

# 동북아시아 평화협력체제와 제주의 평화의 섬 구상\*

고성준\*\* · 강근형\*\*\*

## 제1장 서론

### 1. 문제의 제기 및 연구목적

현재의 국제정세는 2차대전 이후 국제관계를 지배해 온 동서 냉전체제가 와해되고, 새로운 세계질서가 정립되어 가는 일대 전환기라 할 수 있다. 구소련의 붕괴로 야기된 냉전체제의 종식은 불가피하게 냉전이후의 새로운 세계질서의 구축을 요청하고 있다. 그것은 정치·군사면에서의 미국의 유일초강대국의 역할을 담보하면서도, 미국의 경제력의 쇠퇴로 말미암아 경제면에서의 패권이 불확실한 국제정치구조를 노정시키고 있다.

미국은 경제력의 상대적 쇠퇴에도 불구하고 영토의 크기, 자원, 기술수준, 군사력, 자유민주주의, 정치적 지도력 등 여러 측면에서 여타 국가들보다 힘의 우위를 점하고 있으며, 가까운 장래에는 미국의 패권에 대체될 새로운 패권세력이 출현할 가능성은 약하다. 다만 미국의 경제력이 약화되고 유럽 및 일본의 경제력이 강화됨에 따라, 독일과 일본의 국제정치적 역할이 더욱 증대될 것이 불가피하다. 또한 현대화 추진으로 고속성장중인 중국과 여전히 강대국으로 자리잡은 러시아의 역할도 무시할 수는 없다. 이 점에서 오늘날의 세계질서는 '단일다극구조'(uni-multipolarity)라고 할 수 있을 것이다.

미국은 이와 같은 냉전이후시기의 단일다극구조 하에서 대외정책 면에서 유일 초강대국으로서의 역할을 강조하고 있을 뿐만 아니라, 연성의 힘인 지도력의 중요성을 인식하여 세계질서 구축에 주도적 역할을 수행하려 하고 있다. 다만 미국의 클린턴 행정부는 냉전구조의 와해로 주요 세력 간 전쟁 위협이 감소된 상황에서 전 세계에 걸친 패권을 추구하기 보다는 러시아, EU, 일본, 중국 등 주요 세력간의 합의의 기반 위에서 미국 주도의 공동안보체제를 구축해 나가려 하고 있는 것이다. 이를 위해서 일본과 독일의 유엔안보리 상임이사국 진출을 지지하고, 이를 통하여 역할 분담을 통한 유엔 중심의 집단안보체제를 강화해 나가려 하고 있다. 이러한 시각에서 미국은 주요 세력과의 협력을 통한 유엔의 국제평화 및 안보기능을 활성화시킴으로써 주요 세력간의 합의 기반을 도출, 법의 지배와 분쟁의 평화적 해결을 바탕으로 한 새로운 세계질서를 구축하려 하고

\* 본 연구는 1996년도 아시아연구기금의 지원으로 이루어진 것임.

\*\* 제주대학교 윤리교육과 교수

\*\*\* 제주대학교 정치외교학과 교수

있는 것으로 보인다.

미국의 클린턴 행정부는 냉전이후시기의 국가안보전략으로서 세가지 목표를 추구하고 있다. 신뢰할만한 안보체제의 확립, 미국경제의 활성화, 그리고 민주주의의 확산이다. 더 나아가서 동북아시아에서도 궁극적인 안보의 보장자로서의 역할을 자임하고 있다. 동북아시아에서 미국은 냉전시대처럼 한·미, 미·일동맹의 기반 하에서 강력한 군사력으로써 소련과 중국을 견제하려는 것이 아니라, 집단안보체제를 구성하여 관련국들과의 협력과 견제의 기반 위에서 균형자(balancer) 내지는 조정자의 역할을 통해 역내 안보를 유지하려는 것이다. 이 점에서 미국은 집단적 개입주의(collective engagement)를 선호할 것으로 예상된다.

이미 클린턴 행정부는 부시 행정부가 반대해 왔던 아시아에서의 집단안보체제에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있으며, 냉전이후시대에 아태지역의 새로운 안보문제에 대처하고 자국의 영향력을 견지하기 위하여 광역적 차원에서는 '아세안지역포럼'(ARF)을 활용하고 있다. 또한 소지역 차원에서는 '동북아협력회의'(Northeast Asia Cooperation)를 추진하고 있다. 그리고 이를 더욱 구체화하는 방안으로 '신태평양공동체'(New Pacific Community)를 제의했던 것이다.

미·소간의 냉전은 종식되었으나, 한반도를 둘러싼 동북아시아에서의 화해와 협력은 유럽만큼 눈에 띄게 진척되어 오고 있지 않다. 대만문제와 인권문제로 인해 미·중간의 갈등은 끝이 깊어가고 있으며, 일본과 중국은 미국의 패권이후를 겨냥 역내 패권을 추구하고 있다. 즉, 일본의 정치·군사대국화 노선은 가속화되고 있으며, 중국도 꾸준히 군사력을 증강함으로써 패권 추구의 야욕을 포기하고 있지 않다. 러시아 또한 동북아시아의 강대국으로서 자국의 힘에 상응하는 영향력을 행사하기 위해 지속적인 관심을 표명하고 있다. 한반도의 정세는 북한의 정정불안으로 냉전시기 만큼이나 불안정한 상황을 노정시키고 있다.

동북아시아 지역에서의 미국의 세력균형자로서의 역할은 현재로서는 만족할 만한 수준이며, 상기한 바처럼 앞으로도 지속적인 '안전보장자'로서의 역할을 자임하고 있지만, 미국의 경제력이 상대적으로 약화되는 상황에서 이 지역에서 장기적으로도 안전보장자로서의 미국의 역할이 지속될 것인지는 불확실하다. 따라서 동북아시아에서의 장기적인 평화를 보장하기 위해서는 핵확산 방지문제, 역내군축문제, 해양분쟁문제, 그리고 해로문제 등을 다룰 수 있는 '안보레짐'을 동북아국가들 사이에 결성하여 상호신뢰와 투명성을 확보하는 것이 필요하다. 이렇게 함으로써 역내국간의 안보적 불안감을 감소시킬 수 있기 때문이다.

한편, 1991년 4월 소련의 고르바초프 대통령의 제주 방문으로 이루어졌던 한·소정상회담과 1996년 4월에 클린턴 대통령의 제주 방문으로 이루어진 한·미정상회담은 제주도가 동아시아의 평화와 안정 구축에 지정학적인 면에서 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 즉, 제주도가 단순한 관광지로서 만이 아니라 동북아시아의 신뢰구축을 위한 평화회담 장소로서 매우 유용한 역할을 수행할 수 있다는 것이다. 이러한 점에서 제주도의 '평화의 섬' 구상에 대한 심층적 연구가 매우 필요한 시점이라고 본다.

이러한 맥락에서 이 논문은 다음과 같은 사항을 분석·설명하고 정책적 처방을 제시해 보려 한다.

첫째, 동북아시아에서 평화협력체제를 구축하기 위해서는 어떠한 이론을 적용할 것인가?

둘째, 그 동안에 전개되어 온 아시아에서의 평화협력체제를 위한 움직임은 어떠한 것들이 있는가?

- 셋째, 동북아시아 관련 강대국들의 평화협력체제에 대한 반응 및 정책은 어떠한가?  
 넷째, 냉전이후시기에 있어 새로운 국제질서의 구축과 관련하여 동북아시아에서 평화협력체제가 필요한 이유는 무엇인가?  
 다섯째, 어떠한 방식으로 동북아시아의 '평화협력체제'를 구축할 것인가?  
 여섯째, 동북아시아의 평화협력체제의 구축과 관련하여 제주의 '평화의 섬' 구상은 왜 필요한가?  
 일곱째, 제주의 '평화의 섬' 구상은 어떠한 방식으로 추진해 갈 것인가.

## 2. 연구방법 및 논문의 구성

동북아시아에서의 평화협력체제 모색은 군사적 힘을 통한 평화가 아니라 평화적 수단을 통한 평화라는 개념에 입각하고 있다. 이것이 실현 가능한 이유는 세계질서가 점차 억압적·갈등적 냉전체제에서 상호의존적·협력적인 냉전이후의 새로운 협력체제로 변모하고 있기 때문이다.

평화적 수단을 통한 평화협력체제를 구축하기 위해서는 동북아시아의 관련국간의 경제협력을 통한 상호이익을 달성하는 것과 안보협력을 통한 신뢰구축을 이룩해 가는 것이 필요하다. 따라서 동북아시아의 평화협력체제는 경제협력과 안보협력이라는 두가지 측면에서 접근해야 한다고 판단된다.

이와 같은 평화협력체제에 대한 이론적 접근으로는 패권국의 약화이후에도 국가간의 협력은 '국제레짐'의 결성을 통하여 이루어질 수 있다는 신자유주의 패러다임의 여러 주장들을 원용하지만, 레짐의 구성은 패권국가의 지도력이 필요하다는 신현실주의자들의 주장도 수용하여 종합적으로 분석해 보려 한다. 이러한 점은 논문의 제2장에서 다룰 것이다.

제3장에서는 동북아시아에서의 평화협력체제의 구축 방안을 모색하기 위해 지금까지 이루어져 온 동북아에서의 경제협력레짐과 안보협력레짐을 검토하려 한다. 그리고 동북아시아의 강대국인 미국, 일본, 중국, 러시아의 평화협력체제에 대한 반응 및 정책도 검토할 것이다. 이것의 토대 위에서 앞으로 동북아시아에서의 평화협력체제의 필요성, 가능성, 그리고 구축전략을 분석해 보려 한다.

제4장에서는 이와 같이 동북아시아에서의 평화협력체제 구축에 적극 기여하기 위해서도 제주의 '평화의 섬' 구상은 매우 필요하다는 점을 검토하려 한다. 제주도의 전통과 문화가 평화와 밀접히 관련되어 있음도 심층적으로 분석한다.

제5장에서는 제주의 '평화의 섬' 구상의 추진 전략에 대해 구체적으로 검토해 보려 한다. 예컨대, 평화와 협력에 관한 국제회담의 개최지역으로의 발전, 지역분쟁해결센터의 설립, 동아시아와 태평양지역의 평화를 위한 연수원과 연구소의 설립, 세계평화사무국의 설치 등을 모색해 볼 것이다. 그리고 '평화의 섬'을 실현하기 위한 중앙정부의 역할, 지방자치단체의 집행전략, 평화교육의 내용 등에 대한 분석도 이루어질 것이다.

### 제2장 동북아시아의 평화협력체제 구축을 위한 이론적 검토

일반적으로 자유주의자들은 무역과 경제교류는 국가간 평화관계의 원천이라고 주장한다. 왜냐하

면 국가간의 무역을 통해 상호의존이 증진된다면, 서로 이익을 얻게 되어 협조적인 관계를 증진시킬 것이라고 보기 때문이다.<sup>1)</sup> 즉, 국가들 사이에 경제면의 협력이 증진될수록 안보면의 협력도 증진될 수 있다는 주장이다. 이런 점에서 평화협력체제를 논하기 위해서는 경제와 안보라는 양자를 동시에 검토하는 것이 필요하다. 국가들 사이에 경제협력이 증진되어서 상호 이익을 얻을 수 있게 되면 평화를 해치는 전쟁에의 유혹도 줄어들 것이다.

오늘날 일상적으로 쓰고 있는 평화는 대체로 두가지 측면에서 그 의미를 고찰할 수 있다. 하나는 소극적 측면에서 평화를 전쟁이 없는 상태와 동일시하는 것이며, 다른 하나는 적극적 측면에서 평화를 단순히 전쟁이 부재한 상태만을 뜻하기 보다는 인간이 자신의 능력을 개발시킬 수 있고, 나아가 다른 사람과 조화를 이루면서 모든 갈등과 분쟁을 힘에 의해서가 아니라 토론과 타협을 통해서 해결할 수 있는 인간공동체를 창조하는 과정으로 규정해 보려는 입장이다.<sup>2)</sup>

평화는 국가간에 조직화된 폭력 사태가 발생하지 않는 경우만을 의미하는 것이라고 규정할 수는 없다. 비록 전쟁이 일어나지 않는다 할지라도 개인이나 집단 및 국가들간의 관계에서는 크고 작은 대립과 충돌이 일어날 수 있으며, 이런 의미에서 평화는 보다 더 넓은 의미로 파악할 필요가 있다. 럼멜(R. J. Rummel)은 적극적 평화(positive peace)는 이를 통해서 인간이 행복과 만족을 발견할 수 있는 질서(order)를 의미한다고 한다. 즉, 적극적 평화란 단순한 폭력으로부터의 평화만이 아니라 인간의 자존심을 만족시켜 주는 마음의 평화를 의미한다는 것이다.<sup>3)</sup>

이런 점에서 본다면, 우리가 추구하는 평화는 소극적 의미의 평화가 아니라, 적극적 의미의 평화이다. 적극적 평화는 단순한 폭력 배제의 상태만이 아니라, 인간다운 품위를 지킬 수 있는 자유까지가 확보된 상태를 의미한다. 이것은 인간이 타인의 자의에 의해 간섭받지 않고 품위를 지키며 자유롭게 자기 발전을 추구할 수 있는 질서가 보장된 위에서 가능하다. 따라서 개인이나 집단이 다른 개인이나 집단에 의해 폭력을 동반한 강제적 방법으로 자기발전의 기회를 제약받는 상태는 모두 비평화의 상태로 해석된다. 결국, 평화질서란 폭력적 수단에 의한 타인의 자의적 지배가 배제된 질서이다. 더 나아가 이것을 제도적으로 보장된 질서를 의미한다.<sup>4)</sup>

이러한 시각에서 본다면, 국제평화질서란 한 국가가 자의적으로 폭력적 수단(전쟁 및 테러 등)

1) Robert Gilpin. *The Political Economy of International Relations* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1987), p. 31. 물론 현실주의적인 중상주의자들은 상호이득보다 상대적인 이득이 더 중요하다는 이유에서 국가간의 경제협력을 통한 상호의존의 심화가 안보면의 협력을 보장하는 것은 아니라는 반론을 편다. 이에 대해서는 *ibid.*, pp. 31-34 : Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979) 참조.

2) 평화의 의미를 소극적 평화와 적극적 평화로 구분한 것에 대해서는 Johan Galtung, "Peace," in David L. Sills(ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 11 (The Macmillan Company and the Free Press, 1974), pp. 487-496 : Johan Galtung, "Peace Research: Past Experience and Future Perspectives," in Galtung, *Peace and Social Structure Essays in Peace Research*, Vol. 1 (Atlantic Highland: Humanities Press, 1975-80), pp. 244-262 참조.

3) 럼멜은 적극적 평화는 정부의 힘을 극소화시켜, 각 개인이나 집단이 자신들의 이익을 최고도로 성취할 수 있을 경우 가능하다고 주장한다. 더 나아가 세계평화도 각 국가의 힘을 최소화시켜 여론의 견제로 분쟁에 개입되지 못하게 하고, 이를 바탕으로 인간의 가치를 최고도로 실현시킬 수 있는 공동체를 조성할 수 있을 때 달성될 수 있다고 한다. R. J. Rummel, *In the Minds of Men: Principles Toward Understanding and Waging Peace* (Seoul: Sogang University Press, 1984), pp. 265-274.

4) 이상우, "국가중심체제의 장래," 『한국정치학회보』, 제17집 (1983), p. 332 참조.

을 동원하여 타 국가를 침략할 수 없는 상태가 제도적으로 보장된 질서를 의미한다고 할 수 있다. 이러한 평화질서는 전쟁없는 상태란 소극적 의미와 그것의 제도적 보장이라는 적극적 의미를 동시에 포함하는 것이다. 여기에서 전쟁을 예방할 수 있는 제도적 보장은 국가간의 법률이나 조약 등의 합의를 통해서 가능할 수 있다.

이러한 평화질서를 달성하기 위한 전략으로서는 다양한 방책들이 있으나, 지금까지 논의된 것들은 대략 네가지 수준에서 접근해 오고 있다. 즉, 개인적 수준, 사회적 수준, 국제적 수준, 세계적 수준이다.<sup>5)</sup> 동북아시아의 평화협력체제의 구축은 국제적 수준과 세계적 수준에서 논의될 수 있다. 전쟁과 평화의 문제는 국가들간에 일어나는 것이기 때문이다. 오늘날의 국제사회가 만국에 대한 만국의 투쟁 상태이며, 강대국이 약소국을 마음대로 유린하는 흡스적인 무정부상태(anarchy)의 사회라고는 할 수 없다. 그렇다고 해서 개별 국가가 소멸되어 개인을 기본 단위로 하는 세계정부가 구성된 칸트적인 국제사회도 아니다. 여전히 국가 주권은 강하게 작용하고 있으며, 유엔이라는 국제기구도 개별 국가를 구성원으로 하는 국가연합체의 초보단계에 불과한 실정이다. 그러나 국가들은 18, 19세기처럼 아무리 강대국이라 해도 자국이 원하는 대로 무엇이든지 할 수는 없다. 국제법 등의 국제규범과 세계여론이 개별 국가의 행동을 크게 제한한다. 이런 점에서 오늘날의 국제사회는 어느 정도의 규범이 있는 무정부사회, 즉 그로티우스적인 국제사회라고 할 수 있을 것이다.<sup>6)</sup>

세계적 차원의 평화질서를 달성하기 위해서는 우선 지역적 차원에서의 평화질서를 구축하고, 이를 점차 확대시켜 나가야 한다. 동북아시아에서 평화질서가 마련된다면, 이는 세계평화질서를 구축하는 데에 획기적인 계기가 될 수 있다. 무정부상태인 동북아시아에서 개별 국가들에게 어느 정도의 규범을 제시해 줄 수 있는 평화협력체제를 구축할 수 있다면, 이는 동북아시아는 물론이고 전세계적인 차원에서의 평화협력체제 모색을 위해서도 진일보하는 셈이된다. 이러한 평화협력체제는 국가간의 행동의 투명성을 보장할 수 있는 국제레짐(international regimes)의 구축을 통해서 가능할 것이다.

국제레짐이란 크래스너(Stephen D. Krasner)에 따르면, 국제관계의 어떤 특정 쟁점영역에 있어 행위자들의 기대가 수렴되는 묵시적 또는 명시적인 일련의 원칙(principles), 규범(norms), 규칙(rules), 정책결정절차(decision-making procedures)의 총체라고 정의한다. 원칙이란 사실, 인과관계, 정직(rectitude)에 대한 믿음이며, 규범은 권리와 의무의 견지에서 정의된 행위기준이다. 규칙은 행동을 위한 특정한 규정이나 금지규정을 의미하며, 정책결정절차란 집합적 선택을 하거나 이를 수행하기 위해 널리 받아들여지는 관례를 말한다.<sup>7)</sup>

러기(John Gerard Ruggie)는 국제레짐의 개념을 처음으로 사용했는 바, 그는 “행위자들을 지배

5) 자세한 논의는 다음 참조. 강근형, “국제평화질서와 SDI,” 『이데올로기 연구논총』, 제7집 (제주대학교, 1989), pp. 47-73 ; 신정현, “현대세계와 평화연구-평화연구의 방향모색을 중심으로,” 『평화연구』, 제1권, 제1호 (경희대학교 국제평화연구소, 1981. 12), pp. 39-45 ; Johan Galtung, “Peace,” *op. cit.*

6) 국제사회관에 대해서는 Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1977), pp. 23-27 참조.

7) Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” in Stephen D. Krasner(ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 2. 이 논문은 원래 *International Organization* (Spring, 1982)에 실려 있다.

하는 상호기대, 규칙, 규제, 계획, 조직적인 에너지, 그리고 재정적인 공약들의 집합"이라고 레짐을 정의한다.<sup>8)</sup> 코헤인(Robert O. Keohane)과 나이(Joseph S. Nye, Jr.)는 국가간의 상호의존 관계에 영향을 주는 "일련의 국가의 행위들을 지배하는 협정(the sets of governing arrangements)"을 국제레짐이라고 보고, 이 지배적인 협정들은 규칙의 네트워크, 규범 및 절차를 가지고 국가의 행동을 규제하고 그 행위의 결과를 조절한다고 주장한다.<sup>9)</sup> 특히, 코헤인은 레짐을 국제관계에 있어서의 특정문제들과 관계된 정부들이 인정하는 명시적인 규칙들을 의미한다고 하며, 이것들은 협상 결과 질서를 부여해 준다고 보고 있다.<sup>10)</sup> 맥(Andrew Mack)과 라븐힐(John Ravenhill)은 레짐을 단순히 국제협력 촉진을 창출할 수 있는 다자간의 협정"이라고 정의하고 있다.<sup>11)</sup>

이와 같은 주장을 종합해 본다면, 국제레짐은 특정영역에 있어 국가간의 관계를 조정하여 협력하게 하는 명시적인 협정들인데, 이것에는 원칙, 규범, 규칙, 결정절차가 있으며, 그리고 레짐은 국가간의 관계에 질서를 부여해 준다고 할 수 있겠다.

국제레짐은 국가의 힘과 이익 따라 쉽게 변화할 수 있는 일시적인 협정과와는 다르다. 협정은 임시적(ad hoc)이며, 종종 일회성으로 끝날 수 있으나, 레짐은 오히려 협정을 촉진하는 규범과 기대를 의미하며, 더 나아가 단기적인 자국의 이익을 넘어서는 협력의 한 형태이다.<sup>12)</sup> 따라서 국제레짐은 국가가 공식적으로 가입하고 사무국을 갖고 있는 국제기구와는 다르다. 오히려 제도화된 국제기구로 발전할 수 있는 과도기적인 형태라고 할 수 있을 것이다. 오늘날 국제레짐이 있음으로 해서 국제관계의 행위자인 국가들은 이기적이며 협소한 이익에 따라 행동하기 보다는 좀더 큰 이익을 위해서 협력하려 하며, 레짐의 원칙과 규범을 지키려 한다. 레짐에 참여함으로써 자신들의 이익도 달성할 수 있기 때문이다. 또한 레짐은 개별 국가 정책의 의도와 투명성을 알게 해 주기 때문에 불필요한 오해나 의심을 서로하지 않게 되며, 상호 협력을 촉진해갈 수 있다.

