

태평양 도서국가의 국제관계

- 국제환경의 변화와 국제기구를 통한 자구노력을 중심으로 -

김진호

(제주대 정치외교학과 교수)

目次

I. 문제의 제기	IV. 태평양 도서국가의 국제관계
II. 태평양 도서국가의 출현	V. 태평양 도서국가의 외교전략
III. 태평양 도서국가의 딜레마	VI. 끝맺으며

I. 문제의 제기

태평양 도서국가들이 국제관계에서 어떤 의미를 갖고있는 실체인가를 보면 다음과 같다. 첫 번째로 태평양 도서국가 대부분이 태평양전쟁의 전쟁터가 되었다는 사실은 한반도를 놓고 주변 열강들의 각축장이 되었다는 역사적 일관계로서 그 사실을 직시하는 것이 태평양 도서국과의 우호협력증진의 전제이다. 두 번째로 이 지역은 호주와 뉴질랜드에서의 자원을 공급받는 지역으로서 종속적인 지역경제체제를 이루고 있으며 이러한 한계를 극복하려는 노력을 경주하고 있다. 그리고 海路(sealane)상의 기착지이다. 세 번째로 유엔에서 10표의 무게를 가진 지역이기 때문에 태평양 도서국은 국제사회에서 여론의 환기능력을 가진 정치적 실체로서 이들의 외교정책이 국제정치무대에 영향을 미친다는 인식을 가지고 실리적인 선린외교가 필요한 지역이다.

따라서 본 논문에서는 이러한 인식을 바탕으로 이 지역의 국제관계를 조망하면서 도서국가의 생존전략을 고찰하는데, 그 중에서도 이들이 정치적 실체로서 인정받기까지의 국제기구에 적극적으로 참가하여 이를 적절하게 활용하여 국익을 극대화시킨 원동력에 중점을 두려고 한다.

II. 태평양 도서국가의 출현

1. 地誌的 特性

태평양 도서국¹⁾이란 일반적으로 태평양의 중부와 서부 및 남태평양에 있는 국가를 지칭하며 이 지역 섬의 수는 약 1만여개에 달하고 각 도서국은 인종, 언어, 습관을 달리하고 있다. 태평양의 도서지역은 통상 미크로네시아, 멜라네시아, 폴리네시아로 나누어 볼 수 있다. 미크로네시아는 거의 적도 이북으로 日附變更線(180도의 경선을 중심으로하여 설정한 선. 이 선을 동쪽으로하여 넘으면 같은 날짜를 되풀이하고 서쪽으로 향하면 하루가 빨라짐) 이서의 태평양제도를 지칭하고, 멜라네시아는 적도 이남인 일부변경선 이서의 도서를 지칭한다. 폴리네시아는 주로 적도이남·일부변경선 이동의 도서인데, 하와이를 제외한 대부분의 도서국가들은 남태평양에 산재하고 있다(그림-1 참조).

태평양 도서지역의 육지면적은 뉴기니 본도를 제외하면 불과 18만 평방킬로로서 역내 인구도 파푸아뉴기니의 약 400만명과 피지의 약 70만명을 제외하면, 보통 40만명 이하(1만명 이하의 나라도 있음)로서 최소국가(ministate)의 집합체이다. 이와는 달리 200해리 배타적 경제수역의 면적으로 볼 경우에 전체 태평양 도서지역은 약 2900만 평방킬로에 달하여, 협소한 육지면적과는 대조적으로, 광대한 해양을 재산으로 갖고 있는 해양대국이다.

다음은 태평양 도서국의 지질학적 특징이다. 태평양도서는 지질학적으로는 3종류의 도서로 분류된다. 파푸아뉴기니와 솔로몬제도로 구성된 멜라네시아지역의 도서는 陸島(오랜 암석을 기반으로 한 대륙의 일부)라고 호칭되는 육지면적은 비교적 큰 것이 많다. 파푸아뉴기니의 금강과 뉴칼레도니아의 니켈 등 이 지역은 자원의 혜택을 받고 있다. 이에 대해서 미크로네시아에서 폴리네시아에는 화산도·융기산호초도(隆起珊瑚礁島) 혹은 환초도(環礁島)라고 하는 해양도이다. 하와이, 서사모아, 쿡 제도, 佛領 폴리네시아는 화산도가 대부분이다.

1) 태평양도서국가(Pacific Islands)란 태평양 섬들의 지리학적인 구분이다. 여기에는 멜라네시아·미크로네시아·폴리네시아가 여기에 속하며 관행상 오스트레일리아 대륙은 제외된다. 이 도서군의 총육지면적은 130만 킬로미터이고 이 중 90%는 뉴질랜드와 뉴기니가 차지한다. 오스트레일리아 북쪽·동쪽 및 적도 남쪽에는 뉴기니 섬, 비스마르크·솔로몬·바누아투·뉴칼레도니아·피지군도로 이루어진 멜라네시아(그리스어로 '검은 섬')가 있다. 적도 북쪽 필리핀 군도 동쪽에는 팔라우, 괌, 北마리아나제도, 미크로네시아연방, 마셜제도, 키리바시로 이루어진 미크로네시아가 있다. 이곳은, 섬들과 환초가 비교적 작기 때문에 미크로네시아로 불리운다. 태평양 동쪽에는 '많은'(폴리) 섬들로 이루어진 폴리네시아가 있다. 이 지역은 크게 북쪽의 하와이 섬들과 남서쪽 뉴질랜드, 멀리 동쪽에 이스터 섬이 커다란 3각형 모양을 이룬다. 이외에도 투발루, 윌리스푸투나, 토켈라우, 서사모아, 아메리칸 사모아, 통가, 니우에, 쿡제도, 및 프랑스령 폴리네시아(소시에테, 투아모투, 마르키즈 제도포함)가 이에 속한다.

태평양 도서지역은 거의 北回歸線과 南回歸線으로 거의 열대에 속해서 남동과 북동의 양 무역풍이 가져다 준 대량의 강우량에 의해 고온다습하다. 화산도는 열대성 농작물인 코코넛과 카사파 등이 풍부하다. 멜라네시아에서 폴리네시아에 걸친 섬들에서는 이런 따위의 산물이 주력품목이 되어있는 경우가 많다. 미크로네시아나 폴리네시아에 산재하는 산호초섬에서는 산호의 채적으로 이룬 지질은 지미(地味)빈약으로 山地部를 형성 못하여 강수량이 많지 않다. 광물자원은 도서에 편재하고 있으나, 대부분 섬은 해양자원에 의존하고 있다. 산호초가 부속되는 섬과 양은 적지만 어류가 많고, 자급자족에는 충분하지만 대규모 어업에는 적합치 않다. 한편, 중부 태평양 일대를 중심으로 고도회유어종으로서 알려진 다랑어와 가다랭이가 커다란 어업자원을 형성하고 있다. 地誌的 개관에서 처럼 태평양 도서국은 GNP란 가치척도를 전제로 하면 세계의 중심에서는 변경에 있으면서도 아프리카나 남아시아 지역에서 목격되는 것처럼 기아상태는 거의 볼 수 없고 자급자족형 경제와 시장경제의 혼합을 이루고 있다.

2. 국제정치무대로의 등장

태평양 도서지역이 세계사로 등장하게 된 것은 16세기에 개시되었던 대항해시대이며 이와 동시에 백안의 동지역으로의 도래²⁾에 의해서 이다. 그 시작은 포르투갈과 스페인인. 17세기에 들어가자 네덜란드, 18세기에는 프랑스와 영국이 "미지의 발견"을 위하여 경쟁하면서 탐험대를 파견했다. 마젤란(*F. Magellan*), 쿡(*J. Cook*), 페루스(*La Perouse*), 발보아(*Vasco de Balboa*)등 탐험가의 이름이 지금도 도서국의 지명으로서 무수히 사용되고 있는 것은 이 기간의 사정을 말해 주고 있다.

서구열강에 의한 태평양도서의 식민지화는 거의 19세기 후에 집중되었고, 영토적 야심의 대상으로서 태평양 도서지역은 문자 그대로 하나의 섬도 남기지 않고 식민지화 되었다. 제1차 세계대전 직전의 식민지 분할 상황을 보면 그야말로 '나누어먹기'식이었다. 괌과 동사모아는 미국령, 미크로네시아지역과 서사모아 그리고 파푸아뉴기니의 일부는 독일령, 폴리네시아와 뉴질랜드니아는 프랑스령, 기타의 도서지역은 영국령이었다³⁾.

