

# 집단안보체제의 형성 및 발전요인과 동아시아 안보체제의 변화 가능성 연구

오 동 건\*

## I. 서론

## II. 이론적 고찰

1. 안보협력에 관한 국제정치학 이론
2. 집단안전보장체제 형성과 발전에 관한 요인 도출

## III. 안전보장체제 사례연구

1. 유럽 안전보장체제의 형성과 발전
2. 동남아시아 안전보장체제의 형성과 발전
3. 유럽과 동남아시아의 안전보장체제 비교분석

## IV. 동북아시아 집단안보체제 변화 가능성 분석

1. 동북아시아 안전보장체제의 형성과 발전
2. 현 동북아 안보체제의 변화 가능성 분석

## V. 결론

### ◀ 국문 초록 ▶

동북아시아에서는 '바퀴살 구조'라 불리는 미국 중심의 양자동맹체제가 지속되고 있다. 그러나 최근 급변하는 동아시아의 국제정세와 이에 대응하기 위해 국가들 간 다각도로 협력하는 양상들을 보았을 때, 이러한 동맹체제의 변화 가능성에 대해서 진단해 볼 필요성이 제기되었다. 따라서 본 연구에서는 주 위협, 위협의 강도, 국가 간 신뢰도라는 요인을 바탕으로, 유럽과 동남아시아의 집단안보체제에 관한 사례연구 및 비교분석을 통해 이에 대한 영향을 분석하였다. 본 연구는 이를 바탕으로 동북아에서의 안보체제 변화 가능성에 대해서 연구를 진행하였으며, 현재의 갈등이 지속적으로 악화된다면 동북아를 넘어 동아시아 전반에서의 집단안보체제가 형성될 가능성이 분명히 존재한다고 보았다.

**주제어** : 동아시아 안보, 집단안전보장체제, 국제정치, 동맹, 해양안보

## I. 서론

오늘날 동아시아의 안보정세는 급변하고 있다. 2010년대부터 급격하게 대두된 중국의 부상, 특히 동·남중국해에서의 중국의 공세성은 현재 진행형이며, 미국의 바이든 행정부 역시 중국에 대해 강경한 외교정책을 펼쳐나가고 있다. 또한, 바이든 대통령은 전임자와 달리 ‘외교의 복귀’를 선언하며 미국 독단적으로 중국을 압박하는 것이 아니라, “가치를 공유하는 국가들(like-minded countries)”이 힘을 합쳐 중국의 공세에 대응하는 방안을 강구하고 있다.

중국의 공세성뿐만 아니라 러시아-우크라이나 전쟁, 그리고 날로 고도화 되어가는 북한의 핵 및 미사일 능력, 그리고 위 세 국가 간 안보협력 강화는 동아시아, 나아가 전 세계적인 안보의 불확실성과 불안정성을 증대시키고 있다. 이러한 정세가 확산되어 감에 따라 냉전 종식 후 그 가치를 입증하기 위해 노력하던 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization, 이하 나토)의 안보적 가치와 그 중요성이 다시금 부각되고 있다, 또한, 2023년에 이르러 강화되고 있는 한미일 안보협력은, 미국을 중심으로 하되 개별적인 양자동맹으로 맺어져 있는 동아시아의 안전보장체제에도 다자의 틀에서 제도화된 결과물이 현실세계에 발현되지 않을 것인가 하는 예측에 개연성을 더해주고 있다.<sup>1)</sup>

이러한 현재의 국제정치적 맥락에서 본 연구는 미국 중심의 양자동맹 체제를 유지하고 있는 동아시아 지역의 안전보장체제가 집단안전보장체제로 변화될 가능성이 있는가를 연구하는 데 그 목적을 둔다.<sup>2)</sup> 본 연구는 유럽과 동남아시아의 집단안전보장체제에 대한 각각의 사례를 연구하고 이를 비교분석함으로써 집단안전보장체제의 형성되고 유지되어온 발전요인을 분석하고, 나아가 동아시아에서의 집단안전보장체제

1) 2023년 8월 미국 캠프 데이비드에서 최초로 개최된 한미일 단독 정상회의는 한미일 안보협력을 한층 강화했다는 측면에서 그 의미가 매우 중요하다. 본 회의의 공동성명에서 한미일 3국은 “3자 파트너십의 새로운 시대(a new era of trilateral partnership)”에 진입했다고 평가하였다. 정아란 외, “한미일, ‘새시대’ 선언...오커스·쿼드 이상 印太핵심협력체 탄생,” 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230819014900001?section=politics/all> (검색일: 2023.8.19.).

2) 집단안보와 구분되는 개념으로는 집단방위, 공동안보, 협력안보가 있다. 집단방위는 20세기 초반부터 시작된 집단안보의 개념이 1950년대 냉전시기에 이르러 변화한 개념으로, 자조(self-help)라는 현실주의 원칙을 다자의 차원까지 확대하여 적과 아군을 구분한 가운데 특정한 적을 대상으로 집단적인 방어체제를 형성하는 개념이다. 공동안보는 1980년대 자유진영과 공산진영 간의 핵전쟁을 예방하기 위해 등장한 개념으로, 안보딜레마를 극복하기 위해 상대방과의 협력을 통해 상대방의 안보를 보장하고, 자국의 안보를 달성하는 목적을 갖는 레짐적 성격을 지니고 있다. 협력안보는 국가들이 안보에 대한 소통과 협력을 통하여 안보의 위협을 제거하는 다자 간의 안보협력을 의미한다. 그러나 본 연구에서는 이러한 안보에 관한 개념들을 단순화하여, 두 개 이상의 국가들이 동맹 또는 안보협력을 추구하는 형태를 집단안보라는 개념으로 총괄하고, 집단안보체제가 갖는 성격에 대해서 논의할 때에만 위의 개념을 사용한다. 안보협력 개념들에 관한 세부적인 논의는 다음을 참조. 이원우, “안보협력 개념들의 의미 분화와 적용: 안보연구와 정책에 주는 함의,” 『국제정치논총』, 제51집 1호(2011년).

형성 가능성을 연구할 것이다.

동아시아의 동맹구조와 집단안전보장체제에 관련한 국내외 대표적인 선행연구들은 다음과 같다.

동아시아의 동맹구조에 관한 서구권의 연구는 빅터 차(Victor D. Cha)의 연구가 대표적이다. 그는 일본과 한국이 민주주의와 자본주의의 가치를 공유함에도 불구하고 미국과의 삼자동맹이 형성되지 못하는 이유에 대해 한국과 일본의 역사적 맥락에서 분석함으로써 미국 정책입안자들의 한-일관계에 대한 이해도를 증진시켰다.<sup>3)</sup> 또한, 동아시아 동맹구조에 관한 후속 연구에서 그는 동아시아 국가들을 통제하려고 하는 미국의 정치적 이해관계에 따라 동아시아에는 집단안보체제가 아닌 양자동맹 체제가 형성되었다고 분석하였다.<sup>4)</sup> 반면, 햄머와 카젠슈타인은 집단안보체제를 구성하기 위해서는 집단 정체성(perceptions of collective identity)이 필요한데, 미국은 동일한 집단으로 인식했던 유럽과 달리 동아시아는 상이한 집단으로 인식함에 따라 집단안보체제의 형성이 이루어지지 않았다고 분석한다.<sup>5)</sup>

2000년대 후반부터 나타나는 국내의 아시아 안보협력 강화와 관련한 연구들은 지역주의의 발전에 따른 협력에 초점을 맞춘다. 김성한은 나토와 EU가 냉전 이후에도 살아남을 수 있었던 이유에 대하여 ‘동반자적 지역주의’의 틀에서 분석하였으며, 가치를 공유하는 가운데 ‘아태 지역주의’ 형태의 발전을 통해 아태지역의 다자동맹을 신중히 추진해야 한다고 주장하였다.<sup>6)</sup> 또한 김일한은 국제테러, 군비축소, 자원문제 등 국가가 단독으로 해결할 수 없는 문제점들이 점증함에 따라 국가 간의 협력을 강화해야 한다고 보았다.<sup>7)</sup>

이러한 선행연구들의 검토 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 상기 연구들은 집단안전보장체제가 유행적인 힘의 분포뿐만 아니라 ‘가치’ 혹은 ‘정체성’ 등의 무형적인 요소들에 의해 형성 및 발전되었다는 점에 대해서 지적하고 있다. 둘째, 동아

3) Victor D. Cha, *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle*(Stanford: Stanford University Press, 2000).

4) 빅터 차는 미국이 동아시아 국가들의 정치지도자를 통제하려는 목적으로 양자동맹을 체결하였다는 자신의 논리를 기존의 이론들과는 상이한 ‘힘의 연극(powerplay)’이라는 개념을 제시하였다. Victor D. Cha, *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia*(Princeton: Princeton University Press, 2016).

5) Christopher Hemmer and Peter Katzenstein, “Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and Origins of Multilateralism,” *International Organization*, Vol. 56, No. 3(Summer 2002), pp.575-607.

6) 김성한, “지역주의와 다자동맹: 동아시아에서의 공존 가능성에 대한 시론,” 『국제정치논총』 제48집 4호(2008년 12월).

7) 김일한, “안보환경의 변화와 동아시아 다자안보협력: ARF(ASEAN Regional Forum)을 중심으로,” 『글로벌정치연구』 제5권 1호(2012), pp.29-53.

시아의 안전보장체제는 역내 국가들의 복잡한 내부 및 외부 상황을 고려하며 형성됨에 따라 동맹과 협력에 관한 이론을 복합적으로 검토해야 한다. 셋째, 현재까지의 연구는 집단안전보장체제가 성공적으로 형성되었지만 그것이 지속적으로 발전할 수 있는 요인에 대한 분석이 부족했다. 따라서, 형성과 실패의 각기 다른 길을 걸은 두 가지의 집단안전보장체제를 비교분석하는 것은 집단안전보장체제의 발전요인에 관하여 의미 있는 연구가 될 것이다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 안보협력에 관한 국제정치학 이론

#### 1.1 신현실주의

신현실주의에서 국가 간의 협력은 외부의 위협에 대응하여 자국의 힘을 극대화시키거나 생존을 보장하기 위해 양자 및 다자의 형태로 이루어지며, 이는 국제사회에서 자국 안보를 위한 국가 간의 동맹이라는 형태로 나타나게 된다.

