

JPI WORKING PAPER

제주프로세스 구상과 OSCE와의 협력 방향에 대한 고찰

고 성 윤

JPI Working Paper



발행일: 2007년 10월
발행처: 제주평화연구원
발행인: 권영민
편집장: 고성윤
보조편집인: 김순선, 김민정

JPI Working Paper
JPI Press

제주평화연구원

697-120 제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572
전화: (064) 735-6500 팩스: (064) 735-6512
이메일: jpiworkingpapers@gmail.com

제주평화연구원 (Jeju Peace Institute)은 한반도와 동북아의 평화를 창출해 확산시키고 나아가 세계평화에 기여하는 평화담론의 거점이자 생활 속에 뿌리내리는 평화운동의 요람이 되고자 2006년 3월에 비영리 민간 연구기관으로 설립되었습니다. 제주평화연구원의 임무는 평화과제연구, 국제학술협력 및 평화확산 운동, 평화네트워크 구축, 자문활동 및 평화교육 프로그램개발 및 전문가 육성입니다. 발행물에 관해 궁금한 사항은 JPI 홈페이지 www.jpi.or.kr에 방문하시거나 이메일 jpiworkingpapers@gmail.com으로 연락 바랍니다.

JPI Working Paper는 국문과 영문으로 제주평화연구원에서 발행되는 연속간행물입니다. 본 Paper는 특정 이슈에 대한 JPI 연구원들의 분석 및 평가를 통하여 독자들과 특정 문제에 대하여 인식을 공유하고 다자간의 네트워크 형성과 토론의 장을 여는데 그 목적을 두고 있습니다. 또한 본 Paper에서 논의된 내용들은 전문가 및 일반인들을 위한 자료로 활용됨과 동시에 정책 실무진들을 위한 참고자료로 활용되기를 기대하며, 모든 질문, 의견, 제안은 JPI Press로 문의 바랍니다.

본지 내용은 저자의 개인적 의견으로 당 연구원의 공식적 견해가 아닙니다.

저자소개



ksyou52@yahoo.co.kr
064-735-6504,
018-204-4036

필자 **고성윤(高盛允)**은 육군사관학교를 졸업한 후 야전에서 보병소대장 및 대대참모를 역임하였음. 1992년 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 받았으며, 동년 귀국후 한국국방연구원(KIDA)에서 연구활동을 시작하여 오늘에 이름. 재직기간중 대외연구협력실장, 군사전략실장, 군사기획연구센터 센터장을 역임하였으며, 2차 걸프전시 <이라크 사태 상황분석팀> 팀장을 맡아 대내외적으로 KIDA의 전문성을 알리는 데 커다란 기여를 하였음. 특히 국내외적으로 관심을 끌고있는 「동북아 군사력」 창간호(2004)를 집필 시 기존 수량위주의 군사력 평가와 계량적 평가방법을 고려한 결과물을 생산하여 국내외 언론 및 일반 독자들로부터 뜨거운 논쟁을 유도하고 신선한 평가를 받은 바 있음.

KIDA 재직중 민주평통자문위원, 합참정책자문위원, 통일부 자문위원, 미 Hudson 연구소 객원연구원 등을 다년간 역임하였음. 중앙 언론활동과 관련하여 동아일보 군사전문가로 초빙되어 언론활동(동아연감 집필, 이라크 전 등 전쟁분석)을 하였으며, 국내는 물론 외국 유수 언론매체에도 시사 및 안보와 관련하여 일백회 이상 기고 및 자문을 하였음.

KIDA에서의 주요 저서로서는 「동북아 군사력」(서울: KIDA Press, 2004), 「DMZ IV」(서울: 소화, 2003), 「이라크 전쟁-분석과 전망」(서울: KIDA Press, 2002) 등의 공저 외에 수십 편의 KIDA 연구보고서와 대외기고 논문이 있음.

현재 제주평화연구원에 파견되어 연구실장의 직무를 맡고 있으며 최근의 대표적 영역과제로서 「유엔평화활동 아태지역센터 구축방안 연구(2006)」, 「주민갈등 해소방안 연구(2007)」, 「평화교육의 산업화 방안(2007)」 등 다수의 과제를 수행하였으며, 「An Open Secret: Politics of Economic Development and Role of State in Six Asian Countries, 1968-2005」(Nov. 2007 발간예정)을 집필중임.

JPI WORKING PAPER

제주프로세스 구상과 OSCE와의
협력 방향에 대한 고찰

고 성 윤



JPI Press

제4회 제주평화포럼(제주평화연구원 주관, 2007.6.21~23)에서 채택한 제주프로세스 구상은 제주평화연구원의 기본임무와 매우 밀접하게 연계되어 있다. 2006년 3월에 창설된 제주평화연구원의 임무가 한반도의 평화정착, 동북아의 안보협력, 그리고 지역의 경제통합 실현임을 고려할 때 역내 국가간 다자대화/다자협력은 위의 임무를 구현해 나가기 위한 핵심 요건이며, 제주프로세스는 이러한 요건을 충족시켜 나가는 데 기여할 수 있는 매우 바람직한 과정으로 인식할 수 있다.¹ 본 발제문에서 필자는 헬싱키프로세스를 교훈으로 삼아 제주프로세스 구상과 관련하여 프로세스의 역사적 태동 배경으로부터 실현 가능한 발전 방향에 이르기까지 전반적인 개념과 모습을 논의의 쟁점으로 제시하고자 한다. 이러한 문제 인식하에 발제문은 제주프로세스 구상의 배경과 개념, 유럽 다자안보협력의 경험과 교훈, 동북아 상황과 제주프로세스의 역할, 그리고 OSCE와의 장단기 협력 방향을 주 내용으로 다루고 있다.

