

다자안보협력을 위한 민간전문가의 외교

- 3 <권두논문> 민간전문가(Track 2) 외교의 재조명
Carolina G. Hernandez (Univ. of Philippines 명예교수/ ISDS Philippines 교수)
- 7 동남아 Track 2 외교의 경험과 동북아에의 함의: ASEAN ISIS의 역할을 중심으로
한인택 (제주평화연구원 연구위원)
- 18 CSCAP과 아태 지역 안보협력: 평가와 함의
이재현 (아산정책연구원 연구위원)
- 29 민족주의와 동북아 지역협력
최진우 (한양대학교 교수)

동남아 Track 2 외교의 경험과 동북아에의 함의: ASEAN ISIS의 역할을 중심으로

한인택 (제주평화연구원 연구위원)

동북아에서 다자안보협력은 점차 한계를 보이고 있는 기존의 안보 전략과 제도를 보완하고 궁극적으로 대체할 수 있는 중요한 가능성을 지닌다. 동북아 지역의 다자안보협력논의는 대개 유럽의 경험을 아시아에서 재연하는 데에 초점이 맞추어져 있다. 하지만 유럽보다는 동남아가 우리와 역사나 문화가 유사하며 단시일 내 다자안보협력을 성공시킨 모범적 사례라는 점에 주목할 필요가 있다.

민간전문가와 개인의 자격으로 참여하는 관료와 정치인들 간의 정책대화를 Track 2 외교라고 하는데, 동남아에서는 다자안보협력에 있어서 Track 2 외교가 Track 1 외교를 선도하고 보완하였다. 이 과정에서 ASEAN ISIS라고 하는 민간전문가 협의체가 중요한 역할을 하였다.

동남아의 경험에 비추어 볼 때 동북아에서 다자안보협력을 실현하기 위해서는 민간전문가의 역할을 강화하고 연구자와 정책당국 간의 대화를 제도화하는 것이 필요하다. 특히 민간전문가에 의한 다자안보협력 구상이 각국 정부에 의하여 받아들여지기 위해서는 구상이 만들어지는 프로세스의 “integrity”와 “credibility”가 보장되어야 한다는 점이 중요하다.

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.

민족주의와 동북아 지역협력

최진우 (한양대학교 교수)

전 세계적인 신지역주의의 추세 속에서도 동북아에서는 제도화된 형태의 지역통합의 진전이 매우 더디며, 그 이유로 강력한 민족주의 정서가 꼽히고 있다. 근대적 국제관계의 틀에 머무르고 있는 동북아 국가들에게는 주권 수호가 가장 중요한 국가이익이며, 따라서 주권 침식의 가능성을 수반하는 지역통합의 추구는 정권의 정당성 훼손으로 이어질 수 있다는 우려가 존재한다는 것이다. 민족주의는 정당성의 기반이고, 지역주의와 민족주의는 모순관계에 있으므로 동아시아의 정치 지도자들은 지역주의에 적극적이기 어렵다는 것이다. 그러나 민족주의, 정당성, 지역주의 사이의 연결고리에 대해서는 적지 않은 이견이 있고, 더욱이 지역통합이 경제적 번영과 정치적 평화를 위한 처방이 될 수 있다면 꾸준히 동아시아 지역주의에 대한 담론을 확대재생산함으로써 ‘상상된 공동체’로서의 동아시아에 대한 지역 정체성을 구축하려는 노력이 요청된다.

〈권두논문〉

민간전문가(Track 2) 외교의 재조명

Carolina G. HERNANDEZ (ISDS Philippines)

ASEAN 전략국제문제연구소 협의회(ASEAN ISIS)는 동아시아에서 손꼽히는 민간전문가(Track 2) 단체이다. 약 25년 전 인도네시아 발리에서 비공식 설립된 ASEAN ISIS는 1988년 6월 29일 싱가포르에서 정관이 서명되면서 공식적으로 발족됐다. 현재 ASEAN ISIS는 ASEAN 헌장 Chapter V, Article 16, Annex 2에서 인정하고 있는 “ASEAN 관련 기관” 중 유일한 Track 2 단체이다.

Track 2 외교는 당초 개인 자격으로 참가하는 정부관리, (연구소, 학계, 언론 출신) 민간전문가, 그리고 시민 단체 대표자 등 다양한 이해관계자들 사이에 발생하는 대화를 지칭했다. 연구소들이 단독 또는 공동으로 이런 대화를 기획했다. 그러다 시간이 흐르면서 Track 2는, 구속력이 없이 순수한 권고 형식으로 정책 입안에 의견을 제시하는 연구소와 인식 공동체들로 구성되는 것으로 알려지게 되었다. Track 2는 현재 구속력 있는 의사결정을 내리는 공식 Track인 Track 1, 시민사회/풀뿌리단체와 비정부단체(CSOs/NGOs)로 구성된 Track 3와 구분이 된다. 또 아세안지역포럼의 전문가/현인 그룹(ASEAN Regional Forum’s Expert and Eminent Persons Group: ARF-EEPG)처럼 정부가 계획했지만 Track 2의 관계자들이 주도적으로 참여하는 Track 1.5와도 별개로 이해되고 있다.

아시아 태평양 안보협력이사회(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific: CSCAP)는 ASEAN ISIS가 아시아 태평양 지역의 싱크탱크들과 맺은 유대관계의 가장 큰 혜택을 본 Track 2 단체이다. CSCAP는 발리, 도쿄, 호놀룰루, 롬복 섬, 서울, 쿠알라룸푸르 등 여러 장소에서 Track 2 회의를 가진 이후, ASEAN Regional Forum(ARF) 설립에 대비해 1993년 6월 발족됐다. ARF는 CSCAP의 주된 Track 1 파트너 기관이다. 훗날 CSCAP은 최

초 발족에 참여한 국가들을 넘어 유럽연합까지 포함하여 21개 회원국이 참여하는 위원회로 외연을 확대했다. ASEAN을 위해 여러 제안서(Memorandum)를 제출한 ASEAN ISIS처럼, CSCAP은 ARF에서 중시하는 여러 사안에 관한 25여 건의 문건을 작성했으며, ARF에 앞서서 선행적인 연구 및 조사 활동을 펼치고 있다. CSCAP가 가장 최근 발표한 제안서는 지역 안보 질서(Regional Security Architecture RSA)에 관한 것이다. 또 매년 아태 지역이 직면한 안보 정책 문제를 다루는 CSCAP 지역 안보 전망(Regional Security Outlook: CRSO)을 제작해 발간하고 있다.

이들 두 Track 2 단체가 지역 안보 문제를 더 효과적으로 관리할 수 있도록 돕는 프로세스와 메커니즘을 구축하고 아시아 태평양 지역의 여러 국가에 걸쳐, 정부 밖의 다양한 이해관계자들 사이에 신뢰를 촉진하는 활동을 통해서, 지역의 평화와 안보를 증진하는 데에 기여했다는 것은 과장이 아니다. 예를 들어, ASEAN의 외무 및 국방 장관들이 참가하는 특별 고위급 회담(Senior Officials Meeting: SOM) 도입, 아세안 자유무역지대(ASEAN Free Trade Area: AFTA)를 통해 경제 협력을 넘어서 경제 통합을 추진하기로 한 결정, ARF 설립 등은 ASEAN ISIS가 1992년 ASEAN 회원국 정부에 제출한 'A Time for Initiative'이라는 제안서에서 그 기원을 찾을 수 있다. ASEAN ISIS는 또 중국과 미얀마 등 이질적인 국가들과도 건설적인 관계도 구축했다. 그리고 CSCAP위원회에는 은퇴했지만 여전히 자신의 정부에 영향력을 갖고 있는 전직 외교관, 방위/군사 전문가들이 상당수 포함되어 있어서, 안보 문제에 관한 CSCAP의 토론, 대화, 생각 등은 Track 1 관계자들의 주의를 끌고 있다. 또 Track 2 토론에 참가하는 다른 Track 이해관계자들이 증가하는 것은 지식의 구축, 협력 및 우호관계의 발전, 그리고 지역 내 국가들 간 존재하는 불신 문제의 해결에 중요한 프로세스이다. 이러한 국가들에는 중국, 미국, 러시아, 인도, 일본, 오스트레일리아, 캐나다, 대한민국, 인도네시아 등 주요 열강과 중견 국가들이 포함된다.

하지만 Track 2 외교에는 해결해야 할 도전 과제가 있다. ASEAN ISIS 및 CSCAP 회원 등이 이런 도전 과제를 여러 차례 분석한

바 있다. 이런 도전 과제 중 하나는 Track 2 단체 구성원의 성격이다. 예를 들어, ASEAN ISIS는 정부나 학계로부터 독립된 기관, 대학 관련 기관, 전문 단체, 정부 관련 기관, 정부 소유/통제 기관 등 다양한 구성원으로 이뤄진 혼합체이다. 이런 구성원의 다양성은 ASEAN에는 힘을 주지만, 국가 주권에는 도전이 되는 제안을 내어놓지 못하도록 만들고 있다. ASEAN ISIS의 원로 회원들은 보다 나은 성과를 낳기 위해서 ASEAN ISIS 내부에서, 또는 이를 넘어서 비슷한 생각을 갖고 있는 싱크탱크와 안보 정책 문제를 협력하기 시작했다. 이는 가장 느린 구성원보다 더 빠르게 움직이기 위한 시도이다. 이는 ASEAN의 일부 공식 네트워크에서 이미 도입해 실천하고 있는 방식이기도 하다.

