성했으며 오늘날은 이보다 더 심화된 체제를 구성하고 있다. 개별 국가 차원에서는 OSCE에 통합된 유럽-대서양 공동체에 속한다는 사실이 국제사회에서의 장점과 함께 일종의 안도감을 제공한 것으로 보인다.

결국, 헬싱키 프로세스의 운명은 국제 정치 환경 및 발전 과정에 달려 있었다는 것을 알 수 있다. 거의 모든 외교적 이니셔티브가 국제 정치 환경에 민감한 것이 사실이다. 그렇다면 헬싱키 프로세스는 반대로 다른 정치 환경이나 발전 과정에 어떠한 영향을 미쳤을까? 이는 그 자체로서 가치가 있는 질문이다. 이 측면에서 매우 다양한 주장들이 존재한다. 애초에 헬싱키 프로세스는 데탕트 무드의 발현이었다. 데탕트가 70년대 후반과 80년대 초반에 각국 정책의 우선순위에서 밀려나면서 이는 대화 지속을 위한 보호 수단 같은 역할로서 그나마 명맥을 유지했다. 이후, 소련이 붕괴하면서 CSCE/OSCE는 국제외교 사상 가장 전위적인 정치적 표현을 쏟아내며 정치 무대의 전면에 나설 기회를 잡았다. 이러한 측면에서 “찾는 자에게 기회가 주어진다”는 관점에서 헬싱키 프로세스를 볼 수도 있다. CSCE는 그것이 존재했던 기간 동안, 앞으로 다가올지 모르는 일들에 대한 준비를 게을리하지 않고 있었던 것이다. 그리고 기회가 나타나자 이를 재빨리 포착했던 것이다. 적어도 유럽에서는 그랬다. 동서 관계의 운명이 새로운 국면으로 접어들어감에 따라, 헬싱키 프로세스의 대화, 신뢰구축, 협력 안보의 경험이 큰 도움이 될 것으로 보인다.

참고문헌

헬싱키 최종의정서의 국제적 맥락과 구체적 협상에 관한 방대한 문헌이 존재한다. 이에 대한 내부적 시각을 다룬 주요 문헌은 다음과 같다(불어 또는 영어본).

- Dujardin, Vincent. (2004). *Pierre Harmel*. Brussels: Le Cri Edition. pp. 607-714.
- Ghebali, Victor-Yves. (1989). *La Diplomatie de la Détente, la CSCE d'Helsinki à Vienne, 1973-1989*. Brussels: Établissements Emile Bruylant.
- Ghebali, Victor-Yves. (1996). *L'OSCE dans l'Europe postcommuniste, 1990-1996*. Brussels: Établissements Émile Bruylant.
- Kissinger, Henry. (1982). *Years of Upheaval*. London: George Weidenfeld & Nicolson Ltd.
- Kissinger, Henry. (1994). *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.
- Vers la réunification de l'Europe, Apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, résultats du Colloque « L'Europe en Mutation, Paris 7-8.6.2002 », rassemblés par Elisabeth du Réau et Christine Manigand, Editions L'Harmattan, Paris, France, 2005, ISBN 2-7475-7713-9.

모든 공식문서와 그 원문은 OSCE 웹사이트(<http://www.osce.org>)에서 다운로드 받을 수 있다.

미국의 시각에서 본 헬싱키 프로세스

제임스 굿비

(James E. GOODBY)

1969년 서방세계에서는 새로운 지도자와 새로운 정책이 출현했으며, 1968년 소련은 바르샤바 조약군의 체코슬로바키아 침공으로 인한 정치적 비용을 줄이기 위해 유럽안보회의의 창설에 적극적으로 나섰다. 서유럽 역시 동유럽 자유화 의지와 함께 유럽회의의 창설에 나서, 이 회의는 동서 양진영에서 의제의 중심으로 부상했다. 곧이어 미국에서는 서로 다른 성격의 두 개의 전략이 부상했다. 닉슨-키신저의 백악관은 이 회의가 별다른 결과를 도출하지 못할 것으로 생각하고 이로 인해 당시 유럽에서의 미국의 입지에 손상을 입는 일은 없을 것이라고 믿었다. 반면, 미 국무부와 NATO의 미대표부는 소련이 독일과 유럽의 분단을 영속화시킬 결과를 막기 위해 인권 차원의 문제를 양보하도록 압력을 받을 것이라고 믿었다. 브뤼셀의 NATO 본부에서 열린 NATO 동맹국들간의 협상이 진행되어 시민과 사상, 정보의 자유로운 이동을 포함한 유럽안보협력회의(CSCE) 개념이 도출되었다. 당시 유럽공동체(현재, 유럽연합)는 이에 대해 강력한 지지를 표명했으며 1972년에 시작된 동서 다자간 회의를 거쳐 1975년 헬싱키 최종의정서를 채택했다. 이러한 다소 변형적 회의를 선택한 서방측의 노력은 냉전시대의 종결에 기여했다.

1968년 8월, 바르샤바 조약군은 체코슬로바키아를 침공하여 체코 정부의 온건한 민주화 시도를 무력으로 진압했다. 미국을 포함한 서방국가들은 이것이 동유럽에 대한 지배를 공고히 하고 2차 대전 이후 설정된 국경을 정당화하여 독일의 분단과 유럽의 양분을 영속화하려는 소련의 전략적 목표에 의한 것이라고 평가했다. 또한 많은 서방국가들은 소련의 목표에는 NATO와 유럽공동체의 응집력에 해를 가하려는 의도가 포함된 것으로 생각했다. 그리고 1969년 브레즈네프 공산당 서기장이 전체 유럽안보회의

를 창설하자는 진부한 주제를 제안하자 이러한 시각이 더욱 확산되었다.

1969년 이후 닉슨 행정부의 대(對)소련 정책은 소련으로 하여금 당시의 현상 유지¹에 소련의 기득권이 있다고 믿도록 하는 원칙을 토대로 했다. 1962년 쿠바 미사일 위기 이후 소련의 군사력이 꾸준히 증가했다는 점과 당시 베트남 전쟁에서 미국의 국제적 입지가 약화된 상태였다는 점을 고려할 때, 이러한 원칙은 미국의 이해 관계와 부합하는 유일한 현실적 정책이었다. 따라서, 유럽의 현상 유지를 정당화하는 데 그칠 유럽안보회의는 빌리 브란트 서독 총리의 동방정책 이후 닉슨-키신저의 외교 정책의 원칙과 부합하는 것이었다. 동방정책은 서독과 동유럽 국가들과의 관계 정상화에 초점을 둔 것이었으나, 실제로는 독일 분단을 장기화시키는 데 일조하는 것으로 보였다.² 미국의 이러한 외교정책의 문제는 유럽안보회의가 개최될 경우 어떻게 미국의 이해에 대한 피해를 최소화할 수 있을 것인가 하는 문제였다.

이러한 문제에 대해 두 가지 해결책이 제시되었다. 하나는 모든 중요한 안보 문제들(유럽 주둔 미군에 영향을 미칠 수 있는 문제들)을 유럽안보회의와 분리시키고 정치적 결과를 가져올 수 있는 모든 문제를 회의에서 제외시킨다는 방안이었다. 백악관 측이 선호했던 이 가설에 의하면, 유럽안보회의는 결국 별다른 결론을 도출하지 못할 것이며, 군비 감축에 대한 협상이 진행된다 할지라도 이는 닉슨 정부가 유럽 주둔 미군 철수 속도와 시기를 조절하는 데 도움이 된다는 것이다. 이 가설의 결론은 군비 감축 협상을 먼저 진행하거나 적어도 유럽안보회의와 병행하여 이를 진행하는 것이 바람직하다는 것이었다.

1. 이와 관련해서는 다음과 같은 Nixon의 데탕트에 대한 설명을 참조할 것. “the first stage of detente: to involve Soviet interests in ways that would increase their stake in international stability and the status quo.” From RN: *The Memoirs of Richard Nixon* (New York: Grosset & Dunlop, 1978), p. 618.

2. 동방정책의 효과에 대해서 키신저는 “동방정책은 독일의 상처를 치유하기 보다는 독일의 영구분단을 초래할 것으로 생각했다”고 밝힌 바 있다. Henry Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown and Co., 1979), p. 411.

유럽안보회의가 열릴 경우에 대비하여 미국의 피해를 최소화하기 위한 또 다른 해결책은 미 국무부 측이 선호한 것이다. 이 가설은 2차 세계대전 결과로 중부유럽과 동유럽에서 소련이 획득한 영토와 정치적 입지에 대한 승인을 요구하는 소련의 요구에 대해 서방측은 유럽안보회의를 통해 소련의 요구를 무마시킬 수 있는 다른 요구로 맞선다는 것이었다. 이 개념은 소련이 1968년 바르샤바 조약군의 체코 침략을 정당화하는 데 사용했던 “사회주의 국가”의 제한 주권이라는 브레즈네프 독트린을 부정한다는 데 초점을 두었다. 1969년 말에는 소련 측에 맞서는 서방측의 또 다른 요구가 나왔는데, 이는 “시민, 사상, 정보의 자유로운 이동” 또는 단순히 “자유로운 이동”으로 요약된다. 이는 1969년 12월 개최된 NATO 외무장관회의의 공식성명에 나타나 있다.³

닉슨 대통령의 1차 임기 동안 백악관 측은 이 두 가지 아이디어를 모두 가지고 있었다. 백악관 측에서는 군축 협상을 시작한다는 아이디어는 분명 고도의 정치적인 영역인 반면, 유럽안보회의는 그다지 유용한 결과를 도출할 가능성이 적은 비실용적인 개념으로 공상적인 사회개량주의적 영역에 속한 것으로 보고 있었다. 그러나 국가안보회의의 “현실주의자”들은 이러한 백악관 관리들을 “모래 놀이통 속에서 노는 정치인”이라고 비난했다. 그럼에도 불구하고 미 국무부 유럽국은 1969년 후반부터 1972년 11월 다자준비협상(MPT)이 개최될 때까지 NATO 동맹국 내에서 소련측에 맞선 서방측의 역공세 아이디어에 대한 지지를 얻기 위해 노력했다. 다자준비협상(MPT)은 헬싱키에서 발족된 유럽안보협력회의(CSCE)의 청사진을 제시한 회의이다.

닉슨 키신저 시절 백악관 측은 CSCE를 베를린 문제나 군비 축소 등 유럽 안보 문제에 대한 소련의 양보를 얻어내기 위한 유용한 협상 카드로 보고 있었다. 그리고 주로 키신저에 의해 비밀리에 진행된 이러한 협상은

3. 1975년 최종의정서에서는 “인권”과 관련하여 이주의 자유 조항이 중요한 요소로 포함되었으며, 원칙선언에 있어서 인권의 원칙은 일반 의무로 표현되었다. 베오그라드에서 개최된 첫번째 후속회의 이후 이에 대한 구체적인 의무가 규정되었다.

CSCE에 대한 미국의 2대 정책 창출에 중요한 영향을 미쳤다. 이 2대 정책 중 하나는 키신저 시절 국가안보회의 스태프들이, 또 다른 하나는 주로 국무부 유럽국 스태프들이 수행했다. CSCE의 정치적 영향력이 최소화되기를 희망하던 백악관 측의 접근 방법은 이 회의가 구체적인 결과(미국의 이해 관계에 피해를 줄 것으로 생각했던 결과)를 도출할 가능성 자체를 인정하지 않는 것이었다. 이러한 전략은 닉슨-키신저 시절의 백악관 현실주의자들의 견해가 반영된 것이었다.

백악관의 이러한 접근 방식은 닉슨 시대에 개발된 것이기 때문에 사실상 소련 측이 CSCE를 보는 방식과 충돌하는 것은 아니었다. 소련은 체코 침공 이후 수개월간 유럽안보회의 결성에 대한 의지를 다지는 동안, 그 목적에 부합하는 몇 가지 간단한 선언을 발표했다. 1969년 10월 30-31일 프라하에서 열린 바르샤바 조약국 외무장관 회의에서는 무력 사용 금지와 정치, 기술, 과학 분야의 협력이라는 두 개 의제를 확인했다. 11월 19일, 도브리닌(Dobrynin) 주미대사는 미 국무부에 미국이 원한다면 모든 유럽회의에 참가할 수 있다는 점을 밝히면서 민감한 문제들은 유럽회의 체제 밖에서 해결될 것이라는 점을 분명히 했다.⁴ 이러한 유럽회의는 당시 미국 정부가 인식하고 있었던 것처럼 소련의 특정 목표, 즉 동독에 대한 공식 인정, 동유럽의 현상(現狀) 인정, 체코 침공의 무마 등을 달성하기에 충분한 것으로 보였다.⁵ 소련 측은 언론 보도와 또 다른 소식통을 통해 북대서양이사회 즉, NATO이사회(NAC)가 동유럽과의 협상을 위해 광범위한 문제들을 검토하고 있다는 점을 인식하기 시작했다. 당시 소련 측이 지속적으로 주장했던 내용은 유럽안보회의의 실무 프로그램은 되도록 단순한 형식을 취해야 한다는 점이었다. 또한 동유럽 국가들이 다양한 회의에 대해 논의하는 동안, 소련은 회의는 하나로 충분하다는 입장을 고수했다.

4. 1969년 11월 19일, 도브리닌 주미 소련대사가 국무부에 남긴 토론 자료.

5. Memorandum of Conversation of November 28, 1969, Assistant Secretary of State Martin Hillenbrand and Finnish Ambassador Olavi Munkki.

협상 시대의 개막 (1969년 이후)

1969년은 CSCE의 중심축이 된 해였다. 1월에 닉슨 대통령, 4월에 폼피두 프랑스 대통령, 10월에는 브란트 독일 총리가 취임했다. 빌리 브란트 총리의 동방정책과 폼피두 대통령의 CSCE에 대한 관심이 없었다면, CSCE 출범이 상당히 지연되었을 것이다. 닉슨은 공식적으로 “협상의 시대”를 표명함으로써 1968년 8월 프라하의 봄에 대한 무력 진압으로 중단되었던 소련과의 협상 재개의 뜻을 시사했다.

동방정책은 CSCE 창설에 중요한 역할을 했다. 브란트 총리는 동방조약을 중부유럽과 동유럽에 대한 정책의 변환 단계로 인식했으나 장기적인 측면에서 그는 자신의 기대치 실현을 위해 일련의 역사적 사건에 의지할 수 밖에 없었다(이는 한국의 대북 정책인 “햇볕 정책” 또는 “포용 정책”과 비교할 수 있다). 단기적인 차원에서 서독은 소련과 동독에 대해 양자간의 틀 속에서 이들이 CSCE에 대해 희망하는 모든 것을 다 들어주는 듯했다. 그러나 서독이 인근국가들과 체결한 양자 조약과는 달리, CSCE에서 새로이 부상한 요소는 다자간 조약이었다. 이는 2차 세계대전을 종결시키는 데리 평화조약의 성격을 지니고 있었다. 한편, 동방정책으로 인해 다른 유럽 국가들은 동유럽 진영과의 문제 해결에 대한 부담을 덜 수 있었다. 그전에 이들은 동유럽 국가들, 특히 동독에 대해 서독의 의견을 존중하며 다소 신중한 자세를 취했었다. 그러나 동방정책 이후 서유럽 국가들은 동유럽 진영에 대해 자국의 이해 관계를 위해 할 수 있는 것은 무엇이든 추진할 수 있는 허가를 얻은 것처럼 행동했다. 물론, 여기에는 소련이 제기한 유럽안보회의에 대한 아이디어 재고도 포함되었다.

사실상, 1968년 8월 체코 침공은 소련에게는 커다란 정신적 패배로 남아 있었다. 따라서 유럽의 분열을 종결시키고 군사 블록을 형성하자는 소련의 평화 공세는 국제사회에서 체면을 회복하기 위한 방법이었다. 따라서 소련은 1969년 3월 17일 바르샤바 조약국의 부다페스트 호소(Budapest Appeal)로써 유럽안보회의에 대해 보다 새로운 의견을 제시하였다. 그리

하여 1969년 5월 핀란드가 유럽안보회의의 장소로 헬싱키를 제안하자 마치고 이러한 회의가 조직될 것 같은 현실감 있는 분위기가 조성되었다. 이러한 상황이 진행되는 동안, 1969년 4월에는 워싱턴에서 NATO 각료회의가 열렸다. 여기서 닉슨 신임 미국 대통령은 동유럽 진영과의 협상의 필요성에 대해 역설했으며, NATO는 동서 진영의 협상에 관한 연구를 시작하기로 결정했다. 그리고 1969년 4월 28일 드골 대통령이 사임했다.

퐁피두 대통령의 집권 역시 유럽안보회의를 추진할 수 있었던 중요한 요인 중 하나가 되었다. 드골 대통령은 이런 회의를 조직하지는 소련의 의견에 공감하지 않았고 다자간 회의는 유럽의 분할을 종결하기 위한 국가 대 국가의 노력에 역행하는 것이라고 믿었다. 반면, 퐁피두 대통령은 이러한 정책을 전환하여 유럽안보회의의 출범에 찬성을 표했다. 1969년 7월까지 프랑스는 동서 진영 모두에 대해 이 회의 참여 의사를 밝혔다. 또한, 프랑스는 동서 진영의 접촉과 교류 촉진을 희망하고 있었는데, 이는 장기적인 차원에서 동서 유럽의 장벽을 제거하는 데 도움이 될 것이라는 생각에서였다.⁶

1969년 4월 21일, 미 국무부 유럽국은 NATO SPC(Senior Political Committee)가 수행하는 동서 협상의 구체적인 이슈 연구를 지원하기 위해 NATO 미국 사절단을 임명했다. 북대서양이사회가 추진한 절차는 각국 정부가 확인한 주제에 관한 연구를 산하 위원회에 위임하는 것이었는데, 당시 북대서양이사회는 동유럽 진영과의 잠재적 협상 이슈 연구를 SPC에 위임했다. SPC 위원들은 미국을 제외하고는 모두 북대서양위원회의 상임 대의원이었다. 미국의 경우, 사절단의 참사가 미국 대표 역할을 수행했다(1971-74년 본인이 역임). 1969년 여름에 이 연구가 진행되었다.

한편, 1969년 10월 모리스 슈망(Maurice Schumann) 프랑스 외무장관이 모스크바를 방문하여 유럽안보회의의 개념에 힘을 실어주었다. 프랑스와 소련은 유럽안보회의가 유럽 분할을 종결시키는 데 도움을 주어야 한다는

6. Department of State telegram to Paris July 18, 1969; Telegram from American Embassy, Paris, to Department of State, July 22, 1969 (Paris 11066).

원칙에 합의했다. 또한 10월에는 바르샤바 조약국 외무장관회의가 프라하에서 개최되었는데, 여기서 소련은 유럽안보회의와 관련하여 동유럽 국가들과 서방국가들 간의 양자 회담에 찬성한다는 입장을 표명했다. 한편, 유럽안보회의가 동유럽 국가들에게 보다 많은 공작 기회를 제공하게 될 것이라는 생각이 이 회의에 대한 서유럽 국가들의 논쟁의 핵심이었다.

당시 윌리엄 로저스(William Rogers) 국무장관은 소련의 제안에 대해서는 비판적이었던 반면, 유럽 정부들에게 소련의 제의를 다루기 위한 최선의 방법은 이에 반하는 제의를 생각해내는 것이라고 의견을 밝혔다. 즉, 순전히 비판적으로만 접근하는 것에도 위험이 따른다는 것이 그의 생각이었다.⁷ 미국 측은 동서 진영의 교류에서 유리한 입장을 차지하기 위하여 브뤼셀의 NATO 사절단에 12월에 있을 각료회의 준비 과정에서 유럽안보에 대한 선언을 도입할 권한을 위임했다. 이는 1969년 11월 25일의 일이었다고, 이에 따라 12월 5일 “북대서양이사회 선언”이 발표되었다. 이 선언의 11번째 단락은 다음과 같다. ‘11. 동맹국 정부들은 이해 당사국들 간의 경제, 기술 분야뿐만 아니라 문화 분야의 교류가 상호 이익과 이해를 가져온다는 점을 고려한다. 동서 진영의 국가들 간의 시민, 사상, 정보의 자유로운 이동을 통해, 이러한 분야에서 더 큰 결과를 성취될 수 있을 것이다.’

이 단락의 마지막 문장은 미 국무부가 NATO 미국 사절단에게 CSCE 동맹국 내에서 “자유로운 이동”이라는 가치를 강하게 추진할 수 있는 권한을 위임한 동기가 되었다. 이 선언에는 회의 개최에 대한 가능성이 담겨 있었으며, 여기에 나온 회의 개최 수용의 판단 기준에는 다음이 포함되었다.

- 다른 포럼들에서 유럽안보와 관련한 기본 문제에 대한 진전이 있을 경우
- 북미 동맹국들의 참여
- 구체적인 결과에 대한 전망과 신중한 사전 준비

7. State Department Memorandum of Conversation dated November 12, 1969, Secretary Rogers and FRG Defense Minister Helmut Schmidt.

- 잠재적 회의가 유럽 분할을 승인하는 것이 아니라 분할을 야기했던 문제들을 해결하기 위한 노력 차원에서 이루어진다는 점을 확보할 수 있는 경우.

이러한 기준은 이후 3년의 CSCE 준비 기간 동안 미 국무부의 지침이 되었다. 미 국무부의 지속적인 독려가 있는 후, 1970년 가을 무렵부터 NATO 동맹국들은 국가 대 국가 관계를 넘어 국가 대 자국민의 관계를 다루는 문제에 대해 숙고하기 시작했다. 그 시작은 미약했으나 안보회의의 잠재적 이용 방안에 대한 유럽인들의 사고 방식에 심오한 변화가 시작되었다. 이는 곧 CSCE의 시작을 의미했다. 이후 헬싱키 최종의정서 인권 조항들의 준수 여부에 대한 심의가 이어졌는데, 여기에는 1970년 후반에 시작된 서유럽인들의 사고 방식의 변화가 반영되었다. 자유로운 이동에 관하여 처음으로 도출된 세부 항목은 바로 이 시대에 시작된 것으로 여기에는 다음이 포함된다.

- 개인의 해외 여행 권리에 대한 제한 폐지
- 라디오 방송 전파 방해 중단
- 책, 신문, 정기간행물의 자유로운 유통 및 외국 기자들에 대한 여건 개선
- 외국 외교 사절단에 대한 자유로운 접촉.

또한, NATO 협의회에서는 이산가족 재결합과 소련의 통제구역 폐지 문제가 제기되었다. 소련의 통제구역 폐지 문제는 협상에서 채택되지 못했으나 다른 이슈들은 헬싱키 최종의정서에 포함되었다.

1970년 가을에 개최된 NATO 협의회는 5년 후에 탄생하게 될 헬싱키 최종의정서의 포괄적인 특징들을 미리 보여주는 듯했다. 동맹국들은 다양하고 구체적인 분야의 인적 교류 개선을 위한 협력 활동을 선언에 포함시키는 문제에 대해 논의했다. 여기서는 일반 선언과 구속력이 있는 협정들이 함께 논의되었다. NATO 협의회는 미국을 포함한 회원국 외무장관들에게

강력한 영향력을 발휘했다. 따라서 1971년 봄, NATO 미국 사절단이 유럽 안보회의에 관한 논의 과정에서 주도적인 지위를 구축하기 시작했다는 것은 큰 의미를 가지는 일이었다. 미국 사절단은 유럽안보회의에 대해 1969-1970년 이 회의의 개념이 점차 지지를 얻기 시작할 무렵의 닉슨 정부와 비슷한 우려를 하고 있었다. 1971년 3월, 로버트 엘스워스(Robert Ellsworth) 대사는 미국 정부에 별다른 실체가 없는 회의에 대한 지지율이 상승하는 것에 대한 우려를 표명하는 전보를 보냈다. 그는 미국 정부가 군축 준비와 협상을 위해 수행한 것과 비슷한 종류의 연구에 착수해야 한다고 생각했다. 미국이 심도있는 연구 결과물을 제시하여 동맹국들에게 토론의 주제를 제공해야 한다고 생각한 것이다. 만약 미국이 이러한 역할을 하지 못할 경우, 그 공백이 다른 것으로 채워져서는 안된다는 것이 그의 생각이었다.⁸ 이후 미국 사절단은 국무부에 유럽안보회의의 잠재적 주요 의제에 대한 미국과 동맹국들의 입장을 설명하는 내용의 전보를 보냈다. 마지막 전보는 1971년 3월 26일자로, 여기에는 시민, 사상, 정보의 자유로운 이동에 관한 내용이 들어 있었다.⁹

이러한 연구 활동의 포괄적인 목표는 원칙 선언이 수반되는 회의에서 채택될 가능성이 있는 실질적이고 중요한 조치를 확인하는 것이었다.¹⁰ 자유로운 이동 조항의 구체적인 목표는 유럽의 평화와 협력이라는 영구적인 질서에 인적 교류의 정상화, 정보와 이동의 자유를 향유할 수 있는 개인의 권리에 대한 존중이 포함되어야 한다는 사실을 소련과 동유럽이 인정한다는 점을 확보하는 것이었다. 따라서, 다음과 같은 전제조건에 의미를 부여할 수 있는 구체적인 내용이 제시되어야 했다.

8. Telegram from US Mission NATO to Department of State, March 12, 1971 (US NATO 1058).

9. Telegram from US Mission NATO to Department of State, March 26, 1971 (US NATO 1283).

10. Telegram from US Mission NATO to Department of State, March 26, 1971 (US NATO 1279).

- 유럽의 모든 사람은 자국을 포함한 모든 국가를 떠날 수 있는 권리와 자국으로 돌아올 수 있는 권리를 가진다.
- 유럽에 거주하는 개인들은 국경을 막론하고 모든 미디어를 통해 정보와 사상을 검색, 수신, 배포할 수 있는 권리를 가진다.¹¹

1971년 6월 4일, 각료회의 공식성명에서는 NATO의 내부 연구를 언급하며 자유로운 이동에 관한 동맹국들의 의지를 재확인했다. 성명서에서는 “시민, 사상, 정보의 자유로운 이동 증진에 대한 합의를 도출하는 것이 바람직하다. 이는 모든 분야의 국제협력을 위해 반드시 필요한 것이다”라고 주장했다. 1971년 여름, 미 국무부는 NATO 미국 사절단에 보낸 전보에서 자유로운 이동 조항에서 NATO가 우선순위로 삼고 있는 다음과 같은 목표를 제시했다.

- 바르샤바 조약국의 출국 제한 축소
- 라디오 전파 방해 중단
- 서적, 신문, 정기간행물의 자유로운 유통
- 기자들의 근무 여건 개선¹²

이때까지 NATO 회원국들 사이에는 회의 의제에 대한 광범위한 합의가 있었으며, 이는 헬싱키 최종의정서의 3대 “바스켓”의 토대가 되었다. SPC 의장에 의해 확인된 바에 의하면, 다음과 같은 주제에 대해 연맹국 차원의 심도 깊은 연구가 필요했다.

- 국가들 간의 관계를 규정하는 원칙
- 시민, 사상, 정보의 자유로운 이동과 문화 교류
- 경제, 과학, 기술 분야의 협력
- 환경 분야.¹³

11. Telegram from US Mission NATO to Department of State, March 26, 1971 (US NATO 1283).

12. Department of State telegram to US Mission NATO, July 30, 1971.

방대한 분량의 NATO 연구물은 동맹국 간의 의견차로 가득했으나 이로 인해 오히려 실제 동서 진영의 협상에서 동맹국들이 이슈를 다루는 능력이 강화될 수 있었다. 왜냐하면 동맹국들은 이미 이슈에 대해 논의하고 그 장단점을 파악한 상태였기 때문이다. 이는 특히 상대적으로 작은 국가들에게 도움이 되었다. “계획 그 자체가 아니라 계획을 세우는 과정이 중요하다”는 군대식 격언이 바로 여기에 해당한다.

NATO 협의회가 동맹국 협상 참가자들이 사용할 입장 표명서의 초안을 작성하는 반면, 키신저는 1971년 10월 2일 국가안보연구메모랜덤 138호(National Security Study Memorandum 138)를 발표했다. 여기에는 유럽안보회의의 개념 차를 좁히기 위한 기관들 간의 논의를 요청하는 내용이 포함되어 있었다. 이러한 요청에 따라, 마감일-1971년 11월 1일-이 촉박했기 때문에 심도 깊은 연구는 힘들었지만 NATO 내에서 아직 합의되지 않은 문제들을 많은 기관들이 함께 논의할 수 있었다.

미 국무부 유럽국은 이 연구에서 선도적인 역할을 했으며 장기적인 차원에서 미국의 목표 달성을 위한 유럽안보회의의 잠재적 중요성을 강조했다.¹⁴ 연구 보고서에는 다음과 같이 나타나 있다. ‘서방 공동체의 영향력이 동유럽 진영으로 확대됨으로써 서방 공동체의 공동의 목적을 달성할 수 있다.... 대서양을 가로지르는 범대서양 질서의 부상이라는 보다 장기적인 관점에서 동서유럽을 모두 포함하는 유럽안보회의는 잠재적 연관성을 증대시킬 것으로 추정된다...’

각국은 자유로운 이동 조항에 대해 약간의 기회주의적인 모습과 함께 신중한 자세를 보였다. 그러나, 결론은 분명했다. 소련의 양보를 얻어낼 수도 있을 것이라는 점이었다. 소련은 이 분야를 선뜻 승인하지는 않겠지만,

13. Telegram from US Mission NATO to Department of State, July 1, 1971 (US NATO 2787).

14. 이 보고서의 내용은 1971년 10월 30일 미 국무부(E.J.Streator)가 최종 승인을 위해 여러 기관에 송부한 문서에서 발췌한 것이다. 이 문서는 여러 기관의 협의를 거쳐 이미 수정된 것이다.

계속 이것을 주요 이슈로 부상시키는 것이 전술 및 선전 차원에서 이득이 된다는 전략이었다. 또한 동맹국들이 강하게 나갈 경우 소련이 양보할 가능성도 있었다. 기관들간의 논의를 통해 나온 연구 보고서에서는 유럽안보회의에 대한 미국의 접근 방식을 “피해 최소화” 정책으로 묘사했다. 그러나 이 보고서에는 회의의 결론은 절충안이 될 것이라는 의견이 함축되어 있었다. 즉, 소련이 자유로운 이동 조항을 일부 인정하고 정치적, 사회적 체제를 막론하고 이를 적용한다는 원리에 대한 선언을 받아들인다면, 동맹국들은 당시 유럽의 국경에 대한 존중을 공식적으로 인정하는 내용에 합의한다는 시나리오였다.

국가안보연구메모랜덤 138호에서 요청한 바와 같이, 이 보고서에는 유럽안보회의의 일반 개념에 대한 논의가 담겨 있었다. 이는 유럽에서 미군 주둔을 영속화, 강화하는 상설 체제의 중요성을 강조하는 새로운 접근법을 선호하는 반면, “데탕트를 위한 회의”라는 개념을 경시하는 입장을 취했다. 이 보고서로 인해 미국 정책에 눈에 띄는 변화가 있었던 것은 아니다. 그러나 이 보고서에서 묘사한 절충안은 여전히 미 국무부와 NATO 미국 사절단의 목표로 남아 있었다. 12월에 개최된 NATO 각료회의의 주요 이슈는 동맹국들의 헬싱키 다자협상 참여를 허용할 수 있을 정도로 베를린 4자 회담(미국, 영국, 프랑스, 독일)에서 서방측의 권리를 보장하기 위한 충분한 결과가 도출되었는지 여부에 관한 것이었다. 미국무장관은 그렇지 않다고 생각했으며, NATO 각료회의의 공식 입장은 쉬망 프랑스 외무장관과 그 외 국가들, 즉 헬싱키에서 협상을 시작할 의사가 있는 국가들의 의견과 미국 의견의 절충안이었다.

자유로운 이동은 당시 NATO 각료회의의 주요 이슈는 아니었다. 미국측 관리였던 저자는 당시 공지와 결의로 가득 찬 NATO 동료들과의 쉽지 않은 협상을 통해 각료회의의 공식 성명을 준비하는 데 처음으로 참여했다. 1971년 12월 10일 발표된 NATO 각료회의의 공식성명에서 자유로운 이동에 관한 의제 항목은 “시민, 정보, 사상의 자유로운 이동과 문화 교류”라고 표현되었다. 여기서 큰 이견을 보인 것은 SPC 보고서의 안보 관련 제

안이 부족하다는 점이였다. 1971년 11월 23, 25, 26일에 있었던 북대서양 이사회 상임대표회의에서 몇몇 동맹국들은 SPC 보고서가 동유럽 진영과의 협력에 너무 큰 비중을 두고 있으며 안보에 관한 내용을 보강될 필요가 있다는 의견을 피력했다.¹⁵ 한편, 11월 23일 이후 회의에서는 “유럽안보회의”가 “유럽안보협력회의”로 대체되었다.¹⁶

최종 준비: 1972년

CSCE의 만족스러운 미래를 구상하고자 했던 미국과 NATO의 노력을 훨씬 능가하는 역사적 사건의 발생은 헬싱키로 향한 최종 단계를 시작하는 계기가 되었다. 서독의 동방조약과 4자 회담에 의한 베를린협정은 빌리 브란트 수상의 동방정책의 첫 단계를 마무리하는 역할을 했다. 이제 CSCE에 대한 다자간 준비 협상에 유일하게 남아있는 장애물은 소련이 상호균형감군(Mutual and Balanced Force Reduction: MBFR) 협상을 거부한다는 것이었다. 소련의 거부는 미국과 일부 NATO 국가들에게는 장애물임에 분명했다. 키신저는 MBFR에 커다란 의미를 부여한 반면, 대다수 NATO 국가들의 의견은 달랐다. 프랑스는 CSCE를 원했지만 MBFR은 원하지 않았다. 영국은 MBFR이 CSCE보다 훨씬 위험하다고 생각했다. 독일은 CSCE 체제 내에 포함된 하나의 항목으로서의 MBFR을 선호했다. 베를린협정이 체결되자, NATO의 소규모 국가들은 대부분 헬싱키 회담에 기꺼이 참여하고자 했다. 키신저는 MBFR을 미군을 유럽에 존속시키기 위한 필수적인 요소로 생각했기 때문에 이것이 CSCE보다 훨씬 중요했다. 또한 미국 행정부 내에는 CSCE처럼 거대하고 예측 불가능한 포럼에서 민감한 안보 문제에 대한

15. Telegram from US Mission NATO to Department of State, November 27, 1971 (US NATO 4962).

16. Telegram from US Mission NATO to Department of State, November 24, 1971 (US NATO 4916).

심각한 협상이 이루어지기는 힘들 것이라는 의견이 지배적이었다.

1972년 5월 모스크바에서 닉슨 대통령과 브레즈네프 소련 서기장이 회담을 가질 당시, 닉슨과 키신저가 CSCE 프로세스 시작의 전제조건으로 제시한 내용과 소련의 그것은 소련이 MBFR 협상을 시작하는 데 동의한다는 것 외에는 일치하는 면이 거의 없었다. NATO 동맹국들은 모두 CSCE를 시작할 준비가 돼 있었기 때문에, 이 상황에서 닉슨과 키신저가 할 수 있었던 최선의 선택은 CSCE 발족 시기에 대한 합의를 지연시키는 것뿐이었다. 이렇게 함으로써 MBFR 개최 시기와 CSCE 발족 시기를 거래할 생각이었다. 미국과 소련 사이의 일련의 협상은 1972년 9월 그 절정에 달했다. 양국은 CSCE와 MBFR에 대한 병행 회담을 개최한다는 데 합의하고, 두 협상의 구체적인 개최 시기까지 결정한 것이다. CSCE를 위한 다자간 준비 협상은 1972년 11월 22일 헬싱키에서, MBFR 준비 협상은 1973년 1월 31일 제네바에서 개최하기로 계획되었다. CSCE의 공식 발족은 1973년 6월로 계획되었고 MBFR 협상은 1973년 9월 또는 10월에 시작될 예정이었다. 이러한 일정은 CSCE에 대한 진지하고 실체적인 접근법을 선호하는 이들에게는 그다지 이상적인 것이 아니었다. 유리한 입장에 있던 이들로서는 이러한 일정에 따르자면 CSCE의 초기 단계에서 미국의 “착한 행동”에 대해 MBFR 개최를 볼모를 준 것이나 마찬가지였기 때문이었다. 한편, 소련 측은 자국에 유리한 상황을 이용하고자 했다.

1972년 가을, NATO 영국 대표부는 “조정 보고서”(Steering Brief)라는 제안을 발표했다. 이후 SPC에서는 이에 대한 강도 높은 협의가 진행되었다. NATO의 CSCE 준비 작업이 마무리 단계에 있던 몇 주 동안, 그 관심은 전략과 전술 차원에 집중되어 있었는데, 영국의 제안은 이에 대해 훌륭한 논의의 기반을 제공했다. 10월 19일, SPC는 영국의 조정 보고서에 대한 심의를 종결했는데, 이 때 서방세계의 목표, 소련의 잠재적 목표, 다자간 준비 협상의 전술, 의제, 상설 체제에 대한 동맹국들의 폭넓은 합의가 있었다.¹⁷

17. Telegram from US Mission NATO to Department of State, October 20, 1972

CSCE에서 동서 진영 중 어느 쪽이 더 유리한 입장을 차지할 것인지에 대한 평가에서, 동맹국들은 장기적인 차원에서 서방측이 정치-경제 체제의 강점과 역동성으로 인해 더 유리한 입지를 구축할 것이라고 평가했다. 자유로운 이동 측면에 대한 의견은 “자유로운 이동은 서방측의 중요한 이해 관계에 있는 항목이기 때문에 우리는 이를 절대 포기해서는 안 된다”는 것이었다.¹⁸ 또한 동맹국들은 이 주제는 별개의 의제 항목으로 CSCE 위원회에 배당되어야 한다는 데 의견을 같이 했다.

조정 보고서에 대한 심의는 북대서양이사회가 1969년 4월 워싱턴 회의에서 동서 협상에 관한 연구를 시작한 이후 동맹국들이 수행한 일련의 협의 과정 중 그 마지막에 해당하는 것이었다. 미 국무부 유럽국은 3년간의 NATO 논의를 정리하며 다음과 같이 보고했다. ‘미국은 자유로운 이동 문제를 주요 의제로 개발하는 데 있어 주도적인 역할을 했다. 서방국가들 대 다수는 유럽의 분단 상황을 점진적으로 극복함으로써 유럽 안보가 증진될 것이라고 믿고 있다. 또한, 서방국가들은 동유럽의 정치적 현상 유지에 대한 적법성을 인정할 수 없다. 따라서, 자유로운 이동 항목에 대한 제안은 건설적이고 평화적인 자유화 시대로의 변화에 대한 서방세계의 관심을 천명하고, 국가 대 국가 관계의 차원에서 현상 유지의 적법성을 강조하는 소련의 의견에 대한 반대 의사를 거듭 주장하는 것이다.’¹⁹

(US NATO 4325).

18. Telegram from US Mission NATO to the Department of State, October 20, 1972 (US NATO 4313).

19. Memorandum from Bureau of European Affairs (EUR/RPM: Ralph J. McGuire) to CSCE Task Force Working Group on Freer Movement. Subject: Public Affairs Guidance for CSCE - Freer Movement of People, Ideas and information. November 19, 1972.

시작의 종결

1969년부터 미 국무부는 인권 문제를 CSCE 인권 요구사항에 포함시키기 위해 지속적인 노력을 전개했으나, 미국 정부의 지지를 얻어내지는 못했다. 1972년 후반 들어 미 국무부의 이러한 정책은 미국-소련 관계와 양립할 수 없는 상황에 이르렀다. 닉슨의 1차 재임 기간 동안 닉슨-키신저의 지도력 아래 미소 관계가 크게 개선되었기 때문이다. 1972년 11월 22일, 헬싱키에서 다자간 준비 협상이 시작되면서 미국은 자유로운 이동에 대해 그 동안 취했던 명확한 입장에서 급선회하여 그 막후 세력으로 물러났다. 여기에는 전략적 이유가 존재했다. 즉, 인권 문제에 대한 미소 간의 대립은 결과를 도출하기에는 비생산적이며 모든 서방세계로부터의 지속적인 압력이 오히려 더 나은 전략이라는 계산이 있었던 것이다. 따라서 미국 대표부의 은밀한 지원을 받아 유럽국가들이 인권 문제를 주도하는 것이 이 민감한 문제에 대한 가장 유망한 접근법이였다. 미국이 이러한 입장으로 전환한 또 다른 이유는 닉슨-키신저 정부가 소련과 체결한 협정과 관련이 있었다. 헬싱키의 CSCE 다자간 준비 협상 시작 단계에서부터 소련 대표들은 1973년 6월 CSCE의 공식 출범을 당연시하고 있었다. 소련 대표들은 그 내용 문제와는 상관 없이 이 회의가 예정대로 출범할 것이라고 믿고, 미국이 여기에 협력할 것으로 기대하고 있었다. 존 마레스카(John Maresca)는 CSCE에 대한 고전 ‘헬싱키로 가기까지’에서 이렇게 언급한 바 있다. ‘미국 대표단과 미 국무부 실무진들은 강한 의지를 가지고 있었으나, 해당 관리들은 만약 자신들이 문서화된 지침을 마련하고자 할 경우 키신저가 미국 대표단의 강한 입장을 지지하지 않을 것이라고 생각했다.’²⁰

소련의 수석대표였던 레흐 멘델레비치(Lev Mendeleevich) 대사가 이러한 상황을 인식하고 조지 베스트(George Vest) 미국 선임대표에게 미국의

20. John J. Maresca, *To Helsinki, The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973-1975* (Durham: Duke University Press, 1985), p.44.

태도에 대한 불만을 토로했다. 그는 CSCE가 1973년 6월에 틀림없이 출범할 것이라는 데 대해, 소련은 미국과 뜻을 같이 하고 있다고 전했다. 또한, 위임 사항(Terms of Reference)에 관한 논쟁으로 인해 소련의 불안은 더해갔다. 멘델레비치는 미국이 소련 또는 미국 정부의 공식 채널을 통해 6월 CSCE의 출범 일정에 변화가 없다는 점을 밝히도록 요청했다.²¹ 12월 20일, 로저스(Rogers) 국무장관은 미국 대표단에게 헬싱키에서 논쟁을 벌이지 않도록 지시했다는 내용을 닉슨 대통령에게 보고했다. 또한 그는 대통령에게 미국 대표단이 “우리와의 비공식 양해를 통해 절차를 조정하자는 소련 측의 수차례에 걸친 제안을 회피”하는 데 성공했다고 전했다.²²

이러한 복잡한 상황에 직면하여, 인권 문제를 CSCE 의제에 포함시키는데 대한 동의를 이끌어낼 수 있을지 여부는 유럽의 확고한 리더십과 CSCE에서 이룩해야 할 목표에 대한 서방국가들의 합의에 달려 있었다. 당시 이 두 가지 요소 모두가 존재했다. 전자가 존재했던 것은 유럽국가들이 유럽 공동체의 틀 내에서 새로이 창출한 정치적 협의체에 대한 성공을 바라고 있었기 때문이며, 후자가 존재했던 것은 미국 주도 하에 진행된 3년에 걸친 강도 높은 NATO 협의 덕택이었다. 1973년 6월 8일, 준비협상 참가자들은 “헬싱키 협의의 최종 권고안”에 대한 총체적인 합의를 도출했다.

1973년 7월 3일, 제네바에서 CSCE의 첫 단계가 시작되었다. 유럽 안보 관련 문제를 다루는 위원회에 “사상, 양심, 믿음 또는 종교에 대한 자유를 포함하여 기본 자유와 인권에 대한 존중”을 포함하는 원칙 선언의 초안을 마련하는 임무가 주어졌다. 인도주의와 그 외 분야 협력에 관한 위원회가 설립되어 인적 교류, 정보 문화 등에 대한 다양한 임무가 주어졌다. 여기에는 “참가국의 개인, 기구, 조직들 간의 개별 또는 단체 차원, 사적 또는 공적 차원의 접촉과 자유로운 이동을 활성화하기 위한 제인”을 마련하는

21. Telegram from George Vest, US delegation, Multilateral Preparatory Talks, dispatched from US Mission NATO, December 20, 1972. (US NATO 5465).

22. Memorandum to the President from Secretary of State William Rogers; Subject: CSCE Multilateral Preparatory Talks; December 20, 1972.

것, 그리고 “모든 종류의 정보를 보다 자유롭고 보다 광범위하게 확산시키기 위한 제안”을 마련하는 것이 포함되었다.

이 때까지만 해도 그 결과가 미리 정해진 것은 아니었다. 닉슨-키신저의 백악관에는 미국 외교관들이 1970년부터 지지했던 CSCE 내 인권의 중요성에 대한 공감대가 아직 형성되지 못한 상태였다. 오히려, 키신저는 다자간 준비 협상의 제네바 단계가 시작되기 직전인 1973년 6월 캘리포니아 산클레멘테 서부 백악관에서 열린 북대서양이사회 상임대표들과의 회의에서 NATO 동맹국들에게 백악관의 견해를 분명히 했다. 그는 “지금 우리의 목표는 그것이 대중에 의해 극적인 결과로 간주될 수 있는 세계적 이벤트가 되는 것을 막는 것”이라고 말하고 이렇게 덧붙였다. “나는 소련이 한 날 선언 때문에 동유럽에서 물러날 것이라고는 생각하지 않는다. 회의가 빨리 끝나는 것이 나을 것이다.”

우여곡절 끝에 1975년 8월 1일 헬싱키 최종의정서가 체결되었다. 미국의 경우 1974년 사임한 닉슨 대통령의 뒤를 이은 포드(Gerald Ford) 대통령이 여기에 서명했다. 1975년 봄까지만 해도 미국의 은밀한 배후 지원을 받은 서유럽 협상 참가자들의 확고한 신념으로 미 국무부가 처음 주창했던 입장이 논쟁에서 이기는 듯했다. 그러나 1973년 8월 국무장관에 취임한 키신저는 아이러니하게도 최종의정서에 인권 조항을 포함시키는 역할을 맡았다. 이에 대해 존 마레스카는 ‘헬싱키로 가기까지’에서 다음과 같이 설명했다.

“키신저가 인권 문제를 강대국들간의 정치 역학 관계 속에서 파악한 것은 분명하지만, 1975년 봄 그로미코(Gromyko)와 함께 바스켓 III(인권 문제)의 미해결 이슈들을 처리한 것이 바로 키신저였다. 이렇게 함으로써 키신저는 소련으로 하여금 서방국가들이 정상 차원의 결론을 수용하기 위해서는 이 분야에서 소련의 상당한 양보가 필요하다는 점을 깨닫게 했다. 이것은 헬싱키로 가는 길에서 가장 중요한 전환점 중의 하나였다” (p. 158).

영향

유럽 통합과 자유로 향한 첫 번째 단계는 두 개의 유럽이 존재한다는 전제를 부정하는 것이었다. 헬싱키 최종의정서의 저변에는 유럽과 북미 지역이 고유의 주권을 가진 35개 국가일 뿐만 아니라 고유의 권리, 요구, 소망을 가진 수백만 명의 사람들이라는 아이디어가 숨어있다. 헬싱키 프로세스는 인공의 장벽이 없는 다양성이 풍부한 공동체를 청사진으로 제시했다. 벽을 없애는 것은 공동의 가치(사상, 양심, 종교의 자유, 외부의 간섭이 없는 자결권 행사)를 확인하고 증진시키기 위한 준비 단계에 해당했다.

아이디어는 결과를 가져오기 마련이다. 그러나 이러한 아이디어가 결과를 도출하기 위해서는 헬싱키 최종의정서 조항의 실행 여부를 심의하고 협력의 범위를 확대하기 위한 후속회의들이 필요했다. 베오그라드에서 열린 첫 번째 후속회의에서는 헬싱키 최종의정서가 프로세스의 완료가 아니라 시작이라는 원칙을 수립했다. 이어 마드리드와 비엔나에서 열린 회의에서는 책임감의 원칙을 세우고 다양한 전문가 회의를 통해 1975년 합의에 포함된 협력 관계의 가능성을 확대했다. 헬싱키 의정서에 서명한 지 20년이 지난 후, 오랫동안 주미 대사를 역임했던 도브리닌은 자신의 회고록에서 다음과 같이 회상했다(*In Confidence*, Times Books, 1995, p. 347).

“결국 그것은 소련과 동유럽 국가들 내부의 자유화라는 길고 어려운 프로세스에 중요한 역할을 한 것이 사실이다. 이로써, 냉전의 종결을 도왔던 모든 국가들에 근본적인 변화가 생겨났다.”

냉전시대에 분단된 유럽이라는 낙인을 찍었던 양극 체제는 1989년 11월 베를린 장벽이 붕괴되면서 함께 무너졌고 1년 후 독일의 통일과 함께 끝을 맺었다.

구소련의 시각에서 본 헬싱키 프로세스

안드레이 자고르스키
(Andrei ZAGORSKI)

1975년 헬싱키 최종의정서 채택 이후 개최된 일련의 CSCE 회의에서는 유럽 역사에 남을 만한 중요한 결과들이 도출되었다. 그러나, 처음 15년간 CSCE는 동서 진영의 정치 환경 변화에 그대로 노출되어 있었다. 이 기간 동안 CSCE는 순수 낙관론을 고양시키기에는 역부족이었다. CSCE는 1980년대 후반 동유럽 변화의 계기도 주요 동력도 되지 못했다. 하지만 냉전의 복잡한 해체 과정을 효과적으로 조정하고 변화의 기반 마련을 위한 중요한 도구 역할을 했다. 헬싱키 프로세스가 어려운 시기에서도 살아남아 결국 성공을 거둘 수 있었던 것은 그 다양한 구조적 특징들 때문이었다. 이러한 특징에는 참가국들의 지속적인 관심과 프로세스에 대한 공유, 그리고 헬싱키 프로세스의 지속성을 확보하고 참가국들에게 CSCE 협정 이행에 대한 책임감을 갖게 함으로써 협력 강화를 위한 균형 있는 전진을 가능하게 했던 후속회의의 체제가 포함된다.

서론

1975년 여름, 헬싱키에서 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)가 개최되었으며, 그 결과로 최종의정서가 발표되었다. 이 의정서는 단순한 회의 결과물이 아니라 1970년대 유럽의 데탕트 무드의 최고점에 해당하는 것이었다. 물론 이 하나의 회의가 당시 유럽 역사를 바꾼 것은 아니다. 그 후속회의가 1977-1978년 베오그라드(구 유고슬라비아), 1980-1983년 마드리드(스페인), 1986-1989년 비엔나(오스트리아)에서 개최되었다. 이러한 일련의 회의와 CSCE 의제의 특정 측면에

초점을 둔 전문가회의를 통해 “헬싱키 프로세스”를 구체화할 수 있었던 것이다. 헬싱키 프로세스는 냉전 종결 시기, 동서 관계의 변화를 다루는 도구 역할을 했다. 1990년대 이후 CSCE의 새로운 구조와 제도는 유럽의 분단 상황을 극복하기 위한 임무와 관련된 측면이 많았다. CSCE에 대한 이러한 기대는 1990년 11월 CSCE 2차 정상회의에서 승인된 ‘신유럽을 위한 파리헌장’에 명백히 나타나 있다. 이 헌장으로 헬싱키 프로세스의 점진적 제도화 과정이 시작되고, 이는 1995년의 유럽안보협력기구로 이어졌다.

1975년에 CSCE가 헬싱키 프로세스 시작의 계기를 제공했으며 이 프로세스로 인해 독일과 유럽의 분단이 종결되었다는 것은 널리 알려진 사실이다. 헬싱키 프로세스가 격동의 시기 유럽 정치 무대에서 주목을 받게 된 것도 바로 이러한 믿음에 기인한 것이다. CSCE/OSCE의 참가국 수는 1975년 34개였던 것이 현재 56개국으로 증가했다. 이 회의의 기반이 된 지역이 아닌 다른 지역의 많은 국가들이 여기에 참가했던 것이다. 오랫동안 헬싱키 프로세스는 다른 지역 국가들에 대해 성공적인 다자 프로세스의 모델 역할을 계속했다. 헬싱키 프로세스는 지중해연안국안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean: CSCM)의 발족, 그리고 보다 최근에는 중동 지역 안보 및 협력회의 구축의 모델이 되었다. 또한 카자흐스탄에서는 이 프로세스의 영향을 받아 아시아신뢰구축협력회의(Conference on Interaction and Confidence Building in Asia: CICA)가 출범했다.

CSCE 출범 30여 년이 지난 이 시점에서 돌이켜보자면, CSCE의 성공은 1975년 이후 15년 간에 걸친 일련의 사건과 노력의 결과라 할 수 있다. 동시에, 30년 이상의 긴 세월은 헬싱키 프로세스가 그 시작 단계에서부터 성공이 예견되어 있었다는 사실을 망각하게 하기도 한다. 헬싱키 프로세스는 동서 관계의 전체적 구조의 일부로, 당시 세계 정치 환경 변화에 그대로 노출되어 있었다. CSCE가 순수 낙관론을 가능하게 했던 때는 그다지 많지 않았다. 1975년, 1980년대 후반, 1990년대 초반을 제외하고는 암울한 전망만을 가능하게 했던 것이다. 특히 1970년대 후반 미소 대립은 베오그

라드 후속회의를 거의 완벽한 실패로 이끌었다. 마드리드 회의는 폴란드에 계엄령이 발효되면서 중단되었다. 1986년 비엔나 회의 역시 소련의 헬싱키 그룹에 대한 탄압, 미국의 CSCE 탈퇴 고려 등으로 그 빛을 잃었다.

헬싱키 프로세스는 1980년대 동유럽 변화의 계기도, 주요 동력도 되지 못했다. 하지만 이것이 냉전 종결로 인한 복잡한 과정을 효과적으로 조정하고 참가국들 간의 강도 높은 협의와 변화를 위한 의제 설정에 중요한 역할을 했던 것은 사실이다. 본 논문에서는 CSCE의 전체 역사를 보여줄 수는 없지만, 극단적인 동서 대립 상황을 극복하고 궁극적으로 냉전의 끝자락에서 성공적인 결과를 보여준 헬싱키 프로세스의 구조적 이슈에 초점을 맞추고자 한다.

I. 배후 동기

일반적으로 알려진 것과는 달리, 범유럽 안보회의에 대한 아이디어는 소련이 주창한 것이 아니다. 이는 1960년대 유럽의 소국들에서 나온 것으로, 철의 장막을 너머 협상과 협력 체제를 발전시키자는 이들의 의지가 표현된 것이다. 당시 이들에게는 강대국들의 대립에 의한 압박으로부터 최소한의 안식처 역할을 할 수 있는 수단이 필요했던 것이다. 또한 이러한 체제 발전에 대한 아이디어는 동유럽 국가들이 점차 소련의 지배에서 벗어나고 있던 당시 상황에 고무된 것이었다. 1950년대 후반에서 1960년대 초반 사이 많은 동유럽 국가들이 소련의 지배에서 벗어난 것은 당시 소련 지도자였던 흐루시초프(Nikita Khrushchev)의 탈스탈린화(Destalinization) 정책에 의한 것이다. 이러한 분위기 속에서 1964년 12월 폴란드가 범유럽 안보회의를 제의했다. 이는 동서 진영의 경계에 위치한 많은 소국들의 지지를 얻었다. 1965년 12월, 루마니아와 그 외 8개국의 발의로 UN 총회는 “서로 다른 사회 체제와 정치 체제”를 가진 유럽 국가들 사이의 우호적인 관계 촉진을 위한 결의 2129(XX)를 채택하게 된다. 이 결의를 토대로 오스

트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 헝가리, 루마니아, 스웨덴, 유고슬라비아가 포함된 “그룹 9”이 형성되었다. 1967년에는 네덜란드가 이 그룹에 참여했으며 1969년의 연례회의에서는 이태리, 체코슬로바키아, 폴란드, 터키가 참여했다.

당시 강대국들은 여기에 관심을 보이지 않았다. 그러나 1965년 바르샤바 조약 기구의 리스트에 폴란드의 제안이 포함되면서 이는 보다 공식적인 활동으로 자리잡았다. 동유럽 국가들이 소련에서 벗어날 수 있었던 짧은 기간 동안 탈소련 국가들 사이에서는 많은 외교 정책 이니셔티브가 제기되었다. 이러한 이니셔티브 중 일부가 바르샤바 조약 기구의 리스트에 포함되었는데, 이는 추가 의제를 추진하기 위한 것이라기보다는 탈소련 국가들이 자국의 정책에 대한 통제권을 회복하기 위한 차원이었다. 1960년대 중반 소련의 외교정책은 데탕트 개념을 포용하는 방향으로 나아가고 있었다. 서방세계와의 경제적 격차 증가, 경제 위기 심화, 군사 개입 없이 더 이상 유지가 불가능했던 동유럽 진영의 약화, 중국과의 무력 충돌 가능성, 이 모든 것들이 소련이 유럽에서 가지고 있던 기득권에 변화를 가져왔다. 그러나 폴란드의 제안은 소련의 관심을 끌지 못했다. 소련은 오히려 개별적인 차원에서 데탕트 정책을 추구했으며 1960년대에는 특히 드골 대통령을 이끄는 프랑스와 데탕트 무드를 조성했다. 이 때 프랑스는 NATO의 군사조직에서 탈퇴하고 많은 이슈에 대해 미국에 반기를 들고 있었다.

1968년 소련의 주도로 바르샤바 조약군의 체코 침공이 있는 직후, 소련은 범유럽회의라는 아이디어를 현실화시키기 위해 적극적인 활동을 시작했다. 소련은 이 아이디어를 체코 침공 후 국제사회에서의 고립을 극복하고 동유럽 진영을 유지할 수 있는 기회로 간주했다. 소련은 몇 달 동안 이 회의에 대해 침묵을 유지하다가 1968년 10월 UN 총회에서 그로미코(Andrei Gromyko) 외무장관이 이를 다시 수면 위로 끌어올린 후 그 후속 조치들을 진행했다. 소련은 심도있는 협의에 참여했으며 1969년에 바르샤바 조약국은 이 회의 의제에 대한 구체적인 의견을 제시하고, 이어 공식성명에서는 유연한 측면을 보여주었다. 1969년, 소련은 미국을 회의 참가국

으로 받아들일 의사가 있음을 밝혔다.

체코 침공이 있는 후, 일부 동유럽 국가들은 범유럽회의에 대해 적극적으로 찬성하고 나섰다. 특히 루마니아는 소련의 차기 침공 대상이 될 수 있다는 생각에 불안한 모습이었다. 여기에 참여한 동유럽의 소국들은 소련의 지배에서 벗어나고 다자외교를 통해 독자적 통치권을 확보하고자 했다.

1969년 양쪽 진영의 군사동맹이 모두 범유럽회의의 개최를 심각하게 고려하기 시작할 무렵(이 때 NATO 국가들은 1968년 이후 중부유럽에서 상호 균형감균(MBFR)이라는 또 다른 다자간 프로젝트를 추진하고 있었다), 이 이슈는 동서 양진영 모두에서 논쟁의 핵심으로 자리잡았다. 협의를 통한 다 할지라도 동맹국들에게 규율을 강요하는 것은 “그룹 8” 내에서 개별 국가들이 가지고 있던 유연성을 박탈하는 것이었다. 이러한 정황으로 미루어, 소련과 당시 망설이는 태도를 보이고 있던 미국을 모두 이 프로젝트에 끌어들이는 것이 회의 성공을 위한 유일한 방법으로 간주되었다.

소련이 범유럽안보회의를 우선순위 의제로 삼았던 주요 동기는 당시 유럽의 정치 및 영토의 현상유지였다. 즉, 소련의 목적은 유럽의 분단을 극복하는 것이 아니라 이를 더욱 공고히 하는 것이었다. 결국, 유럽 냉전의 궁극적 결과는 소련이 CSCE를 통해 성취하고자 했던 것과 정반대로 귀결된다. 1990년대 초반, CSCE는 유럽의 정치 및 영토의 현상 문제를 분단의 고착이 아닌 극적인 극복 과정을 통해 처리할 수 있었던 것이다. 1975년 최종의정서에 서명할 당시 브레즈네프는 동유럽 공산주의 정권의 몰락, 유고슬라비아와 소련의 붕괴에 대해 결코 생각해 본 적이 없었을 것이다. 한편, 소련 지도층의 보수파는 브레즈네프에게 데탕트의 궁극적 결과와 헬싱키 최종의정서의 특정 조항들에 대해 경고한 바 있다. 만약 CSCE가 헬싱키 회의 15년 후 소련의 붕괴를 초래할 것이라는 사실을 당시 브레즈네프가 알고 있었다면 그는 CSCE에 그렇게 열정적으로 참여하지는 못했을 것이다.

II. 포괄적 의제

CSCE의 창시자들이 이미 1970년대에 민주주의와 법의 통치, 안보와 관련된 경제, 환경 문제 등 실제적으로 안보와 관련한 모든 협력 문제를 의제에 포함시킴으로써, 현재 OSCE인 이 기구의 가장 중요한 경쟁력을 확보할 수 있는 토대를 마련해 두었다는 것은 널리 알려진 신화이다. 이러한 의제들은 CSCE 초기에는 이 기구와 전혀 상관이 없는 것처럼 보였다. 이것들이 의제에 포함된 것은 1972년과 1973년 헬싱키 다폴리(Dipoli)에서의 회의 의제 작성 과정이 정교한 마스터플랜에 따라 이루어진 것이 아니기 때문이다. 그 결과, 힘든 협상 끝에 도출된 의제는 이 회의에서 특정 이해 관계를 추구하는 서로 다른 집단들의 다양한 입장이 반영된 절충안으로 나타났다.

그러나 중요한 것은 CSCE 최종 의제가 배타적인 성격과 포괄적인 성격을 모두 가지고 있었다는 점이다. 즉, 서로 다른 이슈가 의제에 포함되는 것을 배제함과 동시에 모든 관련 이슈들을 포함시키고자 했던 것이다. 후자는 모든 참가국에게 이해 관계를 부여하여 이해의 균형을 확보하고 주인 의식을 심어주기 위한 것이었다. CSCE/OSCE 의제의 포괄적이고 개방적인 특징은 지금까지도 그 장점으로 남아있다. 모든 국가는 자유로이 이슈를 제기할 수 있었으며, 이는 지금도 마찬가지다. 그러나 CSCE 문건에 포함될 최종 이슈들에 대해서는 모든 참가국들의 동의가 필요했다. 이는 어느 한 국가가 다른 국가들에게 자국의 의제를 강요할 수 없다는 것을 의미하는 동시에, 어느 한 국가의 이해 관계도 무시되어서는 안 된다는 점을 함축하고 있다. 따라서 CSCE 의제로 포함되지 않은 이슈들을 살펴보는 것도 의미 있는 일이 될 것이다.

범유럽 차원의 회의에 대한 논의가 처음 시작되던 시기에 소련을 포함한 동유럽 진영은 이 회의를 2차 세계대전의 결과를 정착시키기 위한 평화회의의 일환으로 보았다. 따라서 당시의 현상(現狀), 즉 독일과 유럽 분단을 정당화하자는 의도가 숨어 있었으며 특히 두 개의 독일을 모두 국가

로 인정하는 것이 소련 측이 이 회의에서 의도한 주요 목적 중의 하나였다. CSCE가 어떤 기구가 될 것인가에 대한 논의에 참여하기 시작한 미국과 NATO 국가들은 서독과 동유럽 인접국들 사이의 양자간 협의를 통해 각각의 문제가 해결된 후에야 이러한 유형의 회의가 가능하다는 입장을 분명히 했다. 서독이 소련(1970년), 폴란드(1970년), 동독(1972년), 체코슬로바키아(1973년)와 체결한 양자 조약과 4자 회담 결과인 베를린 협정(1973년)은 모두 국경 불가침의 원리를 기본 원칙으로 삼았다. 이는 CSCE로 향한 길을 개척하는 데 있어 중요한 단계였다.

1960년대 후반과 1970년대 초반, 소련은 군축 문제를 의제에 포함시키는 것을 꺼려한 반면, NATO는 중부유럽의 병력 문제에 관한 다자간 협상을 추진하기 위해 노력하고 있었다. 중립국과 비동맹국들이 CSCE에 참가할 의사를 보였기 때문에, NATO 국가들(프랑스 탈퇴 후), 특히 미국은 CSCE의 넓은 틀 안에서 군축 협상을 진행하기보다는 NATO 국가와 바르샤바 조약국들 사이의 별도 협상을 추진했다. 따라서 미국은 비엔나에서 MBFR 협상을 병행하는 조건으로 CSCE 협의를 시작했다.

많은 국가들은 각각 자국의 특정 문제와 의제를 가지고 CSCE 협회에 참여했다. 그 중에서도 몰타공화국과 남유럽의 많은 국가들(스페인 등)은 지중해 문제를 이 회의 의제에 포함시킬 방법을 모색하고 있었다. 이들은 다른 이슈에 대한 합의를 거부하겠다는 협박까지 동원했다. CSCE 초기에 오스트리아가 주축이 된 일부 국가들은 중동 문제 해결을 위한 CSCE의 역할을 모색하고자 했다. 그러나 열띤 논의가 있는 후, 대부분의 참가국들은 동서 관계의 의제를 벗어난 이슈들로 CSCE에 과중한 부담을 주는 것에 대해 부정적인 견해를 보였다. 그렇지 않았다면, 범유럽회의의 의제 채택 과정은 CSCE에 부합하지 않는 이해 관계 대립으로 인해 힘든 거래를 통한 이해 절충 작업에 그치고 말았을 것이다.

소련과 동유럽 진영은 국경 불가침 원칙을 강조하며, 이 회의에서 유럽의 국가 관계를 규정하는 일련의 원칙이 도출되기를 기대했다. 바르샤바 조약국들은 협력 분야에서 서방측의 제안과 균형을 이룰 수 있는 기본 의

제로 경제와 환경 분야의 협력이라는 의제를 상정했다. 이 때 NATO 국가들은 원칙에 대한 협상을 준비하고 있었는데, 이들은 이미 1960년대에 군사신뢰구축, 인적 교류 촉진, 정보의 자유로운 흐름을 포함한 보다 광범위한 의제를 추진한 적이 있었다. 이 두 가지 경우 모두 경직된 공산주의 사회에 투명성과 개방성을 불어넣기 위한 시도였다. 또한 이들은 동서 양진영 사이에 존재했던 실질적인 인도주의적 문제들을 해결하고자 했으며, 인권과 기본적인 자유에 대한 존중 문제를 자신들이 제기한 원칙에 포함시켰다.

의제의 최종 절충안은 “3대 바스켓”과 부합했다. 현재 OSCE 활동의 3대 분야로 알려진 3대 바스켓에는 안보 관련 이슈(원칙 및 신뢰구축조치), 경제 및 환경 문제의 협력, 인도주의 분야의 협력(인적 교류, 정보 교환 등)이 포함되어 있다. 최종의정서에는 각각의 바스켓 내에서 거래를 통해 절충안에 이른 의제들이 많이 포함되었다. 이 중 가장 중요한 거래는 국경 불가침의 원칙, 인권과 기본적 자유에 대한 존중의 원칙을 바스켓 I(안보)과 바스켓 III(인도주의 분야의 협력) 사이에 포함시킨 것이다. 이로써 이해 관계의 균형이 이루어져 양쪽 진영 모두 협상의 결과를 기꺼이 받아들일 수 있는 토대가 마련되었다.

III. 포괄적인 단일 문서

1973-1975년 제네바에서 열린 전문가 차원의 협상 초기에서부터 최종 의정서를 단일 문서로 한다는 것이 당연시되었다. CSCE 의제와 절차에 관한 규정을 담은 디폴리 권고안에는 회의에서 도출될 최종 문서가 하나가 될 것인지 여러 개가 될 것인지에 대해 미결정 상태로 남아 있었다. 하나의 포괄적 문서를 도출하자는 최종 결정은 참가국들의 포괄적 이해 관계 균형을 반영한 절충안이었다. 협상 초기에 바르샤바 조약구과 NATO 국가들은 회의 결과물의 형식에 관해 서로 다른 견해를 가지고 있었다. 소련은

유럽의 현상 유지 승인 부분에서는 법적 구속력이 있는 형식을 원했으나 신뢰구축, 인적 교류, 정보 교환 등에 대해서는 법적 구속력이 없는 형식을 원했다. 따라서 한동안 소련은 서로 다른 바스켓에 서로 다른 지위를 가진 별도 문서들을 개발하자는 의견을 개진한 바 있다.

이와 반대로, 서방측은 CSCE가 독일과의 평화조약에 대한 대체물이라는 인상을 주지 않기 위하여 원칙 선언에 국제조약의 지위를 부여하는 것을 원치 않았다. 또한 서방측은 정치적 차원에서(유럽을 동쪽 공산주의 진영과 서쪽 민주주의 진영으로 분리함으로써), 그 외 여러 구체적 이슈에 대해서도 이 회의가 냉전 종결 후 완결된 유럽 질서를 구축한다는 인상을 주는 것을 거부했다. 특히, 이들은 발트제국이 소련에 불법적으로 편입되었다는 점을 서방측이 인정한다는 인상을 주고 싶어하지 않았다. 동시에 서방측은 신뢰구축, 인적 교류, 정보의 자유로운 흐름 문제에 대해 되도록이면 강한 구속력이 있는 문서를 원하고 있었다.

