

몽골을 활용한 동북아시아 공동체 구상 - ‘헬싱키 프로세스의 초기 결정요건’ 분석을 중심으로 -

신동규, 심다형

(한양대 국제학대학원 중국학과 석사과정)

I. 서론

1. 연구의 목적 및 기존연구
2. 이론적 분석 틀

II. 헬싱키 프로세스의 초기 결정요건

1. 국제환경
2. 힘의 분배
3. 가치체계
4. 이해관계
5. 기술적 진보
6. 국내압력

III. ‘울란바토르 프로세스’의 초기요건 분석

1. 국제환경
2. 힘의 분배
3. 가치체계
4. 이해관계
5. 기술적 진보
6. 국내압력

IV. 동북아시아 다자안보공동체 구상

1. 헬싱키-‘울란바토르’ 프로세스 비교
2. 동북아시아 다자안보공동체 형성을 위한 구상

V. 결론

초 록

본 연구는 헬싱키 프로세스의 초기 결정요건을 이론적 토대로 하여, 이것이 동북아시아의 정세와 가칭 ‘울란바토르 프로세스’에서도 적용가능한지에 대해 검증하였다.

이를 위해 첫째, 국가간 통합과 협력에 영향을 미치는 주요 결정요건들을 중심으로 가설을 세우고 헬싱키 프로세스의 초기 단계에서 협의의 결정적인 요건을 검증하였다. 둘째, 이 결정요건들을 현재의 동북아시아 안보환경에 적용하여 20세기 유럽의 경우와 비교하였다. 셋째, 유럽의 헬싱키 프로세스는 동북아시아의 현 국제환경과 비교해 보았을 때, 4가지 요건이 현저히 낮은 협의 가능성을 도출하였다. 마지막으로 낮은 협의 가능성을 극복하기 위해, 본 연구가 제시한 몽골을 활용한 4가지 초기요건을 바탕으로 동북아시아 다자안보공동체를 구상하였다.

본 연구는 의의는 몽골의 ‘울란바토르’를 동북아공동체의 ‘헬싱키’로 활용할 수 있다는 것을 제시함에 있다. 초기 결정요건으로는 몽골의 정치적 중립 지향성, 비핵지대를 선포, 영토분쟁의 소지 낮음, 체제전환국이라는 점을 제시하였다.

연구의 한계점으로는 영어와 중국어를 제외한 기타 외국어에 대한 이해부족으로 2차 자료에 주로 의존했으며, 광범위한 연구 분야와 급변하는 세계정세로 인해 보다 심도 있는 분석이 이루어지지 못했다는 점이 있다.

I. 서론

1. 연구의 목적 및 기존연구

본 연구의 목적은 헬싱키 프로세스¹의 초기 자격요건을 분석적으로 접근하여, 가칭 ‘울란바토르 프로세스’가 동북아시아 지역내 평화를 위해 기여할 수 있을 것인지에 대해 고찰해보는 데 있다.

헬싱키 프로세스는 1980년 대 말에 유럽에서 냉전구조를 극복하는데 기여하였으며, 독일의 통일을 가능하게 한 것으로 평가되고 있다.² 그렇기 때문에 헬싱키 프로세스를 통한 유럽의 경험이 동북아시아 국가 간 협력 및 통합의 필요성에 적용 가능한가에 대한 다양한 연구와 제안이 꾸준히 이루어져 왔다. 예로 미국은 2004년 북한 인권법을 채택하면서 헬싱키 프로세스의 경험을 명시적으로 언급한 바가 있으며(허만호, 2008), 노무현 대통령은 1997년 헬싱키 프로세스와 유사한 동북아 다자안보협력 프로세스를 ‘제주 프로세스’라는 이름으로 제안한 바가 있다. 하지만 기존의 동북아시아 공동체에 대한 연구는 자국중심의³ 또는 강대국 중심의⁴ 다자안보공동체 형성에 관한 내용이 주를 이루었다. 또한 헬싱키의 중립국적인 요소가 다자안보공동체 형성에 미친 영향에 대한 연구가 부족하였다.

이에 본 연구는 대외경제정책연구원의 “신아시아 시대 한국과 몽골의 전략적 협력방안”(이재영 외, 2010)에서 몽골이 장차 동아시아 역내 안보를 위한 아시아의 ‘헬싱키’로 부상할 가능성이 있기 때문에 한국의 중요한 다자안보벨트 지역을 위한 협력 대상국으로서의 중요성이 높은 국가이다“라고 한 주장⁵으로부터 과연 몽골의 울란바토르가 20세기 핀란드가 가

1 헬싱키 프로세스는 1972년 11월 22일, 미국과 캐나다를 포함한 35개 유럽 국가들이 헬싱키 근교 디폴리에서 최초로 다자간 준비회의를 시작하였다. 이는 1975년 8월 1일, 유럽안보협력회의(CSCE)의 기본문서인 헬싱키 최종협약을 채택함으로써 시작된 범유럽 다자안보협력 과정을 의미한다.(서보혁, “헬싱키 틀(Helsinki Framework)의 성립과정 연구: 미국, 소련, 서유럽의 전략적 삼각관계를 중심으로” 경남대학교 극동문제연구소, 2009년, p. 2)

2 홍기준, “헬싱키 프로세스의 초기조건과 동북아 다자안보협력”, 통일문제연구, 2009, p. 44.

3 한국이 제안하는 다자안보공동체는 제주도를 활용하여 연구되어졌다. 특히, 제주 프로세스는 2007년 8월 23일 “동북아의 평화와 번영-유럽경험의 탐색”이라는 주제 하에 개최된 제4회 제주평화포럼에서 ‘제주 평화선언문’이 채택되면서 공식적으로 가시화되었다. 이 포럼에서 발표된 논문으로는 진행남, “제주 프로세스와 대북정책”, 제주평화연구원 (편), 「제주 프로세스와 동북아 평화 번영」 제주: 제주평화연구원, 2008; 박인휘, “제주 프로세스: 실현가능성과 주요 과제”, 최중진, “동북아 다자협력의 특성과 유형: 제주 프로세스 현실화를 위한함의” 등이 있다.

4 일본을 중심으로 한 사전 연구는 다니구치 마코토 저, 김종걸, 김문정 역, 『동아시아 공동체』, 울력, 2007이 있다. 이 책에서는 동아시아 경제공동체 성립을 위해서는 일본이 적극적이고 구체적인 공헌을 해야 한다고 밝히는데, 이것은 환경, 에너지, 농업, 금융 분야를 중심으로 한 협력을 제시하고 있다.

5 안보문제가 첨예화된 동북아시아에서는 공동체가 요원 하지만 몽골의 수도 울란바토르가 핀란드의 수도 헬싱키와 유사한 국제 교섭을 수행하기 위한 중심지 역할을 할 수 있다는 주요 논거는 몽골의 대외정책이 중립적 성격을 띠고 있고, 동북아와 중앙아시아의 안보문제에 관한 교섭에서 중재자로 나설 수 있는 가능성이 있다는 점에 있다.(이재영 외, “신아시아시대 한국과 몽골의 전략적 협력방안”, 대외경제정책연구원, 2010, p.

졌던 초기요건을 가지고 있는가를 검증하고자 했으며, 나아가 '울란바토르 프로세스'를 통한 동북아 다자안보공동체를 구상하고자 한다. 이를 위해서 20세기 유럽의 정세와 핀란드의 헬싱키가 가졌던 다자안보공동체 형성의 초기요건을 현재의 동북아 정세에 적용·비교 분석하였고, 이것을 통해 도출한 내용을 토대로 몽골의 울란바토르를 활용한 다자안보공동체 형성의 초기요건을 새롭게 제시하였다.

본 연구는 핀란드의 중립국적 요소와 몽골의 완충국적 요소가 유럽과 동북아시아 평화에 미치는 영향을 분석하여, 몽골을 통한 동북아 다자안보공동체 형성 가능성을 구상했으며, 자국중심, 강대국 중심의 다자안보공동체 구상에 치중되어있던 기존의 연구와는 달리 역내 약소국이자 중립국인 몽골의 울란바토르를 활용한 다자안보공동체를 구상했다는 데에 의의가 있다.

2. 이론적 분석 틀

본 연구는 “헬싱키 프로세스의 초기조건과 동북아 다자안보협력”(홍기준, 2009)에서 제시된 6가지의 가설을 분석틀로 설정했다. 그 가설을 유럽의 통합 주체인 ‘헬싱키 프로세스’를 통해 확인하고, 이를 동북아 정세와 ‘울란바토르 프로세스’에 적용했다.

첫째는 국제환경이다. 국제환경이란 행위자들에게 인식되어 상대적으로 지속된 국제적 분위기의 질적 측면을 의미한다. 행위자간의 관계에 존재하는 긴장의 고저에 초점을 맞추어 “행위자간 관계에 긴장이 낮을수록 안보레짐⁶ 형성을 위한 합의가 도출할 가능성이 높다”는 가설을 설정한다.

