

다자 안보협력 체제의 개념과 현실: 집단안보, 공동안보, 협력안보를 중심으로*

신범식 (서울대학교 정치외교학부 교수)

집단안보, 공동안보, 협력안보는 안보연구뿐만 아니라 국제관계 전반에 걸쳐 자주 언급되고 있지만 그 정확한 개념에 대해서는 합의된 이해의 기반이 확고하지 않다. 이 글에서는 집단안보, 공동안보, 협력안보를 비교의 관점에서 고찰하고, 이 개념들이 현존하는 다양한 다자안보레짐 속에서 어떻게 구체화되었는지 추적해 보았다. 특히 집단안보, 공동안보, 협력안보에 대한 21세기 상황에서의 개념적 이해와 이러한 개념이 적용된 안보협력체제로서 NATO, CSCE/OSCE, ARF, SCO 등의 안보협력레짐을 이들 안보개념과 연관하여 분석함으로써 21세기적 안보의 복합화(hybridization) 특성을 밝히고 있다. 지금까지 다자안보체제와 관련된 다양한 안보개념이 국제정치 환경의 변화와 관련하여 등장하여 왔지만, 그것을 실현하는 구체적인 안보협력레짐은 다양한 안보개념이 지향하는 바를 지역별, 시기별 필요에 따라 원용하면서 복합적인 체제를 구축하여 왔다. 이러한 안보개념의 복합화는 앞으로 더 강화될 것으로 보인다. 이 글은 한반도 평화체제나 최근 논의되고 있는 동북아 및 아시아 다자안보체제의 수립을 위한 다양한 연구들을 검토하고 새로운 연구들을 촉진하는데 유용한 기본적 토대를 제공할 수 있을 것이다.

* JPI정책포럼 세미나(2015.02.16) 발표자료

목 차

1. 글의 목적과 배경
2. 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념
 - 가. 집단안보(collective security)
 - 나. 공동안보(common security)
 - 다. 협력안보(cooperative security)
3. 다자적 안보협력체제의 실제
 - 가. 북대서양조약기구(NATO): 집단방위에서 집단안보 및 협력안보로의 변용
 - 나. 유럽안보협력회의/기구(CSCE/OSCE): 공동안보의 적용과 변용 그리고 협력안보의 수용
 - 다. 아세안지역안보포럼(ARF): 아시아 최초 다자안보레짐의 조심스런 협력안보 실천
 - 라. 상하이 협력기구(SCO): 21세기적 협력안보와 느슨한 집단방위체제 사이에서
4. 결론

1. 글의 목적과 배경

○ 글의 목적

- 안보연구에서뿐만 아니라 국제정치학 전반에서 자주 언급되는 중요성을 가지면서도 그 개념에 대한 합의된 이해의 기반이 비교적 약한 것으로 집단안보(collective security), 공동안보(common security), 협력안보(cooperative security) 등이 있으나, 이러한 개념들을 비교의 관점에서 설명하고 분석하며, 그 현실적 의미를 추적하는 연구가 많지 않음
- 본고는 안보의 중요한 개념들 중의 일부인 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념을 현재적 상황에서 재구성하여 보고, 다양한 다자안보레짐의 현실 가운데 이 개념들이 어떻게 적용되었는가를 북대서양조약기구(NATO), 유럽안보협력회의/기구(CSCE/OSCE), 아세안지역안보포럼(ARF), 상하이협력기구(SCO)의 변화와 발전과정을 추적해 봄으로써 살펴보고자 함.¹⁾ 이들 사례에 대한 분석은 다자안보의 개념이란 이념형적으로 적용되기 어려우며, 현실 다자안보체제에서는 다양한 안보의 개념들이 시대적 및 지역적 필요에 따라 혼용될 수밖에 없음을 보여주고자 함

○ 전통적 안보의 실패와 새로운 모색

- 국가는 안보 달성을 위한 다양한 방법을 사용하는데, 그 방법에는 크게 자국의 힘에 의존하는 방법과 다른 국가들과의 협력을 통하는 방법이 있음. 현실주의적 입장에서 개별 국가가 국력을 배양하여 자조(self-help)의 방식으로 안보를 달성하는 일방적 수단과 타국과의 동맹(alliance)을 결성하여 세력균형(balance of power)을 이룸으로써 안보를 달성하는 수단이 전통적으로 옹호되어 왔음
- 이러한 전통적 안보 수단은 안보딜레마(security dilemma)를 수반하게 되며, 19세기 말 이후 서구 강대국들은 이를 해결하지 못하고 두 차례의 세계대전을 치르게 됨
- 이러한 실패의 경험과 국제적 상호의존의 증대에 따라 국가들은 자조나 동맹체제의 한계를 넘어 다수 국가들이 협력하는 방식으로 안보를 달성하는 안보협력을 모색하게 됨

○ 다양한 안보협력의 시도

- 안보협력에 대하여 큰 관심을 기울이는 이런 접근은 주로 자유주의 내지 제도주의적 시각에 많이 의존함. 다수의 국가들이 참여하여 안보적 필요를 충족시켜가는 대표적 방법으로 ‘안보레짐(security regime)’을 들 수 있음. 본래 레짐(regime)이란 국가들이 타자들도 상응한 행동을 할 것이라는 믿음 아래에 자기의 행동을 제한하게 하는 원칙과 규칙

그리고 규범을 의미하며, 이러한 레짐은 국가들로 하여금 단기적으로 자기 이익을 추구하는 행동을 넘어선 협력을 가능케 하는 것으로 이해됨. 저비스는 일군의 국가들이 스스로의 행동과 타국의 행위에 대한 가정을 통해 안보딜레마를 줄임으로써 분쟁을 해결하고 전쟁을 피할 때에 안보레짐이 달성된다고 함(Jervis 1982, 357). 현실주의자들이 안보레짐의 존재를 인정하기는 하지만 그 효과성에 대해 회의적임에도 불구하고, 현 21세기에도 다자적 노력을 통한 안보레짐의 형성을 위한 시도가 포기되지 않는 것은 이러한 안보체제의 생명력뿐만 아니라 그 가치를 반증해 주고 있음

- 대표적 다자안보레짐으로는 집단안보체제, 공동안보체제, 협력안보체제 등을 상징해 볼 수 있음.²⁾ 이들 상이한 다자안보레짐은 어떠한 고정 불변의 안보개념과 원칙을 고수하기보다 실제로는 급변하는 국제환경 속에서 다양한 형태로 존속 및 변용되어 왔음. 따라서 다양한 다자안보레짐을 이해하기 위해서는 그것이 등장했던 국제정치 상황을 이해해야 하는데, 이는 각 안보레짐이 당시 변화하는 국제정치 상황을 반영하며 탄력적으로 변모해 왔기 때문임. 가령 집단안보체제는 양차 세계대전을 전후하여 기존의 동맹에 근거한 세력균형체제에 대한 반성에서 출현했고, 공동안보체제는 냉전기 핵전쟁의 공포와 점증하는 포괄안보(comprehensive security)의 필요에 대한 대응으로 시도되었으며, 협력안보체제 역시 탈냉전 이후의 변화하는 국지 분쟁의 증가와 국제적 안보협력의 필요성 증대라는 요청에 따라 등장하였음. 이처럼 다양한 안보협력레짐은 당시의 시대적 및 지역적 안보요구와 밀접한 연관 속에서 구상되고 결성되었으며, 그 변화에 따라 변용되어 왔음

*전통적 방식으로
평화와 안보를
달성하는 데에
한계에 달하자
국가들은 협력을
통하여 안보를
모색하기 시작*

2. 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념

가. 집단안보(collective security)

○ 집단안보의 개념과 논리

- 집단안보란 한 집단 내의 국가들이 자국의 안보를 위해 자국에만 의존하는 자조나 동맹에 의존하는 것이 아니라, 구성원 개별국가의 안보를 집단 내 모든 구성원의 공동 관심사로 이해하고 집단 내 평화유지와 전쟁방지를 위한 조직적이며 체계적인 국가 간의 협력에 참여함으로써 달성되는 안보를 의미. 따라서 집단안보체제에서 국가들은 체제의 어느 한 국가에 대한 침략을 협력체 전체에 대한 위협으로 간주하며, 어떠한 침략이 발생하기 이전에 먼저 그러한 침략이 발생했을 때 어떻게 대처할 지에 대한 합의된 행동요령을 마련함(Finkelstein et al. 1966)

**집단안보체제에서
국가들은 어느 한
국가에 대한 침략을
협력체 전체에 대한
위협으로 간주**

- 이러한 집단안보와 유사한 개념으로 집단방위(collective defense)가 있는데, 둘 사이에는 분명한 차이가 있음. 집단방위는 자조(self-help)의 원칙을 다자에게로 확장한 것으로, 사전에 적과 동지를 구분하고 어느 한 집단과 그 외부의 “특정한” 적을 상정하여 공동의 방어체제를 구축하는 것을 의미함. 이에 비하여 집단안보는 안보체제 결성에 앞서 미리 특정한 적을 상정하지 않고 한 국가에 대한 적을 자동으로 모든 국가에 대한 적으로 규정함으로써 보다 보편적인 안보체제의 성격을 지님. 집단방위는 ‘저들에 대항하는 우리(us against them)’를, 집단안보는 ‘모두는 하나를, 하나는 모두를(all for one, one for all)’를 지향함(Butfoy 1997, 91)
- 찰스와 클리포드 쿠파찬(Kupchan and Kupchan 1991, 118)은 집단안보의 두 논리를 지적함. 첫째, 집단안보하의 세력균형이 적어도 집단안보가 부재한 무정부상태에서 국가 간 세력균형 기제보다 전쟁방지와 국가 간의 안보 증진에 더 효율적이라는 점. 둘째, 집단안보체제의 ‘하나를 대항하는 모두(all against one)’라는 원리의 제도화는 협력을 통한 국가 간 관계의 안정에 더욱 도움을 줄 수 있다는 점. 이는 한 국가가 도발을 하려 할 경우, 그 국가를 제외한 다른 모든 국가들의 적이 되기 때문에 결국 집단안보체제는 그것이 부재한 상태보다 전쟁 도발의 가능성을 줄여줄 수 있기 때문임. 따라서 집단안보체제가 세력균형체제보다 침략 대처에 더 효과적이며, 집단안보체제 내 국가 간의 협력을 제도화할 수 있으며, 또한 국가의 안보딜레마를 완화할 수 있다는 점에서 무정부 상태의 세력균형체제보다 더 큰 이점을 갖는다고 주장함 (Kupchan and Kupchan 1991, 125-137)

○ 비판

- 미어샤이머(Mearsheimer 1994/1995, 30-33)는 집단 안보 구상이 국가 간 서로에 대한 공포감 극복과 상호 신뢰형성이 어렵다는 문제는 간과하고 있다고 지적하면서 집단안보 구상이 가지는 문제점들을 다음과 같이 지적함. 첫째, 국제분쟁에서 침략자와 희생자를 구분하기 어렵고, 둘째, 집단안보는 모든 침략이 항상 옳지 않다고 가정하지만, 위협적 이웃을 정복하는 것이 허용되는 상황도 존재할 수 있으며, 셋째, 어떤 국가들은 역사적 혹은 이데올로기적인 이유로 자기의 우방국에 대항하려는 집단안보체제에 참여하려하지 않을 것이며, 넷째, 국가들 간의 역사적 적대감은 집단안보의 작동을 방해하며, 다섯째, 국가 간 집단안보 구상에서 국가들은 침략대응 비용을 치를 때에 서로 책임을 전가하는 경향이 있기 때문에 그 책임과 부담을 적절히 분담하기가 힘들며, 여섯째, 집단안보체제로는 침략자에 대한 신속한 대응이 힘들며, 일곱째, 집단안보는 국지적 분쟁을 국제분쟁으로 확산시킬 우려가 있기 때문에

집단안보에 참여하기를 꺼리는 국가들이 있을 수 있으며, 여덟째, 민주 국가들은 주권침해 가능성이 있는 집단안보 참여를 꺼리는 경향이 있으며, 아홉째, 군사력의 사용을 지양하면서도 동시에 침략자에 대한 공동의 군사력 사용을 주장하는 집단안보 구상은 그 자체가 모순적 성격을 지니기에 원활한 기능이 힘들다는 점