또 다른 도전 과제는 재정 안정성이다. Track 2가 존속하기 위해서는 지속적인 자원 조달이 필요하다. 그리고 정부와의 밀접한 관계로 이런 목적을 달성할 수 있다. 하지만 이렇게 했을 때 Track 2의 독립성이 훼손될 수 있다. 그런데 독립성은 거버넌스(지배) 기관의 개혁에 있어서 아주 중요한 혁신과 창조력에 영향을 미치는 요소이다.

세대교체도 극복해야 할 도전 과제이다. 젊은 세대가 이들 기관의 설립 이념과 근거를 공유하지 못하고 있을 가능성이 있기 때문이다. Track 2 프로세스 및 단체 설립자들은 이미 그들의 커리어가 안정되어 있었기 때문에 커리어 발전을 희생하지 않으면서도 Track 2 활동 참여에 많은 시간을 투자할 수 있는 '사치'를 누렸다. 그러나 젊은 세대들은 이런 '사치'를 누릴 형편이 못 된다. 자신의 커리어를 발전시키느라 바쁘기 때문이다. 그래서 Track 2 멤버십을 커리어 발전의 기회로 활용하는 유혹에 빠지기 쉽다.

이런 Track 2 경험과 ASEAN ISIS 및 CSCAP의 도전 과제를 고려할 때, 과연 이런 경험을 다른 지역으로 이전시킬 수 있는지에 관한 문제가 제기된다. 과거에 Track 2가 다른 지역의 안보 문제도 해결할 수 있는 잠재력을 갖고 있었다. 또 과거에 동남아시아에서 개발된 Track 2 외교를 남아시아의 싱크탱크에 노출시키려는 진지한 시도가 있었다. 그러나 이러한 혁신적인 아이디어는

재원이 끊기면서 중단되고 말았다. 하지만 동북아시아는 이 아이디어를 도입할 수 있다. 그리고 만약 결단력과 지혜, 그리고 운이 있으면 성공시킬 수도 있다.

❖ 저자 약력

■ Carolina G. HERNANDEZ

Carolina G. Hernandez 교수는 Institute for Strategic and Development Studies (ISDS Philippines)의 설립자이며 소장이다.

목 차

1. 새로운 안보 패러다임이 필요한 동북아
2. 다자안보협력: 과연 유럽이 모델인가?
3. ASEAN Institutes of Strategic and International Studies
 - 가. 구성과 특성
 - 나. 기원과 Track 2 행위 자로의 진화
 - 다. Track 2 외교의 공헌
 - 라. ASEAN ISIS의 확장
 - 마. ASEAN ISIS의 당면 과제
4. 동남아 Track 2 외교가 동북아 평화협력 구상에 주는 함의

**동남아 Track 2 외교의 경험과 동북아에의 함의:
ASEAN ISIS의 역할을 중심으로**

한인택 (제주평화연구원 연구위원)

1. 새로운 안보 패러다임이 필요한 동북아

- 한국전쟁 이후 동북아에서의 ‘긴 평화(long peace)’는 각국의 일방적 조치(군비증강)와 양자적 협력(군사동맹)을 통하여 달성. 하지만 이러한 일방적 조치와 양자적 협력은 향후 동북아 평화와 안정을 제공하는 데에 점차 한계를 노출
 - 한미동맹은 북한의 재래식 공격을 억지하는 데에는 효과적이었으나, 핵 공격이나 사이버 공격 등 새로운 위협을 억지하는 데에는 효과가 제한적. 아울러 한미동맹을 통하여는 북한의 비핵화나 북한의 체제 변화를 유도하는 것이 현실적으로 불가능
 - 미일동맹은 일본을 보호하는 한편 일본의 군사화를 방지하는 이중적 목적. 중국의 부상, 미국의 쇠퇴로 인해 미일동맹으로 일본의 안전을 보장하는 데에는 어려움이 예상되고 있고, 일본의 보통국가화 조짐은 미일동맹의 두 번째 목적도 달성이 어려워지고 있음을 시사
 - 미중 간의 갈등, 중일 간의 역사·영토 갈등, 한일 간의 역사·영토 문제 등이 역내에서 동시다발적으로 발생하여 동북아 평화와 안정에 위협이 되고 있는데, 군비증강이나 군사동맹은 이러한 문제를 해결하는데 부적합. 오히려 군비증강과 군사동맹은 ‘안보의 딜레마’를 심화시키고 불신을 낳아서 동북아 지역 불안정을 심화할 수도 있음
- 한계를 노정하고 있는 기존의 안보 패러다임을 보완할 수 있는 대안으로 ‘다자안보협력’이 (다시) 주목을 받기 시작함
 - 아시아와 다자주의는 ‘모순’이라는 지적이 있을 만큼 아시아 지역에서는 다자협력의 전통이 취약. 특히 안보 분야에 있어서는 다자협력의 부진. 6자 회담은 다자안보협력을 통하여 안보위협(북핵)을 해소하려는 드문 시도였으나 현재 답보상태에 있음
 - 그럼에도 불구하고 최근 한국과 중국이 다자안보협력을 위한 새로운 구상을 제시. ‘동북아 평화협력 포럼’이나 ‘서울안보대화’ 같은 다자안

다자주의 전통이
빈곤한 경우에는
Track 1 대화보다
Track 2 대화를
선행하는 것이
다자안보협력을
촉진할 수 있어...

보대화는 이러한 다자주의 ‘빈곤’의 전통을 깨려는 의욕적인 시도

2. 다자안보협력: 과연 유럽이 모델인가?

- 동북아에서 다자주의의 전통, 특히 다자안보협력의 전통이 빈곤한 결과로 다른 지역의 다자안보협력 성공사례를 연구하여 동북아에 적용하려는 시도가 반복되고 있음
 - 실제로는 대개 CSCE/OSCE로 대표되는 유럽의 경험을 아시아에서 재연하는 데에 초점이 맞추어져 있음
 - ‘동북아 평화협력 구상’이나 제주평화연구원이 추진해온 ‘제주프로세스’도 동일
- 유럽만이 아니라 동남아도 다자안보협력을 통해서 ‘안보 공동체(security community)’를 달성한 모범적인 사례
 - 동남아는 우리와 역사나 문화가 상대적으로 유사하고, 우리처럼 다자주의의 전통도 빈곤하였지만¹⁾ 다자안보협력을 단시일 내 성공시킨 사례이기 때문에 유럽보다 더 유용한 경험일 수 있음
- 동남아 대신 유럽에서 다자안보협력의 모델을 모색한 결과로, 다자안보협력에 있어서 민간전문가(Track 2) 외교의 중요성을 경시하게 됨
 - Track 2 외교란 민간전문가와 개인의 자격으로 참여하는 관료와 정치인들 간의 정책대화²⁾
 - 동남아의 경험을 보면, 다자안보협력에 있어서 Track 2 외교는 정부 공식(Track 1) 외교를 선도하고 보완하는 역할을 수행 가능. 동남아에서는 지역 안보 문제에 대한 각국 연구자의 견해와 제안이 ‘정책대화’, 즉 Track 2 외교를 통하여 역내 정부의 공식적 결정에 반영됨
- 동북아처럼 다자주의의 전통이 빈곤한 경우에는 처음부터 정부 대표들이 모여 다자안보협력을 논하는 것보다 동남아에서처럼 민간전문가들과 개인 자격으로 참가하는 정부 대표들이 상대적으로 자유롭게 모여 다자안보협력을 먼저 논하는 것이 더 현실성이 있고 좋은 전략일 수 있음
 - Track 2 다자안보협력의 시작은 현 정부의 전략처럼 협력이 용이한 ‘연성 이슈’를 먼저 선택함으로써 가능할 수도 있겠지만, 동남아의 경험을 보면 Track 2 다자안보대화를 선행함으로써 촉진될 수도 있음
- 이 글의 목적은 ASEAN Institutes for Strategic and International Studies (ASEAN ISIS)의 소개와 분석을 통해서 동남아 Track 2 외교의 경험을

동북아에서 소개하고 함의를 이해하고자 함

- ASEAN ISIS는 동남아 대표적 외교안보 연구소들의 협의체로, 동남아 Track 2 외교와 사실상 동의어³⁾
- 동남아 Track 2 외교의 역사는 ASEAN ISIS가 탄생하고 제도화되며, 단순한 외교안보 연구소의 협의체에서 ASEAN 공식적 정책결정에 영향을 미치는 Track 2 기관(institution)으로 진화하는 것이 핵심
- CSCAP의 설립은 동남아의 Track 2 외교가 ASEAN ISIS의 주도로 아태 지역으로 확장된 결과

3. ASEAN Institutes of Strategic and International Studies

가. 구성과 특성

- ASEAN ISIS는 동남아 각국의 외교안보 연구소를 회원으로 하는 ASEAN NGO. ASEAN Institutes of Strategic and International Studies라는 이름에서 알 수 있듯이 ASEAN ISIS는 단일한 기구(Institute)가 아니라 느슨한 협의체(institutes)
 - NGO이고 Track 2 외교에 있어서 핵심적 역할을 하지만 ASEAN ISIS 회원 연구소에는 민간 연구소뿐만 아니라 반민반관 연구소, 정부 연구소가 포함됨⁴⁾
- ASEAN ISIS를 Track 2 외교의 구심점으로 만든 것은 조직이나 구성 등 ASEAN ISIS의 ‘내부적 특성’이 아니라 ‘외부와의 관계’, 즉, ASEAN ISIS가 ASEAN 사무국 및 ASEAN 국가들과 갖는 관계임
 - ASEAN ISIS 회원기관보다 더 크고 더 조직화된 연구기관들도 있지만 ASEAN ISIS에 비견되는 영향력을 지니고 있지 못함
 - ASEAN ISIS는 동남아 대표적 연구기관을 회원으로 하는 ASEAN 수준의 협의체로서, 이론적으로는 개별 연구기관이나 개별 국가가 아니라 ASEAN 지역 연구자들의 총의를 대변
 - ASEAN 국가들은 ASEAN ISIS의 대표성을 인정하여 ASEAN ISIS가 ASEAN 정책결정에 input을 줄 수 있는 채널을 공식적으로 제도화
- ASEAN ISIS의 정당성, 자율성, 전문성에 대한 비판이 있는 것도 사실임
 - 개별 국가 내에 다수의 연구기관이 존재하지만 ASEAN ISIS에는 단지 1개 기관만 회원으로 가입되어 있어 ASEAN ISIS의 폐쇄성에 대한 비판이 존재