2) 서구열강의 관심은 상업상의 기착지의 확보였는데, 19세기에는 일관되게 '중국으로 가는 길'을 확보하기 위한 해군기지 및 중간 기착지에 있었다. 이에 대해서는 피에르 르누벵(저), 동아시아외교사, (서울: 서문당, 1988), pp. 167-173.

3) 1520~21년 포르투갈의 탐험가 페르난두 마젤란이 유럽인으로는 처음으로 태평양의 섬들을 탐험하였다. 그후 16~18세기에 스페인, 네덜란드, 영국인들이 탐험하였고, 18세기 중반의 제임스 쿡 선장이 가장 잘 알려져 있다. 18, 19세기에 많은 섬들에서 유럽의 선교단과 무역상들이 정착하게 되었고 19세기 후반에는 유럽의 주요 세력들이 태평양 전역에 걸쳐 식민지를 건설하였다. 독일은 미크로네시아에서 우세하였고, 영국은 멜라네시아 일부 지역과 뉴질랜드를 포함한 폴리네시아에서 세력을 구축하였

게다가 일본의 도서지역으로의 등장⁴⁾은 1914년 제1차 대전에서의 참전을 통해서이다. 독일에 선전포고한 일본은 독일령 미크로네시아전역을 무혈점령하였고 1919년 국제연맹의 발족에 따라서 1920년 이후는 국제연맹의 위임통치지역으로서 1945년까지 “南洋群島”라는 명칭으로 미국령 괌을 제외한 적도 이북의 미크로네시아전역을 지배했다. 미크로네시아 및 멜라네시아의 도서지역은 태평양전쟁중에 일본군과 연합군의 사이에서 격전지이다. 미크로네시아의 사이판 등의 지명은 그들이 말하는 옥쇄(玉碎)의 섬 또는 비극의 섬인 동시에 이 지역의 사람들에게 많은 희생을 야기시켰다.

제2차 대전후의 태평양 도서지역의 지배체제는 1945년의 알타회담에 의해 결정되어 서사모아는 뉴질랜드의 신탁통치령, 나우르는 호주와 영국 및 뉴질랜드의 공동신탁통치령, 파푸아뉴기니는 미국의 신탁통치령으로 되었다. 태평양 도서국의 독립은 1962년에 신탁통치지역이었던 서사모아의 독립이 처음이다. 1960년~1970년대에는 태평양 도서지역의 독립의 시대였고 국제정치무대⁵⁾로 등장하게 되었다.

이처럼 태평양의 전통적 구도에 변화의 조짐이 나타나기 시작한 것은 1970년대 부터이다. 해양지역에 등장한 독립국가들은 지역협의·협력기구로서의 남태평양포럼(South Pacific Forum, 이하 SPF로 지칭)을 결성하고, 자기들의 존재를 국제사회에 어필하기 위해서 상호단결을 강화해 나갔다. 그래서 이들 도서국의 동향에 선진제국이 반응할 수밖에 없는 상황을 맞이하게 된 것이 1980년대이다. SPF는 태평양 비핵지대조약의 체결(1986년), 태평양에서의 유자망어법의 금지선언, 역내 입어료의 일괄지불 요구, 전환경계수역 200해리시대를 배경으로 해양내셔널리즘의 논리를 선진제국에 대하여 강력하게 요구해 나갔다. 이러한 행동은 지금까지 無主空山으로 자기 멋대로 움직여 왔던 강대국의 해양인식을 바꾸어놓는데 상당한 영향을 주었다.

이에 대한 반응으로 구소련은 1985년에 키리바티와 계속해서 1986년에 바누아투와 어업협정을 체결⁶⁾하였고 상업패스로서는 고액의 입어료를 지불하면서 역내 진출권을 확보하고, 피지나 통카에도 경제협력을 신청하는 등 도서제국으로의 접근을 시도하게 되었다. 서방측의 바다를 자처하던 선진제국은 이러한 구소련의 움직임에 민감하게 반응하였고 태

으며 프랑스는 타히티와 부근의 섬들을 합병하면서 프랑스령 폴리네시아를 형성하였다. 1898년 미국은 하와이 섬들을 합병했고 1899년 스페인-미국전쟁에서 승리한 뒤 괌을 획득하였다. 스페인은 미국과의 전쟁에서 패한 뒤 신탁통치령이 될 예정이었던 마셜제도, 케롤라인 제도, 팔라우 등을 독일에게 매각하였다.

4) 渡辺昭夫, *アジア・太平洋の國際關係と日本*(東京: 東京大出版部, 1992), pp. 175-186.

5) Robin Cohen, "An Academic Perspective", Colin Clarke and Tony Payne(ed.), *Politics, Security and Development in Small States* (London: Allen & Unwin, 1987), pp. 203-210.

6) Sheila Harden(ed.), *Small is Dangerous* (New York: St. Martin's Press, 1985), pp. 40-41, 44-48.

평양상의 '쿠바'를 출현시켜서는 안된다는 위기감⁷⁾을 갖게 되었다.

도서국들이 이러한 국제적 반응을 슬기롭게 이용해 나가자 미국은 전략의 요충지로서 태평양을 재인식하게 되었다. 그리고 일본은 1979년 오히라 수상(大平正芳) 수상이 환상(環狀)제국의 경제적 연대를 구축하려고 '환태평양구상'을 제창하였다. 이에 뒤질세라 레이건정권의 술츠국무장관도 도서제국을 포함하는 '퍼시픽 커뮤니티'의 실현을 언급하기도 하였다. 그 때문에 갑자기 전략적 가치로서 부각되면서 대부분의 도서국들은 국제관심을 불러일으키면서 구식민지국이외의 국가와 국제기구에서의 경제원조가 급증되었다. 어쩌면 1980년대는 세계사가 시작된 이래 처음으로 태평양의 도서지역이 정치주체로서 명확히 국제사회에 인지된 시대일 것이다.

그런데 1990년대 들면서 선진국의 도서지역으로의 관심은 회박해져 갔다. 그 이유는 말할 나위없이 소련붕괴에 의한 냉전구조의 종말이었다. 태평양에서 당면한 위기감이 사라졌기 때문에 적극적으로 관여할 대의명분 또한 없어지게 되었다. 이와 관련하여 아시아-태평양시대의 핵심조직으로서 주목을 집중시킨 APEC(아시아-태평양경제협력)의 활동이나 논의를 보더라도, 도서국 대부분에 대해서는 관심을 두고있지 않고있는 것은 그런 것들을 의미하고 있다. 이런 맥락에서 국제사회의 섬들에 대한 관심은 1970년대 이전으로 역류해 버린 감이 있다. 그렇다고 해서, 도서국 자신이 안고 있는 여러 문제가 이와 동시에 소멸되어 버린 것은 물론 아니다. 여기에 강대국의 의도에 따라서 농락되어 온 도서국의 비애가 있다.

Ⅲ. 태평양 도서국가의 딜레마

세계은행은 이 지역에 경제발전의 조짐이 안보이는 것은 국가구조의 비공고화에 더불어 국토의 협소 및 확산성, 시장의 소규모성, 국제시장과의 단절⁸⁾ 등 절대적인 자연조건의 불리성을 갖고 있기 때문이라는 것이다. 또한 어업, 관광, 열대과수, 작물의 자원활용은 비교적 용이하지만 이를 위한 인프라의 구비가 불충분하다는 것이다. 이러한 심층적인 요인을 살펴보면 아래와 같다.

1. 지금도 계속되는 植民地主義

미·소 냉전구조의 붕괴 이후에 국제적 관심밖에 있었던 태평양도서지역이 佛領 폴리네

7) 小林 泉, 太平洋島嶼諸國論 (東京: 東信堂, 1996), pp. 22-35.

8) Paul Sutton, "Political Aspects", Colin Clarke & Tony Payne(ed.), *Ibid.*, pp. 3-20.

시아에서의 프랑스에 의한 핵실험 재개로 인하여 점점 태평양의 섬들이 마스크를 타게 되었다. 남태평양이라면 지금도 평화스런 낙원적 이미지가 강하다. 이와 같은 생각에 정면으로 배치되는 상황이 이 곳에서 벌어지고 있는 것이다.

오늘날 유엔에서의 핵실험정지 결의의 채택, ASEAN(동남아시아연합)의 비핵지대선언, 영·미·불에 의한 남태평양 비핵지대조약에의 서명의향 표명 등 조만간 타결을 목표로 핵실험전면금지조약에의 진전을 불러 일으키는 일련의 움직임이 보인다. 그런데 영국 대처 수상의 프랑스 핵실험정책의 지지나 유엔결의에 대한 미국과 러시아의 기권, 또한 인도의 핵개발 의혹 등도 재부상되면서 핵전면금지의 방향에도 여러 기류가 돌고 있는 것이 현실이다. 핵실험은 프랑스와 중국에 의해서 국제무대에서 문제아닌 문제로 부각되고 있다.