○ 집단안보 개념의 출현과 변화

- 집단안보체제의 등장은 전쟁 후 새로운 질서를 세우고 전쟁을 방지하기 위한 국가들의 노력과 깊은 관련됨. 집단안보체제의 대표적 사례로는, 1차 대전 후인 1920년에 결성되었던 국제연맹(The League of Nations)과 1945년 10월에 출범해 현재까지도 존재하고 있는 국제연합(The United Nations)이 있음. 국제연맹은 헌장 10항에서³⁾ 연맹의 한 국가에 대한 위협을 곧 연맹 전체에 대한 위협으로 여긴다고 규정하고 있음. 국제연합의 헌장 7장 “평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략 행위에 대한 조치”에서도 이러한 집단안보체제의 성격이 잘 드러남(Roberts 1996, 311-3). 이러한 집단안보의 원리가 구체적으로 작동한 대표적 성공사례는 걸프전쟁임. 물론 한국전의 경우도 집단안보체제가 가동된 사례이지만 절반의 성공이라고 할 수 있으며, 걸프전의 경우는 회원국 전체의 집단적 의지가 온전한 형태로 모아진 가운데 집단안보체제가 작동한 것으로 평가해 볼 수 있음
- 집단안보의 역사는 20세기의 국제연맹과 국제연합의 등장 이전부터 이미 시작되었다고 주장되기도 함. 국제정치학자들은 1815년의 비엔나 회의 이후 유럽협조체제(Concert of Europe)에서 집단안보 구상의 원류를 찾기도 함. 저비스(Jervis 1985, 58-9)는 유럽협조체제를 집단안보체제의 발생기적 양태로 규정하면서, 집단안보 구상이 근대국가체제로부터 이미 시작되었음을 지적함. 하지만 유럽협조체제는 국제연맹과 국제연합에서 나타나는 공식적이고 조직적인 규약이 부재한 비공식적인 집단안보체제였다는 차이는 있음. 따라서 집단안보 개념은 일종의 이념형이며 실제 역사에서 나타난 집단안보체제는 공식성의 정도나 규모 등의 기준으로 볼 때에 다양한 스펙트럼 상에 존재해왔음(Kupchan and Kupchan 1991)

*대표적
집단안보체제의
사례로는 국제연맹과
현재존하고 있는
국제연합을 들 수
있어...*

나. 공동안보(common security)

○ 공동안보의 개념과 논리

- 공동안보는 한 국가의 안보를 자조나 동맹이 아니라 타국들과의 다자협력을 통해 전체 국가의 안보를 증진시키는 맥락에서 추구한다는 점에서 상당 부분 집단안보와 유사함. 하지만 공동안보는 집단안보보다 더욱

**공동안보는,
핵전쟁의 위협 속에서
역지만으로는 자국의
안보를 달성할 수 없고
적대국가와의 공존을
통해서만 안보를
달성할 수 있다는
인식에 기반**

근본적 형태의 안보레짐임

- 공동안보는 소극적으로는 대화와 제한적 협력을 통해 상대의 안보를 ‘보장(assurance)’하여 자국의 안보를 달성하려는 방식으로 이해될 수 있으며, 적극적으로는 안보의 상호의존성을 인식하는 가운데 지속적인 과다 군비지출로 인한 국방딜레마와 안보딜레마를 해결함에 있어서 적대국과의 협력을 통해 안보를 달성하려는 것임
- 이는 기본적으로 어떠한 개별국가도 자신의 군사력 증강에 의한 ‘억지(deterrence)’만으로 자국의 안보와 평화를 달성할 수 없으며, 적대국과의 공존을 통해서만 진정한 국가안보를 달성할 수 있다는 비영합게임(non-zero sum game)적 사고가 기반에 있음
- 공동안보의 첫째 논리는 냉전의 심화 속에서 군비경쟁과 핵전쟁의 위협이 증대되는 가운데 이러한 문제의 해결을 위해 전통적인 ‘억지(deterrence)’ 개념이나 냉전적 사고에 의지하지 않고 국가 간의 새로운 대화의 장이나 제도의 창출을 통해 전쟁의 위협을 줄이고 평화를 얻고자 했음. 후술할 팔머보고서는 오인과 사고로 원치 않는 전쟁이 일어날 가능성에 대하여 공동으로 인식하게 된 이상 전략적 상호의존의 세계에 있어서 생존을 보장하기 위한 우·적 간의 협력이 필요하다고 강조함 “국가의 생존은 물론이고 그 안보란 상호의존적인 것이다. 동(東)이나 서(西) 양측이 핵재난을 회피하는 것은 평화적 관계의 구축, 국가들의 자기 절제, 군비경쟁의 완화 등에 대한 필요성을 상호 인식하는 데 달렸다. ... 군비에 기초한 안정이란 절대적으로 유지될 수 없다. 군비에 기초한 국제체제의 취약한 안정이 갑자기 깨질 위험은 항상 존재하며, 핵 대결도 일어날 수 있다. 따라서 안보를 확보하는 더욱 효율적인 방법은 평화와 군비철폐로 나아갈 적극적 과정을 창출해 내는데 있다. 모든 국가들이 공동의 생존을 위하여 협력하는 그런 계기를 마련하고 불가역적인 (안보)과정을 창출하는 것이 중요하다. ... 전쟁의 위협을 줄이고 무기를 제한하고 군비철폐로 나가는 노력을 조직화하는 원칙으로서 공동안보를 수용한다는 것은 이익갈등을 해결하는데 있어서 협력의 원칙이 대결의 원칙을 대체하게 되는 것을 의미한다”(Palme Commission, 1982)
- 이러한 안보인식에 기초하여 팔머 위원회는 다음과 같은 6개의 공동안보의 원칙을 제시함. 첫째, 모든 국가는 안보를 위한 정당한 권리를 갖는다. 둘째, 군사력은 국가 간의 분쟁 해결을 위한 정당한 도구가 아니다. 셋째, 국가 정책의 표현에는 제한이 필요하다. 넷째, 안보는 군사적 우위로 얻을 수 없다. 다섯째, 무기의 양적인 감축과 질적인 제한은 공동안보를 위해 필수적이다. 여섯째, 무기 협정과 정치적 사안의 연계는 피해야 한다. 요약하자면, 공동안보는 “대립하는 안보(security against)”가

아니라 “함께하는 안보(security with)”를 통해 국가 간의 안전을 보장하려 하는 체제이다(Dewitt, 1994, 4-5)

- 공동안보의 둘째 논리는 안보는 단순히 군사적 차원에서뿐만 아니라 비군사적 차원에도 주목하여야 하며, 안보이슈의 다양성을 인정하는 “포괄안보”를 지향해야 한다는 것임. 팔머 위원회 보고서는 기아, 실업, 인플레이션, 세계 불황의 위협 등과 같은 세계적 경제문제나 지구 남반구와 북반구 간에 경제적 및 사회적 격차로 인한 ‘남-북 문제’ 등과 같은 제3세계 문제에도 주목함(Palme Commission 1982, 11-12, 71). 이 같은 문제들은 물론 이전의 집단안보체제에서는 언급되지 않던 것으로 집단안보와의 큰 차이라고 할 수 있음
- 요컨대 공동안보는 냉전 시기 핵전쟁의 위협이라는 특별한 상황과 군비경쟁이 심화되는 상황 그리고 국가 간의 상호의존성이 증대하면서 기아문제, 경제갈등, 환경오염 등에 대한 국가 간 협력의 필요성이 높아가는 상황 하에서 이전 시기와는 다른 새로운 시각으로 다양한 문제들에 대한 공동 해결을 추구하려는 목표로부터 출현한 안보개념임

○ 공동안보 개념의 출현과 변화

- 공동안보의 등장은 냉전기 국제정치 상황과 깊이 관련됨. 1980년대에 미·소 양극의 대립이 다시 격화되면서, 주변국들의 긴장과 핵 및 화학무기 군비경쟁이 심화되고 있었고, 또한 환경오염, 국가 간 경제 갈등 등 비군사적 차원의 안보문제들 역시 대두되면서 더 이상 냉전적 사고로는 국가들의 안보를 제대로 유지할 수 없다는 의식이 등장하기 시작함
- 이런 상황에 대처하기 위해 1980년대 유엔은 세 개의 독립 위원회를 소집하고 연구를 진행함. 그 중 하나인 팔머(Olof Palme)의 리더십아래에 있던 팔머 위원회(Palme Commission)는 1982년 「Common Security: A Blueprint for Survival」을 제시하였고, 1989년에는 최종 보고서인 「A World at Peace: Common Security in the Twenty-first Century」를 제출함(서연문 1996). 국가들 간의 안보적 상호의존성의 증대와 협력의 필요성은 이미 그 이전부터 인식되고 있었지만, 이 팔머 위원회의 보고서를 계기로 공동안보 개념이 비로소 등장했다고 볼 수 있음
- 역사 속에서 공동안보 개념을 성공적으로 적용한 사례는 역시 탈냉전 과정에서 동-서 긴장을 완화하려 했던 노력에서 찾아짐. 1975년 헬싱키회의 이후로 새로운 안보개념을 찾기 위한 노력이 진행되면서 1980년대 초반 이후 등장한 이 공동안보 개념은 실제 정계에서는 그리 환영을 받지 못함. 하지만 미국의 ‘군축 및 안보문제위원회(The Independent Commission on Disarmament and Security Issues)’가 공동안보 개념에 대한 보고서를 발간한 이후 알려지다가, 1986년 고르바초프의

**안보의 상호의존성과
협력의 필요성은
이전부터 인식되었으나
팔머 위원회의
보고서를 계기로
공동안보 개념이
비로소 등장**

협력안보란**대화와 협력을 통해****안보위협과 불안을****제거하여****안보를 이루는****다자적 안보협력**

‘신사고(New Thinking)’⁴⁾ 외교 주창으로 큰 주목을 받게 됨. 그것은 ‘신사고’가 안보문제에서만뿐만 아니라 환경 및 경제 문제에서도 국가들이 상호의존적 관계에 놓여있음을 강조하였고, 또한 전통적 억지 개념의 안보수단으로서의 한계를 강조하는 등 많은 면에서 공동안보와 유사했기 때문임(Butfoy 1997, 12). 이처럼 유럽과 미국 그리고 소련에서의 안보에 대한 공동의 인식적 변화가 유럽지역에서 공동안보 개념의 결실로서 유럽안보협력회의(CSCE)를 강화시키는 기제가 됨

- 탈냉전을 가능하게 하였던 유럽형 공동안보의 개념을 그대로 아시아에 적용하기 위한 시도는 성공하지 못 함. 1986년 고르바초프의 헬싱키 프로세스를 본 딴 아태지역에서의 안보회의(Pacific Ocean Conference along the lines of the Helsinki Conference) 제안이나 1990년 7월 호주 외교부 장관 에반스(Gareth Evanse)의 아시아안보협력체(CSCA: Security Cooperation in Asia) 제안 등은 성과를 거두지 못함

다. 협력안보(cooperative security)

○ 협력안보의 개념과 논리

- 탈냉전 이후 발전된 안보개념으로 협력안보란 각 국가의 군사체계 간의 대립관계를 청산하고 나아가 협력적 관계의 설정을 추구함으로써 근본적으로 상호 양립 가능한 안보 목적을 달성하려는 노력으로 이해 됨. 이는 국가들이 안보 분야에서 대화와 협력을 통해 발생할 수 있는 안보 위협과 불안을 제거함으로써 안보를 이루는 다자적 안보협력을 의미함
- 다양한 안보협력의 한 형태로서 협력안보는 협력 대상을 어느 특정 국가로만 한정시키지 않는 비(非)배타적인 협력체의 결성을 지향하는 개방성을 지니며, 안보의 영역도 단순히 군사에만 한정시키지 않고 경제, 환경, 마약, 테러 등 위협 대상을 포괄하는 포괄안보를 지향하고, 안보 협력의 방식에서는 안보협력의 결과물이 아니라 국가들이 안보협력을 위해 대화의 틀을 마련하고 협의를 해나가는 과정을 중시하는 개방적, 포괄적, 점진적 방식의 안보협력을 지향하는 특징을 지님(이인배 2005, 101-8)
- 협력안보 개념이 발전한 것은 탈냉전 이후 국가들이 냉전기보다 더 복잡한 안보환경에 맞닥뜨리면서 이에 대응하기 위하여 새로운 안보레짐을 구축할 필요성을 느끼게 되었기 때문임. 특히 냉전 종식 이후 대량살상무기를 비롯한 각종 무기의 처리문제, 고도 군사기술의 보급, 가속화되는 경제의 세계화, 탈소비에트 신생독립국들의 출현 등의 새로운 안보환경은 국가들로 하여금 안보문제에 대하여 보다 적극적인 협력을 통해 새로운 도전에 대처하도록 요청하고 있음(Nolan et al. 1994)

