

# 동북아 지역질서와 평화의 네트워크\*

문 정 인

(연세대 정외과 교수)

## 〈국문요약〉

현재 동북아 지역질서는 전환기에 놓여 있다. 아직은 미국이 유일 초대강국으로 당분간 남아 있으나 중국의 부상과 일본의 보통국가화는 미국 중심의 기존 패권 질서의 지속을 어렵게 해주고 있다. 이러한 동북아 안보지형의 구조적 전환과 더불어, 북핵 문제, 양안 문제, 영토 분쟁, 그리고 역내 국가 간 민족주의의 충돌 등 안보현안들은 지역 질서의 미래를 더욱 불투명하게 만들고 있다. 바로 여기에서 역내 평화 네트워크의 필요성이 크게 대두되고 있는 것이다. 평화를 연구하는 학자, 그리고 그와 관련된 정책을 입안하는 정부 관리, 그리고 이를 국민들에게 널리 알리는 언론인들 간에 밀도 있는 평화 담론과 아이디어의 네트워크 (network of peace ideas)가 구축되어야 할 것이다. 이와 더불어 6자 외무장관 회담의 제도화, 정례화를 통해 역내 국가들 간에 다양한 평화 정책 네트워크 (peace policy networks)가 마련되어야 할 것이다. 그리고 '평화의 문화'를 확산시키기 위한 평화 운동 연계망 (peace movement networks)이 역내 평화 운동기관들 간에 긴밀하게 조성되어야 할 것이다. "평화의 섬" 제주를 이러한 동북아 평화 네트워크를 구축하는데 있어 그물코 또는 전략적 거점으로 자리 잡아야 할 것이다.

주제어 : 동북아 지역질서, 평화 네트워크, 아이디어 네트워크, 평화정책 네트워크, 평화운동 연계망

---

\* 제주 '세계평화의 섬' 지정 2주년 기념 정책세미나 기초 강연 원고. 이 원고의 일부는 2006년 8월 30일~31일 일본 麗澤大學에서 발표한 필자의 논문 "동북아지역질서의 현재와 미래-한국의 시각"에서 발췌된 것임을 밝힙니다.

## 본 문

제주 “평화의 섬” 선포 2주년을 기념하는 세미나에서 이렇게 기조 강연을 하게 된 것을 영광으로 생각합니다. 2년 전 제가 동북아시대 위원회 위원장 봉직 시, 제주 “세계 평화의 섬” 지정에 직접 참여했었기 때문에 감회가 새롭습니다. 분명 “평화의 섬” 지정은 선언적 성격이 강합니다. 그럼에도 불구하고 제주특별자치도와 중앙정부는 “평화의 섬” 지정과 관련 된 여러 작업들을 해 오고 있습니다. 제주평화센터와 제주평화연구원의 설립, 제주 평화포럼의 적극적 운영, 그리고 평화와 안보 관련 각종 국내외 회의의 유치 등을 통하여 “평화의 섬” 제주가 보다 가시화 되고 있습니다. 참으로 자랑스럽게 생각합니다.

오늘 저에게 주어진 주제는 동북아 지역질서와 평화의 네트워크입니다. 아주 중요한 주제라 생각합니다. 왜냐하면 오늘날 동북아 지역질서는 예측불허의 양상을 보이고 있기 때문입니다. 중국 부상론을 빌미로 미일 동맹이 강화되고 있고, 미중간의 간극과 북한 위협론을 명분으로 일본은 보통국가화를 위한 노력을 강화시켜나가고 있습니다. 뿐만 아니라 북한의 핵보유와 그에 따른 역내 군비 경쟁의 가속화, 신 민족주의의 대두와 역내 국가들 간의 정체성 충돌, 그리고 아직도 위태로운 남북한관계와 양안관계 등은 냉전 시보다 한층 더 심각한 동북아의 중층적 불안정성을 노정시키고 있습니다.

Mearsheimer가 지적한바 있는 ‘강대국 정치의 비극’과 Huntington이 간파 했던 ‘문화적 정체성의 충돌’이 동시 병발하고 있는 것이 오늘날 동북아의 현실이라 해도 과언이 아닐 것입니다.<sup>2)</sup> 냉전 후기 동북아의 미래를 유럽의 혼미했던 과거와 비교하는 일부 현실주의자들의 비관적 경고를 의면 할 수는 없는 일입니다.<sup>3)</sup>

2) John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York : Norton, 2001); Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York : Simon & Schuster, 1996).

3) Aaron Friedberg, “Ripe for Rivalry : Prospects for Peace in a Multipolar Asia”, *International Security*, 18 : 3 (Winter 1993/4) 참조 요.

이처럼 현실주의자들이 진단하고 있는 동북아의 비관적 미래를 어떻게 하면 효과적으로 관리 해나가면서 평화의 질서를 구축해 나갈 수 있는가? 본인은 이 문제에 주안점을 두면서 동북아 안보현실에 대한 진단, 동북아 지역질서의 과거, 현재, 미래에 대한 회고와 전망, 그리고 역내 평화구축과 네트워크의 상관관계에 대한 성찰 등을 다루고자 합니다.

