

갈등해소와
협력증진을 위한
Track II 외교:
사례와 함의

한 인택

(제주평화연구원 연구위원)

본 연구보고서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 작성된 것으로서
제주평화연구원의 공식입장과는 무관한 것입니다.

갈등해소와 협력증진을 위한 Track II 외교:

사례와 함의

목 차

| | |
|---|----|
| I. 아시아 패러독스에서 평화협력으로 | 9 |
| II. 동남아의 다자안보협력과 민간전문가(Track II) 외교 | 12 |
| III. ASEAN Institutes for Strategic and International Studies(ASEAN ISIS) | 15 |
| 1. ASEAN ISIS의 구성과 특성 | 15 |
| 2. ASEAN ISIS의 기원과 Track II 행위자로의 진화 | 17 |
| 3. Track II 외교의 공헌 | 19 |
| 4. ASEAN ISIS의 확장 | 20 |
| 5. ASEAN ISIS의 당면과제 | 21 |
| IV. 다른 지역의 Track II 외교: CSCAP과 NEACD | 22 |
| 1. Council for Security Cooperation in the Asia Pacific(CSCAP) | 22 |
| 2. Northeast Asia Cooperation Dialogue(NEACD) | 24 |
| V. 동북아 평화협력 구상에 주는 함의 | 26 |
| VI. 외교안보 연구정책 협의회의 | 29 |
| VII. 다자안보협력: 왜 유럽과 동남아는 달랐나? | 30 |
| VIII. 정책고려사항 | 31 |

다자안보협력은 한계를 보이고 있는 기존의 안보 전략과 제도를 보완하고 궁극적으로 대체할 수 있는 안보 패러다임이다. 그간 동북아 지역의 다자안보협력 논의는 주로 유럽의 경험을 재연하는 데에 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 사실은 유럽보다 동남아가 우리와 더 유사하며 단시일 내 다자안보협력을 성공시킨 지역이다. 동남아가 성공적으로 다자안보협력을 달성할 수 있었던 중요한 요인은 ‘민간전문가(Track II) 외교’이다. 군비증강이나 양자동맹의 성공에는 민간전문가의 참여가 중요하지 않지만 다자안보협력을 위해서는 정부뿐만 아니라 민간전문가 외교가 중요하다. 갈등을 해소하고 협력을 증진하기 위해서는 민간전문가의 역량을 강화하고 연구자와 정책당국 간의 대화를 제도화하는 것이 필요하다.

검색어: 다자안보협력, 민간전문가 외교, ASEAN ISIS, ARF, CSCAP

I. 아시아 패러독스에서 평화협력으로

아시아는 경제적으로 번영되고 역내 교역도 활발하지만, 정치안보적으로는 갈등과 경쟁이 거듭되는 현상이 나타나고 있다. 이러한 현상을 ‘아시아 패러독스’라고 부르면서, 적극적으로 해결해야 할 국제문제로 인식하고 해법을 찾는 노력이 최근 우리나라 정부와 학계를 중심으로 강화되고 있다.¹

특히 동북아 평화협력 구상은 ‘헬싱키 프로세스’에 유사한 ‘서울 프로세스’를 통해서 아시아 패러독스를 해결하려는 우리 정부의 의욕적 다자협력구상이다. 그 동안 6자 회담을 개최해 왔던 중국도 다시 다자안보협력에 관심을 보여서 최근에는 ‘아시아 교류 및 신뢰구축회의(Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia)’를 개최하고 다자안보협력을 통해서 역내 평화와 안정을 이룰 것을 제안하였다.

‘아시아 패러독스’의 해결을 위해 시도될 수 있는 해결책들은 이론적으로는 다수가 될 수 있다. 하지만 한국과 중국의 제안에서 볼 수 있듯이 현실에 있어서 그 해답이 ‘다자안보협력’으로 수렴되고 있는 것은 다자안보협력이라는 새로운 안보 패러다임의 잠재성에 대해 나름대로 지역적인 공감대가 형성되고 있다는 증거로 볼 수 있다.

다자안보협력이란?

다자안보협력은 한 국가(자국)나 두 국가(자국과 동맹국)의 안전만을 보장하는 것이 아니라 다수 국가들이 참여하여서 지역이나 집단의 안전을 도모하는 노력이다. 이점에서 동북아 내에서 지배적인 기존의 안전보장 방식인 개별국의 국방력 증강이나 양국 간 군사동맹과 구분된다. 집단안보(collective security)나 집단방위(collective defense)도 다자안보협력처럼 다수 국가의 안전을 도모하는 제도이다. 하지만 집단안보나 집단방위는 무력을 사용하여 안전을 보장하

¹ 흥미롭게도 필자가 만난 일부 일본학자는 이러한 현상의 심각성을 인정하지 않고, ‘아시아 패러독스’를 한국정부의 외교적 수사로 간주하는 태도를 보였다. 이는 아쉬운 일이지만 국제사회에서 ‘문제의 인식’ 나 ‘문제의 해결’에 있어서 나라마다 입장이 다른 경우가 일반적이다.

는 제도이다. 집단방위란 NATO처럼 다수의 국가들이 동맹을 맺고 동맹국에 대한 제3국의 침략에 대해 무력을 사용하여 공동으로 대응하는 제도이다. 집단 안보란 국제연맹이나 국제연합처럼 회원국에 대한 침략이 있을 때 그 침략에 대해 다른 회원국들이 합심하여 대응하는 제도이다. 집단안보에서는 동맹처럼 友와 敵이 사전에 정해져 있지 않고, 불특정한 침략자에 대해 공동으로 대응하는 것만 약속되어 있다(한용섭 2005; 신범식 2010). 집단안보나 집단방위와 달리 다자안보협력은 무력사용을 지양하고 대화와 협력을 통하여 안전을 보장하는 제도나 과정을 말한다, 만약 실현만 될 수 있다면 다자안보협력은 다수의 국가의 안전이 보장되고, 무력 대신 대화와 협력을 통하여 안전이 보장된다는 점에서 지극히 매력적인 안보 패러다임이 될 수 있다. 따라서 아시아 패러독스의 해결을 위해서 다자안보협력이 주로 언급되는 것은 우연이 아니다.

다자안보협력은 바람직하기는 하지만 또한 가장 달성하기 어려운 국제협력이기도 하다. 무정부상태(anarchy), 안보의 딜레마(security dilemma), 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma), 집단행동의 문제(collective action problem) 등은 국제협력의 어려움을 설명하는 유용한 국제정치학적 개념들인데, 이러한 어려움들이 가장 현저한 경우가 바로 다자안보협력이기 때문이다. 자기의 이익과 안전은 결국에는 자기가 스스로가 책임져야 하는 국제정치의 현실 속에서(anarchy), 안보 분야에서는 특히 행동이나 의도의 정확한 파악이 힘들어서 나의 방어적 행동도 다른 나라에는 공격적으로 오해될 가능성이 존재하며(security dilemma), 내가 협력을 하더라도 상대방이 협력하지 않을 가능성이 크고 그렇게 되면 나의 안보와 생존이 크게 타격을 받는 경우(prisoner's dilemma)가 일반적이며, 다 같이 협력하면 좋은 결과가 있을 수 있어도 개별 국가는 협력에 참여하지 않는 가능성이 높다(collective action problem). 국가들이 무력사용을 통한 자력구제를 포기하고, 신뢰구축을 통해서 불신을 극복하며, 협력의 관행을 축적하고, 무임승치를 지양하고, 공동의 노력을 행할 때 비로소 다자안보협력이 성공적으로 실현될 수 있다. 이러한 조건 중 하나라도 충족이 되지 않는다면 다자안보협력은 실패할 수 있다.

이러한 까다로운 조건들 때문에 다자안보협력은 역사적으로 여러 번 제안되

고 시도되었지만, 실현된 경우는 드물다. 특히나 아시아의 경우는 실현이 어려울 수 있다. 아시아와 다자주의는 상호 모순이라는 주장도 있듯이 아시아에는 다자적 국제협력의 전통이 빈곤하기 때문이다. 그래도 경제 분야에서는 최근 Chiang Mai Initiative가 다자화되는 등 다자적 국제협력이 진행되고 있으나,² 안보 분야에서는 현재로서 가장 대표적인 동북아 다자안보협력 사례라고 할 수 있는 6자 회담이 중국과 미국을 비롯한 강대국의 참여와 지지에도 불구하고 오랜 기간 공전하는 등 안보 분야에서의 다자적 국제협력은 극히 부진하다.