ASEAN ISIS는 동남아 대표적 외교안보 연구소들의 협의체로, 동남아 Track 2 외교와 사실상 동의어

**ASEAN ISIS을
Track 2 외교의
구심점으로 만든 것은
'내부적 특성'이
아니라
'외부적 관계'**

- ASEAN ISIS가 지역 공통의 이익을 대변하지 못하고 실제로는 개별 국가의 이익을 대변하거나 단순히 집합하는 데에 그친다는 비판도 또한 존재
- ASEAN ISIS를 구성하는 연구기관들이 인적·재정적 한계로 인해서 다른 연구기관이나 관련 정부 부서보다도 전문성이 떨어지는 경우도 발생
- 이러한 비판에도 불구하고 ASEAN ISIS와 ASEAN 사무국, ASEAN 국가들 간의 '특수한' 관계는 지속되고 있음

나. 기원과 Track 2 행위자로의 진화

- 동남아에서 싱크탱크(Think Tank)의 역사는 일천하며, 이러한 현실을 반영하여 ASEAN ISIS의 역사도 마찬가지로 일천
 - 1970년대, 1980년대 동남아에서는 월남전 종전 이후 지역 안보의 미래, 특히 동남아에서 미국의 향방을 놓고 많은 불확실성이 존재. 월남전 이후 동남아 안보 질서를 예측하고 대비하는 것이 당시 각국 정부와 안보전문가의 주된 관심
 - 지금의 ASEAN ISIS의 회원기관이 된 동남아 연구기관의 전문가들은 70년대 말부터 각종 회의에 참석하면서 지역 안보의 미래를 놓고 느슨한 '인식 공동체'를 형성하기 시작
 - 인도네시아의 CSIS와 UC Berkeley의 동아시아 연구소의 주도로 동남아의 외교안보 연구자들을 정기적으로 소집하여 의견을 교환하게 함으로써 훗날 ASEAN ISIS 발족을 위한 토대가 마련되기 시작
 - 1984년 제1차 ASEAN Institutes 회의는 그동안 비공식적인 그룹으로 존재하던 동남아 전문가들의 모임을 공식적인 모임으로 조직화한 첫 시도. ASEAN Institutes는 ASEAN ISIS의 전신으로, 4년 뒤인 1988년 정관이 서명되면서 ASEAN ISIS로 공식적으로 발족
- 1970년대 말/1980년대 초부터 1991년까지 10여 년은 동남아 연구자들의 비공식적 모임이 공식적인 연구자 네트워크로 성장하는 기간. 하지만 1991/1992년 이전까지 ASEAN ISIS는 본격적인 Track 2 외교 행위자로 진화하지 않음
 - ASEAN ISIS가 Track 2 외교의 핵심적 행위자로 등장하게 된 것은 ASEAN ISIS의 의견과 제안이 ASEAN 사무국과 ASEAN 국가들에 의해서 수용되면서부터임
- 1991년 제 6차 ASEAN ISIS 총회에서 "A Time for Initiative"라고 하는 ASEAN ISIS 최초의 Memorandum을 ASEAN 국가들에게 제안

- 이 Memorandum을 통해서 ASEAN ISIS는 아태 지역 다자안보대화 (Asia Pacific Political Dialogue)의 필요성을 지적하였고, ASEAN 국가들이 이 Memorandum을 수용함으로써 ASEAN Regional Forum(ARF)이 탄생
- ASEAN 국가들이 ASEAN ISIS의 제안을 받아들여지게 된 것은 ASEAN ISIS 전문가들과 ASEAN 정부 인사들 간 신뢰 구축의 결과. ASEAN 정부 인사들은 Memorandum의 내용뿐만 아니라 Memorandum을 낳은 프로세스의 “integrity”와 “credibility”를 높이 삼
- ‘Asia Pacific Political Dialogue’는 동남아에서도 유럽의 CSCE 같은 다자안보협력을 재연하려는 동기에서 제안되었지만, 제안자가 정부나 개인이 아니라 동남아 외교안보 연구기관을 대표하는 협의체였다는 점에서 유럽 CSCE의 경험과는 상이
 - 유럽의 경우, 다자안보회의에 관한 최초의 제안은 1966년 소련의 코시긴 수상이 했고, 3년 뒤인 1969년 NATO가 이에 반응을 보이면서 헬싱키 프로세스가 태동. 즉, CSCE는 정부 대표 간 외교의 산물이고, Asia Pacific Political Dialogue(ARF의 원구상)는 민간전문가 외교의 산물
- 이 Memorandum을 계기로 ASEAN SOM에 ASEAN ISIS 회원기관의 장들이 정기적으로 초청되기 시작함으로써, ASEAN ISIS가 ASEAN 국가들에게 조언과 제안을 하고, ASEAN 국가들이 ASEAN ISIS에게서 자문을 구하는 Track 1과 Track 2의 상호보완적 관계가 시작됨
 - ARF의 탄생, 그리고 ARF와 보완적 관계를 이루는 Track 2 협의체인 Council for Security Cooperation in the Asia Pacific(CSCAP)의 창설은 오늘날까지도 ASEAN ISIS의 대표적인 업적으로 평가되고 있음

*ARF는 그 제안자가
정부가 아니라
외교안보 연구기관
협의체였다는 점에서
유럽의 경험과 상이*

다. Track 2 외교의 공헌

- ASEAN ISIS의 대표적인 업적으로 앞에서 ARF와 CSCAP의 창설을 예로 들었지만 이러한 institution building 외에도 Track 2 외교의 공헌은 많음⁵⁾
- 첫째로, 정부에 대한 조언은 Track 2 외교의 중요한 공헌. 특히 민간전문가들이 정부가 지속적으로 관심을 가지기 힘든 장기적인 문제라든가 정부가 아직 대응할 준비가 되어 있지 않은 새로운 문제에 대해 조언을 할 때 가장 유용

Track 2 외교는**Track 1 외교가****교착상태에 빠졌을 때****외교적 대안 통로로****기능**

- 둘째로, 너무 새롭거나 민감해서 Track 1 외교에서는 다루기 힘든 아이디어들을 창안하거나 검증하는 ‘실험실’ 역할. 일례로 ARF은 CSCAP에 preventive diplomacy를 정의하고 실행방안을 찾는 역할을 부여
- 셋째로, Track 2 외교는 Track 1 외교가 교착상태에 빠졌을 때 외교적 대안 통로(route)로 기능
 - 만약 6자 회담을 보완하는 Track 2 대화가 있다면-어떤 측면에서는 동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)가 이에 해당-6자 회담이 중단되었을 때라도 Track 2 대화를 통해서 당사국 간의 협상이 계속되었을 수도 있음
 - 지금의 한일관계처럼 양자 회담의 개최도 힘들고 양자 이슈의 토의도 힘든 경우 Track 2 다자대화를 이용해서 양자 접촉도 가능하고 협의곤란한 양자 이슈는 유보하고 협의가능한 다자적 이슈부터 논의할 수 있음
- 넷째, 사회화(Socializing; Socialization) 기능으로 Track 2 외교에 참여를 통해서 상대방의 입장에 대한 이해를 넓히고 지역이나 국제적 규범에 대한 이해의 제고도 가능
 - 만약 북한이 Track 2 외교에 참가할 경우 지역이나 국제적 규범에 대한 북한의 이해를 높여서 북한이 국제사회에 편입하는 데에 기여할 수 있음

라. ASEAN ISIS의 확장

- ASEAN ISIS가 Track 2 외교의 핵심적 행위자로 부상한 후에 크게 세 가지 방향으로 ASEAN ISIS의 활동이 더욱 확대됨
 - 첫째는 회원기관의 증가로 애초의 5개 기관에서 이제는 10개의 회원기관을 보유한 협의체로 성장. 회원기관의 증가는 ASEAN ISIS 내 이질성을 증가시키고 의사결정을 어렵게 만드는 문제도 발생
 - 둘째는 지역적인 확장으로 위에서 언급한 CSCAP의 창설이 가장 중요한 사례. CSCAP은 ASEAN ISIS가 미국의 Pacific Forum CSIS, 한국의 서울국제포럼, 일본의 Institute for Global Peace와 협력하여 출범을 주도
 - 셋째는 이슈 영역의 확장으로 전통적 안보 문제에서 비전통 안보, 새로운 안보 문제로 논의와 협력의 대상을 확장
 - ASEAN ISIS가 비전통 안보와 신안보 문제에 초점을 맞추는 것은 전통적 안보의 위협이 감소한 현상을 반영한 것이기도 하지만 전통적 안보 문제에 관해서는 더 이상 민간전문가가 정부에 비해서 지적인 우위를 유지하기가 어려워진 현실을 반영한 불가피한 결과이기도 하였음