## 동북아 현실진단 : 기회와 제약

동북아의 정치, 경제, 안보 지형이 급격히 변하고 있습니다. 동북아는 식민지 지배와 예측, 전쟁, 그리고 빈곤과 저개발이라는 불행했던 과거의 역사적 유산을 과감히 극복하고 세계의 중심으로 급부상하고 있는 것입니다. 21세기 새로운 기회의 지평이 이 지역에서 열리고 있다 하겠습니다.

동북아시아는 이미 유럽이나 북미대륙에 버금가는 주요 경제권역으로 성장하였습니다. 한국, 중국, 일본 동북아 주요 3개국은 2005년 현재 세계 GDP의 16.9%, 세계 인구의 23.6%, 전 세계 수출의 15.7%, 수출의 13.4%, 그리고 세계 외환보유고의 38.1%를 차지하고 있으며, 더욱이 지역 전체적으로는 무한한 경제적 잠재력을 내포하고 있습니다.<sup>4)</sup> 13억 인구의 거대한 시장을 가진 중국은 세계 최대의 생산 공장으로 급속히 성장하고 있으며, 일본은 세계 최첨단 기술과 막대한 자본력을 바탕으로 범세계적 경쟁력을 유지하고 있습니다. 한편 한국은 내적 활력과 역동적인 인적자원, 창의적 능력을 바탕으로 세계적 수준의 경제국가로 도약하고 있으며, 러시아가 보유한 풍부한 천연자원은 동북아와 세계의 귀중한 자산이라 하겠습니다. 북한만이 유일한 예외라 하겠습니다. 북한을 제외한 역내 국가들이 보유한 이러한 풍부한 잠재력과 가능성은 동북아지역의 밝은 미래를 시사하고 있습니다.

동북아지역의 경제적 역동성과 상호의존성은 가히 놀라울 정도입니다.

4) Chung-in Moon, "Peace, Prosperity, and Community : Assessing the Roh Moo-hyun Government's Northeast Asian Cooperation Initiative", *East Asia Review* (Summer 2007), p.5

일부 국가는 세계 최고수준의 경제성장률을 보여주고 있으며, 경제규모의 잠재적 확대가능성 역시 타 지역과 비교할 수 없을 정도입니다. 동남아시아지역을 포함할 경우 동아시아의 역내 무역의존도는 이미 NAFTA를 추월하여 EU 수준에 근접해가고 있으며, 이는 동아시아의 경제통합이 기능적으로는 이미 상당 수준에 도달하였음을 의미합니다.

사회문화적 교류의 확대와 역내 국가들 간 연대의식 강화추세 역시 소중한 기회가 아닐 수 없습니다. 예를 들어, 최근 ‘한류’로 불리는 한국 대중문화의 폭발적 인기나 영화, 음악, 패션 분야 등에서 나타나는 중국, 일본문화의 확산은 활력적인 역내 문화교류의 토대로 작용하고 있습니다.

그러나 이와 같은 협력과 통합의 새로운 가능성에도 불구하고 동북아 지역은 여전히 다양한 안보 도전에 직면하고 있습니다. 가장 첨예한 역내 안보현안은 무엇보다 북한 핵문제라 할 수 있습니다. 북핵 문제의 평화적 타결이 실패로 돌아 갈 경우, 두 가지 가능성이 가시화 될 수 있습니다. 그 하나는 핵을 가진 북한과의 위태로운 공존이며, 다른 하나는 군사 충돌의 가능성입니다. 이 두 가지 가능성 모두 한반도와 동북아는 물론 세계안보를 심각하게 위협할 수 있는 것입니다. 사실, 2006년 7월 5일 대포동, 노동, 그리고 스커드 미사일 실험 발사와 10월 9일 지하 핵실험은 동북아의 안보를 크게 위협하고 있을 뿐 아니라 역내 국가들 간의 첨예한 군비 경쟁을 촉발시키고 있는 실정입니다. 대만 해협을 둘러싼 양안문제도 동북아지역의 평화와 안보를 크게 저해할 수 있습니다. 아직 미해결상태로 남아있는 다양한 역내 영토분쟁과 자원분쟁 역시 지역안보의 또 다른 위협요소로 대두될 수 있는 것입니다.