세계의 태반이 '미소냉전 종결후의 핵억지력의 시비', '핵확산방지조약을 둘러싼 국제법상의 문제', '지구환경에의 영향'이라고 한 관점에서만 보는 강대국 위주의 편중된 핵논의이다. 이처럼 법적 정당성이나 핵의 필요성을 주장해도, 불령 폴리네시아에서의 핵실험은 프랑스가 식민지주의를 의연히 계속하여 왔다는 증거밖에 안된다. 다시 말해서 핵실험의 전제가 본국내에서가 아니고 폴리네시아에서라는 발상은 식민지 지배라는 것이다. 따라서 이 지역의 사람들이 핵이전에 이러한 대국주의의 예고이즘을 제일의 문제로 인식⁹⁾하고 있는 것은 이런 점에 기인한다. 결국 이러한 핵실험문제는 프랑스만이 아니고 다른 강대국과 도서국간에는 식민지주의적인 감각이 여전히 잔존하고 있다는 사실이다.

2. 상황이 서로 다른 도서국가

이 지역에 존재한 정치주체는 12개의 도서국과 10개의 자치지역이다¹⁰⁾. 이것들을 일괄해서 도서제국으로 총칭하는데, 각국이 그 나라 독자의 특징을 겸비하고 있다. 예컨대 파푸아뉴기니아는 면적으로서는 한국의 4배(전역내 도서면적의 84%), 인구 40만명(전도서

9) 이 지역의 주민들 스스로 '非核化運動'을 벌이고 있는데 여기에는 호주와 뉴질랜드도 적극적으로 동참하고 있는 실정이다. 이를 위한 결집체로서 남태평양비핵지대조약(South Pacific Nuclear Free Zone Treaty, SPNZET)가 있다.

10) 독립국가들의 구성을 보면 피지·파푸아 뉴기니·통가·투발루·서사모아 등은 입헌군주국이고, 키리바시·나우루·바누아투 등은 공화국이며, 솔로몬제도도 유일한 의회국가이다. 독립되지 않은 섬으로는 미국령에 속하는 아메리칸 사모아·팜·존스톤·미드웨이·웨이크 섬 등과 뉴질랜드 령으로 자치정부를 가진 쿡제도·니우에·토켈라우 등이 있고, 호주의 통치를 받는 노퍽·로드하우·토러스해협제도 등이 있다. 프랑스의 해외령으로는 폴리네시아·누벨칼레도니아·윌리스푸투나 등이 있고, 영국령의 핏케언 섬이 있다. 이외에도 하와이는 미국의 주이고, 이스터 섬은 칠레 령이다. 팔라우·미크로네시아 연방·마셜제도·북마리아나제도 등은 유엔의 '태평양제도 신탁통치지역'으로서 미국의 위임통치를 받았다. 그러나 1986년에 모든 지역에서의 신탁통치가 해제되었고 미국과의 여러 정치적 협의하에 완전한 자치정부를 구성하였다. 그러나 북마리아나제도는 미연방으로 남았다.

인구의 63%)으로서 미개발이라고 하지만 銅·석유·산림 등의 풍부한 자원대국이다. 역내 최대의 개발국가 피지공화국¹¹⁾은 인구 78만명으로 피지사람과 이민민족인 인도인으로 2분되고 있다. 그 때문에 토지를 기반으로 한 피지사람과 인도사람에 의한 생산구조의 2중성이 주요인이 되어 항상 인종대립을 초래하는 사회구조를 구성하고 있다.

바누아투 공화국은 역내에서 유일하게 영·불의 공동통치하에서 독립했기 때문에 국민들이 영국과 프랑스의 언어교육에 의한 2개의 문화권을 구성하여 국내정치의 대립구조를 형성하고 있다. 서구인의 태평양 진출이전에 국가형성이 되어있던 동카왕국은 왕족과 귀족을 중심으로 한 전통사회였지만, 근년 민주화를 요구하는 국민의 소리가 높아져 국가의 통치기구가 흔들리기 시작하고 있다. 면적 21평방킬로의 크기의 섬 하나로만 이루어진 나우르공화국은 식민지시대부터 100년간 굴착해 온 인광석의 수출로 1980년대는 2만불을 초과하는 고소득을 과시하였으나, 1990년대 들어서는 5000불 전후로 급락하여 자원도 앞으로 수년내에 고갈될 운명에 있다. 동서남북 모든 것의 4반구로 국토가 분산된 나우르공화국은 육지면적이 720평방킬로 불과하지만 200해리 경제수역은 355만 평방킬로의 거대한 면적을 과시하고 있다.

지금 이 지역의 나라들의 태반이 종주국 혹은 주변 선진국의 원조에 많은 의존을 하고 있다. 당면한 지역과제라곤 국가경제의 자립에 있고, 이것이 도서국 정부는 물론 관계 선진국으로서의 최대 관심사라 말할 것이다. 그런 자립안되는 독립국가가 왜 출현했는가. 그 원인은 어디에 있는 것인가. 이러한 나라들의 구조는 국가형성과정으로 거슬러 올라가므로써 밝혀지는 것이다.

역내 12개의 독립국내 9개국이 호주와 뉴질랜드를 포함하는 영국계로부터 식민지독립이었다. 그렇다고해서 독립전쟁 혹은 격한 독립운동이라는 종주국과의 긴 싸움의 과정이 있었다는 의미는 아니다. 그것은 영국의 태평양에서의 철수정책에 기인한다. 즉, 해외영토의 보유가 비난의 대상도 되는 시대를 맞게 되면서 이에따른 식민지 유지경비를 줄이기 위해서 섬들을 독립시켰기 때문이다. 영불 공동통치였던 바누아투에서는 프랑스가 독립에 반대했으나 주민의 저항은 없었고 영국에 의한 프랑스 정부의 설득에 의하여 독립이 가능해졌다. 그러나 근대국가형태의 정부를 조직되는 사회구조는 없었고, 근본적으로 구식민지 정부의 정치제도를 그대로 접목시키는 방식이 수립되었다. 그래서 종주국이 인재와 자금 면에서 전면적 지원을 보내야만 하는 이유가 여기에 있었다. 남은 3개국은 미국을 보호국으로 하는 유엔신탁통치하에서의 독립이었다. 이들 마이크로네시아 각국은 미국의 군사권익

11) M. Sofer, "Uneven Regional Development and Internal Labor Migration in Fiji", L. Briguglio and J. Kaminarides(ed.), Islands and Small States, *World Development*, Vol. 21, NO. 2, pp. 301-205.

을 잔류시키는 대신에 15년간의 재정원조를 받는 자유연합협정을 체결하여 미국과의 관계를 지속시키면서 도서국이 주권을 가지고 있다.¹²⁾

이와 같이 어느 정부도 구종주국의 지원없이 존재치 않는 구조에서의 출발하였다. 그 때문에 종주국의 영향이 이들의 방향성을 규정하고, 그것이 오늘날까지 발목을 잡힌 상태로 자립을 위해서 여러 고민을 안고 있는 것이다. 뉴칼레도니아나 불령 폴리네시아에 이르러서는 프랑스의 지속적인 식민지주의 때문에 지금까지도 독립의 전망이 서 있지 않다. 이러한 독립의 열망과는 달리 태평양의 도서지역에는 생존은 위협받을 만한 절대빈곤이 존재하고 있지 않다. 파푸아뉴기니와 같은 큰 섬도, 기리바티와 같은 작은 섬도, 그 나름대로 서브시스템에 의한 자기완결적인 생산형태의 밑에서 사람들의 생활이 성립되었다. 이것은 '빈곤하기 보다 아마도 원초적 풍요로움이 있는 사회'라는 것이다¹³⁾. 그러한 섬들에 설치한 행정조직은 전통사회와는 이질적인 존재였기 때문에 주민과 정부와의 필연적 상호관계를 조성하는데 이르지 못하였다.

결국 원조를 전제로 한 도서국의 정부체제는 구종주국이 창출한 것이라고 할 수도 있고, 서브시스템에 의한 풍요로운 국민과 현금이 없는 빈약한 정부라는 구조적 모순이 도서국에 공통된 현실인 것이다. 국민 1인당 GDP(국내총생산) 수치가 낮아서 도서국을 빈곤국으로 보는 것도 문제가 있으며, 더구나 정부의 의존 구조의 원인을 그들의 능력이나 노력 부족의 탓으로만 돌리는 것은 무리이다.

