

아태지역의  
안보대화:  
발전과 한계

한 인 택

(제주평화연구원 연구위원/ 평화협력연구부장)

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

아태지역의 안보대화:  
발전과 한계



# 목 차

I. 서론 .....	1
II. 아태지역 Track 2 다자안보대화 개관 .....	7
III. 아태지역 Track 2 대화의 평가 .....	17
IV. Track 2 다자안보대화가 필요한 동북아 .....	33
참고문헌 .....	38



다자안보협력은 동북아에서 한계를 보이고 있는 기존의 안보 제도와 전략을 보완하고 궁극적으로 대체할 수 있는 대안으로 기대된다. 하지만 동북아에서 처음부터 정부대표들이 만나서 협력에 합의를 하고 곧바로 실천하는 것은 불가능하다. 다자안보협력을 실현하기 위해서는 먼저 다자안보대화를 증진할 필요가 있다.

이 연구에서는 "Dialogue and Research Monitor" 데이터를 사용하여 아태지역의 Track 1 대화와 Track 2 대화의 현황을 파악하고 비교하였다. 분석 결과 Track 2 대화의 중요성과 역할이 Track 2 대화의 옹호자들의 주장보다는 못 미친다고 결론을 내릴 수 있었다. 하지만 Track 2 대화가 talk shop에 불과하다고 지적해온 비판자들의 주장보다는 유용성이 있었다. Track 2 대화는 민감한 문제를 먼저 다루기도 하고, 대안적 외교 통로로서 기능할 수도 있었으며, 국제규범에 대한 사회화 기회를 제공하기도 하였다. 아울러 인간 안보에 관해서는 Track 1 대화를 선도하였다고 볼 수 있었다. Track 1 대화와 Track 2 대화 간 시너지를 창출할 수 있으면 정책의 질도 향상되고 국제협력도 증진될 수 있을 것이다. 따라서 Track 1 대화뿐만 아니라 Track 2 대화도 같이 활성화시키는 것이 필요하다.

**주제어:** 다자안보협력, Track 1 대화, Track 2 대화, Dialogue and Research Monitor



## I. 서론

우리 정부의 ‘동북아평화협력 포럼’이나 ‘서울안보대화,’ 제주평화연구원의 ‘제주평화포럼’(현 ‘평화와 번영을 위한 제주포럼’)은 각각 우리나라 정부와 민간 차원에서 다자안보대화를 활성화하여 동북아 지역에서 평화와 협력을 실현하려는 중요한 시도이다. 다자안보대화는 지역안보가 군비증강과 군사동맹을 통한 ‘경쟁적’ 안보로부터 신뢰와 타협에 기초한 ‘협력적’ 안보로 나아가는데 중요한 역할을 해왔다. 우리가 다자안보협력의 모범사례로 삼고 있는 유럽이나, 1990년대 초반까지만 하더라도 다자안보협력의 수준이 낮았으나 단시간 내에 다자안보협력을 이룩한 동남아시아의 경우에 국가 간 신뢰를 구축하고 전통·비전통 안보현안을 풀어나가는 데에 다자안보대화가 중요한 역할을 하였다. 특히 동남아에서 활발한 Track 2 다자안보대화가 역내에 다자안보협력에 대한 관심과 지지를 확산시켜 ‘ASEAN Regional Forum’과 같은 Track 1 다자안보대화가 출범하는데 큰 기여를 하였다. 그리고 활발한 Track 2 대화를 통해 특히 인간안보나 초국가적(transnational) 현안 등 다양한 안보문제에 대한 역내 협력을 앞당겼다.

하지만 동북아에서는 다자안보협력은 물론 다자안보대화도 진전시키기 어려운 현실이다. 중국이 주도하고 미국도 관심을 보이는 6자회담은 몇 년째 개최되지 못하고 있으며, 미국주도의 Track 2 다자안보대화인 동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue) 또한 북한이 자주 불참하고 있으며 최근 우크라이나 사태에 대한 항의로 러시아 정부의 참가자들이 전원 불참하는 등 난항을 겪고 있다. 물론 대화가 반드시 협력으로 이어지는 것은 아니다. 실제로 현존하는 많은 대화들이 말만 풍성할 뿐 실제 행동이 따르지 않는 talk shop에 불과하다는 비판으로부터 자유롭지 않다. 하지만 동남아의 사례에서도 볼 수 있듯 대화는 협력을 촉진할 수 있는 잠재성이 있다. 특히 불신의 골이 깊고 해결해야 하는 문제가 복잡다단할 경우 대화는 신뢰구축과 문제해결에 중요한 역할을 할 수 있다.

따라서 유럽과 동남아에서 이루어진 다자안보협력을 동북아에서도 실현하기 위해서 먼저 동북아에서 다자안보대화를 활성화시키는 것이 필요하다. 달리 말하면 동북아평화협력 ‘구상’을 실현시키기 위해서는 먼저 동북아평화협력 ‘포럼’을 활성화시키는 것이 필요하다. 아울러 동남아의 선례를 볼 때, 동북아평화협력구상을

실현하기 위해서 먼저 활성화되어야 하는 다자안보대화는 Track 1 대화가 아니라 Track 2 대화이다. 물론 동남아의 경험이 우리에게 적합한지는 두고 봐야 하는 문제이지만—예컨대 동남아에서는 분단의 문제나 핵문제를 다룰 필요가 없었다—다른 사례에 비해서는 상대적으로 재연이 용이하다는 점에서 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다. 민감한 문제에 대하여 민간전문가와 ‘사적인 자격으로 참석하는’ 정부대표가 한 자리에 앉아 논의하는 것이 정부공식대표끼리 공식적으로 협상하는 것보다 용이하기 때문이다. 만약 5년제 단임제 대통령제라는 시간적 제약 때문에 단기간 내에 정부 간 협력이 실현되는 성과를 내야 한다면, 즉 Track 2 다자안보대화를 선행시킬 시간이 없다면, Track 2 대화와 Track 1 대화를 병행시키는 것이 필요하다. 다자안보대화도 없이 바로 다자안보협력을 성공시키는 것은 강대국도 어렵다.

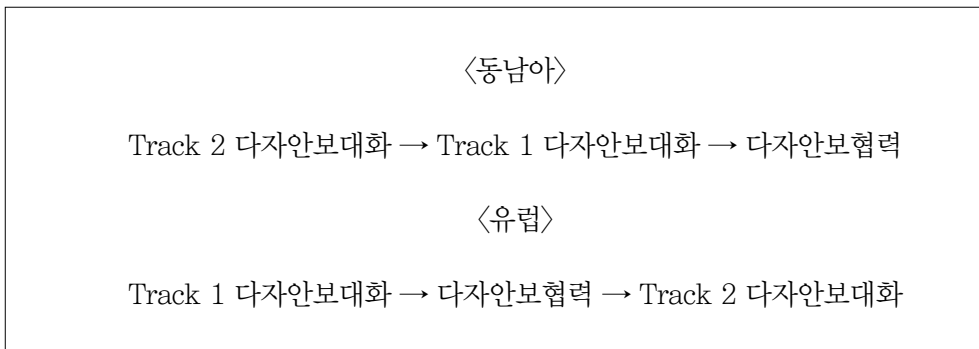
한편 여기서 그사이 안보협력의 모범사례로 삼아온 유럽의 다자안보협력이 동남아의 다자안보협력과 약간 상이하게 발전하였다는 점을 언급할 필요가 있다. 하지만 유럽의 다자안보협력 발전경험이 다자안보대화가 다자안보협력을 촉진하고, Track 2 대화가 Track 1 대화를 촉진할 수 있다는 논지에는 영향을 주지 않는다. ‘헬싱키 프로세스’를 탄생시킨 1975년 ‘헬싱키 최종 의정서’의 채택은 Track 2 다자안보대화의 산물이 아니다.<sup>1</sup> 오히려 Track 2 다자안보대화는 헬싱키 프로세스로 동서 간의 긴장이 완화되면서 증가하게 되었다. Track 2 대화가 다자안보협력을 선행하지 않은 이유는 냉전의 와중에서 동서 간에 Track 2 대화가 힘들었다는 시대적 배경이 있다. 민간차원에서는 평화운동이나 반핵운동은

---

<sup>1</sup> 유럽안보회의의 최초 아이디어는 1966년 6월 소련 코시킨 수상이 핀란드 방문 시 처음 제안하였고, 그해 7월 Warsaw Pact에 의하여 다시 제안되었다. 서방측은 처음에 소극적이다가 1969년에 NATO가 소동구 측의 제안을 검토하기로 결정하였다. 이후 Warsaw Pact와 NATO 간 협의가 계속되어 헬싱키 선언을 위한 협상의 토대가 되었다. 최종 협약을 도출하기 위해서 1972년 9~11월까지 헬싱키에서 대사급 비공식 모임이 개최되었고, 1972년 11월 22일에는 다자간 준비회의(Multilateral Preparatory Talks)가 시작되었다. 다자간 준비회의는 1973년 6월 8일 향후 CSCE의 의제와 절차를 확정하고 종결했다(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 완성하였다.

있었지만 그들이 나서 동서간의 신뢰구축이나 균축을 추진할 수 없었다. 하지만 동서 양 진영의 정치지도자들이 핵전쟁이 일어나면 인류가 공멸할지 모른다는 인식을 공유했기 때문에 Track 2 다자안보대화라는 선행단계를 거치지 않고, 바로 수년간에 걸친 Track 1 다자안보대화를 가진 후 유럽안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe)가 소집하고 다자안보협력을 발전시킬 수 있었다.

다자안보협력의 발전경로



만약 동북아에서도 정치지도자들 스스로가 다자안보협력의 필요성을 절감하고 Track 1 다자안보대화를 추진한다면, 굳이 다자안보협력의 실현을 위해서 동남아식으로 Track 2 대화를 활성화시키는 전략은 필요가 없을 것이다. 하지만 현실은 아직 그렇지 않기 때문에 Track 2 대화에 대해 연구하고 활성화 방안을 고민해야 하는 것이다.

그동안 아태지역 Track 2 다자안보 대화에 관한 연구는 앞서 언급한 동북아협력대화(NEACD)와 아태안보협력위원회(CSCAP: Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific Region)를 중심으로 진행되었다.<sup>2</sup> 이 두 대화에 대해서는 이미 이서향, 배궁찬, 이석수, 이재현 등의 선행연구가 있기 때문에 그

<sup>2</sup> CSCAP의 경우 ‘아태안보협력이사회’라고 불리기도 한다. CSCAP Korea의 한국어 공식명칭은 사단법인 아태안보협력위원회 한국위원회이다.

