

동북아 다자협력체 구축조건: 통일독일의 경험이 주는 함의

고상두 (연세대학교 교수)

독일의 통일은 유럽통합의 한 부분이다. 그리고 독일은 통일 이후 나토와 유럽연합을 강화하였고 확대하였다. 이러한 해결방식은 우리에게 많은 시사점을 준다. 동북아 지역의 통합과 다자주의가 한반도 문제를 해결하는 데에 도움이 된다는 것이다.

이 글은 먼저 독일이 유럽에서 어떻게 다자적 접근방법으로 평화를 구축했는지를 살펴본다. 그리고 동아시아 지역에 다자적 접근이 결핍되어 있는 현실을 지적하면서, 향후 동북아 다자협력의 가능성을 제시하고자 한다.

목 차

1. 서론
2. 안보협력의 개념
3. 유럽의 다자적 안보협력과 전쟁의 종식
4. 통일독일의 다자주의 외교안보정책
 - 가. 독일의 나토정책
 - 나. 독일의 유럽연합정책
5. 동북아의 양자적 안보대결 구도
6. 동북아 다자질서 구축의 가능성
7. 정책제언

1. 서론

- 독일은 어떻게 평화와 통일을 달성했는가?
 - 독일통일은 유럽통합의 한 부분이었음.
 - 따라서 독일은 통일의 위해 먼저 유럽지역의 통합과 평화를 위해 노력하였음. 즉 독일은 주변국이 동참하는 다자적 협력체를 만드는 데에 주력하였음.
 - 이러한 해결방식은 우리에게 많은 시사점을 줌. 동북아 지역의 통합과 다자주의가 한반도 문제를 해결하는 데에 도움이 된다는 것임.
- 유럽은 다자주의, 동북아는 양자주의적 안보환경을 가지고 있음.
 - 통일 이후 독일은 나토와 유럽연합을 계속 유지하고 확대시켰음.
 - 유럽은 평화를 정착시킴으로써 더 이상 전쟁비용을 치를 필요가 없게 되고 군사예산이 줄어드는 등 평화배당금을 받는 이득을 누리고 있음.
 - 반면에 동북아 지역에는 나토 혹은 유럽연합과 같은 다자적 협력체가 존재하지 않고, 양자주의적 구조가 형성되고 있음.
 - 동북아에는 아직 냉전질서가 잔존하고 있으며, 이 지역의 군비증강은 갈수록 치열해지는 상황임. 이러한 안보경쟁 추세를 막는 데에 다자간 안보협력이 어느 정도 기여할 수 있을 것임.

2. 안보협력의 개념

- 안보협력에는 협력의 형태, 방식, 제도화 수준, 제도화 순서 등에 따라 여러 가지 종류가 있는데, 이에 따라 유럽과 동북아의 안보협력 사례의 차이를 발견할 수 있음.
- 안보협력의 형태에서 유럽에서는 집단안보(collective security), 동북아에서는 집단방어(collective defense)가 지배적인 개념임.
 - 집단방어 개념은 군사적 위협이 현존하고, 그 위협이 외부에 있다는 특징을 가짐. 냉전시대의 안보는 외부의 적에 대하여 군사동맹을 맺어 공동으로 대응하는 집단방어에 의해 유지되었음.
 - 동북아 지역의 안보질서는 오늘날까지 군사동맹을 기반으로 하는 집단방어 개념에 의해 유지되고 있음.
 - 유럽의 경우에도 냉전시대에는 집단방어 개념에 의해 안보를 유지하였지만, 탈냉전과 함께 명백한 외부 군사위협이 사라지면서, 집단

방어 개념이 약화되었음.

- 냉전시대의 유물이라고 할 수 있는 나토의 역할도 유럽지역 방어라는 전통적 역할을 벗어나서 역외지역의 평화유지로 변화하였음. 즉 유럽의 안보협력은 집단방어에서 집단안보로 발전한 것임.

○ 안보협력의 방식에 있어서 유럽에서는 다자주의가 일반적임. 이에 비해 동북아 지역의 안보질서는 양자적 구조로 조직되어 있음.

- 한국과 미국, 일본과 미국이 각자 양자동맹에 의한 협력을 하고 있고, 중국, 러시아, 북한도 각각 양자적 차원에서 우호조약을 체결하고, 유사시 서로 긴밀히 협의하기로 약속한 군사협력 조항을 조약에 포함시켰음.
- 이러한 양자적 안보질서 때문에 동북아 다자안보협력의 대표적인 사례인 6자회담의 경우 표면적으로는 북핵문제 해결을 위해 관련 당사국이 모두 참여한 다자 대화처럼 보이지만 실제로는 두 개의 세력이 대립하는 양자적 특성을 보이는 것임.
- 6자회담 내에서 한국, 일본, 미국이 긴밀한 공조체제를 가지고 있는 반면에, 중국과 러시아는 북한을 옹호하는 경향을 보이고 있음.

○ 안보협력의 제도적 수준이라는 관점에서 동북아는 아직 안보대화의 수준에 머무르고 있는 반면에, 유럽은 안보기구의 수준으로 제도화되었음.