동북아에서 다자안보협력을 실현시키기 위해서 많은 이들이 유럽의 다자안보협력 성공사례에서 교훈을 찾으려고 하고 있다.³ 우리가 유럽의 역사적, 문화적 이질성에도 불구하고 유럽의 다자안보협력 경험에 주목하는 이유는 가장 참여국가가 많고, 가장 포괄적이며, 2차 대전 종전 이후 최초인 다자안보협력이 유럽에서 실현되었기 때문일 것이다. 1975년 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)가 소집된 후 헬싱키 프로세스가 시작되어 냉전이 종식되고 동서독이 통일되었으며, 1995년에는 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)로 상설기구화되었다. 역내 평화와 협력뿐만 아니라 남북통일까지 달성해야 하는 우리로서는 유럽의 이러한 경험이 특히 고무적일 수밖에 없다.

유럽의 경험이 동북아 다자안보협력을 위한 모델 사례가 되면서 역내 다자안보협력을 위한 논의는 어떻게 하면 유럽의 경험을 동북아에서 재연하느냐의 문제로 귀착되는 경향을 보인다. 이는 우리 정부가 추진 중인 동북아 평화협력 구상이나 제주평화연구원이 추진해 온 ‘제주 프로세스’의 경우에도 마찬가지이다.

² 최원기, “동아시아 금융협력의 다자화 방안: 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)를 중심으로,” 한인택 편 『아시아 경제협력의 다자화 연구』 (제주평화연구원, 2009); 박성욱·박재하, “치앙마이이니셔티브 다자화(CIMI) 역할 강화 방안,” 『금융 VIP 시리즈』 2012-03 (한국금융연구원, 2012)

³ 서보혁, “다자안보협력의 제도화 경로: C/OSCE의 경험과 동북아 적용 방안 연구.” 『국제정치논총』 제49집 2호(2009); 한용섭, “OSCE 경험과 동북아의 평화,” 제주평화연구원 편 『제주프로세스와 동북아 평화 번영』 (2009); 홍기준, “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구.” 『국제정치논총』 제38집 1호(1998).

II. 동남아의 다자안보협력과 민간전문가(Track II) 외교

앞에서 언급하였듯이 전후 유럽에서 다자안보협력이 제일 먼저 시도되었고, 현재로서는 가장 광범위하고 포괄적인 다자안보협력이 이루어지고 있다. 하지만 최근의 우크라이나 사태에서도 볼 수 있듯이 유럽의 다자안보협력조차도 취약하며, 우리로서는 역사적, 문화적 이질성으로 인해서 유럽의 경험을 동북아에서 재연하는 것이 쉽지 않은 과제이다. 유럽의 다자안보협력이 우리에게 가장 적합한 예일까?

3차에 걸친 인도차이나 전쟁, 베트남-캄보디아 전쟁, 중월 전쟁 등을 겪은 동남아도 우리와 마찬가지로 역내에 유럽의 다자안보협력 경험을 재연하기를 희망하였다. 동남아는 우리보다도 더 상황이 열악하여, 80년대까지도 전투가 지속되는 등 갈등과 충돌이 계속되었으며, 90년대 초까지도 다자안보협력이 거의 존재하지 않았다.⁴ 그러던 동남아가 90년대 이후 다자안보협력을 강화하여 단 시간 내 유럽에 버금가는 어찌면 유럽보다 더 공고한 ‘안보 공동체(security community)’를 이루었다. 물론 동남아가 이룩한 역내 다자안보협력에 대한 도전이 없는 것은 아니다. 중국과 동남아 국가들 간의 영유권 분쟁은 역내 다자안보협력을 통해 해결하기 어려워 보이며, 동남아를 둘러싼 강대국 미중 간의 경쟁도 동남아 다자안보협력의 틀 내에서 해결하기 어려운 문제이다. 하지만 이는 엄격히 말하면 동남아 다자안보협력의 결함은 아니다. 동남아와 강대국 간의 문제이다. 동남아 국가 간에는 이제 더 이상 무력사용의 가능성이 없어 보일 정도로 동남아의 다자안보협력은 상당한 수준에 도달하였다.

처음에는 동남아도 우리처럼 유럽을 다자안보협력의 모델로 삼았다. 하지만 동남아는 유럽보다도 더 빠르고 어찌면 더 성공적으로 다자안보협력을 이루었다. 동남아는 유럽보다 여건도 우리와 가깝기 때문에 동남아의 경험을 이해할 수

⁴ “At the beginning of the 1990s there was almost no multilateral security cooperation in the Asia-Pacific region.” Ball, Desmond, and Brendan Taylor, “Reflections on the Track Two Process in the Asia-Pacific Region,” in Soesastro, Hadi, et.al. eds. *Twenty Years of ASEAN ISIS: Origin, Evolution and Challenges of Track Two Diplomacy*, ASEAN ISIS, 2006, p. 107.

있다면 우리에게 유럽보다도 더 좋은 다자안보협력의 모델이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 그 동안 우리는 동남아의 경험보다 유럽의 경험에 치중해서 동북아 다자안보협력을 위한 교훈을 찾으려 애써왔다. 이 글의 목적은 동남아의 경험에 초점을 맞추고 동북아 다자안보협력을 위한 교훈을 도출하는 데에 있다.

동남아가 열악한 여건에도 불구하고 단 시간 내에 그것도 유럽보다도 어쩌면 더 성공적인 다자안보협력을 달성할 수 있었던 중요한 요인 중의 하나는 ‘민간전문가(Track II) 외교’의 기여이다. 우리가 그동안 유럽의 경험에서 다자안보협력을 위한 교훈을 찾은 결과로 다자안보 협력에 있어서 Track II 외교의 역할을 이해하지 못하고 간과하게 되었다.⁵

Track II 외교란 민간전문가와 개인의 자격으로 참여하는 관료와 정치인들 간의 ‘정책대화’를 말한다.⁶ 동남아의 경험을 보면, Track II 외교는 다자안보협력에 있어서 정부공식(Track I) 외교를 선도하고 보완하는 역할을 수행하였다. 동남아에서는 지역안보문제에 대한 각국 연구자의 견해와 제안이 Track II 외교, 즉, 민간전문가와 정책결정자 간의 ‘정책대화’를 통하여 역내 정부의 공식적 결정에 반영되었던 것이다.

Track II 외교가 활성화되면 자동적으로 다자안보협력이라는 결과를 낳는

⁵ 한용섭 교수에 의하면 유럽의 군사적 신뢰구축과 군비축소 과정에서 안보 및 군비통제 전문가 집단의 기여와 활동이 상당했다고 한다. 그에 의하면 안보 및 군비통제 전문가들이 헬싱키 최종 선언과 스톡홀름 협약, 비엔나 문서에 들어갈 내용을 자국의 정부에 건의했고 정부에 대한 자문 역할로도 활발하게 활동하였다고 한다. 전문가 집단뿐만 아니라 NGO들도 인권과 교류협력의 견인차 역할을 했다고 한다. 그는 안보협력을 지지하는 국제적 전문가 공동체가 존재하지 않았다면 유럽의 다자안보협력의 진척이 늦어졌을 것이라고 주장하였다. 한용섭, “OSCE 경험과 동북아의 평화,” 제주평화연구원 편 『제주프로세스와 동북아 평화 번영』 (2009). 그러나 그는 이러한 주장을 뒷받침할 증거를 제시하고 있지 않고 있고, 유럽에는 동남아와 같은 민간전문가의 활동이 없었다고 하는 홍기준 교수의 분석과도 상치된다. 유럽의 경우 다자안보협력이 출범하는 시기, 즉 1975년 이전의 기간에는 민간전문가가 아니라 정부대표의 역할이 컸으나 정부 간의 합의에 의해서 헬싱키 프로세스가 시작되고 나서부터는 민간전문가와 NGO의 역할이 증가하였다는 것이 필자의 판단이다.

⁶ “Track II diplomacy is the conduct of policy dialogue among government officials, think tanks, and other policy analysts and practitioners in their private capacity on various issues that range from the economic, political-security, to the social.” Hernandez, Carolina, “Track Two and Regional Policy: The ASEAN ISIS in ASEAN Decision Making,” in Soesastro, et. al. (2006), p. 19.

것은 아니다. 역내 국가들이 무력사용을 통한 자력구제를 포기하고, 신뢰구축을 통해서 불신을 극복하며, 협력의 습관을 축적하고, 무임승차를 지양하고 공동의 노력을 행하도록, 민간전문가들이 정책결정자들에게 다자안보협력의 이익과 가치를 설득할 수 있어야 하고 필요한 지식과 자문을 제공할 수 있어야 하여야 한다. 민간전문가들이 다자안보협력을 지향하지 않거나, 그 실현을 위해 필요한 지식이나 자문을 제공하지 못하거나, 정책결정자들의 신뢰를 얻지 못하면 민간 전문가들이 다자안보협력에 기여하지 못할 것이다.