둘째는 힘의 분배이다. 힘의 분배란 행위자들 간의 권력관계를 의미한다. 특히, 군사동맹체 내에서 지배적 국가가 가지고 있는 군사력의 집중도이다. 따라서 “동맹체 내에서 지배적 국가의 높은 군사력 집중도는 회원국들의 응집력을 제고함으로써 안보 공동체 형성을 위한 협상의 일관성을 높인다”는 가설을 설정한다. 그리고 지배적 세력 간 전략무기의 균형상태를 고찰 한다. 또한, 군사동맹체 간에 힘의 균형을 취하고자 하는 욕구가 국제관계에서 중요한 변수로 작용한다고 본다. 특히 본 연구에서는 군사동맹체 간 전략무기의 균형관계를 주요 변수로 보고 “지배적 세력 간 전략무기의 균형 상태는 안보레짐 형성 가능성을 높인다”는 가설을 설정한다.

셋째는 가치체계이다. 행위자가 특정 사안에 대해 동일한 가치체계를 공유하고 있을 때 쉽

25) 참고.

⁶ 이 글에서 사용되는 안보레짐의 개념은 국제정치이론의 접근방식에 구애받지 않고, 다자간 안보협력의 제도화 정도에 따라 안보대화(security dialogue), 안보레짐(security regime), 안보 공동체(security community)의 구분에 따른다. 고상두, “한반도 평화와 통일의 조건: 동북아 다자간 안보협력체 건설”, 동서문제, 제18권 제1호, 2006, p. 56.

게 공동체 형성을 위한 합의에 이를 수 있다. 따라서 “특정 사안에 대해 행위자가 공유하는 가치가 동질적일수록 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의를 도출할 가능성이 높다”는 가설을 설정한다.

넷째는 특정 사안에 관련된 주요 국가들의 이해관계이다. 행위자들이 추구하는 이해관계가 일치할 경우 쉽게 합의에 도달할 수 있다. 그러나 대부분의 경우 협상에 참여하는 행위자들의 이해는 다를 수 있다. 따라서 “특정 사안에 대해 행위자간 이해관계가 대립할수록 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의도출은 더욱 어려워진다”는 가설을 도출한다.

다섯째는 기술적 진보이다. 일반적으로 기술의 진보와 과학적 지식의 발전으로 인한 군비 경쟁은 안보레짐 구축 협상의 영향을 미치게 된다. 따라서 여기서는 “군사적 기술의 진보가 상호간 안보에 심각한 위협이 될수록 행위자들은 안보레짐 형성의 필요성을 더욱 인식하게 된다”는 가설을 도출한다.

여섯째는 국내요인이다. 선거, 정치적 압력, 여론, 재정적 압박 등과 같이 국내에서 일어나는 여러 가지 사건들은 협상과정에 직간접적인 영향을 미치게 된다. 여기서는 특히 국내 경제요인에 초점을 맞추어 “국내 경제상황에 의한 재정적 압박이 가중될수록 국제적 긴장완화에 대한 요구가 높아지고 안보레짐 형성의 필요성을 더욱 인식하게 된다”는 가설을 도출한다.

이상에서 제시된 분석틀에서 ‘6가지 자격요건’을 독립변수로 설정하고, 그에 따른 ‘국제정치환경의 변화’를 종속변수로 설정하여 각 지역의 안보레짐 협상 가능성을 분석한다.

II. 헬싱키 프로세스의 초기 결정요건⁷

1. 국제환경

[표 1] 20세기 국제환경 상황 분석

독립변수	종속변수	협약 가능성
군비통제레짐 형성 (SALT I)과 양극체제의 변화	행위자간 관계에 긴장이 낮을수록 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의를 도출할 가능성이 높음	●

주) ★=협상 가능성 매우 높음(레짐형성), ●=협상 가능성 높음(합의도출), ▼=협상가능성 낮음

⁷ 본 장에서는 홍기준, “헬싱키 프로세스의 초기조건과 동북아 다자안보협력”, 통일문제연구, 2009에서 제시된 6가지의 가설을 분석틀로 설정하여 분석한 것을 중심으로 요약·정리했다.

제 1, 2차 세계대전 이후부터 유럽통합이 구체적으로 논의되고 실현되었다. 수세기에 걸쳐 세계의 중심이었던 유럽은 본토의 30배 이상의 식민지를 구축하는 등 팽창을 이루었지만, 두 차례의 세계대전으로 가장 큰 피해를 보았다. 유럽은 특히 승자와 패자가 모두 초토화된 2차 대전 후 중위 열강으로 전락하여 새롭게 부상한 미·소 양국에게 헤게모니를 넘겨주게 된다.⁸ 유럽은 냉전과 더불어 동서로 양분되는 비극을 경험하게 되는 유럽은 미·소 양대국에게 많은 영향을 받게 된다.

유럽은 UN 산하의 IAEA(국제원자력기구, International Atomic Energy Administration)가 비엔나에 설치되면서 국제검증레짐이 확립되었다. 한편 1969년 11월 17일, 미·소간에 최초의 핵무기감축협상이 시작됨으로써 1972년 5월 6일 SALT I (Strategic Arms Limitation Talks)이 조인되었고 이것은 군비통제레짐의 효시를 이룬다. 바로 이와 같은 안보레짐들의 형성과정에서 축적된 경험이 CSCE(유럽안보협력회의, Conference on Security and Cooperation in Europe)라는 포괄적 안보레짐을 태동시키는데 초석을 이루었다고 볼 수 있다.

이 시기의 또 다른 특징으로는 미·소를 중심으로 한 양극체제에 변화가 생기기 시작했다는 점이다. 핵 개발에 성공한 중국의 영향력이 증대되었고, 회원국을 확대한 EC가 유럽문제에 있어서 독자적인 목소리를 내기 시작했으며, 탈식민주주의의 경향에 따라 신생국들이 비동맹 중립노선을 지향하여 국제사회에서 이들의 존재가 점차 부각되면서 양극체제가 흔들리기 시작했다.

1966년 12월 빌리 브란트가 '동방정책'을 시작함으로써 1972년 12월 21일 동·서독은 '관계기초조약(Treaty on the Basis of Relations)'을 맺고 1973년 9월 유엔에 동시가입 하였다. 한편 1970년 12월, 서독은 폴란드의 오데르 나이세 라인(Oder-Neisse Line)을 국경선으로 인정하는 조약을 체결하였고, 1973년 12월, 체코슬로바키아와 슈데텐랜드(Sudetenland)에 대한 조약을 체결하여 이 지역이 체코슬로바키아의 영토임을 인정하였다. 이와 같은 독일문제의 해결은 유럽에서 다자안보협력을 시작하기 위한 선행적 조건이 되었다.

1970년대 초기에 형성되었던 데탕트는 유럽에서 다자안보협력을 위한 협상을 시작하는데 유리한 초기조건을 제공하였다고 볼 수 있다. 따라서 헬싱키 프로세스의 출범을 가능하게 했던 당시의 국제환경은 "행위자간 관계에 긴장이 낮을수록 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의를 도출할 가능성이 높다"는 가설을 뒷받침하고 있다고 볼 수 있다.

⁸ 장홍, 『유럽통합의 역사와 현실』, 고려원, 1994, p. 49.

2. 힘의 분배

[표 2-1] 20세기 유럽 힘의 분배 분석

독립변수	종속변수	협약 가능성
미·소 리더십과 전략 무기 보유량	헤게모니 국가의 높은 군사력 집중도는 회원국들의 응집력을 제고함으로써 안보레짐 형성을 위한 협상의 일관성을 높임	★

힘의 분배란 행위자들 간의 권력관계를 의미한다. 이는, 군사동맹체 내에서 지배적 국가가 가지고 있는 군사력의 집중도를 통해 표출된다. CSCE는 군사동맹체인 나토와 바르샤바 조약기구 간 협상의 산물이다. 미·소가 양극체제를 이루었던 냉전체제 하에서 양 국가의 리더십은 다자안보협력에 있어서 매우 중요한 요인이었다. 비록 이념적으로 체제가 둘로 나뉜 상태였지만, 나토 내에서는 미국의 리더십이, 바르샤바 조약기구 내에서는 러시아의 리더십이 각기 잘 발휘되어 각 체제내 회원국들을 일사분란하게 협상에 임하도록 하는 기능을 했다. 협상의 초기단계에서 미국의 리더십은 나토 내에서 차지하는 힘의 집중도에 비해 제한적이지만 협상 중에 소련을 자극하지 않으려 노력하면서 점차 리더십을 회복해 나갔다.

반면 소련은 미국의 나토 내에서의 리더십보다 더 강력한 리더십을 바르샤바 조약기구 내에서 발휘한 것으로 평가받고 있다. 소련의 리더십으로 인하여 바르샤바 조약기구 회원국들은 일치된 태도와 행위로 협상에 임할 수 있었다. 따라서 “동맹체 내에서 헤게모니 국가의 높은 군사력 집중도는 회원국들의 응집력을 제고함으로써 안보레짐 형성을 위한 협상의 일관성을 높인다” 는 가설은 유효한 것으로 판단된다.