마. ASEAN ISIS의 당면과제

- 회원 확대는 ASEAN ISIS 내 이질성을 증가시키고 의사결정을 어렵게 하며, 새로이 중점을 두고 있는 비전통 안보나 신안보의 위협은 아직도 진지하게 안보위협으로 인식되지 못하는 문제가 존재
- ASEAN ISIS는 폐쇄적 엘리트 집단으로 비판받는 바, 이에 대한 대책으로 보다 많은 연구기관과 연구자를 참여시키고 소위 Track 3 부문(플뿌리단체 등)과 연계를 강화할 필요가 있음
 - 이러한 대책은 동시에 ASEAN ISIS의 이질성 강화, 거대화, 전문성 약화 등의 부작용을 수반
- 정부의 재정 지원에 대한 의존 증대, 민간의 후원 부족, 재정난, 정부의 인사개입 등으로 ASEAN ISIS 회원기관들의 對 정부 자율성이 감소
 - 반대의 경우로, 對 정부 자율성을 확보하는 과정에서 민간전문가와 정부 간의 거리가 확대될 경우 자율성은 높아지지만 정부에 대한 영향력은 줄어드는 딜레마가 발생
- ASEAN ISIS를 발족시켰던 창립 멤버들의 뒤를 이을 후속 세대 양성이 필요

4. 동남아 Track 2 외교가 동북아 평화협력 구상에 주는 함의

- 동남아에서는 냉전의 종식을 전후로 외교안보 연구기관의 네트워크가 생겨나고, 정부의 결정에 영향력을 줄 수 있는 채널이 제도화되었으며, ARF와 CSCAP 창설에 중요한 역할을 수행
 - 달리 말하면 동남아 Track 2 외교의 가시적 최대 업적은 institution building
- 동북아 평화협력 구상은 동북아에서 CSCE/OSCE와 유사한 다자안보협력을 달성하려는 시도. 동북아 평화협력 구상을 실현하는 구체적 전략은 각기 유럽의 경험과 동남아의 경험을 토대로 할 수 있음
 - 유럽의 다자안보협력은 정부 공식 외교의 산물로서, 먼저 추상적인 원칙에 합의하고, 이후에 그 원칙에 따라 협력하는 순서로 진행⁶⁾
 - 동남아 다자안보협력은 민간전문가 외교의 산물로, 유럽보다는 덜 제도화되고, 덜 공식적인 방식으로 협력을 진행

*동북아에서는
Track 1 외교가
순조롭지 않고,
동북아 국가들이
추상적 원칙에
합의하고 그 원칙에
따라 협력할
것인지도 미지수*

**정부보다 민간전문가
협의체가 나서서
다자안보협력을
공론화하는 것이
더 효과적일 수 있어...**

- 6자 회담의 결렬, 한일 정상회담과 중일 정상회담의 지연에서 볼 수 있듯이 최근 동북아에서는 Track 1 외교가 순조롭지 않음. 동북아 국가들은 비핵화에서 영토 문제, 과거사 문제에 이르기까지 첨예한 문제를 놓고 대립하고 있어서 Track 1 외교의 정상화가 쉽지 않음
 - 동북아 국가들이 과연 유럽 국가들처럼 다자협력을 위한 추상 원칙에 합의하고, 합의된 원칙에 따라 협력할 것인지도 미지수
- 이러한 상황을 고려하면 유럽식보다 동남아식으로 역내 다자안보협력을 실현시키는 것이 더 현실적일 수 있음
- 동남아의 다자안보협력 경험의 특징은 institution building에 있어서 Track 2 외교의 역할
 - ASEAN ISIS가 역내 다자안보대화 필요성을 역설한 결과 ASEAN 국가들은 ASEAN Regional Forum을 창설. 유사하게 ASEAN ISIS가 아태 지역을 포괄하는 연구자 네트워크의 필요성을 역설한 결과 CSCAP을 발족
- 이러한 사례가 주는 함의는 한국 정부가 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
- 문제는 ASEAN ISIS에 비견되는 민간전문가 협의체가 동북아에 존재하지 않는다는 것인데, 그 공백은 한국 정부가 인위적으로 동북아 민간전문가 협의체를 만드는 것보다는 기존의 존재하고 있는 제도와 조직을 활용하여 메우는 것이 더 실용적이고 정치적으로 현명
 - 예컨대 동북아 각국의 CSCAP 위원회를 초청하여 동북아 다자안보협력을 위한 구상을 만들어 공동으로 동북아 각국 정부에 제안을 하도록 하면 ASEAN ISIS 같은 지역 민간전문가 협의체의 부재 문제를 임시적으로 해결할 수 있음
 - CSCAP 자체도 기존에 존재하는 제도(ASEAN ISIS)를 토대로 창설된 것
- ASEAN ISIS 같은 지역 민간전문가 협의체의 부재 문제를 임시적으로 해결할 수 있는 다른 방법은 동북아협력대화(Northeast Asia Cooperation Dialogue: NEACD)를 활용하는 것
 - 연구기관이 회원인 ASEAN ISIS와 달리 NEACD는 연구 역량이 부족하지만 최근 들어 study group을 출범시키려는 시도를 하는 등 연구 기능이 추가될 전망

- 재정적 지원 등을 통해서 NEACD의 연구역량을 강화시키면 NEACD 또한 동북아 다자안보협력을 위한 구상을 만들어 동북아 각국 정부에 제안할 수 있는 가능성이 있음
- 동남아의 경험에 비추어 볼 때 동북아의 민간전문가들이 제안하는 다자안보협력구상은, ARF처럼 Track 1 다자안보제도나 과정이 될 수도 있고 CSCAP처럼 Track 2 다자안보제도나 과정이 될 수도 있음⁷⁾
- 민간전문가에 의한 동북아 다자안보협력을 위한 구상이 각국 정부에 의하여 받아들여지기 위해서 중요한 것은 구상이 만들어지는 프로세스의 “integrity”와 “credibility”가 보장되어야 한다는 것임
 - 대표성·정당성·전문성을 갖춘 민간전문가들이 참가하여야 하며, 정부는 정치적 개입이나 간섭을 하지 말아야 함
- 동북아 민간전문가들이 ASEAN ISIS처럼 institution building까지는 하지 못하더라도 다자협력을 촉진하는 정책결정에 기여할 수 있음
 - 민간전문가들은 이상적으로 국가들이 협소하고 단기적인 이익 대신 공통의 장기적 이익을 추구할 수 있도록 정책결정자들을 조언하는 역할을 수행
 - 위에서도 언급하였듯이 민간전문가 집단은 정부가 관심을 가지기 힘든 문제나 정부가 대응하기 어려운 문제에 대해 조언할 수 있으며, Track 1 외교가 교착상태에 빠졌을 때 활용할 수 있는 대안적인 외교 채널을 제공하여 다자안보협력을 증진
- 다자안보협력은 점차 한계를 보이고 있는 기존의 안보 정책과 제도의 보완책 내지 대안으로 중요한 의미를 지님. 민간의 참여가 별로 중요하지 않은 군비증강이나 양자동맹 등과 달리 다자안보협력은 그 성공을 위해서 정부뿐만 아니라 민간전문가 외교가 핵심적인 역할을 수행할 수 있음. 즉, Track 2 외교가 Track 1 외교를 증진함
 - 다자안보협력의 활성화를 위해서는 민간전문가의 역량을 강화하고, 연구자와 정책당국 간의 대화가 제도화 되는 것이 필요
 - 그런 면에서 외교안보 분야 싱크탱크와 정부 당국이 참여하는 ‘연구정책 협의회의’는 외교안보 연구기관들이 전문가의 조직에서 Track 2 행위자로 진화할 수 있는 긍정적인 계기를 마련

**다자안보협력
활성화를 위해
민간전문가의 역량을
강화하고, 연구자와
정책당국 간 대화의
제도화가 필요**

주석

- 1) “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 ASEANISIS: Origin, Evolution and Challenges of Track Two Diplomacy*, ASEANISIS, 2006, p.107.
- 2) “Track 2 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.
- 3) “Track 2 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 2 diplomatic efforts in Southeast Asia,” Kraft, Herman Joseph S., “ASEAN ISIS and Human Rights Advocacy: The Colloquium on Human Rights(AICOHR),” in Soesastro, et. al. (2006), p.76.
- 4) 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 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)(Formerly Institute for International Relations: IIR), Vietnam.
- 5) Ball and Taylor (2006), pp.112-113.
- 6) 유럽안보회의의 최초 아이디어는 1966년 6월 소련 코시킨 수상이 핀란드 방문 시 처음 제안하였고, 그해 7월 Warsaw Pact에 의하여 다시 제안됨. 서방 측은 처음에 소극적이다가 1969년에 NATO가 소동구 측의 제안을 검토하기로 결정. 이후 Warsaw Pact와 NATO 간 협의가 계속되어 헬싱키 선언을 위한 협상의 토대가 됨. 최종 협약을 도출하기 위해서 1972년 9~11월까지 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.
- 7) 민간전문가 협의체라는 표현을 쓰지 않은 이유는 동북아에 아직 공식화·제도화된 민간전문가 협의체가 없기 때문.

❖ 저자 약력

■ 한인택

現 제주평화연구원 연구실장. 서울대학교 경제학과와 同 대학원 외교학과를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위를 취득하였음. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교에서 강의하였으며, 외교통상부 정책자문위원으로 활동하였음. 국제정치경제, 핵전략, 공공외교가 주요 관심 분야이며, 최근 연구로 “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교”와 “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계”가 있음.