물론 Track I 다자안보협력의 시작이 물론 현 정부의 전략처럼 협력이 용이한 '연성 이슈'를 먼저 선택함으로써 가능할 수도 있을 것이다. 하지만 동남아의 경험을 보면 Track II 다자안보대화를 선행함으로써 촉진될 수도 있다. 동북아처럼 다자주의의 전통이 빈곤한 경우에는 처음부터 정부대표들이 모여 다자안보협력을 논하는 것보다 동남아에서처럼 민간전문가들과 개인 자격으로 참가하는 정부대표들이 상대적으로 자유롭게 모여 다자안보협력을 먼저 논하는 것이 지역 내 다자안보협력의 촉진을 위해 더 현실성이 있고 좋은 전략일 수 있다.

하지만 한 지역 내에 다자안보협력을 위한 비전과 지식이 있고 정책결정자들의 신뢰까지 누리는 민간전문가들이 존재하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러기 위해서는 어떻게 동남아에서 다자안보협력 비전과 지식을 갖추고, 정책결정자들의 신뢰를 얻은 민간전문가 집단이 출현하게 되었는지 먼저 이해할 필요가 있다. 실제로 일본 극우파의 경우에서 볼 수 있듯이 민간인이라고 해서 반드시 정부대표보다 협력을 지향한다는 보장이 없다. 마찬가지로 전문지식의 축적이나 신뢰의 획득도 용이하거나 자연적인 것은 아니다. 다자안보협력을 지향하는 민간전문가가 언제, 어디서, 어떻게 존재할 수 있는지는 심층적인 연구가 필요한 또 하나의 주제이다.

다음에서는 ASEAN Institutes for Strategic and International Studies (ASEAN ISIS)의 소개와 분석을 통해서 동남아 Track II 외교의 기원과 역사를 이해해 보고자 한다. ASEAN ISIS의 연구는 다자안보협력을 지향하는 민간전문가가 언제, 어디서, 어떻게 존재할 수 있는지에 대한 한 단서를 제공할 수 있다.

III. ASEAN Institutes for Strategic and International Studies (ASEAN ISIS)⁷

ASEAN ISIS는 동남아 대표적 외교안보 연구소들의 협의체로, 동남아 Track II 외교와 사실상 동의어이다.⁸ 동남아 Track II 외교의 역사는, ASEAN ISIS가 탄생하고 제도화되며, 단순한 외교안보연구소의 협의체에서 ASEAN 공식적 정책결정에 영향을 미치는 Track II 제도 (institution) 으로 진화하는 것이 핵심이다. Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific(CSCAP)의 설립도 동남아의 Track II 외교가 ASEAN ISIS의 주도로 아태지역으로 확장된 결과로 볼 수 있다.

1. ASEAN ISIS의 구성과 특성

ASEAN ISIS는 동남아 각국의 외교안보 연구소를 회원으로 하는 ASEAN NGO이다. ASEAN Institutes of Strategic and International Studies라는 이름에서 알 수 있듯이 ASEAN ISIS는 단일한 기구(institute)가 아니라 느슨한 협의체(institutes)이다. NGO이고 Track II 외교에 있어서 핵심적 역할을 하지만, ASEAN ISIS 회원 연구소에는 민간 연구소뿐만 아니라 반민반관 연구소, 정부 연구소가 포함되어 있다.⁹

⁷ 이 부분의 내용은 다음의 연구에 의존하고 있다. 한인택, “동남아 Track 2 외교의 경험과 동북아에의 함의: ASEAN ISIS의 역할을 중심으로,” 『JPI 정책포럼』 2014-23 (제주평화연구원, 2014).

⁸ “Track II in Southeast Asia is largely synonymous with ASEAN ISIS.” Kraft, Herman Joseph S., “The Autonomy Dilemma of Track Two Diplomacy in Southeast Asia,” *Security Dialogue*, Vol. 31(3), September 2000, p. 345; “Ever since its inception, ASEAN ISIS has been at the forefront of Track II diplomatic efforts in Southeast Asia,” Kraft, Herman Joseph S., “ASEAN ISIS and Human Rights Advocacy: The Colloquium on Human Rights (AICOHR),” in Soesatro, et.al. (2006), p. 76.

⁹ ASEAN ISIS 회원기관: Brunei Darussalam Institute of Policy and Strategic Studies (BDIPSS), Brunei; Cambodian Institute for Cooperation and Peace(CICP), Cambodia; Centre for Strategic and International Studies(CSIS), Indonesia; Lao People’s Democratic Republic Institute of Foreign Affairs(IFA), Laos; Institute of Strategic and

동남아에는 ASEAN ISIS 회원기관보다 더 크고 더 조직화된 연구기관들도 있지만 ASEAN ISIS에 비견되는 영향력을 지니고 있지 못하다. ASEAN ISIS를 Track II 외교의 구심점으로 만든 것은 조직이나 구성 등 ASEAN ISIS의 ‘내부적 특성’이 아니라 ‘외부와의 관계’이다. 구체적으로 ASEAN ISIS가 ASEAN 사무국 및 ASEAN 국가들과 갖는 관계이다. ASEAN ISIS는 동남아 대표적 연구기관을 회원으로 하는 ASEAN 수준의 협의체로서, 이론적으로는 개별 연구기관이나 개별 국가가 아니라 ASEAN 지역 연구자들의 총의를 대변한다. ASEAN 국가들은 ASEAN ISIS의 이러한 대표성을 인정하여 ASEAN ISIS가 ASEAN 정책결정에 input을 줄 수 있는 채널을 공식적으로 제도화하였다.

ASEAN ISIS가 이러한 특권적 지위를 누리는 만큼 ASEAN ISIS의 정당성, 자율성, 전문성에 대한 비판이 있는 것도 사실이다. 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 폐쇄성 내지 독점성이다. 개별 국가 내에 다수의 연구기관이 존재하지만 ASEAN ISIS에는 나라마다 단지 1개 기관만 회원으로 가입되어 있어서 ASEAN ISIS의 폐쇄성에 대한 비판이 존재한다. ASEAN ISIS의 설립초기처럼 think tank가 드물었을 때는 폐쇄성에 대한 지적이 큰 의미를 지니지 않았지만 지금은 think tank 뿐 아니라 Track III 라고 불리는 시민단체 까지도 증가하여서 폐쇄성에 대한 비판이 거세어졌다. 둘째로 ASEAN ISIS가 지역 공통의 이익을 대변하지 못하고 실제로는 개별 국가의 이익을 대변하거나 단순히 집합하는 데에 그친다는 비판이 존재한다. 이는 ASEAN ISIS의 초기보다는 나중에 더 심해지는 문제인데, ASEAN ISIS에 참가하는 국가가 확장되면서 회원기관 중에는 정부로부터 입장이 자유롭지 않은 반민반관 기관이나 정부 기관이 포함되게 되었고, 조직상으로는 정부로부터 분리되어 있더라도 재정 등의 문제로 실질적인 자율성이 없어져서 발생한 결과이다. 이런 경우 민간

International Studies(ISIS), Malaysia; Myanmar Institute of Strategic and International Studies(MSIS), Myanmar; The Institute for Strategic and Development Studies(ISDS), the Philippines; Singapore Institute of International Affairs(SIIA), Singapore; The Institute of Security and International Studies(ISIS Thailand), Thailand; Diplomatic Academy of Vietnam(DAV) (구 Institute for International Relations: IIR), Vietnam.

전문가들은 자국 정부의 입장이나 이해관계를 벗어나는 얘기를 하기 힘들다. 물론 과거에도 재정적인 문제는 있었으나 미국 등 타 지역의 정부기구나 민간 재단으로부터도 재정지원을 받아서 정부에 대한 의존도를 줄일 수 있었다. 타 지역으로부터 오는 재정지원이 줄어들면서 재정문제가 연구기관의 자율성을 침해할 수 있는 요인으로 부상하였다. 그 결과 이제는 중요한 사안에 대해서는 ASEAN ISIS 회원들 간에 합의를 이루기가 점점 어려워지고 있다. 셋째로 ASEAN ISIS를 구성하는 연구기관들이 인적, 재정적 한계로 인해서 다른 연구기관이나 관련정부 부서보다도 전문성이 떨어지는 경우도 발생하고 있다. 하지만 이러한 비판에도 불구하고 ASEAN ISIS와 ASEAN 사무국, ASEAN 국가들 간의 ‘특수한’ 관계는 지속되고 있다. 이러한 제도적 관성이 과연 얼마나 지속될 수 있을 지는 미지수이다. 하지만 우리가 관심이 있는 것은 ASEAN ISIS의 미래가 아니다. 우리는 과거에 ASEAN ISIS가 어떻게 동남아에서 다자안보협력을 촉진하는 데 기여하였는지에 관심이 있다.