- 제도화는 협력의 지속성과 안정성을 보장해줌. 물론 탈냉전 이후 동아시아 지역에 여러 가지 종류의 다자간 안보협력이 이루어지고 있지만 아세안지역안보포럼(ARF)나 아태안보협력이사회(CSCAP) 등과 같은 안보대화의 수준에 머물고 있음.
- 도이치(Deutsch)는 안보협력이 제도화되는 데에 영향을 끼치는 결정적 요인으로서 공동 정체성을 강조함. 그런데 동북아 지역에서는 공동 정체성이 약하게 나타나는 반면에 상호간에 경쟁심이 강하게 작용하고 있음.
- 대륙세력인 중국과 해양세력인 일본이 서로 경계하고 있고, 과거사 문제 때문에 일본은 종종 한국과 중국과의 관계에서 불편을 초래함. 또한 동북아 지역의 국가들은 상이한 가치를 가지고 있음. 중국과 북한은 사회주의, 한국과 일본은 자유 민주주의, 그리고 미국과 러시아는 비 아시아적 정체성을 가지고 있음.

○ 안보협력의 제도화 순서라는 관점에서 보면, 유럽통합의 경우 에너지, 경제, 외교안보의 순서로 제도화가 진행되었음.

안보협력의 방식에 있어서 유럽에서는 다자주의가 일반적이며, 이에 비해 동북아 지역의 안보질서는 양자적 구조로 조직되어 있고, 안보협력의 제도적 수준이라는 관점에서 동북아는 아직 안보대화의 수준에 머무르고 있는 반면에, 유럽은 안보기구의 수준으로 제도화되었음

**안보협력이 다자적으로
성립되기 위해
필요한 가장 중요한
전제조건은 공동이익의
실현 가능성임**

- 유럽통합의 시초인 석탄철강공동체는 석탄과 철강을 순수한 에너지 문제가 아니라 안보적 문제로 보았음.
 - 제2차 세계대전을 경험한 유럽은 군사무기를 만드는 전략물자인 석탄과 철강의 생산을 국제관리 하에 둠으로써 전쟁을 방지하고자 하였음. 즉 에너지 협력을 통해 상호간 안보분야의 신뢰를 확보한 후 경제공동체와 정치공동체로의 발전을 하게 된 것임.
 - 동북아에서는 북한 핵문제가 중대한 안보문제를 불러일으키고 있음. 그리하여 에너지 혹은 경제협력 보다 안보이슈를 둘러싼 협력이 더 긴급한 문제가 되고 있음.
 - 개별국가들이 자국의 안보를 극대화하려는 노력은 종종 전쟁을 불러일으킴. 국가들의 상호경쟁적인 군비경쟁은 결과적으로 참여국 모두에게 비용을 초래하는 것임. 이러한 안보딜레마를 극복하기 위해서 가급적이면 안보분야에서 경쟁보다 협력의 원칙을 적용해야 함.
 - 잠재적 분쟁 당사국들이 협력을 통한 전쟁억지에 관심과 노력을 기울일 때 평화의 가능성은 한층 높아진다고 하겠음.
- 안보협력이 다자적으로 성립되기 위해 필요한 가장 중요한 전제조건은 공동이익의 실현 가능성임.
 - 다자협력체에 참여하는 행위자 모두가 이득을 볼 때, 협력은 성공적으로 유지될 수 있을 것임. 그러므로 상호 공동이익을 실현하기 위해서는 가능한 한 서로 교환할 수 있는 다양한 이익이 존재해야 함. 그러므로 경제이익과 안보이익을 결합적으로 추구하는 협력체가 바람직한 것임.
 - 이러한 점에서 볼 때, 유럽연합은 단순한 경제협력에 그치지 않고 정치 안보 협력까지 결합적으로 추구하는 이상적 다자협력체라고 할 수 있음.
 - 동북아지역에 형성되어 있는 안보적 긴장이 반드시 부정적인 것은 아님. 긴장과 갈등관계는 신뢰형성의 필요성을 촉구하게 됨.
 - 신뢰구축이란 군사적 운영을 투명하게 하여 분쟁을 막으려는 제도임. 즉 기습공격의 가능성을 감소시키는 운영체계인 것임. 신뢰구축의 방안으로는 군사력 및 국방예산의 공개, 군사당국간 직통전화의 설치, 군사훈련 및 부대이동의 통보 및 참관, 군사시설 사찰, 핵 선제공격의 포기 등이 있음.
 - 한반도에서의 군사적 긴장은 단순히 남북한 간의 적대감에서 생겨나는 것이 아니라 주변 강대국을 포함한 동북아 갈등구조 속에서 생겨난 것임. 그러므로 한반도에서 무력충돌이 발생한다면 그것은

남북한뿐만 아니라 주변국의 개입을 초래할 것임.

- 이처럼 한반도 문제는 동북아 지역평화와 연계되어 있고, 한반도 평화는 한반도 주변국가 모두가 참여하는 다자적 안보협력 틀에서 유지되어야 하는 것임.
- 세계평화를 유지하는 데에는 두 가지 접근방법이 있음. 전 지구적 차원에서 적용되는 보편적 집단안보를 구축하는 방법과 지역적 차원에서 적용되는 개별적 집단안보를 전 세계로 확대하는 방법이 있음.
 - 보편적 집단안보를 구축하는 것은 간편하지만 이상적인 방법임. 반면에 개별적 집단안보는 점진적이지만 실현성이 높은 방법임.
 - 세계 각 지역에서 평화의 구축이 성공적으로 이루어진다면 세계는 다양한 평화블록에 의해 짜 맞춰진 지구평화공동체가 될 수 있을 것임.
 - 유럽지역이 평화구축에 성공한 것처럼 안보불안 요인을 많이 안고 있는 동북아가 평화정착에 성공한다면 인류의 평화는 지리적으로 확장되는 것이 될 것임.