세계은행은 1980년대의 개도국개발을 검토한 1993년의 보고서 중에서 '태평양의 패러독스'로 표현하고, 오세아니아의 도서국은 1인당 개발원조액이 월등히 많은 지역임에도 불구하고 의연히 정체의 상태에서 발전의 조짐이 보이지 않는다고 지적되고 있다.¹⁴⁾ 그러나 기술한 바와 같은 섬들의 전통적 사회구조와 국가형성경위를 이해하여 보면 경제자립의 달성을 최우선으로 한 지금까지의 선진국원조나 국제협력을 지금 또 한번 도서국의 실태에 적합한 협력방법으로 재구축할 필요가 있다.

3. 단결을 위한 몸부림

이처럼 독립국으로서의 개별성이 매우 뚜렷하여 결코 일원화시킬 수 없는 지역인 것이

12) 이러한 요소는 도서국민의 복지를 염두에 둔 정치발전을 어렵게 만들고 있다. P. Streeten, "The Special Problems of Small Countries", L. Briguglio and J. Kaminarides(ed.), *ibid.*, pp. 197-201; W. M. Sutherland, "Fiji", C. Clarke and T. Payne(ed.), *ibid.*, pp. 113-123.

13) J. Ravenhil(ed.), *No Longer An American Lake ? : Alliance Problems in the South Pacific* (Institute of International Studies, Univ. of Cali., Berkeley, 1989), pp. 28, 118, 129, 218.

14) Gaiko Forum, *自立 志太平洋島嶼國*, No. 90 (1996 March), pp.13-14에서 재인용.

다. 그러나 각국이 근대국가의 건설에 즈음하여 직면한 고민이나 과제가 많은 점에서 공통의 고민을 안고있다. 이것이 SPF에 의한 지역연대의 기반이 되었다. 그 이유는 식민지에서 독립국으로 이행과정에서 유사한 국가형성과정을 거쳤기 때문이다. 그것을 뒤집어서 말하면 구종주국의 존재가 현재의 고민과 그 원인을 제공하고 있다는 것으로써 아직도 식민주의의 잔존을 갖고 있다는 것이다. 이를 타파하기 위해서 도서국들은 아래와 같은 노력을 보이고 있다.

1) 태평양도서국의 동일성 : '퍼시픽 웨이'(pacific way)의 제창

정치적 독립을 달성한 도서국에게 직면한 곤란이란 경제적 자립의 달성이지만, 태평양 도서지역의 정치지도자는 자립에 대한 어려움을 충분히 인식하고 있었다. 거기서 역내 도서국이 동일성을 확립하기 위하여 외부적으로 역내의 단결을 높이는 동시에 국가건설을 향한 국민의식을 함양한다는 것이 급선무¹⁵⁾라는 것이다.

이러한 목적하에서, 역내 정치지도자가 새 방침을 내세우는 슬로건이 "퍼시픽 웨이"이다. 이 말은, 독립을 달성하고 유엔에 가맹한 피지의 마라수상이 1970년 10월의 유엔총회에서 행한 연설에서 제창한 것으로 도서국은 각각 다양한 전통적 습관이나 문화를 육성하여 왔고 근대국가 건설에 몰두해 가는 과정에서 그러한 전통적인 관습이나 문화를 기반으로 한 생활양식과의 조화를 도모하는 것이 중요하다는 것이다.

2) 경제자립을 위한 지역기구의 창설

'퍼시픽 웨이'의 제창과 병행한 경제자립을 목적으로 획기적 역할을 수행해 온 조직은 1947년에 발족한 남태평양위원회(SPC)와 1971년에 발족한 남태평양제국수뇌회의(남태평양 포럼-SPF)의 2개이다. SPC는 호주와 뉴질랜드 및 구미식민지국의 참가동의를 얻어서 남태평양 식민지주민의 복지향상에 공헌하는 국제기구로 설립되었다. 식민지 독립이 잇달은 가운데 1974년에는 지역의 연대와 경제·사회·복지의 향상을 도모하기 위한 국제기구¹⁶⁾로 변모되어 오늘날에 이르고 있다.

SPF는 호주와 뉴질랜드 및 역내 독립도서국 그리고 자치지역만이 가맹자격을 인정하는 조직으로 발족하였다. SPC는 정치문제에 대한 토의를 자제한 데 비하여 SPF는 당초부터 정치토의가 주요의제로 삼으면서 역내 도서국의 이해조정과 남태평양지역 과 관련된 국제문제에 대하여 활발하게 토의하고, 국제사회에 대한 발언도 적극적으로 행하여 왔다.

15) *Ibid.*, pp. 20-35.

16) 국제기구의 발달과 소국의 협상력의 제고와 관련해서는, R. O. Keohane and J. S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown, 1977)를 참조.

1988년에 채택되고 익년 발효된 남태평양지역 비핵지대화조약(라로통카조약)은 그러한 정책성과의 일부이다.

3) 국제기구의 견제극복 : '태평양의 패러독스'

SPF가맹의 도서국은 국가건설 때문에 앞서 소개한 지역협력에 적극적으로 참가하여 선진국(일본, 호주, 뉴질랜드, 미국, 영국, 프랑스 등)이나 세계은행과 아시아개발은행 등의 원조를 얻는데 힘을 쏟았다. 그러면서도, 1993년 3월에 발표된 세계은행보고서 '태평양도 도서국경제: 효율적이고 지속가능한 경제성장을 위하여'에서는 '태평양의 패러독스'라는 표현을 사용하여 태평양 도서국이 직면한 문제를 엄중하게 지적하였다.

세계은행에 의하면, 1980년대를 통해서 태평양 도서국의 1인당 피원조액은 세계 제일임에도 불구하고 1인당 국민소득의 성장율은 거의 제로성장에 끝혀서 카리브해 도서국의 2.4% 그리고 인도양 도서국의 3.6%와 비교해 볼 때 패러독스라는 것이다. 세계은행의 결론은 원조가 공적부문에서의 비효율성과 도서국 자신이 보유한 자원의 지속가능한 이용·관리가 충분하게 이행되지 못한 것에 원인이 있다는 것이었다.

SPF의 가맹국이면서 동시에 도서국 최대의 원조국인 호주는 1994년 8월의 제 25회 SPF 브리스베인총회를 기회로 도서국 각국은 세계은행의 지적을 겸허히 수용하면서 지속적 성장을 실현하는 새로운 전략의 채택을 강력하게 호소하였다. SPF가맹 도서제국의 반응은 기본적으로 비판을 겸허히 받아들이면서도 총회에서는 과거의 부적절한 경제정책을 개정하고 재정운영으로의 규율의 도입이나 구조조정정책의 도입, 원조에 있어서도 보다 일층 효율적인 이용, 어업자원이나 임업자원의 지속가능한 관리·이용이라는 정책도입에 대한 합의가 이뤄졌다.

IV. 태평양지역의 국제관계

형성되어 가고 있는 태평양지역의 새로운 국제관계의 패턴의 특징을 역내관계 및 역외 제국과의 관계를 이분화하면 다음과 같다.

1. 역내관계

이 지역 국제관계의 현저한 특징은 지역협력기구의 지속성이다. 단명으로 끝난 카리브해 제국의 지역기구와 대비해보면 이런 점은 특별하게 보인다. 태평양의 지역기구가 이해

의 불일치를 갖고 있으면서도 지금까지 존속해 온 하나의 이유는 SPF와 SPC의 중복성을 허용하는 지역국가들의 유연성에 있는지도 모른다. 또한 미국과의 어업분쟁에서 수행한 포럼 어업기관의 역할이 나타나듯이, 역외 강대국과의 교섭에서 이해를 집약하여 성과를 이루어낸 바 있다.

SPC는 전술한 바와 같이 도서제국과 메트로폴리탄제국으로 구성되어 있으나, SPF는 역내국만의 기구이다. 양자의 사이에는 분명히 중복된 부분이 있다. 그러나, 일견 무리하다고 보는 중복성이 이 지역의 역내활동에 유연성을 갖게끔 해주고 있다. 도서국의 주도권에 있는 SPF와 메트로폴리탄제국의 주도하에 있는 SPC가 미묘한 발란스를 유지하면서 이 지역의 국제관계를 처리하고 있다. 토착 멤버의 수와 발언력이 증대되면서 SPF의 기능도 확대되어 왔으나, 기존의 SPC의 구도를 무너뜨리지는 않았다. 호주와 뉴질랜드는 한편으로는 미국과 프랑스와 함께 역외그룹에 속하고, 다른 한편으로는 신흥도서국과 더불어 역내그룹을 구성하는 이중성을 갖고 있다. 그 독특한 성격을 가진 이 '白人國'이 SPC와 SPF와의 교광적 역할을 연출하면서 전자로부터 후자로의 기능의 이행과정을 지금까지는 비교적 별탈없이 진행시키고 있다.