예컨대, 국제무역이나 통화 영역에서 GATT, WTO, IMF와 같은 명시적으로 합의한 협정들은 국제무역레짐 및 국제통화레짐이라고 할 수 있다. 안보면에서는 핵무기 확산을 방지하려는 NPT 등도 국제안보레짐이라고 볼 수 있을 것이다.

그러면 이러한 국제레짐은 왜 결성되는 것일까? 이에 대해서는 현실주의자와 자유주의자들의 견해가 다르다. 이를 비교, 검토하여 이들의 견해를 종합하는 결론을 도출해 보기로 하자.

고전적인 현실주의를 좀더 세련화한 신현실주의자들은 국제레짐은 '패권국'<sup>13)</sup>의 힘과 역할에

8) John Gerard Ruggie. "International Responses to Technology: Concepts and Trends." *International Organization*. Vol. (Summer, 1975), p. 570.

9) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown and Company, 1977), p. 5, 19.

10) Robert O. Keohane. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), p. 4.

11) Andrew Mack and John Ravenhill. "Economic and Security Regime in the Asia-Pacific Region." in Andrew Mack and John Ravenhill(eds.), *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder: Westview Press, 1995) p. 1.

12) Krasner. *op. cit.*, p. 3.

13) 패권국에 대한 개념은 학자마다 다양한 주장을 하고 있으나, 필자는 패권국이 되기 위한 조건으로 첫째, 전 세계를 방어할 수 있는 군사력을 보유하거나 동원할 수 있어야 하며, 둘째 동맹국을 재정적으로 지원하고 패권적 지위를 유지하기 위한 강력한 경제력을 가져야 하며, 셋째 동맹체를 구성하고 국제정치경제 관계를 지배할 규칙과 제도를 형성할 수 있는 지도력을 보유해야 한다고 본다. 이렇게 본다면, 패권이란 "어떤 국제질

의존하며, 패권국이 존재할 때에 그 형성과 발전도 가능하다고 주장한다.<sup>14)</sup> 자유주의 국제경제질서가 유지되기 위해서는 국제공공재를 공급하고 국가간의 이해를 조정하는 패권국의 존재가 필요하다고 보기 때문이다. 길핀(Robert Gilpin) 등이 주장하는 패권안정이론에 의하면, 패권국이 존재해야만 국제경제를 안정하게 해줄 뿐만 아니라 국제레짐을 형성하게 해주며, 패권국의 쇠퇴는 국제경제를 불안하게 하고, 따라서 레짐 결성도 잘 되지 않을 것이라고 주장한다. 즉, 강력한 국제레짐은 패권국의 힘과 역할에 의존한다고 보기 때문에, 패권국의 쇠퇴에 따라 국제레짐도 점차 약화되어 붕괴로 이어지게 된다는 것이다. 패권국이 쇠퇴함에 따라 국제체제내의 경쟁적 국가들 사이에 힘이 분산되고, 이는 국제레짐의 약화로 이어진다. 패권안정이론은 국제레짐의 쇠퇴 이유를 국제체제에 있어서의 국가들의 상대적 능력의 변화, 즉 패권적 구조의 변화에서 찾고 있다.

이들은 2차대전 직후는 미국의 패권이 강했기 때문에 GATT와 같은 국제무역레짐도 잘 결성되어 발전되어 왔으나, 70년대 이후 미국의 패권 쇠퇴로 국제경제가 불안정해짐에 따라 레짐 형성도 잘 되지 않고 있다고 역설한다. 미국 세력의 상대적 쇠퇴는 보호주의와 경제적 민족주의를 발생시켜 자유주의 국제경제질서를 위협함으로써 국가간의 협력을 저해할 것이기 때문이다.<sup>15)</sup> 길핀도 패권국의 부재시 국제적 협조가 불가능할 것이라고 주장하지는 않으나, 자유주의 국제체제의 보존은 몹시 어려울 것이라고 보고 있다.

반면에, 신자유주의자들은 패권국의 쇠퇴 또는 부재 이후에도 자유주의 국제레짐은 지속될 수 있고, 국가간의 협력이 가능하다고 주장한다.<sup>16)</sup> 즉, 국제관계에서의 행위자는 합리적 이기주의의 자로서 행동한다는 현실주의 이론의 기본 가정을 따르면서, 합리적 선택이론을 사용하여 패권국이 없이도 국가간의 협력이 가능하다고 주장하는 것이다. 패권 시대에 형성된 국제레짐은 일단 형성되면 패권이 사라진 이후에도 존속하며, 또한 패권이 없는 상황에서도 국가들은 국제협력이 주는 이득을 얻기 위해 국제협력에 도움을 주는 레짐을 만든다고 한다. 요컨대, 국가이익을 확보하기 위해서는 이기적으로 행동하는 국가들일지라도 이해관계가 상충하는 무정부상태의 국제정치 상황에서 정책을 조정해 협력적인 해결을 찾는다는 것이다. 이들은 수인의 딜레마게임(prisoner's dilemma game)을 원용하여 다음과 같이 자신들의 주장을 논거하고 있다.

수인의 딜레마게임은 터커(A. W. Tucker)가 고안한 것으로 다음과 같은 상황에서 각 플레이어가 택하게 되는 결과를 상정하고 있다.<sup>17)</sup> 한 경찰서에 두 혐의자가 체포되었는데 양자간에 아무

---

서 속에서 군사·경제면에서 지배적인 위치에 있는 국가가 각국간의 관계를 관리하는 데 필요한 규칙과 제도를 결정하고, 자국이 주도하는 질서를 유지하기 위하여 지도력을 발휘하는 것"이라고 정의할 수 있을 것이다. 이에 대한 자세한 논의는 강근형, "국제정치의 성격 변화와 패권이론," 『국제정치논총』, 제35집, 2호 (1995), pp. 5-38 참조.

14) Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987), pp. 72-73 참조.

15) *Ibid.*, p. 73. 88 : Robert O. Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977," in Ole R. Holsti et al.(eds.), *Changes in the International System* (Boulder: Westview Press, 1980), p. 132.

16) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp. 75-79.

17) 죄인의 딜레마게임의 자세한 논의는 김상준, 『국제정치이론 1』 (서울: 박영사, 1977), pp. 105-114 : James E.

의사소통이 없이 이들이 살인죄의 혐의를 받는 경우를 상상해 보자. 이때 경찰은 다음과 같이 각 자에게 말한다. 두 사람이 살인에 개입한 것으로 생각되나 증거를 포착할 수 없다. 그 중 A에게 말하기를 내가 먼저 고백한다면 너는 석방되고 B는 종신형을 받는다고 하고, B에게도 같은 조건을 제시한다. 한편, 같은 날에 A와 B가 함께 고백한다면 양자가 함께 10년형을 받을 것이다. 그렇지 않고 A와 B가 함께 묵비권을 행사하여 상대방을 비호한다면, 결국 양자는 1년형을 받게 된다. 이 경우 혐의자는 상대방과 상의할 수 있다면 고백을 거부하여 협조할 수 있으나, 그렇지 못하므로 결국 고백하지 않을 수 없다는 것이다(〈표 1〉의 DD). 고백해도 10년형을 받지만, 고백하지 않으면 종신형까지 받을 수 있기 때문에 두 사람은 모두 벌을 최대한 극소화할 수 있는 전략을 채택하게 된다. 서로 묵비권을 행사하여 협조한다면(〈표 1〉의 CC), 서로에게 유리하다는 것을 알면서도 상대방을 믿지 못하기 때문에 양쪽이 집단적 합리성(CC)을 좇지 못하고 개인적 합리성(DD)에 따라 행동하게 되어 최적치를 달성할 수 없는 것이다. 양국간의 군비경쟁과 같은 경우가 가장 좋은 예이다. 과거 냉전 시대의 경우 미·소 양국이 서로 믿고 핵무기를 파괴할 수 있다면 가장 바람직하나(CC), 한쪽이 협조할 때 다른 한쪽은 배반함으로써 실리를 취할 수 있다. 이 때문에 각자는 손해가 적은 전략, 즉 핵무기를 개발해 두려는 군비경쟁에 돌입하게 된다는 것이다(DD). 이렇게 하는 것이 상대방의 기습과 공갈 상태를 피할 수 있기 때문이다.

〈 표 1 〉

		행위자B	
		C	D
행위자A	C	3, 3	-10, 10
	D	10, -10	-2, -2

그러나 액슬로드(Robert Axelrod)는 위의 표를 제시하면서 수인의 딜레마게임은 1회만 했을 경우는 위의 결과가 나타나지만, 1회에 그치지 않고 '맞받아 싸아주기'(Tit-for-Tat) 전략으로 지속할 경우, 상호 협조하는 결과로 귀착될 수 있다고 주장한다.<sup>18)</sup> 즉, 수인의 딜레마 상황에서도 'Tit-for-Tat' 전략을 누군가가 채택하게 되면, 꼭 배신(D)이라는 선택이 지배적으로 나타나지 않고, 궁극적으로는 양자가 공히 협조(C)를 택하게 된다는 것이다. 물론 여기서 중요한 것은 게임

Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations* (New York: J. B. Lippincott Company, 1971), pp. 254-278 참조.

18) Robert Axelrod, "The Emergence of Cooperation Among Egoists," *American Political Science Review*, Vol. 75, No. 2 (1981), p. 308.



이 1회에 끝나지 않고 반복된다는 가정 하에서이다.<sup>19)</sup> '맞받아 쏘아주기' 전략은 일방의 행위가 타방의 행위와 조건부적으로 연계되어 있다. 이 전략은 일방의 이타적 협조 또는 협조적 태도를 타방이 악용하지 못하도록 견제해 주며, 궁극적으로 협조에는 보상이, 배신에는 처벌이 수반된다는 것을 실증적으로 교육시켜 주는 역할까지 한다. 따라서 이 전략은 '호혜주의'(reciprocity)의 원칙에 기초하고 있는 것이다. 국가가 모든 것을 걸고 한번하는 전쟁문제는 서로 협조하기가 쉽지 않지만, 계속 반복해서 거래를 해야 하는 경제문제에서는 국제적 협력도 잘 될 수 있을 것이다.

한편, 이와 같은 국제레짐의 결성을 통한 국가간의 협력을 용이하게 하기 위해서는 레짐의 참가자의 수가 많지 않아야 한다. '호혜주의'가 유용한 전략이 되기 위해서는 첫째 행위자들은 배반자들을 구분할 수 있어야 하며, 둘째 배반자들에게 국한시켜 보복을 행할 능력이 있어야 하며, 셋째 배반자들에게 보복을 행하기에 충분할 만큼의 장기적 동기를 갖고 있어야 한다.<sup>20)</sup> 많은 행위자들이 있는 경우에는 이러한 조건들을 충족시키기가 더욱 힘들다. 응징은 말할 것도 없고 배반을 구분하기조차 불가능할 수 있다. 만약 그것이 가능하다고 할지라도 협조자들 중 어느 누구도 경찰의 역할을 행할 동기를 갖고 있지 않을 수 있다. 각 협조자는 규칙을 강제하고자 하는 다른 이들의 의지에 무임승차하려 할 수 있기 때문이다. 즉, 레짐 참가자의 수가 많을 경우에는 앞장서서 비용을 써가며 응징에 나서려는 국가보다 남이 그렇게 해주기를 기대하는 무임승차자들(free-riders)이 더 많아진다.<sup>21)</sup> 그러므로 레짐에 참가하는 국가의 수가 많지 않을 때 이탈이 어렵고 이탈자를 찾아내기도 쉬우며 이탈자에 대한 공동 대응도 손쉬워 질 것이다. 이 점에서 전세계적인 국제레짐 보다는 지역적 차원의 국제레짐들이 더욱 결성되기가 쉽고, 계속적으로 유지되기가 용이한 것이다.

그러면, 이와 같은 신현실주의자와 신자유주의자의 주장 중에 어느 것이 국제레짐의 구축을 설명하는 데 더 적실성이 있는 주장일까? 양자의 주장이 모두 일리가 있기 때문에 양자를 종합하여 설명하는 것이 정확한 분석이 될 것으로 판단된다. 특히, 신자유주의자들은 미국의 패권이 상대적으로 쇠퇴했다고 보고, WTO나 APEC과 같은 국제경제레짐들이 패권의 쇠퇴 이후에도, 상호협력함으로써 생기는 이익이 있기 때문에 결성되고 있다고 주장하고 있으나, 이익이 있다고 자동적으로 레짐이 결성되기는 쉽지 않다고 생각한다. 오히려 미국의 패권이 아직은 쇠퇴한 것이 아니며, 미국의 패권적 리더십과 영향력이 지속되고 있기 때문에 미국 주도로 상기한 국제레짐들도 구축되고 있는 것으로 보는 것이 더 타당할 것으로 판단된다.<sup>22)</sup>

미국은 경제력이 상대적으로 약화되었어도 여타 국가에 제공할 수 있는 거대한 시장을 갖고 있으므로 시장접근 봉쇄라는 정책으로도 막강한 영향력을 행사할 수 있다. 그리고 핵우산 등의 군사력으로서도 여전히 여타 동맹국들에게 영향력을 미칠 수 있다. 또한 미국은 소련 공산주의의

19) 라퍼포트와 참머는 300회 이상 게임을 계속한 결과, 50회 정도의 게임에서 협조적 전략을 택하는 빈도가 73%에 이르게 된다고 밝히고 있다. A. Rapoport and Albert M. Chammah, *Prisoner's Dilemma: A Study in Conflict Cooperation* (Ann Arbor: University of Michigan, 1965). 김상준, 앞의 책, pp. 112-113에서 재인용.

20) Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institution." in Kenneth A. Oye(ed.), *Cooperation Under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986), p. 235.

21) 이 점은 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard University Press, 1965) 참조.

22) 이 점에 대해서는 강근형, 앞의 글, pp. 33-34 참조.

와해 이후 자유민주주의의 승리라는 분위기 속에서 자유민주주의의 주도국으로서의 국가적 리더십을 발휘하여 여타 국가들에게 영향력을 행사할 수도 있다.<sup>23)</sup> 따라서 미국의 패권적 리더십은 계속되고 있기 때문에 국제레짐의 형성도 가능해진다고 보아야 할 것이다. 여기서 중요한 것은 이익이 존재한다는 그 자체가 아니라, 이러한 이익들을 잘 조정하여 각 국가들로 하여금 레짐에 참여할 수 있게 하는 리더십이 더욱 더 중요하다. 이러한 리더십을 행사하는 국가가 없을 경우에는 레짐 결성을 통한 국가간의 협력이라는 것도 쉽지 않을 것이기 때문이다.

자기중심적인 개별 행위자들은 비협조적이 될 가능성이 높다. 비록 비협조적인 무임승차국이라 해도 공공재의 소비에서 배제할 수 없기 때문이다. 그러므로 국제레짐이 형성되기 위해서는 국제공공재를 기꺼이 제공할 의사와 능력을 가지고 리더십을 행사하는 국가가 존재해야만 할 것이다. 올슨의 주장처럼 공공재를 제공하는 데 충분한 인센티브를 갖고 있는 '특권그룹'(privileged group)이 있어야 한다는 것이다. 그리고 공공재를 제공할 수 있는 패권국은 반드시 한 국가일 필요는 없다. 패권국이 상대적으로 약화될 경우에는 공공재를 제공하는 데 이해를 갖고 있는 여타 국가도 보조세력으로서 리더십을 공동으로 행사할 수 있을 것이다.<sup>24)</sup> 따라서 다수의 국가들이 협력을 통해 국제레짐을 형성하기 위해서는 좀 더 다원적인 리더십이 오히려 효과적일 수 있다. 영(Oran Young)은 구조적 리더십, 기업가적 리더십, 지적 리더십 등 세가지 유형의 리더십이 있다고 주장한다. 구조적 리더십(structural leadership)은 위협, 약속, 구조적 힘의 효과적인 사용을 통하여 국제레짐의 질서구성 원칙과 제도적 형태에 대한 협상에서 합의를 도출할 수 있는 능력을 말한다. 기업가적 리더십(entrepeneurial leadership)은 의제 설정, 협상 해결의 혁신, 중재 등 다양한 협상 기술을 사용하여 합의 도출을 촉진시키는 능력을 의미한다. 지적 리더십(intellectual leadership)은 레짐의 질서구성 원칙들을 이루는 개념들을 개발하여 제공하는 능력을 말한다. 영은 국제레짐의 형성을 위하여는 이 세가지 리더십 중 최소한도 두가지 리더십은 필요하다고 한다.<sup>25)</sup> 이러한 주장은 다원적인 리더십이 레짐 형성을 위해 가능하다는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 그러므로 구조적 힘이 약한 국가들도 기업가적 리더십이나 지적인 리더십을 행사할 수 있는 것이다. 예컨대, 우루과이라운드의 농산물 협상과 APEC의 결성 시에 발휘된 호주의 리더십은 이러한 기업가적이거나 지적인 리더십이었다고 할 수 있다.<sup>26)</sup> 그리고 상호의존이 심화되는 오늘

23) 이러한 미국의 영향력은 스트래인지가 주장하는 '구조적 힘'(structural power)에서 나온다고 볼 수 있다. 구조적 힘이란 세계 여러 국가, 그 정치적 제도, 경제기업, 그리고 여러 전문직업인들이 그 안에서 활동해야만 하는 세계정치경제의 구조를 선택하고 형성하는 힘을 의미한다. 즉, 구조적 힘은 안보, 생산, 금융, 지식면에서 압도적인 힘을 행사하는 것이다. Susan Strange, "The Persistent Myth of Lost Hegemony," *International Organization*, Vol. 41, No. 4 (Autumn, 1987), p. 565 : \_\_\_\_\_, *States and Markets* (London: Pinter Publishers, 1988), pp. 45-61.

24) 스나이덜도 몇 개의 국가들(k-group)이 국제공공재를 공동으로 제공하여 협력을 이끌어낼 수 있다고 주장한다. Duncan Snidal, "Coordination Versus Prisoners' Dilemma: Implications for Cooperation and Regimes," *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 4 (December, 1985), pp. 923-42 참조. 또한 21세기의 공동패권(Pax Consortia)의 가능성에 대한 논의는 강근형, 앞의 글, pp. 35-38 참조.

25) Oran R. Young, "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society," *International Organization*, Vol. 45, No. 3 (Summer, 1991), pp. 281-308.

26) David P. Rapkin, "Leadership and Cooperative Institutions in the Asia-Pacific," in Andrew Mack and John Ravenhill (eds.), *op. cit.*, p. 109 : Richard Higgott and Andrew F. Cooper, "Middle Power Leadership and Coalition Building: The Cairns Group and the Uruguay round of Trade Negotiations," *International*

의 세계에서는 지적인 리더십은 국가뿐만 아니라 민간의 시민단체들도 발휘할 수 있다. 국가보다도 시민단체들이 오히려 유연한 전략이나 참신한 아이디어를 제공할 수 있기 때문에 협력을 위한 레짐 형성에 있어서는 큰 역할을 발휘할 것으로 생각된다. 이와 같이 아이디어를 제공하는 국가나 시민단체들이 있음으로 해서 국제레짐의 형성 가능성은 한층 높아질 수 있는 것이다.

현재 동아시아 국가들 사이에 논의가 되고 있는 아태경제협력회의(APEC), 동아시아경제협력회(EAEC), 동북아경제권(NAES) 등은 경제협력레짐들이라 할 수 있다. 그리고 아세안확대외무장관회담(ASEAN-PMC), 아세안지역포럼(ARF), 아태안보협력회의(CSCAP) 등은 동아시아 국가들 간에 다자적 관계에서 안보문제를 협의하는 안보협력레짐들이라고 할 수 있다. 이러한 국제레짐들이 성공적으로 결성되고 운영된다면 동아시아에서의 평화협력체제도 제도화의 단계를 모색하게 될 것으로 보인다. 이는 곧 제도화된 평화인 적극적 평화를 이룩해 가는 전 단계로 평가할 수 있을 것이다.

### 제3장 동북아시아 평화협력체제의 전개 과정과 구축 방안

#### 1. 평화협력체제로서의 경제협력레짐과 안보협력레짐의 전개과정

##### 1) 경제협력레짐의 전개

1970년대 이후 아시아 국가들의 지속적인 경제성장의 결과, 아시아 국가들간의 경제적 상호작용이 급속히 증가하고 있다. 이로 인해 아시아의 역내무역과 투자가 아시아 국가들의 전체무역과 투자의 40%에 달하고 있는 실정이다. 특히, 중국의 개혁과 개방정책은 아시아 경제성장의 새로운 원동력으로 등장했을 뿐만 아니라, 아시아의 경제협력의 속도를 가속화시키고 있다.

동아시아 국가들의 국민총생산은 세계 전체 GNP의 거의 3/1에 다다르고 있으며, 아직도 여전히 연 7% 정도로 계속 성장하고 있다. 더 중요한 것은 대부분 아시아 국가들의 저축률이 국민총생산의 30%를 상회하고 있으며, 아시아 국가들의 자본이 전 세계자본의 40%를 차지하고 있다는 사실이다. 뿐만 아니라 1992년에 이르러서는 드디어 아시아 역내무역량이 아시아와 북미 사이의 태평양을 건너는 무역량을 추월하였다.<sup>27)</sup>

이와 같은 동아시아 국가들의 세계총생산에 차지하는 비율의 증가와 역내무역 및 투자의 증대는 동아시아 국가들 사이의 경제협력레짐의 형성을 가시화시켜 주는 견인차의 역할을 한다. 즉, APEC, EAEC, 동북아경제권과 같은 경제협력레짐들이 점차적으로 결성되고 있는 것이다.

