

## CSCAP과 아태 지역 안보협력: 평가와 함의

이재현 (아산정책연구원 연구위원)

이 연구는 아시아태평양 지역의 대표적인 Track 2 회의인 CSCAP의 역할에 대한 재조명을 통해서 한국의 주요 외교적 구상인 동북아 평화협력 구상과 한반도 신뢰프로세스 등에 대해 Track 2 외교가 가지는 함의를 보고 있다. CSCAP은 탈냉전 이후 신뢰가 부족했던 지역 국가들이 ARF를 비롯한 안보협력을 성공적으로 만들고 운영하는 데 큰 역할을 했다. 비교적 국가이익에서 자유로운 Track 2 전문가들이 지역 안보 문제에 대해서 토론하고 여기서 얻어진 결과들이 정부로 피드백되어 아태 지역 안보협력을 촉진시키는 역할을 했다. 뿐만 아니라 새로운 안보 주제를 발굴, 정부 부문에 투입하는 공헌을 한 바 있다. 그러나 시간이 지남에 따라서 정부 간 신뢰가 어느 정도 구축되면서 CSCAP의 입지가 점차 줄어드는 성공의 역설이 나타났다. 또한 아태 지역에 CSCAP 외의 다른 안보 전문가들이 만나 논의할 수 있는 장들이 생기면서 상대적으로 CSCAP은 다소 위축되었다. 그럼에도 불구하고 국가 간 신뢰와 협력이 부족한 동북아 지역에는 이런 CSCAP의 경험이 시사하는 바가 아직 크다. 국가 간 대화가 쉽지 않은 동북아에서 Track 2 대화와 이를 통한 경성안보 문제 논의를 비전통 안보 혹은 연성안보 문제에 대한 국가 간 대화와 병행한다면 동북아 국가 간 협력과 신뢰 구축을 더욱 촉진할 수 있을 것이다.

\* 2014 KAIS-JPI 공동학술회의(2014.10.30) 발표자료

## 목 차

1. 서론
2. 아태 지역 다자안보협력 형성성을 추동한 CSCAP
3. 현 아태 지역 안보협력에서 CSCAP의 역할에 대한 평가
4. 동북아·한반도 문제와 CSCAP의 함의
5. 결론

## 1. 서론

- 현 정부의 주요 외교적 이니셔티브인 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력 구상 등은 국가 간 신뢰라는 부분을 중요하게 다루고 있으며, 이에 따라서 아세안의 경험과 Track 2에 대한 관심도 일정하게 증가하고 있음
  - 한반도 신뢰프로세스, 동북아 평화협력 구상은 공히 남북한 또는 동북아 국가 간 신뢰 부족을 문제의 원인이자 문제 해결의 출발점으로 잡고 있음. 이에 따라서 유럽의 경험, 특히 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)/유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)의 경험이 중요한 reference로 언급되어 왔음
  - 더불어 아시아 지역에서 유사한 경험을 이미 했던 아세안, 아태 지역의 다자안보협력의 경험, 그리고 이를 이면에서 추동해 온 아태 지역 혹은 아세안의 Track 2 안보 대화에까지 광범위하게 관심이 증가하고 있는 상황임
  - 아태 지역의 안보협력, 아세안의 경험, 그리고 Track 2 대화가 만나서 접점에 아태안보협력이사회(Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific: CSCAP)가 놓여 있음
- 이 글에서는 이런 배경에 비추어 CSCAP의 과거와 현재 경험을 평가하고 동북아 지역의 안보협력에 주는 교훈을 찾아보려 함
  - CSCAP이 같은 아시아권의 경험이고, 무엇보다 냉전이 종료된 직후 아태 지역 안보협력에서 신뢰 구축(Confidence Building)이 주요한 협력의 화두였던 만큼 유럽의 경험보다 CSCAP의 긍정적·부정적 경험이 동북아 지역이나 한반도에 시사하는 바가 클 수 있음
  - 이 글에서는 CSCAP이 아태 안보협력에 공헌한 바, CSCAP의 한계 등에 대한 평가를 통해서 한국 정부가 추진하는 다자안보협력이나 한반도 문제 해결에 일정한 함의가 있음을 보일 것임
  - 이 글에서는 먼저 탈냉전 직후부터 2000년대 초중반까지 아태 지역에서 국가 간 신뢰 구축, 국가 간 다자안보협력에 대해서 CSCAP이 공헌한 바를 보고, 이후 2000년대 중반 이후 CSCAP이 가진 한계와 그 원인까지 검토할 것임. 마지막으로 세 번째 부분에서는 CSCAP, 그리고 CSCAP과 아세안지역안보포럼(Asean Regional Forum: ARF)을 주도했던 아세안의 경험이 지금 동북아 상황에 어떤 시사점이 있는지 간단히 살펴볼 것임