이 못지않게 심각한 문제는 역내 패권 경합을 둘러싼 미래 안보지형에 대한 전략적 불확실성입니다. 9.11사태 이후 미국의 대외전략은 급격히 변화해 왔습니다. ‘악의 축’, ‘불량국가’ 개념과 이라크 침공에서 잘 드러나고 있듯이 부시행정부하 미국의 대외정책은 도덕적 절대주의, 패권적 일방주의, 그리고 공세적 현실주의에 의거, 대량살상무기 확산 방지와 국제테러리즘의 발본색원에 최우선적 역점을 두고 있습니다.<sup>5)</sup> 이와 관

5) Mel Gurtove and Peter Van Ness (eds.), *Confronting the Bush Doctrine: Critical*

런, 미국은 고전적인 억제와 봉쇄전략에서 예방전쟁과 선제공격을 바탕으로 하는 보다 공격적인 안보전략을 채택하고 있고, 이러한 전략변화를 뒷받침하기 위해 범세계적 차원의 동맹네트워크를 재구축하는 작업이 진행되고 있으며, 확산방지안보구상(PSI), 미사일방어(MD), 해외주둔 미군 재배치(GPR) 등을 추진하고 있는 것입니다. 이러한 움직임은 미국의 패권적 위상을 더욱 공고히 해 줄 것으로 전망됩니다.

또한 미국은 일본과의 동맹 강화에 주력하고 있습니다. 중국의 패권적 부상에 효과적으로 대처하는 동시에 북한의 군사적 위협을 관리하기 위해 일본을 미국의 동북아 주요 군사 거점 (hub)으로 격상하는 등 일본과의 군사 협력을 가속화하고 있습니다. 특히 주목할 사항은 일본이 미일 동맹의 강화를 명분으로 노골적인 보통국가화를 추구하고 있다는 점입니다. 평화헌법 9조 2항의 개정, 방위력 증강, 그리고 일본 자위대의 군사 활동 영역의 확대 등 보통국가로의 행보는 동북아의 전략적 불안정을 한층 더 심화 시킬 수도 있습니다. 특히, 북한의 미사일 실험발사와 관련하여 일부 일본 정치지도자들이 “대북 선제공격” 가능성을 시사한 것은 일본의 의도에 대한 주변국들의 우려를 야기하고 있습니다.

중국 또한 놀라운 국력성장과 군사력의 꾸준한 현대화를 바탕으로 점차 지역 강대국으로 부상하고 있습니다. 그러나 중국은 ‘화평발전’과 ‘화평굴기(和平崛起)’ 정책에 의거, 전쟁을 반대하며, 진영 정치를 배제하는 동시에 약탈적 대외 정책과 팽창정책을 거부한다는 4不 정책을 표방하고 있는 반면, 미국과 일본의 강경파들은 중국의 이 같은 입장 표명을 액면 그대로 수용하지 않고 ‘중국 위협론’이라는 프리즘을 통해 파악하고 있는 것입니다. 이러한 시각은 미중간의 세계적 수준의 패권 경쟁과 중일 간의 지역적 수준의 대립과 갈등을 촉발시켜 동북아의 평화와 안정을 심각하게 저해 할 수 있는 것입니다.

안보 도전과 맞물린 사회문화적 도전 역시 만만치 않습니다. 경제, 안보 분야에 있어 새로운 지역 협력체, 또는 공동체를 구축하는데 필수적으로 요구되는 것은 지역정체성의 공유라 할 수 있습니다. 그러나 폐쇄

적 민족주의의 대두와 그에 따른 상호불신의 심화는 이러한 지역정체성 구축에 악재로 작용하고 있고, 지배와 굴종의 과거 역사에 대한 집단적 기억, 그리고 이에 편승한 민족주의의 정치적 오용과 남용 등은 역내 국가 간의 협력을 저해하는 동시에 긴장과 갈등을 구조화시키고 있는 것입니다. 역사 교과서 문제는 물론이고 小泉 총리의 야스쿠니 신사 참배에 따른 한국과 중국의 강력한 반대와 항의는 이를 응변적으로 보여주고 있는 것입니다.<sup>6)</sup>

### 동북아 지역질서의 회고와 전망<sup>7)</sup>

질서란 통상 한 체계를 구성하는 구성원 또는 요소들이 '있을 자리에 있는 것'을 의미합니다. '있을 자리에 있다'라는 것은 구성원들에 대한 체계내의 배열을 의미합니다. 그 배열이 무작위적일 때 우리는 그것을 무질서 또는 무정부 상태라고 하고, 반면에 그 배열이 일련의 규범, 원칙, 그리고 규칙에 따라 이루어지고, 이러한 배열과 그에 따른 상호작용에 대해 구성원들의 합의와 순응이 이루어 질 때 이를 질서있는 (well ordered) 사회 또는 체제라 할 수 있습니다.<sup>8)</sup> 따라서 질서라 함은 구성원들이 일련의 규범, 원칙, 규칙에 의해 합목적적으로 배열되어 하나의 체계가 조화와 안정을 이루는 것으로 정의 내릴 수 있는 것입니다.

그러면 국제 또는 지역 질서는 어떠한 형태로 나타나고 있는가요?