협상 막바지에 이르러서야 이에 대한 절충이 이루어졌다. 헬싱키 정상 회의에서 승인될 문서는 참가국들의 포괄적 합의를 반영하는 단일한 문서로 결정되었다. 이는 상호 관련이 있는 상당수의 의제에 대한 거래가 있었음을 시사한다. 그러나 최종의정서의 내용 중 어느 항목에도 법적 의무는 부과되지 않았다. 최종의정서는 정치적으로 구속력이 있는 약속들로 구성되었으며, 이는 일종의 “연성법” 역할을 한다고 볼 수 있다. 여기서 “구속력이 있는”이란 말은 중요한 의미를 지닌다. 즉, 최종의정서의 모든 조항들은 모든 참가국들에게 동등하게 구속력을 가지며 참가국들은 이 조항들을 선택적으로 이행할 수는 없었다.

IV. 헬싱키 협약의 정적 요소와 동적 요소

최종의정서가 체결될 당시, 많은 논쟁이 있었다. 서방측 비평가들은 이해 관계의 균형이 왜곡되었다는 점, 즉 문서의 내용은 차치하고라도 협약

의 실행 일정 면에서 왜곡된 점이 많다고 지적했다. 특히 이들은 소련이 최종의정서에 서명하는 순간부터 유럽 국경의 불가침성을 확보하는 데 중요한 이해를 획득한 것으로 간주했다. 동시에 서방측이 CSCE에서 찾고 있던 이해, 즉 동서 진영간의 시민, 사상의 자유로운 흐름은 아직 결정되지 않은 상태로 이에 대해 서방측은 오로지 소련의 “선의”에만 의지하고 있었다는 것이다. 헬싱키 협약의 “정적” 요소와 “동적” 요소 사이의 긴장은 일련의 후속 회의에서 해결될 것으로 기대되었다. 여기서 동유럽 진영과 서유럽 진영의 처음과 마지막 입장이 서로 상반된 것으로 나타났다는 것은 놀랄 만한 일이 아니다. CSCE의 제도화라는 아이디어를 제안한 것은 소련이었으나, 소련은 헬싱키 최종의정서의 인도주의 항목에 포함될 구체적인 항목을 알게 된 이후 이 제안을 거의 포기했다. 소련은 헬싱키 회의를 배제하고 최종의정서 서명이라는 단일 이벤트에만 참여할 생각이었다.

반대로, 처음에는 CSCE의 제도화에 대해 생각하는 것조차 싫어하던 서방측은 보다 광범위한 차원에서 “동적” 협약을 이루어낼 수 있는 후속 절차에 관심을 가지게 되었다. 이로 인해 후속회의라는 개념이 생겨나고 이 회의들은 헬싱키 프로세스 구성에 중요한 수단이 되었다. 후속회의의 3대 주요 목표는 다음과 같다.

- CSCE 프로세스의 지속성 확보
- CSCE 관련 협약의 이행에 대한 참가국들의 책임감 확보
- CSCE 협약 개발에 관한 추가 제안 논의

1975년 이후 CSCE의 경험에서 알 수 있듯, 위와 같은 목표를 달성하는 것은 쉬운 일이 아니었으며 이 목표의 대부분은 1980년대 후반에 가서야 달성될 수 있었다.

헬싱키 최종의정서의 후속회의에 관한 조항은 모호한 측면이 많았다. 여기에는 1977년 베오그라드에서 첫 번째 후속회의가 개최된다는 점만이 제시되어 있을 뿐, 후속회의 개최 간격이 지정돼 있지 않았다. 후속회의 양식과 의제는 사전회의를 통해 결정되어야 했으며, 후속회의 때마다 차

기 회의 개최 장소와 시기를 결정해야 했다. 이런 모호한 조항은 베오그라드 회의가 합의에 도달하지 못할 경우 차기 후속회의는 개최되지 않고 헬싱키 프로세스는 중단되고 말 것이라는 시나리오를 배제하지 않은 것으로 보였다. 베오그라드 회의의 양식과 의제에 대한 논쟁이 이어지는 가운데, 후속회의 개최에 대한 모호한 약속은 1980년대 말까지 지속되었으며 이후 비엔나 회의에서 후속회의를 정기적으로 개최한다는 결정이 도출되었다.

참가국들로 하여금 인권, 인적 교류, 정보 교류에 관한 조항들을 책임감을 가지고 성실하게 이행하도록 만드는 것은 결코 쉬운 일이 아니었다. 헬싱키 최종의정서에서는 협약의 이행과 추가 제안은 후속회의의 논의에 귀속된다고 규정했지만 이러한 방식이 제대로 이행될 것이라는 보장은 없었다. 1977년 베오그라드, 1980년 마드리드에서 열린 준비 협상은 이에 대한 논의를 어떻게 구성할 것인가에 대한 논쟁으로 마비되어 버렸다.

소련 진영은 제안된 안건들에 대해 한시라도 빨리 논의를 시작하기를 원했으나, 인권 문제에 대해서는 내정 간섭이라는 이유로 논의를 거부했다. 반면, 서방측은 협약 이행에 대한 논의에 되도록이면 많은 시간을 할애하기 위해 이 논의를 별도로 진행시키기를 원했다. 그리고 협약 이행 문제에 대한 논의가 끝나기 전에는 다른 제안을 제출하지 못하도록 막고자 했다. 베오그라드 회의에서는 제안된 안건에 대한 논의와 그 이행에 관한 논의를 별도로 구분하여 개최하는 선례를 만든 반면, 마드리드 회의는 협약 이행 문제에 어느 정도의 시간을 할애할 것인지, 참가국들이 회의 중 어느 때라도 헬싱키 최종의정서 이행에 대한 논의를 재개할 수 있도록 할 것인지 등에 관한 문제들로 다시 교착 상태에 빠졌다. 여러 차례의 후속회의 중에서 이러한 형식의 논의를 전면 수용함으로써 토론을 마무리한 것은 비엔나 회의뿐이었다.

헬싱키 최종의정서는 절충안을 이끌어내기 위한 방편으로, 모호한 표현이 많이 사용되었으며 포괄적인 방식으로 체계화되었다. 이로 인해 후속회의에서는 그 해석과 적절한 이행 문제에 대한 논쟁이 끊이지 않았다. 후속회의에서 제기된 많은 안건들은 새로운 분야를 개척하는 데 목적을 둔

것이라기보다는 포괄적인 헬싱키 최종의정서의 내용을 보다 상세하게 설명하여 모호함에서 오는 논쟁을 해결하기 위한 것들이 많았다. CSCE는 이슈에 대한 표현을 명확히 하고 그 해석에 대한 논쟁을 막을 수 있도록 관련 의무를 보다 자세히 설명할 필요가 있었다. 이 과정은 단계별로 매우 천천히 진행되어 1980년대 후반-1990년대 초반에 마무리되었다. 이는 냉전 종결로 인한 변화에 영향을 받은 것으로, 이 시기는 CSCE가 동유럽에 대한 의제 설정 면에서 가장 효율적인 접근 방식을 취한 시기였다. 최근 OSCE 내부의 논쟁으로 미루어 볼 때, 관련 의무에 대해 자세한 설명을 제공한다고 해서 그 의미 해석에 대한 논쟁이 사라지는 것도 아니며, 그 의무를 이행하고자 하는 정치적 의지가 자발적으로 생겨나는 것도 아니라는 점을 알 수 있다.

V. 균형과 진보

헬싱키 최종의정서와 후속회의를 통해 이해 관계의 포괄적인 균형이 어느 정도 이루어진 후, 참가국들은 이 프로세스의 진행 과정에서 단계별로 새로운 균형을 확인하기 위한 노력을 기울였다. 이러한 균형 없이는 헬싱키 프로세스는 항상 교착 상태에 빠질 수 있는 위험을 안고 있었다. 냉전이 종결되기까지 CSCE의 모든 진행 과정은 안보, 인권, 인간 관련 조항들의 균형 있는 달성을 원칙으로 한 것이었다. 첫 번째와 두 번째 후속회의는 균형 있는 합의 달성 측면에서 매우 대조적인 모습을 보였다.

베오그라드 회의에서 미국은 인권 분야 이슈를 강조하고 최종의정서 관련 조항의 실행을 역설한 반면, 소련은 범유럽 경제 프로젝트와 군축 분야를 주요 의제로 강조했다. 미국은 군축 문제 논의에 대해 거의 관심을 표명하지 않았고 소련 진영의 인권 문제 개선이 가장 시급한 문제라고 주장했다. 소련은 이러한 접근법은 헬싱키 프로세스에서 “균형의 변화”를 초래할 것이라고 일축하고, 헬싱키 최종의정서에 표현된 것 이상의 인권 분

야에 대한 논의에는 참가하지 않을 것이라는 점을 분명히 했다. 다수의 유럽국가들은 소련이 제의한 경제 프로젝트에 관심을 보임으로써 소련의 인권 분야 개선 약속을 받아내어 균형을 이루고자 했으나, 이러한 시도는 미국과 소련 양쪽 모두에 대해 실패로 끝이 났다.

결과적으로 베오그라드 회의는 헬싱키 최종의정서의 바스켓들을 보다 심화된 단계로 끌어올릴 수 있는 실제적인 결론 문서를 생산해내지 못했다. 이러한 경험에서 많은 교훈을 얻은 미국은 1990년 마드리드 회의에 앞서 프랑스로 하여금 유럽 군축 회의를 별도의 포럼이 아니라 CSCE 틀 속에 포함시키기 위한 제안을 하도록 설득했다. 소련 역시 비슷한 이니셔티브를 제안했는데, 이는 유럽의 안보신뢰구축조치 및 군축회의에 관한 결정을 인권 분야 개선과 연계시키는 방안이었다. CSCE 차원의 인권 분야 및 인적 교류에 관한 전문가회의의 구성이 포함된 이 이니셔티브는 1980년대 초반의 극도로 긴장된 동서 관계에도 불구하고 성공을 거두었다.

각각의 후속회의들은 CSCE 협약의 이행 성과에 대해 논의하고 이를 토대로 보다 심화된 협약 승인과 CSCE 전문가 포럼 계획을 통해 균형을 보다 공고히 함으로써, 균형상의 진전을 보였다는 점에서 중요한 역할을 했다. 그러나 1990년대 이후 OSCE의 제도와 구조가 점차 분화되면서 CSCE 체제 내에서 이러한 중요한 기능은 더 이상 발현되지 못했다.

결론: 경험에서 얻은 교훈

CSCE의 경험으로부터 교훈을 얻기 위해서는 헬싱키 프로세스의 내용 자체에 초점을 맞추어서는 안 된다. CSCE의 성공은 그 구조 및 절차와 관련된 것으로, 여기에는 다음과 같은 몇 개의 요소가 포함된다. 성공적인 다자간 프로세스를 위해서는 기존의 지역 안보 및 정치 구조를 무시해서는 안 된다. 이해 관계에 있는 역내 또는 역외 강대국을 임의로 배제시켜서는 안 된다. 지역 안보 문제의 기저에 있는 가장 어려운 논쟁 거리가 항

상 다자간 프로세스의 의제로 명확하게 드러나는 것은 아니다. 조약을 토대로 운영되는 이러한 프로세스에서 미해결 문제는 항상 미래의 몫으로 돌아가기 마련이다. 모든 참가자가 이 프로세스와 이해 관계에 있다는 점을 확신하고 프로세스에 대한 주인의식을 발전시키는 것이 중요하다. 참가국들의 다양하고 복잡한 이해 관계만큼이나 광범위한 의제가 요구된다.

다자간 프로세스는 한번의 회의로 끝나는 것이 아니라 논쟁 거리가 되는 이슈를 여러 번의 회의를 거치면서 시간을 두고 처리하기에 적절한 구조이다. 이러한 프로세스에서 최초로 제기된 의제를 해결하는 데에는 많은 시간이 소요된다. 각각의 협약들은 가능한 한 정확하고 자세하게 표현되어야 하며 구속력을 지녀야 한다. 각국 정부는 책임감을 가지고 이를 성실하게 이행하도록 해야 한다. 또한 다자간 프로세스가 진행되는 각각의 단계에서 서로 다른 참가국들의 이해 관계가 적절한 균형을 이루도록 해야 할 것이다.

제5장

동북아 안보: 전통 · 비전통 안보 어젠다를 중심으로

전통적 안보문제와 대응조치

동아시아에서 비전통적 안보문제와 대응조치: 해상문제를 중심으로

지역안보문제와 대응조치: 일본의 시각

전통적 안보문제와 대응조치

진칸롱
(JIN Canrong)

1990년대 중반 ‘중국 신외교’ 전략이 성립된 이후 중국은 동아시아 안보협력을 주창해왔다. 동아시아 지역 역시 세계 다른 지역과 마찬가지로 점차 증대하는 비전통적 위협을 직면하고 있지만, 여전히 역내 주요 안보 과제는 전통적인 위협이다. 동아시아 전통 안보 상황에서 주요한 특장은 다자주의나 지역협력에 기반한 실행 가능한, 전 지역을 아우르는 메커니즘이 부재하다는 것이다. 동아시아에서 즉각적인 안보 과제는 북핵문제이다. 이를 통제하기 위해서 중국은 한반도에 영구적인 평화체제를 성립하고 그 이후 전 지역적인 다자안보 메커니즘을 구성하자는 구상을 지지하고 있다. EU로부터 교훈을 얻는 것이 동아시아에서 한 걸음 나아가기 위한 한 방안이 될 수 있다.

I. 중국의 신외교 전략이란?

정의

미국의 젊은 두 학자(Evan Medeiros, Tayler Fravel)가 2003년 3~4월 판포린 어페어(FOREIGN AFFAIRS) 지에 중국의 신외교 전략에 관한 글을 발표한 이후 ‘중국의 신외교’라는 용어가 점차 중국 학자들 사이에 잘 알려지게 되었다. 중국 학자들에게 ‘중국 신외교’란 사실 외부로부터 유입된 개념이며, 이것이 중국 학계의 약점을 잘 보여주는 대표적인 사례이다. 이들의 이론 정립 노력은 중국 대중이나 실천가들의 실행에 비해 한참 뒤떨

어진다. 이들은 오늘날의 중국을 스스로 해석할 만한 지적 자신감이 결여되어 있으며, 외국에서 착안된 개념을 따른다. 특히, 28년 전에는 미국에서 발전시킨 개념을 들여와서 개혁과 개방의 시대로 들어섰었다. 이 시대에는 마오쩌둥의 지배 철학이 급격히 변화하여 국내 및 외교 정책 거의 대부분이 변화했다. ‘중국 신외교’ 정책도 어떤 면에서는 이 시기에 발생했다고 할 수 있다. 그러나 본 논문에서는 ‘중국 신외교’라는 용어를 1990년대 중반 이후 중국의 철학, 정책, 외교 관행으로 한정하도록 한다.

‘중국 신외교’ 전략은 중국 지도자 및 외교관들이 1990년대 중반 이른바 ‘신 안보 개념’을 강조하면서 시작되었다. ‘신 안보 개념’의 공식적인 정의는 상호 신뢰, 상호 혜택, 평등, 협력에 기반한 안보이다. ‘신 안보 개념’의 공식적인 정의는 공허하게 들리지만, 이후 중국의 외교에 있어서 큰 의미를 지닌다. 일부 중국 학자들은 ‘신 안보 개념’을 협력적 안보, 공동 안보, 종합적 안보 등과 같은 일부 서구 개념과 비교하여 해석하려고 한다. 내가 이해하는 바로는 ‘신 안보 개념’은 세 개의 ‘새로운’ 것과 관련이 있는데, 이는 새로운 마음가짐, 새로운 태도, 그리고 외교에 대한 새로운 접근이다. 새로운 마음가짐이란 이른바 ‘국가적 수치의 세기’라는 기억에서 비롯되는 희생자 의식에서 벗어나는 것이다. 새로운 태도라는 것은 중국이 현 국제 체제를 수용하는 것을 의미한다. 외교에 대한 새로운 접근이란 주로 다자적 조치에 중국이 참여하는 것을 의미한다.

발전

1996년 10월, ARF 고위급 관리 연례 회의가 필리핀의 마닐라에서 개최되었다. 당시 중국의 외무부 아시아 국장 푸잉(Fu Ying) (현 주 호주 대사)는 ‘신 안보 개념’을 제시했다. 내가 아는 바로는 이 때 이 용어가 최초로 등장했다. 이후 당시 중국 장지친 외무장관의 연설과 1997년 장쩌민 주석의 UN 총회 연설에서 이 문구가 자주 등장하였다. 1997년의 아시아 외환 위기는 중국이 이 새로운 사상을 실행할 수 있는 기회가 되었다. 중국은

RMB 평가절하 압력에 저항하여 위기가 더욱 확산되는 것을 방지하였다. 중국의 대응은 국제 사회에 의해 높은 평가를 받았으며 여타 국가들의 찬사에 의해 더욱 고무되었다. 이에 따라 중국 지도자들은 지역협력에서 보다 많은 역할을 하고자 하였다. 외환 위기 자체가 세계에는 한 국가에 의해서만 해결될 수 없는 문제들이 있다는 것을 중국인들에게 알려준 것이다. 중국의 이익을 위해서라도 우리는 지역협력을 더욱 필요로 한다. 2001년 중국과 아세안(10+1)의 FTA가 실현되고 'Shanghai-5'가 상하이 협력기구(SCO)로 재구성되면서 '중국 신외교'가 실현되었다.

구성요소

'중국 신외교'는 사상과 행동을 모두 포함한다. 이를 구성하는 요소는 다음과 같다.

- 현재의 국제 체제를 인정하고 국제 규칙에 따라 행동한다. 중국이 국제 체제에서 받은 많은 혜택을 인식하고 중국은 체제에서 고립되기 보다는 동참을 할 것이다.
- 다른 국가들이 먼저 나서기를 기다리고 수동적인 외교 정책을 고수하던 예전의 중국과는 달리, 오늘날의 중국은 먼저 나서서 강력한 외교 행동주의를 보이려고 한다.
- 다자주의와 지역협력을 이해하고, 과거에 항상 선호했던 양자적 접근에 지나치게 의존하지 않는다.
- 세계화를 환영하며 상호의존의 가치를 이해하고 모두가 승자가 될 수 있는 방식을 모색한다.
- 중국을 국제사회에서 책임 있는 세력으로 세우고자 노력한다.
- 무역 이해 관계에 초점을 두며 경제를 우선으로 여긴다.
- 선린외교 정책
- 사상의 차이를 최소화하고 실용주의를 우선시한다.
- 기본적으로 자유주의 및 구성주의와 결합한 현실주의 철학을 추구한다.

성과

과거 10년 간 ‘중국 신외교’ 전략은 꽤 많은 성과를 이끌어냈다. 몇 가지 예를 들자면

- 유일한 초강대국인 미국과의 관계 안정
- EU, 러시아 등 여타 강대국들과 관계 확대
- WTO 가입
- 중국-아세안 FTA
- 상하이 협력기구
- 6자 회담
- UN, 세계은행, IMF 등 국제기구에서 발언권 확대
- 아프리카 및 중남미 국가들과 관계 확대

근거

중국 신외교 전략의 이면에는 다음과 같은 이유들이 포함되어 있다.

- 지속적인 경제 성장 및 사회적 자유와 관련하여 증대된 자신감
- 학습 과정의 결과
- 선진 국가들의 효과를 모델로 삼음
- ‘중국의 기회’를 적시하고 ‘중국의 위협’의 영향을 감소하기 위한 전략적 사고

문제 및 전망

중국은 여전히 현대 국제 관계에 있어서는 신참 격이다. 1949년 이전에는 국제 관계의 장에서 완전한 자격을 갖춘 상대가 아니었다. 1949년부터 1979년까지는 스스로 고립을 선택한 국가였던 것이다. 따라서 중국이 국제적인 방식을 따라 국제 관계를 맺은 것은 28년도 채 되지 않는다. 또한 중

국이 다자적, 지역적 협력 관계에 개입한 것도 10년 밖에 되지 않는다. 다자적, 지역적 협력에 처음 참여하면서 중국은 굉장한 열의를 가지고 있지만 미래에 직면할 어려움이나 치러야 할 대가에 대해서는 완전히 이해하지 못하고 있다. 따라서 중국의 다자적, 지역적 협력에 대한 의지가 지속 가능한 것인지에 대해서는 누구도 답을 할 수가 없다. 또 다른 불확실성의 요소는 ‘중국 신외교’에 대한 여타 국가들의 전략적 의심이다. 미국에서는 ‘신외교’를 추구하는 중국이 미국과 경쟁하는데 더욱 노련해질 것이라며 이 전략을 두려워하는 이들이 있다. 이렇게 문제점을 지적했지만, 우리는 여전히 ‘중국의 신외교’ 전략을 신뢰할 수 있다. 중국이 현 국제 체제에 동참하는 것은 중국이나 외부 세계 양측 모두에 혜택을 줄 것이다. 중국을 포함함으로써 국제 체제의 정당성을 강화할 수 있고, 중국은 국제 협력에 참여하여 국가 현대화에 있어 외부 세계의 도움을 받을 수 있다.

II. 동아시아 지역안보협력에 대한 중국의 태도

동아시아 강대국으로서의 중국

중국이 동북 아시아, 남아시아, 중앙아시아와 인접하여 여러 지역을 포괄하는 국가이기는 하지만, 주류 중국 사회는 문화적인 면에서 중국을 동북아시아 국가로 여기고 있다. 수년간 동북아시아는 중국의 이웃나라와의 외교에 있어 최대의 관심 지역이었다. 최근에 와서야 중국은 여타 이웃 지역에 좀 더 관심을 기울이기 시작했다. 1990년대 중반 ‘중국 신외교’ 전략이 생성된 이후 중국은 동아시아 안보협력의 주요 주창자였다. 동아시아는 두 개의 하위 지역, 동북 아시아, 동남 아시아를 포함한다. 중국은 동아시아 전체에 협력 체제를 갖추길 원하여 항상 10+3 대화에 적극적으로 참여하여 왔다. 동시에, 중국은 또한 동북 아시아, 동남 아시아와의 협력에도 참여했다.

중국 외교 정책의 다섯 가지 요소

20세기 초반의 독일과 일본과는 달리, 중국은 현 국제 질서에 도전하고자 하는 의도가 없다. 아시아와 분리되고자 했던 일본의 현대 역사, 또한 보다 유럽으로 통합되고자 했던 독일의 2차 세계대전 이후의 역사에서 교훈을 얻은 중국은 동아시아를 포함한 아시아의 여타 지역과 더욱 통합하고자 할 것이다. 오늘날 중국의 외교 정책은 5개 부분으로 구성되어 있다.

- 이웃 나라들과의 외교
- 주로 미국, EU, 러시아, 일본, 인도와의 관계를 의미하는 강대국들과의 외교
- 아프리카를 위주로 한 개도국들과의 외교
- 국제 기구 및 기타 다자적 포럼에의 참여
- 2005년 100개 이상의 유교연구소(Institutes of Confucius Studies)를 해외에 설립하기로 한 중국 정부의 결정이 상징하는 소프트 파워 구축

동아시아 지역협력은 위의 5개 부분을 모두 포함한다. 첫째, 동아시아 지역협력은 중국의 ‘선린 외교’와 일맥상통한다. 둘째, 중국과 강대국(미국, 일본, 러시아, 인도)의 전략적 대화의 주요 주제가 동아시아 지역협력이며, 일정 정도는 전략 대화 자체가 지역협력의 주요 부문이다. 동아시아 이웃 국가들 중 상당수가 개도국이며 이들과 견고한 관계를 맺고자 하는 것이 중국의 의지이다. 넷째, 동아시아 체제 건설에 참여하는 것은 중국의 국제 사회 참여에 있어 가장 중요한 부분이다. 다섯째, 중국의 소프트파워 건설은 이웃 국가들에서 먼저 실행되고 후에 세계 다른 국가들에서 실천되어야 한다.

동아시아 지역안보협력의 현재

유럽과 비교할 때, 동아시아 협력은 훨씬 덜 제도화되어 있다. 동아시아

공동체 건설의 꿈은 여전히 현실과는 큰 거리가 있다. 그러나 한편으론, 동아시아 지역협력이라는 기차는 이미 역을 출발했다고 할 수 있다. 냉전 시기의 지역협력 상황과 비교한다면 오늘날의 협력은 20년 전에 기대할 수 있었던 것 이상이다. 현재 동아시아 지역협력은 10+3, 동아시아 정상회담, 아세안 지역안보 포럼 (ARF), 메콩강 프로젝트, 6자 회담 등의 매커니즘으로 구성되어 있다.

내용

사실상 경제협력이 동아시아 지역협력의 대부분을 차지한다. 동아시아 경제협력의 이점은 이 지역에서의 성장 속도가 세계 여타 지역보다 빠르다는 것이며 국제 협력에 대한 열망이 더 크다는 것이다. 역내 국가들은 대부분 수출 지향적이고 해외 시장에 의존한다. 이 또한 경제적으로 협력해야 할 또 다른 이유이다. 2006년 구매력 기준(PPP)으로 보았을 때 역내 무역이 지역 전체 무역의 3분의 2를 차지했다. 동아시아 국가들은 10년 전과 비교했을 때 미국 시장에 대한 의존도가 줄어들었다. 역내 안보협력의 기록은 경제협력보다 훨씬 초라하다. 한편으로는 일본의 중국, 한국, 러시아와의 영토 분쟁, 한반도 긴장 상태, 대만 문제, 남중국해 문제 등 역내 안보 도전 과제는 아주 심각하다. 역내에 안보 레짐을 구축하는 것과 관련해서 많은 난제들과 과제들이 산적하다. 사실, 역내 안보협력의 정도가 전 동아시아 지역협력 성공 여부의 척도가 되어야 한다.

특징

동아시아 역내 협력은 다음과 같은 특징을 가지고 있다

- 경제 우선
- ASEAN이 주도하고 역내 여타 강대국들이 이를 따름

- 제도에 기반한 협력 보다는 이슈 지향적 협력
- 외부의 참여 허용

문제

안보협력을 비롯한 동아시아 지역협력의 미래가 매우 밝기는 하지만, 역내 국가들이 직면할 장애물들이 상당히 많다. 주요한 문제들은 다음과 같다.

- 미국은 역외 국가 중에서 가장 중요한 존재이지만 동아시아 협력에 대한 미국의 입장이 명확하지 않다.
- 중국과 일본의 상황 등을 비롯, 역내 주요 강대국간 전략적 신뢰가 부족하다.
- 역내 경제의 지속가능성이 의문시된다.
- 지역협력의 제도화가 낮은 수준이다.

Ⅲ. 전통적 안보 문제: 안보 문제의 본질

실태확인

동아시아가 세계 다른 지역과 마찬가지로 증대하는 비전통적 위협(폭탄 테러, 쓰나미, 지진, SARS, 조류독감 등)을 직면하고는 있지만, 역내 주요 안보 도전과제는 여전히 전통적인 것들이다. 오늘날의 세계에서 힘과 부가 집중된 세 지역은 동아시아, 북미, 유럽이다. 그러나 다른 두 지역과 비교했을 때, 동아시아에는 더욱 많은 잠재 분쟁 지역이 있다. 한반도, 중국-대만 해협, 남중국해, 동중국해(중국과 일본간) 등이다. 역내에서 전통적 안보 도전 과제를 다루기 위한 배경도 여타 지역에 비해 훨씬 복잡하다. 이 지역에는 강대국들이 수적으로 많으며(미국, 중국, 일본, 러시아, 인도),

세계 최부국(일본)과 최빈국들이 근접하여 공존하고 개발의 수준차가 심하고, 복잡한 문화적, 종교적 전통이 있으며, 지정학적인 상황의 차이가 크다.

동아시아의 전통적 안보 상황에서 눈에 띄는 현상은 다자주의나 지역 협력에 기반한 실효적인 전 지역적 매커니즘이 부재하다는 것이다. 역내에는 세가지 다른 종류의 안보 질서가 형성되어 있다. 워싱턴에 중점을 두고 여러 개의 양자적 군사 관계로 구성된 미국 체제와, 중국과 러시아가 미국 체제로부터 독립적이고 자신들의 힘을 통해 안보를 모색하고자 하는 다극적 체제, 아세안 국가들이 주창하는 다자적 체제가 그것이다. 최근에는 ‘중국의 신외교’ 전략이 두 번째 체제와 세 번째 체제 사이의 차이를 줄였다.

전통적 안보 도전과제와 관련된 동아시아의 새로운 발전

미국은 동아시아와 지역내 미군배치에 더욱 많은 관심을 기울이고 있으며, 이 지역의 증대된 중요성을 강조하고 있다. 그러나 동시에, 미국의 주요 군사 자원은 이라크에 투입되어 있다. 다른 중요한 관련 문제들은 다음과 같다.

- 일본의 커밍아웃, 즉 ‘보통 국가’가 되고자 하는 일본의 노력
- 균형자로서 안보 문제에서 보다 독립적인 역할을 하고자 하는 한국의 노력
- 동아시아 안보 문제에서 인도의 역할 부상
- ‘10+3’, ‘10+1’ 포럼에서의 협력 시작으로 지역협력에서 ASEAN이 보다 중요한 역할을 하게 되었다. 하지만 이러한 포럼의 확대 이후 ASEAN이 직면한 정작 큰 도전 과제는 ASEAN 자체의 통합 문제이다.
- 중국의 경제 성장과 함께 지역 내에서의 영향력 증대. 이는 중-미 관계, 중-일 관계 등 중국의 외교 관계를 복잡하게 만들었다.
- 다른 민감한 문제들: 일본 아베 총리의 베이징 방문 및 중국 원자바오

총리의 일본 방문으로 일본과 중국 사이의 긴장 완화; 중국 정책의 변화, 미국의 정책 변화, 대만과 중국 본토와의 관계에 대한 대만의 무관심 증대를 포함한 환경의 변화, 대만 문제의 일시적 통제; 그러나 북한 핵 문제는 미사일 실험과 핵 실험 주장 이후 핵심 쟁점이 되었으며, 역내 및 역외 국가들은 6자 회담이 이 문제를 해결하는데 주요한 역할을 하기를 희망하고 있다.

동아시아의 전통적 안보 도전과제와 관계된 긍정적인 신호들

세계화의 영향으로 이 지역 내 국가들 사이의 상호 의존성이 강화되었다. 그리고 이는 전통적 대립 정책으로 치러야 할 대가를 높인다. 지역안보협력의 성과는 전통적 안보 분쟁을 21세기 환경, 조건, 대안에 따른 방식으로 통제하는 데 보다 나은 출발점을 제시한다. 경제 성장이 역내 안보 상황에 불확실성을 주기는 하지만, 경제 성장의 지배적인 영향은 긍정적이다. 경제 우선과 다자적 협력에 중점을 둔 중국의 신 외교는 동아시아 역내 협력에 새로운 모멘텀을 제공한다.

전망

- 앞서 언급한 세 가지 다른 안보 체제를 조정하는 데에는 다자주의가 최선의 원칙이다. ASEAN은 이러한 방식으로 더 중요한 역할을 행할 수 있다.
- 외부 세계는 중국의 다자주의 지향 노력을 지지한다.
- 안정적인 중-미 관계는 안정적인 역내 안보 상황에 핵심 요소이다.
- 중-일 관계를 안정화하는 것은 즉각적 중요성을 갖는다.
- 중국은 경제 성장을 이웃 국가와 공유해야만 한다.

IV. 한반도 영구 평화체제 구축에 대한 중국의 태도

중국의 일반적 입장

중국은 한반도에 영구 평화체제를 구축한다는 구상을 지지한다. 지역적 관점에서 보았을 때, 이러한 발전은 중국의 국익에 부합한다. 중국은 한반도에 이웃한 국가로서 한반도의 안정성 증대를 바란다. 근대화의 중요 단계에 있는 국가로서 중국은 모든 에너지의 국내 개발에 집중하고 외부의 사건에 의해 좌우되지 않고자 한다. 동아시아 국가로서 중국은 역내 긴장을 줄이려는 모든 노력을 환영한다. 자유주의적 제도주의 관점에서, 한반도 영구 평화체제는 한국, 그리고 지역내 평화체제 건설에 있어 주요한 단계이다. 제도에 기반한 평화는 힘의 균형에만 근거한 평화보다(특히 한반도의 힘의 균형이 상당히 불안정하다는 것을 사람들이 인지하고 있을 때) 훨씬 안정적이다. 구성주의적 관점에서는 영구 평화체제 건설 과정은 또한 정체성 형성 및 인식 변화 과정이기도 하다. 이러한 평화 건설 노력은 북한이 정체성을 내외부적으로 재형성하는데 도움이 될 것이며, 불안정성을 감소하고 외부에 대한 인식을 변화하게 할 것이다. 일반적으로 말하자면, 정부 관료들은 상황을 보다 현실주의적인 관점으로 인식하며, 학자들은 현실주의, 자유주의적 제도주의, 구성주의를 통합한 관점으로 본다.

중국의 정책 초점

현재 한반도에 대한 중국의 정책적 초점은 여전히 북한 핵 문제의 평화적 해결이다. 영구 평화체제 구축과 핵 문제 해결은 동시에 진행될 수도 있지만, 중국은 핵 문제를 보다 즉각적인 도전 과제로 여기고 있다. 북한 핵 문제에 대한 중국의 원칙은 항상 다음과 같다. : (1) 한반도는 비핵화 지대로 남아 있어야 한다. 이는 중국, 그리고 북한을 비롯한 모든 관련 국가의 이해에 부합한다. 북한의 핵 보유는 즉각적인 긴장으로 이어졌으며, 미

래에는 지정학적 시나리오에 큰 불확실성을 낳을 것이고 역내 핵무기 확산으로 이어져서 모든 이들의 이익을 저해한다. 단기적으로 북한은 핵 무기를 생산하고 보유함으로써 안보를 강화할 수 있으나, 장기적인 관점에서서는 안보를 해칠 것이다. 분명, 핵 보유는 안보를 보장하는 최선의 방법이 아니다. 이는 상식으로 알 수 있는 논리이다. (2) 북한 핵 문제는 평화적인 접근 방식으로만 해결되어야 한다. 중국은 경제 성장을 해칠 수 있는 어떠한 상황도 피하면서 핵 문제를 해결하기를 바란다. 중국은 북한으로 인한 어떠한 무력 분쟁에도 개입되고 싶어하지 않는다. 중국은 체제 변화, 무력 위협 등의 전략에 반대한다. 중국의 정책 도구 틀에는 지속적인 설득, 경제적 지원, UN 안보리 결의에 근거한 제한적인 경제적 제재 등이 있다. (3) 경제 및 안보 문제와 관련된 북한의 우려는 해소되어야 한다. 어떤 해결책이든 개발 지원과 에너지 지원을 포함해야 한다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 북한의 안보불안을 완화하는 것이다. 이러한 점에서, 중국은 북한과 남한의 관계 개선, 북한과 미국의 양자 관계의 진전을 주목하고 있다. (4) 북핵 문제의 해결은 한반도의 영구적 평화 질서로 이어져야 한다.

1992년과 1994년 사이의 북한 핵 위기와 다른 점은, 이 기간 동안에는 중국이 의도적으로 대립에 관여하는 것을 자제했었다는 것이다. 2차 북핵 위기에서는 중국이 초기부터 개입하였다. 그 결과 2003년 4월 4자 회담이 열렸으며 2003년 8월 시작된 6자 회담이 진행되고 있다. 역외 상황에서 마찬가지로 일부에서는 6자 회담의 가치에 대해 의구심을 품기도 하지만, 6자 회담이 전쟁의 논리를 효과적으로 회피하고 있다는 것이 지배적인 의견이다. 6자 회담은 핵심 역할을 하는 북한과 미국이 전쟁 준비보다는 협상에 초점을 두도록 한다. 대체적으로 6자 회담이 2005년 9.19 공동 선언문과 2007년 2.13 공동 선언문과 같은 성과를 이루었기 때문에 6자 회담 매커니즘이 최종 해결을 위한 주요 포럼으로 남아 있어야 한다는 것이다.

2007년 10월 9일 북한의 핵실험은 중국을 충격에 휩싸이게 했고 중국은 선언문과 유엔 안보리 결의안 투표를 통해 이에 대한 강력한 반대 의지를

보였다. 하지만 중국은 이러한 갈등이 북한과의 관계 종식으로 이어지지 않기 위해 노력했으며 책임 있는 이해 당사자다운 행동을 취해왔다. 북한 핵 프로그램의 직접적인 이유는 북한내 안보 불안에 있다. 이는 북한과 남한의 구조적 경쟁에서 처음 비롯되었고, 이와 관련된 북한과 미국의 긴장에 기인한다. 조지 W. 부시 행정부의 적대적인 태도가 주요 요인이기도 했다. 그래서 중국은 남-북 관계 및 북-미 관계의 진전을 긍정적인 것으로 생각한다. 중국은 최근 몇 달 간 미국측의 태도 변화를 환영한다. 중국 내 일각에서는 북-미 관계의 진전에 대해 우려하기도 하지만, 대체적으로는 이러한 발전이 핵 문제 해결에 도움이 되고 중국의 이해 관계에 맞다고 여긴다. 중국의 힘과 영향력에 의구심을 품은 사람들보다 신뢰를 보내는 이들이 압도적으로 많다.

북한의 안보 불안의 두 번째 원인은 냉전 후 지정학적 상황이 북한의 시각에서는 더욱 악화되는 것으로 보이기 때문이다. 냉전기 동아시아의 힘의 균형은 북방 삼각(북한, 구 소련, 중국) 대 남방 삼각(남한, 미국, 일본)이었지만, 현재 남방 삼각은 현존하는 반면 북방 삼각은 소멸했다. 이에 따라, 한반도에 영구 평화체제를 구축하고 역내 다자적 안보 질서를 갖는 것이 무척 중요하다.

이러한 안보불안 외에도, 북한의 핵 노력 이면에는 다른 이유들이 있는데, 예를 들어 국내 통치, 통일 전략, 역내 지정학적 계산 등과 관련된 우려 사항들이다. 이는 만약 안보불안이 사라져도 여전히 다른 문제들이 남는다는 의미이다. 모든 문제가 해결되는 데에는 오랜 노력이 필요할 것이다. 그러나 긴 과정이 될 것이기 때문에 제도 구축이 항상 해결 전략에 있어 중요한 부분이 되어야 한다.

중국의 기대

한반도 영구 평화체제 구축은 전체 해결 전략에 있어 필수적인 단계이다. 하지만 중국은 다자주의에 기반한 지역 전반적인 안보 질서를 모색하

고자 하며, 한반도 체제는 보다 광범위한 질서에 있어 핵심적인 기반이 될 것이다.

V. 유럽 경험의 관련성

엘리트 집단이 일반 대중에 앞서 개념을 형성했던 EU와 대비하여, 중국에서는 일반 대중과 정책담당자들의 정책과 행동이 엘리트들의 개념 형성보다 앞서있다. 중국의 엘리트들은 중국의 급격한 발전을 보다 잘 해석하고 사회에 대한 비전으로 어떤 식으로든 기여를 해야 한다는 도전 과제에 직면하고 있다. 동아시아 지역협력에 대해서도 동일한 상황이 존재한다. 역내 지식인들은 좋은 성과를 내지 못하고 있다. 현재 진행하고 있는 것들을 향상시키기 위한 한가지 방법은 EU의 경험으로부터 교훈을 얻는 것이다. 예를 들어, 유럽의 경험 중 유용하게 연구될 수 있는 부분들은 다음과 같다.

- 어떻게 현안 중심의 협력으로 제도 구축을 시작할 것인가?
- 프랑스와 독일의 화해는 유럽의 지역협력 성공에 있어 주요 필요조건이었다. 이것이 동아시아, 특히 중국과 일본에 있어 의미하는 바가 무엇일까?
- 공동 통화 정책(유로), 공동 무역 정책 등 제도 구축의 경험과 결과
- 동아시아 지역협력의 미래는 역내 국가 및 국민들에 의해 결정될 것이다. 그러나 역사와 선구자들의 경험을 알고 이해하는 것은 항상 도움이 되는 일이다.

동아시아에서 비전통적 안보문제와 대응조치: 해상문제를 중심으로

이서향

지난 수십 년간, '안보'라는 용어는 주로 군사적 안보를 의미했다. 그러나 냉전 종식과 2001년 미국 9/11 테러 이후 군사 이외의 안보 문제가 더욱 부각되었고, 많은 국가에서는 안보에 대하여 보다 광범위한 접근을 하게 되었다. 해양에서의 비전통적 위협 영역에 해당하는 여러 가지 근원과 위법행위가 있다. 여기에는 해상 테러리즘, 해상으로의 WMD 이동, 해적행위, 마약 밀매, 인신매매, 유행성 질병, 자연 재앙, 해양 환경에 대한 불법 행위 등이 있다. 이러한 위협은 하나 이상의 국가 관할권이 개입되어 그 성격상 초국가적인 경우가 많다. 동아시아 해상에서의 다양한 비전통적 위협에 대응하기 위해 국가간 지역협력 메커니즘을 성립시키는 것이 매우 중요하다. 양자적, 지역적(다자적), 국제적 수준에서 고려되어야 할 대응책의 우선순위를 세울 수도 있을 것이다. 동아시아에서 해상에서의 비전통적 안보 문제에 협력의 초점을 둔다면 공식적인 다자적 환경에서 협력의 습관을 기르기 위한 플랫폼을 제공할 수 있다. 이러한 노력은 해상에서의 안보 증대뿐만 아니라 역내 국가간 협력 증대에 있어서도 기본적인 필요 조건이다.

I. 서론: 변화하는 안보 개념, 새롭게 부상하는 위협

수십 년 동안, '안보'라는 용어는 대부분 군사적 안보를 의미했다. 그러나 냉전 종식 후(특히 2001년 미국 9/11 테러리스트 공격 이후) 비전통적(비군사적, 비통례적, 초국가적) 안보 문제가 정부, NGOs, 학자, 국제 기

1. '비전통적(비군사적 혹은 비통례적) 안보'와 '초국가적 안보'라는 용어는 때로 상호교환적으로, 자유롭게 쓰여졌으며, 유감스럽게도 그다지 정확하지 않게 쓰였다.

구들의 정책 및 연구 주제에서 눈에 띄게 증대했다. 전통적으로 안보는 억제, 힘의 균형, 군사 전략을 포괄하는 지정학적인 용어로 정의되어 왔다. 국가의 지속적인 중요성을 고려할 때 이러한 측면은 여전히 유효하지만, 안보를 어떻게 정의할지, 누구를 위한 안보인가 하는 점에서 안보에 대한 전통적 이해가 점차 의문시 되고 있다.

역사를 뒤돌아 볼 때, 1970년대의 석유 파동이 유발한 정치 사회적 영향과 같은 사건들은 안보불안에 다른 원인이 존재한다는 점을 부각시켰으며, 안보의 개념이 군사적 의미 이상으로 확대되어야 한다는 교훈을 얻게 했다. 하지만, 냉전의 종식(그리고 최근의 9/11 테러 공격)이야말로 비전통적 안보 문제를 안보 어젠다에 포함시키게 하는 데 중요한 역할을 수행한 사건이었다. 냉전은 안보 논의를 미국과 소련의 경쟁 구도 속에서 단순히 군사적으로만 제한시킨 지적 구속이었고, 냉전의 종식은 전략 연구를 이러한 지적 근시안에서 해방시키고 새로운 면을 탐구하도록 하였다. 더욱이, 2001년의 새롭고, 잔인한 성질의 테러 공격은 국가 외 행위자에 의해 조직되는 이러한 종류의 공격이 더욱더 치명적이고 파괴적인 형식을 띠고 비전통적, 예측 불가능한 수단을 이용하리라는 우려를 확대하였다.

여러 요인들로 인해 국가 간 전쟁의 위협만이 안보불안의 유일한 원인이 되지는 않는다는 것을 인정하게 되었다. 인종간 분쟁의 발발, 많은 개도국들에서의 정체성 문제, 점차 통합되는 세계 경제에서 경제 위기의 영향 확산, 거버넌스와 제도 발전 문제, 환경 파괴에 대한 인식 고조, 빈곤과 인구 급증의 배경 하에서 자원 희소성으로 발생하는 문제들이 모두 이러한 접근 방식에서의 특징으로 드러났다.²

일반적으로 비전통적 안보 문제들(테러리즘과 마약 밀매 등)은 본질적으로 초국가적이다. 하지만 비전통적 안보 문제라고 해서 모두 초국가적이라고 할 수는 없다. 전문가들은 초국가적 안보 문제가 다양한 형태를 가지며 사람이나 물건이 국경을 건너는 것과 관련된다고 한다. 또한 그러한 행동이 안보위협을 형성한다는 국제적 인식과도 관련된다고 한다.

2. Andrew T.H.Tan and J. D. Kenneth Boutin, eds., *Non-Traditional Security*

1990년대 초반 이후 명확해진 세계화는 이렇게 여러 안보위협에 영향을 확대해왔다. 세계화의 전개 과정은 새로운 현상은 아니지만, 통신, 정보 기술, 교통의 급격한 발달로 인해 강화되어 왔으며, 결과적으로 전통적인 경제적 국경이 사라지고 지역적 문제와 이슈의 영향이 국경을 초월하게 되었다. 예를 들어, 현재 세계 금융통합의 정도는 금융 위기가 여타 국가로 급속히 확산된다는 것을 의미한다. 마찬가지로, 최근 몇 년 간 동아시아 국가에서 '조류 독감'으로 몇 명의 사망자가 발생하자 이것이 전 세계적인 유행병으로 확산되리라는 전세계적인 공포감을 조장했다. 또한 인터넷과 컴퓨터라는 정보화 시대의 기술들은 국제 테러와 범죄의 새로운 채널을 제공하였다. 간단히 말해, 지역안보는 증대하는 상호 의존성, ICT 혁명, 기타 세계화의 영향의 결과로, 한 부분이 다른 부분들로부터 분리될 수 없는 끊임 없는 그물망이 된 것이다.

이러한 배경으로, 비전통적 안보 문제는 몇 가지 뚜렷한 특징을 가진다. 무엇보다도, 이들은 원인과 행위자라는 측면에서 전통적 안보와는 차이를 보인다. 전통적 안보는 전형적인 국제적 문제를 반영하며, 국가나 정부의 행위 결과이다. 반면에, 비전통적 안보 문제의 행위자나 원인은 규명하기가 어렵다. 많은 비전통적 안보 문제는 국가 행위의 직접적 결과의 산물이 아니라 국가 외 행위자에 의해 발생한다. 두 번째로, 비전통적 안보 문제는 특정 사회 집단의 구성원의 행위와 직접 연관되는 경우가 많다. 그러한 특정 사회 집단의 행위 영역이 확대되면서, 비전통적 안보 문제는 정치, 지리, 문화 등 여러 종류의 한계를 초월하여, 한 국가나 지역에서 다른 국가나 지역으로 확산된다. 결과적으로, 특정 개별 국가의 문제가 국제적 문제로 발전한다. 마지막으로, 비전통적 안보의 특징은 관리와 관련된 어려움, 긴 과정, 종합성이다. 많은 전통적 안보 문제와는 달리 비전통적 안보 문제는 서로 다른 국가들의 사회, 경제, 문화적 바탕에 뿌리를 두고 있

다. 비전통적 안보위협은 특정 국가나 지역에 한정되는 경우가 거의 없고 초국가적 중요성을 갖는다. 일단 시작되면, 짧은 시간에 제거할 수가 없고 몇몇 국가의 노력만으로는 해결하기가 어렵다.³

위에서 제시한 비전통적 안보 문제의 특징으로 인해, 개인의 안보는 국가의 안보에서 비롯되지 않는다거나 사실 국가 안보와 양립하지 않을지도 모른다는 인식이 증대해왔다. ‘인간안보’라는 인식이 부상하여, 안보가 국가의 외교 관계나 군사력에서 비롯되는 문제라기 보다는 일상의 조건(식량, 주거, 고용, 보건, 공공 안전, 인권)을 중심으로 한다는 것을 시사하고 있다. 더욱이, UNDP의 1994년 ‘인간안보’ 정의는 통제되지 않은 인구 성장, 경제 기회의 차이, 이민의 압력, 환경 파괴, 마약 밀매, 국제 테러리즘을 포함한다.⁴ 세계화, 인종 분쟁, 난민 이동, 환경 악화 등 과정과 문제의 안보적인 시사점은 점차 정책 입안자와 학계 모두의 관심의 초점이 되고 있다. 안보 문제의 확대는 정부의 의사 결정 과정, 학문 영역 모두에 반영되었다.

지난 10년간, 많은 국가들이 안보에 대해 확대된 접근 방식을 택해왔다. 예를 들어, 미 클린턴 행정부는 소련의 위협이 줄어들면서 비군사적 우려 사항을 다루는데 있어, 국가 안보와 관련된 학계 고문 및 활발한 연구를 적극 이용하였다. 이로 인한 영향은 연례 외교 정책 선언서인 1994년 국가 안보 전략에 명백히 드러난다. 이 문서에서는 ‘모든 안보 위협이 군사적 성격인 것은 아니다. 테러리즘, 마약 밀매, 환경 파괴, 급격한 인구 성장, 난민의 이동과 같은 초국가적 현상 역시 현재 및 장기적 미국 정책에 있어 안보적 시사점을 갖는다’고 명시했다.⁵ 클린턴 대통령의 안보에 대한 이러

3. Xu Jian, “Facing the Challenge of Unconventional Security,” in Bertrand Fort, ed., *Overcoming Vulnerability: Managing New Security Challenges in Asia and Europe* (Singapore: Marshall Cavendish, 2005), pp. 24-25.

4. Tan and Boutin, eds., *Non-traditional Security Issues in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2001), p. 2.

5. Peter Hough, *Understanding Global Security* (New York: Routledge, 2004), pp. 13-14.

한 확대된 접근 방식에는 그의 특별 고문이었던 스트로브 탈보트(Strobe Talbot)의 역할이 컸는데, 그는 또 조지프 나이 (Joseph Nye)의 ‘소프트 파워’라는 개념에 의해 영향을 받았다. 나이(Nye)에 있어 소프트 파워는 특히 정보의 세계에 기반을 둔 국력의 비군사적 차원을 명시한다.⁶

비전통적 안보에 대한 우려는 동아시아에서도 지난 몇 년간 증대되어 왔다. 동아시아 지역이 광대한 해양 영역을 포함하기 때문에 안보에 대한 확대된 접근 방식은 주목받아 왔고 이러한 비전통적 안보 문제는 해양 영역을 포함한다. 본 논문에서는 해양 영역에 특히 중점을 두고 동아시아의 비전통적 안보 문제를 살펴볼 것이다. 그 중 상당 부분이 속성상 초국가적이며, 역내 안보와 안정에 심각한 위협을 제기한다. 본 논문은 그러한 위협을 극복하고 지역안보를 강화하기 위한 적절한 대응 방안을 모색한다.

II. 비전통적 해양 안보위협 주요 원인

많은 원인과 위법행위가 해양의 비전통적 위협 영역에 속할 수 있다. 여기에 포함될 수 있는 것은 해양 테러리즘, 해상에서의 WMD 이동,⁷ 해적, 마약밀매, 인신매매, 해상 도난 및 사기(컨테이너 범죄 등), 불법 어업, 해양 환경에 대한 불법 행위 등이다. 이러한 위협은 한 개 이상의 국가 관할 지역이 포함된 초국가적 속성일 경우가 많다. 다음은 동아시아 지역의 인간안보 및 안정적인 환경에 위협을 제기하는 해양과 연관된 주요 비전통적 위협에 대한 간단한 분석이다.

6. *Ibid.*, p. 14.

7. WMD (대량살상무기) 자체가 국가 안보, 인간 안보에 위협이다. 이는 비국가 주체에 의해 보유되거나 이용될 수 있다. 따라서 WMD는 군사, 비군사 안보 의제의 대부분을 구성한다.

해양 테러리즘과 WMD 이동

해양에서의 테러리스트들의 활동은 1980년대에 IRA, 팔레스타인 해방 전선, 타밀반군(LTTE) 등의 다양한 작전과 함께 두드러졌다. 하지만 이 부문의 테러리즘이 발생 빈도 면에서나 정교성 면에서 증가하는 양상을 보인 것은 1990년대 중반부터이다. 최근 9/11 테러 이후 테러리즘이 새로운 수준에 도달한 이후, 말라카 해협의 선박에 대한 알카에다의 의도적 공격 등을 포함한 실질적인 계획이 발각되었다. 오늘날까지 다양한 유형의 테러 조직들은 다음과 같은 작전 수행능력을 보여왔다. 무장한 테러 분자들의 여객선 납치, 합법적인 해상 무역을 통해 해외 작전을 지원하기 위한 수익 창출, 해상 선박에서 인질을 잡고 상당한 몸값 요청, 2000년 예멘에서 발생한 USS Cole 사건에서와 같이 폭발물로 채워진 자살 선박에 의한 세계 최고 수준의 군함 공격, 자살 선박을 이용한 초대형 유조선 공격, 해상으로 대량의 무기, 폭발물, 탄약, 기술적 지원 운반, 해저 운송/공격 선박과 ‘스텔스’ 보트 개발, 해상으로 컨테이너를 이용한 테러리스트 조직원 운반⁸ 등 해상에서의 다양한 테러리스트 활동으로 볼 때, ‘해양 테러리즘’은 (a) 해양 환경 내에서 (b) 해상이나 항구에서 선박이나 고정된 플랫폼을 이용하거나 혹은 이에 대항하고 (c) 관광 휴양지, 항구 지역, 항구 마을이나 도시를 포함한 해안 시설이나 주거지에 대한 테러리스트 행위 및 활동의 착수라고 볼 수 있다.⁹

사실 지난 몇 년간 민간 선박은 무장 공격이나 테러리스트 단체의 납치에 노출되어왔고, 항구는 테러리스트들의 폭탄 공격에, 해안에서 떨어진 석유 플랫폼과 석유 및 가스 수송관은 테러리스트 공격에 노출되어왔으

8. Rupert Herbert-Burns, “Terrorism in the Early 21st Century Maritime Domain,” a paper delivered at the IDSS Maritime Security Conference, May 20-21, 2004, Singapore, p. 7.

9. 이 정의는 서울에서 열린 2002 아시아 태평양 안보 협력 위원회(CSCAP)의 해양 협력 실무 그룹 회의에서 채택되었다.

며, 여행지와 관광시설은 테러리스트 공격의 목표물이 되었고, 해안 지역은 테러리스트의 기습 공격을 받아왔다. 해양 테러리즘은 상당한 시민의 피해, 환경적 재앙, 재산 피해, 경제적 손실, 정치적 불안정성, 국가간 관계의 악영향, 해상 무역과 해양 경제 활동에 의존성이 높은 동아시아 지역의 관계 악화 등을 야기할 가능성이 크다.

해양 테러리즘과 마찬가지로, 현재 군사적, 비군사적 안보 의제 모두를 지배하는 WMD 역시 엄청난 시민의 피해를 야기할 가능성이 크다. 국제 사회에서 WMD 문제의 비중이 증가하는 이유는 바로 테러리스트 조직이나 기타 비국가 행위자들에 의해 이용될 수 있기 때문이다. 영국 일간지 파이낸셜 타임즈(*The Financial Times*) 2002년 7월 9일에 WMD에 관해 실린 기사는 안보 전문가와의 인터뷰를 통해 다음과 같이 언급했다. '테러리스트 단체에 의한 WMD의 소유 및 이용 가능성은 이제 생각지 못할 일이 아니다.'¹⁰ 사실, WMD 테러리즘의 위험은 9/11 테러 공격 이후 국제 사회에 계속 존재해왔다고 할 수 있다. 2001년 9월 11일 미국에 대한 공격 이후 확보한 증거를 볼 때, 전문가들은 알카에다와 같은 국제 테러 조직이 핵, 생물학, 화학, 방사능 무기를 추구해왔다는 데에 동의한다. 인도네시아, 케냐, 모로코, 사우디아라비아 등에 대한 최근의 공격은 국제 테러 조직이 여전히 활동 중이고, 자원이 풍부하며, 의지가 확고하다는 것을 상기시켰다.

해적

해적은 동아시아에서 최근 새로 부상하고 있는 안보에 대한 비전통적, 초국가적 주요 위협 요인이다. ICC-IBM이 발표한 자료에 따르면, 세계에서 보고된 해적 행위의 3분의 1 이상이 동아시아에서 발생하였으며 (2006년 약 90건), 그 중 동남 아시아가 대부분을 차지했다. 표1에서 보듯이, 동아시아에서 해적 공격의 횟수는 2006년 이후로 감소해왔으며, 지난 5년

10. *The Financial Times*, July 9, 2002, p. 6.

간 최저치를 기록했다. 하지만, 이러한 수치가 앞으로도 유지될 지 예측하기에는 아직 이르다.

[표 1] 해적 공격의 세계적 동향, 2002-2006

지	역	2002	2003	2004	2005	2006
동남 아시아	인도네시아	103	121	94	79	50
	말라카 해협	16	38	48	12	11
	말레이시아	14	5	9	3	10
	미얀마			1		
	필리핀	10	12	4		6
	싱가포르 해협	5	2	8	7	5
	태국	5	2	4	1	1
극동	중국/홍콩/마카오		1	3	4	1
	동중국해	1				
	파푸아뉴기니	1				
	솔로몬 섬	2				
	남중국해		2	8	6	1
	대만	1	1			
	베트남	12	15	4	10	3
소계		170	189	173	122	88
기타 지역		200	256	156	154	148
세계 총계		370	445	329	276	236

출처: ICC-International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, Annual Report (January 2007).

해적 행위는 지역 경제에 광범위한 차질을 야기하며, 해상 무역이나 항해에 심각한 위협을 제기한다. 유조선이 해적 공격의 주요한 목표라는 것을 감안한다면 해적 행위의 증대는 중대한 환경 재앙을 일으킬 가능성도 있다. 2005년 3월 14일 가연성 화학 메탄을 수송하는 인도네시아 선박의 납치는 안보에 대한 우려를 더욱 심화했다.¹¹

유엔 해양법 협약 (UNCLOS) 101조에 따르면 해적 행위는 공해 또는 한

국가의 관할권 이외 지역에서의 불법적 폭력 행위나 선박의 압류로 정의한다. 국제법 하에서 모든 국가들은 공해에서 해적을 체포하고 해적 행위를 처벌할 권리가 있다. 동 조약 58조 2항에 따르면 이러한 규정은 영해 이외의 수역(예를 들어, 배타적 경제 수역)에 적용되지만, 해적 행위가 국가의 주권 영역 내에서 발생할 때에는 적용되지 않는다. 이는 물론 아주 제한적인 유엔 해양법 협약(UNCLOS)의 해적에 대한 정의로, ‘공해’ 그리고 여타 국가 관할권 이외의 지역을 의미한다. 동 조약은 또한 군도 수역의 존재를 인정한다. (군도의 최외각(最外殼) 섬들을 연결하기 위해 그려진 해협 기준선 내의 수역) 군도 수역도 역시 법적으로 군도 국가의 영토 주권 내에 속하며, 따라서 공해에서의 해적 행위에 관한 정의나 규칙을 적용받지 않는다. 이 조약은 또한 국제 해협에 국경을 맞대고 있는 국가들의 책임을 인정한다. 그러나, 그러한 해협이 영토적 해양 한계나 국가들의 국가(a state of states) 내에 위치할 때에는 해당 주권 국가만이 해당 지역에서 관할권을 행사할 수 있다.

동아시아 지역에서의 해적 문제를 현실적으로 해결하기 위해서는 상기 조약의 좁은 법적 정의(‘공해’) 이상으로 나아가 1992년 IMB에 의한 정의와 비슷한 것을 추구해야 한다. 이에 따르면 ‘해적은 절도나 기타 범죄를 행할 의도와 이를 위해 무력을 이용할 능력을 갖추고 선박에 오르는 행위이다.’ IMO는 또한 이 개념을 ‘해적과 선박에 대한 무력 약탈’까지 확대하였다. 이러한 광범위한 정의(해적과 선박에 대한 무력 약탈)는 명백히 영해나 항구에 정박한 선박도 포함한다. 해적 행위가 발생하는 장소가 어디든지 간에 해적 문제를 해결하기 위한 국가간의 잠재적 협력은 해양의 법적 정의에 근거해야 하기 때문에 이러한 정의를 현실적, 법적으로 이해하는 것이 무척 중요하다.

위와 같은 광범위한 정의를 기준으로 보면, 해적 행위는 선박이 항구에 정박해 있을 때, 항해중일 때, 그리고 영해나 공해에서 발생한다고 간주된

11. “Sea Pirates Strike in Strait of Malacca,” *ISN Security Watch*, March 14, 2005.

다. 동아시아에서 일어나는 해적 공격은, 일반적으로 밤 중에 선박 옆으로 다가와서 올라타고 현금이든 다른 어떤 형태의 운반용이한 귀중품을 탈취하는 형태로 나타난다. 이러한 종류의 공격에서 특이할 점은 선박에 오르기 위해 이용되는 기술의 수준이다. 또한 저항이 있지 않는 한 폭력을 행사하지는 않는다.

그러나, 최근 역내에서의 해적 공격에는 세 가지 주목할 만한 특징이 있다. 우선, 해적들은 점점 장비를 잘 갖추어 나가고 있다. 해적들은 보통 소형 쾌속정을 이용하고 표적을 추적하기 위한 적절한 레이더 시스템을 갖고 있다. 기관총, 박격포, 수류탄을 손에 얻는 것은 점차 쉬워지고 있으므로, 기습식 폭력 발발 가능성이 높아지고 있다.

둘째, 이 지역의 해적들은 때로 상업용 선박을 탈취하여 선원들을 표류하게 두거나 심지어 살인을 저지르고 탈취한 선박을 항구로 이동시킨다. 이 곳에서 선박에 칠을 다시 하고, 새로운 이름을 붙여 위조 등록 문서를 마련한다. 일단 새로운 옷을 입히고 나면, 이러한 ‘유령선’은 부주의한 선박 소유자들에 의해 사용된다. 1998년 10월 13일 실종된 것으로 기록되고 2달 후 중국의 장지양(Zhanjiang)항에서 발견된 ‘텐유(Tenyu)’ 선박의 경우가 이러한 종류의 해적 공격의 전형적인 예이다. 이 선박은 “Sanei 1.”으로 이름이 바뀌었으며, 원래의 선원이었던 2명의 한국인과 13명의 중국인의 행방에 대해선 아직까지도 알려진 바가 없다.

셋째, 이 지역의 해적들은 점차 지원망과 더불어 조직화하고 있다. 이는 이 지역의 해적이 조직 범죄단의 지원을 받는, 보다 복잡하고 수익성 있는 범죄로 되어 가는 경향이 있다는 것이다. 일부 공격은 때로 불법 마약 밀매와 인신매매와 같은 초국가적 범죄를 저지르는 초국가적 범죄 신디케이트가 배후 조종한 것이었다.

이는 과거 ‘아시아의 해적’이라 불렸던 것과는 비교할 때 완전히 새로운 경향이다. 과거에는 최소한의 무력을 이용하여 선박을 공격하고 현금과 귀중품을 탈취하였다. 그 형식이 어떤 것이든, 역내 해적의 새로운 경향은 선원의 생명은 물론 선박의 안전에도 실질적인 위협을 가하

기 때문에 이에 대응하기 위해서는 지속적이고도 조정된 지역적 노력이 필요하다.¹²

해양 오염 및 자연 재해

동아시아 지역, 특히 동북아시아는 두 개의 반 차단된 광대한 해양을 포함하고 있다. 362,000 제곱 마일에 해당하는 황해(동중국해), 445,000제곱 마일의 동해(일본해)가 그것이다. 해양 오염에 관해서는 다음과 같은 일반적인 관찰이 일단 필요하다. 우선 이 지역 해안 및 그 인접 지역의 인구 밀도가 세계에서 가장 높다는 것이다. 둘째, 이들 지역이 세계 해안 지역 중 산업 집중률이 가장 높은 지역 중 하나라는 것이다. 셋째, 이 지역에 세계 선박 항로가 집중되어 탱크 청소나 누출, 실수로 인한 폐기물이 주요 걱정거리인 가운데 충돌, 좌초로 인한 오염에도 노출되어 있다. 마지막으로, 석유와 가스가 앞바다에 있을 가능성이 상당히 크다.

이러한 여건에서, 이 지역은 분명 상황이 크게 악화될 가능성이 있고, 이것이 선박의 항해를 방해할 수도 있다. 사실 황해의 연안 수역은 이미 위험한 선박이나 급속히 성장하는 연안 지역의 산업 활동으로 인한 오염 물질들로 인해 상당한 오염의 피해를 입고 있다. 동해 역시 심각한 오염의 징후를 보이고 있으며, 일본의 대규모 해안 지역들은 이미 심하게 오염되었다. 상당한 주의를 기울이지 않는 한 상황이 악화될 것이라는 것은 쉽게 예측할 수 있다. 환경의 중요성에 대한 대중 및 국가적 인식이 증대하면서

12. 최근 역내 해적 활동이 증가하자, 일부 학자들은 다양한 폭력적 행동을 포괄하는 해적 행위가 해양 테러리즘으로 발전할 가능성이 있다고 주장한다. 하지만, 해적과 테러리즘의 목적은 일반적으로 상이하다. 테러리즘의 동기가 대부분 정치적, 종교적 이념인 반면 해적은 경제적 동기를 갖는다. 보다 자세한 사항은 Derek Johnson and Mark Valencia, eds., "Piracy and Terrorism in Southeast Asia: Similarities, Differences, and Their Implications," in Derek Johnson and Mark Valencia, eds., *Piracy in Southeast Asia: Status, Issues and Responses* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), pp. 77-102을 참고.

해양 환경 악화는 역내 해양 안보에 심각한 위협을 가할 가능성이 있다.

이 문제 외에도, 역내 해양 안보에 대한 여타 비전통적, 초국가적 위협 요인이 많다. 이 위협 요인들은 지구의 내부, 대기, 혹은 지구 외부에서 발생한 물리적 현상에서 비롯된 자연의 무생물계에서 찾아진다. 최근 기후 변화에 대한 정부간 협의체(UNIPCC)의 보고서는 지구 온난화가 세계 농업을 파괴할 몇 가지 방식을 규정했으며, 기후 변화가 안보에 미치는 시사점을 규명했다.¹³ 불가항력(Acts of God)이라는 문구는 통제할 수 없는 위협 앞에서의 인간의 무력함이라는 개념을 표현하지만, 실상 자연 재앙은 지리적 혹은 기상학적 현상인 것에 못지 않게 사회·정치적 현상이기도 하다는 것이다.¹⁴

[표 2] 2004년 쓰나미의 기록

-
- 사상 두 번째로 큰 지진으로 기록
 - 6백만 명 피해
 - 298,000명 사망 혹은 실종
 - 500,000명 부상
 - 170만 명의 이재민(IDPs : Internally Displaced Persons)
 - 5,000 마일의 해안가 피해
 - 2 백만 명 일자리 상실
 - 410,000 주택 피해 혹은 소실
 - 쓰나미로 인해 4백만의 빈곤 인구 추가
-

출처: "Tsunami and Human Rights: 100 Days After," The Full Report by FORUM-ASIA, April 2005, p. 4.

이 중에서도 주목할 것은 '쓰나미'이다. 일본의 용어인 쓰나미는 아직도 때로 사용되는 '해일'보다 정확한 용어이다. 이 거대한 파도는 조류에 의해 생성되는 것이 아니라 화산 폭발이나 지진과 같은 지진 활동에 의해 발생한다. 쓰나미 파도의 크기는 100~150km 정도로 (일반적인 파도의 100

13. *International Herald Tribune*, April 25, 2007, p. 6.

14. Peter Hough, *Understanding Global Security* (New York: Routledge, 2004), p. 180.

배 정도) 640~960 km/h 가량의 속도로 수백 km까지 이동할 수 있다. 그러나 쓰나미는 공해에서는 그 높이가 1m 이하이기 때문에 발견하기가 매우 어렵다. 가장 치명적이었던 쓰나미는 2004년 12월 26일 인도네시아 동북 연안(인도양)에서 발생했으며 약 30만 명의 사람들이 지진에 의해 발생한 파도로 목숨을 잃었다. 이는 인명의 손실이었을 뿐 아니라, 다른 측면에서도 아시아에 굉장한 영향을 미쳤다. 여러가지 사회적, 경제적, 환경적, 정치적 문제가 이로 인해 발생했거나 악화되었다.¹⁵

세계적 전염병: SARS, 조류 독감

동아시아의 비전통적, 초국가적 안보 위협 중에서 마지막 우려 사항은 SARS, HIV/AIDS와 조류 독감과 같은 세계적 전염병이다. 예를 들어, 2003년 SARS 발병은 역내 안보 환경을 흔들어 놓았다. SARS는 중국 남부에서 홍콩, 싱가포르, 베트남, 캐나다로 급속히 확산되었다. SARS는 테러리스트에 대한 공포와 더불어 중국, 인도네시아, 말레이시아, 태국 같은 국가들에 있어 주요 외화 수입원인 관광 업계에 심각한 타격을 가했다. SARS는 지난 몇 년간 수그러들었지만, 역내에 이 문제를 다루는 시스템이 열악한 상태이므로 언제라도 재발할 수 있다.

한편, 중국에서 발생하여 베트남, 태국, 인도네시아로 확산된 조류 독감은 가금류 업계에 종사하던 사람들을 비롯하여 이 지역 사람들의 물리적·경제적 안보에 또 다른 위협을 야기했다. 확산을 방지하기 위한 노력의 일환으로, 전염 사례가 발생한 국가들에서는 수백만 마리의 닭이 폐사 처리되었다.

더욱이, 최근 아시아의 많은 국가에서 조류 독감이 발발하자 전염병 위협이 다시 제기되었으며, 작년의 30개 발병 국가와 비슷한 수가 된다. 올

15. 2005년 8월 미국을 강타한 허리케인 카트리나로 인한 막대한 피해 역시 인간 안보를 심각하게 위협하는 자연 재앙으로 주목해야 한다.