## 2. 아태 지역 다자안보협력 형성을 추동한 CSCAP

- 냉전 시기 아태 지역은 다자안보협력을 발전시키기에 적절하지 않은 안보 질서 구도를 가지고 있었음
  - 1940~50년대에 주로 독립을 한 아태 지역의 많은 신생국들은 독립과 함께 급속하게 냉전 질서 속에 편입됨. 반공-자유진영에 속했던 국가들은 미국을 중심으로 한 ‘허브와 스포크(Hub and Spoke)’라고 부르는 안보 질서에 편입되었고 반면 공산화된 국가들은 당시 소련과 중국의 영향력이 지배적인 블록 속으로 편입되었음
  - 이렇게 두 개로 나뉜 블록 속에 편입된 지역 국가들은 허브 국가의 영향권을 벗어나 지역의 이웃한 국가들과 안보협력을 발전시킬 수 있는 공간을 확보하기 어려웠음
  - 냉전의 블록 질서는 양쪽 중 어느 한 블록에 포함될 경우 안보 문제는 물론이고 특히 자유진영에서는 경제적 문제까지 포괄적으로 해결되는 구조였으므로 지역 국가들 입장에서는 추가 비용을 들여가면서 기존 허브 국가와의 관계 외에 주변 국가들과의 긴밀한 안보-경제협력 관계를 발전시킬 만한 큰 유인도 없었음
  
- 1990년대 냉전 질서에서 탈냉전 상황으로 빠른 변화는 아태 지역 국가들에게 새로운 안보 질서의 창출이라는 큰 과제를 던졌고, 이에 따라서 아태 지역 국가들은 다자안보 질서 및 체제 수립이라는 방향으로 이동했음
  - 1990년대 초 냉전 질서의 급격한 붕괴로 인해 아태 지역, 특히 동남아 지역에서 미국이 빠르게 철수를 했고, 소련의 힘 역시 소멸되었으며, 개혁 개방을 시작한 중국의 힘은 아직 지역에 안보 위협을 가할 정도는 아니었음
  - 냉전 직후 미국·소련의 철수가 가져온 결과는 지역에서 힘의 공백 혹은 잠재적 안보 공백이었음. 물론 냉전 대결의 종식으로 인해 직접적이고 눈에 보이는 안보 위협은 감소했지만 모든 안보 문제가 해결된 것은 아니고 지역 국가들 입장에서는 새로운 안보 질서를 만들어야만 했음<sup>1)</sup>
  - 아세안 위주로 제안되고 형성된 ARF는 이런 환경의 변화를 반영한 지역 자체의 다자안보협의체임
  
- 아태 지역 국가들의 입장에서 ARF의 형성으로 가는 과정, 그리고 실제 운영은 냉전 시기에 경험해보지 못했던 것들이고 이 도상에서 어려움을 겪었음. CSCAP 등 Track 2의 존재는 일정 부분 이런 문제를 해결하는 데 공헌함