내용을 업데이트를 하는 차원이 아니면 새롭게 연구를 수행할 필요성이 적다.<sup>3</sup> 기존연구의 공백은 NEACD와 CSCAP의 밖에서 수많은 Track 2 다자안보대화가 열리고 있는데, 이들 대화에 대해서는 거의 연구가 수행되고 있지 않다는 점에 있다. NEACD와 CSCAP의 중요성에 비해 다른 대화의 중요도가 낮을 수도 있겠지만-- 이는 경험적으로 증거가 필요한 사항이다--다수의 대화가 비정기적으로 발생하고 있고, 다루는 주제가 광범위하기 때문에 연구가 어렵다는 현실적인 어려움도 크게 작용하고 있다. 예컨대 2002년 발리 폭탄테러, 2003년 SARS, 2004년 쓰나미가 발생한 후 그에 대한 대응과 필요한 국제협력에 관한 논의를 하기 위해 열렸던 Track 2 회의는 그 속성상 정기적, 반복적으로 열릴 수 없지만 의미나 중요성에서는 NEACD나 CSCAP보다 떨어진다고 볼 이유가 없다. 하지만 대화의 비정기성과 비연속성 때문에 안보전문가들이 선호하는 분석대상이 되지 않는다.

동북아에서 다자안보협력을 추진하는 우리로서는 NEACD와 CSCAP 등 소수의 중요한 Track 2 대화에 대해 심층적인 연구를 수행하는 한편, 아태지역에서 일어나고 있는 다른 Track 2 다자안보대화도 포함하여 모니터링하고 분석하는 작업도 필요하다. 아태지역 Track 2 안보대화의 '전체상'이 파악되어야 우리가 어떤 주제, 대상, 형식으로 Track 2 다자안보대화를 제안하는 것이 바람직하고 가능한지 알 수 있고(positioning), Track 1 다자안보대화와는 어떻게 연계시키는 것이 좋은지 아는데 도움이 될 수 있다.

- 
- <sup>3</sup> 배궁찬. 1993. "ASEAN의 아태지역 다자안보구상과 전망." 『동남아시아연구』 2권 2호  
 이서향. 1993. "동북아 다자간 안보대화·협력의 모색: 한국의 입장." 『지역연구논총』  
 1997. "동북아 다자안보 대화의 현황과 전망." 『주요국제문제분석』  
 2005. "동아시아 다자간 안보협력체: 실태분석과 평가." 한용섭 외 『동아시아 안보공동체, 나남출판  
 발간년도 미상. "NEACD 추진실태 및 향후 전망."  
 이재현. 2014. "CSCAP과 아태 지역 안보협력: 평가와 함의." 『JPI 정책포럼』 2014-24  
 한인택. "동남아 Track 2 외교의 경험과 동북아에의 함의: ASEAN ISIS의 역할을 중심  
 로." 『JPI 정책포럼』 2014-22  
 Ball, Desmond, and Kwa Chong Guan, 2010. *Assessing Track 2 Diplomacy in the Asia-Pacific Region: A CSCAP Reader*. Singapore: Booksmith,

## Dialogue and Research Monitor

이 연구에서는 “Dialogue and Research Monitor(前 Dialogue Monitor)” 데이터를 사용하여 아태지역에서 다자안보대화의 추세, 경향, 그리고 내용 등을 분석하고자 한다. Dialogue and Research Monitor(이하 DRM) 데이터란, 아태지역의 안보와 지역 공동체 형성에 관련된 다자 대화와 연구를 모니터링하여 명칭·주최자·참가자·장소·일시·주제(theme)·의제(agenda)를 기록하여 놓은 방대한 data이다. 다자안보대화는 정부간 대화(Track 1)와 민간차원의 대화(Track 2)으로 명확히 구분되어 입력되어 있다. DRM은 1994년 캐나다의 연구자들—Paul Evans, Shirely Yue, 그리고 York 대학과 British Columbia 대학 연구팀—이 아태지역 다자 대화와 연구에 대한 모니터링을 시작하면서 처음 만들어졌고, 1998년부터는 Paul Evans가 이끄는 British Columbia 대학 연구팀과 Japan Center for International Exchange가 공동으로 데이터 구축작업에 참여하다가, 이후 Japan Center for International Exchange가 단독으로 작업하였고, 2008년을 마지막으로 모니터링이 중단되었다. 1997년 하반기부터 2008년 12월까지의 기간에 해당하는 DRM이 현재 Japan Center for International Exchange의 웹사이트를 통해 공개되어 있다. Paul Evans에 의하면 약 150개 기관과 약 400명이 넘는 인사들을 대상으로 아태지역 안보와 지역 공동체 형성에 관련된 다자 대화와 연구에 대한 정보를 수집하였고, 인터넷이 발달되면서부터는 인터넷도 중요한 정보원으로 사용했다. Paul Evans는 DRM이 아태지역 내에서 개최되는 다자안보대화의 전체는 파악하지 못하겠지만, 약 50% 정도는 파악하고 있을 것이라고 스스로 평가하고 있다.

DRM은 현재는 구축작업이 중단되었고, 중간에 작업자가 바뀌었으며, 입력된 정보의 양, 질, 그리고 형태에 있어서 회의별로 차이가 많다. 어떤 회의에 대해서는 이름·주제·날짜·장소 등 아주 기본적인 정보만 수록되어 있고, 어떤 회의에 대해서는 주최자·참석자·세부의제와 간략한 설명까지 추가되어 있다. 이러한 문제에도 불구하고 DRM은 아태지역 안보와 공동체에 관한 다자 대화와 연구의 발전과 추이를 전지역적으로 모니터링한 유일한 기록이다.<sup>4</sup> 특히 모니터링이 시작된 시기가 아태지역에서 안보와 지역공동체에 관한 다자 대화와 연구가 본격적으로

전개된 시기와 거의 일치하기 때문에 아태지역 안보와 공동체 담론의 발전과 변화를 살펴보는 데 유용하다.<sup>5</sup> 따라서 다자 대화의 분석을 통해서 아태지역 안보와 공동체 담론의 발전과 변화를 살펴보고자 한다면 DRM은 필수적 자료로 DRM외의 대안은 없다고 하는 것이 과언이 아니다. 그러나 필자의 조사결과 아직까지 DRM을 사용한 연구는 없다.

DRM은 장점도 많지만 단점도 많다. 이미 언급된 작업진의 교체나 입력된 정보의 양과 질이 고르지 못하고 형태도 일정하지 않은 점과 DRM이 방대한 비정형 데이터인 관계로 분석이 용이하지 않은 점도 DRM이 중요한 자료임에도 불구하고 활용되지 않는 중요한 이유가 될 것이다. 하지만 그런 기술적인 문제보다 더 근본적인 문제는 무엇이 ‘다자안보대화’ 인지에 대한 기준이 명확하지 않고 변화했다는 점이다. 우선 ‘다자(multilateral)’의 경우, 회의의 주제나 의제가 1국에 국한되었거나 양자적이라고 하더라도 참가자들이 다국적이면 다자대화라고 코딩한 것으로 보인다. ‘안보’의 경우 데이터 구축 초기에 비해 시간이 지나면서 개념이 확장이 이루어지고 있다. 초기에는 전통적인 안보개념을 기준으로 해서 모니터링을 실시하다가 나중에는 비전통안보, 지역통합, 경제문제(서브프라임위기, 원유가격급등)에 관한 대화들도 DRM에 포함되고 있다. 2000년대 들어 Track 2 대화가 폭발적으로 증가한 것처럼 보이는 이유 중의 하나는 과거에는 다자안보 대화에 포함되지 않았을 대화들이 확장된 안보개념에 근거해서는 다자안보 대화로 코딩되기 때문이다. 그런데 이러한 안보 개념의 확장은 입력 기준의 비밀관성이라는 차원에서는 문제점이 지적될 수 있으나—예컨대 국제유가에 관한 회의는 1994년에는 DRM에 수록되지 않았지만, 2008년에는 DRM에 수록되게 된다—아태지역에서 안보인식이 확장변화하는 과정을 보여준다는 점에서 가치가 있다.

<sup>4</sup> DRM을 모니터링이 진행되는 기간 중 ‘제주평화포럼’(現 ‘평화와 번영을 위한 제주포럼’의 전신)이 1회부터 4회까지 총 4번 열렸는데, DRM에는 3회와 4회만 기록되어 있다. 1, 2차 제주평화포럼은 신생 회의이고, 이후 회의에 비해 국제화 정도가 낮아 누락되었을 소지가 크다.

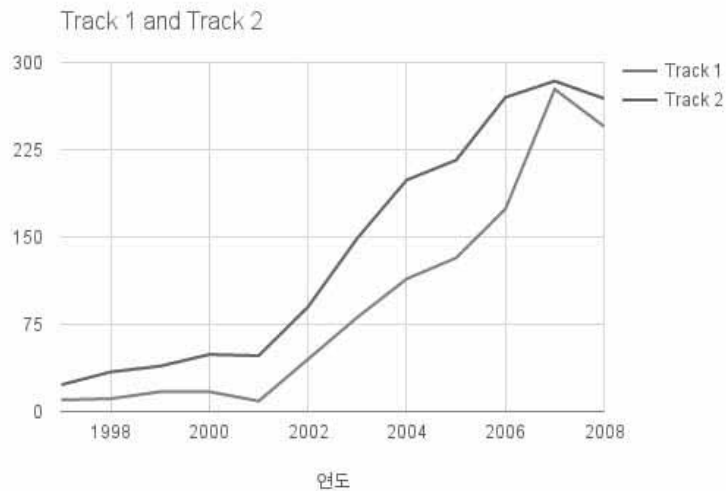
<sup>5</sup> 아태 지역의 대표적 다자안보대화라고 할 수 있는 ‘ASEAN Regional Forum’의 1차 회의가 모니터링이 시작된 1994년에 열렸고, 지역공동체에 관한 다자 대화와 연구는 1997년 금융위기 이후 본격화되었다. 한편 DRM의 작성이 끝나는 2008년 이후는 서브 프라임 위기 등으로 글로벌 이슈에 관한 관심이 증대하였고, 1997년 금융위기의 기억도 많이 약화되어 전반적으로 지역공동체에 관한 논의가 감소하였다.

## II. 아태지역 Track 2 다자안보대화 개관

DRM에는 총 2,802개 다자안보대화에 대한 정보가 입력되어 있기 때문에 다자안보대화를 하나씩 육안으로 확인하면서 분석하는 것은 현실적이지 못하다. 통계자료라면 통계프로그램을 이용할 수 있겠으나 DRM은 문자(text)로 된 자료이다. 일반적인 데이터베이스 프로그램을 사용하기에는 데이터의 구조나 형태가 일관적이지 않다. 비정형 문자(text)자료를 분석하는 데는 질적 분석 프로그램이 유용한데, 이 연구에서는 전산 언어학(computational linguistics)용으로 개발된 오픈소스 질적 분석 프로그램인 KH Coder를 사용하여 DRM 데이터를 분석하고자 한다.

데이터가 공개된 1997년 하반기에서부터 2008년까지 기간 중에 가장 눈에 띄는 특징은 다자안보대화의 폭발적 증가이다. Track 1 와 Track 2에서 다자안보대화는 모두 증가하였다.