케네스 월츠(Kenneth N. Waltz)를 비롯한 신현실주의자들은 무정부적 국제체제의 구조가 “국제정치에서 가장 명확한 이론”이라고 주장하였다. 그들은 국가들이 상대적인 힘의 분포(distribution of relative power)를 가장 중요시하는 가운데 국가들이 상대적으로 힘이 공평하게 분포되도록 행동하는 세력균형이 이루어질 수밖에 없음을 이론화하였다. 신현실주의자들은 힘의 비대칭적인 성장으로 인해 강대국들이 등장하면서 국가들이 ‘편승’과 ‘균형’의 형태 중 하나로 동맹을 체결할 것으로 보았으며, 이러한 동맹활동을 통해 강대국을 중심으로 국제체제 내에서 극성(polarity)이 형성되고, 극성의 수에 따라 단극, 양극, 다극체제의 국제질서가 정립되는 것이라 논하였다. 신현실주의자들은 국가들이 동맹국을 선택하는 데에 있어서 자국의 힘이 극대화되는 방향보다는 힘을 하나의 수단으로 활용하는 가운데 안보 극대화를 추구한다고 분석하였다.<sup>8)</sup>

신현실주의자들의 논의 중 동맹에 관해서는 스나이더(Glenn H. Snyder)와 월트(Stephen M. Walt)의 논의가 대표적이다. 스나이더는 동맹과 관련한 많은 문제들이 다극체제 하에서 발생하게 된다고 분석하였다. 그는 다극체제에서는 많은 행위자들이 참가한 만큼 각자의 개별적인 이익이 첨예하게 대립하는 가운데 동맹국의 선택, 동맹

8) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*(Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), pp.117-122.

국 간 정책과 전략을 조정하는 과정, 동맹의 분담금 문제, 그리고 연루와 방기의 문제 등 동맹과 관련된 문제들이 다수 발생한다고 보았다. 이러한 문제들은 양극체제 하에서는 단순해지는 것으로 보았는데, 양극의 초강대국 간의 이익이 첨예하게 맞서는 가운데에서는 위와 같은 동맹 내부의 문제들이 자연스럽게 찾아들기 때문이다. 즉, 양극체제가 갖는 외부의 높은 위협의 강도 덕분에 동맹 내부적인 문제는 단순화된다.<sup>9)</sup>

윌트(Stephen M. Walt)는 동맹의 기원을 연구한 그의 저서에서, 동맹이 결성되는 배경에 대해서 기존과 다른 측면으로 접근해야한다고 주장하였다. 윌츠와 같이 국제 구조에 주목하였던 기존 신현실주의자들이 세력균형(balance of power)에 주목한 반면, 윌트는 세력이 아니라 국가들이 인식되는 의도 등을 종합한 위협에 대한 균형(balance of threat)이 동맹 결성의 주요 동인이라고 분석하였다. 그는 국가들이 동맹의 형태 중 균형유지 또는 편승을 선택할 때 여러 가지 요소를 종합하여 고려하여 선택한다고 보았으며, 합리적인 선택을 가진 정책입안자라면 편승보다는 균형유지를 선택할 것이라 보았다. 잠재적인 위협에 대해 균형을 유지하는 것이, 언제든지 위협적으로 돌변할지 모르는 강대국의 강력함에 편승하는 것보다 더욱 안전하기 때문이다.<sup>10)</sup>

위와 같은 동맹에 관한 신현실주의자들의 논의를 바탕으로 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 위협의 존재는 국가들이 협력하도록 하는 기본적인 요인이 된다. 둘째, 그 위협이 주는 위협의 강도가 매우 높다면, 국가들은 동맹을 형성할 때 야기되는 내부적인 문제들을 차치하고 자국의 안보를 극대화하기 위하여 기꺼이 동맹을 형성하는데 적극 나설 것이다. 이러한 맥락을 바탕으로 본 연구에서는 유럽과 동남아시아 안전보장체제에서 위협에 대응하여 국가들이 동맹을 결성함으로써 자국의 안보를 극대화하려는 사례들을 분석하는 데 적용한다. 주(主) 위협의 존재가 국가들의 동맹, 나아가 집단안보체제의 형성에 미치는 영향을 바라보는 틀로 사용하는 것이다.

## 1.2 신기능주의

현실주의자들과 마찬가지로, 자유주의자들 또한 국제사회를 통제할 수 있는 상위 권력이 부재한다는 점을 인정하며, 무정부적 국제체제라는 국제사회의 성격을 기본으로 한다. 그러나 자유주의는 힘과 생존에 초점을 맞추는 현실주의와 달리, 국가 간의 협력을 통해 국제사회의 안보를 증진시킬 수 있다고 주장한다.

9) Glenn H. Snyder, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut," *Journal of International Affairs*, Vol. 44, No. 1(Spring/Summer 1990), pp.103-123.

10) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliance*(Cornell: Cornell University Press, 1987), pp.17-29.

신기능주의는 1950년대 고전적 현실주의와 이상주의를 보완하기 위해 제시되었다. 하스(Ernst B. Haas)는 국가의 목표가 힘의 극대화를 추구하는 것이 아니라, 국가의 선호(preference)를 보호하는 것이라고 주장하였으며, 국가의 선호란 국민을 포함한 정치적 행위자들이 중요시하는 가치가 종합되어 형성된다고 보았다. 이러한 맥락에서 하스는 지역의 통합(regional integration)은 자신들의 요구를 단일국가보다 초국가적 제도(supernational institutions)가 실현시킬 수 있다는 사회 구성원들의 공통적인 판단이 내려졌을 때 이루어질 수 있다고 보았다. 즉, 하나의 집단을 형성하는 데에 있어 국가들 간의 신뢰도가 먼저 형성되는 것이 중요하다는 것이다. 또한, 사회 구성원들의 요구가 증대될수록 이를 충족시킬 수 있도록 초국가적 제도의 권한과 합법성 또한 같이 증대되며, 이러한 과정을 통해 초국가적 제도는 협력 국가들의 정치적 과정을 거쳐 중앙화된 기구로 발전하게 된다고 논하였다.<sup>11)</sup>

신기능주의는 유럽연합의 출범과정에 큰 영향을 미친 바 있다. 유럽이 냉전이라는 양극체제 하에서 두각을 나타내기 위해서는 하나의 공동체로 활동해야한다는 여론이 생겼을 때, 그 이론적 바탕이 된 것이다. 신기능주의의 이론을 바탕으로 유럽석탄공동체(ECSC)라는 낮은 수준의 에너지 협력체로 시작된 유럽의 통합과정은 신기능주의에서 논한 바와 같이 정치적 소통과정을 통해, 유럽공동체(EC)를 거쳐 유럽연합(EU)로 진화하였으며, 2002년에는 공통화폐를 발행하는 등 유럽이 하나의 정치적, 경제적 연합체로 성공적으로 발전하는 데 이론의 바탕이 되었다.

신기능주의에 대한 검토, 그리고 신기능주의가 유럽연합으로의 발전에 미친 영향들을 검토해본 결과, 국가들의 협력이 형성되고, 그리고 그 협력이 성공적으로 발전되기 위해서는 국가들 간의 신뢰도가 중요함을 확인할 수 있었다. 따라서 본 연구에서는 국가들의 신뢰도와 집단안전보장체제의 형성과 변화에 어떠한 상관관계가 있는지를 분석해볼 것이며, 나토가 최초 조약의 이행을 위한 사무국 수준에서 점차 기능적으로 확대되어 집단안전보장체제로 진화해왔던 과정에 대한 분석도구로 활용할 것이다.

### 1.3 인식과 오인의 문제

국제정치에서는 현실주의와 자유주의 등 국제정치학의 주요이론 외에도 국가의 정책지도자가 현상에 대해 어떠한 인식을 가지고 있느냐 또한 중요한 변수가 된다. 저비스(Robert Jervis)는 인식(perception)을 “국가 엘리트들이 정보를 처리하는 인지

11) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, 3rd edition(Indiana: University of Notre Dame Press, 2004), pp.xiv-xvi.

과정”이라 정의하며, 관료들이 한 국가에 대한 대량의 상이한 정보들을 마주하였을 때, 예전에 그 국가에 대해 형성된 이미지를 바탕으로 하는 관점을 유지한다고 분석하였다. 또한, 한 국가에 대해 기존에 형성된 이미지가 지속되는 이유는 ‘인지 부조화’가 발생하기 때문이며, 이는 인간이 보고 싶은 것만 보고 예전에 획득한 정보에 의한 이미지들을 흡수하려는 강한 경향 때문이라고 보았다.<sup>12)</sup> 즉, 인지적 관성이 지속됨으로써 정책입안자들이 상황을 오인(misperception)하는 원인이 된다는 것이다. 라이벌 위치에 있는 양대 강대국은 상대방의 적대성을 과대평가하는 경향이 있으며, 이는 상대방이 자국의 위해를 끼칠 것이라 인식(혹은 오인)하는 결과를 초래한다. 저비스의 이론은 국제정치에서 발생하는 갈등의 대부분이 국가들의 실제 의도와 다른 결과로 인해 발생한다는 것을 확인하게끔 해주었다.<sup>13)</sup>

저비스의 이론에 따르면 국제정치와 관련한 국가들의 의사결정과정에서 정책결정자의 ‘인식’에 의한다는 점을 명확히 하였다. 따라서, 한 국가가 상대방이 주는 위협의 강도가 어느 수준으로 인식하는지에 따라 그 국가의 안보정책이 결정될 수 있다는 관점을 제시해주는 것이다. 위협의 강도에 대한 인식은 위협을 제공하는 국가의 능력과 의도를 분석함으로써 이루어진다. 국가의 능력은 예산, 무기체계의 숫자 등 계량화가 가능한 수치로 나타낼 수 있으나, 그 능력을 활용하는 국가의 의도는 결국 받아들이는 국가의 인식에 따라 달라진다. 따라서 저비스의 논의를 통해 위협의 강도를 판단하는 기준은 정책결정자의 인식에 달려있으며, 그가 느끼는 위협의 강도에 따라 국가의 안보정책 변화로 이어진다는 점을 도출할 수 있었다.

## 2. 집단안보보장체제 형성과 발전에 관한 요인 도출

본 연구에서는 이론적 논의를 바탕으로 유럽과 동남아시아의 집단안보보장체제에 대한 사례연구를 비교분석하는 데 있어 다음과 같은 세 가지 요인을 적용하고자 한다. 첫째는 ‘주 위협’으로, 유럽과 동아시아 지역에서 집단안보체제를 형성한 국가들에게 가해지는 위협의 원천이 어디인가를 살펴보는 것이다. 둘째는 ‘위협의 강도’로, 국제정세의 변화에 따라 국가들이 인식하는 위협의 강도가 어느 수준인지를 점검하는 것이다. 셋째는 ‘국가들 간의 신뢰도’로서 집단안보체제를 형성하는 국가들이 상호 간 안보를 일정 수준 위임하는 데 있어서 집단 내부의 국가들이 서로를 얼마나 신뢰했는지를 점검할 것이다.

12) Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*(Princeton: Princeton University Press, 1979), p.117, 146.

13) 민병원, “신(新)안보딜레마와 네트워크 국제정치,” 『평화연구』 vol.20, no.1, (2020년 봄), pp.35-36.

다음 장에서는 위의 세 가지 요인을 바탕으로 유럽과 동남아시아조약기구에 대한 사례연구 및 비교분석을 수행함으로써 위의 요인들이 집단안보체제의 형성과 발전에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해서 분석하고자 한다.