2. ASEAN ISIS의 기원과 Track II 행위자로의 진화

ASEAN ISIS가 처음부터 ASEAN 사무국 및 ASEAN 국가들과 특수한 관계를 갖게 된 것은 아니며, ASEAN ISIS의 역사 자체도 오래된 것이 아니다. 동남아에서 think tank의 역사는 일천하며, 이러한 현실을 반영하여 ASEAN ISIS의 역사도 마찬가지로 일천하다.

1970년대, 1980년대 동남아에서는 월남전 종전 이후 지역 안보의 미래, 특히 동남아에서 미국의 향방을 놓고 많은 불확실성이 존재하였다. 따라서 월남전 이후 동남아 안보질서를 예측하고 대비하는 것이 당시 각국 정부와 안보전문가의 주된 관심사가 되었는데, 지금의 ASEAN ISIS의 회원기관이 된 동남아 연구기관의 전문가들은 70년대 말부터 각종 회의에 참석하면서 지역 안보의 미래를 놓고 느슨한 ‘인식 공동체’를 형성하기 시작하였다. 특히, 인도네시아의 Centre for Strategic and International Studies(CSIS)와 UC Berkeley의 동아시아연구소가 주도적으로 동남아의 외교안보 연구자들을 정기적으로 소집해

서 의견을 교환하게 함으로써 훗날 ASEAN ISIS 발족을 위한 토대가 마련되기 시작하였다. 1984년에 개최된 제1차 ASEAN Institutes 회의는 그 동안 비공식적으로만 존재하던 동남아 전문가들의 모임을 공식적인 모임으로 조직화한 첫 시도였다. ASEAN Institutes는 ASEAN ISIS의 전신으로, 4년 뒤인 1988년 정관이 서명되면서 ASEAN ISIS로 공식적으로 발족하였다.

1970년대 말/1980년대 초부터 1991년까지 10여 년간의 기간은 동남아 연구자들의 비공식적 만남들이 공식적인 연구자들의 모임으로 성장하는 기간이었다. 하지만 ASEAN ISIS는 1991/1992년 이전까지는 아직 본격적인 Track II 외교 행위자로 진화하지 못하고 있었다. ASEAN ISIS가 Track II 외교의 핵심적 행위자로 등장하게 된 것은 ASEAN ISIS의 의견과 제안이 ASEAN 사무국과 ASEAN 국가들에 의해서 수용되면서부터이다. ASEAN ISIS는 1991년 제6차 ASEAN ISIS 총회에서 “A Time for Initiative”라고 하는 ASEAN ISIS 최초의 Memorandum을 ASEAN 국가들에게 제안하였다. 이 Memorandum을 통해서 ASEAN ISIS는 ‘아태지역 다자안보대화(Asia Pacific Political Dialogue)’의 필요성을 지적하였는데, ASEAN 국가들이 이 Memorandum을 수용함으로써 ASEAN Regional Forum(ARF)이 탄생하게 되었다.

‘Asia Pacific Political Dialogue’는 동남아에서도 유럽의 CSCE 같은 다자안보협력을 재연하려는 동기에서 제안되었다. 하지만 제안자가 정부나 개인이 아니라 동남아 외교안보 연구기관을 대표하는 협의체였다는 점에서 유럽 CSCE의 경험과는 상이하다. 유럽의 경우, 다자안보 회의에 관한 최초의 제안은 1966년 소련의 코시긴 수상이 했고, 3년 뒤인 1969년 NATO가 이에 반응을 보이면서 헬싱키 프로세스가 태동하였다. 즉, CSCE는 정부대표 간 외교의 산물이고, Asia Pacific Political Dialogue(ARF의 원 구상)은 민간전문가 외교의 산물이다.

ASEAN 국가들이 ASEAN ISIS의 제안을 받아들여지게 된 것은 1970년대 말/1980년대 초부터 1991년까지 10여 년간의 기간 동안 ASEAN ISIS 전문가들과 ASEAN 정부 인사들 간 신뢰가 구축된 결과이다. ASEAN 정부 인사들은 Memorandum의 내용뿐만 아니라 Memorandum을 낳은 프로세스의 “integrity”

와 “credibility”를 높이 산 것이다.

이 Memorandum을 계기로 ASEAN SOM(Senior Officials’ Meeting: 고위관리회의)에 ASEAN ISIS 회원기관의 장들이 정기적으로 초청되기 시작함으로써, ASEAN ISIS가 ASEAN 국가들에게 조언과 제안을 하고, ASEAN 국가들이 ASEAN ISIS에게서 자문을 구하는 Track I 과 Track II의 상호보완적 관계가 시작되었다.

3. Track II 외교의 공헌

ARF의 탄생, 그리고 ARF와 보완적 관계를 이루는 Track II 협의체인 CSCAP의 창설은 오늘날까지도 ASEAN ISIS의 대표적인 업적으로 평가되고 있다. 이러한 institution building 외에도 ASEAN ISIS로 대표되는 동남아 Track II 외교의 공헌은 다양하다.¹⁰

첫째로, 정부에 대한 조언과 자문은 Track II 외교의 중요한 공헌이다. 특히 민간전문가들이 정부가 지속적으로 관심을 가지기 힘든 장기적인 문제라든가 정부가 아직 대응할 준비가 되어 있지 않은 새로운 문제에 대해 조언과 자문을 할 때 가장 유용한 공헌을 한다.

둘째로, Track II 외교를 통해서 너무 새롭거나 민감해서 Track I 외교에서는 다루기 힘든 아이디어들을 창안하거나 검증해 볼 수 있다. 즉, 외교적 ‘실험실’ 역할을 할 수 있다. 일례로 ARF는 CSCAP에 Track I 외교를 통해서는 다루기 힘든 preventive diplomacy를 정의하고 실행방안을 찾는 역할을 부여하였다.

셋째로, Track II 외교는 Track I 외교가 교착상태에 빠졌을 때 외교적 대안 통로(route)로 기능할 수 있다. 이는 우리에게 유용할 수 있는 Track II 외교의 측면이다. 만약 6자 회담을 보완하는 Track II 대화가 자리를 잡고 있다면 — 어느 정도는 동북아협력대화(Northeast Asia Cooperation Dialogue: NEACD)가 이에 해당한다 — 6자 회담이 중단되었을 때도 Track II 대화를 통해서 당

¹⁰Ball and Taylor (2006), pp. 112-113.

사국 간의 협상이 계속되었을 수 있었을 것이다. 또한 지금의 한일관계처럼 양자 회담의 개최도 힘들고, 양자 이슈의 토의도 힘든 경우에는 Track II 대화를 이용해서 양자 접촉도 가능하며, 협의곤란한 양자 이슈는 유보하고 협의가능한 다자적 이슈부터 논의할 수도 있을 것이다.

넷째는 사회화(socializing; socialization) 기능으로 Track II 외교에 참여를 통해서 상대방의 입장에 대한 이해를 넓히고 지역이나 국제적 규범에 대한 이해의 제고도 가능하다. 이 역시 우리에게 유용할 수 있는 측면인데 예컨대 북한이 Track II 대화에 참가할 경우에는 지역이나 국제적 규범에 대한 북한의 이해를 높여서 궁극적으로 북한이 국제사회에 일원으로 편입하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

4. ASEAN ISIS의 확장

ASEAN ISIS가 동남아 Track II 외교의 핵심적 행위자로 부상한 후에 크게 세 가지 방향으로 ASEAN ISIS의 활동이 더욱 확대되었다.

첫째는 회원기관의 증가로 애초의 5개 기관에서 이제는 10개의 회원기관을 보유한 협의체로 성장하였다. 회원기관의 증가는 미얀마가 아세안에 가입하는 등 동남아 다자안보협력력이 성공한 결과이지만, 한편으로는 ASEAN ISIS 내 이질성을 증가시키고 의사결정을 어렵게 만드는 문제를 발생시키고 있다. 둘째는 지역적인 확장으로 앞에서 언급한 CSCAP의 창설이 가장 중요한 사례이다. CSCAP은 ASEAN ISIS가 미국의 Pacific Forum CSIS, 한국의 서울국제포럼, 일본의 Institute for Global Peace와 협력하여 출범을 주도하였다. 셋째는 이슈 영역의 확장으로 전통적 안보문제에서 비전통 안보, 새로운 안보문제로 논의와 협력의 영역을 확장하였다. ASEAN ISIS가 비전통 안보와 신 안보 문제에 초점을 맞추는 것은 이런 문제들이 중요해지고 전통적 안보의 위협이 감소한 현상을 반영한 것이다. 동시에 전통적 안보문제에 관해서는 더 이상 민간 전문가들이 정부에 비해서 지적인 우위를 유지하기가 어려워진 현실을 반영한 불가피한 선택이기도 하다.