---

6) 동북아 민족주의의 문제점에 대해서는 *Global Asia*, Vol. 2, No. 1 (Spring 2007), pp.8-49의 동북아 민족주의 특징을 참고 바람. Chung-in Moon and Seung-won Suh, "Burdens of the past: Overcoming History, the Politics of Identity, and Nationalism in Asia", *Global Asia*, Vol. 2, No. 2 (Spring 2007), pp.33-49; Yoichi Funabashi (ed.), *Reconciliation in the Asia-Pacific*. (Washington. D.C.: U.S. Institute of Peace, 2003) 도 참고 바람.

7) 문정인, 서승원, "동아시아 공동체 구상: 기회와 도전" 小此木政夫. 문정인 편, 『동아시아공동체』(동경: 게이오대 출판부, 출간예정) 참조요.

8) John Rawls, *Political Liberalism: Expanded Edition* (New York: Columbia University Press, 2005), pp.35-40.

Muthiah Alagappa는 다음 세 가지 질서의 형태를 제시하고 있습니다.<sup>9)</sup> 그 하나는 ‘파워와 경쟁을 통한 질서’(order through competition and power) 이고 다른 하나는 ‘협력을 통한 질서’(order through cooperation)이다. 그리고 마지막으로 ‘전환을 통한 질서’(order through transformation)를 들고 있습니다. 물론 이러한 각각의 질서는 단선적이거나 배타적인 것이 아닙니다. 냉전 후의 유럽이 보여준 바 있지만, 이 세 형태의 질서는 여러 가지 배합으로 나타날 수 있습니다. 첫째, 파워와 경쟁을 통한 질서는 현실주의적 개념에 의거한 것으로, ‘헤게모니’(hegemony), ‘세력균형’(balance of power), 그리고 ‘강대국간 협의체’(concert of powers) 등으로 나타날 수 있고, 여기서 질서를 유지하는 가장 핵심적인 수단은 군사력과 전쟁이며, 외교는 분쟁과 이해충돌을 조정하기 위한 주요수단이 됩니다. 따라서 도덕적, 법적 규칙은 국가 간의 정치관계를 규제하는 수단으로서는 한계가 있을 수밖에 없습니다.

둘째, 협력을 통한 질서는 국제사회에 있어서 파워의 경쟁적 추구라는 측면을 부인하지 않으나, 파워의 집단적 관리, 국제제도를 통한 상호작용의 규제, 경제적 상호의존과 협력을 통한 안전보장의 추구 등을 강조합니다. 질서의 유지에는 국제적 규범과 법이 중요하며, 따라서 자조와 물리력은 국제사회의 공통된 이익이란 대승적 목표에 의해 제한될 수도 있다는 것입니다. 자유주의 하의 지역질서는 ‘집단안보’(collective security), ‘국제 레짐’(international regime), 그리고 ‘경제적 상호의존과 경제협력’(economic interdependence and cooperation)으로 나타날 수 있습니다. 집단안보와 국제체제는 일련의 규범, 원칙, 규칙 등을 통하여 국제 또는 지역 체계의 구성원들에 대해 직접적으로 규제를 가할 수 있는 반면에, 경제적 상호의존 및 경제협력은 무정부 상태의 부정적인 결과를 완화시키고 궁극적으로는 국제 또는 지역 분쟁의 발단을 제거하고자 하

9) Muthiah Alagappa, "The Study of International Order: An Analytical Framework", in M. Alagappa (ed), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features* (Stanford: Stanford University Press, 2003), pp.52-64.

는 우회적인 방식이라 할 수 있을 것입니다.

마지막으로, 앞의 두 가지 배열이 불확실성의 감소, 평화공존의 유지, 협력의 추진 등 기본적으로 이기심과 상호주의라는 합리적 판단에 근거한 것임에 비해, 이와 대조적으로 ‘전환을 통한 지역 질서’는 국가의 정치적 아이덴티티 뿐만 아니라 그 문화적, 제도적 문맥의 변화까지 포함으로써 새로운 질서를 추진하고자 하는 것입니다. 전쟁의 제반 조건을 제거하고, 공통된 정치, 경제적 이념을 채택함으로써 안정적인 평화의 조건을 만들어 내는 동시에 공통의 문화적 가치나 정치, 경제적 운명의 공유를 기초로 지역공동체를 구축하는 것이 이 구성주의적 공동체 질서의 근본적인 목표입니다.

그러면 현재의 동북아 지역 질서를 어떻게 파악해야 할까요? 지금까지 동북아 지역질서는 다양한 역사적 경로를 보여 왔습니다. 그 첫째는 중국 중심의 조공체제입니다. 이는 ‘朝貢-回賜’라는 중국을 중심으로 한 방사선형의 쌍무적 관계로, 복수의 위성적 조공관계가 동시에 병존하는 일종의 포섭과 경합관계라 할 수 있습니다. 조공체제는 기본적으로 위계적이고 비평등주의적이라 할 수 있습니다. 왜냐하면 중국왕조를 정점으로 하는 쌍무적 관계는 중국왕조내의 천자와 인민의 관계와 마찬가지로 중국왕조와 그 주변국의 관계는 천자의 德이 사방에 미치는 것을 그 이상으로 하였기 때문입니다.<sup>10)</sup> 이 중국 중심적 조공체제는 19세기 말 열강의 등장과 청조의 퇴조로 해체되기는 했지만, 시혜적 조공관계와 유가적 위계 질서관을 통해 동북아의 평화와 안정을 오랫동안 유지해 왔다고 할 수 있습니다.