##### (1) 아태경제협력회의(APEC)

아태경제협력회의(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)은 '개방적 지역의'(open regionalism)<sup>28)</sup>를 표방하여 동북아시아와 동남아시아국가연합(ASEAN), 그리고 북미자유무역지대

*Organization*, Vol. 44, No. 4 (Autumn, 1990), pp. 589-632.

27) 1992년 현재 미국의 아시아와의 무역은 3,450억 달러로 이는 미국의 유럽과의 무역액 2,270억 달러보다 50%가 더 많은 액수이다. 안병준, "아태지역의 지역주의," 『계간 사상』 (1996년 여름), pp. 106-107, 114.

(NAFTA)를 연결하는 아시아·태평양 지역의 유일한 지역협력과정이다. 특히, 아시아·태평양의 '개방적 지역주의'는 두가지 요소를 전제로 한다. 하나는 역내무역의 강화를 촉진하기 위해서는 시장의 힘을 인정해야 한다는 점이며, 다른 하나는 역내무역의 확대를 위한 공공재를 마련함에 있어 정부의 역할이 중요하다는 원칙을 수용하는 것이다. 이것이 바로 APEC 포럼의 초창기에 합의된 의제(agenda)이다. 이러한 요소들은 바로 상호 배타적 또는 차별적인 무역관계를 허용하지 않기 때문에 역내의 무역당사자들간에 좀 더 신속하고 깊은 통합을 가능하게 한다. 결과적으로 '개방적 지역주의'는 역내경제권의 국가들간에 차별(discrimination)을 철폐함으로써 최혜국 원칙에 입각한 무역 자유화를 촉진하는 메카니즘을 성취하려는 것이라고 할 수 있다.<sup>29)</sup> APEC 저명 인사그룹의 회장인 버그스텐(C. F. Bergsten)도 APEC은 '개방적 지역주의'의 원칙에 따라 지역적 차원과 세계적 차원의 무역 자유화를 꾸준히 추진하는 지역협력이라고 주장한다.<sup>30)</sup>

APEC은 1989년 11월 호주의 캔버라에서 12개국의 외무장관과 통상장관이 참석하는 포럼으로 시작되었는데, 현재 18개의 경제가 가입한 느슨한 지역협력체이다. APEC이 세계경제에서 차지하는 비중을 살펴보면 총면적이 세계의 25%, 인구가 38%이며, 1993년 현재 GDP가 약 13조 2천억 달러로 전세계의 60.9%를 차지하고 있다. 또한 총교역량은 약 3조 4천억 달러로 전세계의 46.2%를 차지하며, APEC 지역의 GDP 성장률은 4.9%로 전세계 선진국 평균 2.5%는 물론 전세계 평균 3.3%를 상회하고 있다.<sup>31)</sup>

이러한 아태지역내의 경제협력력을 바탕으로 APEC은 1차회의에서 '아시아 태평양 협력 기본원칙 9개항'<sup>32)</sup>에 합의한 이후, 제2차 회의에서 우선 협력사업을 개발하고, 3차 회의에서 목표와 활동 범위를 규정한 후 제4차 회의에서 APEC의 제도화를 위한 '방콕선언'이 채택되는 등 점진적인 협력이 이루어져 오고 있다.

28) 해가드에 의하면, '지역주의'란 첫째, 특정지역 내부의 경제적 통합, 둘째, 특정지역 내부의 정치적 협력, 셋째, 지역적 공동체 의식의 형성을 가리키는 개념이라고 한다. 지역적 경제통합으로서의 지역주의는 비공식적이고 비정치적인 '연성 지역주의'(soft regionalism)라고 할 수 있으며, 정치적 협력을 목표로 정부간의 협상을 통해 정치적 집단이나 블록을 형성하는 것도 지역주의라고 할 수 있다. Stephan Haggard, "Comment." in Jeffrey A. Frankel and Miles Kahler (eds.), *Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia* (Chicago: The University of Chicago Press, 1993), pp. 48-49. 윤영관, "경제의 세계화와 지역주의: 이론과 현실," 이홍표 편, 『동아시아 협력의 정치경제』 (서울: 세종연구소, 1997), pp. 17-20에서 재인용.

안병준교수는 러기(John Gerard Ruggie)의 '다자주의'(multilateralism)의 개념을 원용하여 '지역주의'를 지리적으로 한정된 영역에서 3개 이상의 국가들이 특정의 원칙에 따라서 경제나 안보협력을 하고자 하는 노력이라고 정의한다. 아시아·태평양지역에 있어서는 경제적 협력의 분야에서는 '개방적 지역주의'로, 안보협력의 분야에서는 '연성 지역주의'라는 모습으로 발전되어 가고 있다고 한다. 안병준, 앞의 글, p. 100. 따라서 이러한 '지역주의'는 '국제레짐'이 지역단위를 중심으로 창출하는 경우를 의미한다고 할 수 있을 것이다

29) Ross Garnaut and Peter Drysdale, "Asia Pacific regionalism: the issue," in R. Garnaut and P. Drysdale (eds.), *Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations* (Pymble: The Australian National University, 1994), p. 6.

30) C. Fred Bergsten, "APEC and World Trade: A Force for Worldwide Liberalization," *Foreign Affairs* (May/June, 1994), p. 20.

31) 외무부, 『APEC 개황』 (1995년 11월), p. 25.

32) 이는 성장과 발전 지속 지향, 역내 다양성 존중, 평등한 참가, 비공식적 의견 교환 지속, 공동 이익 추구, 자유무역주의 강화, 상호의존성 활용, 기존 기구 존중 및 신규 참가 기준 등이다. 이동휘, 『아시아태평양경제협력체』, 윤영관·황병무 외, 『국제기구와 한국외교』 (서울: 민음사, 1996), p. 784.

1993년 미국의 시애틀에서 개최된 제5차 회의는 역내시장의 개방과 시장의 창출, 무역 확대, 지역 차원의 교육 협력, 지역내 통신 협력과 환경 보호를 담은 원대한 '경제비전성명'을 채택하였다. 또한 이 회의는 회원국의 정책협의기구를 제도화함으로써 중요한 진전을 이룩했다. 즉, 회원국의 정상회담을 매년 개최하는 데 합의했을 뿐만 아니라, 회원국들의 거시경제와 통화문제를 논의하기 위해서 재무장관 회의를 정기적으로 개최하기로 했다. 그리고 환경장관 회담 역시 개최하기로 합의하였고, 이에 더하여 교육 문제와 기업가 회의를 포함한 10개의 협력사업 문제도 계속 논의하기로 합의하였다.

1994년 자카르타에서 개최된 APEC 회의와 1995년의 보고르에서 개최된 정상회담에서는 계속해서 자유로운 무역과 투자라는 목표를 지지함으로써 '개방적 지역주의'를 한층 강화시켜 나갔다. 예컨대, 보고르 선언에서 회원정상들은 선진국의 경우는 2010년, 개도국의 경우는 2020년까지 아태지역에서 자유롭고 개방된 무역과 투자지대를 건설한다는 목표를 채택하였다. 이외에도 동 선언에서는 우루과이 라운드 협상 결과의 이행과 WTO체제의 성공적인 출범을 촉구했다. 그리고 APEC 분쟁 조정 제도의 마련을 검토했을 뿐만 아니라, APEC의 투자 원칙(investment principles)을 추진하였다.

1995년 11월 오사카회의에서는 세계에서 가장 급속하게 성장하는 지역을 자유무역의 원칙에 따라서 개방하는 방법에 대해서는 포괄적인 합의가 이루어졌다. 그러나 농산물분야에서는 예외를 인정하는 특별조치를 바라는 일본과 중국, 한국, 대만을 한편으로 하고, 그러한 특별조치에 반대하는 미국과 호주, 그리고 다른 회원국들을 다른 한편으로 하는 심각한 견해 차이가 나타났다. 결국 일본은 양측을 타협시키는 중재를 하였고 그에 따라 개별국가들이 집단적으로 설정한 시장개방목표를 달성하는 데 '유연성'을 가질 수 있도록 되었다. 그러나 사실상 오사카회의는 포괄성과 WTO와 일치성, 비교성, 무차별성, 투명성, 보호적 조치도입의 정지, 차별화된 일정, 유연성, 협력이라는 포괄적으로 규정된 9개의 원칙을 채택한 이외에 행동계획을 실행에 옮기기 위한 구체적인 진전을 이룩하는 데는 실패하였다. 오사카회의는 자유무역계획 하에서 회원국들이 상대방에게 최혜국대우를 부여해야 하는나에 대한 미국과 중국간의 논쟁에 대해서도 결론을 내리지 못했다.<sup>33)</sup> 이와 같이 APEC 회원국들은 아시아·태평양지역에서 자유로운 무역과 투자를 촉진하기 위해 개방된 지역주의와 자유주의적 경제질서를 유지해야 한다는 원칙에 합의하고 있으며, 이 원칙에 일탈하는 내부지향적인 무역블록을 형성하는 것에는 반대하고 있다.

## (2) 동아시아경제협의회(EAEC)

동아시아경제협의회(East Asian Economic Caucus, EAEC)는 말레이시아의 마하티르(Mahathir Mohamed) 수상이 제안한 것으로서, 동남아시아의 ASEAN회원국과 한국, 일본, 중국, 베트남, 라오스, 캄보디아를 포함하는 순수 아시아국가들로서만 구성되는 경제협의체이다. 마하티르 수상은 1990년 12월에 동아시아경제그룹(East Asian Economic Grouping, EAEG)의 구성을 제안했는데, 이는 GATT와 여타 국제기구에서의 아시아국가들의 주장을 강화할 목적으로 고안된 것이다. 즉, 이 구상은 다자간 무역협상에서 아시아국가들의 협상력을 확보하기 위한 것으로서, 우루과이라운

33) M. Richardson, "Pacific Forum Smooth Way for a Trade Pact," *International Herald Tribune*, November 17, 1995. 안병준, 앞의 글, pp. 116-117에서 재인용.

드 협상에서 불리한 입장에 놓이게 된 말레이시아가 자국의 농산물 수출에 압력을 가하고 있는 미국, EU, 호주 및 뉴질랜드에 대항하고 우루과이라운드에 대한 공동전략 수립을 위한 무역블록으로서 제안한 것이다. 이후에 명칭도 무역 블록의 의미를 완화하고 GATT의 원칙을 고수한다는 사실을 강조하기 위해 동아시아경제협의회(EAEC)로 바꾸었다.<sup>34)</sup>

마하티르의 EAEC 실현 전략은 3단계의 과정으로 되어 있다. 제1단계는 ASEAN의 역내 경제 교류를 확대하고, 제2단계는 한국, 일본, 중국 등 아시아국가들을 영입시키며, 제3단계는 베트남, 라오스 및 캄보디아의 인도차이나 3국을 회원국으로 받아들인다는 것이다.<sup>35)</sup>

EAEC는 일본을 중심으로 한 동아시아의 배타적 지역주의를 모색하는 것이므로 미국, 호주 등은 이에 적극 반대하고 있으며, 현재로서는 일본도 미국을 의식하여 반대의 입장을 표명하고 있다. 그러나 이는 일본의 대외정책이 어떠한 방향으로 전개될 것인가에 따라 달라질 수 있는 문제이다.

### (3) 동북아경제권(NAES)

동북아경제협력체에 관한 구상은 아태경제협력체의 구상과 맞물려 이 지역의 이데올로기적 구조가 약화되면서 산발적으로 제기되기 시작하였다. 동북아경제권(Northeast Asian Economic Sphere, NAES)은 1989년 1월 북경에서 체제가 다른 인접지역 간의 경제협력을 모색하기 위하여 개최된 “동북아경제권의 협력 발전 문제 세미나”에서 일부 학자들이 제안한 것이다. 그러나 아직까지 중국 정부의 통일된 구상이나 제안이 공식적으로 발표된 것은 없다. 동북아지역의 선진국인 일본과 신흥공업국인 한국, 그리고 후발국인 중국과 북한이 경제적 격차에 따라 수직적 또는 수평적 분업체제를 형성할 수 있다는 사고에서 이 구상은 비롯되고 있다.

중국학자들은 동북아지역의 특수한 여건을 고려하여 거기에 적합한 경제협력체제로서의 경제공동체의 구축이 이루어져야 한다는 접근 방법을 제시하고 있다.<sup>36)</sup> 이들이 보는 동북아지역의 특징은 ① 두개의 다른 체제와 세 개의 다른 경제발전수준을 가진 산만성, ② 자원, 경제 및 기술의 상호보완성, ③ 다른 지역에 비해서 큰 개발잠재성이다. 이러한 지역 특성 때문에 동북아의 경제협력은 경제와 정치의 분리, 민간과 정부의 분리, 그리고 지방과 중앙의 분리의 원칙에 따라 단계적으로 추진되어야 하고, 각국의 자발성과 호혜평등의 원칙이 존중되어야 한다고 한다.

동북아경제권의 접근 단계는 쌍무적 방법에서 다각적 방법으로, 민간차원에서 정부차원으로, 무역에서 전면적 협력으로, 그리고 특정 협력지역에서 내외협력으로 발전시킨다는 것이다. 이러한 접근을 시간적 단계에서 보면, 현 시점에서 추진되어야 할 것은 ① 동북아 국제학술기구와 경제조절회의의 결성, ② 동북아 지방도시 연석회의 구성, ③ 동북아 경제협력 및 개발기금(또는 은행)의 설립, ④ 동북아 교통, 통신 및 관광협정의 체결, ⑤ 동북아 자유무역구와 경제특구의 설치 등이다.

단기적으로는 ① 동북아지역 국가들간의 쌍무적 또는 다각적인 무역, 금융, 기술, 노무, 환경보

34) Rapkin, *op. cit.*, p. 120.

35) 오용석, “동북아 경제협력의 여건과 구상.” 이홍표 편, 앞의 책, p. 71.

36) 이하의 논의는 오용석, 위의 글, pp. 76-77 : 任文俠, “論東北亞區域經濟合作與分工, 國民大學校 中國問題研究所·中國 對外經濟貿易部 亞太經濟研究所, 『東北亞經濟共同體問題探討國際研討會』 資料 (北京, 1991, 10, 10-12), pp. 3-7 참조.

호, 인구조절, 토지개발, 생산 등 간단하고 낮은 단계의 협력으로부터 시작하며, ② 합작회사를 설립하여 공동 경영하며, ③ 중국, 소련 및 북한의 국경에 공동 투자로 경제특구 또는 자유무역가공구를 설치하여 다각적 협력체제를 구축해 나간다. 중국의 길림성 훈춘(琿春)시가 '방관(防川)항 개발 및 두만강의 상업적 운화화 계획'을 추진하는 것은 이러한 다각적 협력체제에 바탕을 둔 것이다. 중국이 보는 다각적 협력체제는 소련, 몽골 및 북한의 북3각과 중국, 일본 및 한국의 남3각간의 쌍무관계의 형태로 추진될 수 있다는 것이다. 장기적으로는 분업체제에 바탕을 둔 자유무역권의 형성을 큰 목표로 한다. 그것을 위해서 ① 동북아 국가간에 발전의 격차가 큰 산업구조를 비교우위에 따라 질서있게 조정하고, ② 다각적인 경쟁 메카니즘을 구축하며, ③ 동북아지역의 자원순환 메카니즘을 구축할 필요가 있다는 것이다.

이러한 동북아경제권의 논의는 주로 중국의 요녕성, 길림성, 흑룡강성의 동북3성의 학자들로부터 주장되고 있다. 동북3성은 중앙정부의 관심이 낮아 다른 지역보다 상대적으로 발전이 더딘 지역이다. 냉전의 종식과 한중수교 이후 서해안 개발과 북한의 개방 유도와 관련, 한국의 이 지역에 대한 관심은 한층 증대하고 있다. 특히, 유엔개발계획(UNDP)의 두만강개발계획과 맞물려서, 이 지역의 개발 가능성은 한층 고무되고 있는 것이다. 더욱이 일본도 자국기업들의 투자대상지역으로서 만주를 중심으로 한 동북아지역이 물류 수송 면에서 매우 유리하기 때문에 이 지역의 개발에 대해 지대한 관심을 갖고 있다. 그러나 이 지역의 발전을 중심으로 한 동북아경제권의 형성은 궁극적으로 한반도의 냉전의 극복이라는 문제와 관련되어 있다고 할 수 있다. 즉, 북한이 폐쇄적 고립주의 정책을 포기하고 개방정책으로 선회해야 만이 동북아의 경제협력은 가시화 될 것이다. 다만 북한을 개방으로 끌어내기 위한 유인책으로서도 동북아경제권의 결성의 당위성은 충분하다. 그러므로 한국으로서는 이를 구체화시키기 위한 노력을 가일층 강화해야 할 것으로 생각된다.

동북아경제공동체와 관련하여 일본의 구상으로서 대표적인 것은 '환동해(일본해)경제권'의 구상이다. 환동해(일본해)란 한국, 일본, 북한을 주요 구성국으로 하여 동해를 공통의 내해(內海)로 하고 있는 지역이다. 그리고 러시아의 극동지역(특히 연해주, 하바로프스크 지방, 사할린주, 아무르주)과 중국의 동북3성(요녕성, 길림성, 흑룡강성)을 포함하고 있는 지역이며, 한국의 입장에서 볼 때는 동북아경제권에 속한다. 일본이 구상하고 있는 환동해(일본해)경제권은 현재 아시아의 육지 면적 중 약 20%, 전 인구의 10%(약 2억 9천만명), 그리고 대략 3조 달러에 달하는 국민총생산액이 집중되어 있는 대경제권이다.<sup>37)</sup>

환동해(일본해)경제권은 일본이 이 지역에 있어서 자국의 고도 기술과 자본, 한국의 기술과 자본, 러시아 극동의 풍부한 천연자원(석탄, 천연가스, 비철금속, 목재, 수산물 등), 중국의 농산물과 노동력, 북한의 광산물과 노동력을 상호 보완함으로써 호혜의 원칙 하에 협력과 국제분업을 확대·발전시키기 위해 제안한 것이다. 하지만 이 구상 역시 중국의 경우와 마찬가지로 정부의 공식적인 것은 아니다. 주로 지역적 차원에서 니이가타(新潟), 도야마(富山), 호쿠리쿠(北陸) 등 동해연안 지방자치단체, 대학 및 연구소를 중심으로 국제학술회의를 개최하거나 연구회를 조직하고, 러시아의 극동지역과 중국의 동북지역에 대한 조사와 시찰과 같은 활동이 전개되고 있다. 따라서 이 구상은 아직까지 초보적 단계를 벗어나지 못한 상태라 할 수 있다. 환동해(일본해)경제권 구상도 역시 한반도의 긴장 해소와 밀접한 관계가 있다. 북한이 핵 개발과 같은 무모한 군사행동을

37) 민족통일연구원, 『일본의 국제적 역할증대와 동북아질서』, 연구보고서 92-04 (1992년 10월), p. 58.

포기하고 개혁·개방정책으로 나온다면 일본과의 수교도 이루어질 것이고, 이에 따라 이 구상도 점차적으로 가시화 될 것이다.

## 2) 안보협력레짐의 전개

전술한 경제협력레짐들이 비교적 구체화되고 있고 제도화를 향한 진일보의 발전을 하고 있다고 한다면, 동아시아지역에 있어서의 안보협력레짐은 현재로서는 논의 단계에 머물러 있다. 아시아지역에는 문화와 역사가 다른 다양한 국가들이 존재하고 있고, 한반도를 둘러싼 냉전이 여전히 지속되고 있으며, 그리고 중국, 북한 및 베트남과 같은 사회주의 성격의 국가들이 있어 안보면에서 유럽의 북대서양조약기구(NATO)나 유럽안보협력회의(CSCE)와 같은 집단안보체제를 결성하기가 쉽지 않은 실정에 있다.

그러나 냉전 종식 이후 미국과 소련의 대결구조가 와해되고, 중국도 개방정책으로 서방측과의 협력관계를 모색하고 있기 때문에 아시아에서도 안보면의 레짐 결성이 '협력안보'(Cooperative security)라는 개념 하에서 서서히 논의되고 있다. 협력안보는 냉전 종식 이후에 전개되고 있는 국가간의 안보면의 협력관계를 설명하기 위해 대두된 개념이다. 협력안보의 목적은 성공적인 침략수단을 차단하여 전쟁을 예방함으로써 위협받은 국가들이 그들 자신이 스스로 조치를 취할 필요가 없도록 하는 것이다. 협력안보는 전통적인 집단안보의 개념과는 다르다. 즉, 협력안보는 조직된 침략행위가 어떠한 규모로라도 시작될 수 없도록 하는 것인데 반해, 집단안보는 침략행위가 발발했을 때 그것을 저지하고 패배시킴으로써 침략을 억지하는 데 목적을 두고 있는 것이다.<sup>38)</sup>

오늘날 핵무기의 확산과 환경문제의 대두 등으로 세계평화와 안보는 어느 한 국가만의 문제가 아니라 모든 국가들이 공동 노력으로 해결해야 할 필요성이 매우 절박한 시점에 있다. 협력안보는 이러한 절박한 상황에서 국가간의 대화와 협력을 통하여 상호 신뢰를 구축해감으로써 공동으로 안보를 달성하자는 아이디어에 기반을 두고 있다. 그러므로 협력안보는 예방외교 활동을 중시하며, 쌍무적 관계보다는 다자적 관계를 더욱 선호한다. 그리고 국가간의 대화를 습관화하고 이를 제도화하는 데 역점을 둔다.<sup>39)</sup>

다자간의 조약 및 협약과 같은 제도적 장치는 물론 국가간의 정기적인 대화체의 결성이나 비정부간의 교류를 정례화 하는 것 등은 이러한 협력안보의 틀 속에서 대화의 습관을 만들어가는 것이다. 결국, 이런 과정이 좀 더 구체화되고 제도화된다면, 이는 바로 안보협력레짐을 구축해 가는 과정이라고 할 수 있을 것이다. 동아시아지역에는 이러한 안보협력레짐이 활발하게 전개되고

38) Ashton B. Carter, William J. Perry and John D. Steinbruner, *A New Concept of Cooperative Security* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992), p. 7.