I. ‘세계평화의 섬’의 지정과 제주프로세스 구상

제주도는 지정학적 위치 상 한반도의 최남단에 위치하며 동과 서 그리고 남과 북을 잇는 교량적 위치에 있다. 동시에 중국과 일본을 연결하면서 태평양과 인도양으로 나아가는 해양 진출 기지로서의 역할을 할 수 있는 가능성이 높아 국제자유항으로서의 가치가 부각되어 왔다. 1991년 한·소 정상회담을 시작으로 1995년 김영삼 대통령과 강택민 중국 국가주석과의 회담, 1996년 김영삼 대통령과 클린턴 미국 대통령과의 회담 및 김영삼 대통령과 하시모토 일본총리와의 회담, 2004년 노무현 대통령과 고이즈미 일본총리와의 회담을 중심으로 10여 개국 20명에 이르는 세계정상들이 제주도를 수시로 방문하여 제주도가 명실상부하게 세계평화를 논의하는 섬으로서 국내외에 널리 알려져 있다.

이제 제주도는 동북아시아와 세계의 갈등해소 및 평화정착을 위하여 중요한 역할을 담당하게 된 것이다. 특히 제주국제자유도시특별법의 제정으로 제주도는 한반도 및 동북아 번영을 위한 거점으로서 그리고 동아시아 외교중심지로서의 입지를 굳혀 나가기 위해 국제교류를 위한 해외교통망, 자유로운 인적 물적 교류를 위한 시스템 마련을 위해 노력하고 있다.

한편, 평화의 섬 지정과 관련 다음의 <표-1>에서 설명된 것처럼 1997년 9월 김대중 대통령

¹ 제주평화연구원, 「세계가 하나 되는 곳-제주평화연구원」(JPI Press, 2006), p. 6.

〈표-1〉 한·소 정상회담에서 제주프로세스 출현까지

시 기	제 목	주 요 내 용
1991.4.19~20	한·소 정상회담	소련의 고르바초프와 노태우 대통령의 정상회담, 냉전체제의 중요한 기초를 마련, 제주도가 지정학적으로 한반도의 평화정착과 동북아 질서의 재편성을 유도하는데 도움을 줄 수 있음을 전 세계에 알리고, 정상회담 개최지로서 자리를 잡게 된 계기
1995.11.16~17	한·중 정상회담	중국 강택민 국가주석과 김영삼 대통령과의 정상회담, 한·중관계 개선
1996.4.16~17	한·미 정상회담	미국 클린턴 대통령과 김영삼 대통령의 정상회담, 한반도 긴장완화와 평화정착을 위한 '4자 회담' 이 제안되는 성과를 거둠
1996.6.22~23	한·일 정상회담	일본 하시모토 류타로 수상과 김영삼 대통령의 정상회담, 한·일 파트너십 관계 강화 계기가 됨
1997.9	김대중 대통령 후보의 대선공약으로 '세계평화의 섬 지정·선포 제시	김대중 후보의 세계평화의 섬 대선공약은 계속된 정상회담 이후 '평화의 섬'으로 제주를 발전시켜 나가고자 하는 제주도민의 열망을 반영하여 한반도의 평화와 안정을 유지하기 위한 상징적 조치로 받아들여졌으며 제주도가 세계적 관광지로 발돋움할 수 있는 계기를 마련
1999.12	개정된 <제주도 개발특별법>에 '세계평화의 섬' 지정 조항 신설	'세계평화의 섬 (제9장) 관련조항: "국가는 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 제주도를 세계 평화의 섬으로 지정할 수 있다"(제52조1항)와 "국가와 지방자치단체는 세계 평화의 섬의 기능과 역할을 수행하는 데 필요한 다음과 같은 사업 — 국제평화 및 협력기구 및 회의의 유치 등 — 을 시행할 수 있다(제52조 2항) 그리고 "국가는 제2항의 사업시행을 위해서 행·재정적 지원을 하여야 한다"(제53조3항) 등이 신설
1999.10.23~10.24	일본총리방문	오부치 게이조 일본총리
2000.9.12	남북특사회담	남북회담의 개최지로 부상
2001.6.15~17	제1회 제주평화포럼	주제: "동북아시아의 공동평화와 번영" 남북정상회담(2000, 6.15 남북공동선언) 1주년을 기념, 정상회담의 의의 부각, 평화의 섬, 국제자유도시 기반 구축->한반도와 동북아의 평화와 번영을 논의하는 제주, 동북아의 거점도시로 발전하는 제주를 부상시킴
2002.12	노무현 대통령의 공약	제주도를 세계평화의 섬으로 조직·지정하고 남북평화센터 설립, 4.3 평화공원 건립 등 평화의 섬과 관련한 사업추진과 평화관련 국제기구 유치, 제주 평화포럼의 정례화를 지원약속함
2003.10.30~11.1	제2회 제주평화포럼	주제: "동북아 평화공동체의 건설- 도전과 새로운 비전"
2004.7.21~22	한·일 정상회담	일본 고이즈미 총리와 노무현 대통령과의 정상회담, 한국과 일본의 관계증진과 자유왕래 촉진, 북핵문제의 평화적 해결을 위한 6자회담을 동북아평화협력체로 발전시키는 방안에 대해 깊이 있게 논의
2005.1.27	세계평화의 섬 지정	동북아시아대위원회 내에 제주특위를 두고 대통령의 선포를 통해 '세계평화의 섬, 제주' 를 브랜드화
2005.6.9~11	제3회 제주평화포럼	주제: "동북아시아 공동체의 건설- 평화와 번영을 향하여"
2006.3.24	제주평화연구원 개원	설립목표: 한반도 평화정착, 동아시아 안보협력 및 경제통합 등과 관련해 특화된 연구와 '세계평화의 섬' 제주를 널리 알릴수 있는 임무 수행 성격: 비영리 민간연구기관/ 기금: 외교통상부, 제주특별자치도, 민간출연 기금
2007.6.21~23	제4회 제주평화포럼	주제: "동북아시아의 평화와 번영: 유럽경험의 탐색" 제주선언문 채택(2007.6.23)