- 협력안보는 ‘안보협력(security cooperation)’과는 구분되는 개념으로, 안보협력이란 협력의 행위자로서 양자 및 다자를 모두 포괄하며 협력의 양태로서 양자동맹(bilateral alliance), 집단자위동맹(collective self-defense alliance), 집단안보, 협력안보 등을 아우르는 포괄적인 용어로 사용됨(김연수 2004, 277-298)
- 언뜻 듣기에는 협력안보는 집단안보와 유사하게 들릴 수도 있지만, 집단안보는 이미 침략이 발생한 후에 사후적으로 이에 대처하는 소극적 수단을 상정하는 데 비하여 협력안보는 침략이 발생하기 전에 그러한 침략국의 출현을 미연에 방지하는 예방적 수단을 강조함. 즉 협력안보는 전쟁의 예방을 적극적으로 추구하기에 양자간 혹은 다자간 합의된 조치들을 적극적으로 적용하여 특정국가가 침략수단을 총동원하기 어렵게 만드는 조치들을 모색해 나간다는 특징을 지님(Carter et al. 1992, 7). 따라서 협력안보는 ‘예방외교(preventive diplomacy)’의 중요성을 강조하며, 포괄적 안보영역 및 다층적 안보수준을 고려함
- 이러한 협력안보의 특징은 상대국의 군사체계를 인정하고 안보이익과 동기를 존중하는 가운데 상호공존을 모색해 나간다는 차원에서 공동안보의 그것과 유사함. 특히 억지 대신 상호확신(reassurance)을 강조하며 안보의 상호의존적 속성 및 협력의 중요성을 강조하는 데서도 거의 유사하여 공동안보와 협력안보는 혼용되어 쓰이기도 함.⁵⁾ 그러므로 공동안보와 협력안보를 기계적으로 구분할 경우 양 개념이 지니는 공통성을 인위적으로 나누는 위험성이 있다는 지적은 어느 정도 타당함(Dewitt 1994, 1)
- 협력안보와 공동안보 사이에는 다음과 같은 일정 정도의 차이점이 있음
- 첫째, 협력안보는 현실에 이미 존재하는 양자관계와 세력균형을 인정하되 이들을 다자적 제도에 함께 엮어 보려고 노력함. 특히 협력안보는 다자안보레짐의 창출을 위해 공동안보보다 좀더 ‘점진적’인 접근 방법을 강조함(Dewitt 1994, 7). 즉 협력안보는 어떤 결과물이나 새로운 틀로서 안보레짐을 상정하기 보다는 기존의 국가이익과 정책을 존중하면서 국가 간의 공포를 극복하기 위한 대화의 장을 마련하고 관행 화합으로써 상호불신을 불식하고 상호이해를 증진하고 나아가 각국의 이익과 정책상의 차이를 조정해나가는 과정을 중시함
- 둘째, 공동안보는 이웃 국가의 안보를 위협하지 않고 자국의 안보를 지키는 “비공격적 방어(NOD: non-offensive defence)”의 수단을 주로 채택하지만, 협력안보는 타국가에 대한 위협으로 여겨지지 않을 방식으로 안보를 지키는 “비위협적 방어(NTD: non-threatening defense)”를 수단으로 택함으로써 NOD보다는 방어의 수단을 덜 제한받는 것으로 이해됨. 이러한 점에서 협력안보체제는 보다 현실적, 보수적, 실용적인

**협력안보는
안보협력과 구분되며
집단안보와도
다른 특징을
지니고 있고
공동안보와도
유사하지만
차이가 있어...**

냉전 말기**유럽에서 탄생한****공동안보의 개념을****탈냉전기의****다른 지역에****적용하는 것에****무리가 따르자****협력안보의****개념이 등장**

형태를 지닌 공동안보체제의 하나로 ‘현상유지(status quo)’를 위한 안보레짐이라는 설명도 존재함(Butfoy 1997, 4, 13-8, 39)

○ 역사적 배경

- 냉전 말기 유럽의 안보환경에서 태동한 공동안보 개념을 탈냉전기 다른 지역에 그대로 적용하는 것에는 무리가 있었음. 실제로 많은 국가들이 팔머보고서에서 제시된 공동안보와 같이 급진적인 안보레짐을 구축하려는 시도에는 분명한 한계가 있음을 경험함
- 협력안보는 유럽에서와 같은 공동안보레짐의 형성이 불가능했던 탈냉전기 아시아에서 다자적 안보협력체제를 구축하는 것과 관련하여 자주 언급됨. 가령, 1990년 9월 캐나다가 유엔총회에서 아시아지역의 안보레짐으로 제안했던 ‘북태평양안보대화(NPCSD: North Pacific Cooperative Security Dialogue)’ 제안도 협력안보레짐의 형성을 위한 노력으로 이해될 수 있는데, 공동안보레짐과 유사한 성격을 지니면서도 수단 면에서 좀 더 점진적인 다자제도의 형성을 모색했다는 점이나 ‘비재래식 안보의제(unconventional security issue)’를 중심으로 포괄적인 안보체제를 구축해 보려했다는 점에서 협력안보의 성격을 지니는 시도로 평가해 볼 수 있음(온만금 2004, 248)
- 아시아 지역에서 협력안보의 대표적 사례로 떠오르고 있는 것은 아세안지역포럼(ARF)을 들 수 있고, 최근 유라시아 지역에서 구축되고 있는 상하이협력기구 등도 크게 이 범주의 협력안보 개념을 지향하는 것으로 이해해 볼 수 있음

3. 다자적 안보협력체제의 실제

가. 북대서양조약기구(NATO): 집단방위에서 집단안보 및 협력안보로의 변용

- 1949년 4월 4일 워싱턴 D.C.에서 체결된 북대서양조약(North Atlantic Treaty)으로 미국과 캐나다와 더불어 벨기에, 덴마크, 프랑스, 아이슬란드, 이태리, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈의 12개 회원국으로 출발한 북대서양조약기구는 2009년 현재 28개국이 참여하고 있는 안보레짐임(NATO 홈페이지 http://www.nato.int/cps/en/natolive/what_is_nato.htm)
- 출범 이후, 1952년 그리스와 터키, 1955년 서독, 1982년 스페인, 1999년에는 폴란드, 헝가리, 체코, 2004년 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 슬로베니아, 슬로바키아, 불가리아와 루마니아의 가입, 그리고 가장

최근인 2009년 4월 알바니아와 크로아티아의 가입으로 현재 나토는 미국, 캐나다와 서유럽 국가뿐만이 아니라 구 공산권 국가도 아우르는 대규모 집단안보체제로 변모함

- 나토는 출범 이후 그 세부적 전략과 조직의 성격에서 어느 정도의 변화가 있어왔지만, 회원국 간의 안보정책 논의, 합동 군사훈련, 회원국 영토 내 군사파병 등을 통하여 효과적인 안보레짐으로 기능해 옴(Duffield 1996, 337-8). 1949년 출범 이후 나토는 각 시기에 회원국의 국내, 국외적 안보 요구에 맞게 그 전략을 달리해 왔고, 따라서 출범초기와 냉전기 그리고 탈냉전기의 나토에게서는 매우 다른 성격이 발견됨
- 나토는 출발부터 미국과 독일 그리고 소련이라는 안보적 대상에 대한 복합적 목표와 그에 따른 특징을 가지고 있었던 것으로 이해될 수 있음. 나토 초대 사무총장(1952~1957년)이었던 영국의 이즈메이(Hastings Ismay) 장군은 나토 설립목적을 “러시아를 몰아내고, 미국을 머물게 하며, 독일을 주저앉히는 것(to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down)”으로 밝힌 바 있음(Reynolds 1994, 13). 하지만 이처럼 명쾌한 나토의 설립 목적에 대한 기술도 안보의 개념이라는 견지에서 살펴보면 그 의미가 그리 간단치 않음. 이 구절은 러시아(소련)를 적으로 상정한다는 차원에서 공동방위체제의 성격을 띠는 것이 사실이지만, 독일을 견제한다는 의미에서는 집단안보체제의 성격을 띠고 있으며, 동시에 미국과의 동맹체를 지향한다는 복합적 의미의 안보 지향성을 보이는 것으로 해석될 수 있음.⁹⁾ 물론 이 언급이 있을 당시에 그러한 의도가 있었느냐는 것은 별개의 문제이지만, 그 이후 안보협력 체제로서 나토가 걸어온 길을 살펴보면 나토의 복합적 성격에 대한 이러한 언술은 출범 당시 정치적 협의체에 불과했던 나토의 안보레짐으로서의 미래를 상당히 잘 꿰뚫어 본 통찰이었음
- 미국과 소련의 냉전이 본격화 된 한국전쟁 이후부터 나토는 집단방위체제의 성격을 강화해 나감. 나토는 냉전기 동안 1955년 5월에 창립되어 소련을 비롯한 공산국가들의 안보협력체제인 바르샤바조약기구(Warsaw Treaty Organization)에 대한 대항기구로 기능해 왔음. 물론 나토의 근간이 된 북대서양조약은 일국에 대한 침략을 타국에 대한 침략으로 간주하지만, 소련과 동유럽 진영을 분명한 적으로 밝히고 있지는 않다는 점에서 표면상으로는 집단안보와 유사한 지향을 가진 기구였음. 하지만 실질적으로 냉전의 전개와 더불어 나토는 소련과 동유럽 진영이라는 외부의 적에 대한 의식에서 출발한 자유주의 진영의 배타적인 다자동맹체의 성격을 강화해 나갔다는 점에서, 그리고 안보를 위해 군비경쟁과 억지를 주요 수단으로 사용했다는 점에서 집단방위체제라고 할 수 있음. 실제로 나토는 1950년 한국전쟁 발발 이후 소련의

**나토는 시기별로
회원국의
국내, 국외적 안보
요구에 맞게
전략을 변화시켜서
출범 초기와 냉전기
그리고 탈냉전기에
각기 다른 성격을
보여...**

집단방위체제로**출발했던 나토는****냉전의 종식 이후****그 존립 이유와****정체성이 불분명해지며****탈냉전기 안보요구에****맞춰 집단안보체제로****변모를 고민**

위협을 의식해 군비를 더욱 증강하였고, 냉전기 동안 나토의 군사전략으로는 “전진방어 전략”이 채택되었고, 안보수단으로는 재래식 무기와 핵무기의 사용과 같은 군비경쟁과 역지가 중시되었으며, 나토의 주된 안보 관심영역은 회원국이 속한 지역으로 한정되었다는 점은 냉전시 기 나토의 집단방위체제로서의 성격을 잘 드러내 준다고 볼 수 있음 (이수형 2001, 70-2)