*아태 지역에는  
전통적으로  
다자안보협력이  
미약했으나  
냉전종식 후  
역내 국가들은  
다자안보질서를 추구*

## 국가 간의 신뢰가

### 부족한 상태에서

### 민간전문가들 간의

### 신뢰형성은

### 궁극적으로 국가 간의

### 간극을 줄여...

- 지역국가들 간 안보협약체 형성 과정에서 가장 큰 문제는 국가들 간의 신뢰 부족 문제였음. 서로 신뢰하지 못하는, 협력의 경험이 없는 국가들 사이에서 안보라는 주권의 가장 핵심적이고 민감한 사안을 다루는 안보협력체 형성은 쉽지 않은 과제임
  - 이런 상황에서 지역의 안보 전문가들이 모인 Track 2 협의체인 CSCAP의 간접적 공헌이 드러남. CSCAP을 통해서 Haas가 언급한 인식 공동체의 건설까지는 아니더라도 비교적 국가이익에서 자유로울 수 있는 비정부 안보 전문가들이 모여 지역 안보 문제를 논의하면서 전문가들 사이에 신뢰관계가 형성되고 그들 사이에 개인적 네트워크와 친분, 신뢰가 구축됨<sup>2)</sup>
  - 네트워크, 친분, 신뢰를 바탕으로 지역 안보 전문가들이 민감한 안보 문제를 보다 편하게 논의하고 나아가 눈앞의 국가이익을 다소 벗어나 올바른 문제 해결, 안보협력의 방향이 무엇인가에 대해서 합의를 할 수 있었음
  - 각 국가에서 정부의 정책결정 과정과 밀접히 연결된 이 전문가들은 CSCAP을 통해서 논의된 바를 각국 정부에 투입하고 또 정부의 피드백을 받아 이를 CSCAP이라는 창구를 통해서 논의하는 가교 역할을 함
  - 결국 CSCAP이라는 장은 신뢰가 부족한 국가 간의 간극을 전문가들의 네트워크, 신뢰를 통해서 메우는 것이었고 이런 방식으로 아태 지역 다자안보협력이 시작되고 발전하는 데 공헌을 했다고 할 수 있음
- 보다 구체적으로 CSCAP이 ARF, 그리고 ARF를 넘어서 아태 지역 다자안보 문제 전반에 공헌한 바를 언급하면 다음의 몇 가지 차원에서 아태 지역 다자안보에 이바지했다고 할 수 있음
- 먼저 CSCAP은 ARF의 형성기에 절대적인 공헌을 함.<sup>3)</sup> 비록 ARF가 애초 기대에 미치지 못한다 하더라도 ARF와 같은 정부 간 다자안보협약의 제도가 있고 없고는 큰 차이를 만들 수 있으므로 CSCAP이 ARF 형성에 중요한 역할을 한 것은 아태 지역의 다자안보협약의 애초 시작을 할 수 있었는가 아닌가를 결정할 정도의 중요성을 가지고 있음
  - 두 번째로 앞서 언급한 바처럼 냉전 직후와 그 이후로도 서로 신뢰가 그리 높지 못한 국가들 사이에 안보 관련해서 논의하고 합의를 봐야 하는 중요한 사안이 있다고 해도 직접 국가들 간에 이런 민감한 문제를 논의하기 어려운 상황임
  - 이런 상황에서 민감한 안보 관련 어젠다가 CSCAP을 통해서 전문가들 사이에 사전에 논의되고 대강의 합의 내지는 동의를 Track 2를 통해서 먼저 일어나며 이것이 각국 정부로 다시 환류되어 정부 간의 합의를 이끌어 내는 방식의 안보협력은 아태 지역에서 그나마 다자안보협약들이 정도까지라도 발전시킨 데 매우 중요한 메커니즘으로 작용했음

- 세 번째로 새로 부상하는 낯선 안보 관련 의제와 주제들이 미처 Track 1에 의해서 의제화 되기 전에 혹은 개별 정부 차원에서 관심은 있으나 이를 개별 정부를 넘어 지역적 안보 의제화 하기를 망설이고 있을 때 CSCAP을 통해서 이런 새로운 안보 의제들이 이슈화 되고 논의 되어 안보 어젠다로 형성되는 긍정적인 공헌을 했음
- 이런 논의는 주로 CSCAP의 Working group 혹은 Study group을 통해 이루어졌는데, 1990년대 초반에는 보다 전통적인 안보 문제 즉, 신뢰 구축, 해양 문제, 포괄적-협력 안보 등이 많이 논의되었지만, 1990년대 중반을 넘어 2000년대 들어오면서 비전통-인간안보 주제, 즉 초국가적 범죄, 인신매매, 테러리즘, Peacekeeping, 에너지 안보 등의 주제가 CSCAP의 Study Group을 통해서 적극적으로 안보 어젠다화 되고 ARF에서 논의하는 새로운 안보 주제로 부상하기 시작했음<sup>4)</sup>
- 보다 장기적으로는 CSCAP의 이런 노력들이 눈에 보이지는 않지만, 지역 국가들 간에 보다 안보 관련된 주제들을 편하게 논의할 수 있게 했고, 국가 간 신뢰를 형성하는 데 있어서 중요한 배경으로 작용했다고 할 수 있음
- 국가 간 신뢰를 측정하는 데 일정한 문제가 있기는 하지만, 적어도 탈냉전 상황 이후 이런 Track 2의 노력이 없었다면, 지금보다 지역 국가들 간의 안보협력 수준은 더욱 낮았을 것이라는 점에 크게 의문을 제기하기는 어려울 것임