목 차

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

CSCAP과 아태 지역 안보협력: 평가와 함의

이재현 (아산정책연구원 연구위원)

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 만나는 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 했음¹⁾

아태 지역에는
전통적으로
다자안보협력이
미약했으나
냉전종식 후
역내 국가들은
다자안보질서를 추구

국가 간의 신뢰가**부족한 상태에서****민간전문가들 간의****신뢰형성은****공급적으로 국가 간의****간극을 줄여...**

- 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
 - 지역국가들 간 안보협의체 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 구축됨²⁾
 - 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.³⁾ 비록 ARF가 애초 기대에 미치지 못한다 하더라도 ARF와 같은 정부 간 다자안보협의의 제도가 있고 없고는 큰 차이를 만들 수 있으므로 CSCAP이 ARF 형성에 중요한 역할을 한 것은 아태 지역의 다자안보협약이 애초 시작할 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 보야

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 다자안보협의를 이 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 시작했음⁴⁾
- 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

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

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

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

- 이는 두 가지 즉, 긍정적인 방향과 부정적인 방향으로 해석될 수 있는데, 긍정적인 방향으로는 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 한때는 기대를 모았으나 CSCAP이 이를 충족시키지 못하고 그에 따라 점차 설 자리를 잃어가고 있다는 것으로 해석될 수도 있음
- 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 상관없이 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 동아시아싱크탱크네트워크(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 서울안보포럼(Seoul Defense Dialogue: SDD) 등이 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**

- 이렇게 지역에 다양한 Track 2 안보 및 국방 대화 제도가 생겨난 반대급부로 상대적으로 희소가치가 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
- 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 있음⁵⁾
 - 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 있음⁶⁾
 - 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

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...**

- 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 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, 국가이익에 천착하는 과정에서 국가들 간의 불신은 더욱 강화되고 있음. 그리고 이런 문제는 국가이익의 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 가동 시키고 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 지금까지와는 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 객원교수, 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.

민족주의와 동북아 지역협력

최진우 (한양대학교 교수)

목 차

1. 서론
2. 신지역주의 등장과 동북아
3. 동북아 지역협력의 제도적 저발전과 민족주의
4. 민족주의와 정치적 정당성
5. 결론

1. 서론

- 동아시아 또는 동북아 지역통합의 저발전은 이미 상당 기간 학문적 관심을 끌어난 주제
 - 다양한 요인이 거론되는 가운데, 관념적 요인의 하나로 민족주의 정서가 지목되고 있음(또 다른 관념적 요인으로는 문화적 이질성, 제도화에 대한 부정적 인식 등이 거론됨)
- 민족주의는 문화적 요인이며 정체성의 문제임. 이것은 오랜 기간을 통해 누적적으로 형성돼 온 것이기 때문에 쉽게 바뀌기 어려움
 - 민족주의가 지역통합의 걸림돌이라면 동북아 지역통합을 위해 할 수 있는 일이 많지 않으며, 따라서 향후 전망 또한 비관적일 수밖에 없음
- 정말 민족주의가 문제인지, 만일 문제라면 왜 문제인지에 대한 대답을 구해보고, 과연 민족주의가 지역통합을 저해하는 결정적 요인인지, 혹은 민족주의에도 불구하고 지역통합이 진전될 수 있는 가능성은 없는지를 탐색해 보는 것이 이 연구의 목적임

2. 신지역주의의 등장과 동북아

- 1980년대 후반을 기점으로 전 지구적 차원에서 지역주의 경향이 강화됨
 - 이는 1950년대 유럽을 필두로 전 세계에 확산됐으나 유럽을 제외하고는 대체로 실패로 돌아갔던 1세대 지역통합과 구별해 2세대의 신지역주의(new regionalism)로 지칭됨
 - 1세대 지역통합은 냉전의 전개에 대한 대응
 - 1990년대의 신지역주의 또한 국제정세의 구조적 변화와 밀접한 관련이 있음(Hettne and Söderbaum 2000, p.457)
 - 냉전 종식에 따른 양극 체제의 소멸
 - 미국 패권의 상대적 쇠퇴와 지역협력에 대한 미국의 수용적 태도

지역통합은**전 세계적 현상으로****확산됐으나****동북아에서만큼은****지역통합이****상대적으로 지체 또는****저발전됐다는 평가**

(permissive attitude)

- 국가중심적 베스트팔렌 체제의 이완과 상호의존성 및 세계화의 확산
- 개도국과 탈공산화된 중·동유럽 국가들이 신자유주의적 사고에 기반을 둔 경제발전 모델과 정치 체제 전환을 수용하는 방향으로 태도가 변화

- 지역통합은 전 세계적 현상으로 확산됐으나 동북아에서만큼은 지역통합이 상대적으로 지체 또는 저발전됐다는 평가
- 이러한 동북아의 상황은 이론적 도전이자 정책적 도전을 제기
 - 왜 동북아는 전 지구적 현상의 예외인지에 대한 설명이 필요
 - 동북아 지역통합을 활성화시키기 위한 방법의 강구가 필요
- 동북아 지역통합에 대한 두 가지 평가
 - 동북아 지역통합은 저발전: 예) “동북아는 공식적 제도의 결핍(organizational gap)이 지구상에서 가장 두드러진 지역”(Calder and Ye 2004, 191)
 - 동북아에서의 지역통합이 저발전 상태에 있는 것이 아니라 단지 유럽과는 다른 형태의 지역통합이 진행 중(Katzenstein 1997, 3): 예) 동북아를 포함한 동아시아에서는 발전의 경로는 다르나 유럽과 마찬가지로 규제적 지역주의(regulatory regionalism)가 부상하고 있다는 주장(Hameiri 2013)
- 두 가지 견해가 공유하고 있는 인식: 동아시아에서는 제도화된 형태의 지역통합 부재(Katzenstein 1996; Archarya 2007)
 - 말하자면 동아시아에는 ‘지역화’(regionalization)는 진행되고 있지만 ‘지역주의’(regionalism)는 부재하다는 것
 - 지역화: 국가 간 협력의 공식적 제도화를 수반하지 않은 상태에서 진행되는 경제적 및 사회적 상호의존의 심화
 - 지역주의: 국가 간의 공식적 합의를 통한 초국가적 기구의 설립과 일정 부분의 주권 이양을 수반하는 제도화된 형태의 역내 국가 간 협력
 - Hettne and Söderbaum의 “지역성”(regionness) 개념에 비추어 보더라도 동아시아 지역통합은 유럽에 비해 제도화의 수준이 낮음
 - 지역성의 다섯 가지 수준(Hettne and Söderbaum 2000, pp.463-468)
 - ① 지역 공간(regional space): 산개된 소규모 공동체들이 물리적 거리의 근접성에 힘입어 상호 간의 접촉과 교류가 이루어지는 상태
 - ② 지역복합체(regional complex): 서로 분리돼 존재하는 소규모 공동체들 간의 접촉, 교류, 거래가 증가하면서 하나의 사회체제(social system)가 형성되고 지역정체성의 맹아가 싹트는 단계. 지역 공간

의 단계와는 달리 사실상 지역화(regionalization)가 시작되는 단계라고 볼 수 있음. 그러나 이 단계에서는 교류와 거래가 호혜성과 상호신뢰 등의 기반 위에서 이루어지는 것이 아니라 근시안적이고, 이기적 이익 추구에 초점이 맞추어져 있어 불안정성이 내재된 상태임. 상호작용의 행위 단위는 국가

- ③ 지역사회(regional society): 국가를 비롯한 다양한 행위자들 간에 다양한 수준에서 복합적으로 상호작용이 이루어져 국경의 의미가 희석되고 행위자들 간의 관계가 규칙에 기반해 형성됨. 이 단계는 지역성의 심화가 제도화된 협력관계를 통해 진행될 수도 있고 행위자들의 자발적 의지에 따라 진행될 수도 있음. 영국학파의 ‘국제사회’ 개념이 지역 수준에서 작동하는 것으로 볼 수 있음
 - ④ 지역공동체(regional community): 지역이 독자적인 정체성을 구축하게 되고 행위자로서의 능력을 갖추게 되며 정통성을 인정받는 의사결정 구조를 갖게 되는 단계. ‘안보공동체’가 여기에 해당되며 경제적으로는 시장의 통합을 넘어 행위자들 간의 불균형을 시정하기 위한 재분배의 메커니즘까지 갖추므로써 국가가 수행하는 기능의 일부를 맡게 되는 단계임
 - ⑤ 지역 국가(regional state): 마스트리히트 조약 이후의 EU가 여기에 해당됨. 기존의 정치 단위들의 자발적인 주권 통합에 따라 형성된 분권적이고 다층적인 거버넌스를 특징으로 하는 지역 기구가 시장통합, 대외 안보, 대내 치안, 사회 정책 등의 기능을 담당하는 단계
- 다섯 단계 가운데 EU는 5단계에 진입했으며, 동아시아는 2단계에서 3단계로 진입하고 있는 수준인 것으로 판단됨

*다섯 단계 가운데
EU는 5단계에
진입했으며,
동아시아는
2단계에서 3단계로
진입하고 있는
수준인 것으로 판단*

3. 동북아 지역협력의 제도적 저발전과 민족주의

- 제도적 저발전의 원인에 대해서는 다양한 논의가 있음
- 국제 체제적 요인(현실주의) - 힘의 분포 및 힘의 분포상의 변화에 초점 - 미국 중심의 양자적 관계가 지배적임. 미국이 동북아 지역주의를 억제. 또는 유럽과 달리 미국이 동아시아 국가들과의 관계를 양자관계 중심으로 편성, 다자주의적 협력의 기반이 부재한 관계로 다자주의적 지역주의가 발전을 못함(Katzenstein 1996). 아울러 무역의 안보 외부효과에 대한 우려로 인해 적대적 관계에 있는 국가와는 경제적 차원에서 지역통합에 대해서도 주저할 수 있으며 따라서 경제적 지역통합은 우호적 관계에 있는 국가들끼리 추진될 가능성이 높음(지역통합에 대한 무역의 안보 외부효과의 영향에 대한 논의는 Mansfield and Solingen