[표 2-2] 1969년 미·소간 전략무기 보유현황 (단위: 기)

	ICBM(대륙간 탄도미사일)	SLBM(잠수함발사 탄도미사일)
미국	1054	656
소련	1050	160

한편 미·소간 전략무기 보유현황을 비교해 보면 열세에 있었던 소련이 미국을 따라 잡아 1969년에 미·소가 거의 균형을 이루고 있음을 알 수 있다(표2-2). 이와 같은 전략적 균형은 1972년에 동서간의 긴장완화에 결정적인 요인으로 작용하여 CSCE협상의 초기조건을 형성하였다. 따라서 “지배적 세력 간 전략무기의 균형상태는 안보레짐 형성 가능성을 높인다” 는 가설은 유효한 것으로 판단된다.

3. 가치체계

[표 3] 가치체계에 따른 분석

독립변수	종속변수	협약 가능성
인권 개념	상반된 이념과 가치체계를 유엔헌장과 유엔선언에 의거 견해 차이를 좁혀 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의를 도출할 가능성이 높음	●
민족 자결권		

레짐을 형성하기 위해서는 행위자들이 특정 사안에 대해서 동등하거나 비슷한 가치체계를 공유해야 한다. 하지만 CSCE협상에 참여하였던 국가들의 상반된 이념과 가치체계로 인해 협상과정은 난항을 거듭하였다. 이와 같은 갈등은 특히 인권 개념과 민족자결권 개념과 관련하여 부각되었다. 우선 동구측은 인권분야의 진보는 데탕트의 진보에 달려있다고 주장했고, 민족자결권은 프롤레타리아 독재에 의해 표출된 인민의 권리로 보았다. 반면 서구측은 데탕트의 진보는 인권의 존중에 달려있다고 보았으며, 민족자결권은 투표를 통해서 표출된 과반수이상 유권자의 집단적 의지로 보았다. 이와 같은 인식의 차이는 협상에 큰 장애로 작용하였으나 ‘유엔헌장(United Nations Charter)’이나 ‘친선관계에 관한 유엔선언(UN Declaration on Friendly Relations)’과 같은 보편적 원칙이 기본적 준거 틀로 원용됨으로써 견해 차이를 좁혀나갈 수 있었다.

따라서 “특정 사안에 대해 행위자가 공유하는 가치가 동질적일수록 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의를 도출할 가능성이 높다”는 가설은 유효한 것으로 판단된다.

4. 이해관계

[표 4] 미·소의 이해관계

독립변수	종속변수	협약 가능성
소련 - 동서간의 경제협력 강화 필요	행위자간 이해관계가 대립할수록 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의도출은 더욱 어려워짐	▼
미국 - 인도적 문제의 해결 요구		

이해관계는 특정 사안에 관련된 주요 국가들의 이해관계를 의미한다. 소련은 CSCE를 통하여 제 2차 세계대전 이후 발생한 지정학적 변화를 인정받는 것과 동서간 경제협력을 가장 큰 협상 목표로 삼았다. 소련 경제의 고질적인 문제들로 인해 1960년대 말의 소련경제의 성과에 대해 실망을 하게 된 상황과 더불어 서구 특히 미국에서 기술과 자본의 중요성을 확대하려는 노력이 가속화 되고 있었기 때문이다. 반면 서방측은 인권문제와 인간과 정보의 자유로운 이동에 관한 문제 및 군사적인 측면의 보완을 주장했다.⁹ 이러한 상반된 이해관계는 레짐형성을 위한 합의도출 협상의 전반에 걸쳐 부정적 영향을 미쳤다.

따라서 “특정 사안에 대해 행위자간 이해관계가 대립할수록 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의도출은 더욱 어려워진다”는 가설은 유효한 것으로 판단된다.

5. 기술적 진보

[표 5] 미소 양국 군사 기술의 진보

독립변수	종속변수	협약 가능성
미·소 군사적 기술진보	군비경쟁 야기가 역설적으로 안보레짐 필요성 인식	★

일반적으로 기술의 진보와 과학적 지식의 발전으로 인한 군비경쟁은 안보레짐 구축 협상의 영향을 미치게 된다. 동서 양 진영은 냉전시기를 거치면서 무기분야에 있어서 질적, 양적 측면의 군사적 기술진보를 이룩함으로써 군비경쟁을 야기하였다. 이것은 결과적으로 유럽안보관계에 있어서 안보딜레마를 심화시켰다. 그러나 핵전쟁으로 인해 쌍방이 치러야 할 대가가 치명적인 정도라는 사실을 서로가 인정할 때, 이와 같은 상황은 역으로 동서 양 진영 간 안보협력의 필요성을 제고하게 되었다. 그리고 결과적으로 범 유럽안보협력을 위한 대화의 시작을 가능하게 하였던 것이다. 이러한 측면에서 군사적 기술의 진보는 군비경쟁을 촉발함과 동시에 안보협력의 필요성을 높이는 양 측면이 있는 것이다.

따라서 “군사적 기술의 진보가 상호간 안보에 심각한 위협이 될수록 행위자들은 안보레짐 형성의 필요성을 더욱 인식하게 된다”는 가설은 유효한 것으로 판단된다.

⁹ 우평균, “CSCE 참여국의 전략적 이익과 협상경과: 소련의 입장을 중심으로”, 국제관계연구 통권 제25호 제13권 제2호, 2008, pp. 81-86 참고.

6. 국내압력

[표 6] 20세기 미·소의 국내압력

독립변수	종속변수	협약 가능성
미국 - 반전론자들의 압력과 전쟁예산 삭감위협	국내의 재정압박이 국제적 긴장완화에 대한 요구가 높아지고 안보레짐 형성의 필요성을 더욱 인식	★
소련 - 소련식 계획경제의 한계성 표출		

선거, 정치적 압력, 여론, 재정적 압박 등과 같이 국내에서 일어나는 여러 가지 사건들은 협상과정에 직간접적인 영향을 미치게 된다. 1972년 11월에 있었던 선거에 즈음하여 닉슨과 키신저는 베트남전쟁을 명예롭게 종식시키라는 반전론자들의 압력에 직면하게 되었다. 의회는 이 전쟁에 소요되는 천문학적 전비를 삭감하겠다는 위협을 가하고 있었다. 이러한 상황에서 미국은 북베트남에 압력을 행사할 수 있는 소련, 중국과 친선관계를 유지할 필요성을 느끼게 되었다.

소련은 1960년대 초반부터 중국과의 관계가 악화되고 급기야 국경분쟁(1969년)이 발발하면서, 유럽에서는 NATO의 위협, 동북아에서는 중국과 대치하는 상황에 처하게 된다. 국내적으로는 7차 5개년 계획(1959-65년) 기간부터 경제성장률이 10%이하로 하락하면서 계획경제의 한계를 드러내기 시작하였고, 이로 인하여 동유럽 국가들에 대한 지원 능력이 저하되어 동유럽 국가들의 이탈 움직임 즉, 서유럽국가들과의 교류 욕구가 증대되는 현상이 나타나기 시작하였다.

따라서 “재정적 압박이 가중될수록 국제적 긴장완화에 대한 요구가 높아지고 안보레짐 형성의 필요성을 더욱 인식하게 된다”는 가설이 유효한 것으로 판단된다.

Ⅲ. '울란바토르 프로세스'의 초기요건 분석

앞 장에서 동북아 다자안보협력의 가능성을 체계적으로 검토하기 위해 헬싱키 프로세스를 가능하게 했던 초기 결정요인들을 검토하였다. 물론 유럽에서 헬싱키 프로세스를 가능하게 했던 조건들이 21세기의 동북아에 그대로 적용될 것으로 보지는 않는다. 그러나 헬싱키 프로세스의 초기요건들의 이론적으로 검토를 바탕으로 주요 결정요인들을 동북아 현재의 상황에 아래와 같이 적용하여 동북아시아 공동체의 가능성에 대한 초기요건을 분석하고자 한다.

1. 국제환경

[표 7] 21세기 동북아 국제환경 분석

독립변수	종속변수	협약 가능성
한반도 긴장국면 중국의 6자회담 재개 제안 및 한·미 거부	행위자간 관계에 긴장이 높아 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의를 도출할 가능성이 낮음	▼

현재 동북아의 국제환경은 1961년 쿠바미사일 위기에 비견될만한 극도의 긴장국면에 놓여 있다.¹⁰ 북한은 2006년 10월 9일 1차 핵실험, 2009년 5월 25일 제 2차 핵실험을 전격 실시했고, 2010년 3월 천안함 사태로 한반도와 동북아에 긴장을 조성한 데 이어 우라늄 농축을 통한 핵 개발로 또다시 긴장을 고조시키고 있다. 북한의 우라늄농축프로그램(UEP)에 대한 6자회담 당사국들의 협의가 시작되자마자 북한은 연평도에 대한 무력공격으로 한반도 정세를 벼랑 끝으로 몰아가고 있는 것이다.¹¹

이에 대해 스티븐 보즈워스 미국 국무부 대북정책 특별대표는 일본 도쿄를 방문한 자리에서 "북한이 새로운 핵 실험이나 우라늄 농축에 나서는 와중에 6자회담을 재개할 수 없다"며 단호한 대응 입장을 밝혔다.¹² 이와 같은 상황에서 중국은 '6자회담 재개'를 주장하였지만, 한국과 미국은 시기의 부적절함을 이유로 사실상 6자 회담 재개를 거부한 상태이며¹³ 서해에서 한·미 연합군사훈련을 진행하는 등 일촉즉발의 위기상황이 조성되고 있다.