39) 호주의 외무장관 가레스 에반스는 협력안보를 안보에 대한 포괄적 접근으로서 그 영역이 다차원적이고 점진적인 문제 해결을 시도하는 것이라고 정의하고 있다. 구체적으로 협력안보는 억지보다는 서로 상대방을 안심시키는 것을 강조하며, 배타적이기 보다는 포용적이고 참여국가에 제한을 두지 않는다. 또 협력안보는 양자적인 접근법에 비해서 다자적인 접근법을 선호하고 군사적인 해결보다 비군사적인 해결책을 우선시한다. 그리고 안보체제에서 국가가 주된 행위자라는 것을 인정하지만 비국가적 행위자도 중요한 역할을 수행할 수 있다고 본다. 또한 반드시 공식적인 안보체제의 수립에 집착하지는 않지만, 그러한 체도의 수립에 반대하지는 않는다. 무엇보다도 다자적 차원에서 대화하는 습관을 만들어 나가는 것을 중요시하는 것이다. Gareth Evans, *Cooperating for Peace* (Maryborough, Victoria: Allen and Unwin, 1993), p. 6. 안병준, 앞의 글, pp. 119-120에서 재인용.



있지는 않으나, 이러한 테두리에서 논의할 수 있는 몇 개의 움직임들은 있다. 이를 중심으로 동아시아에서의 안보협력체제를 고찰해 보기로 하자.

(1) 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)

1990년 7월에 호주의 외무장관 가레스 에반스는 아시아지역에서도 유럽안보협력회의(CSCE)와 같은 아시아안보협력회의(CSCA)를 설립하여 아태지역에서도 안보대화를 제도화하자고 주장하고 나섰다. 이것에 대해 아세안국가들은 처음에는 부정적인 입장을 표명하였다. 싱가포르 외무장관 웡간성(Wong Kan Seng)은 안보문제를 논의하기 위해서는 공동의 배경을 가지는 것이 필요한데, 아시아에서는 그러한 것이 미약하다고 주장하였다. 즉, 아시아국가들은 문화적으로, 인종적으로, 그리고 정치적으로 다양하기 때문에 시각들이 조화될 수 없다는 것이다.<sup>40)</sup>

그러나 아세안국가들이 이러한 논의를 근본적으로 부정하는 것은 아니다. 그들은 CSCE처럼 법적이고 공식적인 제도적 장치보다는 좀더 비공식적인 신뢰구축을 위한 대화채널이 오히려 필요하다고 한다. 왜냐하면 유럽지역은 영토분쟁이 거의 해결되었으나, 아시아지역은 영토분쟁이 미해결 상태인 곳이 있고, 더욱이 해양분쟁이 상존하고 있기 때문이다.<sup>41)</sup> 이러한 경향을 반영하여 1991년 7월 아세안확대외무장관회담(ASEAN Post-Ministerial Conference)에서 PMC가 지역안보문제를 논의하는 적합한 기지가 될 것임을 인정하였다.<sup>42)</sup> 이는 아세안국가들이 여러 가지 이유로 공식적인 장관급의 다자간 안보대화를 기피해 왔다는 사실에 비추어보면 획기적인 일이었다.

아세안국가들은 안보를 군사적인 측면에서만 보는 좁은 개념에서 벗어나 좀더 종합적인 방법으로 접근해야 한다고 주장한다. 즉, 안보를 달성하는 데 있어 군사적인 요소의 중요성을 과소 평가하는 것은 아니지만, 오히려 비군사적인 방법을 통해서 접근하는 것이 더욱 효과적이라는 것이다. 예컨대, 평화적 수단에 의한 문제해결을 약속하고, 경제협력과 여타 지역협력을 통한 상호의존과 신뢰를 촉진함으로써 효과적인 안보를 달성할 수 있다는 주장이다.<sup>43)</sup>

1993년 7월 ASEAN-PMC에서 아세안지역포럼(ARF) 창설에 대한 합의가 이루어졌으며, 1994년 7월 25일 ARF의 제1차 회의가 방콕에서 개최되어 아태지역 최초의 다자간 안보협력체가 출범하게 되었던 것이다. 이 회의에 참가한 나라는 18개국인데, 아세안 6개 회원국(태국, 필리핀, 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아, 브루나이), 7개 대화파트너(호주, 캐나다, EU, 일본, 뉴질랜드, 한국, 미국), 2개 협의 파트너(중국, 러시아), 3개 옵저버국(라오스, 파푸아뉴기니아, 베트남)이며, 미얀마와 캄보디아는 비공식 협의대상으로 참가하였다. 이들 국가의 외무장관들은 매년 고위급 회

40) "ASEAN Cool to Pacific Security Proposal," *New Straits Times, and Business Times*, 8 October 1990.

41) Pauline Kerr, Andrew Mack and Paul Evans, "The Evolving Security Discourse in the Asia-Pacific," in Andrew Mack and John Ravenhill (eds.), *op. cit.*, p. 238.

42) Joint Communiqué of the Twenty-fourth ASEAN Post-Ministerial Meeting, Kuala Lumpur, 19-20 July 1991, p. 5.

43) 이러한 주장은 종합안보(Comprehensive security)의 개념에 입각한 것이다. 이는 아세안과 일본에 의해 주장된 것으로서, 안보를 달성하고 유지하는 데 있어 비군사적 수단의 중요성을 강조하는 것이다. 즉, 아세안국가간의 안보 관계에서 군사적 차원을 약화하고, 반면에 정치적 대화, 경제협력 및 상호의존과 같은 비군사적 요소를 강화함으로써 안보를 군사면의 좁은 개념에서 벗어나 종합적인 관점에서 접근하자는 것이다. 이것은 앞에서 서술한 '협력안보'와 동일한 맥락의 주장이라고 할 수 있다. 이에 대한 자세한 논의는 Kerr, Mack and Evans, *op. cit.*, pp. 252-254 참조.

담의 개최를 통해 공통의 이해와 관심이 있는 정치·안보문제에 대한 건설적인 대화와 협의의 습관을 기르기로 하는 한편, 아태지역에서 신뢰구축과 예방외교에 주력하기로 합의하였다. 차기회의에서 연구해야 할 사항으로서, ① 신뢰 및 안보구축, 핵비확산, 평화유지협력, 비기밀 군사정보의 교환, 해상안보문제 및 예방외교, ② 사회경제부문을 포함하는 종합안보의 개념, ③ 국제적, 지역적 정치안보협력에 관련된 규범 및 원칙에 대한 연구, ④ 유엔의 재래식무기 등록제도에 모든 ARF국가들의 점진적인 참여 추진, ⑤ 제안사항을 연구하기 위한 비공식적 회의의 개최 등 5개항에 합의하였다.<sup>44)</sup>

제2차 ARF는 1995년 8월 1일 브루나이에서 개최되었으며, 캄보디아가 초청되었다. 이 회의에서 채택된 '개념문서'(concept paper)는 ARF의 목적, 추진방법, 참여의 절차, 내부기관 등에 관한 내용을 담고 있다. 개념문서는 ARF가 ① 신뢰구축의 증진, ② 예방외교의 발전 ③ 분쟁해결제도의 발전 등 3단계의 점진적으로 접근할 것임을 시사하고 있으며, 정부차원의 제1트랙(track one)과 비정부차원의 제2트랙(track two)을 동시에 병행하고 있음을 확인하였다. ARF의 기관으로는 각료회의와 이를 보좌하기 위한 고위관료회의를 두며, ARF의 참여국은 아세안회원국, 옵저버국, 협의대상국 및 대화대상국으로 한정하고 신규 참여는 기존 참여자들과 협의를 거치도록 하였다. 그리고 의사결정은 아세안이 채택하고 있는 만장일치제를 적용하기로 하였다.<sup>45)</sup>

제3차 ARF는 1996년 7월 23일 자카르타에서 열렸으며, 인도와 미얀마가 참가하여 총 21개국으로 확대되었다. 이 회의에서 신규 참여국의 원칙과 기준이 확정되었으며, 1996년 1월부터 4월 사이에 있었던 제1트랙과 제2트랙 회의의 성과를 평가하였다.

이와 같이 ARF는 안보문제에 관한 건설적인 대화와 협력의 습관을 조성하기 위한 고위급의 안보협의체로서 신뢰구축, 예방외교 및 분쟁해결을 목표로 비군사적 분야에서의 협력을 통해 안보를 달성하려는 것이다. 이는 상기한 바의 종합안보 내지는 협력안보의 틀 안에서 아태지역에 있어서의 안보면의 협력을 점차 제도화해 나가려는 안보협력레짐이라 할 수 있을 것이다.

## (2) 아태안보협력회의(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP)

아태안보협력회의(CSCAP)는 비공식적인 민간단체들간의 안보포럼으로서, 제2트랙의 입장에서 안보협력을 논의하기 위한 것이다. 1992년 11월에 아태지역 국가들의 연구소(think tanks)들이 서울에서 회합을 갖고, 안보대화의 방향을 논의하였으며, 여기에서 아태지역의 안보문제를 협의·조정하기 위한 협의체를 구성하는 데 합의하였다. 이렇게 해서 1993년 6월에 아태안보협력회의(CSCAP)가 창설되었으며, 12월에는 CSCAP 현장이 마련되었다. CSCAP 활동은 역내의 구체적인 정치·안보문제에 관한 정책지향적 연구를 주요 초점으로 하고 있다. 이 활동은 주로 운영집단(working groups)에서 하고 있는데, 참여를 원하는 모든 국가에게 문호가 개방되어 있다. 이들이 수행하고 있는 주제들은 대략 다음과 같은 것들이다. ① 아시아태평양지역에서의 해양협력 문

44) Chairman's Statement, The First ASEAN Regional Forum, Bangkok, 25 July 1994. Ki Joon Hong, "Security Cooperation in Northeast Asia: A Comparative Study on the OSCE and the ARF and Its Implications for Northeast Asia." Paper presented at the International Conference on "The Economic Cooperation among China, Japan and Korea and the Security in Northeast Asia" jointly organized by Kyung Hee, Beijing, Nihon University, October 9-10, 1997. p. 21에서 재인용.

45) *Ibid.*

제, ② 북태평양에서의 안보협력의 강화, ③ 협력안보와 종합안보 개념의 연구, ④ 대량파괴 무기 및 신무기 기술의 통제와 관련하여 신뢰안보구축조치(CSBMs)와 개별적인 투명성 확보 문제이다.<sup>46)</sup>

CSCAP는 재정, 조직 및 회원국 문제 등 해결하기 어려운 장애물들이 많으나, 아태지역에서 안보문제를 협의하는 민간대화협의체로서, 다양한 국가의 여론을 형성하여 개별 정부로 하여금 안보협력에 적극적으로 나서게 하도록 촉구하는 데 중요한 역할을 할 것으로 보인다. 예컨대, 민간인간의 교류를 중심으로 하는 태평양경제협력회의(PECC)가 아태경제협력회의(APEC)를 위하여 다양한 회의를 개최하고 실질적인 문제에 관해 보고서를 작성, 제출하는 기능을 하고 있는 것처럼, CSCAP도 ARF의 활성화를 위해 민간인 차원에서 자료를 축적하고 연구기능을 수행하도록 하고 있는 것이다. 아무튼 CSCAP는 비공식적인 민간연구소간의 대화를 통하여 상호신뢰를 구축하고 협력을 학습함으로써, 이를 습관화하고 제도화하는 데 목표를 둔 안보포럼이라고 볼 수 있다.

### (3) 동북아다자간안보대화

1990년 7월에 캐나다의 외무장관 조 클라크(Joe Clark)가 유럽안보협력회의(CSCE)와 유사한 북태평양안보협력대화(NPCSD)가 미국, 캐나다, 중국, 러시아, 일본, 한국, 북한 등 북태평양지역의 국가들간에도 구성되어야 한다는 제안을 한 이래,<sup>47)</sup> 동북아시아에서의 다자간안보협의체의 필요성에 대한 주장은 간헐적으로 제기되어 왔다. 1994년 7월 한국의 한승주 외무장관이 아세안지역포럼(ARF)에서 남북한과 주변의 4대강국간의 동북아안보대화를 제안하기도 했다.

한편, 민간인과 정부의 관리가 동시에 참석하는 형식으로 샌디에고의 캘리포니아대학 '세계갈등협력연구소'(Institute for Global Conflict and Cooperation)의 주관하에 1993년부터 '동북아시아협력대화'(Northeast Asian Cooperation Dialogue, NEACD)가 추진되어 오고 있다. 1993년 10월에 열린 제1차 회의에서는 한국과 중국, 러시아, 일본, 미국의 학자와 군장교 그리고 외교관들이 개인적인 자격으로 참석해서 한반도문제를 포함한 동북아시아의 안보문제에 대해서 신뢰구축조치와 각국의 입장을 논의하였다. 북한은 이 회의의 준비단계에서 가진 모임에서 참여할 것을 약속했었으나 첫 번째 모임부터 참석자를 보내지 않았다. 제2차 회의는 동경에서 개최되었는데, 여기에서 참석자들은 두 개의 연구모임을 발족시키기로 합의하였다. 하나는 포괄적인 협력의 원칙을 만드는 임무를 가진 것이고, 다른 하나는 구체적인 '상호신뢰보장조치'를 논의하기 위한 것이다. 1996년 북경에서 개최된 4차 회의에서 중국 대표들은 '상호신뢰보장조치'에 대해 찬성하기를 주저하였으며, 미국과 일본의 '전역미사일방어체계'의 구상에 대해서는 강력하게 반대하였다.<sup>48)</sup>

이와 같이 동북아시아에서도 걸음마 단계이긴 하지만 다자간안보대화에 대한 논의가 지속되고 있어 점차 공식적인 '동북아다자간안보협의체'로 발전할 가능성이 있는 것이다. 민간 차원의 대화가 점점 확대되어 상호 신뢰가 구축된다면 동북아국가간의 공식적인 대화로까지 발전할 수 있을 것이다. 동북아시아에서의 핵확산, 영토문제를 둘러싼 분쟁, 한반도의 분쟁 가능성, 그리고 일본과 중국간의 패권경쟁 등이 냉전 종식 이후 오히려 점차 고조되고 있어 이러한 문제들을 논의·협

46) Kerr, Mack and Evans. *op. cit.*, p. 242.

47) Joe Clark, "Canada and Asia Pacific in the 1990s," speech to the Victoria, BC, 17 July 1990.

48) 안병준, 앞의 글, pp. 130-131.

의할 '동북아다자간안보협의체'의 구성은 그 어느 때보다도 더욱 절실한 형편이다. 동북아시아는 다자간 대화나 협력의 경험이 비교적 없기 때문에 이것이 구성되어 역내국가간의 대화 관습을 축적하고 협력을 배워나가는 것은 매우 중요하다. 이렇게 된다면 '협력안보'의 차원에서 동북아시아국가들 사이에도 안보문제의 제도화가 점차 가시화될 것이다.

## 2. 동북아시아 관련국가의 평화협력체제에 대한 정책 및 반응

동북아시아지역에 있어서의 평화협력체제의 구축은 관련 4대 강대국인 미국, 일본, 중국, 러시아의 이에 대한 정책과 입장을 고려하지 않고서는 사실상 추진하기가 쉽지 않다. 이런 점에서 이 절에서는 미국, 일본, 중국, 러시아의 평화협력체제에 대한 정책과 입장을 분석해 보고자 한다.

### 1) 미국의 정책 및 반응

미국의 클린턴 행정부는 냉전이후시기의 국가안보전략으로서 세가지 목표를 추구하고 있다. 신뢰할만한 안보체제의 확립, 미국경제의 활성화, 그리고 민주주의의 확산이다. 더 나아가서 동북아시아에서도 궁극적인 안보의 보장자로서의 역할을 자임하고 있다.<sup>49)</sup> 동북아시아에서 미국은 냉전시대처럼 한·미·일동맹의 기반 하에서 강력한 군사력으로써 소련과 중국을 견제하려는 것이 아니라, 집단안보체제를 구성하여 관련국들과의 협력과 견제의 기반 위에서 균형자(balancer) 내지는 조정자의 역할을 통해 역내 안보를 유지하려는 것이다. 이 점에서 미국은 집단적 개입주의(collective engagement)를 선호할 것으로 예상된다.

이미 클린턴 행정부는 부시 행정부가 반대해 왔던 아시아에서의 집단안보체제에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있으며, 냉전이후 시대에 아태지역의 새로운 안보문제에 대처하고 자국의 영향력을 견지하기 위하여 광역적 차원에서는 '아세안지역포럼'(ARF)을 활용하고 있다. 또한 소지역 차원에서는 '동북아다자간안보대화'를 지지하고 있다. 이를 더욱 구체화하는 방안으로 '신태평양공동체'(New Pacific Community)를 제의했던 것이다.

신태평양공동체의 제안은 1993년 7월 클린턴 대통령이 한국과 일본을 방문했을 때 발표한 것으로서, 일본 와세다 대학에서의 연설이 "보다 개방된 경제"와 "민주주의에 대한 지원"을 축으로 아태지역의 공동체 창설을 주장하면서 APEC을 공동체 추진의 중심으로 활용할 것을 강조한 반면, 한국 국회에서의 연설은 '신태평양공동체'의 안보적 측면을 부각시켰다. 이 구상의 내용은 다음과 같다.<sup>50)</sup> 첫째, 미국은 이 지역 안보의 중요성을 인식, 역내 안보문제에 대하여 지속적으로 개입하여야 한다는 점을 강조하고 있다. 둘째, 역내 안보 위협에 대처하고 이 지역의 경제성장을 보호하기 위해서는 미군의 주둔이 필요하다는 점을 역설하고 있다.

이와 같은 기초하에서 미국은 안보면에서 네가지 우선 과제를 추진하고 있다. 첫째, 미군의 지

49) The White House. A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. July 1994. p. 5. p. 23 : Department of Defense Office of International Security Affairs. United States Security Strategy for the East Asian-Pacific Region. February 1995. pp. 1-7.

50) U.S. President Bill Clinton's Address to National Assembly. July 10, 1993 : 민족통일연구원. "미국과 일본의 대북한 관계개선과 남북한관계." 연구보고서 94-02 (1994년 9월). pp. 8-9 참조.

속적인 역내 주둔이다. 둘째, 대량살상무기 확산을 방지하기 위한 보다 강력한 노력이다. 셋째, 공동의 안보위협을 전반적으로 다루기 위한 새로운 지역안보대화의 모색이다. 넷째, 이 지역 전체에 대하여 보다 개방된 사회와 자유민주주의를 지원한다. 여기에서 클린턴 대통령이 지역안보대화의 모색을 천명한 것은 특기할만하다. 이와 관련, 클린턴 대통령은 소련 위협의 소멸과 함께 등장한 종족분쟁, 지역불안, 난민문제 및 마약과 불법무기 등 냉전이후시대의 안보위협에 대처하기 위하여 아태지역에서도 유럽과 같은 지역기구가 필요하다는 점을 강조했던 것이다.

클린턴 대통령이 미군의 지속적인 주둔을 강조하고 있는 것으로 보아, 미국은 앞으로도 상당 기간 동아시아에서의 미군을 주둔시킬 것으로 보인다.<sup>51)</sup> 이러한 미군의 전진 배치를 바탕으로 역내안보를 유지하는 데에 지속적인 지도력을 행사하려 할 것이다. 그러나 냉전이후 시대에 있어 미국은 경제력의 상대적 쇠퇴로 말미암아 국방비 삭감과 병력감축을 중심으로 한 전반적인 군사 전략의 개편을 모색하지 않을 수 없으며, 이에 따라 해외주둔의 감축이나, 주둔비용의 감축 등은 불가피한 상황이다. 따라서 미군 감축의 대안으로 '다자간안보협력'을 점차 추진해 나감으로써 미국의 역할 축소로 인한 힘의 공백 상태를 메꾸려 하고 있는 것이다. 이를 위해 기존의 양자간 관계를 중요시 하면서도 다자간 접근방식을 점진적으로 확산시킬 것으로 전망된다. 이를 달성하기 위하여 경제면에서 APEC의 활성화와 안보면에서 역내안보레짐의 결성 등을 추진할 것이다. 이를 통해 미국은 자국의 경제를 활성화하고, 일본과 중국의 동북아에서의 패권 추구를 견제하며 북한의 무모한 도발을 방지하기 위하여 미국은 이 지역에서의 균형자(balancer)의 역할을 지속적으로 추구할 것으로 보인다.

한편, 동아시아지역의 경제협력레짐에 대해서는 미국은 전 세계의 자유무역을 옹호하고 있기 때문에 말레이시아의 마하티르 수상이 제안한 바 있는 '동아시아경제협의체'(EAEC)는 '배타적 지역주의'라고 보고, 이것이 결성되는 것에 대해 적극 반대하고 있다. 미국은 '개방적 지역주의'를 지지하고 있으며, 이를 통하여 자국의 지도력을 행사하려 하고 있다. 이러한 정책이 구체화 된 것이 바로 '아태경제협력체'(APEC)라고 할 수 있을 것이다.<sup>52)</sup> 특히, 미국은 클린턴 행정부에 들어

51) 1995년 2월 미 국방성이 발표한 '동아시아태평양지역안보전략' 보고서에서도 미국은 앞으로도 계속 동아시아에 10만명 정도의 군대를 상주시키겠다고 천명하고 있다. 그리고 미국은 아시아에서 계속 '참여와 확장'(engagement and enlargement) 정책을 유지할 것이며, 이 지역에 자국이 주도하는 안정질서를 구축하겠다는 결의를 재천명하고 있다. Department of Defense, "United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region." February 1995.