문제는 다음부터이다. 태평양 도서국의 지역기구가 변화하는 국제환경이나 새로운 회원국의 요구에 부응여부가 부각될 것이다. 역내협력의 지속성여부에 대한 하나의 도전은 멜라네시아 그룹속에서 보이는 결속의 강화이다. 그 이후 전개여하에 따라서 역내의 리더쉽 구조의 변화를 가져오게 되어 종래 피지가 수행해 온 영향력저하와 직결되게 될 것이다. 그렇지 않아도 국내 정정불안으로 초래된 피지의 지도력의 약화되면서 멜라네시아 국가의 역할이 상대적으로 확대되어 가는 형태이다.

호주와 뉴질랜드는 피지의 인종분쟁에서 발생한 정치대립이 비민주적인 방법으로 해결된 데 대해서 불만을 갖고 있는데, 뉴질랜드는 민주주의 운동이란 원칙문제와는 별도로 국내 마오리계 인구의 정치적 동향에 미칠 영향이란 관점에서 피지의 인종분쟁의 향방에 중대한 관심을 가지고 있다. 피지내부, 나아가서는 지역전체의 정치발전에 대해서 白人國이 행사할 수 있는 영향력은 분명히 감소되어 가는 추세이다. 파프아뉴기니아에 대한 호주의 전통적인 후견인으로서의 역할도 지금 전환기에 처해 있다. 파프아뉴기니아의 정치통합은 극히 뒤떨어져 있어 중앙정부의 통솔에 따르지 않는 움직임이 군대에서도 볼 수가 있어서, 그 진압을 위하여 호주에서의 군사원조를 요청했다는 보도가 있을 정도이다.¹⁷⁾

태평양 도서국의 지역기구 내부관계에 변화를 가져 올 또하나의 가능성은 마이크로네시아

17) K. D. Suter, "Papua New Guinea: from colony to country", *The World Today*, Vol. 37, No. 3(March 1981), pp. 110-116.

에서 참가(그림-1 참조)이다. 지리적으로 말하면, 거의 적도를 끼어서 북쪽의 마이크로네시아섬들이 남측의 폴리네시아와 맞물려 있다. 인구의 대부분이 마이크로네시아계에 이룬 키리바티공화국은 적도의 남북에 걸쳐 있다. 남태평양이란 적도 이남을 가리켜 사용하는 경우도 있어서 정치적 결합의 패턴으로서는 폴리네시아, 멜라네시아, 마이크로네시아의 모든 것을 포함한 것이 자연스러울 것이다. 문화적으로는 폴리네시아의 일부인 하와이는 적도의 북에 있다. 하와이를 1개 주로 갖고 있는 미국¹⁸⁾은 그런 의미에서 “南太平洋”에 깊이 관계되어 있다고 볼 수 있다. 실제로 하와이는 남태평양 전체에 관한 정보센타로서 중요한 위치를 점하고 있다.

미국의 신탁통치하에 있던 마이크로네시아 섬들은 최근에 점진적으로 정치적 자립에의 길을 밟기 시작했다. 역사적 지리적으로 미일 양국과의 관계가 깊은 마이크로네시아제국의 참가가 확대하는 것은 남태평양 지역기구의 성격에도 적지 않은 영향을 미친다고 생각된다.

2. 역외 관계

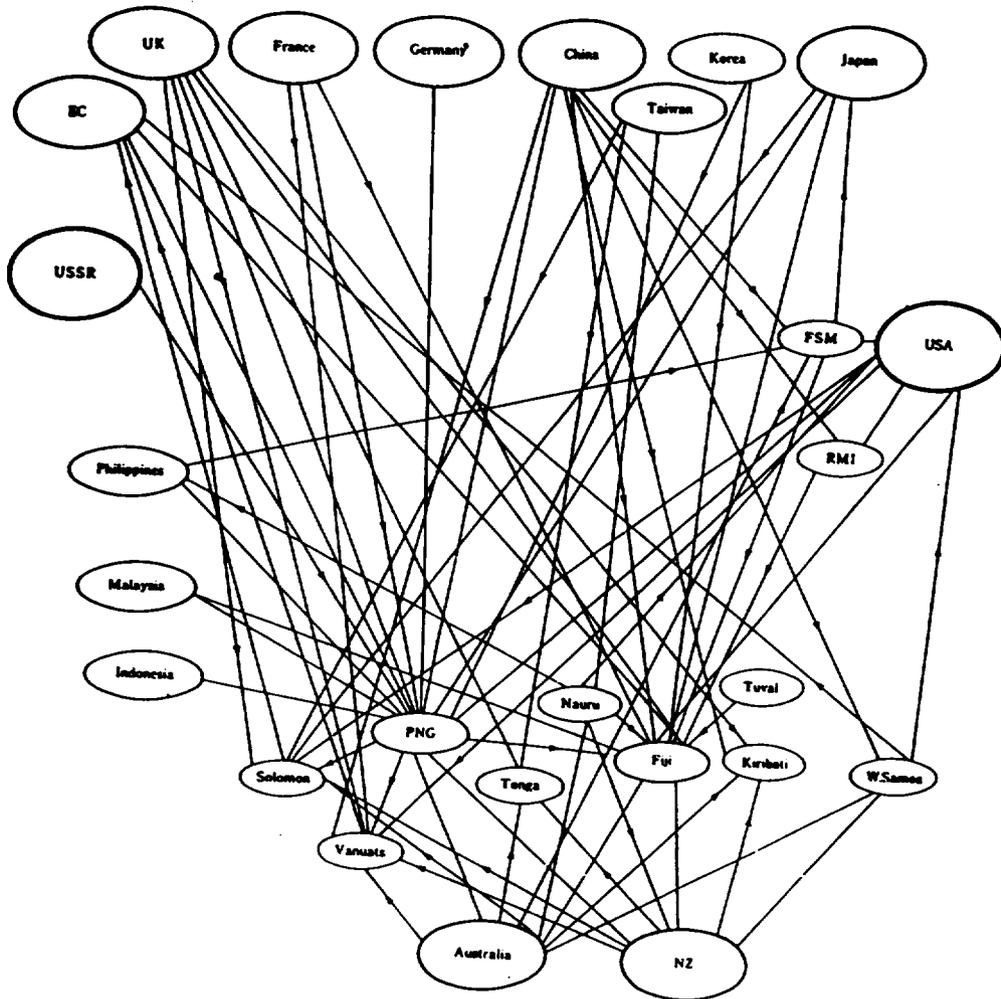
도서국이 독립의 외교주체로서 행동하기 시작한 것을 계기로 해서, 태평양 도서국과 그 외의 세계와의 관계는 지금까지 보다도 개방된 것이고, 역외 제국과의 관계가 다원화·다양화하기 시작했던 것이다.(그림-2 참조)

이와 같은 현상을 외부에서 들여다 보면, 종래 보호자적인 입장에서 태평양제도에 관심을 가져 온 ‘메트로폴리탄’제국(그 중에서도 그들 자신이 “도서국적” 성격을 갖고 있는 호주나 뉴질랜드)뿐만 아니라, 아시아-태평양지역의 발전에 이해관계를 갖는 여러 나라의 공통관심사로서 태평양 도서국의 복지문제를 생각해 볼 필요가 생기는 것이다. 그와 같은 관점에서 역외국가의 역할을 정리해보면 다음과 같다.

- (1) 도서국과의 관계를 진행시키는 이외에 크기의 여하를 불문하고 도서국의 독립성과 자립성을 존중.
- (2) 아시아-태평양지역의 역내의 일원으로서 도서국간의 지역협력을 지원.
- (3) 범세계적인 안전보장의 관점에서 태평양지역의 “평화와 안정”에 대한 관심.
- (4) 태평양 도서국에 대한 지금까지의 원조정책을 재검토하고 이 지역의 경제적 번영을 지원.
- (5) 도서제국의 사람들과의 직접적인 접촉을 증시하고 모든 레벨에 있어서의 인적 교류를 촉진.

18) 미국과 도서지역의 관계에 대해서는 S. Harden, *ibid.*, pp.148-172를 참조할 것.