3. 유럽의 다자적 안보협력과 전쟁의 종식

- 유럽의 역사는 전쟁의 역사
 - 루소는 폴란드를 유럽적 현상이라고 불렀음. 왜냐하면 폴란드는 침략과 정복으로 점철된 유럽의 역사를 가장 잘 대변해주는 국가이기 때문임. 폴란드는 영토가 동쪽으로 이동하였다가, 서쪽으로 이동하였고, 남의 식민지가 되기도 하였고, 지도에서 사라지기도 하였음.
 - 근대 유럽에서는 끊임없이 대규모 전쟁이 발생하였음. 그리고 두 차례의 세계대전이 발발하였음.
 - 최고의 근대문명을 꽃피웠던 유럽에서 가장 야만적인 전쟁이 발생한 것임. 세계대전은 문명국가의 야만성을 드러낸 역사적 사건이었음.
- 왜 2차 대전 이전에는 그렇게 빈번하던 전쟁이 전후 유럽에서 사라졌을까?
 - 2차 대전 이후 유럽은 전쟁을 종식시켰고, 평화지대를 건설하는 데에 성공하였음. 그 이유는 전쟁을 방지하는 새로운 안보환경이 마련되었기 때문임.
 - 진화론적 관점에서 보면 환경이 존재를 결정함. 즉 특정한 환경에 잘 적응하는 존재는 환경이 새롭게 바뀌면 적응하지 못하고 소멸하게 됨. 공룡이 멸종한 것은 그들이 살던 생활환경의 급격한 변화 때

세계평화를 유지하는 데에는 전 지구적 차원에서 적용되는 보편적 집단안보를 구축하는 방법과 지역적 차원에서 적용되는 개별적 집단안보를 전 세계로 확대하는 방법이 있음

안보에서 최선의**대안은 공동안보가****최선의 선택이라고****할 수 있고, 주권국가의****권한을 제약함으로써****국제사회에 평화공존을****구축하려는 방안임**

문이었음.

- 이처럼 전후에 유럽에서 전쟁이 사라진 것은 전쟁을 초래하였던 환경이 사라지고 전쟁재발을 막는 다자적 안보환경이 새롭게 구축되었기 때문임.

○ 전후 유럽이 구축한 다자적 협력체

- 군사부문에서는 나토가 서유럽 집단방어조직으로서, 정치부문에서는 유럽연합이 서유럽을 결속시키는 중요한 역할을 하였음.
- 유럽통합의 아버지 장 모네(Jean Monet)는 유럽통합의 정신을 “유럽에서 전쟁의 발발 가능성을 심리적으로 어렵게 만들 뿐만 아니라 물질적으로도 어렵게 만드는 것이다”라고 표현하였음.
- 유럽 국가들은 과거에 전쟁의 승리를 통해 얻으려고 하였던 국가의 번영을 전쟁을 치르지 않고도 얻을 수 있게 되었음. 그리고 부강한 나라가 되는 방법은 전쟁이 아니라 투자와 교역이라는 것을 깨달았고, 국가 간 교역과 투자를 활성화하기 위해서는 평화가 필요하다는 것을 깨달은 것임.

○ 정치에서는 민주주의, 경제에서는 시장경제가 최선의 대안이라면, 안보에서 최선의 대안은 무엇인가?

- 안보의 최고 목표가 전쟁방지를 통한 평화의 구축이라면 아마 공동안보가 최선의 선택이라고 할 수 있음.
- 민주주의, 시장경제, 공동안보의 공통점은 무엇인가? 민주주의와 시장경제가 국가의 권한을 제한함으로써 사회의 발전을 도모하는 것처럼, 공동안보도 주권국가의 권한을 제약함으로써 국제사회에 평화공존을 구축하려는 방안임. 즉 강대국과 약소국을 불문하고 모든 국가를 국제규범과 규칙에 의해 구속함으로써 전쟁을 최소화하는 제도임.
- 탈냉전 이후 국가 하부 집단에 의한 전쟁의 빈도가 높아지기는 하였지만, 여전히 전쟁을 일으키는 가장 중요한 주체는 국가임. 그러므로 유럽에서는 국가를 다자적 협력체에 묶어두어 선전포고의 동기와 가능성을 감소시키고 있는 것임.
- 전쟁이 고대의 발명이라면 평화는 현대의 발명임. 그리고 현대 유럽이 발명한 평화는 유럽지역에 경제적 번영을 가져왔음.

4. 통일독일의 다자주의 외교안보정책

- 전후 독일은 패권추구를 자제하는 모습을 보였음.