### 3. 현 아태 지역 안보협력에서 CSCAP의 역할에 대한 평가

- 앞서 언급한 바와 같이 CSCAP은 ARF의 형성 과정과 발전 과정에서 결정적인 역할을 했고, 나아가 아태 지역에서 냉전 이후 다자안보협력이 발전하는 데 중요한 역할을 해왔으나, 최근 들어 CSCAP의 무게감이나 효과성에 대해 의문시할 만한 지표들도 있음
- 무엇보다 한때 ARF의 Track 2 버전으로 불리면서 아태 지역의 주요 안보 문제에서 거론되고 중요한 역할을 한다고 평가되던 CSCAP이 존재감과 Visibility가 많이 낮아진 것은 사실임
- 이는 두 가지 즉, 긍정적인 방향과 부정적인 방향으로 해석될 수 있는데, 긍정적인 방향으로서는 아태 지역에서 안보협력의 발전, 국가 간의 신뢰가 높아짐에 따라서 Track 2 안보 대화가 더 이상 크게 필요하지 않은 것이라 볼 수 있음. 반대로 부정적이라면 아태 지역에서 Track 2 안보 대화 및 협력이 한때를 기대를 모았으나 CSCAP이 이를 충족시키지 못하고 그에 따라 점차 설 자리를 잃어가고 있다는 것으로 해석될 수도 있음

*CSCAP은 ARF의  
탄생과 발전에 결정적  
역할을 했고,  
아태 지역에서  
다자안보협력이  
발전하는 데에도  
중요한 역할*

**CSCAP의 효과성에  
대한 지금의 의문은  
역설적이게도 과거  
CSCAP의 활동이  
성공적이었기 때문에  
발생**

- 최근 몇 년간 CSCAP의 운영을 논의하는 운영위원회(Steering Committee Meeting)에서 주요 화두가 된 사항이 어떻게 CSCAP의 정책 효과성을 높일 것인가였음
  - CSCAP은 주로 ARF와 짝을 이루어 CSCAP의 논의 내용이 Memorandum 형태로 ARF에 Input하여 주요한 Track 1 차원의 논의 어젠다(Agenda) 화 시키는 방향으로 정책 효과성을 구현해 왔음. 그러나 최근 들어 CSCAP의 정책 효과성이 낮아지는 것이 CSCAP에 포함된 전문가들을 중심으로 느껴졌고, 어떻게 ARF와 연계성을 높일 것인가를 놓고 많은 토론을 함
  - 이를 위해서 ARF에서 논의하는 주제에 대해 후속조치를 하고 ARF에서 같은 주제를 논하는 동시에 회의를 연이어 개최하는 방안 등을 모색해왔음
  - CSCAP이 ARF와만 협력할 것이 아니라 지역에 있는 다른 다자 논의의 틀, 즉 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS) 등과 협력하여 정책 효과성을 높여야 한다는 제안들도 자주 나왔음
  - 어쨌든 CSCAP 내에서 이런 논의가 나오고 이를 위한 Ad-hoc committee도 구성되어 심도 있는 논의를 따로 했다는 점 등은 CSCAP 스스로 정책 효과성에 의문을 가지고 있다는 방증이 됨
- CSCAP의 정책 효과성과 현 상태에 대해서 의문이 증가하는 데는 다음의 몇 가지 이유가 있다고 판단됨. 이 이유들의 일부는 역설적이게도 과거 CSCAP의 활동이 성공적이었기 때문에 생기는 일들임
- 첫 번째로 CSCAP의 현 상태와 효과성에 대한 의문은 아태 지역 국가들 간의 신뢰가 높아진 현상에서부터 유래할 수 있으며 이는 CSCAP의 과거 활동이 효과적이었음을 보여줌
  - 아태 지역 국가들 간 신뢰가 만족할 만한 수준까지 도달했다고 할 수는 없음. 그럼에도 불구하고 탈냉전 직후 안보에 관련하여 협의를 할 수 있는 제도를 만드는 데도 어려움을 겪었던 것에 비하면 현재 아태 지역 국가들의 신뢰 수준은 훨씬 높다고 볼 수 있음
  - 대표적인 예로 많은 문제에도 불구하고 ARF가 거르지 않고 꾸준히 회의를 진행해오고 정부 간 안보 문제를 논의하는 장으로 자리를 잡아왔음. 또한 최근 몇 년 사이에는 아세안국방장관회의플러스(ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus: ADMM+)라는 이름의 국방 장관 대화체 역시 형성되었음. 이를 볼 때 1990년대 초의 상황에 비추어 국가 간 안보 문제를 논의하는 신뢰관계는 보다 높아졌음
  - 국지적으로 주변 국가와의 이런저런 갈등관계(한반도, 한·일, 동남아와 중국, 중국과 미국 등)가 여전히 상존하고 있지만, 앞서 말한 것과