두 번째는 일본 중심의 대동아 공영 질서입니다. 일본은 19세기 말과 20세기 초 ‘청일전쟁’(1894-5)과 노일전쟁 (1905)을 계기로 동북아 지역 질서를 전환하고 역내 패권국으로 자리 잡기 시작했습니다. 일본의 지역

10) John K. Fairbank, (ed.), *The Chinese World Order*(Cambridge: Harvard University Press, 1968), pp.11-12; Hamashita Takeshi, “The Intra-regional System in East Asia in Modern Times”, in Katzenstein, Peter J. and Shiraiishi, Takeshi (eds.) *Network Power: Japan and Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 1997)



질서관은 대동아공영권 구상을 통해 가시화 되었습니다. 대동아 공영권 구상은 원래 러일전쟁 후 조선의 병합과 중국 동부지역 및 만주의 분할 지배 이후 동아시아의 국제적인 사실관계를 정당화하기 위한 개념으로 고안된 것이었습니다. 이러한 지역주의 논리는 중일전쟁 발발 직후인 1938년 11월의 '東亞新秩序' 제창의 논리적 기반을 제공했는데, 동아신질서는 경제적 측면에서 '東亞經濟블록론'의 존재를 정당화하면서 그 지도 원칙으로 '東亞協同體主義'를 제시한바 있습니다. 결론적으로 대동아 공영권 구상은 제국주의에 의한 식민지 지배 원칙과 비식민지 국가들에 대해서는 일본의 '指導媒介' 또는 '內在指導'에 의한 아시아의 유기체적 연계와 단합을 모색하는 데 그 목적이 있었습니다. 이는 또한 제국주의 팽창이라는 군사적 패권주의와 엔 블록이라는 경제적 패권주의로 가시화 되었던 것입니다.<sup>11)</sup>

셋째는 냉전 체제하 미국의 패권 질서입니다. 제국 일본의 패전은 동북아 지역질서의 대폭적인 재편을 가져왔습니다. 냉전체제하에서 동아시아 지역은 미국, 일본, 한국, 타이완 등의 남방-해양 세력과 소련, 중국, 몽골, 북한 등 북방-대륙 세력에 의한 양극구조로 재편되었고, 이러한 양극구조 하에서 미국은 대 공산권 '봉쇄전략'(containment strategy)을 강력히 전개한 바 있습니다. 봉쇄정책은 소련정권의 전복, 소련의 영향력을 소연방 영토 내에 제한, 공존의 틀 내에서의 선별적 경합, 공통된 이해관계의 틀 내에서의 전반적 협력, 그리고 소련 국내구조의 근본적 변화를 유도하는데 그 목표가 있었습니다.<sup>12)</sup> 이러한 목표 달성을 위해 미국은 군사적으로 일본과 한국과의 양자동맹을 강화해 나갔고, 경제적으로는 이 지역 국가들을 GATT와 IMF 을 축으로 하는 국제자본주의에 통합시켜나갔습니다. 북방 국가들은 미국을 적대적 상대로 간주했지만,

11) Koschmann, J. Victor. "Asianism's Ambivalent Legacy", in Peter Katzenstein and Takashi Shirashi (ed.), *Network Power* (Ithaca : Cornell University Press, 1997), pp.83-110 ; 임성모, "동아협동체론과 '신 질서'의 임계"와 김경일, "대동아 공영권의 '이념'과 아시아의 정체성", 백영서의 『동아시아의 지역질서』(서울 : 창비, 2005), pp. 167-263 참고요.

12) John Lewis Gaddis, *The United States and the End of the Cold War* (New York : Oxford University Press, 1992) pp.18-46

한국과 일본에 있어서 미국은 자애로운 패권국(benevolent hegemon)이었습니다. 미국은 양자동맹을 통해 지역안보라는 공공재를 제공해 주었을 뿐 아니라, 경제부분에 있어서도 이들 동맹 국가들의 무임승차를 허용해 주었던 것입니다.