### III. 안전보장체제 사례연구

#### 1. 유럽 안전보장체제의 형성과 발전

##### 1.1. 주 위협 및 위협의 강도

###### 1.1.1. 나토 창설기

제2차 세계대전 이후 미국과 소련의 냉전체제가 가시화되면서 미국은 소련과 지상으로 연결되어 있는 서유럽에 대한 안전보장체제를 수립해야 할 필요성을 느끼게 되었다. 미국의 NSC는 소련이 힘을 키우기 위해 의도적으로 평화를 유지하고 있다고 보면서, 종전 후 찾아온 평화는 매우 일시적이라고 평가하였다.

최초 미국이 소련을 주 위협이라고 인식해야하는지에 대해서는 다소 의견이 엇갈린 부분이 있었다. 미국의 의사결정권자들은 소련의 위협에 대해서 분명히 인식을 하고 있었으나, 다음과 같은 두 가지 측면을 고려하였을 때 소련을 주 위협으로 받아들여야하는지에 대해 정확히 판단하지 못하고 있었다. 첫째, 정보적 측면에서 미국의 의사결정권자들은 소련의 위협 정도에 대해 확신하지 못하고 있었으며, 그에 대응하기 위해 어떤 종류와 어느 수준의 군사력이 필요한지 판단하지 못하였다. 일례로, 당시 국무장관이었던 조지 마셜은 미국의 지나친 군사력 증강은 역으로 소련의 공세성을 자극시킬 뿐이라고 우려한 바 있다.<sup>14)</sup> 둘째, 정치적인 측면에서 미국의 국방비 증가에 대한 부정적인 시각이 주류를 형성하고 있었다. 막 전쟁이 끝난 시점에서 미국의 정치인들은 다시금 막대한 국방예산을 투입하여 아직 압박하지 않은 소련의 위협에 대한 대응을 준비하는 것보다, 미국의 경제를 재건하는 것이 중요하다고 보았던 것이다.<sup>15)</sup>

나토의 창설은 상기와 같은 미국의 복잡한 사정에서 기인하였다. 나토는 1949년

14) Warner R. Shilling, "The Politics of National Defense: Fiscal 1950," *Strategy, Politics, and Defense Budgets*, eds. W. Shilling, P. Hammond, and G. Snyder(New York: Columbia University Press, 1962), p.147.

15) Robert Jervis, "Impact of Korean War," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 24, No. 4(December 1980), pp.566-568.

조약 체결 당시만 하더라도 단지 미국의 유럽에 대한 지원을 담보하기 위한 조약에 불과하였다. 초기 나토의 목표(target)는 소련이 아니라 유럽으로, 소련의 위협에 대응하기보다는 유럽이 안정적으로 경제를 복구할 수 있도록 안전을 보장해주는 것이 그 목적이었다.<sup>16)</sup> 나토를 형성한 미국의 초기 의도는 다음과 같이 평가할 수 있다. 첫째, 단기적인 목표로서 전쟁으로 인해 경제가 피해를 입은 유럽의 국가들을 신속하게 복구시켜 행여나 있을 소련의 지원으로 인한 내분 또는 소요를 예방하는 것이다. 따라서 나토는 소련에 군사적으로 직접 대응하는 것보다 유럽의 국가들에 대한 경제적, 정치적, 군사적 지원을 통해 그들이 자력으로 일어서서 국제사회의 중심이 되는 것을 목표로 삼았다. 둘째, 미국은 유럽이 나토의 틀 안에서 신속하게 전후복구를 완료하고 유럽에서의 세력균형체제를 확립한 후, 조기에 유럽에서 빠져나와 고립주의의 외교전통으로 복귀하고자 하였던 것이다.<sup>17)</sup>

미국의 나토와 유럽에 대한 이러한 자세와 위협의 강도에 대한 인식은 1950년에 발생한 두 가지 사건으로 말미암아 급변하게 된다. 첫째, 미국 NSC 차원에서 소련의 위협이 시급함을 인지하였다. 1950년 개최된 NSC-68은 제2차 세계대전 종전 후 소련의 급격한 군사력 성장에 대해 우려를 표하며 미국의 전력증강이 현 수준에 머무르게 된다면 조만간 유럽 전구에서의 재래식 전력의 열세는 분명하다고 평가하였다. 또한 현재 유럽을 방위하기 위한 조약의 취약함을 지적하고, 독일의 조약에 대한 참가와 미국의 국방비 증액이 필요하다는 판단을 내렸다.<sup>18)</sup> 둘째, 6.25 전쟁의 발발이다. 냉전이 막 시작될 즈음 미국은 도미노 이론이라는 것은 허황된 것이라는 평가를 내리며, 소련과 중국의 블록에 대해 가능성이 낮은 것으로 오판하였다. 또한 동시에 한국을 애치슨 라인에서 제외시킴으로서 미국의 본래 의도와 달리 공산주의 세력의 동아시아 진출을 사실상 방지하는 결과를 초래하였다. 그러나 6.25 전쟁은 미국의 소련의 위협에 대한 인식의 강도를 급격히 높여줌으로써 미국이 국방비를 증강시켜야만 한다는 논리를 마련해주었으며, 기존 유럽의 경제적 성장을 보장하기 위한 조약에 불과했던 나토를, 소련의 위협에 대응할 수 있도록 상비군과 조직을 보유한 안전보장체제로 변화시키게 되었다.<sup>19)</sup>

16) Robert E. Osgood, *NATO: The Entangling Alliance*(Chicago: University of Chicago Press, 1962), p.30.

17) Timothy P. Ireland, *Creating the Entangling Alliance: The Origins of the North Atlantic Treaty Organization*(Connecticut: Greenwood Press, 1981), pp.16-20.

18) NSC 68: "United States Objectives and Programs for National Security," April 14, 1950, <https://irp.fas.org/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm> (검색일: 2023.4.18.).

19) Robert Jervis, "Impact of Korean War," pp.579-580.

### 1.1.2. 냉전기

냉전기 나토는 소련과 바르샤바조약기구로 대표되는 공산진영에 대응하는 자유진영의 군사협력체로서, 주 위협인 소련과 바르샤바조약기구의 침략으로부터 나토 회원국들의 안보를 책임지는 집단방위의 성격을 유지하였다. 즉, 이 시기 나토는 당시 정립된 그 존재 목적과 같이 공산진영이라는 공동의 적을 상정한 가운데 회원국들의 안보를 확립하고 경제적 번영을 보장하려는 목적을 지니고 있었다.<sup>20)</sup> 나토의 냉전 시기 군사전략지침은 소련의 공격에 대하여 핵무기를 이용해 대응한다는 것이었다.<sup>21)</sup> 비록 미국, 영국, 프랑스 등 서유럽의 강대국들이 연합군을 편성하여 대규모의 재래식 전력을 보유하고 있었지만, 재래식 전력을 통하여 공산진영의 위협에 대응하는 것보다는 상호확증파괴(MAD: Mutual Assured Destruction)의 핵전략 기조 아래 핵을 이용한 역지를 기본 전략으로 활용하였다. 이러한 나토의 군사전략은 전후 유럽의 국가들이 대규모의 재래식 전력의 확보 및 유지를 위해 예산을 소모하는 것보다, 안보는 핵무기에 의지한 가운데 예산과 자원을 경제발전에 투입할 수 있도록 하여 제2차 세계대전 이후 유럽 국가들의 조속한 회복이 가능케 하였다. 이러한 전략기조에 따라 나토는 냉전 기간 중 실제로 군사력을 단 한 차례도 사용하지 않는 역지의 효과를 성공적으로 달성하였다.

위협이 강도가 팽팽한 냉전의 한 가운데에서도, 나토는 위협의 완화를 위하여 두 진영이 군사적 긴장을 완화하고, 무한의 군비경쟁에 빠져들지 않도록 바르샤바조약기구와의 적극적인 대화에 나섰다. 두 조약의 대화는 1960년대 중반 지나친 군비경쟁에 경제적인 부담감을 느낀 바르샤바조약기구의 제안으로 시작되었으며, 핀란드가 수도 헬싱키에 두 조약이 대화할 수 있는 장소를 제공해줌으로써 두 조약 간 대화의 첫 단추가 꿰어졌다.<sup>22)</sup> 헬싱키 합의를 시작으로 나토와 바르샤바조약기구는 군비통제를 위해 두 조약이 모두 참가한 유럽안보협력기구(CSCE)라는 유럽 최초의 군비통제 체제를 출범시켰으며, 냉전 기간 내내 양 진영은 본 기구를 통해 군비통제를 위해 지속적으로 노력하였다.<sup>23)</sup> 막강한 핵 전력을 이용한 역지와 병행된 이와 같은 군비통

20) 북대서양 조약의 핵심 조항으로 손꼽히는 제5조는 “하나 또는 그 이상의 국가에 대한 무력공격은 전체에 대한 공격으로 받아들여져야 한다”라고 명시하며 나토의 집단방위적 성격을 명확히 하였다. North Atlantic Treaty Organization, “Collective Defense - Article 5,” [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_110496.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm) (검색일: 2023.4.28.).

21) North Atlantic Treaty Organization, “A Short History of NATO,” [https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified\\_139339.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm) (검색일: 2023.4.28.).

22) U.S. Commission on Security and Cooperation in Europe, “The Helsinki Process and the OSCE,” <https://www.csce.gov/about-csce/helsinki-process-and-osce> (검색일: 2023.4.30.).

23) Organization for Security Cooperation in Europe, “Ensuring Military Transparency - the Vienna Document,” <https://www.osce.org/fsc/74528> (검색일: 2023.4.21.).

제에 대한 노력을 통해 유럽의 냉전은 열전으로 발전되지 않고 위협을 성공적으로 관리하며 평화를 유지할 수 있었다.

## 1.2. 국가 간 신뢰도

### 1.2.1. 나토 창설기

국가 간 신뢰도 측면에서 독일의 존재는 나토에게 계류과 같았다. 나토를 소련의 위협에 대응하는 안전보장체제로 성공적으로 변화시키기 위해서는 비록 제2차 세계 대전의 주범이었지만 유럽 대륙에 광대한 영토와 막강한 경제적 잠재력을 갖춘 독일을 나토에 포함시키는 것이 필수적이었다. 그러나 제2차 세계대전 당시 독일에 엄청난 피해를 입었던 국가, 특히 영국과 프랑스는 독일의 보복이 재차 반복되는 것을 두려워하고 있었다.<sup>24)</sup>

이러한 두려움을 극복하고 유럽의 안정을 도모하기 위해 미국은 고립주의라는 자국의 외교전통을 포기하면서 조약에 적극 합류하기로 결정하였고, 나토군 최고사령관에 미국군 장성을 임명함과 동시에 다수의 전력을 유럽지역에 투입함으로써 유럽의 국가들이 미국을 믿고 나토에 참가할 수 있도록 하였다. 유럽 국가들 또한 이에 맞춰 독일의 재무장을 승인하고 나토에 적극 동참하였는데, 이는 유럽의 방어력을 강화한다는 표면적인 모습보다는 미국을 나토에 깊숙이 참가시키기 위한 속셈이 있었던 것으로 평가받고 있다.<sup>25)</sup>

### 1.2.2. 냉전기

냉전기 공산진영의 위협이 최고도에 이르면서 나토 내부의 국가 간 신뢰도는 더욱 높아지게 되었다. 특히 서독이 라인강의 기적을 통해 전후 경제복구에 성공하면서 독일은 완전한 자유진영의 구성원으로 인정받을 수 있게 되었다. 경제적으로 부유해진 서독의 존재는 나토의 운영과 유지에 재정적으로 큰 도움이 되었고, 동독과의 경쟁에서도 비교우위를 점하게 됨으로써 자유진영에게 이념 경쟁에서의 우위도 가져다주는 긍정적인 영향을 미쳤다.