- 집단방위체제로 출발했던 나토는 1989년 베를린 장벽의 붕괴, 1990년 소련의 해체, 그리고 1991년 바르샤바 조약기구의 해체 등으로 상징되는 냉전종식 이후, 그 존립 이유와 정체성이 불분명해짐. 왜냐하면 공산주의 진영의 붕괴로 냉전기에 명백히 존재하던 적이 사라지게 되면서 이전 공산주의에 대한 집단방위체제라는 나토 존립의 명분은 약해졌으며, 탈냉전기의 새로운 국제환경은 다양한 새로운 안보이슈들을 양산하였기 때문임(Mearsheimer 1990, 5-56). 이러한 새로운 안보환경이 등장하는 상황에서 집단방위체제로서의 나토는 한계를 지닐 수밖에 없었고, 탈냉전기 안보적 요구는 집단방위체제보다는 집단안보체제의 변모를 희망하는 듯했음
- 이러한 나토의 고민과 그 해법을 잘 보여주는 사례가 1991년과 1999년의 나토의 새로운 ‘전략개념(Security Concept)’ 채택과 1999년 나토의 코소보 개입임. 냉전 종식 후 변화된 새로운 안보 환경 속에서, 나토의 회원국들은 1990년 런던 회담, 1991년 11월 로마 정상회담을 통해서 새로운 전략 개념을 채택함(NATO 홈페이지의 “The Alliance’s New Strategy Concept”을 참조). 이 개념에서는 탈냉전 시기 새로운 안보환경의 인지, 위기관리와 분쟁방지 개념의 도입, 나토군의 UN 평화유지활동 참여 의사 표명 등과 같은 냉전기에는 부재했던 새로운 요소들이 나토의 공식적인 전략으로 채택됨(이수형 2000, 186). 그리고 나토는 1991년의 전략 개념에 기초를 두고 진일보한 새로운 전략개념을 1999년 4월 채택하는데, 이는 현재까지도 유효함. 1999년 4월 24일 최종 승인된 나토의 신(新)전략개념에서는 공식적으로 집단안보를 언급하고 있지는 않지만, 3장(Part III)의 25절, 29절, 4장(Part IV) 41절에서 갈등 예방과 위기 관련 활동 등의 중요성을 언급하고 있으며, 특히 자신의 방위영역 외에서 전개되는 위기의 관리와 평화활동으로 대변되는 집단안보적 역할을 강조하였고(이수형 2001, 75), 이러한 임무를 효율적으로 수행하기 위한 다국적합동전력(CJTF: Combined Joint Task Force)의 창설을 추가함(Cragg 1996, 7). 또한 1999년 전략개념에서는 국가들 간의 신뢰구축 협력, 위기관리와 분쟁방지, 나아가 비확산(non-proliferation)과 비(非)나토 국가와의 파트너십 등을 강조하고 있음. 결국 이러한 1991년 및 1999년의 전략개념의 수정을 통해 나토가 집단방위체제에서 집단안보체제로

변화해 가고 있음을 알 수 있음

- 공식적 전략개념에서 집단안보를 꾀한 나토가 실제로 기능한 대표적 사건이 바로 1999년 나토의 코소보전쟁 개입. 1999년 구(舊)유고슬라비아의 세르비아 내 코소보지역에서 세르비아계에 의해 알바니아계에 대한 인권유린과 인종청소가 자행되자, 나토는 비(非)세르비아계인을 보호한다는 “인도주의적 개입(humanitarian intervention)”의 명분 아래 코소보전쟁을 개시. 1999년 3월 24일부터 6월 10일까지 11주 간 나토군은 유고슬라비아 공습을 단행하였고, 결국 세르비아의 밀로셰비치 정권이 평화협정을 받아들일도록 만들으로써 코소보사태를 종결시킴. 이러한 나토의 인도주의적 개입이 정당한 것인가에 대한 논란도 적지 않지만, 분명한 것은 회원국들에게 직접적 이해관계가 없는 나토 역외 지역에 대해서도 인도주의를 명분으로 나토가 군사활동을 통한 개입을 처음으로 실행했다는 점. 이로써 코소보전쟁은 나토가 집단방위체제의 성격을 벗고 점차 집단안보체제를 지향하는 변화를 겪고 있음을 단적으로 보여준 사례로 주목을 받게 됨(박정원 2009, 74-5)
- 나토의 코소보 개입은 나토가 집단안보의 차원을 넘어 협력안보를 추구하는 기구로 발전해 가는 증거이기도 함. 나토는 보다 적극적으로 나토의 안보에 영향을 미칠 주변지역의 사태에 대하여 모니터링하고 적극적인 개입정책을 펼쳤다는 점에서 새로운 협력안보의 유럽적 구현을 코소보사태를 통하여 과시함. 그리고 2001년 9·11 테러 후 나토의 아프간 전쟁 참전은 나토가 출범한 이후 처음으로 회원국이 직접 공격을 받아서 나토 회원국들이 군사적 작전에 협력을 하게 된 사례임. 이는 집단방위체제 성격의 행동으로 해석될 수도 있지만, 보다 적극적인 테러리즘과의 전쟁이라는 새로운 안보영역을 개척하는 협력안보를 지향하는 성격도 지닌 군사행위로도 해석될 수 있음
- 냉전기와 탈냉전기, 그리고 9·11 테러 이후 탈탈냉전기를 지나며 세계 정치와 안보 환경은 더욱 복잡해졌으며 이에 따라 나토도 새로운 요구에 부응하려 함. 냉전기 이후 나토는 과거에는 적이었던 구(舊)공산권 국가들을 회원으로 받아들이고 있으며, 러시아와도 1995년에는 ‘평화를 위한 동반자(Partnership for Peace)’ 관계를 정립하였으며, 2002년 나토-러시아위원회(NATO-Russia Council)를 설립하여 좀 더 폭넓은 안보협력을 강화해 나가고 있음. 또한 나토는 대량살상무기확산 문제, 실패국가(failed states) 문제, 에너지 및 환경 문제 등과 관련하여 21세기에 새롭게 그 중요성을 더해 가는 포괄적 안보이슈에도 주목하여, 1999년의 전략 개념을 갱신하게 될 새로운 전략개념을 2010년부터 도입하려고 준비하였음(NATO's New Strategic Concept 참조). 이 개념에서는 좀 더 포괄적 안보이슈와 좀 더 넓은 지역에서의 나토의 활동을 강화해

**냉전기와 탈냉전기,
그리고 9·11 테러 이후
탈탈냉전기를 지나며
세계 정치와
안보 환경은 더욱
복잡해졌으며
나토도 이에
부응하려 해...**

**회원국 간 공동의
가치와 규범의
창출을 추구하는
공동안보레짐인
유럽안보협력회의는
실제로 냉전시기
각 국가들의 치열한
이해관계로부터 태동**

나가는 새로운 지향이 제시됨

- 냉전 종식 이후 그 존재 이유와 명분에 대한 논란이 있어왔지만, 이처럼 변화하는 국제정치와 안보환경 속에서 나토 회원국들은 회원국들의 보다 확장된 범위의 안보를 위해 적절한 안보레짐의 형태를 모색하는 변화를 지속적으로 진행시켜 오고 있음

나. 유럽안보협력회의/기구(CSCE/OSCE): 공동안보의 적용과 변용 그리고 협력안보의 수용

- 미국과 캐나다를 포함하여 동구권 공산주의 국가들과 서구의 자유주의 진영 국가들 35개국은 1972~1975년에 헬싱키에서 처음으로 동·서구가 모두 참여한 안보협력회의를 개최. 이 헬싱키회의에서 1975년 ‘헬싱키 최종의정서(Helsinki Final Act)’가 도출되었고, 그 이후로도 동·서구 국가들은 지속적이며 정기적으로 다자간 안보협력회의를 개최하게 되었는데, 이것이 유럽안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe)임. 그리고 회원국들은 1995년 1월에 기존의 CSCE를 제도화하여 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe)로 개칭함으로써, 오늘날 북미-유럽-러시아-중앙아시아의 56개국이 회원국으로 참여하는 거대한 안보레짐이 성립됨. OSCE는 정치·군사 차원, 경제·환경 차원, 인간 차원 등 모든 안보영역에서 회원국 간의 대화의 장을 마련하고, 공동규범을 마련하고자 하는 안보레짐임⁷⁾
- 군사차원의 안보뿐만이 아니라 환경 문제, 경제 문제 등을 아우르는 포괄안보를 다루면서 회원국 간 공동의 가치와 규범의 창출을 추구하는 공동안보레짐 유럽안보협력회의의 태동은, 실은 냉전시기 각 국가들의 치열한 이해관계에 기초를 둔 것이었음 소련은 1954년부터 몇 차례에 걸쳐서 ‘범유럽안보회의’를 제안했는데, 이것은 회원국들 간의 협력보다는 NATO를 통해 유럽에서 영향력을 행사하고 있는 미국을 견제하기 위한 의도에서 출발함. 이러한 소련의 제안은 번번이 거절되었지만, 소련의 온건화를 유도하면서 상호군축과 미·소 양국 간 전략무기 경쟁의 완화를 이루고자 했던 미국의 입장변화와 서유럽의 경제·기술 지원을 얻으려는 동유럽 국가들의 입장 등 유럽 제국(諸國)의 이해관계가 점차 수렴하는 가운데 1960년대의 데탕트 무드가 힘을 더하여 1972년에 CSCE가 개최될 수 있었음(이인배 2005, 144-8)
- 35개국(NATO 16개국, WTO 7개국, 비동맹 및 중립국 12개국)이 참여하여 1972년 헬싱키에서 1차 회의가 열렸고, 총 3차례의 회의를 통해서 헬싱키 최종의정서(Helsinki Final Act)가 1975년 8월에 공식적으로 조인. 헬싱키 최종의정서는 군사 분야에서부터 문화 분야에까지 다양한

영역에서의 회원국 간 협력을 아우르고 있는데, 그 네 개의 의제 바스켓은 [정치·군사적 신뢰구축장치(CBMs)], [무역, 산업, 과학, 기술, 환경, 교통, 관광, 이주 노동 등의 경제협력], [문화, 교육 분야, 인적교류 등의 협력], [차후 회담의제 논의] 등. 1975년의 헬싱키회의 이후, 1977년 4월~1978년 3월에 베오그라드회의 및 1980년 11월~1983년 9월에 마드리드회의가 연이어 열림. 이 회의들을 통해 회원국들의 안보협력과 관련한 명백한 진보는 없었지만, 이는 동-서진영 사이에 지속적인 대화의 장이 마련되고 장기적인 협력 프로그램을 만들었다는 데에 큰 의의가 있음(OSCE Handbook, 5). 하지만 1984년 1월 스톡홀름회의, 1986년 11월~1989년 1월의 비엔나회의 등을 거치면서 CSCE 회원국들은 안보협력에서 큰 진전을 이루게 됨. 이러한 CSCE/OSCE의 역사적 전개 과정은 바로 이 조직이 지향하는 공동안보의 포괄적이며 근본적인 안보지향성을 드러내 주고 있음

- CSCE/OSCE가 지향한 안보개념의 변화는 세 단계 정도로 나누어 살펴볼 수 있음
 - 첫째, CSCE/OSCE는 역내 국가들 간의 집단방어나 집단안보의 구축이 아닌, 회원국 간에 대화의 장을 마련함과 동시에 구체적이고 효과적인 신뢰·안보구축조치(CSBMs: Confidence- and Security-Building Measures)를 실시함으로써, 냉전기 당시 국가 간 분쟁과 전쟁의 가능성을 줄이는데 초점을 맞추는 공동안보 개념의 적용 단계(Dewitt 1994, 5). 1975년 8월의 헬싱키 최종의정서에서는 국경으로부터 250km 이내에서 25,000명 이상의 병력이 동원되는 군사훈련 시에는 미리 다른 국가들에게 자발적으로 알리도록 하는 초보적 형태의 신뢰구축조치를 규정함(SIPRI Yearbook 1987, 349). 그리고 1984년 1월의 스톡홀름에서 열린 유럽 신뢰구축 및 군축회의에서는 13,000명 이상의 군사 활동이 있을 경우 42일 전에 알려야 하며 참관을 받아야 할 것을 규정하고 있는데, 이는 정치적인 구속력(political binding)을 갖는 것으로 근대국가 출현 이후 처음으로 국가의 군사 활동에 대한 국제기구의 참관을 자발적으로 허용한 사례로 기록됨(OSCE Handbook, 82). 그리고 1986년 11월~1989년 1월에 열린 비엔나회담에서는 군사안보의 문제와 재래식무기 감축을 위한 협상(Conventional Forces in Europe)에 관한 논의가 있었고, 1990년의 파리회담에서는 당시 CSCE회원국 중 일부인 22개국이 ‘재래식무기감축조약(CFE: Treaty on Conventional Armed Forces in Europe)’에 조인하였으며, 후속적으로 군사활동 정보교류 및 추가적 재래식무기감축 협상 등 안보분야에서의 신뢰구축을 위한 실질적인 논의가 이루어짐. 결국 CSCE의 이러한 조치들은 단순한 군비 감축뿐만이 아니라, 군사정보에 투명성을 부여하고 신뢰를 구축함으로써 위협 요소와 전쟁