이렇게 볼 때, 패권 질서의 성격과 운용 방식은 시대에 따라 각기 다른 양상을 보여 왔으나 동북아지역은 오랜 기간 동안 패권 질서에 길들여져 왔다고 할 수 있을 것입니다. 아직도 미국 중심의 패권 질서의 관성이 남아있다 해도 무리는 아닐 것입니다. 그러나 소련과 동구권의 해체, 독일 통일에 따른 냉전구조의 종식, 그리고 무엇보다 중국의 부상은 동북아 지역에 있어서도 심오한 지형변화를 가져오고 있습니다. 엄격히 말해 현재의 동북아 지역질서는 전환기에 있습니다. 여러 질서들이 중층적 경합을 이루고 있기 때문입니다. 중국을 포함한 어느 역내 국가도 단기간 내에 미국의 군사력과 경제력을 능가하기란 어렵습니다. 따라서 미국은 유일 초대강국으로 당분간 남아 있을 것입니다. 그러나 이러한 힘의 집중이 미국에 대한 역내 국가들의 자발적 순응을 보장해주는 패권적 리더쉽(hegemonic leadership)을 의미하는 것은 아닙니다. 특히 중국의 부상을 감안 할 때, 미국 중심의 패권 질서가 장기간 유지 될 것으로 보이지는 않습니다.

만일 미국이 중국의 부상을 두려워 한 나머지 일본, 한국 등 전통적인 역내 동맹 국가들과 대중 포위, 또는 봉쇄 정책을 전개 한다면 동북아 지역질서는 세력균형 양상으로 전환 될 수도 있습니다. 이 경우, 미국, 일본, 한국을 축으로 한 남방 3각과 중국, 러시아, 그리고 북한을 축으로 하는 북방 3각의 대결이라는 신 냉전 구도의 출현을 고려 해 볼 수 있으나 그 실현 가능성은 매우 낮다고 하겠습니다. 한국이 남방 3각에 참여 한다는 보장도 없고, 그렇다고 해서 러시아가 중국 편에 편승, 미국, 일본과 대립각을 세울 이유도 없습니다. 더구나 종래의 대륙 세력과 해양세력의 대립 구도는 그 적실성이 취약하다 하겠습니다. 하지만, 미국과 일본을 한 축으로 하고, 중국을 다른 한 축으로 하는 대립 구도의 가능성을 배제 할 수는 없을 것입니다. 그리고 만일, '포스트

이라크' 정국 하에서 미국이 신고립주의 외교 노선으로 선회하여 동북아로부터의 철수 또는 안보 공약 약화라는 카드를 택하게 될 때, 중국과 보통국가화 한 일본 간의 새로운 양자 세력균형 구도가 자리 잡을 수도 있을 것입니다.

그러나 一超多強 구도 하에서 신고립주의 정책을 추구한 다해도, 미국이 동북아에서 무조건적인 철수 (disengagement)를 할 것으로 보이지는 않습니다. 철수 그리고 그에 따른 역내 동맹국에 대한 안보 공약의 재조정 이전에 새로운 안보 구상을 모색 할 가능성이 큼니다. 이 경우, 미, 중, 일, 러 4강간의 새로운 안보 협의체 (Concert of Powers) 를 구성, 동북아의 평화와 안보를 공동 관리 하는 방안도 고려 해 볼 수 있을 것입니다. 그러나 한국, 북한의 반대와 이에 동조하는 일부 강대국의 비협조 때문에 이러한 안보 구도가 쉽게 가시화되지는 않을 것으로 보입니다.<sup>13)</sup>

## 동북아 평화 구축과 네트워크 전략

그러면 이런 상황 하에서 동북아의 역내 평화를 확보 할 수 있는 방안은 무엇인가요? Kenneth Boulding이 주장 한대로 동북아의 평화는 두 개의 시각에서 조망해 볼 수 있을 것입니다. 그 하나는 “불안정한 평화 (unstable peace)”의 관리요, 다른 하나는 “안정된 평화 (stable peace)”의 모색입니다.<sup>14)</sup>

불안정한 평화를 관리하는 방법에는 두 가지 접근법이 있습니다. 그 하나는 평화유지 (peace-keeping)입니다. 역설적인 이야기일런지 모르나 다만 분쟁 당사국 간에 평화를 유지하는 가장 기초적 방법은 군사적 억지 (deterrence)라 하겠습니다. 억지력은 개별 국가의 군사력 증강과 군

13) John Ikenberry and Chung-in Moon (eds.), *America and Northeast Asia : Power, Order, and Transformation* (Lanham : Rowman & Littlefield, forthcoming) 참고요.

14) Kenneth Boulding, *Stable Peace* (Austin : University of Texas, 1979), p.13.

사 동맹의 체결을 통해 얻어 낼 수 있습니다. 그러나 군사적 억지는 전쟁의 재발을 방지 해 줄 수는 있지만 안보 딜레마에서 벗어나 지속적이고도 안정된 평화를 보장 해 주지 않습니다. 사실 현실주의자들의 처방으로서 억지는 여기에 그 한계가 있는 것입니다.