냉전기 나토는 바르샤바조약기구를 중심으로 하는 공산진영의 강도 높은 위협에 대하여 자유진영의 안보를 극대화하는 집단방위체제로서의 역할을 수행하였다. 또한

24) 영국과 프랑스는 독일이 전쟁에서 복구되어 제1차 세계대전 이후 보여준 공세적인 행보를 다시금 일으킬 것에 대비하여 뉘케르크 조약을 맺는 등 자체적인 안전보장체제 수립을 추진하고 있었다. Timothy P. Ireland, *Creating the Entangling Alliance*, pp.16-20.

25) Richard N. Rosecrance, *Defense of the Realm: British Strategy in the Nuclear Epoch*(New York: Columbia University Press, 1968), pp.140-141.

동시에 바르샤바조약기구와의 대화를 통한 군비통제 기능도 수행하며 두 체제 간의 군비경쟁을 완화하는 공동안보의 역할도 수행함으로써, 냉전기 유럽에서의 위협이 전쟁으로 비화되지 않도록 기여하였다.

### 1.3. 냉전 이후 나토의 발전

냉전이 종식되며 소련과 바르샤바조약기구라는 주 위협이 제거되자, 나토의 존재 자체에 대한 의문이 제기되기 시작하였다. 예를 들어, 미어샤이머와 같은 현실주의 학자들은 “소련의 위협이 없어진 냉전 이후의 시기에 군사적 동맹인 나토는 그 성격을 잃어버렸고, 머지않은 미래에 해체될 것”이라고 예측하였다.<sup>26)</sup> 또한 냉전 이후 유럽 지역의 정치, 경제적 연합체인 EU가 출범함에 따라 EU와 나토의 안보적 기능이 겹친다는 비판이 존재하였으나, 나토는 스스로의 성격을 집단방위에서 집단안보로 변화시키며 EU와 공존하는 가운데 유럽의 대표적인 안전보장체제로서 역할을 지속하고 있다.

소련과 공산진영이라는 주 위협이 사라지고 유럽에 대한 역내 위협의 강도가 현저히 낮아지면서, 나토는 외연을 확장하며 과거 자유진영국가들을 넘어 범유럽적인 안보협력체로 거듭나고자 하였다. 나토 내부의 국가 간 높은 신뢰도를 유지하는 가운데, 여러 국가들과의 협력을 강화하며 신뢰의 폭을 확장시켜 나갔다. 1994년 나토는 유럽의 안보확립을 위해서는 지중해 인근 국가들과의 안보협력이 중요하다는 인식 하에 지중해 대화(Mediterranean Dialogue)를 출범시켰다. 지중해 대화에는 이집트, 이스라엘, 튀니지, 알제리 등 지중해 권역의 비(非)나토 7개국<sup>27)</sup>이 참가하였으며, 북대서양 국가들과 지중해 국가들과의 안보협력의 장을 마련함으로써 나토가 단순히 북대서양과 유럽 대륙이라는 지리적 범위 내에서만 활동하는 안전보장체제에서 벗어나려는 움직임을 본격적으로 보이기 시작하였다.<sup>27)</sup>

나토가 최초로 통일된 지휘체계 하에서 연합군의 형태로 군사력을 사용한 시점 또한 냉전 종식 후이다. 1995년 유고슬라비아 내전이 발발하고 내전의 양상이 특정 민족을 일방적으로 대량 학살하는 ‘민족 청소(ethnic cleansing)’의 양상을 보이자 나토는 내정 간섭이라는 우려를 무릅쓰면서까지 유고슬라비아 내전에 개입을 결정하였다. 나토는 해상 봉쇄를 시작으로 비행금지구역을 설정하고 6만명의 병력을 투입하는 등 유고슬라비아 내전을 종식시키기 위해 적극적으로 군사력을 투입하였으며, 전

26) John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, Vol. 19, No. 3(Winter 1994/1995), p.33.

27) North Atlantic Treaty Organization, “Chicago Summit Declaration,” <https://www.nato.int/cps/en/SID-B83237D5> (검색일: 2023.5.2.).

후에도 2004년 EU에 역할을 이양하기까지 오랜 기간 안정화 작전을 실시하였다.<sup>28)</sup>

나토는 2010년 제정된 전략지침에서 나토의 활동기간을 “위기의 전, 중, 후 등 모든 단계”로 지정함으로써 나토가 무력의 행사뿐만 아니라 사전 위기관리 단계 및 전후복구단계까지 개입할 수 있도록 하여 나토의 집단안보체제로서 활동영역을 더욱 확대하였다.<sup>29)</sup> 이에 2011년 리비아 사태 당시에도 민간인들을 리비아 정부의 탄압으로부터 보호하고, 카다피 제거 이후에는 리비아의 질서유지 활동을 전개하는 등 리비아에서의 평화유지활동에도 기여하였다.

그러나 나토의 위상은 한 차례 더 변화하게 된다. 위와 같은 나토의 지속적인 확장, 특히 과거 동구권에 대한 소위 ‘동진 정책’으로 말미암아 2010년대에 이르러 나토와 러시아 간의 갈등이 수면 위로 떠오르게 되고,<sup>30)</sup> 이는 2022년 발발한 러시아-우크라이나 전쟁으로 정점을 찍는다. 이후 2023년 러시아와 이웃한 스웨덴과 핀란드의 나토 가입을 허가하는 등,<sup>31)</sup> 러시아의 공세성이 강화되어 위협을 인식한 유럽 국가들이 나토에 적극 가입을 희망하며 다시금 냉전 당시의 집단방위체제의 성격을 점차 드러내고 있는 중이다.<sup>32)</sup>

## 2. 동남아시아 안전보장체제의 형성과 발전

### 2.1. 주 위협 및 위협의 강도

#### 2.1.1. 동남아시아조약기구(SEATO) 창설기

동남아시아에서도 공산진영의 위협에 대응하여 미국을 중심으로 하는 안전보장체제의 수립이 진행되었다. 그러나 동남아시아의 안전보장체제는 앞에서 다룬 나토와는 다른 형태로 발전하게 되었다.

동남아시아에서의 주 위협은 서유럽과 마찬가지로 공산진영이었다. 특히 동남아시아

28) North Atlantic Treaty Organization, “A Shorth History of NATO,”

29) North Atlantic Treaty Organization, *Strategic Concept: for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*(November 2010), pp.7-8.

30) 이러한 갈등의 주요 원인으로서는 상술한 2010년 나토 전략지침의 제정과 더불어 2000년대 후반 서브프라임 모기지 사태로부터 초래된 금융위기로 인해 서구권이 큰 경제적 타격을 입은 반면, 러시아는 에너지 수출을 바탕으로 과거에 버금가는 국력을 회복하여 과거의 영광을 재현하려는 움직임이 본격화 되었다는 점을 꼽을 수 있다. 김철민, “동유럽을 향한 NATO 동진 정책과 러시아: 현황과 사례분석을 중심으로,” 『동유럽발칸연구』, 제40권 5호(2016년 10월), pp.93-94.

31) North Atlantic Treaty Organization, “Finland & Sweden Accession,” <https://www.nato-pa.int/content/finland-sweden-accession> (검색일: 2023.7.26.).

32) 조약 제5조에 기초한 나토의 집단방위체제로서의 근본적인 성격은 변화한 바 없다. 단, 본 논문에서는 탈냉전 이후 주 위협이 극적으로 감소한 유럽에서 집단안보체제로서의 성격을 나타내며 나토의 존재가치를 되찾으려고 노력했다는 점을 강조하는 것이다.

아에서의 공산진영의 위협은 소련에 추가하여 1949년 공산주의 국가가 설립된 중국까지로 확대되었다. 뿐만 아니라 1954년 베트남이 프랑스로부터 독립을 쟁취한 후 북베트남에는 중국의 비호 아래 공산국가가 설립되며 공산진영의 확산이 점차 가시화되는 형국이었다.

미국은 ‘도미노 이론’으로 설명되는 공산진영의 확산이 진행될 것을 우려하여 동남아시아에서의 위협의 강도를 매우 높게 인식하기 시작하였다. 미국의 NSC에서는 동남아 지역, 특히 인도차이나 반도에서의 공산진영의 확산을 “전면전이 발생의 가능성이 있더라도 대응해야 할 위협”으로 평가하여 어떤 형태로든 미국이 자유진영의 보호를 위해 동남아에 개입할 것임을 확실히 하였다. 이러한 측면에서 당시 미국 합참의장이었던 래드포드 제독은 “동남아의 공산주의에게 무력을 지원해주는 세력”에 대해 즉각적이고 직접적인 공격을 실시할 것을 아이젠하워 대통령에게 건의한 바 있다.<sup>33)</sup>

그러나 미 육군참모총장인 리지웨이 장군은 동남아에서 전투 임무 수행 시 몇 개 사단에 맞먹는 병력이 소모될 것임을 우려하였으며, 아이젠하워 대통령 또한 한반도에서의 대규모 전쟁이 막 종료된 시점에서 대규모의 지상군을 동남아에 투입하는 것을 매우 부담스럽게 생각하고 있었다. 따라서 아이젠하워 대통령은 미군이 직접 주둔하는 동북아와 달리, 미군이 직접 주둔하지 않는 가운데 동남아에 집단안보체제를 형성하여 공산진영의 확산을 방지하는 방안을 마련하도록 지시하였다.

이러한 배경에서 1954년 9월 8일, ‘마닐라 협약’이라고도 불리는 ‘동남아시아집단 방위조약(Southeast Asia Collective Defense Treaty)’이 미국, 프랑스, 영국, 뉴질랜드, 호주, 필리핀, 태국, 파키스탄 등 8개국이 참가한 가운데 체결되었으며,<sup>34)</sup> 이 조약을 통해 동남아 지역의 집단안보체제인 동남아시아조약기구(SEATO: Southeast Asia Organization Treaty)가 출범하게 되었다.

### 2.1.2. 냉전기

동남아시아조약기구는 나토와 달리 상비군이 존재하지 않고, 조약 내에 북대서양 조약의 제5조와 같이 위협에 대한 안보체제의 공동 대응을 명시한 항목이 부재하여 집단 내부에서도 그 자체의 성격에 대해 의문이 지속적으로 제기되었다. 이러한 비판에 대응하고자 미국은 미 합참 주도로 남베트남의 군사 역량을 향상시킬 수 있도록 장기계획을 수립함과 동시에 중국의 도발이 있을 경우 해양에서의 제한된 타격을 통

33) Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Security of Defense(Wilson), May 21, 1954, *Foreign Relations of the United States(FRUS), 1952-1954, Volume VII: East Asia and the Pacific*, pp.514-516.