### 연도별 Track 1 대화 vs. Track 2 대화



\* 1997년의 경우는 하반기 6개월에만 해당하는 통계.

1998년 한 해 동안 Track 1 다자안보대화는 총 11회, Track 2 다자안보대화는 총 34회 개최된 것으로 집계되었으나, 1998~2008 기간 중에 Track 1 대회는 22.3배, Track 2 대회는 7.9배 증가하여 마지막으로 집계된 2008년에는 Track 1 대회가 245회, Track 2 대회가 269회로 비슷한 횟수로 개최되었다. 모든 연도에서 Track 2 대회가 Track 1 대화보다 많이 개최되었으나, 애초 시작할 때 Track 1 대화의 개최 횟수가 Track 2 대화 개최 횟수의 1/3정도에 불과했기 때문에 증가율에 있어서는 Track 1 대회가 Track 2 대화를 앞지르고 있다. 하지만 Track 1 대화와 Track 2 대화의 증가가 실제로 대화 횟수가 증가한 것인지 아니면 인터넷의 발전 등으로 모니터링이 용이해진 탓인지 정확히 알 수는 없다.

둘째로 안보개념의 다양화이다. 시간이 지나면서 안보개념이 확장되었다. 이렇게 된 배경에는 국가가 직면하게 되는 위협이 객관적으로 증가하였다는 점도 있다. 예컨대 사이버 공격은 과거에 존재하지 않았던 위협이고, SARS와 같은 전염병도 과거에는 특정 지역에 국한되었지만 지금처럼 교통수단과 인적왕래의 증가로 인해 단기간 내 다른 나라와 다른 대륙으로 전파되지 않았었다. 이런 객관적인 변화도 있지만 안보개념의 변화와 확장도 중요하다. 군사안보 중심의 전통안보뿐만 아니라 인권, 보건, 환경, 성장, 기후변화 등의 문제들도 비전통적 안보문제로서 인식되게 되었다. 그리고 안보의 주체가 전통적인 ‘국가’에서 ‘인간’으로, 나아가 ‘지구’(환경이나 기후변화의 경우)까지 포괄해야 한다는 인식의 변화가 진행되어 왔다.

안보개념의 확장과 다양화되는 추이를 살펴보기 위해서 1997년 하반기부터 2008년까지 개최된 Track 2 다자안보대화의 대주제나 부주제(conference theme) 중에서 다음의 주제어가 얼마나 발견되는지 검색하여 보았다.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> 대략적인 추세를 파악하는 것이 목적이기 때문에 여기서는 회의의 명칭에 나타난 주제(theme)만을 살펴본다. 예컨대 ‘WMD에 관한 CSCAP 연구반 회의’의 경우 WMD가 회의의 주제이다. ‘한-아세안 대화’ 처럼 회의주제가 명시되지 않은 경우에는 세부의제(session topic)를 검색할 필요가 있는데, 세부의제의 경우 어떤 회의에는 기록되어 있고 어떤 회의에는 기록되어 있지 않아 일관성이 부족하다.

검색 주제(관련어 포함)

- 신뢰구축
- 대량살상무기/핵무기
- 테러
- 사이버안보
- 초국경(transnational) 범죄
- 인간안보
- 질병
- 재난
- 에너지
- 환경

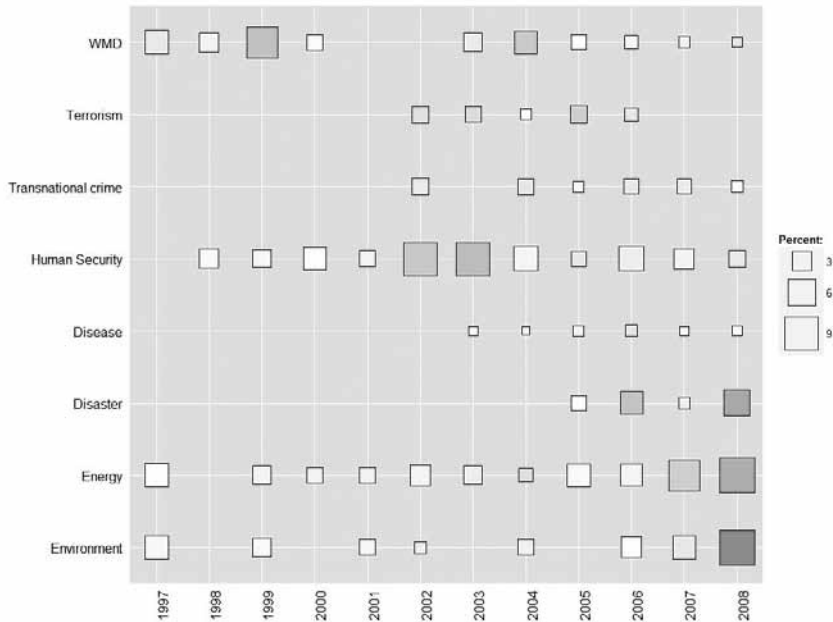
신뢰구축이나 대량살상무기는 전통적인 군사안보에 관련된 주제어이고, 아래로 내려갈수록 비전통적인 안보에 관련된 주제어이다. 아래는 검색결과가 있는 주제어들이다(괄호 안은 회의 개최 횟수).

- 대량살상무기/핵무기(31)
- 테러(16)
- 초국경 범죄(21)
- 인간안보(67)
- 질병(11)
- 재난(32)
- 에너지(80)
- 환경(55)

\* 1997년 하반기~2008년까지 개최된 Track 2 대화는 총 1,670회.

아래는 연도별로 검색된 주제어에 관한 회의가 개최된 추이를 시각적으로 보여주는 차트이다.

연도별 해당 주제 관련 Track 2 대화 개최 추이



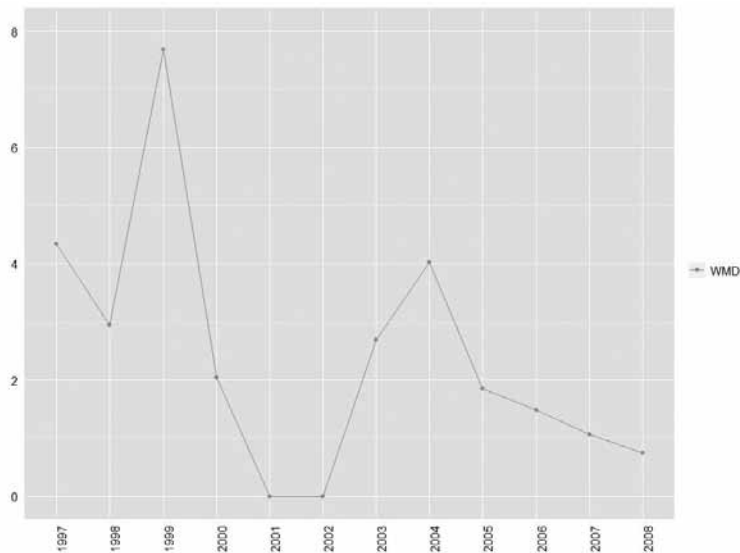
\* 해당 연도에 개최된 Track 2 대화 총수 대비 검색된 주제관련 회의의 퍼센티지

이러한 결과를 보면 비전통안보 문제가 Track 2 다자대화의 주요 관심사인 것을 알 수 있다. 대량살상무기/핵무기·인간안보·에너지·환경이 인기 있는 주제였다. 2008년도의 경우 에너지와 환경에 관한 Track 2 대화가 그해 개최된 전체 Track 2 대화의 10%에 근접하였다.(에너지와 환경에 관한 회의를 합하면 그해 개최된 회의의 20%에 근접한다.) 놀랍게도 신뢰구축과 사이버안보에 관한 검색결과가 없었다. 사이버안보는 비교적 최근 이슈이기 때문에 관련된 회의가 없었다고 하더라도, 신뢰구축에 관한 검색결과가 없는 것은 흥미로운 현상이다. 이에 대한 설명으로 신뢰구축이 이제는 더 이상 논의가 불필요하거나 논의가 더 필요하지만 Track 2 대화에서는 주제로 선정하지 않는 가능성을 들 수 있다.

아래 차트는 연도별로 검색된 주제어에 관한 회의가 개최되는 추이를 보여주고 있다.

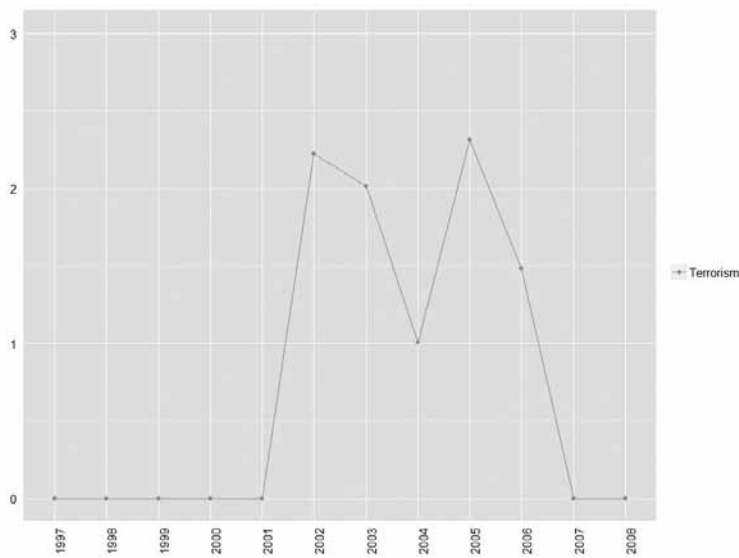
### 대량살상무기

아래 차트를 보면 1990년대 말 대량살상무기(주로 핵비확산)에 대한 대화가 많이 개최되었다가 2000년대 초 감소한 후 북한이 핵개발을 인정한 2002년 말 이후로 다시 증가하는 것을 볼 수 있다. 미국과 유럽에서 2003년 이라크 침공을 앞두고 대량살상무기에 대한 대화가 급증하였던 사실에 고려하면, 아태지역에서 대량살상무기에 관한 논의는 역내 대량살상무기 확산가능성(1990년대 말), 그리고 2002년 말 이후에는 북한의 핵무장에 대한 대응으로 진행되었음을 알 수 있다.