이러한 상황은 1970년 대 동서간 화해무드가 조성되었던 유럽의 상황과는 매우 다른 국제 환경이라고 할 수 있다. 따라서 현재 동북아의 국제환경은 앞서 언급한 "행위자간 관계에 긴장이 낮을수록 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의를 도출할 가능성이 높다"는 가설에 적용되지 않는다.

2. 힘의 분배

10 홍기준, "헬싱키와 제주: 그리고 핵 프로세스", 제주도평화연구원 주최 발표논문 2009, p. 20.

11 중앙일보 "국제사회와 긴밀한 공동대응 나서야", 2010년 11월 24일자.

12 한국일보 "한미일 "우라늄 농축 중단없인 6자 없다", 2010년 11월 24일자.

13 아시아 투데이, "미국무부, 중국 6자회담 재개 제안 사실상 거부", 2010년 11월 29일자.

[표 8] 동북아 국가간 힘의 분배

독립변수	종속변수	협약 가능성
한·미, 일·미 군사동맹 지속	헤게모니 국가의 부재로 인해 군사력 집중도는 높지 않으나, 전략무기를 보유한 국가가 다수 존재하여 안보레짐 형성을 위한 협상의 가능성이 낮음	▼
미·중·러 핵보유, 북한 핵개발		

앞서 20세기 유럽 힘의 분배를 분석할 때는, 군사동맹체 내의 지배적 국가 즉, 미국과 소련 양 국가간 힘의 분배에 초점을 맞추었었다. 이는 당시 20세기 유럽의 상황은 냉전으로 인해 미국과 소련 및 그들의 동맹국들로 진영이 양분화 되었었기 때문에, 미국과 소련의 지배적 행위자간 권력관계 및 군사력 집중도만을 고찰했다.

하지만 21세기 동북아 국가들 간의 역학관계는 헬싱키 프로세스에 참여했던 국가들 간의 관계와는 본질적으로 다르다. 6자회담 구성원은 미국이라는 초강대국과 중국, 일본, 러시아와 같은 지역강대국, 한국이라는 중위권 국가, 북한이라는 약소국가로 구성되어 있다. 특히 6자회담은 북한의 핵문제를 해결하기 위한 협상이라는 점에서 북한이 여타 5개국을 상대하는 비대칭적 역학구조를 가지고 있어¹⁴ 어느 특정국가에 힘이 집중되어있지 않다.

[표 9] 2009년 GDP 대비 국방 지출

(단위: 억달러, %)

국가명	GDP	예산 비중	예산 총액
러시아	12,318	3.9	480
미 국	141,190	4.06	5,732
북 한	1,060	2.25	(4.7)
일 본	50,688	0.8	406
중 국	49,847	4.3	2,143
한 국	832	2.7	22

자료: IMF 자료를 토대로 직접 작성, ()내는 북한공식 발표 국방비

¹⁴ 홍기준, “헬싱키 프로세스의 초기조건과 동북아 다자안보협력”, 통일문제연구, 2009, pp. 57-58.

이 중 한국과 미국, 일본과 미국은 군사동맹 관계를 유지하고 있는데, 특히 한국은 미국에 기울고 무제한으로 한-미 동맹을 강화시키면서 동북아 지역의 전략적 균형을 변화시키고 있다. 이와 같은 상황에서 한-미 동맹 강화가 주변 지역과 한국의 상호 신뢰를 무너뜨리고 마찰을 증가시킨다면 동북아의 균형은 더욱 불안정해질 것이다.¹⁵

한편 미국, 중국, 러시아가 핵보유국이고 북한이 핵을 개발하는 과정에 있다는 점을 고려할 때 전략무기 보유 측면에서도 비대칭적이다. 따라서 이러한 역학구조 내에서 협상을 통한 안보협력체 구축은 쉽지 않은 과제라 볼 수 있으므로 현재 동북아의 힘의 분배는 앞서 언급한 “지배적 세력 간 전략무기의 균형상태는 안보레짐 형성 가능성을 높인다”는 가설에 적용되지 않는다.

3. 가치체계

[표 10] 동북아 국가의 가치체계

독립변수	종속변수	협약 가능성
정치체제의 상이함	이질적인 가치체계가 공존하고 있어 안보레짐 형성을 위한 합의 도출의 가능성이 낮음	▼
경제체제의 상이함		
문화적 배경의 상이함		

동북아 6개 국가들의 가치체계는 매우 이질적이라 볼 수 있다. 우선 정치체제의 측면에서 동북아는 자유민주주의를 유지하고 있는 미국, 일본, 한국, 일당 독재체제에서 다당적 민주국가로 체제전환 중에 있는 러시아, 여전히 공산당에 의한 일당 독재체제를 유지하고 있는 중국, 주체사상에 입각하여 국가권력을 세습화하고 있는 북한으로 구성되어 있다. 경제체제 측면에서 동북아는 자본주의 시장경제체제를 유지하고 있는 미국, 일본, 한국과 이행경제체제에 있는 중국과 러시아, 폐쇄적인 계획경제 체제하에 있는 북한으로 구성되어 있다. 문화적 측면에서 유교적 문화를 공유하고 있는 한국, 중국, 일본, 기독교적 문화를 기초로 하여 건국되었으나 다원주의적 가치를 추구하는 미국, 러시아 정교의 문화적 전통을 유지하고 있는 러시아, 유교문화에 뿌리를 두고 있으나 가부장적 권위주의 문화로 변질된 북한으로 구성되어 있다.¹⁶ 한·중·일 3국간 인적, 문화적, 경제적 교류가 늘어나면서 문화적 상호이해가 증대되었으나 이들 국가 간의 ‘공식적 역사해석’의 갈등과 충돌을 줄이지는 못하고 있는 형편이다. 이처럼 동북아 지역에는 이질적인 가치체계가 공존하고 있기 때문에 현재 동북아의 가

15 한겨레신문, “중 ‘한미 연합훈련, 동북아균형 위협’”, 2010년 8월 21일자.

16 홍기준, “헬싱키와 제주: 그리고 핵 프로세스”, 제주도평화연구원 주최 발표논문, 2009, p. 21.

치체계는 앞서 언급한 “특정 사안에 대해 행위자가 공유하는 가치가 동질적일수록 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의를 도출할 가능성이 높다”는 가설에 적용되지 않는다.

4. 이해관계

[표 11] 동북아 국가별 이해관계

독립변수	종속변수	협약 가능성
미국: 중국견제와 한·일 동맹유지	행위자간 이해관계가 대립할수록 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의도출은 더욱 어려워짐	▼
중국: 포용적 성장실현과 지역강자		
러시아: 미국 견제와 극동지역 개발		
북한: 강성대국 실현과 체제유지		
한국: 대북한 정책과 수출주도경제		

동북아지역은 탈냉전기 이후에도 역내 국가들 간의 다양한 이해관계와 잔존하는 안보위협을 안보레짐으로 승화시키려는 다자안보협력체 구축의 필요성이 제기되어 왔다. 이것은 헬싱키 프로세스의 초기 결정요건과 유사하다고 볼 수 있다. 그렇지만 구체적으로 살펴보면 각 국가들 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있음을 알 수 있다.

우선 미국은 동북아지역에서 경제적·군사적·외교적 측면에서 G2로 국제정치적 위상이 상승하고 있는 중국을 견제해야 할 필요성과 협력의 지속이 필요한 입장이다. 중국과는 이해상관자(Stakeholder)로 일본과 한국의 동맹국가로의 이해관계는 동북아에서의 전략적 이익을 추구하고 있다.¹⁷

중국은 2020년 세계 1위 경제대국¹⁸과 일본과 아시아 패권다툼을 하고 있어 가장 중요한 국가가 됨과 동시에 가장 큰 위협세력으로 부상할 것이라 전망되고 있다. 중국은 국방비를 지속적으로 증강시키고 있을 뿐만 아니라 미국국채의 최대 소유국이며, 2조 4천억 달러의 외환보유고를 기록하고 있어서 경제위기에 직면해 있는 미국에 막강한 영향력을 행사하고 있다. 중국은 지속적 경제성장의 목적을 달성하기 위하여 동북아시아에서 분쟁이 발생하는 것을 원치 않으며, 특히 한반도 비핵화를 원칙적으로 지지하면서 6자회담을 통한 조정자로서의 역할을 계속 유지할 것으로 보인다.¹⁹ 한편으로는 신장, 티벳 등의 독립운동으로 인한

17 백승주, “美·中 절충외교의 진실 직시해야”, 서울신문, 2010년 7월 23일자.