- 같이 지역 전체를 아우르는 다자안보협약에는 양자 간 갈등과 상관 없이 대부분 국가들이 참여하는 것으로 볼 때 다자안보협약에 대한 지역 국가들의 신념 내지는 신뢰도가 일정 수준에 이르렀다고 할 수 있음
- 이렇게 전반적으로 지역 국가 간 신뢰가 높아진 상황에서 과거 국가 간 신뢰가 약했을 때 나름 의미있는 역할을 했던 CSCAP의 활용 가치나 필요성에 관한 회의가 생길 수도 있음. 다시 말해 국가 간 직접 안보 문제 등에 대해서 대화를 할 수 있는 상황에서 Track 2라는 우회로가 크게 효용 가치가 높지 않다는 것임
  - 역설적인 것은 이렇게 국가 간의 신뢰가 생기기까지 CSCAP과 같은 Track 2의 역할이 컸고, 이런 국가 간 신뢰관계의 형성은 CSCAP의 그동안 역할이 성공적이었음을 증명하는 것임
- 두 번째로 CSCAP에 대한 의문이 증가하는 이유는 과거 탈냉전 직후와 달리 CSCAP과 유사한 성격의 Track 2 채널이 증가한 것도 하나의 변수가 될 수 있음
- 1990년대만 하더라도 아태 지역이나 아태 지역 중 일부를 아우르는 Track 2 대화체가 거의 없었으며 이런 상황에서 CSCAP은 나름 상당한 주목을 받았고 Track 1이 CSCAP에 의존하는 바도 높았음. 그러나 이후 지역 국가들 간 신뢰가 높아지고 지역협력이 활발해지면서 보완적 혹은 대안적 Track 2 대화체들이 많이 생김
  - 이런 대표적인 예는 몇 가지 차원으로 구분되는데, 우선 안보를 포함한 지역협력 전반에 관련해서는 아세안+3 차원에서 13개 국가의 Track 2 전문가들이 모이는 동아시아씽크탱크네트워크(Network of East Asian Think-Tanks: NEAT)가 대표적인 Track 2 협의체임
  - 다른 한편으로 안보 문제를 넘어서 보다 국방에 초점을 두어 논의를 하는 Track 2 혹은 1.5의 장들이 지역에 차츰 등장함. 이런 대표적인 예는 상그릴라대화(Shangri-La Dialogue), 자카르타국제안보대화(Jakarta International Defense Dialogue: JIDD), 그리고 지금 열리고 있는 서울 안보포럼(Seoul Defense Dialogue: SDD) 등이 있음
  - 이렇게 지역에 다양한 Track 2 안보 및 국방 대화 제도가 생겨난 반대급부로 상대적으로 희소 가치가 있었던 CSCAP의 중요성이 감소되었고, 이런 연장선상에서 CSCAP의 정책 효과성도 함께 감소되었을 수 있음
  - 다른 한편으로 이런 많은 다자협의체, 그와 관련된 Track 2 회의가 생겨나는 것은 꼭 CSCAP이 아니어도 지역의 안보 전문가들도 참여할 수 있는 마당과 네트워크가 넓어졌다는 것이고 상대적으로 CSCAP의 중요성은 감소했을 수 있음