- 독일은 패전국과 분단국이라는 이중적 제약 때문에 국제무대에서 낮은 자세로 협력적인 태도를 취하였던 것임.
 - 그리하여 2차 대전 직후에는 대서양 밀착외교를 통해 신속한 경제복구와 안보의 확보를 도모하였고, 그 이후에는 유럽통합에 주도적인 역할을 하였음.
- 독일의 협력적 외교노선을 뒷받침하는 근본인식은 국제관계의 상호의존성에 대한 믿음임.
- 독일은 다른 나라와의 협력 없이 독일의 국익을 추구하는 것이 어렵다고 생각하였음.
 - 특히 대외교역 의존도가 높은 독일에게 다자주의는 포기할 수 없는 원칙이며, 적은 비용으로 독일의 국가이익을 달성할 수 있는 수단이며, 주변국의 독일에 대한 안보우려를 불식시켜 줄 수 있는 바람직한 대외노선으로 인식되었음.
- 통일 이후에도 독일은 전통적인 협력외교를 지속하였음.
- 사실 통일 이후 독일의 힘과 위상이 크게 변화하였음. 첫째, 독일의 지정학적 위치가 변화하였음. 서유럽의 주변부에서 유럽의 중심부로 자리를 옮기게 되었음. 둘째, 독일의 국력이 크게 신장되었음. 인구, 영토, 경제력 등의 기준으로 볼 때, 유럽에서 가장 큰 대국이 되었음. 셋째, 독일의 정체성이 변화하였음. 전범국가, 분단민족이라는 콤플렉스를 극복하고 통일을 이룩한 위대한 민족, 유럽통합을 이끄는 견인차라는 자부심을 갖게 되었음.
 - 독일의 이러한 위상변화는 자연스럽게 대외정책에 대한 국민의 인식에 변화를 가져왔음. 그리하여 독일사회 내부에서는 독일의 국가이익을 중시하고 독일의 독자적인 길을 강조하면서, 국제무대에서 독일의 목소리를 높일 것을 요구하는 주장이 생겨났음.
 - 하지만 독일정부는 궁극적으로 다자주의를 중시하는 기존의 외교노선에서 크게 이탈하지는 않았음.

독일의 협력적 외교노선을 뒷받침하는 근본인식은 국제관계의 상호의존성에 대한 믿음이고, 통일 이후에도 독일은 전통적인 협력외교를 지속하였음

가. 독일의 나토정책

- 나토에 대한 독일의 신뢰
- 냉전시대 독일은 유럽분단의 최전선에 위치한 국경국가였음. 서독지역에는 최대 40만 명의 나토군이 주둔하였고, 이중에서 30만 명이 주독 미군이었음. 동독지역에는 약 30만 명의 소련군이 주둔하였음. 그리하여 동서독은 유럽에서 군사적 긴장이 가장 첨예한 지역이었음.

**통일 이후 독일은
나토동맹에 대한
안보 공약을
재확인하였으며,
미군을 비롯한
나토군이 독일 영토에
계속 주둔하는 것을
허용하였음**

- 이처럼 서독은 나토에 의해 안보를 보장받았으며, 냉전시대 나토의 최대 수혜국이라고 할 수 있음.
- 통일 이후 독일은 나토의 존속에 기여하였음.
 - 독일은 구소련의 위협이 사라진 이후에도 나토가 계속 존속하는 데에 기여하였음.
 - 1989년 베를린 장벽이 무너진 후, 갑작스런 통일에 대한 주변국의 우려는 매우 컸음. 동맹국인 영국과 프랑스도 독일통일에 대하여 부정적이었음.
 - 프랑스 미테랑 대통령은 1989년 12월 동독의 수도인 베를린을 방문하여 독일 통일을 반대한다는 뜻을 분명히 하고 동독의 존속을 지지하였음. 영국의 대처 수상은 히틀러가 전쟁으로 쟁취하고자 했던 유럽의 종주국 자리를 통일독일이 평화적으로 얻게 되었다고 말하였음.
 - 이러한 주변국의 우려를 불식시키기 위하여 독일은 나토동맹에 대한 안보 공약을 재확인하였으며, 통일 이후에도 미군을 비롯한 나토군이 독일 영토에 계속 주둔하는 것을 허용하였음. 그리하여 약 10만 명의 미군이 통일독일에 계속 주둔하게 되었음.
 - 나토의 초대 사무총장인 이스메이(Ismay)에 의하면 나토의 창설목적은 “미국을 끌어들이고, 러시아를 밀어내고, 독일을 누르는 것”이었음. 냉전기간 동안 나토는 미군의 유럽주둔을 가능하게 함으로써 소련의 위협뿐만 아니라 서독의 군사대국화도 함께 막았던 것임.
 - 동일한 논리로 나토는 독일이 통일 이후 유럽의 강대국이 되는 것을 두려워하는 주변국의 우려를 불식시킬 수 있는 수단으로 계속 유효했던 것임.
 - 냉전이 종식된 후 유럽 국가들은 나토를 계속 존속시킬 것인지에 관한 논의가 있었지만, 세계에서 가장 성공적이고 강력한 동맹 기구를 폐기하는 것보다 새로운 임무를 부여하여 존속시키기로 결정하였음.
- 독일은 나토의 강화에 기여하였음.
 - 9.11 사건이 발생하면서 나토의 역할이 중요해졌고, 프라하 나토 정상 회담에서 미국의 주창에 따라 나토신속배치군을 만들기로 결정하였음.
 - 총 2만 명 규모의 이 부대는 나토동맹국의 육해공군이 참여한 다국적 첨단기동부대로서 분쟁지역에 즉시 파견되어 반테러 작전을 하고 분쟁 확대를 막는 임무를 맡았음. 독일은 신속대응군의 창설에 크게 기여하였음.
 - 과거의 나토동맹이 외부의 군사위협으로부터 나토회원국을 방어하

는 동맹이었다면, 이젠 역외지역에서 발생하는 분쟁에 개입하고 해결하는 글로벌동맹이 되었음. 이것은 21세기의 안보위협이 글로벌한 속성을 가지고 있기 때문에, 나토 역외지역의 분쟁이 나토 회원국의 안보와 무관하지 않기 때문임.