18 중국의 경제가 2020년 미국을 제치고 세계 최대 규모가 될 것이라고 영국 스탠더드차터드가 전망. 2030년에는 미국의 두 배로 성장해 세계 GDP의 24%를 차지하게 될 것으로 예상. (YTN, “중국, 2020년 세계 1위 경제대국 될 것”, 2010년 11월 15일자)

19 서울신문, “中 ‘외교적 무례’… 농락당한 외교부”, 2010년 11월 29일자.

안보적 위협을 받고 있는 상황이기 때문에 몽골 등 국가와 경제적 협력을 통한 전략적 포위를 하고자 한다.²⁰

한국은 동북아 전략은 북핵문제의 평화로운 해결을 통해 한반도 비핵화를 달성하는 것이다. 그러나 이명박 정부가 북한의 핵과 개방을 경제교류·협력 사업과 강력하게 연계시키는 이른바 ‘비핵·개방·3000 정책’을 채택함으로써 남북관계의 경색을 야기하였다. 또한, 북한의 연평도 도발로 인해 남북간 교류 및 6자회담의 거부 등으로 대변되는 강경한 태도로 일관하여 한반도의 긴장이 고조되고 있다.

북한의 동북아 전략은 2012년까지 강성대국을 이룩하겠다는 국가목표와 관련하여 생각해 볼 수 있다. 잇따른 로켓미사일 발사와 핵실험, 연평도 도발은 군사적 강성대국의 면모를 대내외에 과시하고, 3대 세습을 통해 체제를 공고히 하기위한 것으로 볼 수 있다. 북한은 국제사회의 대북제재에 대해 강경하게 대응해왔다. 유엔 주재 북한대표부의 박덕훈 차석 대사는 연평도 도발 사건으로 인한 북한제재에 안보리 회의에 대해 "이번 사태는 남북한간의 지역적 문제라며 국제평화와 안보 위협을 다루는 UN에서 논의될 사항은 아니다"²¹ 라며 한반도 내의 문제를 국제화 시키지 않으려는 태도를 보였다. 또한, 2009년 4월 발사체에 관해 "UN안보리가 어떤 형태로든 대응에 나선다면 이를 주권 침해로 간주할 것"이라고 말하는 등²² 국제사회의 제재에 대해 강경한 입장을 고수할 것으로 예상된다.

러시아의 동북아 전략은 안보측면에서 미국의 헤게모니를 견제하여 전통적인 영향력을 복구하는 것과, 경제측면에서 시베리아 극동지역을 개발하는 것 두 가지로 요약될 수 있다. 미국의 헤게모니를 견제하기 위하여 중국과 외교관계를 긴밀히 하고 있으며 중앙아시아 3개국과 공동으로 SCO(상하이협력기구)를 구성하여 정치·경제·군사적 협력을 심화하고 있다.²³ 또한 러시아는 동시베리아 극동지역의 석유가스자원개발을 핵심적 경제정책으로 추진하고 있는데 이것은 한·중·일이 세계최대의 에너지 소비지역으로 부상하고 있기 때문이다. 이러한 전략목표를 달성하기 위해서 한반도 평화유지는 필수적이며 동북아 다자안보협력체의 구축이 필요하다고 보고 있다.²⁴ 하지만 한동안 잠잠하던 러·일 간 영유권 문제가 다시 불거지면서 동북아에 긴장감이 다시 돌기 시작했다. 메드베데프 러시아 대통령이 구 소련시대를 포함해 러시아의 국가원수로는 처음으로 2010년 10월 1일 일본과 영유권 분쟁을 벌이고 있는 쿠릴열도(일본명: 북방영토)의 쿠나시르(일본명: 구나시리)를 직접 방문하면서, 동북아 지역 내 민감한 영토 문제가 다시 불거지고 있다. 이에 대해 마에하라 세이지 일본 외상은 “외교관계에 중대한 지장이 초래된다”며 방문을 보류할 것을 요구한 바 있다.²⁵

²⁰ Li luoli, 『중국의 향후 발전을 위한 북아시아 경제공동체 성립의 7대 전략적 의의』, 중국종합개발연구원, 2010.

²¹ YTN, "UN 안보리 협의 시작...북한 반발", 2010년 11월 24일자.

²² 아시아경제신문, “北, 안보리 제재 시 더 강한 행동 나설 것”, 2009년 4월 8일자.

²³ 유진숙, "러시아의 동북아정책과 한반도," 코리아연구원 특별기획 제25-4호.

²⁴ 홍기준, 전제서, p. 62.

일본은 중국이 동북아에서 강대국으로 부상하는 것에 대한 위기의식을 가지고 있고 북한의 미사일 발사와 핵실험 등으로 인하여 위협감이 증대함에 따라 일본을 보통국가화하려는 움직임이 가시화되고 있다. 하토야마 전 총리는 “북한은 전세계를 적으로 만드는 행위를 하고 있어 이해할 수 없다.”며 “일본정부는 한국을 전적으로 지지한다.”고 밝혔다. 또한 이어 일본에서 북한이 군사적 위협이 되고 있음을 강조하며, 현재 일본인 납치 문제 등 반 북한 감정이 있다고 설명했다.²⁶ 신냉전시대 일본의 안보·외교전략은 기존의 ‘자립 안보’에 눈에 보이지 않는 ‘외연 확대’ 전략이 혼재돼 나타난다. 미·일, 한·일 동맹을 기본 축으로 아시아의 패권을 노리는 중국에 대해 균형과 견제를 배합하되 일본 열도의 안보는 스스로 지킨다는 일종의 패러다임 변화다. 후텐마 미군기지 이전, 국방예산 증강, 자위대의 전략배치 등 최근의 방위·안보 정책이 모두 이 같은 ‘자립안보’의 큰 틀 속에서 진행되고 있는 것으로 파악된다.²⁷ 이와 같은 일본의 외교목표는 동북아 다자안보협력체를 구축하는 데, 장애요인이 될 수 있다.

몽골은 1990년 이후 시장경제 체제전환과 더불어 기존의 일방적인 대 러시아 의존 정책에서 탈피하여 독립적인 대외정책에 기반한 전방위 실용외교를 구사하면서 몽골의 독자적인 국제적 위상이 높아졌다. 몽골정부는 ‘제3의 이웃’정책을 표방하고 있으며, 미국을 비롯한 일본, 유럽국가 등이 높은 관심을 가지면서 몽골의 전략적 가치가 증대하고 있다.

살펴 본 것처럼 동북아 국가들의 이해관계는 큰 틀에서는 다자안보체제 구축에 대한 인식이 존재하고 있지만 자국의 이해에 따른 관계가 복잡하게 얽혀 있음을 알 수 있다. 그러나 서로 다른 이해관계 속에서도 북한이 핵을 보유하는 것을 원치 않는다는 측면에서는 공통의 이해를 공유하고 있다고 볼 수 있다.

따라서“특정 사안에 대해 행위자간 이해관계가 대립할수록 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의도출은 더욱 어려워진다”는 가설은 유효한 것으로 판단된다.

5. 기술적 진보

[표 12] 군사 기술의 진보

독립변수	종속변수	협약 가능성
북한의 군사적 기술진보	핵공포의 확산은 역내국가들 간에 다자안보협력의 필요성을 높이고 있음	●

25 아시아투데이, “동북아 영토분쟁 확산...러시아·대만도 합류”, 2010년 11월 1일자.

26 재외동포신문, “동아시아 공동체 미래 위협 줄이는 길”, 2010년 11월 27일자.

27 매일경제신문, “미·중·일 동북아 ‘외교 삼국지’”, 2010년 8월 2일자.

여기서는 북한의 군사적 기술진보가 동북아 안보환경에 미친 영향을 언급하고자 한다. 선군정치는 북한의 국가전략이자 생존전략이다. 북한은 1994년 김일성 주석의 사망으로 김정일 국방위원장이 승계한 이후 현재까지 선군정치를 내세워 통치를 하고 있다.²⁸ 북한은 2006년 10월, 제1차 핵실험에서 TNT 4킬로톤의 폭발력을 기대했으나 실제로는 0.8킬로톤의 폭발력 밖에 보이지 못했다. 그러나 제2차 핵실험에서는 1차에 비해 20배 이상의 위력을 갖는 핵무기 실험에 성공한 것으로 보여진다. 이것은 제2차 세계대전 때 히로시마, 나가사키에 투하된 것과 유사한 것이다.

중국의 원자바오 총리는 러시아의 메드베데프 대통령과의 회담에서 “한반도 평화와 안정을 위해 일관된 노력을 해왔으며, 어떠한 군사적 도발 행위에도 반대한다.”고 입장을 밝혔고, 메드베데프 대통령 역시 “양자 및 다자 체제를 통해 중국과 소통하고 협력해 한반도 평화와 안정을 유지하길 바란다”라고 밝혔다.²⁹ 그동안 북한을 미온적으로 지지하였던 중국과 러시아도 연평도사건 이후, 북한 군사도발 행위에 대해 분명한 입장을 밝히는 등 북한을 제외한 동북아 국가들 간 다자안보협력의 동기는 그 어느 때보다도 높아졌다고 볼 수 있다.