34) 파리조약에 따라 동맹에 참가가 불가능한 남베트남, 라오스, 캄보디아는 옵저버 자격으로 참가하였으며, 이에 따라 동남아시아조약기구의 보호국가에 포함되었다.

해 “전면전에 이르지 않는 수준에서 중국의 힘을 약화”시키는 대책을 마련하였다.<sup>35)</sup> 그러나 미국의 이러한 대책은 주 위협인 중국의 군사력이 강화됨에 따라 실효성을 점차 상실해갔다. 특히 1964년 중국이 핵개발에 성공하면서, 동남아시아조약기구는 중국의 위협의 강도가 높아지는 시점에서 실질적으로 대응할 수 있는 수단과 역량을 갖추지 못한 것으로 평가되었다.

동남아시아조약기구는 이러한 태생적인 한계에서 시작됨에 따라 주 위협이 존재하고 베트남전을 통해 통해 위협의 강도가 극도로 높아졌음에도 불구하고 특별한 활동을 실시하지 못하였다. 조약기구의 국가들 간 연합훈련은 있었지만, 나토와 같이 대규모 군사훈련을 실시하지는 못하고 인도적 지원 등 비군사적인 훈련만 실시하였다. 또한, 1960년대 중반부터 시작된 베트남 전쟁 시에도 미국은 조약기구 차원의 개입을 요청하였으나, 영국과 프랑스의 반대에 따라 이루어지지 못하였다. 따라서 미국은 베트남전이 동남아시아조약기구의 목표 중 하나인 ‘공산주의 세력의 격퇴’에 해당함에도 불구하고 기구의 이름을 빌리지 못한 가운데 베트남전을 단독으로 수행하게 되었다.<sup>36)</sup>

## 2.2. 국가 간 신뢰도

### 2.2.1. 동남아시아조약기구(SEATO) 창설기

동남아시아에서 안전보장체제의 형성은 초기부터 국가 간 신뢰도 측면에서 문제가 발생한 가운데 진행되었다. 미국은 동남아시아 국가들이 높은 신뢰도를 가지고 단합한 가운데 자주적인 성격을 띠는 집단안보체제가 만들어질 수 있도록, 유럽 등 서구 국가들이 집단안보체제에 참가하지 않기를 희망하였다. 그러나 동남아 국가들 중 필리핀과 태국 등 2개국만이 참가의사를 밝힘에 따라 미국이 추구하던 방향의 변화가 불가피하게 되었다.<sup>37)</sup> 따라서 당시 취약한 군사력을 보유 중이었던 두 동남아 국가에 더하여, 집단안보체제에 무력을 제공해줄 수 있도록 영국, 프랑스, 호주, 뉴질랜드 등 동남아시아에 자국령을 보유 중인 서구국가들이 참가하도록 하였다. 이를 통해 동남아 국가들의 정체성을 확립하는 것보다는 집단안보체제가 실질적으로 운영되는 효과를 노렸던 것이다. 이러한 구상은 비록 ‘동남아시아 국가들의 안보체제’라는 미국

35) NSC 5429/2: “Statement of Policy by the National Security Council on Review of U.S. Policy in the Far East,” August 20, 1954, *Foreign Relations of the United States(FRUS), 1952-1954, Volume VII: East Asia and the Pacific, part I*, pp.771-774.

36) Patric J. Hearden, *Vietnam: Four American Perspectives*(Indiana: Purdue University Press, 1990), p.46.

37) 당시 버마, 인도, 인도네시아는 집단안보체제의 참가에 관심이 없음을 밝혔고, 베트남, 캄보디아, 라오스 등 인도차이나 3국은 파리조약에 따라 어떠한 형태의 군사동맹에도 참가할 수 없도록 되어 있었다.

의 초기 의도와는 다소 거리가 있었지만, 동남아에서 공산진영에 대응할 수 있는 군사적 역량을 구축하였다는 것에 있어서 미국 내에서 긍정적으로 평가되었다.<sup>38)</sup>

### 2.2.2. 냉전기

동남아시아조약기구는 갖 독립한 신생국가들과, 이들을 식민지배하던 국가들이 혼재되어 형성된 기구였기 때문에, 선(善)협력을 통한 국가 간 상호 신뢰구축 방안 또한 제한이 있었다. 1955년, 중국, 인도, 이집트가 주축이 되어 과거 식민지배를 받던 국가들이 인도네시아의 반동에서 ‘비동맹 운동’을 위한 회의가 개최되어 반제국주의, 미국과 소련의 대립에 대한 불참 등을 선언하는 일이 발생하였다. 제1, 2세계에 대한 반대의사를 강하게 비친 비동맹 운동에 필리핀과 태국 등 동남아시아조약기구의 국가들이 이에 동참함에 따라 식민지배와 피식민지배 국가들이 뒤섞여 있는 동남아시아조약기구의 단합이 더욱 저해되는 결과를 초래하였다.<sup>39)</sup> 즉, 같은 집단 내부에 역사적인 측면에서의 피해자와 가해자가 섞여 있음에 따라 집단의 정체성이 모호해졌으며, 외부의 위협이 있을 경우 상호 간의 안보를 위해 서로 도움을 줄 수 있을 것인가에 대한 의구심이 동남아시아조약기구의 최초 형성단계에서부터 제기되었던 것이다.<sup>40)</sup>

1970년대에 들어 베트남전이 수렁에 빠져들면서 동남아시아조약기구 또한 점차 녹아내리기 시작하였다. 1972년에는 파키스탄이 동남아시아조약기구에서 탈퇴하였고, 1975년에는 프랑스가 기구에 대한 재정지원을 중단하였다. 프랑스와 파키스탄의 이탈로 동남아시아조약기구 전체 예산의 20% 이상이 축소됨에 따라 기구의 와해가 본격화되었고, 결국 1977년 6월 30일, 동남아시아조약기구는 공식적으로 해산하게 되었다.

## 2.3. 냉전 이후 동남아시아 안전보장체제의 발전

냉전 이후 동남아시아의 주 위협 중 소련은 붕괴하되 중국은 여전히 존재하였다. 그러나 중국이 미국 중심의 세계질서에 들어옴으로써 중국으로부터의 위협의 강도는 낮아지게 되었다. 이에 따라 동남아시아의 안전보장체제는 아세안(ASEAN: Association

38) 당시 델레스 미 국무부 장관은 동남아의 집단안보체제에 대해 “경계선 내부가 어떻게 구성되었는가에 관계없이, 상대방과 야측 간의 경계선을 획정하였다는 것이 중요하다”라고 평가하였다. Minutes of a Meeting of Southeast Asia, July 24, 1954, *Foreign Relations of the United States(FRUS), 1952-1954, Volume II: East Asia and the Pacific, part I*, pp.665-671.

39) Michael J. Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783*(New York: Columbia University Press, 2017), pp.292-293.

40) Ralph Braibanti, “The Southeast Asia Collective Defense Treaty,” *Pacific Affairs*, Vol. 30, No. 4(December 1957), pp.327-328.

of Southeast Asian Nations) 중심의 신뢰구축 등 협력안보의 양상으로 발전해가고 있다. 아세안은 최초 동남아 5개국이 참가한 소규모의 모임이었으나, 냉전 이후부터 외연을 확장하여 동남아 10개국이 참가한 동남아의 대표적인 국제기구가 되었으며, 안보적인 측면에서도 아세안지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum), 동아시아정상회의(EAS: East Asian Summit), 아세안국방장관회의+(ADMM+: ASEAN Defense Ministers Meeting +) 등 안보와 관련한 다양한 소통채널들이 설립되어 아시아-태평양 지역 전반의 국가들로 확장되고 있다. 그러나 이러한 협력체들은 협력안보의 형태에만 머물고 있으며, 지역에서 분쟁 발생 시에 집단적으로 대응할 수 있는 기능은 부재한 상황이다. 즉, 이들은 국가들 간의 신뢰구축과 대화의 장을 마련하는 데 집중하고 있을 뿐, 집단안보체제로서 실제 의미 있는 결과물을 도출하는 역할은 수행하지 못하고 있다는 점에서 비판이 지속되고 있다.<sup>41)</sup>

2010년대 이후 남중국해에서 중국의 공세성이 강화되면서 동남아시아에서 중국이 주는 위협의 강도가 점차 높아지고 있다. 이에 아세안 차원에서 중국에 대응을 하고 있으나, 중국은 아세안의 만장일치 의사결정체도를 악용하며 아세안 국가들 간의 신뢰도를 저하시키는 전략을 수행하고 있다.<sup>42)</sup> 아세안은 2018년 중국과 '남중국해 행동준칙(COC: Code of Conduct) 기본 틀'을 합의하며, 2021년까지 남중국해 행동준칙을 도출하기로 하였다. 그러나 아세안의 위와 같은 취약점을 파고드는 중국의 전략에 휘말려 아세안은 내부적으로 통일된 의견을 이끌어내지 못하며, 2023년 현재까지도 남중국해 행동준칙은 갈 길을 잃은 상황이다.

2010년대 이후 중국이라는 주 위협의 강도가 다시금 높아지고 있음에도 불구하고 남중국해를 대하는 아세안의 내부적인 국가 간 신뢰도는 높아지지 못하고 있는 현실이다. 그러나 2021년 중국-아세안 외교장관 회의 등에서 중국을 견제하고자 하는 아세안의 단합된 모습이 조금씩 증가하는 등 중국이 아세안에 주는 위협의 강도가 더욱 높아진다면 아세안 국가 간의 신뢰도는 점차 향상되고, 집단안보를 위한 가시적인 행동이 점차 나타날 수 있다는 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

41) Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*(London: Routledge, 2000), pp.179-183.

42) 아세안은 단 하나의 국가라도 반대하면 아세안의 이름으로 정책을 수행할 수 없도록 만장일치 의사결정체제를 가지고 있다. 따라서 중국은 라오스, 캄보디아 등 남중국해에 대한 이해가 부재한 국가들에게 재정적 지원을 통해 친중국화를 시킴으로써 아세안이 남중국해에 대한 통일된 대응을 도출하지 못하도록 하고 있다. Daniel C. O'Neil, *Dividing ASEAN and Conquering the South China Sea*(Hongkong: Hongkong University Press, 2018).

### 3. 유럽과 동남아시아의 안전보장체제 비교분석

앞에서 살펴본 바와 같이 제2차 세계대전 이후 유럽과 동남아시아의 안전보장체제는 미국의 주도로 형성되었음에도 불구하고 서로 상이한 형태로 형성되고 발전되어 왔다. 유럽은 냉전 시기 나토를 중심으로 공산진영의 위협에 대응하는 집단방위체제를 유지하였고, 냉전 이후에는 나토가 스스로의 성격을 집단안보체제로 변화시킴으로써 다수의 비판론에도 불구하고 오늘날까지 유럽의 핵심적인 안전보장체제로 위치하고 있다. 동남아시아는 소련과 중국이라는 공산진영의 위협에 대응하기 위해 집단방위체제를 구축하였으나, 제대로 된 기능을 하지 못하고 1977년 해체되었으며, 동남아시아조약기구의 해산 이후 아세안을 중심으로 다양한 형태의 협력안보 양상을 나타내고 있다.