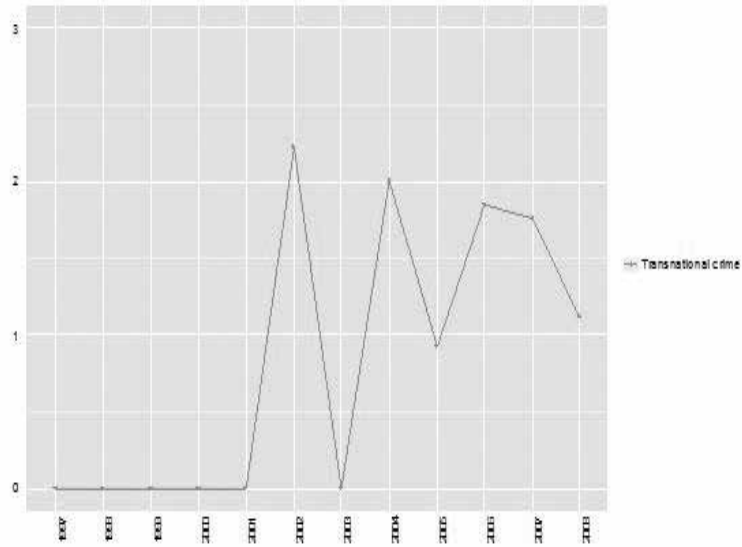
## 테러

WMD와 달리 테러를 주제로 한 Track 2 대화는 9·11 사태와 발리 폭탄 테러 이후 바로 개최되었고 개최횟수도 더 많다. 논의가 지속되는 기간도 2001년부터 2007년까지 상대적으로 긴 편이다.

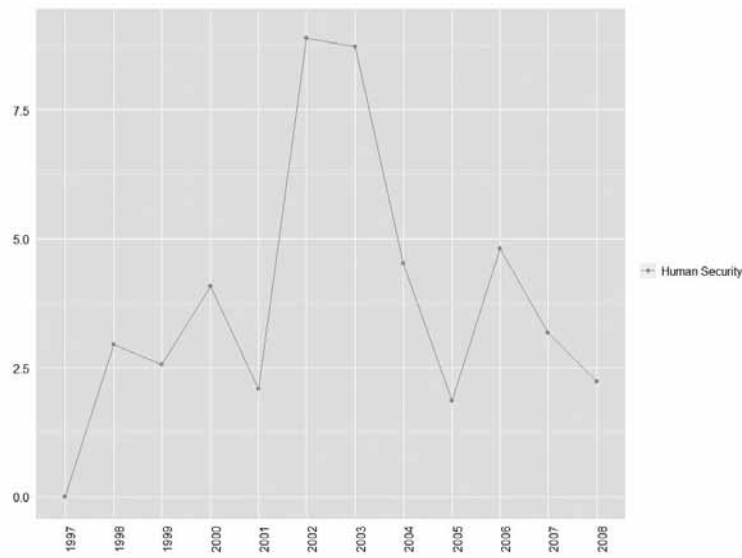


## 초국경 범죄

초국경 범죄란, 해적 행위·인신매매·마약밀수·돈세탁 등의 행위로서 비전통안보협력에서 중요하게 등장하는 주제이다. 의외로 1990년대에는 한 번도 다자대화가 열리지 않은 것으로 집계되었다.

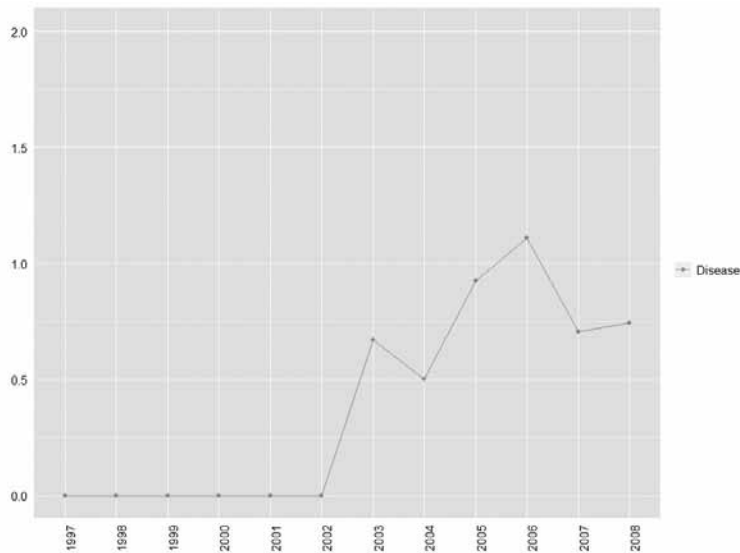


### 인간안보



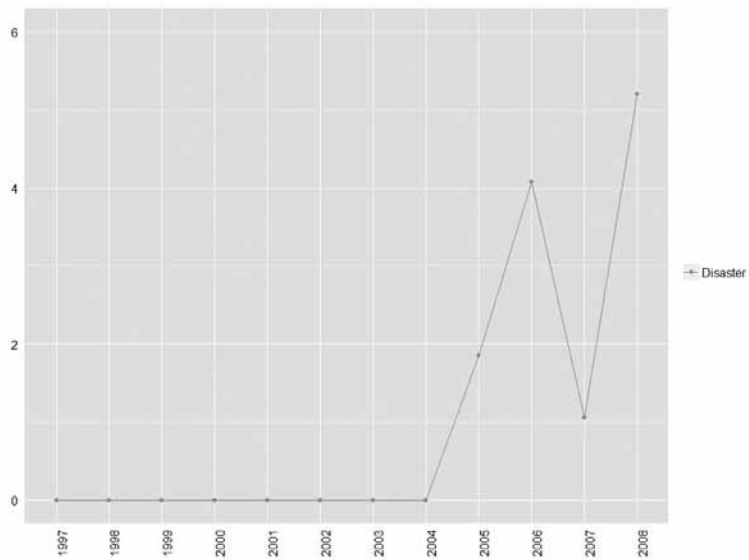
### 질병

질병은 인간안보의 하위 분야로 볼 수 있는데--이 경우 인간안보 관련 회의의 개최횟수는 앞의 차트에서 보는 것보다 더 늘어나게 된다--에이즈는 과거부터 있던 위협이지만 SARS나 조류독감은 2000년대 들어서 위협으로 등장하였다. 아래 차트는 2002년 말 SARS 사태가 발생하고 나서 신속하게 전염병에 관련된 Track 2 회의가 개최되었음을 보여준다.



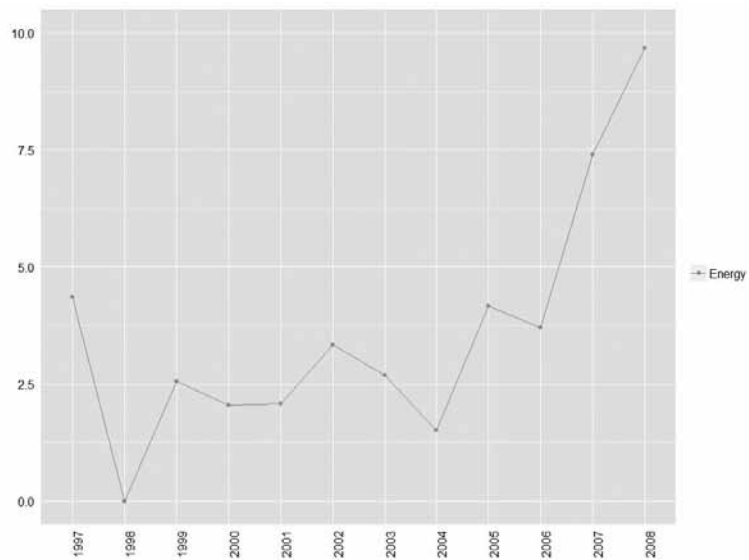
### 재난

재난대비, 재난구조, 재난협력은 다자안보협력에서 주목을 끌고 있는 문제이다. 아래 차트는 2004년 12월 26일 인도양 지진 쓰나미, 2008년 5월 중국 쓰촨 성 대지진을 계기로 재난 관련 Track 2 대화가 증가한 것을 보여준다.



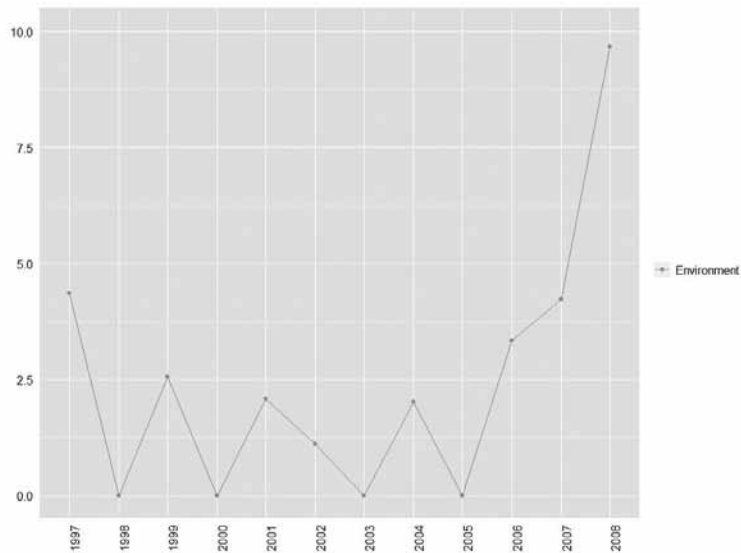
## 에너지

에너지는 저유가였던 1990년대 말에는 인기가 떨어지다가 유가가 오르면서 다시 관심 있는 주제가 되었다.



환경

지구온난화, 기후변화가 국제적인 화두로 등장하면서 아태지역에서도 환경문제가 Track 2 다자안보대화에 중요한 관심사로 등장하였다.



검색결과를 통해 살펴본 Track 2 다자안보대회는 전통적 안보문제보다는 비전통 안보문제를 많이 다루고 있으며, 그 당시의 현안--SARS, 테러, 재난사고, 고유가--에 대한 대응을 논의하기 위해 개최되는 경향이 발견되었다.

### Ⅲ. 아태지역 Track 2 대화의 평가

우리가 학술회의가 아니라 Track 2 대화에 관심을 갖는 이유는 Track 2 대화의 논의가 정부의 정책결정에 반영되어 보다 좋은 정책이 만들어지고 국제협력도 촉진되기를 기대하기 때문이다. 주된 문제의식이 지식의 발전이었다면 Track 2 대화의 분석보다는 학술회의나 학술지에 대한 분석을 하였을 것이다.

Track 2 대화는 다음과 같이 정책결정과 국제협력에 기여할 것으로 기대되고 있다.<sup>7</sup>

첫째로, 정부에 대한 조언이다. 정부에 대한 조언은 Track 2 대화의 중요한 기능으로, Track 2 대화가 정부가 지속적으로 관심을 가지기 힘든 장기적인 문제나 정부가 아직 대응할 준비가 되어 있지 않은 새로운 문제에 대해 논의할 때 가장 유용하다.

둘째로, Track 1 대화는 너무 새롭거나 민감해서 다루기 힘든 아이디어들을 창안하거나 검증하는 ‘실험실’ 역할을 할 수 있다.

셋째로, Track 2 대화는 Track 1 대화가 교착상태에 빠졌을 때 외교적 대안 통로(route)로 기능할 수 있다. 예컨대 지금의 한일관계처럼 공식적 양자 회담의 개최도 힘들고 양자 이슈의 토의도 힘든 경우, Track

---

<sup>7</sup> Ball, Desmond, and Brendan Taylor. 2006. "Reflections on the Track Two Process in the Asia-Pacific Region." in Soesastro, Hadi, et. al, eds., 『*Twenty Years of ASEAN ISIS: Origins, Evolution, and Challenges of Track Two Diplomacy*』. ASEAN ISIS 2006

2 다자대화를 이용해서 양자 접촉도 가능하고 협의곤란한 양자 이슈는 유보하고 협의가능한 다자적 이슈부터 논의 할 수도 있다.