5. ASEAN ISIS의 당면과제

앞에서도 살펴보았지만 ASEAN ISIS가 당면하는 문제로는 주로 ASEAN ISIS의 내적 구성이나 운영에 관한 것들이 언급되고 있다. 반복의 위험에도 불구하고 주요 도전과제를 꼽아보면 다음과 같다.

- ASEAN 회원국의 증가는 회원기관의 증가를 낳고, 이는 ASEAN ISIS내 이질성을 증가시키고 의사결정을 어렵게 하는데 일조하고 있다.
- 새롭게 중점을 두고 있는 비전통 안보나 신 안보의 위협은 아직도 진지하게 안보위협으로 인식되지 못하고 있다.
- 폐쇄적 엘리트 집단으로 비판 받고 있다. 이에 대한 대책으로 보다 많은 연구기관과 연구자를 참여시키고 소위 Track III 부문(풀뿌리단체 등)과 연계를 강화할 필요가 있는데, 그럴 경우에는 ASEAN ISIS의 내적 이질성 강화, 거대화, 전문성 약화 등의 부작용을 불가피하게 수반하게 된다.
- 정부의 재정 지원에 대한 의존 증대, 민간의 후원 부족, 재정난, 정부의 인사 개입 등으로 ASEAN ISIS 회원기관들의 對 정부 자율성이 감소하고 있다. 한편 對 정부 자율성을 확보하는 과정에서 민간전문가와 정부 간의 거리가 확대될 경우에는 자율성은 높아지지만 정부에 대한 영향력은 줄어드는 딜레마가 발생하게 된다. 국내외적 변화 속에서 ASEAN ISIS의 정책결정과정에 대한 영향력과 정부로부터의 자율성을 모두 살릴 수 있는 균형점을 계속 탐색할 필요가 있다.
- 이러한 문제들에 못지않은, 어쩌면 실은 더 심각한 위협은 ASEAN ISIS를 발족시켰던 창립 멤버들의 고령화에도 불구하고 그 뒤를 이을 후속세대 민간전문가들이 부족하다는 것이다. 이는 단순히 민간전문가의 양이나 질의 문제는 아니다. 민간전문가는 그동안 수적으로 증가하였고 질적으로도 발전하였다고 볼 수 있다. 문제는 후속세대들이 ASEAN ISIS의 창립 멤버만큼 공통의 문제의식과 동료의식을 지니고 있지 못하다는 데에 있다. 이러한 문제가 발생한 이유는 여러 가지가 있겠지만 그 중의 하나는 미국

의 변화에 있다. ASEAN ISIS 창립 멤버들의 만남은 미국의 지원 하에서 이루어진 경우가 많았다. 미국에서 교육을 받은 인사들도 많았고, 이들이 참석한 많은 회의는 미국의 기관에 의해 개최되었거나 미국의 재정적 지원을 받았던 것이다. 미국이 상대적으로 쇠퇴하고, ‘아시아로의 회귀’ 등의 외교적 수사에도 불구하고 아시아로부터 소원해지면서 후속세대들이 교류할 기회들이 줄어들었기 때문이다. 미국을 대신하여 중국이 그런 역할을 하는 것을 상상해 볼 수 있겠으나 역외국가인 미국과 달리 중국은 역내 국가이고 역내 분쟁에 당사국이기 때문에 그 역할에 명백한 한계가 있다.

어떤 면에서 ASEAN ISIS에 대한 가장 근본적인 도전은 ASEAN ISIS의 성공 그 자체에서 유래한다고 볼 수 있다. ASEAN ISIS가 해결해야 할 역내 안보문제가 줄어들었기 때문이다. 즉, 역내 다자안보협력이 성공할수록 ASEAN ISIS의 존재의미는 상대적으로 약화되고 있다.

IV. 다른 지역의 Track II 외교: CSCAP과 NEACD

1. Council for Security Cooperation in the Asia Pacific(CSCAP)

아태안보협력이사회(Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific Region: CSCAP)는 앞서도 언급하였듯이 ASEAN ISIS가 한국, 미국, 일본의 연구기관과 협력하여 아시아-태평양 지역으로 확장된 것이다. CSCAP은 1992년부터 출범이 논의되어 1993년에는 정관이 채택되었다. 당초에는 ASEAN 국가와 한미일이 회원국이었으나, 현재는 출범시보다 크게 확대되어, 남북한을 포함 21개 정회원과 1개 준회원으로 구성되어 있다.¹¹ 회원국에

¹¹ 정회원: Australia, Brunei, Cambodia, Canada, China, Europe, India, Indonesia, Japan, DPR Korea, Korea, Malaysia, Mongolia, New Zealand, Papua New Guinea, Philippines, Russia, Singapore, Thailand, United States of America, Vietnam. 준회원: Pacific Islands Forum Secretariat. 대만은 회원은 아니나 대만대표들은 개인자격으로 CSCAP 행사에 참여할 수 있다.

는 그 나라의 민간전문가들과 개인자격으로 참가하는 정책결정자들로 구성된 국별 위원회(committee)가 있다. 한국 위원회(CSCAP Korea)는 1994년에 설립되었다.

CSCAP은 ASEAN ISIS와 유사하게 외교안보 분야 민간전문가의 협의체로서 아태지역 다자안보협력 증진을 목적으로 하고 있다. ASEAN ISIS가 ASEAN 국가들과 ASEAN 사무국에 대해 자문과 조언을 하는 Track II 기관인 것처럼 CSCAP은 ASEAN Regional Forum에 대하여 자문과 조언을 수행하는 Track II 기관이다. ARF가 특정한 안보 이슈에 대해 연구를 요청하면 CSCAP은 study group(구 working group) 회의를 개최하고 그 연구결과를 ARF에 보고한다. Study group 회의 등 CSCAP 활동에는 개인 자격으로 정책결정자들도 참여하기도 하고, ARF 회의에는 CSCAP을 대표하는 전문가들이 참석하기도 한다. 그런 기회에 이루어지는 ‘정책대화’를 통해서, 정책결정자들이 알고 싶어 하는 사안이나 주제 등이 민간전문가에게 전달되며, 민간전문가들의 연구결과와 건의사항이 정책결정자에게도 전달되어 정책에 반영되게 된다.

CSCAP의 조직을 보면, ASEAN 국가와 비ASEAN국에서 각각 1인이 선출되는 공동의장(co-chair)이 있고, CSCAP의 활동을 총괄하는 운영위원회(Steering Committee)가 있어서 연 2회 개최된다. 운영위원회는 상반기에는 CSCAP 사무국이 있는 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 개최되고 하반기에는 다른 회원국가에서 개최된다. 한편 CSCAP 총회는 2년마다 개최된다.

CSCAP의 연구기능은 수시로 열리는 study group(구 working group) 회의를 통해서 이루어지는데, 신뢰구축이나 예방외교 등 다자안보협력에 관한 주제들, 남중국해나 북태평양 안보협력 등 지역안보에 관련된 주제들, 인간안보 등 비전통안보에 관한 주제들, 초국가 범죄나 사이버 공격 등 신안보에 관련된 주제들, 그리고 대량살상무기에 관련된 주제 등이 주요한 연구주제다. study group의 연구결과는 ARF에 보고된다.

CSACAP study group에 대해서 비판이 없는 바는 아니지만, 여러 가지 결함에도 불구하고 민간전문가들이 민감한 안보문제에 대해서 상대적으로 자유

롭고, 자국만의 이익이 아니라 지역의 이해를 염두에 두고 논의할 수 있는 場으로 중요한 역할을 하였다.

CSCAP은 ARF의 형성기에 절대적인 공헌을 하였고 국가 간 신뢰의 부족을 민간전문가들의 신뢰를 통해서 메움으로써 아태 지역 다자 안보협력의 시작되고 발전하는데 공헌을 했다고 평가되고 있다.¹²

2. Northeast Asia Cooperation Dialogue(NEACD)

ASEAN ISIS가 동남아를 포괄하는 Track II 협의체라고 한다면, 동북아협력대화(Northeast Asia Cooperation Dialogue: NEACD)는 동북아를 포괄하는 Track II 다자안보대화라고 할 수 있다. ASEAN ISIS와 NEACD는 모두 Track II 차원에서 다자안보협력의 촉진을 목적으로 하지만, ‘협의체’와 ‘대화’라는 표현에서 볼 수 있듯이 약간의 차이가 있다. ASEAN ISIS가 상대적으로 제도화가 잘되어 있고 연구기능이 강한 반면, NEACD는 미국 대학의 한 연구소(University of California의 Institute on Global Conflict and Cooperation: IGCC)가 주관하는 일련의 다자안보대화로서 제도화나 연구기능이 잘 발달되어 있지 않다.