- 처칠은 일찍이 “지구 한 구석에서 분쟁이 발생하면 세계평화가 위태롭게 된다”라고 말하였음. 이처럼 지역안보와 글로벌안보를 연계하여 바라보는 인식이 탈냉전 이후 본격적으로 실천되고 있는 것임.

○ 독일은 나토의 동구확대를 지지하였음.

- 독일은 1997년 마드리드 나토 정상회담에서 과거 바르샤바 조약기구의 회원국이었던 폴란드, 체코, 헝가리가 가입승인을 받는 데에 크게 기여하였음. 독일은 안보적 이유에서 나토의 동구확대를 지지하였음. 즉 동유럽 국가의 나토가입으로 독일의 동쪽 국경에 군사동맹국을 두게 된 것임.
- 프랑스와 영국은 독일의 영향력이 동유럽 지역으로 확대되는 것을 우려하였음. 그리고 나토의 동구확대로 독일이 더 이상 유럽대륙의 변방이 아니라 유럽의 중심부를 차지하게 되는 것에 대하여 경계하였음.
- 이러한 점에서 볼 때, 독일이 동유럽 국가의 나토가입을 이끌어내었다는 것은 이웃국가를 잘 설득한 독일 외교안보정책의 성과라고 할 수 있음. 동유럽 3국의 나토가입은 나토가 동구지역 국가들과 안보협력을 강화하게 되는 촉매가 되었음.
- 1997년에 나토-러시아 상설 공동위원회가 구성되었고, 나토에 가입하지 않은 다른 동유럽국가와 나토 사이에는 “평화를 위한 동반자 관계”가 체결되었음.

나. 독일의 유럽연합정책

○ 독일의 유럽연합 정책은 독일 다자외교의 핵심임.

- 유럽연합은 회원국의 공동노력으로 공동이익을 추구할 수 있도록 설계되어 있음. 독일은 유럽국가중에서 지역통합에 가장 적극적인 국가이고, 국가정체성과 유럽정체성을 동질화하는 데에 가장 앞선 나라임.
- 물론 독일이 유럽통합을 주도하는 데에는 비용이 수반됨. 유럽통합의 심화는 회원국 주권의 축소를 초래하기 때문에, 일부 회원국의 저항과 반발을 가져왔음. 그러므로 이들 국가들을 달래기 위해서 경제적인 인센티브가 제공되어야 했고, 이에 소요되는 비용은 통합의 심화를 선도한 독일이 늘 담당하였음.

**독일의 유럽연합 정책은
독일 다자외교의 핵심임**

통일 이후에도 독일의 유럽통합에 대한 지지는 지속되었고, 유럽통합의 심화에 더욱 박차를 가했으며 독일은 유럽통합의 동구확대를 적극 지지하였음

- 통일 이후에도 독일의 유럽통합에 대한 지지는 지속되었음.
 - 통일 이전까지만 해도 독일은 유럽통합의 손익계산에 민감하지 않았음. 1993년에 독일의 유럽연합 분담금은 국민1인당 147유로였고, 프랑스는 18유로였음.
 - 하지만 통일 이후 동독재건에 막대한 비용이 소요되면서 독일은 유럽통합보다 동서독통합이라는 국내문제의 해결에 더 큰 노력을 기울여야 했음. 이러한 상황변화에도 불구하고 독일은 유럽통합의 심화와 확대를 포기하지 않았고, 오히려 유럽통합을 더욱 적극적으로 추진하였음.
- 통일 이후 독일은 유럽통합의 심화에 더욱 박차를 가했음.
 - 통일독일은 마스트리히트 조약에서 화폐통합과 안보통합을 약속함으로써 유럽통합을 가속화시켰던 것임.
 - 독일은 통일 이후 유럽의 강자를 지향하는 것이 아니라 유럽연합의 일원으로서 계속 남을 것이라는 점을 이웃국가들에게 분명히 보여주고자 하였음. 이를 위해 통일 후 불과 1년 정도 밖에 되지 않는 1991년 12월의 마스트리히트 조약에 화폐통합과 안보통합이라는 두 가지 중요한 통합목표를 담는 데에 앞장섰음.
 - 통화통합이란 독일로서는 마르크화를 버리고 유로화를 도입하는 경제 실험이었음.
 - 독일국민에게 마르크화는 매우 중요한 상징적 의미를 가짐. 마르크화는 라인강의 기적을 상징하는 동시에 독일 역사상 가장 안정적인 통화였음. 또한 마르크화는 독일통일을 이룩한 힘이었음. 동독주민들이 흡수통일을 수용한 것은 무엇보다도 경제적 요인 때문이었음. 그들은 동독 사회주의 개혁에 대한 희망을 포기하고 서독과의 통일을 요구하며 거리로 나섰다, “서독 마르크가 우리에게 오지 않으면 우리가 서독으로 가겠다”고 외쳤음.
- 독일은 유럽통합의 동구확대를 적극 지지하였음.
 - 유럽연합의 동구확대로 인하여 독일은 유럽회원국에 의해 둘러싸이게 된 것임. 독일은 나토와 유럽연합의 확대를 모두 지지하였고, 독일의 동부에 인접한 국가들은 나토동맹국인 동시에 유럽연합 회원국이 된 것임.
 - 비스마르크는 “민족의 운명은 외교정책에 의해 결정된다”라고 하였음. 독일은 유럽대륙의 중앙에 위치하여 동서남북으로 전쟁을 치렀음. 독일은 현재 북해를 포함하여 10개의 국경을 가지고 있음. 이것