이와 같은 북한의 군사적 기술의 진보는 주변국가에 큰 위협이 되고 있어서 핵도미노의 우려를 심화시키고 있는 것이다. 역으로 핵공포의 확산은 역내국가들 간에 다자안보협력의 필요성을 높이고 있다. 따라서 “군사적 기술의 진보가 상호간 안보에 심각한 위협이 될수록 행위자들은 안보레짐 형성의 필요성을 더욱 인식하게 된다”는 가설은 유효한 것으로 판단된다. 그렇지만, 20세기 유럽처럼 북한의 핵위협은 검증된 자료가 없어 상대적으로 낮은 협의 가능성을 보여준다.

6. 국내압력

[표 13] 국내적 압력의 작용

독립변수	종속변수	협의 가능성
북한 - 선군체제로 인한 빈곤	긴장완화에 대한 국내적 요구는 높아 안보레짐 형의 필요성은 더욱 인식하게 됨	●
미국 - 경제 위기		

현재 동북아 역내 국가들의 외교안보정책에 직간접적으로 영향을 미치는 요인으로 경제위기를 들 수 있다. 2007년도 서브프라임 부실사태로 시작된 미국발 경제위기는 미국에서 정

²⁸ 황지환, “북한 공진전략 연구_군사”, 『북한 2032 선진화로 가는 공진전략』, 동아시아연구원, 2010, p. 115.

²⁹ 중국 홍콩강신문, 2010년 11월 28일자.

권교체에 결정적인 영향을 미쳐 버락 오바마 민주당 정권을 탄생시켰다. 가장 큰 영향은 미국의 오바마 행정부가 다른 외교안보 현안이나 경제문제에 매몰된 상황을 틈타 북한이 기술적 진보를 이루어 내고 핵실험을 실시하였다는 점이다.

한편 북한이 미사일 발사와 핵실험을 강행하는 등 강공을 이어가는 것도 북한의 경제사정과 무관하지 않다. 이는 김정일의 악화된 건강과 체제불안에 대한 심리적 압박이 복합적으로 작용한 것으로 판단된다. 최근 북한이 천안함 사건과 연평도 도발도 역시 이러한 요인의 작용으로 판단할 수 있다.

그러므로 “재정적 압박이 가중될수록 국제적 긴장완화에 대한 요구가 높아지고 안보레짐 형성의 필요성을 더욱 인식하게 된다”는 가설은 동북아의 경우 긴장완화가 아닌 긴장심화로 나타났고 있음을 알 수 있다.

IV. 동북아시아 다자안보공동체 구상

본 장에서는 지금까지 살펴 본 20세기 유럽과 21세기 동북아의 정세를 비교하여 분석하고, 현재 동북아에 요구되는 새로운 초기요건을 ‘몽골’을 활용하는 방안을 통해 새롭게 제시하고자 한다. 즉 21세기 동북아시아 정세를 고려하여 ‘울란바토르 프로세스’의 초기 결정요건을 통한 동북아시아 다자안보공동체를 구상하고자 한다.

1. 헬싱키-울란바토르 프로세스 비교

6자회담을 통해 진행되어온 한반도와 동북아 평화에 대한 논의는 안보환경을 대화로 풀어 북한의 전략적 선택을 유도해 왔다. 이는 유럽의 헬싱키 프로세스와 유사한 방법이라 할 수 있다.³⁰ 그렇지만 상호 국가 간 신뢰가 부족한 상황에서 이러한 접근법은 아래의 표와 같이 제한적 가능성만 보여주었다.

³⁰ 황지환, 전계서, p. 117.

[표 14] 헬싱키-울란바토르 프로세스 비교 분석

종속변수 독립변수	유럽		동북아	
	정세	협 의 가 능 성	정세	협 의 가 능 성
국제환경	행위자간 관계에 긴장이 낮을수록 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의를 도출할 가능성이 높음	●	행위자간 관계에 긴장이 높아 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의를 도출할 가능성이 낮음	▼
힘의 분배	헤게모니 국가의 높은 군사력 집중도는 회원국들의 응집력을 제고함으로써 안보레짐 형성을 위한 협상의 일관성을 높임	★	헤게모니 국가의 부재로 인해 군사력 집중도는 높지 않으나, 전략무기를 보유한 국가가 다수 존재하여 안보레짐 형성을 위한 협상의 가능성이 낮음	▼
가치체계	상반된 이념과 가치체계를 유연현장과 유연선언에 의거 견해 차이를 좁혀 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의를 도출할 가능성이 높음	●	이질적인 가치체계가 공존하고 있어 안보레짐 형성을 위한 합의 도출의 가능성이 낮음	▼
이해관계	행위자간 이해관계가 대립할수록 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의도출은 더욱 어려워짐	▼	행위자간 이해관계가 대립할수록 안보레짐 형성을 위한 협상에서 합의도출은 더욱어려워짐	▼
기술적 진보	군비경쟁 야기가 역설적으로 안보레짐 필요성 인식	★	핵공포의 확산은 역내국가들 간에 다자안보협력의 필요성을 높이고 있음	●
국내압력	국내의 재정압박이 국제적 긴장완화에 대한 요구가 높아지고 안보레짐 형성의 필요성을 더욱인식	★	국내의 재정압박이 국제적 긴장완화에 대한 요구가 높아지고 안보레짐 형성의 필요성을 더욱인식	●

앞서 헬싱키 프로세스의 초기요건과 ‘울란바토르 프로세스’의 초기요건을 여섯 가지 변수를 가지고 비교하여 보았다. 비교해 본 결과, 헬싱키 프로세스의 초기요건에 유리하게 작용 하였던 대부분의 변수들이 동북아의 현재 상황에는 불리하게 작용하고 있었다. 이것은 몽골을 활용한 ‘울란바토르 프로세스’가 동북아시아의 안보공동체 형성에 활용되기 어려운 상황에 놓여 있음을 의미한다.

2. 동북아시아 다자안보공동체 형성을 위한 구상

앞 장에서 1997년 아시아의 금융위기 이후 논의되고 있는 동북아시아 다자안보공동체 형성에 대한 초기요건을 검토해 보았다. 유럽연합이 성공적으로 출발한 이래, 지역 통합과 공동체 구축은 국제적 담론과 정책에 있어 하나의 유행처럼 되었다. 유럽의 성공적 경험은 북미 자유무역협정(NAFTA)과 아세안 자유무역협정(AFTA)과 같은 우호적 무역협정의 창출을 촉진시켰고,³¹ 이러한 배경 하에 국가·지역 간 정치·경제교류를 포함한 공동체 구축은 동북아시아 지역도 예외일 수 없다. 이는 경제(국제금융·국제통상)의 긴밀성으로 인해 세계적, 지역적 차원에서의 국가 간 협력의 필연성이 심화되고 있기 때문이다.³²

그러나 현재까지 동북아공동체 개념은 형성단계에 있을 뿐 구체적 내용이 정립되지 못하였다. 동북아 다자안보공동체의 협의 가능성이 낮은 요인을 본 연구의 초기요건 분석을 통해 살펴 본 결과 앞서 언급했던 6가지 요인 중, '국제환경', '힘의 분배', '가치체계', '이해관계'의 요인은 동북아의 현재 상황에는 불리하게 작용하는 것을 알 수 있었다.

물론 20세기 냉전시기와 21세기 동북아를 비교하는 데는 한계점이 있다. 20세기 유럽은 거시적으로는 냉전시기는 이데올로기의 전쟁 중에 있었고, 미시적으로 앞서 살핀 6가지 요인들의 관계가 복잡하게 얽혀 현재의 동북아와는 다른 환경이었다. 그렇기 때문에, 헬싱키 선언이 선포되고 헬싱키 프로세스가 있었던 '핀란드'의 중립국으로서의 사실에 초점을 맞추고자 한다. 즉, 핀란드의 중립적 효과가 관련 강대국들에게 경쟁의 확대에 따른 위험부담을 예방하거나 경감시킬 수 있는 외교적 타협 형식의 탈출구로 작용할 수 있었음³³을 감안해서, 동북아 지역의 중립국인 몽골을 활용한 '울란바토르 프로세스' 초기요건에 대해 알아보겠다. 특히 북한이 6자회담의 장소를 베이징으로 고집하고 있음을 볼 때³⁴ 협의장소의 설정은 동북아시아 다자안보공동체에 상당한 영향을 끼치는 것으로 판단된다. 이에 동북아의 중립국인 몽골을 아시아의 '헬싱키'로 활용하여 동북아 다자안보공동체 형성을 위한 '울란바토르 프로세스'가 성립가능한 초기요건을 살펴보겠다.