후보의 대선공약으로 '세계평화의 섬' 지정 선포가 제시되었으며, 1999년 12월 개정된 '제주도개발특별법'에 '세계평화의 섬(제9장)' 관련 조항이 신설되었다. 평화의 섬-제주라는 이미지의 구축을 위하여 꾸준히 노력한 결과 2005년 1월 27일 정부는 제주도를 '세계평화의 섬'으로 공식 지정하기에 이르렀다.

제주도는 남북정상회담 1주년을 기념하고 제주를 평화 담론의 장으로 삼고자 2001년 6월 "동북아시아의 공동평화와 번영"이라는 주제로 제1회 제주평화포럼을 개최한 바 있다. 이 포럼은 전세계 전·현직 국가수반, 정치지도자, 학자, 외교관, 언론인 및 기업인들이 참가하여 '동북아의 평화와 번영의 지식공동체'로 자리매김하기 시작하여 2년마다 개최되고 있다. 특히 2007년 6월 '동북아시아의 평화와 번영: 유럽경험의 탐색'이라는 주제로 개최된 제4회 제주평화포럼에서 참가자들은 제주선언문을 채택하고 제주프로세스의 필요성을 역설하였다.²

그들은 동북아가 과거 어느 때보다도 다자안보협력을 필요로 하는 지역이라고 강조하고 헬싱키 프로세스를 참고로 하는 제주프로세스의 실현을 촉구하였다. 이는 제주프로세스가 역내의 평화와 안정을 위협할 수 있는 북핵위기, 군비경쟁, 비전통적 안보현안 등을 다루는 데 있어 바람직한 자산으로 활용될 수 있음을 강조한 것이다. 선언문은 다자안보협의를 위한 프로세스가 조속히 실현되도록 한국정부가 중심이 되어 필요한 조치를 취하자는 정신을 담고 있으며, 동북아 지역의 정부간, 그리고 비정부단체간의 지속적이고도 신축성 있는 대화협의체의 구축을 강조하고 있다. 이제 제주평화연구원은 제주평화포럼을 정례화하고 제주프로세스를 주요 의제로 삼아 이를 지역 차원의 상설 다자대화/다자협력의 협의체를 찾아가는 담론의 장으로 삼아야 할 것이며, 본 포럼을 동북아 국가들간의 신뢰구축을 조성해 나가는 지역의 대표적 다자포럼으로 육성하도록 노력해야 할 것이다.

² 제주평화연구원은 전세계 전현직 국가수반, 민간 학자, 고위 정책결정자/실무진, 언론인, 외교관 등을 제주도로 초빙, 2007년 6월 21일부터 23일까지 제4회 제주평화포럼을 개최하였음. 동 포럼에서 참석자들은 "동북아시아의 평화와 번영: 유럽경험의 탐색"이라는 대주제 하에 동북아의 안보 및 경제, IT 협력 등에 관하여 광범위하게 논의하였으며 제주프로세스를 다루는 특별세션을 운영하여 헬싱키 프로세스의 교훈과 동북아 다자대화/다자협력의 가능성을 심도 있게 다루었음.

II. 제주프로세스 논의의 필요성과 제도화의 문제

제주프로세스 논의의 필요성은 다음의 이유에 토대를 둔다. 첫째, 동북아 지역에서 비전통적 안보위협에 대한 협력적 대응이 공감을 얻고 있음에 따라 이를 뒷받침할 수 있는 여건의 조성과 제도적 장치에 대한 논의의 필요성 또한 증대되고 있기 때문이다.

둘째, 제주프로세스를 한반도의 안전보장과 평화통일에 대한 주변국의 이해와 지지를 확보할 수 있는 기반으로 삼을 수 있으며, 북한의 변화유도와 한반도 및 동북아지역의 위기관리의 장으로도 활용할 가능성이 높기 때문이다.

셋째, 역내에서 세력간의 패권경쟁을 둔화시켜 군사적 긴장을 낮추고 지역의 안정지속적인 경제발전 등을 보장해줄 수 있는 제도적 장치이기 때문이다.

넷째, 2007년 제4회 제주평화포럼 주요국 참가자들이 동북아 다자협력 제도화를 위한 제주프로세스 구상에 폭넓은 지지를 보내고, 향후 구체적 추진방안에 대한 한국정부와 제주특별자치도의 역할을 기대하고 있어 이를 범국가적으로 추진할 필요가 있다는 폭넓은 공감 때문이다.