은 중국이 가지고 있는 국경 수와 거의 비슷한 수준임.

- 수많은 접경국가를 가지고 있는 독일에게 이웃국가와의 동맹은 안보 정책의 최우선과제임. 이러한 관점에서 본다면, 오늘날 독일은 역사상 가장 안정적이고 평화로운 동맹관계를 맺고 있고 있다고 할 수 있음.

5. 동북아의 양자적 안보대결 구도

- 동아시아는 전쟁위험지역
 - 만델바움(Mandelbaum)은 21세기에 세계질서를 뒤집는 대규모 전쟁이 발생한다면 동아시아 지역이 될 것이라고 말했다.
 - 유럽적 경험에 비추어 본다면 동아시아에서 대규모 전쟁 발발 가능성이 존재하는 이유는 다자적 안보협력이 결여되어 있기 때문이다.
 - 특히 중국과 미국의 이익이 서로 충돌하는 한반도와 대만해협이 화약고가 될 수 있음. 또한 분쟁강도는 낮지만 동북아지역에는 도서 영유권을 둘러싼 분쟁이 지속되고 있음. 특히 일본은 러시아, 한국, 중국 등 주변의 모든 국가와 영토분쟁을 하고 있음.
- 냉전시대의 안보인식은 제로섬 게임
 - 냉전시대에 미국과 소련은 세계를 거대한 체스판으로 보았음. 체스판은 제로섬 게임이어서 한 쪽의 이득은 다른 쪽의 손실로 간주됨.
 - 냉전시대 국가의 운명은 진영의 싸움에 의해 결정되었고, 졸의 죽음이 왕의 죽음을 가져올 수 있었음. 따라서 졸의 운명도 대세에 영향을 미치는 중요한 요인으로 간주되었음. 그러므로 냉전시대 동서 양 진영은 한국, 베트남, 아프가니스탄 등 주변부 국가에서 전력을 다해 싸웠음.
 - 냉전시대에 사용되었던 도미노 이론은 장기판에서 졸들의 죽음이 진영 전체의 몰락을 가져온다는 연쇄효과를 표현한 것이었음.
- 냉전시대의 안보는 세력균형에 의해 유지
 - 세력균형이란 군사력의 배분이 엇비슷하게 이루어져서 어떤 국가도 다른 국가를 공격하기 어려운 상황을 말함. 세력균형에 의해 전쟁이 억지된 냉전 상황을 평화적이라고 말하기는 어려움. 안정적이었을 뿐임.
 - 탈냉전 시대의 유럽은 세력균형 체제가 아니라 공동안보 체제를 통해 전쟁의 위협을 소멸시키는 데에 성공하였음.
 - 하지만 동북아는 아직도 세력균형에 의한 안보대결 구도를 가지고 있음. 크고 작은 두 개의 양자주의가 지배하고 있는 것임. 작은 양자

동북아는 아직도 세력균형에 의한 안보대결 구도를 가지고 있고 작은 양자주의란 한미, 한일, 북중, 북러 간에 체결된 양자적 군사협력을 말하고, 큰 양자주의란 대륙의 중국, 러시아, 북한 그리고 해양의 한국, 일본, 미국 간의 대결을 말하는 것임

다자적 평화체제는**국제 공공재이며,****국제사회에서 공공재를****마련할 수 있는 조건의****첫째는 참여자의 수가****소수인 경우이고,****두 번째는 참여자****중에서 한 국가가****압도적인 군사력과****경제력을 보유하고****평화유지에 필요한****비용을 거의 전담하는****경우이며****세 번째는 공공재의****공급이 매우 긴급한****경우임**

주의란 한미, 한일, 북중, 북러 간에 체결된 양자적 군사협력을 말하고, 큰 양자주의란 대륙의 중국, 러시아, 북한 그리고 해양의 한국, 일본, 미국 간의 대결을 말하는 것임.

○ 탈냉전 시대의 동북아 지역질서가 양자적 성격을 띠는 이유?

- 다자안보협력에 대한 강대국의 적극적인 지지가 결여되어 있기 때문임.
- 미국은 워싱턴을 중심축으로 형성되어 있는 양자적 동맹구조가 자국에게 유리하다고 생각함. 그러므로 미국의 중심적 위치가 주는 우월적 지위에 변화를 초래할 다자주의를 도입에 반대함.
- 중국은 다자간 협의체의 형성이 티벳문제와 대만문제에 대한 외부의 개입을 초래할 것을 우려함. 또한 주변국과의 분쟁을 양자 간에 해결하는 것이 힘의 우위를 이용할 수 있는 유리한 방식이라고 생각함.
- 반면에 러시아는 다자협력을 동북아 지역질서에 끼어들 수 있는 기회로 생각하고, 일본은 군사대국화에 대한 우려를 불식할 수 있다는 점에서 다자협력을 선호함. 하지만 러시아와 일본은 리더십의 부족으로 동북아 지역에서 다자적 협력을 구현하는 데에 어려움을 겪고 있음.