넷째, 사회화(socializing; socialization) 기능으로 Track 2 대화를 통해서 상대방의 입장에 대한 이해를 넓히고 지역이나 국제적 규범에 대한 이해의 제고도 가능하다. 만약 북한이 Track 2 대화에 정기적으로 참가할 경우 지역이나 국제적 규범에 대한 북한의 이해를 높여 북한이 국제사회에 편입하는 데에 기여할 수 있을 것이다. 과거 베트남이 그랬고 중국도 그러한 경험이 있다.<sup>8</sup>

과연 아태지역 Track 2 대화는 이러한 기대에 부응하는 역할을 하고 있는가? 이에 대한 대답은 쉽지 않다. 아래에서는 DRM 데이터를 사용해서 ‘기계적인’ 방식으로 Track 2 대화의 유용성에 대하여 평가해 보고자 한다.

첫째로, 만약 앞의 주장처럼 Track 2 대화가 정부들이 지속적으로 관심을 가지기 힘든 장기적 문제나 정부가 아직 대응준비가 안되어 있는 새로운 문제를 논의할 때 가장 유용하다고 하면, ‘유용한’ Track 2 대화는 Track 1 대화보다 ‘먼저’ 중요한 안보문제를 논하고, Track 1 대화보다도 ‘오래’ 그 문제에 대해 논의할 가능성이 크다.

둘째로, Track 1 대화가 교착상태에 빠져있을 때 Track 2 대화가 대안 통로의 구실을 한다면, Track 1 대화보다 Track 2 대화에서 외교적인 난제가 논의되는 가능성이 클 것이다.

---

<sup>8</sup> Nguyen, Hung Son. 2015. "베트남의 Track 2 외교 경험: 북한에의 함의." 『JPI PeaceNet』 2015-12

셋째로, Track 2 대화의 사회화 기능에 대해서는 Track 1 대화와 Track 2 대화에 대한 북한 대표의 참가 횟수를 비교하는 것을 간접적으로 평가해 보고자 한다. 물론 사회화가 실제로 이루어지는지는 심층면담 등을 통하지 않고는 확인할 수 없는 사항이기 때문에 직접적인 검증은 불가능하다. 하지만 Track 2 대화에 참석한다면 국제사회의 규범을 익힐 수 있는 ‘기회’는 마련될 것이다.

Track 2 대화의 장단점이나 기여에 대한 평가는 Track 1 대화를 준거로 하게 되는 만큼 다음에서는 Track 1 대화의 현황과 추세에 관하여 알아보려고 한다.

### 〈역내 Track 1 대화의 개관〉

위에서 살펴본 Track 2 대화의 경우와 마찬가지로 1997년 하반기부터 2008년까지 개최된 Track 1 다자안보대화의 대주제나 부주제(conference theme) 중에서 다음의 주제어가 얼마나 발견되는지 검색하여 보았다.

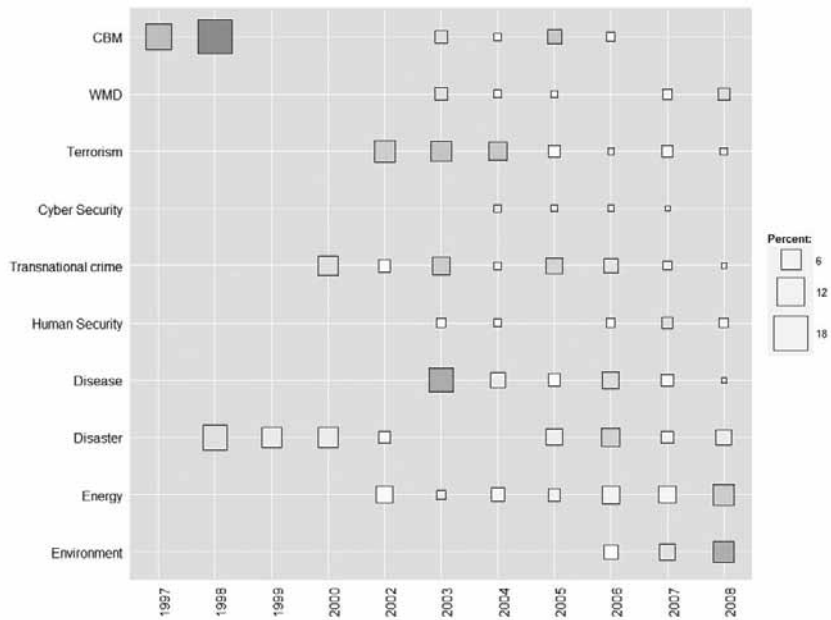
#### 검색 주제 (관련어 포함)

- 신뢰구축
- 대량살상무기/핵무기
- 테러
- 사이버안보
- 초국경(transnational) 범죄

- 인간안보
- 질병
- 재난
- 에너지
- 환경

아래는 연도별로 검색된 주제어에 관한 회의가 개최된 추이(퍼센티지는 그해에 개최된 Track 1 대화 총수 대비 해당 주제 회의 개최 횟수)를 시각적으로 보여주는 차트이다.

연도별 해당주제 관련 Track 1 대화 개최 추이



Track 2 대화에 대해 동일하게 분석한 결과를 담은 차트에 비교해 볼 때 차이점을 언급하면 다음과 같다.

첫째, Track 2 대화에서 빠졌던 신뢰구축과 사이버안보가 논의되었다. 대량살상무기/핵무기나 테러리즘은 Track 1, Track 2에서 비슷하게 논의되었다.

둘째, 인간안보는 Track 2 대화에 비해 Track 1 대화에서 적게 논의된 반면, 질병이나 재난에 대해서는 Track 1 대화에서 Track 2 대화보다 더 많이 논의하였다. 인간안보에 대한 논의가 많지 않은 이유는 각국 정부가 아직까지 인간안보 문제보다 전통적 안보문제에 더 관심을 갖기 때문인 것으로 보인다. 재난이나 질병에 대해서 Track 1 대화가 활발했던 이유는 각국 정부에게 재난이나 질병은 정책적 대응을 요하는 긴급한 문제였기 때문인 것으로 풀이된다.

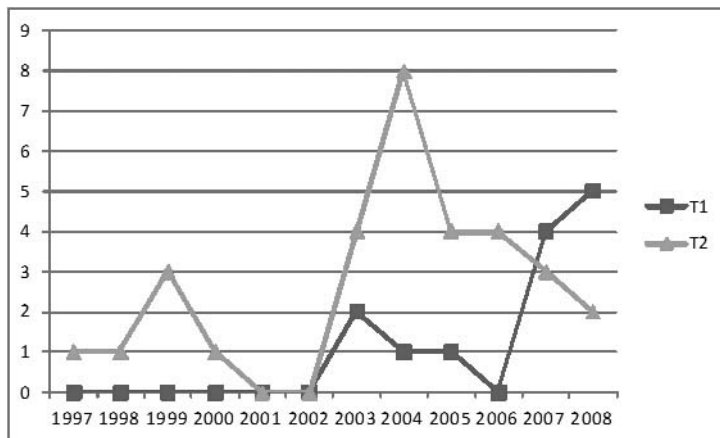
셋째, 에너지문제나 환경문제는 Track 1 대화에서보다는 Track 2 대화에서 중요한 주제인 것으로 나타났다.

### 〈Track 2 대화의 평가〉

첫째, Track 2 대화가 Track 1 대화보다 중요한 안보문제에 대하여 ‘먼저’ 그리고 더 ‘오래’ 논의하는가?

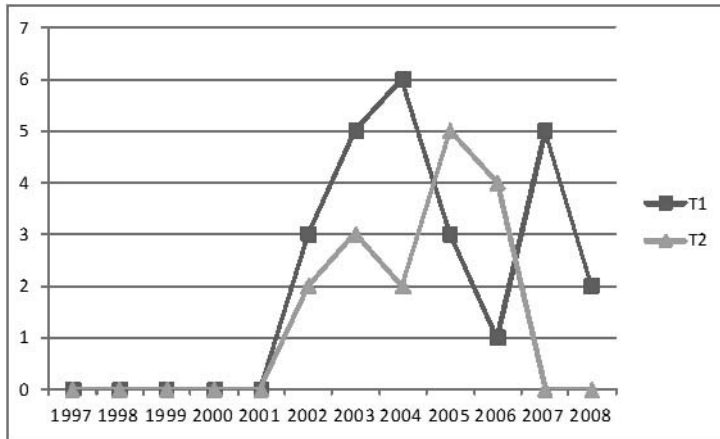
무엇이 중요한 안보문제인지에 대해서는 자의적으로 판단할 수 없기 때문에 Track 1 대화와 Track 2 대화에서 공통되는 문제에 관하여 대화가 개최되는 추이를 비교해 보았다.

#### 대량살상무기



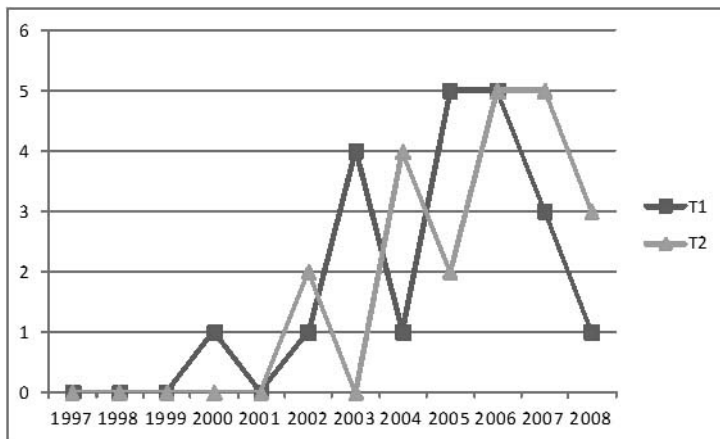
대량살상무기/핵무기의 위협은 새롭거나 잘 모르는 것이 아니므로 Track 2 대화가 Track 1 대화보다 ‘먼저’ 진행된 것이 특별한 의미가 있는 것으로 보기 어렵지만, 1997~2008년 기간으로 국한시켜 보면 1990년대 말에 Track 2 대화가 Track 1 대화를 일단 ‘선도’ 한 것은 보인다. 이라크의 대량살상무기가 국제사회의 문제가 되고 북한의 핵개발이 본격화되면서 Track 1과 Track2에서 공히 다자대화가 진행되었다.