〈 그림 - 2 〉 태평양 도서국가의 국제관계



〈출처〉 渡辺昭夫, アジア太平洋の国際關係と日本(東京 : 東京大學出版會, 1992) p.176에서
 재인용(1981년 10월 1일 현재).

이것의 요점은 평화롭고 안정된 지역, 특히 남태평양 지역에 새로운 긴장관계를 도입하는 것에는 찬성할 수 없다라는 것이다. 이 전후의 시기의 일반적 경향으로서 지적되는 “戰略的 考慮”를 중시한 경제원조정책의 테두리속에 남태평양 도서국정책도 변화하고 있는 것이다. 더욱이 “戰略的 援助”라는 말은 군사적 접근법의 도입을 의미하는 것이 아니고, 경제발전촉진을 위해서 원조를 통한 “평화롭고 안정된 지역”의 형성이라는 목표가 달성된다

는 사고방식을 내포하고 있었다. 즉 경제발전을 통해서 정치안정을 목표로 하는 것이다.¹⁹⁾

이처럼 독립성과 자립성의 존중을 강조하고 있는 것은 스스로의 강대국주의를 경계한다는 의미와 더불어 식민지적 통치형이든 정치적 급진주의에의 지원이란 형이든, 내발적 정치발전을 지원한다는 데에 있다. 미크로네시아제도에서 미국에 대한 정치적 자립화의 움직임에는 긍정적인 면이 있지만, 그 이면에는 뉴칼레도니아를 시작으로 해외영토에서의 프랑스의 정책을 비판하는 의미도 포함되어 있다. 피지의 구테타를 서구형 민주주의의 관점에서 우려를 표명한 호주나 뉴질랜드의 태도에는 도서국 사회에 뿌리내린 정치발전이 저해된다면 정치적 급진주의의 승리를 가져오게 될 것이라는 생각이 근저에 깔려있다.

V. 태평양 도서국가의 외교전략

애초 미니스테이트가 현대의 국제사회에서 독립된 주체로서 존립해가는 것을 가능케 하는 조건이란 무엇인가. 그 중에서도 태평양도서국은 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 첫째, 독립국가로서의 역사가 일천하고, 둘째로는 광대한 대양의 한 가운데에 위치하고 있기 때문에 문명이나 경제활동의 중심에서 격리되고 있다. 셋째로는 하나의 지역 시스템을 구성하고 있다. 태평양도서국이 최근에 차례로 독립을 달성하고 여러 불리한 조건, 특히 경제적 약점에도 불구하고, 그 독립국으로서의 지위를 유지하고 있는 이유를 주요관계국 사이의 상호관계의 메카니즘으로 보는 견해가 있다.

구소련의 남태평양으로의 침투가 다른 관계제국과의 남태평양문제에 대한 관심을 불러 일으켰다는 사실을 보아도, 위와같은 해석은 수긍할 수 있다. 그러나 강대국의 견제와 균형의 장치가 1970년대의 후반 구소련을 필두로 남태평양의 국제관계에서 작동하기 시작한 것은 무엇 때문인가. 여기에서 도서국의 주체적 조건, 예컨대 그들은 몸이 익힌 외교기술로서 정치적 경제적 목표를 달성하려는 요인에 주목할 필요가 있다.

1. 신해양 레짐의 형성

우선 신해양 레짐의 형성이 도서국에게 새로운 외교기술의 습득에 유리하게 작용했다는 사실을 지적해 둘 필요가 있다. 태평양도서국은 파푸아뉴기니아를 제외하면 협소한 육지밖에 갖고 있을 뿐이다. 많은 산호초로 되어 있어서 지하자원은 궁핍하다. 풍부한 니켈광

19) 渡辺昭夫, *ibid.*, pp. 180-190.

을 매장하고 있는 프랑스령 뉴칼레도니아나 금과 동의 광산을 보유한 파푸아뉴기니아는 예외이다. 나우르의 인광석은 어느사이 모조리 캐어 없어질 지경에 이르고 있는 실정이다. 토양도 농작에 적합치 않다. 종작에 적합한 풍토에 혜택을 받고있는 피지에서도, 인구규모가 적기 때문에 국내시장은 협소해서 스케일-메리트가 나오지 않는 속에서 해외시장과의 거리가 멀기 때문에 국제경쟁이 될 상품작품을 가질 수가 없다. 지역산업이 발달하기 어려운 것도 이러한 이유에서 이다.

이와같이 경제자립에는 분명히 불리한 조건을 안고 있는 것이 도서국가이다. 그렇지만 근년 해양 레짐의 변화에 의해서 생겨난 새로운 기회이다. 즉, 연안에서 200해리까지의 수역의 모든 해양자원인 생물·광물에 관한 권리는 연안국에 있다는 소위 배타적 경제수역(EEZs)의 제도가 널리 인정되게끔 되었다. 그 결과 태평양 도서국은 적어도 이론상은 바다의 대국이라고도 말할만한 새로운 타일의 국가로서 국제무대에 등장하게끔 되었다. 그 극단적인 예를 보면 키리바티공화국은 육지면적이 861평방킬로로 제주도 면적인 1826평방킬로의 약 2.2에도 미달된 이 최소국가가 새로운 해양법에서는 500만 평방킬로의 領海를 가진 바다의 대국이 되는 것이다. 이 영해의 넓이는 유럽의 전체 육지면적에 거의 필적하는 것이다.

이러한 광대한 해역의 자원을 이용해서 경제적 실익을 끌어내기 위한 행정·경제 능력을 구비하지 못하는 한, 도서국가로서는 그림의 떡에 불과하게 된다. 그렇지만 도서국이 바다의 대국이라는 새로운 지위를 등에 업고 그것을 협상의 유효한 무기로서 사용하는 데에는 많은 시간을 요하지 않았다. 그 증거는 회유어(다랑어)의 어업권을 둘러싼 1970년대 초기 미국과의 사이에 생겨난 분쟁에 있어서 도서국은 포럼 어업기관(FFA)과 남태평양 포럼(SPF)의 회합에 의하여 채택된 조약으로 설립된 기구로서 미국과 교섭하고 협정체결에 성공했다(1987년 4월).

이 협정에 의하면, 미국은 포럼 제국의 배타적 경제수역 내에서의 입어료 기타의 명목에서 이후 5년간에 총 6,000만불을 지불하기로 했다. 미국이 오랫동안 주장해 온 회유어에 관한 법적 입장을 포기한 것은 아니지만, 실질문제에서 양보를 쟁취했다는 의미에서 도서국측의 커다란 외교적 승리로서 받아들여지고 있다. 미국이 완고한 입어료의 지불의 요구를 거부하고 있는 사이에 1985년 10월에 소련이 기리바트와 어업협정을 체결하여 6척의 소련어선의 활동에 대해서 연간 240만불의 입어료지불에 동의한 것이 미국의 태도의 변경을 가져오게 했던 직접 요인이었다.²⁰⁾ 이런 면에서 강대국간의 경쟁의식을 조장시켜 자국에게 유리하도록 한 이들 국가들의 재치를 알게하는 면이다.

20) J. Ravenhill (ed.), *ibid.*, pp. 28, 118.

2. 호의적인 국제여론의 형성

도서국의 권리가 광대한 해역에까지 확장되게끔 된 사실은 군사적으로도 적지 않은 의미를 띠고 있다. 기리바티의 예를 재차 인용하면, 그 확장된 “영해”는 서남태평양의 한가운데 위치해 있고, 미국이 유엔의 전략적 신탁통치제도의 밑에서 관리해 온 영역과 근접해 있다. 예를 들면 마셜제도공화국에 속한 규세린은 오늘날에도 미군의 미사일요격의 실험장으로서 주요한 역할을 수행하고 있다. 그 부근에서 소련어선 활동이 단순한 경제적인 목적을 넘은 군사정보수집원들도 포함되어 있다는 의혹을 낳게하는 것도 그런 때문인 것이다. 이 해역으로의 소련의 침투는 정치적 심리적으로 의외로 커다란 효과를 가졌다.