아시아의 헬싱키로서 몽골을 활용한 '울란바토르 프로세스'로 초기요건의 첫 번째는 동북아시아의 중립외교를 펼치고 있다는 점이다. 몽골은 동북아를 둘러싼 국제환경과 힘의 분배에서 기타 6개국보다는 비교적 자유로운 위치에 있기 때문이다. 몽골은 1990년 이후 시장경

31 문정인, "동아시아 안보 공동체 구축과 한국의 동북아 협력 구상", 연세대학교 출판부, 2006, p. 136.

32 김성주, "동북아시아 공동체를 위한 통합이론적 접근". 『사회과학』 통권 제54호 제42권 제1호, 2009, p. 3.

33 강광식, 『중립화 정치론: 한반도 적용 가능성 모색』, 인간사랑, 1989, p. 13.

34 북한 외무성 산하 두뇌집단인 '군축평화연구소' 황익환 연구원은 동방조보(東方早報)와 가진 회견에서 말했다. 보도에 따르면 황 연구원은 한국측의 제주도 비공식 모임 제안에 대해 "6자회담은 베이징에서 시작됐고 지금까지 줄곧 베이징에서 개최돼야한다고 말했다." 황 연구원은 "조선민족 사이의 회의라면 제주도 개최에 아무런 문제가 없다"면서 "그러나 6자회담은 당연히 베이징에서 열려야 한다"고 말했다. (연합신문, 2005년 12월 16일자)

제로 체제전환과 더불어 기존의 일방적인 대 러시아 의존 정책에서 탈피하여 독립적인 대외 정책에 기반한 전방위 실용외교를 구사하면서 몽골의 독자적인 국제적 위상이 높아졌다. 몽골정부는 '제3의 이웃' 정책을 표방하고 있으며, 미국을 비롯한 일본, 유럽국가 등이 높은 관심을 가지면서 몽골의 전략적 가치가 증대되고 있다.

중국은 이미 지리적 이점을 활용 몽골의 최대 교역국이자 투자국으로 자리매김하였다. 이는 중국 정부의 신속한 의사결정으로 차관 제공에 기초하여 몽골에 대한 영향력은 더욱 커질 것으로 전망된다. 러시아도 과거 몽골 관료사회에서의 영향력을 발판으로 진출을 확대하려고 노력하고 있으며, 미국도 러시아와 함께 중국을 제외한 '제3의 이웃' 국가들 가운데서 몽골에 대해 가장 영향력 있는 국가로 부상하였다. 일본은 최대 원조국의 이점을 살려 최근 몽골의 광물자원개발 사업에 참여하기 위해 활발한 움직임을 보이고 있다.³⁵ 이처럼 몽골의 전략적 위치는 동북아의 힘의 균형을 이룰 수 있는 중립국으로 판단된다. 핀란드가 중립국가로서 유럽통합에 활용되었듯이³⁶, 몽골도 중립국이며 북한과 수교국으로서 동북아시아 공동체 일부분의 역할을 기대할 수 있다.

두 번째, 동북아시아 국가 중 비핵국가로 유일한 국가가 몽골이라는 점이다.³⁷ 몽골은 또한 비핵지대를 선포함으로써 중앙아시아와 동북아시아의 평화를 지향하고 있다. 앞서 상술했다시피, 동북아는 핵으로부터 자유롭지 못하나 몽골은 중앙아시아와 함께 비핵지대를 선포하여, 유엔총회의 결의를 통해 비핵국가 지위를 국제적으로 보장받고 있고 국가가 되었다.

세 번째, 몽골은 최근 동북아시아 지역에서 다시 불거지고 있는 영토 문제에서 자유롭다는 점이다. 동북아시아의 6개국과는 다르게 몽골은 중국과 러시아에 국경이 접하고 바다가 없기 자유롭다.

2010년 10월 중-일 영토 분쟁지역인 동중국해 센카쿠열도(중국명 댜오위다오·釣魚島) 인근 해상에서 일본 순시선이 중국어선을 나포한 것을 계기로 중·일 영토분쟁이 다시 불거졌다. 원자바오 중국 총리는 2010년 9월 23일(현지시간) 미국 뉴욕 유엔총회 연설을 통해 “원칙을 얘기하겠다.”며 “주권과 영토보전 문제는 절대로 양보할 수 없다.”고 말했다. 이번 사

³⁵ 이재영 외, 전제서, p. 6.

³⁶ 러시아는 핀란드가 독일의 교두보라는 인식을 갖고 핀란드를 자신의 영향력 속에 포함시키려고 노력했다. 핀란드는 강대국 틈바구니에서 조금이나마 자유롭기 위해 중립화를 추구했다. 핀란드 이해에 불가결하지 않은 소련의 요구는 들어주는 한편 소련의 요구가 핀란드의 민주주의 원칙과 민족적 독립의 원칙에 어긋나는 경우 단호히 맞섰다. YYA 조약은 서방국가로부터 핀란드의 동구화(Finlandization)라는 오해를 불러일으켰다. 그러나 그것은 핀란드가 초강대국 소련을 상대로 자국의 독립과 안전을 보장받은 조약이었다. 핀란드는 소련의 동구화 압력을 비켜 나가면서 독립적 위상을 확보하는 데 성공했다. 조약은 상호합의가 없는 한 소련의 무력개입을 허용하지 않았다. 또한 소련을 방어하기 위해 핀란드의 자동적 군사개입을 강제하지 않았고 핀란드군의 국경 밖 활동을 요구하지 않았다. (김진호·강병철, “스웨덴과 핀란드의 중립화의 정치: 국제-지역-국내정치적 다이내믹스”, 유럽연구, 제25권 3호(2007년 겨울), p.2)

³⁷ NPT가입 공인 핵보유국 : 미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아/ NPT비가입 핵보유국 : 인도, 파키스탄/ 핵보유 및 핵개발 의심국가 : 이스라엘, 이란, 북한/ 미국의 핵우산하에 있는 한국역시 무핵지대는 아니다.(국방일보 <http://kookbang.dema.mil.kr/kdd/GisaView.jsp?writeDate=20101119&writeDateChk=20101119&menuCd=3004&menuSeq=11&kindSeq=1&menuCnt=30914>, 검색일: 2010.12.01.)

건을 계기로 향후 중국의 안보 팽창을 저지하기 위한 미·일 탄도미사일방어(BMD) 체제가 더욱 강화하는 등 미·일 동맹이 더욱 공고해질 전망이다. 미국의 핵우산 아래 있는 일본은 중국과의 갈등으로 인해 미·일 동맹의 필요성을 더욱 실감했기 때문이다.³⁸

메드베데프 러시아 대통령이 구 소련시대를 포함해 러시아의 국가원수로는 처음으로 2010년 10월 1일 일본과 영유권 분쟁을 벌이고 있는 쿠릴열도(일본명: 북방영토)의 쿠나시르(일본명: 구나시리)를 직접 방문하면서, 중국과 일본에 이어 러시아와 일본 간에도 영토문제를 둘러싼 갈등도 심화되고 있다. 이 와중에 미국은 중·일 간 영토분쟁에 적극적으로 개입하겠다는 의사를 분명히 했다. 클린턴 국무장관이 "센카쿠열도는 미·일 안보조약의 적용 대상 지역"이라고 말하자 "미국은 경거망동해서는 안된다"(양제츠 중국 외교부장)고 경고하는 등 양국 관계에 긴장감이 조성되고 있다. 전문가들은 동남아 지역에선 중국을 견제하기 위한 미·일, 미·동남아의 연대가 강화되고 있고 러시아와 일본의 대립이 심화되면서 중국과 러시아가 공조체제에 돌입할 가능성이 있다고 지적했다.³⁹

이러한 영토분쟁은 영토분쟁 문제 자체에서 끝나는 것이 아니라, 경제적인 측면, 외교적인 측면에까지 영향을 끼칠 수 있기 때문에 상호간 신뢰 구축 및 협력 구축에 장애요인이 될 수 있다. 하지만 몽골의 경우, 영토분쟁으로 인한 동북아 지역의 패권다툼, 세력균형 견제 문제에 있어서 자유롭다고 할 수 있다.

네 번째, 소련에 의해 처음으로 사회주의 국가가 된 몽골은 1992년부터 시장경제를 채택하고, 자유민주주의의 노선으로 전환한 국가라는 점이다.⁴⁰ 이러한 경험은 동북아다자안보공동체 형성의 가장 큰 걸림돌이라고 할 수 있는 북한을 선군(先軍)정치에서 선경(先經)정치⁴¹로 개혁개방을 유도하는데 긍정적 역할을 할 수 있을 것이다. 최근 몽골의 대통령 차히야 엘벡도르지는 북한도 몽골과 마찬가지로 장기적으로는 변해갈 것이라는 견해를 밝혔다. 엘벡도르지는 몽골과 우호적인 관계를 맺고 있는 북한에 대해 "변화할 것이라고 느끼고 있다"고 밝혔다. 엘벡도르지 대통령은 올해로 몽골이 공산주의 체제를 끝내고 민주화한 지 20년 지났다는 점을 거론하며 "20년 전의 몽골 사회도 현재의 북한과 비슷했다"고 지적했다. "북한의 지도부와 대화해보면 어떤 형태로든 체제가 변화할 것이라는 점을 느낄 수 있다"고 덧붙였다. 이는 남북한의 현 상황에서 몽골이 남북한과 동시에 수교를 하고 있으므로 대화의 중재자로 역할을 할 수 있는 조건을 갖추었음을 보여 준다고 할 수 있다.