○ 동북아지역은 교역에서도 양자주의가 지배하고 있음.

- 한중일 3국 간의 교역은 매우 긴밀하지만, 이들 국가 간의 다자적 경제통합 노력은 매우 미흡함. 즉 한중일간의 교역과 투자는 날로 늘어나지만 이들 국가 간의 경제교류를 저해하는 관세 및 비관세 장벽은 제거되지 않고 있는 것임.
- 또한 3국이 각각 역외국가와는 자유무역협정(FTA)를 체결하지만 서로 간에 FTA를 체결하는 데에는 매우 조심스러워함.

6. 동북아 다자질서 구축의 가능성

○ 다자적 평화체제는 국제 공공재이며, 국제사회에서 공공재를 마련할 수 있는 조건은 무엇인가?

- 세 가지의 가능한 조건이 있을 수 있음. 첫째는 참여자의 수가 소수인 경우임. 두 번째는 참여자 중에서 한 국가가 압도적인 군사력과 경제력을 보유하고 평화유지에 필요한 비용을 거의 전담하는 경우임. 세 번째는 공공재의 공급이 매우 긴급한 경우임.
- 이러한 관점에서 볼 때, 동북아의 경우 국제공공재로서 다자적 평화체제가 만들어질 수 있는 두 가지 조건은 충족될 수 있다고 봄.
- 첫째, 동북아 지역은 참여국가의 수가 적음. 둘째, 북한의 핵개발이

라는 긴급해결 이슈를 가지고 있음.

- 북한 핵문제는 한반도만의 문제가 아니라 지역평화의 문제가 되었고, 다자안보의 가능성을 높이고 있음. 이러한 관점에서 동북아 지역에서 다자적 평화체제를 구축하기 위해서는 중국과 북한을 끌어들이는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있음.

○ 동아시아 안보에서 중국변수

- 중국은 동아시아 지역에서 주변국들을 위협하는 존재는 아니지만 위압적인 존재임에는 틀림없음.
- 나폴레옹은 “중국은 잠자는 용이며, 중국이 깨어나면 세계가 소란스러울 것이다”라고 말했다. 나폴레옹의 예언이 200년 만에 적중하고 있음. 중국이 지역안보에 위협요인으로 작용하는 이유는 ‘민주화 없는 경제대국화’ 때문임.
- 2차 대전을 일으킨 독일과 일본이 그러한 위협성을 잘 드러내 주었음. 민주화되지 않은 경제대국은 지역평화뿐만 아니라 세계평화에 위협요인이 되었음.
- 동아시아에서의 중국 변수는 유럽에서의 러시아 변수와 유사함. 러시아는 유럽의 안보에 항상 중요한 요인으로 작용하였음. 유럽에게 러시아는 파트너이면서 동시에 경쟁자임. 유럽은 러시아의 에너지 공급에 크게 의존하고 있으면서 동시에 그루지야 전쟁이 보여주는 바와 같이 안보문제에서 종종 갈등을 빚고 있음.
- 중국 또한 한국에게 파트너이면서 동시에 경쟁자임. 중국은 한국의 제1교역국이지만 북한을 경제적으로나 외교적으로 후원하고 있음.

○ 동아시아 다자협력체 구축에서 중국의 참여 가능성

- 중국을 다자적 협력체로 끌어들이기 위해서 우리는 중국이 동북아 안보상황을 체스판으로 보지 않도록 해야 함. 그리고 북한의 붕괴가 중국의 운명에 부정적으로 작용하지 않는다는 것을 보여주어야 함.
- 중국의 체제는 북한보다 한국에 더 가까워지고 있음. 중국은 시장경제를 도입하였고, 경제체제를 크게 바꾸었음. 양국 간의 경제적 교류협력 관계도 중국과 북한관계에 비하면 훨씬 더 긴밀함. 그러므로 우리는 중국의 안보관을 바꾸는 데에 노력을 기울여야 할 것임. 즉 중국의 한국에 대한 경제인식이 변화한 것처럼 중국의 안보인식도 바뀔 수 있도록 노력해야 한다는 것임.
- 냉전의 종식 이후 미국의 일극질서가 형성되면서 중국은 다극질서를 추구하게 되었고, 동아시아 안보질서를 다극적 관점에서 재편하

**동북아의 경우
국제공공재로서
다자적 평화체제가
만들어질 수 있는
두 가지 조건동북아
지역은 참여국가의
수가 적다는 점과
북한의 핵개발이 라는
긴급해결 이슈를
가지고 있다는 점임**

**경제이익과 안보이익이
결합된 다자적 상호주의
접근법을 채택하여
북한은 경제이익을
남한은 안보이익을
얻을 수 있는
협력모델을 마련해야
할 것임**

기를 원하고 있음.