이러한 미·소의 경쟁이 이 지역의 국제관계에 영향을 미치게 되자 남태평양 비핵지도구상의 논의가 일어나게 되어 1985년 8월 6일의 라로통가(국 諸島)에서 남태평양 비핵지대조약 체결이 있게 되었다. 이 조약을 둘러싼 심의과정에서 참가국들의 쟁점은 핵보유국의 함정의 영해통과를 일체 금지한다는 조항을 넣느냐 마느냐였다. 對美관계를 중시하는 호주 정부가 온건한 입장을 취하여 그와 같은 취지의 조항을 포함한 조약안은 채택되지 않았다. 실제로 채택된 조약은 締約國에 의한 핵폭발 물질의 제조와 입수 및 보유를 금지하고 있으나, 핵보유국의 함정의 영해통과나 기함에 대한 용인 여부는 각 체약국의 재량에 위임하고 있다. 이리하여 미국과 동맹국의 안전보장상의 이익이 직접 손실되는 것은 면하게 되었다. 그러나 외교적으로는 미국과 프랑스 등은 서명거부의 입장을 지속했기에 이 조약은 서명했어도 거의 손실이 없는 소련 및 중국에 비해서 후속조치를 취하는 것은 피할 수 없었다.

남태평양 제국의 라로통가조약은 남극조약(1959년)이나 라틴아메리카 제국에 의한 토란티로르크조약(1967년)을 모델로 한 것으로서, 그 체결을 촉진한 하나의 요인은 평화와 환경에 대한 반핵운동을 지지하는 국제여론의 고양이었다. 나라의 대소를 불구하고 기본적인 인권이나 인간의 평등이란 가치의 실현을 목표로 초국가적인 운동이 여러 국제기구에 활발하게 논의되면서 미니스태이트가 자신들의 권리를 주장하는 데 유리한 조건이 되었다. 1985년의 유엔총회에서 남태평양포럼 제국이 제안한 뉴칼레도니아의 민족자결지지결의안이 채택된 것은 그 하나의 예이다.²¹⁾

21) 이 점에 대해서는 M. S. Rajan, "The United Nations and the Security of Small States", *International Studies*, Vol. 31, No. 3 (1994), pp. 287-304; H. Armstrong and R. Read, "Western European Micro-States and EU Autonomus Regions: The Advantages of Size and Sovereignty", *World Development*, Vol. 23, No. 7 (1995) 참조.

3. 지역협력기구의 활성화

최소국가의 외교적 입장의 강화에 기여한 요인은 지역협력기구의 발달이다. 1947년에 창설된 남태평양위원회는 남태평양에 식민지를 보유하는 6개국(호주, 프랑스, 네덜란드, 뉴질랜드, 영국, 미국)의 협의기구로서 발족했다. 그후, 적도 이북의 괌 및 태평양제도 신탁통치령도 대상지역에 포함됐다. 한편, 1962년 뉴기니아에서 네덜란드가 철수하면서 네덜란드는 SPC를 탈퇴하게 되었다. 1960년대에 탈식민지화가 이 지역에도 불어닥치면서 독립을 획득하거나 자치정부인 여러 섬(서사모아, 나우르, 파푸아 뉴기니, 솔로몬제도, 토바르, 쿡제도, 뉴우)들이 새로운 멤버로서 SPC에 가입하면서 기구의 성격에 변화가 생겨나게 되었다.

이와 같이 소위 메트로폴리탄제국의 주도로 창설된 SPC는 그후 독립한 도서국들을 흡수하면서 성격을 변화시켜 왔으나, 여전히 신흥독립국의 의사를 충분히 반영하지 않는다는 불만과 그 기능이 사회·경제문제에 한하고 정치·외교는 다루지 않는다는 한계때문에 도서국이 1971년에 설치한 것이 남태평양 포럼(South Pacific Forum : SPF)이다. 현재 그 구성 멤버는 호주와 뉴질랜드를 포함해서 15개국으로 완전히 내정상의 자치를 가진 실체가 참가자격으로 되어있다. 독립국이 아닌 쿡 제도나 뉴우가 들어있는 것은 “완전한 내정상의 자치”를 향유하고 있다고 인정했기 때문이다.

남태평양 수뇌회의라고도 일컬어지듯이 도서국의 정상들의 지도자가 정기적으로 회합해서 상설 사무국으로서 남태평양 경제협력기구를 갖고 있는 남태평양경제협력기구(South Pacific Bureau for Economic Co-operation, SPEC)는 최근 포럼사무국으로 개칭되었다. 그 관련 조직으로서 포럼어업기관(Forum Fisheries Agency, FFA)이 있는 것은 앞에서 기술했다. SPF와 SPC는 기능의 중복하는 것이 많아서 단일의 지역기구에 통합해야만 한다는 의견도 제시되고 있으나, 지금까지도 중복성을 유지하고 있다.

4. 도서국가의 정치적 동기: 외교

이상에서 기술해 온 바와 같은 제반요인-신해양질서, 소국에게 호의적인 국제여론, 지역협력기구의 발달-이 태평양 도서국의 외교능력을 향상시키는 데 기여한 것은 사실이라 하더라도, 동기가 무엇인가를 여기서 고찰해 볼 필요가 있다. 정치적 경제적 목적을 달성하

International Studies, Vol. 31, No. 3 (1994), pp. 287-304; H. Armstrong and R. Read, "Western European Micro-States and EU Autonomus Regions: The Advantages of Size and Sovereignty", *World Development*, Vol. 23, No. 7 (1995) 참조.

기 위해서 종래의 방법으로는 만족할 수 없다는 것이 그들의 새로운 접근방법을 탐구케 한 원동력²²⁾이었다.

뉴칼레도니아, 기타 프랑스의 통치에서의 독립을 지원하고 이 지역에서 식민주의의 잔재를 일소하겠다는 갈망이 있음에도 불구하고 쉽사리 만족하지 않는 것이 현저한 예이다. 탈식민지화의 과정이 부진한데 대한 초조감은 특히 멜라네시아제국 사이에서 강력하다. 바누아투, 솔로몬제도, 파푸아 뉴기니아 등이 외정과 내정에서 급진적으로 달리고 실지 않는 것은 그 때문이다. 그들의 정치적 급진성을 상징하는 것이 뉴칼레도니아의 독립을 지원하는 것을 목적으로 한 1988년 3월에 결성된 'Melanesian Spearhead Group'이다.

일반적으로 정치적으로 온건한 태평양제도속에서 더욱 급진적인 존재로서 알려진 것은 바누아투이다. 리비아와 멜라네시아 민족독립운동과의 관계나 바누아투와 소련과의 외교관계의 수립이 멜라네시아의 정치적 급진주의의 증거로서 잘 지적된다. 그 동기는 사회주의 이데올로기에의 귀의라는 것보다도 프랑스의 정책에 대한 불만·항의라고 생각된다. 리비아의 손짓²³⁾이 남태평양에 뻗어 있는 것도 그 인연은 양자에게 공통되는 반프랑스감정과 관련이 있다. 이와 관련하여 피지, 통가, 서사모아에도 1970년대에 소련과 외교관계를 수립했으나 이들 나라의 국내정치는 오히려 온건성을 가졌다고 알려져 있다. 1987년의 피지정변은 멜라네시아의 정치적 급진주의 기타 외부세력의 영향이라기 보다도 인도계 인구와 원래의 피지사람과의 사이의 사회적 알력에 기인한다고 볼 수밖에 없다는 것이다.

핵무기에 대한 평화운동가의 반대나 핵물질에 의한 환경오염에 대한 불만을 역외의 강대국이 도서국의 문제를 다루는 태도·방법에 있다. 일본의 방사성 물질의 해저투기계획이 도서국의 노여움을 사게 된 것은 당연 그러한 사례의 하나인 것이다. 프랑스에 의한 무르로아환초에서의 핵실험, 미국에 의한 도서국에 대하여 입어로 지불의 거절 등도 유사한 사례이다.

小國의 문제에 대한 대국의 무신경에 대한 초조함은 한도 끝도 없는 것이다. 특히 뉴질랜드의 경우가 그러하다. 뉴질랜드는 미국의 핵정책에 반발하여 ANZUS 동맹에서 탈퇴했다. 이 분쟁의 직접의 동기가 된 것은 핵문제에 관한 뉴질랜드의 불안에 대해 미국이 취한 태도였다.²⁴⁾ 이 지역의 대국인 호주마저 미국에 대한 감정은 매우 복잡하고, 서방동맹의 맹주에 대한 의존과는 정반대로 태평양의 제문제에 대한 미국의 무관심과 무신경에 불안을 느꼈다. 호주가 소련의 트롤어선의 보급때문에 자국의 시설을 제공한다는 안전을 들

22) *Ibid.*

23) 渡辺昭夫, *Ibid.*, pp. 170-172.

24) W. K. Keith Jackson and J. W. Lamare, "The ANZUS Conflict and New Zealand Politics", J. W. Lamare(ed.), *International Crisis and Domestic Politics: Major Political Conflicts in the 1980s* (New York: Praeger, 1991), pp. 53-75를 참조할 것.