제2차 세계대전 이후 수립된 유럽과 동아시아의 안전보장체제는 공산진영의 위협에 대응하기 위해 미국의 주도로 이루어진 체제임은 동일하며, 미국은 기본적으로 유럽에서와 같이 다자가 참여하는 안전보장체제를 구축하려고 시도한 것 또한 동일하다. 그러나 나토는 냉전 종식 이후에도 그 기능과 역할을 충실하게 수행하는 반면, 동남아시아조약기구는 냉전의 한 가운데에서 해체되는 결과를 맞이하고 말았다.

〈표 1〉 유럽과 동남아 집단안전보장체제의 비교분석<sup>43)</sup>

안보체제	주 위협	국가 간 신뢰도	위협의 강도	주요 사건
북대서양 조약기구 (NATO)	소련 → 잠재적 → 러시아	높음	높음 → 낮음 → 변화 중	· 냉전 · 공산진영의 붕괴 · 유고슬라비아 내전 · 러시아-우크라이나 전쟁
동남아시아 조약기구 (SEATO)	소련 + 중국	낮음	높음	· 중국의 핵개발 · 베트남전

\* 출처: 저자의 연구를 통해 정리

두 가지 안보체제의 사례연구에서 분석한 주 위협, 위협의 강도, 국가 간 신뢰도 등 세 가지 요인을 토대로 비교분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 나토의 주 위협이었던 소련은 나토보다 먼저 붕괴됐으나 동남아시아조약기구의 주 위협이었던 소련과 중국이 굳건하게 존재하고 있는 와중에 동남아시아조약기구는 해체되었다. 둘째, 나

43) 아래 표에서의 높음/낮음의 기준은 정량적인 방법론을 통해 계량된 값이 아니며, 연구자의 정성적인 평가에 의해 설정된 값임.

토에 대한 위협의 강도는 냉전 시기 매우 강력하였으나, 냉전 이후에는 낮아졌다가 최근 다시금 강해지는 쪽으로 변화하고 있다. 그러나 동남아시아조약기구는 위협의 강도가 최고도로 상승하였던 베트남전이 끝난 이후, 비록 상대적으로 완화되었다 하더라도 소련과 중국의 강력한 위협이 존재하고 있는 가운데에서 해체되었다. 셋째, 나토는 동일한 정치체제와 문화적 기반 하에서 구축된 국가 간의 신뢰도가 굳건하였던 반면, 상이한 문화와 정치체제, 식민지배와 피식민지배 국가들이 혼재되었던 동남아시아조약기구의 국가 간 신뢰도는 거의 전무하다 싶을 정도로 낮았다.

유럽과 동아시아의 차이점을 위와 같이 분석한 결과, 역내에서 집단안보체제가 형성되어 지속될 수 있는 요인에 대해 다음과 같이 확인할 수 있었다. 첫째, 주 위협의 존재는 집단안보체제의 형성과 강한 상관관계를 가지고 있다. 나토의 경우 소련과 동유럽의 공산진영이, 그리고 동남아시아조약기구의 경우 소련과 중국이라는 주 위협이 존재하고 있었다. 이에 대한 대비책으로 미국은 두 상이한 지역에서 모두 집단안보체제를 통해서 대응하는 전략을 수립하였다. 둘째, 집단안보체제가 정상적으로 기능하기 위해서는 집단 내부에서 주 위협의 강도가 매우 높다는 공동의 인식을 가져야 한다. 집단이 위협의 강도에 대해 상이한 수준의 인식을 가진다는 것은 힘을 모을 필요에 대해서도 상이한 수준의 인식을 가진다는 것을 의미한다. 따라서 외부 위협의 강도를 집단의 국가들이 동일하게 높은 수준으로 인식하는 것은 다자의 힘을 모으기 위한 필수적인 요건이다.

셋째, 무엇보다도, 한번 형성된 집단안보체제의 지속적인 발전을 위해서는 외부의 위협에 대하여 단합된 대응을 이끌 수 있도록 동일한 가치관을 바탕으로 하는 참가국 간 신뢰도 확보가 중요하다. 민주주의와 서구 유럽의 가치관을 공유한 나토는 냉전기 핵억제에 기초한 강력한 억지력을 발휘하여 냉전의 열전화(熱戰化)를 방지하였고, 탈냉전 이후에는 유럽과 주변 지역의 안보를 보장하는 형태로 변화를 거듭하여 오늘날 까지도 유럽 안보의 중심축으로 활동하고 있다. 반면 식민지배와 피식민지배 국가들이 뒤섞여있던 동남아시아조약기구는 역할을 제대로 수행해보지도 못하고 20여년 만에 해체되고 말았다.

넷째, 높은 위협의 강도는 집단 내부 국가 간 신뢰도를 높여주는 효과를 가져온다. 나토는 소련의 거대한 위협에 대응하고자 불과 몇 년 전 대규모의 잔혹한 전쟁을 일으킨 주변인 독일을 집단에 포함시켰다. 동남아시아조약기구는 소련과 중국이 주는 위협의 강도가 낮았다면 모임이 거의 불가능한 국가들이었지만, 그 위협의 중대함 때문에 비록 원활하진 않더라도 집단안보체제를 출범시킬 수 있었다. 나토와 동남아시아조약기구 모두, 높은 위협의 강도를 맞이하여 자국과 지역의 안보를 위해 역사적 반목을 뒤로하고 힘을 모았던 것이다.

다섯째, 본 연구의 이론적 논의로 도출된 변수 외에 미국의 정책적 필요성이라는 변수가 존재한다. 미국은 공산진영의 위협으로부터 유럽과 동남아시아를 방어하기 위해서 집단안보체제를 구성하는 방안을 추진하였고, 두 사례 모두 집단안보체제를 형성하는 데 성공하였다. 그러나 두 사례 모두 미국이 상비군을 갖추고, 실질적인 집단 방위능력을 보유하려고 노력하였으나, 결국 국가 간 신뢰도의 문제에 따라 두 집단안보체제의 지속 여부가 상이하게 되었다. 즉, 미국이라는 변수는 집단안보체제의 형성에는 영향을 미쳤지만, 미국이라는 변수는 그 체제가 유지되고 발전되기 위해서는 국가 간 신뢰도가 중요함을 재차 확인해주는 역할을 한 것으로 볼 수 있다.

다음 장에서는 논의의 폭을 동북아시아까지 확대하여, 과연 동아시아 전반에서 집단안보체제가 형성되고 발전되고 있을 것인가에 대해서 주 위협, 위협의 강도, 국가 간 신뢰도라는 각각의 요인에 기준을 두고 검토해보고자 한다.

## IV. 동북아시아 집단안보체제 변화 가능성 분석

### 1. 동북아시아 안전보장체제의 형성과 발전

집단안보체제를 바탕으로 발전한 유럽과 동남아시아의 안전보장체제와 달리 동북아시아에서의 안전보장체제는 미국을 중심으로 한 다수의 개별적인 양자 동맹체제, 흔히 ‘바퀴살 구조(Hub-and-Spokes System)’라 불리는 형태로 발전하게 되었다.<sup>44)</sup> 미국은 6.25 전쟁 이후 한국, 일본, 대만과 개별적인 상호방위조약을 체결하였고 이후 UN에서 대만이 국가로서의 지위를 상실하자 미국과 대만과의 상호방위조약은 무효화되었지만, 비공식적인 지원은 반세기가 지난 오늘날에도 지속되고 있다.<sup>45)</sup>

6.25 전쟁이 발발하면서 미국은 동아시아, 나아가 아시아-태평양 지역에서도 유럽과 같이 공산진영의 위협에 대응하여 집단안보체제를 수립해야 할 필요성을 느끼게 된다. 그러나 당시 미국 국무부의 태평양지역 책임자였던 덜레스(John Foster Dulles)가 일본, 필리핀, 호주, 뉴질랜드 등 서태평양의 주요 국가들을 방문한 후 다음과 같은 이유로 해당 지역에서의 집단안보체제 설립을 포기하게 된다. 첫째, 당시

44) 빅터 차는 이 바퀴살 동맹구조를 “강하게 결속되고 배타적인 역내 국가들의 양자동맹체 집합”으로 정의하였으며, 미국이 바퀴의 축에 위치한 가운데 한국, 일본, 필리핀 등 동맹국들과 개별적으로 양자동맹을 맺은 구조로 설명하였다. Victor D. Cha, *Powerplay*, p.3.

45) 1979년까지 대만은 국제사회에서 ‘중화민국(Republic of China)’라는 이름으로 공식적으로 호칭되다가 이후 국제사회에서의 지위를 대부분 상실한 후 ‘대만(Taiwan)’으로 불리고 있으나, 본 연구에서는 중화인민공화국과의 혼동을 방지하고 명칭의 일관성을 유지하기 위해 시기에 구분없이 대만이라는 명칭을 사용한다.

일본은 자국의 자원을 동아시아 안보를 위해 투자하는 것보다 전후 경제복구에 투입하기를 희망하였다. 더군다나 일본은 자국 헌법 제9조에 따라 군대를 가질 수 없게 되었으며, 패전으로 인해 적극적인 안보활동을 수행하는 데 국내 여론이 악화된 상태였다. 둘째, 일본의 입장과는 상이하게도 필리핀, 호주와 뉴질랜드는 일본이 포함된 다자안보체제가 형성될 경우 일본의 재무장화를 앞당기게 되어 재차 군사 강대국이 되는 것을 우려하였다.<sup>46)</sup> 이에 따라 미국의 트루먼 행정부는 ‘에치슨 라인’ 내에 위치한 국가들과 각각 양자동맹을 맺기로 결정하였고, 1951년 9월 일본과의 전쟁 후 평화협정을 맺는 샌프란시스코에 모여 미국과 일본, 필리핀, 호주, 뉴질랜드는 각각 미국과 상호방위조약을 맺게 되었다.<sup>47)</sup>

1953년 1월 출범한 아이젠하워 행정부는 한반도, 대만, 인도차이나 반도를 포함한 아시아 본토에서 공산진영의 확대를 막는 것이 미국의 필수이익에 부합한다는 결론을 내리게 된다. 자유진영의 전방전선을 아시아 본토(한반도)와 대만까지 확대하게 된다면, 미군의 기지가 보다 전방까지 확장될 수 있고, 미군이 활용할 수 있는 동맹군의 전력이 증가하게 되며, 공산진영의 위협을 미국의 서부해안보다 먼 곳에서 막을 수 있다는 이점을 얻게 되기 때문이다.<sup>48)</sup>

미국은 또한 양자동맹 체제를 에치슨 라인의 외곽에 위치한 한국과 대만으로 확장하였다. 그러나 한국과 대만 두 국가에 대한 양자동맹의 체결에는 미국의 두 가지 상이한 의도가 존재했던 것으로 분석된다. 첫째는 그 당시 확장하고 있던 공산진영의 확장을 방지하기 위해서라는 표면적이고 당연한 의도이다. 그러나 두 번째 이유는 자유진영의 내부적인 이유로서, 당시 호전적이고 예측 불가능했던 한국과 대만의 두 지도자, 이승만과 장개석을 통제하기 위함이었다. 즉, 한국과 대만을 공산진영의 위협으로부터 방어함과 동시에, 한국과 대만의 호전적인 지도자들이 임의로 공산진영을 공격하여 또다른 안보불안이 발생하지 않도록 하는 것이었다. 이를 위해 한국 및 대만과의 개별적인 양자 상호방위조약을 통해 동맹의 수준을 강력하게 할 뿐만 아니라, 직접적으로 동맹국의 전력을 통제할 수 있도록 하였다.<sup>49)</sup>

46) Memorandum by Robert A. Feary of Northeast Asian Affairs, February 16, 1951, *Foreign Relations of the United States(FRUS), 1951, Asia and the Pacific, Volume VI: East Asia and the Pacific: Multilateral Relations, Part I*(1951), pp.156-164.