2007년 제4회 제주평화포럼의 참가자들은 유럽과 달리 다자대화의 경험과 다국적 협력의 미진한 동북아의 현실적 어려움에 동감하고 있다. 그 이유는 역내 국가간 다자대화 및 공동협력의 경험이 생소하고 동질성 또한 부족하여 국가간 이해관계가 첨예하게 대립하고 있는 점과 지역국가들이 양자관계를 중시하는 경향을 보여주기 때문이다. 이와 더불어 역내에는 영향력 있는 중립적 국가가 없을 뿐 아니라 북한과 같이 반대하는 세력이 있는 것도 문제라는 시각이다.

그러나 최근 동북아 국가들이 비전통적 분야에서의 협력을 확대하고 있으며, 북핵문제 해결을 위한 6자다자대화를 매개체로 한 동북아의 협력적다자안보체제안이 제도화될 수 있는 가능성을 높이 평가하고 있다. 동북아지역 국가들은 과거와 달리 다자주의에 대하여 긍정적 인식을 갖게 되었으며, 미진하나마 다자간 대화와 협력을 점차 강화해 나가는 추세이다. 따라서 중요한 것은 다자대화의 정착을 위해 다자협력은 'zero sum' 게임이 아니라는 데 인식을 같이 해야 하며, 동북아 각국지도자 및 전문가들의 적극적 구현의지가 관건이라고 할 수 있다.

이런 배경 하에 제주프로세스는 가능한 대안을 모색하고 구축해 나가는 일련의 과정으로서 다음의 추진 목표를 설정할 것을 제안한다. 제주프로세스의 목표는 첫째, 프로세스 자체가 동북아 역내국가들의 상호이익을 증진하는 차원에서 추진되어야 하며, 이를 구현하기 위하여

지속적인 대화를 습관화 하도록 준비되어야 할 것이다.

둘째, 다자대화의 습관화를 통하여 투명성 제고와 신뢰의 증진을 꾀하도록 하며, 이를 토대로 다자협력의 규범을 만들어 나가는 데 초점을 두어야 할 것이다.

셋째, 궁극적으로 프로세스는 관련국 사이에 투명하고 정확한 정보를 공유하고 상호간 이해를 증진시켜 나감으로써 충돌로 발전할 수 있는 위험성을 예방하기 위한 지역의 다자대화 협의체를 찾아가는 준비의 과정, 제도화의 과정으로 삼을 필요가 있다.

Ⅲ. 유럽 다자안보협력의 교훈과 제주프로세스의 역할

1. 유럽 다자안보협력의 교훈³

동서냉전으로 갈등과 긴장 속에 놓인 유럽에서 전체 유럽국가들의 안보를 제도적으로 보장받도록 하는 제안은 1954년 2월 몰로토프 소련외무장관에 의해서 처음 제기되었다. 당시 몰로토프 장관은 미·소·영·불 4개국 외무장관회의의 개최 및 ‘유럽집단안보조약(European Treaty on Collective Security in Europe)’의 체결을 제안한 것이다. 그러나 미국 등 서방측은 이 제안이 북대서양조약기구(NATO)의 해체와 유럽지역안보에서 미국을 배제하려는 의도가 있다하여 거부하고 말았다. 이후 1960년대에 걸쳐 NATO와 바르샤바조약기구(Warsaw Treaty Organization)간의 긴장관계로 전 유럽의 안보협력협회의 필요성을 역설한 소련의 제안은 미국에 의하여 번번히 거부되었다.

그러나 1966년 프랑스의 NATO탈퇴 및 독자적인 핵노선(Degaulism)의 채택, 1969년 빌리브란트 서독수상의 동방정책(Ostpolitik) 추진, 1972년 미·중의 관계개선 등은 동서양진영간의 전유럽안보협력 논의를 급진전시켰다. 이에 미국은 소련의 ‘유럽안보협력회의(CSCE)’ 제안을 긍정적으로 검토하게 되었다. 1972년 5월 미국의 닉슨대통령이 모스크바를 방문하여 소련과 CSCE의 조기 개최에 합의하였으며, 11월 CSCE창설을 위한 35개국 대사급 실무회의

³ 헬싱키 프로세스의 주요 참여자, OSCE 전현직 요인들의 경험은 다음의 자료를 참고할 것. The 4th Jeju Peace Forum Special Session I의 발제문 및 토론 자료, *Peace and Prosperity in Northeast Asia—Exploring the European Experience*, Vol. 1 (JPI Press, 2007); 엄태암, 「동북아다자안보협력-한국의 선택」(서울: KIDA Press, 2004), pp. 107-121.

가 헬싱키에서 개최되기에 이르렀다. 이후 몇 차례의 실무회의를 거쳐 1975년 7월 30일 헬싱키에서 35개국이 참여하는 정상회의에서 최종의정서(Helsinki Final Act)를 채택함으로써 CSCE가 공식출범하게 되었다.

그러나 1975년 헬싱키 최종의정서에 따라 창설된 CSCE가 회원국간의 신뢰구축과 무력분쟁의 가능성을 축소시키는 데 기여한 것이 사실이지만, 구조적인 취약성을 안고 있었다. 어느 특정국가에 인권이나 소수민족문제 등이 발생할 경우 회원국들이 합의를 통해서만 조치를 할 수 있기 때문에 논의의 수준에서 문제가 취급되는 한계가 있다는 비난으로부터 자유로울 수가 없었던 것이다. 이에 CSCE가 더 이상 단순한 논의의 장, 느슨한 협의체로서는 비효율적이라는 점을 인식하게 된 참가국들은 1994년 부타페스트정상회의를 맞아 1995년 1월부터 기능이 강화된 유럽안보협력기구(OSCE)로 바꾸기로 합의하였다.