해 초 중국은 수 개월 만에 처음으로 H5N1의 첫 케이스를 확인했다. 인도네시아는 이미 2007년 바이러스로 인해 4건의 사망을 기록했고, 이로 인해 세계적으로는 61명 사망자수를 기록하게 되었다. SARS의 발병에 대한 즉각적이고 완전한 정보 공개가 부족하고 병의 확산이 광범위한 전염으로 이어질 수도 있었던 일부 국가는 SARS 발병의 교훈을 망각한 것처럼 보인다.

III. 비전통적 안보 위협에 대한 대응책

동아시아의 다양한 비전통적 안보 위협은 대부분 속성상 초국가적이고 국가들이 일방적인 방법으로는 해결할 수 없기 때문에 이에 대응하는 최선의 방법은 국가간 지역 협력 체계를 성립하는 것이다. 이러한 위협은 적극적인 국제적 협력으로 효과적으로 예방되고 극복될 수 있다. 비전통적 안보 문제들은 역내 다자적 안보 협력의 제도화를 위한 플랫폼으로 이용될 수도 있다. 해양 협력을 위한 여러 제안이 제시된 바 있으며, 이러한 방안들을 양자적, 하위 지역적(혹은 다자적) 그리고 국제적인 수준에서 고려할 만한 체제를 수립할 수도 있다. 하지만 역내 국가들이 다양한 군사외 위협과 기타 해양 범죄를 해결하기 위해 국내적으로 적절한 제도적, 법적 질서를 보유하고 있고, 관련 국제 협약에의 가입국이고, 그러한 협약과 관련된 의무를 이행한다면 협력은 더욱 가속화될 수 있다.¹⁶

우선, 다자적 대응은 정보교류 및 조정, 이웃 국가간 국경 통제 협약과 같은 제도를 포함한다. 정보교류와 조정은 해상에서의 다양한 비군사적 위협(해양 환경 오염 등)을 방지하기 위한 최소한의 협력 형태이며, 이웃 국가간 국경 통제 협약은 해상 국경 근처나 국경 간 해상에서 발생할 특정

16. *Cooperation for Law and Order at Sea*, CSCAP Memorandum No. 5, February 2001, p. 7.

[표 3] 해양 안전에 관한 주요 국제 합의: 협약 및 기타

협 정	내 용
<ul style="list-style-type: none"> • UN 안보리 결의안1373 (2001) • 국제 선박 및 항만 안보 규정(ISPS) (2002) • 국제 해사 기구 결의안 A. 924 (22)-2001 • 국제 해상인명 안전조약 (International Convention of Safety of Life at Sea)(SOLAS 1974) - SOLAS Protocol 78 (Tanker Safety) • 국제 만재 흡수선 협약 (LL1966) • 국제 충돌 방지법 (COLREGS 1972) • 어선 안전 의정서 1993(SFV-P) • 선원의 훈련증서 발급 당직에 관한 국제 협약 (STCW) 1978 • 해상 수색 및 구조에 관한 협약(SAR 1979) • 해상무역 선박의 안전에 반하는 불법 행위 금지 조약 1998 (Rome Convention, SUA) 	<p>테러리스트 활동 예방과 억제를 위한 조치 선박 및 항구 안보 강화 범죄, 테러리스트 활동 대응</p> <p>해적 공격 예방</p>

주: 환경을 보호하기 위해 IMO가 채택한 기타 국제 협약도 상당수 존재한다. MARPOL 73/78 (Annex I-V) 가 대표적인 예이다.

활동과 관련된 공동의 대응책에 합의한 국가들을 포함할 것이다. 동아시아 내에서 비전통적 안보 문제를 해결한 양자적 협력은 보다 광범위한 다자적 협력을 위해 매우 중요한 기본 요소가 될 수 있다.

둘째, 다자적 대응책은 동아시아에서 해적, 마약밀매, 불법 이민 등의 해상 범죄에 대처하는 데 큰 도움이 된다. 이러한 해상 범죄를 퇴치하는 협력 활동은 특히 공동의 운영 및 보고 절차, 정보 및 데이터 기반의 설립, 공동 순찰 및 법 집행 전문가에 대한 훈련 등을 포함한다. 지난 수년간 역내 협력 조치들은 말라카 해협에서 실행되었다. 예를 들어, 1992년 10월에 IMB는 말레이시아의 쿠알라룸푸르에 해적 보고 센터를 24시간 무료 정보 센터로 설립했다. 이 센터는 선박 및 법 집행 당국에 경보를 발하고, 정기적으로 해상 해적 상태 보고를 발행하며, 해적에 대한 기록을 축적한다. 역내 해적 및 무장 공격의 증대에 따라 세 개의 해안 국가(말레이시아, 싱가포르, 인도네시아)는 최근 해양 순찰 활동을 조정하는 것을 시작으로 해

협을 해적, 테러리스트 공격, 마약 및 무기 밀매로부터 보호하기 위한 협력적 대응 조치를 강화했다.¹⁷

마지막으로, 해상에서의 비전통적 안보 위협의 종합적인 속성을 고려하여, 이를 방지하기 위한 국제적 수준에서의 대응책이 필요하다. UN 및 기타 전문 기구의 이니셔티브를 통해 다양한 국제 협약과 결의안이 채택되어 해상 안전을 강화하고 해상에서의 폭력에 맞서고자 했다. 각 국은 해양 안보를 강화하고 해상에서의 위협에 대응하기 위해서 취한 국제적 조치를 인지하고, 국제적 수단에 전적으로 협력하고 이를 실행하기 위해 필요한 모든 적절한 수단을 취해야 한다. 또한 모든 해상 사고에 대한 조사에 협력해야 한다.

IV. 결론

지난 수십 년간, ‘안보’ 라는 용어는 대개 군사적 안보를 의미했다. 그러나 냉전의 종식과 2001년 미국에 대한 9/11 테러리스트 공격의 발생 이후, 비군사적 안보 문제가 더욱 현저해졌고 많은 국가들은 안보에 대해 보다 광범위한 접근을 취해왔다. 여러 불법행위는 해양에서의 비전통적 안보 위협의 영역에 속할 것이다. 여기에는 해양 테러리즘, 해양에서의 WMD 이동, 해적, 마약 밀매, 인신매매, 전지구적 전염병, 자연 재앙, 해양 환경에 대한 위법 등이 속한다. 이러한 위협은 본질상 초국가적인 경우가 많으며, 한 국가 이상의 관할권이 겹쳐 있다. 해양 환경에 대해 제기되는 기존의, 그리고 새로운 위협에 대한 분석은 전통적 군사 위협은 감소하는 반면,

17. 가장 최근인 2006년 9월, 16개 역내 국가(ASEAN+3) 등이 아시아에서 해적과 무장 강도에 대한 협력을 증대하고 고취하고자 ‘아시아의 선박에 대한 해적 및 무장 강도를 타파하기 위한 역내 협력 합의(RecAAP)’ 를 채택했다. RecAAP는 선박에 대한 해적과 무장 강도에 대응하기 위한 역내 협력을 위한 바탕을 제공한다는 의미에서 큰 업적이다.

상당수의 새로운 비군사적(비전통적) 해상 안보 문제는 증가하고 있다는 점을 시사한다. 하지만 그러한 위협은 직, 간접적으로 지역 및 세계의 기존 정치적, 전략적, 법적 질서의 근본적 혁신에서 비롯되는 불확실성의 증대와 연관되어 있음을 주목해야 한다.

동아시아 해상에서의 다양한 비전통적 위협에 대응하기 위해서는, 국가 간 지역 협력 체제를 구축하는 것이 무척 중요하다. 왜냐하면, 이러한 위협이 전반적으로 속성상 초국가적이며 국가들은 이러한 문제를 일방적인 방식으로 해결할 수가 없기 때문이다. 이들은 적극적인 국제 협력을 통해서만 효과적으로 예방·극복될 수 있다. 한 국가의 파위나 초국가적 위협을 저지하려는 결의에 상관 없이, 어떠한 국가도 다른 국가와의 협력 없이는 성공할 수 없다. 해양 협력에 관해서 우리는 양자적, 다자적, 국제적 수준에서 고려되어야 할 대응책의 체계를 마련할 수 있다. 하지만 역내 국가들이 다양한 비군사적 위협과 여타 해양 범죄를 해결하기 위해 국내적으로 적절한 제도적, 법적 질서를 보유하고 있고, 관련 국제 협약에의 가입국이고, 그러한 협약과 관련된 의무를 이행한다면 협력은 더욱 가속화될 수 있다.

이러한 해양 협력 문서와 함께, 동아시아 지역의 모든 국가들의 긴급한 과제는 안정적이고 안전한 해양 레짐을 구축하는 것이며, 또한 주요 해상 활동의 사전 통보, 선박 스케줄 교환과 같은 다양한 해상 신뢰 구축 조치를 실행하는 것이다.¹⁸ 현재 동아시아 국가들은 해상 관련 이해를 상당히 공유하고 있지만, 불확실한 전략 환경, 해양 주권 분쟁, 합의된 해양 국경의 부재와 같은 해상에서의 주요 관할권 문제로 인해 해상에서의 분쟁의 소지는 여전하다.

18. 동아시아에서 연안 경비가 급속히 확대되고 있다. 따라서 일부 국가는 해양 CBMs를 실행하는데 연안 경비대의 이용을 선호할 수도 있다는 것을 인정해야 한다. 해양 관할권에 대해 상충되는 주장이 있거나, 정치적 긴장 관계가 있는 민감한 지역에서는 군함을 이용하는 것보다 연안 경비 선박을 이용하는 것이 적합할 수 있다.

지역 안보문제와 대응조치: 일본의 시각

후쿠시마 아키코
(FUKUSHIMA Akiko)

냉전의 상징인 베를린 장벽이 1989년에 무너진 유럽과는 대조적으로, 동북아시아는 분단된 한반도, 대만해협, 영토 분쟁 등 아직까지도 해결되지 않은 전통적 안보 문제들을 안고 있다. 더욱이, 동북아시아는 속성상 초국가적이고 따라서 다자 협력을 요구하는 에너지와 환경 문제를 비롯한 비전통적 안보 문제를 안고 있다. 하지만 동북아시아에는 이러한 문제에 대응할 수 있는 지역 대처 방안이 부족한 것으로 잘 알려져 있다. 이는 지역 내 국가들이 안이했었다는 것을 의미하지는 않는다. 정반대로, 동북아시아에서 협력을 촉진하기 위한 노력이 기울어져 왔다. 1990년대 이후 동북아시아 협력을 위해 상당히 많은 제안들이 제시되었다. 그러나 지금까지 이러한 방안들은 실패하거나 정체되었다. 더욱이, 최근 중국-일본-한국의 정치적 긴장 관계가 이러한 실패 및 동아시아에서 지역주의가 진전을 이루지 못하는 원인으로 지목되었다. 본 논문은 동북아시아에서 지역주의의 역사적 진화를 살펴보고 동북아시아가 협력을 위한 준비가 되어 있는지 질문을 한다. 본 논문은 지역이 이미 협력을 하고 있는 문제 및 협력을 할 준비가 된 문제를 조명해 보고 동북아시아의 평화와 번영을 위한 지역적 방안에 대한 제안으로 마무리한다.

서론

1990년대 중반 아론 프리드버그(Aaron Friedberg)는 동아시아가 ‘경쟁으로 가득’ 하며 ‘강대국 분쟁의 중심’으로 부상할 곳이라고 주장했다.¹ 동

1. Aaron L. Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia,” *International Security*, 18 (3) (Winter 1993-94), pp. 5-33.

북아시아에 대한 지리적 정의가 아주 명확하지는 않지만, 이는 동아시아 어느 곳보다도 동북아시아에 더욱 해당되는 주장이었다. 미국은 지리적으로 지역에 속하지는 않지만, 경제, 정치, 안보적 이유로 이 지역에 깊숙이 연관되어 있다. 동북아시아는 분명 현재, 미래의 주요 강대국에 둘러싸여 있으며, 여전히 냉전의 유산으로부터 자유롭지 않으면서, 또한 중국의 부상으로 상징되듯 힘의 역학구조도 변하고 있다. 동북아시아는 또한 한반도와 대만 해협 등의 잠재적 전쟁 지대로 구성되어 있고, 지역 내 영토 분쟁이 지속되고 있다. 여기서 프리드버그의 주장이 제기되는 것이다.

냉전의 상징인 베를린 장벽이 무너진 유럽과는 확연히 대조적으로, 동북아시아에서 냉전은 끝나지 않았다. 역내 국가들은 60년 간 이러한 '전통적' 안보 문제를 직면해 왔지만, 점차 지역 협력을 요구하는 에너지 부족, 환경 파괴, 전염병, 테러리즘 등의 '비전통적' 안보 문제도 직면하고 있다.

그러나 동북아시아에는 OSCE, NATO, EU에 견줄만한 지역 협력을 위한 효과적인 영구적 제도적 메커니즘이 없다. 반면, 동남아시아 지역은 1967년 ASEAN을 창설했다. ASEAN은 냉전 동안 힘을 얻지 못했으나, ASEAN PMC(아세안 지역 안보 포럼), ASEM, ASEAN+3, 최근의 ASEAN+6(EAS로도 알려진) 등으로 대표되는 동아시아 지역주의의 핵심인 것으로 드러났다. 동남아시아의 ASEAN과 견줄만한 조직이 동북아시아에는 부재한 상황에서, 동아시아 지역은 불균형한 모습을 보이고 있다. 그러나 동북아시아 역내 협력 메커니즘의 부재는 우리가 안이하거나 나태했다는 것을 의미하지는 않는다. 사실, 동북아시아에서는 지역적 방안을 세우기 위한 노력이 있어 왔다. 미국은 이 지역에 지리적으로 속하지는 않지만 이러한 노력의 주창자나 주요 행위자로 자주 포함되었다. 1990년대에는 특히 비전통적 안보 문제를 다루는 수많은 지역적 구상이 제안되었다. 가장 눈에 띄는 예는 유럽 석탄 철강 공동체를 모방한 에너지 및 환경 공동체이다.² 북한의

2. Shinyasu Hoshino, president of the National Institute for Research Advancement (NIRA), at a North Pacific Conference in Sapporo, Japan, 1993.

핵 개발에 관련된 6자 회담을 제외하고는 트랙1 차원의(track one-level) 지역 제도가 창설되지 않았다. 트랙2 차원에서는 몇가지가 시작이 되었고 현재 진행중인 것들도 있다. 모든 구상안은 중단되었거나 정체되어 있다. 성취된 지역 방안조차도 논의 또는 신뢰구축을 위한 임시 다자주의의 수준에 남아 있으며, 지역 협력을 이루기 위해 필요한 수준의 다자주의에 도달하지는 못했다. 자연적으로 제기되는 질문이 “왜 안 되는가?”와 “지역적 방안이 동북아시아에서 실현될 수 있는 것인가?”이다.

이 논문은 다자주의가 무엇인지 물음으로써 이러한 질문에 답하고자 한다. 동북아시아에서 지역주의의 역사적 발전을 검토하고, 동북아시아의 주요 행위자인 일본, 중국, 한국 간 삼자 협력을 검토하고, 지역 협력을 통해 도움을 받을 수 있는 역내 이슈들을 살펴보고, 그러한 기능적 협력이 동북아시아의 지역적 구조를 위한 기반을 놓을 수 있는지 묻고자 한다. 다시 말해, 본 논문은 동북아시아가 협력을 하지 않을 때 입을 손실이 무엇인지 문제를 제기하고, 지역 협력을 유도할 수 있을 정도로 충분한 혜택을 협력을 통해 얻을 수 있는 것인지 묻고자 한다. 본 논문은 동북아시아의 미래 지역 협력에 대한 몇 가지 제안으로 마무리한다.

다자주의란 무엇인가?

다자 협력을 검토하는데 있어, 동북아시아의 역사적 진화가 시작점이 될 수 있다. 더욱이, 다자주의의 논의를 시작하는 최선의 방법은 “다자주의는 무엇인가?”와 “협력을 통해 얻는 것은 무엇이며 협력을 하지 않아서 잃는 것은 무엇인가?”라는 질문을 제기하는 것이다. 국제관계에 있어 다자주의라는 용어는 셋 혹은 네 개의 관련국 사이의 관계라는 단순한 양적 정의 이상이다. 존 러기(John Gerald Ruggie)는 다자주의를 다음과 같이 정의했다. 1)공유된 일반화된 원칙 2) 참여자들간 복지의 불가분성 3)포괄적

상호주의.³ 일반화된 원칙은 개별 선호에 상관 없이 다자 기구 가입국들의 행동을 지배하는 규칙이다. 러기는 경제적 측면에서 최혜국 대우 원칙, 안보 측면에서 공동의 안보를 예로 제시하면서 행동의 일반화된 원칙을 서술한다. 복지의 불가분성이란 회원국들 간에 비용과 혜택이 동등하게 분배된다는 것이다. 예를 들어, 한 국가에 문제가 발생한다면 기구의 여타 회원국에도 여파가 미치게 된다. 회원국들에게 공동으로 걸린 문제인 것이다. 포괄적 상호주의란 다자 기구의 회원국은 다른 회원국과 협력하여 보상을 기대한다는 것이다. 회원국들이 꼭 모든 문제에 대해 보상을 기대하는 것은 아니지만, 궁극적으로는 보상을 기대한다. 다시 말해, 다자 기구 회원국에 대한 보상은 즉각적이지는 않으나, 오랜 시간을 두고 파급된다는 것이다. 우리가 동북아시아, 혹은 보다 광범위한 아시아 지역에서 이러한 종류의 다자주의를 목격할 수 있는가?

아시아 지역 협력의 역사적 진화

유럽과 아시아에서 다자주의는 매우 대조적인 지형을 만들어 냈다. 유럽은 19세기의 유럽협조체제(European Concert)까지 거슬러 올라가고, 2차 세계 대전 이후의 EU, NATO, OSCE 등과 같은 다자 구조로 이어지는 유구한 다자 협력의 역사를 지니고 있다. 반면, 아시아에서는 비록 동남아시아가 1967년에 다자적 정치 경제 협력을 위해 ASEAN을 설립했지만, 유럽과 비교할 만한 규모의 경험은 전혀 없었다. ASEAN은 냉전 시기 동안은 현재와 같은 실질적인 추동력을 얻지 못했고, 동북아시아는 아세안과 비교할 만한 단 하나의 매커니즘도 형성하지 못했다. 아시아에서 국제관계는 주로 양자 관계를 중심으로 형성되었으며, 따라서 이 지역에는 정부간

3. John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," in John Gerald Ruggie, ed., *Multilateralism Matters* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 3-47.

다자주의가 결여되어 있다.

그렇지만, 태평양, 아시아 태평양, 동아시아의 발전과 함께 다자 기구를 설립하려는 시도가 있어 왔다. 경제적인 측면에서는 1968년에 태평양 지역 재계 인사들이 모여 의견을 교환하기 위한 태평양 경제 협의회(PBEC)를 창설하여 그 이후 매년 본 위원회와 상임 위원회를 가져왔다. 1980년에는 역내 경제 협력을 위한 아이디어를 검토하기 위해 일본과 호주가 후원한 회담을 뒤이어 캔버라에서 태평양 경제 협력 위원회(PECC)가 발족되었다. PECC 참석자는 세 개의 주요 그룹이었다. 민간 자격으로 참석하는 정부 관료, 민간 부문 회원, 그리고 학계 인사들이다. PECC는 2년에 한번씩 주요 회의를 개최하며 에너지, 무역 정책과 같은 기능 부문에서 실무 그룹과 포럼을 지원한다. 하지만, PECC는 정부간 프로세스로 발전하지는 않았다.

트루먼 행정부 하에서, 미국은 태평양 공동안보를 구상하기 시작했다. 아이젠하워 행정부는 구상을 더욱 발전시켜서 1955년에 동남아시아 지역 기구(SEATO)를 설립, 동남 아시아의 공산주의 반란에 대응했지만 그 한계는 곧 명확하게 드러났다. 아시아 국가들은 동남아시아 지역기구(SEATO) 포럼에서 당혹스러운 안보 문제를 논의하기 꺼려했고, 미국은 자국의 행위가 SEATO의 감시를 받는 것을 원치 않았다. 라오스와 베트남의 전쟁은 SEATO가 전복 기도에 대응하는데 상당히 미숙했음을 보여준다. 1960년대 중반, SEATO 동맹은 동남아시아의 안보 협력에 있어 더 이상 주류가 아니었다. 1975년 4월 미국의 지원을 받았던 베트남과 캄보디아가 몰락하자, SEATO는 흔들리기 시작했고, 1977년 6월 20일 결국 해체되었다.

아시아에는 왜 다자 기구가 부족할까? 본질적으로, 이 지역은 위에서 언급한 다자주의의 세 가지 특징을 만족시키지 못했다. 이에 대하여 가장 자주 언급되는 요인은 역내 복지의 불가분성이 보장되지 않았다는 점이다. 이 지역은 인구, GDP, 경제 정치 체제, 군사적 대응력, 문화 유산, 종교, 역사적 경험, 인종 면에서 굉장히 다양하다. 인구의 차이는 중국의 12억에서부터 브루나이의 30만까지 이른다. 1인당 GDP는 일본의 최대치부터 미안마, 베트남, 캄보디아, 라오스의 최저치에까지 이른다. 인종적 구성 역시

단일한 한국과 일본도 있고, 싱가포르나 말레이시아처럼 다양한 인종 집단이 있는 경우도 있다.

지역 기구의 부재의 원인으로 꼽히는 또 다른 이유는 위협에 대한 공동 인식의 부족과 일반화된 원칙을 뒷받침할 공동 가치의 부족이다. 아시아 국가들은 서로를 두려워해왔기 때문에 공동의 외부 위협이라는 인식이 부족하고, 이로 인해 협력을 할 수 없었다. 또 다른 이유는 역내에서 외부의 강대국에 의해 지배를 받았던 역사이다. 19세기 중반까지 지속되었던 중국 왕조의 오래된 식민지 지배로부터, 서구의 식민지배, 그 이후 대동아공영권을 세우려 했던 일본의 시도도 있었다. 다른 강대국에 의해 지배 받거나 자국의 이익이 무시당할 것을 견제하여, 아시아 국가들은 다자 기구를 형성하는 것을 회피해 왔다. 일부 아시아 국가에서 주권의 상실이란 기억은 그리 오래된 일도 아니다.

그러나 이러한 상황은 1990년대에 변하기 시작했다. 냉전의 종식 이후, 산업화와 민주화의 물결이 아시아에 당도했다. 유럽의 지역 통합과 북미 자유무역협정(NAFTA)와 같은 외부적 자극이 함께 작용하여, 아시아에서 지역주의가 시작되었다. 역내 무역의 증가를 포함한 경제 상호 의존성 증대를 인식하면서 경제 협력의 대화 수단으로 1989년 11월 APEC을 창립하기에 이르렀다. APEC의 성공적인 발전과 함께 초기의 정부간 지역 체제에 대한 회의를 불식하고, 지역 안보 체제를 창출하려는 움직임이 이어졌다. 호주와 캐나다의 외무 장관들이 처음 유럽 안보 협력 회의(CSCE)의 아시아 버전을 제안했을 때, 아시아 태평양 지역은 이러한 구상을 수용할 준비가 부족했다. 이 두 개의 구상은 약간 차이가 있었다. 캐나다 외무 장관 조 클락(Joe Clark)의 제안은 CSCE를 북태평양에 적용하려는 것이었던 반면, 호주 외무장관 가레스 에반스(Gareth Evans)는 전체 아시아가 CSCE 모델을 채택하고 이를 아시아 안보 협력 회의(CSCA)로 부르는 것이었다. CSCE의 성공에 큰 영향을 받은 이 제안들은 중국, 아세안에 의해 명백히 거절되지는 않았을지라도 냉정한 평가를 받았다. 일본 역시 “일본은 만약 그러한 모임이 결실을 맺는다면 ... 아시아 태평양의 분쟁은 국제 안보 포

림보다는 관련국들간의 회의를 통해 해결되는 것이 낫다”면서 CSCA 구상을 거절했다.⁴

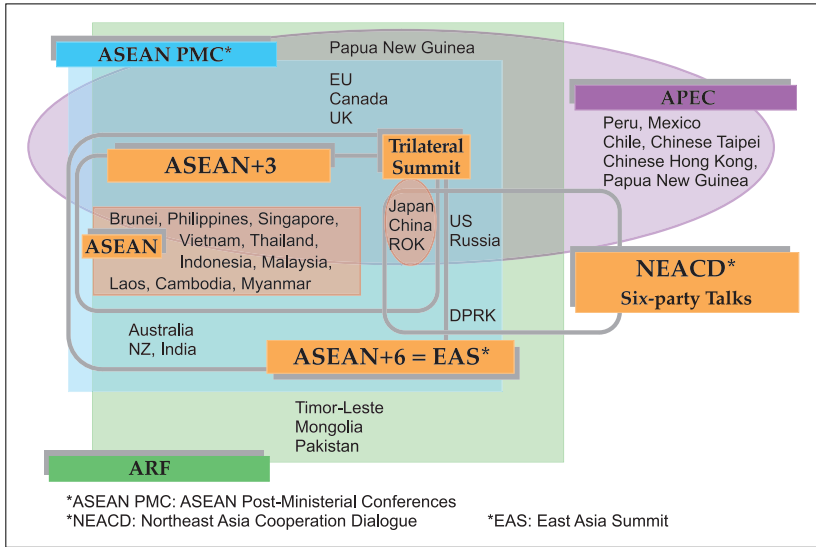
하지만 냉전의 징후가 사라지자, 아시아 국가들은 다자 안보 협력에 보다 긍정적이 되었다. 1991년 6월의 ASEAN 전략 및 국제 연구소(ASEAN-ISIS)는 아시아 태평양에서 안정과 평화를 위한 회의라는 다자 안보 대화를 창설할 것을 권고하였다. 지역 안보 협력에서의 이러한 새로운 ASEAN의 지위는 아시아에서의 미군의 철수라는 상황에 대한 우려에서 비롯되었다고 한다. 지역 안보 협력은 미국의 철수라는 상황에 대비한 정책으로 고안되었다. 1993년 7월, 싱가포르에서 ASEAN 확대 외교 장관 회의(ASEAN-PMC)는 ASEAN 지역 안보 포럼(ARF) 창설에 동의하였다. 첫 번째 ARF 회의는 1994년 7월 방콕에서 ASEAN장관회담과 PMC회의의 중간에 개최되었다. ARF는 안보 대화이며, 아시아 태평양 지역에서의 공동 이해나 우려에 대한 정치 안보 대화를 촉진하기로 합의했으며, 점진적인 3단계 발전을 약속했다. 즉, 1) 신뢰 구축, 2)예방 외교, 3)브루나이에서 발표된 2차 ARF 회장 성명서에서 밝힌 대로, 보다 장기적인 접근으로 분쟁 해결이 가능한 기구가 되는 것이다. ARF는 약 20년이 넘게 지속되었지만, 신뢰 구축이나 만남을 위한 장소로 남아 있었고, 협력을 제도화하지는 못했다. 첫 단계인 신뢰 구축과 두 번째 단계인 예방 외교의 중간쯤에 남아 있었고, 대부분 첫 번째 단계에만 머물러 있었기 때문이다.

ASEAN은 동아시아에서 지역주의의 동력으로서의 지위를 공고히 했다. [그림 1]에도 나와 있다시피, 지난 10년간 진전된 지역주의는 ASEAN PMC, ASEAN+3, ASEAN+6, EAS 등과 같이 ASEAN을 중심으로 한 것이었다.

지난 10년간 설립된 지역 체제에는 몇 가지 주요 특징이 있다. 첫째, 아시아 태평양이라기 보다는 동아시아 기반이었다. 둘째, ASEAN이 보다 광범위한 지역 협력의 원동력이자 핵심이었고, 이는 지역 체제를 동남아시아

4. FBIS East Asia, 90/149, August 2, 1990, p. 12 and “Security Plan Fails to Impress,” *The Japan Times Weekly International Edition*, August 13-19, 1990.

[그림 1] 아시아의 지역주의 사례



출처: 일본 외무성

아와 동북아시아 양쪽 모두에 유리하게 만들었다. 셋째, 아직까지는 사고나 신뢰 구축을 위주로 하고 실질적 행동이나 운용에는 이르지 못하고 있다. 넷째, 지역 협력은 치앙마이 구상에서처럼 양자주의를 기반으로 망을 구축하려는 경향이 있다. 다섯째, 구상안들은 제도에 의해 이끌어진다기보다는 기능적 협력에 의한 사실상의 지역화에 의해 주도되었다. 이들 대부분은 군사안보 문제 등 안보 현안보다는 경제 문제에 관한 구상안이었다. 여섯째, 동북아시아는 6자 회담의 임시적 다자주의를 포용한다. 동북아시아에서 우리가 지역 협력을 제도화할 수 있을 지는 중요한 도전과제이다. 더욱이, 동북아시아 지역주의라는 맥락에서 볼 때, 중국과 일본의 긴장 관계는 지역 협력의 주요 장애물로 지적되어 왔다. 우리가 과연 간극을 메울 수 있을까?

동북아시아 지역 협력

ASEAN 주도의 지역 협력이 ASEAN+3, ASEAN+6의 형태로 부상했을 때, 명백하게 긴장은 아니었을 지라도, 동북아시아 지역에서 협력 조치가 부재하다는 점이 아주 명확하게 지적되었다. 2005년 12월 동아시아 정상회담이 첫 번째로 개최되었을 때, 일본 고이즈미 총리가 전사자들이 묻힌 야스쿠니 신사에 참배를 하여 중-일 관계에 긴장이 생겼다. 중-일 관계의 악화는 동아시아 공동체 건설에 장애물로 지적되었다.

동북아시아는 트랙1 차원에서는 만남을 위한 지역적 조치조차 시작하지 못했지만, 1990년대에는 트랙2 다자외교 대화를 시작했다. 동북아시아에서 여러 개의 트랙2 차원의 대화가 시작되었다. 가장 명확한 예가 아시아태평양안보협력이사회(CSCAP)의 북태평양워킹그룹이다. 또 다른 예는 1993년 시작된 안보 대화인 동북아시아협력대화(NEACD)이며, 그 원류는 캐나다에 의해 주도된 북태평양협력안보대화(NPCSD)이다. 1990년 9월에 캐나다 외교 장관 조 클락이 NPCSD를 제안했는데, 1991년 4월부터 1993년 3월까지 7차례의 회의와 워크숍을 통해 비전통적 안보 문제, 지역 신뢰 구축 방안, 역사와 문화의 관계, 지역 안보 협력의 전망과 같은 문제들을 논의했다. NPCSD의 참석자들은 캐나다, 중국, 북한, 일본, 몽골, 한국, 러시아, 미국에서 민간 자격으로 참여한 학자 및 관료들이었다.⁵

캘리포니아 대학 세계분쟁연구소 소장인 수잔 셔크(Susan Shirk) 교수는 1993년 3월에 열린 NPCSD의 마지막 회의에 참석하였으며, NPCSD와 같은 다자적 안보/정치 대화의 가치를 파악했다. 셔크 교수는 NPCSD보다 덜 포괄적인 동북아시아의 트랙2 회의를 주최할 아이디어를 가지고 클린

5. Steward Henderson, "Canada and Asia Pacific Security: The North Pacific Cooperative Security Dialogue—Recent Trends," *The NPCSD Working Paper Series*, No. 1, and David Dewitt and Paul Evans, "The Changing Dynamics of Asia Pacific Security: A Canadian Perspective," *The NPCSD Working Paper Series*, No. 3, The Centre for International and Strategic Studies, York University.

턴 행정부 및 기타 인사들을 비공식적으로 접촉했다. 미 국무부로부터의 반응은 이 제안에 긍정적이었다.⁶ 셔크 교수는 중국, 일본, 러시아, 미국, 한국, 북한의 정부 및 학계 대표들을 초청하는 동북아시아 안보 회의를 계획했다. 참가자들은 이 제안에 지지를 보였으며 이 회의를 동북아시아협력대화(NEACD)로 부르기로 합의하고, 6개국에서 각 두 명의 정부 관료와 두 명의 학자가 참가하기로 했다. 또한 NEACD는 만장일치를 기본으로 운영하기로 했다. 또한 회의의 어젠다로 비전통적 안보 문제 및 전통적 군사 안보 문제를 포함하기로 했다.

NEACD의 첫 회의는 1993년 10월 캘리포니아 라호야(La Jolla)에서 개최되었으며, 이 자리에서 참가국의 국방부 장관과 군부의 참석자들도 초대하여 국방 문제 전문가들의 참여를 확대하기로 합의했다.⁷ 북한은 계획 단계에는 참여했으나 첫 회의부터 2002년 모스크바 회의까지 참석하지 않았다. 2002년 이후 북한은 NEACD에 대표를 파견했는데, 이는 6차 회담 대표와 참석자들이 동일하다는 것을 의미한다. 2006년 4월 도쿄의 NEACD회의는 6차 회담 참석자들이 논의할 장소를 제공하였다. NEACD회의를 트랙1 대화로 격상하려는 시도가 있었으나, 그러한 합의는 아직 실현되지 않았다. 6차 회담은 북한의 핵 개발이라는 문제에 대한 임시 다자주의로 시작되었다. 사실, 6차 회담은 게이조 오부치(Keizo Obuchi) 일본 외무 장관이 1998년 처음 제시한 생각이었다. 오부치는 2월 16일 정책 연설에서 말하기를, “일본이 속한 아시아 태평양 지역에서 역내 평화와 안정을 위한 체제의 구성을 위해 일본, 미국, 중국, 러시아의 협력을 보장하는 것이 필수적이다. ... [이러한 목표의 관점에서] 이 네 나라의 관계(일본, 중국, 러시아, 미국)가 발전하면서, 이들 나라가 향후 상호 관심사에 대한 여러 문제를 논의하기 위해

6. David Brown, “Korea’s Role in the Northeast Asia Security Dialogue,” *Korea’s Economy 1996* (Korea Economic Institute of America, Washington, DC), p. 92.

7. Akiko Fukushima “Security Multilateralism in Asia: Views from the United States and Japan,” *Policy Paper 51* (Institute on Global Conflict and Cooperation, University of California, 1999).

만날 가능성에 대해 유의해야 한다.”⁸ 오부치는 1998년 9월 총리로서 미국을 방문하여 클린턴 대통령에게 4차 회담 대신 6차 회담을 조만간 개최하고자 말했다.⁹ 이미 1993-94년 1차 북한 핵위기에 대해 한반도 에너지 개발기구(KEDO)가 1995년 설립되었으며, 1996년 4차 회담이 열렸다. 오부치의 제안 5년 후, 북한의 핵무기 개발에 대한 6차 회담이 임시 다자주의로 시작되었으며, 2002년 10월 북한의 핵무기 개발 사실이 밝혀진 후 1차 회담이 2003년 8월 중국에서 열렸다. 2차 회담은 2004년 2월 열렸으며, 3차 회담은 2004년 6월, 4차 회담은 2005년 7-9월, 5차 회담은 2005년 11월, 6차 회담은 2007년 2월, 3월 열렸다. 5차 회담과 6차 회담 사이에 간격이 길었던 것은 북한이 2006년 7월 동해로 탄도 미사일을 발사했기 때문이다. 2007년 2월 13일 베이징에서 북한은 영변 핵 시설을 폐쇄하고 봉인하는 단계를 밟고, 초기 단계로서 60일 내에 국제 원자력 기구(IAEA)의 사찰을 승인하기로 했다. 다른 참가국들은 북한에 5만 톤의 중유에 해당하는 에너지를 공급하기로 했다. 북한은 또한 마카오의 방코 델타 아시아에 동결되어 있던 자금의 동결해제를 요구했다. 초기 단계가 애초에 합의했던 것보다 더 많은 시간이 걸리긴 했지만, 현재 참가국들은 다른 다섯 나라의 지원에 대한 대가로 북한의 핵 시설의 불능화에 대한 세세한 합의를 논의하는 단계에 있다.

게이오대학의 후지 카미야(Fuji Kamiya) 명예 교수는 6차 회담을 2세기 전 빈 회의에 비교하며, 6차 회담은 참가국들이 어떠한 공통 관심사도 공유하고 있지 않기 때문에 빈 회의보다 성공적이지 못하다고 했다. 카미야 교수는 6차 회담 중단과 재개의 반복을 종식시킬 방법을 찾아야 할 때가 왔다고 주장한다.¹⁰ 6차 회담 참가국은 다자주의를 위한 필요조건인 불가

8. Keizo Obuchi, Foreign Policy Speech to the 142nd Session of the Diet, available at http://www.mofa.go.jp/announce/announce/archive_3/142nd.html.

9. Hiroshi Nakanishi, “Reisen Shuryugo no Nihonno Henyou [Japan’s Transformation after the End of the Cold War],” in Yoshihide Soeya, Masayuki Tadokoro, eds., *Nihon no Higashi-Ajia Koso* [Japan’s East Asian Initiatives] (Tokyo: Keio University, 2004), p. 290.

10. Fuji Kamiya, “*Rokusha Kyogi no Fumo no Rensa wa Tate* [Cut the Futile Chain

분의 복지를 공유하고 있는가? 북한을 제외한 다섯 나라는 북한의 핵능력 개발을 저지하려 한다는 관점에서 그렇다고 할 수 있다. 하지만 북한은 아니다. 6자 회담의 미래는 불분명한 듯 하며, 북한이 핵무기를 포기하는데 얼마나 진지한지 역시 불분명하지만, 단계적 협상 과정만이 성공할 가능성이 있는 유일한 전략이라는 것만은 분명하다. 하지만 6자 회담 참가국들은 한반도 비핵화, 북한과 미국의 관계 정상화, 북한과 일본의 관계 정상화, 경제 및 에너지 협력, 동북아시아 평화 및 안보 메커니즘이라는 다섯 부분의 실무 그룹을 설립하기로 합의했다. 마지막으로 언급한 그룹은 동북아시아 안보 협력을 위한 구체적인 제도 창출로 이어질 가능성이 있으며, 이로 인해 동북아시아에서 보다 제도화된 협력에 대한 관심이 다시 환기되었다.

보다 면밀히 살펴 보면, 협력을 위한 틀이 여러 가지 존재한다. 동북아시아의 주요 3국인 중국, 한국, 일본 사이에는 무역과 투자, 환경 등 공동의 도전 과제, 공유된 이해가 이끄는 기능적 협력이 있으며, 이는 아마도 ASEAN 국가들보다도 공통성이 더 크다. 3국 간 정치적 긴장 관계에 대한 인식이 있기는 하지만, 생각하는 것보다는 기능적인 협력이 잘 진행되고 있다.

무엇보다도 3국 정상회담이 거의 매해 개최된다. 오부치 총리의 제안으로 시작된 3국 회담은 1999년 이후 거의 매해 ASEAN+3 정상회담의 일정 중에 열려왔다.¹¹ 더욱이, 일본의 고이즈미 준이치로 총리, 중국의 원자바오 총리, 한국의 노무현 대통령은 2003년 발리에서 3국 협력 촉진을 위한 합동 선언문을 발표하여, “3국의 협력을 발전, 돈독히 하는 것은 중국 일본, 한국 일본, 한국-중국의 양자 관계를 안정적으로 발전시킬 뿐 아니라, 동아시아 평화, 안정, 번영의 실현에 기여하리라는 것을 확신한다”고 선언했다.¹² 3국은 협력의 진전 상황을 2년에 한번씩 보고해왔다.

of the Six-party talks],” *Sankei Shimbun*, January 14, 2007, p. 11.

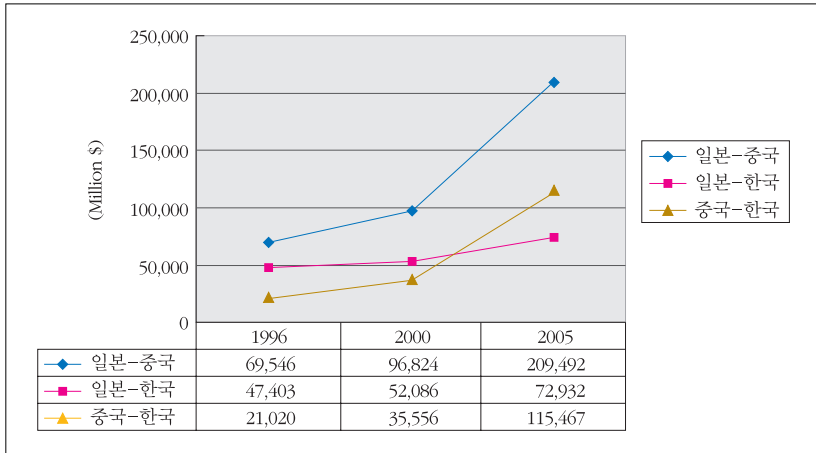
11. 1차 3자 회담은 1999년 11월, 2차는 2000년 11월, 3차는 2001년 11월, 4차는 2002년 11월, 5차는 2003년 11월, 6차는 2004년 11월, 7차는 2007년 1월 개최. 2005년 회의는 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사 참배 문제로 중국이 취소. ASEAN+3 회의는 태풍으로 인해 2006년 12월에서 2007년 1월로 연기되어 3자 정상회담은 생략됨.

2007년 1월 필리핀 세부에서 열린 3자 정상회담에서 일본의 아베 신조 총리와 중국의 원자바오 총리, 한국의 노무현 대통령은 “세 지도자들은 아시아의 주요국으로서 한국, 일본, 중국이 아시아에서 평화, 안정, 번영을 유지하는데 보다 큰 책임을 져야 한다는 관점을 공유한다. 또한 미래 지향적 3자 협력은 3국 국민들의 근본적·장기적 이익에 적합할 뿐 아니라, 아시아의 평화, 안정, 번영에 큰 의미를 갖는다.”는 합동 언론 선언문을 발표했다.¹³ 3국이 다시 한번 합동 언론 선언문에서 과거의 역사적 문제를 언급하지 않고 미래를 위해 협력하겠다고 합의한 것은 상당한 의미를 가진다. 이들은 2007년에 3국 투자 협정을 위한 협상을 시작하기로 동의했으며,¹⁴ 또한 무역과 투자의 주요 기반 시설로서 3국 간에 안전하고, 효율적이며, 비용대비 효과적이고, 끊임 없는 물류 체제의 정비를 추진하기로 동의했다. 또한 3국 FTA의 3국간 합동 연구에 민간 부분의 몫저버를 보내는데 동의했다. 이 연구는 2002년 4월부터 3개의 싱크 탱크, 일본 종합연구개발기구(NIRA), 중국 국무원발전연구중심(DRC), 한국 대외경제정책연구원(KIEP)에 의해 진행되어 왔다. 이 연구 그룹들은 연간 보고서를 제출해 왔으며 3자 투자 협상과 FTA를 권고해 왔다.

한국, 일본, 중국 간 역내 투자는 [그림 2]에 보이는 것처럼 최근 증가일로에 있다. 경제 활동의 사실상의 통합은 세 국가로 하여금 FTA를 검토하

-
12. Joint Declaration on the Promotion of Tripartite Cooperation among Japan, the People's Republic of China, and the Republic of Korea, Bali, Indonesia, October 7, 2003, available at <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/conference/asean3/joint0310.html>.
 13. Joint Press Statement of the Seventh Summit Meeting among the People's Republic of China, Japan, and the Republic of Korea, January 14, 2007, Cebu, the Philippines.
 14. NIRA, KIEP, DRC 연구 그룹은 2002년에 3자 투자 협정을 윈윈 시나리오로 권고. 특히 중국에서의 투자 환경 개선은 일본과 한국으로부터의 투자를 확대할 것이라 관측. Kazutomo Abe and Shujiro Urata, eds, *Nichi-Chu-Kan Chokusetsu Toshino Shinten* [Progress of FDI among Japan, China, and Korea], NIRA Challenge Books (Tokyo: Nihonkeizai Hyoronsha, September 2003), pp. 40-42.

[그림 2] 동아시아 3자 및 역내 무역의 심화



출처 : JETRO, 인터넷 [www. jetro. go. jp](http://www.jetro.go.jp) (2007년 5월 15일 접속)

게 하는 동기를 제공해 주었다. 3국의 연구 그룹은 중국, 일본, 한국 간 FTA의 영향을 분석했으며, 물류, 도매, 소매 부분을 포함한 3자 FTA를 완전 시나리오로서 제안했다.¹⁵ FTA의 법적 틀 없이도 2005년 중국-일본 무역은 2천 94억 9천 2백만 달러로, 일본-한국 무역은 7백 2십 9억 3천 2백만 달러로, 한국-중국 무역은 천 백 54억 6천 7백만 달러로 증가해왔다. 수입 측면에서 3국의 비중은 2005년 27.7%로 증대했는데, 이는 3국 간 총 수입에서 상당한 비중을 차지하는 것이며, 이들의 무역 관계를 더욱 발전시키기 위한 3국 또는 확대 양자 FTA 협정의 근간이다.¹⁶

경제 문제와 함께 환경 문제도 세 나라에 공동의 도전을 안겨주고 있다. 세 나라는 2007년에 자원 순환형 경제 및 에코-라벨링 외에, 먼지, 황사, 해양 투기, 유독 폐기물의 불법적인 국경 간 이동 등의 문제를 해결하기로 합의하고, 3국 환경 장관 회의를 통해 구체적인 방안을 모색하기로 합의하

15. <http://www.nira.go.jp/newsj/research/dat/r1970.html>.

16. Shujiro Urata and Kazutomo Abe, eds., *Chugok no WTO Kamei [Chinese Accession to the WTO], NIRA Challenge Books* (Tokyo: Nihonkeizai Hyoronsha, 2002).

였다. 이는 3국 및 그 외의 국가들 간 환경 문제를 줄이기 위한 실질적 협력으로 나아가야 한다. 사회·문화적 협력 측면에서, 중국은 3국 국민의 상호 이해와 우호 관계를 증진하기 위해 2007년을 한국, 중국, 일본 간 문화 교류의 해로 지정했다. 또한, 일본은 한국과 중국을 포함하여 동아시아 국가 6,000명의 청소년들을 앞으로 5년 간 매해 초청하기로 계획했다.

세 나라 지도자들은 또한 외교장관 회담을 통해 3국간 구체적 협력을 증진시키기로 동의했으며, 고위급 외교관 수준에서 3국간 협의 메커니즘을 설립하기로 했다. 정치적 긴장 관계에도 불구하고 한국, 일본, 중국은 아마도 동남 아시아 국가들보다도 더욱 많은 협력을 위한 공통의 문제와 의제를 공유하고 있다. 사실 세 나라는 러기(Ruggie)가 정의한 협력을 위한 불가분의 복지 및 포괄적 상호주의를 갖고 있다. 이들이 3자 협력을 촉진하기 위한 일반화된 원칙을 공유할지는 상호 신뢰 관계가 정치적 의지를 뒷받침 하는가에 달려 있다.

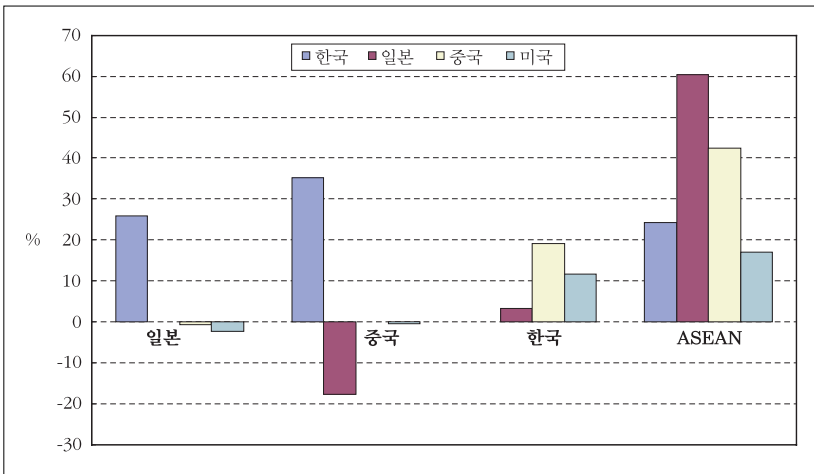
동북아시아의 '미약한 지역주의'

10년 전인 1998년 버클리 캘리포니아대학의 스칼라피노 (Robert A. Scalapino) 명예교수는 동북아시아에서 “양자주의가 계속적으로 국가 간 관계를 지배할 것이다. 하지만 다자주의가 국가간 조화의 가장 논리적인 경로로서 지속적으로 확대될 것이다. 자연적인 경제적 영토 (NET; natural economic territories)의 증대는 이미 진행되고 있으며 지역을 보다 경제적으로 통합시키는데 주요한 역할을 하게 되어 있다.”고 예측했다.¹⁷ 그의 예측은 역내 다자주의를 제외하고는 사실로 드러났다. 분명 일부 긴장 요소가 존재하는 가운데 양자주의가 역내 관계에 있어 주축으로 남아 있을 것

17. Robert A. Scalapino, “The Changing Order in Northeast Asia and the Prospects for US-Japan-China-Korea Relations,” a paper prepared for a joint East-West Center/Pacific Forum seminar held in Honolulu, August 13-28, 1988.

이다. 6자 회담과 같은 임시 다자주의는 북한의 비핵화에 있어서는 역할을 하지만, 세력간 협조 체제(concert of powers) 수준까지 도달하지는 않았다. 스칼라피노 교수는 이웃 지역간 상호 보완성을 활용하여 자원, 인력, 자본, 기술, 경영 기술을 결합하는, 정치적 국경을 넘는 경제적 실체를 의미하기 위해 NETs라는 용어를 이용했다. 스칼라피노 교수는 정치적 장벽이 줄어들면 NETs가 성장하리라고 예측했다. NETs라는 용어가 지역에서 이용되지 않는지만, 역내 투자 및 교역 관계는 위에서 묘사한 대로 밀접해졌다.

[그림 3] 일본, 중국, 한국, 미국 간 상호 감정



출처: 'Tables and Figures' in Takashi Inoguchi et. al., "Human Beliefs and Values in Striding Asia." (pp. 482-483)

냉전 종식 이후 역내의 희망에도 불구하고, 다자주의는 동북아시아에서 정착되지 않았다. 일본해(동해)를 둘러싼 협력 확대를 위한 고르바초프의 제안을 시작으로 다수의 제안이 제시되었다. 그럼에도 역내 협력을 위한 제도는 형성되지 않았다. 2007년 현재, 이 지역은 6자 회담의 임시 다자주의만 보유하고 있으며 일부의 트랙2 대화가 있다. 동북아시아에서 지역주의가 성장하지 못한 데에는 몇 가지 이유가 있다.

하나는 일본, 중국, 한국 사이의 상호 의구심, 혹은 불신이다. 상호 신뢰는 지역주의가 작동하기 위해 요구되는 정치적 의지를 발전시키는 데 필수 조건이다. 그러나 세 나라는 Asiabarometer 설문조사에서 나타난 바와 같이 현재 그러한 신뢰가 부족하다. 이 설문조사는 추오 대학(Chuo University)의 다카시 이노구치(Takashi Inoguchi)교수와 그의 그룹이 2002년 이후 매년 실시해 왔다. 조사 대상은 동아시아, 동남아시아, 남아시아, 중앙아시아이다. 여기에 포함된 질문으로 “다음 국가들이 당신의 국가에 좋은 영향 혹은 나쁜 영향을 끼친다고 생각합니까?”가 있다. [그림 3]은 한국, 중국, 일본에 대한 좋은/나쁜 영향을 순수치를 통해 보여준다. 조사 결과는 동북아시아 3국 간 신뢰의 부족을 명백히 보여주며, 반면 동남 아시아 국가들의 한국, 중국, 일본에 대한 신뢰는 비교적 높은 것으로 나타났다. 두 번째 이유는 민족주의의 부상, 혹은 국가 정체성의 주장이다. 세 번째는 역내 협력을 위한 정치적 의지의 부족이다.

더 나은 동북아시아를 위한 협력

석탄, 철강, 우라늄, 무역 문제에 이르는 역내 통합의 진전과 관련된 유럽의 경험은 임시방편일지라도, 기능적 협력을 위한 수많은 역내 기본틀이 분명 역내 협력으로 발전할 수 있다는 것을 보여준다. EU의 *aqui communautaire*보다는 CSCE/OSCE 방식에 의한 비법률적 유연한 접근이 동북아시아에 적절한 참고가 될 수 있다. 현재 6자 회담은 북한의 핵 문제 개발이라는 문제를 해결하는데 있어 여러 문제에 직면해 있지만, 북한에 대한 공격을 제외한다면 협상적 해결만이 우리에게 남은 유일한 방안이다. 이 방안이 유지된다면 종합적 안보 협력을 위한 계기를 제공할 것이다.

일부 동북아시아 국가들은 이미 파트너 국가로 OSCE에 참여하고 있다. 이는 향후 보다 효과적인 협력을 위해 유럽 측의 요청에 응답하여 강화될 수도 있다. Ivo Daalder, James Goldgeier는 NATO가 세계적으로 확대되어

야 한다고 제안한다. NATO는 전통적인 공동 방위 기능에 더하여, 지리적인 범위와 활동 영역을 확대해 왔다. 예를 들어, NATO는 아프카니스탄의 평화 유지 활동에 참여했고 인도네시아의 쓰나미 구호 노력, 파키스탄의 지진 구호 노력을 지원했다.¹⁸ 유럽 국가들은 쓰나미 이후 인도네시아의 아체 평화 협정을 지원했고, EU는 재건단을 파견했다. 많은 안보 문제의 초국가적 성격을 고려할 때, 동북아시아는 NATO와의 파트너십을 고려할 수도 있다.

일부 학자들은 동북아시아, 혹은 보다 넓게 동아시아에서 협력적 안보 접근을 제안했다. 그러한 접근의 한 가지가 현재의 6자 회담을 핵 문제 이상으로 확대하여 다른 기능적 문제들을 포함하고 CSCE와 같은 협력적 안보 구조를 성립하는 것이다. 존스 홉킨스 대학의 프란시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)교수는 OSCE를 모방한 “Five Power” 회담을 제안했다.¹⁹ 현재 진행 중인 6자 회담 내에서 러시아가 책임지고 있는 동아시아 평화 메커니즘 실무 그룹을 역내 평화를 위한 상설 조직으로 발전시킬 수 있다. 동경대학 아키오 와타나베 명예교수는 헬싱키 최종 의정서(Helsinki Final Act)를 동북아시아의 사정에 맞게 손질할 것을 제안했다.²⁰

일본 국제교류센터(Japan Center for International Exchange)의 고위 연구원이자 전 외무부 차관 히토시 다나카(Hitoshi Tanaka)의 또 다른 제안은 ‘동아시아 안보 포럼(East Asia Security Forum)’을 세우는 것이다.²¹ ARF가 아시아 태평양 안보 대화의 장소로 이용되기는 했으나, 다나카 차관은 ARF가 북한의 핵무기 개발 문제를 처리하는데 있어서나 2004년 12월 쓰

18. Ivo Daalder and James Goldgeier, “Global NATO,” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 5 (September/October 2006).

19. Francis Fukuyama “Re-envisioning Asia,” *Foreign Affairs*, 84(1) (January/February 2005), pp. 105-173.

20. Akio Watanabe, Think Piece prepared for the Fifth Japan-Russo Forum, held in March 2007.

21. Hitoshi Tanaka, “East Asia Community Building: Toward an East Asia Security Forum,” *East Asia Insights*, 2(2) (Japan Center for International Exchange, April 2007).

나미 후속 조치를 실행하는데 있어 효과적이지 못했다고 한다. 동아시아 안보 포럼은 ARF를 잘 보완할 수 있을 것이다. 다나카 차관이 구상하는 동아시아 안보 포럼은 'WMD의 확산 방지, 테러리즘 대처, 해적 대처, 인간 안보 문제' 등의 비전통적/협력적 안보 문제를 다루는 것이다.²²

특히 비전통적 안보 문제를 비롯한 안보 문제의 초국가적 영향을 고려할 때, 동북아시아는 분명 협력을 통해서 얻을 것이 있으며, 협력을 하지 않으면 손해를 볼 것이다. 본 논문에 제시된 증거는 역내 대응 방안을 구축하는 과정이 동북아시아의 평화와 협력에 있어 중요하다는 것을 보여준다. 이제 대화를 넘어서서, 아이디어를 제주 평화 프로세스와 같은 운영 가능한 메커니즘으로 실현해야 한다. 동북아시아에서 지속 가능한 지역 메커니즘을 개발하기 위해 역내 국가들이 파악해야 할 다섯 가지 요소가 있다. 첫째, 동북아시아가 경제적 상호 의존성을 활용하고 경제 외 분야, 특히 전통적/비전통적 안보 문제에서도 역내 협력을 강화할 수 있을 것인가? 둘째, 동북아시아가 역내 협력을 위한 공통의 비전을 공유할 수 있을 것인가? 한 가지 방안은 더 나은 동북아시아를 건설하기 위한 비전을 갖는 것인데, 이는 기능적 협력을 위한 구체적이고 실용적 목표를 통해 창출되어야 한다. 셋째, 동북아시아는 임시 지역주의를 선택해야 할 것인가, 제도화된 지역주의를 선택해야 할 것인가? 동북아시아가 6자 회담 내의 평화 및 안보 메커니즘 실무 그룹을 활용해야 할 것인가? 아니면 별도의 지역 협력을 위한 플랫폼을 창출해야 할 것인가? 넷째, 역내 협력을 이끌어갈 주체가 누구인가? 강대국인가 아니면 소국들인가? 다섯째, 동북아시아 협력에 누가 참여해야 할 것인가? 이 다섯 가지 질문에 대해 유럽의 경험은 참고 사항이 될 수 있다. 역내 국가들이 이러한 질문에 잘 대답할 수 있다면, 동북아시아는 스칼라피노가 10년 전에 예측했던 것 같은 세력간 협력체제를 위한 매커니즘을 마침내 창출할 수 있다.

22. *Ibid.*

제6장

동북아 평화, 안보, 번영을 위한 제도구축에 있어서의 협력

유럽안보협력기구의 정치·군사적 함의

헬싱키 프로세스와 유럽안보협력기구 경험의 동아시아에의 적실성

21세기 지역협력과 지역기구

유럽안보협력기구의 정치·군사적 함의

도브 린치
(Dov LYNCH)

이 포럼은 OSCE의 경험과 정치·군사적 문제에 관한 OSCE의 접근방식을 공유할 좋은 기회를 제공한다. 이 글은 OSCE 경험과 동북아시아의 연관성을 직접적으로 다루지는 않고, 다음과 같은 세 개 주제에 대해 논의한다. 첫째, 이 글은 정치·군사적 측면에서 OSCE 활동의 규범적인 틀을 살펴볼 것이다. 전체적인 OSCE 활동에서 정치·군사적 문제의 위치는 어디인가? 둘째, 이 글은 국가간 무력 분쟁을 방지하기 위해 OSCE가 도출해낸 군사적 신뢰구축 조처(CSBM)의 틀을 검토할 것이다. 셋째, 각 국 내부에서 OSCE의 정치·군사적 활동을 살펴본다. 이런 논의를 통해 정치·군사적 문제에 대한 OSCE 접근방식의 한계를 강조할 것이다. OSCE의 접근법이 모든 문제를 해결할 수는 없었지만, 특정 이슈나 정책 영역에서는 매우 유용하고 효과적이었다. 이런 부분에 대한 현실적이고 냉정한 논의가 진행되어야 할 것이다.

역설적으로 보이겠지만, 헬싱키 프로세스의 창립자들은 CSCE와 OSCE의 기구로서의 경험이 일반화되고, 다른 지역으로 이전될 수 있는 교훈을 제공해줄 수 있는가에 대해 회의적이다. 무엇보다도 CSCE/OSCE는 독특했던 것으로 여겨진다. 하지만, 세계 여타 국가에서 CSCE, OSCE 경험에 대해 보인 지속적인 깊은 관심은 이러한 시각의 약점을 확실히 보여준다. 물론, 본질적으로는 모든 지역적 프로세스가 각 지역의 독특성을 반영하여 특수해야 한다는 통념이 옳다. 다른 지역이 CSCE/OSCE 경험으로부터 많은 것을 배울 수 있다는 데에는 의심의 여지가 없다 하더라도, 이 경험을 통합적이고 분석적인 방법으로 충분히 정리하는 것이 부족했다.

더욱이, 관심사가 과정 자체이거나 아니면 과정의 특정한 한 부분에 관련된 것이거나, CSCE와 OSCE는 타지역에서 배울만한 좋은 경험을 가지고 있다. 이 글은 OSCE 활동의 한 측면인 정치·군사적 문제에 대한 접근방식을 검토할 것이다. 이 글은 다른 지역에 대한 OSCE 경험의 연관성을 직접적으로 다루지는 않지만, 유용하며 관련성이 있는 보다 일반화된 결론을 내리는데 필요한 도움을 제공하고자 한다. 본 논문은 다음과 같은 3개의 주제를 살펴볼 것이다.

- 첫째, OSCE의 규범적인 틀은 정치·군사적 측면에서 작동한다. 그렇다면, 전반적인 OSCE 활동에서 정치·군사 문제는 어디쯤에 위치하는가?
- 둘째, OSCE가 국가 간 무력 분쟁을 방지하기 위해 개발한 CSBM의 틀을 검토한다.
- 셋째, 각 국 내부에서의 OSCE의 정치·군사적 활동을 살펴 본다.

논의 중에 정치·군사적 문제에 대한 OSCE의 한계도 부각될 것이다. OSCE의 접근방식이 모든 문제나 주제에 대해 적절한 것은 아니다. 하지만, 특정 문제나 정책 영역에서는 매우 유용하며 또한 효과적이다. 이런 부분에 대한 현실적이고 냉정한 논의가 진행되어야 할 것이다.

구체적인 특징을 논의하기에 앞서, OSCE 활동의 정치·군사적 측면에 대한 보다 광범위한 철학적·정치적 배경을 이해하는 것이 중요하다. OSCE의 기본적인 목적은 이전의 CSCE 프로세스처럼 예방외교를 위한 것이었다. 국가 간, 그리고 국가 내 분쟁을 미리 파악하고 예방하기 위한 외교적 및 여타 수단을 개발하고 실행하는 것이다. 이것이 기구의 근본적인 존재 이유이다. OSCE의 정치·군사적 영역에서의 노력은 이러한 목적으로부터 시작되는 것이다. 예방외교에 대한 OSCE 접근의 주요한 특징은 세 갈래로 볼 수 있다. 우선, 상시 대화를 위한 포럼의 역할을 하는 것이다. 둘째, 조직구조, 제도, 현장임무를 구축하고 이를 유용하게 이용하는 것이다. 셋째, 안보에 대한 광범위한 개념적 접근의 지침을 따르는 것이다. 이 세

가지 모두 잘 발전되었다. 우선, 빈에서 이루어지는 상시 대화는 56개 참가국의 모든 관심 사항에 대한 지속적인 의견 교환이라는 특징을 가졌으며, 의장의 고위급 회담, 장관급 위원회의 외교 장관들 간의 토론으로 보완된다. 이로 인해 참가국들이 문제를 파악하고 초기에 해결할 수 있는 다양한 네트워크를 구성하게 되었다. 의사결정 과정을 지배하는 합의의 원칙과 더불어 이러한 상시 대화는 참여를 높이고 동 기구에 대해 주인의 의식(특히 소규모 회원국에 있어)을 갖게 하는 장점이 있다. 모든 참가국들의 의사결정 과정 참여는 또한 각 국가의 희망사항을 OSCE의 활동에 보다 잘 반영하고 고려하게 하려는 노력을 증진시킨다. 이는 또한 복잡한 지역 상황에 대한 포괄적인 이해를 돕는다.

더욱이, OSCE의 예방외교는 국가들을 지원하고, 잠재적 문제를 파악하고, 권고안을 제안하는데 있어 다양한 수준에서 활동하는 기구들의 풍부한 네트워크로부터 혜택을 받는다. 여기에서 주목할 점은 소수민족 고등판무관실(HCNM), 민주기구인권실(ODIHR), 언론매체자유실(FOM), 사무총장, 분쟁방지센터(CPC)를 포함하는 사무국이 각각 수행하는 다양하고 서로 다른 역할이다. 또한, OSCE의 의회(PA)는 56개 참가국의 의원들이 서로 소통할 수 있는 장을 마련한다. OSCE의 19개 현장 임무는 지역 수준에서 정부 대표와 지방 정부, 시민 사회와 대화를 나누는데, 이들의 역할도 특별히 주목할만 하다.

이러한 제도들은 정치, 군사, 경제, 인도주의적 측면을 연결하는 OSCE의 안보에 대한 종합적 접근, 실용적 구상안으로 이어진다. OSCE 노력의 전제는 1975년 이래로 거의 변하지 않았다. 근본적으로, 국가들은 군사력 만으로는 안전할 수 없다는 것이다. 반드시 강력하고 합법적인 제도, 건전한 시민 사회, 훌륭한 경제적 거버넌스가 있어야만 한다. 이러한 종합적인 접근이 OSCE의 특징적 장점이다(덧붙이자면, 이는 다른 많은 국제 기구들에 의해 채택되었다.). 이러한 초석에 기반한 OSCE의 19개 현장 임무 활동은 발칸반도와 중앙 아시아에 이르기까지 상당히 광범위하다.

이 세 요소가 OSCE의 정치·군사적 측면의 협력 노력이 자리잡게 하는

보다 포괄적인 배경을 구성한다. 좀 더 구체적으로 분석하면, 헬싱키 최종 의정서에서 제시된 무력 사용의 자제라는 창립 원칙과 최근의 안보의 정치·군사 측면에 대한 OSCE 행동 규약이 보여주다시피, OSCE의 정치·군사적인 측면은 잘 정리된 규범에 포함되어 있다. 1994년에 채택되었고, 헬싱키 최종 의정서 이후 이 부분에서 가장 중요한 규범적 문서 중 하나인 행동규약의 주요 사항들은 다시 새겨볼 만하다.

근본적으로 이 행동규약은 무력 분쟁 시, 평화 시 모두 국가들의 군사 및 방위 정책을 규정하기 위한 종합적 문서이다. OSCE의 참가국들이 최초로 무력에 대한 내부 규정을 합의된 국제 지침에 기반하기로 동의했다는 점에서 정치적으로 중요한 합의를 갖는다. 이 규약의 기본은 무력에 대한 시민과 의회의 통제 필요성에 있으며, 또한 군대 내에서 인권의 존중과 보호를 보장하기 위한 것이다. 규약이 포함하는 다양한 측면은 정치·군사적 측면을 안보의 인도주의, 경제, 환경 측면과 연결한다. 또한, 본 규약은 테러리즘을 예방하고 퇴치하는 국가들의 활동에 대한 정치적 지침을 제공한다. 규약의 주요 요소는 개별 군인들의 인권에 대한 것이며, 국가가 군대, 의회, 보안군에 인력을 요청하거나 소집할 때 인권 및 기본적 자유를 보호하도록 할 것을 의무화하고 있다.

또한, 본 규약은 헤이그 및 제네바 협약, 프로토콜을 포함한 무력 분쟁에 대한 국제법 준수를 강조하고 있다. 국가가 군대에 국제 인도주의 법에 대해 가르치고 군인들이 그러한 국제법에 반하는 명령이나 행동에 책임을 진다는 것을 인식하도록 보장하게 한다. 이 규약은 또한 내부 무력 사용의 균형 원칙을 문서로, 혹은 의식적으로 확립하는데 관심이 있다. 따라서, OSCE 지역의 국가간 분쟁, 참가국들의 정치적 혁신과 이에 수반된 긴장의 증가를 고려하면, 이 규약은 종합적 안보에 대한 OSCE의 접근과 정치·군사 협력을 위한 틀을 개발하는데 있어 핵심적이고 중추적인 부분으로 여겨져야 한다.

OSCE의 정치·군사적 측면이 포함된 광범위한 체제를 검토한 이상, OSCE 노력의 구체적인 특징을 생각해 보아야 한다. 우선, 참가국들 간의

신뢰 구축 방안의 발전이다. 신뢰안보구축방안(CSBM)의 첫 번째 노력은 헬싱키 최종의정서에 명시되었다. 군사 안보의 측면에서 참가국들은 25,000명 이상의 군(개별적으로 혹은 합해서)을 포함하는 군사 활동은 사전 통보하기로 약속했다. 정치·군사적 측면의 OSCE의 노력은 국가간에 무력의 사용이나 위협을 자제하겠다는 원칙에서 비롯되는 것이다. 이는 헬싱키 최종의정서에 포함된 CSCE 국가들 간 관계를 규정하는 10개의 기본 원칙에 포함되는 것이다.

이 원칙을 실행하기 위해서, 참가국들은 적절하다고 여겨지는 모든 방식을 통해 이 의무를 이행하기로 동의했다. 정치·군사적 영역에서 OSCE 참가국들간의 관계를 형성하는 상호 보완적 CSBM의 가장 종합적인 형태인 1999년 빈문서를 주목해야 한다. 빈문서는 군사부문의 신뢰 구축과 안보를 목적으로 하는 다양하며 적절한 수단을 포함하고 있다. 특히, 규제 부분은 다음과 같다.

- 투명성 제고방안
- 검증 체제
- 협의를 위한 메커니즘
- 군사 연락
- 군사 협력

이러한 방법이 현재의 OSCE 상황에서는 일상적인 것으로 보일지라도, 군사 정보의 교환이나 다른 국가의 영토에서 사찰을 수행할 권리 등의 방안들은 15-20년인 과거에는 물론, 현재 상황에서도 무척 혁신적이라는 점을 상기해야 한다(다른 지역 상황과 비교하는 것도 유용할 수 있다). CSBM 방안들은 1990년대에 점진적으로 확대되었다.