**지역 국가들 간  
신뢰가 높아지고  
지역협력이  
활발해지면서  
보완적 혹은 대안적  
Track 2 대화체들이  
많이 생겨...**

**아세안의 방식  
(ASEAN Way)과  
아세안의 제도화,  
문제 해결 능력의  
한계가  
CSCAP에게도  
약점으로 작용**

- 세 번째로 CSCAP에서 가장 큰 단일 세력을 이루고 있고, CSCAP을 사실상 주도해온 아세안 국가 그룹이 가지는 한계가 있음. 이 한계는 일정 부분 지역협력 전체에서 아세안이 가지는 한계와 궤를 같이하고 있음
  - 1967년에 창설된 아세안은 지난 50여 년간 비교적 약소국이라고 할 수 있는 동남아 국가들 간의 신뢰 구축 및 협력을 비교적 잘 이끌어왔으며, 형성 당시 우려와 달리 오랫동안 협력을 유지해온 성공적 협력체임
  - 탈냉전기, 아세안 회원국의 확대, 1997년 경제위기와 2000년대를 들어 본격적으로 시작된 확대 지역협력의 과정 속에서 지금까지 아세안을 규정해온 아세안의 방식(ASEAN Way)과 아세안의 제도화, 문제 해결 능력 등에 대해서 많은 의문이 제기되어왔음
  - 유사한 비판이 아세안이 주도하고 있는 ARF와 CSCAP에도 지속적으로 제기되어 왔음. 다시 말해 ARF나 CSCAP이 주어진 역내 안보 문제의 해결을 가져오지도 못했고, 역내 긴급한 안보 문제를 해결할 수 있는 메커니즘을 만들지도 못했으며, 안보 문제의 해결 등 고통스러운 문제는 회피하면서 상대적으로 모호한 신뢰 구축, 예방외교 등에 보다 중점을 두어왔다는 비판이 있음
  - CSCAP은 Track 2 협의체로 여기에 직접 안보 문제의 해결을 주문하는 것은 무리가 있음. 또한 ARF 역시 출범시부터 역내 안보 문제의 직접 해결을 목표로 하지 않았다는 점에서 ARF와 CSCAP에 대한 이런 비판은 다소 온당치 못한 부분이 있음
  - 그럼에도 불구하고 전반적으로 아세안의 주도, 아세안 방식의 적용 때문에 문제 해결을 위한 강력한 제도가 지역 전반에 부재하다는 비판은 여전히 유효함. CSCAP이나 ARF가 늘 전문가 혹은 정부들이 모여 안보 문제에 대해서 이야기만 할 뿐 실질적 문제 해결을 위해 접근하거나 합의를 모으는 것은 아직 먼 목표임
  - 향후 시간이 더 흐를수록 CSCAP을 포함해서 아세안이 주도하는 지역 안보 협의체에 대한 이런 비판은 더 가중될 것으로 보임

#### 4. 동북아 · 한반도 문제와 CSCAP의 함의

- 현 한국 정부가 추진하는 외교 과제 가운데 가장 핵심적인 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상을 관통하는 하나의 키워드는 신뢰의 문제임
  - 한반도 신뢰프로세스의 출발점을 이루는 생각은 남북한 간의 최소한의 신뢰가 없는 상태에서 북한 문제의 해결은 난망하다는 것임. 더 나아가 한반도 신뢰프로세스의 추진을 위해 ‘국민적 신뢰’, ‘남북한 간 신뢰’, 그리고 ‘국제적 신뢰’라는 세 가지 원칙을 채택하고 있음<sup>5)</sup>

- 아시아 패러독스라는 문제의식에서 출발하는 동북아 평화협력 구상은 동북아 지역에 다자협력 질서를 만들어 가는 하나의 과정이며 동북아 국가 간 협력의 관행 축적을 지향하고 있음. 이 과정에서 협력의 관행을 축적하고 변화를 가져오는 가장 중요한 요소가 '신뢰'로 규정되어 있음<sup>6)</sup>
  - 전체적으로 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상은 모두 '신뢰외교'라는 큰 키워드의 일부를 구성하고 있음
  - 이런 현 정부의 외교 정책이 실패나 성공이나 혹은 실현가능한 구상인가 아닌가라는 질문은 차치하고 이 두 가지 정책 방향은 신뢰를 강조하며 모두 상대방을 어떻게 인식하는가에 따라서 국가들의 행동이 달라질 수 있다는 매우 구성주의적 사고방식에 입각한 정책 구상임
- 매우 막연하게 들리는 남북 간 신뢰 구축, 동북아 내에서 신뢰 구축을 출발점으로 하는 두 정책은 다른 지역에서 유사한 경험으로부터 많은 구체적인 통찰력을 얻을 수 있고 이런 통찰력을 얻기에 아세안의 경험, 그리고 Track 2 협력인 CSCAP의 경험이 좋은 참고자료가 될 수 있음
- 아세안의 경우 아세안이 처음 만들어진 1967년 말레이시아·인도네시아·싱가포르·필리핀·태국 등 아세안 5국가들 간의 국가관계를 돌아보면 당시 이들 국가 사이에 신뢰 수준이 그리 높은 수준은 아니었음
  - 결정적으로 이 5개 국가들이 지역협력을 시작하게 된 배경은 정확하게 그들 사이의 협력과 대화를 통해서 안전을 확보하고 이를 위해서 서로 간에 부족한 신뢰를 보충하고 공고한 국가 간 신뢰를 쌓기 위한 것이었음
  - 이렇게 시작된 아세안은 아세안 특유의 아세안의 방식을 기본원칙으로 해서 적어도 아세안 내 국가들, 특히 아세안 5국가들 간에 높은 수준의 신뢰관계를 만들어 왔음. 그리고 이런 신뢰관계는 이후 아세안과 역외 세력과의 관계에서 아세안의 이익을 지킬 수 있는 자산인 ASEAN Unity를 만들어 내는 기반이 되었음
- CSCAP은 안보 문제에 관한 이런 아세안의 과거 경험의 확장판인 동시에 여기에 Track 2라는 추가적인 요소가 포함된 것임
- 사실상 아세안 국가들이 주축이 된 CSCAP은 자신들이 아세안을 형성하면서 체득했던 경험을 역외 강대국들까지 포함하는 CSCAP 그리고 나아가 ARF에 그대로 반영했고, 이 국가들이 한자리에 모여 안보 문제를 논의할 수 있게 된 배경에는 이런 아세안의 방식, 아세안의 경험이 크게 작용했음
  - 나아가 아세안의 경우 국가(정부, Track 1)들이 직접 나서 아세안을 형성하기로 한 경우에 해당되지만, CSCAP에는 이런 아세안의 경험에