**동아시아 국가들이
제안하는 지역통합의
청사진은 모두
자신들의 민족주의적
프로젝트의 표현일
따름. 동아시아
국가들은 주권의 침해,
자율성의 제약의
가능성을 내포하는
지역주의의 심화에
대해 소극적...**

- 2010, p.151에서 소개되고 있음). 이는 전형적인 상대적 이득의 문제이기도 함
- 국내정치적 요인 - 지역주의에 친화적인 제도적 전통이 동아시아 국가들 사이에서는 부재(Katzenstein 1996) (역사적 제도주의(historical institutionalism)의 시각)
 - 결정적 계기(critical juncture) 가설 - 동북아에는 한국전쟁이라는 결정적 계기를 통해 구축된 질서가 온존하고 있는 상태에서 이를 근본적으로 재편할 수 있을 정도의 강한 에너지를 공급하는 새로운 결정적 계기가 아직 도래하지 않아 제도화된 다자주의 협력구도가 부재한 현상 유지의 상태로 지속되고 있는 것(Calden and Ye)
- 동아시아에서의 제도화된 지역통합의 부재를 설명하는 또 하나의 요인이 민족주의
- 민족주의를 지역통합의 최대 장애 요인으로 지목하는 견해: Rozman 2000; Quinones 2013; He 2004; 김미경 2010
 - 민족주의를 지목하는 것은 어떻게 보면 동아시아의 특수성을 부각시키고 있는 견해(각 지역에서의 지역통합의 수준, 양상, 속도 등을 비교함에 있어 동아시아 이외의 지역에서는 민족주의가 지역통합의 저발전, 지체 등의 원인으로 거론되는 경우는 별로 없음. 만일 동아시아에서만 민족주의가 문제가 된다고 한다면 동북아 민족주의의 특수성에 대한 연구 필요)
- 민족주의가 동아시아 지역통합에 걸림돌이 되는 이유
- He에 의하면 아시아 지역주의는 이러한 민족주의적, 국가중심적인 규범의 기반 위에 구축되어 있다고 함. 동아시아 국가들이 제안하는 지역통합의 청사진은 모두 자신들의 민족주의적 프로젝트의 표현일 따름. 따라서 동아시아 국가들이 쏟아내고 있는 다양하기 그지없는 지역주의에 대한 아이디어들은 근본적으로 서로 양립할 가능성은 없다는 것(He 2010, 107)
 - He는 민족주의를 주권 수호의 의지, 또는 국익 증대의 의지 등으로 간주(He 2010, 119-120)
- 동아시아 국가들은 주권의 침해, 자율성의 제약의 가능성을 내포하는 지역주의의 심화에 대해 소극적일 수밖에 없음
- 지역적 수준의 문제를 해결하기 위해 국가 수준의 역량과 자원이 부족하기 때문에 지역 수준의 협력이 필요한데 이때 주권에 제약을 받아야 하는 경우가 발생하는 것에 대해 거부감을 가지고 있다는 것
 - 지역주의를 인접 지역의 국가들 간에 제한된 범위에서 행해지는 정부

간 협력 정도로 인식하는 한편 그러한 협력의 목표는 국가이익의 추구에 두어짐

- 나아가 동아시아 국가의 정치 지도자들은 주권의 신장, 자율성의 확대를 추구하는 모습을 국내 유권자들에게 보임으로써 정치적 지지 기반을 구축하려 함
 - 지금까지 동아시아 정치 지도자들이 제안한 다양한 지역주의 모델 또한 대외적 자율성과 국제정치적 위상을 제고함으로써 국내적 정통성을 확보하려는 하나의 방편이었음. 이른바 ‘지역주의의 과잉공급’(oversupply of regionalism: 각기 다른 내용을 가진 지역주의 구상이 넘쳐난다는 점을 꼬집은 표현임)은 바로 이러한 과정의 결과임. 문제는 이러한 제안들이 국내정치적인 정통성 확보 게임에서 비롯된 관계로 이웃 국가들의 동의를 받기 힘들다는 점. 따라서 제안만 무성하고 지역통합의 제도화로 이어지지 않는 것은 필연적 결과(Cho and Park 2014)
- 동아시아 국가들 사이에서의 지역주의에 대한 논의는 대내적으로는 주권과 자율성의 보존에 대한 사회적 요구를 충족시켜야 할 필요성, 그리고 대외적으로는 범세계적인 추세인 지역주의에 동참하는 모습을 보임으로써 국제사회의 규범을 적극 수용하고 있음을 보여줄 필요성을 동시에 만족시키기 위한 ‘조직된 위선’(김미경 2010)이라는 것
- 궁극적으로 이 논의에 따르면 동아시아 국가들에는 강력한 민족주의 정서가 존재하고 있고, 이러한 정서에 비추어볼 때 주권의 제약과 자율성의 감소를 의미하는 지역협력의 제도화(지역주의)를 정치 지도자들이 추진했을 때 이에 대한 역풍이 있을 것이며, 나아가 지역주의 담론을 정치 지도자 자신의 정치적 입지와 국제적 위상을 제고하기 위한 방편으로 사용하기 때문에 지역주의의 진전에 대한 진정성이 결여돼 있고, 각 국가가 제시하는 지역주의 플랜은 자국의 이익 및 자국의 국내정치적 게임의 동학을 반영하고 있는 것이기 때문에 서로가 수용하기 힘들다는 것. 예컨대 동아시아 지역주의 비전을 크게 나누자면 아시아주의(Asianism)와 태평양주의(Pacifism 또는 Asia-Pacificism)로 구분할 수 있는데, 이는 각각 중국과 일본이 그 주축이 되고 있으며, 이 둘 사이에는 매우기 힘든 간극이 존재
- 민족주의는 정치 지도자들의 행동반경을 결정
 - 정통성 확보의 게임의 동학으로부터 자유로울 수 없는 정치 지도자들은 지역주의 담론을 수행함에 있어서도 민족주의 어젠다를 기각할 수

**동아시아 지역주의
비전을 크게 나누자면
아시아주의와
태평양주의로
구분할 수 있는데,
이는 각각 중국과
일본이 그 주축이
되고 있으며, 이 둘
사이에는 매우기 힘든
간극이 존재**

민족주의는 입지가**약한 엘리트들이****지지 기반을 확보하기****위한 목적이거나****아니면 잠재적 도전을****차단하기 위한****목적으로 이용될 수****있음**

없기 때문에 동아시아 국가들의 지역주의 비전들은 서로 양립이 어렵고 그 결과 역내 국가들 간의 합의하에 추진될 수 있는 지역주의 플랜의 수립이 어렵다는 것

4. 민족주의와 정치적 정당성

- 민족주의는 통치의 정당성을 부여
 - 민족주의 정서에 호소해 통치의 정당성을 확보하려는 동기는 특히 리더십이 불안정한 경우 더 빈번하게 나타나며, 민족과 국가의 일치성에 도전이 제기될 때 더 강해짐
- 정당성에는 세 가지 수준이 있음(Connor 2002, 27 참조)
 - 정권의 정당성(regime legitimacy) - 정치 지도자, 정당, 정파. 예) 노무현 정부, 이명박 정부 등 (정당성 거부 방식 - 정권 교체)
 - 정부의 정당성(government legitimacy) - 정치 체제의 형태. 예) 사민주의, 자유주의, 사회주의 등 (정당성 거부 방식 - 혁명)
 - 국가의 정당성(state legitimacy) - 국가의 존재 방식에 대한 판단. 예) 다민족국가, 분단국가 등 (정당성 거부 방식 - 분리주의, irredentism 등)
- 민족주의를 정당성 획득의 도구로 이용하는 데는 크게 세 가지의 동기가 작용(Downs and Saunders 1998-1999, 114-115)
 - 사회적 요구를 충족시키지 못하는 국가의 무능력을 감추기 위한 방편으로 민족주의 구호를 주창
 - 팽창주의적 성향을 지닌 정부 내 인사들이 자신들의 입장을 관철시키기 위해 민족주의 구호를 주창
 - 국내정치 경쟁에서 우위를 점하기 위해 정치 엘리트들이 민족주의 정서에 부채질
- 민족주의는 입지가 약한 엘리트들이 지지 기반을 확보하기 위한 목적이거나 아니면 잠재적 도전을 차단하기 위한 목적으로 이용될 수 있음
 - 지역통합의 맥락에서는 지지 기반에 위협을 받는 정치 지도자들이 지역통합에 의한 주권의 제약을 부각시키며 민족주의 가치의 수호자로 자처함으로써 통치의 정당성을 부여받고자 시도하는 상황이 발생할 수 있음
- 정당성 확보를 위한 민족주의 담론이 우려스러운 것은 민족주의 담론에 불이 붙었을 때 이는 정부의 의도와 달리 과도한 열기를 떨 수 있다