NEACD도 CSCAP과 유사하게 냉전 종식, 소동구권의 붕괴 등 1990년 급작스러운 안보상황의 변화에 대응해 동북아의 안보문제를 다루고, 상호이해, 신뢰 구축, 협력증진을 통해 역내 안보를 증진하고자 만들어 졌다. NEACD는 미국 정부의 후원을 받아 IGCC의 주도로 1993년 출범하였고, 출범시부터 지금까지 회의에는 남북한과 미중일러 총 6개국의 대표단이 초대되고 있다. 각 국별 대표단에는 외교관, 군인, 그리고 민간전문가가 포함되어 있고, 규모도 5~10명 정도로 작다. 북한의 경우 대표단의 참석이 부정기적이며, 2014년 회의에는 러시아 관료들도 불참하였는데 이는 우크라이나 사태 이후 서방의 대 러시아 제재에 대한 항의로 해석되고 있다.

¹² 이재현, “CSCAP과 아태지역 안보협력: 평가와 함의,” 『JPI 정책포럼』 2014-24 (제주평화연구원, 2014).

NEACD는 동북아의 가장 대표적인 Track II 다자안보대화인 만큼 중요한 역내 안보문제를 주로 다루고 있다. 구체적으로 북핵문제 등 안보현안이나 지역 안보상황에 대한 각국의 시각과 평가, 상호안심조치(Mutual Reassurance Measures: MRMs), 주권존중·영토보전·무력불사용·내정불간섭 등 국가 간 관계를 규제하는 기본원칙, 무역·투자·기술 등 경제협력증진, 환경보호, 테러·마약·조직범죄 및 불법이민 방지 등 행동원칙에 관한 사항이 광범위하게 논의되고 있다. 아울러 NEACD에서는 회의의 사이드라인에서 6자 회담 대표나 부대표의 회담이 자주 개최되기도 하여 언론에 많이 알려져 있다.

NEACD에 의의는 아래와 같이 알려져 있다.¹³

첫째, 형식적으로는 ‘제2트랙’(Track II)으로 불리는 민간차원의 회의이지만 실질적으로 정부인사가 개인자격으로 다수 참가하는 준정부간 회의이다. 따라서 북핵문제 등의 논의에 있어서 공식 채널을 보완하는 대안 채널로 그 유용성이 크다.

둘째, 참여국의 관심이 큰데다가 참여국을 순회하면서 개최됨에 따라 협력대화의 제도화, 회의의제의 확대, 정부 간 회의로의 전환 등의 잠재성을 갖고 있다. 실제로 중국이 주도하고 있는 6자 회담은 NEACD에서 착안한 것이라고 알려져 있다.

이런 사례를 통하여 알 수 있듯이 다자안보협력의 모델을 찾기 위해 그간 유럽을 주목하였지만, 실제로는 가까운 동남아 지역에서 성공적인 다자안보협력이 이루어져 왔다. ASEAN ISIS를 중심으로 Track II 외교가 활성화되어 Track I 안보대화 ARF가 출범하였고, 동남아의 Track II 외교가 아태지역으로 확장하여 CSCAP이 탄생하였다. 동남아보다는 미약하지만 동북아 지역도 NEACD를 통하여 Track II 다자안보대화가 시작되어 Track I 차원의 안보대화인 6자 회담으로 발전하였다.

¹³ 이서향, “동아시아 다자안 안보협력체: 실태분석과 평가,” 한용섭 外 편 『동아시아 안보공동체』 (나남출판, 2005); 이서향, “NEACD 추진실태와 향후전망,” 2006.

V. 동북아 평화협력 구상에 주는 함의

동북아 평화협력 구상은 동북아에서도 CSCE/OSCE와 유사한 다자안보협력을 달성하려는 시도이다. 동북아 평화협력 구상을 실현하기 위한 전략도 또한 직간접으로 유럽의 경험을 토대로 논의되고 있다. 유럽의 다자안보협력은 정부 공식 외교의 산물로서, 먼저 추상적인 원칙에 합의하고, 이후에 그 원칙에 따라 협력하는 순서로 진행되었다.¹⁴

하지만 동북아 평화협력 구상을 실현하는 구체적 전략은 유럽뿐만 아니라 동남아의 경험을 토대로 할 수도 있다. 동남아 다자안보협력 경험의 특징은 다자안보협력을 위한 institution building에 있어서 Track II 외교의 역할이다. 동남아에서는 냉전의 종식을 전후로 외교안보 연구기관의 네트워크인 ASEAN ISIS가 생겨났고, ASEAN ISIS가 정부의 결정에 영향력을 줄 수 있는 채널이 제도화되었으며, ARF와 CSCAP 창설에 중요한 역할을 수행하였다. 구체적으로 ASEAN ISIS가 역내 다자안보대화 필요성을 역설한 결과 ASEAN 국가들이 ASEAN Regional Forum을 창설하였으며, ASEAN ISIS가 아태지역을 포괄하는 Track II 민간전문가 네트워크의 필요성을 역설한 결과 CSCAP이 발족되었다.

6자 회담의 결렬, 한일정상회담과 중일정상회담의 지연 등에서 볼 수 있듯이 최근 동북아에서 Track I 외교가 순조롭지 않다. 이는 일시적인 문제라고만 볼 수 없다. 동북아 국가들은 북핵문제에서 영토문제, 과거사문제에 이르기까지 첨예한 문제를 놓고 대립하고 있어서 앞으로도 Track I 외교의 정상화가 쉽지 않

¹⁴ 유럽안보회의의 최초 아이디어는 1966년 6월 소련 코시킨 수상이 핀란드 방문 시 처음 제안하였고, 그 해 7월 Warsaw Pact에 의하여 다시 제안됨. 서방측은 처음에 소극적이었다가 1969년에 NATO가 소동구 측의 제안을 검토하기로 결정. 이후 Warsaw Pact 와 NATO 간 협의가 계속되어 헬싱키 선언을 위한 협상의 토대가 됨. 최종 협약을 도출하기 위해서 1972년 9-11월 까지 헬싱키에서 대사급 비공식 모임이 개최되었고, 1972년 11월 22일에는 다자간 준비회의(Multilateral Preparatory Talks)가 시작되었음. 다자간 준비회의는 1973년 6월 8일 향후 CSCE의 의제와 절차를 확정하고 종결(Blue Book을 최종 결과물로 완성). 다자간 준비회의에서 결정된 바에 따라 참가국들은 1단계(1973.7.3-7, 헬싱키), 2단계(1973.9.18-1975.7.21, 제네바), 3단계(1975.7.30-8.1, 헬싱키) 협상을 걸쳐서 헬싱키 최종 협약을 완성. CSCE/OSCE에 대한 보다 자세한 내용은 홍기준 교수의 연구를 참고.

다. 또한 동북아 국가들이 과연 유럽국가들처럼 다자협력을 위한 추상 원칙에 합의하고, 합의된 원칙에 따라 협력할 것인지도 미지수이다.

유럽과 달리 동남아 다자안보협력은 민간전문가 외교의 산물로서 유럽보다는 덜 제도화되고, 덜 공식적인 방식으로 협력을 진행하였다. 동북아의 상황을 고려하면 유럽식보다 동남아식으로 역내 다자안보협력을 실현시키는 것이 더 현실적일 수 있다. 구체적으로 설명하면, 한국정부가 직접 나서서 동북아 다자안보협력을 추진하는 것보다 대표성, 정당성, 전문성을 갖춘 민간전문가 협의체가 나서서 동북아 다자안보협력 체제나 과정의 필요성을 국제적으로 공론화하는 것이 더 효과적일 수 있다. 아울러 추상적 원칙을 우선 제정하고 그에 따라 이행하는 것보다 합의와 자발적 참여로 다자안보협력의 시동을 거는 것이 동북아 지역에는 더 맞을 수 있다.

문제는 ASEAN ISIS에 비견되는 민간전문가 협의체가 동북아에 존재하지 않는다는 것인데, 그 공백은 우리 정부가 인위적으로 동북아 민간전문가 협의체를 만드는 것보다는 기존에 존재하고 있는 제도와 조직을 활용하여 메우는 것이 더 실용적이고 정치적으로 안전하다. 예컨대 동북아 각국에 있는 CSCAP 위원회를 초청하여 동북아 다자안보협력을 위한 제안과 전략을 만들어 공동으로 동북아 각국 정부에 건의하도록 하면 ASEAN ISIS 같은 지역 민간전문가 협의체의 부재 문제를 임시적으로 해결할 수 있다. 돌이켜 보면 CSCAP 자체도 기존에 존재하는 제도(ASEAN ISIS)를 토대로 창설된 것이다.