**아세안이 탄생했을  
때에 회원국 간의 신뢰  
수준은 지금과 달리  
높지 않아...**

**정부 간에 직접****신뢰 구축에 나서는****것보다는 Track 2****대화를 통해서 우회적****신뢰 구축을 하는 것이****더 용이할 수 있어...**

Track 2의 효용성이 더해졌음

- 다시 말해서 이전 아세안 5국가들보다 더 상호 신뢰가 부족하고 주권 민감성으로 안보에 관한 논의를 진행하기 어려운 상황에서 직접 정부 간 대화 및 협력을 추진하기보다는 CSCAP이라는 Track 2 틀로 우회하여 이를 기반으로 Track 1로 확장하는 방법을 채택한 것임
- 현재 한반도 그리고 동북아 국가들 간의 신뢰수준은 과거 아세안 형성기 동남아 국가, 그리고 탈냉전 직후 아태 국가들 간의 신뢰수준에 비해 크게 높지 않으며, 이런 점에서 아세안과 CSCAP이 한반도와 동북아의 신뢰 구축에 일정한 함의를 줄 수 있음
  - 한반도와 동북아 지역은 경제수준, 그리고 발전 단계와 상관없이 국가 간의 신뢰라는 측면에서는 1960년대 중·후반 아세안 지역, 그리고 탈냉전 직후 다자안보협력의 경험이 일천했던 아태 지역 국가들과 별반 다를 바가 없음
  - 동북아 국가들의 경우 그간 경제성장 및 국민 국가 형성 과정에서 이웃한 국가들과 불신의 씨앗을 묻어 두고 눈 앞의 단기 목표에만 집중해왔기 때문에 불신의 원인은 더욱 강하게 고착되어 있음
  - 이런 상황에서 신뢰가 부족한 국가들 간의 관계가 국민 국가를 단위로 하는 민족주의적 생각, 국가 이익에 천착하는 과정에서 국가들 간의 불신은 더욱 강화되고 있음. 그리고 이런 문제는 국가 이익의 최전선에 있는 각국 정부들 간의 대화로는 매우 해결하기 어려운 과제임
  - 이런 맥락에서 과거 CSCAP이 경험했던 Track 2를 통한 우회 전략이 하나의 대안이 될 수 있음. 특히 동북아 3국을 포함해 미국, 러시아, 몽골 등 모두 CSCAP을 통해서 이미 Track 2를 통한 우회적 신뢰 구축을 경험했기 때문에 오히려 정부 간 신뢰 구축을 위한 직접 대화를 바로 시작하는 것보다는 Track 2를 통해 물꼬를 트는 것이 용이할 수 있음
- Track 2를 통한 우회 전략은 기존의 기능협력 우선 정책과도 양립될 수 있어, 한반도 신뢰프로세스나 동북아 평화협력 구상의 기존 전략과 Track 2를 통한 우회가 함께 실행될 수 있음
  - 현재 한반도 신뢰프로세스나 동북아 평화협력 구상은 모두 경성안보 문제 논의의 어려움을 인식하고 시작하기 쉬운 문제로부터 시작해서 어려운 문제로 접근해 간다는 방향성 아래 다양한 기능협력, 연성안보 협력으로부터 정부 간 협력을 추진하고 있음. 이 역시 안보 문제의 핵심인 경성안보 문제로 바로 접근하지 않는 일종의 우회 전략임
  - 여기에 추가적으로 우회적인 접근을 하나 더 가동할 수 있을 것임. 정부 간 경성안보 문제 대화가 용이하지 않을 때 Track 2 협의체를 가동시키고 여기서 지역의 평화, 안정 그리고 번영을 위한 경성안보 협력을