*CSCE/OSCE의
역사적 전개 과정은
바로 이 조직이
지향하는 공동안보의
포괄적이며 근본적인
안보지향성을
드러내 주고 있어...*

**CSCE/OSCE는
나토와의 중첩성 및
나토의 강화에 따라
포괄적 안보이슈와
관련된 협력안보
개념을 수용해
나가고 있어...**

- 가능성을 줄이고자 하는 공동안보레짐의 특성을 잘 보여줌
- 둘째, 탈냉전기 CSCE/OSCE는 단순한 공동안보 개념을 단순히 적용하는 안보협력체가 아니라 공동의 가치를 강조하고 이에 기반한 일종의 공동체를 지향하고 있다는 점을 강화하는 단계. 1990년 11월 19일 파리에서 CSCE 34개국 정상회담이 개최되는데, 여기에서 회원국들은 ‘새 유럽을 위한 파리 헌장(The Charter of Paris for a New Europe)’에 합의함. 이 헌장은 1975년의 헬싱키 최종의정서를 근간으로 전(全)유럽적인 공동체 구현을 목표로 삼으며, 상호 존중 및 협력의 중요성과 더불어 인권, 민주주의, 자유와 같은 인류 기본가치를 강조하고 있음 (OSCE 홈페이지의 “The Charter of Paris for a New Europe” 참조). 이와 같은 인류 공동의 가치 구현을 강조하는 점은 공동안보 개념의 근본주의적 성격을 드러내 주는 대목이면서 동시에 공동안보 개념의 새로운 영역을 개척해 나가려는 시도로도 이해될 수 있음. 하지만 탈냉전기 유럽 안보의 중심적 기제로서의 역할은 점차 나토가 감당하게 되었고, 새로운 유럽공동체를 지지할 안보적 실천과정에서 OSCE는 점차 나토와의 중첩성으로 인한 도전에 직면하게 됨. 러시아 같은 나라는 1990년대에 계속하여 NATO가 아니라 OSCE가 유럽 공동안보의 중심기구로 자리매김 되어야 한다는 주장을 굽히지 않음. OSCE는 아직까지도 유럽 전체의 공동체에 대한 지향을 포기하고 있지 않다는 점에서 비록 미미하긴 하지만 공동안보의 전향적이며 근본적인 안보레짐으로서의 특징을 유지해 가고 있는 것으로 보는 것이 타당해 보임
 - 셋째, CSCE/OSCE가 다양한 안보이슈, 즉 ‘포괄안보(comprehensive security)’ 영역에서의 다양한 협력을 강조하면서 탈냉전기에 점차 협력안보의 개념을 수용하고 강화해 가는 단계. CSCE의 근간이 된 1975년 8월의 헬싱키 최종의정서는 당시 다양한 회원국들의 목소리를 반영하여 안보분야 협력뿐만 아니라 인권, 경제, 과학, 환경 분야 등 다양한 차원에서의 협력을 꾀함. 그리고 CSCE는 1989년부터 1992년까지 환경문제, 문화유산보존, 인권문제 등 다양한 의제를 놓고 전문가 회담을 10여 차례나 개최함(구춘권 2003, 39). 또한 CSCE는 안보분야 협력을 위해 단순히 한 국가 차원의 안보뿐만이 아니라, 나아가 분쟁방지와 위기관리에도 역점을 둬. CSCE는 1992년 7월 헬싱키에서 정상회담에서 ‘헬싱키 문서(Helsinki Document 1992-The Challenge of Change)’를 채택해, 분쟁방지와 위기관리 기능강화, 평화유지군(PKO) 창설, 안보협력포럼(Forum for Security Cooperation) 설립에 합의함. 그리고 OSCE는 1996 ‘리스본 선언(Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century)’과 1999년 이스탄불 회담에서의 ‘유럽안보헌장(Charter for European Security)’을 통해

탈냉전기 새로운 안보적 도전에 대해 더욱 전향적인 대응의 의지를 밝힌 바 있다. 그리고 이러한 협력안보의 기조 속에서 2001년에는 테러리즘에 관한 전략, 2003년에는 경제와 환경 차원에 대한 안보 전략, 인신 매매 문제에 대한 대응전략의 도출 등에 합의하기도 함

- 이처럼 CSCE/OSCE는 앞서 언급한 1982년의 팔머보고서의 공동안보 개념으로부터 시작하여 냉전기 및 탈냉전기의 환경적 변화에 적응하면서 훨씬 더 근본적인 안보에 대한 지향을 포기하지 않는 가운데 공동안보의 변용을 시도해 나가다가, 유럽안보 지형에서의 나토와의 중첩성 논쟁 및 나토의 강화에 따른 그 추동력의 약화로 인하여 점차 포괄적인 안보이슈와 관련된 협력안보 개념을 수용해 나가는 변화를 겪고 있는 것으로 볼 수 있음

다. 아세안지역안보포럼(ARF): 아시아 최초 다자안보레짐의 조심스런 협력안보 실천

- 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)은 1994년 출범한 이후 아태지역의 최초이자 유일한 공식적 다자안보대화체로서의 특별한 위상을 가짐. 또한 2000년 7월부터 북한이 ARF에 참여하게 되면서, ARF는 남한과 북한이 모두 참여하는 안보레짐. 그리고 ARF는 탈냉전 이후 등장한 협력안보 개념이 아시아에서 적용된 대표적 사례
- 1993년 7월 싱가포르에서 있었던 26차 ASEAN 각료회의(Ministerial Meeting and Post Ministerial Conference)에서 ASEAN 국가들과 역외 국가들은 아세안지역안보포럼(ARF)의 창설을 결정하였고, 1994년 7월 방콕에서 ASEAN국가들과 역외 국가들이 참여한 가운데 첫 ARF 회담을 개최. 현재 ARF 참여국에는 호주, 방글라데시, 브루나이, 캄보디아, 캐나다, 중국, 유럽연합, 인도, 인도네시아, 일본, 북한, 남한, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 몽골, 뉴질랜드, 파키스탄, 파푸아뉴기니, 필리핀, 러시아, 싱가포르, 스리랑카, 태국, 동 티모르, 미국, 베트남이 있음. ARF는 ‘포럼(forum)’이지 ‘기구(organization)’가 아니기 때문에, ‘회원(member)’이 아니라 ‘참가국(participant)’이란 표현을 쓰고 있으며, 이는 ARF가 다른 안보레짐과 비교했을 때 낮은 제도화 수준을 보여줌 (변창구 2003, 253)
- ARF의 설립은 탈냉전의 등장과 깊은 관련이 있음. 냉전의 종식과 더불어, 아시아·태평양 지역에서 과거에는 양극으로 균립하던 소련과 미국의 영향력이 이전에 비해 감소함과 동시에 역내에서 중국, 일본, 인도 등 지역 강대국들이 부상하기 시작함. 동시에 남중국해 영토문제를 비롯한 다양한 역내 영토분쟁, 북핵문제, 경제와 정치 및 사회 제(諸) 분야를 포함하는 포괄적이고 다양한 안보문제가 이슈로 등장하였으며,

*ARF는 아태지역의
최초이자 유일한
공식적
다자안보대화체로서의
특별한 위상을 가져...*

ARF의 목적은**국가 간 대화의 장을****마련해서 문제를****협약하는 것이며,****문제해결 자체에****있는 것은 아니라는****사실이 중요**

- 아시아·태평양 국가들이 양자관계 이상의 다자적 안보협력체제에 대한 필요성을 절감하기 시작함. 결국 ASEAN과 역내 국가들은 1994년에 아태지역 최초의 다자적 안보협력레짐을 창설하게 됨(한평석 2003, 269)
- 이러한 배경하에 탄생한 ARF의 공식적인 목적은 “공동의 이익과 관심이 달린 정치와 안보이슈에서 건설적인 대화와 협의를 증진하는 것”과 “아태지역에서 상호 신뢰구축과 예방외교(preventive diplomacy)를 위한 공헌을 하는 것”으로, 결국 이는 아시아 태평양 지역에서 좀 더 “예측 가능하고 건설적인 안보 환경”을 만듦으로써 역내 국가들의 안보를 확보하고 평화를 증진하는 것이라 할 수 있음.⁸⁾ 중요한 사실은 ARF의 목적은 국가 간 대화의 장을 마련해서 문제를 협약하는 것이며, 문제 해결 자체에 있는 것은 아님. 즉 ARF는 아태지역 안보문제를 위한 자유로운 대화의 장을 마련하고, 불간섭의 원칙에 기초한 점진적 수단을 이용해 다양한 안보이슈에 대해 논의하고 합의를 도출하게 하며, 정치와 안보이슈에서 국가 간 대화와 협의라는 습관을 만드는 것을 추구하는 포럼
 - 이러한 목적의 달성을 위해 ARF 참여국들은 창설 이후 현재까지 다양한 회의와 활동을 지속. 먼저 매년 외무장관 회의(Annual Ministerial Meeting), 고위관료회의(SOM: Senior Official Meeting), 회기간 회의(ISM: Inter-Sessional Meeting), 회기간 지원그룹회의(ISGM: Inter-Sessional Supporting Group Meeting) 등을 개최. 그 외에도 ARF는 신뢰구축, 평화유지활동, 반테러, 비확산, 재난구조, 해양안보 등의 12개 주제에 대한 회의를 운영하고 있으며, 이러한 활동을 지원할 사무국을 운영하고 있는데 이러한 점에서 ARF는 안보레짐으로서 이미 “낮은 수준의 제도화”에는 도달했다고 할 수 있음(서보혁 2009, 23)
 - ARF는 공식적인 정부 간의 협의뿐만 아니라, 참여국 간 민간차원의 교류도 추진. 예를 들어, ARF는 ASEAN-ISIS(ASEAN Institute of Strategic and International Studies)와 CSCAP(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific) 등 참여국 간 전문가 교류와 세미나 개최, 및 연구활동 등과 같은 민간차원의 교류도 꾀하고 있음. 공식적으로 ARF는 정부차원의 Track-I 및 비정부차원의 Track-II 대화를 병행함으로써 참여국 간 신뢰구축에 시너지효과를 높이는 것을 목표로 하고 있음
 - 2000년을 전후로, ARF의 활동이 더 활발해지고 협력영역이 더 확장됨을 발견할 수 있음. 이 시기를 전후하여 각종 회의가 이전 시기와 비교해 더 많이 개최되었으며, 이 시기를 기점으로 ARF의 활동에서도 테러리즘, 해양 안보, 재난 구조, 대량살상무기 비확산 등과 같은 비전통 안보영역에서의 협력활동이 늘어나게 됨(Haacke 2009, 429)

○ 설립 배경, 목적, 활동에 나타난 ARF의 특징

- 첫째, ARF는 아시아 최초의 다자간 안보 협의체. 냉전시기보다 더욱 복잡해진 탈냉전기의 변화된 국제정치 환경을 인식함과 동시에 여기에 제대로 대처하기 위해서는 양자관계 중심의 안보협력이 한계를 가질 수밖에 없음을 발견한 ARF참여국들의 획기적 시도였음
- 둘째, ARF는 안보문제에서 단순히 군사적 문제에만 집중하는 것이 아니라 ‘포괄안보(comprehensive security)’에 관심을 가짐. ARF 설립 초기, 참여국들은 아태지역에서의 경제, 사회, 정치 이슈를 모두 포함하는 포괄안보 개념을 천명하고 이에 관심을 표명
- 셋째, ARF는 아태지역 국가의 안보협력을 위한 수단으로 우선 대화의 장을 마련하고 국가들 간에 이러한 습관을 유지하는 ‘점진적’ 안보협력을 도모. 1995년 채택된 ARF의 기본 목표를 잘 보여주는 ARF의 개념문서(The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper 1995)에서 이러한 점이 분명히 나타남. ARF는 역내 국가들의 안보문제들을 해결하고 협력하기 위해 기구의 창설과 같은 급진적 수단보다는 [신뢰구축(1단계) → 예방외교(2단계) → 분쟁해결(3단계)]⁹⁾이라는 점진적 방안을 제시. ARF는 1994년 설립 직후로부터 1단계 목표의 달성을 위해 노력해왔으며, 2001년에는 예방외교의 개념을 정립하였고, 현재는 1, 2단계의 협력을 강화하기 위한 다양한 수단을 강구. 또한 ARF는 그 설립 초기 국면부터 분명히 ‘제도화’를 기대하지 않았으며, 포럼이 제도로 발전할 수 있는 정도는 “참여국 각각이 용인할 수 있는 속도”를 유지하는 한도 내에서라는 점을 분명히 명시함