오늘날 OSCE는 유럽전체국가, 미국, 캐나다 등 56개국이 회원국으로 참가하는 유일한 유럽전체안보협력기구로 정착하였으며, 안보, 인권, 소수민족문제, 경제 등 포괄적 주제를 다루고 있다. 유엔헌장 제8장의 규정에 따른 조직으로 인정받고 있는 OSCE는 유럽지역에서의 조기경보, 분쟁예방, 위기관리, 재건사업 등을 위한 전담기구인 셈이다.

한편, 헬싱키 프로세스의 교훈으로서 첫째, 다양한 논란에도 불구하고 CSCE/OSCE의 성공적인 경험은 동북아시아 국가들로 하여금 다자대화와 협력에 보다 더 많은 관심을 가질 수 있도록 영향을 준 점이라고 할 수 있을 것이다. 그 결과 유럽의 사례와 유사한 형태의 다자대화/다자협력체를 구상하도록 많은 제안과 논의가 활발하게 이루어지게 되었다.

둘째, 대립과 갈등의 냉전적 사고에서 벗어나 협력적 안보와 공동의 번영을 추구하는 방안에 대하여 진지하게 논의하도록 자극을 주었다는 점이다. 실제로 유럽의 경험은 다자안보대화를 통하여 회원국들이 투명하고 정확한 정보를 공유하게 되어 오해와 불신의 위험성을 합리적으로 관리해 나갈 수 있음을 시사해 주고 있다.

셋째, 대화의 습관화에서 규범을 만들고 제도적 장치를 구축할 때 까지 많은 시간과 노력, 인내와 타협의 자세가 필요하다는 것을 일깨워 주고 있다.

넷째, OSCE가 매우 유연하고 포괄적인 조직이라는 점이다. OSCE의 경우 회원국으로 유라시아 56개국 이외에 한국, 일본, 이집트, 이스라엘 등 타지역 11개 국을 협력파트너(Partners for Cooperation)로 삼고 있다는 점이 특이하다. 또한 1975년 당시 헬싱키 최종결의는 기본적인 원칙을 다루는 수준의 문서였지만 추후 협상과정에서 참가국에게 유연하게 협상할 기회를 제공함으로써 냉전기에도 협상이 가능했고, 냉전 후의 급격한 변화에 적응하는 데도

도움이 된 것은 시사하는 바가 크다.

다섯째, 헬싱키 프로세스에서 핀란드, 유고슬라비아, 스위스와 같은 국가들의 역할이 중요한 것처럼 상대적으로 거부감을 덜 받는 한국의 역할이 기대된다는 점이다.

2. 제주프로세스의 역할

앞서 언급한 것처럼 오랜 역사를 갖고 발전을 거듭하고 있는 OSCE의 경험과 달리 동북아 지역에서의 다자주의적 접근의 경험은 역사가 짧고 다자대화의 습관화도 되어있지 않은 어려움에 처해있는 것이 사실이다. 이와 더불어 양자관계를 중시해온 쌍무동맹적 전통은 다자대화/다자협력의 발전을 저해한 요인으로 지적되기도 한다. 유럽의 경험이 동북아지역에 적용되기에는 역내국가들간의 역사적 반목과 갈등, 문화적 이질성이 너무 크고 이해관계가 첨예하여 제약이 많은 것도 부담이다. 그러므로 지역내에서 안보문제가 발생할 경우, 다자대화의 필요성에도 불구하고 동북아 각국은 당사국에 미치는 파급영향 때문에 소극적인 편이었다.

이러한 여러가지 문제점들로 인하여 동북아지역에서의 다자대화/다자협력은 상대적으로 침체된 듯하다. 아세안지역안보포럼(ARF)이나, 아태안보협력회의(CSCAP), 동북아협력대화(NEACD) 등 기존의 협의체나 대안에 대한 객관적 평가가 높지 않은 점도 부정적 요인으로 작용하고 있다. 그러나 동북아 역내국가들이 협력적 안보와 공동의 번영을 위하여 다자대화를 할 수 있는 여건을 조성하고 습관화에 익숙해질 경우 비관론자들이 내세우는 제약요인들을 상당 부분 극복할 수 있을 것으로 보인다. 다자대화의 장에서 개별국가 혹은 동북아 전체 관심사에 대한 다양한 의견교환의 장, 담론의 장이 상설화됨으로써, 관계국의 의도와 문제인식에 대하여 상호간의 이해를 높여 신뢰를 구축해 나갈 수 있기 때문이다. 사실상 각국대표들이 상시로 모여 정세인식이나 보유정보에 대하여 의견을 활발하게 교환하게 될 때 오해와 불신으로 인한 사태의 악화를 미연에 방지할 수 있다고 판단된다.

동북아역내 상황을 돌아볼 때, 역내국가들과의 경제협력을 통하여 지속적인 경제성장과 현대화라는 국가적 목표를 우선시하는 중국이 지역의 안정을 바라고 있고 러시아 역시 다자안보대화나 대화에 대한 제안을 수차례 제기한 바 있어 북한만 동참할 경우 대화가 가속화될 수 있을 것이다. 미국과 일본 역시 기존의 쌍무동맹관계를 보완하는 차원에서 다자안보대화를 긍정적으로 평가하고 있어 북핵 6자회담이 결실을 맺을 경우 다자안보대화/협력에 대한 기대가 보다 높아질 것으로 보인다.