동시에, 빈문서가 안보 관련 모든 문제를 해결하는 해답은 아니라는 것을 인식하는 것이 중요하다. 더욱이, 이 문서는 전통적 군대와 관련된 문제와 위협 상황에만 초점을 맞춘 것이다. 따라서, 빈 문서는 OSCE의 지역 군사 및 안보 정책 영역에서 표준이자 정치적·법적으로 구속력 있는 체

제의 한 요소일 뿐이다. 빈문서 체제는 대부분 국가 간 분쟁 보다는 국가 내 분쟁을 상징하고 마련되었다. 또, 유럽에서의 안정을 확보하기 위해 많은 공헌을 하기는 했지만, 최근 만연한 내부 분쟁에는 적절하지 않다는 주장이 제기될 수도 있다. 이러한 점에서 CSBM을 위기 상황에서 적용할 것 인지에 대한 질문은 정기적 안보 협력 포럼 논의에서 계속 다루어진 주제임을 주목해야 한다.

이러한 모든 것이 의미하는 바는 무엇인가? 현재 공군 기지, 혹은 군사 시설에 매년 약 90회의 사찰, 40회의 평가 방문, 수 건의 방문이 진행되고 있다. 모든 면에서 이는 주목할 만한 수치이며, 이러한 방문이 관행이 된다는 것은 국가 간 및 OSCE 지역 군 조직 간의 신뢰가 높다는 것을 의미한다. 이는 분명 예방외교와 분쟁 방지에 있어서 주요한 기초적 단계이다. 냉전 종식 이후 유럽 안보 상황에서 상당한 개선이 이루어져서 OSCE의 정치·군사 측면에 영향을 미쳤다. 본질적으로, 국가적인 수준 및 국가 내 무력 분쟁에 두었던 초점이 기타 안보 관련 문제와 국가 간 문제로 이동했다. 이러한 발전은 냉전의 양대 진영 체제 붕괴 이후 국가 간 분쟁 가능성 감소에 따라 나타난 자연스런 결과이다.

이러한 변화는 실질적으로 무엇을 의미하는가? 변화의 좋은 예가 소형·경량 무기(SALW: Small Arms Light Weapons)에 관련된 것이다. 냉전이 종식되고, SALW를 쉽게 이용할 수 있게 되자 많은 OSCE 참가국들 간에 긴장이 고조되고 안보 상황이 악화되었다. 사실 SALW는 분쟁 지역(특히 아프리카)에서 엄청난 피해를 야기할 수 있기 때문에 실질적인 의미에선 대규모 살상 무기라고 할 수 있다. 또한 비교적 구매·휴대가 용이하며, 조작 방법이 매우 간단하여 어린이들조차 이용할 수 있다. 이러한 무기의 불법 거래는 테러리즘의 확산, 지역 분쟁, 실패하는 국가(failing states), 조직 범죄와 연관되어 있다. SALW 및 관련 군수품은 또한 국가들의 합법적인 안보 수요에 의해 멀리 떨어진 분쟁 지역에서 합법적으로 생산되기도 한다. 분쟁에 사용된 소형무기는 매우 다양한 이들에 의해 생산될 수 있으며, 국가 통제 체제의 차이, 법의 허점, 실수 등으로 불법 시장으로 유

입되기도 한다.

이러한 무기들이 OSCE 지역이나 다른 지역(특히 아프리카 분쟁)에서 심각한 문제였지만, SALW의 주요 생산자이자 수출인들은 주로 OSCE 참가국들이다. OSCE 국가들은 SALW의 불법 밀수에 대항해야 할 특별한 책임을 인식하게 되었고, 2000년 11월에 소형·경량 무기에 관한 문서(Document on Small Arms and Light Weapons)에 서명하였다. 이 문서는 생산, 이송, 저장, 수집, 압수, 파괴에 이르는 무기의 모든 수명 단계를 다루는 규정, 원칙, 방법을 포함하며, 정치적으로 구속력 있는 협약이다.

이 문서에 기반하여, 참가국들은 1회 한정 원칙(one-off basis)으로 다음과 같은 문제에 대한 정보를 공유하기로 했다(즉, 국내 생산 시스템, 생산 통제를 위한 국내 절차, 수출 정책·절차·문서화의 국내 법제정과 현재 관행, 브로커 활동에 대한 통제; 소형무기 파괴 기술; 소형무기 저장고 보안 및 관리 프로그램에 대한 정보). 또한, 참가국들은 OSCE 참가국과의 수출·입에 대한 기록과 이전 연도에 영토 내에서 남았거나 압수되고 파괴된 소형무기에 대한 기록을 매년 교환하기로 약속했다.

SALW 문서의 채택 이후, OSCE는 소형무기 의무의 실행을 지원하기 위한 새롭고 혁신적인 방법을 모색해 왔다. 현재 OSCE는 두 가지 방법으로 SALW의 불법 밀수와 확산을 방지하고 있다. 첫째, OSCE 지역에서 수출통제 관련 정치적으로 구속력 있는 조약 등 규정들을 개발하고 실행하는 것이다. 둘째, SALW와 재래식탄약(CA)의 저장고 통제 실행을 목표로 하는 구체적 지원 프로젝트를 실행하고, 잔여 무기를 파괴하는 것이다. 또, 2003년에 안보 협력 포럼(FSC)에서 채택한 재래식 탄약 저장고에 관한 문서(OSCE Document on Stockpiles of Conventional Ammunition)는 OSCE 참가국 군대의 과잉 무기 문제를 처리할 수 있도록 했고, 많은 참가국에서 과잉분을 파괴 처분 대기 상태에 놓았다.

재래식 병기와 관련된 또 다른 문제가 있다. 3억 톤에 달하는 재래식 탄약이 구소련 국가의 영토에 남아 있는 것으로 추정된다. 이러한 저장고가 존재하는 위험스러운 상황은 심각한 안보 및 환경 위협을 제기한다. 특히

주의할 만한 물질은 위험한 액체 연료 멜란지(melange)이다. 1950년대와 1960년대에 멜란지는 대공, 근거리 및 중거리 로켓 생산에 광범위하게 이용되었다. 이러한 로켓들이 군대용으로 쓰이지 않게 된 이후, 몇 천 톤의 위험한 액체 연료가 일부 국가에 남아 있었다. 이들은 때로는 부식이 진행되고 점차적으로 파괴되는 알루미늄 컨테이너에 저장되어 있었다. 더 이상 이용될 수 없는 이러한 물질은 유독하기 때문에 가장 급히 파괴되어야 한다. 현재까지 카자흐스탄, 우크라이나, 아르메니아가 자국 영토 내에서 이 치명적 물질을 제거해줄 것을 요청했고, OSCE는 지원 프로젝트를 시행하기 시작했다.

따라서, OSCE는 요청을 받을 경우 참가국들을 적극적으로 도와주며, 과잉의 소형무기와 탄약, 부식성 독성 로켓 연료, 폭발되지 않은 병기 등의 안전한 처리 문제를 다룬다. 2003년 이후, 저장고를 더욱 잘 관리하고 보안을 유지하기 위한 국가 역량 증대, SALW와 CA 파괴 지원 등을 15번 정도 요청 받았다. 우크라이나의 예를 들어보자. 2004년 5월, 우크라이나의 자포로제(Zaporozhye) 지역에서 9만 2천 톤의 군수품이 저장되어 있던 병참부에서 화재가 발생했다. 이 중 절반 이상이 폭발되었고, 폭발 사고를 야기했으며, 5명의 사망자와 10명의 부상자가 발생했다. 2005년과 2006년에도 동일한 병참부에서 화재가 발생했다. 폭발되지 않고 남아있는 군수품의 위험에 대처하기 위해서 우크라이나는 OSCE에 지원을 요청했다. OSCE는 개인 보호장비, 폭발하지 않은 병기 파악용 특별 장비를 공급하여 우크라이나의 위험한 군수품의 피해로부터 벗어나고자 하는 노력을 지원하고 있다.

현재까지 진행된 작업의 결과는 아주 고무적이다. 참가국 간에 교환된 자료에 따르면, 43개 국가 정도가 2001년~2005년 동안 일부 SALW를 파괴했고, 파괴된 무기의 총 숫자는 960만에 이르며, 이 중 860만은 과잉으로 여겨지며 백만 정도는 수거되거나 불법 소유, 밀매 중 압류되었다. 정치·군사적으로 힘든 상황에서 이루어지는 OSCE의 노력은 OSCE지역 및 역외에서 전체적인 안보를 진전시키고자 이용되는 광범위한 접근 방식을 부각

시킨다.

이제, 도입 부분에 언급했던 냉정한 태도로 OSCE의 정치·군사적 측면의 노력의 한계를 살펴본다. 우선, OSCE의 노력은 신뢰에 기반한다. 신뢰가 지속적으로 유지될 때에만 제도와 전체적 틀을 구성하는 문서가 효력이 있을 수 있다. OSCE 지역은 정치적, 군사적 의도에 대한 불안, 국가의 신뢰성에 대한 의구심이 오해로 이어지고 불신을 초래할 수 있다는 것을 목격해 왔다. 이는 또한 역내 국가들을 불안정하게 하는 효과를 가질 수 있다.

둘째, OSCE의 정치·군사적 도구는 방위동맹을 형성하지 못하며, 방위보장의 매커니즘을 구성하지도 못한다. 비엔나 문서(Vienna Document), SALW 문서, 행동 규약의 적용은 다른 국가로부터의 공격 가능성에 대해 어떤 보호나 보장을 제공하지는 못한다. 무력 분쟁 발생시 이러한 도구 중 어느 것도 국가에 도움이 되지 않는다. 이 도구들은 국가가 전쟁에서 생존하는 것을 돕는데 적용될 수 없으며 그렇게 발전되지도 않았다. OSCE의 초점은 대부분 이러한 도구들이 고려·적용될 수 있는 분쟁 전·후 상황이다. 분쟁을 예방하기 위해 고안된 도구가 실질적으로 진행되고 있는 무력 분쟁을 반드시 종식시킨다고 할 수는 없다.

셋째, OSCE의 노력은 끊임없이 변화하는 정치·군사적 필요를 반영하기 위해 변화할 수 있어야 한다. 양 진영(bloc) 간 적대감에 맞추어져 고안된 정치·군사적 도구는 아마도 새로운 안보 도전 과제와 요구에 적절하지 않을 수 있다. 다양한 인종, 종교, 사회, 경제적 모순에 기반한 현 분쟁의 내부적 속성과, 초국가적인 안보 위협의 부상 등 정치 상황의 급격한 전개 등이 OSCE의 정치·군사 체제에 지속적으로 도전을 제기한다. OSCE는 이에 대응하여 변화하고 있지만, 이는 쉽지 않은 과정이자 지속적인 과정이다. 또한 여기에는 참가국의 지속적인 참여, 정치적 의지, 자원의 투여가 요구된다.

결론적으로, 전반적으로 정치·군사적 측면에서 OSCE의 노력은 유럽에서 성공적인 것으로 판명되었다. OSCE 지역 내에서 군 간의 개방성, 투

명성, 예측성을 향상시켰다. 어떤 측면에서 보면 CSCE와 OSCE는 유럽의 군대에서 일어난 역사적인 수준의 변화를 위한 규범적이고 수단적인 기본 틀을 구성하게 되었다. 첫째, 국가적 수준에서의 무력 분쟁 예방을 위해 국가 간 신뢰 구축을 위한 다양한 네트워크를 구축하고 촉진한 것이다. 둘째, 국경 간 불법 이전과 냉전의 군사적 유산을 청산하는 것과 같은 새로운 정치·군사적 도전 과제에 대응하였던 것이다.

OSCE SALW 문서는 사실상 국가 간 발생하는 분쟁 및 불법 무기 밀수 등 국경 간 불안정성을 초래하는 요인들을 다루기 위해 개발된 것이다. 이는 과거의 전통적인 군축으로부터 현재의 협력적 군대 지원 매커니즘으로의 상당한 변화를 의미하는 것이다. 국가 간 수준의 분쟁에 대한 전통적인 초점이 협력적 지원으로 옮겨 갔다는 것은 OSCE가 안보 환경의 새로운 시대와 새로운 필요에 적응할 능력이 있음을 증명해준다. 무엇보다도 여기에 정치·군사적 측면에서의 OSCE의 성공의 비밀이 놓여 있다.

따라서, OSCE는 안보의 변화에 따라 다르게 제기되는 과제와 여기서 요구되는 다자적 대응 방법을 논의하는 기본 틀로서 발전되어 왔다. 시간이 지나면서, OSCE는 정치·군사 협력의 의제 결정 도구로 부상해 왔다. 논의를 명확히 하고, 우려를 제기할 수 있는 포럼의 역할을 하고, 혁신적이고 협력적인 답을 찾을 수 있는 기구가 되어 왔다. 또한, 규범적 틀과 실용적 수단의 결합은 정치·군사 협력에 대한 OSCE 접근방식의 적절성을 높였다. 최종적으로 주목해야 할 핵심 사항은 OSCE의 정치·군사적 측면이 인도주의적, 경제, 환경 측면을 포함하는 보다 광범위한 틀과 밀접히 연관되는 동시에, 이에 포함되어 왔기 때문에 작용할 수 있었다는 것이다. CECE, OSCE는 정치·군사 문제를 독립적인 문제로 여기지 않았으며, 보다 광범위한 정치적 목적에서 분리되어 있지도 않다고 보았다. 종합적 안보는 그 이상의 의미를 가진다.

헬싱키 프로세스와 유럽안보협력기구 경험의 동아시아에의 적실성

테런스 호프만
(P. Terrence HOPMANN)

본 논문은 1970년 이후 유럽의 안보 구축을 위한 역내, 다자적 협력 경험이 현 동아시아 상황에 적실성이 있는지를, 특히 OSCE에 중점을 두면서 평가한다. 냉전 시의 헬싱키 프로세스의 짧은 역사 속에서 협력적 안보의 기본적 규범 창출, 신뢰 구축 방안 마련, 경제 교류와 환경 관련 활동 및 인적 교류에서 협력의 진전이 부각된다. OSCE는 냉전 후 변화하는 안보 환경에 재빨리 적응했으며 평화가 위협받는 지역에서 갈등의 예방, 관리, 해결을 강조했다. OSCE 창립 이후 32년 간의 구체적인 활동으로는 투명성 제고 방안, 군사 활동 제한, 잠재적 폭력 지역에서의 관측 및 조기 경보, 그리고 폭력이 발발할 것 같은 지역, 폭력이 진행 중인 지역, 심각한 폭력 분쟁 이후의 지역에서 3자 개입 등이 있다. 유럽의 경험에서 얻은 교훈을 바탕으로 본 논문은 동아시아 지역에서 역내 협력적 안보 체제를 구축하는 것에 관하여 8가지 전제를 제시하고, 그 운영을 향상하기 위해 장기적 협력 안보의 제도화를 고려할 것을 촉구한다.

서론

본 논문은 1970년대 이후 유럽의 지역적, 다자적 안보 구축 협력의 경험과 현대 동아시아 상황의 관련성을 검토한다.¹ 동아시아 안보 문제는 국제

1. 본 논문에서의 분석은 OSCE가 채택한 광범위한 유럽 정의를 채택, 두 개의 북미 국가인 미국과 캐나다, 구소련 태평양 근접 국가의 아시아 지역을 포함한다.

적인 우려 사항이지만, 역내 분쟁을 관리할 최선의 방안에 대해서는 아이디어가 부족하다. 가장 직접적인 우려 사항은 북한의 핵무기 및 장거리 미사일 개발과 시험이다. 이러한 시스템이 작동 가능한 것으로 판정이 된다면, 이는 전체 지역에 위협을 제기할 수 있다. 하지만 지역이 당면한 안보 도전 과제 중 이는 빙산의 일각일 뿐이다. 중국의 역동적인 경제 성장, 이에 수반되는 군사 능력 증대, 대만의 지위와 관련된 오래된 분쟁과 관련해서 우려가 제기된다. 일본이 외교 및 국가 안보 정책에 있어서의 ‘정상 상태’로 복귀하는 것에 관심을 보이면서, 2차 세계 대전 이후 수용했던 제한 정책을 포기할 수도 있다. 러시아와 일본은 쿠릴 섬을 놓고 상충되는 주장을 하고 있으며, 이와 유사한 갈등이 대만 해협과 남중국해의 섬들을 두고 벌어지고 있어 동남 아시아 분쟁의 근원이 될 수도 있다. 마지막으로, 필리핀의 모라(Mora) 지역과 인도네시아의 아체(Ache) 지역, 태국의 군정으로의 복귀, 미얀마의 인권 문제 등을 포함하는 인종·국가적 갈등 역시 직접 개입된 국가들 만으로는 적절히 관리할 수 없는 지역적 긴장의 잠재적 원인이다.

현재까지 이러한 갈등을 관리하기 위한 대부분의 노력은 몇 가지 메커니즘 중 한 가지를 통해 다루어져 왔다. 일부는 UN에 일임되었고, 다른 문제는 ASEAN이나 보다 확대된 ARF에 의해 지역적인 수준에서 관리되어 왔으며, 일부는 북핵 프로그램 관련 6자 회담과 같이 임시적인 다자 노력을 기반으로, 일부는 양자적 수단, 또는 단독적으로 다루어져 왔다. 동아시아는 지역 전반적으로, 지속적으로 안보 및 협력 문제를 다루기 위한 지역적·다자적으로 제도화된 기본 틀이 부족하다. 전세계적 ‘만병통치약’ 접근 방식을 시도하기 보다는, 아시아 국가에서 고안한, 아시아인들이 관리하는, 지역의 특수한 문화 및 정치적 필요를 반영하는 방식으로 아시아 문제에 적극 대응하는 방향의 제도를 창출하겠다는 동기가 필요하다. 또한, 협력을 촉진하는 지속적 지역 제도의 틀은 현안 간 연관성을 발생시키고, 거래 비용을 줄이며, 위기가 발생할 때마다 대응하는 임시적 접근이 아니라 위기 발생 시에 즉각적으로 적용 가능할 것이다. 이러한 제도는 국

가 및 지역 안보에 대한 아시아 특유의 관점을 합법적으로 대표하는 것으로 인식되어야 하며, 또한 어느 국가의 권리를 침범하지 않고 모든 참가국의 이해에 부합하는 초국가적 기반으로 협력을 촉진하는 것이어야 한다.

의심의 여지 없이, 유럽은 안보와 협력을 촉진하기 위한 다자적 기구와 관련해 가장 많은 경험을 가진 지역이다. 대륙을 횡단하여 러시아의 태평양 연안까지 닿고, 대서양을 건너 미국과 캐나다에 연결되는 유럽을 세계에서 '기구가 가장 많은' 지역으로 언급하는 것이 일반적이다. 유럽 전 지역에서 광범위한 기구의 네트워크가 안보와 협력을 촉진한다. 군사적 측면에서의 NATO, 경제 및 기술 영역에서 출발, 점차 정치, 안보, 사법적 영역까지 포괄하는 EU, 대체로 인권, 민주적 지배, 환경에 관련된 유럽회의(Council of Europe), 그리고 CSCE/OSCE도 설립되었다.² 이러한 제도들 중에서 유럽 외부에서는 가장 덜 알려진 OSCE가 독특하다. OSCE의 창립 문서인 1975 헬싱키 최종의정서는 냉전 중에 협상되었으며, 냉전 갈등의 주요 라이벌을 포함한 참가국들은 안보 및 협력을 위한 틀을 설립하였다. 이는 냉전의 간극을 초월하는 협력을 위한 규범적 틀을 설립하고 궁극적으로 15년 이후 냉전의 종식에 크게 기여한 건설적인 문서이다.³ 또한 군사 안보 부문에서 신뢰구축방안, 기습공격의 위협을 줄이고, 무역과 환경에서 협력을 증대하고, 국가 간 인적, 문화적 교류를 촉진시키는 실질적이고 구체적인 방안을 포함하고 있다. 다른 기구와는 달리 주권의 최소한의 포기(출범 당시 특히)를 수반하였다. 만약 유럽이 30년 전보다 현재에 더욱 안전하고 안정하다면, 이러한 정치적 환경의 변화는 OSCE가 냉전 기간 동안 안보 및 협력을 증대하고, 냉전 종식 이후 보다 민주적이고 평화로운 미래로의 전환을 촉진하는데 중심적인 역할을 조용히 수행해 왔기 때문이다.

2. 회의는 1994년에 기구(Organization)로 명칭을 변경했다. 이 글에서는 CSCE와 OSCE가 호환적으로 사용된다.

3. Daniel Thomas, *The Helsinki Effect* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000).

다시 말해, 남동 유럽 및 동유럽에 일부 잔존하는 갈등에도 불구하고, 유럽이 광범위하고 일반적인 갈등의 위험을 줄이고 폭력적 갈등을 유발하는 환경을 제거하는 기구를 창출하는 데 있어 많은 진전을 이루었다는 데에는 대부분 동의한다. 이 많은 것이 냉전의 종식 즉 유럽의 중심을 축으로 하는 양극적 분열의 종식과 관련되어 있다. 그러나, 안보 구축 과정은 냉전 종식 이전에 이미 시작되었으며 이 자체가 냉전의 종식에 기여했을 것이다. 오늘날의 동아시아와 1975년의 유럽 간에 많은 차이점이 있지만, 냉전기 유럽에서 형성된 과정은 동아시아 지역이 현재의 안보 딜레마로부터 벗어나고 상호 이득이 되는 협력을 위한 기반을 찾는데 도움이 될 교훈을 줄 수 있다. 지역 갈등의 우선적 해결이 협력안보 체제 건설을 위한 필요 조건은 아니다. CSCE의 경험은 긴박한 갈등 중에 생성되었으며서도 그러한 갈등을 초월하는 다자적 체제가 긴장을 감소시키고, 분쟁의 평화적 해결을 촉진하고, 상호 신뢰를 높이고, 따라서 평화와 안보를 강화할 수 있다는 것을 보여주었다.

본 논의에는 몇 가지 강조점이 있다. 우선, 유럽과 동아시아 간에 여러 차이가 있다는 것은 분명하다. 이는 상당 부분 역사적 경험과 문화적 전통이 다르기 때문이다. 따라서, 유럽의 경험으로부터 얻는 교훈은 서태평양 지역 국제관계에 관련성이 있도록 상당히 조정되어야 할 것이다. 둘째, 아시아는 이미 유럽으로부터 국제관계에 대해 많은 것을 배웠으나, 모든 것이 꼭 이로운 것만은 아니다. 일례로, 영토 국가의 완전한 주권이라는 개념은 17세기 중반 유럽에서 등장했는데, 이것이 동아시아의 많은 국제관계에 있어 지배적인 패러다임이 되는 동시에 유럽에서는 점차 문제시되고 있다는 것은 참으로 역설적이다. 셋째, 유럽이 동아시아로부터 배워야 할 교훈 역시 많다. 모든 교훈은 상호적인 것이어야 한다. 따라서, 본 논문은 대부분 유럽 안보 제도, 특히 OSCE에 대한 광범위한 연구에 기반하고 있으며, 동아시아 안보에 대한 시사점을 제시할 것이다.

1970년대 이후 유럽 안보 체제의 진화

유럽 안보 체제를 협상하고 제도화하는 과정은 1970년대 초까지 거슬러 올라간다. 두 개의 주 요인이 이러한 방안이 발전되는 환경을 창출했다. 우선, 1962년 카리브해에서 핵 전쟁 일촉즉발의 위기 이후 이루어진 소련과 미국의 데탕트는 양측 진영의 국가들 모두에 상충하는 가치 체계가 존재할 지라도, 공동의 이해를 기반으로 협력할 수 있는 가능성을 허용한 것이었다. 이 데탕트를 가장 명확히 보여주는 것은 부분핵실험금지조약(Partial Nuclear Test Ban Treaty, 1963), 핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty, 1968), 최초의 전략 무기제한조약(Strategic Arms Limitations Treaty, 1972) 등의 군비 통제 방안에 대한 초강대국들의 조약이다. 둘째, 서독 빌리 브란트(Willy Brandt) 총리의 일방적인 구상인 신 동방정책(Ostpolitik) 역시 냉전을 가장 잘 상징했던 갈등, 즉 분단된 독일의 긴장을 감소시켰다. 가장 중요한 것은, 사실적(de-facto) 인정이라는 단계를 통해, 동서독이 모두 서로의 존재와 합법성을 부정하던 오래된 정책을 포기했다는 것이다.

이러한 동·서 양 진영의 데탕트는 유럽안보협력회의(CSCE)가 형성될 수 있는 환경을 창출했다. 이는 1973년 헬싱키에서 시작, 유럽 및 북미 35개 국가 수반들이 헬싱키 최종의정서에 서명한 1975년 7월 31일 절정을 이루었다. 이 의정서는 무력 사용의 자제, 국경 불가침성, 분쟁의 평화적 해결, 내정 불간섭, 인권 존중, 국민의 자결권을 포함, 유럽 국가들 간의 관계를 지배하는 10개의 원칙을 세웠다. 또한, 헬싱키 최종 의정서는 군사적 활동의 사전 통보, 소련의 유럽 지역 250km로까지 확대되는 유럽 대륙 전방에 걸쳐 통보할 만한 활동에 옵서버 초청을 포함, 자발적이고 정치적인 신뢰 구축 방안(CBM)을 채택했다.

헬싱키의 효과는 1985년경까지는 그다지 중대하지 않았으나, 1989년 비엔나 검토 회의(Vienna Review Conference) 이후 보다 가시적인 결과를 낳기 시작했다. 이는 안보의 일방적 이해와 냉전의 힘의 균형하에서 즉한 측의 안보 강화 노력이 상대방에 의해 자신들의 안보를 저해한다고 인

식되어 대응 방안을 강구해야 했던 안보 불안의 악순환을 공동 안보가 대체했기 때문에 가능해졌다. 1986년 유럽군축회의는 헬싱키 최종 의정서에 포함되었던 신뢰 및 안보 구축 방안(CSBM)을 상당히 확장했으며 상당 부문을 의무화했다. 통보되어야 할 활동이 있다고 믿어지나 이에 대한 통보가 이루어지지 않을 때에는 도전 사찰(challenge inspections)이 허용되었다.

냉전의 종식과 함께, 일련의 새로운 문서들이 CSCE의 규범적 기반, 실질적 적용을 확대하였다. 파리현장은 헬싱키 최종의정서에 포함된 원칙을 확장하고, 그러한 원칙의 구체적 실행을 위한 제도를 최초로 구축했다. 사무국, 분쟁예방센터(CPC), 민주기구인권실(ODIHR)이 그것이다. 과거에는 일련의 순회 회의로 구성되어 있었던 CSCE가 소규모의, 그러나 상임 사무총장이 이끄는 전문 사무국으로 대체되었다. 사무총장은 또한 모든 참가국을 대표하는 고위 관료위원회(CSO)에 책임을 가졌다. CSO는 현재 세 국가간 순환으로 의장을 구성하는 ‘트로이카’가 이끄는 상임위원회로 대체되었다. 모든 참가국들이 구성하는 외교장관위원회가 때로 주요한 결정을 내리며, 국가 수반들의 정상 회의가 개최되기도 한다.

민주기구인권실(ODIHR)의 창설은 민주국가가 전체주의 국가보다는 여타 민주국가들과 군사 갈등에 관여될 가능성이 훨씬 적다는 유럽안보협력회의(CSCE) 회원국들의 압도적인 신뢰를 반영하는 것이다. 따라서, ‘평화적 민주주의’ 구역을 창설하는 것이 냉전 후 유럽안보협력기구(OSCE)의 중점 목표가 되었다. ODIHR의 주요 기능은 자유, 공정 선거의 실시를 지원하고 OSCE의 합의된 원칙 중 ‘인간적 측면’의 실행을 돕는 것이다. 그러나 유럽회의(Council of Europe) 등 다른 기구와는 달리, 완전히 기능하는 민주주의가 OSCE의 가입조건으로 포함되지는 않았다. 1990년에 파리와 코펜하겐에서 채택된 원칙 및 규정은 국가가 열망하는 일련의 목표를 제공하며, OSCE는 선정(good governance)과 민주주의적 규범으로의 궁극적 전환을 장려하기 위해 참가국들에 대한 지원과 사회화 교육을 강조한다.

정리하자면, CSCE는 냉전 후 유럽 안보의 ‘구성’에 있어 근본적인 역할

을 하게 되어 있었다. 여기에는 기타 지역 기구와 비교할 때 몇 가지 독특한 장점이 있었다. 1) 모든 유럽 국가와 북미 주요 두 국가를 포함하여 참여가 보편적(universal)이었다. 2) NATO나 서유럽 연합과 같은 다른 기구들이 주로 양극적 틀에서 운영하고 있을 시기인 냉전의 마지막 15년 동안에 안보를 재정의하는 주요한 역할을 했다. 3) 인간안보, 국민의 자결권, 인도주의적 지원, 경제 및 환경 문제를 냉전기 안보 개념에서 초점이었던 전통적 군사·정치 측면과 연결시켜 안보를 종합적으로 정의했다.

하지만 냉전 후 상황은 지역 평화와 안보에 새로운 도전 과제를 제시했다. 특히, 소련과 유고슬라비아라는 주요 다국적 연방의 해체는 다수의 분리주의 갈등과 인종 갈등을 남겼고, 전 지역의 평화와 안보를 위협했다. 따라서, CSCE는 '종합적 안보'를 촉진하기 위한 구체적인 방안들을 발전시켰다. 또한, 갈등 발생 전 문제 해결로의 진전이 폭력의 발발로 인해 심히 방해받을 것이라는 가정하에, 잠재적 폭력 갈등을 최대한 조기에 예방하거나 해결하였다.

폭력의 발발에 대응하여, CSCE는 1992년에 가장 혁신적인 두 개의 기능을 만들었다. 소수민족담당고등판무관(HCNM)과 분쟁방지센터(CPC)의 지원을 받는 '장기 임무'가 그것이다. 참가국들은 HCNM 당국이 소수 인종이 연관된 초기 갈등을 조사하고, 평화를 위협할 상황에 대해 CSCE에 조기 경고할 수 있도록 하는 권한을 부여했다. 이와 유사하게, OSCE는 현재까지 동유럽, 남동유럽, 북동유럽에 28개의 장기 임무를 진행했으며, 그 중 19개가 현재 현장에서 이루어지고 있다. 이러한 OSCE 임무는 폭력 발생 위협이 있을 때, 발생 중일 때, 전투가 끝난 이후 투입되었다. 모든 경우에 있어서 장기적이고 지속적인 현장 임무의 존재 자체가 회원국들로 하여금 각 지역에서 중요한 구체적 문제가 무엇인지 알도록 한다. 또한, 폭력적 갈등 상황을 변화시키고, 사전에 예방·제한·해결하는 조용한 외교에 참여할 기회를 제공한다.

유럽의 갈등 예방 안보 강화 방안

지역의 협력 안보를 확산하기 위한 현장에서의 수 년간의 노력 이후, OSCE는 다양한 방법들을 고안하고 활용해 왔다. 그 중 많은 것들은 분쟁의 소지가 되는 상대방의 의도에 대한 불확실성을 줄이는, 안보의 심리적 환경을 개선하는 것을 목적으로 하였다.

투명성 제고방안(Transparency Measures)

CSCE가 먼저 채택한 방안들은 적대국들 간의 투명성과 의사소통을 증대시키기 위한 것이었다. 이러한 방안들은 대부분 속성상 정치적, 심리적인 것이며, 기습공격에 대한 공포 등 불신을 덜어내기 위한 것이었다. 유럽의 전통적인 투명성 방안은 헬싱키 최종의정서에서 1975년에 최초로 포함된 군사 활동에 대한 사전 통보이다. 군사 활동을 감시하여 일상적인 군사 활동과 도발적 군사 활동을 구별하기 위한 외국 참관단 초청이 포함된다. 따라서, 이른바 '신뢰 구축 방안(CBMs)'의 목표는 일상적 군사 활동이 그 이상의 의미를 가지지 않는다는 것을 모든 관련국에 보장하기 위한 것이었다. 처음에는 회의적인 시각이 있었으나, 이 제도는 효과적으로 작동하였고 일상화되었다. 일상적 군사 활동에 대한 외국 참관단의 존재가 국가의 근본적 안보 이익을 해칠 것이라는 우려는 사라졌다. 사전 발표 없이 의심쩍은 사건이 발생하는 경우에는, 투명성 체제에서 임박한 공격에 대한 조기 경보를 발생하고, 외교 활동을 즉각적으로 시작하여 교전의 발생을 예방한다. 이것이 실패하더라도, 공격의 대상이 되는 국가는 임박한 공격에 대한 사전 경고를 받으며, 기습받지 않고 대응 방안을 취할 기회를 갖게 된다.

영공개방협정(Open Skies Treaty)을 포함한 다른 투명성 방안 역시 개발되었다. 이는 다른 회원국의 영토에 대한 센서가 부착된 비무장 비행기에 연간 비행 할당(quota)을 허가하는 것이다. 이와 유사하게, 빈에서 진행되

고 있는 안보협력포럼(Forum for Security Cooperation)의 안보 대화는 신뢰를 증진시키고 잠재적 갈등 상황에서 안보 딜레마를 감소할 수 있는 여러 가지 문제에 대한 논의를 의제로 다루고 있다.

이러한 투명성 방안의 결과, 모든 OSCE국가의 군 수준, 활동, 향후 계획이 대부분 잘 알려져 있고 전 지역에서 논의되었다. 군사 기밀성이 일부 상실되기는 했지만, 전반적으로 안보 구축에 이로운 결과가 도출되었다. 방위 계획은 더 이상 '최악의 상황에 대한 계획'의 대표적 특징인 잠재적 적에 대한 과장된 두려움에 근거할 필요가 없으며, 다른 국가의 군사 잠재력과 계획에 대한 현실적이고 공유된 이해에 기반할 수 있다. 불확실성의 감소는 다른 국가의 활동과 의도에 대한 오해와 잘못된 인식, 계산의 착오에서 비롯되는 전쟁의 가능성을 감소시킨다. 이는 안보 딜레마를 특징짓는 증대하는 적대감, 군사적 대응력의 증강을 막는데 큰 역할을 하며, 안보는 불가분하다는 믿음에 근거한 군사 계획으로 대체된다. 지난 32년 동안 채택되었던 유럽 투명성 방안의 가장 중요한 결과는 지도자들, 그리고 대중이 안보를 생각하는 방식에 미친 영향이다. 과거 힘의 균형, 동맹 정치, 제로섬 갈등에 근거한 안보 개념으로부터, 정합적 관계(positive-sum), 안보에 대한 통합적인 관점으로서의 상당한 전환이 이루어졌다. 이러한 안보개념 재정립은 안보 딜레마로부터 안보 레짐(regime)으로 나아가는 것을 가능하게 한다.

도발 활동(Provocative Activities) 제한

억제 방안들은 특정 군사 활동의 종류에 대한 구체적 제한을 포함하므로 정치·심리적 조치와 “경성(hard)” 군축 사이의 간극을 좁힌다. 그러나 억제 방안들이 공식적으로 군 구조의 어떤 특정 요소의 양이나 질을 제한, 혹은 감축을 요구하지는 않기 때문에 전통적인 군축과는 구별된다. 가장 자주 인용되는 억제제의 예는 해상사고 방지조약(agreement on incidents at sea)과 같은 미국·소련(러시아)의 직접적인 조약에서 비롯되고는 한다. 이러한

조약은 일반적으로 도발적 행위를 피하고, 의도하지 않게 더욱 심각한 대결을 야기할 수 있는 위협한 행동을 피하기 위한 군사 행동 규약을 생성한다. 이들은 도발적이거나 위협한 행동이 발생하는 경우에 관련국들이 상황의 악화를 피할 수 있게 하기 위한 논의 및 위기 관리 조항을 수반할 수 있다. 이러한 종류의 방안은 해양에서의 교전처럼 적대적인 군대가 서로 근접한 곳에서 운영되는 상황에서 가장 중요하다. 이러한 이유로 인해, 유사한 방안이 유럽대륙에서보다 서태평양 지역에서 더욱 유용할 수 있다.

감시 및 조기 경보

냉전 종식 후 OSCE의 개입이 활발한 영역 중 하나가 바로 조기 경보 및 잠재적 폭력 상황에서의 시의적절한 지원이다. 이러한 활동의 책임은 대개 OSCE의 ODIHR과 밀접히 협력하고 있는 1992년 헬싱키 정상회의에서 설립된 HCNM의 몫이다. 소수 민족에 대한 안보 위협은 두 개의 주요 국가인 소련과 유고슬로비아의 해체 이후 불확실성이 높았던 탈냉전 시대에 더욱 두드러졌다. 따라서, CSCE는 ‘참가국들 간의 평화, 안정, 관계에 영향을 미치며, CSCE 지역 내에서의 갈등으로 비화될 가능성이 있는 인종 문제 관련 긴장에 대해 최대한 일찍 조기 경보, 혹은 필요할 시엔 조기 행동을 취하기 위해’ HCNM 사무국을 창설했다.⁴ 고등판무관은 독립적으로 활동하며, CSCE 국가에서 현장 임무를 수행할 수도 있고, 갈등 초기 단계에 분쟁 당국에서 예방외교에 관여할 수도 있다. 이는 관계 당국간 협력과 신뢰를 촉진하고 불신을 줄이기 위한 노력도 포함할 것이다. 이러한 긴장 관계가 폭력적으로 변할 것 같거나, 고등판무관이 보유한 수단이 상황의 제어에 적당하지 않을 때에는, OSCE 상임 이사회에 ‘조기 경보’를 줄 권한이 있다.

고등판무관이 수행하는 예방외교의 성공은 기밀 협상에서 분쟁 당국을

4. CSCE, “Helsinki Decisions,” July 7, 1992, p. 4.

얼마나 관여시킬 수 있느냐에 달려 있다. 고등판무관은 모든 참가국들에 자유롭게 출입할 수 있으며, 어떤 특정한 상황에서의 관여로 인해 발생할 수 있는 오명을 최소화하기 위해 노력해 왔다. 고등판무관의 효과적인 조정역할 수행은 OSCE의 주요 기구 및 참가국들이 부여하는 신뢰, 활동에 대한 유명세를 피하는 스스로의 노력에 의해 결정된다. 고등판무관은 대개 국가 내에서 해당 소수 민족이 다수를 차지하는 지역의 지위와 관련되거나 소수 민족의 권리를 위한 법과 관행을 조정하도록 조용히 활동하여 왔다. 대개는 고등판무관의 역할에 대한 정부의 특별한 위임 없이 채택되었다. 고등판무관은 합의에 바탕하고 관련국 당사자의 이해를 반영할 때에만 문제에 대한 해결이 지속될 수 있다는 것을 인식하고, 해당 국가에 압력을 가하기 보다는 설득을 하려고 노력했다. 또한 정부와 소수 민족간의 대화를 위한 매커니즘을 각 국가에서 제도화하는 것을 모색해왔다.

분쟁 예방과 해결에서 제3자의 역할

갈등을 예방·관리·해결하기 위한 제3자의 직접 개입 형태의 외교는 때로 사무총장, 의장, 여타 고위급 관료들이 수행하기도 했지만, 대부분 OSCE의 CPC 담당이었다. CPC는 파리 정상회의에서 도입되었으며, 유럽 안보에 있어 주요한 혁신이었다. CPC는 1975년 헬싱키, 1986년 스톡홀름, 1990년 빈에서 요구되었던 것처럼 자료 수집 및 정보 교환의 역할을 하며, 가장 최근에는 1999년 이스탄불 OSCE 정상회의에서 갱신되었다. 최근 OSCE는 국제 국경 간 소형·경량무기(SALW)의 흐름을 추적하기 위한 등록체계를 만들었다. 또한 문제가 있는 지역에 진상 조사단을 파견하고 분쟁의 평화적 해결을 지원할 권한이 주어졌다. 합법적인 안보 필요에 대한 상호 이해 증진과 존중을 목표로 안보 요건에 대한 아이디어를 교환하는 군사 독트린 등 여러가지 주제에 관한 세미나를 주도해왔다.

냉전 종식 후 몇 년 간 유럽의 일부 지역에서 폭력의 양상이 보였기 때문에 CPC에 주어진 기능이 급속히 늘어났다. 1992년 9월부터 CSCE는 잠

재적, 혹은 실질적 분쟁 지역에 장기 임무를 파견하기 시작했다. 오늘날까지 다양한 의무를 부여 받고 28개의 임무가 현장에 파견되었다. 이 중 9개는 완료되었지만, 19개는 여전히 활동 중이다. 이러한 임무는 항상 OSCE와 이들이 주둔하는 국가 정부 간에 동의된 양해 각서(MOU)를 기반으로 한다. 현장 임무를 수용하는 최종 결정은 해당 정부의 협력 의지에 달려 있는데, 정부는 장기적으로 OSCE의 존재가 잠재적 내부 갈등을 예방·해결하고, 경제 성장을 촉진하고, 자국의 시민 및 지역내 다른 국가의 시민들로부터 합법성을 얻는 국익에 부합하리라고 믿어야 한다. 중점적으로 임무가 부여된 현안들로는 국가간 평화적 관계를 향상하기 위한 선정(good governance)의 발전(에스토니아, 라트비아), 폭력으로 치닫는 것을 피하기 위해 불안정한 상황에서의 예방외교(마케도니아, 우크라이나), 진행중인 폭력적 갈등의 조정(1995-96년 체첸), 폭력 이후의 내재적 갈등 해결(몰도바, 그루지아, 나고르노 카라바흐 자치주), 이전에 심각한 폭력을 경험했던 지역에서의 장기적 평화 및 안보 구축(보스니아-헤르체고비나, 크로아티아, 코소보)이 있다.

유럽의 예방외교 경험

유럽의 예방외교 분야에서의 노력의 성격은 지난 30년 간 상당히 변했는데, 대부분 냉전 종식의 결과로 나타난 유럽 안보 환경의 심대한 변화 때문이다. 1989년 이전 CSCE의 관심은 긴장을 줄이고, 신뢰를 구축하고, 특히 유럽에서 의도하지 않거나 우발적인 전쟁의 발발을 예방하는 것에 맞춰져 있었다. 주요 초점은 정부간 관계였다. 전쟁의 가능성을 낮추고 다른 국가들의 평화적 의도에 대한 신뢰감을 강화할 수 있는 환경을 조성하기 위해 투명성 제고 방안과 억제가 최고의 우선순위로 여겨졌다. 사실, 보다 전통적인 군축 협상과 더불어, 투명성과 억제 방안의 협상 자체가 적대국간 커뮤니케이션과 협상의 중추적인 수단이 되었다. 구체적인 조약이 협상되었을 뿐 아니라, 다른 국가의 위협에 대한 인식, 불안과 두려움의

원인에 대한 이해, 경쟁적이기 보다는 상호 안보에 대한 필요가 보다 폭넓게 이해되었고, 냉전의 양 진영에서 공유되었다. 다시 말해, CSBM을 협상하고 실행하는 과정, 그리고 군축 그 자체가 중요한 학습 메커니즘이 되었다. 또한, 이는 유럽안보 체제에 실질적인 변화가 일어날 때 실제 협상된 구체적 방안보다도 더 중요한 듯했다. 투명성이라는 개념 자체가 많은 냉전 안보의 근본적 전제를 약화시킨다.

냉전의 종식은 전체 유럽 안보의 문제의식을 변화시켰으며, 전혀 다른 종류의 안보 체제를 요구했다. 따라서, 상응하는 제도적 틀의 조정과 함께 유럽안보 질서의 조정이 필요했다. EU는 한동안 경제적인 성공에 힘입어 유라시아 전체에 광범위하게 받아들여질 수 있는 좋은 후보인 듯 했지만, 안보 측면에서 경험과 능력이 부족했다. NATO는 보다 확장된 유럽 무대에서 활동할 수 있는 기구로 탈바꿈하려 노력했지만, 북대서양 협력 위원회와 평화를 위한 파트너십(North Atlantic Cooperation Council and the Partnership for Peace)의 성공에도 불구하고 냉전 시 군사 진영의 핵심 중 한 축을 구성했던 군사 기구로서의 이미지를 벗어버리는데 어려움을 겪었다. 이로 인해 자원이 매우 제한되어 있고, 1991년 이전에는 조직다운 구조도 갖추어 지지 않았으며, 매우 제한된 위임을 갖고 있던 OSCE가 그 격차를 해소해야만 했다. OSCE는 갈등 예방과 안보 구축에 참여하는 역량을 개발하고 크게 확장하였다. “비공식 경로(back channel)”, “트랙 2” 외교가 오랫동안 존재해 왔고 세계의 많은 지역에서 이용되어 오기는 했으나, 이러한 기능을 지역적 기반에서 제도화하려는 시도는 OSCE가 거의 최초로 한 것이었다.

유럽의 경험에서 얻는 임시적 교훈

연속적이고 대륙 전체를 포괄하는 예방외교와 안보구축은 유럽이 최근에서야 경험하게 된 것이지만, 현재까지의 결과는 매우 고무적이다. 유럽

의 협력안보로부터 교훈을 얻고 다른 지역에서 적용하려 할 때에는 반드시 몇 가지 사항을 고려해야 한다. 유럽 갈등의 본질은 다른 지역과는 다른 경우가 많다. 1989년 이전 갈등은 냉전의 분열을 중심으로 했으며, 따라서 서태평양의 잠재적 국가간 갈등과 그다지 다르지 않았다. 냉전 후, 유럽은 전통적 국가 구조의 변형과 몰락에서 비롯되는 현안들로 관심을 돌렸고, 1991년 이후부터의 경험은 동아시아의 현재 상황과 공통점이 더욱 작아졌다. 마지막으로, 유럽과 아시아의 문화적 차이는 한 지역에서는 작동하던 매커니즘이라도 다른 지역에서는 작동하지 않을 수 있다는 것을 의미한다. 다양한 문화적 배경에서 비롯되는 갈등에 대응하는 서로 다른 방식을 고려하여, 한 지역의 교훈을 그대로 다른 지역에 적용하는 우를 범하지 말아야 한다.

이러한 주의점을 되새기면서, 동아시아 협력 안보에 적실성이 높을 수 있는, 유럽의 경험에서 비롯된 8개의 교훈을 제시하고자 한다.

#1: 지역 안보 기구를 창립하는 시기가 중요하다. 예방외교와 안보 구축 방안은 지역의 전반적인 정치 관계의 일부이어야 한다. 갈등은 폭력의 단계로 들어선 후에 해결하는 것보다는 그 이전에 관리하는 것이 쉬운 것이 일반적이다. 잠재적 갈등이 돌이킬 수 없는 상태 이상으로 악화되기 이전에 조기 경보가 고위급 정치 의사결정자들에게 도달되어 잠재적 갈등 상황에 조기에, 결정적으로 개입하는 것이 최선이다. 더욱이, 갈등이 덜 심각할 때(예를 들어, 데탕트 기간 동안) 갈등조정 프로세스를 설립하고 강화하는 것이 보다 용이하며, 그러면 갈등이 더욱 심해졌을 때 이용할 수 있는 매커니즘이 준비되어 있을 수 있다. 위기가 발생한 당시에 새로운 갈등 예방·해결 매커니즘을 만드는 것이 훨씬 더 어렵다. 또한, 갈등을 예방하기 위한 방안을 마련·제도화하는 과정 자체가 내재하는 안보 딜레마를 완화하고, 장기 안보를 구축하는데 기여할 것이다.

#2: 안보구축 과정은 한 번에 한 단계씩 추구되는 장기적인 노력으로 보아야 한다. 처음에는 프로세스에 대한 신뢰를 확대하기 위해 간단하고 쉽게 협상되는 방안들을 채택·적용해야 한다. 그리고 시간이 지나면서

복잡하고 구속력 있는 방안들을 협상할 수 있다. 초기에는 신뢰 구축을 강조, 참가국이 다른 참가국들도 상호 이해에 맞는 합의를 준수할 것이라고 신뢰할 수 있다. 따라서 호혜성에 대한 기대가 안정적으로 증가할 수 있다. 안보 환경이 변화함에 따라, 변화하는 환경에 적응하는 유연성이 역내 안보 기구의 성공적인 발전에 핵심이다.

#3: 투명성은 안보와 신뢰에 기여하는 가장 간단하면서도 위협이 적으며, 쉽게 이해되고, 즉각적으로 협상될 수 있는 방안이다. 따라서, 개방성을 촉진하는 방안이 안보구축의 유용한 첫 단계라 할 수 있다. 비밀주의는 불확실성을 낳고 서로의 의도에 대한 의구심을 일으켜서 안보를 저해하게 된다. 잠재적 적의 역량이나 의도가 알려지지 않았을 때 비밀주의는 대개 잠재적 적의 '최악의 경우 시나리오'를 기반으로한 대응을 자극한다. 최악을 상정하는 것이 쉽기 때문이다. 한 쪽의 최악의 상황에 대한 대비는 다른 이들을 위협할 것이며, 이러한 상호 불신의 악순환은 안보 딜레마와 긴장의 증대를 악화한다. 대안으로서, 다른 국가의 의도에 대해 자신할 수 있게 되면 안보 딜레마는 사라질 것이고, 폭넓은 안보 레짐에 대한 기반이 놓일 것이다. 30년 전에 헬싱키에서 채택한 투명성 방안이 없었더라면 현재 유럽안보 레짐이 오늘과 같이 잘 발전하지 않았을 수도 있다.

#4: 전통적인 군축에 대한 다른 좋은 수단이 없을 때 억제는 특히 중요할 것이다. 억제는 군대 파견(비무장 지대 지정 포함), 군대의 평화 시 활동(활동의 빈도와 규모를 제한하거나 특정 무기 시험을 제한하는 등), 군대에서 배치하거나 훈련에서 이용하는 장비의 종류(특히 공격적인 성격의 장비)에 적용될 수 있다. 억제는 또한 위협의 확대를 불러올 우발적 충돌의 위험을 줄이는 방안들을 포함할 것이다. 대만해협, 핵무기를 보유한 북한과 이웃 국가들 등 잠재적 긴장이 있는 지역에서는 억제 방안들이 우발적, 혹은 의도하지 않은 폭력의 위험을 낮출 것이다.

#5: 예방외교는 주로 제 3자에 의해, 특히 그 제 3자가 갈등의 당사국 모두가 참여하는 다자적 기구일 때 가장 효과적이다. 갈등의 모든 당사국들은 제 3자의 합법성, 중개자로서의 공평성, 합의된 모든 조항이 실제로

이행될 것이라는 보장 제공 능력을 인식해야 한다. 제 3자는 알선, 화해, 조정, 혹은 분쟁의 중재 역할을 비롯, 합의에 따라 필요한 경우는 공정함 검증과 실행까지 제공할 수 있다. 일반적으로 제 3자에 의해 조정된 합의는 분쟁 당사국 간의 직접 합의보다 수월하게 도달될 수 있고, 보다 공평하다고 인식되며, 장기적인 시행이 용이하다.

#6: 안보 협력은 이의 실행을 위한 매커니즘이 제도화되었을 때 가장 효과적일 수 있다. 유럽에서 OSCE의 제도화는 국가들의 행동을 이끌 일련의 원칙과 규정에 대한 모든 참가국들의 동의를 포함한다. 회원 국가들이 하나 혹은 그 이상의 참가국이 그러한 규정을 준수하지 않고 있다고 동의하게 되면, 해당 국가가 자발적으로 가입한 해당 기구가 규범적 원칙을 근거로 적절한 조치를 합법적으로 시행하게 된다. 또한, 기구의 존재 자체는 분쟁의 모든 당사국들이 분쟁 초기에 해당 분쟁을 상정할 수 있는 제 3자의 존재를 인지하고 있다는 것을 의미한다. 또, 제도화된 제 3자는 평화적 해결을 위한 동기를 제공할 수도 있다. 게다가, 다자 기구의 의제는 일반적으로 연관되어 있는 문제들이므로, 분쟁의 직접 해당 문제가 아닌 부분들에서 타협안이 파악될 수도 있다.

#7: 현 국제 체제에서 다자적 기구들은 결정적 조치를 취하고자 할 때는 핵심 국가들의 리더십과 의지에 의존한다. OSCE 같은 지역 기구는 자체적으로는 자원이 별로 없다. 회원 국가에서 예산과 인력을 공급하며, 결정을 실행하는데 필요할 수 있는 군대 역시 마찬가지이다. 심리적인 측면에서, 역내 주요 국가들이 적극적으로 참여하는 것으로 보일 때에만 분쟁의 당사국들이 예방외교의 다자적 노력을 중요히 생각할 것이다.

#8: 평화지대를 만드는 과제는 장기적 과정이며 어느 단일한 결정이나 단일 기구의 설립으로 이루어질 수 없다. 궁극적으로 평화는 국가가 개방되고, 국민의 의사를 자유롭게 대표하고, 국내적 혹은 국외적으로 법치를 준수하고, 갈등을 해결하고 폭력을 예방하기 위해 필요한 절차를 제도화할 때에만 얻을 수 있다.

결론

이렇게 광범위한 교훈이 서태평양의 국가 정부나 지역 기구에 유용한 지침이 될 지는 지켜보아야 할 일이다. 아태안보협력위원회(CSCAP)가 분명 그러한 방향으로의 발전을 대표하기는 하지만, 유럽안보협력기구(OSCE)가 유럽에서 제시하는 것과 같은 제도화된 매커니즘이 이 지역에서는 여전히 부족하다. 혹은 현재 서태평양에서 진정한 정부 간 안보 기구 설립을 고려하는 것은 시기상조라고 생각할 수도 있다. 하지만, 유럽의 사례를 검토하고 도달할 수 있는 분명한 결론은, OSCE에서 제공하는 것과 같은 제도화된 다자적 안보 레짐이 지역의 분쟁 모두가 해결되기 보다 훨씬 먼저 역내 분쟁예방, 안보구축에 큰 기여를 할 수 있다는 것이다.

다시 말해, 적대감의 종식은 협력안보 기구의 창출에 있어 전제가 아니며 전제여서도 안 된다는 것이다. 더욱이, 갈등이 전혀 없다면 그러한 기구가 필요하지도 없을 것이다. 모든 당사국들이 갈등, 심지어 전쟁도 발생 가능하다는 것을 인식할 필요가 있으며, 만약 실제로 발생할 경우 모든 당사국에 파괴적인 결과를 가져오리라는 것을 알아야 한다. 협력 안보 기구의 의도는 결연한 공격자를 막기 위한 것은 아니며, 그렇다 하더라도 성공할 것 같지 않다. 하지만 이 기구는 누구도 원하지 않고 모두 패자가 될 갈등과 전쟁의 발발을 예방하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 동아시아 지역이 만약 '시기가 무르익을 때' 까지 기다리면서 보다 효과적인 갈등 예방이나 안보 구축의 건설을 지체한다면 무척 비극적인 일이다. 외교관, 국가 지도자, 정치인들이 상황이 적절할 때까지 기다리는 동안 갈등이 발생할 수 있기 때문에 지체하는 것은 위험하다. 또, 이렇게 발생한 갈등이 서태평양에서 최소한의 협력안보 기구를 설립하려는 향후의 노력을 저해할 수도 있다.

21세기 지역협력과 지역기구

프란시스 마르크호프

(Frances MAUTNER-MARKHOF)

21세기에 지역협력 및 지역기구의 역할은 무엇이며, 다자 메커니즘의 특성 및 요건을 이해하는 것이 어떻게 이들의 출범, 관리, 생존을 촉진시킬 수 있을까? 이 논문은 이 질문에 대한 해답을 찾고, 왜 21세기에 국가들이 점점 더 지역협력 및 다자 기구의 출범, 참여, 지지가 자신들에게 이익이라고 여기는지 그 이유를 제시한다. 다자 메커니즘 및 기구는 무엇보다도 정치/안보 환경, 정치적 의지, 개인적 그리고 집단적 이익 추구의 결과이다. 이런 협력적 메커니즘의 역동적 안정성을 확보하려면, 발전하는 복잡한 체제로서, 또한 지역 및 글로벌 환경으로서, 그들의 기본적인 특징, 요건, 도전과제를 이해하는 것이 유용하다. 이 논문은 체제 및 그 리더십과 관리 부분에서 또한 새롭고 좀더 효과적인 능력에 대한 필요를 파악하도록 도울 것이다. 이 모두는 21세기의 핵심 이슈, 위기, 위협을 다루는 데 필수적이며, 여기에는 대량살상무기의 통제, 국제테러리즘, 그리고 관련 네트워크/조직범죄의 활동이 포함된다.

서론

21세기에 지역협력 및 지역기구의 역할은 무엇이며 다자 메커니즘의 특성 및 요건을 이해하는 것이 어떻게 이들의 출범, 관리, 생존을 촉진시킬 수 있을까? 이 논문은 이 질문에 대한 해답을 찾고, 21세기에 국가들이 점점 더 지역협력 및 다자 기구의 출범, 참여, 지지가 자신들에게 이익이라고 여기는 이유를 제시한다.

다자 메커니즘 및 기구는 무엇보다도 정치/안보 환경, 정치적 의지, 개

인적 그리고 집단적 이익 추구의 결과이다. 이런 협력적 메커니즘의 역동적 안정성을 확보하려면, 발전하는 복잡한 체제로서, 또한 지역 및 글로벌 환경으로서, 그들의 기본적 특징, 요건, 도전과제를 이해하는 것이 유용하다. 이 논문은 체제 및 그 리더십과 운영 부분에서 새롭고 좀 더 효과적인 능력에 대한 필요를 파악하도록 도울 것이다. 이 모두는 21세기의 핵심 이슈, 위기, 위협을 다루는 데 필수적이며, 여기에는 대량살상무기의 통제, 국제테러리즘, 그리고 관련 네트워크/조직범죄 활동이 포함된다.

협력 및 연계성의 진화

복잡한 체제 환경의 특징은 연계성의 양과 질의 증가이다. 나는 이를 “연계성”이라고 지칭한다. 연계성은 모든 수준, 즉 지방·국가·지역·전세계적 수준에서 존재한다. 여기에는 상호의존 그 이상이 포함된다. 다자주의는 진화하는데 무엇보다도 연계성의 개념이 진화하기 때문이다. 제국의 강제성을 지나 이제 우리는 필요에 따라 국가 간의 협력적 연합의 형태에 도달하였고, 이는 권력 또는 통제의 추구보다는 공동의 이익에 대한 추구로 맺어진다. 민족국가들의 특징은 민족 정체성, 전통, 문화의 유대감이라 할 수 있다. 네트워크는 새로운 형태의 유대감이 생성된 결과이며, 세계화는 유대감의 또 다른 발현이다. 다자기구는 특별한 형태의 유대감을 대표한다. 21세기 및 20세기 후반의 특징은 세계화의 진전이다. 그러나 세계화가 세계를 평평하게 만들지는 않았다. 세계는 복잡하게 연결되어 있으며 변화하고 있다. 이전 시기들은 이미 세계적 교역, 커뮤니케이션, 정치 및 사회적 운동을 경험했다. 21세기가 독특한 것은 새로운 기술 및 다른 능력들로 공간과 시간의 제약을 극복한 것과 관련이 있으며, 이러한 예로 세계적 범위와 영향의 파급, 정보와 사고의 즉각적 전송, 새로운 그리고 지속적으로 진화하는 네트워크를 들 수 있다. 이것은 무엇보다도 진화하는 복잡한 체제의 특징들이다.

세계화는 교역, 금융, 미디어, 연구, 핵비확산을 위한 국제적 체제(또는 레짐), 그리고 국제 테러리즘의 발전을 가능케 했다. 세계화의 특징은 분명 연계성과 각 구성 요소 간의 상호의존이라 할 수 있다. 규제되지 않는 세계화는 가치, 정체성, 사회를 매우 평등하게 한다. 오직 이런 관점에서만 '세계는 평평하다'고 주장할 수 있을 것이다. 점점 더 증대되는 세계화의 영향에 있어 사람들은 1차적 소비자가 아니며 그렇게 간주되길 원하지도 않는다. 사람들은 국경 없는 세계나 시장이 아니라, 지역사회 및 궁극적으로 국가와 일치감을 느끼고 연결된다. 사람들은 경제 속에서 살기보다는 독특한 정치, 사회, 문화적 특징을 지닌 사회/지역사회 안에서 살길 원한다. 이것이 연계성 및 지방주의가 가진 힘의 본질적 발현이다. 이런 면에서, 누군가는 모든 세계화는 지방적이며, 지방적인 영향, 발현, 반응을 일으킨다고 여길 것이다.

국제 및 지역적 체제들

제2차 세계 대전 후, 세계 질서에는 다양한 수준의 효과성, 효율성, 공평성을 가지고 기능해온 다수의 국제기구의 탄생을 있었다. 현재 인식되는 문제는 이러한 국제기구를 보완 및 지원하면서, 지역 및 세계적으로 이들의 원래 목표를 달성하도록 돕는 다자 지역메커니즘의 방향에 있다고 할 수 있다. 다양한 지역의 비핵화, 자유무역협정의 경우처럼 EU와 OSCE도 그 예라 할 수 있다. 이런 면에서, 이제 안보 위협, 교역 및 다른 문제들이, 중요한 세계적 구성요소와 영향을 갖는 반면, 우선적으로는 지역적으로 인식되는 시기에 있는 것일 수 있다. 지역적 문제나 위협이 먼저 지역적 기반 위에서 다루어지는 것이다. 따라서 세계적 또는 국제적 체제가 지역적 하위체제들의 조합으로부터 구성될 수 있다고 생각할 수 있다. 만약 이것이 성공한다면, 전체는 그 부분들의 총합보다 더 커질 것이다.

지역적 근접성과 연계성은 종종 협력뿐 아니라 갈등의 기반이 되기도 한다. 둘 다 특히 지역내의 국가들과 국민들의 내재적 연계성으로부터 오

는 것으로, 이는 모두 공동의 그리고 상충하는 이해관계로 이어질 수 있다. 최근까지 민족국가의 주된 원동력은 앞서 나가기 위한 군사력 확보와 경제력이었다. 많은 국가들과 지도자들은 여전히 이를 주권의 필수조건으로 여긴다. 그러나 두 번의 파괴적 전쟁을 포함하여 수많은 전쟁의 세기들을 경험한 후, 유럽은 새로운 접근법을 시도했고 성공하였다. 협력적 지역 메커니즘들을 통해, 국가는 국가 차원 및 보다 높은 차원의 이익 및 대안들을 추구할 수 있었고, 이는 어떤 개별 국가도 할 수 없는 것이었다. 그리고 이는 무력의 사용이나 안보불안과 위협을 만들어냄이 없이 성취되었다. 유럽 지역협력의 주된 동기는 정치적 안정과 안보였다. 이는 모두의 기대를 넘어섰고, 유례없는 평화와 번영의 시기로 이어졌다.

유럽 외에서도, 국가의 이익을 일방적으로 실현할 능력을 가졌다고 생각하는 강대국들은 이제 협력이 전통 및 비전통적 위협과 갈등을 해결하는 데 필수적임을 인정한다. 이는 국가들의 이해관계 및 위협에 대한 연계성과 더 높은 차원의 지역 및 세계적 협력을 통해 안정과 안보를 유지해야 할 필요를 분명하게 직접적으로 인정한 것이다. 따라서 민족국가들은 혼자서는 더 이상 일방적으로 자국의 모든 이익을 성취 및 보호할 수 없으며, 점점 더 광범위해지고 있는 현재와 미래의 위협 및 불안정성을 혼자서 해결할 수 없는 처지에 있다. 이는 일방주의에 중요한 한계를 부여한다. 국가는 주권을 행사하여 더 높은 차원의 협력과 조직을 성취하고, 이에 따라 개별적으로는 불가능했을 대안과 혜택을 얻는다. 특정 문제에 있어 협력적이고 창조적인 주권의 사용으로 이어지는 정치적 의지는 따라서 훨씬 더 큰 영향력을 갖게 되고, 혼자서 움직이는 주권 국가가 할 수 있는 것보다 훨씬 더 큰 문제들을 다룰 수 있게 한다. 세계화 및 지역적 그리고 세계적 차원에서의 연계성을 점점 더 인식하게 되면서 이러한 점은 더욱 명백해졌다.

따라서 핵심 질문들은 다음과 같다. 다자적 지역 메커니즘 또는 조직이 어떻게 만들어져야 단일 국가가 혼자서는 할 수 없는 방식으로, 개별 참여 국가의 이해에 부합하고, 그들을 위한 대안을 만들 수 있는가? 그런 지역

메커니즘이 통합적으로 어떻게 하면 좀 더 견고한 세계적 균형과 질서를 달성할 수 있는가?

정치적 의지와 주권의 진화

정치적 의지가 주권과 긴밀한 관련이 있으므로, OSCE와 EU의 경험을 주권 또는 창조적이고 협력적인 주권의 사용이라는 측면에서 보는 것이 중요하고 적절하다. 정치적 의지와 주권의 개념, 특히 민족국가의 평등하고도 침해할 수 없는 전통적 주권을 둘러싼 문제는 협력적 다자 메커니즘/조직의 출범 및 기능과 관련한 모든 토론과 협상에 등장하는데 특히 안보 부분에서 그렇다. 이와 관련, CSCE/OSCE뿐만 아니라 EU의 공동외교안보 정책(CFSP)에 주목하는 것이 중요하다. EU의 경제통합 관련 문제와 대조적으로, 극히 드문 예외를 제외하고 공감의 기반 위에서 결정이 내려졌다. 따라서 결정들은 투명성, 신뢰, 안보 증진의 프로세스를 발전시키는 정치적 구속력을 갖는 조치 및 의무에 합의하기 위해 창조적이며 협력적인 주권을 행사하는 것에 직접적으로 관련이 있다. 시의적절한 방식으로 주권을 행사하고 정치적 의지를 표명하며, 국가는 그 자신이 예방적이고 적극적인 외교, 신뢰 구축의 예가 되는 메커니즘을 만들 수 있다. 이는 17세기 웨스트팔리아 조약 이래 주권의 개념의 진화를 대표한다.

주권의 특권 및 국가 정체성을 보존하는 것은 극히 중요한 관심사로 보여진다. 따라서 일부 국가에서는 주권과 다자협력 사이에 제로섬 게임이 벌어진다. 순이익이 없는 (정치, 경제, 문화적) 주권의 강요된 혹은 인지적 감소는 국가뿐만 아니라 지역 전체에 불안정을 가져오는 극단적 반응을 양산할 수 있는 반면, 세계적으로 주권의 협력적 사용은 개별 국가가 할 수 있는 것보다 훨씬 더 많은 혜택과 안보 대안의 발전을 가져올 더 높은 차원의 조직 출범으로 이어질 수 있다. 제국주의, 사회주의 및 다른 강제적 통제 유형의 종말과 함께 많은 국가에 주어지게 된 주권은 항상 중요하며 그 자체로 절대선으로 보여진다. 특정 구 사회주의국가들은 일부 주권

의 교환을 통해 EU에 가입함으로써 훨씬 더 큰 혜택을 받는 것을 보았다. 한편 새로운 독립국가들 외의 다른 국가들은, 레이몽 버논이 말한 것처럼 “주권을 가지고 할 수 있는 가장 중요한 일은 주권의 일부를 협상해 넘겨서 좋은 조건을 얻는 것”¹이라는 점을 일반적으로 원치 않거나 받아들이기 어려웠다. 이것이 바로 EU가 설립된 기반이다.

주권의 축소와 관련하여, 대부분 세계화의 규제되지 않은 효과와 국가의 경제 및 정치적 결정을 내리고 이행하는 개별 국가의 능력 사이에 긴장이 증가하고 있다. 민족국가에 대한 세계화의 주된 영향은 권력과 정체성의 현실적 그리고 잠재적 손실이다. 세계화는 따라서 주권에 대한 가장 심각한 도전을 의미한다.

복잡한 체제로서의 다자 메커니즘과 조직들

다자 메커니즘/조직을 복잡한 체제로 보는 것은 그런 메커니즘과 조직들을 이해, 창설, 운영하는 데 유용하고 효과적인 개념적 기반을 제공한다. 진화하는, 자가조직적이며, 자가규제적인 복잡한 체제들은 모든 수준의 정치, 경제, 사회, 물리/생물학적 차원에서 발견된다. 그런 체제들과 관련된 주된 특성들은 다음과 같다.

- 체제는 그 환경으로부터의 자원의 지속적 투입에 의존한다. 질서는 질서를 낳는 자원의 투입을 통해서만 유지된다(에너지와 정보처럼).
- 커뮤니케이션, 규제 및 반응 메커니즘들은 정치적 위기/동요(체제 내부로부터 또는 그 환경으로부터)에 맞서 투쟁하고, 체제의 역동적 안정성을 유지하기 위해 환경으로부터의 투입물을 효과적으로 활용할 필요가 있다.
- 정보 교류, 평가 및 반응 프로세스 뿐만 아니라 혁신과 적응성은 체제

1. Raymond Vernon, *International Economics Lectures*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1980.

의 기능에 필수적이며, 자가규제 및 자가조직의 핵심적 측면이다.

- 체제가 그 역동적 안정성과 더 높은 수준의 조직으로 진화할 능력을 유지할 수 있는 지, 그리고 그것이 어떻게 가능할 지는 체제의 내재적 혼란과 예측불가능성, 통제불가능성을 다루기 위한 정보와 다른 자원을 이용한 적절한 제약 또는 통제에 의해 균형 잡힌 대안을 개발할 수 있는 능력에 달려 있다. 이 때 대안은 일반적으로 어느 정도의 다양성과 가능성과 관련있으며, 제약은 통제나 잉여와 연관된다.
- 따라서 조직은 상태이자 프로세스다. 조직은 결정이지만 분기점에 있다고 할 수 있으며, 체제는 분해되거나 구조적 또는 다른 변화(적응과 혁신을 통해)를 거쳐 더 높은 질서의 수준으로 진화한다.