조셉 나이 미국 전국방차관보도 미하원 외교위원회 아시아·태평양 소위원회에서 행한 증언에서 미국의 국익을 위해서 미국은 이 지역 전체에 대해 깊이 개입해야 한다고 강조하고, 미군의 이 지역에서의 주둔은 동아시아 안보 균형에 있어 중요한 변수이며, 미국이 이 지역에 개입함으로써 안정을 다지고 군비증강의 필요성을 낮추고, 패권세력의 등장을 저지할 수 있을 것이라고 주장하고 있다. Joseph S. Nye, Jr., "U.S. must engage Asia in maintaining security and prosperity," prepared statement before the House Committee on International Relations Subcommittee on Asia and the Pacific, June 27, 1995 : \_\_\_\_\_.

"East Asian Security: The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs* (July/August, 1995), pp. 90-102. 반면에 찰머스 존슨은 탈냉전의 등장으로 동북아에서의 미국의 역할은 끝났다고 보고, 오히려 미군의 지속적인 개입이 전략적 불안정을 심화시킬 수 있다고 주장한다. Chalmers Johnson and E. B. Keehn, "The Pentagon's Ossified Strategy," *ibid.*, pp. 103-114 참조.

52) 미국은 APEC이 '신태평양공동체'를 건설하는 요소 중의 하나로 보고 있으며, 아태지역에 대한 전반적인 미국정책의 핵심 요소라고 강조하고 있다. 즉, APEC은 '신태평양공동체'의 성격을 명확히 드러내는 조직망을

와서 APEC에 대한 지지 표명과 아울러 적극적인 참여를 시도해 왔다. 미국은 APEC을 통하여 역내의 여타 국가들과 지역기구에 대한 통제력 및 영향력을 행사하려 하고 있는 것이다. 구체적으로는 일본에 대한 통제력을 강화하려는 것인 바, 이는 일본을 일련의 다자간 경제·안보협력력을 위한 제도적 틀에 묶어둠으로써, 일본이 미국의 국가이익에 반하는 독자적인 국가전략을 추구하는 초강대국으로 성장하는 것을 견제하려는 것이다.<sup>53)</sup> 따라서 일본의 경제력에 상응한 국제적인 역할 증대도 어디까지나 미국이 주도하는 다자간 제도적 틀 안에서 이루어 지도록 하려는 것이라고 볼 수 있겠다.

## 2) 일본의 정책 및 반응

1980년대까지 일본은 미국 다음가는 세계 2위의 경제대국으로 부상하였으며, 1990년대에는 이러한 경제력을 바탕으로 정치·군사대국화에 적극 나서고 있다. 이런 관점에서 일본은 아시아의 경제협력체와 안보협력체와의 창출에 적극적인 리더십을 발휘하려 하고 있는 것이다.

미국이 아시아에서의 다자간안보협의체에 대해 긍정적인 반응을 보임에 따라 일본도 아시아에서의 안보협력체제에 대해 적극적인 반응을 보이고 있다. 냉전 종식이후에 미국의 아시아에서의 지속적인 개입의 불확실성, 중국의 역내 군사대국화 가능성, 러시아와의 북방영토 문제를 둘러싼 갈등, 그리고 북한의 핵위협 등 중대 등이 일본으로 하여금 아시아에서의 다자간안보협의체의 결성에 적극 나서게 하고 있다. 이것을 주도적으로 추진함으로써 일본은 자국의 안보를 보장받고, 동시에 자국의 영향력을 확대할 수 있다고 보기 때문이다.

1991년 7월 일본의 나카야마 외상은 처음으로 다자간안보대화를 논의하자는 제안을 했는데, ASEAN-PMC에서 경제협력문제는 물론 안보문제도 다루자는 것이다. 그리고 아세안과 7개의 대화파트너국가의 고위실무자들이 안보문제에 대한 보고서를 마련하자는 제안을 하였다.<sup>54)</sup> 그 당시에 이 제안은 아세안국가들로부터는 거절되었지만, 그후 1993년 2월 싱가포르에서 개최된 고위급 회담에서는 긍정적인 반응을 얻었다.

이러한 일본의 구상은 1992년 6월 미야자와 수상이 아태지역의 안보 확립을 위해서는 아시아판 다자간안보협력기구의 창설이 필요하다는 발언으로 더욱 발전되었으며, 1993년 1월 ASEAN 순방시에 '미야자와 독트린'을 발표함으로써 구체화되었다.<sup>55)</sup> 여기에서 아태지역의 평화와 안정을 강화하기 위한 지역국가들간의 정치·안보대화의 촉진과 지역안보에 대한 장기적 비전의 개발을 주장하였으며, 아태지역 경제의 개방성 제고와 역동적 경제성장 촉진 등을 제의하였다. 또한 최근에는 일본의 자민당이 아태지역의 평화와 안보를 위해서 미국, 일본, 중국 등 3국을 핵으로 하는 동북아안보기구의 설치 및 미국, 중국, 일본의 정기 정상회담 개최를 제창한 외교정책지침을 마련하

---

만들고 있으며, 경제면에서 뿐만 아니라 안보 및 정치 면에서도 미국을 이 지역에 정착시키는 일에 도움이 되고 있다는 것이다. Winston Lord, "Contours of a Pacific Community Are Surfacing," 1995년 1월 12일 샌프란시스코 커먼웰스 클럽에서 행한 로드 미국무차관보의 연설 참조.

53) 이 점은 Joseph S. Nye, Jr., "Coping with Japan," *Foreign Policy*, No. 89 (Winter, 1992/93), pp. 101-115.

54) Taro Nakayama, "Statement to the General Session of the ASEAN Post-Ministerial Conference," Kuala Lumpur, Malaysia, 22 July 1991.

55) 이에 대해서는 외교안보연구원, "미야자와 독트린과 일본의 아태지역 정책 방향," 『주요국제문제분석』 (1993년 2월), pp. 7-10 참조.

었다. 이 외교지침에서 현재의 미·일 양국간 안보대화에 덧붙여 다자간안보체제를 육성하기 위하여 미·중·일 정상회담 및 국방장관회담, 그리고 한반도에 초점을 둔 동북아안보기구의 구축이 필요하다고 지적했던 것이다.<sup>56)</sup>

이와 같이 일본은 아시아에서의 안보협력체제의 결성을 위해 아태지역이라는 광역적 접근은 물론 한반도와 캄보디아 등 특정지역간의 지역갈등 해소를 겨냥한 소지역 접근 등을 아울러 추진하고 있다. 그리고 일본은 냉전이후의 새로운 국제질서의 형성에 있어 주도적인 역할을 모색하기 위해 국제적 역할 증대를 추진하고 있는데, 바로 이의 일환으로 아태지역의 다자간안보협의체의 형성도 적극 추진하고 있는 것으로 평가된다.

일본의 아태지역에 있어서의 경제협력체제에 대해서는 EU, NAFTA의 지역주의화 추세와 더불어 더욱 적극적인 반응을 보이고 있다. 말레이시아의 마하티르 수상이 제안한 일본 중심의 아시아국가들만의 EAEC에 대해서는 현재로서는 미국을 의식하여 반대의 입장을 표명하고 있으며, 오히려 미국, 캐나다 등이 참여하는 APEC을 선호하고 있다.<sup>57)</sup>

일본이 향후 EAEC를 강화하는 '아시아중심주의'로 나갈 것인지, 아니면 APEC을 중심으로 한 '태평양세계주의'로 나갈 것인지는 일본 국내정치의 주도세력의 태도와 국제환경의 변화라는 두 가지 점에 달려 있다.<sup>58)</sup> 오늘날 일본정치를 주도하고 있는 자민당과 신진당의 핵심 정치엘리트들은 소위 '신보수주의' 성향이 강한 인물들이다. 신진당 당수 오자와 이찌로(小澤一郎)의 '보통국가론'<sup>59)</sup>의 주장이 바로 신보수주의자들의 견해가 집약되어 있다. 즉, 그들은 일본이 경제대국에 걸맞는 정치대국을 지향하고 있다. 따라서 이들은 국제공헌을 강조하며, 그러기 위해서는 당당하게 일본군대를 가진 정상적인 보통국가 되어야 한다고 역설한다. 물론 이들은 과거 천황이 주도했던 '대동아공영권'으로 회귀하자고 주장하는 것은 아니며, 일본의 국제적인 역할 증대를 통해 미·일간의 글로벌 파트너십을 모색하는 것이라 할 수 있다. 그러나 신보수주의자들 중의 극우강경파들은 이시하라 신타로(石原慎太郎)의 『No라고 말할 수 있는 일본』에서의 주장처럼, 군사적으로도 강력한 일본을 지향하며 이들은 재아시아화(re-Asianization)<sup>60)</sup>를 꿈꾸고 있는 것이다. 아직까지는 온건파의 신보수주의자들이 일본정치를 주도하고 있고 강경파의 극우보수주의자들이 주류는 아니다. 하지만 이들 보수세력들이 어떠한 방향으로 일본을 끌고 가는가는 것은 국제환경의 변화에 크게 달려 있다고 할 수 있다. 특히, 경제면에서 미국과 EU가 점차 '배타적 지역주의'를 추구하는 방향으로 나아가게 된다면, 일본도 이에 맞서 EAEC 중심의 '아시아주의'의 방향으로 선회하게 될 것이다. 따라서 일본의 선택은 다분히 미국과 EU의 움직임과 밀접히 관련되어 있다

56) 『동아일보』, 1997년 4월 12일.

57) 이 점은 Rapkin. *op. cit.*, pp. 119-122 참조.

58) 일본의 진로에 대한 자세한 분석은 강근형, "패권이론과 미일관계의 정치경제," 박사학위논문, 서강대학교 대학원, 1994, pp. 306-313 참조. 이외에도 東京大學校 社會科學研究所編, 『現代日本社會: 7 國際化』(東京: 東京大學出版會, 1993), pp. 371-382; Joseph S. Nye, Jr., "Coping with Japan," *Foreign Policy*, No. 89 (Winter, 1992/93), pp. 96-115; Yoichi Funabashi, "Japan and the New World Order," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (Winter, 1991/92), pp. 58-74 참조.

59) 小澤一郎, 『日本改造計劃』(東京: 講談社, 1993), pp. 102-105.

60) 일본의 '아시아주의'에 대한 자세한 분석은 J. Victor Koschmann, "Asianism's Ambivalent Legacy," in Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraiishi (eds.), *Network Power: Japan and Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 1997), pp. 83-110 참조.

고 판단된다.

### 3) 중국의 정책 및 반응

중국은 냉전이 종식되기 이전까지는 아태지역에서의 다자간안보협력체의 창설에는 반대의 입장을 표명하여 왔다. 중국은 이러한 구상을 미국과 일본이 주도하는 안보협력체로 인식함으로써, 대중포위전략의 일환으로 간주했기 때문이다. 물론 반대의 명분은 아시아의 특수한 사정을 강조한다. 즉, 아시아에서의 이념대립의 지속, 영토문제와 분단문제 등 현안 미해결, 문화적 다양성 등으로 CSCE와 같은 포괄적인 형태의 안보협의체 구성에는 반대한다는 것이다.<sup>61)</sup> 또한 이러한 협의체가 구성된다면, 협력안보의 차원에서 인권문제도 다루지 않을 수 없기 때문에 중국은 이에 대해 부정적인 입장을 견지해온 것으로 보인다.

그러나 냉전이 종식됨에 따라, 아태지역에서의 미·소간의 대결이 완화되기 시작하고 안보문제보다 경제문제의 비중이 증대되고 있어, 중국은 아태지역에서의 협력을 증시하지 않을 수 없는 상황에 처하게 된다. 특히, 냉전이후시대에는 미국과 러시아의 영향력이 상대적으로 감소하고 있기 때문에 중국은 자국의 발언권을 증대시킬 수 있는 여지가 넓어졌다고 판단하는 것 같다. 바로 이러한 이유에서 중국은 지역분쟁을 안정적으로 관리하기 위한 다자간 안보협의체 구상에 점차 공감하는 태도를 보이고 있는 것이다.<sup>62)</sup> 더욱이 자국의 군사력 증대에 대한 주변국의 우려를 불식시키고 일본의 군사대국화를 견제할 필요성을 갖고 있으며, 경제발전을 위해 주변환경의 안정을 요구하고 있다는 점에서도 아태지역의 다자간안보협의체 구상에 지지 태도를 보일 수밖에 없는 입장이다.

중국은 아태지역의 다자간안보대화에서 ASEAN이 주도하는 아세안지역포럼(ARF)에 적극 지지를 표명하고 있는 바, 이는 ARF에서 미국의 영향력을 견제할 수 있다고 보기 때문인 것으로 보인다. 아태지역에 있어 미국과 러시아의 영향력을 완화시키려는 것은 중국이 다자간안보협의체 구성에 지지 입장을 표명하면서도 내정불간섭 등 '평화공존5원칙'<sup>63)</sup>의 고수를 강조하고 있는 데서도 나타나고 있다. 따라서 아태지역에서의 다자간안보협의체의 구상을 중국이 궁극적으로 수용하기 위해서는 그것이 미·일 동반자 성격을 얼마나 약화시키느냐에 달려 있다고 볼 수 있다.

APEC 등 아태지역의 경제협력레짐에 대해서는 중국은 자국의 경제성장을 위해 적극 참여 입장을 보이고 있다. 시애틀 회의 이후 중국은 APEC 참여에 적극적인 태도를 표명하고 있고, 동북아경제협력권 형성에도 주도적인 역할을 하려 하고 있다. 아태지역국가들과의 대외협력 이미지를 적극 과시하여 자국의 경제발전과 역내의 경제협력레짐에 있어 주도적인 역할을 도모하려는 것

61) Li Luye, "Current Situation in Northeast Asia," Beijing Review (August 19-25, 1991), p. 8. 신상진, "아·태 지역 다자간안보협력체 형성에 대한 중국의 입장," 『지역연구논총』, 제5집(1993), pp. 155-156에서 재인용.

62) 1993년 5월 중국의 전기침 외교부장은 일본 방문시에 지역문제 논의를 위한 중·일간의 안보대화 개최에 합의한 바 있으며, '아세안지역포럼' 창설을 지지하였다. 신상진, 위의 글, p. 157. 이외에도 Qian Qichen, "China Ready to take part in Asian Security Dialogue," Beijing Review (August 9-15, 1993) 참조.

63) 평화공존5원칙이란 주권관계에서의 상호존중과 우호공존, 경제관계에서의 호혜평등, 평화해결에서의 평등한 대화, 군사안보에 있어서 군비경쟁 중지와 방어국한, 그리고 핵불사용 등이다. 이외에 중국은 아태지역에서의 미국과 러시아의 방대한 해군력 감축을 주장한다. 이혁섭, "동북아다자간안보협의체의 21세기적 현실성," 『국제정치논총』, 제36집, 3호 (1997), p. 202 참조.



이라고 풀이할 수 있겠다.

#### 4) 러시아의 정책 및 반응

구소련은 외교정책상 전통적으로 대유럽관계에 역점을 두어 왔으나, 고르바초프가 등장한 이후 아태지역에 대한 관심을 적극 보였다. 구소련은 군사적 우위에 입각한 절대안보를 추구해 왔는데, 고르바초프는 이것 대신에 공동안보를 강조하였다. 즉, 군사력 위주의 안보 개념을 정치·외교적 협상을 통한 지역분쟁 해결을 강조하는 다차원적 안보개념으로 전환했다. 따라서 '공포의 균형'에 입각한 전쟁 억지보다 '이익의 균형'에 바탕을 둔 군사적 신뢰구축과 군비통제를 통해 국제분쟁을 해결하고 자국의 안보를 확보하려 했던 것이다.

이러한 것에 토대를 둔 고르바초프의 외교정책이 바로 '신사고외교노선'<sup>64)</sup>이다. 1986년 7월의 블라디보스톡 연설과 1988년 9월의 크라스노야르스크 연설 등 일련의 선언을 통하여 이러한 신사고외교가 아시아에서 구체화되었는데, 그는 아태지역의 긴장완화를 위한 다자간회담 개최를 제의했던 것이다. 특히, 크라스노야르스크 연설에서는 일·중·소 및 남·북한 해역에서의 군사적 대결 완화와 해·공군력의 동결 및 감축을 위한 다자간 회담과 '아시아의 안보를 위한 7개의 평화안'을 제안했다.<sup>65)</sup> 그리고 이 연설에서 경제특구, 합작기업에 대한 세금감면, 지방기업 및 대외경제기구의 권한 확대 등 좀더 구체적인 개방조치를 취하고, 이를 바탕으로 한국과의 경제관계 개선 가능성을 직접적으로 언급함으로써 일본의 냉담한 반응으로 교착상태에 빠져있던 시베리아 개발에 활기를 불러일으킬 속셈을 표출하기도 했던 것이다.

고르바초프의 다자간안보협의체의 구상은 러시아로 계승되어 지속되고 있다. 1992년 11월 엘친 대통령은 한국 방문시에 국회 연설에서 아태지역의 안보문제를 다룰 '다자간안보협력체제' 구성을 제의하고, 이를 위해 먼저 동북아시아에서의 '다자간안보협력체제'를 구성할 것을 제안하였다.<sup>66)</sup> 그리고 1993년 7월 싱가포르에서 개최된 ASEAN-PMC에 협의대상국 자격으로 참석한 러시아의 코지레프 외무장관은 위기상황 방지와 군사정보 교환 및 비정규 군사활동의 협의 등을 목적으로 하는 분쟁방지센터의 창설과 지역전략연구센터의 설립을 제안했으며, 1994년에 출범한 ARF에도 협의파트너로서 적극 참여하고 있다.

특히, 러시아는 동북아시아의 안보에 대해 기존의 동맹관계를 유지하는 틀 속에서 지역의 안정성을 유지하는 것이 주가 되어야 한다고 본다. 이 지역 내의 군사력 균형에 관한 국제연구팀을 만들어 그 연구결과를 유엔에서 논의해야 하고, 역내의 군축에 관한 논의도 활발히 전개되기를 희망한다. 이러한 군축논의와 더불어 국가간의 신뢰감을 구축할 수 있는 기제를 모색해야 한다고 보며, 이 방법으로서 ① 군사훈련이 합의된 규모를 넘어설 경우 미국과 러시아의 상호 통지, ②

64) 신사고외교노선의 주요 요소는 공동안보, 타국의 국내문제 불간섭, 그리고 안보면에서의 합리적 충분성의 개념이라 할 수 있다. 이것에 따라 고르바초프는 지역분쟁을 해결하는 데 유엔을 비롯한 다양한 국제기구의 활용을 제의하는 한편, 국제규범의 엄격한 준수를 촉구하였다. 또한 인접국가의 주권 및 영토의 존중과 민족자결원칙의 지지를 약속하기도 했다. 이에 대해서는 Coit D. Blacker, "The USSR and Asia in 1989," *Asian Survey*, Vol. 30, No. 1 (January, 1990), pp. 2-3 참조.

65) 크라스노야르스크 연설 전문은 *Pravda*, September 18, 1988 : 번역문은 『신동아』 (1988년 11월), pp. 270-279 참조.

66) 『중앙일보』, 1992년 11월 20일.

외국참관자의 훈련 참가, ③ 민간, 군사항공로의 이용 실태에 관한 합동 분석, ④ 한국과 러시아, 러시아와 일본 사이에 해상에서의 우발적 충돌을 방지할 수 있는 협정의 체결, ⑤ 아시아 북태평양지역 각국의 군사정책에 대한 양자간 혹은 다자간의 회담, ⑥ 태평양지역내 각국의 군사배치 상황에 대한 정보의 교환, ⑦ 우발사고를 방지하기 위한 국경부근의 군사령관들 사이에 직통전화의 설치 등을 주장하고 있다.<sup>67)</sup>

이와 같은 주장들은 바로 동북아시아지역에서의 다자간안보협의체가 결성된다면 가장 중요한 문제로 다루어질 내용들이다. 따라서 러시아는 동북아의 안보협력레짐의 구상에 찬성하고 있다고 보아도 무방할 것이다. 특히, 냉전 종식이후 북한과의 관계가 소원해지고 아태지역에서의 영향력도 과거보다 많이 떨어졌다고 판단하고 있는 러시아는 이러한 안보협력레짐 결성을 적극 주도함으로써 미국과 중국을 견제하고 자국의 영향력을 유지하려는 것으로 보인다. 더구나 시베리아 개발을 비롯한 국내 경제발전을 최우선시하고 있는 러시아는 이 지역에서의 무력충돌 가능성을 배제함으로써 긴장완화를 유지하는 것이 중요한 국익이 된다. 이를 위해서도 동북아시아지역에서의 다자간안보협의체 구성에 적극적인 태도를 보이지 않을 수 없는 것이다.