논의하는 우회 전략을 정부 간-연성안보협력과 병렬적으로 추진하는 Two Track Approach를 고려해볼 수 있음

## 5. 결론

- CSCAP은 냉전 직후 아태 지역 국가들 간 다자안보협력의 경험이 많지 않고 여전히 국가 간 상호 신뢰가 높지 않은 상황에서 국가 간 대화의 이면에서 우회적 대화 및 합의 도출의 통로로 아태 지역의 다자안보 대화를 추동하고 그 발전 과정에서 새로운 안보 어젠다를 발굴하는 등 아태 지역 다자안보협력 특히 ARF를 이끌어 온 공로가 있음
- 역설적이게도 이런 CSCAP의 성공이 어느 정도 국가 간의 신뢰를 만들어 내고 아태 지역 국가들이 직접 경성안보 문제에 대해서 논의할 수 있는 정도의 신뢰를 구축하는 동시에 CSCAP-ARF로부터 출발한 지역 협력이 더욱 발전하여 많은 다른 제도들을 만들어 내면서 정책 효과성, 적실성이 의심을 받는 상황에 이르렀음. 이런 차원에서 CSCAP은 지금 까지와는 다르게 아태 지역 다자안보협력의 발전을 위해서 새로운 방향을 모색하여 업그레이드를 시도해야 하는 시점에 왔음
- 아직 아세안 형성기의 동남아, 그리고 CSCAP-ARF 형성기의 아태 지역 국가들처럼 상호 신뢰가 매우 부족한 한반도와 동북아의 경우 Track 2 안보협력의 대표 주자인 CSCAP의 경험이나 과거 아세안의 경험이 하나의 좋은 모델이 될 수도 있음
- 한반도 신뢰프로세스나 동북아 평화협력 구상과 관련해서 지금 추진되고 있는 형태의 기능협력, 연성안보 협력을 통한 우회적 접근과 함께, Track 2 협의체를 통한 경성안보 이슈 논의 및 대화라는 또 다른 우회적 접근을 함께 추진해보는 것도 상기 외교 정책을 보다 잘 추진할 수 있는 또 하나의 방법이 될 것임

*Track 2 대화를  
통한 경성안보 문제  
논의를  
'연성 이슈'에 대한  
국가 간 대화와  
병행한다면  
동북아국가 간 협력과  
신뢰 구축을 더욱  
촉진할 수 있어...*

## 주석

- 1) Rodolfo S. Severino. 2009. The ASEAN Regional Forum. ISEAS. Singapore.
- 2) Peter Haas. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." International Organization. 46:1.
- 3) Desmond Ball. 2010. "CSCAP and the ARF" in Desmond Ball and Kwa Chong Guan eds. Assessing Track 2 Diplomacy in the Asia-Pacific Region: A CSCAP Reader. RSIS: Singapore.
- 4) 지금까지 study group의 주제들에 관해서는 CSCAP 웹사이트에 결과물과 함께 주제 목록들이 잘 정리되어 있음. <http://www.cscap.org/index.php?page=study-groups>
- 5) "한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상의 연계 추진 전략". 미발간 연구 보고서.
- 6) 외교부. 2014. "동북아평화협력구상: 아시아패러독스를 넘어 평화협력의 동북아로".

## ❖ 저자 약력

## ■ 이재현

現 아산정책연구원 연구위원. 연세대 정외과 및 同 대학원 졸업, 호주 Murdoch University에서 정치학 박사 학위 취득. 한국동남아연구소 연구위원, 국립외교원 객원 교수, 한국동남아학회 국제 이사 역임.

주요 연구분야는 아세안 국제관계, 동아시아 지역협력, 동남아 지역연구 등이며 최근 연구로 "전환기 아세안의 생존전략: 현실주의와 제도주의의 중층적 적용과 그 한계", "남중국해 갈등과 일본의 집단자위권을 통해 본 아태 지역의 전략 상황: 불확실성에서 불안정성으로" 등이 있음.

기획 및 감수: 한인택 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구위원)

강윤미 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

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

ISSN: 2005-9760