○ 이처럼 탈냉전기 국제정치에서 협력안보레짐의 대표적 사례로서 ARF는 현재 아태지역의 유일한 국가 간 공식적 안보협력체로 기능하면서 소기의 역할을 감당. 하지만 ARF의 한계를 지적하는 목소리 또한 존재함. 이러한 비판들은 무엇보다도 ARF는 그 이름이 가리키듯이 ‘포럼’, 즉 역내 국가들 간의 일종의 대화와 소통의 장을 제공하는데 그칠 뿐이며 결국 국가 간의 대화가 목표로 삼고 있는 구체적이고 실질적인 안보협력을 이끌어내는 데에는 큰 성과가 없다는 사실에서 연유함. 이런 점에서 일군의 학자들은 ARF를 일종의 ‘잡담 장소’에 비유하기도 함(Katsumata 2006, 187)

ARF는 역내 국가들 간의 대화와 소통의 장을 제공하는 일종의 ‘잡담 장소’에 그친다는 비판이 존재

- 비판의 주요 논점을 정리해 보면, 우선, ARF가 점진적 안보협력을 위해 설정한 1단계 신뢰구축조치(CBMs)는 별 성과도 없었고, 그 자체로도 중요한 의미를 지니고 있지 않다는 것. ARF 신뢰구축조치의 일환인 재래식무기등록과 연례안보평가서(Annual Security Outlook)의 제출은 초보적인 신뢰구축 단계에 불과하며, 참여국들의 자발적인 선택에 기초한 것으로서, 실제로 제대로 수행될 확률도 적고, 설령 이루어지더라도 냉전기 치열한 군비 대치 상황 속에서 이루어진 CSCE/OSCE 회원국들의

**ARF는 국가 간
대화의 장을
마련함으로써
국가들 사이에
장기적으로
신뢰를 형성하고
공동규범의 창출을
가능하게 할
기반을 마련**

신뢰구축조치와는 다른 의미를 지닐 수밖에 없음(Katsumata 2006, 186-7). 또 다른 예로 ARF 내에서 2000년을 전후로 반(反)테러, 해양안보, 재난구조 분야에서의 국가 간 협력이 늘었지만, 이 경우에도 ARF 참여 국가들은 여전히 양자관계 차원 혹은 APEC과 같은 다른 상·하위 지역협력 기제에 더 의존하고 있다는 사실임(Haacke 2009, 432-3). ARF 협력의 분야와 심도를 설정하는 문제에 있어서도 참여국들 간에 의견이 분분함. 그 결과 실제로 ARF 참여국들 간에 강도 높은 안보협력은 부재한 상황. ARF 참여국들 간에는, 뒤에 언급하게 될, 상하이협력기구(SCO)가 실행한 ‘평화의 사명’과 같은 대규모 합동 군사훈련이 전무하다는 것이 그 강력한 근거로 제시됨(Haacke 2009, 434)

- 또한 ‘대화의 장’으로서 ARF의 한계도 비판의 대상이 됨. 대만 문제, 한반도 문제, 남중국해 영토분쟁 등과 같이 정작 민감한 안보사안에 대해서는 참여국들이 논의를 꺼리며 회피하기 때문에, 결국 ARF는 지역의 가장 중요한 안보문제를 해결하는데 도움을 주는 대화채널로서의 기능을 거의 제대로 하고 있지 못하며, 적당한 수준의 협력만을 가볍게 논의하고 넘어가는 심각한 한계를 노정하고 있다는 지적(변창구 2003, 251)
- 이처럼 안보협력레짐으로서 ARF는 분명한 한계를 가지고 있는 것은 사실임. 하지만 참여국들이 원래 ARF를 ‘기구’나 ‘제도’가 아닌 ‘포럼’으로 명명했다는 점에서, 그리고 기본문서에서도 ARF가 대화의 장으로서 기능하는 데에 목적이 있다고 합의했다는 점에서, 앞서 언급한 ARF에 대한 비판이 전적으로 타당하다고 할 수만은 없음. 그리고 ARF는 협력안보 개념을 이 지역에서 구현해 가는 안보레짐으로서 일정한 역할을 감당하고 있으며, 앞으로 더 발전할 가능성도 분명 존재함. 결국 ARF는 국가 간 대화의 장을 마련함으로써 국가들 사이에 장기적으로 신뢰를 형성하고 공동규범의 창출을 가능하게 할 기반을 마련해 나간다는 점에서, 일종의 “규범지향 프레임워크(norm-oriented framework)”로서 의미를 지니는 안보레짐으로 평가하는 것이 온당해보임(Katsumata 2006, 195)

**라. 상하이 협력기구(SCO): 21세기적 협력안보와
느슨한 집단방위체제 사이에서**

- 2001년 6월 15일에 출범한 상하이 협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization)는 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄 등 6개국을 회원국으로 하는 안보협력체임
- 1996년 중국과 러시아의 정상은 베이징회담에서 ‘전략적 동반자관계(strategic partnership)’를 수립한 후, 상하이회담을 통하여 관련국들은

카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄과 국경 지역에서의 군사적 신뢰강화 협정을 체결함. 이후 2000년까지 이 다섯 국가는 국경지역에서의 군사협력과 신뢰구축, 그리고 지역안보를 위한 정상회담을 7차례 개최하였으며, 2000년 7월에는 ‘상하이 5국(Shanghai Five)’ 체제를 공식 선언하였고, 우즈베키스탄을 옵서버 국가로 인정함. 마침내 2001년 6월 15일에 러시아와 중국을 포함한 6개의 국가들은 ‘상하이협력기구 결성 선언’을 하고 ‘테러리즘, 분리주의 및 이슬람 원리주의 척결을 위한 상하이협약’에 조인함(Bailes and Dunay 2007)

- 2001년 출범 이후 SCO의 가장 중요한 역할은 안보분야 협력이었음. 회원국들은 국경 안정과 같은 전통 안보뿐 아니라, 앞서 언급한 상하이 공약에서 등장한 ‘테러리즘, 분리주의, 원리주의’와 같은 비전통 안보 거의 모든 영역에서의 협력을 도모. 2001년부터 2005년까지는 SCO의 “제도의 확대와 정립” 시기였는데, 상하이협력기구는 2002년에 ‘SCO 헌장’을 발표하고 지역 반테러기구의 설립을 논의. 그리고 안보협력과 경제협력의 모든 차원에서 다양한 제도를 구축하는 노력을 기울임. 먼저, 안보협력과 관련하여, 회원국들은 2001~2005년 시기에 지속적인 정상회담을 통해서 협력의 틀을 강화하였으며, 국경지역에서 군비감축과 안보협력을 위한 회의를 개최하여 상호 안보협력을 강화함. 그리고 회원국들은 분리주의, 테러리즘, 극단주의의 비전통 안보영역에서의 협력을 위해 ‘지역 반테러기구(RATS: Regional Anti-Terrorism Structure)’의 설립에 대해 논의하였고, 2004년 우즈베키스탄의 수도 타슈켄트에 RATS가 상설기구로 설립(Brief Introduction to SCO, 2006)
- SCO는 회원국 간 합동군사훈련도 정기적으로 진행.¹⁰⁾ 2005년 8월 18일부터 25일까지 러시아의 블라디보스토크와 중국의 황해 및 산둥성 일대에서 수행된 ‘평화의 사명 2005(Peace Mission-2005)’ 훈련은 극단주의, 테러리즘, 분리주의에 대항한다는 명분 아래에 진행된 것으로, 훈련 과정에서는 중국 산둥 지방에 대규모 폭동이 발생하여 다른 군대가 대치한 상황을 가정함(강봉구 2005). 여기에는 Tu-22M 백파이어 초음속 전폭기, 잠수함, 구축함 등의 러시아의 첨단무기와 러시아 정예군 1,800여 명, 그리고 중국군 7,000여 명이 동원됨. 특기할 점은 ‘평화의 사명 2005’에는 러시아와 중국만이 참여했지만 양국은 이를 SCO 훈련활동의 일환으로 언급하였고, SCO 회원국가와 옵서버국가에게는 참관을 허용하였지만 다른 서방국가들의 참관은 불허함(Troitskiy 2007)
- 2007년 8월에는 러시아와 중국을 비롯한 SCO의 6개 회원국이 모두 참여하는 대규모 군사훈련인 ‘평화의 사명 2007’이 수행. 이 훈련은 SCO의 모든 회원국들이 참가한 최초 대규모 군사훈련으로, 실제 전투상황을 가정하고 회원국 간에 높은 수준의 호환 및 상호작용이 실질적으로

**출범 이후 SCO의
가장 중요한 역할은
안보분야 협력으로
전통 안보뿐 아니라
비전통 안보 거의
모든 영역에서의
협력을 도모**

**SCO는 회원국들의
정치, 안보, 경제 등
각 분야에서 협력을
도모하고 있으며,
단순한 군사동맹이
아님을 보여줘...**

실험된 군사훈련으로 평가받고 있음(Bin 2007). 이를 두고, 하스는 2007년 훈련시나리오에는 군사동맹의 요소인 “군사원조(military assistance)”의 내용이 나타나고 있으며, 따라서 이는 SCO가 앞으로 안보차원에서 더 높은 수준의 협력을 추구해 가고 있음을 보여주는 신호로 전망하기도 함(M. de Haas 2007, 6-8)

- SCO는 안보영역뿐만 아니라 경제영역의 협력도 도모. 이미 2002년 SCO 현장에서도 경제협력에 대한 언급이 등장하였는데, 초기 SCO내의 경제협력에 관한 논의는 주로 중국의 주도로 진행. 2002년 10월의 SCO 정상회담에서 중국은 SCO내부의 자유무역지대의 설립을 제의하였고, 2003년 원자바오 총리는 이를 다시 제안함(Bailes and Dunay 2007). 2004년 3월 모스크바에서 열린 전문가회의에서도 SCO회원국들은 전자상거래, 관세, 단위기준의 통일, 투자협력 등을 논의함. 2006년 3월에 푸틴이 중국을 방문한 베이징 정상회담 때에는 러-중 사이에 경제 관련 조약을 무려 29개나 맺었으며, 같은 해에 있었던 SCO 정상회담을 통해 중국의 주도로 성사된 ‘SCO 은행 간 협의회(The SCO Interbank Association)’와 ‘SCO 비즈니스 위원회(SCO Business Council)’를 공식 출범시킨 것에서 볼 수 있듯이 SCO 내부 경제협력의 확대가 활발하게 이루어지고 있음(Lo 2008)
- 이처럼 SCO는 출범 이후로 회원국들의 정치, 안보, 경제 등 각 분야에서 협력을 도모. 특히 2005년과 2007년의 합동 군사 훈련의 경우는 서방 국가들의 많은 관심을 끌. 하지만 SCO 회원국들은 2002년 조인된 현장에서 SCO가 분명히 “다른 국가나 국제기구를 겨냥한 것이 아님(not directed against other States and international organizations)”을 분명히 밝혔고, 이후로도 SCO가 다른 국가에 대항하는 것이 아님을 강조함.¹¹⁾ SCO가 내세우는 ‘상하이 정신’ 역시 상호신뢰, 상호이익, 평등, 협상, 다문화존중, 공동발전의 추구로 정리되는데(박병인 2005, 524-525), 이는 SCO가 단순히 안보영역에 치중한 군사동맹이 아님을 보여줌. 더구나 이들이 안보협력분야에서 테러, 마약, 근본주의 등을 주요한 관심 영역으로 설정하고 있다는 것은 SCO의 21세기적 성격을 드러내 주는 대목이기도 함

- SCO는 탈냉전기 이후 등장한 비교적 새로운 안보레짐으로서 협력안보체제와 유연한 준동맹적 협력체의 성격을 동시에 지니는 새로운 것으로 이해될 수 있음
 - 첫째, SCO는 회원국가 간의 정례적 회담을 통한 역내 안보협력을 위한 제도와 기제를 발전시키는 점진적인 대화의 장을 마련하고 있음. SCO는 회원국 간의 안보이슈와 관련된 대화의 장을 마련하기 위해 노력하고 있지만, 냉전기 공동안보레짐에서 보인 신뢰구축과 재래식 무기