이러한 체제의 발전과 생존은 특징적 양식, 원칙, 가치, 목표 및 필수 부분과 행위를 포함한 체제의 정체성을 구성하는 기본 요소들을 유지하는 것과 연관이 있다. 역동적인 복잡한 체제는 특히 불안정과 무질서를 가져올 수 있는 혼란된 행동을 보여준다. 다루는 능력에 따라, 이러한 무질서는 향상은 아니지만 새로운 종류의 질서로 이어질 수 있다. 이것이 “혼란으로부터의 질서”의 개념이다. 이와 관련하여 유념할 것은 복잡한 체제는 반드시 생존에 성공하지는 않으며 사실 대부분은 그렇지 못하다. 이들은 분해되거나 파괴될 수 있다. 역사와 자연은 그런 체제로 가득하다.

나비 효과

복잡하고 자가조직적인 체제의 핵심적 특징은 소위 ‘나비 효과’라는 것으로, 이 개념은 이런 체제가 혼란한 행동에 가지게 되는 취약성의 결과를 일컫는다. 이 용어는 카오스 이론을 기상학 분야의 복잡한 체제에 적용한 데서 기원한다. 나비 효과는 어느 시점에서든(프로세스의 밖에서라도) 체제에 대한 지식 또는 변화에 있어서 자의적인 작은 불안정성이 확대되어 자의적으로 크고, 예측불가능하며, 통제 불능한 효과와 체제의 행동 변화로 이어질 수 있음을 의미한다. 따라서, 작은 방해요소 또는 핵심 정보 및

체제의 이해에 있어 일부의 부족함이 크고, 통제 불가능하며, 예측 불가능한 결과로 이어질 수 있으며, 종종 의도치 않은 결과의 법칙과 관련된다. 나비 효과는 클라우제비츠의 전쟁의 안개(fog of war)와 긴밀히 연결되어 있으며, 모든 종류의 복잡한 체제에 영향을 미친다.

세계적으로 거의 즉각적인 커뮤니케이션 및 기타 네트워크가 가능해지면서, 세계 및 지역 안보, 교역, 금융, 운송, 기타 체제에 갖는 나비효과는 증대되고 있다. 따라서 증가하는 전통 및 비전통적 안보 위협을 다루는 데 있어 나비효과가 중요한 역할을 하는 것은 피할 수 없다. 그러므로 결정과 행동, 그리고 그 결과와 파장은 복잡한 체제의 이런 행동을 고려해야 한다.

복잡한 체제 속 협력의 역할

실제·잠재적 위협 및 불안정성에 대응할 체제의 능력은 적응을 통해 혁신과 협력, 새로운 대안, 그리고 그 구성 부분들을 위한 대안과 제약 간의 계속 변화하는 최적의 균형을 달성할 수 있느냐에 달려있다. 협력을 통해 새로운 가능성 또는 대안이 생겨나고, 이들이 다른 방법으로는 불가능할 것이라는 합의가 이루어진다. 여기서 누군가는 대안을 체제 속의 잠재력 또는 다양성의 정도와 연관시킬 수 있다. 예를 들면 사회 내에서 주권 또는 자유의 구속 없는 행사를 통해, 유리한 조건으로 주권의 (작은) 부분을 협상해서 넘겨주는 것에 대한 제약을 넘어서 또는 규제에 대한 자유로운 행사를 통해, 대량살상무기의 통제와 제거에 대한 구속력 있는 규율과 합의를 성취하는 것이다(필수적 정보 획득 및 교환, 투명성, 검증 및 통제를 포함). 협력은 다른 방법으로는 불가능할 방법으로 자원을 사용할 수 있게 만든다. 따라서, 다자적 협력은 더 높고 보다 효과적인 차원의 조직의 실현으로 이어질 수 있다. 이 조직은 더 많은 그리고 더 나은 혁신, 적응, 재현의 능력을 갖게 된다.

그러나 협력의 또 다른 중요한 측면이 있다. 즉, 강압적으로 부과되는 대안들은 협력적으로 고안 및 합의되지 않기 때문에, 대안으로 인식 또는 수용되지도 않고, 오히려 상응하는 반응, 거절, 불안정의 잠재력을 가진

제약으로 여겨진다. 다시 말해, 만약 어떠한 상황이 하나의 다자적 체제 안에 존재하고, 이것에 의해 한 국가 또는 국가들의 단체가 정기적으로 대안 또는 제약을 부과한다면, 이는 조만간 현실적 또는 잠재적 위기, 갈등, 그리고 체제의 불안정으로 이어질 것이다. 그러므로, 다자협력은 그 자체로 21세기 정치 질서의 대안이자 그와 다른 형태의 정치 질서에 보완적이며, 제도적 안정, 위기 관리 및 예방, 참여국가의 개별 이익 또는 전체로서의 이익을 추구하는 데 새로운 가능성을 제공한다.

일부 국가들이 자국의 정책을 실현하기 위해 일방적으로 행동하고 국가 이익을 달성하기 위한 군사력을 중시함에도 불구하고 협력은 마지막 수단으로서의 대안이 아니며 그럴 필요도 없다. 반대로, 이는 현실적 그리고 잠재적 위기와 위협을 다루고, 투명성과 신뢰를 창조 및 제고하며, 합의된 원칙과 가치를 준수 및 이행하기 위한 첫 번째 수단으로 여겨져야 한다. 많은 요소들이 연관된 협력 활동은 현실적 정책에 견고한 기반을 가지고 있고 역동적 안정성을 성취하는 데 필요한 폭넓고 통합적인 지지기반을 제공한다. 현실적 정책은 또한 필수불가결한 주요 이익을 보호할 마지막 수단으로서 군사적 위협이나 무력사용의 필요를 인정한다. 다자 지역조직(OSCE나 EU 등)은 관련 협력 및 자체 능력을 가지고 반드시 새로운 지역적 그리고 세계적 질서를 개발 및 지지하는 선두에 있어야 한다. 이 모두는 그런 조직의 리더십과 운영 부분에 새로운 요건을 부여한다.

복잡한 체제의 관리: 결과의 확실성이 아닌 반응의 확실성

복잡한 체제의 관리는 새로운 접근법과 능력을 요구한다. 현실 세계에서 부딪히는 복잡한 체제는 불안정성, 통제불가능성, 놀라움과 혼돈의 대상이다. 그러므로 사건 또는 위기에서 바람직한 또는 받아들일만한 결과가 탐지되고 추구될 수 있는 한편, 결과의 확실성은 이론적으로조차 가능하지 않다. 우리는 너무 많은 통제불가능하고 알 수 없는 요소들을 다루도록 강요받는다. 이런 환경하에서는 바람직한/받아들일만한 결과 또는 목표를 '반

응의 확실성'을 획득하여 성취하려고 하는 것이 필수적이다. '반응의 확실성'이란 의미는 복잡한 체제, 그 구성요소와 이들을 관리·지도하는 책임자들이 반드시 원칙, 프로세스, 능력을 개발하고 소유해야 한다는 것이다. 그리하여

- 체제와 그 환경 내의 잠재적 위협/불안정성을 예상 및 인식하고
- 사건과 그것의 진전, 그리고 위협에 대해 단순히 반응하기 보다 예상하여 적극적 조치를 취하고
- 결정 및 행동의 가능한 결과를 예상하며
- 불확실성, 놀람, 혼돈을 적시에 '정상적' 일상으로 다루며
- 위협 및 실제/잠재적 불안정성에 대한 대응으로 필요한 대안, 정책, 전략을 개발하도록 혁신 및 협력하고
- 필요한 곳에는 새로운 제약, 자기규제, 규정에 의해 대안의 균형을 맞추도록 한다

반응의 확실성은 자가조직 및 자기규제의 복잡한 체제의 효과적인 관리와 역동적 안정성에 있어 근본적인 요건이다. 반응의 능력은 정보, 커뮤니케이션, 혁신, 적응성, 협력을 위한 새로운 역할과 중요성에 관련한다. 따라서, 복잡한 체제를 운영하는 것은 개인과 지도자의 자격, 그리고 정치, 경제, 안보, 지역 체제의 요건에 대한 새로운 요청을 부과한다. 따라서 복잡한 체제를 이해하고 인도하기 위해서는 21세기의 현실, 환경, 도전과제를 다루기 위해 무엇인가 더 새로운 '사건들을 보고 판단하는 관점',² 새로운 개념 또는 패러다임을 필요로 한다.

OSCE와 EU의 경험이 다른 지역들에 갖는 적실성

유럽은 매우 긍정적이고 성공적으로 균형을 잡고, 개별 회원 국가 및 전

2. Carl von Clausewitz, *On War*, Editors/Translators M. Howard, P. Paret (Princeton: Princeton University Press, 1976), p.606.

체 국가들의 이해에 부응하고, 어느 개별 국가도 성취할 수 없는 혜택과 대안을 제공해 온, 다자주의 및 지역협력에 대한 상대적으로 긴 역사와 경험을 가지고 있다. 이 기구들은 회원국과 그 지역의 안정성, 안보, 번영을 강화했다. 유럽의 다자기구의 경험은 따라서 다른 지역에 유용하며 상관성이 있다. OSCE와 EU가 정치적 안정과 안보를 실현하고 강화하기 위해 창설되었고, 처음에는 제도적 구축에 관련했다는 것을 기억하는 것이 중요하다. OSCE의 초기 단계들은 평화적 공존을 촉진하고, 위협 및 위협의 인지를 감소시킬 방법 및 수단과 관련있었다. 2차 세계대전 이후 EU 프로젝트는 기본적으로 정치적 프로젝트로 무력 갈등이 유럽에서 다시는 발생하지 않도록 보장하기 위한 것이었다. 이 정치적 프로젝트의 목적은 반드시 그것만이 아니지만 주로 경제적 통합을 통해 접근되고 성취되었다. 이제 EU의 CFSP는 점점 더 활동적이 되어가고 있다.

동북아의 다자 협력에 대해 EU 경험이 상관성을 갖는 부분은 CFSP에의 합의와 그 이행을 위한 초기 EU 프로세스와 관련있는데, 이것에 의해 주권의 양도가 전혀 없거나 적으면서도 (EU 경제 통합과는 반대로) 만장일치를 통해 많은 것이 이미 성취되었다. 외교정책, 안보, 국방 부분에서 EU 회원국들은 주권을 일정 정도 포기했고, 남은 주권이 있다면 포기하길 원했고, EU 신속대응군과 방위청 뿐만 아니라 다른 공동의 이니셔티브에도 동의하게 되었다. 그러나 갈 길이 멀다. 냉전은 이제 과거의 일이고, 옛 공산주의 국가들이 이제 EU 회원이라는 것은 협력을 더 쉽게 만들지만, 이런 이슈들은 여전히 매우 민감하다. 그 이유는 이것이 주권과 관련이 되기 때문이다. 평화적 공존은 더 이상 EU 회원국가들에게 문제가 아니지만, 안보에 대한 공동의 접근법을 제도화하기 위한 협력은(그리고 주권의 협력적 연합은) 여전히 문제이다.

헬싱키 최종의정서에 이르는 헬싱키프로세스는 당시 서로 반대되는 진영, 체제, 가치와 관련된 국가들 간의 협상을 진행시켜 성공하였는데 그 이유는 당시에 우호적인 정치적 환경 및 의지, 각국에 예상되는 혜택이 있었기 때문이다. CSCE/OSCE 및 다른 형태의 지역협력의 성공은 효과적인

다자 협력 메커니즘이 제로섬게임이 아님을 인식하는 데 달려있다. 즉, 한 나라의 안보를 증진시키는 것이 반대로 다른 나라의 안보를 감소시킬 필요는 없다는 것이다. 헬싱키 최종의정서와 CSCE/OSCE의 이후 성과는, 다자주의의 성공에 있어서 포괄적 안보 개념을 포함하여, 정치적 의지와 적극적 협력이 얼마나 필수적인지를 보여준다.

지금은 많은 지역 및 국제적 기구에 있어 변화의 시기이며, OSCE와 EU도 예외는 아니다. 새로운 환경, 이슈, 도전과 기회, 그러나 또한 비평이 혁신적이고 유연하게 다루어져만 하고, 합의된 원칙과 가치, 그리고 이러한 기구들이 설립된 목적은 유지되어야 한다. OSCE와 EU는 전체가 부분의 총합보다 클 수 있음을 보여주는 중요한 예이며, 갈수록 세계화 되어가는 경쟁적 세계의 안정성, 안보, 개발의 성취에 지역주의와 협력의 중요성을 보여주는 중요한 예이기도 하다.

다자 협력 메커니즘과 기구의 출범 및 유지에 대한 함의

동아시아에서 제도화된 다자 지역협력의 아이디어는 새롭지는 않지만, 이제 그 시대가 도래한 것인지도 모른다. 다자제도는 위기의 시기에 만들어질 수 없으며 따라서 그런 메커니즘을 심각한 위기가 닥치거나 관리할 수 없을 때가 되기 전에 갖추어두는 것이 필수적이다. 이 지역 국가들의 역사적, 정치적, 경제적 발전은 이들이 자국의 이익이 단지 다극성의 균형 또는 구체적 안보 합의에만 있는 것이 아니라, 개별 국가와 지역 전체에 영향을 줄 문제들을 해결하는데 요구되는 지역적 기반의 다자협력에 있음을 알게 해주었다. 지역 내 다자주의와 국제협력을 향한 더 강력한 경향은 동아시아 지역에서는 지난 세기 말에 시작되었고, 단지 새로운 정치적 정책이나 목표, 경제적 번영, 안보와 안정에 대한 비전통적 위협 증가에 의해서만 일어난 게 아니라, 아시아 금융위기에 의해서도 일어나게 되었다. 새롭거나 강화된 협력을 위한 정책들은 경제/금융, 정치, 안보(전통적·비전통적 안보 모두), 환경, 에너지, 문화 분야에 초점을 맞춘다. 이는 특히

어느 국가도, 얼마나 크고 혹은 강력하든지 간에, 혼자서는 다룰 수 없는 핵심적 문제와 도전이 있다는 것에 대한 인식을 반영하며, 주권 국가들이 이런 면에서 협력하는 것이 이익이 됨을 또한 반영한 것이다.

동북아에서의 다자협력을 향한 초기 단계들은 투명성, 신의, 신뢰를 강화하는 조치에 대한 합의가 담긴, 지역 내 다자 안보협력을 제도화하는 점진적 로드맵을 포함할 수 있을 것이다. 정치적 동기, 환경, 헬싱키 최종의 정서 및 합의 자체에 이르는 프로세스를 이해하는 것은 동북아에서 협력적 안보를 제도화하는 데 있어 특별한 적실성을 가진다. 최종의정서의 세가지 핵심 부분 또는 바스켓들은 그러한 협력적 다자 메커니즘과 상응하고 있다. 예를 들면, 첫째 핵심 부분은 전통적·비전통적 안보 관련 이슈들, 특히 북핵 문제와 한반도 비핵화, 그리고 또한 국경간 문제와 위협을 해결할 수 있다; 두 번째 핵심 부분은 경제 부문(교역, 투자, 금융)뿐만 아니라 에너지 및 환경 문제 협력에 있어서 동북아 국가들 간에 이미 형성된 집중적이고 광범위한 협력 위에 구축될 수 있다. 그리고 세 번째 부분은 근본적 원칙, 공동의 관심사, 가교를 찾아내는 데 초점을 둘 수 있다. 이 핵심 부분들의 내용은 시간이 갈수록 균형적으로 발전할 수 있다. 대조적 이슈들은 신뢰, 안정성, 안보, 발전에 기여할 모든 조치들을 포함할 것이다. 따라서, 지역협력 및 기구는 무엇보다도 다음을 위한 기반과 기본 틀을 제공할 수 있다.

- 근본 원칙, 목표, 가치에 대한 정의 및 합의
- 서로 다른 역사, 문화, 인식, 제도를 가진 국가들 간의 가교 구축
- 정기적, 건설적인 대화와 토론
- 전통·비전통적 안보 위협 및 기타 공동의 관심사를 가진 이슈를 다룰 대안의 개발
- 자가규제 그리고 지역적인 것을 포함하는 다자 메커니즘/기구의 안정성/발전을 보장하는 요건 및 조건에 대한 합의
- 분쟁의 평화적 해결
- 위기 및 갈등 예방, 예방, 관리

- 투명성, 신뢰, 안보를 증진시키는 유연하고 실용적인 CSBMs: 예를 들면, 상호 이해 증진 및 오해 불식, 도발적 활동의 제한
- 공동의 위협 및 위협 평가
- 적시의 그리고 충분한 정보 교환
- 적실성이 있고 유용한 협상 기술과 방법론 발굴
- 정보센터 기능
- 인도주의적 원조
- 다른 지역적 그리고 국제적 기구들과의 연계
- 모든 회원들에 의한, 모든 회원국을 위한 이익 추구

지역협력이 어떻게 지역 안보와 안정뿐만 아니라 국제 안보와 안정을 강화하는 지는 여러 지역에 존재하는 비핵화지대에서 찾아볼 수 있다(라틴아메리카, 카리브해, 동남아시아, 남태평양, 아프리카, 중앙 아시아). 이는 동북아에 결정적인 이슈이며 오랜 노력과 정치적 의지를 통해 성취할 수 있는 목표이다. 여기서도 다시 한 번 세계적 문제가 지방 및 지역적 수준에서 해결되거나, 해결되길 바라는 예를 찾아볼 수 있다.

결론

위협에 맞서고 필수불가결한 이익을 보호하기 위해 적절한 군사력을 획득하고 유지하는 것은, 분명 필수적이지만 그것만으로는 충분치 않다. 지속 가능한 세계적 질서를 달성하는 것은 이보다 더 많은 것을 요구할 것이다. 지역적 또는 세계적 질서 하에서 기능하는 체제는 합의된 원칙과 목적에 기반해야 한다. 이는 제국적 요청보다 적절함에 기반해야 하고, 동시에 충분한 상호 존중과 이익에 기반해야 한다. 안정에 대한 위협을 다루고 생존과 발전을 보장할 협력에 기반해야 한다. 원칙적으로 무력은 최후의 수단이어야 한다. 권력은 다양한 형태에서 다양한 대안과 제약에 관련되며 그들의 유지를 위해 필요하다. 그러나 복잡한 체제의 생존과 내구성은 최

종적으로 단순히 권력에만 기반하지 않으며, 늘 변화하는 환경, 조건, 체제의 내부 및 외부 모두에서 필수적인 양식과 프로세스를 위협하는 실제/잠재적 불안정을 인식하고 견뎌낼 능력에 기반한다. 진화하는 체제와 질서는 지역적이든 세계적 차원이든, 무력이 아니라, 기본 원칙, 가치, 협력에 의해 주로 정의되고 유지된다는 것이 증명될 것이다.

기번은 그의 위대한 작품, 『로마제국쇠망사』에서 선구자였고 현대의 많은 정치적 구조와 이슈들을 결정했으며, 그 역사에서 배울 것이 많은 로마 제국에 대해 썼는데, 로마 제국과 관련한 독특한 기록과 중요한 양식, 프로세스, 사건을 제공하였으며, 특히 위대한 문명의 쇠망에 기여한 요소, 위협, 불안정을 찾아냈다. 그는 로마 제국이 늘 외부로부터의 공격과 방해에 취약한 한편, 기본적으로는 내부로부터 붕괴했다고 결론지었는데, 그 이유는 이러한 제국의 힘을 얻어낸 원칙, 능력, 특징, 자원, 국민이 점차 줄어들고, 변화되거나 파괴되었기 때문이다.

그는 사람들의 정신이 하는 중요한 역할과 그 손실, 그리고 권위와 법치의 지속적인 붕괴의 위험성을 강조하였다. 제국은 계속적으로 지배를 받았던 자연, 자원, 변화의 규모, 위협, 불안정성을 다룰 필수적 능력을 잃어버렸다. 제국은 특히 적응, 혁신, 진화와 같이 제국의 독특한 정체성을 구성하는 이런 원칙, 양식, 프로세스를 보존하는 데 필요한 모든 것을 위한 충분한 자원과 필수적인 능력을 유지하는 데 실패했다. 제국은 자가조직을 통해 진화하는 자신의 능력을 잃어버렸다. 기번에게 “로마의 쇠망은 지나친 위대함의 자연스럽고 피할 수 없는 결과”였다.³ 역사에는 직선이 없다. 그러나 패턴이 있고 이 패턴으로부터 무엇이 지속될 수 있고, 지속되어야 하며, 어떻게 지속성이 달성될 수 있는지를 배우고 이해하는 것이 가능하다.

3. Edward Gibbon, *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire* (London: J.M Dent & Sons Ltd., 1974), Vol. 4, p. 105.

제7장

동북아 평화공동체 건설: 현안과 과제

미국과 동북아시아의 평화: 역사적 유산과 새로운 비전

중국의 평화적 부상과 지역 공동체 건설에의 함의

북핵딜레마를 다루는 아홉가지 지혜: 한국의 시각

보통국가 일본의 동아시아 외교에의 함의

미국과 동북아시아의 평화: 역사적 유산과 새로운 비전

제럴드 커티스
(Gerald L. CURTIS)

동아시아 내 새로운 안보 구조가 형성될 가능성과 그 필요성은 희박한 것으로 보인다. 미국을 중심으로 연결된 '허브 앤 스포크'(hub and spokes) 구조와 그것을 보완하는 ASEAN, ASEAN+3, 동아시아 정상회담 등의 지역 기구는 역내 평화와 안정에 필요한 틀을 제공한다. 차기 미국 대통령이 직면할 과제는 새로운 구조의 창조가 아니라 미국 국익에서 동아시아가 차지하는 비중이 맞는 관심을 표명하는 것이다. 그러나 현재 어떤 대통령 후보도 중국의 군사력 및 경제력 증강을 제외하곤 동아시아 문제에 큰 관심을 보이고 있지 않다. 동아시아에 관한 미국 정책의 키워드는 구조(architecture)가 아닌 행동(action)이 되어 할 것이다.

본 회의의 주최측이 제 발표의 제목을 정할 때 생각했던 '역사적 유산(historical burdens)'이 무엇인지 나도 잘 모르겠다. 게다가 동아시아 내 미국 정책에 있어 새로운 비전이 제공될 필요도 없고, 또 그런 비전이 제공될 가능성도 매우 낮다는 것이 내 생각이다. 차기 대통령 선거 결과에 상관 없이 미국의 동아시아 정책은 기본 목표와 전략의 연속이라는 기본 틀을 유지할 것이다. 미국은 계속해서 일본 및 한국과의 동맹 유지, 중국과의 경제 및 정치적 관계 강화, 대만-중국 관계의 현상 유지 지원, 북핵 폐기를 위한 정책 모색을 강조할 것이다.

이라크 전쟁의 결과를 고려할 때, 미국의 동아시아 정책도 다른 지역과

마찬가지로 막강한 군사력이 언제나 정치적 권력으로 이어지지는 않는다는 미국 정책입안자들의 인식을 반영할 가능성이 높다. 앞으로 미국이 무력 사용에 더 신중을 기하고 동맹국과 우방의 의견에 더 관심을 기울이며, 미국식 민주주의 개념을 전파하고 다른 나라의 정치 제도를 변화시키기 위해 무력을 사용하는 것을 자제하기를 기대해볼 수 있다. 다시 말해, 신보수주의자들의 오만이 외교 정책에 대한 좀 더 신중하고 현실적인 접근으로 대체되어서 상대방과의 협상, 다자기구 강화, 미국의 이미지 쇄신 등을 강조하기를 기대한다. 부시 행정부의 대북 정책은 이미 유익한 변화가 일어나고 있는데 이는 미국 외교정책에 대한 신보수주의의 영향도 급격히 감소하고 있음을 암시한다.

나는 미국이 고립주의로 후퇴하는 것에 대해서는 염려하지 않는다. 이것은 현실적인 옵션이 아니다. 또한 소속당에 상관 없이 차기 대통령은 의회의 시장 보호 압력에 저항할 것이라고 조심스럽게 희망을 가져본다. 차기 대통령은 미국의 미래가 시장 개방에 달려있다는 사실을 이해할 것이기 때문이다. 물론 미국 경제에 많은 것들이 달려있다. 실업률 증가는 보호주의 정책에 대한 지지로 이어질 것이며 민주당 행정부는 중국 및 일본과의 대미무역 불균형 해소를 위해 결정적인 행동을 취해야 한다고 강조할 것이다. 그러나 미국 경제가 급격히 침체되지 않는 한 이 같은 요구들은 태평양 지역의 경제 관계에 있어 중요한 변화를 야기하기 보다는 의회를 달래기 위한 행동이 될 것이다.

동아시아의 경제 및 정치 안보 정책과 관련해 동아시아 국가들 사이에서는 공화당과 민주당의 차이를 과장하는 경향이 있다. 예를 들어 일본 지도자들의 다수는 공화당이 일본에 우호적인 반면 민주당은 그렇지 않다고 생각한다. 역사적 기록을 검토해보면 이 같은 견해를 뒷받침할 충분한 근거가 없다. ‘닉슨 충격(Nixon shock)’은 공화당 대통령에 의해 야기됐으며 또 다른 공화당 대통령이었던 로널드 레이건은 일본의 ‘자발적’ 자동차 수출 자제를 주장했다. 반면 일본 정치가들 사이에서 별 인기를 얻지 못했던 빌 클린턴 민주당 대통령은 미일 안보관계의 강화를 위해 하시모토 총

리와 공동 선언에 서명하고 미일 동맹 협력 강화의 기반을 새롭게 구축했으며 주변 지역의 안보 유지를 위한 일본의 역할 확대를 지지했다. 마지막으로 공화당의 조지 W. 부시 대통령은 대북 전략을 변경한 뒤 6자 회담 진전의 책임을 일본에 떠넘겼다.

미국 외교정책에서 일방주의적 경향이 감소되면 동북아 국가들의 이해가 엇갈리게 될 것이다. 동북아 국가들 간의 긴밀한 협의와 협력이 강조되는 한편 이 국가들이 공동의 목표 달성을 위해 더 많이 헌신해야 한다는 미국의 목소리가 높아질 것이다. 전략적 대화에 참여하려는 미국의 의지가 커진다고 해서 미국과 의견이 다른 국가를 더 포용한다는 뜻은 아니다. '공동의 목표'를 위해 다른 국가들이 더 많은 일을 해야 한다고 요구하는 미국 정부와의 관계를 유지하려면 일본과 중국, 한국은 더욱 민첩하게 움직여야 할 것이다. 그러나 미국은 자신만이 공동의 목표를 정의할 권리가 있다고 생각한다.

어떤 정당이 백악관과 의회를 차지하느냐에 상관 없이 미국의 안보 정책은 '테러와의 전쟁'에 대한 신념을 바탕으로 주도될 것이다. 외교정책에 관한 미국식 사고가 낳은 결과 중 가장 큰 것은 9.11 테러로 변화된 '동맹'의 의미이다. 전후 시대 미국의 '동맹국'은 미국이 소련과 국제 공산주의로부터 보호해준 국가를 의미했다. 미국은 소련과의 핵전쟁을 제외하고는 어떤 공격으로부터도 안전하다고 확신했기 때문에 안보 관계의 상호작용에 대해서는 전혀 우려하지 않았다. 또한 쿠바 미사일 위기 후 미국은 억지(deterrence)와 상호확증파괴(MAD)가 미국에 대한 공격을 불가능하게 만들었다는 자신감을 가졌다.

그러나 9.11 테러 이후 미국의 동맹국이란, 테러와의 전쟁에 적극 가담하고 미국이 다른 국가와 테러 조직의 공격으로부터 자국과 국민을 보호하도록 돕는 국가를 뜻한다. 다시 말해, 이제 미국의 동맹국은 안보 관계에 있어 상호적이고 국제적 위협에 공동으로 대응하는 국가를 말한다.

이 같은 동맹국 개념의 변화는 특히 일본과의 안보 관계에 직접적인 영향을 미쳤다. 미국에 일본 방어 의무를 부여하는 반면에 일본에게는 상호

의무를 부과하지 않는 미일안보협정을 일본이 고수했다면 미일 관계는 심각한 국면으로 치달았을 것이다. 그러나 일본의 긍정적 반응은 안보관계를 효과적으로 재정의했으며 국제 안보문제에 있어 일본이 더 적극적인 역할을 맡아야 한다는 압력이 강화됐다.

미국 차기 행정부가 직면하게 될 과제는 늘어나는 동아시아의 경제지역(지역 내 무역 및 투자 증가)과 동아시아 지역주의(미국을 포함하지 않을 수도 있는 지역 기구의 증가)에 대해 어떻게 대응하느냐는 것이다.

동아시아 지역주의에 대해 세 가지 사항을 언급하려고 한다. 첫째는 모호하고 가변적인 '지역'의 국경이 다층으로 구성돼있고 또 앞으로도 그럴 것이라는 점이다. ASEAN, ASEAN+3, 동아시아 정상회담, ASEAN 지역 포럼, APEC 등 다양한 멤버십과 기능을 가진 기구들이 있다. 이렇게 다양한 기구들은 역동적이고 복잡한 아태지역의 현실에 대한 실용적인 대안을 제시한다. 둘째, 강력한 지역 기구가 구축되려면 오랜 기간이 소요될 것이며 목표보다는 과정에 더 가치를 뒀야 한다. 유럽연합과 달리 동아시아 국가들은 앞으로 몇 년 동안 자국 주권을 초국가적 기구에 양도할 준비가 되지 않을 것이다. 현재 동아시아에서 지역주의는 유용한 부가 장치일 뿐이다. 세 번째 논점은 위의 두 가지 논점에서 유추된 것이다. 미국 정부가 동아시아의 지역주의에 대해 긴장할 필요가 없다는 것이다. 미국을 포함시키지 않는 동아시아 지역기구는 미국의 국익에 불리한 것이라는 우려는 그다지 설득력이 없다. 한국과 중국, 일본이 미국의 국익을 위협하는 정책을 공모할 것이라는 생각도 비현실적이다. 기본적인 신뢰 부족은 동북아시아 관계의 두드러진 특징이다. 동아시아 국가들 사이에 대화와 투명성, 교류가 확대될 수록 잠재적 분쟁을 피하거나 해결할 수 있는 가능성이 높아진다. 그것이 바로 미국의 관심사이다.

게다가 동아시아 경제는 국제 경제와 긴밀하게 얽혀있고 역외 시장 접근에 크게 의존하기 때문에 동아시아 지역주의는 '개방' 지역주의가 돼야 할 것이다. 가장 이상적인 것은 국제 다자무역 자유화 협정에 의해 추진되는 시장 개방이다. 그러나 현재 양자 및 지역 자유무역협정이 유행처럼 번

지고 있기 때문에 한미 자유무역협정이 경쟁적 무역 자유화의 도화선이 되면 일본도 FTA에 더 적극적으로 동참해 동아시아와 미국의 경제 개방을 더욱 촉진할 가능성이 있다.

ASEAN 지역포럼과 북핵문제 해결에 이용된 6자 회담의 확대를 통한 지역 안보 대화는 신뢰 구축에 매우 유용할 것이다. 그러나 나는 동아시아 내의 새로운 안보 '구조' (architecture)라는 개념을 그다지 실속 없는 수사학적 미사여구라고 생각한다. 그 동안 지속됐던 구조는 앞으로도 계속 재설계되고 업데이트되겠지만 기본 구조는 그대로 유지될 것으로 보인다.

동아시아 지역주의와 관련된 미국 고위 정책입안가들의 과제는 미국을 포함하지 않는 지역 기구의 창설에 대해 과민반응을 보이는 것이 아니라 미국의 국익에서 동아시아 지역이 차지하는 비중을 걸 맞는 관심을 보이는 것이다. 동아시아가 미국을 제외시킬 위험은 없다. 동아시아 국가들이 미국을 주요 수출시장이자 해외 자본 및 기술의 원천, 그리고 안보 제공자로 생각하며 의지할 것이기 때문이다. 진정한 위험은 이 지역의 복잡성과 역동성, 그리고 이 지역이 제기하는 기회와 위험을 정확하게 인식하지 못하는 것이다. 그러나 동아시아에 대한 지속적인 관심과 지식이 있는 대통령 후보는 공화당과 민주당 어디에도 없는 것 같다.

미국의 대중국 정책은 올바른 궤도에 오른 듯 보이므로 새로운 대안을 제시할 필요는 없을 것 같다. 대통령이 공화당에서 나오든 민주당에서 나오든, 미국 정부는 중국과의 경제 관계를 강화하고 중국이 주요 행위자로서 국제 사회에 더 적극적으로 참여하도록 격려하는 동시에, 중국의 국력이 미국의 국익에 반하는 일에 사용될 가능성을 차단하는 일에 힘쓸 것이다. 내가 보기에 부시 행정부는 중국과의 관계를 비교적 성공적으로 이끌었다. 부시 대통령은 후진타오 주석의 워싱턴 방문 기회를 이용해 미국이 대만의 사실상 독립을 반대한다고 공표했다. (일본은 원자바오 총리의 도쿄 방문 당시 이 같은 발표를 거부했다.) 물론 미국은 무력을 이용한 대만 통합도 원하지 않는다. 다시 말해, 가장 보수적인 미국 행정부 중 하나인 부시 행정부는 대만 해협의 현상 유지를 지지하겠다는 입장을 공개적으로

택한 것이다.

폴슨 재무장관이 개인적인 시간을 들여 고위급 관리들을 대동하고 중국과 최고위급전략 회담을 가짐으로써 중국이 국제 기준에 맞는 제도 혁신을 추진하도록 격려하고 국제 경제의 이해관계자로서 중국의 역할을 확대하는 성공적인 결과를 얻을 수 있을 것이다. 민주당과 공화당의 대통령들이 모두 월스트리트의 성공적인 투자금융전문가를 재무장관으로 임명한 전례가 있기 때문에 (로버트 루빈 - 클린턴, 폴슨 - 부시), 차기 대통령 당선자도 세계화에 대한 열정을 공유하고 경제대국으로서의 중국의 급부상을 세계 경제와 미국에 긍정적인 신호로 받아들이는 사람들로 구성된 경제전문가팀을 조직할 가능성이 높다.

부시 행정부는 또한 중국과 일본의 관계 강화를 지지했다. 아베 수상이 베이징을 방문하기 전인 지난 10월에 부시 대통령이 일본 수상의 베이징 방문 결정을 공개적으로 축하했다는 사실은 매우 중요하다. 중국과 일본이 지나치게 가까워지는 것은 미국 국익에도 바람직하지 않은 일이나, 사실 이것은 현실적인 우려가 아니다. 보다 더 현실적인 우려는 중국과 일본의 반목이 심화돼 미국이 유쾌하지 않은 선택을 해야 하는 상황에 놓이는 것이다. 미국의 관심사는 일본과의 강력한 동맹을 유지하는 동시에 중국과도 좋은 관계를 유지하는 것이다. 중국과 일본 사이의 긴장이 증가할 경우, 이 같은 일은 불가능하다.

중국은 고이즈미 전 수상의 야스쿠니 신사참배로 인해 냉각된 중일 관계를 진전시키려는 아베 수상의 노력에 긍정적인 반응을 보였다. 2007년 봄에 있었던 원자바오 총리의 동경 방문도 성공적이었다. 양국은 더 이상 중일관계를 해치는 일을 피하고 싶어한다. 양자 무역과 투자는 중국과 일본에 있어 모두 중요하다. 또한 양국 모두 미국과 좋은 관계를 유지해야 하기 때문에 양국 관계 악화로부터 얻을 수 있는 이득이 없다. 미국과의 관계를 유지하려면 양국은 최소한의 우호 관계를 유지해야 한다.

그렇다 해도 역시 양국 관계는 위태롭다. 영토 분쟁과 동중국해의 천연가스자원 접근권을 둘러싼 갈등이 계속되고 있으며 적대 관계를 심화시키

는 역사적 문제들도 여전히 남아있다. 한 나라가 이 같은 문제들을 이용해 다른 나라를 압박하거나, 국내 압력 때문에 역사 문제를 의제에 올릴 수밖에 없기 때문이다. 게다가 대만 문제는 중국에 있어 역사 문제보다도 더 민감하다. 일본이 대만 쪽으로 기울고 있다는 조짐이 조금만 보여도 중국이 민감하게 반응하고 있다. 일본에서는 아베 수상의 중일 관계 개선 노력에도 불구하고 보수와 진영이 두 파로 갈라져, 중국을 위협으로 보고 미국과의 동맹을 강화하는 동시에 일본의 군사력도 증강해야 한다고 주장하는 수상 측근파와 중일 협력 가능성을 비교적 긍정적인 관점으로 바라보는 온건파가 심각하게 대립하고 있다.

동아시아 내의 미국과 역내 국가들이 직면한 핵심 이슈는 미국이 어떻게 일본과의 관계를 유지하느냐이다. 현재 양국 관계는 탄탄하며 특히 군사적 관계는 그 어느 때보다도 긴밀하게 발전하고 있다. 그러나 미일 관계는 미국에게 익숙하지 않은 일본의 새로운 외교정책 행동주의와 독단성으로 인해 새로운 국면으로 접어들고 있다. 미국은 오랫동안 일본이 안보 역할을 확대하고 국제 정치분야에서 더 활발하게 활동할 것을 요구했다. 따라서 이제 미국은 일본의 역할이 확대된 만큼 발언권도 커졌다는 현실에 적응해야 할 것이다.

독립적인 외교 정책을 채택하는 첫 단계로 아베 수상이 북한에 대해 미국과 6자 회담 참가국에 반대되는 입장을 취하고 있다는 사실이 우려된다. 부시 행정부는 납북자 생사확인에 대한 일본의 요구를 공개적으로 지지했다. 그러나 일본은 납북자 문제에 우선순위로 두는 반면 미국의 우선순위는 북한의 핵무기 생산 중단과 핵 폐기이다.

북한문제는 미일관계에 큰 위협이 될 수 있다. 미국과 북한의 협상이 진전돼 미국이 북한을 테러지원국 명단에서 제거하는 상황까지 간다고 해도 일본 정부가 만족할만한 납북자 문제 해결이 없다면 일본은 우방 미국이 일본의 국익을 배신했다는 반응을 보일 것이다. 반대로 일본이 납북자 문제 해결을 고집하며 북핵문제에 협조하지 않는다면 미국이 달가워하지 않을 것이다. 김정일 위원장이 2.13 합의를 위반해 일본이 지지하는 강경노

선을 미국이 택할 수 밖에 없는 상황이 벌어진다면 문제는 자연스럽게 해결될 것이다. 그러나 북핵문제가 진전될 경우 아베 수상이 대북 정책을 대폭 수정하지 않는 이상 일본은 고립 상태에 놓일 수도 있다. 부시 행정부가 분별 있는 대북정책을 내놓기까지 6년이 걸렸다. 동북아에서 현재 가장 심각한 안보 문제인 북핵문제에 대해 일본이 미국에 적극 협조하지 않는다는 사실을 우려하지 않을 수 없다.

한국과 미국은 대통령 선거를 양국간의 새로운 전략적 대화를 전개하는 기회로 삼아야 할 것이다. 한국으로의 전시작전권 반환과 주한미군 감축을 감독해야 하는 양국 대통령에게 이것은 매우 중요하다. 한편, 한미 자유무역협정이 비준이라는 장애물을 넘어 경제적 상호의존성을 강화하고 역내 무역 자유화에 박차를 가하는 계기가 되길 기대한다.

이렇듯 미국 정책입안자들의 결정이 요구되는 이슈들이 많이 있다. 잘못된 결정을 내릴 경우 큰 문제가 발생할 수 있다. 차기 대통령이 조직한 행정부가 안정을 찾기까지 얼마 간의 시간이 필요하기 때문에 과도기에 주요 동아시아 문제에 대해 잘못된 결정이 내려질 수 있다. 신임 대통령은 언제나 이전 대통령과는 다르게 행동하겠다는 의지를 표명한다. 빌 클린턴 대통령은 부시 대통령의 대중국정책을 비난하며 인권 문제에 강경 대처하겠다고 약속했다. 조지 W. 부시 대통령은 클린턴의 대중국정책을 비난하며 중국은 파트너가 아닌 전략적 경쟁자라고 주장했다. 하지만 결국 이들의 입장은 비슷했다. 전임자의 정책이 끝났던 곳으로부터 새 정책이 다시 이어지려면 시간이 걸릴 수 있다. 그러나 미국의 대중국정책은 지속적으로 변화했으며 부시의 대북정책도 마찬가지이다.

다시 말해, 동아시아 전략에 있어 근본적인 변화는 없을 것으로 보인다. 중요한 문제는 미국이 그 어느 때보다도 복잡한 동아시아와의 관계에 있어 얼마나 노련하게 대처하는가이다. 냉전으로 인해 동아시아 지역의 국제 관계에서 나름대로의 구조적 안정이 유지됐던 시기에는 오히려 행동 결과를 예측하기가 쉬웠다. 그러나 오늘날에는 특정 행동의 잠재적 결과를 예측하기가 매우 어려울 정도로 범위가 훨씬 커졌다. 허브 앤 스포크

구조로 불리는 양자 안보 협정이 여전히 미국 동아시아 전략의 핵심이라 해도, 미국은 3자, 다자, 지역 단위의 안보전략에 대해 더욱 고민해야 할 것이다.

이라크 정책 실패를 만회하는 일에 온 신경을 쏟고 있는 미국의 정책입안자들이 동아시아에 얼마나 많은 관심을 기울일 것인지는 확실하지 않다. 우리에게 필요한 것은 동아시아 정책에 대한 '새로운 비전'이 아니다. 동아시아 지역이 미국의 국익에 있어 얼마나 중요한지 인식하고 시간과 에너지, 자원을 투자해 기회를 최대화하며 위협을 최소화하려는 정치적 지도자가 필요한 것이다.

중국의 평화적 부상과 지역공동체 건설에의 함의

메이 자오롱
(MEI Zhaorong)

이번에 세 번째로 다시 제주평화포럼에 참석하게 되어서 영광이고 주최측에 감사의 말씀을 전하고 싶다. 나는 조직 위원회로부터 중국의 부상(浮上)에 대한 견해와 지역 공동체 구축에 대한 그 영향에 대해서 말해줄 것을 요청 받았다. 우선 용어에 대한 명확한 정의를 내리고 시작하고자 한다. 부상은 중국어로 번역할 경우 대부분 신흥 부유층과 연관된다. 대부분의 중국인들은 이 개념을 중국의 성장과 관련하여 사용하기를 꺼려하고, 평화적 발전이라고 칭하고 싶어한다. 왜냐하면 중국의 성장은 길고도 점진적인 과정이기 때문이다. 2050년경에도 일인당 소득 기준으로 중국은 기껏해야 중진국일 것이다. 다수의 중국 학자들은 중국의 성장을 가리켜 부흥이라고 일컫는다. 18세기 중반까지 중국 경제는 세계 경제의 선두를 차지했지만, 1840년 아편전쟁 이후 중국 경제는 서방 세력의 침략과 봉쇄 정책, 그리고 봉건 군주들의 황포로 인해 급격히 쇠퇴했다.

중국인들은 한 번 뒤떨어지면 침략을 받기 쉽다는 것을 역사를 통해 배웠다. 1978년 말 덩 샤오핑은 역사적 경험을 종합해 국내 개혁을 감행하고 중국을 개방하며 계획경제를 포기하는 결정을 내렸다. 중국의 지도자들은

서방 국가들의 경험을 참고하여 중국의 국내 조건을 고려한 네 가지 근대화를 달성했고 중국 특유의 사회주의를 구축하는데 성공했다.

지난 27년 동안 중국이 개방, 개혁, 개발로 이루어낸 성과는 의심의 여지가 없다. 중국 경제는 연간 평균 9.6%씩 성장해 왔고 2006년 중국은 GDP기준 세계 4위를 기록했고 수입과 수출은 세계 3위였다. 누적 납입 외국인 투자로는 개발도상국 중 1위를 차지했다. 55만개의 외국 기업이 중국에서 사업을 하고 있다. 그 결과, 중국의 국력은 놀랍게 성장했고 국민들의 물질적, 문화적 생활수준은 향상되었다. 빈곤층은 2억 3천만 명 줄었고, 이는 개발도상국에서 빈곤을 벗어난 전체 인구의 75%에 해당한다. WTO 가입 후 중국의 수출은 급격하게 증가했다. 중국산 제품과 서비스의 경쟁력은 놀랍게 향상되었고 외환 보유고는 급격히 증가했다. 이런 이유로 세계는 지금 중국의 부상을 얘기하고 있다. 더 많은 사람들이 중국의 발전이 세계 경제와 평화에 긍정적으로 기여한다는 사실을 깨닫고 있다. 하지만 일부는 이를 중국 위협이라고 지칭하고, 역사적으로 한 국가의 부상은 기득권 국가들의 이익을 위협해서 충돌로 이어졌다고 주장한다. 그래서 나는 다음과 같은 질문을 할 수 밖에 없다. 중국의 성장이 세계에 좋은 소식인가 나쁜 소식인가? 중국은 어떤 정책을 택할 것인가? 이와 같은 정책이 지역 공동체 구축에 어떤 영향을 미칠 것인가?

개인적으로, 중국의 개발 수준과 강도는 객관적으로 측정되어야 한다고 생각한다. 중국의 개발 노선, 개혁, 개방 정책은 옳았지만 이와 같은 성과가 중국의 현실을 모두 나타내는 것이라고 하기에는 무리가 있다. 거대한 인구, 취약한 경제 기반, 낮은 생산성, 지역간 불균형 또한 분명한 현실이다. 중국의 일인당 GDP는 세계 100위권에도 들지 못한다. 중국 전체에는 빈곤선 이하에 사는 사람이 2천 3백만 명에 달한다. 세계 은행 기준인 하루 1달러 미만을 기준으로 추산하면 중국의 빈곤층은 많게는 1.5억 명에 달한다.

중국의 발전은 전체 경제 규모와 성장률로만 평가해서는 안된다. 해안 지역과 동부에 있는 도시가 판단의 기준이 되어서도 안된다. 13억 인구,

중앙과 서부 지역 그리고 농업 지역을 고려해야 종합적이고 객관적인 결론을 도출할 수 있다. 그리고 중국의 산업화와 도시화가 아직 진행 중이라는 점을 명심해야 한다. 중국의 도시화 수준은 2010년에 47%에 달할 것으로 예상된다. 도시와 농촌의 이중적 경제 구조에서 현대적인 경제 구조로의 전환은 큰 도전이다. 중국은 개발과정에서 지속적으로 어려움에 직면하게 될 것이다. 경제 구조의 불균형은 크고 성장은 외연적이며 경제 발전을 이루기 위한 환경과 자원의 대가는 너무 크다. 독립적 혁신 능력은 낮으며 상품 경쟁력은 높지 않고 지역간 그리고 도시와 농촌의 괴리는 크다. 서방 국가들은 300년 동안의 산업화 과정에서 이와 같은 문제를 겪었다지만, 중국은 워낙 국토가 커서 이를 해결하기가 더욱 어려울 것이다.

중국의 발전은 중국에게만 해당되는 것이 아니고 주변국과 전세계에 영향을 미친다. 이에 대해 몇 가지 말하고자 한다. 첫째, 중국의 발전은 세계 평화, 안정성, 발전에 큰 기여를 할 것이다. 중국은 동양의 9천 6백만 제곱 킬로미터에 달하는 국토와 13억 인구를 가진 국가가 정치적 독립성을 쟁취한 후, 국내 경제를 바탕으로 발전의 길로 나아갈 수 있음과 세계 인구의 5분의 1 이상의 인구가 부유하고 만족스러운 삶을 살 수 있게 할 수 있다는 것을 보여줌으로써 인류의 발전에 유용한 예가 될 것이다. 한번 생각해 보자. 만약 중국이 오랫동안 가난하고 국력도 약하다면, 인근 국가들과 선진 유럽 국가들에게 어떤 영향을 미칠 것인가? 아마 상상하기 어렵지 않을 것이다.

둘째, 글로벌화의 추세에 중국이 편승한 것은 국제 협력이 있어서 가능한 것이지만, 반대로 이는 중국의 협력국에게 엄청난 사업 기회와 수익을 안겨준다. 가장 큰 수혜자로는 일본, 한국, 동남아 국가들인데 이들 국가들은 최근 중국과의 무역으로 상당한 흑자를 기록했다. 1978년 이후 중국이 세계 경제 성장에 10% 이상, 그리고 세계 무역에 12% 이상 기여했다고 추산된다. 2006년 중국의 수입액은 8천억 달러에 달했고 이로 인해 인근 국가와 지역에 1,000 만개의 일자리가 창출되었다. 값싸고 질 좋은 중국산 제품의 수출은 소비자들에게 더 많은 선택의 폭을 제공할 뿐 아니라 인플

레이션 압력을 완화시킨다. 1990년에서 2005년 사이 중국의 외국인 투자 기업은 2800억 달러에 달하는 수익을 송금했다.

셋째, 중국은 국제 규범의 형성과 발전에 참여하려고 노력한다. 중국은 국제 시스템의 적극적인 참여자, 수호자, 그리고 건설자로서 의무를 충실히 이행한다. 중국은 유엔 현장의 원칙과 목표를 따르고 유엔의 더욱 강력한 역할을 권고하며 유엔 개혁을 지지한다. 중국은 유엔 안전보장이사회의 5개 상임이사국 중 하나이고 가장 많은 수의 평화 유지군을 파견한 국가 중 하나이다. 우리는 대량살상무기의 확산과 운반수단을 확고히 반대하고, 북한과 이란의 핵 문제를 처리하는데 있어 중요한 역할을 수행했다. 특히, 중국은 6자 회담의 재개에 기여했다. 중국은 WTO 합의 사항을 충실히 이행하고, 도하 라운드에 성실히 참가하며 보호주의 무역에 반대하고 무역과 투자의 자유화를 추진한다. 그리고 에너지에 대한 대화와 협력을 행함으로써 세계 에너지 시장의 안정성을 유지하기 위해 노력한다. 또한 환경 보호와 관련된 다수의 국제 협정을 비준했고 이에는 기후변화 협약, 교토 의정서, 생물 다양성 협약이 있다.

넷째, 중국은 국제 원조를 최대한 제공했고 UN 새천년 목표를 달성하는데 기여했다. 쓰나미와 지진으로 피해를 입은 인도양 연안국들에게 제공한 원조는 신중국의 창건 이래 가장 큰 규모였다. 수년 동안 중국은 가장 많은 수의 개발도상국들이 집중된 아프리카에서 900여 개의 인프라와 공공부문 프로젝트를 수행했고 약 16,000명의 의료진을 파견했다. 지난 3년 동안 중국은 31개 아프리카 국가의 부채 105억 위안을 탕감했다. 그리고 29개의 후발 개발도상국으로부터의 수입 상품 중 190 항목에 대해 무관세 혜택을 제공한다. 2006 중국과 아프리카의 협력에 대한 베이징 정상회담에서 중국 정부는 중국과 아프리카의 협력을 증진시키기 위해 8가지 단계를 취할 것이라고 선언했다. 하나는 중국과 외교 관계를 수립한 아프리카의 후발 개발도상국과 빈국이 보유한 2005년 만기 무이자 국채를 탕감하는 것이다. 중국은 개발도상국들의 민주주의의 발전을 장려하지만 다른 국가에 대하여 중국의 입장을 강요하지 않으며 타국의 내정에 간섭하지 않는다.

다섯째, 중국은 평화적인 발전을 고수하고 지속적인 평화와 공동 번영의 조화로운 세계를 이룩하려고 노력한다. 평화적 발전 노선이란, 한편으로는 중국의 발전을 위해 평화적인 국제 환경을 조성하기 위해 노력한다는 것이고, 다른 한편으로는 중국의 발전을 통해 세계평화를 증진한다는 것이다. 조화로운 세계를 만들기 위해서 중국은 상호 신뢰, 윈-윈 협력, 공존, 다양한 문명간 공동발전의 장려를 적극적으로 권장한다. 우리는 다양성을 존중하고 국가간 문화, 전통, 사회 제도, 가치, 발전의 방법 등의 차이를 인정한다. 국제 분쟁은 평화적 협의를 통해 해결되고 협상은 평등과 상호이익이라는 원칙에 기반하고, 제로 썸 게임이 아닌 차이를 유지하되 공통점을 추구한다는 점을 인식한다. 조화로운 세상의 개념은 조화를 중시하는 중국의 전통 사상에서 비롯되었다. 또한 50년대에 중국이 시작한 평화 공존의 원칙과도 일맥상통한다. 중국어로 조화는 調和 인데 調는 모두 먹을 음식이 있다는 뜻이고 和는 모든 사람이 발언권이 있음을 뜻한다. 이를 국제 관계에 적용하면, 모든 국가가 존재와 발전의 권리를 누리고 국제 관계가 민주화된다고 할 수 있다. 이는 권력정치, 단일주의, 패권주의를 지양한다.

중국의 발전이 일부 국가들을 위협할 수 있다는 점은 부인할 수는 없고, 특히 상품 경쟁의 측면에 있어서 그렇다. 최근 유럽의 국가들은 중국이 기회로 가득하고 투자 가능성이 큰 시장이지만 동시에 경쟁시장으로 성장하고 있다고 했다. 이 주장이 근거가 전혀 없지는 않다. 그렇지만 이는 시장경제의 경쟁원칙과 세계화의 급속한 발전의 불가피한 결과이고, 유럽의 국가들은 시장경제의 경쟁원칙과 세계화를 적극 지지한다는 점을 상기할 필요가 있다. 선진국은 개발도상국과의 경쟁에 대해 침착한 태도를 유지하고 무역 분쟁을 해결하는데 있어 윈-윈 협력의 원칙을 고수해야 한다. 경쟁에 보호주의로 대처하면 양측 모두 손해를 입게 될 것이다.

중국의 발전이 평화적이고 개방적이며 협력을 추구한다는 것은 쉽게 알 수 있다. 평화, 개방, 협력, 조화, 윈-윈은 우리의 원칙이자 목표이다. 역사적 선례를 가리켜 중국의 발전이 다른 국가들에게 위협이 될 것이라는 주장은 근거가 없다. 중국의 역사는 보면 이 주장이 틀렸음을 알 수 있다.

600년 전, 중국 명나라 시대 유명한 항해자 정화(鄭和)는 당시 가장 강력한 함대를 이끌고 7 차례에 걸쳐 아시아와 아프리카의 30개가 넘는 국가를 항해했다. 중국에서 차, 도자기, 실크, 그리고 예술품을 가지고 갔지만 외국 영토를 침략하지는 않았다. 오히려 그는 사람들에게 평화, 우정, 그리고 문명을 가져다 주었다. 이는 강성한 후 확장, 침략, 그리고 식민지화를 감행한 일부 강국들과는 대비된다. 1840년 이후 100년 동안 중국 사람들은 외세에 의한 침략과 식민통치를 겪었다. 자신이 원하는 않는 것은 남에게도 강요하지 않는 문화를 가진 중국은 자국이 겪은 어려움을 다른 국가가 겪기를 원하지 않는다. 중국이 UN 상임 이사국이 된 날 덩 샤오핑은 중국이 절대 패권주의를 추구하지 않겠다고 약속을 했다.

과거 일부 강국의 부상은 군수산업이 뒷받침된 경우가 많았고, 자원에 대한 경쟁에서 군사적 수단에 의존했다. 그러나 중국은 생산력을 자유화하고 경제 글로벌화에 힘입어 평등과 상호 이익에 기반한 무역과 투자 협력으로 발전했다. 중국은 세계와 상호 통합과 견제의 경제 관계를 수립하고 세계경제의 빠질 수 없는 요소가 되었다. 가까운 미래에도 중국은 13억 인구에게 먹을 것과 입을 것을 제공해야 하는 쉽지 않은 일을 해내야 하고, 평화적인 국제환경을 추구하고 평등한 권리를 보호해야 하는 어려움에 직면할 것이다. 중국은 다른 국가를 위협할 의도도 그럴 능력도 없다.

중국은 혼자서 성장할 수 없고 세계는 중국 없이 번영할 수 없다. 중국은 계속해서 보다 넓은 범위와 높은 수준에서 세계 경제 활동과 기술 협력에 참여할 것이다. 중국은 평화적인 주변 환경을 외교 정책의 우선순위로 정했다. 그리고 주변국과 사이 좋게 파트너십을 구축하는 것을 기본 지침으로 삼고 있다. 중국은 주변지역에서 지역 협력의 증진을 위해 노력하고 동아시아 공동체를 건설하는데 개방적인 접근 방법을 선택하고 있다. 10+3 와 10+1 협력에서는 성과를 도출했고 중국-ASEAN FTA 추진 속도는 빨라졌다. 상하이 협력 기구(SCO)는 전반적이고 실용적인 협력 단계에 돌입했다. 이와 같은 부분에서 중국의 기여는 매우 건설적이었다. 중국은 북핵 사태에 대한 결의에 이어 동북아시아의 평화와 안보 메커니즘의 수립

가능성을 탐색하고자 한다.

요즘 사람들은 동아시아가 유럽의 경험에서 무엇을 배울 수 있는가에 대해 말한다. 유럽의 상황을 관심을 갖고 계속 지켜보아온 중국인으로서 필자는 아시아와 유럽의 차이가 얼마나 큰지 안다. 기본적으로 아시아는 유럽보다 사회, 정치 시스템, 역사, 문화 유산, 개발의 정도가 더 다양하다. 거대 아시아 국가들 사이에는 역사와 국토 문제에 대한 인식의 차이가 크고 이는 상호 신뢰를 구축하는데 부정적이다. 냉전 시대의 유산은 아직 남아있다. 대표적 예로는 동북아에서 군사 동맹을 이용해 이웃국을 침략한 것에 대한 감정의 잔재를 들 수 있다. 그러나 유럽의 지역 협력을 증진했던 경험은 아시아 국가들에게 있어 매우 고무적이다. 몇가지 예를 들어 보자. 경제 협력과 무역으로 시작해서 쉬운 예부터 어려운 예로 나아가고, 모든 이해 당사자에게 이익이 되는 점진적인 방법을 이용했다. 독일과 프랑스의 화합하여 강대국에 의한 지역 협력의 촉진시킨 점, 특히 독일이 제 2차 세계 대전 동안 자국의 잘못을 반성하고 바람직한 접근법을 택해 피해국의 신뢰를 얻었던 점과 냉전 시대의 사고방식과 메커니즘을 버린 것을 포함하여 역내 다양한 이해 관계를 고려하여 여러 가지 모순을 해결한 점, 평등과 상호 이익의 원칙을 지지하고 차이를 배제하며 공동 기반 추구를 바탕으로 윈-윈전략으로 통합을 추구하고 국가간의 다양성을 존중한 점들에 주목할 필요가 있다.

중국과 동아시아 국가들은 공동의 정치·경제적 관심사, 문화와 역사적 유산을 공유한다. 동아시아 지역 협력의 가속화는 불가피한 추세이다. 중국은 모든 이해 당사자와 협력해서 평화롭고 안정적이며 부유한 동아시아 공동체를 수립하려고 노력한다. 한반도의 비핵화와 동북아시아 국가들간의 관계정상화가 동북아시아 평화와 안보 메커니즘을 수립하는 전제조건이라고 믿는다. 가장 시급한 우선순위는 대화와 협력을 통해 신뢰를 쌓고 의심을 없애고 6자 회담의 모멘텀을 확보해 궁극적으로 동북아시아 평화와 안보 메커니즘을 위한 공고한 기반을 쌓는 것이다. 이 과정에서 중국의 평화적 발전과 건설적인 역할은 매우 중요한 요소이다.

북핵딜레마를 다루는 아홉가지 지혜: 한국의 시각

문정인

2002년 10월 북핵위기가 터진 후 4년이 흘렀다. 북핵위기는 2002년 10월 북한이 고농축 우라늄 프로그램을 시인함으로써 시작되었고 추후 북한과 미국의 대립으로 격화되었다. 9. 19일 공동 성명의 채택과 2005년 9월에 개최된 제4차 6자 회담에서 북핵 사태의 돌파구는 마련되었다. 그러나 미국이 위조 지폐와 돈 세탁을 이유로 북한의 마카오 계좌를 동결하자, 이에 대항하여 북한은 6자 회담 참가를 거부하였고, 6자 회담은 다시 교착상태에 빠졌다. 북한이 미사일을 실험 발사하고 2006년에 지하 핵 시험을 감행하자 상황은 더욱 악화되었다. 1년 반 동안의 교착상태와 대립과 위기 이후 올해 2월 8일부터 13일까지 베이징에서 열린 제5차 6자 회담은 9.19 공동 성명 이행을 위한 초기 조치에 대한 합의를 도출함에 따라 전세가 역전되었다.

북한과의 합의는 어렵고 또 다른 교착 상태와 위기의 가능성을 배제할 수 없다. 만약 이렇게 된다면 한국과 북한의 세력 균형이 바뀔으로써 한반도의 평화와 안정이 위협받을 뿐 아니라 잠재적으로 핵 도미노 효과를 유발함으로써 전략적 안정성을 침해할 수 있고 나아가서 북한으로부터 제3국으로 핵 물질의 확산은 세계 안보를 위협할 수 있다.

따라서 북핵 사태를 효과적으로 관리하는 것은 한반도, 지역, 세계 수준에서 평화와 안정성을 유지하는데 필수적이다. 그러면 어떻게 해야 하는가? 본 논문에서는 북핵문제에 대처하기 위한 다음의 9가지 견해를 제시하고자 한다.

1. 북한을 핵 보유국으로 인정해서는 안 된다.

올해 5월 14일부터 18일까지 필자는 평양을 방문했다. 방문 동안 북한 노동당의 한 관리가 매우 흥미로운 얘기를 했다. “김정일 국방 위원장님께서서는 강성대국을 궁극적인 국가 목표로 정하셨고, 성공적인 지하 핵 실험을 통해 우리는 강력한 국가를 이루었으며, 지금이 우리 조국을 번영시키기 위해서 노력해야 할 때입니다. 번영하게 되면 진정으로 위대한 국가가 될 것입니다.” 이 주장이 받아들여질 수 있는가? 내 대답은 “아니오”이다. 한 국가가 핵 보유국이 되기 위해서는 4가지 선제 조건을 충족시켜야 한다. 핵 탄두 보유, 운반 능력의 보유, 핵 실험, 그리고 소형화 기술, 북한은 핵 탄두 보유와 운송 능력의 두 가지 조건은 충족시켰다. 그러나 다른 두 개의 조건은 충족되지 않았다고 믿어진다. 따라서, 북한은 핵무기 능력을 보유한 위험국이지만 완전한 핵 국가는 아닌 것으로 간주되어야 한다.¹ 다음과 같은 예를 들어보겠다.

2003년 두 번째 핵 교착상태 이후 북한은 8,060개의 폐연료봉뿐 아니라 영변의 5MW 실험용 원자로 재가동으로 인한 폐연료봉을 재처리 했다고

1. Institute of International and Strategic Studies (IISS), *North Korea's Weapons Programme: A Net Assessment* (London: IISS, 2004), pp. 63-84; Jon B. Wolfsthal, “Estimates of North Korea's Unchecked Nuclear Weapons Production Potential,” Carnegie Endowment for International Peace. <http://www.ceip.org/files/projects/npp/pdf/JBW/nknuclearweaponproductionpotential.pdf> (accessed Nov. 2, 2003).

알려져 있다. 북한의 플루토늄 폭탄에 대한 추산은 각각 다르지만 냉각장치에 저장되어있는 8,060개의 폐연료봉으로 한 개 또는 두 개의 폭탄을 만들었을 것으로 추측된다. 5MW 원자로 재가동으로 44-52 kg의 플루토늄이 생산되고 5-6개의 플루토늄 탄두가 제조된 것으로 추정된다.²

일부 사람들은 북한이 매년 세 개의 고농축 우라늄(HEU) 무기를 제조할 수 있는 75kg의 HEU를 2005년부터 생산할 수 있다고 추산했다.³ 그러나 북한의 HEU 관련 프로그램에 대한 포괄적인 추측에도 불구하고 증거가 발견되지 않았다. 북한이 가스전지와 고농축 알루미늄 튜브와 같은 부품을 획득했지만, 완벽한 HEU 프로그램과 실제 폭탄을 보유하기에는 부족하다고 여겨진다.⁴ 부시 정권의 북한 HEU 프로그램에 대한 정보 수집 활동은 많은 비판을 받았다.⁵ 따라서 북한이 HEU 프로그램과 폭탄을 보유하고 있을 가능성은 낮다고 간주된다. 즉, 북한은 HEU 폭탄은 아니어도 적어도 플루토늄 폭탄은 보유했을 것이고 이는 첫번째 전제 조건을 만족시킨다.

핵탄두 보유와 이를 운송하는 능력은 전혀 별개의 문제다. 북한은 놀라운 운송 능력을 가지고 있는 것으로 유명하다. 최근 북한은 몇 가지 미사일을 보유하고 있다. 스커드 B(사정거리 320 km, 탄도중량 1,000kg), 스커

2. David Albright, "North Korean Plutonium Production," *Science & Global Security*, 5 (1994), p. 78; Monterey Institute's Center for Nonproliferation Studies, "North Korean Nuclear Capabilities," www.nti.org/db/profiles/dprk/msl/msl_overview.html (access Nov. 2, 2003); *Yonhap News*, January 2, 2006.

3. J.B. Wolfsthal, *ibid*; Fred McGoldrick, "The North Korea Uranium Enrichment Program: A Freeze and Beyond," working papers of the Nautilus Institute for Security and Sustainability, no.38, 2003.06.

4. David Albright, "North Korea's Alleged Large-Scale Enrichment Plant: Yet Another Questionable Extrapolation Based on Aluminum Tubes," The ISIS Report February 23, 2007. <http://www.isis-online.org/publications/DPRK/DPRKenrichment22Feb.pdf>.

5. Dong-young Yoon, "Call for Re-examination on Intelligence Estimates on North Korea's HEU Program," *Yonhap News*, February 25, 2007 (in Korean).

드 C(사정거리 500km, 탄도중량 770kg), 그리고 로동(사정거리 1,350-1,500km, 탄도중량 770-1,200kg)이 그것이다.⁶ 그러나 1998년 8월 31일 대포동 1 미사일(사정거리 1,500-2,500 km, 탑재중량 1,000-1,500 kg)과 2006년 7월 6일 대포동 2 미사일(사정거리 3,500-6,000 km, 탑재중량 700-1,000 kg) 실험 발사는 모두 실패했다고 판단된다. 따라서 북한이 완전한 대륙간 탄도 미사일을 개발하기에는 10년 이상 걸릴 것으로 예상된다.⁷ 북한은 아직 미국 본토를 위협할 장거리 미사일을 개발하지 못했지만 단거리와 중거리 미사일로 한국과 일본에 상당한 타격을 입힐 수 있을 것이다.

특유의 애매모호한 태도와는 달리 2006년 10월 9일 북한 정부는 지하 핵 실험에 성공했다고 발표했다. 북한의 주장과는 달리 다수의 세계적 핵 전문가들은 북한이 실패했다고 생각한다. 왜냐하면 지질학적 분석으로 알아낸 폭발물 규모가 0.5-0.8 kiloton에 불과하기 때문이다. 가장 낮은 폭발물 규모는 파키스탄의 핵 실험으로 19 kiloton이었던 점과 1945년 8월 6일 히로시마 원자 폭탄 규모는 15 kiloton이었던 점을 볼 때 1 kiloton 미만은 성공한 것으로 보기 어렵다. 따라서, 북핵 문제의 권위자인 강정민과 피터 헤이스(Peter HAYES)는 다음과 같이 평가한다. “북한은 0.5 kiloton에 불과한 미니핵폭탄이 핵 억지력을 가져다 줄 것이라고 생각할지도 모르지만 다른 핵 보유국들은 북한이 불안정하고 사용할 수 없는 상대적으로 작은 핵 폭발 기기를 가졌다고 생각할 것이다.”⁸ 따라서, 북한의 성공적인 핵 실험

6. IISS, *North Korea's Weapons Programmes*, pp.63-84.

7. Robert S. Nerris, Hans M. Kristensen, Joshua Handler, “North Korea's Nuclear Program,” *Bulletin of the Atomic Scientists* 59:2 (March/April 2003), pp.76-77; David Albright, “Assessment of the North Korean Missile Threat,” The Nautilus Institute. <http://www.nautilus.org/fora/security/0320A-%20Wright.html> (accessed Nov. 2, 2003).

8. Jungmin Kang and Peter Hayes, “Technical Analysis of the DPRK Nuclear Test,” Nautilus Institute, www.nautilus.org/fora/security/0689HayesKang.html, October 20, 2006, p. 1. Also see, IISS, “North Korea's Nuclear Test: Continuing Reverberations,” *IISS Strategic Comments*, Vol. 12, No.8 (October 8, 2006).

협 주장은 철저히 조사해야 한다.

북한의 핵탄두 보유, 운송 능력, 그리고 핵 실험은 핵 보유국이 되기 위해 필요한 조건이지만 이것만으로는 불충분하다. 북한은 핵탄두를 소형화해 로동, 스커드 미사일에 탑재해서 효율적으로 사용할 수 있어야 한다. 다수의 정보 분석에 따르면 북한이 아직 이런 기술을 개발하기에는 많이 부족하다고 한다. 이를 종합해 볼 때 북한을 핵 보유국으로 인정해서 북한의 협상 레버리지를 강화시켜서는 안될 것이다.