47) 이들 양자동맹이 모두 샌프란시스코에서 맺어졌다는 것에 착안하여, 아시아-태평양 지역의 동맹체제를 ‘샌프란시스코 체제(San Francisco System)’라고 칭하기도 한다. Michael J. Green, *By More than Providence*, pp.280-281.

48) John Foster Dulles, “Policy for Security and Peace,” *Foreign Affairs*, Vol. 32, No. 3(April 1954), pp.357-359.

49) 이는 전형적인 비대칭동맹의 형태로, 한국과 대만은 미국의 군사력을 자국의 안보에 활용할 수 있도록 하는 반대급부로 미국에 의한 일정 수준의 정치적, 군사적 통제를 받아들였다. Victor Cha, *Powerplay*, pp.10-22.

1979년 중화인민공화국을 중국으로 인정하면서, 미국과 대만의 동맹은 공식적으로 종료되었으나, 미국은 국내법으로 대만관계법을 제정하여 ‘하나의 중국’ 정책을 유지하면서도 대만을 특별한 지위로 인정하였다. 이러한 제도적 수단을 통해 무기수출, 군사고문단 파견 등 대만과의 안보협력을 지속하며 중국이 대만을 함부로 공격할 수 없도록 안보적인 안전장치를 설치하고, 중국과 대만 간의 관계 악화 시 대만을 지원할 것임을 여러 차례 공식적으로 표명한 바 있다.<sup>50)</sup>

1950년대 미국과 동북아 국가들 간의 개별적인 양자동맹이 형성된 이래 대만과 한국, 일본은 미국 중심의 ‘바퀴살 구조’의 안전보장체제를 유지하며 6.25 전쟁 이후 냉전이 첨예하게 대립되던 가운데에서도 단 한 차례의 전쟁도 발발하지 않는 성과를 거두었다. 또한 이러한 안보적인 안정이 확보된 가운데, 동북아 지역은 경제적 번영과 민주주의의 달성이라는, 미국의 입장에서 가장 모범적인 결과를 달성하게 되었다. 이러한 동북아의 동맹체제는 미국을 중심으로 하는 전형적인 비대칭 동맹체제로서 동북아 국가들은 자국의 정치적, 군사적 자율성을 일부 위임하는 가운데 미국의 강력한 힘을 통해 안보를 확립하였던 것이다.

## 2. 현 동북아 안보체제의 변화 가능성 분석

미-중 전략경쟁, 러시아-우크라이나 전쟁, 그리고 북한의 핵 및 미사일 능력 고도화에 따른 역내 불안정성의 증가는 현 동북아시아의 ‘바퀴살 구조’ 안보체제가 변화할 수 있다는 필요성을 증가시키고 있다. 이를 본 연구에서 집단안보체제의 형성과 발전 요인의 변수로 제시하였던 주 위협, 위협의 강도, 국가 간 신뢰도를 바탕으로 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 미국과 동맹국들에게 있어 미-중 전략경쟁의 심화가 주 위협으로 떠오름에 따라 동아시아에서 세력균형을 위한 안보체제의 변화 필요성이 요구된다. 현재 동북아의 바퀴살 구조 동맹체제는 미국을 중심으로 형성된 체제이나, 각 국가가 가진 중국과의 관계 정도가 상이하기 때문에 현 체제에서 중국과의 세력균형을 이루는 것은 제한된다. 중국과의 경제적 상호의존성이 강한 국가들은 중국을 안보적 이유만으로 배척하기에는 경제적, 그리고 그에 따른 국내정치적 문제 등의 부담이 크게 따르기 때문이다. 그러나 안보적, 경제적인 측면을 포함하여 하나의 집단으로서 대응한다면

50) 미국은 더 이상 대만의 동맹국이 아님에도 1996년 대만해협 위기 시 3개의 함모강습단을 전개시키며 대만이 보호의지를 강력하게 피력한 바 있으며, 2022년에는 바이든 대통령이 언론과의 인터뷰에서 ‘중국이 대만을 침공할 경우 대만을 군사적으로 지원할 것’을 명확하게 한 바 있다. Scott Pelley, “President Joe Biden: The 2022 60 Minutes Interview,” CBS News(September 18, 2022), <https://www.cbsnews.com/news/president-joe-biden-60-minutes-interview-transcript-2022-09-18/>(검색일자: 2023. 5. 4.).

그러한 부담은 크게 줄어들게 될 것이다.<sup>51)</sup> 또한, 러시아-우크라이나 전쟁 이후 러시아와 중국의 협력이 강화되는 주 무대는 동아시아의 해양이며, 북한의 고도화되는 핵, 미사일 위협들은 투발수단의 사거리를 고려하였을 때 이미 동아시아 전반, 나아가 범세계적인 위협으로 인식되는 중이다. 따라서 변화하는 동아시아 국제정세의 세력 불균형을 인식하고 대응의 필요성을 느끼는 동아시아 국가들은 세력(혹은 위협)의 균형을 이루기 위해 하나의 집단으로서 행동하고자 하는 동인을 갖게 될 것이다.

둘째, 위협의 강도 측면에서는 중국의 부상과 공세성에 대한 인식, 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 신냉전 구도 형성, 북한의 고도화되는 무기체계 기술에 따라 위협의 강도가 불과 수 년 전에 비해 극적으로 높아졌다. 2010년대 초반만 하더라도 중국의 부상이 미국과 그 동맹국가들에 대해 공세적인가에 관련한 한계의 논의가 분분하였으나, 2010년대 중반부터는 중국의 공세성은 학계 전반적으로 인정되고, 그에 대한 대응에 관한 논의가 중심을 이루기 시작하였다.<sup>52)</sup> 미국 또한 바이든 행정부 출범 시부터 중국을 “전략적 경쟁자(strategic competitor)”로 인식한다는 것을 공식화함으로써 중국의 부상을 억눌러야 하는 대상으로 인식하고 있음을 보여주었다.<sup>53)</sup> 이에 더하여 바이든 행정부는 중국, 북한, 러시아의 위협 고조에 대한 대응을 다자주의의 틀을 활용하겠다는 점을 명확히 하고, 현재의 국제정세 하에서 한미일 협력을 적극 추진함으로써 동아시아 지역에서 집단안보체제의 설립 가능성을 높이게 하였다.

셋째, 증대되고 있는 위협의 강도에 대응하기 위해 국가 간 신뢰도의 증가와 협력의 필요성이 제기되고 있다. 2022년부터 급격하게 우호적으로 증진되고 있는 한일관계는 위협의 강도 증가에 따라 신뢰도 증진의 노력으로 연결된다는 것의 좋은 예이며, 기존부터 높은 신뢰도를 구축하고 있던 미-영-호는 오커스(AUKUS)라는 안보협력체를 공식적으로 출범하였다. 또한 중국의 해군력 강화와 동남아시아 전반에서의 빈번한 해양갈등 상황은 아세안 각국이 서로의 신뢰도를 향상시켜 만장일치 의사결정체제를 정상적으로 작동함으로써 해결하고자 하는 노력을 지속 중이다.<sup>54)</sup>

51) 중국과 깊은 상호의존 관계를 가진 국가들은 중국의 경제 보복에 취약하다. 이를 극복하기 위해 중국의 경제적 공세성에 대해서도 집단적인 측면에서 대응해야 한다는 필요성이 제기되는 중이다. Victor D. Cha, “Collective Resilience: Deterring China’s Weaponization of Economic Interdependence,” *International Security*, Vol. 48, Issue 1(Summer 2023), pp.91-124.

52) 박철희 외, “미중 전략경쟁과 한국의 선택,” *Global Strategy Report*(서울: 서울대학교 국제학연구소, 2020), p.16.

53) Jennifer Hansler, “Antony Blinken Sworn in as Biden’s Secretary of State,” *CNN Politics*, 26(January 2021).; Joseph R. Biden Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2(March/April 2020).

54) 만장일치 의사결정체제의 문제점이 지속적으로 대두되고 있는 아세안의 경우에도, 2023년에는 이러한 비효율적인 구조를 개선해야한다는 여론이 힘을 얻고 있으며, 이 원인 중 하나는 첨예해져가는 미-중 전략경쟁과 대만 해협의 위협 고조 상황에서 아세안이 하나의 집단으로서 모종의 역할을 수행해야 한다는 여내의 여론이

종합해보면, 현재의 상황은 미국을 중심으로 하는 양자동맹의 시스템이 어떠한 형태로든지 집단적인 형태로 변화할 가능성이 충분히 존재함을 예측할 수 있다. 이미 동북아시아 역외에서는 쿼드(QUAD), 오키스 등 몇몇 형태의 다자 협력체가 출범하고 있으며, 동북아의 한미일 3국은 비록 공식적인 형태를 갖춘 어떠한 레짐은 형성되지 않았으나 2023년에 이르러 급속도로 가까워지고 있으며, 상호 간 신뢰도 향상을 위해 국가 지도층부터 여러 노력을 기울이고 있다. 미중 전략경쟁의 심화, 러시아-우크라이나 전쟁의 지속, 북한의 핵/미사일 고도화 등 미국과 동맹국들의 안보를 위협하는 요소들이 지속적으로 강화되어 동아시아에서의 위협의 강도가 높아진다면, 동아시아 국가들은 위협에 대응하고자 선(善)협력-후(後)신뢰증진의 노력을 추진할 수 있다. 이러한 요소들을 종합해본다면, 동아시아 지역에서의 새로운 형태의 집단안보체제가 형성될 수 있는 가능성은 분명히 높아지고 있다고 볼 수 있을 것이다.