는 것

- 중국의 국가 민족주의(state nationalism)와 대중 민족주의(popular nationalism)의 괴리가 그 예. 민족주의의 강화 추세가 통제를 벗어나면 오히려 통치의 정당성에 도전하게 되기도 함. 주권과 국가의 위상이 위협을 받고 있는 상황에서 국가의 대응이 미온적이라는 비판이 제기되는 경우가 바로 그것. 따라서 민족주의는 양날의 칼. 때로는 통치의 정당성의 기반이 되지만 통치의 정당성에 대한 도전의 원천이 되기도 함
- 나아가 민족주의는 국가 간 갈등(국가 내부적으로는 민족 집단 간의 갈등)의 주요 원인으로 국가 간 협력의 저해 요인으로 작용할 수 있으며, 민족주의와 폭력성은 강력한 ‘선택적 친화성’(selective affinity)을 갖고 있다는 견해도 있음.¹⁾ 아울러 민족주의와 폭력성 사이의 인과관계를 역으로 파악하는 견해도 있음. 즉 민족주의가 갈등을 유발하는 것이 아니라 폭력적 대결의 경험이 민족주의 이념을 호출한다는 것. 따라서 민족주의가 부활되면 국가 간 또는 집단 간의 갈등이 격화될 것으로 보는 관점에서도 민족주의는 우려스런 현상이지만, 민족주의의 부활이 갈등적 상황에서 파생되는 것이라고 보는 관점에서도 민족주의의 용기는 곧 갈등적 상황이 심화되고 있는 것을 의미하기 때문에 우려스러운 현상인 것은 마찬가지라는 점에서 민족주의의 활성화는 우려의 대상이 되고 있음
- 민족주의에 대한 이런 우려는 과장됐을 가능성이 높음
 - 민족주의가 실제로 레토릭의 수준을 넘어 국가 간 물리적 충돌로 진화되는 것은 극히 드문 일이며, 이념적 요인만의 작용으로는 어려운 일
 - 많은 경우 레토릭의 수준에서 그치는 경우가 많음
- 민족주의가 폭력성을 수반하는 갈등을 유발할 것이라는 우려는 과장된 것일 수도 있으나, 그럼에도 불구하고 민족주의가 협력의 진전을 저해하는 것은 가능한 일. 지역통합이 주권과 자율성을 침해하는 것으로 인식된다면 민족주의 정서는 지역통합에 부정적인 에너지로 작용할 것
- 민족주의는 정당성의 기반으로서의 작용을 별로 하지 못한다고 하는 연구도 있음. 기억할 필요가 있음. Gilley에 의하면 가장 강력한 정당화의 효과가 있는 요인들은 굿거버넌스, 민주적 권리, 복지 혜택 등이며, 일반적으로 정당성의 원천으로 생각되고 있는 것들 중 사실과 다른 것으로는 혈연적 동질성과 민족주의를 꼽고 있음. 다만 Gilley는 계량적 연구를 통해 정당성에 영향을 미칠 것으로 보이는 여러 요인들의 실제 효과를 계량적 연구를 통해 비교하고 있기 때문에 왜 민족주의가

민족주의가 부활되면 국가 간 또는 집단 간의 갈등이 격화될 것으로 보는 관점에서도 민족주의는 우려스런 현상이지만, 민족주의의 부활이 갈등적 상황에서 파생되는 것이라고 보는 관점에서도 민족주의의 용기는 곧 갈등적 상황이 심화되고 있는 것을 의미하기 때문에 우려스러운 현상인 것은 마찬가지

**지역정체성과
국가정체성 간의
관계는 완전히 입증된
것은 아니며 아직도
논쟁이 진행되고
있다는 점에서
동북아 국가들의
민족정체성이
지역정체성의 형성에
결정적 장애 요인이
된다고 예단할 필요는
없을 것**

정당성의 기제로 작용하지 못하고 있는지에 대해서는 설명하지 않고 있음(Gilley 2006, 48)

5. 결론

- 동북아에서 민족주의가 지역주의의 걸림돌이 되는 이유는 결국 정치적 정당성의 문제
 - 민족주의는 정치적 정당성의 중요한 근거
 - 지역주의는 민족주의 가치를 훼손할 가능성
 - 지역주의는 정치적 정당성의 보호를 위해 거부되거나, 아니면 립서비스의 대상에 머무르게 됨
- 적어도 세 가지 질문이 가능
 - 과연 민족주의가 정치적 정당성의 근거인가
 - 민족주의는 지역주의와 대립관계인가
 - 지역주의의 추구가 정치 지도자들의 정치적 정당성을 높이는 경우는 없는가?
- 민족주의와 정치적 정당성
 - 민족주의가 정치적 정당성의 중요한 근거라는 점에 대해서는 이견이 많지 않음
 - Connor 2002; Downs and Saunders; Darr 2011 등이 그 예
 - 전술한대로 민족주의와 정치적 정당성 간에는 별반 상관관계가 없다는 연구도 있음(Gilley 2006)
- 민족주의와 지역주의
 - 민족주의는 최상위의 정체성이며, 지역주의 등의 다른 정체성과는 양립 불가능한가?
 - 최근의 스코틀랜드의 분리독립에 대한 주민투표의 과정은 강한 민족적 정체성과 유럽적 정체성이 서로 배타적이지 않을 수 있음을 보여주고 있음. 스코틀랜드 민족주의에 입각해 분리독립을 지지한 사람들이 동시에 유럽연합에의 가입을 원하는 경향을 보임
 - 사실 유럽의 경우, 유럽적 정체성과 국가정체성이 반드시 서로 제로섬 관계에 있지 않음을 보여주는 연구가 적지 않음(Medrano and Gutiérrez 2001). 물론 서로 제로섬관계에 있다는 연구도 있음(Carey 2002)
 - 적어도 지역정체성과 국가정체성 간의 관계는 완전히 입증된 것은 아니며 아직도 논쟁이 진행되고 있다는 점에서 동북아 국가들의 민족정

체성이 지역정체성의 형성에 결정적 장애 요인이 된다고 예단할 필요는 없을 것임

○ 지역주의와 정치적 정당성

- 지역주의의 추구가 정치적 정당성을 가져다주는 경우는 없는가?
- 중국의 경우 민족적 정체성의 유지 발전도 정당성의 중요한 원천이지만, 경제 발전을 통한 생활 수준의 개선 또한 정당성 확보를 위해서는 반드시 필요함. 따라서 만일 지역주의가 중국의 경제 발전에 긍정적으로 작용한다면 지역주의가 정치적 정당성의 확보에 기여할 수 있음
- 다만 지역주의와 정당성의 관계는 경제 발전과 생활 수준 향상이라는 중간 단계를 거쳐야 하는 간접적 관계이고, 그 효과가 나타나기에는 시간이 걸린다는 점에서 단기적인 정치적 동원 효과는 제한적임을 인정할 수밖에 없음. 민족주의와 지역주의의 이러한 비대칭성으로 인해 민족주의의 효과가 지역주의의 효과를 압도하는 현상이 나타날 수 있음

○ 결론적으로 만일 민족주의가 어떤 이유에서건 동북아 지역주의의 걸림돌이라면, 그러나 동북아의 번영과 평화를 위해 지역주의가 추구되어야 한다면, 무엇을 어떻게 할 것인가?

○ 일단 동북아 통합 담론을 추상적 수준과 구체적 수준 모두에서 지속적으로 확대재생산함으로써 동북아 지역통합의 노력과 함께 정체성의 형성을 위한 노력이 병행되어야 함

- 지역통합은 기본적으로 공동체 구성원들의 정체성 형성이 수반될 때 가능성이 높아짐. 처음부터 먼저 정체성을 형성해 놓고 통합을 진행해 들어가는 것은 사실상 불가능할 것이나, 통합의 과정에서 정체성의 형성이 수반되지 않으면 결속력 있는 공동체의 구축이 어려울 수밖에 없을 것. 따라서 동북아 지역통합의 과정에는 동북아 정체성의 형성 노력이 함께 진행되어야 할 것

○ 물론 동북아 3국 국민들 간에 공통의 정체성을 형성하는 것은 매우 어려운 일. 그러나 그것이 공동체 수립 노력을 포기하는 원인이 돼서는 안 되며, 오히려 그렇기 때문에 더욱 공동체 수립의 노력을 지속시켜야 함

○ 정체성은 상징과 담론을 통해 생성됨

- 이익의 공유에 초점을 맞춘 설득력 있는 논리와 정서적 유대감을 강조하는 감성적 호소가 결합된 비전과 당위성이 제시되고 이에 대한 공감

동북아 통합 담론을 추상적 수준과 구체적 수준 모두에서 지속적으로 확대재생산함으로써 동북아 지역통합의 노력과 함께 정체성의 형성을 위한 노력이 병행되어야...

**동북아 공동체는
공동의 정체성을
바탕으로 성립될 수
있는 것. 따라서
동북아 공동체의
구축을 위해서는
동북아 담론, 즉
동북아 공동체에 대한
상상이 지속돼야...**

대가 만들어질 때 정체성이 형성

- 앤더슨(Benedict Anderson)이 지적했듯 ‘민족’은 ‘상상된 공동체’(imagined community)임(Anderson 1991)
 - 민족은 민족에 대한 담론의 산물. 민족이라는 개념이 없다면 민족은 존재하지 않음. 민족주의 없는 민족은 성립 불가능
- 이러한 논리는 지역 차원에도 적용될 수 있음. 지역 또한 상상을 통해 공동체로 구성(construct)될 수 있음
 - ‘지역’이라는 개념이 더 이상 지리적 근접성이나 문화적 유사성, 정치 경제적 연결성만을 근거로 하는 것이 아니라 구성원들이 공유하고 외부 행위자들이 인정하는 집합적 정체성을 근거로 한다는 것이 최근 지역주의 연구에서 빈번하게 언급되고 있음
 - ‘지역성’(regionness)이란 지역주의를 주창하는 상상과 담론에 의해 형성되며(Bettne and Soderbaum 2000, p.469) 지역의 실존성은 ‘현실’ 뿐만 아니라 담론 속에서 어떻게 표상(representation)되는가에 의해 규정되는 바가 크다는 것(Acharya 2007, p.634)
- 동북아 공동체는 공동의 정체성을 바탕으로 성립될 수 있는 것. 따라서 동북아 공동체의 구축을 위해서는 동북아 담론, 즉 동북아 공동체에 대한 상상이 지속돼야 함
 - 주변국들에 비해 왜소한 물리적 능력을 가진 우리나라로서는 동북아 담론의 확대재생산을 통해 동북아에 지역통합이라는 공공재를 제공하는 데 기여할 수 있을 것

주석

- 1) 민족주의와 폭력성 간에 긍정적인 상관관계가 있다는 견해에 대한 소개와 이에 대한 반론을 제기하고 있는 연구로는 Siniša Maleševils, “Nationalism Intrinsically Violent?” Nationalism and Ethnic Politics, 19:1, 2013, pp.12-37 참조.