II. 비관론에 빠지지 말라! 북한은 핵 야심을 버릴 것이다.

북한의 핵 야심의 미래에 대한 비관론이 자리잡고 있다. 다수의 사람들은 북한이 절대 핵 무기를 포기하지 않을 것이라고 말한다. 이런 비관적인 태도로는 북핵 딜레마를 절대 해결할 수 없다. 최악의 시나리오에 대비는 해야 하지만 그때까지는 북한이 핵 야심을 버릴 것이라는 가정 하에 열심히 노력해야 한다. 만약 북한이 핵의 길을 선택하도록 한 문제들이 해결되면 북한 핵 문제에 대한 최종 해결책을 찾을 수 있을 것이다.

북한은 핵 야심을 어떻게 정당화 하는가? 공식적인 이유는 핵 억지력에 기반하고 있다. 북한의 지도자와 시민들에게 미국의 핵 공격은 현실이다. 북한은 미국이 북한에게 핵 공격을 할 계획이 있고 이를 억지할 수 있는 유일한 방법은 핵 무기를 보유함으로써 2차 공격 능력을 갖추는 것이라고 생각한다. 이런 논리는 미국이 9.11 테러 이후 행한 행동으로 더욱 강화되었다. 부시 대통령이 북한을 악의 축과 불량 국가로 분류하자 북한의 이런 논리는 보다 강화되었다. 또한 미국의 선제 공격 독트린 채택과 핵무기의 전략적 사용을 허용하는 핵 태세 검토 보고서(Nuclear Posture Review)의 발표, 미국의 이라크 침공은 북한의 정책 입안자들이 핵무기 억지력에 의존하게 했다.

억지력 논리의 또 다른 차원으로는 비대칭적인 군사 능력을 확보함으로써

써 한반도의 군사적 평형성을 유지한다는 것이다. 70년대까지 북한은 한국보다 군사능력이 우세했으나, 80년대부터 전세가 역전되었다. 북한의 군대는 보다 노동집약적인 구조를 가지고 있는 반면 한국은 외국에서 구입한 선진무기와 자국의 방위산업 생산물을 결합으로써 북한을 능가하게 되었다. 군사력면에서 북한과 한국의 확대되는 격차는 경제와 기술 능력의 급격한 발전에 의한 당연한 결과다. 한국이 세계 11위의 경제국으로 부상해서 방위력을 크게 신장한 반면 북한의 계속적인 저조한 경제 성과는 군사력에 그대로 반영되었다. 2004년 한국의 경제 규모는 북한의 30배에 달했고 동년 북한의 군사비 지출은 55억 달러로 GDP의 25%에 달했지만 이는 한국의 지출 (146억 달러)⁹의 3분의 1에 불과했다. 북한의 핵무기 보유 노력은 대량 살상무기와 미사일¹⁰을 통해 비재래 비대칭적 병력의 증강을 추진함으로써 취약한 재래식 군사력을 보충하려는 계산된 움직임으로 해석된다. 이렇게 하면 보다 저렴하게 재래식 군사력의 격차를 좁힐 수 있다.

북한의 핵 야심은 정당성을 확보하고 연합을 구축하는 국내 정치와 연관이 있는 것으로 보인다.¹¹ 김정일 국방위원장의 정당성은 김일성으로부터 세습과 미국의 군사적 위협으로부터 북한과 북한 사람들을 보호하는 것에 있다. 1994 지도자가 된 후 김정일은 새로운 통치 이념으로 강성대국을 내세웠다. 강하고 번영한 위대한 국가는 선군 정치로 달성할 수 있고

9. Institute of International Strategic Studies, *Military Balance 2004-2005* (London: IISS, 2005).

10. Taik-young Hahm, "Nambukhan Gunbi Gyongjaengui Ihae (Understanding North-South Korean Arms Race)," in Seung-ryol Kim and Jubae Shin (eds.), *Bundaeui Dueolgul* (Two Faces of Division) (Seoul: Yoksa Bipyong, 2005), pp. 106-107.

11. Mun-hyung Huh, "Bukhanui Haekgaibal Gyoehoick Injunggwa Hyanghu Jungchaek Junmang (North Korea's Admission of Nuclear Development Plan and Prospects of Future Policy)," in Jung-bok Lee (ed.), *Bukbaek Munjeui Haebopgwa Junmang* (Solution and Prospects of the North Korean Nuclear Problem) (Seoul: Jungang M & B, 2003), pp. 157-206.

북한 정치에서 군사는 중요한 위치를 차지한다.¹² 북한 로동당의 관리 안경호는 다음과 같은 말을 해서 위의 주장을 입증했다. “왜 우리가 군사 우선 정책을 추진하는가? 미국 군사 위협은 실제로 존재하고 현실이다. 만약 미국의 위협으로부터 자국을 보호하지 못하면 북한도 로동당도 없다. 그래서 군대를 가장 중시하고 당보다도 우선시한다.”¹³ 이를 고려할 때 핵 야심은 몇 가지 국내 정치적 목적을 충족시키는 것으로 보인다. 강하고 변영한 국가의 비전을 공고하게 함으로써 김정일의 정치적 정당성을 증진할 뿐 아니라 군대를 통해 그의 정치적 권력을 공고하게 한다. 나아가서 국제 사회에서의 위상을 강화하고 핵 보유국 반열에 가담함으로써 국내에서 김 국방위원장의 위상이 높아진다.

마지막으로, 북한은 두 가지 이유에서 핵 무기를 소중한 경제적 자산으로 간주한다. 첫 번째 이유는 경제적 이익을 위한 협상 레버리지이고 두 번째 이유는 수출 수입을 위한 도구이다. 1994년 제네바 합의가 보여주듯이 북한은 핵 활동을 동결하고 NPT에 복귀하는 조건으로 두 개의 경수로, 중유 공급, 다른 형태의 경제적 원조를 받았다. 이를 모두 실행하지는 않았지만 북한은 핵 무기가 경제와 에너지 측면의 강력한 협상 레버리지라는 사실을 배웠다. 그리고 북한이 시급한 경화를 조달하기 위한 수단으로 핵카드를 사용할 수 있다는 점을 간과해서는 안된다. 후자는 국제 사회의 대량 살상무기 확산 국가에 대한 적대적인 입장으로 어려울 것으로 예상된다. 그러나 북한의 미사일과 기타 무기의 수출 기록을 보면 북한은 핵 물질을 수출할 능력도 의사도 있음을 알 수 있다.

12. Chung-in Moon and Hideshi Takesada, “North Korea: Institutionalized Military Intervention,” in Muthiah Alagappa (ed.), *Coercion and Governance* (Stanford: Stanford Univ. Press, 2001), pp. 257-282.

13. 조국평화통일위원회 서기국장 안경호와의 대화, 2004년 3월 27일 평양.

Ⅲ. 북핵을 낭만적으로 보지 말라.

한국 사람 중 일부는 북핵에 대해 낭만적인 생각을 갖는 경향이 있다. 그들은 북한이 핵 무기를 보유하면 통일 후 그 무기가 우리의 무기가 될 것이라고 주장한다. 그들 논리의 문제점은 북한의 핵무기 보유가 한반도, 동북아시아, 그리고 세계에 미칠 안보 위협을 과소평가 한다는 점이다.

한반도에 미칠 안보 위협은 꽤 심각하다.¹⁴ 핵을 보유한 북한은 평화로운 한반도 구축과 어울리지 않는다. 왜냐하면 이는 한국에 상당한 비전통적 비재래적 위협이 될 뿐 아니라 한반도의 군사 균형을 전복시키고 북한으로 하여금 남한을 공산화하려는 야심을 계속 보유할 것이기 때문이다. 이렇게 되면 평화 공존과는 거리가 멀어지고 한국과 북한간 핵 경쟁이 심화될 것이다. 더 심각한 것은 북한의 핵 보유는 한반도비핵화선언을 무효화하고 한국은 핵무기 경쟁에 가담하게 될 것이다. 한국의 한 최근 여론조사에 따르면 응답자의 66.5%는 한국이 북한에 대응하기 위해서 핵을 보유해야 한다고 대답했다.¹⁵ 위기가 심화됨에 따른 부정적 영향 또한 우려된다. 북핵 이슈가 평화적 방법으로 해결되지 못하면 군사적 수단을 포함하는 강제적인 수단이 동원되어야 할 것이다. 이는 한국에 막대한 부수적 피해를 가져올 것이다. DMZ 주변의 군사력 구조와 미사일과 같은 병기의 사용을 고려하면 북한의 선제공격이나 연합군의 군사행동과 이에 따른 북한의 반격은 한반도의 군사적 충돌로 치달을 것이다. 윌리엄 페리(William PERRY)와 애쉬튼 카터(Ashton CARTER)에 따르면 전면전의 첫 단계에서 전쟁 사상자 추정치는 50만을 넘어설 것이라고 한다.¹⁶ 미군 부대를 비롯

14. Bruce Bennett, "Avoiding the Peacetime Dangers of North Korean Nuclear Weapons," *IFANS Review* 13: 2 (2005.12), pp. 30-37.

15. 중앙일보, 2005년 10월 14일.

16. Ashton Carter and Williams Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999), ch. 4. Michael Schuman, "Peace and War," *Time* (2003.03.03), p. 38.

한 대부분의 군사시설이 도심에 위치해 있기 때문에 북한이 한국을 핵 무기로 공격하면 부수적 피해는 더욱 커질 것이다.¹⁷

북한의 핵 야심은 남한과의 핵군비 경쟁을 유발할 수 있고 이 경쟁이 지역 안보에 미치는 영향은 치명적이다. 북한의 핵 위협을 이유로 일본은 핵 보유를 쉽게 정당화 할 것이다.¹⁸ 일본은 재정적 기술적 능력을 충분히 가지고 있고 이미 플루토늄 40.6 메트릭 톤을 보유하고 있다.¹⁹ 일본이 핵 보유국이 되는 것은 시간 문제일 것이다. 대만도 핵을 보유하려 할 것이고 이에 자극을 받은 중국 또한 가담할 것이다. 북한의 핵 야심으로 촉발된 핵 도미노 효과는 동북아 전체를 19세기 말보다 훨씬 심각한 안보 딜레마에 빠지게 할 것이다.

마지막으로 핵을 보유한 북한은 세계 안보를 위협할 수 있다. 북한은 이미 감지하기 어렵고 팔기는 쉬운 소형 핵 폭탄 생산 능력이 있다. 미사일 수출, 마약, 위조 지폐, 담배, 술 밀수 등과 같은 북한의 과거 행적을 보면 핵 물질, 특히 플루토늄을 세계 테러리스트와 불량 국가들에게 수출 할 가능성이 있다. 9.11 테러가 보여주듯 핵 물질의 확산은 미국과 유럽뿐 아니라 전 세계를 위협하게 할 수 있다. 북한의 핵 야심을 막지 못하면 이란과 같은 국가가 핵을 보유하려고 함에 따라 NPT 체제는 붕괴될 수 있다. 따라서 북핵을 낭만적으로 바라보는 것은 자살행위나 다름없다. 북한의 핵 무기가 우리 것이 되기도 전에 한반도에는 전쟁이 일어나고 평화와 번영은 위협받을 것이다.

17. Bruce Bennett, *op. cit.*, 32-34.

18. 나카소네 야스히로 전 일본수상은 일본이 방어적 목적으로 핵무기 보유 문제에 관하여 숙의해야 한다고 주장한다. 연합뉴스, 2004년 1월 7일.

19. 오마이뉴스, 2006년 2월 3일.

IV. 군사 행동은 통하지 않는다.

북한이 2006년 7월 5일 미사일을 발사하고 2006년 10월 9일 지하 핵 실험을 강행했을 때 윌리엄 페리와 애쉬튼 카터는 영변의 핵시설과 길주의 미사일 기지를 선제 공격하자고 주장했다.²⁰ 그러나 미국이 과연 군사적 행동으로 군사 목표를 달성할 수 있는지에 대해 심히 의심스럽다. 영변 핵시설을 공격한다고 해서 북한의 핵 능력을 모두 제거하려는 미국의 목표가 달성되지 않는다. 현재의 핵 문제(폐연료봉 재가공과 플루토늄 제조)는 다소 완화할 수 있겠지만 과거의 핵 문제(한 두 개의 핵 폭탄)와 미래의 문제(고농축 우라늄)를 해결할 수는 없다. 이렇게 하면 목표의 일부분만 달성하고 갈등 심화와 남한과 일본의 방사능 오염이라는 심각한 부작용을 낳을 것이다. 전면적인 선제 공격 또한 의심스럽다. 아무리 뒤떨어지고 무기가 부족하다고 해도 북한군은 세계에서 가장 규모가 큰 군대 중 하나이다. 동시에 선군정치, 북한 사람들의 머릿속에 깊이 박힌 반미감정, 불리한 지형, 군사 기지의 요새화, DMZ 주변의 비대칭적 병력을 감안하면 미국이 승리를 쟁취하는게 쉽지는 않을 것이다.

가장 중요한 점은 남한이 예상되는 부수적 피해 때문에 미국의 군사 행동을 반대할 것이란 점이다. 중국, 러시아, 심지어는 일본도 미국의 군사적 행동이 불리일으킬 수 있는 파급 효과와 난민 문제 등을 비롯한 부정적인 효과 때문에 미국의 일방적인 군사 행동에 반대할 것이다. 미국이 아무리 강력해도 지역 주체들의 지지 없이는 북한을 선제 공격할 수 없다.

합리적 분석과 국내 정치적 이유로 미국은 군사 행동을 선호하지 않을 것이다. 북한은 석유는 물론 다른 주요 자연자원도 보유하고 있지 않고 있다. 따라서 전후 미국이 얻게 되는 이익은 높은 전쟁 비용 및 전후 건설 비용과 비교했을 때 경미할 것이다. 게다가 이라크 사태의 지연과 해외에서

20. William Perry, "The Case for a Preemptive Strike on North Korea's Missiles," *Time Magazine Online*, 2006.07.10.

군사행동과 파병에 대한 국내 지지의 하락으로 부시 대통령은 한반도에서 또 하나의 전쟁을 일으키기 어려울 것이다.

V. 체제 지속성을 과소평가 하지 말라. 적대적 방치 또한 답이 아니다.

미국의 네오콘들과 그들의 동조자들은 고립과 봉쇄에 기반한 적대적 방치전략을 사용해서 김정일 정권을 궁극적으로 변화시키자고 주장한다.²¹ 이 적대적 방치 옵션은 몇 가지 가정에 근거해 있다. 가장 중요한 가정은 북한이 핵을 보유하게끔 놔두라는 것이다.²² 이 가정은 북한을 핵 보유국으로 인정하는 것 외에는 방법이 없다고 한다. 그 근거는 지연된 대화와 협상, 그리고 생존을 위해서든 협상을 위해서든 북한이 핵 야심을 버리지 않을 것이라는 점이다. 북한을 핵 보유국으로 인정해도 전면적인 핵 국가가 되려면 시간이 걸리기 때문에 주변국에게 당장 위협을 가하지는 않으리라는 것이다. 또 하나의 가정은 북한 핵 문제는 현 김정일 정권을 붕괴시키지 않고서는 해결할 수 없다는 것이다. 김정일이 있는 한, 북한은 대화와 핵 무기를 동시에 추구할 것이다. 이 가정은 김정일을 몰아내고 새 정권을 들어서게 하는 것이 북핵 딜레마를 해결할 수 있는 가장 확실한 방

21. Nicholas Eberstadt, *The End of North Korea* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1999); Henry Sokolski, "Let's Not Do It Again," *National Review Online*, 2002.10.24, www.nationalreview.com/comment; Victor Cha, "Isolation, Not Engagement," *New York Times*, 2002.12.29, D9.; Henry S. Rowen, "Kim Jong Il Must Go," *Policy Review* (2003.10/11), pp. 15-16.

22. Sonni Efron, "US Said to be Resigned to a Nuclear Korea," *Los Angeles Times*, March 5, 2003; "Bush Shifts Focus to Nuclear Sales by North Korea," *The New York Times*, May 5, 2003. 어떤 이는 북한은 핵무기를 포기하지 않을 것이며, 핵 무장한 북한으로부터의 위협과 위험을 줄일 예방조치가 취해져야 한다는 비판론을 펴기도 한다. Bennett Ramberg, "Why North Korea will not give up the bomb," *International Herald Tribune*, January 6, 2006, p. 6 참조.

법이고,²³ 국제적 공조를 통해 북한을 고립시키고 봉쇄하는 것이 체제 전환에 필수적이라는 것이다.

북한이 핵 실험을 강행한 지금 이는 더욱 설득력을 가진다. 무엇보다 유엔 안보리는 재래식 무기, 대량 살상 무기, 호화사치품에 대한 제재 조치를 담고 있으며 언급된 물품을 신고, 북한을 드나드는 모든 선박에 대한 해상 검색과 역류의 조항을 포함하고 있는 결의안 1718을 통과시켰다. 미국은 부시 대통령이 2003년 5월 31일 폴란드 크라쿠프에서 제안한 핵확산 금지구상(PSI, Proliferation Security Initiative)를 보다 강화하고 있다. 동시에 미국은 중국과 한국에게 경제적 에너지 지원을 중단하는 등의 효율적인 제재 조치를 취하도록 압력을 넣고 있다.

적대적 방치와 외부 압력으로 인한 김정일 체제의 전환은 성공하지 못할 것이다. 이는 상태를 더욱 악화시킬 것이며 북한은 선택의 폭이 더욱 좁아져 결국 한반도의 갈등으로 이어질 것이다. 이 방법은 고립과 봉쇄의 효과에 대한 잘못된 가정에 기반하고 있다. 만약 김정일 정권이 빨리 붕괴하지 않고 북한이 진정한 핵 보유국이 되면 문제는 더욱 커질 것이다. 이와 같은 행동은 김정일의 권력 기반을 더욱 강화할 것이고 북한군의 전략적 위치를 강화하고 정권이 유지되는데 도움이 될 것이다. 한국 전쟁 당시 미국 침공에 대한 북한 주민들의 기억으로 인한 반미 감정과 김정일 정권의 체계적인 세뇌²⁴로 더욱 그러할 것이다. 그리고 가장 중요한 것은 중국과 한국이 미국의 고립, 억제, 전환 전략에 동참하지 않으리라는 것이다. 미국의 압력에도 불구하고 중국과 한국은 PSI에 참여하지 않았고 북한에 경제 및 에너지 원조를 중단하지 않았다. 이 두 국가의 적극적인 협조 없이 강경책은 성공하기 힘들다.

23. Henry S. Rowen, "Kim Jong Il Must Go," *op.cit.*, p. 15.

24. 북한내의 정권교체론에 대한 비판적 견해에 관해서는 Robert S. Litwak, *Regime Change: US Strategy through the Prism of 9/11* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center, 2007), pp. 245-291 참조.

VI. 협상에 의한 해결과 포용이 유일한 옵션이다.

외교적 수단을 통한 협상에 의한 해결과 포용(engagement)을 통한 점진적인 변화는 유일하게 실행 가능한 옵션이다.²⁵ 북한의 행동으로 미루어 볼 때 북한의 핵 활동을 동결하는 것이 가장 시급하다. 검증 가능한 핵 프로그램 시찰과 돌이킬 수 없는 폐기는 나중에 해도 된다. 시간은 그 누구의 편도 아니다. 핵활동 동결에 실패하고 교착상태가 계속되면 북한은 완전한 핵 보유국이 될 것이고 그렇게 되면 평화적 해결은 더욱 어렵다. 북한의 핵 활동을 즉시 동결하는 데에는 협상이 최우선의 선택으로 보인다. 협상과 포용 옵션은 가능하고 또 매력적이다. 모든 면에서 군사 행동은 비용이 너무 많이 드는 반면, 적대적 방치를 통한 정권 교체는 진전을 이루기 전에 북한이 완전한 핵 보유국이 될 가능성이 있고 공격적인 태도는 군사행동으로 이어지기 쉽다. 따라서 정책적 노력은 우선 협상을 통한 해결에 초점이 맞춰져야 하고, 이 방법이 실패할 경우에만 다른 강경한 방법을 고려해도 된다.

협상으로 도출된 해결과 적극적인 포용은 북한의 개방, 개혁, 점진적인 변화를 이끌어낼 것이다. 포용은 신뢰를 낳을 것이고 이는 대화와 협상에 빠질 수 없는 요소이다. 현재의 교착 상태가 상호 불신으로 인한 것임을 감안할 때(미국은 북한이 제네바 합의를 어겼다고 하고 북한은 미국이 이라크를 침공한 것처럼 북한을 공격할 것이라고 두려워한다) 신뢰를 쌓는 것이 가장 우선이고 이렇게 되면 포용이 원활하게 될 것이다. 신뢰는 서로가 정체성을 인정하지 않으면 쌓을 수 없다.²⁶ 인정, 긍정적 보완, 포용을 통한 교류와 협력은 국내 정치·경제적 변화를 조성할 수 있고 북한을 국제 사회의 건설적인 일원으로 만들 것이다.

25. Jung-Hoon Lee and Chung-in Moon, "The North Korean Nuclear Crisis Revisited: The Case for a Negotiated Settlement," *Security Dialogue* 34: 2 (June 2003), pp. 135-151.

26. J.J. Suh, "Producing Security Dilemma out of Uncertainty: The North Korean Nuclear Crisis," (November 2006, mimeo).

VII. 6자 회담을 재개해야 한다. 다른 대안은 없다.

6자 회담은 롤러코스터와 같은 패턴을 보였다. 지금까지 올라갔다 내려갔다, 멈추다 가다를 반복 했다. 6자 회담에서 최초 3차례의 회담은 성과를 거두지 못했다. 2005년 베이징에서 열린 4차 회담에서 9.19 공동 성명이 채택됨으로써 돌파구가 마련되었으나 BDA 문제로 인해 다시 교착상태에 빠졌다. 비교적 오랜 기간의 교착 상태 이후(2005년 11월부터 2007년 2월까지) 6개국은 제5차 3단계 회의에서 9.19 공동 성명의 시행에 대한 2.13 합의를 채택했다. 그러나 북한의 BDA 계좌로부터 제3자에게 송금하는데 있어 기술적 및 절차적 어려움은 6자 회담 절차를 교착 상태에 빠지게 했다. 이로 인해 6자 회담에 대한 공공의 신뢰는 상당히 약화되었으나 6자 회담은 재개되고 지속되어야 한다. 왜냐하면 대안이 없기 때문이다. 북한은 항상 미국과의 직접적인 양자회담을 원했다. 미국은 북한에게 양자 안전 보장을 해줄 수 있지만 경제 및 에너지 지원을 보장할 수 없다. 양자회담은 6자 회담의 절차 내에서 행해져야만 의미가 있고 효과적일 수 있다.

6자 회담에서 채택된 9.19 공동 성명과 2.13 합의는 북핵문제를 평화적이고 외교적인 방법으로 해결하는데 매우 중요하다. 공동성명은 북핵 문제를 평화적으로 해결하는데 희망적인 첫 단계다.²⁷ 이에 따르면 북한은 모든 핵 무기와 기존의 핵 프로그램을 폐기하고 NPT와 IAEA의 안전조치에 복귀해야 한다. 미국의 비적대적인 의도와 주권의 상호존중, 평화공존, 궁극적 국교정상화는 고무적이었다. 특히 미국이 북한을 핵 또는 재래식 무기로 공격하거나 침략하지 않겠다는 약속은 한반도의 비극적인 군사 충돌의 위험을 감소시킨다.

나머지 5개국도 에너지, 무역, 투자의 영역에서 북한과 양자 및 다자 경제 협력을 추진함으로써 북한의 경제를 재건하는데 도움을 주겠다고 약속

27. Chung-in Moon, "After Beijing Breakthrough, What Next?," *Korea Times*, September 23, 2005; Joseph Kahn, "North Korea Signs Nuclear Accord," *International Herald Tribune*, September 20, 2005.

했다. 이와 같은 약속은 경제적인 어려움을 겪고 있는 북한에게 긍정적인 신호를 보냈을 것이다. 합의는 이 외에도 2개의 긍정적이고 평화적인 결과를 도출했다. 하나는 한반도의 영구적인 평화체제를 협의하는 것이고, 다른 하나는 6개국 이 다자 안보 협력을 증진하는 방법과 수단을 탐색함으로써 동북아시아의 영속적인 평화와 안정을 위해 공동의 노력을 한다는 것이다. 두 가지 모두 한반도와 동북아에서 새로운 평화와 안보 체제를 형성하는데 필수적이다.

이 합의는 윈-윈 하는 혁신적인 외교의 승리를 강조했다. 북한은 안전 보장과 경제 및 에너지 지원을, 미국은 북한의 핵 무기와 프로그램의 폐기를, 중국은 외교적 성공을, 가장 큰 수혜자인 한국은 오랫동안 원했던 사항들을 공동 성명에 포함시켰다. 이에는 북한의 비핵화, 미국의 군사 행동의 배제, 1992년 한반도 비핵화에 대한 공동 성명, 그리고 역내 다자 안보 협력이 포함되어 있다. 일본과 러시아도 비슷한 만족감을 느꼈을 것이다.

2.13 합의 또한 매우 의미 심장하다.²⁸ 이 합의에 의하면 북한은 “영변 핵 시설의 궁극적인 불능화를 위해서 재처리 시설을 포함한 프로그램을 종료, 폐쇄하고 IAEA 시찰을 다시 받고 모든 필요한 감찰과 검증을 받기로 약속했다.” 그리고 북한은 “폐연료봉에서 추출한 플루토늄을 포함한 공동 성명에 나타나 있는 모든 핵 프로그램의 리스트를 제공하기로” 합의했다. 이런 초기 조치에 대한 대가로, 미국은 “현안 양자 문제의 해결”을 목표로 한 양자회담을 시작하기로 약속했다. (북한을 테러 지원국 명단에서 삭제하고 적성국 교역법을 북한에 적용하지 않는 것) 그리고 “완전한 외교 관계 정상화 추구”를 약속했다. 일본은 북한과의 관계를 정상화시키려는 목표의 양자회담을 재개하기로 약속했다. 5개국(미국, 중국, 한국, 일본, 러시아) 북한이 초기 약속을 이행하는 조건으로 60일 내에 50,000톤의 중유를 제공하기로 약속했다.

28. 전문은 http://www.mofat.go.kr/mofat/mk_a008/mk_b083/mk_c063.html 참조.

“Faces saved all round,” *Economist*, February 17th, 2007, pp. 28-30 참조.

6자 회담의 참가국들은 초기 조치를 시행하고 공동 성명의 완전한 실행을 위한 5개의 실무 그룹을 만들었다(한반도 비핵화, 북미 관계 정상화, 북일 관계 정상화, 경제와 에너지 협력, 동북아시아 평화와 안보 메커니즘). 만약 북한이 모든 핵 프로그램을 신고하고 흑연 감소 원자로와 재처리 시설을 포함한 모든 핵 시설을 불능화하면 100만 톤의 중유(HFO), 50,000 톤의 인도적 물자가 1차적으로 제공될 것이다. 초기 조치가 시행되면 6개국은 신속히 각료 회담을 개최해 공동성명의 시행을 확인하고 동북아의 안보협력을 증진하는 방안을 탐색할 것이다.” 2007년 3월 19일에 제 6차 6자 회담을 개최해서 실무 그룹으로부터 보고받고 다음 단계를 의논하기로 합의됐다.

2.13합의가 한반도 비핵화의 첫 단계에 불과하지만 몇 가지 이유에서 환영할 만하다. 첫 번째로, 다소 종합적이고 선언적인 공동성명과는 달리 2.13 합의는 명확한 시간표와 함께 시행 조치에 대한 선명한 그림을 제시한다. 두 번째, 이 합의는 양자적 및 다자적 접근을 효과적으로 통합한다는 측면에서 혁신적이다. 더욱 흥미로운 점은 미국의 입장 전환이다. 미국은 북한과 양자 접촉을 행할 정도로 실용적으로 변했다. 과거 다자주의를 고집하던 모습과는 대비된다. 5개국이 평등과 공평성의 원칙에 입각해서 북에 제공되는 에너지 지원의 비용을 공동 부담하기로 약속했다는 점은 주목할만하다. 세 번째, 북한과 미국은 핵 문제를 6자 회담을 통해 외교적 방법으로 해결하려고 노력한다. 2.13합의 직후 양측은 빠르게 움직였다. 미국이 BDA 문제를 30일 이내로 해결하기로 약속하고 김계관 외무성 부상을 초대해서 정상화에 대한 양자회담을 3월 1일 뉴욕에서 개최하려고 하자, 북한은 IAEA 엘 바라데이 총장을 초청했다. 이는 IAEA의 시찰을 다시 받겠다는 뜻이다. 마지막으로 모든 참가국, 심지어 북한도 합의가 이루어지지 않으면 협의를 통한 해결이 불가능하다는 데에 동의하고, 그 누구도 책임을 지고 싶어하지 않는다.

여전히 몇 가지 과제가 남았다. 가장 중요한 문제는 신고하고, 사찰 받으며, 폐기되어야 할 핵 활동과 프로그램의 범위이다. “모든 핵 무기와 프

로그램의 폐기”에 고농축 우라늄이 포함이 되는가? 미국은 그렇다고 생각할 것이지만 북한은 고농축 우라늄이 존재조차 하지 않는다고 부인할 것이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 사실에 기반한 증거가 필요하다. 검증 가능한 시찰은 또 하나의 과제다. 북한이 강제적 시찰(intrusive inspection)을 허용할까? 북한 사회의 폐쇄성, 지나치게 높은 자부심, 강력한 군의 위치를 감안할 때 외부 시찰자가 북한 핵 시설에 대해 전반적이고 강제적인 시찰을 하기는 매우 어려울 것이다. 시찰의 딜레마를 보여준 이라크의 예를 생각해보면 북한이 수동적인 협조적 태도를 보여도 검증 가능한 시찰은 어려울 것이다.

북한이 검증 가능한 폐기에 전폭적으로 협력한다고 가정해 보자. 이런 협조적 태도는 보상에 기반한 것이다. 양자 및 다자 에너지 지원과 무역과 투자의 확대 그리고 다른 형태의 지원은 핵 프로그램의 동결과 검증 가능한 시찰 나아가 돌이킬 수 없는 폐기의 성공적인 시행을 위해 필수적이다. 이런 지원을 제공하기 위해 재정적 자원을 마련하는 것은 6자 회담의 참가국들에게 있어 또 하나의 넘어야 할 산이다. 중국과 한국이 이런 원조를 앞장서서 제공하게 될 수 있다. 최근들어 러시아도 북한에 대한 원조에 더욱 적극적이다. 미사일 확산, 인권 침해, 불법 약물과 위조 지폐 유통을 감안하면 일본과 미국은 상당한 국내여론의 반대에 직면해 북한에 원조를 제공하기가 힘들 것이다. 일본은 남북 일본인 문제가 해결되지 않으면 원조를 제공하지 않을 수 있다. 일본과 미국의 참여 없이 북한에 대한 원조 제공은 효율성이 떨어질 것이다. 그리고 논리적 관점에서 5개의 실무 그룹을 동시에 운용하는 것은 쉽지 않을 것이다.

이런 어려움과 제약에도 불구하고 6자 회담에 의한 합의를 통한 해결은 가장 바람직하다. 6자 회담 절차는 그 자체로 제도화되어서 동북아의 다자 안보 협력에 매우 중요한 시사점을 주고 있다. 6자 회담 이외에는 현실적인 대안이 없고 이를 성공시키기 위해 성심껏 노력해야 한다.

VIII. 핵 문제를 올바른 맥락에서 바라보라.

앞에서 언급했듯이 북한 핵 문제는 한반도의 갈등구조에 깊이 연관되어 있다.²⁹ 북한은 미국의 핵 위협과 DMZ에서의 군사 대치를 근거로 핵 주권을 주장한다. 따라서 현재의 휴전협정을 새로운 평화협정으로 바꾸지 않고는 핵 문제를 완전히 해결하기 어려울 것이고 미국이 핵 문제를 한국의 전체적인 평화체제로 묶어 생각하면 협상 절차를 원활하게 할 것이다. 핵 문제의 평화적 해결은 관련국들 간에 신뢰를 구축할 것이고 이는 또 다른 안보와 비안보 문제를 원만히 해결하는데 도움이 될 것이다. 따라서, 핵 협상의 진전은 휴전협정을 새로운 평화체제로 바꾸는 협상에 긍정적인 파급효과를 미칠 수 있다. 이런 측면에서 부시 대통령이 하노이에서 열린 노무현 대통령과의 정상회담에서 한국전쟁을 공식적으로 끝내도록 휴전협정을 평화협정으로 대체해야 한다고 말한 것은 이목을 집중시켰다. 그러나 평화체제는 남북한간 평화협정이든, 북-미 관계 정상화 및 평화협정이든, 4개국 협정 (북한, 한국, 미국, 중국) 이든, 북한의 비핵화의 결과일 필요는 없다. 반대로 평화 체제의 제도화는 핵 협상과 동시에 또는 핵 협상 이전에 추진 될 수 있다. 이 중 북핵 문제를 해결하는데에는 평화와 안보 조항을 포함한 북미 외교 관계 정상화가 가장 효율적일 것이다.

한반도의 평화 체제는 이에 도움이 되는 지역 환경을 우선 조성하지 않고서는 효율적으로 추진될 수 없다. 그래서 6자 회담의 참가국은 유럽 안보 협력 회의 (Conference on Security Cooperation in Europe) 와 유사한 다자 안보 협력 체제를 적극적으로 모색해야 한다. 2.13 협정이 동북아 평화와 안보 메커니즘에 대한 실무 그룹의 설립을 의무화 했다는 것은 고무적이다. 다자 안보 협력 메커니즘이 있으면 북핵문제 해결뿐 아니라 군사적 신뢰 구축 절차와 동북아의 군비 통제를 원활하게 할 것이다.

29. Selig Harrison, O'Hanlon and Mochizuki, and the USIP 보고서 등 인용.

IX. 인내, 신중, 공동의 노력은 성공의 열쇠다.

영변 핵 시설 폐쇄, 봉인, 검증 가능한 시찰을 위한 IAEA 초청, 영변 핵 시설 불능화, 모든 핵 프로그램과 무기 신고는 비교적 쉬울 것이다. 강제 시찰을 통한 모든 핵 프로그램과 무기의 검증과 돌이킬 수 없는 폐기는 시간이 더 많이 걸릴 수 있다. 몇 년이라도 걸릴 수 있다. 그리고 강제시찰 과정에서 북한과의 관계가 악화되었다 좋아졌다 할 수 있다. 이 과정에서는 모든 관계국들의 인내와 자제력이 필요하다. 그렇지 않으면 북핵 문제의 해결은 더 어려워질 수 있다. 인내는 중요한 요소가 되어야 한다.

신중함 또한 중요하다. 부시 정권의 일방적이고 무모한 정책은 상황을 악화시켰다. 미국은 더욱 신중할 필요가 있다. 신중함은 보다 현실적 태도와 북한에 대한 상호주관적 이해로부터 나온다. 사실, 과거 북한의 논리 적이지 않고 걸 다르고 속 다른 행동에도 불구하고 북한은 비합리적이었던 적이 없다. 북한은 협상하기에 어려운 상대이기는 하지만 제대로 된 보상이 있으면 협력할 의사를 가지고 있으며, 긍정적 강화에는 항상 긍정적으로 반응했다.³⁰ 북한의 정체성 인정, 인센티브 제공, 때때로 체면 살려주는 대우는 긍정적 결과로 이어질 수 있고 또 이어졌다. 제네바 합의

30. Chung-in Moon, "North Korea's Foreign Policy in Comparative and Theoretical Perspective," B.C. Koh, *North Korea and the World: Explaining Pyongyang's Foreign Policy* (Seoul: Kyungnam University Press, 2004), pp. 355-368; Joseph Cirincione and Jon Wolfsthal, "Dealing with North Korea," *Proliferation Brief*, 6:23 (December 19, 2003); Selig Harrison, *Turning Point in Korea: New Dangers and New Opportunities for the United States* (Washington, D.C.: Center for International Policy, 2003). The United States Peace Institute, "A Comprehensive Resolution of the Korean War," *Special Report* 106 (May 2003), p. 2; Council On Foreign Relations, *Meeting the North Korean Nuclear Challenge* (Washington, D.C.: Council on Foreign Relations, 2003). Michael O'Hanlon and Mike Mochizuki, *Crisis on the Korean Peninsula* (Washington, D.C.: Council on Foreign Relations, 2003). Joseph Cirincione and Jon Wolfsthal, "Dealing with North Korea," *Proliferation Brief*, 6:23 (December 19, 2003). *Korean peninsula: How to Deal with a Nuclear North Korea* (New York: McGraw-Hill, 2003), pp. 18-21.

와 6자 회담은 북한의 벼랑 끝 외교도 적절한 인센티브가 주어지고 정체성이 인정되면 협상을 통한 해결로 이어졌다는 걸 알 수 있다. 6자 회담 참가국들의 조율된 노력은 북한과의 성공적인 협상을 위한 중요한 요소이다.

협상을 통한 해결은 북한에의 포용정책과 신중하게 연계되어야 한다. 포용은 북한과의 교류와 협력 증진을 목표로 할 뿐 아니라 개방과 개혁을 촉진한다. 궁극적으로, 시장 경제의 제도화, 시민 사회의 성장, 중산층의 부상으로 이어져 북한의 점진적 변화로 이어질 것이다. 정치적 변화는 내부에서부터 일어나고 이는 체제의 내적 파괴 혹은 급작스런 붕괴에서 비롯되는 비용과 고통을 예방한다. 이와 같은 변화는 북한 핵무기의 돌이킬 수 없는 폐기를 보장할 수 있다.³¹ 그러나 포용은 상호 정체성을 인정하는 것에서 시작하고 이는 상호 신뢰 구축에 필수적이다.

31. Chung-in Moon, "Managing Collateral Catastrophe: Rationale and Preconditions for International Economic Support for North Korea," Choong-young Ahn, Nicholas Eberstadt, and Young-sun Lee (eds.), *A New International Engagement: Framework for North Korea* (Washington, D.C.: Korea Economic Institute of America, 2004), pp. 117-146.

보통국가 일본의 동아시아 외교에의 함의

소에야 요시히데
(SOEYA Yoshihide)

관측자들은 냉전 종식 이후 일본의 보통 국가로의 도약의 함의를 오랫동안 오해해왔다. 그 결과 일본의 외교 및 안보정책의 개념 틀 뿐만 아니라 동북아 안보의 틀 또한 복잡해졌다. 일본의 기본적 동기는 민족주의보다는 국제주의였고 함의는 일본의 중진국 안보정책의 구체화였다. 분석에서의 혼동은 일본 보수주의자들의 발언과 행동에 의한 것이 대부분이다. 그러나 이는 어떤 원대한 전략을 나타낸다고보다는 일본의 전후 체제에 깊숙이 존재하는 결점에 대한 좌절의 표현에 불과하다. 일본의 국제 평화 유지 활동에의 노력, 일미동맹 강화 및 동아시아 공동체구축에 일본이 기여한 것을 보면 냉전 이후 일본의 외교 정책이 중진국 안보 정책이었다는 것을 알 수 있다. 이와 같은 일본의 대중국 외교로 인해 한국은 일본의 대 아시아 중진국 접근법에 자연스런 파트너가 될 수 있을 것이다.

서론

냉전 종식 후 일한관계는 악화되었다. 만약 원인이 확실히 인식되고 이러한 인식이 일한관계를 유지해 나가는 가이드라인으로 활용되었다면 일한관계는 훨씬 개선되었겠지만 현실은 달랐다. 양국은 정치적 악 감정의 틀에서 빠져나오지 못했다. 일본측 문제로는, 특히 우파 정치인들 사이에서, 일본의 실제 외교 정책이 민족주의가 아닌 국제주의적 성격을 띠고 있지만 다른 국가들은 이를 이해하지 못하고 일본의 정치적 의도를 의심

하는 커다란 갭이다. 다시 말해, 한국과 다른 국가들이 우파 또는 국수주의라고 일컫는 오늘날 일본의 우파 정치인들의 정치적 발언은 냉전 종식 이후 일본 외교정책의 적극적인 국제주의로의 점진적 발전을 반영하지 못한다.

한국측의 문제는, 개인적으로, 한국의 관측자들은 일본의 주장과 행동에서 단편적인 ‘증거’를 수집해서 일본이 우파로 혹은 전통적 국수주의로 기울고 있다는 믿음(개인적으로 전혀 옳지 않다고 생각한다)을 강화하는 증거로 사용한다는 것이다. 한가지 희소식은 일본과 한국의 감정과 인식의 갭이 현실에 기반한 것이 아니기 때문에 양국관계가 악화되지는 않을 거란 점이다. 그러나 나쁜 소식은 양국의 관계는 너무 손상된 나머지 상호관계에 묻혀 있는 협력에 대한 커다란 잠재력을 활용하지 못하고 있다는 것이다. 이 잠재력을 활용하면 양국은 플러스 섬(plus sum) 관계를 구축할 수 있을 뿐 아니라 동북아, 나아가 동아시아 지역에서의 지역 협력 패러다임으로 전환할 수 있을 것이다.

우선 이 논문에서는 변화하는 국내환경과 정치적 담론이 일본의 안보정책의 본질에 큰 영향을 미치지 않았다는 점을 역설할 것이다. 이를 바탕으로 보통 국가로의 도약이라고 불리는 냉전 종식 이후 일본 안보정책의 변화는 전통적인 강대국 보다는 전면적인 중진국의 길로 나아가기 위한 준비였다는 것을 논의할 것이다. 논리적으로 또 감정적으로 이런 새로운 사고를 받아들일 준비가 되었다면 동등한 파트너로서의 일한 협력은 동북아 현실의 중요한 부분이 될 수 있을 것이다. 이런 주장을 도출하기 위해 변하는 일본 정치의 특성과 안보정책에 대한 검토를 우선해야 한다.

1. Yoshihide Soeya, *Nihon-no Middle Power Gaiko* [Japan's Middle Power Diplomacy] (Tokyo: Chikuma-shobo, 2005). 한국어판이 오름출판사에서 나왔음.

“독단적 외교”에 대한 설명

다수의 한국인들이 일본이 민족주의로 혹은 군국주의로 흐르고 있다고 해석하는 일본의 독단적 외교에 대해 간단히 설명함으로써, 한국에 널리 그리고 확고하게 퍼져 있는 그러한 생각이 잘못되었음을 보여줄 것이다. 일본 안보정책의 최근 변화는 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 첫째의 변화는 전후 일본의 지나친 최소주의 정책(일국 평화주의라고 일컬어진다)을 개선하고자 한 일련의 노력이다. 이런 맥락에서 보통국가의 개념이 등장했고 이 개념은 전후 일본의 방위 및 안보정책이 잘못됐다는 전제에 기반하고 있다.

오자와 이치로가 1990년대에 이 개념을 제기했을 때, 비정상이란 개념은 일반적으로는 일본이 냉전 종식 후 제대로 적응하지 못한 면과 구체적으로는 걸프전에 제대로 대응하지 못한 무능함과 관련이 있다. 냉전 종식 후 일본이 새로운 안보 현실을 깨달음으로써 국제 평화 유지 활동에 더욱 많이 참여하고 일미동맹을 공고히 하게 되었다. 일본이 보통국가가 되어 가는 것처럼 보이는 이러한 변화는 일본으로 하여금 사실상 대중국 외교의 기반을 다지게 하였다.

두 번째 변화는 1995년 일본정치에서 사회주의 세력이 붕괴되고, 전통적 민족주의자들이 전후 일본의 국방과 안보정책 그리고 그 전제에 대해 항의함에 따라 명확해졌다. 이와 같은 정치적 행위자들은 전후 일본의(미래 지향적이기는커녕) 미래에 대한 전략이 없는 지배적인 다수결 합의(기본적으로 과거 지향적인)에 대한 불만을 외치고 있는 것이다. 본질적으로 전후 일본의 합의에 대항한 이들의 반대는 일본의 국내 정치와 대외 관계의 복합성에 기인하지만, 일본의 현재와 미래의 국제안보 역할에 대한 지표는 아니다.

헌법 개정을 지지하는 여론은 지속적으로 건전한 방향으로 발전하는 양상을 보였다. 요미우리 신문의 최근 여론 조사에 따르면,² 응답자의 56%가

2. *Daily Yomiuri*, April 4, 2006.

헌법 개정을 지지하는데, 이 중 70%는 현 헌법이 자위대의 존재를 명확히 정당화하지 못한다고 생각하기 때문에 지지하는 것이고 47%는 현 헌법은 다자안보와 같은 이슈에 기여를 충분히 할 수 없기 때문에 지지하는 것이라고 한다. 이는 다수의 여타 여론 조사와 맥락을 같이 하고, 이런 결과는 헌법 개정은 일본인들에게 민족주의의 이슈는 아니라는 점을 보여준다.

안보 정책과 이슈에 대한 담론이 변화하는 과정에서 정치적 발언과 행동으로 인해 오해와 곡해가 더욱 심화되었다는 사실을 인식해야 한다. 이와 같은 발언은 전후 상황에 대한 불만족을 드러내는 것이지, 이념 또는 보수 전략과는 관계가 없다. 역설적으로, 이러한 고립된 정치적 발언이 어느 정도 대중의 지지를 얻은 이유는 명백한 전략을 제시하지 않아서이다. 여론 조사가 명백하게 보여주듯, 만약 일본이 전쟁 전 야망을 되살리고자 했다면 일본의 대중이 앞장서서 이를 반대할 것이다.

일본 외교 정책이 야스쿠니 신사 참배의 역사적 관점을 진정으로 받아들인다면 일본은 한국과 중국뿐 아니라 궁극적으로는 미국을 격분하게 할 것이다. 골수 역사 왜곡주의의 지지자들조차 이런 결과를 일본의 국가 전략으로 받아들이지 않을 것이다. 최근, 역사 관련 국내 논쟁은 중국과 한국의 비난에 초점이 맞춰져서 감정적인 방향으로 전개되었고 민족주의자들의 주장은 대중의 지지를 얻었다. 감정적 비난과 맞대응의 악순환이 깨진다면, 일본 대중의 다수는 샌프란시스코 강화 조약에 기반하고 냉전 종식 이후 적극적인 평화주의의 바탕이 되었던 전후 여론과 틀림없이 입장을 같이 할 것이다.

냉전 이후 시대 일본의 전후 평화주의는 없어지지 않고 평화주의의 일부 요소는 가치와 신념을 표현하는 새로운 형태를 갖추었다. 이와 같은 요소는 일반적으로 적극적이고 세계적인 역할을 추구하고 이는 후나바시 요이치의 세계적 시민 세력 이론에 나타나 있다. 일본의 중진국 전략에 대한 필자의 주장은 이와 유사한 성격을 띤다. 나의 일본 안보 프로파일 이론과 후나바시 요이치의 이론에서 읽을 수 있는 국제안보 참여와 미국과의 동맹관계 관리는 현재와 미래에 있어 일본의 전략에 중요한 요소이다. 일본

논쟁에서 흥미롭고 중요한 현상은, 심지어는 전통적 민족주의자들도 일본 안보정책의 이런 기본 방향의 중요성을 부인하지 않고 이는 그들이 전후 선택을 대체하는 대안 전략에 자극 받아서가 아니라는 점을 의미한다. 이 주장을 전개하기 위해 냉전 이후 국제안보와 일미동맹에 있어 일본의 안보정책의 변화에 대해 살펴보겠다.

국제안보에 눈뜨다

냉전 이후 일본 안보정책의 핵심적인 변화는 국제안보의 영역에서 발생했다. 1991년 걸프전은 일본 정부로 하여금 냉전 이후 시대의 새로운 현실에 눈뜨게 했다. 이라크를 침공하는 다국적 노력에 기여하는 과정에서, 일본 정부는 수표외교 이외에도 그 무능함을 보였다. 이에 수치심을 느낀 일본 정부는 1992년 6월 평화유지군 법(PKO 법)을 제정했다. 본 법의 통과로 일본 정부는 자위대를 유엔 캄보디아 과도 행정부(UNTAC, the United Nations Transitional Authority in Cambodia) 하 평화 유지 활동에 파견시켰다. 추후 자위대는 자이르(Zaire), 골란 고원(Golan Heights), 동 티모르에 평화유지군으로 파견되었다.³

일본이 제2차 대전 이후 국제안보 영역에서 의미 있는 일을 하고 있었던 당시, 자민당은 1993년 8월 출범한 호소카와 모리히로 정부에게 정권을 넘겨주었다. 그 후 필사적으로 변한 자민당이 사회당 총리 무라야마가 이끄는 연립 정권으로 1994년 6월 정권을 다시 잡았을 때, 무라야마는 자위대의 합헌성과 일미동맹의 정당성을 인정했고 이로 인해 사회당의 오랜 존재 이유가 무너졌다. 이는 사회당의 비극적인 몰락으로 이어졌고 소위 말하는 1955년 체제의 붕괴로 이어졌다.

3. L. William Heinrich, Akiho Shibata, Yoshihide Soeya, *United National Peace-keeping Operations: A Guide to Japanese Policies* (Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 1999).

일본정치에서 좌파 평화주의 세력의 몰락은 근본적으로 안보 문제에 대한 정치적 논의를 바꿔놓았다. 일본 국내환경의 전제적인 변화가 일본의 전후 헌법 9조의 수정을 포함한 국내외 안보의 오랜 금기를 없앴다는 점에서 의미심장하다. 그러나 이 현상은 한국과 아시아 국가들이 우려했듯 일본이 민족주의 혹은 우파로 회귀한다는 것을 가리키지는 않는다. 위에서 보이듯, 초기의 변화는 일본의 국제 평화 유지 노력에 대한 의식이 증가하고 있는 것과 연관이 있다. 예를 들어, 여론 조사에 따르면 1990년대 다수의 일본인들은 UN PKO와 같은 국제 활동에의 일본의 기여가 금지되었다고 느꼈기 때문에 9조의 수정을 지지했다.⁴

여론의 변화에 힘입어 일본의 국제 안보 활동에의 참여는 체계적이고 지속적인 방향으로 변화된 반면, 전통적인 국내안보 영역에서의 대응은 산발적이었다. 앞서 강조했다듯이, 오자와 이치로의 보통국가론은 일본의 국제 평화유지 활동에 입각하고 있다. 이런 전개 속에서 9.11 사태는 일본의 국제안보에 대한 태도를 또 한번 바뀌게 해주었다. 9.11 직후, 국제 사회의 미국에 대한 지지는 확고했다. 고이즈미 총리도 미국을 절대적으로 지지했다. 이는 90년대 이후 국제안보에의 참여 모멘텀이 지속적으로 증가한 일본으로서는 당연한 처사였다.

일본 자위대를 인도양에 신속히 파견하기 위해 제정된 반테러특별 조치법(anti-terrorism measures law)은 미동맹이 아닌 유엔헌장과 관련 유엔안보리의 결의를 통해 정당화 되었다.⁵ 일미 안보체제는 일본 정부가 집단

4. Yoshihide Soeya, "Japan: Normative Constraints Versus Structural Imperatives," Muthiah Alagappa, ed., *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences* (Stanford: Stanford University Press, 1998).

5. "Special Measures Law Concerning Measures Taken by Japan in Support of the Activities of Foreign Countries Aiming to Achieve the Purposes of the Charter of the United Nations in Response to the Terrorist Attacks Which Took Place on 11 September 2001 in the United States of America as well as Concerning Humanitarian Measures Based on Relevant Resolutions of the United Nations." (2001.11.02).

자위권을 합헌으로 인정하지 않아서 실행이 불가능했다.

여기서 1991년 걸프전 경험에서 얻은 교훈이 작용했다. 일본 정부에 있어 수표 외교를 반복하는 것은 악몽이나 다름없었다. 정치적으로 미국요인은 중심적 의사결정자들 특히 고이즈미 총리의 심중에 하찮은 것이 아니었다. 결국 아프가니스탄 전쟁 당시 미국에 대한 일본의 지지가 국제안보에의 기여와 대립하지 않은 것은 일본 정부에게 행운이었다. 그러나 이는 이라크 전쟁과는 상황이 달랐다. 일본의 입장에서 아프가니스탄전과 이라크전은 상황이 달랐다. 아프가니스탄 전이 국제안보에 기여했던 것과는 달리 이라크 전은 호의적으로 해석해도 상황이 복잡했다. 일본 정부도 내심 이라크 전쟁을 일으킨 부시 정권의 일방적 태도에 불쾌감을 느꼈다. 따라서 미국의 행동을 정당화하는 유엔 결의안이 채택되기를 바랬지만 촉박한 시간 때문에 일본 정부는 미국과 행동을 같이 하는 것 외에는 선택의 여지가 없었다.

이라크 전의 여파는 국제안보와 일미동맹을 균형 있게 유지해야 하는 일본 안보정책의 딜레마를 드러냈다. 한편으로 다자협력을 전제로 한 국제안보에의 참여는 냉전 이후 일본의 신안보정책의 핵심 목표가 되었다. 그러나 일본의 전반적인 안보정책은 미국과의 동맹을 유지해야 하는 절대적인 필요를 전제로 하고 있다.

새로운 일미동맹

냉전 이후 일본의 안보정책의 변화의 두 번째 영역은 일미동맹의 재확인이다. 이 과정에서 일미동맹이 아시아-태평양 지역과 세계의 공공재로 진화할 수 있는 중요한 씨앗으로 떠올랐다. 그 중 1996년 4월 17일 하시모토 류타로 총리와 클린턴 대통령이 조인한 일미안보공동선언은 일미동맹을 아시아 태평양 지역의 평화와 안정이라는 보다 원대한 목표를 위한 공공재로서의 주된 역할임을 확인했다. 양국은 다음과 같이 선언했다, “일-

미 안보 관계는 공동의 안보 목표를 달성하고 21세기에 들어서 아시아 태평양 지역의 안정적이고 번영한 환경을 유지하는 주춧돌이다.”⁶

일미동맹을 재확인하게 된 직접적 배경은 중국의 위협 때문이 아니라 1994년 클린턴 행정부가 북한의 핵 시설 공격을 심각하게 고려했기 때문이다.⁷ 당시 일본과 미국의 정책결정자들은 한반도에서 전쟁이 일어날 경우 실행 가능한 군사협력 조치가 준비되어 있지 않다는 사실을 깨달았다.⁸ 일본이 방관자로 남을 경우 동맹이 지속될 수 있을 것인가에 대해 우려가 제기되었다. 페리 당시 국방장관은 한반도에서 전쟁이 발생할 경우, 미군이 한반도에서 죽어가고 있는데 일본이 손을 놓고 있으면 동맹 관계는 끝날 것이라고 회고했다. 따라서 동맹의 재확인 과정은 일본의 무(無) 활동으로 인한 동맹의 붕괴를 막고자 하는 것이었다.

일미동맹의 위기는 1978년 일미방위협력지침의 수정으로 이어졌고 이는 1997년에 구체화 되었다. 개정된 지침은 역내 우발적 사건이 일어날 경우 일본이 미국과 협력하는데 있어 헌법상 그리고 법률상 허용되는 것과 허용되지 않는 것을 상세히 서술했다. 본질적으로, 이는 일본의 전략적 독립성보다는 일본의 안보정책을 미국의 안보정책과 긴밀히 연계시킨 것이었다.

이는 부시 행정부에서 더욱 명확해졌다. 부시 행정부에서 일미 동맹의 초기 청사진은 워싱턴 정책 커뮤니티의 핵심 인물들이 작성했고 이들은 추후 부시 대통령의 외교정책 팀에서 주요 위치를 차지했다. 이들은 “미국과 일본: 성숙한 파트너십을 향해서”라는 제목의 아미티지 보고서(Armitage report) 제출했다.⁹ 현실은 미국이 기대한 것에 미치지 못했지만 일미동맹

6. “Japan-US Joint Declaration on Security: Alliance for the 21st Century” (April 17, 1996). <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/security.html>.

7. Yoshihide Soeya, “The China Factor in the US-Japan Alliance: The Myth of a China Threat,” *Journal of East Asian Studies*, Vol. 2, No. 2 (August 2002).

8. Yoichi Funabashi, *Alliance Adrift* (Washington, D.C.: Council on Foreign Relations, 1999).

9. “The United States and Japan: Advancing Toward A Mature Partnership,” Institute for National Strategic Studies Special Report (2000.10).

이 미영 관계를 모델로 한다는 점에서 메시지는 명확했다.

부시 대통령의 세계전략에서 동맹국의 예상 역할은 상당한 변화를 겪었다. 부시 대통령의 전략은 기본적으로 미국의 국가이익을 핵심으로 정의하고, 미국의 국익 추구가 전 세계에 이익이며 냉전 종식으로 미국이 세계를 변화시킬 수 있는 기회를 가지게 되었다는 점을 가정한다. 동맹국들은 이런 미국의 노력을 지지하고 함께 해야 하는 것이었다. 동맹 관계의 재정 의는 일미동맹의 방식을 바꿔놓았다. 고이즈미 총리는 부시 행정부의 깊은 전략 논리에 영감을 받거나 동기를 부여받은 것 같지는 않았지만, 새로이 정의된 일미동맹 하에서 고이즈미 총리는 비교적 좋은 실적을 보였다.

이로부터 일본은 미국과의 동맹 관계 없이는 자체적으로 지역, 세계 전략을 짜는 사치를 누릴 수 없다는 것을 알게 되었다. 그러나 일본이 미국의 전략에 의해 완전히 압도당하기만 했다는 이야기는 아니다. 일미동맹에 반대하지는 않지만 일본이 동맹에 있어서 어느 정도의 독립성을 유지해야 한다. 이는 중진국에게는 일반적인 독립성이라서 일본과 한국에게는 공통적으로 적용되는 이슈다.

중국에의 함의

위에서 언급했듯이, 일미동맹의 재확인 은 일반적으로 중국을 향한 것이고 대만사태에 대비한 것이라고 널리 알려져 있지만 그것은 근거 없는 이야기다. 지침의 수정을 주장한 일미안보공동성명은 1995년 가을에 이미 완성되었고 무라야마 토이미치 총리와 클린턴 대통령은 대만해협 위기와 1996년 대만 대통령 선거 이전인 1995년 10월 오사카에서 열린 APEC 정상 회담에서 이를 발표하려고 했다. 클린턴 대통령은 일본의 정치적인 이유로 오사카까지 온 게 아니었던 것이다.

1996년 3월 대만 대통령 선거에 맞춰진 중국의 군사적 압력으로 대만 안보 이슈가 부각되었다. 당시 미국의 카터 전 대통령은 평양으로 가서 북

한 미사일 문제를 해결했고 이는 제네바 합의로 이어져 한반도 에너지 개발 기구(KEDO)가 설립되었다. 이런 일련의 사건으로 일반적으로는 일미 동맹의 재확인과 구체적으로는 지침서의 수정 논쟁에서 사람들의 관심은 북한에서 멀어지고 대만 쪽으로 기울게 되었다. 일본과 미국의 고위 정책 결정자들 중 그 누구도 수정된 지침서가 대만에 적용돼야 할 정도로 심각한 사태가 당장 일어날 거라고는 생각하지 않았을 것이다.¹⁰ 더욱 미묘한 부분은, 수정된 지침서가 이론적으로는 대만의 우발사태에 적용 가능하고 일본 정부도 이를 부정하지 않았다는 점이다. 이는 “일본 주변 지역에서의 상황”이 지리적인 측면이 아닌 상황적 측면이라는 일본의 주장에서도 나타나있다.

후나바시 요이치는 재확인 과정에서 중국의 역할이 잠재적 효과(subliminal effect)를 준다고 서술한다.¹¹ 정책결정자들은 동맹의 재확인 과정에 일반적 및 장기적 측면에서 중국의 부상에 대처하는 기능이 암묵적으로 내재되어 있다고 보았을 가능성이 높다. 이는 1995년 나이 보고서(Nye report)에 나타난 나이 이니셔티브(Nye Initiative)의 핵심이다. 조셉 나이(Joseph Nye)는 미국과 일본이 동맹을 바탕으로 함께 행동하면 중국의 부상을 보다 건설적으로 관리할 수 있을 것이라고 회고했다.¹² 이런 맥락에서, 재확인된 일미동맹의 중국에 대한 핵심기능은 대만의 우발 사태와 같은 구체적인 시나리오보다는 중국이 부상하는 중에 전략적 안정성을 유지할 수 있는 도구로 여겨졌다.

일미동맹 강화의 논리는, 워싱턴에서 2005년 2월 19일 일-미 양국의 외교 및 국방 장관이 2+2 회의를 개최한 후 발표한 일미공동성명에 다소 명시적으로 중국과 대만에 대한 언급이 포함되었음에도 불구하고 오늘날까

10. 일본의 대만정책의 비전략적 성격에 관해서는 Yoshihide Soeya, “Taiwan in Japan’s Security Considerations,” *The China Quarterly*, No. 165 (March 2001) 참조.

11. Funabashi, *Alliance Adrift*.

12. Joseph Nye, Jr., “The Case for Deep Engagement,” *Foreign Affairs* (1995.07.08).

지 바뀌지 않았다. 공동 성명에는 “역내 공통 전략적 목표”라는 제목하에 중국과 대만과 관련된 3가지 주장이 포함되어 있다. “일본과 미국은 (1) 중국의 역내 및 세계에서의 건설적인 역할을 환영하고 중국과 협력 관계를 발전시키고 (2) 대만해협 문제를 대화를 통해 평화적으로 해결하고 (3) 중국이 군사 영역에서 투명성을 제고하도록 장려한다.”¹³ 중국과 대만에 대한 언급은 중국인들은 물론 그 누구에게도 새로운 사실은 아니다.

공식 문서에 언급이 됐다는 것이 새로울 수 있으나, 이는 일본과 미국의 보다 강력한 동맹 관계에 대한 강한 정치적 의지를 보여주는 것이다. 미국은 원래 대만과 관련해서 보다 명시적인 진술을 포함하고 싶어했고 일본은 주춤했다는 사실을 잊어서는 안 된다. 일본을 제외한 국가들은 이를 반대로 알고 있다. 이런 오해는 변화하는 일본의 안보정책의 현실을 파악하지 못한 것을 보면 알 수 있고 이로 인해 냉전 이후 동아시아 안보 상황에 대해 불필요한 오해가 발생했다.

동아시아 공동체에 대한 일본의 접근

냉전 종결 직후 일본의 정책결정자들은 일미동맹의 지배적인 위치가 효율적인 다자적 포럼의 부재로 인한 것이라는 점을 인식하기 시작했다. 따라서 냉전 이후 다자안보협력을 고려하는 것이 당연했고 이는 일미 동맹에 대한 대안이 아닌 새로운 안보 위협에 대처하기 위한 도구로써였다. 새로운 방향으로의 첫 움직임은 일본의 ASEAN 지역안보포럼(ARF)의 탄생에 대한 적극적인 참여다. 특히, 일본 외무성의 고위 관료는 90년대 초에 트랙 2(track 2) 협상 당시 일본과 ASEAN의 초기 교류와 아이디어 공유에 핵심적인 역할을 했고 이들은 1994년 ARF의 탄생에도 상당한 기여를 했다. 이런 일본의 접근은 1977년 후쿠다 총리가 마닐라에서 일본의 지역 외교에

13. http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/2+2_05_02.html.

있어서 동남 아시아의 중요성을 강조한 후쿠다 독트린(Fukuda Doctrine)과 근본적으로 맥락을 같이한다.

1997년 ASEAN+10이 탄생하면서 일본의 동남 아시아 정책의 오랜 정치적 목표는 일본의 정부 개발 원조, 민간 무역, 외국인 직접 투자등의 경제적 도움에 힘입어 ASEAN의 이니셔티브로 달성되기 직전이었다. 1997년 초, ASEAN+10의 탄생을 예상한 하시모토 총리는 ASEAN의 통합을 촉진하고 일본과 ASEAN 국가와의 관계 증진을 위해 일본-ASEAN 정상회담을 제안했다. 그러나 ASEAN+10은 아시아 외환 위기와 때를 같이 했고 ASEAN 국가들은 국내 경제, 정치, 지역 협정의 구조조정에 들어갔다. 비슷한 시기에 중국은 주요 전략 초점을 상위 정치(high politics)에서 하위정치(low politics)로 옮겼다. ASEAN은 외부 세력과 관계를 균형있게 유지하는 고유의 감각으로 하시모토 총리의 제안을 ASEAN의 이니셔티브로 만들었고 이는 1997년 말 ASEAN +3의 설립으로 이어졌다.

위와 같은 전개는 역내 통합을 가속하는 새로운 모멘텀을 제공했다. 1999년 일본을 방문했던 싱가포르 고축동 총리는 공식적으로 일본과의 자유무역협정을 제안했다. 한국과 이미 FTA 협상을 추진 중이던 일본은 긍정적으로 답했고 협상은 가속도가 붙었다.

한편, FTA의 모멘텀의 여세를 관찰하고, WTO에 가입한 중국은 자국의 FTA 이니셔티브를 제시했다. 가장 상징적으로 보여주는 예는 중국이 2000년 11월 ASEAN+3 정상회담에서 중국이 ASEAN과의 자유무역협정을 제안한 것이다. 2001년 중국과 ASEAN 지도자들은 향후 10년 안에 자유무역지대를 만드는 데 대한 기본적 합의에 도달했다. 2002년 11월, 지도자들은 계획을 실행에 옮기기 위한 기본협정에 조인했다. 이에 자극 받은 일본 정부는 진행중인 자유무역협상 절차 위에 세워진 지역 전략을 개발했다. 2002년 1월 고이즈미 총리는 싱가포르에서¹⁴ 일본-ASEAN 포괄적 경제제

14. 고이즈미 일본 총리의 연설 "Japan and ASEAN in East Asia: A Sincere and Open Partnership," (January 14, 2002). <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0201/speech.html>.

휴(Initiative for Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership)를 제안했다. 이는 고이즈미 총리가 연설하기 전에 조인되었고 일본-싱가포르 FTA에 기반하고 있다.

고이즈미 총리의 제안은 동아시아 공동체의 야심찬 계획을 포함하고 있다. 싱가포르에서 고이즈미 총리는 청중에게 이렇게 말했다, “우리의 목표는 같이 행동하고 진보하는 공동체를 만드는 것이다.” 그는 일본-ASEAN 협력을 시작으로 ASEAN 국가들과 일본, 중국, 한국, 호주, 뉴질랜드는 이런 공동체의 핵심 일원이 될 것이라는 기대를 표명했다.

ASEAN과의 제휴를 구현하기 위한 고이즈미 총리의 연설은 ASEAN과 관련하여 일본 외교의 새로운 접근수단을 진전시켰다. 후쿠다 독트린을 촉진하려는 기본입장을 밝히면서, 고이즈미 총리는 사실 일본의 포괄적인 지역 참여 계획을 분명히 제시했다. 고이즈미 이니셔티브에 이어 일본 정부는 2003년 12월 도쿄에서 일본-ASEAN 정상회담을 개최했다. 이 회담은 ASEAN 국가들이 동남아 이외의 지역에서 정상회담을 열기로 합의한 첫 회의였다.

고이즈미 총리의 연설에서 동아시아 공동체 제안은 중국과 일본 사이에 개념적 경쟁을 불러일으켰다. 특히 호주와 뉴질랜드를 포함한 것은 두 국가간의 차이를 드러냈다. 일본은 중국 중심의 공동체 형성이 특히 미국에게 폐쇄적인 성향을 지닐 수 있다고 우려한다. 일본의 입장에서 호주와 뉴질랜드를 포함하는 것은 두 가지 기능을 가진다. 첫째, 동아시아의 안보 지킴이로서 미국으로 통하는 통로를 확보한다. 둘째, 호주와 뉴질랜드를 포함하는 것은 동아시아 공동체의 기반을 유지하면서도 세계를 향해 개방적이라는 측면에서 매우 중요하다.

일본의 관점에서는, ASEAN+3 회원 구성과 동아시아 정상회담을 위한 ASEAN+6 회원(호주, 뉴질랜드, 인도 포함) 구성에는 일본과 중국 간의 지리적인 경쟁은 아니라도 개념적인 경쟁이 존재하고 있는 것 같다.

맺음말

위에서 말한 것을 종합해보면, 일본과 한국의 관계는 동북아시아 정치의 패러다임 변화를 불러일으킬 만한 잠재력이 있다. 보다 명확하게 설명하자면, 일본과 한국 관계의 바탕은 일본과 한국이 미국, 중국, 러시아의 3개국으로 둘러싸여있는 지정학적 현실에 뿌리를 두고 있다. 한반도가 일본을 포함한 4대 강국으로 둘러싸여 있다는 전통적인 믿음은 동북아시아에서 전후 일본의 실제 안보정책을 현실적으로 이해하지 못하도록 하고 역내 질서를 혼란하게 한 원인이었다. 이는 일본과 중국의 지정학적 경쟁이라는 잘못된 믿음을 키우는 온상이었다. 이런 전통적인 믿음 때문에 한국이 자국의 역할을 일본과 중국의 균형자라고 정의 내린 것으로 보인다.

오히려, 새로운 지정학적 관점은 일본과 한국의 동등한 파트너십이 정치적 슬로건이 아닌 양자 관계의 실질적인 기반이 될 수 있다는 점을 상기시킨다. 이런 지정학적 현실을 바탕으로, 일본과 한국의 민주주의, 두 민족간 시민사회의 교류는 본질적으로 양자관계에 영향을 주었다. 역사와 영토로 인한 감정의 골을 메우기 위해서는 정치적 지도력이 필요하다. 현재, 양국의 지도층은 전혀 반대 방향으로 나아가고 있고 감정의 골을 채우기보다는 오히려 더 벌어지게 하고 있다. 이런 감정적 악순환은 서로에 대한 편견에 기반하고 있다. 이와 같은 감정적 격차를 유발하는 편견이 없다면 한국과 일본은 역내 및 세계의 안정과 번영을 위해 동등한 위치에서 협력하는 파트너가 될 수 있을 것이다.