38 서울신문, "中·美-日 동북아패권 대결은 계속된다", 2010년 9월 25일자.

39 한국경제신문, "러 대통령 쿠릴열도 방문...러↔日↔中 영토분쟁 G20 돌발악재", 2010년 11월 1일자.

40 아시아투데이, 2010년 11월 20일자.

41 조동호, "북한 공진전략 연구_경제", 『북한2032 선진화로 가는 공진전략』, 동아시아연구원, pp. 145-181.

V. 결론

냉전 종식 이후, 21세기에 들어서 세계화의 형태는 지역주의의 형태로 진행되고 있다. 특히 유럽과 미주대륙에서의 지역 단일 공동체 발전은 가속화되고 있다. 하지만 동북아시아 지역에서의 단일 공동체, 특히 다자안보공동체의 개념은 형성단계에 있을 뿐 구체적인 내용과 구성체가 정립되지 못한 채, 여러 가지 담론의 형태로 언급되고 있는 것이 현실이다. 물론 동북아 다자안보공동체를 구상하기에는 동북아시아 국가 내 힘의 균형의 문제, 북핵 위기, 영토 및 역사 분쟁 등 장애요인들이 산재해 있다. 하지만 헬싱키 프로세스를 통한 유럽의 성공적인 사례는 동북아시아 지역에 적지 않은 시사점을 안겨준다. 21세기의 동북아시아 환경은 20세기 유럽과 시대적·상황적으로 상이한 면이 있지만, 다자안보공동체 형성을 위한 초기요건을 동북아시아에 적용·비교 분석해 봄으로써 동북아시아에 적합한 프로세스를 구상해 볼 수 있다.

상술한바와 같이 헬싱키 프로세스의 초기요건과 동북아의 정세를 여섯 가지 초기요건에 근거하여 비교분석해 보았다. 비교의 결과 헬싱키 프로세스가 적용되었던 당시의 초기요건들 중 대부분이 동북아의 정세에는 불리하게 작용하고 있다는 것을 알 수 있었다. 또한 기존 연구에서도 유럽통합의 초기요건에 대한 연구 및 사례를 동북아에 적용할 때, 헬싱키의 중립국가적 역할을 고려하지 않았다는 것을 알 수 있었다. 이는 현재의 상황에서 동북아 다자안보 협력을 구상하기 위해서는 새로운 프레임이 필요하다는 것을 의미한다. 이에 본 연구는 동북아시아의 헬싱키적 요소로 몽골의 울란바토르를 활용한 다자안보공동체 형성의 초기요건을 제시하였다.

동북아시아의 헬싱키로서 본 연구가 제시한 가칭 ‘울란바토르 프로세스’ 초기요건이 성립되기 위해서 몽골이 갖는 특징은 첫째, 동북아시아의 중립국으로서의 지위를 가지고 있으며 둘째, 동북아시아 국가 중 유일한 비핵국가라는 점이다. 셋째, 최근 다시 붙어지고 있는 동북아 국가들의 영토 문제에서 자유로우며, 마지막으로 소련에 의해 사회주의화된 국가인 몽골이 1992년부터 시장경제와 자유민주주의 노선으로 전환하면서, 두 체제를 모두 이해할 수 있는 국가라는 점이다. 이와 같은 몽골의 특징을 다자안보공동체 구상을 위한 초기요건으로 잘 활용한다면, ‘울란바토르 프로세스’는 동북아시아 전반에 걸쳐 협력과 통합의 지역 질서를 만들어 나가기 위한 긍정적인 계기를 제공할 수 있을 것이다.

연구를 진행하는 데, 영어와 중국어를 제외한 외국어에 대한 이해 부족으로 2차 자료에 주로 의존했으며, 연구 분야가 광범위하고 급변하는 세계정세로 인해 보다 심도 있는 분석이 이루어지지 못했다는 한계점이 있다. 그러나 동북아시아 공동체 구상은 향후 30년이나 40년, 혹은 더욱 먼 미래의 동북아시아를 바라보는 장기적인 문제이다. 때문에 지속적인 연구

가 진행되는 과정에서 '몽골을 활용한 동북아 공동체의 구상'은 동북아시아 지역공동체 구상의 구체적인 정립화에 있어 기초연구로서의 역할을 할 수 있을 것이다.

<참고 문헌>

단행본

- 강광식, 『중립화 정치론: 한반도 적용 가능성 모색』, 인간사랑, 1989
김성철, 『일본외교와 동북아』, 한울아카데미, 2007
다니구치 마코토 저, 김종길, 김문정 역, 『동아시아 공동체』, 울력, 2007
문흥호, 『중국의 대외 전략과 한반도』, 울력, 2006
장홍, 『유럽통합의 역사와 현실』, 고려원, 1994
하영선·조동호 공편, 『북한 2032 선진화로 가는 공진전략』, 동아시아연구원, 2010

학술 논문

- 고상두, "한반도 평화와 통일의 조건: 동북아 다자간 안보협력체 건설, 동서문제, 제18권 제1호, 2006
김진호·강병철, "스웨덴과 핀란드의 중립화의 정치: 국제-지역-국내정치의 다이내믹스", 『유럽연구』, 2007년 겨울
김성주, "동북아시아 공동체를 위한 통합이론적 접근". 「사회과학」 통권 제54호 제42권 제1호, 2009
문정인, "동아시아 안보 공동체 구축과 한국의 동북아 협력 구상", 연세대학교 출판부, 2006
박인휘, "제주 프로세스: 실현 가능성과 주요 과제", 제주평화연구원 주최 학술회의 "제주 프로세스의 추진: 이상과 현실" 발표논문, 2009년
서보혁, "헬싱키 틀(Helsinki Framework)의 성립과정 연구: 미국, 소련, 서유럽의 전략적 삼각관계를 중심으로", 경남대학교 극동문제연구소, 2009
우평균, "CSCE 참여국의 전략적 이익과 협상경과: 소련의 입장을 중심으로", 국제관계연구 통권 제25호 제13권 제2호, 2008
유진숙, "러시아의 동북아정책과 한반도," 코리아연구원 특별기획 제25-4호
이재영 외, "신아시아 시대 한국과 몽골의 전략적 협력방안", KIEP, 2010
제성훈, "탈냉전기 러시아-몽골관계의 변화: 지정학적 '완충국' 개념을 중심으로", 국제정치 논총, 제50집 2호, 2010
주장환, "중국의 동아시아 정책과 한반도", 코리아연구원 특별기획 제25-2호
진행남, "제주 프로세스와 대북 정책," 제주평화연구원(편), 「제주 프로세스와 동북아 평화 변영」 제주: 제주평화연구원, 2008

- 최위정, "신자유주의 국제레짐 이론에 관한 고찰", 사회과학연구 제12권 2호
- 최종건, "동북아 다자협력의 특성과 유형: 제주프로세스 현실화를 위한 함의," 제주평화연구원 주최 학술회의 "제주프로세스의 추진: 이상과 현실" 발표논문, 2009
- 홍기준, "헬싱키 프로세스의 초기조건과 동북아 다자안보협력", 통일문제연구, 2009
- 홍기준, "헬싱키와 제주: 그리고 핵 프로세스", 제주도평화연구원 주최 발표논문, 2009
- 황지환, "북한 공진전략 연구_군사", 『북한 2032 선진화로 가는 공진전략』, 동아시아연구원, 2010
- Shen MingChun, "중국과 몽골 관계에 있어서 주요 3국의 난점", 중국외교대학교, 2008
- Li luoli, "중국의 향후 발전을 위한 북아시아 경제공동체 성립의 7대 전략적 의의", 중국중합개발연구원, 2010

언론보도

- 매일경제신문, "미·중·일 동북아 '외교 삼국지'", 2010년 8월 2일자
- 서울신문, "中 '외교적 무례'... 농락당한 외교부", 2010년 11월 29일자
- 서울신문, "中·美-日 동북아패권 대결은 계속된다", 2010년 9월 25일자
- 재외동포신문, "동아시아 공동체 미래 위협 줄이는 길", 2010년 11월 27일자
- 아시아투데이, "동북아 영토분쟁 확산...러시아·대만도 합류", 2010년 11월 01일자
- 아시아투데이, "미국무부, 중국 6자회담 재개 제안 사실상 거부", 2010년 11월 29일자
- 아시아경제신문, "北, 안보리 제재 시 더 강한 행동 나설 것", 2009년 04월08일자
- 한국경제신문, "러 대통령 쿠릴열도 방문...러↔日↔中 영토분쟁 G20 돌발악재", 2010년 11월 1일자
- 한겨레신문, "중 '한미 연합훈련, 동북아균형 위협'", 2010년 8월 21일자

웹 사이트

제주평화포럼 <http://www.jpi.or.kr>