- 신현실주의적 관점에서 보면 국제체제의 구조는 국가의 행위를 결정하는 중요한 요인임. 시장으로 비유하자면, 시장구조가 기업의 행위를 결정함. 즉 시장이 독점, 과점, 혹은 경쟁적 구조인가에 따라서 기업은 독점기업, 과점기업, 경쟁기업의 경제행위를 하게 됨.
- 동일한 논리에 따라 미국이 유일 초강대국일 때는 마치 독점기업처럼 일방주의적 해결방식을 사용하게 되고, 다극적 구조에서는 다른 국가들과 국제문제를 협력적으로 해결하는 경향을 보이게 되는 것임. 이런 관점에서 중국은 동북아 국제체제를 미국 독점적 형태에서 최소한 미국과 중국의 과점적 형태로 변경시키려고 하는 것임. 따라서 중국의 다극화 추구심리를 잘 활용하면 동북아지역에 다자적 안보질서를 형성할 수 있을 것임.

○ 동아시아 다자협력체 구축에서 북한의 참여 가능성

- 동북아 지역에서 다자주의가 성공하려면 북한의 참여가 중요하고, 이를 위해선 북한이 다자주의의 수혜자가 되어야 한다. 북한은 무엇보다도 경제적 혜택을 원함.
- 북한은 1970년 중반에 외국 차관을 갚지 못한 이후 국가 채무불이행 상태에 있음. 그 결과 국제통화기금, 세계은행, 아시아개발기금 등의 국제기구 가입이 불가능하게 되었고, 그에 따라 각종 재정적인 지원을 받을 수 있는 기회를 봉쇄당하고 있음.
- 그러므로 동북아 다자기구가 만들어지고 북한이 참여하게 되면, 북한으로서는 국제사회의 인정을 받게 되는 발판이 되는 것임.
- 다자협력은 상호이익에 기초할 때 성공할 수 있음. 그러므로 경제이익과 안보이익이 결합된 다자적 상호주의 접근법을 채택하여 북한은 경제이익을 남한은 안보이익을 얻을 수 있는 협력모델을 마련해야 할 것임.
- 또한 동북아 공동체는 다자간 조약에 의해 제도화되어야 함. 유럽의 경우 OSCE는 CSCE에서 출발하였음. EU는 ECSC에서 출발하였음. 동북아의 경우에도 처음부터 완성된 제도가 아니라 만들어나가는 제도를 염두에 두어야 함.

○ 한중일이 먼저 선도적으로 경제 부문에서 다자적 협력을 하고 동북아 자유교역지대를 형성하는 것이 요구됨.

- 21세기에 접어들어 동북아의 경제력은 크게 증가하여 유럽과 북미에 이어 세계 3위의 경제권을 형성하고 있음. 한중일 3국은 15억의 소비자, 세계 생산량의 19%, 세계외환보유고의 40%를 차지하고 있음.

- 현재 한중일은 서로 다른 FTA 전략을 추구하고 있음. 중국은 경제발전 전에 도움이 되는 우호적 주변 환경의 조성을 위해 주로 이웃국가들과 FTA를 체결하여 중화경제권을 형성하고 있음.
- 일본은 글로벌생산라인의 구축을 위해 FTA를 활용하고 있음. 20세기 초반에 대동아공영권을 꿈꾸었던 일본은 동남아 등 개도국 간에 원자재와 상품의 자유로운 이동이 가능하게 만드는 것을 이 세기의 새로운 목표로 삼고 있음.
- 대외교역 의존도가 매우 높은 한국은 미국과 유럽연합 등 거대 판매 시장의 확보를 목표로 하고 있음.
- 이렇게 서로 다른 독자적인 전략 때문에 한중일 3국은 동북아 자유 무역지대를 형성하기 보다는 역외지역 국가와의 FTA 체결에 더 적극적이었음. 하지만 이러한 개별 행보는 결국 상호 간의 FTA 체결로 귀결할 수밖에 없음.

**한반도가 동북아
지역협력의 필요조건이
되고 있고 제주도에
동북아 다자회의를
집중적으로 개최함으로써
한국이 동북아
지역협력의 중심국이
될 수 있도록 하는
장기적인 노력이 필요함**

7. 정책제언

- 이상의 분석에서와 같이 한반도가 동북아 지역협력의 필요조건이 되고 있음. 동북아 지역협력은 우선적으로 한중일 3국이 시작하여야 함. 유럽통합의 경우 독일, 프랑스, 이탈리아, 베네룩스3국 등 6개국이 시작하였고, 통합의 성공모델을 마련한 후 수차례에 걸쳐 지역적으로 확대하였음.
- 매년 한중일 3국 정상회담이 제주도에서 개최되고 있음. 한국은 유럽의 벨기에이며 제주도가 유럽의 브뤼셀이 될 수 있음. 이러한 맥락에서 제주도에 동북아 지역협력을 위한 기구 설치를 적극 추진할 필요가 있음.
- 국제회의도시가 되기 위해서는 국제회의를 위한 인프라뿐만 아니라 도시 자체가 매력적이어야 함. 제주도에 동북아 다자회의를 집중적으로 개최함으로써 한국이 동북아 지역협력의 중심국이 될 수 있도록 하는 장기적인 노력이 필요함.

기획 및 감수: 이성우 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구원)

강길효 (제주평화연구원 인턴)



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)
전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

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

ISSN: 2005-9760