제8장

IT협력과 경제공동체 건설

ICT 민족주의, 지역주의 및 세계화

인터넷 경제의 미래: 창조성의 증진, 신뢰도 구축, 집중으로부터의 이득

IT와 새로운 사회 질서의 형성

ASEM 10년의 성과: 트랜스 유라시안 정보네트워크(TEIN)를 활용한 유럽연구교육망(GÉANT2)과 동북아시아의 협력

정보사회를 향한 APEC TEL의 IT산업과의 파트너십

지역연구네트워크에 있어서의 협력

ICT 민족주의, 지역주의 및 세계화

존 우레
(John URE)

무역의 관세 및 비관세 장벽을 낮추고 외국인 투자자의 진입 요건을 완화하는 형태의 지역협력; 합작 R&D 프로젝트와 자금조달 형태의 협력; 그리고 국경을 넘는 민간 상업 합작회사, 투자벤처, 라이선스 계약, 마케팅 등 형태의 동맹은 모두 아시아 경제 개발 프로세스의 일부이며, 세계화의 진행에 의해 가속화된다.

세계화

역사적으로 발전 과정은 경제적 세계화의 순간에 찾아오지만, 일본을 제외한 아시아 국가는 어느 나라도 세계적 강대국이 아니며, 따라서 지역주의는 여러 면에서 ‘중간 단계’로 볼 수 있다.

지역주의

첫째, 인터넷 및 ‘거리 소멸’의 세계에서조차도 지리적 거리가 무시할 수 없는 요소이다. 왜냐하면 정보나 많은 서비스들이 마우스 클릭 한번으로 전송이 될 수 있는 반면, 문화의 경우에는 그렇지 않기 때문이다. 가까운 이웃국가들은 다양하고 명백한 이유로 문화적으로도 가깝다. 예를 들

면 민족적 유대의 공유, 역사의 공유, 공통된 기후, 공통된 음식, 공통된 삶의 방식과 관습, 공통된 종교 및 사회적 도덕 등이 있다. 이 점은 HSBC 은행이 '세계의 현지은행'이라는 슬로건 하에 실었던 흥미로운 TV 광고 시리즈에 잘 드러난다. 사업을 하는 데 문화적 차이의 중요성을 정확히 묘사한 광고다.

둘째, 새로이 산업화된 신흥 아시아 경제국들의 보다 크고 성공한 국영 기업들이 세계 시장을 공략하기 위해 세계 시장의 특성을 파악하는 데 시간이 걸린다. 좋은 예로 중국의 전기통신장비 제조회사인 화웨이와 ZTE, 그리고 중국 최대의 전기통신업체인 차이나 텔레콤과 차이나 모바일을 들 수 있다. 화웨이와 ZTE의 경우, 둘 다 성공적으로 개도국 시장에 발을 들여놓았고, 그 중 다수는 '아시아' 시장이다. 이는 그들이 북미와 유럽의 주요 시장에 진입하는 지렛대로 활용할 수 있는 자신들의 고객 및 전문 경험의 포트폴리오를 구축하고 있음을 뜻한다. 차이나 텔레콤과 차이나 모바일은 현금이 두둑한 현지 업체들로, 해외 서비스 시장은 종종 현지 국가의 이해관계에 의해 보호를 받기 때문에 더 큰 장벽에 부딪히고 있다. 특히 새로운 진입자가 외국 정부의 소유일 때 그 정도가 더 심하지만 원칙은 같다. 화웨이와 ZTE 양사 모두 지역시장에 진입하고자 노력 중이며, 여기에는 중국으로의 그리고 중국으로부터의 다국적 기업들에게 국제적 서비스를 공급하는 것이 포함된다. 문화적 도전은 최대 다국적 기업들에게도 마찬가지다. 일본의 거대 전자통신기업인 NTT DoCoMo도 미국 및 유럽 시장 진출 시에 미국과 유럽의 기업들이 일본 시장에 진출할 때와 마찬가지로 어려움에 부딪혔다. 일본 휴대폰 시장으로부터 철수한 보다폰을 최근의 예로 들 수 있다.

셋째, 지역주의는 경제적 소국들이 국제적 무대에서 '자신들의 힘 이상으로' 영향력을 발휘하게 하는 수단이었다. 이것은 WTO 무대에서 명백해졌는데, 브라질, 중국, 인도, 남아프리카 등의 국가들이 자신들의 지역적 힘을 활용했다. 아시아에서는 냉전의 종식이 정부간에 오랜 논쟁거리였던 문제나 의문점에 대해 대화를 시작할 기회를 제공해 주었다. 이

는 기존의 지역적 연맹을 확대하는 데 인센티브가 되었다. 예를 들면, 아세안이 인도차이나 반도의 새 회원들을 포함하여 아세안 10+3(중국, 일본, 한국)가 되는 것이다. 아세안의 초기 어젠다는 정치보다 경제적인 것에 우선순위를 두었고, 개혁 의지는 경제 자유화의 필수적 조치를 제정하기 위해 국가적 차이를 극복할 만큼 강하지는 않았다. 한 예로, MRA(상호인정협정)를 들 수 있는데, 각기 다른 나라들의 표준 시험 기관들이 서로의 수락 보증서를 인정하는 상호 협정을 맺은 것이다. 휴대폰과 같은 상품에 있어 MRA는 새로운 모델은 현지 시장에 출시할 때 상당한 시간과 사업 비용을 줄여주지만, 진척은 매우 느렸다.

예를 들어, 현재까지 일본이 협정을 맺을 수 있었던 유일한 아시아 국가는 싱가포르였다. 그러나 분위기가 달라지고 있다. 1990년대에는 WTO의 통신에 대한 기본협정이 체결되었다. 이는 첫 서비스 자유화 협정이다. 그리고 1996년 정보통신 상품에 대한 싱가포르 각료회의 선언(정보통신협정 또는 ITA)은 다양한 IT 상품에 대한 수입관세를 효과적으로 철폐시켰다. 다른 예들로는 AFTA에 대한 지지의 증대, 그리고 기존의 아세안회원국에게는 2010년까지 아세안-중국 FTA를 그리고 신규 회원국에게는 2015년까지를 허용하기로 한 2002년 프놈펜에서 열린 8차 아세안-중국 정상회담이 있다. ICT를 포함한 협력의 5가지 우선순위 분야도 합의되었다.

중국의 부상

변화를 가져온 요인으로 '새로운 골목대장' 중국의 등장을 들 수 있다. 중국은 외국인 투자에 매력적인 대안적 경제 중심으로서 위협요인인가 아니면 더 많은 지역 내 교역 및 투자의 기회를 제공하는가? 회의론자들

1. 파스칼 라미(Pascal Lamy)의 연설을 보려면 http://www.wto.org/english/news_e/news07_e/symp_ita_march07_e.htm.

이 전자를 두려워하는 반면, 중국의 공식 입장은 분명 후자이다. 그러나 현실에서 이것은 문제가 되지 않는다. 문제는 국가 경제가 어떻게 지역적 교역 관계에서의 더 확대된 개방성에 적응하고 이를 유리하게 이용하느냐 하는 것이다. 일부는 다른 나라보다 나은 입장에 있다. 그래서 각기 다른 AFTA 일정이 잡힌 것이다. 개발도상국들이 도전에 대응하도록 돕는 방법은 자국의 자원을 개발하는 데 지역적 협력을 광범위하게 하는 것이다. 특히 인프라(도로나 전기통신부분에서는 ‘하드’, 보건과 교육, 법치, 정당한 절차, 투명성, 실사 등을 증진할 인적자원 및 제도적 역량에 있어서는 ‘소프트’)와 정책개발(기업가정신, 가공처리 및 상품 혁신, 자원을 협력적으로 끌어들이 효율성을 극대화하고 임계량을 달성하는 것 등) 부문에서 협력이다. ICT 분야에서 협력과 원조는 이 그림에 잘 들어맞는다. 일본과 한국은 아시아·태평양 전기통신협의체(방콕에 본부) 및 APEC의 전기통신 실무 그룹의 일에 대한 적극적인 자금지원국이다. 지역내의 대부분의 개도국들은 중국, 일본 또는 한국으로부터 직접적으로 자금을 지원받거나 간접적으로 ADB나 UNESCAP 또는 UNDP 등의 기구를 통해 지원을 받는 전기통신 및 협의체 인터넷 프로젝트를 위한 보조금 및 소프트웨어 차관의 수혜자였다. 예를 들면, 이들 기구는 북부 운남성과 남부 태국을 연결하는 광섬유고속도로 대메콩권(GMS) 개발계획의 주요 지지자들이었다.

민족주의

이러한 이니셔티브들을 주도하는 것은 민족의 자기이익이다. 이타적 비전은 보통 나와 같은 학계 인사들이 지지하며, 이러한 비전은 개발이(물론, ‘개발’의 정의는 해석 나뉘어겠지만) 모두에게 혜택을 준다는 생각으로, 개도국이 부유해질수록 그들도 또한 선진국의 제품들을 더 많이 소비하게 되니 선순환이라고 보는 것이다. 이 주장의 약점은 국가들이 부유해

질수록, 개인과 마찬가지로, 점점 더 많은 것을 원하게 되고, 번영은 상대적인 것으로 인식되지 절대 선이 아니라는 점을 간과하는 것이다. 지구 온난화 및 그 영향을 상쇄하기 위해 선진국들이 얼마나 ‘희생’ 해야 하는가에 대한 세계의 최근 논쟁은 이런 사례다. 개도국들이 자신들의 환경보호 미흡에 대해 이미 그 과정을 거친 선진국가들의 비난을 받는 것은 불공평하다고 불평하는 것은 또 다른 예다. 이것이 지역적 또는 세계평화에 어두운 암시를 주고 있다. 국가들의 동기를 순전히 민족적인 것에서 지역적인 것으로 전환하는 한가지 방법은 유럽연합의 모델을 지향하는 것이지만, 이는 당분간은 현실적인 어젠다가 아니다.

지역주의로의 회귀인가?

만약 충분한 에너지를 쏟지 않는다면 그런 결과가 도래할 것이라는 어떤 징조가 있는 것인가? 분명 AFTA는 이런 방향으로 이어질 하나의 과정이지만, EU가 1951년 유럽석탄철강공동체로써 시작되었다는 것은 기억할 가치가 있다. ICT가 유사한 촉매제 역할을 할 수 있을까? 점검해볼 분명한 대안은 중국, 일본, 한국 (CJK) 간의 협정으로써 2002년 모로코에서 열린 장관급 회담에서 시작된 것이다. 연이어 있었던 세 각료들의 회의는 다음의 연구 개발에 초점을 둔 기술적 실무 그룹을 설립하였다.

1. 3G 그리고 차세대 이동통신 (4G)
2. 차세대 인터넷 (IPv6)
3. 디지털 TV와 방송
4. 네트워크 기술과 정보화 사회
5. 공개 소스 소프트웨어
6. 전기통신 서비스 정책
7. 2008 베이징 올림픽 게임
8. RFID (전자식별)

표준은 글로벌 표준이 되도록 고안되었고, 다른 세계 표준과 같지 않은 경우에는 상호호환성을 갖도록 했다. 이것은 표준 제정 기구 내부의 난처한 문제인데 왜냐하면 표준 제정 절차가 로얄티 지불과 관련이 되기 때문이며, 중국은 이 부분에서 개혁에 대한 강력한 의견을 가지고 있다. 둘째, 중국, 일본, 한국의 개별 시장들은 이미 상당히 크며, 기술 상품 및 서비스를 위한 '자유무역' 지대는 아시아 제조업체들에게 거대한 기회를 창출해줄 것이다. 그러나, 이 방향으로 가는데 있어서 두 개의 장애물에 부딪힌다. 하나는 무차별의 WTO 무역 규정을 준수할 필요성이고, 다른 하나는 국가적 또는 지역적 표준들이 미국이나 북미 시장 또는 제3세계 시장에 진출하는 데 불이익을 줄 수 있다는 점이다. 이들은 아직 초기상태이며, 이런 문제의 많은 부분들은 정책 수준까지 이르지 않았지만, 만약 R&D가 결실을 거두게 될 때는 이런 이슈들이 스스로 제기될 것이다.

민족주의, 지역주의, 세계주의

중국, 일본, 한국 세 파트너는 각각 ICT를 다루는 협력 협정을 맺고 있는데, 예를 들면 일본은 브라질, 인도, 러시아와 그렇게 하고 있다. 그들은 각자 자신들의 어젠다를 가지고 있으며 위에 기재한 1-8번의 내용들의 전부 또는 어느 것이라도 공동의 상업적 사업 수준에 이를 것인지에 대해서는 아무런 보장이 없다. 보통 성공적인 협력의 두 유형은 다음과 같다. 첫째는 상호보완적 경제를 가진 국가 간인데, 협력의 이익이 자명한 경우다. 중국, 일본, 한국의 경우, 경쟁과는 반대로 가장 강력한 보완의 분야는 중국의 낮은 토지 및 노동비용에 있는 것 같다. 두 번째 유형의 협력은 개별 기업의 자원(보완적인) 간에 상업적 시너지가 있는 경우다. 이는 중국, 일본, 한국 사이의 많은 ICT 벤처기업들의 경우로 보인다. 일부 경우에 이는 R&D를 수반하며, 어떤 경우에는 제조, 어떤 경우에는 마

케팅, 어떤 경우에는 벤처 캐피털 투자를 수반하는 데, 예를 들면 한국과 일본 간에 그렇다.²

2. 유용한 분석 및 토론은 http://www.ieas.or.kr/vol16_3/16_3_3.pdf에서 Lim Yang-Taek "Towards a Dynamic Wave: IT Cooperation of China-Japan-Korea," *East Asian Review*, 16(3), 2004 참조.

인터넷 경제의 미래: 창조성의 증진, 신뢰도 구축, 융합으로부터의 이득

앤드류 와이코프¹
(Andrew W. WYCKOFF)

서론

1947년 6월 조지 마샬의 하버드 대학교 강연에 기초해 설립된 이래, 경제협력개발기구(OECD)는 경제 협력과 개발을 통한 평화 및 번영 증진에 힘써왔다.² 2차 대전 후 유럽이 재건되면서 OECD의 초점은 시장경제 간의 정보와 경험의 공유 및 경제정책 조정으로 변해갔다. 이같은 목표를 달성하기 위해 회원국을 대서양 국가로부터 유럽과 북미, 아시아의 주요 경제들로 확대한 결과, 일본(1964년), 호주(1971년), 뉴질랜드(1973), 멕시코(1994년), 한국(1996년) 등이 OECD에 가입했다.

-
1. 경제협력개발기구(www.oecd.org) 정보컴퓨터통신 정책위원회 의장. 본 문서에서 표현된 의견은 저자의 것이며 OECD 회원국 및 이사회의 의견을 대표하지 않음.
 2. OECD의 역사는 http://www.oecd.org/document/63/0,2340,en_2649_201185_1876671_1_1_1_1,00.html을 참조.

이후 OECD는 구리아(Gurria) 사무총장이 천명한 “글로벌 이슈에 관한 대화의 중심지(hub for dialogue on global issues)”이자 세계화의 사회경제적 영향을 다루는 논의의 장으로 발전해 왔다.³ 세계화는 경제 협력이라는 개념을 극대화하는 상호의존성을 의미하며, 이같은 연결고리들과 함께 새로운 경제 기회가 실현되고 정치적 유대도 강화된다. 세계화 현상의 기초는 국경을 초월한 네트워크의 강화라고 할 수 있다. “네트워크 중의 네트워크”라고 할 수 있는 인터넷과 정보통신기술(ICT)은 이 같은 네트워크의 활성화 및 보편화에 중요한 기여를 해왔다.

경제 촉매로서의 ICT와 인터넷

통신과 조정, 혁신 능력이 점점 더 발전되고 비용도 저렴해지면서 경제 관계를 국경 너머로 확대시키기 위해 소요되는 거래 비용이 큰 폭으로 감소했다. 세계적인 통신 및 정보공유 네트워크인 인터넷은 세계화를 가능케해 국제 시장의 경제적 통합을 촉진하고 기업들의 세계적 조직을 장려하며 중국과 인도 등 주요 신흥경제국의 부상을 돕고 있다. 오늘날 인터넷은 비즈니스에 없어서는 안 될 필수 요소이며, 인터넷이 없이는 비행기 운항이나 금융시장 운영, 슈퍼마켓의 재고 확충, 세금 납부, 균형 잡힌 전력 공급도 모두 불가능하다.

접근성과 새로운 기능의 증가로 인터넷은 전자상거래를 위한 상업적 플랫폼과 정적인 정보 저장소라는 주요 역할에서 벗어나 사람들을 연결시켜주는 사회적 네트워크로서 소비자의 피드백을 받고 네티즌의 의사표현을 고무함으로써 온라인 커뮤니티의 구축을 가능케 했다. 이 같은 “참여적 웹(participative web)”은 정보 생산의 본질과 경제성을 바꾼 창조성

3. Angel Gurria, OECD 사무총장 개회사, OECD 각료이사회, 2007년 5월 15-16일, “Innovation: Advancing the OECD Agenda for Growth and Equity,” http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_2649_34487_38586713_1_1_1_1,00.html 참조.

의 새로운 방출구로서, 미디어를 민주화하고 사용자에게 권한을 부여하며 새로운 사용자 문화를 창조하고 창의적인 공급을 격려하기에 이르렀다. 참여적 웹이 가장 발달한 지역은 종종 새로운 ICT의 조기 채택자(early adopter)로 알려진 아시아이다. 최근 한국에서 실시된 인터넷 관련 설문조사에서 한국인의 50% 이상이 자신만의 웹사이트 홈페이지나 블로그를 갖고 있는 것으로 나타났다. 일본의 경우 인구의 65%가 휴대전화를 통해 인터넷에 접속할 수 있다.

인터넷의 사회적 이용이 발달하면서 인터넷은 개인간의 교류를 통해 전세계의 차이점들을 극복할 수 있는 효과적인 수단으로서 중요한 기회를 제공한다. 많은 사람들이 인터넷을 이용해 기존의 관계를 강화하는 반면 또 다른 사람들은 개인적 차원에서 매스미디어를 통해 여과되지 않은 새로운 관계를 구축하게 된다. 이 같은 관계는 서로 다른 문화와 언어에 대한 더 깊은 이해를 낳을 것으로 기대된다.

전환점에 선 인터넷

현대적인 웹 기반의 인터넷이 널리 보급되면서 정책 입안자들에게 많은 도전과 기회를 제공했던 1998년과 마찬가지로, 2000년대 후반은 계속 발전하고 있는 “네트워크 중의 네트워크” 인터넷의 성장과 개발의 과도기를 대표한다. 세 개의 거대한 지각판(tectonic plate)이 움직이면서 인터넷의 구조와 기능성, 그리고 지속가능성에 영향을 줄 것으로 보인다.

- 1) 과거 분리돼 있던 네트워크(TV, 전화기 등)들의 융합, 인터넷 프로토콜 기반 통합 네트워크의 적용 등 인터넷의 기능 변화는 사용 패턴을 변화시키고 인터넷 아키텍처에 대한 새로운 요구를 초래한다. 이것은 과거에 소규모 과학자 집단으로 시작해 가까운 미래에 10억 명 규모의 국제 공동체로 발전하게 될 인터넷 사용자의 변화하는 프로파일과 함께 인터넷 사용과 지배구조 시스템에 영향을 미친다.

- 2) OECD 및 비 OECD 국가 경제 인프라의 핵심 요소로서 인터넷의 중요성이 증가하고 있다는 사실은 인터넷이 이제 소수의 전자상거래 회사들만이 이용하는 부수적 도구가 아니라 경제의 필수 구성 요소로 자리매김했다는 사실을 의미한다. 경제 분야에서 인터넷의 중요성은 개인의 광대역 접속의 보급과 함께 더욱 커지고 있다. 인터넷이 무선식별 시스템(RFID) 등의 기술을 기반으로 한 센서와 태그를 이용해 수십억 개의 “사물”이 인터넷 프로토콜을 통해 (상호)연결되는 “유비쿼터스 네트워크”와 “사물들의 인터넷”으로 변화하면서, 경제와 사회 속에서 갖는 중요성은 더욱 커질 것으로 보인다.
- 3) 인터넷 의존도가 증가하면서 무결성(integrity) 유지의 중요성도 대두되고 있다. 최근 늘어나고 있는 심각하고 복잡한 보안 위협과 사기 행위의 대부분은 무결성을 위협할 수 있는 불필요한 이메일(스팸)과 기타 형태의 “멀웨어”(malware, 악성 소프트웨어)를 통해 현재 최종 사용자에게 악영향을 미치고 있다. 그대로 방치할 경우에 이 같은 공격은 전자 경제 및 전자 사회 내의 신뢰도를 떨어뜨리고 인터넷이 경제에 미치는 유익한 영향들을 저지할 수 있다. 그러나 보안 및 개인정보 보호 조항이 개인의 자유로운 의사표현과 정보 및 아이디어의 교류를 억압하지 않도록 균형을 유지해야 한다. 이것은 혁신적인 활동뿐 아니라 민주적 이상에 대한 격려라는 측면에서 매우 중요하다.

이같은 발전은 국제적인 환경에서 진행되고 있으며 인터넷 보급 속도는 OECD 밖에서, 특히 중국, 인도, 말레이시아, 베트남, 인도네시아와 같은 아시아 국가에서 가장 빠르게 증가하고 있다. 그와 함께 인터넷 접근성을 20억, 30억 명의 사용자들에게 확대할 수 있는 방법과 네트워크를 개발 전략의 효과적인 도구로 이용할 수 있는 방법에 대한 고찰도 필요하다.

각각의 요소들은 인터넷의 사용과 기능에 있어 심각한 변화를 의미한다. 공통적으로 이들은 인터넷 발전의 주요 과도기와 개발 단계의 중대 시점을 상징한다. 현재 진행 중인 과도기에서 일어나는 도전과 기회는 세 가지로 요약할 수 있다.

- 혁신과 성장을 격려하는 창조적 힘인 인터넷의 역할을 어떻게 유지하고 발전시킬 것인가?
- 경제 및 사회 활동을 위해 존재하는 시스템인 인터넷에 대한 신뢰를 어떻게 구축할 것인가?
- 인터넷을 향한 개별 플랫폼(TV, 전화, 데이터)의 융합으로부터 이득을 얻을 수 있는 가장 좋은 방법은 무엇인가?

공익 실현을 위한 공동 행동

이러한 시점에서 영역과 국경, 다양한 이해관계자 공동체를 아우르는 정책들이 신중하게 제정되고 조정되어야 한다. 이같은 도전은 모든 이해관계자가 참여하는 공익 실현을 위한 공동 행동을 통해서만 해결될 수 있다. 이런 이유에서 OECD 이사회는 2006년 6월에 OECD 정보통신위원회(ICCP)의 제안을 받아들여 “인터넷 경제의 미래”에 관한 장관급 회의를 2008년 6월에 대한민국 서울에서 개최하기로 합의했다.⁴

주요 이슈들을 고위급 회의에 상정함으로써 상호 관계를 더욱 쉽게 드러내고 수평적 정책 연결고리를 파악하며 문제 해결을 위한 이해관계자들의 협력 방법을 모색할 수 있다. 이 같은 이슈들은 한 부서만의 책임이 아니며 (이미 OECD 26개 정책위원회 중 7개 위원회가 이 회의에 참석하기로 합의했다) 수평적, 다부처간 협력이 필요하다. 이 회의는 아시아에서 개최되는 최초의 OECD 장관급 회의로, 더 많은 아시아 국가들(OECD 회원국 및 비회원 아시아 국가들)이 향후의 경제와 사회, 문화 발전에 핵심 수단이 될 인터넷의 미래 방향을 결정할 수 있는 특별한 기회를 제공할 것이다.

4. www.oecd.org/futureinternet 참조.

IT와 새로운 사회 질서의 형성

김문조

I. 서론

농업혁명과 산업혁명에 이어 정보혁명과 함께 새로운 사회 구성이 진행되고 있다. 이것은 18세기 말의 제 1차 산업 혁명 이후에 약 200년간 지속된 전통적 산업사회와 다른 양상을 보인다. 일부 학자들은 독창적 시각에서 정보 시대의 특징에 대한 분석과 해석을 제공한다(Bell, 1973; Masuda, 1980; Lyon, 1988; Webster, 1995; Poster, 1995). 반면 까스텔(M. Castells)은 3부작 『정보시대: 경제, 사회 및 문화 (The Information Age: Economy, Society and Culture)』를 통해 정보사회를 문명론적 관점에서 고찰했다.

정보 시대의 가장 두드러진 특징은 고대사회에서 근대사회로 이르는 오랜 기간 동안 동일하게 인식되어 온 시공간 개념의 전환이라고 할 수 있다. 새로운 시공간 개념의 형성에 대해 논의하면서 까스텔은 세계체제론자들이 논의하는 ‘세계경제’ (world economy)와 자신이 제시하는 ‘지구경제’ (global economy)의 차이점을 다음과 같이 설명하며 네트워크 사회의 특징을 역설했다.

정보경제는 지구적이다. 지구경제(global economy)는 세계경제(world

economy)와 질적으로 변별되어야 할 새로운 역사적 현실이다. 페르난드 브로델(Fernand Brudel)이나 임마누엘 월러스타인(Immanuel Wallerstein)이 16세기 이래 존속해 왔다고 주장하는 세계경제가 자본축적이 세계 각처에서 전개되는 양상을 뜻하는 것이라면, 지구경제란 세계적 규모의 경제 활동이 실시간으로 진행되는 상황을 의미한다. 지속적 팽창을 거듭하여 온 자본주의적 생산양식은 시간적, 공간적 질곡을 넘어서고자 부단히 노력해왔으나, 20세기 후반 새로운 기술적 기반구조를 바탕으로 한 지구경제 시대로 접어든 이후에야 비로소 시공간적 한계를 초월하게 되었다. 이 같은 세계성(globality)은 경제 체제의 핵심 과정 및 요소와 관계가 있다 (Castells, 1996: 92-93).

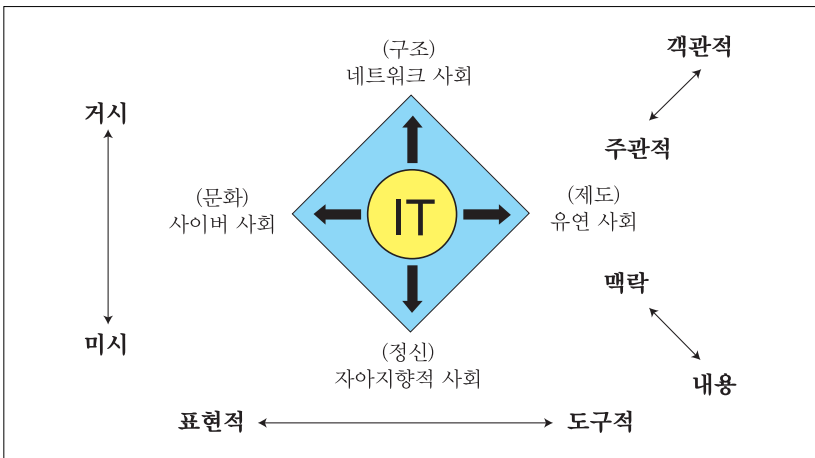
모든 것이 수평적, 수직적으로 연결된 시대에는 생산 과정, 장비, 물품과 서비스 등이 빠른 속도로 용도 폐기되므로 장기적으로 소유한다는 것이 단기적 접속보다 불리해지게 된다. 따라서 네트워크 사회의 도래와 더불어 장기간 우리 일상 생활의 조건을 규정짓고 정치적 담론을 지배하고 개인의 지위를 판가름하던 소유의 체제가 접속의 체제로 대체되게 된다. “나는 접속한다. 고로 나는 존재한다”라는 유사 데카르트적 언명으로 유추할 수 있듯, 접속시대에서는 경제적 거래나 정치적 참여는 물론 일상적 의식이 내밀한 차원에 이르는 폭넓은 영역에서 큰 변화가 관망되는 바, 거기서는 가진 자와 못 가진 자의 격차보다 연결된 사람과 연결되지 않은 사람과의 격차가 보다 중요시된다(Rifkin, 2000).

II. IT의 사회적 파장

IT의 사회적 파장은 여러 차원에서 분석 가능하나, 분석의 차원은 일차적으로 기술적 영향력이 발현되는 사회체계의 주요 개념 영역에 의해 대별될 수 있다. 즉, 기술이 사회에 미치는 외향적, 원심적 영향은 크게 구조적, 제도적, 문화적, 행위자 차원으로 구분 가능하다. 구체적으로, 구조와

정신은 각각 거시(macro)와 미시(micro)를 그리고 제도와 문화는 기능적 측면과 상징적 측면을 대변한다. 또한, 구조·제도와 문화·정신은 각각 객관적 주관적, 맥락·내용의 차원을 대변하는 것이라고 할 수 있다. 이 같은 분류 기준에 의해 4대 영역으로 구분된 IT 기반 사회의 유형별 특성을 요약하면 다음 [그림 1]과 같다.

[그림 1] IT의 사회적 영향



1. 구조적 차원: 네트워크 사회(Network Society)

IT의 구조적 영향은 요소들 간의 연결망이 강화되는 네트워크 사회로 구체화한다. 거점이나 노드(node)라고도 불리는 개별 요소들은 자체적 속성을 넘어 연결망의 어떤 지점에 놓여있는가에 따라 그 발현적 성격을 달리하게 된다(Barabasi, 2002). 새로운 정보통신 매체의 확산은 개별 요소 간의 접속을 결정한다. 그 결과, 사회체계는 거점중심사회(node-centered society)에서 연결중심사회(link-centered society)로 이행되어 “연결 아니면 사멸”(Link or die)라는 모토까지 등장하고 있다. 네트워크 사회의 구성 요소들은 고착적으로 결합되어 있다기보다 느슨하게 연결되어 서로 파동

적 영향을 주고 받음으로써 사회체제를 유동적 상태로 전환시킨다. 따라서 삶의 터전인 공간개념도 정주적 공간(space of stay)에서 흐름의 공간(space of flow)으로 변모하여, 장소귀속성의 탈피(disembeddedness)가 일상화되는 유목적 상태가 도래하게 된다 (Harvey, 1989; Castells, 1989).

2. 제도적 차원: 유연사회(Flexible Society)

접속성 증대는 요소들간의 관계에 한정된 것이 아니다. 그것은 상호작용의 밀도를 강화시킴으로써 기존의 제도적 경계를 약화시키고 제도 영역간의 교류를 촉진한다. 내파와 융합이라는 개념으로 응축할 수 있는 이러한 과정은 지금까지 서로 상반된 요소로 간주되어 왔던 각종 범주들이 화합적으로 공존할 수 있게 해준다(Baudrillard, 1983). 이것은 에듀테인먼트(edutainment), 프로슈머(prosumer), 팩션(faction), 컬덕트(culduct), 사이보그(cyborg)와 같은 복합어에서 관찰할 수 있다. 그 결과 사회적 이질성이 증가해 다양한 주장이나 가치기준이 병존하는 다원적, 다문화적 상황이 도래하게 된다. 그러나 기회나 선택의 증가가 항상 긍정적인 결과를 낳지는 않는다. 사회적 혼돈을 가중시킴으로써 의무감이나 윤리 의식을 경감시키는 부작용을 야기할 수 있다는 부정적 단면도 있다(Robin and Webster, 1999).

3. 문화적 차원: 사이버사회 (Cyber Society)

첨단 정보와 통신 기술이 매개체의 역할을 하는 가상 공간에서는 비물질적 상징의 위력이 발휘될 수 있다. 그러한 현상이 오프라인으로까지 파급되어 사회를 지배하게 될 때 사이버사회가 형성된다(Jones, 1997). 실제보다 겉모습을 더 중시하는 인상관리(impression management)나 감성적인 작업이 사회 전반에 퍼져있다는 사실이 이를 증명한다(Goffman, 1959; Hochschild, 1983).

4. 개인 차원: 자아지향적 사회(Self-Directed Society)

리즈만(D. Risman)이 제시했던 타자지향형 인간과 대비되는 자아지향형 인간의 탄생은 물질적 풍요와 복지가 일정 수준에 달한 서구선진국에서 자신의 삶을 스스로 기획해야 하는 개인화 사회에서 구체화된다. 이러한 추세를 17-18세기 서구 근대사회의 개인화 과정과 구별하고자 하는 벡부부(U. Beck and E. Beck, 2002)는 오늘날의 이차적 개인화 과정에서는 자의성이나 자발성이 극대화되어 결혼과 출산, 취업, 이혼 등 모든 것이 주관적 선택의 대상이라고 말한다. 이 같은 자아지향적 태도는 정체성 요구로 이어져 인정투쟁(recognition struggle)이라는 새로운 형식의 사회갈등을 조장한다(Bauman, 2001; Honneth, 2001).

III. 잡종사회(Heterotopic Society)의 도래

1. IT 와 사회 질서의 기저적 변화상

컴퓨터를 매개로한 의사소통의 증가와 함께 IT 발전의 사회적 의미를 탐구하려는 많은 노력이 있어 왔다. 이들은 공동체적 삶의 쇠퇴 현상을 우려하면서, 전자통신 미디어를 통해 새로운 형태의 공동체가 형성될 수 있다고 기대했다(Rheingold, 1993; Smith and Kollock, 1999). 하지만 그러한 견해는 유토피아적 기술결정론에 입각한 것이었기에 복잡한 사회변화를 이해하는 데 절대적 한계를 갖는다.

이 한계를 극복하기 위해, 기술과 사회체제의 상호작용이 가져온 사회 질서의 기저적 변화상을 다음 네 가지 측면에서 파악할 필요가 있다(Munch, 1984). (1) 변화된 사회 구조와 문화적 차원에 의한 사회환경적 측면에서의 편재성(ubiquity)과 가상성(virtuality), (2) 사회구조와 사회제도적 차원과 관련된 사회조직적 측면에서의 중첩성(multiplicity)과 선택성

(selectivity), (3) 사회관계적 측면에서의 피상성(superficiality)과 단명성(ephemerality), (4) 사회심리적 측면에서의 자아정체성(self-identity)과 자아실현성(self-actualization)이다. 이와 같은 사회질서의 기저적 변화상을 관찰함으로써 새로운 사회질서의 성격을 파악할 수 있다.

가. 사회환경적 측면: 편재성과 가상성

지속적으로 분화되고 통합되는 글로벌 네트워크 시대에 정보는 모든 곳으로 흘러갈 수 있다. 디지털 네트워크는 정보수용자와 정보원 간의 상호작용관계를 보장할 뿐 아니라 접속자들을 상호연결시키는 접속공간을 제공한다. 특히 미디어의 광대역화, 즉 대용량의 정보를 한꺼번에 전송하는 정보전달 기술이 발달할수록 네트워크가 원활해진다(Gilder, 2002). 네트워크화된 개인은 타인들과 새로운 관계나 가상의 네트워크를 형성한다. IT의 발전이 사회적 관계를 재구성한다는 논리는 이러한 네트워크 기능에 준거한 것이다.

한편, 현실은 가상세계의 환상에 의해 치층 밀려난다. 나아가 개인은 무제한적 가상세계에서 변신적 행태로 환상에 빠져들기 쉽다. 가상세계에서는 과거와 현재, 미래가 서로 얽혀있고, 인생이 엄숙하지 않고 즐거우며, 확정된 원칙도 항상 변경 가능하다. 따라서 개인은 신기한 상상과 체험을 최대한 만끽하고자 한다(Rifkin, 2000). 또한, 터클(Turkle)은 가상세계에서 많은 시간을 보내는 젊은이들에게서 다중인격성을 발견할 수 있음을 지적한다(Turkle, 1995). 그들의 의식은 가상세계의 연결망 속에서 어울리기 위해 그들이 사용하는 짧은 토막의 다중 자아는 현실 속의 통일된 자아관념을 허물어뜨린다. 또한 그들이 접속하는 여러 개의 가상세계 안에서 상황마다 다른 역할을 하기 때문에 삶이 점점 탈중심화되는 반면 가상세계의 네트워크는 확장된다. 따라서 과거의 안정되고 통합된 자아 감각이 다채로운 경쟁적 자아로 대체된다. 그와 함께 사회환경의 편재성과 가상성은 개인의 의식이 구축되는 과정이 상업화된 이해관계와 뒤얽혀 진행된다는 문제점을 내포하고 있다. 시장전문가, 광고전문가, 문화의 중간 상인은 관

문 앞에서 입장료를 받아 챙기며 새로운 문화상품과 체험에 접속할 수 있는 길을 제시한다. 개인의 정신세계가 외부와 연결되면서 인간의 신경계통 구석구석에 영향을 미치는 정보통신 기술은 탐욕스러운 상업적 이해관계와 결탁하게 된다(Lash and Urry, 1994).

나. 사회조직적 측면: 중첩성과 선택성

‘다중선택사회’ 또는 ‘선택의 패러독스’에 대한 논의는 사회조직적 측면의 변화를 이해하는 데 중요한 단초를 제공한다(Pongs, 1999; Schwartz, 2004). 고도의 중첩성과 선택성을 내포한 새로운 사회 유형은 개인의 자율성과 기능성의 증대라는 효율적 역할을 제시한다. 그러나 진보에 세뇌된 인간은 가능성과 현실성의 거리를 극복하려고 기대하거나 실현하려는 과정에서 동요하게 된다. 가능성을 달성하지 못하거나 보조를 맞출 수 없다는 불안감, 의구심, 중압감에 빠져들게 되는 것이다. 따라서 다중선택사회에서는 루만(N. Luhmann)이 주장하듯 “불확실성만큼 확실한 것이 없는” 복잡체제(complexity system)에 도달할 가능성이 높아진다(N. Luhmann 1995).

사회체계의 중첩성과 선택성은 우리가 원하는 것을 언제나 얻을 수 있게 해주는 동시에 더욱 불확실한 미래가 도래할 가능성을 증식시킨다. 미래의 불확실성은 무지와 무기력에서 비롯되며, 사회적 낙오자에 대한 보호의 문제도 심각한 사회적 쟁점으로 대두된다. 전통적인 가족적 보호장치의 해체는 그러한 문제를 더욱 심화시켜 선택과 결정에 대한 개인의 책임을 가중시킨다.

다. 사회관계적 측면: 피상성과 단명성

세넷(R. Sennett)은 『인간성의 파괴(The Corrosion of Character)』라는 저서에서 각축적 경쟁체제 하에서의 사회관계의 쇠퇴 현상을 통찰력 있게 진술한바 있다. 유연성과 리스크가 증대하는 제도영역의 변화로 직무에 대한 헌신, 조직에 대한 충성, 동료간 신뢰관계가 상실되는 현상이 그의 핵심 주

제였다. 팀워크와 단체문화를 강조하는 현대 조직에서 구성원간의 강한 연대가 소실되고 있다는 점은 역설적 현상이 아닐 수 없다(Sennett, 1998). 유연성은 작업과 동료에 대한 관심과 애착의 필요성을 제거한다. 직무에 집착하고 문제를 해결하려는 끈질긴 노력보다는 네트워크 형성이 더 중요해지기 때문이다. 이는 작업동기가 높은 사람에게나 그렇지 않은 사람에게나 마찬가지이다. 따라서 유연성은 조직에 대한 헌신을 감소시킨다. 또 직무에 만족을 느끼지 못할 경우, 기존 직장에서 분투하는 대신 미련 없이 직장을 떠날 가능성이 높다. 즉, 새로운 직무에 신속하게 초점을 맞추는 능력이 경험의 축적보다 더욱 중요해진다.

따라서 변화 자체가 가치를 발하는 대신 변화에 대한 주저는 실패의 징표가 된다. 단기 프로젝트, 단기계약, 유연한 직무, 증가하는 이직률은 비공식적 신뢰관계가 형성될 수 있는 지속적인 상호작용의 기회를 박탈한다. 그 결과, 헌신, 충성, 책임, 신뢰, 우정이 파괴되기에 이른다(Sennett, 1998). 가상공동체에 대한 유토피아적 전망에 냉소를 표하는 세넷의 고찰은 반박을 불러일으킬 수 있는 논쟁거리를 제공하고 있는 것이 사실이나, 사회적 관계의 '단명화' 현상을 이해할 수 있는 중요한 단서를 제공한다.

한편 사회관계의 '피상성'은 근대성이라는 역사적 맥락으로부터 싹튼다. 근대화의 진행은 공동체의 해체와 개인화 과정의 등장과 연관된 것이기 때문이다. 결국 근대화 과정은 사회구조가 고도로 피상화되는 과정이라고 볼 수 있다. 공동체와 개인적 삶 사이의 연결성이 와해되는 이 같은 현상을 '탈사회화'(de-socialization)로 부르는 스톤(C. Stone)은 사회적 결속과 관계구조의 해체를 우려한다(Stone, 2000). 그러나 사회관계의 피상화는 탈사회화로 단죄하기보다 '단힌 관계'가 '열린 관계'로 이행되는 계기로 긍정적으로 평가될 수 있다(Putnam, 2000).

라. 사회심리적 측면: 자아정체성과 자아실현성

탈근대적 상황에서의 개인화는 역사적으로 규정되어 왔던 사회형태가 사라지고 전통적 의례, 행위규범, 실용지식의 권위가 상실되어가는 과정

으로 특징지어진다. 따라서 개인화는 사회성원들에게 사회적 연대를 구축하기 위해 보다 적극적으로 노력할 것을 요청한다. 전통사회에서의 사회관계가 개인의 자율적 결정에 의한 소산이 아니라 공동체의 사회성을 반영하는 것이라면, 탈근대사회에서의 사회관계는 높은 유동성, 국지적 의사소통, 다변적 사회접촉, 대인관계의 주체적 관리 등에 의한 결과로 이해된다. 말하자면, 방어적 정체성이 아닌 공격적 정체성의 산물로서 파악되는 것이다. 과거의 족쇄를 벗어 던지려는 의지 하에 미래를 변형하려는 적극적 태도를 지니고 부당한 외적 간섭을 극복하려고 노력함으로써, 개인은 자신의 삶에 대해 보다 큰 사회적 통어력을 확보할 수 있게 된다 (Touraine, 1988).

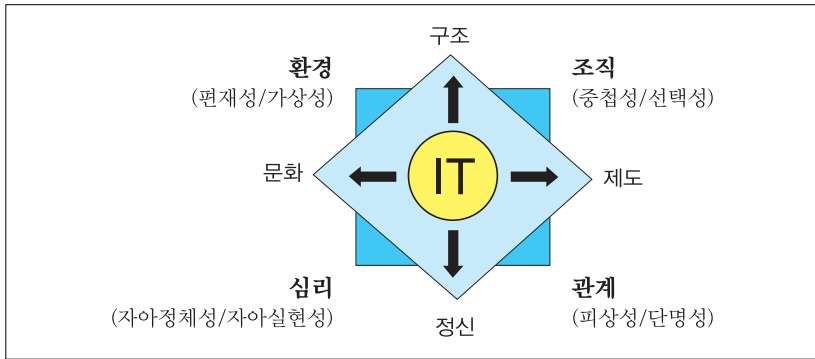
탈근대적 개인화 사회에서는 자신의 삶을 적극적으로 구축하자는 취지 하에 새로운 인간관계를 지속적으로 조성하려는 노력이 요구된다. 따라서 개인은 사회적 접촉을 지속하고 갱신하며 새로운 가치를 부여해야 한다. 기든스(A. Giddens)는 정태적 전통이나 위계적 지배로부터의 해방을 목표로 하는 ‘생활정치’(life politics)라는 개념을 설명하면서, 탈근대적 상황 하에서의 개인에 의한 삶의 결정의 중요성을 강조한다. 생활정치는 자아 정체성에 영향을 미치는 결정에 기초한 것이므로 오늘날의 자아정체성은 성찰의 결과라고 할 수 있다(Giddens, 2000).

2. 새로운 사회 질서의 형성

급격하게 변하는 사회에서 자립적이고 자율적인 의식은 시대에 뒤진 것으로 인식되는 대신, 무수히 연결된 관계망 안의 접속자로서 행동하는 개인이 그 자리를 채우게 된다. 즉, 개인 자율성이 관계성으로 대체되어 개인은 끊임없이 변화하는 관계와 활동의 그물망으로 이루어진 복잡하고 상호의존적인 질서 속에 몸담게 된다(Wellman, et. al., 1996). 사실상 현대인은 과거 어느 때보다도 많은 사회관계에서 다양하고 강도 높게 참여하고 있다. 현실적 관계에서뿐만 아니라 가상공간 속에서도 개인은 사회적 연결

망의 일개 노드로 기능하게 된다. 심지어 개인과 국가까지 국제적 협력공동체의 복잡한 연결망의 한 요소로서 작용한다. 따라서 맥락과 무관한 노드나 요소의 독보적 행위는 사회적, 국제적 비난을 면치 못하게 된다. 이처럼 상호이질적인 무수한 결절과 연결을 특징으로 하는 복합적 사회질서는 푸코(M. Foucault)가 최초로 제안한 '잡종사회(heterotopic society)'로 개념화할 수 있다(Faubion, 1999 참조).

[그림 2] 잡종사회의 도래



정보통신은 하나의 상념에서 다른 상념으로의 인지적 도약, 병렬적 쟁점들에 대한 동시적 파악, 하나의 아이디어에 다른 아이디어들을 중첩시키는 복선적 사고, 서로 무관해 보이는 주제들을 일관된 명제로 통괄할 수 있는 종합적 사유의 가능성을 제공하는 기술적 기반구조를 형성한다. 따라서 창발적 산물로서의 잡종사회는 선형적 세계관의 인식경계를 넘어서는 고유한 특성을 함유한다. 그러한 특성을 온전히 파악하기 위해서는 매우 복잡한 사회질서를 있는 그대로 바라보려는 관점이 필요하다.

IV. 기술사회의 역동성 전망

I. 기술과 사회의 변증법

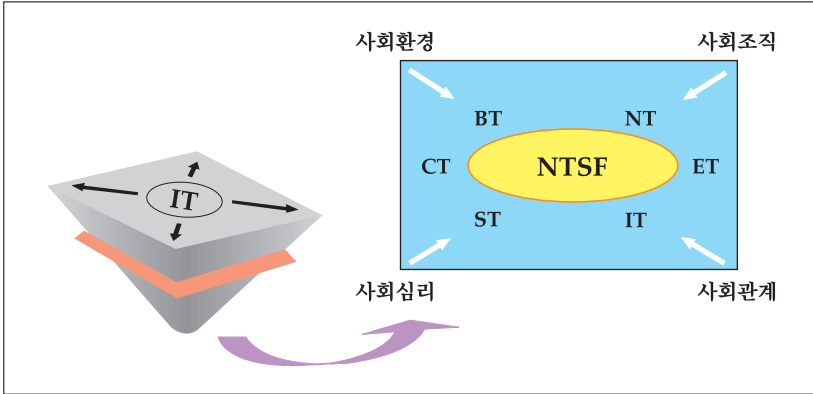
이질적 요소들의 혼종 상황을 뜻하는 잡종사회의 개념적 준위(layer)를 존재, 관계, 성질, 위상이라는 네 가지 측면으로 나누면 다음 [표 1]과 같다.

[표 1] 잡종 사회의 성격

존재	이질성(Heterogeneity): 다양한 구성요소들의 공존
관계	이중교배 (Hiatus): 이질적 요소들간의 교접
성질	혼성성(Hybrid): 새로운 성질을 지닌 신물의 생성
위상	상전이(Phase Transition): 기존 존재상태의 변화

잡종사회는 내재적 욕구를 충족시킬 수 있는 기술을 통해 새로운 단계로의 도약을 꾀하고자 한다. 사회형성론적 관점에 준거한 잡종시대의 새로운 기술적 요구는 일단은 다양한 구성요소들이 서로 만나고 뒤섞여 새로운 상태로 발돋움하고자 하는 증식적 욕구, 접속적 욕구, 융합적 욕구 및 탈주적 욕구에 즉각적으로 기여할 수 있는 생명공학(BT), 나노기술(NT), 우주기술(ST) 부문에 집중될 것으로 예상된다. 이러한 기술력을 기반으로 잡종사회는 한 단계 고양된 상태로 도약할 것으로 전망된다. 이러한 과정을 통해 새로 출현하는 사회질서는 기술체계와 사회체계의 변증법적 상호작용의 소산이라는 점에서 '신기술사회구성체'(neo-technosocial formation)로 지칭할 수 있을 것 같다([그림 3]).

[그림 3] 신기술사회구성체의 출현(NTSF)



2. 후속적 변화에 대한 전망

원초적 형태의 잡종사회의 연장선상에 있는 신기술사회구성체는 다음과 같은 일련의 특성들을 함유한다. 첫째는 '선택과 집중'이나 '20:80 사회로의 진전' 등과 같은 진단에서 유추할 수 있는 비형평성(disequilibrium)이고 둘째는 '구조 조정, 체제 개혁' 등과 같은 선언적 유형어를 통해 감지할 수 있는 역동성(dynamism)이며, 셋째는 '무어(Moore)의 법칙' 등과 같은 배가성 원리에서 간파할 수 있는 비선형성(nonlinearity)이다. 넷째는 '학습조직'과 같은 새로운 조직유형들에 함축된 자기조직성(self-organization)이며 다섯째는 '개성'이나 '독창성'에 대한 강조에서 판독할 수 있는 자동생산성(autopoiesis)이다.

신기술사회구성체는 평형상태와 거리가 먼 준안정상상태(metastable state)에서 자기조직성을 발휘해 창조적 발전을 도모하는 소산체제(dissipative system)의 전형에 해당하는 것으로, 구성상으로는 씨줄과 날줄이 복잡하게 얽혀있는 '망상 사회' (grid society), 형태상으로는 사전에 확정된 길이 없이 임의로 뻗어나가는 '리즘 사회' (rhizome society), 과정상으로는 물자나 정보가 자유롭게 순환되는 '유동사회' (fluid society)로서 규

정할 수 있는 ‘초개방적 복잡체제’ (super-open system of great complexity) 라고 할 수 있다.

V. 결론

BT, IT, NT, ST 와 같은 새로운 기술이 사회체제에 복잡성과 역동성을 부여하면서, 기술사회구성체는 발전 과정에서 두 가지 심각한 문제를 제기할 것이다. 첫째는 복잡성 문제(complexity trap)로, 혼돈으로부터의 질서가 출현하는 대신 혼돈이 가중됨으로써 더 이상 수습이 불가능한 파국이 초래될 수 있다. 둘째는 새로운 사회 문제로 제기될 수 있는 본원성 문제(substantive trap)로, 사회 공학 문제와 상대적으로 동떨어진 윤리, 가치, 심미적 쟁점들에 대한 취약성이 심화된다는 것이다. 이 같은 고도기술사회의 새로운 문제들에 효과적으로 대응하기 위해서는 기계적 세계관에 기초한 근대 지식 패러다임을 복잡성이 가중되는 새로운 사회환경에 적실성을 발휘할 수 있는 후근대(late modern) 지식 패러다임으로 전환시켜야 할 것이다.

참고문헌

- Barabasi, A. 2002. *Linked: The New Science of Networks*. Jackson: Perseus Publishing.
- Bauman, Z. 2001. "The Great War of Recognition." *Theory, Culture & Society*. 18(2/3): 137-150.
- Beck, U. and E. Beck-Gernsheim. 2002. *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. London: Sage.

- Bell, D. 1973. *The Coming of Postindustrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.
- Castells, M. 1989. *The Informational City*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Castells, M. 1996, 1997, 1998. *The Rise of the Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. 1-3. Cambridge: Blackwell.
- Faubion, J. 1999. *Aesthetics, Method, and Epistemology: Essential Works of Foucault, 1954-1984*, Vol II. New York: New Press.
- Giddens, A. 1991. *Modernity and Self Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Blackwell.
- Gilder, G. 2002. *Telecosm: How Infinite Bandwidth will Revolutionize Our World*. New York: The Free Press.
- Goffman, E. 1959. *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York: Doubleday Anchor.
- Harvey, D. 1989. *The Condition of Postmodernity*. Cambridge: Blackwell.
- Hochschild, A. 1983. *The Managed Heart*. Berkeley: University of California Press.
- Honneth, A. 2001. "Recognition or Redistribution? Changing Perspectives on the Moral Order of Society." *Theory, Culture & Society*. 18(2/3): 43-55.
- Jones, S. 1997. *Virtual Culture: Identity and Communication in Cybersociety*. London: Sage.
- Lash, S. and J. Urry. 1994. *Economies of Signs and Space*. London: Sage.
- Luhmann, N. 1995. *Social Systems (Writing Systems)*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Lyon, D. 1988. *The Information Society: Issues and Illusions*. Cambridge: Polity Press.
- Masuda, S. 1980. *The Information Society as Post Industrial Society*. Tokyo: Institute for the Information Society.
- Munch, R. 1984. "Theorie des Handelns - Universelle Idee und partikulare Konkretisierung," *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsy-*

- chologie*. 36(416).
- Pongs, A. 1999. *In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich? Band 1*. Dilemma Verlag.
- Poster, M. 1995. *The Second Media Age*. Cambridge: Polity Press.
- Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rheingold, H. 1993. *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. Cambridge: MIT Press.
- Rifkin, J. 2000. *The Age of Access: The New Culture of Hypercapitalism, Where All of Life Is a Paid-For Experience*. New York: Putnam Publishing Group.
- Robins, K. and F. Webster. 1999. *Times of Technoculture*. New York: Routledge.
- Schwartz, B. 2004. *The Paradox of Choice: Why Many is Less?* New York: Harper Collins.
- Sennett, R. 1998. *The Corrosion of Character*. New York: W. W. Norton & Company.
- Smith, M. and P. Kollock eds. 1999. *Communities in Cyberspace*. New York: Routledge.
- Stone, C. 2000. *Networking: The Art of Making Friends*. London: Random House.
- Touraine, A. 1988. *Return of the Actor: Social Theory in Postindustrial Society*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Turkle, S. 1995. *Life on the Screen: Identity in the Age of the Internet*. New York: Simon & Schuster.
- Webster, F. 1995. *The Theories of the Information Society*. New York: Routledge.
- Wellman, B. et. al. 1996. "Computer Networks as Social Networks." *Annual Review of Sociology*. 22: 211-38.

ASEM 10년의 성과: 트랜스 유라시안 정보네트워크(TEIN)를 활용한 유럽연구교육망(GÉANT2)과 동북아시아의 협력

다이 데이비스
(Dai DAVIES)

대학은 천 년 이상 진보적 지식과 교육의 근원으로 존재해왔다. 외부로부터 스스로를 고립시키고 상아탑 내부의 학자와 연구자들 사이에서만 활발한 교류 또는 “네트워킹”을 유지하는 것이 대학의 일반적인 모습이었다. 따라서 연구 네트워크는 대학만큼이나 오랜 기간 동안 존재했다고 할 수 있다. 유럽의 경우, AD 5세기에 아일랜드 성자들이 유럽을 광범위하게 여행하며 스위스나 이탈리아에까지 가서 국경을 초월해 지식을 전파했다는 사실은 매우 인상적이다. 마찬가지로, 16세기 초에 케임브리지 대학에 머물렀던 네덜란드 신학자는 오늘날 세계적 명문대로 알려진 케임브리지 대학의 신뢰도 발전에 기여했다.

근대 연구 네트워킹은 정보통신, 특히 데이터 통신이 거리 장벽을 붕괴하기 시작한 1980년대에 본격적으로 시작됐다. 1980년에 이르러 많은 영국 대학교들이 데이터 네트워크로 연결되면서 연구 협력에 새로운 박차를

가했다. 이같은 혁신 기술은 오늘날 우리가 당연히 여기는 수많은 인터넷 관련 개발의 토대를 마련했다. 범유럽 규모, 그리고 계속 증가하는 세계적 기반의 네트워크 발달로 아이디어가 사람보다 빠르게 움직일 수 있게 되었다. 그로 인해 국경이 갖는 의미가 퇴색되는 한편 지적 협력의 질과 효율성이 개선되었다. 이제 국제적인 학연협력은 세계 평화와 번영에 기여하는 필수 요소이며 주요 세계 이슈들은 국경에 구애 받지 않는다. 국내 문제에 국제적 기술과 해결책을 적용함으로써 발생하는 규모의 경제는 엄청난 경제적 혜택을 가능하게 한다. 연구 분야의 측면에서 볼 때 소립자 물리학 실험 등 일부 연구 영역에서의 협력은 한 국가가 감당하기에 비용이 너무 막대하다. 또한 기후 연구와 같은 영역은 본질상 국제적 데이터의 수집이 반드시 필요하다. 반면 식물 생물학과 같은 분야에서는 한정된 지식의 통합이 요구된다.

이들 연구 분야는 모두 연구가들의 전자적 협력 능력으로 인해 큰 발전을 이루었다. 연구 네트워킹 즉 정보통신 네트워크를 이용한 연구가들의 협력은 지난 20년간 빠르게 발전했다. 유럽연구교육망(GÉANT2)은 세계에서 가장 중요한 연구 및 교육 도구로, 다양한 분야에서 연구와 교육에 헌신하고 있는 유럽 연구가들이 국경을 초월해 협력할 수 있다. 가장 큰 노력을 요하는 애플리케이션에 필요한 성과를 달성하는 유일한 길은 연구와 교육을 전담하는 네트워크를 구축하는 것이다.

국제적 협력도 이 같은 네트워킹에 매우 중요한 요소이다. 2000년에 구축된 트랜스 유라시안 정보네트워크(TEIN)는 아시아와 유럽 간의 국제적 협력을 보여주는 가장 좋은 예이다. 원래 TEIN은 한국과의 협력을 기반으로 시작됐으나 TEIN2 프로젝트의 최신 단계에 이르러 동아시아 국가간 연구 협력뿐 아니라 아시아와 유럽의 협력까지 활성화하도록 그 범위가 확대되었다. TEIN2 프로젝트는 2004년에 시작돼 유럽위원회(European Commission)의 개발 협력 예산으로부터 상당한 자금을 지원받았으며 이미 동남아시아와 서남아시아, 호주 등 선진국과 개발도상국을 상호 연결하는 네트워크가 구축됐다.

유럽의 연구 네트워크 개발에 있어 중요한 요소는 정보통신 시장의 자유화이다. 10년 남짓한 기간 동안 유럽은 정보통신을 독점 공급자가 배분하는 것으로 보던 위치에서 네트워크 능력을 더 이상 한정적으로 보지 않는 자유시장주의로 옮겨갔다. 이것은 TEIN2이 직면한 도전과제이다. TEIN2의 핵심 성공 요인은 유럽 자금의 도움을 받아 프로젝트에 참여하는 개발도상국(중국, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 베트남)과 선진국(호주, 일본, 한국, 싱가포르)을 하나의 공통 네트워크와 조직으로 연결해 참여국 모두에게 혜택을 주고 유럽과 직접적으로 연결된 지역 내 네트워크를 구축하는 것이다. 이 프로젝트는 지식과 경험의 공유를 통해 지역 내 파트너 국가들이 협력을 도모하고, 유럽이 이미 해결한 시장 관련 문제들을 다룰 수 있도록 지원해왔다. TEIN2 네트워크는 보건, 생물학, 이러닝(e-learning), 재해 복구 등 다양한 분야에서 지역 내 또는 지역간 협력을 가능케 함으로써 연구계와 교육계에 직접적인 혜택을 주는 동시에 폭넓은 사회적 목표에 기여한다.

TEIN2와 같은 진보적 네트워크는 특히 의학 교육 분야에 중요한 기회를 제공한다. 이같은 예들은 TEIN2가 어떻게 지역 텔레메디신(telemedicine) 네트워크 개념을 효과적으로 실현시킬 수 있는지를 보여준다. 우수한 의학 센터에 있는 전문의들과의 네트워킹을 통해 최고의 의료기술을 아시아 전역에 전파할 수 있다. 특수 분야의 권위자가 오랜 시간 동안 힘든 비행을 할 필요가 없이 간단한 비디오 링크를 통해 환자의 증상을 원격으로 즉시 관찰한 뒤 실시간으로 조언을 해줄 수 있다. 네트워크가 비용과 시간을 절감해준다는 사실은 특히 의료보건 분야에 중요한 영향을 미친다. 짧은 이동 시간 덕분에 더 많은 상호 작용이 가능해진 것이다.

TEIN2는 지역 내 인터넷 발전을 촉진해 디지털 참여(digital inclusion)를 장려하고 두뇌 유출(brain drain)을 방지하는 한편 포용적(inclusive) 정보사회의 목표를 달성하도록 돕는다. 파트너들의 전문성을 살리는 이 프로젝트는 아시아 유럽 정상회의(ASEM) 구상에 참여하는 개발도상국들의 연구 네트워킹을 장려한다. 최초의 지역 내 네트워크를 개발하고 유럽연

구교육망(GÉANT2)과 연결함으로써 아시아 태평양 지역의 연구자들이 국제 연구계의 핵심 플레이어로 도약할 수 있는 기반이 마련될 것이다. 아시아 파트너들의 적극적인 지원과 함께 TEIN2 구축에 참여한 것을 매우 자랑스럽게 생각하며, 현재 그들과 함께 지역의 긍정적 평화적 발전에 기여하는 강력하고 지속 가능한 프로그램을 구축하는 일에 최선을 다하고 있다.

정보사회를 향한 APEC TEL의 IT산업과의 파트너십

정인익

I. APEC 정보통신 실무그룹(TEL)

아시아태평양 경제협력체(APEC)는 1989년에 아시아 태평양 지역의 경제 성장, 협력, 무역과 투자 촉진을 위해 설립됐다. 21개 회원국¹으로 구성된 APEC은 26억의 인구를 대표하며 세계 GDP의 56%, 세계 교역량의 49%를 차지한다.² APEC 회원국 지도자들은 매년 역내 경제성장과 번영과 관련된 다양한 이슈들을 논의하는 자리를 갖는다. APEC 최초의 실무그룹 중 하나인 APEC 정보통신 실무그룹(TEL: Telecommunications and Information Working Group)³은 1990년에 설립됐으며 IT 기반시설에서 정보보안, 인적자원개발에 이르는 다양한 ICT 이슈들을 논의하는 중요한 장을 제공해왔다. 지도자와 장관들의 지침을 바탕으로 자유 무역과 투자, 지속가능

1. 호주, 브루나이, 다루살람, 캐나다, 칠레, 중국, 홍콩, 인도네시아, 일본, 한국, 말레이시아, 멕시코, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니, 페루, 필리핀, 러시아, 싱가포르, 대만, 태국, 미국, 베트남.

2. APEC Outcomes and Outlook 2006 · 2007.

3. www.apectelwg.org.

한 발전을 위한 협력이라는 목표 하에 정보사회 실현과 ICT 기반시설 확충, ICT의 경제, 사회, 기술적 측면 개발에 힘써왔다

TEL은 설립 이후 의제 개발 및 산출물의 수와 질적 측면에서 꾸준히 발전해 왔다. TEL 회의는 연 2차례 개최되며 회원국과 관련 국제 기구, 공식 옵서버, 초빙국(기구)을 포함해 연 평균 6백 명 이상이 참가하며 민간분야와 학계의 참여도 크게 늘고 있다.

II. 정보사회개발을 향한 APEC TEL의 성과

APEC TEL은 산업계와 학계, 지역 및 국내 단체들과의 협력을 통해 지속 가능한 경제 성장과 정보 사회를 향한 사회 발전을 이룩하기 위한 정책 틀을 이해하고 개발해왔다. TEL의 활동은 선례와 정보교류, 국경을 초월한 협력적 ICT 프로젝트를 장려한다. 최근의 프로젝트들은 역량, 신뢰, 기술 구축과 함께 보안 강화와 사회 전반에 걸친 정보통신 및 정보기술 전파를 강조하는데, 이것이 아태정보사회(APIIS)의 설립 목적이기도 하다.

정보사회의 근간은 ICT의 유비쿼터스(ubiquitous) 접속을 보장하고 ICT가 제공하는 혜택을 모든 사람들에게 제공하는 것이다. 이 같은 목표를 빠른 시간 내에 달성하기 위해 다양한 활동이 전개되었다. 이와 관련된 주요 APEC 보고서로는 APEC 회원국의 브루나이 목표(Brunei Goals) 달성을 지원하기 위한 'TEL 미래행동계획' (The Future Action Plan for TEL), 'TEL 정보격차 해소를 위한 활동보고서' (Status Report on TEL Digital Divide Activities), APEC 광대역 개발을 위한 핵심사항(The Key Elements in Broadband Development for APEC) 등이 있다.

A. APEC 회원국의 브루나이 목표(Brunei Goals) 달성을 지원하기 위한 TEL 미래행동계획

2000년, APEC 정상들은 브루나이에서 역내 인터넷 접속자수를 2005년 까지 3배로 증가시킨다는 목표에 합의했다. 정상들은 이 목표를 달성하기 위해 아직 형성 단계에 있는 인프라와 인적 역량, 기술의 개발이 요구된다는 점을 이해했다. 또한 정부의 힘만으로는 이 같은 비전을 성취할 수 없기 때문에 APEC의 통합적 접근법을 이용할 필요가 있으며, 필요한 경우 시장 지향 정책을 적용해 기업투자를 유치하고 대학교, 훈련 기관 및 연구 기관, 전문대학 등과 협력하기로 했다.

2001년 이후 TEL은 진척 상황 평가를 위해 인터넷 보급률에 대한 통계를 수집했다. 2005년 페루 리마에서 개최된 TELMIN6 회의에서 장관들은 역내 인터넷 접속자수를 2005년까지 3배로 증가시키는 것을 목표로 하는 브루나이 목표의 진행 상황을 2006년 초에 평가하도록 TEL에 지시하고, 모든 회원국에 2005년까지 인터넷 접속 통계를 업데이트하도록 권고했다. 2005년 말에 이르러 접속자수 3배 증가를 위한 브루나이 목표의 진척 상황을 평가한 결과, 2000년 브루나이 선언 이후 APEC 내 인터넷 접속자수가 2배 이상 증가했고 인터넷 보급률도 현저히 증가한 것으로 나타났다.

[표 1]에서 볼 수 있듯이 2000년부터 2006년 사이에 인터넷 접속자 수가 크게 증가했다.

- I) 21개 회원국 중 5개국에서 인터넷 사용자가 3배 이상 증가
- II) 1개국에서 4배 이상 증가
- III) 1개국에서 5배 이상 증가
- IV) 2개국에서 7배 이상 증가
- V) 1개국에서 9배 이상 증가
- VI) 1개국에서 74배 이상 증가
- VII) APEC 지역 내 전체 인터넷 접속자수는 2000년부터 2006년 사이에 2.74배 증가함.

[표 1] 인터넷 접속 통계(2007년 3월 현재)

국 가	인터넷사용자 (2000)	인터넷 사용자	성장률 (%)	20006년:2000년 비율
호주	6,599,788	14,729,209	123.20	2.23
브루나이	30,000	135,000	350.00	4.50
캐나다	12,703,016	21,900,000	72.40	1.72
칠레	1,757,138	6,700,000	281.30	3.81
중국	22,500,000	132,000,000	486.67	5.87
홍콩	2,283,000	4,878,713	113.70	2.14
인도네시아	2,000,000	18,000,000	800.00	9.00
일본	47,080,000	86,300,000	83.31	1.83
한국	19,040,000	33,900,000	78.05	1.78
말레이시아	3,700,000	13,528,200	265.63	3.66
멕시코	2,712,320	20,200,000	644.75	7.45
뉴질랜드	830,091	3,200,000	285.50	3.85
파푸아뉴기니	135,028	170,000	25.90	1.26
페루	2,500,000	4,570,000	82.80	1.83
필리핀	2,000,000	7,820,000	291.00	3.91
러시아	3,100,065	23,700,000	664.50	7.65
싱가포르	1,200,000	2,421,000	101.75	2.02
대만	6,260,000	14,500,000	131.63	2.32
태국	2,300,000	8,420,000	266.09	3.66
미국	95,334,157	210,080,067	120.36	2.20
베트남	200,000	14,913,652	7356.83	74.57
합계	234,264,603	642,065,841	174.08	2.74

출처: Dr. Yan Ma, Progress towards the Brunei Goal of Tripling Internet Access by the End of 2006, Assessment Report, APEC TEL35/DSG/012, 2007.

역내 인터넷 접속자수가 현저하게 증가한 것은 사실이나, 3배 증가라는 브루나이 목표에는 미달했으며 이 목표를 달성하기 위해서는 아직도 할 일이 많이 남아 있다. 그러나 APEC 회원국들은 인프라 구축 면에서 상당한 발전을 이루었으며 통신밀도(tele-density) 개선과 더 나은 서비스 제공

을 통해 많은 성과를 거뒀다. APEC 지역 내 정보격차 해소와 디지털 기회 창출을 위한 인터넷 보급률을 더욱 확대하기 위해 회원국들은 지속적으로 ICT 및 관련 서비스 활성화를 위해 노력하도록 장려되고 있다. 한편, TEL은 역내 인터넷 접속자수 증가만을 강조하는 대신 경험과 정보의 교류를 지속하고 타 APEC 포럼들 및 지역, 국제단체들과 관련 활동 분야에서 협력을 강화해 회원국 국내와 회원국 사이의 정보 격차 해소를 해결해야 한다.