ASEAN ISIS같은 지역 민간전문가 협의체의 부재문제를 임시적으로 해결할 수 있는 다른 방법은 동북아협력대화(NEACD)를 활용하는 것이다. 연구기관이 회원인 ASEAN ISIS와 달라서 NEACD는 연구기능이 부족하지만, 최근 들어 study group을 출범시키려는 시도를 하는 등 연구기능이 강화될 전망이다. 재정적 지원 등을 통해서 NEACD의 연구역량을 강화시키면 NEACD 또한 동북아 다자안보협력을 위한 제안과 전략을 준비해서 동북아 각국 정부에 건의할 수 있는 가능성이 있다.

동남아의 경험에 비추어 볼 때 동북아의 민간전문가들이 제안하는 다자안보협력 제안은 ARF처럼 Track I 다자안보제도나 과정에 관한 것이 될 수도 있

고 CSCAP처럼 Track II 다자안보제도나 과정에 관한 것이 될 수도 있다.¹⁵

중요한 것은 민간전문가에 의한 동북아 다자안보협력을 위한 제안이 각국 정부에 의하여 받아들여지기 위해서는 제안이 만들어지는 프로세스의 “integrity”와 “credibility”가 보장되어야 한다는 것이다. 대표성, 정당성, 전문성을 갖춘 민간전문가들이 참가하여야 하며, 정부는 정치적 개입이나 간섭을 하지 말아야 한다.

그렇게 된다면 동북아 민간전문가들도 ASEAN ISIS처럼 역내 다자안보협력을 촉진하는 정책결정에 기여할 수 있을 것이다. 민간전문가들은 국가들이 협소하고 단기적인 이익 대신 공통의 장기적 이익을 추구할 수 있도록 정책결정자들을 조언하는 역할을 수행할 수 있는 잠재성이 있다. 또 앞에서도 언급하였듯이 민간전문가 집단은 정부가 관심을 가지기 힘든 문제나 정부가 대응하기 어려운 문제에 대해 조언할 수 있으며, Track I 외교가 교착상태에 빠졌을 때 활용할 수 있는 대안적인 외교 채널을 제공하여 다자안보협력을 증진할 수 있다.

다자안보협력은 점차 한계를 보이고 있는 기존의 안보 정책과 제도의 보완책 내지 대안으로 중요한 의미를 지닌다. 민간의 참여가 별로 중요하지 않은 군비증강이나 양자동맹 등과 달리 다자안보협력은 그 성공을 위해서 정부뿐만 아니라 민간전문가 외교가 핵심적인 역할을 수행할 수 있다. 즉, Track II 외교가 Track I 외교를 증진할 수 있다.

동북아에서 다자안보협력의 활성화를 위해서는 민간전문가의 역량을 강화하고, 연구자와 정책당국 간의 대화가 제도화 되는 것이 필요하다. 그런 면에서 제주평화연구원의 주관 아래 외교안보 분야 싱크탱크와 정부당국이 참여하는 ‘연구정책 협의회의’는 외교안보 연구기관들이 전문가 조직에서 Track II 행위자로 진화할 수 있는 긍정적인 계기를 마련하고 있다.

¹⁵ 민간전문가 협의체라는 표현을 쓰지 않은 이유는 동북아에 아직 공식화, 제도화된 민간전문가 협의체가 없기 때문이다.

VI. 외교안보 연구정책 협의회의

‘외교안보 연구정책 협의회의’는 외교안보 분야 정책결정자와 민간전문가들이 정기적 만남을 통해 대화와 소통을 증진하고 연구자들 간에도 교류와 협력을 강화하자는 제주평화연구원의 제안을 외교부가 받아들임으로서 2013년 12월에 1차 모임이, 2014년 9월에 2차 모임이 개최되었다. 1차와 2차 모임에는 외교부 고위당국자와 국내 주요 연구기관의 원장이나 소장, 연구책임자가 참석하였다. 2015년에도 외교부의 후원과 제주평화연구원의 주관으로 연구정책 협의회의는 계속될 전망이다.

연구정책 협의회의가 제안된 배경으로는 첫째, 그 동안 싱크탱크의 연구결과가 정책당국에 전달되거나 연구에 대한 정책당국의 수요가 싱크탱크에 전달되는 제도화된 채널도 부재하였다는 점을 들 수 있다. 제도화된 채널이 부재한 결과로 싱크탱크들이 정책당국의 연구수요를 정확히 파악 못하거나 뒤늦게 파악하게 되고, 유용한 연구결과도 정책형성과 집행에 활용되지 못하는 경우가 흔하게 발생하여 왔다. 싱크탱크는 존재하여 왔으며 연구결과가 정책결정에 반영될 수 있는 제도화된 통로가 없었기 때문에 Track II 외교는 부재하였다고 볼 수 있다. 소수의 국책연구소의 경우는 정책결정에 연구결과를 반영할 수 있는 통로가 마련되어 있지만, 국책연구소는 엄격한 의미에서 민간 연구소라고 보기는 힘들기 때문에 Track II 외교의 공백을 메우기는 어렵다.

연구정책 협의회의가 제안된 또 다른 배경으로는 국내 외교안보 분야 싱크탱크의 수가 30개를 넘고 있으나 싱크탱크 간 정보교류와 협력체제의 미발달로 인해서 비생산적이고 소모적인 ‘허딩(herding)’ 현상이 발생하고 있다는 점을 들 수 있다. 소수의 동일유사한 주제에 대해 중복적인 연구가 행해지거나, 행사가 같은 날 또는 앞뒤로 개최되고, 해외연사 초청을 놓고 경쟁이 발생하고 있다. 또한 중요한 주제에 대한 연구가 국내 어느 연구기관에 의해서 이루어지지 않고 있어도 그 사실은 알 수도 없고 시정할 수도 없다. 연구정책 협의회의의 정기적 개최를 통해서 이러한 문제들의 존재에 대한 인지도를 높일 수 있고, 궁극적으로 해결책이 모색될 수 있다.¹⁶

VII. 다자안보협력: 왜 유럽과 동남아는 달랐나?

유럽에서 다자안보협력은 정부대표 간 외교의 결과로 탄생하였는데 반해 동남아에서 다자안보협력은 왜 민간전문가 외교에 의해서 출범하였는가?

이 질문에 대한 답을 알면 동북아 지역 다자안보협력을 유럽식으로 추진할지 동남아식으로 추진할지 결정하는 데에 커다란 도움이 될 것이다. 우선 왜 유럽에서는 민간전문가 외교가 CSCE 의 출범에 큰 기여를 하지 못하였을까?¹⁷ 이에 대해 명확한 답을 제시할 수는 없지만 비교와 추론은 어느 정도 가능하다. 소동구의 경우 경직된 국내정치적 상황으로 인해서 민간전문가의 역할이나 자율성이 제한되어 있다고 치더라도 서방의 경우는 민간전문가의 활동이나 자율성에는 제한이 적었기 때문에 서방 민간전문가의 주도로 다자안보협력구상이 제안될 수 있지 않았을까? 월남전에 반대하는 반전주의가 거세었던 점을 봐도 서방 국가 내부에서 다자안보협력구상을 제안할 수 있는 정도의 지적, 정치적 분위기는 존재하였다고 추론해 볼 수 있다.

첫 번째로 생각해 볼 수 있는 변수는 냉전이다. 유럽에서 다자안보협력이 제안되고 실행된 것은 냉전기였음에 반해, 동남아에서 다자안보협력이 제안된 것은 냉전이 종식되고 난 후였다. 동서가 대치하고 있는 냉전 기간 중에는 서구의 민간전문가들이라도 소동구와 다자안보협력을 추구하자는 제안을 하기에는 생각한 것보다 지적적으로나 정치적으로나 제약이 컸었을 수 있다. 이에 비해 이념적 대치가 끝나고 화해분위기가 싹트던 1990년대 초에는 다자안보협력을 주장하기가 용이하였을 것이다. 두 번째로 생각해 볼 수 있는 것은 60년대와 70년대 시대상황이다. 당시 서구사회는 월남전에 대한 반대운동과 핵무기에 대한 반대운동이 강하였다. 반전주의와 반핵주의에 대한 관심과 지지가 컸던 만큼

¹⁶참고로 통일관련 연구에서는 연구의 중복과 낭비를 피하고 중요한 연구주제의 누락을 방지하는 것을 목표로 '통일정책연구협의회'가 구성되어 통일에 관련된 국내 38개 싱크탱크가 참여하고 있다. 하지만 의도한 것처럼 성과를 거두고 있는지는 미지수이다.