이러한 주변정세의 긍정적 변화에 부응하여 금년 6월 제주평화포럼에서 유럽의 경험과 제주프로세스 구상을 논한 것은 시의 적절한 것으로 평가를 받을만하다. 2007년 6월 개최된 제 4회 제주평화포럼에서는 제주프로세스를 주요 의제로 삼아 국내외 참여자들에 의한 원탁토론이 있었으며, 이를 추진할 필요성에 대하여 많은 공감대가 조성된 바 있다. 참여자들은 동북아 지역에서 다자안보협력력을 위한 대화협의체의 구축에 다음과 같이 긍정적인 태도를 보였으며, 이를 통하여 이해 당사국간의 신뢰구축도 가능할 것으로 평가하였다.

포럼에서 러시아의 예브게니 프리마코프 전 총리는 변화하는 세계와 위기속에서 평화적 방법으로 동북아 안보문제를 해결할 방법을 공동으로 모색할 필요가 있다고 역설하였으며, 일본의 가이후 전 총리는 동아시아 지역내 상호 긍정적인 역사를 부각시키길 바라며, 동아시아 청년들의 인적, 문화적 교류 증진을 통해 공동의 미래를 열어가길 바란다고 했다. 한편, 헬싱키프로세스의 미국측 대표였던 제임스 굿비는 북핵 6자회담이 진행 중이라 이와 동시에 동북아 다자안보협력체제의 논의가 이루어지는 것이 바람직하다는 견해를 피력하였으며, OSCE 상임이사회 의장이었던 버트란드 크롬브루게 대사의 경우 OSCE의 공헌은 자체 유럽 국가들이 타국의 영토와 주권을 인정함으로써 협력의 기반이 조성되어 군사적인 신뢰구축을 이룰 수 있었음을 강조하고 동북아도 모든 국가가 참여하는 안보협력체제의 논의가 필요하다고 보았다. 이밖에 Susan Shirk 교수(동북아협력대화 창설자 겸 대표, UC-San Diego)나 양청쉬 전 중국국제문제연구소 소장의 경우도 공통적으로 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담의 성공적인 진전을 예로 들어 신뢰구축의 중요성을 강조하면서 다자협력의 긍정적인 면에 공감을 표하는 등 유럽과 동북아 대표들 공히 제주프로세스 구상을 환영하는 분위기였다.

이제 7년의 역사를 지녀 국제사회의 주목을 받게 된 '제주평화포럼'에서 제주프로세스 구상에 대한 공감대가 조성되고 이의 추진을 위한 지속적인 협력이 요망된다는 전세계 참여자들의 요구는 매우 바람직한 현상이다. 따라서 제주프로세스는 궁극적으로 동북아지역에서의 포괄적 현안에 대하여 국가간 대화와 협력을 통하여 위협요인을 사전 예방 혹은 차단하는 제도적 장치를 만들어 나가는 긴 과정으로 발전시켜 나갈 수 있도록 지혜를 모아야 할 것이다.

이러한 기본 인식하에 제주프로세스 구상의 주요역할은 첫째, 그동안 한국, 일본, 러시아 등이 제안했던 수많은 다자안보협력 대안들이 많은 노력에도 불구하고 성과가 미약한 원인을 정확히 진단하는 일이 급선무이다. 둘째, 동북아 국가들이 지역의 평화와 안보, 공동번영을 추구하는 데 초석이 될 다자안보협력의 절박함을 공감하도록 여건을 조성하는 일이다. 셋째, 지속적인 만남을 통하여 대화와 협력의 유익함을 경험할 수 있도록 상시적인 다자대화/다자협

력을 위한 인적 네트워크 혹은 관련 협의회를 동북아 국가들이 함께 구축해 나가는 일이다. 넷째, 다자대화의 습관화에 힘입어 함께 규범을 만들어 나가고 협력적 안보를 협의할 수 있는 제도적 장치를 모색하는 일이다.

IV. OSCE와의 장단기 협력 방향

양기관간의 협력방향은 보다 장기적이고 점진적이며 실현 가능한 활동 중심으로 모색되어야 할 것이다. 장기적 차원의 공동협력 방향은 우선적으로 단기간내 가시적 성과를 내기보다는 역내국가들이 꾸준한 대화와 협력의 습관을 경험하고 동북아 공동체라는 정체성을 공유할 수 있는 분위기의 조성에 함께 노력하는 일이다. 이와 더불어 동북아시아 해양의 관문이며 평화담론의 장으로 자리 잡고 있는 평화의 섬 제주를 다자대화의 습관화를 위한 중심으로 활용할 수 있는 여건을 함께 만들어 가는 일이다.

이러한 방향을 염두에 두고 JPI·OSCE간에 단기적으로 실현할 수 있는 협력방안을 찾을 필요가 있다. 첫째, 한국이 OSCE의 협력파트너 자격으로 활동에 참여하는 것처럼 OSCE 혹은 OSCE를 대표하는 특정 회원국이 제주프로세스 구상의 협력파트너로 참여하는 방안을 긍정적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보인다. 한국은 1994년 12월 부다페스트 정상회담 이후 협력 파트너로 참석하다가 1996년 12월 리스본 정상회담 이후 주요회의에 상시적으로 참여할 수 있는 보다 강화된 성격의 협력 파트너로서의 지위를 획득 한 바 있다.⁴

둘째, 정치지도자 혹은 고위관료 등에 의한 top-down 형태의 접근과는 별도로 track-2 차원 중심의 대화협의체 구성의 필요성과 절박함을 역내 국가들이 긍정적으로 인식할 수 있도록 여건을 조성해 나가는 일을 함께 할 수 있을 것이다. 예를 들어 헬싱키 프로세스에서의 민간차원과 전문가그룹의 다자대화가 어떤 역할과 기여를 하였는지 살펴보는 것도 유의할 것으로 보인다.