감축과 같은 급진적 수단을 채택하지는 않음. 즉 SCO는 각국의 기존 안보정책을 유지하면서 국가 간 대화의 장을 마련해 점진적인 역내 안보의 달성을 지향하는 협력안보의 좋은 사례라고 할 수 있음. 이점에서 SCO는 협력안보 개념에 비교적 충실한 측면을 지니고 있음

- 둘째, SCO는 탈냉전기 이후 등장한 테러리즘, 분리주의, 극단주의와 같은 비전통 안보문제와 경제, 에너지, 환경 문제 등의 이슈들을 모두 다루는 포괄안보를 다루고 있음
 - SCO는 일반적인 협력안보레짐의 성격과는 다른 특징을 보이기도 하는데, 그것은 바로 이 기구가 가지는 반미 혹은 반서구적 성격임. SCO가 정말 반미 혹은 반서구 안보레짐인지에 대해서는 논란이 있지만, 이러한 논란이 존재한다는 사실 자체가 SCO의 특수성을 보여준다고 할 수 있음. 러시아의 회복과 중국의 부상이라는 두 계기가 결합되면서 세력전이 및 새로운 지구적 다중심주의적 세력균형에 대한 지향은 분명히 미국에 대한, 내지는 미국의 정책에 대한 반응적인 안보협력력이 추구되고 있음을 보여주는 대목임
 - 만약 이 기구가 반미 내지 반서구적 기구로서의 성격이 증명될 수 있다면 이는 곧 SCO가 공동방위체적 성격을 지니고 있음을 뜻하게 되는 것이며, 이는 곧 유라시아에서의 새로운 거대 대결구도의 출현을 의미하게 될 것임. 특히 2004년 아스타나 SCO정상회담에서 이란, 파키스탄, 인도에게 옵서버 자격을 부여하면서 SCO의 지역적인 확장을 위한 논의가 진행되었는데, 당시 미국 역시 SCO에 회원국 자격을 신청했으나 거절되었음.¹²⁾ 2005년 미국은 다시 SCO에 회원국 자격을 신청했으나, 또 다시 거부되었음(Cohen 2006). 또한 2005년 7월 5일에 SCO는 미군의 중앙아시아 진출을 견제하는 성격이 농후한 ‘아스타나 공동성명(2006)’을 발표함. 이 공동성명에서 SCO 회원국의 영토 내에서 반(反)테러리즘을 위해 활동하고 있는 다른 국가들의 기지 사용에 시한을 두고 군대를 철수할 것을 촉구함. 여기서 직접적으로 미국을 언급하지는 않았지만, 이는 중앙아시아에 주둔하고 있는 미군을 겨냥한 것이 자명. 결국 같은 해 11월에 우즈베키스탄이 하나바트 미군 공군기지를 폐쇄하였고, 키르기스스탄은 미군에게 100배나 인상된 마나스 공군기지 사용료를 요구함(신범식 2006/2007, 83-84). 반미적 성격을 드러내고 있는 SCO가 외부의 적을 상정한 집단방위체제 내지 안보협력체로 갈 것이냐에 대해 서방 분석가들은 따가운 시선으로 관찰하고 있음
- SCO가 과연 그 내부에 존재하는 각국 간의 의견 차이, 특히 러시아와 중국 사이에 이견 등과 같은 한계를 잘 넘어설 수 있을지에 대한 부정적인 전망도 만만치 않음
- 러시아는 ‘평화의 사명 2007’을 러시아가 주도하는 또 다른 유라시아의

*SCO는 탈냉전기
이후 등장한
비교적 새로운
안보레짐으로서
협력안보체제와
유연한 준동맹적
협력체의 성격을
동시에 지녀...*

**SCO가 외부의 적을
상정한 집단방위체제
내지 안보협력체로
갈 것이냐에 대해
서방 분석가들이
예의주시하고 있어...**

안보동맹체인 집단안보조약기구(CSTO)와 SCO가 공동으로 주관하기를 원했지만, 중국은 SCO가 군사기구라는 인상을 대외적으로 줄 것을 우려하여 이 제안을 거절함(Haas 2007, 8-9). 그리고 이 훈련이 중국이 지향하는 러시아와의 ‘군사동맹’으로 비쳐질 가능성에 대하여, 중국 군부는 중국이 당시까지 10여 개의 국가들과 17회 이상의 군사 훈련을 했지만 이것이 곧 군사적 ‘동맹’을 의미하는 것은 아니며 합동 군사훈련을 정기적으로 수행하고 있다고 해서 SCO가 군사동맹으로 이행하는 것은 아니라는 점을 분명히 함(PLA Daily 2007/07/20)

- 그루지야와 러시아 사이의 분쟁 시기였던 2008년 8월에 두산베에서 열린 SCO 정상회담에서 중국을 비롯한 SCO회원국들이 남오세티야와 압하지야의 독립을 인정하는 러시아의 입장에 반대하다가 결국 마지 못해 받아들임(Katz 2008, 183-7). 이는 SCO가 잘 조율된 다자적 안보협력체제가 아니라는 한계뿐만 아니라 이 레짐에 대한 양두(兩頭) 체제적 리더십의 한계를 동시에 보여주는 대목임
- 짧은 역사에 비하여 SCO는 비교적 빠른 시간 내에 제도화에 성공했을 뿐만 아니라 협력안보의 기제를 발전시킨 동시에 유연한 군사적 원조도 가능한 체제를 구축하여 유라시아의 안보적 요청에 부응하는 대표적 지역안보기구로 자리잡아가고 있음. SCO는 지역 내 21세기적 협력안보의 요청에 부응하는 동시에 미국의 유라시아 공략에 대한 균형화(balancing)를 위한 느슨한 집단방어적 협력의 가능성이 엿보이는 군사협력을 진행하고 있는 것도 사실임. 따라서 이 안보협력체가 21세기 유라시아라는 시공의 무대에서 어떤 안보협력의 개념을 결합하여 어떤 안보레짐을 창조해 나갈지 확인하기는 아직 어려워 보임

4. 결론

- 지금까지 우리는 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념과 그 역사적 출발 그리고 안보환경의 변화에 따른 변용과정을 살펴보았으며, 그를 정리해 보면 <표 1>과 같음
- 대표적인 안보협력체제로서 북대서양조약기구, 유럽안보협력회의/기구, 아세안안보포럼, 상하이협력기구의 안보 달성을 위한 노력과 한계를 개괄하면서 이념형적 안보개념의 단순한 적용의 어려움을 살펴보았으며, 그 내용을 정리해 보면 <표 2>와 같음
- 전통적 안보개념에서 시작된 ‘집단안보’는 20세기에 UN을 통하여 여전히 중요한 개념으로 작동되고 있으나 이 또한 변용에 대한 21세기적 요청에 직면에 있으며, 이러한 변화의 요청에 탄력적으로 대응하여

집단방위체제의 성격을 벗고 협력안보적 변화를 꾀해 온 나토는 인종 분규와 테러전이란 또 다른 도전에 대응하기 위한 조율을 진행해 가고 있음

〈표 1〉 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념 비교

	출현 시기	국제질서 성격	안보협력의 주요 수단	안보의 지향점	대표 기구
집단 안보	비엔나체제 이후	세력균형체제	• 침략국에 대한 집단 군사제재	전통적 성격 (군사안보 지향)	LN/UN NATO
	양차대전 이후	양극체제			
공동 안보	냉전 말기	느슨한 양극체제 해빙기	• 신뢰구축 • 안보적 투명성 증대	급진적 성격 (포괄안보 지향)	CSCE
협력 안보	탈냉전기	단(다)극 체제	• 대화의 장을 제도화 • 기존 강대국 및 타기구와의 협력	절충적 성격 (군사안보 + 포괄안보 수용)	NATO OSCE ARF SCO

- 가장 근본주의적 안보협력을 지향하는 개념인 ‘공동안보’는 탈냉전을 이끈 안보적 실천의 기초로 그 사명을 다하는 듯 했으나 탈냉전기 안보질서에서 ‘안보 공동체(security community)’의 개념으로 또 다른 영향력을 발휘하면서 유럽안보협력기구 발전의 불씨를 살려가고 있음
 - 오래 동안 다자적 안보레짐이 부재한 아시아에서 최초로 등장한 아세안지역안보포럼은 협력안보 개념에 기초한 초보적 안보협력의 실천을 위한 조심스런 행보를 계속하면서 그 명맥을 유지해 가고는 있지만, 향후 아태지역의 중심적 ‘협력안보’ 레짐으로서의 역할을 감당하기 위해서는 21세기적 변화와 적극적인 실천에 대한 요청이라는 도전에 적절히 대응하여야 함
 - 최근 유라시아 안보환경의 변화에 대처하기 위해 중국과 러시아가 주도하여 역내 중앙아시아 국가들과 함께 결성한 상하이협력기구는 21세기적 협력안보의 실천과 미국에 대한 균형화의 필요성 속에서 그 두 가지 필요의 복합화 된 안보레짐의 구축을 시도해 가고 있는 것으로 보임
- 결국 이러한 분석은 지금까지 다자적 안보체제와 관련된 다양한 안보 개념이 국제정치 환경의 변화와 관련하여 등장하여 왔지만, 그것을 실현하는 구체적인 안보협력레짐은 다양한 안보개념의 지향을 지역별, 시기별 필요에 따라 원용하면서 복합적인 체제를 구축하여 왔음을 보여주며, 앞으로는 더욱 복잡한 안보적 필요가 증대됨에 따라 이러한 안

**현실 속의
안보협력레짐은
다양한 안보개념의
지향을 지역별,
시기별 필요에 따라
원용하면서 복합적인
체제를 구축해 와...**

**앞으로는 더욱 복잡한
안보적 필요가
증대됨에 따라
안보체제의 복잡화
경향은 더욱 강화될
것으로 보여...**

보체제의 복잡화 경향은 강화될 것이라는 점을 보여줌

- 21세기 국제/세계정치의 주요한 특징은 결국 복잡화와 관련되어 있다는 지적이 자주 들려옴. 마찬가지로 맥락에서 21세기 시대적 특성이 어떤 하나의 순수한 안보개념을 지향하는 레짐의 형성 및 발전을 허용하지 않는 것이 사실이라면, 어쩌면 이러한 안보레짐의 변화와 그 실천상의 복잡화는 당연한 것으로 보임. 따라서 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념을 안보레짐의 일의적 성격을 규정하는 명패(label)로 사용하기 보다는 현실 속의 다자안보협력레짐이 어떤 다양한 지향들을 혼합하여 지역적 내지 지구적 안보 요구에 대응하려고 하는지를 파악하는 수단으로 활용하면서 그 변화를 주의 깊게 추적하는 것이 유용함

〈표 2〉 NATO, CSCE/OSCE, ARF, SCO의 비교

	출현 시기	기본 안보개념	안보협력 주요 내용	한계 및 변화의 방향
NATO	2차대전 이후	집단 방위 집단 안보 (협력 안보)	<ul style="list-style-type: none"> • 바르샤바조약기구와 대립 • 코소보전쟁 개입 • 테러와의 전쟁 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 탈냉전후 집단방어의 정당성 상실 • NATO의 지리적 및 기능적 확대를 향한 변환을 추진
CECE/OSCE	냉전말기	공동 안보 (협력 안보)	<ul style="list-style-type: none"> • 헬싱키체제와 탈냉전 • CFE조약체결 • 평화유지활동, 유럽 안보현장, 유럽안보포럼 가동 	<ul style="list-style-type: none"> • 급진적 안보개념의 실천적 한계와 유럽의 지역에서의 실천 가능성의 한계 • ‘안보 공동체’ 개념의 개발 • 협력안보 접근의 수용
ARF	탈냉전기	[느슨한] 협력 안보	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄적 의제에 대한 정기대화 개최 • 재난구조, 해양안보, 반테러협력 	<ul style="list-style-type: none"> • 느슨한 안보협력의 한계와 양자관계/타(他)기구에 의존 • 의무적 실천의 안보협력의 영역을 개발하려함.
SCO	탈탈냉전기 (신냉전기)	협력 안보 (집단 방위)	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄안보협력(경제, 테러, 마약, 환경, 에너지 등) • 정기합동군사훈련 ‘평화의사명’개최 	<ul style="list-style-type: none"> • 대미/대서방 성격에 대한 중-러 전략협력의 한계 • 포괄적 협력안보의 복잡화 • 지리적 확장과 집단방위기구화 가능성 타진

주석

* 본 연구는 필자의 다음 줄고를 본 정책보고서의 취지에 맞도록 수정 및 재구성 하였음. “다자 안보협력 체제의 이해: 집단안보, 공동안보, 협력안보의 개념과 현실,” 『국제관계연구』 15권 1호(2010).