¹⁷앞에서 언급하였듯이 한용섭 교수는 유럽의 다자안보협력에 있어서도 민간전문가의 역할이 있었다고 주장하고 있다. 하지만 그러한 주장을 뒷받침할 만한 증거가 제시되지 않고 있고, 다른 연구자의 견해와도 상치되고 있어서 여과 없이 수용하는 데에는 어려움이 있다.

다자안보협력구상에는 관심과 지지가 작았을 수 있다. 세 번째로 생각해 볼 수 있는 것은 성공적 다자안보협력 사례의 빈곤이다. 평화주의자들이 반전이나 반핵은 부르짖었지만 다자안보협력을 대안으로 제시하지 못한 것은 단순히 다자안보협력이 실현되거나 다자안보협력을 통해서 평화가 오리라고 확신할 수 없어서 있을 수도 있다. 이는 달리 말하면 동남아에서 민간전문가들이 신념을 갖고 다자안보협력구상을 위정자들에게 제안할 수 있었던 데에는 그리고 위정자들이 그 제안을 받아들일 수 있었던 데에는 유럽의 성공적 경험이 있기 때문일 수 있다.

VIII. 정책고려사항

- 한국과 중국이 최근 다자안보협력구상을 제안하고 다자안보대화를 개최하고 있는 사실에서 볼 수 있듯이 이제는 동북아에서도 다자안보협력에 대한 지역적인 공감대가 형성되어 가고 있음.
 - 다자안보협력은 무력대신 대화와 협력을 통하여 다수의 국가의 안전을 보장하는 안보 패러다임으로서 만약 실현만 될 수 있으면 지극히 이상적인 안전보장방식임.
- 다자안보협력은 역사적으로 여러 번 제안되고 시도되었지만 실현된 경우는 드물. 특히 아시아의 경우는 실현이 어려울 수 있음. 아시아와 다자주의는 상호 모순이라는 주장도 있듯이 다자적 국제협력의 전통이 빈곤하기 때문.
- 동북아에서 다자안보협력을 실현시키기 위해서 그동안 유럽의 다자안보협력 성공사례에서 교훈을 찾아 왔음. 유럽에서 역사상 가장 참여국가 많고, 가장 포괄적이며, 2차 대전 종전 이후 최초인 다자안보협력이 실현되었기 때문
 - 유럽의 경험이 동북아 다자안보협력을 위한 모델 사례가 되면서 역내 다자안보협력을 위한 논의는 어떻게 하면 유럽의 경험을 동북아에서 재연하느냐의 문제로 귀착되었음.

- 동남아도 3차에 걸친 인도차이나 전쟁, 베트남-캄보디아 전쟁, 중월 전쟁 등을 겪으면서 역내에 유럽의 다자안보협력 경험을 재연하기를 희구하였음. 그런 동남아가 결국에는 유럽보다도 더 빠르게 다자안보협력을 달성.
 - 동남아는 여건도 우리와 가깝기 때문에 동남아의 경험을 이해할 수 있다면 우리에게 좋은 다자안보협력의 모델이 될 수 있음.

- 동남아가 열악한 여건에도 불구하고 단 시간 내에 다자안보협력을 달성할 수 있었던 중요한 요인 중의 하나는 ‘민간전문가(Track II) 외교’의 기여임.
 - 우리가 그동안 유럽의 경험에서 다자안보협력을 위한 교훈을 찾은 결과로 다자안보협력에 있어서 Track II 외교의 역할을 이해하지 못하고 간과.

- Track II 외교란 민간전문가와 개인의 자격으로 참여하는 관료와 정치인들 간의 ‘정책대화’로써 동남아의 경험을 보면, Track II 외교는 다자안보협력에 있어서 정부공식(Track I) 외교를 선도하고 보완하는 역할을 수행하였음.

- 구체적으로 동남아에서는 냉전의 종식을 전후로 외교안보 연구기관의 네트워크인 ASEAN ISIS가 생겨났고, ASEAN ISIS가 정부의 결정에 영향력을 줄 수 있는 채널이 제도화되었음.
 - ASEAN ISIS가 역내 다자안보대화의 필요성을 역설한 결과 ASEAN 국가들이 ASEAN Regional Forum을 창설하였으며, ASEAN ISIS가 아태 지역을 포괄하는 Track II 민간전문가 네트워크의 필요성을 역설한 결과 CSCAP이 발족됨.

- 한 지역 내에 다자안보협력을 위한 비전과 지식이 있고, 정책결정자들의 신뢰까지 누리는 민간전문가들이 존재하는 것은 쉬운 일이 아님.
 - 어떻게 동남아에서 다자안보협력 비전과 지식을 갖추고, 정책결정자들의 신뢰도 얻은 민간전문가 집단이 출현하게 되었는지 이해할 필요가 있음.

- 동북아 지역 국가들의 상호관계를 생각할 때 정부공식외교만을 통해서도 다자안보협력이 쉽지 않아 보임. 정부공식외교를 보완하든 대체하든 민간전문가 외교가 동북아 다자안보협력을 위해서 유용할 수가 있음.
- 예컨대 한국정부가 직접 나서서 동북아 다자안보협력을 추진하는 것보다 대표성, 정당성, 전문성을 갖춘 민간전문가 협의체가 나서서 동북아 다자안보협력 체제나 과정의 필요성을 국제적으로 공론화하는 것이 더 효과적일 수 있음.
 - 아울러 추상적 원칙을 우선 제정하고 그에 따라 이행하는 것보다 합의와 자발적 참여로 다자안보협력의 시동을 거는 것이 동북아 지역에는 더 맞을 수 있음.
- 문제는 ASEAN ISIS에 비견되는 민간전문가 협의체가 동북아에 존재하지 않는다는 것인데, 그 공백은 우리 정부가 인위적으로 동북아 민간전문가 협의체를 만드는 것보다는 기존의 존재하고 있는 제도와 조직을 활용하여 메우는 것이 더 실용적이고 정치적으로 안전.
 - 예컨대 동북아 각국에 있는 CSCAP 위원회를 초청하여 동북아 다자안보협력을 위한 제안과 전략을 만들어 공동으로 동북아 각국 정부에 건의하도록 하면 ASEAN ISIS같은 지역 민간전문가 협의체의 부재 문제를 임시적으로 해결할 수 있음.
 - ASEAN ISIS같은 지역 민간전문가 협의체의 부재문제를 임시적으로 해결할 수 있는 다른 방법은 동북아협력대화(NEACD)를 활용하는 것임.
- 동북아에서 다자안보협력의 활성화를 위해서는 민간전문가의 역량을 강화하고, 연구자와 정책당국 간의 대화가 제도화 되는 것이 필요함.
 - 민간전문가들은 국가들이 협소하고 단기적인 이익 대신 공통의 장기적 이익을 추구할 수 있도록 정책결정자들을 조언하는 역할을 수행할 수 있는 잠재성이 있음. 또 민간전문가 집단은 정부가 관심을 가지기 힘든 문제나

정부가 대응하기 어려운 문제에 대해 조언할 수 있으며, Track I 외교가 교착상태에 빠졌을 때 활용할 수 있는 대안적인 외교 채널을 제공하여 다자안보협력을 증진할 수 있음.

- 이런 면에서 제주평화연구원의 주관 아래 외교안보 분야 싱크탱크와 정부당국이 참여하는 ‘연구정책 협의회의’는 외교안보 연구기관들이 전문가의 조직에서 Track II 행위자로 진화할 수 있는 긍정적인 계기를 마련하고 있음.

Track II Diplomacy: Cases and Implications for Conflict Resolution and Cooperation

Intaek Han
Jeju Peace Institute

In Northeast Asia, multilateral security cooperation is emerging as a new paradigm for peace and security that has the potential to complement and even replace current security processes and institutions. So far Europe has been the model for Northeast Asia in terms of multilateral security cooperation. However, Southeast Asia can actually provide a better model for Northeast Asia. Not only is Southeast Asia more similar to Northeast Asia than Europe but also has succeeded in achieving multilateral security cooperation in a shorter time than Europe. An important factor in the success of multilateral security cooperation in Southeast Asia is Track II diplomacy. For the success of multilateral security cooperation in Northeast Asia, Track II diplomacy should be encouraged in Northeast Asia.

Keywords: Multilateral security cooperation, Track II diplomacy, ASEAN ISIS, ARF, CSCAP