러싸고 소련과 거래를 하고 있는 것은 반드시 반미감정이 이면에 깔려있다고 보다는 호주 정부가 미국의 대소 강경외교에 비판적인 국내여론의 압력을 받고 있다는 것이다.²⁵⁾

태평양의 도서국이 종래의 교섭기술에 불만을 느껴 새로운 외교적 접근을 시험을 시작한 또하나의 이유는 전통적인 경제원조의 제공자인 호주, 뉴질랜드, 영국 등의 원조제공능력의 저하에 있었다.²⁶⁾ 이러한 국가들을 대신하여 원조제공의사가 있는 국가가 있으면 소련을 포함한 어떠한 국가와도 도서국은 관계를 갖게 되었다. 영국이 EC(유럽공동체)에 가맹에 반발한 호주와 뉴질랜드가 소련과 어업협정을 체결하면서 여러 수단으로 대소 경제관계의 촉진에 노력해 왔다는 전례가 있는 이상 도서국이 똑같은 관계를 소련과 가지려는 것은 냉혹한 국제정치속에서 당연한 것으로 볼 수 있다.

그러나 소련과의 경제에만 한정된 것이 아니고, 호주 등과의 우호적인 관계를 지속하고 있고 금융력이 풍부한 일본에 대하여 기대를 걸고 있으며 그 결과 일본의 영향력이 커지고 있다. 또한, 중국과 대만도 각각의 동기에서 근년 태평양 도서국과의 관계확립에 노력을 경주하고 있다. 남태평양에 관심을 갖는 역외 제국의 수가 증가되고 있는 것은 이 지역의 국제관계의 유동화를 불러 일으키는 하나의 계기가 되면서 남태평양 지역에 신시대가 도래하고 있다고 볼 수 있다.

V. 끝맺으며

국제사회에서의 발언권의 약세를 인지하고 있는 태평양 도서국은 여러 지역기구를 설립하고 공동의 문제에 대해서는 일치단결하여 대처하면서 세계무대에서 그 존재를 어필하고 있다. 상설된 지역기구로서는 1년에 한차례 역내 16개국의 수뇌가 모여서 정치 경제면에서의 공통문제를 토의하는 남태평양포럼(SPF), 경제사회의 발전을 목표로 남태평양위원회(SPC), 지역어업문제의 전문기관인 포럼어업기관(FFA), 환경문제의 전문기관인 남태평양지역환경계획(SPREP), 고등교육기관으로서의 남태평양대학(VSP), 해저자원조사를 실시하고 있는 남태평양 응용지구과학위원회(SOPAC) 등이 있고, 그 중 SPF, VSP, SOPAC는 피지에 본부를 두고 있다.

이들 기구의 설립경위, 활동목적, 조직의 규모는 다양하다. 그러나 설립목적에 따라 서

25) 1988-89년 소련과의 어업교섭에서 호주는 50척의 트롤어선에 대한 보급 보수태금으로 연간 825만 달러를 요구하였다.

26) 1987년 태평양 도서국가에 대한 각국의 원조실적을 보면, 총 12.5억불 중에서 프랑스가 50%, 호주 22%, 미국 14%, 일본 5.4%, 뉴질랜드 3.7%, 영국 3.2%이다.

노력을 거듭하여 착착 성과를 올리고 있다. 따라서 관련 강대국들은 이들 기구와의 관계를 통해서 지역전체의 문제를 해결하는 접근을 취해야 할 것이다. 그 단결 방식이 주목되는 움직임으로서는 최근 SPF의 활발한 활동이 특히 뛰어났다. 예컨대 SPF 도서국, 지역의 대표로서 유엔이나 APEC의 옵서버로서의 자격을 인정하고 있고, 1995년 11월에 오사카에서 개최되었던 APEC회의에도 SPF에서 옵서버로 참가했다.

1995년 9월의 SPF 수뇌모임에서는 남태평양 역내에서의 유해폐기물의 이동이나 지참하는 것을 규제할 유해폐기물이동금지조약(와이가니조약)을 채택하고, 프랑스가 남태평양에서 핵실험에 강력하게 항의하였다. 또한, 역내에서의 핵실험 등을 규제할 남태평양 비핵지대조약(라로통카조약: 1985년 채택, 1986년 발효)가 있다. 동조약에 부속된 의정서-핵보유 5대국에 대한 남태평양지역 내에서의 핵의 사용이나 실험을 못하도록 요구하는 것-에 중국, 러시아는 그 전에 서명하였고, 그동안 서명을 거부한 미국, 영국, 프랑스도 1996년에는 서명하였다.

이와 같은 강대국의 동향은 도서국이 스스로의 생활과 안정을 지키기 위한 단결된 소리를 낸 성과라 할 것이다. 다른 기구의 활동도 도서국으로서는 불가결한 것이다. VSP는 도서국의 학생에게 고등교육의 장을 제공하고 각국의 미래의 지도자가 될 인재를 육성하고 있으며, SOPAC에 의한 해저광물 자원조사는 자원의 혜택을 받지 못한 도서국의 기대를 갖게 만들고 있다. 또한 SPC는 재정문제도 있지만 착실히 지역의 경제·사회개발에 공헌하고 있다. SPREP는 환경문제가 세계적인 주제가 되면서 태평양지역을 전지구적인 환경보존 차원으로 이끌기 위하여 노력하고 있다.

개발과 자연, 전통의 보호라는 이율배반적인 문제는 21세기를 맞은 우리들이 직면한 인류과제인 것이다. 이러한 과제를 안고 있는 세계 시스템의 틀에서 태평양에 있는 도서국이라 하여 예외는 아니다. 중주국의 교육을 받아서 근대국가 형성의 리더가 된 도서국 지도자들은 이런 모순의 와중에 있는 것을 자각하고 있을 것이다. 그렇지만 그들은 선진국의 영향을 정면으로 받으면서 근대화와 민족의 독자성과의 딜레마 속에서 이제까지 민족적으로 경험한 일이 없는 처음맞는 국가건설에 매진해야 할 것이다. 약소국 지도자의 자질이 요구되는 상황이다.

이러한 노력의 결과로 매년 이 지역에 투입되는 원조액은 팽창되고 있다. 역내 총인구 약 630만명에 대해 DAC(OECD개발원조위원회)제국의 2국간 원조의 합계는 14억 4500만불인데 일본이 1억 3900만불(1993년 실적)로서 냉전종결 후도 지속적인 지원을 하는 것에 주목할 필요가 있다.

〈참 고 문 헌〉

- 고대원, "미국의 아시아·태평양 경제협력(APEC)정책과 리더쉽", 경남대학교 극동문제연구소(편), **동아시아 신질서의 모색**, 서울: 서울프레스, 1996.
- 김진호, "아시아·태평양 안정성확보를 위한 전제조건: 강대국들의 협조와 갈등의 상호관련성", **동아시아연구논총**, 제4집(1993).
- 박치영, **유연정치론**, 서울: 박영사, 1994.
- 피에르 르느뱅(저), **동아시아 외교사**, 박대원(역), 서울: 서문당, 1988.
- 윤영관·황병무(외), **국제기구와 한국외교**, 서울: 민음사, 1996.
- 渡辺昭夫, **アジア·太平洋の國際關係と日本**, 東京: 東京大學出版會, 1992.
- 小林 泉, **太平洋島嶼諸國論**, 東京: 東信堂, 1994.
- Bertram, G., "Sustainability, Aid, and Material Welfare in Small SouthPacific Island Economies", 1990-1990, **World Development**, Vol. 21, No. 2, 1993.
- Cole, R. V., "Economic Development in the South Pacific Promoting the Private Sector", **World Development**, Vol. 21, No.2, 1993.
- Demetriades, P., Al-Jebory, A. & Kemperis, G., "Manufacturing Exports, Economic Growth and the Current Account in a Small Island Economy: Simulation Results from an Econometric Model for Cyprus", **World Development**, Vol. 21, No. 2, 1993.
- Kaminarides, John & Nissan, Edward, "The Effects of International Debt on the Economic Development of Small Countries", **World Development**, Vol. 21, No. 2, 1993.
- Harden, Sheila, **Small is Dangerous: Micro States in a Macro World**, New York: St Martin's Press, 1985.
- Sofer, M., "Uneven Regional Development and Internal Labor Migration in Fiji", **World Development**, Vol. 21, No. 2, 1993.
- Streeten, Paul, "The Special Problems of Small Countries", **World Development**, Vol. 21, No. 2, 1993.