셋째, 새로운 다자대화협의체나 기구를 구상하기 보다는 기존의 다자간 협의회를 활용하

⁴ OSCE는 현재 56개국의 정회원국 외에 한국, 일본, 태국, 아프가니스탄, 몽골, 알제리, 이집트, 이스라엘, 요르단, 모로코, 튀니지 총 11개국을 협력동반자국가로 유지하고 있으며, 3천 5백 여명의 직원으로 구성된 OSCE는 이제 유럽지역에 제한된 기구가 아니라 범세계적인 다자안보협력기구로 인식될 만큼 조직의 기능과 역할이 확대되고 있다.

는 방안을 검토하고 역내 국가들이 관심을 가지면서도 민감하지 않은 수준의 의제(예를 들어 질병, 환경문제, 대기오염, 에너지, 경제, 평화활동 이슈 등)를 개발하는 데 함께 노력하는 일은 의미가 있을 것이다. 이런 점에서 제주평화포럼을 다자대화/다자협력을 위한 협의의 장으로 활용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 의제의 경우 유럽은 영토, 국경, 군비축소 등 안보 현안에 대하여 큰 거부감 없이 대화를 시작하였으나 동북아 지역은 유럽의 경우와 상황이 다르다는 점에 유의하여 접근하여야 할 것이다.

넷째, 동북아의 안보환경이 유동적이고 협의체 구성 등에는 상당한 논의와 이해, 지속적인 대화가 요구되므로 더불어 쉽게 참여할 수 있는 활동 프로그램을 적극 모색할 필요가 있다. 예를 들어, 격년제로 개최되는 제주평화포럼의 주요의제를 역내 국가대표들과 더불어 참여하여 개발하거나 제주평화연구원이 설립추진중인 유엔평화활동 아태센터와 같은 다국적 성격의 기구 활동(프로그램 개발, 교육훈련 강사로 참여하는 등)에 공동참여 하는 등 실현가능한 협력 방안을 우선적으로 구상할 필요가 있다.⁵

이러한 협력이 원활하게 이루어질 때, 장기적으로 기존 혹은 새로운 형태의 다자안보대화체/다자안보협력기구를 논의하거나 진행중인 북핵 6자회담을 동북아다자안보협의체로 발전시킬 수 있는 가능성에 대한 논의도 자연스럽게 이루어질 것으로 기대된다.⁶

⁵ 국제사회에서의 평화와 안전을 유지하기 위한 협력적 안보와 인도주의적 개입의 보편화 경향에 힘입어 세계 각국은 국가 차원의 기구를 구축하여 평화활동을 적극 추진하고 있는 추세인. 제주평화연구원은 한국의 경우 평화활동을 확대하는 일이 명분과 국제적 의무의 수행에 부합한 국가적 사업이라고 판단하여 아태국가(한·중·일 중심의 구도)와 함께 유엔의 평화활동을 지원하는 지역차원의 교육센터 설립을 계획하고 있음. 이와 관련 상세한 정보는 다음 연구보고서를 참고할 것. 고성윤 외, 「유엔평화활동 지역센터 구축 방안 기초연구」(JPI Press, 2007).

⁶ 향후 동북아에서의 다자대화가 습관화될 경우 고려할 수 있는 현실적 대안으로서 현재 진행중인 북핵6자회담을 활용하는 방안, 문민정부시대에 제안되었던 동북아안보대화(NEASeD)를 지속적으로 추진하는 방안, 아니면 사안별 다자협의체를 구축하는 방안 등 다양하게 고려할 수가 있을 것임. 이처럼 동북아의 다자대화/다자협력협의체는 남·북한, 미국, 일본, 중국, 러시아 동북아 6개국 전체를 대상으로 하되, 이 경우 새로운 명칭의 협의체를 만드는 것보다는 역사성을 지닌 기존의 협의체나 논의가 있었던 대안을 발전시켜 나가는 것이 대내외적으로 '지속성'을 인정받을 수 있어 바람직한 방안임.

V. 맺음말

동북아 다자안보대화/다자안보협력은 정치, 경제, 군사, 사회, 문화, 환경, 인권 등 포괄적 영역에서 발생할 수 있는 전통적·비전통적 안보위협을 역내 국가들이 논의하고 협력하여 분쟁을 사전에 예방하고 평화와 안정을 제도적으로 보장하기 위한 노력으로 정의할 수 있을 것이다. 제주평화연구원이 구상하고 있는 제주프로세스는 이러한 요건을 충족시킬 수 있는 가능한 대안을 모색하고 제도화 해나가자 기회를 만들고 분위기를 조성해 나가는 일련의 과정으로 규정할 수 있으며, 이를 위하여 역내 국가들간의 대화를 습관화 하는 일, 이를 토대로 다자협력을 위한 규범을 만들고 제도적 장치를 구축하도록 여건을 조성하는 일을 추진 목표로 삼고 있다.