테러리즘



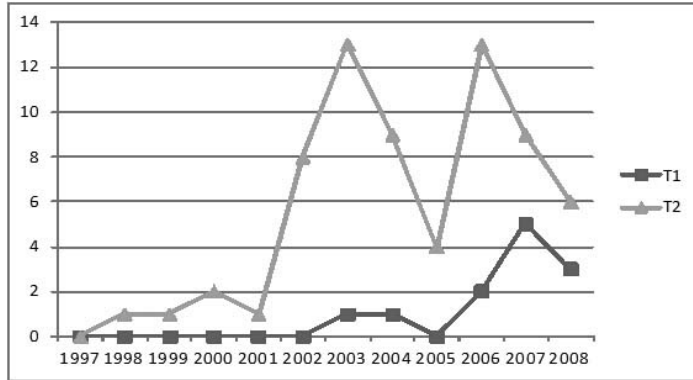
테러리즘에 대해서는 Track 2 대화가 Track 1 대화보다 ‘먼저’ 시작되었거나 더 ‘오래’ 계속되지 않았다.

초국경 범죄



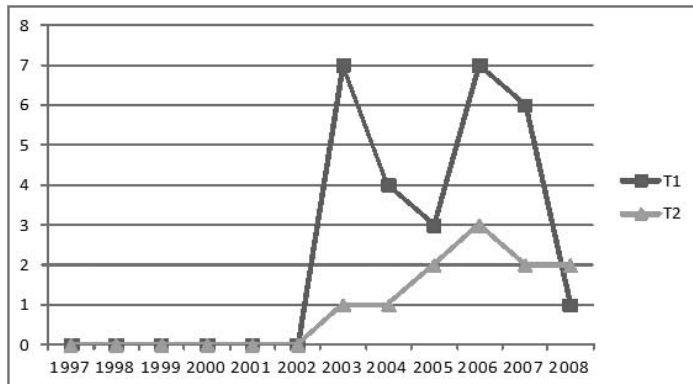
초국경 범죄 문제에 있어서 Track 2 대화가 Track 1 대화보다 ‘먼저’ 또는 ‘오래’ 진행되었다고 보기 힘들다.

인간안보



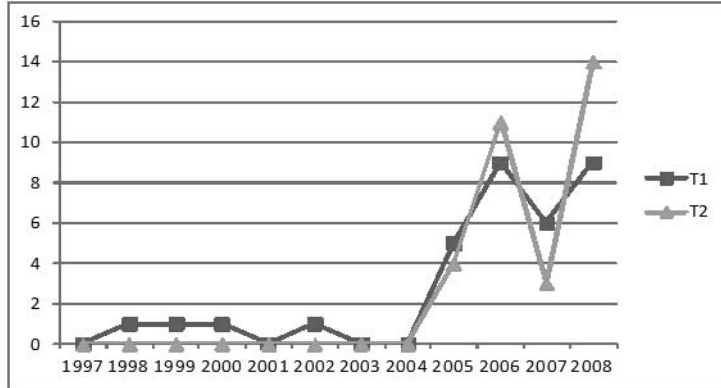
인간안보 문제에 있어서는 Track 2 대화가 Track 1 대화보다 ‘먼저’ 그리고 더 ‘오래’ 진행될 뿐 아니라 현저히 더 활발하다.

질병



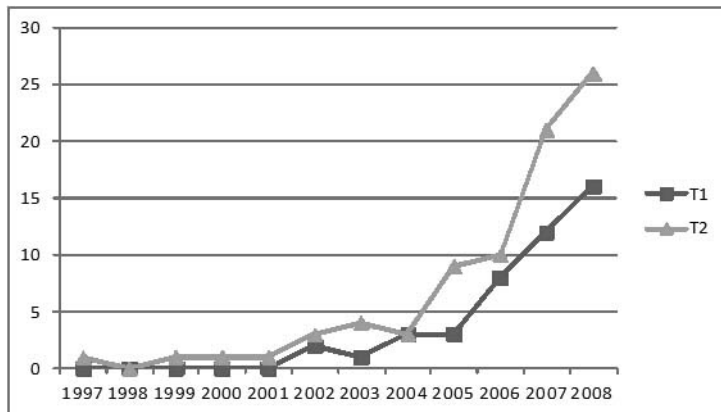
질병은 인간안보의 문제라고 볼 수 있기 때문에 Track 2 대화가 Track 1 대화를 선도하고 더 오래 지속될 것으로 기대해 볼 수 있으나 실제로는 SARS 사태를 기점으로 같이 시작되었으며, Track 1 대화가 Track 2 대화보다 활발하게 진행되다가 2008년에는 Track 2 대화 이하로 감소하였다

재난



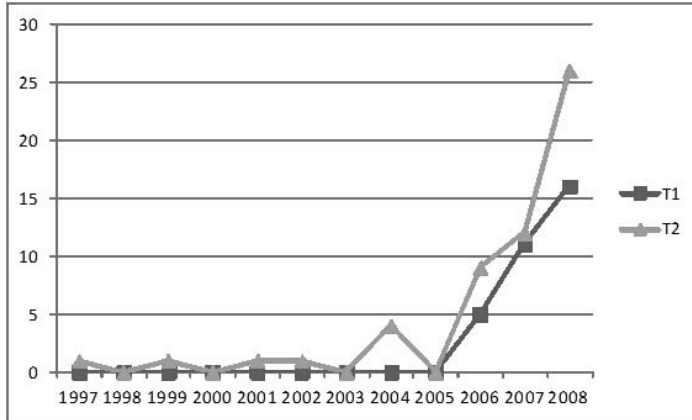
재난 문제에 관해서는 Track 2 대화가 있기 전부터 Track 1 대화가 활발하지는 않았지만 계속되고 있었고, 재난이 발생한 후부터는 Track 1 대화와 Track 2 대화가 별 차이를 보이지 않고 진행되었다.

에너지



에너지 분야에 있어서도 Track 1이나 Track 2나 커다란 차이를 보이지 않고 있다. 유가가 상승함에 따라 거의 비슷한 패턴으로 대화가 증가하였다.

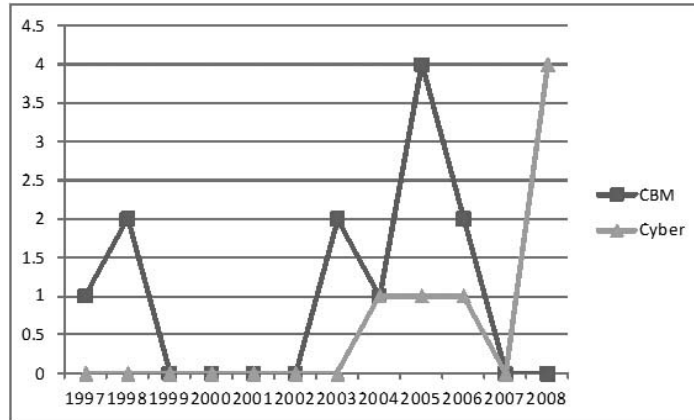
환경



비전통안보 문제인 환경에 대해서는 Track 2 대화가 Track 1 대화를 선도할 것 같지만 실제로는 커다란 차이가 없어 보인다. Track 1과 Track2에서 공히 다자대화가 증가하고 있는 것은 특기할만한 현상이다.

인간안보에 있어서는 Track 2 대화가 Track 1 대화보다 먼저, 오래, 그리고 활발히 진행되고 있는 것이 사실이나, 그 외의 문제에 있어서는 Track 2 대화가 Track 1 대화를 선도하거나 더 장기적으로 지속된다고 볼 근거가 없었다. 오히려 사이버 안보와 같이 새로운 문제에 대해서 Track 2 차원에서는 논의가 없었고, 신뢰구축에 관해서도 논의가 없었기 때문에 새로운 이슈나 다자협력의 본질적인 이슈에 관해 Track 2 대화가 Track 1 대화를 못 따르고 있다는 결론도 부당해 보이지 않는다.

### 신뢰구축과 사이버 안보에 관한 Track 1 대화



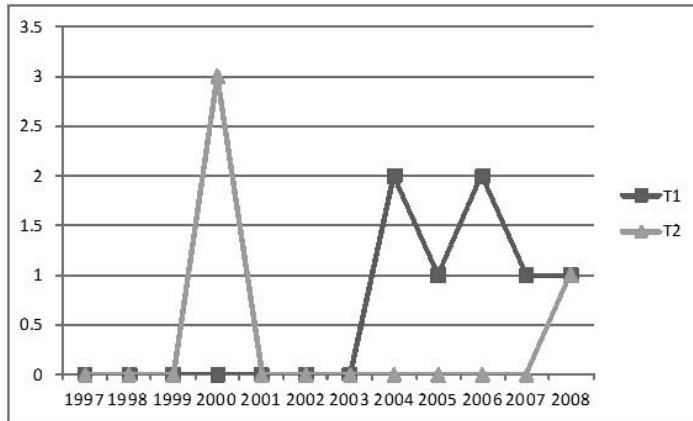
Track 2 대화의 활동은 재정지원에 의존하는 경우가 대부분이기 때문에 1997~2008년 기간 중 Track 2 대화가 선행적이지 못하고 지속적이지 못한 것을 Track 2 대화 자체의 문제라고 보는 것은 공정하지 못하다. 특히, 1997년 IMF 위기로 인해서 2000년대 초까지 재정적 여건이 나빴을 가능성이 있다. 역사적 가정이지만, 만약 금융위기가 없었다면 Track 2 대화가 선행적이고 지속적이었을 수도 있을 것이라고 생각할 수도 있다.

### 둘째, Track 2 대화가 Track 1 대화보다 외교적 난제를 많이 논의하는가?

Track 2 대화가 선행적이거나 지속적이지 못하더라도 Track 1 대화에서 다루기 힘든 어려운 이슈를 Track 2 대화에서 다룬다면 의미가 있을 것이다.

이 가능성을 테스트하기 위하여 Track 1 과 Track 2 다자안보대화의 대주제나 부주제(conference theme) 중에서 다음의 주제어가 얼마나 발견되는지 검색하여 보았다.

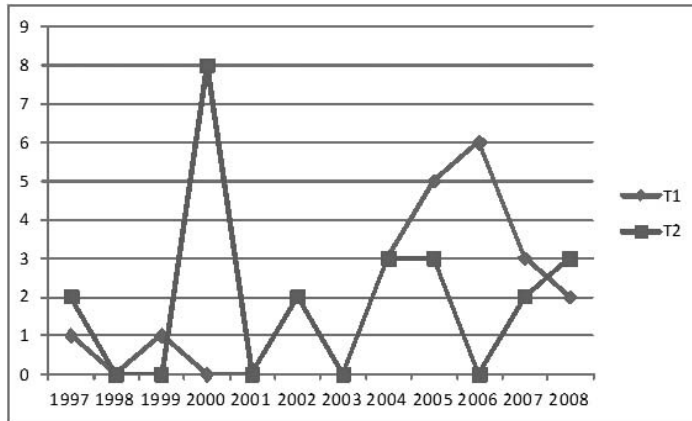
남중국해 관련 다자대화



남중국해는 각국의 주장이 충돌하는 곳이기 때문에 다자안보대화에서 논의가 되기 쉽지 않은 주제이다. 1997~2008년 기간 중 7개의 Track 1 대화와 4개의 Track 2 대화가 남중국해를 주제로 하였다. 7:4의 차이를 근거로 Track 1 대화가 Track 2 대화보다 외교적 난제를 더 많이 또는 더 잘 다룰 수 있다고 주장하기에는 그 차이가 크지 못하다.