억지보다 더 적극적인 방법이 바로 “평화 만들기 (peace-making)”입니다. 갈등과 분쟁 상태에서 평화를 만들어 나가기 위해서는 억지보다는 보다 전향적인 발상의 전환이 요구 됩니다. 왜냐하면 억지가 만들어 놓은 적대관계의 악순환 구조를 차단해야 하기 때문입니다. 그러기 위해서는 분쟁 당사국간에 정치, 사회, 문화, 경제적 신뢰구축 (confidence-building measures) 이 필요 할 뿐 아니라 군비 통제 (arms control), 비무장 등 일련의 조치가 필요 한 것입니다. 이와 관련, 휴전 협정과 평화 협정 체결도 “평화 만들기”의 일부라 할 수 있습니다.

그러나 “평화 만들기” 역시 불안정한 평화 관리의 일부에 지나지 않습니다. 지속적이고도 안정된 평화를 담보해 주는 것이 아닙니다. 그러기 위해서는 “평화 구축 또는 평화의 공고화 (peace-building)” 작업이 필요합니다. “평화 구축”은 세 가지 경로로 실현 될 수 있습니다. 그 첫째는 ‘자본주의 평화론(capitalist peace)’입니다. 즉, 동북아 지역에 영구적이면서도 안정된 평화 체제를 구축하기 위해서는 시장경제의 확산, 역내 경제적 상호의존의 증대, 그리고 경제 통합의 가속화가 있어야 한다는 것입니다. 역내 국가들 간에 경제 공동체가 구축되고 공동의 번영이 담보될 때 지역 분쟁의 예방과 영구 평화의 가능성은 높아 질 것입니다.

두 번째 경로는 ‘민주주의 평화론’(democratic peace)입니다. 이미 Immanuel Kant 가 오래 전에 간파 했습니다만 “민주주의 공화정” 끼리는 전쟁을 하기가 어렵습니다. 왜냐하면 민주주의 규범과 원칙이 전쟁이라는 행동 양태를 허용하지 않을 뿐 아니라, 국내적인 견제와 균형이 일부 지도자의 자의적인 전쟁 선포를 허용해 주지 않기 때문입니다. 따라서 동북아의 모든 국가들이 진정한 의미에 있어 민주주의 국가로 전환했을 때 안정되고도 지속 가능한 역내 평화 구축의 가능성이 높아질 수

밖에 없을 것입니다.<sup>15)</sup>

마지막으로 안보 공동체 (security community) 라는 경로를 지적 할 수 있습니다. 안보공동체의 가장 이상적인 모델은 집단안전보장체계 (collective security system) 의 제도화라 할 수 있습니다. 즉, 배타적 동맹과 느슨한 다자안보협력을 넘어서 공동안보, 협력안보, 포괄안보의 공동체를 만드는 것입니다. 그러기 위해서는 무엇보다 민주주의라는 가치의 공유가 있어야 합니다. 그리고 FTA- 관세 동맹- 공동시장- 경제동맹- 통화 동맹 순으로 진행되는 역내 경제공동체 구축이 선행되어야 할 것입니다. 이와 더불어 배타적 동맹을 넘어서 유럽의 OSCE 같은 지역 안보협력 메카니즘을 만들고, 궁극적으로는 집단안전보장체제를 구축해야 할 것입니다.<sup>16)</sup>

평화를 유지하고 만들어 나가는 동시에 영구 평화를 구축하기 위해서는 무엇보다 효과적인 네트워크 전략이 절실하다 하겠습니다.<sup>17)</sup> 평화는 혼자서 만들 수 있는 것이 아닙니다. 평화는 더불어 만드는 것입니다. 더불어 만드는데 있어 네트워크는 필수적입니다.

무엇 보다 평화 담론의 역내 네트워크가 구축되어야 할 것입니다. 여기서 강조 되어야 할 것은 아이디어의 네트워크 (network of ideas) 입니다. 동북아의 평화 유지, 만들기, 그리고 구축과 관련된 정책 아이디어들이 공유 될 수 있는 네트워크가 모색되어야 할 것입니다. 아이디어의 네트워크는 평화 전문가들의 네트워크를 전체로 합니다. 평화를 연구하는 학자, 그리고 그와 관련된 정책을 입안하는 정부 관리, 그리고 이를 국민들에게 널리 알리는 언론인들 간에 밀도 있는 인적 네트워크가 구축 될 때 이 지역의 평화 가능성은 높아진다고 할 수 있습니다. 우리들 학술용어로는 이를 지식 또는 인식 공동체 (epistemic

15) Michael W. Doyle, *Ways of Peace and Ways of War* (New York : Norton, 1997), ch.8.

16) Emanuel Adler and Michael Barnett, *Security Communities* (New York : Cambridge University Press, 1998).

17) 하여선, 김상배 편, *21세기 세계정치의 변환 : 네트워크 지식국가* (서울 : 을유문화사, 2006) 참조요.

community)라고도 합니다. 아이디어와 인적 네트워크를 통해 평화의 인식 공동체가 구축 될 때 보다 건설적인 평화의 대안들이 창출 될 수 있을 것입니다.