### 3. 평화협력체제로서의 안보협력레짐의 필요성, 가능성, 구축전략

동북아시아의 평화협력체제의 구축은 구체적으로는 경제면에서의 경제협력레짐의 결성과 안보면에서의 안보협력레짐의 결성과 밀접히 관련되어 있다. 일반적으로 경제협력레짐의 결성은 안보협력레짐의 결성을 가능하게 할 여건을 조성시켜 주며, 안보협력레짐이 구축이 가능하게 된다면 이는 경제협력레짐의 발전을 더욱 가속화시켜 준다. 따라서 양자는 상당히 상호작용하는 보완적인 성격이 짙다고 할 수 있다. 동북아에서의 경제협력레짐은 상기한 바 있는 동북아경제권의 구상과 함께 점차 구체화되고 있으며, 이것을 기반으로 하여 동북아다자간안보협의체와 같은 안보협력레짐의 구축도 점차 가시화될 것이다. 또한 동북아에서의 다자간안보협의체가 성공적으로 발전하게 된다면, 이는 동북아경제권의 발전에 더욱 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 동북아시아에서의 평화협력체제의 구축은 이 양자관계를 모두 고려하여 분석을 해야한다고 판단된다. 현재까지 아시아에서의 지역주의의 발전과 더불어, 1절에서 서술한 바와 같이 APEC, EAEC, 동북아경제권과 같은 경제협력레짐들이 점차적으로 발전되어 오고 있다. 다만, 동북아시아에서의 경제협력은 정부간의 채널보다 민간들끼리의 비정부간 채널이 더욱 활발한 활동을 전개해 오고 있다. 이는 아직도 동북아에서는 냉전이 해소되지 않고, 미수교국가들이 남아있는 데 기인하는 것 같다.

이러한 점에서 보면, 동북아시아에서의 경제협력은 동북아의 긴장완화와 밀접히 연관되어 있으며, 특히 한반도의 긴장해소와 직접적인 관계가 있다. 만주와 두만강 유역의 개발 및 시베리아의 개발은 남·북한, 중국, 러시아, 일본의 관계가 좋아지지 않고서는 불가능한 것이기 때문이다. 물론 이들 국가 사이의 경제협력 관계가 활성화된다면, 그에 따라 정치·안보면의 협력관계도 훨씬

67) Georgi A. Arbatov, "Russian-American Relations and North-Pacific Region," paper presented at the seminar on the New Order in Northeast Asia and the Korean Peninsula sponsored by the Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University, October 29-30, 1992. pp. 14-16.

개선될 수 있을 것이다. 다만, 동북아시아의 현실은 정치적인 관계가 경제관계를 압도하고 있다. 동북아경제권의 발전과 두만강유역의 개발은 북한이 개방에 미온적인 태도를 나오고 있기 때문에 추중거리고 있는 실정이다. 북한이 한국과의 대화를 계속하고, 이에 따라 일본 및 미국과의 관계 개선이 진전된다면, 동북아경제권의 구상도 더욱 구체화될 것이다. 이러한 점에서 동북아의 평화협력체제의 구축은 우선적으로 다자간안보협의체라는 안보협력레짐이 결성되지 않는다면 어렵게 될 공산이 크다. 여기에서는 이 점을 고려하여 주로 다자간안보협의체의 구축을 중심으로 평화협력체제의 구축 전략을 고찰해 보려 한다.

우선, 동북아시아에서 평화협력을 위해 다자간안보협의체가 필요한 이유는 무엇인가?

그 이유는 첫째 냉전 종식 이후에 동북아시아의 안보면에 있어 불확실성이 오히려 더 커졌다는 데서 찾을 수 있을 것이다. 미국은 1절에서 논의한 바처럼 냉전이후시대에도 아시아의 안전보장자로서 소임을 다 하겠다는 공약을 하고 있지만, 러시아의 위협이 약하고 미국의 경제력이 상대적으로 약화되는 상황에서 이 지역에서 미국이 장기적으로도 안전보장자로서의 역할을 지속할 것인지에 대해서는 불확실한 것이다.

미국의 경제력이 상대적으로 약화되고 있는 상황 하에서는 다음 두가지 점에서 미국이 패권적 지도력을 떠맡을 의지는 점차 줄어들 가능성이 높다고 보여진다.<sup>68)</sup> 하나는 클린턴 대통령의 당선에서도 이미 나타났듯이, 앞으로 20년 정도는 미국의 정치지도자들이 40년대와 50년대의 제2차대전과 냉전의 시작을 경험한 세대보다는 오히려 대부분 60년대와 70년대의 시민권 운동과 베트남전쟁, 그리고 데탕트 등의 사건에 의해 형성된 견해를 가진 사람들이 주도할 것이라는 점이다. 이들은 대외문제에의 개입에 회의적이며, 이들보다 이전세대나 이후세대보다도 국내개혁에 더 관심을 갖고 좀 더 낙관적인 세대들이다. 따라서 이들이 주도하는 미국 정치는 이전보다 고립주의적인 성향을 띠 가능성이 높다.

다른 하나는 냉전 종식 이전에는 소련이라는 명백한 적이 있었기 때문에 미국의 적극적이고 확장적이며 지속적인 세계경찰로서의 대외적 역할이 국가적 생존을 위해 정당화될 수 있었으며, 그러므로 국민들을 설득할 수 있었다. 그러나 이제는 그러한 위협을 대신할 마땅한 것이 없어 대외적인 역할을 정당화하기가 매우 어려워져 가고 있으며, 국내문제의 해결과 경제력 향상이 우선시 될수록 미국이 세계적인 지도력과 책임을 져야 한다는 주장은 점차 국민적 합의를 끌어내기가 어려운 일이 될 것이다. 세계공공재를 제공하는 패권적인 지도력의 행사에는 비용이 많이 들기 때문이다.

이러한 이유로 해서 냉전 종식 이후에 아시아에서는 오히려 군비경쟁이 더욱 증대되고 있는 실정이다.<sup>69)</sup> 그리고 일본의 정치·군사대국화 노선과 미국의 힘의 공백을 이용하려는 중국의 패권 추구 야욕도 점증하고 있는 것이다. 예를 들면 남사군도를 둘러싼 중국과 동남아시아국가들간의 분쟁과, 일본의 북방 4개섬의 반환과 관련한 일본과 러시아간의 갈등, 일본의 직선기선 설정으로 인한 한국과 일본간의 해양분쟁 가능성 등이 냉전 종식 이후에 점차 노정됨으로써 동북아시아지

68) 이 점에 대해서는 Aaron L. Friedberg, "The Future of American Power," *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 1 (Spring, 1994), pp. 18-19 참조.

69) 한 분석에 의하면, 1991년에 전 세계국가의 주요 무기 총수입액 중에서 아태지역이 35%를 차지했다고 하며, 이는 유럽을 포함한 어느 지역보다도 높은 액수라고 한다. Gerald Segal, "Managing New Arms Races in the Asia/Pacific," *Washington Quarterly*, Vol. 15, No. 3 (Summer, 1992), p. 83.

역 내의 안보면의 불안정을 점증시키고 있는 것이다. 이러한 점에 장기적인 대응을 하기 위해서는 동북아시아지역에서도 다자간안보협의체와 같은 안보협력레짐을 결성할 필요가 있다. 상호신뢰와 투명성을 확보할 수 있는 안보협력레짐이 결성된다면 역내국간의 안보적 불안감을 해소시킬 수 있을 것이기 때문이다.

둘째, 오늘날의 문제들은 국경을 초월하여 형성·발전되기 때문에 국가들 사이의 협조를 통하지 않고서는 그 해결책을 찾기가 쉽지 않다는 점이다. 핵무기 확산문제, 해로(sea lane)문제, 테러방지문제, 환경문제, 그리고 마약문제 등은 개별 국가의 힘과 노력만으로는 풀 수 없는 문제들이다.<sup>70)</sup> 이러한 이유에서도 오늘날의 안보개념은 군사전략문제만이 아니라 비정치적인 경제, 환경 문제들을 종합적으로 다루는 종합안보 또는 협력안보의 개념으로 전환하고 있는 것이다. 따라서 군사개념 위주의 양자간 동맹관계에 입각한 기존의 안보장치만으로는 동북아시아의 광역화되고 있는 새로운 안보개념에 대처하는 데 부족하며, 종합적으로 이러한 문제를 논의할 수 있는 다자간안보협의체가 필요하다고 하겠다.

그러면 현 시점에서 동북아시아에서의 다자간안보협의체의 결성은 가능한 것인가?

앞절에서 상세히 서술한 바와 같이, 동북아시아 관련 강대국들의 다자간안보협의체에 대한 반응은 일단 긍정적인 것으로 볼 수 있다. 북한의 경우는 좀 소극적이기는 하지만, 주변 4강의 의사가 적극적일 경우에는 계속 반대하기가 쉽지 않을 것이다. 한국은 1993년 5월 말 서울에서 열린 제26차 태평양경제협력회의(PBEC) 개막 연설에서 국내의 개혁추진을 바탕으로 역내 안보협력 추구의지를 천명한 데 이어, 한승주 외무장관이 다자간안보협력을 주요 내용으로 하는 지역협력의 모색을 '신외교5대기조' 중의 하나로 밝힘으로써,<sup>71)</sup> 다자간안보협의체의 결성에 대한 적극적인 의지를 드러내었다. 한국은 다자간안보협의체가 결성된다면, 이를 통하여 북한의 호전성을 약화시키고 개방을 유도함으로써 남북한 관계개선과 한반도의 통일환경 조성에 긍정적인 역할을 할 것으로 기대하고 있다.

로버트 저비스(Robert Jervis)는 안보레짐의 형성 조건으로 다음의 것을 주장한다.<sup>72)</sup> 첫째는 강대국들이 안보레짐의 수립을 원해야만 한다. 즉, 모든 국가들이 개별적으로 행동하는 것보다 좀 더 조절적인 환경을 선호해야 한다는 것이다. 이는 모든 국가들이 현상유지에 만족해야 한다는 의미이다. 둘째, 여타 행위자들이 상호안보와 협력에 입각한 가치를 공유하고 있다고 모든 행위자들이 믿어야만 한다. 셋째, 어느 한 행위자라도 안보가 팽창에 의해 달성될 수 있다는 믿음을 가져서는 안된다. 넷째는 전쟁 및 개별적인 안보의 추구가 비용으로서 간주되어야 한다. 즉, 오늘날에는 전쟁이나 군비확장에는 엄청난 비용이 많이 소요되기 때문에, 모든 행위자들이 이러한 비용을 줄여 자국의 경제발전에 투자하는 것이 이익이라는 데에 동의해야 한다는 것이다.

냉전 종식 이후의 동북아시아의 안보환경은 이러한 네가지 조건들을 어느 정도 만족시키고 있는 것으로 보인다. 강대국들이 안보레짐 설립에 긍정적인 반응을 보이고 있으며, 어느 국가도 현상타파를 원하지 않고 있다. 그리고 협력안보의 가치를 어느 정도 인정하고 있는데, 이는 모든 국가들이 국내 경제발전을 중시하고 있어 안보유지에 비용이 너무 많이 소요된다는 데에 동의하고

70) 이서항, "동북아 다자간 안보대화·협력의 모색: 한국의 입장," 『지역연구논총』, 제5집 (1993), p. 170 참조.

71) 외무부, "한국 신외교의 기초 - 세계와 미래지향의 신한국외교," 『외교정책해설자료』, 1991년 5월 31일, p. 14.

72) Robert Jervis, "Security Regime," in Stephen D. Krasner (ed.), *International Regime. op. cit.*, pp. 176-178.

있기 때문이다. 따라서 동북아시아에서도 다자간안보협의체와 같은 안보레짐의 결성은 가능성이 매우 높다고 할 수 있을 것이다.

마지막으로 어떠한 방법으로 추진해 나갈 것인가?

첫째, 2장에서 상술한 바와 같이 레짐의 형성에는 패권적 리더십을 가진 국가들이 적극적인 역할을 해야 한다. 현재 미국의 클린턴 행정부는 '신태평양공동체'를 제안할 정도로 다자간안보협의체에 대해 긍정적인 반응을 보이고 있기 때문에 이를 좀 더 구체화 할 수 있도록 분위기를 조성하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 한국과 같은 패권의 야망이 없는 국가가 기업가적 또는 지적인 리더십을 발휘하는 것이 매우 유용할 것이다. 한국은 다자간안보협의체 구성의 필요성을 지속적으로 역설해야 하며, 협의체의 구성원칙과 규범, 규칙 및 의사결정절차에 대한 아이디어를 개발하여 적극 제의해야 한다. 특히, 협의체에서 다룰 의제내용에 대해서도 모든 참여국들이 공감할 수 있는 이슈들을 중점적으로 개발하여 제안하는 것이 필요하다. 예컨대, 난민, 테러방지, 마약, 환경보전, 오염방지, 해상안전감시, 공동해양개발, 그리고 해적퇴치 등과 같은 모두가 공감할 수 있는 비정치적 이슈들을 먼저 내걸고, 이것을 통해 점차 협력의 관습을 축적한 후에 영유권 중재 문제, 군축문제, 핵확산방지와 같은 정치·군사문제들을 제의해야 한다. 이러한 점에서 동북아시아에서의 다자간안보협의체의 구축은 다자적 대화와 비정치적 부문이 선행하는 '연성 다자주의'(soft multilateralism)의 방식으로 단계적, 점진적으로 추진되는 것이 바람직하다. APEC의 결성에 있어 호주가 행한 역할을 참조하는 것이 좋을 것이다.

둘째, 안보면에 있어 정부간의 공식적인 대화나 협력은 상호불신이 완전히 제거되지 않은 상황에서는 쉽지 않기 때문에 비공식적인 민간단체나 민간기구를 활용하여 정부간의 안보대화 및 협력을 유도하는 제2트랙(track two)의 방식을 사용하는 것이 효과적일 것이다.<sup>73)</sup>

예를 들면, 민간인간의 교류를 중심으로 하는 태평양경제협력회의(PECC)가 아태경제협력회의(APEC)를 위하여 다양한 회의를 개최하고 실질적인 문제에 관해 보고서를 작성, 제출하는 기능을 함으로써 APEC의 활성화에 크게 기여하고 있으며, 아태안보협력회의(CSCAP)도 아세안지역포럼(ARF)의 활성화를 위해 민간인 차원에서 자료를 축적하고 연구기능을 수행하고 있다. 이러한 민간단체들의 적극적인 역할이 공식적인 정부간의 대화와 협력을 이끌어내는 데 매우 효과적일 수 있는 것이다. 특히, 레짐의 질서구성 원칙들을 개발하여 제공하는 지적인 리더십(intellectual leadership)은 상호의존적인 오늘의 세계에서는 민간단체들도 제공할 수 있으므로, 관련국의 학자 및 민간 연구소들의 활발한 연구와 참여가 필요하다. 미국 샌디에고 캘리포니아대학 '세계갈등협력연구소'의 주관하에 1993년부터 추진되어 오고 있는 '동북아시아협력대화'(NEACD)가 더욱 활성화할 수 있도록 한국은 적극적인 지원을 아끼지 않는 것이 중요하다. 이들의 연구를 통해 동북아시아의 다자간안보협의체에 대한 공감대가 형성되어 각 국가의 여론이 이에 적극적으로 지지하게 된다면, 정부들도 결국에는 협의체 결성을 서두르게 될 것이기 때문이다.

셋째, 냉전기간 중에 역외국가들 특히, 강대국들과의 안보협력이나 안보대화에 소극적인 태도를 보였던 ASEAN이 냉전 종식 이후에 ARF와 같은 다자간안보대화체 출범에 적극적인 이니셔티브를 취했는데, 이러한 ASEAN의 경험과 태도로부터 지역협력에 대한 전략을 배울 필요가 있다.

73) 신옥희, "다자주의의 동아시아 적용의 문제," 『한국과 국제정치』, 제13권, 제1호 (1997년 봄/여름호), pp. 259 참조.

이같은 ASEAN의 태도 변화는 예상보다 빨리 이루어진 필리핀내 미군기지의 철수, 소련연방의 붕괴, 불투명한 미일관계 전망, 중국의 대아시아 외교 공세와 남중국해역에 대한 영향력 팽창 기도, 그리고 미군감축에 따른 힘의 공백이 초래될 가능성 등 매우 유동적인 지역안보 상황에 기인한 것이다.<sup>74)</sup>

이러한 불안정한 안보 상황은 동북아시아의 경우도 비슷하기 때문에 동북아시아에서도 ARF와 같은 다자간안보대화 정도라도 우선 시작하는 것이 매우 필요하다. ARF처럼 매년 고위급 회담을 개최하여 공통의 이해와 관심이 있는 정치·안보문제에 대한 건설적인 대화와 협의의 습관을 기르고, 동북아시아의 신뢰구축을 축적해 나가는 것이 매우 필요할 것으로 보인다. 그리고 ARF처럼 회원국을 너무 한정하지 말고 참여를 원하는 국가들은 읍져버려라도 참여할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 예컨대, 캐나다와 같은 경우는 동북아다자안보대화를 제안한 적도 있으므로 참여시켜, 지적인 리더십을 발휘하도록 하는 것도 효율적일 것으로 생각된다. 이러한 문제를 담당하는 부서를 외무부 내에 상설하는 것도 매우 유용할 것이다.

넷째, 동북아시아의 다자간안보협의체는 기존의 양자관계를 해치지 않고 보완하는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다. 미국과 일본이 그 동안 다자간안보협의체 구성에 소극적인 태도를 보인 가장 큰 이유가 바로 이 구상이 미일안보조약을 대체하는 것으로 잘못 인식했기 때문이다. 따라서 이같은 우려를 불식시키기 위해서도 다자간안보협의체는 동북아시아에 이미 확립되어 있는 쌍무관계나 앞으로 전개될 양자협상의 중요성을 부정 또는 잠식하지 않도록 추진되는 것이 바람직하다.

다자간안보대화체의 구축 또는 안보협력의 추구가 전통적인 양자관계에 부정적으로 영향을 미치지 않으며, 오히려 상호보완적인 사례는 많다. 예컨대, 미국과 영국은 북대서양조약기구(NATO)의 틀 속에서도 전통적인 우호관계를 유지하고 있으며, 유럽연합(EU)의 결성이 기존 회원국간의 다양한 쌍무관계를 전적으로 대체하지 않았음은 다자간안보협의체가 기존 양자관계와의 상호 보완 가능성을 실증하고 있는 것이다.<sup>75)</sup>

다섯째, 동북아시아의 다자간안보협의체가 제도화되기 위해서는 참여국 정상들간의 정례회합, 안보·외교관계 장관급회의 개최, 외교·안보고위실무자 접촉, 사무국 설치, 분쟁방지센터의 설치 등을 추진해 볼 수 있으며, 이러한 사항들은 하나의 문서로서, 이를테면 '동북아국가간 기본관계 합의서'의 형태로 명문화하는 것이 바람직하다. 또한 지역안보 문제를 전담하여 처리할 수 있는 사무국을 설치하고 분쟁방지센터, 분쟁중재재판소, 군축위원회, 검증·사찰팀 등이 구성되어야 한다. 이들 사무국, 분쟁방지센터, 분쟁중재재판소 및 군축위원회 등을 유럽안보협력기구(OSCE)의 경우와 같이 참여국에 분산 배치하여 역내국가간의 안보와 관련된 제반문제에 대한 다자협력을 긴밀히 도모해 나가야 한다.<sup>76)</sup>

이와 같은 방식을 적용하여 동북아시아에서도 다자간안보협의체라는 안보협력레짐이 구축되게

74) 전황수, "지역협력기구로서의 ASEAN," 『한국과 국제정치』, 제12권, 제2호 (1996년 가을/겨울), pp. 290-291 참조.

75) James E. Goodby, "Cooperative Security in Northeast Asia," *Disarmament and Security Issues in the Asia-Pacific Region*. United Nations Disarmament Topical Paper 11 (1992), p. 79. 이서항, 앞의 글, p. 177에서 재인용.

76) 김인곤외, 『동북아 평화체제 조성방안』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 193-194.

된다면, 그것은 곧 동북아의 안정과 평화를 위한 견고한 토대가 될 것이다. 레짐은 불확실한 행위자들 사이에 투명성을 높여주어 상호신뢰를 구축하게 해 주기 때문이다. 또한 동북아의 안보협력 레짐의 결성은 곧 경제협력레짐을 발전시키는 밑거름이 될 것이며, 따라서 동북아시아지역의 평화협력체제도 명실상부하게 구축될 수 있을 것이다.

한국으로서는 동북아의 안보협력레짐이 한반도의 안정과 평화에 직접적인 영향을 미칠 것이고, 더 나아가 평화통일에도 적극적인 기여를 할 것이므로 이것이 성사될 수 있도록 모든 노력을 아끼지 말아야 한다. 현재 추진하고 있는 4자회담이 성사된다면, 이를 더욱 확대시켜 동북아의 안보협력레짐으로 발전될 수 있도록 하는 것도 좋은 방법이다. 그리고 궁극적으로는 동북아의 안보협력레짐이 더욱 발전되어 아시아의 집단안보기구로 성장하는 것이 한국으로서는 가장 바람직하다고 할 수 있다. 왜냐하면 강대국 사이에 끼어 있는 약소국은 강대국의 행위를 공동으로 대처할 수 있는 집단안보기구에서 가장 확실한 안보를 보장받을 수 있으리라는 믿음 때문이다.

냉전 종식 이후에 동북아시아 국가간의 경제협력이 확대됨에 따라, 이를 더욱 활성화하기 위해 지방자치제간의 교류협력과 경제협력도 한층 더 활발하게 전개되고 있다. 이에 따라 동북아시아의 중심에 자리하고 있는 제주도의 위상과 지리적 이점에 대해서도 새로운 눈으로 보게 되었다. 즉, 새로운 동북아시아의 주체적인 참여자로서 제주도가 동북아의 경제협력과 안보협력에 주도적인 역할을 할 수 있다는 비전이 생겨난 것이다. 이러한 비전이 구체화된 것이 바로 제주의 '평화의 섬' 구상이다. 동북아시아의 경제 및 학술교류와 협력의 장으로서, 분쟁해결센터로서, 그리고 각국 정상들의 회담장소로서 제주도의 미래는 매우 밝다고 아니할 수 없다. 이런 것들이 활발히 전개된다면 '평화의 섬' 구상은 더욱 구체화될 것이다. 이에 대해서는 다음 장에서 상론하기로 하자.