이처럼 제주프로세스 구상은 동북아 지역에서의 냉전적 구도를 대체한다는 방향에서 역내 국가들간의 갈등을 대화와 타협, 그리고 협력을 통하여 해결하도록 대화와 협력의 여건을 조성하는 데 목표를 두고 있지만, 단기적으로 구체적인 문제를 해결하기 보다는 협력의 습관을 만들어 가는 데 치중하고 있음을 알 수 있다. 따라서 당분간 제주프로세스의 행로는 직접적인 안보문제를 다루기보다는 비전통적 현안 문제에 관심을 쏟도록 아젠다 개발에 많은 노력을 기울이고, 현안 문제를 대화와 협력으로 해결하도록 여건 혹은 분위기를 조성해 나가는 나름대로의 한계를 안고 갈 필요가 있다. 이러한 한계를 설정하는 것은 동북아 역내 국가들의 다자안보협력에 대한 상이한 정책적 노선과 낮은 수준의 경험을 고려할 때 필요한 선택이라고 할 수 있을 것이다.

〈표-2〉 UN POC와 제주 Process



이러한 인식 하에 제주프로세스가 우선적으로 추진해야 할 일은 함께 참여하여 대화를 나눌 수 있는 아젠다의 개발과 담론의 장을 제공하는 역할, 그리고 이를 추진하기 위하여 그 중심에 범세계 차원의 참가자가 참여하는 '제주평화포럼'을 기획하고 운영할 주체인 제주평화연구원이 주도적 역할을 할 수 있도록 지원을 강화하는 일이다. 실제 제주평화연구원은 위의 <표-2>와 같이 유엔평화활동 아태센터(UN POC), 제주프로세스라는 양대 축을 활용하여 연구원의 기본 임무를 수행함과 동시에 이를 통하여 동북아 역내 국가들간의 신뢰를 구축하고 협력적 안보를 제도화해 나가고자 한다.

이를 위하여 제주평화연구원은 동북아 6개국을 중심으로 유럽의 OSCE, 아태지역의 ARF 관계자 등과 더불어 아젠다를 함께 개발하고, 국제회의를 공동으로 기획하거나 공동 참여활동 영역을 모색함이 유익할 것으로 판단하고 있다. 이러한 과정을 통하여 역내 국가의 민간 전문가 및 학자들이 지속적인 만남을 가짐으로써 대화와 협력의 유익함을 경험할 수 있을 것이다. 장기적으로 상시적인 다자대화/다자협력 협의체의 인적 네트워크가 유지될 경우 아젠다의 범위도 비전통적 현안문제로부터 전통적 현안문제에 이르기까지 광범위하게 다룰 수 있을 것이며, 정부 주도로 진행되는 track-1 유형의 다자협약에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

살펴 본 바와 같이 동북아 지역의 역사적 갈등과 현재의 긴장 상황, 다자안보협력에 대한 일천한 경험, 국가간의 빈약한 신뢰의 수준, 우리의 국가적 능력 및 위상을 돌아볼 때 가까운 장래에 동북아에 바람직한 다자안보기구가 수립되거나 유럽과 같지 않더라도 낮은 수준의 지역적 통합 조차도 가능할 것 같지는 않다는 것이 현 동북아의 상황을 분석한 후 내린 솔직한 평가이다. 그러나 제주프로세스가 제대로 기여를 할 수 있을 경우 현재의 부정적 여건을 긍정적인 방향으로 조금씩 변화시켜 나갈 수 있을 것으로 기대된다. 제주프로세스 구상이 해야 할 임무가 바로 이렇게 여건을 바꾸어 나가는 과정으로 역할을 하는 것이며, 이러한 과정은 완만한 속도와 합리적 방법으로 합의점을 찾아나가는 지루한 과정일 수밖에 없을 것이다. 아무튼 대화를 통하여 정보를 교류하고 상대방에 대한 이해를 증진하는 일은 동북아 국가 모두에게 유익한 일임에 틀림이 없다.

부정적 여건임에도 불구하고 동북아 제국이 다자간의 협력적 안보가 중요하다는 인식을 갖고 있음은 분명하므로 제주프로세스 구상이 제대로 작동할 경우 그 의미는 클 것이다. 제주프로세스가 향후 동북아 안보의 미래를 담보해 줄 수 있는 수단이 될 것이며 제주평화포럼과 제주평화연구원이 추진 동력으로 기여할 수 있다고 보기 때문이다. 불완전한 합의라는 비난

에도 불구하고 금년 말까지 북핵 불능화 조치가 되도록 6자가 합의를 만들어낸 것이나, 2000년 6월 김대중 전 대통령에 이어 2007년 10월 노무현 대통령이 평양에서 남북정상회담을 가짐으로써 한반도 및 동북아에 대화와 협력의 가능성이 그 어느 때 보다 높아지고 있음은 제주프로세스의 향후 진로와 관련하여 바람직한 현상이라고 할 수 있을 것이다.

이런 관점에서 볼 때 제주프로세스는 향후 한반도의 안보와 평화를 담보할 자산으로 기여할 수 있을 것이며 동북아 국가들간의 신뢰를 조성하는 과정에서도 중요한 기회를 부여할 수 있을 것으로 판단되어 국내뿐만 아니라 국제사회가 더불어 추진해야할 중차대한 과업이라 결론지을 수 있다.



697-120 제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572
전화: (064)735-6500 / 팩스: (064)735-6512
이메일: jpiworkingpapers@gmail.com
홈페이지: <http://www.jpi.or.kr>