아이디어와 인적 네트워크만으로는 안정된 역내 평화를 가져오기 어렵습니다. 새롭게 제시된 평화의 대안들은 실질적 정책으로 전환되어야 합니다. 그러기 위해서는 역내 국가들 간에 다양한 정책 네트워크(policy networks)가 제도화되어야 합니다. 이와 관련 가장 바람직한 것은 동북아 6개국 정상회담의 제도화, 정례화라 할 수 있습니다. 그리고 정상회담을 지원하기 위해 6자 외무장관회담 등 다양한 수준의 6자 회동을 가동 시킬 수 있을 것입니다. 이러한 제도화된 정책 네트워크야말로 동북아의 평화 정책에 결정적 공헌을 할 수 있다고 봅니다.

이와 관련, 2007년 6월 22~23일 제주 해비치 호텔에서 “동북아의 평화와 번영-유럽경험의 탐색”이라는 주제 하에 개최되었던 제 4회 제주 평화 포럼은 그 의의가 크다 하겠습니다. 제주평화포럼에 참석한 유럽과 동북아의 저명한 안보 전문가들은 유럽에 냉전의 종식을 가져오고 안보 공동체의 구축을 가능케 했던 ‘헬싱키 프로세스’가 이 지역에서도 재현되어야 한다는데 의견을 같이하면서 그에 상응하는 ‘제주 프로세스’의 출범을 제안한 바 있습니다. 왜냐하면 군사 동맹을 중심으로 한 현실주의 처방만으로는 북핵 문제나 첨예하게 전개되고 있는 역내 군비경쟁 등 동북아의 안보 딜레마를 극복 할 수 없기 때문에 더 이상 역내 다자안보 협력을 미루어서는 안 된다는 것입니다. ‘평화의 섬’, 제주에서 동북아의 평화와 안정을 토의하고 대안을 모색하는 ‘제주 프로세스’가 활성화되기를 기대 해 봅니다.<sup>18)</sup>

그러나 평화는 지도자나 관리, 그리고 학자들만의 전유물이 아닙니다. 평화는 우리 모두의 것입니다. 우리 모두가 ‘전쟁의 문화’를 배격하고 ‘평화의 문화’를 공유 할 때 영구 평화가 가능한 것입니다. ‘평화의 문화’를 확산시키기 위해서는 체계적인 평화 운동이 전개되어야 합니다. 그러기

18) 문정인, “‘제주프로세스’로 동북아의 평화를”, 『중앙 선데이』 2007년 6월 24일, 27면.

위해서는 역내 평화운동기관들 간에 긴밀한 네트워크가 구축되어 공동의 아젠다와 평화확산의 전략이 공유 되어야 할 것입니다.

이와 같이 역내 평화를 위한 아이디어와 사람의 네트워크, 정책 네트워크, 그리고 평화 운동의 네트워크가 구축 될 때 동북아의 안정되고도 지속적인 평화는 가능해 질 것입니다. 그러나 여기서 한 가지 유념해야 할 점은 네트워크이라는 그물망은 그 연결점, 즉 그물코 (network nod) 없이는 그 기능을 효과적으로 발휘할 수 없다는 것입니다. “평화의 섬” 제주의 중요성은 바로 여기에 있는 것입니다. 제주가 동북아 평화 네트워크를 구축하는데 있어 그물코 또는 전략적 거점으로서의 역할을 해야 한다는 점은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것입니다.

거듭 강조하거니와 동북아의 평화와 안정을 위해 현 시점에 필요한 것은 현실주의 안보전략에의 안주가 아닙니다. 국제체제의 무정부상태, 적자생존, 그리고 일국생존주의의 논리를 기본 전제로 삼는 현실주의적 접근에 집착 할 때 동북아는 안보 딜레마로부터 영원히 벗어 날 수 없을 것입니다. 평화의 유지라는 단선적 사고에서 벗어나 평화를 만들고 평화를 구조화 할 때 동북아의 밝은 미래가 담보 될 수 있는 것입니다. 그러기 위해서 평화의 네트워크 구축은 매우 절실하다 하겠습니다. 그리고 그 중심에 ‘평화의 섬, 제주’가 있어야 할 것입니다.

<Abstract>

## Regional Order in Northeast Asia and Network for Peace-Building

Chung-in Moon

Northeast Asia is at the cross-road of grand transformation. Although the United States still remains a hegemonic leader in the region assuring peace and stability, China's rise and Japan's transformation into a normal state cloud the future of regional order based on American leadership. Along with this structural transformation of security landscape, the North Korean nuclear quagmire, precarious cross-strait relations, unresolved territorial disputes, and recent clashes of parochial nationalism cloud the future of regional order and stability in Northeast Asia. In order to promote peace, while suppressing conflict potential, it seems essential for countries and people in the region to form effective and sustainable networks for peace-making and peace-building. Jeju as an island of world peace should play a more active role in shaping and strengthening networks of ideas, policy, and movements on regional peace.