## 제4장 제주의 평화의 섬 구상의 필요성

역사의 큰 방향은 시민주도의 범세계적 보편질서, 평화질서의 모색으로 흐르고 있다. 동아시아에서도 큰 흐름은 '큰 평화의 시대'로 가고 있다. 그러나 한반도를 둘러싼 동북아시아의 안보 현실은 아직은 과도기적 혼란을 보여주고 있다. 그러나, 냉전 종식 이후에 동아시아국가간의 경제교류와 협력은 가속화되고 있으며, 이러한 동아시아의 새 질서 속에서 한·일·중·러·미국이 서로 교차하는 제주도의 국제적 위상은 크게 변화할 것이 틀림없다. 지난 1991년 4월 구소련의 고르바초프 대통령의 제주방문 이후 제주도 자체에 대한 동아시아 시대의 지정학적 내지는 경제지리적 가치 등이 새롭게 조명되면서 동아시아의 변화에 따른 제주도의 위상에 대한 관심이 고조되고 있다. 즉, 제주도가 단순한 관광지로서 만이 아니라 동북아시아의 신뢰구축을 위한 평화회담 장소로서, 나아가 동아시아의 평화와 안정 구축에 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 그리고 이를 계기로하여 제주를 '평화의 섬'으로 선포, 동북아의 안정과 평화에 공헌하려는 시민수준의 노력이 가시화되고 있다.

'평화의 섬'은 결코 '노비자(No Visa)' 등을 통해 외국관광객의 유입을 극대화시키려는 관광진흥수단을 의미하지 않는다. '평화의 섬'의 기본 전제는 제주를 비무장, 비군사지대화시키는 것이며, 이를 바탕으로 동북아시아에 있어서 평화에 관한 국제회의, 연구, 훈련의 중심지로 제주를 부

상시키려는 시민수준의 노력을 의미한다. 다른 한편으로 평화란 비군사화를 넘어서 균형된 발전을 토대로 하여 이룩되는 것이다. 분배적 정의와 사회복지의 실현을 통해서 계층간 갈등의 소지를 줄여나가는 것이야말로 평화의 적극적인 내용이다.

그러면 어떤 연유에서 제주가 '평화의 섬'이 되어야 하는가? 그 첫째는 지정학적 이유이다. 제주도민이 일심단결하여 '평화의 섬'으로 선포하지 않는다면, 제주도는 동북아 군사대결의 소용돌이 속으로 말려들어갈 수 있기 때문이다. 남·북군축협상의 가속화와 그에 따른 한국의 공세형 무기의 후방배치, 포스트 필리핀 이후의 미 태평양전력의 전진배치 등은 제주도가 군사기지화 가능성을 높여주고 있다. 바로 이러한 움직임에 효율적으로 대처하기 위해서도 '평화의 섬' 선언은 바람직하다. 둘째로 제주도의 문화·역사적 전통과 유산이다. 제주의 '三無精神'은 평화의 가장 원초적 정형을 의미한다. 이러한 문화적 유산을 복원한다는 점에서도 '평화의 섬' 구상은 의미가 크다고 할 수 있다. 더욱 중요한 것은 '4·3사건'이란 역사의 비극이 다시는 일어나지 않도록 하기 위해서도 '평화의 섬' 구상은 당위론적인 것이라 하겠다. 셋째로 제주사회의 정의로운 복지공동체를 이룩해 나가기 위해서이다. 제주도의 내생적 개발과 관련 평화추구적인 제주지역개발의 모형과 전략을 수립·추진해 나가기 위한 전제로서도 제주 '평화의 섬' 구상은 매우 의미가 크다. 이하에서는 이러한 점들에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

## 1. 제주도의 지정학적 위치와 '평화의 섬' 구상

제주도가 위치하고 있는 동북아 해역은 통상적으로 동중국해(the East China Sea)를 지칭하는 것으로서 보다 넓게는 중국해(the China Sea)의 일부를 구성하고 있다. 북쪽의 한반도로부터 남쪽의 싱가포르에 이르는 아시아 대륙의 東岸과 일본열도·류큐열도·대만·필리핀·인도네시아의 보르네오 및 수마트라 섬을 연결하는 선에 의하여 둘러싸이고 있는 바다를 보통 중국해라고 부르며, 대만해협을 경계로 이를 남·북으로 나누어 북쪽을 동중국해, 남쪽을 남중국해(the South China Sea)라고 부르고 있다.

동중국해인 동북아 해역은 제주도 및 한반도 남단과 중국의 양자강을 연결하는 선을 기준으로 하여, 북쪽으로 한반도와 중국 동안 사이의 바다인 황해(the Yellow Sea), 남쪽으로 대만과 한반도 사이의 바다인 협의 동중국해, 한반도와 일본열도 사이에 위치하고 있는 동해(the East Sea), 그리고 러시아 사할린 동부와 캄차카 반도 사이의 오호츠크해(Sea of Okhotsk나) 등으로 분류되고 있다.

동북아 해역에 속하는 4개의 바다 중 오호츠크해는 사실상 러시아의 내해로 간주되고 있으나, 나머지 3개의 바다는 그 주변국들 사이에 주요한 해양 항로로 이용되어 왔으며, 또한 군사활동을 위한 주요 무대로 활용되는 등 전략적·안보적 이해관계의 표적이 되어왔다. 한편 동북아 해역은 동해의 일부를 제외하고는 대체로 淺海의 大陸棚으로 되어 있으며 또한 어족자원이 풍부한 어장이 많이 형성되고 있어서 대륙붕 석유의 탐사·개발 그리고 어로활용을 둘러싸고 주변국들 간에 경제적 이해관계도 크게 엇갈리고 있는 곳이다. 동북아 해역은 그 면적이 그리 넓지 않고 주변국들에 의하여 거의 둘러싸이고 있는 半閉鎖海(semi-enclosed sea)로서의 특징을 보이고 있어서, 각국의 관할수역간의 해양경계 획정 문제와 해양오염 방지 내지 해양환경의 보존 문제와 관련하여



주변국들 사이에 긴밀한 협력관계의 구축이 특히 요구되는 해역이기도 하다.

동북아 해역은 최근의 전세계적 범위에서의 냉전체제의 종식에도 불구하고 북한과 중국이 여전히 사회주의 체제를 유지하고 있음에 따라, 아직도 이념적, 군사적으로 대립·갈등의 요소를 안고 있는 지역에 속하고 있다. 경제적으로도 자유시장경제와 통제적 계획경제체제가 혼재되어 있는 특수성을 가지고 있다. 때문에 한국과 북한이 위치하고 있는 한반도와 중국과 대만이 마주보고 있는 대만 해협에는 심각한 긴장상태가 존재하고 있으며 평화의 구축 및 지역안보의 달성을 위한 노력이 그 어느 지역보다도 절실히 요청되고 있다.<sup>77)</sup>

제주도는 바로 이러한 동북아 해역의 중심부에 위치하고 있다는 점에 유의하여야 한다. 즉, 제주도는 지정학적으로 동북아시아에 위치하고 있는 한반도·중국대륙·일본열도를 연결하는 삼각형의 중앙에 위치하고 있으며, 또한 이들에 의하여 둘러싸인 동북아 해역의 중심부에 위치하고 있는 것이다.

이처럼 전략적 요충지에 위치하고 있기 때문에 제주도는 역사적으로도 끊이없이 외세의 침입이나 간섭을 받아왔다.<sup>78)</sup> 외적의 침입과 외세의 간섭으로 인고와 수난으로 점철된 제주의 역사는 일찍이 高·梁·夫 三族의 씨족 중심의 사회로부터 시작되었고, 고려시대에는 북방에서 오는 몽고군의 침략을 막고, 반격의 태세를 갖추기 위한 최후의 보루가 되어야 했다. 그리고 고려시대 이후 일본 왜구의 침략도 끊이질 않았다.<sup>79)</sup> 그리고 일제시대 제국침략기에는 75,000명이나 되는 일본 관동군의 병참기지가 되어야 했고, 일제 패망과 함께 상륙한 미군에 의해 제주 요새화가 기도되기도 했던 바 있다.<sup>80)</sup> 해방이후에도 제주는 세계 냉전체제로의 재편과 남·북한 이데올로기 대립에서 '4·3사건'을 겪음으로써 인구 20만 중 5만명이나 희생되는 아픔을 겪어야만 했다.

그러나, 한편으로 제주도는 고려로 편입된 이래 최근까지만 해도 항상 변방지로 남아있어야 했다. 대외적으로는 전략적 요충지이기 때문에 온갖 침략을 겪어야 했지만, 대내적으로는 항상 중앙의 관심에서는 멀리있는 변방이었고 수탈의 대상이었을 뿐이다. 그래서 제주는 100년이라는 세월 동안 중앙의 관심 밖에서 원의 지배를 받아야 했다. 조선시대에는 겨우 중앙에서 쫓겨난 관리들의 유배지일 뿐이었고, 말을 길러 바치는 방목장일 뿐이었다. 왜구의 침략, 관의 수탈 및 자연재해 등으로 하루도 편한 날이 없었고, 삶의 기회를 찾아 떠나는 제주인에게 200여년 동안 출륙금지령이 내려지기도 하였었다. 변방으로서의 제주의 위상은 해방이후에도 크게 달라진 것이 없었다. '4·3사건'과 '한국전쟁'은 제주인의 정체성마저도 흔들리게 하는 계기로 작용하였다.

이러한 제주도가 대내외적으로 주목받기 시작한 것은 제주도가 관광자원의 가치를 인정받게 되면서이다. 이것은 지나온 과거에 비한다면 제주도의 획기적인 위상 변화라고 할 수 있을 것이다. 그러나 아직도 대륙문명시대였기에 섬에 대한 인식은 계속하여 변방으로 밀려날 수밖에 없는 한계를 지녔다. 역시 섬은 해양시대에 빛을 발할 기회를 갖는다고 할 수 있다.<sup>81)</sup>

77) 신행철·고성준의, 『한태평양시대 제주도의 세계화전략: 기본구상』 (제주도, 1995.12.), pp. 24-24 참조.

78) 高性俊, "自衛的 側面에서 본 耽羅精神," 『耽羅精神探究 세미나 자료집』 (제주대학 탐라연구소, 1979. 10. 19), pp. 121-144 참조.

79) 倭賊의 침입은 고려시대에 5회, 조선시대에 들어서서 太宗 때에 5회, 명종 때에 4회나 계속적으로 침입한 것을 비롯하여 그 뒤 각 王代에도 그치지 아니하고 약 300년간 계속되었다. 고성준, 위의 글, p. 130.

80) 고성준, "통일시대의 전개와 제주도," 『동아시아연구논총』 제6집 (제주대학교 동아시아연구소, 1995), p. 68.

81) 이에 대해서는 뒤에서 구체적으로 본다.

제주도의 지정학적 위치가 새롭게 클로즈업되는 계기가 된 것은 역시 구소련의 고르바초프 대통령이 제주를 방문하면서이다. 지난 1991년 한·소 정상회담은 제주의 국제적 위상을 크게 고양시켜 주었다. 제주만이 안고 있는 역사성, 자연조건, 지리적 위치 등은 국제평화를 가져다 줄 장소로 부각되었다. 특히, 이 정상회담은 동아시아에 있어서 탈냉전의 상징성을 갖게 됨으로써 제주가 단순한 국제관광지역에서 '평화의 섬'이라는 새로운 이미지를 구축하게 만들었던 것이다. 주지하듯이, 고르바초프 당시 소련대통령이 제주방문 이후 제주를 찾는 사회주의 국가의 원수급 인사들의 발길이 잦아졌다. 지난해에는 한·일, 한·미 정상회담이 열린 바 있고, 여기에서 한반도 평화정착을 위한 '4자회담'이 제의된 사실도 주목될 만한 일이다.

이러한 일련의 과정들이 제주의 위상을 새롭게 끌어 올렸고, '평화의 섬'으로서 제주의 이미지를 구축하게 만든 것이 사실이다. 그러나 이것은 어디까지나 제주가 '평화의 섬'으로 가는 길을 모색하는 데 있어 한 '계기'를 제공한 것일 뿐이지, 계기가 주어졌다고 제주를 '평화의 섬'으로 만들어야 한다는 필연성을 제공하는 것은 아니다. 그 필연성은 주어지는 것이 아니라 우리 제주인들 자신이 만들어 가야 하는 것이기 때문이다.

우리는 제주의 전략적 요충지로서의 지정학적 위치 때문에 그동안 겪어야 했던 침략과 간섭의 역사를 잊어서도 안되며 되풀이 해서도 안된다. 지금 불고 있는 세계적 탈냉전의 기류가 동북아시아에서도 어느 정도 해빙을 가져오고 있는 것은 사실이지만, 그것은 현실적으로 많은 한계를 지닌 것이었음을 우리는 앞에서 보았다. 지난 80년대 동안 미국은 상당히 강력한 해군력을 동아시아에 유지시켜 왔고 아직까지도 그 해군력을 그대로 유지하고 있으며, 앞으로도 계속해서 유지시키려는 의도를 갖고 있다. 러시아도 미국에게 계속해서 소위 재래식 무기군축을 요구하고 있지만, 이에 대한 확실히 플랜을 갖고 있는지는 더 두고 지켜보아야 할 전망이다. 일본이 재무장 문제가 현안으로 떠오르고 있음도 우리는 앞에서 보았다. 더구나 남·북한 관계는 아직도 한치의 앞을 내다볼 수 없을 정도로 팽팽한 긴장감이 지속되고 있다.

이 모든 것들은 아직도 제주를 둘러싼 동북아 해역이 그리 평온한 지역이 아니라는 것을 알려주고 있다. 그야말로 특별한 '계기'로 제기된 제주 '평화의 섬'구상이 필연성을 가져야 한다는 것은 바로 이러한 점에서 비롯되는 것이다. 특히 두 가지의 이유가 있다.<sup>82)</sup> 하나는 지금 미국의 군사기지가 문제가 되고 있다는 점에서 비롯된다. 즉, 미군은 필리핀에서 나가야 할 상황이고, 오키나와도 더 이상 미군기지로 남아있기를 거부하고 있는 상황이다. 그래서 미국은 그 대체지역을 강구할 수밖에 없는 입장에 놓여 있는데, 여기서 자칫 잘못하면 그 대체장소가 제주도가 될 가능성도 있다는 것이다. 만약 이렇게 된다면 다시 한번 제주도는 일제 때를 이어 병참기지가 되고 말 것이다. 특히, 그렇게 될 경우 전략적 차원에서 일본이나 중국도 가만 있지 않을 것이며, 결국 제주도는 북태평양 군사대결 구도의 중심으로 전략할 가능성이 커진다. 제주도 '평화의 섬' 구상을 강력히 추진해 나가야 할 이유가 바로 여기에 있는 것이다.

또 한가지, 지금은 냉각기를 맞고 있는 상황이지만 김정일 체제가 어느 정도 패도에 올라설 경우, 남·북한간 대화와 더불어 신뢰회복의 문제가 주요 현안으로 떠오를 수 있다. 특히, 여기서는 잘될 경우 군축문제로 이어질 것이고 이와 병행해서 양측의 군대를 후방으로 재배치하는 문제가

82) 현인택·문정일 외, "평화의 섬을 위한 제언." 제주국제협의회, 『평화와 번영의 제주』 (서울: 신라출판사, 1993), p. 224.

생길지도 모른다. 군사재배치 문제에서 논의, 예상되는 것은 공세형 또는 공격형 무기를 어떻게 후방배치하느냐 하는 것이 된다. 여기서 공격형 무기라는 것은 소위 F5E, F-16, F-18 등의 전투기와 미사일을 들 수 있다. 가령 F-16 신예전투기는 군산서 휴전선까지 가는데 얼마 걸리지 않는다. 만일 남·북군축협상에서 한국측이 F-16을 수원에서 군산으로 후방배치하겠다고 한다면 북측이 이를 수락하지 않을 것이다. 그러면 그것을 갖다 놓을 수 있는 곳은 제주도밖에 없을 것이라는 점이다. 그러면 대승적 측면에서 우리는 남·북한 군축과 긴장완화, 그리고 신뢰구축을 위해서 제주도에 공군기지를 만들어 줘야 할 것이다. 그때 가서 우리가 송악산 공군기지 반대처럼 데모해도 국민적 공감대를 얻어낼 수는 없다고 본다. 따라서 우리의 제주도 '평화의 섬' 구상은 일종의 미래지향적, 예방적 차원에서 강력히 지금부터 추진되어야 한다고 본다.

한편, 제주의 '평화의 섬'구상이 어느 정도 구체화될 때, 최근에 새롭게 클로즈업하고 있는 제주의 지경학적 위상도 더욱 현실성을 띠 것이라는게 우리의 생각이다. 즉, 제주도는 지경학적으로 볼 때, 환황해경제권과 환동해경제권을 동북아경제권으로 결합시키는 고리이면서 동북아경제권과 동남아경제권을 연결하고 또한 동북아경제권과 서태평양경제권의 연계지로서의 역할도 수행할 수 있는 최적의 조건을 가지고 있다. 이와 같이 제주도는 동북아 해역의 도서들 및 동북아해역 연안 지방자치체들 그리고 동북아 국가들, 나아가 환태평양 역내 교류 및 협력의 중심적 역할을 할 수 있는 지경학적 조건을 구비하고 있는 것이다. 그러나 제주도가 평화롭지 못한다고 할 때 이러한 지경학적 조건도, 이에 바탕한 제주의 발전구상도 현실성이 없는 말 그대로 구상의 차원에서 머무르고 말 것임은 자명한 것이다.

## 2. 제주의 평화지향적 전통문화와 '평화의 섬' 구상

제주의 평화지향적 전통문화를 오늘날에 복원한다는 점에서도 '평화의 섬' 구상의 의미가 크다고 본다.

彈丸海島, 제주도는 지금 국제 관광지로서 세계인의 총아로 등장했다. 사람 삶이라 볼 수 없었던 지난날의 어두운 역사는 먹구름이 눈부시게 비치는 햇살에 밀려 사라지듯 말끔히 걷히어 간다. 하늘이 내려준 천혜의 아름다움을 만끽할 겨를도 여유도 없이 지난날의 제주도민들은 다만 살아남기 위해 사람이 할 수 있는 모든 시련을 다 겪었으며, 사람으로서 감당할 수 없는 것은 수모를 충분히 이겨냈다. 우뚝 선 한라산을 정점으로 산과 들과 바다가 장엄한 오케스트라를 이루는 이곳 제주도는 실로 아름다움이 사철 넘치는 섬이다. 성스러운 靈峰 한라산을 가운데 두고 갖가지 동식물이 살아가는 수풀과 계곡, 형형색색으로 빛어진 천연예술품인 바위와 동굴, 울쭙불쭙이 단아하게 생긴 寄生火山 '오름'들과 그 '오름'들의 분화구, 대평원처럼 탁 트여 펼쳐진 목장과 초원, 막 바로 바다로 이어지는 깎아지른 절벽과 시원스레 쏟아지는 장엄한 폭포수, 질펀한 백사장과 그림 같은 섬과 섬들, 이런 하늘이 내려 준 대자연의 향연과 더불어 독특한 문화와 습속이 아드막한 옛날부터 맥박치며 이 섬을 지켜 온다. 도민들의 생각과 행동이 다른 지역에 비해 유다 른 바 있다면, 이런 특유의 아름다운 자연이 깔린 한편, 메마른 땅과 짓궂은 기후와 더불어 눈물 의 역사가 흘렀었기 때문이다.

제주도의 자연은 그지없이 아름답지마는 아름다운 자연과는 대조적으로 지난날 제주도에 사람

이 살아가기는 참 어려웠다. 땅은 매마르고 바람은 모질고 물은 땅속으로 스며 들어 눈은 드물고 지천으로 깔린 돌맹이는 너무 구르고 자칫하면 물난리를 겪어야 했다. 이런 모질기만 한 지리적 여건 위에다가 거듭거듭 고난의 역사가 덮쳐 늘었다.<sup>83)</sup> 이런 어려움을 우리 제주도민들은 어떻게 대처하며 억척스레 이 섬을 지켜 온 것일까? 사람 삶이라 볼 수 없었던 삶을 어떻게 그 쓸한 세월 참고 견디며 꿰뚫어 왔을까? 제주도민을 제주도민답게 있게 해 온 그 불가사의에 가까운 저력의 정체는 과연 어떤 것일까? 이것은 우리들에게 던져진 육중한 무게를 지니는 숙제다.<sup>84)</sup>

이 제주인의 정체성, 제주의 정신문화에 대해 본격적으로 학술적이고 종합적인 접근을 보여준 시도가 1979년 10월에 제주대 탐라연구소에 의해 개최되었던 '탐라정신탐구 세미나'인 것 같다. 여기서는 각기 전공이 다른 7명의 학자가 다양한 관점에서 탐라정신의 실체를 찾아 나서고 있다.<sup>85)</sup> 이 7개 분야에서 지적된 탐라정신의 공통인자들만 간추려 제시해 보면 다음과 같다.

自彊(自立·自主·自助·自足·自慰), 不敗(不屈·意志·鬪志·能動的), 節儉(節約·儉素·節制·質朴), 強韌(堅忍·堅韌·忍耐), 勤勉, 實利(實用·功利·實行), 抗拒, 協扶, 선비정신(崇祖·崇仁·崇禮), 劣等意識, 進取的, 自衛, 開拓, 和睦, 排他, 感傷, 靜觀

우리는 여기서 이상의 '탐라정신'들이 어떠한 근거에서 찾아진 것인지 그들의 연구를 자세히 추적할 여유를 갖고 있지 못하다. 다만 여기서 우리가 주의 깊게 살펴야 할 것은 탐라의 정신문화는 평화지향적이라는 점이다. 탐라정신의 적극적인 측면을 반영하는 不敗, 強韌, 抗拒, 排他 등도 평화를 깨려는 의도에서라기보다는 평화를 지키기 위한 자위의 수단으로 발달한 정신으로 보아야 한다.