남중국해 문제를 회의의 주제(conference theme)로까지 삼을 정도 크게 다루지 않더라도 세부의제 중 하나로 다루는 것은 어렵지 않을 것이다. 따라서 회의주제뿐만 아니라 세부의제도 함께 포함하여 다시 검색하였다. 어떤 회의의 경우는 세부의제가 입력되어 있지 않은 경우도 있고, 대주제가 남중국해일 경우에는 세부의제도 남중국해일 경우가 많으므로 한 회의가 중복적인 검색결과를 낼 수도 있다. 이런 점에서 검색결과에 대한 조심스러운 해석이 필요하다.

## 남중국해 관련 다자대화(세부의제 포함 검색)

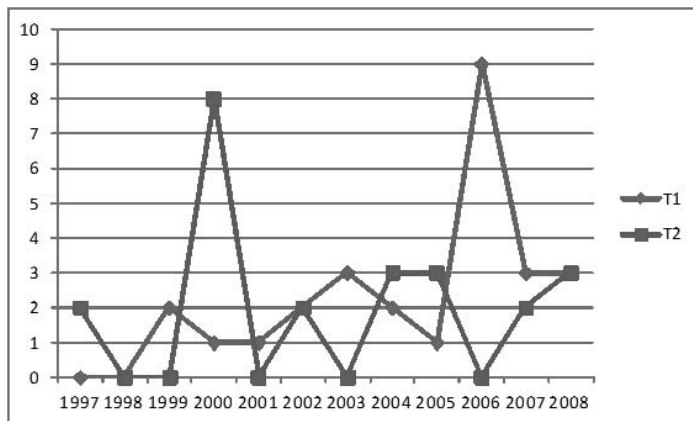


Track 1 대화와 Track 2 대화에서 남중국해 문제를 다룬 횟수는 각기 총 23회로 동일하게 집계되었다. 하지만 남중국해를 다룬 회의의 분포는 달랐다. Track 2 대화의 경우 2000년에 남중국해를 다룬 경우가 8회(Track 1 대화의 경우 0회)이르는 등 초기에 발했던 반면에 Track 1 대화에서는 2006년에 남중국해를 다룬 대화가 총 6회가 개최되는 등 뒤로 가면서 논의가 활발해졌다. 흥미롭게도 남중국해에 대한 Track 2 대화가 가장 활발한 해에는 Track 1 대화가 없었으며(2000년), Track 1 대화가 가장 활발했던 해에는 Track 2 대화가 없었다(2006년).

이상의 결과를 종합해 보면 첫째, Track 2 대화가 Track 1 대화에 비해서 민감한 문제를 더 잘 다룰 수 있다고 보기는 힘들다. Track 1 대화에서 남중국해가 회의의 대주제로서 더 많이 다루어졌고, 남중국해가 회의 세부의제로서 다루어진 횟수는 Track 1 대화와 Track 2 대화가 똑같다. 그러나 중요한 점은 Track 2 대화에서 남중국해 문제를 먼저 다루었다는 사실이다. 남중국해 사례 하나만으로 일반화할 수는 없지만, Track 2 대화가 Track 1 대화에 비해 민감한 사안을 반드시 더 ‘많이’ 다루지는 않더라도 더 ‘먼저’ 다룰 수 있을 수 있다는 가설의 도출은 가능해 보인다.

### 중국과 대만의 동시참가

Track 2 대화가 선행적이거나 지속적이지 못하고, 외교적 난제를 다루는데 더 적합하지 못하더라도 만약 Track 2 대화가 다른 venue에서 만나기 힘든 정부대표들이 함께 할 수 있는 ‘외교적 대안 통로’의 역할을 수행한다면 의미가 있을 것이다. 이 가능성을 테스트하기 위하여 중국의 참가자와 대만의 참가자가 동시에 참가하는 경우가 Track 1 대화와 Track 2 대화 중 어디에 더 많은지 비교했다. 이 테스트는 이전과 달리 대화의 주제나 의제와 상관없이 참가자 정보만을 기준으로 검색하였다. 양안 문제와 관련 없는 다자안보대화라도 그 sideline에서 중국과 대만 참가자가 만날 수 있다면 ‘외교적 대안 통로’의 역할을 수행하는 것이기 때문이다. 참가자 정보가 누락된 경우가 많기 때문에 검색결과의 정확성에 대해서는 보수적으로 평가할 필요가 있다.



검색결과에 따르면 중국과 대만 참가자가 동시에 참석한 경우는 Track 2 보다는 Track 1 대화에 많았다(Track 1 대화 27회 vs. Track 2 대화 23회). 하지만 꼭 횟수가 중요한 것은 아니다. ‘대안적 외교 통로’의 가치는 Track 1 대화가 어려울 때 그 공백을 메워주는 데에 있다. 위의 차트에 의하면 Track 2 대화가 어느 정도 그런 기능을 수행하는 것처럼 보인다. 2000년대 초반 중국과 대만의 참가자가 동시에 참석하는 Track 1 대화가 저조할 때 Track 2 대화는 제일 활발하였으며, Track 1 대화가 고점에 오른 2006년에는 Track 2 대화는 0회였다. 물론 실제로

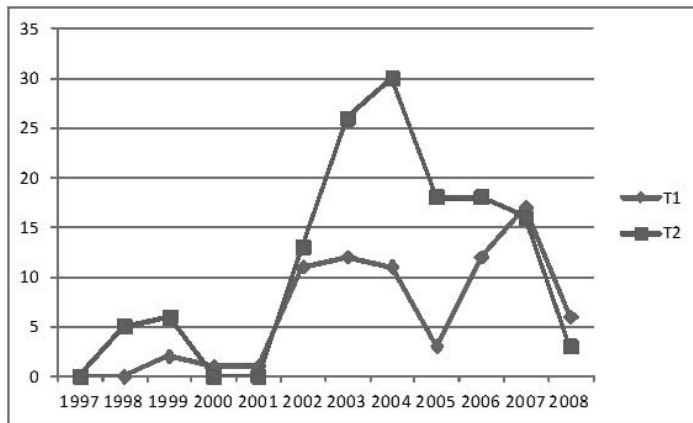
누가 무슨 사안에 대해서 어떤 얘기를 나누었는지에 대한 추가적인 정보가 없다면 이러한 가능성은 가설의 단계를 벗어날 수 없을 것이다.

남중국해를 대주제나 세부의제로 한 Track 1, Track 2 다자안보대화에 대한 비교분석과 중국과 대만의 대표가 동시 참가한 Track 1, Track 2 다자안보대화에 대한 비교분석만으로 Track 2 대화의 유용성에 대한 확실한 검증이나 일반화는 불가능하다.

**셋째, Track 2 대화가 Track 1 대화에 비해 북한대표의 사회화에 더 많이 기여하는가?**

앞에서도 언급하였지만, Track 2 대화의 참석을 통해서 북한대표가 국제사회의 규범에 대해 사회화(socialization)가 되는지는 심층면접을 통하지 않고는 확인이 불가능한 사항이다. 여기서는 단지 Track 1 대화와 Track 2 대화에 북한 대표가 참가하는 횟수만을 비교하고자 한다. 대화에 참가함으로써 사회화가 되는지 안 되는지는 확인이 불가능하지만, 대화에 참가하는 것이 국제사회의 규범에 대한 사회화의 ‘기회’가 될 수 있는 것은 사실이다. 만약 Track 2 대화가 북한의 사회화에 기여한다면 Track 2 대화에 북한대표가 참가하여야 할 것이다.

하지만 앞에서 언급된 것처럼 참가자에 관한 정보는 입력되어 있는 경우도 있고 아닌 경우도 있기 때문에 검색결과와 확실성에 대해서는 조심스러운 판단이 필요하다.



1997~2008년 기간 중 북한대표는 Track 1 대화에는 총 76회, Track 2 대화에는 총 135회 참석한 것으로 집계되었다. 즉, Track 2 대화에 참석하는 횟수가 Track 1 대화에 참석하는 횟수에 거의 2배에 근접한다. 따라서 Track 1 대화에 비교한 상대적인 의미에서 Track 2 대화가 북한의 사회화 기회를 더 많이 제공한다고 할 수 있다.

한편 Track 2 대화와 Track 1 대화에 참가하는 패턴에는 큰 차이가 없었다. Track 1 대화에 참석이 증가 할 때 Track 2 대화의 참석이 증가 하고, Track 1 대화에 대한 참석이 감소 할 때 Track 2 대화에 대한 참석도 감소했다. 이러한 참석 패턴이 시사하는 바는 북한의 경우 Track 2 대화가 ‘대안적 외교 통로’의 역할을 잘 수행하지 못한다는 것이다. 만약 Track 2 대화가 대안적 외교 통로로서 기능을 하려면 Track 1 대화가 저조할 때 Track 2 대화가 활발해져야 한다.

## IV. (그레도) Track 2 다자안보대화가 필요한 동북아

### 평가의 요약

DRM 자료의 분석을 통한 Track 2 대화의 평가결과는 아래와 같이 정리할 수 있다.

첫째, 인간안보에 있어서는 Track 2 대화가 Track 1 대화보다 먼저, 오래, 그리고 활발히 진행되고 있는 것이 사실이나 그 외의 문제에 있어서는 Track 2 대화가 Track 1 대화를 선도하거나 더 장기적으로 지속된다고 볼 근거가 없었다. 오히려 사이버 안보와 같이 새로운 문제에 대한 Track 2 차원에서의 논의가 없었다.

둘째, 남중국해를 주제로 한 대화를 기준으로 할 때, Track 2 대화가 Track 1 대화에 비해서 민감한 문제를 더 잘 다룰 수 있다고 보기 힘들다. Track 1 대화에서 남중국해가 회의 대주제로서 더 많이 다루어졌고, 남중국해가 회의 세부의제로서는 다루어진 횟수는 Track 1 대화와 Track 2 대화가 똑같다. 중요한 시사점은 Track 2 대화에서 남중국해 문제를 먼저 다루었다는 사실이다. 남중국해 사례 하나만으로 일반화할 수는 없지만, Track 2 대화가 Track 1 대화에 비해 민감한 사안을 반드시 더 ‘많이’ 다루지는 않더라도 더 ‘먼저’ 다룰 수 있을 수 있다는 가설의 도출은 가능해 보인다.