- 1) 이 사례들을 선정한 이유는 다음과 같다. NATO, CSCE는 각각 집단안보, 공동 안보를 전형적으로 구현한 안보기구로 출발했지만, 탈냉전기 국제정치적 상황 변화에 따른 압력에 적응하고 있으며, ARF와 SCO는 탈냉전기 협력안보 개념을 구현하는 안보기구로서 성격을 가지지만 지역적 안보요청으로 인해 안보개념의 복잡화를 수용한 기구로서 다자적 안보협력체제의 변화를 잘 드러내 주고 있다고 판단되었기 때문이다.
- 2) 집단안보체제는 자유주의적 안보레짐과 관련이 없는 것으로 이해되기도 한다. 왜냐하면 이는 역사적으로 절대안보를 추구하는 전통 안보개념에서 출발하였으며, 이론적으로는 현실정치와 권력에 대한 계산을 중시하기 때문이다. 하지만 최근 집단안보가 무정부상태의 규제되지 않은 균형을 넘어 보다 효율적으로 규제되고 제도화된 균형체제의 창출을 지향한다는 면에서, 그리고 역사적으로 과거에는 개념 실천에 실패하였지만 최근에는 그 실천적 효과가 나타나고 있다는 점에서 안보레짐의 하나로 비교분석하는 것이 가능하다고 생각된다.
- 3) 원문은 다음과 같다. “The Members of the League undertake to respect and preserve as **against external aggression** the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League. In case of any such aggression or in case of any threat or danger of such aggression, the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled”(밑줄 강조-필자).
- 4) 고르바초프는 신사고 외교를 천명하면서 수비위주의 군사안보교리로서 “방어적 방어(defensive defense)”와 “합리적 충분성(reasonable sufficiency)” 개념에 입각하여 미국과의 군사적 경쟁을 종식하고 핵무기를 감축하며 방어적 무기체제를 방어적 형태로 전화하자는 과감한 제안을 하게 된다.
- 5) 가령, 유럽안보협력회의(CSCE)의 경우 공동안보레짐으로 분류되기도 하고 협력안보레짐으로 분류되기도 하는데, 제도의 어떤 측면을 더 강조하는가라는 시각의 차이와 역사적인 변모를 어느 정도까지 고려할 것인가에 따라 달리 파악될 수 있을 것이다.
- 6) 실제로 통일된 독일의 나토가입 문제에 대한 소련의 강한 반대에 대하여 미국과 유럽 국가들은 나토의 틀을 떠나서 아무런 통제도 받지 않게 될 중립화된 통일 독일이 유럽뿐만 아니라 소련에게도 커다란 위협이 될 수 있다는 논리를 가지고 통일 독일의 나토가입을 소련이 반대하지 말 것을 설득하였고 소련 지도부가 이를 최종적으로 수용하였다는 점이 나토의 역할이 지닌 복합적이며 역설적인 측면을 잘 드러내 준다.
- 7) 본고에서는 CSCE/OSCE를 공동안보(common security) 레짐의 사례로 여기고 있지만, 이를 협력안보레짐으로 보는 연구도 존재한다. CSCE/OSCE를 공동안보로 보는 연구로는 Dewitt(1994) 참조. CSCE/OSCE를 협력안보로 보는 연구로는 홍기준(1998), 이인배(2005) 참조. 이렇게 다른 입장의 존재는 두 개념을 구분하는 기준이 애매하며, 두 개념이 공유하는 내용이 넓다는 것을 보여준다.
- 8) “Chairman’s Statement,” ARF Chairman’s statements and reports at Public Library

**안보개념들은
안보레짐의 성격을
규정하는 명패보다는
현실에서 어떤 다양한
지향들을 혼합하여
안보 요구에
대응하려고 하는지를
파악하는 수단으로
활용해야...**

- (1994). <http://www.aseanregionalforum.org>(검색일: 2010년 1월 4일).
- 9) 2001년 이후로 3단계 “분쟁해결(conflict-resolution)”은 “갈등에 대한 점진적 접근(elaboration of approaches to conflicts)”으로 수정되면서 약간의 개념적 변화가 나타났다.
- 10) 상하이협력기구는 평화의 사명-2005 이전인 2002년부터 합동 군사훈련을 시행해왔다. 2002년 8월 중국과 키르기스스탄의 반테러 군사합동훈련, 2003년 8월의 러시아, 중국, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄이 참여한 ‘Cooperation-2003’이 그것이다.
- 11) SCO 헌장(Charter)은 2002년 6월 7일 러시아 St. Petersburg에서 서명되었다.
- 12) 하지만 몽골은 2004년 6월에 옵서버국가로 받아들여졌다.

참고문헌

- 강봉구. “중-러 합동군사훈련의 전략적 의미.” 『월간 아태지역동향』 11월호(2005).
- 구춘권. “냉전체제의 극복과 집단 안보의 잃어버린 10년: 평화연구의 시각에서의 비판적 재구성.” 『국제정치논총』 제43집 2호(2003).
- 김연수. “협력안보의 개념과 그 국제적 적용: 북미관계에의 시사점.” 『한국정치학회보』 제38집 제5호(2004).
- 박병인. “상하이 협력기구 성립(SCO)의 기원: ‘상하이 5국’에서 ‘상하이 협력기구’로.” 『중국학연구』 33집(2005).
- 박정원. “탈냉전과 나토(NATO)의 성격변화: 동맹과 집단 안보의 이중성.” 『사회과학교육연구』 제10호(2009).
- 베리 부잔(Barry Buzan), 김태현 역. 『세계화시대의 국가안보(People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era)』. 서울: 나남출판, 1995.
- 변창구. “아·태지역 안보와 ARF: 가능성과 한계.” 『대한정치학회보』 11집 1호(2003).
- 서보혁. “다자안보협력의 제도화 경로: C/OSCE의 경험과 동북아 적용 방안 연구.” 『국제정치논총』 제49집 2호(2009).
- 서연문. “국가 안보개념의 변화와 동북아 지역에서의 적용 가능성: 공동 안보와 협력 안보를 중심으로.” 『신아세아』 3권 3호(통권 9호, 1996).
- 신범식. “러시아-중국 안보·군사 협력의 변화와 전망.” 『中蘇研究』 통권 112호(겨울 2006/2007).
- 온만금. “공동안보, 협력안보, 평화유지군.” 육군사관학교. 『국가안보론』. 서울: 박영사, 2004.
- 이수형. “북대서양조약기구(NATO)의 전략개념 변화에 관한 역사적·이론적 고찰.” 『국제정치논총』 제41집 3호(2001).

- _____. 『북대서양조약기구(NATO)와 유럽안보』. 파주: 한울, 2004.
- 이승근. “나토의 신전략과 코소보사태.” 『정치사회와 정책과제』(2000).
- 이인배. 『동북아평화공동체: 협력안보의 모색』. 파주: 한국학술정보, 2005.
- 한평석. “동북아 협력안보레짐의 구축 전망: ARF의 특성을 중심으로.” 『統一問題研究』 통권 제39호(2003).
- 홍기준. “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구.” 『국제정치논총』 제38집 1호 (1998).
- 홍용표. “탈냉전기 안보개념의 확대와 한반도 안보환경의 재조명,” 『한국정치학회보』 제36집 4호(2002).
- Bailes, A. J. K., and P. Dunay. “The Shanghai cooperation Organization as a Regional Security Institution.” A. J. K. Bailes et al. *The Shanghai cooperation Organization*. SIPRI Policy Paper, No.17(May 2007).
- Bin, Y. “China-Russia Relations: Between Cooperation and Competition.” *Comparative Connections*, vol.9, no.3(October 2007).
- Butfoy, A. *Common Security and Strategic Reform: A Critical Analysis*. New York: St. Martin’s Press, 1997.
- Carter, A. B., W. J. Perry, and J. D. Steinbruner. “A New Concept of Cooperative Security.” Brookings Occasional Papers. Washington D. C.: The Brookings Institution, 1992.
- Cohen, A. “What to Do about the Shanghai Cooperation Organization’s Rising Influence.” *A EurasianNet Commentary* (September 21, 2006).
- Cragg, A. “The Combined Joint Task Force: a Key Component of the Alliance’s Adaptation.” *NATO Review*, vol.44, no.4(1996).
- Dewitt, D. “Common, Comprehensive, and Cooperative Security.” *The Pacific Review*, vol.7, no.1(1994).
- Duffield, J. “The North Atlantic Treaty Organization: Alliance Theory.” in N. Woods, ed. *Explaining International Relations Since 1945*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Finkelstein, M. S. and L. S. Finkelstein. *Collective Security*. San Francisco: Chandler Pub., 1966.
- Haacke, J. “The ASEAN Regional Forum: from Dialogue to Practical Security Cooperation?” *Cambridge Review of International Affairs*, vol.22, no.3(2009).
- Haas, M. de. “The Peace Mission 2007 Exercises: The Shanghai Cooperation Organization Advances.” Advanced Research and Assessment Group. Defence Academy of the United Kingdom, 2007. Jervis, R. “Security Regimes.” *International Organization*, vol.36, no.2(1982).
- Jervis, R. “From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation.” *World Politics*, vol.38, no.1(October 1985).
- Katsumata, H. “Establishment of the ASEAN Regional Forum: Constructing a ‘Talking

- Shop' or a 'Norm Brewery'?" *The Pacific Review*, vol.19, no.2(2006).
- Katz, M. N. "Russia and the Shanghai Cooperation Organization: Moscow's Lonely Road From Bishkek to Dushanbe." *Asian Perspective*, vol.32, no.3(2008).
- Kupchan, C. A., and C. A. Kupchan. "Concerts, Collective Security, and the Future of Europe." *International Security*, vol.16, no.1(Summer 1991).
- Lo, B. *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*. Washington DC: Brookings Institute Press, 2008.
- Mearsheimer, J. "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War." *International Security*, vol.12, no.1(Summer 1990).
- _____. "The False Promise of International Institutions." *International Security*, vol.19, no.3(Winter 1994/1995).
- Nolan, J. E., J. D. Steinbruner, K. Flamm, S. E. Miller, D. Mussington, W. J. Perry and A. B. Carter. "The Imperatives for Cooperation." in J. E. Nolan, ed. *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994.
- Palme Commission. *Common Security: A Blueprint for Survival*. New York: Simon & Schuster, 1982.
- Reynolds, David ed. *The Origins of the Cold War in Europe: International Perspectives*. Yale University Press, 1994.
- Roberts, A. "The United Nations: Variants of Collective Security." in N. Woods, ed. *Explaining International Relations Since 1945*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- SIPRI. *SIPRI Yearbook 1987*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- Troitskiy, M. "A Russian perspective on the Shanghai Cooperation Organization." in A. J. K. Bailes et al. *The Shanghai cooperation Organization*. SIPRI Policy Paper, no.17(May 2007).
- ARF 홈페이지(<http://www.aseanregionalforum.org>).
- NATO 홈페이지(<http://www.nato.int>).
- OSCE 홈페이지(<http://www.osce.org>).
- SCO 홈페이지(<http://www.sectsco.org>).

❖ 저자 약력

■ 신범식

現 서울대학교 정치외교학부 교수. 서울대 외교학과 및 동대학원 졸업. 모스크바국제관계대학(MGIMO) 정치학 박사. 주요 연구분야는 러시아외교정책, 유라시아의 국제관계, 환경과 에너지의 국제정치 등이다. 주요 논저로는 『21세기 유라시아 도전과 국제관계』(2006, 편저), “신거대게임으로 본 유라시아 지역질서의 변동과 전망”(2008), “Russia’s Perspectives on International Politics”(2009), “기후변화 대응체제와 미-중관계”(2012) 등이 있다.

기획 및 감수: 한인택 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구원)

강윤미 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6552

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760