탐라정신이 평화지향적이었음을 보여주는 대표적인 문화적 전통으로 '三無精神'을 빼고 말할 수 없을 것이다. 우리가 익히 알고 있듯이 여기서 '三無'란 盜無, 乞無, 大門無이다. 도둑 없고, 거지 없고, 대문 없다는 三無精神은 동서와 고금을 가릴 것 없이 온 인류가 바라는 바, 궁극적인 理想일 것이다. 예나 이제나 사람이 사는 사회라면 도둑과 거지는 전혀 불필요한 것이며, 大門 역시 이를 없애서 지낼 수 있을수록 좋은 일이다.<sup>86)</sup>

도둑이 없다 함은 범죄가 없는 정의사회, 곧 正義가 실현되는 밝은 사회를 뜻한다. 도민들이 한결같이 정직, 순박하며 어떠한 어려움에 부딪친다 하더라도 자신의 일은 제 능력껏 성실하게 처리하였지 남에게 기대려 하거나 불의를 저지르려 하지 않았다. 목숨이 다할 때까지 정직, 순박을 생명으로 삼았고 인간본연의 질서를 목숨처럼 존중하였다. 정직, 순박하게 살아가면서 질서를 생

83) 우리는 위에서 그 일단의 원인들에 대해 보았다.

84) 양중해·현용준외, 『濟州道民의 三無精神』(제주도, 1983), pp. 14-15.

85) 제주대 탐라연구소, 『탐라정신탐구 세미나』, 주제발표요지 (1979년 10월 19일).

7명의 발표자와 발표주제는 다음과 같다.

金宗業, "歷史的 側面에서 본 耽羅精神"

金仁濟, "倫理的 價値觀 側面에서 본 耽羅精神"

玄容駿, "民俗을 통해서 본 耽羅精神"

姜景濬, "風土的 側面에서 본 耽羅精神"

金榮敦, "民謠를 통해서 본 耽羅精神"

高性俊, "自衛的 側面에서 본 耽羅精神"

梁重海, "文化的 側面에서 본 耽羅精神"

86) 『제주도민의 삼무정신』, 위의 책, p. 16.

명처럼 존중하는 도민들의 생활의지의 바탕에는 인간 이하의 박대 속에서도 자아를 굽히지 않는 자강의 의지와 굽주려 죽는 한이 있더라도 불의를 저지르지는 않는다는 강력한 선비기질이 生活哲理로서 굳건히 자리잡고 있는 터이다. 제 분수를 철저히 지킬 줄 아는 安分の 의지도 일상 생활화되고 있다.

거지가 없다 함은 自主·自立·自助·自辨·自足の 생활원리가 도민들의 일상에 뿌리 깊이 내려졌다는 말이 된다. 環海天險, 地瘠民貧, 土瘠民貧, 地狹民貧, 人多地窄, 地窄民多, 地窄民稠 등으로 지난날의 제주도를 표현하듯이 제주의 땅은 메마르고 백성들은 가난했었다. 땅은 비좁고 백성들은 너무 많았다. 돌맹이가 지천으로 구르는 밭은 대체로 火山灰土요 조·보리와 잡곡이 주요 곡물이었는데, 그나마 각 농가가 지니는 농토는 1 ha미만이요, 돌담으로 에워싸인 밭 한뼘 한뼘의 넓이는 너무 좁다랗다. 번번이 몰아치는 갖은 재난이 잇따라 백성들을 덮쳐 누르는 데도 이를 악물고 물리치면서 自主하면서 살아 왔다. 인간이 할 수 있는 최선을 다하여 부지런할 줄 알았으며, 물건을 철두철미 아껴 쓸 줄 알았다. 勤儉과 儉約, 곧 勤儉의 生活哲理은 도민들의 일거수 일투족에 배어 있었다. 자기 생활은 하나에서 열까지 제 혼자가 짊어졌으니 노동을 외면한 收益을 바라거나 依他하는 일이란 사람 삶이 아니라고 단정했다. 거지가 없다 함은 어김없는 사실이기도 하려니와 이 言表가 지니는 바탕은 폭넓다.

'盜無'는 결국 '大門無'를 이룩했다. 재래적인 제주도의 가옥에는 대문이 없는 집이 많다. 대문 대신 이른바 '정낭'이란 기다란 나무를 양쪽 구석에 세워진 '정주목'에 가로 질러 놓음으로써 대문을 대신케 했다. 이는 단지 도둑이 없으니까 대문을 마련할 무슨 필요가 있겠느냐는 평면적인 해석으로는 충분히 설명될 수 없다. 옛부터 제주도민들은 집집마다 가난하였으므로 대문을 마련하고 닫아서 잠가 두어야 할 필요가 어디 있었겠느냐는 말로써도 제대로 풀이될 수 없다. 대문이 없음은 집집마다의 內生活를 숨김없이 공개하여 나와 남의 구별을 대수롭게 여기지 않는 相互信賴와 協同의 소담스런 정신, 제 이웃을 자기처럼 사랑하는 정신이 깃들여 있는 것이다. 지고지선의 人類愛와 平和의 생활화인 것이다.<sup>87)</sup>

제주도민들은 인류의 영원한 이상인 '三無'를 메마른 땅, 눈물의 역사 속에서도 실현시켜 왔다. 삼무정신이란 아득한 옛부터 오늘날까지 제주도 사회에 '三無'를 실현시켜 온 정신, 또는 영원한 미래까지 '三無'를 지향하는 정신인 것이다.

그런데 삼무정신이 위기를 맞고 있는 것이 오늘의 현실이다. 특히 '4·3사건'은 제주인의 정체성을 흔들여 놓는 계기로 작용했다. 제주도 사람들 중에 '4·3사건'의 응어리에서 벗어난 사람은 거의 없을 것이다. 어느 누구든 좌든 우든 4·3이라고 하는 비극적 사건에 모두 희생자들이다. 정신적, 물질적 희생자들이다. 최근에는 이 '4·3사건'의 치유방안을 놓고 대립과 갈등이 표면화되고 있다. 또 좌·우로 갈라졌다가, 이제는 개발과 보존이라는 상반된 가치 속에서 제주사회는 상당히 분열되어 가고 있다. 역사와의 화해, 그리고 지역간, 계층간, 단체 조직간의 화합과 평화가 그 어느 때보다 중요시되는 시점이라 할 것이다.

요컨대 三無, 즉 거지, 도둑, 대문이 없다는 문화적 유산은 평화의 가장 원초적 정형을 의미한다. 이러한 문화적 유산을 다시 복원시켜야 하는 것은 우리의 역사적 사명이다. 그 무엇보다도 우리 제주사회 자체가 평화의 사회가 되어야 한다. '4·3사건', '특별법' 등으로 분열되어 있는 제주

87) 이상의 삼무정신의 해석에 대해서는, 『제주도민의 삼무정신』, 위의 책, pp. 17-18 참조.

사회에 새로운 단합과 조화의 구심점을 마련하고, 이를 토대로 시민수준의 평화운동이 조직되어야 한다. 이것은 바로 지난 시절의 문화유산을 복원하는 것과 다름 아니다. 이러한 시각에서 제주의 '평화의 섬' 구상은 적극적으로 모색되고 구현시켜 나가야 한다.

### 3. 세계화·해양화시대의 제주 복지사회 구현과 '평화의 섬' 구상

최근 제주도는 그동안 학계의 의견들과 연구보고서들<sup>88)</sup>을 적극 반영하면서 '도정 주요시책 보고서' 형식으로 『21세기 제주비전: 새로운 천년, 2000년대를 향하여』라는 구상과 실천 전략을 제시하고 있다.<sup>89)</sup> 이에 의하면, 21세기 제주비전은 “자존·경쟁·번영을 통하여 지역에너지를 결집시킨 질 높은 공동체 사회를 구현”하여, “동북아 문명권의 중심축”으로 도약, “위대한 제주시대의 개막”을 연다는 것이다. 그리고 이러한 비전을 달성하기 위한 구체적인 목표로서,

- 경제: 20억 동북아 인구를 시장으로 하는 경제구조정책
- 사회: 100만 세계 제주인 공동체 형성
- 문화: 제주문화의 정체성 정립 및 부가가치 창출
- 복지: 평균적 삶을 보장하는 '모두를 위한 사회'
- 환경: 자연과 인간중심의 제주 환경원형 복원

등이다. 그러나 제주도의 동 보고서는 앞으로의 계획이라기 보다는 '도정 주요시책 보고서'라는 형식 그대로 현재까지의 추진 실적 보고서일 뿐이다. 따라서 비전제시에 비해 앞으로 어떻게 해 나가겠다는 전략적 과제 선정은 미약할 수밖에 없다. 이제 좀 더 구체화된 제주인의 삶의 복지를 생각하는 프로그램을 적극적으로 추진해 나가야 할 때이다. 이를테면 그것은 대륙문명시대의 소극적이고 수동적인 제주발전 구상에서 벗어나 해양시대를 열어 가는 적극적이고 진취적인 제주

88) 그동안 제주의 비전과 세계화전략과 관련하여 제시된 각종 연구보고서 중 대표적인 것들을 들면 다음과 같다.

- 제주국제협의회 총서: 1. 전환기의 제주 (1991)
- 2. 평화와 번영의 제주 (1992)
- 3. 개방화시대의 제주경제 (1993)
- 4. 제주의 인간과 환경 (1993)
- 문정인의, 『제주교육의 세계화 방안』 (제주도교육청, 1995)
- 제주대 동아시아연구소(연구자:신행철외), 『환태평양시대 제주도의 세계화전략: 기본구상』 (제주도, 1995. 12)
- 세계화추진제주협의회·제주국제협의회, 『제주도 승격 50주년 기념 「제주의 세계화」 학술대회』 자료집 (1996. 8.2-3.)
- 제주국제협의회·제주대 관광산업연구소, 『21세기 관광산업과 제주관광의 미래 심포지움』 자료집 (1996. 11. 22-23)
- KBS 제주방송총국·제주대 동아시아연구소(연구자: 김항원 외), 『제주인의 의식과 제주정신 정립』 (1996. 12)
- 제주대 동아시아연구소·제주발전연구원, 『아시아 도시간 협력: 관광과 문화 교류』 국제심포지움 자료집 (1997. 7. 25)
- 제주언론 5사 공동캠페인 기획협의회·제주대 동아시아연구소, 『제주도민의 관광의식 조사연구』 세미나 자료집 (1997. 7. 28)

89) 제주도, 『21세기 제주비전, 새로운 천년 2000년대를 향하여』 도정 주요시책 보고서 자료 (1997).

의 위상학과 관련된다.

첫째로 도서 시대, '섬들간 네트워크'의 중심지로서 제주의 위상학이다.

대륙문명시대에 섬들은 역사의 변두리에 밀려나 있었다. 문명의 중심과 해양으로 차단된 고립의 생활터전이었기 때문이다. 그러나 해양문명시대가 되면서 섬들은 먼거리에서도 이웃처럼 서로 접촉할 수 있는 문명 접촉의 중심부로 되었고, 그 결과로 새로운 문명발전의 중심지로 나서게 되었다. 특히, 21세기는 대륙중심의 인류문명이 해양중심의 문명으로 옮겨가는 시대가 될 것이며, 또한 오늘의 국가중심의 세계체제가 탈국가적인 시민중심시대로 바뀌어 가는 시대가 될 것이다. 이에 따라 섬들의 지위가 인류문명의 중심으로 부상할 것이고 섬들간의 초국가적 협력이 중요해질 것이다.<sup>90)</sup>

'강인과 진취', '폐쇄와 소외'라는 섬사람의 보편적 정서, 관광진흥과 아이덴티티 확립을 제1의 지역발전전략으로 채택하고 있는 정책목표의 동질성, 섬들이 일반적으로 외부인에게 주는 신비와 매력 등, 이러한 섬들이 갖는 공통성이 특히 도서시대를 맞아 협력의 가능성을 높여주고 있다.<sup>91)</sup> 지난 7월 23일부터 25일까지 제주도가 주도가 되어 발리주, 해남성, 오키나와현간의 다국적 지방정부간 공동협의체로서 창설된 섬관광정책포럼은 도서시대, '섬들간 네트워크'의 중심지로서 제주의 위상학을 실험하는 무대가 되었다.

이번 행사에서 이들 4개지역 지사·성장들은 포럼 행사를 매년 순연 개최하는 것을 정례화하는 한편, 포럼 본부를 제주에 둔다는 데 합의하였다. 또 교류범위도 다른 섬지역으로 확대해 나가고 관광진흥 분야 외에도 경제, 문화, 교육 등 타분야로 확대하면서 향후 구체적인 공동이익 방안을 모색해 나가기로 합의했다. 그리고 이들은 이같은 포럼창설을 계기로 하여 상호보완 관계와 다양성을 인식하며 우의를 다짐과 동시에 이제 고립에서 연대로, 한계에서 무궁으로 위대한 섬의 미래를 열어나갈 것을 다짐했다. 이처럼 포럼은 그것이 기본적 목적으로 삼고 있는 참여지역간의 관광진흥뿐만 아니라, 아시아 태평양 지역의 주요 도서간의 사회·문화적 동질성을 확인하고, 도서간의 상호협력 속에서 서로에 대한 신뢰를 구축하는 데 일익을 담당하게 될 것으로 기대된다.

한편, 최근에 관심사로 떠오르고 있는 '세계 섬문화축제'는 매우 중요한 기획이라 생각한다. "섬, 늘 푸른 미래를 위하여"라는 주제 하에 내년 7-8월 중에 세계 섬들의 잔치인 섬문화축제가 제주에서 열린다. 세계 섬문화축제는 우선적으로 국내 최고의 관광지로서 제주도의 명성과 함께, 제주 GRP의 40%를 점하며 지역경제의 주축산업인 관광산업이 다가오는 21세기를 향해 '이미지 향상'(Image-up)을 위한 획기적 발전의 계기를 마련하면서 사양화되어 가는 관광지의 비전을 보여주는 새로운 이정표가 될 것이다. 특히, 섬과 섬간에 시간과 공간의 벽을 허물어 독특한 섬문화축제의 중심 공간으로 제주도가 나섬으로써 고립과 단절의 문화에서 21세기적 연대와 번영의 문화로 탈바꿈하는 중심축으로 발돋움하는 계기가 될 것이다. 그리고 세계 섬지역의 상호교류와 협력을 촉진함으로써 21세기 세계 섬문화 교류의 중심지로서 제주의 위상을 확보하게 해 줄 것으로 기대된다. 섬관광정책포럼이 동북아시아 섬들의 연대를 주 목적으로 하는 것이라면, 이번의 '섬'축제는 세계의 섬들을 연대의 고리 안으로 끌어들이는 전략이 될 것이다. 그리하여 이제 세계의 섬들은 고난과 고립의 시대를 마감하고 공영과 연대의 시대를 창출해 가게 될 것이며, 그 중심적인

90) 이상우, "해양시대 섬들간의 협력", 『섬관광정책포럼 창설』(제주도, 1997. 7), pp. 76-80 참조.

91) 신구범, "고립에서 연대로", 『섬관광정책 포럼 창설』, 기조연설, p. 21.

역할을 제주도가 맡게 되는 것이다.

이처럼 도서관 교류협력의 범위를 넓혀 나가는 것이 중요할 뿐만 아니라, 제주도가 그 중심적 역할을 할 수 있도록 하는 것은 중요하다. 그리고 가능한 한 이러한 지방자치체의 국제협력기구의 본부를 그 중심에 위치하고 있는 제주도에 유치하고 교류 및 협력을 위한 국제회의를 제주도에 유치하도록 해야 할 것이다. 이는 동북아해역 협력권 구축을 위한 중요한 토대가 되는 것이라 생각한다. 그리고 이러한 교류·협력을 학술적 차원에서 지원할 수 있는 '세계도서연구 및 교류센터'의 설립도 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이는 경제·사회·문화·지리·생태 분야 등 도서에 관한 종합적인 연구를 수행하고, 또한 도서관 협력포럼 등을 지원하기 위한 목적으로 회의·세미나·워크숍 등을 개최하고, 다른 연구기관 및 개인들과 정보를 교환하고 간행물을 발간하며 국제교류활동에 대한 자문에 응하도록 하기 위한 것이다.

둘째로 해양 시대, '한국의 침병'으로서의 제주의 위상학이다.

태평양의 세기란 평화의 세기인 동시에 해양시대의 전개를 그 핵심으로 하고 있거니와, 이제 제주도는 그야말로 해양시대를 이끌어갈 침병으로, 21세기적 해양 일류 한국의 발전을 이끌어갈 침병으로서의 역할을 해 나가야 한다. 따라서 제주도는 지난 시기의 반도적 수동적 역할에서 벗어나, 해양시대의 침병으로서 능동적이고 진취적인 역할을 해 나가야 한다.

도서관 네트워크의 구축은 좁게는 제주도의 생존전략이고 발전전략이 되겠지만, 이를 바탕으로 하여 궁극적으로는 제주도가 해양시대 일류 한국을 세계로 이끌어가고 세계를 한국으로 끌어오는 발판에 해당한다. 따라서 이상과 같이 도서관 교류·협력을 통한 정지작업을 해 나가는 가운데, 장기적으로는 제주도가 환동해권과 환황해권을 연결하는 고리로서의 위상을 확립해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 국제물류기지 및 국제적인 상품판매·전시센터를 건설해 나가는 것이 바람직하다. 오늘날 상품의 유통에 소요되는 물류비는 상업경쟁력과 직결되는 의미를 가지고 있으며 항만시설의 확충 및 물류기지화는 국제화·세계화의 최소한의 필요조건이라 할 수 있다. 일본과 대륙을 쉽게 연결하고 국제 운송비가 가장 저렴한 해운의 중심지로서의 여건을 갖추고 있으며, 동북아시아 지역의 산업 중심국인 한국, 일본 및 중국의 상호 교역 대상품을 보관·전시하고 산업 정보를 전달하는 데 따른 거리상의 이점이 확보될 수 있는 중심적 위치에 있는 제주도는 그 지경학적 위치로 보아 동북아 경제권의 역내물류체계화의 거점으로서의 성장 가능성이 충분하다.<sup>92)</sup> 한편, 국제물류기지 및 대규모 상품 전시·판매센터로서의 역할 수행을 위해서는 관세 및 기타 무역 규제를 철폐하는 자유항 내지 자유항지역 또는 자유무역지대와 대규모 면세상품의 전시·판매장 및 국제 상품정보센터의 설치가 요망된다. 특히, 제주도를 환태평양권 내지 동북아해역의 인적·물적 교류·협력 및 휴양·관광의 중심지로 발전시키고, 더 나아가 해양과학기술도 시로 육성하기 위해서는 첨단시설을 갖춘 무역항이 반드시 필요하며 여기에 자유항의 기능을 부여할 필요가 크다고 생각된다.

태평양의 세기가 열리고 있다. 태평양이란 말뜻 그대로 '큰 평화의 바다'의 시대가 열리고 있는 것이다.<sup>93)</sup> 평화는 제주도가 세계화로 가기 위한 기초에 해당한다. 이상에서 제기한 21세기적 제주

92) 오용석, "동북아지역의 물류체계화와 제주도의 국제물류기지화," 제주상공회의소·제주국제협의회 편, 『개방화시대의 제주경제』 (서울: 한울, 1993), pp. 148-167 참조.

93) 김학준, "오늘날의 국제정세와 아시아-태평양의 장래," 제주대 동아시아연구소·제주발전연구원, 『동아시아 도



인의 삶의 복지 구현을 위한 제주의 위상학을 구현하는 것도 우선적으로 제주사회의 평화가 전제되지 않으면 안된다. 따라서 제주도 '평화의 섬' 구상은 매우 현실성 있는 제안이라 할 수 있다.

우리가 앞에서 보았듯이, 세계의 한쪽에선 화해와 협력이 무르익고 있는 반면, 동아시아의 한편에선 새로운 대결과 분쟁의 씨앗이 커져가고 있다. 지난 시기의 발상과 의식에 안주하게 된다면 제주도는 그냥 강요된 전략적 요충지로 남을 뿐이다. 태평양 시대에 제주도는 21세기적 해양 일류 한국의 발전을 이끌어갈 첨병으로, 세계가 안고 있는 대결과 분쟁을 해결하는 조정자로 나설 수 있어야 한다. 그러기 위해서 제주도는 진취적인 구상을 담은 '평화의 섬'이 되어야만 한다.

제주도는 동북아 국가들간의 평화·안보·경제·기타의 협력을 위한 국제회의의 개최나 협력체 본부의 설치 등과 관련하여 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 이를 구체화하는 전략적 방안으로 동아시아 태평양지역의 평화를 위한 연수원과 연구소의 설립, 국제 해양분쟁 해결센터의 설립 등을 강구할 수 있다. 이러한 정지작업과 아울러 각종 정상회담 및 사무국의 유치를 적극적으로 해 나갈 필요가 있다. 특히, 탈냉전 시대에 '평화의 섬' 제주도는 통일과 민족문제를 다루는 장소로도 최적지가 될 것으로 전망된다. 그동안 남북회담 장소로서의 판문점과 서울 그리고 평양은 장소 자체가 회담대표들로 하여금 화해 노력보다는 '제로-섬 게임'에 임하게 만들었다고 볼 수 있다. 그러나 '평화의 섬'인 제주는 남북한 모두에게 부담없는 대화의 장소를 마련해 줄 것이므로, 멀지 않은 장래에 남북한 정상이 만나 민족의 장래를 논의하는 곳이 될 수 있을 것이며, 꼭 그렇게 되어야 한다.