셋째, ‘대안적 외교 통로’로서 Track 2 대화의 가치와 관련하여, 중국과 대만 참가자가 동시에 참석한 경우는 Track 2 보다는 Track 1 대화에 많았다 하지만 ‘대안적 외교 통로’의 가치는 Track 1 대화가 어려울 때 그 공백을 메워주는 것에

있는데, Track 2 대화가 어느 정도 그런 기능을 수행하는 것처럼 보인다. 2000년대 초반 중국과 대만의 참가자가 동시에 참석하는 Track 1 대화가 저조할 때 Track 2 대화는 제일 활발하였으며, Track 1 대화가 고점에 오른 2006년에는 Track 2 대화는 0회였다.

넷째, '사회화' 기능과 관련하여 1997~2008년 기간 중 북한대표는 Track 1 대화에는 총 76회, Track 2 대화에는 총 135회 참석한 것으로 집계되었다. 즉, Track 2 대화에 참석하는 횟수가 Track 1 대화에 참석하는 횟수에 거의 2배에 근접한다. 따라서 Track 1 대화에 비교했을 때 Track 2 대화가 북한의 사회화 기회를 더 많이 제공한다고 할 수 있다.

이러한 평가를 볼 때, Track 2 대화의 중요성이나 역할은 Track 2 대화의 옹호자들의 주장보다는 못 미친다는 결론을 내릴 수 있다. 하지만 Track 2 대화가 talk shop에 불과하다고 지적해온 비판자들의 주장보다는 유용성이 있다. Track 2 대화는 민감한 문제를 먼저 다루기도 하고, 대안적 외교 통로로서 기능할 수도 있으며, 국제규범에 대한 사회화 기회를 제공하기도 한다. 아울러 인간 안보에 관해서는 Track 1 대화를 선도한다고 볼 수 있다. 따라서 Track 1 대화와 Track 2 대화 간 시너지가 창출될 경우 정책의 질도 향상되고 국제협력도 증진될 수 있을 것이다.

언뜻 사소해 보일 수도 있는 Track 2 대화의 이런 장점에 대해 주의를 기울이고 기대를 걸게 되는 이유는 그동안 동북아의 평화와 안보를 지켜온 제도와 과정들이 한계를 보이고 있어 기존의 패러다임을 보완 및 대체할 수 있는 다자안보협력을 촉진시키기 어렵기 때문이다.

### 한계를 보이고 있는 동북아의 안보 패러다임

한국전쟁 이후 동북아에서의 ‘긴 평화(long peace)’는 각국의 일방적 조치(군비증강)와 양자적 협력(군사동맹)을 통하여 유지되었다. 소규모 도발이나 호전적인 언사는 있었지만, 남북한이나 동북아 국가들 사이 대규모 무력충돌없이 반세기 이상을 지내왔다. 그런데 ‘긴 평화’를 가능하게 한 일방적 조치와 양자적 협력이 이제는 한계를 노출하고 있다. 한미동맹은 그동안 북한의 재래식 공격을 억지하는 데에 효과적이었으나, 핵공격이나 사이버 공격 등 새로운 위협을 억지하는 데에는 그 효과가 제한적이다. 우선 사이버 공간은 한미상호방위조약이 적용되는 영역이 아니며, 최근 미국 소니 픽처스 해킹에서 볼 수 있듯 미국 내 타깃까지도 북한의 사이버 공격 대상이 되고 있는 상황이다. 핵위협은 경우 북한이 ICBM으로 미국의 본토를 타격할 수 있는 능력을 갖추게 될 경우, 그 동안 미국이 한국에 대해 제공하였던 핵우산의 신뢰성에 커다란 타격을 주게 될 것이다. 북한은 미국에게 유사시 한반도에 미군이 개입하면 미국 본토를 타격할 것이라고 위협할 수 있을 것이며, 이 경우 미국은 핵우산을 제공하는 데에 주저할 가능성이 있다. 미국이 실제로 핵우산을 제공하려고 하더라도 만약 북한이 미국은 핵우산을 제공하지 않을 것이라고 오판을 하게 되면 결과적으로 핵우산이 주는 억지력은 떨어지게 된다. 한편 한미동맹을 통해서도 우리가 원하는 북한의 비핵화나 북한의 체제변화를 유도하는 것은 어려워 보인다. 지금까지 북한의 행태를 볼 때, 한미동맹이 강화될수록 북한은 그에 대응하여 핵무장과 체제의 강화를 꾀할 가능성이 크기 때문이다. 한계를 보이고 있는 것은 한미동맹뿐만이 아니다. 미일동맹은 물론 북중동맹조차 한계를 보이고 있다. 북한은 동맹국인 중국의 반대에도 불구하고 핵무기를 개발하였고, 이제는 중국에 대해서도 은근히 자신의 핵능력을 과시하고 있다.

이렇듯 군비증강이나 군사동맹에 의존한 기존의 안보 제도와 전략은 본래의 역할을 수행하는데 한계를 보이고 있으며 미중 간 세력전이와 중일 간 영토갈등이 심화되고, 남북간 대립이 계속되는 와중에서 ‘안보의 딜레마’를 심화시키고 불신을 낳아 동북아 지역 불안정을 가중시키는 부작용을 나타낼 수 있다. 이러한 맥락에서

기존의 안보 패러다임을 보완하거나 대체할 수 있는 대안으로 ‘다자안보협력’이 최근 부각되고 있다.

### Track 2 대화와 동북아 다자안보협력

다자안보협력은 진전시켜야 하겠지만 동북아에서는 최근 역내 양자관계가 급격히 악화되었다. 우선 영토문제와 과거사 문제로 한일, 중일 양자관계가 경색되어 있고, 미중, 미러 양자관계도 여러 가지 이유로 마찰이 발생하고 있다. 남북 관계, 미북 관계가 어려운 것은 굳이 언급할 필요도 없다. 이러한 상황을 보고 어떤 외국 학자가 동북아의 외교는 “역기능적(dysfunctional)”이라는 진단을 내렸는데 다수가 공감할 수 있는 평가이다.<sup>9</sup> 이러한 상태에서 정부대표들이 모여 다자안보협력을 논하는 것은 쉽지 않다. 동북아는 원래 다자협력의 전통이 약하였는데 다자안보 분야에서 다자협력은 특히 어렵다. 6자회담은 지금까지의 다자안보협력 시도 중 가장 성공적이라고 할 수 있는데 중단된 지 수년이 되었고, 목표로 한 북한의 비핵화는커녕 북한의 핵전력만 강화되었다.

공식적 외교관계의 역기능성과 다자안보협력 전통의 취약성을 고려할 때, 처음부터 정부대표들이 만나서 협력에 합의를 하고 곧 바로 실천하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 처음에는 민간인과 사적 자격으로 참석하는 정부 인사들이 모여서 대화부터하고 합의나 실천은 때가 올 때까지 미루는 것이 바람직하다. 처음부터 ‘말’ 보다 ‘행동’을 앞세우거나 ‘말’ 과 ‘행동’을 동시에 진행하는 것은 현실성이 없다. Track 2 대화는 말을 앞세운다는 단점이 있으나 다른 한편으로는 행동을 서두르지 않는다는 장점이 있다.

동북아에서 다자안보협력의 실현하기 위해서는 다자안보대화를 증진할 필요가 있으며 Track 1 대화뿐만 아니라 Track 2 대화를 증진하는 것이 필요하다.

<sup>9</sup> Nguyen, Hung Son. 2015. "베트남의 Track 2 외교 경험: 북한에의 합의." 『JPI PeaceNet』 2015-12

동북아평화협력구상은 정부 공식외교와 더불어 Track 2 대화를 촉진하고 민간전문가를 포용하려는 노력이 필요하다.

## 참고문헌

- 배금찬. 1993. “ASEAN의 아태지역 다자안보구상과 전망.” 『동남아시아연구』 2권 2호
- 이서항. 1993. “동북아 다자간 안보대화·협력의 모색: 한국의 입장.” 『지역연구논총』
1997. “동북아 다자안보 대화의 현황과 전망.” 『주요국제문제분석』
2005. “동아시아 다자간 안보협력체: 실태분석과 평가.” 한용섭 외 『동아시아 안보공동체』, 나남출판
- 발간년도 미상. “NEACD 추진실태 및 향후 전망.”
- 이재현. 2014. “CSCAP과 아태 지역 안보협력: 평가와 함의.” 『JPI 정책포럼』 2014-24
- 한인택. “동남아 Track 2 외교의 경험과 동북아에의 함의: ASEAN ISIS의 역할을 중심으로.” 『JPI 정책포럼』 2014-22
- Ball, Desmond, and Brendan Taylor. 2006. “Reflections on the Track Two Process in the Asia-Pacific Region,” in Soesastro, Hadi, et. al. eds., 『Twenty Years of ASEAN ISIS: Origins, Evolution, and Challenges of Track Two Diplomacy』. ASEAN ISIS 2006
- Ball, Desmond, and Kwa Chong Guan. 2010. *Assessing Track 2 Diplomacy in the Asia-Pacific Region: A CSCAP Reader*. Singapore: Booksmith.
- Beeson, Mark. 2015. “동북아의 역기능적 외교.” 『JPI PeaceNet』 2015-5
- Hernandez, Carolina. 2014. “민간전문가(Track 2) 외교의 재조명.” 『JPI PeaceNet』 2014-43

Nguyen, Hung Son. 2015. “베트남의 Track 2 외교 경험: 북한에의 함의.” 『*JPI PeaceNet*』 2015-12

Yeo, Lay Hwee. 2015. “Track 2 외교와 다자안보협력: 싱가포르의 시각.” 『*JPI PeaceNet*』 2015-09

Dialogue and Research Monitor 출처: <http://www.jcie.or.jp/drm/>

KH Coder 출처: <http://khc.sourceforge.net/en/>

### Security Dialogues in the Asia–Pacific: Analysis and Significance

Existing security strategies and institutions in Northeast Asia are becoming increasingly ineffective. Multilateral security cooperation is a promising alternative to existing security arrangements, as it has the potential to complement and even replace them. It is, however, difficult to launch multilateral security cooperation in Northeast Asia right away. If the experience of Europe and Southeast Asia is any guide, active multilateral security dialogues precede multilateral security cooperation.

In this study, Track 1 security dialogues and Track 2 dialogues in the Asia–Pacific have been compared using the Dialogue and Research Monitor dataset. Analysis showed that the role and contributions of Track 2 dialogues may be lesser than some of their proponents have argued. Nevertheless, Track 2 dialogues are more than just ‘talk shops’ unlike their critics have argued. Track 2 dialogues addressed sensitive issues before Track 2 dialogues did, functioned as an alternative diplomatic route when official diplomacy was deadlocked, and helped participants to socialize in global norms, for instance. Also important, Track 2 dialogues guided Track 1 dialogues in the area of human security. If we can create synergy between Track 1 dialogues and Track 2 dialogues, we can improve the quality of policies as well as promote international cooperation. It is therefore important to promote Track 2 dialogues as well as Track 1 dialogues.

**Keywords:** Multilateral security cooperation, Track 1 dialogues, Track 2 dialogues, Dialogue and Research Monitor