참고문헌

- 김동노. 2012. “민족주의의 다원화와 이념 갈등.” 『동방학지』 159, pp.369-420.
- 김미경. 2010. “조직된 위선과 동아시아 지역통합: 동아시아 지역통합의 제도적 저 발전에 대한 이론적 소고.” 『아세아연구』 53:4, pp.187-220.
- Acharya, Amitiv. 2007. “The Emerging Regional Architecture of World Politics.” *World Politics*, 59:4, pp.629-52.
- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New York: Verso.
- Breslin, Shaun. “Comparative Theory, China, and the Future of East Asian Regionalism(s).” *Review of International Studies*, 36:3, pp.709-729.
- Calder, Kent and Min Ye. 2004. “Regionalism and Critical Junctures: Explaining the ‘Organization Gap’ in Northeast Asia.” *Journal of East Asian Studies*, 4, pp.191-226.
- Carey, Sean. 2002. “Is National Identity an Obstacle to European Integration?” *European Union Politics*, 3:4, 387-413.
- Cho, Il Hyun and Seo-Hyun Park. 2014. “Domestic Legitimacy Politics and Varieties of Regionalism in East Asia.” *Review of International Studies*, 40:3, pp.583-606.
- Connor, Walker. 2002. “Nationalism and Political Illegitimacy.” Daniele Conversi, ed. *Ethnonationalism in the Contemporary World: Walker Connor and the Study of Nationalism*. Routledge.
- Downs, Erica Strecker and Phillip C. Saunders. 1998-1999. “Legitimacy and the Limits of Nationalism: China and the Diaoyu Islands.” *International Security*, 23:3, pp.114-146.
- Gilley, Bruce. 2006. “The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries.” *International Political Science Review*, 27:1, pp.47-71.
- Hameiri, Shahar. 2013. Theorising Regions through Changes in Statehood: Rethinking the Theory and Method of Comparative Regionalism. *Review of International Studies*, 39:2, pp.313-335.
- He, Baogang. 2010. “East Asian Ideas of Regionalism: A Normative Critique.” *Australian Journal of International Affairs*, 58:1, pp.105-125.
- He, Baogang. 2012. “A Concert of Powers and Hybrid Regionalism in Asia.” *Australian Journal of Political Science*. 47:4, pp.677-690.
- Hettne, Björn. 2005. “Beyond the ‘New’ Regionalism.” *New Political Economy*, 10:4, pp.543-571.
- Hettne, Björn and Fredrik Söderbaum. 2000. “Theorising the Rise of Regionness.” *New Political Economy*, 5:3, pp.457-473.
- Katzenstein, Peter J. 1996. “Regionalism in Comparative Perspective.” *Cooperation and Conflicts*, 31:2, pp.123-59.

- Katzenstein, Peter J. 1997. "Introduction: Asian Regionalism in Comparative Perspective," in Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraishi, eds. *Network Power: Japan and Asia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Malešević, Siniša. 2013. "Is Nationalism Intrinsicly Violent?" *Nationalism and Ethnic Politics*, 19:1, pp.12-37.
- Mansfield, Edward D. and Etel Solingen. 2010. "Regionalism." *Annual Review of Political Science*, 13:1, pp.145-163.
- Medrano, Juan Diez and Paula Gutiérrez. 2001. "Nested Identities: National and European Identity in Spain." *Ethnic and Racial Studies*, 24:5 pp.753-778.
- Quinones, C. Kenneth. 2013. "Regionalism versus Nationalism in Northeast Asia." *Journal of Political Criticism*, 13, pp.1-22.
- Rozman, Gilbert. 2000. "Restarting Regionalism in Northeast Asia." *North Pacific Policy Papers*, No. 1, pp.1-25.
- Rozman, Gilbert. 2004. *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Solingen, Etel. 2008. "The Genesis, Design and Effects of Regional Institutions: Lessons from East Asia and the Middle East." *International Studies Quarterly*, 52, pp.261-294.
- Warleigh-Lack, Alex and Ben Rosamond. 2010. "Across the EU Studies-New Regionalism Frontier: Invitation to a Dialogue." *Journal of Common Market Studies*, 48:4, pp.993-1013.

❖ 저자 약력

■ 최진우

現 한양대학교 정치외교학과 교수. 미국 University of Washington 정치학 박사(1995). 유럽통합이 주된 학문적 관심사이며 EU의 사회정책, 지역정책, 통화통합, 공동농업 정책, 공동외교안보정책, 양성평등정책, 문화정책 등에 대한 연구를 발표한 바 있고, 최근 문화와 정치의 관계에 대한 연구를 진행하고 있음

Southeast Asia's Track 2 Diplomacy Experience and Its Implications for Northeast Asia: With Focus on the Role of ASEAN ISIS

HAN Intaek (Senior Research Fellow, Jeju Peace Institute)

Multilateral security cooperation has the potential to complement and eventually replace existing security strategies and institutions in Northeast Asia, as the latter increasingly show signs of dysfunction. Discussions on multilateral security cooperation in Northeast Asia are usually focused on how to replicate Europe's experiences in Asia. However, Southeast Asia is more similar and close to Northeast Asia than Europe is in terms of history and culture; Southeast Asia is also an exemplary case in which multilateral security cooperation was achieved in a short period.

Track 2 diplomacy refers to policy dialogues between public officials acting in their private capacity and policy experts. In multilateral security cooperation in Southeast Asia, Track 2 diplomacy has often led and complemented Track 1 diplomacy. A network of policy experts called ASEAN ISIS has played a significant role in this process.

In order to promote multilateral security cooperation in Northeast Asia, it is necessary to enhance the competency of policy experts and institutionalize dialogues between policy experts and policy-makers, as was the case in Southeast Asia. Also, it is important to ensure the "integrity" and "credibility" of the processes that generate ideas for multilateral security cooperation in order for such ideas to be embraced by governments in the region.

CSCAP and Security Cooperation in the Asia-Pacific Region: Evaluation and Implications

LEE Jaehyon (Research Fellow, Asan Institute for Policy Studies)

This study examines the implications of the Track 2 diplomacy for Korea's major diplomatic strategies, including the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative and the Trust-Building Process on the Korean Peninsula, by shedding fresh light on the roles of CSCAP, the most representative track 2 meeting in the Asia-Pacific region. CSCAP has played a significant role in enabling regional powers suffering from a lack of trust in the post-cold war era to build up and maintain security cooperation through ARF among other initiatives. Track 2 specialists, who are relatively independent of their own national interests, have discussed regional security issues and provided feedback to regional governments, promoting security cooperation in the Asia-Pacific region. Furthermore, their discourse has also contributed to identifying new security issues and informing governments in the region about them. An irony of this success is that the room for CSCAP to maneuver has continued to shrink while trust has built up among governments to some degree over time. The fact that in the Asia-Pacific region other opportunities have arisen for security experts to meet and discuss has also contributed to some extent to this decline in CSCAP's significance. Nevertheless, the CSCAP experiences have great implications for Northeast Asia, which is suffering from a shortage of cross-border trust and cooperation. In Northeast Asia, where international dialogue is still a challenge, if track 2 dialogue and hard security issue discussions there are accepted as supplements to nontraditional or soft cross-border security discussions, it will be possible to further promote cross-border cooperation and the buildup of trust in Northeast Asia.

Nationalism and Regional Cooperation in Northeast Asia

CHOI Jinwoo (Professor, Hanyang University)

Amidst the worldwide trend towards new regionalism, Northeast Asia has seen very slow progress with regard to any instituted form of regional integration, the reason for which has been attributed to a strong sense of nationalism. For the Northeast Asian nations that still remain within the framework of modern international relations, maintaining their sovereignty is a vital national interest, and thus they share concern that the pursuit of regional integration and its associated potential for encroachment on sovereignty could undermine the legitimacy of their regimes. Such concern is based on the assumption that it is nationalism that shores up the legitimacy of their regimes, and that since regionalism and nationalism are bound up in a mutually exclusive relationship, the political leaders of East Asia are inherently reluctant to promote regionalism in the region. However, the fact remains that there has been quite significant opposition to connecting the links of nationalism, legitimacy and regionalism. Moreover, should regional integration have a chance of serving as a prescription for both regional economic prosperity and political peace, the regional powers in East Asia should join forces to broaden the discourse on regionalism in the region and promote the building of 'an imagined community' as the regional identity of East Asia.

Multilateral Security Cooperation and Track 2 Diplomacy

3 Track 2 Diplomacy Revisited
Carolina G. Hernandez (Founding President, CEO, ISDS Philippines)

7 Southeast Asia's Track 2 Diplomacy Experience and Its Implications
for Northeast Asia: With Focus on the Role of ASEAN ISIS
HAN Intaek (Senior Research Fellow, Jeju Peace Institute)

18 CSCAP and Security Cooperation in the Asia-Pacific Region:
Evaluation and Implications
LEE Jaehyon (Research Fellow, Asan Institute for Policy Studies)

29 Nationalism and Regional Cooperation in Northeast Asia
CHOI Jinwoo (Professor, Hanyang University)

제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24(697-120)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

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