## V. 결론

본 연구에서는 집단안보장체제가 형성 및 발전할 수 있는 요인에 대하여 다루고, 이어서 급변하는 동아시아 정세 속에서 안전보장체제의 변화 가능성에 대해서 연구하였다. 이론에 대한 논의를 통해 주 위협, 위협의 강도, 국가 간 신뢰도라는 집단안보체제의 형성 및 발전 요인을 도출해 내었고, 이 요인들을 바탕으로 나토와 동남아시아조약기구라는 두 집단안보체제에 대한 연구를 통하여 집단안보체제가 발전할 수 있는 요인을 확인할 수 있었다. 첫째, 확실한 주 위협이 존재해야 하며, 그 위협의 강도가 대단히 높다는 집단 공동의 인식이 있어야 한다. 둘째, 집단안보체제에 참가하는 국가들 간의 높은 신뢰도가 있어야 한다. 셋째, 증가하는 위협의 강도는 국가들 간의 신뢰도를 형성시켜주어 집단안보체제의 형성과 발전 가능성을 높여준다. 나토는 이러한 세 가지 요인을 모두 충족하고 있기 때문에 냉전이 종식된 지 30여년이 지난 오늘날에도 굳건히 존재하고 있는 반면, 국가들 간의 신뢰가 형성되지 않았던 동남아시아조약기구는 제대로 된 역할을 수행하지 못한 채 냉전이 한창이던 1977년 해체되고 말았다.

이러한 나토와 동남아시아조약기구의 사례들이 동북아시아, 나아가 동아시아 전반에 주는 함의는 무엇인가? 동북아시아는 국가들 간의 신뢰도 부족, 중국과 대만의 강성 지도자를 동맹이라는 시스템을 통해서 적극 통제하고자 했던 미국의 의도 등이 맞

---

대세로 자리잡고 있는 것으로 보인다. ASEAN Studies Centre, *The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report*, ISEAS-Yusof Ishak Institute(February 9, 2023).

물려 바뀐 구조의 양자동맹 시스템을 지난 70년간 유지하여 왔다. 이러한 바뀐 구조 체제는 역내의 전쟁을 성공적으로 억제하고, 동북아 지역의 눈부신 경제성장의 밑거름이 되었지만 중국의 부상, 러시아-우크라이나 전쟁, 북한 핵/미사일 기술의 고도화 등 새로운 위협이 강화되고 있는 오늘날, 그 변화의 필요성이 제기되고 있다.

그러나 동아시아 지역에서의 협력이 집단안보체제로 발전되기 위해서는 극복해야 하는 분야들이 다수 존재한다. 집단안보체제가 효과적으로 발전하기 위해서는 집단 내부 국가들 간의 신뢰도를 증진시킬 수 있는 여건을 마련하여야 한다. 그리고 여러 역사적 문제가 얽혀있는 동북아에서는, 이러한 문제를 단시간 내에 해결하는 것은 불가능에 가깝다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 협력의 제한점들은 위협의 강도가 높아지면서, 역내 국가들이 힘을 모아 대응해야 한다는 공통적인 인식이 형성된다면 극복할 수 있는 여건들이 마련될 수 있다. 즉, 특정 국가들이 역내의 질서를 어지럽히고, 그 국가들에 의해 촉발되는 위협의 강도를 역내 국가들이 심각하게 인식하게 된다면 과거의 문제는 차치하고, 가치를 공유하는 국가들끼리 현재의 위협에 공동으로 대응해야 한다는 인식을 갖게 될 것이기 때문이다. 동아시아 국가들은 역사적 문제를 제외한다면 자본주의와 민주주의라는 가치를 공유하는 국가들로서, 최소한 오늘날의 문제를 협력을 통해 해결하는 데 있어서만큼은 그 신뢰도가 높기 때문이다. 만일 갈등이 점차 증강되고 있는 현재의 국제정세가 지속적으로 악화된다면, 역내 국가들은 과거의 문제들을 잠시 뒤로 밀어두고 집단안보체제를 구성하려고 하는 움직임을 보이게 될 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 저서

- Acharaya, Amitav *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*. London: Routledge, 2000.
- Cha, Victor D. *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle*. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia*. Princeton: Princeton University Press, 2016.
- Green, Michael J. *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783*. New York: Columbia University Press, 2017.
- Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, 3rd edition. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.
- Hearden, Patric J. *Vietnam: Four American Perspectives*. Indiana: Purdue University Press, 1990.
- Ireland, Timothy P. *Creating the Entangling Alliance: The Origins of the North Atlantic Treaty Organization*. Connecticut: Greenwood Press, 1981.
- Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- O'Neil, Daniel C. *Dividing ASEAN and Conquering the South China Sea*. Hongkong: Hongkong University Press, 2018.
- Osgood, Robert E. *NATO: The Entangling Alliance*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- Rosecrance, Richard N. *Defense of the Realm: British Strategy in the Nuclear Epoch*. New York: Columbia University Press, 1968.
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliance*. Cornell: Cornell University Press, 1987.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

### 2. 논문

- 김성한. “지역주의와 다자동맹: 동아시아에서의 공존 가능성에 대한 시론.” 『국제정치논총』 제48집 4호, 2008년 12월.
- 김일한. “안보환경의 변화와 동아시아 다자안보협력: ARF(ASEAN Regional Forum)을 중심으로.” 『글로벌 정치연구』 제5권 1호, 2012.
- 김철민. “동유럽을 향한 NATO 동진 정책과 러시아: 현황과 사례분석을 중심으로.” 『동유럽 발칸연구』 제40권 5호, 2016년 10월.

- 민병원. “신(新)안보딜레마와 네트워크 국제정치.” 『평화연구』 2020년 봄.
- 박철희 외. “미중 전략경쟁과 한국의 선택.” *Global Strategy Report*. 서울: 서울대학교 국제학연구소, 2020.
- 이원우. “안보협력 개념들의 의미 분화와 적용: 안보연구와 정책에 주는 함의.” 『국제정치논총』 제51집 1호, (2011년).
- Biden, Joseph R. Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump.” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, March/April 2020.
- Braibanti, Ralph. “The Southeast Asia Collective Defense Treaty.” *Pacific Affairs*. Vol. 30, No. 4, December 1957.
- Cha, Victor D. “Collective Resilience: Deterring China’s Weaponization of Economic Interdependence.” *International Security*, Vol. 48, Issue 1, Summer 2023.
- Dulles, John Foster. “Policy for Security and Peace.” *Foreign Affairs*, Vol. 32, No. 3, April 1954.
- Hemmer, Christopher and Katzenstein, Peter. “Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and Origins of Multilateralism.” *International Organization*, Vol. 56, No. 3, Summer 2002.
- Jervis, Robert. “Impact of Korean War.” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 24, No. 4, December 1980.
- Mearsheimer, John J. “The False Promise of International Institutions.” *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994/1995.
- Shilling, Warner R. “The Politics of National Defense: Fiscal 1950,” *Strategy, Politics, and Defense Budgets*, Edited by W. Shilling, P. Hammond, and G. Snyder. New York: Columbia University Press, 1962.
- Snyder, Glenn H. “Alliance Theory: A Neorealist First Cut.” *Journal of International Affairs*, Vol. 44, No. 1, Spring/Summer 1990.

### 3. 기타자료

- 정아란, 안용수, 이동환. “한미일, ‘새시대’ 선언...오커스·쿼드 이상 印太핵심협력체 탄생.” 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230819014900001?section=politics/all> (검색일: 2023.8.19.).
- ASEAN Studies Centre. *The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report*. ISEAS-Yusof Ishak Institute. February 9, 2023.
- Hansler, Jennifer. “Antony Blinken Sworn in as Biden’s Secretary of State.” CNN Politics, 26, January 2021.
- Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Security of Defense(Wilson), May 21, 1954. *Foreign Relations of the United States(FRUS), 1952-1954, Volume VII: East Asia and the Pacific*. pp.514-516.

- Memorandum by Robert A. Feary of Northeast Asian Affairs, February 16, 1951. *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1951, Asia and the Pacific, Volume VI: East Asia and the Pacific: Multilateral Relations, Part I*. pp.156-164.
- Minutes of a Meeting of Southeast Asia, July 24, 1954. *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1952-1954, Volume II: East Asia and the Pacific, part I*. pp.665-671.
- North Atlantic Treaty Organization. "A Short History of NATO." [https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified\\_139339.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm) (검색일: 2023.4.28.).
- \_\_\_\_\_. "Chicago Summit Declaration." <https://www.nato.int/cps/en/SID-B83237D5> (검색일: 2023.5.2.).
- \_\_\_\_\_. "Collective Defense - Article 5." [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_110496.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm) (검색일: 2023.4.28.).
- \_\_\_\_\_. "Finland & Sweden Accession." <https://www.nato-pa.int/content/finland-sweden-accession> (검색일: 2023.7.26.).
- \_\_\_\_\_. *Strategic Concept: for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. November 2010.
- NSC 5429/2: "Statement of Policy by the National Security Council on Review of U.S. Policy in the Far East," August 20, 1954. *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1952-1954, Volume VII: East Asia and the Pacific, part I*. pp.771-774.
- NSC 68: "United States Objectives and Programs for National Security," April 14, 1950. <https://irp.fas.org/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm> (검색일: 2023.4.18.).
- Organization for Security Cooperation in Europe. "Ensuring Military Transparency - the Vienna Document." <https://www.osce.org/fsc/74528> (검색일: 2023.4.21.).
- Pelley, Scott. "President Joe Biden: The 2022 60 Minutes Interview," CBS News (September 18, 2022), <https://www.cbsnews.com/news/president-joe-biden-60-minutes-interview-transcript-2022-09-18/> (검색일: 2023.5.4.).
- U.S. Commission on Security and Cooperation in Europe. "The Helsinki Process and the OSCE." <https://www.csce.gov/about-csce/helsinki-process-and-osce> (검색일: 2023.4.30.).

〈Abstract〉

## A Study on the Formation and Development of Collective Security System and the Possibility of Security System Shift in East Asia

Oh, Dongkeon  
(Republic of Korea Navy)

For the last 70 years, the U.S.-led bilateral security system, or “Hub-and-Spokes” system, has been applied to Northeast Asia, and the system has been successfully settled in terms of stability and economic achievements of the region. Given the increasing complexity of the security environment of East Asia, it is plausible to consider the possibility of a security system shift from bilateral alliances to collective security. In order to analyze the driver of collective security system, this study developed three factors of formation and development of collective security system - main threat, intensity of the threat, and confidence among countries in the system - by reviewing international political theories related to security cooperation.

Comparing the formation, development, and achievements of NATO and SEATO, the study figures out that the existence of the main threat, the high intensity of the threat, and the strong confidence among countries in the security system are the primary drivers for a successful collective security system. Based on the result, the study also analyzed the possibility of a security system shift in East Asia. Considering contemporary international conflicts such as U.S.-China strategic competition, Russia-Ukraine War, and growing threats posed by North Korean nuclear and missiles, the study anticipates that the necessity of a collective security system that will replace the current security system of the region would arise. Still, although some issues between countries should be overcome, the growing intensity of the threats will promote cooperation among countries by improving their confidence.

**Key Words:** East Asia Security, Collective Security, International Politics, Alliance, Maritime Security.

투고일: 2023년 8월 30일 | 심사일: 2023년 10월 7일 | 심사완료일: 2023년 11월 1일