B. TEL 정보격차 해소를 위한 활동보고서

정보사회 실현에 반드시 필요한 요소 중 하나는 정보 격차의 해소이다. 정보 격차는 한 경제권에 속한 여러 국가 또는 지역들 사이의 ICT 접속 격차를 측정한다. APEC 정보통신장관들은 2000년 5월에 채택된 칸쿤 선언(Cancun Declaration)를 통해 TEL이 정보격차 해소 노력에 박차를 가할 것을 촉구했다. 이 지침은 국제 경제에 있어서의 정보혁명의 중요성을 강조하며 2005년까지 APEC 지역 내 인터넷 접속자수를 3배로 증가시키기로 합의한 브루나이 다루살람 정상선언(Leader's Declaration)이 채택된 2000년 11월에 더욱 확대됐다. 이에 대한 응답으로 TEL은 1) '정보격차 행동 청사진'(Digital Divide Blueprint for Action)을 수립해 TEL 25의 지지를 받았고 2) 브루나이 목표의 진척 상황 평가를 위해 인터넷 보급률에 대한 통계를 수집했으며 3) 2001년에 TEL 회원국의 정보격차 해소 정책에 대한 내부 현황평가를 실시하고 4) 타 포럼의 정보격차 관련 활동에 대한 내부 현황평가도 실시했다. 그와 함께 5) 2001년과 2002년에 정보격차와 숙련 부족 해소를 위한 워크숍을 세 차례 개최했다.

이후, 다양한 정책 분야와 이슈를 다루는 워크숍과 훈련 프로그램, 기술 지원, 정보 교류 등 많은 활동과 프로젝트들이 TEL에 의해 개발 및 실행돼 왔다. 2001년에 실시된 회원국 정보격차 해소 정책에 대한 내부 현황평가를 바탕으로 TEL이 규명한 성공적 정책의 핵심 요소는 다음과 같다.

- a. **리더십** - 주로 경제적 차원의 리더십이나, 문제 해결을 위한 비전과 제도, 구조를 창조하려는 지역적 노력도 포함된다.
- b. **파트너십** - 기업, 교육 및 사회기관과 정부를 포함한다.
- c. **일관된 정책** - 모든 정책의 목적이 희망하는 경제 및 사회 환경을 창출하도록 한다.
- d. **시장 초점** - 필요한 투자를 정당화하는 수요를 개발한다.
- e. **지속가능성** - 종자돈 단계 이후에도 서비스가 지속되도록 한다.
- f. **확장성(Scalability)** - 서비스가 부족한 지역으로 프로그램이나 이니셔티브가 확장될 수 있도록 한다.

이와 더불어 2001년과 2002년에 개최된 세 차례의 TEL 정보격차 워크숍을 통해 정보격차 해소를 위한 핵심 요소 세 가지를 확인했다.

- a. **접속성**: 저렴한 접속 비용은 소비자의 인터넷 사용을 증가시킨다. 경쟁과 자유화는 접속 비용을 절감하고 소비자의 다양한 필요를 충족시킬 수 있는 상품과 서비스를 장려하기 위해 반드시 필요한 정책이다. 서비스가 부족한 지역의 경우, 기술배치와 보완적인 정책 환경, 이 지역 인구의 필요와 직접적으로 관련된 프로그램 등을 통해 개선된 서비스를 제공할 수 있다.
- b. **인프라**: 전반적으로 긍정적인 경제 환경은 인터넷 지원을 위한 인프라 구축 및 확장에 필수적이다.
- c. **인적 자원 개발**: 숙련 노동자 확보는 모든 경제의 주요 관심사이다. 이 문제에 대한 단일 해결책은 존재하지 않으며, 산업계의 협력을 통해서만 해결될 수 있다.

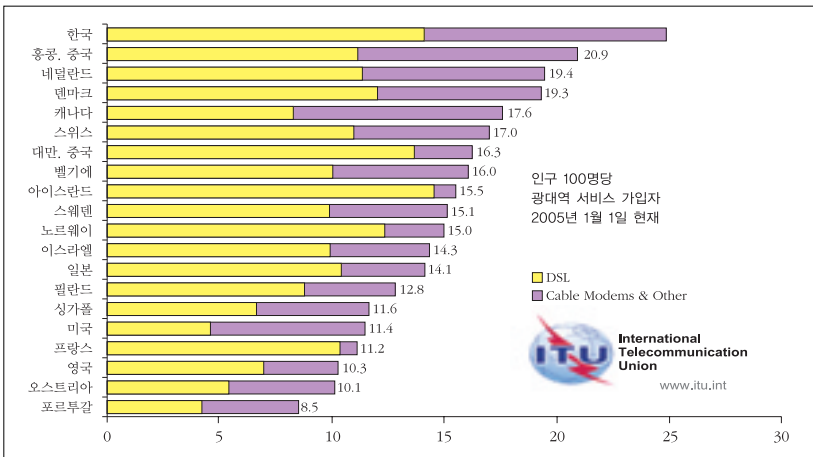
이 같은 핵심 요소와 정책 이슈를 적용하려는 노력은 정보격차를 해소할 수 있는 결정적인 요인이다.

C. APEC 광대역 개발을 위한 핵심사항

1998년 TELMIN3이 개최된 이후, 회원국 장관들은 TEL에 광대역 정보 인프라를 적극 개발할 것을 촉구하면서 광대역 서비스를 도시 근교 및 농촌지역으로 확대해야 한다고 역설했다. 2002년에 개최된 TELMIN5 회의에서 장관들은 광대역 기술의 필요성과 이것이 경제성장에 미치는 영향을 강조했다. 또한 e-APEC⁴ 전략과 'TEL 정보격차 해소를 위한 활동보고서'를 언급하면서, TEL의 광대역 확장 노력과 장관 및 정상들의 ICT의 보편적 접근성 확대 촉구를 연계시켰다.

TELMIN5의 지침에 따라 TEL은 워크숍, 조정분과 프리젠테이션 및 논의, 테스트베드/파일럿 프로젝트 등 다수의 광대역 관련 활동을 진행했다.

[그림 1] 세계 20대 경제국 광대역 보급율, 2005년 1월 1일 현재



출처: 국제전기통신연합(ITU) 국가별 보고서 (모바일 셀룰러 광대역 제외 (예: 3G))

4. http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/2001/appendix_2_eAPEC_strategy.html 참조

[그림 1]에서 볼 수 있듯이, 일부 APEC 회원국은 세계에서 가장 앞선 광대역 보급율을 자랑한다. 조사 결과, 이처럼 리더로 자리매김하는 과정에서 이들 국가들은 기술 보급, 접근성, 적용 등의 문제들과 함께 '적절한 정부의 역할이 무엇인가'라는 핵심 질문을 해결하기 위해 다양한 접근 방식을 활용해온 것으로 나타났다. 또한 2005년에 APEC 정보통신장관들이 채택한 'APEC 광대역 개발을 위한 핵심 사항'은 국가별 광대역 정책과 관련해 다음과 같은 사항을 개발 및 이행할 것을 장려한다.

- a. 접근성 및 사용을 최대화.
- b. 지속적인 경쟁과 자유화를 조장.
- c. 적절한 규제틀 마련.
- d. 광대역 네트워크 및 서비스 사용에 대한 신뢰 구축

Ⅲ. TEL과 역내 IT 산업의 협력

앞서 언급한 대로 APEC은 개방적 대화와 모든 참가자의 견해에 대한 동등한 존중, 합의적 의사결정 과정을 바탕으로 운영되는 독특한 포럼이다. 이와 함께 강하고 활력 있는 경제는 정부의 노력만으로 달성되지 않고 지역 내의 기업계, 산업계, 학계 및 이해단체 사이의 협력이 필요하다는 사실을 인식한다. APEC TEL도 최첨단 기술의 개발 및 실행에 있어 IT 산업의 중요성을 인정하고 APEC TEL 활동과 관련된 다양한 논의에 기업계의 참여를 적극 권장했다. 2005년 TEL은 산업계 내 최신 발전 상황에 대한 직접적 논의의 필요성을 강조하면서 민간 부문과 공공 부문, 규정자, 정책입안자 등이 함께 참여하는 원탁회의를 제안했다.

이 원탁회의의 목표는 '최첨단 혁신' 기술과 역량, 상품, 비즈니스 모델을 TEL에 소개하는 것으로, 산업계의 리더십을 강조하고 생산과 관련한 각종 기회와 도전과제를 규명하며 규정자와 정책입안자들에게 향후 협력 분야에 대한 지침을 제공했다. 이 회의를 통해 역내 산업계의 핵심 플레이

어들이 향후 나아갈 방향에 대해 활발한 논의가 진행될 것으로 기대된다. 또한 민간 부문의 TEL 참여를 높이기 위해 비즈니스 토론의 장을 마련하는 동시에 정부와 기업, 연구기관 간의 교류 기회를 확대하고자 한다. 이와 함께 규정자와 정책입안자들이 업무에 영향을 미치는 핵심 기술 및 상업적 발전에 대해 확고한 관점을 유지할 것을 제안했다.

이처럼 산업계와의 관계를 강화하려는 노력과 함께 TEL은 '산업 미래 원탁회의(Industry Futures Roundtable)'를 개최하기 시작했으며, 주로 TEL 개최국과 해당 국가의 IT업계가 함께 협력해 지역 산업과 기업의 참여를 장려하기로 합의했다. 캐나다 캘거리에서 열린 TEL33 회의에서 제1회 산업 미래 원탁회의는 산업계와 캐나다 산업부(Industry Canada) 간의 양방향 대화의 형태로 개최됐다. 최신 IP 및 무선통신 기술과 서비스에 초점을 맞춘 이 회의는 수많은 다국적 IT 기업 CEO와 중역들의 참여에 힘입어 큰 성공을 거뒀다. 이후 뉴질랜드는 TEL34 회의 기간 중에 '정보통신 생태계의 진화'라는 주제로 산업 미래 원탁회의를 오클랜드에서 개최했다. 4개의 세션으로 구성된 이 회의에서는 대역폭(bandwidth) 기술부터 인프라 투자, 미래를 위한 지속가능한 비즈니스 모델 등 다양한 주제들이 논의되었다. 가장 최근의 산업 미래 원탁회의는 필리핀 퀘존 시티(Quezon City)에서 TEL35 회의 기간 중에 개최됐으며, 광대역 및 무선 서비스를 통해 2010년까지 APEC 지역 내 보편적 인터넷 접속 제공을 목표로 하는 브루나이 목표에 초점을 맞췄다.

산업 미래 원탁회의는 성공적인 회담을 통해 TEL에 기여할 수 있는 방법을 발견했다. 오클랜드에서 제 2회 회의를 개최한 이후 원탁회의는 TEL 본회의에 원탁회의 결과로부터 도출한 정책이슈와 심의안을 제시했다. 주로 정책입안자와 규정자로 구성된 TEL 참가자들은 공식 TEL 회의 전에 그 안들을 검토함으로써 주요 현안에 대한 이해를 높이고 원탁회의 결과들을 타 회의 및 정책입안 과정에 적용할 것으로 기대된다.

지금까지 세 차례 개최된 산업 미래 원탁회의는 TEL 내에서 가장 생산적이고 규모가 큰 회의로 자리매김했다. 캘거리 회의 이후 2백 여명의 참가자를 자랑하며 전 세계 어떤 회의보다도 많은 사람들의 관심을 받고 있다. 그

결과 APEC TEL 산업 미래 원탁회의는 단순히 공공부문과 민간부문의 네트워킹의 장이 아니라 참가자들에게 산업계의 관점과 경험을 바탕으로 시장의 발전상황을 알려줌으로써 APEC TEL의 업무에 중요한 기여를 하는 포럼으로 변화하고 있다. 이처럼 새로운 형태의 협력을 더욱 강화해 시장경제의 행위자들이 긴밀한 관계 속에서 서로 혜택을 누릴 수 있도록 해야 할 것이다.

IV. IT의 미래 과제

APEC과 APEC TEL은 지역 내 다양한 관점과 의견을 논의와 심의안에 반영하기 위해 IT업계뿐 아니라 모든 ICT 관련 이해관계자들의 참여를 적극 장려해왔다. TEL은 아태정보사회(APIS)의 설립을 위한 노력에도 참여했으며, TEL의 활동을 통해 세계 인구의 절반 이상이 정보사회에 기여하는 동시에 ICT로 인한 환경 변화에도 활발하게 참여하고 있다. 한 마디로 APEC TEL은 포용적 정보사회라는 목표를 향한 지역적 정책 협력의 장으로서 훌륭한 모범을 제공한다.

미래 정보사회의 시나리오에는 기술 융합, 서비스와 콘텐츠를 구분 짓는 특정 분야의 인프라 붕괴, 세계적 연결성(connectivity)과 콘텐츠, 서비스 제공자의 확대 등 다양한 주제가 포함될 것이다. 새롭게 부상하는 도전 과제들에도 불구하고 정보격차 해소는 많은 국가들이 여전히 IT 개발의 초기 단계에 머물러있는 APEC 지역 내에서 가장 중요한 과제로 남을 것이다. APEC TEL은 이 같은 시나리오와 ICT를 핵심 성장동력으로 사용하는 회원국의 역량 개선을 감안하면서, 국가적, 지역적, 국제적 IT 정책 및 규제들을 더욱 발전시키고 새로운 도전에 부응할 수 있는 방법을 연구할 것이다. 미래의 IT 정책과 규제는 정부뿐 아니라 사용자 단체와 산업계에 의해 주도될 것으로 보인다. 따라서 필자는 국제 정보사회를 형성하고 ICT 기반의 성장을 주도하는 데 있어 산업계가 APEC TEL과 APEC의 가장 중요한 파트너임을 다시 한 번 역설하고자 한다.

지역연구네트워크에 있어서의 협력

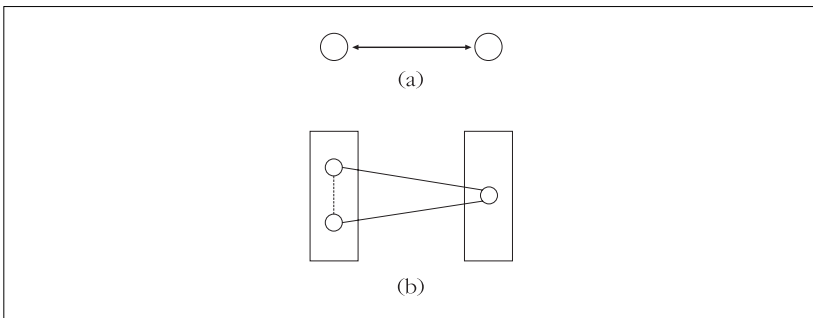
고토 시게끼
(GOTO Shigeki)

인터넷은 단순히 컴퓨터와 전선으로 구성된 시스템이 아니며, 연결성을 적극 활용하기 위한 협력이 필요하다. 본 논문은 아태지역의 초기 협력 역사와 APAN, APNIC, JET 및 관련 IETF 활동, 향후 계획 등을 고찰한다.

I. 초기 협력 단계

네트워크 구축에 있어 협력이 필요하다는 말은 매우 진부하게 들린다. 네트워크라는 것이 원래 두 개 이상의 점을 연결하기 때문이다 [그림 1(a)]. 이처럼 단순한 법칙은 국내 네트워킹뿐 아니라 국제 활동에도 적용될 수

[그림 1] 네트워크에 대한 협력



있다. 두 국가 사이에 2개의 연결점이 있다면 논의의 심각성은 더욱 깊어진다(그림 1(b)). 두 국가 사이에 루프(loop)을 두는 일을 피해야 한다. 국내 커뮤니케이션에 국제적 링크를 사용하는 것도 바람직하지 않다.

TCP/IP, 즉 인터넷 표준 프로토콜이 아시아 태평양 지역에서 사용되기 시작했던 1980년대 말에 이 단순한 그림이 인터넷 엔지니어링 기획 그룹(IEPG)에서 큰 이슈로 대두되었다. IEPG는 때로 CCIRN이라는 이름과 합쳐 CCIRN/IEPG로 불리기도 한다. CCIRN은 (대륙간) 연구네트워크 위원회(Coordination Committee for Intercontinental Research Networking)의 약자로,¹ 엔지니어링 이슈를 다루는 IEPG의 모단체(mother organization)이다. CCIRN의 시초는 미국 정부 연구네트워크 간의 조정위원회였던 미국 연방네트워크 위원회(FNC: Federal Networking Council)이다.

미국과 유럽 사이에 국제 네트워크가 구축됐을 당시 FNC는 유럽 관계자들의 참여를 독려했다. 이후 KAIST의 전길남 교수는 그 네트워크에 아시아 태평양 지역도 포함돼야 한다고 제안했다. 그 당시 아시아 태평양 지역에서는 하와이 주변의 케이블 배치 작업과 함께 진행됐던 PACCOM 활동들이 진행되고 있었다. CCIRN의 초기 활동에 대한 문서가 존재하기는 하나² 1980년대에는 웹이 활성화되지 않았기 때문에 많은 자료가 남아있지 않다.

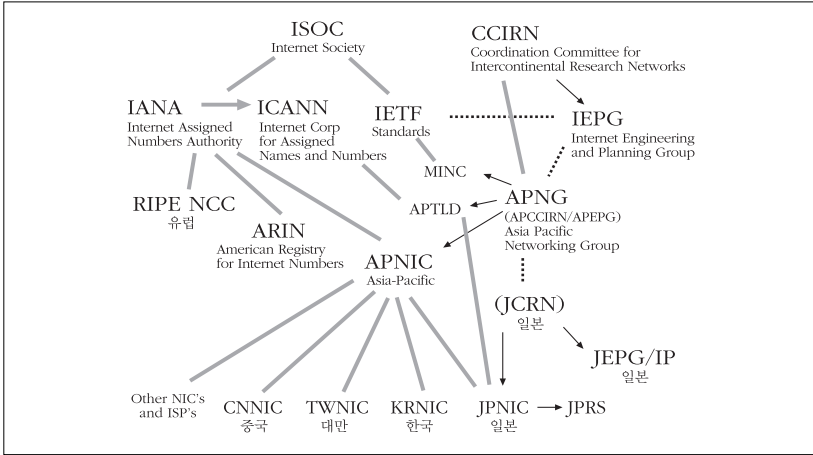
CCIRN이 아태지역(CCIRN은 '대륙'이라는 단어를 사용함)을 초청한 후, CCIRN에 파견될 아태지역 대표단 선정을 위한 조정이 필요했다. CCIRN은 각 대륙이 최대 7명의 대표를 파견할 수 있다는 공정한 규정을 적용했다. 그러나 7명의 대표를 선정하기가 쉽지 않았기 때문에 아태지역을 담당하는 위원회를 설립하기로 결정했다. 지금은 APNG³로 알려진 APCCIRN은 이렇게 탄생했다(그림 2).

1. CCIRN: <www.ccirn.org>.

2. Marshall T. Rose and Daniel C. Lynch, Internet System Handbook (Old Tappan: Addison-Wesley, 1992).

3. APNG: <www.apng.org>.

[그림 2] 아태지역 내 인터넷 관련 기구들



APNG의 현재 목표는 APCCIRN의 원래 목표와 매우 다르다. 명칭을 ‘아시아 태평양 차세대’ (Asia Pacific Next Generation)로 변경한 APAGN은 아태지역 협력에 젊은이들이 더 많이 참여하도록 장려하고 있다.

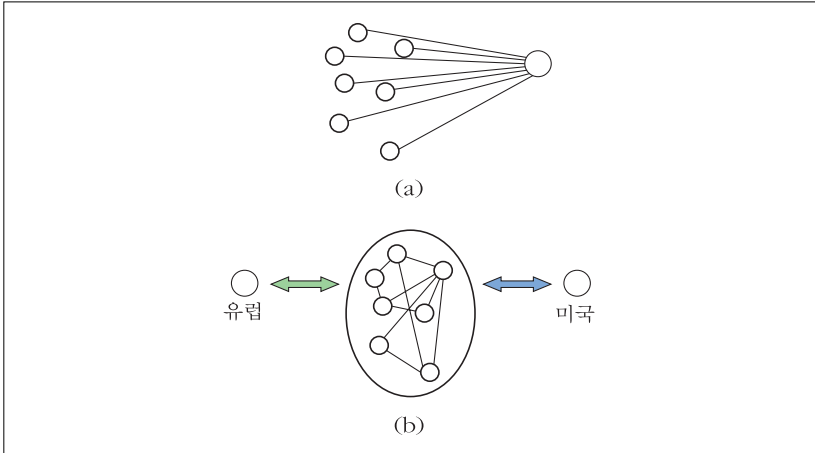
II. 현재 활동

A. 지역 네트워크 운영: APAN

CCIRN이 설립되면서 세계 여러 나라들이 미국과 국제적 링크로 연결되었다(그림 3). 반면 아시아 역내 링크는 소수에 불과했다. 아시아태평양 지역 첨단망(APAN)의 기본 개념은 1996년에 수립됐다. [그림 3]의 개요도는 APAN의 기본 개념을 보여준다.

1997년, 미국 과학재단의 지원으로 APAN과 미국을 연결하는 링크 TransPAC이 구축됐다. 얼마 뒤, APAN과 유럽을 잇는 연결망인 트랜스 유라시안 정보네트워크(TEIN)을 통해 한국과 프랑스의 연결도 가능해졌다.

[그림 3] APAN 개요도



[그림 4] APAN 개요도

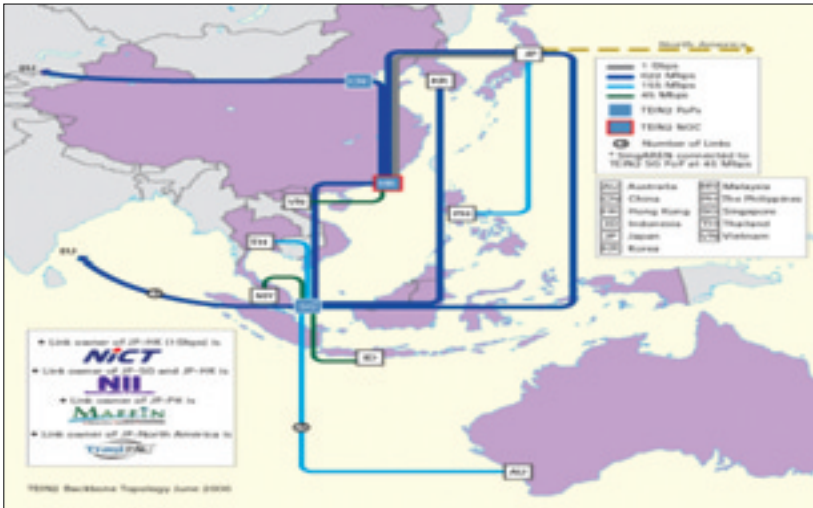


[그림 4]는 현재의 APAN 위상(topology)을 보여준다.

TransPAC은 2단계인 TransPAC2로 접어들었으며 TEIN 역시 2단계 TEIN2에 착수했다(그림 5). TEIN2는 국제 협력의 훌륭한 모범을 보여준

다. APAN은 자체적으로 국제적 링크를 구축할 예산을 보유하지 못했다. 이것은 동남아시아와 남아시아의 연구 네트워크 구축에 있어 오랫동안 큰 문제로 남아있었다. 그러나 2006년에 유럽위원회(EC)가 연구 및 교육 네트워크 확장을 목표로 TEIN2 프로젝트를 주도한 결과 ThaiREN(태국), MYREN(미얀마), VINAREN(베트남), INDHERENT(인도네시아) 등 4개의 국가교육네트워크(National Research Education Networks)가 TEIN2 프로젝트를 통해 연결됐다.⁴

[그림 5] TEIN2 위상

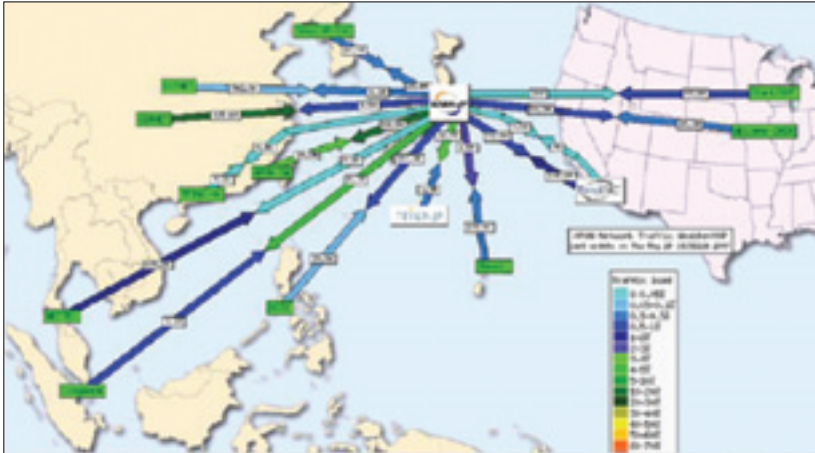


현재 APAN에 의해 조정되는 링크들이 다수 설립돼있다. APAN 링크의 통신량은 도쿄에서 모니터링된다. [그림 6]은 APAN 웹사이트의 기후 지도를 보여준다.⁵ 지도를 자세히 관찰해보면 대부분의 링크들이 신규 프로젝트나 미등록 연구 프로젝트를 수용할 역량이 충분하다는 사실을 알 수 있다.

4. DANTE, TEIN2 Network, <http://www.tein2.net/server/show/nav.622>.

5. J. Tanaka, 기후 지도: <http://www.jp.apan.net/NOC/>.

[그림 6] APAN-JP 기후 지도



효율적으로 조정되는 APAN 링크를 이용한 다양한 적용사례들이 개발됐다. [표 1]은 APAN 내에 존재하는 실무그룹을 보여준다. 여기서는 바이오 미러(bio-mirror) 프로젝트만을 예로 들었다.⁶

[표 1] APAN 실무 그룹

분야	실무 그룹
적용 기술	의료, HDTV, e사이언스, 미들웨어, e문화
네트워크 기술	IPv6, 측정, 위성, 람다, 보안, SIP H323
천연자원	농업, 지구 모니터링, 지구 시스템

[그림 7]의 논문을 보면 미국, 일본, 호주, 싱가포르, 한국, 중국, 태만, 태국, 말레이시아 등 여러 나라의 학자들이 공동저자로 참여했음을 알 수 있다.

바이오 미러 프로젝트는 고속 연결망 구축에 대한 동기를 부여한다.

6. Bio-Mirror: <<http://bioinformatics.oupjournals.org/cgi/content/abstract/20/17/3238>>.

[그림 7] BIO-INFORMATICS 온라인 저널



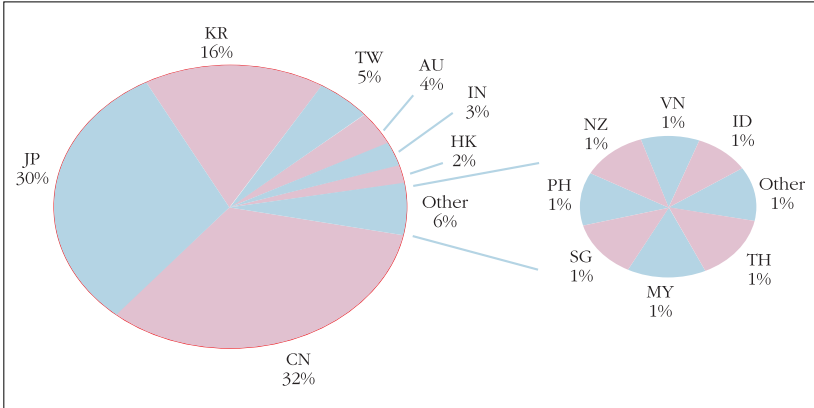
B. 네트워크 자원 관리: APNIC

인터넷 운영에는 가시적, 물리적 자원이 필요하다. 우선 컴퓨터나 라우터(router), 스위치 같은 장비와 함께 광섬유와 금속 케이블이 있어야 하고, 그와 함께 인적 자원도 필요하다. 동시에, 보이지 않는 자원, 즉 논리적 자원이 필요한 것이 사실이다. IP 주소와 도메인 이름, 자율 시스템(AS: Autonomous System)이 없다면 인터넷 연결은 불가능하다.

초기 인터넷 시대에는 인터넷 주소 관리가 모두 미국의 SRI-NIC에 의해 이뤄졌으며 이후 InterNIC이 이 일을 담당했다. 당시에는 대부분의 호스트 또는 연결 컴퓨터가 미국에 있었기 때문에 이것은 매우 자연스러운 일이었다. 그러나 인터넷이 국제화되면서 3개 주소관리기구(Regional Internet Registries)의 설립이 제안되었다. 그 중 하나인 APNIC은 1994년에 설립됐으며 [그림 2]에서도 볼 수 있듯이 APCCIRN 하에서 파일럿 프로젝트로 운영되었다. APNIC는 아시아 태평양 지역에서 활발한 활동을 하고 있다. APNIC 연간 보고서는 아태지역의 인터넷 자원 현황을 나타낸다. [그림 8]은 국가별 IPv4 주소 배분 현황을 보여준다.⁷

7. APNIC: <www.apnic.net>.

[그림 8] 국가별 IPv4 보급률



C. 표준화: 국제화 도메인명

사실상(de facto) 표준의 예인 인터넷은 ITU-T(전CCITT)가 정한 전통적 정보통신의 법적(de jure) 표준과 대조된다. 이것은 인터넷 엔지니어링 태스크포스(IETF)의 표준화 활동을 보여주는 좋은 예라고 할 수 있다. 현재 일본에서는 일본어.jp 도메인명을 등록 및 사용할 수 있다. 마찬가지로 한국에서는 한글.kr이 사용된다. 실제로 925,242개의 jp 도메인명 중 131,248 개가 일본어 도메인명이다.⁸ 국제화 도메인명의 표준 인코딩 방식은 IETF의 RFC(Request for Comments)에 잘 정의되어 있다.⁹

실제 표준화 작업은 엔지니어들에게 쉽지 않은 일이었다. 이에 한국, 중국, 일본, 대만, 싱가포르 엔지니어들로 구성된 Joint Engineering Team (JET)이 설립되었으며, JET의 활동을 상세하게 기술한 책이 일본에서 발간됐다.

8. JPRS (일본어): jprs.jp.

9. IETF RFCs 3490, 3491, 3492, 3743, 4290 and 4690.

[그림 9] 일본어.jp 도메인명(책)



이 책은¹⁰ 국제화 도메인명의 표준을 수립하기 위한 JET 엔지니어들의 협력 과정을 묘사한다.

III. 미래 전망

A. 적용

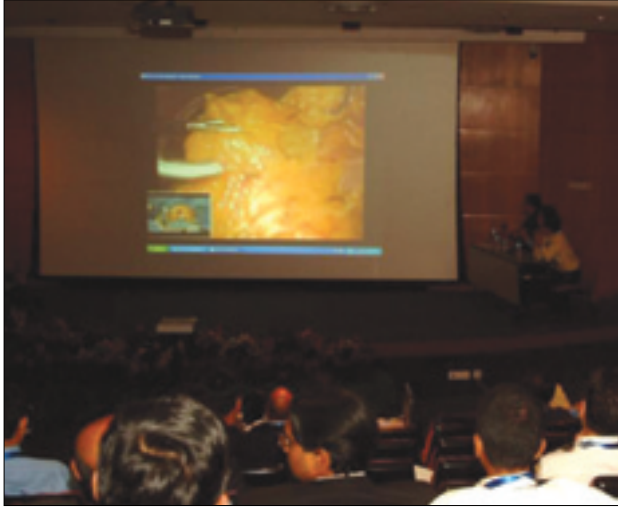
큐슈대학교의 시미즈(Shimizu) 박사가 주도한 일련의 텔레메디신 (telemedicine) 회의들은 텔레메디신 공동체의 창조로 이어졌으며 특히 내시경 수술의들의 참여가 두드러졌다. 이들의 활동은 미국과 아시아 국가들 사이에 널리 소개되었다(그림 10).¹¹

대부분의 텔레메디신 회의에서는 30Mbps 엔드 투 엔드 퍼포먼스(end-to-end performance)와 RTP/UDP 프로토콜을 필요로 하는, TV 화질의 디지털 비디오 전송시스템(DVTS)이 사용되었다. Quatre SDK(시스템 개발

10. T. Ui, Japanese Domain Names, <http://home.impress.co.jp/reference/2260.htm>.

11. S. Shimizu et al, International transmission of uncompressed endoscopic surgery images via superfast broadband Internet connections (New York: Springer Media, 2005).

[그림 10] 텔레메디신을 이용한 원격 교육

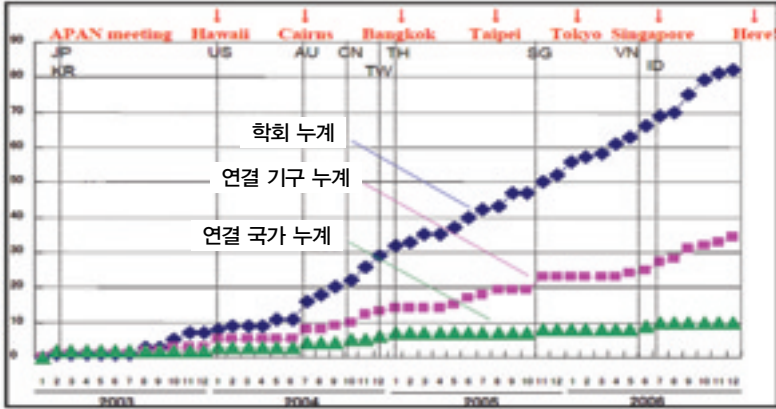


키트)는 최대 4자 간의 커뮤니케이션을 위한 다자간음성회의시스템(MCU: Multi Point Control Unit)으로 이용된다. 즉, 단일 화면 영상이 4개의 영상으로 구성될 수 있는 것이다. DVTS와 Quatre SDK는 모두 일본에서 개발됐으며 기존 PC로도 쉽게 구성이 가능하다.¹²

비축소 HDTV(고화질 TV)를 이용한 내시경 수술이 2007년 3월에 한국과 일본을 잇는 APII 10Gbps 연결망을 이용해 서울대학교와 큐슈대학교에서 시연되었다. 참가자들은 첨단 시스템과 초고속 네트워크를 이용한 원격 수술이 매우 효과적이라는 사실을 쉽게 이해할 수 있었다. 현재 이 같은 시스템의 구축 비용은 매우 높은 편이나, 연구기들이 미래 사회를 위해 첨단 원격 수술 시스템을 개발할 필요가 있다. 텔레메디신, 고에너지 물리학, 지구 관찰 등 고급 적용에는 고성능 네트워크가 요구된다. 예를 들어 DVTS(디지털 비디오 전송장치)는 의료 기술 교육에 있어 매우 중요

12. S. Kumagi, Video Conference System SDK and Echo Cancellation, The APAN 23rd Meeting, Jan 25, 2007.

[그림 11] 큐슈대 텔레메디신 학회



한 반면 효과적인 네트워크를 갖춘 고화질 TV는 원격 진단 및 수술에 유용하다. ‘e사이언스’라고 불리는 고성능 애플리케이션은 안전한 고성능 네트워크 인프라를 위한 첨단 네트워크 기술을 합리적인 비용에 제공할 수 있다.

E. 네트워크 관리

APAN-JP NOC(네트워크 운영 센터)는 명백한 라우팅 정책을 바탕으로 네트워크를 운영하는 동시에 라우터 관리 도구인 ComPath¹³를 개발하고 있다.

- **PathMatrix:** 루트를 1차, 2차, 3차의 3단계로 등록한다(그림 12).
- **RouteViews:** 오리건(Oregon) 대학이 주도하고 있는 프로젝트는 파트너 네트워크들과 BGP 피어링을 하는 Route Views 서버를 통해 세계 루트에 대한 실시간 정보를 입수한다. APAN-JP NOC에는 Zebra 소프트웨어의 Route Views가 설치되었다.

13. Y. Kurokawa, ComPath, <http://compath.jp.apan.net/>.

[그림 12] Path Matrix Web (매트릭스의 일부)

AARNET <input type="button" value="GO"/> <--- Please select your organization when you input the path data						
Destination Sources	AARNET (AAR) 7575		Abilene (ABL) 11537		APAN-JP (AJP) 7660	
AARNET (AAR) 7575	1	None	1	direct	1	TSG TJP
	2	None	2		2	HAW
	3	None	3		3	
Abilene (ABL) 11537	1	direct	1	None	1	TP2
	2	TP2 AJP TJP TSG	2	None	2	SIT
	3	GEA AAR	3	None	3	GEA SIT
APAN-JP (AJP) 7660	1	TJP TSG	1	TP2	1	None
	2	TP2	2	direct	2	None
	3	HAW	3	SIT	3	None
APAN-TW (ATW) 9264	1	direct	1	direct	1	direct
	2	AJP TJP TSG	2	AJP TP2	2	CST
	3	SIR TSG	3		3	ABL TP2

- **Real-time analyzer:** PathMatrix와 RouteViews의 1차 루트가 실시간으로 비교된다. Analyzer는 갑작스러운 루트 변화를 NOC 운영자에게 통보한다.

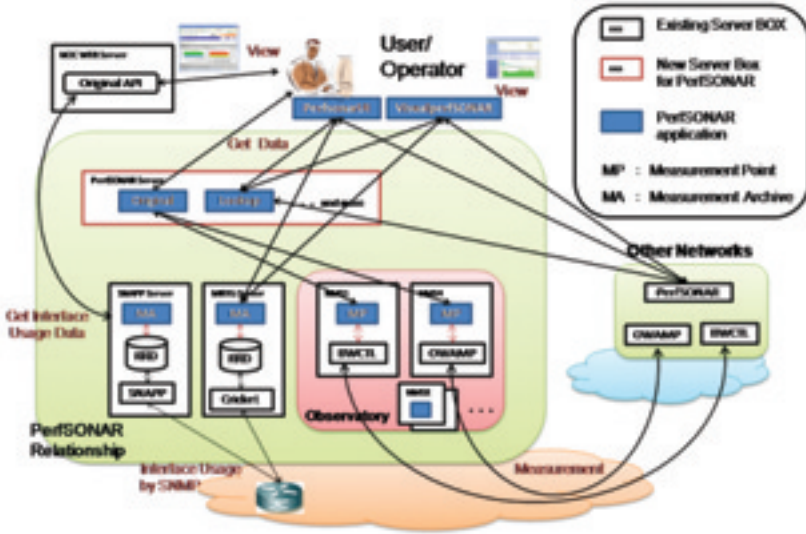
F. 네트워크 모니터링: perfSONAR

NOC 관리 및 운영을 위해 다중 도메인에 대한 레이어 2(layer 2) 모니터링 방식이 개발되어야 한다. 현재의 네트워크 환경에서는 대규모VLAN(가상랜) 운영이 매우 어렵다. GÉANT2는 유럽에서 국가연구교육네트워크(NREN)에 레이어 2 서비스를 제공한다.

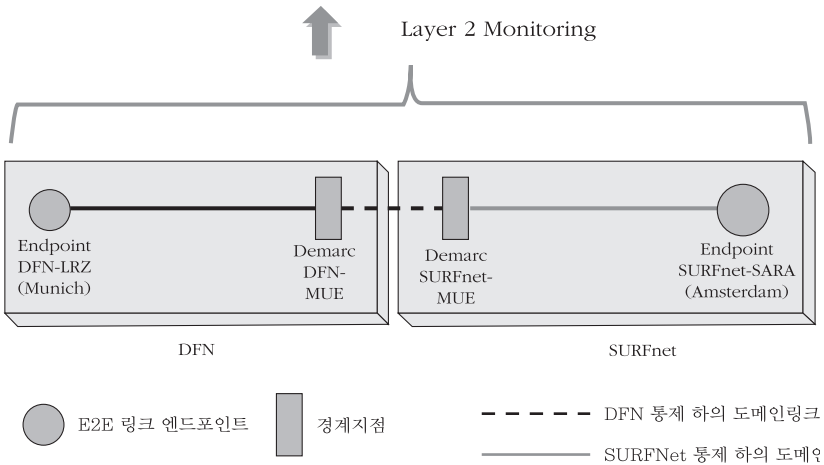
PerfSONAR는 GÉANT2와 Internet2, ESnet이 합동 개발한 측정 인프라이다. 또한 APAN-JP는 NSF IRNC 프로그램의 TransPAC2 프로젝트와 협력하고 있다. 다중 도메인에 대한 레이어 2 모니터링은 PerfSONAR 시스템([그림 13])¹⁴에도 적용될 예정이다.

14. T. Ikeda, PerfSONAR Plan, Internet2 meeting, April 24, 2007.

[그림 13] 레이어 2 모니터링을 적용한 PerfSONAR



[그림 14] 레이어 2 모니터링을 적용한 PerfSONAR



G. 네트워크 기획

TEIN2 프로젝트는 동남아시아 내의 R&E 공동체 구축을 위한 국가 연구 교육네트워크 개발에 큰 기여를 해왔다. TEIN2 프로그램은 2008년에 종료될 예정이며, 후속 프로젝트인 TEIN3 프로젝트는 ASEM 회원국의 지원을 받을 것이다. TEIN3에 대한 EC의 자금 지원은 TEIN2에 비해 감소될 것으로 보인다. 따라서 TEIN2 회원국들은 TEIN3을 새롭게 구성하기 위한 계획안을 작성 중에 있다. 가장 대표적인 문제는 TEIN3 회원국의 회비 수집 및 관리 방법이다. 과거 경험에 의하면 아시아 태평양 지역에서는 비용 분담에 대한 합의가 쉽지 않다. 아태지역에는 EC나 EU 같은 단일 경제위원회가 없기 때문에 단기간 안에 합의를 이끌어내야 하는 부담이 커질 것이다. 가장 큰 이슈는 아시아 태평양 국가들의 협력으로 TEIN3 네트워크를 구축할 수 있는지 여부와 그것을 구축하는 방법이다.

H. 자원 관리 및 표준

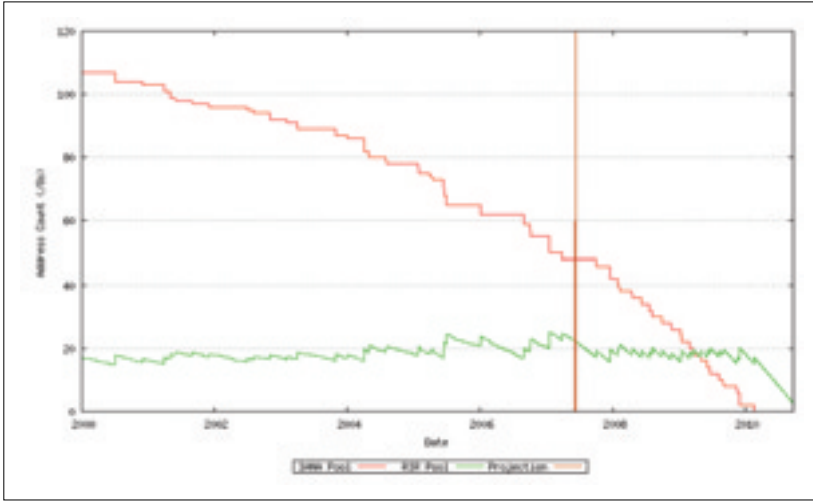
인터넷의 지속적인 성장과 함께 미래에는 IP 주소가 부족할 것으로 예상된다. 인터넷 전문가인 제프 휴스턴(Geof Huston)은 다음과 같은 예견을 내놓았다.¹⁵

- a) IANA 미배분 IP 주소 풀 고갈 예정일: 2010년 2월 14일
- b) RIR 미배분 IP 주소 풀 고갈 예정일: 2010년 9월 10일

어떤 사람들에게는 이 같은 예견이 상당한 충격으로 다가올 수 있다. 2010년까지 얼마 남지 않았기 때문이다. [그림 15]는 두 가지 곡선을 보여준다. 경사가 급한 곡선은 IANA 풀이고, 아래쪽 곡선은 RIR 풀이다.

15. Geof Huston, <http://www.potaroo.net/tools/ipv4/index.html>.

[그림 15] IPv4 주소 풀 고갈 전망



그의 보고서는 미래의 IPv4 주소 배분 전략에 대해 언급하지 않은 채 단 순히 현재의 IP 주소 배분 방식이 예상일 후에는 적용될 수 없다는 사실을 설명한다. 따라서 새로운 정책 수립을 위한 협력이 요구된다.

IV. 결론

APAN은 회원국 간의 네트워크를 통해 아시아 태평양 지역의 합동 연구 프로젝트를 활성화하기 위한 컨소시엄이다. APAN의 자체 링크는 없으며, APAN 회원국들은 회비를 통해 APAN 사무국 운영과 개도국 및 젊은 연구가들의 APAN 워크숍 참여를 지원한다. 회원 및 네트워크 현황은 [http://www.apan.net documents/Survey2007Revised070522c-2.pdf](http://www.apan.net/documents/Survey2007Revised070522c-2.pdf)에서 확인할 수 있다.

텔레메디신은 R&E 네트워크의 성능과 신뢰도를 높일 수 있는 핵심 적용분야의 하나이다. 네트워크 기술과 네트워크 위상 설계는 네트워크 관

리자와 네트워크 엔지니어, NOC 운영자 그리고 의사와 같은 첨단 애플리케이션 과학자들의 협력을 통해 개발되어야 한다.*

* 네트워크 운영 및 조정에 헌신하는 APAN 회원국에게 감사의 마음을 표합니다. 특히 APAN 설립 초기부터 많은 공헌을 해오신 Kazunori Konishi씨와 TEIN3 계획에 있어 주도적 역할을 하시는 김병규 박사께 감사의 말씀을 전합니다.

| 찾아보기 |

[ㄱ]

가이후 47, 51
 강성대국 276, 280
 개방성 153, 223, 239, 314
 개방 지역주의 262
 걸프전 297, 299, 301
 경제 통합 59, 67, 94, 96, 97, 98, 99
 고농축 우라늄(HEU) 277
 고등판무관 231, 234, 235
 고르바초프 75, 79, 112, 209
 고립 149, 165, 166, 286, 286, 298, 338
 고립주의 260
 고의적인 시행착오 123
 고이즈미 202, 205, 264, 300, 301, 303,
 306, 307
 공격적 정체성 331
 공공재 68, 301
 공동 가치 199
 공동외교안보정책(CFSP) 246
 과거사 50, 92
 관세동맹 97
 구성주의 165, 173
 국가의 의도 239
 국경 불가침의 원리 152
 국무원발전연구중심(DRC) 206
 국수주의 57, 296
 국제주의 295, 296

군비통제 229
 군사독트린 235
 군사활동 113
 군축 111, 236, 237, 239
 군축회의 113, 158
 균형자 171, 308
 그로미코(Andrei Gromyko) 144, 149
 그루지야 117, 120
 그룹 8, 9, 149, 150
 글라스노스트 112
 기든스(A. Giddens) 331
 김대중 61
 김정일 56, 61, 265, 276, 280, 281, 285,
 286

[ㄴ]

나노기술(NT) 333
 나비 효과 248, 249
 나이 이니셔티브(Nye Initiative) 304
 나이(Joseph Nye) 181, 304
 남방 삼각 175
 네덜란드 60, 96, 149
 네오콘 285
 네트워크 보안 119
 노무현 12, 43, 84, 85, 205, 206
 닉슨 107, 128, 129, 130, 131, 132, 135,
 140, 142, 143, 144, 260

[ㄷ]

다극적 체제 171
 다자 안보협력체제 21, 93
 다자간 프로세스 158, 159
 다자안보협력 12, 13, 86, 104, 305
 다자안보협력체제 20, 49
 다자적 체제 171, 228, 250
 다자주의 13, 108, 163, 165, 171, 172,
 175, 196, 197, 198, 201, 203, 204,
 208, 209, 252, 253, 290
 다자준비협상(MPT) 129
 다자협력 5, 13, 19, 20, 21, 121, 246,
 250, 253, 254, 301
 다중 자아 328
 다중인격성 328
 단명화 현상 330
 대량살상무기 70, 118, 243, 249, 271
 대외경제정책연구원(KIEP) 206
 덩 샤오핑 268, 273
 데탕트 73, 94, 103, 106, 107, 108, 109,
 125, 138, 146, 149, 150, 229, 238
 덴마크 149
 도브리닌(Dobrynin) 130
 도전 사찰(Challenge Inspections) 230
 도하 라운드 271
 독일 6, 50, 58, 72, 75, 76, 89, 96, 99,
 104, 107, 114, 127, 138, 147, 151,
 154, 168, 176, 229
 독일 통일 6, 17, 72, 76, 77, 78, 79, 97,
 98, 114, 145
 동남아시아지역기구(SEATO) 198
 동맹 74, 84, 106, 198, 259, 264, 265,
 274, 301, 303, 304, 305, 311
 동방정책(Ostpolitik) 229
 동북아3자위원회(Trilateral Commission
 for Northeast Asia) 99

동북아시아협력대화(NEACD) 202, 203
 동서독 기본조약 107
 동아시아 정상회담 259, 262, 307
 동아시아 안보포럼(East Asia Security
 Forum) 211
 두산베(Dusganbe) 119
 드골 106, 132, 149
 디폴리(Dipoli) 151
 디폴리권고안 153

[ㄹ]

라모스 41, 47, 63
 라오스 198
 라호야(La Jolla) 203
 러기(John Gerald Ruggie) 196
 레딩 26, 28
 레이건 74, 75, 112, 260
 레짐(Regime) 233
 로저스(Rogers) 143
 루마니아 148, 149, 150
 루빈 264
 리더십 143, 240, 242, 243, 250, 347,
 349

[ㄴ]

마드리드회의 148, 158
 마레스카(John Maresca) 142
 마스트리히트조약(Maastricht Treaty)
 97
 마카오 204, 275
 만장일치 203
 말레이시아국제전략연구소(ISIS) 99
 메콩강 프로젝트 169
 멘델레비치(Lev Mendeleevich) 142
 모네 59
 모스크바 회의 114, 115, 203

모호한 표현 156
 몰타 98
 무리아마 299, 303
 무역자유화 99
 문화적 차이 99, 238, 312
 미군의 철수 200
 미군주둔 138
 미얀마 226, 356
 민족주의 210, 295, 297, 298, 299, 300,
 311, 314, 316
 민주화 68, 127, 199, 320
 민중 봉기 105

[B]

바르샤바 조약기구 105
 반테러특별조치법 300
 방어적 정체성 331
 방코 델타 아시아 85, 204
 베를린 4자 회담 138
 베를린 사태 105
 베를린 협정 139, 152
 베스트(George Vest) 142
 베오그라드 112, 145, 146, 155, 156,
 157, 158
 베트남 39, 107, 189, 198, 321
 베트남전 105
 벨기에 96, 99, 106, 118, 119, 120, 149
 병행 회담 140
 보통 국가 295, 296
 보편적(Universal) 231
 보험 정책 95
 보호주의 271, 272
 복지의 불가분성 196, 197, 198
 부다페스트 115, 117, 131
 부시 83, 84, 175, 261, 263, 264, 266,
 277, 279, 285, 286, 292, 293, 301,

302, 303
 북미자유무역협정(NAFTA) 199
 북방 삼각 175
 북태평양협력안보대화(NPCSD) 202
 북한의 핵 시설 공격 302
 분쟁 예방 센터 116
 분쟁방지센터(CPC) 217, 230, 231, 235
 분쟁예방 241
 불능화 204, 289, 293
 불량 국가 279, 283
 불확실성 167, 172, 174, 193, 232, 233,
 234, 239, 251, 329
 브란트(Willy Brandt) 90, 107, 229
 브레즈네프 독트린 129
 브레튼우드체제(Bretton Woods system)
 97
 브루나이 198, 200, 342, 343, 344, 345,
 346, 350
 비동맹국 152
 비엔나 19, 20, 21, 89, 90, 113, 115,
 116, 117, 122, 145, 146, 148, 152,
 156, 229
 비엔나 검토회의(Vienna Review Confer-
 ence) 229
 비전통적위협 68
 비정부기구 114, 120, 121
 비핵화시대 255

[S]

사전 공지 111, 113
 사전통보 193, 229, 232
 사회민주당 107
 산업화 199, 270, 312
 상하이 협력 기구(SCO) 165, 273
 상호 불신의 악순환 239
 상호균형감군(Mutual and Balanced

Force Reduction: MBFR) 139
 상호균형군축(Mutual Balanced Forces Reductions) 108
 상호의존 12, 53, 165, 243, 244
 샌프란시스코 강화 조약 298
 생명공학(BT) 333
 생활정치(Life Politics) 331
 석탄철강공동체 50, 96
 선군 정치 280
 선제 공격 독트린 279
 세계 평화의 섬 13, 42, 43, 44, 51
 세계적 시민 세력 이론 298
 세계화 22, 66, 165, 172, 179, 180, 243, 244, 245, 247, 253, 264, 272, 311, 319
 소수민족 문제 91
 소수민족담당고등판무관(HCNM) 231
 소프트 파워 168, 181
 소형 · 경량 무기(SALW: Small Arms Light Weapons) 220
 솔리다르노스크(Solidarnosc) 112
 수송분야 119
 수에즈 위기(Suez Crisis) 97
 수표 외교 299
 슈로더(Gerhard Schroeder) 98
 슈망 59
 스웨덴 149
 스칸디나비아 108
 스칼라피노(Robert A. Scalapino) 208
 스트로브 탈보트(Strobe Talbot) 181
 시민사회의 교류 308
 시장주도접근(Market-Driven Approach) 99
 신기술사회구성체(Neo-Technosocial Formation) 333
 신뢰 구축 조치 193, 215
 신뢰 부족 262

신뢰안보구축방안(CSBM) 219
 신안보 301
 신외교 163, 164, 165, 166, 167, 171
 실무 그룹 182, 198, 205, 211, 212, 290, 291, 292, 314, 315, 357
 실용주의 20, 165
 심리적환경 232
 쓰나미 170, 188, 189, 211, 271

[ㅇ]

아테나워 59
 아미티지 보고서(Armitage Report) 302
 아베 69, 171, 206, 264, 265, 266
 아세안 지역안보 포럼(ARF) 200, 305
 아시아 금융위기 253
 아시아 유럽 정상회의(ASEM) 340
 아시아신뢰구축협력회의(CICA) 147
 아시아태평양안보협력이사회(CSCAP) 182, 202
 아시안 외환 위기 164, 306
 아이젠하워 198
 아태안보협력위원회(CSCAP) 241
 아프가니스탄 62, 112
 아프가니스탄 전쟁 301
 악의 축 279
 안드로포프 112
 안보 딜레마 228, 233, 238, 239, 283
 안보 레짐 169, 233, 239, 241
 안보협력기구 6, 13, 50, 89, 117, 147, 215, 225, 230, 241
 알 카에다 182, 183
 야스쿠니 신사 205, 264, 298
 양자간 접근 165
 에너지 문제 31, 119
 에너지 안보 67, 70, 81, 82, 119
 에반스(Gareth Evans) 199

- 엘스워스(Robert Ellsworth) 135
 - 연계 243, 255, 294, 302, 348
 - 영공개방협정(Open Skies Treaty) 232
 - 영변 204, 276, 284, 289, 293
 - 영토 분쟁 67, 169, 194, 264
 - 예방외교 216, 217, 220, 234, 236, 237, 238, 239, 240
 - 오부치(Keizo Obuchi) 203
 - 오스트리아 17, 19
 - 오자와 이치로 297, 300
 - 온라인 헬스 서비스 30, 31
 - 외교통상부 6, 43
 - 우주기술(ST) 333
 - 원자바오 171, 205, 206, 263, 264
 - 웨스트팔리아 조약 246
 - 윌리엄 로저스(William Rogers) 133
 - 유고슬라비아 13, 108, 114, 146, 149, 150, 231
 - 유럽 6, 12, 22, 27, 29, 31, 44, 49, 58, 96, 104, 120, 128, 136, 143, 168, 176, 194, 223, 233, 274, 340
 - 유럽경제공동체(EEC) 96
 - 유럽방위공동체 96
 - 유럽법원(European Court of Justice) 97
 - 유럽안보협력회의(CSCE) 112, 129, 229
 - 유럽안보회의 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 150
 - 유럽연구교육망(GÉANT2) 338, 341
 - 유럽연합(EU) 53, 96
 - 유럽위원회(European Commission) 97, 339
 - 유럽통화제도(European Monetary System) 97
 - 유럽협조체제 197
 - 유럽회의(Council of Europe) 227, 230
 - 유엔 해양법 협약(UNCOLS) 184
 - 의무 공지 112, 113, 122
 - 의존도 169, 321
 - 의지 20, 54, 67, 70, 103, 127, 130, 142, 148, 167, 168, 174, 208, 223, 236, 240, 242, 252, 253, 255, 261, 263, 305
 - 이노구치(Inoguchi) 313, 331
 - 이라크 61, 62, 63, 171, 259, 267, 279, 284, 291, 299, 301
 - 이스탄불 235
 - 이중적 경제 구조 270
 - 이태리 149
 - 이해관계의 포괄적인 균형 157
 - 이해찬 51, 63
 - 인간 안보 91, 181, 189, 212
 - 인권 68, 83, 85, 91, 109, 111, 114, 115, 117, 118, 127, 134, 142, 144, 153, 156, 218, 227, 229, 291
 - 인권 문제 83, 85, 112, 119, 124, 142, 143, 144, 156, 157, 226, 266
 - 인권 조항 134, 144
 - 인도 60, 61, 74, 168, 170, 307, 312, 316, 319, 321
 - 인도네시아 183, 184, 189, 191, 211, 226, 321, 340, 342, 356
 - 인종 갈등 231
 - 인종 문제 234
 - 일미안보공동선언 301
 - 일본과 한국의 동등한 파트너십 308
 - 임시적 다자주의 201
- [지]
- 자유무역협정 26, 28, 60, 74, 84, 99, 199, 244, 262, 263, 306
 - 자유주의 165, 173
 - 자포로제(Zaporozhye) 222

잡종사회(Heterotopic Society) 327, 332
 장쩌민 164
 재래식무기감축협정 115, 123
 재래식탄약(CA) 221
 장지친 164
 전쟁의 안개(Fog of War) 249
 절충안 138, 151, 153, 156
 접속공간 328
 정보통신기술 26, 27, 28, 29, 33, 319
 정화(鄭和) 273
 제도화 18, 20, 61, 80, 114, 147, 155,
 168, 170, 190, 200, 201, 226, 229,
 235, 237, 237, 241, 252, 253, 254,
 291, 292, 294
 제주 평화 프로세스 212
 제주 프로세스 13, 21
 제주특별자치도 5, 6, 12, 43
 제한 주권 129
 조류독감 31, 68, 170
 조정 보고서(Steering Brief) 140
 조직범죄와의 전쟁 118
 종합연구개발기구(NIRA) 206
 종합적인 접근 217
 주권의 축소 247
 중국 신외교 163, 164, 165, 166, 167
 중국 위협 269
 중립국 108, 152
 중유(HFO) 290
 중재 기구 113
 중재협약 113
 지구 온난화 81, 188
 지역주의 194, 195, 196, 199, 200, 201,
 208, 210, 212, 253, 262, 263, 311,
 312, 316
 지역화 201
 지정학 13, 61, 104, 105, 120, 171, 174,

175, 178, 308

지중해연안국안보협력회의 147

[ㄷ]

철의 장막 110, 148

체르넨코 112

체코슬로바키아 127, 149

최악의 경우 시나리오 239

치앙마이 구상 201

[ㄹ]

카미야(Fuji Kamiya) 294

카오스 이론 248

카터(Jimmy CARTER) 112, 303

카터(Ashton CARTER) 282

칸쿤 선언(Cancun Declaration) 346

캄보디아 198, 299

캐나다 62, 108, 189, 199, 202, 227,
342, 350

코펜하겐 114, 115, 117, 119

코펜하겐 회의 114

쿠바 미사일 위기 105, 128, 261

쿠알라룸푸르 191

클라우제비츠 249

클락(Joe Clark) 199

클린턴 180, 204, 260, 264, 266, 301,
302, 303

키프로스 92, 98

[ㄴ]

타지키스탄 117, 119

탈사회화(De-Socialization) 330

탈스탈린화(Destalinization) 정책 148

태평양 경제 협력 위원회(PECC) 198

태평양 경제 협의체(PBEC) 198

태평양 공동 안보 198

터키 149
 테러와의 전쟁 118, 261
 텔레메디신(telemedicine) 340
 텔치 17, 41, 72
 통일 6, 60, 62, 72, 76, 77, 78, 89, 97,
 98, 114, 145, 175, 282, 328
 통화동맹 97
 투명성 21, 37, 86, 111, 122, 153, 225,
 232, 233, 249, 254, 255, 262, 305,
 314
 트랙1 196, 202, 203
 트랙2 196, 202, 209
 트랜스 유라시아 정보네트워크(TEIN)
 338, 339
 트로이카 112, 230

[ㅍ]

파리 현장 114
 파키스탄 62, 211, 278
 팍스 로마나 52
 팍스 아메리카나 61
 페레스트로이카 112
 페리(William PERRY) 282
 평화 조약 89, 131, 154
 평화 협정 292
 평화 회의 151
 포괄적 상호주의 197, 208
 포드(Gerald Ford) 144
 포용 정책 131
 폴란드 73, 76, 105, 112, 148, 149, 152,
 286
 폴슨 264
 풍피두 131, 132
 푸잉(Fu Ying) 164
 푸코(M. Foucault) 332
 프라하의 봄 107, 131

프랑스 58, 59, 60, 61, 73, 76, 78, 96,
 106, 108, 131, 132, 138, 149, 152,
 158, 176, 274, 354
 프랑스와 독일의 화해 176
 프로세스 20, 21, 49, 54, 103, 108, 123,
 198, 212, 238, 248, 251, 252, 311,
 314
 프리마코프 41, 47, 51, 63, 66
 핀란드 13, 132, 149

[ㅎ]

하르멜 원칙 74, 75
 하르멜(Pierre Harmel) 106
 하시모토 260, 306
 학습 166, 237, 334
 한국전쟁 57, 85, 97, 105, 292
 한반도에너지개발기구(KEDO) 204, 304
 한반도비핵화선언 282
 할슈타인 원칙 107
 해상사고방지조약(Agreement on
 Incidents at Sea) 233
 해양 레짐 193
 해적 보고 센터 191
 핵 도미노 275, 283
 핵 주권 292
 핵확산금지구상(PSI) 286
 햇볕정책 57
 헌법 9조 300
 헝가리 105, 149
 헝가리인 97
 헤이그 218
 헤이스(Peter HAYES) 278
 헬무트 콜 17, 74
 헬싱키 20, 21, 73, 94, 105, 108, 112,
 114, 122, 123, 142, 234, 235, 239
 헬싱키 정상회의 108, 234

- 헬싱키 최종의정서 20, 21, 104, 108,
110, 122, 124, 126, 127, 134, 136,
144, 145, 146, 150, 155, 158, 219,
227, 229, 253
- 헬싱키 프로세스 13, 19, 20, 49, 94,
103, 105, 112, 114, 122, 127, 146,
147, 157, 158, 215, 225
- 헬싱키 회의 108, 122, 123, 150, 155
- 현실주의 79, 129, 165, 173
- 협력 파트너 115
- 협력적 안보 91, 93, 95, 164, 211, 212,
225, 254
- 협상 카드 129
- 협정 28, 76, 78, 84, 85, 115, 123, 146,
206, 271, 292, 306, 313, 316
- 호소카와 299
- 호주 62, 198, 199, 260, 307, 318, 339,
342, 357
- 호혜성 239
- 호혜주의 93, 122
- 화웨이 312
- 화해 37, 42, 47, 48, 61, 92, 119, 122,
176, 240
- 환경 문제 110, 111, 113, 117, 151, 153,
194, 207, 208, 231, 254
- 후나바시 298, 304
- 후속회의 113, 114, 119, 129, 145, 146,
148, 155, 158
- 후진타오 263
- 후쿠다 305
- 후쿠다 독트린(Fukuda Doctrine) 306
- 휴전협정 292
- 흐루시초프(Nikita Khrushchev) 148
- 10+3 167, 169, 171, 273, 313
- 10대 원칙 108, 110, 111, 115, 122, 123
- 1차 북한 핵위기 204
- 2.13 공동 선언문 174
- 2.13 합의 13, 53, 265, 288, 289, 290
- 3대 바스켓(Three Baskets) 111, 118,
136, 153
- 6자 회담 13, 204, 205, 226, 274, 275,
288
- 9.19 공동 선언문 174
- 9.19 공동 성명 275, 288
- 9/11테러 177, 178, 182, 183, 192, 261,
279, 283
- ABM 조약 107
- ADB 314
- APEC 61, 69, 71, 199, 262, 303, 314,
342, 343, 344, 345, 346, 349, 350
- APIS 343, 351
- ASEAN 54, 60, 67, 71, 99, 169, 172,
195, 197, 200, 202, 262, 273, 305,
306, 307
- ASEAN PMC 195, 200
- ASEAN+3 69, 71, 78, 99, 192, 195, 200,
202, 205, 259, 262, 306, 307
- ASEAN+6 195, 200, 202, 307
- ASEM 195, 338, 340, 365
- BDA 48, 288, 290
- CCIRN 353, 354, 358
- CFSP 106, 246, 252
- CPC 217, 230, 235
- CSBM 113, 116, 124, 215, 216, 219,
220, 230, 237, 255
- CSCA 200
- CSCAP 182, 202
- CSCE/OSCE 프로세스 90
- CSCE의 제도화 155
- CSO 230

- Daalder 210
- Davignon 보고서 106
- Decalogue 91, 93
- DMZ 282, 284, 292
- EAS 200
- EC 26, 53, 97, 106
- ECFSP(유럽공동외교안보정책) 106
- EU 6, 19, 20, 26, 30, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 58, 60, 69, 72, 96, 163, 176, 195, 197, 198, 210, 211, 227, 237, 244, 251, 315
- FOM 217
- GMS 314
- Goldgeier 210
- HCNM 217, 231, 234
- HEU 277
- IAEA 48, 53, 57, 204, 288, 289, 290, 293
- ICT 22, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 179, 311, 314, 315, 316, 319, 320, 342, 343, 346, 348, 351
- IEPG 353
- IMB 185, 191, 205
- IMO 185, 191
- IRA 182
- MBFR 139, 142, 152
- MRA 313
- NATO 60, 73, 77, 105, 127, 132, 137, 138, 139, 141, 143, 149, 152, 153, 195, 197, 210, 211, 217, 237
- NEACD 202, 203
- NET (Natural Economic Territories) 208
- NPCSD 202
- ODIHR 119, 217, 230, 234
- OSCE 6, 13, 19, 20, 21, 89, 90, 92, 94, 103, 117, 123, 124, 151, 153, 157, 195, 197, 210, 215, 219, 227, 230, 234, 236, 240, 244, 246, 251, 253
- OSCE 각료회의 119, 120
- OSCE의 기본적인 목적 216
- OSCE의 예산 120
- OSCE의 특징 93
- PSI 286
- RecAAP 192
- RMB 165
- SALT 1 107
- SARS 170, 189, 190
- Shanghai-5 165
- SPC 132, 136, 138, 139, 140
- TCP/IP 353
- TELMIN6 344
- UNDP 180, 314
- UNESCAP 314
- UNIPCC 188
- Uss Cole 사건 182
- WMD 177, 181, 182, 183, 192, 212
- WTO 166, 269, 271, 306, 312, 313, 316
- ZTE 312

• 저자 소개 (제1권)

권영민 | 제4회 제주평화포럼 집행위원장

프란시스 마르크호프(Frances MAUTNER-MARKHOF) | 오스트리아 국제관계연구소장

석호익 | 정보통신정책연구원장

노준형 | 정보통신부 장관

브라이언 맥도널드(Brian McDONALD) | 주한 EU 대표부 대사

김신배 | SK 텔레콤 사장

김태환 | 제주특별자치도지사

김세원 | 국제평화재단 이사장

이해찬 | 전 국무총리

피델 라모스(Fidel Valdez RAMOS) | 필리핀 전 대통령

가이후 도시키(KAIFU Toshiki) | 일본 전 총리

예브게니 프리마코프(Yevgeny PRIMAKOV) | 러시아 전 총리

홀스트 텔척(Horst M. TELTSCHIK) | 뮌헨안보협력 회의 총재, 전 독일총리 Helmut KOHL 안보보좌관

사뮤엘 버거(Samuel BERGER) | 스톤브릿지 인터내셔널 회장, 전 클린턴 대통령 국가안보보좌관

버트란드 크롬브루게(Bertrand de CROMBRUGGHE) | OSCE상임이사회 의장

클라우스 레글링(Klaus REGLING) | EU 경제재정 차관

제임스 굿비(James E. GOODBY) | 헬싱키 프로세스 미국대표

안드레이 자고르스키(Andrei ZAGORSKI) | 모스크바 국제관계대 교수

진칸롱(JIN Canrong) | Renmin대 교수

이서향 | 외교안보연구원 연구실장

후쿠시마 아키코(FUKUSHIMA Akiko) | Japan Foundation 선임연구원

도브 린치(Dov LYNCH) | OSCE 사무총장 고문

테런스 호프만(P. Terrance HOPMANN) | 브라운대 교수

제럴드 커티스(Gerald L. CURTIS) | 컬럼비아대 교수

메이 자오롱(MEI Zhaorong) | 중국 전 인민외교학회 회장

문정인 | 연세대 교수, 국제안보대사

소에야 요시히데(SOEYA Yoshihide) | 게이오대 교수

존 우레(John URE) | 홍콩대 교수, Telecommunication Research Projects 소장

앤드류 와이코프(Andrew W. WYCKOFF) | OSCE 정보컴퓨터통신 정책위원회 의장

김문조 | 고려대 교수

다이 데이비스(Dai DAVIES) | 영국 DANTE 이사

정인억 | APEC TEL 전의장, 정보통신정책연구원 책임연구원

고토 시게끼(GOTO Shigeki) | APAN 의장, 와세다대 교수

_게재순